

歷史的 맥락에서 본 中央과 地方間의 關係

李 達 坤*

< 目 次 >

I. 머리말	VI. 제1공화국~제5공화국
II. 조선시대	(1948~1987)
III. 갑오경장~대한제국 말의 지방제도	VII. 제6공화국 이후
IV. 일본강점 시기의 지방제도	VIII. 결 어
V. 미군정기(1945~1948)의 지방제도	

<요 약>

이 글은 제도론적 틀을 활용하면서 우리나라의 중앙과 지방간의 관계를 정리한 것이다. 지방제도가 근대적 모습을 갖추기 시작한 조선 말기부터 최근까지의 주요한 제도적 변화를 정리하였다. 새로운 사실을 발견하거나 창의적인 시각을 도입하여 사실을 분석하였다기 보다는 기존의 연구들을 통시적으로 구성해 본 것이다. 지방제도의 발달에 대한 글은 제법 있으나 중앙과 지방간의 관계라는 정부간 관계(IGR)의 관점에서 우리나라의 집권과 분권의 관계를 본 글은 회소하기 때문에 새로운 시대구분이나 지방의 한국적 자율성 등을 논의하는 기초를 이 글이 제공할 수 있을 것으로 본다. 이 글에서 알 수 있는 바는, 한국의 지방제도나 중앙과 지방간의 관계가 일제하의 그것과 그 이후의 본질적으로 단절이 아닌 연속으로 이해할 수 있다는 점이다.

I. 머리말

분권적 국가운영의 역사가 일천한 나라에서 현대적 학술개념인 중앙과 지방간의 관계를 연구한다는 것은 일견 부당한 논구를 시작하는 것일는지도 모른다. 그

*서울대학교 행정대학원 교수

럼에도 불구하고 이러한 연구를 시작하는 것은 무엇인가 미지의 영역을 일구다 보면 한국적인 연구의 틀이나 이 분야에 필요한 새로운 개념이 탄생할지도 모른다는 막연한 기대 때문이다. 여기서 소개되는 사항들은 새로운 것이라기 보다는 이미 다른 학자에 의하여 발굴된 내용을 지방정부론에서 취급하고 있는 중앙과 지방간의 관계라는 측면에서 재구성한 것에 불과하다. 나아가 필자가 이를 평석하는 견지에서 총괄적인 의견을 붙인 것이다.¹⁾

중앙과 지방간의 관계는 기본적으로 문화적이고 거시적인 차원에서 규명되어야 한다. 제도적인 관점에서 조명되어지는 경우에도 사회·경제·정치적 그리고 법문화적 차원의 분석이 뒤따라야만 역사적인 변천사를 바르게 살펴볼 수 있다. 또한 이러한 분석에는 대단히 종합적인 고찰이 필요하며 동시에 비교론적인 시각에서 고찰될 때 의미있는 결과를 얻을 수 있다.²⁾ 그러나 이러한 종합적이고 거시적인 연구를 가능하게 하기 위해서는 시대별, 나라별로 구체적인 관련정보의 수집이 선행되어야 한다. 이 논문은 바로 이러한 기초작업의 하나로써 우리 나라의 중앙과 지방간의 관계를 역사적으로 제도적 변화에 초점을 맞추어 사회·경제적 여건을 부가적으로 고려하면서 정리한 논문이다. 여기서 제도(institution)라고 하는 것은 제도론자나 신제도론자들이 사용하는 바와 같은 의미로서 조직화되거나 확립된 절차(an organized, established procedures)의 의미를 가진다. 시기적으로 반복되는 행위들의 연속이라는 속성을 가지고 있어야 제도로써 이해될 수 있는데 중앙과 지방간의 관계도 그것이 정치적, 행정적 기관간의 상호관계라는 차원에서는 제도의 하나로 취급될 수 있다.³⁾ 제도화의 정도는 또한 당연히 수용되는 것의 형태(the form of taken-for-grantedness)에 의존한다. 어떤 제도가 유행적이던 무형적이던 간에 어떤 집단의 성원이 그것에 대한 대안을 이미 배제하고 있기 때문에 그것에 대해서 의문을 가지지 않는 경향이 생겨서 그 제도의 존재를 생경(生硬)하게 받아들이지 않을 때 제도화는 깊어지는 것이며 그만큼 그 제도가 변경이나

1) 본 논문을 읽고 유익한 논평을 해주신 한국정신문화연구원의 박병권 교수께 깊이 감사드린다.

2) 이달곤, “지방정부 자율성의 거시적 영향요인”, 행정논총, 제34권 제2호 (1996. 12.), 175-204쪽 참조.

3) 제도론의 대상에 대해서는, Ronald L. Jepperson, “Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism,” in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991), pp.143-163 참조.

다른 외부적 개입에 처할 취약성이 낮아지는 것이다. 이때를 제도화가 진행되는 시기라고 보고 있다.

제도적 변화(institutional change)는 몇 단계의 분명한 타입과 과정을 거친다. 어떤 단계에서 다른 제도적 단계로 들어간다는 것은 그 이전의 제도적 단계에서 빠져 나오는 것을 의미하는데 보통 네 가지 제도변화의 분명한 타입이 있다. 그것은 제도형성(institutional formation), 제도발전(institutional development), 탈제도화(deinstitutionalization), 재제도화(reinstitutionalization) 등의 단계를 거친다. 이하에서는 이러한 논리를 수용하면서 구체적으로 역사적인 맥락에서 한국의 지방제도의 발달을 중앙과 지방간의 관계라는 관점을 중심으로 살펴보려고 한다.

Ⅱ. 조선시대

1. 공식 지방제도

조선왕조는 고려왕조에 비하여 상대적으로 중앙집권적인 국가를 건설하는데 성공하였다. 고려시대에는 왕조가 지방호족들을 통하여 백성을 간접적으로 지배하였는데 비하여 조선왕조는 지방내부를 어느 정도 획일적으로 정리하여 수령을 파견할 수 있는 직접적인 지배체제를 갖추어 나갔다. 지방제도는 태종 13년부터 비교적 정연하게 확립되었는데 이때 8道制와 府牧郡縣制를 실시하였다. 도의 하부 행정구획은 그 명칭과 수령의 품계 차이에도 불구하고 모두 관찰사의 통할 하에 있는 대등한 것으로 인식되었다. 군·현 밑에는 面리가 있어 조선시대는 중앙의 왕을 비롯한 경관체계-도-군·현-면·리의 구조를 가지고 있어 현대적 관점에서 보면 지방이 3계층을 이루고 있었던 셈이다.

그러나 면·리는 조선 초에는 수령에 종속되다가 16~18세기 향약이 제대로 실시되던 시기에는 향약과의 관계가 강화되는 자치적인 측면이 생겼다. 다만 한성부와 4유수도는 중앙직할이었다. 즉, 수도인 한성과 그 주변의 개성, 광주, 강화, 수원 등 4유수도는 外官이 아닌 京官으로 다스리는 중앙관제 하에 있었다. 왕실의 안정을 도모하기 위한 제도로 볼 수 있다. 한성부에는 정2품 경관인 판윤을 두어서 수도의 지방행정 전반을 다스리고 호적사무와 일부 소송사무 등과 같은 국가사무를 담당시켰다.

조선시대에는 해당지역 출신이 충신인가 역신인가에 따라서 군·현의 위상을 상하로 조정하는 郡縣升降法이 있었다. 이 제도는 고려시대의 지방할거적인 봉건

유제를 계속 사용한 것으로 지방호족들의 충성을 확보하는 징벌과 유인책의 하나로 볼 수 있다. 따라서 전국에 걸쳐 일원적 절대왕권을 수립하였다고 보기는 어렵고 中央과 地方間에 일종의 세력균형이 존재한 것으로 파악할 수 있다. 또한 군·현의 경계를 뛰어넘는 행정구역인 越境地가 20세기 초까지도 존재한 점에서도 중앙왕권이 획일적인 지방제도를 유지하지 못할 정도로 지방의 반발과 기득권 수호세력이 존재하였다는 것을 알 수 있다.⁴⁾

吏胥(鄉吏, 衙前)制度를 보면 미미한 사안이지만, 중앙정부의 하달식 행정과 지방의 자율적 행정의 경계를 파악할 수 있다. 지방은 관찰사와 군수 등의 수령 방백이 육방조직을 관장하여 행정사무를 처리하였는데 중앙에서 파견된 극소수의 보좌관들을 제외하고 행정실무는 전적으로 지방토착민인 아전이나 사령이 담당하였다. 아전은 지방출신의 중인계층이었고 무보수 봉사자들이었다.

한편 군사·경찰권을 보좌하기 위해 군교 사령이 있었는데 군교는 신분상으로 아전의 아래였고 사령은 군교의 하급자였다. 이렇게 지방행정은 이청(아전의 집회소)과 무청(군교와 사령의 집회소)에서 맡아보았는데 이들의 월권과 부패가 심각한 수준에 이르렀다. 대체로 상사인 관찰사 수령은 양반출신으로서 문학과 유교적 예법에만 밝았을 뿐이고 구체적인 행정실무에는 의욕도 없었고 아는 바도 적었다. 또한 상피제에 따라 지연이 없는 지역에 배치될 뿐만이 아니라 인사교류가 빈번하여 지방사정에 익숙치 못했고, 중앙의 정변이나 중앙통제적 감찰에만 신경을 썼기 때문에 아전들의 자율성이 높아 작폐가 심하였다.

이러한 제도설계와 운영으로 보아 조선왕조의 지방제도는 중앙이 지방을 직접적으로 통제하려는 의도가 강하게 반영된 것이 분명하다. 이러한 중앙에 의한 지방의 통제는 제도의 문제 이전에 왕조통치의 이념에서 비롯되는 시대적인 성격이 더 강하다. 지방에 나온 경관직과 외관직 관리들이 백성을 일방적으로 지배하기 위해서 사법권을 포함한 행정권을 휘둘렀기 때문에 아래로부터의 자치(self-governance)는 존재하기 어려웠던 것이다. 다만 제도적인 차원에서 보면 중앙의 각종 통치기구가 지방의 통치를 일일이 통제하는 데는 제약이 많았기 때문에 전면적인 통제는 불가능했다고 볼 수 있다. 이러한 제약은 당시의 인적자원과 교통과 통신 수준 등을 전주어 보아도 잘 이해할 수 있을 것이다.

4) 자세한 내용은, 김용덕, 『한국제도사연구』(서울: 일조각, 1990), 111-115쪽; 이러한 관점에서 조선시대의 분권적 유제를 연구한 논문으로서는, 안성호, 『한국 지방자치론』(서울: 대영문화사, 1995), 67쪽 참조.

2. 향약제도

한국의 역사 속에서 근대적 지방자치개념을 부여할 수 있는 제도적 맹아는 여러 군데서 찾아볼 수 있다. 그 중에서 어느 정도 형태를 갖춘 것으로는 조선조 초기의 유향소와 16세기 초부터 18세기 초까지 근 200여년간 존속된 향약을 들 수 있다.⁵⁾ 고려왕조의 사심관제도에 비롯된 조선왕조의 향회나 유향소는 조선 초에는 일종의 지방수령에 대한 자문기관인 동시에 규찰기관이었다. 유향소에는 그 장인 좌수와 임원인 별감이 있었는데 이들은 향내에서 덕망이 높고 나이 많은 자 중에서 주민들이 추대하여 수령이 임명하였다.

고려조의 군현제는 호족들의 누층적인 지배구조를 통해서 몇 단계에 걸쳐서 비로소 백성에 도달하는 이른바 간접지배체제였다고 할 수 있다. 지방세력의 힘이 강하였기 때문에 중앙집권체제가 이루어진 顯宗 때에 이르러서도 군현제도를 중앙정부의 의도대로 장악하여 운영하지 못하였다. 당시 580여개의 군현 가운데 364현에 外官을 파견하지 못할 정도였다. 이는 지방내부의 다원적이며 할거적인 토착세력이 존재하고 있어 중앙 왕권에 의한 직접적인 지배가 한계를 드러내고 있었던 것으로 볼 수 있다.

고려에 비하여 조선은 중앙집권적 통치체제를 굳건하게 만드는데 성공한 왕조였다고 평가된다. 그럼에도 불구하고 일부 지역에 대해서는 중앙의 통제가 한계를 드러내고 있었고 신라시대 이래로 내려오는 전통에 바탕을 둔 몇 가지 제도가 이어져와 지방주민의 제한적 자치활동이 존속될 수 있었다. 이러한 지방의 원시력이 존재할 수 있었던 연원은 조선의 역성혁명에 반대하던 재야세력이 유향소와 같은 권력기구를 私적으로 만들어서 이를 중심으로 지방세력을 결집하고 군현내부에 자신들을 중심으로 한 질서를 구축하려고 한 데에서 그 원인을 찾을 수 있다.⁶⁾

-
- 5) 물론 이보다 먼저 부족국가, 봉건영주 등도 지역적 차원에서 일정한 독자영역을 구축한 것으로 보고 그들이 가지고 있었던 독자적인 제도나 규범의 수준에 따라 고전적 자치개념을 부여할 수도 있겠지만 이러한 것은 근대 국민국가를 전제로 한 근대적 자치개념으로 해석하는 데는 어려움이 많다.
- 6) 禹洪俊, “조선왕조 통치체제에 있어서 향약의 위상과 기능에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 1990, 11-21; 37-41; 178-181쪽. 필자가 향약에 처음으로 관심을 가지게 된 것은 상기 우박사의 학위논문 집필에 심사교수로서 참여하면서 부터이고 이 글의 상당 부분도 그의 논문을 기초로 다른 논문들을 이해하

이들이 지방행정에 미친 공과는 일률적으로 말할 수 없으나, 중신을 역임한 낙향관료가 향임이 되어 지도력과 성의를 가지고 운용한 영남지방의 치적은 높게 평가할 수 있을 것이다. 그리고 국왕의 대리인으로서 전권을 지닌 통치자로서의 수령이 지방실정을 무시하고 횡포를 부릴 경우 이를 견제할 수 있는 집단이 주민의 의사로 선출되었다는 점에서 특기할 만하다.⁷⁾

향약과 유향소의 관계는 정확하게 규명되고 있지 못하나 대체로 향약의 큰 테두리 내에서 규명되어질 수 있다. 향약이 활성화되던 시기에는 향회가 크게 발전하지 못하다가 후기에 오면서 향약의 성격이 관치행정의 보조역할로 전락하면서 향회가 발전한다는 주장도 있다.⁸⁾ 향약은 순수한 민간자치단체였으나 그 인물 구성면에서 보면 유향소와는 표리관계에 있었다. 유향소의 향림을 향약회의에서 선출하고 그 향임이 향약의 유사를 겸하기도 하며 향소의 사령을 향약의 일에 종사시키는 곳도 있었다. 중종반정을 계기로 중앙정계에 재진출한 사림파들은 유향소를 통한 향촌자치질서의 확립이 좌절되자 당시 國王이 관심을 보였던 풍속의 교정을 위한 정책대안으로서 향약을 주장하였다.⁹⁾

15세기 말에서 16세기 초의 사회경제적 변동기에 지방사회에 대한 집권층의 침탈행위가 늘어나자 지방 사람들은 자신들의 사회·경제적 기반을 보존하고 소농민경제의 안정을 도모하기 위한 목적으로 향약을 설립하기도 하였다.¹⁰⁾ 또한 지배계층인 사족계급이 하위계급을 통제함으로써 자신들의 신분적인 특권을 유지하려는 의도에서 결성한 것이 향약이라는 입장도 사학계에서는 널리 수용되고 있다. 향약의 본질은 군현내부 전체(一鄕)에 걸쳐서 지방사족들이 자체권력에 의하여 풍속의 교정, 사회교화, 인보상조 등과 같은 기능을 수행한 것에 있다. 이들은 왕조의 통치체제 내부에서 일정한 독자성을 가지고 중앙정부의 지방대행기관인 수령과의 적절한 관계를 맺어가면서 자신들의 고유한 위상을 찾아나갔던 것이다. 그러나 중앙정부에서 일률적인 기준을 정하여 강제한 것이 아니었으므로 지역간에는 상당한 편차가 있던 것도 사실이었다.

어쨌든, 국가질서의 틀 내에서 일정한 지역사회에 걸쳐서 스스로의 규범을 강

면서 쓰여졌음을 밝힌다.

7) 유향소의 발전과 소멸에 대해서는, “사림파의 유향소 복립운동”, 「진단학보」, (상)34, 1972, (하)35, 1973, (상)34, 1972, (하)35, 1973.

8) 우홍준, 전계논문, 84쪽.

9) 우홍준, 전계논문, 63-64쪽 참조.

10) 李泰鏞, “사림파의 향약보급운동”, 한국문화, 제2권, 1981.

제할 수 있는 규범 집행체제가 존재하고 이러한 체제가 일정기간 다른 정치·행정 체제들과 안정적 관계를 유지하면서 소위 자발적 통치를 전개시킬 수 있다면 이러한 질서체제를 근대적인 개념의 자치와 연결시킬 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 보았을 때에는 향약이 넓은 의미의 자치규범과 체제로서 수용될 수 있을 것이다.

향약은 16~18세기 동안 규범추진 주체로서 작용하였다. 문벌사족들로 구성된 집단회의체인 향안이 있어 그들은 국가의 관료조직과는 별개로 군현 내에 그들 나름의 질서를 구축하였고 그 질서의 내용은 국법체계와는 별도로 유교의 내용을 바탕으로 그들이 스스로 제정한 것이었다. 또한 그 규범은 국가권력이나 관료제에 의하지 않고 문벌사족들의 결집된 힘에 의해 집행되어졌다. 다만 성질상 국가 차원에서 다루어져야 할 일들은 관에 이관되었다. 이러한 사족중심의 독자영역을 갖춘 향약에서는 징세·부역의 합리적 배분, 鄕廳, 鄕吏 등의 차출과 감독, 기강 유지, 일정수준의 규범제정 및 재판 등의 기능을 수행하였다.¹¹⁾

이러한 향약의 실체를 현대적인 정부관계론으로 재조명하는 데는 대상과 이룬 간에 정합성의 문제가 있어 해석이 어렵다. 굳이 해석한다면 왕권으로 상징되는 국가통치체계를 수용하면서도 나름대로의 세계관에 의하여 그들의 이익을 보전하려는 원심력을 가진 지방 세력들이 스스로의 자치적인 체계를 생성시켜서 '자치'를 수행한 것으로 볼 수 있다. 이 점에서는 대단히 한정적이지만 국가와의 관계에서 행정, 재정, 그리고 사법적인 기능의 일단을 인정받아서 구체적으로 지방의 사정에 맞게 업무를 수행한 것이 향약인 것으로 볼 수 있다.

3. 향회와 촌회제도

유향소는 향약이나 향회에서 향청에 파견한 2~5명으로 된 집단으로 해석하고 있다. 향약, 향회, 그리고 유향소간의 관계는 시대와 지역에 따라서 그 관계가 복잡하게 변하였다. 그리고 학자에 따라서 견해가 엇갈리는 경향을 볼 수 있는데 여기서는 구체적인 史實의 고증보다는 중앙왕권과의 관계라는 측면에서 보기 때문에 일반적인 향회와 촌회에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

향회는 조선 초기와 후기에 활성화된 제도로 보이는데 수령의 업무이행과정을 나름대로 관찰하고 억울한 행정결과에 대해서는 이의를 제기하는 기능을 가진 것으로 보인다. 또 형식적이나마 일향사족의 위상을 살리고 그들의 이익을 보호하

11) 우홍준, 전계논문, 181쪽.

는 데 기여하다가 나중에는 수령의 휘하로 편입되는 변질과정을 거치는 것으로 볼 수 있다. 그러나 민의의 상달기능을 수행하는 제도로서 존재하였다는 것 자체에 그 의미를 부여할 수도 있다. 서양의 지방제도에서도 이러한 기능의 존재를 확인할 수 있다.

촌회는 중앙통치권 밖에 위치한 소규모의 면·리에서 마을의 중요사를 가문을 대표하는 가장들이 모여서 의논하는 생활자치의 장이었다. 이러한 제도는 현재까지 면면히 내려오는 것으로써 행정조직의 구성체라기 보다는 주민의 접촉생활공간에서 공동으로 해결하여야 할 문제를 비공식적으로 해결하는 자치의 뿌리인 것이다. 일종의 시민사회의 핵심인 지역공동체로 이해할 수 있다. 일본의 町會가와 유사한 형태인 것으로 보인다. 어떻게 보면 생활공동체가 오랜 농본시대의 역사속에서 형성되고 있었던 점을 국가통치체제에서 그대로 수용한 것이 아닌가 한다. 소위 마을 단위의 양반집단이 생활공동체의 진로를 결정하고 갈등을 해소하면서 살았던 모습을 엿볼 수 있다.

Ⅲ. 갑오경장~대한제국 말의 지방제도

1. 갑오년(1894) 개혁과 지방제도

조선말기에 오면 여러 가지 자치적인 성격을 가진 제도들이 탈제도화(deinstitutionalization)되는 현상을 경험하게 된다. 한말의 갑오, 을미, 광무개혁조치들은 근대적 통치구조를 형성하여 가는 노력이었는데 이 과정에서 전통적인 지역의 자치적 운영요소들은 그래도 어느 정도 존중되고 있었다. 그러나 그 이후 일제는 그들의 식민지배적 통치를 가능하게 하기 위한 방향으로 제도적 개편을 단행하게 되는 데, 이것은 전통적 생활공동체의 자치적 운영측면보다는 근대적 중앙동원체제를 강화하려는 것이었으므로 과거의 생활공동체 운영의 역사적 전통을 철저히 붕괴시키는 것이었다.

1882년의 임오군란, 1884년의 갑신정변 이후 견제세력이 없는 상황에서 정권을 장악한 민씨 정권의 무능과 부패는 1890년대 전반까지 극에 달하였다. 1880년대 말부터 1894년 갑오농민전쟁까지 잦은 농민항쟁은 중앙에 의하여 파견된 탐관오리들의 폭정과 수탈에 대한 대항을 말하여 주는 것으로서 중앙과 지방의 극한적 대립의 역사를 보여주는 것이다. 1894년 이후 일본측은 소위 개혁안을 제시하였고 이들의 간섭을 받으면서 그래도 자주적 면모를 갖춘 조선정부의 개혁조치들이

있었는데, 중앙정부는 흩어진 지방의 민심을 모으고 근대적 중앙집권체제를 구축하려는 시도를 보였다. 그들이 개혁비상기구로서 설치한 군국기무처에서는 의정부와 각 아문의 관계와 직능을 근대국가기구의 요구에 맞게 바꾸어 나갔다.

지방의 사정을 보면, 고을마다 한 두 명의 관원이 그 고을의 일반행정·경찰·사법·세무·군사 등 국정 전반에 걸친 권한을 행사했고 그 직위는 중앙의 세도가에 의해 매매가 되었다. 지방 탐관오리들의 횡포에 대한 불만이 갑오농민전쟁을 통해 터져 나옴에 따라 지방제도의 개혁은 갑오년 내정개혁 우선순위에서 매우 앞서게 되었다. 大鳥 일본공사가 94년에 제시한 內政改革方案綱目 5개조 27개항 중에서 지방과 관련된 다음 사항에서도 알 수 있듯이 지방의 개혁이 주요 관심사항이었다.

제1조 중앙정부의 제도 및 지방제도를 개정하고 아울러 인재를 채용하는 사항
제1조 제4항 현재의 부·군·현은 그 수가 과다하므로 마땅히 이를 작량·폐합하여 민치에 무방하도록 소수로 할 것

제1조 제10항 지방관리의 정폐를 교정하는 법을 설정할 것

제4조 국내의 민란을 진정하고 안경을 보지하는데 필요한 병비 및 경찰을 설치하는 사항

제4조 제3항 경성 및 각 성읍에 엄정한 경찰을 설치할 것 등이 발견된다.¹²⁾

일반적으로 서양에서는 지방제도가 중앙제도의 변화보다 용이하다고 보고 있지만 당시 한국의 상황은 그와 반대였다. 군·현 하나를 줄이는 데에도 지방마다 이해가 갈리고, 토호유림들의 세력판도가 관계되어 있는데다 지형·지세 등에 대한 조사가 선행되어야 했기 때문에 지방 제도를 바꾼다는 것은 중앙의 관제를 바꾸는 것에 비해 훨씬 어렵고 복잡했다.

갑오년 6월 28일 의정부 안으로 각 아문관제를 정하여 내무·외무·탁지·법부·학부·공부·군부·농상부 등 중앙을 8개로 나누고 지방의 일반행정은 내무아문의 주현국에서 관장케 하였다. 지방의 세무는 탁지아문 주세국에서, 국내의 공작·영선사무는 공무아문에서, 전국의 육해군정은 군무아문에서, 농업·상업·예

12) 자세한 내용은, 孫禎陸, 『한국개항기도시사회경제사연구』(서울: 일지사, 1982), 11-40쪽; 동저자, 『한국지방제도·자치사연구(상): 갑오경장-일제강점기』(서울: 일지사, 1992), 35-38쪽 참조. 저자는 내무부가 1966년에 발간한 『한국지방행정사』는 갑오경장(1984)에서 일제말(1945)까지의 기술에 있어서 조선총독부 간행물 내용을 비판적 검토 없이 거의 그대로 옮겨놓는 우를 범하였다고 지적하고 있다.

술·영업회사 등은 농상아문에서 각각 관장하여 각 지방관서를 지휘·감독 하도록 했다. 이러한 체제는 그 이후 지속되어 현대 한국의 중앙과 지방간의 관계를 형성하였다고 볼 수 있다.

중앙관제의 변동에 따라 한성부는 종전까지 보조자였던 소윤을 삼품 奏任官인 부윤으로 개칭하여 한성부 행정책임자로 함으로써 직제가 격하되었다. 수도치안을 위해서 갑오년 7월 14일에 “경무청 관제직장”을 제정·공포하였고, 이에 따라 舊制의 좌·우 포도청을 합하여 경무청을 두었으며 수도의 경찰행정 일체를 관장하게 했다. 경무청은 관제상 내무아문에 소속되었고 타 아문의 대신은 각기 자기의 관장 사무에 관하여 직권으로 장관인 경무사를 명령·지휘할 수 있었으나, 경무사는 중대한 업무를 총리대신으로부터 직접 지시를 받아 처리함으로써 사실상 어느 평대신보다도 강한 권한을 행사할 수 있었다.

2. 乙未年(1895) 改革과 地方制度

1895년 5월에 단행된 갑오개혁의 내용 중 중앙과 지방간의 관계를 볼 수 있는 것을 보면 다음과 같다. 지방제도의 8道制를 23府制로 개편하였고 변잡한 지방행정구역체계를 339개의 郡으로 정비하였다. 부에는 관찰사를 두었는데 관찰지역이 줄어들면서 지역사정을 잘 파악하고 지역에 맞는 행정을 할 수 있는 여지가 생겼다. 군에는 군수를 두었는데, 일개 부에 10개~20개군 정도가 속하여 현대적 통솔의 범위(span of control) 개념에 부합되는 체제를 갖추었다.

그리고 각 지방의 유일한 王權의 대행자이었던 道관찰사나 府·牧·郡·縣의 수령들은 행정·사법·군사 등 모든 권한을 전횡하였으나, 乙未年 지방제도의 개정 이래 郡守로부터 경찰이 분리되었을 뿐 아니라 관찰사와 군수로부터 재판권과 군사권도 분리됨으로서 관찰사와 군수는 지역별 일반행정 책임자로 업무의 관장범위가 축소된다. 지방제도 개정 한달 후에 各道 外營을 폐쇄하고 소속 병정들을 모두 해산해 버리는데¹³⁾ 이는 지방행정의 長에게 指揮權의 일부가 속해 있던 군사제도를 근대식 제도로 바꾸기 위한 조치였다.¹⁴⁾ 그러나 군제개혁은 갑오개혁 중에서 가장 미진한 부분이었으며 일본측도 군사개혁에는 본격적인 관심을 기울이지 않았다.

13) 開國 504년 閏 5월 7일자 勅令 제111호, 「各道外營兵丁의 解放에 관한 件」.

14) 서울대학교 사회발전연구소, “1894, 95년 개화파의 갑오·을미개혁”, 한국역사와 개혁정치, 146-175쪽.

지방관리의 임면은 총리대신이 그 직급에 부합되는 중앙급 관리를 임명하는 절차에 따라서 임명할 수 있게 하였다. 각 부의 관찰사는 내무아문대신, 군의 군수는 관찰사의 업무지휘와 감독을 받도록 하였다. 각 부의 주무에 따라서 각부대신의 지휘·감독도 추가적으로 받게되어 있었다. 지방의 인사에 중앙의 개입을 분명히 하면서 지장·이서들에 대한 통제도 점차 강화되었다.¹⁵⁾ 체계적인 인사통제의 발달을 여기서 찾아볼 수 있다.

을미개혁의 지방제도 개혁 중 가장 큰 특징중의 하나는 수도인 漢城府를 漢城郡로 격하한 것이었다. 경기도를 없애는 대신 한성부를 두고 종전의 한성부는 주변의 다른 군과 마찬가지로 한성군으로 낮추어서 주변의 10개군과 함께 한성부 관할에 소속시킨 것이다. 수도권에 일종의 광역행정구역 개념을 도입한 것으로 볼 수 있다.

3. 建陽·光武年(1896~1906) 改革과 地方制度

오래 동안 유지되어 오던 도제가 23부제로 갑자기 변하자, 백성들은 이를 수용하기 어려웠다. 이 지방제도 변화는 왕비시해와 단발령 유포와 결합되어 백성의 불만은 점점 커져갔다. 게다가 신임 관찰사와 신임 군수가 개화파 내각에 의해 임명되었는데 그들은 개화 동조자이고, 개화파의 배경에 일본이 있고 일본이 왕비를 죽였으니 곧 國母弑害의 원수들과 통한다는 논리가 등장하였다. 그들은 倭관찰사, 倭군수라 불려지게 되고, 八道制만이 옳고 23부제도는 마땅치 않은 것이었다. 왕의 詔勅이 있었고, 실질적으로 군단위의 변화는 미미하였는데도 불구하고 이렇게 반발이 컸던 이유는 지방제도의 변화가 주민의 인식과 생활에 미치는 영향이 적지 않았기 때문이다. 지방제도 개혁은 매우 신중을 기하여야 함을 가르치는 것이라 할 수 있다.

건양원년(1896년) 8월 4일 정부는 단발령의 강행을 취소한데 이어, 23부제에서 1부 13도제로 후퇴하는 勅令을 발하였는데 지방제도만이라도 옛것으로 돌아감으로써 지방민심을 수습하고자 한 정책이었다. 이는 건양·광무년간에 이룩된 왕권회복 통치체제의 시작을 의미한다.¹⁶⁾ 전년의 23府 개혁에서 수도의 지위를 한성군으로 격하한 것이 일부의 원성을 샀던 때문인지 이번 개혁에서는 한성군을 부

15) 이상찬, “1906-1910년의 지방행정제도 변화와 지방자치논의”, 한국학보, 제42권 (1986), 53-54쪽.

16) 손정목, 상계서, 56쪽.

로 승격하고 각 도 관찰사를 한성판윤과 동격으로 하였을 뿐 아니라 제주도의 특성을 고려하여 牧으로 하였다. 開港場, 開市場의 監理署는 특수지방행정관청으로서 그 집무의 집행에 있어 관찰사와는 대등한 지위에서 상대하고 관련되는 부윤, 군수와 경찰서장을 훈령·지령할 수 있도록 규정하였다. 建陽年間の 지방제도개혁의 결과인 전국 1首府 13道 1牧의 제도는 그 기본이 이어져 오늘날에도 이르고 있다.

갑오개혁은 근대 중앙집권적 정부의 형성을 목표로 삼았으므로 그 이전에 지방에 존재했던 비공식적인 자치적 제도들이 보다 중앙집권적 시각에 의하여 공식화되는 전기가 되었다. 종래에 비공식적으로 존재하여왔던 향회를 일종의 지방자치기구로서 설치하도록 공식화하였다. 조세를 금납화함으로써 결세수취에 따른 잡다한 명목의 잡세부과를 철폐하고 운반에 따르는 문제도 해결하려고 하였다. 이서배들의 중간 수탈을 방지하는데도 도움이 되었다. 그러나 호구의 파악이 정확하지 않아 그들의 농간을 완전히 제거하기는 어려웠다. 또 군국기무처에서 “모든 크고 작은 죄인들은 사법관이 재판하고 결정하지 않는 이상 강제로 처벌할 수 없다”고 하여서 사법권을 행정권으로부터 분리하는 조치를 취하였다. 이는 조선역사의 획기적인 조치로서 관리·지주·양반토호들의 私刑에 종지부를 찍은 셈이다.

4. 보호정치(1905~1909) 하의 지방제도

1905년(광무 9년) 11월 7일에 韓·日 協商條約(속칭 乙巳條約)이 조인되었다. 이로 인하여 중앙에서는 총독부가, 각 지방에서는 이사청이 설치되었고 국권의 침탈이 자행되었다.¹⁷⁾ 이때에도 외무부서만 없어졌을 뿐 한국의 中央政府는 엄존했으며 내각총리대신 아래 內務·度支部·軍部·法部·學部·農商工部 등 각 國務大臣과 內閣 직속으로 內閣書記官·法制局·外事局 등의 부서가 있었다.

일본공사관을 폐지한 대신에 총감부라는 것을 신설하여 한국 중앙정부에 대한 屋上屋의 감독기능을 가지게 한 것과 궤를 같이하여 지방에는 이사청이라는 것을 신설하고 이를 보호정치의 지방기관으로 하였다. 즉 총감부 설치와 동시에 주한 일본영사관을 모두 이사청으로 개편하고, 각 지방 理事官도 出兵要請權과 警察權에다 理事廳命을 발하여 벌금·구류·과료 등의 벌칙까지 과할 수 있게 하여 통

17) 京城이라는 명칭은 옛부터 사용되어 온 한성의 별칭이었으나 개항 이후부터 일본인들에 의해 서울을 부르는데 慣用되었으며 법령상으로는 日本勅令 제240호 『총독부및이사청을설치하는건』에서 처음 사용되었다.

제를 위한 조치를 강화하기 시작하였다.

관찰부 소재지가 분리되어 있다는 것은 당시의 교통·통신 사정 하에서는 적지 않은 장애요인이었고, 따라서 보호정치의 지방침투와 지방행정에 대한 실질적인 지배를 위해서는 불가불 별도의 조치를 취할 수밖에 없었다. 13道 觀察府 소재지에도 일본인 관리를 주재시켜 그들로 하여금 당해 지방관헌을 직접 지도·감독하기 위해 이사청 지청을 설치 하였다.¹⁸⁾

그런데 이 이사청 지청은 설치된 후 약 1년 남짓 경과된 1907년 12월말에 모두 폐지되었다. 한국정부는 총감이 추천한 일본인을 한국관리에 임명하도록 되었기 때문에 이사청 지청 같은 별도기관을 두어 한국지방 관헌을 외부에서 지휘·감독하게 하기보다는 이사청 지청의 부이사관을 지방관리로 임명하여 직접 집행자로 해 버리는 길이 마련되었기 때문이다.

동시에 한국 지방관관제를 개정하였다. 각 도 관찰사 밑에 부관찰사에 해당하는 서기관 1인을 신설하고, 이사청 지청의 부이사관 전원을 그대로 각도 서기관에 임명하였다. 또 총감부가 한국 중앙정부에 지시한 내용 혹은 각도 관찰부에 지시한 내용을 각도 서기관이 맡아 충실히 집행하게 되었으니 각 지방 이사청에 의한 지휘·감독이라는 것도 무의미하게 되어 버렸다.

地方官制를 보면 지방관의 격을 중앙의 각부대신보다 강등하고, 또 관찰사가 관장하는 사무를 종전까지의 포괄주의에서 열거주의로 바꾸었다. 이 점은 종래 지방에서 왕권의 유일한 대행자였으며 지방공공문제의 專任者였던 외관인 지방관의 자리를 중앙정부의 일부 지방업무 처리자라는 단순한 위임자 자리로 격하하는 조치로 해석할 수 있다. 따라서 지방관은 享祭, 民籍, 지적, 賑恤, 토목, 경찰, 위생, 교육, 농림상공 등의 일반행정 사무만을 관장하게 되었다. 여기에 일본은 식민지 지배의 전초전으로서 일인에 의한 감독 기구를 병설하기 시작하였다. 경찰권이 일본 統監으로 넘어가자 일본은 헌병경찰제도를 통하여 지방행정의 주요한 부문을 직접 통제하기 시작하였다. 보다 정확하게 말하면 한국의 행정과 사법경찰

18) 일본측은 1906년(광무10) 9월 26일자 總監府令 제37호로 理事廳 支廳 分掌規程이라는 것을 발하고 당시의 각도 관찰부 소재지 즉 水原, 海州, 光州, 晉州, 咸興, 鏡城, 忠州, 寧邊과 淸津 등에 理事廳 支廳을 설치하고 그 책임자로 副理事官을 배치하였다. 이들 이사청 지청에서의 임무는 그 성질상 거류민 통제에 있는 것이 아니며 「당해 지방관헌에 대하여 의견을 말하고 그 사무의 집행을 방조·감시하는 일」, 즉 한국 지방행정사무 전반에 관한 지휘·감독이었으며 그 사무 집행상황을 매월 말에 이사청 本廳과 總監府로 보고토록 되어 있었다.

업무는 모두 일원적인 중앙집권체제를 가진 일본헌병이 직접 관장하게 되었다.

각 도 관찰사 아래 參書官이라는 보좌관을 두어 행정능력을 갖추고 친일적인 사람을 이 자리에 충원하였다. 또 통감부의 지시 하에 움직이는 內部的 日本人顧問이 각 도의 행정을 하명·감독하고 각 개항장에 설치된 이사청과 관찰부 소재지에 설치된 둔 지청의 이사관·부이사관이 지방정무를 방조·감시하였다. 관찰사는 그 직권의 범위 내에서 道令을 발하고 부윤과 군수를 지휘·감독하며, 부윤·군수의 업무집행이 위법·부당하거나 권한을 초월했을 때는 그 조치를 무효화하고 취소할 수 있었다.

광무 11년(1907) 7월의 한일신협약 제5조로 일본인을 한국정부의 관리로 임명할 수 있게 되자 내무의 일본인 顧問은 내무차관이 되었다. 그 아래 서기관·사무관으로 다수의 일본인이 임명되었으며 각 도 관찰부의 참서관은 서기관이라는 이름으로 바뀌어 종전까지 각 도에 배치되었던 이사청 지청 부이사관들이 각 도 서기관의 자리를 차지하였으니 총감부-내무차관-각 도 서기관으로 연결되는 일본인 지배에 의한 지방행정체계의 일원화가 형식상으로는 완성되었다고 볼 수 있다.¹⁹⁾

당시 주민들은 자치조직을 만들어서 교육, 위생, 도로, 교량, 식산홍업 등의 사업을 향약판무규정 및 향약조규 등에 의하여 자율적으로 수행하고 있었다. 그러나 갑오정권이 붕괴되고 조선총독부지방관제(1910년)가 공포되자 이러한 제도는 더 이상 존속되지 못했다.²⁰⁾

Ⅳ. 일본강점 시기의 지방제도

1. 강점직후 지방통치방식과 지방제도

1910년 8월 22일의 「韓國 皇帝陛下는 韓國 全部에 關한 一切의 統治權을 完全且 永久히 日本 皇帝陛下에게 讓與함」이라는 한일합방에 관한 조약 제1조를 보면 알 수 있는 바와 같이 일본의 강점은 조선의 각종 정부제도를 재설계하고 재제도화하는 계기를 마련하였다. 제도의 변화 중에서도 중앙과 지방간의 관계를 알 수

19) 이 시대의 지방과 중앙과의 관계를 살펴볼 수 있는 회의록이 바로 「觀察使會議」이다. 관찰사회의(유희 원년 5월), 조선총독부 도서번호 15252 참조.

20) 강재호, “지방행정과 지방자치의 갈등구조에 관한 고찰”, 지방과 행정연구, 제9권 제1호(부산대학교 행정대학원), 43-44쪽 참조.

있는 지방제도의 변화에 국한하여 간략하게 고찰하면 다음과 같다.²¹⁾

조선총독부에서는 지방행정 조직을 1府 13道 11府 317郡으로 하고 13道는 그대로 두되 觀察使의 칭호를 道長官으로 바꾸었다. 그리고 1910년 9월 10일자 칙령 제343호로 전 18개 조문으로 된 朝鮮駐劄憲兵條例(조선주차헌병조례)를 제정 발표하였다. 육군장관이 겸임하던 경무총장은 총독의 명을 받아 군사경찰 이외에 치안유지에 관한 경찰업무 그리고 위생업무도 관장하였는데 사실상은 계엄시의 군과 유사한 기능을 행사한 것으로 볼 수 있다. 지방의 警務部長은 형식상의 各道長官에 속하는 것이었지만 실제로는 警務總長의 지휘만을 받는 專行의 직권을 행사하였다.

그들이 실제 운용한 『警察犯處罰規則』은 악법으로, 수 백을 헤아리는 단속법령들로 한반도의 도시·농촌을 온통 범망으로 덮어 「숨을 크게 쉬는 데도 법령이 정하는 허가를 받아야 할」 정도였다. 또 이들 법규의 내용 자체가 귀에 걸면 귀고리, 코에 걸면 코걸이 식이었는데 데다가 운용을 더 함부로 하였으니 바로 「삼천리가 대감옥이요 이천만 조선인이 모두 죄인」이 되어버렸다.²²⁾ 1912년에 만들어진 『경찰범처벌규칙』이나 1914년에 만들어진 총리령 제136호인 『시장규칙』은 집단적 민속놀이를 겨냥하여 만들어졌다. 「밤에 함부로 춤을 추거나 노래를 부르는 자, 기타 행위를 하는 자」에 대해서는 재판수속도 없이 직접형벌을 가할 수 있다고 하고 있다. 민속놀이가 가지고 있는 집단성과 동일성을 금지시켜서 지역공동체의 결속을 금지시키겠다는 의도를 보여주고 있다.

그 이후에도 이러한 민속놀이의 금지는 계속되었다. 1926년에 만들어진 『폭력행위등처벌에관한건』이라는 총독부 법률 제60호는 돌팔매 싸움, 동체싸움, 햇불싸움 등을 사실상 금지시키고 있는데 조선 민족이 이러한 집단적인 놀이를 통하여 단결하는 것을 싫어한 것이다. 이러한 민속놀이에 담겨진 민족성을 깨고자 한 것임이 분명하다. 그래야만 식민통치를 손쉽게 할 수 있다고 보았던 것이다.

또 일본헌병의 통치로 지역별 군사점령 체제가 완전히 확립이었다. 『朝鮮警務例規聚』(1913)는 경찰의 업무를 망라하고 있었다. 각 급 지방행정의 장이 독재 또는 독단적 운영을 하지 않는다는 것을 표명하기 위한 수단으로 도에 3인, 부·

21) 조선후기와 식민지시의 지방제도와 지방정치의 형성에 대해서는, 강재호, 植民地 朝鮮における 地方制度の形成(미술관 원고), 동경대학교, 1996년의 상당부분을 참조하였음. 다만 인용에 있어서는 그러하지 아니함.

22) 문정창, 군국일본 한국강점 36년사, 중권, 349쪽, 손정목 상계서 99쪽에서 재인용.

군에 각 2인 씩의 민간인으로 된 참사라는 것을 두어 이들을 소집하여 참사자문회라는 것을 개최하였다. 그러나 일종의 형식에 지나지 않았으며 지방세의 독촉과 총독의 불법정치를 찬성할 뿐 한국인의 복리는 염두에도 없었다.

일본인 소재지에 대해서 특별행정을 수행할 목적으로 居留民團 소재지 또는多數日本人所在地를 府로 한다는 방침을 세웠다. 居留民團이란 日人本位の 행정조직이었다. 1914년의 부제는 지방행정 제도면에서 볼 때 1888년에 일본에서 실시된 市制에 대응하는 것이었다. 당시 日帝의 市制는 그 실시 이유서에서 「본체의 취지는 자치 및 분권의 원칙을 실시함에 있음」이라고 표방하고 제한된 선거로 시의회를 구성하였으며 시장은 시의회에서 선출한 3인의 후보자 중에서 내무대신이 임명하였다. 그런데 14년의 부제에서는 집행기관인 부윤은 총독이, 부협회의의원은 도장관이 임명하였을 뿐 아니라 부협회의는 의결권이 없는 부윤의 자문기관으로서 그 의장은 부윤이었다. 즉 명목상으로는 자치를 표방한 허울뿐인 公法人이었던 것이다.

1912년 봄부터 각지 居留民團에서는 일본인을 중심으로 한 自治制 擁護運動이 일어났다. 우선 京城居留民會가 「日本人 위주의 自治制 존속」을 진정한데 이어 朝鮮各地居留民團議員聯合協議會는 일본인 위주로 하되 소수의 한국인을 참여시키는 “특별자치제”를 주장하였다. 그들은 한국인들을 미개인들이라고 칭하고 미개한 제도가 필요한데 그것은 따르게만 하여야 한다는 주장을 펴고 있었다 1913년의 부제와 학교조합령의 제정은 한국에 외양면에서 서구식 단체자치가 처음 도입되는 계기가 된 것이었다. 그리고 1920년과 1930년의 지방제도 개혁을 통해 일제시대의 지방제도는 어느 정도 외양을 갖추게 되었다.

그 특징을 정리하면, 첫째, 일인들 자신이 본국에서 실시하고 있던 지방자치제도가 서구식 제도를 기본으로 당시 일본의 정치·사회적 상황을 고려하여 만든 것이고, 둘째, 이러한 일본 제도를 우리나라에 도입할 때에는 식민지 정책의 필요에 따라 또 다시 변형·개조하였다는 점이다. 이러한 두 차례의 변용을 거치는 동안 철저한 김행부 우월주의를 심화시켜서 주민의 대표기관인 지방의회를 자치단체의 장에게 예속시켰다. 그리고 그 장의 자리에는 총독이 임명하는 중앙관료를 앉혀 중앙의 행정적 통제를 강화함으로써 지방자치단체를 중앙정부에서 지방에 설립한 행정관서로 다루었다. 이러한 지방자치단체 제도의 도입에 따르는 연혁적 특이성은 그 뒤의 한국의 지방자치제도의 설계와 운영에 적지 않은 영향을 끼쳤다.

2. 문화정치 시기의 지방제도(1920~1931)

齊藤이 경성에 부임한 다음날인 1919년 9월 3일에 발표된 시정방침의 훈시 가운데에는 「지방에 있어서의 民風의 함양과 민력의 作興은 지방체제의 힘을 빌리는 것이 편리한 것이기 때문에 장래 시기로 보아 지방자치제도를 시행할 목적으로 조속히 이의 조사연구에 착수할 것이다.」라는 구절이 있으며 이어 같은 달 10일에 발표한 시정방침 諭告 중에도 「장래 시기를 보아 지방자치제도를 실시함으로써 국민의 생활을 안정케 하고 일반의 복리를 증진할 것을 기한다」라고 선언하여 지방제도에 관한 일대 개혁을 실시하겠다는 방침을 분명히 하고 있다.

이때 道에는 評議會가, 府와 面에는 協議會制度가 설치되었다. 內鮮融和의 허울 아래 齊 總督은 改正 地方制度 실시 한달 전인 20년 9월 1일에 개최된 도지사회회에서 행한 훈시에서 「道·府·面에 자문기관을 설치하여 民意의 창달과 民情에 적응하는 政治의 실현을 기하고…」라고 하여 지방자치란 말을 대신하였다. 또 水野 정무총감은 「장래 지방자치를 시행하는 梯로서 지방의 선각자들을 받아들여 지방공공의 사무에 참여케 하고 그 성실한 노력에 의하여 점차 지방자치의 훈련을 쌓게 할 것을 기하여 이번에 지방제도를 개정하고 도·부·면 행정의 자문기관을 설치하는 제도를 정하여 10월 1일부터 이를 시행코자 한다.」고 하여 이를 뒷받침하고 있다.

府協議會는, 첫째, 부행정의 자문기관인 부협의회는 府尹을 당연직 의장으로 하고 부의 크기에 따라 12~30인의 범위 내에서 협의회원수를 정한다. 둘째, 협의회원의 선거권, 피선거권을 가진 자의 요건은 ① 25세 이상의 독립생계를 영위하는 남자로서 1년 이상 그 부의 주민이었을 것, ② 총독이 지정하는 부세 연액 5원 이상을 납부한 자일 것이었으며 주민의 직접선거로 선출하였다. 셋째, 부협의회원은 임기 3년의 명예직이었으며 보궐선거로 협의회원이 된 자의 임기는 전임자의 잔임기간이었다. 넷째, 부윤은 부행정에 관한 사항 중 「부 조례의 설정 또는 개폐, 「세입·출 예산, 「府債, 「주민에게 새로운 부담을 지우게 하거나 기존의 권리를 포기케 하는 사항, 「기본재산 등 부재산의 설치 또는 처분에 관한 사항」 등을 「부협의회에 자문하여야 한다. 다만 急施를 요하여 협의회에 자문할 시간적 여유가 없을 때에는 자문하지 않아도 된다.」라고 규정하여 부윤의 자의적인 권한이 개정 전보다 한층 더 강화된 느낌을 준다.

面協議會는 면장의 자문기관으로 협의회를 두고, 面협의회원은 郡守 또는 島司

가 임명하였으나 이른바 指定面협의회원은 주민의 직접선거를 통해 선출하였다. 道評議會는 각 도의 지방비 운영에 관한 도지사의 자문기관으로 知事가 당연직 의장이 되었으며 회원의 정원은 도의 규모에 따라 결정되었는데 18인에서 37인까지 있었다. 道評議員은 임기 3년의 명예직으로 정원의 3분의 2는 道內 각 府·面 協議會員의 선거를 통해 추천된 후보자 가운데에서 道知事가 임명하는 형식이었고 나머지 3분의 1은 직접 도지사가 임명하여 선출되었다.

그런데 이 제도의 허구성을 보면, 첫째, 府·面協議會, 道評議會의 삼자가 모두 집행기관인 首長(府尹·面長·道知事)의 자문기관인데 자문기관은 원안의 수정권을 갖지 아니하므로 의결기관과는 차이가 있다. 둘째, 道知事는 中央政府가 天皇의 이름으로 임명하는 勅任官이었으며 府尹은 總督이 임명하는 고등관(勅任官)이었는데 조선인은 한 명도 없었다. 셋째, 당무자는 자문기관 구성에서 朝鮮에 거주하는 30만 일본인 대표의 수가 1,700만 조선인 대표의 수보다 약간 많도록 하여 언제나 日人들의 주도에 의한 회의 운영을 하되 일인이 지나치게 많아져서 일인 중시, 한인 경시 현상이 뚜렷이 나타나지는 않게 하였다.

이상의 제도에 대한 언론과 민중의 반응은 냉소적이었다. 당시 대다수 한인의 관심사는 독립이었으므로, 상대적으로 독립과 관계없는 지방자치에의 참여나 자문기관의 설치 같은 것은 일본에 대한 굴욕이라는 의식이 팽배하였다. 유권자들의 냉담한 반응에 대한 例로 최초 선거일의 하루 전인 20년 11월 19일 오후 1시에 종로 청년회관에서는 한·일인 입후보자들이 입후보연설을 개최키로 하였으나 청중의 수가 너무나 적어서 연설 한번 해 보지 못하고 산회될 정도였다. 몇몇 지정면에서는 面부과금 연 5원의 기준이 바뀌지 않는다면 유권자가 거의 없거나 있다고 할지라도 그 수가 극히 적으므로 도저히 선거를 실시할 수 없는 형편이었다. 府·面협의회원이 된 자들은 일본인의 경우는 비교적 일찍 派韓되어 수단 방법을 가리지 않고 致富한 후 일제의 식민정책에 몰심양면으로 기여해 온 유착인물들이었다.

도·부·읍·면의 4종에 이르는 지방행정기구에 일종의 외형적 자치를 허용하였다. 그러나 주민의 선거로 선출되는 의원으로 구성된 지방의회는 면의 경우를 제외하고는 명목상 의결기관이었지만 실질적인 권한행사의 폭은 좁았다. 근본적으로 일인에 의하여 이식된 일제하의 지방제도는 그들이 프로이센적 제도의 영향을 받으면서도 그것보다 더 국가주의적이고 관료주의적인 성격이 강한 본국의 제도를 바탕으로 하였고 여기에서 식민지통치에 필요한 지배자 우월주의와 식민지 멸시주의를 노골적으로 반영한 것으로서 근대적인 의미의 지방자치제도와는 거리

가 먼 것이었다.

3. 1930년대 이후의 지방제도

1930년에 개정된 府制·邑面制 및 道制는 물론 오늘날의 지방자치의 개념과는 상당한 거리가 있는 것이지만 이른바 문화정치 간관정책의 하나였던 1920년대의 부·면제, 도제에 비하면 진전된 것으로 볼 수 있다. 道制, 府面制 改正, 邑制 新設의 內容을 보면, 첫째, 지정면제도 대신에 새로이 읍을 신설하여 府·面制를 府·邑·面制로 바꾸었고, 둘째, 府는 이미 1914년 4월 1일부터 公法人이었으나 면과 도는 일개의 지방행정구역단위에 불과했는데 30년 12월 개정에서 邑, 面과 道도 법인이 되어 적어도 형식적으로는 지방자치단체가 되었으며 이에 道地方費라는 개념도 폐지되었다.

종전에는 한갓 자문기관에 불과했던 道·府·指定面 協(平)議會가 의결기관인 道·府·邑 議會로 바뀐 점이 무엇보다도 두드러지는데 이렇게 1930년대에 들어 부제, 읍면제 및 도제의 개정이 불가피했다. 내외로부터 신랄한 비판이 있었을 뿐만 아니라 京城府協議會가 주동이 되어 협의회 구성 초기인 1922년 여름부터 자문기관에 대한 불만, 의결기관으로 해 달라는 요청이 끈질기게 일어나고 있었다. 또한 의원들의 식견이나 회의 운영상의 기술도 크게 향상되었으며, 29년의 경남도 예산안 返上事件 등은 총독부의 체면을 크게 손상시켰다.

4. 태평양 전쟁기(1941~1945)

이 시기는 태평양전쟁의 발발에 따른 징병과 징용으로 인력부족과 물자결핍이 극에 달한 때이다. 일본은 이른바 皇民化정책의 일환으로 「아세아인의 宿怨인 美·英에 대한 성스러운 전쟁 수행 상 불가피한 예산이고 꼭 필요한 조치」라는 명분을 붙였으니 감히 누구 하나 반대할 수 없는 분위기였다. 그리하여 간혹 개최되는 부·읍의회에서는 황군의 武運長久를 비는 신사참배나 홍콩이 함락되고 싱가포르가 전쟁 하에 들어갔다 하여 內閣總理大臣 앞으로 혹은 陸軍參謀總長·海軍軍令部將 앞으로 感謝電報를 치는 것을 결의하는 것이 고작이었다.

이러한 여건에서 40년대에는 30년대에 치렀던 지방의회 선거와 같은 것을 치르는 것이 사실상 곤란하였다. 우선 운동원이 신고 다닐 구두, 운동화, 의류 등의 부족은 고사하고 벽보를 붙일 종이조차 구할 수 없었으며 양곡도 철저한 배급제였으니 선거운동원들에게 식사를 제공해 줄 수도 없었다. 그리고 전쟁시에 전국

적인 선거를 치른다는 것이 사실상 어려운 점을 감안하여 총독부는 推薦選舉라는 괴이한 제도와 府制 改正에 의한 議員定數의 대폭 감축을 시도하였다. 추천선거제의 실시를 위해 총독부는 각 道·府·邑·面に 『지도요령』이라는 것을 시달하여 이 요령대로 따르라고 지시하였는데 이것은 推薦母體의 결성을 위해 지방유력자의 의견을 취합하여 적당한 인물들로 議員 候補者 推薦母體를 선정할 것을 명시하였다.

V. 미군정기(1945~1948)의 지방제도

해방이후 미군정당국은 군정초기에는 일제 조선총독부가 유지한 제도를 그대로 이용하다가 한민족의 항의에 직면하자 곧 일본인 관료를 미군장교로 교체하는 등 미 점령군체제로 전환시키면서 한국인 고문단의 자문을 받기 시작하였다. 군정은 권력구조를 삼권분립 원칙을 적용시키고 지방자치제도도 도입할 준비를 하면서 대한민국정부 수립의 기초를 다져나갔다.²³⁾

이 시기에는 일정하의 지방의회가 해산된 채 부활하지 못하고 나머지 지방제도는 그대로 계승되어 일부 지방행정구역이 개편되었으나, 중요 관공리와 각 지방의회 의원의 직선제를 포함한 지방자치의 채택은 군정법령(군정법령 제125호)으로만 제정되었을 뿐 실시되지는 않았다. 초기의 미군직접통치방식에서 조선과도 입법원을 설치하면서 미국인은 행정에서 일단 물러나 고문의 역할만을 하고 한국인이 군정의 각 부를 직접적으로 담당하는 간접통치방식으로 전환되었다.

이 군정기간동안 지방제도와 관련하여 특기할만한 일은 군정법령 제126호와 서울특별시헌장 등 두 개다. 민주적 지방자치의 실시를 위하여 도지사, 부윤, 도사, 읍장, 면장과 도회의원, 부회의원, 읍회의원, 면회의원 등을 보통·평등선거로 선임한다는 규정(법령 제2, 3 및 6조)을 내용으로 하는 前者는 지방선거에 관한 규정을 마련하지 않음에 따라 불발탄으로 그쳤다. 서울특별시 승격에 관한 군정법령 제정의 원동력이 되는 서울특별시헌장은 미국식 home rule제도를 탄 개별헌장제도의 직수입이었다. 서울특별시의 명칭, 조직, 권한 등을 자세하게 규정하고 있으나 이것 역시 유산되었고 서울특별시 설치의 원동력 구실만을 하는데 그쳤다.

이러한 지방분권에 대한 미군정의 의도에도 불구하고 현실적으로는 지방단체에

23) 김운태, 미군정의 한국통치(박영사: 1992), 311쪽.

대한 행정 및 재정에 대한 강력한 중앙통제가 이루어졌다. 해방된 지방주민들에게는 자치의식이 미약하였고 이를 실시할 수 있는 제도적인 정비도 미진하였다. 특히 재정력의 빈약함이 현저하여 모든 지방사업이 100% 국고보조에 의하여 이루어졌다. 따라서 각부처장을 비롯한 도지사, 부윤 등은 군정장관이 임명하되 군정장관의 추천과 입법위원의 추인을 거치게 함으로써 군정장관의 고위직 인사권을 이양하는 추세를 보였다.²⁴⁾

Ⅵ. 제1공화국~제5공화국(1948~1987)

1. 제1기(1948~1952)

헌법 제8장에 지방자치규정(제96조 및 제97조)을 두어 지방자치단체를 설치하여 그 종류, 의회의 조직과 권한, 선거에 관하여 법률로 정하도록 규정하였다. 그리고 「이 헌법에 저촉되지 않는 한」 현행 법령은 계속 효력을 갖는다는 제100조의 규정에 따라 미군정령과 일정한 법령 등이 유효하게 적용되었다.

그리고 『지방자치에관한임시조치법』을 제정하였는데, 6개월 한시법인 본법에 따라 국가의 지방행정구획을 서울시, 도, 구, 부, 도, 서, 읍, 면으로 하고 이에 시장, 도지사 등의 지방행정기관을 두되 읍·면에서 실시되는 국가사무도 주민이 직접 선출한 읍·면장에게 위임해서 처리하도록 했다. 읍·면에는 국가기관을 두지 않고 주민직선인 읍·면장을 두되 읍·면에서 처리해야 할 국가사무는 읍·면장에게 위임한다는 규정은 음미해 볼 만하다. 이것은 기초자치단체를 읍·면으로 삼겠다는 헌법의 표현인데 한시법의 그 성격을 망각하여 과도한 규정을 만든 처사라고 볼 수 있다. 국가의 행정구획인 군이 도의 자치사무를 처리하고 자치단체인 읍·면을 지휘 감독하도록 규정하므로써 실질적으로 중앙의 집권적 통제의 수단으로 이용될 수밖에 없었다.²⁵⁾

임시조치법 이후에 『地方自治法』이 시급히 제정되었는데 이 법은 발효된 지 4개월 뒤인 1949년에 제1차 개정이 있었다. 이 법의 특징은 ① 지방행정조직은 자치행정조직을 본위로 하고 국가의 지방행정조직을 부수시켰다. ② 기관대립주의 정부형태를 택하고 장과 의회의 관계는 평등하게 하여 의회의 의결권은 제한주의에 의하고 그 의결이 위법, 월권일 때는 국가기관이 아닌 장이 재의를 요구하게

24) 전계서, 266-268쪽.

25) 노용희, “지방행정”, 한국행정의 역사적 전개(서울: 박영사, 1976), 352-383쪽.

하였다. 그리고 불신임결의권과 의회해산권을 두었다. ③ 보통·평등선거를 도입하였고 지방선거사무는 공정을 기하기 위해 선거관리위원회가 관장하도록 하고 선거에 관한 주민쟁송제도도 인정하였다. ④ 조례나 장의 명령이나 처분이 위법하다고 인정될 때 주민이 직접 감독관청이나 대법원에 출소할 수 있는 소청제도를 신설하였다.

이 법에 규정된 지방자치단체로서 서울특별시와 도를 정부의 직속 하에 두고 도의 관할 안에 시·읍·면을 두었다. 시는 지난날의 부를 개칭한 것이다. 지방자치단체의 명칭과 구역 변경, 폐지·분합할 때에는 관계지방의회의 의견을 들어 법률로 하도록 하였다. 읍과 시의 자격요건은 그 대부분이 도시형태를 갖추고 시는 인구 5만 이상, 읍은 2만 이상이 되어야 하고 면을 읍으로 또는 읍을 시로 하는 법률을 정할 때에는 관계의회의 의결을 얻어야 했다.

단체장과 지방의회와의 관계는 기본적으로 機關對立主義를 택하고 있으나 예외적으로 의회에 자치단체의 장에 대한 불신임결의권과 자치단체장에게 의회해산권을 부여하고, 市·邑·面 의회를 통해 市·邑·面長을 선출하도록 하여 내각제적 정부형태의 원리와 折衷된 제도를 마련하였다. 지방의회의 의원은 임기 4년의 명예직이고 그 규모는 인구를 기준으로 책정하였다. 의회는 조례제정, 예산권의 의결과 인정, 재산의 취득처분, 주민의 금전, 부역현품 등의 부담, 청원수리처분 등을 의결하고 의회규칙을 제정하였다. 또한 행정감사권도 가지고 장에 대한 불신임결의권도 행사할 수 있었다. 그리고 내부조직에 대한 의장을 선거하였다. 또 시읍면의회는 이 밖에 시읍면장의 선거도 하였다.

의회는 연 2회 이상 의장이 소집할 수 있었다. 개회·휴회·폐회와 회기는 의회에서 정하되 회기는 30일을 넘길 수 없었다. 의회에는 위원회를 두어 의회가 위임한 안건을 처리하였다. 의회는 주민의 청원서에 의견서를 첨부하여 장에게 이송할 수 있고 장은 그 처리사항을 차기의회에 보고해야 했다. 지방의회 의원의 선거권은 국민인 만 21세에 달한 자로서 6개월 이래 동일한 자치단체의 구역 내에 주소를 가진 자에게 주고 피선거권은 선거권을 가진 자로서 만 25세 이상인 자에게 주었다.

1952년에 의결기관인 지방의회가 구성되기 전까지 의결사항은 지방자치법 부칙에 따라 道와 서울特別市의 경우에는 내무부장관이, 市·邑·面의 경우에는 도지사가 승인을 담당하였다. 한편 시장은 대통령의 임명으로, 읍 면장은 도지사의 임명을 통해 선출되었다. 지방자치법은 지방의회의 議決權을 日政時 以來로 制限主義라고 규정하고 있다. 시 읍 면장의 임기는 지방의원과 마찬가지로 4년이며

자치단체의 장은 국회의원이거나 지방의회의 의원을 兼할 수 없었다.

집행기관인 도지사와 서울시장은 대통령이 임명하고 시·읍·면장은 시·읍·면의회에서 무기명투표로 선출하였다. 자치단체의 장은 지방자치법 제102조의 규정에 의하여 당해 자치단체를 통할하고 대표하며 당해 자치단체의 사무와 법령으로 위임된 사무를 관리하고 집행한다. 해당 지역 내에서 시행되는 국가사무(기관 위임사무)를 포괄적으로 위임받아서 처리하도록 되어 있는데 이 때 단체장은 국가의 지방행정관청으로서 지방의회의 감독을 받는 것이 아니라, 시에서는 1차로 도지사, 2차로 주무장관, 읍·면에서는 1차로 군수, 2차로 도지사, 3차로 주무장관의 지휘감독을 받게 되어 있었다. 이러한 제도들을 통해 자치단체의 사무 중 중요한 것은 대부분 국가사무라는 것과 아울러 관치우월적 사상을 엿볼 수 있는데, 특히 장에 대한 상급관청의 감독규정은 자치단체의 장을 중앙에 예속시키는 가장 빠른 길로 되어 있었던 것이다.

즉 지방자치단체의 장의 명령 또는 처분이 법령에 위반되거나 부당하다고 인정될 때에는(부당처분을 감독하는 것이 문제) 도지사와 서울특별시에 대하여는 대통령이, 시·읍·면장에 대하여는 도지사가 그것을 취소하거나 정지할 수 있고, 감독상 시·읍·면장이 부적당하다고 인정할 때에는 도지사는 그 지방의회에 대하여 신임투표를 요구할 수 있게 되어 있다. 그리고 지역내의 공공단체를 감독한다. 장이 국가기관으로서 처리하는 행정사무는 1차, 2차 또는 3차로 군수, 도지사, 주무장관의 지휘감독을 받는다. 장의 명령 또는 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 대통령(도지사와 서울시장)과 도지사(시·읍·면장)가 취소 또는 정지할 수 있으며 감독상 시·읍·면장이 부적당하다고 인정될 때에는 도지사는 그 지방의회에 대하여 신임투표를 요구할 수 있다. 장이 재의를 요구받고 의회가 재차 의결했을 때에는 장은 의회를 피고로 하여 대법원에 출소할 수 있었다.

자치단체장의 보좌기관으로 도에 부지사(1949년 제1차 개정시 소위됨), 서울특별시와 시·읍·면에 副市長, 副邑·面長을 둔다. 부지사와 대통령이 지정한 시의 부시장은 當該 자치단체의 장의 추천으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 기타의 부시장은 當該 시장의 추천으로 도지사가 임명하고, 부읍·면장은 當該 읍·면장의 추천으로 군수가 임명한다. 도와 서울특별시의 직원은 공무원법의 규정에 의하여 임명하는 국가공무원이나, 조례가 규정하는 바에 따라 도·시비 직원을 둘 수 있다. 시·읍·면의 직원은 시·읍·면비로 충당하되 지방공무원령에 의한다.

지방자치단체의 하부조직으로는 도에 군을 두고 서울시와 인구 50만 이상의 시

에 구를 둔다. 군과 구에는 도지사와 서울시장의 추천으로 내무장관을 경유하여 대통령이 군수와 구청장을 임명한다. 기타 시의 구에는 시장의 추천으로 도지사가 임명하는 구청장을 둔다. 군수와 구청장은 도지사와 시장의 지휘감독을 받으며 소관된 국가사무와 도·군의 사무를 관장하고 관내 자치단체(군수)와 소속직원을 지휘·감독한다. 군에는 자문기관으로 군내 각 읍·면의회에서 1인씩 선출한 참사로 구성되는 참사회를 둔다. 시·구·군에 경찰서를, 대통령이 정하는 시읍면에 각각 소방소를 둔다. 시·읍·면과 구에 동리를 둔다. 동 이장은 임기 2년으로 주민이 직접 선출한다. 선거권과 피선거권은 지방의회의 의원과 같고 선거절차는 도 또는 서울시 규칙으로 정한다.

지방자치법의 시행으로 군을 제외한 1,554개 단체가 法人格을 지니게 되었다. 본 법으로 규정된 지방자치제도를 일정하의 그것과 비해 본다면 이동장과 지방의원선거에 있어서 선거권과 피선거권을 확대를 통한 주민의 참여를 넓히고 의회의 관계에서 집행부 우월주의를 지양하고 대등하게 하였으며 주민의 청원권을 인정하였고 시·읍·면장을 민선으로 하였을 뿐만 아니라 자치단체의 권한의 폭을 넓힌 것 등은 커다란 발전으로 볼 수 있다. 그러나 단체장의 선임문제, 국가위임사무의 미정리, 과도한 중앙통제, 국가공무원의 지방자치단체 배치, 자치단체간의 종속성, 그리고 지방자치단체가 아닌 국가의 지방관서에 관한 규정 등 미흡한 점도 많았다.

그리고 교육법에서 교육자치를 규정하였다. 교육자치제를 택한 관계로 교육과 학예에 관한 사무는 일반지방자치단체가 처리하지 않고 교육법에 의하여 법인격을 가진 특별목적적 지방공공단체로 군단위에서는 教育區를, 특별시와 시에는 특별시교육위원회와 시교육위원회를 두어 구역 내의 교육 및 학예에 관한 사무를 관리하도록 하였다.

1949년 12월 22일에 공포된 지방세법(법률 제84호)은 1952년까지 두차례 개정되었다. 지방세법상의 약점으로, 첫째, 國家中心主義 稅制는 지방세적 성격을 띤 세원도 국세에 포함되도록 하여 영세세원만이 지방세로 남게 됨으로써 지방재정의 국세의존이 증대되었을 뿐만 아니라, 둘째, 附加稅 中心主義 稅制를 채택하여 특히 시 읍 면세의 경계에서는 거의 道稅附加稅로 규정하여 자치단체의 조세부과권을 거의 인정치 않았다. 1952년 국세(966백만원)에 대한 지방세(61백만원)의 비율이 5.6%에 불과하였다는 사실과 1952년도의 보통세 18개세목(2차의 개정을 거친 것) 중 호별세, 가옥세, 취득세, 특별행위세 등을 제외하고는 대부분이 영세한 세원으로 절반에 해당하는 9개 세목이 지방세 총액의 1%에도 미달하였다는

사실은 지방세원이 아주 빈약하고 영세한 것으로 되어 있음을 단적으로 입증하는 것이었다.

1952년도의 지방자치단체의 一般會計歲入 가운데 地方稅收入이 차지하는 비율은 17.9%(特別市·도가 14.9%, 市가 43.3%, 군이 23.2%, 面이 12.9%)에 불과하고 그 세입의 총액(61백만원)은 자체세입인 세외수입의 총액(52백만원)보다 오히려 약간 많아서 중앙에의 의존세입을 67%(特別市·도가 75.1%, 市가 26.7%, 군이 41.9%, 面이 69.6%)에 이르게 하고 있다. 1951년 4월에 제정된 臨時地方分與稅法은 1951년도 1년에 한하여 실시된 한시법으로 그 법정재원이 일정치 않고 빈부의 구별 없이 모든 자치단체에게 교부된다는 문제점 때문에 실제 분여세액은 당해년도 전 지방재정의 10%(11백만원)에 해당하였음에도 불구하고 조정상 실효를 거두지는 못하였다.

地方自治團體法 제115조의 규정에 의거한 地方公務員令은 1950년 2월 10일 大統領令 제276호로 제정되었다. 지방공무원제도에 있어서 지방공무원령 제정의 의의는 큰 것이었으나 그 형식에 있어서 법률이 아닌 대통령령으로 규정되었다는 점은 국가공무원의 배치를 원칙으로 하였다는 점과 함께 자치제도로서의 기본을 갖추지 못한 것이었다고 아니할 수 없다. 지방공무원의 신분규정을 법률이 아닌 대통령령에 위임한 것과 같은 규정을 두었다는 것 외에도 반드시 두어야 할 事務配分, 國家監督方式, 開發體制, 中央과 地方, 地方과 地方 間的 協同方式 등에 있어서 필요한 규정을 두지 않음으로써 자치제에 커다란 방향착오를 초래하였다. 무엇보다도 많은 관련법규의 제정에 있어서 지방자치단체의 자치정신을 반영하기 보다는 중앙정부의 일선기관시한 규정을 마련한 점은 자치제 운영의 성과를 좌우하는 關鍵이 되었다.

2. 제2기(1952~1961)

1952년 제1차 지방선거가 실시되었다. 1952년 4월 25일에 제1회 시·읍·면의 회 의원선거가 실시되었으며 동년 5월 10일에는 초대 도의회 의원선거가 실시됨으로써 헌법이 제도로서 보호한 지방자치제가 명실공히 실시되기에 이르렀다. 우리 나라에서 근대적 의미의 지방자치를 본격적으로 시작한 셈이다. 이 때부터 지방의회가 해산되는 1961년까지 9년 동안 지방자치법은 4차례나 개정되면서 진통을 거듭하였으나 전국적인 지방선거도 3차례나 실시되었다. 그러나 6·25 동란의 발발은 지방자치제에 적지 않는 충격을 안겨주었다. 收復地域에 대해서는 행정특

례를 많이 두었다. 1954년 『수복지역임시행정조치법』으로 강원도와 경기도에 새로 편입된 지역에는 지방의회를 두지 않고 읍·면장은 도지사가 임명토록 하고 조세감면특례를 인정하고 그 경비를 국고에서 지출하는 등의 조치를 취했다.

1956년의 2차 개정의 주요 내용을 보면 ① 시읍면장의 직선제로 하고 ② 시읍면의 장에 대한 불신임결의권과 의회해산권을 폐지하고 ③ 지방의회의원과 시읍면장의 임기를 3년제로 고치고 ④ 지방의회의원 定數를 감축시키는 한편 ⑤ 지방의회 회의일수를 제한했으며 ⑥ 의회의 의결권을 확장하고 ⑦ 중선거구제를 소선거구제로 고쳤다. 그리고 ⑧ 장의 거부권을 새로 규정하고 ⑨ 동이장의 직선제를 임명제로 바꾸고 ⑩ 副시읍면장의 임명절차를 간소화 했으며 ⑪ 의회의장과 부의장의 임기를 1년으로 단축시키고 ⑫ 本 개정법 당시 재직중인 지방의원과 시읍면장은 잔임기간과 관계없이 1956년에 실시될 제2차 지방선거로까지 한정시키는 등의 광범위한 것이다.

2차 개정이 있는 바로 그 해에 다시 제3차 개정이 있었다. 민의원들이 제안한 3차 개정에서 ① 도의원 정원설정기준을 당해 도에서 선출되는 민의원 수의 배수로 한다는 2차 개정을 다시 인구비례에 따른 산출로 전환하고 ② 지방의원과 시읍면장의 임기의 기득권을 인정한다는 내용으로 되어 있어 2차 개정에 대한 정치적 비난을 면하고자 하는 것이었다.

제4차 지방자치법 개정은 1958년에 있었다. 이른바 2·4파동이라는 홍역을 치르고 통과된 본 개정법은 ① 시읍면장의 직선제를 임명제로 하고 ② 지방의원의 임기를 3년에서 4년으로 연장했으며 ③ 의회가 법정 회기일수를 초과한 때에는 폐회 명령을 할 수 있게 하고 ④ 의회의 의장과 부의장의 임기를 2년으로 연장했으며 ⑤ 의회 위원회의 개최 중 개최와 감독관청이 시읍면의회에 대해 시읍면장에 대한 신임투표요구권과 징계청구권을 폐지시키는 한편 ⑥ 시읍면에서의 불신임결의권과 의회 해산권을 다시 부활시켰다.

제5차 지방자치법 개정은 민주당 정부가 들어와서 지방민주주의를 확장하는 취지에서 이루어졌다. 헌법상 지방자치조항의 근본취지는 크게 변동하지 않았으나 다만 제2공화국 헌법에서는 자유당말기의 시읍면장을 임명제로 하는 내용의 지방자치법 개정 파동(1958년 2·4파동)에 대한 4·19이후의 입법조치로서 시·읍면장의 선출방법이 부가 명시되었다. 또 당연히 중앙과 지방간의 관계에서도 지방의 입장을 존중하는 내용을 담고 있다. 제2공화국헌법은 제97조 제2항에 대해 「지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로서 정하되 적어도 시·읍·면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다」는 규정을 둘 정도로 民主化를 지상목표로 하고 있었다.

1960년에 개정된 내용은 다음과 같다. ① 모든 자치단체의 장을 임기 4년으로 직선하게 하고 ② 이동장은 임기 2년으로 하는 직선제로 부활시켰다. ③ 선거권의 연령을 21세에서 20세로 낮추었고 ④ 도, 서울시 의회의 정원기준을 인구비례 산출방식에서 당해 지역 민의원수 선거구 기준으로 산출하는 방식으로 바꾸었으며 ⑤ 지방의회 회의일수를 연장하고 ⑥ 감독관청의 장에 대한 징계청구권과 ⑦ 불신임투표제도를 신설하였으며 ⑧ 의회의 의장과 부의장에 대한 불신임제도를 채택하고 ⑨ 坊제도를 폐지하였다.

이 시기의 지방자치치는 여러 가지 우여곡절에도 불구하고 지방의 자율성을 확장하려는 방향에서 운용되었다. 특히 2·4파동은 주민자치의 강화 방향으로 작용하였다. 이 기간 중 지방자치법 개정은 시·읍·면장 직선제, 지방의회의 의결권 범위의 확대, 각 급 자치단체의 장의 직선제, 선거연령 인하와 부재자 투표제 채택을 통한 참정권범위의 확대 등 자치제의 발전을 위한 제도적 발전기였다.

이 기간동안 지방세법도 세 차례에 걸쳐 개정되었으나 영세세목 폐지, 부가세 신설, 세율의 인상 등의姑息의인 것에 그쳐 지방재정의 독립성을 확보하는 데에는 한계가 있었다. 한편 지방분여세법을 통한 지방재정의 조정이 실효를 거두지 못하자 1958년 3월에 地方財政調整交付金法을 제정하여 1959년부터 실시하였다. 이 기간 중 지방재정규모는 중앙재정보다 더 빠른 속도로 증대하였고 국민총생산에 대한 비율도 상승되었을 뿐 아니라 국가재정에 대한 비율도 증대하였다. 그러나 이와 같은 양적 증대는 세입구성 중 국고의존재원의 규모가 매년 증가한데서 비롯되었으므로 반드시 지방재정의 독립적 신장을 의미하는 것은 아니었다.

지방분여세는 지방의 재정력 확보에 별로 공헌하지 못하였다. 1949년에 제정된 지방자치법은 위임자 경비부담 원칙만을 동법 제131조에 규정하였을 뿐 국고보조금제도를 합리화할 수 있는 제도적인 기틀을 전혀 마련하지 못하고 있었다. 요컨대 일반보조금인 지방분여세보다 특별보조금인 개별보조금이 압도적으로 많았다는 사실과 이것이 전 지방재정의 50%를 차지하였다는 점에서 지방재정의 중앙에 속화를 단적으로 엿볼 수 있다.²⁶⁾

이 시기동안(1952~60년) 서울특별시 시민의 경우는 2차의 시의원선거와 1차의 시장선거 도합 3차의 지방선거에 참여한 셈이 되고, 그 외의 지방주민들은 대체로 각각 3차의 도의원 선거와 시·읍·면의원 선거 그리고 2차의 시·읍·면장

26) 보다 정확한 실태를 파악하기 위해서는, 김병찬, 정정길 공편, 50년대의 지방자치, 120-129쪽 참조.

선거와 1차의 도지사선거를 포함하여 도합 9차의 지방선거에 참여한 셈이 된다. 대륙계 국가나 영국과 같이 혁신정당이 존재하는 나라의 지방선거에서는 비례대표제를 적용하고, 정당의 지방정치관여가 일반적인 반면에 미국에서는 시정개혁운동의 일환으로 정당을 기반으로 하지 않는 지방선거(non-partisan election)가 파급되어 대조적이다.

우리 나라의 경우에는 초기부터 지방선거에 정당관여를 인정하였으나²⁷⁾ 혁신정당의 존립 여지가 거의 없어 정당의 뿌리가 튼튼하지 못하였던 관계로 정당정치의 확립이란 사실상 불가능하였다. 이 기간 중(1952~60년) 道知事와 서울特別市長은 중앙이 임명하는 국가공무원이었으며 시·읍·면장도 간선제하의 4년, 직선제하의 2년을 제한 나머지 2년 동안 중앙에서 국가공무원을 임명하였고, 둘째로 국가의 기관위임사무가 전체 사무의 50% 이상을 차지하기 때문에 중앙에 대한 의존은 대단히 높은 상태였다.²⁸⁾

3. 제3기(1961~1993)

이 시기는 긴 지방자치의 동면기로서 지방자치제도의 명목적 변화가 있기 하였으나 실질적인 변화가 수반되지 못한 시기이다. 1961년 5월의 혁명정부는 그 포고 제4호로 동년 16일 하오 8시를 기하여 모든 지방의회를 해산하여 버렸다. 1968년 말에 이르기까지 헌법 속의 제한된 규정에도 불구하고 지방자치제도는 미동도 하지 못하였다. 읍·면 대신 군을 공법인으로서 법인격을 인정하고, 서울특별시를 국무총리 직속 하에 두고, 부산시를 경상남도로부터 분리시켜 정부직할시로 하였으며, 지방세제와 지방재정조정제도를 개정하였고, 教育自治制를 개정하였으며, 법인상의 미비점을 시정하기 위하여 지방재정법, 공무원법 등의 제정을 추진하였다. 일원적 중앙집권체제로서 국력을 초대 한 효율적으로 집중시키기 위한 고도의 중앙통제가 시작된 시기이다.

제3공화국 헌법은 「지방자치단체에는 의회」를 두고(제110조 1항) 「주민의 복리에 대한 사무를 처리」하게 하되(제109조 제1항), 그 「종류는 법으로 정」하도록(제109조 제2항) 규정하고 있는데, 그 부칙 제7조 3항에서 「지방의회의 구성시기

27) 노윤희, “지방행정”, 한국행정의 역사적 분석(1948-1967) (서울: 한국행정문제연구소, 1969), 352-392쪽.

28) 이상의 내용을 확인하기 위해서 내무부, 한국지방행정연구원, 한국지방행정사(1948-1986) 상·하권(1987년 발간)을 시기별·분야별로 참조하였다.

는 법률로 정」하도록 유보조항을 두었다. 지방자치에 관한 임시조치법을 제정하여 9년 동안 지속된 지방자치제의 유보를 법적으로 뒷받침하고 아울러 당시 필요한 제한적 제도개선을 도모하였다. 1961년 9월에 제정된 지방자치에 관한 임시조치법에 의하여 종래 법인격을 지녔던 읍·면 대신 국가의 지방행정구획이었던 군에 법인격을 부여하게 되었다.

읍·면 자치제의 폐지는 읍·면이 행·재정적인 면에서 지방자치단체로서의 본연의 의무를 다할 수 없기 때문이었다. 연간 100만원 내외의 평균예산 가운데 70~80%가 중앙의존재원이고, 세출구조로 보아 행정비가 84.7%를 차지하는 반면 복지비는 3.8%에 불과하였는데, 인구 7,000~10,000人 程度の 소규모구역으로는 국세의 대폭적인 이양을 실현한다 하더라도 재정적인 확립을 기대할 수 없으며, 복지행정의 수단인 각종 시설이나 장비를 못 갖추었다는 것이 그 주된 이유였다. 병합에 따르는 현실적인 제약조건을 피하고 공동 생활적 관념이 주민에게 과거부터 깃들여 있는 郡의 구역을 택하는 길이 동일한 효과를 얻을 수 있다는 점과 5·16직후에 지방자치단체의 기능으로 통합된 몇몇 특별 지방행정관서의 관할구역이 군이었다는 현실적인 이유로 郡自治制를 택하게 되었다.

도시화의 진전으로 대도시 관리의 특례가 인정하기도 하였다. 1962년 1월의 『서울특별시행정에관한특별조치법』(1962.2 실시)과 1962년 11월의 『부산시정부직할에관한법률』(1963.1 실시)에 의하여 대도시에 제도적 변천이 가해졌다. 현대적 정부형태를 갖추어가면서 효율적인 자원의 활용을 위해서 행·재정적인 제도개선을 강구한 것이 적지 않다. 地方公務員法の 제정도 이러한 노력의 일환이다. 지방공무원령에 의해 운영되어 오던 지방공무원제도는 1963년 11월 지방공무원법의 제정으로 비로소 법에 의한 체제를 갖추게 되었다. 지방공무원법은 대분류제를 채택하고 있다. 지방재정법도 이때 제정되었는데 1963년 11월에 지방재정법을 제정하여 지방재정제도의 독립성을 확립하려는 시도를 보였다. 지방교부세법은 이보다 먼저 1961년 12월에 제정되었는데²⁹⁾ 이 법의 제정으로 종래의 교부금제도가 교부세제도로 개정되었다.

교육자치제에 대해서도 財政的인 측면에서 개선을 시도하였다. 1963년 12월의 교육법 개정으로 1961년 5월부터 폐지되었던 교육자치제가 부활되었다. 그러나 종전과는 달리 중간 자치단체의 구역을 기준으로 하여 집행기관인 교육위원회를 설치하였다.

29) 지방교육교부세법은 1963년 12월에 제정됨.

제3공화국 헌법은 지방자치단체의 공공사무처리권과 재산관리권 및 지방자치규정권을 부칙으로 규정하고, 지방의회의 권한에 대해 규정해 놓고 있었으나, 제4공화국의 헌법이 부칙 제10조에서 「지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다」는 조항을 두어서 지방자치의 실시를 근본적으로 유보시켰다. 그러나 이 시기에도 지방행정에 대해서는 적지 않은 관심을 보였다. 특히 1971년부터 본격적으로 전개된 '새마을운동'을 기점으로 하여 지방행정의 목표가 「전반적인 지역사회의 발전을 가져올 수 있는 환경개선, 사회기반시설의 확충·생산능력의 제고 및 소득증대, 지역 주민의 조직화 등」으로 전환됨에 따라 지방행정체제도 이를 뒷받침할 수 있는 '開發行政體制' 또는 종합적인 관리체제로 변모되었다.³⁰⁾

1970년대 초 『행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정』의 제정 이후에 1969년에서 1976년에 이르는 기간동안 총 2,963건에 이르는 각종 행정 사무가 지방행정기관으로 이양되었다. 이를 계기로 對民業務의 현지성 확보, 행정의 능률성 향상, 행정기관의 권한과 책임의 일치 등을 도모하기 위한 각종 행정사무의 일선지방행정기관으로의 위임이 촉진되었다. 1969~1975년 사이에 이양된 2,696건의 사무 중 중앙정부와 지방정부 간 업무배분조정의 성격을 띤 중앙정부와 직할시·도간 사무이양은 전체의 22%에 불과하고 나머지 78%는 지방정부 내에서 행정계층간 사무배분의 조정으로 이루어진 사무이양이다. 즉 중앙정부와 지방정부간의 근원적인 기능배분은 이루어지지 않은 채 중간지방행정계층인 도에서 수행하던 업무의 상당부분을 일선행정기관인 시·군·면 등에 이양함으로써 관련 지방행정기능을 강화해 왔다는 것을 나타내 주는 것이다.

1970년대 일선지방행정기관의 조직개편내역 중 지역별 특수행정수요에 대응하기 위한 기구개편의 일환으로 도 관할의 '出張所制'를 활용하여 효과적인 특수개발지역 행정의 추진을 도모하였다. 도가 직접 관할하는 출장소를 설치하였으며, 1970년에 도 단위에는 '새마을지도과'가, 시·군단위에는 '새마을과'가 설치되었고, 1975년에는 138개 군에 '부군수제'를, 구에는 '부청장제'를 신설하여 새마을사업을 격상된 지위에서 전담케 했다. 또한 1970년에는 시장·도지사에게 위임되어 있던(1969) '계' 조직설치권한을 내무부분부로 환원하였다. 이는 지방의 자치조직권에 대한 통제를 강화한 측면이 있다.

30) 오연천, "지방행정", 한국행정의 역사적 분석(1968-1984) (서울: 서울대학교 출판부, 1987), 469-485쪽.

아울러 지방인력에 대한 보강이 이루어졌다. 1968년부터 1970년대 중반까지는 특히 읍·면 행정인력에 대한 보강이 두드러졌다. 1969년에는 지방공무원 임시직 6,000명을 양성화하여 이중 3,415명을 읍·면·동에 집중 배치하였으며 1973년부터 3년 동안 내무행정의 역점시책의 하나로써 읍·면 당 3명씩 총 4,383명의 지방공무원을 일선 읍·면 행정기관에 배치하였다. 지방행정기관에 근무하는 총 공무원 중에서 국가공무원이 차지하는 비중의 변화를 살펴보면, 1971년에는 12.1%로 줄어들었는데 이는 지방행정기관에 근무하는 국가공무원의 상당수가 지방공무원으로 전환되었다는 사실을 말해 준다.

기존의 지방세제는 국세 또는 도세 부가세방식으로, 이러한 本稅附加稅方式은 당시의 사회경제적 여건 하에서는 세수확보가 용이하고 징수가 간편하다는 장점이 있으나 지방자치단체의 자율적인 세원개발노력을 저해하였을 뿐 아니라 중앙정부 내지 상급단체에 대한 재정의존도를 심화시켰다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 노력의 일환으로 1966년에 제정된 『國稅附加稅廢地에 관한特別措置法』(1966. 8. 3. 법률 811호)은 국세 부가세 형태의 지방세 중 소득부가세, 법인부가세 및 영업부가세를 폐지하고 그에 상응하는 재원을 지방교부세로 충당케 하였다.

1976년의 세제개혁에서 지방세관련 부문의 변화도 있었다. 1976년의 세제개혁으로 1977년 7월 1일부터 附加價値稅制(특별소비세 포함)가 도입됨에 따라 국세인 등록세가 지방세(도세)로 이양되었는데, 그 뒤로 취득세는 지방세수의 20% 내외를 점하는 등 지방세체제에서 가장 비중이 높은 세목으로 존치되었다.

1980년 10월 27일에 발효된 제5공화국 헌법은 부칙 제10조에서 「이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 財政自立度を 감안하여 순차적으로 구성하되 그 구성시기는 법률로 정한다」라고 규정함으로써 활발한 지방자치제 실시논의의 전기를 마련하였다. 다만 지방자치제가 지방재정력과 직접적인 관계가 있는 것처럼 규정지어져 있어서 일반인이나 일부 학자들이 지방자치가 지방의 재정력에 의하여 결정적으로 좌우되는 것처럼 인식되는 문제를 낳기도 하였다. 야당의 지속적인 지방자치제 실시 요구에 대해 여당이 약간의 양보를 보이기도 하였다. 1984년 11월 23일 정기 국회에서 여·야 간에 1987년 상반기부터 일부 지역에서 부분적으로 지방자치를 실시하기로 합의하기도 하였다. 당시 전두환 정권은 증대되는 국민의 민주화요구를 전면적으로 거부하기는 어려웠다. 따라서 유신헌법에서 그 가능성을 배제시켰던 지방자치에 대한 규정을 전향적으로 개정함으로써 민주화요구를 수용하는 것과 같은 모양을 갖추었다. 그러나 이러한 약속은 정권의 속성상 지켜지기 어려웠다.

1982년에는 1970년에 제정되었던 『行政權限의 위임 및 위탁에 관한 규정』을 전면 개정하여 행정사무의 위임 및 위탁을 보다 체계적으로 실행할 수 있는 제도적인 기반을 마련하였다. 行政區域의 改編에 대해서도 도·농 분리주의적 관점에서 개편이 이루어졌다. 1981년 4월 4일자로 개정된 『지방자치에 관한 임시조치법』은 공업개발지역내 都市開發出張所를 설치하여 그 구역내의 시장, 군수 등이 사무의 일부분을 처리할 수 있도록 하고, 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무를 보조기관이나 다른 공공단체, 법인 등에 위탁할 수 있게 하였다. 또한 행정의 과학화에도 관심을 보였다. 1980년에 '지방행정전산화 심의위원회'가 신설되었고, 『지방행정전산화추진규정』이 제정되었다.

VII. 제6공화국 이후

국민들의 민주화에 대한 열망은 1987년에 전개된 “市民抗爭”으로 정점을 맞이하였다. 이때 궁지에 몰린 전두환정권은 노태우 당시 민정당대표로 하여금 6·29 선언을 발표하게 하였는데 그 선언의 제6항에 지방자치를 조기 실시할 것을 명기하고 있었다. 1987년 10월 29일 헌법의 개정이 이루어졌는데 지방의회에 관한 유보조항을 삭제함으로써 지방자치에 대한 헌법적 제약을 철폐하였다.

1988년 4월 6일에는 지방자치법이 개정되었다. 제7차 지방자치법 개정의 주요 내용은 다음과 같다. 지방자치단체를 시·도와 시·군·구로 2계층화하고, 지방자치단체장을 선거에 의하여 선임하되, 따로 법률이 정할 때까지 대통령이 임명한다. 그리고 시·군·구 자치의회를 이 법의 시행일로부터 1년 이내에 시·도의 회를 이로부터 다시 2년 이내에 구성한다. 지방의회의원선거법이 분리·제정되었다. 제7차 지방자치법의 개정으로 반쪽 지방자치제라도 구성되기를 기대하였으나 노태우 정권은 법정기일 내에 기초의회를 구성할 조치를 취하지 못함으로써 자신들이 만든 법을 지키지 않는 不法事態를 야기시켰다.

1989년 12월 30일 여·야 합의로 재개정된 지방자치법은 1990년 6월 30일 이전에 기초 및 광역의회를 구성하고 그로부터 1년 이내에 단체장들을 선거하는 것으로 규정하였다. 이러한 일정은 다시 3당 합당과 같은 정치적인 수를 통하여 연기되고 말았다. 중앙정치권으로서 여당이든 야당이든 명분에서는 지방자치를 통하여 민주주의를 공고화하여야 할 필요를 의식하고 있으나 실리 면에서는 지방에 또 하나의 정치세력이 자라는 것은 환영하지 않은 내심의 계산이 도사리고 있었다. 국민여론이 계속적으로 지방자치제를 도입하여야 한다는 것으로 기울고 있자

1990년 12월 31일에 공포된 개정 지방자치법에서는 다시 1991년 6월 30일 이전에 기초 및 광역의회를 구성하고 1992년 6월 30일 이전에 기초 및 광역자치단체장을 선출하도록 하는 규정을 두었다. 야당 총재가 단식을 하는 등의 우여곡절을 겪은 다음에야 의회만을 직선으로 구성하는 반쪽 지방자치제는 제9차 개정 법률에 의거하여 1991년 3월과 6월에 약 30년만에 다시 부활하게 되었다.³¹⁾

그후 1995년 6월 단체장에 대해서도 直選制가 도입되었다. 지자제가 제도적 쇠퇴를 거듭하던 끝에 34년만에 새로운 제도적 再形成氣를 맞이하게 된 것이다. 지방자치법이 개정되고 지방선거와 관련하여 『공직선거및선거부정방지법』이 제정되었다. 단체장과 의원의 주민에 의한 직접선거는 중앙정부와의 고리를 약화시키는 결정적인 제도적 장치가 된 것이다. 지방정부의 모든 구성원은 이때부터 지방주민들을 가장 먼저 생각해야 하는 구조적 전환을 경험해야 했다. 따라서 지방이 중앙으로부터 자율성을 확보하는 것은 시간문제로 볼 수 있었다. 이 당시는 국제화의 진전과 선진국들의 분권화에 대한 정보가 상당히 축적되어서 분권화의 속도는 점점 강해지고 있었다. 중앙정부와의 관계에서 정치적 차원에서 상당한 독자성을 누릴 수 있는 제도적 기반이 조성된 것이다. 물론 지방정치인 상당수가 중앙정치인으로부터 독립적이지 못하고 중앙정치와 지방정치의 구별도 확연히 인식되지 못한 가운데 선거가 실시되었다. 그러나 地方政治라는 영역이 점점 구별되기 시작하였고 이에 따라서 지방자치행정의 영역도 증대되기 시작하였다. 점진적이기는 하지만 중앙정부의 사무 중 다수가 지방정부로 이양되었고 지방정부의 관리에서도 점차 자율성을 찾을 수 있었다. 시군구의 부단체장이 국가직으로 임명되고 있었으나 선출된 단체장과 협의하여야 했고 다른 공무원들은 모두 지방직으로 전환되었다.

제1기 지방자치라고 불리는 3년간의 지방자치는 과거 50년대에 비하여 진척된 것임이 분명하였다. 그것은 그간의 민주주의에 대한 의식수준의 향상과 지방에 대한 관심이 증대를 반영하는 것이다. 지역이 하나의 生活單位로서 독자적인 자치와 지방행정의 단위가 되었으며 자치단체간에는 競爭의 霧圍氣도 생겨나기 시작하였다. 그러나 지역이기주의적 행태가 빈번하게 발생하였고 선출직 공직자들의 범법비리행위가 자주 발생하여 비판에 직면하기도 하였다. 의회가 제대로 기능하지 못하여 집행부를 견제하는데도 한계를 보였고 자체 운영에 있어서도 미진

31) 자세한 배경과 절차에 대한 정리는, 내무부, 지방자치백서(1991. 3. ~1997. 6.) 참조.

한 문제가 많이 드러났다. 그럼에도 불구하고 지방행정에 경영개념을 도입하고 지방의 발전을 위해서 많은 단체장들이 비전을 설정하고 실현방안을 찾아 노력하였다. 단체장은 지방공무원의 인사와 내부조직의 자율성을 어느 정도 확보하여서 자체 행정개혁에도 나섰고 재정운용분야에서도 자율성의 폭을 넓혀 갔다.

그리고 1998년 6월 제2기 지방자치제가 출범하면서 지방자치제는 한층 굳건한 기반을 갖추기 시작하였다. 1998년 2월에 들어선 새정부는 종래의 내무부와 총무처를 行政自治部로 통합하면서 내무행정의 성격을 바꾸기 시작하였다. 일부에서는 내무부의 폐지라고까지 일컫고 있어 행정적인 차원에서 중앙과 지방간의 관계를 결정적으로 변화시킬 것으로 예상되고 있다. 행정자치부도 지방을 통제하는데서 방향전환을 하고 다른 부처와의 관계에서 지방의 영역을 확보하기 위한 노력을 벌이고 있다. 중앙의 각 부처들이 지방에 기능을 이전시키지 않으려는 동기를 가지는 것은 관료제의 속성상 자명한 것이다. 官僚政治가 권한의 이양을 방해하고 있다고 볼 수 있다.³²⁾ 아직도 일원적 중앙집권주의를 고수하고 있는 제도들이 대다수 그대로 존속되고 있기 때문이다.

이제 중앙정부와 지방정부간의 관계는 새로운 시대에 진입하였다고 볼 수 있다. 새로이 들어선 정부는 대폭적인 기능의 이양, 지방행정구조의 단순화, 지방자치경찰제도의 도입 등과 같은 정책을 약속하고 있는 상태이다. 이미 시군구의 부단체장 직도 모두 지방직으로 전환되었다. 이러한 제도적 변화가 어느 정도까지 추진되고 그 효과가 어떻게 나타날지는 알 수 없지만 분명히 과거에 진행된 속도보다는 빠르게 分權化가 진행되리라고 예측할 수 있다. 이미 지방의회의원의 정수가 2/3 정도로 줄었고 지방정부의 조직과 인력에 대한 대대적인 축소작업도 진행되고 있다.

VIII. 결 어

이상에서 이조시대 이후의 지방제도의 형성과 변천에 기초하여 우리 나라의 중앙과 지방간의 정부간 관계를 고찰해 보았다. 분석의 결과 근대적 지방자치의 맹아를 키우고 지방의 자율성을 확장하는데 있어서 지방주민들의 意識變化와 그에 부합한 중앙정부의 制度的 裝置의 마련이 중요한 변화요인이 됨을 알 수 있었다.

32) Dalgon Lee, "Politics of Decentralization: Changing Intergovernmental Relations in Korea," 지방자치연구, 제8권 제2호(통권 제15호) (1996.6), 129-152쪽.

그리고 지방자치제의 전면적 도입과 지방제도의 확충은 오랜 기간동안 지속되었던 중앙의 지방에 대한 감독과 통제를 이제는 자율적 협조체제도 전환해나가는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 과정에서 정부간의 긴장이 있을 수 있음을 충분히 이해할 수 있다.

위에서 다른 지방자치관련 제도들은 그 시기가 무려 수 백년에 걸치는 내용이기 때문에 정확한 사실의 파악에 기초하지 않는 중앙과 지방간의 관계에 대한 해석은 자칫 잘못하면 자의적인 추정으로 끝날 가능성이 높기 때문에 사실에 비추어 볼 수 있는 내용에 논의를 국한하였다. 한국의 중앙과 지방간의 관계는 오랜 기간 동안 시대여건에 부합하여 지방의 行政과 財政制度를 형성하려는 노력의 연속이었던 것으로 볼 수 있다. 그것은 기본적으로 한국은 중앙을 중심으로 하는 고도의 集權인 사회였고 공간적으로도 수도에 集中된 사회적, 경제적 구조를 가졌기 때문인 것으로 볼 수 있다.

인구가 적고 민족성과 생활습관이 동질적인 사회에서 지방으로의 분권화가 추진될 여지는 극히 적었던 것으로 볼 수 있다. 엘리트의 지리적 분포나 경제력의 지리적 분포는 수도를 핵심지역으로 하고 나머지 지역은 주변지역에 해당되었다. 그리고 수도는 또 하나의 지방임에도 불구하고 중앙정권이나 정부에 물려서 지방으로서의 수도의 역할을 수행하지 못하였다. 그리고 무엇보다도 36년간의 일제에 의한 압제기간이 고도의 중앙집중화와 권위주의적인 통치가 시행된 기간이고 이러한 흔적이 아직도 짙은 음영을 드리우고 있는 것으로 해석된다.³³⁾

최근 자치제의 제도적 틀을 하나씩 보완해 가면서 행·재정적 측면에서 중앙과 지방간에 적절한 역할 분담을 논의하는 수준에 도달하고 있다. 그리고 민주화가 공고화되면서 지방정치가 중앙정치로부터 약간의 독자성을 도모하고 있다. 그럼에도 불구하고 수도권 중심의 정보, 문화적 기능이 강화되면서 이러한 지방으로의 분권화는 기대보다는 한층 느리게 추진되고 있다.

33) 이달곤, “지방정부 자율성의 거시적 영향요인”, 행정논총, 제34권 제2호(1996. 12), 175-204쪽 참조.