

우리나라 地方自治의 回顧와 課題

金 雲 泰*

目 次	
I. 序 言	IV. 우리나라 地方自治의 省察과
II. 韓國의 傳統的 地方自治制의 展開	課題
III. 韓國地方自治의 近代化過程	V. 結 語

〈要 約〉

本稿는 우리나라 地方自治의 回顧로서 韓國地方行政史 展開에서 内포된 傳統的 地方自治制의 發展과 韓國에 있어 地方自治의 近代化 過程을 살펴보고 그 反省의 土臺에서 韓國地方自治의 問題點과 앞으로의 課題에 관하여 논술하였다.

우리나라에서 傳統的 地方自治의 起源은 高麗朝의 事審官制, 鄉職團體를 비롯해 朝鮮朝의 留鄉所, 鄉約, 鄉會, 契制度 등을 대상으로 삼을 수 있다. 그러나 高麗朝初期의 이들 地方分權의 遺制들은 地方自治에 유사한 制度이기는 하였으나 自治行政이라고 할 수는 없었으며, 朝鮮朝의 傳統的 地方自治組織으로 留鄉所(鄉廳), 鄉約, 契를 비롯하여 面·洞(里) 등의 自治의 基礎團體에 관하여 간단히 살펴보았다. 韓國의 傳統的 地方自治의 遺制는 韓末開化運動과 특히 1890年代 後半期에 導入된 西歐式 地方分權思想 및 自由民權思想의 導入 그리고 甲午更張의 추진을 계기로 劃期的인近代化改革을 차수하게 되었다.

日帝殖民統治下에서는 엄격한 中央集權의 官僚制가 강행되는 가운데 府制를 비롯한 地方制度의 改定이 있은 후 1920年부터는 地方行政에 自治的機能을 어느 정도 부여하기 시작했다. 즉 1920年代에 道·府·面에 民選 또는 任命制諮詢機關이 설치되었으며, 1930年代 이후에는 道會, 府會, 呂會등의 議決機關이 설치 운영되었다.

美軍政時代에 美軍政은 그 基本政策의 일환으로 地方自治制의樹立育成을 표방하고 이 方向으로 地方行政制度의 改革을 試圖하였다. 美軍政은 中央의 過渡立法議院의 實施에 對應해서 地方各級行政 首長의 選舉와 地方議會議員選舉의 節次法을 規定함으로써 韓國에서 民主主義의 地方自治의 基礎를導入한 것이나 다만 主權의 權限은 留保하고 있다. 大韓民國政府樹立후 1952年부터 9年間 最初로近代的 地方議員選舉를 實施하였으나 自由黨政權의 執權黨略으로 利用되어 自治制土着化에 失敗하였고, 第二共和國에서 短期間의 理想

* 서울大學校 行政大學院 名譽教授
檀國大學校 招聘教授

的模型을 試圖하였으나 그나마 5·16軍事革命으로 中斷된 以來 延期되어 오다가 1987년의 6·29宣言의 公約으로 1991年부터 다시 본격적인 地方自治時代를 맞게 되었다. 앞으로 地方自治制를 定着시키는데는 中央과 地方 그리고 指導者와 地方住民이 一體가 되는 民主的 安定構造를 구축하는 것이 先決條件이며 나아가서는 政權擔當者들의 民主化信念, 地域住民의 主人意識과 市民意識의 啓發, 政治的 關心의 提高와 政治 및 行政參與의 活性化 그리고 地方의 受容態勢와 自治ability의 增進등이 뒷받침되어야 할 것이다.

이리한 觀點에서 現段階에서 마땅직한 分權화를 위한 事務 및 資源分配의改善, 地方自治體系의 改革, 人力管理의 改善등이 促求되며 이를 위한 政府의 政策의 支援과 國會의 先導的役割과 아울러 특히 政黨의 組織과 活動의 民主化 그리고 政治人們의 黨利黨略, 集團利己主義, 地域感情 및 個人主義等의 痘弊를 脫皮하는 問題가 當面課題라고 하겠다.

한편 地方自治의 健全한 政治化, 換言하면 地方政府와 住民間의 활발한 對話와 意思疏通을 制度化함으로써 民官間의 一體感을 증진하는 것이 중요하며 이를 위하여 地方社會의 經濟, 社會, 教育, 文化 각 分野의 職能代表의 政治·行政過程의 參여가 마땅직하다고 본다. 끝으로 우리나라 現行自治法體系는 계속 調査研究하여 理想과 實際을 邁合하게 調和하는 方向으로 改革해 나아가야 할 것이다.

I. 序　　言

우리나라에서 西歐式 近代的 地方自治思想과 制度가 導入된 것은 朝鮮朝末期의 890年代 後期開化期였다고 본다. 따라서 朝鮮朝末 後期開化期는 韓國地方自治近代化의 始發期라고 할 수 있고 日帝植民統治時代의 地方自治的經驗과 解放과 美軍政時代의 近代的 地方自治制 改革試圖를 거쳐 大韓民國政府樹立후의 地方自治實施의 試行錯誤 및 再生期로 계속되는 그近代化過程을 겪고 있는 것이다.

그러나 우리는 이러한 西歐式 近代的 地方自治制의 導入에 앞서 우리나라에서 所有한 傳統的 地方自治制가 成長 展開하여 뒷음을 간과할 수 없으며, 이러한 傳統的 地方自治의 理念과 遺制가 우리나라 地方自治近代化의 連續過程으로써 特別한 意義를 지니고 있는지를 理論과 實際面에서 省察할 필요가 있다고 본다.

本稿에서는 우리나라 地方自治의 回顧로서 韓國 地方行政史 展開에서 내포된 傳統的 地方自治制의 發展과 韓國에 있어 地方自治의 近代化過程을 살펴보고 그 反省的土臺에서 韓國地方自治의 問題點과 앞으로의 課題에 관하여 살펴보고자 한다.

II. 韓國의 傳統的 地方自治制의 展開

韓國에서 傳統的 地方自治制가 成長한 時代의 範圍에 관하여는 論者에 따라 약간의 見解차이가 있다. 즉 所謂 地方行政을 서울에 있는 中央政府가 자리잡고 있는 首都이외의 地方(local)에 대한 통치관리라는 視角에서 認識하고 그러한 地方行政에 있어서 成長한 傳統的 地方自治制를 대상으로 한다면 統一國家出現 이후 특히 高麗朝의 事審官制, 鄉職團體를 비롯해서 朝鮮朝의 留鄉所, 鄉約, 鄉會, 契制度 등을 대상으로 삼을 수 있으며 이것이 거의 學界의 通說이 되고 있다.

그러나 한편 우리나라에서 地方自治의 起源을 三國時代까지 소급시켜 특히 新羅政治의 性質이 自治的인 점에 착안해서 그 時代의 地域의 自治組織을 우리나라의 獨有의 傳統的 地方自治制의 效시로 보는 者도 있다. 즉, 「各地方에는 官治組織以外에 自治組織이 있었으며 이는 오늘의 面·洞長制의 根本이며 여기에 村主와 村徒典이 있으니 모두 民間有希望者로 選任하는 者라 民風과 教育과 小裁判과 駕察等의 事務를 自立해서 다스리고 每事を 鄉民이나 村民이 會議한 結果로써 行하니 其會議를 和白이라 한지라 一鄉一村의 大小事는 이 和白會에서 議決하여 施行하였으며, 敵이 有할 時라도 戶長이나 村主가 民兵를 自募하여 防禦하였다. 고로 官廳에서도 行政을 언제나 和白會에 依함이 많았다. 이러한 自治制는 現代歐洲 各國에 비하면……純實한 自治主義로 政治思想이 發達한 바 獨立自養에서 출발하여 民官이 互相扶助하는 精神을 發揮한 表像이니 이것이 朝鮮政治史의 또한 特色이다」¹⁾라고 하였다.

이 見解는 韓民族의 文明開化의 視角에서 歷史의 進步·發展을 추구하려는 그의 文明史觀의 基調를 밝힌 것으로써 注目되는 見解이다. 그는 政治史側面에서 自治發達史를 究明하고 現代的 共和主義와 立憲主義의 具現이 우리 民族史의 課題라고 주장하면서 우리 역사의 중요한 特徵인 自治制가 民族記錄에서 看過 또는 埋沒되어 거의 소개 되지 않고 있지만 朝鮮王朝에 이르러 村會, 鄉會, 儒會 등을 中心으로 가장 발달된 단계에 이르렀으며 韓末開化期에 獨立協會運動이 展開된 것은 當世 歷史가 실현시켜야 할 큰 課題로 생각한 立憲主義 및 共和主義가 具現된 것이라고 보고 있다.

그리나 新羅政治의 自治性이나 6村部族들의 和白制의 自治機能에 관하여는

1) 安昌山, 「朝鮮文明史」, 淹東書館, 1923, p. 102.

學界的 研究가 不足하고 이를 밝힐 만한 史料가 貧弱하다. 오히려 新羅의 政治은 專制的 王과 執事部 중심의 政治로 变하였고 和白은 “一同이 和同하여 國事を 論議建白한다”는 “中央貴族의 會議機構” 또는 “支配者의 會議制”로서 점차 半形式의 國事評議機構로 变하고 執行的 機構로 变질된 것이며 被治者 또는 人民의 代議機關으로 발전할 소지를 갖고 있지 않았다고 지적되고 있는 實情이다.²⁾

다음 高麗朝의 地方分權的 機關인 事審官과 鄉職團體에 관하여 살펴보자. 事審官制는 高麗太祖가 新羅의 敬順王(金傳)이 항복해 옴으로 희유책으로 그를 豊州의 事審官으로 삼은데서 그 嘴矣를 찾아 볼수 있으며 그후에 開國功臣과 中央의 前職官僚를 그出身 地方의 事審官으로 임명하여 統治를 맡겼으며 鄉吏의 추첨감독권을 부여하였다. 따라서 事審官을 통하여 地方勢力を 견제하고 그 監督下의 鄉吏인 戶長, 副戶長 등이 地方의 治安, 賦役, 風教를 담당하였고, 事審官은 어느 程度 地方分權的 獨立性을 가지고 治政하였으나 그들의 政治에 住民參與가 전혀 허용되지 않았고 住民福祉의 증진 보다는 地方民의 收奪者로 現하여 간 것이다.

또한 麗朝地方鄉吏에 대한 경제 手段으로 其人制가 있었는데 이는 鄉職團體가 地方行政의 權能을 부여 받는 대신에 國王에 대한 충성의 보증으로 地方土豪의 자제들을 中央에 人質로 보냈던 제도이다.

따라서 이러한 麗朝初期의 地方分權의 遺制들은 地方自治에 유사한 제도이기는 하였으나 自治行政이라고 할 수는 없었으며 그나마 成宗 2年(983)의 中央集權의 官制改革으로 中央集權의 統治力이 크게 강화됨에 따라 事審官制는 中期(14세기)에³⁾ 그리고 其人制度는 11세기부터 폐지되고 國家의 外官으로 완전히 대체되었다.

한편 高麗朝의 事審官과 其人制에 관해서는 그 地方自治의 特징을 매우 積極的立場에서 강조하는 學者도 있었다. 즉 「事審官은 地方自治의 職員으로 各州郡에 2人以上 4人以下の 事審官을 두어 地方情勢에 관하여 地方官과 鄉吏등의 行事도 규찰하여 上府에 報告하는 權이 있으며 鄉事에 對하여 處理方法은 事審官會議에서 決定하였으며 …… 事審官을 任命함에는 一般鄉民의 普通選舉에 의하-

2) 尹天柱, 「韓國政治體系」, 一潮閣, 1991, p. 41, 45참고.

金哲坡, 「高句麗・新羅의 官階組織의 成立過程」, p. 301.

韓治勳, 「韓國通史」11版, 乙酉文化社, 1975, p. 68.

3) 盧隆熙, 「韓國의 地方自治」, 緑苑出版社, 1987, pp. 79-82.

崔昌浩, 「地方自治制度論」, 三英社, 1988, pp. 106-107.

韓國地方行政研究院, 「韓國地方行政史」上卷, pp. 3-4.

여一郡為第一名望者를 選定하면 王이 이를 親히 任命하나니 其資格에 관하여는 嚴正한 法規가 있어……朝廷顯達 또는 累代門閥者라도 資格이相當한 者만이 選任되었다…」고 하며, 其人制는 「各州郡의 鄉吏子弟, 富者 또는 品行正直者를 選舉하여 서울에 체류케 하나니 만일 其人の相當한 資格者가 없으면 事審官이 代理할 수도 있었다」는 것이다.⁴⁾

다음 朝鮮朝의 傳統的 地方自治組織으로 留鄉所(鄉廳), 鄉約, 契를 비롯하여 面, 洞(里)등의 自治的 基礎團體에 관하여 살펴보고자 한다.

留鄉所는 高麗朝初期의 事審官制에 그 根源을 두고 朝鮮時代 거의 全期間을 걸쳐 鄉寸社會에서 自治秩序를 規律하면서 전개된 “朝鮮의 形態의 地方自治”組織이었다. 이 留鄉所는 朝鮮의 統治理念인 性理學으로 무장한 留鄉品官들에 의해 추구한 自治組織으로 朝鮮朝中期 이래 전개된 鄉約이나 京在所등과도 不可分離의 관계에서 운영된 것이다. 鄉所(鄉廳)는 地域社會出身의 年高德望家를 名譽職으로서 鄉任(座首別監)으로 民選에 의해 選任하여 守令에 대해 자문, 吏屬첨거, 民情대변, 風俗교정과 守令鄕吏의 非行규찰등을 담당하게 하였다.⁵⁾ 鄉所를 「貢衙」내지 「鄉廳」으로 부른 것은 朝鮮前期에 地方權이 守令權보다 강성할 때의 留鄉所가 朝鮮後期에 이르러 그 力이 약화되면서 鄉所는 貢衙로 불리우기도 했다.⁶⁾ 그리고 地方守令의 執務處인 「正廳 또는 作廳」에 대해서 「座首」의 事務所를 「貢衙」내지 「鄉廳」이라 불렀으며 地方의 公共事務를 담당하는 地方行政機能은 두곳에서 공동으로 수행하였다. 作廳에 근무하는 鄉吏와 面長, 里長 등은 鄉廳에서 任命하였고 이 鄉廳은 鄉會에서 規律함으로써 鄉村의 自治는 질서있게 유지되었다.

留鄉所는 在地土林派 地方勢力의 中樞로서 中央政府의 君權 또는 官權과의 力學關係에서 朝鮮前期에 革破一復立一革破一復立의 우여곡절을 겪으면서 때로는 中央政府와 外官의 횡포에 항거하는 地方權 대변기관으로서, 때로는 官權優位의 鄉村秩序를 추구하면서 地方自治秩序를 유지한 점은 높이 평가하여야 할 것이다.⁷⁾

4) 安自山, 前揭書, pp. 146-147.

그의 著述에 있어 論據가 複雜한 參考文獻의 引用이 없는 점이 아쉽게 생각된다.

5) 拙著, 「全訂版朝鮮王朝行政史」, 近世篇, 博英社, 1981, pp. 130-132.

禹渾俊, “朝鮮時代地方行政에 있어서 留鄉所의 役割에 關한 研究”, 서울大 博士學位論文, 1981.

6) 金龍德, “鄉廳沿革考”, 「韓國制度研究」, p. 156.

7) 李鍊熙, 朝鮮時代地方自治制論, 「中央行政論集」, 1987, pp. 296-325.

여기서 留鄉所自治權의 內容으로 自治立法權, 自治組織權, 自治行政權 및 自治財政權등이 규명되고 있다.

留鄉所가 郡縣을 중심으로 實施된데 비하여 鄉約과 契는 郡縣은 물론 面·洞·里를 중심으로 전개되었다. 守令은 郡縣에 까지 파견되었을 뿐이고 또 郡縣에서는 留鄉所를 구성한 鄉村品官 地方士類들에 의해 크게 견제받는 정도였음을 감안할 때 官治組織의 末端인 鄉村 즉 面, 洞, 里에서는 全的으로 現地住民인 鄉村民에 의한 自治的인 活動과 운영이 이루어졌다고 할 것이다. 그리고 地方 實情에 生疎한 地方守令들이 地方行政을 수행함에 있어서도 土着鄉吏들에 크게 依存할 수 밖에 없었던 事情이었을 것인 만큼 이들을 통한 自治的活動의 餘地는 있었을 것으로 본다. 또한 이들에 의한 官權濫用의 苛斂誅求의 民弊에 관하여는 널리 傳해지고 있는 바이다.

鄉約은 朝鮮朝 中期以後 名望있는 兩班儒生과 有力한 土豪들이 鄉校, 書院, 鄉所를 토대로 구성한 일종의 自發的 教化團體였다. 이 團體는 순수한 民間組織으로 地方民들의 善行을 장려하고 生業을 권장하며 儒教倫理를 보급하고 社會風俗을 단속하는 등 地域社會의 教化開發운동을 展開하였으며 鄉所의 任員을 選出하고 또는 겸임하는 등 鄉所의 自治活動과 不可分의 관계가 있었다.

그리고 中期以後 中央統制力의 해이로 守令들의 苛斂誅求가 늘어나자 여러 他里洞의 良民과 여러 職業人們 間에서 聯絡된 相扶相助의 結社가 조직되어 自救策으로 운영한 것이 契組織이었다. 本來 契는 自治機關 밖에서의 社會活動으로 自生된 것이나 中宗期이후 鄉約이 보급됨에 따라 그와 병행하여 발전하였으며 地域住民의 自發的 意思에 따라 추구된 鄉約은 契와 合作함으로써 各地方에서 鄉約契, 洞約, 面契, 洞契 또는 貢契, 軍布契, 婚喪契등 관목할 만한 전개가 이루어졌던 것이다.

다음 朝鮮朝의 地方行政體系에 있어서는 府, 郡, 縣의 官治行政機關 밑에 地方住民의 民間 末端行政單位이며 基礎的 自治團體로서 面洞 또는 里 그리고 統의 3段 階層으로 1邑의 村落을 區劃하였다. 이 自治團體들은 구래의 朝鮮社會構成의 基本單位로서 村落共同體로서의 原生的 樣相을 다분히 보존해 온 것이다.⁸⁾ 우리는 各地方에서 慣例로 制度化된 村會의 開會方法이나 議決法 및 運營方法 등에서 그 自治的 遺制의 变모를 엿볼수 있다 즉 「開會는 준엄한 座席과 整然한 秩序下에서 所任이 洞口에 立會하여 尊位의 高聲命令으로 시작했으며 民會에서 大聲으로 賛否를 묻는 口頭直決法으로 議決하기 때문에 再論할 餘地

8) 古來의 遺制로서 朝鮮에 地方自治制가 存在하였는가 하는 문제에 관하여 學者間에 도 學說이 구구하였으나 그 存在를 인정하는 것이 지배적인 通說이 되었다. 挪著, 「朝鮮王朝行政史」近世篇, p. 135.

가 없이 圓滿히 處理된다」。⁹⁾

面洞里는 地方에 따라 그 명칭, 戶口數, 面積 그리고 自治制가 일정하지 않았으나 面長과 洞, 里長등의 選任에 있어서는 그 住民의 意思가 많이 반영되고 面과 洞・里의 經費도 주민이 兮출하여 총당되었고 洞・里民사이에는 連帶責任制가 실시되었다. 특히 洞・里에는 그 자체 財產으로 耕地, 山野, 堤防 등 土地를 위주로 하는 각종 형태의 共同財產을 所有管理하고 있었던 점이 주목된다. 이 洞・里財產의 管理는 이들 洞・里長이 맡되 그 處分은 村會의 決定 또는 有志들의 협의에 의해 행해졌으며 그 利益은 당연히 해당 住民들이 향유할 權利를 가지고 있었다.

面長의 公選方法은 地方에 따라 다양하였으나 基本的으로 鄉所 또는 鄉約의 계통에 주관하였으며 따라서 座首나 別監의 추거에 의하여 守令이 임명하는 관례가 끊임없다.¹⁰⁾ 또는 洞里의 長이 수명의 候補者를 추천하면 守令이 擇一하여 임명하는 관례도 많았던 것 같다.¹¹⁾

面長는 官의 監督下에서 租稅의 徵收, 法令의 전달등 외에 獨자적自治行政으로 戶籍整理, 紛爭事件의 裁判 및 答刑의 執行등을 관장하였다.

五家統制는 “部落의 5戶를 一統으로 연결해서 統主밑에 한개의 隣保團體를 만든 것”이며 內外의 兵亂으로 社會的 혼란과 동요가 격심하고 國家의 地方統治力이 弱화된 상황하에서 隣保團體를 만들 필요성이 執權層에 의해 痛感되었던 것이다. 肅宗元年(1675)에 制定한 五家統節目 21個條의 施行細則은 이러한 社會情勢의 반영이 있다. 이를 계기로 五家統制는 정비되어 隣保團體로부터 한 걸음 더 나아가 地方自治制度上의 基초적 조직으로 형성된 것이다. 그러나 時代에 따라 衰微를 면치 못했으며 黨爭에 휩쓸려 그 실효를 거두지 못하고 中期 이래로 曹氏 社會의 역할을 다하지 못하였다.

III. 韓國地方自治의 近代化 過程

1. 朝鮮朝末開化期

앞에서 論及한 우리나라의 傳統的 地方自治의 遺制는 韓末開化期의 反封建

9) 安昌山, 前揭書, p. 240.

10) 丁若鏞, 「牧民心書」卷之八, 更典用人 「風憲約正・皆鄉丞薦之 薦非其人者 還收差帖」・「風憲과 約正을 任命할때에는 守令이 座首와 軍使를 불러서 이 사람들의 後日に行에 대한 連帶責任을勘當할 것을 엄약한 뒤에 任命할것이요 만약에 遷任者が 못되면 먼저 差帖(任命狀)을 回收하고 約束같이 실행하여야 할 것이다」.

11) 中村榮孝, 「朝鮮時代地方制度歷史的考察」, 朝鮮總覽, p. 52.

反侵略的 近代民族主義改革 運動과 특히 1890年代 後半期에 導入된 西歐式 地權分權思想 및 自由民權思想의 導入 그리고 甲午更張의 추진을 계기로 劃期的 1)近代化改革을 착수하게 되었다.

韓末開化運動이 中央政府의 政治·行政改革을 중심으로 展開하는 가운데 東學運動은 1894年 2月 10日 全羅道 古阜郡守 趙秉甲의 지나친 奈斂誅求에 항거하는 广泛한 農民層의 叛亂에서 비롯되었다. 마침 同年 6月 11日 全州和約이 簽定되면서 東學農民軍이 휩쓸고 지나간 全羅道 一帶는 治安과 行政이 거의 마비 상태에 빠지자 6月 22일에 양호순변사 李元會는 효유문(曉諭文)를 내려 民衆의 근절과 官吏의 탐학을 엄금할 뜻을 밝히는 한편 각 面, 里에 執綱을 두어 里間의 역울한 일을 執綱을 통해 營門에 호소하도록 하였다. 執綱所는 全羅道 3州(邑)의 官衙內에 설치된 일종의 民情기관으로 東學教徒가 各邑의 執綱이 있어 地方의 治安과 行政을 自治的으로 處理하였다. 全州에는 執綱所의 總本部 1)大都所를 두고 執綱所에는 職制로 執綱 밑에 서기, 省察, 執事, 童蒙 등 任員을 두어 自治業務를 分장케 하였다. 執綱所의 12個조목의 폐경개혁안 속에는 탐관오리의 숙청, 農學農民軍의 參政權要求, 兩班土豪들의 탐악배격, 土地再分配要求, 노비해방등 反封建的 改革要求와 日本勢力의 배격등 反侵略要求등이 포함되어 1884年 甲申政變때의 개혁정강보다도 혁신적인 주장을 보여주었다.¹²⁾

執綱所는 일종의 近代的 地方自治團體로서 東學教徒들의 봉기가 한때 全國적으로 파급되면서 執綱所의 조직기반도 확충할 기세에 있었으나 政府는 스스로의 힘으로 東學農民봉기를 진압하기 어려움을 깨닫고 먼저 清軍에 대한 援兵을 要請한 것이 발단이 되어 이 땅에서 清·日兩軍의 戰亂을 유발하였기 때문에 결국 自主的인 地方行政改革의 노력은 좌절되고 日本의 內政干涉을 자초한 것이다.

東學農民蜂起와 清·日戰爭이란 兩大事件을 배경으로 전개되었던 1894年的 甲午更張은 우리나라近代化의 起點으로서 획기적 의의가 있었다. 좁은 의미의 甲午更張이란 1894年(甲午) 7月 23日(陰 6月 21日)에 日本軍이 景福宮을 不法占領함과 동시에 탄생한 大院君~金弘集政權이 軍國機務處라는 非常立法 및 政策發議·機構를 통하여, 7月 27日(陰 6月 25日)부터 10月 29日(陰 10月 1日)까지 약 3個月간에 걸쳐 단행한 改革을 의미한다. 이 기간동안 軍國機務處는 약 10件의 制度改革案 내지 政策建議案을 議決하고 國王의 裁可를 거쳐 이를 실

12) 慎鏞慶, “甲午農民戰爭時期의 農民執綱所의 活動”, 「韓國學報」, 41, 1985.

_____, “甲午農民戰爭時期의 執綱所의 活動”, 「韓國文化」, 6, 1985.

시코가 하였다. 軍國機務處는 “專議國內大小事務”라는 극히 막연한 그려므로
莫強할 수 있는 超政府的 獨裁機關이었으며 職權을 가진 政策議決機關으로서 甲午改革을 추진하는 中核體이었다.¹³⁾

軍國機務處官制案의 거의 전부와 議定案의 약3分의 1에 해당하는 50여건은 朝鮮政府의 政治·行政制度改革과 관련된 것이었다. 따라서 甲午更張의 重點은 바로 ① 政治·行政制度의 改革에 놓여 있었다고 말할 수 있다. 그것도 中央政府의 权力의 制約, 中央統治體制의 中樞機關인 議政府 및 8個衙門(內務, 外務, 度支, 法務, 學務, 工務, 軍務, 農商 등)에의 權力集中, 臺諫 및 上疏制등 行政統制機構의 廢止와 警察制度의 確立에 치중하였고 약간의 地方制度의 改革이 단행되었다. 그중 우선 주목할 만한 것은 「各道臣(觀察使)으로 하여금 地方官(守令)에 ② 타일러서 鄉會를 設置하고 各面人民들이 총명 老練한 한사람씩을 선거하여 郡會會員을 구성하고 本邑 公堂에 會合하여 政府의 命令事項과 醫療等 地方行政事務의 可否를 評議하여 공동으로 決定한 후 執行토록하라」¹⁴⁾고 하여 邑單位의 鄉會를 조직하여 地方自治制를 실시시키로 결의한 점이다.

이와 같은 一連의 軍國機務處改革案을 통하여 우리는 清日戰爭을 배경으로 日本侵略軍의 支援下의 親日開化派세력이 근대적 원칙에 입각한 새로운 政治·行政改革과 社會秩序의 창출을 표방하면서 실제로는 日帝의 侵略에 협력하고 自身들의 權力基盤을 공고히 하는데 주력하고 있었던 사실을 알수 있는 것이다.

1894年 10月 28일에는 大島日本公使의 後任으로 井上公使(最高顧問官을 自處함)가 부임하였다. 그는 清·日戰爭을 계기로 朝鮮을 日本의 保護國으로 만들기로 작정한 日本政府의 對韓政策을 실현시킬 목적으로 朝鮮에 特派된 인물이었다. 그는 부임初에 日本의 韓國侵略 특히 保護國化 政策에 장애물이었던 大院君 등 反日政客을 제거하여 親日政府를 구성하고 朝鮮政府내에 日本人 顧問官을 配置한 후 이들을 앞세워 20個條의 內政改革案을 제시한 것이다. 同 內政改革綱領 20個條의 第13項에는 「地方官의 權限을 制限하여 이를 中央政府에 收攬시킬것」이라 하였고 또 同 20個條 改革案을 기초로해서 朝鮮政府가 채택公布한 洪算 14條 第10項에는 「地方官制는 速히 改定하여 地方官吏의 職權을 限節한다」¹⁵⁾ 규정하였다. 이는 20個條 改革案이 中央集權化에 중점을 두었음을 시사하고 있는 것이다.

13) 打著, 「全訂新版 朝鮮王朝行政史」[近代篇], 一潮閣, 1984, pp. 257-268.

柳永益, 「甲午更張研究」, 一潮閣, 1990, pp. 134-143.

14) ①道臣飭地方官設鄉會 使各面人民 選舉聰明老練各一人 作鄉會員 來會于本邑公堂 凡發令醫療考事 當自本邑 施措者 評議可否 公同決定然後 施行事(§65), (柳永益, 前揭書 (p. 163))

이와 같이 日本은 清·日戰爭 全期間을 통하여 朝鮮에 대해 겉으로는 “內政改革”을 표방하면서도 실제로는 朝鮮의 保護國化를 도모하는 羊頭狗肉의 二重政策을 써오다가 마침 그 終戰과 三國干涉을 계기로 그들의 侵略的基本政策指針을 일단 포기하지 않을 수 없었으며 이에 따라 井上公使도 解任(5月 23日)되었다. 그러나 日本은 서울에 계속 親日系 金弘集·俞吉瀬內閣(1895年 10月 8日 ~ 1896年 2月 11日)을 유지하고 小村公使를 새로任命하여 당분간近代化改革에 영향을 주었다.¹⁵⁾

그중에서도 鄉會制度改革을 살펴보면 1895年 11月 3日(高宗 32年)에 발표된 鄉會條規 및 鄉約辦務規定에 의하여 채택된 鄉會制度는 傳統的自治制를 많이 승계하면서 地方住民으로 하여금 地方의 公共事務의 처리에 參與할 수 있게 함으로써 우리나라에서近代的 意味의 地方自治에로의 劃期的 前進을 이루었다. 즉 鄉會에는 大會, 中會, 小會가 있었는데 大會는 郡會, 中會는 面會, 小會는 里會로서 마치 地方議會와 비슷한 기능을 수행하였다.

鄉會組織을 보면 郡會는 郡守와 各面의 執綱 및 各面에서 公選된 2人씩으로 구성되었고 面會는 執綱과 面內 各里의 尊位 및 里에서 公選된 2人씩으로 구성되었으며 里會는 尊位와 里內每戶當 1人으로 구성되었다. 다만 정역 또는 조세 체납의 처분을 받은 자는 여기에서 제외되었다.

鄉會에 부의하는 사항은 ① 教育, ② 戶籍 및 地籍, ③ 衛生, ④ 社倉, ⑤ 道路 橋梁, ⑥ 殖產興業, ⑦ 公共山林港, ⑧ 제반세관 및 납세, ⑨ 흉년시의 患難相恤, ⑩ 公共職務, ⑪ 제반계약, ⑫ 新式令의 정비 등 18항목에 달하였다.

執行機關인 面의 執綱 및 里의 尊位도 종래식 官의任命制를 폐지하고 1年任期로 하여 執綱은 每年正月에 面內 각 尊位와 公選人이 尊位는 每年正月에 里民總會에서 각각 선출하였으며 執綱과 尊位가 그 임무에 위배할 때에는 그를 선출할 때와 동일한 방법으로 會議를 열어 그任期에 불구하고 改選하였다. 이와같이 改善된 鄉會制度에서는 郡, 面, 里의 各級 鄉會를 두어 地方議會의 役割을 하였으며 各級鄉會會員은 1年任期의 名譽職으로一定한 自己選任制의 原則에 따라 구성하고, 그立法機能과 執行部統制機能을 규정하고 있다. 한편 各級自治團體長의 公選任期制도 도입하고 執行部職制도近代化하고 있다.¹⁶⁾ 즉 面,

15) 柳永益, 前揭書 p. 81, 180. 井上公使은 5月 23日에 解任되고 日本政府가 對韓基本政策指針을 공식으로 포기한 것은 1895年 6月 4일이었다.

16) 崔昌浩, 「地方自治制度論」, 三英社, 1988, p. 115.

盧隆熙, 「韓國의 地方自治」, 緑苑出版社, p. 85, 221.

金甫炫·金庸來, 「地方行政의 理論과 實際」, 法文社, 1982, pp. 162-166.

坊, 里의 長은 執綱으로 統一하고 그 밑에 書記, 下有司, 面主人을 두어 書記는 里內帳簿記錄, 報告 등에 관한 事務를, 下有司는 面事務使役을, 面主人은 本部 및 소속 각里에 대한 公文發送事務를 각각 담당하였다.

또 里, 村, 洞의 長인 尊位 밑에는 書記, 頭民, 下有司를 두었는데 그중 頭民은 年高하고 事理에 밝은 者로 충원하여 議政과 尊位有故時에 그 사무를 대행하 || 하였다.¹⁷⁾ 이와 같이 이 時期의 鄉會制度 및 地方制度의 一連의 改革은 近代的 地方自治制를 指向하는 劃期的인 것이 있으나 國際侵略勢力의挑戰과 國內政治의 不安定으로 끝내 實施를 보지 못했다. 이는 民選代議機關으로 改革된 中樞院 조차 實施되지 못한 채 무산된데 비추어 당연한 귀결이라 하겠다.

이 ¹⁸⁾ 韓末 地方行政 近代化過程에서 東學農民運動과 開化運動을 통하여 성취된 地方自治制度의 近代化改革에 관하여 論하였다.

다·는, 西歐의 自由民權思想과 地方分權思想의 脈絡에서 地方自治制의 改革을 주장한 先驅者는 徐載弼이었다. 中樞院의 顧問官에 就任하기 위하여 召命을 받고 1896年(建陽元年)正月에 歸國한 徐載弼은 民主政治의 도입에 헌신하고자 天賦人權論을 펴고 國民主權을 주장한 당연한 귀결로써 國民의 政治參與를 요구하는 人權論을 조심스럽게 전개하였다. 그는 民權論의 핵심이 되는 代議政治制度의 실시가 우리나라의 當面課題로 필요하다는 것을 마음속에 생각은 가지고 있었지만 初期에는 정면으로 주장하지 아니하고 다만 觀察使와 郡守(원)를 백성이 선거하여 뽑아야 한다고 地方自治를 제창하는 정도로 그쳤다. 다음에는 行政府에서立法事務를 분리하여 이를 전담하는 기관을 獨립시키기 위한 운동을 펴고 末期에 접어들어 비로소 議會制度의 도입을 주장한 것이다.

그는 建陽元年(1896) 4月에 「독립신문」 발행과 동시에 政治學이라는 新學問을 소개하면서 政府에서 官員을 골라쓰기가 매우 어렵다고 전제하고 「외국에서는 관찰사와 수령 같은 관원과 정부속에 있는 관원들을 백성을 시켜 뽑게 하니 설령 그 관원들이 잘못하더라도 백성들이 국왕을 원망하지 아니하고 자신이 반성해서 그런 사람은 다시 투표하여 미판별적도 시키지 아니하니」¹⁸⁾

「정부에서 사람을 골라 지방에 보내지 말고 백성들로 하여금 관찰사와 수령을 투표로 뽑게하여 정부에 보고하면 정부가 그 사람을 그 자리에 안치면 그 사람의 일을 잘하던 못하던 정부에게 책임이 없을테이고 또 이러게 뽑은 사람

17) 地方行政研究院, 韓國地方行政史 上卷, p. 11.

18) 獨립신문, 建陽元年 4月 11일 본문 원문자를 현대문체로 고쳤음.

이 대신이나 협판이 천거하여 임명하는 사람보다 열번에 아홉번은 나흐리라」¹⁹⁾ 하였다.

이와 같이 徐載弼의 民權主張은 地方自治制의 要求의 형태로 먼저 나타나고 있다. 그는 우리나라에서도 「백성을 식혀 그중 물망있는 사람을 뽑아 몇해식작(食作)하고 수령을 식하라」고 任期制 直接地方自治制를 주장하였으며 「정부에 있는 애국애민하는 대신들과 의정부·찬성들이 생각하여 보라」고 中央政府高官들의 작성을 촉구하고 있는 것이다.

徐載弼이 이와같이 地方自治制와 代議政治制度의 창설을 제창하고 아울러 天賦人權論, 國民主權論을 주장하였지만 당시 專制王權 政府에 의하여 점차 경원되거나 守舊政客이나 儒生들에게 이단시되었으며²⁰⁾ 혹은 四徒載弼을 치벌하라고 상상하는자가 나타나기에 이르렀던 것이다.²¹⁾

그러나 韓末 우리 民族主義의 分裂과 韓半島를 둘러싼 周邊列強의 權力鬪爭過程中에서 韓國은 露日戰爭의 結果로 日帝의 獨占的支配下에 從屬되게 되었으며 1905년의 「保護國」化, 1907년의 丁未條約에 의한 自主的行政權의 박탈이 강제되었으며 뒤이어 1909년 「地方費法」이 공포됨으로써 최초로 地方財政의 기반이 마련되었다. 이 法은 각 지방단체가 행할수 있는 부과금의 課目과 課率, 地方費로써 충당할 수 있는 費目, 地方豫算의 편성·집행·결산에 대한 중앙정부·監督範圍등을 규정한 것이었다. 이로 말미암아 불완전하나마 지방단체의 독자적 財源과 그 運營權을 제도상 인정하는 근거가 구축되게 된 것이다.²²⁾

이어 日帝는 1910年 韓國을 합병하는 勒約을 不法으로 강행하여 朝鮮總督府를 설치하고 본격적인 植民統治에 착수하면서 地方制度도 저희들의 便利한대로 개편을 단행하였다.

2. 日帝時代

「제시대의 통치는 주체성이나 정통성과 같은 民族的規範을 사상하였기 때문에 韓民族의 이익을 위한 본질적 근대화를 기대할 수는 없는 것이었다. 그럼에도 불구하고 그것은 여하튼 외관상 傳統秩序에서 近代秩序에로의 이행이라는

1) 독립신문, 建陽元年, 4月 16日字.

2) 田鳳德, 「韓國近代法思想史」, 博英社, 1984, p. 280.

申箕善은 開化하고 自主獨立하는 것은 “국왕의 권리를 빼앗난 것이요 백성에 권리를 주는 것이니 이것은 모도 이왕정부에 있는 역적들이 할일이라”고 上疏하였다(「독립신문」, 建陽元年 6月 4日, 同 6月 9日, 同 6月 11日),

2) 「독립신문」, 建陽元年 7月 14日, 同 7月 21日 참조. 日省錄, 建陽元年 5月 29日.

2) 内務部, 「地方行政長期發展計劃」, 1976~1990, 1975, pp. 123-130.

시간과 성격을 띠고 많은 변혁과 영향을 남기고 있는 것이다. 따라서 우리는 일제시대에서 비록 왜곡되고 간접적이진 하더라도 거기에서 나타난 近代國家的體驗²³⁾ 전혀 배제할 수는 없는 것이다.²³⁾ 그리고 이것은 地方制度 또는 地方自治行²⁴⁾에도 그대로 적용된다 할 수 있다. 우선 일제시대의 지방제도 개정이 단행된 시간적 순서에 따라 살펴보면 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 1913년에 制令 제 7호로써 ‘府制’를 공포하였다. 府는 공법인으로서 그 教育機能만을 제외한 모든 공공사무와 법령에 의하여 府에 속한 사무를 처리하니, 이를 위해 條例를 제정하고(自主立法權) 府稅를 징수하며, 기본재산과 적립·누를 관리할 수 있다. 한편 教育機能만을 전담하도록 府, 郡, 島에 學校組合을 特別目的의 地方公共團體로 設置(制令 第8號 學校組合制)하였는데 이는 日人의 教育만을 담당하였다. 學校組合은 그 組合員들이 直選하는 議決機關인 組合會와 執行機關인 管理者로 구성되는 公法人이었으며 管理者は 道知事が 任命하였다. 1920년에 府制를 개정하여 자문기관인 府協議會를 제한된 민선제도에 의해 구성하도록 하였다.

둘째, 1917년 制令 제 1호 ‘面制’에 의해 面이 지방단체로서 지방공공사무를 처리할 능력을 부여 받았다. 面은 戶別割, 地稅割 외에 특별부과금 및 사용료·수수료를 징수할 수 있으며, 총독의 인가를 얻어 起債할 수도 있었다. 1920년에 면제가 개정되어 面長의 자문기관으로 協議會가 신설되었는데, 그 구성은 指定面에서는 선거제, 보통면에서는 임명제였다. 한편 1920年에 府制를 改正하여 輑人들의 教育事務를 처리하기 위하여 學校費制를 실시하였다. 여기서 學校費는 公法人이 아니었다. 그 執行機關은 府尹, 郡守, 島司가 되고 學校評議會라는 자문기관이 있었다. 1930년의 지방제도 전면개정시에 종래의 지정면을 邑으로 하고, 보통면을 面으로 합쳐 아울러, 읍·면을 法人으로 하고, 자치입법권과 자치재정권을 인정하였다.

셋째, ‘道制’는 부·읍·면제에 비하여 뒤늦게 시행되었다. 즉 1930년 지방제도 전면개정으로 부·읍·면제의 개정과 함께 道制도 제정되었으나, 도제만은 1933년에야 그 실시를 보게 된 것이다. 道制는 道에 법인격을 인정하고, 그 공공사무와 법령에 의하여 도에 속한 사무를 처리하게 하였다. 道는 그 필요한 경비 및 법령에 의하여 도의 부담에 속하는 비용을 지변하는 의무를 지고 道稅를 징수할 권리를 가졌다.

23) 金雲泰, 「日本帝國主義의 韓國統治」, 博英社, 1986, pp. 6-7.

24) 內務部, 「地方行政史」, 1966, pp. 54-63; 內務部, 「地方行政區域發展史」, 1979, pp. 92-133.

1910년에 공식적으로 시작된 일본의 식민통치는 근대적 지방자치제도의 도입에 별다른 기여를 하지 못하였다. 식민통치 이전에는 중앙정부는 그래도 지방 고유의 영역을 어느 정도 인정하여 매사에 통제권을 행사하는 대신 지방정부로 하여금 순수한 지역적인 문제에 대해서는 獨立的인 管轄權을 어느 정도 행사하도록 허용하였다. 그러나 日帝는 이러한 것들이 독자적인 정치세력으로 발전하지 못하도록 애초부터 훨씬 엄격한 中央集權的 官僚制統治를 시행하였던 것이다.²⁵⁾

그러다가 3·1 운동에 자극을 받아 회유를 위한 소위 「文化政治」로 전환하기 시작한 1920년부터는 지방행정에 自治的 機能을 어느 정도 부여하기 시작했다. 즉 1920년에 자문기관설치를 골자로 하는 지방제도 개편에着手하여 지방행정 단위를 통치함에 있어서 의양상 일종의 間接代表制와 비슷한 방식을 도입하였으나 각종의 諮問機關 및 議決機關의 설치가 그 대표적 조치이다.²⁶⁾ 여기에서 우리는 지방단체의 행정에 대한 지방주민의 참여는 대체로 3期로 나누어 발전하였음을 알 수 있게 된다. 제 1기는 철저한 中央集權制 아래 소수의 參事官이 지방수장의 자둔에 응하는데 불과한 시기였고(1910년대), 제 2기는 道·府·面에 민선 또는 임명의 諮問機關이 설치된 시기였으며(1920년대), 제 3기는 道會·府會·邑會 등의 議決機關이 설치된 시기였다(1930년대 이후).

거쨌든 道·府·邑·面에 지방주민의 대표기관인 의결기관 또는 자문기관이 설치됨으로써 형식적이나마 地方自治制가 시행되었다. 道會는 20~50인의 의원으로 구성되며, 그 정수의 3분의 2는 부회·읍회·면協議會 의원에 의한 간접 선거로, 나머지는 도지사의 임명으로 선임되었고, 도지사가 도회의 의장이 되었구나. 府會·邑會·面協議會는 전원 民選의 대표기관이며 府尹·邑長·面長이 그 의장이 되었다. 도회·부회·읍회는 의결기관으로서 의결권·선거권·의견 제시권·행정감사권·회의규칙제정권 등을 가졌다.²⁷⁾

길제시대의 이상과 같은 지방행정제도 및 지방자치제도는 물론 本質的으로 日帝植民政策의 일환으로 韓民族의 分裂과 懷柔를 목적으로 한 것이었으나 形式上 制度改善面에서 다음 두 가지 특색을 가지고 있었다.

첫째, 近代的 地方行政制度 및 地方人事制度를 도입·실시함으로써 현재까지

25) 安清市, “우리나라 地方自治制度의 發展過程과 그 特徵”, 金環東·安清市 外 8인, 「韓國의 地方自治와 地域社會發展」, 서울大 社會科學研究所 社會科學叢書 6, 서울大出版部, 1985, pp. 47~48.

26) 金安濟, 「地域開發과 地方自治行政」, 大明出版社, 1989, p. 643.

27) 金甫炫·金庸來, 前揭書, pp. 172~178; 崔昌浩·鄭世煜, 前揭書, pp. 607~608.

그 영향을 미치고 있다는 점이다. 즉 지방행정조직의 명칭과 규모가 오늘날까지 이어져 오고 있으며 地方稅制와 地方豫算·決算制가 체계화되어 현재도의 기초가 되었다. 또한 안정적인 報酬體系와 엄격한 人事規制는 지방관의 부정·부패 행위를 방지하여 이후 인사제도에 적지 않은 영향을 미쳤던 것도 事實이다.

둘째, 지방기관을 집행기관과 의결기관으로 구분하여 의결기관인 道會·府會·邑會²⁸⁾ 임기 4년의 公選된 명예직 의원으로 구성하였다는 점이다. 이것은 일종의 地方議會로서 근대적 지방자치제도를 형식상이나마 도입하였다는 점에서 意義를 찾을 수 있겠다.

그러나 식민통치하의 제도개혁이란 애초부터 民主主義的인 것이 될 수 없었으며, 더구나 지방주민의 自決原則과는 거리가 먼 것이었다. 오히려 地方分任主義는 식민지지배체제를 보다 기능적으로 운영하기 위한 것이었으며, 地方制度의 개정도 지방의 부유한 한국인지주·자본가를 회유·이용하기 위한 것에 불과했던 것이다.²⁹⁾

우선 의회의 議決事項이 법령에 의하여 극히 제한되어 있었고, 총독이나 도지사에게 부·읍·면에 대한 예산비목 및 금액의增加 또는削減命令權이 인정되어 있었으며, 도·부·읍회의 議長을 도지사·부윤·읍장이 겸하였다. 더구나 道議會 의원의 3분의 1을 도지사가 임명하였으며,議員의 선거권과 피선거권을 卅세액 5圓 이상의 자에 한정하여 부여하였던 점 등으로 미루어 보아, 실제로 있어서는 官治를 위한 수단에 불과하였던 것이다. 마침내 이러한 形骸만의 자제나마 1943년에 시행된 지방선거에서의 候補者推薦制에 의하여 自由로운 立候補制 대신當局의 추천자만 立候補할 수 있게 함으로써 완전히 관치의 도구로 화하였다.²⁹⁾ 한편 上海臨時政府는 三均主義理念에 준거하여 1941年 11月 25日 「建國綱領」을 正式公布하였다. 同綱領 第3章에서 「地方에는 道에 道政府·府·郡·島에 府·郡·島政府를 두고 道에 道議會·府·郡·島에 府·郡·島議會를 둠」이라고 近代的 地方自治制導入을 宣言하고 있다. 이러한 宣言은 解放후 大韓國民憲法制定에도 영향을 미친 것이라고 본다.

日帝는 3·1運動 후 所謂「文化政治」를 표방하면서 民族同化政策을 심화시켜 갔으며 이를 위하여 1920代 以後 20餘年間 韓民族의 參政權擴大을 名分으로 似兩非地方自治制를 시도하였다. 여기서는 日本人集住地域인 府·指定面에서는 道·面보다 自治權을 보다 많이 인정하였다. 結局 이러한 地方自治制를 통하여

28) 金雲泰, 「日本帝國主義의 韓國統治」, 博英社, 1987, p. 280.

29) 鄭昌浩, 「地方自治制度論」, 三英社, 1988, pp. 120-121,

韓國人地主 및 有志들을 制度圈에 흡수하여 親日派勢力を 擴充하는 民族分裂과 懷柔政策으로 植民支配體制를 부식해 나아간 것이다.

3. 美軍政時代

해방 이후 南韓에서 실시된 美軍政은 한국인에게 分權化된 형태의 民主主義 와 代議機構의 설치를 약속했음에도 불구하고 결국 지방정치제도에는 손댈 겨를이 없이 물러나고 말았다. 어디까지나 軍政이기 때문에 그 政治・行政制度의 기반이 美國의 國家利益과 對韓半島政策의 태두리안에서 필요한 최소한도에 그쳤으며 한국을 통치하는 방식도 初期에는 舊朝鮮總督府統治體制를 그대로 饒用 했었으나 곧 美軍의 直接統治體制를 구축한 후 점차 韓國人을 軍政에 參與시키고 行政權도 점차 韓國人官僚에게 委讓하면서 間接統治方式을 指向하였으며 軍政末期에는 南朝鮮過渡政府를 出帆시켰다. 軍政三年間 美軍政의 統治體制는 1946年 中半期부터 中央集權體制로 굳어지게 되었으며 代議機關의 導入은 1946年 10月 12일에 半官選半民選의 朝鮮過渡立法議院을 創設하여 운영한 바 있음을 見地方自治制까지 實施할 與件이 되지 못하였다.³⁰⁾

그러나 美軍政이 그 基本政策의 일환으로 地方自治制의樹立育成을 표방하고 이 方向으로 地方行政制度의 改革을 試圖한 것은 다음의 美政府外交文書를 통해서 보더라도 事實이다.

戰後 美國政府 三省調整委員會 極東分科小委에서 作成되어 1945年 10月 13일에 三省調整委員會의 승인을 받은 후 「韓國의 美軍占領地域內 民間行政業務에 대하여 大平洋方面 美軍最高司令官」에게 보내는 最初의 基本訓令(위성단, 日字未詳)에 의하면 同 第1部 第3項 「軍事的인 韓國占領의 基本目標」(C. ④)에서 「韓國에서 地方自治政府의樹立 및 育成과 國際聯合憲章에 規定된 原則에 부합되는 自由獨立國家의 復舊」를 指示하고 있다.³¹⁾

되어 軍政은 1946年 3月 14日 法令 第60號로 各 道會以下의 下級府會, 邑會, 面協議會 및 各郡島의 學校評議會 등 日帝下地方會舊制를 解散하였으며, 1946年 4月 27日 法令 第74號로 地方行政處를 廢止하여 中央集權화를 지향하

30) 金雲泰, 「美軍政統治體制와 韓國化過程」, 大韓民國 學術院論文集, 人文社會科學篇, 第三十輯, 1991, pp. 412-508.

31) Foreign Relations of the United States. 1945, Vol. VI, p. 1074.
Part 1, C. Basic objectives of military occupation of Korea. "To Foster the establishment of local self-government and the restoration of a free and independent nation which will conform with the principles expressed in the Charter of the United Nations".

였다.

그리고 1946年 11月 15일에는 法令 第126號로 「道及地方官公吏 및 地方議會議員의 選舉」를 公布하여 地方長官 및 議員選舉를 통하여 韓國에서 民主主義의 地方自治의 基礎를 導入한 것이다. 이 法令은 美軍政이 間接統治를 指向하는 政策의 一環으로써 中央의 朝鮮過渡立法議院의 實施에 對備해서 地方各級行政首長의 選舉와 地方議會議員選舉의 節次法을 規定한 것이다.

本來 美軍政은 韓國人을 美國式 民主主義方式으로 教育시키고 아울러 韓國에서 民主主義의 가장 확실한 보호장치로서 地方自治를 실시하는데 꾸준한 執念을 가지웠다 그러나 地方自治의 전통이 아주 결여되어 있는 總督府行政을 舵用한 占領 첫해를 그대로 보냄으로써 그들이 本來의 意圖가 이상할 정도로 왜곡되었다고 생각한 것 같다.³²⁾

韓國에서 代議制를 導入實施하는데 적지 않은 制約과 難關이 있음을 깨달은 美軍政은 地方自治導入을 위하여 法令 第126條(第2, 3, 6項)에서 地方重要官公吏와 各地方議會議員의 直選制를 規定하였다. 즉 道知事, 府尹, 郡守, 島司, 邑長, 面長을 비롯하여 道會議員, 府會議員, 邑會議員, 面協議會議員을 選舉制公職으로 하였으며, 各級會議員은 立法議院에서 制定하고 軍政長官의 同意를 얻은 法令에 의하여 선거된다고 하였다. 다만 여기서 美軍政廳은 이들 選舉制官吏와 그에 의하여 任命된 職員을 移動罷免할 수 있고 各 地方會議도 解散할 수 있고 그 決定도 폐기할 수 있는 등 主權的 權限을 留保하고 있는 것이다. 이로서 美軍政의 施策으로 一旦 制度上으로는 어느 程度 地方自治制度를 採擇하였으나 그것은 名目上의 것 뿐이고 結實을 보지 못하고 말았다. 뒤이어 軍政末期 1948年 8月 12일에는 法令 第126號로 各道에 教育區를 設置하고 各教育區內에 教育區會(또는 教育委員會)를 設置함으로써 教育自治制를 導入하였다. 教育區委員會는 9各의 決議權을 가진 教育委員(任期 4年)과 職務上 參席權을 가진 區教育監으로 組織되었다. 그리고 教育區域은 서울市・府・郡 및 읍를도 行政區域과 同一하게 設定하고 教育區는 教育自治를 위하여 各各 獨立시켰다.

4. 大韓民國政府樹立後

1948年的 大韓民國憲法은 地方自治條項으로 第8章을 設定하고 第96條와 第

32) 金雲泰, 前揭論文, 「美軍政統治體制와 韓國化過程」, p. 486.

軍政當局은 1946年 10月에 立法議院을 開院하고 普選制를 計劃하였으나 순탄치 못했다. 例전대 選舉權 年齡에 관하여 保守勢力과 革新系의 意見對立으로 難統을 거듭하다가 7個月이나 걸린 끝에 美國의 壓力으로 간신히 法이 마련되기도 했다 (JSAMGIK Summation No. 15, pp. 15-16).

97條에 近代的 地方自治制를 規定하여 우리나라 憲政에 있어서 地方自治制實施
는 約속하고 있다.

이에 따라 政府樹立후 政府는 地方自治制를 實施하는데 있어 여러 經驗과 아
니리 土着化에 있어 試行錯誤를 겪어왔다. 民國樹立후의 地方自治의 變遷過程
를 概觀할 때 그것은 一次的으로 各共和國의 政權의 性格에 따라 特징이 뚜렷
이 나타났던 만큼 본고에서는 第一共和國에서 第六共和國까지 共和國別로 그
變遷過程을 살펴 보고자 한다.

(1) 第一共和國

政府는 本格的인 地方自治法을 制定하기에 앞서 6個月 時限法의 經過的措置로
서 1948年 11月 17日 法律 第8號 「地方行政에 관한 臨時措置法」을 制定하였다.
그리고 1949年 7月 4일에 法律 第32號로서 歷史的인 「地方自治法」이 制定·公布
되었다 그러나 國內政治의 不安定과 6·25戰爭勃發로 곧 實施하지 못하다가 1952
年에 最初로 普通制에 의한 地方議員選舉를 실시하고 地方議會를 구성하였다.

解放當時의 地方行政區域의 수는 13道, 21府, 218郡, 2島 107邑, 2,243面이
었는데 美軍政의 조정을 거쳐 大韓民國 政府樹立 당시의 行政區域은 1特別市,
9道 8區, 133郡, 1島, 14府, 73邑, 1,456面으로 되었다.³³⁾

1952年에 有史이래 처음으로 上記한 各級地方行政區域에 近代的 의미의 民
主的 地方議會가 구성되어 自治가 시작한 것이다. 1949年의 地方自治法의 骨字
는 다음과 같다. ①自治團體의 種類를 서울特別市 및 市·邑·面으로 하고 ②
市·邑·面長은 각 해당 議會에서 間選하고 서울特別市長과 道知事은 大統領
이 任命하였다. ③議決機關과 執行機關을 分立견제시키는 機關對立主義를 취
하고 市·邑·面의 경우 議會는 市·邑·面長에 대해 不信任議決權을 그리고
市·邑·面長은 議會에 대해 解散權을 부여하였다. ④地方自治團體의 下部單
位는 道에 郡을 두고, 人口 50萬 이상의 市에 區를 두며 市·邑·面에는 洞·
里를 두었으며, 郡守와 區廳長은 國家公務員으로 임명하고, 洞·里長은 洞·里
住民이 選舉하도록 하였다. ⑤地方議會는 任期制의 名譽職議員으로 구성하였
다. 이상 1949年的 地方自治法體系는 解放후 地方自治制度의 한 原型이라 하겠
으며 그것은 「議院內閣制」型의 機關對立主義를 취하고 議員은 任期 4年的 名譽
職으로 한 점이 特징이다. 이밖에 ⑥ 教育法(1949年 12月 31日 法律 第86號)의
구성에 따라 郡單位의 特別地方自治團體로서 教育區를 設置하고 서울特別市와

33) 1946年 9月 18日 軍政法令 第106號로 서울市를 首都로하는 서울特別市가 設置되었
으며, 1986年 1月 1日 現在 地方行政區域은 1特別市, 3直轄市, 9道, 57市 139郡,
191邑, 1,253面으로 되었다.

市에 教育行政機關으로서 教育委員會를 설치하였다. 教育區는 法人體로서 獨자적으로 教育事務를 치리하고 教育委員會는 普通地方自治團體內의 特別行政機關으로서 地方議會의 關與下에서 教育事務를 處理하였다. 그 뒤 1952年의 第1次地方選舉의 實施를 通過 우리나라 地方自治制는 本格的인 實施段階에 들어갔다. 이때부터 地方議會가 解散되는 1961年까지의 9年間 地自法은 4차례나 改正되면서 우리나라에서 地方自治制의 土着化를 위한 試行錯誤를 經驗하였다.

특히 1956年 2月의 第2次 改正에서는 ① 市·邑·面長을 直選制로 개정하고 ② 議會의 自治團體長에 대한 不信任議決制와 議會解散權을 폐지하고 ③ 地方議員과 市·邑·面長의 任期는 4年에서 3年으로 단축하고 ④ 中選舉區制를 小選舉區制로 고쳤고, ⑤ 長의 拒否權을 새로 규정하고 ⑥ 洞里長의 直選制를 任命制로 바꾸었다. 이 第2次 改正의 地自制의 특징은 市·邑·面長과 地方議會를 共히 3年 任期로 直選하는 2元的 代表原理에 준거하는 「大統領責任制」型을 채택하고 洞里長을 任命제로 개정한데 있으며 이로써 民選 市·邑·面長의 權限強化, 地方議會機能의 制限 등을 通過 第3代 大統領選舉와 第2次 地方選舉를 앞두고 民主化 統制와 能率을 조화시키려는 自由黨 政權下의 與野協商의 政略을 펼쳐지고 있다.

다음 1958年 12月의 第4次 改正은 우리나라 憲政史上 하나의 汚點으로 기록된 所謂 2.4波動이라는 정치 진통을 거쳐 비정상적으로 통과시킨 것으로 주목된다. 그 특징은 ① 市·邑·面長의 直選制를 任命制로 하고 ② 地方議員의 3年 任期를 4年으로 연장하고 ③ 議會가 法定會議 日數를 초과할 때에는 法定機關에도 例會命令을 할 수 있게 하고 ④ 議會閉會中 委員會를 개최할 수 없으며 ⑤ 監督官廳이 市·邑·面議會에 대해 市邑面長에 대한 信任指示要求權과懲戒請求權을 폐기 시키는 한편 ⑥ 市·邑·面에서의 不信任議決權과 議會解散權을 부활시켰으며 ⑦ 統·班을 坊으로 개칭하여 法制화하였다.

本 第4次 改正의 特性은 우리나라의 地方自治를 官治的인 것으로 變質시킨 최악의 개정으로 1960年의 第4代 大統領選舉에 對備하려는 自由黨政權의 黨略을 노골한 것이라는 의구를 자아내고 있다.

(2) 第二共和國

1960年의 4·19革命의 결실로 수립된 第2共和國은 民權을 最大限으로 伸長시키고 地方行政의 民主화와 地方自治의 대폭적 확대 강화를 시도하였다. 1960年 11月에 第5次 改正이 民主黨政權에 의해 단행되었다. 이 改正是 理想主義的 視角에서 높이 평가받고 있다. 그럼에도 불구하고 革命的 政治雰圍氣에 호응한

그러한 시도는 第2共和國의 短命과 함께 끝나고 말았다. 이러한 理想主義에 치우친 地方自治制 試圖의 失敗는 우리에게 많은 教訓을 남겼다. 그 改正의 주요 글자는 다음과 같다.

① 全自治團體의 長을 任期 4年으로 直選케 하고 ② 里洞長은 任期 2年の 直選制로 부활시켰다. ③ 選舉權 年齡을 21세에서 20세로 낮추고 長의 被選舉權 을 25세로 하였고 ④ 서울特別市, 道議會의 定員은 그 基準을 人口比例算出方式에서 民議院議員選舉區 기준으로 바꾸어 增員하고 ⑤ 會議日數를 연장하였으며 ⑥ 監督官廳의 自治團體長에 대한 懲戒請求權을 신설하고 ⑦ 不在者投票制度를 신설하였으며 ⑧ 議會의 議長과 副議長에 대한 不信任制度를 채택하고 ⑨ 坊制度를 폐지하였다.

(3) 軍政과 第3共和國

① 1961年 5·16軍事革命의 發表로 軍事革命委員會 布告 第4條가 發布되자 全國의 각급 地方議會는 해산되고 그 기능은 國家再建最高會議 布告 第8號로 上級官廳의 승인을 얻어 당해 自治團體長이 대행토록하였다. 그리고 地方自治團體의 長을 國家公務員으로 任命토록 하였다.

② 1961年 9年 公布된 “地方自治에 관한 臨時措置法”에 의하여 議會機能代行 満定을 法制化시켰으며, 아울러 邑·面自治制를 郡自治制로 전환함으로써 85邑, 1,407面은 기존의 自治團體로서의 法人格을 상실하고 대신 140郡이 새로운 法人格을 지닌 自治團體로 되어 오늘날까지 지속되고 있다. 郡의 自治團體化는 「邑·面의豫算絕對額이 적고 그나마 84.7%가 行政費이고 社會福祉費는 3.8%에 불과했으며 歲入도 70~80%가 國家補助였기 때문에 國稅를 地方稅로 이전 히더라도 農村地域에서는 稅源이 적어 財政確定을 위한 방도가 막연한 實情에 비추어 타당한 것이었다. 이러한 여건을 감안한 郡自治制 채택은 10個邑面의 廉置分合과 같은 효과」로서 郡의 歷史性이나 住民感情에 비추어 보더라도 合理的인 改革이었다.³⁴⁾

③ 1962年 “以北五道에 관한 特別措置法”을 公布하여 未收復 以北五道의 行政에 관한 特別措置를 마련하였으며 또한 별도조치에 의하여 接敵地域의 行政區域을 京畿道와 江原道의 관할로 편입시켰다.

④ 1962年 1月 「서울特別市行政에 관한 特別措置法」으로 首都인 서울特別市는 唯一 독특한 권한과 地位를 부여받게 되었다. 즉 서울特別市는 內閣首班의 直屬으로 法的 地位가 格上되어 中央部處의 指示監督權을 一定한 限度로 制限

34) 盧隆熙, 「韓國의 地方自治」, p. 103.

하는 長市 市長은 國務委員級으로 閣議에 참석하여 所管事項에 관하여 발언할 수 있다.

⑤ 1963年 1月 “釜山市 政府直轄權에 관한 法律”에 따라 釜山市는 慶尙南道와 同格으로 中間自治團體의 성격을 겸하는 直轄市가 되었다.

⑥ ① 밖에 教育法을 개정하여 종래의 特別自治團體였던 教育區를 폐지하고 서울特別市・釜山直轄市・道에 教育委員會를 두고 市・郡에 教育長을 두어 이를 機關을 地方自治團體의 執行機關으로 함으로써 教育業務를 地方自治團體에 흡수하였다.

(4) 第四共和國

1972年 10月에 國力의 組織化와 國政의 能率化를 國政指標로 하는 이른바 維新憲法의 公布와 더불어 出帆한 第四共和國은 地方行政에 있어서 地方議會의 構成을 祖國統一時까지 猶豫할 것을 그 憲法附則(제10조)에 규정하였다. 이에 따라 地方自治法 중 關係條文이 폐지되었다(第6條 改正).

(5) 第五共和國

1981年에 發足한 第5共和國의 憲法은 地方行政의 能率化와 民主化의 調和를 위하여 地方議會의 構成을 地方自治團體의 財政自立度를 감안하여 順次的으로 하되 ① 시기를 法律로써 정할 것을 그 附則에 규정하여(附則 第10條) 地方自治의 實施에 신중을 기하였다.

政治發展 특히 國民의 政治參與의 擴充이 강조되었던 1980年代初 國內政局은 與野間에 地方自治制의 再生問題가 활발히 논의되었다. 1984年 11月에는 國會에서 與野合意로 地方議會의 구성을 포함한 新地方制度의 준비작업에 들어갔다. 그후 오랜 研究와 與野間 論議를 거쳐 1987年에는 第7次 地方自治法改正案을 國會에 상정하였다. 이와 같이 第5共和國期間은 民主的 地方自治制度再生을 위한 준비단계에 해당하여 正式立法化는 第6共和國으로 넘겨진다.

(6) 第六共和國

第6共和國憲法에서는 종래의 地方議會構成에 관한 猶豫의 附則規定을 삭제하고 地方自治의 조속한 實施의 길을 열었다. 1988年 4月에 地方自治法 第7條改正① 이루어졌는 바 이 第7次 改正法律은 그 全文에 걸쳐 그 內容에 일대 전환을 가져온 것이었으며 그 主要骨字는 다음과 같다.

① 地方自治團體의 種類를 서울特別市, 直轄市, 道와 市・郡・自治區로 하고 自治階層을 全國에 걸쳐서 2계층으로 하였다.

② 地方選舉의 選舉權을 20세 이상으로 하고 被選舉權은 議會議員이 25세,

基礎自治團體의 長은 30세, 廣域自治團體의 長은 35세 이상으로 세분하였다.

③ 地方議會議員 및 自治團體의 長의 任期를 4年으로 하였다.

④ 地方議會의 權限을 조절하였다. 즉 議會權의 術위에서 소송, 和解에 관한事項, 손해배상과 손실보상에 관한 사항을 제외하고 監查權은 調查權으로 바꾸었다.

⑤ 地方選舉法(地方議會議員選舉法)을 地方自治法과 分리하여 별도로 제정하였다.

⑥ 地方自治團體의 長은 選舉에 의하여 선임하고 따로 法律로 정할 때까지 大統領이 任命하도록 하였다.

⑦ 地方議會의 구성을 市·郡·自治區에서부터 실시하도록 했다. 즉 市·郡自治區의 議會를 이 法 시행일로부터 1年以內에 市·道의 議會를 市·郡·自治區議會의 構成日로부터 2年 以內에 구성하도록 했다.

⑧ 地方自治團體 사이의 상호協力を 촉진하고 行政協議會와 自治團體組織의 설립방법을 구체화하였다.

⑨ 地方公企業 및 地方公社의 설립·운영에 관한 근거규정을 두었다.

IV. 우리나라 地方自治의 省察과 課題

1. 우리나라 地方自治의 省察

우리나라 傳統的 地方自治의 遺制로서 新羅時代의 地域의 自治組織으로서 6村部族들의 和白制의 自治機能에 관하여는 研究의 不足과 史料의 貧弱으로 그 實態 파악에 큰 限界가 있다. 高麗朝의 事審官制, 鄉職團體는 地方分權의 遺制로서 地方自治에 유사한 제도이기는 하였으나 이것마저 麗朝後期부터는 國家의 外官으로 대치되어 갔다. 다음 朝鮮朝의 留鄉所, 鄉約, 鄉會 및 契制度를 비롯하여 面·洞(里)등 自治的 基礎團體에서 傳統的 自治機能을 발견할 수 있으며 특히 그중에서도 留鄉所(鄉所 또는 鄉廳)는 鄉村社會에서의 “朝鮮的 形態의 地方自治”의 遺制로서 注目이 된다. 留鄉所는 地方自治組織으로서 中期以後 鄉紹, 京在所와도 不可分離한 關係에서 운영된 것이며 留鄉所가 郡縣을 중심으로 實施된데 비하여 鄉約과 契는 郡縣은 물론 面洞里를 중심으로 전개되었다.

太宗 6年(1405)에 地方勢力의 中樞로서 集權化에 항거한 留鄉所가 혁파당하고 世宗 10년(1428)에는 守令의 工部와 賀利들의 월권이 심해지자 이를 견제하기 위하여 留鄉所를 復設하고 이를 公式的인 地方團體로서 認定하였다. 그후

世祖는 抵抗的인 留鄉所를 다시 혁파하였으며 睿宗(1469)代에서는 政府가 地方에서 守令에 대한 告發을 금지하고 官權優位의 鄉村秩序를 추구하자 地方土着勢力과 士林派는 鄉村秩序確立을 위해 留鄉所 優位運動을 展開하였다. 成宗13年(1423)에는 留鄉所가 다시 復立되면서 民弊를 끼치는 者와 鄉村秩序破壞者를 모두 規制하는 任務를 부여받지만 士林派의 의도와 달리 復立留鄉所는 黜舊勢力에 의하여 짐거되면서 타락한 경우도 있었다.

이 두 같이 留鄉所, 鄉會는 地方自治組織으로서 地方行政을 監督하고 官權의 침횡을 규제하는 地方勢力의 中樞機關이었으며, 한때 近世朝鮮朝 政治의 活力素가 된 것이었으나, 朝鮮後期 正祖代以後에 側近威臣勢力を 중심으로 발호한 50餘年間 势道의 閥閥政治와 官吏의 極甚한 腐敗 그리고 儒教政治文化의 타락 등으로 이를 留鄉所, 鄉約 등 自治組織도 쇠퇴해 버렸던 것이다.

다음 朝鮮朝末期 開化期의 近代的 地方自治制의 萌芽에 관하여 살펴보면 19세기 中半期 以來 展開된 西勢東漸으로 西歐文化收容의 壓力이 가중되고 實學運動의 北學思想의 계승으로 결실된 開化運動은 우선 中央政府의 政治的近代화運動으로 발단이 되었다. 그러나 代議制民主化改革의 일환으로서 地方自治改革은 開化期後期인 1890年代 後半에 이르러 東學革命, 甲午改革, 獨立協會運動 등을 통해서 시도가 된다. 그러나 이러한 改革의 動向도 國內分裂과 國際侵略勢力의 外壓으로 斷片的인 思想의 紹介와 制度上의 改革에 그치고 끝내 實施를 보지 못하였다.

日帝時代에는 植民支配政策의 手段으로서 地方自治行政이 강행되었다. 地方自治는近代化가 本質으로 弯曲되는 가운데 1910年代의 參事官制, 府制, 面制의 形態로 自治制가 도입되고, 1920年代의 道府面 協議會의 諮問機關, 1930年代의 道・邑(指定面)面의 法人格부여와 地方議會의 議決機關化가 기도되었다. 그러나 이러한 植民主義改革의 특징은 韓國人社會의 民主化나 韓國人居住地域社會의 福利增進에 있었던 것이 아니고, 첫째로 植民地支配體制의 支持基盤을 擴充하기 위한 地域社會의 有志와 地主 및 事業家の 動員이었고 둘째로 韓國人을 懷柔하여 參與시킴으로써 親日派를 育成하여 民族分裂을 피하고 궁극적으로 民族同化, 抹殺政策을 시도하기 위한 것이며, 셋째로 韓國移住日本人들의 不平을 무마하고 그들의 政治的壓力을 朝鮮總督統治에 利用하기 위한 措置였다고 할 수 있겠다.

다시 美軍政은 初期부터 韓國에서 地方自治政府를樹立育成하고 國際聯合憲章의 原則에 부합되는 自由獨立國家로 建立할 것을 對韓基本政策으로 訓令을

받았다. 그러나 分斷體制의 固定化와 左翼勢力의 도전으로 政治가 不安하자 中央集權化를 추구하게 되었으며, 한편 韓國人の 軍政參與를 擴大하기 위하여 中央의 過渡立法議院을 實施하고 이에 對應하는 地方의 各級自治團體의 長과 議員의 選舉를 준비하였다. 軍政의 地方自治實施의 執念은 구준한 것이었으나 그 實施에는 많은 制約이 있음을 깨달은 美軍政은 實施를 주저하고 끝내 結實를 보지 못했으나 다만 1946年 11月에 民主主義的 地方自治制의 基礎가 되는 法令를 公布하여 民主發展에 기여하는 名分만을 충족하는데 그쳤다.

우리나라는 政府樹立후 1949년 7월에 地方自治法이 제정되고부터 지금까지 40년간 실질적이건 형식적이건 간에 地方自治制를 실시하여 왔다. 그러나 5·1軍事革命과 第3共和國 이후 지방자치실시는 연기되어 오다가 마침 1987년의 5·29宣言이 地方自治實施를 公約한 바 있으며 1991년에 이르러 다시 본격적인 地方自治時代를 맞고 있다.

二.간 시행되었던 지방자치 및 지방행정을 회고해 볼 때 다음과 같은 몇 가지 特徵과 問題點을 발견하게 된다.

() 地方政治의 中央政治化

首先 수십년간 中央과 地方關係의 특징은 傳統的 中央集權화의 遺產과 解放후 分斷體制下의 安保官僚體制 및 6, 70年代의 官僚的 權威主義 등으로 體質化된 政治體制下에서 地方社會는 그 潛在的 自生ability를伸張하지 못하였다라는 것이다. 제한된 범위에서나마 주민참여의 채널구실을 하고 있던 地方議會制度가 정착된 이후 지방단위에서 이루어지던 정치는 行政으로 대체되었다. 그리고 韓國의 地方自治는 制度 및 運營上의 諸問題를 地方政治의 次元이 아닌 地方行政의 次元에서 해결해 왔다고 할 수 있다.

() 統治權限의 中央集中化

한국의 統治構造는 고도의 中央集中化로 인한 問題點을 안고 있다. 傳統的인 單一型 統治體制의 유산과 日帝 40년의 植民地支配의 잔재, 그리고 그후 수십년간의 중앙통제는 한국의 政治過程과 行政慣行 속에 아직도 뿌리깊게 남아있다. 國家發展의 초기 단계에서 中央集中化는 行政의 能率性과 統一性을 보장하고 資源의 效率的 運用을 가능케 해 주는 등 나름대로의 長點을 지닌다. 그러나 社會가 多元化되어 갈수록 行政國家體制下의 中央政府는 과중한 부담으로 인해 能率性에 한계가 나타나고, 획일적인 行政基準을 적용함으로 인해 경직성이 초래된다. 또 中央集中化된 政治構造下의 地方單位는 自生ability과 正體性을 잃고 모니 것을 中央에 의지하려 든다.

(3) 理想主義的 視角과 實現主義的 視角의 葛藤

우리나라는 건국 이래 先進諸國의 近代的 民主制度를 도입함에 있어 理想과 實現의 兩偏向 사이에서 시행착오를 반복하였던 經驗을 갖고 있다. 地方自治制度를 도입함에 있어서도 歐美諸國의 制度를 모델로 삼아 國內의 制約條件을 고려하지 않은 理想志向의 視角이 한쪽 偏向이라면 우리나라의 後進的 與件에 만족한 나머지 制度의 普遍性을 경시한 實現志向의 視角이 다른쪽 偏向이라고 할 수 있다. 普偏的 民主主義理念에 지나치게 집착한 第2共和國下의 地自制가 前者의 代表의 例라 한다면, 黨利黨略의 反映인 1958年の 團體長任命制와 逆代化戰略의 필요상 용인된 6, 70年代의 地自制 中斷은 後者의 例라 할 수 있다.

第3共和國下의 새로운 地自制는 과거의 경험에 기초하여 상당한 改善을 이루었다고 볼 수 있다. 그러나 새로운 地自制의 運營도 理想的인 것에 치우친 경우가 없지 않았는바 1992년 自治團體長의 選舉計劃을 예로 들 수 있다.

(4) 行政責任의 不明確

地域發展을 위한 行政機關의 활동은 우선 그 内容을 法律로 명확히 규정하고 施行함에 의해 中央政府와 地方政府間의 責任과 權限을 규정한 후 規則 등 일련의 制度 또는 措置로써 行政기관 상호간의 責任과 權限, 費用負擔의 原則이 제시되는 것이 가장 바람직하다. 그러나 우리나라의 경우 이런 體系的 制度화는 손상한 미흡한 實情이다.

이 점을 行政責任의 不明確 現象이라 할 수 있는데 주로 다음과 같은 요인에 의해 초래된다. 첫째, 傳統的으로 行政體質이 消極的 性格에서 벗어나지 못하고 있기 때문에 각종의 行政行爲를 종합적으로 조정하는 메카니즘이 효과적으로 작용하지 못한다. 둘째, 行政機能이 새로이 요청될 경우 關係官廳 간에서의 權限의 쟁탈이 격렬하게 되어 수많은 官廳이 동일한 業務에 重複介入하는 일이 흔히 있다. 셋째, 소위 ‘行政의 政治化’의 폐해라고도 말할 수 있는 것으로 政治家の恣意나 政權交替로 인해 命令, 規則 등이 朝令暮改化하여 行政의 連續性이 상실되는 경우가 있다.

(5) 稅源의 中央集中化

우리나라의 中央政府는 아직까지 稅源을 地方政府로 이관시키려는 政治的 意圖가 약하다. 이러한 이유 때문에 地方自治團體의 事業, 人事, 豫算에 관한 權限은 모두 중앙에 집중되어 있다. 이것은 결국 中央政府에 대한 地方의 依存度를 더욱 높이는 결과를 가져온다.

또한 각급 地方自治團體는 그 권한과 예산을 上級機關을 거쳐 中央에 의존해 하는 만큼, 地方住民의 利害關係보다 行政的 便宜와 中央의 指示에 맞추려 한다. 그럴수록 地方住民들을 行政過程에 参与시키거나 行政業務가 住民에게 移入되는 方向으로 이루어지기를 기대하기는 어려울 것이다.

2. 우리나라 地方自治의 課題

地方自治制度의 정착은 우선 民主主義의 安定된 政治體制가 뒷받침되어야 하며 나아가서는 이를 실천하고자 하는 政權擔當者들의 民主化信念, 地域住民의 主人意識과 市民意識의 啓發, 政治的 關心의 提高와 政治 및 行政參與의 活性化, 그리고 地方의 受容態勢와 自治能力등에 의해서 가능하다. 이러한 觀點에서 여기서 다음의 諸課題를 생각해 본다. 그것은 (1) 바람직한 分權화, (2) 地方自治體系의 改善, (3) 人力管理의 改善 問題로 귀결된다고 하겠다.

(1) 分權化 — 事務 및 資源配分의 改善

우리나라의 地方行政은 歷史的으로 中央集權의이었던 바, 금후에 이러한 中央集權의in 체제를 여러 측면에서 分權的in 體制로 轉換시키도록 노력하여야 할 것이다. 分權화란 政府가 행하는 公權力의 最終決定 및 執行의 權限을 地方自治團體에 移讓 내지 委任해 주는 것으로 주요대상은 行政事務와 財政・租稅이다.

우선 自治行政의 各 階層 또는 各自治團體가 처리할 事務內容을 보다 구체화하고, 階層 사이의 事務分擔의 기준도 보다 합리적으로 定立하여야 할 것이다. 그리고 中央政府는 全國的 次元의 政策開發과 廣域의이고 長期의인 事業에 관한 것만 관장하고 地域의이고 局地의인 業務와 住民福祉에 관련된 事業 등을 모두 地方自治團體가 담당토록 함이 옳을 것이다.

한편 行政事務가 地方 또는 下級團體에 이양되면 그만큼 財源도 이양되어야 한다. 地方財源의 擴充은 일차적으로는 國稅의 地方稅로의 移讓, 新規 地方稅目의 開發 등 地方稅의 擴充에 의존하는 것이 安定的이다. 다음은 地方公企業의 擴大 등을 통해 稅外收入의 開發에 주력하고 高率의 法定交付率制를 채택하여 地方交付稅의 增加를 도모하여야 할 것이다.

(2) 地方自治體系의 改善

地方自治行政의 發展을 위해서는 무엇보다도 地方行政階層의 數를 감축하여야 한다. 현재 우리나라 地方行政單位의 계층으로는 特別市・直轄市・道一市・郡・區一邑・面一洞・里의 여러 階層이 있는데 이와 같이 階層의 數가 많으므로

로써 上下階層 사이에 역할의 중복, 意思疏通의 장애, 行政의 지체·낭비 등 많은 폐해를 낳고 있다. 특히 基礎自治團體인 郡 밑에 行政補助階層을 2계층(邑·面, 洞·里)이나 두어 간접적으로 주민과 접촉한다는 것은 별씨 基礎自治團體로서의 意味를 상실하는 것이므로 地方行政階層을 감축하는 方案이 고려되어야 할 것이다.

(3) 人力管理의 改善

地方公務員의 수는 계속 增加해 오고 있으나 아직도 自治行政分野에는 人力이 부족한 형편이며 특히 下級團體인 邑·面, 洞·里 수준에서는 주어진 業務量에 비하여 人力이 크게 부족한 형편이다. 自治行政 人力의 부족은 그 人員의 質의 부족에서 뿐만 아니라 그 質的側面에서의 미흡도 보완되어야 한다. 특히 地方公務員의 職位分類, 採用, 士氣提高, 能力發展 등의 面에서 많은 改編과 改善이 이루어져야 할 것이다.

V. 結語

우리 나라에 있어 傳統的 地方自治制는 主로 高麗朝初期의 事審官制에 그 根源을 韓鮮朝朝의 留鄉所를 中心으로 한 鄉村社會의 一連의 自治活動에서 활발한 展開를 볼수 있었다. 「單極的統治」³⁵⁾를 特性으로 하는 朝鮮王朝의 集權的政治從政에서 이와 같은 地方社會의 自治組織의 遺制를 발견할 수 있었다는 것은 또 아직도 地方史記錄에서 無視되었거나 埋沒된 많은 한맺인 事緣들도 있었을 것이라는 것을 감안할 때 傳統社會에 잠재하여 成長한 組織化된 自生的自治能力의 根柢와 威力を 회상케하여 준다. 이 自生自治能力이 계속 발전할 때 그것은 丘代化의 活力素로서 또는 地方史發展의 에너지로서 升華될 수 있었을 것이다. 그러나 이 地方의 잠재력이 近代化의 推進力으로서 계속되지 못한 것은 外侵으로 빚여진 7年間의壬辰倭亂의 慘禍와 19세기 前半世紀의 戚臣勢道의 閥閥政治, 鄉吏의 腐敗와 治者의 苛歛誅求 등에 기인한 바 있다고 볼 수 있겠다. 여기서 地方自治發展을 위한 傳統的活力素를 확인하고 발굴하는 見地에서도 地方史研究를 위한 韓國學界의 學究的努力이 促求되는 바이다.

특히 朝鮮朝 後期에 들어와서 적지 않은 義盜 義賊 地方民衆「反亂」, 民亂, 三政의 亂, 東學徒烽起 등으로 접침된 事件記錄들이 傳해져 온 것도 이러한 地

35) 金天柱, 「韓國政治體系—單極的統治型—」, 一潮閣, 1991, pp. 68-95.

↑博士는 西歐에 있어서의 「兩極的統治型」과 비교해서 우리나라의 古來의 政治體系가 「單極型」을 이루고 있는데 특성이 있다고 주장하고 있다.

方自治的 組織이 폐퇴 또는 단절되어 地方住民의 意思를 政府에 反映시킬 수 있는 媒介通路가 봉쇄된데 크게 起因한다고 하겠다. 이러한 事情으로 우리나라에서 地方自治近代化가 지체되는 가운데 19세기 中半期의 西勢東漸과 開化運動은 地方自治의 傳統文化를 再生시키고 西歐文化를 收容하여 再創造하는 계기가 되었구나. 그러나 이러한 近代化 改革運動도 主權이 侵奪당하면서 좌절된다. 뛰어어 日帝殖民統治下에서는 植民政策의 方便으로 似面非地方自治制가 강행되었다. 日帝40年間의 地方制度改革과 斷片的인 地方自治制度 採擇은 本質적으로 地方自治의 近代化를 歪曲한 것이기는 하나 광범한 地方自治制 改革과 政治參與의 經驗은 解放후 한 遺產으로 계승이 된다.

解放후 美軍政期의 準備를 거쳐 政府樹立후 地方自治近代化過程에서 여러차례의 斷續과 試行錯誤가 반복되어 왔는데 그것은 우리가 教訓으로 삼아야 할 것이다.

80年代에 들어와서 地方自治再生을 준비해 오다가 第6共和國에 와서 새로운 地方自治法에 의해 本格적으로 實施段階에 들어갔다. 앞으로 地方自治制를 定着시켜 中央과 地方 그리고 指導者와 地方住民이 一體가 되는 民主的 安定構造 구축하는 것이 그것을 바탕으로 福祉社會를 具現하고 南北統一課題를 앞당기는데 절실히 必要한 課題이다. 그리고 民主的 安定構造의 한支柱로서 代議制이 成熟된 健全한 發展은 民主化의 內實을 추구하고 있는 韓國이 直面한 중대한 課題라고 하겠으며 代議體制의 下位體系로서 오늘날 地方自治體系의 發展의 制度化가 촉구되고 있는 것도 이러한 理由에서이다. 下位代議體系로서 地方自治의 發展을 위해서는 政府의 政策的 支援과 國會의 先導的 役割 그리고 地方自治政府와 地域住民間의 활발한 意思疏通을 制度화하는 것이 必要하다고 본다.

政府는 地方住民의 自治를 우리나라의 民主的 發展에 寄與할 수 있도록 指導監督할 責任이 있으며 이러한 見地에서 政府는 公明選舉, 黨利黨略배제, 過熱選舉 방지, 國民經濟에 미치는 影響 등의 考慮下에서 選舉時期와 頻度 및 同時選舉與否 등을 신중히 결정하여야 할 것이며, 國會는 國民代表機關으로서 地方議會運營의 모범이 되고 地域社會發展을 위하여 相互協力하여야 할 것이다. 특히 여기서 國會運營의 主役인 政黨組織과 活動의 民主화와 一線政治人們의 行態는 地方自治의 成敗를 가를 정도로 큰 영향을 주는 것이다.

우리나라에서처럼 政黨의 組織基盤의 民主性이 缺如되고 政黨活動이나 政治人們의 行態에 있어 黨利黨略과 集團利己主義, 地域感情과 個人主義 또는 國民代表性의 歪曲 등이 종종 露呈되고 있는 實情下에서는 政黨이 地方自治에 깊이

介入하는 것은 그것이 政黨政治을 名分으로 내세운다 하더라도 成熟되지 못한 現段階로서는 그다지 바람직 한 일이 못된다고 하겠으며, 특히 基礎自治團體水準에서 候補公薦이나 選舉運動등에 關與하는 것은 利害지 못하다고 하겠다.

한편 地方自治의 健全한 政治化, 換言하면 地方政府와 住民間의 활발한 對話를 통하여 一體感을 증진하는 것이 중요하다고 본다. 이를 위하여 地方社會의 經濟, 社會, 教育, 文化 各 分野의 職能代表의 政治·行政 過程의 참여는 바람직 하다고 본다.

그리고 代議政治는 責任政治라고 할수 있겠는데 여기서 地方自治體制內에서 自治團體長과 議員의 責任構圖에 관하여 생각해보자. 長과 議員을 共히 民選으로 구속하는 二元的 代表原理에 토대를 둔 우리나라 現行地方自治體系下에서는 長의 地域代表性과 議員의 地域代表性은 相互補完과 均衡 또는 紮制關係에 있어야 할 것이다. 그리고 이들을 포함한 地方政府의 正統性의 根據는 代表性과 더불어 窮極的으로는 政治 및 行政의 民意에의 對應性에서 구하여야 할 것이다. 우리의 實情으로는 責任問題를 論할때 制度上の 責任이나 法律上の 責任보다도 公職者의 職業倫理에 의한 自己規律이나 能動的 責任을 강조하지 않을 수 없고 制度의 責任觀을 補充하는 見地에서 民意를 수렴하는 政治的 責任과 科學·技術的 基準에 따르는 機能的 責任이 重要하다. 즉 他律的인 制度的 責任 못지 않게 오히려 그 以上으로 公職者의 心의 内面의 主觀的인 自律的 責任領域으로 公職倫理, 意識改革, 道德性 昂揚, 資質向上面이 강조되어야 한다고 보는 것이다.

끝으로 우리나라 現行自治法體系는 계속 調查研究하여 理想과 現實을 適合하게 調和하는 方向으로 改革할 餘地가 많다고 본다.