

地方代議制的面에서 본 우리나라 地方自治의 發達

盧 隆 熙

우리나라 地方自治의 發展過程을 時代의 으로 區分하는 데는 定說이 없다. 그러나 近代的 意味의 地方自治가 우리나라에서 時代思潮로나마 國民間에 意識된 것은 甲午更張 以後의 일로 보아야 할 것이다. 따라서 筆者は 甲午更張 以後부터 美軍政 時代까지를 우리나라 地方自治의 黎明期로 보고 大韓民國建國後부터 現在까지를 育成期로 보아 時代區分을 兩分기로 한다.

第一期 黎 明 期

(1) 甲午更張後의 李朝時代

西歐의 新文明에 먼저 눈이 떠近代化過程을 앞서 밟은 新興帝國主義 日本이 大陸併吞野慾을 充足시키고자 東學亂을 契機로 삼고 角逐을 다투든 清帝國에 對한 戰爭挑發 口實로 들고 나은 것은 朝鮮王國의 自主獨立을 爲한 內政改革의 促求였다. 이른바 甲午更張이라는 우리나라의 近代化過程의 첫 試圖는 이렇게 日帝의 武力에 依한 他律의인 것이었다. 이들이 併吞野慾을 蔽蔽한채 内세운 大義名分인 內政改革은 當時의 外務大臣인 陸奧의 電訓으로 大鳥公使가 外務督辦 趙秉稷과의 甲午 6月 1日字(1894年) 會見에서 提示한 所謂 內政改革 5個條項에서 비롯된다. 이 5個條項中 첫째 條項은 「中央政府의 制度 및 地方制度를 改正하고 아울러 人材를 採用할 것」⁽¹⁾으로 되어 있는바 이 條項은 6月 8日에 開催된 老人亭會議에서 11個綱目으로 細分化되어 說明되고 있으며 其中 地方制度에 關한 說明으로는 「現在의 府·郡·縣治는 그 數가 過多하므로 마땅이 이를 酌量廢合하여 民治에 無妨하도록 少數로 할것」 「地方官吏의 情弊를 續正하는 法을 設定할것」⁽²⁾의 두 項目으로 되어 있고 6個月 以內에 決行하도록 要求하고 있다. 여기서 우리는 一應 地方團體의 再整備基準으로 「民治」에의 適合性을 들고 있다는 事實을 알수 있다. 勿論 이 內政改革案이 우리政府에 依해서 拒否되고 清日戰爭의 發端口實의 하나로 되었음은 周知의 事實이다. 그러나 日本軍의 王宮包圍속에 大

(1) 李道根 韓國史 現代篇. 震檀學會, 1963年 p. 175.

(2) Ibid, p. 184.

地方代議制의面에서 본 우리나라 地方自治의 發達

鳥公使의 操縱으로 同年 6月 25日(陽 7月 27日) 新設된 金弘集을 議長으로 하는 軍國機務處는 이른바 「甲午更張」⁽¹⁾라는 改革事務에 着手하여 同年 11月 20日(陽 12月 17日)까지 存續하면서 初期의 3個月동안에 審議決定한 重要法規만도 208件이나 되는 每日 平均 2件乃至 3件이라는 法規를 만들어⁽²⁾ 政治 經濟 社會 各分野의 重大改革을 斷行하였든 것이다. 이들의 審議事項中에는 「各道監司에 命하여 郡縣의 守令으로 하여금 各面에서 1人을 選出하여 鄉會를 組織시켜 其議決을 거친後 政令을 施行케 한다」⁽⁴⁾는 것이 있어 住民參興의 必要性이 認定되든 當時의 機運을 엿볼수 있다. 大鳥公使의 뒤를 이어 公使資格으로 來韓한 日本政界의 巨物 井上 騞은 10月 23日(陽 11月 20日)에 全文 20個條項에 達하는 第二次改革案을 提示한바 있는데 이에 따라 內閣改造가 있었고 이를 契機로 하여 純國文의 洪範 14條가 12月 12日(陽 1895年 1月 7日)에 頒布되었다. 이中 第 10條에 「地方官制를 改正하여 地方官吏의 權限을 限定한다」⁽⁵⁾는 規定이 있다. 이리해서 井上의 主導에 따른 乙未改革이 始作되었다. 乙未改革도 前年の 甲午更張이나 다름 없이 日人 顧問官들이 作成한 法令草案을 無條件 採擇하여 一瀉千里로 審議公布하는 式의 他律의⁽⁶⁾로 粗雜한 것이었으나 그 改革內容은 于先 中央의 政府官制에 置重되었기에 地方官制는 뒤늦은 5月 26日에야 改正公布되고 潤 5月 1日(陽 6月 23日)부터 施行되었다. 이 地方官制의 改正이 있기 前까지의 地方區劃은 太宗 13年(1413年)의 地方制度改革 以後로 重層制의 構造로서 上級行政區域인 8道와 下級行政區域인 府, 牧, 大都護府, 都護府, 郡縣이 있었는데 甲午更張 當時의 行政區劃의 數는 5部, 20牧, 5大都護府, 75都護府, 77郡, 148縣이었다.⁽⁶⁾ 原來 府, 牧, 大都護府, 都護府, 郡 縣等은 名稱의 差異는 있으나 이들 相互間에 上下 監督關係에 있는 것이 아니고 모두 道의 下部行政區域으로서는 單一한 것이었는데 오직 이에 赴任하는 外官인 地方官의 品階에 差가 있을 뿐이었다. 이러한 것을 改革하여 8道를 나누어 23府로 하고 道以下의 府·牧·縣은 통일어 郡으로 瘦合케 한 것이다. 따라서 地方行政區劃은 23府와 336郡으로 된 것이다.⁽⁷⁾ 그러나 그 翌年인丙申年(1896年)에 와서는 이 制度가 다시 改正되어 建陽元年(1896年) 8月 4日字 勅令 第 36號로 首都인 漢城府 以外의 地域을 13道로 分하고

(3) 朝鮮史學會「朝鮮史講座一般史」中「最近世史」p. 129.

李彥根, 前揭書, p. 227.

(4) 中村進吾, 朝鮮施政發展史(京城 昭和 11年) p. 24.

(5) 李彥根 前揭書 p. 335.

(6) 李相栢, 韓國史, 近世前期篇 震檀學會, 1962年 pp. 186-187 圖表 參照

內務部, 各國地方行政 制度 概觀, 韓國篇, 1963, p. 17

內務部, 內務行政總史 地方行政篇 1958, p. 9에는 大典會通에 依했다고 하며 5府.

17收, 三大都護府, 75都護府, 79郡, 148縣이라고 되어 있음.

(7) 이 郡의 數에 對해서는 「韓國季年史」와 李丙燦著「國史大觀」(p. 542)에는 331郡으로 되어 있으나 李彥根著, 前揭書(pp. 491-492)에는 336郡으로 記錄하고 그 理由를 다음과 같이 記述하고 있다.『全國郡의 合計 336郡에 對하여 關係法令 開國 504年 5月 26日 勅令 第 98號, 地方制度改革에 關한 件』에 23府別로 郡名을 列舉提示하면서 全國總計數字를 明示하지 않았기 때문에 從來의 여려 文獻이 合計 338郡 或은 331郡으로 誤記하기도 하였다.』

이를 다시 7府 1牧, 3百 31郡으로 細分하였든 것이다. 이改革理由에 對해서 或者는 劃一의制度이나 그運營에 있어서不合理한 點이 있기에 改編하였다고 主張하나⁽⁸⁾ 그보다는當時의 政治的 變遷을 理由로 드는 것이 乙未改革後 새制度의 運營期間이 短期였다는 點과 아울러 生覺할 때 보다 適確한 것이라고 하겠다. 卽 李瑄根博士는 「……甲午, 乙未의改革부터가 日本公使 大鳥圭介 및 井上馨 등의 主導 아래 조급하게도 數百가지 새制度 새法令을 頒布만하고 施行하기 前에 또 다시 改正하여 混亂莫甚이었는데 이제와서는 俄館의 一室에서 帝露의 庇護아래 行勢하게 된 親露政權이 從來의 日帝勢力を 排除하려는 듯 그制度와 그法令을 또 다시 뜯어 고치되 甲午 以前으로 後退하는 氣色이 濃厚한가 하면 아주 그런것도 아니요 七分舊態에 三分新式이라는 程度였다」⁽⁹⁾라고 這般의 事情을 說明하고 있다.

이렇게 地方制度는 頻繁이·改正되었다고는 하나 아직도 近代的 意味의 地方自治는制度上 마련되지 못하였음은 觀察使나 郡守等 牧民官의 地位, 衙前의 弊害等에 對한 制禦策만이 論議된 데 끝하고 地方民의 自己決定性의 問題는 아직도 擡頭되지 않았기 때문이다. 그런데 著述를 通해서 地方自治의 必要性을 主張하게 된 것은 1908年的 일이다. 「地方自治의 本義와 地方分權의 利益」을 強調하고 基礎的自治團體로서의 「市町村」의 組織과 權限 및 「選舉」에 關한 英獨佛日等의 各國制度를 比較한 張志必의 「地方自治制論」⁽¹⁰⁾이 近代的 地方自治에 關한 最初의 著作物인 듯 하다.

(2) 日本植民地時代와 美軍政時代

그러나 實際로 近代的 地方自治制度가 不完全하나마 採擇된 것은 日帝의 植民地政策의 一環으로서 였다. 卽 1913年 10月 制令 第7號로 府에 府制를, 制令 第8號로 在韓倭人の 教育을 為한 學校組合令을 制定하고 前者は 翌年 4月 1일부터 後자는 翌年 1月 1일부터 施行하였고 1917年 6月에는 制令 第1號로서 面制를 公布하여 同年 10月 1일부터 施行하였다. 1919年 斎藤總督이 就任하자 時代의 推移, 民心의 歸趨을 洞察하여 自治를 許容하겠다는 聲明이 있었는데 이에 따라 1920年 7月 制令 第15號로 道地方費令, 制令 第14號로 學校費令을 制定하고 同年 10月 1일부터 施行하였다. 그러나 이러한 모든制度는 學校組合을 除外하고는 議會가 없었고 諮問機關을 지니고 있었음에 不過하였다.

學校組合은 在韓日本人의 教育을 擔當토록 從來의 居留民團과 日本人會를 廢止하고 新設

(8) 李內廉 前揭書 p. 542.

內務部 各國地方行政制度概觀 p. 16.

內務部 內務行政政治績史 p. 9.

(9) 李瑄根 前揭書 pp. 848-849.

(10) 張志必編著 地方自治制論 (京城寺洞唯一書館) 隆熙 2年(1908年) p. 130.

趙載昇氏에 依하면 (地方自治의 基礎理論, 서울世文社, 1955年, p. 335) 1908에 刊行된 趙聲九著 地方行政論이 地方自治理論을 提唱한 最初의 文獻이라고 한다.

된 日本人만으로 構成되는 機關인데 이에만 議決機關을 認定하였음은 植民地政策의 支配者 優越主義의 表現이었다. 當時 內務部에서 發刊된 「朝鮮地方制度改正에 關한 意見」이라는 小冊子 속에 收錄된 「朝鮮人에게 自治權을 許與하는 利害를 論함」이라는 一章은 當時의 日人們의 生覺을 다음과 같이 記述하고 있다. 「朝鮮의 地方制度에 關한 立法主義中 相容不許하는 兩大觀念이 있다. (1) 内地人에게 重點을 두는 者는 自治制度를 널리 參酌하고 또한 從來 朝鮮內의 居留民이 지닌 自治權을 尊重하고 더나아가서 朝鮮人에 對하여서도 均衡上이나 政略上으로 오훈동안 内地人에 對한 制度와는 다른 制度로 이를 區別함은 옳지 않다고 보며 또한 内地人渡來의 趨勢에 鑑하여 卽刻 自治制度를 施行해야 한다 하고 (2) 朝鮮人에 重點을 두는 者는 未開幼稚한 人民 特히 이론바 植民地人民에게 自治制度를 施行함은 熟考를 要하는 問題라 하여 可能한 限 單純하고도 官權主義를 基礎로 하는 制度 밑에서 이들을 統治해야 하며 内地人이라 하더라도 均衡上 그 自治를 抑制함은 新領土經營上 母國民이 忍耐해야 할 不可避한 犠牲으로 보아야 한다는 것이다. 思惟컨대 朝鮮에 있어서의 帝國의 基礎가 牢乎하게 굳어지고 朝鮮人融化의 實績이 높아지고 其經濟力도 漸次 增進하여 其智識과 道德이 또한 自治制의 運用을 감당케 된다면 朝鮮에 自治制度를 施行한다는 것은 반드시 不可하다고 만 할 수는 없을 뿐더러 모름지기 不可避한것이라고 아니할 수 없을 것이다. 然而나 오늘부터 이러한 樂觀的見地下에서 朝鮮人을 内地人과 同一한 法制로서 對함은 深思熟考를 要하는 바라 아니 할 수 없다. 朝鮮에 있어서는 從來 官이 公的으로 自治를 認定한 歷史가 없다. (假令 洞里의 制度가 其形式에 있어서 自治와 類似한 點이 있었다고는 하나 其觀念은 歐洲式 議會政治의 觀念과 符合되지 않음은勿論이다. 또한 李朝의 晚年에 内地의 自治制度를 模倣한 制度를 頒布한 例 (甲午革新)가 있다고는 하나 이 制度는 實行되지도 못하고 廢止되었음) 더욱이 오늘날 朝鮮人中 自治政治를 憧憬하는 者란 거이 찾아 볼 수 없을 뿐만 아니라 其文明의 程度와 經濟力 또한 到底히 이를 施行함에 適當치 못한 것이다. 따라서 朝鮮人만을 本位로 論한다면 自治權을 許與할 必要는 조금도 없다는 斷定을 내리지 않을 수 없다」⁽¹¹⁾ 이것이 己未年 獨立運動 以後 就任한바 있는 斎藤總督이 發表한 施政大綱中の 「地方에 있어서의 民力의 涵養 및 民風의 作興은 地方團體에 힘입는바 큰 까닭으로 將次 時機를 보아 地方自治制度를 施行할 目的으로 調査研究에 着手코자 한다」⁽¹²⁾ 는데 對한 答申이 있다. 如何間 이 때의 地方制度의 改正內容을 살펴 보면 다음과 같다.

(7) 道地方費

道知事의 諮問에 應하는 道參事는 人員數가 적고 職務權限에 關한 明確한 規定이 없었음으로 이를 廢止하고 各道地方費에 새로이 道知事의 諮問機關으로서 道評議會를 設置했다. 道評議會의 定員은 各道 10人乃至 37人으로 하고 定員의 3分之2는 이를 府郡島에 配當

(11) 內務部「朝鮮地方制度 改正=關スル意見」pp. 31-32.

(12) 古庄逸夫 朝鮮地方制度講義, 帝國地方行政學會, 大正 14 年, 附錄 p. 1.

研究論文

하고 (大體로 各府郡島에 1名式) 府面協議會員들이 選舉한 候補者中에서 知事が 任命하고 定員의 3分之1은 學識名望이 있는 者中에서 知事が 任命한다.

(ㄴ) 學 校 費

學校費에는 府尹 郡守 島司의 諮問機關으로 學校評議會를 設置했다. 學校評議會員의 選任方法은 府에서는 直接選舉 郡島에서는 其郡島內의 朝鮮人面協議會員들이 選舉한 候補者中에서 郡守島司가 任命했다.

(ㄷ) 府

從來 設置된 府協議會의 會員의 選任方法을 改正하여 法定選舉權을 가진 者가 直選토록 했다.

(ㄹ) 面

面長의 諮問機關인 面協議會員은 朝鮮總督이 指定하는 面(指定面)에서는 이를 選舉하고 其他의 面(普通面)에서는 郡守 또는 島司가 任命했다.

이리해서 第1回 府面(指定面) 協議會員은 1920年 11月 20日에 12府 24面에서 一齊히 選舉되었는데 府에서는 有權者總數 10,964人(日人 6,251人 韓國人 4,713人)中 投票總數는 8,608票(韓國人 3,122, 日人 5,486)로서 投票率이 韓國人 66% 日人 88% 이었고 當選者는 日人 133人 韓國人 57人이었다. 面에 있어서는 有權者總數 3,032人(韓國人 1,633人 日人 1,399人)에서 投票總數 2,422(韓國人 1,090人, 日人 1,224人)中 投票率은 韓國人 73%, 日人 88%이며 當選者는 韓國人 126人, 日人 130人이었다.⁽¹³⁾ 여기서 人口에 對比해서 有權者數가 적은 點과 韓國에 居留하는 적은 數의 日人們이 韓國人에 比해서 有權者數나 當選者數에 있어서 많다는 點等은 그 選舉가 어떠한 것이었는가 하는一面을 보여주고 있는 것이라고 하겠다.

한便 郡에 對한 이 當時의 總督府當局의 意見은 다음과 같이 되어 있다. 「郡은 他와의 均衡上으로 본다면 亦是一種의 團體로서 認定해야 할 것이나 實際的인 問題로서는 郡으로 하여금 特히 經營케 할 事業이 있는 것도 아니고 또한 經濟能力도 없는 것이다. 假令 郡의 經濟能力이 事業을 함에 充分할 程度로 發達되는 時機가 到來한다손 치드라도 이러한 事業은 地方費의 事業으로 하거나 또는 面의 共同事業으로 한다 하여 何等 不便이 있을 理 없다. 現在 內地(日本)에서도 或은 郡制를 가르쳐 無用之長物이라 하는 說이 있어 政府에서도 일찍이 郡制의 廢止를 企劃하여 이 議案을 帝國議會에 提出한바도 있다. 따라서 郡은 將來에 있어서도 單純히 이를 하나의 行政區劃으로서 存續시키고자 한다.」⁽¹⁴⁾ 이리해서 5.16 以後自治團體로 될 때까지 郡은 行政區劃의 身勢를 免치 못하게 된 것이다.

(13) 前掲書, 附錄 pp. 2-3.

(14) 前掲「朝鮮地方制度 改正ニ關スル意見」p. 3.

其後 1931 年에 와서 地方制度는 全般的인 改正을 받고 府制, 邑面制, 學校費令中改正, 學校組合令中改正, 道制等이 制令 第 13 號 以下 第 15 號로서 公布되어 道制를 除하고는 同年 4月 1 日부터 實施되고 道制는 1933 年 4月 1 日부터 實施되었다. 住民統制面에서 이 制度를 살펴 본다면 다음과 같다. 道에는 道民의 法定代表機關으로서 法令의 範圍內에서 道政에 參與하는 合議制의 議決機關인 道會가 있었으나

- (1) 道會議長은 道知事였고
- (2) 道會議員選出方式은 3 分之 1 은 任命制였고 3 分之 2 는 選舉制였는데
- (3) 道會議員의 被選舉權은 25 歲以上의 男子로서 獨立된 生計를 營爲하고 1 年以來 道內에 住所를 둔 者로 되어 있었다.
- (4) 任命制議員은 學識名望이 있는 者로서 道會議員의 被選舉權이 있는 者中에서 道知事が 任命하였고
- (5) 選舉議員도 道民이 直接 이를 選舉하는것이 아니고 各選舉區에서의 府會議員, 邑會議員, 面協議會員이 選舉하는 間接選舉制였다.
- (6) 더 육이 道會는 議決機關이 라고는 하나 諮問機關的地位를 겨우 胜免한것으로서 그 權限은 道政全般에 걸친것이 아니고 法令에 制限列舉된 것에 限定되어 있었다.

한편 1913 年의 府制以來의 諮問機關인 府協議會는 1931 年의 改正으로 議決機關인 府會로 되었는데

- (1) 府會의 議長은 府尹이 되었고
- (2) 府會議員은 選舉로 選出하되 選舉權과 被選舉權은 25 歲以上의 男子로서 獨立된 生計를 營爲하고 1 年以上 朝鮮總督이 指定한 府稅年額 5 圓以上을 納付하는 者만이 가지고 있었다.
- (3) 한便 日本人議員과 韓國人議員의 數는 각各 議員定數의 4 分之 1 以下로 될수 없었기에 當選者的決定은 選舉에서의 多數得票者로 하되 日本人과 韓國人の 當選者數가 4 分之 1인 最少人員數가 될 때까지는 兩者的 當選者를 각各 따로 決定하였다.

面이 最下級地方團體로서 認定된것은 1917 年의 面制에 비롯되는바 1920 年에 와서 面을 指定面과 普通面으로 兩分하여 前者에서는 面協議會員을 選舉하고 後者에서는 이를 郡守와 島司가 任命토록 하는 改正이 있었음은 前述한바인데 이것이 1930 年 12月 1 日의 邑面制(制令 第 12 號)로서 公布되어 1931 年 4月부터 施行된 新로운 制度에서는 從來의 指定面을 邑으로 하고 邑에는 議決機關인 邑會를 두고 面에는 單純한 諮問機關인 面協議會를 두었든 것이다.

- (1) 邑會의 議長은 邑長이 되고 面協議會의 議長은 面長이 되었다.
- (2) 邑會議員과 面協議會議員은 選舉로 選出되었으나

研究論文

(3) 25 歲以上의 男子로서 獨立된 生計를 營爲하고 1年以上 邑面民으로서 邑面稅年額 5圓
以上的 納稅者만이 選舉權과 被選舉權을 갖고 있었을 뿐이다.

이밖에 特別地方團體인 學校費와 學校組合에 있어서도 諮問機關인 學校評議會와 學校組合
會가 있었는데 모두 그 選舉에는 年齡, 性別, 納稅者等의 制限이 居住條件以外에 있었던 것
이다.

이러한 地方自治制度의 採擇이 似而非인 것이었음은 日本學者들의 다음 叙述로서도 可히
推測할만 하다. 卽 古庄逸夫는 그의 朝鮮地方制度講義속에서 「朝鮮의 地方制度는 그 特殊한
事情에 照鑑하여 內地의 制度와 그 軌를 同一히 하지 않는 點不少하다. 卽 內地에 있어서
의 府縣市町村等은 一般的으로 地方公共事務를 處理할 수 있는 廣汎한 權能을 지닌 自治團
體임에 反하여 朝鮮의 地方團體는 事務處理能力의 範圍가 局限되어 있고 또한 自治의 權能
으로 付與되지 않은 것 또한 不少한 것이다. 卽 朝鮮의 地方制度는 內地의 그것에 比하여
아직 그 發達이 幼稚함을 難免하는 바인데 이는 朝鮮民度의 現狀에 비추어 不得已한 것이라고,
할 수 있다.」⁽¹⁵⁾ 한便 車田 篤은 「朝鮮地方自治制精義」에서 「朝鮮에 있어서의 地方自
治制度는 名目上은 自治라고 하나 아직 邑面과 같은 下級地方團體에 있어서도 自己의 固
有의 理事機關(邑面長은 地方官官制 第 25 條에 依하여 邑面內의 行政事務를 補助執行케 하
기 爲해서 設置된 待遇官吏로서 邑面의 公吏가 아님)을 지니지도 못하고 있어 主動的인 自
治體가 아니라 하나의 受動的團體라는 地位를 차지함에 不過하다. 朝鮮에 있어서의 地方自
治制度의 實質的인 完成은 이를 其 制度運營의 實績에 따라 까마득한 將來에 期待치 않을수
없는 것이다」⁽¹⁶⁾ 라고 記述하고 있다.

한便 美軍政時期의 變遷을 보면 1946年 3月 10日字 軍政法令 第 60號는 「1945年 8月 15
日以前 38度以南 朝鮮內에 存在한 各道會 以下別記하는 下級府會 邑會 面協議會 各郡島의
學校評議會를 解散」하고 (第 1條) 「其所管內 地方會의 모든 資金 記錄 財產」을 道知事의 責
任下에 指定된 軍政官 또는 職員의 管理統制下에 두도록 하였다. (第 2條) 其後 同年 11月 15
日字 軍政法令 第 126號는 「道及 其他地方의 重要官公吏와 各會議員을 朝鮮人 多大數의 自
由로운 選舉에 依하여 選出할 規定을 制定하여 民主主義의 地方自治의 原則下에 國家發展을
促進함」을 目的으로 (第 1條) 道知事, 府尹, 郡守, 島司, 邑長, 面長等 執行機關의 長과 道
會議員 府會議員 邑會議員 面會議員等을 普通選舉에 依하여 選舉토록 定한바 (第 2條, 第
3條) 있어 民主的 地方自治에 對한 軍政의 見解를 뚜렷이 밝힌바 있으나 그 實施를 보지 못
하였다. 勿論 이 期間中에 濟州島와 서울特別市가 設置되고 清州와 春川이 邑에서 府로 昇
格되는 等의 變更은 있었다.

(15) 古庄逸夫, 前揭書 p. 1.

(16) 車田 篤 朝鮮地方自治制精義, 朝鮮法制研究會 昭和 8年 pp. 2-3.

地方代議制의面에서 본 우리나라 地方自治의 發達

따라서 普通選舉에 依한 住民參政의 길이 열리고 民主主義를 理念으로 하는 地方代議制의 自治制度가 그 터전을 마련한 것은 大韓民國의 建國後 그 憲法속에 地方自治條項이 第8章 으로 規定된 때 부터라고 할 수 있다. 이 當時의 地方行政區域은 一特別市, 九道, 百33郡 14市, 73邑, 1千4百56面이었다.

第二期 育成期

憲法의 地方自治條項(第96條, 第97條)에 따라 制定된 地方自治法은 1949年 7月 4日 法律 第32號로 公布되었다. 自治團體의 種類를 서울特別市, 道와 市邑面으로 하여 機關對立 主義에 따라 地方議會와 執行機關의 長이 各各 相互牽制도록 하되, 住民이 直選하는 地方議員에 依하여 構成되는 地方議會가 長을 選出케 하고 (市邑面의 境遇) 不信任決議權과 議會解散權까지를 주고 있는 折衷式政府形態를 擇하고 있는 本法은 全7章 156個條文으로 되어 있었다. 包括的委任主義에 立脚한 單一法으로서의 本法은 그속에 自治團體가 아닌 郡, 區, 警察署, 消防署까지를 一括規定하고 있는 것으로 보아 그 法條文의 貪弱을 들수 있고 同法施行令이 95條에 이르는 肥大한 것이 있다는 點에서 法律體制가 巴르게 못되어 있었음을 알 수 있다. 如何間 이렇게 民主的理念에 따른 住民參與의 길이 法律上은 準備가 되었으나 實際로 實現되기까지에는 麗順事件, 6.25事變等 激變하는 國內事情으로 因해서 여러해를 더 期待려야만 했다. 結局 地方議會가 構成될 때까지는 議會機能을 道, 서울特別市의 境遇에는 內務長官의 承認을 市邑面의 境遇에는 道知事의 承認을 얻어 各團體의 長이 하고 市長은 大統領이 邑面長은 道知事が 任命하도록 하는 經過規定은 1952年 4月과 5月에 各各 있은 市邑面議員選舉와 道議員選舉로서 地方議會가 構成될 때까지 그 效力を 繼續하였다.

이리해서 近代的 意味의 地方自治가 實施된 칫해는 1952年이 되는 것이다.

地方自治法은 發效後 5.16革命이 날때까지 前後 5次의 改正을 받았는데 軍事革命後의 各種特別法에 依한 改正을 一括해서 하나의 改正으로 본다면 오늘날까지 6次에 걸쳐 改正되었다고 할수 있다.

(1) 第一次改正

建國當時의 地方行政組織은 朝鮮總督府地方官制에 依하였든 것임으로 이를 改替하기 爲하여 1948年 11月 17日 法律 第8號 地方行政에 關한 臨時措置法이公布되었다. 그런데 이 法은 憲法規定에 따르는 自治法의 制定을前提로한 臨時法이었기에 6個月을 限度로하여 有效한 時限法이었다. 따라서 1949年 5月 17日까지 有效하였음으로 地方自治法이 制定施行되는 8月 15日까지의 89日間은 地方行政에 關한 無法時代를 만들었었다. 이러한 事情이 地方自治法을 倉卒間에 制定하지 않을 수 없게 만들어 條文의 貪弱과 施行令의 肥大라는 不合

研究論文

理性을 자아내게 한 것이었다. 따라서 地方自治法이 制定施行된지 4個月後인 1949年 12月 15日 法律 第73號에 依한 改正是 法律體制의 整備가 큰 眼目이었고 制度上の 變更은 없었던 것이다.

(2) 第二次改正

地方自治法이 制定施行된 後에도 國內事情으로 地方議會를 構成하지 못하고 地方議會에서 選出되는 市邑面長도 大統領이나 道知事が 任命하는 官治行政時期를 가졌든 것은前述한 바와 같거니와 이를 止揚케 한것은 1952年에 우리나라에서는 처음 施行된 地方選舉였다. 同年 4月 25日에는 市邑面議會議員을 選舉하고 5月 10日에는 道議會議員의 選舉가 實施된 것이다.

第1次 市邑面議會議員 選舉結果는⁽¹⁷⁾ 人口 1,788 萬餘名中, 42%에 該當하는 753 萬餘名이 有權者로 登錄되었으며 其中에서 90% 強인 683 萬餘名이 投票하여 (投票率은 93% 인 面이 가장 높고 邑이 88%로서 그다음이며 市는 80%로서 가장 낮다.) 17市, 72邑, 1,308面에서 각각 378名, 1,115名, 16,066名의 議員을 選出하였다. 當選者들을 年齡別로 보면 30代가 가장 많고 (39.8%) 40代가 그다음인데 (37.7%) 50歲以上이 15% 인데 對하여 30歲까지가 7%에 不過함은 興味있는 示唆를 하고 있다. 黨別로 보면 無所屬이 42.5%로 가장 많고 與黨인 自由黨은 25%로서 親與의 外廓團體였던 國民會(14.9%,)와 韓青(16.1%) 所屬까지를 包含하여 56%가 될 뿐이었다.

한便 完全히 收復되지 못한 서울特別市와 京畿道, 江原道를 除外한 漢水以南의 7個道(全羅北道 4個郡除外)에서 5月 10日에 實施된 道議員選舉에는 1,483 萬餘人口의 42.8%에 該當하는 635 萬餘名이 選舉人名簿에 登錄되어 其中 82%에 該當하는 516 萬餘名이 投票하여 824名의 立候補者中에서 306名을 選出하였다. 當選者들을 年齡別로 보면 市邑面議會의 境遇와 비슷하여 30代가 39.5%, 40代가 33%, 30歲以下가 7.5%이나 51歲以上이 19.9%로서 훨씬 많은 數임을 보여주고 있다. 이들을 黨別로 보면 自由黨이 48%(147名)로서 가장 많고 無所屬이 27.8%(85名)로서 벼금이나 國民會와 韓青出身이 21.5%로서 親與系가 市邑面議會의 境遇보다는 훨씬 높은 7割을 차지 하고 있음을 알수 있다. 한便 治安關係로 延期되었던 全羅北道의 南原郡外 3個郡의 選舉도 1953年 5月에 實施되어 漢水以南地域은 完全히 地方議會가 構成되게 되었다.

그러나 「地方議會의 出現과 더불어 實際로 自治行政이 運營되고 보니 地方自治法은 各界各層에서 華Sal을 받게 되었다. 于先 自治團體側에서도 議決機關에서나 執行機關에서나 모두 改正을 要求한다. 一般社會에서도 또한 地方議會나 自治團體의 長에 對한 不滿이 있으면 도

(17) 内務部刊 地方選舉行政概要—4293年版—pp. 7-12.

地方代議制의面에서 본 우리나라 地方自治의 發達

두 地方自治法에 그 責任을 지운다. 이와 같은 各方面에서의 非難은 個人의 陳情書, 機關의 建議書, 地方議會의 決議文等의 形式으로 書面化하여 地方局에 集中化하였다. 自治制度實施以來 現在까지에 이리한 書面이 地方局에 날려 든 것은 아마 數百通에 達하리라. (中略) 또 直接 實務를 通하여 본다 할지라도 各地에서 連달아 生기는 地方自治運營에 關한 摩擦은 現行法만 가지고는 解決하기 困難한 것이 許多하였으니 우리들自身도 法改正의 必要를 많이 느끼게 되었다.]는⁽¹⁸⁾ 當時 地方局長의 談話文을 보아도 알수 있는바와 같이 地方自治法의 改正은 不可避한것으로 되어 內務部는 2年半에 亘한 時日을 두고 3次에 걸친 改正案을 만드는 努力끝에 이를 確定하여 다시 여러 機關을 거쳐 많은 修正을 받은 後 政府側改正案으로 1955年 12月 17日에 國會에 提出하였다. 그 改正內容을 地方自治法中 改正法律案 提案理由書에 依하여 보면 다음과 같다.⁽¹⁹⁾

첫째 市邑面長을 直選制로 하였다. 이는 從來의 間選制는 權力分立主義理念에 어긋나는 것이기는 하나 地方自治實施 初期의 그 政治的 社會的 特殊性으로 不得已 取하였든 것인데 오늘날에 와서는 地方住民의 政治的 意識이 發達되어 市邑面長을 議會에서 選舉하는 制度에는 滿足할 수 없게 되어 이를 直選制로 改正키로 하였다 한다.

둘째로 議會의 自治團體의 長에 對한 不信議決制度를 廢止하였다. 地方議會 成立後 3年間에 市邑面長辭職件數가 1,068件이었는데 其中 不信任議決에 依한 解職이 66件, 이에 對한 議會解散이 18件이었다는 事實로서 알수 있듯이 自治團體의 長의 議會에 對한 隸屬과 不信任議決權의 濫用으로 地方行政의 安定을 阻害하여 之으로 市邑面長의 直選制에 따르는 制度上의 不合理等을 理由로 廢止된 것이다. 勿論 政府側改正案에는 不信任議決權을 全廢하였음은 서울特別市長과 道知事が 任命制로 繼續된다는 點에서 볼 때 民衆統制의 길이 좁아지는 것이기에 國會에서 이를 修正하여 住民代表인 道와 特別市議會에게 任命된 長의 不信任을 할수 있도록 한 것은 極히 至當한 것이었다.

셋째로 地方議員과 市邑面長의 任期를 短縮하였다. 公選職의 任期가 길면 沈滯가 生긴다는前提로 地方選舉를 자조 實施하여 이를 通한 住民統制의 길을 마련코자 任期 2年으로 하였으나 國會에서 3年으로 修正되었다.

넷째로 地方議會議員의 定員을 減少하고 會議日數를 制限하였다. 「民主政治는 能率보다는 그 民主的統制가 所重하다. 그러나 行政의 民主的統制만을 本位로 하고 能率을 配慮하지 않을 수는 없다. 더구나 우리 地方社會의 政治的 社會的 特殊性 乃至 國家內外事情을 考慮할 때에는 더욱 그렇다. 이 같이 行政의 民主的統制와 能率의 調和를 期하려는 것이 이번

(18) 1955年 2月 14日字로 新聞에 發表된 內務部 地方局長 談話文 前揭 內務行政績吏 p. 53에서 轉載

(19) 前掲書 pp. 54-56.

研究論文

地方自治法改正의核心」(20)이라고 指摘한 地方局長의 談話속에서도 指摘된 바와 같이 行政의 民主性에 置重된 選舉職公務員의 範圍擴大와 그 任期短縮에 대能率性을 調和하려는 努力으로 住民代表의 數를 約一割 減少시킴으로써 議員의 素質低下, 議事進行의 不振, 議會費의 增嵩等을 防止하려 하였고 總會議日數를 1年을 通하여 道와 서울特別市 및 市는 90日(政府案은 60日), 邑面은 50日(政府案은 40日) 以內로 短縮시킴으로써 常設機關化하려는 傾向을 보여준 地方議會에 法的制動을 加하여 名譽職思想의 올바른 方向을 摸索코자 하였다.

以上과 같은 骨子를 重要內容으로 하는 地方自治法의 本文 90個條와 附則 5個條에 亘하는 大幅的改正은 1956年 2月 13日 法律第 385號로서 終結되었다.

(3) 第三次改正

第2次改正이 行하여진 바로 그 해 7月 8日 法律第 388號로 自治法은 第3次 改正洗禮를 받았다. 이는 民議院에서 發議된 것인데 그 動機는 第2次 改正時의 몇 個事項에 對하여 民議院議員들에게 부어진 一般社會의 非難을 政治的으로 背免하려는 努力이 있다.

첫째로 道議會議員 定員設定基準을 修正하였다. 이는 2次改正時 定員의 全般的 減少를企圖한 政府案을 民議院에서 市邑面議會의 境遇만 採擇하고 道議會의 境遇에는 當該道에서選出되는 民議院議員數의 倍數로 한다고 修正하여 通過시켰든바 있는데 이것이 道議會議員數를 많게 하여 그 政治的 基盤을 弱化시킴으로써 自家安全이라는 反射的 利益을 얻기 爲함이라는 非難이 있어 이를 人口比例에 依한 算出方式으로 再修正한 것이다 그리고 選舉區設定에 있어서도 2次改正時 民議院議員選舉區를 分割하는 小選舉區制를 擇함으로써 政治的基盤을 弱化시키려 한다는 非難이 있었기에 이도 아울러 人口와 地理關係를 參酌하여 市區郡의 區域을 分割토록 修正하였다.

둘째로 地方議會議員과 市邑面長의 任期의 既得權을 認定하였다. 任期 4年에서 3年으로 短縮시켜 놓고 既得權을 認定하려는 政府案과는 달리 1956年 8月 15日까지에 施行되는 總選舉까지만 在任을 認定하고 그 외는 舊制度에 依한 任期가 未達되드라도 그 地位를 壓失도록 修正通過시켰든 것인데 遷及效果를 認定하는 立法이라는 非難이 있어 이를 再次 修正하여 既得權을 認定한 것이다.

이리해서 우리나라에서는 처음으로 市邑面長 選舉가 1956年 8月 8日에 實施되었는데 이 때에는 이미 任期가 滿了된 6市, 30邑, 5百 44面의 長에 對해서만 行하여졌다. 그 選舉狀況을 보면 다음과 같다.

于先 市長選舉의 投票率은 86.6% 인데 當選된 市邑面長總數 580名中, 政黨別로 보면 自由黨이 50.3% 無所屬이 46.2% 인데 野黨인 民主黨은 不過 1.7이며 其他가 1.7%로 되어

(20) 前揭書 p. 53.

있다. 이들을 年齡別로 보면 30 歲以下是 0.7% 未滿으로 가장 적고 40 代가 49.3% 로 가장 많으며 30 代가 그다음으로 26.7% 이고 50 歲以上도 24.3% 나 되는데 其中에서 60 歲以上만도 3.6% 나 되어 壯年層以上의 候補者가 많이 當選되어 있음을 알수 있다. 이들의 學歷은 別로 華麗하지 못하여 高等學校以上 卒業者는 5.9% 弱인데 對하여 國民學校卒業以下가 32.5%強으로 되어 있다.

한便 같은날 市邑面議會議員選舉는 全國 26 市 76邑, 1,379 面中 第1次 市邑面議會議員選舉에서 選舉延期로 除外되었던 全北 8 個面과 그 任期中 議會解散으로 다시 總選舉를 實施한 1市 1邑 13面을 除外한 25市 75邑 1,358面에서 實施되었다. 이 選舉의 投票率은 79.5%였는데 그 結果를 分析하면 다음과 같다. 政黨別로 보면 自由黨이 壓倒的으로 勝利하여 67.7% 를 차지하였고 野黨인 民主黨은 2%에 不過하며 無所屬이 28.6% 로 되어 同日字에 施行된 市邑面長選舉에서 보다는 無所屬이* 출고 自由黨員이 增加되었다. 年齡別로는 市邑面長의 境遇와는 달리 30 代가 가장 많아서 41.9%이며 다음이 40 代로 36.8%이고 50 歲以上은 12.8%에 達하나 60 歲以上은 1.3%이고 30 歲未滿이 8.4%로 若干 늘어나고 있다. 이들의 學歷은 市邑面長의 境遇보다도 훨씬 낮아서 高卒以上은 2.3%에 不過한데 國卒以下가 81.7%로 되어 있다.

(4) 第四次改正

2年 5個月의 實施期間을 갖었던 市邑面長直選制는 1958年 12月 26日 法律第 501號로 이룩된 第4次地方自治法改正으로 終熄됨에 이르렀다. 議會의 法定會議日數 超過時의 監督, 地方議員의 任期延長, 議會閉會中 委員會開催制度의 廢止, 洞里長의 任命制, 統班名稱의 坊으로의 改名等 廣範圍한 改正內容을 지닌 第4次改正의 核心은 亦是 市邑面長의 任命制였다. 當時 內務部가 發表한 改正趣旨를 보면(21) 「우리나라도 앞으로 좀더 時日이 經過하면 自治行政이 忠實해질 것이지만은 現在 우리나라 内外實情으로 보아 어느나라보다도 地方行政을 效率的으로 推進해야 할 것이며 또 地方自治를 實施한 것이 日淺하다고 해서 길게 民主訓練의 途程만을 밟고 있을 수는 없는 形便이다. 이번의 地方自治法의 改正是 오로지 이와 같은 趣旨에서 나온것」이라고 되어 있다. 卽 過去의 改正이 民主性의 追求를 點重的으로 다루었는데 對해서 이번 改正是 能率性의 追求를 為한 努力이었음을 알수 있다. 改正趣旨書는 더 나아가서 直選制의 弊端과 缺陷으로 (1) 市邑面長이 人物本位로 選出되지 않고 (2) 市邑面職員에 對한 人事行政이 選舉와 關聯되어 公正치 않으며 (3) 監督官廳의 指揮監督을 輕視하는 傾向이 있을뿐만 아니라 (4) 再選을 為한 人氣政策으로 行政의 公正適切을 期할 수 없고 (5) 地方選舉를 通한 地方住民의 對立摩擦이 地方行政의 安定을 阻害하며 (6) 選舉

(21) 前揭書 pp. 71-72.

研究論文

費의 浪費에서 오는 負債로 明朗한 行政이 안되고 (7) 現在 委任事務가 7·8割이고 國庫의 經費負擔이 9割이나 되는 形便이니 結局 地方行政運營을 強化하려면 任命制가 좋다고 主張하고 있다. 이 改正法案은 市邑面長을 興黨으로 任命하여 大統領選舉에 對備하려는 政治的 術策이라고 反旗를 들고 나온 野黨議員들의 極限鬭爭을 前後해서 國家保安法과 더불어 世稱 24 波動이라는 이 나라 憲政史의 汚點을 또하나 남기면서 通過되었다.

(5) 第五次改正

1960年 11月 1日의 法律第 563號는 第 2共和國憲法속에 規定된 選舉權年齡과 自己機關選任의 原則等을 具體化하기 為하여 全文 67條에 亘한 廣範圍한 地方自治制度의 改正을 斷行하였다. 이로써 各級地方議會議員과 各級地方自治團體의 長의 選任方法은 全部 住民의 直接選舉制로 統一되었고 參政權의 範圍도 擴大되었다. 4.19 革命의 餘波가 가지지 않은 社會의 不安과 政治的인 激動 속에서 四代國會는 解決해야 할 많은 政治的 問題로 因해서 地方自治法까지 改正할 時間의 餘裕를 끗가져 7.29 總選舉後의 臨時國會에서 비로소 이를 着手하여 1960年 10月末에야 겨우 民參兩院을 通過하게 된 改正法에 따라 同年 12月 12日에는 道와 서울特別市議會議員을 選舉하고 12月 19日에는 市邑面議會議員을 26日에는 市邑面長을 그리고 29日에는 道知事와 서울特別市長을 각각 選出해 되어 條 3次地方選舉가 全國的으로 行하여지게 되었는데 그 結果는 다음과 같다.

道와 서울特別市議會議員定數는 收復地區臨時行政措置法의 適用을 받는 地區를 除外한 488名인데 國務院公告 63號로 選舉가 延期中인 京畿道甕津郡 1名을 除한 487名을 立候補登錄者 2,286名中에서 選出하였다. 投票率은 서울의 46.2%가 最下이고 濟州의 84.3%가 最高인데 平均 67.4%이었다. (選舉人數=11,269,976名, 投票者數=7,595,752名) 이를 政黨別로 보면 興黨인 民主黨이 40.2%인 196名, 第一野黨格인 新民黨이 13.8%인 67名이고 無所屬이 44.8%인 218名으로 興黨보다 많으며, 其他가 1.2%인 6名으로 되어 있는데 이中에는 革新政黨인 社會大衆黨이 23名이나 候補者를 내여 其中에서 2名만이 當選되어 全體의 0.4%를 차지 하고 있는 點이 特異하다. 當選者の 年齡은 31歲以上 40歲까지가 39%인 190名으로 가장 많고 41歲以上 50歲까지가 36.1%인 176名으로 그 다음이며 51歲以上이 15%이고 30歲未滿이 9.9%로 되어 있다. 學歷은 亦是 낮은 便이어서 國卒以下가 24.2%이고 大學中退以上者가 28.5%로 되어 있다.

한便 市邑面議會議員選舉는 收復地區臨時行政措置法의 適用을 받는 地區의 3邑, 45個面, 選舉延期地區의 2個面, 任期相異로 選舉를 實施하지 않는 1市(驪水市) 2邑(井州邑, 進永邑) 17個面을 除外한 全國 25市, 80邑, 1,344面에서 施行되어 市議員 420名 邑議員 1,055名, 面議員 15,377名 都合 16,852名을 選出하였다. 投票率은 市議會議員의 境遇가

62.5% 고 邑面議會議員選舉가 82.9% 로 되어 있는데 民主黨은 全體의 16.4% 인 2,760 名을 當選시켰고 新民黨은 2% 인 332 名을 當選시켰음에 對해서 無所屬當選者가 81.3% 인 13,699 名이나 됨은 特異한 點이라고 하겠다. 年齡別로 보아도 30代가 41.8% 로 第一 많고 40代가 35.2% 로 다음이며 30 歲未滿이 11.6%, 50代가 10.4% 이고 60代以上이 1%에 不過하다. 學歷別로 보아도 大學中退以上은 不過 4.5% 이고 國卒以下가 72.2% 나 된다.

改正憲法과 改正地方自治法에 따라 24 波動前制度로 還元된 市邑面長選舉는 收復地區臨時行政措置法의 適用을 받는 地區 3邑 45個面과 選舉延期地區 2個面을 除外한 26市, 82邑, 1,360面에서 實施되었는데 投票率은 市長選舉가 60.3% 邑長選舉가 74% 面長選舉가 78% 였다. 選舉結果는 民主黨이 市長의 境遇 26名中 12名을 當選시켜 46.1% 를 차지 하였으나 邑面長의 境遇에는 1,442名中 314名을 當選시켜 21.7% 를 차지 하였고 新民黨은 市長選舉에서는 19.1% 인 5名을 當選시켰으나 邑面長의 境遇에는 1.4% 인 18名에 不過하였다. 이에 對해서 無所屬市長은 14.4% 인 9名이나 無所屬邑面長은 76.8% 인 1,107名이나 되어 人物本位로 投票하는 傾向을 如實히 나타내고 있다. 年齡別로 보아도 市長의 境遇 57.7% 가 50代이고 40代는 30.8% 인데 對해서 邑面長의 境遇는 40代가 43.8% 고 30代가 31%이며 50代가 21.4% 로 되어 있어 大體로 壯年層以上의 當選者가 많음을 짚고 活動的인 사람보다는 나이가 지긋하고 德望이 있는 者에 票가 集中되어 있는 傾向을 보여 주고 있다. 學歷別로 보더라도 市長의 境遇는 國卒以下가 11.5% 이고 大學中退以上이 19.3% 여서 大部分이 中高等學校出身인데 對해서 邑面長의 境遇에는 國卒以下가 55.7% 로서 半數를 輪씬 넘고 大學中退以上이 4.9%에 不過함을 볼 때 亦是 新學問에 接한者로서 活動力 있는 者보다는 地方有志側의 當選率이 높음을 말하여 주고 있다.

우리나라 自治史上 最初로 試圖된 道知事와 서울特別市長의 選舉에는 投票率이 가장 낮아서 道知事選舉에는 39.1% 만이 選舉에 應했고 서울特別市長選舉에는 35.7% 가 應하였을 뿐이다. 그 結果 民主黨은 서울, 京畿, 忠北, 全北, 慶北, 江原道에서, 新民黨은 忠南, 全南, 慶南道에서 無所屬은 濟州道에서 각각 得勝하였다. 當選者的 年齡은 30代와 70代가 각각 1名, (10%) 40代와 60代가 각각 2名(20%)이고 50代가 4名(40%)으로 되어 있어 50代以上이 70% 를 차지 하고 있다. 이들의 經歷을 보면 知事나 郡守를 지내다 當選된 者가 3名(30%)이 고 國會議員과 地方會議員을 지낸 者가 7名(70%)으로 되어 있는데 이 일곱명中 3名은 道知事を 지낸바 있고 한명은 民議員되기 前에 郡守로서 地方行政에 從事한 經驗이 있다. 따라서 全體로 보아 地方行政에 經驗없는 者는 3名에 不過하다. 이 點은 官僚出身者の 當選이 높은 點을 말하여 주고 있다.

이렇게 各級自治團體의 長과 議會의 住民直選에 依한 構成은 1960年 12月內에 完了되었는데 이러한 有史以來始初로 認定되었던 大幅의自己機關選出의 原則에 따른 住民統制의

研究論文

길의開放은半年이 못가서 軍事革命의突發로終息되었기에試行錯誤的經驗을쌓기에는
충분치못하였다. 여기에서 이때까지施行된3次地方選舉結果를綜合的으로分析해보기로
하자.

(6) 地方選舉分析

自治의 尊重이란 結局 地方公共團體의 自律性의範圍를擴大시키는것과 民衆統制의範圍를擴大시키는것을아울러意味한다고보아야한다.自主的으로處理할수있는地方團體의事務範圍가제아무리擴大된다하여도그것이地方住民의利益과福祉에合致되도록運營되지않는다면이를自治라고할수없기때문이기도하려니와또한그렇게하려면은住民들이不斷하게自身들의政治를直接統制할수있는手段이마련될必要가있기때문이다.政治과國民과의接近은그만큼政治를健全하게한다」(The closer the government to the people, the more healthful the body politic)(22)는美國의政治的傳統도政府와國民이接近하면할수록그만큼民衆統制가커지고따라서社會가健全하게發達됨을意味하고있는것이다.民衆統制의深度는政府와國民間의距離에反比例하는까닭에統治者와被統治者와의區分對立을認定치않으려는民主政治에있어서의民衆統制問題는重要的意義를지니게되는것이다.그런데地方住民이自治政에參與하는方法中,住民總會,住民發議,解職請求,住民票決等方法은우리나라에서는認定되어있지않고政黨및利益團體에의加擔을通한自治機關에의接觸等은未發達狀態에있기에選舉制度를通한公職擔當과選舉權의行使가우리나라에서는가장뚜렷한方法으로되어있다.따라서地方選舉가지니는意義는實로큰것이라고할수있다.이러한地方選舉가우리나라에서는3次에(1952年, 1956年, 1960年)걸쳐行하여진바있다.이제그內容을比較檢討하여特色을가려내어보기로하자.

(7) 選舉權者의範圍

우리나라에서는選舉權者의範圍는넓으나이들이選舉權을行使할수있는公選職의範圍는좁다는點을들수있다.

19世紀의自由主義者들은民衆의政治的受動性과無關心은그들이놓여진無權利와無機會의狀況에서나타난反射라고보고選舉權의擴大를通하여政治的自覺을높이고그結果自己의政治的利害에따라서行動할것을期待하여그擴大를爲한果敢한鬪爭을展開한바있다.이리해서財產納稅性別宗教教育等여러가지制限條件에얽매여있는選舉權을普通平等選舉權으로까지이끌어온것은이政治的鬪爭의所產이라고할수있는것이다.그러나우리나라에서는當初부터21歲以上者에게普通平等選舉權을認定하고第3次地方選舉

(22) Gerge C.S. Benson, *The New Centralization*, 1941, p. 1.

時부터는 20 歲로 이 範圍를 擴大시켜 왔든 것이다.(23) 選舉權의 擴大가 民衆의 闘爭에서 일어진 結果임을 輕視하고 그것이 政治的 自由伸張의 標高가 된다는 點에만 窪매어 처음부터 普通平等選舉權을 認定한 結果는 選舉權行使를 權利로서 보다는 義務로서 意識케 한 要因이 되었다고 볼수 있다. 住民自治의 母國이라는 英國에서도 1945年前까지는 納稅者만이 地方議會의 有權者였다는 點, 佛蘭西의 婦人이 有權者가 된것은 1945年的 일이고 瑞西에서는 아직도 婦人參政權을 認定않고 있으며 西班牙와 葡萄牙에서는 아직도 家長의 選舉權만 認定하고 있는 點, 브라질이나 智利에서는 文盲者에게는 選舉權을 아직도 안주고 있고 美國에서도 이런 制限을 加하고 있는 州가 적지 않음을 想起할 때 우리나라의 選舉權이 義務意識으로 民衆에 投影되었을 것임을 짐작하고도 남음이 있다. 이러한 事實은 行政大學院에서 調査한 自治意識調査에도 如實히 나타나 있다.(24) 卽 「投票는 누구나 다 하여야 하는가」라는 質問에 「그렇다」는 答이 66.2%인데 이 答은 學歷에 反比例하고 「그렇지 않다」는 答은 26.5%인데 學歷에 比例해서 나오고 있다. 그런데 自己가 投票한 立候補者的 當選如否를 알고 있는가를 調査해 보니 投票는 반드시 해야 한다는 主張을 많이 한 無學者의 58.8%는 모르고 있는 形便이었다. 이것은 結局 投票를 義務로서 意識하고 있다는 一貌를 말하여 주는 것이다.

反面 이들이 選舉權을 行使하는 公選職의 範圍는 地方議員과 自治團體의 長에 (그것도 間選制, 任命制等과 것들이 가며) 그치고 있어 別로 넓지 못하며 짹슨의 民主主義의 傳統에서 大部分의 地方職員을 民選으로 해 오든 美國이 近來에 展開하고 있는 短投票紙運動(Short ballot movement)의 結果인 樣 줄어져 있고 行政의 專門化現象이 非專門家에 依한 統治라는 民主制度에의 修正을 加하고자 登場한 市會支配人制(Council-manager plan)나 市長支配人制(Mayor-manager plan)에서 보는 行政專門家로서의 支配人이나 市長市會制(Mayor-council plan)下에서 흐지옴 流行하고 있는 CAO(Chief Administrative Officer)와 같은 行政專門家의 要請을 民主性의 稀少속에서 追求하여 地方選舉의 住民代表牲과 被選人物間의 乖離를 強調하고 있다. 이 點에 우리나라 地方自治의 進路에 對한 根本的 煩惱이 있고, 政策確立上의 哲學的인 差異가 存在할 수 있는 것이다. 이는 이미 비좁은 選舉職으로 容許되어 있든 自治

(23) 各國의 有權者가 되는 年齡을 보면 다음과 같다.

18 歲……土耳其, 蘇聯, 유-고, 美國 쪼-지아州, 美國 켄터키州.

19 歲……美國 알라스카州.

20 歲……韓國, 日本, 西瑞, 美國 하와이州.

21 歲……美國(前記州를 除外한 全州), 英國, 佛蘭西, 白耳義, 智利, 西獨, 加奈陀, 濟洲.

23 歲……諾威.

24 歲……芬蘭, 墓地利, 洪牙利(男)

25 歲……丁抹, 和蘭.

30 歲……洪牙利(女)

(24) 盧隆熙 地方自治意識에 關한 實態報告, 行政論叢 創刊號. pp. 389-395.

研究論文

團體의 長의 選任方法에 反影되었는 것이다.

(二) 投票率

무릇 政治段階가 높은 나라에서는 投票率을 政治意識을 測定하는 바로一メ터로 삼을수 있다고 하나 우리나라에서는 投票라는 參政權의 表示가 앞서 말한 義務意識으로 되어 있고 封建意識이 投票行爲를 左右하는 要因으로 되어 있는 까닭에 이런 原理는 適用될 수 없다. 特히 政治段階가 높은 나라에서는 中央選舉와 對比해 볼 때 地方選舉의 投票率이 훨씬 낮다고 한다. 英國에서의 1945年과 1950年的 總選舉時 投票率은 37% 와 84% 이었으나 地方選舉는 45% 와 52% 었다고 한다.(25) 美國에 있어서도 地方選舉의 投票率이 50% 以上을 넘는 일이 없다고 한다.(26) 大統領選舉時에는 有權者의 60% 以上이 投票에 參與하나 市의 選舉에는 30—40% 가 普通이고 때로는 20% 未滿인 境遇도 있다고 한다.(27)

그러나 우리나라의 境遇 中央選舉의 境遇를 外國과 比較해 보면 大體로 높다고 할 수 있다. 4·19後의 總選舉에서 民議院議員選舉投票率이 가장 낮아 82.6%를 보였을뿐 大體로 90%는 上廻하고 있는데 1952年的 大統領直選制로 된 直後의 選舉에서는 99.5% 까지를 示顯하고 있어 強制投票制度를 擇하고 있는 濟州에서 보다도 投票率이 높음을 알 수 있다. 이

各國中央選舉投票率(28)

國名	選舉名	選舉年月	投票率(%)
韓國	參議院	1960.7	91.2
日本	衆議院	1955.2	75.5
英國	下院	1955.5	76.7
美國	下院	1949.11	61.3
佛蘭西	國民會議	1956.1	82.0
伊太利	下院	1953.6	93.0
加奈	下院	1949.6	75.0
潔蘇聯	上院	1951.4	96.0
中國	最高會議	1954.3	99.98
東獨	全國普選	1954.6	85.9
朝鮮	全人會議	1954.10	99.5
	國民議會	1954.11	98.8

러한 高率은 專制國家에서는 共通的으로 볼 수 있는것이기에 우리나라에서는 政治意識이 높아서가 아니라 오히려 낮아서 管理面에서의 不正과 住民의 義務意識의 結果로 이리 되는 것 같다. 한便 地方選舉를 보면 中央選舉보다는 低率이나 가장 낮은 第三次選舉의 境遇에도

(25) Sir John Maud and S.E. Finer, *Local Government in England and Wales*, 1953, p. 80.

(26) V.O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 4 th. ed., 1958, p. 627.

(27) W. Anderson and E.W. Weidner, *American City Government*, Rev. ed., 1950, p. 244.

(28) 星野光男 日本の地方政治 1958, p. 97.

60%는 되고 있음이 特色이다. 이는 日本의 境遇 地方選舉가 國會選舉보다 投票率이 높다는 것과는 對照的이다.(29) 다음 農村과 都市를 比較해 볼 때 農村에 갈수록 投票率이 높다. 서울特別市보다는 市가 市보다는 邑이, 邑보다는 面이 더 높은 것이다. 셋째로 地方議會選舉가 執行機關의 長을 選舉하는 때 보다 投票率이 높다. 投票率에 있어서의 特色은 以上 세 가지를 들 수 있다. 따라서一般的으로 自治意識을 昂揚시키는데 있어서 投票率 만을 높이려고 하는 努力은 크게 寄與하지 못함을 알 수 있다.

(c) 當選者의 性格

只今까지 施行된 三次의 地方選舉結果로 當選된 地方議會議員과 民選된 自治團體의 執行機關의 長과를 于先 年齡面에서 分析하여 보면 다음 表에서 볼 수 있는 바와 같이 몇 가지 特色을 찾아 볼 수 있다.

첫째로 地方議員의 當選時年齡보다는 自治團體의 長의 當選時年齡이 보다 높다. 即 自治團體의 長의 境遇에는 가장 많은 層이 40代인데 對하여 地方議員의 境遇에는 30代로 되어 있을 뿐만 아니라 40歲未滿의 地方議員은 50% 強인데 對해서 自治團體의 長은 30%에 不過하다. 市邑面長이나 道知事 같은 過去부터 地方住民에게 알려져 있는 官職에 對한 住民의 「이례지」가 새로 登場하여 生疏한 地方議員의 그것보다 뚜렷할 뿐만 아니라 年齡上 德望을 希求하는 社會的 象徵으로서의 長을 그리고 있는 一貌를 엿볼 수 있다. 여기서 興味 있는 事實은 自治意識調查에는 이러한 選舉結果와는 無關한 數字가 나타났다는 點이다.(30) 即 面長, 市長, 郡守는 「나이가 지긋하여 經驗이 豐富한 사람」과 「젊어서 活動力이 強한 사람」中 어느쪽이 더 좋으냐는 設問에 對해서 後者를 賛成한 者는 51.4%이나 前者에 賛意를 表한 者는 37.5%에 不過하였든 것이다. 後者에 對한 支持度는 學歷에 比例해서 많아지고 農村보다 都市에 더 많은 것으로 보아 「行政家」로서 그 官職을 보게 되는 社會思潮의 變遷의 一端을 보여 주는 것이나 只今까지의 選舉에는 亦是 이러한것으로의 脫皮가 行動化하지 못한 點을 밝혀 주는 것 같다.

둘째로 選舉를 거듭할 수록 當選者의 年齡이 젊어지는 傾向은 兩者 共히 뚜렷하게 나타나 있다. 이러한 傾向은 國會議員의 選舉에도 나타나고 있는데(31) 第一次地方選舉時에 當選된 者 中 그 中心은 40代였으나 이것이 第二次, 第三次 選舉時에 와서는 30代에로 옮겨져 왔다는 事實은 地方議員의 境遇 뚜렷하고 自治團體의 長의 境遇에도 30代의 進出이 눈에 뜨이게 늘어난 것을 알 수 있다. 그러나 20代는——勿論 被選舉權의 年齡上 制約은 있다고 하나——그 進出이 뚜렷하게 적다는 事實은 儒教의 文化圈內의 思考方式이 投票行動에 投射된 結果라고 할 수 있겠다.

(29) *Ibid*, p. 98.

(30) 盧隆熙 前揭報告, pp. 447-450.

(31) 朴文玉 韓國政府論, 1963, p. 421.

研究論文

地方議會議員別年齢別

年 齡 別 當 選 者 數(比率)	議會別			議員		
	第一次	第二次	第三次	第一次	第二次	第三次
30歳까지	1,225 (7.1%)	1,412 (8.5%)	1,955 (11.6%)	24 (4.2%)	16 (3.8%)	
31~40	6,836 (39.8%)	6,911 (41.8%)	7,037 (41.8%)	155 (41.0%)	195 (46.9%)	
41~50	6,469 (37.7%)	6,073 (36.7%)	5,930 (35.2%)	159 (42.1%)	168 (40.4%)	
51~60	2,347 (13.7%)	1,918 (11.6%)	1,755 (10.4%)	35 (9.3%)	33 (7.9%)	
61歳以上	289 (1.7%)	224 (1.4%)	175 (1.0%)	5 (1.3%)	4 (1.0%)	
計	17,166 (100%)	16,538 (100%)	16,852 (100%)	378 (100%)	416 (100%)	420

※ 第三次地方選舉에서選出된 市議員 420名은 第三次地方選舉에서選出된 邑面議員數字속에

統計(當選時基準)

道議員			서울特別市議員		合計
第一 次	第二 次	第三 次	第二 次	第三 次	
23 (7.5%)	14 (3.2%)	48 (11.1%)	2 (4.3%)		4,719 (9.0%)
121 (39.5%)	151 (34.6%)	167 (38.6%)	13 (27.7%)	23 (42.6%)	21,609 (41.1%)
101 (33.0%)	198 (45.3%)	153 (35.3%)	23 (48.9%)	23 (42.6%)	19,297 (36.7%)
57 (18.6%)	66 (15.1%)	62 (14.3%)	7 (14.9%)	6 (11.1%)	6,286 (11.9%)
4 (1.3%)	8 (1.8%)	3 (0.7%)	2 (4.3%)	2 (3.7%)	716 (1.4%)
306 (100%)	437 (100%)	433 (100%)	47 (100%)	54 (100%)	52,627 (100%)

包含되었음.

民選自治團體長의 年齢別統計

年 齡 別 當 選 者 數(比率)	自治團體別		邑面長		市長		道知事(서울特別市長包含)	合計
	第二次	第三次	第二次	第三次	第三次			
30歳까지	4 (0.7%)	25 (1.7%)						29 (1.4%)
31~40歲	155 (27.0%)	447 (31%)			2 (7.7%)	1 (10%)	605 (29.4%)	
41~50歲	284 (49.5%)	631 (43.8%)	2 (33.3%)	8 (30.8%)	2 (20%)	927 (45.1%)		
51~60歲	116 (20.2%)	308 (21.4%)	4 (66.7%)	15 (57.7%)	4 (40%)	447 (21.7%)		
61歳以上	15 (2.6%)	30 (2.1%)			1 (3.8%)	3 (30%)	49 (2.4%)	
計	574 (100%)	1,441 (100%)	6 (100%)	26 (100%)	10 (100%)	2,057 (100%)		

다음 學歷面에서 이를 보면(第二次地方選舉) 市, 邑, 面議會議員 16,954 名中 78.6% (13,334 名)가 國民學校卒業以下의 學歷을 가진 者이고 大學中退者 以上은 不過 1.7% (295名)로 되어 있고 市, 邑, 面長의 境遇는 580 名中 49.8%인 289 名이 國卒以下이고 다만 26名(4.5%)만이 大學中退 以上者인데 道議員의 境遇는 437 名中 國卒以下가 86名(19.7%)이고 大學中退 以上이 63名(14.4%)으로 되어 있다. 이는 全般的으로 高等教育을 받은 者에게는 地方選舉에 立候補하여 當選되므로써 차지할 수 있는 官職의 魅力이 없는 것으로 되어 있음을 짐작 할 수 있고 더 나아가서 道議員보다는 市, 邑, 面長이 市, 邑, 面長으로 보다는 市, 邑, 面議會議員의 境遇가 順次的으로 大學卒業者의 比重이 적어 졌다는 事實로서 選舉區의 廣狹에 左右된다는 것을 짐작할 수 있다. 특히 이들의 職業이 市, 邑, 面議員인 境遇 農業이 87.4%로 되어 있다는 點은 土地改革으로 地主層도 없어진 지금에 와서 그 農業이 地主가 아닐 것은勿論이고 그렇다고 直接 農耕을 스스로 하는 者도 아닐 것이며 地方議員職이 農村有閑有志層에게 魅力있는 것으로 되어 있음을 알 수 있다.

한便 所屬政黨別로 보면 革新政黨의 進出을 外國과는 달리 全혀 찾아볼 수 없으며——第三次 地方選舉時 社大黨은 道議員選舉에서 겨우 二名을 當選시켰을 뿐이었다. ——中央政權의 交替에 大體로 對應하는 結果를 보이고 있으나 우리나라의 政黨組織이 地方的 事項을 係爭點으로 하는 面에서 後進性을 보이는 關係인지 無所屬의 차지하는 比重이 큰 事實을 指摘할 수 있다. 第三次 地方選舉結果를 보면 當時의 與黨인 民主黨을 制壓하고 無所屬이 많은 當選率을 보이고 있는데(邑, 面議員의 81.3%, 市議員의 57.6% 道議員의 44.8%가 無所屬이다.) 이는 投票者들이 政黨보다는 人物本位로 投票함을 말하여 주는 것이라고 하겠다.前述한 自治意識調查에도 이 點은 두렷이 나타나고 있어 選舉때 「所屬政黨을 보고」 投票한다는 사람은 10%이고 「立候補者 個人 人物을 보고」 投票한다는 사람이 69.5%나 되고 있다.(32) 이러한 事實은 이보다 앞서 施行된 7·29 總選舉時 民議院議席 3分之 2 以上을 民主黨에게 주었다는 것이 3·15 不正選舉에 對한 反動現象이었음을 말하여 주고 있고 더 나아가서 이러한 事態下에서의 比例代表制의 採擇에 많은 問題가 内在하고 있음을 示唆하여 주고 있다.

이러한 많은 問題를 內包한채 地方自治라는 法的裝飾物의 殘骸的 表現으로서의 地方選舉마저 그 자취를 감추게 된 것은 軍事革命의 勃發이었다.

軍事革命委員會 布告 第四號로써 地方議會가 1961年 5月 16日 午後 8時를 期하여 解散된 後 同月 22日에 發布된 國家再建最高會議 布告 第8號에 依하여 地方議會의 機能을 邑,

(32) 盧隆熙, 前揭報告, p. 396.

研究論文

面에서는 郡守, 市에서는 道知事, 特別市, 道에서는 内務部長官의 承認을 얻어 執行機關의 長이 施行하게 됨으로써 우리나라의 地方自治는 民衆統制와 公民教育의 見地에서 본 地方代議制의 性格을 落失한채 오늘에 이르고 있다. 執權 翌年인 1962 年度 施政方針을 보면 「民主的인 國家行政體制를 確立하기 為하여 官僚主義, 中央集權主義를 止揚함」⁽³³⁾ 이 政府의 目標라고 밝힌바 있으나 이는 地方自治와는 無關하게 發表된 것이었고 民政移讓이 確定된 後인 今年度(1962 年度)의 施政方針에는 前年度에서 찾아 볼 수 없었던 地方自治에 關한 言明이 있기는 하나 그것이 「地方分權의 強化는 革命政府의 重要施策의 하나로서 여태까지의 經驗을 살려 健全한 地方自治의 土臺를 育成하는 데 繼續努力할 것」이라고 되어 있어 어테까지나 土臺의 育成에 努力하겠다는 意慾의 表明에 不過하고 그 問題點의 表示를 「地方行政의 能率화와 地方財政의 自立度의 向上, 그리고 中央行政과 地方行政의 領域을 適切하게合理的으로 配分하는 것」 「當面한 課題」인 바 「이러한 地方自治의 基盤이 形成되지 아니하고는 健全한 地方自治體制를 育成할 수 없는 것입니다.」라고 하고 있다.⁽³⁴⁾ 이보다 앞서 第一次 地方長官會議에서 行한 議長訓示 속에서 「政府는 앞으로 中央集權制를 止揚하고 地方分權制를 強化할 方針을 세우고 있습니다. 地方長官에게는 從前에 比해서 보다 많은 權限이 賦與될 것입니다. 그 代身 여러분께서 그만큼 더 무거운 責任이 負荷된다는 것을 銘心해야 하겠습니다.」⁽³⁵⁾ 라는 言明이 政府施策에 對한 強力한 實踐力의 發揮라는 條項속에서 行하여진바 있으나 이는 어테까지나 行政的인 地方分權을 強調한데 不過한 것이다. 이렇게 地方自治의 基盤을 形成하여 보고자 한 努力은 制度的인 面에서 어떻게 反映되었는가를 보기에 앞서서 法制上の 努力を 살펴 보면 다음과 같다.

(1) 法制上の 努力

軍事政權은 1961 年 5 月 16 日부터 1963 年 5 月 15 日 까지의 滿 2 年동안에 725 件의 法律을 制定公布하였는데 이는 建國後부터 5·16 革命까지의 10 數年間에 制定公布된 617 件 보다 훨씬 많은 것이고 休日 없이 平均 一日 一件의 法律을 制定하였음을 말하여 주고 있다. 그러면 이러한 意慾의in 國政遂行 속에 反映된 地方行政制度에 關한 法律은 몇件이나 되었을까? 不過 21 件으로서 全體의 0.29%로 되어 있는바 이를 5·16 以前의 617 件中 46 件이 地方行政에 直接 有關한 法律로서 0.75%를 차지하였다는 事實에 對比하여 볼 때 훨씬 적은 比重을 차지하고 있음을 알 수 있다. 한便 同期間內에 公布된 1,300 件의 閣令中에서直接 地方行政에 有關한 것은 25 件에 不過하다.勿論 어떤 法令을 地方行政制度에 關한 것이라고 할 것인가 하는 基準의 選定은 우리나라와 같이 國家事務와 地方事務의 限界가不分

(33) 韓國軍事革命史 第一輯(下) 韓國軍事革命史 編纂委員會, 1963, p. 38.

(34) *Ibid*, p. 43.

(35) *Ibid*, p. 135.

地方代議制의面에서 본 우리나라 地方自治의 發達

明하고 더 나아가서는 地方行政에 影響을 미치지 않는 法律이란 極히 드물 程度로 委任事務의 量이 많은 곳에서는 大端히 複雜한 것이라고 하겠으나 同一한 基準에 依한 選定의 結果로서 위와 같이 나타난 것이다. 이제 그 內譯을 仔細히 살펴 보면 6·16 革命以前의 46件은 自治行政의 基本制度에 關한 法律이 7件, 地方財政에 關한 法律이 12件, 行政區域의 變更 및 自治團體의 資格變更에 關한 法律이 27件으로 되어 있는데 이中에서 改正法律이 23.9%인 11件으로 되어 있다. 다음 5·16 革命 以後의 21件은 自治行政의 基本制度에 關한 法律이 5件, 地方財政에 關한 法律이 6件, 行政區域의 變更이나 自治團體의 資格變更에 關한 法律이 6件 其他가 1件等으로 되어 있는데 여기서도 改正法律이 6件으로서 28.5%를 차지하고 있어 制度改革의 热意를 엿볼 수 있다. 法律의 不安定을 露呈하는 改正法律의 制定頻度는 5·16 以前에 公布된 法律 617件中 240件으로 38.9%였음에 比하여 革命後의 2年間에 總制定法律 725件中 286件으로 39.4%로 되어 있다는 點은 그期間을 아울러 生覺할 때 果敢한 試行錯誤라고 하기 보다는 立法節次의 簡便性에서 오는 拙速主義의 弊端이었다는 非難을 免치 못할것 같다.

以上 制定公布된 法律件數를 中心으로 5·16 革命 以後의 政府의 地方行政政策을 概觀한다면 첫째로 地方自治에 對한 热意는 極히 微微하였고 둘째로 劃期的인 制度上의 變革을 가저왔으되 大體로 拙速主義에 依한 朝令暮改式 法律制定의 弊端은 比較的 地方自治에 關한 限적이라고 볼 수 있다. (勿論 13日 後에 改正法律을 公布한 서울特別市 行政에 關한 特別措置法의 特異한 例도 있기는 하다.) 이러한 事實은 結局 地方自治에 關한 革命政府의 態度의 一端을 엿보여주는 것이라고 生覺할 수 있다.

이리해서 近代的 意味의 地方自治가 우리나라에 導入實施된 1952年 以後의 10數年間의 第6次的 改正洗禮가 地方議會의 閉鎖속에서 行하여 ��는바 그 重要骨子를 적어 본다면 다음과 같다.

(6) 第6次 改正

첫째로 邑面自治制度가 滅止되고 郡이 基礎的自治團體로 登場하였다. (地方自治에 關한 臨時措置法)

둘째로 大都市行政의 特異性을 認定하여 首都서울을 內閣首班直屬으로 하고(서울特別市 行政에 關한 特別措置法) 釜山市를 政府直轄市로 昇格시켰다.(釜山市 政府直轄에 關한 法律) 住民自治의 側面에서만 우리나라 地方自治의 發達過程을 다루어 보려는 本稿에서는 第6次 改正에 對해서 仔細한 檢討를 力圖하고 오직 이 期間中의 自治構造의 變革에 對한 點만을 記述하는데 끝히려고 한다. 勿論 이것이 革命期間中의 制度의 變遷이 學問的研究의 價値가 없음을 말하는 것은 아니다. 오직 이 期間中의 變遷은 앞으로의 地方自治制度의 復

研究論文

活을 前提로 해서만 그 功過를 云謂할 수 있기 때문에 아직 時期가 아닌 까닭이다.

現行憲法처럼 「地方自治團體의 種類는 法律로 定한다.」(憲法 第109條 第2項)는 明文規定이 없는 舊憲法下에서도 自治團體의 種類는 佛蘭西나 日本에서 보는 바와 같이 憲法條項으로 되어 있지 않고 法律이 이를 定하도록 되어 있었다.

1949年 7月 4日 法律 第32號로 制定公布된 地方自治法에는 그 第2條에 「本法에서 地方自治團體라 함은 大別하여」「(1) 道와 서울特別市 (2) 市, 邑, 面」의 2種을 말 한다고 「道와 서울特別市는 政府의 直轄下에」둔다 하여 그 性格이 國家와 基礎的 自治團體인 市, 邑, 面間의 中間自治團體임을 밝하고 있다. 上述한 바와 같이 이 地方自治法은 다섯番이나 改正洗禮를 받았으나 이 自治團體의 種類와 그 重層的 構造에 關한 規定은 改正된 바 없다. 여기에서 우리는 두가지 事實을 指摘할 수 있다. 그 첫째는 우리나라에는 特別 또는 單一目的 地方公共團體(special or ad hoc authority)가 發達한 餘地가 없었기에 地方自治法에 根據를 두고 있는 것으로서는 不完全하나마 市, 邑, 面組合을 들 수 있을 뿐이라는 點과 둘째로는 普通 또는 總目的 地方公共團體(general or all-purpose authority)의 境遇 中央——中間的 自治團體——基礎的 自治團體로서 表示되는 바와 같이 自治構造가 二重構造(two-tier system)로 되어 眾多을 알 수 있다는 點이다.勿論 「흄즈」와 「말틴」의 三分類法에 따른다면⁽³⁶⁾ 地方自治法 第6章에 規定되어 온 郡과 區를 配慮하여 中央——道, 서울特別市——

(36) Samuel Humes and Eileen M. Martin, *The structure of Local Government throughout the World*, (International Union of Local Authority, Hague, 1961), p. 4.

地方公共團體를 그 遂行機能을 中心으로 普通 또는 總目的 地方公共團體와 特別 또는 單一目的 地方公共團體로 兩分하여 說明함이 普通이나 「흄즈」와 「말틴」은 前揭書에서 이를 三分하여 說明하고 있다.

即, 地方公共團體가 지닌 目的과 地方住民의 代表機關의 有無를 基準으로 하여 다음表와 같이 四分한 後 이中 非代議制特別目的 團體만을 地方公共團體가 아니라고 除外하고 있는 것이다.

基 準	總 目 的	特 別 目 的
代 議 制	代議制地方公共團體 (例) 콤뮤느 데파트망 카운티	特別目的地方公共團體 (例) 상디카 學校區
非 代 議 制	非代議制地方公共團體 (例) 아롱디즈망	中央政府의 特別目的 地方組織(地方自治의 單位아니다) (例) 國立警察의 地方官署

이를 詳論하면 佛蘭西의 「콤뮤느」(commune), 「데파트망」(département) 또는 英國의 「카운티」(county)와 같이 總目的 地方公共團體로서 地方住民에 依하여 選出된 代議機關을 가지고 있는 地方公共團體와, 佛蘭西의 「아롱디즈망」(arrondissement)이나 「튜니시아」의 農村地域基礎團體에서 볼수 있는 바와 같은 總目的 地方公共團體로서 地方住民의 代表機關이 없는 地方公共團體와, 佛蘭西의 「상디카」(syndicat)나 美國의 學校區(school district)처럼 特別目的을 지닌 地方團體로서 住民의 代表機關을 가지고 있는 地方公共團體의 세 가지를 國立警察의 地方官署처럼 單一目的의이고 住民 代表機關이 없는 地方의 團體와 對立시켜 地方自治에서 云謂하는 公共團體로 보고 있는 것이다.

郡, 區——市, 邑, 面의 三層制로서도 生覺할 수 있다. 郡守와 區廳長은 知事와 市長의 指揮監督을 받으며 所管된 國家와 道市의 事務를 掌理하고 郡守의 境遇 管內自治團體를 監督할 수 있게 되어 있어(地方自治法 第147條) 비록 그것이 地方自治團體의 種類로서 規定되어 있지 않다고는 하나 地方自治法上에 法的根據를 두고 있다는 點과 그 遂行機能이 自治團體의 事務까지 包含되며 基礎的自治團體의 監督權을 지녔다는 點 等으로 純粹한 國家의 地方官署로만 보기는 힘들기 때문이다.(37) 이러한 點에서 볼 때 軍事革命後 「地方自治에 關한 臨時措置法」(1961年 9月 1日字 法律 第707號)으로 改正된 郡의 自治團體化問題는 우리나라 自治構造의 重層制의 性格을 더욱 強化한 것이라고 볼 수 있다. 世界各國의 自治構造의 例를 보면 印度, 「버—마」, 「에치오피아」의 五層制와 洪牙利, 芬蘭, 美國 等의 單層制를 兩極으로 英國의 三層制 等이 있기는 하나 大體로 基礎的團體(basic units)와 中間的團體(intermediate units)의 重層制로 되어 있음이 一般的의이다.(37) 郡의 自治團體化問題는 뒤에 詳論하겠거니와 郡이 基礎的自治團體로 된 뒤에 住民의 自治意識을 中心으로 하는 邑面의 地位에 對한 再考慮氣運의 胎動은 「釜山市政府直轄에 關한 法律」(1962年 11月 21日字 法律 第1173號)로서 慶尙南道의 指揮監督에서 벼서나 政府直轄市로 昇格한 釜山市의 境遇와 아울러 革命後의 自治構造의 變遷趨勢가 「橦즈」와 「말틴」의 이른바 「英國型」에 接近하여 가고 있음을 말 하여 주고 있다. 卽 이들에 依하면 自治團體의 身分과 權限을 中心으로 하여 一國의 自治構造를 볼 때 劃一型(uniform pattern)과 變容型(diversified pattern)으로 兩分될 수 있는데 各國의 類型은 그 程度에 따라 크게 다음 다섯가지로 要約될 수 있다는 것이다.(39) 첫째로 基礎的自治團體는 農村 都市를 莫論하고 劃一의인 身分과 權限을 지니는 和蘭型, 둘째로 農村과 都市の 基礎的自治團體가 權限과 身分上의 差를 지녔을 뿐만 아니라 農村自治團體下에는 下部自治團體를 가지고 있고 都市の 境遇에는 中間自治團體에서 벼서나 政府의 直轄下에 있는 準中間自治團體(quasi-intermediate municipality)를 지니고 있는 變容型인 英國型과, 셋째로 美國의 西部州에서 볼 수 있는 바와 같이 農村에는 基礎的自治團體가 없고 都市에만 있는 美國型, 넷째로 農村과 都市 別로 基礎的自治團體가 지니는 權限과 身分上의 差를 認定하는 變容型이기는 하되 英國型에서처럼 準中間自治團體를 認定치 않는 希臘型과 끝으로 基礎的自治團體는 農村 都市를 不問하고 劃一의인 身分과 權限을 지니되 政府에 直轄된 準中間自治團體를 지닌 劃一型인 獨逸型 等이 그것이다. 이를 圖示하면 다음과 같다.

(37) 同首, 內務行政政治績史一地方行政編一, 內務部, 1958年, p. 41.

(38) Samuel Humes and Eileen M. Martin, *op. cit.* p. 6.

(39) *Ibid.* p. 16.

研究論文

(凡例)

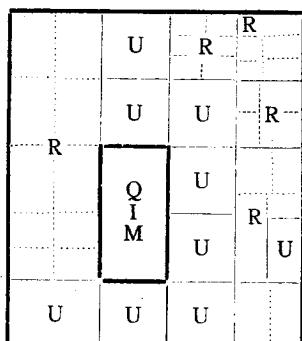
	中間自治團體
—	基礎的自治團體
.....	基礎的自治團體下部團體
U	都市自治團體 (Urban municipality)
R	農村自治團體 (rural municipality)
M	劃一的自治團體 (uniform municipality)
Q I M	準中間自治團體 (quasi-intermediate municipality)

(1) 和蘭型

M	M	M	M	M	M
M	M	M	M	M	M
M	M	M	M	M	M
M	M	M	M	M	M

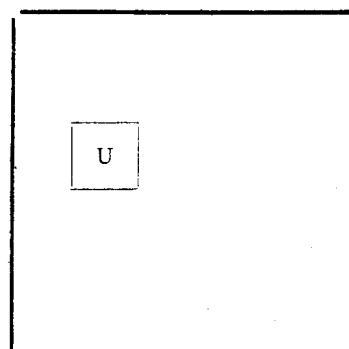
(劃一型)

(2) 英國型



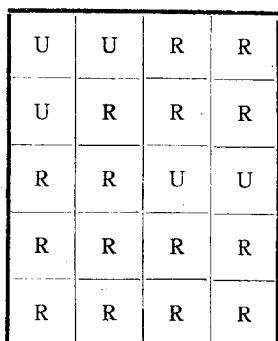
(下部基礎單位와 準中間單位
를 지니고 있는 變容型)

(3) 美國型



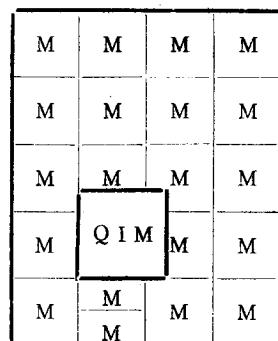
(農村에는 基礎的自治團體가 없는
中間單位型)

(4) 希臘型



(變容型)

(5) 獨逸型



(準中間單位를 지닌 劃一型)

和蘭型과 類를 同一하게 하는 佛蘭西의 境遇를 보면 基礎的自治團體는 「呂ュ느」로서 現在 38,000이 있는데 그 5分之 3이 人口 500名以下이고 全혀 人口가 없는 곳도 여섯곳이나 된다고 하나 巴里로 부터 無人村에 이르기 까지 身分權限上의 差가 없이 劃一的인 處遇를

받고 있는 것이다.(40) 이에 對해서 英國에서는 市形態를 지닌 곳이라도 政府直轄市인 「카운티·바리」(County Borough)와 道(Administrative County)의 管轄下에 있는 「논카운티·바리」(non-county Borough or, Municipal Borough)와 「어·변·디스트릭트」(Urban District)의 三段階로 區分되어 그 權限과 身分上의 差를 두고 있는 것이다. 例를 들어 警察과 消防 및 教育行政에 관한 機能은 「카운티·바리」만이 適行할 수 있도록 되어 있다(41) 獨逸의 境遇第二次世界大戰前 까지는 基礎的 自治團體로서는 「게마인데」(Gemeinde)가 있어 劃一의 인 權限과 身分을 갖었을 뿐이나 大戰後의 占領政策으로 英國式의 區分法이 導入되어 「게마인데」도 聯邦의 下邦인 「란트」(Land)와 同格인 「부레멘」(Bremen), 「함블크」(Hamburg), 西柏林等이 있고 「크라이스」(Kreis)와 同格인 「슈태트크라이스」(Stadtkreis)가 州政府의 直轄로 되어 있고 「란트크라이스」(Landkreis)의 管轄下에 있는 「게마인데」도 있어 三段階로 區分되어 있는데 州政府로 된 都市를 除外하드라도 普通 「게마인데」中에서 大都市는 英國式 「카운티 바리」처럼 特別市로 하여 「슈태트크라이스」를 認定하여 身分과 權限上의 差異를 두고 있음을 알 수 있다.(42)

日本의 境遇에는 「原則的으로 權限의 差를 認定치 않고」(43) 있었으나 人口 5萬以上 中心市街地의 戶數가 全戶數의 6割以上, 都市的 業態에 從事하는 者 및 그者와 同一世帶의 者數가 全人口의 6割以上임을 要件으로 하는 市가(44) 町과 區別되고 大都市의 境遇에는 指定都市로서 社會福祉, 保健衛生, 都市計劃, 建築 等 市民生活에 直結된 行政事務는 府縣으로 부터 移讓받고 아울러 行政監督에 關한 特例를 認定하고 있어(45) 漸次 權限과 身分에 差를 두고 있음을 알 수 있다.

한便 우리나라의 境遇에는 大部分이 都市의 形態를 갖춘 人口 5萬以上을 市로 人口 2萬以上을 邑으로 法律에 依하여 定하도록 되어 있는바 自治團體 全般에亘한 一般的 効力を 지니고 있는 地方自治法으로 賦與된 權限과 身分이 市, 邑, 面間에 뚜렷한 機能面에서의 差異를 認定치 않고 있기에 (1) 地方議會의 組織 및 會期, (2) 自治團體의 行政機構, (3) 地方財政의 主體等에서의 若干의 差異가 있고 上尊下卑的 社會的 風潮에 따른 市邑面間의 實事上의 差別視는 面은 邑으로 邑은 市로 그 身分을 變更코자 하는 傾向이 다음 表에서 보

(40) Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, 1960, p. 356.

Herman Finer, *Governments of Greeter European Powers*, 1956, p.486.

(41) Herman Finer, *Governments of Greeter European Power* 1956, p. 244.

(42) Richard Hiscocks, *Democracy in West Germany*, 1957, p. 175.

(43) 星野光男, 地方自治の研究, 昭和 30 年, p. 29.

(44) 日本自治法 第 8 條 1 項

(45) 昭和 31 年 6 月의 地方自治法의 一部 改正을 通해서 從來 法制上만 存續하고 實施된 바 없는 特別市制度를 廢止하고 指定都市制度를 創設하였는데 人口 50 萬以上의 市로서 政令에 依하여 指定都市로 指定된 市는 大阪, 名古屋, 京都, 橫濱, 神戶로 되어 있다.

研究論文

는바와 같이 있다고 하드라도 原則的으로는 그 名稱의 差에 不拘하고 劃一型으로 보아야 할 것이다.

行 政 區 域 動 態

1963. 1. 1 現在

年 度 别	市	邑	面
1949	19	75	1,448
1950	19	75	1,448
1951	19	75	1,448
1952	19	75	1,448
1953	19	75	1,448
1954	19	78	1,444
1955	24	73	1,436
1956	26	70	1,426
1957	26	80	1,412
1958	26	80	1,412
1959	26	80	1,412
1960	26	85	1,407
1961	26	85	1,407
1962	30	91	1,382

1962 年 地方行概要 p. 82. 에서

따라서 大都市의 政府直轄市를 認定한 수번의 改正은 獨逸型과 그 類를 同一히 하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 面은 邑으로 邑은 市로 市는 直轄市에로 异格화하는 現實은 事實上의 格差를 認定하고 있음을 말하여 준다는 點과 郡의 自治團體化는 于先 그 動機에서는 地方財源의 確保를 爲한 區域擴張이었다고는 하나 都市行政과 區別되는 農村行政의 特異성이 앞으로 運營上 認定되어야 한다는 點과 우리나라 地方自治의 健全한 發展을 爲한 橋頭堡로서 都市가 지니고 있는 重要性에 照鑑하여 傳統的인 劃一的 中央統制의 框架에서 벗어나도록 漸進的인 努力이 必要하다는 點 및 邑面의 地位가 앞으로 우리나라의 自治構造를 三層制로 하지 않는 範圍內에서 再考되어져야 한다는 點 等에서 機能面에서도 英國式인 變容型으로 나아가는 것이 옳지 않을까 한다.