

우리나라와 일본의 근린자치 제도의 경로진화 비교 연구*

A Comparative Research of Path Change of Residents Autonomy in South Korea and Japan

남재걸**

Nam, Jae-Geol

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 이론적 논의 및 연구의 분석틀
- III. 일본의 근린자치 제도의 경로진화 분석
- IV. 우리나라의 근린자치 제도의 경로진화 분석
- V. 우리나라와 일본의 근린자치 제도의 경로진화 비교 분석
- VI. 정책적 함의 및 결론

본 연구는 역사적 제도주의 관점에서 우리나라와 일본의 근린자치 제도의 경로진화를 비교 분석하고 정책적 함의를 도출하였다. ‘행정보조 기능’과 ‘주민자치 기능’이라는 근린자치제도의 기능적 요소들 간 갈등관계의 변화에 대한 통시적 고찰을 통하여 양국 제도변화의 특징을 포착하고자 하였다. 분석 결과 양국의 근린자치 제도는 경로진화의 불연속성의 정도, 근린자치 단위의 명확성 정도 및 제도적 환경 등에서 차이점을 발견 할 수 있었다. 반면 양국의 공통점으로는 i) 정부 목적 달성을 위하여 근린자치 조직을 행정보조 기능으로 활용한 경험, ii) 지방자치단체 통합과 근린자치 조직 강화 정책을 연계한 경험, iii) 최근 주민 무관심 등으로 인한 근린자치의 위기에 직면하고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 한편 일본 정내회를 제도 학습의 사례로 설정하여 우리나라에 적용하는 데에는 한계가 있으며, 근린자치 기능 중 행정보조 기능에 대한 정부의 적극적이고 긍정적 인식이 오히려 주민자치 활성화에 기여할 수 도 있다는 정책적 시사점을 도출 하였다.

* 이 연구는 2013학년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음.

** 단국대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2014. 7. 26, 심사기간(1, 2차): 2014. 7. 26 ~ 2014. 9. 19, 게재확정일: 2014. 9. 19

□ 주제어: 근린자치, 주민자치, 경로진화, 주민자치회, 역사적 제도주의

This study analysed institutional evolution in resident autonomy between South Korea and Japan from the comparative perspective based on historical institutionalism. It tried to find out the characteristics of institutional evolution in two countries by analysing functional conflicts between assistance in administration and citizen autonomy. This research found some differences between two countries such as the degree of discontinuity in the historical path change, the clarity of territorial boundary for resident autonomy, and institutional milieu. However, there were also some common points in two countries as follows: i) the organizations of resident autonomy were utilized as assistant agent by central government, ii) the policy of local governments consolidation had ties with the strengthen policy of resident autonomy, iii) recently there seemed to be a sign of crisis in resident autonomy because of public indifference. It drew out some policy implications which are the problem of institutional learning from Japan owing to the differences of institutional milieu, and the change of government perspective in viewing assistant role in administration concerning resident autonomy.

□ Keywords: residents autonomy, citizen autonomy, path change, historical institutionalism

I. 문제의 제기

최근 지방행정에서 근린¹⁾자치의 중요성이 부각되고 있다. 지방자치제가 부활된 후 19년이 지났지만 4년마다 반복되는 지방선거 이외에 주민의 의견을 체계적으로 수렴하고 반영하는 제도적 장치의 보완이 필요하다는 지적이 제기되고 있다. 또한 기초자치단체의 규모가 비교적 큰 우리의 특성상 실질적인 주민자치를 이루기 위해서는 보다 작은 지역단위 수준에서 주민자치를 활성화하기 위한 새로운 제도적 보완의 필요성이 제기되기도 한다(한국생활자치연구원, 2013: 21). 한편 고령화와 치열한 사회적 경쟁으로 인한 개인들의 정서적 고통을

1) 본 연구에서 '근린'이라는 용어를 사용하게된 것은 일본과 우리나라의 주민자치에 관한 구역범위, 역사 및 환경의 차별성으로 인하여 다른 공통적인 학술 용어가 부재하고, 지역(territory)을 기초로 한 주민자치를 중심 단위로 분석하는 데에는 본 용어가 가장 적절하다고 판단되었기 때문이다.

해결하기 위해서는 기존의 국가와 시장의 역할만으로는 한계가 있음을 인식하고 근린수준에서의 주민자치 활성화를 통한 자생적 해결을 추구할 필요성이 정책적으로 제기되고 있다.

이러한 시대적 요구와 함께 2013년 5월 국회는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하여 읍·면·동 단위에서 주민자치회의의 기능 및 구성을 최초로 법률에 규정하였다. 또한 안전행정부에서는 2013년부터 전국의 31개 읍·면·동에 주민자치회를 시범 실시하고 있다. 안전행 정부는 지역주민 및 지역 내 사회 및 직능 단체 등의 자발적이고 능동적인 참여 확대를 기반으로 주민 중심의 근린자치 활성화를 이루고 주민의 만족도를 제고 및 자치역량을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 지방자치단체와 주민간의 유기적인 협력관계 구축으로 행정의 효율성과 민주성을 증대할 것으로 기대하고 있다(안전행정부, 2013).

이렇듯 근린자치의 중요성이 학계 뿐 아니라 정책적 수준에서도 부각되는 것이 현실이다. 따라서 우리나라 근린자치의 역사적 진화과정에서의 특성을 분석하고 향후 정책에 대한 함의를 도출하는 과정이 필요한 시점이다. 아울러 외국의 유사 사례에 대한 비교분석을 통하여 시의 적절한 정책의 개발과 제도적 학습이 필요하다.

그러나 기존의 근린자치의 연구는 일정 시점에서 당해 제도나 사례에 대한 연구를 중심으로 이루어져 왔으며(전미옥, 2005; 기영화 외, 2012), 우리나라의 근린자치제도를 통시적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 또한 일본, 영국, 독일 등의 유사제도에 대한 분석도 그 제도의 특징을 연구하는 수준에 머무르고 있다(임승빈, 1997; 민현정, 2011; 최영훈, 2013).

본 연구는 역사적제도주의 관점에서 우리나라와 일본의 근린자치 제도의 경로진화를 비교·분석한다. 이를 통하여 우선 우리나라의 근린자치 제도의 특징을 확인할 수 있으며, 다음으로 이웃나라인 일본의 근린자치 제도를 역사적 상황의 맥락에서 이해의 폭을 넓히고, 나아가 향후 우리나라 근린자치 정책에 대한 적절한 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 연구의 분석틀

1. 근린자치의 개념

근린의 사전적 정의는 '가까운 이웃'이다. '근린'(neighborhood)은 생태적 관점에서 물리적·상징적 경계를 가진 지리적 장소이지만, 지리적 성격을 넘어 사람들이 사회적으로 상호작용하는 사회적 의미도 내포한다(김필두, 2013: 6). 결과적으로 근린은 '주거지 인접성에 기초를 두고 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용인 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거

주지 주변의 장소(area)'로 정의내릴 수 있다(Davis and Herbert, 1993: 1).

사회구성원 또는 이해당사자의 관점에 따라 근린은 다양하게 정의된다(Forrest and Kearns, 2001). 첫째, 근린에 지리적 영토 개념과 사회학적 개념을 통합하여 '지역사회'(local community)로 보는 견해이다. 지역사회는 '지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들'을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 둘째, 근린을 사회적 상호작용이 발생하는 무형의 서비스 '환경'으로 보는 견해이다. 이 경우 공공서비스 전달 수준, 사회적·물리적 환경, 근린 안팎의 상호작용 등과 같은 상황들이 주민들의 후생에 미치는 영향이 중요한 관심대상이 된다. 셋째, '소비대상' 또는 '상품'으로 근린을 본다. 부동산 개발업자와 서비스 공급자는 소비자 기호에 맞는 라이프 스타일을 팔기 위하여 주거형태의 특별한 특징들을 강조하게 된다. 구매자는 주거환경의 프로필과 가격을 고려하여 자신의 라이프 스타일 또는 지위에 맞는 근린을 선택하게 된다(김필두, 2013: 6).

이상을 종합해 보면 근린자치는 '가까운 지리적 공간을 배경으로 공공 및 공사가 혼재된 서비스의 결정·생산과정에 주민이 자발적으로 참여하는 일체 활동'으로 정의될 수 있다.

2. 경로진화에 대한 이론적 접근

신제도주의 분과 중에서 역사적 제도주의는 정치경제학적이고 역사구조적인 연구 정향을 지니고 있다. 역사적 제도주의에서는 특정 제도의 경로지속을 설명하기 위해 경로의존(path dependence) 개념을 주로 사용하였다. 경로의존이란 우연한 사건에 의하여 형성된 제도가 자기강화의 과정을 통해 지속되는 것을 의미한다(하태수, 2010: 2). 이러한 경로의존 개념은 제도의 '경로지속'을 설명하기에는 유용한 도구가 될 수 있었으나, 제도의 '변화'를 함께 설명하기에는 부족하였다. 이러한 제도의 '변화'를 설명하기 위한 역사적 제도주의의 초기 설명 방식은 Krasner(1988) 등이 주장한 단절된 균형모형(punctuated equilibrium)이 있다. Krasner는 제도변화는 전쟁, 혁명, 자연재해 등의 외부적 충격에 의해 기존의 경로를 근본적으로 이탈하는 중대한 전환점(critical juncture)이 발생할 수 있음을 강조하였다. 이러한 단절적 균형모형은 제도변화의 원인으로 외부적인 요인만을 지나치게 강조하고 제도가 점진적으로 변화할 수 있는 가능성을 무시하였다는 비판을 받는다(하연섭, 2011: 68).

여기서 제도의 지속(continuity) 또는 안정(stability) 과 제도의 변화(change)를 하나의 틀 속에서 설명하게 되면 경로의존 모형과 단절된 균형모형의 한계를 극복할 수 있을 것이다. 즉 만일 제도가 장기간 점진적으로 변화하고 있음을 증명한다면 제도의 안정성(일정 시점에서는 외형상 변형이 없는 연속성을 지님)과 변화(내면적인 변화가 지속되고, 이러한

변화가 장기간 축적되면 변형된 제도의 모습이 감지됨)가 함께 나타나는 모습을 증명하는 것이며, 또한 작은 변화의 장기간 축적이 큰 변화를 초래하는 경우를 설명한다면 급격한 제도 변화 또한 설명할 수 있게 되기 때문이다.

<표 1> 제도 변화의 유형

		변화의 과정	
		점진적 변화	급격한 변화
변화의 결과	연속성	적응을 통한 재생산 (reproduction by adaption)	생존과 복귀 (survival and return)
	불연속성	완만한 변형 (gradual transformation)	해체와 대체 (breakdown and replacement)

출처: Streeck & Thelen, 2005: 9

Streeck와 Thelen(2005: 8)은 점진적(incremental)이고 완만한(gradual) 변화가 혁신적인 결과(transformative results)를 가져오는 것에 주목하였다. 보다 구체적으로 이들은 변화의 과정(process of change)과 변화의 결과(result of change)를 구분하여 제도변화의 4가지 유형을 <표 1>과 같이 제시하였다²⁾.. 이러한 분류를 통하여 이들은 혁신적 제도 변화가 점진적으로 발생할 수 있다는 새로운 변화의 모형을 제시한 것이다. 또한 제도변화의 서로 다른 유형을 범주화하고 분석을 위한 개념적 틀을 제공했다는 점에서 역사적 제도주의를 한 단계 진보시킨 것으로 볼 수 있다. 그러나 제시된 다양한 유형간의 논리적 관계에 대한 설명이 부족하다는 지적이 있다(Immergut & Anderson, 2008: 356; 김태은, 2011: 31).

2) 여기서 점진적이며 연속적인 '적응을 통한 재생산(reproduction by adaption)'과 점진적이며 불연속적인 '완만한 변형(gradual transformation)'간의 차이점을 논할 필요가 있다. 전자는 경로의존의 특징을 벗어나지 못하고 있는 속성을 지니고 있다. 왜냐하면 경로의존은 기존의 틀 속에서 제도가 형성되므로 기존의 틀과 전혀 다른 새로운 제도가 출현할 수 없으며, 기존 제도의 모습과 유사한 형태의 새로운 제도가 재생산되므로 연속적인 특징을 가질 수 밖에 없는 것이다. 따라서 점진적이며 연속적인 것은 기존의 경로의존의 틀 내에 포용된다. 그러나 점진적이었으나 기존의 제도와 전혀 다른 제도가 출현한다는 불연속성은 기존 경로의존모형으로 설명하는 것이 불가능하다. 그렇다면 이것은 무엇으로 설명해야하는가? 이것은 기존의 경로의존이 설명하던 외부적 충격에 의한 급격한 변화도 아닌 것이므로 제도 내부의 내생적 작용에 의한 것으로 밖에 설명할 수가 없다. 따라서 Streeck와 Thelen의 모형은 제도변화의 내생성과 불과분의 관계(비록 외생적 충격이 원인이 되었다 하더라도 장기간 점진적 변화를 위해서는 외부적 충격이 내생적 변화를 일으키는 과정을 설명할 수 있어야 함)를 가지는 것이다. 바꾸어 말하면 제도 변화의 내생적 특징으로 제도 변화의 불연속성을 설명할 수 있게 되었다는 것이 이들 모형의 탁월성이라고 볼 수 있다. 물론 이러한 설명이 가능하게 된 것은 후술하는 바와 같이 제도의 복잡성(complexity), 제도의 하위 요소간의 갈등과 균열 그리고 결합방식 등에 대한 신제도주의 연구의 전반적 성과의 결과라고 볼 수 있다.

최근 Mahoney와 Thelen(2010: 15)은 Streeck와 Thelen의 완만한 제도 변형의 모형을 보다 체계적으로 제시하였다. 이들은 제도의 변화를 ‘정치적 맥락(political context)’과 ‘제도 자체(targeted institutions)의 특징’ 그리고 ‘지배적인 변화 에이전트(change agents)’들 간의 관계로 설명하고 있다. 특히, Streeck와 Thelen이 제시한 제도의 완만한 변형으로 4가지 유형을 제시하고 이러한 제도의 변형에 영향을 미치는 요인으로 정치적 맥락과 제도자체의 특징을 설정하였다.

〈표 2〉 완만한 제도 변화의 유형

		제도자체의 특징	
		낮은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량
정치적 맥락	높은 거부 가능성	가겹(layering)	표류(drift)
	낮은 거부 가능성	전치(displacement)	전환(conversion)

출처: Mahoney & Thelen(2010: 19)

여기서 가겹(layering)이란 기존 제도의 구성요소들은 그대로 유지되고, 여기에 일부 새로운 요소들이 추가되어 기존 제도에 변화를 가져오게 되고, 시간이 지남에 따라 기존 제도의 모습에 근본적인 변화를 초래하는 것을 말한다. 기존제도를 보완하거나 정교화하기 위하여 추가적으로 도입된 새로운 제도가 기존 제도보다 빠르게 성장하여 기존제도를 서서히 몰아내고 제도의 모습을 바꾼다는 것이다(하연섭, 2011: 174). 표류(drift)란 기존 제도가 외형적으로 그대로 존재하지만 외부 환경에 변화에 따라 그 영향력이 변화하는 것을 말한다(Mahoney & Thelen, 2010: 17). 기존 제도가 환경변화에 적응하지 못하여(거부권자가 많은 등의 이유로) 당초 의도했던 방식으로 운영되지 못하거나 효과를 발휘하지 못하는 경우를 말한다(하태수, 2011: 7; Streeck & Thelen, 2005: 24-6). 전환(conversion)이란 기존 제도가 외형적으로 그대로 존재하지만 새로운 방식으로 해석되거나 법규화 되는 경우이다. 즉 기존 제도가 그대로 존재하지만 새로운 목적이나 기능을 수행하는 것으로 바뀌는 것이다(Mahoney&Thelen, 2010: 17; 하연섭, 2011: 175; Hacker, 2004: 246). 전치(displacement)란 기존 제도가 새로운 제도에 의해 대체되는 것을 말한다. 기존 제도가 새로운 제도로 바뀌는 것은 주로 급격하고 급진적인 변화를 수반하지만 때로는 여기서 말하는 전치처럼 천천히 발생하기도 한다. 즉, 전치는 기존의 억눌려 있던 요소들을 활성화시킴으로써 정책의 큰 틀이 바뀌는 것이다(하연섭, 2011: 174).

본 연구에서는 앞에서 제시한 제도변화의 8가지 유형(Streeck와 Thelen 모형 및

Mahoney와 Thelen 모형)을 중심으로 한국과 일본의 근린자치 제도 변화 모습을 포착하고자 한다. 이러한 8가지 유형을 적용하여 근린자치의 제도변화를 설명하는 것은 제도의 지속과 제도의 변화를 동시에 설명하고 제도의 완만한 변형을 보다 체계적으로 분석할 수 있다는 장점을 가진다.

3. 선행연구의 검토

우리나라의 근린자치 조직에 대한 선행연구는 크게 두 가지 분야에서 연구되고 있다. 하나는 근린자치 조직의 운영과 관련된 정책적 시사점을 얻기 위한 사례연구이다. 이러한 연구는 읍·면·동의 기능이라는 차원에서 분석한 연구(김필두, 2013; 김필두·류영아, 2008; 곽현근, 2012)와 주민자치센터 또는 주민자치위원회(또는 주민자치회)의 기능과 역할을 중심으로 한 분석(심익섭, 2012; 김미옥, 2005; 기영화 외, 2012)을 사례 중심으로 진행하였다.

다른 하나는 일제시대와 조선시대의 근린자치 연구이다. 조선시대의 근린자치 조직에 대한 연구는 주로 동회(洞會)(이남구 외, 1991)나 행정구역 편제(고동환, 1998) 등에 대한 연구가 이루어졌다. 일제시대에 대한 연구는 김영미(2005; 2012; 2000), 박세훈(2003) 그리고 김영희(2003) 등이 당시의 정내회와 농촌지역 통제 정책 등을 통하여 주민자치조직과 조선총독부의 주민통제 정책 등을 상세히 소개하였다. 특히 김영미는 일제시기부터 한국전쟁기까지 서울지역의 정내회에 대한 깊이 있는 분석을 제시 하였다.

일본의 근린자치 조직에 대한 연구는 주로 정내회(町内會)를 중심으로 이루어졌다. 일본의 정내회(町内會)³⁾는 정회(町會), 자치회(自治會)등으로 불리 우며 농촌지역에서는 구회(區會), 부락회(部落會)라고 불리기도 한다(이시재, 1993: 98). 이러한 정내회는 각 시·정·촌 내의 일정한 지역을 단위로 하고 그 지역에 속하는 세대(사업 단체 포함)를 구성원으로 하여 지역 내의 공동사업을 포괄적으로 행하는 그 지역의 대표적인 자치조직이다.

일본의 근린자치 조직 또는 정내회에 대한 국내의 연구는 주로 정내회의 조직 및 특징(이시재, 1993; 임승빈, 1997; 민현정, 2011; 권영주, 2001)을 소개하는 연구와 구체적인 사례 연구(김천일, 2005; 문옥표, 1993; 김미숙, 1993)로 나누어 볼 수 있다. 이러한 일본 정내회의 연구는 일정한 시기를 기준으로 그 특성과 사례를 분석한 것으로 일본 정내회의 역사적 흐름을 일괄하여 분석하지는 않았다.

일본 정내회의 변화단계에 대한 시기구분은 정내회의 어떠한 측면(기능, 제도화 수준, 행

3) 정내회(町内會), Chonaikai)는 정회(町會, Chokai), 자치회(自治會, Jichikai) 등으로 불리우며, 도시 아파트 지역에서는 정내회 보다는 자치회가 보다 많이 사용됨. 학술적으로는 전통적 명칭인 정내회를 일반적으로 사용하고 있어, 여기서는 정내회로 통일하여 사용한다.

정부와의 관계, 제2차 세계대전의 종전과 같은 중요한 사건 등)에 중점을 두느냐에 따라 다르게 구분된다. 쿠라사와 수수무(創澤進·秋元律郎, 1992: 27-28, 임승빈, 1997: 69-72에서 재인용)는 정내회의 행정적 역할을 중심으로 7단계로 구분하였다. 제1기는 1868년 명치유신부터 1888년 지방제도가 성립하는 시기이며, 제2기는 1888년부터 1920년대까지로 정내회의 자체의 조직정비화가 가속되고 신설이 급증하는 시기이며, 제3기는 1920년대 중반부터 1940년까지이다. 이시기는 정내회의 지방적 정비의 시기로서 중앙조직에 의하여 통제 및 정비의 시기이다. 제4기는 1940년부터 1945년까지로 중앙정부에 의한 강한 통제를 받게 되고 관의 말단기관으로서의 역할을 담당하는 시기이며, 제5기는 1945년부터 1952년까지로 연합군총사령부에 의하여 정내회가 해체되는 시기이다. 제6기는 1952년 샌프란시스코 강화조약의 타결로 정내회의 부활기이며, 제7기는 1960년대부터 지금까지의 시기로 구분하였다. 임정빈은 정내회의 기능 변화를 중심으로 1945년 이전과 그 이후로 구분하였다(임정빈, 1997: 72-6). 민현정(2011: 430-2)은 정내회의 역사적 변천과정을 지역주민조직의 유형과 특성이라는 관점에서 메이지시대의 위생조합에 정내회의 기원을 두고, 정내회의 제도화기(1912-45), 정내회의 해체와 변용기(1945-1950년대), 기능의 약화와 법적지위의 강화기(1960년대 이후)로 구분하였다.

3. 연구의 분석 틀

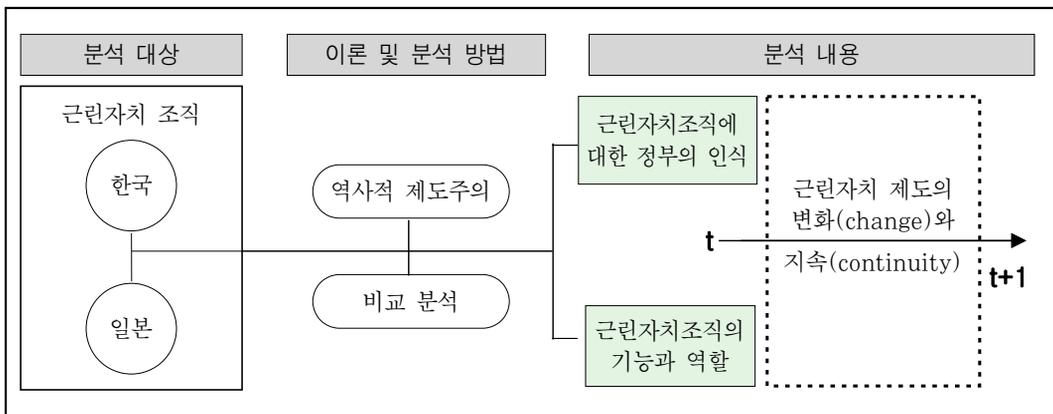
이러한 우리나라 근린자치와 일본 정내회에 대한 선행연구의 검토를 바탕으로 아래 <그림 1>에 나타난 바와 같은 분석하고자 한다. 역사적 제도주의의 이론적 틀에서 분석의 주요요소를 도출하고 이를 바탕으로 현장에서의 분석내용(대상)을 제도의 경로진화라는 측면에서 파악하고자한다.

우선 역사적 제도주의의 이론적 틀에서는 첫째, 제도의 복합성을 전제로 한 제도적 요소간의 갈등관계를 중심으로 파악하고자 한다. 역사적 제도주의에서는 제도의 지속과 변화를 동시에 설명하기 위해서는 제도를 단일체로서가 아니라 복합체로서 인식되어야한다는 것이다. 왜냐하면 점진적으로 일어나는 변화를 설명하기위해서제도의 복합적인 구성요소 간 발생하는 이른바 '변하는 것'과 '변하지 않는 것' 또는 구성요소 간 비중의 변화를 동시에 설명해야하기 때문이다(하태수, 2010: 7). 따라서 제도가 복합체라면 구성 요소들 간 갈등관계도 존재할 수 있으며, 이것이 제도의 내부적 변화를 설명하는 중요한 이론적 자원이 되기도 한다(하연섭, 2011: 163). 여기서는 근린자치에서 '행정보조 기능'과 '주민자치 기능'이라는 두 가지 요소간의 갈등현상을 통하여 제도변화의 모습을 포착하고자 한다. 근린자치제도에서 나타나는 이러한 두 가지 제도적 요소를 현실에서 구체적으로 파악하기 위하여 <그림 1>에서 나

타난 바와 같이 ‘중앙정부의 근린자치 조직에 대한 인식’과 ‘근린자치 조직 자체의 기능과 역할’이라는 측면에서 분석하고자 한다.

둘째, 시간의 흐름에 따른 제도 내·외부 환경의 변화와 이것이 제도변화에 미치는 영향을 포착하고자 한다. 시간이 지남에 따라 근린자치제도의 새로운 요소의 생성·변화되는 모습을 국내의 환경변화라는 상황적 맥락 속에서 파악하고자 한다.

<그림 1> 연구의 분석 틀



출처: 저자 작성

앞의 이론적 틀에서 살펴본 Streeck와 Thelen 그리고 Mahoney와 Thelen이 제시한 8가지 제도변화의 유형과 특징이 근린자치 조직의 진화에도 그대로 적용될 것인지에 대해서는 의문의 여지가 없지 않다. 또한 Mahoney와 Thelen이 제시한 분류기준(제도자체의 특징과 정치적 맥락)을 그대로 적용하여 분석할 수 없는 것은 한계로 볼 수 있다. 그러나 제도의 구성요소들 간의 갈등을 중심으로 제도 진화의 8가지 모습 중에서 어떤 특징이 나타나는지에 관한 양국의 비교를 통하여 근린자치 제도의 특징을 체계적으로 분석할 수 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 일본의 근린자치 제도의 경로진화 분석

1. 메이지유신~1920년대: 정내회의 형성과 초기 경로의 형성

1) 현황

일본 근린 주민자치 조직의 기원을 메이지 유신 이후의 자치회 또는 정내회에서 찾는 것이 일반적 견해로 보인다(미즈히토 오카모토, 2012: 17; 임승빈, 1997: 68). 메이지 유신(1868) 이전에 자연적이고 전통적 근린조직이 없었던 것은 아니다. 도시지역은 지구(Chonai: 시가지 안의 동네)로 불리 우는 소규모 단위로 구분되었으며, 이러한 소단위 내에는 에도시대(1603-1867)에 도입된 5인조(Gonin-gumi)⁴⁾라는 다섯 가구를 단위로 서로 도우며 지키도록 하는 인보조직이 있었다(미즈히토 오카모토, 2012: 20). 그러나 메이지 유신에 의하여 지방제도를 개혁하면서 5인조 중심의 기존의 정내자치제도(町内自治制度)는 일단 해체되었다.

당시 메이지 정부는 기존의 영주중심의 막부정치를 종결하기 위하여 1871년 8월 29일 이전까지의 지방통치를 담당하던 번을 폐지하고, 지방통치기관을 중앙정부가 통제하는 부(府)와 현(縣)으로 일원화하는 폐번치현(廢藩置縣)의 행정개혁을 단행 하였다. 또한 1878년 「군구정촌편성법(郡區町村編成法)」에 의하여 최말단의 자연촌 조직을 행정촌 조직으로의 개편을 단행하였다. 이를 바탕으로 1889년 지방자치제도인 시·정·촌제를 실시하였으며 교육, 징세, 토목, 구제, 호적 등의 사무를 시·정·촌에 이양하였다. 당시 시·정·촌은 자치단체의 형태는 가지고 있었지만 국가통제가 강한 중앙집권적인 모습을 가지고 있었다. 지주나 부유한 계급으로 구성된 선거인단이 지방의원을 선출하였으며, 지방의원이 시·정·촌의 단체장을 선출하는 방식을 가지고 있었다. 시·정·촌에 대한 지배력을 가진 현(縣)의 지사는 내무성에서 천황의 이름으로 임명하고 있었다(박희남, 2003: 123). 이 당시에도 일부 지방에는 정내(町内)의 조직이 발생하였지만 토지나 점포를 가진 지방 유지들의 중심조직으로 운영되었다(이시재, 1993: 102).

한편 1897년 콜레라의 대량 발생을 계기로 전국에 전염병 확산을 방지하고 이에 대처하기 위하여 전염병예방법이 공포되어 시·정·촌에 위생조합을 조직하게 되었다. 위생조합에는 지

4) 에도시대 도입된 5인조(Gonin-gumi, 고닌구미)는 촌민으로 이루어진 조직이다. 당시 농민 5~6집을 한 조로 묶어 5인조를 결성하고, 각 조별로 책임을 분담하였다. 영주는 연공이 체납된다든지 범죄자가 발생하였을 경우에 5인조에게 연대 책임을 지웠다.

역 내에 모든 세대가 가입을 하게 되었으며, 시·정·촌에서는 위생조합에 전염병 예방을 위한 비용을 보조해 주었다. 이러한 과정을 통하여 위생조합이 정내(町内)의 위생뿐 아니라 지역 사회의 활동과 행정에 대해서도 협력하는 구조가 형성되었다(민현정, 2011: 430).

메이지 유신 이후 근대화에 발맞추어 산업의 급속한 성장은 주민들의 사회 및 정치적 요구의 증대를 가져왔고 이러한 요구를 수렴하기에는 위생조합 또는 이를 바탕으로 초기에 설립된 정내회의 역할은 여전히 미미하였다. 그러나 20세기 들어오면서 주민들의 요구와 행정의 요구가 동시에 분출하면서 전통적인 인보조직의 정비화가 가속화되었다.

우선 사회적 계기로 1910년대 말기의 쌀 소동을 들 수 있다. 제1차 세계대전의 종결(1918년) 후 일본의 산업혁명의 영향으로 젊은 농업인들이 도시로 몰려 농사를 짓는 인구가 줄어들었으며, 지주들에게 쌀을 공급받아서 파는 쌀 도매상들이 가격을 담합하면서 일본 내 쌀 가격은 폭등하였다. 이러한 쌀 소동은 폭동으로 이어졌고 전국 120개소에서 경찰관과 군대가 출동하게 되었으며 내각 사퇴라는 결과를 초래하였다. 이에 정부에서는 기존의 행정조직을 보완해야 한다는 필요성을 느끼게 됨에 따라 정내회의 신설을 지원하게 되었으며 이시기에 정내회의 신설이 급증하였다(임승빈, 1997: 70).

<표 3> 도쿄시의 정내회 설립 수(1933년 4월 현재)

년차 구분	구 지역	신 지역	계
~ 1897	39	13	52
1898~1902	38	4	42
1903~1907	60	11	71
1908~1912	26	12	38
1913~1917	77	37	114
1918~1922	212	95	307
1923~1927	351	471	822
1928~1933	183	631	814

출처: 東京市役所, 1934: 10-11, 임승빈, 1997: 69에서 재인용

또한 1923년 관동 대지진 이후 정내회는 대량조직 되었다. 지역조직이 잘 되어 있었던 곳에서는 피해가 적었다는 경험이 있었기 때문이며, 또한 대지진 이후 대도시지역에는 새롭게 구획정리를 할 필요가 있었고 새로운 구획에 따라 지역사회를 정비할 필요가 있었던 것이다. 전시체제하에서 민중을 조직화하고 방호단을 구성할 필요성 때문이기도 하였다. 납세조합, 위생조합, 방법협회 등 여러 가지 다양한 지역사회의 기능단체를 아우를 수 있는 정내회가 필요하였다. 지역 내 전 가구가 가입 하도록 하는 전통도 이시기에 생긴 것으로 추측된다(이

시재, 1993: 102; 권영주, 2001: 200).

이 시기 정내회의 형태와 규모를 알기 위해서는 당시 일본의 행정구역을 살펴볼 필요가 있다. 1888년 일본 전국에 71,314개의 정·촌(町村)이 자연부락을 기초로 생활공동체를 형성하고 있었다. 그중 68%에 해당하는 48,420개의 정·촌이 100호 미만의 소규모로 구성되어 있었다. 그러나 내무대신의 훈령에 의하여 시·정·촌의 기본 호수를 300-500호로 하여 전국적으로 정·촌 합병을 단행하였다. 당시 300-500호의 기준은 호적과 초등학교 설치 등의 행정사무와 의원을 선출할 수 있는 선거규모, 근대적도시의 추진이라는 목표로 일률적으로 규정하였다. 그 결과 시·정·촌의 수는 1890년 말에 15,859개로 줄어들었다. 이는 2년 전에 비하여 22%수준으로 줄어든 것이다(橫道清孝 外, 1993: 68; 박희남, 2003: 127; 한국지방행정연구원, 2010: 23). 이러한 정·촌의 축소는 주민의 입장에서는 행정단위로 편입된 전통적인 공동체가 보다 큰 행정단위의 일부로 편입되면서 자치의 요구가 증대하였으며, 행정적인 입장에서는 위생조합, 쌀 소동, 관동 대지진과 같은 사회현상에 대처할 말단의 준행정조직이 필요하였을 것이다. 결국 이 시기 생성되는 정내회는 자연 부락을 기초로 하여 100호미만의 단위를 기초로 생성되었을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

2) 분석: 초기 경로의 형성

위생조합, 쌀 소동 및 관동 대지진 등에서 알 수 있듯이 당시 일본 정부는 행정의 보조적인 역할을 수행하는 근린조직이라는 측면에서 정내회를 필요로 하고 있었다. 그러나 정내회의 생성자체에 대해서는 일본 학자들 간에 견해가 대립된다. 나카무라 하치로는 정내회는 촌 단 위에서 자연발생적인 인보조직이지만 후에 정부에서 이를 활용하였다는 것이다. 반면에 아키모토 리쓰로는 주민의 자주성과는 무관하게 위로부터 만들어진 관제조직임을 강조한다(創澤進·秋元律郎, 1992). 한편 국내학자인 권영주(2001: 200)는 초기의 정내회의 기능은 극히 한정적일 수밖에 없었으며 모든 정내회가 행정과 일정한 관계를 가지고 있다고 볼 수 없으므로 발생 초기의 정내회가 주민을 통제했다고 말 할 수는 없다고 주장하였다. 학자들의 의견을 종합하면 정부에서 정내회를 확대하는 노력을 하기 이전에 이미 일부 지역에서는 자생적인 정내회가 있었던 것으로 보이지만, 정부가 정내회의 필요성을 인식한 이후에 그 수가 급속히 증가된 것으로 보인다.

이러한 정치·사회적 요구로 인하여 정내회 수의 증가 뿐 아니라 역할의 다양화도 이루어졌다. 초기 정내회의 기능은 자생적인 경신(敬信), 제례(祭禮), 경로, 풍속교정, 선행표창 등에 한정되었지만, 시대적 요구에 의하여 확대되었다. 거의 공통적인 사업으로 교육, 병사, 토목, 보건위생, 교통, 방화경비, 공공심의 함양, 위안, 납세, 권업, 자선원호, 관공서와의 연

락, 각종 단체와의 원조협력 등을 하게 되었다(赤木須留喜, 1977: 391, 권영주, 2001: 201에서 재인용; 이시재, 1993: 102).

결국 초기의 정내회는 생성이라는 측면에서는 이론의 여지가 있지만 확대라는 측면에서는 행정의 보조적인 기능을 원하는 정부의 인식이 크게 작용한 것으로 보인다. 또한 주민 자치적 기능과 행정보조적인 기능이 공존하지만 행정 보조적 기능이 정내회의 확대에 영향을 미친 것으로 분석된다.

2. 1930년대~제2차 세계 대전 종전: 정내회의 제도화 및 변용

1) 현황

1930년대에 들어오면서 비상시국하에서 정내회가 지역사회에서 담당할 역할이 비약적으로 증가하면서 행정의 정내회에 대한 개입이 증가하였다. 또한 당시 선거숙정운동(1935년), 국민정신총동원(1938년), 대정익찬회(大政翼贊會, 1940년) 등의 정치적 사건이 정내회에 영향을 미쳤다. 정내회도 이러한 정치적 활동의 실천 기구의 하나로 지정되었기 때문에 정내회의 사업 분야는 급격히 증가하였다(권영주, 2001: 202).

<표 4> 정회위탁사무량 조사표(1938. 4. 1 ~1939. 3. 31)

사무	위탁기관	도교시	구역소	도교부	경시청 경찰서· 소방서	방호단 방위사 령부	병사	신사	관공서 기타	계
위생		14	102		21			1	138	
병사		4	143	10			21	21	199	
국민정신총동원		27	10	93	4			7	141	
경비		23	5	5	32	21		8	94	
신사		2	2	5				8	20	
기타		22	83	8				63	175	
합계		93	345	121	57	21	21	8	103	763

출처: 東京市役所, 1940: 10, 권영주, 2001: 202에서 재인용

한편 정부는 동아시아 전쟁과 각종 정치적 운동을 위하여 정내회의 조직화를 독려하였다. 당시의 정내회의 규칙에서 자주 등장하는 ‘국가의 발전에 공헌하고’, ‘일본의 강점은 정내회로부터’ 등의 문구로 보아 정내회가 국가총동원체제 속에 하나의 기구로 편제 되어있음을 알 수 있다(이시재, 1993: 102).

이러한 정내회가 일본의 지방자치제도의 일부로 법제화 된 것은 1940년 「내무성 훈령 제 17호: 부락회·정내회 정비요령」을 계기로 상의하달의 행정조직으로서 일본 전역에 통일적으로 정비되었다. 정내회는 정치적으로 대정익찬회의 하부 기구로 편입되었으며, 체계적인 조직화를 위하여 정내회의 하부기관으로 10가구 전후의 인보반(隣保班, 隣組)을 두었다(민헌정, 2011: 431). 당시의 지역에는 기존의 위생조합, 정내회 그리고 정총대회 등 3가지 조직이 주를 이루었으나 이후 정내회로 통합되고, 1943년 시제(市制) 정·촌제(町村制)의 법이 개정되면서 정내회에서 시·정·촌 업무의 일부를 담당하게 되면서 정내회가 행정의 말단기관으로서 제도화되었다(권영주, 2001: 203). 아울러 지방자치단체장의 선임과 자치회의의 권한이 축소되었다(박희남, 2003: 124).

정내회의 조직정비와 더불어 중앙정부는 다양한 형태(입법, 훈령, 규칙, 규칙시행세칙, 요령 등)로 정내회에 사무를 위임하였다. 이러한 정내회에 행정 사무위임은 정내회에 권위를 부여하여 주민을 통제하는 권위를 부여받게 된다(권영주, 2001: 203). 이렇게 부여된 권위로 인하여 정내회장이나 임원은 일선관료로서의 역할을 수행하게 되었다. 또한 인조장(隣組長)은 중앙정부를 대표하는 실질적인 권한을 부여받았다. 당시 일본의 군국주의에 반하는 행동을 하게 되면 인조장은 식량이나 연료의 배급을 거부할 수 있도록 하였다.

이 당시 정내회 기능과 역할의 가장 큰 특징은 시국사무의 급격한 증가이다. 아래(표 5)는 당시 보통의 조직 규모를 가진 정내회의 사무량을 조사한 것이다. 병사(兵事), 경방(警防), 정동(精動), 경제와 관련된 업무를 담당하는 구역소(區役所)의 업무량이 급격히 증가한 것을 알 수 있다.

<표 5> 1930년대 후반 정회의 사무량 변화

구분	구역소	경찰서	방호단	회합	송영	기타	계
1936	85.0	7.0	1.0	4.3		2.7	100
1939	224.0	14.0	1.6	25.2	13.5	4.3	282.6

출처: 平林廣人, 1940, 권영주, 2001: 203에서 재인용

주민들의 정내회 가입은 생활필수물자를 얻기 위해서는 필요불가결한 것이 되었다. 당시 정내회는 군인가족지원, 국채인수, 방공활동, 물자배급과 금속류의 공출 등의 기관으로 전쟁 협력, 국민통제, 국민수탈의 기능을 수행하였다. 정내회의 회장과 부회장은 시장이 임명하도록 하였으며, 시장은 정내회의 사무에 대해 수시로 점검 할 수 있도록 하였으며 정내회에 일정한 조성금을 교부 할 수 있도록 제도화하였다.

2) 분석: 전치(displacement)

제2차 세계대전 중에도 시·정·촌의 통합은 이루어졌다. 우선 명치통합시 제외되었던 산간 지역 소규모 촌락이나 특수한 정·촌이 통합되었으며, 도시화의 진전으로 촌이 감소하고 시와정이 증가하였다. 또한 전시체제의 강제합병으로 시 구역이 확대되었다. 그 결과 1940년 촌의 수는 10,500개(市: 254, 町: 1,889, 村: 8,357)로 1889년 명치 대통합이후 보다 1/3이 감소하였다(橫道清孝 外, 1993: 70). 이러한 자치단체의 통합은 한편으로 자연촌락의 공식적 행정단위에서 제외되는 것이며 주민자치기 이루어질 수 있는 정내회의 성립을 촉진시키는 요인이 되었다고 볼 수 있다.

오치 노보루(越智昇)는 정내회의 주민통제를 매직미러(Magic Mirror)에 비유하였다. 즉, 주민들의 입장에서 보면 자치활동으로 보이는 임원들의 내부 활동 밖에 볼 수 없으며, 이러한 임원들의 내부 활동은 외부의 영향에 의하여 통제되는 것을 주민들은 알아차리지 못한다는 것이다(오치 노보루, 1980: 349; 이시재, 1993: 105; 권영주, 2001: 205에서 재인용). 내부에서는 자치적으로 보이지만 실제로는 지방행정의 하청적인 성격이 강하였다는 것이다. 결국 이 시기는 일본 정부가 정내회를 행정의 말단조직으로 인식하였으며 그 기능도 행정의 보조적인 기능에 집중되어 있었다고 볼 수 있다.

초기의 정내회는 주민자치와 행정의 보조적인 기능이 함께 형성되었으나 이 시기에 오면서 행정의 보조적인 기능의 획기적인 강화를 가져오면서 자치적인 성격은 부수적인 기능이 되어버렸다. 동일한 정내회지만 기존의 시대의 기능과는 전혀 다른 모습의 형태를 취하고 있어 Mahoney와 Thelen이 제시한 전치(displacement)에 해당한다고 볼 수 있다. 기존의 제도와는 불연속적이지만 완만한 변형에 의한 점진적인 변화이기 때문이다.

3. 제2차 세계 대전 종전~1952(미일강화조약체결): 정내회의 해체⁵⁾

1) 현황

전후 일본에 미군정이 들어서자 일본의 내무성 관료들은 전후에도 정내회가 꼭 필요하다고 주장하였다. 그러나 미군정 당국은 정내회는 상부의 명령을 일반 주민에게 전달하는 기구이며 자유를 억압하고 지역에서 자치적인 민주주의를 통제하려는 기구이며 무엇보다 일본 군주주의를 유지시키기 위한 지역조직으로 보았다. 1947년 1월 미군정은 포츠담 정령 제15호

5) 권영주(2001)는 일본 정내회의 전후 개혁에 대해서 비교적 상세히 기술 및 분석되어 있으며, 전후 해체와 부활기의 정내회에 관한 내용은 이를 주로 참고하여 서술하였다.

‘정내회·부락회 또는 그에 관련되는 연합회 등에 관한 해산 취직금지 기타 행위제한에 관한 것’에 의해 정내회의 해체를 명하였다.

정내회의 폐지에 따라 기존 정내회의 장이 처리하고 있는 행정사무는 그해 4월 1일까지 모두 시·정·촌으로 이관할 것을 명하였다. 즉 주민들은 이제 정내회를 거치지 않고 직접 시·정·촌에서 업무를 처리하도록 하였다. 특별히 필요한 경우에는 시·정·촌의 주재소나 출장소를 설치하여 운영하도록 하였다. 또한 당시 가장 비중있는 지역 업무였던 배급문제에 대해서는 주민선거에 의하여 선출된 지역 대표자에게 맡기게 하였다(권영주, 2001: 215). 기존 정내회의 해산에 따른 임의적으로 만들어지는 지역 조직에 대한 문제에 대해 미군정은 주민의 자율적인 조직은 허용한다는 원칙을 제시했다. 따라서 주민들은 연락위원, 홍보위원회, 위생조합, 방재방법협회, 적십자봉사단 등의 명칭으로 주민들의 자율적인 자치조직이 형성되어 패전 이후 전염병 유행, 배급물자의 전달 등의 사회적 혼란과 문제해결을 위하여 활동하였다(이시재, 1993: 103; 민현정, 2011: 431). 이제 정내회는 더 이상 지방제도의 일부를 담당하는 법적 장치가 아니었다.

정내회가 공식적으로 폐지되었음에도 불구하고 정내회장의 구성원에 대한 공식적인 지배력은 근절 할 수 없었다. 실제 내무성이 지시한 대로 정내회가 폐지되기 보다는 형태를 바꾸어 존속하거나 그 임원도 종래와 같이 행동하는 경우도 많았다. 이에 미군정은 내무성에 대해 기존의 정내회 임원의 공적 지배력을 금지시키기 위한 입법을 명하였으며, 내무성은 정령 1947년 5월 3일 제15호를 발표하여 정내회의 주민에 대한 공적 지배력을 금지하였는데, 이는 정내회의 현실적 지배력이 존재하였음을 확인할 수 있는 조치이기도 하다.

이러한 규정에도 불구하고 전체 정내회의 80%가 정령 제15호가 시행되고 3개월 이내에 재건되었으며 기존의 정내회가 형태를 바꾸어 존속하는 경우도 많았다. 그러나 정령 제15호의 시행으로 시·정·촌의 행정운영은 일정한 제약을 받게 되어 종래와 같이 정내회를 시·정·촌이 말단 행정조직으로 활용할 수는 없게 되었다(권영주, 2001: 224).

2) 분석: 해체(breakdown)

미군정은 기존의 행정의 말단조직으로서의 역할을 했던 정내회를 해체하고 다른 형태의 주민들의 자치적인 조직은 허용하였다. 이는 미군정이 다른 주민들의 자율조직을 통하여 근린자치를 이룰 수 있다고 보았기 때문이다. 당시의 공식적으로 해체된 정내회는 현실에서는 활동을 하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 정부의 말단 행정조직으로서의 기능은 사라졌다. 당시 정내회의 제도적인 해체는 급격하고도 불연속적인 변화를 보이고 있으며 Streeck & Thelen이 구분한 제도의 해체와 대체(breakdown and replacement)로 설명될 수 있겠다. 그러나

미군정이 다른 형태의 주민자치조직으로의 대체 활용은 허용하였으나 제도적인 새로운 제도를 마련하지 않았다는 측면에서 해체(breakdown)로 보는 것이 적절할 것으로 보인다.

4. 1952~1990: 정내회의 부활과 기능의 약화

1) 현황

정내회 폐지 이후 그 필요성은 지속적으로 제기되었다. 가장 큰 이유는 일본의 지방행정기구의 특성상 지방자치단체가 직접 주민들을 통치하기 어려움 때문이었다. 결국 1952년 미일 강화조약이 체결된 다음 정내회는 전국적으로 부활하였다. 이제 정내회가 과거와 같은 행정업무의 추진을 위해서는 내무성 훈령과 같은 법령상의 조치가 필요하였다. 그러나 지방자치청은 시·정·촌이 정내회와 같은 조직을 활용할 수 있도록 하기 위한 법령상의 어떠한 조치도 취하지 않았다. 즉, 각 시·정·촌이 그 실정에 따라 정내회를 운영할 수 있도록 방임하는 입장을 견지하였다(권영주, 2001: 229). 이에 따라 정내회의 기능 중 최소한 행정과 정내회의 관계는 새로운 전기를 마련하게 되었다.

그러나 부활한 정내회는 전쟁이전 보다는 민주적인 구조(예를 들면, 전쟁이전에는 시장이 회장을 임명하였으나 전후에는 주민들이 자율적 방식으로 회장을 선출함)를 가지고 있었지만 강제적인 회원가입, 지도자에 의한 통제, 의무적 기부 등의 성격은 변하지 않았다. 또한 지방자치단체로부터 교부금을 받는 등 공공행정의 하부조직이라는 부분도 변함이 없었다(미쥬히코 오카모토, 2012: 20).

이렇게 부활한 정내회에 대해 폐지 이전의 정내회와의 관계에 대해 일본 학자들의 견해는 다양하게 논의되고 있다. 그 핵심은 전전의 정내회와 전후의 정내회가 어느 정도의 연속성을 가지고 있는가에 있다. 1945년 이후 연합군총사령부가 주도한 점령개혁과 그 결과를 과소평가하는 학자들은 전전 전후 연속설을 주장한다. 이들은 부활한 정내회가 주민자치 기능을 중심으로 한 민주적 제도를 가지고 있지만 정부의 말단 행정기능을 수행하는 것을 강조하는 입장이다. 반면, 전전(戰前) 전후(戰後) 단절설은 전후의 정내회는 그 사회학적 형태에서는 전전과 유사하게 존재하였으나 민주제도의 일부로 정착했다고 본다(김영주, 2001). 즉, 일부 정부의 행정보조 기능을 수행 할 지라도 전전처럼 하나의 정부 하청기관처럼 움직이지는 않았다는 것이다. 국내학자인 권영주(2001)는 제1차 세계대전 종전 전과 후의 일본 정내회를 비교하여 1945년 이전의 정내회와 1945년 이후의 정내회는 그 기능과 역할이 변형되었음을 강조하며 ‘전전(戰前) 전후(戰後) 연속설’을 반대하며 ‘전전(戰前) 전후(戰後) 단절설’을 주장한다.

한편 1960년대 일본의 고도 성장기를 거치면서 정내회는 지역에서의 실질적인 기능이 약화되었다. 그 원인은 두 가지 측면에서 분석될 수 있다. 하나는 새롭게 등장하는 각종 사회문제의 해결기구로서 정내회의 한계이다. 당시에는 생활환경의 문제, 공해, 교육과 청소년문제 등 다양한 사회문제가 등장하였으나 정내회는 적극적으로 대응할 수 있는 변화적응력은 가지지 못하였던 것이다. 한편 주민들은 정내회와는 별도의 조직을 결성하여 문제 해결을 추구하였던 것이다. 1970년대 마을 만들기 운동('마찌쓰꾸리-machizukuri' 운동으로 불리움)이 자치회의 위상을 약화시켰다고 보는 것은 대표적인 사례로 볼 수 있다(민현정, 2011: 432; 이시재, 1993: 103).

다른 하나는 정내회의 속성에서 그 원인을 찾을 수 있다. 지역에서의 정내회는 같은 지역에서 장기간 함께 거주하면서 살아온 주민들 간 문화적 동질성이나 암묵적 합의를 바탕으로 운영되는 측면이 강하였다. 그러나 도시화의 진전은 사회적 소수자의 의견이나 행위양식이 억압받을 수 있는 가능성을 내포하고 있었다(문옥표, 1993: 151-2).

2) 분석: 전환(conversion) 또는 적응을 통한 재생산(reproduction by adaption)

일본 정부에서는 제2차 세계대전 후 지방자치의 강화라는 목적으로 시·정·촌의 규모를 보다 합리적으로 조정하고자 하였다. 이에 따라 의무교육사무, 자치경찰사무, 사회복지사무, 보건위생관계사무 등이 시·정·촌으로 이관되면서 다시 한번 시·정·촌 통합을 추진하였다. 당시 시·정·촌의 최소 인구 단위는 7,000~8,000명으로 정하였다. 1953년에 3년 한시법인 「정·촌 합병촉진법」을 제정하고, 1956년에는 5년 한시법인 「신 시·정·촌건설촉진법」을 제정하였다. 두 법률이 모두 실효된 1960년이 시·정·촌 수는 1940년의 10,500개의 1/3에 해당하는 3,574개의 시·정·촌(市: 561, 町: 1,080, 村: 1,933)으로 감소하였다(橫道清孝外, 1993: 70, 한국지방행정연구원, 2010: 25에서 재인용).

한편 1960년대 중앙정부에서는 지역공동체가 중요하다고 생각하게 되었다. 그 원인은 도시화, 산업화로 인한 전통적 공동체의 붕괴와 산업사회에 적용 가능한 새로운 공동체의 건설이었다. 당시의 일본 정부는 정내회를 주민자치 조직으로써의 기능을 주로하고 일부 주민과의 연결고리 역할을 수행하는 것으로 인식하였다. 그러나 1960년대에 들어오면서 1952년 부활 당시 당연히 여겨졌던 주민자치기능이 점차 약화되면서 오히려 정부에서 공동체와 관련된 새로운 정책을 추구하였다. 따라서 정부는 정내회가 근린자치 조직으로서의 미흡함을 인식하기 시작하고 다른 공동체 활성화 정책에 눈을 돌리기 시작했던 것이다. 이러한 분위기 속에서 지역사회에서의 정내회 기능은 점차 축소되어 갔던 것이다.

당시 정내회의 경로진화를 역사제도주의 입장에서 분석한다면 전술한'전전(戰前) 전후(戰

後)) 연속설'과 '전전(戰前) 전후(戰後) 단절설⁶⁾'의 차별적인 견해를 반영해야 할 것이다. 즉, 연속설에 따르면 Streeck와 Thelen이 제시한 점진적이며 연속적인 적응을 통한 재생산(reproduction by adaption)의 모습으로 볼 수 있다. 그러나 단절설의 입장에서는 기존의 제도의 원형은 그대로 가지고 있으면서 새로운 기능으로의 강화현상을 보이는 Mahoney 와 Thelen이 제시한 전환(conversion)의 형태로 볼 수 있다.

5. 1991~ : 정내회의 법제화

1) 현황

1980년대 이후 일본 정내회는 새로운 위기를 맞고 있다. 그것은 고령화와 무관심으로 대표될 수 있다. 정내회의 간부나 이에 관여하고 있는 사람들은 대부분 고령자들이며 젊은 사람들은 정내회 임원을 회피하고 있다는 것이다.

이러한 현실을 극복하기 위하여 정부는 정내회가 지역 공동체의 구심적 역할을 할 수 있도록 유도하기 위하여 행정의 하부기관이 아닌 지역사회의 완전한 하나의 독립된 주민조직으로 만들기 위한 제도적 노력을 시도하였다. 우선 정부에서는 1991년 「지방자치법」 개정을 통하여 정내회가 지방자치단체장의 인가를 받아 법인격을 지닌 '인가지역단체'로 등록할 수 있게 되었다. 이를 통하여 정내회 명의의 부동산 소유가 가능하게 되었다. 정내회 명의의 부동산 소유는 정내회가 주민 독립조직으로 형성되기 위한 조건으로 보는 시각이 많았다. 그 이유는 전통적으로 그 지역의 명망가가 회관을 기부하여 개인 명의로 등록하는 경우가 많았으며 이를 통하여 정내회가 명망가와 행정을 연결시키는 고리 역할을 하는 측면이 있었다.

또한 자치단체가 정내회에 회관을 건립시켜 주는 경우도 있었으며 이를 통하여 정내회와 행정은 밀접한 연관성을 가질 수 밖에 없었다(임승빈, 1997: 81). 정부는 정내회의 법인화 뿐 아니라 제도적으로 정내회를 육성하기 위하여 회관건립비용의 장기저리 융자, 운영보조금의 지급, 인력파견 등의 지원을 하고 있다(김천일, 2005: 34; 민현정, 2011: 432).

정내회의 법인격 부여는 정내회를 마을 만들기 등 지역개발의 중심기관으로 활용하고 지역사업을 정내회 중심으로 전개하려는 움직임이다(이시재, 1993: 105). 그러나 일본의 도시사회학자들은 '정부의 노력과는 달리 현실적으로 도시지역에서 정내회나 자치회를 기반으로 도시 커뮤니티를 형성하려는 노력은 잘 나타나지 않았다고 비판한다. 그 이유는 정내회가 커뮤니티형성의 기초로 하기에는 그 틀이 너무 넓었다고 생각하기 때문이다(이시재, 1993:

6) '전전전후 단절설'에서의 단절이 역사적 제도주의에서 표현하는 '불연속성'과 개념적으로 동일하게 볼 수는 없을 것으로 보인다.

105). 또한 이러한 정내회의 법인화에 비판의 목소리도 있다. 하나는 정내회에 법적 지위를 부여하여 오히려 국가의 통제력을 강화하기 위한 수단으로 보는 경우이며, 다른 하나는 지역의 다양한 주민 조직이 있음에도 불구하고 정내회에만 법인격을 부여하는 것은 시대에 역행한다는 것이다.

한편 2005년 4월 일본 최고재판소는 주민이 정내회와 같은 자치회에서 탈퇴를 인정하는 판결을 내렸다(민현정, 2011: 441). 이는 일본 사회에서 근린자치 조직으로서의 정내회가 새로운 시대적 요구에 어떻게 대응해 나가야 할 것인가에 대한 문제를 제기한 중요한 판결이기도 하다.

2) 분석: 가겹(layering)과 표류(drift)

정부에 의한 공적 복지업무의 한계와 이를 보완하는 정내회와 같은 단체들이 주도하는 지역자체에서의 협력이 기대되고 있는 것이 현실이다. 즉, 정부에서는 정내회가 체계적인 근린조직으로 활동할 수 있도록 제도적인 장치를 지원해주면서 지역 공동체의 구심적인 역할을 할 것을 기대하고 있다. 그러나 실제 현실에서는 가입자 감소와 무관심에 의한 지역사회에서의 비중 약화가 가속화되고 기능과 역할이 축소하는 악순환이 계속되고 있다. 정부가 정내회의 법제화라는 새로운 제도적 장치를 마련하였으나 정부가 의도한 근린자치의 기능은 활성화되지 않는 현상으로 요약할 수 있다. 이는 Mahoney & Thelen이 제시한 가겹(layering)과 표류(drift)의 형태로 볼 수 있다.

IV. 우리나라의 근린자치 제도의 경로진화 분석

우리나라의 근린자치 제도는 비교대상인 일본의 정내회와 같은 구체적 조직으로 설명하기는 어려운 측면이 있다. 그것은 일본처럼 근린자치 조직이 정부의 행정 또는 정치적 활동에 중요한 역할을 담당하였거나 역사적 주목을 받지 못한 측면도 있지만 두 나라가 본질적으로 다른 행정(자치)구역의 범위와 규모 및 주민자치의 역사와 환경이 작용하였기 때문이다. 따라서 우리나라의 근린자치 조직은 어느 하나의 실체적 조직을 중심으로 분석하기 보다는 주민과 근접한 말단 행정조직과 함께 분석하고자 한다.

1. 조선시대: 초기 경로의 형성

1) 현황⁷⁾

오늘날의 읍·면·동과 이(里)·통단위의 말단 행정구역이 형성된 것은 조선시대부터이다. 조선시대의 말단 지방행정 구역은 여러 차례 변화의 과정을 겪었지만 그 본질은 면리제(面里制)로 설명될 수 있다. 조선의 면리제는 지방관이 파견되는 군현제의 정비와 자연촌의 5가구를 1개의 통으로 묶는 오가작통법(五家作統法)과 함께 체계적으로 조직화되었다. 지방에 5통을 1리(里), 몇 개의 이(里)를 합쳐 1면(面)으로 하고 통에는 통주(統主), 이(里)에는 이정(里正), 면에는 권농관(權農官)을 두었다(이남구 외, 1991: 44). 오가작통법은 조선전기에서 후기까지 지속적인 제도적 보완을 하지만 정착화가 이루어지지는 못하였다(이남구, 1980: 7). 또한 조선에서의 면리제는 그 지역적 편차가 매우 컸으며, 조직의 일관성도 부족하였다. 또한 면리단위의 직임 명칭도 수십 가지에 이를 정도였다.

임진왜란과 병자호란을 거치면서 면리제는 향촌의 재건과 함께 새롭게 편제되는데, 18세기에 이르면 수령→면→리로 체계화되고 면리제가 일반화되면서 조세수취와 밀접한 관련을 맺으며 운영된다. 즉 이(里)가 조세를 분배하고 마련해내는 자치운영의 주요단위가 되고, 면은 이(里) 내의 조세원 파악과 이(里)의 조세납부를 감독하는 행정처리 단위가 된다(한국사사전편찬회, 2007).

한편 조선시대 면(面)은 1개의 군현에 20-30개 정도가 있었으며 면장은 군수 또는 현감이 임명하였다. 면장의 직무와 권한은 수령의 명령을 면민에게 전달하고, 사망과 출생에 따른 명부를 작성하며, 유랑인에 대한 조치를 취하고, 천재지변에 대한 예방과 지도를 하며, 면민의 소분쟁 사건에 대한 재판과 태형을 집행하며, 군 및 현으로부터 부과된 조세의 총액을 각 동·리별로 분배하여 징수하는 업무를 수행하였다(오영태, 1984: 203).

이⁸⁾(里)는 면내에 있는 여러 개의 소부락으로 자치적 성격을 지닌 최소의 행정단위였다. 그

7) 본 연구에서는 조선시대 자치조직 전통으로 논의되는 향약이나 향청 및 두레 등은 특정 계층을 중심으로 이루어졌거나, 근로 공동체로서의 성격이 강하고, 생활지역을 기초 단위로 이루어진 자치조직으로 보기 어려워 동회나 그 상위 수준의 읍·면·동 자치 그리고 동회(마을)와 읍·면·동 자치 간의 관계성을 중심으로 분석하였다.

8) 조선시대 마을 공동체를 이(里) 또는 동(洞)으로 주로 불리어졌는데, 이(里)는 앞에서 언급한 오가작통법의 편호 단위이기도 하였지만 자연촌락의 모습을 반영한 것이기도 하다. 한편 동이라는 명칭은 자연촌락의 성격을 가진 것으로 주민들이 편의적으로 자신들의 동네를 지칭할 때 사용되었던 용어로 이해된다. 그런데 이러한 행정편호 단위였던 이(里)와 자연촌락을 나타내던 동은 조선후기에는 함께 혼용되었다(고동환, 1998: 64-6).

구역과 경계가 불분명한 곳도 많았다. 이(里)는 마을 공동체 그 자체 또는 여러 개의 마을 공동체를 묶는 인보단위였다. 즉, 한 개의 마을이 하나의 행정단위가 되는 곳도 있지만 여러 개의 자연부락이 하나의 이(里)를 형성하는 경우도 있었다(이두현 외, 1974: 23-27). 이(里)의 장은 면장이 단독으로 임명하기보다는 주민의 추천에 의하거나 덕망있는 동민들을 운번제로 임명하였다(이남기, 1982: 14). 또한 과오가 없는 한 임기의 제한이 없는 경우와 매년 교체를 원칙으로 하고 중임을 허용하는 경우 등 다양하였다. 이(里)는 면과는 달리 경지, 야산 등 자체의 재산을 소유 및 관리하고 있음이 특징이다. 경지는 공동으로 개간한 것이나 후사가 없는 부락민의 유산이거나 군역 및 잡역을 피하여 도망한 부락민의 재산 등으로 이루어졌다(오영태, 1984: 19).

이러한 이(里) 단위의 마을 공동체에서 주요한 의결기관은 동회(洞會)였다. 자연촌의 실제조직인 마을공동체는 인적 및 물적 요소로 결합되어 포괄적인 자치기능을 수행하여 왔으며 그 대표적인 조직이 동회이다(이남구 외, 1991: 10). 동회는 이회(里會), 촌회(村會) 등으로도 불리웠다. 동회는 첫째, 동행정의 측면에서 동회의 운영, 동 사업, 동 내부규칙, 공과금(公課金)의 등급, 행정적 실천사항 등을 의결하였으며, 둘째, 전통적인 자치의 측면에서는 임원선출, 동내(洞內) 풍기(風氣), 여흥(餘興) 행사(行事), 동제(洞祭), 경로사업, 동장의 보수와 고용인의 보수 및 부조금 등을 결정하였으며, 셋째는 물적 시설면에서 저수지, 보, 수로, 제방, 농로, 우물, 동사(洞舍), 혼상례구(婚喪禮具) 등을 만들거나, 관리 및 보수 등을 의결 및 집행하였다(이남구, 1983: 80).

2) 분석: 초기 경로의 형성

조선 후기 말단 행정조직은 이러한 면리제를 기반으로 운영되었으며 정부의 주민조직에 대한 인식은 주민의 동태를 파악하고 조세를 수취 하는데 목적이 있었다. 즉, 당시에는 면장과 이장의 역할이 강조되어 지방관의 명령전달, 면내의 상황보고, 권농(勸農)과 제언(堤堰) 관리, 군역 부과, 군포징수 등을 담당했다. 또 종래의 양반층이 담당하던 면장(또는 면임)과 이장(또는 이임)도 새로 등장한 향촌 지배세력이나 농민들이 참여하는 경우도 생겨났다(이남구 외, 1991: 43-6). 이러한 조선후기 면리제에서 면은 군과 이(里)를 연결하는 매개적인 역할을 수행하는 형식적인 단위였으나 동·리는 공동의 생활권과 연대의식을 가진 실질적인 삶의 터전으로 기능하고 있었다(윤해동, 1995: 324). 당시의 이(里) 또는 동은 조세행정의 기초적 단위였으며, 면은 동·리의 조세행정을 감독하는 기관이었다.

주민자치 조직으로 볼 수 있는 동회는 농경사회라는 특수성으로 인한 공동의 협동 노동과 향촌사회의 자치적인 질서유지를 위한 자치조직의 형태로 운영되었으나 면과의 관계에서 면장의 통제를 벗어나지는 못하였으며 면의 행정기능을 보완하는 역할도 수행하였다. 결국 중

양집권을 추구하는 중앙정부의 지방통제정책의 일환으로 구성된 지방의 면리제와 마을공동체의 동회라는 주민자치조직이 '이(里)'라는 말단 행정 단위를 통하여 복합적으로 구현되는 초기 경로가 설정되었다고 볼 수 있다. 물론 정부의 인식은 당시 사회의 계급적인 요소로 인하여 기층사회를 고려한 근린자치로서의 향촌자치를 고려하였다고 보기는 어렵다.

2. 갑오개혁시기: 새로운 자치조직 구성 시도

1) 현황

조선 후기 이래 심화된 사회·정치적 모순으로 인하여 갑오농민운동이 발생하고 그에 대한 수습책으로 갑오개혁이 일본의 일정한 간섭아래 추진되었다. 갑오개혁을 통하여 정부는 종래 지방행정의 보조기능을 담당하던 면리제를 중앙정부에 의해 지방자치의 형식으로 전환을 시도하였다. 당시 정부는 향회(鄉會)를 중심으로 지방의 새로운 개혁을 시도하였다. 1895년 11월 향회조규(鄉會條規)와 향약변무규정(鄉約辨務規程)을 통하여 지방자치의 새로운 표준으로 삼고자 하였다. 말단 행정단위인 이(里), 면, 군에 각각 그 주민으로 구성되는 이회(里會), 면회(面會), 군회(郡會)를 두고 공공적 성질을 지닌 사안을 의결하고, 면 및 이의 집행기관인 집강(執綱) 및 존위(尊位)는 종래 관에서 임명하던 예를 폐지하고 1년을 임기로 하여 이민합동회의(里民合同會議)에서 선출하도록 하였다. 또한 집강과 존위가 임무를 위해하였을 때에는 회의를 통하여 임기에 관계없이 개선할 수 있도록 하였다.

당시 향회는 오늘날의 지방의회와 유사한 기능을 담당하도록 하였다. 면회는 집강과 각리의 존위 및 각리에서 선거한 2인으로 구성하며, 이회는 존위와 한 가구 마다 1인으로 구성되 징역 또는 조세체납처분을 받은 자는 제외하였다. 또한 향회에 부의되는 사안으로는 교육, 호적, 사회, 위생, 도로, 세목 및 잡세 등 광범위한 사항을 논의하도록 하였다. 특히 집행기관으로 면에는 존위(尊位), 서기(書記), 두민(頭民) 및 하유사(下有司) 등을 두고, 이(里)에는 집강(執綱), 서기(書記), 하유사(下有司), 면주인(面主人)을 두었다. 이들은 면리의 호구 및 산업조사의 임무를 맡고 경비지출은 면리 내에서 해결하도록 하였다(윤정애, 1985: 85). 이후 향회조규의 향회는 1906년 9월 지방 제도 개편 때 다시 설치가 논의되었다. 이토 히로부미(伊藤博文)의 지시에 의해 설치되었던 지방제도 조사소의 건의에 의한 것이었다. 그러나 이 건의는 받아들여지지 않았다. 1907년 5월 일제는 향회가 '지방관(군수)이 마음대로 조종할 수 있는 기구'라고 하여 폐지하고 그 대신 지방위원회를 설치하였다. 일제가 향회를 부정하였던 실질적인 이유는 향회체제가 조선을 식민지화하는 데 방해가 되기 때문이었다(이상찬, 1986).

2) 분석: 해체와 대체(breakdown and replacement)

당시 갑오개혁을 통하여 이러한 향회제도를 실시하려고 했던 배경은 크게 두 가지로 해석된다. 하나는 동학농민운동 등으로 나타난 지방민의 불만을 해소하는 것이며 다른 하나는 지배층의 수탈을 방지하기 위하여 신분제를 철폐하고 모든 사람들에게 평등한 권한을 주는 농민들의 자치조직을 활성화하는 것이었다. 그러나 갑오개혁의 향회제도는 그 법규가 존속은 하였으나 그 시행까지는 이르지 못하였다. 그 이유는 우리 실정을 무시한 일본 정내회의 단순한 모방에 그쳤기 때문이라는 견해, 당시의 정치적 상황과 뿌리 깊은 면리제의 관습 때문이라는 견해, 중앙정부의 통제력이 거의 상실된 정치적 상황 때문으로 보는 견해, 면리에 대한 재정적 보장이 없었기 때문이라는 견해 등 다양하게 분석되어진다(이상찬, 1989; 윤정애, 1985: 86). 결국 혁신적인 근린자치조직을 만들기 위한 향회제도는 그 성과를 내지는 못하였다.

갑오개혁은 기존의 조선시대의 계급제적인 향촌사회를 혁파하고 새로운 주민자치의 틀을 만들려는 시도로 이회(里會)와 면회(面會)를 구성하도록 하였다는 점에서 기존의 조선사회의 면리제와는 제도적 단절을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 Mohaney와 Thelen의 완만한 변형으로 분석하기 보다는 Streek와 Thelen이 제시한 급격하고도 불연속적인 변화를 나타내는 해체와 대체(breakdown and replacement)로 볼 수 있다. 비록 현실에서는 시행되지 못하였지만 제도적 모형이 입법화 되었다는 측면에서 해방 후 주요 정책행위자들에게는 하나의 역사적 모델로 학습되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

3. 일제 강점기: 면(面)을 중심으로 한 근린자치 조직의 구성

1) 현황

식민지화 초기 일제는 농촌지역에 면제(面制)를 도시지역에는 부제(府制)를 실시하였다. 이러한 이원적 편제는 행정적인 측면에서는 인구밀도와 산업구성을 고려한 것으로 볼 수 있지만, 정치적으로는 일본인들이 많이 거주하는 도시지역에 대한 별도의 관리를 하겠다는 의미를 내포하고 있다(김영미, 2012: 337).

우선 농촌지역을 살펴보면, 일제는 1914년부터 군(郡)과 면(面) 뿐 아니라 동(洞) 및 이(里)에 대한 통폐합⁹⁾을 단행하여 새로운 행정구역¹⁰⁾을 만들었다. 조선총독부는 1910년

9) 이러한 통폐합 조치로 군은 317개에서 220개로, 면은 4,351개에서 2,517개로, 동·리는 61,473개에서 58,467개로 감소하였으며, 동과 이(里)는 다시 1916년에는 2만 8천여개로 통폐합 되었다(윤해동, 1995: 346).

10월 총독부령 제8호 「면에 관한 규정」을 제정하여 면의 지위를 확정하였다. 종전까지 면(面), 사(社), 방(坊), 부(部) 등으로 불리우던 것을 면으로 통일하고 면사무소에 관한 사무 규정, 지도감독 등을 규정하였다. 초기 일제는 면을 말단행정조직으로 통일하였던 것이다(손정목, 1992: 118). 조선총독부는 1917년 면(面)에 공공사무처리 능력을 부여하는 면제(面制)를 실시하고, 기존의 동과 이(里)의 공유재산을 면으로 이관시켰다. 더불어 기존의 동과 이장을 폐지하고 새로운 구장(區長)을 임명하였다(윤해동, 2006: 94). 이러한 조치는 면의 재산을 확보하여 전체 통치비용을 절감하고 동·리에서의 향촌자치기구를 무력화 시키고 향촌 유력자들의 영향력을 차단하려는데 목표가 있었다(윤해동, 1995: 346).

한편 일제는 구장(區長)을 통하여 주민에 대한 실질적 지배력을 행사하도록 하고 이를 통해 동·리의 자치적 운영 구조를 면으로 통합하고자 했다고 볼 수 있다. 따라서 이 시기에 구장은 마을 공동체의 구심이 되는 주민 대표이면서 면 행정을 보조하는 이중의 지위를 가지고 있었다(김영미, 2012: 339).

한편 일본인들의 거주가 많은 도시지역에서는 부제(府制)를 실시하였다. 부의 하부 행정 단위를 정(町, 주로 일본인 거주 지역)·동(洞, 조선인 거주 지역)으로 일원화하였다. 이러한 정동의 주민대표자로서 정동 총대 제도를 시행하였다. 총대는 공무원은 아니며 무급의 봉사자이며 농촌지역의 구장과 마찬가지로 주민의 대표이면서 부 행정의 보조자의 역할을 담당하였다. 총대는 지역주민들에 의하여 선출되지만 부윤의 승인을 받아야 했다(김영미, 2001: 181). 구체적으로 총대의 역할은 정동 내의 행정사무를 보좌하여 법령 및 기타 행정 사항의 전달, 학사, 위생, 공과금 납부, 민·호적법·숙박·거주 규칙 등의 각종 신고, 영업 신고, 관공서와 정동 주민 사이의 연락 등의 업무를 맡는 것과 정동 내 주민 자치 업무를 담당하였다(경성부, 1941: 327-8, 김영미, 2012: 340에서 재인용). 1930년대에 들어오면서 일제는 도시지역에 일본에서 시행되는 정회(町會) 또는 정내회(町內會) 제도를 도입하였다(김영미, 2012: 344-5). 이러한 정동회 제도를 시행하게 된 것은 말단 행정의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 즉, 정회와 동회는 종래 부에서 해오던 업무를 상당수 분담하게 되었다. 당시 부에서는 정회와 동회를 정부의 공식 하위체계로 공식화하기 위하여 집회소나 정회관의 이름으로 정회 사무소를 건립하기도 하였다(김영미, 2001: 191).

일제의 면 행정에 대한 지속적인 강화에도 불구하고 실제로 농민들의 일상은 동·리 단위에서의 전통적인 인보조직으로서의 관행은 유지되고 있었다. 이에 일제는 1930년대에 들어서면서 마을 공동체를 근대적인 동원체제에 활용하는 자치의 관치화를 추진하였다(김익한,

10) 1914년 군과 면 개편은 오늘날의 지방행정 구역의 기틀이 되었다는 점에서 대단히 중요하다(손정목, 1992: 158).

1996: 30). 1929년 세계 대공황으로 인한 농촌의 피폐화로 농민운동을 억압하기 위하여 농촌개발운동인 농촌진흥운동을 전개하였다. 구체적으로 농촌진흥운동은 면 아래 각 마을 공동체 단위에 실행기관으로 농촌진흥위원회(이하 진흥회)를 설치했다. 그런데 여기서 진흥회의 규약이 기존의 동회 규약을 대체 또는 흡수 하면서 진흥회가 동회의 기능을 수행하게 되었다. 이러한 결과는 진흥회가 자치조직인 동회를 대체하면서 마을 공동체가 국가 주도의 행정에 일부가 되어갔다(김익한, 1996; 김영미, 2012: 342). 1938년부터는 전시 총동원을 위하여 국민정신총동원운동이 전개되면서 기존의 진흥회는 이러한 전시 총동원 체제의 세포 조직으로 변질되어 갔다. 농촌진흥운동이 농촌지역에만 국한되었으나 국민정신총동원운동은 도시와 농촌을 포함하는 전국조직이었다. 따라서 농촌에서는 기존의 농촌진흥회를 바탕으로 하고 도시지역에서는 정회를 토대로 하여 결성되었다(김익한, 1996).

2) 분석: 해체와 대체(breakdown and replacement)

일제강점기 때는 토지조사사업으로 인해 마을의 공동재산이 소멸·축소되었고, 일제는 민의 성장과 결속을 끊임없이 억제하여 식민통치에 유리한 방향으로 유도하려고 노력했다. 진흥회 등의 등장은 마을 자치조직을 와해하고 주민들을 통제하려는 의도에서 도입된 것이다. 따라서 일제의 전시 총동원을 위한 주민조직화라는 인식으로 대표될 수 있다. 그러나 당시에 도 미약하지만 우리나라 농촌의 공동체적인 관행과 낮은 생산력으로 인한 협업의 필요성 등은 여전히 마을 자치조직으로서의 마을회의를 요구했다.

당시 새로운 면제와 부제는 기존의 조선후기와 갑오개혁의 제도적 틀과는 무관하였으며 식민지 시기 주민통제와 전시 총동원에 원활한 조직으로 구성되었다. 이는 식민지 정부가 주민의 자치라기보다는 식민 통치의 일환으로 근린조직을 활용하면서 기존의 제도와는 단절된 모습을 보이고 있다. 결국 당시의 주민들은 기존의 조선후기와 갑오개혁과는 전혀 다른 제도적 모습에 혼란스러워하게 되었다. 일제는 급격한 제도의 변화인 해체와 대체(breakdown and replacement)를 통하여 주민자치 조직을 장악 하였다.

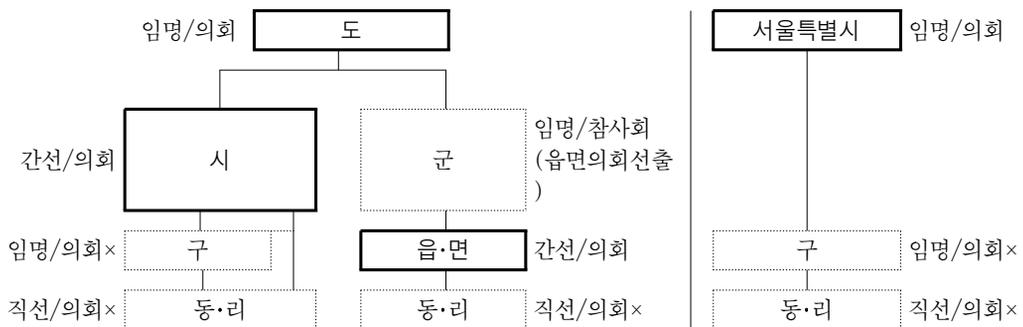
4. 대한민국 건국 후부터 1961년까지: 읍면 자치제와 동·리장의 선거

1) 현황

대한민국 건국 후 1949년 제정된 「지방자치법」은 지방자치단체의 종류에 읍·면을 포함하였다. 읍·면이 지방자치단체로 규정되어 읍·면에 지방의회가 구성되고 읍·면장은 지방의회

에서 선출하도록 하였으며 동·리장은 동·리주민이 직접 선거하며, 임기는 2년으로 하였다(동법 제146조). 동·리에는 서기를 둘 수 있도록 하였으며 서기의 정원은 서울특별시 또는 읍, 면 조례로써 정한다고 규정하였다(동법 148조). 결국 대한민국 건국 당시에는 도시와 농촌지역 모두 직선에 의한 동·리장을 두고 주민자율에 의하여 운영하도록 하였다.

<그림 2> 제정 지방자치법(1949)의 지방자치구조



※ 주요내용 : 지방자치단체 종류는 도·서울특별시 및 시·읍·면으로 함
 도지사·서울특별시장은 임명, 시·읍·면장은 지방의회에서 선출, 동·리장은 주민직선
 출처: 안전행정부 내부자료

그러나 제1공화국에서 이러한 제도와 현실은 약간 달랐다. 우선 지방의회의 구성이 1949년 「지방자치법」에 규정되었으나 1952년 한국전쟁 중에 최초의 읍·면의회 의원(임기 3년) 선거가 실시되었다. 동·리장의 경우도 직선제 규정이 제정 「지방자치법」에 규정되었으나 서울에서 1955년 5월 8일 최초의 동장 선거(임기 2년)가 실시되었다.

이후 「지방자치법」은 1956년 개정에 의하여 읍·면장을 직선하도록 하였다. 1958년에는 동과 이(里)의 하부조직으로 방을 두고, 시·읍·면장과 동·리장을 모두 임명제로 전환하였다. 1960년 제2공화국에서는 다시 방을 폐지하고 기존의 지방자치단체인 도, 서울특별시, 시, 읍·면을 지방자치단체로 부활하였으며 읍·면에 의회를 두고 장은 직선하도록 하였다. 또한 동·리장도 직선하도록 하였다.

해방이후 농촌과 도시지역에서의 주민자치조직은 차이가 있었다. 농촌지역에 일제가 조직 하였던 전시 동원을 위한 주민조직은 해방과 함께 공출제도가 없어지면서 그 기능이 약화되었으며 기존의 자연촌락에서 이루어지던 방식으로 전환되었다. 또한 이장 선거를 통하여 그 지위가 더욱 명확해지고 주민에 대한 공식적인 대표성을 확보하게 되었다. 따라서 해방 후 농촌지역에서 이장은 기존의 전통적 공동체에서의 지위와 공식적 선거에 의해 선출된 대표로서의 지위를 함께 가지게 되었다.

그러나 도시지역에서의 주민조직은 정치적 조직으로 활용되었다. 해방 후 좌익과 우익 모두 정치적 주민동원을 위하여 기존의 동회를 활용하였던 것이다(김영미, 2012: 349-51). 서울시에서는 동회를 이러한 정치적 활용에서 배제하고 하부 행정기구화 하기위하여 동회폐지안을 제기했으나 동회의 반발로 무산되었다(경향신문, 1947. 5. 4일자). 이에 서울시에서는 주요 동에 시 직원 1명을 사무장으로 총107명을 파견하였다(경향신문, 1947. 9. 3·12일자). 이를 통하여 서울시의 동회는 공식적 행정조직으로 편입되지 못하였지만 주민 자치의 성격보다는 행정의 하부기구의 역할이 더욱 강화된다. 따라서 동회는 정부 수립 후에도 유지된 배급제와 극심한 이념 대립이 함께한 한국 전쟁을 거치면서 일제말기 동회와 유사한 기능을 수행하게 되었다(김영미, 2012: 353). 그 후 1955년 4월 18일 '서울시 동 설치 조례'가 서울시 의회를 통과하여 공포·시행되면서 기존의 동회는 폐지되고 동사무소로 전환되었다. 이에 따라 기존에 구청에서 취급하던 징세, 기타 민생사무를 취급하게 되었으며, 구청장의 지휘를 받는 별도의 사무소를 설치하도록 되었다. 서울시에서는 1955년 5월 8일 최초의 동장선거를 실시하였다(동아일보, 1955. 5. 7일). 또한 1961년 '지방자치에 관한 임시조치법'에 의하여 그때까지 시와 읍의 하부기관이던 동은 읍 및 면과 대등한 지위를 가지게 되었다. 한편 서울시의 경우는 결국 동회는 주민들의 자치조직이었으나 이제 각 동에는 관의 출장소 형식의 동사무소가 설치되게 되었다(동아일보1945. 4. 21).

한편 동·리의 직원은 1949년 공포된 「지방자치법」 제148조의 규정에 따라 동·리에 서기를 둘 수 있도록 되었으며 시의 동에는 서기를 두게 되었고 읍면의 이(里)에는 지역에 따라 이서기(里書記)를 둔 곳도 있었으나 대부분은 두지 않았다. 당시 이장의 지위는 명예직이었으며 그 보수는 관례에 따라 매년 춘·추로 보리나 쌀을 각 1두씩 거두어 확충함을 원칙으로 하였다(이남구 외, 1991: 33-105).

2) 분석: 해체와 대체(breakdown and replacement)

1949년 「지방자치법」 제정 이래 몇 번의 법률개정을 통하여 지방자치제의 변화를 가져왔지만 제1·2공화국의 기본적인 틀은 읍·면을 중심으로 한 지방자치제를 실시하는 것이며 동·리는 주민들의 대표인 동장과 이장을 중심으로 행정기관의 업무를 보조하고 주민들 간의 자치를 이루는 것이었다.

당시 제도적 형태와 현실 정치의 인식은 달랐다. 즉 제도적으로는 읍면을 기초로 한 주민 자치를 실현하고 동·리에도 직선을 통한 주민의 대표성을 확보하는 등 갑오개혁 때 실패하였던 향회제도의 기본 틀을 실현시키고자 하였다. 그러나 정부의 현실적인 인식은 정권의 연장이나 선거에서 유리한 방향으로 지방선거를 활용하였으며 지방자치법의 잦은 개정도 이러한

의도에서 이루어졌다. 이러한 당시 이승만 정부의 의도와는 달리 제도의 구조적인 틀은 근린 자치의 본질에 가깝게 설계되었다고 볼 수 있다. 기존에 동·리장의 직선 그리고 읍면 단위에서의 지방자치제의 실시는 근린자치를 제도적인 틀에 흡수하고 이에 대한 주민자치를 강화할 수 있는 조건을 마련하였다는데 의의가 있는 것으로 보인다.

해방 후 설계된 이러한 주민자치제도는 기존의 식민지 시대의 구제와 부제와는 전혀 다른 형태를 나타내고 있다. 갑오개혁시 향회제도와 유사한 형태를 나타내고 있어 기존에 일제 강점기 근린자치의 형태와는 완전히 다른 모습을 보이고 있어 급격한 변화와 제도적 불연속성을 나타내는 Streek와 Thelen이 제시한 해체와 대체(breakdown and replacement)의 모습이 나타났다.

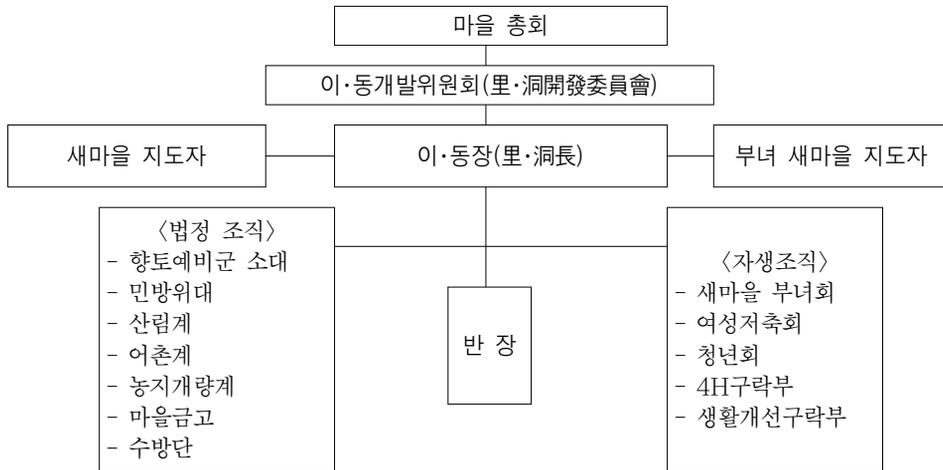
5. 1961년부터 지방자치제 실시이전까지: 말단 행정조직의 보조기관

1) 현황

1961년 5·16 군사 구테타 이후 「지방자치에 관한 임시조치법」이 시행됨에 따라 읍·면은 자치단체로서의 법인격을 잃고 군의 단순한 하부 행정기관으로 전락하였다. 또한 동·리장은 시읍면장 또는 구청장이 임명하도록 하였다(동법 제9조). 1963년에는 「지방공무원보수규정」에 이들 동·리장에게 보수를 지급할 수 있도록 명시하였고, 1965년부터는 전국의 모든 시지역의 동 직원을 전원 일반직 공무원으로 배치하였다. 따라서 시 지역에는 동사무소, 군 지역에는 읍면사무소의 형태가 갖춰지게 되었다.

당시 정부에서는 조국근대화를 위하여 주민조직을 보다 체계적으로 관리하고자 하였다. 1965년부터 공무원이 배치되지 않은 동·리 단위에 대한 체계적인 조직화를 통하여 정부의 시책을 효과적으로 전달하기 위하여 ‘기반행정육성시책’을 실시하여 동·리 주민조직에 대한 개편을 단행하였다. 이에 따라 이른바 동·리단위의 주민종합협동체인 ‘이·동개발위원회’(里·洞開發委員會)가 구성되었다. ‘이·동개발위원회’는 동·리 단위의 각종 기능별 조직들을 통괄하는 종합적인 주민조직으로서 동·리의 중요사항을 의결 및 집행하였다. 따라서 ‘이·동개발위원회’가 구성됨에 따라 종래의 잡다한 주민조직 중 유명무실한 것은 폐지되고 일부는 계속 존치하되 개발위원회 휘하의 기능별조직으로 개편되었다. ‘이·동개발위원회’는 이장, 반장, 마을 담당공무원, 남녀새마을 지도자, 새마을 청년회장, 새마을 부녀회장, 동·리사회정화추진위원장, 예비군대장, 민방위대장, 산림계장, 영농회장 및 기타 마을발전에 헌신할 수 있는 15인 이내로 구성하였다(내무부·한국지방행정연구원, 1988: 2385).

〈그림 3〉 1975년도의 아·동 마을 조직 구성도



출처: 내무부·한국지방행정연구원, 1988: 2385

특히 1972년부터는 새마을 운동 등 동·리단위 개발사업이 본격화됨에 따라 주민참여의 확대 및 자력개발능력의 배양을 위하여 이장은 ‘이·동개발위원회’의 추천으로 읍면장이 임명하도록 하여 ‘이·동개발위원회’의 기능을 보강하였다. 1970년 이후 새마을 사업이 본격화되고 1975년 『민방위기본법』이 제정·시행되면서 시지역의 통장과 읍면지역의 이장을 지역민방위 대장으로 임명할 수 있도록 하였다. 또한 종래에 모곡(耗穀) 제도에 의존해왔던 이장 보수도 군조례로 규정하여 일정한 보수를 지급하였다(내무부·한국지방행정연구원, 1988: 2382).

한편 동·리의 하부조직으로 서울특별시 및 부산시에는 통(統)·반(班)을, 기타지역에는 ‘재건반(再建班)’을 두었다. 그 뒤 새마을 운동이 추진됨에 따라 반은 일부지역에서는 1973년부터 ‘새마을반’으로 개칭되어 새마을 운동의 핵심체로 활용되었다. 1975년 6월 내무부장관의 행정지시로 시의 하부조직으로 통·반을 두고, 읍·면의 이(里)에는 반을 두도록 하여 현재의 통·반제도의 골격을 갖추게 되었다(한영수·김필두, 2003: 28). 1969년 7월부터 전국의 시 지역 통장과 반장에게는 매년 2회 일정액의 상여금을 지급하였다. 1976년 5월부터는 매월 1회씩 반상회를 개최하도록 함에 따라 반조직의 운영이 강화되었다(내무부·한국지방행정연구원, 1988: 2386).

통반장은 동·리장의 지도감독을 받아 법령상의 민방위 업무(민방위기본법 제18조)와 주민등록 전입신고 업무(주민등록법 시행령)을 비롯하여 각종 지방세 고지서 및 홍보물 전달, 반상회, 민원사항의견 수렴 건의, 재해 및 방역예방 홍보, 가축 통계 등 주민과의 개별적 접촉을 통하여 이루어지는 대부분의 일선행정 업무를 수행하고 있기 때문에 지방행정의 최 일

선인 읍·면·동 행정은 통·리반의 협조 없이는 거의 불가능하다고 할 수 있다(한영수·김필두, 2003: 28; 이강웅, 499). 통·리·반장은 특히 1970년대 후반과 80년대 초반의 경우에도 호적, 주민등록, 병사, 민방위, 부동산, 생활보호, 기타 사실증명에 대한 민원의 신고서 접수와 확인서 발급 등에 이·통·반장의 선 확인을 요구 하였다(최창호·강형기, 1981: 19-20).

2) 분석: 해체와 대체(breakdown and replacement)

농촌사회에서의 이·반장은 단순히 형식적으로 규정된 것에 한정되지 않고 전통적으로 동회와 주민에 대한 지도적 역할을 통하여 동·리단위의 자치활동에 영향을 미쳐왔다. 특히 5·16 군사 쿠데타와 새마을 운동을 거치면서 전달, 보고, 동원 등의 업무량이 증가 하였다(이남구 외, 1991: 40). 결국 통·리반장은 주민 자치활동의 지원과 정부의 말단 행정기능을 동시에 수행하였으며 새마을 운동이나 조국근대화라는 당면한 목표달성을 위하여 행정의 말단 기능이 우선 되었던 것으로 보인다.

한편 새마을 운동과 근린자치와의 관계에서는 새마을 운동의 조직 및 동원구조가 일제의 농진운동과 유사하여 마을의 협동과 자조보다는 정부의 지도에 의한 통제된 자발성이 발현되는 계기가 되었다는 견해(김영미, 2012: 354-60)와, 새마을 운동은 지방자치제의 기능적 대안으로서의 역할을 하면서 마을 공동체의 주민자치 또는 사회적 자치기능을 수행해 왔다(이남구, 1986)는 상반된 평가가 존재한다.

당시에는 제1·2 공화국에서 시행된 주민자치의 영역이 완전히 무시되고 목표달성을 추구하는 주민조직으로 변형되었으며 이러한 모습은 일제 강점기 주민조직과 유사하다는 견해도 있다. 결국 당시의 말단 지방조직은 이전과는 전혀 다른 모습으로 Streek와 Thelen이 제시한 해체와 대체(breakdown and replacement)의 모습이 나타났다.

6. 지방자치제의 실시: 제도의 혼란

1) 현황

지방자치제는 1991년 6월 20일 지방의회 의원선거, 1995년 6월 27일 지방자치단체장과 지방의회의원 동시 선거를 통하여 부활하게 되었다. 지방자치제의 실시에도 불구하고 읍·면·동과 리·통을 중심으로 한 근린자치의 형태는 크게 변화되지 않았다.

한편 1999년 정부에서는 읍·면·동 기능전환을 추진하였다. 추진배경은 교통과 통신의 발달로 이라는 행정환경변화에 맞추어 당시 읍·면·동제도를 유지하면서 기능¹¹⁾과 인력¹²⁾을

축소 재조정하였다.

이러한 읍·면·동 기능의 전환은 이·통장의 역할에도 변화를 가져왔다. 즉 기능전환 후 읍·면·동의 기능은 축소되어 제 증명발급 등의 창구 민원업무를 제외한 대부분의 업무가 시·군·구로 이관되어 기존의 행정지원 업무가 대폭 축소되었다. 기능전환 후 통·리장의 기능은 읍·면·동장의 감독을 받아 행정 보조업무를 수행하고, 행정시책의 홍보, 주민여론 및 건의사항 보고, 각종 시설확인, 민방위 통지서 송달, 각종 회의 참석, 주민대표기능 등의 업무를 수행한다. 또한 법적으로는『민방위기본법』에 규정된 통·리 민방위대 대장(동법 제19조 제6항)이 되며, 『주민등록법시행령』에 규정된 주민등록 신고사항의 사후확인 등의 업무를 수행한다. 이러한 행정보조 업무에 대한 보상으로 정부에서는 안전행정부장관 훈령으로 통·리장의 수당 지급 기준을 명시하고 있다. 2014년 현재 통·리장 수당은 연간 328만원(월 10만원의 기본 수당, 년 200% 상여금, 월 2회 각 2만원 회의 참석 수당)이 지급된다(안전행정부 자치제도과 내부자료).

그런데 2013년 5월 제정·시행된 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에는 ‘주민자치회¹³⁾’에 관한 규정을 두고 있다. 따라서 이법이 본격 시행되면 현재의 주민자치위원회를 대체하게 된다. 이법에 따르면 주민자치회는 읍·면·동의 행정기능 중 고유 행정기능을 제외하고, 사전 협의 기능, 위탁 업무 수행 기능, 주민자치업무 등을 수행하게 된다. 여기서 사전 협의 업무는 읍·면·동 지역 발전 계획, 지역 자원을 활용한 각종 마을 만들기, 협오 시설 등에 대한 의견수렴 등이 있으며, 위탁 업무는 주민자치센터 운영, 공원 등 공공시설물 관리, 자원봉사활동 지원 등이 있다. 따라서 현재의 주민자치위원회와 앞으로 확대 실시될 주민자치회의 가장 큰 차이점은 주민자치회에서 업무의 일부를 위탁받을 수 있으며, 기존의 자문 기능에서 사전협의 기능을 추가하였고, 주민자치업무의 일부도 수행할 수 있도록 하였다는 점이다.

2) 분석: 가겹(layering)

지방자치제 실시 이후 정부에서는 근린자치 조직의 단위에 대한 정책적 혼란이 지속되고 있다. 즉, 시군구를 자치단체로 정함에 따라 읍·면·동 단위를 근린자치로 보아야할 지 아니

- 11) 동사무소의 경우 총 사무 655건 중 199건(30%)는 동에 존치하고, 456건(70%)는 구로 이관하였으며, 민원, 사회복지 등의 사무는 읍·면·동에 존치하고, 지방세, 건설, 교통, 환경 등 일반 행정 사무는 시군구로 이관하였다.
- 12) 당시 총 읍·면·동인력 30,578명중 18,368(60%)가 존치하였으며, 12,210명(40%)이 시군구로 이관하였다.
- 13) 주민자치회 설치 및 운영과 관련된 내용은 2010년 9월 제정된 『지방행정체제개편에 관한 특별법』에 최초 규정되었음.

면 통·리단위를 근린자치의 단위로 구성해야 할지에 대한 혼란이 여러 정책에서 혼선이 나타나고 있다. 일단 읍·면·동 주민자치위원회와 센터의 구성을 보면 읍·면·동을 단위로 한 근린자치의 틀을 구축하고자 한 것으로 볼 수 있다. 그러나 정부의 각종 마을 만들기 정책을 보면 통·리나 그 이하의 단위에서의 자생적인 공동체를 지원하고 있으며, 통·리장에 대한 연간 지급 금액이 328만원인 것은 통·리에 대한 행정의 말단조직으로서의 활용을 염두에 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 그런데 최근 ‘주민자치회’의 구성을 위한 법률을 보면 읍·면·동 단위에서의 주민자치의 활성화를 의도하고 있는 것으로 보인다.

비록 지방자치제가 실시되었지만 읍·면·동과 그 이하의 단위에서의 주민참여와 자치의 모습은 기존과 별 차이가 없다. 그러나 읍·면·동의 기능 전환을 통하여 새로운 주민자치위원회와 주민자치센터의 운영은 기존 제도적 틀을 유지하면서 새로운 제도의 도입으로 Mahoney와 Thelen이 제시한 완만한 변형 중에서 가겹(layering)으로 볼 수 있다.

V. 우리나라와 일본의 근린자치 제도의 경로진화 비교 분석

우리나라와 일본의 근린자치 제도의 역사적 경로진화분석을 통하여 다음과 같은 양국 제도의 차이점과 공통점을 도출 할 수 있다.

1. 차이점

1) 경로진화의 불연속성의 정도

양국 모두 급변하는 근·현대사에서 근린자치 제도의 진화는 불연속적인 모습을 보였다. 그러나 그 정도의 차이는 다르게 나타났다. 일본의 경우 메이지 유신에서 제2차 세계대전 종전까지 Streeck와 Thelen이 제시한 완만한 변형(gradual transformation)이 나타났으며 보다 상세히는 Mahoney와 Thelen이 제시한 전치(displacement)현상이 발생하였다. 즉, 기존에 주민자치와 행정의 보조기능을 동시에 수행하던 정내회 조직이 행정의 말단조직으로서의 기능을 수행하는 것으로 완만한 제도적인 변형을 가져온 것이다. 또한 종전 후 미군정에 의하여 정내회가 해체되는 급격하고 불연속적인 변화를 겪지만 미군정 이후에는 다시 부활하게 된다. 이러한 정내회의 부활도 학자에 따라 ‘전전(戰前) 전후(戰後) 연속설’과 ‘전전(戰前) 전후(戰後) 단절설’상반된 주장이 있지만 장기간 제도의 학습과 변형을 통한 점진적

인 현상으로 볼 수 있다.

그러나 우리나라는 급진적이며 불연속성의 역사적 진화과정을 보였다. 우선 조선시대 형성된 근린자치 조직은 갑오개혁 시에 급격한 해체(breakdown)와 새로운 제도로의 대체(replacement)가 이루어진다. 이후 일제 강점기를 겪으면서 또 다시 역사적으로 경험하지 못한 구장(區長)제와 부제를 겪으면서 다시 한번 해체와 대체를 반복한다. 해방과 동시에 면자치제가 도입되고 이장을 선거하는 새로운 제도적 틀을 받아들이며 또 다시 해체와 대체를 반복한다. 1961년 군사 쿠데타 후에는 임시조치법에 의하여 다시 해체와 대체의 경험을 하게 된다. 물론 지방자치제의 실시 후에는 이전의 제도적 틀을 유지하면서 약간의 변형을 가져오는 가접(layering)의 모습을 보이기도 하였지만 전반적인 진화의 경로는 불연속적이고 급진적인 변화의 모습을 보이며 Streeck와 Thelen이 제시한 해체와 대체(breakdown and replacement)의 유형으로 설명될 수 있다.

2) 근린자치 단위의 명확성 정도

일본의 경우는 정내회가 생성되고 지금까지 시·정·촌 통합 등의 역사적 과정과 근린자치 제도의 변형을 겪지만 ‘근린자치 지역의 범위’는 크게 변화되지 않았다. 또한 그 명칭에 있어서도 정내회와 자치회 등이 혼동하여 사용되지만 이들이 다른 직능이나 사회단체와는 다른 일정한 지역을 기반으로 한 자치조직으로서의 단위에는 변함이 없다.

그러나 우리나라의 경우에는 근린자치의 지역 범위에 대한 혼동이 역사적으로 반복되고 있다. 조선시대에는 면리제로 대표되며 면과 이(里) 중 어느 것을 근린자치의 틀로 보아야 할지에 대해서 제도적인 측면에서는 불명확하게 보인다. 갑오개혁 때에도 면과 이(里)를 중심으로 제도를 설계 하였지만 일제시대에는 면을 행정단위로 편입하고 구장(區長)을 중심으로 구성하였고, 다시 해방 후에는 이장을 직선하고 면을 자치단체로 하였으며, 1961년에는 면을 행정기구화 하였으며 이(里)와 반을 중심으로 행정보조기능으로서의 자치조직화를 추구하였다. 지방자치제 실시 후에는 주민자치위원회를 구성하여 읍·면·동 단위에서의 주민자치를 강조하고 있다.

3) 제도적 환경의 차이

우리나라와 일본은 근린자치 제도를 둘러싼 환경에 큰 차이를 보이고 있다. 일본에서는 지방호족들이 상당한 자치력을 보유한 역사적 전통을 가지고 있으며 무로마찌와 전국시대에 이르러 지방의 영주는 천황으로부터 임명받는 형식을 취하고 있으나 사실상 그 지역을 통치하는

등 자치권을 가지고 있었다. 또한 에도시대의 정·촌 중에는 중앙에 대하여 자치를 이루고 있는 곳이 많았다(박희남, 2003: 122). 따라서 주거지 인접성에 기초를 둔 주민자치에 대해 비교적 익숙하였으며 이러한 모습이 정내회 조직의 안정적 진화를 가능하게 하였다는 것이다.

그러나 우리나라의 경우는 중앙집권적 전통으로 인하여 근린자치에 대한 체계화와 조직화가 부족하였다. 따라서 불안정적인 근린자치의 단위와 조직은 중앙정부의 지속적인 정책적 실험의 대상이 되었던 것이다.

4) 우리나라의 제도학습 오류

우리나라의 근린자치 제도의 경로진화는 일본의 정내회를 학습하는 과정에서의 변형과 왜곡을 통하여 제도적 진화에 영향을 미쳤다는 견해도 있다(김찬동, 2014; 김영미, 김영미, 2012). 일본의 정내회가 국가동원체제의 하부 조직으로 활동한 경험을 1961년 이후에 일본 식 교육을 받은 경험이 있는 박정희 정권에서 시행하면서 근린자치를 조국근대화와 새마을운동의 동원체제로 활용하였다는 것이다. 또한 일본 정내회가 가지는 주민참여의 긍정적인 측면은 갑오개혁시의 향회제도가 학습하고 제1·2공화국시절에 근린 자치제도가 갑오개혁시 향회제도를 다시 학습하게 됨에 따라 우리나라에 영향을 미쳤다고도 볼 수 있다.

2. 공통점

1) 근린자치 조직을 행정보조 기능으로 활용

역사적 제도주의는 제도의 복잡성을 강조하고 구성 요소간 차별적 변화를 강조한다(남재걸, 2012: 61-65; 하연섭, 2011: 163). 양국의 근린자치제도에서 주민자치기능과 행정의 보조기능은 모두 공통적으로 존재하고 있다. 또한 이 두 가지 제도적 요소들 간 비중의 변화를 통하여 근린자치 제도 진화의 모습을 보이고 있다는 것도 공통점이다. 또한 양국 정부는 필요시 행정보조 기능을 활용하여 주민을 동원하는 정책을 활용하였다.

2) 최근의 상황: 주민의 무관심과 근린자치의 위기

양국은 모두 최근에 근린자치의 위기를 맞고 있다는 것이다. 도시화로 인한 무관심과 참여의 부족으로 근린자치의 위기는 일본과 우리나라에 공통적으로 작용하고 있다. 1991년 일본 정내회의 법제화와 우리나라에서 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 '주민자치회'에 관한 법률규정을 최초로 제정한 것도 이러한 분위기를 반영한 것으로 볼 수 있다.

3) 지방자치단체 통합과 근린자치 강조의 정책적 연계성

일본의 경우 지속적인 시·정·촌 통합을 추진해 왔으며 이러한 통합과정에서 정내회에 대한 정책적 강조점이 보다 강화되었다는 것이다. 이는 기초 지방자치단체의 범위가 확대되면서 주민참여, 주민자치에 대한 보완 장치로서 근린자치 조직인 정내회의 역할을 강조하게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 현상은 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 지방자치단체간 통합을 촉진하기 위한 「지방행정체제개편에 관한 특별법」(2010년 제정)에서 주민자치회가 법률로 처음으로 입법화되었기 때문이다. 즉, 당시 국회는 지방자치단체간 통합으로 인한 기초자치단체의 광역화에 대응하기 위하여 주민자치회의 새로운 도입을 추진하였던 것이다.

VI. 정책적 함의 및 결론

본 연구의 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 도출 할 수 있다.

첫째, 선행연구에서 보았듯이 많은 논문에서 일본의 정내회를 해외사례로 우리나라 주민자치나 주민자치위원회와 관련하여 제도학습이 가능한 사례로 제시하고 있다. 그러나 과연 정내회가 우리나라에서 학습할 적절한 사례가 되느냐에 대한 비판적 접근이 필요하다. 그것은 서로 다른 역사적 진화경로와 문화적 환경 뿐 아니라 구역단위의 차이 등을 고려해야 하기 때문이다.

둘째, 일본과 우리나라의 역사적 진화경로에서 학습할 수 있는 것은 근린자치조직이 가지고 있는 양면성(주민자치기능 및 행정보조 기능)에 대한 어느 정도의 제도적 인정이 필요하다고 보여진다. 근린자치 조직이 가지는 자치기능 뿐 아니라 행정보조 기능으로 인하여 상호간 소통이 확대될 수 있으며 최근 강조되는 거버넌스(local governance)의 개념과도 조화될 것으로 보인다.

셋째, 근린자치 조직에 대한 정부의 명확한 정책적 프레임워크가 요구된다. 기초자치단체 내에서 주민참여와 자치조직화를 어떠한 형태로 만들어 가느냐에 대하여 지방정부 뿐 아니라 중앙정부의 명확한 정책적 틀이 필요하리라 본다. 즉, 읍·면·동 수준 또는 그 하위 수준에서의 근린자치에 대한 명확한 제도적 방향의 설정이 필요한 시기이다.

넷째, 근린자치 제도설계에 있어서 그 역사성과 주민들의 혼란에 대한 정책적 고려가 필요

하다. 일본의 정내회와 우리나라 근린자치의 가장 큰 차이는 단절성 정도의 차이일 것이다. 앞으로 근린자치의 제도설계는 새로운 조직을 재설계하는 것 보다는 역사적 흐름 속에서 녹아 있는 근린자치의 요소를 찾아 이를 보다 체계화하는 노력이 요구된다고 보여 진다.

마지막으로 새로운 정책은 중앙정부의 의도와 필요성이 아니라 실질적인 주민참여가 이루어질 수 있도록 지역의 현실적 환경과 니즈를 반영해야 한다는 것이다. 이러한 측면에서는 우리나라와 일본이라는 차별성이 있듯이 우리나라 지방자치단체 간에도 차별성이 존재하고 이를 반영한 근린자치의 실시가 될 수 있는 정책적 지원이 필요하다.

본 연구는 우리나라와 일본의 근린자치 제도의 경로진화를 비교 분석하여 향후 주민자치회 등 근린자치 제도의 전략적 방향 설정에 함의를 줄 수 있었다. 그러나 우리와 문화적 유사성이 강한 일본이라 하더라도 비교 연구의 기본 단위가 되는 근린자치의 구역범위와 관련하여 양국 간 명확한 일치성을 찾기 어려운 것은 논문의 한계로 지적된다. 또한 본 연구는 문헌 연구를 바탕으로 진행되어 현장에서의 역동적인 근린자치의 모습을 포착하지는 못하였다. 향후 사례연구 등을 통하여 본 연구의 한계점을 보완할 것을 기대한다.

【참고문헌】

- 경성부. (1941). 『京城府史』. 제3권.
- 고동환. (1998). 조선후기 한성부 행정편제의 변화: 坊·里·洞·契 의 변동을 중심으로. 『서울학연구』. 11: 37-81.
- 곽현근. (2012). 읍·면·동 근린자치의 방향과 과제. 『지방행정체제개편추진위원회 학술 세미나 자료집』. 지방행정체제개편추진위원회.
- 권영주. (2001). 일본의 전후개혁: 정내회를 중심으로. 『법률행정논집』. 8: 191-232.
- 기영화·신영재·김남숙. (2012). 부산광역시 주민자치센터 프로그램 이해관계자의 역할과 상호작용의 탐색. 『지방정부연구』. 16(4): 207-229.
- 김기욱. (1982). 일본의 주민자치조직 실태 - 자치성의 실태조사를 중심으로 - . 『지방행정』. 31(349): 86-101.
- 김미숙. (1993). 정내회 조직. 『국제지역연구』. 2(3): 129-144.
- 김미욱. (2005). 주민자치센터 조직의 구성과 기능 정립에 관한 연구. 『한국사회복지행정학』. 7(2): 63-97.
- 김병문. (2010). 일제침략기 지방행정구역 변천과정: 식민지 통치 강화를 위한 안동지역의 행정구역 축소 변천과정을 중심으로. 『경성대학교 사회과학연구소』. 26(1): 343-365.
- 김영미. (2000). 해방직후 정회를 통해 본 도시 기층사회의 변화. 『한국역사연구회』. 35: 37-75.
- 김영미. (2001). 일제시기 서울지역 정·동회제와 주민생활. 『서울학연구』. 16: 177-208.
- 김영미. (2005). 『일제시기~한국전쟁기 주민 동원·통제 연구: 서울지역 町·洞會조직의 변화를 중심으로』. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김영미. (2009). 마을의 근대화 경험과 새마을 운동-이천 아O리 마을의 사례를 중심으로-. 『정신문화연구』. 31(1): 271-299.
- 김영미. (2009a). 『동원과 저항 : 해방 전후 서울의 주민사회사』. 푸른 역사.
- 김영미. (2012). 식민지 주민동원의 유산과 변용. 『한국학 논총』. 38: 336-378.
- 김영희. (2003). 『일제시대 농촌통제정책 연구』. 경인문화사.
- 김익한. (1996). 일제의 동리 지배와 농촌진흥회. 『민족문제연구』. 12: 29-39.
- 김태은. (2011). 두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로. 『한국행정학보』. 45(2): 27-56.
- 김천일. (2005). 일본의 공민관과 정내회에 관한 연구-아리따공민관과 아리따단지정내회를 중심으로-. 『한국지방자치연구』. 7(1)(통권12호): 23-50.
- 김찬동. (2014). 주민자치의 제도설계-일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로-. 『한국지방행정학보』. 26(1): 117-138.

- 김필두·류영아. (2008). 「읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 김필두. (2013). 「읍면동의 근린자치기능 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 남재걸. (2012). 지방행정체제 개편의 경로진화 연구. 『지방행정연구』, 26(2): 55-88.
- 내무부·한국지방행정연구원. (1988). 「한국지방행정사(1948~86) 하권」.
- 마츠시타 게이이치(松下 啓一). 신창호, 이정만 역. (2000). 「일본 지방자치단체의 NPO 정책」. 서울시정개발연구원 번역자료 13: 1-271.
- 문옥표. (1993). 지역개발 운동과 지역 주민조직. 『지역연구』, 2(3): 145-165.
- 미쯔히코 오카모토. (2012). 일본의 근린조직과 주민자치센터: 실제적 참여인가 단순한 행정적 개입인가?. 『자치행정연구』, 4(1): 17-23.
- 민현정. (2008). 지방자치에의 주민참여 활성화에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 15(1): 255-288.
- 민현정. (2011). 일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구. 『민주주의와 인권』, 11(2): 421-446.
- 박세훈. (2003). 일제시기 도시근린조직연구: 경성부의 정회를 중심으로. 『공간과 사회』, 19: 140-161.
- 박희남. (2003). 일본 시·정·촌 합병정책의 동향과 과제. 『지역학연구』, 2(10): 121-142.
- 배원달·이남구. (1973). 농촌자치조직에 관한 일 연구. 『안동교대 논문집』, 6(1): 19-74.
- 손정목. (1992). 「한국지방제도 자치사 연구」. 서울: 일지사.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 『지방행정연구』, 26(4): 57-84.
- 안성호. (1993). 우리나라 지방자치의 전통. 『한양대학교 지방자치연구소』, 2: 107-146.
- 안전행정부. (2013). 「읍·면·동 주민자치회 시범실시 설명회 자료」.
- 오영태. (1984). 조선시대 지방행정제도하에서 자치의식에 관한 연구. 『인천교육대학교 논문집』, 18(2): 185-208.
- 윤정애. (1985). 한말 지방제도 개혁의 연구. 『진단학보』, 105: 67-109.
- 윤해동. (1995). 일제의 지배정책과 촌락재편. 『역사비평』, 28: 344-52.
- 윤해동. (2006). 「지배와 자치 : 식민지기 촌락의 삼국면 구조」. 역사비평사.
- 이강웅. (1997). 통장 및 반장직의 역할 재정립 방향. 『지방자치학회보』, 9(3).
- 이남구. (1980). 조선왕조후기의 이동자치에 관한 연구. 『대구교육대학교 논문집』, 16: 293-312.
- 이남구. (1983). 마을공동체의식의 본질에 관한 연구. 『대구교육대학교 논문집』, 25: 77-97.
- 이남구. (1986). 지방자치와 새마을 운동에 관한 연구. 『새마을 연구논총』, 6: 1-31.
- 이남구·김종우·정삼택·전상향. (1991). 지방자치를 위한 기층조직으로서의 동회의 기능개발모형. 『새마을 연구논총』, 12: 33-105.
- 이두현 외. (1974). 「한국민속학 개설」. 민중서관.

- 이상찬. (1986). 1906~1910년 지방행정제도의 변화와 지방자치논의. 『한국학보』, 42.
- 이상찬. (1989). 894-5년 지방제도 개혁의 방향. 『진단학보』, 67: 75-95.
- 이시재. (1993). 일본의 지역생활조직 연구-町内會 활동을 중심으로. 『국제지역연구』, 2(3): 95-108.
- 임승빈. (1997). 일본 지역사회에서 전통적 주민조직의 역할. 『지방행정연구』, 12(1): 63-83.
- 전미옥. (2005). 주민자치센터 조직의 구성과 기능정립에 관한 연구. 『한국사회복지행정학』, 7(2): 63-97.
- 정용덕 외. (1999). 『신제도주의』. 대영문화사.
- 정지용·임상봉. (1999). 『지역사회개발학』. 서울대학교출판부.
- 최봉수. (1989). 『조선시대의 지방행정조직에 관한 연구』. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 최영훈. (2013). 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점. 『자치행정연구』, 5(1): 73-88.
- 최창호. (1979). 한국행정구역의 연역적 고찰. 『건국대학교 행정대학원 연구논총』, 7: 5-50.
- 최창호·강형기. (1981). 리·동·통 및 반행정의 실태와 개선방안. 『건국대학교 행정대학원 연구논총』, 9: 139-168.
- 하태수. (2010). 경로변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조. 한국행정학회 동계학술대회: 1-16.
- 하연섭. (2011). 『제도분석』. 서울: 다산.
- 한국생활자치연구원. (2013). 『생활자치합시다 - 생활자치의 이론과 실제-』. 대영문화사.
- 한국지방행정연구원. (2010). 『지방행정체제개편 선진사례에서 길을 찾다』. 매일경제신문사.
- 한상일. (2003). 미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의. 『한국행정학보』, 37(3): 159-180.
- 한영수·김필두. (2003). 통·리·반장제도 실태분석과 개선방안. 『한국지방자치학회보』, 15(1): 25-45.
- 東京市役所. (1934). 『東京町内會 の 調査』.
- 東京市役所. (1940). 『東京市の町會』.
- 新川達郎. (1990). 일본의 지방자치와 커뮤니티 시책. 『사회발전연구』, 1: 237-48.
- 神戸都市問題研究所 地方行財政制度資料刊行會編. (1988). 『戰後地方行財政資料別卷2』. 勁草書房.
- 越智昇. (1980). 町内會 の 分析視覺, 蓮見音彦·奥田道大編, 『地域社會論』. 有斐閣.
- 赤木須留喜. (1977). 『東京都政 の 研究』. 未來社.
- 創澤進·秋元律郎. (1990). 『町内會と地域集團』.
- 平林廣人. (1940). 時局と町會の活動. 『都市問題』, 31(2).
- 橫道清孝 外. (1993). 市町村合併 の 實證的分析(1). 『自治研究』.
- Davies, W. K., and Herbert, D. T. (1993). *Communities within Cities: An Urban Social Geography*. London. Belhaven Press.

- Forrest, R, and Kearns, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. *Urban Studies*, 38(12): 2125-2143.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review*. 98(2): 243-260.
- Immergut, E. M. & Anderson, K. M. (2008). Historical Institutionalism and West European Politics. *West European Politics*. 31(1-2): 345-69.
- Mahoney, J. and Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney and K. Thelen (eds). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. 1-37. Cambridge University Press.
- Mattessich, P., and Monsey, B. (1997). *Community Building: What Makes It Work*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
- Krasner, Stephen D. (1988). "Sovereignty: An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies*. 21(1): 66-94.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen. (2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-39. New York: Oxford University Press.

남 재 결: 영국 셰필드대학교(The University of Sheffield)에서 박사학위(The Role of University in Regional Innovation Development, 2007)를 취득하였고, 현재 단국대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 주민자치, 지방행정체제개편, 지역혁신 등이며, 주요 논문으로는 "한국행정의 주민참여 정책과정 연구"(2014), "수도권 대도시 일반구 운영사례 분석"(2013), "행정구역 통합과정에서의 갈등분석"(2012) 등이 있다(south68@daum.net).

