

통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구

류지성·정재황·양현모·박종철·이철수



통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구

A Study on Legislation of the State Form and Government Organization
after the Unification of Korea

연구책임자 : 류지성(한국법제연구원 부연구위원)
Ryu, Ji-Sung

공동연구자 : 정재황(성균관대학교 법학전문대학원 교수)
Jung, Jae-Hwang

양현모(한국행정연구원 선임연구위원)
Yang, Hyun-Mo

박종철(통일연구원 선임연구위원)
Park, Jong-Chul

이철수(한국보건사회연구원 통일사회보장연구단장)
Lee, Chul-Su

2017. 11. 15.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 본 연구는 통일한국의 정부를 건설하기 위해서는 통일과정에서 민주주의와 시장경제체제를 지향할 것과 북한체제의 변화를 요구함.
- ▶ 통일 과정은 남북한 간에 민주적 합의에 의해 정치적·절차적 정당성을 거쳐 민주적 정당성을 확보해야만 함.
- ▶ 통일은 단순한 정치적·경제적 통일이라는 제도통합(institutional integration)에 국한되는 것이 아니라 가치통합(value integration) 즉, 내적통합을 종국적으로는 달성할 수 있어야 함.

II. 주요 내용

- ▶ 통일 이후 국가형태
 - 남한과 북한은 서로의 통일방안에 대한 국가형태로서 남북연합과 낮은 단계의 연방제의 내용에 대한 구체화작업을 하여야만 하나 최종적인 국가형태는 결국 남북한이 단일국가로서 온전한 회복을 한다는 것은 대원칙임.
- ▶ 통일 이후 정부조직과 법제
 - 통일국가는 분단 전의 정부형태를 유지하는 경우가 대부분이었고, 우리 통일의 경우도 이러한 맥락에서 볼 수 있음.

- 결국 현행 대통령제에서 무엇을 개선하여야 하는지가 중요한 문제가 될 것으로 안정과 효율성을 가지면서도 권력집중과 획일화를 보완하는 제도적 장치가 마련 되어야만 한다는 점을 지적함.
- 현행 제도하에서 지방분권과 북한지역의 발전을 앞당기는 조직을 정비하여야 하며, 국무총리와 부총리를 그대로 존속하여 통합작업을 위한 많은 업무중 상당한 부분을 할애할 것을 제안함.
- 남북통합을 위해서는 몇 가지의 조직을 신설해야 할 것인바, 현행 남한의 정부조직에 대통령 직속의 특별행정원을 비롯 남북통합 임무를 보조할 기관과 자문기관의 설치를 제안함.
- 통일 이후에도 헌법 제3조는 변함없이 유지되어야 하나 제4조는 폐지하여야 함.
- 정부조직에 관하여는 기본적으로 정부조직법의 일부개정과 하위법령의 제정에 따라 대응이 가능할 것이나 신설조직은 별도의 특별법을 제정하는 방식으로 대응을 할 수 있음.

Ⅲ. 기대효과

▶ 향후 개헌 논의 및 통일합의단계 또는 통일헌법의 제정시 기초자료로 활용할 수 있음.

▶ 주제어 : 북한 정부조직, 최고인민회의, 북한헌법, 통일 이후 정부조직, 특별행정원

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ The study intended to pursuit democracy and capitalism of unified Korea, and the transition of North Korea is required.
- ▶ In the process of unification, South and North Korea should secure democratic justification through the political and procedure justification with the democratic agreement.
- ▶ Unification is not limited to only the institutional integration which stands for political, economic unity, but the value integration that is integration of internal system.

II. Major Content

- ▶ The state form after the unification of Korea
 - In the transitional process into the unification, South and North Korea may deal with both the Korean Commonwealth and Low level of Federation. Ultimately, however, the unified Korea should be in the form of a single state.

▶ The government organization and Legislation after the Unification of Korea

- After the reunification, most of the countries restore their state form before the division. Conditions in those countries did not differ significantly from those on Korean peninsula.
- The study indicates what to improve in the present presidential system. It should be stable, efficient, and also there's a need for an institutional framework to recover the concentration of power and conformity.
- In the current system, new organization should be established to improve northern part and decentralization. The prime minister and the deputy prime minister will be remained and play a major role in the integration.
- In the formation of new governmental organization for South and North Korea's integration, the presidential-level special central government agency, subsidiaries for integration, and the council of Advisers should be established.
- The Article 3 of the Constitution should be remained, but the Article 4 of the Constitution should be eliminated after the unification.
- In terms of government organization, revision of government organization law and enactment of subordinate law should be implemented. New organization is need for enactment of special legislation.

III. Expected Effects

- ▶ Use as basic data of constitutional revision, stage of unification agreement, and unification constitution.
- ▶ Key Words : Government organization of North Korea, Supreme People' s Assembly, Constitution of North Korea, Government Organization After the Unification of Korea, Special Central Government Agency

목차

통일이후 국가형태 및
정부조직에 관한 법제적 연구

korea legislation research institute

요 약 문	3
Abstract	5

제1장 서론 / 11

제1절 연구의 필요성과 목적	13
제2절 연구의 범위와 방법	14

제2장 북한의 정부조직체계 / 17

제1절 중앙정부조직	19
I. 국무위원회	19
II. 최고인민회의	21
III. 당	26
IV. 내각(정무원)	29
V. 기타의 국가기관	31
제2절 지방정부조직	33
I. 지방인민회의	33
II. 지방인민위원회	36
III. 특별지방행정기관	38
제3절 중앙과 지방의 관계	38
제4절 남·북한 정부조직체계의 특이점	41

제3장 통일과정과 국가형태 및 정부형태 / 43

제1절 통일의 의미와 통일과정	45
------------------------	----

I. 통일의 의미와 정치통합의 과제	45
II. 통일과정	50
제2절 국가형태	64
I. 단방제, 국가연합, 연방제	64
II. 통일이후 국가형태 고려사항	66
제3절 정부형태	70
I. 대통령제	71
II. 의원내각제	72
III. 이원집정부제	73
IV. 통일이후 정부형태 고려사항	74

제4장 통일 이후 정부조직 / 81

제1절 통일 이후 정부조직 개편의 원칙과 방향	83
I. 통일 이후 정부조직 개편의 원칙	83
II. 통일 이후 정부조직 개편 방향	85
제2절 통일 이후 ‘(가칭)특별행정원’ 설치 방안	91
I. 과도기 북한지역의 행정업무를 수행할 정부조직의 구축: ‘(가칭)특별행정원’의 설치 및 운영 방안	91
제3절 통일한국의 정부 조직	97
I. 대통령	97
II. 부통령 또는 국무총리	97
III. 행정각부	100
IV. 통일 이후 신설 정부조직	103

제5장 통일이후 정부조직에 관한 법제적 고려사항 / 115

제1절 서론	117
I. 논의의 범위	117
II. 국가형태 및 정부형태에 따른 논의	120
제2절 통일대비 남한 정부조직법제 분석	124
I. 분석의 의의	124
II. 분석결과	125
III. 역대 정부조직법과 통일정부조직법의 방향	125
IV. 현행 남한 정부조직법제 검토	127
제3절 통일국가 행정조직의 기본적 법원칙	142
I. 행정조직의 헌법적 기본원리	142
II. 행정법적 구체화 원리	147
제4절 통일정부 구성의 구체적 방안구상	148
I. 대통령	148
II. 국무총리와 행정부	149
III. 부총리	149
IV. 일반행정부처	150
V. 통합활동을 위한 행정조직의 특성과 체계	150
제5절 구체적 정부조직법 규정의 모색	158
I. 정부형태에 따른 정부조직의 대원칙	158
II. 통합정부의 구성에 따른 구체적 방안과 역할규정의 모색	159
제6절 입법부	180
I. 조직	181
II. 통일 이후 구성	185
III. 통합을 위한 상임위원회 또는 특별위원회의 설치	185
IV. 입법과정	186
제7절 사법부	186

목차

통일이후 국가형태 및
정부조직에 관한 법제적 연구

korea legislation research institute

I. 일반적 조직	186
II. 특수 법원의 신설 여부	187

제6장 결론 / 189

참고문헌	195
------------	-----

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제1장

서론

제1절 연구의 필요성과 목적

통일국가의 형태로서는 과도기적 형태로서의 국가연합을 연상할 수 있는 남북연합이 있으며 나아가 완전한 통일을 전제할 경우에는 단일국가나 연방제국가를 상정할 수 있다. 따라서 통일한국에서 가장 가능성 높고 체계적합한 국가형태가 무엇인지에 관하여 연구하는 것은 여타 국가기관 구성에 관한 논의에 있어서 필수적인 전제작업이 될 것이므로 이에 대한 연구가 필요하다. 이를 위하여 남한뿐만 아니라 북한의 통치구조(정부 및 행정조직체계)에 대한 연구와 비교, 통합 이후 정부조직체계와 관련 법제의 모습을 구축해 보는 연구가 필요하다.

한반도가 통일이 될 경우에는 지금까지와 비교할 수 없는 높은 수준의 행정수요가 발생될 것이며 그에 따라 통일 한국 정부의 역할과 임무도 달라져야 할 것이다. 또한 한반도 통일이라는 큰 변화 속에서 국민생활의 안정을 유지하고 국가 발전을 효과적으로 추진하기 위해서 통일정부는 지금과는 다른 정부조직체계를 재설계할 필요도 발생할 것이다. 특히 정부조직체계가 우선적으로 구축되어야만 정부는 각 분야의 통합을 계획하고 추진할 수 있다는 점에서 통일 후 정부조직체계의 재설계 필요성은 여타 부문 통합의 동력이 된다고 할 수 있다.

본 연구에서는 한반도 통일국가의 국가형태에 관하여 가장 가능성이 큰 국가형태를 전제하여 연구하고 그 전제에서 세부적인 통치구조 가운데 정부조직에 관한 사항을 중심

으로 연구함으로써 종국적으로 통일한국의 정부조직체계 재설계의 방향과 정부조직법 개선안을 제안하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 남북한의 정부조직과 행정조직체계에 대한 검토를 통하여 통일 이후 체계적 합한 통일정부의 형태수립을 위한 제언을 하는데 목적이 있다. 따라서 연구의 범위는 ① 남한과 북한의 현재의 정부조직체계를 검토함으로써 ②통일 이후 바람직한 국가의 형태와 이를 전제로 ③정부 및 행정조직체계를 도출해 내어 이를 뒷받침할 수 있는 ④법적 근거를 도출하여 필요한 경우 관련 법률의 제·개정안을 내는 것까지로 하였다.

연구의 구체적 방법은 1차적으로 문헌에 의한 연구를 하였으나, 북한법제와 북한자료의 신뢰성 및 입수의 난해함, 최신자료의 동향 파악의 어려움 등으로 인하여 필요한 범위에서 북한이탈주민이나 외국에서 발간된 자료 및 언론매체 등을 활용하기도 하였다. 또한 전문가회의나 워크숍 등을 통하여 관련 전문가 집단의 의견을 수렴하여 충분히 연구에 활용하였다.

마지막으로 연구진의 구성과 관련하여 본 연구는 다수의 통일연구 전문가가 집필진으로 참여하여 공동연구의 형태로 집필하였다. 왜냐하면 통일 이후 국가조직 및 정부형태에 관한 사항은 매우 세밀하고 학제간 연구가 서로 맞물려서 시너지 효과를 낼 수 있는 연구임에도 불구하고 기존의 연구는 특정 학문분야에서 그 전문분야에 국한하여 한정적으로 연구함으로써 다른 학문과의 연계성과 정합성이 떨어지는 문제점이 있었기 때문이다. 이것은 비단 통일이후 정부조직에 관한 연구뿐만 아니라 통일법연구분야 전반에 걸쳐 오랜 시간동안 지적되어온 문제이기도 하였다.

따라서 본 연구는 법학, 정치학, 행정학의 전공자 또는 전문가가 협동하여 연구를 진행하는 것으로 하였다. 구체적인 연구배분과 관련하여 제1장 서론은 류지성(한국법제연구

원 부연구위원), 제2장은 이철수(한국보건사회연구원 연구위원), 제3장은 박종철(통일연구원 선임연구위원), 제4장은 양현모(한국행정연구원 선임연구위원), 제5장은 류지성, 정재황(성균관대학교 법학전문대학원 교수), 제6장은 류지성이 각각 집필을 맡았고, 각 연구진은 연구기간 동안 여러 차례 토론과 워크숍 등을 통하여 연구의 일관성을 유지하기 위하여 의견을 개진하였다. 그러나 사용하는 용어와 생각의 차이, 학제간의 연구경향에 따른 차이 등에 관하여 완전한 합의를 도출하기 어려운 부분들도 있었기에 그러한 차이 점은 그 학문분야와 학자의 견해를 존중하여 그대로 사용하도록 일부 남겨두는 것으로 하였다는 점을 미리 알린다.

장	내 용	연구진
제1장	서론	류지성(한국법제연구원 부연구위원)
제2장	북한 정부조직체계	이철수(한국보건사회연구원 연구위원)
제3장	통일이후 국가형태	박종철(통일연구원 선임연구위원)
제4장	통일이후 정부 및 행정조직체계	양현모(한국행정연구원 선임연구위원)
제5장	통일이후 정부조직 법체계 및 법적고려사항	정재황(성균관대학교 법학전문대학원 교수) 류지성(한국법제연구원 부연구위원)
제6장	결론	류지성(한국법제연구원 부연구위원)

제2장

북한의 정부조직체계

제1절 중앙정부조직

제2절 지방정부조직

제3절 중앙과 지방의 관계

제4절 남·북한 정부조직체계의 특이점

제2장

북한의 정부조직체계

제1절 중앙정부조직

북한은 조선로동당을 중심으로 하는 당·국가체제이다. 따라서 당 우선 원칙에 따라 국가행정기관의 활동이 결정된다. 이에 당 중심으로 국가의 권력구조가 조직됨에 따라 북한의 행정기관은 당에 의해 결정된 노선과 정책에 대한 집행자로서의 기능적인 위치에 머물러 있다.¹⁾ 한편 1990년대 북한이 심각한 위기상황에 직면하면서 군의 위상과 역할이 확대되면서 이른바 ‘선군정치’로 군의 영향력이 당을 넘어선 것은 아닌가 하는 주장도 제기됐었다. 하지만 이러한 점은 북한체제를 정확하게 이해하지 못하는데서 오는 오해이다. 즉, 북한체제에 있어서 군의 위상과 역할강화는 당적 통제에 기초할 때만 가능한 것이다. 그리고 이는 사회주의 국가의 특성이기도 하다.

한편 북한의 중앙행정기관은 국무위원회 위원장, 국무위원회, 최고인민회의, 당, 내각 등으로 구성되어 있다. 특히 국무위원회는 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 국방위원회가 폐지되고 신설되었으며 동 회의에서 김정은이 ‘국무위원장’ 직책에 추대됐다.

I. 국무위원회

북한은 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 헌법 개정을 통해 국방위원회를 확대·개편하여 국무위원회를 신설했으며 김정은을 국무위원장으로 추대했다.

1) 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제,” 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010. 150-151쪽.

이렇게 신설된 국무위원회는 국가주권의 최고정책 지도기관으로서²⁾, 국방건설업을 비롯한 국가의 중요정책을 토의·결정하고³⁾ 국무위원회 위원장 명령, 국무위 결정·지시 집행 정형을 감독하고 대책을 수립하며 국무위원장 명령, 국무위원회의 결정과 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지하는 등의 임무와 권한을 가지고 있다.⁴⁾ 구체적으로 2016년 신설된 국무위원회의 임무와 권한을 정리하면 다음과 같다.

<표1> 국무위원회의 임무와 권한⁵⁾

1. 공화국 전반적 무력의 최고사령관
2. 국가의 일체 무력을 지휘 통솔
3. 국가의 전반사업 지도
4. 국무위원회 사업 직접 지도
5. 국가의 중요 간부 임명 또는 해임
6. 외국과의 중요조약 비준 또는 폐기
7. 특사권 행사
8. 비상사태와 전시상태, 동원령 선포
9. 전시에 국가방위위원회 조직 지도
10. 명령권
11. 최고인민회의에서 선거 또는 소환할 국무위원회 부위원장, 위원 제의
12. 최고인민회의에서 토의할 의안 제출 (확인 필요)

위의 표에서 확인할 수 있듯이 국무위원장은 북한의 최고영도자로서 전반적 무력의 최고사령관이 되며 국가의 무력 일체를 지휘·통솔한다.⁶⁾ 대내외 사업을 비롯한 국가사업 전반을 지도하며 국무위원회 사업을 직접 지도한다.⁷⁾ 또한 국가 기관의 중요 간부의

2) 김일성-김정일 헌법 제106조

3) 김일성-김정일 헌법 제107조

4) 김일성-김정일 헌법 제109조

5) 출처, 정성장, “북한의 국무위원장직과 국무위원회 신설 의도 평가,” 『정세와 정책』 2016년 8월호, 15쪽.

6) 김일성-김정일 헌법 제100조, 101조

7) 김일성-김정일 헌법 제103조

임명·해임, 외국과의 중요 조약 비준과 폐기를 결정하고 특사권을 행사하며 전시에 국가방위위원회를 조직한다.⁸⁾

기존 북한의 국방위원회를 확대·개편하여 신설된 것이 의미하는 바와 같이 국무위원회와 국무위원장인 김정은의 역할은 매우 큰 것으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 정성장은 “경제 문제는 관료에게 맡기고 당과 군대를 중심으로 통치했던 김정일과는 다르게 김정은은 이 같은 국가기구 개편을 통해 그의 부친보다 경제와 외교를 더욱 중시하는 정책을 제도화했다”고 평가했다.⁹⁾ 특히 2016년 헌법 개정을 통해 김정은이 경제를 보다 중시하는 정책으로 선회함에 따라, 전통적인 군부의 위상은 상대적으로 약화되고 이하에서 살펴볼 내각의 영향력이 보다 확대된 것이라 판단된다.

II. 최고인민회의

북한의 최고인민회의는 헌법상 최고주권기관으로서¹⁰⁾, 남한의 국회에 해당하는 입법기관이다.¹¹⁾ 이와 관련해 『주체의 국가건설리론』에서는 북한 최고인민회의를 다음과 같이 설명한다.

주권기관이 인민주권의 체현자로서 근로대중의 자주성을 실현하는 권력기관이라는 점에서는 다른 국가기관들과 같다. 그러나 주권기관은 다른 국가기관들과 구별되는 일련의 본질적 특징을 가지고 있으며 바로 그것으로 하여 주권기관은 국가기관의 전일적인 체계에서 다른 국가기관들과 구별되는 독자적인 조직체계를 이룬다.¹²⁾

주권활동의 주되는 형식은 립법활동과 주권적 지도와 감독통제 활동이다. 립법활동은 국가와 사회의 주인으로서의 근로대중의 지위와 역할을 표현하는 기본 권리와 의무를

8) 김일성-김정일 헌법 제103조

9) 정성장, “북한의 국무위원장직과 국무위원회 신설 의도 평가,” 『정세와 정책』 2016년 8월호. 14쪽.

10) 김일성-김정일 헌법 제87조

11) 김일성-김정일 헌법 제88조

12) 사회과학출판사, 『주체의 국가건설리론』 평양: 사회과학출판사, 2010. 325-326쪽

법적으로 규정하고 그것을 옹호보장하기 위한 권력적 및 법적 담보를 설정하며 그의 물질적 기초를 법적으로 확인하는 권력활동이다. 주권적 지도와 감독통제 활동은 근로대중에게 부여한 권리와 의무가 실질적으로 옹호보장되고 실현되도록 담보하는 권력활동이다. 주권기관은 이러한 립법활동과 주권적 지도와 감독통제 활동을 통하여 근로대중의 자주성을 실현한다.¹³⁾

이러한 성격을 갖고 있는 북한 최고인민회의는 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성된다.¹⁴⁾ 최고인민회의 임기는 5년이며, 최고인민회의 선거는 최고인민회의 임기가 끝나기 전에 최고인민회의 상임위원회의 결정에 따라 진행되며 불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 경우에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장한다.¹⁵⁾

한편 최고인민회의에서 선출된 대의원은 인구 3만 명당 1명씩 선출되었으나 1992년 개정 선거법에서는 인구수에 비례하여 대의원선거가 있을 때마다(제7조)로 바뀌었다. 또한 “한 선거구에 등록되는 대의원 후보 수를 제한하지 않는다”고 규정해 복수후보 등록이 가능하다. 하지만 실제로는 3만 명당 1명씩 가부(可否)투표를 통해 대의원을 선출하고 있다.¹⁶⁾

그러나 상술한 바와 같이 최고인민회의 대의원의 임기가 5년이지만 이를 넘어선 경우도 있었다. 1994년 4월 제9기 7차 회의를 개최한 이후 김일성의 사망 등으로 5년의 대의원의 임기가 임기만으로 이후에도 개최되지 않다가 8년 3개월 만인 1998년 7월 제10기 대의원을 선출한 적이 있다. 그리고 당시 1998년의 제10기 대의원은 제9기 때와 같은 687명의 대의원으로 구성됐다. 뒤이어 동년 9월 최고인민회의 제10기 1차 회의를 소집하여 주

13) 사회과학출판사, 『주체의 국가건설리론』 평양: 사회과학출판사, 2010. 325-326쪽

14) 김일성-김정일 헌법 제89조. 최고인민회의의 대의원은 불가침권을 보장받기 때문에, 현행범인 경우를 제외하고는 최고인민회의. 그 휴회 중에 최고인민회의의 상임위원회 승인 없이 체포하거나 형사처벌을 할 수 없다(김일성-김정일 헌법 제99조).

15) 김일성-김정일 헌법 제90조

16) 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제,” 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010. 157쪽

석제의 영구 폐지와 국방위원장의 권한 강화를 주요 골자로 하는 헌법 개정을 단행하는 등 북한의 정치제도를 정상화시켰다.¹⁷⁾ 한편 지금 현재 북한의 최고인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

<표2> 최고인민회의의 임무와 권한¹⁸⁾

1. 헌법을 수정, 보충한다.
2. 부문법을 제정 또는 수정, 보충한다.
3. 최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요부문법을 승인한다.
4. 국가의 대내외정책의 기본원칙을 세운다.
5. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장을 선거 또는 소환한다.
6. 최고인민회의 상임위원회 위원장을 선거 또는 소환한다.
7. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장의 제의에 의하여 국무위원회 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
8. 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 명예부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
9. 내각총리를 선거 또는 소환한다.
10. 내각총리의 제의에 의하여 내각 부총리, 위원장, 상, 그 밖의 내각성원들을 임명한다.
11. 중앙검찰소 소장을 임명 또는 해임한다.
12. 중앙재판소 소장을 선거 또는 소환한다.
13. 최고인민회의 부문위원회 위원장, 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
14. 국가의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 관한 보고를 심의하고 승인한다.
15. 국가예산과 그 집행정형에 관한 보고를 심의하고 승인한다.
16. 필요에 따라 내각과 중앙기관들의 사업정형을 보고받고 대책을 세운다.
17. 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준, 폐기를 결정한다.

또한 북한의 최고인민회의는 정기회의와 임시회의를 갖는다. 정기회의는 정기회의는 1년에 1-2차례 최고인민회의 상임위원회가 소집한다. 임시회의는 최고인민회의 상임위원회가 필요하다고 인정할 때, 또는 대의원 전원의 1/3 이상의 요청이 있을 때 소집한다.¹⁹⁾

17) 전영선, 『글과 사진으로 보는 북한의 사회와 문화』 서울: 경진, 2016. 24쪽.

18) 출처, 김일성-김정일 헌법 제91조.

19) 김일성-김정일 헌법 제92조

최고인민회의는 대의원전원의 2/3 이상이 참석하여야 성립되며²⁰⁾ 이 회의에서 의장과 부의장을 선거한다.²¹⁾

최고인민회의에서 토의할 안건은 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장, 국무위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각과 최고인민회의 부문위원회가 제출하며, 대의원들도 의안을 제출할 수 있다.²²⁾ 최고인민회의 매기 제1차 회의는 대의원자격심사위원회를 선거하고 그 위원회가 제출한 보고에 근거하여 대의원자격을 확인하는 결정을 채택한다.²³⁾ 또한 최고인민회의에서 낸 법령과 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택되며 헌법은 최고인민회의 대의원전원의 3분의 2 이상이 찬성하여야 수정, 보충된다.²⁴⁾

아울러 최고인민회의는 법제위원회, 예산위원회 같은 부문위원회를 두며 각 부문위원회는 위원장, 부위원장, 위원들로 구성된다. 특히 부문위원회는 최고인민회의사업을 도와 국가의 정책안과 법안을 작성하거나 심의하며 그 집행을 위한 대책을 세우며 최고인민회의 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회의 지도 밑에 사업한다.²⁵⁾

이렇게 구성된 최고인민회의는 2012년 4월 13일 제12기 제5차 회의를 통해 김정은을 최고 수위(국방위원회 제1위원장)로 추대하고 사회주의 헌법 개정을 통해 북한이 핵보유국임을 헌법 서문에 명시했다. 또한 김일성을 북한의 ‘영원한 주석’으로, 김정일을 ‘영원한 국방위원장’으로 명문화하였을 뿐만 아니라 국가기구 부문에서 국방위원장의 권한을 그대로 승계토록 한 국방위원회 제1위원장 직제 규정을 신설하였다(사회주의헌법 서문). 이어 상술한 바와 같이 북한은 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 사회주의 헌법을 개정하여 기존의 국방위원회를 국무위원회로 확대·개편하고 김정은을

20) 김일성-김정일 헌법 제93조

21) 김일성-김정일 헌법 제94조

22) 김일성-김정일 헌법 제95조

23) 김일성-김정일 헌법 제96조

24) 김일성-김정일 헌법 제97조

25) 김일성-김정일 헌법 제98조

국무위원장으로 추대했다. 또한 조국평화통일위원회를 국가기구로 설치하고 최고재판소·검찰소를 중앙재판소·검찰소로 개칭하는 등 조직을 정비하였다.²⁶⁾

한편 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중의 최고주권기관이며²⁷⁾, 위원장·부위원장·서기장·위원들로 구성되어 있으며²⁸⁾, 일부 명예부위원장을 둘 수 있다.²⁹⁾ 최고인민회의 상임위원회 임기는 최고인민회의 임기와 같으며, 최고인민회의 임기가 끝난 후에도 새 상임위원회가 선거될 때까지 자기 임무를 계속 수행한다.³⁰⁾ 이렇게 구성된 최고인민회의 상임위원회의 임무와 권한은 다음과 같다.

<표3> 최고인민회의상임 위원회의 임무와 권한³¹⁾

1. 최고인민회의를 소집한다.
2. 최고인민회의 휴회중에 제기된 새로운 부문법안과 규정안, 현행부문법과 규정의 수정, 보충안을 심의채택하며 채택실시하는 중요부문법을 다음번 최고인민회의의 승인을 받는다.
3. 불가피한 사정으로 최고인민회의 휴회기간에 제기되는 국가의 인민경제발전계획, 국가예산과 그 조절안을 심의하고 승인한다.
4. 헌법과 현행부문법, 규정을 해석한다.
5. 국가기관들의 법준수집행을 감독하고 대책을 세운다.
6. 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지하며 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지시킨다.
7. 최고인민회의의 대의원선거를 위한 사업을 하며 지방인민회의의 대의원선거사업을 조직한다.
8. 최고인민회의의 대의원들과의 사업을 한다.
9. 최고인민회의의 부문위원회와의 사업을 한다.
10. 내각 위원회, 성을 내오거나 없앤다.

26) 통일부 통일교육원, 『2017 북한 이해』 서울: 통일부 통일교육원, 2017. 62쪽

27) 김일성-김정일 헌법 제112조

28) 김일성-김정일 헌법 제113조

29) 김일성-김정일 헌법 제114조

30) 김일성-김정일 헌법 제115조

31) 출처: 김일성-김정일 헌법 제116조.

11. 최고인민회의 휴회중에 내각총리의 제의에 의하여 부총리, 위원장, 상, 그밖의 내각성원들을 임명 또는 해임한다.
12. 최고인민회의 상임위원회 부문위원회 성원들을 임명 또는 해임한다.
13. 중앙재판소 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.
14. 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기한다.
15. 다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환을 결정하고 발표한다.
16. 훈장과 메달, 명예칭호, 외교직급을 제정하며 훈장과 메달, 명예칭호를 수여한다.
17. 대사권을 행사한다.

이러한 임무와 역할을 수행하는 최고인민회의 상임위원장은 국가를 대표하여 다른 나라 대사들의 신임장과 소환장을 접수한다.³²⁾ 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의와 마찬가지로 전원회의와 상무위원회를 가지며, 이때 전원회의는 위원전원으로 구성되면 상무회의는 위원장, 부위원장, 서기장들로 구성된다.³³⁾ 이렇게 구성된 최고인민회의 상임위원회 전원회의는 상임위원회의 임무와 권한을 실현하는데서 나서는 중요한 문제들을 토의결정하며 상무회의는 전원회의에서 위임한 문제들을 토의결정한다.³⁴⁾ 또한 최고인민회의 상임위원회는 정령과 결정, 지시를 내며³⁵⁾ 자기 사업을 돕는 부문위원회를 둘 수 있으며³⁶⁾ 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임진다.³⁷⁾ 이에 무엇보다 실질적으로 북한의 최고 지도자는 김정은 국무위원장이지만 북한헌법에서 규정한 북한을 대표하는 자리는 최고인민회의 상임위원장이다.

III. 당

최고인민회의가 상징적이며 법적인 차원의 최고 기관이라면 ‘조선로동당’(이하 노동당)은 입법·사법·행정의 모든 기관을 초월하는 초법적인 기관으로 실질적인 권력을 행

32) 김일성-김정일 헌법 제117조

33) 김일성-김정일 헌법 제118조

34) 김일성-김정일 헌법 제119조

35) 김일성-김정일 헌법 제120조

36) 김일성-김정일 헌법 제121조

37) 김일성-김정일 헌법 제122조

사하는 최고 조직이다.³⁸⁾ 즉 여타 사회주의 국가와 마찬가지로 북한은 노동당의 영도적 지위를 인정하고 있는 것이다. 따라서 국가기관과 당과의 관계에서 원칙적으로 당 우선원칙에 따라 국가기관의 활동이 결정된다고 볼 수 있다. 국가의 권력구조가 당 중심으로 조직됨으로써 북한의 행정기관은 당에 의해 결정된 노선과 정책에 대한 집행자로서의 역할만을 수행한다.³⁹⁾

노동당의 이러한 지위는 북한 헌법과 노동당규약에도 명시되어 있다. 북한 헌법 제11조는 조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다고 명시하고 있다.⁴⁰⁾ 또한 북한 노동당 규약 서문은 “조선로동당은 위대한 김일성동지와 김정일동지를 영원히 높이 모시고 경애하는 김정은동지를 중심으로 하여 공고하게 결합된 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대이다”라고 밝히고 있다.⁴¹⁾

이렇듯 노동당은 원칙적으로 북한의 정치·경제·사회부문에서 최고의 지도적 지위를 가지고 있다.⁴²⁾ 그러나 상술한 바와 같이 1998년 9월 최고인민회의 제10기 제1차 회의 개최를 전후해 선군정치가 등장하면서 군과 당의 관계에 대한 논란이 있기도 했지만, 이는 북한 체제를 제대로 이해하지 못한데서 오는 오해였던 것으로 보인다. 즉 선군정치 하에서 군의 위상과 역할의 강화는 수령의 사상과 령도, 당의 노선과 정책을 지지·옹호·관철하는데서 보여준 군대내 당 사업의 모범을 전당과 전민이 따라 배우는 것을 권장하는데 있었다.⁴³⁾ 이에 선군정치 하에서 당과 군의 관계를 김정일은 다음과 같이 설명했다.

혁명투쟁에서 승리하자면 당과 군대가 혼연일체가 되어야 합니다. 당과 군대는 불가분리의 관계에 있습니다. 군대를 틀어쥐지 못한 당은 위력을 발휘할 수 없으며 당의 령도를

38) 전영선, 『글과 사진으로 보는 북한의 사회와 문화』 서울: 경진, 2016. 28쪽.

39) 양현모, “북한 중앙행정기관의 변화와 특징에 관한 연구”, 『한·독 사회과학논총』 제18권 제1호, 2008. 107쪽.

40) 김일성-김정일 헌법 제11조

41) 조선로동당규약

42) 양현모, “북한 중앙행정기관의 변화와 특징에 관한 연구”, 『한·독 사회과학논총』 제18권 제1호, 2008. 108쪽.

43) 이태섭, “1990년대 북한의 경제 위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구”, 2001년 통일부 신진연구자 북한 및 통일관련 논문, 2000. 262쪽.

받지 못하는 군대는 힘 있는 전투부대로 될 수 없습니다. 당이 없이 군대만으로 혁명전쟁에서 승리할 수 없습니다. 군사명령지위체계로 군대는 움직일 수 있어도 수백만 대중은 움직일 수 없습니다. 광범한 군중을 조직 동원하는 것은 당입니다.⁴⁴⁾

북한체제가 당·국가체제라는 사실은 국가기관에 대한 당적지도로 이어진다. 이와 관련해 『주체의 국가건설리론』에서는 국가기관에 대한 당적지도를 다음과 같이 설명하고 있다.

국가기관에 대한 당적지도는 필수적인 요구로 나설 뿐 아니라 혁명과 건설이 심화발전하는데 따라 더욱더 강화되어야 한다. 혁명투쟁과 건설사업이 더욱 심화발전하면 근로대중의 자주적이며 창조적인 역할이 더욱 높아지며 국가기관의 사업범위가 넓어지고 사업내용이 복잡해진다. 이에 맞게 국가기관들의 교양자적역할과 조직동원자적기능은 더욱더 조직성과 목적지향성을 가져야 하며 그의 행정경제사업수준도 높아져야 한다. 이러한 모든 사실은 국가기관에 대한 당적지도를 더욱 강화할 것을 요구한다.⁴⁵⁾

국가기관에 대한 당적지도는 로동계급의 당이 진행하는 당사업의 주되는 측면의 하나를 이룬다. 당은 국가기관에 대한 지도를 통하여 국가기관일군대렬을 계급적으로, 정치실무적으로 튼튼히 꾸리고 일군들의 정치실무수준을 끊임없이 높이며 그들을 설복하고 교양하여 당의 로선과 정책 집행에로 동원한다. 이것은 국가기관에 대한 당적지도가 곧 정치적지도이며 사람과의 사업, 정치사업으로 일관된 지도라는 것을 밝혀준다. 이처럼 국가기관에 대한 당적지도의 본질에 대한 리론은 국가기관에 대한 당적지도를 기술실무화하려는 편향을 철저히 극복할 수 있게 하며 당적지도를 철저히 사람과의 사업으로 전환시킬 수 있게 하는 곧바른 길을 밝혀준다.⁴⁶⁾

44) 김정일, “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994. 10. 16)”, 『김정일선집 13』 평양: 조선로동당출판사, 1996. 435-436쪽.

45) 사회과학출판사, 『주체의 국가건설리론』 평양: 사회과학출판사, 2010. 316-317쪽.

46) 사회과학출판사, 『주체의 국가건설리론』 평양: 사회과학출판사, 2010. 319-320쪽.

이렇듯 북한에서 노동당은 각종 정치조직들을 영도하는 주체이다. 그러나 보다 본질적으로 살펴보면 노동당의 위상은 북한 주민과 각종 정치조직들을 지도하는 상급기관임에 틀림없지만 다른 한편으로는 수령의 영도를 받아야만 하는 하급기관에 불과하다고도 볼 수 있다. 예컨대 노동당은 “생명체의 뇌수인 수령과 인민대중을 연결하는 고리”로서 수령이 제시한 정책과 노선을 관철하기 위해 인민대중을 조직·동원하고 국가제도를 통해 실천하는 역할을 주로 하는 정치조직이라고 볼 수 있다.⁴⁷⁾

노동당의 조직원칙과 조직구조에서 주목해서 살펴봐야 하는 지점은 노동당이 민주주의 중앙집권제원칙에 따라 조직하며 활동한다는 점이다. 즉 “각급 당지도기관은 민주주의적으로 선거하며 선거된 지도기관은 선거 받은 당 조직 앞에 자기의 사업을 정기적으로 총화보고를 하며, 당원은 당조직에, 소수는 다수에, 하급당조직은 상급당조직에 복종하며 모든 당조직은 당중앙위원회에 절대복종한다. 또한 모든 당조직은 당의 로선과 정책을 무조건 옹호관철하며 하급당조직은 상급당조직의 결정을 의무적으로 집행하며, 상급당조직은 하급당조직의 사업을 계통적으로 지도검열하며 하급 당조직은 자기의 사업 정형을 상급당조직에 정상적으로 보고한다.”⁴⁸⁾

정리하면 민주주의 중앙집권제원칙에 따라 노동당은 중앙뿐만 아니라 지방까지 모든 행정분야에 걸쳐 감시·통제하고 모든 행정기구는 노동당의 결정과 방침, 지시에 대한 집행기능만을 수행하고 있다. 물론 노동당은 수령이 제시한 정책과 노선을 집행하는 기구에 불과하다고도 볼 수 있다.

IV. 내각(정무원)

내각은 최고주권기관인 최고인민회의의 행정적집행기관이며 전반적 국가관리기관이다.⁴⁹⁾ 내각은 총리, 부총리, 위원장, 상과 그밖에 필요한 성원으로 구성되면, 임기는 최고

47) 통일부 통일교육원, 『2017 북한 이해』 서울: 통일부 통일교육원, 2017. 50-51쪽.

48) 조선로동당 규약 제11조

49) 김일성-김정일 헌법 제123조

인민회의 임기와 같이 5년이다.⁵⁰⁾ 내각사업을 조직지도하는 내각총리는 조선민주주의인민공화국 정부를 대표하며⁵¹⁾ 내각은 사업집행을 위해 전원회의와 상무위원회를 두고 있다.⁵²⁾ 이렇게 구성된 내각은 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

<표4> 내각의 임무와 권한⁵³⁾

1. 국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세운다.
2. 헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정을 제정 또는 수정, 보충한다.
3. 내각의 위원회, 성, 내각직속기관, 지방인민위원회의 사업을 지도한다.
4. 내각직속기관, 중요행정경제기관, 기업소를 내오거나 없애며 국가관리기구를 개선하기 위한 대책을 세운다.
5. 국가의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세운다.
6. 국가예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다.
7. 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 상업, 무역, 국토관리, 도시경영, 교육, 과학, 문화, 보건, 체육, 노동행정, 환경보호, 관광, 그밖의 여러 부문의 사업을 조직집행한다.
8. 화폐와 은행제도를 공고히 하기 위한 대책을 세운다.
9. 국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제사업을 한다.
10. 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책을 세운다.
11. 다른 나라와 조약을 맺으며 대외사업을 한다.
12. 내각 결정, 지시에 어긋나는 행정경제기관의 결정, 지시를 폐지한다.

또한 내각전원회의는 행정경제사업에서 나서는 새롭고 중요한 문제들을 토의 및 결정하며, 상무회의는 내각전원회의에서 위임한 문제들을 토의 및 결정한다.⁵⁴⁾ 결정과 지시를 내는⁵⁵⁾ 내각은 자기 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있으며⁵⁶⁾, 자기 사업에 대하

50) 김일성-김정일 헌법 제124조

51) 김일성-김정일 헌법 제126조

52) 김일성-김정일 헌법 제127조

53) 출처, 김일성-김정일 헌법 제125조

54) 김일성-김정일 헌법 제128조

55) 김일성-김정일 헌법 제129조

56) 김일성-김정일 헌법 제130조

여 최고인민회의와 그 휴회중에 최고인민회의 상임위원회앞에 책임진다.⁵⁷⁾

내각총리는 최고인민회의에서 선출되며 새로 선출된 내각총리는 내각성원들을 대표하여 최고인민회의에서 선서를 한다.⁵⁸⁾ 부총리의 임무와 권한에 관해서는 헌법상 규정이 없으나, 부총리는 1개 분야 이상의 업무를 관할하면서 수개의 성을 통할·조정하는 권한을 가지며, 이러한 조정 작용을 통해 내각총리를 보좌하는 역할을 한다.⁵⁹⁾

북한의 내각 위원회와 성은 내각의 부문별집행기관이며 중앙의 부문별관리기관이다.⁶⁰⁾ 또한 내각 위원회와 성은 내각의 지도 밑에 해당 부문의 사업을 통일적으로 장악하고 지도한다.⁶¹⁾ 이러한 임무를 수행하기 위해 내각 위원회와 성은 위원회회의와 간부회의를 운영하며⁶²⁾ 이러한 회의를 통해 내각 결정, 지시집행대책과 그 밖의 중요한 문제들을 토의 결정한다.⁶³⁾

V. 기타의 국가기관

(1) 사법기관: 중앙검찰소

북한의 검찰소는 중앙의 중앙검찰소를 정점으로 그 밑에 도(직할시)검찰소, 시(구역)검찰소, 군검찰소와 특별검찰소로 구성되어 있다.⁶⁴⁾ 최고검찰소 소장의 임기는 최고인민회의 임기와 같으며⁶⁵⁾ 검사는 최고검찰소가 임명 또는 해임한다.⁶⁶⁾

57) 김일성-김정일 헌법 제131조

58) 김일성-김정일 헌법 제132조

59) 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제”, 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010. 166쪽.

60) 김일성-김정일 헌법 제133조

61) 김일성-김정일 헌법 제134조

62) 김일성-김정일 헌법 제135조

63) 김일성-김정일 헌법 제135조

64) 김일성-김정일 헌법 제153조

65) 김일성-김정일 헌법 제154조

66) 김일성-김정일 헌법 제155조

검찰소는 “기업, 기업소, 단체와 공민들이 국가의 법을 정확히 지키는가”, “국가기관의 결정, 지시가 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각 결정, 지시에 어긋나지 않는가를 감시”, “범죄자를 비롯한 범위반자를 적발하고 법적책임을 추궁하는 것을 통하여 조선민주주의인민공화국의 주권과 사회주의제도, 국가와 사회협동단체재산, 인민의 헌법적권리와 생명재산을 보호”하는 등의 임무를 수행한다.⁶⁷⁾

중앙검찰소는 검찰사업을 통일적으로 지도하며, 모든 검찰소는 상급검찰소와 중앙검찰소에 복종한다.⁶⁸⁾ 또한 중앙검찰소는 자기 사업에 대하여 인민회의에 책임을 지지만, 최고인민회의가 휴회 중인 경우에는 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임진다.⁶⁹⁾

(2) 사법기관: 중앙재판소

북한의 재판소는 중앙의 중앙재판소를 정점으로 그 밑에 도(직할시)재판소, 시(구역)재판소, 군인재판소와 특별재판소로 구성되어 있다.⁷⁰⁾ 재판은 판사 1명과 인민참심원 2명으로 구성되어 있으며, 특별한 경우에는 판사 3명으로 구성하여 할 수 있다.⁷¹⁾

중앙재판소는 최고인민회의에서 선출된 소장과 최고인민회의 상임위원회에서 선출된 판사와 인민참심원으로 구성되며 하부 기관의 재판을 감독하고 사법행정을 지도·감독한다. 확정된 판결·판정에 대한 비상상소 사건의 심리와 도재판소, 특별재판소의 상소·항의사건의 심리를 수행한다.⁷²⁾ 중앙재판소는 최고인민회의에 책임을 지지만, 최고인민회의가 휴회 중인 경우에는 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임을 진다.⁷³⁾

67) 김일성-김정일 헌법 제156조

68) 김일성-김정일 헌법 제157조

69) 김일성-김정일 헌법 제158조

70) 김일성-김정일 헌법 제159조

71) 김일성-김정일 헌법 제163조

72) 통일부 통일교육원, 『2017 북한 이해』 서울: 통일부 통일교육원, 2017. 64쪽.

73) 김일성-김정일 헌법 제168조

제2절 지방정부조직

북한은 지방행정조직을 구성하는데 있어서 두 개의 원리가 서로 상충되고 있는 것처럼 보인다. 북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있는 것처럼 보인다. 특히 1990년대 이후 극심한 경제난으로 중앙의 공급체계가 원활하게 작동되지 않자 북한은 지방의 자력갱생을 강조하였다. 이에 따라 지방의 자율성이 과거에 비해 상당히 신장되었다 하겠다.

그러나 북한은 소위 ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써 고도의 중앙집권적 체제를 갖추고 있다. 즉 북한의 모든 국가기관들의 하급기관이 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 공화국의 일체 국가기관이 최종적으로는 최고인민회의의 통일적 지도 밑에 복종하게 된다. 특히 “지방은 중앙에 복종한다”는 원칙은 중앙의 지방에 대한 포괄적 간섭을 허용하는 것으로서 북한의 지방행정체계가 기본적으로 고도의 중앙집권제임을 극명히 나타내는 것으로 볼 수 있다.⁷⁴⁾

I. 지방인민회의

지방인민회의는 중앙의 최고인민회의에 대비되는 지방의 주권기관이며, 도(직할시), 시(구역), 군인민회의로 구성되어 있다.⁷⁵⁾ 이는 북한의 지방주권계층이 남한의 지방주권계층과 마찬가지로 2계층임을 의미한다.⁷⁶⁾ 지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성되며⁷⁷⁾ 임기는 도(직할시), 시(구역), 군인민회의는 모두 4년으로 임기가 5년인 최고인민회의의 보다 짧다.⁷⁸⁾ 지방인민회의의 새 선거

74) 최진욱, “북한지방행정에서의 당·정관계”, 한국행정학회 2000년도 하계지역학술대회 발표 논문집, 2000. 425쪽.

75) 김일성-김정일 헌법 제137조

76) 최진욱, “북한지방행정에서의 당·정관계”, 한국행정학회 2000년도 하계지역학술대회 발표 논문집, 2000. 420쪽.

77) 김일성-김정일 헌법 제138조

78) 김일성-김정일 헌법 제139조

는 지방인민회의 임기가 끝나기 전에 해당 지방인민위원회의 결정에 따라 진행되며, 불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 경우에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장한다.⁷⁹⁾ 이렇게 구성된 지방인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

<표5> 지방인민회의의 임무와 권한⁸⁰⁾

1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
2. 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
3. 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다.
4. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.
6. 해당 인민위원회와 하급인민회의, 인민위원회의의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.

북한의 지방인민회의를 구성하는 대의원은 노동자, 농민, 근로인테리를 비롯한 근로인민 가운데서 선출되며, 임무와 권한은 다음과 같다.⁸¹⁾

<표6> 지방인민회의의 대의원의 임무와 권한⁸²⁾

1. 인민회의에 참가하여 인민대중의 의사와 요구가 반영된 결정이 채택되도록 창발적인 의견을 적극 제기하여야 한다.
2. 해당 지역 안의 인민들에게 최고인민회의의 법령·결정을 비롯한 국가의 법과 규정, 지방인민회의의 결정을 해설선전하며 그 집행을 도와주어야 한다.
3. 해당 지역 안의 기관·기업소·단체와 공민들이 국가의 법과 규정, 인민회의의 결정을 정확히 집행하는가를 감독하여야 한다.

79) 김일성-김정일 헌법 제139조

80) 출처, 김일성-김정일 헌법 제140조

81) 위의 표에서 확인할 수 있듯이, 지방인민회의의 대의원의 임무와 권한은 적지 않지만 대의원이 각기 별도의 생업을 갖고 있기 때문에 오히려 자신의 생산현장에서 대중과 사업하는 일을 주로 하고 있어서 전문적인 정치인으로서의 성격을 가지고 있지 않는 것으로 보인다. 이계만, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석”, 『한국지방자치학회보』 제16권 제1호, 2004. 400쪽.

82) 출처, 이계만, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석”, 『한국지방자치학회보』 제16권 제1호, 2004. 396-397쪽.

4. 선거자들과 밀접한 연계를 가지고 그들과의 사업을 하며 대중을 위하여 충실히 일하는 참다운 인민의 총복이 되어야 한다.
5. 해당 인민위원회와 지역 안의 기관·기업소·단체사업을 개선하기 위한 의견을 제기할 수 있다.
6. 해당 지역 안의 기관·기업소·단체로부터 대의원의 임무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다.

또한 대의원은 해당 인민회의 또는 인민위원회의 승인 없이 체포하거나 처벌할 수 없는 불체포 특권도 가지고 있다. 다만 대의원은 자기 사업에 대하여 선거자들과 해당 인민회의 앞에 책임지며, 선거자들의 신임을 잃었거나 대의원의 임무를 수행할 수 없는 경우에는 소환되는데, 소환은 해당인민회의에서 결정하지만, 인민회의 휴회중에는 해당 인민위원회에서 결정하고 다음 번 인민회의의 승인을 받는다.⁸³⁾

반면 지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 가지며 정기회의는 1년에 1-2차 해당 인민위원회가 소집하고 임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원전원의 3분의 1이상의 요청이 있을 때 소집한다.⁸⁴⁾ 또한 지방인민회의는 대의원전원의 3분의 2이상이 참석하여야 성립되며⁸⁵⁾ 의장을 선거한다.⁸⁶⁾

회의 날짜는 해당 인민위원회가 회의소집 5일전에 대의원들에게 알리며 상급 인민위원회에 보고한다. 의안의 제출은 해당 인민위원회가 하며, 대의원도 의안을 제출할 수 있다. 제출된 의안에 대한 보고는 해당 인민위원회의 (구)성원이 하며, 대의원도 보고할 수 있다.⁸⁷⁾ 다만 1년에 1-2차례 개최되는 지방인민회의는 회기가 1-2일 정도에 지나지 않으며, 정책선정이나 예산심의 등을 거의 다루지 못하며, 단지 중앙에서 내려온 당의 결정을 형식적으로 추인하는 거수기에 불과하다는 평가를 받고 있다.⁸⁸⁾

83) 이계만, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석”, 『한국지방자치학회보』 제16권 제1호, 2004. 397쪽.

84) 김일성-김정일 헌법 제141조

85) 김일성-김정일 헌법 제142조

86) 김일성-김정일 헌법 제143조

87) 이계만, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석”, 『한국지방자치학회보』 제16권 제1호, 2004. 399쪽.

88) 최진욱, “북한지방행정에서의 당·정관계”, 한국행정학회 2000년도 하계지역학술대회 발표 논문집, 2000. 420쪽.

II. 지방인민위원회

북한의 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 해당 인민회의가 휴회 중 지방주권기관이며, 해당 지방주권의 행정적집행기관이다.⁸⁹⁾ 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되며, 임기는 해당 인민회의 임기와 같다.⁹⁰⁾ 이렇게 구성된 지방인민위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

<표7> 지방인민위원회의 임무와 권한⁹¹⁾

1. 인민회의를 소집한다.
2. 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 한다.
3. 인민회의 대의원들과의 사업을 한다.
4. 해당 지방인민회의, 상급인민위원회 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각과 내각 위원회, 성의 결정, 지시를 집행한다.
5. 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행한다.
6. 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세운다.
7. 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다.
8. 해당 지방의 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책을 세운다.
9. 해당 지방에서 국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제사업을 한다.
10. 하급인민위원회사업을 지도한다.
11. 하급인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다.

위의 표에서 확인할 수 있듯이 지방인민위원회의 주요 사업은 행정사업, 국토관리사업, 그리고 발전전망계획 수립이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁹²⁾

89) 김일성-김정일 헌법 제145조

90) 김일성-김정일 헌법 제146조

91) 출처, 김일성-김정일 헌법 제147조

92) 임도빈·안지호·현주, “북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로”,

첫째, 주로 주민들을 관리하는 것을 의미하는 행정사업은 출생자 등록, 교육, 직업, 노동문제, 주택제공, 보건·복지문제 등을 포함한다. 이 점에서 북한의 행정사업은 자본주의 국가의 행정과 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 둘째, 국토관리사업은 지역의 토지, 산림, 강하천, 도로 등을 관리하는 것을 의미한다. 셋째, 발전전망계획은 시·군 주민수의 적정 관리, 지방공업, 도로, 산림 이용 등을 종합적으로 계획하는 것을 의미한다.

지방인민위원회는 지방행정의 주요 사업을 위해 전문부서를 두고 있는데, 전문부서들은 지역의 인구의 특성에 따라 차이가 있지만 노동부, 급양부, 도시경영부, 교육부 등 12-15개의 전문부서가 있고, 부서당 5명 내외의 인원이 근무하고 있다.⁹³⁾

이상에서 살펴본 임무와 권한을 가지고 지방행정의 주요 사업을 수행하고 있는 지방인민위원회는 전원회의와 상무회의를 가지고 있는데, 전원회의는 위원전원으로 구성하며 상무회의는 위원장, 부위원장, 사무장들로 구성되어 있다.⁹⁴⁾ 또 지방인민위원회 전원회의는 자기의 임무와 권한을 실현하는데서 나서는 중요한 문제들을 토의결정하며, 상무회의는 전원회의가 위임한 문제들을 토의결정한다.⁹⁵⁾ 또한 지방인민위원회는 결정과 지시를 내며, 자기 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있다.⁹⁶⁾ 이에 더해 지방인민위원회는 자기 사업에 대하여 해당 인민회의앞에 책임지며⁹⁷⁾ 상급인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종한다.⁹⁸⁾

『행정논총』 제53권 제4호, 2015. 138쪽.

93) 임도빈·안지호·현주, “북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로”, 『행정논총』 제53권 제4호, 2015. 138쪽.

94) 김일성-김정일 헌법 제148조

95) 김일성-김정일 헌법 제149조

96) 김일성-김정일 헌법 제150조

97) 김일성-김정일 헌법 제151조

98) 김일성-김정일 헌법 제152조

Ⅲ. 특별지방행정기관

북한의 주권기관의 행정적 집행기관에 속하지 아니하는 기관으로 각 지구계획위원회, 도농촌경리위원회, 시·군협동농장 관리위원회, 도건설위원회, 지방철도국, 도량공업위원회, 통계국 등이 있다.⁹⁹⁾ 이러한 기관들은 1960년대 초부터 북한이 경제부문을 정상적인 지방행정기관에 맡기지 않고 중앙의 관계부처의 직접적인 지시로 조직해서 운영하고 있다. 즉 특별지방행정기관은 일반지방행정기관과는 달리 중앙관계부처가 직접 관장하는 중앙직속기관으로 지방사업소의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 그러나 지방인민위원회가 상설적 지방주권기관으로 해당지역내의 기관, 기업소, 단체들의 사업들을 지도하기 때문에 이중적인 감독과 지시 하에 운영되고 있다고도 볼 수 있다.¹⁰⁰⁾

제3절 중앙과 지방의 관계

북한 정부조직체계에서 중앙과 지방의 관계를 설명할 때 가장 많이 사용되는 원칙은 민주주의 중앙집권제의 원칙이다. 민주주의 중앙집권제란 민주주의와 중앙집권제라는 두 개념의 결합어로서, 민주주의는 국가기관의 조직과 운영을 인민대중의 의사에 의한다는 것을 말하고, 중앙집권제는 상급기관이 하급기관을 직접 통제하고 상급기관에 의해 결정된 정책이 하급기관에 대해 구속력을 갖는다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 북한 헌법 제5조는 “조선민주주의인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의중앙집권제원칙에 의하여 조직되고 운영된다”고 규정함으로써 민주주의 중앙집권제가 국가기관의 조직과 활동에 있어 지도원칙임을 분명히 하고 있다.¹⁰¹⁾

99) 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제”, 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010. 167쪽.

100) 양현모, “독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로”, 한국행정연구원 연구보고서 97-12, 1997. 99쪽.

101) 김일성-김정일 헌법 제5조

이러한 의미를 갖고 있는 민주주의 중앙집권제는 다음의 내용을 담고 있다.¹⁰²⁾ 첫째, 최고국가권력기관 및 지방권력기관은 인민의 선거에 의해 구성된다. 둘째, 모든 국가기관은 이러한 국가권력기관에 의해 구성되며, 그에 대해 책임을 지고, 또한 그 사업을 보고한다. 셋째, 국가권력은 궁극적으로 최고국가권력기관에 집중되고 상급기관의 결정은 하급기관을 구속한다. 넷째, 각 기관 내부에서 소수는 다수에 복종하고, 지방은 중앙에 복종한다.

그러나 북한의 민주주의 중앙집권제에서 민주주의는 자유민주주의체제에서의 민주주의와 그 성격이 다르다. 자유민주주의체제에서 민주주의는 개인의 권리를 집단의 권리보다 우선시하는 토대 위에 비밀투표·다수결원칙 등을 통한 의사결정 등을 주요 내용으로 하고 있다. 반면 북한에서 말하는 민주주의는 ‘중앙집권제하에서의 민주주의’라는 점이 특징이다.¹⁰³⁾ 이와 관련해 『주체의 국가건설리론』과 『근로자』에서는 민주주의 중앙집권제를 다음과 같이 설명한다.

민주주의중앙집권제에서 민주주의와 중앙집권제의 결합의 요구는 우선 중앙집권제하에서 민주주의라는데 있다. 중앙집권제하에서의 민주주의는 민주주의중앙집권제에서 중앙집권제와 민주주의를 결합한 것에 대한 요구를 표현하는 한 측면이다. 중앙집권제하에서의 민주주의의 요구는 중앙집권적인 통일적지도가 확고히 보장되는 조건에서 민주주의가 실시되어야 한다는 것이다. 이것은 중앙집권제를 강화하는 것이 민주주의를 실시하기 위한 전제조건이라는 것을 의미한다.¹⁰⁴⁾

민주주의 중앙집권제에 대한 비슷한 견해는 다음의 근로자에서도 확인된다.

민주주의중앙집권제는 사회주의 국가활동의 중요한 원칙이다. 사회주의국가활동에서 민주주의와 중앙집권제는 유기적으로 결합되어 있으며 여기에 사회주의국가활동의 중요

102) 이계만, “북한 국가기구의 조직화 및 운영의 기본원칙 연구”, 『한국동북아논총』 제26집, 2003. 145쪽.

103) 안희장, 『북한의 통치체제: 지배구조와 사회통제』 서울: 명인문화사, 2016. 141-142쪽.

104) 사회과학출판사, 『주체의 국가건설리론』 평양: 사회과학출판사, 2010. 309쪽.

한 특징의 하나가 있다. 《민주주의》의 구호를 들고 중앙집권제를 거세하면서 무정부상태를 조성하던자들이 사회주의를 파괴하고는 로골적인 부르조야독재의 길로 나가고 있다.¹⁰⁵⁾

특히 북한에서 민주주의 중앙집권제는 정부수립 이전부터 강조되었다. 이에 북한은 1948년 헌법을 제정하는데 있어서 민주주의 중앙집권제를 중요한 원칙으로 천명하였다.

헌법에서는 이와 같이 인민대표기관인 주권기관에 권력이 집중되고 다른 국가기관들은 해당 주권기관에 의하여 조직되고 그로부터 권한을 부여받아 행사하며 그 앞에 책임지고 그의 감독을 받도록 하는 원칙에서 그리고 민주주의중앙집권제의 요구에 맞게 국가기관들의 위치, 구성과 임무, 활동과 관련한 제문제들을 구체적으로 규제하여야 합니다. 이것은 기만적이며 반동적인 부르조야 《3권분립》의 원칙과는 근본적으로 달리 인민의 대표기관인 각급 주권기관이 공화국 국가기관체계에서 중추를 이루고 있다는 것을 의미합니다.¹⁰⁶⁾

이렇듯 북한의 설명에 따르면, 민주주의 중앙집권제는 민주주의와 중앙집권제를 유기적으로 결합시킨 것이며, 이 원칙은 정부 수립 전부터 강조되었다. 특히 이때 말하는 유기적 결합은 중앙집권제의 요구를 선차적으로 강조하는 것을 의미한다. “사회주의국가기관의 조직과 활동에서 중앙집권제는 아래기관이 웃기관, 지방기관이 중앙기관의 지도와 통제 밑에서 활동하고 그 앞에 복종하며 지방기관이 중앙기관의 결정, 지시를 그리고 아래기관이 웃기관의 결정, 지시를 철저히 집행하고 모든 국가기관들이 최고주권기관의 통일적인 지도밑에 활동하며 그 앞에 책임질 것을 요구”하는 것이 바로 북한의 민주주의 중앙집권제인 것이다.¹⁰⁷⁾

더욱이 북한은 민주주의 중앙집권제는 “중앙집권제하에서의 민주주의로 구현될 때에만 수령의 유일적령도를 보장하는 원칙으로 될 수 있다”고 설명한다. 즉 “수령의 혁명사

105) 근로자, “사회주의에 대한 희망은 허용될 수 없다”, 『근로자』 1993년 3월 1일.

106) 김일성, “민주주의적이며 인민적인 헌법을 작성하자: 조선림시헌법제정위원회 제1차회의에 참가한 일군들과 한 담화”, 『우리민족끼리』 1947년 11월 20일.

107) 사회과학출판사, 『주체의 국가건설리론』 평양: 사회과학출판사, 2010. 309쪽.

상은 수령의 유일적령도를 통해서만 실현되며 수령의 유일적령도는 중앙집권제하에서만 철저히 보장된다”는 것이다.¹⁰⁸⁾

이상에서 살펴본 바에 따르면 북한에서 중앙과 지방의 관계는 철저히 지방기관이 중앙기관의 통제아래에 있음을 알 수 있다. 특히 중앙기관의 결정은 지방기관의 결정을 구속하는데, 그에 따라 지방기관은 중앙기관에 절대복종할 수밖에 없다. 지방기관이 중앙기관의 지시와 결정에 복종할 수밖에 없다는 점은 다음의 헌법조항의 내용을 통해서도 확인할 수 있다. 대표적으로 북한헌법 제148조는 “최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지하며 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지시킨다”¹⁰⁹⁾고 규정하고 있으며, 북한헌법 제152조는 “지방인민위원회는 상급인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종한다”¹¹⁰⁾고 규정하고 있다.

제4절 남·북한 정부조직체계의 특이점

북한은 국가의 지도 원칙 중에서도 특히 ‘당의 영도의 원칙’으로 인해 당의 역할과 지도 과 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 전국 각 지방자치단체의 세부조직에 이르기까지 별도로 각 행정의 실패를 감시 감독하고 이를 직접 중앙당에 보고하고 지시를 받는 사회주의 국가의 특징상 이러한 ‘당조직’을 통한 강력한 중앙집권적 성격을 갖고 있다. 이에 따라 북한의 중앙과 지방의 관계는 다음의 다섯 가지 정도의 특이점을 보이고 있다.¹¹¹⁾

첫째, 당에 의한 통제로 인하여 중앙과 지방의 기능적 권력분립역할의 부재하다. 특히 북한의 지방행정조직 구성 및 운영은 철저히 계층제와 중앙집권제 중심으로 되어 있기 때문에 지방행정은 단순히 당의 방침과 지시를 집행하는 수단으로만 존재한다.¹¹²⁾

108) 사회과학출판사, 『주체의 국가건설리론』 평양: 사회과학출판사, 2010. 311쪽.

109) 김일성-김정일 헌법 제148조

110) 김일성-김정일 헌법 제152조

111) 송인호·조혜신, “통일 이후 지방행정 관련 법제 통합방안 연구: 중앙정부와의 업무조정을 중심으로”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2015. 35쪽.

112) 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제”, 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010. 153쪽.

둘째, 국가, 상급지방자치단체에 대한 복종의무가 명문화되어 있다. 북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있는 듯이 보이지만, ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 하고 있다. 따라서 북한의 모든 국가기관들이 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종한다.¹¹³⁾

셋째, 자치사무와 위임사무, 위법과 부당여부를 구분하지 않는 상급기관의 포괄적 통제를 허용한다. 국가 또는 상급인민회의, 인민위원회에 의한 하급인민회의·인민위원회의 그릇된 결정·지시 폐지·집행정지권을 규정하고 있는데, 이러한 규정은 살펴보면 해당 사무가 자치사무인지 위임사무인지 구별하지 않고 국가 등 상급단체의 폐지·집행정지권을 인정하고 있다. 또한 위법과 부당을 구분하지 않고 ‘그릇된’이라는 포괄적인 표현을 사용하여 상급기관이 하급 지방자치단체의 행위에 대한 포괄적 통제를 가능도록 하고 있다.¹¹⁴⁾

넷째, 상급기관의 통제에 대한 불복절차가 부재하다. 즉 내각과 상급인민위원회 등의 일방적인 통제에 대한 규정만 있을 뿐 이들 상급기관의 위법한 통제에 대한 하급인민위원회의 불복절차에 대한 규정이 전혀 없어 상명하복의 중앙집권적인 특성을 보이고 있다.¹¹⁵⁾

다섯째, 지방인민회의에 의한 일방적 통제만 허용하고 있다. 북한은 중앙의 지방에 대한 포괄적 간섭을 허용하기 때문에 지방인민위원회는 해당지역의 지방당위원회뿐만 아니라 상급 당위원회, 중앙당위원회의 통제·감독을 받고, 행정적으로 해당지역의 인민회의, 상급 인민회의, 내각의 결정·지시를 집행함으로써 다중적인 통제에 놓여 있다. 물론 이중 인민회의, 상급 인민회의 결정·지시라는 것은 헌법상의 규정에 불과할 뿐이며, 지방인민위원회를 실질적으로 통제·감독하는 것은 상급 인민위원회와 해당지역의 당위원회로서 기본적으로는 이중적인 통제체제라고 할 수 있다.¹¹⁶⁾

113) 최진욱, “북한지방행정에서의 당·정관계”, 한국행정학회 2000년도 하계지역학술대회 발표 논문집, 2000. 425쪽; 신윤창, “통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교 연구”, 『인문사회과학연구』 49권 49호, 2015. 91-92쪽.

114) 송인호, “북한 지방자치법제에 대한 고찰”, 『연세법학』 21호, 2013. 43쪽.

115) 송인호, “북한 지방자치법제에 대한 고찰”, 『연세법학』 21호, 2013. 43쪽.

116) 최진욱, “북한지방행정에서의 당·정관계”, 한국행정학회 2000년도 하계지역학술대회 발표 논문집, 2000. 425쪽.

제3장 통일과정과 국가형태 및 정부형태

제1절 통일의 의미와 통일과정

제2절 국가형태

제3절 정부형태

제3장

통일과정과 국가형태 및 정부형태

제1절 통일의 의미와 통일과정

I. 통일의 의미와 정치통합의 과제

통일과정과 통일한국의 국가형태 및 정부형태에 대해 설명하기 전에 통일의 의미, 통일원칙, 통일과 통합의 의미, 정치통합의 과제 등에 대해서 알아보고자 한다. 통일의 의미와 통일과정에 대한 이해는 통일과정에서 추진해야 할 정치적 과제, 통일이후 건설해야 할 국가형태, 정부형태를 이해하는 데 이론적 바탕이 될 것이다.

그동안 통일의 이유, 목표, 방법, 과정, 통일후 미래상 등에 대해서 많은 논의가 있어왔다. 분단된 지 70년이 지난 21세기에 통일은 어떤 의미를 지니고 있을까? 분단된 지 얼마 되지 않았던 시기에는 통일은 나누어진 국토의 연결을 의미하는 것이라고 여겨졌다. 그러나 시간이 흐르면서 통일은 국토의 연결 이상을 의미하는 것으로 여겨졌다. 통일의 진정한 의미는 떨어져 살고 있는 남한과 북한의 사람들이 하나의 공동체를 형성하여 더불어 사는 것이다. 통일은 땅이 합쳐지는 것이 아니라 그 땅위에서 살고 있는 사람들이 서로를 이해하고 보듬는 세상을 만들어 가는 것이다.

또한 과거에 통일은 하나였던 남한과 북한을 다시 결합한다는 재통일(reunification)을 의미하는 것으로 여겨졌다. 과거에 남한과 북한이 하나였기 때문에 과거로 돌아가서 다시 하나로 합치면 될 것이라는 것이었다. 그러나 70여년이 지나는 동안 남한과 북한은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 분야에서 너무나 달라졌다. 아직까지 남북한이 동일한 언어와

문자를 사용하고 있지만 서로 이해하지 못하는 단어가 많으며, 정치·경제 분야에서 뿐만 아니라 일상생활에서도 많은 차이가 발생하였다. 따라서 시간이 흐를수록 남북한이 과거로 돌아가서 공유할 수 있는 부문이 줄어드는 반면, 상용할 수 없는 부문이 증가하고 있다. 이렇게 볼 때 과거로의 단순한 복귀(restoration)가 불가능하게 되었다. 과거로 돌아가고 싶어도 돌아갈 과거의 많은 부문이 이미 사라졌다. 따라서 통일은 남북한의 변화된 현실을 반영하고 이를 토대로 새롭게 미래를 만드는 새로운 통일(new unification)을 지향해야 한다. 그리고 통일은 남한과 북한이 단순히 결합하는 현상유지 이상의 의미를 지니고 있다. 통일은 남북한의 1대 1 결합을 뛰어넘어 질적 도약을 하는 융합(fusion)을 지향한다. 통일에 의해 남북한의 유형·무형자원이 결합함으로써 각기 분리되어 있을 때보다 위상이 격상되는 시너지 효과가 발휘되어야 한다.

그리고 통일은 민족적 특수성과 민족적 가치를 반영하는 한편, 인류사회의 보편적 가치를 반영해야 한다. 민족적 가치와 전통문화의 가치를 최대한 발휘하는 한편, 인류의 보편적 가치를 녹여내야 한다. 통일은 인류사회의 보편적 가치인 자유, 민주주의와 시장경제, 인권존중, 환경중시 등을 구현해야 한다.

또한 통일은 국가의 주도적 역할과 시민사회 및 개인의 참여를 효과적으로 배합해야 한다. 국가가 통일과정을 주도하고 통일국가를 설계하는 과정에서 핵심적 역할을 하는 것이 불가피할 것이다. 이와 함께 시민사회가 통일담론을 형성하고 통일과정을 뒷받침하는 통일거버넌스 형성이 필요하다.

그리고 통일은 한반도에 거주하는 남북한 주민뿐만 아니라 해외동포를 포함하는 8천만 명을 대상으로 한다. 통일은 한반도를 넘어 해외 동포가 거주하는 전 세계를 염두에 두고 추진되어야 한다. 이것은 통일한국이 한반도에서 통일국가를 건설하는 것과 함께 동북아 지역의 평화와 협력에 기여하고 나아가서 세계평화에 기여해야 한다는 것을 의미한다.

이상과 같은 통일국가의 목표를 달성하기 위해서 통일과정에서 몇 가지 원칙이 준수되어야 한다.

첫째, 통일국가는 민주주의와 시장경제체제를 지향해야 한다. 인류가 그동안 다양한 정치경제적 실험을 했지만 그 중에서 얻은 소중한 교훈은 민주주의와 시장경제가 인류의 보편적 발전을 위해 가장 적합하다는 점이다. 통일한국이 민주주의체제와 시장경제체제를 지향해야 한다는 것은 분명하다. 그러나 좀 더 자세히 살펴보면 민주주의체제에도 다양한 하위형태가 있으며 시장경제체제가 운용되는 방식도 다양하다. 통일한국은 정치적 안정과 참여보장, 국가의 역할과 사회의 자율성의 조화, 절차적 민주주의와 사회·경제적 차원의 실질적 민주주의의 조화 등의 민주주의 운영원리에 대한 균형점을 모색해야 할 것이다. 또한 시장경제의 운영방식에 있어서도 성장과 분배, 일자리 창출과 복지, 발전과 생태계 유지, 국가와 시장의 역할 등의 문제에 있어서 최적점을 찾아야 할 것이다.

둘째, 통일과정은 어떤 형태로든지 북한체제의 변화와 관련되어 있다. 북한체제의 변화에 대해 다양한 개념 정의가 있다. 우선 정책의 변화 차원이 있다. 북한이 비핵화를 받아들이고 경제개혁·개방과 정치적 통제를 완화하는 것이 정책적 차원의 변화이다. 이것은 북한의 정치체제와 경제시스템의 근본적 변화없이 정책적 차원의 변화를 의미한다. 물론 이러한 정책적 변화가 정치엘리트연합의 변화나 정권 성격의 변화없이 어느 정도 가능한가 하는 문제도 있다. 그 다음 엘리트연합의 성격 변화에 의해 개혁지향적이고 개방적인 정권이 들어서서 정치적 개혁과 경제적 개혁을 추진하는 경우이다. 이런 경우 정치체제의 성격과 경제시스템에서 상당한 변화가 발생한다. 그리고 국가시스템이 완전히 붕괴하는 국가붕괴 유형이 있다. 국가붕괴는 무정부상태나 내전을 거쳐 정치적 불안정이 장기화되거나 새로운 체제가 형성되는 경우로 이어질 수 있다. 북한이 앞으로 어떤 형태의 변화를 겪든지 통일과정에서 개혁·개방적이고 평화·협력을 지향하는 체제가 되어야 실질적인 통일협상과 통일이 가능할 것이다. 바꾸어 말하면 북한체제의 변화는 통일을 위해 필요한 조건일 뿐만 아니라 통일이 지향하는 궁극적 목표이기도 하다.

셋째, 평화는 통일과정에서 준수되어야 할 원칙이며, 또한 통일이 추구해야 할 가치이기도 하다. 남북한간 군사적 경쟁과 대립을 고려할 때, 무엇보다도 통일은 평화적으로 이루어져야 한다. 평화는 통일과정에서 준수되어야 할 가장 중요한 원칙이다. 북한의 비

핵화와 평화체제 전환에 의해 한반도평화를 정착하는 것이 통일과정에서 추진되어야 할 우선적인 과제다. 한반도평화를 위해 전쟁을 방지하는 억제력을 강화하는 평화지킴기(peace keeping)가 실행되어야 한다. 이와 함께 군사적 긴장을 완화하고 평화체제 전환과 평화정착을 공고히하며, 경제·사회분야에서 협력망을 만드는 평화만들기(peace making)가 추진되어야 한다. 평화지킴기와 평화만들기에 의해 한반도에서 평화가 자리잡는 적극적인 평화가 가능하게 해야 한다.

넷째, 통일은 민주적 합의에 의해 이루어져야 한다. 어떤 형태의 통일이든지 국민들의 의사가 반영되고 국민들의 참여가 보장되는 민주적 방식으로 이루어져야 한다. 역사상 무력이나 강압적인 방식에 이루어진 국가결합이나 분단국가의 통일도 절차적으로 볼 때, 협상과 정치적 정당화 절차를 거쳤다. 더욱이 평화적 방법에 의한 통일은 반드시 국민들의 의사가 반영되는 민주적 절차와 정치적 정당화 절차가 필요하다. 통일협상이 진행된다면 남한과 북한에서 각각 내부적으로 국민들의 의사를 묻는 정치적 절차가 있게 될 것이다. 아울러 남북한정부의 대표에 의한 통일협상 결과를 정치적으로 동의하는 절차도 있게 될 것이다. 독일 통일과정에서 이러한 정치적 절차가 동독과 서독에서 각각에서 있었음은 물론이다.

다섯째, 통일과정에서 민족주도권 확보와 국제협력이 조화를 이루어야 한다. 통일은 민족자결권에 해당하는 문제이다. 남북한의 평화공존과 협력, 통일협상, 통일국가 미래상의 설정 등을 논의하는 데 있어서 일차적으로 중요한 것은 남북한 국민의 자결권이다. 통일과정과 통일이후 국가건설에서 남북한의 협상, 합의, 타협이 가장 중요한 출발점이다. 그러나 통일은 국제정세, 특히 동북아시아의 세력판도와 밀접하게 관련되어 있다. 통일과정은 동북아시아질서를 반영해야 할 뿐만 아니라 통일한국의 대외정책은 동북지역의 세력변화에 영향을 미칠 것이다. 따라서 통일과정에서 민족자결권을 최대한 확보하되, 주변국의 지지를 얻을 수 있는 최소공배수를 찾아내는 지혜를 발휘해야 한다. 아울러 통일한국이 한반도의 평화·번영과 함께 동북아시아, 더 나아가 세계의 평화·협력에 이바지할 것이라는 점에 대해 국제적 공감대를 얻어야 한다.

한편, 통일과 통합을 어떻게 구분해야 할까? 통일은 두 개로 나뉘어졌던 정치체제가 법적·정치적으로 하나로 결합되는 것을 의미한다. 통일을 법적·정치적으로 이해하면 통일이 선포되는 시점을 기준으로 통일이 이루어진다고 할 수 있다. 또한 통일을 선포하는 법적 절차와 정치적 합의 절차가 중요하다.

통합은 여러 가지 의미로 사용된다. 넓은 의미에서 보면 통합은 법적·정치적 통일을 가능하게 하는 바탕이라고 할 수 있다. 통합은 법적·정치적 통일이 선포되기 이전부터 시작해서 통일이 선포된 이후 까지를 망라하는 긴 프로세스라고 할 수 있다. 통일이 이루어지는 과정은 대체로 화해·협력단계, 통일추진단계, 통일이후 실질적 통합단계를 망라하는 긴 과정이라고 할 수 있다. 각 영역에서 통합이 진행되지 않으면 법적·정치적 통일이 선포되기 어렵다. 설혹 갑자기 통일이 이루어진다고 하더라도 통일이후 상황은 분단기간 동안의 통합과정에서 화해, 교류·협력, 신뢰가 어느 정도 이루어졌는가 하는 것으로부터 영향을 받는다. 또한 통일이 이루어진다고 하더라도 이후 실질적으로 두 개의 정치체제가 하나로 융합되는 실질적 통합이라는 어려운 과제가 남아있다.

통합은 제도통합(institutional integration)과 가치통합(value integration)으로 구분되기도 한다. 제도통합은 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 여러 분야의 제도적 장치와 절차를 하나로 결합하는 것을 의미한다. 제도적 통합은 비교적 단기간에 이루어질 수 있다. 가치통합은 사회심리적 통합을 의미하며 내적 통합을 하는 과정이며 오랜 기간의 시간이 필요로 한다.

통합을 달성하는 방법에 대한 이론적 논의는 크게 (신)기능주의와 제도주의의 두 가지로 구분된다. (신)기능주의는 미트라니(D. Mitrany), 도이취(K. Deutsch), 하스(E. Haas) 등이 유럽공체의 통합과정을 통해 도출한 이론이다. 이것은 경제, 사회문화분야의 기능적 협력을 통해 기능이 확산(spill-over)되고 분화(ramification) 됨으로써 정치·군사적 불신과 대립이 해소되고 통합이 이루어진다는 것이다. 반면, 제도주의는 기능적 교류·협력만에 의해서 정치적 통합은 이루어지지 않으며, 통합은 결국 정치적 권위의 분배 및 운영에 관한 정치적 문제이며 제도형성에 관한 문제라는 것이다.

한편, 통일이후 통합을 이루는 방식에는 단기통합방식과 과도단계를 거치는 방식이 있다. 독일은 과도단계 없이 단기간에 양 체제의 통합을 이루었다. 그리고 홍콩·마카오에 적용된 중국의 일국양제는 일정기간 동안 두 체제의 공존, 또는 과도단계를 설정하여 통합에 수반되는 부작용을 줄이려는 유형이다.

통일이후 국가형태와 정부형태를 논의하는 것은 법적·정치적 통일이후 정치적 통합에 대한 것이다. 정치통합은 남한과 북한이라는 두 개의 정치체제가 하나의 국가가 됨으로써 하나의 국가성(stateness)을 형성하는 것이다. 정치통합은 정치제도의 골격, 권력 및 정치적 자원의 분배 및 운영, 정치적 권위의 운영절차 등에 대한 것이다. 정치통합은 크게 보면 정치제도를 형성하는 차원의 문제와 정치과정의 작동에 관련된 차원의 문제이다. 정치통합은 제도형성 측면에서 권력구조, 정부형태, 선거제도, 정당제도, 행정시스템 등 제도적 골격을 만드는 것이다. 아울러 정치통합은 과정측면에서 엘리트연합의 재편성, 민주주의 가치관의 확산, 과거사문제 처리 등과 같이 새로운 규범과 규칙을 만드는 것이다. 그리고 정치통합을 위해 정치적 안정을 추구하는 것과 함께, 다양한 정치세력의 정치 참여와 대표성을 보장해야 한다. 특히 북한주민의 정치적 참여 기회 확대, 권력의 분점 방안 마련, 선거 및 행정에서 북한 지역 주민의 대표성 반영 등을 위한 방안을 마련해야 한다.

II. 통일과정

통일에 이르는 과정에는 다양한 경로가 있을 수 있지만, 크게 보면 점진적·단계적 과정을 거친 통일과 급진적 통일을 상정할 수 있다.

(1) 점진적·단계적 통일

통일한국의 국가형태 및 정부형태를 고려하는 데 있어서 통일방식 또는 통일과정은 가장 중요한 사항이다. 2차대전 후 분단국가 가운데 베트남은 엄청난 비용과 대가를 치루면서 무력에 의해 통일을 달성하였다. 동서독은 20여년에 걸친 공존·협력을 거쳐서 사

회주의권의 해체라는 역사적 기회를 포착하여 평화적 방식으로 통일을 이룩하였다. 그리고 예멘은 정치적 권위의 균점에 대해 합의함으로써 통일을 이룩하였으나 이후 권력배분에 대한 갈등을 극복하지 못하고 결국 전쟁이라는 대가를 지불하였다.

세 가지 통일유형 가운데 무력에 의해 통일된 베트남은 남북통일의 모델이 될 수 없다. 또한 합의통일유형으로 관심을 모았던 예멘방식은 정치적 합의의 조건 미비, 정치적 합의의 불안정 등으로 인해 의미가 퇴색하였다. 독일통일방식은 동서독과 남북한의 상이성¹¹⁷⁾, 통일후 통합과정의 어려움 등으로 인해 남북한에 직접적으로 적용하기에는 문제가 있는 것도 사실이다. 그럼에도 독일통일은 오랜 기간에 걸친 공존 및 교류·협력의 성과, 동독의 정치적 변화에 의한 통일 상황 대두, 동서독의 통일협상, 국제협력 확보 등의 측면에서 한반도통일에 시사하는 바가 많다.

한반도통일이 언제, 어떤 방식으로 이루어질 것이라고 예단하기는 힘들다. 통일이라는 역사적 변혁은 오래 기간 형성된 구조적 요인과 함께 역사적 기회요인의 발생, 이러한 기회를 활용하는 지도자와 국민의 정치적 선택, 우연한 요인 등이 복합적으로 작용하여 발생한다. 더욱이 통일의 상대방인 북한이 언제, 어떤 방식으로 정치적 변화를 겪으면서 통일환경이 조성될지를 예상하기는 매우 어렵다.

이상과 같은 한계에도 불구하고 남북한이 전쟁을 하지 않고 평화적이고 민주적 방법에 의해 통일을 달성하는 점진적·단계적 경로를 가정할 수 있다. 남북한이 점진적 과정을 거쳐서 통일을 달성한다고 가정할 경우, [민족공동체통일방안]을 준거틀로 삼을 수 있다. 민족공동체 통일방안은 유럽연합의 공동체형성에 대한 이론에 입각하여 유럽연합을 작동하게 하는 여러 가지 정치기구들을 원용하였다. 민족공동체 통일방안은 북한의 고려연방제에 대응하는 체계적인 남한의 통일방안이다. 또한 이 방안은 여·야 합의와 국회 동의를 거쳐 초당적으로 합의된 통일방안이라는 특징도 지니고 있다. 민족공동체통일방안

117) 동서독과 남북한간에는 북한에 대한 중국과 러시아의 영향력의 한계, 남북한간 군사적 대립, 서독에 못 미치는 남한의 정치·경제 발전 정도, 동독에 비해 훨씬 폐쇄적이고 낙후한 북한, 독일보다 강한 호소력을 지닌 통일 당위성 등의 측면에서 차이가 있다.

은 국내외 상황변화에도 불구하고 한국의 공식적 통일방안으로 지속되고 있다.¹¹⁸⁾

남북한이 평화적 경로를 거쳐서 점진적으로 통일된다고 가정할 경우, [민족공동체통일방안]에서 상정한 화해·협력단계, 남북연합단계를 거쳐 통일이 달성될 수 있다. 물론 통일이 반드시 이러한 3단계를 거쳐서 달성된다고 단정하기는 어렵다. 현실적으로 각 단계가 중첩되거나 압축적으로 전개되거나 특정 단계를 생략하고 건너 뛴 수도 있다. 그럼에도 이러한 3단계의 특징과 과제를 살펴보는 것은 남북한이 통일이라는 긴 장정에서 고려해야 할 중요한 과제들은 선별하고 이에 대한 대비책을 마련하는 데 이정표와 같은 역할을 한다.

다음에서 통일경로의 각 단계별 특징과 남북협력 과제를 검토함으로써 통일이후 대두할 문제를 예상하고자 한다. 특히 통일단계별 특징을 남북협력기구의 구성·운영, 분야별 남북협력과제, 사회적 신뢰형성을 중심으로 기술하고자 한다. 협력기구는 단계별로 남북한이 평화공존과 교류·협력을 증진하는 협의 및 합의사항의 집행을 위해 필요하다. 이것은 남북관계를 제도화하고 안정화시키는 데 중요한 역할을 한다. 분야별 협력과제는 남북한이 분야별로 합의사항을 이행함으로써 남북관계를 정상화하고 통합에 이르는 과정이라고 할 수 있다. 그리고 사회적 신뢰형성은 남북관계의 제도화와 통합, 통일에 이르는 과정에서 남북한간 불신과 대립을 완화하고 관용과 상호수용성을 증가시키기 위해 필요한 사회심리적 공감대 형성방안에 대한 것이다.

1) 화해·협력단계

화해·협력단계는 1민족 2국가 2체제로 남북한이 평화공존 원칙에 입각하여 사회문화 분야 및 경제분야의 교류·협력을 활성화하는 단계다. 1991년에 체결된 [남북기본합의서] 및 분야별 부속합의서를 이행하면 남북화해·협력이 정착된다고 할 수 있다. 또한 남북한이 [남북기본합의서], 6.15 공동선언, 10.4 정상성언 등 각종 남북합의문의 기본내

118) 그러나 [민족공동체통일방안]은 기능주의 통합론의 문제점, 공동체이론의 문제점, 남북연합의 문제점, 국제환경 및 국제협력에 대한 관심 결여 등의 문제점을 지니고 있기도 하다. 박종철 외, [민족공동체통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심] (서울: 통일연구원, 2010), pp. 15-26.

용을 포함하는 새로운 [남북기본협정](가칭)을 체결하고 각 분야별로 합의사항을 실천함으로써 남북화해·협력이 제도화된다고 할 수 있다.

가. 남북협력기구의 구성·운영

남북한간 평화·협력관계를 안정화시키기 위한 제도적 장치에는 하향식(top down approach)과 상향식(bottom up approach)이 있다. 하향식 협력기구는 남북교류·협력에 관한 포괄적 합의에 입각하여 협력기구를 위계별로 구성하여 체계적이고 조직적으로 운영하는 방식이다. 1991년 [남북기본합의서] 및 분야별 합의서를 채택한 이후 분야별 합의사항을 이행하기 위해 총리급 남북고위급회담과 각 분야별 분과위원회 및 공동위원회가 구성·운영되었다. 이것이 하향식 협력기구의 운영 사례이다. 그러나 1993년 북한핵문제로 인해 남북대화가 중단됨으로써 하향식 협력기구의 운영이 중단되었다.

상향식 협력기구의 운영방식은 분야별로 협력사업을 운영하기 위한 기능적 필요에 의해 협력기구를 구성·운영하는 것이다. 업무상 필요에 따라 각개약진식으로 협력기구가 운영되고 시간이 지남에 따라 협력기구들의 조정·통합이 이루어지기도 한다. 6.15공동선언 이후 합의사항을 실천하고 남북관계를 발전시키기 위해서 여러 유형의 남북대화가 동시다발적으로 전개된 것이 상향식 협력기구의 운영사례이다.

6.15 공동선언 이후 분야별, 기능별로 여러 종류의 대화채널이 운영되었다. 첫째, 6.15 공동선언의 합의사항 이행을 위한 최상위의 대화기구로 남북장관급 회담이 있었다. 남북장관급회담은 남북한간 합의사항의 이행에 관한 전반적 상황을 검토하고 남북대화 창구를 점검하는 한편, 교류·협력사업의 전반적 추진방향, 추진구도, 추진방식, 우선순위를 논의하였다. 둘째, 남북특사회담은 임시채널(ad hoc channel)로서 핵문제나 북한의 군사적 도발로 남북관계가 교착상태에 놓일 때마다 돌파구를 여는 역할을 하였다. 셋째, 경의선 철도 연결 및 도로건설과 관련된 군사적 문제를 협의하고 기타 군사문제를 논의하기 위해서 남북국방장관회담이 비정기적으로 개최되었다. 넷째, 남북경제협력에 관한 사항들을 협의하기 위해 남북경제협력추진위원회가 운영되었다. 다섯째, 철도 및 도로 연결, 개성공단 개발, 임진강 수해방지 방안 등 구체적 사업을 논의하기 위해 남북경제협력추진

위원회 아래 각 분야별로 실무협의회가 구성되었다.

북한 핵·미사일 문제를 해결하고 남북화해·협력을 추진하기 위해 남북협력기구는 하향식 방식과 상향식 방식을 병행할 수 있다. 보건·의료, 인도적 지원, 환경보호, 재난 방지, 체육, 사회·문화분야 교류 등의 분야에서 필요에 따라 남북적십자회담, 환경회담, 체육회담, 문화교류 회담 등이 밑에서부터 구성될 수 있다. 아울러 남북화해 여건이 조성 되면 남북관계를 균형적이고 병행적으로 진전시키기 위해 남북장관급회담, 분야별 회담 등이 체계적으로 운영될 수도 있다.

나. 분야별 남북협력과제

화해·협력단계에서는 비핵화와 평화체제 정착, 사회·문화 및 경제분야의 교류·협력, 정치분야의 협력, 국제무대에서의 협력 등이 활성화되어야 한다. 첫째, 화해·협력단계에서 가장 중요한 것은 비핵화와 함께 한반도평화정착이다. 단계적이고 포괄적 방식을 거쳐 평화적 방법으로 북핵문제가 해결되는 것이 가장 우선적인 과제이다. 비핵화와 함께 북한 미사일문제가 해결되어야 한다. 북핵·미사일위협으로 인한 한반도 위기를 평화롭게 해결하고 남북한이 평화적으로 공존할 수 있는 구조를 만드는 것이 일차적으로 중요하다.

북핵·미사일문제의 해결과정에서 한반도평화가 정착되어야 한다. 비핵화의 진전상황을 고려하여 적절한 시점에서 한반도평화체제 전환문제가 논의되어야 할 것이다. 한반도 평화체제 전환에 의해 정전체제를 평화체제로 전환하고 평화체제의 보장, 평화체제의 관리방안 등이 마련되어야 할 것이다.

그리고 한반도평화체제 전환과 함께 실질적으로 평화정착을 가능하게 하는 군사적 긴장완화와 신뢰구축조치가 이루어져야 한다. 남북한간 경제협력을 추진하기 위한 여건 조성이라는 차원에서 군사적 신뢰구축이 이루어질 수 있다. 과거 금강산관광, 경의선 연결 및 도로건설을 위해 비무장지대에서 지뢰제거 및 군사적 신뢰구축이 이루어진 것이 기능적 목적을 위해 군사적 신뢰구축이 이루어진 경우이다. 앞으로 금강산·월산 지역의 관

광을 위해 군부대간 통신망 개선, 도로 건설을 위한 군사적 협력 등이 추진될 수 있다. 또한 서해상의 공동어로, 서해지역 공업단지 건설 등을 위해 함정간 공동신호 규정 마련, 공동어로 관리방안, 해난구조를 위한 협력방안이 추진될 수 있다. 동서독의 경우 루빅만에서 동서독의 경계선이 불확정적이어서 해상 분쟁이 발생하였다. 이 문제를 해결하기 위해 동서독은 해상에 부표를 설치하고 자유어로활동을하기로 합의했었다.¹¹⁹⁾

아울러 남북기본합의서 및 불가침분야 부속합의서에 따라 군사적 신뢰구축방안이 실시되어야 할 것이다. 군사적 신뢰구축조치 가운데 군당국자간 핫라인 설치, 군인사교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 초보적 군사적 신뢰구축방안이 일차적으로 실시되어야 할 것이다.¹²⁰⁾

둘째, 사회문화, 경제분야에서 교류·협력을 실시해야 한다. 북핵문제가 대두한 이후 남북관계의 모든 양상이 핵문제의 전개양상과 밀접하게 관련되었다. 북핵문제는 구조적으로 남북관계의 양상, 성격, 규모, 정도를 결정하는 결정적 변수로 작용하고 있다. 따라서 구조적으로 볼 때 북핵·미사일 문제의 진전 양상을 고려하여 순차적으로 때로는 병행하여 사회문화 분야와 경제분야의 교류·협력을 추진하지 않을 수 없다. 그러나 인도적 문제, 사회문화분야 등은 핵·미사일문제와 구조적으로 연결되어 있지 않다. 따라서 핵·미사일문제의 교착국면에서도 이산가족 등 인도적 문제의 해결, 영유아 및 산모에 대한 인도적 지원, 겨레말 큰사전 발간, 문화재 보존 및 발굴사업, 환경보호 및 재난방지 등의 분야에서 교류·협력이 추진될 수 있다.

셋째, 정치분야에서는 남북한이 상대 체제를 인정하고 상호비방·중상을 금지하는 하는 것이 화해·협력의 출발점이다. 남북기본합의서(1조 및 3조)와 화해분야 부속합의서(1장 및 3장)는 상호체제인정과 비방·중상중지에 대한 조항을 명시하였다. 남한은 북한체제 붕괴, 흡수통일을 배제할 것이라는 점을 명시하고, 북한도 대남무력통일원칙을 포기하

119) 서독의 동서독 국경위원회 의장이었던 Gunther Pagel 박사와의 면담. 1998년 11월 11일.

120) 군사적 신뢰구축조치의 세부 사항에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, [남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련] (서울: 통일연구원, 1995), pp. 61-78.

는 것이 필요하다. 남북한은 상호체제 인정과 비방·중상 중지의 실천을 위해 화해분야 부속합의서(4조)에 규정된 대로 법률실무협의회를 구성하여 남북화해·협력에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기문제에 대해서 협의해야 한다.

또한 상호비방·중상 중지를 위한 조치를 확대해야 한다. 화해분야 부속합의서(3장)에 포함된 사항 가운데 특정인에 지명공격 중지, 상대방 당국에 대한 비방·중상 중지, 군사분계선 상에서의 비방·중상 중지 등이 실시되어야 할 것이다. 또한 언론·뼈라 등을 통한 비방·중상 중지, 상대방에 대한 사실 왜곡 및 허위사실의 조작·유포 중지, 사실에 대한 객관적 보도를 비방·중상 대상에서 제외, 군중행사에서 상대방의 비방·중상 중지 등도 실시되어야 할 과제이다.

넷째, 국제무대에서 남북한이 상호경쟁과 비방을 중단하고 상호 이익이 되고 신뢰형성에 도움이 되는 방법을 모색해야 한다. 유엔 및 그 산하기구, 기타 국제기구, 국제회의, 제3국과의 관계에서 상호 비난을 중단하고 협력할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

국제무대에서 남북한이 공식적 및 비공식적 대화를 함으로써 국제사회에서의 남북한 간 대립·경쟁을 중단하고 이해와 협력을 도모해야 한다. 남북한은 국제무대에서 다자협력을 넓히는 한편, 남북간 직접 교류·협력을 추진해야 한다. 제 3국에서 개최되는 국제회의, 학술회의, 문화·예술행사, 체육행사 등에 남북한이 공동으로 참여해야 한다.

다. 사회적 신뢰형성

남북한간 사회적 신뢰형성은 남북협력기구를 가동하고 남북협력사업을 이행하는 정치 사회적 밑거름이다. 사회적 신뢰형성은 남한 사회 내부에서 통일정책에 대해 공감대를 형성하는 측면과 남북한이 상호 사회적 신뢰를 형성하는 측면으로 이루어져 있다.

우선 한국사회 내부에서 통일방안과 통일정책에 대한 국민적 공감대를 형성해야 한다. 통일정책에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 우선 통일정책의 일관성이 유지되어야 한다. 통일정책에 대해 정부, 정치권, 시민사회가 다양한 소통과 협의 채널을 제도화하는 거버넌스를 형성해야 한다. 특히 정치권에서 통일문제에 대한 이념적 차별화와 정쟁화를 중지

하고 최소한의 정책합의점을 이끌어내야 한다.

그리고 통일정책에 대한 사회적 신뢰형성을 위해 언론계, 학계, 시민사회의 다양한 견해가 수렴되어야 한다. 이를 위해서 각종 소통창구를 원활히 하고 다양한 형태의 정책 토론회와 공청회 등이 활발해져야 한다.

또한 일반 국민들을 대상으로 통일정책의 합리성 및 타당성에 대한 교육과 함께 통일에 대비한 사항들이 교육되어야 한다. 각급 학교, 민간단체, 연수기관, 언론매체 등의 협업을 통해 다양한 형태의 통일교육이 종합적으로 연결되어야 한다.¹²¹⁾

한편, 통일의 상대방인 북한 주민과 사회적 신뢰형성을 위한 고리를 만드는 것이 중요하다. 북한에 대한 인도적 지원과 문화적 공감대 분야에 대한 교류·협력을 통해 북한 주민과 최소한의 연결 끈을 마련해야 한다. 무엇보다 남북한간 문화적·정서적 차이를 이해하고 이를 수용하는 관용과 공존의 철학을 실천해야 한다.

2) 남북연합단계

남북연합은 1민족 2체제 2정부로 이루어져 있으며, 남한과 북한은 국제사회에서 독립된 주권국가로 존재하되 민족내부관계에서는 기능적으로 결합된 느슨한 형태의 공동의 집을 마련한다. 남북연합은 통일을 지향하는 과도단계에서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상징하는 국가연합과는 다르며 민족 내부의 특수관계를 상징하고 있다. 남북연합의 영어 명칭도 국제사회에서 두 개의 국가간 국가연합으로 간주되는 것을 피하기 위해 연합(confederation)이라는 용어 대신 느슨한 형태의 협력관계인 영연방(commonwealth)이라는 용어를 사용하였다. 남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 연방과는 다르다. 또한 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 민족 내부의 특수관계를 유지하면서 남북관계 발전 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를

121) 이교덕, [대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안] (서울: 통일연구원, 2000), pp. 73-95.

확대한다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 국가연합과도 다르다.¹²²⁾

가. 남북협력기구의 구성·운영

국제적 사례를 볼 때, 국가연합은 여러 가지 정치협의기구를 지니고 있다. 우선 국가연합의 기구로 연합의회가 있다. 연합의회는 구성국의 의회의 대표들로 구성된 기구이다. 따라서 연합의회는 독자적 입법권과 재정권을 지니지 있지 않고, 연합의회의 의결사항이 구성국을 법적으로 구속하지도 않는다. 그러나 국가연합이 발전하면 구성국의 의회와는 별도로 선거를 통해서 연합의회가 구성되기도 한다. 이럴 경우 연합의회는 위임된 범위 내에서 권한을 지니게 된다. 그리고 국가연합에는 연방헌법이 없으며, 연방최고재판소도 없다. 또한 국가연합에는 중앙행정기구도 없다.

그러나 유럽연합은 과거의 국가연합과 달리 연합의 정치기구가 구성국의 주권을 일부 위임받아서 점차 구성국의 주권을 제약하고 관할권을 확대하는 경향이 있다. 유럽연합의 의회가 구성국의 의회와는 별도의 선거에 의해 구성되며 외교, 국방, 경제, 문화 등의 분야에서 유럽연합 공동의 정책을 마련하는 추세에 있다.

남북연합은 유럽연합을 모델로 삼아서 국제법상 일반적인 국가연합과는 달리 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등과 같이 여러 종류의 기구를 상정하였다. 또한 남북연합에서 상주연락대표부, 분쟁해결기구 등도 구성될 수 있다. 이러한 조치는 남북연합의 제도적 장치에 의해서 남북한간 협력을 심화하기 위한 것이다.

한편, 남북연합단계에서 제도적 장치를 구성·운영하기 위해 다음과 같은 사항을 유념해야 한다. 첫째, 남북연합의 초기단계에서는 남북정상회담과 남북각료회의의 권한이 클 것이다. 그러나 남북연합이 발전되면 남북정상회의나 남북각료회의의 권한이 감소되는 반면, 입법기관인 남북평의회와 남북한의 합의사항을 이행하는 공동사무처의 권한이 커질 것이다. 둘째, 남북문제의 복잡성과 분야별 연관성을 감안하여 제도적 기구의 산하에

122) 양현모 외, [남북연합의 정부·행정체제 구축방안] (서울: 통일연구원, 2001), pp. 61-63.

분야별로 상임위원회를 구성해야 한다. 셋째, 기구 별로 각각 인원 구성, 회기, 의사진행 방식, 의사결정방식 등에 관한 합의문이 채택되어야 한다.

나. 분야별 남북협력과제

남북연합단계에서는 평화분야, 사회·문화 및 경제분야, 정치분야, 국제무대에서 남북한간 협력과제를 실행해야 한다.

첫째, 평화분야에서 비핵화와 평화체제 전환을 실시해야 한다. 아울러 실질적으로 평화를 정착시키기 위해서 군비통제방안이 강구되어야 한다. 우선 비무장지대의 비무장화와 비무장지대를 평화적으로 이용하는 방안을 실천해야 한다. 먼저 비무장지대에 설치된 군사시설, 군사장비, 병력을 철수함으로써 비무장지대가 명실상부하게 비무장화되어야 한다. 그리고 이 지역 내에 평화구역을 설치하여 남북연합의 각종 기구, 부대시설, 문화·체육센터, 이산가족면회소, 박물관, 공동행사장 등이 설치되어야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 군비통제가 본격적으로 실시되어야 한다. 먼저 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 운용적 군비통제 조치들이 이행되어야 한다. 군사분계선 및 비무장지대 내에서의 군사활동을 금지하고 공세전력 배치 제한지대를 설정해야 한다. 이에 따라 공격용 무기 및 병력이 후방지역으로 이동배치되어야 한다. 그리고 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용 무기를 감축해야 한다. 또한 재래식 무기와 병력에 대한 감축도 실시해야 한다. 그리고 남북한이 공동감시단 및 검증위원회를 구성하여 군비통제에 대한 감시와 검증을 실시해야 한다.

둘째, 사회문화분야의 교류·협력을 제도화해야 한다. [사회문화협정]을 체결하여 사회문화분야의 교류·협력을 지속적으로 추진할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다. 사회문화분야의 협력을 통해 민족동질성을 확대하고 실생활에서 공통분모를 확대하여 통일기반을 조성해야 할 것이다.

그리고 경제교류·협력에 의해 남북한이 경제적으로 결합되는 방안이 강구되어야 한다. 경제교류·협력은 북한경제체제의 개방·개혁, 북한경제의 성장, 남북한의 시장통합

등의 목표를 동시에 추구해야 할 것이다. 북한지역에 경협단지 건설, 인프라 건설 등과 같은 거대 프로젝트와 함께 북한 주민의 실생활 개선을 도모하는 분야를 중심으로 경제 협력이 추진되어야 할 것이다.

셋째, 남북한간 정치적 신뢰와 정치적 협력의 틀을 만드는 것이 중요하다. 남북연합단계에서 작동되는 남북협력기구들이 운영되기 위해서는 남북한간 상호신뢰와 공존의식을 발전시켜야 한다.

넷째, 남북연합을 국제적으로 인정받기 위해 노력해야 한다. 국제사회가 통일을 지향하는 과도단계인 남북연합의 특징을 이해하고 이에 대해 협력하도록 하는 외교를 전개해야 할 것이다. 남북한은 해외공관의 대사협의체를 구성하는 한편, 외무부장관회의를 정례적으로 개최하여 국제무대에서 협력을 확대해야 할 것이다.

다. 사회적 신뢰형성

남북연합단계에서는 북한에서 이념이 위력을 상실하고 사회통제가 완화되고, 사회구조가 다원화되며, 실용주의 사고가 나타날 것이다. 따라서 북한사회의 다원화 현상을 촉진하는 한편, 남북한간 동질성을 넓히는 정책을 추진해야 한다.

남북연합단계에 이르면 북한에도 민간단체의 공식적·비공식적 활동이 허용될 것이다. 이러한 상황을 감안하여 북한의 다원화와 민주화를 촉진하는 방안을 모색해야 할 것이다. 동독이 정치범의 석방, 상호 가족 방문, 동독주민의 서독으로의 이주, 국경통제 절차 완화, 국경지대의 무장 해제, 우편·통신 등에서 협력하는 것을 조건으로 서독은 동독에게 차관을 제공하였다.¹²³⁾ 동서독 경우와 같이 북한의 민주화, 인권개선, 상호 가족 방문, 정치범 석방 등 사안별로 북한에 대해 경제적 보상을 제공할 수도 있다.

그리고 북한의 정치적 다원화 정도를 고려하여 남북한의 정치단체 및 정당간 교류·협력사업을 실시할 수도 있다.

123) 독일경제사회통합을 위한 단기조사단, [독일 경제사회통합에 관한 연구] (서울: 통일원, 1990), pp. 117-129.

3) 통일국가 단계

남북연합이 정착하여 여러 영역에서 남북협력이 뿌리를 내리면, 통일협상단계가 대두할 것이다. 이 단계는 법적·제도적 통일로 가기 위한 통일의 전단계이다. 통일협상 단계에서는 분야별 협력을 공고화하고 통일을 이룩하기 위한 법적·정치적 절차에 대해서 협의해야 한다.

통일협상 단계에서 통일로 연결되는 과정 및 시기는 당시의 남북관계의 성격, 북한의 변화 양상, 남북한간 동질화정도 등에 따라서 달라질 것이다. 남북연합의 성과에 따라서 통일과정은 단축될 수도 있고 길어질 수도 있다. 중요한 것은 통일을 달성하는 시점보다 통일협상과정 및 통일후 발생할 수 있는 문제점과 후유증을 최대한 줄이고 통일후 체제 통합을 효율적으로 완성할 수 있는 방안을 강구하는 것이다.

통일협상 단계에서 남북한은 통일시기, 통일 과도조치, 통일절차, 통일국가형태, 정부형태 등에 대해서 협의해야 할 것이다. 남북한의 대표들이 이러한 문제에 대한 합의사항을 담은 통일조약을 체결해야 할 것이다. 독일통일과 같이 통일조약이 몇 개로 나뉘어서 체결될 수도 있고 일괄해서 단일 문건으로 체결될 수도 있다. 통일조약은 형식상 국가간 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결될 것이다. 그런데 통일조약은 별개 국가간 조약이 아니라 통일을 위한 절차로서 민족내부간의 법적 합의문이다. 또한 통일조약은 발효와 동시에 조약 체결의 당사자들이 소멸하는 특징을 지니고 있다.¹²⁴⁾

통일시기 및 통일절차에 대한 논의가 일단락되면, 통일헌법에 관한 문제가 대두할 것이다. 통일헌법의 핵심 이슈는 통일국가로의 이행절차, 통일과도기간의 설정 여부, 권력구조, 정부형태, 경제통합방식, 대외관계 등일 것이다.

통일헌법 채택을 위해 다음과 같은 과정을 고려할 수 있다. 첫째, 남북한이 통일헌법 초안을 남북평의회에 상정하거나 또는 남북평의회 산하에 [통일헌법제정 특별위원회]를

124) 통일대비정책연구단, [동서독 통일과정과 통합실태] (서울: 통일원, 1993), pp. 260-263.

구성하여 이 위원회가 작성한 통일헌법 초안을 남북평의회에 상정하는 방법이 있다. 둘째, 남북평의회 전체회의에서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻으면 통일헌법이 통과된다. 셋째, 남북한의 국회는 각각 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻으면 통일헌법 초안을 통과시킨다. 넷째, 남북한 국민 전체가 국민투표를 실시하여 과반수가 찬성하면 통일헌법이 확정된다. 다섯째, 남북한 정부는 각각 국내법적 절차를 거쳐서 통일헌법을 공포한다.

통일헌법이 확정되면 통일헌법에 따라서 남북총선거가 실시되고, 이에 따라 통일정부와 통일국회가 구성된다.

(2) 급진적 통일

베를린장벽이 붕괴한 지 1년여 만에 서독 주도로 신속하게 독일통일이 이루어짐으로써 한반도에도 급속한 방식의 통일이 발생할 가능성이 있다는 견해가 있어 왔다.¹²⁵⁾

남북한의 경우 독일과 같이 급속한 방식으로 통일이 이루어질 가능성은 세 가지이다. 첫째, 어느 한편이 다른 한편을 무력으로 통일하는 경우다. 남북한간 무력에 의한 통일이 일어날 가능성은 희박하다. 남한이 무력통일을 시도할 가능성은 없다. 그렇다고 체제생존에 우선순위를 두고 있는 북한이 공멸을 초래할 무력통일을 시도할 가능성도 낮다. 북한이 무력도발을 하더라도 제한적 목적을 지닌 국지적 도발에 한정될 가능성이 높다.

둘째 동독과 같이 북한이 체제변화를 통해서 통일이 이루어지는 경우다. 동독 주민들의 정치적 선택에 의해서 공산당이 실각하고 사회주의체제의 변혁을 내세운 과도정부가 등장함으로써 독일통일이 이루어졌다. 장기적으로 볼 때, 북한에서 평화적 방법으로 정권

125) 동서독의 통일이 흡수통일이라고 호칭되는 데, 여기에는 통일독일의 체제문제, 통일절차, 통일시기 등의 쟁점이 포함되어 있다. 첫째, 독일통일은 서독의 민주주의 체제 및 자본주의체제를 받아들였다는 점이다. 둘째, 통일절차와 관련하여 동독지역이 서독연방에 개별적으로 편입되는 방식(서독 기본법 제23조)과 새로운 헌법제정에 의해서 통일을 달성하는 방식(서독 기본법 제146조) 가운데 기본법 23조 방식에 의해서 동독이 서독연방으로 편입하는 방식으로 통일이 이루어졌다는 것이다. 셋째, 통일시기를 고려할 때, 과도기간 없이 신속하게 통일이 이루어졌다는 것이다.

이 교체되고 개혁적인 정권이 등장하는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 그러나 북한의 경우 공고한 엘리트연합, 통제시스템의 작동, 주민들의 낮은 정치의식, 시민사회의 결여 등을 고려할 때, 가까운 시일내 북한에서 시민주도에 의한 정치적 변화가 일어날 가능성은 낮다.

셋째, 북한에서 최고지도자의 사망, 쿠데타, 우발적 사건의 확대 등으로 인해 급변사태가 발생하는 경우이다. 이런 상황이 발생하면 결과적으로 남한 주도로 통일이 추진되는 상황이 전개될 수 있다.

그런데 통일과정이 압축적으로 실현되거나 단기간에 통일이 불가피한 상황이 발생한다고 가정하더라도 고려해야 할 기본 문제들은 동일하다. 다만 압축적인 방식으로 단기간에 통일이 추진될 경우, 여러가지 문제들이 동시다발적이고 복합적으로 발생할 것이다.

급진적 방식으로 통일이 이루어질 경우에도 북한의 과도정권과 통일방식, 통일절차 등에 대해서 협의해야 하는 것은 마찬가지이다. 또한 이런 경우에도 남북한 주민의 정치적 동의 절차를 거쳐야 하는 것도 마찬가지이다.

급속한 방식의 통일이 이루어질 경우, 과도단계를 설정해야 할 것인가에 대해서 고민해야 할 것이다. 남북한이 점진적 협력과 동질화과정을 거치지 않고, 단기간에 여러 문제들이 동시다발적으로 발생하기 때문에 후유증을 줄이기 위해서 일정기간 동안 과도단계를 설정할 필요성이 제기될 수 있다. 동서독의 경우, 과도단계의 설정 여부를 놓고 고민하였으나 동독 주민들이 조기통일을 갈망함에 따라 과도단계를 거치지 않고 통일하였다. 그 결과 단기통일에 따른 여러 가지 후유증이 발생하였다.

통일이후 과도단계를 설정할 경우, 과도단계의 법적 성격, 과도단계의 기간, 과거청산 문제, 북한지역의 사유화작업, 인구이동 및 투자의 제한, 경제통합, 정치제도의 정비 등이 주요 과제가 될 것이다.

제2절 국가형태

I. 단방제, 국가연합, 연방제

1648년 웨스트팔리아 조약이 체결된 이후 근대 국가가 대내적 측면과 대외적 측면에서 주요 행위자로 등장하였다. 근대국가는 대내적 측면에서 일정한 영토와 국민에 대한 배타적 관할권을 보유하고 물리력과 조세징수 권한을 집중화시켰다. 근대국가는 대외적 측면에서 영토 및 국민의 안전보장과 경제적 이익을 위해 다른 국가들과 무한경쟁하였다. 근대국가의 대내외 성격을 규정하는 가장 중요한 기준은 주권(sov^{er}eignty)이다. 근대국가는 대내적으로 주권을 독점하였으며, 대외적으로 주권을 대표하고 이를 행사한다.

근대국가의 형태는 단방제, 국가연합, 연방제로 구분된다. 국가형태를 구분하는 일차적 기준은 주권의 귀속 여부이다. 단방제는 단일 정부가 대내적으로 배타적 권위를 독점한다. 단방제에서는 대내적으로 정부 외의 어떤 정치체(polity)나 집단에게도 통치권이 위임되지 않는다. 그러나 단방제에서도 지방자치제가 다양한 형태로 실시됨에 따라 중앙정부가 지방자치단체에게 부분적으로 자율권을 허용하기도 한다. 그럼에도 불구하고 단방제에서 대내적으로 물리력의 통제, 정부의 운영, 경제정책의 집행 등에서 중앙정부가 최종적인 관할권을 갖는다.

국가연합(confedearation)은 독립국가가 상호 대등한 국제법적 지위를 보유하면서 공동 이익을 위하여 예외적으로 조약에 의해서 합의한 사항에 대해 협력하는 국가결합 유형이다. 국가연합은 구성국들이 각기 주권을 보유하면서도 조약에 의해 일부 주권을 제한하는 것을 수용하는 국가간 결합체이다.

구성국간의 주권의 위임정도, 결속력의 정도에 따라 국가연합에도 몇 가지 유형이 있다. 영연방(commonwealth)은 국가연합의 일종이라고 할 수 있지만 연합 정도가 매우 느슨한 국가간 협력체의 성격을 지니고 있다. 영연방보다 결속력이 강하기는 하지만, 느슨

한 형태의 국가연합의 사례는 미합중국(1781-1787), 스위스연합(1815-1848), 독일연합(1815-1866) 등이다. 그리고 유럽연합은 구성국들의 주권 위임을 확대하고 연합기구의 권한을 강화하는 경향이 있는 국가연합이다.

한편, 연방제(federation)에서는 구성국이 국제법상 국가의 지위를 포기하는 대신 연방정부의 관할권 하에 귀속되며 연방정부만이 대외적으로 주권을 행사한다. 연방에 참여하는 지역단위들은 각자의 주권을 포기하고 연방정부가 대내외 주권을 독점한다. 복수의 정치체가 공통의 목적 실현을 위해 연방결성조약 또는 연방헌법에 기초하여 연방정부의 권한을 인정함으로써 연방이 형성된다. 연방국가는 다양성을 포용한다. 특히 다인종, 다민족, 다언어, 다문화, 다종교 등의 특징을 지니고 있는 다문화사회에서 연방제는 다양한 구성 집단의 자율성을 보장함으로써 통합을 유지하고자 한다. 미국, 스위스, 독일 등이 연방제를 실시하고 있는 대표적 나라들이다.

연방제에서 연방정부가 대내외 주권을 독점하지만 지방정부가 상당한 정도의 권한을 보유한다. 연방정부와 지방정부간의 권한이 명시적으로 설정되어야 하기 때문에 연방제에서는 성문헌법이 필요하다. 연방정부와 지방정부간 권한 소재에 대해 분쟁이 발생할 경우 이를 판결하기 위해 헌법재판소가 필요하다.

연방제는 제도적으로 복잡하며 운영에 있어서 상당한 기술이 필요하다. 2차 대전이 끝난 뒤 아시아, 아프리카의 많은 신생국가들이 연방제를 채택하였다. 그러나 서인도 연방, 동아프리카 연방, 말레이연방, 싱가포르 연방 등이 실패하였다. 연방와해의 가장 큰 원인은 연방 창설에 따른 권한의 위임 및 조정에 실패했기 때문이다.

<표8> 국가연합과 연방제의 비교

	국가연합	연방제
국제법의 주체	구성국	연방국가
국가결합의 근거	구성국간 조약(구성국 각자의 헌법 존재)	연방국가의 헌법

	국가연합	연방제
대내적 통치권의 소재	구성국	연방국가와 구성국간 대내적 통치권 분점(미국의 연방정부와 주정부간 권한 분점)
대외적 통치권(외교, 국방)의 소재	구성국	연방국가(외교사절의 파견·접수, 조약체결, 동맹 가입)
국제법상 국가 책임	구성국	연방국가(구성국의 국제법 위반행위에 대해서도 연방정부가 책임)
병력보유	구성국(단, 유럽연합의 경우, 독자군 창설 추진)	연방국가
존속의 안정성	불안정	안정적
구성국간 외교사절 및 영사파견	구성국 상호간 외교사절 및 영사파견(치외법권 인정)	구성국 상호간 외교사절 및 영사 파견하지 않음.
무력분쟁의 성격	구성국이 전쟁의 주체(구성국간 무력분쟁은 전쟁)	연방이 전쟁의 주체(구성국간 무력분쟁은 내전)

II. 통일이후 국가형태 고려사항

통일이후 국가형태를 고려할 때, 기준은 통일국가의 정치적 안정, 정치적 화합, 합의가 능성이다. 이 세 가지 기준은 통일국가가 체제전환과 통합을 달성하고 분야별 과제를 달성하기 위해서 필요한 요소들이다. 그러나 이러한 기준들이 때로는 상충한다는 점에 주목해야 한다.

첫째, 통일 이후 정치적 안정과 효율성을 유지하는 것이 필요하다. 통일 상황에서 각종 정치사회적 혼란, 경제적 부작용, 대외관계의 어려움 등이 발생할 것이다. 이러한 점을 고려했을 때, 통일국가의 정치적 안정과 효율성을 유지하는 것이 필요한 것은 당연하다. 정치적 안정 및 효율성을 중시할 경우, 단방제가 적합한 국가형태일 수 있다.

둘째, 정치적 화합과 통합도 중요한 기준이다. 통일 상황에서 통일방식, 통일시기, 정치 사회적 문제 해결, 경제적 비용 부담 등을 둘러싸고 다양한 견해가 제시될 것이며, 정치적 화합과 통합이 심화될 수 있다. 특히 북한의 과거사 청산, 사유화 방식, 경제통합 방식 등과 관련하여 각종 갈등이 증폭될 수 있다. 이러한 점을 고려하면, 정치적 안정 못지않게 정치적 화합과 통합도 중요한 기준이다. 통일이후 정치적 화합과 통합을 고려하면 상대적으로 지방정부의 권한을 인정하고 정치적 다양성과 사회문화적 다양성을 허용하는 국가연합 또는 연방제가 적합할 수도 있다.

셋째, 합의가능성에 대한 고려가 필요하다. 통일국가 형태는 통일협상과정에서 가장 첨예한 쟁점이 될 것이다. 남한 주도로 통일이 이루어진다고 하더라도 북한은 통일이후 정치권력 및 경제적 자원에 대한 접근 권한을 최대한 확보하려고 할 것이다. 따라서 통일협상과정에서 남북한의 합의 가능성을 고려하면, 권력이 분산되는 국가연합 또는 연방제가 고려될 수 있다. 한편, 통일이후 정치적 화합과 합의를 위해 일정기간 국가연합 또는 연방제를 거친 후 최종적으로 단방제로 전환할 수도 있다.

이상과 같은 점을 고려하여 다음에서 남북한이 6.15 공동선언에서 합의한 바 있는 국가연합과 낮은 단계의 연방제의 접근이 지니고 있는 의미를 검토하고자 한다.

남한의 [민족공동체통일방안]과 북한의 [고려연방제]¹²⁶⁾는 통일철학, 통일주체, 통일원칙, 통일과정, 과도체제, 통일국가 실현절차, 통일국가형태, 통일국가 미래상 등에서 다른 내용을 담고 있다. 특히 통일중간단계와 관련하여, 민족공동체통일방안은 남북연합을 상정하는 반면, 고려연방제는 중간단계를 상정하지 않는다. 또한 최종적인 통일국가형태와 관련하여, 민족공동체통일방안은 1민족 1국가 1체제 1정부의 단방제 국가를 상정하는 반면, 고려연방제는 1민족 1국가 2제도 2정부의 연방국가를 상정하고 있는 점에서 차이가 있다.

126) 1980년 공식화된 북한의 고려연방제의 공식 명칭은 [고려연방제 창립방안]으로 남북한 체제의 이질성을 전제로 한 연방제의 비현실성, 전제조건(국가보안법 폐지, 모든 정당 및 사회활동의 활동 허용, 군사파쇼정권의 민주정권으로의 대체, 북·미평화협정 체결, 주한미군 철수 등)의 타당성 결여 등의 문제를 지니고 있다.

<표9> 민족공동체통일방안과 고려연방제 통일방안 비교

기 준	민족공동체통일방안	고려연방제 통일방안
통일의 이념적 기반	자유민주주의	주체사상
통일주체	민족구성원	노동자·농민
통일원칙	자주, 평화, 민주	자주, 평화, 민족대단결
통일과정	단계적 민족공동체 형성: 화해협력-->남북연합-->통일국가 (민족통합-->국가통일)	연방국가 형성 우선(국가통일-->민족통합)
통일중간단계의 여부	남북연합	없음
통일 달성 절차	통일헌법에 의해 남북한 총선거	연석회의 방식의 정치협상
통일이후 국가형태	1민족 1국가 1체제 1정부, 단방국가	1민족 1국가 2제도 2정부, 연방국가
통일국가의 미래상	자유, 복지, 인간존엄성이 보장되는 민주국가	없음

그런데 6.15 공동선언 2항에서 “남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 합의되었다. 남한의 연합제안은 민족공동체통일방안에서 과도단계로 설정한 남북연합을 의미하는 것이라고 해석된다.

그런데 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’의 의미에 대해서 해석이 필요하다. 북한은 1991년 김일성 신년사에서 약간 느슨한 형태의 고려연방제를 제안하였다. 김일성 신년사에서 “고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”입장이 제시되었다.

1990년대 초 북한은 사회주의권의 붕괴와 독일통일이라는 위기에 대응하여 북한체제의 보장을 위해 지역정부에 외교권, 군사권, 내치권을 부여하는 느슨한 형태의 연방제를

고안하였다.¹²⁷⁾ 북한은 사회주의권의 붕괴와 국력열세의 상황에서 북한주도의 통일보다 체제생존 및 공존에 중점을 두었다.

북한은 6.15 공동선언에서 느슨한 형태의 고려연방제를 낮은 단계의 연방제로 발전시킨 것으로 보인다. 2000년 10월 북한은 낮은 단계의 연방제는 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치·군사·외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 북남 관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것”이라고 설명하였다.

북한이 제안한 낮은 단계의 연방제는 국가연합과 연방제의 중간에 위치하는 일종의 ‘절충형 국가형태’라고 할 수 있다. 그러나 낮은 단계의 연방제의 형성조건, 민족통일기구의 성격과 역할, 남북협력의 성격, 낮은 단계 연방제의 국제법적 성격 등은 불분명하다.

통일국가형태와 관련하여 6.15 공동선언 2항에서 두 가지 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 남북한이 통일로 가는 중간단계로 남북연합과 낮은 단계의 연방제를 언급했다는 점이다. 6.15 공동선언에서 남북한은 남북한의 이질성을 감안하여 현실적으로 통일중간단계가 필요하다는 점을 처음으로 공식적으로 인정하였다. 남한은 남북한간 대립과 불신이 크고 조기통일에는 막대한 통일비용이 소요될 것이라는 점을 고려하여 단계적 통일의 필요성을 인정한 것이다. 북한도 북한 주도의 통일이 불가능하다는 점을 인식하고 느슨한 형태의 공존이 필요하다는 점을 인정한 것이다. 남북한은 통일을 지향하는 중간단계를 설정하여 남북한의 공존과 협력을 제도화하려고 했다고 할 수 있다.

앞으로 통일협상시 중간단계의 설정 여부, 중간단계의 국가형태, 최종단계의 국가형태 등이 쟁점이 될 것이다. 이런 경우에 대비하여, 남한과 북한은 남북연합과 낮은 단계의 연방제의 내용을 구체화해야 한다. 남한은 남북연합기구의 구성 및 운영방식, 통일국가로

127) 이외 북한은 여러 기회에 고려연방제의 수정가능성을 표명하였다. 손성필, 주소 북한대사의 발언(로가초프 소련 외무차관 면담시, 1991년 3월 중순), 정준기 대외문화연락위원회 위원장 발언(일본 방문시, 1991년 4월 8일), 윤기복 노동당서기 발언(국제의원 연맹 평양취재기자단 인터뷰, 1991년 5월 3일), 한시해 조국평화통일위원회 부위원장 발언(뉴욕 타임즈 회견, 1991년 6월 2일) 등

의 전환방법 등을 구체화해야 할 것이다. 그리고 북한은 낮은 단계의 연방제의 내용을 명확하게 설명해야 한다. 낮은 단계의 연방제와 높은 단계의 연방제의 차이, 낮은 단계의 연방제에서 연방정부의 권한, 정치기구의 성격 등을 구체적으로 밝혀야 한다.

둘째, 6.15 공동선언에서 남북한이 통일중간단계의 설정에 대해 접근했다고 하더라도 통일이후 최종 국가형태에 대한 문제는 여전히 미지수이다. 통일국가 형태를 단방제로 할 것인가, 아니면 북한이 주장하는 높은 단계의 연방제로 할 것인가, 또는 분권적 형태의 연방제로 할 것인가는 통일협상시 쟁점이 될 것이다.

제3절 정부형태

법적 관점에서 보면, 정치체제는 헌법에 의해 법적 및 실제로 표현되는 법질서이다. 그리고 정치학적 측면에서 보면, 정치체제는 권력분립의 양상과 정부기구의 조직에 대한 정부형태를 의미한다.¹²⁸⁾ 정부형태를 구분하는 중요한 기준은 입법부와 행정부간 권력관계의 유형이다. 입법부와 행정부간 권력관계는 양자관계가 경성적 분립관계인지 아니면 연성적 분립관계인지에 따라 구분된다. 또는 입법부와 행정부간 관계가 견제와 균형(checks and balance)관계인가 아니면 공존관계인가에 따라 구분된다. 이러한 기준을 적용하면, 정부형태는 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제로 유형화된다.

미국이 대통령제의 전형이며, 영국은 의원내각제의 전형이다. 그리고 프랑스, 오스트리아, 핀란드 등은 이원집정부제를 택하고 있다. 아시아와 남미의 많은 국가들이 각국의 상황에 맞게 미국식 대통령제를 변형하여 적용하고 있다. 한국도 미국식 대통령제의 변형된 형태를 실시하고 있다.

128) 허영, 『한국헌법론』(서울: 박영사, 2002), p.697.

I. 대통령제

대통령제는 미국의 1787년 헌법에서 고안된 것으로 몽테스키외가 주창한 3권 분립론에 입각하여 입법권, 행정권, 사법권의 엄격한 분립을 전제로 국가기관 간에 견제와 균형(checks and balance)원리를 적용한 정부형태이다. 대통령제는 입법부와 행정부간 견제·균형원리를 적용하여 권력의 남용을 방지하고자 한다. 또한 국민에 의해 직접 선출된 대통령이 의회로부터 독립하여 행정부를 운영하도록 한다. 대통령은 행정부처의 장관을 임명하고, 의원이 장관으로 임명될 수 없도록 함으로써 입법부와 행정부간 독립성이 유지된다.

그리고 입법부의 구성원인 의원은 국민의 직접 투표에 선출됨으로써 행정부를 견제할 수 있는 권한을 지닌다. 행정부는 의회해산권을 가지고 있지 않기 때문에 의원의 임기가 보장된다. 그리고 의원은 불체포특권, 면책특권 등을 지니고 있어서 의회 활동에 대해 정부의 영향으로부터 자유롭다.

그리고 대통령제의 특징은 대통령이 행정권의 수반인 동시에 대외적으로 국가를 대표하는 원수라는 점이다. 그리고 대통령이 행정부의 통치권한을 장악하고 있기 때문에 행정부 내에 대통령의 권한행사를 제약하는 장치가 없는 것도 특징이다. 대통령제 하에서 부통령은 대통령과 함께 국민의 직접 투표에 의해 선출되며, 대통령의 궐위시 그 지위를 계승한다. 행정부의 장관은 대통령에 의해 임명·해임되기 때문에 대통령에게만 책임을 지는 대통령의 보좌관이라고 할 수 있다.

대통령제의 장점은 대통령의 임기동안 행정부가 안정되어 정책의 일관성이 유지되고 행정부의 일관된 정책집행이 가능하다는 점이다. 그리고 대통령은 법률안거부권 등의 수단을 이용하여 의회의 권한남용을 제한할 수 있다.

대통령제의 가장 큰 문제점은 대통령 권한의 강화로 독재화 경향이 나타날 수 있다는 점이다. 대통령제에서 대통령은 국가원수와 행정부수반으로서의 이중적 지위를 보유하고, 강력한 권력을 지니면서 의회에 대해 책임을 지지 않기 때문에 독재화의 가능성이

있다.¹²⁹⁾ 제 3세계의 많은 나라가 정치적 안정과 통합을 위해 대통령제를 택했으나 민주주의가 정착되지 않고 대통령 권한의 강화로 인해 독재화 경향이 나타나는 문제가 있다. 또한 대통령과 의회가 다 같이 국민대표성을 주장함으로써 국가운영이 교착상태에 빠질 수도 있다. 특히 대통령이 속한 정당과 의회 다수당이 다를 경우, 대통령과 의회의 대립으로 국정운영이 마비될 수도 있다.

II. 의원내각제

의원내각제는 형식상으로 볼 때, 국왕 또는 의회에 의해 선출된 대통령과 의회 다수당의 당수가 임명되는 내각의 수상(총리)으로 행정부가 구성되는 정부형태이다. 그러나 의원내각제에서 대통령(또는 국왕)은 명목상의 국가원수이며, 수상(총리)이 행정부의 정책 집행에 관한 실질적 권한을 보유한다.

의원내각제는 국민대표성 원리에 입각하여 의회주의 혹은 의회주권사상을 토대로 한 정부형태이다. 의원내각제에서 행정부와 의회는 평등과 균형의 원칙에 의해 운영된다. 입법부와 행정부는 정부 정책의 수립 및 집행에 공동으로 참여하며 대등한 지위에서 견제력을 발휘한다. 의회와 행정부간 평등과 균형이 가능한 것은 의회가 내각 불신임결의권을 지니고 있는 반면, 정부는 의회해산권을 지니고 있기 때문이다. 내각은 의회와 협력하여 정책을 집행하고 정치적 책임도 진다. 그리고 내각이 의회의 신임을 잃으면 사퇴해야 한다. 의원내각제에서는 수상을 비롯하여 각료들이 현역 의원으로 이루어져 있기 때문에 내각의 각료와 의원의 겸직이 허용된다. 따라서 행정부와 의회의 협조가 가능하다.

의원내각제는 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 내각의 지속 여부가 국민의 대표성을 반영하는 의회에 의해 결정된다. 둘째, 의회와 행정부간 협조가 원활하다. 셋째, 내각이 의회에 대해 연대책임을 지기 때문에 책임정치가 가능하다. 넷째, 의회와 내각이 대립하는 경우 의회의 내각불신임결의와 내각의 의회해산으로 교착상태를 돌파할 수 있다.

129) 김철수, 『헌법학개론』(서울: 박영사, 2001), p.891.

반면 의원내각제는 몇 가지 단점을 지니고 있다. 첫째, 군소정당이 난립하거나 권력 교착상태가 발생할 경우, 연립정권 수립과 빈번한 내각 불신임결의로 정국이 불안정할 수 있다. 둘째, 의회가 권력 획득을 위한 정쟁의 장소로 전락할 수 있다. 셋째, 내각이 위회의 입장과 다른 정책을 실시하기 어렵다. 넷째, 내각이 원내 다수당과 제휴하여 다수의 횡포가 나타날 수 있다.¹³⁰⁾

III. 이원집정부제

이원집정부제는 대통령제 요소와 의원내각제 요소가 결합된 정부형태이다.¹³¹⁾ 이원집정부제는 행정부가 대통령과 수상(총리)에 의해 운용되는 이원적 구조라는 점에서 의원내각제와 비슷한 점이 있다. 그러나 이원집정부제에서 대통령은 국민에 의해 직접 선출됨으로써 의원내각제의 명목적 대통령과 달리 실질적 권한을 지닌다. 이원집정부제에서 대통령과 수상은 각각 국민과 국민을 대표하는 의회에 의해 선출된다는 정당성을 지니고 있기 때문에 동등한 지위를 지닌다.

이원집정부제에서 대통령과 수상이 각기 고유한 행정권을 행사한다. 대통령은 외교·국방 등 국가안보에 관한 사항을 관할한다. 수상은 경제, 사회 등 국내문제에 관한 집행권과 일반 행정에 관한 사항을 관장한다. 그리고 대통령은 수상임면권과 의회해산권 등을 행사할 수 있다. 의회는 내각에 대해서만 불신임결의권을 행사할 수 있으며 직접 선거에 의해 선출된 대통령에 대해서는 불신임결의권을 발휘할 수 없다.

이원집정부제는 다원적 정치세력들 간에 권력배분에 관한 합의도출에 실패하거나, 대통령제 또는 의원내각제 정부형태에 실패한 국가들이 두 유형의 장점을 혼합하여 발전시킨 제도이다. 독일 바이마르공화국, 프랑스 제5공화국, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드 등이 이원집정부제를 채택하였다. 이원집정부제는 대통령제와 의원내각제의 요소를 모두

130) 김철수, 『헌법학개론』, p.893; 권영성, 『헌법학원론』, pp.763-764; 성낙인, 『헌법학』(서울: 법문사, 2004), p.603.

131) 이원집정부제는 半대통령제, 準대통령제, 분권형 대통령제, 혼합정부형태, 권력분산형 대통령제, 권력분산형 의원내각제, 이원적 의원내각제, 대통령제적 의회주의, 半의원내각제, 혼합형 의원내각제 등으로도 불려진다.

포함하고 있기 때문에 두 가지 정부형태의 장·단점을 같이 지니고 있다. 프랑스 제5공화국을 제외한 다른 국가에서 대체로 이원집정부제는 실패한 사례가 많다. 특히 다원적 정치세력 간에 공존의식이 희박하고, 대통령과 수상이 소속정당을 달리하는 경우 이원집정부제가 작동하기 어렵다. 이럴 경우 대통령의 소속정당과 수상의 소속 정당이 동거정부(cohabitation)를 구성한다. 동거정부 하에서 권력투쟁과 권한분쟁으로 정치적 갈등이 빈발하고 정국이 불안정해질 수 있다. 또한 대통령과 수상이 동일정당소속일 경우 권력의 집중으로 인해 독재화가 초래될 여지도 있다. 이런 점에서 이원집정부제는 정치적·경제적 위기 극복이나 국론통일이 필요한 상황에는 적합하지 않다.¹³²⁾

IV. 통일이후 정부형태 고려사항

대통령제, 의원내각제, 이원집정부제는 각기 장점과 단점을 지니고 있다. 각 나라에 적합한 정부형태를 검토하기 위해서는 정부형태 자체의 특징뿐만 아니라 해당 국가의 정치, 경제, 사회 상황을 감안해야 한다. 통일이후 적합한 정부형태를 모색하기 위해서는 각 정부형태의 특징과 함께 통일이후 직면하게 될 정치, 경제, 사회 상황을 고려해야 한다.

통일한국의 정부형태를 검토하기 위해 다음 사항을 염두에 두어야 한다. 첫째, 통일국의 정부형태를 고려하는 데 있어서 화합성과 형평성이 중요하다. 통일은 이질적인 두 체제를 하나로 결합하는 것이기 때문에 이념, 지역, 세대, 계층간 균열을 완화하고 갈등을 관리할 수 있는 화합적 정치구조가 필요하다. 둘째, 정치적 안정과 효율성이 고려되어야 한다. 통일 이후 정치적 불안정과 사회적 혼란을 방지하기 위해서는 정치적 안정과 권력의 집중화가 필요하며, 복합적인 국가과제를 달성하기 위해 효율성도 필요하다. 셋째, 남북한 주민의 지지, 참여, 정치적 합의가 필요하다. 특히 통일후 남북한 지역의 균형발전과 북한 주민들의 정치참여가 보장되어야 민주주의와 시장경제체제가 뿌리내릴 수 있다.

132) 김철수, 「헌법학개론」, p.896; 권영성, 「헌법학원론」, pp.766-768; 강경근, 「헌법」(서울: 법문사, 2004), p.955; 김계환, “통일한국의 정부형태에 관한 연구”, 「인문사회과학논문집」, 제26집(1997), p.226; 반면, 이원집정부제에 대해 긍정적인 견해를 지닌 견해는 다음을 참조하기 바람. 성낙인, “권력의 민주화와 정부형태”, 「민주법학」, 제15집(1997), p.18; 성낙인, “독일식 의원내각제의 한국적 적용”, 「헌법학연구」, 제5집 제1호(1998), p.73.

통일이후 정부형태를 고찰하는 데 있어서 정치적 화합과 형평성을 강조할 경우, 의원내각제가 적합하다. 의원내각제는 국민들의 이익분포 양상이 의회의 의석 분포에 반영되고 다수 의석을 차지한 정당이 정부를 운영하기 때문에 국민의사의 대표성 원칙을 잘 반영한다. 또한 의원내각제에서는 소수세력도 의석을 확보한 정도에 따라 정책에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 의원내각제에서는 정당간 타협과 협치가 가능하며, 다수의 횡포가 방지된다.¹³³⁾

반면, 통일 이후 정치적 안정과 효율을 중시할 경우, 대통령제가 적합할 것이다. 대통령제는 대통령과 행정부에 권한이 집중됨으로써 일관된 정책의 집행과 정책의 효율성이 강조된다. 그러나 대통령제하에서 대통령과 의회와의 권력관계, 소수당과의 협치 등에 중점을 두어야 한다. 그렇지 않을 경우, 대통령제하에서 국정이 마비되고 정치적 교착상태가 발생할 수 있다.

한편, 이원집정부제는 권력구조 및 운영상의 복잡한 문제점을 고려할 때, 통일한국의 정부형태로서 적합하지 않다. 이원집정부제는 대통령제와 의원내각제의 장점을 모두 포함하고 있지만, 동시에 대통령제와 의원내각제의 단점도 모두 포함하고 있다. 이원집정부제는 대통령이 외교, 국방을 담당하고 수상이 대내정치를 담당함으로써 역할 분담과 협치가 이루어지는 측면도 있다. 그러나 이원집정부제는 대통령과 수상간 권력분점의 모호성이라는 치명적 문제를 안고 있다. 또한 대통령과 수상의 소속정당이 다를 경우, 정치적 갈등이 증폭될 가능성이 크다. 통일이후 정치적 화합과 통합성이 동시에 요구되는 상황에서 한국인에게 익숙하지 않은 절충적 정부형태를 도입하는 것은 불안정과 혼란을 초래할 수 있다.

(1) 대통령제의 보완사항

통일이후 정치적 안정과 효율성을 중시할 경우 대통령제가 적합한 정부형태일 수 있다. 이와 함께 또 한 가지 고려할 요인은 역사적 유산과 정치문화이다. 제2차 세계대전

133) 강원택, [통일이후의 한국민주주의] (서울: 나남, 2011), pp. 156-164.

이후 국가통합 사례를 검토하면, 통합이전 국가의 정부형태와 통합이후 정부형태가 동일한 경우가 많다. 또한 정치제도 측면에서 볼 때, 통합당사국의 정부형태가 서로 상이하지 않은 경우가 많았다. 통합과정에서 통합당사국의 정치체제가 다를 경우 국가형태 및 정부형태를 결정하는 데 있어서 많은 논란이 발생하였다. 정부형태를 결정하는 데 있어서 이론적인 요인보다 역사적 경험과 정치문화가 중요하게 작용한 것이다.

<표10> 헌법구조로 본 분단국의 국가통합¹³⁴⁾

통합국가	아랍연방 공화국	탄자니아	세네감비아	예멘공화국	독일연방 공화국
선행국가	이집트/시리아	탕가니카/ 잔지바르	세네갈/감비아	남예멘/북예멘	서독/동독
UN가입 여부	가입/가입	가입/가입	가입/가입	가입/가입	가입/가입
통일 전 정부형태	대통령/대통령	대통령/대통령	대통령/대통령	대통령/대통령	내각제/회의제 (내각제)
통일 후 정부형태	대통령제	대통령제	대통령제	대통령제	의원내각제
통일형태	단일 국가	단일 국가	국가연합	국가연합-단일 국가	단일 국가
통일방법	통일헌법	국가간 조약	국가간 조약	통일헌법 및 개정통일헌법	서독 기본법으로 편입
비고	1961년 9월 통합 후 UAR 이 단독으로 UN회원국	독립과 통합의 시차가 짧음. 탄자니아로 단독 UN회원국	별개의 UN 회원국으로 각기 존속	1994년 남예멘의 분리 선언으로 내전, 북예멘의 남예멘점령 으로 무력통일	동독지역이 서독연방으로 편입

134) 이 표는 다음 자료를 참고로 작성됨. 권영설, “통일순응적 정치체제의 몇 가지 모색”, 『공법연구』, 제19집 (1991), p.105; 권영설, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제”, 『공법연구』, 제27집 (1999), p.39.

역사적 경험과 정치문화는 통일한국의 정부형태를 고려하는 데도 고려해야 할 사항이다. 한국에서 제 2공화국의 짧은 기간을 제외하면 대통령제가 유지되었다. 한국의 대통령제는 고전적 대통령제와 여러 가지로 상이한 변형된 형태지만 나름대로 한국의 정치문화에 적응한 측면이 있다. 따라서 통일이후 정부형태를 고려하는 데 있어서도 이러한 역사적 유산과 정치문화가 감안되어야 한다.

그러나 통일이후 대통령제를 채택한다고 하더라도 몇 가지 점에서 보완이 필요하다. 대통령제가 정치적 안정과 효율을 보장하지만, 이에 못지않게 통일이후 정치적 화합과 형평, 참여확대 등이 중요하다. 따라서 대통령제를 택하더라도 대통령제의 권력집중화와 획일화를 완화할 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다.

대체로 두 가지 방향에서 대통령제의 보완방안을 고려할 수 있다. 첫째, 헌법 개정에 의해 대통령 4년 중임제를 채택하되, 국무총리제를 존속시키는 것이다. 대통령 4년 중임제를 통해 정부의 안정화와 통일이후 정책의 지속성을 보장하는 것이다. 그리고 통일이후 국가업무의 증대를 감안하여 국무총리의 역할을 확대하여 정치통합과 관련된 상당한 업무를 국무총리에게 위임하는 것이다. 그리고 대통령은 외교, 국방 등의 문제에 집중하는 것이다. 이런 방안은 실제적으로 대통령과 국무총리간 역할 분담과 협치의 개념을 도입하는 실험이 될 것이다.

두 번째 대안은 대통령 4년 중임제와 함께 정부통령제를 도입하고 국무총리제를 폐지하는 것이다. 부통령제에 의해 다른 지역출신의 대통령후보와 부통령후보가 연합하여 런닝메이트가 되는 것이다. 이렇게 할 경우, 통일후 남북지역간 인구격차로 인해 과소대표되는 북한지역 주민의 불만을 줄이고 대통령유고시 권력승계에 관한 불확실성을 줄일 수 있다.

어떤 방안을 택하든 대통령의 지나친 권한강화를 방지하기 위해서 사법부 와 국회의 위상을 강화하는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 정부구성에 있어서 북한지역 출신 관료를 충원하는 장치를 마련해야 한다. 또한 정부 각 부처에 부장관직을 신설하여 지역안배를 하는 방안도 고려할 수 있다.

(2) 의원내각제와 연립내각 형성

통일 이후 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등이 복잡하게 교차하는 다층적 갈등양상이 표출될 것으로 예상된다. 독일과 예멘의 경우, 통일후 다양한 정치세력들이 우후죽순처럼 등장한 것을 고려할 때, 남북통일 이후에도 다양한 정치단체들이 나타날 것이다. 이런 상황에서 다수당이 등장하기 보다는 다당제가 형성될 것으로 예상된다.¹³⁵⁾

통일 이후 다층적 갈등양상과 다당제가 정치적 지형을 이룰 것이라고 예상하면, 대통령제는 적합하지 않다. 대통령이 압도적 지지로 당선되기 어려우며 지지기반이 확고하지 못할 것이다. 또한 대통령의 소속정당이 다수의석을 차지하지 못하게 되면, 국회에서 여소야대 현상이 발생할 것이다. 이럴 경우 대통령은 정책연합 또는 야당과의 협치를 제도적으로 정착시키는 방안 등을 통해서 실질적으로 연립정권과 유사한 방식으로 국정을 운영하는 방안을 모색할 수 있다. 또한 대통령이 정당통합을 실시하여 정치적 안정을 이루고자 할 수도 있다.

통일 한국의 이익복합 양상과 다당제 상황을 고려하면, 의원내각제가 적절한 대안일 수 있다. 의원내각제는 정치세력의 분포에 상응하여 권력을 분점하는 것을 전제로 한다. 따라서 의원내각제에서는 유권자의 대표성과 권력점유율 간의 간격이 최소화된다. 의원내각제는 통일후 다양한 정치세력을 대표하고 정치적 타협을 원활하게 할 수 있다. 그러나 내각책임제에서 여러 정당간 이합집산과 이로 인한 정치적 불안정이 나타날 가능성이 있기 때문에 이에 대한 보완장치가 필요하다.¹³⁶⁾

내각책임제가 실시될 경우, 의회의 내각불신임으로 인한 빈번한 정권교체를 방지하기 위해서 독일이나 프랑스의 방안을 고려할 수 있다. 독일의 경우, 의회에서 후임수상이 선출될 때까지 전임수상이 계속 존속할 수 있게 되어 있다. 프랑스의 경우 불신임동의안

135) 박종철, “통일한국의 갈등구조와 온건다당제”, [한국과 국제정치], 11권 2호 (1995), pp. 35-60.

136) 변해철, “남북한 통합과 통치구조문제”, 한국공법학회주최 제29회 학술발표회, 1992. 7, pp. 47-48.

을 발의한 후 5일이 경과한 후에야 불신임안을 표결에 부치게 함으로써 정치적 완충기를 두고 있다.¹³⁷⁾

한편, 의원내각제가 채택될 경우, 정당간 정책연합이 뒤따르고 연립정부가 형성될 것이다. 아울러 정치적 안정을 위해 정당통합이 추진될 수도 있다. 다당제하에서 정당간 정책연합이나 정당통합은 정당간 세력분포, 정치적 상황에 따라 전개된다. 이념이나 지지기반이 유사한 정당들이 사안별로 정책연합을 추진한다. 그리고 정치적 불안정이나 정치적 균열이 심각해질 경우, 정당통합이 추진될 수 있다.

지역균열구조와 이념균열구조가 복합적으로 존재하는 다당제에서 특정지역에서만 다수당의 위치를 차지한 지역정당이 이념과 정책이 비슷한 전국적 차원의 집권정당과 정책연합을 시도할 수도 있다. 독일의 경우 기사당(CSU)은 서독지역 동남부의 바이에른(Bayern) 주 특유의 역사적·종교적 이유로 인해 1946년 이후 이 지역에서 집권당이며 전국적인 차원에서는 기민당과 연립정권을 형성하였다.¹³⁸⁾

연합정권의 형태로는 대연합(grand coalition)과 소연합(small coalition)이 있다. 대연합은 다수의석을 차지하는 대정당(major parties)간의 정당연합이다. 대연합은 군소정당들의 연합이 예상되거나 정치체제가 이념적으로 양극화되어 양극단세력의 정치적 위협이 심각하게 나타날 경우 시도된다. 대연합이 형성되면 대연합에 반대하는 야당이 영향력을 상실하게 된다. 대연합에 참여한 정당들은 내각의 참여비율(의원내각제의 경우)에 대해서 협의한다. 그리고 소연합은 여당과 소수 야당이 결합하는 경우이다. 소연합에서 소수 야당은 권력을 공유하기 보다는 여당의 안정의석을 보장해 주는 안전판 역할을 한다. 소연합이 형성된다고 하더라도 상당한 세력을 대표하고 있는 다른 야당이 존재할 수 있다.¹³⁹⁾

137) 최진옥, *통일한국의 권력구조*(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 84.

138) 박병석, “통일한국의 정당체제와 선거제도 : 사회적 균열구조위에서의 전망”, 제3회 한국정치세계학회학술대회, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』(1993), pp. 605-609.

139) Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration* (New Haven : Yale University Press, 1977), pp. 25-52.

한편, 연립정권형성에 관한 이론에 따르면,¹⁴⁰⁾ 연립정권은 권력분배의 최대화를 목표로 하면서도 정당간 상용성과 이념적 근접성에 기초하여 이루어진다. 통일 이후 이념적 요인과 지역적 요인들이 복합적으로 작용한 가운데 정당체계가 형성된다고 가정했을 경우, 어떤 정당간에 정당연합 내지 연립정권이 형성될지를 전망하기는 어렵다. 특히 이념, 계층, 지역 등 다양한 요인이 정당간 세력분포를 결정하기 때문에 다양한 조합의 정당연합이나 연립정권이 형성될 수 있다. 또한 통일한국의 복합적 상황을 감안하며, 대연합이나 소연합이 발생할 수도 있다.

140) Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven : Yale University Press, 1984), pp. 46-62.

제4장

통일 이후 정부조직

제1절 통일 이후 정부조직 개편의 원칙과 방향

제2절 통일 이후 ‘(가칭)특별행정원’ 설치 방안

제3절 통일한국의 정부 조직

제4장

통일 이후 정부조직

제1절 통일 이후 정부조직 개편의 원칙과 방향

I. 통일 이후 정부조직 개편의 원칙

(1) 대한민국의 정부조직을 기초한 한 정부조직 개편

현재 남북한의 정부조직을 보면 서로 전혀 다른 형태를 띠고 있다. 한국의 경우 국회에서 제정한 헌법 및 정부조직법 및 기타 법률에 의해 정부조직이 규정되어 있는데, 대통령을 중심으로 하여 국무총리, 국무위원, 행정각부 등이 대표적이다. 한국의 경우 원칙적으로 대통령제 정부형태를 채택하고 있으나 미국과는 다르게 부통령 대신 국무총리를 두고 있다. 대통령은 국가원수이자 행정부의 수장으로서 정부·행정을 책임지는 지위를 부여 받고 있다.

국무총리는 대통령을 보좌하며 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하며 국무위원에 대한 임명제청권을 행사한다. 국무위원은 행정각부의 수장으로서 대통령을 보좌하며 국무회의의 구성원으로서 국가의 중요한 정책을 심의한다. 행정각부의 경우 각 정부 및 시기마다 그 수 및 형태가 조금씩 달랐으나 대부분 17~19개 정도로 구성되어 있다. 부 이외에도 처와 청 그리고 위원회 형태의 중앙행정기관도 있다. 2017년 10월 현재 문재인 정부는 18부 2원 5처 17청 6위원회로 조직되어 있다.

한편 북한도 특유의 정부조직을 구축하고 있는데, 사회주의 체제를 근간으로 하고 있으면서도 고유한 특징도 가지고 있다. 북한의 경우 중국 등 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로

가지로 당(조선노동당)이 사실상 국가의 중요한 정책결정기능을 수행하고 있으며, 주요 정권기관으로 국무위원회 있으며 그 산하에 인민무력부, 국가보위부, 인민보위부가 있다. 그러나 실제 국가의 모든 권력은 김정은 조선노동당 위원장에게 집중되어 있다. 내각을 비롯한 기타 행정기관의 경우 당의 정책결정을 따라 주로 집행기관의 역할만을 수행하고 있다. 내각의 경우 내각총리기 총괄 지휘하고 있으며 산하에 성(省), 위원회 등을 두고 있다. 2016년 기준으로 내각 총리 산하에는 31성, 7위원회, 2국, 1원, 1은행 등 총 42개 조직이 있다.

이렇듯 현재 남북한이 서로 다른 정부조직을 유지하고 있으나 통일이 되면 행정통합을 추진하여 하나의 정부조직체계를 구축하여야 한다. 통일 이후 단일의 정부조직체계를 구축하는 방안에 대해서는 여러 형태를 생각할 수 있겠으나 가장 현실적인 대안은 현재 남한의 정부조직체계를 기본적으로 유지하면서 북한지역으로 확대·적용하는 것이다. 즉 통일 이후에는 북한의 정부조직은 원칙적으로 모두 폐지되며 현재 한국의 정부조직이 북한지역에 확대·적용되는 것이다.

특히 북한의 당 조직은 모두 폐지되어야 하며 국무위원회, 인민무력부, 국가보위부, 인민보안부 등 정권기관들과 기타 중요한 중앙행정기관들도 모두 폐지되어야 한다. 다만 통일 이후의 긴급한 행정수요의 충족 등을 위해 일부 행정조직의 경우 존치시킬 수도 있을 것이다. 또한 연구기관, 의료기관 등 이념적 색채가 비교적 약한 전문기관의 경우도 정부의 검증 과정을 거쳐 존치시킬 수 있을 것이다.

(2) 개혁을 동반한 정부조직 개편

위에서 언급한 바와 같이 통일 이후 정부조직 개편에 있어서 가장 중요한 원칙은 북한의 주요 행정기관을 폐지하고 한국의 정부조직체계를 북한지역에 확대·적용한다는 것이다. 현재 대한민국의 정부조직체계가 한반도 전역으로 확대되는 것이다. 그러나 한국의 정부조직체계가 과연 무결점의 제도로써 아무런 제한과 변화 없이 북한지역으로 확대·적용되어야 하는가에 대해 생각해 보아야 한다. 설령 한국의 정부조직체계가 많은 장점을

가지고 있다고 해도 통일을 맞아 개혁을 통해 좀 더 효율적이며 효과적인 제도로 재구축하여야 한다는 의미이다.

한반도 통일은 개혁을 추진하기에 좋은 기회이다. 또한 정치, 경제, 사회적 환경이 크게 바뀌는 시로서 당연히 개혁을 추진하여야 한다. 특히 통일 이후 정부조직 개편 과정에서 많은 정부조직이 신설되어야 하며 또한 일부 조직의 경우 폐지되기도 할 것이다. 또한 통일과 함께 많은 정부조직이 북한지역을 지리적 이동도 하여야 한다. 따라서 통일 이후 정부조직 개편은 좀 더 효율적이며 민주적인 정부조직체계를 구축하는 방향으로 추진되어야 한다. 통일을 계기로 효율적이며 효과적인 정부조직, 국민에게 봉사하는 조직으로 개혁하여야 한다. 특히 관(官) 주도의 행정보다는 민관 협력을 추진하고 촉진하는 정부조직으로 재구축되어야 한다.

II. 통일 이후 정부조직 개편 방향

(1) 사회적 안정을 위한 정부조직 개편

남북한이 통일을 선언하고 정부를 구성하였지만 통일한국의 국내 사정은 기대한 만큼 밝지 않을 것이다. 오히려 여러 문제들이 나타나 전국이 혼란해 질 가능성이 크다. 특히 북한 지역의 사정이 여러모로 열악할 가능성이 크다. 정치적으로는 구 정치세력이 퇴진하고 민주주의를 표방하는 신진 정치세력이 등장하여 통일을 이루었지만 구 정치세력들은 다시 권력을 잡기 위해서 세력을 규합할 가능성이 크며 이 과정에서 폭력적 사태가 발생할 가능성도 있다. 경제적으로도 사정이 매우 열악하여 생활필수품의 품귀 현상, 실업률 증가, 치솟는 물가 등 최악의 현상들의 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 사회적으로는 통일 이후의 사회현상으로 인해 실망한 세력 등이 소요를 일으킬 가능성이 있으며 각종 범죄도 증가할 가능성이 크다. 또한 이 과정에서 보건, 위생, 소방 등 안전체계가 기대한 만큼 작동되지 않을 수 있다.

남한지역의 사정도 그리 좋지는 않을 것이다. 북한지역처럼 정치적, 경제적으로 불안정 하지는 않겠지만 통일에 동의하지 않는 세력들도 등장할 것이며 통일에는 원칙적으로 찬성하지만 통일비용의 지출 등에 불만을 표명하는 세력들이 늘어날 것이다. 또한 통일 이후 북한지역에 대한 투기세력들이 등장하여 경제·사회질서를 교란할 가능성이 크다. 또한 정치적으로는 남북한 정치통합 과정에서 새로운 정당이 출현하여 북한의 정치세력과 통합 또는 연대할 가능성이 크다.

이러한 통일 이후 등장할 것으로 예상되는 여러 문제들에 대해 통일정부가 어떻게 대응하느냐에 따라 한반도 통일의 완성 여부가 결정될 것이다. 만약 정부가 이러한 문제들에 대해 적절하게 대응할 경우 통일이 성공적으로 완성되어 한반도에 새로운 민주복지국가가가 탄생할 것이다. 반면 그렇지 못할 경우 통일은 성공하지 못해 다시 국토가 분단되는 지 아니면 혼란의 시기를 겪을 가능성이 크다. 이렇듯 통일 이후 예상되는 사회 문제 및 현상에 대해 적극적으로 대응하기 위해서는 정부의 준비와 국민들의 지원도 중요하지만 정부조직의 개편에 있어서도 세심한 배려가 필요할 것이다. 특히 북한지역의 안정화, 경제적 재건과 사회복지체계의 구축 등에 있어 정부의 노력과 배려가 필요하다 하겠다.

이러한 의미에서 통일 이후 일정한 과도기를 설정하여 북한지역에 ‘(가칭)특별행정원’을 설치하여 북한지역의 안정을 유지하면서 경제적 재건과 발전을 도모하는 것도 고려할 만하다. (가칭)특별행정원 설치의 통일의 충격을 최소화하는 방안 중 하나로 북한지역을 특별지역으로 설정하여 사회적 안정을 유지하면서 집중적으로 재건과 발전을 꾀하는 방안이다. 그러나 이 방안 경우 그 후유증도 예상되기 때문에 북한 주민의 동의 등 사회적 합의에 의해 실행하여야 할 것이다.

(2) 행정수요에 대응하는 정부조직 개편

통일 이후에는 행정수요가 폭발적으로 증가하는 시기이다. 현재 예상할 수 있는 행정수요는 물론 예상치 못한 행정수요도 등장할 가능성이 크다. 따라서 통일한국의 정부는 정부조직 개편 시 이러한 행정수요에 적극 대응하는 체제를 갖추어야 한다. 예를 들어

통일 이후에는 앞서 언급했던 북한지역의 안정화 등 긴급한 행정수요 이외에도 북한 주민들의 남한 이주에 대한 대책을 마련하여야 하며 휴전선 비무장 지대의 환경보호와 활용 등에 대한 문제도 해결하여야 한다. 또한 남북 분단시기 북한의 독재정권에 의해 자행된 범죄행위의 규명과 그 책임자 처벌도 이루어져 한다. 물론 과거사를 무조건 들추어내는 것만이 아니라 과거를 치유하고 화해하는 작업도 매우 중요하다.

이러한 여러 행정수요에 적절히 대응하기 위해서는 이를 전담할 조직이 필요할 것이다. 북한주민의 남한 이주에 대응할 행정조직의 필요성 여부도 검토하여야 하며 비무장 지대 보존과 활용 문제를 담당할 행정조직의 필요도 여부도 검토되어야 한다. 이외 북한 정권의 범죄행위를 규명하고 화합과 미래를 위한 조직의 설치도 검토할 필요가 있겠다. 또한 북한지역의 국유재산의 민영화 업무를 전담할 조직의 설치 여부도 검토하여야 할 것이다. 행정조직의 설치와 존폐 문제는 행정환경의 변화, 행정수요의 유무 등을 따져서 결정하여야 하며 그 존속 기간 등도 고려하여야 한다.

(3) 국민화합과 통합을 지향하는 정부조직 개편

한반도 통일 문제에 대해 통일 이후는 물론 통일 이전인 통일추진기에도 정부가 가장 중요하기 생각하여야 할 사항은 바로 통일에 대한 국민의 의지를 집약하는 것이다. 현재에도 많은 국민들의 통일의 필요성에 대해 무관심하거나 공감하지 않고 있다. 나아가 일부 국민들의 통일비용에 대한 부담감, 통일 이후의 낮은 경제발전 가능성 등의 이유로 인해 통일에 대해 반대하고 있는 실정이다.

실제 통일이 실현된 이후에는 통일을 둘러싼 국민적 갈등과 대립이 심화될 가능성이 높다. 통일 이후 북한 주민들에 대한 복지체계 구축과 비용 부담, 과거사 규명 등 행정수요 대응과정에서 국민들 간 찬반이 갈리는 사안이 제기될 가능성이 크게 때문이다. 예를 들어 북한 주민들에 대한 복지혜택에 대해 일부 남한 주민들은 반대할 가능성이 크며, 반대로 일부 국민들은 적극 찬성할 가능성이 있다. 또한 북한 정권에 의해 행해졌던 불법행위의 규명과 행위자에 대한 처벌 문제에 있어서도 남한 주민 일부는 불법 행위자에

대한 강력한 처벌을 주장할 가능성이 크며, 반대로 일부의 경우 통합된 미래를 이유로 가벼운 처벌을 주장할 가능성도 있다.

북한 주민들은 북한 주민들대로 남한지역 주민들에 대해 불만을 제기할 가능성이 크다. 통일 후 자신들이 누리게 될 여러 혜택 및 복지에 대해 기대했으나 이를 원하는 만큼 성취하지 못할 경우 통일정부는 물론 남한 주민들에 불만을 제시하면서 통일 후 남한 위주로 추진되는 체제통합에 제동의 걸거나 반대할 가능성이 있다.

이러한 갈등과 대립이 심화될 경우 진정한 한반도 통일은 무산되고 예멘과 같이 다시 분단될 수도 있을 것이다. 따라서 통일정부는 통일 후 정책 추진의 일차적 목적을 국민의 화합 및 통합에 두어야 할 필요가 있으며, 정부조직 개편에 있어서도 이 점을 염두에 두어야 할 것이다. ‘(가칭)국민대통합위원회’ 등의 조직 설치는 물론 통일에 대한 대국민 홍보 및 교육에 대한 정부조직 설치가 필요한 것은 이 때문이다.

특히 통일 이후 정부조직 구축은 북한 주민들을 최대한 고려하는 방향으로 추진되어야 한다. 북한 주민들은 북한 독재 정권 당시 여러 형태로 어려움을 겪어 오다가 통일 이후 새로운 삶에 대한 희망이 충족되지 않을 경우 좌절할 가능성이 크기 때문이다. 이들은 통일과 그 이후 체제통합 과정에서 충격을 느낄 것이며 남한 주민들에 대한 상대적 박탈감을 느낄 가능성도 크다. 또한 구직과 직장 생활에서도 여러 어려움을 겪을 가능성이 크다.

(4) 효율적인 체제통합을 위한 정부조직 개편

통일 이후에 가장 중요하지만 어려운 작업은 남북한 체제통합이다. 남북한은 통일되었지만 오랜 분단으로 인한 이질적 제도와 문화를 통합하여 하나의 제도 및 문화로 만드는 작업은 중요하면서도 어려운 과업이 될 것이다. 남북한 체제통합은 일반적으로 통일이 실현된 이후 본격적으로 추진되겠지만 경제통합과 같은 일부 사안의 경우 통일 이전에 미리 추진될 수 있다.

경제통합이란 북한의 사회주의 경제체제와 남한의 시장경제체제가 통합되어 하나의 경제체제를 구축하는 것이다. 실제 내용은 북한이 사회주의 체제를 포기하고 시장경제체제를 받아들이는 것이다. 통일 이전 남북한 경제공동체를 형성하면서 점차 북한 경제의 사유화 시장화를 이루는 것이 그 핵심 내용이라 하겠다. 이런 과정에서 ‘(가칭)신탁청’같은 정부조직의 설치가 필요할 것이다.

경제통합 못지않게 중요한 체제통합은 바로 사회통합이다. 사회통합이란 국가의 사회보험체계, 임금체계 등 국민의 실생활과 직접 관련이 있기 때문에 통합 논의과정에서 많은 논란이 따를 것으로 예상된다. 독일의 경우 1990년 통일 이전 동서독이 이 문제에 대해 집중적으로 논의하여 ‘통일조약’ 형식으로 명문화하였다. 그 논의 과정에서 동독의 경우 가능하면 통일 이후 동독 국민들도 서독 구민들과 마찬가지로 복지혜택을 받아야 한다는 점을 주장하였으며, 반면 서독 정부는 재정적 어려움 등을 강조하면서 동서독 차별적 복지를 주장하였다. 우리도 독일처럼 사회통합은 많은 논란이 따를 것으로 예상되기 때문에 그 제도화를 위해서는 국민의견의 수렴은 물론 향후 경제성장 가능성, 재정상태 등을 꼼꼼히 따져야 하며, 이런 배경으로 인해 전문적인 행정조직의 설치와 운영도 필요할 것으로 예상된다.

경제, 사회통합 못지않게 중요한 것이 바로 공공행정의 통합, 즉 행정통합이다. 남북행정통합이란 통일 이후 새로운 행정체제를 구축하는 것을 의미하는데, 그 구체적 내용은 행정구역의 재설정, 관료제 구축, 북한지역 지방자치제 실시, 행정조직의 재설계 등이 포함된다. 다른 체제통합의 경우도 그 과정에서 남북한 갈등과 대립이 발생할 가능성이 있지만 행정통합의 경우 주민들의 삶과 직접 관련이 있기 때문에 그 과정에서 많은 진통이 따를 것으로 예상된다. 한 예로 통일 이후 관료제 통합의 경우 북한출신 관료들의 대규모 해임 등 진통이 예상되기도 한다.

통일 후 남북한 체제통합은 그 성격으로 볼 때 일개 부처가 주도할 사항은 아니며 관련 행정기관의 협업을 필요로 하며 정책 컨트롤 타워(Control Tower)의 작동 여부가 중요하다. 따라서 그러한 체제통합의 총괄·조정 역할을 수행할 정부조직의 설치를 고려할 필

요가 있다. 또한 각 부처에서는 체제통합을 추진할 ‘지원단’ 또는 ‘통합단’ 등의 조직을 설치할 필요도 있다.

(5) 통일한국 발전과 도약을 위한 정부조직 개편

독일의 경우 제2차 세계대전 승전국들에 의해 분단된 후 완전한 독립국가로서의 위상을 가지지 못한 국가였으나 통일 이후에는 유럽과 세계를 선도하는 국가로서 발전하고 있다. 독일은 통일 후 유럽통일을 주도하는 국가로서 발전하였으며 유럽을 대표하는 국가로서 발전하고 있다. 경제적으로도 세계의 경제 위기 속에서도 월등한 경제성장을 이루어 내고 있는 등 세계의 모범 국가로 성장하고 있다.

통일한국도 마찬가지다. 통일은 우리에게 단순히 지리적·정치적 통일만을 가져다주는 것이 아니라 국가의 역량 및 위상 강화를 가져다 줄 것이다. 한반도 통일은 동북아에 새로운 국가가 탄생하는 것을 의미한다. 통일한국은 더 이상 이전의 일본과 중국 사이에 끼어 여러 어려움을 겪었던 작은 국가가 아닐 것이다. 통일한국은 인구 7천만 명 이상의 국가로서 중국, 일본과 더불어 세계 일류 국가를 향해 경쟁하는 세계의 강대국 중 하나가 될 것이다. 통일한국은 세계의 모범국가로서 인류 평화와 복지를 위해 선도하는 국가로서 발전해 나갈 것이다.

통일국가의 위상 강화는 저절로 이루어지는 것은 아닐 것이다. 이를 위해서 정부의 형태와 정보조직도 통일 이전의 모습과 행태를 과감히 탈피하고 새로운 모습을 갖추어야 할 것이다. 정부조직의 설계에 있어 외교부 조직 강화는 필수적이며 국가 발전과 도약을 위해 아젠다(Agenda)를 도출하고 이를 전파하는 정부조직인 ‘(가칭)국가도약발전위원회’ 등을 설치할 필요가 있다. 또한 통일국가의 국가홍보를 강화를 위한 행정기관의 설치도 필요할 것이다.

제2절 통일 이후 ‘(가칭)특별행정원’ 설치 방안

I. 과도기 북한지역의 행정업무를 수행할 정부조직의 구축: ‘(가칭)특별행정원’의 설치 및 운영 방안

본 연구에서는 통일 이후 즉각적으로 단일의 정부가 구축되는 것보다는 약 3년 정도의 과도기를 설정하는 것을 전제하였다. 이 기간 동안에는 북한지역에 특별 행정기구를 설치하여 북한 주민이 요구하는 긴급한 행정업무를 담당하면서 북한지역의 재건, 남북한 체제 통합을 추진하는 것을 전제하였다. 특별행정원의 설치 배경, 목적, 조직 형태, 운영 방법 등에 대한 자세히 살펴보기로 한다.

(1) ‘(가칭)특별행정원’ 설치의 배경 및 개념

오랫동안 지속되어 왔던 분단과 남북한 경제적·사회적 격차 등을 고려할 때 통일 이후의 사회 안정체제 구축 및 북한체제의 전환은 우리가 희망하고 계획한 것처럼 순조롭게만 진행되는 않을 가능성이 크다. 통일 이후에는 대량 탈북사태, 범죄율 증가 등 사회적 혼란이 발생할 가능성이 크며, 남북 체제통합 과정에서 예상치 못한 많은 문제 또한 발생할 가능성이 크다. 또한 통일 이후에 국민들의 희망보다는 좌절과 분도가 표출되고 남남갈등, 남북갈등 등도 심각한 수준으로 증폭되어 사회적 혼란이 기증될 가능성도 있다. 이런 상황에서 북한지역의 행정체제 구축 문제는 통일한국 안정과 발전과 직접적인 영향을 줄 것이다. 즉 북한지역에 어떤 형태의 행정체제를 구축하는가의 문제이다.

통일 이후 북한지역 행정체제 구축 방안의 하나로 북한지역을 ‘(가칭)특별행정구’로 지정하고 이를 통하여 행정관리 임무를 수행하는 한편 재건 및 체제전환을 추진하는 방안이 있다. 이 경우 북한지역 지방자치제는 일정 기간 동안 유보되며 북한 주민의 대량 탈북사태도 어느 정도 방지할 수 있을 것이다. 둘째, 북한지역을 한반도 남한지역과 마찬가지로 통일 즉시 지방자치제를 실시하는 방안이 있다. 셋째, 북한지역을 (가칭)특별행정구

로 선포하지는 않되 지방자치를 유보하고 대통령이 임명하는 지방행정 책임자를 임명하여 행정관리와 체제안정화를 추진하는 방안 등이 있다. 이들 세 방안은 모두 장단점이 있으나 통일 당시의 한반도의 상황, 북한의 정치·경제적 여건 등을 고려할 때 선택 가능성이 높은 방안 중 하나가 바로 북한지역을 (가칭)특별행정구로 지정하는 방안이다. ‘(가칭)특별행정원’은 (가칭)특별행정구 행정관리, 체제전환 및 경제 재건의 업무를 담당하는 대통령 직속의 행정기관이다. (가칭)특별행정원은 (가칭)특별행정구 내에 설치되는 정부조직으로서 행정을 책임지고 수행하기 된다.

(가칭)특별행정원을 통한 (가칭)특별행정구의 행정관리 및 체제전환 방안은 일정한 규제를 통해 다른 방법보다 행정수요를 효율적으로 충족시키고 새로운 통일국가체제를 구축할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 특히 남북통일에 대한 준비가 부족한 상태에서 갑작스러운 통일을 맞이했을 경우 북한지역의 안정을 유지한 채 체제통합을 추진할 수 있다는 점에서 그 장점이 있다(양현모, 2016: 156).

그러나 이 방안은 많은 장점에도 불구하고 북한지역 주민의 반발을 불러일으킬 가능성이 크다. 이 방안이 실행되면 통일 전 북한 독재체제에서 인권을 박탈당한 채 살아왔고 통일 후 심한 경제적 어려움과 사회적 갈등 속에서 살아갈 (가칭)특별행정구 주민들이 또 다른 형태의 ‘식민지’하에서 살아가야 한다고 생각할 가능성이 있기 때문이다(양현모, 1997: 116). 따라서 이 방안이 실행되기 위해서는 통일 전 남북한 정부 간 충분한 협의가 있어야 하며 북한 주민의 동의도 있어야 할 것이다. 또한 (가칭)특별행정원 운영과정에 이러한 점을 염두에 두어 북한주민의 통합, 남북한 갈등 해소 등 과정에서 주의하여야 할 것이다. (가칭)특별행정구 행정관리 및 체제전환은 한반도 통일완수 및 국민통합의 첫 단계이기 때문에 세심한 준비 후 추진되어야 한다.

(2) (가칭)특별행정원의 성격

통일과 즉시 통일정부는 현재의 북한지역을 (가칭)특별행정구로 선포하고, 이 지역의 행정을 담당할 정부조직으로 (가칭)특별행정원을 설치한다. (가칭)특별행정원의 설치 및

운영 주체는 통일한국의 정부로서 외국 정부와 국제기구는 원칙적으로 관여하지 않는다. (가칭)특별행정원은 통일 이후 약3년의 과도기 기간 동안만 운영되는 한시적 행정기구이다.

(가칭)특별행정원은 홍콩특별행정구의 정부인 홍콩특별행정원과 유사한 성격을 가진 기구라고 볼 수 있다. 그러나 홍콩특별행정원이 보통 국가의 정부와 마찬가지로 행정관리와 국민의 행정수요 충족에 전담하는 기구라면, (가칭)특별행정원의 경우 이러한 업무 이외에 별도로 북한 사회주의체제를 자유민주주의체제로 전환하여야 하는 임무를 수행하여야 한다. 또한 홍콩특별행정원이 독자적인 정책을 입안하고 이를 집행하는 독립적인 정부의 성격을 띠고 자치권을 행사하는 것에 반해 (가칭)특별행정원은 통일정부의 대통령으로부터 정치·행정적 지휘와 감독을 받는 준독립적 기구의 성격을 띠고 있다(양현모, 1997: 114~115). 한시적 기구라는 점도 홍콩특별행정원과 차이가 있다.

(3) (가칭)특별행정원장의 위상 및 권한

(가칭)특별행정원의 수반인 특별행정원장은 부통령 또는 총리급으로 대통령이 임명하며, 각 부서의 기관장은 차관급으로 특별행정원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 특별행정원장은 대통령의 정치·행정적 지휘와 감독을 받으며 (가칭)특별행정구에서 실질적인 행정권을 행사한다. 단, ‘(가칭)신탁청’, ‘(가칭)군통합단’ 등 통일정부가 직접 설치하는 행정기관에 대해서는 지휘·감독권이 없으며 북한지역에 설치되는 특별지방행정기관에 대해서는 지휘·감독권을 행사할 수 없다.

특별행정원장의 직무를 보좌하기 위해 특별행정원장실을 두며, 직무대리를 위해 부원장을 둘 수 있다. 특별행정원장은 통일정부 국무위원 자격으로 국무회의에 참석하고 의결권을 행사할 수 있다. 또한 특별행정원장은 통일정부가 체제통합 업무를 총괄·조정하기 위해 설치한 ‘(가칭)한반도통합추진위원회’의 부위원장으로 회의에 참석할 수 있다.

통일 직후 (가칭)특별행정구내에서 지방자치제 실시가 사실상 불가능하기 때문에 이 기간 동안 각 지방행정기관들도 모두 (가칭)특별행정원 소속으로 하며, 지방행정기관의 기관장(도지사, 시장, 군수)은 특별행정원장의 제청으로 대통령이 임명한다(양현모, 2016: 156).

(4) (가칭)특별행정원의 주요 업무

(가칭)특별행정원은 통일 이후 북한지역에서 발생하는 모든 행정업무를 담당한다. 특히 북한지역의 안전과 민생 안정, 경제적 안정 및 재건, 보건·복지·의료 등 긴급 행정 수요 충족은 (가칭)특별행정원이 수행하여야 할 업무이다. 이외도 사회주의 체제에서 자유민주주의 체제로의 전환 중 일부 업무도 (가칭)특별행정원이 담당하여야 할 것이다. 남북 체제통합 업무는 기본적으로 통일정부의 소관 업무이나 (가칭)특별행정원은 이를 지원하고 협조하여야 한다. 외교, 국방(군통합 포함) 업무 역시 (가칭)특별행정원의 업무에 속하지 않으며 중앙정부가 직접 그 권한을 행사한다. 또한 (가칭)신탁청에 관련된 업무, 북한체제에서 행해졌던 반인륜적 범죄의 조사 및 관련자 처벌에 관한 업무 등 통일정부가 직접 행사하기 때문에 관할 업무에서 제외된다.

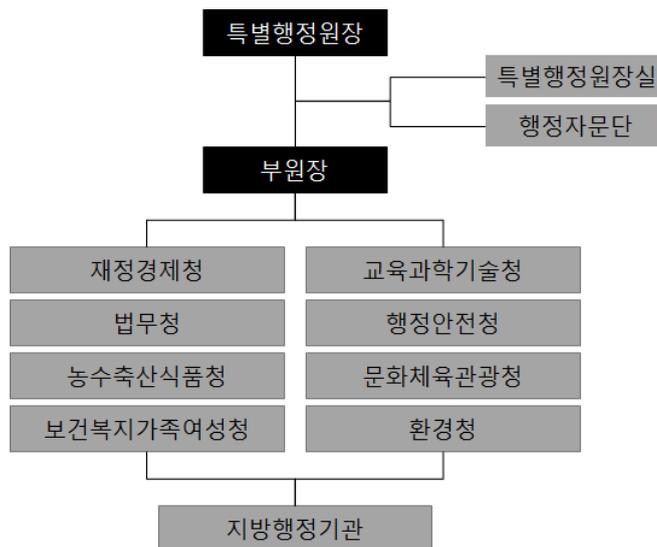
(5) (가칭)특별행정원의 조직 형태 및 특징

(가칭)특별행정원은 특별행정원장을 수반으로 하는 정부의 성격을 띠고 있기 때문에 (가칭)특별행정구의 행정에 대해 총체적인 책임을 지고 활동한다. (가칭)특별행정원은 통일의 완수라는 민족적 과제를 수행하는 조직으로서 (가칭)특별행정구의 행정관리와 체제 전환에 관한 정책결정 및 집행업무를 성공적으로 수행하기 위해서는 효율적인 조직체계를 갖추는 것이 바람직하다.

(가칭)특별행정원 내부 조직 간에는 물론 남한지역에 있는 행정기관과도 유기적인 협조체제가 유지되도록 조직되어야 한다. (가칭)특별행정원은 통일정부와 체제전환 및 통합에 대해 논의하여야 한다. 특별행정원장은 대통령은 물론 청와대 비서관과 긴밀히 소통하여야 하며, (가칭)특별행정원 보좌기관의 기관장들도 통일정부 행정각부를 포함해서 각 행정기관의 주요 인사들과 주기적으로 협의하여야 한다. 특별행정원장으로는 가능하면 북한 출신의 개혁가를 임명하여야 하며, 보좌기관들의 기관장 인적 구성에 있어서는 정치적 상황은 물론 전문성 등도 고려하여야 할 것이다.

특별행정원장 보좌기관의 명칭은 ‘부’로 하는 방안과 ‘청’으로 하는 방안이 있는데, 기관장이 차관급이며 중앙정부 부처와의 차별성 등을 고려하여 일단 ‘청’으로 정하는 것이 바람직할 것이다. 그런데 그 보좌기관의 수와 형태는 당시의 상황에 따라 달라질 수 있을 것이다. 특히 당시의 상황에 따라 일부 기관을 통폐합하여 한 개의 기관으로 하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 아래의 그림같이 재정과 경제분야를 통합하여 명칭을 ‘(가칭)재정경제청’으로 하는 방안이다.

<그림1> (가칭)특별행정원 조직도(제1안)¹⁴¹⁾



그러나 (가칭)특별행정원 보좌기관 명칭을 급격히 한국식으로 할 경우 북한 주민들의 반발도 있을 것이며, 이로 인해 행정의 실패도 야기할 수 있기 현재 북한의 내각 형태를 그대로 유지하는 방안도 고려할 수 있다. 특히 북한의 경우 행정수요의 처리 방식도 한국과 다르기 때문에 한국식 행정조직 형태보다는 당분간 북한식 조직 형태를 유지하는 것도 긍정적일 수 있다.

141) 출처, 양현모(2017)

이 경우 특별행정원장의 보좌기관 형태를 현재 북한 내각 산하기관의 명칭인 성(省)을 유지하면서 행정업무를 수행하는 것이다. 다만 현재 북한의 내각 산하의 성은 그 수다 42개 정도로 남한 행정각부의 수보다는 훨씬 많기 때문에 그 수는 통일 당시의 행정환경 및 필요에 따라 조정할 수 있을 것이다.

이 방안의 경우 북한 주민의 수용도가 높을 것이며 행정의 연속성도 유지할 수 있다는 장점이 있을 것이다. 그러나 통일한국의 정부조직과 차이가 많이 있어 상호 협력 및 정책 조정에 문제가 제기될 수 있을 것이다. 특히 통일 이후 통일정부는 (가칭)특별행정원에 대한 지원체계가 구축되어야 하는데 정부조직의 불일치로 인한 어려움도 발생할 수 있을 것이다.

<그림2> (가칭)특별행정원 조직도(제2안)¹⁴²⁾



142) 출처, 양현모(2017)

제3절 통일한국의 정부 조직

현재의 상태에서 통일한국의 정부형태를 정확하게 확정할 수 없다. 본 연구에서는 통일한국은 미국식 정·부통령제를 실시할 수도 있고 또는 현재와 같이 대통령제를 원칙으로 하면서 부통령 없이 국무총리를 둘 수도 있다는 가능성을 열어 두기로 한다.

I. 대통령

통일한국의 대통령은 그 위상과 역할에 있어 현재와 크게 차이가 없을 것이다. 통일한국의 대통령은 국가원수이자 행정부의 수반으로서 현행 헌법 및 정부조직에 규정되어 있는 권한을 행사한다. 특히 통일 이후에는 특별행정위원장을 비롯한 (가칭)특별행정원 소속 각료의 임명권 행사 등 그 권한이 확대될 가능성이 크다. 통일 이후 대통령 직속으로 기존의 대통령비서실, 국가안보실 이외 ‘(가칭)체제통합실’을 설치하여 남북한 체제통합, 국민통합, 북한지역 재건 등 통일 이후의 주요 업무에 대한 총괄업무를 수행하게 하여야 한다.

II. 부통령 또는 국무총리

(1) 부통령

통일한국의 정부형태가 미국식 대통령제를 채택하면서 부통령제를 둘 경우 현재의 국정운영 방식과는 많은 차이를 보일 것이다. 우선 전형적인 미국식 대통령제에서 부통령은 대통령과 짝을 이루어 선출되는 소위 러닝메이트 방식으로 국민에 의해 선출되며 특별한 권한을 행사하기보다는 대통령 궐위 시 대통령직을 승계한다. 원칙적으로 미국의 부통령은 대통령 신분에 이상이 있어 대통령직을 승계하지 않는 한 그 역할과 권한은 미미하다고 볼 수 있다.

그러나 근래 미국에서도 대통령의 업무량이 확대되면서 일부 대통령의 경우 부통령에게 특정 업무를 부여하는 등 그 활용도를 높이기도 했다. 한 예로 카터 대통령은 먼데일 부통령을 매주 거의 모든 참모회의와 정책결정과정에 참석시켜 그의 의견을 국정에 반영하였다(최명·백창제, 2004: 394, 재인용 양현모, 2004: 17). 또한 클린턴 대통령도 엘 고어(Al Gore) 부통령을 국가업무평가위원회(National Performance Review:NPR)의 위원장으로 임명해 정부개혁을 주도하게 하였다. 또한 W. 조지 부시 대통령도 체이니(Richard W. Cheney) 부통령을 전폭적으로 지지해 국내문제는 물론 세계정치에서 활용하였다(양현모, 2004: 17).

통일한국에서 부통령제를 도입하여 시행할 경우 미국의 전형적인 부통령의 역할만 기대하는 것은 국정운영에 있어 그리 긍정적이지 않을 것이다. 즉, 대통령 유고 시 대통령직을 승계하는 역할만을 기대하는 것은 당시의 사회 환경, 행정수요 등을 고려할 때 옳바르지 않다는 것이다. 오히려 앞에서 언급한 사례와 같이 부통령에게 특정한 업무를 부여하든지 아니면 정책결정과정에 참여시키는 것이 옳바른 방향이라고 할 것이다. 예를 들어 통일 이후 과감한 정부개혁 및 행정개혁이 요구되는데 부통령에게 이런 업무를 전담하게 하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 북한지역의 재건 등 통일 이후 가장 중요한 업무를 부통령이 책임지고 수행하게 하는 방안도 있을 것이다.

그러나 대통령제 하에서 부통령의 업무 수행에는 한계가 있기 때문에 부통령에게 현재 우리 헌법에서 국무총리에게 부여된 업무, 특히 행정각부의 통할권을 행사하게 하기는 어려울 것이다. 또한 부통령에게 현재 국무총리(국무조정실)가 수행하는 정책조정 등 실질적 행정업무를 수행하게 하는 것도 어려울 것이다. 통일한국의 정부형태가 부통령이 있는 대통령제를 택할 경우 부통령의 역할과 권한에 대해서는 많은 정치적·사회적 논의가 있어야 할 것이다.

(2) 국무총리

우리나라의 현행 정부형태는 미국과는 다르게 대통령제를 중심으로 하면서도 국무총리를 두고 있다. 헌법은 국무총리에게 행정부의 제2인자로서 행정각부 통할권, 국무위원

임명 제청권, 해임 건의권 등 막강한 권한을 부여하고 있다. 그럼에도 불구하고 국무총리가 이러한 권한을 실질적으로 행사하지 못하고 있다는 문제도 제기되고 있다. 원래 국무총리제를 도입한 목적은 대통령의 권한을 제한하고 국정운영의 분권화를 꾀하는 것이었는데 오히려 국무총리는 대통령의 바람막이가 되고 있으며 대통령의 권한은 더욱 막강해지고 있다는 문제 제기이다. 최근 이러한 비판이 더욱 강하게 제기되면서 국무총리의 권한을 강화하기 위한 방안으로서 책임총리제의 시행 등이 논의되고 있다.

이러한 의미에서 만약 통일 이후에도 현행 정부형태가 유지된다면 국무총리의 역할과 권한을 보다 확대·강화할 필요가 있다. 통일 이후에는 폭발적인 행정수요가 발생할 것으로 예상되기 때문에 국무총리의 역할을 더욱 확대할 필요가 있다는 것이다. 특히 통일 이후 지금보다도 국정운영이 더욱 어려워지며 행정수요가 다양해질 것으로 예상되기 때문에 대통령과의 역할 분담도 필요하며 이를 명확하게 제도화 할 필요가 있다.

통일 이후 대통령과 국무총리의 역할 분담에 방안에 대해 첫 번째로 생각할 수 있는 것은 현재와 같이 대통령은 국가원수로서 실질적인 국정 최고책임자의 역할을 수행하고 국무총리는 행정부의 제2인자로서 대통령을 보좌하는 것이다(제1안). 두 번째 방안(제2안)은 국정업무를 구분하여 대통령은 외교, 안보, 통일(체제통합) 등의 업무를 수행하고, 국무총리는 대통령의 관장 업무를 제외한 일반행정 분야를 관장하는 형태이다. 세 번째 방안(제3안)은 대통령이 통일시대 가장 중요한 업무인 통일(체제통합)과 관련된 업무를 관장하고 국무총리는 대통령 관장 업무를 제외한 업무를 담당하는 것이다(양현모, 2016: 139).

이 세 가지 방안은 모두 장단점을 가지고 있는데, 제1안의 경우 현재의 제도를 유지하는 것이기 때문에 그 시행의 가능성, 제도의 연속성 측면에서는 장점이 있으나 통일 이후 행정수요의 폭주에 적절하게 대응하기 어렵다는 문제가 있으며, 제2안과 제3안의 경우 국무총리의 역할을 강화하여 국정운영의 분권화, 효율성 등의 측면에서는 바람직한 방안이라고 볼 수 있으나 대통령과 국무총리의 업무를 명확하게 규정하기가 어려워 갈등을 야기할 수 있다는 문제가 있다. 특히 제3안의 경우 통일 이후 통일의 완성을 위한 역사적인 업무를 대통령이 전담하게 한다는 점에서 그 의의가 있으나 통일(통합)의 업무와 일반

행정업무의 경계가 모호하여 문제가 발생할 수 있다(양현모, 2016: 153-155).

III. 행정각부

행정각부의 설치 및 폐지는 행정환경 및 행정수요의 변화에 따라 결정되는 것이 일반적이지만 정권의 정치적 목적도 있다는 점을 배제할 수는 없다. 정권 교체에 따라 특정 부처가 폐지되거나 신설되는 데는 행정환경을 고려한 점도 있지만 정치적인 목적도 있는 것이다. 한반도 통일은 엄청난 행정환경의 변화이며 행정수요에 있어서도 변화가 있을 것이다. 또한 한반도 통일은 정치 지형의 변화를 의미하기도 한다. 따라서 통일 이후에는 특정 부처의 폐지 또는 신설 등 행정각부의 변화는 불가피할 것이다.

통일 이후 특정 부처의 신설 및 폐지, 그리고 명칭 변경 문제는 당시의 환경 및 정권의 정치적 목적 등에 따라 추진될 것이기 때문에 현재의 상황에서 정확하게 그 변화를 예측하거나 구체적 방안을 제시할 수는 없을 것이다. 다만 다른 부처와는 달리 ‘통일부’의 경우 그 설치 목적이 통일과 직접 관계가 있기 때문에 현재의 상황에서 존폐 문제를 논의하고 그 대안을 제시할 수는 있을 것이다.

(1) 통일부의 존폐 문제

우리나라 행정각부의 하나인 ‘통일부’는 한반도 분단의 산물이다. 통일부는 1969년 3월 1일 ‘국토통일원’란 명칭을 창설되었으며, 창설 이후 지금까지 통일·대북정책과 관한 업무를 담당해 왔다. 통일부 창설 목적은 분단에 따른 남북관계의 관리와 함께 한반도 통일의 실현이다. 따라서 한반도 통일이 현실화 될 경우 부처의 설치 목적이 실현되는 것이기 때문에 부처가 폐지되어야 한다는 주장이 제기될 수 있다.

이러한 주장을 뒷받침할 수 있는 사례는 독일(서독)의 ‘연방내독성(聯邦內獨省, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen)’ 사례이다. 서독의 연방내독성은 한국의 통일부와 유사한 설치 목적으로 띠고 1949년 ‘연방전독성(聯邦全獨省, Bundesministerium für

gesamtdeutsche Fragen)’이란 명칭으로 설치되었는데, 1990년 통일과 함께 폐지되었다. 독일 통일 이후 서독의 연방내독성이 폐지된 세부적이며 구체적인 이유는 잘 알려지지 않고 있으나 통일 이후 부처의 설치 목적이 일단은 달성되었기 때문에 폐지되었던 것이라고 판단된다.

반면 통일 이후에도 통일부가 그 명칭을 유지하던지 아니면 다른 명칭(예를 들면 ‘(가칭)통합부’)으로 당분간 존치되어야 한다는 주장도 제기될 수 있다. 한반도가 통일되었지만 통일 이후에도 북한지역의 안정과 재건, 남북한 체제통합 등 중요한 업무가 남아 있으며, 이런 업무를 수행할 부처가 필요하다는 이유에서다. 통일이 선언되었지만 통일이 완성된 것이 아니며 통일과 관련된 여러 행정수요가 남아있기 때문에 통일과 즉시 통일부가 폐지되는 것은 성급하며 통일 이후에도 통일부의 명칭을 바꾸어 당분간 존속시켜야 한다는 주장일 것이다.

독일의 경우 통일 이후 구동독 지역의 재건 및 체제통합 등의 중요성을 간과하고 아무런 대책 없이 연방내독성 폐지하였으나 이후 관할 부처의 부재로 인한 구동독 재건과 체제통합에 대한 총괄 기능의 미작동 등 여러 문제가 제기되었기 때문에 뒤늦게 연방총리실 산하에 ‘신연방주 특임관’을 신설해 행정수요에 대응하게 한 것은 성급한 통일부 폐지에 주는 반면교사이기도 하다.

이렇듯 한반도 통일 이후 통일부의 존폐 문제가 논란이 될 가능성이 크며 현재에도 학계의 의견은 분분하다. 2014년 한국행정연구원이 북한·통일문제 전문가 30명을 대상으로 통일 이후 통일부의 존폐 문제를 묻는 설문조사에 응답자의 76.6%는 폐지되어야 한다고 응답하였다. 반면 2017년 한국행정연구원에서 북한·통일문제 전문가와 공무원을 대상으로 한 동일한 설문조사에서는 응답자의 95%가 통일부는 통일 이후에도 존치되어야 한다고 응답한 바 있다(양현모, 2017: 154). 동일한 질문에 상반된 의견이 제시된 것이다.

통일 이후 통일부 존폐 문제에 있어 전문가의 의견 또는 국민 여론도 중요하지만 더욱 중요한 것은 통일 이후의 통일부 담당 행정수요의 여부 및 경중이다. 즉 통일 이후 통일부 존치하여야 할 만큼 통일 관련 업무가 존재하는가, 존재하면 어느 정도 존재하는가의 문제이다. 만약 하나의 부처가 필요할 정도로 중요하고 많은 행정수요가 존재한다면 당연히 담당 조직이 존재하여야 한다.

이런 점에서 볼 때 통일이 실현되었다고 해서 아무런 대책 없이 무조건 통일부를 폐지하는 것은 무책임한 조치로 판단된다. 왜냐하면 통일 이후에도 통일을 완성하여야 할 다양한 행정수요가 존재하고 따라서 이를 담당하여야 행정기관이 필요하기 때문이다. 특히 북한지역에 (가칭)특별행정원을 설치할 경우 이 기관을 지원할 조직이 있어야 하기 때문이다. 독일에서 연방내독성 폐지 이후 ‘신연방주 특임관’ 제도를 설치한 것은 처음에는 예상하지 못했던 통일의 완성과 관련된 행정수요가 있었으며, 이 업무의 처리가 그만큼 중요했기 때문이다.

한반도 통일 이후 북한지역의 재건, 체제통합 등 통일의 완성에 관한 업무를 담당할 조직을 설치하는 데는 여러 방법이 있을 것이다. 우선 기존의 통일부를 명칭 그대로 존치시키되 새로운 업무를 부여하는 방안이 있을 것이며, 명칭을 바꾸어 새로운 임무를 부여하는 방안도 있을 것이다. 만약 통일부를 폐지할 경우 새로운 부처를 신설하여야 하며, 다른 부처(예를 들어 행정안전부)에게 통일의 완성과 관련된 새로운 업무를 부여할 수도 있을 것이다. 이럴 경우 이 부처는 담당 업무의 양이 대폭 증가할 것이며 인력도 증가할 것이다. 이외 통일부 폐지 후 새로운 부처를 설치하지 않고 통일 관련 업무를 각 부처에 분산시키고 청와대가 총괄·조정 업무를 수행하는 방안도 있을 것이다.

이러한 여러 방안 중 통일 이후의 환경, 행정수요 등의 분석 및 독일 사례의 시사점을 종합해 볼 때 통일부의 명칭을 ‘(가칭)통합부’로 변경하고 체제통합 등 통일의 완성과 관련된 업무를 담당하게 하는 방안이 가장 합리적일 것으로 판단된다. 즉 분단시기 대북정책과 통일정책 관련 업무를 수행했던 통일부로 하여금 그 전문성을 기반으로 하여 통일 이후 북한지역의 재건, 체제통합 등 관련 업무를 수행하게 하는 방안이다. 이 경우 업무의

연속성과 전문성도 보장되며 특히 북한에 설치되는 ‘(가칭)특별행정원’에 대한 지원업무 등도 무난히 수행할 것으로 판단된다.

IV. 통일 이후 신설 정부조직

통일 이후에는 행정수요가 증가하기 때문에 이에 대응할 정부조직의 신설이 필요할 것이다. 여기서는 행정각부를 제외한 정부조직 신설의 필요성과 그 조직적 특징에 대해 알아보기로 한다. 통일 이후 국무총리제가 존재하는 것을 전제한다.

(1) 위원회

우리나라는 행정기관 중 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행하게 할 필요가 있는 경우에 법률이 정하는 바에 의하여 위원회 형태의 행정기관을 둘 수 있다. 위원회는 그 성격에 따라 행정위원회와 자문위원회로 구별할 수 있다. 행정위원회는 부·처·청과 같이 독립적 지위를 가지고 있으며, 법률에 근거하여 설치된다. 자문위원회는 법률이 아닌 대통령령에 근거하여 설치할 수 있기 때문에 행정위원회보다 그 설치 과정이 용이하다 하겠다. 현재 대통령 소속 행정위원회로는 국가인권위원회와 방송통신위원회가 있으며 국무총리 소속으로는 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회가 있다. 자문위원회는 규제개혁위원회, 지방자치발전위원회, 일자리위원회 등 다수가 있다.

1) 행정위원회

가. ‘(가칭)진실과화해위원회’

통일 이후 통일한국의 새로운 출발을 위해서는 과거 북한정권에 의해 행해졌던 불법행위, 특히 북한 주민들에 대한 인권탄압 관련 범죄를 규명하고 그 책임자를 색출하여 단죄하는 작업이 필요할 것이다. 그러나 이들 범죄행위의 규명과 책임자 색출은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 통일과정에 북한정권의 범죄행위는 은폐될 가능성이 많은 관련 자료들도 파기될 것으로 예상된다. 또한 관련 범죄의 책임자들도 여러 방법을 통해 자신의 과거

경력을 은폐할 가능성이 있다. 독일 통일과정에서도 구동독 정권책임자 또는 국가보위부 직원 등 동독 국민들의 인권을 유린한 범죄자들의 그들의 과거 경력을 신분을 파기하고 은폐하는 사례가 있었으며 심지어는 통일독일의 공직자로 재임용되려고 시도하기도 했다.

우리의 경우도 이러한 사례가 나타날 것으로 예상되는 가운데 과거 북한정권의 범죄사실을 명확하게 규명하기 위해서는 담당 정부조직을 설치하는 것인 당연하다 하겠다. 이러한 업무를 수행하는 기관은 대통령 직속 행정위원회가 적합할 것이며 그 명칭을 정하는데 있어 ‘과거사청산추진위원회’, ‘과거사규명위원회’ 등으로 할 수 있으나, 통일 후 과거의 진실을 규명하고 민족화해와 화합을 추진한다는 취지에서 ‘(가칭)진실과화해위원회’가 적당할 것으로 판단된다.

위원회는 특별법에 의한 행정위원회로서 위원장은 장관급이며 1명의 부위원장과 다수의 위원을 둔다. 대통령 직속기관이지만 업무의 중립성과 공정성을 보장하기 위해 현재의 국가인권위원회와 같이 행정부 소속기관이 아닌 법률상 독립기관으로 하는 방법도 있을 것이다. (가칭)진실과화해위원회의 활동과 관련해서 가장 중요한 점은 관련자 색출 작업이 확실한 근거에 근거해서 추진되어야 하며, 당시 상황도 충분히 고려하면서 추진되어야 한다는 것이다(양현모, 1997: 123). 또한 범죄행위의 규명은 필요하지만 민족의 화해와 화합을 위해 처벌을 가볍게 하는 것도 고려할 필요가 있다. 독일의 경우 통일 후 구동독 정권의 범죄행위의 규명은 엄격하게 하였으나 관련자 처벌은 비교적 관대하였다.

한편 위원회 활동과 관련해서 중요한 점은 북한지역에 특별행정원과 유기적인 관계 설정이다. 위원회가 성공적으로 활동하기 위해서는 북한정권의 활동에 관한 다양한 자료가 필요할 것인데, 이러한 자료들은 북한지역에 설치되어 있는 (가칭)특별행정원을 통해 수집할 수 있을 것이다.

2) 자문위원회

행정위원회가 아닌 대통령령으로 구성되는 자문위원회로서 다음과 같은 기관의 설치를 고려할 수 있다.

가. ‘(가칭)한반도통합추진위원회’

통일 이후 통일의 완성을 위해 통일부가 명칭을 (가칭)통합부로 변경해 담당 업무를 수행할 경우 그동안의 경험과 노하우를 기반으로 하여 업무를 수행하기 때문에 정책을 일관성·전문성을 담보할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한 정부조직에 큰 변화가 없기 때문에 통일 이후의 변혁기 행정수요에 신속히 대응할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

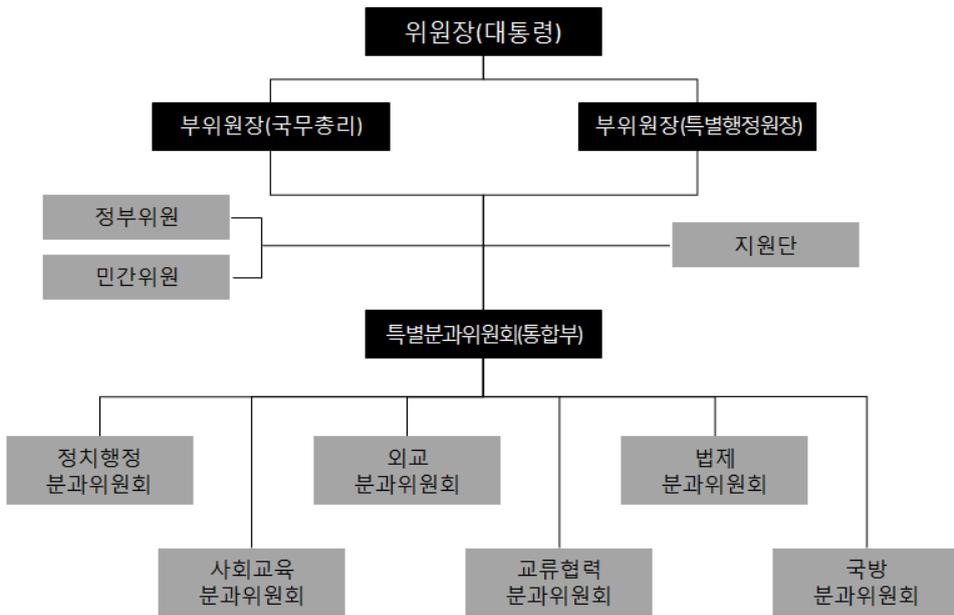
그러나 현재의 통일부의 위상과 역할을 고려했을 때 통일 이후의 격변기에 통일부가 부여된 업무를 성공적으로 수행할 수 있을 것인지에 대한 문제가 제기된다. 통일 및 체제 통합의 업무는 다른 부처의 업무와는 달리 대부분 여러 부처가 관여해야하기 때문에 통일부의 강력한 총괄·조정 기능이 요구되는데, 통일부는 다른 부처와 비교해서 그 위상도 약하고 총괄·조정 기능도 그리 강하지 못하기 때문이다. 이러한 점은 현재 통일부 조직 운영상의 큰 문제로 꼽히고 있다.

이런 한계와 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 통일부를 부총리급 기관으로 그 위상을 격상시키는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 이런 조취를 취하더라도 통일 관련 업무를 성공적으로 수행하기는 쉽지 않을 것이다. 통일 이후 북한지역의 재건, 국민 통합, (가칭)특별행정원의 설치 문제 등은 상당히 무겁고 그 결정이 어려운 사안으로서 부총리급 기관 이라고 대통령이 직접 관여하지 않을 경우 이러한 사안에 대해 정책결정을 하기는 쉽지 않기 때문이다.

이러한 문제에 해결하기 위한 방안의 하나로 통합부 이외에 추가로 대통령 직속기구인 ‘(가칭)한반도통합추진위원회’를 설치하여 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 대통령이 위원장으로 있는 (가칭)한반도통합추진위원회는 사실상 통일 및 통합문제에 대한 최고 의사결정기구로서, 이 조직이 설치·운영될 경우 통일 이후 제기되는 각종 사안에 대해 대통령이 중심이 되어 신속한 결정을 내릴 수 있을 것이다. 또한 정책결정과 정책집행 과정에서 요구되는 부처 간 협업도 원만히 추진될 수 있을 것이다.

(가칭)한반도통합추진위원회는 특별법에 의한 조직이 아닌 대통령령에 따라 조직되며 그 조직 형태를 보면 대통령이 위원장, 국무총리와 특별행정원장이 부위원장은 맡게 되며, 위원으로 각 부처 장관을 비롯해 민간위원을 둘 수 있다. 위원회에는 분야별로 분과위원회를 두어서 다양한 사안에 대한 정책을 개발하는 등 실무를 담당하게 된다. 분과위원회의 구성은 정치, 행정, 법, 교육, 사회, 국방, 외교 등 체제통합과 관련된 모든 업무가 망라되어야 할 것이다.

<그림3> (가칭)한반도통합추진위원회 조직 형태(안)¹⁴³⁾



이미 언급한 바와 같이 이 방안에 따라 (가칭)한반도통합추진위원회가 설치된다고 해도 기존의 (가칭)통합부는 계속 존치될 필요가 있다. (가칭)통합부는 남북의 체제통합에 관한 업무를 수행하며 (가칭)한반도통합추진위원회를 지원하는 업무도 수행하게 된다. 또한 통일부와 다른 부처 간의 협력을 총괄하는 주도적인 역할을 수행하게 된다.

143) 출처, 양현모(2017)

나. ‘(가칭)국민대통합위원회’

통일 이전은 물론 통일 이후 제기되는 여러 문제들 중 심각한 사항은 통일문제를 둘러싼 국민 간 갈등 및 대립현상이다. 우리는 현재의 분단시기에도 정부의 대북정책과 통일정책을 둘러싸고 국민 간 심각한 갈등을 겪고 있다. 보수 정부가 등장하면 사회 진보세력은 정부의 대북·통일정책에 무조건 반대하고 반대로 진보 정부가 등장할 경우 보수색채가 강한 국민들은 이를 무조건 반대하는 경향이 있다. 통일이 현실화되면 이러한 경향이 더욱 심각하게 나타날 가능성이 있으며 통일 이후에도 계속될 가능성이 크다.

특히 통일 후 통일비용의 부담, 북한지역 주민들의 복지 제공 등 국민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 문제가 등장할 경우 갈등은 더욱 증폭될 발생할 가능성이 크다. 이러한 갈등은 남한 주민들 사이는 물론 남북한 주민들 간, 북한지역 주민 간 상호 간에도 발생할 것으로 예상된다. 만약 이러한 상황이 계속되거나 그 양상이 확대될 경우 통일의 의의가 퇴색될 것이며 통일한국의 미래도 밝지 않을 것이다.

따라서 정부는 대통령 직속의 자문위원회로 장관급 ‘(가칭)국민대통합위원회’를 설치하여 이 문제에 대한 대처 방안을 발굴하고 정책화하여 국민화합과 통합을 추진할 필요가 있을 것이다. 국민대통합위원회의 주요 업무는 통일 이후 등장하는 여러 유형의 사회 갈등에 대처하여 사회통합을 추진하는 것이다.

다. ‘(가칭)국가도약발전위원회’

통일한국은 대한민국의 정통성을 이어받지만 새로운 국가의 출발을 의미하기도 한다. 통일한국은 그 면모를 새롭게 하여 동북아와 세계의 선진국으로 도약하여야 할 것이다. 통일한국은 일류의 복지 민주국가로서 세계 평화에 이바지하며 경제 발전을 선도하는 문화국가로 발전하여야 한다. 그러나 통일 초기에는 여러 어려움과 한계 또한 있을 것이다. 정치, 경제, 사회적으로 혼란이 뒤따를 것이며 국제사회, 특히 일본, 중국 등 주변 국가들의 견제도 작지 않을 것이다.

이런 상황을 염두에 둘 때 통일 이후 정부는 대통령 직속의 ‘(가칭)국가도약발전위원회’를 설치하는 것을 고려할 필요가 있다. 국가도약 및 발전위원회는 범국가적 자문기구로서 통일한국의 위상을 재정립하고 그 발전방향을 제시하는 역할을 수행할 것이다. 구체적으로 분단시기와는 다른 통일국가로서 발전전략과 구체적 방안을 마련하여 대통령과 국민에게 제시하는 업무를 수행하여야 한다. 이를 위한 국내, 국제적 아젠다를 발굴하는 것도 이 기관의 업무이다. 그 명칭에 있어서는 ‘(가칭)대한민국도약위원회’ 등 다양하게 생각할 수 있을 것이다.

라. ‘(가칭)정부개혁위원회’

우리나라 역대 정부는 대부분 정부 출범 시 강력한 정부개혁이 추진하였으며 이를 위한 조직인 행정개혁위원회, 행정쇄신위원회 등을 설치하였다. 정부 출범은 여러 이유로 인해 개혁추진이 필요성이 제기되었으며 한편으로는 개혁 추진의 적기였기 때문이다.

한반도 통일 역시 정부개혁이 요구되는 시기이며 또한 개혁의 적기이기도 하다. 통일 이후에는 남북한 행정이 통합되는 시기이다. 즉 정부통합, 행정통합이 추진되는 시기이다. 앞서 언급한 바와 같이 통일 이후의 행정통합은 원칙적으로 남한의 행정체제를 모델로 하여 추진되겠지만 그 과정에서 정부의 효율성, 효과성, 공정성 등을 고려하는 개혁이 동반되어야 한다. 또한 한반도 통일 이후에는 대통령의 강한 리더십이 확보되기 때문에 강력한 정부개혁을 추진하기에 적기이다.

‘(가칭)정부개혁위원회’는 대통령 또는 국무총리 직속으로 할 수 있으며, 국무총리가 위원장이 되거나 국무총리가 민간 전문가가 공동으로 위원장을 맡을 수 있다. (가칭)정부개혁위원회는 정부조직, 관료제, 행정구역, 지방자치제 등 남북한 행정통합 시 고려되어야 할 사항 등을 점검하며 개혁의 방향을 제시하며 각 행정기관의 개혁 내용을 점검한다. 특히 통일 이후 북한지역 지방자치제 실시 방안을 마련하며 이의 시행 로드맵을 구상하는 것도 이 위원회의 주요 업무 중 하나이다.

(2) 처·청

1) ‘(가칭)국가홍보처’

통일 이후 대한민국의 위상을 외국에 홍보하고 우리 정부의 정책을 적극적으로 알릴 필요가 제기된다. 통일 이후 국무총리 소속기관으로 설치되는 ‘(가칭)국가홍보처’는 정부 정책에 대한 국내 홍보보다는 국제 홍보, (가칭)국가도약 및 발전위원회에서 마련한 국가 발전 전략의 실천 등의 업무를 담당하는 중앙행정기관이다. 외국 기자들을 대상으로 하는 해외공보, 재외 기관을 통한 국가홍보 등이 주요 업무이다.

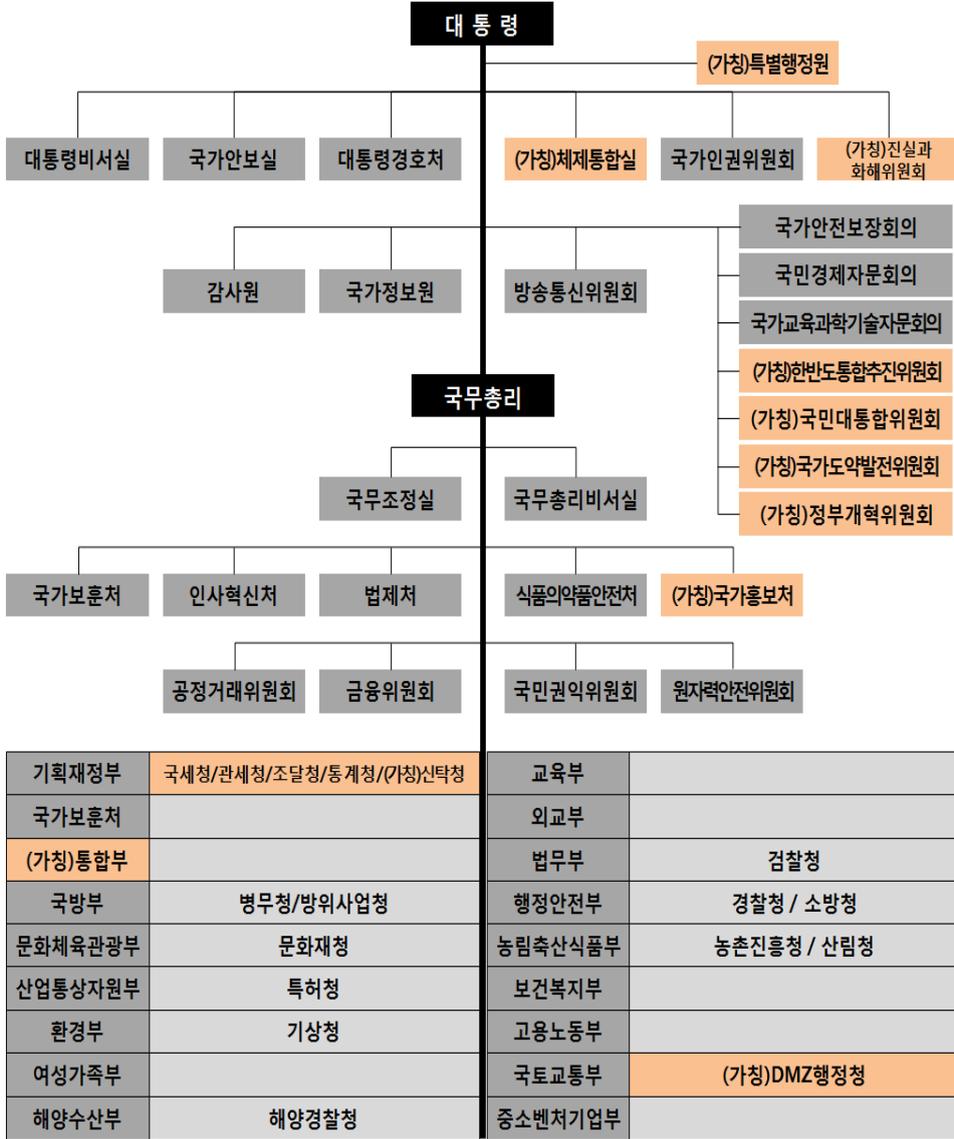
2) ‘(가칭)신탁청’

기획재정부 소속 독립청인 ‘(가칭)신탁청’은 북한지역 국유재산의 사유화 추진을 통하여 사회주의 계획경제체제를 시장경제체제로 전환하는 임무를 수행하는 정부조직이다. 독일의 경우도 통일 후 구동독지역의 경제체제 전환을 위해 1990년 신탁청(Treuhandanstalt)을 설치하여 1994년까지 운영하였다.

3) ‘(가칭)DMZ 행정청’

통일 이후 휴전선을 경계로 한 비무장지대(DMZ)의 보존과 이용에 관한 문제는 중요한 정책문제로 제기될 것이다. 비무장지대는 환경이 완벽하게 보존되어 있는 지역으로 잘 알려져 있지만 한편으로는 많은 양의 지뢰가 매설되어 있는 것으로도 알려져 있다. 따라서 통일 이후 비무장지대의 환경 실태 조사, 매설된 지뢰 탐색 및 제거 작업, 비무장지대 활용 방법 마련 등은 중요한 행정수요가 될 것이기 때문에, 이러한 업무를 담당할 기관을 설치할 필요가 있다. 국토교통부 또는 환경부 소속 독립청의 형태로 설치되는 ‘(가칭)DMZ 행정청’은 이러한 업무를 담당하게 되며, 업무 수행과정에서 국방부 등의 관련 기관 협조를 받게 된다. 2017년 10월 문재인 정부 정부조직을 기초로 하여 통일 이후 신설될 행정기관을 포함하는 정부조직을 표시해 보면 다음과 같다.

<그림4> 통일한국 정부조직도¹⁴⁴⁾



144) 출처, 양현모(2017)

(3) 행정부처 소속 기관

1) ‘(가칭)민주시민교육단’

통일 전까지 북한 사회주의체제하에 살아온 (가칭)특별행정구 주민에게 통일 이후 자유민주주의, 시장경제체제에 적응할 수 있도록 교육시키는 것은 정부가 추진하여야 할 중요한 과제이다. 이러한 취지에서 실시·운영되는 (가칭)민주시민교육단은 북한 주민이 새로운 체제에 원만하게 적응할 수 있도록 교육을 실시하는 기관이다. 또한 (가칭)민주시민교육단은 통일 후 북한지역 주민들이 격어야 하는 남한지역 주민들과의 갈등, 체제 부적응 문제, 열등감의 심리를 치유하고 그들의 자긍심을 치유하는 업무도 수행하는 기관이다.

서독 정부수립 이후 서독 국민의 민주의식 고취를 위해 설치되었던 ‘연방정치교육센터(Bundeszentrale für politische Bildung)’는 통일 이전에는 서독 국민의 민주시민교육에 크게 기여하였으며 통일 이후에는 서독 시민은 물론 구동독 시민들을 대상으로 자본주의 경제 질서, 정치 및 행정질서 등을 교육시켜 국민통합에 크게 이바지하였다.

이런 의미로 설치로 설치되는 ‘(가칭)민주시민교육단’은 교육 자료 및 방법의 개발, 강사의 양성 등을 담당 업무로 하고 있으며 동시에 교육시설(민주시민교육원)을 운영할 수도 있을 것이다. (가칭)민주시민교육단은 관련 분야 전문가 그리고 민간단체에서 활동하는 교육전문가들로 구성되며 교육부에 설치될 수도 있으나 현재 통일부의 통일교육원의 성격을 바꾸어 운영할 수도 있을 것이며 이 경우 통일부 소속이 될 것이다.

2) ‘(가칭)행정조직정비처’

행정안전부 소속 ‘(가칭)행정조직정비처’는 통일 이후 북한지역 행정기관의 폐지 및 재구축을 위한 특별기관이다. 행정조직정비처는 북한의 당 기관, 국무위원회, 내각 등 국가 기관은 북한 지방행정조직의 해체 또는 존치에 관한 업무를 담당할 것이다. 이밖에 새로운 조직의 신설에 관한 문제도 행정조직정비처가 담당할 것이다.

(가칭)행정조직정비처와 유사한 업무를 수행했던 기관의 설치·운영에 관한 사례는 독일에서 그 예를 찾아볼 수가 있다. 서독은 통일 직전·연방-주 조직정비처(Bund-Länder Clearingsstelle)'를 설치하였다. 독일 연방-주 조직정비처는 구동독 공공기관의 폐쇄 또는 존치 문제에 관여하였으며 새로운 기관을 설립 문제에 관한 업무를 수행하였다(양현모, 1997: 42).

3) ‘(가칭)행정인력지원단’

인사혁신처에 설치되는 ‘(가칭)행정인력지원단’은 남한지역 공무원의 북한지역에 파견·전출과 관련된 업무를 전담하는 업무를 수행하는 기관이다. 통일 이후 북한지역에 설치되는 (가칭)특별행정원은 물론 지방행정기관에는 많은 남한 출신 공무원을 필요로 할 것이며, 실제로 많은 공무원들이 북한지역으로 전출하여 근무하여야 할 것이다.

독일의 경우도 통일 이후는 물론 이전부터 서독 출신의 많은 공무원들이 구동독 지역으로 전출·파견되어 근무하였으며, 이와 관련된 업무를 추진하기 위해 연방내무부에 ‘인력사무소(Persinalbüro)’를 설치하였다. 독일 인력사무소에서는 구동독 지역에서 근무하려는 인력들을 서독 공무원을 필요로 하는 구동독 행정기관과 연결시켜 주는 업무를 수행하였다.

인사혁신처에 설치되는 (가칭)행정인력지원단은 필요 인력의 연결은 물론 인력에 대한 교육, 전출과 파견 인력의 근무처, 이들의 처우 개선 문제, 신변 안전 문제 등 다양한 사안에 대한 방안을 마련하고 이를 정책화하는 업무를 담당할 것이다.

4) ‘(가칭)북부특별경찰청’

통일 후 북한지역에서 수행되어야 할 과제 중 기본적인 과제는 치안유지 및 사회안전체계의 구축과 치안 및 경찰 관련 체제개편이라고 할 수 있다. 북한지역의 사회혼란과 무질서 문제를 해결할 수 없을 경우 체제통합 작업도 완수할 수 없을 뿐만 아니라 나아가 통일 자체도 무의미하다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 임무의 수행은 대단히 어렵기 때문에 북한지역에 설치되는 (가칭)특별행정원 조직으로는 감당하기 어려울 것이다. 따라서 이 업무를 수행하기 위해서 통일정부는 경찰청장 직속으로 ‘(가칭)북부특별경찰청’을 설치·운영할 필요가 있다. (가칭)북부특별경찰청은 치안 및 범죄예방 활동과 함께 북한의 인민보안부 등 치안 및 경찰조직을 인수하여 전면 개편하여야 할 것이다.

5) ‘(가칭)군통합단’

군통합(military integration)이란 분단국가의 군대가 통일 후 동일한 조직 및 운영체제로 개편되는 과정이라고 할 수 있다. 한반도의 경우 군통합이란 북한 인민군 부대와 무기체제가 해체되고 남한의 국체제로 전환하는 것이다. 통일 이후 설치되는 국방부 소속 ‘(가칭)군통합단’은 북한인민군 부대와 무기체제 해체를 추진하는 기구이다.

6) 기타 부처 소속기관

앞에서 언급한 기관 이외에 통일 후 문화체육청에 ‘(가칭)문화재조사단’, 기획재정부에 ‘(가칭)식량지원단’ 등의 조직 설치도 고려할 수 있다. 또한 통일 후 북한지역 환경상태를 조사하고 개선시키기 위한 업무를 추진하기 위해 환경부에 ‘(가칭)환경조사단’의 설치도 고려해 볼 필요가 있다.

제5장 통일이후 정부조직에 관한 법제적 고려사항

제1절 서론

제2절 통일대비 남한 정부조직법제 분석

제3절 통일국가 행정조직의 기본적 법원칙

제4절 통일정부 구성의 구체적 방안구상

제5절 구체적 정부조직법 규정의 모색

제6절 입법부

제7절 사법부

제5장

통일이후 정부조직에 관한 법적 고려사항

제1절 서론

I. 논의의 범위

(1) 대상기관의 범위

1) 정부의 의미

본 장의 논의에 있어서는 주요 연구대상으로 하고 있는 ‘정부’의 의미를 먼저 전제하여야 한다. ‘정부’의 개념을 어떻게 상정하는가에 따라 본 장의 연구범위도 달라질 것이기 때문이다. 넓게 보는 개념은 입법부, 집행부, 사법부를 모두 포괄하는 개념으로 볼 수 있는데, 이는 국가조직 전반을 의미한다. 반대로 좁게 보는 개념은 여러 입장이 있을 수 있으나 입법부, 집행부만을 보는 견해와 집행부만을 보는 개념이 있는데 물론 후자가 가장 좁은 개념이다.

본 장에서는 통일 이후 통합을 위한 집행기능과 행정작용을 현장 집행적으로 수행되는 것이 일반적이고 따라서 집행부 기관들과 그 작용들을 주로 보게 될 것이므로 집행부를 중심으로 살펴보고자 한다. 다만, 필요한 경우에는, 특히 집행부와 입법부, 그리고 집행부와 사법부 간의 협력, 통제 등의 관계를 볼 필요가 있는 경우에는 입법부와 사법부에 대해서도 아울러 살펴보게 될 것이다.

2) 집행부의 개념과 본 장의 연구범위

위에서 집행부에 대해 이미 언급하였지만 그 개념을 우리 헌법상 규정에 비추어 먼저 정의해두는 것이 필요함은 물론이다. 우리 헌법 제4장은 정부라는 이름하에 제1절에 대통령, 제2절에 행정부, 행정부는 다시 국무총리 국무위원, 행정각부로 규정되어 있으므로 이에 따라 정부조직도 대통령, 행정부(국무총리 국무위원, 행정각부)로 이루어지는데 만약 정부조직을 행정부 조직만이라고 할 때 대통령을 제외하는 혼동의 여지가 있으므로 집행부라는 용어로 대통령과 행정부를 함께 묶어 지칭하고 그 범위에서 연구를 수행하고자 한다.

본 장의 연구가 통일 이후 통합을 위한 국가작용을 살펴보고 기존조직의 존폐에 관한 법제구축과 신설조직에 관한 법제 정비작업이 목적인만큼 본 장의 연구대상에 관한 논의 범위도 집행부를 주로 하여 살펴보고자 하는 것이다. 그런데 집행부가 국회(입법부)와 관련성을 가지는 부분만큼은 본 연구에서도 다루고자 하였다.

사법부의 경우에도 법치주의를 뒷받침하는 것이 위법성을 제거하는 것이고 그것의 수임은 재판을 담당하는 사법부의 몫이므로 통일 후 사법부의 조직에 대해서도 역시 필요한 범위에서 관련성을 가지는 한도에서만 구상해 언급하고자 한다.

(2) 국가형태, 정부형태 구상과 연계적 고찰의 문제

정부조직의 문제는 앞의 국가형태논의와 정부형태의 논의와 연계되어 있다. 즉 통일 후 국가형태를 연방제로 하느냐 현재처럼 단일국가(단방제)로 두느냐에 따라 정부조직도 달라진다. 정부형태도 대통령제로 하느냐 의원내각제로 하느냐 아니면 혼합정부제(이를 의원정부제로 부르나 그 용어의 적실성은 논란이 있다)로 하느냐에 따라 정부조직도 달라질 것이다.

이 연구의 선행연구, 그리고 앞 장에서 통일 이후 통합에 바람직한 국가형태에 대해서 자세히 다루는 바 이 장에서는 국가형태와 정부형태에 대해서는 약간의 개방성을 가지나

앞장의 연구결과에 좇아 국가형태에 있어서는 단일국가형태로, 정부형태는 대통령제를 전제로 정부조직을 하는 경우에 있어서의 법제구축에 관한 기본원칙과 구체적 법제구축 방안을 살펴볼 것이다.

정부형태에 대해서는 대통령제를 전제로 하여도 현재처럼 단임제 대통령제로 둘 것인가, 아니면 중임제의 대통령제로 할 것인가에 관한 논의는 앞장과의 논리적 연결구조와 본 연구 전체적인 흐름에 비추어 별도로 언급을 자제하는 편이 옳다고 판단하였다. 앞에서 대통령제와 의원내각제, 혼합정부제¹⁴⁵⁾ 등에 관한 이론적 사항과 통일한국의 부합성 여부는 충분히 검토되었으므로 본 장에서는 제3장의 문제제기와 제4장의 결론에 좇아 통일한국의 새로운 정부형태에 관한 구체적 법제화 작업을 진행하고자 한다.

(3) 통일 이후 과도기적 상황

본 연구에 있어서는 통일 이후 북한의 정부조직체제를 어떻게 과도기적으로 다룰 것인가 하는 문제에 대해 검토하기 위하여 현재 북한의 정부조직체제를 제2장에서 살펴보았다. 북한의 정부조직이 통일 후 변화되어야 하긴 할 것이지만 급격한 변화가 통합에 반드시 유리한 환경을 제공할 것인지에 대한 검토도 필요하다고 생각된다. 예를 들어 북한의 복지전달체제에서 북한주민들이 적응할 수 있는 시간을 주기 위한 과도기적 복지행정조직의 점차적 변화를 주는 것이 나올 것이라면 그리할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 물론 정치적 영역에서는 민주적 정치제도들의 근본적이고도 신속한 도입이 필요한 부분도 있다.

145) 종래 우리나라에서는 유럽의 프랑스, 핀란드, 오스트리아와 같은 국가에서 혼합정부제를 ‘이원정부제’로 부르는 경우를 본다. 그러나 ‘이원정부제’라는 의미는 대통령과 수상(수상 + 행정내각)으로 집행권이 나누어진다는 의미로 쓰이긴 하나 이는 어디까지나 집행부 내인 대통령과 내각의 관계를 두고 볼 때 그러한 것이고 사법부 등을 모두 포함하는 논의에서는 적절하지 않은 용어이다. 프랑스에서는 아울러 이원정부제는 의원내각제와 같은 경우에도, 비록 의원내각제하 대통령이 대체적으로 중요한 실질적 권한이 없으나 어느 정도의 지위를 가져 집행부가 이원화되어 있으므로 우리나라에서 쓰는 의미대로라면 의원내각제도 이원정부제라고 할 것이다. 프랑스에서는 집행부 만에 대해서는 이원적이라고 하여 ‘이원적인 집행부’란 말을 쓰기도 한다(예를 들어 ‘l'exécutif bicéphale’이란 제목으로 서술된 교과서로 Ph. Ardant / B. Mathieu, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 24e éd., L.G.D.J., 2012, 447면 참조). 프랑스 정부 전체를 두고 혼합정부제라는 중립적 용어가 보다 적절할 것이다. 집행부의 이원화 현상은 제5공화국 이전에도 있었다는 견해도 있다. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du Gouvernement, la dyarchie hiérarchisée*, La Documentation française, 2008. 25면 이하.

그러나 본 연구에서는 북한의 기존 조직을 존치하는 것 보다는 북한지역의 행정을 관할하는 특별행정청, 체제통합실, 통합청, 신탁청 그밖에 대통령 직속의 각 위원회들로 하여금 북한지역을 재건하고 지원·자문하는 기구를 둔다는 전제에서 연구를 하였다. 북한 조직을 존치하는 것이 다소 효율적일 수 있다고 생각할 수 있는 경우는 본 연구의 결과에서 보면 북한지역을 관할하는 특별행정원의 조직구성에 관한 연구의 제2안에 해당한다. 그러나 법제화하는 연구에 있어서는 북한의 법령과 조직만을 안다고 해서 할 수 없다. 그 이유는 실제의 운용에 관한 연구가 남한에 결여되어 있기 때문이고 또한 북한의 법체계가 가지는 이질성 때문에 쉽게 접근할 수 없는 점이 있기 때문이다.

II. 국가형태 및 정부형태에 따른 논의

(1) 본 장에서의 논의의 전제

2016년 선행연구¹⁴⁶⁾에서 논의한 결과와 본 연구에서 앞 장에서의 연구결과에 따라 헌법상 조직을 살펴보는 것이 적절할 것이다.

국가형태나 정부형태의 논의가 전제가 되어야 하는 것은 현재처럼 국가형태를 단일국가(단방¹⁴⁷⁾)제로 그대로 가느냐, 또는 연방제로 변경할 것인가 아니면 국가연합으로 할 것인가에 따라서, 그리고 정부형태를 현재대로 대통령제정부로 그대로 유지할 것인가, 또는 의원내각제적 정부로 바꿀 것인가 아니면 혼합정부제로 바꿀 것인가에 따라 통일된 한국의 집행부의 조직이 달라질 것이기 때문이다. 따라서 이러한 모든 경우의 수를 법제화하여 법률 및 시행령의 제·개정안을 내는 것은 여러 측면에서 적절하지 못하다고 판

146) 2016년에 한국법제연구원에서 발간한 연구보고서 [분단국가통합의 법제적 과제-헌법]에서는 통일 후 헌법사항에 관한 총괄적인 연구를 한 바 있다.

147) ‘단방제’는 ‘연방제’의 반대말을 찾아보니 사용되긴 하나 주 국가들이 모일 때 연결이 필요하고 ‘방’자도 의미를 지닌다고 생각하면 ‘단방’이라는 용어 보다는 ‘단일국가’라는 용어가 보다 적절할 것으로 보인다. 연방제에서의 추가 일반적으로 외교권이 없는 국가라고 보는데 그러한 국가들이 결합되면서 전체로 하나의 국가가 되므로 국가나 주의 중첩으로 설명되는데(정재황, 신 헌법입문, 제7판, 박영사, 2017, 그래서 여러 주의 연결을 의미하는 ‘방’자가 의미가 있을 것이 하나의 국가만이 있는 경우에 연결한다는 것을 전제로 하지 않으므로 어색한 용어가 될 것이기 때문이다.

단하여 본 장에서는 선행연구와 앞장의 결과에 따라 법제구축에 관한 고려점을 중심으로 연구하고자 한다.

(2) 본 장에서의 방향설정적 논의

1) 국가형태의 문제

제3장의 연구결과와 별도로 통일의 과도기에는 통합을 위한 적절한 국가형태로 현재의 단일국가(단방)제 보다는 연방제가 통합을 위한 과도기적 정부형태로 선호된다고 본다.

그 이유는 무엇보다도 통합은 상당한 범위에 있어서 북한지역이 남한의 정치적·문화적·경제적인 발전상황에 따라오기 위해서, 그리고 그동안 폐쇄적인 정부에서 남한과 같은 상황에 적응할 수 있는 과도기적 수용의 시간을 부여하고 그러기 위해서는 다소 유연성을 부여하는 의미에서 주 또는 연방정부의 상당한 자치권을 부여하는 것이 바람직하지 않을까 하는 현실적 고려가 반영되어야 하기 때문이다.

다른 한편으로는 통일과정이 어떠한가를 고려할 필요가 있다. 통일이 남북의 기존 체제를 모두 해체하고 합의에 의하여 새로운 국가를 수립하는 경우라면 현재의 단일국가 체제를 유지하지 않게 될 수도 있을 것이다. 그러나 새로운 헌법이 남북 간 합의에 의해 제정되더라도 국가영역에 대한 규정은 결국 한반도와 부속도서로 한다고 할 것이므로 헌법상 영토에 관한 규정이 고려되어야 할 것이다.

통일된 대한민국의 영역이 결국 남북한 합쳐 하나의 국가가 될 것인데 만약 국가연합을 취하게 되면 북한을 하나의 국가로 인정하고 한반도에 두 개의 국가가 존재하는 것이 될 것이다. 이는 영토조항에도 부합되지 않는 결과를 가져올 뿐만 아니라 우리의 통일방안에서 저촉되는 측면과 논란을 야기한다. 우리의 통일방안에 관하여는 따로 언급하지 않고 다음의 표로 갈음한다.

<표11> 통일방안과 변천과정¹⁴⁸⁾

전두환 정부 : 민족화합 민주통일 방안 (82.1.22)

- 기본원칙 : 민족자결, 민주적 절차, 평화적 방법
- 통일과정 : 민족통일협의회 구성(남북한 대표들로 구성) → 자유 국민투표 실시 → 헌법초안 확정·공포 → 통일헌법에 따른 총선거 실시 및 정부 구성
- ※ 과도조치 : 남북한 기본관계에 관한 잠정협정 체결

- 통일의 과도단계로 남북연합 설정
- 북한을 선의의 동반자로 인식

노태우 정부 : 한민족 공동체 통일방안 (89.9.11)

- 기본원칙 : 자주, 평화, 민주
- 통일과정 : 남북 정상회담 통해 민족공동체 헌장 채택 → 남북연합 형성(민족공동체 회합) → 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통치구조 형성
- 통일국가 미래상 : 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가
- ※ 북한을 선의의 동반자로 인식, 남북 교류협력 활성화 도모

- 남북연합 이전단계로 화해협력단계 설정

김영삼 정부 : 민족공동체 통일방안 (94.8.15)

- 기본원칙 : 자주, 평화, 민주
- 통일과정 : 화해협력 → 남북연합(화해협력단계에서 구축된 상호신뢰 바탕) → 통일 헌법에 따라 남북 자유총선거 실시, 민족통일·국가통일 동시 달성
- 통일국가 미래상 : 자유·복지·인간존엄성이 구현되는 선진민주국가

김대중 · 노무현 · 이명박 · 박근혜정부, 민족공동체 통일방안 계승

그리고 국가연합에서는 국가연합의 범규범이 각 구성국가에 구속력을 미치지 못하는 데 통일 후 통합을 지향하여 나아가는 한반도의 통일국가로서는 한반도 전역에 미치는 범규범이 되어야 한다는 점에서 모순이 발생한다. 이를 막기 위해 국가연합의 형태를 떠더라도 본래 의미의 국가연합이 아니라 그 특수성을 인정하는 ‘남북한연합’ 정도로 과도기에 대처해야만 한다.

위의 통일방안에 의하면 통일에 이르는 과정을 3단계로 분류하고 있는바 그것은 “화해협력→남북연합→통일국가”로 지향한다는 것이며, 통일의 기본원칙은 자주, 평화, 민주

148) 표의 출처는 통일부 홈페이지 주요정책-통일방안, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1561> 최종검색일 2017.10.1

이다.¹⁴⁹⁾ 이러한 단계론에서 볼 때 공동체방안은 체제전환 내지 과도기적 통일과정에서의 체제라는 성격을 가지는 것으로 화해협력 단계에서 이룩된 상호신뢰를 바탕으로 남북 연합을 구성하는 것이며 “남북연합”은 일응 국가연합과 비슷한 성질을 가지는 것으로 이해된다.¹⁵⁰⁾ 이러한 연합체의 성격은 남북한의 정부를 그대로 두고 이루어지는 연합이라는 점에서 정치적 측면의 성격을 많이 가질 수는 없을 것으로 보이므로 경제공동체와 문화공동체로서의 의미를 우선은 많이 가지게 될 것이다.¹⁵¹⁾

통일 이후 과도기적으로 연방제국가로 나아간다면 외교권 외에 각 주도 상당히 자치성이 강한 지위를 가지게 될 것이고, 만약 단일국가로 유지된다면 북한지역에 자치권을 강화하는 것 내지는 그러한 방침하에서의 중앙정부의 정책과 법제구축이 필요하다.

위 두 방안에서 다만 적절하고 한반도 전체에 일관성 있는 지침을 주고 그것을 벗어나서는 아니 될 것이다.

2) 정부형태의 문제

지금까지 통상 통일을 위해 요구되는 리더십을 고려하여서는 대통령제가 선호된 것은 사실이다. 그런데 본 연구는 통일 이후 통합의 과정에서 어떠한 정부형태가 적절할 것인가 하는 것을 논의하므로 논의의 상황적 여건이 달라진다고 볼 것이다. 물론 통일과정에서도 대통령제가 가지는 장단점이 있을 것이다. 대통령을 지지하는 여당이 다수당일 경우에는 강력한 리더십이 나타나고 통일전략과 방안의 추진과 실행에 추진력이 발휘될 것이다. 그러나 이른바 여소야대의 상황이 되면 상호협력의 장이 마련되지 않는 한 대통령의 리더십 발휘가 쉽지 않을 수 있다는 문제점도 있다.¹⁵²⁾

149) 정재황, 류지성의외, “분단국가통합의 법적 과제”, 49~50면.

150) 위의 보고서, 50면.

151) 위의 보고서 50면.

152) 이에 대해서는, 또 통일을 위한 정부형태 문제에 대해서는, 정재황, 프랑스식 혼합정부제의 한국적 적실성, 성균관 법학, 참조.

통일 이후 통합의 과정에서는 리더십이란 추진력을 위한 것이라는 의미도 물론 크겠지만 통합을 위한 유연성을 포괄하여야 할 상황이 전개될 것이다. 남북 간의 권한분담도 필요할 것이다. 만약 현행 헌법에서 다만, 통합의 리더십을 드높이기 위해 대통령제도 적절하나 통합과 참여를 이끌어내기 위해 혼합정부제도 적절한 정부형태라고 볼 수 있을 것이다.

특히 통일 이후 남북간 지역적 이해관계의 조절을 통한 화합과 통합을 위해서는 프랑스의 경우에 발휘되는 대통령의 중재자적 지위를 참고할 수 있을 것이다.

3) 통일 정부조직에 있어서 지방자치제 문제

통일 이후 남북한 간 지방자치제도를 어떻게 설정해야 할 것인지도 정부조직의 편재에 중대한 요인이 될 것이다. 자치권이 확대됨에 따라 정부조직의 업무범위도 달라질 것이기 때문이다. 지금 한창 진행 중인 개헌논의에서는 연방제에 근접하는 정도의 지방자치제가 주장되기도 하므로 이러한 논의를 주시하면서 통일정부 하에서의 지방분권 내지 지방자치제의 정도를 같음하여야 할 것이다.

지방자치권의 확대방안은 시험법률 등의 실시근거를 두는 방안, 조례의 격상 등을 통한 논의가 필요하다고 생각된다.

제2절 통일대비 남한 정부조직법제 분석

I. 분석의 의의

앞서 제2장에서 북한의 정부조직법제를 살펴보았는데 한국의 현행 법제와 중요 대비작업을 하는 것은 아래의 통일 후 한국 전체의 정부조직의 방향을 찾아보기 위한 것이기도 하다. 이는 결코 현 북한정권의 행정조직을 민주적인 것으로 평가하는 것이 아니라 그동안 적지 않은 세월동안 다른 조직을 갖고 있었던 터라 통일 한국에서의 연착륙을 위한 과도기적 방안을 찾기 위한 것이다.

II. 분석결과

제2장에서 살펴본 바와 같이 북한은 공산당 일당독재의 틀에서 행정기능이 수행되어 오고 있음을 볼 수 있다. 다양한 정책결정과정이 결여되어 왔으므로 정책결정 단계에서부터 통일 후에 적응이 어려울 수 있다. 오랜 세월동안 당의 방침을 수동적으로만 하수인으로서 집행해 온 행정기관들에 권한분담과 책임부여라는 남한의 민주적 방식이 한동안 익숙하지 않을 것이고 이에 따른 어려움도 배태될 것으로 예상된다. 따라서 새로운 정부조직에 북한의 인력을 활용하고 북한주민의 취업, 내적통합을 위해서는 이들을 고용함에 있어서 공무원교육, 공무원의 행정능력의 함양 등을 위한 국가연수기관의 역할이 필수적으로 될 것이므로 이에 관한 법제도가 새로운 정부조직법과 동시에 구축될 필요가 있다.

III. 역대 정부조직법과 통일정부조직법의 방향

(1) 역대정부조직법의 특징

한국에서의 역대 정부조직법제를 살펴보고 그 변천을 의미를 살피는 것도 통일 이후 정부조직의 기본틀을 어떻게 짤 것인가 하는 모색에 영감을 줄 수도 있을 것이다. 현재 정부조직법은 1948년 7월 17일에 법률 제1호로 제정된 이래 74회에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 타법개정이 10회, 전부개정 또는 폐지제정이 8회, 일부개정이 56회에 달한다. 전부개정 혹은 폐지제정이 된 일자¹⁵³⁾를 확인하면 주로 대통령선거 뒤에 새로운 조직개편을 위한 개정이었음을 알 수 있다.¹⁵⁴⁾ 여타 선진국에 비하면 자주 정부조직법이 개정된 편에 속하는데 이것은 우리의 정부조직이 탄력성을 갖기도 하나 반면에서 보면 매우 불안정한 측면을 포함하고 있다는 것을 의미한다. 국가공무원제도나 국가행정의 측면에서 볼 때

153) 1955, 1960, 1961, 1963, 1973, 1998, 2008, 2013년으로 주로 대통령선거에 따른 조직개편의 결과였다.

154) 확인은 법제처 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=1&query=%EC%A0%95%EB%B6%80%EC%A1%B0%EC%A7%81%EB%B2%95#undefined>, 검색일 2017.11.1. 최종확인.

국가행정의 안정성과 일관성을 담보하기에 불안한 요소라 볼 수 있다. 통일 이후의 정부조직은 지속성이 있고, 안정성이 보장되는 조직이어야 한다. 왜냐하면 통일 후에는 분단의 재발방지, 통일국가의 유지는 물론이고 민족과 사회의 통합과 평화정착이 주된 정부업무 중의 하나가 될 것이기 때문이다. 또한 두 배가 넓어진 통일국가의 정부조직이 자주 변하는 것은 일관성 있는 행정과 정책집행의 장애요소로 작용할 가능성이 많다.

(2) 역대 정부조직법의 문제점

우리나라의 역대 정부조직법은 상술한 바와 같이 정권의 변화에 따라 대통령의 공약 내지 대통령직인수위원회 중심의 논의에 따른 조직개편과 법제정비가 주요한 양상이었다. 이러한 조직개편과 조직법의 개정은 정부부처의 정확한 현황분석보다는 인수위원들 중심의 사고가 반영되기 쉬웠고 그에 따라서 조직개편을 정당화하는 이유, 필요성, 시급성, 정기적 관점의 예측이 결여되어온 것이었다. 또한 정부조직개편에서 국민은 자주 소외되었고 국민적 납득과 공감대를 얻지 못하는 문제가 발생하였으며 정부조직의 세부적인 구조조정이나 개선작업 보다는 큰 틀의 개정을 하기에만 집중하여 조직 정비나 기관장의 조직개편, 업무파악 등에서도 효율적이지 못하였다는 평가가 많다.¹⁵⁵⁾

(3) 새로운 정부조직법의 방향

상기한 바와 같은 문제를 반복하지 않기 위해서 통일 정부의 조직은 국민적 공감대를 얻어서 남북주민이 모두 지지할 수 있는 조직이 되어야 한다. 북한주민의 정부조직에 대한 지지를 얻어야 조직개편의 정당성확보와 함께 한반도 전역에 대한 효율적인 정책집행 및 행정이 가능할 것이기 때문이다. 지금까지의 정부조직법 개정은 대통령의 공약사업 이행을 위하여 개편된 조직체계를 반영하기 위한 것이었기 때문에 과연 조직개편만이 문제해결의 실마리였는가에 대한 비판이 있을 수 있겠다. 그러나 통일이후의 정부조직 개편과 그에 따른 정부조직법의 개정은 필수적인 통일과 통합의 과정으로 이해하는 편이 옳다.

155) 박영원, “역대 정부조직개편의 주요 내용과 향후 개선과제”, 이슈와 논점 제588호, 국회입법조사처, 2013.1.14.

따라서 과거의 정부조직법 개정의 사례에서 얻을 수 있는 문제의식은 국민적·사회적 공감대 위에서 정부조직이 개편되어야 한다는 점, 조직의 큰 틀과 함께 세부적이고 내부적인 개혁이 동반되도록 하여야 한다는 점, 각 정부부처의 통일 이후 업무를 면밀하게 분석하여 새롭게 설립될 조직과 짜임새 있는 행정체계를 만들어야 한다는 점을 염두에 두어야 한다. 이런 점에서 본다면 통일 이후 정부조직에 관한 사항은 통일합의서 또는 통일헌법 제정 당시에 남북주민 모두의 의사에 기초한 법률이 되어야 한다는 것이 기본 원칙이라고 할 것이다.

IV. 현행 남한 정부조직법제 검토

북한의 정부조직에 관하여는 이미 제2장에서 살펴보았다. 여기서는 남한의 정부조직을 간단히 중요한 사항만을 논하고 북한의 정부조직과 비교를 통하여 어떠한 공통성과 이질성이 있는가를 도출하여 통일 이후 정부조직법의 기초를 논하는 토대를 마련하고자 한다.

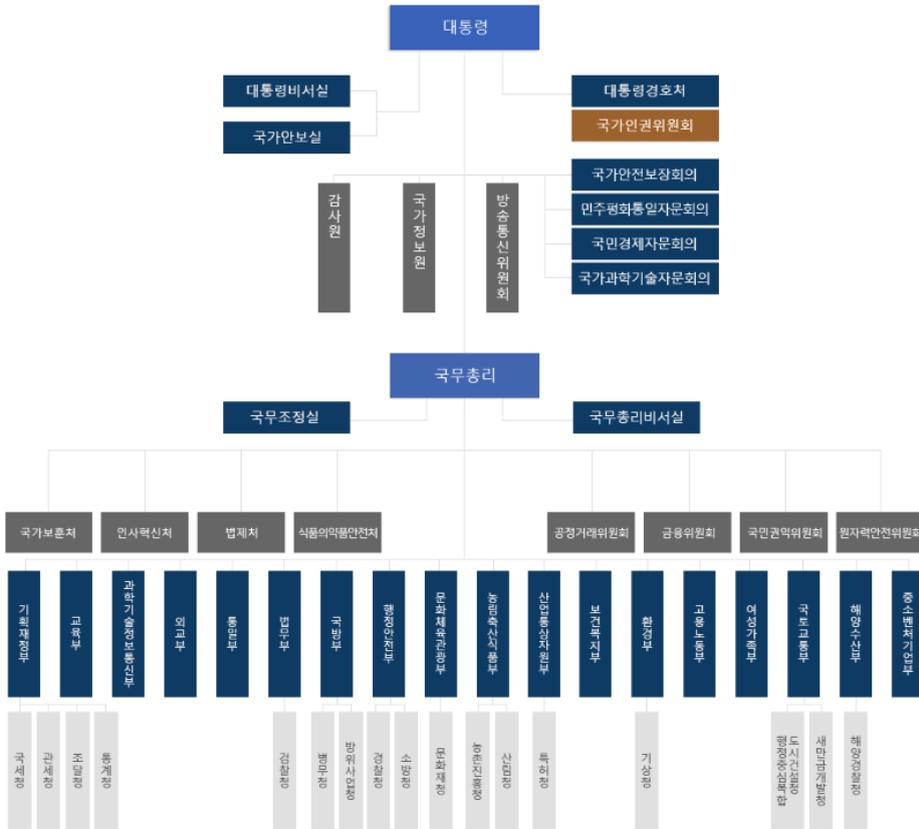
(1) 남한의 중앙정부조직

남한의 중앙정부 조직에 관하여는 헌법에서 그 큰 틀을 결정하고 있고, 개별부처에 관한 사항은 정부조직법에 규정하고 있는바 이하에서는 헌법에서의 규정사항을 중심으로 살펴보려고 한다.

대한민국의 행정부는 국무총리와 국무위원, 행정각부의 장(장관), 국무회의, 대통령의 자문기관, 감사원, 선거관리위원회로 구성되어 있다. 통상 대통령제 국가에서는 국무총리를 두지 않고 부통령을 두는 것이 일반적이나 우리 헌법은 국무총리를 두고 부통령을 따라 두고 있지 않아 내각제적 요소를 가미하고 있다는 평가를 받는다. 현행 정부조직법¹⁵⁶⁾상 우리나라의 행정부는 대통령을 정점으로 그 이하에 국무총리를 두고 국무총리 이하에 18부 5처 17청을 두고 있다.

156) 시행 2017.10.19., 법률 제14804호, 2017.4.18., 타법개정

<그림5> 대한민국 정부조직도¹⁵⁷⁾



(2) 대통령

현행 헌법은 “대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다”라고 그 지위를 규정하고 있다(헌법 제66조 제1항). 헌법은 또 “대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다”라고 규정하고, “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”라고 규정하고 있다(헌법 동조 제2항, 제4항).

157) 대한민국 정부 공식사이트, <https://www.gov.kr/portal/orgInfo> 최종방문일, 2017.11.1

헌법은 대통령은 취임에 즈음하여 “나는 … 조국의 평화적 통일 … 에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다”라는 선서할 것을 의무로 규정하고 있다(헌법 제69조).

통일에 관한 대통령의 권한을 보면 ① 위에서 본 대로 헌법이 영토의 보전·국가의 계속성 책무의 권한을 규정하고 있고 또 ② 헌법은 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”라고 규정하고 있으며 ③ “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”라고 규정하고 있다(헌법 제72조). 그 외에 통일업무와 관련하여 일반행정에 관한 권한을 가진다.

(3) 국무총리

1) 국무총리의 헌법상 지위

흔히 대통령제에서는 대통령 유고상태에 대비하는 차원에서 소위 부통령(vice president)을 두어 부통령은 대통령의 보좌기관으로 하고 국무에 관해서는 국무장관(Secretary of State)을 두는 것이 일반적이다. 그러나 부통령에 관하여 우리 헌법은 약간 특이한 형태를 가지고 있는데 대통령을 기본으로 두면서도 부통령 대신에 국무총리를 규정하고 있는 것이다. 우리 헌법상 국무총리의 의미는 첫째, 헌법 제71조에 의하여 대통령 궐위시 대통령 권한대행자로서의 지위를 가지며 둘째, 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할(제86조 제2항)하며 국무회의의 부의장으로서 대통령을 보좌(제88조 제3항)하고 대통령의 모든 국법상행위에 부서(제82조)를 하는 것으로 대통령의 보좌기관으로서의 지위를 가진다. 첫째와 관련하여서는 대통령 궐위시 대통령 권한대행자로서의 지위를 부여하기 위한 관점에서 국회의 동의를 얻도록 하여 최소한의 민주적 정당성을 부여하고 있다.

국무총리의 헌법상 지위에 관한 헌법재판소 판례¹⁵⁸⁾

[국무총리의 헌법상 지위]

“국무총리에 관한 헌법상 제규정을 종합하면 국무총리의 지위가 대통령의 권한행사에 다소의 견제적 기능을 할 수 있다고 보여지는 것이 있기는 하나, 우리 헌법이 대통령중심제의 정부형태를 취하면서도 국무총리제도를 두게 된 주된 이유가 부통령제를 두지 않았기 때문에 대통령 유고시에 그 권한대행자가 필요하고 또 대통령제의 기능과 능률을 높이기 위하여 대통령을 보좌하고 그 의견을 받들어 정부를 통할·조정하는 보좌기관이 필요하다는데 있었던 점과 대통령에게 법적 제한없이 국무총리해임권이 있는 점 등을 고려하여 총체적으로 보면 내각책임제 밑에서의 행정권이 수상에게 귀속되는 것과는 달리 우리나라의 행정권은 헌법상 대통령에게 귀속되고, 국무총리는 단지 대통령의 첫째가는 보좌기관으로서 행정에 관하여 독자적인 권한을 가지지 못하고 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 기관으로서의 지위만을 가지며, 행정권 행사에 대한 최후의 결정권자는 대통령이라고 해석하는 것이 타당하다고 할 것이다.

2) 국무총리의 신분

국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다(제86조 제1항). 국무총리의 임명에 있어서 국회의 동의를 얻도록 하는 것은 강력한 대통령제에서 집행부의 독선·독주를 견제하고 집행부의 제2인자 지위에 있는 국무총리로 하여금 권한을 대행하거나 그 직무를 수행하는데 필요한 민주적 정당성을 확보토록 하기 위한 것이다.

또한 헌법 제43조에서 “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다”고 할뿐 국무총리의 의원직 겸직에 관하여 직접 규정이 없으나 국회법 제29조 제1항에서 국회의원의 국무총리 겸직을 허용하고 있어 국무총리가 의원직을 겸할 수 있다.

한편, 권한대행과 관련하여서는 대통령의 권한대행으로서 국무총리->법률이 정한 국무위원의 순서인데, 국무총리의 직무대행은 기획재정부장관이 겸임하는 부총리->교육부장관이 겸임하는 부총리->대통령의 지명을 받은 국무위원->대통령의 지명이 없는 경우에는 법률이 정하는 국무위원의 순서가 된다.

158) 헌법재판소 1994.4.28., 헌마221.

3) 국무총리의 권한

헌법 제95조는 “국무총리는 그 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령을 발할 수 있다”고 규정한다. 국무총리는 상급행정관청으로서 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할할 뿐만 아니라 행정각부와 동일한 지위를 가지는 독립제행정관청으로서 그 소관사무를 처리한다.

또한 국무총리는 대통령의 명을 받아 행정에 관하여 행정각부를 통할하는 권한을 갖는데 이에 따라 행정각부의 장에 대한 상급감독관청으로서 행정각부의 적정한 권한행사를 위하여 지시·감독·조정을 한다. 그밖에 행정부구성에 관한 관여로서 국무위원과 행정각부의 장의 임명에 대한 제청권과 국무위원해임건의권을 가지며 문서로써 하는 대통령의 모든 국무행위에 부서할 권한이 있다. 그리고 국무총리는 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다.

(4) 부총리

1) 법적 근거

부총리제도는 헌법에 명시적인 규정이 없는 제도이다. 정부조직법으로 두고 있다.

국무총리가 특별히 위임하는 사무를 수행하기 위하여 부총리 2명을 둔다(동법 제19조 제1항). 부총리는 국무위원으로 보하는데 부총리는 기획재정부장관과 교육부장관이 각각 겸임하며, 기획재정부장관은 경제정책에 관하여 국무총리의 명을 받아 관계 중앙행정기관을 총괄·조정하고, 교육부장관은 교육·사회 및 문화 정책에 관하여 국무총리의 명을 받아 관계 중앙행정기관을 총괄·조정한다(동법 동조 제2항, 제3항, 제4항, 제5항).

2) 통일정책과 관련된 부총리제도

부총리가 2014.11.19. 이전에는 기획재정부장관만이 있었고 이후 기획재정부장관과 교육부장관 2인이 있다(동법 제19조).

그러나 과거 통일원장관이 부총리를 겸임한 예가 있었다. 정부조직법이 1994.12.23, 일부개정되어 당시 재정경제원장관과 통일원장관이 부총리를 겸임하게 하였다. 그만큼 통일문제를 중요한 과제로 행정각부에서부터 인식시키려 한 것으로 이해된다.

(5) 국무위원과 행정각부의 장

1) 국무위원의 헌법상 지위

우리 헌법상 국무위원에 관하여는 제87조, 제94조에서 규정하고 있는데, 우리나라의 국무회의는 의원내각제에서의 내각과 같은 의결기관이나 대통령제에서 대통령을 보좌하기 위한 단순한 자문기관도 아닌 심의기관이기 때문에 국무위원은 국무회의의 구성원으로서 집행부의 권한에 속하는 중요정책을 심의할 권한과 책임이 있다.

[헌법]

제87조 ① 국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의 구성원으로서 국정을 심의한다.

③ 국무총리는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.

④ 군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무위원으로 임명될 수 없다.

제94조 행정각부의 장은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.

2) 행정각부의 장의 지위

국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 행정각부의 장은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다. 따라서 행정각부의 장은 국무위원의 지위와 행정각부의 장으로서의 이중적 지위를 가진다. 따라서 이론상 국무위원이면서 행정각부의 장이 아닌 경우는 있을 수 있으나 행정각부의 장이면서 국무위원이 아닌 경우는 있을 수 없다.

3) 국무위원과 행정각부의 장의 권한 및 책임

국무위원과 행정각부의 장이 비록 동일인이라도 그 법적 지위와 권한·책임은 상이하다. 기본적으로 국무위원은 정책을 심의하나 행정각부의 장은 정책을 지휘하는 지위에 있다. 또한 국무위원은 국무회의의 구성원으로서 법적으로 대통령, 국무총리와 대등한

지위에 있으나 행정각부의 장은 대통령과 국무총리의 지휘·감독을 받는 지위에 있다.

권한에 있어서 국무위원은 대통령의 권한대행권, 국무회의 소집요구권, 심의권, 의결권, 국회에의 출석, 발언권, 국회요구에 의한 출석 및 발언책임, 국회의 해임건의에 따라 대통령의 해임이 있으면 사임해야할 의무가 있으나 행정각부의 장은 직무통할권을 통한 지휘감독권, 부령발포권, 공무원임용권을 가진다.

(6) 국무회의

[헌법]

제88조 ① 국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.

② 국무회의는 대통령·국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다.

③ 대통령은 국무회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.

1) 조 직

국무회의는 의장인 대통령과 부의장인 국무총리 그리고 국무총리의 제청으로 임명되는 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성된다. 대통령과 국무총리는 국무회의의 구성원이지만, 국무위원은 아니다. 정부조직법상 국무위원에는 행정각부의 장을 겸한 국무위원과 행정각부의 장이 아닌 국무위원이 있다.

2) 의 결

국무회의의 의사절차에 관한 헌법상의 명문규정은 없으나 합의제기관의 성질상 의결의 형식에 따라야 한다. 대통령령인 국무회의규정 제6조 의하면 “국무회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석구성원 3분의2이상의 찬성으로 의결한다”고 하고 있다. 다만, 국무회의에는 국무위원이 아닌 공무원도 출석하여 발언할 수 있는데 이들은 의결에 참여할 수 없다.

3) 심의사항

헌법 제89조는 그 심의사항을 열거하고 있는데, 이 사항들은 반드시 국무회의를 거치도록 규정하고 있다. 따라서 헌법상 규정된 사항은 필수로 하고 나머지 사항들에 대해서는 정하기 나름이어서 특별한 제한은 없다고 보아야 한다.

국무회의 심의사항

1. 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안
4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항
5. 대통령의 긴급명령

(7) 현행 정부조직법상의 행정각부

대통령의 통할하에 다음의 행정각부를 둔다(동법 제26조 제1항).

1. 기획재정부
2. 교육부
3. 과학기술정보통신부
4. 외교부
5. 통일부
6. 법무부
7. 국방부
8. 행정안전부
9. 문화체육관광부
10. 농림축산식품부
11. 산업통상자원부
12. 보건복지부
13. 환경부
14. 고용노동부

- | |
|--|
| 15. 여성가족부
16. 국토교통부
17. 해양수산부
18. 중소벤처기업부 |
|--|

행정각부에 장관 1명과 차관 1명을 두되, 장관은 국무위원으로 보하고, 차관은 정무직으로 한다. 다만, 기획재정부·과학기술정보통신부·외교부·문화체육관광부·국토교통부에는 차관 2명을 둔다(동법 동조 제2항).

장관은 소관사무에 관하여 지방행정의 장을 지휘·감독한다(동법 동조 제3항).

1) 행정각부의 소관

- ① 기획재정부) - 기획재정부장관은 중장기 국가발전전략수립, 경제·재정정책의 수립·총괄·조정, 예산·기금의 편성·집행·성과관리, 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무를 관장한다(동법 제27조 제1항. 기획재정부에 국세청, 관세청, 조달청, 통계청을 두고 있다(동법 동조 제3항, 제5항, 제7항, 제9항).조달청을 둔다.
- ② 교육부 - 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다(동법 제28조 제1항).
- ③ 과학기술정보통신부 - 과학기술정보통신부장관은 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무를 관장한다(동법 제29조 제1항).

- ④ 외교부 - 외교부장관은 외교, 경제외교 및 국제경제협력외교, 국제관계 업무에 관한 조정, 조약 기타 국제협정, 재외국민의 보호·지원, 재외동포정책의 수립, 국제정세의 조사·분석에 관한 사무를 관장한다(동법 제30조 제1조).
- ⑤ 통일부 - 통일부장관은 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장한다(동법 제31조 제1항).
- ⑥ 법무부 - 법무부장관은 검찰·행형·인권옹호·출입국관리 그 밖에 법무에 관한 사무를 관장한다(동법 제32조 제1항). 검사에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부장관 소속으로 검찰청을 둔다(동법 동조 제2항).
- ⑦ 국방부 - 국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖에 군사에 관한 사무를 관장한다(동법 제33조 제1항). 징집·소집 그 밖에 병무행정에 관한 사무를 관장하기 위하여 국방부장관 소속으로 병무청을 둔다(동법 동조 제3항). 방위력 개선사업, 군수물자 조달 및 방위산업 육성에 관한 사무를 관장하기 위하여 국방부장관 소속으로 방위사업청을 둔다(동법 동조 제5항).
- ⑧ 행정안전부 - 행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 개인정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거·국민투표의 지원, 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장한다(동법 제34조 제1항). 국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무는 행정안전부장관이 이를 처리한다(동법 동조 제2항). 행정안전부에 재난안전관리사무를 담당하는 본부장 1명을 둔다(동법 동조 제3항). 치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다(동법 동조 제5항). 소방에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 소방청을 둔다(동법 동조 제7항).

- ⑨ 문화체육관광부 - 문화체육관광부장관은 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광, 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장한다(동법 제35조 제1항). 문화재에 관한 사무를 관장하기 위하여 문화체육관광부장관 소속으로 문화재청을 둔다(동법 동조 제3항).
- ⑩ 농림축산식품부 - 농림축산식품부장관은 농산·축산, 식량·농지·수리, 식품산업진흥, 농촌개발 및 농산물 유통에 관한 사무를 관장한다(동법 제36조 제1항). 농촌진흥에 관한 사무를 관장하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 농촌진흥청을 둔다(동법 동조 제3항). 산림에 관한 사무를 관장하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 산림청을 둔다(동법 동조 제5항).
- ⑪ 산업통상자원부 - 산업통상자원부장관은 상업·무역·공업·통상, 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄·조정, 외국인 투자, 중견기업, 산업기술 연구개발정책 및 에너지·지하자원에 관한 사무를 관장한다(동법 제37조 제1항). 산업통상자원부에 통상교섭사무를 담당하는 본부장 1명을 두되, 본부장은 정무직으로 한다(동법 동조 제2항). 특허·실용신안·디자인 및 상표에 관한 사무와 이에 대한 심사·심판사무를 관장하기 위하여 산업통상자원부장관 소속으로 특허청을 둔다(동법 동조 제4항).
- ⑫ 보건복지부 - 보건복지부장관은 보건위생·방역·의정(醫政)·약정(藥政)·생활보호·자활지원·사회보장·아동(영·유아 보육을 포함한다)·노인 및 장애인에 관한 사무를 관장한다(동법 제38조 제1항). 보건복지부장관의 소관사무 중 감염병 및 각종 질병에 관한 방역·조사·검역·시험·연구 및 장기이식관리에 관한 사무를 분장하기 위하여 보건복지부장관 소속으로 질병관리본부를 둔다(동법 동조 제2항).
- ⑬ 환경부 - 환경부장관은 자연환경, 생활환경의 보전 및 환경오염방지에 관한 사무를 관장한다(동법 제39조 제1항). 기상에 관한 사무를 관장하기 위하여 환경부장관 소속으로 기상청을 둔다(동법 동조 제2항).

- ⑭ 고용노동부 - 고용노동부장관은 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장한다(동법 제40조).
- ⑮ 여성가족부 - 여성가족부장관은 여성정책의 기획·종합, 여성의 권익증진 등 지위향상, 청소년 및 가족(다문화가족과 건강가정사업을 위한 아동업무를 포함한다)에 관한 사무를 관장한다(동법 제41조).
- ⑯ 국토교통부 - 국토교통부장관은 국토종합계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 간척, 육운·철도 및 항공에 관한 사무를 관장한다(동법 제42조 제1항).
- ⑰ 해양수산부 - 해양수산부장관은 해양정책, 수산, 어촌개발 및 수산물 유통, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양수산자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장한다(동법 제43조 제1항). 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다(동법 동조 제2항).
- ⑱ 중소벤처기업부 - 중소벤처기업부장관은 중소기업 정책의 기획·종합, 중소기업의 보호·육성, 창업·벤처기업의 지원, 대·중소기업 간 협력 및 소상공인에 대한 보호·지원에 관한 사무를 관장한다(동법 제44조).

2) 통일 관련 업무 행정부처

많은 행정 각 부처 가운데 현재 통일과 관련된 업무의 소관부처는 통일부인데 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장한다(동법 제31조 제1항). 과거 통일원이라는 명칭에서 시작하여 현재의 통일부에 이르고 있다. 경우에 따라서는 폐지나 통합의 논의도 있어왔으나 통일업무에 관한 컨트롤타워 부처로서 가장 전문적인 통일관련 업무를 할 수 있는 부처이며 통일 이후 통합부로 변모하여 남북통일에 관한 제반업무의 주무부처로 활용될 부처로서의 의미와 위상을 갖는다.

여하튼 현행 통일부 업무로서 통일 후 통합을 위한 역할에 대해서는 규정을 두고 있지 않다. 이는 통일과정에서의 정부조직에 국한된 것이고 이후의 상황에 대처하는 업무설정은 아니라고 볼 것이다. 어느 날 통일의 순간이 예고치 않게 도래하는 경우에 대비해 통일과정에서도 앞으로 법개정을 하여 통합업무도 규정하는 것이 필요하다.

(8) 현행 정부조직법의 체계와 내용

현행 정부조직법은 제4장 제44조로 구성되어 있다. 제1장은 총칙규정으로서 동법의 목적과 중앙·특별·합의제행정기관의 설치와 조직에 관한 사항, 공무원, 정부위원 등에 관한 사항을 주로 규정하고 있으며, 제2장은 대통령에 관한 사항으로서 국무회의, 국가정보원에 관한 사항을, 제3장은 국무총리에 관한 규정으로서 국무총리의 행정감독권과 부총리, 국가보훈처, 인사혁신처, 법제처, 식품의약품안전처와 같은 국무총리 소속의 기관을 정하고 있다. 마지막 제4장은 행정각부로서 대통령의 통할하에 두고 있는 개별부처와 각 기관의 조직 및 관장사항을 규정하고 있다. 이를 법체계도로 나타내면 이하와 같다.

<표12> 현행 정부조직법 체계도

장	조	주요내용
1 총칙	1	목적
	2	중앙행정기관의 설치와 조직
	3	특별행정기관의 설치
	4	부속기관의 설치
	5	합의제행정기관의 설치
	6	권한의 위임 또는 위탁
	7	행정기관의 장의 직무권한
	8	공무원의 정원 등
	9	예산조치와의 병행
	10	정부위원
2 대통령	11	대통령의 행정감독권
	12	국무회의
	13	국무회의의 출석권 및 의안제출

장	조	주요내용
	14	대통령비서실
	15	국가안보실
	16	대통령경호처
	17	국가정보원
3 국무총리	18	국무총리의 행정감독권
	19	부총리
	20	국무조정실
	21	국무총리비서실
	22	국무총리의 직무대행
	22조의2	국가보훈처
	22조의3	인사혁신처
	23	법제처
	24	삭제
	25	식품의약품안전처
4 행정각부	26	행정각부
	27	기획재정부
	28	교육부
	29	과학기술정보통신부
	30	외교부
	31	통일부
	32	법무부
	33	국방부
	34	행정안전부
	35	문화체육관광부
	36	농림축산식품부
	37	산업통상자원부
	38	보건복지부
	39	환경부
	40	고용노동부
	41	여성가족부
	42	국토교통부
	43	해양수산부
	44	중소벤처기업부

현행 제도는 대통령제의 정부형태를 취하고 있으므로 대통령에게 중요한 통일의 업무가 주어지고 있다. 그러면서 대통령이 정책결정을 주도하고 국무총리와 내각이 그것을 구체적으로 시행해 간다. 물론 통일 후 대통령과 국무총리, 행정부의 권한은 정부형태가 변경되고 새로운 헌법이 그 권한을 변경하면 그 변화에 따라 달라질 것이다.

그러나 국가의 기본적이고 통상적인 업무는 통일 이후에도 계속될 것이므로 행정각부의 상당히 많은 부들은 그대로 유지될 것이다. 예산을 위한 기획재정부, 학교교육 등을 위한 교육부, 법치주의 유지를 위한 법무부 등 통상적이고 일반적으로 요구되는 행정업무를 위한 부는 그대로 유지되어야 할 것이다. 또한 통일 후 통합을 위한 국가업무는 일상적인 기존의 행정각부의 조직이 협력하여 수행되어야 할 부분이 많을 것이다. 국가가 일반적인 행정업무를 수행해가면서 통합을 이루어가야 할 것이다.

(9) 소 결

현행 제도는 대통령제의 정부형태를 취하고 있으므로 대통령에게 중요한 통일의 업무가 주어지고 있다. 그러면서 대통령이 정책결정을 주도하고 국무총리와 내각이 그것을 구체적으로 시행해 간다. 물론 통일 이후 대통령과 국무총리, 행정부의 권한은 정부형태가 변경되고 새로운 헌법과 정부조직법이 그 권한을 변경하면 그 변화에 따라 달라질 것이다.

그러나 국가의 기본적이고 통상적인 업무는 통일 이후에도 계속될 것이므로 행정각부의 상당히 많은 부들은 그대로 유지되어야 한다. 예산을 위한 기획재정부, 학교교육 등을 위한 교육부, 법치주의 유지를 위한 법무부 등 통상적이고 일반적으로 요구되는 행정업무를 위한 부는 그대로 유지되어야 할 것이다. 또한 통일 후 통합을 위한 국가업무는 일상적인 기존의 행정각부의 조직이 협력하여 수행되어야 할 부분이 많을 것이다. 국가가 일반적인 행정업무를 수행해가면서 통합을 이루어가야 할 것이다.

제2장에서 살펴본 바와 같이 북한의 통치조직은 당을 중심으로 하고 1인의 장기독재가 가능한 기이한 구조를 하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 중앙정부조직의 통합은 기본적

으로 대한민국의 정부조직을 기본으로 하되, 통일 이후 발생하는 각종 문제의 해결과 통일 완성을 마무리하는 부처를 어떠한 모습으로 만들지가 관건이 된다. 이러한 문제의식에 기반한 대안으로는 세 가지가 있을 수 있다.

첫째, 독일의 사례와 마찬가지로 현재 대한민국의 중앙정부조직 체계를 통일 이후 북한 지역에까지 그대로 확대하여 적용하는 방안

둘째, 통일한국이 통일로 인해 직면하는 각종 문제점을 실질적이고 주도적으로 해결할 수 있도록 행정각부의 상위조직을 신설하는 방안

셋째, 현재 대한민국의 정부조직체계 속에서 과도기적으로 필요한 기관을 설치하는 등 북한지역과의 통합을 위한 새로운 정부조직의 추가정비 방안이다. 이와 관련하여서는 과도기적 조치로서 북한지역을 특별관리구역으로 선포하고 이를 관리하는 행정청을 별도로 설립하거나 통일부의 역할을 변화시키는 방법등도 고려의 대상이 된다.

제3절 통일국가 행정조직의 기본적 법원칙

I. 행정조직의 헌법적 기본원리

(1) 헌법규정과 원리

우리 헌법 제96조는 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다. 이를 행정조직법정주의 내지 정부조직법률주의라고 한다.¹⁵⁹⁾ 따라서 현행 헌법이 통일 이후에도 지속된다면 그 시점에서 필요한 정부조직은 반드시 국회에서 의결된 법률만에 의해서 이루어져야 한다.

159) 정확하게는 우리 헌법이 법률에 맡기고 있는 그 설치·조직과 직무범위의 대상이 ‘행정각부’이므로 행정각부 법정주의라 할 것이다. 대통령, 국무총리는 법률이 그 권한이 위임되지 않고 있으니 더욱 그러하나 행정각부의 운용이 결국 대통령, 국무총리의 권한의 행사를 위한 구체화되는 조직이라는 점에서 행정조직법정주의 또는 정부조직법정주의라고 불러도 될 것 같아 본 보고서에서도 그렇게 서술한 것이다.

1) 기본권 봉사적 수단으로서의 정부조직

정부조직은 국가권력을 행사하는데 그 국가권력의 행사는 그 궁극적 목적이 국민의 기본권을 보다 더 신장될 수 있게 하고¹⁶⁰⁾ 그 보호에 주력할 수 있도록 하는 데 있다. 따라서 정부의 조직이나 그 권한배분 등에 있어서 국민의 기본권실현을 항상 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 국가권력을 위한 국가기관이 아니라 항상 국민의 기본권을 우선 시하는 국가기관의 활동이 이어지도록 하여야 한다.

2) 민주주의 원리

주권자인 국민의 의사를 충실히 반영할 수 있는 정부조직이 되어야 할 것이다. 국민의 진정한 의사를 충실히 반영할 수 있는 과정을 행정기관에서 수립하여야 하고 정부조직법 제에서 이를 위한 제도적 장치가 마련되는 것을 고려하여야 할 것이다. 행정기관 내부에서의 의사결정 과정도 민주적으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

3) 권력분립의 원리

조직법이란 단순한 기관의 설정이 아니라 권한의 부여를 전제로 한다. 권한이 없는 기관이란 의미없음은 물론이다. 아울러 민주주의 원리에 따라 권력이 분립되어야 하고 이에 따라 국가기관들이 창설되어야 함은 통일 이후 통합과정에서도 마찬가지일 것이다.

4) 법치주의 원리, 법률주의

행정조직법정주의는 법치주의의 원리에서 출발한다고 본다. 법률로 그 조직을 정함으로써 예측가능성을 부여하고 행정공무원들이 안정적으로 통합업무에 매진할 수 있게 하여야 할 것이다. 중요한 국가권력의 행사를 위한 조직은 국민적 정당성을 가져야 한다. 우리 헌법이 규정한 대로 “모든 권력은 국민으로부터” 나오기(현행 헌법 제1조 제2항) 때문이다. 국가권력을 함부로 행사하고 남용하여 국민의 기본권이 유린된 역사도 우리는

160) 이러한 취지로, 정재황, 신 헌법입문, 제7판, 박영사, 2017, 2면 ; 정재황, 프랑스식 혼합정부제의 한국적 적실성, 성균관법학 제29권 제3호, 2017.8.

볼 수 있었다. 결국 국민의 기본권보장을 위해서도 권력행사의 자의를 배제하여야 하는데 그 배제를 위하여 미리 법률로 규정을 두어야 하는 것이다.¹⁶¹⁾

법치주의 원리에 따라 정부조직을 법률로 정하도록 하더라도 문제는 어느 정도의 사항을 법률로 정하도록 할 것인가 하는 데 있는데 아래에서 별도로 살펴본다.

5) 행정효율성 원리

민족통합, 사회통합이라는 목적이 충분히 발현, 성취되기 위하여 정부의 조직이 구성되고 주어진 예산이 적절한 사업에 배정되며 효과를 거두기 위해 충실히 집행될 수 있는 조직적 체계와 활동이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

(2) 정부조직의 법정(률)주의에 대한 검토

1) 논의의 의미

법치주의의 원리에 따라 중요한 국가권력을 행사하는 정부조직의 구체화를 법률로 하도록 하는 것은 중요한 헌법적 요청이고 우리 현행 헌법도 그러한 원칙을 명시하고 있다. 그런데 그 구체화의 정도를 어디까지 할 것인가 하는 문제가 있다. 모든 사항을 일일이 세세하게 법률로 규정할 수만 있다면 문제가 없겠으나 모든 조직을 법률로 규정하기는 쉽지 않을 것이다. 그때그때 필요한 조직이 요구될 때 그 조직의 설치를 위하여 국회에서 입법에 시일이 많이 소요되는 법률로 일일이 정해야 한다면 어려움이 없지 않을 것이다. 그럼에도 중요한 조직이나 원칙은 법률에서 미리 규정을 두어야 할 것이다. 따라서 적어도 어느 단계까지 어떤 사항과 원칙은 적어도 법률로 규정할 것인지 하는 문제가 부각된다. 그 이전에 조직법률주의가 가지는 의미를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2) 행정조직법정주의와 행정조직비법정주의

행정각부를 헌법이나 법률로 정하도록 하는 것을 행정조직법정주의, 명령으로도 정할 수 있도록 하는 것을 행정조직비법정주의라고 한다. 우리나라의 경우는 헌법 제96조가

161) 법치주의의 기능에 대해서는, 정재황, 위 신 헌법입문, 111면 참조.

“행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.”라고 규정하여 행정조직법정주의를 취하고 있다. 행정조직비법정주의는 그 예로 프랑스의 경우를 들 수 있다. 프랑스는 법률사항을 헌법에 열거하고 있는데 프랑스 헌법 제34조는 행정조직을 법률사항으로 규정하고 있지 않으면서 프랑스 헌법 제37조 제항은 법률영역에 속하는 사항 외의 사항들은 명령적 성격을 가진다고 규정하고 있고 프랑스 헌법 제8조 제2항은 대통령은 수상의 제청으로 수상과 수상 외 행정부구성원을 임명할 수 있다고 규정하여 행정내각을 대통령이 정할 수 있게 하여 행정조직비법정주의를 취하고 있다.¹⁶²⁾

3) 정부조직법률주의의 필요성과 현실적인 한계 및 검토

정부조직법률주의는 앞서도 일부 언급한 대로 국가권력행사의 국민적 정당성을 부여하기 위해 필요하다. 모든 국가권력이 국민으로부터 나오는데 이를 행사하는 방식을 국민의 대표기관인 법률로 정하게 함으로써 국민적 정당성을 부여한다. 법률이 국민대표자인 국회가 국민의 의사를 반영하여 제정되는 법규범이므로 국민의 의사로 볼 수 있는 것이다. “행정조직도 국민의 권리·의무 내지 이익에 간접적 영향을 미치는 바 크므로”¹⁶³⁾ 법정주의를 채택한 것으로 볼 것이다.

반면에 모든 정부조직사항을 법률로만 정할 수 있다고 할 때 유연성, 상황대처성이 약해질 수 있다. 상황의 새로운 형성이나 변화에 대해 적기에 적응하기 위해서는 시간이나 과정이 많이 걸리는 법률 보다 하위 시행령이나 시행규칙에 따라 필요한 조직을 갖추도록 하는 유연성과 대처성이 필요한 것이다.

통일국가에서 행정부의 조직체계를 현재의 시점에서 행정조직 법정주의원칙에 따라 구체적으로 법에서 정하기는 어려울 것이라고 생각한다. 먼저 광범위한 자치권을 가지는 지방정부는 자체적으로 행정조직을 구축할 수 있어야 한다. 중앙정부의 경우 대통령, 국무총리, 각부장관 및 차관 등 주요 직제를 위한 근거를 법률에 두고 세부적인 사항은 위임입법

162) 프랑스의 행정조직비법정주의의 연혁에 대해서는, 전학선, 프랑스 이원정부제의 실체와 현황, 헌법학연구 제21권 제3호, 2015. 9. 72면 ; 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, 480면. 전학선, 위 논문 72면에서 재인용.

163) 김철수, 제19전정신판 헌법학개론, 박영사, 2007, 1481면.

을 통해 명령 등을 통해 적재적소의 조직이 갖추어질 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

위와 같은 유연성은 정부조직법률주의를 모든 정부조직사항에 적용할 경우에 나타나는 현실적 한계일 것이다. 그동안 정권이 변경될 때마다 정부조직법이 개정되곤 하였다. 이러한 개정이 만약 현실적 수요를 따라가기 위한 것이라면 마다할 것이 아니다. 다만, 법률 자체의 거의 주기적 개정 보다는 유연성을 보다 주는 것도 필요할 것이다.

따라서 현실적 수요에 부응하기 위해서 중요한 가이드라인은 법률에 정해두고 보다 구체적인 것은 하위의 법령에 위임할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”라고 규정하고 헌법 제95조는 “국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다”라고 규정하고 있는 데에 따라 법률이 대통령령, 총리령, 부령에 정부조직에 관한 규정을 위임할 수 있게 하고 있다. 다만, 구체적 위임이어야 한다. 사실 현재에도 정부기관들의 중요한 직제는 대통령령, 총리령으로 규정되기도 한다.

4) 정리와 발전적 검토

근본적으로 행정조직법정주의로만 통일 이후 통합과정에서의 대처가 원활할 것인지 하는 문제가 정부조직에 관한 법률이 통일 후 정부조직에 관하여 행정입법이나 조례(지방조직의 경우)에 많은 부분을 위임하게 하여 그때그때 적기에 필요한 적절한 조직을 갖추도록 하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 위에서 이미 언급한 대로 지금도 각 행정각부의 각각 내에서는 조직법제를 대통령, 부령 등으로 하고 있다.

나아가 여기서 발전적 입장에서 검토해보고자 하는 것은 법률의 위임이 있는 정부조직뿐 아니라 나아가 행정각부의 조직의 상당부분 정도까지도 법률이 위임을 해주는 것이 통일 이후 정부업무의 대처능력에서 유연성확보가 가능할 것이 아닌가 하는 문제이다.

그런데 생각건대 다른 한편으로는 통일 후 정부조직법이 새로이 제정된 뒤에 통합을 위한 새로운 행정각부의 즉시적 신설이 얼마나 요구될 것인가는 의문이다. 그 정부조직법

에서 대부분 행정조직이 설정될 것이고 통합을 위한 새로운 행정각부의 신설에 대한 수요가 많을지 의문이다. 통합을 위한 행정도 일반행정의 방법을 통할 것으로 보이고 통일 후 새로운 정부조직법에서 정해진 행정각부로 대처할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

그렇다면 결국 통일 후 새로운 정부조직법 제정과정에서 통합에 필요한 행정각부의 신설에 집중적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

II. 행정법적 구체화 원리

(1) 행정법적 원리 모색의 의미

정부조직 중에 주로 집행부 부분을 살펴본다는 점에서, 집행이 국가정책을 현실적으로 구현하는 현장의 국가작용이라는 점에서, 그리고 현장의 국가정책을 실현하는 데 적용되는 범규범이 행정법이라는 점 등에서 정부조직의 행정법적 원리를 모색하는 것이 실제적인 의미를 가진다고 볼 것이다.

(2) 행정법적 조직원리

행정법적 차원에서 다음과 같은 법원리들을 제시할 수 있을 것이다.

1) 권한분배의 원리, 권한분산의 원리

무엇보다도 적절한 권한의 분배와 각 분배된 권한을 행사하는 국가기관들이 각 배분된 권한을 효율적으로 행사할 수 있는 조직을 갖추도록 하여야 할 것이다.

이러한 권한분배의 원리는 분권의 원리를 말하고 헌법의 권력분립원리를 구현하여야 할 것이다. 한편 권한분배 외에 권한분산의 원리도 중요하다. 권력분립이 국가권력이 중앙의 여러 국가기관들 간에 배분이 이루어질 것을 요구할 뿐 아니라 아울러 중앙과 지방 간에 권력이 분배되는 것이 요구되는 것이지만 각 분배된 권력들을 행사함에 있어서 또 다시 적절히 분산해서 행사되어야 한다는 원리도 요구된다고 할 것이다. 분산이 응집을 저해하는 것은 경계되어야 한다.

2) 효율성 원리

행정목적은 달성하는 데 일단 효과가 있어야 하고 그 효과가 최대가 될 수 있도록 조직을 편성하는 것이 필요하다고 할 것이다. 효율적인 정책실현수단의 선택에 있어서는 상당한 재량이 주어져야 할 것이다.

3) 상호협력성 원리

국가권력이 분배되고 분산되어 행사되더라도 상호협력성이 요구된다고 할 것이다. 통일 이후 정부는 통합이 중요한 국정과제들 중의 하나를 이루는 것이므로 국가기관들 간에 협력할 일은 협력이 되어야 할 것이다.

상호협력성은 정치현실이 여소야대일 때 국회와 정당의 정치에 있어서 대치와 정국경색이 발생할 가능성이 더 클 것이므로 통일 이후 통합으로 나아가야 하는 국가목표의 달성을 위해 성숙된 정치의 장을 자리잡아 가야 한다는 데 중요한 요인이 됨은 물론이다.

4) 통제성 원리

배분된 국가권력들 간에 상호 통제를 통해 권한남용이 이루어지지 않도록 하여야 할 것이다. 통제가 적법성을 확보하기 위하여 제대로 이루어지는 것이 필요하고 그러한 정상적인 통제의 정도를 넘어 과다하여 효율성이나 상호협력성을 해치지 않도록 하여야 할 것이다.

제4절 통일정부 구성의 구체적 방안구상

I. 대통령

통일 이후 통합과정에서도 대통령의 리더십이 여전히 중요할 것이다. 사회적, 경제적, 정치적 통합을 위하여 행정부의 여러 부처에서, 그리고 입법과정에서 국회에서 정당들

간에, 다양한 의견들이 나올 수 있다. 국민들도 그러할 것이다. 그리고 통합관련 사업추진에서 외국들과의 관계도 다루어져야 할 상황이 나타날 수도 있을 것이다. 이를 조정해주는 역할을 대통령에게 맡기는 것이 필요할 것이다.

이는 혼합정부제를 채택하더라도 대통령의 이 부분 역할을 그대로 인정하여야 함을 의미하는 것이기도 하다. 2014년 국회 개헌자문위원회는 “대통령은 조국의 평화적 통일과 국민통합을 위하여 성실히 노력할 의무를 진다.”라고 규정할 것을 제안하고 그 개정안을 제시한 바 있다(안 제88조 제3항).

II. 국무총리와 행정부

현행 헌법규정 그대로 두어 국무총리는 단순히 대통령의 보좌 및 대통령명에 따른 지휘감독자의 지위에만 주로 한정될 것인지를 검토하여야 한다.

앞의 정부형태에서 어떠한 유형을 취하느냐에 따라 대통령의 권한과 그것을 뒷받침하는 조직도 달라질 것이다. 그것에 따른 권한분배도 달라질 것이다. 대통령제를 통일 후에도 유지한다면 국무총리의 보좌기능이 그대로 유지될 가능성이 많다. 반면에 의원내각제적 조직으로 갈 경우에 대통령 보다는 국무총리와 내각의 역할이 중요하게 될 것이다. 중간형태인 혼합정부제일 경우에는 국무총리의 권한도 상당히 실질적인 것이 되고 그것에 따라 내각의 조직도 달라질 것이다.¹⁶⁴⁾

III. 부총리

이전에 통일부총리 제도가 있었던 적이 있었다. 즉 통일원장관이 부총리를 1994.12.23. 정부조직법 개정으로 통일원장관이 부총리를 겸임하였다. 당시 재정경제부장관과 더불어

164) 따라서 혼합정부제의 경우에 대통령과 수상(우리의 경우 국무총리), 내각] 간의 권한배분 문제가 부각된다. 이에 대한 자세한 것은, 정재황, “프랑스식 혼합정부제의 집행부 내 권한분담 - 대통령과 수상·내각 간의 권한분담을 중심으로 -”, 『헌법학연구』 제23권 제3호, 2017.8. 참조.

부총리를 겸임하였는데 국무총리의 직무대행에 대해 당시의 정부조직법이 “국무총리가 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 재정경제원장관이 겸임하는 부총리, 통일원장관이 겸임하는 부총리의 순으로 그 직무를 대행하고”라고 하여(당시 정부조직법 제22조) 서열상으로는 통일원장관인 부총리가 제2위 부총리라고 할 수 있었다,

생각건대 통합과정에서 통합업무가 한 행정각부가 아닌 여러 행정각부에 해당될 수 있기 때문에 이를 위한 조정의 기관이 필요할 수 있을 것이다. 물론 국무총리 산하의 국무조정실을 그대로 두면 그곳에서 조정이 이루어지는 것으로 할 수도 있을 것이다. 그러나 국무총리 산하의 국무조정실은 여러 국가활동의 관할 조정을 맡게 된다면 통합집약적인 조정을 위해 부총리가 특별히 조정자적 지위를 갖는 것도 효율적이라고 볼 수 있을 것이다. 다만, 옥상옥이 되어서는 곤란하다.

IV. 일반행정부처

현재 중앙정부는 기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부 ... 중소벤처기업부 등 모두 17부 5처 16청으로 구성되어 있다(정부조직법 제26조 제1항). 제2항은 이 각부들은 국가의 일반적인 행정을 수행하는 중앙행정기관들이라고 할 것이다. 이 각부들은 통일 이후 다소 변화가 올지는 모르나 통일 이후에도 지속적으로 유지되어야 할 부들이라고 할 것이다. 통합 외에도 국가업무의 일상적 행정을 수행하여야 하기 때문이다.

V. 통합활동을 위한 행정조직의 특성과 체계

(1) 특 성

통일 후 통합을 위한 정부조직의 구성도 일반행정을 당연히 수행하는 점에서는 지금의 행정과 다를 바 없을 것이다. 그런데 통일 후 국가의 중요한 목적들 중의 하나가 사회통합이다. 사회적 갈등을 막고 통일된 북한사회가 남한과의 통합을 이루도록 이끌기 위한 업무를 수행할 행정조직이 필요하다. 그 점에 특성이 있다.

(2) 체 계

이러한 통합활동이 중앙의 행정각부 조직의 한 부를 중심으로 이루어질 것인가 아니면 행정각부와 지방행정기관들 각각에 부서를 두고 수행되는 것이 나올 것인가 하는 문제를 검토해야 할 것이다. 즉 집중형과 분산형, 그리고 양자를 절충하는 형태도 생각해 볼 수 있을 것이다.

현재로서도 예상되는 것은 집중형으로 가더라도 통합부 외에도 행정각부 마다 조정기구가 필요할 것이라는 점이다. 이는 지금 현재에도 그동안 행정각부들 간의 조정이 필요하여 국무조정실을 두고 있다는 점에서도 그러하다.

2014년 국회의 개헌자문위원회가 제시한 개헌안에서는 대통령, 국무총리, 관계장관들로 구성되는 협의체로서 통일정책심의회의, 외교안보정책심의회의와 같은, 조절을 위한 협의체를 두도록 제안하고 있다.¹⁶⁵⁾ 그리고 사회적 갈등 조정 및 국민통합에 관한 정책을 심의

165) 국회 헌법개정 자문위원회, 2014, 보고서, 아래의 헌법개정안 제109조, 제110조 참조.

제109조 ① 통일에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 통일정책심의회의를 둔다.

② 다음 사항은 통일정책심의회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 통일의 기본계획
 2. 통일정책의 수립·변경
 3. 통일 전 교류·협력에 관한 중요정책
 4. 통일 후 국정안정 및 국민통합 등에 관한 중요정책
 5. 그 밖에 통일의 준비·실행에 필요한 중요정책
- ③ 통일정책심의회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 통일·외교·국방·재정·국가정보 소관 국무위원 또는 행정기관의 장과 대통령이 지명하는 7명 이내의 위원으로 구성한다.
- ④ 대통령은 통일정책심의회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.
- ⑤ 통일정책심의회의의 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

제110조 ① 외교안보에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 외교안보정책심의회의를 둔다.

② 다음 사항은 외교안보정책심의회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 외교, 국방, 국가안보의 기본계획
 2. 선전, 강화, 그 밖에 중요한 대외정책
 3. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 긴급재정경제명령 또는 계엄의 선포와 그 해제
 4. 합동참모의장, 각 군 참모총장, 대사, 그 밖에 외교안보와 관련하여 법률에서 대통령의 권한으로 정한 공무원·군인 등의 임명
 5. 그 밖에 외교, 국방, 국가안보에 관한 중요사항
- ③ 외교안보정책심의회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 통일·외교·국방·재정·국가정보 소관 국무위원 또는 행정기관의 장과 대통령이 지명하는 7명 이내의 위원으로 구성한다.

하기 위하여 국민통합심의회의를 두도록 제안하고 있다.¹⁶⁶⁾ 그 개헌안은 통일과제를 달성하기 위해 두는 통일정책심의회회의의 권한으로서 통일과정상의 권한, 즉 통일의 기본계획, 통일정책의 수립·변경, 통일 전 교류·협력에 관한 중요정책에 대해 통일정책심의회회의의 심의를 거쳐야 한다고 규정하면서 아울러 “통일 후 국정안정 및 국민통합 등에 관한 중요정책”도 통일정책심의회회의의 심의를 거치도록(안 제109조 제2항 제4호) 의무화하게 제안하고 있다. 이는 통일 이후에는 통합으로 나아가야 할 필요성을 인식하고 있다는 의미이다.

(3) 통합을 위한 행정

1) 통합부의 필요성

통일 이후 정부에 통합이 중요한 국가목표이므로 통합부가 신설되는 것이 필요하다고 본다. 이 통합부의 신설에 대해서는 현재의 통일부를 그대로 존속시킬 것인가, 존속시키더라도 그 임무를 변경하게 해야 할 것인가, 변경시킨다면 어떤 업무를 관장하게 할 것인가 하는 등의 논의점들이 있다.

생각건대 현재의 통일부는 통일을 성취하기 위한 대통령의 국가정책의 구상과 그 정책을 추진하는 역할을 수행한다. 현행 정부조직법은 “통일부장관은 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장한다”라고 규정하고 있다(정부조직법 제31조). 통일부는 위와 같은 중요한 역할을 통일의 과정에서 수행한 뒤 소멸시킬 것이 아니라 통일 이후 사회와 민족의 통합을 위하여 존속시키는 것이 바람직

④ 대통령은 외교안보정책심의회회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.

⑤ 외교안보정책심의회회의의 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

166) 위 개정안 제111조 ① 사회적 갈등 조정 및 국민통합에 관한 정책을 심의하기 위하여 국민통합심의회회의를 둔다.

② 다음 사항은 국민통합심의회회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 사회적 갈등 조정 및 국민통합의 기본계획
2. 사회적 갈등 조정 및 국민통합에 관한 중요정책
3. 대통령의 정당해산 제소
4. 영전수여
5. 사면·감형과 복권

6. 그 밖에 사회적 갈등 조정 및 국민통합에 관한 중요사항

③ 대통령은 국민통합심의회회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.

④ 국민통합심의회회의의 구성과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

하다고 생각한다. 이를 위해서는 통일부라는 명칭이 여전히 통일과정에 있는 국가과제수행 부서라는 의미로 전달될 수 있으므로 그 명칭을 통합부로 바꾸는 것이 필요하다고 본다.

2) 통합부의 지위와 권한

통합부는 그 지위를 행정각부의 하나로 두는 것이 적절하다고 생각된다. 이는 대통령제를 취하든 혼합정부제를 취하든 결국 국무총리의 통할대상이 된다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 통일과정이 대통령의 주도로 이루어짐으로써 응집성이 더 강조되는 것에 비해 통합기능은 여러 부처에 관련되는 것이 많으므로 그 협력과 조정이 필요하고 여전히 국무총리의 통할을 받도록 하여야 할 것이다. 혼합정부제로 이행될 경우에 대통령과 국무총리(행정부)의 권한분배가 이루어지면서 국무총리도 상당히 실질적인 권한을 가지게 된다는 점에서 단순히 대통령의 보좌기관으로서의 국무총리가 아니라 중요한 역할을 수행하게 된다. 장기적인 큰 틀의 정책방향설정은 혼합정부제하에서 대통령이 하게 되겠지만 국무총리는 이를 구체화하기 위한 결정권과 집행권을 가지게 될 것이다.¹⁶⁷⁾ 이러한 권한분담에 대해서는 위에서 살펴본 바 있다.

이전의 통일부가 “통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무”를 관장하는 것(헌 정부조직법 제31조)과 달리 통일 이후 민족통합, 사회통합을 위한 정책수립, 통합교육, 그밖에 통합에 관한 사무를 주로 관장하는 권한을 가지도록 한다.

3) 독일의 예

독일의 경우 통일 이후 우리의 통일부에 해당하는 조직이었던 연방내독성(Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen)¹⁶⁸⁾을 해체하였다.¹⁶⁹⁾ 연방내독성(BMiB)은

167) 혼합정부제 하에서 국무총리의 실질적인 권한과 역할에 대한 자세한 것은, 정재황, “프랑스식 혼합정부제의 집행부 내 권한분담 - 대통령과 수상·내각 간의 권한분담을 중심으로 -”, 『헌법학연구』 제23권 제3호, 2017.8. 참조.

168) 연방내독성은 경우에 따라 ‘내독부’나 ‘연방독일내부관계부’라고도 칭한다. 그러나 본 연구에서는 ‘연방내독성’으로 통일하여 칭한다.

169) 양현모, “통일한국의 정부조직체계 구축방안”, 한국행정연구원, 2014-16, 63-68쪽.

1949년 연방전체독일문제부(Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen(BMG))란 명칭으로 설립되었다. 연방내독성의 전체직무는 전적으로 독일민주공화국(DDR), 즉 동독과의 관계에 한정되어 있었다. 따라서 통일전의 동서독 사이의 외교관계적 측면에서의 접촉은 오랫동안 독일연방외무부가 아닌, 형식적으로 이 연방내독성의 업무가 되었다. 그러나 실무적인 측면에서는 동독에 대한 연방정부의 정책은 연방수상(Bundeskanzler)에 의하여 결정되었다.

독일의 재통일로 인하여 이 연방부의 직무대상인 동독이 사라진 현실에서 이 연방부의 폐지는 어쩔 수 없는 운명이라고 인식한 것으로 알려져 있다. 따라서 1991년 제12차 입법기(Wahlperiode)의 시작과 동시에 폐지되었고, 이 연방부의 법적인 후계자는 연방내무부(Bundesministerium des Innern)가 되었다.

이러한 연방내독성이 사라지고, 구동독지역의 재건을 통한 통일완성을 위하여 연방정부의 신연방주 담당관(Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer) 제도가 신설되었다.¹⁷⁰⁾ 2014년 1월 8일부터 연방 경제 및 에너지 장관(Bundesminister für Wirtschaft und Energie) 소속의 의회차관(Parlamentarische Staatssekretärin) Iris Gleicke가 그 직무를 수행하고 있다. 2013년 12월 17일부터 이 업무는 연방내무부에(Bundesministerium des Innern(BMI))에서 연방 경제 및 에너지부(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)로 이관되었고, 2002년 9월까지 연방정부의 신연방주의 직무담당관(Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder)을 통해서 수행되던 직무범위는 연방수상에 소속된 국가장관(Staatsminister)에 의하여 수행되었다.

170) 약칭으로 연방정부 동독담당관(Ostbeauftragter der Bundesregierung)으로 불리는 연방정부의 신연방주 담당관 제도는 이전의 연방정부의 신연방주의 직무 담당관(Beauftragter der Bundesregierung für die Angelegenheiten der Neuen Länder)제도를 계승한 것이다.

<표13> 독일 통합업무의 기본방침과 주요내용¹⁷¹⁾

기본방침	<ul style="list-style-type: none"> • 동독지역의 재건과 동화문제를 총괄하는 특별부처 불설치 • 통합업무의 과도성을 감안하여 각 부처내 전담기구를 신설하거나 기존조직을 활용하여 대처 • 통일 이후 발생하는 문제는 국내문제이므로 헌법상 각 부 관할업무 범위내에서 통합추진
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 통일과 함께 내독관계성은 임무종료로 폐지(90.1.16) • 통일 및 대동독 협상업무가 불필요함에 따라 수상실 관련부처 축소 • 동독지역 재건 및 실질적 통합을 위한 업무증대로 내무성 기구 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 구 내독관계성 인력 인수, 동독지역 「재건단」설치 등 • 서독의 법치주의 행정체제의 동독지역 이식 및 구동독 체제하의 재산권 처리, 복권·보상문제 처리를 위한 법무성 기구 확대 • 동독문제 전문가인 구 내독관계성 직원들을 전문분야별로 관련부처 전담부서에 배치 • 각 부처는 「베를린지소」를 설치하여 각 부처 장관 책임하에 구동독 중앙부처 청산작업을 진행(인력 인수문제, 건물 접수·이전 등)

<표14>독일의 정부.행정조직 정비 기구와 기능¹⁷²⁾

	기 능	비 고
연방행정조직정비처	구 동독지역 주정부, 자치단체와 논의하여 필요한 지원 분야, 방법, 지원규모 결정	구 동서독 주정부대표, 지방자치단체연합의 대표자가 구성원
지방행정조직정비처	주정부 재구축, 행정기구 구축, 행정기구 사무배분, 직무체계의 마련	연방정부 대표 및 각 주의 주지사로 구성
지방자치단체인력지원단 (Personalvermittlung für Kommunen)	구 동독지역 지자체의 인력수요를 파악하고 서독지원자를 모집하여 동독에 제공하는 역할 수행	내무성 정무차관을 위원장으로 연방 및 주행정기관의 장, 신연방 5개주, 베를린 지자체단체의 장으로 구성

171) 김경량외, 「독일통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구」, 강원개발연구원, 1999, 77면.

172) 손기용, 독일통일 쟁점과 과제2, 늘봄플러스, 2009, 245면.

	기 능	비 고
직무참모위원회 (Arbeitsstab Neue Länder)	신연방주의 특별행정 지원, 제안과 조언 등 행정지도의 기능, 재산권 문제같이 다뤄보지 않았던 업무 수 행 지원	
지방자치단체 정보업무처 (Infodienst Kommunal)	법규 변경·제정 정보, 자치단체의 사무 처리를 위한 정보 및 제언 등 구 동독의 각 단위 지역에서 필요 로 하는 정보 배부	
지방자치단체협의회	구 동독지역 지방자치단체 장의 업 무 조언·지도, 구 동독지역 발전 공동 논의	

(4) 북한지역 재산처리를 위한 행정기관

통일 후 북한지역의 재산의 소유권을 둘러싼 분쟁이 적지 않을 것으로 예상되고 있다. 이에 대비하여 국유화, 조건부적 사유화 등 여러 방안들이 그동안 논의되어 왔는데 어떠한 방향으로 대응하든 과도기적으로 수복된 북한지역 내의 재산권에 대한 조치를 수행하는 별도의 행정기관을 설치하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 기획재정부 소속의 신탁청을 상정하고 있다. 신탁청의 구체적인 모습에 대해서는 이하에서 제시한다.

(5) 사회통합위원(내지 동질성회복위원회)의 조직과 권한

1) 목 적

통일 이후에는 동질성회복위원회 내지 사회통합위원회를 두어 남북한 지역간 및 주민간 사회통합촉진을 위하여 이를 둘 필요가 있다. 2014년 국회 헌법개정 자문위원회는 대통령 소속 사회통합위원회를 두자고 이미 제안한 바 있다.

2) 지위와 조직

위원회는 민족통합을 촉진한다는 설립목적을 생각하더라도 그 지위는 독립성을 유지하여야 할 것이다. 그러면서도 실질적인 행정력을 갖추고 있어야 할 것이다. 통합부 외에 별도로 두는 이유는 통합부가 집행부의 행정조직의 하나인데 민족통합을 위한 방향 등을 합의체기관에서 설정하는 것이 보다 합리적이면서 추진동력을 얻는 데 유리할 것이기 때문이라고 생각할 수 있을 것이다.

대통령제의 경우나 혼합정부제의 경우에 대통령이 의장이 되고 국무총리, 통합부장관, 외교부장관, 행정안전부장관 및 관계 장관들, 그리고 국회를 대표하는 의원 몇 명, 민간위원들로 구성되는 것을 생각해 볼 수 있겠다.

국회대표자들과 민간위원들은 북한지역의 대표자수를 남한의 그것과 동수로 하도록 하는 것이 필요할 것이다. 이는 인구비례로 할 경우에 통합의 의미를 충분히 실현할 수 있을 것인가 하는 문제가 있을 것인데 대통령, 국무총리, 관계 장관들로 중립적 논의가 가능할 것이기 때문이다.

3) 임무와 권한

동질성회복위원회는 그 설치목적에 비추어 다음과 같은 임무와 권한을 가지는 것을 구상해 볼 수 있을 것이다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 민족통합프로그램 운영을 위한 기획 ② 프로그램 운영을 위한 운영계획 ③ 부처간 권한이나 의견의 조정 ④ 민족통합프로그램과 위원회 운영을 위한 예산안 편성 ⑤ 민족통합프로그램 및 사업의 성과 및 효율성의 진단 |
|---|

통합활동이 어느 한 부처의 소관이 아닌 만큼 ③의 임무가 중요한 역할의 하나가 될 것이다.

제5절 구체적 정부조직법 규정의 모색

I. 정부형태에 따른 정부조직의 대원칙

(1) 대통령제의 경우

현행대로 대통령제를 유지할 경우에는 대통령중심적인 중앙조직이 되어야 할 것이다.

그렇더라도 통일 이후 사회통합을 위한 상호 협력적 기관들의 설치가 필수적이어서 할 것이다. 대통령제가 가지는 한계인 국회와의 협력이 특히 여소야대의 경우 등에 절실하므로 이 취약할 수 있는 부분에 대한 보완책을 강구하여야 할 것이다. 특별한 법제도적 방안이 잘 나올지 고민을 깊게 하여야 할 것이다.

(2) 의원내각제의 경우

의원내각제의 경우에 의원들에 의한 내각구성이 지역적 이익에 끌려가지 않도록 하는 정부조직이 되도록 하여야 할 것이다.

(3) 혼합정부제의 경우

혼합정부제에서는 권한의 분산이 대통령과 총리(내각) 간에 이루어져 대통령이 통합, 외교, 국방에 집중할 수 있는 장점이 있는 반면에 권한분담에서의 갈등이 나올 수 있고 동거정부에서 그러한 문제가 더욱 불거질 수 있는데 이에 대한 대비책이 마련되는 정부조직이 되어야 할 것이다. 예를 들어 협의체에서 중요 사안들이 심의되어 조율되도록 하고 국방, 외교 문제는 가능한 한 대통령 중심의 국익우선적 조직과 권한행사가 될 수 있도록 원칙과 헌법적·행정조직법적 관행이 수립되어야 할 것이다.

II. 통합정부의 구성에 따른 구체적 방안과 역할규정의 모색

(1) 대통령

통일 이후 통합과정에서도 대통령의 리더십이 여전히 중요할 것이다. 사회적, 경제적, 정치적 통합을 위하여 행정부의 여러 부처에서, 그리고 입법과정에서 국회에서 정당들 간에, 다양한 의견들이 나올 수 있다. 국민들도 그러할 것이다. 그리고 통합관련 사업추진에서 외국들과의 관계도 다루어져야 할 상황이 나타날 수도 있을 것이다. 이를 조정해주는 역할을 대통령에게 맡기는 것이 필요할 것이다.

이는 혼합정부제를 채택하더라도 대통령의 이 부분 역할을 그대로 인정하여야 함을 의미하는 것이기도 하다. 2014년 국회 개헌자문위원회는 “대통령은 조국의 평화적 통일과 국민통합을 위하여 성실히 노력할 의무를 진다.”라고 규정할 것을 제안하고 그 개정안을 제시한 바 있다(안 제88조 제3항).

다만 통일 이후는 물리적으로 한반도의 영역이 두 배가 넓어지므로 대통령의 역할과 활동범위가 그만큼 커지고 북한지역의 체제전환, 정부조직의 확대에 따른 업무범위 확대, 남북한 사회통합을 위한 미션이 중대한 과제가 된다.

구체적으로 보자면 대통령 하에 현재의 조직에 더하여 북한지역을 잠정적으로 관리하는 행정기구로서 특별행정원에 대한 대통령으로서의 역할이 부여된다. 그리고 대통령 소속의 행정위원회(설치근거는 현행 ‘정부조직법’ 제5조)로서 체제불법청산을 위한 ‘진실과 화해위원회’, 남북한 체제통합, 국민통합, 북한지역 재건에 관한 총괄업무를 수행하는 ‘체제통합실’에 관한 정치적·행정적 지휘와 감독을 하여야 한다. 이와 더불어 자문위원회로서는 통일 및 통합문제에 관한 최고 의사결정기구로서 ‘한반도 통합추진위원회’, 남북 주민간 갈등문제 치유를 위한 ‘국민대통합위원회’, 통일한국의 비전을 제시하는 자문기구로서 ‘국가도약발전위원회’, 남북한 행정통합시 고려할 사항을 점검하고 북한지역의 지방자치제를 실현하기 위한 ‘정부개혁위원회’와 같은 기구의 수장으로서의 업무가 가중된다.

(2) 국무총리와 행정부

현행 헌법규정 그대로 두어 국무총리는 단순히 대통령의 보좌 및 대통령명에 따른 지휘감독자의 지위에만 주로 한정될 것인지를 검토하여야 한다.

앞의 정부형태에서 어떠한 유형을 취하느냐에 따라 대통령의 권한과 그것을 뒷받침하는 조직도 달라질 것이다. 그것에 따른 권한분배도 달라질 것이다. 대통령제를 통일 후에도 유지한다면 국무총리의 보좌기능이 그대로 유지될 가능성이 많다. 반면에 의원내각제적 조직으로 갈 경우에 대통령 보다는 국무총리와 내각의 역할이 중요하게 될 것이다. 중간형태인 혼합정부제일 경우에는 국무총리의 권한도 상당히 실질적인 것이 되고 그것에 따라 내각의 조직도 달라질 것이다.¹⁷³⁾

그러나 본 연구에서는 대통령제를 전제로 하기 때문에 국무총리 하에는 현행의 정부조직법상의 기구인 국무조정실, 국무총리비서실, 국가보훈처, 인사혁신처, 법제처, 식품의약품안전처 외에 국가홍보처를 신설하여 처장을 지휘·감독하게 되는 업무가 가중되게 된다. 또한 통일 직후 북한지역의 체제전환을 위하여 잠정적으로 북한지역을 특별행정관리구역으로 설정한다면 그에 대한 관리기구로서 ‘특별행정원’이 설치되어야 하며 이 특별행정원은 대통령 직속기구이나 국무총리(경우에 따라서는 부통령)가 원장이 되어 원장이 총리급의 기관장으로서 기능하여야 한다.

(3) 부총리

우리 정부조직에서 이전에 통일부총리 제도가 있었던 적이 있었다. 즉 통일원장관이 부총리를 1994.12.23. 정부조직법 개정으로 통일원장관이 부총리를 겸임하였다. 당시 재정경제부장관과 더불어 부총리를 겸임하였는데 국무총리의 직무대행에 대해 당시의 정

173) 따라서 혼합정부제의 경우에 대통령과 수상[우리의 경우 국무총리, 내각] 간의 권한배분 문제가 부각된다. 이에 대한 자세한 것은, 정재황, “프랑스식 혼합정부제의 집행부 내 권한분담 - 대통령과 수상·내각 간의 권한분담을 중심으로 -”, 『헌법학연구』 제23권 제3호, 2017.8. 참조.

부조직법이 “국무총리가 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 재정경제원장관이 겸임하는 부총리, 통일원장관이 겸임하는 부총리의 순으로 그 직무를 대행하고”라고 하여(당시 정부조직법 제22조) 서열상으로는 통일원장관인 부총리가 제2위 부총리라고 할 수 있었다.

부총리의 역할은 정부조직법을 개정하여 통일부의 변경조직인 ‘통합부’의 장관을 부총리로 격상시켜 통일에 따른 각종 통합작업을 수행하고 특별행정원을 지원하는 업무를 하도록 하는 것이 타당하다.

생각건대 통합과정에서 통합업무가 한 행정각부가 아닌 여러 행정각부에 해당될 것이기 때문에 이를 위한 조정의 기관이 필요할 수 있을 것이다. 물론 국무총리 산하의 국무조정실을 그대로 두면 그곳에서 조정이 이루어지는 것으로 할 수도 있을 것이다. 그러나 국무총리 산하의 국무조정실은 여러 국가활동의 조정을 맡게 된다면 통합집약적인 조정을 위해 통합부의 장관인 부총리가 특별히 조정자적 지위를 갖는 것도 효율적이라고 볼 수 있을 것이다.

(4) 대통령 소속 신설기관

1) 특별행정원

특별행정원은 대통령 직속기관으로서 통일초기 3년여를 전제로 하는 행정기관이다. 특별행정원은 북한지역을 중심으로 특별관리구역 또는 특별구역으로 지정한 행정구 내에서 행정관리, 체제전환 및 경제 재건의 업무를 담당하도록 하는 기관이므로 물리적 위치도 북한지역에 설치되도록 한다.

특별행정원의 수반인 원장은 부통령 또는 총리급으로 대통령이 임명하도록 하고 각 부서의 기관장은 차관급으로 정하도록 하여야 한다. 특별행정원은 여타 기구와는 달리 특별행정구의 행정에 대한 전반적인 책임을 가지고 자율적으로 활동하는 것이므로 정부조직법 보다는 별도의 법률로서 설치근거를 마련하는 것이 타당하다고 생각된다.

이에 관한 구체적인 법률은 당시의 정치적 상황과 남북한 정부 및 주민의 합의 사항 등에 따라 그 모습이 크게 달라질 수 있겠으나 3년간의 잠정적 기간을 존속기간으로 한다는 점과 특별한 설립의 목적에 비추어 현행 정부조직법을 개정하여 규정하기 보다는 별도로 특별법의 형태로 입법하는 것이 바람직하다고 판단된다. 개략적인 법률안은 이하와 같이 제안한다.

특별행정원의 설치와 운영에 관한 법률(안)(약칭 : 특별행정원법)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 특별행정원을 설치하여 특별행정구역의 발전과 안정을 도모하며 정부의 체제통합업무를 지원하고 협조하기 위하여 그 조직 및 직무범위와 업무수행에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 ‘특별행정구역’이란 1953년 정전협정이래 소위 휴전선 이북지역에 해당하는 지역으로 통일 이전 국제법상 조선민주주의인민공화국의 통치권 아래 속하였던 지역과 그 부속도서를 의미한다.

제3조(지위) 특별행정원은 대통령의 정치적·행정적 지휘와 감독을 받으며 특별행정구역에서 실질적인 행정권을 행사한다. 단, 신탁청, 군통합단 등 정부가 직접 설치하는 행정기관에 대해서는 지휘·감독권을 행사할 수 없다.

제4조(직무) ① 특별행정원은 다른 법에 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고 특별행정구역에서 발생하는 모든 행정업무를 담당한다.

② 특별행정원은 체제통합을 위한 정부의 업무를 지원하고 협조하여야 한다.

제2장 특별행정원의 구성

제5조(조직) ① 특별행정원에 특별행정원장 1인과 부원장 1인을 둔다.

② 특별행정원장은 총리급으로 한다.

③ 특별행정원에 특별행정원장의 직무를 보좌하기 위해 특별행정원장실과 행정자문단을 둘 수 있다.

④ 특별행정원장은 ‘한반도통합추진위원회’의 부의장을 겸한다.

제6조(소속기관) 특별행정구역에 속한 지방행정기관은 모두 특별행정원 소속으로 한다.

제3장 특별행정구역내 지방행정기관장의 구성

제7조(기관장의 임명) 특별행정구역내에 속하는 지방행정기관의 기관장은 특별행정원장의 제청으로 대통령이 임명한다.

제 4 장 존속기간

제 8 조(존속기간) 특별행정원은 설립 후 3년이 경과함으로써 해산한다.

2) 진실과화해위원회

가. 설립목적과 주요업무

북한의 체제불법청산을 위하여 ‘진실과 화해위원회’을 상정할 수 있는데 이 기구는 체제불법 하에서 이루어진 끔찍한 인권유린과 불법한 통치권의 행사를 치유하기 위한 기구이다. 체제불법에 동조한 세력을 청산하고 이들이 다시 국정에 참여하는 것을 배제함과 동시에 피해자에게 피해에 대한 보상을 하도록 하는 업무를 주요 업무로 한다.

나. 구 성

이 위원회의 구성으로서 위원장은 장관급 1인의 위원장과 부위원장 그리고 다수의 위원을 두도록 한다. 체제불법 청산을 위한 작업은 정치권의 영향으로부터 독립하여 활동할 수 있도록 독립성과 자율성을 보장하여야 한다. 동위원회에 관한 법률에서는 체제불법과 동조자, 피해, 탄압, 인권유린과 같은 용어의 정의가 중요하므로 전문가의 참여와 국민적 합의를 담아야 정당성을 담보할 수 있다.

다. 근거법

현행 정부조직법 제5조는 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다”고 하였다. 이 법에 따라 설치되는 행정위원회로서 이 위원회는 상설조직이라기 보다는 통합 초기 불법체제청산을 위해 설립되어 그 목적이 다하면 소멸하는 임의적 기구로 보아야 할 것이므로 현행 정부조직법의 개정예 의할 것이 아니라 특별법에 의해 설립하는 편이 타당하다.

라. 가칭 ‘진실과 화해위원회법’ 제정안

이에 관한 구체적 법률안은 형법과 형사소송법의 규정 및 국가인권위원회법을 기준으로 안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

진실과화해위원회법(안)

제1장 총 칙

제1 조(목적) 이 법은 진실과화해위원회를 설립하여 과거 조선민주주의인민공화국 하에서 이루어진 불법행위와 인권탄압에 관한 범죄를 규명하고 그 책임을 물어 피해자의 구제와 명예를 회복하기 위한 것을 목적으로 한다.

제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- ① ‘불법행위’란 권력의 고의 또는 과실로 인하여 국민(인민)에게 손해를 가하는 위법행위를 말한다.
- ② ‘체제불법’이란 현행 통일헌법에 비추어 존립의 정당성을 갖추지 아니한 과거 조선민주주의인민공화국의 지도체제를 말한다.
- ③ ‘인권탄압’이란 현행 통일헌법에서 보장하는 국민의 기본권을 보장하는 최소한의 조치를 취하지 아니한 공권력의 행사를 말한다.

제3 조(진실과화해위원회의 독립성) 진실과화해위원회는 이 법에서 정하는 목적 범위에서 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

제2장 위원회의 지위와 구성

제4 조(위원회의 지위) 위원회는 대통령 직속의 행정위원회로 한다.

제5 조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성한다.

② 위원은 다음 각 호의 사람을 대통령이 임명한다.

1. 국회가 선출하는 4명
2. 대통령이 지명하는 4명
3. 대법원장이 지명하는 3명

③ 위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험을 가진자로서 불법체제청산과 인권보장을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖추어야 한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람

2. 판사·검사·변호사의 직에 10년이상 있거나 있었던 사람으로서 과거 조선민주주의인민공화국에서 근무한 자를 제외한다.
3. 인권 분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 관련 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람.

제 6 조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다.

- ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 상임위원이 그 직무를 대행한다.
- ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.
- ④ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다) 제출을 건의할 수 있다.

제 7 조(위원의 신분보장) 위원은 금고이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 다만, 위원이 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행하기가 극히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우에는 전체 위원 3분의 2이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있다.

제 8 조(위원의 면책) 위원은 위원회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 고의 또는 과실이 없으면 심사상 또는 형사상의 책임을 지지 아니한다.

제 9 조(자문기구) ① 위원회는 그 업무수행에 필요한 사항을 자문하기 위하여 자문기구를 둘 수 있다.

- ② 자문기구의 조직과 운영에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

제 3 장 위원회의 업무와 권한

제10조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 조선민주주의인민공화국 당시에 자행된 불법행위, 인권탄압의 실태에 대한 조사과 구제
2. 피해자의 명예회복을 위한 처분
3. 조사를 위해 관련된 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류 및 협력

제11조(자료제출 및 사실조회·조사) ① 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에 특별행정원 및 관계기관에 필요한 자료의 제출이나 사실조회를 요구할 수 있다.

- ② 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 사실을 알고 있거나 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 요구를 받은 기관은 지체없이 위원회에 협조하여야 한다.
- ④ 위원회는 필요하다고 인정되는 경우에 현장을 방문하여 조사할 수 있다.

제12조(고발 및 징계권) ① 위원회는 진정을 조사한 결과 진정의 내용이 범죄행위에 해당하고 이에 대하여 형사 처벌이 필요하다고 인정하면 검찰총장에게 그 내용을 고발할 수 있다. 다만,

피고발인이 군인이나 군무원인 경우에는 소속 군 참모총장 또는 국방부장관에게 고발할 수 있다.

② 위원회가 진정을 조사한 결과 인권침해 및 차별행위가 있다고 인정하면 피진정인 또는 인권침해에 책임이 있는 사람을 징계할 것을 소속기관등의 장에게 권고할 수 있다.

③ 제1항에 따라 고발을 받은 검찰총장, 군 참모총장 또는 국방부장관은 고발을 받은 날부터 3개월 이내에 수사를 마치고 그 결과를 위원회에 통지하여야 한다. 다만, 3개월 이내에 수사를 마치지 못할 때에는 그 사유를 밝혀야 한다.

④ 제2항에 따라 위원회로부터 권고를 받은 소속기관등의 장은 권고를 존중하여야 하며 그 결과를 위원회에 통지하여야 한다.

제13조(준용규정) 조사에 관한 일반사항에 대하여 이법에 규정이 없으면 형법 및 형사소송법의 관련 규정을 준용한다.

제4장 벌칙

제13조(조사방해) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 위원회의 업무를 수행하는 위원 또는 직원을 폭행하거나 협박한 사람
2. 위원 또는 직원에게 그 업무상의 행위를 강요 또는 저지하거나 그 직을 사퇴하게 할 목적으로 폭행하거나 협박한 사람
3. 위계(僞計)로써 위원 또는 직원의 업무 수행을 방해한 사람

3) 체제통합실

체제통합실은 대통령 직속으로 현행 정부조직법상의 대통령비서실, 국가안보실과 동위(同位)로서 설치하되 남북한 체제통합과 국민통합 및 북한지역의 재건 등을 위하여 대통령 기하에서 주요업무에 대한 총괄업무를 수행한다. 체제통합실은 그 기능과 조직에서 보면 실장을 장관급 정무직으로 하는 편이 타당하다고 판단되며, 설치의 근거는 별도의 법률로 제정하는 방안도 고려될 수 있으나 그 기능과 성질, 조직 및 대통령과의 관계 등을 감안할 때 정부조직법에 규정할 수 없는 것도 아니다. 따라서 정부조직법에 규정하는 경우에는 제14조 대통령 비서실 및 제15조 국가안보실 다음에 제15조의2로서 다음과 같이 규정할 수 있다.

정부조직법 개정(안)

현 행	개정안
해당없음.	제15조의2(체제통합실) ① 남북지역의 체제통합, 국민통합, 특별행정구역의 재건에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 체제통합실을 둔다. ② 체제통합실에 1명의 실장을 두되, 실장은 정무직으로 한다.

4) 한반도통합추진위원회

가. 설립목적

한반도통합추진위원회 (이하 ‘한반도 통추위’)는 통일 이후 통일부에서 통합부로 격상된 통합부의 업무로서 대통령이 직접 관여하여 과감한 정책집행이 필요한 업무분야에서 그러한 정책을 지원하기 위한 목적으로 설립한다.

나. 조 직

한반도 통추위는 통합부의 정책 가운데 중요정책 및 사안에 관한 추진을 위하여 대통령을 위원장으로 하고 국무총리와 특별행정위원장이 부위원장을, 각부처 장관을 위원으로 구성한다. 이들을 정부위원으로 하고 민간의 전문가를 민간위원 자격으로 참여할 수 있도록 조직한다.

다. 설립근거법

이 위원회는 기능적으로 보면 대통령의 자문기구가 아니라 통합정책에 따른 의사결정권을 갖는 사실상 행정위원회와 같은 성격의 기구이므로 설립에 관한 법적 근거는 대통령령이 아니라 법률이 되어야 마땅하다. 또한 임시적 조직이기 때문에 정부조직법의 개정을 통한 규정보다는 별도의 특별법을 제정하여 설립근거를 갖추는 편이 타당하다.

라. 법적성격

이 기구는 위원회라는 명칭으로 설립되나 실질은 행정위원회에 속하는 의사결정기구로 보아야 하고 헌법이 아닌 법률상의 기관으로 그 법적 성격을 정의할 수 있다.

마. 가칭 ‘한반도통합추진위원회법’ 제정안

한반도통합추진위원회법(안)

제1 조(목적) 이 법은 ‘한반도통합추진위원회’를 설립하여 남북통합을 위한 대통령과 통합부의 체계적이고 능률적인 업무수행을 지원하고, 주요 정책에 관한 의사결정을 위한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2 조(정의) 이법에서 말하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ‘통합’이란 통일에 따라 발생하는 남북간의 정치, 행정, 외교, 법제, 사회, 교육, 교류협력, 국방 등의 내적·외적 통합과 관련하여 발생하는 정부의 정책적 업무를 말한다.
2. ‘정부위원’이란 정부조직법 제10조(정부위원)에서 말하는 위원을 말한다.

제3 조(위원회의 구성) ① 위원회는 1인의 의장과 2인의 부의장 및 대통령령으로 정하는 정부위원 및 민간위원으로 구성한다.

- ② 대통령은 위원회의 의장으로서 회의를 소집하고 이를 주재한다.
- ③ 국무총리와 특별행정위원장은 위원회의 부의장으로서 대통령이 임명한다.
- ④ 위원회에 민간위원과 정부위원을 두며, 위원은 대통령이 임명한다.
- ⑤ 위원회에 업무집행을 분야별로 분과위원회를 두며, 분과위원회에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 위원은 남북통합에 관한 문제와 정부정책에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖추어야 한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람
2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자
3. 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원의 직에 있거나 있었던 자
4. 그 밖에 사회적 신망이 높고 남북통합에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체의 추천을 받은 자.

제4 조(위원회의 의결) ① 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

- ② 그 밖에 위원회의 업무 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5 조(분과위원회) 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 특별분과위원회를 둘 수 있다.

제6 조(자문단) ① 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고 자문하기 위하여 위원회에 자문단을 둘 수 있다.

- ② 제1항에 따른 자문단은 대통령이 위촉한다.

제7조(관계 부처 등에 대한 협조요청) 위원회는 필요하다고 인정되는 때에는 관계 행정기관·공공단체, 그 밖의 기관·단체 및 관계 전문가 등에게 필요한 자료 제출을 요청하거나 의견을 수렴할 수 있다.

5) 국민대통합위원회

가. 설립목적

국민대통합위원회(이하 ‘대통위’)는 남북주민간 내적 통합을 위한 대처방안을 발굴하고 정책화하여 국민화합과 통합을 추진하기 위하여 설립된다.

나. 법적성격

대통위는 통합부와 한반도통추위 등의 정책과 업무집행에 대하여 보충적인 성격을 가지는 것으로서 법률에 따라 설립되는 임의적 자문기관이다.

다. 조 직

대통위는 대통령 직속의 자문위원회로 위원장1인과 부위원장2인 그밖에 대통령령으로 정하는 자문위원단으로 구성한다.

라. ‘국민대통합위원회의 설치에 관한 법률’ 제정안

국민대통합위원회의 설치에 관한 법률(안)

제1조(목적) 이 법은 ‘국민대통합위원회’를 설립하여 남북주민간 내적·외적 통합을 위한 정부 정책을 지원하고 자문하기 위함을 목적으로 한다.

제2조(기능) 국민대통합위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 대통령의 자문에 응한다.

1. 남북주민간의 이질성 완화 및 실질적 평등을 위한 전략 및 주요정책 방향의 수립
2. 낙후지역 주민의 복리증진 및 국가의 균형발전을 위한 제도의 개선과 정책수립에 관한 사항
3. 남북간의 사회통합을 위한 주요 현안과 대응 방향의 수립에 관한 사항
4. 그 밖에 남북지역 및 주민간 갈등을 치유하기 위하여 대통령이 자문회의의 회의에 부치는 사항

제3조(구성) ① 위원회는 1인의 위원장과 2인의 부위원장 및 대통령령으로 정하는 자문위원으로 구성한다.

② 위원장은 대통령이 되고, 부위원장은 통합부장관과 특별행정위원장이 된다.

③ 위원장은 회의를 소집하고 이를 주재한다.

④ 위원장은 부위원장으로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있으며, 부위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원 중 1명을 지명하여 그 직무를 대행하게 할 수 있다.

제 4 조(경비지급) ① 자문회의의 회의에 출석한 위원 중 공무원이 아닌 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

② 자문위원 가운데 자문회의의 업무상 필요한 조사와 연구를 수행하는 경우에는 예산의 범위에서 경비를 지급할 수 있다.

6) 국가도약발전위원회

가. 설립목적

국가도약발전위원회(이하 ‘도약위’)는 통일 이후 국가이미지와 위상을 재정립·제고하며 향후의 발전비전을 제시하기 위한 목적으로 설립된다. 더 이상 분단국가로서가 아닌 통일된 국가로서 장기적인 발전전략과 외교관계의 수립 등을 위한 구체적 방안을 제시하여 국내·외적인 전략을 수립하여 대통령에 자문하기 위하여 활동한다.

나. 조 직

도약위는 대통령 직속의 자문위원회로 위원장1인과 부위원장2인 그밖에 대통령령으로 정하는 자문위원단으로 구성한다.

다. 법적성격 및 법적 근거

도약위는 대통령위와 마찬가지로 대통령 직속의 임의적 자문기구이다. 또한 임의적 기구이며 대통령 직속의 위원회라는 점에서 정부조직법이 아닌 별도의 특별법으로 제정하는 편이 타당하다.

라. ‘국가도약발전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제정안

국가도약발전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(안)

제1 조(목적) 이 법은 국가이미지와 위상을 재정립·제고하며 국내·외적으로 향후의 발전 비전 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가도약발전위원회(이하, ‘도약위’)를 설치하고 그 구성·직무범위에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2 조(기능) 도약위는 다음 각 호의 사항에 관하여 대통령의 자문에 응한다.

1. 남북주민간의 이질성 완화 및 실질적 평등을 위한 전략 및 주요정책 방향의 수립
2. 낙후지역 주민의 복리증진 및 국가의 균형발전을 위한 제도의 개선과 정책수립에 관한 사항
3. 남북간의 사회통합을 위한 주요 현안과 대응 방향의 수립에 관한 사항
4. 그 밖에 남북지역 및 주민간 갈등을 치유하기 위하여 대통령이 자문회의의 회의에 부치는 사항

제3 조(구성) ① 위원회는 1인의 위원장과 2인의 부위원장 및 대통령령으로 정하는 자문위원으로 구성한다.

② 위원장은 대통령이 되고, 부위원장은 통합부장관과 특별행정위원장이 된다.

③ 위원장은 회의를 소집하고 이를 주재한다.

④ 위원장은 부위원장으로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있으며, 부위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원 중 1명을 지명하여 그 직무를 대행하게 할 수 있다.

제4 조(경비지급) ① 자문회의의 회의에 출석한 위원 중 공무원이 아닌 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

② 자문위원 가운데 자문회의의 업무상 필요한 조사와 연구를 수행하는 경우에는 예산의 범위에서 경비를 지급할 수 있다.

7) 정부개혁위원회

가. 설립목적

통일 이후라면 여러 방면에서 대규모의 개혁과 개편이 진행되어야 할 것인바 특히 남북한의 행정시스템이 통합되는 시기이다. 원칙적으로 현행 남한의 행정법제와 그 시스템이 도입이 될 수 있겠으나 통일정부 고유의 시스템이 구축되거나 대폭 수정되어야 할 것으로 정부행정의 효율성과 공정성, 효과성 극대화를 위한 개혁을 추진하기 위하여 정부개혁위원회(이하, ‘정개위’)를 설립할 필요가 있다.

나. 조직

정개위는 대통령 직속의 자문기관으로서 국무총리가 위원장이 되며 행정자치부 장관이 부위원장을 맡고 나머지 위원은 대통령령으로 구성하도록 한다.

다. 주요업무

정개위는 통일 국가의 정부조직과 직업공무원제, 행정구역, 지방자치제도 등 남북한 통합에 따라 변경되는 사항 등을 고려하여 점검하고 개혁방향에 대한 로드맵을 대통령에게 제시하는 업무를 주요 업무로 한다.

라. ‘정부개혁위원회법’제정안

정부개혁위원회법 제정안

제1 조(목적) 이 법은 정부의 행정시스템과 정부조직 및 행정구역, 지방자치제도의 정착을 위하여 정부개혁위원회(이하, ‘정개위’)를 설치하고 그 구성·직무범위에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2 조(기능) 정개위는 다음 각 호의 사항에 관하여 대통령의 자문에 응한다.

1. 정부조직 및 행정시스템 개혁에 관한 사항
2. 북한지역출신자의 공무원채용 및 자격·경력의 인정에 관한 사항 심의
3. 행정구역 통합 및 개편에 관한 사항
4. 북한지역 지방자치에 관한 사항
5. 그 밖에 중앙정부 및 지방자치단체의 행정시스템에 관한 사항

제3 조(구성) ① 위원회는 1인의 위원장과 1인의 부위원장 및 대통령령으로 정하는 자문위원으로 구성한다.

② 위원장은 대통령이 되고, 부위원장은 행정자치부장관이 된다.

③ 위원장은 회의를 소집하고 이를 주재한다.

④ 위원장은 부위원장으로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있으며, 부위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원 중 1명을 지명하여 그 직무를 대행하게 할 수 있다.

제4 조(경비지급) ① 자문회의의 회의에 출석한 위원 중 공무원이 아닌 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

② 자문위원 가운데 자문회의의 업무상 필요한 조사와 연구를 수행하는 경우에는 예산의 범위에서 경비를 지급할 수 있다.

제 5 조(관계 부처 등에 대한 협조요청) 위원회는 필요하다고 인정되는 때에는 관계부처, 행정기관·공공단체, 그 밖의 기관·단체 및 관계 전문가 등에게 필요한 자료 제출을 요청하거나 의견을 수렴할 수 있다.

(5) 국무총리 소속의 국가홍보처

1) 설립목적

국가홍보처는 통일한국의 이미지 제고를 위하여 설립된 도약위의 자문결과에 따라 결정된 정부정책을 집행하기 위한 목적으로 설립한다.

2) 조 직

국가홍보처는 국무총리 소속의 중앙행정기관으로서 1인의 처장과 1인의 차장으로 구성한다.

3) 법적 근거

국가홍보처는 통일한국의 조직구성에서 법제처, 국가보훈처, 인사혁신처, 식약처와 동위로 두는 것으로 우선 정부조직법에 그 설립의 근거가 필요하며 이에 따라 대통령령으로 그 설립의 법적 근거를 마련하는 편이 타당하다.

4) 정부조직법(안)

정부조직법 개정(안)

제24조(국가홍보처) ① 국가도약발전위원회와 정부의 국가이미지제고를 위한 정책결정 사항을 집행하기 위하여 국무총리 소속으로 국가홍보처를 둔다.
 ② 국가홍보처에 처장 1명과 차장 1명을 두되, 처장은 정무직으로 하고, 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

5) ‘국가홍보처와 그 소속기관 직제’ 대통령령(안)

국가홍보처와 그 소속기관 직제

제1 조(목적) 이 영은 국가홍보처와 그 소속기관의 조직과 직무범위, 그밖에 필요한 사항을 규정함으로 목적으로 한다.

제2 조(소속기관) 국가홍보처장의 관장 사무를 지원하기 위하여 국가홍보처장 소속으로 국가홍보개발원을 둔다.

제3 조(직무) 국가홍보처는 정부와 국가도약발전위원회의 정책집행을 위하여 국내·외에 홍보하는 업무를 비롯 국가발전전략을 실천하기 위한 사무를 관장한다.

제4 조(하부조직) 국가홍보처에 정책국, 집행국, 홍보국을 둔다.

제5 조(대변인) ① 대변인은 3급 또는 4급으로 보한다.

② 대변인은 다음 사항에 관하여 처장을 보좌한다.

1. 주요정책에 대한 대국민 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원
2. 주요정책에 대한 대외 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원
3. 대외 정책 발표사항 관리 및 언론보도 모니터링에 관한 사항
4. 언론취재 지원 및 브리핑에 관한 사항
5. 온라인대변인 지정·운영 등 소셜 미디어 정책홍보 총괄·점검 및 평가

(6) 통합부

1) 설립의 의의

통합부는 현재의 통일에 관한 사무를 관장하는 통일부의 존폐문제와 마주하고 있다. 통일부의 창설목적 그 자체가 분단관리와 통일의 실현이기 때문에 통일이 달성된 이후라면 폐지하는 것이 타당하다는 주장이 있다. 독일의 경우 우리의 통일부에 해당하는 ‘연방내독성(聯邦內獨省, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen)’이 1990년 통일에 따라 폐지된 바 있다. 그러나 연방내독성의 폐지에 따라 구동독지역 재건과 체제통합에 많은 장애가 있었다는 경험에서 볼 때 통일부의 수십 년간의 노하우를 그대로 사장시키는 것은 적절하지 않다고 생각된다. 오히려 통일부를 통합부로 바꾸어 북한지역의 안정과 북한으로부터 이주하는 이주민의 정착 및 지원, 체제전환 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 조직으로 변모시키는 것이 타당하다.

2) 독일 연방 내독성(聯邦內獨省, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen)의 시사점

독일의 내독성 폐지와 관련업무의 기본방침

기본방침	<ul style="list-style-type: none"> • 동독지역의 재건과 동화문제를 총괄하는 특별부처 불설치 • 통합업무의 과도성을 감안하여 각 부처내 전담기구를 신설하거나 기존조직을 활용하여 대처 • 통일 이후 발생하는 문제는 국내문제이므로 헌법상 각 부 관할업무 범위내에서 통합추진
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 통일과 함께 내독관계성은 임무종료로 폐지(90.1.16) • 통일 및 대동독 협상업무가 불필요함에 따라 수상실 관련부처 축소 • 동독지역 재건 및 실질적 통합을 위한 업무증대로 내무성 기구 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 구 내독관계성 인력 인수, 동독지역 「재건단」설치 등 • 서독의 법치주의 행정체제의 동독지역 이식 및 구동독 체제하의 재산권 처리, 복권·보상문제 처리를 위한 법무성 기구 확대 • 동독문제 전문인들인 구 내독관계성 직원들을 전문분야별로 관련부처 전담부서에 배치 • 각 부처는 「베를린지소」를 설치하여 각 부처 장관 책임하에 구동독 중앙부처 청산작업을 진행(인력 인수문제, 건물 접수·이전 등)

3) 법적근거

통합부를 설립하기 위해서는 우선 두 가지가 방안으로 고려될 수 있다. 첫째는 현행 통일부를 폐지하고 새로운 담당부처를 신설하는 독일식 방안이다. 둘째는 현행 통일부를 통합부를 존치시키면서 그 소관사무에 관한 변경사항을 정부조직법에 규정하는 방식이다. 앞의 장(제4장)에서의 결론과 마찬가지로 통일부의 그간의 전문성과 새로운 조직의 업무 숙련도 저하 그리고 독일의 경험담을 기초로 볼 때 현행 통일부를 통합부로 명칭을 바꾸어 관련 사무의 변화도 정부조직법에 규정하는 편이 가장 합리적이고 명료한 방법이 된다고 보인다.

정부조직법 제26조 제1항 5호에서 ‘통일부’를 ‘통합부’로 바꾸고, 제31조를 다음과 같이 개정하면 족하다.

정부조직법 개정(안)

현 행	개정안
제31조(통일부) 통일부장관은 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장한다.	제31조(통합부) 통합부장관은 통일 이전 북한지역의 재건과 체제전환에 관한 정책의 수립, 통일교육, 남북주민간 내적 통합에 관한 사무를 관장한다.

(7) 개별부처의 소속 신설기관

1) 신탁청

가. 설립목적

신탁청은 통일 이후 북한지역 국유재산의 사유화를 추진하여 경제체제의 전환을 수행하기 위한 목적으로 설립되며, 그 모델은 독일의 신탁청(Treuhandanstalt)이다.

나. 독일의 신탁청

독일의 경우 공산주의체제하에 있던 동독 지역의 국영기업은 통일시 행정의 영역으로 들어오게 되었는데 이를 신탁자산으로 하고 관리를 위하여 연방직속으로 신탁청을 설립하였다. 동독의 대부분의 산업체는 430여개 콤비나테(Kombinate)라는 기업결합체였는데, 이를 자본주의식 소유형태에 맞게 고치고, 사유화하는 것이 신탁청의 주요 임무였다. 통일 이전 1990년 6월까지 대부분의 콤비나테가 중소기업으로 해체되었고, 그 이후 「신탁법」(Treuhandgesetz)¹⁷⁴⁾이 제정되었으며, 신탁청은 1994년 12월 31일까지 존속하면서

174) 제25조(신탁자산) 1990년 6월 17일에 제정된 국유재산의 사유화 및 재편에 관한 법률(동독법전 I., 33번, 300면)-신탁법-은 편입 발효와 동시에 다음의 규정에 따라 계속 효력을 발한다:

① 신탁청(Treuhandanstalt)은 신탁법 규정에 따라, 경쟁력을 갖도록 과거 국유기업을 재조직하고 사유화 할 임무를 부여받는다. 신탁청은 연방 직속 공법기관이 된다. 이의 실무 및 법적 감독은 연방 재무장관에게 귀속된다. 재무장관은 실무 감독시 연방경제성장관 및 관련 부처 장관들과 협의를 한다. 신탁청의 자본출자에 연방은 간접적으로 참가한다. 정관개정은 연방정부의 동의를 필요로 한다.

② 신탁청 이사회 임원은 16명에서 20명으로, 제1회 이사회 발족시에는 23명으로 증원된다. 동독인민의회에서 선발되는 2인의 대표자 대신, 조약 제1조에 열거한 주들이 신탁청 이사회 의석을 각기 1석씩 할당받는다. 신탁법 제4조 제2항과 달리, 신탁청 청장과 이사는 연방정부로부터 임명된다.

③ 조약의 양 당사자는 국유재산을 이의 재정담당기관과는 상관없이 오직 이 조약 제3조에 열거한 지역내 조치

12,000개 이상의 산업체 중 7,853개 업체를 완전 민영화시키거나 100% 지자체 소유로 이전하였다.¹⁷⁵⁾

다. 조 직

신탁청은 국세청, 관세청, 조달청과 마찬가지로 기획재정부의 소속의 외청으로 조직하는 편이 타당하다. 1인의 청장과 1명의 차장을 두며 청장은 정무직으로 하고 차장은 고위 공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 하는 편이 타당하다.

라. 법적근거

신탁청의 법적 근거는 우선 현행 정부조직법 제27조(기획재정부)에 규정을 두고 소속 기관과 직제에 관한 사항은 대통령령으로 규정하는 편이 타당하다.

마. 정부조직법(안)

정부조직법 개정(안)

- 제27조** ① 통일 이전 북한지역의 국유재산을 사유화하고 시장경제체제로의 전환을 위한 사무를 관장하기 위하여 기획재정부 장관 소속으로 신탁청을 둔다.
- ② 신탁청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장은 정무직으로 하고 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 보한다.

들을 위해서만 사용할 것에 합의한다. 이는 1990년 5월 18일자 조약 제26조 제4항, 제27조 제3항에 따른 신탁청의 수익금에도 공히 적용된다. 농업 구조개선(Strukturanpassung)을 위해서 신탁청 수익금은 특수한 경우, 농산기업의 부채상환을 위해 사용될 수 있다. 사전에 이들 기업의 소유자 자산은 부채변제에 사용되어야만 한다. 동 기업으로부터 독립한 사업부분의 부채는 여기에서 제외된다. 채무청산을 위한 지원은 해당 업체가 추후 경제력에 따라 지원금의 전액 또는 일부를 상환한다는 조건으로 행해질 수 있다.

④ 1990년 5월 18일자 조약 제27조 제1항에 따라 신탁청에 부여된 신용대부 한도액은 170억 마르크에서 250억 마르크로 인상된다. 상기 부채는 원칙적으로 1995년 12월 31일까지 상환되어야 한다. 연방재무장관은 상환기간 연장과 기본조건 변동시 부채 상환선의 초과를 허가할 수 있다.

⑤ 신탁청은 연방재무장관과 협의하에 상환의무 대부와 지불보증 및 기타 담보채무를 양도받을 수 있다.

⑥ 1990년 5월 18일자 조약 제10조 제6항의 지침에 따라 2:1 화폐교환시 한도규정으로 인해 교환되지 못한 저축금에 대하여 차후 국유재산에 대한 지분증권 형식으로 전환할 수 있도록 규정할 수 있다.

⑦ 1990년 6월 30일 이전에 설정된 부채에 대한 원금상환과 이자지불은 서독 마르크화에 의한 개시 대차대조표가 제출될 때까지 중지될 수 있다. 이에 따라 발생하는 이자는 신탁청이 독일신용은행과 기타 은행들에 지불할 수 있다.

175) 손기용, 독일통일의 쟁점과 과제2, 늘봄플러스, 2009년, 237면.

바. ‘신탁청과 그 소속기관 직제 대통령령’(안)

신탁청과 그 소속기관 직제

제1장 총 칙

제1 조(목적) 이 영은 신탁청과 그 소속기관의 조직 및 직무범위 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2 조(소속기관) ① 신탁청장의 관장사무를 지원하기 위하여 신탁청장 소속하에 국유재산조사원 및 신탁연구원을 둔다.

② 신탁청장의 소관사무를 분장하게 하기 위하여 신탁청장 소속하에 지방신탁청을 두고, 지방신탁청 소속하에 신탁원을 둔다.

제2장 신탁청

제3 조(직무) 신탁청은 (구)북한지역의 전반적인 재산실태를 조사하고 사유화 및 불법재산 환수·환원에 관한 사무를 관장한다.

제4 조(하부조직) ① 신탁청에 조사국·환수국·환원국 및 지원국을 둔다.

② 청장 밑에 청내 업무의 대외공표에 관한 사항을 보좌하기 위하여 대변인을 둔다.

제5 조(차장) 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

제6 조(대변인) ① 대변인은 3급 또는 4급으로 보한다.

② 대변인은 다음 사항에 관하여 청장을 보좌한다.

1. 주요정책 및 사유화에 관한 대국민 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원
2. 사유화정책과 관련된 각종 정보 및 상황관리
3. 보도내용의 확인 등에 관한 사항
4. 청내 업무의 대외 정책발표사항 관리 및 브리핑 지원에 관한 사항
5. 온라인대변인 지정 운영 등 소셜 미디어 정책소통 총괄·점검 및 평가

2) DMZ행정청

가. 설립목적

DMZ행정청은 통일 이후 비무장지대(DMZ)의 보존과 이용 및 개발, 지뢰제거를 통한 안전 확보를 위하여 설립이 필요하다.

나. 조직

DMZ행정청은 국토교통부 또는 환경부 소속의 독립청으로 조직되며, 1인의 청장과 1명의 차장을 두며 차장은 정무직으로 하고 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 하는 편이 타당하다.

다. 법적근거

신탁청의 법적 근거는 국토교통부와 환경부 가운데 어디에 소속을 두는지를 명확히 결정하여 관련법률을 정비하여야 한다. DMZ의 지뢰제거 작업은 국방부가 담당하여야 할 것이고, 생태조사와 보존에 관한 사무는 환경부가 담당하여야 할 것이나 DMZ가 비무장지대로서 국토의 일부라는 점, 여의도 면적의 6배에 달하는 96만 헥타르에 이르는 점을 감안한다면 본 연구에서는 가정적으로 국토교통부의 소속으로 우선 전제한다. 따라서 정부조직법 제42조(국토교통부)에 규정을 두고 소속기관과 직제에 관한 사항은 대통령령으로 규정하는 편이 타당하다.

라. 정부조직법(안)

정부조직법개정(안)

현행	개정안
<p>제42조(국토교통부) ① 국토교통부장관은 국토종합계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 간척, 육운·철도 및 항공에 관한 사무를 관장한다.</p> <p>② 국토교통부에 차관보 1명을 둘 수 있다.</p>	<p>제42조(국토교통부) ① 국토교통부장관은 국토종합계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 간척, 육운·철도 및 항공에 관한 사무를 관장한다.</p> <p>② 국토교통부에 차관보 1명을 둘 수 있다.</p> <p>③ DMZ의 보존·이용 및 개발·안전확보에 관한 사무를 관장하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 DMZ행정청을 둔다.</p> <p>④ DMZ행정청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장은 정무직으로 하고, 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.</p>

마. ‘DMZ행정청과 그 소속기관 직제 대통령령’(안)

DMZ행정청과 그 소속기관 직제

제1장 총 칙

제1 조(목적) 이 영은 DMZ행정청과 그 소속기관의 조직 및 직무범위 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2 조(소속기관) DMZ행정청장의 관장사무를 지원하기 위하여 DMZ행정청 소속하에 DMZ관리센터를 둔다.

제2장 DMZ행정청

제3 조(직무) DMZ행정청은 비무장지대(DMZ)의 보존·이용 및 개발·안전확보에 관한 사무를 관장한다.

제4 조(하부조직) ① DMZ행정청에 기획국·안전국 및 보존국을 둔다.

② 청장 밑에 청내 업무와 대외공표에 관한 사항을 보좌하기 위하여 대변인을 둔다.

제5 조(차장) 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

제6 조(대변인) ① 대변인은 3급 또는 4급으로 보한다.

② 대변인은 다음 사항에 관하여 청장을 보좌한다.

1. 주요정책 및 사유화에 관한 대국민 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원
2. 사유화정책과 관련된 각종 정보 및 상황관리
3. 보도내용의 확인 등에 관한 사항
4. 청내 업무의 대외 정책발표사항 관리 및 브리핑 지원에 관한 사항
5. 온라인대변인 지정 운영 등 소셜미디어 정책소통 총괄·점검 및 평가

제3장 DMZ관리센터

제7 조(직무) DMZ관리센터(이하 “센터”라 한다)는 지뢰매설조사 및 제거에 관한 국방부와의 협조, 희귀 동·식물의 보존에 관한 환경부와의 협조 등에 관한 사무를 관장한다.

제8 조(센터의 장) ① 센터에 센터장 1명을 두되, 센터장은 3급 또는 4급으로 보한다.

② 센터장은 DMZ행정청장의 명을 받아 소관 사무를 통할하고, 소속공무원을 지휘·감독한다.

제6절 입법부

입법부에 관한 사항은 본 연구의 주된 범위는 아니나 집행부와의 유기적인 관계설정이 필요하다는 측면에서 그러한 관련성 하에서 주로 보도록 한다.

I. 조 직

(1) 양원제 도입

양원제가 통합기능에 보다 나을 것이라는 점을 선행연구에서도 밝힌 바 있다.¹⁷⁶⁾ 국회 양원제는 화합을 위해 필요하고 북한지역의 대표성을 적절히 확보해주기 위해 더 나올 수 있을 것이다. 인구비례적으로는 북한지역이 대표자의 수가 남한보다 약할 수 있는데 하원은 그리하더라도 상원에서 지역대표를 인정하여 북한의 대표성을 상당히 반영하는 것이 필요하다고 볼 것이다.

(2) 국회 위원회의 변화

행정부의 행정각부의 편제와 조직이 변화되면 국정통제기관이고 입법기관인 국회의 조직도 달라지게 될 것을 예상할 수 있다.

국회의 의사활동이 본회의에서 마무리되긴 하지만 오늘날 상임위원회중심주의에 따라 국회조직에 있어서 상임위원회들의 구성이 중요하다.

1) 상임위원회

현행 국회법상의 상임위원회는 이하의 표와 같다.

[국회법] 제37조 제1항

1. 국회운영위원회

- 가. 국회운영에 관한 사항
- 나. 「국회법」 기타 국회규칙에 관한 사항
- 다. 국회사무처 소관에 속하는 사항

176) 김정현, 류지성, 정재황, 김종철, 이준일, 임지봉, 분단국가 통합의 법적 과제 - 헌법, 통일법제연구 16-22-③, 한국법제연구원, 2016, 72면.

- 라. 국회도서관 소관에 속하는 사항
- 마. 국회예산정책처 소관에 속하는 사항
- 바. 국회입법조사처 소관에 속하는 사항
- 사. 대통령비서실, 국가안보실, 대통령경호처 소관에 속하는 사항
- 아. 국가인권위원회 소관에 속하는 사항

2. 법제사법위원회

- 가. 법무부 소관에 속하는 사항
- 나. 법제처 소관에 속하는 사항
- 다. 감사원 소관에 속하는 사항
- 라. 헌법재판소 사무에 관한 사항
- 마. 법원·군사법원의 사법행정에 관한 사항
- 바. 탄핵소추에 관한 사항
- 사. 법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구의 심사에 관한 사항

3. 정무위원회

- 가. 국무조정실, 국무총리비서실 소관에 속하는 사항
- 나. 국가보훈처 소관에 속하는 사항
- 다. 공정거래위원회 소관에 속하는 사항
- 라. 금융위원회 소관에 속하는 사항
- 마. 국민권익위원회 소관에 속하는 사항

4. 기획재정위원회

- 가. 기획재정부 소관에 속하는 사항
- 나. 한국은행 소관에 속하는 사항

5. 과학기술정보방송통신위원회

- 가. 과학기술정보통신부 소관에 속하는 사항
- 나. 방송통신위원회 소관에 속하는 사항
- 다. 원자력안전위원회 소관에 속하는 사항

6. 교육문화체육관광위원회

- 가. 교육부 소관에 속하는 사항
- 나. 문화체육관광부 소관에 속하는 사항

7. 외교통일위원회

- 가. 외교부 소관에 속하는 사항
- 나. 통일부 소관에 속하는 사항
- 다. 민주평화통일자문회의 사무에 관한 사항

8. 국방위원회

- 국방부 소관에 속하는 사항

9. 행정안전위원회

- 가. 행정안전부 소관에 속하는 사항
- 나. 인사혁신처 소관에 속하는 사항
- 다. 중앙선거관리위원회 사무에 관한 사항
- 라. 지방자치단체에 관한 사항

10. 농림축산식품해양수산위원회

- 가. 농림축산식품부 소관에 속하는 사항
- 나. 해양수산부 소관에 속하는 사항

11. 산업통상자원중소벤처기업위원회

- 가. 산업통상자원부 소관에 속하는 사항
- 나. 중소벤처기업부 소관에 속하는 사항

12. 보건복지위원회

- 가. 보건복지부 소관에 속하는 사항
- 나. 식품의약품안전처 소관에 속하는 사항

13. 환경노동위원회

- 가. 환경부 소관에 속하는 사항
- 나. 고용노동부 소관에 속하는 사항

14. 국토교통위원회

- 국토교통부 소관에 속하는 사항

15. 정보위원회

가. 국가정보원 소관에 속하는 사항

나. 「국가정보원법」 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처 소관의 정보예산안과 결산심사에 관한 사항

16. 여성가족위원회

여성가족부 소관에 속하는 사항

국회의장은 어느 상임위원회에도 속하지 아니하는 사항은 국회운영위원회와 협의하여 소관 상임위원회를 정한다(동법 동조 제2항).

2) 특별위원회

특별위원회는 비상설로서 활동기한 종료시까지 존속하고(동법 제44조 제3항), 심사한 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속하는 것으로 보는데 상설인 특별위원회¹⁷⁷⁾도 있다.

국회 특별위원회¹⁷⁸⁾

특별위원회 종류	예산결산특별 위원회	윤리특별 위원회	인사청문특별위원회	기타 특별위원회
소 관	예산안·기금 운용계획안 및 결산 심사	의원의 자격심사 · 징계에 관한 사항	헌법에 의하여 그 임명에 국 회의 동의를 요하는 대법원 장·헌법재판소장·국무총 리·감사원장 및 대법관과 국 회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원 회 위원에 대한 인사청문, 대 통령 당선인이 인사청문의 실 시를 요청하는 국무총리 후보 자에 대한 인사청문	- 수개의 상임위원회 소관 과 관련되거나 특히 필 요하다고 인정한 안건 - 구성할 때에 정해진 활 동기한이 종료하거나 그 안건이 본회의에서 의결 될 때까지 한시적으로 존속

177) 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회가 그것이다.

178) 위 도표는 국회의 사이트인 <http://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assembly/assorgani/assorgani0302.jsp> (방문일자 : 2017.10.14.)에 수록된 내용을 필자가 다시 그림을 구성하고 그 내용을 그 그림에 담은 것임.

3) 통일 관련 상임위원회의 변천

국회의 상임위원회는 행정부의 행정각부를 상대로 그 소관업무가 나누어져 구성된다. 국회의 통일 관련 상임위원회도 그러하다. 통일부는 주로 외교를 담당하는 부와 함께 소관 상임위원회의 대상이 되어 왔다. 1993년 제14대 김영삼 대통령 취임 이래 문민정부부터 그 변천을 보면 외교를 담당하는 부에 통상 관련 부가 외교 관련 부에 합쳐 있었던 때에는 통일외교통상위원회 또는 외교통상통일위원회였다. 즉 1993년 문민정부 출범 당시에 외무통일위원회였다가 1998년 김대중정부에서 외교통상부가 되면서 통일외교통상위원회로, 통상 부문이 분리된 2013년 이래 외교부와 통일부 소관 사항을 다루는 외교통일위원회로 자리잡고 있다.

II. 통일 이후 구성

국회는 행정각부의 소관업무에 대응하여 상임위원회를 구성하므로 통일 이후에도 통합부로서 자리를 이어간다면 국회의 상임위원회도 ‘민족통합외교위원회’로 구성될 것을 구상해 볼 수 있겠다. 한 가지 유의할 필요가 있는 것은 명칭의 문제이긴 하나 가능하면 위원회의 명칭에서 ‘통합’을 먼저 자리잡게 하는 것이 통합의지를 더 강하게 전달하는 것이 될 것이다. 이전의 예에서 보면 1995.3.3. 국회법개정으로 외무통일위원회에서 그 명칭을 통일외무위원회로 바꾼 예가 있었다.

III. 통합을 위한 상임위원회 또는 특별위원회의 설치

위 상임위원회의 하나로서 민족통합외교위원회는 행정각부의 하나로 통합부가 있으므로 그것에 대응한 상임위원회가 될 수 있을 것이다. 아니면 외교, 통상과 별개로 민족통합위원회, 즉 통일 후 통합을 위한 국가업무를 별도로 집중적으로 검토하고 관련 입법활동을 집약하기 위해 민족통합위원회(가칭)을 둘 수도 있을 것이다. 아니면 특별위원회로서 ‘민족통합특별위원회’를 과도기적으로 둘 수도 있을 것이다.

민족통합위원회에는 관련 상임위원회의 간사들도 참여하게 하는 방안을 생각할 수 있다. 민족통합에는 다양한 영역에서의 상임위원회들과 민족통합위원회가 함께 참여하여 의안을 다루는 것이 효율적일 수 있을 것이기 때문이다. 예를 들어 행정안전위원회는 행정안전부를 카운터파트로 하는데 행정안전위의 통합관련 국가활동이 민족통합위원회의 방향설정에 중요한 의견을 제시할 수 있을 것이고 향후 의정활동의 추진도 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

IV. 입법과정

양원제를 채택하는 경우에 민족통합에 관한 법안이나 의안은 다른 법안, 의안과 달리 지역적 대표인 상원에 먼저 제출되도록 하는 것이 필요하다. 양원제의 유형에는 여러 가지가 있지만 통합을 위한 지역적 대표성 제고를 위한 양원제는 상원제를 지역대표로 구성되게 할 필요가 있다는 점에서 그러한 양원제에서는 지역대표성을 지니는 상원에 통합관련 법안을 먼저 심사하도록 하는 것이 전문성이나 효율성, 집약성에 있어서 나을 것이다. 참고로 프랑스 헌법은 지방자치단체의 조직을 주목적으로 하는 정부제출의 법률안들은 상원에 우선적으로 제출되도록 하고 있다(프랑스 헌법 제339조 제2항).

제7절 사법부

I. 일반적 조직

통일 이후 한국에서 통일 전의 사법부의 통상적인 민·형사 재판, 행정재판 등의 일반적인 재판업무를 수행하기 위한 조직은 통일 이후에도 그대로 유지될 것이다. 다만, 이북 지역의 사건의 양에 따라 고등법원이 신설될 필요가 있을 것이다.

II. 특수 법원의 신설 여부

통일 이후 북한 소재 재산을 둘러싼 분쟁이나 남북이산 친족들 간의 관계를 둘러싼 분쟁 등에 관해 특별한 법원을 신설하는 것도 고려해 볼 수 있겠다.

특별법원이라고 하여 법관의 자격이 헌법이나 법률에 정해지고 법적 전문성이 인정되어야 하는 것은 물론이고 현행 헌법 제101조 제2항은 “법원은 최고법원인 대법원과 각급 법원으로 조직된다”라고 규정하고 있듯이 상고심이 대법원에서 이루어질 가능성을 부정해서는 아니된다. 그런 법원은 예외법원이고 이를 헌법은 금지하는 것이다.¹⁷⁹⁾

179) 정재황, 신 헌법입문, 제7판, 박영사, 2017, 760-761면.

korea
legislation
research
institute

제6장 결론

제6장

결론

이상에서 통일 이후 우리의 정부조직에 관한 법제적 고려사항을 검토하기 위하여 통일의 과정과 방법에 대한 고찰에서 시작하여 남·북한의 국가형태, 정부 및 행정조직에 관하여 살펴보고, 그에 기하여 몇 가지의 가정적 환경에서 검토할 부분들에 대한 분석을 하였다. 즉, 통일 한반도에 어떠한 국가형태와 정부형태가 들어설 것인가에 따라 정부조직의 구체적 모습이 달라질 것이기 때문에 몇 가지의 검토 위에 가장 가능성 높은 국가형태와 정부형태를 가정하여 그에 따른 정부조직이 되기 위한 법제적 고려사항과 설립에 관한 근거법을 제·개정해 보았다.

우선 통일한국의 정부를 건설하기 위해서는 통일과정에서 민주주의와 시장경제체제를 지향할 것과 북한체제의 변화를 요구하며 남북한 간에 민주적 합의에 의해 정치적·절차적 정당성을 거쳐 민주적 정당성을 확보해야만 한다는 점을 제시한다. 아울러 통일과정에서는 외세가 아닌 우리 민족의 자주적 결단에 입각한 민족주도권 확보와 국제협력의 조화를 꾀하여야만 한다는 점을 지적한다. 그렇게 정치적으로 달성된 통일은 단순한 정치적·경제적 통일이라는 제도통합(*institutional integration*)에 국한되는 것이 아니라 가치통합(*value integration*) 즉, 내적통합을 종국적으로는 달성할 수 있어야 한다는 점을 염두에 두고 통합작업이 진행되어야 한다.

통일 한국의 국가형태에 있어서는 통일협상시 중간단계의 설정 여부, 중간단계의 국가형태, 최종단계의 국가형태 등이 쟁점이 될 것이고 이에 따라 남한과 북한은 서로의 통일방안에 대한 국가형태로서 남북연합과 낮은 단계의 연방제의 내용에 대한 구체화작업을 하여야만 한다. 그러나 최종적인 국가형태는 결국 남북한이 단일국가로서 온전한 회복을

한다는 것은 대원칙으로서 이에 벗어날 수 없다.

그렇다면 이러한 관점에서 통일한국의 정부형태는 남북간의 화합, 안정, 효율, 지지와 참여라는 원칙에서 결정되어야 한다. 이와 같은 결론은 현재 예측할 수 있는 가장 합리적인 가정이기도 하나 역사적으로 보았을 때에도 역시 통일국가는 분단전의 정부형태를 유지하는 경우가 대부분이었음을 확인하였다. 그렇다면 통일 한국의 대통령제에서 무엇을 개선하여야 하는지가 중요한 문제가 되겠다. 본 연구는 통일 한국의 대통령제는 안정과 효율성을 가지면서도 권력집중과 획일화를 보완하는 제도적 장치가 마련되어야만 한다는 점을 지적한다. 그렇게 함으로서 지방분권과 북한지역의 발전을 앞당기는 조직을 정비하여야 한다는 결론에 이르고 있다. 나아가 대통령제 하에서는 국무총리와 부총리를 그대로 존속하여 통합작업을 위한 많은 업무중 상당한 부분을 할애할 것을 제안한다. 결국 북한의 조직은 당에 의한 조직으로서 모두 폐지되어 남한 정부의 확대적용방안이 대원칙이 되는 것이며 이에 대한 남북간의 합의를 통해 절차적·민주적 정당성을 확보할 것을 요구한다. 다만, 남북통합을 위해서는 몇 가지의 조직을 신설해야 할 것으로 보인다. 본 연구는 현행 남한의 정부조직에 대통령 직속의 특별행정원을 통해 통일 직후 약3년여의 시간동안 잠정적으로 북한지역을 정리하고 재건·복구하기 위한 조직을 제안한다. 또한 대통령의 남북통합 임무를 보조할 기관으로 ‘체제통합실’과 불법체제청산작업을 위한 기구로서 ‘진실과 화해위원회’를 현행 국가안보실과 동위에 구성할 것을 제안한다. 그리고 대통령의 직속자문위원회로 국민대통합위원회, 국가도약발전위원회, 정부개혁위원회를 구성하고, 통일부에서 변화된 조직인 통합부와 함께 대통령을 의장으로 하여 통일 및 통합문제에 관한 최고의사결정을 내릴 수 있는 조직인 ‘한반도 통합추진위원회’의 설치가 필요하다는 점을 지적한다.

관련하여 북한의 국유재산 사유화, 불법재산 환원 조치 등을 담당하기 위한 조직으로서 기획재정부 내에 신탁청을 두는 편이 효율적이며 국토교통부에는 비무장지대의 위험 제거, 복구, 이용을 위하여 DMZ행정청을 둘 것을 제안한다. 통일부는 독일의 사례에서 본 바와 같이 바로 폐지하는 것은 그간 통일부가 쌓은 노하우와 전문성 및 통합작업을

위하여 ‘통합부’로 개편하여 장관을 부총리급으로 격상시켜 운영함이 타당하다는 결론에 이르렀다.

이상과 같은 통일한국의 정부조직은 기본적으로 헌법과 법률의 제·개정을 통하여 법제화 된다. 다만 우리의 역대 정부조직법이 그러하였듯 조직개편을 위한 조직개편이 되어서는 아니되며, 국민을 소외시키지 않는 절차 속에서 정부조직법이 제정되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 특히 북한주민을 설득하고 이해시킬 수 있는 정부조직법제를 구축하여야만 남북통합을 달성할 수 있다. 그것은 통일의 과정에서 통일합의서와 통일헌법을 작성·제정하는 과정에서 구체화 될 것이다.

새로운 정부조직법은 남북주민 모두의 기본권을 존중하고, 민주주의의 원리를 실현하며 권력분립의 원리, 법치주의 원리, 행정 효율성을 원리 하에서 만들어져야만 한다. 그렇게 하기 위해서는 대통령, 국무총리, 부총리, 각부처의 장·차관과 같은 주요직제는 법률에 그 근거를 두어야 하며 세부적인 사항에 관하여는 위임입법을 통해 유연성을 부여하는 입법이 되어야 한다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 강경근, “헌법”, 법문사, 2004
- 강원택, “통일이후의 한국민주주의”, 나남, 2011
- 국회 자료 <http://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assembly/assorgani/assorgani0302.jsp>
- 권영설, “통일순응적 정치체제의 몇가지 모색”, 공법연구 19권, 1991
- 권영설, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제”, 공법연구 27집, 1999
- 권영성, “헌법학원론”, 법문사, 2004
- 근로자, “사회주의에 대한 웨방은 허용될 수 없다”, 근로자, 1993
- 김경량외, “독일통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구”, 강원개발연구원, 1999
- 김계환, “통일한국의 정부형태에 관한 연구”, 인문사회과학논문집, 제26집, 1997
- 김일성, “민주주의적이며 인민적인 헌법을 작성하자: 조선림시헌법제정위원회 제1차회의에 참가한 일군들과 한 담화”, 우리민족끼리, 1947
- 김일성-김정일 헌법, 2016
- 김정일, “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994. 10. 16)”, 김정일선집 13, 조선로동당출판사, 1996
- 김정현, 류지성, 정재황, 김종철, 이준일, 임지봉, “분단국가 통합의 법제적 과제 - 헌법”, 통일법제연구 16-22-③, 한국법제연구원, 2016

- 김철수, “제19전정신판 헌법학개론”, 박영사, 2007
- 김철수, “헌법학개론”, 박영사, 2001
- 독일경제사회통합을 위한 단기조사단, “일 경제사회통합에 관한 연구”, 통일원, 1990
- 박병석, “통일한국의 정당체제와 선거제도 : 사회적 균열구조위에서의 전망”, 제3회 한국정치세계학술대회, 통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색, 1993
- 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제”, 평화학연구, 제11권 제1호, 2010
- 박종철, “남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련”, 통일연구원, 1995
- 박종철, “통일한국의 갈등구조와 온건다당제”, 한국과 국제정치, 11권 2호, 1995
- 박종철 외. “통일환경평가”, 늘봄프러스, 2010
- 박종철 외, “민족공동체통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심”, 통일연구원, 2010
- 박영원, “역대 정부조직개편의 주요 내용과 향후 개선과제”, 이슈와 논점 제588호, 국회입법조사처, 2013
- 변해철, “남북한 통합과 통치구조문제”, 한국공법학회주최 제29회 학술발표회, 1992
- 성낙인, “권력의 민주화와 정부형태”, 민주법학 제15집, 1997
- 성낙인, “독일식 의원내각제의 한국적 적용”, 헌법학연구 제5집 제1호, 1998
- 성낙인, “프랑스 헌법학”, 법문사, 1995.
- 성낙인, “헌법학”, 법문사, 2004

- 손기웅, “독일통일 쟁점과 과제2”, 늘품플러스, 2009
- 송인호, “북한 지방자치법제에 대한 고찰”, 연세법학 21호, 2013
- 송인호·조혜신, “통일 이후 지방행정 관련 법제 통합방안 연구: 중앙정부와의 업무조정을 중심으로”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2015
- 신윤창, “통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교 연구”, 인문사회과학연구 49권 49호, 2015
- 안희창, “북한의 통치체제: 지배구조와 사회통제”, 명인문화사, 2016
- 양현모, “독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로”, 한국행정연구원 연구보고서 97-12, 1997
- 양현모 외, “남북연합의 정부·행정체제 구축방안”, 통일연구원, 2001
- 양현모, “대통령과 총리의 업무 분장에 관한 연구”, 한국행정연구원, 2004
- 양현모, “북한 중앙행정기관의 변화와 특징에 관한 연구”, 한·독 사회과학논총, 제18권 제1호, 2008
- 양현모, “통일한국의 정부조직체계 구축방안”, 한국행정연구원, 2014
- 양현모, “통일시대 각 부처의 역할과 임무에 관한 연구(1): 국무총리(실)의 역할과 임무”, 한국행정연구원, 2016
- 양현모, “통일시대 각 부처의 역할과 임무에 관한 연구(2): 통일부의 존재 및 기능·조직의 변화에 관한 연구”, 한국행정연구원 미발행 연구보고서, 2017
- 이계만, “북한 국가기구의 조직화 및 운영의 기본원칙 연구”, 한국동북아논총 제26집, 2003

- 이계만, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석”, 한국지방자치학회보 제16권 제1호, 2004
- 이교덕, “대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안”, 통일연구원, 2000
- 이태섭, “1990년대 북한의 경제 위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구,” 2001년 통일부 신진연구자 북한 및 통일관련 논문, 2000
- 임도빈 · 안지호 · 현주, “북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장 경영위원회를 중심으로”, 행정논총 제53권 제4호, 2015
- 전영선, “글과 사진으로 보는 북한의 사회와 문화”, 경진, 2016
- 전학선, “프랑스 이원정부제의 실제와 현황”, 헌법학연구 제21권 제3호, 2015
- 정성장, “북한의 국무위원장직과 국무위원회 신설 의도 평가”, 정세와 정책, 2016년 8월호
- 정재황, “신 헌법입문”, 제7판, 박영사, 2017
- 정재황, “프랑스식 혼합정부제의 한국적 적실성”, 성균관법학 제29권 제3호, 2017
- 최진욱, “북한지방행정에서의 당 · 정관계”, 한국행정학회 2000년도 하계지역학술대회 발표 논문집, 2000
- 최진욱, “통일한국의 권력구조”, 민족통일연구원, 1994
- 통일대비정책연수단, “동서독 통일과정과 통합실태”, 통일원, 1993
- 통일부, “독일통일 총서. 행정분야 통합 관련 정책문서”, 2013
- 통일부 자료 <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1561>

통일부 통일교육원, “2017 북한 이해”, 통일부 통일교육원, 2017

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법, 2013

조선로동당규약

한국행정연구원 편, “대한민국 역대정부 조직개편 성찰”, 대영문화사, 2016

허영, “한국헌법론”, 박영사, 2002

Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration , New Haven
: Yale University Press, 1977

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

Ph. Ardant / B. Mathieu, Institutions politiques et Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J.,
2012

J. Massot, Chef de l'État et chef du Gouvernement, la dyarchie hiérarchisée, La Documen
tation française, 2008

통일법제 연구 17-19-①
**통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적
연구**

2017년 11월 13일 印刷

2017년 11월 15일 發行

發行人 이 익 현

發行處 **한국법제연구원**

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전 화 : (044)861-0300

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

값 9,000원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-781-5 93360



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

