

에티오피아의 행정체제

원 소 언
(한국법제연구원)

[특 집 VI]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성하였습니다.

I. 서 언

II. 에티오피아의 행정체제 개요

III. 연방정부

1. 대통령
2. 총리
3. 부총리
4. 각료회의
5. 부처

IV. 주정부

V. 연방정부와 주정부의 권한배분

1. 연방정부의 권한과 기능
2. 주정부의 권한과 기능

VI. 결 어

I. 서 언

에티오피아의 정식명칭은 에티오피아 연방민주공화국(The Federal Democratic Republic of Ethiopia)으로, 아프리카 문명 중 이집트를 제외하고 유일하게 고유한 문자와 국가체제를 유지해 왔으며, 19세기에는 이집트, 이탈리아의 침략까지 막아내어 독립

국으로서의 위상을 전 세계에 알렸다. 1931년에 입헌 군주제 국가가 되었던 에티오피아는 1974년에 멩기스투(Mengistu) 소령을 비롯한 마르크스주의자들의 쿠데타로 황제가 폐위되고, 제정도 폐지되었다. 군부는 에티오피아를 사회주의 국가로 선포하였고, 군부의 공포정치에 의하여 많은 사람들이 희생되었으며, 2천년 동안 이어져 온 에티오피아 정교회는 교회가 문을 닫는 등 박해를 받았다. 1987년 국민투표에 의하여 군부의 기구인 에티오피아 임시 군사 평의회(EPMAC)가 폐지되었고, 멩기스투는 초대 대통령으로 당선되었다. 그러나 에티오피아 내전에 패배한 멩기스투가 1991년에 대통령직을 사임하면서 에티오피아는 민주화되었다. 멩기스투 정권을 무너뜨리고 집권한 멜레스(Meles Zenawi) 정부는 1995년에 종족자치에 입각한 연방주의 및 내각책임제를 근간으로 하는 신헌법을 제정하였고, 총선을 실시하여 의원내각제를 기반으로 하는 에티오피아 연방민주공화국이 출범하였다.

II. 에티오피아의 행정체계 개요

에티오피아는 연방국가로서(헌법 제45조) 총 9개의 자기결정권을 지닌 자치주와 2개의 특별시로 구성되어 있다(헌법 제50조). 자치주로는 티그라이 주(The State of Tigray), 아파르 주(The State of Afar), 암하라 주(The State of Amhara), 베니샨굴 구마즈 주(The State of Benshangul/Gumuz), 감벨라 주(The State of Gambela Peoples), 하라리 주(The State of the Harari People), 오로미아 주(The State of Oromia), 소말리 주(The State of Somalia), 남에티오피아 주(The State of the Southern Nations, Nationalities and Peoples)가 있으며(헌법 제47조), 에티오피아의 수도인 아디스 아바바(Addis Ababa)와 디레 다와(Dire Dawa)가 2개의 특별시에 속한다.¹⁾ 각각의 자치주의 범위는 정착유형(Settlement pattern), 언어(Language), 독자성(identity)과 주민들의 동의(consent)에 근거하여 정해지며(헌법 제46조), 9개의 각 지역에는 별도의 행정 자치권을 행사하는 자치주 정부가 있다. 일반적으로 행정 구역 체계는 도(Region)-시(City)-지구(Zone)-위레다(Woreda)-케벨레(Kebele)-번지(House Number)로 구성된다.

1) 에티오피아 정부 홈페이지(<http://www.ethiopia.gov.et/English/Information/Pages/Officials%20Contact.aspx>).

III. 연방정부

에티오피아 연방정부의 형태는 총리 실권의 내각책임제로서, 연방국가(federal state)를 이끄는 것은 헌법상 대통령(a constitution President)이고, 실질적 국정 권한은 행정부 수반인 총리(an executive prime minister)²⁾와 각료회의에 있다(헌법 제72조). 총리와 각료회의는 인민의회에 책임을 지며, 주 기능의 집행과정에서 각료회의의 개별 구성원들은 그들이 내린 결정에 대해 연대책임을 진다(헌법 제72조).

1. 대통령

에티오피아 연방민주공화국의 국가원수는 대통령이다(헌법 제69조). 대통령(The President of the Republic)후보는 인민의회(The House of Peoples' Representatives, 하원)가 단독으로 지명하고, 지명된 대통령 후보는 양원-인민의회와 연방의회(The House of Federation, 상원)- 합동회의에서 3분의 2 이상의 찬성으로 선출된다(헌법 제70조). 대통령의 임기는 6년이며, 3선은 허용되지 않는다(헌법 제70조). 헌법 제70조에 따라 선출된 대통령은 임기 시작 전에 양원 합동회의에서 에티오피아 헌법과 국민들에게 충성할 것을 다음의 문장을 통해 선언해야 한다. “나는 이시각부터 에티오피아 연방민주공화국의 대통령으로서 나에게 위임된 책임을 충실히 수행할 것을 서약합니다”(헌법 제70조).

대통령의 주요 권한은 헌법 제71조에서 규정하고 있는데, 양원 합동회의를 개최할 권한이 있으며(헌법 제71조), 헌법에 따라 인민의회가 승인한 국제조약과 법률들을 공포하고, 총리가 추천한 대사와 나라를 대표하기 위한 특별사절을 임명할 권한과 외국사절과 대사의 신임장을 접수할 권한이 있다(헌법 제71조). 그 밖에 대통령은 헌법과 법률에 근거한 절차에 따른 영진수여권(榮典授與權), 총리의 추천을 받아 고위 군장교(high military titles)를 임명할 권한과 법률에 근거한 절차와 조건에 따른 사면권을 갖는다(헌법 제71조).

2) 대한민국 외교통상부, 에티오피아 개황, 2005.12; 주 에티오피아 대한민국대사관 홈페이지(<http://eth.mofat.go.kr/kor/af/eth/main/index.jsp>)

2. 총리

연방 행정부의 최고 권력은 총리(The Prime minister)와 각료회의에 있다(헌법 제72조). 총리와 각료회의는 인민의회에 대해 책임을 지며, 각료회의의 각 구성원들은 국가기능의 집행과 관련하여 각료회의의 모든 결정에 대해 연대적으로 책임을 진다(헌법 제72조). 총리의 임기는 인민회의의 임기와 동일하다(헌법 제72조). 총리에게 주어진 권한과 기능을 살펴보면, 우선 총리는 행정부의 수반으로서 각료회의의 의장직을 맡으며 에티오피아 국군의 최고 사령관으로서 국정의 실권을 행사한다(헌법 제74조). 총리는 각료 임명제청권을 지니는데, 각료는 인민의회와 연방의회에의 구성원 중에서 후보를 지명하거나 양원의 구성원이 아닌 자 중에서 그에 상응하는 자질을 갖춘 자 중에서 지명한다(헌법 제74조). 총리는 인민의회에 의해 채택된 법률, 정책, 명령과 그 밖의 결정들을 집행하고 보장한다(헌법 제74조). 또한 총리는 각료회의를 이끌며 각료회의의 대표자로서 각료회의의 업무와 활동을 조정하고, 각료회의에서 채택된 정책, 규율, 명령 그리고 결정들의 집행을 감독하고, 전반적인 내정을 관장하며, 에티오피아의 외교정책의 집행에 대해서도 전반적인 감독기능을 수행한다(헌법 제74조). 그 밖에 총리는 검찰총장, 연방 최고법원장 및 부법원장에 대한 임명제청권과 연방행정의 집행과 효율성에 대한 감독기능을 수행하며, 교정수단의 필요성을 검사한다(헌법 제74조). 기타 총리의 권한은 연방정부의 고위공무원(high civilian officail)을 임명할 권한, 법률과 인민의회에서 채택된 결정에 따라 훈장·포상 등 기타 영전수여를 위한 대상자를 대통령에게 추천할 수 있다(헌법 제74조). 또한 총리는 인민의회에 행정부 업무와 계획 등에 대한 정기보고서를 제출해야 하고, 헌법과 법률에 의해 위임된 모든 책임을 수행해야 하며, 헌법에 복종하여야 한다(헌법 제74조)

3. 부총리

부총리(Deputy Prime Minister)는 총리에 의해 특별히 부총리에게 위임된 책임 등을 수행하고, 총리의 부재시에 총리를 대신하여 직무대행의 책임을 지고, 동시에 총리에 대하여도 책임을 진다(헌법 제75조).

4. 각료회의

각료회의(The Council of Ministers)는 총리, 부총리, 연방정부 각료(Minister)

및 법률에 의하여 지정된 구성원 등이 참여하고, 총리와 인민의회에 대해서 책임을 진다(헌법 제76조). 각료회의의 권한과 기능에 관한 사항은 헌법 제77조에서 규율하고 있다. 각료회의는 인민의회에서 채택된 결정과 법률을 집행하고, 각 부처와 기타 정부기관의 조직적 구조를 결정한다. 각료회의는 연방예산안을 작성하고 인민의회에 승인을 얻어 집행한다. 국가의 재정 및 금융 정책의 적절한 집행을 보장해야 하는데, 이는 중앙은행(National Bank)을 관리하고 화폐발행(The printing of Money)과 화폐주조(Minting of coins)를 결정하며, 국내외적 자본으로부터 자금을 차용하고 외국환(foreign exchange)에 대한 규제 등을 포함한다(헌법 제77조). 또한 각료회의는 특허와 저작권을 보호해야 한다. 경제 및 사회정책과 전략을 수립하고 이를 집행해야 할 뿐만 아니라 국가의 외교정책을 수립하고, 이의 집행에 대한 전반적인 감독기능을 수행한다(헌법 제77조). 각료회의는 측정과 역법의 통일된 기준을 제공하고, 또한 법과 질서의 준수를 보장한다. 각료회의는 비상사태(a state of emergency)를 선포할 권한이 있으며, 이를 위해 헌법에 의해 정해진 일정한 기간내에 인민의회에 승인을 위한 비상사태 선포에 대한 성명서를 제출해야 한다. 각료회의는 전쟁의 선포에 대한 법초안을 포함하여 모든 각료회의의 권한에 속하는 문제에 대한 법초안을 인민의회에 제출해야 한다(헌법 제77조). 한편 각료회의는 총리와 인민의회에 의해 각료회의에 위임된 다른 책임들도 수행하며, 인민의회에 의해 각료회의에게 부여된 권한에 따라 규율을 제정한다(헌법 제77조).

5. 부처

에티오피아 각료회의하에는 각 부처(Ministry)가 소속되어 있으며, 2011년 정부부처의 현황과 각 부 장관은 다음과 같다.³⁾

- 농림부(Ministry of Agriculture)
- 내무부(Ministry of Civil Service)
- 정보통신기술부(Ministry of Communication & Information Technology)
- 문화관광부(Ministry of Culture & Tourism)
- 국방부(Ministry of Defense)

3) 에티오피아 정부 홈페이지(<http://www.ethiopia.gov.et/English/Information/Pages/Officials%20Contact.aspx>)

- 교육부(Ministry of Education)⁴⁾
- 연방부(Ministry of Federal Affairs)
- 재정경제부(Ministry of Finance & Economic Development)⁵⁾
- 외교부(Ministry of Foreign Affairs)⁶⁾
- 보건부(Ministry of Health)⁷⁾
- 산업부(Ministry of Industry)⁸⁾
- 법무부(Ministry of Justice)
- 노동사회부(Ministry of Labor & Social Affairs)
- 과학기술부(Ministry of Science & Technology)
- 통상부(Ministry of Trade and investment)
- 수송부(Ministry of Transport)
- 도시발전·건설부(Ministry of Urban Development & Construction)
- 수자원·에너지부(Ministry of Water & Energy)
- 여성·아동·청소년부(Ministry of Women, Children, & Youth Affairs)

IV. 주정부

자치권을 지니고 있는 9개의 주(State) 내의 민족(Nations), 국민(Nationalities)은 고유한 주(own State)를 구성한 권한을 지니고 있으며(헌법 제47조), 고유한 자치주를 구성하기 위한 절차는 다음과 같다. 자치주로서의 지위(Statehood)에 대한 요구를 민족과 국민이 관여하는 위원회(the Council of the Nation, Nationality or People concerned) 총수의 3분의 2 이상이 찬성하는 경우 주위원회(State Council)에 서면으로 제출한다(헌법 제47조). 이러한 요청을 서면으로 접수한 위원회는 1년 내에 자치주 구성을 요청한 민족과 국민들을 대상으로 진행할 국민투표를 준비한다. 국가로서의 지위에 대한 요구는 국민투표에서 과반수 의결에 의해서 성립된다. 주위원회(The State Council)가 그들의 권력을 자치주 구성을 요

4) <http://www.ethiopia.gov.et/English/MOE/Pages/Home.aspx>

5) <http://www.ethiopia.gov.et/English/MOFED/Pages/Home.aspx>

6) <http://www.ethiopia.gov.et/English/MOFA/Pages/Home.aspx>

7) <http://www.ethiopia.gov.et/English/MOH/Pages/Home.aspx>

8) <http://www.ethiopia.gov.et/English/MOTI/Pages/Home.aspx>

청한 민족과 국민에게 이전하면, 국민투표에 의해 새로운 주(State)가 성립되고, 즉시 에티오피아 연방민주공화국의 새로운 구성원이 된다(헌법 제47조). 이에 따라 에티오피아 연방민주공화국의 구성원으로서 동등한 권리와 법적 권한을 갖게 된다(헌법 제47조).

모든 주의 경계(State Border)에 대한 논란은 관련 주들간의 동의에 의해 결정된다. 관련 주들간의 합의를 이끌어내지 못했을 경우 연방의회(the House of the Federation, 상원)가 관련된 주민들의 정책유형(Settlement pattern)과 요구(Wish)에 근거하여 결정한다(헌법 제48조). 연방의회는 헌법 제48조 제1항에 따라 제출된 논쟁에 대해 2년 내에 최종결정을 내려야 한다(헌법 제48조).

주정부는 주와 기타 행정단위로 구성되며, 주의 주민들이 행정에 직접적으로 참여할 수 있도록 주정부의 가장 낮은 단위에게는 충분한 권한이 수여되어야 한다(헌법 제50조). 주 위원회는 입법권을 지니며, 본 헌법조항에 따라 주 헌법의 발의, 제정 및 개정의 권한을 갖는다(헌법 제50조). 주 행정권의 최고기관은 주 행정(State administration)이며, 주의 사법권은 주 법원에게 있다(헌법 제50조).

V. 연방정부와 주정부의 권한배분

에티오피아는 연방정부와 주정부로 구성된 연방국가로서, 연방정부와 주는 각각 입법, 행정, 사법권을 지닌다(헌법 제50조). 연방정부의 최고권력은 인민의회(The House of Peoples' Representatives)에게, 주정부의 최고 권력은 주위원회(The State Council)에 있으며, 인민의회는 국민에게, 그리고 주 위원회는 주의 구성원(주민)에게 책임을 진다(헌법 제50조). 연방 및 주의 권한은 본 헌법에 의해 규정되며, 주는 연방정부의 권한을 존중해야 하며, 연방정부도 이와 마찬가지로 주의 권한을 존중해야 한다. 연방정부는 필요하다면 본 헌법 제51조에 근거하여 주에게 권한과 기능을 위임할 수 있다(헌법 제50조).

1. 연방정부의 권한과 기능

에티오피아 연방민주공화국의 헌법 제51조에서는 다음과 같은 연방정부의 권한과 기능을 규정하고 있다.

- 1) 연방정부는 헌법을 보호하고 방어하여야 한다.

- 2) 경제와 사회 그리고 발전정도를 고려한 국가의 정책, 전략 및 계획을 형성하고 집행해야 한다
- 3) 공공 보건, 교육, 과학 및 기술뿐만 아니라 문화적, 역사적 유산의 보호와 유지를 위해 국가적 표준과 기초정책기준을 성립하고 집행하여야 한다.
- 4) 국가의 재정, 기금 그리고 외국 투자정책과 전략을 수립하고 실행하여야 한다.
- 5) 연방정부는 에티오피아의 자연자원과 국토, 유적과 유물을 보존하고 이용하기 위한 법률을 제정해야 한다.
- 6) 국방과 치안, 연방경찰력(A federal police force)을 형성하고 관리한다.
- 7) 연방정부는 중앙은행을 운영하고, 화폐의 발행과 차용을 관리하며, 화폐를 주조하고, 유통 중인 외국환과 화폐를 조절한다. 국내시장에서의 차용 조건과 기간은 법으로 정한다.
- 8) 연방정부는 외교정책을 수립하고 시행하며, 국제조약을 협정하고 비준한다.
- 9) 연방정부는 대기, 철로, 수로, 선박수송과 두 개 이상의 주정부와 연결되는 도로, 우편 및 통신서비스의 발전, 관리, 규율을 책임진다.
- 10) 연방정부는 조세를 부과하고 국가세입원인 세금을 징수하며, 연방정부의 예산을 작성하고 승인하며 관리한다.
- 11) 두 개 이상의 주의 영역을 연결하거나 국경을 지나가는 강과 호수의 수자원의 이용을 결정하고 관리한다.
- 12) 주 상호간 무역과 국제무역을 규율한다.
- 13) 둘 이상의 주에게 서비스를 제공하면서 연방자금의 지원을 받는 모든 기관을 관리하고 확장한다.
- 14) 주 행정의 요청에 따른, 즉 주 차원에서의 통제불능으로 인한 주의 요청하에서 보안상황의 악화를 방지하기 위해 연방국방력(Federal defence force)을 배치한다.
- 15) 정치적 정당과 선거를 관리하는 모든 법률을 제정한다.
- 16) 국가비상사태와 국가의 일부분에 해당하는 비상사태를 선언하고 취소할 권한을 갖는다.
- 17) 연방정부는 국적(Nationality)에 관련된 업무를 관장한다.
- 18) 이민, 여권수여, 입국과 출국, 피난과 망명을 관장하는 자를 결정하고 관리한다.
- 19) 발명에 대한 특허와 저작권을 보호한다.
- 20) 측정과 역법의 통일된 기준을 설정한다.
- 21) 무기소유에 대해 규율하는 법을 제정한다.

2. 주정부의 권한과 기능

헌법 제52조 따라 에티오피아의 자치주는 다음의 권한과 기능을 갖는다.

1. 명백히 연방정부에게 단독적으로 수여된 것이 아닌 권한 또는 연방정부와 주 정부에게 동시에 수여된 모든 권한들은 주를 위한 것이다.
2. 제1항에 따라 주는 다음과 같은 권한과 기능을 갖는다.
 - a) 자치와 법률에 근거한 민주적 규율을 촉진하기 위한 주 행정의 수립과 연방헌법의 보호와 방어
 - b) 주 헌법 및 기타 주 법률의 제정과 시행
 - c) 주의 경제정책, 사회정책 및 발전 정책과 전략 및 계획 수립과 집행
 - d) 연방 법률에 따른 국토와 기타 자연자원의 관리운영
 - e) 주에 귀속되는 세입원인 조세의 부과와 징수, 주 예산의 작성과 운영
 - f) 주 공무원 채용제도와 업무조건에 관한 법률의 제정과 집행. 이의 집행에는 직위, 직함 또는 지위에 따른 교육훈련과 이에 요구되는 경력사항과 관련된 대략적인 국가기준을 정해야 한다.
 - g) 주 경찰력의 성립 및 관리, 주 내의 공공질서와 평화 유지

VI. 결 어

에티오피아는 아프리카에서 유일하게 제국주의의 지배를 받지 않았던 국가이며, 고유한 언어를 지니고 있다. 1975년 군부 쿠데타로 공산군부가 정권을 장악하고 Sellasia 황제를 축출하면서 에티오피아 제국은 사라지고, 1987년 총선거 실시를 통해 인민민주주의공화국(People's Democratic Republic of Ethiopia)이 성립되었다. 이후 1991년 7월 반군세력인 에티오피아 인민혁명민주전선(EPRDF)이 공산주의 정권인 멩기스투 정권을 붕괴시키고 집권하면서 친서방적인 멜레스 제나위(Meles Zenawi)가 과도정부 대통령에 선출되었다. 1995년에는 총선에서 승리하면서 현 체제인 에티오피아 연방민주공화국을 출범시키고, 멜레스 과도정부 대통령이 총리에 취임하였다. 에티오피아는 약 80여 개의 다양한 종족으로 구성되어 있어, 이러한 종족에 근거한 지방 분권주의를 채택하고 있으나, 종족 간의 이해 대립요소가 사회불안요인으로 작용하고 있다. 또한 최근 15년에 걸친 멜레스 정권의 장기집권과 만성적인 식량 부족 및 인구 과반수가 빈곤상태에 놓여 있는 등 열악한 사회환경에 대한 국민들의 불만이 표출되면서 정국의 불안요

인을 가중시키고 있다. 따라서 적절한 경제개발정책과 국제적 지원 등을 통해 이러한 경제사회 환경을 개선하는 것이야말로 현 정부에게 주어진 시급한 과제라고 볼 수 있다.