

한국의 지방행정체제 변화에 대한 함의 -제3공화국에서 제5공화국을 중심으로-

이 승 철

본 연구에서는 연구대상의 시간적 범위를 1961년(제3공화국)에서 1987년(제5공화국)까지 지방자치 중단기 시기를 중심으로 지방행정체제의 변화과정을 제도적 관점에서 살펴보고 그에 대한 특징을 고찰하고자 하였다.

이를 위하여 환경, 제도, 지방행정 이념으로 구분하고 각 공화국별 지방행정체제에 대한 변화과정을 살펴보았다. 환경은 빠른 경제발전으로 인한 인구증가 및 급속한 도시화로 인한 사회문제를 해결하기 위해서 지방행정체제의 변화에 일정한 영향을 미치고 있으나 이러한 변화의 중심은 정책결정자의 선택에 따른 강력한 권위주의적인 중앙정부의 통제 및 추진에 의해 진행되고 있다. 이러한 영향은 지방행정의 이념에서도 반영되어 민주성보다는 능률성과 효율성이 우선적 이념으로 강조되면서 경제개발을 추진하기 위한 강력한 중앙집권적 지방행정체제의 변화가 두드러지게 나타나고 있다.

이러한 지방행정체제의 변화를 살펴본 결과 이 시기의 지방자치는 지방자치의 본질적인 내용인 지역주민, 지역사회의 의견을 반영하기 위한 것보다는 정치적 측면과 중앙정부 중심의 지방행정이라고 할 수 있다.

주제어: 지방행정체제, 제3공화국, 제5공화국, 중앙집권적

1. 서론

우리나라에서 근대적 의미의 지방자치는 1949년 지방자치법의 제정이후라고 할 수 있다. 건국초기 국내외의 정세혼란으로 인하여 지방자치가 실시된 것은 1952년 4월이었다. 그러나 이러한 지방자치의 실시는 이승만 정부의 정권유지를 위한 수단으로서 의미였지 본래 지방

자치의 실현과는 거리가 있었다.

이러한 우리나라의 지방자치의 현황을 파악하기 위해서는 시기별 지방행정체제의 변화를 살펴보는 것이 필요하다. 우리나라 지방행정체제 변화는 1949년 7월 4일에 지방자치법이 제정되고, 그 후 수차례 걸쳐 동법이 개정되면서 중앙통제의 일진·일퇴를 통하여 지방분권화를 시험하여 왔다. 그러나 1961년에 군사혁명이 일어난 후 동년 9월 1일에 「지방자치에 관한 임시조치법」이 제정되어 지방의회를 해산하고 그 권한을 상급 감독청이 대행하면서 강력한 중앙집권 시대로 회귀하면서 60년대와 70년대 그리고 80년대를 지나왔다. 1980년대 후반부터 국민들의 민주화·복지화의 요구와 지역균형발전의 필요성에 따라 지방자치제 실시에 여야가 합의하고 줄 이은 협상 끝에 1988년 4월 6일에 지방자치법이 전문개정되면서 다시 지방분권화 시대가 열렸다(최창호, 1997: 33).

우리나라의 지방자치제는 변천과정의 구분에 있어서 다양한 기준을 제시하고 접근하고 있으나(공화국별, 시대별, 지방특성별 등) 단계별로 1949년부터 1961년(5.16)까지를 지방자치시험기, 1961년부터 1988까지를 지방자치중단기, 1988년부터 현재까지를 지방자치도입기로 나누고 있다(최창호, 1997; 정세욱, 2000; 한국지방자치학회, 1995).

특히, 지방행정구역에 있어서는 1960년대와 1970년 초반 박정희 군사정권에 의해, 그리고 지방자치제의 부활한 이후인 1990년대 중반 문민정부에 의해 대대적인 재조직화가 이루어진 바가 있다(주경일, 2005: 92). 우리나라 정부수립이후 최초로 단행된 5.16 군정기의 구역개편은 이후의 선례로 작용했을 뿐만 아니라 문민정부시기에 이루어진 시·군통합개편에 영향을 미치고 있음을 고려할 때 1961년 이후(제3공화국)부터 1987년(제5공화국) 시기에 지방자치제도의 변화를 살펴보는 것도 의미가 있다고 할 수 있다. 또한 이 시기는 지방자치중단기로서 지방행정체제제가 어떠한 변화를 거치고 있는지를 파악한다면 차기의 지방행정체제 개편에 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

우리나라의 지방자치제는 시기별로 시험기에서 중단기, 도입기를 그치는 다양화 된 형태를 보이고 있는데 이에 대한 현상을 설명하기 위해서 거시적인 시각인 중범위에서 접근하는 역사적 제도주의 접근이 적합할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 연구대상의 시간적 범위를 1961년(제3공화국)부터 1987년(제5공화국)까지 지방자치중단기 시기를 중심으로 지방행정체제의 변화과정을 제도적 관점에서 살펴보고 그에 대한 특징을 고찰하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방행정체제의 개념

최진혁(2012)은 지방행정체제를 국가발전을 위해 함께 작용하는 지방행정에 관한 모든 요소들의 유기적 결합체를 의미한다고 할 수 있다. 즉, 지방행정체제는 국가, 지방자치단체, 주

민과의 관계에서 지역사회 발전을 위해 행해지는 일체의 행정이 이루어지는 곳으로 각 요소 간의 상호작용과정에서 발생하는 행·재정서비스의 특성을 정의하고 이를 생산·공급하는 체제로 볼 수 있다. 구동희(2010: 327)는 지방행정체제를 지방행정을 원활하게 수행하기 위한 행정구역을 구분하고 행정기관을 설치하는 체계와 절차를 의미한다. 김남욱(2015: 61-62)은 지방행정체제를 지방자치 및 지방행정구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다. 최길수·김영제(2007: 247-276)는 지방행정체제를 중앙집권과 지방분권의 관계, 지방자치제도와 자치계층, 지방자치단체의 기관(지방정부)과 자치구역 등을 내포하는 복잡하고 광범위한 개념이다. 하혜수·이달곤(2011: 309)은 지방행정체제를 지방행정의 법적인 변화과정으로 이해하고 있다.¹⁾ 이러한 개념들을 정리하면 지방행정체제란 지방행정을 수행하기 위한 일련의 체제로 이해하고자 한다. 이러한 일련의 체제에는 지방행정구조, 관할구역, 기능배분, 중앙과 지방과의 관계 등 지방행정과 관련된 모든 것이 포함되어 있다.

2. 역사적 제도주의

역사적 제도주의는 신제도주의 분파 중에서 거시적 연구, 즉 정치경제학적 혹은 역사구조적인 연구정향을 지니고 있다. 또한 행위를 설명하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하면서 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시하는데 그 특징이 있다(정용덕 외, 1999:10). 역사적 제도주의에서는 특정제도의 경로지속을 설명하기 위해 경로의존(path dependence) 개념을 주로 사용하였다. 경로의존이란 우연한 사건에 의하여 형성된 제도가 자기강화의 과정을 통해 지속되는 것을 의미한다(하태수, 2010: 2). 제도의 경로의존 분석은 정책변동을 저해하는 요인들에 대한 분석을 통해 특정제도나 정책이 지속되는 이유를 설명하기 위해 주로 사용되었다(박용성·박춘석, 2011: 246).

경로의존성이 발생하는 이유 중 하나는 자기강화기제(self-reinforcing mechanism) 때문이다. 자기강화기제는 정의환류(positive feedback)기제로서 경제학에서의 수확체증과 동일한 개념이다(Pierson, 2004; Arthur, 1994). 자기강화과정은 일정한 제도적 패턴의 형성과 장기적 복제를 특징으로 하며 수확체증을 실현한다. 자기강화제는 제도의 관성과 매몰비용, 학습효과, 네트워크효과, 조정효과, 적응적기제, 속박 등에 의해 설명될 수 있다(Arthur, 1994).

3. 선행연구 분석 및 분석의 틀

1) 선행연구 분석

1) 이러한 지방행정체제의 개념은 계층제의 변화 및 행정구역의 변화, 지방자치법의 변화에 대한 모든 내용이 포함된다.

지방행정체제의 개편에 관한 선행연구들은 지방행정체제의 문제점과 개편대안을 제시하는데 역점을 두는 연구(이달곤, 1995; 하혜수, 2009; 김정호, 2009; 금창호, 2011 등), 지방행정체제 개편의 이론적 논의를 제공하는 연구(김석태, 2010; 강정운, 2011), 지방행정체제 개편에 대한 역사적 변화과정을 설명하는 연구로 구분할 수 있는데 본 연구에서는 역사적 변천과정으로 접근하는 연구 경향을 중심으로 파악하고자 한다. 이는 본 연구는 연구시점이 일정한 기간(제3공화국에서 제5공화국)동안 지방행정체제의 변화를 파악하고자 하였기 때문에 역사적 접근방법이 유용하다고 판단하였다.

따라서 이와 관련된 선행연구들을 증점적으로 살펴보면, 이들 선행연구들은 신제도적 입장에서 지방행정체제 개편을 설명하는 연구들이다. 김종성(2002)은 ‘한국지방자치에 대한 신제도주의적 접근’의 연구에서 한국의 지방자치제도의 변천과정을 역사적 신제도주의 입장에서 접근하고 지방자치제도의 현황을 설명하고 있다. 주경일(2005)은 ‘5.16군정기 지방행정체제 개편과정에 대한 행위자 중심적 접근-정책 아이디어의 개념적용을 중심으로-’의 연구에서는 1960년대 초 5.16군정기에 추진된 지방행정구편의 대대적인 개편현상을 신제도주의 관점에서 분석함으로써 차후 지방행정체제개편에 있어서 전략적 지침을 제공하고자 하였다. 하혜수·이달곤(2011)은 ‘지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구’에서 지방행정체제 개편에서 발생하는 다양한 참여자들의(중앙과 지방관계, 국회, 행정안전부, 시민단체 등) 역할이 미치는 영향을 분석하기 위하여 역사적 제도주의의 경로의존성을 활용하여 지방행정체제의 역사적 변천과정을 설명하고자 하였다. 남재걸(2012)은 ‘지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로’의 연구에서 63년간(1949년-2012년)의 시 설치 정책의 변화과정을 역사적 제도주의 시각에서 분석함으로써 지방행정체제의 개편에 대한 통시적이고 종합적인 이해를 제공하고자 하였다.

2) 분석의 틀

본 연구에서 제도는 지방행정체제의 변화과정을 분석하기 위하여 역사적 제도주의 관점에서 제시하는 주요개념을 도출하여 분석기준을 제시하면 다음과 같다.

〈표 1〉 분석을 위한 준거기준

기준	내용
환경	사회, 경제, 정치적 현황
제도	조직과 구조
지방행정 이념	정책결정자의 지방행정에 대한 이념

지방행정체제의 변화를 파악하기 위하여 첫째, 제도를 둘러싸고 있는 상황적 맥락을 설명하기 위하여 환경을 파악하고자 하였다. 둘째, 경로의존적 경향과 관련하여 제도로써 조직과

구조의 변화 상황을 파악하고자 하였다. 셋째, 제도에 영향을 미치는 행위자들의 사고와 신념체계에 의한 체제 지속화와 관련하여 정책결정자의 지방행정에 대한 이념을 살펴보고자 하였다. 즉 이러한 제도를 유지할 수 있게 된 환경과 제도 및 정책결정자의 행정이념을 살펴봄으로서 지방행정체제의 변화를 파악하고자 하였다.

III. 제3공화국-제5공화국 지방행정체제 변화 현황

1. 제3공화국 지방행정체제의 변화

1) 환경(1960년대)

5.16직후 정변의 주체세력들은 지방자치제를 중단시키고 국회를 해산시키면서 국가재건최고회의라는 초헌법적인 기구를 성립시켰는데 이는 정치, 행정과정의 통합을 기초로 통제위주의 통치체제를 구축하려는 의도였다. 군사정변 당시는 이전 민주당 정권의 자유방임적 태도에 기인한 데모만능주의와 사회질서의 혼란이 심화되어 보다 강력한 행정기능이 요구되었고 이에 행정기능의 정비와 역할 강화는 필수적이었다. 이러한 상황에서 정변의 주체들은 1950년대 전란 이후 대대적인 정비가 없어 불합리했던 지방행정체제의 정비를 서둘러 행정기능의 효율성을 높이고자 하였다. 이렇게 1960년대 초반에 이루어진 구역개편 등 지방행정체제의 정비는 5.16이후 군정3년 간 한국사회의 선진집단이던 군인세력이 낙후된 공무원 조직을 개혁하고 현대적 조직기법을 도입하면서 실현되었다고 할 수 있으며, 군사정변 이후 권력을 급속하게 획득한 초기를 지나 기존 관료제를 재편하는 과정에서 일종의 권력안정화 과정의 일환으로 나타난 결과물의 하나라는 해석도 가능하다.

1960년대에 들어서는 인구증가와 도시화 현상이 심화되어 종전 생활권 변화가 급격하게 이루어짐으로써 기존 생활권과 행정구역 간 괴리를 보정해야 한다는 사회적 요구가 거세지기 시작하였다. 6.25전쟁 이후 종전까지 1.4후퇴와 함께 200만명의 북한동포 중 상당수가 남한과 서울로 몰려들어 인구증가 경향이 나타났고 이러한 지속적인 월남현상으로 60년대 초반까지 국내 인구가동 분포는 매우 불규칙하게 나타났다(신영애, 1992: 18-25). 따라서 1950년대 이후 지속된 인구증가와 도시집중이라는 사회적 특성이 누적되어 1960년대에 이르러서는 전후 인구의 피난, 수복과 월남한 피난민의 재정착과정에서 도시, 농촌 할 것 없이 기존의 생활권과 정주체계가 변화됨으로써 이에 대한 대대적 정비작업이 요구되고 있었다.

또한 경제구조상 제3차 산업이 제1차 산업에 비해 큰 비중을 차지하고 있었는데 그 원인은 농촌에서 축출된 노동력이 도시에서 자본부족으로 인해 취업기회를 얻지 못한 채 도시에 눌러 앉아 반실업 상태에 놓이게 된 것이 있었다. 이러한 상황에서 군인정권은 경제개발의 절실함과 이를 위한 발전관리체제 정비의 필요성을 인식하고 경제개발계획의 효율적 추진을

위하여 지방행정기능의 제구조화를 단행하고자 하였다.

이렇게 5.16군사정변이후 군정은 국가재건최고회의라는 초헌법적인 입법 및 통치기관을 통해 새로운 국가, 사회질서를 구축하면서 당시의 상황적 맥락에 따라 중앙과 지방의 행정제도의 새로운 질서로서 재편을 도모하였다. 5.16 이후 권력을 획득한 군정은 기존의 권력구조가 급격히 변화되어 정책선택의 자율성이 담보된 상황에서 행정구역개편을 단행하였으며, 이는 행정능률 제고를 통한 경제개발의 기치를 내세워 부족한 정권의 정당성을 만회하고자 하는 다분히 전략적인 선택 과정이었다(주경일, 2005: 103-104).

2) 제도

이 기간 동안 지방행정체제의 변화는 국가안보와 1·2차 경제개발5개년계획을 효율적으로 추진할 수 있도록 지방행정조직 기구상의 보강발전이 그 특징이었다. 중앙기구의 개편과 함께 1962년에 시작된 경제개발5개년계획으로 인한 새로운 행정수요 증대는 지방행정의 기구와 조직에도 많은 변화를 가져왔다. 1961년 9월 1일 「지방자치에관한임시조치법」²⁾이 제정됨에 따라 지방자치법의 일부규정과 그 기능이 정지 또는 폐지되었다. 즉, 지방행정조직에 커다란 변화를 가져왔는 바, 종래의 단순한 행정구역에 불과했던 군이 지방자치단체로 승격되었는가 하면, 종전의 지방자치단체였던 읍, 면은 반대로 지방자치단체의 지위를 상실하고 군의 단순한 지역적 보조기관으로 그 지위가 격하되었다.

우선 서울특별시는 1962년 1월에 제정된 「서울특별시행정에관한특별조치법」에 의하여 부시장 2인을 두었고 행정기구는 내무, 재무, 교육, 도시계획, 관광운수, 보건사회, 청소, 산업, 건설, 수도 및 경찰 등의 11개국의 공보실로 확대 개편하였다. 특기할 사항은 「서울특별시행정에관한특별조치법」 제정으로 서울특별시의 지위와 권한이 대폭 격상되었으며 국무총리 소속의 준중앙행정기관적 지위를 부여받게 된다. 이후 서울특별시 기구는 급속한 도시화에 의한 행정수요와 수도로서 역할 증대에 효과적으로 대처하기 위하여 기구가 확대 개편·조정되어 1970년 9월에는 1실(공보실), 3관(기획관리관, 비상계획관, 주택관리관), 10국을 두게 되었다(김재영, 1995: 19-20). 또한 1963년 1월 1일 시행된 「부산시정부직할에관한법률」에 의하여 부산시를 경상남도의 법적지위를 부여하는 등 60여개의 행정구역이 조정되었다(한국지방행정연구원, 1998: 56).

다음으로 시·도의 주요기구 변화를 연도별로 요약정리하면 다음과 같다.

2) 종래의 읍·면자치체 대신 군자치체를 규정하는 한편, 의회의 의결사항에 관하여 도와 서울특별시에 있어서는 내무부장관의 시와 군에 있어서는 도지사의 승인을 얻어 집행하도록 하고, 읍·면장은 군수가 임명하도록 하였다. 그 주요 내용을 살펴보면 읍·면자치제를 군자치체로 전환하였다. 지방의회의 해산 및 그 기능을 상급단체가 대행하게 하였다. 지방자치단체의 장을 임명제로 하고 국가공무원으로 충당하였다. 서울특별시를 국무총리 직속화하였다. 부산시를 정부직할시로 승격하였다. 교육법을 개정하여 종래의 특별자치체인 교육구를 폐지하고, 서울특별시·부산직할시·도에 교육위원회를, 시·군에 교육장을 두어 이들 기관을 지방자치단체의 집행기관으로 함으로써 교육사무를 지방자치단체에 흡수하였다(김기태, 2002: 81-81).

① 1961년 10월 대통령령 제223호로 내무국의 공보과가 도지사 직속의 공보실로 개편·보강되었고, 문교사회국이 교육국과 보건사회국으로 분국된데 이어 건설국을 신설하였으며 도농사원과 지방공무원교육원을 설치하였다.

② 1962년 3월 농촌진흥법의 제정에 따라 농사원이 농촌진흥원으로 개편되고 시군에 농촌지도소를 설치하였다.

③ 1963년 12월에 도지사 직속으로 신설(62년 8월)된 기획조정관을 폐지하고 부지사제가 13년만에 부활되었다. 그리고 1962년 11월 부산시를 정부의 직할하에 두는 「부산시정부직할에관한법률」을 제정하고 1963년 1월 1일부터 시행하였다.

④ 1964년 2월 교육법 개정으로 시·도 교육위원회와 시교육장을 별도로 둠에 따라 시·도 교육국과 시의 교육과를 폐지하고 부지사 산하에 기획감사실을 설치하였다.

⑤ 1965년 3월 경북에 상공국을 신설하는 한편 산업국의 농무과를 농정과와 농산과로 분리하였으며 잠업과를 신설하였다.

⑥ 1967년 5월 수산청 신설에 따라 전남과 경남에 수산국을 각 도에는 수산과와 법무담당관을 신설하였다.

⑦ 1968년 3월 산업국을 농림국과 식산국으로 분국·보강하고 지역계획과, 도로과, 치수과를 설치하는 한편 제주도에 개발국을 신설하였다.

⑧ 1969년 4월 전시업무와 비상사태에 대비한 행정기관의 대응능력 제고를 위해 비상대책담당관을 두게 되었다.

⑨ 1970년 3월 시도에 기획관리실을 신설하고 법무관, 기획관, 비상대책관을 설치하였으며 5월에는 각 도에 도로국을 신설하였다.

한편 시의 기구는 도시인구의 급격한 증가와 도시개발 행정수요의 급증, 도시화의 진전 등으로 인하여 크게 보강되었다. 대구, 인천, 광주, 대전 등의 도시가 대도시로 발전함에 따라 국제를 신설하게 되었으며(대구 3국 → 7국, 인천 5국, 대전·광주 4국), 중·대도시에도 상공과(5개시), 수도과(12개시), 도시과(12개시)가 증설되는 등 도시개발과 관련한 기구가 대폭적으로 보강되었다.

군의 기구는 군이 지방자치단체화 됨에 따라 종래 내무부와 산업과의 2개에 불과했던 기구가 대폭 확대되어 1961년 10월에는 내무과, 재무과, 교육과, 산업과, 건설과로 증편되었고, 1966년 12월에는 공보실이 보강됨과 동시에 외청기관으로 보건소, 농촌지도소를 설치하였으며, 1971년 12월까지 감사실과 식산과가 보강된데 이어 일부 군에는 산림과, 수산과를 각각 보강하였다.

읍·면의 기구는 읍·면이 지방자치단체의 지위를 상실함에 따라 일부를 조정하였는 바, 1961년 10월 종전에 6계가 있던 면의 계를 4계로 축소하였고 부읍·면장을 폐지하였다. 이후 1966년 부읍·면장을 다시 부활하였고 도시행정수요의 증대에 따라 1968년 10월 제천읍, 동두천읍, 영주읍, 상주읍에 과제(총무과, 개발과)를 각각 실시·보강하였다(김재영, 1995:

20-21).

그 외에도 국가재건최고회의는 1962년 경제개발5개년계획의 일환인 울산공업지구건설을 성공적으로 수행하기 위하여 여러 개의 행정구역에 속한 공업지구를 단일한 시로 만들기 위하여 울산시를 승격시켰다. 울산시의 설치는 기존의 시 설치와는 다른 특징을 가지고 있다. 당시까지 시 설치의 지역의 거점도시로의 역할과 지방자치의 발전이라는 목적으로 설치하였으나, 울산시는 국가경제개발이라는 새로운 목적으로 설치하게 되었다. 또한 국가재건최고회의는 행정구역에 관한 실태조사를 실시하여 1962. 10. 4. 행정구역조정안을 확정하고 1963년 1월 1일 단행하였다. 당시 시승격 기준은 법정요건을 갖추고 향후 계속적으로 도시발전이 기대되는 의정부, 천안, 안동읍 등 3개의 지역을 대상으로 하였으나 최종단계에서 속초읍이 추가되었다(박상돈, 1987: 67).

3) 지방행정 이념

1960년대의 지방행정체제의 변화는 근대화, 경제발전 등의 국가목표를 달성하기 위한 행정의 능률성 확보를 위한 조치의 일환이라고 볼 수 있다(한국지방행정연구원, 1998: 56). 이 시기의 지방행정 이념은 국가행정의 능률성 추구에 따라 중앙의 말단협력기구로 변신한 지방자치단체에 대한 국가의 지방행정시책에 잘 나타나 있다(한국지방행정사, 1987: 49).

〈표 2〉 제3공화국의 지방행정 시책(1965-1969)

1965	1966	1967	1968	1969
1. 행정태세확립 2. 지방재정의 확충 3. 행정통신망의 확충	1. 지역개발행정 체제의 정비 2. 시범지역개발 사업의 촉진 3. 주민자력에 의한 지역사회 개발 4. 행정운영 능률화 5. 행정통신망의 확충 6. 생산교육의 시설	1. 개발행정의 전개 2. 능률행정의 전개 3. 공정한 선거 실시 4. 지방자치의 제도적 기반구축	1. 균형있는 지역개발의 촉진 2. 개발행정력의 발전 3. 지방자치의 기반구축 4. 지방재정력의 신장	1. 지역개발의 촉진 2. 지방행정의 능률화 3. 주민등록제도의 개선

출처: 대한민국정부. 행정백서, 1965-69.

이시기의 특징은 중앙과 지방기구에 있어서 국가발전목표를 수행하기 위한 기구가 보강·개편되었고 지방기구는 중앙기구개편의 일환으로 개편되었는데 특히 도시행정과 경제분야를 중심으로 기구와 기능이 확대되었다(김재영, 1995: 21).

2. 제4공화국

1) 환경(1970년대)

정치적으로는 1971년 대통령 선거에서 박정희 후보는 김대중 후보를 누르고 당선되었다. 그러나 3선 개헌에 근거한 박정희정권의 독재적 성격으로 말미암아 정치적 반발이 거세게 일어났으며 동시에 닉슨독트린과 미군철수, 닉슨의 중국방문 등 국제상황의 변화도 커다란 불안요인이었다. 박정희 대통령은 불안한 정국을 수습하고자 장기집권을 보다 확실히 하기 위하여 10월 유신을 단행하였다(염재호외 2005: 140; 장동희, 1995: 564-565참조). 유신헌법을 배경으로 박정희 대통령은 행정·입법·사법 권한을 총괄하는 영도적 위치에서 강력한 행정을 펼쳐나갔다. 집권 10년이 넘어가면서 더욱 원숙한 외교정책을 펼쳐 나갔고, 경제개발 5개년 계획의 성공으로 국민들의 호의를 얻기도 하였지만 학생들과, 재야, 야당의 유신반대, 유신헌법철폐 투쟁은 더욱 활발하게 전개되어 갔다(이대희외 2001: 234).

경제적으로는 1970년대 들어오면서 박정희 정부는 종래의 저임금정책과 이를 지속적으로 통제하기 위해, 새로운 정치체제의 권위주의화와 강력한 국가의 규제능력이 필요하게 되었으며 그 결과 10월 유신이 단행되었다. 당시 박정희 정부는 경공업 중시의 산업전략화 전략을 포기하고 중화학공업 위주의 수출주도 산업화 정책을 채택하는데, 이를 위해 사회세력 등에 대한 억압과 배제를 위한 제도적 확충 및 안보기구를 강화해 나가기 시작했다. 또한 중화학 공업에 필요한 자본축적을 위해 재벌과 외국자본과의 긴밀한 관계를 유지하면서 국내의 지배연합 구성원의 범위를 축소시켜 관료, 외국자본, 국내자본 간의 지배 동맹체제를 공고히 구축해 나갔다(김태룡 외, 2006: 156)

사회적으로는 경제발전으로 사회기능이 상당히 분화되었고 교육은 선진국 수준으로 향상되었다. 그리고 사회집단은 수적으로 증가되고 규모면에서도 확대되었다. 그러나 사회유동성의 증가로 인구의 도시집중이 현저하였고 소득재분배상의 불균형으로 인해 여러 가지 사회불안이 조성되었으며 특히, 가치혼란이 가져온 폐해는 사회 전반에 만연되기 시작하였다. 1970년대 후반으로 가면서 노사분규가 새로운 사회유동 요인으로 등장하였다(염재호외, 2005: 142).

2) 제도

이 기간 중에는 제1·2차 경제개발5개년계획의 성공적인 추진으로 이룩된 국가발전 위에 새마을운동이 전국적으로 심화·발전되었으며 전국의 일일생활권화, 산업의 고도화, 수출 100억불 달성 등 경제·사회적인 측면에서 도약적으로 발전할 수 있는 토대가 마련된 시기였다.

서울특별시 주요행정기구의 변화를 살펴보면 1973년 6월에 급속히 증가하고 있는 주택 및 토지관련 행정수요에 대응하기 위하여 주택관리과를 주택국으로 개편하고 녹지국을 신설하였

다. 이어 1974년 12월에는 수도행정의 수요증가에 대처하기 위하여 치안, 지방재정, 연료 및 건설기능을 강화하기 위하여 일부 보조기관을 개편하였다. 즉, 재무국에 세무조사과, 산업국에 도시가스과, 소방본부에 지도과, 건설구에 치수과를 각각 신설하였다. 이후 서울특별시 조직기구는 사회복지 및 공익사업기능 강화에 맞추어 1979년 9월 4일 16국 1본부 7담당관으로 확대 개편되었다.

다음으로 시·도의 주요기구 변화를 연도별로 정리하면 다음과 같다.

① 1970년대부터 시작된 새마을사업을 전담·추진해 나가기 위하여 내무부에 지역개발담당관(도시개발과, 새마을교육과, 새마을기획과)이 설치됨에 따라 1972년 1월 도와 군에 새마을계를 신설한데 이어 1973년 1월, 도는 새마을지도과로, 시와 군은 새마을과로 각각 확대 개편하였다.

② 1973년 8월 산림청이 내무부 산하로 이관된 후 착수된 치산녹화 10개년계획 추진을 위해 시·도에 산림국(영림과, 식수과, 양묘과)을, 시·군에 산림과(녹지과)를, 제주도에 초지과를 설치하였다.

③ 문화재관리 업무를 효율화하고 국유재산의 관리기능을 보강하기 위하여 1977년 1월 시·도에 문화재과를 설치하고, 1977년 9월 이재과를 신설하였다.

④ 1975년 8월 국가비상사태와 지역의 재난발생에 능동적으로 대처하기 위하여 시·도에 민방위국(민방위과, 소방과)과 시·군에 민방위과를 설치하였는데 이때부터 국가사무로 경찰관서에 있던 민방공훈련과 소방업무가 지방행정기관으로 이관되었다.

⑤ 1977년 2월에 상공업부의 확대로 상공과를 상공국으로 확대 개편한 후, 공업과를 신설 관장토록 하였다.

⑥ 도시개발의 촉진과 도시산업발달에 따른 행정수요에 대처하기 위하여 인구 15만명 이상 시(안양 등 6개 시)에 국제를 실시(1979.7)하였다.

군의 기구는 도기구에서 언급한 이외에 1974년 12월 새마을운동의 본격화를 위해 부군수를 신설하면서 동시에 새마을관련 업무를 총괄하도록 하였고, 읍·면에도 점차 도시행정수요가 증가함에 따라 인구 3만 명이상 읍에 과제를 신설하고 원격지에는 읍·면출장소의 증설과 함께 3개년에 걸쳐 4,531명이 인력을 증원하였다(김재영, 1995: 22-23).

시의 경우 1973년 3개의 시가 설치되었다. 당시 시설치 기준은 인구, 주민의 50%이상 시가지에 거주하고 취업인구의 30%이상 2.3차 산업에 종사하고 있어야 하며, 도시화가 진행되지 않거나 인구가 감소하고 있는 지역은 제외되었다. 당시 기준을 완전히 구비한 지역은 12개 지역이었으나 시승격은 성남, 안양, 부천 3개소로 축소되었다. 한편 1977년에는 경상북도 구미시를 설치하였다. 당시 구미시 설치를 위한 정부의 법률안 제출문에는 “국가의 경제개발계획에 의하여 전자 및 수출공업단지로 개발 중인 경상북도 선산군 구미읍과 칠곡군 인동면 일부를 포괄하여 구미시를 설치함으로써 신흥산업도시의 행정수요에 효율적으로 대처하

고”라고 밝히고 있다. 정부는 시승격이 가능한 타지역에 대한 요구는 무시한 채 경제개발이라는 당면과제를 위해 구미시만 승격시켰던 것이다(박상돈, 1987: 72-75).

3) 지방행정 이념

이 시기의 지방행정 이념은 지방행정은 제3공화국과 별다른 변화는 없었으나 유신과업의 당면과제인 국력의 조직화, 국정능률의 극대화, 민주주의의 토착화를 위한 새마을운동의 전국적 확장을 위하여 중앙정부는 지방정부에 대하여 강력한 리더십을 발휘하기 시작했다. 이러한 결과는 통제를 통한 지방행정의 지역개발참여가 이 시기의 중요한 특색이었다고 할 수 있다(한국지방행정사, 1987: 50).

1970년대에는 특히 경제개발의 중점이 공업화에 두어졌기 때문에 공장의 유치가 선결과제였으며, 이에 따라 에너지원의 개발과 도로교통 등 사회간접자본의 확충사업이 강력히 추진되었고 고속도로의 건설 및 다목적수자원개발사업 등이 이루어졌다. 이러한 대단위 사업의 추진으로 국토의 기능은 변모되었고 주민들의 생활권에도 큰 변화를 가져오게 되었는데, 특히 한강, 금강, 낙동강, 영산강의 4대강 유역을 중심으로 댐건설과 고속도로의 개통은 기존의 지방행정체제 일부의 개편, 조정이 불가피하게 되었고, 또한 공업화의 성공적인 추진에 따라 도시화의 경향이 가속화됨으로써 인구의 도시집중현상이 점차 두드러지게 되었다(한국지방행정연구원, 1998: 56).

3. 제5공화국

1) 환경(1980년대)

신군부세력은 1980년 10월 27일 국민투표를 거쳐 제5공화국 헌법을 공포, 국회 및 정당을 해산하고 통일주체국민회의를 폐지하였다. 국회 해산 뒤, 임명직으로 구성된 국가보위 입법회의가 국회의 권한을 대신하는 가운데 1981년 2월 대통령선거인단의 선거를 통해 제12대 대통령이 선출되고 제11대 국회가 구성됨으로써 제5공화국의 전두환 행정부가 정식으로 발족하게 되었다(이대희외, 2001: 239). 그러나 제5공화국 정부는 국가권력이 집중된 권위주의 체제였으며 특히 성립절차의 비민주성과 선거인단에 의한 대통령 간선제 등 비민주적 헌법 조항들이 다수 포함되어 있었기 때문에 헌법개정에 대한 요구가 확산되어 갔다(염재호, 2007: 46).

경제적으로는 1980년대 전반기 한국사회가 당면한 경제적 과제는 20년간 고도성장 기간 동안 누적되어 온 경제적 모순을 해소·조정하는 것이었다. 즉 고도성장 정책의 부작용을 제거하기 위한 경제안정화, 정부주도 성장정책의 한계에 따른 경제 자율화, 1970년대 후반부터 심각한 사회 문제로 대두 된 노사분규, 격차심화 성장 전략으로 인한 산업부문 간 불균형 등

의 문제를 해소하는 것이 당면 과제였다(이대희 외, 2001: 241). 이에 제5공화국은 경제안정을 가장 긴급한 과제로 삼고 1982년부터 제5차 경제개발계획정책을 추진하면서 성장과 안정을 동시에 추구하여 물가안정을 이룩하는데 힘을 기울였다(차동세·김광석, 1995: 67). 그러나 정부의 경제성장과 물가안정, 그리고 수출증진에 대한 정책이 비교적 성공적으로 추진되었음에도 불구하고 여전히 제반 경제문제에 대한 정부의 권위주의 개입형태는 지속되었다(염재호, 2007: 47).

사회적으로는 정치, 사회, 경제적 민주화에 대한 열망이 일시에 표출되어 전체적으로 혼란한 분위기였다. 산업화에 따른 인구이동으로 도시화가 급속하게 전개되었다. 이러한 인구이동은 주택부족, 교통혼잡, 교육문제 등을 포함한 다양한 사회적 수요를 야기했다. 또한 산업화의 결과로 형성된 중산층 및 산업근로자 계급이 시민참여의 정치적 중요성을 인식하게 됨으로써 민주시민의식이 확산되는데 1980년 후반의 격렬한 민주화 운동으로 표출되었다(염재호, 2007: 48).

2) 제도

이 시기의 지방행정기구는 정부의 간소한 조직운영방침에 따라 1960년대 이후 확대일로로 걸어진 지방행정기구를 대폭 정비함과 함께 행정여건의 변화에 맞추어 도시·환경·주민복지 부문의 행정기능을 보강하였다. 연도별 조직 및 기구의 변천을 살펴보면 다음과 같다.

① 1980년에는 새로운 헌법의 제정에 대한 정부 출범 등으로 지방행정기구가 소폭으로 보강되었는데 4월에 정부의 환경청 신설에 맞추어 시·도에 환경위생과를 설치하였고 4월에는 4시(제천, 영주, 창원, 동해), 1군(남양주), 1구(해운대)설치에 따라 이의 필요기구와 정원을 보강하였다.

② 1981년은 지방행정기구를 대폭적으로 축소 내지 합리적으로 조정·개편한 한해였다. 1월에는 부산직할시에 지하철건설본부를 설치하였고, 상공운수 행정의 연계강화를 위해 8개도(제주도 제외)의 상공국을 상공운수국으로 개칭하였고 7월에는 인구 200만 이상 시도(부산, 경기, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)에 제2부시장, 부지사를 설치하였으며, 10개(광명, 태백, 송탄, 동두천, 정읍, 남원, 금성, 영천, 김해, 서귀포)설치에 따른 필요기구와 정원을 보강하는 한편, 11월에는 시·도기구에 대한 대폭적인 감축개편이 이루어져 국은 12개, 과는 48개가 감축되었다.

서울특별시의 경우 역시 81년 11월 대폭적인 기구감축이 단행되었다. 세무국과, 재무국, 환경국과 공원녹지국, 하수국과, 수도국, 주택국, 건설국과 도로국, 비상계획관과 민방위국을 각각 1개국으로 통합하였으며 새마을담당관 및 도시계획담당관을 폐지하는 대신 투자관리관과 시정연구관을 신설하였다. 과는 회계2과 등 18개과를 폐지하였다. 또한 간소한 보조기구 운영을 위하여 동년 7월에 설치된 바 있는 제2부시장과 부지사제를 폐지하였다.

③ 1982년에도 1981년에 이어 3월에 기능이 유사 또는 중복되거나 쇠퇴하고 있던 62개 사업소를 통폐합하는 한편, 대도시 주변의 과대읍을 포용하고 있거나 공단이 소재하고 있는 41개 군에 상공운수계를 설치하였으며 9월에는 인구 3만명이상 시의 과대동을 63개동으로 분동하였다.

④ 1983년 2월에 86. 88올림픽 등 체육지원업무 추진을 위해 시·도에 체육지원담당관 또는 체육지원계를 설치하였고, 7월에는 23개 시·도립병원을 공사화하여 경영의 합리화를 기하였다. 또한, 5개 시·도(부산, 경기, 충북, 전남, 경북)에 전산담당관을 설치하였고, 9개 사방사업소(경기1, 충남2, 경북2, 경남3)와 4개 도로유림사업소(강원, 충북, 충남, 경남 각1)가 폐지되었다.

⑤ 1984년도와 1985년에는 정부의 긴축예산운영방침에 따라 최소한의 기능을 보강하는데 그쳤다. 1985년 2월에는 부군수가 없던 87개 군에 부군수제를 실시하였고 6월에는 각 직할시에 부시장을 설치하는 한편 7월에는 청소년 대책강화를 위해 시·도, 시·군·구에 부녀청소년과 또는 계를 설치하였다.

⑥ 1986년도와 1987년(상반기)에는 도시행정 및 환경행정수요의 증대에 따른 전담기능을 보강하는 한편 정부의 지방경제 활성화를 위한 정부시책을 뒷받침하기 위하여 내무부 본부에 지역경제전담기구를 설치한데 이어 지방자치단체에 지역경제전담기능을 중점 보강하였다.

첫째, 1986년 6월에는 도시행정수요가 격증한 경기도에 도시국을 설치하였으며, 11월에는 직할시로 승격한 광주시에 필요기구와 인력을 부분적으로 보강하였다.

둘째, 1986년 12월부터 1987년 4월에 걸쳐 1990년대의 행정수요를 전망·분석한 결과를 토대로 대폭적인 행정기능 보강을 단행하였는 바, 먼저 1986년 12월 인구 30만 이상인 8개 시(울산, 부천, 마산, 성남, 수원, 전주, 안양, 청주)에 지역경제국과 도시계획국을 설치하고, 인구 20만 이상인 5개시(포항, 목포, 진주, 광명, 제주)에 환경위생과를 그리고 인구 30만 이상인 3개시(부천, 성남, 안양)에 부녀청소년과, 인구 20만 미만의 시에 공해방지계·환경위생계·청소계 등을 각각 설치하였다.

셋째, 군에는 도시주변 군의 건축·도시개발 및 수도행정기능과 농공단지조성 등의 농·어촌 종합대책 기능을 보강하였다.

한편, 1987년 4월에 시·도의 산업국 또는 상공운수국을 지역경제국으로 개칭하고 지역경제과와 농·어촌개발과(농정과와 개편)를 설치하는 한편, 환경행정수요가 과다한 시·도, 시·군·구의 환경행정기능을 대폭적으로 보강하였다. 즉 4개 직할시와 인구 30만 이상의 시 및 50만평 이상의 공단이 소재하고 있는 13개시(대전, 울산, 부천, 수원, 전주, 마산, 성남, 안양, 청주, 포항)와 30만평 이상의 공단이 소재하고 있는 4개군(양산, 거제, 울주 등)에 환경관리과를 설치하고, 그 외의 도·시·군·구에는 환경관리계 또는 환경위생계를 설치하였다(김재영, 1995: 25-26).

시에 대한 내용을 살펴보면, 1980년 4월 1일자로 동해, 창원, 제천, 영주의 4개 지역을 시

로 승격시켰다. 당시 4개의 지역은 모두 경제개발과 국토개발이라는 큰 틀에서 결정된 것이었다. 동해시는 북평항개발과 임해공업단지 조성의 연계되며, 창원공단을 중심으로 새로운 공업도시를 위해 창원시를 설치하였고, 태백산지역과 중부내륙지방의 발전을 위하여 제천시와 영주시를 설치하였다(남재걸, 2012: 74).

3) 지방행정 이념

이 시기의 지방행정 이념은 70년대 유신체제가 성취한 성과를 토대로 과거체제의 문제점을 보완하기 위하여 제5공화국은 민주주의의 토착화, 복지사회 건설, 정의사회의 구현, 교육혁신과 문화 창달 등을 추진하였다. 제5공화국의 지방행정이념은 제3공화국 이래로 관치행정적 성격으로 인한 능률성 추구를 계승하였으나 지방의회구성을 통한 민주성 추구의 법적·제도적 장치를 마련하고자 한다는 점에서 민주성지향적 의의를 엿볼 수 있다고 하겠다(한국행정사, 1987: 51).

1980년대에는 주민생활권역과 구역간의 불일치, 새로운 지방시대의 도래로 빈번한 구역개편이 추진되었다. 인구 5만 이상의 규모가 큰 읍과 도직할 출장소의 시승격, 농촌지역의 균형있는 발전과 자율적인 성장으로 지방행정 중심의 생활권형성과 대도시 인구집중방지를 위한 지방소도시 읍의 승격, 대도시지역 주민의 편익증진과 행정능률향상을 위한 구 증설, 국토개발로 생활권과 행정권이 달라진 지역 및 주민생활불편지역에 대한 경제조정, 인구 100만 이상을 초과하는 대구, 인천, 광주의 정부직할시 등의 구역개편이 이루어 졌다(한국지방행정연구원, 1998: 56-57).

IV. 제3공화국에서 제5공화국 지방행정체제 변화의 특징

제3공화국에서 제5공화국 시기의 지방행정체제의 변화에 대해 살펴보았다. 시기별로 지방자치중단기의 지방자치는 몇 가지 변화를 초래하였다. 우선, 기초자치단체의 종류가 도입기의 시·읍·면에서 시·군으로 전환되면서 보다 광역화되는 토대가 마련되었다. 이러한 결과는 지방자치의 도입기에 기초자치단체의 종류를 시·군·자치구로 설정하는 것으로 이어졌다. 지방의회를 폐지하고 자치단체장을 임명제로 전환하면서 행정의 효율성을 강화하는 조치를 취한 것이다. 이에 따라 지방행정의 효율성은 확보되었으나 지방자치를 통해서 달성할 수 있는 민주성은 현저히 약화된 결과를 초래하였다. 이처럼 중단기의 지방자치는 시대적 상황과 맞물려 민주성보다는 효율성에 초점을 둔 지방행정의 운영체제를 마련한 것으로 평가된다(<http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/middleEra.do> 행정안전부국가기록원).

또한 중앙집권적 관치행정과 권위주의적 행정경향이 주류를 이루어져 왔다. 특히 해방이후 지금까지 지속되어왔던 지방행정체제는 중앙정부의 강력한 통제와 활발한 지역개발에 기여함

으로서 오늘의 국가발전을 이룩하였는데는 공헌을 하였다고 할 수 있으나 주민참여의 길이 막혀 지역특성에 부합되고 지방행정기관의 자율성과 독자적인 활동에 한계가 있었다. 따라서 지방주민은 주인의식이 상실되고 자기 고장을 자기힘으로 발전시키려는 창의성도 발휘될 수 없었다(노장탁, 1987: 115).

〈표 3〉 지방자치의 변화(1948-2014)

구분	도입기 (1948-1960)	중단기 (1961-1990)	부활·발전기 (1991-현재)
자치단체 종류	-광역자치단체:서울특별시·도 -기초자치단체: 시·읍·면	-광역자치단체: 서울특별시, 직할시, 도 -기초자치단체: 시·군	-광역자치단체:특별시, 광시(특별자치시), 도(특별자치도) -기초자치단체: 시·군·자치구
기관구성	기관대립형(지방의회+집행기관)	기관통합형(지방의회폐지)	기관대립형(지방의회+집행기관)
단체장 선출	1기(1952):임명제/간선제 -서울특별시장, 도지사: 대통령 임명 -시, 읍, 면장: 의회간선 2기(1956):임명제/간선제 -서울특별시장, 도지사: 대통령 임명 -시, 읍, 면장: 주민직선 3기(1960): 주민직선 -서울특별시장, 도지사: 주민직선 -시, 읍, 면장: 주민직선	임명제 국가공무원으로 충원	4기-9기(2014):주민직선 -시·도지사: 주민직선 -시·군·구청장: 주민 직선
의회의원 선출	1기-3기: 주민직선 -서울특별시, 도의원: 주민직선 -시, 읍, 면의원: 주민직선	의회폐지 -서울특별시, 도: 내무부장관 승인 -시, 군: 도지사 승인	4기-10기(2014): 주민직선 -시·도의원: 주민직선 -시·군·구의원: 주민 직선

출처: 행정안전부국가기록원(<http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/process.do>)

1. 제3공화국

제3공화국은 행정능률 제고를 통한 경제개발의 기치를 내세워 부족한 정권의 정당성을 만회하고자 중앙과 지방의 행정제도의 새로운 질서로서 재편을 도모하였다. 이러한 관점에서 서울특별시의 지위와 권한이 대폭 격상되었으며 국무총리 소속의 준중앙행정기관적 지위를 부여받게 된다. 또한 도시인구의 급격한 증가와 도시개발 행정수요의 급증, 도시화의 진전 등으로 인하여 도시개발과 관련한 기구가 대폭적으로 보강되었다.

2. 제4공화국

제4공화국은 국력의 조직화, 국정능률의 극대화를 위해 새마을운동을 전국적 확장시키는 과정에서 중앙정부는 지방정부에 대하여 강력한 리더십을 발휘하기 시작했다. 또한 경제적 발전으로 도시화는 더욱 심화 되었으며 이러한 현상은 행정수요의 증가를 나타나게 되었다. 결국 지방행정체제의 변화는 새마을운동의 전국적 확장을 위한 조직보강, 중앙통제를 통한 지방행정의 지역개발참여, 공업화의 성공적인 추진을 위한 관련 부서 및 행정수요에 대처하기 위하여 읍에 과제를 신설하고 원격지에는 읍·면출장소가 대폭적으로 보강되었다.

3. 제5공화국

지방행정기구를 대폭 정비함과 함께 행정여건의 변화에 맞추어 도시·환경·주민복지부문의 행정기능을 보강하였다. 또한 지방행정 중심의 생활권형성과 대도시 인구집중방지를 위한 지방중소도시의 읍승격, 대도시지역 주민의 편익증진과 행정능률향상을 위한 구 증설, 국토개발로 생활권과 행정권이 달라진 지역 및 주민생활불편지역에 대한 경계조정을 하는 등 중앙정부 주도의 지방행정체제 변화가 나타났다.

〈표 4〉 지방행정체제 주요내용(제3공화국-제5공화국)

연월일	주요내용
1961.5.16	「군사혁명위원회포고」 제4호 공포로 지방의회 해산 및 지방자치단체장 임명 전환
1961.5.22	「군가재건최고회의포고」 제8호로 지방의회의 의결을 요하는 사항은 상급기관의 승인을 얻어 시행
1961.6.6	「군가재건비상조치법」 제정으로 서울특별시장, 도지사 등은 내각이 임명하고 기타 지방자치단체장은 도지사가 임명
1961.6.29	「동·리장 임명에 관한 특별조치법」 제정을 통하여 선거제로 되어있던 동·리장을 시·읍·면장 또는 구청장이 임명
1961.9.1	「지방자치에관한임시조치법」을 제정하여 지방자치법 효력 정지, 지방자치단체장 임명제 실시
1962.1.27	「서울특별시행정에관한특별조치법」을 제정하여 서울특별시를 내각수반 직속 하에 둠
1972.12.27	제7차 헌법개정으로 조국통일까지 지방의회 구성 보류
1980.10.27	제8차 헌법개정으로 지방의회의 구성을 자치단체 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되 구성시기는 법률에 위임
1987.10.29	제9차 헌법개정으로 지방자치실시에 관한 유보조항 삭제

자료: 행정안전부국가기록원(<http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/process.do>)

V. 결론

본 연구는 제3공화국부터 제5공화국까지 지방행정체제 변화에 대해서 제도주의 관점에서 환경, 제도, 지방행정 이념에 준거하여 각 공화국별 지방행정체제에 대한 변화를 살펴보았다. 환경요인에서는 빠른 경제발전으로 인한 인구증가 및 급속한 도시화로 인한 사회문제를 해결하기 위해서 지방행정체제가 변화하는 모습도 나타나고 있으나 이러한 환경적 요인보다 변화의 중심은 정책결정자의 선택이 강력하게 반영된 것으로서 강력한 권위주의적인 중앙정부의 통제 및 추진에 의해 진행되고 있었다. 이러한 변화는 경로의존적 측면에서 제도의 관성을 벗어나지 못하였으며 지방행정의 이념에 영향을 미치게 되어 효율성, 능률성이 우선시 되는 지방행정체제의 변화를 나타나게 되었다.

따라서 제3공화국과 제5공화국의 지방행정체제 변화는 환경적 변화와 정책결정자의 선택이 반영되어 경제개발을 추진하기 위한 중앙정부 중심의 통제에 의한 지방행정체제의 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 이 시기의 지방자치는 지방자치의 본질적인 내용인 지역주민, 지역사회의 의견을 반영하기 위한 것보다는 정치적 측면과 중앙정부 중심(중앙집권적)의 지방행정이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서의 지방자치는 근본적으로 성공할 수 없다. 따라서 차후의 지방행정체제의 개편에서는 이러한 점을 타산지석으로 삼아 환경적 요인을 고려하면서 지역중심(주민중심)의 지방행정체제 개편이 이루어져야 할 것이다.

참고 문헌

- 강인성·안이숙. (2012). 21세기 국가발전과 국민통합을 위한 지방행정체제 개편에 관한 연구-성공사례를 중심으로, 『한국정책연구』. 12(2): 1-21.
- 강정운. (2011). 지방행정구역개편의 논리 및 가치. 『지역발전연구』. 11(1): 1-22.
- 구동희. (2010). 우리나라 지방행정체제 개편방안에 관한 비교연구. 『국토지리학회지』. 44(3): 327-338.
- 금창호. (2011). 지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안. 『지방행정연구』. 25(1): 35-56.
- 김기태. (2002). 『현대지방자치의 이해-이론과 실제-』. 서울: 대왕사.
- 김남욱. (2015). 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 관계-특히 지방행정체제 및 행정체제 개편의 문제점, 통합창원시의 갈등해소방안 등. 『공법학연구』. 16(2): 55-82.
- 김석태. (2010). 지방행정체제개편에 관한 이론적 검토. 『한국지방행정연구원』. 24(4): 1-28.
- 김재영. (1995). 지방행정조직 및 구조의 변화. 17-30.
- 김정호. (2009). 지방행정체제의 문제점과 개편대안에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』. 11(3): 267-285.
- 김종성. (2002). 신제도주의의 행정학적 함의. 『사회과학연구』. 13권 충남대학교사회과학연구소.
- 김종성. (2006). 한국지방자치에 대한 신제도주의적 접근. 『사회과학연구』. 17: 1-24.
- 김태룡. (2006). 『새한국정부론』. 서울: 대영출판사.
- 남재걸. (2012). 지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의의 관점에서 우리나라 시·군·구·자치구 정체를 중심으로. 『지방행정연구』. 26(2): 55-88.
- 내무부·한국지방행정연구원. (1987). 『한국지방행정사(1948-1986)상권』.
- 노장탁. (1987). 한국지방행정사소고(하). 『지방행정』. 36: 101-115.
- 박상돈. (1987). 『우리나라 지방행정구역의 개편기준에 관한 연구』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박용성·박춘섭. 민간투자 사업최소수입보장(MRG) 제도의 경로변화 연구. 『한국정책학회보』. 20(1): 243-266.
- 신영애. (1992). 『우리나라 도시인구 성장과 구조적 특성 연구』. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 정세욱. (2000). 『지방자치학』. 서울: 법문사.
- 정용덕 외. (1999). 『신제도주의』. 서울: 대영문화사.
- 염재호 외. (2005). 『한국 관료제도사 연구: 미군정 이후 한국관료제의 역사적 형성 진화과정』. 고려대학교 정부학연구소 연구보고서.
- 염재호. (2007). 『정책 환경 변화에 따른 정부역할/재정역할 재정립』. 기획예산처연구보고서.
- 이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 『행정논총』. 33(1): 145-159.
- 이대희 외. (2001). 『한국의 행정사』. 서울: 대영문화사.
- 주경일. (2005). 5.16군정기 지방행정체제 개편과정에 대한 행위자 중심적 접근-정책 아이디어의 개념 적용을 중심으로-. 『지방행정연구』. 19(4): 91-120.
- 차동세·김광석. (1995). 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』. 서울: 한국개발연구원.
- 최길수·김영제. (2007). 지방행정체제 개편에 관한 연구: 도와 시·군 개편기준과 대안에 대한 평가를 중심으로. 『현대사회와 행정』. 17(3): 247-276.
- 최창호. (1997). 역대 지방자치법상의 중앙통제의 변천. 『부동산정책연구』. 7집.
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 『한국지방자치학회보』. 21(3): 33-52
- 하혜수·이달곤. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구. 『한국비교정부학보』. 15(1): 303-324.
- 하태수. (2010). 경로변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조. 『한국행정학회 동계학술대회』. 1-6.
- 한국지방자치학회. (1995). 『한국지방자치론』. 서울: 삼영사.
- 한국지방행정연구원. (1998). 『지방자치(행정)체제의 개편방안-지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로』.

Arthur, W. B. (1994). Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press.

Pierson, Paul. (2004). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis Princeton: Princeton Univ. Press.

행정안전부국가기록원(<http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/process.do>)

[저자소개]

李 承 澈 대구대학교에서 “한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구: 지방경찰위원회를 중심으로(2004)”로 박사학위를 취득하고 현재 대구대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치 행정제도, 지방재정, 자치경찰 등이며, 주요논문으로는, “기초의회의원 지방선거에서 정당공천제의 효과성 분석-대구광역시를 중심으로-(한국지방자치학회보, 2015)”, “최근지방행정 연구경향의 확률적 분석-연구방법, 인용빈도, 등재 후 경과년도 간 누적적 관계를 중심으로-(한국자치행정학보, 2016)”, “공공재정 부정청구방지법 도입을 위한 탐색적 고찰(한국자치행정학보, 2017)” 등이 있다(hardpan6318@naver.com).

Abstract

Implications for the Change of Local Administrative System in Korea: From the Third Republic to the 5th Republic

Lee, Seung Chal

This study examined changes in the local administrative system from the 3rd to the 5th Republic in accordance with the environmental, institutional, and local administrative ideologies in t. However, the center of change is the policy decision maker's strong will As reflected by terms of institutionalism. In the environmental factors, the local administrative system is changing in order to solve the social problems caused by rapid population growth and rapid urbanization the intense authoritarian central government control and promotion. This change has not been able to escape the inertia of the system in the path - dependent aspect and it has influenced the ideology of the local administration, and the change of the local administrative system where efficiency and efficiency are given priority.

Therefore, changes in the local administrative system of the Third Republic and the Fifth Republic are reflected in the changes of the local administrative system by the central government -controlled control to promote economic development, reflecting the environmental change and the choice of policy makers. Local autonomy in this period can be said to be the political aspect and the central government-centered local administration rather than to reflect the opinions of local residents and local communities, which are essential contents of local autonomy. Local autonomy from this point of view is fundamentally unsuccessful. Therefore, in the reorganization of the local administrative system in the future, the local administrative system should be reorganized in consideration of the environmental factors.

Key words : local administrative system, the Third Republic, the fifth Republic, centralized