

# 지방행정 60년사

김순은(서울대 행정대학원)

## I. 서론

1945년 광복 이후 2년 11개월 동안 미군에 의한 행정이 실시되던 당시, 비록 외부의 힘에 의해서이긴 하나 지방행정 측면에서 몇 가지 개혁이 이루어졌다. 행정체제의 관점에서 제주도가 전라남도로부터 분리되어 도로 승격되었으며 서울시가 특별시로 승격되었고 자치제도로써 서울특별시헌장이 제정되었다.

서울특별시헌장은 미국 지방정부의 시헌장이 주요 도시들의 정부형태를 규정하는 것에서 착안한 것으로, 서울특별시 정부형태에 관한 사항을 상세히 규정하였다. 주요 특징은 미군정 하에서 미국식 민주주의의 모형을 도입했다는 점이다. 시장과 시의회를 독립된 선거로써 구성하는 기관분리의 원칙을 기본으로, 회계감사관, 법무관, 재무관 등을 별개의 선거로 선출하도록 규정하였다. 이 점은 최근 지방정부의 장의 인사권 남용을 방지하는 차원에서 논의되고 있는 사항이다. 비록 우리나라의 역사 속에서 후속 조치가 이루어지지 않아 실시되지는 못했지만 도입했던 사례가 있음은 주목할 만하다(김순은, 2013a). 미군정 하에서 교육자치와 일반 자치를 분리한 점도 미국 제도의 영향이었다. 일반행정구역과 교육구를 분리하는 미국의 제도는 지금까지 우리나라에 영향을 미치고 있다. 이와 같은 사례를 통해, 일단 제도가 실시되면 제도는 생명력을 지니고 지속된다는 점을 새롭게 느낄 수 있다.

우리나라의 지방행정은 1948년 정부의 수립을 기점으로 본격적으로 발전했다. 1948년 제헌헌법이 제정되고 이에 기초하여 1949년 지방자치법이 제정되었다. 제헌헌법과 지방자치법의 제정은 우리나라의 정치·행정사 가운데 최초로 우리의 역량으로 현대적 지방정부와 지방행정을 구성할 제도적 토대를 마련한 것이다. 지방선거를 미루던 이승만 정부는 1952년 전쟁 중에 지방자치 선거를 결국 실시하였고 이를 통해 지방정부가 합법적으로 구성되고 자치적인 지방행정을 실시하기 시작하였다. 물론 1952년 지방선거는 수복지구에만 실시된 시·읍·면의원 선거로서 기초지방정부에만 실시되었지만 자치행정의 개시라는 점에서 의의가 매우 컸다.

그 이후 우리나라의 지방행정은 시대별로 차별적인 특징을 지닌 가운데 발전하였다. 1960년 4·19 혁명에 의한 민주당 정부의 개혁, 1961년 5·16 사태에 의한 재개혁, 1991년 지방자치의 재개, 20세기말 지방분권의 개혁 등을 거치면서 발전하여 60여년의 역사를 지니게 되었

다. 이러한 시점에서 지방행정의 60년을 심층적으로 논의하는 것은 역사적 의의가 매우 크다.

지방행정의 발전을 다양한 시각에서 논의할 수 있지만 제도의 변천을 중심으로 분석하는 것이 무엇보다도 중요하다. 왜냐하면 제도의 개혁은 시대적 상황을 반영하며 새로운 형태의 지방행정이 싹트는 계기가 되기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 1948년 이후 지방행정의 발전을 제도의 변천이라는 관점에서 분석하였다.

개괄하여 보면 우리나라의 지방행정은 크게 6개의 시대적 단계를 거쳐 발전하였다. 필자는 이를 도입기, 도약시도기, 휴면기, 재도입준비기, 재도입기, 도약기, 지방분권시도기로 대분하였다. 도입기는 1948년 자력에 의한 현대적 정부의 출범에서부터 1960년 제2공화국 수립 이전까지의 시기이며 도약시도기는 4·19 혁명을 기점으로 한 민주주의의 새로운 시도기를 의미한다. 휴면기는 1961년 지방자치가 폐지된 시점부터 1979년까지이며 재도입준비기는 1980년부터 1991년 지방의회 선거가 실시되기 이전까지이다. 재도입기는 1991년 지방자치가 재도입된 시기를 의미한다. 도약기는 1995년 지방정부의 장의 선거가 실시되어 지방행정의 틀이 자리를 잡은 시점이며 지방분권시도기는 1999년 국민의 정부가 지방분권 개혁을 시도한 시점이다. 이러한 기준에 따라 우리나라 지방행정을 시대별로 논의하면 아래와 같다.

〈표 1〉 우리나라 지방행정의 시대적 구분

시기	시대적 구분	설명 및 주요사건
1948-1960	도입기	1948년 대한민국 정부 수립 1960년 제2공화국 수립
1960-1961	도약시도기	1960년 4·19 혁명
1961-1979	휴면기	1961년 지방자치 폐지
1980-1991	재도입준비기	1991년 지방의회 선거 실시
1991-1995	재도입기	1991년 지방자치 재도입
1995-1999	도약기	1995년 지방정부의 장 선거 실시
1999-현재	지방분권시도기	1999년 국민의 정부 지방분권 개혁 시도

## II. 지방행정의 시대적 발전과 특징

### 1. 도입기(1948-1960)

#### 1) 도입연혁

1948년 7월 17일 제헌헌법의 공포와 1948년 11월 17일 「지방행정에 관한 임시조처법」 및 1949년 7월 4일 지방자치법의 제정·공포로 지방행정체제가 확립되었다. 지방행정의 도입기

에 1949년 12월 15일, 1955년 12월, 1956년 2월, 1956년 7월, 1958년 12월 개정이 각각 이루어졌다.

1948년 7월 제헌헌법에서 지방자치에 관하여 규정된 내용은 2개의 조항으로 이루어졌다. 아래와 같은 조항은 최초로 현대적 의미의 지방자치에 관한 사항을 규정하였다는 데에는 의의가 있었으나 지나치게 간단하게 규정하여 지방자치의 보호에 미흡하다는 평가가 이어졌다. 이는 2003년 이후 지방분권 개혁이 본격적으로 논의될 때 분권형 헌법 개정이 필요하다는 주장의 논거가 되었다(김순은, 2003a; 이기우, 2006).

## 〈표 2〉 1948년 제정된 헌법 지방자치 관련 조항

### 제8장 지방자치

제96조 ① 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. ② 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제97조 ① 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. ② 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. ③ 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.

1948년 헌법의 제정 이후 1949년 7월이 되어서야 지방자치법이 공포되었던 점은 당시 이승만 정부가 정권의 유지와 관련하여 지방자치에 지닌 태도가 호의적이지 않았음을 보여주는 실증적 증거이다. 이승만 정부의 지방자치에 대한 부정적 인식과 태도는 지방자치법의 내용과 선거 시기에서도 드러난다. 최초의 지방자치 선거는 미뤄지다가 1952년 전쟁 중에 수복지구에 한하여 실시되었다. 지방자치법의 내용은 아래 절에서 논의하였다.

## 2) 지방행정의 주요 내용과 특징

### (1) 지방자치법의 제정

1948년 11월 공포된 「지방행정에 관한 임시조치법」은 지방행정의 조직을 규정한 최초의 제도였다. 이 법에 따라 광역지방행정기관으로 서울시와 14개를 설치하고 서울시 산하에 구를, 도의 산하에는 부·군·도를 설치하였다. 군, 도의 산하에는 지방자치단체인 읍·면을 설치하였다. 이 제도는 지방자치법이 제정되기 이전의 임시적인 지방행정조직이었다. 1949년 11월 지방자치법이 제정되면서 「지방행정에 관한 임시조치법」은 폐지되었다. 1949년 7월 지방자치법에 따르면 지방자치단체의 종류는 도, 서울특별시, 시·읍·면 등 5종류가 설치되었고 지방자치단체의 기관 구성은 도지사와 서울특별시장은 임명제로써, 시·읍·면장은 의회에서 선출하도록 규정하였다. 시·읍·면장은 도지사의 허락을 얻어 지방의회를 해산할 수 있고, 지방의회는 장에 대한 불신임 결의를 할 수 있었다. 지방의회 의원은 주민 직선의 임기 4년을 가진 명예직이었다.

지방자치단체는 지방행정의 수행을 위하여, 제한된 범위의 자치행정권, 자치조직권, 자치입법권을 인정받았다. 도와 서울특별시는 과장급 이상의 경우 국가공무원으로 충원하였으며 시·읍·면과 도와 서울특별시의 5급 이하 직원은 지방공무원으로 충원하였다. 기관위임사무를 제외한 자치지방행정분야에 대한 국가의 감독은 사후적, 교정적, 합법적 감독만이 인정되었다(정세욱, 2000).

1949년 7월 제정된 지방자치법은 12월 제1차 개정을 통해 보완되었다. 주요 내용은 지방자치단체의 책임성 제고 및 지방선거 실시 전 지방행정의 운영에 관한 것이었다. 전자의 차원에서 조례와 규칙에 의한 벌칙제정을 가능하게 하였고 대신 선출직 공무원의 책임요건을 강화하였다. 예를 들어 지방의원의 제명 및 단체장의 탄핵소추제도 등을 도입하였다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 지방채를 발행할 때에는 내무부 장관의 승인을 받도록 하였다.

후자의 차원에서는 지방의회가 구성될 때까지 시장은 대통령이, 읍·면장은 도지사가 임명하고 지방의회의 의결은 서울특별시와 도는 내무부장관, 시·읍·면은 도지사의 승인을 얻도록 하였다.

## (2) 지방선거의 실시

지방선거는 차일피일 연기되었으나, 1952년 4월 면의원 선거, 5월 도의원 선거가 수복된 지역에서 실시되었다. 이는 당시 미수복지역이었던 서울, 경기도, 강원도를 제외한 남한 지역에서 최초로 실시된 역사적인 지방선거였다. 이를 통해 선거에 의한 지방의회가 구성되었다.

연기되던 지방선거가 전쟁 중에 실시된 것은 지방자치를 통한 민주주의의 강화보다는 자유당 정권의 공고화를 위한 정치적 수단이었다(임용주, 2002). 이론적인 차원에서 민주주의의 학교라고 평가되는 지방자치가 우리나라에서는 반민주적 정치시도에 활용된 점은 역사적 아이러니라고 보아야 할 것이다. 1952년 지방선거에서 60%를 차지하였던 친여성향의 지방의원은 자유당 정권의 연장을 시도하는 과정에서 민의를 조종하는 역할을 담당하게 된다.

## (3) 1956년 지방자치법의 개정

1949년 지방자치법을 시행한 결과 나타난 문제점을 토대로 1956년 2차례에 걸친 개정작업이 이루어졌다. 최초의 지방자치법은 의원내각제의 구조와 같이 강한 지방의회의 구조를 기반으로 지방의회에게는 단체장에 대한 불신임권을, 단체장에게는 지방의회의 해산권을 인정하였다. 그런데 이와 같은 구조가 지방의회와 단체장간의 갈등구조를 낳아 1956년 2월 이와 같은 제도적 내용을 폐지하는 개정이 이루어졌다. 즉 시·읍·면장의 선거를 주민의 직접선거로 전환하고 지방의원의 정수를 축소시켜 단체장의 지위를 제고하였다. 반면 시·읍·면장의 징계제도를 규정하여 책임성을 제고하였다. 이외에도 선출직 공무원의 임기를 4년에서 3년으로 감축하고 지방의회의 의결에 대한 자치단체장의 거부권을 인정하였다.

1956년 7월에 또 한 차례의 지방자치법 개정이 이루어지는데 주로 도의원의 선거구 조정



이 개정의 대상이었다. 민의원 중심의 선거구 획정을 인구비례로 개정하는 것이 주된 내용이었다. 이 외에 서울특별시의 구청장은 시장의 추천으로 중앙정부가 임명하고 그 외의 시의 구청장은 도지사의 승인을 얻은 후 시장이 임명하게 되었다.

#### (4) 1958년 12월 지방자치법 개정

1958년 12월 지방자치법 개정의 주요 내용은 중앙집권을 강화하는 내용이었다. 지방의회의 권한을 축소하고 단체장의 임명제를 도입함으로써 자치보다는 중앙정부의 지배를 강화하였다. 이와 같은 개정의 정치적 의도는 지방자치의 축소를 통하여 자유당 정권의 지배를 공고히 하는데 있었다. 시·읍·면장 및 동·리장의 선거제를 임명제로 전환하고 지방의원의 임기를 3년에서 4년으로 연장하는 한편 폐회 중의 위원회 개최를 금지하였다.

#### 3) 지방행정에 대한 평가

이 시기는 최초로 지방자치법이 제정되고 자치적인 지방행정이 수립되었다는 역사적인 의의를 지녔다. 그럼에도 불구하고 자치적인 지방행정의 발전을 기대하기는 어려웠다. 기초지방자치단체에는 지방공무원만이 배치되었으나 광역지방자치단체에는 중앙공무원과 지방공무원이 혼재하였는데 이 때 과장급 이상은 중앙공무원으로 채워져 관치행정의 요소가 잔존하였다.

이 시기의 지방행정기구에 관한 제도는 지방자치법과 ‘도의 행정기구에 관한 건’이라는 대통령령이었다. 이러한 제도에서 행정기구의 명칭과 사무내용을 구체적으로 규정하였다.

제도의 개정은 지방자치의 건전한 발전을 위해서라기보다 주로 집권당의 정치적인 목적을 위한 것이었다. 지방행정의 장이 간선제에서 직선제로, 재차 임명제로 전환되었던 점이 대표적인 사례이다.

## 2. 도약시도기(1960-1961)

### 1) 도입연혁

도약시도기는 1960년 4·19에 의하여 새롭게 헌법이 개정되고 민주주의의 분위기가 확산된 시점이다. 비록 1961년 5·16에 의하여 잠정적으로 중단되었지만 도입기보다는 제도적으로 발전된 모습을 보여 주었다. 아래에서 보는 바와 같이 시·읍·면장은 선거로 선출하도록 규정하여 지방자치단체의 구성을 헌법에서 규정하였다.

### 〈표 3〉 1960년 개정된 헌법 지방자치 관련 조항

제96조 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제97조 ①지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.

②지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다.<신설 1960.6.15>

③지방자치단체에는 각각 의회를 둔다.

④지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.

## 2) 지방행정의 주요 내용과 특징

이 시기는 민주주의를 염원한 4·19 정신이 지방자치를 토대로 한 지방행정에도 제도적으로 반영된 시점이다. 지방자치법 개정은 헌법에서 시·읍·면장을 선거로 규정한 점을 더욱 발전시키는 방향으로 1960년 11월 이루어졌다.

당시 개정은 헌법에서 규정한 시·읍·면장 외에도 모든 지방자치단체의 장을 선거로 선출하도록 하는 혁신적인 개혁을 이루었다. 서울특별시장, 도지사, 시·읍·면장 등 모든 지방자치단체의 장이 선거제로 전환됨으로써 자치적인 지방행정의 제도적인 틀이 마련되었다. 선거연령을 21세에서 20세로 낮춘 것도 같은 맥락이다.

이는 지난 10년간 실시하면서 터득한 지방자치의 폐단을 견제하고자 함이었다. 지방자치단체장과 지방의회의 의장단에 대한 통제장치가 마련되어 서울특별시장, 도지사, 시장의 위법행위에 대해서는 내무부 장관이, 읍·면장의 위법행위에 대해서는 도지사가 징계위원회에 회부하도록 규정하였다. 지방의회의 의장단에 대해서는 불신임제도를 도입하여 지방의회의 일탈을 견제하였다.

지방자치단체장은 선거로 선출되었지만 지방자치단체의 국·과장은 계속적으로 중앙정부가 임명하여 왔기 때문에 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여는 계속되었다. 때로는 지방자치단체장과 중앙정부의 공무원간 갈등도 적지 않게 발생하였다(정세욱, 2000).

## 3) 평가

이 시기는 지방자치의 전면적인 실시로 자치적인 지방행정의 외형적인 틀이 마련되었다는 데에 의의가 있다. 기초지방자치단체의 선거제도가 지난 10년간 간선제, 직선제, 임명제로 변화되었으나 광역지방자치단체는 임명제를 유지하였다. 그러나 4·19를 계기로 전면적으로 선거제로 전환하여 자치행정의 의지를 보여주었다.

한편 전면적 지방자치의 실시와 더불어 혹시 발생할지도 모를 단체장과 지방의회의 일탈에 대하여 제도적인 대비를 하였다는 점도 주요한 특징이다. 처음 실시하는 광역지방자치단

체장의 선거에 대하여 징계제도를 도입하여 위법행위에 대한 제어장치를 마련하였다. 그러나 이러한 제도적 실험도 1961년 5·16 사태로 전면적인 지방자치의 중단으로 이어져 지방자치는 휴면기에 접어들고 관치적 지방행정이 개시되었다.

### 3. 휴면기(1961-1980)

#### 1) 도입연혁

1961년 5·16에 의하여 제2공화국이 수립한 지방행정은 커다란 변화를 겪게 되었다. 무엇보다도 ‘군사혁명위원회포고 제4호’에 의하여 지방의회가 해산되는 위기를 맞았다. 이후 지방의회의 역할은 ‘국가재건최고회의 포고 제8호’에 의하여 상급 지방행정기관장이 맡게 되어 관치행정이 개시되었다.

1991년까지 지속된 관치적인 지방행정의 변천은 1962년 헌법의 개정, 1961년 9월 ‘지방자치에 관한 임시조치법’ 등 특별법의 제정을 통하여 이루어졌다. 1961년 9월 「지방자치에 관한 임시조치법」, 1962년 「이북5도에 관한 특별조치법」, 1962년 1월 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」, 1962년 11월 「부산시 정부직할에 관한 법률」, 1963년 「교육법」, 1973년 지방자치법이 여기에 속한다.

1962년 헌법에서는 지방자치단체의 사무에 관한 규정과 지방의회의 구성시기에 관한 사항이 새롭게 개정되었다. “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수”있게 되었으나 부칙의 규정에 따라 지방의회의 구성시기는 별도의 법률에 위임하였다.

〈표 4〉 1962년 개정된 헌법 지방자치 관련 조항

제109조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제110조 ①지방자치단체에는 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

부칙 제7조 3항

이 헌법에 의한 최초의 지방의회의 구성시기에 관해서는 법률로 정한다.

## 2) 주요 내용 및 특징

제3공화국의 출범 전후하여 지방행정은 1961년 9월 「지방자치에 관한 임시조치법」, 1962년 「이북5도에 관한 특별조치법」, 1962년 1월 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」, 1962년 11월 「부산시 정부직할에 관한 법률」, 1963년 「교육법」을 통하여 결정되었다.

1961년 9월 제정된 「지방자치에 관한 임시조치법」의 내용은 임시조치법이라는 명칭에도 불구하고 제3공화국의 지방자치 및 지방행정을 결정하는 기본법적인 성격을 띠었다. 주요 내용은 지방행정체제와 행정기구 및 지방행정의 장의 임명에 관한 것이었다. 지방행정체제로서 서울특별시, 도와 직할시제를 도입하고 기존의 읍·면을 폐지하고 군을 설치하였다. 1961년 기존의 읍면을 군자치제로 전환하는 개혁을 단행하여 26시 85읍 1,407면이 26시 140군으로 대폭 축소되었다. 인구 50만 이상의 시에는 행정구를 설치하도록 하였으며 시와 도의 행정기구는 대통령령으로 시·군·구의 행정기구는 지방자치단체의 규칙으로 정하되 내무부장관의 승인을 필수요건으로 두었다.

무엇보다 중요한 변화는 지방자치단체장 선출을 선거제에서 임명제로 전환하고 지방의회는 폐지하였다는 점이다. 1962년 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의하여 서울특별시장, 직할시장과 도지사는 대통령이 별정직으로 임명하고 시장과 군수는 대통령이 일반직 공무원으로 임명하였다. 1963년 6월 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의하여 인구 15만을 초과하는 시의 경우 시장은 별정직으로 임명할 수 있게 개정되었다.

이에 더하여 별도의 특별법으로 이북5도와 서울특별시 및 부산시의 지방행정을 규정하였다. 1962년 1월 「이북5도에 관한 특별조치법」의 제정에 따라 수복되기 이전의 행정조직으로 도지사와 임시사무소를 설치하였다. 도지사는 대통령이 별정직으로 임명하며 사무소는 서울특별시에 설치하는 것으로 하였다. 도지사는 주무장관의 지휘에 따라 조사연구·계몽선전·난민구조 등의 사무를 처리하도록 되었다.

수도인 서울의 경우 1962년 1월 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」에 따라 특별한 지위와 권한 및 조직상의 특례를 가지게 되었다. 서울특별시가 내무부 산하에서 국무총리 직속으로 지위가 상승하고 각 부의 통제를 제한함에 따라 서울특별시의 위상이 제고되었다. 이에 따라 시장은 조례의 제정, 예산, 기채, 예산의 업무 분담에 관한 사항은 국무총리의 승인을 얻어야 하지만 그 외 지방의회의 의결이 필요한 사항은 독자적으로 처리할 수 있게 되었으며 6급 이하의 국가공무원에 대해서도 임용권을 행사할 수 있게 되었다. 행정처리 상의 구조에서 내무부가 제외됨으로써 단순화되는 효과가 발생하였다. 서울특별시에서 근무하는 5급 이상의 국가공무원은 대통령이 임명하는 제도는 유지되었다.

도시화가 진행됨에 따라 직할시제도가 도입된 것도 이 시기이다. 1962년 11월 제정되어 1963년 1월 1일부터 시행된 「부산시 정부직할에 관한 법률」에 따라 부산시가 정부직할의 도시로 지위가 상승하였다. 부산시는 인구 100만 명을 초과하여 일반도시와는 상이한 특례가

요구되었음에도 불구하고 일반도시와 동등한 지위가 부여되어 도시행정의 비효율이 심각하였다. 이에 따라 대도시 특례의 차원에서 부산시를 직할시로 승격하여 광역지방자치단체의 지위를 부여하였다. 이때부터 부산시는 경상남도로부터 분리되어 독립적인 지방자치단체로 발전하기 시작하였다. 이렇듯 직할시제는 대도시의 행정을 일체화하는 장점을 강화하는 제도로서 의의를 갖게 되었다(김순은, 2002).

5·16 군사정부는 상기에서 논의한 사항 외에도 지방행정의 새로운 변화를 시도하였다. 선출직 지방자치단체장을 폐지하고 중앙정부의 정책 효율성을 제고하기 위한 차원에서 특별지방행정기관의 정리와 기관위임사무의 강화를 추진하였다. 전자의 차원에서 서울특별시, 도, 시·군·구에 설치되었던 선거관리위원회를 각 지방자치단체와 통합하였고 일반행정기관과 교육행정기관을 통합하였다. 즉 교육위원회를 폐지하고 대신 지방자치단체에 교육국 또는 교육과를 신설하였다. 후자의 차원에서는 중앙정부가 직접 처리하던 농림, 보건사회, 교통, 상공, 건설과 관련된 사무를 기관위임사무의 형태를 통해 지방자치단체로 위임하였다(정세욱, 2000; 임용주, 2002). 그러나 1963년 교육법의 개정에 따라 일반행정과 교육행정은 재차 분리되어 현재에 이르고 있다. 일반행정과 교육행정의 통합과 관련된 정책적 과제는 2004년 이후 지방분권의 흐름 속에서 지방분권의 주요 과제 중의 하나로 논의되어 왔으나 관련 당사자간의 의견차가 커 합의에 이르지 못하고 있다(이기우, 2007; 김순은, 2009a).

지방공무원의 인사기관, 직위분류제, 임용·시험·보수·복무·신분보장 및 징계에 관한 제도로써 1950년 지방공무원령이 제정되었으며 1961년 5.16 이후 직업공무원제, 실적주의가 확립되면서 공무원제도 대개혁이 단행되었다. 이를 제도적으로 공고히 하기 위해서 1963년 11월 최초로 지방공무원법을 제정하였다. 이를 근거로 지방공무원임용령(1963.12.11), 지방공무원 보수규정(1963.12.12), 지방공무원수당지급규정(1962.12.12) 등 세부시행령이 제정되었다.

1963년 제3공화국이 출범하고 중앙정부가 경제발전의 핵심적 역할을 수행하면서 지방행정은 중앙정부의 정책을 현장에서 집행하는 보조적인 역할에 제한되었으며 지방자치단체의 정치적 기능은 무시되었다. 지방자치의 시대에서 지방행정의 시대로 진입한 것이다. 보조적인 역할이었음에도 지방행정은 경제발전의 중요한 당사자로서 그 중요성이 급격히 커졌다. 중앙정부의 정책이 현장에서 지방행정을 통하여 집행되기 때문이었다.

중앙정부의 정책이 통일적으로 일관성을 유지한 채 현장에서 집행될 수 있는 체제의 구축이라는 차원에서 지방행정의 역량강화를 위한 조치들이 이어졌다. 중앙정부가 추진하는 발전행정의 패러다임을 중심으로, 경제개발 5개년 계획, 국토종합개발계획, 시범면육성계획 등 다양한 종합적 계획들을 지방의 수준에서 적절하게 수행할 수 있도록 지방행정의 역량을 강화하기 위한 조치들이 행해졌다. 중앙행정사무의 지방위임으로 지방행정의 사무범위를 확대하였으며 지방행정기관의 사무자동화를 통하여 사무의 효율성 제고에 노력하였다. 지방행정의 역량이 결국 인적자원에 달려있다는 판단 하에 농촌지도자의 양성과 지방공무원의 교육훈련을 강화하였다. 특히 지방행정의 대주민 책임성을 높이고 주민의 호응을 유인하기 위하여 주

민참여를 강조하였다는 점도 특이한 사항이다(정세욱, 2000; 임용주, 2002).

지방행정은 철저하게 중앙정부의 수직적인 명령, 지시, 통제와 관여 하에서 이루어졌다. 무엇보다도 중앙부처와 담당 지방행정의 부서 간에 수직적인 관계가 강해져 지방행정 내의 종합행정의 구현은 매우 어려웠다.

1972년 헌법의 개정으로 제4공화국이 출범하였다. 제4공화국 헌법에서 지방자치에 관한 내용은 제3공화국 헌법의 내용과 동일하였으나 다만 부칙 10조에서 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니 한다”라고 규정해 지방자치의 후퇴와 지방행정의 강화라는 틀을 더욱 확고히 하였다. 1973년 지방교부세 법정비율을 폐지하고 1977년 부가가치세를 도입하여 지방세원이었던 유흥음식세를 국세로 전환한 것들이 지방자치 후퇴의 사례이다. 지방행정의 경우 1970년대 새마을 운동의 시작으로 그 중요성이 배가되었다. 이에 더하여 특수지의 경우 내무부 장관의 승인을 얻어 특별채용할 수 있는 제도를 1972년 도입하였다. 공무원의 능력을 배양하기 위하여 1978년 관비장학제도를 도입하기도 하였다.

이 시기 광역행정의 차원에서 새로운 제도가 도입되었다. 1973년 「지방자치에 관한 임시조치법」에 따라 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 수행을 위하여 행정협의회를 구성할 수 있도록 허용하였다. 도와 직할시의 행정기구에는 대통령령인 “도와 직할시의 행정기구에 관한 규정”에 따라 설치되었다.

### 3) 평가

이 시기는 5·16 군사정권과 제3, 제4공화국에 의하여 국가발전과 경제성장이 무엇보다도 국정의 최우선시 되는 때였다. 가난으로부터의 탈출이라는 명분하에 행정의 효율이 중시되면서 지방자치는 사치적인 것으로 간주되고 폐지되었다. 이러한 판단 뒤엔 1952년 이후 실시되면서 표출되었던 지방자치의 부작용이 자리 잡고 있었다.

당시에는 중앙정부의 정책을 현장에서 효율적으로 집행할 수 있도록 효율적인 지방행정을 구축하는 것이 시급한 과제였고 이러한 체제의 구축에는 선출직 단체장보다는 임명직 단체장이 적합하였다. 지방민주주의를 희생하는 대신에 국가 정책을 위한 지방행정의 구축이 중시된 결과였다. 지방행정이 주로 중앙부처의 종적인 지시와 감독을 통하여 이루어졌기 때문에 지방의 종합행정은 불가능에 가까웠다. 60년대 이후 80년도 말까지 괄목한 경제성장의 이면에는 효율적인 행정이 커다란 역할을 했는데 여기에는 지방자치를 포기하고 지방행정을 강화한 것도 주효했다고 할 수 있다. 지방행정이 중앙정부가 구축하였던 발전행정의 중요한 한 축이 되었던 셈이다. 특수지의 특별채용과 관비장학제도는 공무원의 능력을 배양하는 제도라는 점에서 이 시기에 지방행정의 역량강화가 발전행정의 관점에서 매우 중요한 요소였음을 확인해 준다.



## 4. 재도입준비기(1980-1990)

### 1) 도입연혁

1979년 10월 사태를 기점으로 1980년까지는 정치적으로 격변의 시대였고 1980년 10월 헌법개정에 의하여 제5공화국이 출범하였다. 제5공화국 하에서 헌법 상 지방자치는 제4공화국과 커다란 차이를 보이지는 않았지만 실시시기에 관한 내용은 크게 변화하였다. 제4공화국 헌법에서는 지방자치의 실시시기를 조국의 통일로 규정하였으나 제5공화국 헌법 부칙 10종에서는 “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다”로 규정하여 지방자치의 실시시기를 지방자치단체의 재정 자립도와 연결시켜 놓았다.

1987년 10월 개정된 헌법에서는 이러한 부칙을 삭제하여 지방자치의 실시가 가시화되었다. 이와 같은 배경에는 민주주의를 희생하면서 이룩한 경제성장의 어두운 이면을 정치적 민주주의의 발전을 통하여 보완하겠다는 의지로 해석할 수 있으며 정치적 민주주의의 발전에 지방자치가 중요한 요소임을 보여주었다. 바꾸어 표현하면 이 시대 우리나라의 지방자치는 민주주의의 발전이라는 목표 하에 추진되었다고 해도 과언이 아니다.

### 2) 주요 내용 및 특징

제5공화국이 출범하면서 정치권에서는 지방자치의 재개에 관하여 합의하였고 이를 준비하기 위한 기구로서 “지방자치실시연구위원회”를 국무총리 산하에 설치하였다. 이어서 지방인사체제를 직위분류제의 도입, 실적주의에 기초한 직업공무원제도의 강화에 초점을 두고 개선하였다. 구체적으로는 공무원의 종류를 경력직과 특수경력직으로 분리하고, 특별임용의 요건을 확대하였다. 또한 능력과 실적이 합리적으로 반영되도록 승진제도를 개선하였으며 명예퇴직수당제도를 도입하였다. 공무원 임용에 있어서 군사원호대상자 외에 국가유공자에게도 특례를 인정하였다. 직업공무원제도를 강화하기 위해서는 1982년 지방공무원법의 개정에 따라 5급 이상의 공무원의 정년을 3년의 범위 내에서 연장하였다.

대도시의 행정체제가 강화된 것도 주요한 특징이다. 지방의 대도시를 육성하는 것이 국토의 균형발전에 기여할 수 있을 것이라는 가정 하에 대도시의 직할시제도를 확대하였다. 1981년 「대구직할시 및 인천직할시 설치에 관한 법률」의 제정, 1986년 「광주직할시 및 송정시 설치에 관한 법률」에 따라 대구, 인천, 광주시가 직할시로 승격되었다.

1988년 그 동안 지방자치의 골격을 이루던 「지방자치에 관한 임시조치법」을 폐지하고 지방자치법을 전면적으로 개정한 것이 지방자치 재도입의 시발점이 되었다. 지방자치법의 개정에는 1987년 헌법의 개정이 기초가 되었음은 물론이다. 1988년 지방자치법은 그 이후 많은 개정에도 불구하고 근본적인 내용은 크게 바뀌지 않은 채 전수되고 있다. 이 시대의 지방자



치는 민주주의를 발전시킨다는 명분하에 도입된 제도였으나 당시 지방자치를 준비하던 내무부는 정작 지방자치의 실시에 매우 소극적이었다. 내무부의 소극적인 태도는 1988년 지방자치법의 제정에 그대로 반영되었다. 주요 내용을 서술하면 아래와 같다.

지방자치법을 통해 지방자치단체의 법적구조를 극강시장-극약의회로 채택하고 단체장을 임명하는 체제가 출범하였다. 이는 당시 내무부의 의도를 가늠할 수 있게 한다. 지방의회는 선출직 의원으로 구성하되 일비와 여비를 지급함으로써 상근직보다는 명예직 중심의 의회제도를 도입하였다. 특히 지방의회 사무기구의 인사권을 단체장에게 부여함으로써 지방의회의 기능이 제도적으로 제약받게 될 가능성을 잉태시켰다. 지방의회 사무기구의 인사권 독립은 지방의회가 가장 절실하게 요구하는 개선사항 중의 하나로 현재에까지 내려오고 있다(안성호, 1993; 김순은, 2013b). 지방의회의 집행부에 대한 감독권은 삭제되었으나 사무조사권과 행정사무감사권이 인정되어 지방의회의 대집행부 견제가 나름대로 가능하게 되었다.

지방자치단체의 2층제 또한 이 때 확립되었다. 광역지방자치단체로서 서울특별시, 직할시와 도가 규정되었으며 기초지방자치단체로서 시와 군 외에 대도시의 자치구가 포함되었다. 자치구는 주로 정치적인 목적에서 도입되었으나 현재에는 대도시의 경쟁력 강화라는 차원에서 기능조정 등 개혁의 대상이 되고 있다(김순은, 2013c).

지방자치단체의 선거의 경우 당시 지방자치법은 기초와 광역을 분리하여 전자는 1년 이내에 후자는 2년 이내에 실시하도록 규정하였다. 이후 1989년 개정에 의하여 지방의원 선거는 1990년 6월 30일 이내에, 지방자치단체장의 선거는 1991년 6월 30일 이내에 실시하도록 연기되었다. 그러나 지방의회 선거는 예정대로 1991년 6월 실시되었으나 지방자치단체장 선거는 1995년까지 연기되었다.

1986년 지방공무원법이 제정되어 국가공무원과 지방공무원의 정년을 일치시켰다. 6급 이하 공무원의 경우 종전 55세의 정년에서 58세로 연장하였다.

### 3) 평가

이 시기는 지방자치의 재도입을 위한 준비단계였다. 민주화의 기점이었던 1987년 6·29선언에 따라 지방자치의 실시가 가시적으로 예측되었고 내무부는 소극적인 분위기 속에서 지방자치의 새로운 틀을 준비하였다. 임명직 단체장 중심의 지방자치제도를 구상하였지만 지방의회의 구성으로 최소한 지방자치의 상징성은 보장되었다.

내무부의 소극성에도 불구하고 지방자치의 재도입에 대한 준비는 민주주의에 대한 기대감으로 발전되었다. 비록 현재까지 다양한 측면에서 지방자치법 등은 제도적으로 개선되어야 할 부분이 남아 있지만 지방의회만이라도 주민의 선거로 선출하는 제도를 마련한 것은 당시로서는 커다란 변화였다. 1988년 제정된 제도들을 기초로 1991년 역사적인 지방의회를 실시하여 지방자치의 새로운 시대를 열었다.

## 5. 재도입기(1991-1994)

### 1) 도입연혁

1988년 지방자치법이 전면적으로 개정된 이후로도 지방선거는 연기되다가 1991년 3월 기초 지방의원 선거, 6월 광역 지방의원 선거가 실시되었다. 지방자치단체의 장은 임명직으로 유지되었으나 1994년 지방자치법의 개정에 의하여 1995년 단체장까지 선거직으로 전환되었다. 뿐만 아니라 종전의 도와 직할시 및 서울특별시의 행정기구를 규정하였던 「도와 직할시의 행정기구에 관한 규정」과 「서울특별시 행정기구에 관한 규정」은 폐지되고 1991년 「지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정」과 1991년 「서울특별시와 그 소속기관 직제」가 이전 규정을 대체하였다. 또한 1991년 지방자치법의 개정을 통하여 지방의회가 활성화할 수 있도록 조치하였다. 이러한 규정은 1995년 지방자치단체장의 선거가 실시되기 이전에 1994년 「지방자치단체의 행정기구와 정원에 규정」이 전면적으로 개정되면서 폐지되었다.

### 2) 주요 내용 및 특징

이 시기는 지방의회만이 선거에 의하여 구성되고 지방자치의 단체장은 지속적으로 임명직으로 유지하였기 때문에 주로 지방의회의 운영을 개선하는 방향으로 지방자치법을 개정했다는 점이 첫 번째 특징이다. 1991년 지방의회의 회의에 대하여 광역의회의 정기회는 35일, 기초의회의 정기회는 30일, 임시회는 10일씩으로 연장하고 총 회의일수는 광역의회가 100일, 기초의회가 60일로 각각 연장하였다. 이후 1994년 지방자치법의 개정으로 광역의회의 정기회는 40일, 기초의회의 정기회는 35일, 임시회는 15일씩 연장되어 광역의회의 총 회의일수는 120일, 기초의회의 총 회의일수는 80일로 연장되었다.

두 번째 특징은 1994년 지방의원에게 지급하던 급부를 개선하였다는 점이다. 개선 이후 지방의회의원에게는 의정활동비를 지급하고 광역의원에게는 의정활동보조비를 추가로 지급하였다. 또한 1991년 12월 지방자치법의 개정을 통하여, 광역의회에게만 허용되던 상임위원회 제도를 기초의회에도 확대하는 요건을 대통령령으로 규정하였다. 지방의회의 사무기구는 지방의회 의장의 추천을 통해 지방자치단체장이 임명하는 방향으로 1994년 다소 개선되었다. 공천의 경우, 1991년 지방선거에서 광역의원과 지방자치단체장은 정당의 공천이 허용되고 기초의원은 공천이 배제되었다. 지방의원은 소선거구제도에서 선출되었다.

행정체제의 개편에 관한 사항도 1994년 지방자치법의 개정 내용 가운데 중요한 부분이었다. “시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도·농복합형태의 시로 할 수 있도록 하고 이러한 시에는 읍·면·동을 둘 수 있다”는 규정을 신설하였다. 이러한 규정에 따라 1995년 통합시의 신설로 83개의 시·군이 통합되어 41개로 축소되었다.(김순은, 2013d).

지방자치시대에 부응하는 조치도 이어졌다. 부산, 대구, 인천, 광주 등의 직할시제도를 광역시로 개칭하였다. 아울러 광역시 산하에 자치구 외에 군도 설치할 수 있도록 규정함으로써 도·농복합 대도시가 가능하도록 하였다. 특별시와 광역시는 자치구간의 재원조정에 요구되던 행정자치부 장관의 승인을 폐지하여 대도시의 자율성을 제고하였다. 무엇보다 1994년 12월 개정된 지방자치법의 핵심은 단체장의 직선제와 더불어 단체장의 재임회수를 3회로 제한한 것이었다. 원래 단체장의 선출방식은 1989년 주민이 직접 선출하는 것으로 개정하였으나 지방자치의 분위기가 성숙되지 않았다는 이유로 연기되던 상황이었기 때문에 이러한 개정은 매우 고무적인 결과였다.

본격적인 지방자치시대를 대비하여 1994년 12월 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 「지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정」이 전면적으로 개정되었다. 지방자치단체가 지역의 실정에 맞게 탄력적이고 효율적으로 조직을 운영할 수 있도록 유도하기 위하여 조직진단을 의무화하였다.

이 밖에 지방자치단체에 근무하는 국가공무원의 임용방식도 개정하였다. 지방자치단체장은 국가 공무원의 임용과정에 의견만을 제시하였으나 1995년 1월 지방자치법의 개정에 따라 제청권으로 강화되었다.

### 3) 평가

1991년 지방의회는 구성되었으나 단체장은 종전처럼 임명직으로 유지하던 반쪽의 지방자치를 선출직 단체장으로 전환하는 제도를 도입하여 최소한 외형적인 형태에 있어서는 지방자치의 틀을 갖추었다. 비록 단체장의 권한이 지방의회에 비하여 지나치게 강하기 때문에 지방의회와의 견제와 균형의 원리에 적합지 않다는 비판도 있었지만 단체장의 직선제만이라도 정치적 의의는 지대하였다(김순은, 1994). 단체장의 직선제 도입은 1997년 대통령 선거에서 정권이 교체되는 결과로 이어졌다. 그 간 야당 지도자들이 끊임없이 지방자치의 실시를 민주화의 중요한 항목으로 주장한 이유가 명백해졌다고 할 수 있다.

## 6. 도약기(1995-1998)

### 1) 도입연혁

1995년 6월 27일은 우리나라의 정치사에 있어서 매우 역사적 의의가 크다. 1961년 폐지되었던 지방자치의 시대가 다시 개막된 날이기 때문이다. 단체장 선거에 대한 유권자의 기대도 매우 커서, 통합지방선거의 투표율은 68.5%로 역대 어느 지방선거보다 높은 투표율을 보였다. 그 외 1991년 3월 실시된 기초의원선거의 투표율은 55%, 6월 실시된 광역의원 선거의 투표율은 58.9%였다. 1998년 통합지방선거의 투표율은 52.7%, 2002년 선거는 48.9%, 2006

년 선거는 51.6%, 2010년 선거는 54.5%였다.

1995년 6월 당선된 지방의 선출직 공무원의 임기는 국회의원선거의 실시 시기와 주기를 맞추기 위하여 3년으로 조정되었다. 역사적인 지방선거의 실시와 더불어 비례대표제를 도입한 선거제도, 지방자치단체인 군체제의 개선, 지방공무원의 신분보장 강화가 이루어졌다.

## 2) 주요 내용 및 특징

1995년 광역의원 선거에 지방선거제도 최초로 비례대표제가 도입되었다. 광역의원 정원의 10% 범위 내에서 비례대표제가 도입되어 지방의회의 전문성 제고가 기대되었다.

군이라는 지방자치단체의 요건도 완화되었다. “인구가 15만 이상으로서 대통령령이 정하는 요건을 갖추고, 군내의 인구가 2만 이상으로 도시형태를 갖춘 지역이 2개 이상으로서 인구의 합이 5만 이상인 경우”에도 ‘도농복합형태의 시’로 설치기준을 완화하였다. 이 밖에 1995년 12월 교육법의 개정에 따라 초등학교라는 명칭을 초등학교로 개칭하여 자율정신에 기초한 개선을 이루었다.

1997년 12월에는 지방공무원법의 개정이 이루어졌다. 민간전문가의 공직파견제를 도입하고 전문직의 임용범위를 확대하였다. 또한 공무원의 신분보장과 부당한 처분에 대한 구제기능을 강화하기 위하여 소청심사위원회의 구성요건을 강화하였다. 7인의 위원 중 4인 이상을 외부위촉위원으로 규정하고 임기제로 신분을 보장하였다. 인사위원회와 동일하게 정당인이나 지방의원은 위원으로서의 결격자로 규정함으로써 정치적 중립성을 확보하였다.

## 3) 평가

비록 1991년 지방의원 선거가 실시되었으나 단체장의 임명제가 유지되었기 때문에 불완전한 지방자치의 실시였다. 그러나 이후 지방자치단체의 단체장도 1995년 6월 선거를 통해 선출하기 시작함으로써 외형적으로는 지방자치의 틀을 갖추게 되었다. 관선직 단체장 시대의 폐막이자 민선시대의 개막이었다. 이러한 민선시대는 1997년 대통령 선거에서 여·야간 정권 교체로 이어지는 결과로 이어졌다는 점을 고려할 때 당시 지방자치의 정치적 미션을 가늠할 수 있다.

민선시대에 부응하여 지방자치단체의 전문성을 제고한다는 차원에서 민간전문가의 파견제도를 도입하고 전문직의 범위를 확대한 것도 제도적인 의의는 높았다. 비록 아직까지 이러한 제도의 활용도는 높지 않지만 그 의미는 매우 컸다고 할 수 있다. 향후 적극적인 제도의 활용이 이루어진다면 지방자치단체 조직의 탄력성과 전문성 향상에도 크게 기여할 것이다.

## 7. 지방분권 시도기(1999-현재)

### 1) 도입연혁

지방화는 1980년대 이후 세계적으로 나타난 대표적인 현상이다. 지방분권을 통해 국가의 통치체제를 개혁하려는 움직임이 세계 곳곳에서 진행되었다. 글로벌 국제사회의 등장과 냉전 체제의 붕괴, 민주적 복지사회의 구현, 출산을 저하와 고령화 사회의 진입 등이 주요 원인이었다(김순은, 2003a).

우리나라는 1990년대에 들어 지방분권의 필요성을 느끼기 시작하였다. 이에 따라 지방분권을 추진할 기관으로서 지방이양합동심의회를 구성하였다. 지방이양합동심의회는 제도적 뒷받침이 없는 상태로 행정사무의 재배분을 위한 기초자료에 대한 조사를 마무리하여 총 3,701건 사무 중에서 2,008건을 지방자치단체로 이양할 사무로 확정하였다(홍준현, 2000).

그러나 지방사무 분류가 지방자치단체의 무관심 속에서 중앙부처의 편의위주, 중앙부처의 관점과 기준에 따라 이루어져 실질적인 지방분권의 성과가 없다는 비판이 제기되었다. 이에 김대중 정부는 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 제정하여 지방분권의 새로운 틀을 시도하였다. 핵심은 지방이양추진위원회라는 대통령 자문기구를 중심으로 행정사무의 지방이양을 촉진하려는 것이었다.

2002년 대통령선거에서는 지역정책이 선거 최대의 이슈가 되었다. 구체적으로 행정수도의 건설, 지방분권 및 국토균형발전이 선거의 최대 쟁점으로 부각되었고 그 결과 「자율과 분권의 지방화시대」라는 공약집을 제시하였던 노무현 후보가 대통령에 당선됨에 따라 지방분권은 새로운 국면을 맞게 되었다. 대표적으로 노무현 대통령의 참여정부는 2003년 지방분권특별법을 제정하여 획기적인 지방분권개혁을 단행하였다.

이후 이명박 대통령이 취임한 뒤 2008년 「지방분권 촉진에 관한 특별법」이 제정되었고 지방분권특별법은 폐지되었다. 이명박 정부는 지방분권과 더불어 행정체제개편에 남다른 관심을 보였고 그 결과 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하였다. 박근혜 정부는 출범하면서 앞의 두 법을 폐지하고 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하였다.

지방자치법도 1999년 개정을 위시하여 2000년, 2002년, 2003년, 2004년, 2005년, 2006년, 2011년, 2013년 매년 개정되었고 이에 따라 지방자치행정도 점진적으로 개선되었다. 이와 더불어 지방공무원 제도도 점진적으로 시대적 상황에 부응하도록 개정하였다. 2002년, 2005년, 2008년, 2011년, 2012년에 걸쳐 이에 관한 주요 개정작업이 이어졌다.

## 2) 주요 내용 및 특징

### (1) 지방분권의 강화

김대중 정부가 1999년 제정한 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」에 기초하여 지방이양추진위원회는 추진주체로서 중앙행정사무의 지방이양을 추진하였다. 2007년 해체될 때까지 중앙행정권한을 단위사무별로 지방으로 이양하는 기능을 수행하였다. 1,568건의 사무를 지방으로 이양할 것을 결정하였으며 이 중에서 1,501건의 이양이 완료되었다.

2004년 설치된 정부혁신지방분권위원회는 지방분권을 위한 위원회로서 주민소환제도, 주민투표제도, 주민소송제도, 주민참여예산제도 등을 통해 주민참여를 확대하였고 2006년 7월 제주특별자치도를 출범시켜 차등적 분권을 실험하였다.

2008년 설치된 지방분권촉진위원회는 지방이양추진위원회를 대신하여 중앙행정사무의 지방이양을 담당하였다. 2011년 12월 기준으로 지방으로 이양이 확정된 사무의 수는 1,455건이었고, 이 중에서 이양이 완료된 사무의 건수는 208건이었다. 추진 중인 사무의 건수는 1,247건이었다. 이 시기에 지방자치단체의 관점에서 커다란 성과는 지방소비세가 도입되었다는 점이다. 지금도 지방자치단체는 꾸준히 중앙정부에 대하여 지방재정의 확충을 요구하고 있다. 이런 점을 감안할 때 지방소비세의 도입은 획기적인 조치였다. 그러나 지방분권촉진위원회는 2010년 지방행정체제개편위원회의 출범으로 역할이 크게 위축되었다.

이명박 정부의 행정체제개편에 대한 정책적 의지에 따라 지방행정체제개편위원회는 지방분권과 더불어 지방행정체제의 개편에 비중을 두었다. 그 결과 2012년 6월 주민투표를 통하여 청주시와 청원군이 통합하기도 하였다. 이후 2013년 박근혜 정부의 출범과 함께 지방자치발전위원회가 출범하여 현재 지방자치의 발전을 위해 다양한 방안을 논의하고 있다.

### (2) 지방의회 권한의 강화와 윤리성의 제고

이 시기에는 지방의회에 대한 다양한 규정이 새롭게 도입되었다. 1999년 회기제도가 보완되어 연 2회의 정례회 제도를 도입하고 상임위원회에도 조례안의 발의권을 부여하였다. 지방의원에 대한 재정적 급부를 개선하고자 1999년 회기수당을 도입하였으며 2003년도에는 의정활동보조비를 기초의원에게도 확대하였다. 지방의원의 상근·유급제도의 발전을 위하여 2005년 월정수당을 도입하였고 이에 따라 지방의원의 경제적 급부가 상승하게 되었다.

지방의회의 대표성을 강화하기 위하여 2000년 정원 10% 범위 내에서 정당명부식 비례대표가 도입되었다. 2002년 정당명부식 비례대표가 도입되면서 여성후보를 의무화하였다. 2005년에는 정당명부식은 유지되면서 여성후보자에게 홀수 번호를 부여하는 비례대표제로 발전하였다.

2005년 지방자치법의 개정을 통해 지방의회의 회의일수는 조례로 자유롭게 정하게 되었다. 또한 기초의원에게까지도 정당공천이 허용되었다. 2005년 기초의원은 중선거구제에서 선



출되었다.

2006년 12월 기초의회에도 상임위원회의 설치를 전면적으로 허용하였다. 지방의회 사무기구의 제도가 개선됨에 따라 일반직 공무원은 의장의 추천으로 단체장이 임명하되 별정직, 기능직, 계약직 직원의 채용은 사무기구의 장에게 위임하였다. 2006년 7월 출범한 제주특별자치도의회 의장은 일반직 공무원을 제외한 정책자문위원 및 기타 공무원의 인사권을 행사하게 되었다. 의원의 윤리행동 기준으로서 2006년 지방의회 의원이 준수하여야 할 윤리강령 및 윤리실천 규범을 조례로 정하도록 하였으며 지방의원의 윤리위반 행위를 심의하기 위하여 윤리특별위원회를 설치하도록 규정하였다.

### (3) 주민참여의 강화

1999년 지방자치법은 위에서 논의한 지방의회에 관련된 사항 이외에 다양한 제도를 도입 또는 개선하였다. 무엇보다도 주민참여를 활성화시키기 위하여 간접적 주민발안제도와 주민감사청구제도를 도입하였다. 간접적 주민발안제도는 주민들이 직접적으로 발의할 수는 없지만 지방자치단체의 장에게 조례의 제정과 개폐를 청구할 수 있는 제도이다. 주민감사청구제도는 정부의 책임성을 제고하기 위한 제도로서 이를 통해 유권자의 50분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 주민이 지방자치단체의 감사를 청구할 수 있다. 2004년에는 주민투표제도를 도입하도록 지방자치법이 개정되었다. 2005년에는 주민감사청구의 요건을 “지방자치단체의 20세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제161조의2의 규정에 의한 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 초과하지 아니하는 범위에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 주민 수 이상의 연서”로 개정하였다. 이 밖에 2005년 지방재정법의 개정으로 복기부기제도와 임의적인 주민참여예산제도가 도입되었고 2011년 임의적이었던 주민참여예산제도가 필수적인 제도로 전환되었다.

### (4) 단체장 대행체제의 강화

지방자치단체장의 대행체제가 구체적으로 보완되었다. 종전에는 사고가 있는 경우에 한정하였으나 궐위, 공소가 제기된 이후 구금상태에 있는 경우, 입원 후 60일이 경과한 경우, 선거에 입후보한 경우로 명시하였다. 2002년 지방자치법에서는 지방자치단체의 장이 금고 이상의 형을 받은 경우 부단체장이 대행하도록 강화하였다. 2000년 지방자치법은 부지사의 수를 인구 800만 명을 초과하는 지방자치단체의 경우 2명에서 3명으로 증원할 수 있도록 규정하였다.

### (5) 지방자치단체간의 분쟁조정기구 강화

지방자치단체간의 분쟁조정기구 강화는 지자체 권한의 공백을 최소화하기 위한 조치였다. 지방자치가 실시된 이후 지방자치단체간 분쟁이 증가함에 따라 심의기구였던 지방자치단체조



정위원회를 의결기구로 개선하였다. 아울러 지방자치단체간의 분쟁이 공익을 현저히 저해하는 경우에는 상위 지방자치단체장 또는 중앙정부가 직권으로 조정할 수 있도록 규정하였다.

#### (6) 지방자치단체 협의회 구성 및 특별자치단체 근거

지방자치단체장이나 지방의회의장 등의 협의회가 법정기구화 되었으며 이들은 중앙정부의 지방자치에 영향을 미치는 법령에 관하여 의견을 제출할 수 있게 되었다.

2006년 지방자치법에서는 제주특별자치도의 설치에 따라 특별자치도가 새로운 지방자치단체로 규정되었으며 2011년 5월 세종시의 출범으로 특별자치시가 새로운 형태의 지방자치단체의 유형으로 법정화 되었다.

#### (7) 자치인사권 및 자치조직권의 강화

2005년 지방공무원법의 개정에 의하여 인사위원회의 정수를 증대하고 개방형 직위의 범위를 확대하였다. 2008년 5급 이상 및 6급 이하 공무원의 정년을 연차적으로 60세로 단일화하였다. 2011년 기능직 10급을 폐지하였으며 육아휴직이 가능한 연령을 만 8세 이하로 개정하였다.

한편 지방분권의 분위기 속에서 2007년 “지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정”의 개정에 따라 총액인건비제도가 도입되어 지방행정이 탄력성이 제고되었다.

### 3) 평가

1988년 개정된 지방자치법은 당시 시대적 상황을 반영하듯 극강시장-극약의회를 기초로 작성되고 주민참여에 관한 사항도 고려하지 않은 최소한의 관치적 지방자치였다(김순은, 2009b). 중앙정부와 지방자치단체간의 사무비율이 1994년을 기준으로 할 때 7.5:2.5였으며 국가공무원과 지방공무원의 비율은 2002년을 기준으로 할 때 6.5:3.5, 국세와 지방세의 비율은 2003년을 기준으로 할 때 7.8:2.2였음을 보면 지방자치단체의 분권적 상황이 매우 열악하였음을 알 수 있다(강재호, 2011). 지방자치단체장의 권한과 지방의회의 권한을 비교하면 단체장의 권한이 확연히 강했다. 재의결요구권, 대법원제소권, 선결처분권을 비롯하여 지방의회 사무기구의 인사권이 단체장에게 귀속되어 지방의회의 효과적인 운영을 기대하기 어려웠다(김순은, 2013b). 따라서 지방자치 및 지방행정의 개선은 이러한 현황을 개선하는 것이었다. 즉 중앙정부와 지방자치단체와 관계에서는 지방분권적 개혁이 요구되었고 단체장과 지방의회의 관계에서는 지방의회의 권한 강화가 필요하였다. 1999년 이후의 변화는 이러한 요구를 반영하는 것이었다.

1999년부터 설치되었던 지방이양추진위원회, 정부혁신지방분권위원회, 지방분권추진위원회, 지방행정체제개편위원회, 지방자치발전위원회는 모두 지방행정체제를 포함한 개념의 지

방분권 추진을 위한 주체들이었다. 앞에서 언급한 추진주체들은 대통령 직속의 자문기구로서 지방분권의 추진과 계획의 수립과 추진과제의 선정 등의 업무를 담당하였다.

현재의 관점에서 볼 때 1999년 이후 추진된 지방분권의 실적은 충분히 만족스럽지는 못하지만 나름의 성과를 내었고 특히 분권적 지방자치의 방향에 합의가 되었다는 점에는 커다란 의의가 있다. 제주특별자치도의 설치와 세종특별자치시의 출범 및 지방소비세의 도입 등은 분권의 매우 소중한 유산이다.

뿐만 아니라 관선자치를 보완하는 차원에서 도입된 간접적 주민발안제도, 주민감사청구제도, 주민소환 및 주민투표제도, 주민참여예산제도, 주민소송제도 등은 이후 주민자치의 활성화를 위하여 크게 기여하여 왔다. 제주도의 경우 주민투표를 통하여 행정체제의 개편을 추진하였고 주민투표를 방사성 폐기물 유치장의 유치여부를 확인하기도 하였다. 또한 주민소환을 통하여 정책실책이나 부조리를 행한 선출직 공무원을 견제하기 시작하였다. 주민소송의 결과 이미 과도하게 인상된 지방의회 의정비를 환수받기도 하였다. 주민감사청구제도도 시민들에 의하여 활용되어 주민자치의 발전에 기여하고 있다.

지방자치단체로 하여금 지방자치에 관한 의견을 중앙정부에 전달하는 적절한 통로를 마련하여 주는 것도 지방분권의 차원에서 적절한 조치이다. 중앙정부는 지방의 현장에 대한 정보가 늦거나 부족하기 때문이다. 이와 같은 방안의 하나로 전국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군구의회의장협의회 등 4단체와 4단체의 연합체 구성을 가능하게 한 것은 매우 적절한 규정이다.

1999년 이후 꾸준히 지방의회의 권한이 강화되고 지위가 상승되었다는 점도 매우 바람직하다(김순은, 2003b). 의정활동비 외에 월정수당이 도입한 것은 지방의원들도 경제적으로 자립할 수 있는 여건을 성숙시켜 가는 과정이라고 할 수 있다. 지방자치단체에 따라서는 이미 유급제의 수준을 초과하는 경우도 발생하여 젊은 지역의 인재들이 지역정치에 참여할 수 있는 상황으로 발전하였다. 이처럼 지방의회의 권한과 지위가 강화됨에 따라 지방의원이 준수하여야 할 윤리 또한 강화한 것도 논리적으로 매우 타당하다.

아울러 지방의원 선거에 도입된 정당비례대표제도와 기초의원 선거에 도입된 중선거구제도는 여성의 지방의회 진출에 크게 기여하여 여성의 정치참여를 제고하였다. 그 동안 여성의 정치참여 부족은 공평한 사회를 형성하는데 커다란 장애물로 지적되었다. 다양한 이론이 장려한 여성의 정치참여가 제한됨으로써 시대적 상황에 부응하지 못하였으나 정당비례대표제도와 중선거구제도는 그러한 문제점을 해소하는데 성과를 거두었다. 특히 중선거구제도는 선거의 지역주의를 희석시키는 데에도 크게 기여한 것으로 나타났다(김순은, 2010).

그러나 지방자치가 발전함에 따라 부작용도 나타났는데 그 중의 하나가 지방자치단체간의 지나친 경쟁과 지역 이기주의에 기초한 빈번한 갈등의 발생이었다. 선호시설이나 선호사업에 대하여 지방자치단체간의 과도한 경쟁이 벌어지고 있음은 물론 비선호시설에 대한 지나친 거부와 반대 탓에 국정과제의 수행이 차질을 빚고 있다.

한편 지방자치의 발전에 따라 지방자치단체가 지역주민으로부터 요구되는 역할이 복지 등의 분야에서 주로 집중하고 있다. 따라서 단체장의 권위는 행정공백으로 이어져 주민들에게 피해로 이어질 가능성이 높다. 이런 점에 착안하여 부단체장의 대행체제를 상세하게 규정한 것은 지방자치단체의 행정적 안정성을 확보하는데 매우 적절한 조치였다.

### Ⅲ. 결 론

지난 60여년의 지방자치에 기초한 지방행정은 시대적 상황에 따라 상이한 모습으로 발전하여 왔다. 우리나라 지방행정의 발전을 시대별로 분석하여 볼 때 시대별 미션이 있었음을 발견할 수 있다.

1948년 제헌헌법이 제정되고 1949년 지방자치법이 제정되면서 성립된 지방행정에게 주어진 최초의 미션은 현대적 자유 민주주의 체제의 구축이었다. 제헌헌법에서 지방자치를 규정한 것은 자유 민주주의의 체제가 요구하는, 중앙정부와 지방자치단체간의 권력분립이라는 원리에 부응하기 위한 조치였기 때문이다. 따라서 우리나라의 정치사 가운데 처음으로 지방자치라는 정치제도를 도입하였고 이에 따른 지방행정이 실시된 것이었다. 이에 따라 1952년 지방선거의 실시로부터 1960년 민주당 정부 때까지 다양한 형태로 지방행정이 변모했다.

1961년 5·16 사태는 우리나라 사회 전반적으로 새로운 패러다임이 개시되는 시점이었다. 국가의 최우선 국정과제는 경제발전이었고 이를 뒷받침하기 위한 발전행정의 관점에서 행정이 개시되었다. 지방자치는 폐지되었고 행정의 효율성을 극대화하는 차원에서 지방행정의 패러다임이 결정되었다. 임명직 단체장 체제와 지방의회의 폐지는 지방행정의 효율을 제고하는데 크게 기여하였기 때문에 비록 지방의 민주주의는 희생되었지만 경제발전을 위한 지역의 주체로서의 미션을 성공적으로 수행하였다.

희생된 민주주의는 자연스럽게 다음 세대에 최대의 정치적 이슈가 되었고 이에 따라 1980년의 지방자치와 지방행정은 정권교체를 통한 민주주의의 발전이라는 시대적 소명을 안게 되었다. 1991년 지방의회의 구성과 1995년 선출직 단체장의 출현으로 1997년 야당의 후보자가 대통령이 되는 정권교체가 이루어져 적어도 시대적 요구인 지방행정의 미션을 달성하였다. 부연하면 지방자치와 지방행정에 대한 구체적인 제도적인 사항보다는 선출직 단체장의 존재 자체가 정치적으로 매우 의의가 컸다. 바꾸어 표현하면 1980년대 이후 지방행정은 정권교체를 위한 지방행정의 틀 구축, 비록 극강시장-극약의회의 지방자치단체 구조를 띠었음에도 불구하고 선거에 의한 지방자치단체의 구성은 훗날 정권교체에 크게 기여하여 소정의 미션을 완수하였다.

1999년 이후의 지방행정은 구체적인 제도적 실현을 통해 지역의 자존심과 자립심을 배양하

는데 기여하였다. 지방자치단체가 중앙의존적인 자세에서 벗어나 자율적으로 발전을 모색하는 분권사회의 구축이 이 시대의 지방행정에게 주어진 미션이었다. 내용적인 측면에서는 비판의 목소리가 높지만 적어도 지방분권과 지역균형발전이라는 지역의 이슈가 국정의 최우선 과제가 된 점, 이에 부응하기 위하여 지방행정이 나름대로의 소명을 수행하기 위한 노력을 보인 점은 높이 평가할 만하다. 비록 중앙정부의 소극적인 자세로 인해 지방분권의 과제들이 충실히 구현되지 못했지만 지방행정은 나름대로 지방의 견해를 중앙정부에 전달하여 왔다.

그럼에도 현재는 지방분권의 분위기가 다소 침체되어 있다. 따라서 새로운 지방행정의 미션을 고려할 시점이다. 새로운 지방행정의 미션은 2010년 이후 지속되는 시대적 상황에 대한 분석으로부터 도출되어야 한다.

우리나라에서는 2010년 이후 고령화와 도시화가 급속하게 진행되고 있다. 농촌 군지역의 인구가 고령화되는 동시에 총 인구는 감소하고 있다. 도시화율이 92%에 이르는 등 도시화의 진행도 매우 빠르게 진행되었다. 향후의 지방행정은 이러한 시대적 상황에 효과적으로 대응하는 방향으로 발전되어야 할 것이다. 시대적 상황에 효과적으로 대처하는 경쟁력의 강화가 새롭게 지방행정에게 주어지는 미션이 되어야 한다. 즉 지방행정의 발전과 개선은 지방행정의 경쟁력 강화라는 틀 속에서 이루어져야 한다.

## 참고문헌

- 강재호. (2011). 노무현 정부의 지방분권. 『사회과학연구』, 27(2): 41-60.
- 김순은. (1994). 개정 지방자치법의 평가와 의미. 『지방자치연구』, 20: 27-40.
- 김순은. (2002). 「21세기를 대비한 대도시정치행정 체제의 개혁」. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은. (2003a). 「지방분권과 지방정부의 혁신」. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은. (2003b). 지방분권과 지방의회의 역할. 한국인문·사회과학아카데미 편, 『한국의 지방분권』. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은. (2009a). 지방자치의 새로운 패러다임 모색: 분권과 지역주의의 모색 (한국정부학회 춘계학술대회 발표논문)
- 김순은. (2009b). 「우리나라 도시 거버넌스의 실태: 한국의 도시 거버넌스」. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은. (2010). 기초의회 중선거제의 효과분석. 『한국지방자치학회보』, 22(3): 27-55.
- 김순은. (2013a). 우리나라 지방의회의 당면과제와 대안. 서울행정학회 주최 지방의회의 새로운 발전방안 모색을 위한 세미나 발표논문.
- 김순은. (2013b). 우리나라 지방의회의 당면과제와 대안. 서울행정학회 주최 지방의회의 새로운 발전방안 모색을 위한 세미나 발표논문.
- 김순은. (2013c). 대도시 행정체제의 개편논의와 방향: 자치구의 지위를 중심으로. 『지방정부연구』, 16(4): 55-77.

- 김순은. (2013d). 대도시 행정체제의 개편논의와 방향: 자치구의 지위를 중심으로. 『지방정부연구』, 16(4): 55-77.
- 안성호. (1993). 지방의회 사무기구의 개혁방향. 『지방의회연구』, 4: 37-70.
- 이기우. (2006). 법률적 의미에서의 제주특별자치도 위상과 과제. 한국정치학회 하계학술발표대회 발표 논문.
- 이기우. (2007). 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로. 서울행정학회 동계학술대회발표논문.
- 임용주. (2002). 『지방자치론』. 서울: 형설출판사.
- 정세욱. (2000). 『지방자치학』. 서울: 법문사.
- 홍준현. (2000). 중앙행정권한의 지방이양 운영체계의 개선방향. 『한국지방자치학회보』, 12(2): 23-46.