「한국지방행정학보」 제17권 제3호(2020. 12): 1-28
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2020.17.3.1


특별논단: 지방자치를 다시 고민하다

# 제헌헌법의 지방자치제도의 도입경위와 그 유산*

## Introduction Process of the Local Government System of Constitutions and its Legacy

허 훈 (대진대학교 행정정보학과 교수 - 단독저자)

*Abstract*

Hun Huh

This study traces the experiences of local autonomy from the period when it is thought that there is modernity before and after the constitution period. The scope of the study starts from the celebration of the Gap-o Reform period, and it traces the local system for local governance during the Japanese colonial period, and the process or actual condition of the governmental organizations and the powers interested in the constitutional order after liberation. The question of the study is whether the designers of local autonomy during the constitution period made the local autonomy system based on the political modernity of the two wheels of decentralization or democracy.

As a result of the study, our local government system showed limitations in finding and institutionalizing clues from the precious experiences of history. And the introduction of the local autonomy system of the Constitutional Constitution was reflected in Dr. Jin-oh Yu's draft, and the framework was maintained to this day. Today, the lack of level of local autonomy was confirmed to be attributed to the modernity of the half that lost democracy.

Keywords: Political Modernity, Design of Local Autonomy System, Constitutional Constitution, Introduction Process of Local Autonomy System

* 본 연구는 2019년 한국지방행정학회 동계학술대회에서 keynote speech한 것을 수정·보완한 것임.

# I. 서 론

우리나라 지방자치의 뿌리를 찾는 연구는 대개 세 갈래로 나뉜다고 할 수 있다. 하나는 고대 부족국가에 있어서 왕권이 확립되기 전에 부족의 과제를 스스로 해결하기 위한 부족장에 의한 자치형태가 시원적인 지방자치였다는 생각에서 출발한다(최창호·강형기, 2011: 107-110; 신채호, 1948(박기봉 역 2006: 146-147); 김일영, 1997). 그 후 왕권이 확립되기 시작한 삼국시대에는 지방자치라기보다는 지방통치제도로 변한 것을 추적하여, 고려의 사심관 제도, 조선시대의 향청 등의 지방행정제도의 역사를 살펴보는 연구들이다. 둘은 지방자치를 서구 문명의 소산으로 보고, 갑오경장기에 나타나 잠시 실시되었던 조선 후기의 향회 등의 제도화를 근대적 지방자치의 뿌리로 보는 시각이다(노융희, 1987: 74; 최창호·강형기, 2011; 임승빈, 2015). 이는 비교적 많은 학자들의 지지를 받고 있으나, 그것이 실제로 근대 정부를 수립한 이후 즉, 제헌헌법에서 도입한 지방자치에 어떻게 도달하였는지에 대한 관심은 비교적 적다. 셋은 제헌헌법(1948.7.17.)과 그에 의해 제정된 지방자치법(1949.7.4.)을 지방자치제도의 시작으로 보고 논지를 전개하는 경우이다(홍정선·방동희: 2019). 이 경우는 우리나라의 지방자치에 대한 역사적 경험의 공과를 다루는 위험을 피할 수 있고 논란이 적을 수 있다. 하지만, 역사발전이 단절적으로 이루어지기 어렵다는 점에서 전 시대를 누락 하고 고찰한 한계가 있다.

따라서 이 연구는 근대성(modernity)이라는 개념과 제도설계(institution)라는 개념을 근대적 지방자치제도의 도입을 설명하는 변수로 선택하여 역사의 어느 대목에서부터 근대적인 지방자치제도를 추적하여야 하는지에 대한 기준으로 삼는다. 근대(modern) 혹은 근대성 개념은 서구 유럽(Chakrabarty, 2000; 김수진, 2010)의 이념과 발전내용이 보편적인 호소력을 갖고 확산되는 과정을 거치면서 정립된다. 이 글의 지방자치의 근대성은 정치적 근대성의 개념에 포함하여 볼 수 있다(노융희, 1987). 정치적 근대성의 주요개념에는 시민권, 공적 영역, 인권, 법 앞의 평등, 민주주의, 과학적 합리성, 자본주의, 자유로운 기업활동 등이다. 지방자치는 시민권을 기초로 하며, 일정한 구역이라는 공적 영역에서의 민주주의에 의해 자유로운 생활과 기업활동 등을 가능하도록 한다는 점에서 정치적 근대성에 포함될 수 있다. 이런 관점에서 보면 우리의 지방자치제도를 고대시대나 삼국시대까지 추적하는 것을 피할 수 있다.

다음으로 지방자치 제도를 설계할 때의 상황과 의도성이 어떠한 것이었는지를 추적한다. 제도는 인간의 마음이 가지고 있는 가장 핵심적인 작동원리인 지향성이 발현된 것이다. 이 지향적인 의식의 능력을 이용할 줄 아는 어떤 사람이나 세력이 어떤 대상에 대해 본래부터 가지고 있지 않던 어떤 지위나 기능을 부여할 때 제도가 된다(Searle, 1995; 사공영호, 2015:115 재인용). 제도설계의 관점에서 보면 근대 시기 지방자치제도를 도입할 때, 어떤 지향성을 가졌는지를 파악하는 것은 지방자치 제도의 향후 적용과 발전에 중요한 단서가 된다. 그 지향성을 알아야만, 제헌헌법에서 지방자치제도를 어떻게 받아들였고, 그것이 도입된 후 어떻게 발현되었는

지 혹은 발현되지 못하였는지를 알 수 있기 때문이다.

따라서 이 연구는 근대성이라는 관점에서 지방자치의 맹아가 보이는 갑오개혁기의 지방자치제도 도입의 경위에서 출발하여, 일제 시기의 지방통치를 위한 지방제도, 그리고 해방 후 헌정질서에 관심을 갖는 제 정치 세력 혹은 정부기구들이 지방자치 제도를 도입하려는 과정에서 어떤 생각과 행동을 하고, 그 결과 제헌헌법의 지방자치제도 도입에 어떤 영향을 미쳤는지를 추적한다. 다시 말하면, 근대적 지방자치제도 도입의 역사적 맥락과 제 세력의 의도 혹은 행동들이 제헌헌법의 지방자치제도 도입에 미친 영향과 그 유산을 파악하는 것이 연구의 목적이다.

## Ⅱ. 근대성과 제도설계의 의도성으로 본 지방자치

### 1. 근대성과 지방자치

'근대적 의미의 지방자치제도'는 서구의 산물이다(노융희, 1987:13). 군주권에 대항하여 확립한 시민권, 소수의 참정이 아닌 시민 다수의 참정권, 사적 재산권의 확립 등은 절대권력에 대한 투쟁이라는 국가사회 구성원들의 자발적인 활동의 결과 얻어진 근대적 정치제도의 하나이다. 만약, 봉건적 질서와 싸우는 데 그치고 그에 걸맞는 지방제도를 설계하지 못했으면 지방자치의 정치적 근대성은 확립되지 않는다. 이런 점에서 영국 지방자치가 처음에는 전제적인 중앙정부의 지배를 벗어나려는 지방민들의 운동이었던 점(유진오, 1963: 163), 그리고 이것이 점차 지방자치제도로 확립되어 갔다는 것은 영국 사회의 지방자치제도의 의도성 혹은 자발성을 잘 드러내준다.[1] 한편, 미국의 헌정질서의 설계자들은 주권자가 절대 권력에 구속되는 것이 아니라, 구성원들이 삶의 중요한 과제에 대해서 자신의 선호를 반영하는 정치행정체제를 만들려는 지향성을 가졌다. 그 결과 국가의 의사결정권은 관념적이고 국민의 참여기제가 제한된 형태에서, 지역별로 분화된 의사결정의 현장에 참여하는 타운미팅으로 발전하였다. 미국의 지방자치를 관찰한 A. 토크빌은 타운이 '국민들이 자신들의 권력을 가장 직접적으로 행사하고', '각 개인이 자기 동료 시민들과 결합하는 일이 유용하다는 점을 인정하고', '사람은 자신의 개인적인 이익에 관한 최선의 유일한 판단자이며', '어떤 사람의 행동이 공동이익에 배치되지 않거나 그 사람의 도움을 요구하지 않는 한 그 사람의 행동을 규제할 권리가 없다'는 믿음(임효선·박지동 역, 122-129)이 제도로 발현된 곳으로 보았다.

우리나라에 지방자치의 부활을 이끈 이론가로 평가받는 노융희 교수는 근대적 의미의 지방자치를 "일정한 구역을 기초로 하는 공법인인 지방단체가 그 구역 내에 거주하는 주민들의 복

---

1) 1835년 제정된 영국의 '도시법인법'은 역사상 최초로 178개의 선출형 다목적 지방자치단체를 설치하였는데, 이것이 영국이 봉건시대와 절대군주와의 오랜 시간의 분권적 투쟁을 완성 시킨 근대적 지방자치제도의 시작으로 볼 수 있다(장은혜, 2018).

리 증진을 위한 일을 주민들이 직접 또는 대표자를 뽑아서 주민들이 부담한 비용으로 주민들 스스로의 책임 아래 실시 처리하는 것"이라고 정의한다. 이 정의의 전반부에는 국가를 일정하게 구역으로 분할하고 공법인에게 권한을 나누어 주는 국가라는 주체가 감추어져 있다. 국가가 지역의 공법인에게 권한을 준다는 것, 즉 단체자치로 불리는 지방분권 사상이 존재한다. 또, 이 정의의 후반부는 그 구역 내에서의 대표선출과 그에 의한 자치가 중심개념인데, 이는 주민자치라 불리는 민주주의 사상의 결과물이다. 그러므로 근대적 의미의 지방자치란 단체자치와 주민자치라는 2개의 바퀴를 맞물린 구조물 혹은 제도라고 할 수 있다. 이런 관점에서 보면 미국과 영국의 지방자치가 근대성을 갖는 이유도 이렇듯 국가에 의한 지역공법인에의 분권, 시민 다수의 참정 의지의 발현, 지방의회의 구성에 따른 권력의 분산, 그리고 이를 헌정제도로 발전시킨 데 있다.

## 2. 지방자치제도의 도입과 변화

제도에 대한 정의는 매우 다양하지만, 제도학자가 말하는 간결한 제도의 정의는 사회구성원 간의 게임의 규칙이다(North, 1996: 13; 사공영호, 2015). 이러한 관점에서 보면 지방자치제도는 국가를 일정한 구역으로 나누어 수직적인 권력 분립을 하여 국가 통치체제의 규칙을 만들겠다는 것이다. 지방자치제도의 설계는 일정한 지역의 주민이 지방자치단체를 구성하여 국가와의 협력 아래 그 지역의 공동문제를 어떻게 처리하는 것이 좋으냐에 대한 사회적 합의를 목표로 한다. 사회적 합의를 이끌어내기 위한 제도의 작성에 설계자의 의도(intention)가 발현된다. 제도설계자의 의도성은 자신이 속한 사회의 축적된 문화와 사회적 상황에 기속될 수밖에 없다. 이런 점에서 제도를 문화와 동일시하는 학자도 있다(Inglehart, 1990).

이 연구에서 제도에 대한 관점은 지방자치제도를 그 사회에서 문화적 축적에 의해 자주적으로 만들었는가 아니면, 기존의 제도에 대한 모방 혹은 학습을 통해 받아들였는가에 있다. 이는 제도 자체에 대한 이론적 논의를 피하고, 제도형성의 관점에서 제도를 바라보려는 것이다. 신제도주의자의 관점에서 보면, 제도형성은 점진적이고 완만하게 형성된다고 본다(하연섭, 2006). 이는 제도가 사회구성원들이 그들이 속한 사회의 협력과 질서를 얻기 위한 의식적인 구조만들기(Searle, 1995) 행위라는 점에서 그 사회가 속한 시대의 상황에 따라 변하는 특성을 지닌다고 보기 때문이다.

이 연구는 신제도주의의 입장을 따라 우리 역사의 제헌 시기 지방자치제도의 도입 역시 근대적인 정치질서를 도입하려는 역사적 학습을 통해 진화발전되었다고 본다. 제도가 만들어지면, 국가의 대다수 구성원들에 받아들여지고, 대표기구를 통하여 의결되면 제도로서 이 의결과정에 참여하였거나 그렇지 못하였거나 이 제도에 구속된다. 그러므로 제도의 설계자들이 어떤 지향성을 가지고 지방자치제도를 설계하였는가가 지방자치의 현실을 지배하게 된다. 그리고 사회적 수용과 변용과정을 통해 변화하게 된다는 것이 신제도주의 관점이다.

한편, 제도가 사회 밖의 세력에 의해 주어지게 되면, 그 사회 내에서 학습되고 토론되어 설계된 것이 아니기 때문에 제도비용을 수반하게 된다. 그리고 사회가 변화하게 됨에 따라 제도비용을 줄이기 위해 수용, 단절, 변용 등으로 제도변화가 발생한다. 일제 시대에 의해 시도된 부회, 면회 등의 제도 등이 식민통치 수단으로 전락되어서 제도비용을 부담하게 한 것이 대표적인 사례이다. 이는 식민지 근대성의 특성인데, 제도는 서구의 것을 따르지만, 제도의 운영의도는 지배국의 의지를 관철하려는 데서 나온다(김수진, 2010; Chakrabarty, 2000).

그러므로 오늘날에 있어서도 지방자치제도의 설계만으로 의도한 대로 잘 작동한다고 믿는 것은 오해이다. 헌법상에 규정한 시장경제적인 기업제도, 재산권제도 등을 만들 때 각각 그것이 의도하는 바대로 작동하기 바랐을 것이다. 실제로 이 제도들이 없었으면 한국의 폭발적인 경제성장이나, 부동산경기 등의 문제가 발생할 리 없다. 하지만, 이러한 단선적인 사고는 사회세계를 지나치게 낙관적으로 보는 것이다. 만일 제도가 이와 같이 기계적인 도구에 지나지 않는다면 어느 나라라도 민주주의를 발전시키지 못할 리 없다(사공영호, 2015: 31). 토크빌(1997)의 견해를 빌면 미국에서 지방자치제도가 발전한 것은 그런 법을 만들었기 때문이 아니라 그들의 삶의 방식과 마음의 습관에서 유래한다고 한다. 지방자치제도를 만들 때 삶의 방식이 잘 녹아들게끔 만들어야 한다는 믿음인 것이다.

그렇다면 우리나라의 근대적 지방자치제도는 어떤 의도로 설계되었는가에 대한 의문이 들 수밖에 없다. 1991년에 우여곡절 끝에 지방자치가 부활된 이후 30년이 지난 시점에서도 우리나라 지방자치의 수준이 그다지 높지 않다는 데는 이견이 없을 것이다. 국가사무와 지방자치사무 비율이 2019년 기준 67.7% : 32.3%이고, 지방재정의 측면에서는 2단계 재정분권이 2022년에 완료되더라도 국세 대 지방세 비율은 7:3이 목표이다. 이렇듯 지방분권의 수준도 높지 않고, 한편 지방자치를 일상에서 인식하고, 공적 장(field of public)에서 행동하는 사람들의 인식도 또한 그다지 높아지지 않는다. 이렇게 된 이유는 제도수립기 지방자치제도를 만들 때 설계자들의 의도와 능력, 그들 간의 교섭과정, 그리고 그들의 한계 등에서 유래한 것이라고 이 연구는 가정한다.

## 3. 선행연구 검토 및 분석변수

이 연구의 범위는 근대성과 제도설계의 의도라는 관점이라는 기준을 가지고 근대의 중앙정부지배에서 벗어나려는 지방민의 운동이 성공한 갑오개혁기에서부터 제헌헌법에 지방자치제도를 도입한 제헌시기까지를 연구범위로 한다. 이러한 연구범위에서 선행연구들을 검토해보면 역사학계의 연구들을 찾아볼 수 있다(윤정애, 1985; 안병욱, 1986; 이상찬, 1986; 1987; 이정은, 1992; 한긍희, 1999; 권영길, 2019). 이 연구들은 사료에 충실한 가운데 당시 지방자치제도와 실태를 밝히는데 큰 기초적인 지식을 제공해 준다. 다만, 지방자치제도를 종속변수로 하여 제도의 도입과 운영실태를 파악하는 데는 한계가 있다.

법학 및 지방자치나 도시행정을 연구하는 학자들에 의한 연구는 제헌헌법 초안자였던 유진오(1980)의 회고록에서부터 손봉숙(1985), 최봉기(1986), 손정목(1992), 임승빈(2008, 2015), 김경순(2001), 전광석(2005), 서희경(2018) 등의 연구를 들 수 있다. 유진오의 회고록은 제헌시기 지방자치제도를 도입하는 이유를 아는 단초를 제공해 주고 있고, 손봉숙과 전광석의 연구는 지방자치법과 헌법 제정과정을 아는 데 도움을 준다. 또 근대시기의 헌정 논의를 추적한 서희경의 연구는 구한말 개화파의 헌정에 대한 의도에서부터 임정, 미군정의 과도정부, 제헌헌법의 설계의도를 알게 하는데 도움을 준다. 또, 갑오시기 농민집강소의 의미를 분석한 김경순, 임승빈 등의 연구 등은 지방자치제도 개혁의 의미와 한계를 분석하는 데 큰 도움이 된다.

특히, 임승빈의 연구(2015)는 조선시대 지방행정의 역사를 개관하면서 갑오개혁과 광무개혁을 근대 지방자치제도의 원형으로 보고, 이것이 일제로 인해 단절되었다가 다시 1949년의 지방자치법으로 복원되었음을 밝히고 있다. 그의 연구는 신제도적 관점을 차용해 갑오개혁기의 지방자치제도가 일제에 의해 단절된 후, 1949년 지방자치법에서 생존과 복귀(survival and return)가 일정 부분 진행되었다고 보았다. 그는 제도의 동형화의 관점에서 보았을 때, 근대적 지방자치제도의 변수인 민주적인 통제시스템의 도입, 즉 지방행정체계, 지방의회 구성, 법규 등이 복원되었음을 근거로 들었다. 하지만, 그의 연구가 지방자치제도가 헌정질서에 의해 종속된다는 점이 간과되었고, 또한 그의 말처럼 '구한말 개화시기의 우리 지식인들과 당시의 사회의 여러 집단이 제도형성 과정에서의 행위자로서의 역할에 대하여 충분히 논의하지 못하고 있다'(임승빈, 2015: 322).

이런 점을 극복하기 위해서 이 연구는 "제헌 시기의 지방자치의 설계자들은 지방분권 사상이나 민주주의 사상에 기초하여 지방자치를 만들었던 것일까?"를 연구 질문으로 설정하고 지방자치제도의 설계에 직간접으로 영향을 미친 행위자들의 논의과정을 가능한 한 따라가려 한다. 이 연구 질문에 답하기 위하여 신제도학자들이 말하는 제도의 의도성과 변화 과정을 분석변수로 하였다. 연구방법으로는 근대 시기 지방자치제도 도입과 운영에 영향을 미친 각 정파 혹은 기관들의 설계 의도와 도입과정에서의 역할을 알기 위해 언론 보도, 정부 기록(국회속기록 등), 역사적 자료, 관련 서적 등을 반영한 문헌 조사를 선택하였다.

## Ⅲ. 제헌시기 이전의 근대적 지방자치 도입 경험과 유산

### 1. 동학운동이 촉발한 향회의 지방자치 기구화

#### 1) '전주화약'과 향회의 지방자치 특성

갑오개혁기의 지방제도 개혁은 중앙정부와 농민운동 세력의 타협의 산물이라는 점에 대해

많은 학자들이 동의한다. 특히 전봉준이 고종에게 보낸 폐정개혁 24조는 지방압제를 타파하려는 의도가 강했고, 그것을 받아들인 전주화약(1894.6.6)은 중앙정부가 집강소를 지방자치기구로 받아들인 것이기 때문이다(김경순, 2001; 14). 이 화약에 따라 동학의 수뇌부는 전라도 53개 군에 민정기관인 집강소를 설치하여 지방의 치안과 행정을 맡았다. 당시 고종은 고부군수와 같은 관료들의 부패를 막고 정권을 강화하는 개혁을 할 필요가 있었고, 농민군으로서는 청과 일이 군대를 파견한다는 소식을 듣자 서로 서둘러 합의한 것이다(최현식, 2000: 106-115). 이 일이 우리 역사상 지방세력이 중앙권력과 타협하여 자치를 수행한 최초의 사례이다. 집강이란 동학교의 직책인데, 이것이 지방자치 기구의 당시 수장명이 되었다.

전주화약에 이은 갑오개혁(1894년 7월 1차)은 집강에 의한 지방자치를 허용한 것처럼 전국에 있는 향회를 지방자치기구화 하려는 개혁을 추진하였다.[2] 이는 전국적으로 지방에 존재하는 향회가 조선초기의 사족회의적 성격에서 지방자치 기구화되는 기념비적인 것이었다. 향회의 발전은 농민운동의 원인이 된 지방관들의 조세포탈을 목표로 한 학정을 개혁하기 위한 것이었다.[3]

그리고 1895년 11월 제2차 갑오개혁에서 군국기무처가 향회조규와 향회판무규정을 제정하였다. 이 두 법령은 1894년 군국기무처 의안으로 설치되기 시작하였던 향회를 법제화하였다는 점에서 의미를 지니는 것이었다(임승빈, 2015). 특히, 향회조규는 각 지방에 단계별로 리회, 면회, 군회 등의 향회를 설치하고자 했다. 리회는 30호를 기준으로 한 가구에서 한 사람씩 참여하고, 면회는 면 단위에서 리회의 대표가 참석하고, 군회는 면회에서 선출한 대표들이 참석하는 체계였다. 신분제도의 폐지로 양반들의 사족회의에서 납세자들의 참여가 가능하게 되었다. 향회판무규정에서는 면리 임원의 직능과 명칭 등을 규정하였는데, 리에는 존위, 면에 집강을 둔 것 등이 그것이다. 이렇듯 1894년 이래 짧은 기간 동안 지방의회 성격의 향회와 그리고 장을 두는 기관통합형의 지방자치제도라는 기본 틀을 마련하게 되었다.

### 2) 집권강화와 외세에 막힌 근대적 지방자치의 씨앗

하지만, 아래로부터의 자치운동을 수용한 위의 향회조규-판무규정은 결국 관제 지방행정의 수단으로 전락하게 되었다. 그 시기에 이미 일제는 친일 김홍집 내각을 통해 향회의 기능을

---

2) 1862년의 동학농민혁명부터 이어지는 조선 말의 봉건적 질서에 대한 아래로부터의 근대적 정치질서에 대한 갈망이 있었던 지방정치의 주도층들은 향회 등의 조직을 통해 새로운 지방정치구조를 창출해 내고 있었다(안병욱, 1986:18). 기존의 향약이 재지사족의 조직이었다고 한다면 향회는 재지사족의 지방지배력이 약화되고 요호부민(饒戶富民) 등 새로이 성장하는 계층이 다수 참여하고 있다는 데에 있었다. 농민전쟁 시에 향회는 이미 지방정치의 중심적 위치를 점하고 있었다. 이렇게 아래로부터 향회 조직의 발달이 이루어지고 갑오농민전쟁을 통해 이것이 정치적 힘으로 작용함으로써 결국 1894년 중앙정부는 향회를 지방자치의 공식 기관으로 추인하지 않을 수 없었던 것이다(정창렬, 1982).

3) 당시 군국기무처는 조세제도를 담당할 지방기구로서 탁지부의 하부기구로 향회를 두는 안을 내었다. 이 안은 향회에서 선출된 향원이 세금을 거두고 지방재정을 총괄하게 하려는 것이었다.

무력화하였고(특히 재정기능), 리의 존위나 면의 집강이 정부의 지방행정 수장인 군수를 보좌하는 것에 중점을 두는 데 그치고 말았다(권영길, 2019: 98).

2차 지방자치제도 개혁이라고 할 수 있는 것은 광무개혁(1897년 고종 10년)이다. 1896년 2월 아관파천으로 친일 김홍집 내각 침몰 후, 고종은 왕을 중심으로 한 부국강병책을 다시 추진하려 하였고, 구본신참을 정책의 기본으로 하여 지방제도를 개혁하려 하였다. 이 시기의 증거로는 '지방제도와 관제개정에 관한 안건(고종태황조실록에 수록)'이 남아있다(고종칙령 36호로 선포). 여기서 갑오개혁시의 23부 체제를 역사적으로 뿌리가 깊은 13도 체제로 개편하였고, 지방의 각종 의사결정(호적, 위생, 구휼, 교육, 복지, 납세 등의 마을자치 목표)이 향회에서 이루어지게 한 것이다. 또, 향회의 조세 납부자에게 향장을 직접 선출하도록 하여 자치기구를 이끌게 하였다. 향회의 구성원을 반상의 차별이 없이 납세자로 규정하고 리회의 향장들이 모여 면장을 뽑는 간접선거제 틀을 채택하였다. 이 간접선거제와 그 기능이 오늘날의 지방의회와 본질적으로 같다 는 등의 내용을 보고 근대성을 띠고 있다고 보는 견해가 많은 것이다(권영길, 2019; 김경순, 2001).

하지만, 광무기의 지방자치제도의 본질은 기존의 동리·면·군 단위의 향회 조직을 그대로 살리면서 향회의 수장을 동장·면장·향장으로 독립시키는 대신 이들을 행정관리화하는 방향이었다. 이는 궁극적으로 왕권에 의한 중앙집권체계의 구축이라는 큰 목표 아래 있었던 것을 부인할 수 없다(김익한, 2020: 10; 임승빈, 2015).

그나마 1907년 5월 일본의 섭정기구였던 조선통감부가 향회를 폐지하고, 지방위원회를 설치하였는데 이 위원회마저도 재무서의 자문기구로 전락시켜버리고 말았다(권영길, 1999). 구한말 갑오개혁부터 광무개혁에 이르기까지의 지방자치사를 보면, 근대적 지방자치제도의 요소들이 보이기는 해도, 궁극적으로는 왕권 강화를 위해 지방행정의 개혁을 수단으로 하려는 중앙정부의 의도가 더 크게 작용한 것이라고 평가할 수 있다.

이렇듯 한말의 지방자치는 동학농민 운동 등 자치를 향한 아래로부터의 움직임, 중앙정부의 지방정책, 그리고 일본의 간여라는 세 방향의 길항작용에 의해 전개되었다. 그 결과 근대적 지방자치의 맹아는 고종의 왕권강화와나 일제의 내정간섭 등에 의해 왜곡되었으며, 일제의 조선지배 정책에 의해 저지되었다(임승빈, 2015: 312-313; 윤정애, 1985: 105).

## 2. 일제 식민시대 지방자치의 의미

### 1) 식민지 통치 위한 지방제도 개혁

병탄 후 일제의 통감부 시대의 한반도에서는 식민통치에 도움이 되는 만큼만 선별적으로 근대성을 이식했다고 할 수 있다. 서구 문명의 이식이라는 식민성과 근대성은 접변하는 개념이라는 것이 일제의 한국 식민지에 그대로 드러난 것이다(김수진, 2010). 지방자치제도의 역시 국가

의 통치제도와 지방관료제를 식민통치에 유리한 방식으로만 적용하였다. 1906년 4월 7일 이토 히로부미 초대 통감은 지방제도조사소를 설치하여 농민의 자치운동이 시작할 때부터의 흐름을 파악하고 자신들에게 유리한 지방자치제도를 도입하려고 시도했다. 1906년 9월 <지방관관제〉를 발포하면서 향장제를 폐지하고 군주사를 설치하는 한편 향회를 해체하고, 이에 대신하여 지방위원회를 설치함으로써 기존의 자치제도를 전면적으로 폐기하였다(이상찬, 1986). 그리고 군수를 조선인으로 임명하기는 하였지만, 군수를 보좌하는 군주사에 주로 일본인을 임명하여 군의 모든 권한을 행사하게 했다. 한국인들 사이에서 권력과 관련한 정치적인 문제에 관해서 논의하는 지방자치의 공간자체를 완전히 차단해버리려는 의도였다. 이렇게 기존의 자치기구를 제도적으로 무력화한 이후 이에 대신하여 새로운 지방위원회를 설치하도록 하였다. 1907년 5월 13일 일본인 재무관과 메가타 타네타로(目賀田種太郎) 재정고문이 초안한 <지방위원회규칙>이 공포되고 11월까지 각 지역에 지방위원회가 구성되었다. 이 위원회는 그 궁극적 목적이 징세에 있었을 뿐, 기존의 근대적 자치성은 완전히 부정된다(김익한, 2020).

일제는 지방제도 개혁을 수차례 실시하였는데, 1913년에 부제(오늘날의 시와 유사)를 설치하고, 1917년에 면(지정면)을, 1920년에 도에 재정주체성을 부여했다. 그리고 1930년에는 전면적인 지방제도 개정으로 지정면은 읍으로 승격해서 도, 부, 읍의 지방행정체계로 정비하였다. 이때 도-부-읍을 지방자치법인으로 하고, 독자적인 조례, 규칙 제정권 인정하였다. 또, 도회, 부회, 읍회를 임기 4년의 선거에 의한 명예직 의원으로 구성하여 근대적 지방자치의 외골격을 갖춘 것처럼 보인다. 하지만 이 역시 전근대적인 지방자치제도인 것은 첫째, 총독이나 도지사에게 지방예산의 증감 명령권을 인정하여 지방의회의 의결사항을 극히 제한하였다는 것이고, 둘째, 도, 부, 읍회의 의장을 도지사, 부윤, 읍장이 겸하게 하였고, 도회 의원의 1/3을 도지사가 임명한데다가 의원선거권을 납세액에 따라 제한하기도 하였다. 셋째, 선출직 의원 후보마저 장이 단일 추천하여 후보자 전원이 당선되게 되었다. 지방자치라는 제도의 허울을 쓴 노골적인 관치적 운영이었던 것이다.

### 2) 일본 자국의 지방자치 발전경로와의 비교

비슷한 시기 일본 자국의 지방자치의 발전경로를 보면 조선의 지방자치제도의 근대성을 말살하려는 의도는 더 뚜렷이 부각 된다. 일본에 근대적인 지방자치제를 도입한 것은 메이지유신에 의해 제국의회가 만들어지기 전인 1881년(메이지 21년)이다. 이렇게 된 이유는 두 가지인데, 하나는 밑으로부터의 자유민권운동이었다. 이 운동은 메이지 10년대에 자본주의 체제발전 및 근대적 통치체제와 지방자치를 연결시켜 정치적 근대성을 도입하는 의의가 있었다. 일본의 자유민권운동 세력은 각지에 민회의 설치를 요구하였고(宮本憲一, 2005:48-49), 이에 메이지 정부는 1878년에 부·현회를 설치했으며, 4년 후에는 시제, 정촌제를 전국적으로 공포하였다.

이러한 메이지의 근대적인 지방자치를 한일병탄 후에 한반도에 지방자치를 도입하면서 실현

하였느냐는 하는 것은 '부제' 운영사례에서 극명하게 드러난다. 이 시기 일제가 한반도에서 '부제'를 어떻게 활용하였는지에 대한 생생한 증언은 과도입법의원인 이종근 의원이 임시약헌 심의시의 토론에서 나온다(국회도서관, 1968: 129-130)

"여러분은 과거 일제 강점기에 '부'가 어떻게 해서 생겼는가 하는 것을 생각해보시면 알 것입니다. 그것을 순전히 일본놈들을 위해서 한것이여요. 부는 일본의 총독정치를 침투시키기 위해서 한것이 아닙니까. 개성을 보십시요. 개성보다 훨씬 작은 곳은 벌써 부가 되었어도 개성은 대단히 늦게 되었습니다. 그것은 개성은 일본놈들이 인구로 보나 경제상으로 보나 퍽 약했기 때문에(하략)"[4]

이러한 일제 식민지 시대의 지방제도의 허구성은 비슷한 시기에 일본 본국에서 진전된 지방자치 제도의 발전을 보면 극명해진다. 일본의 전전의 지방자치제도의 발전은 농민조합과 노동조합이 촉발한 다이쇼 데모크러시(Taisho Democracy, 1905-1925)라고 불리는 민주주의 운동의 결과로 진전되었다. 다이쇼 시대는 1차 세계대전 후 자본주의 세계가 승리한 후, 일본 자본주의도 중화학 공업의 발전과 도시 성장이 뚜렷하게 나타나게 된 시기이다(미야모토, 1991:72-25). 이 시기 지방자치에 대한 요구는 3가지로 나타난다. 첫째는 전국 선거뿐만 아니라 지방선거에서도 보통선거를 요구했다(1925년 일부 실현). 둘째는 공민권의 제한이 국세에서 지방세로 바뀌면서 1925년에 남자에게 국한하지만 보통선거가 전국적으로 실현되었다. 셋째는 잘 작동하지 않던 군제를 폐지하고(다이쇼 10년, 1921년), 실질적인 지방자치의 단위로 시정촌제를 확립하였다.

이렇듯 다이쇼 시대에 본토에서 지방자치제도의 근대성을 높여갔음에 비해 비슷한 시기 한반도에서는 허울만의 지방자치제도를 도입하였던 것이다. 한국에서 유향소나 향회를 통해 지켜졌던 자치권의 뿌리와 이것의 토대가 될 시민권을 철저히 탄압한 것과 대조적이라 할 수 있다.

## 3. 제헌헌법 전 헌정논의에서의 지방자치에 대한 생각들

### 1) 제헌헌법 이전의 헌법 논의에 나타난 지방자치

지방자치제도가 궁극적으로 근대성을 가지려면, 정치적 근대성의 상징인 헌법을 출발점으로 삼지 않을 수 없다. 헌법에서 국가통치체제에 관한 근본법이 특정한 정치사상, 즉 국민의 지위 보장과 권력분립 사상이 확립되어 입헌주의적 특성을 갖추는 것, 국가와 공동체 및 공동체 구성원들의 생활 근본과 그 질서를 형성하는 근본법, 국가권력 제한과 자유와 권리의 보장을 해주는 것이 근대성의 핵심이다(김영수, 2000). 또한 지방자치제도를 헌법에 규정하는 것이 지방자치의 제도적 보장에 중요하기 때문이다. 그러므로 근대적 지방자치제도의 도입의 기원을 살펴보기

---

4) 생생한 증언을 위해 당시 임시약헌 회의록에 나온 속기록을 그대로 인용하였다(국회도서관, 1968: 129-130).

위해서는 헌법의 기원기에 지방자치제도를 어떻게 보고 있느냐는 매우 중요한 문제이다.

근대사에서 첫째 헌정 혹은 국제(國制, polity)를 논한 것은 독립협회(서재필이 주도한 1896년 7월 창립)가 중심이 되어 만든 만민공동회의의 '헌의 6조(1898.10.29.)'가 처음이다.[5] 이 회는 민회를 만들어 공론을 수렴하고, 이를 국정에 반영하고자 한 근대적인 형태의 첫 정치 운동이었다. 이것은 구한말 일반적이었던 집단상소나 무력에 의한 민란과는 달리 자치(self-rule)에 대한 인민의 자각에 기반하여 공동생활의 문제를 협의하고 함께 행동했다는 점에서 공화주의 정신을 보여준다고 평가된다(서희경, 2018: 41). 만민공동회는 1898년 10월 28일부터 31일까지 4일간 독립협회와 정부가 합의한 관민공동회의 중심 세력이 되어 '헌의 6조'를 의결하는데 중심적인 역할을 하였고, 고종은 10월 31일 조칙 5조를 통해 이 내용을 수용하기까지 했다. 하지만 고종은 후에 '대한국국제'를 다시 만들었다. 헌의 6조를 국제(헌법)로 보기보다는 제도와 정책에 대한 건의 정도로 받아들인 것으로 보인다.

헌의 6조 중 지방에 대해 논한 것은 3조인데, "전국의 재물에 관한 정사는 어떤 세금을 막론하고 일병 탁지부에서 구관하게 하되 다른 부(部)나 부(府)의 사사 회사에서는 간섭을 못하게 하고 예산(豫筭)과 결산(決筭)을 인민에게 공변되히 포고할 일이며"라는 규정이다. 이 규정 중 재물에 관한 정책을 당시의 지방기관인 '부'가 간섭을 못하게 한 것을 보면, 이 개화파들이 중심이 된 당시 지식인들의 생각은 여전히 중앙집권적인 통치체제를 꿈꾸었다고 할 수 있다. 이것은 헌의 6조에 영향을 준 개화파들의 1895년 홍범 14조(홍범은 헌법의 의미)에도 유사한 생각이 담겨 있음에서도 유추할 수 있다. 즉, 홍범 10조에 "지방관 제도를 속히 개정하여 지방관의 직권을 한정한다"고 하여 중앙집권의 효율성을 높이려는 생각이 더 강했다. 이들의 생각은 헌법을 제정하여 군주권을 제한하되, 백성들이 아직 계몽되지 못하여 교육을 통해 백성의 의식이 성장한 이후에 권한을 주어야 한다고 생각했다. 의회(원문은 '하원') 설치도 백성들이 계몽기간을 40~50년이나 겪은 뒤에 가능하다고 보았다. 이는 근대의 정치제도를 절충적으로 받아들인다는 의미이고, 이들은 지방자치를 사치라고 본 듯하다. 그들이 원했던 정치체제는 일본의 천황과 같이 '군림하나 통치하지 않는' 형식상의 절대권자가 집권 관료 세력의 정통성을 보증해 주면서 권력의 상징과 구심점으로서의 역할만 하는 것을 이상적으로 생각했다(최선, 2012: 311).

### 2) 3.1운동과 대한민국 임시정부기의 헌장에 나타난 지방자치의 모습

대한민국 임시정부(이하 임정)는 3.1운동의 정치적 산물이었다(서희경, 2018: 72). '임정'은

---

5) 우리나라 헌법의 기원을 무엇으로 보느냐는 대개 두 가지로 나눈다. 하나는 최초의 근대적 헌법을 〈제헌헌법〉(1948년)으로 보는 견해와 〈대한민국임시헌장〉(1919년)으로 보는 견해로 갈린다. 근대적 입헌주의의 맹아가 발생한 시점, 즉 건국헌법의 원시적 기원에 대한 문제에 대해서도 갑오개혁의 〈홍범 14조〉(1894년), 독립협회의 〈헌의 6조〉(1898년), 대한제국의 〈대한국국제〉(1899년), 상해임시정부의 〈대한민국임시헌장〉(1919년) 등으로 학자에 따라 견해가 다양하다(최선, 2012; 290).

3.1운동의 의미를 독립으로 이해하며, 밖으로는 일본 제국주의로 부터의 독립을, 안으로는 계급으로부터의 독립을, 정체는 군주제가 아닌 공화제를 상정했다. 임시 정부의 헌법적 사고에 대한 분석은 〈대한민국임시헌장〉(1919년 4월 11일 제정 및 시행. 임시정부법 제1호, 이하 헌장)이 가장 중요한 문서이다. 이 헌장은 3.1운동이 거세게 일제를 압박한 후 4월에 수립된 상해임시정부가 설계한 독립된 대한민국의 국체였다고 할 수 있다. 헌장은 1조에 민주공화제를 채택하는 등 모두 10개 조로 이루어졌다. 또 근대적 신분질서, 인민의 기본권과 선거권 및 피선거권, 납세 및 병역의무 등과 국토회복 후 국회소집 등을 규정하고 있다. 하지만 지방자치에 대한 생각은 전혀 짐작할 수 없다. 이 헌장은 이후 1919.9.11.에 대한민국임시헌법으로 폐지 제정된 후 다섯 차례 바뀌어 1944년 4월 22일 최종적으로 대한민국임시헌장으로 제정된다.

헌장에서 지방자치에 대한 규정이 처음 나온 것은 1940년 10월 9일에 개정되고 이름도 대한민국임시약헌(임시정부법령 제5호로 전부개정, 이하 약헌)으로 바뀌었을 때 나왔다.[6] 이 '약헌' 제36조에 "지방행정조직은 자치행정의 원칙에 따라서 정하며, 자치단체의 조직 및 권한은 법률로 정한다"고 규정한 것이다(국가법령정보센터, 대한민국임시헌장의 연혁 난 참조). 우리 정치세력이 지방자치의 인식을 보여준 첫 번째의 헌법 조항이다. 이 약헌에서 지방자치제도 도입의 지향성을 알 수 없기 때문에 여기서 규정한 '자치행정의 원칙'을 알기 위해서는 이듬해인 1941년 11월 임시정부가 발표한 '대한민국 건국강령'(이하 강령)을 참고할 수밖에 없었다. 이 강령에서 임정 지도자들의 지방자치에 대한 생각이 비교적 구체적으로 묘사된다. 총칙, 복국, 건국의 3개장으로 이루어진 이 강령에서 지방자치에 대한 규정은 2장 복국의 10조와 3장 건국의 5조에 나온다(우리역사넷, http://contents.history.go.kr/front/hm/).

| |
|---|
| 건국강령 2장 10호<br>十. 건국시기에 실행할 헌법과 중앙과 지방의 정부조직법과 중앙의정원과 지방의정원의 조직급 선거법과 지방자치제도와 군사 외교에 관한 법규는 임시 의정원의 기초와 결의를 경과하야 임시 정부가 이것을 반포할 것임 |

강령 10호에 나오는 지방의정원은 지방의회를 말하는 것이며, 이의 구성에 관한 선거법과 지방자치제도에 대한 인식이 있었음을 보여준다. 이어서, 3장 5호는 다음과 같다.

---

6) 임시정부의 지방자치에 대한 생각이 헌정질서에 나온 것은 후일이지만, 임정은 1919년 4월 수립시에 내무부를 두고 총 6부의 행정부의 하나로 두고 지방행정을 실시하려고 한 점이 밝혀져 있다(김은지, 2019: 104-107). 비록 상해에 내무부 지방국을 두었으나 영토를 한국 국토로 보고 '임시연통제'라는 방식으로 지방행정을 하려 하였던 것이다. 임정이 공문서에서 '지방자치제'라는 용어를 처음 사용한 것은 같은 해 4월의 한 「임시정부령 제2호」인 '적의 재판과 행정상 모든 명령을 거절하라'는 포고문을 통해서였다. 하지만 이 시기 임정은 지방선거 등의 근대적인 지방제도의 구상은 하지 못했고 일제에 대항하여 본토의 통치력을 행사하려는 의지였다고 보는 것이 온당할 것이다.

| |
|---|
| 3장 5호<br>五. 건국 시기의 헌법상 중앙과 지방의 정치기관은 아래의 원칙에 의지함<br>가. 중앙 정부는 건국 제1기에 중앙에서 총선거를 통해 구성된 의회에서 통과한 헌법에 의지하여 조직한 국무회의의 결의로 국무를 집행하는 전국적 최고 행정기관임. 행정 분담은 내·외·군·법·재·교통·실업·교육 등 각 부로 함<br>나. 지방에는 도에 도 정부 부·군·도에 부·군·도 정부를 두고 도에 도 의회 부·군·도에 부·군·도 의회를 둠 |

위 5호는 국가와 지방의 관계를 짐작하게 해주며, 지방정부와 지방의회를 정확히 인식하고 있었다. 물론, 이 약헌이나 강령은 임시정부세력이 정권을 잡지 못함으로써 실현되지는 못했다. 하지만, 제헌헌법의 초안을 맡았던 유진오박사가 참고한 것의 하나가 이 건국강령임을 밝혔기 때문에(유진오, 1980: 22) 제헌 헌법에 지방자치 규정을 도입할 때 영향을 준 것으로 볼 수 있다.

### 3) 과도입법의원의 헌정논의와 지방자치

미군정 하에서도 지방자치제도를 설계하는 모습을 볼 수 있다. 제1차 미소공동위원회가 결렬되자 미군정은 좌우합작 운동을 뒷받침하고, 한국에 정권을 인수할 준비단계로서 1946년 8월 24일에 공포한 군정법령 118호에 의거하여 '남조선과도입법의원'(이하 과도의원)이 1946년 12월 12일 발족하였다.[7] 또 이듬해 1947년 2월 5일 과도정부(안재홍을 민정장관으로 하여 8부 6처)를 두어 내정을 맡겼다.[8] 이 과도정부 사법부 안에 '조선법전편찬위원회'가 조직되었는데, 이 위원회 안에 '헌법기초분과위원회'가 설치되고 유진오 박사 등이 위원으로 선임되었다. 유진오 박사는 이 위원회에서 미리 헌법초안을 만들어 본 것이 후일 제헌의회의 헌법기초를 하는데 큰 도움이 되었다고 술회한다. 여기에서 대한민국의 첫 헌법이 될 '조선임시약헌'(이하 약헌)을 기초한 후 과도의원에 제출되어 심의되었다. 과도의원에서는 1947년 3월 11일부터 동년 7월 16일까지 제1독회의 심의를 거쳐, 7월 17일부터 8월 6일까지 제2독회를 진행한 후 전문 45조의 약헌을 통과시켰다(국회도서관, 1968, 임시약헌회의록). 이때 지방자치제도를 둘러싸고 의원들이 몇 차례 토론을 벌인 것이다. 우리 근대 지방자치의 뿌리에 해당하고 기록에 남은 첫 토론 장면이다.

---

7) 아처 러치(Archer L. Lerch) 군정장관은 J. R. 하지 미군사령관에게 한국인 입법기관의 창설을 건의하여 동의를 얻은 뒤 1946년 8월 24일 군정법령 제118호로 남조선과도입법의원의 창설을 발표하였다. 미국이 정식입법기관을 설치하고자 했던 이유는 한국인에게 민주주의 제도 인식 및 훈련을 하게 하고 법령 초안 작성 등의 실무기술을 익히게 하며 소비에트 연방 하에 있는 북한체제에 대항하기 위해서 민주적인 의원설치가 불가피했기 때문이다. 과도의원에 군정청이 임명한 관선의원과 45명, 민선의원 45명을 두고 의장에 김규식과 부의장에 최동오, 신익희 등 4명을 선출하였다(위키백과). 좌우의 정치세력들을 망라하려 하였으나, 관선의원이 포함되고, 민선의원이라 하더라도 정식 선출절차를 거친 것이 아닌 각 정파의 대표를 뽑은 것이어서 대표성에 문제가 있었다(이경주, 2001).

8) 그러나 당시 군정장관이 과도정부의 결정에 대한 거부권을 갖고 있어서 사실상 제기능을 발휘하지 못했다. 하지만 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 전까지 형식상의 행정권이나마 갖고 있다가 이를 이양하였다.

지방자치제도에 대한 축조심의는 약헌안 2독회 기간 중인 1947.7.30. 119차 회의에서 이루어졌다. 당시 최동오 부의장이 사회, 백관수 의원(민선의원 한민당 전북대표, 심의 당시 헌법기초위원회 위원장)이 축조낭독을 하였다. 백의원은 "36조, 도에 도장, 군에 군장을 둠"이라 낭독한 후 토론이 시작되었다(국회도서관, 1968: 114). 첫 토론은 언론계 대표로 관선의원인 김 호 의원이 하였다. "도에는 도장, 군에는 군장, 면에는 면장 동에는 동장을 둠. 도장은 내부부장이 도의회의 추천에 의하여 임명함. (중략). 이렇게 하였으면 좋겠습니다"하자 이어서 백관수 의원은 "이 법은 헌법 성질의 것이니까 먼저 중앙제도를 말하였고, 지금은 지방제도인데 (중략) 도장 군장은 명령계통이 되니까 넣었지만 딴 것은 지방자치법에서 하는 것입니다" 하였다.

당시 임시약헌 초안의 38조는 "도시면은 지방자치단체임"이라고 규정하였기 때문에 백의원의 이 토론은 사실 36조에 '도에 도장을 둠'이라는 조항과 38조가 상호 모순임을 드러낸다. 이렇듯 약헌 초안에 대한 축조심의 시 과도의원의 의원들 간의 혼란스러운 토론은 초안에도 여러 모순이 있었음을 보여준다. 이것은 처음에는 '지방자치의 구역'이 정확히 표시되지 않은 점에 대한 지적(윤기섭 의원, 115), '군'의 자치단체 인정에 대한 토론(윤기섭 의원과 김광현 의원의 토론, 128-130), 지방자치에 대한 생각의 차이(원세훈 의원의 자치관에 대한 서상일 의원의 반론, 116; 김 호 의원과 탁창혁 의원의 토론, 134), 중앙의 지방행정으로서의 기관과 지방자치기관의 차이에 대한 인식의 불일치(2독회, 120차 회의, 118-120: 124차 회의, 133)등이 계속된다.

아무튼 119차 회의 이후에도 120차 회의(1947.7.31. 오전 개정시간 미상, 오후 1시 휴회), 121차 회의(1947.8.1. 오전 11시 20분 휴회), 124차 회의(1947.8.6. 오후 1시 50분 휴회) 등 4차례 회의 끝에 지방자치제도에 관한 규정심의를 마무리한다.

그 결과 나온 약헌의 지방자치규정은 다음과 같다(약헌 독회 회의록을 토대로 작성하여 최종 결정된 것과는 다소 차이가 있을 수 있음)

| |
|---|
| 36조"지방행정구역은 도,군시,면구,(이,동)으로 함. 도, 군시, 면구, (이,동)에는 각기 장을 둠"<br>37조"도장은 도의회에서 선거한 3인 중에서 내무부장이 임명함. 군장은 군의회에서 선거한 3인 중에서 도지사가 임명함. 면장은 면의회에서 선거한 3인 중에서 군수가 임명함"<br>38조" 도, 군시, 면구, (이,동)에는 각기 의회를 둠"<br>39조"지방자치에 관한 모든 규정을 법률로서 정함" |

그러나 이러한 과도의원의 노력은 허사가 되었다. 심의 후 군정장관에게 회송된 후 동 법안은 1947년 11월 27일자 군정장관 명의로 그 인준을 유보한다 는 것으로 사실상 폐기되었다(임시약헌회의록, 머리말 중). 폐기의 이유는 과도의원이 대표성을 가지고 있지 않다는 것이었다. 헌법기초를 하도록 해놓고는 이를 폐기한 미군정의 매우 이율배반적인 행위에 과도의원은 반발하였으나 주권을 잃은 상태에서 무의미했다. 근대 초기의 헌법상 지방자치에 대한 조항들은 약헌의 운명처럼 폐기되기는 하였으나, 민주주의 체제의 헌법안에 최초로 담겼다는 점에서 또

약헌의 초안작성시 제헌헌법의 주요 설계자들이 참여했다는 점에서 우리 근대 지방자치제도의 제도적 토대임을 부인할 수 없다.

## Ⅳ. 제헌헌법 제정기의 지방자치도입 과정과 유산

### 1. 제헌시기 각 정파와 헌법초안 작성의 상황

미군정이 정권 이양을 앞두고 약헌을 만든 것과 거의 동시에 당시 각 정파 역시 정부수립을 위한 첫 걸음이 제헌헌법임을 인식하였다. 당시 헌정에 관심이 있던 세력은 다섯 갈래로 정리할 수 있다. 첫째는 정부수립을 준비하는 공공기구이던 미군정 내 남조선 과도정부의 과도의원, 둘째는 김구 주석이 이끄는 임시정부의 귀국 후(1945.11월 말) 설치한 헌법기초위원회, 셋째는 이승만이 이끌던 대한독립촉성국민회, 넷째는 당시 국내 우익 정치세력 중 최대결집체이던 한국민주당, 다섯째는 조선공산당 등 좌익계열이 연합한 '민주주의 민족전선'(이하 민전) 등이었다.

근대적인 정부수립에 헌법이 중요한 것은 말할 것이 없다. 국체(Polity), 국민의 권리, 경제질서, 권력기관, 정부조직 등을 정해야 하기 때문이다. 지방자치는 이 모든 것들의 지방적 질서에 대한 것으로 이해되어야 하기 때문에 이를 인식하고 헌법을 만드느냐 하는 것은 지방자치제도의 모습은 물론, 향후 발전 방향에도 큰 영향을 미치게 된다.

이 시기 헌법의 기초를 어떻게 만들고, 여기에 지방자치를 어떤 생각으로 담았느냐는 것을 알기 위해서는 유진오 박사를 피할 수 없다. 1948년 미군정 이양을 앞두고, 헌법을 준비해야 하는 시기가 되자 다섯 갈래 모두로부터 헌법 초안을 부탁받은 것이 그였기 때문이다.[9] 그에게 최초로 헌법 초안 작성요청을 한 것은 임정이었는데 정치운동에 가담하는 것 같다는 것을 이유로, 민전의 요청은 사상적인 거부감으로 거절하였다. 과도의원으로부터의 부탁은 당시 유일한 정부 기관의 부탁이라는 점 때문에 응했다. 뒤이어 신익희씨의 행정연구회의 요청과 한민당의 김성수 대표의 요청에는 이미 과도의원의 초안을 만들고 있으므로 그것을 기초로 소극적으로 응한 것으로 볼 수 있다.

유진오의 고백을 보면(1980), "(여러 군데로부터) 위촉을 받은 나는 그 어느 한 세력만을 위한 초안을 만들었다가는 헌법 제정사업이 순탄치 못할 것을 염려하여 한 개의 초안으로 세 세력의 위촉에 동시에 대답하는 일종의 곡예를 부렸는데, 어찌어찌해 나의 의도는 대략 관철된 셈이다".

---

9) 유진오가 헌법을 공부한 것은 유학시절이라기 보다는(유학시절 그는 식민지 출신 법학도로서의 좌절감에서 국체를 정하는 헌법보다는, 옐리네크, 켈젠 등의 법철학에 경도되었고(유진오, 1980: 5), 해방 후 3년 보성전문의 유일한 공법학교수로서 의무감 때문이라고 하였다(유진오, 1980: 55-59). 그런 그에게 해방정국은 막중한 부담을 안겼다.

한편 신익희씨 쪽은 독립촉성국민회의에서 이승만씨를 도우면서 헌법 초안을 만들기 위해 행정연구회를 구성하고 있었다. 이들은 1948년 5.10 선거가 있기 직전에 유박사를 만나 합류하도록 부탁하였다. 이들은 1946년 1월 10일부터 3월 1일까지 헌법 초안을 완료했다고 하였다. 하지만 이 초안을 만든 사람들이 왜정 때 대부분 관리를 지낸 사람들이 주축이었기 때문에 이승만 박사와 신익희씨가 그렇지 않은 사람을 포함시켜 2단계 연구활동을 하자는 뜻이었다고 한다(유진오, 1980: 33-34). 이때 유진오 박사가 처음 받아든 행정연구회의 초안에 대한 평가는 이렇다. "용어는 대체로 일본 명치헌법의 그것을 따른 것 같은 감이 있었다. 그 동안 내가 작성한 헌법 초안은.. (중략).. 내용에 이르러서는 명치 헌법과는 아주 동떨어진 것이었으므로(그러나 내가 작성한 초안에도 명치 헌법의 유령은 군데군데 아직 남아 있었다- 예, 실행예산제도) 행정연구회의 헌법 초안을 받아보고 나는 실망하였으나, 결국 그들의 협력을 받는 것이 좋을 것으로 판단하였다". 이렇듯 여러 세력의 헌법초안 마련 의지를 조정해가면서 결국 1947년 6월 초에 헌법기초위원회에 유진오 박사와 행정연구회가 합의한 안이 오르게 되었다.[10]

## 2. 제헌시기 헌법 초안들의 비교

지방자치제도가 포함된 헌법 초안이 제헌국회에 제출되기 전까지, 그리고 제안 후 심의과정 중에서 지방자치에 대한 헌법에 대한 제 세력의 입장을 살펴보아야 제도의 설계의도와 변형을 알 수 있다. 당시 유진오가 관여한 헌법 초안은 1. 최초의 유진오 헌법초안, 2. (미군정)사법부 법제편찬위원회에 제출한 헌법 초안, 3. 신익희의 행정연구회의 헌법 초안, 4. 국회헌법기초위원회에 제출된 헌법 초안 등으로 정리된다. 그것이 제헌헌법에 투영된 과정을 살펴보면, 위 4개의 헌법 초안 중 1. 2는 유진오 박사가 우호적인 인사들의 도움을 받되 주도한 것들이고, 3은 이승만이 이끄는 독립촉성국민회의의 연구팀인 행정연구회가 기초한 것이고, 4는 유진오 박사가 3의 세력들을 설득 또는 합의한 것을 기초로 국회헌법기초위원회의 위원으로서 만들어 제출한 안이다. 그리고 아래 〈표 1〉의 5는 유진오의 안을 기초로 헌법기초위원회가 토의 후 본회의로 이송한 헌법 초안이다. 아래 표의 6은 제헌의회의 심의를 거쳐 의결된 제헌헌법이다(〈표 1〉 참조).

---

10) 미군정기였던 1948년 5월 10일 UN한국임시위원단의 감시아래 치러진 총선거를 통해 5월 31일 구성된 제헌 국회는 당일 바로 열린 개원 첫 회의에서 이승만을 초대 국회의장으로, 신익희를 부의장으로 선출하였다. 그리고 첫 회의에서 22개 특별위원회를 구성하였는데, 여기에 헌법기초위원회(정식 명칭, 헌법 및 정부조직법기초위원회)를 두어 제헌헌법을 만들기로 했다. 그리고 6월 3일 헌법초안이 헌법기초위원회(위원장 서상일)로 제출되어 심의되었다.

**〈표 1〉 제헌시기 헌법 초안들의 지방자치 관련 조항 비교**

| 구분 | 1. 최초의 유진오 헌법초안초고 | 2. 사법부 법제편찬위원회 제출 헌법초안 | 3. 행정연구회의 헌법초안 | 4. 국회 헌법기초위원회에 제출한 유진오안 | 5. 국회 헌법기초위원회가 본회의에 이송한 헌법초안 | 6. 제헌헌법 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 시기 | 1948.2 | 1948.5. | 1946.3.1 | 1948.6월 초 | 1948.6월 | 1948.7.17 |
| 작성 및 논의 주체 | 유진오(황동준, 윤길중 협력) | 최초의 헌법초안 정리 후(유진오) | 신익희 외 행정연구회 멤버들 | 사법부제출안을 두고 행정연구회와 합의한 것 | 국회 헌법기초위원회 (전문위원 유진오) | 본회의 논의 (유진오 제안설명) |
| 구성 | 전문 및 9장(보칙포함) 124개조 | 10장 (보칙포함) 115조 | 1편 3장, 2편 3장, 부칙 등 총 88개조 | 전문 및 9개장, 부칙 등 총 107개조 | 전문 및 10장 (부칙포함) 총 102조 | 전문 및 10장 (부칙포함) 총 103조 |
| 지방자치 규정 | 8장 지방제도 116조, 117조, 118조 | 8장. 지방제도 108조, 109조, 110조 | 없음 | 8장 지방자치 102조, 103조 | 8장 지방자치 95조, 96조 | 8장 지방자치 96조, 97조 |

이 중 유진오박사가 과도의원의 요청으로 최초로 성안한 지방제도에 관한 조항은 위 〈표 1〉 중 최초 성안된 1과 같았다. 그리고 여기에 8장 지방제도에 116-117조의 3개 조항이 담겼다(아래 글상자 참조).

> 8장 지방제도.
> 116조 "지방행정구역은 도, 시, 군 및 면으로 구분한다.
> 117조 도, 시 및 면은 국가의 행정구역 동시에 자치단체로서 법령의 범위 내에서 그 고유의 행정 사무와 법률에 의하야 위임된 사무를 처리하며, 자치규정(조례)를 제정한다.
> 118조(수기엔 119조로 되어있으나 오기로 보임) "지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 각급 지방의회의 조직과 권한 및 의원의 선거는 법률로써 정한다.

출처: 유진오, 1980. 헌법기초회고록. 176-177.

의 글상자의 116조에서 군은 도, 시, 면과 더불어 지방행정구역으로 설치되지만, 117조에 의하면 군은 행정구역이기는 하되 자치단체가 아님을 규정하고 있다. 이 초안을 골자로 한 미군정 사법부 법제편찬위원회에 제출한 안에는 지방제도가 여전히 8장에 3개조로 규정되며, 초안과 달라진 점은 109조(초안 117조)가 '재산을 관리하며'를 추가한 것 외에는 없다.[11] 그러므로 유진오가 수기로 작성한 최초 안(위 글상자)은 그 후 여러 헌법 초안에 약간의 수정을 거쳐 오늘에 이르기까지 영향을 미치고 있다.

---

11) 사법부 제출 109조. "도, 시, (군) 및 면은 국가의 행정구역 동시에 자치단체로서 재산을 관리하며 법령의 범위 내에서 그 고유의 행정 사무와 법률에 의하야 위임된 사무를 처리하며, 자치규정(조례)를 제정한다.

신익희가 주도한 행정연구회의 초안은 원래 지방자치에 대한 규정이 전혀 없었다. 하지만, 행정연구회는 지방자치에 대한 유진오 안을 상당 부분 받아들여 국회헌법기초위원회에 제출되었다.

한편, 헌법기초위원회가 본회의로 이송한 헌법초안에서의 지방자치에 관한 규정은 8장의 이름을 지방자치로 하고, 95조와 96조 2개조를 두었다. 조문 번호만 다를 뿐 그 내용은 정확하게 행정연구회의 초안과 일치한다. 이것은 유진오에게 초안을 요청하였던 3세력 간의 절충에 의해 지방자치에 관한 규정이 약간 수정되어 합의되었다는 뜻으로 해석된다.

그리고 헌법기초위원회가 이송한 안은 본회의에서 조문 번호만 95조는 96조로, 96조는 97조로 바뀌었다. 또 헌법기초위원회의 이송된 법안의 95조 전반부에 표현되었던 '재산을 관리하며'가 제헌헌법 96조에서는 문장 맨 끝으로 가서 "(전략)... 처리하며 재산을 관리한다"로 규정한 것 외에는 없다.

이런 과정 끝에 제정된 제헌헌법의 8장 지방자치의 내용은 다음과 같다.[12)]

| |
|---|
| 제8장 지방자치<br>제96조 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다.<br>지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.<br>제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.<br>지방자치단체에는 각각 의회를 둔다.<br>지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다. |

## 3. 제헌헌법의 제헌의회 심의과정

제헌헌법 제정을 위한 제헌의회의 심의 및 의결과정에 대해서는 당시 제헌의회 속기록과 유진오 박사 회고록을 통해 관찰할 수 있다.

제헌의회는 1947년 5월 31일 개원되고, 6월 3일 헌법 초안이 헌법기초위원회(위원장 서상일)로 제출되었다. 개원 후 불과 수일 만에 초안이 제출되고 심의된 것이다. 그 이유는 이 위원회에서 전문위원 역할을 한 유진오의 존재 덕이라고 할 수 있다. 그는 앞서 본 것처럼 과도의원의 헌법 기초위원으로서 헌법 초안을 준비하고 있었고, 미군정의 정권이양을 8월 15일 전에 받아야 했기에 제헌의회로서도 유박사의 초안을 크게 바꾸려 하지 않았다.

---

12) 미군정은 한국인에게 행정권을 주기 위한 전제조치로'남조선과도정부'를 두었고, 1947년에는 여기에 '조선법전편찬위원회 헌법기초분과위원회'를 설치하였다. 이 위원회에 당시 대법원장이던 김용무, 사법부장 김병노 등이 있었고 유박사도 여기에 참여하게 되었다. 이때 그는 양원제, 내각책임제, 농기개혁 등을 기본구상으로 하여 참여하였으나, 토론과정에서 실망을 느끼고 우선 초안부터 작성하게 된다. 이 작업이 후에 제헌국회의 헌법초안의 기초가 되는 셈이다. 1948년 5월 10일 제헌선거로 성립된 제헌국회의 제1회 회의(5월 31일)에서 곧바로 헌법제정사업에 착수하게 된다. 이때 헌법기초위원과 전문위원을 두었는데, 당시 고대 정법대학장이었던 유박사도 전문위원으로 참여한다.

이 헌법 초안의 심의과정 중 쟁점은 의원내각제인가 대통령제인가가 초점이었다. 유진오 초안은 내각책임제를 채택하고 있었으나, 심의를 거의 마무리할 때쯤 이승만 의장이 갑자기 나타나 대통령제를 강력히 주장했다(유진오, 1980: 66-105). 이의장이 사실상 권력의 중추였으므로 각 정파 모두 그의 말을 가볍게 들을 수 없었다. 이 연설 후의 헌법기초위원회의 회의들은 대부분 내각책임제를 주장하는 논리들과 대통령제가 필요하다는 논쟁이 대부분이었다. 본래 위원회의 안은 본회의 상정되기 직전에는 자구수정을 하는 것이 보통이지만, 대통령제로 바꾸는 것 때문에 본회의에 상정하는 헌법기초위원회의 헌법 초안은 대통령과 국회관계를 전면적으로 재조정하는 대폭 수정안이 되었다.[13)]

1947년 6월 23일 제헌의회의 본회의에서 유진오 박사의'대한민국헌법 제안이유 설명'을 시작으로 최종심의가 시작되었다. 이때 유박사는 다시 한번 대통령제의 단점을 강조하며 뒤집기를 시도하는데 시간을 할애했고, 7장 재정 부문까지는 제안 설명을 하였지만, 8장 지방자치. 9장 헌법개정, 10장 보칙 부분에 대해서는 기타로 분류하고 '별로 새삼스럽게 말씀드릴 것이 없으므로'라고 말을 마쳤다(유진오, 1980: 245).

그리고 제헌헌법은 유진오의 제안 설명 후 6월 30일 본회의에서부터 독회를 시작해 7월 6일 심의를 마치고 7월 12일 본회의를 통과하기까지 단 10일 남짓 만에 의결되었다. 지방자치 조항에 대해 제헌국회의원들은 질문도 하지 않았고, 지방자치제도에 관한 조항들을 그대로 통과시켰다. 다만 초안이 지방자치제도에 대해서 그것의 중요성에도 불구하고 아무런 적극적인 규정을 두고 있지 않다는 점이 지적되는데 그쳤다(국회도서관, 1967: 267; 전광석, 2005: 69-70). 제헌헌법의 설계자 유진오 박사가 지방자치제도를 왜 도입하였는지에 대해서는 그 자신을 제외하고는 누구도 알지 못한 채 지방자치제도의 씨앗이 뿌려진 것이다.

## 4. 최초 설계자 유진오 박사의 지방자치제도에 대한 생각

### 1) 참고한 문헌들과 조력자들

그러므로 근대적인 지방자치제도 도입의 종착역인 제헌헌법의 지방자치규정이 왜 거기에 들어갔는지에 대해서는 유박사의 생각을 따라 갈 수밖에 없다. 유박사가 헌법 초안을 처음 의뢰받은 것은 앞에서 본 것처럼 미군정이 허용한 과도정부의 법제편찬위원회였다. 이때 초안 작성위원의 한사람이었지만 초안 작성 중 소회에서 '나 혼자 해내기에는 힘에 겨운 일이었다. 위선 초고를 몇 번이고 다시 써야 하는 것만 해도 큰 고역이었다', '헌법 내용에 이르러서는 더 말할 것도 없다' 등의 막막함을 토로했다(유진오, 1980: 21-23).

그의 회고에 의하면, 헌법 초안 작업 시에 참고한 문헌이 '여러 학자들의 저서 외에' 여럿

13) 이때 한민당의 김성수씨를 비롯한 간부들이 이승만 의장의 압력에 못이겨 내각책임제로 번안동의한 초안이 결국은 헌법기초위원회의 초안이 되었다(유진오, 1980: 70).

있었다. 그러면서 참고한 몇 개의 자료를 열거하여 놓았다.

| |
|---|
| ·조선임시약헌[14](1947년 미군정기 과도 입법의원에서 통과된 것)<br>·조선인민의 권리에 관한 포고(1948년 4월 7일 하지중장 포고)<br>·대한민국건국강령(민국 22년 11월 28일 임시정부 국무위원회에서 공포한 것)<br>·The Constitution of Korea(과도정부 사법부 미인고문 우드월 안)<br>·조선민주공화국임시조약법(시안. 1946년 제 1회 미소공위에 제출차 준비되었던 민주주의민족전선 측 시안)<br>·대한민국임시헌법(민주의원안)<br>·1947년 제2회 미소공위에 제출된 자문 5,6호에 대한 각 정당 사회단체의 답신<br>·조선민주주주의 인민공화국 헌법(괴뢰정권안)<br>·각 정당의 강령과 정책 |

유진오 박사가 참고한 여러 문건 들 중 조선임시약헌은 자신이 초안 작성에 임했던 것이고, 민주당 의원안은 앞서 설명처럼 김성수 대표가 유진오의 안을 대부분 참조했기 때문에 자기 참조라 할 수 있다. 그 외 대부분의 문건에 지방자치에 대한 규정은 없었다. 다만 위의 자료 중 두 개의 문건에서 지방제도에 관한 것이 나오는데 하나는 대한민국 건국강령과 조선민주주주의 인민공화국 헌법안이다.[15] 이 중 임시정부의 대한민국 건국강령은 전술한 바와 같이 1941년 시점에서 선포된 것이다. 아쉽게도 그가 참고한 저서들은 소개하지 않았지만, 그가 참고한 학자들은 소개하고 있는데, 농지개혁에 관해서는 헤드람 모올레의 '구주의 민주신헌법'(Agnes Headlam Morley, 1929, The New Democratic Constitution)을 참고했고, 위헌심사기구를 놓고서는 몽테스키외적 권력분립 사상에 의한 법원 내 설치에 반대하고 따로 헌법심사위원회를 두는 것을 찬성했다. 이때 Corwin이나 Carl Friedrich의 논지를 따른 것으로 회상하고 있다.

이 참고문헌을 대하고서도 그는 '정치나 행정에 관해 내가 실제 경험을 전연 가지지 않은 것이 가장 근본적인 난점이었다'고 고백하였다. 특히, '국가재정과 지방자치문제에 관해서도 나는 나의 지식부족을 통감하였다'(유진오, 1980: 23).

---

14) 과도입법의원은 미군정의 간접통치구상에 기초하여 주한미군정청 산하에 1946년 12월 7일 구성되어 1948년 5월 19일 해산되기까지 약 1년 반 동안 존속하였으며, 좌우합작 원칙에 따라 구성된 반민 반관선의 임시입법기구였다. 이 기간 동안 보통선거법을 비롯한 32개의 법령과 조선임시약헌을 심의하였다. 조선임시약헌은 실시되지 못하였으나 그 경제조항은 새로운 국가구상을 둘러싼 헌법사상 즉 국가주의적 발전주의 전략과 사회주의적 발전주의 전략의 착종을 상징적으로 표현한 것이며 1948년 헌법에도 영향을 미쳤다(이경주, 2001).

15) 유박사가 참조한 조선민주주의공화국 헌법(괴뢰정권안)에는 지방인민회의와 지방인민위원회 규정이 있었을 것으로 짐작된다. 왜냐하면, 이 안이 1948년 9월 8일에 조선민주주의 인민공화국 헌법(1호) 제정 시행되기 때문이다. 이 헌법 147조 4호에 지방행정체계에 관한 규정이 나온다. 즉, 지방제도로서 지방인민회의와 지방인민위원회를 규정하고 있는 바 "해당 지방인민회의, 상급인민위원회 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각과 내각 위원회, 성의 결정, 지시를 집행한다"고 하였다. 하여 이를 지방자치제도로 볼 수는 없다.

이때 그를 도울 사람들이 '우연히' 나타났는데, 그들은 황동준, 윤길중씨였다. 이들은 모두 일정 때 고등문관시험 행정과에 합격하여 행정실무를 경험한 사람들이었다. 유박사는 '황동준씨는 여러 나라의 입법 예를 많이 조사해 주었고, 윤길중씨는 이론을 명쾌하게 따졌다'고 했다. 그러므로 이들이 당시 세계의 헌법뿐만 아니라, 자신들이 식민지 행정관으로 일할 때 구속되었던 일본 헌법을 참고해서 지방자치에 관한 생각을 전달하였다고 하는 추론을 할 수 있을 뿐이다.

### 2) 지방자치제도 설계자의 지방자치 사상과 그 변화

제헌헌법에 지방자치제도를 도입하였을 때의 유진오의 생각은 그의 저서 '민주정치에의 길'(1963: 165-166)에서 찾을 수 있었다.[16]

"(전략)「지방자치의 범위가 넓으면 넓을수록 더욱 민주적이라고 생각하던 것은 옛날이야기다. 지금은 중앙정부 자체가 민주정부이므로 중앙집권을 하였다 하여 전제적인 것도 아니며, 지방분권을 하였다 하여 민주적인 것도 아니다. 지방자치는 권력을 중앙정부와 지방자치단체간에 어떻게 분배하여야 더 효과적이냐 하는 것은 행정조직 기술상의 문제에 불과하며, 한 지방에만 국한되는 일, 전국적·통일적 행정보다는 지방자치로 하는 것이 더욱 효과적인 일을 지방민의 자치에 맡기는 것에 불과하다」".

그는 지방자치를 민주주의 관점에서 본 것이 아니라 지방행정의 효율성을 위해서 필요하다는 정도만 인정한 셈이다. 지방자치에 대한 이러한 그의 생각은 권력구조에만 관심이 있던 당시 제헌국회 의원들과 가장 유력한 정치인 이승만의 관심을 끌지 못한 채 그대로 통과한 것이다. 아쉽게도 갑오개혁기에 중앙정부와의 경쟁으로 얻었던 향회의 역사나 임시정부가 시간을 겪으며 얻어낸 지방자치에 대한 생각, 과도의원들의 지방자치에 대한 토론 등이 제헌국회에서 다루어지지 않았다. 자주적이지 못한 해방과 소용돌이 속의 해방정국이 지방자치제도의 역사에도 단절을 가져다준 것이다.

헌법초안의 가장 중요한 역할을 한 유진오박사의 지방자치제도를 도입하는데 있어서의 생각을 더 추적해보아야 하는 이유이다. 그는 영국의 지방자치가 전제정치를 벗어나려는 지방민들의 운동이었다고 평가하였지만(유진오, 1963: 165), 우리나라에서의 지방자치에 대한 그의 기대는 그저 행정 조직상의 기술상의 문제로 밖에 여기지 않았다는 것이다. 영국의 지방자치의 출발을 알고 있으면서도 지방자치를 능률가치로만 생각한 것은 아마도 그가 공부한 곳이 일제하의 경성제국대학이었고, 헌정 질서를 위해 참조한 책들도 몽테시키외의 삼권분립 등 분권 사상보다는 지방단체의 행정보완이라는 상호의존주의적인 이론이 지배했던 것 같다.

---

16) 이 회고는 이 책의 출간보다 1년 앞선 1962년 7월 한국일보에 실린 논설이 토대가 되었다. 1962년 7월 '군정 최고회의' 안에 '헌법심의위원회'가 설치되었을 때 헌법을 제정할 것인가 개정할 것이냐에 관하여 논쟁이 많았는데, 이러한 시기에 지방자치에 대한 그의 생각을 밝힌 것이었다(이 회고록은 1962년 7월 한국일보에 쓴 칼럼을 실은 것이었다, 1963: 166).

하지만, 1962년의 시점에서 제헌헌법을 설계하던 때를 회상하면서 그의 입장은 변한다(유진오, 1963: 166). “(전략) 몇 마디 지방자치의 문제에 언급하고자 한다. 내가 지금 지방자치 문제를 논하려고 하는 것은 한 가지는 이 문제의 중요성 때문이요, 다른 한 가지는 이 문제에 관한 과거의 나의 잘못된 주장을 시정하고자 함이다”라고 말한다.

위와 같이 글을 쓴 시기는 박정희 군사정권이 헌법개정이냐, 새로 제정하느냐를 두고 고민하던 시기였다. 그로서는 군사정권이 고민하는 헌법 내용을 바꾸어 자신이 잘 못 이해했던 지방자치를 발전시킬 기회로 보았던 것 같다. 당시 그가 지방자치에 대한 생각을 바꾼 것은 다음과 같은 이유에서이다.

“이러한 나의 생각이(지방자치에 대한 처음의 생각을 말함) 전적으로 과오였다는 것은 아니나, 이렇게 주장함으로써 내가 민주정치발전에 대한 지방자치의 기여 가능성을 과소평가하였던 것은 사실이다. 특히 우리나라와 같은 민주주의 후진국에 있어서는 지방자치는 국민의 민주의식의 각성과 함양을 위해 커다란 기여를 할 수 있다는 점을 강조하고 싶다. 민주정치를 한다 하여 국민에게 투표권을 부여하고 4년에 한 번씩 국회의원 선거를 하게 하는 것만으로는, 정부가 국민의 정부요, 정부를 운영하는 주인공이 다른 사람 아닌 국민을 자신이라는 실감을 국민에게 느끼게 하기에는 부족한 것이다. 대담하게 행정권을 지방으로 이양하여 잘 되거나 못 되거나 간에 지방의 일을 지방민 자신의 손으로 처리하게 하여야만, 국민은 민주주의를 실감으로써 깨닫고 느끼게 할 수 있음을 나는 지나간 14~15년간의 관찰과 사색으로 알게 된 것이다”.

그가 말한 14~15년간은 1946년 그가 과도의원으로부터 헌법초안 요청을 받은 때부터, 이승만 대통령의 한국전쟁시기의 지방자치실시와 그 후의 파행들(손봉숙, 1985), 그리고 1960년의 4.19혁명과 1961년의 5.16군사혁명위원회에 의한 인한 지방자치의 폐지를 말한다. 이런 시기에 그는 지방자치에 대한 그의 설계가 잘 못 되었음을 고백하고, 지방자치가 민주주의의 수단임을 깨달았다고 밝혔던 것이다.

그리고 그는 이 논설을 이렇게 끝 맺는다. “(전략)이 문제를 다루는 데 있어서는 현대국가의 기능의 다양성과 그에 따른 전국적 행정의 범위확대 및 행정처리의 신속성의 필요의 가중 등을 고려에 넣지 않을 수 없다. 이러한 각도로부터 본다면 지방자치의 강화에도 자연 일정한 한계가 있게 되는 것은 사실이기는 하나, 어쨌든 가능한 최대 한도로 지방자치를 강화하는 것이 우리나라 민주정치의 기초를 굳히는 첩경의 하나라고 본다”.

이는, 그가 헌법 초안 당시 이승만 제헌의회의장의 압력에 의해 내각제가 대통령제로 바뀌자 어떻게 해서든 내각제 요소를 살려보려고 했던 것과 같은 노력의 일환으로 보여진다. 다른 것은 제헌시기에는 정부기관이나 각 정파로부터 헌법 기초 요청을 받고 기초위원으로서 참여한 것과는 달리 군사정부에서는 어떤 공식적인 채널을 갖지 못한 채 신문 논설이라는 형태로 여론을 환기하는 데 그쳤다고 할 수밖에 없다. 하지만 유진오의 지방자치에 대한 이러한 노력은 별무소용이 되었다. 박정희 정권은 1962년 12월 26일 제정된 3공화국 헌법 부칙 3항에 지방자치의

시작인 “지방의회 구성을 법률로 한다”고 규정하고서는 그 후 어떤 노력도 하지 않았다. 1980년대 민주화운동의 결실로 1991년에 부활하기까지 지방자치는 장기간 단절되고 만 것이다.

## V. 결 론

우리나라 근대사의 헌법에 반영된 지방자치제도의 도입 과정을 살펴보았다. 미국 건국시 헌법 논쟁을 기록한 Federal Papers와 같은 문건도 부족하고, 그러기 때문에 논의를 전개하는 것에 제한적인 아쉬움이 있었다. 이 연구에서 살펴본 바는 우리의 근대적 지방자치제도의 도입은 역사의 소중한 경험에서 지방자치제도의 씨앗을 찾아 제도화시키는데 한계를 보였다. 갑오시기의 지방자치 경험의 미약한 경험이나마 단절되었고, 지방자치의 필요성에 대한 근대시기의 각 정파의 논의는 부족하였다. 그 결과 제헌헌법 제정에서도 치열한 토론 없이 도입한 지방자치제도는 우리 사회, 정치에 있어서의 민주성은 적고, 헌법에 의한 제도 도입이라는 반쪽만의 근대성을 얻은 것으로 귀결된다.

그렇게 된 이유를 살펴보자. 당시 한반도를 둘러싼 상황은 매우 급박하기도 하였지만, 우호적이지도 않았다. 미국이 신탁통치를 결정하고, 미군정을 실시할 때 그들의 시각은 ‘대한민국이 자신의 해방을 위해서 가열한 노력을 기울이지 않고, 외부의 힘에 의존해서 독립을 얻었다’는 사실 때문에 매우 열등한 민족으로 보았다. 즉 한국은 자신의 혁명적 활동에 의해 해방을 쟁취한 것이 아니므로 한국의 운명은 해방자의 결정에 맡겨져야 한다는 것이 미국인들의 국제법적인 해석이었다(Ernest Fraenkel, 1948: 1; 신복룡, 2006: 144 재인용)

하지만, 지방자치 도입기에 우리나라 헌정제도의 설계자들은 적어도 다음과 같은 논쟁 혹은 인식하에서 움직여왔다고 할 수 있다. 그것을 근대적인 헌정제도를 만들겠다는 의도성 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 일제가 식민통치를 위해 지방제도를 이용한 것을 잘 인식하고 있는 점이다. 그것은 과도의원들이 ‘임시약헌’의 지방자치제도 규정을 도입하기 위해 서로 토론한 내용을 보면 잘 알 수 있다(국회도서관,1968:129-130), 윤기섭 의원은 ‘(지방)단체’라는 말이 정치는 일본이 할 테니, 조선인들은 공공복리를 위해서 그것만을 하라는 것으로 받아들인다. 김광현 의원은 ‘군은 일본인이 실권을 쥐고’, 이종근 의원은 ‘부는 일본의 총독 정치를 침투시키기 위해서 한 것’ 등의 인식을 한다. 이런 격렬한 토론 끝에 자치단위를 어디로 할까를 결정한 것은 일제의 허울뿐인 지방자치를 극복하려는 의지의 발로이다.

둘째, 영국 등 유럽에 대한 참조를 통해 정치적 근대성의 원류를 이해하고자 하였다는 점이다. 아담 스미스의 고전적 자유주의가 한국에 맞지 않는다는 점을 밝히고(유진오, 1980: 42), 영국의 지방자치 연혁을 살펴보았으며, 한국이 국민의 민주의식이 부족하여 지방자치의 민주

성보다는 능률성을 우선하여 설계한 것을 밝힌 점 등은 결과야 어떻든 그나마 자주적인 지향성을 보인 제도설계였다고 할 수 있다(유진오, 1963: 165).

셋째, 헌정제도의 설계자들의 최소한 일제시대 생성된 지식을 보완하고 싶은 의도가 보인다. 특히, 해방기 최대의 정파였던 독립촉성회가 헌법 초안을 맡긴 행정연구회(신익희주도) 멤버들이 모두 일제의 관리를 지냈기 때문에 이를 보완하기 위해 유진오씨를 늦게나마 구성원으로 삼았다(유진오, 1980: 33).

하지만, 여전히 갑오개혁의 근대적 지방자치제도의 뿌리를 감안했다거나 충분한 연구와 논의를 거치지는 못한 것이 그 후 정부수립 후 지방자치의 운용에도 부정적인 영향을 주었을 것이다. 이렇게 된 몇 가지 아쉬운 점은, 첫째 지식과 경험의 미흡이다. 가장 직접적인 제도설계자인 유진오 박사는 "지방자치제도에 대하여는 지식의 부족함을 통감하였고(유진오, 1980: 23), 그의 헌법 초안작성을 도운 조력자들 역시 지방자치에 대한 경험은 적은 것으로 추측된다. 또, 과도의원의 '임시약헌'제정 심의 시 의원들이 심의하는 과정에 있어서도 구역, 자치제도, 지방행정과 지방자치 등의 관계를 놓고 혼란스러움을 보인 것을 보면, 제도설계자들 대다수가 지방자치제도를 명확히 이해한 것 같지는 않다.

둘째 시간의 부족을 들 수 있다. 미군정의 정권이양 일정에 맞추는 가운데서 긴박하게 제헌헌법 초안을 만들고, 또 일주일도 안 되는 심의 기간을 거쳐 제헌의회 심의를 거쳐야 했기 때문이다. 그 결과 지방자치에 관한 8장 95조, 96조는 모두 수정 없이 유박사의 초안이 그대로 통과되기에 이르렀다.

셋째 헌정제도의 설계자들은 주로 대통령제냐 내각제냐, 농지개혁문제, 국영기업의 도입 등에 초점이 있었다. 그 결과 이승만 제헌의회 의장은 대통령제를 도입하는 외에는 다른 부분에 대해 관심을 갖지 않았고, 제헌의회 상정시 초안자인 유진오박사의 입법취지 설명에서도 지방자치는 다루지 않았다.

넷째 단절성이다. 많은 학자들이 우리 지방자치제도의 근대성을 갖춘 최초의 사건으로 생각되는 동학농민운동의 영향으로 제도화된 향회는 일제시대에 단절되었다. 또, 임정이 여러 차례에 걸쳐 '조선임시약헌'을 개정하는 가운데 도달한 지방자치의 개념 역시 제헌시기 지방자치제도의 설계자들과 제대로 연결된 증거를 찾기 어려웠다. 이런 부분이 근대화시기와 제헌시기의 사료 혹은 자료부족이나 연구자의 한계로서 향후의 연구에서 이런 점들이 더 규명되어야 할 것이다.

아무튼 미군정의 과도정부의 과도의원의 헌법 기초 작업은 한 중요인물이 연관되어 있어서 여러 정파 사이에서 설득을 통해 헌정질서에 지방자치를 넣는 데 성공한 것은 아쉬운 가운데서도 다행스러운 일이었다. 이때 얻은 제헌헌법 96조에서 지방자치단체라는 용어나, 법령의 범위내에서 자치규정(조례)을 제정한다는 것이나, 97조의 지방자치단체의 조직과 운영을 법률로 정한다는 것, 지방의회를 둔다는 것 등을 말한다. 이들 조항들은 현행 헌법내용과 그다지 다르지

않다. 그러므로 현 시점에서 생각해보면 우리의 지방자치제도는 유진오가 처음 생각한 틀에 여전히 갇혀 있는 셈이다. 해방정국의 제약 속에서 제헌시기의 지방자치제도를 70여 년이 지난 지금까지도 여전히 벗어나지 못하고 있는 것이다.

## 〈참고문헌〉


권영길. (2019). 조선후기 향회의 구성과 기능이 현대 지방자치에 주는 의미.「한국행정사학지」, 46: 77-117.

김경순. (2001). 한국근대 지방자치연구- 1894년 농민집강소를 중심으로.「한국지방자치학회보」, 13(2): 5-22.

김수진. (2010).「근대성 연구의 계보학적 분석과 대안적 근대성 개념의 이론화 - 사회문화학 분야를 중심으로」, 한국연구재단 기초학문자료센터. 1-21.

김영수. (2000).「한국헌법사」. 서울: 학문사.

김은지. (2019). 대한민국 임시정부 초기의 지방자치제 시행과 지방행정관청 운영 -'聯通制'와 '聯通府'를 중심으로-.「역사와 담론」, 91: 97-137.

김익한. (2020.10.5.검색).「신편한국사, 갑오개혁 이후의 사회경제적 변동 편」, 국사편찬위원회 간 우리역사넷(http://contents.history.go.kr/).

김일영. (1997). 한국 지방자치 기원에 대한 연구.「부산여자전문대학논문집」, 17: 369-390.

노융희. (1987).「한국의 지방자치」, 녹원출판사.

미야모토 겐이치. (1991). 주민자치연구모임(역).「지방자치의 역사와 전망」, 주민자치(간). 주민자치신서.

사공영호. (2015).「제도와 철학」, 대영문화사.

손봉숙. (1985).「한국지방자치연구」, 삼영사.

손정목. (1992).「한국지방제도·자치사연구(상)-갑오경장~일제강점기」, 일지사.

서희경. (2018).「대한민국 헌법의 탄생: 한국 헌정사, 만민공동회에서 제헌까지」, 창비.

신복룡. (2006).「한국분단사연구 1943-1953」, 한울.

신채호. (1948).「조선상고사」, 박기봉 역(2006). 서울 : 비봉출판사.

안병욱. (1986). 조선후기 자치와 저항조직으로서의 '향회'.「성심여대 논문집」, 18.

유진오. (1963).「민주정치에의 길」, 일조각.

유진오. (1980).「헌법기초회고록」, 일조각.

윤정애. (1985). 한말 지방제도개혁의 연구.「역사학보」, 105: 75.

이경주. (2001). 미군정기의 과도입법의원과 조선임시약헌 'Provisional Constitution of Korea'

by SKILA under the USAMGIK PDF icon.「법사학연구」, 23: 139-163.

이상찬. (1986). 1906~1910년의 지방행정제도 변화와 지방자치논의. 「한국학보」, 12(1): 1047-1079.

이상찬. (1989). 1894~1895년 지방제도 개혁의 방향.「진단학보」, 67: 75-95.

이정은. (1992). 일제의 지방통치체제 수립과 그 성격.「한국독립운동사연구」, 6: 233-273.

임승빈. (2015). 우리나라 지방자치제도의 연속과 단절: 갑오 광무개혁에서 일제강점기, 1949년 지방자치법제정.「한국사회와 행정연구」, 26(3): 303-326.

임효선·박지동 역. (2013).「미국의 민주주의 1」, A. de Tocqueville. De la démocratie en Amérique. 한길사.

장용수. (2007). 정치가 행정가로서의 유진오.「고려법학」, 48(0): 489-511.

장은혜. (2018).「주요 외국의 지방자치제도 연구 - 영국 -」, 한국법제연구원.

전광석. (2005). 제헌의회의 헌법구상.「法學硏究」, 15(4): 1-76.

최봉기. (1986). 조선왕조 개화기의 지방제도 변천에 관한 연구.「사회과학논총」, 4: 51-72.

최 선. (2012). 한국 근대 헌법의 기원에 대한 논의.「한국학연구」, 41: 289-321.

최현식. (2000).「갑오동학혁명사 (4판)」, 신아출판사.

하연섭. (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.「행정논총」, 44(2): 217-246.

한긍희. (1999). 일제하 전시체제기 지방행정 강화정책: 읍면행정을 중심으로.「국사관논총」, 88: 205-242.

홍순권. (1997). 일제 초기의 면운영과 조선면제의 성립.「역사와 현실」, 23: 139-169.

홍정선·방동희. (2019). 지방자치 70년, 회고와 과제- 헌법과 지방자치법의 제정 개정을 중심으로 -.「지방자치법연구」, 19(3): 3-71.

국가기록원. 기록으로 보는 지방자취의 발자취. http://theme.archives.go.kr/nextlocalSelf/significance.do.

국회도서관. (1967).「헌법제정회의록(제헌의회)」, 헌정사자료 1집.

국회도서관. (1968).「임시 약헌제정회의록(과도입법의원)」, 헌정사자료 7집.

Chakrabarty, Dipesh. (2000). *Provincialising Europe-Postcolonial Thought and Historical Diefference*, Princeton UP(김은실·문금영 역, 2001,「흔적」, 1호, 문화과학사)

Ernest, Fraenkel. (1948). *Structure of United States Army Military Government,* G332, Box 21, Suitland : WNRC.

North, Douglass. C. (1996). *Economics and Cognitive Science*, Working Papers, Washington Univ. 사공영호. (2015) 재인용.

Ronald, Inglehart. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society,* Princeton: Princeton University Press.

Searle, John. R. (1995). *The Construction of Social Reality*, The Free Press.
宮本憲一. (2005).「日本の地方自治その歴史と未來」, 自治体研究社.

접수일(2020년 12월 02일)
수정일(2020년 12월 23일)
게재확정일(2020년 12월 28일)

〈국문초록〉

# 제헌헌법의 지방자치제도 도입경위와 그 유산

이 연구는 역사발전이 단절적으로 이루어지기 어렵다는 점에서 제헌시기 전후에 근대성에 기반하여 지방자치제도를 도입한 경험을 추적하여, 그것이 제헌헌법에 어떻게 도달하였고, 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보려고 한다. 분석변수는 신제도주의의 입장을 따라 지방자치제도 설계의 의도성과 변화과정이다.

연구범위는 근대적 지방자치의 맹아가 보이는 갑오개혁기의 향회에서 출발하여, 일제시기의 지방통치를 위한 지방제도, 그리고 해방 후 헌정질서에 관심을 갖는 제 세력과 정부기구들이 지방자치 제도를 도입하려는 의도와 과정, 그리고 변화가 어떠하였는지를 추적한다. 그리고 제헌시기에 역사적 경험이 어떻게 학습되거나 혹은 변화되어서 헌법에 지방자치제도가 도입되었는지를 규명하려 하였다. 이러한 역사적 맥락과 제 세력의 의도들이 제헌헌법의 지방자치제도 도입에 어떤 영향을 미쳤는지와 그 유산을 파악하려는 것이다. 연구결과 우리 지방자치제도는 역사의 소중한 경험에서 제도의 단서를 찾아 제도화시키는데 있어서 한계를 보였으며, 제헌헌법의 지방자치제도 도입은 유진오박사의 헌법초안이 그대로 반영되어 그 틀이 현재까지도 유지되고 있었다. 오늘날 지방자치 수준의 미흡은 제도도입기의 한계인 민주성을 잃은 반쪽만의 근대성을 얻은 것에서 귀인 되는 것으로 확인되었다.

주제어: 정치적 근대성, 지방자치제도의 설계, 제헌헌법, 지방자치제도 도입과정

---

**허훈**(許燻: 단독저자): 1993년 건국대 대학원에서 '중앙정부의 이전재원이 지방재정에 미치는 정책효과'로 행정학 박사학위 취득. 현재 대진대학교 행정정보학과 교수 및 한국행정학회 부회장으로 지방자치 및 지역발전, 갈등관리, 정책개발 등의 연구주제로 공부하고 있음. 최근 저서 및 논문: 「빅데이터시대의 계량행정」(윤성사, 공저), 「한일지방자치비교」(대영문화사, 공저), "기초지방선거후보자 당선 영향요인"(한국행정연구, 2019), "경기도 내 소득계층과 주민참여가 삶의 질에 미치는 영향(한국지방자치학회보, 2018)", "'삶의 질'과 소득의 관계에서 사회자본의 매개효과(GRI연구논총, 2018)" 등(pahh@daejin.ac.kr).