

南·北韓 地方行政體制的 比較分析과 改編方向

A Comparative Analysis of South & North Korean Local Administration Systems and its Reorganization

金 相 美

(한국지방행정연구원 연구원)

< 目 次 >

I. 序 論

II. 地方行政의 政策目標와 制度化 過程

III. 南·北韓 地方行政體制的 比較分析

IV. 南·北韓 地方行政體制 改編方向

V. 要約 및 結論

I. 序 論

현대 민주국가의 지방행정에서 추구하는 궁극적인 목표는 지방자치의 효율성을 극대화하는데 있다. 이와 관련하여 논의되고 있는 주요 쟁점들도 행정구역의 적정화와 계층구조 및 지방행정조직 운영상의 효율성 확보등이다. 이러한 당면문제들을 해결하기 위하여는 우리나라의 지방행정체제에 관한 연구가 매우 중요하다. 여기에 지방행정제도에 관한 연구는 남북한의 이질성의 심화로 인한 연구의 어려움에도 불구하고, 앞으로 하나의 통일국가를 재형성하는 국가적 과업을 앞두고 더욱 중요하게 다루어져야 한다.

최근 독일의 통일과정이 우리에게 보여준 교훈은 우리민족의 統一과 地方自治 실시 문제가 서로 궤를 달리하는 것이 아닌 남북간의 民族的 合一성을 추구해 가는 불가분의 관계를 지니는 동일선상의 문제로 인식하게 하였다. 이러한 사실은 독일의 분단과 통일과정에서 地方自治가 어떠한 기능을 담당할 수 있었는가를 보면 양자의 결합관계를 충분히 이해할 수 있게 된다. 특히 한반도 統一이라는 특수한 상황을 감안하면 '北韓의 地方行政의 實現'은 '南韓의 地方自治 實現'과 결합되어 '統一的 聯邦政府'를 수립할 수 있는 토대가 되기 때문에 양자의 지방자치 실태 연구가 매우 중요한 의미를 갖는다.¹⁾

1) 최 성, "북한의 지방자치", 「지방자치」, 현대사회연구소, 1991. 10, p. 123.

상극적인 이데올로기 속에서 성장한 남북한의 대중이 '統一國家'를 이룩하기 위해서는 민족적 열망도 중요하지만 서로의 독자성(지역적 자율성)을 보장하는 제도적 장치 역시 매우 중요하다는 가정하에, 본고에서는 제도적 장치를 지방행정으로 보고 남북한 지방행정 체제와 관련하여 논의되고 있는 주요쟁점들인 정책목표와 행정구역 및 계층구조의 지방 행정조직의 구성과 운영실태등을 고찰하여 검토·분석한다. 그리고 일찌기 丹齋 申采浩가

“국가의 흥망성쇠는 그 국민의 자치력의 우열에 달려있다. 오늘날 백인세력이 황인세력보다 큰것도 이 때문이다. 내가 한국사를 살펴보고 놀란 것은 한국이 고대에는 자치제도가 성행했던 나라라는 것이다. …중략… 한국의 자치가 유일하게 동양사 가운데서 으뜸가는 것이라 하겠다”

라고²⁾ 한바 있듯이 통일후 우리나라의 지방자치 전통을 회복할 수 있는 단계별 정책적 대안도 개략적으로 살펴본다.

II. 地方行政의 政策目標와 制度化 過程

남·북한 지방행정체제의 비교분석을 위한 준거들을 지방행정체제의 정책목표 변화과정과 정책목표의 제도화 과정 양측면에서 제시하고자 한다.

1. 政策目標 變化過程

地方自治를 통하여 추구할 수 있는 目標은 이론상 다양하게 나타날 수 있지만 본고에서는 A. F. Leemans의 견해를 중심으로 살펴보고자 한다.³⁾

1) 國民形成의 手段으로서의 地方分權

國民形成의 수단으로서 地方分權은 국가의 정치적 통일성에 대한 정부의 관심에서 표현될 수 있다. 政治的 統一이 확립되지 못한 국가에서의 지방분권은 국가의 정치적 구심력을 강화·보강하고 현존의 세력들을 약화시키는 목표로 구축될 수 있다. 이와 같은 이유로 國民形成은 정부시책의 주요목표가 되며 다음의 정책이 고려된다.

2) 申采浩, “韓國自治制의 略史”, 大韓每日申報, 1907. 7. 3.

崔鳳秀, “朝鮮時代의 地方行政組織에 관한 研究”, 檀國大學校 博士學位 論文, 1990, p. 4, 재인용.

3) A. F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government*, The Hague; International Union of Local Authorities, 1970, pp. 17~25; A. F. 리이만즈, 李聖德 譯, 「地方政府改革論」, 法文社, 1978, pp. 16~25.

- 과거 유럽이 채택한 바와 같이 행정구역 개편과 같은 방법으로 기존의 지방행정 구조를 파괴시키는 방법
- 중앙정부와 지역세력간의 타협을 통하여 상당한 정도의 자치를 지방행정조직에게 허용하여 政治的 統一性의 구축과 국민형성을 하는 방법
- 중앙정부가 하나의 국민형성의 수단으로서 대의제적인 지방정부를 설치하는 방법

2) 民主主義 理念의 實現

프랑스 대혁명 이후 전파된 民主主義 理念은 동서를 막론하고 정치·행정의 고차적 지도이념이 되고 있다. 19세기 서구 유럽에서는 민주주의 이념이 지방자치법으로 구현되기 시작했으며, 20C에 이르러서는 地方自治를 민주주의의 원천이자 최선의 학교로 인식하기까지 이르렀다. 이와 같이 각국이 민주주의 이념을 우선적으로 강조하고 있지만 실제로 나타나는 양상은 커다란 차이를 보이고 있어 지방자치의 영원한 실현과제로 남아있다.

3) 地域自由性의 保障

정치적 측면에서의 자유는 개인의 자유라는 측면에서도 해석되지만 공동사회로서의 국가나 地方自治團體의 자유로도 해석되어야 한다. 즉 자유라는 개념은 지방자치개념에 새로운 기초를 제공하며 지방자치는 중앙정부의 간섭에 대한 지방정부의 슬로건이라 할 만큼 地方政府의 미래를 결정하는 주요 고려사항으로서 언급되고 있다. 이러한 지역자유권은 “모든 지역공동체들은 고유의 기관을 가져야 하며 스스로의 결정에 자유로워야 한다”고 1966년 유럽지방자치기관회의의 결의문에서도 재확인되고 있다.

4) 行政의 能率性 確保

1930년대 세계대공황 이후 적극국가의 개념이 확산되면서 복지후생, 교육, 공익사업, 운수 등을 효율적으로 처리해야 할 시대적 요청과 권역계획등의 필요성에서 행정능률이 대두되게 되었다. 제2차 세계대전 이후 서구에 있어서 지방행정개혁의 주요 목표는 行政能率 향상으로 행정서비스별 최적영역의 재검토, 지방자치단체의 영역확대 및 군소단체들의 통합·병합·연합 등을 통한 지방자치단체 수의 감축 등이 고려되었다. 행정능률을 강조한 地方行政改革은 오히려 상당한 지방분권(행정분산)을 지닌 고도의 중앙집권을 초래하였는 바, 나폴레옹 치하의 프랑스나 식민지 치하의 국가들이 그 예가 된다. 따라서 행정능률의 확보문제로 지방자치의 전통이 강한 국가들에서 상당한 반발을 수반하였고 민주주의 이념 문제와 결부되어 지방자치의 위기로까지 논쟁되어 왔다.

5) 社會的·經濟的 開發

社會·經濟開發을 위한 地方行政의 목표는 행정능률과 상당히 부합된다. 중앙집권화된 국가에서는 지방사업의 효율적 수행이 전국계획을 성공적으로 구현해 나가는 필수적 요건이다. 특히 이 목표는 개발도상국, 서구의 계획경제체제하에서 중앙정부의 제1차적 목표로 채택되고 있다.

2. 政策目標의 制度化 過程

1) 北韓의 政策目標와 制度的 表出樣態 原則

(1) 三位一體 主體論

북한은 사회주의 헌법 제4조에 사회발전의 주체가 首領 - 黨 - 人民임을 선언하고 이를 중심으로 권력구조를 형성시키고 있다. 또한 사회주의 및 공산주의 건설의 기본방법론으로 삼위일체 주체론을 택하고 있어 북한의 독특한 集團主義 체제를 이해하는데 있어 기본적인 것이 될 뿐아니라 북한의 전 부문을 관통하는 제일의 명제라고 할 수 있다.⁴⁾ 首領 - 黨 - 人民大衆은 北韓 地方行政體制에서 서로 밀접하게 결합되어 수령의 유일적 지도를 가장 효율적으로 수행해갈 수 있도록 형성되어 있다.

(2) 民主主義 中央執權制(民主集中制)

北韓의 統治體系는 民主主義 中央執權制 원칙에 의해 구성되고 있다. 지방주권기관의 구성법에 따르면 '지방 각급 인민회의들은 먼저 민주주의 중앙집권제 원칙에 의거하여 활동하면서 자기 지방에서 수령의 교시와 그 구현인 당과 정부의 정책과 국가의 법규를 정확히 집행해야 할 의무를 지니고 있다'고 밝히고 있다.⁵⁾

1972년 북한의 개정헌법에도 "모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다"고 규정하고 있다.⁶⁾ 민주주의 중앙집권주의란 "호상연관되고 호상의존하는 두 측면... 民主主義 측면과 중앙집권적 측면...의 결합으로 이루어지고 있는 제도"라는 것으로 민주제와 중앙집권제의 중합제도라는 것이다. 국가기관의 조직과 운영에 있어 민주주의 중앙집권제는 첫째, 최고국가권력기관 및 지방권력기관은 인민의 선거에 의하여 구성되며 둘째, 기타 국가기관은 이러한 국가기관에 의해 구성되고 그에 대하여 책임을 지고 자기의 사업을 보고하며 셋째, 국가권력은 궁극적으로 최고국가권력기관에게 집중되고 상급기관의 결정은 하급기관을 구속하며 넷째, 각기관 내부에서 소수는 다수에 복종하

4) 한국지방행정연구원, 「북한의 지방행정」, 1990, pp. 16~20.

5) 최성, 전제서, pp. 123~129.

6) 박완신, "북한의 지방행정체제와 지방조직체제", 「통일문제연구」, 국토통일원, 1989, 여름, pp. 93~135.

고 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다.⁷⁾ 이러한 점에서 北韓의 地方行政 組織은 중앙행정조직과 병존적 관계에서 상호 협력한다는 의미로 지방자치는 없어지고 중앙행정조직과 地方行政組織의 관계가 상하의 수직적 관계로 변질됨으로써 중앙정부조직의 권력 비대현상을 초래하고 있다.

(3) 機關統合主義

기관통합주의란 독자적이고 자발적인 국가권력의 집행자로서 권력의 최정점에서 말단기 관까지 계층적 구조로 이루어짐을 말한다. 단지 방법론에 있어서 모든 권력을 하나의 최고기관에 통합시키는 체제, 즉 최고회의 제도를 채택하고 있을 뿐이다. 북한 헌법 제73조에서 최고인민회의는 “조선 민주주의 인민공화국의 최고주권기관이다”라고 규정되어 정통성을 부여하고 있으나, 최고회의는 열성공산당원들로 구성됨으로써 모든 권력은 사실상 당으로 통합되어 있고 이것은 김일성에게 권력이 집중되어 있음을 말한다.

2) 南韓의 政策目標와 制度的 表出樣態 原則

南韓은 건국 이래 평화적인 방법과 절차에 따라 정상적인 정권교체를 한적이 매우 적다는 것이 특징적이다. 해방후 3권 분립을 기본으로 한 권력구조를 채택하고 3권 중의 하나로서 行政을 운영하였으나 실제로는 3권 중 행정권 강화로, 권력자 위주의 통치가 이루어져 왔기 때문에 地方行政도 원칙없이 좌우되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 해방후부터 민주교육 및 민주주의와 불가분 관계에 있는 자본주의 경제체제와 개방체제를 선택하여 다음과 같은 行政理念을 구현하려 하였다.⁸⁾

(1) 合法性

19세기 후반 行政國家化하기 전의 자본주의가 도입되던 시절에 행정의 合法性이 논의되기 시작하였다. 해방 이후 계속 合法性의 중요성을 역설하고 교육을 해오고 있으나 현실은 잘 지켜지지 않고 있다.

(2) 能率性

19세기 후반 서구에서는 行政國家化되고 이에 따라 행정기능은 양·질적으로 변화 확대되어 행정부의 예산팽창이 요구되었다. 이에 정치·경제적으로 정부재정의 세입·세출운영에 있어 더 적은 세금과 더 많은 서비스를 요구하는 행정의 능률성을 새로운 이념으로 요청하게 되었다. 5.16후 제3·4공화국이 능률성을 목표로 행정기능 확대 및

7) V. M. Chkhikvadze (ed.), *The Soviet State & Law*, Moscow, Progress Publishers, 1969, pp. 160~163.; 張明奉, “북한 헌법상의 권력구조”, 崔鍾庫 外, 「북한의 법과 법이론」, 경남대학교 출판부, 1988, p. 123, 재인용.

8) 박동서, 「한국행정론」, 법문사, 1990, pp. 141~149.

정수액의 급신장도 보였지만 서비스에는 관심이 낮았다.

(3) 民主性

민주성은 民主主義 國家의 기본 이념으로 민주성의 구현을 이루기 위해서는 각개인의 참여 균형이 이루어져야 한다.

(4) 效果性 및 生産性

效果性的 정의는 다양하나 일반적으로 行政이 내건 목표의 달성도를 의미하며 따라서 행정 내부과정에서의 경제성을 의미하는 能率과 달리 외부관계에서의 개념규정이다. 효과성은 行政 또는 組織의 目標 달성도를 의미하며, 효과성과 거의 같은 의미로 이용되기 시작하고 있는 것이 生産性이란 용어이다.

Ⅲ. 南·北韓의 地方行政體制 比較分析

1. 北韓의 地方行政體制

1) 北韓 地方行政體制의 政策目標 變化推移

G. Almond에 따르면 소련을 비롯한 社會主義 國家들은 권위주의적 국가관료 체제를 구축함으로써 정치구조와 사회구조를 전문화·세분화 시켜가는 가운데서도 국민과 하위체계에 대한 획일적·능률적 통제를 강화해 왔다고 보고 있다.⁹⁾ 북한 역시 사회주의 국가로서 이러한 政治體制의 성향을 지니며 이의 하위체계로서 존재하는 地方行政體制 또한 집권적인 통제를 위주로 하게 될 것인 바, 다양한 정책적 목표들의 결합을 통하여 이를 추진하였던 것으로 보인다.

지방행정 시기별 특징을 A. F. Leemans의 목표들과 연결하여 보면 다음과 같다. 1953년 이후부터 1958년까지 농업협동화를 통하여 모든 생산수단의 사회화가 완수되어 농업협동화를 통한 사회주의적 經濟開發의 목표를 강조했다고 볼 수 있는 바 地方行政組織들이 중앙집권적 경제관리의 보조적 역할을 담당해 왔다는 것이 두드러진다. 1981년 9월에는 각급 지방행정단위에 經濟指導委員會가 신설되어 다시 한번 경제·사회개발의 목표가 강조되었다. 이러한 조치는 그동안 침체되었던 북한의 경제상황을 회복시키기 위함이며 강력한 능률행정체계의 보조를 통해서 경제발전의 목표실현에 대비한 것으로 보여 行政能

9) G. A. Almond & G. B. Powell, Jr., *Comparative Politics Today; A World View*, 2nd ed, Boston : Little, Brown & Company, 1980, p. 24.

率에 대한 강조도 부수적으로 확산되어 갔을 것이다라는 가정을 쉽게 도출할 수 있다.

그러나 민주주의와 지역자유성에 대한 목표는 표면적으로 지방의회가 구성되어 분권적 지방자치가 실시되고 있다는 인식을 주지만 실제로는 그것을 실현할만한 여건이 못되고 있음을 감안할 때 정책적 목표로서 사회주의체제와 부합되지 않는다.

북한의 지방행정 목표변화는 중앙집권적이고도 권위주의적인 통치구조의 구축과 연관되어 질 수 있는 統一性·劃一性·能率性 및 사회·경제측면의 강조로 되어있다. 이는 북한 뿐만 아니라 사회주의 체제하에 있는 국가들의 전반적인 추세라고 할 수 있다.¹⁰⁾

북한은 앞으로도 변화된 국제적 상황에 적응하기 위해서 제한된 형태지만 정치적 민주화를 사회주의 틀 속에서 추진할 것이고, 한편으로는 경제적인 자율성과 개혁·개방을 더욱 가속화할 것으로 추측된다. 이와 같은 북한의 地方行政體制에 관한 정책목표들이 실제적으로 어떻게 달성될 수 있었는가에 대한 것을 地方行政區域과 地方行政組織등의 변화과정을 통해 살펴보고자 한다.

2) 北韓의 地方行政과 政策目標의 制度的 表出樣態

가. 地方行政階層構造 및 區域改編來歷

地方行政區域은 북한의 地方行政階層構造 변경과 커다란 흐름의 맥을 같이 하면서 끊임없이 변화·개편되어 오고 있다. 초기에는 고도의 정치전략적인 의도가 강하게 풍겨지고 있으나 1970년대 후에는 단순한 선거관리나 行政能率의 측면에서 구역의 개편이 이루어진 것으로 보여진다.¹¹⁾

북한은 1946년 평양시를 승격시키는 것을 필두로 35차례에 걸친 지방행정구역의 개편 또는 조정을 단행하였다.¹²⁾ 이와 같이 북한이 빈번한 행정구역 개편을 추진한 것은 特定 政治戰略의 수행을 목적으로 구역개편이 계획됐으며 이를 위한 조정이 부수되어 따랐던 것이라고 볼 수 있다. 즉, 1952년의 3층제 구역개혁에 이어 1961년의 행정구역 대조정에 이어지는 1974년의 전면적인 행정구역 개편이 주된 구역개편이라 한다면 수십차례에 걸친 行政區域의 조정은 거대목표들을 수행하는 가운데 불합리한 점들을 개선해 나간 과정이라고 볼 수 있다. 이를 시기별로 보면 다음과 같다.

1948년 9월 인민민주주의 헌법에서 道-市·郡-面-里로 이어지는 4층제를 채택하여 기존의 전통적인 부락과 행정단위를 중심으로 공산주의 이데올로기의 확산과 세력기반을

10) 최봉수, "북한의 지방행정체계 구축과 정치전략적 특성", 「통일문제연구」, 제3권 제1호(통권 제9호), 국토통일원, 1991, p. 321.

11) 최봉수, 전계서, p. 324.

12) 이계단, 「북한국가기관론」, 대영문화사, 1992, p. 124

구축하였다. 6.25를 거치면서 전후복구를 위한 경제개발을 빌미로 강력한 중앙집권적 통치구조를 구축하고 효율적으로 복한 전역을 통제할 수 있는 전략이 필요하였다. 이 가장 핵심적 사업이 1952년 3층제(道-市·郡-里) 개편이다. 김일성은 1952년 12월 노동당 중앙위원회 제5차 전원회의에서 행정구역의 개편을 강조한 바 있는데 그 주요내용은 郡을 세분화하고 면을 폐지하며 里를 강화하는 것이었다.¹³⁾ 이 방침에는 행정능률의 제고라는 강력한 중앙집권 목표들이 표현되고 있다. 이러한 방침에 따라 1953년 郡과 里의 중간단위인 面을 없애는 지방행정개혁을 단행하였다. 이렇게 함으로써 郡이 里를 직접 감독하는 강력한 지방행정체제의 기반이 마련된 것이다. 4층제에서 3층제로 계층수를 줄인 개편은 지방행정 기능의 배분과 재정의 배분이 간단하고 명령체통이 짧을 뿐만 아니라 지방자치단체 수가 상대적으로 적기 때문에 행정능률을 고도화시킬 수 있다는 평가를 받고 있다.¹⁴⁾

상부의 지도를 하부에 더욱 접근시키는 효율적 지방행정체제를 기반으로 1953년부터 시작된 농업협동조직은 1958년 전국적으로 완성되어 이미 편성된 3,843개 里와 연관을 갖도록 하였다. 즉 행정구역상의 里단위에 협동농장이 1개소씩 조직되었다. 이 개혁의 결과는 말단단위로서의 里人民委員會의 기능과 역할에 변화를 초래하여 里人民委員會의 부담이 늘어나게 되었다. 이러한 시행착오가 계속되던 중 1961년 김일성은 발전하는 현실이 농촌경제에 대한 지도와 관리체계를 근본적으로 수정할 것을 요구한다고 강조하고 내각결정 제157호에 의거하여 郡단위 국가농업지도기관으로 郡農業協同組合經營委員會를 설치한다고 하였다. 이러한 배경은 “농촌과 같이 지역적으로 분산되어 있는 대상을 기업적 방법으로 지도하려면 반드시 지방마다 일정한 지역을 통일적 지도의 단위로 설정하고 그것을 거점으로 하여 해당지역안의 모든 대상을 직접 지도해야 기업적 지도를 효과적으로 실현할 수 있다”라는¹⁵⁾ 주장으로 뒷받침될 수 있다. 이러한 근거에서 볼 때 里는 너무 크기가 작고 道는 규모가 너무 크므로 郡이 사회주의 건설을 추진하기 위한 지역적 거점으로 설정된 것이다. 따라서 종래 里나 勞動者區의 인민위원회에서 관할하던 협동조합을 郡의 농업협동조합관리위원회가 보다 획일적·능률적으로 관리할 수 있게 되었고 이러한 관리와 지도를 위하여 대규모의 구역개편이 필요하여 전면적인 3.16 행정구역개혁이 이루어졌다.

이와 같이 郡의 기능이 강화되어 정치·경제의 기본적 관리구역으로 정착됨에 따라 里나 노동자구의 정치행정기능은 점차 유명무실해지고 하나의 생산활동단위로 되어 1972년

13) 김일성 선집, 제1권, 1967, p. 384.

14) A.F. Leemans, op. cit, p. 79.

15) 김승준, 「우리나라 농촌문제해결의 역사적 경험」, 사회과학출판사, 1988, p. 450~451.

이후 새로운 사회주의 헌법질서에 자연스럽게 적용될 수 있었다.

1972년 12월 2층제 區域改革(道-市·郡)에서는 里를 행정단위가 아닌 생산단위로만 간주하도록 2층제로 전환하여 더 강력한 一元的, 執權的 統制·管理體制를 구축할 수 있었다. 즉 2층제로의 구역개편과 구역의 광역화는 강력한 동원력과 높은 행정능률을 확보할 수 있는 것으로서 1952년 3층제 축소와 같은 경우에서와 일맥상통한다. 이는 郡이 당과 국가의 말단지도단위로서 북한 사회주의 경제건설에서 긍정적 역할을 한 것으로 보이나 郡을 거점으로 자급체제를 지향하는 정책으로 인해 생산의 규모와 경제성의 측면의 상대적으로 약화되었을 뿐 아니라¹⁶⁾ 기본생산부문을 구비하다보니 전문성과 효율성이 떨어질 수 밖에 없어 지방은 계속 낙후되는 요인이 되어 왔다. 이밖에 1974년에는 대남전략적인 측면에서 우위성 확보를 겨냥한 행정구역의 개편과 선거구와의 조정을 위한 地方行政區域의 개편이 보여지고 있다. 이상의 地方行政 區域에 관한 주요 개편상황을 요약하면 <표 1><표 2><표 3>과 같다.

<표 1> 北韓 地方行政 時代別 行政區域 變遷內容

解放以後	<ul style="list-style-type: none"> · 평양시의 특별시 승격(1946) · 경기도에 있던 연천군과 함북의 원산시 문천군·안변군을 분리 강원도로 통합(1946) · 평북의 강계군·자성군·후창군 초산군·회천군과 함남의 장진군 일부를 통합하여 자강도 신설(1949)
1950年代	<ul style="list-style-type: none"> · 평양특별시의 구제도 실시 · 강원도 실시 · 자강도 신설 · 3층제 地方行政區域體系로 개편(1952) · 양강도, 황해도를 황해남도과 황해북도 분할 및 개성시를 직할시로 승격(1954)
1960年代	<ul style="list-style-type: none"> · 함흥, 청진직할시 승격 (1960) 및 시격하(1966) · 전면적인 행정구역 개편(1961) · 각급 대의원 선거전 행정구역 개편(1967)
1970年代	<ul style="list-style-type: none"> · 청진직할시(재) 승격(1978) · 전면적인 행정구역 조정(1974)
1980年代	<ul style="list-style-type: none"> · 남포직할시 승격(1980) · 청진직할시의 (재) 청진시로 격하(1986)

資料：平和統一研究所編. 北韓概要, 1991, pp. 31-33.

16) Scalapino & Lee, *Communism in Korea*, Univ. of California, 1972, p.1227.

〈표 2〉 北韓 地方行政 行政區域 現況

〈1991. 7월 현재〉

구분 시·도별	시·군·구역			읍·리·동·노동자구		
	시	군	구역	읍	리·동	노동자구
계	23	148	39	148	4,236	237
평양특별시		4	18	4	385	5
남포직할시		1	5	1	98	
개성직할시	1	3		3	86	1
평안남도	5	14		14	420	36
평안북도	2	23	3	23	565	34
황해남도	1	19		19	442	7
황해북도	2	14		14	321	6
함경남도	3	15	6	15	599	36
함경북도	4	13	7	13	391	42
자강도	3	15		15	304	22
양강도	1	11		11	193	37
강원도	1	16		16	432	11

자료 : 한국지방자치연감, 창간호, 현대사회연구소, 1993, p. 271.

〈표 3〉 北韓 地方行政 行政區域 數

行政區域	數	合計
特別市	1	12
直轄市	2	
道	9	
市	23	210
郡	148	
區(區域)	39	
邑	148	4,621
面	(1952년 폐지)	
洞, 里	4,236	
勞動者區	237	
合計		4,843

나. 地方行政區域의 特性

北韓에서는 구역개편을 통해 행정조직을 강화하고자 하는 목적으로 해방 이후 빈번한 행정구역의 개편이 있어 왔으며 中央執權制의 강화, 김일성 우상화를 위한 지명개편, 남북한을 같은 수준으로 두기 위한다 그 특징이 있다.¹⁷⁾

17) 통일원, 「북한개요」, 1990, p. 31.

첫째, 階層制 축소에서와 같이 중앙집권적 권력강화를 위함과 동시에 지역적 특성을 고려한 행정력 강화를 위한 개편이다.

둘째, 통일시 반드시 거쳐야 하는 선행절차는 南北總選舉로서 선거구 문제가 중시된다. 북한은 해방됨과 동시에 제기될 이런 문제를 인식하고 남한과 같은 수의 행정구역을 갖기 위해 행정구역조정을 단행하였다. 예를 들어 1949년 평남과 함남의 일부를 분리시켜 자강도를 신설한데 이어 1954년 함북과 자강도의 일부를 합쳐 양강도를 신설하여 남한과 동수인 9個道로 편성하였다. 도시제도 역시 평양을 특별시로 하는 것을 비롯 새로운 제도를 도입하여 오늘날의 북한은 特別市(1), 直轄市(3), 一般市(18)로 구분되어 있다.

셋째, 공장, 광산, 어촌의 里 가운데 4백명 이상의 노동자가 거주하는 지역에는 새로운 사회주의적 행정단위로 지칭되는 勞動者區 신설 및 郡농업협동조합경영위원회의 설치등 경제관리 기구에 맞춘 地方行政區域으로 개편하였다.

넷째, 道나 直轄市가 81년 9월 이후 광역적 지방자치 기능을 담당하는 이외에도 공업적인 부문에서 직접적인 지도와 관리의 역할을 하여 서구 민주주의 국가의 道制와 상이한 성격을 지니고 있다.¹⁸⁾

다섯째, 정치적 이유에 의한 1천여곳의 지명변경은 고유어, 사람이름, 숫자 등이 대중을 이루며 사람이름에는 김일성 가계의 우상화와 충성심 유도, 체제우월성을 강조한 것이 많다. 이같은 지명변경은 統一論議가 활발히 진행되는 추세에 비추어 볼 때 남·북한의 정서적 이질감을 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다.

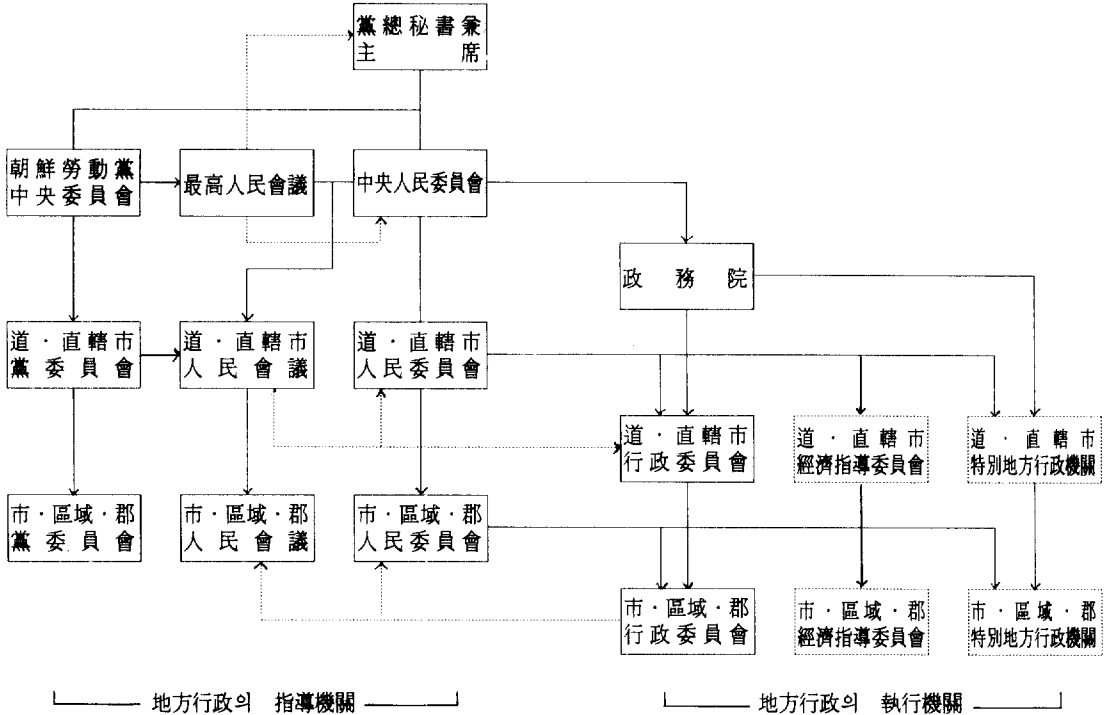
다. 地方行政組織

地方行政組織은 로동당의 정책을 민중과의 사이에서 전도·교량 역할을 하는 당의 전도체(belt)라고도 하는데¹⁹⁾ 이는 당기구가 수직적으로 연결된 地方行政이 당과 수령의 외곽기구로서 역할을 하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 헌법상으로는 지방자치제 형식을 취하고 있으며 자치제에서 가장 기본인 지방의회가 구성되고 그 의회가 地方主權의 역할을 하고 있는 것으로 되어 있다. 북한의 지방행정조직은 주권(의결)과 집행업무를 통합 또는 분리시키는 과정을 거치면서 오늘에 이르고 있는데²⁰⁾ 지방행정조직체제를 도식화하면 <그림 1>과 같다.

18) 최봉수, 전계서, p. 326.

19) 김운태, 북한 정권기관(행정기관)의 조직변천에 관한 연구, 「통일정책」, 제3권 제1호, 평화통일 연구소, 1977, p. 202.

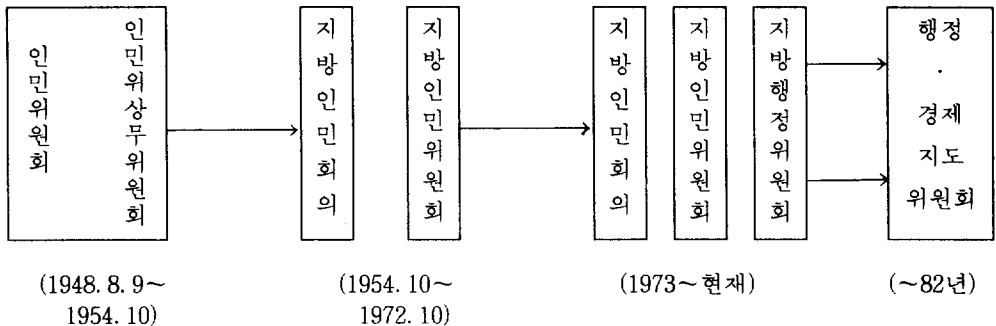
〈그림 1〉 북한의 지방행정조직체제



법례 : → 선거, --- 지도, [] 는 9.9전 개편시 신설된 기관임
 자료 : 북한연구소, 「북한총람」, 1983. p. 249

20) 지방행정조직의 성격은 다음과 같이 변화되었다.

- 통합형(의회·행정)
- 분리형(의회·행정)
- 이중분리형(의회·행정)



김남식, 북한의 지방인민회의, 「지방자치」, 1988. 10, 지방자치경영연구원, p. 51.

가)北韓 地方行政의 指導機關

ㄱ. 地方黨 委員會

北韓에서 모든 권력의 원천은 당이므로 노동당의 지방조직도 13개 道(3개 직할시) 黨委員會, 52개 市(36개 구역) 黨委員會, 294개 郡(146개 읍) 당위원회와 그 산하에 있는 초급당으로 구성되어 있으며²¹⁾ 해당 지방의 정치·경제 사업 등에 강력한 권한을 행사한다. 그리고 郡급과 동열로 취급되는 것으로써 특급 및 1급공장·기업소에 설치되어 있는 黨委員會가 있으며 郡단위 당 조직급 밑에 당의 기층조직이 있어 만능의 지도 및 통제적 기능을 발휘하고 있다.

ㄴ. 地方人民會議

북한에서 형식상 최고 주권기관은 최고인민회의이며 지방인민회의는 중앙의 최고인민회의와 대비되는 地方主權機關의 지위를 갖는다. 북한 헌법상 지방주권기관이란 해당 지방주민들의 의사를 실현하는 지방자치기관이며 黨政策과 상급주권기관 및 행정기관의 결정·지시를 집행하고, 지도를 지방적 창발성에 의거하여 해당지방에서 구체적으로 실현하는 거점이 된다고 한다.²²⁾ 지방인민회의는 道(直轄市)·市(區域)·郡단위에만 구성되고 里單位에서는 구성되어 있지 않다. 대의원 선거는 일정한 인구비례에 의하여 선출하는 것이 아니고 최고인민회의 상설위원회가 결정하는 대의원 선출 비례에 의거하여 선출되는 대의원들로 구성되고 있다. 대의원 선거는 지방자치제를 운영한다는 대외적 과시일 뿐 실제로는 모든 선거가 그러하듯 100% 투표에 100% 찬성으로 이루어지고 있다. 또한 매 선거구마다 한 사람밖에 못나오는 단일 입후보제를 실시하고 있고, 투표방법에서도 단일투표제로 반대자가 반대의사를 표시할 수 없게 하는 투표방법을 이용하고 있어 실질적으로 중앙의 대행기관에 불과하다.

ㄷ. 地方人民委員會

정권초기에 주권기관인 행정집행기관으로 존재하였으나 1954년 지방주권기관 구성법이 채택되어 주권활동은 地方人民會議에 이관되고 행정집행기관으로서만 기능을 수행해 왔다. 그러던 중 1972년 헌법개정으로 지방의 국가행정집행기관에서 해당인민회의 휴회 중에 지방주권기관으로 탈바꿈하였다. 현행 헌법상 주요기능은 해당 지방의 핵심인사들로 구성되어 그 지방의 전반적인 사업의 지도기관으로서의 기능을 담당하고 있다.

이렇게 막강한 지방권력을 지니고 있는 地方人民委員會는 자기사업에 대하여 상급인민위원회 앞에 책임을 지게 되어있으므로 중앙인민회의의 통제와 감독을 받는 從屬機關에 불과하

21) 이병렬, "북한의 지방행정체제에 관한 연구", 전주대학교 통일문제 연구소편, 「통일논총」, 창간호, 1984, p. 111.

22) 강구진, "북한사회주의 헌법 연구", 「통일정책」, 제3권 제2호, 1977, p. 193.

다. 지방인민위원회의 권한은 신헌법에서 더욱 확대·강화되었다고 할 수 있는 바 인민회의의 소집, 인민회의의 대의원 선거를 위한 사업, 인민회의의 대의원들과의 사업, 해당인민회의와 상급 인민회의의 결정·집행을 위한 대책, 해당 행정위원회 사업을 지도, 해당 지역안의 국가기관 기업소 및 사회협동단체들의 사업지도, 행정위원회와 하급 인민위원회, 행정위원회의 그릇된 결정지시에 대한 폐지 또는 집행정지의 권한을 갖고 있다.²³⁾ 특히 지방인민위원회의의 가장 중추적 기능인 군인민위원회의의 직제를 보면 제1부위원장은 里人民委員會를 감독하며 군내의 인력수급과 노동행정을 관장하고 있다. 제2부위원장은 군내의 상업, 양곡수매와 양정까지를 관장하며, 제3부위원장은 토지·임야·도로 등을 관장하며, 제4부위원장은 교육·문화·보건·위생등을 관장하고, 제5부위원장은 무임소직으로서 재일동포가 맡고 있다. 이렇게 부위원장의 업무가 대부분 경제분야와 관계되는 것으로 보아 북한의 행정기구들이 경제관리기구로의 역할에 중점을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 1990년에는 도(직할시)급 지방인민위원회 위원장들은 전원 중앙인민위원회 위원으로 임명됨으로서 지방정권기관의 중요성이 제고되는 한편, 중앙과 지방 간의 일원적·유기적 체제가 완성되었다.²⁴⁾

나) 北韓 地方行政의 執行機關

ㄱ. 普通地方行政機關

○ 行政·經濟指導委員會

이 기관은 종래 존속해 오던 地方行政委員會를 1982년 행정·경제위원회로 바꾼 기관이다. 종전의 地方行政委員會는 1972년 신헌법에 의해 신설되었는데 행정적 집행기관으로 중앙의 정무원에 대비되었던 기관이다. 이 기관은 인민회의 및 위원회에 대하여 책임을 지며 상급 행정위원회와 정무원 그리고 해당 인민위원회의 지도를 받도록 되어 2중·3중의 업무감독과 통제를 받아왔다. 그러다가 행정위원회가 폐지되면서 종래 행정의 실무적 권한만을 이어받고 行政·經濟指導委員會로 바뀌었다.

이렇게 기구가 바뀐 것은 80년대 이후 경제적 활성화를 기하기 위한 일환으로 나온 주민 노동력 동원을 위한 행정동원의 한 방편으로 볼 수 있다. 이를 뒷받침해준 81년 10월 14일자 “勞動新聞” 사설을 보면 행정·경제지도위원회에 관하여 “이 공업지도 체계는 중앙의 유일적 지도 밑에 지방내의 공업과 건설 전반을 틀어 쥐고 관리·운영해 나가는 지도체계”임을 강조한 바 있다. 그 일환으로 정무원에서 관장하던 업무를 대폭 이양하고 또한 종래 중앙기업소와 시·군 행정위원회에서 관장하던 지방공업을 효과적으로 결합시키

23) 북한사회주의 헌법, 제9장 제125조

24) 유길재, “조선노동당과 북한의 당정관계”, 『북한연구』, 1991. 가을, p. 104.

는 새로운 經濟管理 體制로의 전환을 꾀하였다. 이는 행정·경제지도위원회로 하여금 공업관리 권한과 책임을 수행케 함으로서 중앙계획 경제운영 방식을 지방으로 이관시켜 생산증대와 효율화를 기해보자는 뜻으로 풀이된다. 이 위원회의 주요사항은 지방내 공장에 기업경제 계획의 세부방침 마련, 기업소에 대한 기업관리와 생산지도, 기업소들에 대한 기업적 지도 및 기술지도·자재보강, 기업소 실태파악 등이다.²⁵⁾

○ 特殊地方行政機關

北韓은 行政區域을 경제구조에 맞추어 여러차례 변경하였으며²⁶⁾ 행정조직도 수차례 걸쳐 개편하였다. 그럼에도 경제부문이 계속 부진하고 특히 경제활동을 직접 조직·관리하는 지방행정의 經濟管理部門에 문제점이 노출되자 시정조치로 경제부문을 중앙관계부서가 직접관장하여 전담하는 특별지방행정조직을 운영하게 된 것이다.²⁷⁾

• 道·農村經理委員會/市·郡協同農場經營委員會

1961년 김일성이 평남 순천군 현지도에서 '새로운 농업지도 체제를 확립하라'고 지시한데서 만들어진 지방조직으로 농업부문의 관리운영과 市(區域)郡協同農場經營委員會 등의 지도업무를 맡고 있다.

• 道·農村經理委員會/市·郡協同農場經營委員會

도와 市·郡行政委員會와 동급으로 조직된 특별지방행정기관이다.

2. 南韓의 地方行政體制

대한민국 정부 수립후 地方行政制度의 정립에는 많은 우여곡절이 있었다. 정부수립후의 지방행정제도의 흐름을 몇 단계로 나누느냐에 관하여는 여러 견해가 있을 수 있으나 여기에서는 1961년과 1988년을 분기점으로 그 이전과 그 이후로 나누어 고찰하기로 한다. 왜냐하면 5.16 이전 즉 第1, 2共和國 시대에는 지방자치제의 채택을 둘러싸고 진통을 겪었던 말하자면 지방행정제도의 민주화를 지향하면서 시행착오를 겪었는데 비하여, 5.16 이후는 경제개발을 집념적으로 추구하면서 능률적인 地域開發에 중점을 두는 지방행정의 능률화의 지향으로 일관해 온 시기였고, 1988년 전문개정 지방자치법의 시행은 그 이전의 中央執權的 行政運營의 시기와는 달리 주민참여적인 지방행정을 재생시켜 지방행정에서 능률화와 민주화를 조화시킴은 시기라고 볼 수 있기 때문이다.²⁸⁾

25) 홍승원, 「북한의 지방행정 어떻게 되어 있나」, 「향군」, 1991, pp.198~211.
 26) 김태서, 「북한의 지방행정조직에 관한 연구」, 「통일정책」, 제3권 제1호, 평화통일연구소, 1977, pp.241~243.
 27) 윤익균, 「북한행정체계에 관한 연구」, 동국대학교 대학원 박사학위 논문, 1977, p.46.
 28) 崔昌浩, 「地方自治制度論」, 三英社, 1988, pp.121~122.

1) 地方行政體制的 時代別 政策目標 變化推移

1950년대 이승만정부하에서는 國家建設에 주력하여 지방자치가 시기상조였으나 이승만의 개인적인 정치기반의 확보라는 필요성에 의해 지방의회가 구성되었고 이로 인해 지방자치의 본래 목표를 상실한 채 자유당의 정권유지의 도구로서 완전히 중앙정치에 종속되는 현상을 초래하였다.²⁹⁾ 즉 민주주의 경험이 전혀 없는데다 中央政治마저 상계를 벗어나 지방자치가 항상 중앙정치에 소용돌이에 휩싸이게 되었다. 한국의 지방자치는 시행여건이 구비되지 못한 전시의 상황속에 시작되어 地域發展을 위한 국민적 요구가 아닌 정권유지를 위한 정치적 요구에서 출발하였다. 따라서 이 시기의 정책목표를 A. F. Leemans의 목표들과 연결시켜 보면 국민형성을 위한 정치적 통일성의 확보와 지방자치 실시로 인한 지역자유성의 보장으로 분류할 수 있을 것이다. 1960년에 수립된 第2共和國은 地方行政 民主化를 대폭 시도하였다. 시·읍·면의 원전자치화를 통하여 민주이념의 실현과 地域自由性を 보장하고 도지사를 국가에서 임명하여 경제개발의 능률화를 기하려고 노력하였으나 5개월간의 단임에 그쳤다.

5.16후에는 地方行政에 관한 새로운 방향정립이 시도되었다. 第3共和國에서는 쿠데타로 인한 정권의 정통성 빈곤을 보완하기 위해 조국근대화와 경제건설을 국가목표로 상정하고 산업화 정책을 적극 추진하였다. 이 시기는 합리적 경제계획하에 사회·경제 개발에 중점이 두어졌다. 第4共和國의 정책은 제3공화국의 정책과 일맥상통하여 조국의 근대화, 남북통일, 국가안보, 기술관료를 주축으로 한 산업화 추진으로 더욱 중앙집권화되어 사회경제개발, 행정의 능률성, 정치적 통일성에 주안점을 두었다. 第3, 第4共和國 정부의 효율적인 산업화 정책으로 경제는 크게 성장하였으며 이에 따라 국민의 생활수준도 전반적으로 향상되었다. 그러나 산업화로 인한 급격한 都市化와 인구의 도시집중으로 인하여 주민의 생활환경의 질은 점차 저하되어 갔으며 부의 불균등 배분으로 계층간의 격차와 갈등도 갈수록 심화되어 왔다.

第5共和國은 작은 정부 지향으로 감축관리를 실시하는 등 행정의 능률성, 사회경제개발에 치중하였다. 第6共和國은 6.29선언 이후 정치·행정체제는 타협적이거나 民主主義 理念의 실현과 지방자치 실시로 地域自由性是 점진적으로 정착되어 왔다고 하겠다. 이에 따라 국민은 산업화나 경제성장에 만족하기 보다 사회변동이 초래한 문제점에 대한 다양한 해결을 요구하게 될 것이다. 이와 같이 다원화된 국민의 요구를 일방통행적이고 하향적인 행정방식으로 해결하기는 점점 어려워지고 있으며, 그 대신 주민의 자발적 협력과 참여동기에 의거한 아래로 부터의 해결책을 강구해 가야할 필요성이 점점 증대하고 있다.

29) 孫鳳淑, 「韓國地方自治研究」, 三英社, 1991, p. 23.

地方自治 실시는 위와 같은 사회변동에 의한 시대적 요청에 부응하는 과제인 동시에 한국의 민주화와 정치발전이라는 측면에서도 매우 중요한 과제로 부각되고 있다.

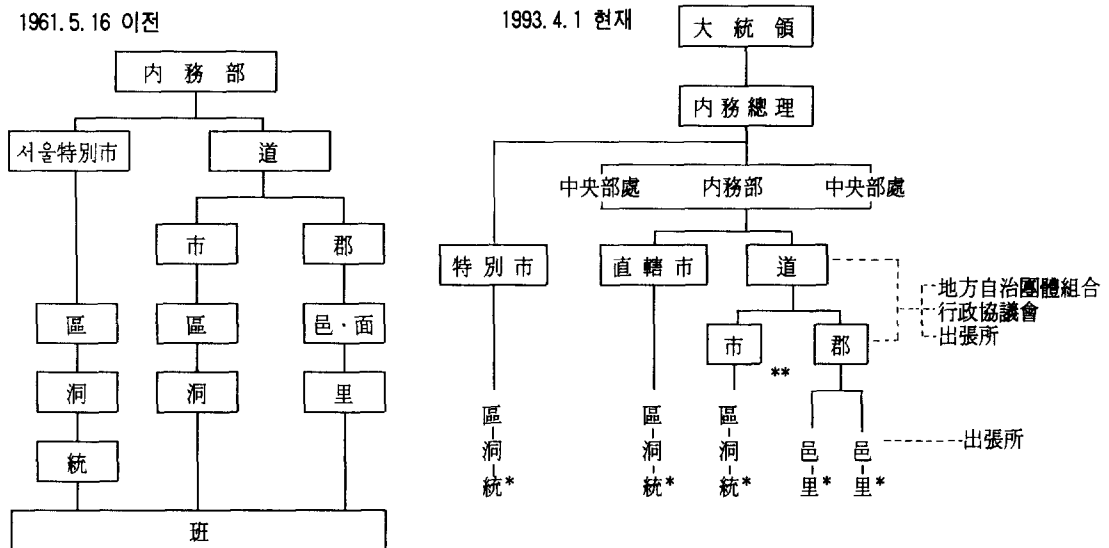
2) 地方行政階層構造 및 地方行政區域

가. 地方行政階層構造

1949년 7.4. 지방자치법 제2조 제1항에서는 地方自治團體의 종류를 道·서울特別市와 市·邑·面의 5종으로 규정하였고 道와 서울특별시는 정부의 직할하에 두고 市·邑·面은 道の 관할구역내에 두도록 규정(지방자치법 제2조 제2항)함으로써 2층의 지방행정계층구조를 형성하였다. 1961년 지방자치에 관한 臨時措置法에서는 市·邑·面自治制를 市·郡自治制로 바꾸었으며 1963년 直轄市가 道와 동격의 자치단체로 되었다.

현재 우리나라 지방행정계층구조는 道에 있어서는 2층제이고 서울특별시와 부산시는 단층제이다. 중간자치단체는 특별시와 직할시 및 道の 3종류가 있고 기초자치단체는 市와 郡의 2종류가 있어 모두 5종류의 자치단체가 있는 셈이다.³⁰⁾ 현재의 지방행정계층은 특별시 및 직할시의 경우 3계층, 인구 50만 이상의 대도시는 4계층, 市와 郡은 3계층 등 다수의 계층으로 되어 있어 행정절차의 번잡으로 신속한 행정이 이루어지지 못하고 행정능률이 저하되는 폐단이 있다. 상기에서 서술한 내용을 도식화하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 지방행정계층구조 비교



註：□：地方自治團體，*：單純基礎區域單位，**：市の區는 人口50萬以上の 大都市에 依함. 자료：한국지방행정사, p.91.

30) 한국지방행정연구원, 「2000년을 향한 지방행정좌표」, 1986, p.208.

나. 地方行政區域改編

한반도에서의 行政區域은 해방을 기점으로 南·北韓이 각기 다르게 조정되어 왔다. 1945년 해방후에는 미군정법령 제21호에 의하여 일제하의 조선총독부 지방관 관제, 道制, 府制, 읍면제 및 동시행구칙등 지방행정에 관한 모든 법령이 계속 효력을 가지게 되어 行政區域도 일제시대의 것을 그대로 계승하였다.³¹⁾

그러나 38선으로 인한 조정과 국토와 구역의 합리적 발전을 촉진하기 위한 조치에서 약간의 개편이 이루어졌는데 그 내용은 서울시를 경기도 관할에서 분리하여 도와 동등한 지위로 승격시키고 서울특별시로 개칭하는 동시에 8개의 區를 설치·관할구역으로 하는 것과 제주도를 전라남도의 관할에서 분리하여 道로 승격시키고 북제주군과 남제주군을 설치하여 그 관할 구역으로 하는것, 府 승격(청주읍, 춘천읍, 이리읍이 府로 승격하는 동시에 청주군을 청원군으로, 춘천군을 춘성군으로 개칭) 등이다. 군정 3년간의 변천을 거쳐 1948년 8월 15일 당시 지방행정구역 현황은 1特別市, 9道, 133郡, 1島, 14府, 73邑, 1,456面이었다.

대한민국 정부수립 당시의 우리나라 地方行政은 1910년 勅令 제354호 조선총독부 지방관 관제 등에 법적 기초를 두고 있었던 까닭으로 이를 대체하기 위하여 제정된 것이 1948년 11월 17일 법률 제8호로 공포된 지방행정에 관한 임시조치법이다. 이 臨時措置法의 공포 당시 행정구역은 1948년 8월 15일 당시의 행정구역을 그대로 유지하고 있었고, 동법에 의한 지방행정구역은 대통령령으로 정하도록 하였다. 1948년 11월 18일 대통령령 제34호에 의하면 “시·도의 위치, 관할구역과 읍·부·군·도서의 명칭 및 관할구역은 1948년 8월 15일 현재에 의한다”고 되어 있다. 지방행정에 관한 臨時措置法과 이에 따른 대통령령 제34호의 시행으로 일제 시대에 제정된 지방행정에 관한 각종 칙령, 총령, 제령과 미군정 법령, 과도정부의 법률등은 자연 소멸되었다. 그런데 지방행정 임시조치법의 유효기간은 6개월간으로 1949년 5월 17일까지였으나 地方自治法은 예정보다 늦은 1949년 8월 15일부터 시행되어 서울시가 특별시, 府가 市로, 울릉도가 울릉군으로 변경된 외에는 임시조치법에 의한 행정구역을 그대로 계승하였다.³²⁾ 지방자치법을 제정할 때만 하더라도 행정구역에 관한 관심은 크지 못하였다. 그후 10여년간은 몇개의 읍을 시로 승격시키는 외에는 지방행정의 구역에 관하여 개편도 단행되지 아니하고 큰 문제로 지적되지도 아니하였다. 그 결과 지방자치법 시행당시 1特別市, 9道, 134郡, 75邑, 1,448面이 있었고, 134郡을 제외한 나머지 행정계층은 지방자치단체였다.

31) 박종귀, 「지방자치의 실제」, 경남출판사, 1987, p. 53.

32) 내무부·한국지방행정연구원, 「한국지방행정사(상권)」, 1987, p. 134.

1960年代 4.19 革命으로 정권을 잡은 민주당은 地方自治法の 5차 改定을 통하여 지방자치제도의 광범위한 改定을 시행하였다. 邑·面制의 폐지 및 郡자치제의 실시, 서울특별시 行정에 관한 특별조치법 제정 등이다. 1961년의 ‘地方自治에 관한 臨時措置法’은 읍·면 자치를 폐지하고 읍·면을 郡의 행정구역으로 하는 동시 국가의 행정기관으로서의 성격과 자치단체인 道의 행정구역의 성격을 지니고 있던 郡을 기초자치단체로 만들었다.³³⁾ 읍·면 자치제는 초대의회 구성 이후 여러가지 결점이 지적되어,³⁴⁾ 5.16이후 지방자치 이념이 민주성에서 능률성으로 바뀐에 따라 “地方行政의 能率化”라는 기본 이념에 입각하여 기초자치단체의 규모가 읍면단위에서 郡 단위로 확대되었다. 1963년 1월1일 시행하게 된 “부산시 정부직할에 관한 법률”은 부산시를 경상남도의 관할하에서 제외하여 중앙정부의 직할로 함으로써 道와 동격의 地方自治團體로서의 법적 지위를 부여했다.

1970年代에는 수도권 인구집중으로 인한 빈번한 구역조정과 인구 2만 미만의 면일지라도 郡청소재지 面의 畵승격이 이루어졌으며 市·郡·邑·面의 구역변경의 근거가 대통령령으로 된 점이 특징적이라할 수 있다.

1980年代에는 가장 많은 行政區域의 조정이 있었던 바 이는 주민생활권역과 행정구역간의 불일치, 새로운 지방시대의 도래에 기인한다. 1980년대 행정구역 개편 基本原則은³⁵⁾ 인구 5만 이상 규모가 큰 邑과 道直轄出張所 지역의 畵승격, 농촌지역의 균형있는 발전과 자율적인 성장으로 지방정주생활권 형성과 대도시 인구집중 방지를 위해 지방소도읍(인구 2만 이상 面 또는 郡청소재지 面)의 畵 승격, 대도시 지역주민의 편익증진과 行政能率 향상을 위해 區 증설, 국토개발로 생활권과 행정권이 달라진 지역 및 주민생활 불편지역에 대한 경계조정, 농어촌지역의 집단취락 지구와 산맥등으로 분리된 독립생활권 지역의 面 설치, 인구 100만 이상을 초과하는 대구·인천·광주를 정부직할시로 하여 대도시 행정 발전을 기하였다. 고도의 경제성장에 따라 주민들의 생활권역이 확대되고 산업·경제 권역이 대폭 변동함에 따라 행정구역의 개편이 자주 있어 왔고 특히 전국적인 경제권역의 설정과 국토개발의 추진에 따라 道 규모의 개편이 자주 논의되어 왔었다. 최근에는 郡 규모의 과대성에 대한 논의와 더불어 지방의회의 구성을 통한 地方自治의 실시를

33) 읍·면 자치제의 결함인 재정능력의 결여를 극복하기 위해 郡을 지방자치단체로 함으로써 지방행정의 종합화와 간소화를 꾀하였다. 郡자치제는 소구역인 읍·면으로서는 불가능한 지역개발을 하여 국가발전의 기틀을 잡을 수 있었다. 노유희, 郡자치제의 공과, 지방행정, 대한지방행정학회, 1963. 10, p. 18. 최창호, 지방자치제론, 삼영사, 1988, p. 173. 재인용.

34) 주민복지를 위한 시설이나 사업과 같은 자체사무의 처리능력이 없어 지방자치단체로서의 능력이 없다는 점과 읍·면의 불충분한 재정능력 및 읍·면장, 읍·면의원 선거를 둘러싸고 혈연적·지역적 대립과 갈등이 격심하여 민심의 분열을 조장한다는 점 등이다.

김보현·김용래, 지방행정의 이론과 실제, 법문사, 1982, pp. 222~223.

35) 내무부. 한국지방행정연구원, 「한국지방행정사 (1948~1986)」 상권, 1987, p. 154.

예정한 行政區域 개편이 논의·검토되고 있다.

이상의 1949년 부터 1992년까지 행정구역의 변천과정을 정리하면 <표 5>, <표 6>, <표 7>과 같다.

<표 5> 南韓 地方行政의 時代別 行政區域의 變遷內容

區分	特別市	直轄市	道	市	郡	區	邑	面	洞
1949	1		9	19	134	9	75	1448	
53	1		9	19	135	9	75	1448	
54	1		9	18	140	9	78	1448	
55	1		9	24	140	9	73	1436	
56	1		9	26	140	9	70	1426	
57	1		9	26	140	15	80	1412	
60	1		9	26	140	15	85	1407	
62	1		9	27	140	15	83	1405	
63	1	1	9	30	139	20	91	1382	
68	1	1	9	30	139	24	91	1382	
69	1	1	9	30	140	24	91	1382	
73	1	1	9	33	138	28	122	1349	
74	1	1	9	33	138	28	122	1448	
75	1	1	9	33	138	30	122	1346	
77	1	1	9	33	138	33	122	1344	
78	1	1	9	34	138	34	120	1291	
79	1	1	9	34	138	36	173	1256	
80	1	1	9	38	139	41	204	1253	
81	1	3	9	46	139	41	188	1266	
83	1	3	9	46	139	42	187	1255	
85	1	3	9	46	139	44	200	1274	
86	1	4	9	57	139	44	290	1274	1930
87	1	4	9	57	139	44	189	1265	1932
88	1	4	9	56	138	58	189	1260	2059
89	1	5	9	67	137	67	179	1260	2104
90	1	5	9	67	137	67	179	1260	2104
91	1	5	9	67	137	69	180	1261	2120
92	1	5	9	68	136	70	178	1257	2182

자료 : 내무부, 「지방행정발달사」 (서울 : 동부, 1979), p. 19.

내무부, 「내무행정백서」 (서울 : 동부, 1980-1990) 참조 재구성.

<표 6> 南韓 地方行政의 行政區域 數

行政區域	數	合計
特別市	1	15
直轄市	5	
道	9	
市	68	274
郡	136	
區	70	
邑	178	3,617
面	1,257	
洞	2,182	

〈표 7〉 南韓 地方行政 行政區域 現況

(1992. 3. 1. 현재)

구분 시 도별	시·군·구				읍·면·동				리·통			반			출장소			
	계	시	군	구	계	읍	면	동	계	군의리	시의통	계	도시	농촌	계	시도	시군구	읍면
총 계	274	68	136	70	3,617	178	1,257	2,182	85,654	34,786	50,868	414,576	300,818	113,758	166	4	25	137
서울	22			22	506			506	15,469		15,469	118,120	118,120					
지방계	252	68	136	48	3,111	178	1,257	1,676	70,185	34,786	35,399	296,456	182,698	113,758	166	4	5	137
부산	12			12	225			225	6,468		6,468	33,468	33,468		1		1	
대구	7			7	141			141	3,456		3,456	18,927	18,927		2		2	
인천	6			6	111			111	3,392		3,392	17,863	17,863		4		4	
광주	4			4	83			83	1,972		1,972	8,858	8,858		9		9	
대전	5			5	78			78	1,867		1,867	8,785	8,785					
경기	43	19	17	7	439	25	153	261	9,972	4,207	5,765	46,767	32,060	14,707	11	1	3	7
강원	22	7	15		228	22	97	109	3,612	2,124	1,488	17,895	7,986	9,909	40	1		39
충북	13	3	10		161	10	93	58	4,049	2,654	1,395	15,104	6,520	8,584	8	1	2	5
충남	20	5	15		206	21	148	37	4,744	4,236	508	19,468	2,753	16,715	5	1		4
전북	21	6	13	2	267	12	147	108	6,797	4,954	1,843	19,743	8,395	11,348	5			5
전남	27	6	21		325	29	200	96	7,640	6,310	1,330	22,190	5,913	16,277	33			33
경북	34	10	24		380	32	215	133	7,104	5,190	1,914	32,844	10,070	22,774	21		4	21
경남	34	10	19	5	424	20	199	205	8,468	4,939	3,529	30,528	18,716	11,812	20			16
제주	4	2	2		43	7	5	31	644	172	472	4,016	2,384	1,632	7			7

자료 : 「한국 지방자치연감」, 창간호, 현대사회연구소, 1993, p. 263.

南韓에서의 行政區域 조정은 다음과 같은 특징이 있는 것을 볼 수 있다.³⁶⁾

첫째, 1980년대에 와서 빈번히 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 이것은 사회구조의 변화와 관계가 있는 것으로서 1960년대와 1970년대의 경제발전과정에서 있었던 투입이 결과로서 나타난 생활환경의 변화에 따른 것으로 보인다.

둘째, 地方行政制度의 변화에 부응하는 개편이 있어 왔다. 과거에 제정 및 개정되었던 지방행정에 관한 臨時措置法, 地方自治法, 地方自治에 관한 임시조치법에서 규정한 지방제도과 관련한 행정구역의 개편이 1950년대와 1960년대에 활발히 행하여져 왔는데 예를 들면 읍면자치체가 폐지되고 군이 기초적 지방자치단체로 등장한 것이다.

셋째, 國家의 전반적인 인구증가, 수도권내의 인구집중으로 인한 생활환경의 변화에

36) 김병국, 「통일에 대비한 남북한 행정구역 조정방안 연구」, 「북한·통일 연구논문집 : (I) 정치분야」, 국통조 90-12-90, 1990, pp. 69~70.

부응하는 개편이 있어 왔다. 특히 1970년대와 1980년대의 개편이 이를 증명해주고 있다. 예를 들면 인구 100만 이상 도시의 직할시 승격이라든지 읍의 시 승격 및 면의 읍 승격이 유난히 이 시기에 많이 있었던 것을 볼 수 있다.

다. 地方行政組織

1949년 7월 4일 제정·공포된 地方自治法에 의하여 모든 地方自治團體의 정부조직형태를 의결기관인 議會와 執行機關인 단체장이 분립하는 機關對立型을 정하여 오늘에 이르고 있다.³⁷⁾ 기관대립형에 있어서 의결기관인 지방의회의 구성은 지역대표제로 오늘까지 일관해 오고 있으나 집행기관인 단체장의 선임방법은 지방자치법의 계속되는 개정과 더불어 間選, 直選, 任命의 여러방법이 적용되었다.

가) 地方行政의 執行機關

지방행정의 집행기관으로 普通地方行政組織과 特別地方行政組織이 있는데 1948년 1월 17일 법률 제8호로 “地方行政에 관한 臨時措置法”을 제정하여 지방행정조직을 규정하였으며 그후 1949년 7월 4일 제정·공포된 지방자치법에서는 團體長에게 국가 행정사무를 위임하여 행한다고 규정함으로써 地方自治團體에서는 별도의 지방행정조직을 설치하지 않았다.

ㄱ. 普通地方行政組織

우리나라에서는 국가행정을 수행하기 위한 普通地方行政組織을 따로 설치하지 아니하고 지방자치단체장인 서울특별시장, 직할시장, 도지사 및 시장·군수와 구청장·읍장·면장에게 위임하여 행한다.³⁸⁾ 따라서 이들은 地方自治團體의 執行機關의 지위와 국가의 普通地方行政機關의 지위를 아울러 가진다. 이는 지방적 사무는 지방자치단체에 위임하고 국가의 지방행정기관은 가능하면 설치하지 않는다는 지방자치의 취지에 부응하기 위한 것이다.

이들 普通地方行政組織은 주무부장관의 지휘·감독을 받는데 서울특별시장·직할시장·도지사에 대하여는 주무부장관이 시장·군수에 대하여는 제1차로 도지사가 제2차로 주무부장관이 지휘·감독을 하며 서울특별시장, 직할시장, 도지사의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 할 때에는 주무부장관이, 시장·군수의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 할 때에는 도지사가 그것을 취소 또는 정지시킬 수 있다.³⁹⁾

ㄴ. 特別地方行政組織

정부조직법 제3조는 “中央行政機關은 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히

37) 최창호, 전계서, 1988, p. 486.

38) 지방자치법 제102조, 지방자치에 관한 임시조치법 제4조 제3항.

39) 지방자치법 제8조 전문

법률로 정한 경우를 제외하고는 大統領이 정하는 바에 의하여 지방행정조직을 둘 수 있다”라고 규정되어 있다. 特別地方行政組織은 중앙행정조직에 소속되어 그 소관사무만을 관장하는 지방행정조직을 말한다. 따라서 특별지방행정조직은 특정한 중앙행정기관에 소속하여 그 관할구역내에서 시행되는 특수적·전문적 부문의 국가행정사무를 처리하며 특정한 중앙행정기관의 독점적 지휘·감독을 받는다.

特別地方行政組織의 예로서 지방보훈청-보훈지청, 전매지청-전매청, 지방국세청-세무서, 세관-출장소-감시서, 지방병무청-병무지청, 지방국토관리청, 지방해운항만청, 체신청-우편국 등이 있다.

나) 地方行政의 議決機關：地方議會

지방의회는 주민의 代表機關으로서 지방자치단체의 議決機關이며 지방자치단체의 중요한 사항에 대한 意思決定機關이다.⁴⁰⁾ 일반적으로 지방의회의 권한은 지방자치단체의 의사결정에 관한 권한, 執行機關을 견제·감시하는 권한, 의회의 의사를 표명하는 권한, 의회의 조직 및 운영에 관한 자율적 권한을 행사할 수 있다. 議員의 임기는 4년이며 의회출석권, 발언권, 제안제출권, 동의제출권, 표결권, 임시회소집요구권, 회의의 재개요구권 등의 권한을 행사할 수 있다. 또한 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회와 의회의 사무국을 둘 수 있다.

3. 南·北韓 地方行政體制의 評價

1) 北韓 地方行政體制의 強點

가. 社會主義 革命建設過程에서 地方行政이 實踐道具로서 役割遂行

地方行政 階層이 道-市·郡-面-里의 4층제에서 부터 道-市·郡-里의 3층제 그리고 道-市·郡의 2층제로 변화된 것에서 알 수 있듯이, 지방행정조직도 郡 人民委員會로부터 郡 農業協同組合經營委員會의 형태에 이르기까지 다양하게 자기수정을 거듭하였다. 이는 사회주의 공산주의 혁명건설과정에 지방행정이 실천도구로서 역할을 하여 중앙의 지시 및 정책 하달에 신속성과 정확성을 기하기 위함이며 지방행정조직 및 지방행정구역들이 항상 그 사회건설의 요구에 맞게 전면적으로 개편될 수 있음을 시사하는 것이다.

나. 指導의 專門性和 細部性

道農村經理委員會는 농업부문만을 분리시켜 만든 기구며 경제지도위원회는 일반행정과 별도로 조직되어 있는 등 북한의 地方行政은 기능적으로 분리되어 이를 전달하는 기관들이

40) 林敬鎬, 「地方議會論」, 大永文化社, 1991, p. 141.

설치되어 있기 때문에 지도의 전문성과 세부성을 기할 수 있다. 당간부가 직접 현지 지도를 통해서 노동자 및 농민과 함께 노동하면서 정책결정하는 방법을 취함으로써 당과 인민의 단결을 강조하고 관료주의의 형식주의를 극복하고 북한식 지방자치를 구현하려 노력하고 있다.

다. 住民에 대한 統制 容易

북한은 새로운 인간형을 창출하기 위한 再社會化에 적극 관여하고 있다. 즉 계층별로 조직된 조선직업총연맹, 조선노동근로자동맹, 조선대학예술통동맹, 조선기자동맹과 연령, 성별로 조직된 조선민주여성동맹, 조선사회주의 노동청년동맹, 조선소년단등의 두가지로 크게 분류되는데 대부분 주민들이 이 조직에 가입되어 있다.⁴¹⁾ 모든 주민이 1개 이상의 단체에 가입하여야 하는 조직사회임으로 주민에 대한 지도 및 통제가 매우 용이하며 체제의 閉鎖性이 이를 더욱 원활하게 하고 있다.

라. 大衆動員으로서 地方政府

북한이 大衆動員體制이고 대중동원이 북한사회주의 건설에 중요한 역할을 한다면 중앙에서 대중에 접근하는 매개단위로서 지방행정도 그만큼 중요성을 가진다. 사회주의 건설의 수단으로서 지방행정이 이바지했다는 점에서 대중동원체제로서의 지방정부의⁴²⁾ 의의를 들 수 있다. 북한의 행정은 일원화된 체제하에서 주민동원이 계획적으로 실시되므로 노동력과 주민동원을 목적에 따라 배분할 수 있다.

2) 北韓 地方行政體制의 弱點

가. 地方行政에서 創意性 및 自律性 缺如

지방행정조직 원리상 통치상의 집권화 체계를 지니고 있어⁴³⁾ 당의 방침과 결정을 전달하는 행정적 집행수단으로만 존재하므로 지방의 창의성이나 자율성을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 이처럼 행정은 당이 제시한 목표의 실현수단으로만 존재가능하므로 능률성보다는 목표달성도 즉 효과성만을 중시하여⁴⁴⁾ 행정기구를 擄取내지 消耗體制로 전환시킨다.

나. 行政事業에의 權威主義와 官僚主義

북한의 권력은 中央執權化 되어있기 때문에 地方行政은 지방자치의 실현이 아닌 중앙의 의지를 지방실정에 구체화시키는 실천기관이므로 관료주의적인 행정사업이 전개되고 있다. 북한의 地方行政 執行機關은 상부의 지시와 결정의 실행을 위해서 노력을 하고

41) 북한연구소, 「북한총람」, 서울:북한연구소, 1983, pp. 266~279.

42) 김일평, 「북한 정치경제입문」, 도서출판 한울, 한울총서 67, 1986, p. 84.

43) 백완기, 「행정학」, 박영사, 1984, p. 227.

44) 박완신, "북한의 지방행정체제에 관한 연구", 「한국행정학보」, 제25권 제1호, 1991. 5, p. 345.

그 완수를 위해서 명령식 사업방법이 표출된다.⁴⁵⁾ 북한에서는 관료주의적 사업방식을 극복하고 인민적 사업방식 실시를 강조하여 상부가 하부를 도와주면서 지도를 해야 한다는 청산리 정신, 청산리 사업방법이 강조되는데 이는 명령하달식의 관료주의적 사업방식이 극복되기 힘든 것임을 입증하는 것이라 하겠다.⁴⁶⁾ 또한 地方行政의 책임자로 부터 말단에 이르기까지 인사행정이 철저하게 중앙집권화되어 상부와 하부와의 관계가 무조건적 복종 원칙이 적용되는등 관료주의 틀에서 벗어나기 더욱 힘든 상황에 있다.

다. 多衆的 指導에 따른 行政業務上의 혼란

제도적으로 지방행정조직은 조선노동당의 계층제와 행정기관의 계층제와 연결되어 3重從屬으로 되어 있다. 이러한 조직체계는 인적구성면에서도 고위당직자가 행정조직에서 고위직을 차지하는 二重兼職制, 구성원 중첩의 黨·政協議體로 조직이 구성되어 지방행정은 정치에 완전히 종속되어⁴⁷⁾ 당으로부터 철저한 지도와 통제를 받고 있다. 구조면에서도 당은 사업현장에 지도그룹을 파견하여 사업자체를 통제하고 있으며 1973년부터는 3대혁명 소조운동을 통하여 현지도도를 실시하고 있다. 이러한 다중적 지도감독이 실시되면 이를 수행해야 하는 지방행정조직은 集中指導의 지시에 따라야 하므로 행정업무 마비현상 및 행정업무에 혼란이 초래될 수 있다.

라. 地方行政組織의 自發性 및 多樣性 不足

북한의 경우 地方行政委員會를 지방경제위원회로 개칭하여 지방경제육성에 역점을 둔 것에서 알 수 있듯이 과도한 경제일변도의 성격을 지니고 있다. 조직구조 또한 지방인민위원회는 政策決定機關이고 지방경제지도위원회는 순수한 행정적 집행기관인 것처럼 정책결정기관과 執行機關이 2원화되어 있다. 이러한 2원적 조직구조는 갈등을 야기시킴으로써 생산력을 저하시킬 수 있다.⁴⁸⁾

3) 南韓 地方行政體制的 強點

가. 民主化와 政治發展에 寄與

지금까지 地方行政은 정부시책을 주민에게 침투시키는데 급급하여 주민의 의타심을 키워왔다. 주민들이 자신들의 일을 스스로 처리해 갈 수 있는 능력을 길러주는 데 소홀하였으나 지방자치의 실시로 이제는 전체주민의 대의 기능을 원활히 수행할 수 있을 것이다. 정부활동에 더 많은 사람이 쉽게 접근하는 것이 가능하여 지역공동체의 일에

45) 국토통일원, 「북한의 지방행정 실태와 강약점 분석」, 1986, p. 105.

46) 상계서, pp. 99~107.

47) 박창희, “행정의 조직구조와 변화양상”, 「지방자치」, 현대사회연구소, 1990. 12, p. 34.

48) 백완기, “남북한 행정체계의 비교”, 「북한법률행정논총」, 1989. 6, p. 240.

주민의 자발적인 참여가 가능함으로써 다양함 속에서 성원의식과 일체감을 갖는 주민의 정치의식 고양에 이바지 할 것이다.

나. 地方行政 階層構造의 중층제로 行政機能을 分業적으로 수행

오늘날과 같이 복잡해진 사회에 있어서 기초자치단체는 일상 생활에 직결되는 사무를 광역자치단체는 광역적 行政事務를 각각 담당·처리하여 기초자치단체의 기능을 보완해 줄 수 있다. 또한 국가와 기초자치단체간의 일정한 관계유지라는 점을 들 수 있다. 이를 위하여는 중앙정부가 基礎自治團體를 직접 감독할 수 없기 때문에 중앙정부의 강력한 감독으로부터 기초단체를 보호하기 위하여 중간적 감독기관이 필요하다.

다. 地方實情에 맞는 融通性 있는 行政

지방실정에 맞는 탄력있는 행정을 할 수 있고 관계된 여러사람을 참여시켜 하부층이나 地方公務員의 사기를 높이고 창의력을 조장시킨다. 또한 특별지방자치단체의 다양함은 융통성있는 지방행정에 이바지 할 것이다.

4) 南韓 地方行政體制의 弱點

가. 住民에 대한 統制가 약함

북한의 경우 地方行政 계층구조 및 구역개편의 주요이유가 정치적인 반면 우리의 경우는 행정의 합리화를 위한 것이다. 그 이유는 교통통신이 朝鮮時代에 비하여 엄청나게 발전하고 있는데 계층수는 그대로이며 따라서 계층간의 분업이 이루어지지 않고 있어 행정의 효율성이 저하되고 있다.⁴⁹⁾ 즉 경유기관이 많아 짐에 따라 주민에 대한 행정침투 지연, 상하계층간 역할의 重複, 업무량 과다, 行政機能의 重疊, 行政責任 不明確, 區域의 광역성으로 주민자치기반을 강화시키지 못하는 것과 도시화에 따른 시 및 직할시 승격으로 지역적 일체성 약화, 의사소통의 장애라는 문제점등을 들 수 있다.

나. 中央의 地方統制力 약화에 따른 不作用

행정구역에서도 자치단체간의 불균형으로 인해 행·재정능력상의 격차와 지역발전의 불균형 초래는 地域感情 및 地域利己主義를 심화시킨다. 地域感情 문제는 1970년대부터 생점화되어 1980년대에는 더 골이 깊게 패였다. 이것은 장구한 시일에 걸쳐 다양한 요인에 의해 형성되어 왔다. 1960년대 이후 경제개발 과정에서 인재등용 및 지역개발 정책이 영남에 편중됨으로써 조장되었고, 제13대, 제14대 대통령 선거에서는 득표의 지역 분할현상이 선명하게 부각되는 심각한 문제로 나타났다. 중앙의 지방통제력 약화에

49) 박동서, "지방행정의 변화와 계층간 분업", 서울대 「행정논총」, 제16권 제2호, 1978, p. 32.

따른 부작용으로 地方議會를 구성하고 지방자치단체장을 직선하는 지방자치행정을 실시하게 될 경우 지방행정기관이 지역적 이기심에 치우쳐 국가 전체의 이익에 배치될 우려가 있고 지방자치단체의 상호간의 협력이 어려워질 가능성이 있다.

다. 中央의 廣範圍한 監督과 統制

行政體系上에 있어서 아직도 많은 지방적인 업무가 중앙의 획일적인 통제와 지시·감독에 의하여 집행되고 있는 현실이다. 즉 中央政府에서 조례 및 예산 승인 뿐만 아니라 자치단체의 인사 및 일반행정에 대한 광범위한 감독과 통제를 하고 있으므로 지방자치단체가 실질적으로 국가기관화되어 있다.

IV. 南·北韓 地方行政體制 改編方向

1. 改編의 基本原則

1) 南·北韓 異質的 地方行政體制 統合原理 檢討

南·北韓 地方行政體制를 비교하면 남한은 자치적 분권화의 이념을 구현하고 있는 반면 북한은 형식적인 분권화를 추구하고 있으므로 남한의 민주적 행정체제의 우월성에 바탕으로 한 自由民主的 統一行政體制의 확립이 요망된다. 본 연구논문은 북한이 점진적으로 開放化와 民主化로 나갈 수 밖에 없다는 가정에서 출발하였던 바, 우리측의 각급 지방자치단체가 지방행정체제의 민주화 및 자율성을 제고시켜 북의 지방자치단체에 대응할 수 있도록, 중앙정부가 법적·제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

통일후 地方行政의 이념은 앞으로 통일한국의 지방정부가 어떤 형태의 존재 양식을 갖느냐에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 지방행정 존재양식은 자치적분권과 행정적분권의 결합정도에 따라 완전자치형, 자치·관치2원형, 관치위주의 2원형, 완전자치형으로 구분되는데, 통일한국의 지방정부는 새로 통합된 체제에서 새로 시작된다는 점을 감안할 때 강력한 自治的 分權 보다는 官治爲主의 2원형이 바람직하다. 이에 따른 지방자치 이념도 앞으로 지방행정수요 변화를 감안하여 정치·사회발전에 중점을 둔다고 할 때 정치성이, 지방자치의 토착화라는 측면에서 문화성이, 지방자치단체의 자주성확보라는 측면에서 경영성의 이념이 <표 8>과 같이 추가될 필요가 있다.⁵⁰⁾

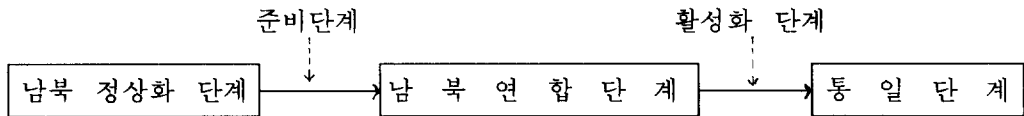
50) 韓國地方行政研究院, 「2000년을 향한 地方行政座標」, 1986. 12, p. 137.

〈표 8〉 地方行政의 理念, 目標 및 主要手段

地方行政理念	行政目標	主要行政手段(例)
A. 政治性	1. 주민참여의 확보 2. 주민통제의강화 3. 지방행정의 민주화	정당, 이익집단 주민발의 및 주민표결재 —
B. 經營性	1. 재원확보 노력의 극대화 2. 작은정부로의 지향 3. 경비지출 및 투자결정의 합리화	사용자 부담제, 지방채 민영화, 공생산 MIS, OA, 합리적 투자우선순위
C. 文化性	1. 지방문화행정의 추진 2. 행정문화의 쇄신	문화촉진 System, 특성있는 마을 가꾸기

2) 改編의 基本前提

위의 논의로 부터 정부의 統一 政策에 상응하는 지방행정체제의 단계별 정책대응을 '韓民族共同體 統一方案'에서 제시한 3단계(1단계 : 남북한 정상화 단계, 2단계 : 남북연합단계, 3단계 : 통일단계)로 구분하여 논의한다.



2. 段階別 改編方向

1) 地方行政組織의 改編方向

(1) 南北 正常化段階

남북간 地方自治團體의 종류, 상호관계, 기능과 사무, 자치법규의 범위와 한계에 대한 검토가 선행되어야 한다. 또한 독일의 예에서 보듯이 南北韓 地方自治團體간 接觸 및 交流시도를 통한 姊妹結緣을 추진한다. 남북한의 도시간에 직접적인 자매결연을 시도할 경우는 상호방문이나 정보교환등 아주 가벼운 사안부터 시작한다. 姊妹結緣의 직접적 교류가 어려운 경우는 서독이 시도하였던 環狀型(또는 다자간) 간접방식의 姊妹結緣 채택도 가능한 바 미시적이지만 끊임없는 접근이 필요하다. 남북자치단체간의 교류협력관계는 기초자치단체뿐 아니라 광역자치단체의 교류 및 상호협정까지 가능하도록 확대·활성화되도록 하는 노력이 필요하다.

(2) 南北 聯合段階

남북지방행정조직을 비교하면 남한은 機關對立型으로서 지방의회 대 집행기관 형태를,

북한은 당중심으로서 지방인민회의(회의체) 대 지방인민위원회(지도기관) 대 행정위원회(집행기관) 형태를 띤다. 비교분석 결과에 따라서 양측의 약점을 보완시킬 조치가 요구되는데 남측은 다양한 特別地方行政機關의 정비와 面制度 폐지를, 북한은 指導機關(지방인민위원회)의 폐지문제를 검토해야 할 것이다.

(3) 統一段階

통일단계에서는 통일후의 統合성을 강조하여 통일지방행정 전담기관 설치와 南北韓 地方行政組織 機能을 상호보완한다.

2) 地方行政區域 및 階層構造의 改編方向

(1) 南北韓 正常化段階

정상화단계에서는 남북한 行政區域 및 階層構造 조정을 위한 조사·연구활동이 필요하며, 비교적 최근의 남북간 행정구역을 비교한 결과는 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 南北韓 地方行政區域 比較

		南北韓 全體	南 韓	北 韓
道 單位	特別市	2	1	1
	直轄市	7	5	2
	道	18	9	9
	計	27	15	12
市郡區 單位	市	91	68	23
	郡	284	136	148
	區(區域)	109	70	(39)
	計	484	274	210
邑面 單位	邑	180	178	—
	面	1,261	1,257	—
	計	1,441	1,435	—
里洞 單位	里·(洞)	41,161	34,786(2,182)	4,236
	勞働者區	228	—	237
	邑	147	—	148
	計	41,536	34,786(2,182)	4,621

(2) 南北韓 聯合段階

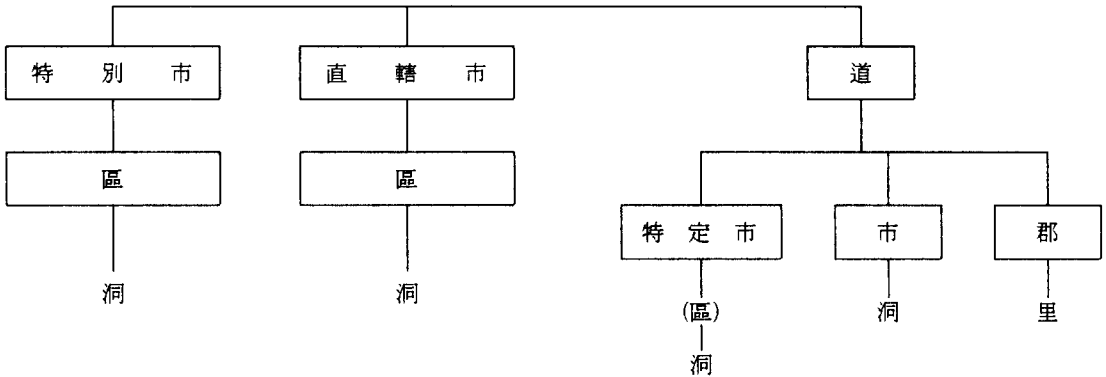
남북한 간 階層構造 조정을 위하여 공동연구를 통한 상호정보교환 및 계층구조 조정을 위한 소요경비 산출 및 법령제정등의 합의가 고려되어질 수 있다.

(3) 統一段階

남북한 계층구조의 개편이 시행되는 단계로 단지 行政區域 수의 비교라는 관점에서만 조정할 경우 남한측은 邑面制를 폐지하고 시 규모의 축소를 고려해야 할 것이다. 특히

시의 경우 북한의 23개 市에 비해 남한은 68개 市로 그 수가 많으므로 조정이 필요하다. 따라서 자치2계층, 행정1계층으로 남한측의 계층수를 3단계로 축소 조정함을 검토해야 할 것이다. 북한의 경우는 남한과 균형을 이루기 위해 '區域'계층을 남한과 같은 '區'로 추진하며 邑階層 및 勞動者區階層을 폐지한다. 또한 예상되는 都市行政需要의 증가에 부응하여 도시행정계층의 상호신설을 감안한 통일지방행정 계층구조는 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 統一地方行政 階層構造(案)



□ 안은 自治階層표시

출처: 김병국, "통일에 대비한 남북한 행정구역 조정방안연구", 「북한·통일 연구논문집 : (I) 정치분야」, 국정조 90-12-19, 1990, p. 87.

해방이후 남북의 인구는 3 : 1의 비율이 계속되어 特別市가 10,870천명인데 비하여 평양은 3,334천명에 불과하며, 直轄市는 우리의 5直轄市 평균인구가 2,065천명인데 비하여 북한 2直轄市 평균은 593천명에 불과하다. 道는 우리의 9개道 평균인구가 2,511천명인데 비하여 북한의 9개道 평균은 1,945천명이며, 市도 우리의 68개 市 평균인구가 175천명인데 비하여 북한 23市 평균인구는 308천명이다. 郡도 우리의 137개郡 평균인구가 81천명인데 비하여 북한 148郡 평균인구는 87천명 정도임을 볼 때 남한측 행정구역의 전반적인 인구규모 축소와 추진 및 북한 行政區域의 인구규모 확대화를 통해서 계층별 구역 인구규모를 동일하게 적용·개편한다.

북한의 경우 김책군 및 김정숙읍등 特定人 偶像化를 위한 行政區域 명칭을 원래의 명칭으로 복원하여 북한행정구역 명칭의 상징성을 회복한다.

V. 要約 및 結論

본 연구의 목적에 따른 南·北韓의 地方行政制度 比較분석 결과는 다음과 같다. 즉 북한의 경우 지방행정의 정책목표가 초반기의 國民形成 위주에서 80년대와 90년대 들어 사회경제개발 위주로 변화하는 반면 주민의 참여와 민주성은 정치적 동원의 미명하에 극도로 억압되었다. 지방행정 정책목표의 제도화 과정도 民主集中制와 김일성 유일체제를 바탕으로 여러번의 행정구역 개편이 있었다. 이러한 연구분석으로부터 북한 지방행정체계의 강·약점이 제시되었다. 대한민국의 경우도 북한과 마찬가지로의 분석틀 하에서 정책목표 변화 즉 國民形成過程과 경제성장으로 부터 행정능률성과 민주성제고를 추적해보고 여기서 도출되는 제도적 변화 및 지방행정체제의 강·약점을 분석하였다. 남·북한간의 地方行政制度 및 구조를 다각도로 비교분석하여 얻은 결론은 다음과 같다.

	地方行政體制 強點	地方行政體制 弱點
南 韓	<ul style="list-style-type: none"> · 민주화와 정치발전에 기여 · 중층제로 행정기능을 분업적으로 수행 · 지방실정에 맞는 융통성 있는 행정 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙의 지방통제력 약화에 따른 부작용 · 주민통제가 약함
北 韓	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙지시의 신속한 하달 · 주민통제 용이 · 주민동원의 목표성 · 사회주의 혁명건설과정에서 지방 · 행정이 실천도구로 역할수행 	<ul style="list-style-type: none"> · 창의성 및 자율성 결여 · 행정사업의 권위주의와 관료주의 · 다중적 지도에 따른 행정업무상 혼란 · 지방행정조직의 자발성 및 다양성 부족

이상의 結論은 물론 개략적인 것으로서 절대적이라 할 수 없고 비교적이며 상대적 관점에서 도출된 것이나 결국 남한은 地方行政體制的 民主性和 탄력적 운용이 주된 강점이고 중앙의 권위에 대한 지방의 침투위기가 상존하는 약점이 있는 반면 북은 이와 반대로 볼 수 있다.

이러한 잠정적 결론으로부터 얻어낼 수 있는 점은 북한보다 남한이 우월한 점은 계승발전시키고, 북한이 남한에 대하여 비교 우위가 있는 점은 과감히 취사선택하는 것이다. 따라서 남한의 地方行政體制 정비는 效率性, 民主性을 제고시켜 나가면서도 북이 비교 우위를 점하고 있는 지역주민의 동원성과 정치적 응집성을 보완해가는 방향으로 정립되어야 하는 것이다. 또한 이상의 논의로부터 추출될 수 있는 정책사안을 단계별로 요약하면 다음과 같다.

	南北 正常化 段階	南北 聯合段階	統一段階
地方行政 組織	<ul style="list-style-type: none"> · 남북 지방행정조직 검토 · 남북 지방자치단체간 접촉 및 교류시도 	<ul style="list-style-type: none"> · 남한은 특별지방행정 기관 조정 및 면제도 폐지 · 북한은 지도기관폐지 	<ul style="list-style-type: none"> · 강력한 지방분권보다 통합성을 강조한 남북한 지방행정조직 기능을 보완
地方行政 階層構造	<ul style="list-style-type: none"> · 행정구역 및 계층구조 조정을 위한 조사 연구 활동 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정구역 및 계층구조 조정을 위한 공동연구 추진 · 계층구조 조정을 위한 경비부담등 법령제정 	<ul style="list-style-type: none"> · 남북한 인구규모를 고려한 행정구역 조정 · 북한 행정구역 명칭의 상징성 회복