

제1공화국 시기 지방자치법 개정의 배경과 목적:

1956년 제2차 지방자치법 개정을 중심으로

김진흠*

- I. 머리말
- II. 지방자치의 실시
- III. 초대 지방의회가 겪은 문제
- IV. 지방자치법의 개정
- V. 맺음말

I. 머리말

1948년 8월 20일 국회 본회의에서는 지방자치법 제정을 결의하였다. 지방자치법은 즉각 시행하려는 국회측과 시행을 무기한 연기하려는 정부측이 맞서 제정에 마찰을 겪어왔다. 1949년 5월 30일에 열린 제3회 국회에서 지방자치법안을 심의 통과시켰고, 지방자치법은 1949년 8월 15일부터 실시하도록 되어 있었다. 그러나 행정체제의 미비와 국내 치안상태의 불안정이라는 이유로 지방의회 의원선거는 무기한 연기되었다.

방치되고 있던 지방자치는 1952년 부산정치과동을 앞두고 갑자기 실시되었다. 정세의 불안정과 치안문제를 이유로 미뤄오던 지방자치가 정세가

* 성균관대 대학원 사학과 박사과정.

불안정하고 치안이 위태롭던 전쟁 중에 임시 수도에서 실시가 공포되었다. 중앙에서 자신의 정치적 기반을 구축하는 데 실패한 李承晩 대통령은 자신의 입장을 지지해 줄 전국적인 세력기반을 확보하기 위해 지방의회를 구성했다. 이승만은 대통령 직선제 개헌안의 통과를 위한 지지 세력이 필요했다.¹⁾ 지방의회 선거에서 당선된 지방의회 의원들 일부는 대통령 직선제를 골자로 한 발췌개헌안 통과를 위해 각종 어용단체 등과 함께 관제민의운동을 일으키는 데 주역을 담당했다.²⁾ 여기에서 지방의회가 친정부적이라는 인식이 비롯되었다.

이 선거에 적용된 지방자치법 중 선거관계 조항은 ‘지방자치단체의 집행기관 중 서울특별시장과 도지사는 임명하고, 시·읍·면장은 지방의회에서 간접선거에 의하여 선출되며, 주민의 직접선거에 의하여 선출되는 것은 서울특별시·도의회 및 시·읍·면의회 의원’이었다. 이에 따라 1952년 4월 25일에는 시·읍·면의회 의원선거를 실시했고, 5월 10일에는 도의회 의원선거를 실시하여 정부 수립 이후 최초의 민선 지방의회를 구성하게 되었다. 선거 결과 친여당 세력은 대략 60%를 차지하였고, 도의회에서는 거의 70%를 차지했다.³⁾ 시·읍·면의회에서 6:4 정도의 비율로 여당은 우위를 점할 수 있었는데, 이들이 자치단체장을 선출했다.

지방자치법은 1956년 정·부통령선거를 앞두고 개정된다. 국회는 1956년 2월 10일 개정된 자치법안을 통과시키고, 2월 13일에 공포했다. 그 주요 내용은 ‘①도지사와 서울특별시장은 종전대로 임명제로 한다. ②지방의회는 간접선거로 선출하던 시·읍·면장과 동·리장은 주민이 직접 선출

1) 孫鳳淑, 『韓國地方自治研究 -第1共和國의 政治過程을 中心으로-』 (서울: 三英社, 1985), 29-31쪽.

2) 서중석, 「미군정·이승만정권·4월혁명기의 지방자치제」, 『역사비평』 13 (1991), 47쪽. 부산정치파동 직전까지 내무부 장관을 역임했던 張錫潤은 대통령 직선제 개헌안을 통과시키도록 국회에 결정적 압력을 가한 것이 지방의회 의원들이었다고 회고했다. 장석운, 「風霜 끝에 얻은 攝理」, 『激浪 半世紀』 1 (춘천: 강원일보사, 1988), 326쪽.

3) 孫鳳淑, 『韓國地方自治研究 -第1共和國의 政治過程을 中心으로-』, 31쪽.

한다. ③지방의회의 자치단체장에 대한 불신임 결의 제도를 폐지하고, 자치단체장의 지방의회 해산권을 폐지한다. ④지방의회 의원과 시·읍·면장의 임기를 4년에서 3년으로 단축한다. ⑤지방의회 의원의 수를 현 의원수의 1할 만큼 감축한다. ⑥의회소집제도를 개정하고 회의 일 수를 제한한다.’ 등이었다.

개정안에 대해서 기존 연구는 지방자치단체장의 직선제에 주목했다. 제1공화국 시기의 지방자치에 대한 선구적인 성과로 손봉숙의 연구가 있다. 손봉숙은 개정 당시만 해도 자유당이 지방의회에서 자치단체장을 간선하는 것보다 주민이 직접 선출하는 것이 더 유리할 것으로 생각해서 개정을 단행했다고 보았다. 1952년 정·부통령선거에서 이승만이 절대적인 지지를 얻었기에 지방선거에서도 국민의 지지가 이어질 것으로 생각했다는 것이다.⁴⁾ 서중석 역시 시·읍·면장과 동·리장을 주민이 직접 선출하도록 한 개정은 진일보한 것으로 평가하지만, 개정 이유는 친여권이 압도적으로 당선될 수 있을 것으로 전망했기 때문이라고 본다.⁵⁾ 손정목도 직선제 개헌에 대해서는 간선제에 비해 긍정적으로 평가했고, 불신임권과 의회해산권이 삭제된 것은 민주정치에 후퇴라고 지적했다. 그러나 직선제 개헌으로 인해 지방의회가 불신임권을 박탈당한 이유에 대해서는 지방의회가 불신임권을 남용했다는 정부 측의 견해를 그대로 수용하고 있다.⁶⁾

위의 연구들은 지방의회에 대해서 기본적으로 친정권적이라는 인식을 갖고 있다. 그렇기 때문에 직선제 개헌으로 인해 의회의 불신임권이 삭제되는 것에서 문제를 찾지 못했고, 의회의 권한이 축소되는 과정에도 특별히 주목하지 않았다. 1952년 정·부통령선거와 1954년 민의원의원선거에서 자유당이 압승한 상황을 고려해서 지방자치법 개정의 배경을 단순하게

4) 孫鳳淑, 『韓國地方自治研究 -第1共和國의 政治過程을 中心으로-』; 安清市·孫鳳淑, 『韓國의 地方選舉制度』, 『한국정치학회보』 20-1 (1986); 손봉숙, 『50년대 지방자치의 정치적 배경』, 『50년대 지방자치』 (서울: 서울대학교 출판부, 1995).

5) 서중석, 「미군정·이승만정권·4월혁명의 지방자치제」, 『역사비평』 13 (1991), 역사문제연구소.

6) 孫禎睦, 『韓國地方制度·自治史研究』 (下) (서울: 一志社, 1992).

파악한다. 즉 더 많은 당선자를 내기 위해서 지방자치단체장 선거를 직선제로 개헌했다는 것이다. 개정을 하게 된 동기와 개정안의 의도가 무엇인지에 대한 분석이 필요하다.

지방자치단체장 선거의 직선제 개헌은 야당도 찬성한 것이었다. 직선제 개헌은 갑자기 나타난 것이 아니라 초대 지방의회가 구성되고 얼마 지나지 않아서부터 계속 주장되었다. 또한 기존 인식과 달리 지방의회는 단순히 친정권적인 단체라 할 수 없는데, 지방의회에는 다양한 세력이 존재하고 있었다. 이들은 지방자치단체의 운영에 있어 무조건 정부에 협조하지 않은 않았다. 이러한 상황에서 단행된 지방자치법의 개정을 선거의 승리라는 단편적인 목적만으로 해석하기는 어렵다.

지방자치법 제1조에 명시된 바와 같이 지방자치의 목적은 “지방의 행정을 국가의 감독 하에 지방주민의 자치로 행하게 함으로써 대한민국의 민주적 발전을 기”하는 것이다. 그러나 제1공화국의 지방자치는 ‘민주적 발전’과는 거리가 멀었고, 오히려 시간이 지날수록 ‘민주적’인 면에서 퇴보하는 양상을 보였다. 이와 같은 양상이 지방자치법 개정 과정에서도 나타난다. 이 글에서는 지방의회와 지방자치단체장, 그리고 지방의회와 정부간의 마찰에 주목하여 지방자치법 개정의 배경과 목적을 파악할 것이다. 지방의회의 권한을 축소시키는 지방자치법의 개정을 통해 이승만 정권이 지방을 장악해 나가는 일면을 보고자 한다.

II. 지방자치의 실시

1. 지방자치법의 제정과 정부의 지방자치단체장 임명제 요구

1948년 8월 20일 ‘지방행정조직법안 법률기초에 관한 결의안’이 국회에서 통과되었다. 이는 지방행정조직법과 지방자치조직법을 내무치안위원회와 법제사법위원회가 연석 기초해서 국회본회의에 상정할 것을 정한 것이

었다. 헌법 제96조와 제97조에서 정한 지방자치를 실행하기 위한 기초결의안이었다.

1948년 10월 2일에 국회에서 있었던 ‘지방행정조직법안 제1讀會’에는 내무부장관 尹致暎이 출석하여 정부의 자치단체장 임명제를 제안하고, 이를 임시로 통과시킨 후에 서서히 지방자치법을 만들어 갈 것을 제의했다.⁷⁾ 이는 이승만 대통령의 시정방침, 즉 ‘지방행정조직을 완비하여 강력한 중앙집권제적 행정체계의 순치에 전력’할 것이 반영된 제의였다. 그리고 金俊淵 의원은 지방행정에 있어 중앙집권제를 강력히 하지 않으면 안 된다고 주장했다. 이에 대해서 많은 의원들은 각급 선거의 직선제를 요구했고, 임시적인 법안을 만들 것이 아니라 이진수 의원 외 130여 명이 제안했던 지방자치법을 즉시 만들 것을 주장했다.⁸⁾

10월 12일의 회의에서 위의 법안은 ‘지방행정에 관한 임시조치법’으로 명칭 변경이 가결되었다. 이 임시조치법에는 자치단체장의 선거 방식이나와 있지 않았는데, ‘시장·도지사는 선거위원이 선거한다’는 동의안은 부결되었다.⁹⁾ 그러나 10월 14일 회의에서 ‘읍장·면장은 선거위원이 선거한다’는 안은 가결되었다. 그리고 이 법의 유효기간을 6개월 이내로 한다는 안도 통과되었다.¹⁰⁾

10월 30일 국회에서는 정부로부터 회부된 의안을 다루었다. 정부의 요구는 법안 명칭에서 ‘임시’라는 글자를 뺄 것과 6개월이라는 시한도 삭제하라는 것이었다.¹¹⁾ 지방자치법의 제정을 연기하려는 의도였다. 내무부장

7) 국회사무처, 『지방행정조직법안 제1독회』, 『국회속기록』 제1회 제80호 (1948. 10. 2), 4쪽.

8) 국회사무처, 『지방행정조직법안 제1독회』, 『국회속기록』 제1회 제81호 (1948. 10. 4), 6-9쪽.

9) 국회사무처, 『지방행정조직법안 제2독회』, 『국회속기록』 제1회 제86호 (1948. 10. 12).

10) 국회사무처, 『지방행정조직법안 제2독회』, 『국회속기록』 제1회 제88호 (1948. 10. 14).

11) 국회사무처, 『지방행정에 관한 임시조치법 제의안』, 『국회속기록』 제1회 제92호 (1948. 10. 30), 12쪽.

관 윤치영은 법안 조문에 대해서 이의가 있는 것이 아니라, “38선이 있는 한 현재와 같은 이러한 긴박한 사태에 있어서는 이렇게 해야만 되겠”다는 이유를 들었다. 그러나 국회의 원안이 통과되어 정부의 이의서는 환송되었다.¹²⁾ ‘지방행정에 관한 임시조치법’은 법률 제8호로서 11월에 공포되었다.

1949년 2월부터 국회에서는 지방자치법안 독회가 열렸다. 지방자치법안은 내무치안위원회에서 10여 차례의 회의를 거쳐 초안을 작성했고, 이후 법제사법위원회와의 연석회의를 거쳐 만들어졌다. 독회에서 가장 논란이 되었던 지방자치단체장 선출방식은 ‘도지사, 서울특별시장과 시·읍·면장은 각기 지방의회에서 무기명 투표로써 선거한다’라고 정했다.¹³⁾

군수의 임명제에 대해서도 지적되었는데, 金壽善 의원은 2월 11일 회의에서 군수를 없애고, 시·읍·면장의 직선제를 하자고 주장했다. 그러나 이는 수용되지 않았다.¹⁴⁾ 2월 28일에 김수선 의원은 ‘도지사는 당해 지방의 도·시·읍·면의원이 선거한다. 서울특별시장과 시·읍·면장을 각기 지방 주민이 직접 선거한다’는 수정안을 제시했다. 김수선 의원의 수정안은 가결되었는데, 이에 대해 재석의원의 수가 잘못되었기 때문에 다시 표결해야 한다는 소동이 있었다. 휴회와 산회를 거쳐, 이미 통과된 법안을 국회법을 어겨가면서 3월 3일 재표결했다. 표결 방법에 대한 또 한 차례의 진통 끝에 김수선 의원의 수정안이 다시 가결되었다.¹⁵⁾

12) 국회사무처, 『지방행정에 관한 임시조치법 제의안』, 『국회속기록』 제1회 제95호 (1948. 11. 4), 5쪽.

13) 국회사무처, 『지방자치법안 제1독회』, 『국회정기회의속기록』 제2회 제20호 (1949. 2. 2); 국회사무처, 『지방자치법안 제1독회』, 『국회정기회의속기록』 제2회 제25호 (1949. 2. 8).

14) 국회사무처, 『지방자치법 제1독회』, 『국회정기회의속기록』 제2회 제28호 (1949. 2. 11), 13-15쪽.

15) 국회사무처, 『지방자치법안 제2독회』, 『국회정기회의속기록』 제2회 제42호 (1949. 2. 28); 국회사무처, 『지방자치법안 제2독회』, 『국회정기회의속기록』, 제2회 제43호 (1949. 3. 2); 국회사무처, 『지방자치법안 제2독회』, 『국회정기회의속기록』, 제2회 제44호 (1949. 3. 3).

3월 9일에는 부칙 제1조 ‘본법은 공포 후 10일을 경과한 후에 시행한다’는 조항이 문제가 되었다. 김준연 의원은 치안상태를 생각해서 시행기일을 고려해야 하므로, 정부에서 적당한 기일을 정해 대통령령으로 작성하는 것이 필요하다는 수정안을 내놓았다. 1948년 11월에 공포된 ‘지방행정에 관한 임시조치법’은 기한이 1949년 5월 17일까지인 한시적 법안이므로 지방자치법이 빨리 시행되어야 공백 기간을 없앨 수 있었다. 때문에 시행 연기를 의도한 김준연 의원의 수정안은 부결되었다.¹⁶⁾

4월 1일에는 ‘지방자치법안 재의안’이 있었다. 이 회의의 목적은 지방자치의 시행을 연기시키는 것이었다. 내무부장관 金孝錫은 치안상태로 인해 공포 후 10일 후에 선거를 시행하는 것은 불가능하다는 의견을 나타냈다. 그리고 적당한 시기가 오면 선거를 실시하겠다는 ‘정신’으로 이를 대통령령으로 정하도록 맡겨 달라고 했다. 이승만의 의사도 전달했는데, 법적 내용에 있어서는 전적으로 찬동하고, 다만 시행 시기는 적당하다고 생각하면 언제든지 시행하겠다는 뜻을 표명하며 국회의 재고려를 요청했다. 김효석은 지금 지방선거를 실시하면 국가적 일대위기가 올 것이라고 단언했다.¹⁷⁾ 결국 4월 4일 표결에서 원안이 폐기되었고, 국회에서 법안을 다시 결정하게 되었다.

이승만이 의도한 바는 1949년 6월 16일 국회 본회의에서 확실히 드러났다. 내무치안위원장 羅容均은 내무부차관 張暲根으로부터 국무회의 토의 결과를 듣고 이를 국회에서 발표했다. 그 내용은 지방자치단체장 인선에서 도지사는 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 그 자치단체의 의회에서 배수를 공천하면 도지사가 임명한다는 것이었다. 이대로만 하면 정부는 6개월 후에는 지방자치를 실시할 용의가 있다고 했다.¹⁸⁾

16) 국회사무처, 『지방자치법안 제2독회』, 『국회정기회의속기록』 제2회 제49호 (1949. 3. 9), 17-20쪽.

17) 국회사무처, 『지방자치법안 재의안』, 『국회정기회의속기록』 제2회 제69호 (1949. 4. 1), 10-11쪽.

18) 국회사무처, 『지방자치법 제1독회』, 『국회임시회의속기록』 제3회 제18호 (1949. 6. 16), 2쪽.

나용균이 말하는 국무회의는 5월 31일에 있었던 것이다. 경무대에서 대통령 임석 하에 있었던 국무회의의 정확한 의결사항은 다음과 같다.¹⁹⁾

1. 서울시장, 도지사, 군수는 임명제로 할 것.
2. 부윤, 읍·면장은 지방의회의 배수 공천에 의하여 그 중에서 임명권자가 임명토록 할 것.
3. 서울시 각도 및 부·읍·면에는 의결기관인 지방의회를 설치할 것.
4. 위 조건이면 공포 후 6개월 이내에 시행할 수 있음.

결국 6월 17일 국회에서는 이승만의 요구를 절충해 ‘도지사, 서울특별시장은 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 기타 지방의회에서 선거한다’는 재수정안을 통과시키게 된다. 지방자치의 실시를 위해서는 국무회의의 의결을 반영할 수밖에 없었다. 이승만은 각 도지사의 직선에 대해서 담화를 통해 “민간이 아직도 어린 아기의 정도에 있고, 海內 해외의 대세가 혼란한 시기에 처해 있을 이 때에”, “너무 급조히 나가다가 장애를 받느니보다 점차로 추진하는 것이 좋을 것으로 생각”한다고 의사를 밝혔다.²⁰⁾ 그러나 이미 국회의원 선거는 직선제를 통해 실시한 상황에서 지방선거의 임명제를 주장하는 것은 모순이었다. 이승만은 선거보다는 임명을 통해 원하는 자들로 지방자치단체를 구성하려 했다. 결국 지방자치법은 1949년 7월 4일 법률 제32호로 공포되어 8월 15일부터 시행에 들어가게 되었다.²¹⁾

지방자치법이 시행된 이후에도 ‘치안’ 문제로 지방선거는 계속 ‘고려’ 중에 있었다. 지방선거를 연기하려던 이승만의 계획은 지방자치법이 시행

19) 『國會議의 地方自治法 制定에 關한 件』, 『國務會議錄』 第五十四回 (1949. 5. 31).

20) 公報處, 『臨時制度로 成案, 自治法公布에 對하여』 (1949. 7. 4), 『大統領李承晚博士 談話集』 (1953), 21-22쪽.

21) 1949년 제정된 지방자치법과 이후 개정되는 지방자치법의 全文은 법제처 국가법령정보센터 웹사이트(www.law.go.kr)의 ‘법령·조약’ 항목에서 ‘지방자치법’ 연혁을 참조.

된 지 4개월 만에 노골적으로 나타났다. 정부는 1949년 12월 15일에 지방자치법 제1차 개정을 단행하고 경과규정을 신설케 했다. 주목할 것은 신설된 제75조 2항으로, ‘대통령은 천재지변 기타 비상사태로 인하여 선거를 실시하기 곤란하다고 인정할 때에는 지방자치단체의 전부 또는 그 일부의 선거를 연기 또는 정지할 수 있다’는 것이다. 그리고 도지사는 시·읍·면장이 법령에 위반되는 행위를 하였을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 탄핵재판소에 그 파면의 소추를 할 수 있다는 조항을 신설했다. 부칙에도 중요한 조항이 신설되었다. 부칙 제4조 ‘지방의회가 성립될 때까지는 그 의결을 요하는 사항은 도와 서울특별시에 있어서는 내무부장관, 시·읍·면에 있어서는 도지사의 승인을 얻어 실시한다’는 것과 부칙 제5조 ‘지방의회가 성립될 때까지 시장은 대통령, 읍·면·장은 도지사가 임명한다’는 조항이 추가되었다. 개정을 논의하는 과정에서 내무부장관 장경근은 지방자치단체에 대한 감독권 강화와 지방의회의 해산권까지 요구했다.²²⁾

일부에서는 이승만의 업적으로서 지방자치제도의 도입을 통해 풀뿌리 민주주의의 성장에 기여한 것을 제시하지만,²³⁾ 실상은 그렇지 않았다. 이승만은 어떻게든 정권의 추종자들로 지방을 조직하려 했고, 그것이 불가능하다면 지방선거를 연기하려 했다. 이승만은 지방자치법 제정 이후에도 계속해서 임명제를 요구했으나 국회의 반대로 실행되지 않았다.

2. 초대 지방의회의 구성과 성격

계속해서 연기된 지방자치제도는 전쟁으로 인해 폐기된 것이나 다름없었다. 그러나 부산정치파동을 앞둔 시점에서 정치적 목적으로 인해 갑자기 실시를 맞게 된다. 1952년 4월 25일의 시의회 의원선거는 전국 19개

22) 국회사무처, 『지방자치법 중 개정법률안 제1독회』, 『국회입시회의속기록』 제5회 제51호 (1949. 11. 26), 25-26쪽.

23) 유영익, 『이승만 대통령의 업적』, 『이승만 대통령 재평가』 (서울: 연세대학교 출판부, 2006), 521쪽.

시 중 17개 시에서 실시되었다. 투표자 수는 선거인 총수의 약 80%였고, 유효투표는 투표자 총수의 98%였다. 무소속이 의원 정수 378명의 45.5%에 해당하는 172명이었고, 자유당이 114명(30.1%), 대한청년단이 40명, 국민회가 29명, 민주국민당이 7명, 대한노총이 5명, 대한국민당이 2명, 기타 9명이었다.

읍의회 의원선거는 전국 75개 읍 중 72개 읍에서 실시되었다. 투표자 수는 선거인 총수의 약 88%였고, 유효투표는 투표자 총수의 97%였다. 정당·단체별 당선자는 무소속이 의원정수 1,115명의 38.5%에 해당하는 430명, 자유당이 274명(24.5%), 대한청년단이 229명(20.5%), 국민회가 155명, 민주국민당이 7명, 대한노총 6명, 기타 14명이었다.

면의회 의원선거는 전국 1,448개 면 중에서 1,308개 면에서 실시되었고, 투표자 수는 선거인 총수의 약 93%, 유효투표는 총 투표자 수의 93%로 시·읍의회 의원선거보다 적었다. 당선자는 16,051명 중에 무소속이 42.8%인 6,867명, 자유당이 25.3%인 4,056명, 대한청년단이 16%인 2,574명, 국민회가 15.2%인 2,437명, 민주국민당이 21명, 대한국민당이 16명, 대한노총 12명, 기타 68명이었다.

5월 10일에 있었던 도의회 의원선거는 서울특별시와 9개 도 중에서 완전히 수복되지 않았던 경기도와 강원도, 서울특별시를 제외한 7개 도에서 실시되었다. 투표율은 선거인 총수의 81%였다. 이 선거에서는 자유당이 의원 정수 306명의 48%에 해당하는 147명이 당선되었다. 다음으로 무소속이 27.8%인 85명, 대한청년단이 34명, 국민회가 32명, 민주국민당이 4명, 대한노총 2명, 기타 2명이었다.²⁴⁾

지방의회의 성격에 대해서는 기본적으로 친정권적이라는 인식이 있다. 그 근거는 발취개헌안 통과 당시 직선제 개헌안 통과를 위한 관제 민의운

24) 이상의 통계는 中央選舉管理委員會, 『大韓國選舉史』(서울: 中央選舉管理委員會, 1968年 增補版), 589-597쪽. 한강 이북의 지역과 지리산 일대 지역의 8개 면은 치안 사정의 문제로 인해 선거를 연기했다. 內務部地方局, 『地方行政十年史』(靑丘出版社, 1958), 95쪽.

동25)에 지방의회 의원들이 활약한 것에서 비롯된다. 물론 지방의회는 대체로 자유당이 수적으로 과반수를 차지하고 있었다.²⁶⁾ 그러나 자유당 세력 내에도 파벌이 나뉘어져 있었다. 舊족청계와 舊자유당계, 現자유당계, 前민국계 등 여러 파가 혼합되어 있었다. 지방의회에서 자유당 세력은 표면상 우위를 유지하고 있었지만, 늘 불안한 가운데서 내적인 암투가 계속되고 있었다.²⁷⁾ 그리고 지방 의회가 정당별 연대감보다 親疎와 지역 연교성이 더 크게 작용하고 있었다는 사례 분석도 있다.²⁸⁾

이 시기 자유당은 李範奭 체제에서 李起鵬 체제로 넘어가는 과정에 있었고, 자유당 내에서 이기붕 세력인 주류파와 국민회·대한청년단 출신 인사들 중심의 非주류파(혹은 反주류파)가 세력 다툼을 하고 있었다. 비주류파에는 李甲成과 裴恩希의 지지세력들도 가담하여 자유당 내의 주도권을 잡기 위해 주류파에 맞서 충돌하고 있었다. 이들 비주류파는 지주로서 면장이나 금융조합장·수리조합장 등을 맡아 지역에서 기반을 다진 경우가 많았기 때문에,²⁹⁾ 지방의회에서도 영향력을 행사할 수 있었을 것이다.

25) 각지의 지방의회 의원들이 대통령 직선제를 지지하는 결의를 올리고, 임시수도 부산에서 ‘민의운동’을 벌이는 양상은 후지이 다케시, 『파시즘과 제3세계주의 사이에서 -족청계의 형성과 몰락을 통해 본 해방 8년사』 (서울: 역사비평사, 2012), 374-378쪽을 참조.

26) 손정목은 지방의원 총 당선자 17,850명 중에서 순수 야당은 민국당 39명(0.2%) 뿐이었고, 나머지는 이승만 노선의 추종자 또는 관의 말에 순종하는 이른바 각 지방의 유지들이었다고 분석했다. 孫禎睦, 『韓國地方制度·自治史研究』 (下), 168쪽.

27) 金準河, 『地方政局의 點景 (上) -失墜한 與黨 權威』, 『東亞日報』 (1955. 9. 11), 2면. 일례로 1952년 후반 전남도의회 의석 구성을 보면, 총 의석 59석 가운데 자유당이 42석, 민국당이 9석, 純족청이 8석으로 나타난다. 그리고 42석을 차지하는 자유당 내에서는 非족청계가 31석, 족청계가 7석, 민국계가 4석으로 분석되고 있다. 1952년 지방의회 선거 당시에 전남도의회는 자유당이 특히 압도적으로 의석을 차지했었지만(59석 중 49석), 그 내부에는 다양한 세력이 존재했던 것으로 보인다.

28) 신후식, 『面議會 運營 -50년대 경북 문경면 의회의 경우』, 『聞慶面 議會 (4285.5.5.-4290.12.3)』 (1994), 229쪽.

29) 오제연, 「1956-1960年 自由黨 寡頭體制的 형성과 운영」, 『韓國史論』 50 (2004), 412쪽; 「自由黨 몇 椅子 차지?」, 『東亞日報』 (1954. 12. 16), 2면.

국민회와 대한청년단은 지방의회에서 자유당과 거의 대등한 의석을 점유하고 있었다.

한편 족청계 세력은 이승만에 의해 1953년 9월부터 본격적으로 제거되기 시작했다.³⁰⁾ 그러나 지방의회에는 족청계 의원들이 다수 남아있었는데, 중앙에서 공격을 받던 족청계는 지방 조직 강화에 더 치중하게 되었다.³¹⁾ 각급 의회에 잔존하는 족청계는 의회 내에서 자유당과의 투쟁을 전개함으로써 그들의 존재를 일반에 인식시키고자 노력했다. 자유당과 정면충돌을 연출하는 족청계의 의회활동은 이승만에게 분명히 성가신 문제였다.³²⁾

이미 족청에 대해서는 호의적인 시선이 보이지 않았는데, 이는 족청의 ‘과격한 정치적 성격과 집요한 정권야욕’ 때문으로 평가된다. 족청계는 소멸을 앞두고 있었고, 여당에 대한 ‘반대를 위한 반대’ 밖에 하지 못하는 상황이었다. 그럼에도 족청계가 당시까지 세력을 형성할 수 있고, 각급 지방의회에 결코 적지 않은 수가 잔존할 수 있었던 것은 지방의회가 족청계 자유당의 전성시대에 구성되었기 때문이었다.³³⁾ 각급의회의 자유당원들이 ‘족청 전성기’에 당선된 의원들이기 때문에 자유당 중앙에서 이들을 신뢰하기는 힘들었다.³⁴⁾ 정부와 여당은 지방의회의 재편이 분명히 필요했다.

그리고 시·읍·면의회의 약 40%를 차지하고 있는 무소속 의원들의 성향은 더욱 더 다양했을 것이다. 이들은 이해관계나 상황에 따라 정치적 태도와 입장을 달리했다. 무소속 의원들은 지역 사회에서 친족관계·학연

30) 후지이 다케시, 『과시즘과 제3세계주의 사이에서 -족청계의 형성과 몰락을 통해 본 해방 8년사』, 441-456쪽.

31) 『癸巳 政界 -族靑의 地方組織 強化(上)』, 『東亞日報』(1953. 12. 24), 1면.

32) 金準河, 『地方政局의 點景(中) -감투戰에 厭症』, 『東亞日報』(1955. 9. 12), 3면.

33) 『地方政局報告 忠淸南道篇 ②, 地方議會에 族靑系 點點』, 『京鄉新聞』(1955. 9. 16), 1면. 이러한 양상은 중앙에서도 비슷하게 나타났다. 제3대 국회에서 자유당은 다양한 세력들이 공존하고 있었기 때문에 당의 행동통일에 큰 어려움을 겪었다. 『公薦에 苦惱하는 各 政黨』, 『人物界』(1958.2), 35쪽; 오제연, 『1956-1960年 自由黨 寡頭體制의 形成과 운영』, 『韓國史論』 50 (2004), 427쪽에서 재인용.

34) 『地方政局報告 忠淸北道篇 ②, 政治季節 때마다 相衝』, 『京鄉新聞』(1955. 9. 19), 1면.

· 지연 등의 인맥을 바탕으로 당선되었고, 그 지역에서 상당한 영향력을 행사했다.³⁵⁾ 경북 문경면의회를 조사한 사례연구를 보면, 面政 질의에서 무소속 의원들은 자유당 의원들에 비해 부정부패 통제에 주안점을 두었다. 부정부패 통제 질의가 무소속 의원들 질의의 절반 이상을 차지하고 있었음이 나타난다.³⁶⁾ 이러한 양상도 정부와 집권당에게 불안 요소였을 것이다.

이와 같이 초대 지방의회는 외형상 기본적으로 친정권적 성격을 갖고 있었지만, 다양한 세력들이 분포해 있었고, 중앙에 비해 당과 정부의 영향력이 비교적 적게 미치고 있었다. 때문에 지방의회는 당적을 떠나 비판적인 자세를 갖고 있었다는 평가도 나타난다.³⁷⁾ 지방의회의 이와 같은 성격은 자치단체장과의 관계에서도 잘 드러난다.

Ⅲ. 초대 지방의회가 겪은 문제

1. 지방의회의 지방자치단체장 불신임 논란

지방의회와 지방자치단체장의 마찰은 지방자치제 실시 직후부터 계속해서 지적되었다. 신문에서 ‘지방자치법이 생긴 후 면장 바꾸기로 둘째가라면 섭섭할’ 등의 표현이 나타나는 것으로 보아 당시에 단체장 교체로 인한 문제가 존재했음을 알 수 있다.³⁸⁾ 또한 ‘시·읍·면장이 의회에 비해 약한 처지에 있는 상황’, ‘지방의회 의원이 집행기관의 상전 노릇을 하려

35) 김철홍, 「50년대 읍·면의회의 성격에 관한 연구 -강진군 읍·면의회를 중심으로」, 『호남정치학회보』 8 (1996)의 2장 1절을 참조.

36) 신후식, 「面議會 運營 -50년대 경북 문경면 의회의 경우」, 『聞慶面 議會 (4285.5.5.-4290.12.3)』 (1994), 225-229쪽.

37) 金準河, 「地方政局의 點景 (上) -失墜한 與黨 權威」, 『東亞日報』 (1955. 9. 11), 2면.

38) 「(潮流)就任못한 當選 面長」(독자 투고), 『東亞日報』 (1955. 6. 24), 3면.

는 그릇된 생각', '읍·면장의 지방의회에 대한 지위의 불안성', '시·읍·면의 장이 항상 의회의 지나친 견제를 받는 폐단' 등이 정부 당국자들에 의해 꾸준히 제기되고 있었다.

정부 당국자들은 이에 대한 해결방안으로서 먼저 자치단체장의 직선제를 요구했다. 단체장을 직선으로 선출해서 정당성을 확보해 지위를 강화하자는 것이다. 다음으로는 지방의회의 단체장 불신임 의결제도를 조정하자는 것이다. 그러나 불신임 의결 자체를 없애자는 주장은 보이지 않는다. 의회의 단체장에 대한 불신임 의결과 단체장의 의회에 대한 해산권은 상호 견제를 통한 균형을 위해 필수적인 것이었다. 때문에 불신임 의결을 인정하는 한도 내에서 의회의 권한을 축소시키려는 시도가 보인다.

구체적인 방법이 몇 가지 제기되었다. 예를 들어 읍·면장에 대한 퇴임 요구를 위해서는 지방유권자 3분의 2 이상의 '퇴임요청서'를 도지사에 제출하도록 하자는 의견, 아니면 유권자 전원에게 불신임투표를 해서 과반수의 찬성이 있을 경우에만 불신임안을 제출할 수 있도록 하자는 의견이 있었다.³⁹⁾ 그러나 유권자 3분의 2 이상의 퇴임요청서를 받는 것은 현실적으로 불가능하다. 그리고 불신임안을 결정할 때마다 투표를 실시한다면 막대한 예산과 시간이 필요할 것이다. 시·읍·면장의 파면과 징계 처분을 없애고 탄핵재판제도를 이용하자는 주장도 있다.⁴⁰⁾ 이는 불신임 의결제도만 삭제되는 것과 같았다.

그 외에도 상급기관의 지방의회 개입을 요청하는 의견도 있으나,⁴¹⁾ 이것 역시 정부가 개입하면서 공정하지 못한 상황을 연출할 우려가 다분했다. 불신임 의결권을 행사하는데 있어 조건을 만들자는 제안은 그나마 합

39) 裴相河(전남 장흥군 내무과장), 『邑面長 選舉制度 = 改正의 必要性을 論함』, 『地方行政』 Vol.1 No.8 (1952), 59쪽; 吳曾滌(경북 의성군 의성읍 부읍장), 『市邑面長 不信任의 檢討』, 『地方行政』 Vol.1 No.11 (1952), 53쪽.

40) 申庸雨(내무부 지도과장), 『國家機關인 市邑面長에 對한 監督』, 『地方行政』 Vol.1 No.10 (1952), 57-58쪽.

41) 朴鍾振(전남 완도군청 주사), 『邑面議會 運營에 對한 管見』, 『地方行政』 Vol.2 No.3 (1953), 42쪽.

리적으로 보인다.⁴²⁾ 다만 그 조건이 어떤 것이냐에 따라서 결과는 천차만별이 될 것이고, 조건을 정하는 과정에서도 많은 논란과 편법이 횡행할 위험이 있었다. 지방자치법 개정 과정에 들어가서는 자치단체장의 의회 해산권을 더 강화하는 방법이 제시되었지만, 이미 정부에서는 지방의회의 불신임권을 삭제하기로 결정한 상황이라 받아들여지지 않았다.⁴³⁾

지방자치단체장에 대한 불신임권 논란은 정부의 불만이 누적된 결과였다. 정부는 직선으로 시·읍·면장을 선거해서, 지방의회의 불신임권을 삭제하려고 했다. 국민이 선출한 시·읍·면장을 의회가 불신임하는 것은 불합리하다는 논리였다. 시·읍·면장 직선제는 여러 가지를 고려해서 나온 결과였다. 정부에서는 표면상으로 더 민주주의적 방향을 택하기 위해 직선제를 취한다고 했지만, 시·읍·면장만 직선제를 하고 도지사과 서울 특별시장은 여전히 임명제를 유지했다. 직선제 개혁의 실제 목적은 지방의회의 불신임권을 박탈해서 의회의 권한을 축소시키는 것이었다.⁴⁴⁾ 동시에 이를 통해 지방자치단체장은 중앙에 더욱 더 종속시키려는 것이다.

지방의회가 불신임권을 남용했다면 그것은 분명히 문제이다. 그러나 초대 지방의회 기간 동안 불신임권이 발동된 경우를 보면, 자치단체장의 정치적 문제로 인한 것이 아니라 형사사건에까지 이른 부정사건 때문인 경우가 많았다.⁴⁵⁾ 해당 시기의 단체장 불신임 기사를 보면 구호 양곡 착복이나 공금 남용 등의 이유로 불신임되는 경우가 대부분이다.⁴⁶⁾ 자치단체

42) 申庸雨(내무부 지방국 행정과장), 『市邑面長 更迭에 對한 考察』, 『地方行政』 Vol.3 No.2 (1954), 36쪽.

43) 國會事務處, 『地方自治法 改正에 關한 質問』, 『國會臨時會議速記錄』 第二十一回 第四十八號 (1955. 12. 12), 21-24쪽.

44) 李泰俊(민의원 법제사무위원회 전문위원), 『地方自治法改正에 對한 管見: 地方議會에 對한 蔑視』, 『法政』 11-3 (1956. 3), 11쪽.

45) 『既得權 不認定 主張, 30日 國會, 自治法 大體討論 進入』, 『京鄉新聞』 (1956. 1. 31), 1면. 불신임되기 이전에 미리 사표를 낸 자치단체장의 경우도 형사사건으로 이어지는 부정행위로 인한 경우가 다른 경우보다 많았음이 지적되었다. 國會事務處, 『地方自治法 中 改正法律案 第1讀會』, 『國會臨時會議速記錄』 第二十一回 第七十三號 (1955. 1. 30), 15-16쪽.

장, 특히 면장에 대한 불신임은 일제시기에도 빈번히 발생했던 것이다. ‘면장 배척 운동’이라는 이름으로 주민들에 의해 면장이 불신임되는 경우는 꾸준히 있었다.

지방의회와 다양한 세력 구성을 고려했을 때, 자과의 이익을 위해 불신임권을 이용하는 경우도 분명히 존재했을 것이다. 자기 사람을 단체장에 앉히기 위해 지방의회가 혼란을 겪는 것은 충분히 예측 가능하다. 다만 이와 같은 경우보다는 단체장 개인의 잘못으로 인한 불신임, 특히 이로 인한 자진 사퇴가 더 많았다. 지방자치법 개정 과정에서도 야당 의원들은 지방의회 의원들의 불신임권 이용이 문제가 없고, 지방자치단체장과 지방의회와의 균형을 위해 필수적이라는 반응을 보인다.

이 시기 지방의회가 불신임권을 남용해 행정의 혼란을 초래하는 역할을 했던 것은 아니었다. 각 지방의회는 주민들을 위한 활동을 수행하고 있었다. 주민들의 생산 활동에 장애요소가 되는 문제점에 대해서는 이를 해결하려는 노력을 보였고, 복지 등 사회적 비용에도 관심을 보였다(평가된다.⁴⁷⁾ 또한 행정 조사를 통하여 부정 방지에 노력한 점과 해당 지역의 주

46) 이 부분에서 손정목은 내무부에서 발간한 『地方行政十年史』의 견해를 그대로 받아들여, 단체장 불신임의 근거가 되는 비리·부정사건은 지방의회와 무조건적인 불신임 의결을 일반 주민에게 납득시키기 위한 것으로 서술했다(孫禎睦, 『韓國地方制度·自治史研究』(下), 184-195쪽). 즉 단체장에게는 결함이 없더라도 지방의회에서 표면적으로 거짓 혐의를 씌워 불신임했다는 것이다. 여기에 대한 근거는 두 책 모두 제시하고 있지 않지만, 1956년 1월 24일 국회에서 내무부차관 金元泰가 한 발언을 참고한 것으로 추측된다. 김원태 역시 명확한 근거를 제시하지 않고, 신뢰할 수 없는 추정만 가볍게 언급했다(國會事務處, 『地方自治法 中 改正法律案 第一讀會』, 『國會臨時會議速記録』 第二十一回 第六十八號 [1956. 1. 24], 11쪽). 내무부 지방국에서 발간한 『地方行政十年史』는 지방자치단체장의 인선을 임명제로 바꾼 제4차 개정 지방자치법(1958년 12월 26일 시행)의 시행 하루 전에 인쇄된 책이다. 책의 내용도 임명제 개정에 대한 변명으로 일관하고 있다. 정치적 목적에 의해 쓰여진 책으로, 서술 역시 근거가 부족하므로 이를 그대로 받아들여서는 곤란할 것이다.

47) 김철홍, 『50년대 읍·면의회의 성격에 관한 연구 -강진군 읍·면의회를 중심으로』, 328-330쪽.

민을 계몽한 점도 의회의 역할로 지적된다.⁴⁸⁾ 오히려 지방자치에 고충을 주었던 것은 지방재정의 궁핍한 상황이었다. 세계 상 중앙정부가 주요 재원을 거의 장악하고 있어, 지방의회에서는 정부의 눈치만 살피야 했다. 재정의 자율성이 보장되지 않고 재정의 자립을 막아놓은 상태에서의 지방자치제가 갖는 문제점이었다. 그리고 지방의회를 ‘집권당의 시녀’로 여기는 자유당의 압력이 더해져, 지방의회가 자치단체 본연의 임무를 수행하기 어렵게 만들었다.⁴⁹⁾

그럼에도 정부 측에서는 지방의회가 불신임권을 남용하고 있기 때문에 행정에 혼란이 있다는 식의 글을 지속적으로 발표했다. 내무부 지방국 지도과장인 金容鎭의 글을 보면 지방의회의 불신임권 행사를 설명하면서, 지방자치 실시 이후 약 2년 동안 시·읍·면장의 반 이상이 그 자리에서 물러나게 되었다고 말하고 있다.⁵⁰⁾ 그러나 이는 과장이자 사실 왜곡이다. 이런 식의 왜곡은 오직 정부 관료들만이 주장해왔다. 1952년 5월 지방자치제가 실시된 후 1955년 6월까지의 상황을 보면, 실제로 지방의회의 불신임에 의해 퇴직한 시·읍·면장은 58명뿐이었다.⁵¹⁾

지방의회의 불신임권에 대해 불만을 제기한 글이 이미 1952년부터 계속 나오고 있었다는 점도 주목할 만하다.⁵²⁾ 1952년 4월말에 초대 지방의회가 만들어진 직후부터 이미 의회의 불신임권에 문제를 제기했다는 것은

48) 신후식, 『面議會 運營 -50년대 경북 문경면 의회의 경우』, 『聞慶面 議會 (4285.5.5.-4290.12.3)』 (1994), 227-229쪽.

49) 유기봉(제2, 3대 대전시의회 의원), 『50년대의 지방자치를 되돌아본다: 실제 운영은 어떠했는가』, 『지방자치』 17 (1990. 2), 57-59쪽.

50) 金容鎭 내무부 지방국 지도과장, 『自治行政에 對한 是非 (一)』, 『地方行政』 Vol.3 No.5 (1954), 51-52쪽.

51) 『都合 58名, 今年 六月까지, 地方自治制 實施 後의 不信任數』, 『東亞日報』 (1955. 11. 15), 3면. 이 조사에서 강원도는 제외되었다. 구체적인 불신임 퇴직 수는 시장 4명, 읍장 5명, 면장 49명이었다.

52) 襄相河(전남 장흥군 내무과장), 『邑面長 選舉制度 = 改正의 必要性을 論함』, 『地方行政』 Vol.1 No.8 (1952), 57-59쪽; 吳曾洙(경북 의성군 의성읍 부읍장), 『市邑面長 不信任의 檢討』, 『地方行政』 Vol.1 No.11 (1952), 52-53쪽.

시·읍·면장의 빈번한 해임이 불신임권 삭제의 근거가 될 수 없음을 보여준다.

신문에서는 법 개정을 통해 비대칭적으로 의회의 권한을 축소시키려는 시도에 대해 ‘무능한 안정화’라고 지적했다. ‘제도의 결합’과 ‘제도를 움직이는 사람들의 결합’을 구별하지 못한다고 비난했다. 즉 법 자체에 존재하는 결합보다, 부정을 저지르는 지방자치단체장과 지방의회의 권한을 남용하는 의원들의 문제를 공격했다.⁵³⁾

지방의회는 잡음도 있었으나, 이는 의회의 불신임제도 문제가 아니었다. 다양한 세력이 혼재해 있던 지방의회가 자유당과 정부의 의도대로 운영되지 않았던 것이 문제라면 문제였다. 때문에 지방의회의 권한을 축소하려는 움직임이 일찍부터 있었던 것이다.

2. 지방의회와 정부·여당 간의 갈등

자유당과 정부가 지방의회를 완전히 장악하지 못했기 때문에 지방의회에 압력을 가해서 의도를 관철시키는 경우도 있었다. 지방의회의 자치단체장 선거에 자유당과 경찰이 불법으로 직접적인 간섭을 한 것이다. 이 과정에서 당연히 폭력과 협박이 동반되었고, 그렇지 않은 경우에는 金權을 통한 회유가 있었다.

먼저 자유당 간부들이 면장 인선에 간섭한 사건이 있다. 1954년 전남 강진군 칠량면에서는 산림 무허가 벌채, 전재민 구호양곡의 부정 배급 및 착복 등의 문제가 발생했다. 이로 인해 면의회의 불신임 의결로 면장은 사퇴를 했는데, 그 면장이 다시 면장에 당선되는 사건이 발생했다. 이 면장은 공문서 위조, 배임, 업무 횡령 등으로 기소되어 소송 중이었음에도 불구하고 재당선된 것이다. 그 배경에는 자유당 郡黨 간부들이 해당 면으로 내려와 자유당 면의원들에게 서약서를 받고, 자유당의 지시를 따르는지 확인하기 위해 투개표 과정을 감시하는 면의원까지 지정하는 등의 비

53) 『(社説)地方自治法 改正案의 非民主性』, 『東亞日報』(1956. 1. 6), 1면.

리가 있었다. 12명의 의원 중 한 명은 ‘당의 지령에 복종치 않은 이유’로 폭행을 당하기도 했다. 이 사건은 면민 100여 명이 전라남도의회에 진정서를 제출하면서 알려지게 되었다.⁵⁴⁾

경찰이 단체장 선거에 직접적으로 압력을 가하는 사건도 있었다. 전북 김제에서는 1955년 11월 11일 읍장선거 제1차 투표를 전후하여 경찰이 무소속 의원들에게 당시의 읍장이자 자유당 추천후보인 趙仁央에게 투표할 것을 강요하고 위협했다. 그리고 조인양의 당선을 반대하는 의원을 2차 선거에 참석하지 못하도록 방해하고, 부역자라고 하면서 권총과 수류탄을 가지고 있다며 연행하려 했다.⁵⁵⁾ 이 사건으로 8명의 읍의원이 ‘경찰의 압력으로 의원의 기본권리를 박탈당한데 대한 책임’을 느끼고 사표를 제출했다.⁵⁶⁾ 김제의 읍의원 수는 15명인데 그 중 8명이 사퇴한 것으로 보아 어느 한 세력이 3분의 2 이상의 의석을 점유하지 못한 것으로 보인다.⁵⁷⁾

경남 고성에서도 읍장 선거에서 경찰이 개입한 사건이 있었다. 1955년 12월 7일 읍의회를 마친 뒤 읍의원 11명이 주점에서 경찰서장 외 5명의 경찰 간부들과 술자리를 가졌다. 그 자리에서 경찰서장 宋相基가 읍의회 부의장 金楓柱에게 후임 읍장으로 입후보한 자유당 소속 현 읍의회의장 金龍根을 당선시키도록 종용했다. 김범주 부의장은 선거의 자유분위기 보장을 요구했다. 그러자 사찰주임 金秀一 경위가 김범주 부의장을 폭행해 상해를 입히는 일이 발생했다.⁵⁸⁾

54) 『面長選舉에 伏線? 面民이 道議會에 不純性 陳情』, 『東亞日報』(1954. 10. 9), 2면.

55) 『警察서 脅迫, 恐喝?, 金堤邑長選舉를 妨害』, 『東亞日報』(1955. 11. 20), 3면; 『邑議員들 辭表騷動, 金堤邑長選舉에 警察 壓力 事件』, 『京鄉新聞』(1955. 12. 8), 3면.

56) 『(社說) 地方自治에 對한 重大한 逆行』, 『京鄉新聞』(1955. 12. 18), 1면.

57) 1953년 1월 현재 김제읍의회는 무소속 7명, 한청 7명, 노총 1명으로 구성되어 있다. 全國地方議員名鑑編纂會 編, 『全國地方議員名鑑』(1953年版), 189쪽.

58) 『國會, 真相調査 提起, 警官의 (固城)邑長 選舉 干涉 事件』, 『東亞日報』(1955. 12. 18), 3면.

지방의회의 의원들이 어떤 의도를 가지고 경찰과 자유당 간부들의 압력에 저항했는지는 확실치 않다. 다만 분명한 것은 지방의 각급 의회가 자유당 정부의 생각대로 운영되지 않았고, 지시를 그대로 따르지 않았다는 것이다. 그동안 친정권적으로 인식되어 왔던 지방의회는 이승만 정권의 의도대로 움직이지 않았다. 이승만 정권으로서는 지방의회를 그대로 계속 둘 수는 없는 상황이었다.

지방의 상황이 뜻대로 돌아가지 않자 정부에서는 國民班을 강화하여 ‘上意下達’을 직접적으로 원활하게 하려고 시도했다.⁵⁹⁾ 시·읍·면장에 대한 통제와 조종이 어려웠기 때문에 국민반을 통해서 장애물 없이 지방을 장악하려는 것으로 볼 수 있다. 다양한 시도가 있었지만, 결국에는 지방자치법을 개정하게 된다.

IV. 지방자치법의 개정

1. 제2차 지방자치법 개정과 지방의회 불신임권의 삭제

여러 글들을 통해 지방의회를 문제시 해왔던 것과 궤를 같이하여, 내무부 지방국은 지방자치제를 실시한 다음 해인 1953년 8월부터 지방자치법의 대폭 개정에 착수하였고, 1954년 8월 하순에 내무부 안이 확정되었다.⁶⁰⁾ 1955년 1월 28일 개최된 국무회의에서 지방자치법 개정법률안이 내무부 안을 약간 수정하여 통과되었다.

개정안 중에 중요한 내용은 ‘시·읍·면장은 직선으로 한다. 지방의회의 불신임권 및 집행기관의 의회 해산권한은 삭제한다. 시·읍·면장의 임기 4년을 2년으로 단축한다. 동·리장은 특별시와 시만 선거제로 하고,

59) 柳淵洙(내무부 지방국 행정과장), 『地方行政에 關한 小考』, 『地方行政』 Vol.4 No.1 (1955), 43쪽.

60) 孫禎陸, 『韓國地方制度·自治史研究』(下), 244-245쪽.

읍·면은 임명제로 한다. 의회 의원 정수를 대체로 3분의 2 정도로 한다. 의원임기는 2년으로 단축하며, 의장·부의장 임기도 1년으로 단축한다. 선거운동 기간을 30일로 단축한다. 선거 소청 중심을 대법원으로 한 것을 고등법원으로 한다' 등이었다.⁶¹⁾ 대체적으로 지방의회의 권한을 대폭 축소시키는 내용이다. 이에 대해 전국 각급 지방의회 의장단에서는 개정안에 반대하는 태도를 보였으나, 정부에서는 관심을 보이지 않았다.⁶²⁾

국회 회의에서 야당 의원들은 개정안에 대해 중앙집권을 더욱 강화하는 방향으로 나아가고 있고, 지방자치제의 자치권을 축소하는 것이라고 항의했다. 또한 지방자치단체의 자치능력을 거세하고, 지방자치를 후퇴시키는 결정이라고 비판했다.

시비를 거듭하던 지방자치법 개정안은 결국 1956년 2월 10일 국회 본회의에서 통과되어, 13일 공포되었다. 도지사과 서울특별시장은 종전과 같이 임명제가 유지되었고, 시·읍·면장 선거는 간선에서 직선으로 바뀌었다. 의회의 자치단체장에 대한 불신임 의결제도와 자치단체장의 의회해산권은 삭제되었다. 의회 의원과 시·읍·면장의 임기는 4년에서 3년으로 단축되었고, 의회 의원의 수는 현재의 1할 만큼 감소되었다. 지방의회의 소집을 어렵게 만들었고, 회기 일수를 제한했다.

제2차 지방자치법 개정으로 인해 의회가 불신임 의결권을 상실함으로써, 자치단체장은 의회에 책임을 지기보다는 상급 국가기관에 책임을 지고, 그 지시에 민감한 반응을 보이게 되어 관치 행정이 더욱 조장되는 결과가 초래되었다. 개정된 법은 자치단체장에 대한 정부의 통제를 한층 더 용이하게 하도록 해준 것이다. 정부는 지방자치법을 제정할 당시에도 지방자치단체를 사후에 감독할 수 있는 규정은 있으나 사전에 감독할 수 있는 규정이 없음을 불평했었다. 지방자치법 공포 이후에는 지방자치단체의 중요한 사무에 관하여 사전에 승인을 받게 하고자 하는 규정을 새로 설치

61) 『市·邑·面長 直接選舉制 採擇, 地方自治法 中 改正法律案 國務會議 議決』, 『東亞日報』(1955. 1. 30), 1면.

62) 『자치법 改正에 異議, 23日 地方議長團 會議』, 『京鄉新聞』(1955. 2. 16), 2면.

하려하였고, 도지사가 시·읍·면장이 부적당하다고 인정할 때에는 그를 파면할 수 있는 규정을 신설하도록 제안했었다.⁶³⁾ 이와 같은 의도는 실패했었지만, 이번 개정을 통해 전보다 철저하게 자치단체장을 감독할 수 있게 되었다. 그리고 의회의 권한이 축소됨으로써 중앙집권은 강화되었다.⁶⁴⁾

지방의회는 권한이 대폭 축소되었는데, 이러한 결과 역시 지방자치법 제정 직후부터 정부가 의도했던 것이라 할 수 있다. 지방자치법이 처음 제정 공포된 후에 정부에서 국회에 제출한 개정안을 보면, 국가 공익상 지방의회가 부적당하다고 인정될 때에는 감독관청에서 의회를 해산할 수 있게 하도록 제안한 바 있었다. 국회에서는 이와 같은 규정을 남용하면 지방의회가 유명무실화될 우려가 있으므로 부결시켰다.⁶⁵⁾ 정부에서 지방 의회를 해산할 권한은 결국 얻지 못했지만, 이번 개정을 통해 지방의회의 권한을 축소시켜 원하던 바를 달성한 것이다.

지방의회의 단체장에 대한 불신임권이 없어진 대신에 단체장을 규제하는 역할로서 지방자치법 제109조에 ‘시·읍·면장 징계위원회’라는 것을 신설했다. 징계위원회는 단 7인으로 구성되어 자치단체의 활동을 간단히 제재할 수 있게 했다.

- 도지사는 시, 읍, 면장이 법령에 위반하였거나 또는 직무에 위배하는 행위를 하였을 때에는 시, 읍, 면장 징계위원회에 그 징계를 청구할 수 있다.
- 읍, 면장이 전항에 해당하는 행위를 하였을 때에는 소할 군수는 도지사에 대하여 징계 청구를 신청할 수 있다.
- 징계는 파면, 2월 이하의 정직, 6월 이하의 감봉으로 한다.

63) 黃東駿(법제처 행정법제국장), 『(特輯)地方自治法解説 -특히 同法 改正을 中心으로-, 『法政』 5-1 (1950. 1), 16-17쪽. 정부에서는 지방자치법이 공포된 이후에도 지방자치단체의 중요한 사무에 관하여 사전에 승인을 받게 하고자 하는 규정을 새로 설치하려 했다. 그러나 제출된 개정안은 국회에서 부결되었다.

64) 孫鳳淑, 『韓國地方自治研究 -第1共和國의 政治過程을 中心으로-, 77-78쪽.

65) 黃東駿(법제처 행정법제국장), 『(特輯)地方自治法解説 -특히 同法 改正을 中心으로-, 17쪽.

- 시, 읍, 면장 징계위원회는 위원 7인으로써 구성하되, 그 위원은 국회의원 중에서 3인, 국무위원 중에서 2인, 대법관 중에서 2인을 각각 호선한 자를 대통령이 위촉한다.
- 시, 읍, 면장 징계위원회에 위원장 1인, 부위원장 1인을 두되, 위원장은 위원회의 사무를 통할하며 위원회를 대표하고 부위원장은 위원장이 사고가 있을 때에 그 직무를 대리한다.
- 시, 읍, 면장 징계위원회는 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로써 의결한다. 가부 동수인 때에는 위원장이 결정하는 바에 의한다.

징계위원회는 다수결로 의결을 했는데, 그 구성원을 보면 징계위원회의 성격이 드러난다. 자유당원이 포함되는 국회의원 3인과 정권과 밀착된 국무위원 2인, 그리고 대법관 2인으로 구성되었다. 이 7명은 대통령이 위촉하는데, 이 중에서 과반을 확보하는 것은 어려운 일이 아니었다. 정부와 여당은 국민이 직접 뽑은 시·읍·면장을 의회가 불신임한다는 것에 문제를 제기했었는데, 이제는 정부 여당이 시·읍·면장을 감독 감시하게 되는 상황으로 바뀌었다. 징계위원회의 신설은 지방자치법 개정의 목적이 여실히 드러난다고 할 수 있다.

지방자치법 개정 이후의 평가를 보면 지방자치단체장에 대한 지방의회의 영향력은 거세되었고, 지방자치단체장은 마음 놓고 그 권한을 행사할 수 있었다고 한다.⁶⁶⁾ 이와 같이 시·읍·면장의 직선제 개정은 단순히 표를 더 얻기 위한 것으로 보기 어렵다. 직선제가 유리했던 것도 개정의 원인 가운데 하나지만, 근본적인 목적은 지방의회의 권한 축소와 자치단체장을 정부에 종속시키는 것이었다. 실제로 시·읍·면장의 직선제 개정은 대다수가 찬성하는 것이었다. 오히려 국회와 신문에서는 시·읍·면장을 직선으로 하면서도 서울특별시장과 도지사에게 대해서는 임명제를 굳건히 고수하는 것을 위주로 비판을 가했다. 이것이 가장 많이 언급되었고 문제

66) 韓泰淵(서울대학교 법과대학 교수), 『地方自治法에 있어서의 若干의 疑問 -특히 市, 邑, 面長의 不信任 與否 問題에 對하여』, 『法政』 12-5 (1957. 5), 25쪽.

가 되는 부분이었다. 그리고 서울특별시의회는 아직 성립되지도 않은 상태였는데, 선거를 치르기도 전에 선거 조항이 개정되는 기현상에 대한 비판이 많았다.

신문에서는 지방자치법 개정안 가운데 부칙의 수정을 중요한 것으로 지적했다. 다가오는 지방선거를 그해 8월 15일까지 한다는 항목, 그리고 개정법 시행 당시 재임 중인 지방의회 의원 또는 시·읍·면장으로서 선거일 전에 임기가 끝나는 자는 선거일까지 계속 재임한다는 항목을 신설·삽입한 점이다. 이는 1956년 4월과 5월에 임기가 만료되는 각 지방의원의 선거를 5월 15일의 정·부통령선거 이후로 연기시켜, 지방선거의 부정행위로 인해 정·부통령선거에서 불리해질 것을 예방한 것이었다.⁶⁷⁾ 이유 없이 임기를 연장시키는 악례를 남기게 되었다.⁶⁸⁾ 일단 이승만 정권으로서 정·부통령선거를 잘 치르는 것이 가장 중요한 목적이었다.

2. 제3차 지방자치법 개정과 지방자치단체장의 임기 연장

1956년 5월 15일에 있었던 제3대 정·부통령선거에서는 야당의 선전 속에서 이승만이 대통령에 당선되었고, 부통령은 민주당의 張勉이 당선되었다. 장면의 부통령 당선은 이승만에게 상당한 위협이었다. 선거의 패배로 인해 자유당 내부에서도 분열의 조짐이 보였다. 이에 대해 이승만은 자유당에서 이기붕을 배격하는 풍조가 보인다고 지적하고, 곤란한 시국이므로 자유당 내부의 절대적인 단결을 요청했다. 이와 동시에 지방선거의 연기를 요구했다.⁶⁹⁾ 원래대로라면 5월에 지방선거가 실행되어야 하는데, 이미 한차례 연기를 해서 8월로 미룬 선거를 또 다시 연기하려는 의도였

67) 李鍾極(동아일보 논설위원, 중앙대학교 법정대 교수), 『地方總選舉의 展望 -地方自治法과 關聯하여』, 『法政』 11-8 (1956. 8), 16쪽.

68) 『地自法 改正案 通過, 10日 下午 會議서 可決코 政府에 移送』, 『東亞日報』 (1956. 2. 12), 1면; 『(社說)改政으로 終結될 地方自治法 改正』, 『京鄉新聞』 (1956. 2. 12), 1면.

69) 『大統領 諭示』, 『國務會議錄』 第四十九回 (1956. 6. 1).

다. 이는 야당의 선전과 자유당 내부의 분열이 겹쳐 지방선거에 영향을 미칠 것을 의식한 것이었다.

자유당 내부에서의 분열과 혼란은 무리한 결정으로 이어질 수밖에 없었다. 이승만의 의도대로 지방선거가 연기되지는 못했지만, 1956년 8월에 있을 선거를 한 달 앞둔 상황에서 다시 지방자치법의 개정을 단행했다. 시기적으로 봤을 때 무리하다는 인상을 줄 수밖에 없는 지방자치법 제3차 개정은 자유당 내에서도 찬반이 엇갈렸다. 자유당은 국회에서 야당의 질의와 발언을 봉쇄했고, 야당 의원들이 퇴장한 가운데 개정안을 통과시켰다. 1956년 7월 8일자로 시행된 제3차 개정 지방자치법에서 문제가 되는 조항은 부칙에 나타난다.

- 본법 시행 당시 재임 중인 지방의회 의원 또는 시, 읍, 면장으로서 단기 4289년 2월 12일 이전에 선출된 자의 임기는 제17조와 제99조의 규정에 불구하고 그 당시의 임기로 한다.

임기가 남아있는 자들은 8월에 있을 지방선거와 관계없이 2차 개정 이전의 임기인 4년간의 임기를 그대로 누린다는 것이다. 이 기득권 인정 조항으로 인해 전국 24개 시 가운데 23개 시장, 73개 읍 중에 37명의 읍장, 1,436개 면 중에 785명의 면장이 기득권을 인정받게 되었다. 반면에 지방의회 의원은 총수 17,232명 가운데 195명만이 기득권을 가졌다.⁷⁰⁾ 그러므로 기득권의 혜택을 얻는 것은 자치단체장이 대부분이었다.

지방을 완전히 친자유당 세력으로 개편하려던 정부 여당의 의도는 난관을 맞았다. 지방자치법을 개정할 당시에 자유당에서는 야당측의 맹렬한 반대에도 불구하고 지방선거에 있어 일체의 기득권을 인정하지 않는 법안을 국회에서 통과시켰었다.⁷¹⁾ 그럼에도 다시 기득권을 인정하는 개정을

70) 『(氣象圖)‘地自法’改正은 ‘政治的 妖術’, 2年 後 選舉工作에 눈 어둔 與黨議員, 『東亞日報』(1956. 7. 2) 3면.

71) 『地方選舉에 政戒動向 微妙, 現任者의 既得權 認定 劃策, 『東亞日報』(1956. 6. 26), 1면.

한 것은 분명히 현재 지방선거를 실시할 경우의 안 좋은 결과를 예측한 것이다. 자유당은 예비선거 등 다양한 방법으로 선거를 예측하고 조종했었기 때문에 선거 형세가 불리하다는 전망은 확실해 보인다.

그런데 여기에 모순되는 부분이 있다. 1956년 8월에 실시된 지방선거 결과를 보면 자유당이 지방의회와 단체장의 절대 다수를 차지했다. 특히 면단위에서 야당인 민주당은 의회의 1.5%도 차지하지 못했고, 면장은 전국에서 단 9명(1.65%)이 당선되었다. 1956년 지방선거는 선거과정의 모든 단계에서 부정행위가 나타나는 선거였다.⁷²⁾ 부정선거를 통해 자유당이 압승을 거둘 수 있는 상황이 예상되었을 것인데, 굳이 기득권을 인정하는 3차 개정 논란을 일으킬 필요가 있었는지 의문이 생긴다.

기득권 인정으로 인해 유입된 각급 단체장들은 대부분 1959년에 임기가 끝났다. 내무부 통계에 의하면 연도별 시·읍·면장의 선거 횟수는 1956년에 12회, 1957년 156회, 1958년 241회, 1959년에는 1,070회였다.⁷³⁾ 여기에 더해 1958년에는 민의원의원선거가 있었고, 1960년에는 정·부통령선거가 있었다. 이러한 상황 속에 시간이 흘러도 지방선거에서 자유당이 유리해지는 것은 아니었고, 그렇다고 선거를 마냥 미룰 수만도 없었다.

결국 1958년 12월 24일에 있었던 제4차 지방자치법 개정에서는 지방자치단체장을 임명제로 정하게 된다. 기득권을 얻은 단체장들의 거의 절반이 1959년에 임기가 끝나고, 이어서 선거를 해야 하는 부담을 고려했을

72) 1956년 지방선거 과정에서 나타났던 부정행위의 유형과 사례에 대한 분석은 孫禎陸, 『韓國地方制度·自治史研究』(下), 284-290쪽, 375-391쪽을 참조.

73) 『選舉에 지치는 地方民, 地方自治法 再改正이 時急, 缺陷은 ‘既得權制’』, 『京鄉新聞』(1957. 8. 5), 3면.

<1956년 제2대 지방선거 이후 연도별 시·읍·면장 선거 횟수>

	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	강원	제주	계
1956년	1	1		2	3	3	2			12
1957년	10	15	25	20	18	29	32	5	2	156
1958년	27	23	23	32	55	38	39	3	1	241
1959년	157	68	123	123	162	180	168	78	11	1,070

때, 임명제로의 개정은 이미 3차 개정 당시에 예견된 것일 수도 있을 것이다. 지방자치법의 제정과 개정 과정에서 지속적으로 나타나는 이승만의 임명제 고수와 선거 연기 주장을 고려하면 제4차 지방자치법 개정의 임명제는 갑자기 나타난 것이 아니라 필연적인 것이었다.

이승만 정권은 지방자치법 제정 과정에서도 임명제를 지방자치제의 실행 조건으로 고집했었고, 동·리장도 임명제로 하려고 계속해서 개정안을 제출했으나 국회의 반대에 의해 막혔었다. 서울특별시장과 각 도지사에게 대해서는 계속된 비판 속에서도 끝까지 임명제를 지켰다. 임명제는 일관되게 요구되어져 왔고, 늘 이승만의 머릿속에 자리 잡고 있었다. 임명제를 확정된 제4차 지방자치법 개정은 3차 개정 단계에서 이미 구상되었을 수 있다. 그렇기 때문에 일단 눈앞에 닥친 1956년 지방선거에서는 일부 지역만 선거를 시행했던 것이고, 부정선거를 통해 당면한 상황만을 먼저 해결한 것이었다.

V. 맺음말

지방자치는 이승만 대통령의 지방선거 연기 요구로 인해 지연되었다. 이승만은 지방선거의 실시 조건으로 시·읍·면장에 대한 임명제를 요구했었다. 이로 인해 국회와 마찰을 겪었고, 마침내 지방자치법이 1949년 완성되었다. 그러나 지방자치법의 실시 4달 만에 지방선거를 연기시키려는 목적의 지방자치법 제1차 개정이 단행되었고, 이어서 한국전쟁이 발발하면서 지방선거는 실시되지 못하고 있었다.

1952년 부산정치파동을 앞두고 갑자기 시행된 초대 지방의회선거는 여당과 무소속이 약 6대 4의 비율로 당선되었다. 부산정치파동에서 관제 민의운동의 주역을 담당했던 초대 지방의회에 대해서는 친정권적이라는 인식이 지배적이었다. 그러나 초대 지방의회는 자유당 내의 각 세력이 혼재되어 있어 통일된 모습을 보이는 것은 아니었다. 무소속 의원들도 자신의

지역을 배경으로 다양한 목소리를 내고 있었고, 이해관계에 따라 정치적 태도와 입장을 달리했다. 때문에 지방의회는 당적을 떠나 비판적인 자세를 갖고 있었다고 평가되기도 한다.

초대 지방의회는 지방자치단체장에 대한 불신임권을 행사할 수 있었다. 지방의회의 다양한 세력을 고려해보면 불신임권이 정치적 목적으로 악용되는 경우도 있었을 것으로 보인다. 그러나 자치단체장이 교체되는 경우는 부정행위로 인한 형사 사건의 경우가 대부분이었다. 그럼에도 정부에서는 장악하기 힘든 지방의회를 탄압하기 위해 지방의회가 불신임권을 남용해서 지방자치에 문제가 있다는 주장을 꾸준히 해왔다. 그리고 이는 1956년 지방자치법 개정의 중요한 근거가 되었다.

지방자치단체장에 대한 불신임은 단체장 개인의 잘못으로 인한 사퇴가 많았던 것이지, 불신임권이 남용되었던 것은 아니었다. 더구나 지방자치단체장은 의회 해산권을 가지고 있었기 때문에 지방의회가 정치적 목적으로만 단체장을 불신임할 수도 없었다. 자유당 정부는 지방의회의 권한을 축소시키기 위해서 불신임권 남용 문제를 제기했던 것이었다. 동시에 지방자치단체를 정부가 직접 장악해서 자치단체장을 지방의회와 완전히 분리시키려 했다. 이는 지방자치단체장의 선정 방법이 간선제에서 직선제로, 직선제에서 임명제로 개정되는 것을 상기하면 분명해진다.

지방의회가 자유당 정부의 의도대로 움직이지 않자 직접적인 폭력과 압박을 가하기도 했다. 자유당 간부가 지방에 내려가 단체장 인선에 간섭하는 경우가 있었다. 그리고 경찰이 지방의회 의원들에게 특정 후보를 단체장으로 뽑을 것을 폭력으로 강요하기도 했다.

결국 이승만 정권은 1956년 2월 지방자치법 제2차 개정을 시행함으로써 불신임권을 삭제하여 지방의회의 권한을 대폭 축소시키고, 지방자치단체장은 더 확실하게 종속시켰다. 2차 개정에 나타나는 시·읍·면장의 직선제 개헌은 당시 모두가 찬성한 부분이었다. 다만 여기에서 파생되는 지방의회의 불신임권 삭제와 의원 수·의회일 수 감축, 시·읍·면장 징계위원회의 신설 등이 주목할 부분이다. 시·읍·면장을 직선으로 선출함으

로서, 국민들이 선출한 단체장을 지방의회에서 불신임할 수 없다는 논리가 적용된 것이다. 이승만 정권으로서는 어떻게든 지방의회를 재편하고 권한을 약화시켜 지방자치단체장을 장악하는 것이 지방자치법 제2차 개정의 목적이었다. 결국 이는 지방자치제도 자체를 제한시키고 축소시키는 것이었다고 할 수 있다.

1956년 5월의 정·부통령선거에서 사실상 패한 것이나 다름없던 이승만은 8월의 지방선거에서도 패배를 당할까 우려해 선거를 연기하려 했다. 그러나 선거 직전에 이를 연기하는 것은 불가능했고, 결국 7월에 다시 한번 지방자치법을 개정시킨다. 지방선거를 한 달 정도 앞두고 급하게 개정된 지방자치법안으로 인해 임기가 남은 지방의회 의원과 단체장들은 잔여 임기를 그대로 누리게 되었다.

기득권을 보장 받은 지방의회 의원과 자치단체장들의 많은 수는 그들의 임기가 끝나기도 전에 지방자치법 제4차 개정을 맞게 된다. 1958년 12월 24일 국가보안법 개정안과 지방자치법 개정안 등이 자유당만 출석한 국회에서 통과된 것이다. ‘2·4정치파동’으로 알려져 있는 이 개헌 파동에서 개정된 지방자치법의 내용은 시·읍·면장을 임명제로 선출하는 것이었다. 지방자치법 제정 당시부터 이승만이 끊임없이 요구했던 지방자치단체장에 대한 임명제는 결국 2·4정치파동이라는 이름 하에 실행된다.

투고일: 2014. 4. 28. 심사시작일: 2014. 5. 7. 게재확정일: 2014. 5. 27.

주제어: 지방자치법, 지방의회, 지방자치단체장, 지방선거, 불신임권, 자유당

참고문헌

- 『京郷新聞』, 『東亞日報』
『국회속기록』, 『國務會議錄』, 『大統領李承晩博士談話集』
『地方行政十年史』, 『全國地方議員名鑑』 (4286年版), 『大韓民國選舉史』
(1968年 增補版)
『地方行政』, 『法政』, 『지방자치』
- 국사편찬위원회 편, 『‘지방을 살다’ 지방행정, 1930년대에서 1950년대까지』
(구술사료선집) 3, 과천: 국사편찬위원회, 2006.
- 김성보, 『1945-50년대 농촌사회의 권력 변화 -충청북도의 面長·面議員
분석을 중심으로』, 『역사와 담론』 35 (2003).
- 김철홍, 『50년대 읍·면의회의 성격에 관한 연구 -강진군 읍·면의회를
중심으로』, 『호남정치학회보』 8 (1996).
- 서중석, 『미군정·이승만정권·4월혁명기의 지방자치제』, 『역사비평』 13
(1991).
- 서중석, 『한국현대민족운동연구』 2, 서울: 역사비평사, 1996.
- 孫鳳淑, 『韓國地方自治研究 -第1共和國의 政治過程을 中心으로』, 서울: 三
英社, 1985.
- 손봉숙, 『50년대 지방자치의 정치적 배경』, 『50년대 지방자치』, 서울: 서
울대학교 출판부, 1995.
- 孫禎睦, 『韓國地方制度·自治史研究』 (下), 서울: 一志社, 1992.
- 신후식, 『面議會 運營 -50년대 경북 문경면 의회의 경우』, 『聞慶面 議會
(4285.5.5-4290.12.3)』, 1994.
- 오제연, 『1956-1960年 自由黨 寡頭體制的 형성과 운영』, 『韓國史論』 50
(2004).
- 장석운, 『風霜 끝에 얻은 攝理』, 『激浪 半世紀』 1, 춘천: 강원일보사,
1988.

- 최봉대, 『농지개혁 이후 농촌사회의 정치적 지배집단의 형성 -1950년대 경기도 용인군 관내 면의원 및 면장 층원실태 분석을 중심으로』, 『1950년대 남북한의 선택과 굴절』, 서울: 역사비평사, 1998.
- 후지이 다케시, 『파시즘과 제3세계주의 사이에서 -축척계의 형성과 몰락을 통해 본 해방 8년사』, 서울: 역사비평사, 2012.

<Abstract>

Background and Purpose of the Local Autonomy Act
Revisions during the First Republic of Korea:
Focusing on the Second Local Autonomy Act Revision in 1956

Jinheum Kim

Implement of the local self-government was postponed by the demand of President Syngman Rhee. Syngman Rhee demanded appointment system at the selection of mayor of a city or town and headman of a village on the condition of implement of the local self-government. Under the trouble with the National Assembly, the local autonomy act was legislated in 1949. But the local election wasn't implemented due to the Korean War. In 1952, with the Pusan Political Crisis just ahead, the first election of the local council was suddenly implemented. At this election, the ruling party took up about 60% of the seats and the independent members took up about 40% of the seats. The first local council members were mostly regarded as pro-government group. But they were also analyzed that they had a critical opinion without considering the party register.

The first local council could exercise non-confidence resolution against a local government head. The government insisted that the local self-government had problems because the local council abused non-confidence resolution. This insistence of the government was based on the revision of local autonomy act. Frequent resignations of local government heads arose from fraudulent acts by the local government head, not from abuse of non-confidence resolution. The government

brought up a problem of abuse of non-confidence resolution in order to curtail the authority of the local council.

The government committed direct violence and pressure when the local council didn't obey the intention of the government. In some cases, the executive members of the Liberal Party went down to provinces, and then interfered the selection of the local government head. The Police also forced the local council members to elect specific candidate by committing violence. After all, the Syngman Rhee regime implemented the second revision of local autonomy act in February 1956 which contained elimination of non-confidence resolution, so that authority of local council was highly reduced and the local government heads were subordinate to the government more intensively.

Key Words: local autonomy act, local council, local government head, local election, non-confidence resolution, Liberal Party