

韓國 地方行政의 史的 考察

The Historical Study of Korea Local Administration

金 甫 炫

(前 農水産部 長官)

〈目 次〉

1. 序 言
2. 甲午更張以前의 地方行政
3. 李朝末의 地方行政
4. 日政下의 地方行政
5. 政府樹立以前의 地方行政
6. 大韓民國의 地方行政
7. 結 言

1. 序 言

무릇 制度라는 것은 역사적인 소산이라 할 수 있다. 오늘날 우리의 지방행정을 연구하고 이해하기 위해서는 오늘에 이르기까지의 生成·發展·變遷하여 온 과정을 살펴 볼 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 우리의 지방행정구역인 道·郡·邑·面·洞里 등은 멀리 이조시대 그보다 더 소급한다면 신라시대에 기원을 두고 발전해 온 것이며 지방행정의 사실상의 제도적인 기초는 日政時代에 형성된 것이 많다.

뿐만 아니라 우리나라는 三國·新羅·高麗·李朝에서 오늘에 이르기까지 장구한 역사를 통하여 강력한 중앙집권제로서 이른바 동양적전제주의의 전형적인 지방행정체제를 유지해 온 나라라 할 수 있다. 東洋的專制主義의 제도적 배경을 연

구한 K.A. Wittfogel 교수는 이를 水力的 農耕 官僚制라고 표현하고 있다.¹⁾ 우리나라도 오랜 역사를 통하여 이른바 아시아적인 생산양식에 의한 家産國家的 중앙집권주의의 전통이 강한 국가인 것은 말할 것도 없다.

우리나라 지방행정의 발전과정을 시대적으로 구분하는데는 정설이 없다. 論者에 따라서는 왕조를 기준으로 하여 시대구분을 하는 수가 있다. 그러나 우리나라에 있어서 왕조의 교체는 정치적 이념이나 이데올로기의 변천이 아니고 오직 易姓革命에 지나지 않았던 만큼 왕조에 따라 사회제도상의 통치구조나 행정제도가 바뀌어진 것은 아니기 때문에 큰 의의가 있는 것은 아니다. 다음은 우리가 보편적으로 추구하고자 하는 가치 즉 지방행정에 있어서 민주적요소, 또는 근대적인 지방자치의 발전정도에 따라서 구분하는 경우가 있다. 이에 의하면 모든 지방행정이 국왕에게 직속되어 있던 전근대적인 官人行政時代와 甲午更張(1894년)을 근대적 지방제도의 시발점으로 보기 때문에 지방행정의 민주적인 운영이 싹트기 시작한 黎明時代와 일정식민지하의 중앙집권적 官治主義時代, 그리고 자유민주주의

1) Karl A. Wittfogel 著, 「東洋的專制主義」, 第4章 專制的權力 참조.

를 정치적 이념으로한 大韓民國憲法 제정과 지방자치법실시 이후의 민주적 지방행정시대로 구분할 수 있다. 따라서 이곳에서는 대별하여 제 1기를 甲午更張이전의 이조시대와 그 이전의 지방행정시대, 제 2기를 甲午更張 이후의 근대적 관치행정시대, 제 3기를 우리나라 정부수립이후 민주적 지방자치의 발전시대로 구분하여 고찰하고자 한다.

2. 甲午更張以前の 地方行政

(1) 高麗時代

이조시대의 통치기구와 지방행정제도는 그 이전의 新羅朝나 高麗朝의 그것을 계승한 것이라 볼 수 있다. 서기 936년 高麗太祖가 後三國을 통일하여 한반도에 통일왕국을 세운 초기에는 아직 왕권이 확고하지 못하고 중앙집권제가 정비되지 않았을 때의 鄉職團體, 事審官制度 등은 중앙정부의 권력으로부터 어느정도 독립하여 일정한 지방을 다스리던 지방분권적 요소가 있었다는 점에서 우리나라 지방행정의 史的 考察에서 중요한 의미를 갖는다.

건국 초기에는 주로 新羅, 泰封(後高句麗)의 제도를 승계하였다가 제 6대 成宗시에 이르러 주로 唐制를 모방하여 통치기구와 내외관제에 대개혁을 단행하여 중앙집권적 통치기구를 정비하였다.

國都인 開京의 행정구역은 唐의 部坊制를 모방하여 역내에 5部 35坊 343里를 두었고, 지방은 국초에는 畿內에 赤縣, 畿縣을 두고 기타지방에 12牧을 두었으나 成宗시의 개혁으로 10道로 나누고 각 道 밑에 州·府·郡·縣을 두었다. 그후 제 8대 顯宗시에 이르러 다시 변경하여 京畿와 5道兩界 그 밑에 4京 8牧 15府 129郡 335

縣 29鎮을 두게 되었다.

각 지방행정구역을 통치하는 지방관으로서는 5道에 都觀察使를 파견하여 각주 府郡縣의 관리를 감독하고 동서양계에는 국경수호의 兵馬使를 파견하여 군민양정을 총할케 하였다. 그리고 4京에 留守官, 大都護府와 府에는 府使, 郡에는 知郡事, 縣에는 縣令官, 鎮에는 鎮將을 두어 수비와 행정을 맡아 보게 하였다.

① 事審官制度

事審官제도라는 것은 고려조초기에 건국공신들을 그들의 출신지방에 부임시켜 지방주민을 보호하는 동시에 관할지역을 통치케 하였던 제도이다. 다시 말하면 국왕으로부터 지방통치를 위임받아 관내지방을 통치하고 국왕에 대하여 지방민을 대표하는 봉건적 지방호족의 자치제도라 할 수 있다. 그러나 오늘날의 지방자치와는 그 성격을 달리한다. 왜냐하면 지방자치는 중앙정부로부터의 상대적인 독립뿐만 아니라 국민의 광범한 참여가 불가결의 요소이고 또 주민의 이익을 위한 주민본위의 행정을 요구하고 있기 때문이다. 다만 중앙의 권력으로부터 상대적으로 독립하여 일정한 범위내에서 그 지방을 통치한다는 의미에서 우리나라에 있어서 지방분권적 자치의 원형으로 이해할 수도 있을 것이다. 이러한 事審官제도를 두게 된 동기는 첫째로 고려의 건국초기에 있어서 왕조는 舊新羅, 後百濟, 泰封 등 각 지방의 구세력을 억제하여 강력한 중앙집권적 통치력을 가지지 못하였던 까닭에 지방세력을 무마할 필요가 있었다는 것과 둘째로는 건국창업의 공신들에게는 논공행상으로써 각각 출신지의 통치를 맡기는 것이 유리하다고 생각되었다는 점 등을 들 수 있다. 事審官은 최초에는 국왕이 임명하였으나 11세기 초부터 백성들과 “其人”의 선거에 의하여 임용하는 것을 원칙으

로 하였고 예외로 신망이 부족하더라도 경력과 문벌이 현저한 자에게는 官의 추천에 의하여 임명하기도 하였다. 事審官의 임무로서는 ① 당해 지방의 간부(戶長, 副戶長등)를 추천하고 감독하며 ② 풍속을 바로잡고 민심을 수습하여 지방의 평온을 유지하는 것 ③ 국가의 재정적수입을 확보하기 위하여 지방민에게 租貢과 徭役의 의무를 균등히 배분하는 것 ④ 지방민의 신분을 사정하여 계급사회의 질서를 유지하는 것 등이었다. 이밖에 중앙정부의 세력이 통제하지 못하는 지방호족을 감시하고 鄉吏의 跋扈를 견제하는 임무도 있었다. 이점에 있어서 오늘날의 지방자치의 개념과는 너무나 거리가 먼 것이었으며 事審官 역시 중앙정부의 지방관과 마찬가지로 지방민을 수탈하였으며 지방주민의 복지의 증진이란 기대할 수 없었다. 이와같은 事審官제도도 중앙집권적인 통치력이 강화되고 地方官이 정비됨에 따라 中期이후부터는 점차로 地方官으로 대체되고 1318년에는 완전히 폐지되고 말았다.

② 鄉職團體

고려초기의 事審官제도와 마찬가지로 지방분권적 요소를 지녔던 지방행정제도로서 鄉職단체라는 것이 있었다. 이는 지방토호의 협조없는 徭役, 貢納등의 부과와 징수가 곤란하였던 麗初에 그들에게 중앙관직의 위계와 같은 명칭과 직위를 주고 소규모의 조직을 갖게하여 지방행정을 담당케 하기 위하여 州(牧) 郡, 縣에 두었던 행정기관을 말한다. 鄉職단체의 조직은 일반행정을 맡은 부문, 병무행정을 맡은 부문, 재무행정을 맡은 부문의 3부문에 구성되어 있었으며 鄉職으로서의 戶長, 副戶長, 戶正, 兵正 倉正 등을 두었다.

그리고 이러한 鄉職의 수는 인구수에 따라 그 정수를 다르게 하였는데 인구 1,000인 이상인

경우에는 戶長 8, 副戶長 4, 인구 500인이상의 경우에는 7과 2, 인구 300인 이상의 경우에는 5와 2, 인구 100인 이상의 경우는 4와 1씩을 두었다. 戶長과 副戶長등은 명예직의 성격을 가지고 있었으며, 戶長은 현재 직무를 담당하고 있는 攝戶長, 正朝戶長과 직무에서 물러난 安逸戶長등 세 가지 구분이 있었다. 이러한 鄉職의 임용은 형식상으로는 事審官의 추천에 의하여 국왕이 임명하였지만 鄉職을 차지하는 것은 지방세력가인 지방토호들이었다. 鄉職단체의 주된 일은 租貢과 兵役을 포함한 徭役의 부과와 징수, 향촌사회의 질서유지와 풍속의 교정, 가구의 조사와 유민방지등을 들 수 있다. 이는 처음에 事審官의 감독을 받았으나 후에는 事審官에 대체된 郡知事, 縣令등 지방관의 통제를 받았다. 그런데 鄉職단체에 대한 감독과 관련하여 주목할 만한 것은 이른바 “其人”이라는 제도이다. 이는 鄉職단체가 지방행정의 권능을 인정받는 대신에 국왕에 대한 충성의 보증으로 지방토호의 자제를 중앙에 인질로 보냈던 제도이다. 인질로 중앙에 있는 其人은 국왕에게 지방사무에 대한 자문역을 담당하는 동시에 事審官의 임면에도 관여하였다. 이러한 鄉職제도는 11세기이후는 중앙집권체제의 강화로 중앙정부의 지방기구로 편입되고 그 직위도 三重大匡 이하의 鄉吏로 전락되었다. 그리하여 고려초의 지방향리는 이조시대에서 보는 바와 같은 낮은 수준이 아니고 왕조시대의 부족국가의 장인 臣智에 비견할 수 있는 높은 지위와 권위를 가지고 있었으나 중기 이후에는 지위와 신분의 격하와 여러가지 苦役의 부과로 말미암아 그 위치는 점점 낮아져서 이조시대의 鄉吏는 완전히 중앙정부에서 파견된 지방관의 下手人 노릇을 하는 아전(衙前)의 지위로 전락되었던 것이다.

(2) 李朝時代

이조시대는 太祖 李成桂가 국왕이 된 후 韓日 合邦까지 519년간 계속되었다. 이조의 통치제도의 가장 큰 특색은 유교사상에서 유래한 이른바 家産國家的 中央集權體制라 할 수 있다. 이는 국토와 인민통치권 등은 전적으로 군주의 사적 소유물이라는 관념에 입각하여 모든 권력은 군주에게 귀일 통합되었으며 그의 권력상의 지위를 확보하기 위하여 家産制的 관직체제와 外官제도를 활용하였다. 外官이라고 불리우는 地方官은 왕권의 대리인으로서 관할구역내의 행정사법 군사상의 권한을 총괄하는 절대적인 권력을 행사하였지만 그들은 국왕에 대한 무제한의 충성을 제일의적인 것으로 숭상하지 아니하면 안 되는 이른바 철저한 官人(Mandarin)²⁾이었다. 이러한 가산제적 관직체제와 지방관제도와 관련하여 중앙집권적 지배를 확보하기 위하여 세심한 조치가 취하여졌다. ① 官吏의 임용은 엄격한 시험을 거쳐 채용되었지만 시험의 기준은 유교정신에 입각한 忠孝의 인성관과 의례 시문 등에 두었고 ② 官吏의 임기를 철저히 제한하여 觀察使인 경우는 2년, 처음에는 1년 守令의 경우는 3년, 처음에는 2年으로하여³⁾ 地方官의 권력의 비대화를 방지하려 하였고 ③ 官吏의 임지는

언제나 본적지와 소유지로부터 멀리하여 지방적인 세력화를 억제했으며 ④ 왕의 개인적인 밀사인 陪行御史를 통하여 지방관을 부단히 감시하고 ⑤ 인질을 두는 방법, 권한을 분할하여 대립시키는 방법 등을 제정하였다. 이와같은 사실은 李朝를 철저한 家産國家的 中央集權國家⁴⁾로 규정하는데 충분하다.

① 地方行政區域

이조시대의 지방행정구역은 중앙직할지로서 京 都 仁 漢城府, 別都인 開城府, 水原府, 江華府, 廣州府 이외의 道·府·牧·郡·縣 등의 二等級으로 되어 있었다.

이조시대의 지방행정구역 중 漢城府와 4都를 제외하고는 모두가 단층제로서 太宗 13년(1413년)에 確立된 8道制가 甲午更張시까지 유지되었는데 전국을 8道로 나누고 道の 하부구역으로 府, 大都護府, 牧, 都護府, 郡, 縣을 두었다. 道에는 왕에 의하여 임명되는 觀察使가 있어 道の 행정, 사법, 군사의 권한을 행사하고 도내의 守令, 府尹, 大都護府使, 牧使, 郡守, 都護府使 縣令, 縣監 등을 감독하였다. 道の 하부구역인 府, 牧, 大都護府, 都護府, 郡, 縣 등은 그 명칭이 다르나 어느 것이나 道가 분할되어 생긴 행정구역의 동일단위였으며 大典會通에 의하면 전국에 5府 5大都護府 20牧 75都護府 77郡 148縣이 있었고 하급행정구역은 전국에 334개가 존재하였다. 이들간에는 상하의 품위가 있었고 이것을 관할하는 지방관의 官階가 이 품위에 의해 정하여졌다. 또 이는 토지의 대소, 인구의 다과,

2) 官人이란 辛亥革命 以前の 中國의 官職擔當者를 말한다. 이는 專門的인 行政技術을 具備하고 있는 近代專門官僚와는 달리 定型化된 儒敎의 古典的 敎養을 習得한 知識人, 讀書人임을 그 特色으로 하며 現實의 行政이나 裁判은 地方의 胥吏에 의하여 執行된다. 官人을 京外職으로 수없이 전임하고 本籍地로 부임시키지 않으며 定期監察制度 彈劾制度上的 權力를 強化하는 기능을 가지고 있으며 科擧制度, 文官優位의 制度和 함께 前中國의 政治構造가 制度化하는 것을 阻止한 하나의 要因이 되었다.

3) 李丙燕譯 하멜漂流記에 地方官은 3年에 한번씩 轉職케 되어 있으나 在職中 잘못으로 매우 少數만이 3年의 任期를 마치고 轉職되었다고 記述하고 있다. 이는 李朝 孝宗時 14年間의 朝鮮見聞記.

4) 家産國家(Patrimonialstaat)란 Ludwig Haller의 理論에 의하여 대표된 國家觀으로서 國家의 存立의 기초를 支配者의 所有權에 求하는 思想이다. 즉 國家의 諸關係를 君主의 私的 關係로 본다. Haller는 이 思想에 의하여 19세기 啓蒙思想에 對立하여 封建的인 復古主義를 主張한 思想家로 알려지게 되었다. 이러한 家産國家의 理論이 社會科學的 理論으로 深化된 것은 Max Weber의 支配의 諸類型에서 비롯되었다고 한다.

정치, 경제, 군사의 중요성에 따라 구분된 것으로서 郡, 縣의 명칭은 古代로부터 사용한 것이고 府, 牧은 고려시대에 창설된 것이며 道라는 명칭은 고려시대 이전에도 있었지만 지방행정구역으로서는 고려 成宗 14년에 처음쓰기 시작하였다.

② 地方行政機關

(가) 判尹과 留守

京都인 漢城과 別都인 開城, 水原, 江華, 廣州는 중앙정부의 직할지였고 따라서 漢城을 관치하는 漢城府尹과 4 留守府를 통치하는 留守는 京職(중앙행정기관)으로 인정되어 있었으나 그 기능이나 성질상으로는 外職으로 볼 수 있는 까닭에 지방행정기관이라 할 수 있다. 우리나라는 옛부터 수도행정은 州 또는 道の 관할하에 두지 아니하고 중앙정부에 직속시켜 왔다. 즉 新羅는 중앙에 典京府를 설치하여 수도慶州의 행정을 맡아보게 하였고, 고려는 開城府를 설치하여 判府事로 하여금 수도행정을 맡게 하였다. 이조는 太祖 3년에 開城으로부터 漢陽으로 천도한 후 이를 漢城府로 개칭하고 判府事, 尹등의 관직을 두어 수도행정을 맡게 하였다.

留守府는 신라의 五小京, 고려의 三京과 같이 정치 군사 역사상 중요한 곳에 두는 別都로서 행정상 특별조치를 하였다. 太祖는 개국후 고려의 古都인 開城에 留守를 두고 이어서 仁祖시에 江華留守 肅宗시에 廣州留守 正祖시에 水原留守를 각각 설치하였다. 留守府에는 각각 留守 2인을 두었는데 1인은 경기감찰사가 겸하고 다른 1인은 전임유수로서 관찰사의 직품과 동등 從二品大臣(開城과 江華) 또는 관찰사 계급보다 1品 높고 判書(長官)와 동급인 正二品大臣(廣州와 水原)으로 임명하였다. 전임留守와 겸임留守인 경기감찰사와의 직무한계는 분명치 않으나 이들 4

留守는 중앙정부의 관장에 속하고 또 전임留守는 外官(地方官)이 아니고 京官(중앙의 관료)이었던 사실에 비추어 外官인 경기관찰사의 통제를 받지 아니하고 중앙정부의 직할하에 관내의 모든 행정, 사법, 군사에 관한 사항을 집행하였던 것이다. 그리고 각 留守府에는 留守 밑에 실무를 담당하는 經歷, 都事, 判官, 教授, 檢律등의 직이 있었고 아전으로 書吏, 皂隸(下人)등을 두었다.

(나) 觀察使

觀察使는 오늘날의 道知事이며 때로는 觀察黜陟使, 按撫使, 巡按使 등으로도 불리었으나 監司, 道伯, 方伯이라고도 하였다.

이 觀察使는 행정구역이 변경됨에 따라 그 수가 증감되었으나 이조시대에는 언제나 8명이었다. 觀察使의 권한으로서는 ① 도내 각 郡縣을 순시하면서 守令의 감독, 民生, 風俗, 刑獄, 訴訟등 행정, 사법의 기능 ② 군사에 관한 사항 ③ 監營소재지의 府, 牧의 행정에 관한 사항의 집행 등의 권한을 가지고 있었다.

觀察使의 권한중에서 특히 주목할 것은 군사권과 사법권이다. 원래 太祖시에는 민정과 병정이 구분되어 있었던 까닭에 관찰사는 병권을 가지고 있지 않았으나 太宗이후 兵馬節度使를 감독하게 되고 그뒤에 水軍節度使를 겸하게 됨으로써 관찰사는 병권을 가지게 되었다. 또 觀察使의 사법권을 보면 도내에서 행하는 모든 재판은 관찰사의 명의로 행하여지며 死刑과 같은 극형도 과할 수 있었다. 그 밖에 경찰권, 징세권도 있어서 마치 봉건영주와 같은 광대한 권한을 가졌었다. 그러나 그 권한의 행사에 있어서는 주관하는 중앙관청의 명령 지시에 따르지 않으면 안되었다. 예컨대 군사에는 兵曹의, 사법에는 刑曹의 지시를 받아야 한다. 관찰사의 임기는 中宗 초에는 1년(고려 때에는 6개월)이었는데 中宗

이후부터는 이를 2년으로 동시에 監營所在地의 府使 또는 牧使를 겸하고 가족을 데리고 부임하도록 결정하였다.

觀察使의 사무를 보좌하기 위하여 監營內에 都事, 判官, 教授, 中軍, 審藥, 訓導, 檢律, 譯學 등의 관원을 두었다.

관찰사의 사무는 중앙관청의 사무의 축도로서 중앙에서 분장된 각종사무가 지방에서는 관찰사에게 통합된다. 따라서 관찰사의 사무를 분장하기 위하여 監營에는 중앙관청과 같이 吏, 戶, 禮, 兵, 刑, 工의 六房을 두었다. 六房의 장을 裨將이라 하고 六房의 사무에 종사하는 자를 吏屬(衛前)이라 한다. 吏屬은 그 지방출신의 토착민만이 채용되었다.

(다) 守令

觀察使 밑에는 府尹(從二品), 大都護府使(正三品), 牧使(正三品), 都護府使(從三品), 郡守(從四品), 縣令(從五品), 縣監(從六品) 등의 지방관리가 있어 각각 지방행정청을 통할하였다. 이러한 관계를 통털어 守令이라 불렀다. 守令도 관찰사와 같이 일반민정 외에 병권과 사법권을 가졌다. 守令 역시 중앙과 같이 吏, 戶, 禮, 兵, 刑, 工의 六房을 가지고 각행정사무를 처리하였다. 守令은 사법권을 가지고 있어 모든 재판은 그 명의로 행하되 笞 50 以下の 형의 집행은 守令이 진행하고 그 이상의 刑은 監司의 허가를 받아야 한다. 그러나 監司의 허가가 있을 때에는 어떠한 극형도 과 할수 있다. 일반행정상의 권한 행사에 있어서도 일정한 사항은 監司의 지휘를 받아야 한다. 郡의 사무는 戶長이하 六房의 吏屬에 의하여 분담된다. 이러한 吏屬은 아전이라 하여 그 지방 출신의 토착인을 기용한다. 郡의 주요사무를 관장하는 자는 戶長, 吏房, 刑房으로서 이를三公兄이라 하였다.

(라) 鄉吏

이조시대에 이르러 鄉職단체는 해체되고 鄉吏는 房에 분속되어 守令의 심부름꾼인 아전으로 격하되었다. 또 이들 鄉吏에 대한 대우가 폐지되고 服制, 喪制, 儀禮 등에 차별대우를 두어 천직(賤職)화하는 동시에 鄉吏를 세습적인 의무직으로 강요하였다. 그러나 이러한 신분적 차별과 지위의 격하에도 불구하고 鄉吏가 지방행정의 실무면에서 차지하는 비중은 대단히 컸다. 그것은 守令은 보통 詩文의 재능과 유교적의례에는 능하였으나 행정실무나 지방사정에는 어두었으며 더구나 임기가 짧았으므로 행정집행에는 전적으로 鄉吏들에게 의존하지 않을 수 없었다. 다만 鄉吏에게는 일정한 급료가 주어지지 않았으므로 백성과 守令의 중간에서 마음대로 부정을 자행하는 경우가 많았다.

(마) 面長, 洞里長

면의 행정은 面長에 의하여 행해진다. 面長을 里正長, 面任, 都尹, 風憲, 約正, 坊首, 坊長, 社長, 管領 등으로 불렀다. 面長은 면내의 사무를 관장하고 洞里長을 감독한다. 洞長, 里長은 里正, 洞首, 尊位, 統首, 領坐, 坐上, 頭民 등 여러가지로 불리우며 동리내의 사무를 처리한다. 그런데 이들은 공신인 동시에 그 해면은 주민의 의사에 의하여 결정되는 것으로 근대적 의미의 자치제에 유사한 제도를 취하였다. 따라서 관치행정기관이라고 하기 보다는 자치행정단위의 장이라고 하는 것이 타당할 것이다.⁵⁾

③ 地方自治의 行政機關

(가) 鄉廳制度

이조시대의 鄉廳은 고려시대의 事審官제도가

5) 李朝時代의 官制는 世祖·成宗代에 完成된 經國大典(1474), 그後 英·正祖代에 追加增補된 續大典, 大典通編(1859), 高宗代에 增補된 大典會通(1865)에 의거하고 있다.

변질되어 계승된 것이라고 볼 수 있다. 이미 보아온 바와 같이 고려시대의 事審官제도는 중기 이후부터는 중앙집권적 지배력이 강화됨에 따라 外官으로 대체되고 麗末에 이르러서는 완전히 폐지되고 말았지만 지방문벌인 세력가들은 스스로 留鄉品官이라 칭하고 風敎의 자치를 표방하는 留鄉所를 만들었다. 이것이 이조초에 그대로 계승되어 관직을 그만두고 귀향한 자 또는 향리에 있는 세력가들의 재향단체이었지만 守丞에 대한 지방행정 고문의 역할을 담당하였다. 이 留鄉所는 때로는 守丞에 대립하거나 비협조적이어서 중앙집권에 역행하는 경향도 있어서 존폐문제가 거론되기도 하였다. 그러다가 1467년 함경도에서 일어난 李施愛의 반란을 계기로 일시 폐지되었다가 1489년에 鄉廳으로 개칭되고 행정기관의 일부로서 다시 두게 되었다.

鄉廳의 조직은 그 장인 座首를 위시하여 그를 보좌하는 임원으로 3인 내지 5인의 別監을 두었다. 座首는 향내에서 가장 덕망이 있고 연장자를 민선에 의하여 임명하였고 이들 鄉任은 명예직이었으며 임기는 원칙적으로 2년이었으나 守丞이 바뀌면 개선할 수도 있었다. 鄉廳은 守丞의 자문기관으로서 풍속을 교정하고 정령을 주민에게 전달하며, 변, 동리의 장을 추천하고 민정을 대표하는 등의 임무를 가지고 있었다. 그러나 鄉廳이 비록 지방민을 대표하는 기관이었다고는 하지만 그 설치의 목적이 어디까지나 지방문벌과 세력가들의 지위와 권위를 外官의 횡포로부터 보호하려는 데 일차적 목적이 있었고 지방주민의 권익신장에 있었던 것이 아니기 때문에 때로는 守丞과 결탁하여 민폐를 자아내기도 하는 등 우여곡절을 겪은 후 후기에는 상호의 기능이 조정되어 단순히 守丞의 보좌역으로 전락하고 말았다.

그러나 鄉廳은 이조의 후기에까지 존속하였으

며 그 조직과 운영이 민선제이며 명예직이었다는 점에서 오늘날의 근대적 지방자치제와 관련하여 주목할만한 면이 있었다고 볼 수 있다.

(나) 鄉約制度

지방행정기구인 鄉廳제도와는 달리 순수한 민간단체로서 농촌사회의 자치생활에 기여한 것으로 鄉約제도가 있었다. 이는 이조中期 이후 지방의 명망있는 유력가인 兩班, 土豪, 儒林 등의 상류계급에 의하여 전개된 운동이다. 이는 우리나라에 있어서 민간인에 의하여 자발적으로 기도된 지방자치적 운동이라는데 그 의의가 있다. 鄉約은 원래 宋나라 呂氏가 향리를 교도하기 위하여 창안한 것¹⁾에 비롯되며 뒤에 朱喜가 呂氏 鄉約을 보완하여 朱子增損呂氏 鄉約을 만들었는데 朱子學이 이조의 정책으로써 거의 국학으로 인정되자 鄉約도 도입됨에 이른 것이다. 鄉約의 4항인 德業相勸, 過失相規, 禮俗相交, 患難相恤 등을 기본으로 한 규약으로써 1556년 李退溪가 禮安(安東)에서 처음으로 실시하였고 1571년에는 李栗谷이 淸州牧使로 있을 때 그의 관내에서 실시한 것을 계기로 각지에 전파하게 된 것이다. 鄉約이란 향리사람들이 일종의 조합을 만들어 조합원 상호간의 勸善懲惡과 동시에 互助救濟를 위하여 협정한 규약을 뜻하던 것을 뒤에 그 조합 자체를 향약이라 불렀던 것이다. 처음에는 유학자의 손에 의하여 鄉校를 중심으로 자치교화적인 유지단체의 성격을 띠고 출발한 것이지만 점차로 鄉廳을 중심으로 한 행정구역 내에서 지방교화를 위하여 여러가지 활동은 하게 되었으므로 지역적 자치단체로서의 성격을 갖게 되었으며 중기 이후부터는 鄉廳과 표리일체가 되어 지방자치의 기능을 발휘하도록 예행된 것이다. 이러한 鄉約의 목적을 실현하기 위하여 역원을 각각 선임하고 매년 2회 지정된 날에 집회하여 鄉

約을 강술하고 선행자나 과실이 있는자를 상벌하였다. 그러나 鄉約은 오늘날 지방자치의 이념과는 성격을 달리하였던 것이다. 왜냐하면 鄉約운동의 내용은 기존유교질서안에서 儀禮, 風教, 習俗을 지키며 권장하고 강제한다는 정도일뿐 주민들의 경제적 사회적 제반문제를 스스로 처리하는 것이 아닌 점과 그것은 鄉校의 유림이나 書院의 유생 그리고 兩班, 土豪 등 상류계급을 대상으로 하였을 뿐이지 일반 서민대중의 호응을 받지 못하였기 때문이다. 물론 이 향약운동을 대중화하려고 하는 움직임이 전혀 없었던 것도 아니며 里나 面의 장을 향약의 주관자로 하고 鄉廳, 五家統, 楔등의 단체를 모두 鄉約속에 융합시키려는 기도도 있었으며 이것이 그후 甲午更張 이후의 鄉會제도에 큰 영향을 준 것을 부인할 수 없다.

(다) 面

농촌의 자연발생적 부락은 동리로 통합되고 동리는 다시 면으로 통합되어 관치행정기관인 府, 郡, 縣의 守衛에 의하여 통치되고 있었지만 면과 동리는 자치적인 색채를 가지고 있었다는 점이 특색이다. 면과 동리는 주민이 국가의 통치를 받음에 있어서 피치자의 의무와 기능을 다하기 위하여 스스로 구성된 행정단위라 할 수 있으며 洞里長, 面長 등의 선임에 있어서는 그 주민의 의사가 크게 반영되고 동리와 면의 경비도 주민이 각출하여 충당하였으며 동리민간에는 연대책임제가 실시되고 있었다. 이러한 面은 黃海道, 平安道지방에서는 坊이라 하고 咸鏡道북부 지방에서는 社라고 불렀으나 대체로 1개郡, 또는 縣은 20 내지 30개 정도의 面으로 구성되었다.

面的 행정기관인 面長은 守衛가 임명하는 것이 보통이나 그것은 형식에 불과하고 대부분은 주민의 추천 또는 선거에 의하여 임용되다. 面

長의 직무로서는 守衛의 명령을 면민에게 전달하는 것이 가장 중요한 것이나 그밖에 사망출생의 명부작성, 면민의 분쟁사건의 재정 등의 기능을 가지고 있었다. 面長의 또 하나의 중요한 권한은 조세의 할당이다. 원래 조세는 地稅와 같이 일정한율이 있는 것을 제외하고는 국고의 부족이 있을 경우에 면에 총액만을 부과하였던 것이다. 그리하여 面長이 이를 다시 동리별로 할당한다. 面長의 직무를 보조하고 집행하기 위하여 面長 밑에 風憲, 約正, 勸農을 두었는데 그밖에 戶籍, 田結 등을 담당하는 別有司, 그리고 면구간의 문서수발을 하는 面主人 등이 있었다. 面的 경비는 면민이 각출하여 충당하였는데 그것은 春秋로 米麥 등 현물로 징수하였다. 面的 경비라고 하는 것은 직원의 보수, 여비가 대부분을 점하고 주민의 부리사업을 위한 시설비 등은 생각할 수 없었다. 面長은 무보수인 경우가 많았고 또 보수를 받는 경우에도 다른 직원보다 적은 경우도 있었다.

(라) 洞里

면은 5.6내지 10정도의 洞 또는 里로 이루어졌다. 동리란 것은 면내에 있는 수개 소부락의 집단으로서 자치적색채를 가진 최소의 기초적인 행정단위를 말한다.

洞長과 里長의 임용방법은 동리민의 추천에 의하는 것과 面長의 선임에 의하는 것이 있었으나 형식상의 임명은 守衛가 행하였다. 그의 임기는 과오가 없는 한 제한이 없는 것도 있고 매년 교체되 중임이 허용되는 것도 있었다. 동리는 동리 자체가 재산을 소유 관리하였다. 면은 그 자신 재산을 소유하는 일이 거의 없었으나 동리만은 자체의 재산을 가지는 것이 보통이었다. 재산은 경지, 임야, 제방등의 토지였으나 임야로부터는 동리민이 木草, 낙엽등을 채취하는 오늘

날의 入倉權과 같은 권리를 가지게 하였다. 경지는 동리민이 공동으로 개간한 것, 후손이 없는 부락민의 유산등으로 이루어진 것이다. 토지의 관리는 洞里長이 맡고 이를 처분할 때에는 동리민 전체 또는 유지들의 협의를 거쳐야 했으며 동리내에 거주하는 자는 당연히 이러한 재산으로부터 생기는 이익을 받을 권리를 가지고 있었다. 그러나 일단 동리를 떠난자는 그 권리를 상실하게 된다.⁶⁾

洞里가 재산을 소유하는 형태는 직접으로 동리에 소속하는 것과 契의 형식에 의하는 두가지가 있었다. 이것은 동리가 관습상 권리의무의 주체인 법인격이 인정되어 있었음을 의미한다. 그러나 이 관습법상의 지위를 가졌던 동리는 韓日合併이후 1917년 토지조사사업의 시행에 의하여 공부상으로 동리의 명칭과 구역의 확정을 보고 다시 1930년에 邑面制 실시로 법인능력을 상실하는 동시에 읍면의 단순한 행정구역으로 남고 부락재산은 읍면에 흡수되었다.

(마) 五家統

이조시대의 지방제도의 최하급단위는 五家統제도이다. 이는 관청이 아니고 단순한 인보단체이다. 經國大典 戶典에 의하면 京(首都), 外(地方)에 五戶로써 一統을 삼고 統에 統主를 두며 外(地方)에는 매 五統에 里正을 두고 매 一面에 勸農官을 두며 京에는 매 一坊에 管額을 둔다고 하였다. 그러나 여기에 말하는 統은 하나의 행정단위로서 행정상 기타의 활동을 하는 단체가 아니고 단지 호적을 관리하고 호구조사의 목적을

달성하기 위하여 둔 것이었다. 그리하여 그후에 각호를 연결하여 하나의 인보단체를 만들 필요성을 느끼게 되어 1675년 숙종원년에 五家統節目 21 조로써 나타나게 되었다. 五家統節目의 요지는 比隣檢察과 공동담보에 의한 인보단체를 유지함에 있었다. 오늘날 존재하는 당시의 호적부의 각호의 위에 統의 번호가 붙어 있었음을 볼 때 統제는 호적을 관리하고 호구조사의 목적을 달성하는데 크게 기여했다는 것을 추측할 수 있게 한다.

3. 李朝末의 地方行政(甲午更張以後)

(1) 近代의 地方自治의 黎明期

근대적 의미의 지방자치가 우리나라에서 시대적 사조로나마 국민간에 의식된 것은 甲午更張(1894년) 이후의 일이다. 우리나라에서의 근대화과정의 첫시도인 甲午更張은 비록 자율적인 것이 아니고 일본의 식민주의자들에 의한 타율적인 개혁이기는 하나 오랜 역사를 통하여 뿌리 깊이 내려온 유교원리에서 유래한 가산국가적 봉건체제의 통치구조와 사회제도가 무너지고 그에 대신하여 어느 정도 서구적인 근대적 체제를 모방 도입하게 된 것이다. 이와같이 甲午更張을 근대적 지방제도의 시발점으로 보고자하는 이유는 이른바 근대적 의미의 지방자치란 본래 서구문명의 소산이요 우리나라의 서구문명에 대한 개안은 甲午更張에 비롯되었기 때문이다. 즉 甲午년에 일본측에서 제시된 소위 내정개혁 5개조항에 의거 甲午 乙未 양년에 걸쳐 정치, 행정, 경제, 사법등 전분야에 걸쳐 단행된 개혁은 우리나라 지방행정의 일대변혁을 가져왔다. 이와 같은 개혁으로 말미암아 지방제도도 과거 수백년 동안 뿌리깊게 내려오던 유교적 중국식제도에서

6) 洞里가 財産을 가지게 된 原因과 由來를 牧民心書에서 考證하면 洞里에는 役軍田이라는 것이 있어서 이것은 軍布納付의 便宜를 위하여 있었던 洞里所有田이었다. 元來軍布納付는 洞里를 全體로하여 各村에 稅額을 相當하고 洞里의 各戶는 그것을 分別負擔하였다. 따라서 戶數가 增減 되면 納稅 者의 負擔을 줄이기 위하여 移居한 者의 所有田은 그 洞里에 歸屬하였다.

탈피하여 서구적인 근대적 제도로 전환하였으며 이런 의미에서 甲午更張 이후를 근대적 지방자치의 여명기라 할 수 있다.

(2) 地方制度의 變遷

甲午更張의 다음해인 1895년에 종래의 지방 제도를 개혁하여 道制를 폐지하고 전국을 23府로 구분하여 府에 관찰사를 두는 동시에 종래의 牧, 府, 郡, 縣 등의 명칭과 府尹, 牧使, 府使, 郡守, 縣令, 縣監 등의 관명을 폐지하였다. 그리하여 府의 하급행정구역으로서 牧, 府, 郡, 縣 등을 郡으로 명칭을 통일하는 동시에 郡의 장을 郡守라고 하였다. 그러나 여기에는 여러가지 불합리한 점이 있어 그 이듬해에 다시 23府制를 없애고 전국의 상급행정구역을 13道로 구분하였다. 이것이 오늘날까지 존속하고 있는 道이며 郡의 행정구역 역시 그 당시의 것과 동일한 것이 많이 있다. 따라서 우리나라 8道制는 1413년이래 실로 482년간이나 답습되어온 셈이다.

이조시대의 觀察使와 守令이 가졌던 군사권은 1906년 한국의 군대가 해산됨에 따라 자연소멸되고 또 사법권은 1908년 재판소구성법이 제정 실시됨에 따라 재판소가 설치됨으로써 각각 지방관의 권한으로부터 분리되었다.

(3) 鄉會制度

甲午更張 이후 1895년부터 실시된 鄉會제도는 지방주민이 당해 지방행정단위의 공공사무처리에 참여할 수 있게 함으로써 우리나라에 있어서 근대적 의미의 민주적 지방자치제 발전에 효시가 되었다.

이는 里, 面, 郡에 각각 주민으로 구성되는 里會, 面會, 郡會를 두고 공공적 성질을 가진 사항울 의결하게 하고 面里의 집행기관인 執綱 및

尊位는 종래 관에서 임명하던 것을 1년을 임기로 이민회의에서 선출하도록 함과 아울러 執綱 尊位가 그 임무에 위배할 때에는 선출한 때와 동일한 방법으로 의회를 열어 임기에 관계없이 개선할 수 있도록 하였다. 이리하여 面里의 장은 공선제로 하는 동시에 그 해면을 주민의 의사에 의하여 결정하도록 한점, 특히 그중에서도 주민 자치의 요소의 하나인 자기선임의 원칙과 아울러 吏員의 명예직제 鄉會라는 회의체의 구성, 1년의 임기제등 이는 현대적 의미의 지방자치제도와 유사한 것으로 이 제도는 한일합병시까지 계속 되었다.

鄉會는 마치 지방의회의 기능과 유사한 역할을 하는 것으로 大中小會(鄉會條規第1條)가 있고 大會는 郡會, 中會는 面會, 小會는 里會이며 그 조직은 郡會는 郡守와 각면 執綱 및 각면공거의 2인으로 구성하고 面會는 執綱과 면내各里 尊位 및 각리공거의 2인으로 구성하며, 里會는 尊位와 里內 매호 1인으로 구성하되 증역 또는 조세처분을 받은자는 제외되었던 것이다(鄉會條規 第2條乃至 第4條). 그리고 鄉會에 부의하는 사항은 ① 교육 ② 호적 및 지적 ③ 사회 ④ 위생 ⑤ 도로교량 ⑥ 식산공업 ⑦ 공공산림, 제언, 보, 항구 ⑧ 제반세목 및 납세 ⑨ 歉荒患難의 구휼 ⑩ 공공복무 ⑪ 제반계약 ⑫ 新式令飭 등 12개항목이었다.

다음에 오늘날 지방단체의 집행기관의 역할을 담당하는 기관으로서 里에는 尊位와 書記, 頭民 下有司 등을 두고, 면에는 執綱과 書記, 下有司, 面主人 등을 두었다. 里의 尊位는 이민에 의하여 임기 1년으로 선출되는 명예직으로서 執綱에 소속하며 里의 사무를 관장하고 執綱은 面會에서 임기 1년으로 선출되는 명예직으로서 郡守의 명을 받아 그 면의 사무를 관장하고 소속준위를 감

독한다(鄉約辦務規程 第1條, 同第2條).

4. 日政下의 地方行政

1910년 8월 29일 合併條約으로 우리나라의 주권을 완전히 탈취한 일본은 조선총독부관제와 지방관제를 공포하여 우리나라 지방행정제도에 새로운 국면을 열어 놓았다. 조선총독부관제에 의하면 日皇의 親任官인 조선총독이 조선을 관할하고 본국의 법률사상, 따라서 국회의 협찬을 얻어야 하는 사항까지도 그의 명령인 제령으로 규제할 수 있는 광범한 권한을 가졌으며 지방행정은 총독부 내무부지방국, 뒤에 총독관방 지방과의 소관사무로 하였다. 즉 지방과는 道府郡島 邑面행정에 관한 사항과 道府邑面學校費 및 學校組合에 관한 사항을 관장하도록 되어 있었다.

韓日合併 당시 우리나라의 행정구역은 13道 12府 317郡 4,322面이었다. 여기서 한가지 주목할 사실은 그때까지 명백한 법제적 규정이 없었던 面을 1910년에 공포된 지방관관제에 의하면 각郡에 面을 두고 面에는 면장을 두어 郡守의 지휘감독을 받아 면내의 행정사무를 집행한다고 되어있고 동년 총독부령으로 공포된 面에 관한 규정에 의하면 宗社, 坊, 部 기타 명칭 여하를 불문하고 사실상 面에 해당하는 것은 이를 모두 面으로 하였다.⁷⁾

1914년 4월에 府郡面의 행정구역이 대규모로 폐합정리 되었다. 이때 府, 郡, 面의 면적과 인구등의 기준을 정하여 12府와 郡은 317郡을 220郡으로 面은 4,322面에서 2,521面으로 조정하였다. 다음 해인 1915년에 島制를 실시 濟州와

鬱陵島를 두고 1917년에 지정면제를 택하였으며 이것이 1931년에 面으로 되었다. 그리하여 1931년 13道 14府 218郡 2島 41邑 2,403面이었던 것이 해방 당시에는 13道 21府 218郡 122邑 2,208面 28,497洞里였다.

(1) 地方自治行政

이미 보아온 바와같이 우리나라는 긴 역사를 통하여 지방자치의 전통이 없이 지방행정은 중앙에서 파견된 外官에 의하여 지배되어 왔다. 따라서 주민이 행정에 참여하거나 그의 장을 주민이 선출하는 예가 없었다. 그러다가 1895년에 이르러 鄉會제도의 실시에 따라 지방자치적 싹이 트게 되었으나 그것이 제도로써 정착하기도 전에 韓日合併으로 말미암아 소멸되고 말았다. 일제는 시대적 사조와 특히 3·1 독립운동후 문화정책의 일환으로 지방에 있어서 民風의 함양과 민력의 함양은 지방단체의 힘이 크므로 앞으로 시기를 보아 지방자치제도를 실시할 것을 구상하게 되었다. 그들 일본본국은 이미 1888년에 市制 町村制 그리고 府縣制는 1890년에 실시함으로써 근대적 지방자치체가 형성되었던 것이다.⁸⁾ 그리하여 일제는 오랫동안 지방자치를 인정하지 않다가 그 준비적으로 몇가지 제도를 시도하다가 1930년대에 일본본국제도를 모방하여 어느정도 자치적 색채를 가미한 지방제도를 실시하게 되었다. 그러나 그것은 주민복지증진을 위하고 주민참여가 보장된 완전한 자치체가 아니고 어디까지나 식민지정책의 한계를 벗어나

8) 日本의 近代의 自治制度가 整備된 것은 1888年의 市町村制, 그리고 1890年의 府縣制 및 郡制가 公布시행된 이후이다. 獨逸人 Albert Mosse의 프로시야自治法을 모방하여 제정된 地方制度는 當初에 三重構造이었던 것이 1923年에 郡制가 폐지되고 1925年에 郡長이 폐지됨에 따라 自治構造는 府縣과 市町村의 二重構造로 되어 오늘에 이르고 있다.

7) 日帝가 植民初期에 地方行政組織을 整備함에 있어 特別 面制와 같은 一線行政組織에 依從을 둔 것은 그들의 植民政策의 效果的인 推進을 위해 취해진 조치로 볼 수 있다.

지 못하였다. 일정한 지방자치제도의 변천을 보면 다음과 같다.

(2) 學校組合과 學校費

學校組合은 한국내의 일본인 교육을 담당하기 위하여 설치된 단체이며 學校費는 한국인 교육을 처리키 위하여 설치된 단체이다. 학교조합은 府의 구역 또는 일인이 집단적으로 사는 구역을 대상으로 일인만으로 조직된 단체이고 학교비는 각府郡島에 설치되었다. 府는 한일인 공통의 조직이기 때문에 자문기관에 불과한 협의회만을 두고 일인만으로 조직되는 학교조합에는 의결기관인 조합회를 둔 것은 그들 식민정책에 따르는 차별대우라 볼 수 있다. 즉 학교조합은 법인격이 인정되었으나 학교비는 그렇지 못하고 학교조합은 집행기관이 행정관서와는 별도로 있었으나 학교비는 행정관서의 장이 담당하였으며 또한 학교비에는 학교조합과 같이 의결기관이 없고 자문기관인 학교평의회가 있었을 뿐이다. 학교평의회는 府尹, 郡守, 島司가 의장이 되고 회원정수는 6인이상 28인 이하로서 인구에 따라 다르고 임기는 3년(뒤에 4년)의 명예적인 이들은 府의 경우에는 선거로, 郡島의 경우에는 郡守, 島司가 임명하였다. 그러나 1930년 개정으로 학교조합과 마찬가지로 府에 설치된 학교비가 府의 교육사무도 흡수하자 각邑面에서 한국인 邑會議원과 면협의회원이 선거하여 임명하였다. 임기는 3년(뒤에 4년)으로 명예직이며 정수는 지역에 따라 달라서 6인에서 20인이었다.

(3) 道地方費와 道制

道는 1909년 지방비법에 따라 각도에 지방비를 설치하고 공공사업을 처리케 하였다. 이것이 합병후 1920년에 도지방비령이 제정되어 도지

사의 자문기관으로 도평의회를 설치하고 도평원의 정수는 인구와 府郡島의 수에 따라 18인에서 37인까지 있었다.⁹⁾

임기 3년으로 명예적인 평의원은 道知事가 임명되 정원의 3분의 2는 府郡島별로 府面協議會員의 배당정원의 배수추천을 기초로 임명하고 나머지는 특별임명이라 하여 지사가 일방적으로 임명하였다. 이와같은 도지방비를 폐지하고 道라는 법인격을 인정하고 법령의 범위 내에서 道の 공공사무와 법령으로 道에 속하는 사무를 처리케 하기 위하여 제정된 것이 1930년의 道制이다. 이 道制에 의하면 道는 官의 감독을 받고 법령의 범위내에서 공공사무와 道에 속하는 사무를 처리하는 법인으로서 그 구역은 도지사의 관할구역과 일치하는 중간자치단체나 자치재정권은 있어도 부읍면과는 달리 조례로 정하는 자주 입법권은 없었다. 道에는 집행기관으로 官리인 道知事가 있고 도회라는 자문기관의 지위를 벗어나지 못하는 명목상의 의결기관이 있다. 도회는 의장(도지사)과 도회의원으로 구성되는데 의원정수의 3분의 1은 道知事가 임명하고 나머지 3분의 2는 선거의원이다. 선거의원은 과거 도평의회원과 달리 직접 부읍회의원, 면협의회원들이 선거하였다. 피선거권은 도평의회의 그것과 같으나 다만 재산에 의한 자격제한은 없어졌다.

(4) 府制

1914년 일인들에 의하여 맨처음 실시된 것이 府制였다. 최초의 공법인이고 자치입법권인 조례제정권을 가진 府에는 집행기관으로 府尹을 두고 그 자문기관으로 官선택협의회원으로 구성되는

9) 各道別評議會員數는 京畿 37, 忠北 18, 忠南 24, 全北 24, 全南 34, 慶北 37, 慶南 33, 黃海 27, 平南 24, 平北 30, 江原 31, 咸南 25, 咸北 18 등이다.

협의회를 두었다. 부협의회의원의 정원은 6인에서 16인으로 하고 부별로 그 정원이 일정치 않았는데 이들은 총독의 허가를 얻어 도지사가 임명하였다. 그뒤 1930년의 개정으로 임기 3년의 회원을 선거토록 하였으며 정원도 12인에서 30인까지로 대폭 증원하였다. 이때의 선거제도는 학교조합원 지정면협의회의원의 선거와 동일한 연령, 거주, 재산, 성별 제한요건이 엄격한 직선제이었다. 1930년의 제2차지방제도 개정시에 부제도 개정되었으며 첫째로 종래의 府의 구역 내에 있던 학교조합과 학교비를 폐지하고 그 기능을 府에 통합하였다. 둘째는 자문기관인 부협의회를 폐지하고 의결기관인 부회를 신설하였다. 부회의 의장은 관리인 府尹이 되었고 부회의원은 선거하였으며 선거권과 피선거권은 25세 이상의 남자로서 독립된 생계를 가지고 부세 연액 5원이상을 납부한 자만이 가지고 있었다.

(5) 邑面制

面이 기초자치단체로서 법령에 의하여 면에 속한 사무를 처리하게 된 것은 1917년 면제가 실시된 이후이다. 그 뒤 1920년의 개정으로 面을 지정면과 보통면으로 구분하여 전자에는 면협의 회원을 선거하고 후자는 郡守 또는 島尹이 임명하였으며 그뒤 지정면을 邑으로 하고 의회의 권능에 많은 차를 두게 되었다.

邑에는 읍회를, 面에는 면협의회를 두었으며 읍회는 읍장인 의장과 읍회의원으로, 면협의회는 면장인 의장과 면협의회의원으로 구성되었다. 임기 4년인 읍회의원과 면협의회의원은 선거하였으며 선거권, 피선거권 정수, 한인과 일인의 비율 등은 모두 府의 그것과 비슷하였다. 그러나 전술한 바와 같이 읍회는 의결기관이었으나 면협의회는 자문기관에 불과하였다.

(6) 郡

郡은 道와 邑面의 중개역할을 하는 단순한 행정구역으로 존속시켜왔다. 그것은 郡으로 하여금 특히 경영개발 사업이 있는 것도 아니고 재정능력도 없다고 보아 왔고, 설사 그 능력이 있다하더라도 지방비 사업으로 하거나 또는 面의 공동사업으로 가능하다고 생각하였다. 그 당시 일본에서도 1890년 郡制가 시행되었다가 1923년에 폐지된 일이 있다. 그것은 府縣이 자치단체화에 따라 계층구조상 중간단체를 하나 줄인 것으로 볼 수 있다. 우리나라는 1961년에 기초자치단체인 邑面을 없애고 郡을 자치단체로 하여 법인격을 부여함에 따라 邑面은 郡의 하부기구로만 남게 된 것이다.

5. 政府樹立 以前의 地方行政

1915년 8월 15일 일제의 패망으로 우리나라는 36년간의 일제의 지배하에서 완전히 벗어나 해방을 맞게 되었다. 그로부터 정부수립까지 약 3년간의 미군정은 비록 기간은 짧았지만 지방행정에 있어서 특색있는 변천을 보였다. 미군정은 지방제도에 관한 일제법령의 효력을 대체로 지속시킴으로써 문자 그대로 과도기적 통치를 행했으나 1946년 군정법령 제 60호로 道會, 府會, 邑會 등을 해산하였으며 같은해 서울시는 경기도 관할에서 벗어나 서울특별시로, 濟州島는 전라남도에서 분리되어 濟州道로, 그리고 淸州와 存川이 각각 府로, 그 이듬해 裡邑面이 府로 승격되었다.

이 시기에 특기할만한 사실은 서울특별시 현장의 제정공포와 교육구의 설치이다.

1946년 11월 23일 공포된 서울특별시 현장은

미국의 도시자치단체에 대한 개별적 헌장제도의 도입으로서 시행정에 대한 광범위한 시민참여의 기회부여와 시정부형태를 시장사회제의 채택을 골자로 한 것이었다. 이에 의하면 시의회는 시민이 직선으로 뽑은 물론 집행기관인 市長 이외에 참사회원, 회계감사관, 재무관, 법무관 등도 시민이 선출하고 각종 행정위원회를 대폭채택할 것을 규정하였으나 선거법의 미제정으로 선거를 실시하지는 아니하였다.

교육구와 교육구회는 1948년에 설치되었으며 교육구는 시군을 단위로 구역내에 있는 공립학교의 관리, 재산유지를 목적으로 하는 특별지방자치단체이다. 教育區會는 의결기관인 동시에 집행기관이라 할 수 있는 합의제지방교육행정기관이며 교육구회의 사무를 처리하기 위하여 교육감을 두었다. 이로써 교육행정이 일반지방자치단체에서 그 기능이 분리되고 정부수립이후 군단위 교육구설치의 기초가 형성된 셈이다.

6. 大韓民國의 地方行政

1948년 5월 10일 총선거가 실시되고 같은해 7월 17일 大韓民國憲法이 제정공포됨에 따라 자주독립국가로 출범하였다. 자유민주주의를 그 정치적 이념으로 하는 이 憲法은 제 8장에 지방자치조항을 두어 민주적 지방자치의 채택을 명시하였다. 이와 같이 지방자치를 헌법조항에 규정하는 것은 제 2차대전 후의 각국의 일반적 경향인 것 같다.¹⁰⁾ 따라서 헌법의 규정에 따라 지

방자치에 관한 기본법으로서 지방자치법이 제정되었다. 다만 시기적으로 이법이 1949년 7월 4일 공포되고 동년 8월 15일부터 시행되었으며로 정부수립후 그 간에 있어서 1948년 11월 17일 지방행정에 관한 임시조치법이 공포되어 종래의 道, 府, 市, 邑, 面을 그대로 지방자치단체로 인정하고 동법은 6개월을 기간으로 실효되었다. 그리하여 지방자치법의 제정에 있어서는 당분간 자치단체에 대한 국가의 감독을 강화하려는 정부안과 지방자치단체의 자율성을 존중하여 국가의 감독을 약화하려는 국회안이 대립되어 많은 논란이 거듭되었고, 특히 지방자치단체의 집행기관의 선임방법을 두고 논의가 가장 많았지만 결국 국회안에 정부안이 약간 가미된 지방자치법의 성립을 보게 된 것이다.

동법은 지방의회의 조직과 권한, 운영 및 선거, 지방자치단체의 집행기관, 집행기관과 의회와의 관계, 재무, 시읍면조합 등을 규정하였다. 지방자치단체의 종류는 서울特別市, 道와 市邑面의 2종으로 중층제로 하고 그 구역은 행정구역으로 하되 郡은 자치단체로 하지 않았으며 기관대립주의에 따라 지방의회와 집행기관의 장이 각각 상호견제하는 권력분립주의원칙과 집행기관의 장은 중간단체의 경우 임명제로 하고 시읍면장의 경우 의회에서 선출하는 간접선거제에 의하고 불신임결의권과 의회해산권을 부여하였으며 시읍면장과 지방의원의 임기는 4년, 명예직인 지방의원의 정수는 인구를 기준으로 하였으나 다른나라에 비해 과다하지 않았으며, 지방자치단체에 대한 국가의 감독을 보면 市邑面長이 국가의 하급관서인 지위에서 처리하는 소위 기관위임사무의 경우를 제외하고는 법령의 명분이 있는 경우에 法定의 방법에 의한 감독만이 허용되었다.

10) 憲法에 地方自治條項을 둔 것으로는 1931年 벨지움 憲法 第 108條, 1919年 와이말 憲法 第 127條, 1920年 프로이센 憲法 第 70條, 1920年 오스트리아 憲法 第 115條, 1947年 伊大 憲法 第 115條, 1946年 佛 第 4 共和國 憲法 第 10章, 1958年 佛 第 5 共和國 憲法 第 11章, 1946年 日本 憲法 第 8章, 1949年 西獨 基本法 第 28條, 1949年 中華民國 憲法 第 8章 등이다.

지방자치단체의 권능에는 자치행정권, 자치재정권과 제한된 범위내의 자치조직권, 이외에 자치입법권으로 조례규칙제정권이 부여되었으며 지방자치단체의 하부조직으로서는 道에 郡, 서울특별시와 인구 50 만이상의 市에는 區를 두며 시읍면에 동리를 두도록 하였고 郡守와 區廳長은 국가공무원으로 임명하며, 洞里長은 주민이 선거하도록 하였다.

주민의 행정참여와 행정통제방식으로써는 선거권의 행사이외에 주민발안, 주민투표나 주민소환과 같은 직접민주방식은 인정하지 않았으나 조례 또는 장의 명령이나 처분이 위법하다고 인정할 때는 일정수이상의 주민이 직접 감독관청이나 大法院에 출소할 수 있게 하는 주민출소제도를 채택하였다.

이 자치법은 그 부칙 제 1 조에 의하여 1949년 8월 15일부터 실시키로 되었으나 지방의회의 구성을 보지 못하였기 때문에 실제로는 지방자치단체의 집행기관과 그 권한, 보조기관, 하급지방행정관서, 재정권에 관한 규정만이 시행되었을 뿐이고 지방의회나 시읍면장의 선거에 관한 규정은 시행되지 않았다. 따라서 정부에서는 지방의회가 구성될 때까지 그 의결을 요하는 사항은 道와 서울특별시는 내무부장관의, 市邑面은 道知事の 승인을 얻어 실시하도록 하고, 시읍면장의 선임에 있어서는 시장은 大統領이, 읍면장은 道知事가 임명토록 하였으며 이와 같은 상태는 1952년 4월과 5월에 지방의회가 구성될 때까지 2년 9개월간 계속되었다.

최초의 지방의회의원 선거는 6·25 전란 중임에도 불구하고 정부가 임시수도 부산에 있을 때 제 2대 대통령선거를 앞둔 시점에서 실시케 되었다. 그러나 당시 아직 전선에 가까운 서울특별시, 京畿, 江原道와 치안이 문란하였던 智異山

麓지대를 제외하고 전국을 통하여 4월에 시읍면의회의원, 5월에 도의회의원선거가 각각 실시되어 역사적인 초대지방의회의 구성을 보았다. 선거결과 市邑面議員선거에서는 17市 72 洞 1, 308 面의 유권자 7, 536, 304 名 중 91%에 해당하는 6, 836, 734 명이 투표에 참가하여 시의원 378 명, 읍의원 1, 115 명 면의원 16, 051 명이 선출되었고 도의원선거에 있어서는 유권자 6, 358, 383 명중 약 81%에 해당하는 5, 165, 266 명이 투표에 참가하여 총후보자 824 명중 306 명이 선출되었다. 이리하여 명실공히 완전한 지방자치제도를 갖추게 되었으나 실지 운영에 있어서는 긍정적인 성과도 있었지만 허다한 난관과 애로에 봉착하게 되어 결코 순탄하지 못하였다.

그것은 지방자치법 자체가 깊은 연구와 우리나라 현실을 충분히 감안하여 제정된 것이 아니기 때문에 많은 법리적 모순과 불합리성을 내포하고 있었을 뿐 아니라 실제운용의 결과 여러가지 결함과 문제점이 나타나게 되었고 거기에 더하여 집권당의 정치적 의도도 작용하게 되어 빈번한 법개정을 면치 못하게 되었다.

(1) 第 1 次改正(1949. 12. 15)

지방자치법 공포후 불과 4개월만에 법개정을 보게된 것은 전술한 바와같이 의회구성까지의 의결을 요하는 사항에 대한 권한대행규정과 시읍면장 임명에 대한 경과조치, 그리고 법체제에서 발견된 법리적 모순, 불비, 누락등을 시정 보완한 것이고 거기에 시읍면조합에 관한 조항을 추가하는 정도이고 제도의 변경을 가져온 것은 아니었다.

(2) 第 2 次改正(1956. 2. 13)

지방의회의 구성과 함께 실지로 자치행정을 운

영하는 과정에서 많은 문제점¹¹⁾이 나타나게 되어 비단 집행부뿐 아니라 지방의회측에서도 법 개정의 소리가 높아졌다. 특히 당시 전후의 행정추세가 보다 능률을 추구하는 시대적 요청이었음에도 불구하고 자치법은 능률보다는 민주적 통제에 편중되어 있었던만큼 능률과 민주통제의 조화를 기도할 필요성도 절실하였다.

① 市邑面長을 직선제로 하였다. 이것은 말할 것도 없이 집행기관의 장의 지위를 안정시키려는 것으로서 이른바 의회주의에서 수장주의로 바꾸었다. 이는 미국의 시장사회제, 전후일본의 예에 따른 것인데 요컨대 시읍면장의 지위를 강화하고 강력하고 능률적인 행정추진을 기하여야 하겠다는 것이 근본의도였다.

② 불신임의결과 의회해산제를 폐지하였다. 이것은 장선임에 있어서 수장제의 개혁으로 인한 당연한 귀결이지만 당시에는 장에 대한 불신임결의권을 의회에 부여하여야 한다는 의론이 처음에는 지방의회의원측에서, 다음에는 국회의원측에서 나온 일이 있었다. 그러나 이것은 양자간의 항쟁을 조장하여 행정의 안정을 기할 수 없을 뿐만 아니라 주민의 직선제에 수반하여 제도적으로 불합리하게 되므로 없애게 되었다.

③ 지방의원과 시읍면장의 임기를 4년에서 3년으로 단축하였다. 이는 전항의 불신임의결권과 의회해산권이 폐지됨에 따라 공선직의 임기가 길면 행정에 침체가 온다고 보고 주민통제의 길을 강화하기 위해서이다.

④ 지방의원의 정수를 감축하였다. 의원수가 많으면 의원의 자질저하와 의사진행의 부진과 의회비의 증대를 가져온다는 의미에서 전보다 약

1 할정도의 의원수를 줄였다.

⑤ 지방의회의 회의일수를 제한하였다. 이는 의회가 상설기관화하여 집행부의 업무수행에 지장이 많았으므로 서울특별시, 도, 시는 90일, 읍, 면은 50일로 제한하였다. 이와같은 제도적 개정이 있는 후 1956년 8월 8일에는 지방의회 의원과 시읍면장의 선거가, 동년 8월 13일에는 도의회의원선거가 실시되었으며 이때는 한수이 북까지 전국에 걸쳐 완전한 자치제의 실현을 보게되었다.

(3) 第3次改正(1956. 7. 8)

이는 도의회의원정원기준을 2차개정시에 민의원정수의 배수로 한다고 일률적으로 民議院에서 수정한 것이 비난의 대상이되자 인구비례로 바꾼것과 지방의원과 시읍면장의 임기의 거득권을 당선당시의 4년을 그대로 인정하기로 하였다.

(4) 第4次改正(1958. 12. 26)

2년 5개월의 실시기간을 가졌던 市邑面長直選制는 당선자의 임기도 끝나기도 전에 다시 개정하게 되었다. 그것은 의회의 법정회의일수 초과시의 감독, 의회폐회중 위원회개회의 폐지, 동리장의 임명제등이 개정내용이었으나 핵심은 시읍면장의 임명제이었다. 다만 임명제로 하면서 지나친 관치화를 막기 위하여 지방의회에 시읍면장에 대한 불신임의결권을 부여하였다.

임명제로 개정하는 이유를 ① 직선제로 반드시 인물본위로 그장이 선출되지 않았고 ② 인사행정이 장의 선거와 관련하여 공정치 않았으며 ③ 감독관청의 감독을 경시하는 경향과 ④ 재선을 위한 인기정책으로 행정의 공정성상실 ⑤ 후보자를 둘러싼 지역사회의 대립과 마찰 ⑥ 선거비용의 낭비에서 오는 부담과중 ⑦ 행정사무의

11) 가장 큰 問題點은 市邑面長地位의 弱化和 行政의 非能率이었다. 地方議會構成後 約 3年間에 市邑面長의 不信任議決에 依한 解散 66件, 議會解散이 18件, 市邑面長解職이 1,166件이다. 解職의 大部分은 議會의 不當한 壓力에 依한 것이었다.

7,8 할이 위임사무이고 재정을 전적으로 국고보조에 의존하고 있는 현실 등을 들었다. 그러나 실제에 있어서는 당시의 정치상황이 야당인사가 시읍면장에 진출(특히 도시)하게 됨에 따라 집권당은 위협을 느끼게 되어 차기 정부통령선거를 앞둔 정치적인 의도가 크게 작용하였다는 비판을 면치 못하였다.

(5) 第5次改正(1960. 11. 1)

1960년 4·19의거후 과도정부에 의하여 의회중심의 내각책임제의 개혁이 이루어져 국민의 참정권을 확대하고 대의민주주의를 실현하여 지방분권과 지방자치의 강화를 위한 획기적인 개혁이 단행되었다. 아울러 종전의 지방자치에 관한 조항을 개정하여 지방자치단체장의 선임방법은 법률로서 정하되 적어도 시읍면장은 그 주민이 직접선거한다고 규정함으로써 기초적 자치단체장의 자기기관 선임원칙을 헌법으로 보장함으로써 새로운 時代的 여망에 따라 주민자치원칙을 이념으로 한 지방자치제의 새로운 정립이 시도되었다. 따라서 시읍면장은 물론 도지사과 서울특별시장까지도 주민이 직접선거토록 하였다. 그개정의 주요내용을 보면 ① 서울특별시장, 도지사, 시읍면, 동리장을 직선제로 하고 임기를 4년으로 하였다. ② 지방의회의원의 정수를 조정하고 ③ 선거권 연령을 21세에서 20세로 낮추었으며 ④ 자치단체장의 피선거권을 25세로 하고 ⑤ 부재자선거제를 채택하였으며 ⑥ 지방의회 회의일수를 12월 정기회의를 제외하고 서울특별시는 80일, 도와 인구 50만 이상의 시는 70일 기타시는 60일, 읍면은 30일로 각각 제한하였고 ⑦ 지방의회의 의장 및 부의장에 대한 불신임제를 채택하였다. 이 개정법에 따라 동년 12월 12일에는 도와 서울특별시의원, 같은달 19

일에는 시읍면의원, 26일에는 시읍면장, 그리고 29일에는 도지사과 서울특별시장을 각각 선출하였다. 여기에 특기할 것은 우리나라 자치사상 최초로 시도된 도지사과 서울특별시장의 선거는 그 역사적 의의에도 불구하고 잇달은 선거와 투표일의 불순한 일기의 탓인지 투표율이 가장 낮아서 도지사선거에는 유권자의 39.1% 서울특별시장선거에는 35.7%만이 투표에 참가하는 저조한 기록을 남겼다.

(6) 第6次改正(5·16 군사혁명이후)

1961년 5·16 후 군사혁명위원회는 포고제 4호로 전국지방의회를 해산하고 그 기능은 국가재건최고회의 포고제 6호로 읍면은 郡守, 시는 道知事, 특별시, 도는 內務部長官의 승인을 얻어 집행기관의 장이 시행함으로써 1952년 지방의회구성 이래 9년의 역사를 남기고 우리나라 지방자치는 주민참여와 민주적 통제를 기본으로 하는 대의적 성격을 전적으로 상실한 채 오늘에 이르고 있다. 뿐만아니라 5·16 군사혁명은 우리나라 지방행정사에 하나의 전기를 가져오게 하리만큼 많은 개혁을 단행하였다. 그중 주요한 것을 보면 ① 郡자치체실시와 邑面자치제의 폐지 ② 일부특별지방행정기관을 일반자치단체로 통합, ③ 행정구역의 부분적 조정, ④ 일부국세의 지방세로 이양, ⑤ 지방재정조정제도의 개선, ⑥ 서울특별시의 국무총리소속으로 지위변경, ⑦ 釜山시의 승격, ⑧ 지방공무원제도의 개혁, ⑨ 지방자치단체의 장의 임명제 등을 들 수 있다.

7. 結 言

이리하여 1960~70년대의 고도의 중앙집권하에 일사불란한 지방행정의 추진체제를 형성시켰

다. 그 결과 開發年代로 특징지은 지역개발의 강력한 추진과 중앙시책의 일선침투에는 매우 효과적이었으나 주민참여의 길이 막혀서 지역특성에 부합되고 지방행정기관의 자율성과 독자적인 활동에는 한계가 있었다. 따라서 지방주민은 주민의식이 상실되고 자기고장을 자기 스스로의 힘으로 발전시키려는 창의성도 충분히 발휘될 수 없었다. 이것이 곧 地方自治를 필요로 하는 所以일 것이다. 제 4 공화국헌법에서는 지방의회 구성을 조국통일시까지 미루었으나 제 5 공화국헌법에는 부칙 제 10조에 지방의회를 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성할

것을 명시하게 되었다. 이 규정에 따라 1984년 11월 23일 국회에서는 1987년부터 단계적으로 지방자치를 실시할 것을 결정하고 마침내 그 준비를 서둘게 되었다.

앞으로의 지방자치는 이미 보아온 바와 같이 오랫동안 중앙집권적 관치행정에 길드러진 역사적 배경과 문화적인 전통, 아직도 분단국가라는 현실적 여건, 그리고 1950년대의 자치제운영의 경험을 토대로 하여 다시는 지난날과 같이 자치제가 중단되는 일이 되풀이 되지 않도록 육성발전되어 우리나라 민주발전의 움직일 수 없는 기반이 되어야 할 것이다.