

## 지방자치법 60년 회고와 과제

### A Review of 60 Years of Local Government Law

이 기 우\*

Lee, Ki Wu

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치법의 변천
- III. 지방자치법의 과제
- IV. 맺는 말

1948년 헌법에 지방자치제도가 보장되고 1949년에 지방자치법이 제정된 이래 60년간 많은 개정과 변화가 있었다. 지방자치법의 시행이 중단된 적도 있었다. 60년 동안의 지방자치법이 발달해 온 과정을 살펴보는 것은 단순한 역사적인 흥미 외에도 오늘날 지방자치제도를 정확히 이해하기 위해서도 필요하다. 이 글에서는 지방자치제도의 변천을 우선 살펴보고 지방자치법의 발전과제를 정리해 보았다. 지방자치의 내용적인 변화를 살펴봄에 있어서는 특히 오늘날 지방자치법의 변화에 의미가 큰 제도를 연계해서 살펴보고 변천의 배경이 무엇인지를 살펴보는 데 역점을 두었다. 지방자치의 발전에서는 먼저 지방자치법이 제정되기 전의 지방자치제도를 간략하게 소개하고 이어서 지방자치법의 도입기, 중단기, 부활기, 정착 및 모색기로 구분하여 살펴보았다. 앞으로 지방자치법의 발전과제로는 시·도자치법과 시·군·구자치법의 분리, 읍·면의 위상, 지방의회사무직원에 대한 인사자율권, 조례제정권의 확대 등을 다루고 있다.

□ 주제어 : 지방자치법60년사, 지방자치발전사, 지방자치법의 과제, 시도자치법, 시군구자치법

\* 인하대학교 교수

\*\* 이 논문은 2009년도 인하대학교 연구지원비에 의하여 조성되었음

논문 접수일: 2009. 8. 25 심사기간(1차): 2009. 9. 17~2009. 9. 24, 게재확정일: 2009. 9. 26

The Korean Local Government Law was established in 1949. During the last 60 years, there were many changes in the contents of the law. The changes were not always in positive way for the development of the local autonomy. Since in 1961 the local government law was suspended and the local councils were dissolved by the military government. Also the local election was stopped until 1991. The local election for the local council members restarted in 1991 and for mayors in 1995. In this article, it will show how the local government law has been changed from 1949 to 2009. Additionally, it will contain some suggestions for revision of the Korean local government law. For the first thing to suggest is to separate the law of Shi-Do autonomy from Shi-Koon-koo autonomy which are now regulated under one law. For the second recommendation, to restore the position of Eup and Myeon to become autonomous actor which are now dominated by Shi-Koon-Koo. Third one is to extend the power of the local legislation. Fourth, let local council to have the appointing power for its staffs and clerks which now belongs to mayor.

□ Keywords: local government law, history of korean local autonomy, local election and political party, local legislation

## I. 서론

지방자치의 뿌리를 이루는 것이 지방자치법이다. 지방자치법을 제정하여 지방자치의 실시 근거를 마련한 것이 1949년 7월 4일로 60년이 지났다. 그 중에서 지방자치가 실제로 실시 되어 지역문제를 주민의 책임하에 주민에 직접 선출한 기관에 의해서 처리한 시기는 그 중에서 절반에도 미치지 못한다. 이는 지방자치법제의 도입과 시행에 우여곡절이 많았음을 단적으로 보여준다. 한편에서는 지방자치를 확대하고 강화하려는 시도가 있었으나 다른 한편에서는 지방자치를 중앙정치를 위한 도구로 보고 지방자치를 가능한 한 억제하려는 시도도 있었다. 지방자치법의 역사를 살펴봄에 있어서도 이러한 역학관계를 고려해야 한다. 역사는 단순히 과거의 회고가 아니라 미래를 향한 과거의 해석이 된다.

정치권에서는 지방행정체제개편을 중점과제로 설정하고 지방자치의 근간에 손을 대려고

하고 있다. 또한 일부에서는 지방자치의 실시를 넘어 연방제수준의 지방자치를 보장해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 프랑스나 이탈리아, 독일, 일본 등 선진국에서는 지방자치를 강화하기 위한 헌법개정문제가 정치적인 현안이 되었거나 되고 있다. 마침 한국에서도 헌법개정에서 지방자치에 관련된 부분도 손질을 해야 한다는 주장이 제기되고 있다(이기우, 2005, 김성호, 2007, 최우용, 2008 참조). 이런 시점에서 미래를 향한 제도를 설계하면서 지방자치법 60년의 흐름과 앞으로의 전망을 해보는 것은 의미가 있다. 한국의 지방자치법이 갑자기 도입된 것은 아니고 지방자치를 도입하려는 노력이 지방자치법 제정이전에도 있었고 그것이 지방자치법을 제정하고 이를 시행하는데 미친 영향이 적지 않다고 볼 수 있다. 이에 지방자치법 60년사를 논의하기 전에 지방자치에 대한 건국 이전에 시도했거나 도입하여 실시했던 경험을 간단히 개관해 보기로 한다. 지방자치 60년은 결코 짧지 않은 세월이므로 각시대별 특성을 유형화하는 것이 문제된다. 문헌에서도 여러 가지로 시대구분을 하고 있다. 여기서는 지방자치법을 제정하여 도입하여 시행되는 시기를 도입기라고 하고 정치권력에 의하여 지방자치법의 시행이 중단되는 시기를 중단기, 다시 지방자치제도를 도입하여 시행하려는 시기를 부활기라고 구분해 본다. 또한 부활한 지방자치제도가 정착하면서 여러 가지 시행착오를 거치고 이를 뒷받침하기 위해 지방자치법제를 개정하고 새로운 제도개선을 모색하는 시기를 정착 및 모색기라고 명명해 본다. 각 시대별로 지방자치법의 변천을 살펴봄에 있어서 변천내용을 모두 기술하기 보다는 현재의 지방자치제도가 성립하는 데 중요한 의미가 있었고 또한 미래의 지방제도를 설계함에 있어서 의미가 큰 것을 중심으로 논의하기로 한다.

## II. 지방자치법의 변천

### 1. 건국이전의 지방자치 체험

#### 1) 향회제도 등

한국에서 주민의 자기결정에 의한 지역문제해결을 위한 지방자치제도가 도입되어 실시된 것은 해방이후의 일이다. 그럼에도 불구하고 주민들이 힘을 모아 자신들의 문제를 해결하는 주민자치의 전통은 매우 유구하다고 볼 수 있다. 한국에서 공동체의 문제를 해결함에 있어서 주민들의 참여를 인정한 제도로 여러 가지를 들 수 있다. 논자에 따라서는 신라시대의 화백

제도나 고려시대의 사심관제도, 향직단체를 비롯하여 조선시대의 유향소, 향약, 향회, 계제도 등을 거론하기도 한다.

한국에서 근대적 의미의 지방자치제도로 동학혁명으로 탄생한 지방행정조직으로서 집강소와 갑오경장이후에 도입된 향회제도, 일본 식민지 당국에 의해 도입된 지방자치제도를 들 수 있다. 집강소는 동학농민군이 장악한 전라도 53주의 지방관청 내에 설치된 지방자치조직이라고 할 수 있다.

동학혁명과 청일전쟁을 거치면서 단행된 갑오경장은 한국정치 근대화의 한 전기를 이룬다. 한국의 근대적 지방자치제도인 향회제도는 1895년 11월 3일에 반포된 향회조규(鄉會條規)와 향회변무규정(鄉會辦務規定)에 근거를 두고 있다. 향회에는 군회(郡會), 면회(面會), 이회(里會)의 3종류가 있었으며 오늘날 지방의회와 유사한 기능을 하였다(최봉기, 18면 이하 참조). 향회는 군회의 경우는 군수와 각 면의 집강 및 각 면에서 선출된 2인으로 구성하고, 면회는 집강과 면내의 각리의 존위 및 이에서 선출된 2인으로 구성하도록 했다. 면과 이의 집행기관인 집강과 존위는 1년 임기로 주민이 선출하도록 되어 있었다. 이러한 향회제도는 한국 지방자치발전사에 있어서 매우 중요한 의미를 가지지만 국제적 위기와 국내정치 불안정으로 실시되지 못하였다.

## 2) 식민지시대의 지방자치

일본식민지 지배하에서 지방자치제도의 외형이 도입되었다. 1913년에 '府制'를 공포하였다. 부는 공법인으로서 교육기능을 제외한 모든 공공사무와 법령에 의한 사무를 처리하도록 하였다. 조례제정권과 부세 징수권 등이 인정되었다. 교육기능에 대해서는 별도로 부·군·도(島)에 학교조합을 설치하여 일인의 교육을 담당하도록 하였다. 학교조합은 공법인으로 조합원이 직선으로 구성하는 의결기관으로 조합회와 집행기관인 관리자로 구성하였다. 1917년에 면제가 도입되었고 1930년에 도제(道制)가 도입되어 1933년 실시되었다. 의결기관 혹은 자문기관으로 도회, 부회, 읍회와 면협의회 등을 설치하였다(손정목, 42면이하).

일본식민지 당국에 의해 도입된 지방자치는 형식적으로 운영되었고 중앙집권적 경향은 더욱 강화되었다. 다만 1919년 3·1운동을 계기로 회유를 위한 문화정치의 일환으로 지방행정의 자치적인 기능을 어느 정도 강화하였다. 일제시대의 지방자치제도는 한편으로는 근대적인 지방자치제도의 도입이 실제로 이루어 졌다는 긍정적인 측면이 있었으나 식민지 통치정책의 일환으로 도입되어 본래적인 지방자치로부터 상당한 거리다 있었고 왜곡이 이루어졌다는 부

정적인 측면을 동시에 갖는다.

## 2. 지방자치법의 제정과 지방자치제도의 도입기

### 1) 제헌헌법의 지방자치보장

대한민국에서 지방자치의 개막은 1948년 7월 17일 제정된 제헌헌법에서 그 근거를 찾을 수 있다. 제헌헌법 제96조와 제97조에서 지방자치를 규정함으로써 지방자치에 대한 헌법상 보장의 근간을 이루게 된다. 제헌헌법 제정 이후 현재까지 9차례에 걸쳐 개정되었지만 표현상의 차이를 제외하고는 근본적인 변화는 없다.

제헌헌법 제96조는 “지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 규정하였다<sup>1)</sup>. 제98조는 지방자치단체의 조직과 운영에 대해서 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다”라고 규정하였다<sup>2)</sup>. 또한 제헌헌법 제48조는 국회의원의 겸직금지사유로 지방의원을 규정하였다. 제헌헌법에는 지방자치단체의 장의 선거에 대한 조항이 없었으나 4·19혁명 이후에 개정된 제3차 개정헌법에서는 지방자치단체장에 대한 선거조항이 제97조에 추가되었다. “지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다”라고 규정하였다.

### 2) 지방자치법의 제정과 지방선거의 실시

헌법의 규정에 따라 국회는 1949년 7월 4일에 법률 제32호로 지방자치법을 제정하였다. 헌법제정 후 지방자치법이 제정되기까지 공백기의 지방제도를 정비하기 위하여 1948년 11월 17일에 법률 제8호로 지방행정에 관한 임시조치법이 6개월 한시법으로 제정되었다<sup>3)</sup>.

1) 제헌헌법 제96조는 현행 헌법 제117조와 마찬가지로 지방자치에 대한 제도적 보장으로 이해할 수 있다. 다만 현행 헌법 제117조는 국가위임사무에 대한 명시적인 규정을 삭제하고, 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 법률유보를 규정하고 있다는 점에서 제헌헌법과 차이가 있다.

2) 제헌헌법 제97조는 현행 헌법 제118조와 내용적으로 거의 동일하다.

3) 이 임시조치법의 효력이 상실되는 1949년 5월 17일까지 지방자치법을 제정하도록 되어 있었으나 7월 4일에 가서야 제정 공포하게 되었다(내무부/한국지방행정연구원, 2184).

지방자치법의 제정은 순조롭지 못하였다. 지방자치법안은 1949년 3월 9일에 제49차 본회의에서 수정통과되어 정부에 이송되었으나 대통령은 시행시기를 두고 국회에 재의를 요구하였다. 국회에서 통과된 지방자치법에는 공포 후 10일 이내에 시행하도록 하였으나 국토분단과 치안상태 등을 고려하여 공포 후 1년 이내에 대통령이 정하도록 하도록 수정을 요구하였다. 이 법률안은 제2회 국회의 폐회로 인하여 자동 폐기되고 제3회 국회에서 재입안한 지방자치법이 제출되어 국회에서 의결되었다. 1949년 7월 4일 공포되었으며 동년 8월 15일부터 시행하도록 되어 있었다.

지방자치법상 지방자치단체의 종류로는 ①도와 서울특별시 ②시, 읍, 면의 2종류로 규정하였다(지방자치법 제2조). 기관의 구성방식으로 지방의회는 주민의 직접선거에 의한 지방의원으로 구성하도록 하였으나 지방자치단체의 장은 도지사와 서울시장의 경우는 대통령이 임명하고, 시, 읍, 면장은 각각 해당 지방의회에서 선출하도록 하였다(지방자치법 제98조). 광역 지방자치단체장을 임명제로 한 것은 완전한 자치가 시기상조이며 경찰 등 전국적인 통일성을 기할 필요가 크다는 점에 있었다(한국지방자치학회편, 63).

이렇게 해서 우여곡절을 거쳐서 제정된 지방자치법은 4개월만인 1949년 12월 15일에 제1차 개정을 하였다. 주요내용으로는 ①경과규정을 두어 지방의회가 성립할 때까지 지방의회의 의결을 요하는 사항은 내무부장관 또는 도지사의 승인을 얻도록 하고 시장은 대통령, 읍·면장은 도지사가 임명하도록 함(부칙) ②형벌에 대한 조례를 법률의 위임이 있는 경우에 한하여 도와 서울특별시 조례로 정하던 것을 “법률에 특별한 규정이 없는 한 3개월 이하의 징역 또는 10만원이하의 벌금, 구류, 과료에 처하는 규정을 제정할 수 있도록 개정(제9조). ③ 시·읍·면장의 위법행위에 대해 도지사의 탄핵소추권을 인정(제109조). ④ 시·읍·면 조합에 관한 조항의 신설(제157조 내지 제159조) ⑤ 그 밖에 선거구와 의원정수에 대한 조항을 개정 등이 포함된다.

1950년 6.25로 인하여 지방선거는 연기되었다가 1952년에 와서야 시·읍·면의원선거(1952.4.25)와 도의원선거(1950.5.10)가 실시되었다. 치안불안을 이유로 선거를 연기해 오다 전쟁 중에 지방선거를 실시하게 된 것은 당시 이승만대통령이 정부통령 직선제개헌을 위한 정치적인 지지기반을 확보하기 위한 전략의 일환이었다고 볼 수 있다(손봉숙, 73).

### 3) 이승만정부하에서 지방자치법의 개정

#### (1) 1956.2.13 개정 지방자치법

지방선거가 실시된 후 지방자치의 실시과정에서 여러 가지 문제점이 지적되어 당시 내무부가 중심이 되어 지방자치법개정을 주도하였다. 특히 문제되었던 것은 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임권의 빈번한 행사였다. 지방의회 성립 후 3년간 1,168명의 시·읍·면장이 사직을 하였다. 실제로 지방의회에 의한 불신임결정은 66건이었으나 사직한 지방자치단체장은 대부분 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임 논의와 관련이 있었다(내무부, 한국지방행정연구원, 2193). 이에 따라 제2차 지방자치법개정에서는 ① 시·읍·면장의 직선제로 전환(법제98조)<sup>4)</sup> ② 시·읍·면의회의 시·읍·면장에 대한 불신임 의결제도와 시·읍·면장의 시·읍·면 의회해산제도를 폐지(법제121조) ③ 지방의원과의 시·읍·면장의 임기를 4년에서 3년으로 단축(법제17조, 제99조) 등이 포함되었다<sup>5)</sup>.

#### (2) 1958년 12월 26일 개정 지방자치법

1958년 12월 26일의 지방자치법개정은 지방자치법조문 중에서 35개 조문에 걸치는 대폭적인 개정을 통해 지방자치제도를 개악한 대표적인 사례에 속한다. 특히 시·읍·면장과 동·리장을 주민직선에서 임명제로 전환하여 지방자치의 민주적인 정당성을 결정적으로 약화시켰다. 이는 차기 정·부통령 선거를 앞두고 시·읍·면장과 동·리장을 집권당에 우호적인 인사로 임명하여 집권기반을 다지려는 의도를 읽을 수 있다(내무부/한국지방행정연구원, 2198). 당시 국회의 의결과정에서 자유당의원만 참석한 가운데 변칙적으로 통과 되었다.

주요한 개정내용에는 ①시·읍·면장의 선거제를 폐지하고 임명제를 채택(법제98조) ② 시·읍·면장에 대한 지방의회회의 불신임제도 부활(제121조) ③ 지방의회 법정일수 초과시 감독기관에 의한 폐회명령제도 도입(법제24조) ④ 지방의원의 임기를 3년에서 4년으로 환원(제17조) ④ 동리장의 선임방식을 주민직선에서 시·읍·면장이 임명하도록 변경(제146조) 등이 포함되었다.

4) 1956. 8. 8일 실시된 시·읍·면 지방선거에서 시장·읍장·면장의 주민직선이 실시되었다.

5) 1956년 2월 3일 개정안에 의해서 지방의원과의 시·읍·면장의 임기가 3년으로 단축되나 지방자치법 개정전에 당선된 지방의원과의 시·읍·면장의 임기는 4년으로 하여 임기상의 기득권을 인정하도록 1956년 7월 8일에 지방자치법 개정이 있었다.

### 5) 4.19혁명과 지방자치활성화 시도

1960년 4.19로 독재체제를 청산하기 위해 1960년 6월 15일에 개정된 헌법에서는 지방 자치에 관한 헌법조항에서 지방자치단체장의 선임방식은 법률로 정하되 시·읍·면장에 대한 주민직선을 규정하였다(헌법 제97조 제2항). 이는 자유당하에서 부정적인 경험을 한 후 입법권의 남용으로부터 지방자치제도의 근간을 보장하려는 헌법제정권자의 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다. 1960년 11월 1일에 개정된 지방자치법에서는 지방자치적인 요소를 강화하는 내용이 도입되었다. 주요 개정내용으로는 ① 임명제였던 시·읍·면장과 도지사, 서울특별시장을 주민이 4년 임기로 직접 선출(제98조, 제99조) ② 지방자치단체장의 위법행위에 대해 징계위원회에 내무부장관 또는 도지사의 징계요구권 인정(제109조) ③ 선거권자의 연령을 21세에서 20세로 낮추고(제21조), 서울시장선거는 기명식으로 규정((제77조) 등이 포함되어 있다.

이 개정 법률에 따라 1960년 12월 12일에 도와 서울특별시의원선거, 12월 19일 시·읍·면 의원 선거, 12월 26일에는 시·읍·면장 선거, 12월 29일에는 도지사 및 서울시장선거가 실시되었으나 정치적인 혼란과 무관심으로 투표율은 저조한 편이었다. 5.16 군사 쿠데타로 새로 선출된 지방의원과 지방자치단체장은 지방자치의 중단으로 임기를 1년도 수행하지 못하였다.

## 3. 지방자치법의 중단기

### 1) 지방자치법 임시조치법과 지방자치의 중단

제헌 헌법의 취지에 따라 우여곡절 끝에 실시된 지방자치제도는 1961년 5월 16일 발생한 군사쿠데타에 의하여 지방자치제도가 부활하는 1991년까지 중단된다. 5.16 쿠데타에 성공한 군사혁명위원회는 포고령 제4호(1961.5.16)로 지방의회를 해산하였다. 이어 5월 22일 국가재건최고회의는 포고 제8호를 통하여 지방의회의 의결을 요하는 사항은 읍·면에서는 군수, 시는 도지사, 서울특별시와 도는 내무부장관의 승인을 얻어 시행하도록 하였다. 또한 6월 6일의 국가재건최고회의령 제42호는 도지사와 서울특별시장, 주민 수 15만 이상인 시의장은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명하고 다른 지방자치단체의 장은 도지사가 임명하도록 하였다. 1961년 9월1일에 공포하여 10월 1일부터 시행된 지방자치에 관한 임시조치법은 지방자치법이 개정되면 폐지되는 임시적인 성격의 법률(임시조치법 부칙 제5항)



이었으나 1988년 4월 6일 개정된 지방자치법의 시행과 동시에 폐지될 때까지 효력을 유지하였다.

지방자치에 관한 임시조치법은 ① 종래에 도의 행정구역이었던 군을 지방자치단체로 하고, 종래 지방자치단체였던 읍·면을 군의 하부기관으로 규정하여 군자치제를 도입(제2조) ② 지방의회가 없는 동안의 과도조치로 지방의회의 의결을 요하는 사항에 대해서는 도와 서울특별시에는 내무부장관, 시와 군에 대해서는 도지사의 승인을 얻어 시행 (제10조) ③ 지방자치단체의 장은 대통령이 임명 등을 포함하고 있다. 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하는 별정직으로 하고 시장·군수는 일반직국가공무원을 대통령이 임명하도록 하였다(1962년 개정된 임시조치법 제9조). 이로써 지방자치단체는 명목상으로 존재하고 사실상 국가의 하부기관으로 되었다.

## 2) 지방자치법 중단기의 지방자치관련 헌법규정상의 변화

1962년 12월 26일 개정된 헌법은 종전헌법에 의하여 적어도 시·읍·면장을 주민이 직접 선출한 규정을 삭제하고 지방자치단체의 장의 선임방식을 법률에 위임하였다. 또한 부칙 제7조는 “이 헌법에 의한 최초의 지방의회의 구성시기에 관하여는 법률로 정한다”고 하였으나 이에 관한 법률을 제정하지 않았다. 1972년 12월 27일 개정된 이른바 유신헌법에서는 부칙 제10조에서 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다”라고 규정하여 지방자치의 무기한 연기를 정당화하였다. 1980년 10.27에 개정된 헌법에서도 부칙 제10조에서 “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다”고 규정하여 지방자치의 실시를 유보하였다.

## 4. 지방자치법의 부활기

### 1) 1987년 헌법 개정과 지방자치

국가적인 차원에서 민주화운동이 1987년에 대통령 직선제를 주요골자로 하는 6.29선언으로 결실을 맺게 됨에 따라 국가행정의 민주화, 주민참여확대의 요구 등이 나타났다. 이러한 요구는 1987년 10월 29일에 개정된 헌법에서도 반영되었다. 지방자치에 관한 헌법 본문은 변화가 없었으나 지방자치의 실시를 연기하는 부칙의 유보조항이 삭제되었다. 이로써 정부와 국회는 조속한 시일안에 지방자치를 실시하여야 할 헌법상의 의무를 부담하게 되었다.

이에 따라 1988년 4월 6일 지방자치법을 전면적으로 개정하였으나 지방선거의 실시는 1991년에 가서야 이루어진다.

## 2) 1988년 4월 6일 전면 개정된 지방자치법과 보완 입법

1988년의 지방자치법은 1987년 개정된 헌법에 따라 지방자치의 실시를 준비하기 위한 입법으로 새 법률의 제정이라고 할 만큼 지방자치법의 내용에 대한 전반적인 개정이 이루어졌다(최창호, 114). 개정된 지방자치법의 주요내용으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 지방자치단체의 종류로 종전의 지방자치법에서 도와 서울특별시, 시·읍·면을 인정하였으나 이를 개정하여 서울특별시·직할시·도와 시·군·자치구를 변경하고 또한 이와 별도로 특별 지방자치단체를 설치할 수 있는 근거를 마련하였다(제2조). 주목할 만한 것은 지방자치에 관한 임시조치법으로 규정한 군자치제를 새로 개정된 지방자치법에서 수용하고 또한 특별시와 직할시의 자치구를 지방자치단체로 인정한 점이다. 둘째, 지방자치단체의 사무범위와 지방사무의 배분기준 등을 정하여 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체상호간의 배분기준, 국가사무의 처리제한 등을 규정하여 사무배분을 합리화하려는 노력을 기울였다(제8조 내지 제11조). 셋째, 지방의회에 두는 사무기구를 정비하였으나 사무직원을 지방자치단체의 장이 지방의회의장과 협의하여 임명하도록 하였다(제83조). 이는 종래의 지방자치법에서 지방의회의장이 지방의회의 간사와 서기를 의장이 임명하던 규정을 개정한 것으로써 지방의회의 자율성 보장과 관련하여 현재까지 논란을 야기하고 있는 규정이다.

넷째, 종래 지방자치법에 규정되었던 지방선거에 관한 규정을 분리하여 별도의 법률로 규정하게 되었다. 이에 따라 1988년 4월 6일에 지방의원선거법이 제정되었고 1990년 12월 31일에 지방자치단체의 장 선거법이 제정되었다<sup>6)</sup>. 다섯째, 지방의회의 구성시기에 대해서 시·군·구의회부터 구성하되 개정법률 시행일부터 1년 이내에 구성하도록 하고, 시·도의회는 시·군 및 자치구의 의회가 구성된 날로부터 2년 이내에 구성하도록 하였다(부칙 제2조). 지방자치단체의 장의 선거 시기에 대해서는 따로 법률로 정할 때까지 중앙정부에서 임명하도록 하였다(부칙 제5조). 여섯째, 지방자치단체에 대한 감독조항을 보완하여 재의요구권, 시정 명령, 취소정지권 등을 신설하였다(제157조, 제159조 등). 일곱째, 서울특별시 등 대도시

6) 이 법률은 다시 1994년 3월 16일에 제정된 “공직선거 및 선거부정방지법”에 통합되었다가 2005년 8월 4일일에 개정된 법률에 의하여 공직선거법으로 법률명칭이 변경되었다. 이에 의하여 종전에 지방선거법에 의한 법률제안권의 주도권을 내무부가 갖고 있었으나 통합선거법 제정 이후에는 통상 국회의 정치개혁특별위원회가 주도권을 갖게 되었다는 점에서 중요한 차이가 있다.

특례를 규정하였다(제10장).

1988년 4월 6일 전면 개정된 지방자치법에 따라 지방선거를 시행하기 전에 다시 보완하기 위한 개정이 있었다. 1989년 12월 30일 개정된 지방자치법에서는 지방의회의원선거를 1990년 6월 30일 전, 지방자치단체장 선거는 1991년 6월 30일 이전에 실시하도록 규정하였다(부칙 제2조). 1990년 5월 30일 개정된 지방자치법에서는 다시 지방의원선거와 지방자치단체장 선거의 시한을 각각 다시 1년 연장하는 규정을 하였다. 이와 같이 지방선거를 연기한 배경에는 기초지방선거에서 정당공천을 허용할 것인지 여부에 관한 여야의 정치적인 이해관계와 밀접한 관계가 있다. 당시의 여당은 기초지방선거에서 정당공천을 금지시킬 것을 주장했고 야당은 이를 단호히 반대하였다. 정부는 지방선거법이 개정되지 아니하였음을 이유로 지방선거를 연기하였다. 당시 여당이 정당의 공천배제를 주장한 것은 어떠한 명분에서 주장되었던 지방선거의 연기명분으로 작용하였다. 1990년 12월 30일 개정된 지방의회의원선거법 제31조에서는 시·도의회의원선거에서만 정당공천을 허용하고 기초지방의원선거에서는 정당공천을 배제하였다. 같은 날 제정된 지방자치단체의 장 선거법 제27조는 시·도시장의 선거에서만 정당공천을 허용하고 시·군·자치구의 장 선거에서는 정당의 공천과 선거운동을 금지하였다.

이렇게 개정된 지방자치법과 지방의회의원 선거법에 따라 1991년 3월 26일 시·군·자치구의회의원선거가 실시되었다. 또한 같은 해 6월 20일에 시·도 의회 의원선거를 실시하여 7월 8일에 시·도의회를 부활시켰다. 이로써 지방자치는 30년의 동면으로부터 깨어났으나, 지방자치단체장은 여전히 국가에 의하여 임명하도록 함으로써 불구의 형태를 벗어나지 못하였다.

## 5. 지방자치법의 정착과 모색기

1991년에 지방의회가 구성되고 난 이후에 중앙정치권에서는 한편으로는 지방자치를 발전시켜야 한다는 주장과 다른 한편으로는 지방자치에 대한 불신하는 주장이 팽팽하게 대립하였다. 특히 지방자치단체의 장 선거에 대한 논쟁은 이러한 자치세력과 반자치세력의 극명한 대립을 보여주었다.

### 1) 김영삼정부하에서 지방자치법 개정

개혁정치를 앞세운 김영삼정부에서 정치개혁입법의 일환으로 1994년 3월 16일 지방자치

법을 개정하여 광범위한 규정에 변화가 생겼다. 첫째, 시·군을 통합한 지역 등에 도농복합형태의 시를 설치할 수 있도록 하였다. 1994년 내무부가 중심이 되어 제기한 도폐지론에 대해 반대여론에 부딪혀 실패하였다. 이어 제안한 시·군통합에 대응하기 위한 규정을 신설한 것이다. 둘째, 주민투표제도의 도입근거를 지방자치법에 마련하였으나 후속 지방자치법이 제정되지 않아 한동안 실효성을 갖지 못하였다(제13조의 2)<sup>7)</sup>. 지방자치단체와 장에게 위임된 국가사무나 도사무에 대해 국회나 도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고 시·도의회나 시·군·구의회의 감사권을 인정하여 국회와 지방의회의 감사권 분쟁에 대한 타협안을 제시하였다(제36조 제3항). 셋째, 지방자치단체의 장을 1995년 6월 30일 이전에 실시한다(부칙 제2조). 지방자치단체장의 선거시기에 관하여 여러 번 개정을 하였고 법정기일을 넘겨 법률을 위반한 경우도 있었으나 이 개정조항에 따라 지방자치단체의 장 선거를 1995년 6월 27일 지방의회의원 선거와 함께 동시에 실시하였다<sup>8)</sup>. 넷째, 시·도의 조례로 형벌을 규정할 수 있던 조항을 삭제하고 천만원이하의 과태료를 규정할 수 있도록 하였다(제20조). 이는 조례 제정권의 후퇴라고 볼 수 있다. 그밖에 지방의회의 사무직원을 지방의회의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명하도록 개정하고, 지방의회의의 재의결에 대한 지방자치단체장의 제소권 및 감독관청의 제소요구지시 및 직접 제소권을 규정하였다.

1994년 12월 20일 개정 지방자치법 개정에서는 지방자치단체장의 계속 연임을 3기로 제한하도록 하였으며<sup>9)</sup>(제87조), 종래 직할시를 광역시로 명칭을 변경하였다(제2조). 이는

7) 지방자치법은 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정하도록 정하였으나 실제로 주민투표법이 제정되어 주민투표가 실시 기반을 마련한 것은 2004년 1월 29일(2004년 7월 30일 시행)이다.

8) 1995년 지방선거를 앞두고 또다시 정당공천문제로 여야간에 첨예하게 정치적인 이해관계가 대립되었다. 김영삼정부에서 정치개혁입법의 하나로서 정치관계법특별위원회에서 심의하여 1994년 3월 16일에 여야의 합의하에 제정된 공직선거 및 선거부정방지법은 광역선거뿐만이 아니라 기초지방자치단체의 선거에서도 정당의 후보자 공천을 허용하고 있다. 그런데 이 법을 시행하기도 전에 여당이었던 민자당에서는 6.27 지방선거를 앞두고 지방행정의 탈정치화를 내세워 기초지방선거에서의 정당공천배제는 반드시 실현하겠다는 자세를 보였다. 임시국회에서 정당공천배제를 골자로 하는 선거법 개정안의 처리가 야당의 저지로 실패하게 되자 곧이어 새로이 임시국회를 소집하여 여당 단독으로라도 통합선거법을 개정하려고 하였다. 이로 인하여 정국의 경색을 초래하여 국회의 파행적인 운영을 불러왔다. 결국 타협적인 흥정에 의하여 1995년 4월 1일에 공직선거 및 선거부정방지법을 다시 개정하여 기초지방자치단체의 장은 정당공천을 허용하되 기초지방의회의원의 정당공천은 허용하지 않도록 하여(제47조) 1995년 6.27 지방선거를 실시하였다.

9) 이에 대해 헌법재판소는 “지방자치단체 장의 계속 재임을 3기로 제한한 규정의 입법취지는 장기집권으로 인한 지역발전저해 방지와 유능한 인사의 자치단체 장 진출확대로 대별할 수 있는바, 그 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성이 충족되므로 헌법에 위반되지 아니한다”

“직할”이라는 명칭이 지방자치와 부합하지 않는다는 비판을 수용한 것이었다.

## 2) 김대중 정부하에서 지방자치법 개정

김대중 정부에 들어서 1999년 8월 31일 개정된 지방자치법에서는 첫째, 주민의 조례제정 및 개폐청구제도(제13조의 3)와 주민감사청구제도(제13조의 4)를 도입하여 주민참여제도를 확대하였다. 둘째, 지방의회에 연2회 정례회 제도를 도입(제38조)하고, 지방의회의 위원회에 의안발의권을 부여(제58조)하였다. 셋째, 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장들의 전국적 협의체를 설립할 수 있도록 하고, 이들 협의체는 지방자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 정부에 의견을 제출할 수 있도록 하였다(제154조의 2). 넷째, 지방자치단체의 장이 궐위 또는 공소제기된 후 구금상태에 있거나 의료법에 의한 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우에는 부단체장이 그 권한을 대행하도록 하였다<sup>10)</sup>. 단체장 궐위에 대한 권한대행은 종전부터 있었던 조항으로 문제가 없으나 구금, 입원의 경우 권한대행에 대해서는 비판적인 견해도 없지 않았다. 김대중 정부는 2002년 3월 25일 지방자치법 개정을 통하여 권한대행사유를 더욱 확대하여 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 확정되지 않은 경우를 포함시켰다.

## 3) 노무현 정부하에서 지방자치법의 개정

지방분권과 참여를 대선공약으로 내걸고 당선된 노무현 정부는 지방자치제도에 관한 법제를 정비하는데 상당히 적극적이었다. 특히 주민참여제도의 정비는 주목할 만하다. 먼저 2004. 1. 29에 주민투표법 제정하여 10여 년간 지방자치법에 규정되었으나 실효성이 없었던 주민투표제도를 도입하였으며 재임중에 방폐장입지선정, 청주-청원통합, 제주도 행정체제개편 등에 주민투표를 실시하였다. 둘째, 2004년 1월 29일 개정지방자치법에서 지방의회

라고 결정하였다.(헌재 2006. 2. 23. 2005헌마403)

10) 이에 대해 헌법재판소는 “권한대행제도에 의하여 자치단체장의 공무담임권이 제한을 받는 것은 사실이나 그 제한은 잠정적이고 그 경우에도 단체장으로서의 신분과 보수도 계속 유지된다는 점에서 공무담임권에 대한 침해가 그렇게 가혹하다고 볼 수 없다. 그렇다면 이 사건 법률규정은 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우만을 권한대행사유로 삼음으로써 자치단체장의 공무담임권에 대한 제한을 최소화하고 있을 뿐 아니라 이 사건 법률규정으로 인하여 침해되는 자치단체장의 공무담임권보다 그로 인하여 얻게 되는 지방행정의 원활한 운영이라는 공익이 훨씬 크다고 할 것이어서 이 사건 법률규정은 헌법 제37조 제2항의 비례원칙에 위배되지 않는다”라고 결정하였다.(헌재 2005. 5. 26. 2002헌마699, 2005헌마192(병합))

의원의 신분을 명예직으로 규정하였던 것을 삭제하고 지방의원에 대해 의정활동비, 여비, 회기수당을 지급할 수 있도록 하였다. 다시 2005년 8월 4일 개정된 지방자치법에서 회기수당을 월정수당으로 변경하고, 지급기준은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다(제32조). 이에 대해서는 찬반 논란이 있었으나 지방의원의 생활기반을 보장하여 지방의정을 활성화하려는 의도가 있었다. 셋째, 2004. 1. 29지방자치법 개정을 통해서 인구 50만명 이상의 대도시에 대하여는 그 특성을 고려하여 행정, 재정 및 국가의 지도·감독상의 특례를 규정할 수 있는 근거를 마련하였다(제161조의 2). 넷째, 2005년 1월 17일 개정된 지방자치법에서 주민소송제도를 도입하였다. 주민감사청구를 전치요건으로 설정하였으며 주민감사청구요건을 완화하였다(제13조의 4 내지 제13조의 7). 또한, 지방의회의 정례회 및 임시회의 회의일수 제한을 삭제하고 120일의 연간회의 총일수만 유지하였다. 2006년 4월 28일 개정된 지방자치법에서는 연간 회의총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 함으로써 지방의회의 자율성을 높였다(제41조). 다섯째, 2005년 8월 4일 개정된 지방자치법에서 부단체장의 직무대행 사유를 확대하여 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 당해 지방자치단체의 장 선거에 입후보하는 경우에는 예비후보자 또는 후보자로 등록을 한 날부터 선거일까지 부단체장이 권한을 대행하도록 하였다(제101조의 2). 직무의 공정성과 선거개입을 차단하기 위한 입법조치였다. 여섯째, 국제자유도시와 지방분권의 선도 지역으로 제주특별자치도를 실현하기 위하여 2006년 1월 11일 지방자치법을 개정하여 지방자치단체의 종류로 특별자치도를 추가하였다(제2조). 또한 제주특별자치도에 대한 행정특례근거조항을 두었다(제161조 제2항). 이에 근거하여 2006년 2월 21일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 제정하였다. 일곱째, 2006년 5월 24일 개정된 지방자치법에 주민소환제도를 도입할 수 있는 근거를 두었다(제13조의 8). 같은 날 주민소환에 관한 법률이 제정되어 주민에 의한 지방행정의 통제를 강화하였다. 다만 하남시와 제주도의 주민소환이 주민기피시설을 이유로 한 것이어서 주민소환사유를 제한해야 한다는 비판이 제기되고, 법리논쟁을 불러일으켰다. 헌법재판소는 주민소환은 정치적인 통제수단으로서 주민소환사유를 특정하지 않는다고 하여 헌법에 위반된다고 볼 수 없다고 함으로써 주민소환법의 합헌성을 확인하였다<sup>11)</sup>. 여덟째, 직접 지방자치법을 개정한 것은 아니지만 2006년 12월 20일 지방교육자치에 관한 법률을 개정하여 교육감과 교육위원선임방식을 주민직선제로

11) 헌재 2009. 3. 26. 2007헌마843

전환하고 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 전환하는 개정을 하였다. 제주도에서는 이미 2006년 2월 20일 제정된 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의하여 실시된 것을 전국적으로 확산한 것이라고 볼 수 있다. 아홉째, 2005년 8월 4일 지방선거에서 정당의 공천을 전면적으로 허용하는 방향으로 공직선거법이 개정되고 이에 따라 2006년 5.31 지방선거가 실시되었다. 5.31 지방선거에서 기초지방선거에서 정당공천의 폐단이 여러 가지로 노정되어 정당공천제에 대하여 비판적인 견해가 늘어가고 있다.

#### 4) 이명박정부하에서 지방자치법 개정

이명박 정부하에서 아직 뚜렷한 지방자치법의 개정은 없다. 2009년 4월 1일 개정된 지방자치법에서는 지방자치단체의 명칭변경과 매립지나 지적공부 미등록지 등의 경우에는 지적등록과정(제4조), 지방의회의 표결선포 등(제64조의 2), 자문기관의 설치근거(제116조의) 등을 포함하고 있다. 이명박 정부에 들어서 지방행정체제개편논의를 위해 국회가 지방행정체제개편특별위원회를 설치하여 운영하고 있으며 이를 이명박 정부의 100대 국정과제에 포함 시킴으로써 정치권의 논의여하에 따라서는 지방자치의 근간이 바뀔 수도 있으나 학계와 시민사회에서는 정치권의 구상에 대해서 비판적인 입장이 우세한 것으로 보인다. 또한 헌법개정 논의가 진행되고 있으므로 이명박 정부하에서 지방자치에 대한 큰 변화가 있을 수도 있으나 진로를 예측하기는 어려운 실정이다.

### III. 지방자치법의 과제

#### 1. 시도 자치법과 시·군·구자치법의 분리

지방자치법은 지방자치단체의 종류로 특별시, 광역시, 도, 특별자치도와 시·군·구(자치구)를 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 종류에 따른 지방자치법제의 차별성을 인정하지 않고 모두 동일하게 규정하고 있다. 물론 지방자치단체별 사무배분의 기준(제10조), 지방의회사무기구의 명칭(제90조), 지방자치단체장의 명칭(제93조), 부지방자치단체장의 명칭과 숫자(제110조), 지방자치단체의 감독기관(제166조 내지 172조), 대도시 및

제주특별자치도 특례(제10장) 등에 시·도와 시·군·자치구의 구분을 반영하고 있는 경우가 없는 것은 아니다.

하지만 대부분의 규정은 시·도와 시·군·자치구를 구분함이 없이 획일적으로 규정하고 있다.

물론 그 중에는 지방의회의 운영원칙과 회의 운영에 관련된 기술적인 규정과 같이 양자에 공통되는 부분도 있겠으나 양자간의 실질적인 차이를 반영하지 못하고 있는 것이 적지 않다. 광역지방자치단체인 시·도는 기초지방자치단체인 시·군·자치구에 대하여 그 위상에 차이가 난다. 시·도는 시·군·자치구에 비하여 대체로 규모가 크고, 일상적인 행정기능보다는 정치적인 기능에 보다 역점이 두어져 있음에도 불구하고 조직과 권한, 재정, 감독 등에 있어서 양자간의 차이를 두고 있지 않고 있다. 오늘날 지역(Region)의 역할과 지역간 경쟁이 중요시 됨에 따라 광역지방자치단체의 권한과 위상을 제고하는 것이 요청되고 있다. 이에 일상적이고 구체적인 생활문제에 대한 집행기능을 위주로 하는 시·군과 정치적인 기능이 중요한 시·도를 구분하여 각각 시·군·자치법과 시·도자치법을 제정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 외국의 경우에도 예컨대 독일의 경우 읍·면(Gemeinde)에 관한 법률과 군(Kreis)에 관한 법률을 각각 따로 규정하거나 하나의 법전에 각각 이를 다른 편에 규정하는 방식을 채택하고 있다. 더구나 우리나라의 시·도는 독일의 주정부 정도의 규모와 역할이 요구되고 있다는 점에서 따로 시·군·자치구와는 다른 별도의 법률로 규정하는 것이 바람직하다.

## 2. 읍·면의 위상

우리나라의 지방자치단체의 종류는 원래 기초지방자치단체로 시·읍·면과 광역지방자치단체인 도·특별시였으나 1961년 9월 1일 제정한 지방자치에 관한 임시조치법 제2조에 따라 기초지방자치단체를 시·군으로 전환하였다. 이를 1988년 5월 1일 개정된 지방자치법에서 수용함으로써 시·군·자치구가 기초지방자치단체로 되었다. 종전에 행정구역에 불과하던 군이 지방자치단체로 되고 종래에 지방자치단체였던 읍·면은 지방자치단체의 행정구역으로 전환되었다.

읍·면은 대개의 선진국에서 기초지방자치단체에 해당하나 우리나라에서는 군의 하부 행정구역으로 되어 아무런 자치적인 기능이 주어지지 않았다. 이점에서 군자치로 전환한 것은 기초지방자치의 포기로 볼 수 있는 측면이 있다<sup>12)</sup>. 이에 종전 읍·면단위에서 수행되었던 주민

12) 도(道)도 광역자치이고 군(郡)도 광역이어서 주민의 참여의식, 공동체의식이 떨어진다는 문제제기는 이미 1960년대에 제기되었다.(김중호, 109)



근접적인 풀뿌리 자치는 실종되었다. 독일의 경우 여러 개의 지방자치단체를 하나의 지방자치단체로 통합하는 경우 기존 지방자치단체의 자치적 기능을 일부 인정하여 구역위원회제도를 두고 자치적인 결정권을 어느 정도 인정하고 있다. 이러한 주민자치제도를 읍·면단위로 시행하여 주민의 참여를 활성화할 필요가 있다. 또한 자치구도 그 규모가 매우 커서 주민의 실질적인 참여가 어려우므로 동단위로 주민자치를 도입하는 것이 바람직하다. 2000년 이후에 전국적으로 주민자치센터를 구성하여 주민자치제도를 도입하려고 하였으나 주민자치센터의 시설관리에 치중하게 되고, 주민자치위원회의 구성에 대한 민주적인 정당성이 결여되어 주민자치기능을 발휘하지 못하고 있다(이승중, 174). 이에 읍·면·동 단위의 주민자치제도를 법제화하여 주민이 자치를 체험할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

### 3. 지방의회 사무직원에 대한 인사자율권

지방의회의 자율성보장을 위하여 지방의회 사무직원의 인사독립성보장문제가 지속적으로 제기되고 있다. 국회의 사무직원에 대한 최종적인 인사권을 국회의장이 갖는 것처럼 지방의회의 사무직원의 인사권도 지방의회의장에게 보장해달라는 것이 지방의회쪽의 주장이다. 1949년 제정된 지방자치법은 “간사와 서기는 의장이 임명한다”(제30조)고 함으로써 지방의회의 자율성을 존중하였다. 1988년 4월 6일 개정된 지방자치법에서 지방의회의 사무직원에 대한 임명권을 지방자치단체장에게 부여하되 지방의회 의장과 협의를 하도록 하였다(제83조). 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법에서는 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다”로 개정되었으나 지방자치단체장의 임명권의 존속되었다. 2006년 4월 28일 개정된 지방자치법에서는 지방자치단체장이 지방의회의장의 추천으로 임명하되 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 하였다. 여전히 지방의회의 인사자율성은 보장되지 않고 있으며 사무직원의 지방자치단체장에 대한 의존성을 탈피하지 못하고 있다. 이는 지방의회의 자율적인 운영을 위하여 바람직스럽지 못하며 양기관간의 권력분립의 취지에도 부합하지 아니하므로 이를 1988년 이전의 지방자치법규정처럼 지방의회의장이 임명하도록 하는 것이 바람직하다(강장석, 87 이하 참조).

#### 4. 조례제정권의 확대

지방자치단체의 조례제정권에 대해서 1949년 7월 4일 제정된 지방자치법은 “지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”라고 규정하였다. 다만, 형벌에 대해서만 제9조에서 법률의 특별한 위임이 있을 것을 요구하였다. 1949년 12월 15일 개정된 지방자치법에는 “법률에 특별한 규정이 없는 한 3개월 이하의 징역 또는 10만원 이하의 벌금, 구류, 과료에 처하는 규정을 제정할 수” 있도록 함으로써 법률의 위임 없이도 일정한 범위의 형벌을 조례로 정할 수 있도록 하였다. 이를 통해 조례제정권을 다소 확대하였으나 1956년 2월 13일 개정된 지방자치법에서는 “지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 단, 주민의 권리, 의무에 관한 사항이나 벌칙을 규정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 규정하여 법률유보조항을 단서로 추가하였다. 이로써 지방자치단체의 조례제정권은 이른바 부담적 조례에 대해서는 빠짐없이 법률유보가 요구받게 되었다. 이러한 조례의 법률유보조항은 현재도 지방자치법 제22조 단서로 유지되고 있다. 조례의 제정에 법률의 위임을 요구하는 규정은 외국의 입법례에서는 찾아보기 어려운 실정이다.

오늘날 지역간 경쟁이 강화되고 지역실정에 맞는 정책이 요구받고 있다. 지역간 정책경쟁을 통하여 주민에게 보다 양질의 서비스를 보다 저렴하게 제공해야하는 과제를 안게 되어 지방자치단체의 입법권의 활성화가 강조되고 있다. 지방자치단체의 자치입법권강화를 위한 지방자치법 개정이 필요하다. 우선 1956년 개정이전의 지방자치법처럼 조례제정을 위하여 별도의 법률에 의한 위임을 요구하는 법률유보조항을 삭제하는 것이 바람직하다. 특히 도와 광역시, 특별시는 정책기관으로서 지방경제와 지방산업에 대한 자기책임적인 결정이 필요하므로 법률제정권에 버금가는 입법권을 인정하여 지역간 경쟁과 자기책임성을 강화할 필요가 있다.

### IV. 맺는 말

한국의 지방자치법은 대체로 중앙정치권의 종속변수로서 개정되거나 개악되어 왔다. 일본의 식민지시대의 자치경험은 지방자치제도라는 민주적인 제도가 민주주의와는 전혀 거리가 먼 제국주의의 식민지 상황하에서 실시됨으로써 중앙집권적인 지배체제를 뒷받침하는 하부

조직으로서 왜곡된 모습으로 비추어 졌다. 1948년 헌법에서 지방자치가 보장되고 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정되었음에도 불구하고 치안이 불안하고 남북이 대치되어 있다는 이유로 실시되지 않고 있다가 대통령직선제 개헌을 위한 교두보를 확보하기 위한 의도에서 지방자치법이 1952년에서야 비로소 실시되었다. 지방선거에서 야당의 진출이 예상되는 경우에 지방자치법상의 자율성은 약화되고 중앙에 의한 통제는 증가했다. 4.19혁명이후에 지방자치제도의 민주화가 시도되었지만 5.16 군사쿠데타로 지방자치는 다시 30년 동면상태에 빠지게 되었다. 이러한 일련의 상황은 지방자치가 지역문제를 주민이 자치적으로 처리하고 스스로 책임을 지게 하려는 의도보다는 중앙정치권의 집권세력의 정치적 이해관계에 따라 지방자치제도가 도입되고 변화를 겪게 되고 있음을 보여준다. 이러한 지방자치제도의 중앙정치 종속성은 1987년 민주화운동이후에도 변하지 않고 있다. 1988년 지방자치법이 개정되었음에도 불구하고 중앙정치권의 이해대립으로 1991년에 가서야 지방의회가 구성되고 다시 4년이 지나서야 지방자치단체의 장이 선출되었다. 김영삼정부, 김대중정부하에서도 지방자치법은 자치와 자율을 강화하려는 세력과 중앙집권과 통제를 강화하려는 세력간의 대립구도속에서 지방자치법상의 자율성과 책임성은 일진일퇴를 거듭하였다. 노무현정부하에서 지방분권과 주민참여가 국정의 중요정책으로 등장하면서 주민참여제도의 완비를 가져왔다. 지방분권 정책은 역대 다른 정권에 비해서는 상당히 진전이 있었다고 평가할 수 있으나 기대치에는 훨씬 미치지 못하였다. 이명박 정부의 지방정책에서는 아직 뚜렷한 변화의 조짐이 보이지 않고 있다. 지방자치법 60년을 맞이하면서 이제 지방자치법은 중앙정치권의 정치적인 계산으로부터 벗어나 지방의 고유한 논리에 따라 지방의 자율성과 자유로운 활동을 촉진하고 스스로 책임을 지도록 하는 방향으로 발전해 나가야 한다. 주민의 복지를 향상시키고, 지역발전을 자기책임하에 실현하여 국가전체로서의 통합성과 지역의 다양성이 조화를 이루도록 지방자치법의 진로를 모색할 필요가 있다. 한걸음 더 나아가서 지방자치법제는 통일문제와 헌법개정도 고려하면서 논의 되어야 한다. 앞으로 지방자치법제개혁의 핵심은 기초지방자치수준을 넘지 못하는 광역지방정부의 위상을 어떻게 설정하고 어떤 기능을 부여할 것인지에 있다. 이에 시·도에 대해서는 기초지방자치단체에 대한 제도적인 보장 외에 별도의 법제가 필요하다.

## 【 참고문헌 】

- 강장석. (2008). 한국지방의회 의 자율성 및 독립성 침해요인, 한국정치학회, 『한국국제정치학회 학술대회발표논문집』, 2008.8. 85-106
- 김성호. (2007). 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안연구, 『한국지방자치학회보』, Vol.19, No.4:113-135
- 김종호. (1963). 읍면지위제고, 『지방행정』, Vol 12. No.120: 102-113
- 내무부/한국지방행정연구원. (1998). 『한국지방행정사』(1948~1986), 하권
- 손봉숙. (1985). 『한국지방자치연구』. 서울: 삼영사
- 손정목. (1983). 일제침략초기 지방행정제도와 행정구역에 관한 연구, 『논문집』, 서울시립대학교, 제17권: 37-72
- 이기우. (2007). 부담적 조례와 법률유보에 관한 비판적 검토, 『헌법학연구』, 제13권 제13호: 353-389
- 이기우. (2005). 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정, 『한국지방자치학회보』, Vol.17, No.4: 5-25
- 이승중. (2003). 『지방자치론』, 서울: 박영사
- 이해권. (1967). 군자치제를 평가한다, 『지방행정』 Vol.16 No.168: 72-83
- 최봉기. (1986). 조선왕조 개화기의 지방제도 변천에 관한 연구, 『사회과학논총』 제4집, 계명대학교 사회과학연구소: 51-72
- 최우용. (2008). 지방자치관점에서 본 헌법개정, 한국지방자치학회 국회토론회 논문집, 7-33
- 최창호 (1995). 『지방자치학』, 서울:삼영사
- 한국지방자치학회편. (2000). 『한국지방자치론』, 제3판, 서울: 삼영사