

연구용역보고서

통일대비 선거관리위원회의 조직 재설계 및 선거인력 양성방안

박종철 외

2014. 10

통일대비 선거관리위원회의 조직 재설계 및 선거인력 양성방안

2014. 10

연구책임자: 박종철(통일연구원 선임연구위원)
공동연구자: 김경래(국민대학교 교수)
신두철(한양대학교 연구교수)
정하윤(연세대학교 연구교수)
최병국(중앙선거관리위원회 이사관)

제 출 문

중앙선거관리위원회 선거연수원장 귀하

이 연구는 2014년도 중앙선거관리위원회의 연구비 지원에 의해 수행되었습니다. 그러나 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 중앙선거관리위원회의 공식 의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견이나 견해를 밝혀 둡니다.

2014년 10월

통 일 연 구 원

<목 차>

요 약	i
I. 서론	1
II. 통일 관련 부처의 통일대비 대응 방안	4
1. 통일 관련 부처의 통일대비 활동: 통일부, 법무부, 기획재정부 등	4
가. 통일부	4
나. 법무부	9
다. 기획재정부	13
라. 통일준비위원회	15
마. 정부부처 간 조직의 협력 및 인력양성	17
2. 시사점	18
III. 해외 사례	20
1. 독일사례	20
가. 독일 선거관리위원회의 조직 및 역할	20
나. 통독과정에서 선거관리위원회의 역할	24
2. 보스니아-헤르체고비나	27
가. 개요	27
나. 선거법과 선거제도	29
다. 선거관리	31
3. 시사점	37
IV. 통일대비 선거관리위원회의 조직 설계 방안	41
1. 통일대비 선거관리위원회의 기능 분석	43
가. 중앙선거관리위원회의 연혁 및 조직	43
나. 통일대비 중앙선거관리위원회의 기능 분석	47
2. 통일대비 선거관리위원회 조직 설계의 기본 방향	60
가. 통일의 선거환경	60
나. 조직 설계의 기본 방향	65

3. 단계별 통일대비 선거관리위원회의 조직 설계 방안	67
가. 통일 이전	67
나. 통일 과정	69
다. 통일 이후	71
V. 통일대비 선거관리위원회의 인력양성 방안	73
1. 통일대비 선거관리위원회의 인력 현황 분석	73
가. 선거관리위원회의 조직 및 인력 현황	73
나. 민주시민교육 현황	81
다. 통일대비 선거관리위원회 인력양성 분석	84
2. 통일대비 선거관리위원회 인력양성의 기본 방향	86
3. 단계별 통일대비 선거관리위원회 인력양성 방안	90
가. 통일 이전	90
나. 통일 과정	100
다. 통일 이후	106
VI. 결론	109
참고문헌	114

요 약

이 연구는 통일에 대비한 선거관리위원회의 조직을 재설계하고, 이에 따른 선거인력 양성방안을 제시하고자 했다. 이를 위해 우선 독일 및 보스니아-헤르체코비나 등의 선거관리위원회 운영사례를 통해 시사점을 도출하였다. 특히 독일사례의 시사점을 고려하고 통일한국의 특수성을 반영하여 통일대비 선거관리위원회의 조직 설계의 기본 방향 및 향후 선거인력 양성방안을 제시하였다. 이를 위해 통일 이전, 통일 과정, 통일 이후 단계구분을 통해 단계별 기본방향을 제시하였다.

(1) 통일 관련 부처의 통일대비 대응방안

박근혜 대통령의 통일대박론 이후 우리 사회 각계각층에서 자신의 상황과 역량에 맞게 통일준비를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력과 통일 관련된 주된 업무를 추진하는 통일부, 통일 관련 법체계를 준비하고 있는 법무부 그리고 통일 준비, 대비와 관련한 경제적인 문제의 중요성이라는 측면에서 기획재정부 그리고 대통령을 중심으로 해 실질적인 통일 준비를 위한 업무를 추진하는 통일준비위원회를 살펴볼 필요가 있다.

통일부는 체계적이고 제도화된 통일정책을 수립하기 위해 설치되었다. 지난 1990년 12월 27일 국토통일원에서 통일원으로 개칭되었고 더불어 부총리부서로 격상되어 통일정책과 관련해 각 부처 총괄·조정기능을 갖게 되었다. 이후 1998년 2월 28일 김대중 정부의 정부조직개편에 따라 통일원이 통일부로 개편되었다. 통일대비와 관련된 원칙 및 방향은 평화통일의 기반 구축으로 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현이라 할 수 있다. 통일에 대비해 범정부 차원의 ‘기획요원 양성’ 프로

그램을 운용 중이다. 이 프로그램은 통일 과정이나 통일 이후에 대처할 전문가 양성 차원에서 이뤄지고 있으며, 국내 교육 및 해외 연수 등을 포함한 4~6개월 과정으로 구성되어 있다.

법무부의 ‘희망의 새 시대’라는 국정목표를 달성하기 위해 법질서의 확립, 인권옹호 그리고 법무서비스 제공으로 규정하고 있다. 법무부 산하 기관들 중 통일과 관련한 업무를 담당하고 있는 통일법무과는 법무실 산하에 있는 기관으로 통일대비 법무계획수립 및 법률통합 관련 연구를 진행하고 있다. 통일법무과는 현재 검사 4명(부장검사 1명, 검사 3명), 사무관 1명 그리고 4명의 직원으로 구성되어 있으며 통일관련 법무자료의 데이터베이스(<http://www.unilaw.go.kr/mainWeb.html>)를 구축하여 운영하고 있다. 또한 이 웹사이트를 통해 남북경협과 관련한 법률상담, 북한이탈주민을 위한 법률상담, 그리고 북한주민들을 대상으로 재산관리 상담을 진행하고 있다. 이외에도 법학전문대학원(로스쿨)생, 사법연수원생 등 예비법조인과 법조인, 공무원을 대상으로 ‘통일과 법률아카데미’를 운영해 통일법제 전문가를 양성하고 있다. 법무부의 통일대비 기본 원칙은 자체적으로 외국의 통일관련 사례 연구 등을 통한 법령준비에 있다.

기획재정부는 2014년 6월 경제정책국의 종합정책과에 통일경제기획팀을 신설하였다. 이 부서는 단기적으로 남북관계 경색 등으로 지지부진한 남북한 경제협력 활성화 방안을 마련하고 통일과 관련된 경제적 편익과 함께 막대한 통일 비용 재원과 통일 이후 북한지역 개발 청사진을 마련하는 업무를 담당하고 있다. 기획재정부는 기본적으로 통일을 위한 경제기반 구축을 그 기본원칙으로 삼고 있다. 이러한 경제기반 구축을 위해 기획재정부는 경제혁신 3개년 계획의 3대 추진전략 및 9대 과제를 제시하고 있다. 또한 기획재정부는 금융위원회, 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사 및 민간연구기관과 전문가 등과 함께 통일금융태스크포스를 구성하여 독일 등 다른 나라의 사례를 조사하고, 북한의 금

융법제와 금융제도 현황, 남북 통합 금융시스템 구축 방안, 경제적 투자 등을 위한 민간자금조달 방식 등 통일재원 규모와 조성방안 등에 대해 논의하고 있다.

통일준비위원회는 통일시대 기반 구축을 위해 필요한 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에서의 연구·논의를 수행하여 통일의 올바른 방향을 제시하고, 민간 전문가와 시민단체, 정부 간 상호 소통과 협업을 통해 국민이 공감할 수 있는 통일 청사진 제시를 자신의 주요 임무로 상정하고 있다. 이를 위해 2014년 7월 15일 한반도 평화통일에 대한 국민적 공감대 확산, 통일 추진의 구체적 방향 제시 및 민관협력을 통한 한반도 통일의 체계적 준비를 목적으로 통일준비위원회가 설립되어 2014년 8월 7일 1차 회의가 개최되었다.

통일대비는 기존의 대북정책과는 달리 통일 과정과 통일 이후 남북한의 평화로운 화합을 이루기 위한 것으로 중앙부처 중 통일부, 법무부 그리고 기획재정부의 통일대비 방안은 조직 확대, 인력양성 그리고 자신들의 업무 영역에 맞는 또는 타 부서와의 협력을 통한 과제발굴로 나눌 수 있다. 남북한의 평화로운 화합이라는 차원에서 선거가 갖는 의미는 이론의 여지가 없다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 선거관리위원회 또한 조직 확대, 인력양성 그리고 업무 영역에 맞는 다른 부서와의 협력을 통한 과제발굴이라는 측면에 주목할 필요가 있다. 그러나 무엇보다도 선거관리위원회의 경우 통일 이후 선거를 통해 남북한의 평화로운 화합을 도모하기 위한 구체적인 제도 마련에 초점을 두어야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 선거란 민주주의 사회를 유지하기 위한 중요한 제도로 누구나 자유롭게 제도에 참여해 자신의 견해를 명확히 제시할 수 있어야 일체감을 가질 수 있기 때문이다.

(2) 해외 사례

독일의 선거관리위원회는 기본적으로 연방, 주, 선거구, 투표구선거관리위원회로 운영되는 조직으로 우리와 가장 큰 차이점은 독일의 선거관리위원회는 상설기구가 아니라 선거 때만 운영되는 조직체라는 점이다. 또한 지방분권화가 발달된 독일의 경우 선거관리 체계 또한 지방분권화가 발달된 상황이다. 따라서 구체적인 선거관리를 연방보다는 주 선거관리위원회, 선거구 선거관리위원회, 투표구 선거관리위원회 차원에서 분권화된 상태로 관리된다. 즉 독일은 16개주의 연방제 국가로 선거관리위원회는 중앙집권적인 선거관리 체제가 아니라 연방-주-선거구-투표구선거관리위원회가 선거를 관리·운영한다. 이는 연방선거법 제8조에 규정되어 있는데 이에 따르면 선거기관은 전체 선거지역에는 연방선거위원장과 연방선거위원회, 각 주에는 1인의 주 선거위원장과 각 주 선거위원회, 각 선거구에는 1인의 선거구선거위원장과 1개의 선거구선거위원회, 각 투표구에는 1인의 선거위원장과 1개의 선거위원회가 있으며, 우편에 의한 투표결과를 확정하기 위해 각 선거구에 최소한 1인의 우편투표구선거위원장과 1개의 우편투표구선거위원회를 설치하도록 되어 있다. 냉전 이후 유고슬라비아에서 분리된 보스니아-헤르체고비나는 체제전환과 내전의 경험을 바탕으로 새로운 국가를 건설한 사례이다. 더욱이 이 과정에서 보스니아-헤르체고비나라는 국가명 하에 보스니아-헤르체고비나 연방과 스로프스카 공화국이라는 1국가 2체제를 채택하였다. 더불어 내전 이후 유럽안보협력기구와 같은 국제기구의 도움을 통해 내전으로부터의 폐해를 극복하며 완전한 주권국가로서의 모습을 갖추어 나갔다. 보스니아-헤르체고비나의 이러한 경험은 통일 과정과 이후 남북한에 많은 시사점을 주고 있다.

주정부의 내무부 산하에서 이루어지는 선거관리 그리고 비상설기구로 선거때 일시적으로 조직되는 독일의 선거관리체제의 성격상 구체적으로 서독에서 선거관리를 위해 어느 기간 동안, 어느 정도의 인력을 파견했는지 구체적인 내용을 파악하기는 쉽지 않다. 그러나 이러한 한

계에도 불구하고 우리에게 주는 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다. 먼저 서독에 의한 흡수통일로 서독의 제도가 그대로 적용되었기 때문에 통일 후 동독의 선거관리를 위한 조직상 변화는 없다. 이러한 점은 서독 선거관리의 특수성에 기인하는 측면도 있지만 바이마르시대의 민주주의를 경험한 동독의 상황을 고려할 필요가 있다. 실질적으로 1990년 통일 후 첫 연방선거 당시 구 동독지역의 선거관리에 있어 큰 문제점이 없었던 걸로 평가되고 있는 점은 무엇보다 서독에 비해 부족하지만 나름대로의 민주주의 경험에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 점은 동독에서 1989년의 촛불시위와 베를린 장벽 붕괴 이후 등장한 다양한 민주주의 세력들을 통해 명확하게 알 수 있다.

그러나 남북한의 경우 독일의 상황과는 다르다는 점이 고려되어야 할 것이다. 먼저 한국의 경우 전통적으로 중앙집권적인 통치 구조를 가져왔고 선거 또한 중앙선거관리위원회를 중심으로 관리되어 왔다. 더불어 북한의 경우 동독과 달리 민주주의 경험이 전혀 없는 상황이라 할 수 있다. 따라서 한국은 독일과 달리 통일 과정 그리고 이후 선거관리에 있어 중앙을 중심으로 한 구조가 될 수밖에 없으며 이에 따라 선거관리를 위한 조직상의 확대가 무엇보다 필요한 상황이라 할 수 있다. 더욱이 북한의 경우 민주주적인 선거를 실시해 본 경험이 전혀 없는 관계로 선거의 관리를 위한 인력양성 등이 무엇보다 시급하다 할 수 있다. 더불어 민주시민교육을 통한 민주주의의 내면화가 무엇보다 중요한 관계로 선거관리위원회의 조직상 확대는 필연적일 수밖에 없다.

보스니아-헤르체고비나는 내전을 경험한 뒤 1국가 2체제의 형태로 성립된 국가로 유럽안보협력기구를 중심으로 국제기구와의 협력 하에 완전한 주권국가로서의 모습을 갖추어 갔다. 남북한의 통일 과정에서도 국제기구를 통한 북한에 대한 관리를 생각해 볼 수 있는 여지가 있다. 그러나 보스니아-헤르체고비나의 경우 기술적·제도적인 측면에서 다양한 문제점에도 불구하고 평화협정 뒤 9개월이라는 아주 짧은 시간 내에

선거를 실시하고자 했던 유럽안보협력기구의 근본적인 이유가 바로 강대국의 상황에 의한 것이라는 점을 생각해 보면 국제기구에 의한 관리가 갖는 한계점 또한 명확하다.

이러한 한계점에도 불구하고 서로 적대적인 관계에 있었던 상황에서 1국가 2체제를 형성해 국가를 운영하는 과정에서 국제기구가 갖는 중재자의 역할은 긍정적으로 생각할 수 있을 것 같다. 또한 유럽안보협력기구는 보스니아-헤르체고비나에 선거와 관련해 규정, 재정, 조직 그리고 인력양성 등 전반적인 측면에서 실질적으로 세세한 도움을 주었다.

이러한 측면을 고려했을 때 통일 과정 또는 통일 이후 북한의 선거 관리에 있어 실질적으로 도움을 줄 수 있는 능력을 남한이 갖고 있다는 점을 생각해 볼 수 있다. 즉 남한의 선거관리 능력은 결코 유럽안보협력기구와 같은 국제기구에 뒤떨어지지 않기 때문에 실질적으로 모든 도움을 줄 수 있다. 그러나 서로 적대적인 관계였던 이유로 인해 국제기구를 통한 선거관리를 할 경우라 할지라도 보스니아-헤르체고비나의 경우처럼 강대국의 이해에 의해 움직이는 면이 있기 때문에 남한이 주도적인 역할을 할 수 있으며, 그러한 상황이 될 수 있도록 대비를 해야 할 필요가 있다. 이를 위해 무엇보다 남한이 충분히 국제기구에서 중심적인 역할을 하면서 북한의 선거관리를 할 수 있는 인력과 조직이 있다는 점을 보여주어야 할 것이다.

(3) 통일대비 선거관리위원회의 조직 설계

선거관리위원회는 남북한 통일 과정에서도 현재까지 구축해온 역할을 기반으로 민주주의의 확산과 공고화에 기여해야 한다. 최근 정부의 움직임에 맞추어 통일준비에 대한 논의가 이루어지고 있지만, 조직과 기능면에서 구체적이고 실행 가능한 준비는 매우 부족한 실정이다. 선

거가 민주주의의 핵심이라는 점에서 남북한 정치통합에 대비하여 민주주의 교육을 실시할 수 있는 조직체계가 필요한 시점이다. 현재까지 통일 과정과 방식에 치중하였다면, 앞으로는 북한체제의 붕괴와 통일 후 선거관리를 위한 실제적이고 세부적인 조직 설계와 대응이 마련되어야 한다. 특히, 통일 후 첫 선거는 남북통일의 정치적 통합 완성과 정당성을 확보하는 관점에서 중요한 의미를 가지므로, 이 선거가 공정하고 자유롭게 이루어질수록 사전에 준비해야 한다.

이 장에서는 통일대비 조직 설계의 기초 작업으로 중앙선거관리위원회 주요부서의 기능을 분석함으로써 통일을 대비하여 그에 상응하는 기능을 가지고 있는지 식별하고자 한다. 통일대비 중앙선거관리위원회의 현행 업무 및 기능을 진단하는 분석틀은 다음과 같다.

- 첫째, 중앙선거관리위원회의 조직이 수행하는 주요 업무 중 통일 대비 기능을 식별한다.
- 둘째, 각 기능이 통일대비 및 북한 체제 붕괴시 북한의 첫 자유선거 지원과 통합선거를 수행하기에 타당한 것인지 분석한다.
- 셋째, 각 기능의 통일대비 상태를 점검함에 있어서 내적인 업무와 외적인 연계 상태를 바탕으로 조직 설계의 방향을 제시한다.

통일대비 중앙선거관리위원회 주요부서의 기능 분석은 다음과 같은 특징 및 문제점을 도출하였다.

- 현재 중앙선거관리위원회의 직무 및 기능은 통일을 대비한 조직 구조나 이에 북한의 행정, 선거 실태, 선거조직 등을 심층적으로 연구할 수 있는 전문 인력을 갖추고 있지 않은 것으로 판단된다.
- 선거관리위원회는 통일관련 유관기관(통일부) 또는 민간차원에서 북한과의 교류 경험과 기반 등을 갖추고 있는 NGO, 학술단체와의 네트워크가 전혀 형성되고 있지 못하다.
- 통일대비 선거기제 논의를 위한 대북접촉 및 교류도 의제의 성격,

북한 선거관련 상설기구의 부재에 따른 파트너의 부재 등으로 전무한 상태이다.

- 선거관리위원회의 주요 기능중 하나이며 통일 이후 선거관리위원회의 가장 중요한 역할이라 할 수 있는 북한 주민을 대상으로 한 민주시민교육을 위한 체계적인 프로그램과 연구 기능이 부족한 실정이다.
- 그럼에도 불구하고 최근 통일에 대한 중앙선거관리위원회 내부의 관심 및 위탁연구 등을 통한 대비, 그리고 1963년 창설이후 변화하는 선거환경에 맞추어 1,000회가 넘는 공직선거 관리 및 관리 능력은 향후 급변하는 통일 선거환경에 대응하는 데는 큰 강점이 될 수 있을 것으로 판단된다.

주요부서의 기능분석을 통해 조직 설계를 위한 SWOT 분석을 실시한 결과는 다음과 같다. 선거관리위원회는 헌법기관의 정치적 중립성과 안정된 조직을 기반으로 국민적 신뢰를 얻고 있으며 선거연수원을 중심으로 민주시민교육의 축적된 노하우를 가지고 있다. 하지만, 이러한 조직 및 기능의 강점(SO)은 통일대비라는 관점에서 볼 때 조직의 ‘통일 내부 기능’ 및 ‘통일 외부 연계성’이 확보되지 못하고, 기존 북한 연구 및 자료의 통합화와 전문성을 확보할 수 있는 시스템이 개발되지 못할 경우 그 활용도가 떨어져 위협(ST)으로 작용할 수 있다. 최근 선거관리위원회는 통일대비의 조직 역량 강화에 대한 인식이 높아지고 있고, 소수이지만 선거 및 해외 연구의 경험이 있는 박사급 전문 인력이 상존하며, 아직 민주시민교육의 제도화는 실현되지 못하였지만 통일시 북한 주민의 민주시민교육의 필요성에 대한 공감대가 존재하여 향후 선거관리위원회의 약점이지만 기회(WO)로 작용할 수 있을 것이다. 약점이며 위협(WT)으로 작용할 수 있는 부분은 통일대비 선거 인력양성 전환 등의 불확실성, 선거시 지속적인 통일대비 준비의 연속성 부

족, 공무원 조직의 경직성 및 북한 선거위원회 등 통일대비 접촉 및 교류 전무 등을 들 수 있다.

중앙선거관리위원회의 강점을 극대화하고 약점은 기회로 활용하기 위해서는 ‘우선과제 1’과 ‘우선과제 2’의 보완을 통해서 통일대비 조직의 역량을 강화해야 할 것이다.

우선과제 1로는, 선거관리위원회의 통일대비 준비와 인식, 비전을 재확인하여 단계별로 조직 구성 전략을 설정하고 이를 착근시킬 수 있는 과제들이 선정 및 추진되어야 할 것이다. 그러한 우선과제로는 다음과 같은 것을 상정할 수 있을 것이다.

- 통일대비 중앙선거관리위원회 내 담당부서의 설치 및 선거 관련 기관과의 협력체계를 위한 ‘통일선거거버넌스’ 구축이다.
- 통일대비 단계별 대응전략, 조직 및 인력 구성 기본원칙 및 정책 수립이다.
- 북한의 선거기관과의 교류 및 협력의 추진이다.
- 북한의 정치선거제도, 민주시민교육의 연구 및 이를 위한 전문가 확보이다.

우선과제 2는 상기한 우선과제 1을 중심으로 한 보완과제 선정 및 이에 따른 조직 역량 재배치에 관한 것이다.

- 통일대비 및 통합선거를 위한 ‘통일선거과’ 신설 및 ‘통일선거준비위원회’의 설치이다.
- 통일선거준비위원회에 법률의 자문 및 북한 전문가로 구성된 ‘통일선거자문단’의 설치이다.
- 선거관리위원회의 북한 전문가의 양성 및 대통령직속 ‘통일준비위원회’ 및 정부 부처와의 긴밀한 협력 추진이다.

선거관리위원회의 조직 설계를 위한 남북한의 통일 과정은 독일 통

일의 경험을 토대로 선행연구들에서 제시된 바와 같이 통일 과정을 ① 통일 이전, ②통일 과정, ③통일 이후 3단계로 구분하여 제안하였다.

- 제1단계: 통일 이전

기존 선거관리위원회 조직 내에 통일준비위원회와 유사한 ‘통일선거준비위원회’와 상설 조직(가칭 ‘통일선거과’)을 설립하고, 통일대비 기획 및 선거연구의 기능을 추가하여 북한체제 붕괴시 단계별 대응전략, 조직 및 인력 재배치의 세부안을 마련한다. 또한 북한 선거법 연구 및 북한 행정 및 선거조직에 대한 연구를 진행한다. 적합한 부서로는 기획국 내에 통일선거과를 두며, 선거연수원의 제도연구부에 통일기획 및 연구개발 업무를 추가로 부여한다. 현재와 같이 전국단위의 선거가 없는 시기를 활용하여 한시적으로 TFT을 운영할 수도 있을 것이다. 최근 정부의 통일준비위원회에 맞추어 상기 위원회와의 공조 및 선거관리위원회의 통합 선거관리 및 법안, 북한 지역 선거관리위원회 조직 구성안을 세부적으로 마련하는 역할을 담당할 것이다.

- 제2단계: 통일 과정

통일준비단계에서 설립한 통일선거과를 중심으로 중앙선거관위원회 산하 ‘통일선거기획단’을 가동·유지하며, 북한지역 자유총선 지원을 준비한다. 체제 전환시기에는 북한지역의 신정부 구성을 위해 단독 자유선거 준비를 위한 인력 및 자원을 지원하며 선거관리를 자문한다. 이 과정에서 통일선거기획단 산하 ‘남한 선거관리위원회 지원단’을 파견하여 남북한 통합선거와 북한 주민에 대한 민주시민교육을 대비하여 북한 지역의 선거관련 인프라 점검 및 구축 방안의 실행 단계에 돌입하게 되며, 인력 확보를 위한 세부대책을 마련한다.

- 제3단계: 통일 이후

남북통일을 위한 제도 통합의 단계로서 통일조약과 함께 선거협약을 위한 실무회담이 진행된다. 통일선거법 최종안이 확정되면서 북한지역 선거관리위원회 ‘북부 사무처’와 ‘북부 선거연수원’, 도단위의 ‘선거관리위원회’와 기초자치단체 ‘선거관리위원회’를 설치하고 업무를 개시한다. 통일선거를 준비하고 실시한다.

(4) 통일대비 선거관리위원회의 인력양성 방안

통일대비 선거실시와 관련하여 총괄적인 분석과 지원을 담당할 수 있는 인력양성 방안 구축이 필요하다. 선거관리위원회의 두 가지 기본 역할이라고 할 수 있는 선거관리와 민주시민교육을 기본틀로 설정하여 통일대비 인력양성의 기본방향과 방안을 설정하는 것이 중요하다.

현재 선거관리위원회의 선거관리 및 민주시민교육과 관련된 인력현황을 살펴보았을 때, 통일에 대비하는 경우 다음이 강점, 약점, 기회, 위협으로 지적될 수 있다. 선거관리위원회는 그 동안의 공직선거 관리 경험을 기반으로 공정성과 신뢰성을 구현하는 가운데 선거관리의 세계화를 주도하고 있다. 또한 선거연수원의 민주시민교육은 다양한 대상에 대해 다양한 커리큘럼으로 진행되고 있다. 특히 북한이탈주민, 다문화가정을 대상으로 한 민주주의 교육은 통일 과정에서 실시될 가능성이 높다. 그러나 투표관리인력에 있어 공무원의 비중이 높고, 대부분의 교육과정의 기간이 짧으며, 유권자와의 소통이 부족하다는 점은 통일을 대비함에 있어 위협요인으로 작용할 수 있다.

선거관리위원회는 통일을 대비함에 있어 그 동안의 선거관리경험과 민주시민교육을 기회로 활용해야 한다. 선거과정의 규제와 단속 및 실무 경험을 북한 선거관리에 전수하기 위해 장기적인 커리큘럼을 마련해야 한다. 또한 현재 민주시민교육을 실시하는 다른 기관들-예를 들어, 통일부, 연구기관, 학교 등-과의 네트워크 및 협력이 부족한 상황을

고려하여, 통일 과정에서 선거연수원이 민주시민 인력양성의 hub가 될 수 있도록 대비해야 할 것이다.

위의 사항을 고려할 때 선거관리위원회는 통일대비 인력양성의 기본방향 및 중점사항을 다음과 같이 설정해야 한다. 우선 통일 이전에는 ‘인력양성 및 관리’를 기본 방향으로 설정하고 선거관리인력 양성과 민주시민교육 확대를 중점적으로 실시해야 한다. 통일 과정에서는 ‘인력통합 및 조정’에 초점을 두어 조직 신설 혹은 통폐합 대비, 북한 파견인력, 통일요원 양성, 북한인력 교육 및 훈련 등을 중점 사항으로 설정해야 한다. 통일 이후에는 ‘통합인력 관리 및 활용’을 기본 방향으로 양성인력 배치, 통합선거시 인력 활용, 북한인력 채용 및 충원 등을 고려해야 한다.

이러한 기본 방향 설정 후 각 단계별 선거관리위원회 인력양성의 구체적 방안을 제시하면 다음과 같다.

통일 이전 남한에서는 북한의 정치체제, 선거 및 선거관리 현황, 북한주민의 의식 등을 고려하여 통일대비 인력양성 방안을 마련해야 한다. 첫째, 선거관리위원회는 사회통합과 민주주의 정착을 목표로 하여 현재와 같이 ‘자유롭고 공정한 민주선거 구축 및 구현’을 방향으로 설정하여, 이에 적합한 인재상을 구축해야 한다. 둘째, 선거실시에 대비하여 투입 대비 인력을 양성하고 개발할 필요가 있다. 특히 선발방안, 예비 인력풀을 마련하는 것이 중요하다. 셋째, 인력에 대한 교육체계, 커리큘럼, 기관 등을 준비해야 한다. 넷째, 선거관리위원회 기관 차원에서 통일대비 인력조정안을 마련해야 할 것이다. 통일 이후 발생 가능한 시나리오를 바탕으로 조직개편안과 이에 따른 소요 인력을 미리 산출해야 한다. 다섯째, 제반 요건으로서 민주시민교육을 강화할 필요가 있는데, 대상은 공무원뿐만 아니라 일반 시민도 포함된다. 여섯째, 정부부처 및 시민사회와 통일대비 협력체계를 구축해야 할 것이다. 여기에는 청와대, 통일부, 법제처, 안전행정부, 시민사회단체 등이 포함된다.

통일 과정에서는 체제 변화에 따라 조직신설 혹은 통폐합, 법제정비 등이 이루어지기 때문에 이에 따른 인력충원, 이동 혹은 감원에 대비해야 한다. 이 과정에서 선거관리위원회는 남한 선거관리 인력을 양성하고 북한 인력활용 방안을 마련하는 등 인력통합 및 조정에 중점을 두어야 한다. 남한에서는 첫째, 남한의 인력양성은 통일선거과에서 전환된 ‘통일선거기획단(가칭)’을 중심으로 진행되어야 한다. 둘째, 인력통합에 대비하여 역할분담 혹은 협력 가이드라인을 마련해야 한다. 셋째, 남한의 통일선거 행정요원을 선발하여 전문교육을 실시해야 한다. 넷째, 교육 및 훈련이 이루어진 인력을 북한에 파견한다. 통일 과정에서 선거가 이루어지는 경우, 선거과정의 성공여부는 북한지역에 투입된 요원의 역량에 따라 좌우되기 때문에 중요하다. 다섯째, 통일 이전 구축했던 정부부처 및 시민사회와의 협력체계를 활용해야 한다.

통일 과정 북한에서는 첫째, 북한 인력양성 및 통합을 위한 인사제도를 사전에 마련하고 적용해야 한다. 남한과 북한 선거관리 조직의 경우 조직 및 인원, 지식수준이 상이하기 때문에 조정이 필수적이다. 둘째, 북한 공직자를 대상으로 재교육과 전문성 훈련을 강화해야 한다. 여기에는 민주주의 교육뿐만 아니라 기초적인 정치지식, 법률, 시장경제체제 등이 포함된다. 셋째, 북한 공직자의 해직이 불가피하기 때문에 이에 대한 대비책을 마련해야 한다. 북한 인력감축에 대비한 공직자에 대한 심사규정을 사전에 마련하는 것이 필요하다.

통일 이후 선거관리위원회는 통일 과정에서 양성한 인력을 활용하고, 관리 및 배치함으로써 통합선거 실시와 선거 정착에 초점을 두어야 한다. 특히 통일 이후는 북한에도 지속적인 선거가 이루어지면서 민주주의가 정착될 가능성이 높기 때문에 이에 대비한 인력활용이 중요하다. 통일 이후, 통합선거와 지속적인 선거를 성공적으로 이행 및 정착하기 위해서는 남한이 주도하는 방향으로 진행해야 한다. 첫째, 북한에 설치된 북부 사무처 주관으로 통일 이후 통합선거에 대비해야 한다. 둘

째, 지속가능한 인력충원이 이루어져야 한다. 셋째, 유사성을 지닌 지역 간 협력체계를 구축하여 인력을 이전하는 방안도 고려해야 한다. 남한에서 파견 인력은 축소하되 지역설정에 적합한 인사정책을 실시하는 것이 필요하다. 마지막으로, 최초의 자유, 통합선거 초기에는 남한의 선거관리위원회가 직접 선거를 주관해야 할 것이다.

1. 서론

통일 한국의 정치 및 사회 통합을 위해서는 자유·민주선거를 정착시키는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 특히 북한지역에 민주주의를 정착시키고 정치안정을 도모하는 것이 중요한데 이는 곧 통일준비의 여러 과제 중 민주적인 선거관리기반을 구축하는 것과 연관이 있다. 따라서 민주적인 선거 및 정당제도의 구축 그리고 주기적인 선거의 실시가 필요하며, 이 과정에서 선거관리위원회의 역할은 매우 중요해질 것이다.

따라서 선거관리위원회는 남북한의 정치 및 사회통합에 대비하여 통일 이전과 이후의 상황에 대비할 필요가 있다. 선거관리위원회는 구체적인 방안 제시를 위하여 통일에 대비한 기본 원칙 및 방향을 설정하고 조직재편 및 인력양성 측면에서 통일대비 역량을 강화하여 실질적이고도 적절한 선거관리방안을 구상해야 한다.

본 연구는 통일대비 선거관리위원회 차원의 대응 방안 중에서도 조직 및 인력양성에 초점을 맞추고자 한다. 특히 통일 관련 정부 부처의 통일준비 현황을 점검하고, 통일을 경험한 해외 사례를 비교 분석함으로써 현실에 적용 가능하고 적절한 선거관리방안을 도출할 것이다. 또한, 통일대비 선거관리위원회의 조직재편 및 인력양성의 기본방향과 구체적인 대응 방안을 살펴봄으로써 정치공동체 통합을 위한 선거관리위원회의 역할을 제시하고자 한다.

우선 현 정부의 통일대박론 및 통일준비위원회의 출범과 함께 통일 관련 부처들은 단순한 대북정책을 넘어 자신들의 업무역량에 맞게 실질적인 통일대비 대응방안을 마련하고 있다. 따라서 통일부, 법무부, 기획재정부, 통일준비위원회를 중심으로 한 통일대비 각 부처의 기본방향 및 구체적인 준비 활동 등을 살펴볼 것이다. 통일업무의 중앙행정기관인 통일부, 통일대비 법무계획 수립 및 법률 통합을 준비하는 법무부, 통일 관련 경제정책 업무를 총괄하는 기획재정부, 그리고 대통령을 중

심으로 하여 민·관 협력을 통해 지속가능한 통일을 추진하고 있는 통일준비위원회의 현황을 점검하고자 한다. 본 연구는 이러한 각 부처들의 기본활동 및 원칙, 조직, 그리고 인력 등에 초점을 맞추므로써, 제도 및 가치 통합을 위해 필수적인 선거관리위원회의 통일대비 향후 방향성을 도출하고, 나아가 실질적이고도 능동적인 선거관리 방안을 모색할 것이다.

또한 해외 사례에서는 독일과 보스니아-헤르체고비나의 통합과정, 선거법 및 기타 제도 등을 검토함으로써 통일 이전 및 이후 과정에서의 선거관리위원회가 갖는 역할에 대한 시사점을 도출할 것이다. 우선 한국과는 달리 선거관리위원회가 비상설기구인 독일의 통일 이전 및 이후의 선거관리 과정과 그 조직 체계를 구체적으로 살펴볼 것이다. 또한 체제전환으로 사회주의 국가에서 하나의 국가를 건설하게 된 보스니아-헤르체고비나의 사례 검토를 통해, 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 국제기구의 역할 및 영향에 대해 중점적으로 살펴볼 것이다. 위 사례들을 바탕으로 통일 이후 선거관리 과정에서 남한의 향후 역할 및 방향성을 모색해보고자 한다.

그리고 통일대비 선거관리위원회의 조직설계 및 선거관리 인력양성 방안을 살펴봄으로써, 향후 선거관리위원회의 선거관리, 민주시민교육, 법제도 및 네트워크 구축 등의 구체적인 역할을 검토할 것이다.

통일대비 선거관리위원회의 조직 및 인력에 대한 현황을 SWOT 분석을 통해 파악, 이에 기초하여 통일 이전, 통일 과정, 통일 이후의 3단계별로 북한 지역 선거관리위원회의 조직재편 및 인력양성에 대한 기본방향을 도출하고 세부방안을 미리 강구하고자 한다.

특히 선거관리위원회의 조직 설계와 관련하여, 통일에 대비한 각 관련 부처들은 통일 논의를 활발하게 진행하고 있는 반면, 선거관리위원회는 조직과 인력양성면에서 실질적이고도 구체적인 통일준비 대응 능력이 부족한 실정이다. 선거가 민주주의의 핵심이라는 점에서 남북한

정치통합에 대비하여 민주주의 교육을 실시할 수 있는 조직체계가 필요하며, 나아가 북한체제의 붕괴와 통일 후 선거관리를 위한 실제적이고도 세부적인 조직 설계와 대응방안이 마련되어야 한다. 따라서 본 연구는 통일대비 조직 설계의 기초 작업으로 중앙선거관리위원회의 주요 부서 기능을 분석함으로써 통일을 대비한 선거관리위원회 차원의 역량을 검토하고자 한다. 이를 통해 단순한 통일 과정과 방식에 대한 담론을 벗어나 남북한 정치통합에 대비한 선거관리위원회 차원의 세부적인 조직 설계 대응방안을 미리 마련할 것이다.

또한 통일대비 선거실시와 관련하여 총괄적인 분석과 지원을 담당할 수 있는 인력양성 방안의 구축이 필요하다. 선거관리위원회의 두 가지 기본 역할이라고 할 수 있는 선거관리와 민주시민교육을 기본 틀로 설정하여 통일대비 인력양성의 기본방향과 방안을 설정하는 것이 중요하다. 통일에 대비하여 선거관리위원회는 그 동안의 선거관리 및 민주시민교육의 경험을 기회로 활용하여, 선거과정의 규제와 단속 및 실무 경험을 북한 선거관리에 전수하기 위해 장기적인 커리큘럼을 마련해야 할 것이다. 나아가 관련 기관들과의 협력 네트워크 속에서 선거연수원이 민주시민 인력양성의 hub가 될 수 있도록 대비해야 할 것이다. 이러한 기본 방향에 기초하여 단계별로 선거관리위원회 인력양성의 구체적인 방안을 제시할 것이다.

II. 통일 관련 부처의 통일대비 대응 방안

박근혜 대통령의 통일대박론 이후 우리 사회 각계각층에서 자신의 상황과 역량에 맞게 통일준비를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 중앙행정부처 또한 자신들의 업무영역에 맞게 통일 과정 그리고 통일 이후의 혼란을 막고 남북한의 평화로운 화합을 위한 방안을 찾고 있는 중이다. 이러한 노력과 관련해 통일부, 법무부 그리고 기획재정부가 추진하고 있는 통일대비 노력을 살펴보고자 한다. 이는 무엇보다 통일 관련된 주된 업무를 추진하는 통일부, 통일관련 법체계를 준비하고 있는 법무부 그리고 통일 준비, 대비와 관련한 경제적인 문제의 중요성이라는 측면에서 기획재정부 그리고 대통령을 중심으로 해 실질적인 통일 준비를 위한 업무를 추진하는 통일준비위원회가 갖는 의미에 기인한다. 더불어 이러한 부서의 다양한 노력들과 관련해 각 부서의 기본활동, 원칙 및 방향, 조직 그리고 인력 4가지 부분에 초점을 맞추어 살펴봄으로써 통일 이후 남북한의 조화롭고 평화로운 화합을 위한 선거관리위원회의 통일대비 방향성을 찾을 수 있는 실마리를 찾고자 한다.

1. 통일 관련 부처의 통일대비 활동: 통일부, 법무부, 기획재정부 등

가. 통일부¹⁾

(1) 기본활동

통일부는 통일업무를 전담하는 중앙행정기관으로 1960년 4·19이후 우리 사회 각계각층에서 본격적으로 제기된 다양한 통일논의로 인한 혼란을 막아 체계적이고 제도화된 통일정책을 수립하기 위해 설치되었

1) 이 글에서 소개된 통일부의 기본활동, 원칙, 조직은 통일부 홈페이지 (<http://www.unikorea.go.kr/main.do>)에서 소개한 내용을 바탕으로 작성되었음.

다. 이러한 목표의 달성을 위해 통일부는 크게 다음의 두 가지로 자신의 임무를 규정하고 있다. 첫 번째 임무는 통일 및 남북대화·교류·협력·인도지원에 관한 정책의 수립, 북한정세 분석, 통일교육·홍보, 그 밖에 통일에 관한 사무 관장이며, 두 번째는 남북한 간의 신뢰를 형성하여 남북관계를 발전시키고 이를 바탕으로 한반도에 평화를 정착시키고, 통일의 기반을 구축하여 한반도에 통일시대를 개척하는 것이다.

이를 위해 통일부는 아래의 8가지를 자신의 주요 기본업무로 소개하고 있다. 첫째, 통일정책으로 통일부는 대북정책을 총괄·조정하고 중장기 통일정책을 수립하여 집행하고 있으며 또한 정책을 수립·집행하는 과정에서 국민의 참여를 활성화하고 있다. 둘째, 남북장관급회담을 중심으로 경제·군사·인도적 지원 등 다양한 분야의 남북회담을 총괄하고 있다. 셋째, 남북교류협력으로 남북 경제협력, 개성공단 사업, 대북 인도적 지원, 사회문화 교류 등을 추진하고, 다양한 민간차원의 교류협력사업을 지원하고 있다. 넷째, 북한인권, 이산가족, 남북자 문제 등 남북간 인도적 문제를 해결하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 다섯째, 북한이탈주민 정착지원을 위해 북한이탈주민 초기 적응교육을 실시하고, 사회 진출 후 안정적인 국내 정착을 위해 다양한 지원을 하고 있다. 여섯째, 통일정책 수립·추진의 판단자료로 활용하기 위하여 북한의 정치·군사, 사회·문화, 경제·과학 분야 등에 관한 정보를 분석하고 있다. 일곱째, 전 국민을 대상으로 통일정책 및 북한실상에 대해 체계적으로 교육을 실시하고 있으며, 이를 위해 다양한 형태의 교육프로그램을 운영하고 있다. 마지막 여덟째, 남북간 출입관리로 한반도 서쪽의 경의선과 동쪽의 동해선 철도·도로 연결에 따라 육로로 이동하는 인원·물자의 남북간 출입을 관리하고 있다.

(2) 원칙

통일부의 통일대비와 관련된 원칙 및 방향은 무엇보다 평화통일의 기반 구축이라는 국정비전에서 구체화되고 있다. 즉 통일부는 이러한 비전하에 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현이라는 과제의 수행이라는 기본 원칙을 위해 다음 세 가지 방향성을 지향하고 있다. 첫째는 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화이며, 둘째는 작은 통일에서 시작하여 큰 통일의 지향이며, 셋째는 통일대비 역량 강화를 통한 실질적인 통일준비이다.

먼저 첫 번째 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화라는 원칙을 위해 통일부는 남북간 신뢰형성을 통해 남북관계의 안정적 관리와 발전이라는 방향성을 추구한다. 그리고 두 번째 작은 통일에서 시작하여 큰 통일의 지향이라는 원칙을 위해 통일부는 통일비전을 제시하고, 경제·환경 공동체 등을 추진하여 평화통일의 기반 조성이라는 방향성을 추구한다. 마지막 세 번째로 통일부는 통일대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비라는 기본원칙을 위해 국내외 통일 공감대 확산 및 통일대비 역량 강화를 통해 실질적 통일준비 내실화라는 방향성을 추구한다.

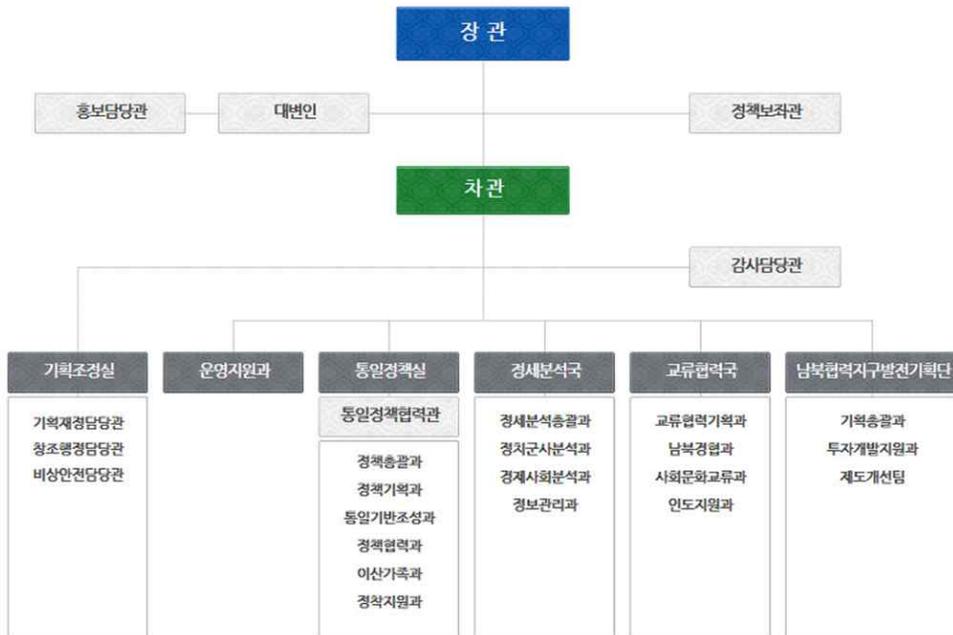
(3) 조직

통일부는 지난 1990년 12월 27일 국토통일원에서 통일원으로 개칭되었고 더불어 부총리부서로 격상되어 통일정책과 관련해 각 부처 총괄·조정기능을 갖게 되었다. 이후 1998년 2월 28일 김대중 정부의 정부조직개편에 따라 통일원이 통일부로 개편되었다.

이후 2008년과 2009년 조직개편이 이루어졌는데 2008년 2월 29일 정책홍보본부가 통일정책국으로, 남북경협본부는 남북교류협력국으로, 사회문화교류본부는 인도협력국(사회문화교류업무를 남북교류협력국으로 이관)으로 그리고 정보분석본부는 정책국과 통합되었다. 그러나 다

음해인 2009년 5월 25일의 조직개편을 통해 통일정책국은 통일정책실로, 남북교류협력국은 교류협력국으로 변경되었고 인도협력국이 폐지되면서 경제분석국이 신설되었다. 이러한 조직 개편을 통해 현재 통일부의 조직은 아래의 그림과 같이 구성되어 있다.

<그림 II-1> 통일부 조직도2)



이들 조직들을 바탕으로 통일부의 통일 준비는 크게 3가지로 요약된다. 먼저 통일 준비의 첫 번째는 남북간 신뢰형성을 바탕으로 한 남북관계의 안정적 관리와 발전이다. 이를 위해 첫째, 이산가족 및 국군포로·납북자 문제의 실질적 해결과 영유아·임산부 등 취약계층 대상의 순수한 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속적으로 추진한다. 둘째, 남북 당국 간 대화 재개 및 상시 대화채널의 구축을 추진하고,

2) 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1527>> (검색일: 2014.07.25)

기존 합의내용 중 우선추진 가능분야를 점검해 남북간에 이루어진 합의가 이행되는 문화를 정착시키는 것이다. 셋째, 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화를 통해 실질적으로 도움이 되는 경제협력을 추진하며 다각적인 사회·문화 교류를 내실화하는 것이다. 넷째, 무력도발 중단과 상호 체제 인정 등 기본적인 조치의 실현을 통해 남북한 교류협력의 활성화를 도모하고 이를 통해 신뢰를 기반으로 정치·군사 분야에서의 추가적인 신뢰를 구축하기 위해 노력하는 것이다. 다섯째, 북한의 자생력 제고를 통해 경제공동체 건설의 기반을 마련하며 또한 북한지역에 국제적인 투자 유치를 지원하는 것이다. 여섯째, 서울과 평양에 남북교류협력사무소를 설치하는 문제로 이는 여건을 감안해서 검토하는 것이다.

통일 준비의 두 번째는 작은 통일에서 시작해서 큰 통일로 나아가는 것이다. 이를 위해 먼저, 남북관계 상황진전을 감안하여 녹색경제협력 도모, 남북간 농업협력, 개성공단내 신재생에너지 단지 조성, DMZ 세계평화공원 조성, 한반도 환경 인프라 구축을 위한 협력을 추진하며, 둘째, 북한 인권 개선을 위한 대내외 환경을 조성하고 민간단체 및 국제사회와의 협조체계를 확대 발전시키는 것이다. 셋째, 경제시찰단 교환 등 남북경제계 인사 교류·방문을 통해 유대를 강화하며 더불어 동북아 공동발전과 연계한 한반도 통합 물류망을 구축하는 것이다. 넷째로 학술연구·공청회 등을 통해 민족공동체통일방안에 대한 광범위한 의견을 수렴해 민족공동체통일방안의 발전방향을 공론화하는 것이다.

통일 준비의 세 번째는 통일대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비로 이를 위해 첫째, 탈북민 재교육 확대 및 학교를 중심으로 탈북학생에 맞는 교육의 강화를 통해 자립할 수 있는 기반을 확충하여 보다 많은 성공사례를 만들어 내는 것이다. 더불어 해외 탈북민 보호를 위해 국제사회와 협력을 강화하는 것이다. 둘째, 유관부처간 통일대비를 위한 협조체계를 강화하며 더불어 통일미래 세대를 위한 콘텐츠 개발 등

국민통합에 기여하는 통일교육 추진하여 종합적인 통일재원을 조달하는 것이다. 셋째, 주변 4국을 대상으로 ‘1.5트랙 협의체’ 구축·운영하는 한민족 통일 네트워크 구축사업을 추진하는 것이다.

(4) 인력

정부는 통일에 대비해 범정부 차원의 ‘기획요원 양성’ 프로그램을 운용 중이다. 통일관련 주무 부처로서 통일부는 매년 주요 부처 관계자들이 참여하는 통일대비 기획요원 양성 프로그램을 운영 중이다. 매년 각 부처에서 1명 정도씩 선발해 프로그램에 참여시키고 있다. 이 프로그램은 통일 과정이나 통일 이후에 대처할 전문가 양성 차원에서 이뤄지고 있으며, 국내 교육 및 해외 연수 등을 포함한 4~6개월 과정으로 구성되어있다.³⁾ 정부는 이 프로그램이 기존의 대북 정책과는 다른 차원에서 준비되는 것으로 통일부를 중심으로 해서 각 부처에 맞는 통일대비 전문가 양성을 목표로 하고 있다.

나. 법무부⁴⁾

(1) 기본활동

법무부는 기본적인 임무를 ‘희망의 새 시대’라는 국정목표를 달성하기 위해 법질서의 확립, 인권옹호 그리고 법무서비스 제공으로 규정하고 있다. 이러한 임무의 수행을 위해 장관과 차관 산하에 기획조정실, 법무실, 검찰국, 범죄예방정책국, 인권국, 교정본부 그리고 출입국외국

3) “정부, ‘통일대비 전문가 양성 교육’ 운영,” 『SBS뉴스』, 2011년 3월 6일, <http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1000871233> (검색일: 2014. 08. 20).

4) 이 글에서 소개된 법무부의 기본활동, 원칙, 조직은 법무부 홈페이지 (<http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/index.do?strOrgGbnCd=100000>)에서 소개한 내용을 바탕으로 작성되었음.

인정책본부를 두고 있다.

이들 법무부 산하 기관들 중 통일과 관련한 업무를 담당하고 있는 통일법무과는 법무실 산하에 있는 기관으로 1992년 2월 15일 대통령령 제13588호에 의해 남북한 통일대비 관계법령 정비를 위해 특수법령과로 신설되었다. 이후 2008년 ‘통일법무과’로 변경되어 본격적인 통일대비 법무계획수립 및 법률통합 관련 연구를 진행하고 있다.

22년 전통을 갖고 있는 통일법무과는 유관 부서와의 협조 속에 그동안의 경험을 바탕으로 다양한 연구 성과를 집대성해 누구나 활용할 수 있는 남북법률통합 등 통일관련 법무자료의 데이터베이스(<http://www.unilaw.go.kr/mainWeb.html>)를 구축하여 운영하고 있다. 또한 이 웹사이트를 통해 남북경협과 관련한 법률상담, 북한이탈주민을 위한 법률상담, 그리고 북한주민들을 대상으로 재산관리 상담을 진행하고 있다.

이외에도 대한변호사협회와 함께 법학전문대학원(로스쿨)생, 사법연수원생 등 예비법조인과 법조인, 공무원을 대상으로 ‘통일과 법률아카데미’를 운영하고 있는데 이는 통일법제 전문가 양성프로그램으로 통일이라는 거대한 역사적 흐름에 부응하고, 한반도의 진정한 통합에 기여하고자 노력하고 있다.

(2) 원칙

법무부의 통일대비 기본 원칙은 자체적으로 외국의 통일관련 사례 연구 등을 통한 법령준비에 있다. 이러한 기본적인 원칙을 위해 법무부는 통일법무과를 중심으로 8가지 사안에 중점을 두고 자신들의 방향성을 설정하고 있다. 8가지 사안 중 첫째, 남북한 통일관련 중·장기 법무계획을 수립하여 추진하는 것이다. 둘째, 남북한 통일관련 법무관계 법령안의 기초를 마련하고 심사하는 것이다. 셋째, 대통령·국무총리와 행정

각 부처의 통일관련 법령에 관해 자문하는 것이고, 넷째, 남북한 교류협력과 관련한 법무관계 법령의 해석이다. 다섯째, 남북교류·협력의 진전으로 야기될 수 있는 법적분쟁의 조절을 위한 계획의 마련이고 여섯째, 북한의 법률 체계 및 사법제도에 관한 실태를 파악하고 이에 대한 분석평가이다. 일곱째, 통일관련 외국의 법령을 조사·수집·연구하여 간행하는 것이고 마지막 여덟째, 기타 통일관련 법무 사무에 있어서 법무부 내의 다른 과 및 담당관의 주관에 속하지 아니하는 사항이다.

(3) 조직

법무부는 1990년 독일 통일의 영향으로 우리나라에서도 남북법제연구의 필요성을 인식하고 1991년 ‘통일법연구단’을 발족시켰다. 이를 통해 독일의 법률·사법통합 및 북한법에 대한 연구를 시작했다. 또한 이듬해인 1992년에는 직제를 개편해 ‘특수법령과’를 신설하여 통일에 대비한 법률업무를 전담하게 했다. 2008년에는 ‘특수법령과’의 명칭을 ‘통일법무과’로 변경해 본격적인 통일대비 법무계획수립 및 법률통합 관련 연구를 진행하고 있다. 현재 통일법무과는 현재 검사 4명(부장검사 1명, 검사 3명), 사무관 1명 그리고 4명의 직원으로 구성되어 있다.

법무부 내 통일관련 핵심적인 업무를 담당하는 통일법무과의 통일대비 방안으로는 5가지로 제시된다. 첫째, 남북한 통일 관련 법무관계 법령안의 기초 및 심사, 둘째, 남북한 교류협력 관련 법무관계 법령의 해석, 셋째, 남북교류·협력의 진전에 따른 법적분쟁 조절을 위한 계획의 종합·조정, 넷째, 북한의 법률 체계 및 사법제도에 관한 실태파악 및 분석평가, 다섯째, 통일 관련 외국법령의 조사·수집·연구 및 발간이다.

또한 통일법무과는 통일대비를 위한 방안의 일환으로 남북경협사업을 진행 중이거나 준비·추진 중인 모든 기업을 대상으로 경협 추진과정에서 발생하는 법적 애로사항에 대하여 무료 법률 상담을 제공하고

있으며 이를 위해 2006년 6월 남북관계 전문변호사, 교수 등 법률가 10명 내외로 구성된 남북경협 법률상담지원단을 운영하고 있다.

(4) 인력

인력양성과 관련해 법무부는 대한변호사협회와 함께 통일 이후 법제통합 업무를 대비하기 위한 전문가 양성프로그램을 운영하고 있다. 법무부와 대한변협은 법학전문대학원(로스쿨)생, 사법연수원생 등 예비법조인과 법조인, 공무원 등을 대상으로 통일법제 전문가 양성프로그램인 ‘통일과 법률 아카데미’를 운영하고 있다. 통일 후 남북이 수많은 법적 문제를 양산할 것으로 예상되지만 현재로서는 통일을 대비한 법률, 사법통합 등 업무를 담당할 법률전문가가 많지 않은 상황이며 또한 이의 해결을 위한 체계적 프로그램도 부족한 상태이다.

이러한 필요성에 의해 법무부 통일법무과와 대한변협 통일문제연구위원회는 통일을 위한 실질적 준비로서 통일 관련 법률문제를 담당할 수 있는 전문가를 양성하기 위한 협의를 진행해 2014년 1월 아카데미 출범에 합의를 이뤘다. 2014년 1월 6일부터 시작된 통일과 법률 아카데미 1기에는 로스쿨생 36명, 사법연수원생 11명, 변호사 24명 등 총 71명이 지원했고 이중 사법연수원생 11명, 로스쿨생 29명, 변호사 20명 등 총 60명이 등록했다. 아카데미를 수료하면 변호사의 경우 대한변협 전문분야 연수 14시간, 로스쿨생·사법연수원생은 실무수습 2주 과정을 인정해주기로 했다.⁵⁾

또한 법무부는 9월 변호사·판사·검사·실무 담당 공무원들을 대상으로 통일과 법률 아카데미 2기를 꾸려 1기보다 심화된 과정을 마련하였다.⁶⁾

5) “법무부-변협, 통일대비 법제통합 전문가 양성,” 『뉴스1』, 2014년 1월 2일, <<http://news1.kr/articles/?1477878>> (검색일: 2014.07.30).

6) “통일과 법률 아카데미’ 제2기 개설,” 『법률뉴스』, 2014년 9월 24일, <<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=34450>> (검색일: 2014.09.25).

다. 기획재정부⁷⁾

(1) 기본활동

기획재정부는 거시경제의 안정적 운용, 경제 정책 조정, 국가재원의 합리적 배분 및 정의로운 조세정책의 수립 및 공공기관 혁신, 재정건전성 확보, 글로벌 리더십 확립, 대외경제 협력 등을 총괄하는 중앙행정기구로 2008년 2월 29일 재정경제부와 기획예산처를 통합하여 발족하였다. 이러한 업무수행을 위해 부총리인 장관과 제1 및 2차관 밑에 기획조정실, 예산실, 세제실, 경제정책국, 정책조정국, 미래사회정책국, 국고국, 재정관리국, 공공정책국, 국제금융정책국, 국제금융협력국, 대외경제국과 복권위원회사무처로 구성되어 있다.

이러한 기획재정부의 산하기관들 중 대외경제국내에 남북경제과가 중심이 되어 통일재원 및 남북경협정책 등 통일관련 업무를 맡아왔다. 그러나 2014년 1월 박근혜 대통령의 신년기자회견에서 ‘통일대박론’과 이후 정부가 2월 25일 발표한 경제혁신3개년계획에서 ‘통일시대 준비’를 핵심 과제로 선정하면서 경제 정책을 총괄하는 기획재정부 내에 관련 조직을 만들어 통일관련 경제정책 과제를 본격적으로 점검하기 시작하였다. 이의 일환으로 2014년 6월 경제정책국의 종합정책과에 통일경제기획팀이 신설되었다. 이 신설 조직은 우선 단기적으로 남북관계 경색 등으로 지지부진한 남북한 경제협력 활성화 방안을 마련하고 통일과 관련된 경제적 편익과 함께 막대한 통일 비용 재원과 통일 이후 북한지역 개발 청사진을 마련하는 업무를 담당하고 있다. 그동안 기획재정부 대외경제국의 남북경제과가 통일재원 및 남북경협정책 등 관련 업무를 담당하였고, 남북경협팀이 남북 교류협력 정책을 수립해 왔다. 그러나 기획재정부 내에 통일관련 정책을 맡은 별도 조직이 마련된 것

7) 이 글에서 소개된 기획재정부의 기본활동, 원칙, 조직은 기획재정부 홈페이지 (<http://www.mosf.go.kr/main/main.jsp>)에서 소개한 내용을 바탕으로 작성되었음.

은 이번이 처음이다.

(2) 원칙

기획재정부는 기본적으로 통일을 위한 경제기반 구축을 기본원칙으로 삼고 있다. 이러한 경제기반 구축을 위해 기획재정부는 경제혁신 3개년 계획의 3대 추진전략 및 9대 과제를 제시하고 있다. 더불어 기획재정부는 기본적으로 통일시대 준비를 새로운 시대의 대통합 달성을 위한 것으로 설정하여 이를 위해 다음과 같은 세 가지 방향성을 제시하고 있다. 첫째, 체계적이고 건설적인 통일 방향이며, 둘째, 남북간 대화 및 민간교류 확대 그리고 셋째, 각계각층이 참여해 국민적 통일 논의 수렴, 넷째, 구체적인 통일 한반도 청사진 수립이다.

<그림 II-2> 경제혁신 3개년 계획⁸⁾



8) 기획재정부 홈페이지 <<http://www.mosf.go.kr/main/main.jsp>> (검색일: 2014.07.20).

(3) 조직

기획재정부는 통일대비의 일환으로 처음으로 통일관련 정책을 맡은 별도의 조직인 통일경제기획팀을 2014년 6월에 경제정책국내에 신설하였다. 이 신설된 조직은 남북한 경제협력 활성화 방안의 마련 그리고 통일과 관련된 경제적 편익과 함께 막대한 통일 비용 재원 그리고 통일 이후 북한지역 개발 청사진을 마련하는 업무를 담당한다.

또한 기획재정부는 금융위원회, 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사 및 민간연구기관과 전문가 등과 함께 통일금융태스크포스를 구성하여 독일 등 다른 나라의 사례를 조사하고 북한의 금융법제와 금융제도 현황, 남북 통합 금융시스템 구축 방안, 경제적 투자 등을 위한 민간자금 조달 방식 등 통일재원 규모와 조성방안 등에 대해 논의하고 있다.⁹⁾

라. 통일준비위원회¹⁰⁾

(1) 기본활동

기본적으로 통일준비위원회는 통일시대 기반 구축을 위해 필요한 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에서의 연구·논의를 수행하여 통일의 올바른 방향을 제시하고, 민간 전문가와 시민단체, 정부 간 상호 소통과 협업을 통해 국민이 공감할 수 있는 통일 청사진 제시를 주요 임무로 상정하고 있다. 이를 위해 2014년 7월 15일 한반도 평화통일에 대한 국민적 공감대 확산, 통일 추진의 구체적 방향 제시 및 민관협력을 통한 한반도 통일의 체계적 준비를 목적으로 통일준비위원회가 설립되어 2014년 8월 7일 1차 회의가 개최되었다.

9) “신제윤 내주부터 '통일금융 태스크포스' 본격 가동,” 『데일리안』, 2014년 5월 22일, <<http://www.dailian.co.kr/news/view/438820>> (검색일: 2014.07.30).

10) 통일연구원, 『통일준비를 위한 과제와 전략』 (서울: 통일연구원, 2014)의 내용을 바탕으로 작성됨.

(2) 원칙

통일준비위원회는 일회성 이벤트 형태로 추진되었던 통일정책에서 벗어나 지속가능한 방식으로 통일을 추진하기 위해 새롭게 출범한 위원회이다.

통일준비위원회의 기본원칙과 방향은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 통일준비위원회는 ‘작은 통일’에서 ‘큰 통일’을 지향한다. 통일은 결코 단기적인 과정에 의해 달성될 수 있는 것이 아닌 긴 여정을 통해 만들어가는 과정이다. 이는 독일의 통일에서 명확하게 볼 수 있는 것으로 따라서 통일의 비전과 목표는 크게 설정하되 이를 구현하기 위한 준비는 작고 실천 가능한 것부터 시작해야 한다는 것이다. 작은 것부터 차근차근 실천하여 통일비전에서 제시된 큰 통일로 유기적으로 연결해 간다는 관점에서 통일준비를 하고자 한다. 둘째, 통일준비위원회는 행복한 통일을 지향한다. 통일을 통한 국가적 대도약이 실현되기 위해서는 무엇보다 국민에게도 통일이 직접적으로 대박이라고 느껴지도록 준비해나가야 한다. 이에 행복한 통일이라는 원칙하에 국가적 도약과 함께 한반도의 구성원이 통일의 혜택을 향유할 수 있도록 통일을 준비하고자 한다.

(3) 조직

통일준비위원회 위원장은 대통령이며, 부위원장으로는 민간의 1인과 통일부장관을 포함하여 2인으로 구성된다. 또한 민간위원 30명(부위원장 포함), 국회의원으로 여야 정책위원회 의장 2명, 정부위원 11명(부위원장인 통일부 장관, 기획재정부, 외교부, 국방부, 법무부, 문화체육관광부, 국토교통부 장관, 국무조정실장, 청와대 외교안보수석, NSC 사무처장, 민주평화통일자문회의 사무처장), 국책연구기관장 6명(통일연구원,

국립외교원, 한국개발연구원, 한국국방연구원, 국토연구원, 국가안보전략연구소) 모두 50명으로 구성된다.

마. 정부부처 간 조직의 협력 및 인력양성

(1) 부처간 협력

정부부처의 조직적인 측면과 관련해 중요한 사항은 향후 통일에 대비해 유관 부처 간의 협력이라 할 수 있다. 남북의 법체계 등을 논의하는 실무급 모임은 이러한 협력의 일례라고 할 수 있다.

통일부와 법무부에 따르면 통일부 통일기반조성과, 법무부 통일법무과, 법제처 법령입안지원과 등 유관부처 과장급 인사를 중심으로 일종의 협의체 성격의 비정기적 모임이 2013년부터 진행되었다. 이 모임은 남북통일을 대비한 양측의 기본법 등을 연구하고 이를 통해 통일 이후 가능한 법체계에 대해서도 논의를 진행하고 있다.

통일부, 법무부, 법제처 외에도 유관부처 관계자들도 비정기적으로 모임에 참여하였고 2013년말 한차례 세미나도 가졌다. 또한 이 모임은 남북간 법체계 논의와 동시에 부처 기능의 차이에 따라 존재하는 북한에 대한 시각차도 조율해 간극을 좁히는 방법을 찾는 것도 목적으로 하고 있다.

다른 한편 독일의 법제 연구 등을 통해 장기적으로는 통일 이후 헌법·민법·형법·상법·노동법·형사소송법·민사소송법 등 모든 분야에 걸친 통일대비 법제 문제를 발굴하고 연구할 목적을 갖고 있다.

비록 이러한 유관 부처간 실무진 모임이 아직 구체적인 결과물을 제시할 정도로 진행된 논의가 있는 것은 아니지만 통일을 대비한 부처간 협력의 출발점이라는 데 그 의미가 있다.

유관 부처간 협의와 관련해 실무진 모임이외에 장관급 모임이 통일준비위원회 산하에 설치될 예정이다. 통일준비위원회의 류길재 정부 부

위원장은 2014년 8월 7일 통일준비위원회 1차 회의 석상에서 통일준비를 위한 민·관 협업체계 구성과 정부 차원의 통일준비위원회 지원방안 등을 위원장인 박근혜 대통령에게 보고했다. 이 과정에서 통일부는 통일준비 관련 정부측 의견을 수렴하기 위해 기획재정부, 외교부 장관 등이 참여하는 ‘정부위원 협의회’를 운영하고, 통일준비과제 이행을 위한 정부 내 실무지원 방안을 가동할 계획임을 밝혔다.

(2) 정부 부처 간 전문가 양성

통일대비 범부처 전문가 양성교육은 이미 10여년 전부터 운영돼온 것으로 전해졌지만 그동안 거의 알려지지 않았었다. 정부 당국자는 “특정 정권의 이데올로기에 영향을 받거나 북한의 급변사태 또는 흡수통일을 염두에 둔 것은 아니며 각 부처의 통일대비 전문가를 양성하기 위한 것”이라고 밝히고 있다.

2. 시사점

통일대비는 기존의 대북정책과는 달리 통일 과정과 통일 이후 남북한의 평화로운 화합을 이루기 위한 방안의 마련이라는 측면에 그 의미가 있다. 지금 현재 이러한 통일대비는 중앙부처 중 통일부, 법무부 그리고 기획재정부를 중심으로 진행되고 있다. 종합적으로 이들 부처의 통일대비 방안은 조직 확대, 인력양성 그리고 자신들의 업무 영역에 맞는 또는 타 부서와의 협력을 통한 과제발굴로 나눌 수 있다.

남북한의 평화로운 화합이라는 차원에서 선거가 갖는 의미는 이론의 여지가 없다고 할 수 있다. 따라서 통일에 대비한 선거관리위원회의 과제가 무엇인지에 대한 진지한 고민의 필요성이 제기된다. 이러한 차원에서 선거관리위원회 또한 조직 확대, 인력양성 그리고 업무 영역에

맞는 다른 부서와의 협력을 통한 과제발굴이라는 측면에 주목할 필요가 있다. 그러나 무엇보다도 선거관리위원회의 경우 통일 이후 선거를 통해 남북한의 평화로운 화합을 도모하기 위한 구체적인 제도 마련에 초점을 두어야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 선거란 민주주의 사회를 유지하기 위한 중요한 제도로 누구나 자유롭게 제도에 참여해 자신의 견해를 명확히 제시할 수 있어야 일체감을 가질 수 있기 때문이다.

III. 해외 사례

1. 독일사례

독일의 선거관리위원회는 기본적으로 연방, 주, 선거구, 투표구선거관리위원회로 운영되는 조직으로 우리와 가장 큰 차이점은 독일의 선거관리위원회는 상설기구가 아니라 선거 때만 운영되는 조직체라는 점이다. 또한 지방분권화가 발달된 독일의 경우 선거관리 체계 또한 지방분권화가 발달된 상황이다. 따라서 구체적인 선거관리를 연방보다는 주 선거관리위원회, 선거구 선거관리위원회, 투표구 선거관리위원회 차원에서 분권화된 상태로 관리된다. 즉 독일은 16개주의 연방제 국가로 선거관리위원회는 중앙집권적인 선거관리 체제가 아니라 연방-주-선거구-투표구선거관리위원회가 선거를 관리, 운영한다. 이는 연방선거법 제8조에 규정되어 있는데 이에 따르면 선거기관은 전체 선거지역에는 연방선거위원장과 연방선거위원회, 각 주에는 1인의 주 선거위원장과 각 주 선거위원회, 각 선거구에는 1인의 선거구선거위원장과 1개의 선거구선거위원회, 각 투표구에는 1인의 선거위원장과 1개의 선거위원회가 있으며, 우편에 의한 투표결과를 확정하기 위해 각 선거구에 최소한 1인의 우편투표구선거위원장과 1개의 우편투표구선거위원회를 설치하도록 되어 있다.

가. 독일 선거관리위원회의 조직 및 역할¹¹⁾

(1) 연방선거관리위원회(Bundeswahlausschuss)

연방선거관리위원회는 연방 전체 선거지역을 담당하며 1명의 위원

11) 이 글에서 소개된 독일선거관리위원회의 조직 및 역할은 중앙선거관리위원회의 『주요 국가의 선거관리 기간』의 pp. 7~39의 내용을 바탕으로 작성되었음.

장과 8명의 위원 및 2명의 연방 행정법원 판사로 구성된다. 위원장은 연방내무장관에 의해 임명되는데 이때 유사시 위원장 업무를 대신할 수 있는 직무대리인을 함께 임명하고 있다. 또한 위원장의 임기는 확정되어 있지 않으며 관례적으로 연방통계청장이 담당하고 있다.

연방선거관리위원회 위원장은 총선거일이 결정된 후 즉시 선거권을 갖고 있는 8명의 연방선거관리위원을 위촉해야 하는데 각 위원 한명 한명의 직무대리인도 동시에 임명해야 한다.

위원의 선임에 있어 일반적으로 지난 연방하원선거에서 각 정당이 획득한 득표수를 고려하며, 각 정당에서 추천한 사람 중에서 선임하는데 당해 선거에 입후보한 후보자 및 입후보를 위한 추천인은 선거관리기관의 구성원으로 임명될 수 없다. 또한 이들 연방선거관리위원회 위원은 명예직으로 모든 선거권자가 위촉되었을 시 이를 담당할 의무가 있으면 단 중대한 이유가 있는 경우에만 거부할 수 있다.

이렇게 구성된 연방선거관리위원회의 역할은 아래와 같이 요약된다.

- ◆ 선거의 적정한 실시 확인
- ◆ 5인 미만의 의석수를 가진 정당에 대해 선거참여 통지를 접수
- ◆ 정당의 요건을 심사하여 후보자를 추천할 수 있는 정당을 확정
- ◆ 각 선거구 후보자추천의 승인 또는 거부에 관한 선거구 선거위원회 결정 감시
- ◆ 주 선거위원회의 결정에 대한 이의제기 접수, 검토
- ◆ 승인된 주 명부의 공고
- ◆ 주 선거관리위원장에게 주 명부후보자 중 당선인 통지
- ◆ 전체 선거에 대한 최종 결과 공표

(2) 주 선거관리위원회

주 선거관리위원회는 1인의 위원장과 6인의 위원 및 2명의 주 고등

행정법원 판사로 구성된다. 위원장과 유사시 위원장의 업무를 대신할 직무대리인은 각 주정부 또는 주 정부가 지정한 기관에 의해 임명된다. 연방선거관리위원장과 같이 주 선거관리위원장 및 그 직무대리인의 임기는 확정되어 있지 않다.

주 선거관리위원회 위원의 위촉 또한 연방선거위원회와 동일하게 총선거일이 결정된 후 주 선거관리위원장이 즉시 임명하며, 각 위원 개개인의 직무대리인도 동시에 임명한다. 주 선거관리위원회 위원 또한 명예직이며 모든 선거권자가 이를 담당할 의무가 있으며 중대한 이유가 있는 경우에만 이를 거부할 수 있다

주 선거관리위원회의 역할은 다음과 같다.

- ◆ 통합 선거구의 선거관리기관을 결정
- ◆ 주 명부의 제출요청 및 제출된 주 명부를 접수하여 예비검토
- ◆ 주 명부에 관한 결정을 감독하고 필요한 경우 연방선거위원회에 이의 제기
- ◆ 결정된 주 명부의 공표
- ◆ 해당 주의 최종 선거결과 공표
- ◆ 연기된 선거 또는 재선거 일자의 결정

(3) 선거구 선거관리위원회

선거구 선거관리위원회는 1인의 선거위원장과 선거권자 중 위촉된 6인의 위원으로 구성된다. 1인의 선거구 선거위원회의 위원장과 유사시 업무를 대신하는 직무대리인은 각 주 정부 또는 주 정부가 지정한 기관에 의해 임명된다. 연방선거법에 의한 규정에 따라 구성됨으로 앞에서 언급한 연방선거관리위원회, 주 선거관리위원회와 동일한 내용으로 구성된다.

선거구 선거관리위원회의 역할은 다음과 같다.

- ◆ 각 선거구의 직접선거와 관련한 사무 관장
- ◆ 우편투표구의 설치 개수에 관한 결정
- ◆ 직접선거 후보자 추천서의 접수, 심사 및 승인

(4) 투표구 선거관리위원회

투표구 선거관리위원회는 1인의 선거위원장과 그 직무대리인이 포함된 3인 내지 7인의 선거위원회 위원으로 구성된다. 1인의 각 투표구 선거위원회 위원장과 그 직무대리인은 각 주 정부 또는 주 정부가 지정한 기관에 의해 임명된다. 선거인명부를 분할하여야 할 정도로 투표구의 구역이 커 여러 투표소에서 동시에 투표를 진행하는 경우에는 투표가 이루어지는 투표소 책상별로 투표구 선거위원회가 별도로 설치되며, 각 투표구 선거위원회마다 투표구 선거위원장과 그 직무 대리인이 임명된다. 투표구 선거관리위원장의 직무대리인은 투표구 선거위원회 위원으로 동시에 활동한다. 투표구 선거관리위원장은 위원 중에서 서기 및 자신의 직무 대리인을 임명한다. 주 정부 또는 주 정부가 해당 관할 지역의 투표구 선거관리위원회 위원을 지명할 수 있다. 각 투표구선거관리위원회의 구성을 위한 위원의 선출은 각 투표구의 후보자를 낸 정당 상황을 고려하여 위원장의 권한으로 임명한다. 투표구 선거관리위원회 위원은 해당 관할관청의 선거권자 중에서 또한 가능한 한 해당 투표구의 선거권자 중에서 위촉되어야 한다. 투표구 선거관리위원회 위원으로의 위촉을 위해 관할 관청은 선거권자의 개인정보를 수집하고 처리할 권한이 있다.

투표구 선거관리위원회의 역할은 다음과 같다.

- ◆ 투표일 투표의 진행과 관련한 직접적인 사무 관장
- ◆ 투표소의 설치 및 관리
- ◆ 선거인명부의 수정

- ◆ 투표관련 기록의 정리
- ◆ 해당 투표구의 득표수 확정
- ◆ 해당 투표구 투표행위 및 결과 심사

(5) 우편투표구 선거관리위원회

우편투표구는 각 선거구에 최소 1개의 우편투표구 선거위원회 및 1인의 선거위원장을 임명한다. 해당 선거구에 설치할 우편투표구 선거위원회의 수는 선거구 선거위원장이 결정한다. 우편투표구의 설치에 관한 사항은 주 정부 또는 그에 의하여 지정된 기관이 정한다. 투표의 비밀 보장을 위해 1개 우편투표구 선거위원회에는 최소 50개 이상의 투표가 접수되어야 한다. 여러 개의 관할 관청에 1개의 우편투표구를 설치하는 경우에는 이들 중 하나의 관할 관청이 우편투표에 관한 사항을 담당한다. 우편투표구 선거위원회의 구성원도 가능한 한 선거구 선거위원장의 거주구역 내에 거주하는 당해 선거구의 선거권자 중에서 위촉해야 한다.

나. 통독과정에서 선거관리위원회의 역할

독일의 통일은 기본적으로 서독에 의한 동독의 흡수로 통일 이후 1990년 12월 2일 통일 이후 첫 번째인 전 독일 연방의회 선거 또한 이 규정에 의거해 치러졌다. 통일 이전 동독의 정당체계는 사회주의 통일당의 단일 지도 아래 동독기민당, 동독자민당, 농민당, 국민당의 4개 위성정당으로 인민위원회를 구성하여 73개 선거구에서 5백 명의 위원을 선출하였다. 1990년 3월 18일 동독은 처음이자 마지막으로 자유 총선거를 실시하였고 이를 통해 동독주민들의 서독과의 조속한 통일에 대한 의지를 보여주었다. 1990년 10월 3일 동서독이 공식적으로 통일된 후 구동독 지역-브란덴부르크 주, 메클렌부르크포어포메른 주, 작센 주, 작센안할트 주, 튀링겐 주-을 포함한 전독일 연방의회 선거가 1990년 12

월 2일로 확정되었고 통일 후 치러지는 첫 연방의회선거에서 서독 선거법이 구동독 지역에 적용되기로 합의하였다. 따라서 1990년 전독일 연방하원선거관리는 각주의 선거위원회를 중심으로 이루어졌으며 독일 연방선거위원회와 주선거위원회의 분화된 역할은 다음과 같다.

(1) 연방선거관리위원회의 역할

독일연방선거위원회의 가장 중요한 역할은 1990년 전독일 총선에 참여할 수 있는 정당의 적격여부를 심사, 결정하는 것으로 그 기준은 연방하원 또는 주의회에서 최종 선거이후 당해 정당의 추천으로 입후보하여 당선된 3인 이상의 의원이 있는 정당이거나 5% 이상을 득표한 정당이다. 그러나 1990년 통일 이후 처음으로 치러지는 연방선거에서는 동독지역에는 이 5% 봉쇄조항을 적용하지 않고 서독지역에만 적용하기로 하였다.

(2) 주 선거관리위원회

독일 총선에서 비례대표는 구속 명부식에 의해 주단위로 제출하게 되어 있는데 주 선거관리위원회는 주정당명부에 등재하는 후보자 및 그 순위에 대한 정당 내부 결정절차가 소선거구에서의 후보자 결정 절차에 준하여 당원회의, 특별당대위원회의, 일반당대의원회의에서 비밀투표에 의하여 적법하게 이루어졌는지 심사한다.

각 정당은 각 주별로 1개의 주명부만 제출하며 주 선거관리위원회는 심사 후 총선 전 58일까지 주명부의 승인여부에 대하여 결정하여 당해 위원회에서 공고하며, 승인한 주명부에 대해서는 주 선거관리위원장이 늦어도 48일까지 공고한다.

(3) 신-구연방주들간의 자매결연

기본적으로 새롭게 편입된 동독의 5개 지역 선거위원회는 주정부의 내부무 소속이었다. 그러나 통일 후 첫 선거인 1990년 12월 연방선거의 경우 원활한 선거관리를 위해 서독과 자매결연을 맺은 파트너주에서 인력지원이 이루어졌다.

지방자치제가 발달한 독일의 상황속에서 새롭게 편입된 구 동독의 5개주는 자치적인 발전을 추구하기 어려운 상황이었고 이에 서독의 주들과 개별적으로 자매결연을 맺어 다양한 지원 속에서 실질적인 자치의 능력을 키워나갔다. 이러한 차원에서 주들간의 자매결연은 행정통합과 관련해 상당한 의미가 있다. 선거관리 또한 기본적으로 연방보다는 주정부 내부무 소속이다 보니 이러한 행정통합과 관련해 살펴볼 필요가 있다.

구 동서독 연방주가 상호 자매결연을 맺는 방법 및 그 배경은 다음과 같이 다양하다. 첫째, 지리적으로 근접하고 있는 주들간에 자매결연을 맺는 경우, 둘째, 비슷한 정치적 성향, 동일한 또는 유사 이념의 정당끼리 자매결연을 맺는 경우도 있었다. 예를 들면 예를 들면 사민당(SPD)이 집권하고 있던 구 서독 지역 노르트라인-베스트팔렌 주는 신연방 5개 주 중에 같은 사민당이 집권하고 있는 브란덴부르크 주와 자매결연을 맺었으며, 반대로 기민당(CDU)이 집권하고 있는 구 서독 지역의 바덴-뷔르템베르크 주는 같은 기민당이 집권하고 있는 신연방주 지역 작센 주와 자매결연을 체결하였다. 셋째, 주 최고위층의 개인적 친분관계로 인해 자매결연을 맺는 경우, 넷째, 기존에 교류채널과 소통경험이 있는 경우이다. 이러한 신-구연방주들 간의 자매결연은 다음과 같다.

- 브란덴부르크 ↔ 노르트라인-베스트팔렌
- 메클렌부르크-포퓰메른 ↔ 쉴레스비히-홀슈타인, 함부르크, 브레멘

- 작센 ↔ 바이에른, 바덴-뷔르템베르크
- 작센-안할트 ↔ 니더작센
- 튀링엔 ↔ 헤센, 라인란트-팔츠¹²⁾

기본적으로 구동독 지역의 경우 바이마르 공화국의 민주주의 전통이 있었기 때문에 선거관리상의 문제점은 거의 없었던 것으로 평가되고 있다.

2. 보스니아-헤르체고비나

냉전 이후 유고슬라비아에서 분리된 보스니아-헤르체고비나는 체제 전환과 내전의 경험을 바탕으로 새로운 국가를 건설한 사례이다. 더욱이 이 과정에서 보스니아-헤르체고비나라는 국가명 하에 보스니아-헤르체고비나 연방과 스로프스카 공화국이라는 1국가 2체제를 채택하였다. 더불어 내전 이후 유럽안보협력기구와 같은 국제기구의 도움을 통해 내전으로부터의 피해를 극복하며 완전한 주권국가로서의 모습을 갖추어갔다. 보스니아-헤르체고비나의 이러한 경험은 통일 과정과 이후 남북한에 많은 시사점을 주고 있다.

가. 개요

보스니아-헤르체고비나는 크로아티아·세르비아·몬테네그로와 국경을 접하고 있는 유럽의 남동쪽, 발칸반도의 서부에 위치하고 있다. 남한 면적 반 정도의 면적에 2013년 10월 현재 3,791,622명의 인구가 생활하고 있다. 1992년 내전의 원인에서 알 수 있듯이 보스니아-헤르체고비나는 다인종 사회로 48%의 보스니아계, 37.1%의 세르비아계, 14.3%의 크로아티아계 그리고 기타 민족으로 구성되어 있다. 또한 이들 민족들

12) 양현모, “독일 통일에 따르는 행정통합과 한반도 통일의 시사점,” 『행정분야 통합관련 정책문서』 (서울: 통일부, 2013), pp. 103~104.

은 역사적으로 되풀이된 외세의 침략으로 인해 다양한 종교를 믿게 되었다. 이에 현재 주요 종교는 이슬람교(40%), 세르비아정교(31%), 로마가톨릭(15%)이다.

1992년 시작된 보스니아 내전은 1995년 12월 14일에 데이튼 평화협정을 통해 종결되었고 최종적으로 보스니아-헤르체고비나는 독립적인 주권국가로 인정받게 되었다. 또한 이 협정에 의해 국가명인 보스니아-헤르체고비나는 보스니아-헤르체고비나 연방과 스프스카 공화국이라는 1국가 2체제로 구성되었고 국제감시하에 브로치코 행정구가 있다.

보스니아-헤르체고비나 국가를 대표하는 국가원수는 대통령직 의장이다. 대통령직은 모두 3명으로 구성되어 있다. 보스니아-헤르체고비나 연방내 슬라브 민족이면서 이슬람을 믿는 보스니아인을 대표하는 대통령 1명, 크로아티아계 주민을 대표하는 대통령 1명 그리고 스프스카 공화국의 대통령 1명 이렇게 모두 3명으로 구성된다. 보스니아-헤르체고비나 연방의 2명, 스프스카 공화국의 1명이 대통령직을 구성하면서 서로 8개월마다 한 번씩 번갈아가면서 대통령직 의장직을 맡아 국가원수로서 보스니아-헤르체고비나를 대표한다. 대통령직을 구성하는 이들의 임기는 4년으로 따라서 임기 중 두 번씩 보스니아-헤르체고비나 국가 대통령직을 수행하게 된다.

보스니아-헤르체고비나의 입법부는 전국의회의와 인민의회 양원제 형태로 구성되어 있다. 전국의회의의 의석수는 42석으로 이중 28석은 보스니아-헤르체고비나 연방 출신의, 나머지 14석은 스프스카 공화국 출신의 의원으로 구성된다. 전국의회의의 의원은 일반 투표에서 비례대표 기준으로 선출되며, 임기는 4년이다. 인민의회는 총 15석으로 구성되어 있는데, 보스니아계, 크로아티아계, 세르비아계에 각각 5석씩 할당되어 있다. 인민의회 의원은 각기 보스니아-헤르체고비나 연방의 의회와 스프스카 공화국의 주 의회에서 4년마다 선출한다.

국가차원의 보스니아-헤르체고비나와 같이 보스니아-헤르체고비나

연방 또한 양원제로 구성되어 있다. 하원의 경우 4년에 한 번 일반투표로 98명의 의원을 선출하고 상원에 해당하는 인민회의의 경우 58석으로 구성되어 있는데 보스니아계 17석, 크로아티아계 17석, 세르비아계 17석 그리고 기타 7석으로 분포되어 있다.

국가차원의 보스니아-헤르체고비나를 구성하는 다른 또 하나의 스프스카 공화국의 주의회는 양원제가 아닌 단원제로 모두 83석의 의석을 4년마다 일반 투표를 통해 선출한다. 스프스카 공화국은 2002년 헌법 개정을 통해 주 의회내에 보스니아계 8명, 크로아티아계 8명, 세르비아계 8명 그리고 기타 4명의 의원으로 구성된 국민평의회를 설립하였다.

헌법재판소의 경우 모두 9명의 재판관으로 구성되는데 4명의 재판관은 보스니아-헤르체고비나 연방의 하원에서, 2명의 재판관은 스프스카 공화국의 주 의회에서, 그리고 3명의 재판관은 유럽인권재판소의 소장에 의해 선임된다.

나. 선거법과 선거제도¹³⁾

보스니아에서는 다수대표제와 비례대표제의 두 개의 선거체계가 사용되고 있다. 다수대표제는 최다 득표자가 당선이 되는 방식으로 2명의 보스니아-헤르체고비나 연방 대통령, 1명의 스프스카 공화국 대통령 그리고 시장선거에 적용되고 있다. 의원 배분에 있어 상 라게식 방법을 사용하는 비례대표제 방식은 주로 국가차원의 보스니아-헤르체고비나 의회의 하원선거, 보스니아-헤르체고비나 연방의 하원선거 그리고 스프스카 공화국 주의회 선거에 적용되고 있다. 또한 의석배분의 최소 조건으로 3%의 봉쇄조항을 두고 있어 의석을 배분받기 위해서 정당은

13) 이 글에서 소개된 보스니아-헤르체고비나의 선거법과 선거제도 그리고 다음의 중앙선관위의 역할은 중앙선거관리위원회 선거연수원 웹진(<http://다다익선.kr/76>)의 내용을 정리, 보완하였음.

각각의 선거 단위에서 유효 투표 총수의 3% 이상을 획득해야만 한다.

다수대표제는 소선거구제에서 사용되며 중·대선거구제에서는 비례대표제가 적용되고 있다. 한 선거구에서 여러 명의 대표를 뽑는 선거구의 수, 구성, 그리고 각각의 선거구에서 할당되는 대표의 숫자 등은 보스니아-헤르체고비나 하원, 보스니아-헤르체고비나연방 하원 그리고 스프스카 공화국의 주 의회의 선거법에 의해 정해져 있다. 이에 따르면 보스니아-헤르체고비나 하원에서 다수 대표자를 선출하도록 되어있는 선거구는 모두 8개(보스니아-헤르체고비나 연방에서 5명, 스프스카 공화국에서 3명)이다. 그리고 보스니아-헤르체고비나연방 하원에서 다수 대표자를 선출하는 선거구의 수는 12개이며, 스프스카 공화국 주 의회의 경우 다수 대표자를 선출하는 선거구는 총 9개이다.

선거인 명부는 보스니아-헤르체고비나 시민들의 거주지에 기반을 두어 작성되는데 보스니아-헤르체고비나 선거위원회가 갖고 있는 다른 공적 문서, 공식 기록, 그리고 시민들이 직접 제출한 자료를 토대로 작성된다. 한 가지 특징적인 것은 이 선거인 명부에 관련 기관의 유효한 결정에 의해 신용불량자가 된 사람의 이름은 포함되지 않는다는 점이다. 그러나 신용불량자로 제외되었던 사람이 관련 기관의 결정에 의해 신용을 되찾는다면 중앙 선거인명부에 재등록 될 수 있다.

보스니아-헤르체고비나에는 개인의 지위나 투표권 행사 방법에 따라 일반 투표소에서 투표하는 일반 투표자, 피난자와 일시적으로 외국에 거주하는 이들 그리고 난민 3종류의 유권자로 분류된다. 일반 투표자들의 경우 관련 기관에서 발급한 개인 신분증을 갖고 있는 보스니아-헤르체고비나의 모든 시민들을 의미하는 것으로 신분증의 발급을 통해 자동적으로 선거인 명부에 등록된다. 피난자들의 경우 보스니아-헤르체고비나 선거관리위원회에 관련 서류를 보내야만 선거인 명부에 등록되고 투표를 할 수 있다. 난민들의 경우 난민 관련 기록을 보관하는 관련 부서에서 제출한 자료를 바탕으로 선거인 명부에 등록될 수 있다.

보스니아-헤르체고비나의 선거는 원칙적으로 10월의 첫 일요일에 실시되는데 단 예외적으로 선거날짜가 선거구 사람들의 종교적 휴일과 겹칠 경우 그 다음 주 일요일로 연기된다. 또한 투표소는 시 선거관리 위원회가 최소 선거일 65일 전에 지정한 곳으로 결정되는데 각 투표소 별로 유권자는 투표소의 거리를 고려하여 1,000명이 넘어서는 안 된다고 규정되어 있다.

투표소에서의 업무는 위원장, 위원, 부위원으로 구성된 위원들이 담당하는데 유권자의 수에 따라 위원은 3명에서 5명이 될 수 있다. 이들 투표소 위원들은 투표소가 폐쇄된 후 개표를 한다. 개표가 끝나면 투표소 위원들은 총 투표수, 정당·후보자별 유효투표총수, 무효투표수, 훼손된 투표용지의 수와 사용되지 않은 투표용지의 수를 모두 기록한다.

일반 투표소 투표 결과의 결정은 투표소 위원들에 의해서 진행되며, 부재자투표나 우편투표는 사라예보 중앙 개표소에서 선거 결과를 결정한다. 선거 결과가 결정되면 투표소 위원회는 투표 마감 이후 12시간 내로 모든 서류와 비품들과 함께 시 선거관리위원회가 선거 결과를 보내게 되며, 각 투표소에 선거 결과를 게시한다. 시 선거관리위원회가 선거 관련 서류와 자료를 투표소 위원회로부터 수령하게 되면 시 내의 모든 투표소에서 받은 결과를 요약하여 보고서를 작성한다. 이러한 결과는 보스니아 중앙선거관리위원회에 투표 마감 시간 24시간 이내에 제출되며 보고서 사본은 공개 심사를 위해 게시된다.

다. 선거관리

(1) 중앙선거관리위원회의 역할

내전 후 국제기구에 의해 선거가 실시되었으나 2001년 8월 보스니아-헤르체고비나 선거법이 통과된 이후 11월 독립적인 국가 선거관리 위원회가 구성되었다. 각 민족의 대표 3인과 보스니아-헤르체고비나

소수민족 1인 그리고 유럽안보협력기구 2명의 대표로 의장단이 구성되었다. 이를 계기로 선거 실시 권한은 유럽안보협력기구에서 보스니아-헤르체고비나 중앙선거관리위원회(명칭은 2006년부터 사용되었음)로 이관되었다.

보스니아-헤르체고비나의 중앙선거관리위원회는 독립적인 상설기관이다. 보스니아계 2명, 크로아티아계 2명, 세르비아계 2명 그리고 기타 민족 1명의 위원 모두 7명의 위원이 7년의 임기로 구성되어 있다. 이들 위원은 보스니아-헤르체고비나 하원의 공개 채용 방식을 통해 선임되고 위원장은 21개의 임기를 갖고 있으며 이들 7명의 위원 중에서 선출된다. 또한 사무국은 68명이 직원으로 구성되어 중앙선거관리위원회 전체의 운영 및 기술적인 업무를 맡고 있다.

또한 보스니아-헤르체고비나의 선거관리기구는 선거관리위원회와 투표소 위원들로 구성되어 있으며 이들 선거관리위원회 위원과 투표소 위원은 선거의 실시에 적합한 전문적인 배경과 지식을 가진 사람들로 구성된다.

보스니아-헤르체고비나 중앙선거관리위원회는 선거법뿐만 아니라 정당자금법, 보스니아-헤르체고비나 연방과 스프스카 공화국, 브르치코 연방구의 이해갈등법, 그리고 각료이사회법의 일부를 시행할 권한을 가지고 있다.

또한 보스니아-헤르체고비나 중앙선거관리위원회는 확정된 예비 결과를 투표 마감 24시간 후에 발표하도록 되어 있다. 중앙선거관리위원회가 선거결과를 확정, 공표한 이후 시 선거관리위원회, 정당, 같은 투표소에서 투표한 50명 이상의 투표자들, 그리고 승인받은 참관인은 투표소에서 재개표를 요구할 수 있다. 선거 결과가 최종적으로 확정된 후 보스니아 중앙선거위원회는 선거일 30일 후 선거 결과를 확정짓는다.

보스니아-헤르체고비나 중앙선거관리위원회는 유권자의 알 권리 보장이라는 법적 의무에 의해 지속적으로 유권자에게 중요한 정보를 제

공한다. 이러한 정보 제공의 일환으로 중앙선거관리위원회는 주기적으로 웹사이트를 업데이트한다. 이를 통해 유권자들의 선거 과정, 결정, 보도자료, 통계 그리고 규칙들과 관련된 정보를 쉽게 접할 수 있는 기회를 제공한다.

또한 중앙선거관리위원회는 다양한 홍보활동을 통해 유권자에게 자신의 권한을 잊지 않도록 캠페인을 벌인다. 이러한 캠페인의 목표는 유권자들이 자신의 투표권을 행사하고 투표소에서 투표하도록 하는 데에 있다. 이 캠페인은 중앙선거위원회의 “10월 첫째 주 일요일- 당신이 결정을 내리는 날입니다”라는 모토 하에서 TV 광고와 라디오 광고를 통해 대중에게 방송된다. 캠페인은 투표하지 않는 자, 청소년, 첫 투표자와 같은 유권자들을 위해 의도되었으며, 동기부여 동영상을 포함한다.

(2) 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)의 역할

보스니아-헤르체고비나는 1995년 12월 데이튼조약(Dayton Agreement)을 통해 1992년 시작된 내전이 종식되었고 독립된 주권국가로서 존재할 수 있었다. 그러나 외형만 독립된 주권국가였을 뿐 그 내면에 있어서는 많은 문제점을 안고 있었다. 내전으로 인한 피해와 양금은 여전히 남아있었기 때문에 보스니아-헤르체고비나는 다시 유럽 전체의 안보에 위협적 요소로 나타날 수 있었다. 이러한 이유로 유럽연합을 비롯한 국제기구들은 보스니아-헤르체고비나의 재건에 참여하게 되었다. 이러한 역할과 관련해 가장 주목할 만한 기구가 바로 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)로 1995년 데이튼 평화협정 이후 보스니아-헤르체고비나 내에 신뢰구축, 무기통제 그리고 민주화를 위한 노력을 기울였다.

분쟁의 예방과 방지를 위해 현장 활동 등 실질적인 역할을 하는 유

럽안보협력기구는 보스니아-헤르체고비나의 사라예보에 본부를 두고 4개의 지역본부 그리고 24개의 사업본부를 기반으로 보스니아-헤르체고비나에 안정적이며 민주적인 법치국가의 건설을 위해 노력하였다. 따라서 유럽안보협력기구는 자신들의 임무에 있어 처음부터 선거의 실시와 관리가 가장 중요한 내용 중 하나로 인식하고 있었다. 이에 1995년 12월 평화협정의 체결 이후 9달 이내에 선거를 실시해야 한다는 원래의 계획에 따라 선거를 실시하는 것이 가장 중요한 현안 중 하나로 떠올랐다.

1996년 9월 14일까지는 선거를 치러야 한다는 데이튼 평화협정의 규정을 실행함에 있어 가장 어려운 문제는 바로 1991년의 인구수에 기반을 둔 선거인명부의 문제였다. 유권자 2,800,000명의 절반 이상이 내전으로 인해 1991년의 거주지에 살고 있지 않기 때문에 나타난 문제였다. 거주지에 살고 있지 않은 피난민, 실향민들은 자신의 지역구로 와서 직접 투표를 하거나 또는 우편으로 투표를 해야만 했다. 그러나 많은 지역구에서 투표를 위해 자신의 고향으로 귀환하는 것은 그리 쉬운 문제가 아니었고 일부지역에서는 폭력적인 방법으로 투표를 위한 귀환을 방해하는 현상도 있었다. 이처럼 실질적으로 유권자들의 이동의 자유가 제한되어 있는 상황 이외에도 선거운동 기간에 보스니아-헤르체고비나의 실질적이며 절차적인 민주주의의 결핍 상황도 명확히 드러났다. 유럽안보협력기구 또는 국제인권단체에서 활동하는 사람들에 의하면 의사표현의 자유, 언론의 자유, 활동의 자유, 집회의 자유의 부재 및 상대후보에 대한 위협 그리고 독립적인 선거관리위원회의 건설을 방해하는 행위들이 있었고 일부 정당의 경우 국영방송과 같은 언론에 접근할 수도 없었다.¹⁴⁾ 심지어 유엔 사법재판소에 의해 기소된 사람이 후보자로 입후보하는 상황이 벌어지기도 하였다. 이러한 이유들로 해서 유럽

14) Marie-Janine Calic, "Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas," in. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, 1997. IFSH (Ed.) *OSCE Yearbook 1997*, p. 147. <<http://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/97/Calic.pdf>, 검색일: 2014.07.30)

안보협력기구 내의 일부 및 인권단체들은 투표를 연기하자는 주장을 하였다.

이러한 현실적 어려움에도 불구하고 유럽안보협력기구는 “1996년 미국의 대선을 감안해 정해진 선거시한을 맞추어야 한다는 사실 그리고 미국과 유럽의 정치가들로부터 지지를 받는 유럽안보협력기구의 보스니아-헤르체고비나 파견단 대표는 기한에 맞춘 선거만이 민주적으로 합법화된 제도를 만들 수 있으며 위협적인 보스니아-헤르체고비나 국가 파괴를 저지할 수 있다”¹⁵⁾고 주장하면서 예정대로 선거를 실시하였다.

그러나 이러한 주장에 대해 반론 또한 명확하게 제기되었다. 이러한 반론의 핵심은 크게 두 가지로 요약된다. 먼저 첫째, 보스니아-헤르체고비나의 정당들이 국가권력의 확보에 관심을 갖고 있지 않다는 점이다. 당시 보스니아-헤르체고비나에서 선거가 갖는 의미 중 하나는 바로 종족들간의 분쟁을 명확히 막을 수 있는 국가권력의 확보라 할 수 있다. 그러나 당시 보스니아-헤르체고비나의 많은 정당들은 국가권력의 확보라는 대의적인 관점보다는 자신의 민족을 바탕으로 한 지역에서의 안정적인 권력 확보에 더 큰 비중을 두고 있는 상황이라는 점이였다. 둘째, 앞에서도 잠시 언급하였지만 자유롭지 못하고 정당하지 못한 선거는 유럽안보협력기구의 신뢰성에 타격을 줄 것이라는 것이다.¹⁶⁾

이러한 반대에도 불구하고 1996년 6월 25일 유럽안보협력기구는 비록 자유롭고 정당한 선거를 위한 전제가 갖추어져 있지 못하지만 투표에 대한 대안이 없기 때문에 보스니아-헤르체고비나에 있는 다수의 정당들과 유럽안보협력기구는 원래의 시한에 맞추어 선거를 실시한다고 결정하였다.

대략 2,000명의 감시관에 의해 수행된 선거는 큰 문제없이 무난하게 진행되었다. 그러나 조직적인 측면에서 부족함이 드러났다. 수십만의 이주자들 중 단지 14,000명만이 투표를 위해 자신이 살았던 이전의 거

15) *ibid.*, p. 148.

16) *ibid.*, pp. 147~148.

주지로 올 수 있었다. 폭력적인 분쟁을 피하기 위해 유럽안보협력기구는 여행을 제한하였고, 투표소에 도착한 이주민들을 관리하였다. 투표소에서는 기술적인 문제로 투표에 지장이 있는 곳도 있었다. 유권자의 20%가 처음에 선거인 명부에 기록되지 못했다. 또 죽거나 실종된 사람들의 이름이 제때에 선거인 명부에서 지워지지 못한 경우도 있었다. 이처럼 선거인 명부가 제대로 작성되지 못하다 보니 개표 시 선거참여율이 100%가 넘는 상황이 나타났다. 이러한 1996년의 선거는 적대적인 상황이 끝난 뒤 피폐해진 상황에서 그렇게 빨리 선거를 치를 경우 어떤 문제점이 나타나는지를 명확히 보여주었다. 유럽안보협력기구는 1996년의 선거를 통해 보스니아-헤르체고비나에서 자신들의 역할이 무엇인지를 새롭게 인식하는 계기가 되었고 이는 서구민주주의에서는 너무나도 당연하게 여겨지는 제도적인 틀의 부재를 극복하는 방법으로 나타났다. 또한 공명하면서도 자유로운 선거의 실시가 민주주의 국가 건설을 위한 기초라 할지라도 장기적인 민주주의 과정에서 출발점에 지나지 않는다는 것을 명확하게 인식하고 유럽안보협력기구는 민주적인 환경을 만들기 위한 노력의 일환으로 무엇보다 보스니아-헤르체고비나 내에 민주적인 제도의 건설과 시민사회의 후원에 집중하였다.

2000년 헌법재판소는 보스니아-헤르체고비나를 구성하고 있는 3개의 큰 민족인 보스니아, 세르비아, 크로아티아는 모두 동일한 권리를 갖는다는 판결은 유럽안보협력기구의 업무 수행에 큰 전환점을 가져왔다. 즉 헌법재판소의 판결은 선거에서의 승리를 위해 다인종적인 정당이라는 점을 강조할 필요가 생겼다. 또한 새로운 정치지도자들은 국제사회와의 파트너십에 중점을 두면서 자신들이 개혁지향적이며 온건한 새로운 정치지도자들임을 각인시킬 필요가 생겼다. 또한 이들은 유럽안보협력기구에 자신들 스스로 더 많은 책임을 질 수 있는 능력을 갖고 있다는 점을 보여주려고 하면서도 다른 한편으로는 민주화를 추진하는 자신들의 노력에 유럽안보협력기구와 같은 국제사회의 적극적인 도움

을 기대하였다.¹⁷⁾

이러한 상황속에서 유럽안보협력기구는 변화된 정치적 상황에 적응하는 방안으로 자신들의 주된 임무에 있어 변화의 필요성을 인식하였다. 즉 점차적으로 보스니아-헤르체고비나가 자신들로부터 벗어날 수 있으며 국가기구 스스로 자신들이 책임을 질 수 있는 능력을 갖출 수 있는 방법을 구체적으로 추구하였다. 이러한 점은 무엇보다 선거업무에 있어 명확하게 나타났다. 1996년부터 2000년까지 유럽안보협력기구는 선거 때 규칙을 제정하고, 재정을 지원하였으며, 아주 세세한 부분까지 조직·구성을 하고 직접 감독을 하였다.

그러나 2002년 선거에서는 데이튼 협정의 체결 이후 처음으로 보스니아-헤르체고비나 스스로 자신들의 선거를 관리하게끔 하였다. 2002년 선거 당시 유럽안보협력기구에서 선거를 담당하였던 유럽안보협력기구의 선거과는 보스니아-헤르체고비나에서의 선거관리기관에 실질적인 조언과 물질적인 도움을 주면서 스스로 선거에 관한 규정, 재정 및 선거관리위원회의 아주 세세한 부분까지 조직되고 관리될 수 있도록 하였다. 이러한 경험을 통해 보스니아-헤르체고비나 선거관리위원회는 경험 있고 전문적인 사무국을 설치할 수 있었고 이를 통해 2002년 10월 5일의 선거는 무사히 치를 수 있었다. 이후 2002년 말 유럽안보협력기구는 보스니아-헤르체고비나에서 선거분야의 업무를 마감하였고 선거과를 폐지하였다.

3. 시사점

분단된 독일이 통일하는 과정은 기본적으로 서독에 의한 합병이었다. 따라서 기존 서독의 법과 제도들이 동독에도 적용되었고 이는 선거

17) Maria Pras, 2002, "Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowian," IFSH (Ed.), *OSCE Yearbook 2002*, in Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, p. 171.

관리에 있어서도 동일하였다. 즉 1990년 12월 통일 후 첫 연방선거는 기존의 서독에서 관리되었던 방식 그대로 적용되었다. 이에 지방자치제가 발전한 독일의 경우 연방선거관리위원회의 중앙집권적인 진행이 아닌 각 주 선거관리위원회, 선거구 선거관리위원회, 투표구 선거관리위원회 차원에서 관리되었다.

통일 이후 행정통합을 위해 서독의 몇몇 파트너 주에서 인력을 파견하여 동독의 5개주에 대한 인력 등을 지원하였다. 독일의 선거 특성상 새롭게 편입된 주정부의 내무부에서 선거를 관리하기 때문에 구 동독의 5개주의 경우도 행정통합을 위해 파견된 서독의 인력으로부터 일정 정도 도움을 받았다. 그리고 비상설기구로 선거때 일시적으로 조직되는 독일의 선거관리체제의 성격상 구체적으로 서독에서 선거관리를 위해 어느 기간 동안, 어느 정도의 인력을 파견했는지 구체적인 내용을 파악하기는 쉽지 않다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 우리에게 주는 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다.

먼저 서독에 의한 흡수통일로 서독의 제도가 그대로 적용되었기 때문에 통일 이후 동독의 선거관리를 위한 조직상 변화는 없다. 이러한 점은 서독 선거관리의 특수성에 기인하는 측면도 있지만 바이마르시대의 민주주의를 경험한 동독의 상황을 고려할 필요가 있다. 실질적으로 1990년 통일 이후 첫 연방선거 당시 구 동독지역의 선거관리에 있어 큰 문제가 없었던 걸로 평가되고 있는 점은 무엇보다 서독에 비해 부족하지만 나름대로의 민주주의 경험에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 점은 동독에서 1989년의 촛불시위와 베를린 장벽 붕괴 이후 등장한 다양한 민주주의 세력들을 통해 명확하게 알 수 있다.

그러나 남북한의 경우 독일의 상황과는 다르다는 점이 고려되어야 할 것이다. 먼저 한국의 경우 전통적으로 중앙집권적인 통치 구조를 가져왔고 선거 또한 중앙선거관리위원회를 중심으로 관리되어 왔다. 더불어 북한의 경우 동독과 달리 민주주의 경험이 전혀 없는 상황이라 할

수 있다. 따라서 한국은 독일과 달리 통일 과정 그리고 이후 선거관리에 있어 중앙을 중심으로 한 구조가 될 수밖에 없으며 이에 따라 선거관리를 위한 조직상의 확대가 무엇보다 필요한 상황이라 할 수 있다. 더욱이 북한의 경우 민주주적인 선거를 실시해 본 경험이 아주 없었던 관계로 선거의 관리를 위한 인력양성 등이 무엇보다 시급하다 할 수 있다. 더불어 민주시민교육을 통한 민주주의의 내면화가 무엇보다 중요한 관계로 선거관리위원회의 조직상 확대는 필연적일 수밖에 없다.

보스니아-헤르체고비나는 내전을 경험한 뒤 1국가 2체제의 형태로 성립된 국가로 유럽안보협력기구를 중심으로 국제기구와의 협력 하에 완전한 주권국가로서의 모습을 갖추어 갔다. 남북한의 통일 과정에서도 국제기구를 통한 북한에 대한 관리를 생각해 볼 수 있는 여지가 있다.

그러나 보스니아-헤르체고비나의 경우 기술적·제도적인 측면에서 다양한 문제점에도 불구하고 평화협정 뒤 9개월이라는 아주 짧은 시간 내에 선거를 실시하고자 했던 유럽안보협력기구의 근본적인 이유가 바로 강대국의 상황에 의한 것이라는 점을 생각해 보면 국제기구에 의한 관리가 갖는 한계점 또한 명확하다.

이러한 한계점에도 불구하고 서로 적대적인 관계에 있었던 상황에서 1국가 2체제를 형성해 국가를 운영하는 과정에서 국제기구가 갖는 중재자의 역할은 긍정적으로 생각할 수 있을 것 같다. 또한 유럽안보협력기구는 보스니아-헤르체고비나에 선거와 관련해 규정, 재정, 조직 그리고 인력양성 등 전반적인 측면에서 실질적으로 세세한 도움을 주었다.

이러한 측면을 고려했을 때 통일 과정 또는 통일 이후 북한의 선거관리에 있어 실질적으로 도움을 줄 수 있는 능력을 남한이 갖고 있다는 점을 생각해 볼 수 있다. 즉 남한의 선거관리 능력은 결코 유럽안보협력기구와 같은 국제기구에 뒤떨어지지 않기 때문에 실질적으로 모든 도움을 줄 수 있다. 그러나 서로 적대적인 관계였던 이유로 인해 국제

기구를 통한 선거관리를 할 경우라 할지라도 보스니아-헤르체고비나의 경우처럼 강대국의 이해에 의해 움직이는 면이 있기 때문에 남한이 주도적인 역할을 할 수 있으며, 그러한 상황이 될 수 있도록 대비를 해야 할 필요가 있다. 이를 위해 무엇보다 남한이 충분히 국제기구에서 중심적인 역할을 하면서 북한의 선거관리를 할 수 있는 인력과 조직이 있다는 점을 보여주어야 할 것이다.

IV. 통일대비 선거관리위원회의 조직 설계 방안

박근혜 대통령은 대선 공약으로 ‘한반도 신뢰프로세스’¹⁸⁾를 통한 남북관계 개선과 통일 기반의 구축을 강조하였다. 박근혜 정부 출범 이후에도 ‘한반도 신뢰프로세스’는 박근혜 정부의 대북정책 중의 하나로 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 의지를 강조하였다. 박근혜 대통령은 올해 1월 6일 신년사를 통해 양대 국정목표의 하나로 ‘경제활성화’와 ‘통일대박론’을 제시하며 통일준비를 다시 한 번 강조하였다. 지난 3월 28일에는 통독의 상징도시인 드레스덴에서 한반도 평화통일을 위한 ‘드레스덴 구상’을 통해 이를 구체화하였다. ‘드레스덴 구상’은 구체적으로 북한 주민의 인도적 문제 우선 해결, 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, 남북 주민 간 동질성 회복 등의 내용을 담고 있다. 이에 대한 후속조치로 7월에는 대통령 직속으로 ‘통일준비위원회’가 출범하였다. 이를 통해 통일에 대한 구체적인 청사진이 그려질 것으로 예상된다. 통일준비위원회의 기본목표는 통일시대 기반구축을 위해 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에서의 연구·논의를 수행함으로써 통일의 올바른 방향을 제시하고, 민간 전문가와 시민단체, 정부 간 상호 소통과 협업을 국민이 공감할 수 있는 ‘통일 청사진’을 만드는 것이다.

현재까지의 상황을 종합해보면 그 어느 때보다 통일을 준비하는 정부의 의지가 강한 것으로 판단된다. 행정부의 이러한 움직임에 비해서 다른 헌법기관의 통일 준비는 상대적으로 미비한 상태라 할 수 있다.

선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 책임지기 위하여 헌법(헌법 제114조)에 의해 설립된 독

18) 한반도 신뢰프로세스는 박근혜정부의 대북정책 중의 하나로 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책이다.

립된 합의제 헌법기관이다. 선거관리위원회는 선거관리위원회 법에 따라 ①국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무, ②국민투표 및 주민투표에 관한 사무, ③정당 및 정치자금에 관한 사무, ④공공단체의 선거(위탁선거)에 관한 사무, ⑤기타 법령으로 정하는 사무를 담당하고 있다.

독일 통일의 경험에서처럼 선거는 대의제 민주주의 국가에서 통일 정책에 대한 정당성을 확보하게 한다. 독일 통일 과정에서의 정치통합은 서독의 사회적 법치국가제도를 동독에 이식하는 정책의 일환으로 독일 기본법 정비, 동독지역의 신연방주 형성, 동독지역의 민주정당과 서독 정당간의 통합 등 일련의 과정을 의미한다.¹⁹⁾ 이러한 정치통합의 준비과정을 통하여 통일독일의 선거관리는 동서독 통합의 민주적 절차와 통일의 정치적 정통성을 확보하는 중요한 토대가 되었다. 독일 통일 과정에서 서독 기본법의 의의와 역할은 다시 한 번 크게 부각되었다.

선거관리위원회는 남북한 통일 과정에서도 현재까지 구축해온 역할을 기반으로 민주주의의 확산과 공고화에 기여할 수 있다. 최근 정부의 움직임에 맞추어 통일준비에 대한 논의가 이루어지고 있지만, 조직과 기능면에서 구체적이고 실행 가능한 준비는 매우 부족한 실정이다.²⁰⁾ 선거가 민주주의의 핵심이라는 점에서 남북한 정치통합에 대비하여 민주주의 교육을 실시할 수 있는 조직체계가 필요한 시점이다. 현재까지 통일 과정과 방식에 치중하였다면, 앞으로는 북한체제의 붕괴와 통일 후 선거관리를 위한 실제적이고 세부적인 조직 설계와 대응이 마련되어야 한다. 특히, 통일 후 첫 선거는 남북통일의 정치적 통합 완성과 정당성을 확보하는 관점에서 중요한 의미를 가지므로, 이 선거가 공정하고 자유롭게 이루어질 수 있도록 사전에 준비해야 한다. 이런 관점에서 선거관리위원회는 북한체제의 붕괴와 전환, 북한의 자유선거가 실시

19) 최진욱·황병덕·박종철·박형중·이성룡, 『통일한국의 선거제도와 선거관리방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 5~23.

20) 박종철 외, 『통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 63.

될 경우의 지원, 남북한 통일완성의 과정에서 선거를 대비하여 조직이 대처할 수 있는 단계적인 대응방안이 마련되어야 할 것이다. 즉, 통일 과정에서 선거관리위원회에 주어진 역할은 어떤 정부조직 못지않게 중요할 것이며, 급박한 통일에 대비하여 조직의 대응 전략과 이에 걸맞은 조직 및 기능의 재정립, 재설계가 필요할 시점이다.²¹⁾

1. 통일대비 선거관리위원회의 기능 분석

본 장은 통일대비 조직 설계의 기초 작업으로 중앙선거관리위원회 주요부서의 기능을 분석함으로써 통일을 대비하여 그에 상응하는 기능을 가지고 있는지 식별하는데 있다. 통일대비 중앙선거관리위원회의 현행 업무 및 기능을 진단하는 메인 프레임은 다음과 같다.

- 첫째, 중앙선거관리위원회의 조직이 수행하는 주요 업무 중 통일 대비 기능을 식별한다.
- 둘째, 각 기능이 통일대비 및 북한 체제 붕괴시 북한의 첫 자유선거 지원과 통합선거를 수행하기에 타당한 것인지 분석한다.
- 셋째, 각 기능의 통일대비 상태를 점검함에 있어서 내적인 업무와 외적인 연계 상태를 바탕으로 조직 설계의 방향을 제시한다.

가. 중앙선거관리위원회의 연혁 및 조직

중앙선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하기 위해 설치한 국가기관으로, 독립된 합의제 헌법기관이다. 정부 수립 후 행정기관에 소속된 선거위원회가 선거 사무를 관장했으나 독립성과 공정성에 의문이 제기되자 1963년 1월 21일 선거관리위원회를 설치했다. 1973년에는 사무처가 차관급으로,

21) 배정호 외, 『남북통합대비 선거관리기구 설립운영방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 76.

1992년에는 국무위원급으로 승격했다. 1996년에는 선거연수원을 설치, 일반시민을 대상으로 한 민주시민교육을 시작했다. 2000년에는 시·도교육위원선거와 교육감선거 관리 업무를 맡았으며 2004년에는 대담과 토론회를 활성화하기 위해 선거방송토론위원회와 인터넷선거보도심의위원회를 설치했다. 또한 같은 년도에 정치자금범죄 조사권을 신설하고 사이버선거부정감시단체제도도 도입했다. 2005년부터는 산림조합장 및 농·수·축협조합장선거, 국립대학총장후보선거를 위탁관리하고 있으며 2006년부터는 주민소환투표도 관리하고 있다. 2010년 이후 선거관리위원회는 아시아선거기관협의회(AAEA) 의장국으로 선출되어 외국 선거관리 기관과의 업무협약 체결, 외국 선거과정 참관 등 국제교류를 확대하는 한편, 세계 선거민주주의 강화를 위한 세계선거기관협의회(A-WEB) 창설을 주도하였고, 2013년 3월 세계선거기관협의회 창설을 위한 대륙별 대표단 회의에서 ‘세계 민주선거 지원기구’ 유치국가로 선정되었다.

중앙선거관리위원회의 주요 업무로는 선거관리, 정당사무관리, 정치자금사무관리, 민주시민교육, 선거·정치제도연구 등을 들 수 있다. 선거관리와 관련한 업무는 공직선거·선거비용·국민투표·위탁선거·주민투표·주민소환투표·정당당내경선사무 등의 관리가 있다. 이 중 공직선거 관리의 경우 예비후보자 등록→선거인명부 작성·감독→후보자 등록→선거운동관리→투·개표관리→당선인 결정 등 선거의 전 과정을 관할한다. 대통령선거, 국회의원선거, 지방의원 및 지방자치단체장선거가 정책 경쟁으로 전개되도록 선거 정보를 전달하고 각종 토론회를 개최하는 한편 선거법 위반 행위의 예방과 단속에도 주력한다. 선거비용의 상한선을 정하고 선거비용을 조사하는 일도 한다. 정당사무관리로는 정당의 등록, 변경 및 소멸에 관한 감독사무와 정당발전지원업무를 수행하며 정치자금사무관리로는 후원회 등록, 후원금의 모금·기부 감독, 국고보조금의 지급·지출 감독 등에 대한 일을 한다.

박종철 등은 선행연구에서 선거관리위원회는 ‘행정관리형 선거관리’에서 1990대부터 ‘정치발전형 선거관리’ 형태로 발전하고 있다고 지적하고 있다.²²⁾ ‘행정관리형 선거관리’는 주어진 실정법의 테두리 내에서 가장 공정하고 원활하게 선거과정을 진행시키는 것을 목표로 하며, 중립적 입장에서의 적법한 관리를 절대적 가치로 추구하므로 정치적 여파가 크고 법적 논란의 여지가 있는 사안에 대한 개입을 최대한 자제하는 것이다. 이에 반해 ‘정치발전형 선거관리’는 선거관리기구도 민주주의의 중요한 정치행위자라는 전제 하에 보다 적극적으로 실질적 민주주의의 성숙을 추구할 것을 목표로 하며, 만약 기존 실정법에 문제가 있다면 적극적으로 그 시정을 제안함으로써 민주주의 발전에 기여해야 한다는 당위적 의무를 가져야 한다는 것이다. 대체로 1990년대 이후 선거관리모델이 정치발전형으로 전환되었고, 이후 선거관리위원회는 정치적 여파가 크고 법적 논란의 여지가 있는 주요사안에 대해 적극적인 역할을 수행하게 되었다. 최근에는 한국 민주주의 수준이 ‘주기적 선거를 통한 정치권력의 교체’라는 절차적 민주주의 단계를 지나 민주주의 공고화 단계에 진입하면서 단순한 선거관리 역할에서 벗어나 정치관계법제 선진화를 통한 실질적 민주주의로의 진화에 일정한 역할을 요구받고 있는 실정이다.

선거관리위원회는 중앙, 시·도, 구·시·군, 읍·면·동 선거관리위원회의 4단계로 조직되어 있으며, 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시할 때마다 공관에 한시적으로 재외선거관리위원회를 설치·운영한다. 행정기관에 대응하여 17개 시·도 선거관리위원회와 250개 구·시·군 선거관리위원회, 3,481개의 읍·면·동 선거관리위원회를 두고 있다.

22) 박종철 외, 『통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 63~64.

<표 IV-1> 선거관리위원회 조직구성



중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인, 대법원장이 지명하는 3인 등 총 9인으로 구성되는 독립된 합의제 헌법기관이며, 위원의 임기는 6년이다. 위원은 국회의 인사 청문을 거쳐 임명·선출 또는 지명하여야 하며, 위원장과 상임위원은 위원 중에서 호선하며, 대법관인 위원을 위원장으로 선출되는 것이 관례이다.

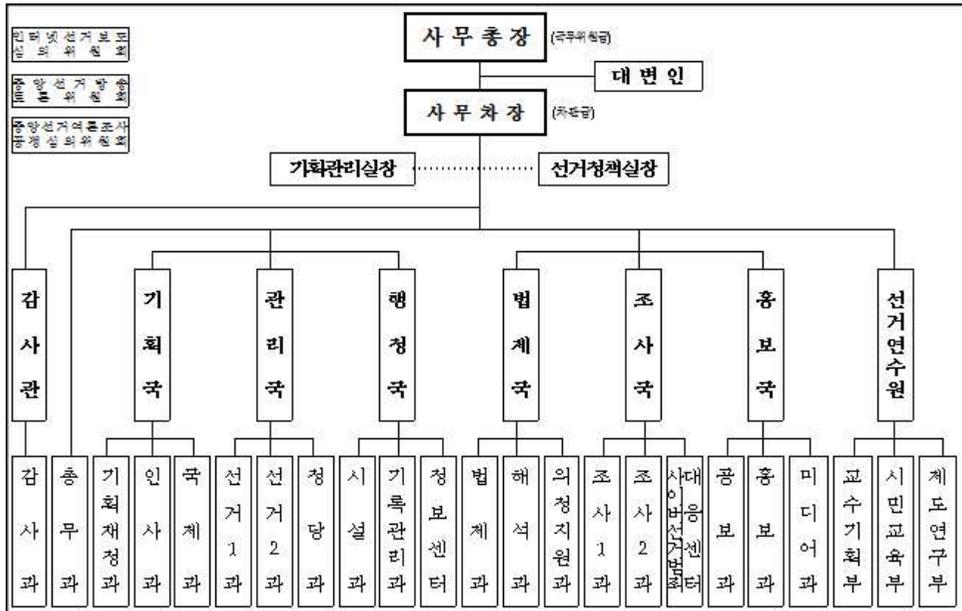
<표 IV-2> 중앙선거관리위원회 조직구성



중앙선거관리위원회 사무처는 장관급 사무총장이 총괄하며, 2실, 7

국·관 1원, 23과, 3소속기관으로 조직되어 있다. 사무총장 밑에는 대변인을, 차관급은 사무차장 밑에는 기획관리실장, 선거정책실장, 감사관을 두고 있다. 아래는 중앙선거관리위원회의 사무처 조직도이다.

<표 IV-3> 중앙선거관리위원회 사무처 조직도



시·도 선거관리위원회의 사무처는 관리과, 지도과, 홍보과 및 업무지원과로 구성되어 있다. 관리과장을 보좌하기 위하여 관리담당관을, 지도과장을 보좌하기 위하여 지도담당관과 조사담당관을, 홍보과장을 보좌하기 위하여 홍보담당관을 두고 있다. 구·시·군 선거관리위원회의 사무국은 관리계와 지도담당관 또는 지도홍보계로 구성되며, 사무과에 관리계와 지도홍보계를 두고 있다.

나. 통일대비 중앙선거관리위원회의 기능 분석

중앙선거관리위원회의 통일대비 기능 분석은 연관성이 높은 기획국,

관리국, 선거연수원 순으로 진행하였다. 위에서 제시한 기능진단 메인 프레임에 의해 먼저 부서의 기능을 사무분장의 핵심기능을 중심으로 분석하고, 이를 통일 내부 기능, 통일 외부 연계성, 기능 강화 형태로 세분화하였다.

(1) 기획국의 기능 분석

기획국은 중앙선거관리위원회의 각종 정책 수립, 예산 편성 및 조직 관리의 핵심적인 부서로서, 국회 및 행정부 부처와 협의, 외국 선거기관 및 국제기구와의 교류에 관한 사항, 국제교류 전문인력 양성 및 운영에 관한 사항 등을 책임지고 있다. 아래는 기획국의 주요 업무이다.

<표 IV-4> 기획국의 핵심기능 분류

핵심 기능	세부 사무분장
정책 수립	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 정책수립 및 성과관리에 관한 사항 - 선거자문위원회 운영에 관한 사항 - 조직문화 개선에 관한 사항 - 국회와 관련된 업무의 총괄·조정 - 위원회의 운영 및 주요업무보고에 관한 사항
예산 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> - 예산의 편성·재배정 및 집행의 총괄·조정 - 예산의 운용 및 결산의 총괄·조정 - 조직 및 정원관리 - 행정제도(제안을 포함한다) 개선에 관한 사항 - 위원회 소관 법인의 설립 및 감독에 관한 사항(정당의 정책연구소를 제외한다) - 공익근무요원의 배정 및 복무관리에 관한 사항 - 공무원단체와의 협의에 관한 사항(총무과장이 보좌한다) - 선거관리위원회의 위원 위·해촉 및 관리에 관한 사항 - 인터넷선거보도심의위원회의 위원 위·해촉 및 관리에 관한 사항 - 선거방송토론위원회의 위원 위·해촉 및 관리에 관한 사항 - 선거여론조사공정심의위원회의 위원 위·해촉 및 관리에 관한 사항 - 공무원 임용에 관한 사항

	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원 복무관리에 관한 사항 - 공무원 평정에 관한 사항 - 포상에 관한 사항
교육 및 인사	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원 교육훈련에 관한 사항 - 시험에 관한 사항 - 인사 감사에 관한 사항 - 공무원 징계에 관한 사항 - 공무원 고충처리에 관한 사항 - 그 밖의 인사에 관한 사항
국제 교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> - 국제교류·협력업무 총괄·조정에 관한 사항 - 외국 선거기관 및 국제기구와의 교류에 관한 사항 - 해외연수, 국제회의 등 국제화업무에 관한 사항 - 국제교류 전문인력 양성 및 운영에 관한 사항 - 외빈, 외국 선거관계자 등 초청 및 영접에 관한 사항 - 정치·선거제도 해외전파에 관한 사항 - 외국 선거참관에 관한 사항 - 영문홈페이지 운영에 관한 사항 - 그 밖에 국제협력에 관한 사항

다음의 표는 조직 재설계의 분석 틀에 맞추어 기획국의 통일대비 기능을 본래의 핵심기능, 통일 내부 기능, 통일 외부 연계성, 기능 강화 방안으로 분석한 결과이다.

<표 IV-5> 기획국의 통일대비 기능 분석 및 강화 방안

핵심 기능	통일 내부 기능	통일 외부 연계성	기능 강화 방안
정책 수립	해당 사항 없음	해당 사항 없음	통일 선거 정책 및 조직 및 인력 구성
예산 및 조직	해당 사항 없음	해당 사항 없음	북한지역 선거관리위원회 예산 및 인력 계획 수립
공무원 교육	공무원	통일연구원,	북한 정치선거

	연구기관 파견	한국법제연구원	전문가 채용
국제교류·협력	해당 사항 없음	해당 사항 없음	북한 선거기관 교류

<표 IV-5>에서 보는 바와 같이 기획국의 현재 핵심 기능 중에서 통일을 대비한 ‘통일 내부 기능’ 및 ‘통일 외부 연계성’은 전혀 찾아볼 수 없다. 다만 공무원 교육 기능 중에서 통일연구원과 한국법제연구원 등에 위탁교육을 실시하는 것이 유일하게 통일을 대비한 ‘외부 연계성’으로 볼 수 있다. 이 분석에 맞추어 핵심 기능별 기능 강화 방안을 제안하였다.

(2) 관리국의 업무 및 기능 분석

관리국은 선거관리위원회의 가장 중요한 기능이라 할 수 있는 각종 선거와 투표를 관리 집행하는 부서이다. 주요업무는 공직선거와 투표 관리기법의 조사·연구 및 개선 및 제·개정에 관한 사항, 전자선거추진계획 수립 총괄 및 조정, 재외선거 기획·관리·집행, 정당의 등록 및 관리, 정당의 운영 및 발전지원, 당내경선관리, 정책연구소의 등록 및 지원육성, 국고보조금 및 정치자금 기탁금에 관한 사항을 담당하고 있다. 아래는 관리국의 주요 사무이다.

<표 IV-6> 관리국의 핵심기능 분류

핵심기능	세부 사무분장
공직선	<ul style="list-style-type: none"> - 공직선거(위탁선거 포함)와 투표(국민투표·주민투표 및 주민소환투표 포함)의 관리집행에 관한 사항 - 공직선거와 투표 관리기법의 조사·연구 및 개선에 관한 사항

거	<ul style="list-style-type: none"> - 선거관리 연수·교육에 관한 사항 - 공직선거 등 예규·편람의 제·개정에 관한 사항 - 공직선거 등(공직선거와 투표를 포함한다. 이하 같다) 장비·용품 개발 및 수급에 관한 사항 - 공직선거 재해보상금 지급에 관한 사항 - 공직선거 등 관리 경비산출기준의 제·개정, 경비산출 및 결산에 관한 사항
전자선거	<ul style="list-style-type: none"> - 전자선거추진계획 수립 총괄 및 조정 - 전자선거추진협의회 운영 - 전자선거 관리 및 지원, 도입기반 조성 - 전자선거 장비·물품개발 및 운영 - 민간단체선거 지원에 관한 사항
재외선거	<ul style="list-style-type: none"> - 재외선거 기획·관리·집행에 관한 사항 - 재외선거관리위원회 구성·운영 및 재외투표관리관 지원에 관한 사항 - 재외선거 관리기법 조사·연구 및 개선에 관한 사항 - 재외선거 인력 수급(재외선거관 선발·교육 포함)에 관한 사항 - 재외선거 사무편람 등 제·개정에 관한 사항 - 재외선거 관계기관(공관포함) 등 대외협력에 관한 사항 - 재외 한인단체·언론기관 등 업무협약에 관한 사항 - 재외선거관리경비 산출기준의 제·개정 및 경비 산출·집행에 관한 사항 - 재외선거 장비·용품 개발 및 수급에 관한 사항 - 재외 한인단체의 공명선거추진 활동 및 선거지원에 관한 사항 - 정당 및 창당준비위원회의 등록 및 관리에 관한 사항
정당 및 정치자금, 정책선거	<ul style="list-style-type: none"> - 정당 및 창당준비위원회의 등록 및 관리에 관한 사항 - 정당의 운영 및 발전지원에 관한 사항 - 정당의 당내경선관리에 관한 사항 - 선거와 관련 있는 정당활동 규제에 관한 사항 - 정책연구소 법인 등록 등에 관한 사항 - 정책연구소 지원·육성에 관한 사항 - 정책연구소 연간활동실적 보고 처리·공개에 관한 사항 - 후원회의 등록 및 관리에 관한 사항 - 국고보조금 및 정치자금 기탁금에 관한 사항 - 정치자금의 기부·기탁 촉진에 관한 사항 - 정책선거 구현을 위한 기반조성 및 촉진에 관한 사항

아래의 표에서 제시된 바와 같이 관리국의 현재 핵심 기능 중에서 공직선거 관리 및 집행 기능, 전자선거추진 기능, 정당 및 정치자금, 정책선거 기능은 ‘통일 내부 기능’ 및 ‘통일 외부 연계성’이 전문하다고

할 수 있다. 재외선거는 통일 내부 기능으로서의 연계를 찾기는 어렵지만 재외선거를 추진하는 과정에서 외교부와 협력 및 재외선거관리위원회의 구성 및 운영 등은 향후 북한 지역의 선거관리위원회를 구성하는데 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다. 무엇보다 통일 과정 단계에서 북한 지역의 자유선거를 지원하고, 통일선거의 관리를 집행하는데 관리국의 역할이 가장 크다고 볼때 외부 연계성도 중요하지만 내부적으로 통일선거에 적합한 선거제도 개선, 북한지역의 선거 상황을 고려한 선거관리 및 집행을 위한 매뉴얼 개발 및 선거교육, 정당 등록 및 관리 등에 관한 철저한 대비가 요구된다 하겠다. 관리국의 기능 분석에 따른 핵심 기능별 기능 강화 방안은 아래에 제시되었다.

<표 IV-7> 관리국의 통일대비 기능 분석 및 강화 방안

핵심 기능	통일 내부 기능	통일 외부 연계성	기능 강화 방안
선거 관리·집행	해당 사항 없음	해당 사항 없음	통일 선거 관리 기법 조사 연구 북한지역에 적합한 통일 선거 장비 및 용품 개발
전자선거	해당 사항 없음	해당 사항 없음	통일선거 통합선거인 명부 개발
재외선거	해당 사항 없음	외교부 등 정부부처 협력	재외선거 경험을 바탕으로 북한지역 선거위원회 구성 및 운영방안 대비
정당 및 정치자금, 정책선거	해당 사항 없음	해당 사항 없음	북한지역 정당 등록 및 지원 대비 통일 선거의 정책 및 북한 지역 정책 선거 구현 방안

(3) 선거연수원의 업무 및 기능 분석

선거연수원은 공무원 교육 및 연수에 대한 총괄 및 프로그램 개발, 교육·연수관련 대외협력 및 국제교류, 학회·시민사회단체와의 민주시민교육관련 연계사업추진, 민주시민교육·연수 프로그램 연구·개발, 공직선거·재외선거 등 제도의 연구·분석에 관한 사항, 정책 개발·연구에 관한 사항 등을 담당한다. 즉 선거관리위원회의 싱크탱크 역할을 담당하는 기관으로서, 통일대비 연구와 정책을 실행할 수 있는 연관성이 가장 높은 부서라 할 수 있다. 아래는 선거연수원의 주요 업무이다.

<표 IV-8> 선거연수원의 핵심기능 분류

핵심기능	세부 사무분장
교육 및 연수	<ul style="list-style-type: none"> - 연간 교육·연수계획의 수립·총괄 및 연수결과 종합평가 - 교육·연수관련 대외협력 및 국제교류 - 연수시설·장비·물품 및 국유재산 관리 - 직무교육과정 운영계획 수립·시행 및 평가 - 각급 선거관리위원회 소속 공무원 교육 및 위원연수 - 유관기관 공무원 및 외국선거관계자 연수 - 선거·정당 및 정치자금 사무관계자 연수
프로그램 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 직무교육·연수프로그램 연구·개발 - 사이버교육과정 운영계획 수립·시행 - 선거연수원 홈페이지 운영 및 전산장비 유지·관리 - 민주시민교육과정 운영 계획 수립·시행 및 평가 - 민주시민교육·연수 프로그램 연구·개발 - 민주시민교육 활성화사업 개발·추진 - 교육·연수교재 연구·집필 및 강의
민주시민 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 국민에 대한 민주시민교육 - 공무원·학생 및 시민단체 구성원 등에 대한 민주시민교육 - 학회·시민사회단체와의 민주시민교육관련 연계사업추진
연구 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원교육훈련 및 민주시민교육 발전을 위한 조사·연구 - 공직선거·재외선거 등 제도의 연구·분석에 관한 사항 - 외국 선거기관, 정치·선거제도에 관한 자료구축 - 기타 정책 개발·연구에 관한 사항

선거관리위원회는 국가 기관 중에서도 정치발전을 중요한 임무로 삼고 있으며, 그 중 하나가 선거문화를 개선하는 일이다. 선거문화 개선을 위해서는 선거운동제도의 혁신, 정치자금제도 개선, 매니페스트 정책선거 활성화 등 여러 제도적 과제들이 추진되어야 하지만, 그 중에서도 시민정치의식 향상을 위한 민주시민교육이 중요할 것이다. 시민들이 자발적이고 적극적으로 정치에 참여할 수 있도록 하기 위해서는 투표율을 높이기 위한 홍보 등의 단기적 방식도 필요하지만, 민주시민으로서의 의식을 함양시킬 수 있는 장기적 관점에서의 민주시민교육이 필수적이다. 민주시민교육은 정치적 가치와 규범의 내면화를 통해 시민들이 민주주의 원리와 절차에 따라 행동할 수 있는 능력과 태도를 고양하는 것이 목표이다. 따라서 시민들이 정치현상에 대한 판단과 비판의식을 가지고 정치과정 참여의 권리를 행사하도록 할 뿐만 아니라 정치체제의 안정 및 유지를 위한 시민들의 지지를 형성하는 데에도 영향력을 행사할 수 있다. 현재 중앙선거관리위원회 산하 ‘선거연수원’은 소속 공무원에 대한 교육·훈련과 민주시민정치교육 활성화를 통해 건전한 민주시민을 양성하고, 정치발전을 위해 교육프로그램을 연구 및 개발하는 민주시민정치교육 전문기관이다. 민주시민교육은 교육 주체에 따라 정파적 논란을 일으킬 소지가 있기 때문에, 정파성을 초월하여 중립적 입장에서 교육을 담당할 수 있다는 점에서 통일 이후 북한지역 주민들을 대상으로 한 선거관리위원회의 민주주의 교육은 매우 중요하다고 할 수 있다.

아래의 <표 IV-9>는 선거연수원의 통일대비 기능을 본래의 핵심기능, 통일내부 기능, 통일 외부 연계성, 기능 강화 방안으로 분석한 결과이다. 보는 바와 같이 선거연수원의 현재 핵심기능 중에서 통일대비 ‘내부 기능’은 찾아볼 수 없다. 다만 정치·선거제도 연구 업무에서 통일 연구원 등에 위탁연구를 실시하는 것이 유일하게 통일을 대비한 ‘외부 연계성’으로 볼 수 있는 정도이다. 이 분석에 맞추어 핵심 기능별 기능

강화 방안을 제안하였다.

<표 IV-9> 선거연수원의 통일대비 기능 분석 및 강화 방안

핵심 기능	통일 내부 기능	통일 외부 연계성	기능 강화 방안
교육 및 연수, 민주시민교육	해당 사항 없음	해당 사항 없음	북한 선거 예비 인력 양성 및 연수 계획
프로그램 개발	해당 사항 없음	해당 사항 없음	북한 선거인력 프로그램 개발
민주시민교육	해당 사항 없음	해당 사항 없음	대북사업 민간단체 교류
정치·선거제도 연구 기능	해당 사항 없음	통일연구원 등 위탁 연구	북한 정치·선거제도 연구 기능 강화

위의 중앙선거관리위원회의 통일대비 업무 및 기능은 통일대비라는 관점에서 볼 때 다음과 같은 특징 및 문제점을 도출할 수 있다.

- 현재 중앙선거관리위원회의 직무 및 기능은 통일을 대비한 조직 구조나 이에 북한의 행정, 선거 실태, 선거조직 등을 심층적으로 연구할 수 있는 전문 인력을 갖추고 있지 않은 것으로 판단된다.
- 선거관리위원회는 통일관련 유관기관(통일부) 또는 민간차원에서 북한과의 교류 경험과 기반 등을 갖추고 있는 NGO, 학술단체와의 네트워크가 전혀 형성되고 있지 못하다.
- 통일대비 선거기제 논의를 위한 대북접촉 및 교류도 의제의 성격, 북한 선거관련 상설기구의 부재에 따른 파트너의 부재 등으로 전무한 상태이다.²³⁾

23) 남북한의 선거제도 및 선거관리기구의 운영에 관한 논의는 권력문제에 관한 것으로 매우 민감한 사항이다. 대북 접촉에는 각별한 주의가 요구되고 전략적 접근이 필요하다. 선거관리위원회 차원의 교류가 의제의 성격 정부간 차원의 교류가 의제의 성격, 현실적 제약, 실행 예산 등으로 인해 현실적인 제약이 있을 경우, 비정부 단체들을 경

- 선거관리위원회의 주요 기능 중 하나이며 통일 이후 선거관리위원회의 가장 중요한 역할이라 할 수 있는 북한 주민을 대상으로 한 민주시민교육을 위한 체계적인 프로그램과 연구 기능이 부족한 실정이다.
- 그럼에도 불구하고 최근 통일에 대한 중앙선거관리위원회 내부의 관심 및 위탁연구 등을 통한 대비, 그리고 1963년 창설이후 변화하는 선거환경에 맞추어 1,000회가 넘는 공직선거 관리 및 관리능력은 향후 급변하는 통일 선거환경에 대응하는 데는 큰 강점이 될 수 있을 것으로 판단된다.

(4) 통일대비 선거관리위원회의 SWOT 분석

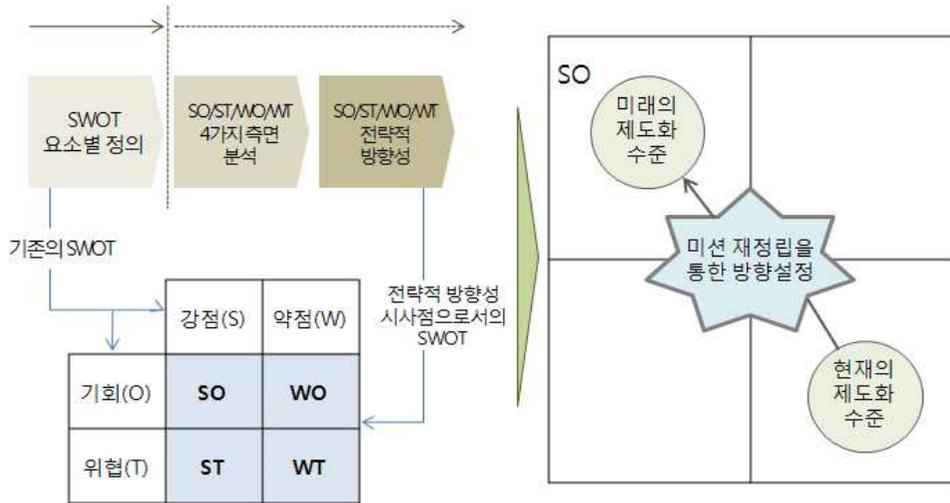
위의 기능 분석은 다시 SWOT 분석을 통해 조직 설계 방향성을 도출하는 기초적인 자료이다. 아래에서 실시한 SWOT 분석은 통일대비 선거관리위원회의 조직 설계를 위한 내외적인 환경에 대한 사정을 통하여 제도화의 강점(strength), 약점(weakness), 기회(opportunity)와 위협(threats) 등을 식별해 내고 있다. 이러한 분석은 현행 조직과 통일대비 조직 재설계의 강점과 약점에 대한 목록을 작성하고 평가하며 그들의 전략적 함의가 무엇인가를 밝혀내는데 도움을 준다. 특히 SWOT 분석의 최종산출물은 4가지 요소간 매트릭스 분석을 통하여 SO/ST/WO/WT별 조직 설계의 전략 방향성을 수립하는 것임을 감안하여 선거관리위원회의 통일대비라는 새로운 변화가 조직에 주는 기회와 위협을 탐색하여 그들의 전략적 함의를 파악하였다. 다음의 <그림 IV-1>은 SWOT 분석의 결과가 어떠한 형태로 조직의 설계와 이를 전

유하여 남북접촉·교류를 전개하는 것도 하나의 방법이다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 진전과 더불어 통일한국의 선거제도 및 선거관리기구의 운영을 위한 선거관리위원회 차원의 남북접촉도 필요하다는 게 전문가들의 중론이다. 배정호 외, 『남북통합대비 선거관리기구 설립운영방안』 (서울: 통일연구원, 2007).

략으로 발전할 수 있는지를 보여주고 있다.

<그림 IV-2>는 그동안 선거관리위원회의 주요 기능 분석을 토대로 SWOT 분석을 통해 재구성한 것이다. 이러한 분석결과는 <그림 IV-1>의 프로세스를 거쳐 우선과제(Quick Win)와 보완과제로 세분화되어 통일에 대비한 선거관리위원회의 단계별 조직 설계로 도출하였다.

<그림 IV-1> SWOT 분석의 결과와 전략적 합의 방향



SWOT 분석의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 선거관리위원회는 헌법기관의 정치적 중립성과 안정된 조직을 기반으로 국민적 신뢰를 얻고 있으며 선거연수원을 중심으로 민주시민교육의 축적된 노하우를 가지고 있다. 하지만, 이러한 조직 및 기능의 강점(SO)은 통일대비라는 관점에서 볼때 조직의 ‘통일 내부 기능’ 및 ‘통일 외부 연계성’이 확보되지 못하고, 기존 북한 연구 및 자료의 통합화와 전문성을 확보할 수 있는 시스템이 개발되지 못할 경우 그 활용도가 떨어져 위협(ST)으로 작용할 수 있다. 최근 선거관리위원회는 통일대비의 조직 역량 강화에 대한 인식이 높아지고 있고, 소수이지만 선거 및 해외 연구의 경험이

있는 전문 인력이 상존하며, 아직 민주시민교육의 제도화는 실현되지 못하였지만 통일 시 북한 주민의 민주시민교육의 필요성에 대한 공감대가 존재하여 향후 선거관리위원회의 약점이지만 기회(WO)로 작용할 수 있을 것이다. 약점이며 위협(WT)으로 작용할 수 있는 부분은 통일 대비 선거 인력양성 전환 등의 불확실성, 선거시 지속적인 통일대비 준비의 연속성 부족, 공무원 조직의 경직성 및 북한 선거위원회 등 통일 대비 접촉 및 교류 전무 등을 들 수 있다.

**<그림 IV-2> SWOT 분석을 통한 통일대비 중앙선거관리위원회
기능 재구성**

	강점(S)	약점(W)
기회 (O)	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법기관으로서 정치적 중립성 및 국민적 신뢰 • 중앙, 시도, 구·시·군 단계별 조직 및 전문 인력 • 재원의 안정적 확보와 교육의 연속성 • 다양한 선거관리 경험 및 인력 양성 설립 기초 인프라 구축(starting infrastructure) • 재외 선거 운영 및 재외선거관리위원회 운영 및 관리 • 선거연수원 민주시민교육 노하우 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일대비 및 중요성 최근 인식 • 소수이지만 선거 및 해외 연구 경력 전문 인력 존재 • NGO 등과의 교류 제한적 협력 경험 • 소수 교육 인원이나마 북한이탈주민 등 교육 경험 • 민주시민교육 제도화는 미비하지만 통일대비 민주주의 교육 제도화 가능성

위협(T)	<ul style="list-style-type: none"> • 통일대비 ‘통일 내부 기능’ 및 ‘통일 외부 연계성’ 미비 • 기존 북한 연구 및 자료의 통합화와 활용 미비 • 전문성을 확보할 수 있는 시스템의 미개발 • 통일·북한 전문가 이해관계자 참여 프로그램 미개발 • 기존 협력체계가 국제교류 차원으로 대북 협력 경험 부족 및 북한 네트워크 전무 • 기존 위탁연구 등의 현실적용 가능성 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일대비 선거 인력양성 전환 등의 불확실성 • 선거시 지속적인 통일대비 준비의 한계 • 공무원 조직의 경직성 • 북한 선거위원회 등 통일대비 접촉 및 교류 전무
-------	---	--

그럼으로 현재 선거관리위원회의 강점을 극대화하고 약점은 기회로 활용하기 위해서는 아래에서 제시하고 있는 우선과제 1과 우선과제 2의 보완을 통해서 통일대비 조직의 역량을 강화해야 할 것이다.

우선과제 1로는, 선거관리위원회의 통일대비 준비와 인식, 비전을 재확인하여 단계별로 조직 구성 전략을 설정하고 이를 착근시킬 수 있는 과제들이 선정 및 추진되어야 할 것이다. 이러한 우선과제로는 다음과 같이 상정할 수 있을 것이다.

- 통일대비 중앙선거관리위원회 내 담당부서의 설치 및 선거 관련 기관과의 협력체계를 위한 ‘통일 선거거버넌스’ 구축이다.
- 통일대비 단계별 대응전략, 조직 및 인력 구성 기본원칙 및 정책 수립이다.
- 북한의 선거기관과의 교류 및 협력의 추진이다.
- 북한의 정치선거제도, 민주시민교육의 연구 및 이를 위한 전문가 확보이다.

우선과제 2는 상기한 우선과제 1을 중심으로 한 보완과제 선정 및 이에 따른 조직 역량 재배치에 관한 것이다. 보완과제는 다음과 같은 내용들을 제시할 수 있다.

- 통일대비 및 통합선거를 위한 ‘통일선거과’ 신설 및 ‘통일선거준비위원회’의 설치이다.
- 통일선거준비위원회에 법률의 자문 및 북한 전문가로 구성된 ‘통일선거자문단’의 설치이다.
- 선거관리위원회의 북한 전문가의 양성 및 대통령직속 ‘통일준비위원회’ 및 정부 부처와의 긴밀한 협력 추진이다.

2. 통일대비 선거관리위원회 조직 설계의 기본 방향

가. 통일의 선거환경

통일대비 중앙선거관리위원회의 조직 설계가 제대로 이루어지기 위해서는 통일이 이루어질 경우 통일 과정에서 나타날 수 있는 선거환경을 예측하는 것이 필요하다. 이를 위해서 아래에서는 독일 통일 경험, 북한의 선거체제와 선거관리기구, 그리고 체제전환으로 실시될 북한자유선거와 통일 이후 첫 번째 통합선거를 가정하여 예상되는 정치와 선거환경을 기술해보았다.

통일 과정에서 북한 지역의 선거관리는 북한의 자유선거 제도와 실질적 경험이 없는 사정을 감안하여 남한의 중앙선거관리위원회의 주도적 역할이 불가피하다. 통일 과정단계, 즉 체제 전환 시기에 북한지역의 신정부 구성을 위한 단독 자유선거에서도 적어도 자유주의적 정당 정치의 이념과 부합하는 자유선거 방식과 절차에 대해서는 남한 중앙선거관리위원회의 지원과 자문이 필요하다. 남한의 선거제도와 관리능력은 이미 선진국 수준에 도달해 있다. 통일 이후에는 민주주의의 이념

과 원칙을 반영하여 독립적 헌법기관인 중앙선거관리위원회 산하에 한반도 전역의 모든 유형의 선거를 관리할 수 있는 통합적 선거관리기구를 설립하여야 한다.

특히 단기적으로 통일 이후 치러질 첫 번째 통합선거와 장기적으로 남북한의 정치통합과 사회통합을 위하여 북한주민 뿐만 아니라 한반도 전역을 대상으로 한 민주시민교육이 요구되며, 이를 위해 선거연수원의 역할 강화가 요구된다.

북한의 선거위원회는 상설적인 남한의 선거관리위원회와는 달리 비상설 조직으로 선거가 있을 때마다 조직되며, 주권기관 선거별로 중앙선거위원회, 도(직할시)·시(구역)·군 선거위원회 및 구·분구 선거위원회로 계층화되어 있다. 그럼으로 연속성과 전문성이 떨어지며 누구나 기본적인 능력이 인정되면 이일을 맡을 수 있다는 직접민주주의적 문제의식의 소산으로 보인다. 실제로는 선거가 인민의 이해관계가 달린 일이 아니라 당원들 간의 요식행위라는 반증이기도 하다.²⁴⁾

24) 김국신 외, 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구- 독일 통일 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 156. 중앙선거위원회는 최고인민회의 상임위원회가, 도(직할시)선거위원회는 당해 도(직할시)인민위원회가, 시(구역)군선거위원회와 각급 인민회의대의원선거를 위한 구, 분구선거위원회는 시(구역), 군인민위원회가 선거일을 발표한 날로부터 10일 이내에 조직한다. 각급선거위원회는 정당, 사회단체에서 추천한 각계각층의 구성원으로 구성되며, 위원장 1명, 부위원장 1명, 서기장 1명과 일반위원으로 구성된다. 선전사업에 필요한 실무활동가를 동원할 수 있으며, 선거위원회 구성원의 노동보수는 그 구성원이 일하는 기관에서 지급한다.

<표 IV-10> 남북한 선거관리위원회의 비교

	남한	북한
기구 특징	상설기구	한시적 기구
조직	중앙선거관리위원회: 9명 시·도 선거관리위원회: 8명 구·시·군 선거관리위원회: 8명 읍·면·동 선거관리위원회: 6명	중앙선거위원회: 11~13명 도·시·군 선거위원회: 9~11명 구·분구 선거위원회: 5~7명
위원 구성	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙선거관리위원회는 대통령 임명 3인, 국회선출 3인, 대법원장 지명 3인으로 구성 - 시·도 선거관리위원회는 국회 교섭단체 구성 정당추천 각 1인, 지방법원 추천 3인, 학식있는 인사 3인 선정(상임위원 있음) - 구·시·군 선거관리위원회는 정당추천 각 1인, 법관, 교육자 또는 학식있는 인사 6인 선정(상임위원 없음) - 읍·면·동 선거관리위원회는 정당추천 각 1인, 학식있는 인사 4인 선정(상임위원없음) 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙선거위원회는 최고인민회의 상설회의가, 도 선거위원회는 당해도 인민위원회가, 시·군 선거위원회와 각급인민회의 대의원선거를 위한 구·분구 선거위원회는 당해 시·군 인민위원회가 각각 조직 - 각급선거위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명, 서기장 1명과 위원으로 구성 - 각급선거위원회는 정당, 사회단체에서 추천한 각계각층의 성원으로 조직

선거관리기구는 일반적으로 선거법 위반행위 예방 및 감시·단속과 공명선거를 위한 홍보활동 등에 운영의 초점을 맞추고 있다. 그러나 남북한 통합과정에서 선거관리기구는 민주주의의 제도적·법적 보루로서 역할과 운영 방식은 보다 확대되고 적극성을 띠게 된다. 북한도 비록 형식적이지만 지역 단위의 군인민위원회로부터 중앙의 최고인민회의에 이르기까지 각급 주권기관에서 투표에 위한 선거를 헌법 조항으로 보장하고 있다. 물론 선거는 당 차원에서 미리 내정된 후보에 대한 찬반 투표라는 점에서 평등, 직접, 비밀선거 방식에도 불구하고 주민과 국민의 대표를 선출하는 민주주의 선거와는 전혀 상관이 없다. 그러나 통합

과정에서 치러지는 북한지역의 선거관리와 운영은 북한의 선거제도의 토대와 경험적 현실을 충분히 고려해야 할 것이다.²⁵⁾

통일 이후 선거관리위원회는 북한의 민주화와 민주적 선거문화 정착을 위한 광범위하면서도 체계적인 민주시민교육을 실시해야 한다. 북한지역 주민에 대한 민주시민교육은 통일 과정에서의 정치사회적 혼란을 극복하고 자유주의적 다원주의 사회를 정착시키기 위한 시민문화의 육성을 목표로 한다. 이 과정에서 물론 다양한 민간단체, 종교단체, 정당, 직종별 단체 등을 통한 경연회, 소모임 그룹 활동 등이 활발하게 전개될 것이다. 중앙선거관리위원회 차원에서 민주주의의 이념과 원리, 다원주의 사회의 특징, 의회민주주의의 절차 그리고 선거 등에 대한 교육을 체계적으로 실시하여 북한지역에 민주주의가 뿌리내리도록 해야 할 것이다. 이러한 북한 주민 대상의 민주시민교육을 위해서는 중앙선거관리위원회가 다양한 교육프로그램을 구축한 정치교육기관의 역할을 담당할 필요가 있다.

통일 이후 지역선거구의 획정과 관련하여, 행정구역의 경계선 준수라는 원칙을 견지하는 것이 중요하며, 한 개 선거구의 인구와 전체 선거구 평균 인구와의 편차가 일정한 한도로 유지되어야 한다. 선거구는 상호 관련된 지역으로 구성되어야 하며, 역사적, 지리적으로 단일선거구로 특성이 있는 경우는 인구수가 적더라도 단일 선거구로 유지되어야 한다. 이러한 기준을 바탕으로 선거구가 확정되면 각급 선거관리위원회가 구성되어야 한다. 하지만 첫 통일 총선은 행정개혁을 통해 새 행정구역을 획정할 시간이 없으므로 북한지역의 기존 행정구역을 기준으로 하고 이후 수정하도록 하여야 하며, 각급 선거관리위원회도 기존의 행정구역을 기준으로 설치하고 조정하는 것이 바람직할 것이다.

무엇보다 북한의 체제전환기에 북한 지역에서의 자유선거를 실시하

25) 김국신 외, 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구- 독일 통일 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 158.

기까지의 단계인 통일 과정 단계에는 통일 이후 추진할 통합선거 준비가 병행되어야 하며, 통일 협상과정에서 통일조약과 선거협약을 마련하여야 한다.

독일 통일의 경우에는 서독의 콜 수상과 동독의 드 메지에르 수상이 경제 및 화폐 통합 협상과 기본법 제23조에 의거한 정치통합의 2단계 협상을 추진하였다. 남북한의 경우 통일협상 과정에서는 남한정부 당국자와 북한지역 과도기 정부 당국자간에 통일조약을 체결하도록 하며, 남한에서는 기존의 대표성 있는 국회의원에 의한 국회가, 북한지역에서는 최초의 자유선거를 통해 선출된 최고인민회의 대의원에 의한 최고인민회의에서 각각 통일조약을 비준하도록 한다. 양 의회의 비준 완료 시점이 법적, 형식적으로는 통일의 완수이다.

이와 같은 맥락에서 볼때, 북한지역에 설립된 체제전환을 추진할 과도기 정부와 남한정부와의 통일협상에서 통일 조약과 별도의 선거협약을 통해 선거와 정당의 개혁조치에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 세부적으로 통일협상 과정에서 선거와 정당 등 통합의 원칙과 방법에 대한 개혁조치에 관해 남한정부와 북한지역 과도기 정부간 합의가 이루어져 한다. 또한 남한정부는 부작용과 비용을 최소화하고 평화적이고 효율적인 통일 실현을 위해 통일합의서 발효 이전까지 북한지역 과도기 정부 스스로에 의한 개혁을 추진하도록 지원해야 한다. 남한정부는 북한의 기존 국민투표와 선거, 정당에 관한 법을 폐지하고 남한의 정치관계법으로 전환하는 것을 원칙으로 한다.

결론적으로 통일에 의해 조성되는 선거환경은 기본적으로 남북한의 선거협약과 이를 바탕으로 남한의 중앙선거관리위원회가 선거의 상급기관으로서 북한지역의 각급 선거위원회를 구성하며, 남한의 정치관계법의 적용범위가 북한지역 전역으로 확대되는 것을 기본원칙으로 한다. 다만 통일 첫 총선거는 새 행정구역을 획정할 시간이 없으므로 북한지역의 기존 행정구역을 기준으로 각급 선거관리위원회를 설치하고 추후

행정개혁을 통해 조정해야 할 것이다.

나. 조직 설계의 기본 방향

이 장에서는 선거관리위원회의 기능 분석을 통하여 얻은 결과를 토대로, 통일 과정에서의 새로운 환경 및 기능을 성공적으로 수행할 수 있는 선거관리위원회의 조직 설계 및 대응방안을 제안하고자 한다.

특히, 북한 지역에서 급변사태가 발생하여 남북한의 통합 선거가 실시 될때까지 직접적인 선거 지원 및 관리를 위하여 남한의 선거관리위원회의 통일대비 기능 및 조직의 강화, 북한 지역의 통일 선거관리위원회 구성 및 조직 설계를 논의한다.

선거관리위원회의 조직 설계를 위한 남북한의 통일 과정은 독일 통일의²⁶⁾ 경험을 토대로 선행연구들에서 제시된 바와 같이 통일 과정을 ①통일 이전, ②통일 과정, ③통일 이후의 3단계로 전제하고 진행하였다. 독일의 경우 사회·경제적 체제가 발전되어 관련 문제점들을 상대적으로 관리·통제할 수 있었으며, 정치체제 역시 타협을 통해 사회적 갈등을 해소할 수 있는 능력을 갖추었기 때문에 선거관리도 성공적으로 이루어질 수 있었다.

- 제1단계(통일 이전)는 현재의 시점부터 북한 지역에서의 체제전환이 이루어지는 시기 전까지이다.
- 제2단계(통일 과정)는 북한체제 전환부터 북한지역 자유선거 실시

26) 김국신 외, 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구- 독일 통일 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010). 독일 통일 과정은 다음의 제3단계로 진행되었다. 제1단계는 오스트리아-헝가리 국경 통행 완화로 부터 베를린 장벽 개방에 이르기 까지 동구권 서독 대사관에 동독 이탈주민 쇄도, 대중시위, 반정부 시민단체 결성, 호네커 퇴진 등으로 이어지는 동독 사회주의체제의 몰락과정이다. 그러나 이 단계에서는 독일 통일이 논의되지 않고 동독 사회주의체제의 내부개혁이 주된 관심사였다. 제2단계는 장벽 개방 후 통일을 요구하는 시위에서부터 동독인민회의의 자유선거가 실시되었던 1990년 3월 18일까지 전환의 시기이다. 마지막 제3단계는 동독 인민회의 선거부터 법적으로 독일 통일이 완성된 1990년 10월 3일까지이며, 이 기간 동안 양독간 화폐·경제·사회조약의 체결, 선거협약 및 통일조약의 체결 등이 실행되었다.

까지이다.

- 제3단계(통일 이후)는 북한지역 자유선거 실시부터 남북한 통일선거 실시되고 남북한 통일완성 까지이다.

남북한 통일의 공식적 시점은 각종 조약 및 제도통합에 대한 남한과 북한 정권 주체간 합의가 완료되는 시점으로 보는 것이 일반적이다. 하지만 본 연구에서는 연구목적에 맞게 통일의 완성을 남북한 지역의 정치적 대표성이 통합선거를 통해 확보되는 시기까지로 연장해서 진행하였다. 선거관리위원회의 조직 설계는 위의 통일 과정에 맞추어 3단계로 구분하여 제안하였다.

(1) 제1단계: 통일 이전

기존 선거관리위원회 조직내에 통일준비위원회와 유사한 ‘통일선거준비위원회’와 상설 조직(가칭 ‘통일선거과’)을 설립하고, 통일대비 기획 및 선거연구의 기능을 추가하여 북한체제 붕괴시 단계별 대응전략, 조직 및 인력 재배치의 세부안을 마련한다. 또한 북한 선거법 연구 및 북한 행정 및 선거조직에 대한 연구를 진행한다. 적합한 부서로는 기획국내에 통일선거과를 두며, 선거연수원의 제도연구부에 통일기획 및 연구개발 업무를 추가로 부여한다. 현재와 같이 전국단위의 선거가 없는 시기를 활용하여 한시적으로 TFT를 운영할 수도 있을 것이다. 최근 정부의 통일준비위원회에 맞추어 상기 위원회와의 공조 및 선거관리위원회의 통합 선거관리 및 법안, 북한 지역 선거관리위원회 조직 구성안을 세부적으로 마련하는 역할을 담당할 것이다.

(2) 제2단계: 통일 과정

통일준비단계에서 설립한 통일선거과를 중심으로 중앙선거관리위원회

산하 ‘통일선거기획단’을 가동·유지하며, 북한지역 자유총선 지원을 준비한다. 체제 전환시기에는 북한지역의 신정부 구성을 위해 단독 자유선거 준비를 위한 인력 및 자원을 지원하며 선거관리를 자문한다. 이 과정에서 통일선거기획단 산하 ‘남한 선거관리위원회 지원단’을 파견하여 남북한 통합선거와 북한 주민에 대한 민주시민교육을 대비하여 북한 지역의 선거관련 인프라 점검 및 구축 방안의 실행 단계에 돌입하게 되며, 인력 확보를 위한 세부대책을 마련한다.

(3) 제3단계: 통일 이후

남북통일을 위한 제도 통합의 단계로서 통일조약과 함께 선거협약을 위한 실무회담이 진행된다. 통일선거법 최종안이 확정되면서 북한지역 선거관리위원회 ‘북부 사무처’와 ‘북부 선거연수원,’ 도단위의 ‘선거관리위원회’와 기초자치단체 ‘선거관리위원회’를 설치하고 업무를 개시한다. 통일선거를 준비하고 실시한다.

3. 단계별 통일대비 선거관리위원회의 조직 설계 방안

독일 통일의 경험에서도 알 수 있듯이 통일 이후 짧은 시간 내에 통일국가 정통성 확립을 위한 국회 구성이 필요하기 때문에 선거관리조직 및 통일선거법 개정으로 선거명부 열람 기간, 추천인 명부 작성기간 등을 신축적으로 운용하도록 해야 하며, 이에 따라 한반도 통일의 경우에도 조직 구성 및 배치, 선거법 개정안을 사전에 면밀하게 준비하도록 해야 한다. 이에 대비하여 사전에 북한지역 선거관리기관의 조직 및 인력 배치의 세부 방안이 마련되어야 한다.

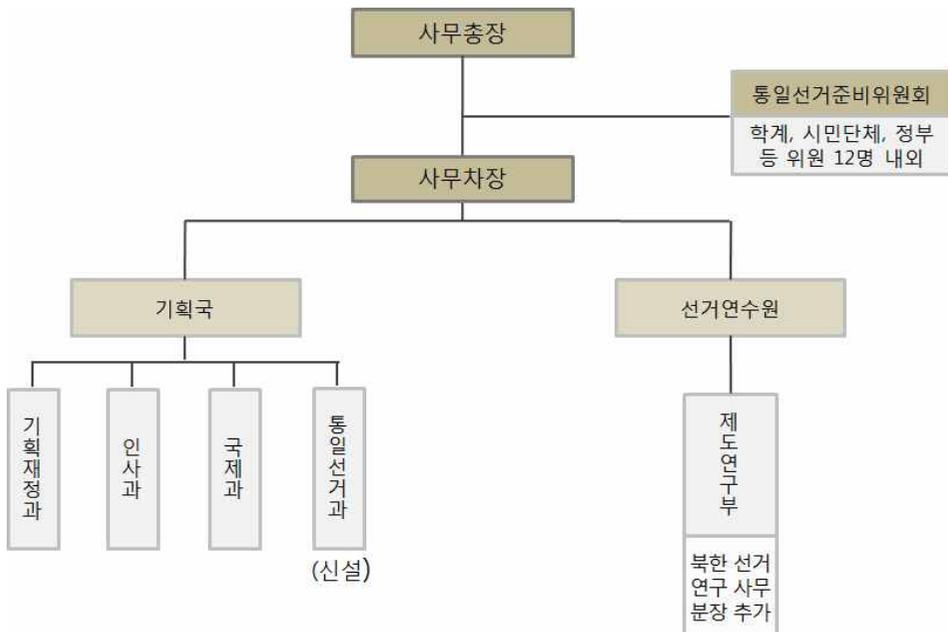
가. 통일 이전

가능한 빠른 시일내에 조직을 개편하여 중앙선거관리위원회의 사무처 기획국내에 ‘통일선거과’(가칭)를 설치하며, 사무총장 직속으로 ‘통일선거준비위원회’(가칭)를 발족한다. 신설되는 통일선거과는 통일에 관련된 각종 계획을 세우고, 북한 지역에 설치될 선거인력양성 방안을 마련하며, 정부부처와 교류 및 협력 업무 등을 총괄하며, 남북정부 간에 맺어질 통일 합의서에 명시할 선거와 정당관련 내용을 준비한다.

북한체제 전환이 이루어질 경우 ‘통일선거과’를 ‘통일선거기획단’으로 전환하며, 통일 이전 북한의 자유선거를 지원하고, 인프라 구축을 위한 준비를 완료한다.

선거연수원의 제도연구부에 북한 행정 및 선거의 연구, 독일 등 해외 사례의 통일 방안 연구 등의 연구 기능과 통일시 단계별 인력양성 및 교육 프로그램의 개발 등의 업무를 부여하며, 통일시 북부 선거연수원의 설립 계획 및 북한 주민에 대한 민주시민교육 프로그램을 개발한다.

<그림 IV-3> 통일선거과 및 통일선거준비위원회 설치안



나. 통일 과정

북한체제 전환이 가시화될 시에 통일선거과를 확대하여 사무총장 직속으로 실장급을 부서장으로 하는 ‘통일선거기획단’(가칭)을 설치하고 통일관련 정책과 활동을 총괄한다.

북한지역 신정부 구성을 위한 자유선거를 지원하기 위해 ‘북한 자유선거 지원단’의 파견 및 활동을 개시한다.

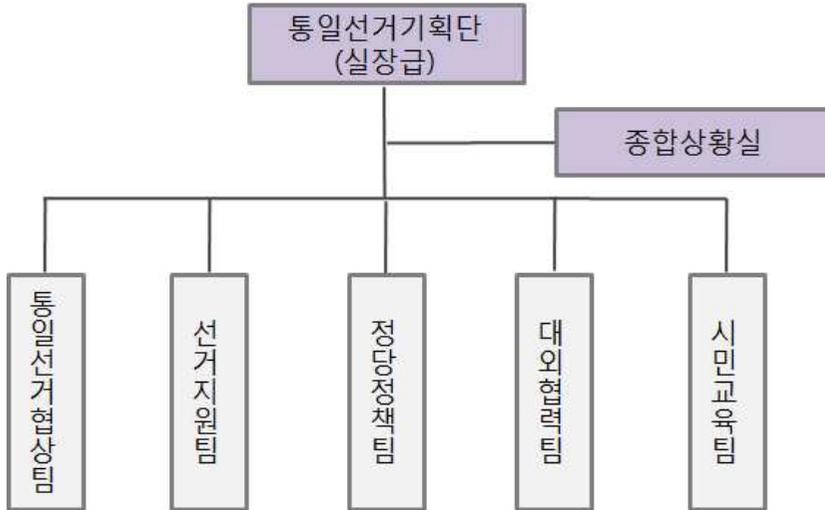
남북한 통일협상 및 통합선거법 협상을 준비하며, 수립된 남북통합선거관리대책에 따라 인력을 배치하고, 조직 구성을 단계별로 준비한다.

선거관련 행정부처 및 북한지역의 네트워크 구축을 위한 협력 업무를 수행한다. 선거협약안의 협상, 통일선거법의 제시, 행정부 및 정치권, 북한 선거위원회의 조직 및 인프라를 점검한다.

통일 이후 중앙선거관리위원회의 북부 사무처, 시·도 선거관리위원회, 구·시·군 선거관리위원회 구성 및 조직, 인력의 배치 및 양성 등의 준비를 완료한다.

북한지역에서 최초로 실시되는 자유선거의 원활한 추진을 위해서 남한은 우선적으로 행정적 지원을 고려해야 하며, 통일선거기획단을 중심으로 북한제도 하에서 비상설기구인 선거위원회를 공동으로 설립하여 상설 조직으로서의 준비를 시작한다.

<그림 IV-4> 통일선거기획단 조직안



- 중앙선거관리위원회 ‘통일선거기획단’은 통일 이전 북한에 ‘통합준비 지원단’을 파견하여 북한 최초의 자유선거 실시를 지원하며, 이들의 임무는 북한의 선거 정당 관련 조직과 현황 등 북한 사정을 파악하고 자료의 수집과 보존을 책임지도록 한다. 활동 기한은 통일합의서 채택 이후 발효까지의 기간으로 설정한다.
- 양 의회의 통일조약 비준 후 활동할 선거관리위원회 북부 사무처 인력 정원은 현재 선거관리위원회의 정원 2,792명의 약 절반에 해당하는 1,390명(북부 선거연수원 50명 포함)으로 한다.
- 남한 중앙선거관리위원회는 중앙 사무처 인력, 각급 선거관리위원회의 인력 희망자를 우선으로 차출하여 북부 사무처 정원의 35%에 해당하는 약 400명을 통합준비지원단(북부 선거연수원 10명 포함)으로 먼저 평양 및 12개 시도 및 120개의 북한의 선거구에 파견한다.
- 북부 사무처 인원은 현 중앙선거관리위원회 정원 276명의 50%에 해당하는 140명으로 하고 12개의 시·도 선거관리위원회 240명, 120개의 선거관리위원회는 960명으로 한다. 북부 선거연수원의 정원은 추가적으로 50명으로 한다.

- 북한지역의 선거관리위원회는 남한과의 형평성을 유지하고 인구와 현행 행정구역을 고려해 상설조직으로 확정해서 설립한다.
- 선거관리위원회 북부 사무처 밑에 특별시, 직할시, 도별로 12개의 시·도 선거관리위원회를 설치하고 그 산하에 120개의 기초단위(구·시·군)의 선거관리위원회를 설치하여 운영한다.²⁷⁾

북한지역에 대한 선거구는 인접 1개 또는 1개 이상의 시·군·구 행정구역을 1개의 선거구로 확정하도록 한다. 위의 기준을 적용해 북한의 선거구를 일단 120개로 확정하고 투표구는 남한의 선거구별 투표구수를 적용하도록 하되, 재조정이 필요할 것으로 판단된다. 인구 20만 이상의 선거구가 평양에만 6개, 남포에 2개, 개성에 1개, 평남 7개, 량강 1개이다. 인구 15만을 초과할 때 분구하는 기준으로 재편하면 평양은 15개에서 27개가 되며, 행정구역을 조정해도 23~4개가 된다. 남포도 4개에서 8개, 개성도 2개에서 3개, 평남은 15개에서 29개로 늘어나게 된다.

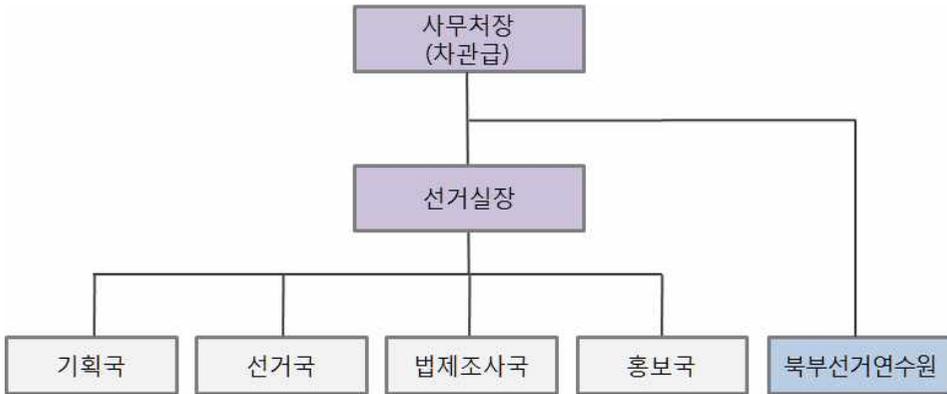
다. 통일 이후

남북한 통일의 제도적 통합 및 통일조약 비준과 더불어 통일선거법이 확정 및 통과된다.

중앙선거관리위원회의 북부 사무처, 북부 선거연수원, 12개의 시·도 선거관리위원회, 120개의 구·시·군 선거관리위원회의 설치가 완료되고 활동하게 된다. 중앙선거관리위원회 북부 사무처의 설치는 통일합의서가 인준되는 시점으로 한다. 통일한국의 통합선거를 준비하고 관리한다.

27) 국회의원의 의석규모는 우리의 현행 선거제도를 기본골격으로 하여 설계하는 것이 바람직할 것이다. 지난 제19대 총선의 경우 선거구 평균인구수가 약 20만 정도이고 지역구의석수가 250석에 약간 못 미치는 것을 감안하면 남한 인구의 절반수준인 북한은 120~130석 규모로 설정하는 것이 적절하다. 박종철 외, 『통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 44.

<그림 IV-5> 중앙선거관리위원회 북부 사무처 기구표



<그림 IV-6> 북한지역 시·도 선거관리위원회, 구·시·군 선거관리위원회 조직



V. 통일대비 선거관리위원회의 인력양성 방안

2014년 중앙선거관리위원회의 주요업무 시행계획의 10대 과제를 살펴보면, “미래 50년, 새로운 발전을 위한 기반 구축”의 세부 과제로 “통일대비 선거·정치제도 연구 토대 마련”이 제시되어 있다. 즉 선거관리위원회는 통일시대 선거관리를 위한 제도 및 관리방법과 통일시대 사회통합을 위한 민주시민교육 방안을 연구함으로써 통일에 대비하여, 위원회의 역할을 제고하는 것을 목표로 삼고 있다.

본 장에서는 선거관리위원회의 두 가지 기본역할이라고 할 수 있는 선거관리와 민주시민교육을 중심으로 통일대비 인력양성의 기본방향과 방안을 제시하는 데 초점을 맞춘다.

1. 통일대비 선거관리위원회의 인력 현황 분석

통일대비 선거와 관련하여, 총괄적인 분석과 지원을 담당할 수 있는 인력양성 방안이 필요하다. 이를 위해서는 남한에서 현재까지 치러졌던 선거관리의 현황을 살펴보는 것이 중요하다. 현재 선거관리위원회의 선거관리 인력, 민주시민교육 현황 및 실태는 다음과 같다.

가. 선거관리위원회의 조직 및 인력 현황

(1) 선거관리 인력

우선 선거관리위원회는 중앙, 시·도, 구·시·군, 읍·면·동 선거관리위원회의 4단계로 조직되어 있으며, 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원 선거를 실시할 때마다 공관에 한시적으로 재외선거관리위원회를 설치·운영하고 있다. 현재 17개 시·도 선거관리위원회와 250개 구·시·군

선거관리위원회, 3,481개의 읍·면·동 선거관리위원회를 두고 있다. 각급 선거관리위원회는 위원회별로 중앙선거관리위원회 9인, 특별시·광역시·도 선거관리위원회 9인, 구·시·군 선거관리위원회 9인, 읍·면·동 선거관리위원회 7인의 위원을 둔다.²⁸⁾

중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인, 대법원장이 지명하는 3인 등 6년 임기의 총 9인으로 구성된다. 위원회는 위원장, 상임위원 그리고 위원으로 구성되는데, 위원장은 상근을 하지 않고 국무위원급인 상임위원이 상근을 하며 위원장을 보좌하고, 그의 명을 받아 사무처를 감독하고 있다. 위원회에는 사무처와 인터넷선거보도심의위원회, 중앙선거방송토론위원회를 두고 있다. 위원장은 위원회를 대표하고 사무를 통할하며, 상임위원은 중앙선거관리위원회와 시·도 선거관리위원회에 위원장을 보좌하고, 그 명을 받아 소속 사무처의 사무를 감독한다.

중앙선거관리위원회 사무처는 국무위원급 사무총장 1인과 차관급 사무차장 1인 및 2실, 6국, 1관, 1원으로 구성되어 있다. 소속직원은 국가공무원이며, 직원의 채용·승진임용·전보 등을 자체적으로 실시하여 인사의 독립성을 유지한다. 사무총장은 위원장의 지휘를 받아 처무를 장리하며 소속공무원을 지휘 및 감독하며, 사무차장은 사무총장을 보좌하는 역할을 한다. 사무처는 실·국·과로 구성되어 있으며, 실에는 실장, 국에는 국장, 과에는 과장이 있다. 사무총장·사무차장·실장 또는 국장 밑에 정책의 기획, 계획의 입안, 연구·조사, 심사·평가 및 홍보업무 등을 보좌하는 보좌기관도 있다. 2014년 현재 기획관리실은 기획국, 관리국, 행정국으로 선거정책실은 법제국, 조사국, 홍보국으로 구성되어 있다. 이외 선거·정당사무에 관한 공무원의 교육과 선거·정당관계자에 대한 연수를 위해 선거연수원을 두고 있는데, 선거연수원의 조직과 운영은 중앙선거관리위원회 규칙으로 결정되고 있다.²⁹⁾

28) 선거관리위원회법 제2조.

29) 선거관리위원회법 제15조, 제15조의 2에서 발췌 및 정리하였음.

선거관리위원회는 대선, 총선, 지방선거 등의 선거과정의 관리를 위해 조직을 정비하고, 선거관리 인력을 충원한다. 선거관리 소요인력을 사전에 파악하여 유관기관 등에 협조요청을 요청하거나 공개모집 등을 통해 조기에 확보하고, 투·개표관리의 분야별 실습, 사례위주의 교육 실시로 담당업무를 하자 없이 처리할 수 있도록 선거과정을 관리한다. 2012년 제19대 총선과 2010년 제5회 지방선거를 중심으로 선거관리위원회의 인력 현황을 살펴보면 다음과 같다.

제19대 총선과 제5회 지방선거 당시 선거관리위원회의 각급 위원회와 위원정수는 다음과 같다.

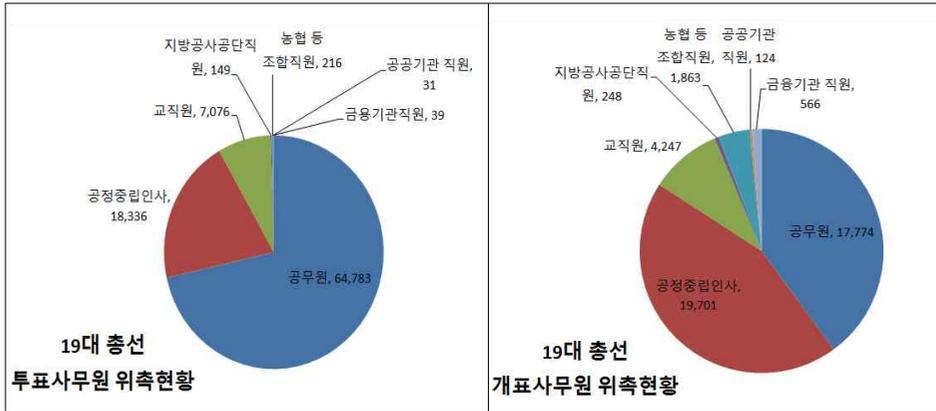
<표 V-1> 선거관리위원회 각급 위원회 및 위원정수

	합계	중앙	시·도	구·시·군	읍·면·동
제19대 총선 (2012)	3,748	1 (9)	16 (8)	251 (8)	3,480 (6)
제5회 지방선거 (2010)	3,735	1 (9)	16 (8)	249 (8)	3,469 (6)

출처: 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거총람』(2012)와 『제5회 전국동시 지방선거총람』(2010)에서 발췌.

제19대 총선 당시 투·개표에 투입된 관리 인력은 공무원, 공정·중립 인사, 교직원, 농협 등 직원, 금융기관 직원, 공공기관 직원 등으로 구성되었다.

<그림 V-1> 제19대 총선 투표 및 개표인력 현황



출처: 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거총람』 (2012)와 『제5회 전국동시 지방선거총람』 (2010)에서 발췌.

한편 2010년 제5회 지방선거의 경우, 투입된 관리 인력은 총선 때보다 많았다. 지자체 소속 공무원의 파견 인력을 최소화하여 선거의 공정성 시비를 예방하였고, 투표용지 검수·포장, 투표지분류기 운영 등 분야별로 전문지식과 능력을 갖춘 장기선거사무보조원을 각급위원회별로 4~6명 정도를 조기에 확보하여 담당업무에 따라 실습, 사례중심의 맞춤형 교육을 실시하였다.

투표사무원으로는 지방공무원이 가장 많은 비중을 차지하였고(82,650명), 다음으로 공정·중립인사(44,388명), 교직원(교원 9,849명, 직원 5,164명), 기타 농·축·수협 등 직원, 금융기관 직원, 공공기관 직원, 지방공사·공단 직원, 국가공무원 등이 포함되었다.

개표사무원은 개표물량증가 및 투표지분류기 운영대수 증가를 감안하여 총 75,394명이 위촉되었다.

2012년 총선과 2010년 지방선거 선거관리 인력 및 활동 현황을 살펴보면 아래와 같다.

<표 V-2> 선거관리 인력 현황

구분	제19대 총선	제5회 지방선거
합계 (협조요원 제외 시)	371,352 (331,668)	478,422 (439,823)
위원	21,468	21,756
중앙	9	9
시·도	128	128
구·시·군	1,997	1,983
읍·면·동	19,334	19,636
직원	2,689	2,677
중앙	320	315
시·도	556	517
구·시·군	1,813	1,845
선거사무보조	490	2,111
파견공무원	14	169
장기선거사무보조원	-	1,257
공익근무요원	476	685
투표관리	243,038	314,926
간사서기	6,964	6,938
투표관리관	13,470	13,388
투표사무원	90,630	143,712
안내도우미	52,595	50,622
투표참관인	79,379	100,266
부재자투표관리	7,824	-
투표사무원	3,541	-
투표참관인	4,283	-
개표관리	51,468	90,714
개표사무원	44,523	75,394
개표참관인	6,945	15,320
위법행위 감시단속	4,691	7,659
선거부정감시단	4,556	7,028
사이버선거부정감시단	135	177
공명선거자원봉사자	-	454
선거사무협조요원	39,684	38,599
경비경찰(1)	24,820	21,876
경비경찰(2)	10,274	11,671
전기·소방·의료 등	4,590	5,052

출처: 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거총람』 (2012)와 『제5회 전국동시 지방선거총람』 (2010)에서 발췌.

(2) 선거관리 인력의 교육 및 연수

선거관리위원회 산하 선거연수원에서는 선거과정의 행정업무 담당을 위해 다음과 같이 교육 및 연수를 실시하고 있다. 이를 실제 선거과정 중심적으로 살펴보면 다음과 같다.

(가) 선거 대비 교육

2012년 제19대 총선에 대비하여 선거관리위원회에서는 선거연수회와 정당 및 선거관계자 연수를 실시하였다. 선거연수회의 경우, 2011년 선거관리 준비지침에 대한 선거연수회를 직위별, 분야별로 개최하였고, 2012년에는 종합관리지침에 대한 선거연수회를 권역별, 시·도위원회별로 개최하였다.

2012년 제19대 총선에서 연수회는 과거 실무자 중심의 실무교육과 달리 중앙위원회가 주관하여, 4·5급 관리자를 대상으로 국회의원선거 준비 및 관리에 대한 방침 전달 및 인식공유에 중점을 두고 실시하였다. 실무교육은 시·도위원회 주관 지역실정에 적합한 자체 교육을 실시하여 선거과정에서 발생할 수 있는 문제점 및 대처방안을 마련하였다.

<표 V-3> 2012년 제19대 총선 대비 선거연수회 개최 상황

구분	대상	인원	개최 시기	방법	연수내용
2011년	관리자 (3-5급)	550	11.9 - 11.15	3개반 편성	<ul style="list-style-type: none"> 제19대 총선 준비지침 시달 선거환경변화에 대한 인식 공유
	실무자 (6급이하)	1,665	11.16 - 11.18	시·도위원 회별 자체실시	<ul style="list-style-type: none"> 제19대 총선 분야별 지침 시달 선거환경 변화에 따른

					분야별 관리방안
2012년	관리자 (3-5급)	427	2.1 - 2.2	2개반 편성	<ul style="list-style-type: none"> 제19대 총선 종합관리지침 시달 주요 현안에 대한 토의 및 효율적 관리방안 공유
	실무자 (6급이하)	1,906	2.3 - 2.10	시·도위원 회별 자체실시	<ul style="list-style-type: none"> 제19대 총선 분야별 관리지침 시달 주요 현안에 대한 토의 및 실무능력 제고

출처: 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거총람』 (2012)와 『제5회 전국동시 지방선거총람』 (2010)에서 발췌.

(나) 선거연수원 직무교육

선거연수원은 1996년 설립된 이래로 선거관리위원회 소속 공무원에 대한 교육 및 훈련뿐만 아니라 선거, 정당관계자에 대한 연수를 꾸준히 확대 실시하고 있다. 선거연수원은 정당 및 선거관계자를 대상으로 정치관계법 연수를 실시하여 위법행위를 사전에 예방하고 준법의식을 고취시키는 한편, 유권자와 미래유권자를 대상으로 민주시민정치의식 함양 연수를 지속적으로 추진하여 자유롭고 공정한 선거의 실현과 책임 있는 민주시민을 양성하는 데 주력하고 있다.

특히 제19대 총선을 앞두고 중앙선거관리위원회는 전국 권역별로 입후보 예정자와 선거사무장, 선거사무원 등이 되려는 사람을 대상으로 선거 아카데미를 개설하고, 입후보 준비사항, 공직선거법 내용, 선거운동 관련 법규 및 위반사례 등 선거참여자에게 필요한 맞춤형 강의를 제공하였다. 또한 인터넷홈페이지, 전자우편, SNS를 활용한 선거운동을 상시 허용함에 따라 온라인상에서의 공명선거를 실현하기 위하여 정당 사이버팀 및 포털업체, 인터넷 언론 관계자 연수를 추진하였고, 올바른 선거의식 함양과 투표율 제고를 위해 여론주도층, 공무원, 통·리·반장,

각급 학교 학생, 다문화가족, 북한이탈주민 등 전 계층을 대상으로 유권자 및 미래유권자 연수를 실시하였다.

2013년의 경우, 선거연수원에서는 총 15개 과정의 직무교육이 이루어졌는데, 약 1,590명이 이 과정을 이수하였다. 15개 직무교육 과정과 대상, 교육기간 등은 다음과 같다.

<표 V-4> 선거연수원의 직무교육 현황(2013년)

구분	과정명	대상	교육기간
기본교육	신임실무인재양성과정	7급 채용후보자	3주
	신임관리자과정	5급 승진(예정)자	2주
전문교육	감사실무과정	(대행)감사요원	3일
	단속조사실무과정	6급 이하	3일
	법규운용실무과정	6급 이하	3일
	직무교육강사양성과정	희망자	3일
	선거비용정치자금실무과정	정치자금 담당자	1주
	법규전문가과정	7급 이하	2주
	홍보공보실무과정	6급 이하	3일
	선거관리실무과정	6급 이하	3일
	사이버조사단속실무과정	6급 이하	2일
	회계실무과정	6급 이하	2일
	국제업무능력향상과정	6급 이하	3일
	인사실무과정	시·도 인사담당자	2일
공정선거지원단과정	공정선거지원단원	2일	

출처: 선거연수원, 『2014년도 교육·연수계획』 (서울: 선거연수원, 2014).

이 중에서 ‘단속조사실무과정’과 ‘선거관리실무과정’의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

단속조사실무과정
<ul style="list-style-type: none"> • 교육목적 <p>선거법 위반행위 단속 및 조사요원의 전문성 강화, 단속·조사실무 경험 및 수범사례 등 공유·전파, 중점 교육방향은 선거법 위반행위 단속·조사기법의 이해, 단속·조사관련 법규 운용능력 향상</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주요교육내용

<p>선거범죄 조사·단속 요령 및 경험 사례, 문답서·고발장 작성실습 및 토론</p> <ul style="list-style-type: none"> • 교과목 <p>선거범죄 조사일반, 선거범죄 단속요령, 문답서·고발장 작성실무, 선거범죄 단속경험·사례, 선거범죄 조사 관련 형법·형사소송법, 공직선거법 벌칙규정의 운용, 선거사범 경향 및 검찰대책, 선거범죄 수사 노하우 등</p>

<p>선거관리실무과정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 교육목적 <p>선거관리 실무자로서의 직무수행능력 배양, 투·개표관리 등 절차사무관리의 전문성 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중점교육방향 <p>선거운동, 투·개표 등 선거관리 실무, 후보자등록 접수 등 절차사무의 이해</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주요교육내용 <p>선거관리 일반, 후보자 등록·선거운동관리 실무, 사건·사고예방 및 처리방법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 교과목 <p>후보자등록 실무, 선거운동관리, 투표관리 실무, 개표관리 실무, 통합선거인명부 및 사전투표, 선거환경 변화에 따른 사건 및 사고 예방</p>

나. 민주시민교육 현황

(1) 통일교육 현황

현재 남한에서 실시되고 있는 북한 또는 통일관련 교육 및 기타 인력관리 대상자는 공공부문과 민간부문의 인력으로 구분할 수 있다.

공공부문 인력에는 중앙정부와 지방자치단체 소속 공무원, 교사, 군인 등 공무원뿐만 아니라 기타 공공기관과 공기업 소속 인력도 포함된다. 이들은 교양차원의 통일교육을 받기도 하지만 남북관계의 진전 및 통일 과정에서 주도적 역할을 담당할 전문 인력으로서의 교육과정을 이수하고 있다. 이들 인력에 대한 교육은 일차적으로 통일부를 비롯해서 각 부처에서 자체적으로 실시하기도 하며, 통일교육원을 비롯하여 중앙공무원교육원, 각 지자체 소속 공무원교육원 등 전문 교육원에서

실시되고 있다. 이 밖에 국방대학교, 국립외교원, 세종연구소 등에서도 일부 통일교육을 담당하고 있다.

일반시민, 회사원, 학생 등 민간부문의 인력을 대상으로도 북한 및 통일관련 교육이 실시되고 있는데, 주로 학교와 통일교육원 그리고 북한통일 관련 시민단체들에 의해 이루어지고 있다. 민간부문 인력들은 대부분 안보 또는 일회성 교육차원에서 교육이 이루어지지만 대북지원 혹은 남북교류협력사업에 종사하면서 상당히 높은 수준의 전문 교육을 받는 인력들도 있다.

그러나 대부분의 기관의 경우 통일교육의 범위가 제한적이며 교육생의 규모도 작은 편이다. 이들 기관에서는 독자적인 통일교육을 실시하기에 충분한 인적, 물적, 시설을 갖추고 있지 못할 뿐만 아니라 교육과정도 다양하지 못한 실정이다. 따라서 현재까지 통일교육은 대부분 분단, 남북관계, 북한 실정 등에 초점을 맞추었기 때문에 통일에 대비한 실무 교육은 부족하다고 할 수 있다.

(2) 선거연수원의 민주시민교육 현황

선거연수원에서는 유권자의 주권의식 함양, 바람직한 민주시민 양성 등을 목표로 민주시민교육을 실시하고 있다. 민주시민교육은 유권자, 선거 및 정당사무관계자, 선거관리위원회 공무원, 해외 선거관계자들뿐만 아니라 학생, 교사, 북한이탈주민, 다문화가족 등 다양한 계층을 대상으로 한다. 또한 2006년부터 한국의 선거관리기법과 자유민주주의를 후발 민주주의 국가들에게 전파 및 확산하기 위해 세계 여러 국가의 선거관계자를 초청하여 연수를 실시하는 등 국제교류협력도 강화하고 있다. 그리고 선진화된 민주시민의식을 갖춘 정치, 사회지도자 양성을 위해 민주시민 정치아카데미를 신설, 운영 중에 있다.

2013년 선거연수원의 민주시민교육 과정의 경우, 총 18개 과정이 운

영되었고, 165,144명이 이 과정을 이수하였다.

<표 V-5> 선거연수원의 민주시민교육 현황(2013년)

구분	과정명	대상	교육 기간
선거·정당 관계자 과정	정당사무처간부 등 연수	정당사무처 간부 및 직원	2일
	핵심당원연수	정당 핵심 당원	1일
유권자 과정	민주시민정치아카데미	오피니언 리더	15- 16주
	교장직무 연수	중등학교 교장	2일
	교원직무 연수	초·중등학교 교원	5일
	청년지도자 정치캠프	미래지도자 정치캠프 이수 대학생	2일
	대학생 학점인정과정	수도권 소재 대학생	15주
	대학생 정치참여과정	시·도대학 정치학부 등 대학생	1일
	시민사회단체 회원 등 연수	시민사회단체 회원 등	1-2일
미래 유권자 과정	미래지도자 정치캠프	고등학교 학생회장	3일
	새내기 유권자 연수	고등학교 3학년 학생	1일
	청소년리더 연수	초·중등학교 학생회 임원	1일
한국사회 정착도움 과정	북한이탈주민연수	북한이탈주민(청소년 포함)	1-2일
	다문화가족연수	다문화가족	1일
민주시민 교육 강사양성 과정	정당연수강사 양성과정	선거관리위원회 직원	2-3일
	민주시민교육 외부강사 과정	일반인	2일
	외부강사 강의 경연대회	외부 초빙교수	2일
	강연콘테스트 워크숍	일반부 수상자	1일

출처: 선거연수원, 『2014년도 교육·연수계획』 (서울: 선거연수원, 2014).

이 중에서 통일과 관련된 ‘다문화가족연수’와 ‘북한이탈주민연수’과정의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

다문화가족연수

- 교육의 목표

다문화가족 대상 주권의식 함양, 민주주의 및 선거제도 적응을 통한 한국사회 조기 정착에 기여

- 중점교육방향

민주주의 및 한국 선거제도의 이해, 건강한 사회 유지를 위한 성숙한 유권자의 권리와 의무

- 교과목

민주시민의 권리와 의무, 민주주의와 선거제도의 이해, 유권자로서 올바른 권리행사, 글로벌 리더 양성과 부모의 역할, 다문화 가족의 이해, 재미있는 선거 이야기, 대한민국의 선거제도, 민주주의와 선거제도의 이해, 우리는 더불어 사는 이웃입니다, 투표의 의의, 선거의 진행과정, 민주시민정치교육 등

북한이탈주민연수

- 과정 연혁

북한이탈주민을 대상으로 각급 위원회에서 자체 실정에 맞게 선거제도 및 투표방법 등을 안내, 2013년에는 교육·연수계획에 따라 민주주의와 선거제도, 선거의 중요성과 행사방법 등 체계적인 연수 실시

- 과정 개요

교육의 목표는 북한이탈주민 대상 주권의식을 함양하고, 민주주의 및 선거제도 적응을 통한 한국사회 조기정착에 기여하는 것임. 중점교육방향은 민주주의에서 선거 및 정치제도의 이해, 올바른 권리행사 방법 및 참여를 안내하는 것임.

- 교육내용

기본 교과목으로 선거참여의 의미와 중요성, 투·개표 과정 안내 및 지원, 선거의 의미와 가치, 회의와 토론의 절차와 방법, 참여의 중요성, 선거제도의 이해 등

다. 통일대비 선거관리위원회 인력양성 분석

선거관리위원회의 현재 인력구성, 현황, 역할 등을 기반으로 통일대비 선거관리위원회의 인력양성을 SWOT 분석으로 살펴보면 다음과 같다.

<그림 V-2> SWOT 분석을 통한 선거관리위원회 통일대비 인력양성 분석

	강점(S)	약점(W)
기회(O)	<ul style="list-style-type: none"> • 1963년 창설 이후 1,000여회 이상의 공직선거 관리 경험 • 공정성, 신뢰성 구현 • 선거관리 세계화 주도 • 재외선거관리 경험 • 선거연수원의 민주시민교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전예방보다는 규제와 단속 위주의 선거관리이지만 통일 이후 노하우 전수 가능 • 선거 시기 실무위주 교육과정 역시 통일 과정에서 적용 가능 • 민주시민교육의 다른 조직 간 공유, 활용 부족. 따라서 선거연수원이 통일 과정에서 Hub으로 기능
위협(T)	<ul style="list-style-type: none"> • 투표사무의 공정성 위하여 공무원을 투표관리인력으로 위촉하였지만, 비율이 높은 편. • 선거관리 실무교육이 공고화되었지만, 기간이 짧음. • 북한이탈주민, 다문화가정을 대상으로 한 민주시민교육과정이 있지만 역시 기간이 짧음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 유권자와 소통 약한 편 • 남북한 선거관리위원회 간 교류 부재

선거관리위원회의 인력 현황을 살펴보면, 선거관리위원회는 그 동안의 공직선거 관리경험을 기반으로 공정성과 신뢰성을 구현하는 가운데 선거관리의 세계화를 주도하고 있다. 또한 선거연수원의 민주시민교육은 다양한 대상에 대해 다양한 커리큘럼으로 진행되고 있다. 특히 북한이탈주민, 다문화가정을 대상으로 한 민주주의 교육은 통일 과정에서 실시될 가능성이 높다. 그러나 투표관리인력에 있어 공무원의 비중이 높고, 대부분의 교육과정의 기간이 짧으며, 유권자와의 소통이 부족하다는 점은 통일을 대비함에 있어 위협요인으로 작용할 수 있다.

선거관리위원회는 통일을 대비함에 있어 그 동안의 선거관리경험과 민주시민교육을 기회로 활용해야 한다. 선거과정의 규제와 단속 및 실무 경험을 북한 선거관리에 전수하기 위해 장기적인 커리큘럼을 마련해야 한다. 또한 현재 민주시민교육을 실시하는 다른 기관들-예를 들어, 통일부, 연구기관, 학교 등-과의 네트워크 및 협력이 부족한 상황을 고려하여, 통일 과정에서 선거연수원이 민주시민 인력양성의 hub가 될 수 있도록 대비해야 할 것이다.

2. 통일대비 선거관리위원회 인력양성의 기본 방향

“통일 전 분단과정과 통일 이후에 발생하는 모든 행정수요를 예측하고 이에 대해 준비하여, 성공적인 통일정책 추진과 한반도의 미래를 위해 국가의 역량을 강화시키기”³⁰⁾ 위해서는 국가역량 강화, 법·제도적 준비, 국민적 합의 마련, 통일외교 등도 중요하지만, 인적자원을 양성하고 관리하는 것도 중요하다. 통일에 따른 문제들을 해결하고, 전 분야에 걸친 통합과정을 성공적으로 추진하기 위해서는 재원 못지않게 임무를 수행할 인력이 필요하기 때문이다.

통일 과정이나 통일 이후에는 이전과 다른 다양한 행정수요가 발생할 가능성이 높으며, 통일이라는 환경변화가 발생하면, 공무원들이 능동적으로 대처하여 새롭게 발생하는 국민들의 행정적 요구에 응해야 한다. 이러한 행정수요에 적절히 대응하기 위해서는 정부 차원에서 많은 인력을 확보해야 한다.

통일대비 정부 인력이란 “정부가 통일 전과 통일시기, 그리고 통일 후 발생하는 다양한 행정수요의 충족이나 남북한 체제통합을 위해 계획하고 동원할 수 인력”으로 정의될 수 있다.³¹⁾ 통일 이후에는 북한 지

30) 양현모·강동완, “통일대비 정부인력 양성 방안-교육훈련체계 평가 및 개선방안을 중심으로,” 『북한학보』, 제37집 1호(2012).

31) 양현모·강동완, “통일대비 정부인력 양성 방안-교육훈련체계 평가 및 개선방안을 중

역에 들어가 북한 지역의 체제전환 및 남북한 체제통합 과업을 수행할 정부 인력인 ‘통일행정요원’을 들 수 있다.³²⁾

이러한 인력은 통일 이전, 통일 과정, 통일 이후로 구분하여 각각의 시기별로 요구되는 행정수요에 대비하여야 하기 때문에 인력양성은 단기간에 이루어질 수 없으며, 국가전략 차원에서 장기간에 걸쳐 교육되어야 하며 지속적으로 관리되어야 한다.

위와 같은 통일 과정에서의 인력양성은 ‘행정이행’의 틀에서 검토되어야 한다. 통일 과정에서는 법제도 개편, 경제체제 변화뿐만 아니라 행정이행이 발생하기 때문이다. 행정이행은 조직, 재정, 인사 분야로 구분될 수 있다.³³⁾ 조직-재정-인력이 유기적으로 연계되어 있기 때문에 이 관계들 내에서 논의되어야 한다. 예를 들어, 조직이 신설되거나 통합·폐합되는 경우 혹은 예산 규모가 증가하거나 축소되는 경우, 인력 역시 이에 따라 조정되어야 하기 때문이다.

남북한 통일 과정에서의 행정이행은 민주적 절차와 규칙이 준수되고, 전문성이 중시되며, 조직분화와 권력분립이 이루어지고, 공무원제도가 정착되는 방향으로 이루어져야 한다.

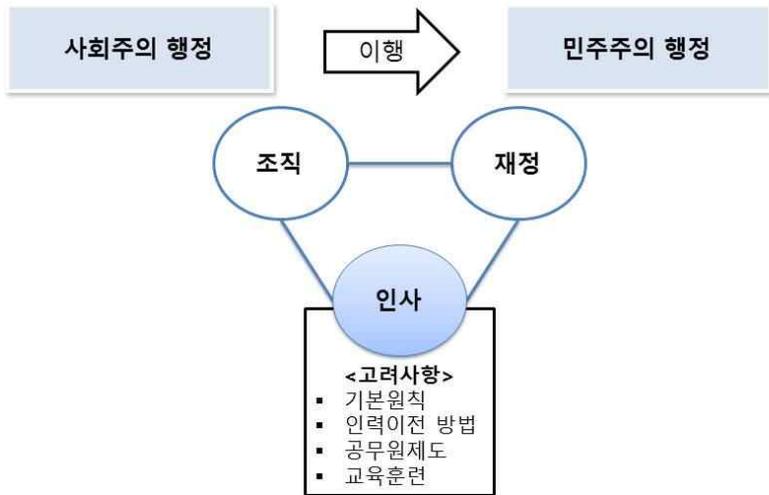
‘사회주의 행정’에서 ‘민주주의 행정’으로 이행하는 가운데, 인적부문에서는 기본원칙, 인력이전 방식, 공무원의 정리 및 해고, 직업 공무원제도 도입, 교육훈련 등이 고려되어야 한다. 이를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

심으로,” 『북한학보』, 제37집 1호(2012).

32) 박응격, 『통일 이후를 대비하는 정부 인력관리의 과제와 대책』 (서울: 한국행정연구원, 1995).

33) 박해육, “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색,” 『한국행정연구』, 제11권 4호(2002).

<그림 V-3> 행정이행 틀 중심 통일대비 인력양성



출처: 박해육, “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색,” 『한국행정연구』, 제11권 4호(2002)에서 발췌.

통일의 방식에 따라 행정부문, 즉 조직, 재정, 인사제도의 이행은 다양한 형태로 이루어질 것이다. 남북한 모두 통일을 저해하는 법제정비 및 통일에 대비한 공동법제의 제정과 시행을 제시함으로써 통합의 방향으로 나아가야 한다.

성공적인 통합을 위해서는 조직, 재정, 인사에 대한 통합 논의가 선행되어야 한다. 여기서 조직은 행정기관, 행정계층 및 구역이 되며, 인사는 체제운영에 필요한 인력과 인사제도, 재정은 조직과 인력을 움직이는 예산을 의미한다.³⁴⁾

성공적인 통일대비 인력양성을 위한 고려 사항은 다음과 같다.

기본 방침은 무엇인가?
<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의, 권력분립, 시장경제 등을 고려 • 통일대비 인력양성, 통일 이후 인력 조정 및 통합

34) 한부영·김병국, 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』 (서울: 한국지방행정연구원, 2009).

<ul style="list-style-type: none"> • 인력 증가 혹은 감축 • 북한의 국가기관 종사자의 조정, 통합, 편입 방안
통일대비 인력의 선발과 관리는 어떻게 할 것인가?
<ul style="list-style-type: none"> • 북한으로의 인력 파견 방안 및 파견인력 관리³⁵⁾ • 담당 조직의 설치 • 파견 인력에 대한 혜택 부여
통일대비 인력의 교육은 어떻게 할 것인가?
<ul style="list-style-type: none"> • 교육 대상자 설정 (공무원, 전문가, 일반인, 북한이탈주민 등) • 남북한 정치적 통일, 사회적 통합 등 다양한 행정수요 충족에 필요한 실무교육 • 민주주의의 제도, 사상, 가치, 시민권리 등 교육 • 기타 교육시스템, 프로그램, 인프라, 기관, 예산 마련
인력양성을 위해 정비할 제도는 무엇인가?³⁶⁾
<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 선발제도 • 전문성 위주의 직업 공무원 제도 • 관료 조직 • 지속적인 교육 및 훈련 제도

위의 고려사항을 토대로 통일 과정에서 선거관리위원회 인력의 기본 방향 및 중점사항을 제시하면 다음과 같다.

	기본 방향	중점 사항
통일 이전	인력양성 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 선거관리인력 양성 (행정적 측면) • 민주시민교육 확대 (인식체고 측면)
통일 과정	인력통합 및 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 신설 혹은 통폐합 대비 • 북한 파견 인력, 통일행정요원 양성 • 북한 인력 교육 및 훈련
통일 이후	통합인력 관리 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 양성 인력 배치 • 선거 시 인력 활용 • 북한인력 채용, 충원

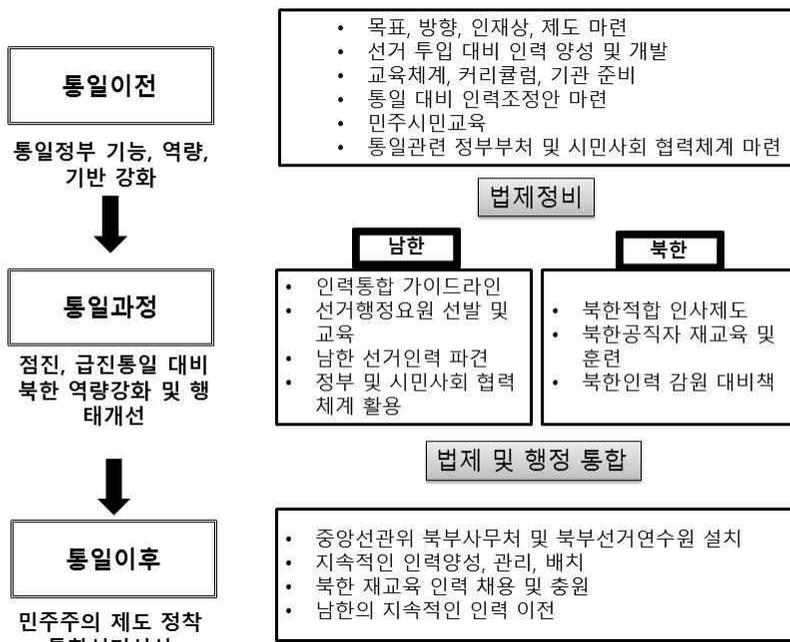
35) 예를 들어, 초기 단계에서 남한에서 파견된 공직자들은 북한의 조직 개편과 신설에 참여하여, 민주적이고 합법적인 절차에 따른 업무처리에 관한 자문과 북한출신 공직자의 교육 훈련을 담당할 가능성이 높을 것이다.

36) 기본적으로 남한과 북한의 인사행정은 본질적으로 차이가 있다. 남한의 인사행정이 인사의 전문성과 공정성을 기하기 위한 직업공무원제와 실적주의를 근간으로 하고 있다면, 북한의 인사행정에 있어서는 당과 수령에 대한 충성이 간부의 선발, 임용, 배치에 결정적인 기준으로 작용하고 있다.

3. 단계별 통일대비 선거관리위원회의 인력양성 방안

통일대비 인력양성은 단기·중기·장기 구체적 방안을 마련하는 것이 중요하다. 본 장에서는 위에서 제시하였던 인력양성의 기본틀을 중심으로 통일 이전, 과정, 이후 단계의 구체적인 인력양성 방안을 제시할 것이다.

<그림 V-4> 통일 이전, 과정, 이후 인력양성의 기본 방향 및 방안



가. 통일 이전

통일 이전 선거관리위원회는 통일을 대비하여 인력양성의 기본목표를 설정한 후 남한의 선거관리 인력을 양성하고, 교육을 실시함으로써 통일에 대비하는 것이 중요하다. 남북한 통합의 방향은 법치주의와 기

본권이 보장되고 복지국가를 정착시키는 방향으로 진행되어야 하며, 자유민주주의 정착과 민족 동질성 회복이 목표가 되어야 한다. 따라서 인력양성도 이와 같은 기본 원칙에 근거하여 진행되어야 하기 때문에 통일 이전부터 교육 및 훈련 방향, 콘텐츠, 커리큘럼, 상시기구 등을 마련해야 한다.

우선 남한과 북한은 선거과정 및 인력이 다르기 때문에 선거관리인력을 양성하기 위해서는 북한의 인력체계, 권력체계, 선거 및 선거관리, 인력양성 현황을 살펴볼 필요가 있다.

남북한 간에는 행정에 대한 원칙에서부터 차이가 존재한다. 남한의 경우, 공무원이 국민중심의 서비스를 제공하는데 반해, 북한은 국가권력의 연장선상에 있는 하부기관으로 존재하고 국민 위에 군림하는 권력유지에 봉사하는 것으로 체제상의 차이가 나타난다. 즉 북한에서는 서구에서 사용되는 공무원 혹은 관료라는 용어 대신 간부(cadre)라는 용어를 사용한다. 협의적 의미의 간부란 “당 및 국가기관, 사회단체 등의 일정한 책임적 지원에서 사업을 행하는 핵심일꾼, 당의 핵심역량이며 당의 정책을 조직 및 집행하는 혁명의 지휘자이며 대중의 교양자”로 일정 집단을 책임지는 고위층 인력을 의미한다. 광의적 의미의 간부란 “국가가 정한 기준과 자격을 가지고 일정한 조직체나 기관, 집단 등에서 일하는 일꾼”으로 노동자와 농민 등 하층주민이 아닌 인텔리층의 민족간부를 의미한다.³⁷⁾

남북한 행정인력을 비교하면, 우선 남한에서는 지방과 국가 공무원이 구분되어 이와 관련된 기본법이 별도로 제정된 반면, 북한에서는 국가와 지방 공무원을 구분하지 않는다. 또한 남한은 공무원에 대한 계급과 그에 따른 직위가 부여되지만, 북한은 직위제만 존재한다는 특징을 지닌다.³⁸⁾ 즉 북한의 행정인력은 노동당을 중심으로 위계적으로 구성되어 있는 특징을 지닌다.

37) 한부영·김병국, 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』 (2009).

38) 한부영·김병국, 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』 (2009), pp. 114~115.

북한의 국가권력체제는 중앙집권제를 근간으로 대의제와 집행기관의 체제를 유지하고 있는데, 모든 국가기관은 대표기관인 노동당에 종속되며 지방기관도 중앙에 복종되는 체제이다. 국가권력체제는 노동당을 중심으로 국방위원회, 최고인민회의, 내각으로 구성되어 있다.

<그림 V-5> 북한의 중앙기관 체계

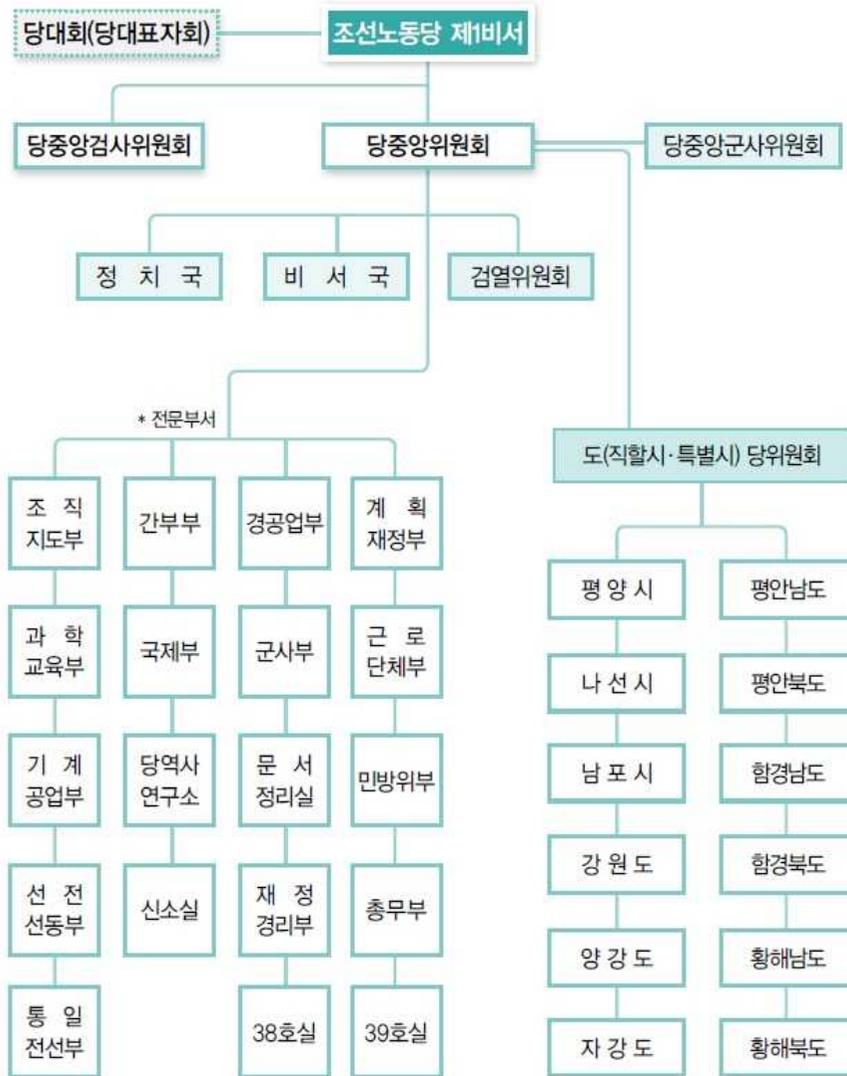


출처: 통일부, 『북한권력기구도』 (2014. 5).

<그림 V-6> 북한 조선노동당 체계

* 당대회 1차 1946. 8, 2차 1948. 3
3차 1956. 4, 4차 1961. 9
5차 1970. 11, 6차 1980. 10

* 당대표자회 1차 1958. 3, 2차 1966. 10
3차 2010. 9, 4차 2012. 4



출처: 통일부, 『북한권력기구도』 (2014. 5).

특히 노동당은 권력체제의 정점에 있으며, 모든 권력의 원칙인 정치 권력기구이다. 북한의 최고인민회의, 내각, 국방위원회 등의 중앙국가기관과 지방인민회의, 지방인민위원회 등의 지방행정기관 모두 노동당의 중앙집권원칙에 따라 조직된다.

이 중 최고인민회의는 선거에 의해 대의원이 선출됨에 따라 구성된다. 대의원의 선거일은 최고인민회의 상설회의가 결정하는데, 최고인민회의 대의원 선거는 5년에 1회, 각급 지방인민회의 대의원 선거는 4년에 1회 실시된다. 각급 대의원의 수는 인구수에 비례하여 선거가 있을 때마다 결정되는데, 최고인민회의 대의원 수는 최고인민회의 상설회의가 결정하고, 지방인민회의 대의원 수는 상설회의가 정한 기준에 따라 지방인민위원회가 결정한다. 최고인민회의는 입법권을 공식적으로 행사하는 북한의 최고 주권기관이지만 권한은 이에 못 미치는데, 국정 전반 사항은 노동당에서 결정하고 인민회의는 단지 이를 추인하는 역할만을 담당한다.³⁹⁾

대의원 선거를 관리하는 북한의 선거위원회는 “최고인민회의와 지방 각급 인민회의 대의원 선거를 조직하며 집행하기 위한 국가의 임시적 조직체”로서 상설기관이 아닌 선거 때에만 구성되는 비상설기관이다. 선거 시기 대의원 선거관리를 위하여 중앙선거위원회와 각급 선거위원회가 구성된다. 선거위원회 구성원 수는 중앙선거위원회는 11명 또는 13명, 도(직할시), 시(구역), 군 선거위원회는 9~11명, 구, 분구 선거위원회는 5~7명으로 구성되며, 선거인명부는 선거 시기마다 선거분구를 단위로 작성된다.

39) 최고인민회의는 정기회의 및 임시회의를 개최한다. 정기회의는 1년에 1-2차례 최고인민회의 상임위원회가 소집하여 개최된다. 임시회의는 최고인민회의 상임위원회가 필요하다고 인정한 때 또는 대의원 1/3 이상의 요청이 있을 때 소집한다. 또한 최고인민회의는 대의원 2/3 이상이 참석하여야 성립된다. 최고인민회의의 권한에는 헌법과 법령 제정 또는 수정 및 보충, 대내외 정책의 기본원칙 수립, 국방위원회 제 1위원장과 위원, 최고인민회의 상임위원회 위원장과 위원, 내각 총리, 최고재판소장 등 선출 및 소환, 내각총리의 제의에 의한 내각성원 임명 및 최고검찰소 소장 임명 및 해임, 국가인민경제발전계획 및 국가예산 심의·승인, 조약의 비준·폐기 결정 등이 있다.

북한의 각급 선거위원회는 각급 주권기관 대의원 선거사업을 조직 및 집행하며 선거규정을 정확히 집행하도록 지도·검열하고, 선거위원회의 사업과 관련하여 제기된 신소를 심의·해결한다. 또한 선거사업과 관련한 예산안을 작성 및 배정하며, 선거결과를 확정하여 보고 내지 공포하는 역할을 한다. 즉 북한의 선거위원회는 선거준비, 관련 문제들의 심의 및 해결, 선거문건의 작성, 선거결과의 확정 및 공포 등 선거과정을 담당하는 조직이라고 할 수 있다. 각급 선거위원회는 정당, 사회단체에서 추천한 각계각층의 추천자들로 구성되지만 실질적으로는 당이 후보자를 추천한다. 따라서 북한 선거위원회는 실제로는 선거관리위원회가 각급 인민회의의 대의원을 추천하는 기관이라는 점에서 중립성, 공정성이 보장되지 않는다고 할 수 있다.⁴⁰⁾

<표 V-6> 남한과 북한의 선거관리기관 비교

	남한	북한
기구 특징	상설기구	한시적 기구 (보수는 소속 기관)
담당업무	선거관리 국민투표, 정당관련 사무	선거사무만 처리
의결정족수	과반수 출석에 과반수 찬성	2/3 이상 참석에 과반수 찬성
위원 대우	상임이 아닌 위원은 일당, 여비 기타 실비 보상	선거 동원된 기간의 노동보수 지급

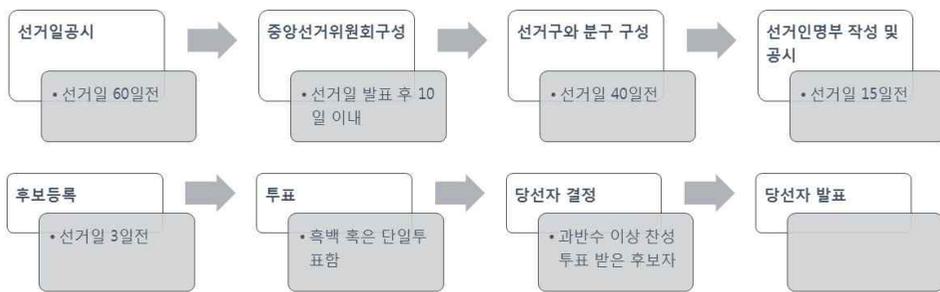
출처: 이계만, “남북한 선거제도의 비교연구,” 『북한학보』 제25권 (2000)에서 발췌 및 재작성.

북한 선거과정에서 선거위원회는 선거일 3일 전까지 당해 선거구에 등록된 대의원 후보자를 그 사진과 함께 성명, 성별, 연령, 정당, 직위를 공시하는 역할을 한다. 또한 선거를 위한 선전활동은 각급 선거위원

40) 박정원, 『북한의 각급 인민회의대의원 선거법에 대한 연구』 (서울: 법제처, 2009), p. 98.

회가 조직, 지도한다. 선거선전은 출판, 방송, 예술, 구두선전 등 다양한 방법을 행하도록 규정하고 있지만, 반대, 투표, 기권, 선거파괴를 선동하는 것, 개별적 후보자를 비방하는 것, 선거위원회 승인 없이 집회와 시위를 조직하는 것, 선거위원회가 승인하지 않는 선거조직을 갖추는 것은 선전의 금지사항으로 규정하고 있다.

<그림 V-7> 북한의 선거과정



출처: 성기중·윤여상, “북한의 선거제도와 투표 행태 분석,” 『한국동북아논총』, 제26집(2003).

북한 교육훈련 중 행정인력 교육은 일반교육부문과 당간부양성교육부문으로 구분된다. 일반교육부문은 내각의 교육성에서 관리하고 김일성종합대학, 평양외국어대학 등에서 이루어진다. 당간부양성교육부문은 노동당중앙위원회에서 관리하고 김일성고급당학교, 인민경제대학(행정간부), 국제관계대학(외교부문간부) 등에서 이루어진다. 지방당위원회 교육기관은 지방당위원회에서 관리하는 교육기관으로 인민위원회 소재지를 중심으로 각 도마다 한 개씩 설립되어 있는데, 공산대학과 주요 공장 및 기업소에 설치되어 있는 분교 등이 있다.⁴¹⁾

일반 북한 주민 교육의 경우, 정치체제에 순응하는 인간양성이 목표

41) 한부영·김병국, 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』 (2009), pp. 110~111.

이기 때문에 비판적 행위보다는 순응이 기본이 된다. 북한 교육의 중심은 국가와 집단이며, 국가의 계획적 관리 하에 조직, 운영된다. 교육의 목적은 ‘견결한 혁명가, 지덕체를 갖춘 공산주의 새 인간 양성’에 두면서 실용적 내용보다는 정치사상교육을 더 많이 실시하고 있다. 인력개발을 위한 활동은 생산과 교육의 결합의 원리에 따라 ‘교육과 혁명실천의 결합’ 원칙과 제도에 따르며, 지식 및 기술교육과 노동규율 훈련에 초점을 맞추고 있다.⁴²⁾ 교육이 이와 같기 때문에 북한주민의 민주의식은 거의 형성되지 않았다고 볼 수 있다.

북한의 정치체제, 선거 및 선거관리 현황, 북한주민의 의식 등을 살펴볼 때 통일 이전 선거관리위원회는 인력 양성뿐만 아니라 민주의식 제고에 초점을 맞추어 통일에 대비할 필요가 있다. 이 과정은 모두 선거관리위원회 산하 신설될 ‘통일선거준비위원회(가칭)’를 중심으로 진행되어야 한다. 정부, 학계, 시민단체 등이 모두 참여하는 준비위원회를 중심으로 통일대비 인력양성의 목표, 방식, 민주시민교육 등을 마련하는 것이 중요하다.

첫째, 통일요원의 목표, 방향, 인재상을 구축하고, 채용, 승진, 보수, 교육훈련제도를 미리 구축해야 한다. 선거는 민주주의의 핵심이기 때문에 통일 이전부터 인력을 체계적으로 준비할 필요가 있다. 선거관리위원회는 사회통합과 민주주의 정착을 목표로 하여 현재와 같이 ‘자유롭고 공정한 민주선거 구축 및 구현’을 방향으로 설정하여, 이에 적합한 인재상을 구축해야 한다.

42) 이정훈, “북한 인력 개발협력의 추진전략과 방안,” 한국인사관리학회 춘계학술대회 발표문 (2012).

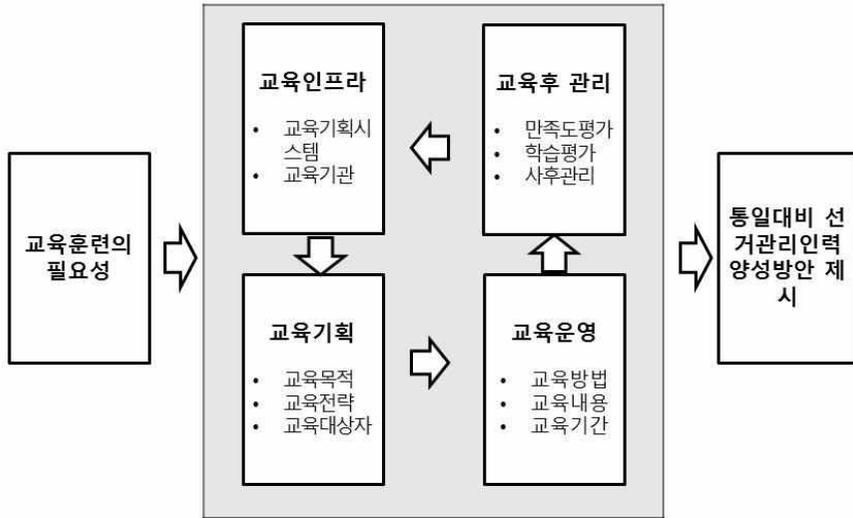
<표 V-7> 통일대비 인력양성의 목표, 방향, 인재상 및 인사제도

목표	사회통합, 민주주의 정착
핵심 방향	자유롭고 공정한 민주선거 구축 및 구현
인재상	<ul style="list-style-type: none"> • 민주의식, 시민의 의무 및 권리 • 선거제도, 선거법 숙지 • 참여의식, 배려 • 공무원 자격요건: 전문성, 적응성 및 대응성, 효율적 수행능력, 도구 활용능력, 지도능력
인사제도	신규채용, 승진, 인사교류, 교육훈련, 보수, 정년 제도 마련

둘째, 선거 실시에 대비하여 투입 대비 인력을 양성하고 개발할 필요가 있다. 특히 통일선거 행정요원 선발방안, 예비 인력풀(pool)을 마련해야 한다. 예비 인력풀에는 통일 관련 교육이나 선거 교육을 이수한 중앙과 지방자치단체 소속 공무원, 교사뿐만 아니라 공공기관, 공기업 직원들도 포함된다. 또한 북한학, 통일학, 정치학 등을 전공한 대학원생도 인력풀에 포함될 수 있다.

셋째, 위의 인력에 대한 교육체계, 커리큘럼, 기관을 준비해야 한다. 교육체계에는 교육인프라, 기획, 운영, 관리가 필요하며, 커리큘럼은 선거연수원의 선거·정당 관계자 과정의 선거 관련 교육뿐만 아니라 북한 이탈주민연수나 다문화가족연수 과정의 콘텐츠를 기반으로 해야 할 것이다. 현재 북한 관련 교육기관을 활용하거나 통일대비 인력양성 상설 조직 설치도 고려해볼 만하다. 또한 북한주민 대상 민주시민교육의 커리큘럼 역시 마련되어야 할 것이다.

<그림 V-8> 통일대비 선거관리위원회인력 양성 분석틀



출처: 양현모·김동완, “통일대비 정부인력 양성방안,” (2012)에서 발췌 및 재작성.

넷째, 선거관리위원회 기관 차원에서 통일대비 인력조정안을 마련해야 한다. 통일 후 선거관리위원회 역시 다른 정부부처와 마찬가지로 변화할 가능성이 있다. 따라서 선거관리위원회는 통일 이후 발생가능한 시나리오를 바탕으로 조직개편안을 마련하고, 이에 따른 소요 인력을 미리 산출할 필요가 있다. 조직을 신설할 경우에는 유사 기능 조직을 기준으로 인력 배치 방안을 준비해야 할 것이다.

다섯째, 제반 요건으로서 민주시민교육을 강화할 필요가 있다. 대상은 공무원뿐만 아니라 일반 시민도 포함된다. 특히 북한주민을 상대로 민주교육을 담당할 교육인력을 양성하는 데 있어 선거연수원의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

마지막으로 정부부처 및 시민사회와 통일대비 협력체계를 구축할 필요가 있다. 청와대에서 큰 틀을 작성한다면, 정부부처는 이 틀에 맞추어 조정 및 관리를 통해 통일에 대비할 것이다. 선거관리위원회는 통일부의 통일정책 기조에 맞추고, 안전행정부의 정부조직관리지침에 따

라 인력규모, 수행업무 등을 조정해야 한다. 법제통합과정도 중요하기 때문에 법제처의 남북한 법제 통합 방향도 주지해야 할 것이다. 그 외에 통일대비 행정요원 및 인력양성, 민주시민교육 부문에서 시민사회단체와의 협력체계도 마련할 필요가 있다.

나. 통일 과정

통일 과정에서는 남북한 합의 또는 협약에 의해 통합된 정부의 통치기구가 구성될 것이고, 법제정비가 이루어질 것이다. 행정통합 과정에서 만들어지는 제도들은 통일 이후 운영상의 문제점 해소와 효율적 행정을 위한 방안으로 시행될 것인데, 여기서 중요한 점은 이 제도를 운영할 인력, 즉 통합 후 수요에 대응하기 위한 인력의 필요성이다.

남북한 통일 과정에서는 현재에 비해 많은 행정인력을 필요로 할 것이다. 이 과정에서 북한의 행정인력은 국가기관의 종사자 또는 사회주의 체제 옹호자 입장에서 국민 전체 봉사자로 변화하게 됨을 의미한다. 이 경우 교육과 훈련이 반드시 필요하다. 또한 단기간 인력충원이 된다고 할지라도 통합 후의 사회변화에 따른 북한 행정인력의 성과를 예측하기 어렵다. 특히 북한의 인사체계를 어떻게 민주주의에 근간을 두는 공무원제도로 전환시키는가가 인력통합의 주요 과제라고 할 수 있다.⁴³⁾

행정체제 변화에 따라 새로운 조직이 신설되거나 통폐합되고 이에 따라 인력충원, 이동 혹은 감원이 발생할 가능성이 높다. 특히 통일 과정 남한에서는 조직신설 혹은 통폐합에 대비하여 인력을 양성한 후 북한에 파견해야 한다. 북한에서는 북한 인력을 해직 혹은 임용하고, 교육 및 훈련을 강화시키는 작업이 필수적이다. 즉 통일 과정에서는 인력 통합 및 조정이 핵심이 된다.

43) 한부영·김병국, 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』 (2009), pp. 27~28.

남북한 통합과정은 점진적으로 혹은 급진적으로 진행될 수 있다. 점진적 통일은 남북한이 수평적 통합에 의해 하나의 새로운 통일국가 건설을 이루기 위해 각각의 대표가 통일헌법법안과 절차를 마련하는 등의 과정이 점진적으로 진행됨을 의미한다. 반면 급진적 통일은 북한의 대량 탈북으로 치안유지 능력을 상실하거나 북한에서 민중봉기가 발생하는 경우 권력층 암투에 따른 정권 붕괴의 경우 등에서 발생할 수 있다.⁴⁴⁾ 점진적 통일의 경우 남한과 북한에서 자체 선거가 치러질 가능성이 있고, 급진적 통일의 경우에는 통합선거가 치러질 가능성이 높다.

남한의 경우 점진적 통일이 이루어지는 경우에는 순차적으로 인력 통합 및 조정을 진행하면 된다. 남북연합정부가 결성되고, 헌법제정이 시도되며, 법제정비가 이루어지고, 평화체제로 전환되면서 민주적 행정 이행 역시 자연스럽게 이루어질 수 있다. 그러나 급진적 통일이 이루어지는 경우에는 상당한 인력이 북한에 투입되어 통합 업무를 수행해야 한다. 이 경우 선거관리위원회는 통합선거를 주관해야 하므로 선거에 직접 개입 및 지원해야 한다.

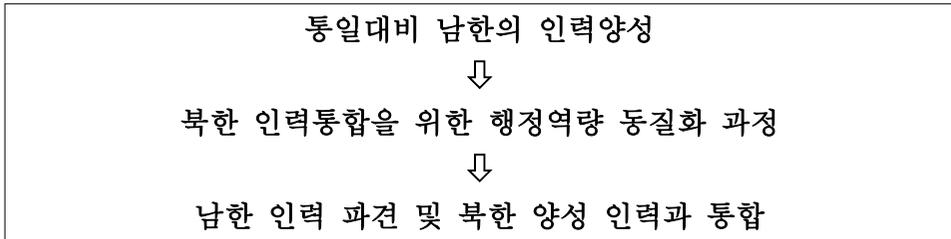
앞에서도 언급했듯이 북한의 선거과정은 현재 남한과 다르게 진행된다. 북한의 선거법에서는 일반, 평등, 직접 선거원칙에 의해 비밀투표 실시를 규정하였다. 형식적으로는 차이가 없지만 실제로는 후보자추천 제도, 흑백투표함 혹은 단일투표함 제도⁴⁵⁾ 등으로 선거의 일반 원칙이 지켜지지 않고 있다. 투표절차와 방법은 매 선거구마다 1인 후보자만을 내세우고, 후보자는 후보자추천회의를 통해 결정하되 이 결정은 전적으로 당의 결정에 의해 이루어진다. 또한 후보자에 대한 투표에 있어서도 반대의사를 봉쇄하고 있다. 북한주민들은 이와 같은 비민주적인 선거과정에 익숙하기 때문에 통일 과정의 선거에서는 다수의 문제가 발생할

44) 통일연구원, 『통일한국의 민주적 정당제도 발전방향』, 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서 (서울: 통일연구원, 2012).

45) 흑백투표함제는 각 선거구의 단일 후보자에 대해 흑색과 백색 투표함을 준비하고, 후보자에 찬성하면 백색투표함에 반대하면 흑색투표함에 선거표를 넣도록 한 것이다.

가능성이 높다.

따라서 선거관리위원회는 이에 대비하여 남한 선거관리 인력을 양성하고, 북한 인력 활용 방안을 마련하는 것이 중요하다. 선거관리위원회는 다음에 중점을 두어 통일 과정 인력통합 및 조정을 준비해야 한다.



(1) 남한의 인력양성

첫째, 통일 과정에서 남한의 인력양성은 통일선거과에서 전환된 ‘통일선거기획단(가칭)’을 중심으로 진행되어야 한다. 통일선거기획단에서는 선거 관련 행정이행을 총괄하면서 북한의 정당 형성에 대비하고, 대외 협력체계를 마련하며, 북한에서 선거가 실시되는 경우 필요 인력을 준비해야 한다.

둘째, 인력통합에 대비하여 역할분담 혹은 협력 가이드라인을 마련해야 한다. 특히 점진적 혹은 급진적 통일 과정이든 선거관리위원회가 선거를 주도하면서 북한을 민주선거 과정으로 유도할 가능성이 높다. 기존 선거관리위원회의 선거관리체제를 북한에 적용하여, 각급 선거관리위원회 직무, 역할, 인원배치 등을 준비해야 할 것이다. 예를 들어, 선거가 실시된다면, 각급 선거구에서 남한인력은 직원, 개표관리, 사무협조요원 등의 주도적 역할을 담당하고, 북한 현지 인력은 선거사무보조, 일부 개표 및 투표관리, 감시단속 등을 보조할 가능성이 높다. 이와 같은 역할분담에 따른 인력배치, 인원수를 예측하여 가이드라인을 개발

하는 것이 필요하다.

셋째, 남한의 통일선거 행정요원을 선발하여 전문교육을 실시해야 한다. 통일 이전 준비된 예비인력 중에서 선거관리업무, 선거과정실시를 수행하고 지도할 인력을 선발하여 집중 교육을 실시한 후 북한 파견 혹은 신설조직 인력충원 등에 대비해야 한다. 또한 이들에 대한 지원과 혜택 마련도 필요하다.

넷째, 교육 및 훈련이 이루어진 인력을 북한에 파견한다. 통일 과정에서 선거가 이루어지는 경우, 선거과정의 성공여부는 북한지역에 투입된 요원의 역량에 따라 좌우된다. 이들은 선거과정에 참여하지만 큰 틀에서 보면 사회통합과 민주주의 정착에도 기여하게 된다. 이들의 업무수행과정은 북한주민에게는 민주주의 교육으로 간주될 수 있기 때문에 중요하다. 남한 인력 파견에 있어 이전 북한이탈주민의 파견도 고려할 필요가 있다. 북한이탈주민은 남한과 북한 사정에 익숙하기 때문에 교육 및 훈련을 거쳐 북한에 파견하여 선거관리 인력으로 활용이 가능할 것이다.⁴⁶⁾

다섯째, 통일 이전 구축했던 정부부처 및 시민사회와의 협력체계를 활용해야 한다. 청와대의 통일 추진 방향에 근거하여, 안전행정부의 인력지침에 따라 마련된 통일대비 인력을 북한에 파견하여 배치해야 한다. 또한 시민사회단체의 인력 역시 북한에 파견하여 선거관리뿐만 아니라 민주시민교육을 담당하도록 해야 한다.

(2) 북한의 인력양성

첫째, 북한 인력양성 및 통합을 위한 인사제도를 사전에 마련하고 적용해야 한다.⁴⁷⁾ 남한과 북한 선거관리위원회의 경우, 조직 및 인원,

46) 현재 남한에서 북한이탈주민의 교육은 통일부의 하나센터, 광역자치단체에 구성된 북한이탈주민지원지역협의회 등에서 이루어지고 있다. 그리고 이들 대상의 민주주의와 선거제도 교육은 선거연수원에서도 진행되고 있다.

그리고 지식수준이 상이하기 때문에 조정이 필요하다. 뿐만 아니라 북한 간부의 경우에는 사회주의체제 옹호자이자 봉사자인 국가기관 종사자 입장에서 국민 전체의 봉사자로 변화시켜야 한다. 따라서 인사제도는 이데올로기, 당에 대한 충성도, 계급적 토대에 근거하여 선발하던 제도에서부터 능력, 전문성, 자격 등에 따라 공무원을 선발하는 방식으로 전환되어야 한다. 인사제도는 인력의 신분보장뿐만 아니라 합리적 인사관리 모두를 충족시켜야 할 것이다. 그리고 이 과정에서 제도가 자리 잡기 위해서는 남한에서 파견된 요원의 역할이 중요하다.⁴⁸⁾

선거관리위원회의 경우, 선거관리에 적합한 인사제도를 사전에 마련하여 북한 인력양성에 적용해야 한다. 남한에서 사전에 마련한 인사제도를 북한 상황에 적용하거나 상황에 맞도록 수정하면서 채용, 승진, 인사교류, 보수 등을 결정해야 한다. 또한 남한 선거관리인력 현황을 기반으로 북한의 인구수, 선거구 등을 분석한 후 북한의 선거관리인력의 수를 결정하고, 제도를 마련하는 것도 중요하다.⁴⁹⁾

예를 들어, 북한의 행정구역을 기준으로 약 120개 선거구를 설정하는 경우, 구·시·군 단위 8명을 기준으로 약 960명의 선거관리위원회 사무처 직원이 필요할 것이다. 여기에 남한 선거관리위원회에서 실무교육, 민주교육을 이수한 북한이탈주민의 참여를 고려해야 할 것이다. 또한 북한 파견으로 인하여 부족해진 선거관리위원회 인력을 퇴직자로 충원하는 방안도 고려할 필요가 있다.

그 외 투·개표 관리, 위법행위 감시단속, 부정감시, 선거참관 등의 예비인력도 마련해야 한다. 특히 통일 과정에서는 혼란이 발생하고 치

47) 상세한 인원배치, 역할 등은 앞의 'IV-3-나' 부분을 참조.

48) 독일 통일의 경우, 구동독의 행정은 파견된 구서독 공무원들의 전문지식에 의존하였다. 그러나 새로 편입된 주나 시민들과의 동질감을 추구하기에는 적절하지 못하여 구서독 출신 공무원들이 지속적으로 구동독지역에서 근무하게 되었다. 박해육, "통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색," (2002).

49) 통일 과정 선거관리 소요인력, 소요 비용에 대한 내용은 박종철 외, 『통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안』 (중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2013)을 참조할 것.

안문제가 중요하기 때문에 이에 대비한 선거사무협조요원 양성도 필요할 것이다. 남한에서 양성 및 파견된 인력이 이를 주도해야 한다.

둘째, 북한 공직자를 대상으로 재교육과 전문성 훈련을 강화해야 한다. 북한 공직자는 ‘민주주의 중앙집권주의’ ‘당의 영도적 역할’ 원칙에 따라 업무를 수행하고 있고, 이들에 대한 교육에서도 실무에 필요한 지식보다는 사회주의 이념과 당성이 강조되고 있다. 따라서 통일 후 북한 공직자들이 자유민주주의 행정체제에서 업무를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 전문교육과 교양교육 모두를 실시해야 한다. 여기에는 기초적인 정치지식, 법률지식, 시장경제체제 등이 포함된다.

선거관리의 경우 선거과정 자체가 다르고, 선거에 대한 인식이 다르기 때문에 선거 관련 전문지식-법규운용, 선거운동관리, 투표 및 개표관리, 선거인명부, 후보자등록과정 관리 등-뿐만 아니라 민주교육-선거참여의 중요성, 선거의 의미, 참여의 중요성, 선거제도 등-을 동시에 실시해야 한다. 특히 급진적 통일이 이루어질 경우에는 혼란 상황에서 부패가 발생하는 등 치안이 문제가 될 소지가 있다. 따라서 ‘북한자유선거감시단(가칭)’을 선발하여 부정감시 및 단속, 선거범죄 등의 특별교육 및 훈련을 마련할 필요도 있다.

북한 공직자의 재교육과 훈련을 위해서는 이미 통일 관련 교육을 실시하고 있는 기관을 중심으로-선거의 경우에는 선거연수원- 북한 출신 공직자 재교육을 위한 교육 공간 및 시설을 확보해야 하고, 사전에 양성된 북한전문가 등 강사진을 활용해야 한다.

셋째, 북한 공직자의 해직이 불가피하기 때문에 이에 대한 대비책을 마련해야 한다. 독일의 경우, 통일 이후에도 구동독 공직자들의 법적지위를 당분간 유효하게 하였지만, 과거 동독 국가보위부에 종사하였던 자, 인권탄압에 관여한 자, 공산주의체제 수호에 적극 관여한 자는 사실이 밝혀지는 대로 즉시 해고되었다.⁵⁰⁾ 남북한 통합과정에서도 자격

50) 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

심사를 통해 북한 체제 유지에 적극 관여했거나 반인도·반인륜 행위에 가담한 자, 고위간부로 종사한 자는 해고해야 할 것이다.

북한의 행정인력감축은 불가피할 것이기 때문에 중요한 것은 공직자에 대한 심사규정을 사전에 마련하는 것이 중요하다. 또한 그들의 적성, 전문성, 과거행적에 대한 개별심사를 거친 재임용도 고려해야 한다. 해임, 재임용, 충원, 휴직, 임금 지급 등의 세부적인 기준을 마련하고, 엄격하고 공정하고 합리적인 규정 제정과 적용이 성공적 인력감축 및 충원의 핵심이 될 것이다.

통일 후 북한지역출신 공직자에 대한 개별심사가 마무리되면 여러 심사기준에 합격한 사람들을 공무원으로 임용하여야 하며, 이들에 대해서는 공무원법이 정하고 있는 공무원의 권리와 의무규정을 남한과 동등하게 적용해야 한다. 공직자의 공무원 재임용과 더불어 새로운 공직자의 충원도 중요하다. 북한주민이 과거를 극복하고 새로운 체제에 적응하기 위해서는 북한 주민에게 민주주의 국가 공직자로 근무할 기회를 부여해야 할 것이다.⁵¹⁾

다. 통일 이후

통일 이후 선거관리위원회는 통일 과정에서 양성한 인력을 활용하고, 관리 및 배치함으로써 통합선거 실시와 선거 정착에 초점을 두어야 한다. 특히 통일 이후는 북한에도 지속적인 선거가 이루어지면서 민주주의가 정착될 가능성이 높기 때문에 이에 대비한 인력활용이 중요하다. 따라서 남북한 통일 과정에서 이루어졌던 통합인력을 관리하고 활용해야 할 것이다. 통일 이후, 통합선거와 지속적인 선거를 성공적으로 이행 및 정착하기 위해서는 남한이 주도하는 방향으로 진행해야 한다.

첫째, 북한에 설치된 북부 사무처 주관으로 통일 이후 통합선거에

51) 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』 (2004).

대비해야 한다. 남북 통합 이후 선거제도는 남한의 선거제도와 다르게 구축될 수 있다. 즉 정·부통령제를 중심으로 양원제 의회가 구성될 수 있다. 또한 정당명부제와 비례대표제 중심의 선거가 진행될 가능성도 있다. 이러한 통일 한국 이후의 선거제도를 중심으로 남한의 선거관리 위원회와 북부 사무처는 각각 양성된 인력을 배치 및 활용해야 한다. 또한 북한에 설치될 ‘북부선거연수원’의 인력을 충원하여 북한 주민들을 대상으로 하는 민주시민교육을 지속적으로 실시하는 것도 중요하다. 이 외에도 선거구 재조정 및 획정에 따라 각 선거구 파견 인원을 충원하고 배치하는 것도 고려해야 한다.⁵²⁾

둘째, 지속가능한 인력충원이 이루어져야 한다. 인사제도를 마련하여 민주시민교육을 받고, 선거관리 교육 및 훈련이 이루어진 북한 주민을 고용해야 한다. 또한 북한 출신 공무원 중 일부는 승진의 기회를 부여하고, 해고된 인력 중 일부는 재교육을 통해 임용하는 방안도 고려해야 한다. 이에 따라 남한에서 파견하는 인력은 점차 축소시켜야 할 것이다.

셋째, 유사성을 지닌 지역 간 협력체계를 구축하여 인력을 이전하는 방안도 고려해야 한다. 남한에서 파견 인력은 축소하되 지역설정에 적합한 인사정책을 실시하는 것이 필요하다. 독일의 사례를 살펴보면, 첫 선거 시 서독과 자매결연을 맺은 파트너주에서 인력지원이 이루어졌다. 지리적으로 근접하거나, 비슷한 정치적 성향, 동일한 유사 이념의 정당, 최고위층 개인적 친분, 기존 교류채널 혹은 소통 경험 등이 자매결연의 배경이 되었다. 이러한 사례를 적용하여 남한에서도 시도 혹은 구시군 단위로 북한에 인력과 제반 설비 등을 지원함으로써 남북한 제도적 통

52) 현재 북한의 최고인민회의의 대의원 선거를 가정하면 북한의 선거구는 3만 명에 1개의 비율로 조직되어 있으며, 대의원 수는 약 687명에 이른다. 남한은 하나의 선거구마다 의원 1인을 선출하는 소선거구제를 채택하고 있으며, 국회의원 선거구는 246개이다. 남북한 통합 이후 통일의회를 구성하는 경우, 선거구 재조정이 필수인데 선거구 획정 방안으로는 남북한의 현행 선거구를 유지하는 방안, 인구수에 따른 재획정 방안, 행정 구역을 단일 선거구로 하는 방안 등이 검토될 수 있다. 박승재, “평화통일정책에 의한 통일국회의원선거방안,” 『선거관리』, 제36호(1990).

합뿐만 아니라 가치 통합도 가속화할 수 있을 것이다.

넷째, 최초의 자유, 통합선거 초기에는 남한의 선거관리위원회가 직접 선거를 주관해야 할 것이다. 특히 남한에서 파견된 인력이 북부 사무처의 주요 부서를 담당하여, 북한 주민이 참여하는 선거를 이끌어야 한다. 이후에는 교육받은 북한 인력을 활용하거나, 북한 인력이 선거관리위원회 북부 사무처를 운영하는 방안까지 고려한다. 여기에는 선거관리위원회의 각급 위원, 사무처 직원뿐만 아니라 투·개표 관리, 위법행위 감시 단속, 선거참관, 부정선거감시 등의 인원이 포함된다.

VI. 결론

박근혜 대통령의 통일대박론 이후 우리 사회 각계각층에서 자신의 상황과 역량에 맞게 통일준비를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력의 일환으로 본 연구에서는 통일대비 선거관리위원회 차원의 대응 방안 중에서도 조직 및 인력양성에 초점을 맞추고, 통일대비 선거관리위원회의 조직재편 및 인력양성의 기본방향과 구체적인 대응 방안을 살펴봄으로써 정치공동체 통합을 위한 선거관리위원회의 역할을 제시하였다.

우선 통합과정을 거친 해외사례를 살펴보면, 독일의 경우 서독에 의한 흡수통일로 서독의 제도가 그대로 적용되었기 때문에 통일 후 동독의 선거관리를 위한 조직상 변화는 없었다. 이러한 점은 서독 선거관리의 특수성에 기인하는 측면도 있지만 바이마르시대의 민주주의 경험을 한 동독의 상황을 고려할 필요가 있다. 실질적으로 1990년 통일 후 첫 연방선거 당시 구 동독지역의 선거관리에 있어 큰 문제점은 거의 없었던 걸로 평가되고 있는 점은 무엇보다 서독에 비해 부족하지만 그 나름대로의 민주주의 경험에 기인한다고 할 수 있다. 남북한의 경우 독일의 상황과는 다르다는 점이 고려되어야 할 것이다. 먼저 한국의 경우 전통적으로 중앙집권적인 통치구조를 가져왔고 선거 또한 중앙선거관리위원회를 중심으로 관리되어 왔다. 더불어 북한의 경우 동독과 달리 민주주의 경험이 전혀 없는 상황이라 할 수 있다. 따라서 한국은 독일과 달리 통일 과정 그리고 이후 선거관리에 있어 중앙을 중심으로 한 구조가 될 수밖에 없으며 이에 따라 선거관리를 위한 조직상의 확대가 무엇보다 필요한 상황이라 할 수 있다. 더욱이 북한의 경우 민주주의적인 선거를 실시해 본 경험이 전혀 없는 관계로 선거관리를 위한 인력양성 등이 무엇보다 시급하다 할 수 있다.

보스니아-헤르체고비나의 경우 내전을 경험한 뒤 1국가 2체제의 형

태로 성립된 국가로 유럽안보협력기구를 중심으로 국제기구와의 협력 하에 완전한 주권국가로서의 모습을 갖추어 갔다. 남북한의 통일 과정에서 국제기구를 통한 북한에 대한 관리를 생각해 볼 수 있는 여지는 있다.

이러한 측면을 고려했을 때 통일 과정 또는 통일 이후 북한의 선거 관리에 있어 실질적으로 도움을 줄 수 있는 능력을 남한이 갖고 있다는 점을 생각해 볼 수 있고, 이를 위해 선거관리위원회의 역할을 집중적으로 분석·정리하였다.

따라서 선거관리위원회는 남북한 통일 과정에서도 현재까지 구축해 온 역할을 기반으로 통일대비 조직 설계의 기초 작업으로 중앙선거관리위원회 주요부서의 기능을 분석하고, 우선 추진과제를 도출해봄으로써 조직 설계의 기본방향을 제시하였다. 먼저, 우선과제 1은 선거관리위원회의 통일대비 준비와 인식, 비전을 재확인하여 단계별로 조직 구성 전략을 설정하고, 이를 착근시킬 수 있는 과제들을 선정 및 추진해야 할 것이다. 그러한 우선과제로는 다음과 같은 것을 상정할 수 있을 것이다. 첫째, 통일대비 중앙선거관리위원회 내 담당부서의 설치 및 선거 관련 기관과의 협력체계를 위한 ‘통일선거거버넌스’ 구축이다. 둘째, 통일대비 단계별 대응전략, 조직 및 인력 구성 기본원칙과 정책 수립이다. 셋째, 북한의 선거기관과의 교류 및 협력의 추진이다. 넷째, 북한의 정치선거제도, 민주시민교육의 연구 및 이를 위한 전문가 확보이다.

다음으로 우선과제 2는 상기한 우선과제 1을 중심으로 한 보완과제 선정 및 이에 따른 조직 역량 재배치에 관한 것이다. 첫째, 통일대비 및 통합선거를 위한 ‘통일선거과’ 신설 및 ‘통일선거준비위원회’의 설치이다. 둘째, 통일선거준비위원회에 법률 자문 및 북한 전문가로 구성된 ‘통일선거자문단’의 설치이다. 셋째, 선거관리위원회의 북한 전문가 양성 및 대통령직속 ‘통일준비위원회’와 정부 부처간의 긴밀한 협력 추진이다.

아울러, 선거관리위원회의 조직 설계를 위한 남북한의 통일 과정은 독일 통일의 경험을 토대로 선행연구들이 제시된 바와 같이 통일 과정을 ①통일 이전, ②통일 과정, ③통일 이후 3단계로 구분하여 제안해 보았다.

따라서 실제 통일대비 선거실시와 관련하여 총괄적인 분석과 지원을 담당할 수 있는 인력양성 방안 구축이 필요하며, 선거관리위원회의 두 가지 기본 역할이라고 할 수 있는 선거관리와 민주시민교육을 기본 틀로 설정하여 통일대비 인력양성의 기본방향과 방안을 설정하는 것이 필요하다.

위의 사항을 고려하여 통일상황의 각 단계별 선거관리위원회 인력양성의 구체적 방안을 제시하면 다음과 같다.

통일 이전 남한에서는 북한의 정치체제, 선거 및 선거관리 현황, 북한주민의 의식 등을 고려하여 통일대비 인력양성 방안을 마련해야 한다. 첫째, 선거관리위원회는 사회통합과 민주주의 정착을 목표로 하여 현재와 같이 ‘자유롭고 공정한 민주선거 구축 및 구현’을 방향으로 설정하여, 이에 적합한 인재상을 구축해야 한다. 둘째, 선거실시에 대비하여 투입 대비 인력을 양성하고 개발할 필요가 있다. 특히 선발방안, 예비 인력풀을 마련하는 것이 중요하다. 셋째, 인력에 대한 교육체계, 커리큘럼, 기관 등을 준비해야 한다. 넷째, 선거관리위원회 기관 차원에서 통일대비 인력조정안을 마련해야 할 것이다. 통일 이후 발생 가능한 시나리오를 바탕으로 조직개편안과 이에 따른 소요 인력을 미리 산출해야 한다. 다섯째, 제반 요건으로서 민주시민교육을 강화할 필요가 있는데, 대상은 공무원뿐만 아니라 일반 시민도 포함된다. 여섯째, 정부부처 및 시민사회와 통일대비 협력체계를 구축해야 할 것이다. 여기에는 청와대, 통일부, 법제처, 안전행정부, 시민사회단체 등이 포함된다.

통일 과정에서는 체제 변화에 따라 조직신설 혹은 통·폐합, 법제정비 등이 이루어지기 때문에 이에 따른 인력충원, 이동 혹은 감원에 대

비해야 한다. 이 과정에서 선거관리위원회는 남한 선거관리 인력을 양성하고 북한 인력활용 방안을 마련하는 등 인력통합 및 조정에 중점을 두어야 한다. 남한에서는 첫째, 남한의 인력양성은 통일선거과에서 전환된 ‘통일선거기획단(가칭)’을 중심으로 진행되어야 한다. 둘째, 인력통합에 대비하여 역할분담 혹은 협력 가이드라인을 마련해야 한다. 셋째, 남한의 통일선거 행정요원을 선발하여 전문교육을 실시해야 한다. 넷째, 교육 및 훈련이 이루어진 인력을 북한에 파견한다. 통일 과정에서 선거가 이루어지는 경우, 선거과정의 성공여부는 북한지역에 투입된 요원의 역량에 따라 좌우되기 때문에 중요하다. 다섯째, 통일 이전 구축했던 정부부처 및 시민사회와의 협력체계를 활용해야 한다.

통일 과정에서 북한지역에서는 첫째, 북한 인력양성 및 통합을 위한 인사제도를 사전에 마련하고 적용해야 한다. 남한과 북한 선거관리 조직의 경우 조직 및 인원, 지식수준이 상이하기 때문에 조정이 필수적이다. 둘째, 북한 공직자를 대상으로 재교육과 전문성 훈련을 강화해야 한다. 여기에는 민주주의 교육뿐만 아니라 기초적인 정치지식, 법률, 시장경제체제 등이 포함된다. 셋째, 북한 공직자의 해직이 불가피하기 때문에 이에 대한 대비책을 마련해야 한다. 북한 인력감축에 대비한 공직자에 대한 심사규정을 사전에 마련하는 것이 필요하다.

통일 이후 선거관리위원회는 통일 과정에서 양성한 인력을 활용하고, 관리 및 배치함으로써 통합선거 실시와 선거 정착에 초점을 두어야 한다. 특히 통일 이후는 북한에도 지속적인 선거가 이루어지면서 민주주의가 정착될 가능성이 높기 때문에 이에 대비한 인력활용이 중요하다. 통일 이후, 통합선거와 지속적인 선거를 성공적으로 이행 및 정착하기 위해서는 남한이 주도하는 방향으로 진행해야 한다. 첫째, 북한에 설치된 북부 사무처 주관으로 통일 이후 통합선거에 대비해야 한다. 둘째, 지속가능한 인력충원이 이루어져야 한다. 셋째, 유사성을 지닌 지역 간 협력체계를 구축하여 인력을 이전하는 방안도 고려해야 한다. 남한

에서 파견 인력은 축소하되 지역설정에 적합한 인사정책을 실시하는 것이 필요하다. 마지막으로, 최초의 자유, 통합선거 초기에는 남한의 선거관리위원회가 직접 선거를 주관해야 할 것이다.

결론적으로 선거관리위원회는 통일을 대비함에 있어 그 동안의 선거관리경험과 민주시민교육을 기회로 활용해야 한다. 선거과정의 규제와 단속 및 실무 경험을 복한 선거관리에 전수하기 위해 장기적인 커리큘럼을 마련해야 한다. 또한 현재 민주시민교육을 실시하는 다른 기관들-예를 들어, 통일부, 연구기관, 학교 등-과의 네트워크 및 협력이 부족한 상황을 이용하여, 통일 과정에서 선거연수원이 민주시민 인력양성의 hub가 될 수 있도록 대비해야 할 것이다.

<참고문헌>

1. 단행본

- 김국신 외. 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구 - 독일 통일 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 박응격. 『통일 이후를 대비하는 정부 인력관리의 과제와 대책』. 서울: 한국행정연구원, 1995.
- 박정원. 『북한의 각급 인민회의대의원 선거법에 대한 연구』. 서울: 법제처, 2009.
- 박종철 외. 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박종철 외. 『통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 배정호 외. 『남북통합대비 선거관리기구 설립운영방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 선거연수원. 『2014년도 교육·연수계획』. 선거연수원, 2014.
- 신두철·허영식. 『민주시민교육의 정석』. 서울: 오름출판, 2008.
- 최진욱·황병덕·박종철·박형중·이성룡. 『통일한국의 선거제도와 선거관리방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 통일교육원 교육개발과. 『2014 북한이해』. 서울: 통일교육원, 2014.
- 통일연구원. 『통일준비를 위한 과제와 전략』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 통일연구원. 『통일한국의 민주적 정당제도 발전방향』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 한국행정학회. 『통일 환경 변화에 대비한 통일부 조직발전 방안』. 통일부 연구용역보고서, 2012.

한부영·김병국. 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』.
서울: 한국지방행정연구원, 2009.

Bausback, Winfried. *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*. Frankfurt am Main: Lang, 1998.

Behnke, Joachim. *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*. Baden-Baden: Nomos, 2007.

Grotz, Florian. *Verhältniswahl und Regierbarkeit. das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand*. Gerd Strohmeier(ed.). Wahlsystemreform. Baden-Baden: Nomos, 2009.

Rainer, Linnemann, *Die Parteien in den neuen Bundesländern. Konsituierung, Mitgliederentwicklung, Organisationsstrukturen*, Münster-New York. 1994.

2. 논문

김계동. “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략.” 『통일연구』. 제16권 제1호, 2012.

김종갑. “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.

박병석. “통일한국의 정당체제와 선거제도: 사회적 균열구조위에서의 전망.” 『사회과학연구』. 제6호, 1994.

박수혁. “통일 한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 2호, 2010.

박인수. “통일한국의 선거제도: 통합을 위한 예비적 고찰.” 국민대학

- 교 대학원 법학과 석사학위논문, 2013.
- 박종철. “통일한국의 갈등과 정치사회적 통합: 정치제도와 사회적 갈등해결 메커니즘.” 『통일이후』. 7호, 2004.
- 박종철. “통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제.” 『한국과 국제정치』. 제22권, 1995.
- 박해육. “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색.” 『한국행정연구』. 제11권 4호, 2002.
- 성기중·윤여상. “북한의 선거제도와 투표행태 분석.” 『한국동북아논총』. 제26집, 2003.
- 송태수. “독일 통일에서 정당의 역할.” 『사회과학연구』. 제4권1호. 2006.
- 신두철. “독일의 다원주의 정치교육의 의미와 체계.” 『NGO연구』. 제3권1호, 2005.
- 신두철. “독일정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구.” 『한독사회과학논총』. 제19권 3호, 2009.
- 신두철. “시민교육과 정치참여에 대한 고찰.” 『한국시민윤리학회보』. 제12집, 2009.
- 안성호. “남과북 정치통합연구- 남북통합선거문제점 및 대비방안.” 『북한연구학회보』. 제3권 1호, 1999.
- 양현모. “독일 통일에 따르는 행정통합과 한반도 통일의 시사점.” 통일부 위임. 『행정분야 통합관련 정책문서』. 서울; 통일부, 2013.
- 양현모·강동완. “통일대비 정부인력 양성 방안- 교육훈련체계 평가 및 개선방안을 중심으로.” 『북한학보』. 제37집 1호, 2012.
- 유진숙. “독일 통일의 국내정치적 결정요인 분석: 수상리더십과 정당정치적 요인.” 『한국정치학회보』. 제45집 제4호, 2011.
- 이경희. “남북한 통일에 대비한 민주시민교육의 문제점과 극복방

안.” 『한국동북아논총』. 제54집, 2010.

이계만. “남북한 선거제도의 비교연구.” 『북한학보』. 제25권, 2000.

이정훈. “북한 인력 개발협력의 추진전략과 방안.” 한국인사관리학회 춘계학술대회 발표문, 2012.

정병기. “통일 독일 구동독 지역 정당체제: 연방주별 특수성이 반영된 새로운 다양성.” 『한국정치학회보』. 제45집 제4호, 2011.

중앙선거관리위원회. 『제19대 국회의원선거총람』. 중앙선거관리위원회, 2012.

중앙선거관리위원회. 『제5회 전국동시지방선거총람』. 중앙선거관리위원회, 2010.

중앙선거관리위원회. 『주요 국가의 선거관리 기간』. 서울: 중앙선거관리위원회, 2013.

Bärbel, Möller. “Parteien im lokalen Raum: Empirische Befunde aus Jena und Frankfurt (Oder).” Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.). *Parteien und Wähler im Umbruch. Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern*, Opladen 1994.

Jung, Mathias. “Parteiensystem und Wahlen in der DDR. Eine Analyse der Volkammerwahl vom 18. März 1990 und der Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990.” in *Aus Politik und Zeitgeschichte*.

Maria Pras, 2002, “Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.” in *Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Ed.) OSCE Yearbook 2002*.

Marie-Janine Calic, 1997. “Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas.” Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Ed.) OSCE Yearbook 1997 <http://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/97/Calic.pdf> (검색 일 2014. 07. 30)

Sander, W. “Politische Bildung nach der Jahrtausendwende: Perspektiven und Modernisierungsaufgaben.” in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45, 2002.

3. 기타자료

기획재정부 홈페이지 <<http://www.mosf.go.kr/main/main.jsp>>

법무부 홈페이지 <<http://www.moj.go.kr>>

중앙선거관리위원회 홈페이지 <www.nec.go.kr>

통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr/main.do>>

『데일리안』, <<http://www.dailian.co.kr>>

『SBS뉴스』, <<http://news.sbs.co.kr>>

『뉴스1』, <<http://news1.kr>>

『법률뉴스』, <<http://www.lec.co.kr>>