

# 韓國地方自治의 展開過程

## Evolution of Local Autonomy in Korea.

金 甫 炫

(韓國地方行政研究院 非常任研究委員)

### <目 次>

- I. 序 言
- II. 地方自治 出帆當時의 背景
- III. 長의 間選制時代(1952~1956)
- IV. 長의 直選制時代(1956~1958)
- V. 任命制에서 다시 直選制로(1958~1960)
- VI. 結 言

### I. 序 言

우리나라에서의 地方自治制는 1948년에 공포된 대한민국헌법 제 8장(제 96조 제 97조)에 지방자치에 관한 조항이 규정되고 이에 따라 1949년 7월에 지방자치법이 공포되었다. 이 법에서는 다음해인 1950년 12월에 지방의회구성을 위한 지방선거의 실시를 예정하고 있었으나 주지하는 바와 같이 북괴의 도발에 의한 6.25전란으로 인하여 부득이 지방선거가 연기될 수 밖에 없었다. 그러다가 1952년 4월에 邑·面의회의원, 5월에 道의회의원 선거가 실시됨으로써 지방의회가 구성되고 나서 비로소 지방자치제의 실시를

보게 된 것이다. 지방의회구성 이전이나 지방의회가 해산된 이후는 다만 제도적으로 지방자치제가 존재해 있을 뿐 자치제의 운영은 없었다. 따라서 우리나라의 地方自治制의 경험은 1952년에서 1961년까지의 9년동안이라고 말할 수 있다. 필자는 이 기간동안 내무부 지방국행정과에서 또 얼마동안은 강원도에서 이 업무에 관여하였기 때문에 당시를 필자 나름대로 정리하는 입장에서 요약해 보고자 한다.

비록 9년간이었지만 이 기간에 정치적으로는 제 1공화국에서 제 2공화국에 걸쳤고 그간에 지방자치법이 네차례나 개정되었다. 자치법의 개정은 그때 그때의 정치정세에 영향을 받았음은 물론이다.

말할 것도 없이 지방의회 없는 지방자치란 무의미한 것이지만 지방자치제 운영의 핵심은 의결기관보다는 집행기관에 있기 때문에 지방자치단체장을 어떻게 선임하느냐가 매우 중요한 의미를 갖는다. 그간 우리나라는 간접선거제, 직접선거제 그리고 임명제를 모두 경험하였다. 사실 지방자치단체의 장

을 어떻게 선임하느냐는 매우 중요한 문제로서 그 장을 지방의회에서 선출하는 간선제로 할 것이냐 아니면 주민이 직접 선출하는 직선제로 할 것이냐는 장의 지위, 권한, 기능면에 미치는 차이가 저마다 다르므로 커다란 제도의 차이를 보이게 된다. 또 長을 정부가 임명하는 예는 외국에도 없는 것은 아니지만 그것은 정치적으로 미숙한 후진국이거나 아니면 일부 광역자치단체의 경우 그 나라의 오랜 전통에 의하는 수도 있지만 이때에도 임명(대체로 국왕)은 형식에 지나지 않고 선거적 요소가 충분히 갖추어져 있는 것이 상례로 되어 있다. 따라서 우리나라에 있어서 9년동안에 있었던 地方自治法の 개정은 언제나 지방자치단체장을 어떤 방법으로 선임하느냐가 핵심적인 과제였음은 말할 것도 없다. 이런 지방자치법 개정의 역사는 지방자치단체장의 선임방법의 변천사라고 해도 과언이 아니다.

## II. 地方自治制 出帆當時의 背景

지방자치제가 출범한 1952년은 戰爭중이었다. 물론 그 전년 7월부터 휴전회담이 시작되었으나 별다른 진전이 없었고 1952년은 이른 봄부터 여름에 걸쳐 150마일 전선에서는 휴전회담을 의식한 타인지 고지쟁탈전이 치열했다. 아직도 우리의 기억에 생생한 백마고지, 철의 삼각지의 사투가 바로 그것이다. 이에 못지않게 피난수도 釜山에서는 이른바 정치파동이라고 불리우는 또하나의 치열한 政爭이 벌어지고 있었다. 이는 동란중에 또한 정부수립후 가장 격심했던 政爭으로서 李大統領과 이를 반대하는 야당과의

정권 다툼이라 할 수 있다.

이대통령은 1948년 7월에 임기 4년으로 제헌국회에서 간접선거로 선출되었기 때문에 1952년 7월에 임기가 끝나게 되어 있었다. 따라서 집권을 연장하기 위해서는 국회에서 다시 선출되어야 하나 당시 國會의 세력분포로 보아서는 再選될 가능성이 극히 희박한 상황이었다. 그무렵 정부는 이대통령의 집권연장을 위해 국회에 의한 간접선거제가 아니고 國民이 직접 뽑는 직접선거제와 양원제도를 골자로 하는 改憲案을 국회에 제출, 1952년 1월에 국회에서 의결한 결과 찬성 19, 반대 143이라는 절대다수로 否決되고 말았다. 이 안이 부결되자 부산의 거리에는 각종 단체의 이름으로 민의를 반대하는 국회의원을 소환하라는 벽보가 나붙기 시작하고 국회의사당 앞에는 개헌안을 부결한 국회를 해산하라는 데모가 연일 벌어지고 있었다.

이 소용들이 속에서 2월 20일 이대통령은 「정부가 제출한 개헌안이 국회에서 부결되었는데 과연 민의의 소재가 어디에 있는지 진정한 민의를 물어 보겠다」는 특별담화를 발표하고 그날짜로 市·邑·面 의회의원은 4월 25일 道의회의원은 5월 10일에 선거를 실시할 것을 공포하였다.

이대통령과 친여세력은 지방의회의원을 민의의 진정한 대변자로서 이대통령의 재선을 위한 지지기반으로 이용코자함을 엿볼 수가 있다. 정부와 야당세가 강한 국회와는 사사건건 대립하고 정치싸움에 영일이 없었다. 이와같은 국회의 모습에 대하여 이대통령은 그당시 “천하에 둘도 없는 국회”라고 비꼬기도 하였다.

지방선거 실시 자체에 관해서는 후술하겠지만 부산정치파동과 관련하여 지방의회의 움직임을 보면 4월과 5월에 선출된 각급 의회에서 국회해산과 총선거 실시 그리고 대통령직선제 개헌안을 지지하는 決議를 하고 대통령에게 결의문을 전달한 지방의회가 659의회나 되었다. 뿐만 아니라 전국 지방의회 대표로 구성된 대통령직선제개헌지지 내각책임제개헌반대관철을 위한 대표 1,300여 명이 民意에 배반하는 국회를 해산하라는 시위가 부산의 대통령관저 앞에서 연일 벌어졌고 심지어 국회가 해산될 때까지 단식 투쟁할 것을 결의하기도 하였다. 마침내 7월 4일 이른바 발췌개헌안이 국회에서 통과됨으로써 이대통령의 재선의 길이 열리게 되자 부산에 모였던 각 시·도 지방의회의원 대표들은 일제히 귀향하게 되었다.

말한 것도 없이 지방자치의 실시가 민주주의의 기초로서 국민의 민주적 역량을 기른다는 지방자치 본래의 의미구현이라기 보다는 집권층의 정치목적달성의 하나의 방편으로 이용된 것이 아니냐는 것을 상기할 때 석연치 않은 감이 없지 않다. 참으로 한국 지방자치의 앞날을 암시해주는 것 같은 일들이 아닐 수 없다.

### Ⅲ. 長의 間選制時代 (1952~1956)

최초의 시·읍·면 의회의원선거는 선거인 7백 53만 6천명중 91%에 해당하는 수가 투표에 참가하여 17개 市의 시의원 378명 72개 邑의 읍의원 1,115명, 1,308개 面의 면의원 16,051명을 선출하였다. 초대 지방선거에서 특기할 만한 것은 무투표 당선자가 많

았다는 사실이다. 총선거구 4,262구의 16%에 해당하는 700구에서 무투표 당선자가 있었고 총당선자 17,544명의 19%인 3,999명이 무투표로 당선되었다. 다만 시의원에는 없었고 읍의원은 7% 면의원은 21%나 되었다. 이는 농촌에서 씨족, 문벌 등의 영향이 컸음을 알 수 있는 일이다. 전남의 경우는 선거로 당선된 의원보다 무투표 당선자가 더 많은 현상을 보였다.

市·邑·面의원들의 연령은 36세에서 40세가 23.1%로 가장 많고 41세에서 45세가 22.7% 그 다음이었다. 직업별로는 87.5%가 농업으로서 그때만 해도 제 1차 산업이 절대적인 비중을 차지하고 있었음을 알 수 있었다. 정당별로는 여당인 자유당이 25.3% 야당인 민주당이 0.2% 무소속이 42.6%로 압도적이었으나 무소속도 실은 친여세력이 많기 때문에 여당세로 볼 수 있다. 다만 초대선거에서는 한수 이북지구와 치안이 불안했던 지리산록지대는 제외되었다.

초대 도의회의원선거는 투표율이 81%, 입후보자 824명에서 306명이 선출되었다. 치안관계로 경기, 강원과 서울은 선거에서 제외되었음은 물론이다. 투표율이 시·읍·면의회의원선거에 비하여 낮은 것은 道政이 시읍면정보다 선거인에게 직접적이 아니기 때문에 관심이 덜 한 것으로 볼 수 있을 것이다. 다만 도의원의 경우 정당별에 있어서 여당인 자유당이 48%로 시읍면의원에 비하여 정당색채가 보다 강하게 반영되거나 작용하였음을 알 수 있다.

광역자치단체인 道는 도의회만 선거에 의하여 구성되었으나 단체의 장인 도지사는 대통령에 의한 임명제가 그대로 유지되었다.

그러나 기초자치단체인 市·邑·面은 지방 의원으로 구성된 지방의회에서 市長, 邑長, 面長을 선출하였다. 문제는 지방의회에서 선출된 지방자치단체장의 지위였다. 대체로 시의회는 20~30명 읍면의회는 10~14명의 의원들에 의하여 장의 지위가 결정되었고 장에 의한 의회해산권과 의원에 의한 장의 불신임권을 가지고 있었기 때문에 장이 소신껏 행정을 추진하는데 난점이 있었다. 특히 당시의 행정상황이 보다 능률이 요청되고 있던 시대적 요청에도 불구하고 지방의회에 의한 지나친 간섭으로 집행기관은 의회에 대응하는데 영일이 없는 형편이었다. 더구나 그때의 제도는 지방의회의 법정회의 일수를 제한하지 않았기 때문에 일년내내 상설기관화 하려는 경향이 있었다. 즉, 회기를 30일 이내로 2회이상의 회의를 개최하도록 규정하고, 의원 4분의 1이상 요구가 있으면 얼마든지 임시회를 소집할 수 있었으므로 실제로는 제한이 없는 것과 같았다.

초대 지방의회에서는 의원들의 경험부족과 당시의 정치적 사회적 환경의 영향을 받아 의안제출이나 의안심의가 결코 순조로울 수는 없었다. 특히 회기가 무제한으로 장기화 되었을 뿐 아니라 지방의원들은 마치 지방의회를 국회와 같은 기능으로 잘못 인식하여 만년의회를 가지려고 한 경향도 없지 않았으며 집행기관에 대한 월권 또는 부당한 간섭의 사례가 허다하였음을 부인할 수 없다. 그러나 또 한편으로는 집행기관의 무성의에도 책임의 일부가 있었으며 의안제출에 있어서 작성내용이 부실하다든지 의원의 질문에 대하여 답변을 제대로 하지 못하는 예도 있어서 많은 논란을 빚은 일도 있었다.

이러한 것은 의회운영에 무시할 수 없는 저해요인으로 되었던 것이다.

그럼에도 불구하고 지방자치제의 실시는 우리나라 지방행정에 전혀 새로운 경험이었으며 커다란 변화였다. 자치단체가 독자적으로 조례를 정할 수 있고 시책의 모든 면에서 의회와 주민을 의식하지 않을 수 없게 되었다. 다시 말하면 예산의 승인을 받아야 하며 의회로부터 감사도 받아야 했다. 무엇보다도 큰 변화는 지방자치단체의 장이 政府에 의하여 임명되는 것이 아니고 住民의 대표기관인 지방의회에서 選出한다는 사실이다. 이른바 間選制이다. 이 제도는 많은 나라, 특히 유럽의 여러나라들이 채택하고 있는 보편적인 제도이다. 그런 나라에서는 市·邑·面장과 시·읍·면의회를 대표하는 의회의장은 동의어로 되어 있을 정도로 시·읍·면장은 시·읍·면 의회에서 선출되는 것이 상례로 되어 있다. 그것은 지방자치에 관한 주민의 정치의식이 일반 주민보다는 그 수준이 높다고 할 수 있는 지방의원이 자치단체장을 뽑는 것이 보다 유능한 인물을 선출할 수 있다는 이유도 있고 또한 번거롭지 않고 간편하게 선출할 수 있는데도 이유가 있다. 당시의 제도는 市·邑·面長은 의회의 재적의원 3분의 2이상 출석과 출석의원 3분의 2이상의 득표자를 당선자로 하였으며 2차 투표에도 3분의 2이상의 득표자가 없을 때에는 3차 투표에서 최고 득표자를 당선자로 결정하도록 되어 있었다. 이러한 間選制에서는 지방의회의 횡포를 막기 위하여 지방자치단체의 장에게 지방의회에 대한 해산권을 부여하였고 반대로 장의 부당한 권한을 견제하기 위하여 장에 대한 불

신임 의결권을 지방의회에 부여함으로써 상호의 견제와 균형을 유지토록 하였다.

그러나 이와같은 제도는 自治制 운영에 많은 문제점을 제기시켰다. 그것은 무엇보다도 지방자치단체장의 지위가 안정되지 못하고 지방의회에 의하여 간단없이 위협을 받게 되어 사소한 일에도 장에 대한 불신임의 결권을 내세우기 때문에 市·邑·面長은 자기 본연의 임무수행보다 지방의회의원들의 대응에 급급한 것이 현실이었다. 장들은 그간 자기 임기를 채우지 못하고 물러난 수가 1,168건이었으며 대부분이 불신임의결에 관련하여 결의직전에 사임하는 것이 보통이었다. 그중에 불신임결의가 66건 지방의회의 해산이 18건 있었다. 다만 의회 해산은 지방자치단체장이 독자적으로 할 수 없고 감독기관의 승인을 받아야 하기 때문에 자주 남용될 수가 없었다. 또 보다 큰 문제는 한 자치단체에서 6개월이나 일년도 못가서 그장이 불신임으로 교체되어 행정수행에 막심한 지장을 초래한 사실이다. 몇몇 자치단체에서는 1952년에서 56년 사이에 4명 또는 3명의 장이 바뀐일도 있었으며 어느 市에서는 의회에서 장을 선거함에 있어서 후보자가 시의원을 금품으로 매수한 사실이 드러나서 2개월이나 선거를 실시하지 못한 예도 있었다.

이러한 자치제 운영실태는 전국적으로 만연되어 지방자치행정에 대한 논의가 점점 고조되기 시작하였다. 내무부지방국에서는 1954년부터 제도개선을 위한 지방자치법 개정작업이 착수되었다. 주요 내용은 지방자치단체장의 선임문제, 지방의회의원의 정수, 회기제한, 선거구획정방법, 불신임의결권과 지방의회해산권, 시읍면장의 징계방법, 도지

사와 서울특별시장의 선임방법 등 이었다.

1955년초 내무부지방국장은 대략 다음과 같은 담화문을 발표한 일이 있었다.

“지방자치법이 1949년 8월 15일부터 시행되었다고 하나 사실상으로 자치행정이 실시된 것은 1952년의 지방선거가 실시된 이후이다. 지방의회가 성립되기 전에는 지방자치법이 제도적으로만 존재하고 있었으므로 별로 비판을 받을 일이 없었으나 지방의회 출현과 더불어 실제로 자치행정이 운영되고 보니 현행법은 각계 각층에서 화살을 받게 되었다. 우선 자치단체측에 있어서도 의결기관에서나 집행기관에서나 모두 그 개정을 요구한다. 일반사회 지방의회나 자치단체의 장에 대한 불만이 있으면 모두 현행법에 그 책임을 지운다. 이같은 각 방면에서의 비난을 개인의 진정서, 기관의 건의서, 지방의회의 결의문 등의 형식으로 서면화하여 지방국에 집중하였다. 자치제 실시 이래 현재까지 이러한 서면이 지방국에 날려든 것은 수백통에 달하리라. 그뿐 아니라 우리들이 처신하는 환경이 그러함인지 어느 자리이고 간에 지방자치법 개정론이 거론되지 않은 예가 없었다. 또 직접 실무를 통하여 본다 하더라도 각지에서 연달아 생기는 지방자치 운영에 관한 마찰은 현행법만 가지고는 해결하기 어려운 것이 허다하였으니 우리들 자신도 법개정의 필요를 많이 느끼게 되었다. 법은 사회심리라 할 때에 현행법이 이같이 되고 보면 또 법은 행정운영의 지침이라 할 때 현행법에 이같은 불만을 느끼고 보면 이는 필연적으로 일반의 요구에 부합할 수 있도록 개정해야 한다. 이것이 결국 지방자치법 개정법률안을 붙인 국회에 상정하게

된 경위이다.”

자치법 개정에 관한 논의는 각계 각층이 모두 자기의 입장을 중심으로 한 것이 많았다. 지방의회의원은 지방의회에 자치단체의 직원은 집행기관에 각자 유리한 개정을 요구하였다. 단 일반주민은 무엇인가 자기에게 관련이 있는 것을 위주로 한다.

사실 民主政治는 능률보다 그 민주적 통제가 소중하기는 하지만 당시의 지역사회의 정치적 특수성을 생각할때 보다 능률을 고려하지 않을 수 없었으며 당초의 지방자치법은 민주적 통제에 편중되어 있었으므로 민주적 통제와 能率을 조화하는 방향으로 자치법을 개정한다는 것이 강조되었다. 이리하여 1956년 2월에 시·읍·면장을 直選制로 하고 자치단체의 장의 議會解散權과 의회에 의한 자치단체장의 不信任議決權을 폐지하였으며, 지방의회의원의 정수를 감축하여 당시의 기본수보다 약 1할을 줄이게 되었다. 즉, 지방의원 총수 18,104명에서 16,515명으로 되어 1,589명이 감소되었다. 아울러 지방의회의 회의일수를 제한하여 1년을 통하여 도와 서울특별시와 시는 90일 읍면은 50일을 넘지 못하게 하였다. 이밖에도 市·邑·面長의 임기단축, 서울특별시를 제외하고 副 시·읍·면장을 당해 시읍면장이 도지사의 승인을 얻어 임명하게 한 것, 그 이전에는 국가의 임명제였다. 또한 의회의결에 대한 거부권을 지방자치단체장에게 부여하였으며, 자치단체의 가예산제도를 규정한 것들을 들 수 있다. 이 자치법 개정시에 서울특별시의 區自治制안이 있었다. 이는 당시 민의회의의원 42명의 발의로 서울특별시의 행정구인 區를 단위로 하여 자치제를 실시하

여 이를 시와 同格으로 하자는 것이었다. 그 이유를 서울특별시에 대한 제도는 당초부터 지방적 특수성이 전혀 고려되지 않았으며, 시의 권한이 시본청에만 집중되어 區의 권한이 도의 郡의 권한 만도 못하며, 실은 洞을 자치단체로 하여 邑面과 같은 격으로 해야 할 것이나 이는 당분간 곤란하므로 우선 區라도 자치단체화 해야 한다는 理論이다. 이는 심의 끝에 결국 부결되었으나 이안에 대한 당시 내무부장관의 의견표명은 다음과 같다.

“서울특별시의 행정조직을 단층제로 하기 보다는 현재의 행정구인 區를 단위로 하는 하층 자치단체를 설치하자는 여론이 있으나 이는 행정단위를 분열시켜 그 운영을 곤란하게 할 뿐 아니라 각구를 자치체로서의 기본구조를 형성시키기 위하여는 재정적 지출이 막대하고 또 선거실시 기타 시민의 정치적 부담이 가중되는 결과를 가져오게 된다. 혹 서울특별시의 사회구성이 지역적, 지역적 또는 연혁적으로 상이점이라도 있다면 그 특수성을 위하여 소지역적인 하층 자치단체를 설치하고 특별시 자체는 상층자치단체로 하여 지방자치의 발전을 기할 필요가 있겠지만 원래 서울은 옛날부터 지리적으로 구축한 성곽을 중심으로 단일지대가 순전한 도시로만 발전된 사회로서 畵市를 통하여 지역적 지역적으로 하등의 이질성이 없느니 만큼 이는 어디까지나 하나의 행정구역으로 하는 것이 재정적 절약이 되고 제도적으로 종합성을 발휘시킬 수 있고 행정의 통제와 능률을 확보할 수 있게 된다. 만약에 무리하게 區를 단위로 하여 자치제를 조직한다 할 지라도 구경계는 단순한 행정구획상의 편의

와 각구의 균형만을 위주로 하여 원칙으로 가로를 경계로 하게 되어 구와 구간에 상이한 지역적 개성은 거의 없다고 하여도 과언이 아니다. 따라서 이같이 자치제로 변경해야 할 정치적 사회적 필요성을 발견할 수 없다. 또 단일구역을 분할하여 수개의 행정구역을 설정할 때에는 재정력의 저하로 인하여 효율적인 행정운영이 곤란하게 된다. 더구나 서울특별시는 戰災를 복구하고 全市적인 대도시를 건설함에 있어서는 그 재정을 종합적으로 활용해야 할 것이므로 하급자치단체를 창설하여 재정력을 분산시키는 것은 장래는 고사하고 현재의 서울특별시의 실정으로서서는 불합리하다고 아니할 수 없다.

설령 區를 자치제로 한다 하더라도 區가 자치체로서 존립할 만한 적당한 사업이 없게 된다. 도시단체의 사업중 가장 중요한 것은 공공시설인데 원래 서울특별시의 구성은 외국의 도시와 같이 다수의 자치체가 서로 외면적으로 발전하여 마침내 연결된 도시가 아니라 당초부터 全市적으로 도시경영을 해온 까닭에 각종 기존 공공시설이 모두 전시적 이용관계를 고려하여 설치된 것이므로 구가 자치제로 변경되더라도 이를 구에 넘겨 유지·관리시키기는 곤란한 일이다. 이를테면 水道事業을 구단위로 유지·관리할 수 없고 또 이제 다시 구단위로 수도사업을 시설하기도 곤란한 것과 같이 기타 공원같은 것도 전시적 사정을 고려하여 설치된 것인 만큼 비록 구가 인수한다 하더라도 그것이 사실상으로 全市民에게 이용되는 만큼 특히 구민을 위한 의의가 없고 구민만이 이용할 공원을 신설하더라도 전시적인 시가지 계획을 변경하기 전에는 용지를 구할 수 없다.

이는 비단 수도사업이나 공원시설 뿐만 아니라 각종 公共事業이 모두 전시적으로 관련된다. 다만 이제라도 가능한 것은 국민학교, 중학교, 유치원, 간선 이외의 구내 소도로, 간선이외의 하수도, 공익전당포, 공중욕탕, 공동변소, 청소사업의 설치와 유지관리 정도에 불과하며 이들 사업만으로는 區를 자치제로 存立시킬 만한 이유가 되지 않는다.

서울특별시에 하층자치제 설치론이 주장되고 있는 것은 다른나라의 大都市가 모두 자치제를 가지고 있음에 비추어 이를 이상적으로 의식하고 우리도 모방코자 함이 아닌가 추측되나 실은 타국의 도시단체가 하층자치제로 인하여 행정운영에 막대한 지장을 초래하고 있다. 다른나라의 도시단체가 重層制로 된 것에는 그 나름대로 역사적인 연유가 있었다. (이하 런던, 백림, 동경도의 경우 설명 내용을 생략함)

도시단체의 하층 자치제는 자연의 지역이 기준으로 된 것도 아니고 단순한 연혁적 관계에서 유래한 것이며 그지대 전체가 시가 지화된 오늘에 와서는 오히려 그것이 非自然的인 구역이 되고 말았을 뿐 아니라 불필요한 자치제가 서로 독립하고 있으므로 해서 행정의 중복과 통제의 곤란을 초래할 따름이다.

예컨대 백림시는 1920년에 하급자치제를 전부 통합한 단일시제로 개편하고 20개의 행정구만을 존치하게 하였으며 이같은 개혁이 가능했던 것은 독일이 제1차대전 후의 政治的 轉換期를 이용한 것이고 그밖의 나라에서는 개혁의 경우 일반 시민의 감정을 두려워한 나머지 좀처럼 단행하지 못하고

오직 정비론 만을 부르짖고 있을 따름이다.

우리나라 수도 서울특별시도 종래 그 하부에 자치제가 존재한 일이 없고 최근까지 단일 행정구역인 경성부제를 실시해온 관계로 순수한 단일행정구역으로서 오늘에 이른 것이다. 하등의 연혁적 지방적 사정이 없음에도 불구하고 굳이 하급자치제를 창설하여 행정의 중복과 기구의 증설을 초래할 필요는 없다. 도리어 다른 나라에서 보는 대도시적지대의 행정조직의 결합을 우연적으로 피하게 된 것이 다행이다.”

지방자치법 개정중에 또하나의 論爭은 도지사과 서울특별시장의 임용문제였다. 이의 임용을 선거제로 하느냐 임명제로 하느냐에 대하여는 지방자치법 제정 당시에도 많은 논의가 있었다. 특히 일본이 전후의 자치법 개정으로 都道府縣 知事를 임명제에서 선거제로 바꾼 것은 큰 시사점을 주는 입법례가 되었다. 지방자치법 제정 당시에 국회에서 논의된 선거제 주장의 요지는 적어도 民主國家에서는 행정수장임용은 당연히 선거제라야 하며 자치단체장인 道知事를 정부 임명제로 한다는 것은 과거의 절대주의 관료주의 국가의 제도로서 현대 민주주의 국가에서는 있을 수 없다는 것이다.

따라서 자치단체의 장을 정부에서 임명하는 것은 자치단체의 間選制에 주민의 참여를 배제하는 것으로 이는 관료적 폐단을 면치 못한다. 더욱이 우리나라 행정조직체제상 위로 大統領에서 밑으로 市邑面長에 이르기까지 선거제 임기도 불구하고 유독 도지사만을 임명제로 할 이유가 없다는 것이다. 이에 대하여 任命制의 주장은 우리나라 현실에 비추어 아직 주민의 정치적 수준이 낮고

公選된 도지사는 필연적으로 선거민에 대한 인기정책으로 인하여 행정능률의 저하와 특히 건축 초기의 막중한 업무수행을 위하여는 道知事를 선거제로 한다는 것은 시기상조라고 하였다. 이점은 언젠가는 選舉制로 한다는 것이 숨겨져 있다. 결국은 지방자치의 理想보다는 현실론이 우세하여 임명제가 같은 맥락에서 이때의 자치법 개정에서도 그대로 유지된 것이다.

이와같은 自治制度의 개혁에 대한 일반사회의 반응은 결코 肯定的인 것만은 아니었다. 당시의 지상 등에 보도된 논평은 민주주의를 위한 지방자치의 伸張이 아니라 도리어 후퇴라고 하였다. 특히 의원정수의 감축, 의회회의일수의 제한, 자치단체장에 대한 불신임의결권의 폐지 등은 지방의회의 기능을 약화시키려는 의도라고 비난하였다. 이는 官僚主義 사고방식에 젖어 있는 내무부지방국관리들의 손에 의하여 개정안이 입안된 만큼 보다 행정을 중앙집권화 하고 무엇이든지 자기네들의 지도·감독하에 두어야 잘되는 것으로 착각한 그릇된 發想이라고 공격하기도 하였다. 대체로 관료들은 視野가 좁고 편협하며 독선적이고 대중은 우매하다고 알보는 습성을 가지고 있으며 中央集權主義를 마치 信仰처럼 여기고 오로지 자기주장만이 옳다고 믿는 집단이라고 비꼬기도 하였다. 지금 회고하여 보면 이러한 비난이 전혀 근거없는 것이 아니고 충분히 이유를 가진 지적이었다고 생각되는 점도 없지 않다.

#### IV. 長의 直選制時代 (1956~1958)

1956년의 지방자치법 개정으로 우리나라



지방행정사상 처음으로 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선거하는 시대가 열리게 되었다. 당시 1,481의 市邑面長중 이른바 기득권 인정으로 아직 임기가 만료되지 않은 市邑面長을 제외한 582명의 시읍면장이 주민에 의하여 선출케 된 것이다. 이때 후보자수는 1,923명으로 평균 3.3:1의 경쟁이었으며 선거를 실시한 582명의 長중 15.5%에 해당하는 90개 읍면에서는 무투표로 당선되었다. 이를 市邑面長별로 보면 市長의 경우 당시 전국 26시중 6시만이 선거가 실시되었다. 총 후보자수는 24명 (2명사망과 사퇴) 투표율은 86.6% 유효투표자수는 95.5% 당선자의 직업은 무직이 4명, 언론출신 1명, 기타 1명 연령은 40~50세가 대부분이고 학력은 대졸 1명, 중졸 1명, 국졸 1명, 정당별로는 자유당 2명 무소속 4명이었다.

邑長은 76읍 중에서 30읍에서만 선거가 실시되었다. 그중 무투표 당선자가 3명 입후보자는 102명이었다. 당선자의 연령은 40~50세가 12명 50~65세가 18명이었으며 직업은 농업이 21명, 상업 4명, 공업 2명 수산업 1명 무직 2명이었고 학력은 대졸 1명, 전문졸 1명, 중졸 17명, 국졸 11명이었다. 정당별로는 자유당 8명, 민주당 1명, 국민회 1명, 무소속 20명이었다.

面長은 1,389면중 544면이 선거를 실시하였다. 무투표 당선이 87명 입후보자수는 1,797명이었다. 연령은 40~50세가 압도적으로 많아서 339명이며 61세이상은 14명이었다. 직업은 농업이 486명 가장 많았으며 무직이 31명, 학력별로는 대졸 18명, 중졸 203명, 국졸이 262명 학교경력 없는 국문해득자가 17명이었다. 정당별로는 자유당 282명, 야당이

18명, 무소속이 243명이었다. 이상과 같이 직선제에 의한 市邑面長의 선거는 정당별로 볼때 여당인 자유당이 압도적이었고 야당 당선자는 전체의 3.62%에 불과하였으며 입후보 경쟁율은 시장 4:1, 읍장 4:1, 면장 3.2:1로 농촌지역 보다는 도시지역의 경쟁율이 높았다. 그러나 직선제는 간선제와는 또 다른 새로운 문제를 야기시켰다. 예컨대 ① 直選制로 반드시 인물 본위로 선출되지 않고 대부분이 행정을 모르는 정치인이 당선되고 ② 선거운동기간에 협조한 인사를 정실적으로 채용코자 하였으며 ③ 과다한 선거비용으로 당선후 공금의 낭비와 부정의 개입이 빈번하였고 ④ 좁은 지역내에 지나친 지역감정 氏族對立 현상을 격화시켰으며 ⑤ 民選이라하여 감독관청의 감독을 무시하는 풍조가 농후한 것 등을 들 수 있었다. ⑥ 뿐만 아니라 오직 재선을 위한 人氣政策에만 몰두하여 무리한 재정집행, 행정의 공정성을 상실하는 경우가 허다했다.

1956년 8월에 실시한 시읍면장 선거와 동시에 시읍면의회의원선거, 곧이어 서울특별시 및 道議會의원선거가 실시되었다. 이때의 지방선거의 특징은 제1대 선거때와는 달리 전국 일원에 제외된 지역이 없이 일제히 실시되었으며 따라서 서울특별시 의회도 47명의 시의원이 선출되었다. 道議會도 구성되었으나 서울특별시장과 도지사는 既述한바와 같이 정부 任命이 그대로 유지되었다.

그해 8월 13일에 실시된 서울특별시와 도의회의 의원선거는 선거구가 438구였으나 경기도의 1개군, 강원도의 7개군은 수복지구 임시조치법에 의하여 처음부터 선거가 제외되었다. 따라서 437개 선거구에서 86%의 투

표율을 보였으며 서울특별시 의원 47명과 도의원 390명이 선출되었다. 서울특별시와 도의회의원의 政黨團體소속을 중심으로 그 특징을 보면 총의원수 437명중 자유당 249명으로 57%, 민주당이 98명 22.4%, 무소속이 83명 19%로 나타났다. 지역별로는 都市에서는 야당이 우세하였으며 특히 서울특별시의 의원 47명중 40명인 85%가 野黨인 민주당이고 여당인 자유당은 1명 무소속이 5명이었다. 제 2회 시읍면의회의원 선거에서는 무투표당선자가 제 1대보다 많았다. 그 수가 4,893명(전체의 30.9%)이었으며 市 1.0%, 邑 7.47%, 面 19.5%나 되었다. 이는 제 1대 지방의회 의원선거때의 21%보다 9.9%가 상승하였다.

한편 市邑面의회 의원들의 정당별 구성비를 보면 자유당은 市의회가 37.7% 邑의회가 51.5% 面의회가 27.6%이며, 민주당은 市의회 13.0% 邑의회 5.8% 面의회 1.5%를 각각 점하였다. 이와같은 상황을 종합하여 총당선자 16,954명중 자유당 11,490명으로 67.8%이고 무소속이 4,852명 28.6%이며 민주당은 2.0% 그 이외의 3개 정당에서는 불과 1.41%에 지나지 않았다. 그리고 無所屬은 사실상 친여세력으로 볼 수 있으므로 기초 자치단체에서 집권당인 자유당이 지나치게 많은 관심을 쏟았음을 알 수 있다. 따라서 地方選舉에도 중앙 政黨의 관심여하가 선거결과에 그대로 영향을 줄 수 있는 사실로서 중앙정치와 지방정치는 동일경향을 나타낸다고 볼 수 있을 것이다.

地方議會 의원들의 연령, 직업, 학력 등을 보면 연령은 상급 의회에서는 41세에서 45세까지가 가장 많았으나 기초 자치단체의원

에서는 36세에서 40세가 가장 많았다. 이점 기초 자치단체의원에 젊은 층이 많았다.

직업은 농업이 面 91.1% 邑 55.9% 市 33.9% 道 44.3% 서울 4.2% 당시의 농업사회적인 성격이 잘 나타나고 있다. 학력은 대체로 낮은 편이었으며 이것은 당해 집행기관에 비교해서도 마찬가지였다. 기초 자치단체는 國卒이 과반수를 넘었다. (面 67% 邑 58%) 그리고 中卒은 서울과 道 50.8% 市 43%이며 大卒은 서울과 道 10% 市 6.7% 邑 1.6% 面 0.9% 상급자치단체 의원이 높았다. 지방의원의 학력이 국회의원의 학력처럼 높을 필요는 없는지 모르지만 의회의원 실태를 생각할 때 의원의 능력부족으로 인한 지방의회 기능의 혼란과 관련이 전혀 없다고도 볼 수 없을 것이다.

지방의회 운영에서 가장 중요한 기능중의 하나인 條例制定을 보면 초대 지방의회에서 제 2대 의회의 후반기까지는 내용 중에 불충분한 것이 많았으나 그후 점차 향상되었으며 市가 가장 活潑한 제정활동을 하였고 面이 가장 부진한 상태였다. 이것은 都市 자체가 가지고 있는 다양성, 다원성인 農村의 인 面보다 더 많은 수요를 가지고 있는 여건때문이라고 볼 수 있을 것이다.

특히 중요한 관심사는 지방자치단체장과 지방의회와의 관계일 것이다. 間選制때는 장이 지방의회에 의하여 선출되었으므로 사실상 지방의회에 예속된 것과 다름이 없었다. 거기에 의회가 장에 대한 不信任議決權까지 가지고 있었으므로 의회우월이 제도적으로 보장된 셈이었다. 물론 장도 이에 대항하기 위한 의회해산권이 있기는 하였으나 남용을 막기 위해 감독기관의 허가라는 制約을 두

었기 때문에 의회해산은 그렇게 빈번하지 못하였다. (기간중 18건)

그러나 長의 直選制下에서는 機關對立主義가 보다 분명해져서 權力分立의 원칙이 선명하여진 것이다. 즉, 長도 주민이 직접선출하여 적어도 임기동안은 의회에 의하여 해임되는 일이 없게 된 것이다. 따라서 不信任의결권이나 議會解散은 인정되지 아니했다. 이리하여 長과 의회는 각각 자주성을 가지고 스스로의 임기동안 대등한 위치에서 양기관의 공과는 오직 선거를 통해서 평가를 받게 되어 있었다. 그러니만큼 長과 議會의 조정은 기능적으로 불가능케 될 가능성을 내포하게 된다. 이점 長과 의회의 다수파의 정당소속이 다를 때 야기되는 양자의 대립은 행정자체의 침체와 혼란을 초래하는 수도 있었다. 경우에 따라서는 그 대립이 감정적인 대립으로까지 발전하는 예도 허다했다. 이는 제도상의 문제라기 보다 오히려 의회의원이나 자치단체장의 자치훈련의 未熟, 政治意識의 부족에서 오는 것으로 볼 수도 있을 것이다.

## V. 任命制에서 다시 直選制로 (1958~1960)

시읍면장의 직선제가 실시된지 2년 10개월만인 1958년 12월 지방자치단체장은 임명제로 바뀌게 되었다. 이미 언급한바 같은 직선제에서 오는 폐단의 시정을 위한 것으로 개혁이유를 내세웠지만 이는 어디까지나 표면상의 명분에 지나지 않고 실질적인 이유는 판곳에 있었다고 할 수 있다. 그것은 당시의 政治情勢 때문이었다. 1956년 정부통령

선거에서 사실상 패배감을 맛본 집권당은 다가오는 1960년에 있을 정부통령선거를 대비하기 위하여 국가보안법과 지방자치법 개정이 함께 이루어졌다. 이른바 24파동이라 불리었다. 직선제하에서 지방자치단체장에 야당계인사의 당선과 民心의 이반에 큰 충격을 받은 것이 분명하였다. 따라서 地方行政組織을 완전히 장악하기 위해 시읍면장을 任命制로 하는 수 밖에 없다고 판단한 것이다.

1956년 간선제에서 직선제로 개정할 때는 3년 남짓한 기간의 실제경험을 토대로 하여 자치제도 자체가 우리의 현실에 맞지 아니하여 민주화와 능률화의 조화를 이루고자 한데 개정취지가 있었지만 임명제의 개혁은 政治的 理由가 숨어 있었던 만큼 지방자치의 발전과는 거리가 먼 것이었다. 이때 선진국의 新中央集權主義의 이론이 제시되기도 하였으나 시읍면장 임명제의 채택은 지방자치로서는 분명한 後退를 면치 못하는 것이었다. 이때 개혁은 洞里長까지도 임명제로 하였으며 지방의회의원의 임기연장 3년에서 다시 4년으로 하였다. 3년 임기는 그전 개정에서 고쳐졌으나 既得權認定의 개정이 있었으므로 사실상로는 실시된 일이없다. 法的 會議 일수 초과시에 감독관청이 폐회를 명할 수 있도록 하여 회기제한의 실효를 거둘 수 없었던 본회의 개최기간중에만 개최할 수 있게 하였다. 다만 시읍면장을 임명제로 하면서도 지나친 관치화를 막는다는 이유아래 지방의회에 시읍면장에 대한 불신임의결권을 부여하였다.

다시 말하면 任命制는 정치성을 배제하여 중립적인 행정전문가를 임명함으로써 中央과의 協調를 긴밀히 하여 지방행정을 보다

권활하게 능률적으로 수행할 수 있다는 데 최대의 존재이유가 있었다. 따라서 임명제의 경우 정책과 집행을 분리하여 의회와 장이 서로 대립적 위치에서 상호 견제함으로써 지방행정의 균형을 얻게 된다는 점에서는 직선제에서 추구코자 하는 제도적 목적과 그 뜻을 같이 하는 것이었다.

그러나 직선제의 장은 주민의 표에 의하여 그자리를 얻은 만큼 지방주민과의 관계가 밀착되어 언제나 주민의 동향에 민감할 수 있었으나 임명제는 임명권자를 보다 더 의식하지 않을 수 없기 때문에 주민에 대한 관심이 소원해질 수도 있는 일이다.

그러다가 1960년 4. 19의거로 자유당 정권이 무너지자 새로운 민주질서의 육구가 각계각층에서 분출하기 시작하였다. 지방행정 분야에서도 예외일 수는 없었다. 60년 6월에 공포된 내각책임제 개헌안은 종전의 지방자치에 관한 조항을 개정하여 지방자치단체장의 선임방법은 법률로 정하되 적어도 市邑面의 장은 그 住民이 이를 직접 선거한다고 규정하여 기초 자치단체의 장의 자기선임원칙을 헌법으로 보장하였던 것이다. 그러나 제 4대 국회는 지방자치법개정안 기초위원회를 조직하고 지방자치법 개정안을 작성하여 본회의에 제출하였으나 이를 심의 통과시키지 못한채 해산되고 말았다. 그 결과 임기가 8月로써 끝나는 전국 지방의회는 지방자치법이 개정될때까지 공백기를 면치 못하였다. 7月 29일의 민참여원의원 총선거에 의하여 제 5대 국회가 성립됨으로써 地方自治法 개정안은 약 1개월간의 심의를 거쳐 10月 말 민참여원을 통과하여 11월 1일 공포되었다.

한가지 주목할만한 사실은 지방자치법개정안 起草特別委員會에서 국회에 제출한 원안은 국회본회의의 심의를 거치는 동안 대폭적인 수정을 받게 되었다는 점이다. 그 수정중 가장 크게 논의된 것은 서울특별시장과 道知事의 선임방법이었다. 서울특별시장을 직선제로 하자는 것은 기초위원회에서도 만장일치로 승인을 보았으나 道知事の 직선제에 대해서는 의견이 대립되어 상당한 논란이 있었다. 결국 기초위원회서는 타협안으로 道知事は 내무부장관의 추천으로 국무총리가 임명하여 당해 의회의 동의를 얻도록 하고 만일 의회에서 2차에 걸쳐 동의를 얻지 못할 때에는 당해 도의회의원과 各市邑面議會議長이 추천한 후보자를 국무총리가 임명토록 하는 안을 채택하여 國會에 제출하였던 것이다. 이처럼 道知事만은 임명제로 하자는 이유는 ① 지방자치 구조에 있어서 道의 地位는 제 1차적 자치단체인 市邑面을 포괄하고 제 2차적 보완적인 자치단체라는 점, 따라서 지방행정의 民主化의 理念은 시읍면을 完全自治化함으로써 달성할 수 있고 지방행정의 또하나의 이념인 地域開發과 能률化의 이념은 道知事를 국가기관으로서의 性格과 자치단체의 장으로서의 이중적 性格을 갖게 함으로써 달성할 수 있다는 주장과 ② 도지사를 선거제로하여 순수한 자치단체의 공무원으로 할 경우에는 국가기관인 郡守(당시는 郡이 자치단체가 아니었음)와 도·군에 배치되어 있는 국가공무원도 지방공무원으로 신분을 바꾸어야 하며 그렇게 되면 道와 郡단위에 있어서 종합행정을 담당하는 국가기관이 존재하지 않게 된다는 점 ③ 道가 담당하고 있는 사무는 自治事務 보

다는 國家事務의 비중이 압도적이기 때문에 도지사의 선거제의 경우 국가의 지방행정 수행에 막대한 지장을 초래하게 될 것이라는 점 ④ 따라서 各中央行政機關은 자기 地方에 특별지방행정관서 또는 자기의 지방출장소를 남설하게 되어 지방행정의 종합조정 기능이 상실되고 주민에게도 도리어 불편을 주게 된다는 점 등이다. 그러나 기초위원회 의 이러한 이유는 국회본회의의 심의를 거치는 동안 인정되지 않고 道知事도 서울특별시장과 마찬가지로 주민의 직접선거에 의하여 선출되도록 의결되고 말았다. 이는 4.19이후의 사회분위기에 휩쓸려 이른바 선거만능주의에 지배되어 오직 住民의 참정권 확대와 自己機關 選任의 원칙에만 지나치게 치중하였다고 볼 수 있을 것이다.

이때 改正은 67개조에 달하는 광범위한 것이었다. 주요내용은 다음과 같다. ① 지방의회의원정수를 재조정하였다. 즉, 도의회의원정수를 종전의 人口比例에서 다시 민의원 선거구 기준으로 하며 道에서는 민의원 선거구마다 2人씩 서울특별시는 3人 제주도는 6人으로 하였다. 그 결과 시도의회의원수는 전국적으로 종래의 423人에서 493人으로 늘어났다. ② 선거권 연령은 21세에서 20세로 낮추고 ③ 자치단체장의 피선거권을 25세로 ④ 부재자 투표제도를 채용하였으며 ⑤ 임명제였던 서울특별시장, 도지사, 시읍면장, 동리장을 주민이 선거하고 ⑥ 任期는 4년 ⑦ 내무부장관은 서울특별시·도지사·시장이 法令에 위반하였을 때 懲戒委員會에 징계를 요구할 수 있으며 ⑧ 道知事는 읍면장이 法令에 위반하였을 때 읍면장 징계위원회에 징계를 요구할 수 있고 ⑨ 지방의회 회

의일수를 12月 정기회의를 제외하고 서울특별시 80일, 도와 人口 50万 이상의 시는 70일, 기타시는 50일, 읍면은 30일로 제한하였다. 이 改正法에 따른 지방선거가 1960년 12월 12일에는 도와 서울특별시 의회의원을 12월 19일에는 시읍면의회의원을 26일에는 시읍특별시장을 각각 선거하였다. 선거순서에 따라 그 상황을 보면 다음과 같다. 이 선거의 가장 두드러진 특색은 투표율이 과거 어느때 선거보다도 저조하였다는 사실이다. 특히 서울특별시가 더 심했다. 도의회선거는 투표율이 67.4% 시의회의원의 투표율은 62.6%이었다. 일반적으로 지방선거의 투표율이 낮기는 하였으나 겨울철인데다가 얼마전까지 같은 야당이었던 정당이 여야로 갈라진 직후였으므로 쟁점이 적어 치열한 선거전의 양상을 나타내지 못했다. 市邑面議會議員의 경우는 市의원은 서울특별시나 도의원보다 더 저조하였고 邑은 투표율이 77.5%로 다소 상승하였으며, 面議員은 가장 높은 投票率인 83%를 나타냈다. 읍이나 면은 농촌지역인만큼 都市지역 보다는 높게 나타난 것으로 보인다. 政黨소속별로는 서울특별시·도의회의원은 민주당이 40%, 신민당이 14.4%, 무소속이 44.4%로서 단연 많았다. 연령별로는 36세에서 40세가 가장 많고 다음이 41세에서 50세이다. 직업별로는 농업이 47%로 가장 많고 학력별로는 대졸 이상이 전체의 19.9%이나 과거에 비하면 신장되었으나 국졸이 22%나 된다. 市議員의 경우는 정당별로 무소속의 비율이 더욱 높으며 직업별로는 상업이 24.8%로 농업보다 높아, 都市지역의 특성을 나타내고 있다. 학력별로는 국졸이 27.4%나 되어 서울특별시, 도보다 현저하게

저하하고 있음을 알 수 있다

邑面의 경우는 정당별로는 무소속이 압도적으로 많고 학력별로는 국졸이 더욱 많은 비중을 차지하고 연령별로는 젊은층이 약간 증가하고 있으나 이와 동시에 농촌지역답게 고령층도 적지않게 도시지역보다 넓게 분포되어 있는 것이 특색이기도 하였다.

다음은 12월 29일 선거사상 처음으로 국민이 직선하게 된 道知事와 서울특별시장은 投票率이 너무나 저조하였다. 그것은 추운 겨울인데다가 12월 들어 선거가 네번재였다는 점에서도 유권자들에게 신선미를 주지 못하였다. 道知事選舉는 39.1%, 서울특별시장선거는 35.7% 특히 서울市長의 경우 처음으로 記名式이었으며 이점 無效投票率이 從前의 다른 투표에서 3.5%에 비해 9.7%나 나타났다. 또 12월 26일 실시된 26개 시의市長에 대한 투표율이 서울특별시 도지사의 경우보다는 높으나 그래도 54.6%밖에 되지 않는다. 邑長은 82개 읍에 대해 투표율은 72.7%, 面長은 1,360개면에 대해 투표율은 81.6% 이처럼 읍면 즉, 농촌지역일수록 높아지게 되었다. 모든 자치단체장이 직선되었으므로 과연 어떤 인물들이 당선되었는가는 매우 중요한 의미를 갖는다. 서울특별시장과 도지사는 정당별로는 민주당이 6명, 야당인 신민당이 3명으로 되어 있으나 득표수는 거의 차이가 없었다. 연령별로는 50세 이상이 7명이라는 점에서 상당한 연령과 경력이 있어야 지지를 받을 수 있음을 알 수 있다. 학력별로는 전통적으로 상당한 평가를 받고 있는 직위라는 점에서는 학력이 대체로 낮다고 하는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 고등교육을 받은 사람이 50%밖에 되지 않기 때

문이다. 26명의市長의 정당별로는 민주당이 많으나 무소속이 증가하기 시작하였으며 연령별로는 구역에 따라 젊어지고 학력별로는 고등교육 받은 자가 8명 31%밖에 되지 않아 학력이 낮아졌다. 邑長의 정당별로는 無所屬이 현저히 증가하고 연령별로는 30대가 24% 차지하고 있어 젊은 지역일수록 나이가 젊어지고 있음을 알 수 있다. 직업별로는 농촌지역이기 때문에 농업이 압도적이다. 학력별로는 고등교육을 조금이라도 받은 사람은 11%밖에 되지 않으나 읍의회의원보다는 다소 높게 나타났다. 面長의 경우 政黨別로는 무소속이 더 크게 증가하고 있으며 야당인 신민당이 여당보다 더 격감하고 있어 농촌의 투표성향을 그대로 나타내고 있다. 연령별로는 계속 젊어지고 있으며 학력별로는 읍장보다는 현저하게 낮아졌다. 국졸이 하가 55%나 된다. 그러나 面議會議員보다는 높은 것으로 나타났다.

이리하여 1960년 12월에 우리나라 지방행정사에 새로운 획을 긋는 完全自治制의 실현을 보게 되었다. 참으로 역사적인 轉換이었다. 그러나 그 이후의 지방자치의 실제 운영은 자치단체장과 지방의회간의 불화와 파쟁 특히 경남과 충남의 경우와 같이 장과 의회의 다수파가 정당소속을 달리할 때에는 더욱 심하였다. 또한 민선된 도지사과 국가가 임명한 국·과장간의 알력, 중앙정부와 자치단체(도)간의 대립 등 허다한 문제점을 노출시켰다. 그러나 이와같은 第 2共和國의 地方自治制는 그 자신 시행착오적 경험조차 충분히 갖지 못한채 半年도 못가서 5.16군사혁명으로 幕을 내리고 말았다.

## VI. 結 語

이상으로 우리나라 정부수립후 지방의회가 해산될 때까지의 약 9년동안의 지방자치제의 전개과정을 회고해 보았다. 그것은 第1共和國에서 第2共和國에 이르는 기간이다.

말할 것도 없이 이 기간에 북한의 南侵으로 戰爭이 3년동안 계속되었고 休戰후에도 전재복구 그리고 막대한 군사비부담과 경제의 낙후성과 貧困에서 벗어나려는 도전앞에 놓여 있었다. 그런 가운데서도 심각한 것은 政權維持를 위한 야당과 반대세력과의 부단한 싸움이었다. 이대통령의 첫번째 임기가 끝나는 1956년 국회에서의 간선제에 의한 再選의 희망이 희박해지자 政黨無用論을 주장했던 이대통령은 자신의 정치기반으로 자유당을 창당했다. 이와 동시에 대통령 직선제 개헌과 함께 지방의회구성을 통해 지지기반을 구축하려던 것은 序頭에서 언급한 바와같이 최초의 지방자치단체장은 간선제였으나 1956년 개정으로 직선제로 바뀌고 1960년 정부통령선거 대비로서 1958년에 직선제에서 임명제로 바뀐 것은 앞서 본 바와 같다. 憲法을 세번이나 고쳐가면서 與黨에 유리하도록 대처했으며 법상으로는 야당이나 반대세력이 선거에 참여할 수 있었으나 집권당은 가능한 수단을 동원해 반대세력을 견제하는데 주저하지 아니했다. 따라서 地方自治제도 정권연장이나 권력행사의 도구로 이용하기 위하여 그때 그때의 政治權勢에 따라서 꺼리낌 없이 고쳐졌음은 말할 것도 없었다. 특히 제도개혁의 중심이 항상 지방자치단체장의 선임방법에 집중되었던 사실로도 증명된다. 간선제—직선제—임명제—직

선제로 변천한 것은 당시의 政治現實을 여실히 反映하는 것이라 하겠다. 흔히들 9년간의 地方自治는 실패였다고 말한다. 그것은 주민의 자치의식이 저조하였고 무엇보다도 자치단체의 재정력이 허약해서 주민복지사무를 수행할 수 없었고 제도의 이상과 현실적 여건의 괴리로 운영의 묘를 기할 수 없었다고 보는 觀覺이다. 그러나 自治制의 展開過程에서 지적할 수 있는 바와 같이 執權層이 政治目的에 따라 끊임없이 제도를 뜯어고치는데 韓國地方自治의 비극이 있었다. 모든 일에는 明暗이 있게 마련이다. 自治制 역시 결코 어두운 면만 있는 것은 아니었다. 사실 우리의 自治가 전란중에 출발하였고 그당시만 해도 국민소득이 7,80불 수준에 국민총생산의 절반이 1次產業에 의존하던 어려운 經濟社會條件이었음을 상기할 필요가 있다. 더구나 전쟁으로 인해 일부단체를 제외하고는 거의가 심한 전쟁피해를 입고 있었으며 국가재정이 꺾박하여 짐에 따라 地方財政은 더욱 압박을 받고 있었다. 地方議會가 맨처음 구성된 1952년도 總豫算은 그 50%를 환부금과 지방분여세에 의존하였으며 歲出에 있어서는 인건비와 사무비가 총세출의 70%를 차지하고 있었다. 따라서 자치단체자체의 독자적인 사업수행이라는 것은 엄두도 낼 수 없었다. 이와 같이 지방재정이 허약했을 뿐아니라 전란으로 인하여 청사가 소실된 면이 400개 면에 달했으며 기타공공시설이나 피해를 입지 않은 자치단체가 없다고 하여도 과언이 아니었다. 만일에 중앙으로부터 환부금이나 분여세가 제때에 교부되지 아니하면 몇달씩 직원의 봉급이나 의원의 수당이 지불되지 못하는 사례

가 허다하였다. 뿐만 아니라 전지사무는 나날이 늘어 정소집업무, 노동동원, 도로정비, 양곡확보, 피난민구호, 징세, 국채소화 등으로 일이 폭주하고 있었다. 휴전이 된후에도 전재복구, 난민구호 등으로 분주하기는 마찬가지였다. 이러한 상황속에서 지방선거를 치루고 지방의회가 유지된 것은 결코 쉬운 일은 아니었다. 앞서 分析된 바와 같이 지방선거도 1대보다는 2대, 2대보다는 3대 대를 거듭할수록 유효투표율이나 당선된 의원의 자질 혹은 지방의회 의사처리, 주민의 자치단체에 대한 청원 등이 점차 향상되고 늘어가는 것은 주목할 필요가 있다. 물론 그간에 허다한 우여곡절이나 시행착오도 있기는 하였지만 이것은 어느 制度나 정착될 때까지는 겪어야 할 과정일 수 밖에 없다. 人間의 제도로서 어찌 처음부터 완벽한 것이 있을 수 있겠는가. 따라서 만약에 中斷의 비극이 없었더라면 韓國의 地方自治는 그런대로 우리의 風土에서 자리잡을 수 있었을 것은 의심의 여지가 없다. 우리는 비록 9년간의 지방자치전개과정이 가지가지의 시행착오로 얼룩져 왔을지라도 그래도 그속에서 무엇인가 소중한 敎訓을 찾아낼 수 있을 것으로 믿는다. 그것은 歷史가 지니는 價値일 것이다. 筆者는 R. M. Machver의 다음과 같은 句節을 인용하면서 本稿를 끝맺고자 한다.

「民主主義는 한단계 한단계씩 전진하면서 이모양 저모양으로 움직이면서 때로는 躊躇하고 때로는 混亂에 빠지면서 그러나 끊임 없이 變化해 나가는 현재의 脈搏을 느끼면서 그리고 언제나 무엇을 追求하면서 또 그 자체의 약점을 결코 잊지 않고 그 잘못을 是正하는데 결코 인색하지 않으며 항상 大望을 품으며 그러나 결코 完遂하지는 못하면서 오랜 時間에 걸쳐서 나타나는 方式이다.

왜냐하면 이러한 것이 生命의 천성일 뿐 아니라 人間의 생명에다 活氣를 불어넣어 주는 精神인 까닭이다.」

## 參 考 資 料

- 內務行政法續史, 1958.
- 地方自治白書, 1967.
- 韓國地方行政史, 1966.
- 地方自治團體標本調查報告書, 1967.
- 大韓民國選舉史, 1964.
- 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實務, 1967.
- 金甫炫, 韓國地方行政論, 1964.
- 金雲泰外共著, 韓國政治論, 1989.
- 孫鳳淑, 韓國地方自治研究, 1985.
- 韓國地方行政史(1948~1986), 1987.