

일본 농촌의 정촌자치, 역사와 구조

“한국과 닮았으면서 너무나도 다른 일본 지방자치”

6월 둥방에 빠진 날



일본옥이네 X 읍면자치공동행동

일본 정촌자치 사례에서 한국 읍면자치의 미래를 보다

일본 농촌 현장탐방을 통해 본 한국형 읍면자치의 가능성과 방향 탐색

읍면자치공동행동과 함께 한 일본 정촌자치 현장의 생생한 이야기를 일본옥이네 기자가 직접 들려드립니다.
나가노현에서 열린 '자치체 포럼'의 후기부터 농촌 자치와 주민주도형 자치모델의 사례 공유까지
대한민국 지역 농촌 위기에 공감하는 모든 분들의 참여를 기다립니다.

일시
2025년 6월 22일(일) 오후 3시

장소
지역문화창작공간 둥방(옥천읍 삼금로1길 10)

대상
지역 농촌 위기와 읍면자치에 관심있는 사람 누구나

참가비
무료

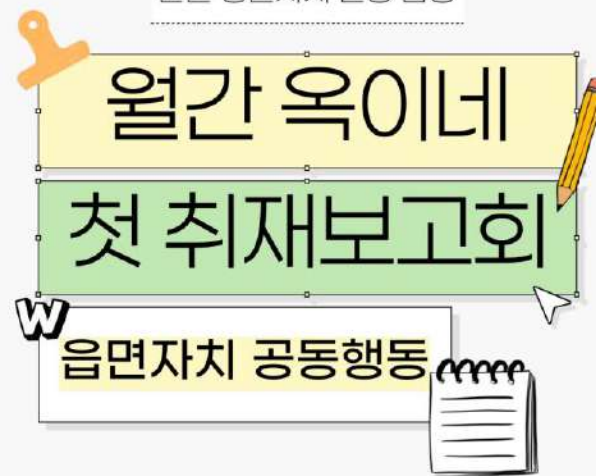
참가신청



온라인 신청 폼 작성 및 유선 신청
043-732-8116



일본 정촌자치 현장 탐방



월간 옥이네 첫 취재보고회

W 읍면자치 공동행동

2025.06.22 | 지역문화창작공간 둥방

구자인 소장

마을연구소
일소공도
협동조합

옥이네

[한국] 지방자치 역사적 경험 미흡, 주민자치 상상력 부족

→ 읍면자치 권한이 없어지고 기초 지자체 규모가 지나치게 크다는 문제

일제 강점기 지방행정체계

- 1910.9.30 ‘조선총독부 지방관 관제’ 공포 : 13도 12부 317군 4,356면
- 1914년 “부제 정비, 군면 통폐합” 개편 : 13도 12부 220군 2,522면 → 현재의 읍면 체계 형성
- 1917년 면제 개정 “지정면 제도 도입” : 23개 → 43개(1930년)
‘면’에 공법인 부여(동/리 공유재산의 면 이관), 동/리장 폐지와 임명직 구장(區長)제로 개편
- 1930년 개편 “지정면의 부 승격(개성, 함흥), 나머지 지정면은 읍으로 전환”

해방 이후의 지방자치

- 1949년 지방자치법 제정 : 시, 읍, 면이 기초 자치단체
- 읍면 자치 : 읍면장, 읍의회, 면의회를 직선으로 구성
- 이장은 리 주민이 직접 선거. 임기는 2년

읍과 면은 원래
자치단체

1961년 읍·면자치 폐지 : 지방자치에 관한 임시조치법(1961.10.1시행, 1988년까지유지)

- 2조 2항 “도와 서울특별시는 정부의 직할 하에 두고, 시, 군은 도의 관할구역내에 둔다”
- 9조 ① 읍, 면장은 군수가 임명한다. ② 동, 리장은 시, 읍, 면장 또는 구청장이 임명한다.

1989년 지방자치의 부활 : 1988년 지방자치법 전면 개정

- 기초 지방자치단체 : 면·읍 자치의 미부활(군·군 단위 자치로 전환)
- 마을자치 : 5.16. 이전에 있었던 리·동장 직접 선출 규정 삭제
- ‘이장 임명제’ 독소조항 : 지방자치법 시행령 81조 - 읍면장 임명제

1961년 읍면 자치권 박탈

→ “이제는 기억조차 아련” + 지방자치 부작용 → 희망조차 상실 = 농촌위기 가중

[공간] 농촌생활권의 역사적 이해 : 반-행정리/법정리-작은거점-읍면

→ 주민생활권 관점에서 '보충성 원리' 적용. "살고 있는 곳에서 더 행복하게"

2차 생활권 **규모의 경제**
(군청 소재지)

고차서비스
(시장복지)

보완(보충성원리)

정책위원회

1차 생활권 **범위의 경제**
(읍면) (저밀도경제)

국민최저한
(공공복지)

주민위원회

지역사회
보장협의체

주민자치회

이장협의체

읍면소재지

보건지소

생활서비스
거점공간

작은 거점

(보건진료소)

(권역센터, 폐교)

공동체 경제

소생활권
(행정리)

자조적, 상부상조
(공동체복지)

보완(보충성원리)

(공공서비스
최일선)

(주민 주도
마을만들기)

행정리 마을

고차서비스

중차서비스

마을회관
복지회관

중간지원조직
(수탁법인)

서비스 전달

주민 참여

비영리 법인
(앵커조직)

서비스 전달

순환버스

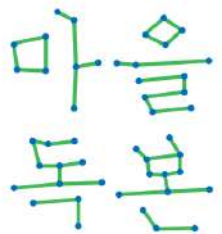
주민 주도성

마을자치회

→ **농촌재생** = 지역사회 주민 관점에서 자발적이고 창조적인 활동 + 외부 자원/응원

[용어] 농촌 마을만들기 운동과 정책을 이해하는 가장 기본적인 개념

충남농촌활성화센터
홈페이지 다운로드

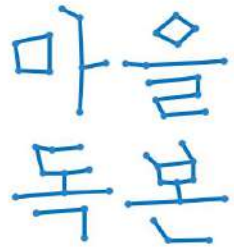


26
2024년
3월호

농촌정책
흐름을 읽자

문화로 생각하는 충남 마을
구지연 세 배가 느리게 재진 해야 있는 곳
특집 농촌정책 최신 동향을 읽다
서지연 농촌정책 흐름을 읽자
농촌마을 참여지진
구지연 정책의 흐름, 이성과 개발의 흐름, 마을만들기
현장에서 배우다
김영숙 한국마을정책, 전국 마을만들기 대표조직
김영진 마을만들기, 주민참여예산제에 참여하라

충남농촌활성화센터
충남농촌활성화센터



27
2024년
5월호

현장에서의 삶
구지연 더 많은 역할이 요구되는 중간지원조직,
농촌 재생의 지렛대가 되어야 한다

문화로 생각하는 충남 마을
구지연 개발의 흐름
특집 농촌정책 최신 동향을 읽다
서지연 읍·면 개편추진에 대한 이해와 전망, '가이드라인'이란 것을 읽기
김지호 충남의 농촌 중간지원조직 설치와 역할 확대 방향
농촌마을정책 참여지진
구지연 이성과 개발의 흐름, 주민의 힘
현장에서 배우다
김영숙 더 많은 정책과 연대의 힘
김영진 서산시, 14번째 '다' 마을만들기협의회를 설립하라



충남농촌활성화센터
충남농촌활성화센터

마을독본 26호(2024년 3월호)

마을 : 정의하기 어렵지만 상상력을 풍부하게 발휘해야 할 개념

법정리와 행정리, 부락 : 역사적으로, 제도적으로 명확하게 이해해야 할 용어

마을만들기 : 수입된 용어이지만 한국적으로 정착된 보통명사

마을독본 27호(2024년 5월호)

이장 : 일제강점기 이래의 역사적 유산, 그러나 새롭게 정리하며 발전시킬 제도

역사적 측면의 이장 제도 : 행정 임명제는 일제식민지와 군사독재의 유산

이장의 제도적 근거와 운영규정 : 지자체마다 조금씩 차이가 발생

이장의 역할 : 조례 규정과 현실 사이의 격차

개발위원회와 개발위원장 : 개발시대의 유산, 민주적 의사결정기구로 발전시킬 필요

개발위원회의 성격 : 마을의 임원회의에 해당

개발위원회의 유래와 제도적 근거 : 1970년대 개발시대의 유산

개발위원회의 구성과 세부 운영 방식 : 지자체마다 상당한 차이

추진위원장 : 행정 사업의 대표자, 제도적인 규정은 미흡

마을 대표 : 권한과 책임을 분담하며 단계적으로 분화가 필요

마을독본 28호(2024년 7월호)

읍과 면 : 원래는 지방자치단체였던 행정 단위

읍과 면의 형성 과정 : 일제강점기인 1914년에 정비되어 지금까지 유지

해방 이후의 읍과 면 : 지방자치단체로 출발하여 60년 이상 중단

일본과의 비교 : 세 번의 대합병을 거쳤지만 여전히 읍과 면은 자치단체에 해당

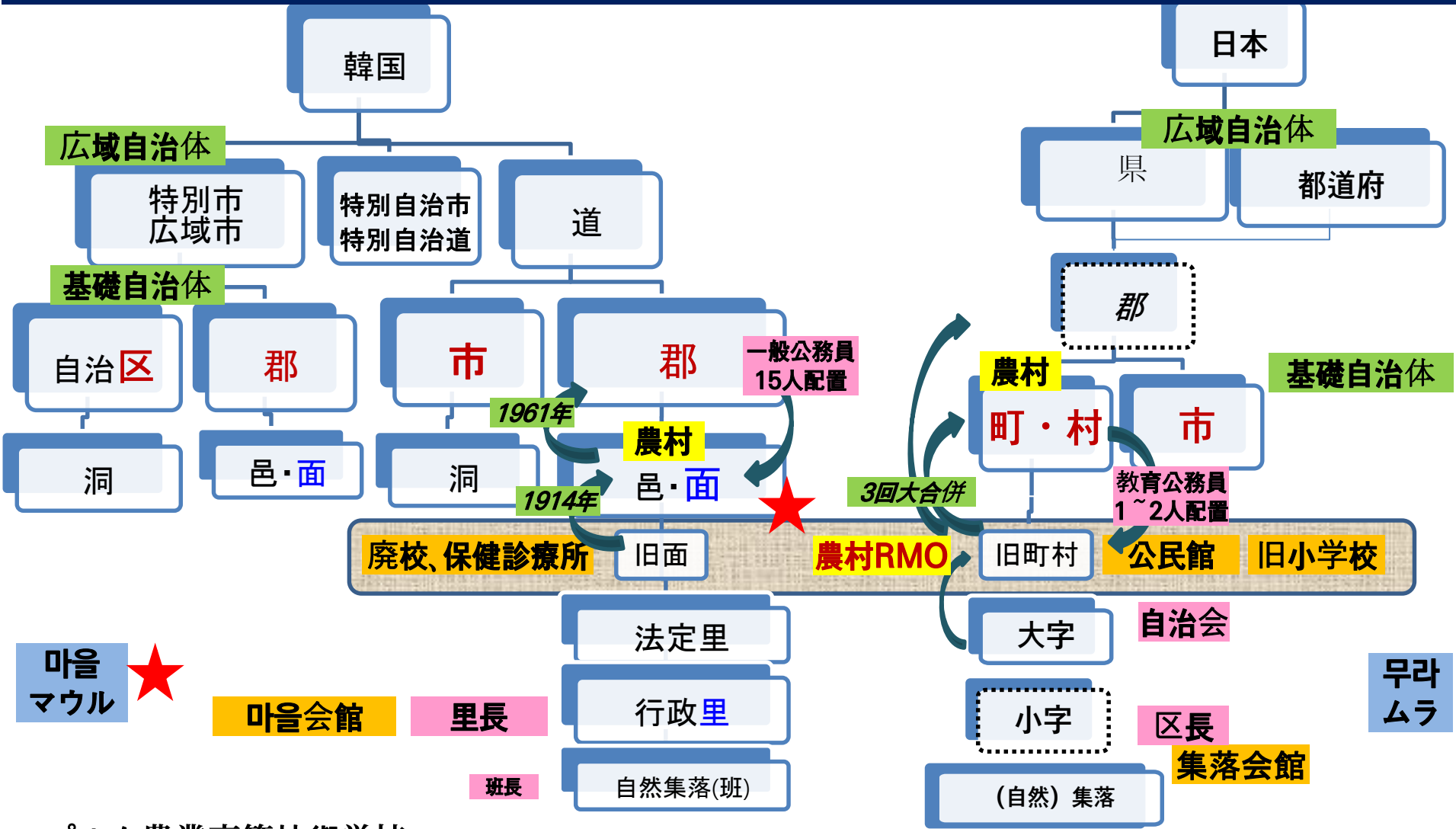
29호(9월호) + 30호(11월호)

농촌재구조화법 : 법률 용어 이해



[기초 지방자치단체] 행정구역의 한일 비교: 지자체 통합 연계

→ 한국 시군구 ↔ 일본 시정촌



푸름農業高等技術学校

忠清南道 洪城郡 洪東面 八卦里 664

愛農学園農業高等学校 三重県伊賀市別府690

三重県名賀郡青山町大字別府690

[일본] 기초 지자체의 수와 인구 규모: 역사적, 인구규모별 현황

→ 3회의 대규모 합병이 있었지만 아직도 소규모 유지

일본 인구 규모별 기초 지자체 분포
(2017.10.01 기준)

일본 기초 지자체 유형별, 연도별 추이

인구수	기초 지자체 총수	비율(%)
합계	1,721	100.0
~1만	505	29.3
1만~2만	286	16.6
2만~3만	156	9.1
3만~5만	244	14.2
5만~7만5천	167	9.7
7만5천~10만	96	5.6
10만~15만	104	6.0
15만~20만	53	3.1
20만~30만	46	2.7
30만명 이상	64	3.7

일시	시정촌수와 추이				
	합계	추이(%)	시(市)	정(町)	촌(村)
1888.12	71,314	100.0	-	71,314	
1889.12	15,859	22.2	39	15,820	
1947.08	10,505	14.7	210	1,784	8,511
1956.04	4,668	6.5	495	1,870	2,303
1965.04	3,392	4.8	560	2,005	827
1995.04	3,234	4.5	663	1,994	577
2003.04	3,190	4.5	677	1,961	552
2005.04	2,395	3.4	739	1,317	339
2006.04	1,820	2.6	779	844	197
2008.11	1,782	2.5	783	806	193
2014.04	1,718	2.4	790	745	183
2017.10	1,718	2.4	792	743	183

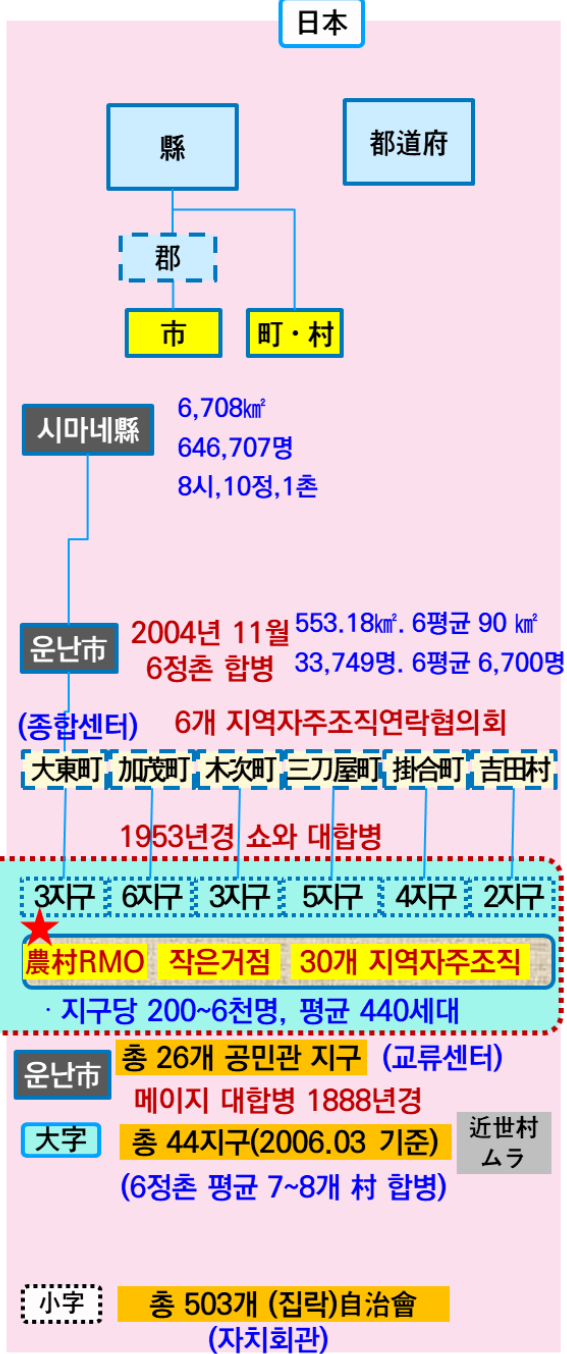
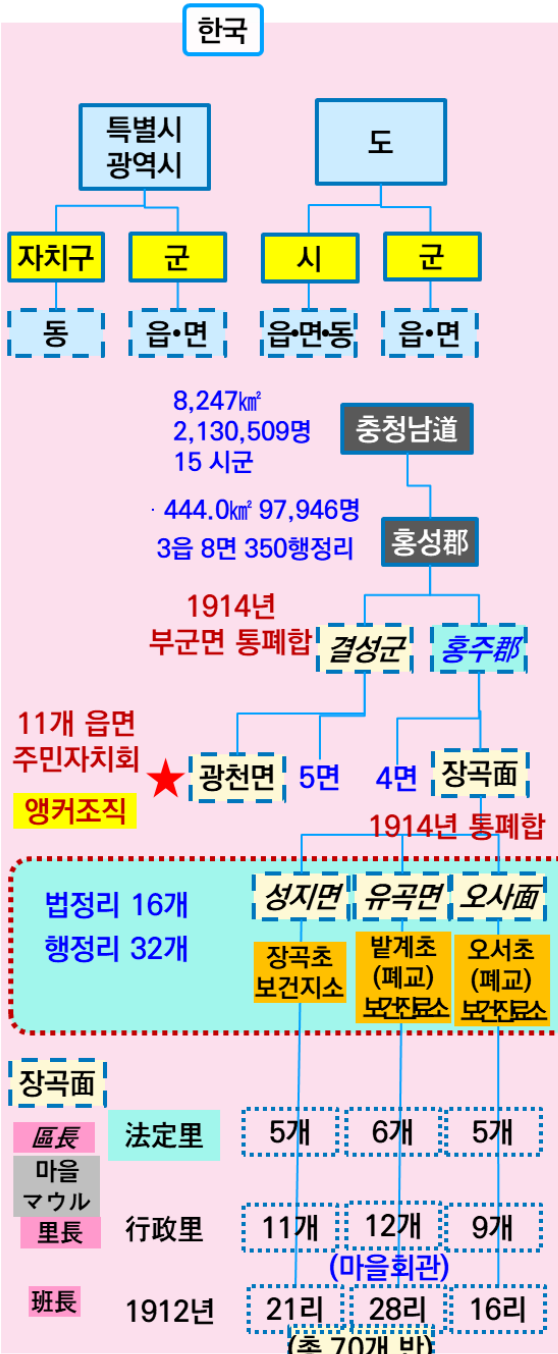
(2025 기준) 정촌 수 합계 928개 : 인구 1만명 이하 554(59.7%), 3천명 이하 183(19.7%), 1천명 이하 42(4.5%)

[참고] 선진 각국의 기초자치단체 수와 평균 인구
 → 대한민국은 전세계에서 가장 인구수가 많은 나라

국가	기초자치단체 수	평균 인구(명)	조사연도	
한국	227	221,600	2014	[한국(2021)] 평균인구 시 330,874 군 52,649 구 310,977 읍 21,977 면 3,874 동 19,962
일본	1,718	74,000	2016	
네덜란드	443	37,000	2007	
스웨덴	290	32,300	2011	
벨기에	589	18,000	2010	
캐나다	4,066	8,349	2000	[한국(2021)] 면 인구 평균 3,874 최대 55,593(순천해룡면) 최소 104(철원 근북면)
독일	11,059	7,341	2016	
미국	90,056	3,428	2012	
스위스	2,551	3,065	2011	
프랑스	35,885	1,866	2016	

*자료 : 일본 이케가미 교수 정리(원자료: 일본도시센터)

기초 지방자치단체와 행정구역의 한일 비교: 지자체 합병 역사를 중심으로



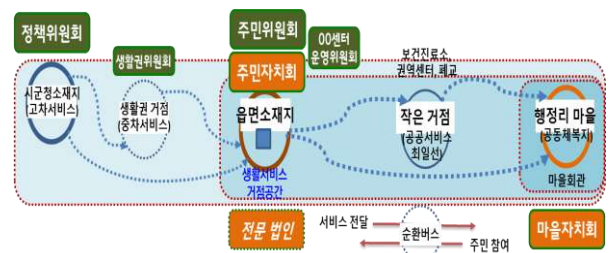
일본은 작은 지자체(정촌)가 논쟁과정을 거쳐 단계적으로 계속 합병하는 방향으로 규모화 진행(상향식)

↔

한국은 일제 식민지와 군사독재 시기를 거치면서 국가 통치의 일환으로 행정구역 개편을 통해 강제로 규모화 진행(하향식)

일본 농촌RMO(지역자주조직)는 (역사적으로 생활권 구조로 보면) 한국의 1914년 통합 이전 면 단위(작은 거점) 이하에서 활동

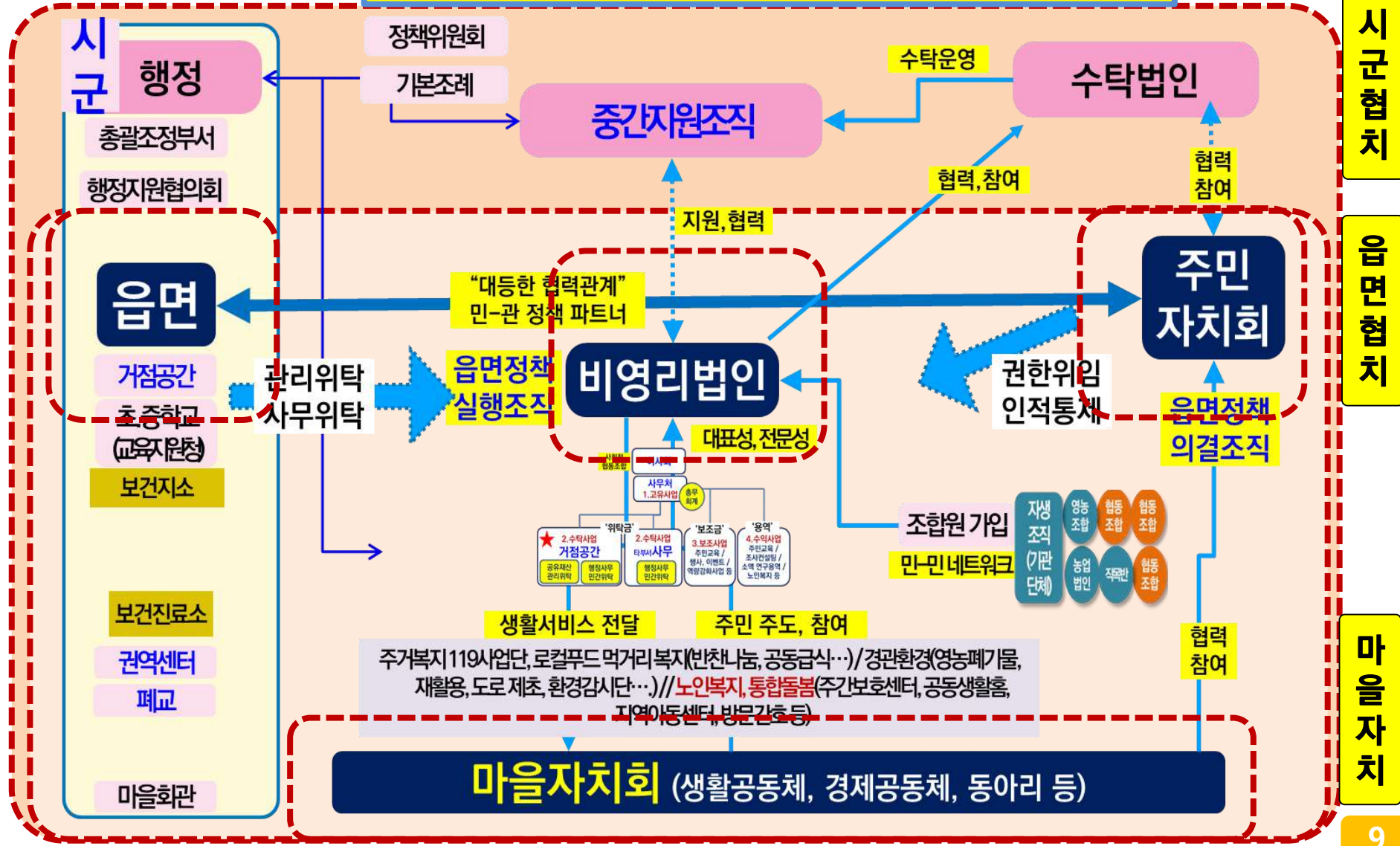
➔ 주민 주도로 생활권 문제 대응 용이



[당면과제] 읍면정책 거버넌스 구축과 4대 당면과제 이해

➔ ①읍면 발전계획 수립, ②주민자치회 전환, ③비영리법인 설립·강화, ④읍면 행정개혁 등

마을에서 출발하여 마을로 돌아오는 순환구조 만들기

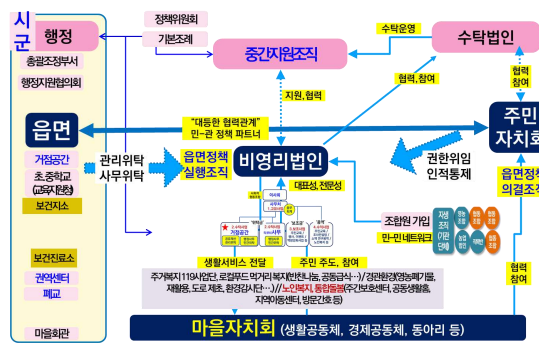


[정리(의견)] 읍면 거버넌스 구축을 위한 **전제조건**에 대한 이해
 → “우리 모두의 꿈과 희망”을 실현하기 위한 방향에 대한 합의 중시



주민들의 직접 참여 : 공동의 ‘꿈과 희망’ 실현

행정의 우호적 환경 조성 :
개인 도덕성이 아닌 제도화



민-민 갈등 예방, 협력관계 :
킨막이극복, 권한과 책임 조화

민간법인의 설립 절차 :
지역 대표성과 전문성 확보

법인의 안정된 자원 확보 :
공공성 활동의 제도적 보장

주요 사업과 활동 : 비영리(일자리) 중시, 단계적 분화

읍·면 자치권 확보를 위한 풀뿌리 공동행동
21대 대선 3대 정책 10대 과제

지역위기의 최전선, 읍·면에 자립적 진지 만들기

읍·면 자치권 확보를 위한 풀뿌리 공동행동

정책 1

읍·면과 주민의 자치권 보장

[과제1] 헌법에 주민주권 규정

[과제2] 읍면에 예산권, 계획권, 재산보유·
관리권 등 자치권 부여

[과제 3] 읍면 단위 주민총회, 주민발안,
주민투표 제도화

「지방분권균형발전법」 또는 지방자치법 개정을 통해서 읍·면이
하부행정기관이 아니라 자치의 단위임을 명시하고
읍면 사무에 예산권, 계획권, 재산보유관리권 등 관련 사무
배분을 통해 자치단체에 준하는 위상 확보

한국마을연합, 지역재단, 주민자치법제화전국네트워크
공익법률센터 농본, 마을학회 일소공도, 농촌유학전국협의회
여민동락공동체 등

정책2

주민주권이 관철되도록 읍·면 거버넌스 혁신

[과제 4] 읍·면 단위 주민대표기구(주민의회,
주민자치회) 법제화

[과제 5] 읍·면장의 주민대표기구 추천제 제도화

[과제 6] 행정리 마을자치회 제도를 주민 스스로
정비하도록 장려

생활서비스 통합형 거점공간' 확대 : 보건진료소와 폐교,
권역 센터 등 '작은거점'을 활용하여 일상생활서비스를
통합적으로 제공하는 거점공간 조성
- 마을자치회 연합 법인에서 운영하도록 장려

정책3

농촌위기 극복을 위해 읍·면 행·재정 인프라 획기적 확충

[과제 7] 농촌 인구위기 대응 재원으로 읍·면 교부세 신설

[과제 8] 고향사랑기부금에 읍·면 지정기부제 도입

[과제 9] 면 단위 공공임대·사회주택 5만호 공급

[과제 10] 읍·면 교육사무 신설 및 (준) 교육자치 도입

○ 읍·면 교부세 신설, 지방소멸대응기금 배분 단위를 읍·면으로 하는
방안 등을 동시에 추진

- (신규재원) 읍·면 교부세 신설 방안: 내국세의 19.24%로 규정된 지방교부세
재원을 1% 증액하여(2025년 기준 3.3조 원 규모) , (기존재원) 읍·면통합사업
특별회계 제도 도입

한국 농촌진흥청(농촌진흥위원회) 심화되는 농촌여건을 해결하기 위해 읍·면 자치권 확보와 필요성을 공론화하고, 읍·면 자치의 중요성에 공감하는 기관과 단체들이 모여 구체적인 협력과 병합을 모색합니다.

한국 농촌 읍·면·자치
심층학습회

대강 강원도농촌진흥청	농촌 농업기술센터	농촌 농업기술센터	농촌 농업기술센터
2025.4.22.(화) 17:00~19:00 모두이대목회와 강담 홍성균 장곡면 송남동로 473번길 79-22(20잔의)	2025.5.20.(화) 17:00~19:00 홍동활강도서관 홍성균 운봉면 평곡남로 658-7(운월리 368-20)	2025.6.17.(화) 17:00~19:00 모두이대목회와 강담 홍성균 장곡면 송남동로 473번길 79-22(도살리 249-1)	
“농촌 읍면자치의 현재와 미래” 발제	“농촌 읍면자치의 현재와 미래” 발제	“농촌 읍면자치의 현재와 미래” 발제	“농촌 읍면자치의 현재와 미래” 발제
61차 5월 20일(수) “농촌소멸 위기 지역의 발제 서정민 지역	62차 5월 20일(수) “농촌소멸 위기 지역의 발제 서정민 지역	62차 5월 20일(수) “농촌소멸 위기 지역의 발제 서정민 지역	62차 5월 20일(수) “농촌소멸 위기 지역의 발제 서정민 지역
63차 6월 17일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제	63차 6월 17일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제	63차 6월 17일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제	63차 6월 17일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제
64차 7월 10일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제 황바람	64차 7월 10일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제 황바람	64차 7월 10일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제 황바람	64차 7월 10일(수) “읍면자치의 현재와 미래” 발제 황바람

[일본 연수] 2025 일본 농촌 정촌자치 연수 코스

→ 나가노현 남부의 작은 자치단체 + 동경도 히노시의 주민자치운동

약 570km 이동

2025.05.12~18(5박6일)

