

우리나라 지방자치제도의 연속과 단절: 갑오·광무개혁에서 일제강점기, 1949년 지방자치법제정*

임승빈**

본 연구에서는 우리나라의 지방자치제도 형성과 변화를 조선말-일제강점기-대한민국정부수립 이후의 1949년 지방자치법 제정에 이르기까지를 편년체 형태의 시대적 구분으로 끝내지 않고 신제도주의 관점과 제도의 동형화 관점에서 파악하였다. 분석의 내용은 우리나라의 근대적 지방자치 제도 형성과정에 있어서 일본의 지방자치제도가 어느 정도 영향을 미쳤는지를 파악하기 위한 이론 및 고증적인 분석이다. 논문에서는 갑오·광무개혁 시기에 추진했던 구한말의 지방자치제도 개혁의 근대적 주체성을 밝혔다. 또한, 1906년 일제 통감부의 통치와 1910년 이후 일제강점기에서의 지방자치 제도이식이 1949년의 우리나라 지방자치법 제정과 지금의 지방자치제도 형성에 영향력을 가지고 있는지가 본 논문의 핵심인 제도의 동형화현상일 것이라는 가정으로 출발했다. 그러나 갑오·광무개혁 시기에 추진했던 근대적인 지방자치제도는 일제강점에 의해 급진적 변화와 불연속성으로 해체와 대체(breakdown and replacement)가 되었고 1949년의 지방자치법이 오히려 갑오·광무개혁과 연속성을 띤 생존과 복귀(survival and return)로의 제도가 연속되었던 점을 규명하였다. 따라서 확대해석 하자면 국내외 일부 학자들이 주장하는 바와 같이 한국의 국가발전의 원동력이 일제 강점기 시대의 근대적 제도 이식에 있었다는 주장은 논리적 및 실증적 근거가 없으며 역사적 사실에도 맞지 않다는 점도 밝혀냈다.

주제어: 지방자치제도, 갑오·광무개혁, 제도의 동형화, 해체와 대체, 생존과 복귀

I. 서론

본 연구를 시작하게 된 동기는 일본계 3세 학자이면서 세계적으로도 저명하고 영향력 있는 F.Fukuyama(2004:2,8,30쪽), 그리고 남북한 정치에 대한 국제정치 전문가로서 누구보다도 인정받고 있는 B.Cummings(1984) 등이 우리나라의 지금과 같은 민주주의와 경제발전이 동시에 이뤄진 것은 일제 강점기 시절의 근대화된 제도이식이라는 주장에 대한 반박으로서 시작됐다. 한편, 일본에서는 경제학, 정치학 등 비교적 제도주의 학문을 연구하는 집단과 우익집단들이

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055042)

** 명지대학교 행정학과 교수(ssuhngbin@google.com)

기는 하나 상기의 주장들이 사실처럼 받아들여져 일본의 식민지 지배를 정당화하는 '새역사교과서'가 일본 정부의 검정을 2010년에 통과하여 지금은 상당수의 학교들이 채택하고 있는 실정이다. 우리나라에서도 역사학자들이 일부가 포함되어 있기는 하나 경제학, 정치학 등 비교적 제도주의 접근을 하는 학자들에 의해 2013년도에 발행된 '교학사의 역사교과서' 등에서도 일제 강점기의 근대화된 제도이식이 한국의 발전에 원동력이 되었다는 주장을 하고 있다는 점은 제도와 문화의 상관성이라는 관점에서도 비판 받아 마땅하지만 동시에 근대제도 형성 자체도 그 변천과정 및 동인, 그리고 가장 중요한 역사적 맥락에 대한 본질에 대한 연구의 필요성을 제기했다고 본다. 근대적 의미에서의 지방자치 제도화가 갖는 중요한 점은 주민들에 의한 민주적인 통제시스템이 언제 어떠한 계기로 착근되었느냐가 중요한 것이다. 이를 밝히기 위하여 본문에서는 1895, 1896년의 갑오·광무개혁 시기부터 일제 강점기, 그리고 1948년 제헌헌법과 1949년의 지방자치법 제정까지를 살펴보도록 하겠다. 또한 이시기에 대한 고찰을 편년체 형태의 시대적 구분으로 끝내지 않고 신제도주의 관점과 제도의 동형화 관점에서 파악하고자 한다. 즉, 구조적-제도적-행위자들 간의 통합적인 신제도주의 관점과 당시 19세기말의 일본의 지방자치 제도 그리고 일제강점기 시대에서의 지방자치제도와와의 동형화 현상을 대비하여 우리나라의 근대적 지방자치제도의 연속과 단절에 대하여 규명하고자 하는 것이 본 논문의 연구 목적이다.

II. 제도변화와 형성에 관한 이론적 논의

1. 제도변화와 형성에 관한 이론적 검토

제도란 무엇인가 하는 논의는 실로 다양하다. 심지어는 “Inglehart(1990)에 의하면 문화를 한세대에서 다음 세대로 전승되고 한 사회 내에서 널리 공유되어 있는 태도, 가치, 지식체계(system)로 규정하고 있는 바와 같이 문화를 제도와 등치하는 경우도 종종 있다. 문화와 제도와와의 상관관계는 어떤 문화개념을 취하던 간에 문화가 제도의 정착에 영향을 준다는 점을 부인하기 어렵다”(전영평, 2002:78, 임승빈, 2008)는 지적도 있으나 제도를 규칙, 규범들을 안정적으로 운용하고 있는 조직들을 의미하기도 한다. 따라서 본문에서 제도에 대한 인식은 그 사회 전체나 문화를 대상으로 하기보다는 정치행정 내지 경제제도 형성을 위한 법률의 제·개정 또는 규칙과 규범을 제도의 종속변수로서 간주하고자 한다. 이렇게 함으로서 사회 전체를 하나의 제도로써 다루기보다는 어떠한 요인들에 의하여 구체적으로 정치행정제도 내지 경제제도가 어떻게 형성되었는지를 밝히고 이들 제도의 형성과정에서의 동인(動因)을 찾는 것이 보

다 용이하다고 보기 때문이다.

그러나 제도형성이라는 개념 내지 용어 역시도 제도 스스로가 새롭게 완전한 형태로 태어나는 것인가 아니면 기존 제도의 변화에 의해 새로운 제도가 형성되는 가로 구분해야 할 정도로 이것 역시 다의적이다 라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 신제도주의 논자들이 취하고 있는 제도변화에 대한 기본적인 입장인 제도형성은 점진적이고 완만하게 형성된다고 본다는 견해를 취하고자 한다(하연섭 2006, 하태수, 2002). 신제도주의 관점에서 제도변화는 변화의 폭과 빈도라는 두 가지 기준을 중심으로 유형화시킬 수 있다고 한다(하태수, 2002:114). 하태수는 제도변화의 형태를 다음의 <표 1>과 같이 4가지 유형으로 나누어 설명하고 있다.¹⁾

<표 1> 제도변화의 형태

폭 \ 빈도	빈도	지속적	단절적
급진적		유형1	유형2
점진적		유형3	유형4

출처: 하태수(2002, 115쪽<표 1>)

그러나 상기의 <표 1>은 Streeck & Thelen(2005)의 모형과 큰 차이점을 발견할 수는 없다. Thelen에 의하면 신제도주의 관점에서 단절된 균형모형이나 경로의존모형은 제도의 안정성과 제도의 변화를 뚜렷하게 구분함으로써 연속성과 변화가 서로 뒤섞여있는 제도변화를 제대로 설명하고 있지 못하고 있다고 비판하면서 다음의 <표 2>와 같이 4가지로 제시한 것이다(하연섭, 2006:226). Thelen은 점진적인 변화는 지속적인 적응과정을 통해 제도의 연속성으로 이어지고, 급격한 변화는 제도의 불연속성으로 이어진다고 보는 제도변화에 관한 이분법적인 모형을 극복할 필요가 있으며 현실적으로 점진적인 변화가 완만한 제도변형을 초래하고 이것이 궁극적으로 제도의 불연속성을 초래할 수도 있는 가능성에 주목할 필요가 있다는 것이다(Streeck & Thelen(2005):8, 하연섭(2006), 226쪽에서 재인용).

1) 제도변화의 형태는 변화의 폭과 빈도라고 하는 두 가지 기준을 중심으로 유형화될 수 있다. 즉 (1)폭이 크면서 빈도가 높은 경우, (2)폭이 크면서 빈도가 낮은 경우, (3)폭이 작으면서 빈도가 높은 경우, (4)폭이 작으면서 빈도가 낮은 경우의 네 가지 종류가 있을 수 있다(<표 2>). 이 네 가지 제도변화의 형태 가운데서 유형 1은 논의에서 제외한다. 앞에서 언급한 대로 제도가 자주 그리고 큰 폭으로 변한다면 그것은 논리적으로 제도로서의 특성이 약하다. 지속성이 없으며, 개인들이 행동할 때 주어진 것 혹은 당연한 것으로 처리하지 않고 가변적인 것으로 생각하는 것은 정의상 제도가 될 수 없다. 유형2에서는 스티치코움(Stinchcombe, A. L)과 크래스너(Krasner, S.)의 시각이 대표적이다. 유형3에서는 노스(North, D.)가 대표적이다. 유형4에서는 스코우르넵(Skowronek, S.)이 대표적이다(하태수, 2002).

〈표 2〉 Thelen의 제도변화 유형:과정과 결과

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

출처:Streeck & Thelen(2005):9,를 하연섭(2006), 226쪽(그림 1)에서 재인용

문제는 〈표 1〉이든 〈표 2〉의 분석틀이든 어떤 하나의 구체적인 제도변화를 살펴본다 해도 그 변화하는 양태가 고정적이지 않기 때문에 사후적인 설명에 지나지 않는다는 것이다. 이와 같이 역사적 신제도주의 제도변화에 관한 논의의 취약점은 결국은 다시금 경로의존성을 가지고 설명하는 경향이 강하다는 점이다. 엄밀히 말해 경로의존성을 갖고 설명하는 것은 제도결정론적 시각에서 본다면 제도 스스로가 갖는 '제약성'을 지나치게 강조하는 입장이라는 것이다. 역사적 제도주의로 설명을 시작하면 결국 제도변화보다는 제도의 '지속성'과 '안정성'을 설명에는 유용한 개념이 되지만 근본적인 제도변화의 설명에는 한계를 지닐 수 밖에 없다. 즉, 제도가 지속적·점진적·안정적 변화를 겪는 경우도 있지만, 또한 역동적이고 단절적이며 본질적인 변화를 겪는 상황도 얼마든지 존재할 수 있기 때문이다. 특히, 본 연구에서 다루고자 하는 우리나라의 지방자치 제도 형성과 변화에 대한 동인을 연구하고자 할 때는 더욱 그러하다. 지방자치 제도 자체만 보더라도 조선말기의 갑오개혁에서 시작하여 대한제국의 성립, 일제강점기, 권위주의 정권, 군사정권, 민주정권 하에서 지방자치 제도는 격심한 제도변화를 겪는데 이를 분석하기 위하여 상기의 〈표 1〉과 〈표 2〉는 한계가 있다. 특히, 지금까지의 우리나라의 지방자치 제도변화를 보면 자율적으로 내부자들의 의지에 따라 의도적인 변화의 결과라고 보기 보다는 비의도적인 변화였다는 점을 고려한다면 신제도주의의 상기의 〈표 1〉과 〈표 2〉의 분석틀은 본 연구의 목적과 범위를 수용 할 수 없다. 대신에 같은 신제도주의 관점인 역동적·단절적·본질적 그리고 비의도적인 제도변화를 설명할 수 있는 유용한 접근이 바로 구조-제도-행위의 통합적 접근이라 할 수 있다. 종전의 제도변화에 관한 논의는 주로 외생적 요인으로만 혹은 내생적 요인으로만 설명하는 경향이 강해서 제도변화의 설명이 부적절하였는데, 통합적 접근은 거시-중범위-미시 간의 연계를 추구하기 때문에 외생적 요인뿐만 아니라 내생적 요인을 균형적으로 적용할 수 있어서 제도변화의 설명을 높여 줄 것이다(김윤권, 2005:321-322)라는 주장은 타당하다고 본다. 이와 같은 시각이 본 논문에서 타당한 이유는 "경로의존 모형을 부정하지는 않지만 특정한 제도의 모습은 일단 형성되면 지속되고 강화되는 경로의존성을 띠기 때문에 제도변화를 이해하기 위해서는 역사에 대한 이해가 필수적이다. 아울러 행위에 대한 제도의 영향력에 관한 논의로부터 제도변화와 제도설계라는 주제로 전환하게 되면 보다 정교하고 세밀한 차

원에서 행위와 제도, 역사와 맥락, 문화와 구조가 어떻게 연계되는지를 해명해야 하는 쉽지 않은 과제가 연구자들에게 주어지게 되는 것(하연섭, 2006:356)”이라는 지적과도 일맥상통한다. 이러한 통합적 접근방식에서의 구조적, 제도적, 행위자들에 대한 각각의 개념과 범주가 있어야 하는데 이에 대해서는 Mahoney & Snyder(1999)의 분류가 적절하다. 그들은 국제적인 질서 체계, 국가문화 그리고 국내적 시각에서 각각의 사회집단의 특성 등을 구조적 접근으로 간주했다. 제도에 대해서는 제도화된 이념으로서 공식적인 국내조직·규칙·절차 등으로 간주했다. 또한, 행위자로서는 주관적으로 정의된 집단 간 상호작용 또는 제도적 수준의 조직을 이끄는 구체적인 정치 리더들의 행태 등으로 간주했다(김윤권, 2005:312쪽).

다음으로는 우리나라의 지방자치제도를 형성하는 주요한 요인으로서 제도의 동형화 현상에 대한 영향력에 대한 이해가 필요하다. 왜냐하면 본 연구에서는 갑오·광무개혁 시기에 근대적 의미의 지방자치제도 형성이 시작하고 있었다고 보고 있으므로 과연 당시의 조선 정부가 독자적으로 제도를 만들어 갔는지 아니면 청·일 전쟁에서 승리한 일본에 의해 강제적으로 혹은 조선정부의 친일 개화파들에 의해 일본의 지방자치제도와 조선의 자치제도와 동형화 현상이 일어났는지를 규명하여야 하기 때문이다. 또한, 일제 강점기의 지방행정체제와 1948년 제헌헌법과 1949년 지방자치법 제정에 어느 정도 제도의 동형화 현상이 있었는지를 밝혀야 하기 때문이다.

제도의 동형화 논의는 주로 정부 혹은 어떤 조직단위에서 새로운 제도를 도입하려고 할 때 종종 다른 조직 또는 다른 나라들의 제도와 동화 되는 과정을 일컬어 설명하고 있다. 많이 인용되고 있는 DiMaggio and Powell에 의해 구체화된 이 논의는 규범적, 억압적, 모방적 동형화로 구분되기는 하나 기본적으로는 대부분의 국가는 불확실한 환경변화에 대비하고 사회로부터 정당성으로 확보하려는 의도에서 다른 국가(특히 선진 국가)의 제도를 서로 모방하여 제도의 표준화를 꾀한다는 이른바 ‘제도 동형화(institutional isomorphism)’ 명제로 설명하고 있다(Eriksen, 1987; DiMaggio & Powell, 1983, 정용덕(2002), 임승빈(2008:4-5)에서 재인용). 따라서 제도의 동형화는 독립된 이론적인 체계를 갖추고 있다고 평가하기 보다는 현상적이고 규범(norm)적인 접근방법이라고 본다. 즉, 제도의 동형화는 명제와 가정을 검증하는 이론적 작업 또는 자신들의 정치·경제·사회적 환경에 대한 분석을 통하여 합리적인 제도를 설계하기 보다는 주도적인 집단 내지 강력한 리더에 의하여 선행적으로 시행되고 있는 제도와 닮아가는 현상을 결과론적으로 규범적, 억압적, 모방적 동형화로 구분하고 있다고 평가할 수 있겠다.

2. 선행연구 검토 및 분석의 틀

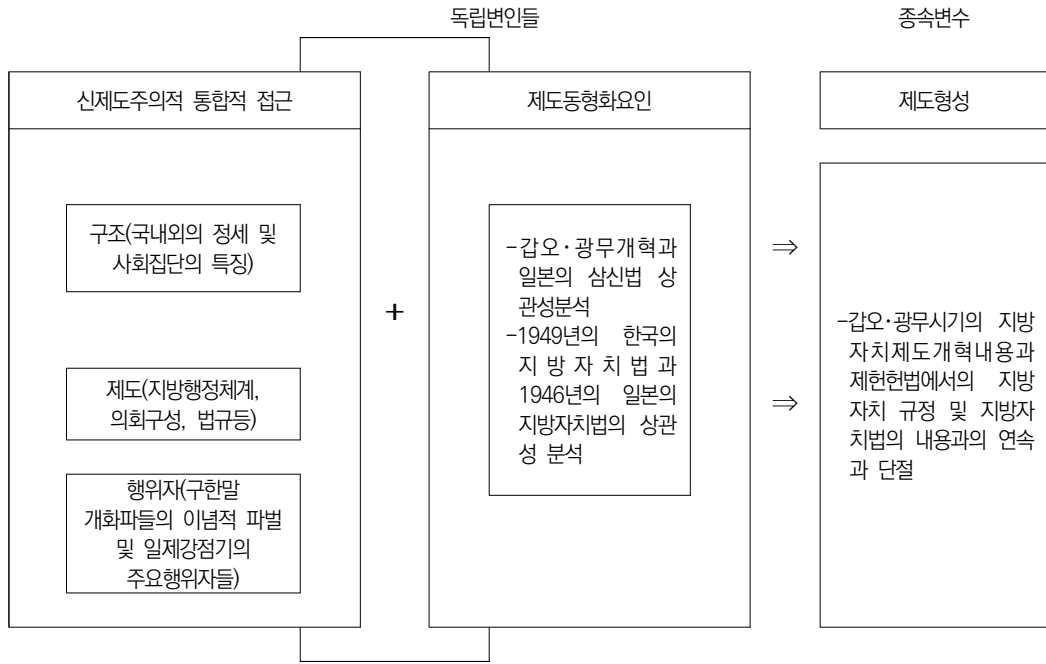
구한말 및 일제강점기의 지방자치 제도 형성에 관한 선행연구가 활발하게 이뤄진 것은 아

니다. 일제 강점기에 대해서는 일본인 학자들 및 총독부 행정관료, 현대에 들어와서는 한국인, 일본인 학자들에 의하여 약간의 연구 성과들이 있었다. 그러나 주로 이들 논문들은 조선시대의 중앙집권적인 통치체제가 일제 강점기에 크게 바뀌었으며 지금의 우리의 지방자치제도와 연계성을 갖고 연구의 초점이 맞춰졌던 것은 아니다. 대부분은 지방자치에 대한 시계열적인 분석이라기보다는 당시의 지방행정체계에 대한 소개 및 일제 강점기의 통치시스템의 제도가식에 대한 제도소개에 관한 내용이었다. 그러다가 1970년대, 1980년대에 손정목(1984, 1992) 교수의 선구적인 연구, 일제 강점기의 부제와 면제에 대한 연구업적(김익한, 1999)들이 있으나 이들 연구는 지방사회 편제방식에 중점을 두었기 때문에 지방제도의 성격을 사회경제적으로 분석하기 보다는 지방통치체제의 관치성과 집중성을 밝히는가 하면 관료적 지방행정체계의 정착과정을 해명하는 데 주안을 둔 것들이 대부분이었다고 한다(김태웅, 2012:29쪽).

본 연구에서는 상기에서 언급한 신제도주의적 이론적 고찰과 선행연구의 한계성 등을 통하여 구한말에서 일제강점기를 걸쳐 오늘에 이르기까지의 지방자치 제도 형성 과정을 통합적으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 1948년 대한민국 건국 이후 우리의 지방자치라는 제도의 형성은 정치체제, 집단의 특성, 정치문화 등 즉 개인과 집단의 삶의 양식이 제도화의 산물이라고 볼 수 있기 때문에 이를 독립변수로 설정하였다. 다음은 제도의 동형화 요인을 독립변수와 종속변수 모두에 영향을 미치면서도 직접적인 관계가 없는 매개변수로 설정할 것이냐 혹은 제도의 동형화 자체를 독립변수로 설정할 것이냐는 문제이다. 흔히들 우리나라의 지방자치제도는 일제의 산물이라고 하는 데 과연 그럴까 하는 문제제기에서 본 논문이 시작되었으므로 본 논문에서는 제도의 동형화를 독립변수로써 가정하여 분석하고자 한다. 즉, 당시 절대적으로 외세의 영향력을 행사했던 일본의 지방자치제도와 동형화 요인도 작용했을 수 있다고 가정하였기 때문이다. 한편, 1948년 대한민국 건국 이후 제헌헌법, 1949년의 지방자치법의 제정 등 우리의 지방자치제도 형성을 종속변수로 설정하였다.

분석의 시점은 1896년의 광무개혁, 그리고 광무개혁의 원형이 된 1895년의 갑오개혁의 제1차 지방제도개혁부터 시작하고자 한다. 왜냐하면 이때부터 처음으로 지금의 지방의회와 같은 향회(鄕會)제도가 실시되었고 지금과 같은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 지방행정체계가 갖추어진 근대적 의미에서의 지방자치가 실시되었다고 보기 때문이다. 다음의 <그림 1>은 분석의 대상 시기 및 내용에 대하여 요약한 것이다.

〈그림 1〉 분석의 틀



Ⅲ. 갑오·광무개혁에서 일제 강점기와 그리고 대한민국 전국이후 지방자치제도 형성

1. 구조적 관계: 국내외의 정세 및 사회집단의 특징

1894년 12월 12일에 제정된 홍범(洪範)14개조가 선포될 때 까지 조선의 지방행정체계는 전국 8도 체제였다. 그 이후 1896년 광무개혁에 의해 13도 체제로 개편될 때 까지 조선의 8도 체계는 중앙정부가 정점에 서서 광역-기초 지방행정체계의 수직적인 관계를 의미하는 것은 아니었고 전국을 지역의 중요도에 따라 부, 목, 대도호부, 도호부, 군, 현으로 평면적으로 구분한 뒤에 수령을 지방 행정 책임자로 파견하여 업무를 처리하도록 하는 지방행정 구조였다 (성낙인, 2012:14쪽). 8도의 관찰사는 계선 상의 상관으로 목-군-현의 수령 보다 높은 지위에 있는 행정 관료가 아니었으며 직접적으로 지방행정에도 관여하지 못했다. 각 수령들은 자신이 맡고 있는 지방 행정 구역에서 관찰사의 지휘를 받지 않아도 되었던 것이다. 즉, 국왕과 목-군-현의 수령까지 곧바로 연결되는 구조가 갑오·광무개혁시기 까지 지속되었던 것이다. 이와 같이 법

적으로는 수령 1인이 관할 지방의 행정을 총괄 처리할 수 있었으나 지방행정의 집행은 목-군-현 고을의 호장과 육방의 향리, 색리들에 의해 이루어졌다. 이들 향리들과 행정 경험이 있는 양반들을 포함한 지방 유지들이 때로는 향리청(작청)을 조직화하여 집행업무를 장악하여 비리도 발생시키기도 하였다. 이들은 수령과 향리들을 지원하기도 했으나 견제세력화 되어 향촌에서 삼강오륜(三綱五倫), 향음주례(鄉飲酒禮), 향사례(鄉射禮) 등 자치 규약을 통해 지방의 주민들에게 적용토록 하기도 하였다. 따라서, 이대희(2015)에 의하면 “조선의 지방행정체제는 중앙에서 파견된 관리에 의하여 일반적으로 집행이 된 권위주의적인 체제가 아닌 지방분권형의 중앙과 지방과의 국가체계라고 볼 수 있다는 것이다”라는 것이다. 그렇다고 조선의 지방행정을 지금의 개념으로 봐서 지방분권적이라고 평가하기는 힘드나 흔히들 알고 있는 바와 같이 강력한 중앙집권제의 나라라고도 볼 수도 없다.

이와 같은 조선의 지방행정체제는 대원군개혁 때부터 서서히 바뀌어 가기 시작한다. 대원군은 1864년(고종 2년)의 서원철폐나 1866년의 안동김씨 권세가들의 타파, 조선건국 최초로 평안도에서의 과거실시 등을 통해 지방의 토호(土豪)들에 의하여 장악된 향리청(작청)의 무단 지배를 배제하고 정부가 직접 향촌사회를 통제하려 했다. 즉, 조선 정부는 군현(郡縣) 자율에 맡겨 처리했던 기존의 군현지배방식에서 탈피하여 낮은 수준이지만 군현지배기구를 국가관료 체제에 편입시켜 비로소 지방지배의 일원화를 실현하려 있던 것이다(김태웅, 2012:107쪽). 고종시기에 이와 같이 지방제도 개혁을 단행하게 된 동기는 일찍이 정약용이 지적한 바와 같이 국가부세와 함께 군현으로 분리된 지방부세가 농민의 세금부담 능력을 고갈시켜 향촌사회의 심각한 문제로 부각되었기 때문이다. 이는 유형원의 지방제도 개혁론에서 시작되어 정약용, 이진상 등이 군현제 개혁론을 주장한 것과 그 궤를 같이 한다.²⁾ 그리고 1862년 대규모의 삼남(三南)지역의 민란이 봉기된 이후 1863년 고종의 등극, 대원군의 1864년, 1866년의 향촌사회 개혁이 이루어지게 되어 당시 조선의 지방행정체제 개편에 대한 근본적인 논의는 19세기 중엽에 이미 시작되었다고 볼 수 있다.

2. 제도화 과정: 지방행정체제, 의회구성, 법규 등

1) 지방행정체제 개편

1894년 청일전쟁의 결과 조선내정도 숨 가쁘게 돌아가면서 갑오개혁까지 이른 점은 주지의 사실이다. 이 시기에 김홍집 등의 친일 개화파가 주도한 제1차 지방제도개혁(1895년 윤 5월 1일, 양력6월18일)이 단행되나 그 생명은 1년도 가지 못한다. 제1차 지방제도개혁의 전국을

2) 정약용, '경세유표' 4, 천관 수제, 군현분등, 김태웅 86쪽 <표 9> 정약용의 군현분등 구상에서 재인용

23부 체제로 개편한 것은 조선 500여 년 동안 대 내내 유지되어왔던 8도 체제를 크게 개편하는 것으로서 행정관행이나 국민들의 생활을 근본적으로 동시에 개편해야만 가능한 일이어서 1년 만에 광무개혁에 의해 23부 체제는 폐지되고 과거 8도 체제를 보완하는 형태로 13도 체제로 바뀌게 된다. 지방행정 체계를 재편하려 했던 것은 부, 목, 현 등의 지방행정 단위의 균질성 및 지방 관속의 정리와 조세 부과와 형평을 통해 지방 지배의 효율성을 제고하려 했던 데에 목적이 있었다. 이러한 목적을 알 수 있는 것은 1895년 5월 23부제 개정에 관한 청의서에서 구체화되어 나타나고 있다. 당시 갑오개혁 추진 세력들이 지방행정 단위를 개편하는 이유를 다음과 같이 들었다. “첫째는, 감영·안무영 등은 매우 광활한 지역을 관할하고 있어 국가의 지방 지배를 원활하게 수행하는데 장애 요소가 많았다는 것이다. 둘째로는, 기존 감영 이서의 수를 감축해야 하는 이유를 들었다. 이서들의 수가 많아 직책이 분명하지 못하고 용비와 민막이 되고 있었기 때문이다. 그래서 관리의 직분을 확정하여 경비를 절감하려 한 것이다. 셋째, 지방 관속들에 대한 중앙정부의 임면권을 행사하려 하였다. 감사 등으로부터 관속 임명권을 박탈하여 관직매매를 제거하고 지방 관속에 대한 장악력을 높이려 하였던 것이다. 넷째, 지방 관속의 봉록을 책정하려 하였다. 관찰사를 비롯한 지방 관속들에게 봉급을 후하게 책정하되, 중앙 정부의 표준을 참작하면서 지방 사정에 따라 조정하려고 하였던 것이다. 특히 기본의 향리에 해당되는 주사(主事)이하 관속들이 중앙정부의 배정 기준에 맞추어 봉급을 받기에 이르렀던 것이다. 이와 같은 이유들 때문에 1896년 8월 정부는 약 1년 정도 시행한 23부제를 폐지하고 13도제를 시행했다. 이른바 제2차 지방제도 개혁이 이루어진 것이다. 기존의 23부제가 소기의 성과를 거두지 못했을 뿐만 아니라 국가 재정의 압박으로 인해 지방경비의 축소가 요구되었기 때문에 이를 다시 고친다는 것이다(윤정애, 1985:105권).³⁾ 즉, 제1차 지방제도 개혁이 포함된 갑오개혁은 1896년 2월11일 ‘아관파천’으로 김홍집내각이 무너지고 왕정이 회복되고 같은 해 8월 제1차 지방제도 개혁에서 추진했던 전국 23부제를 폐지하고 13도제를 시행하면서 끝나게 된다. 고종이 단행한 ‘광무(光武)개혁’기의 제2차 지방제도개혁에 의해 폐지된다. 그 이유는 박영효 등 친일적인 개화파가 주도한 전국 23부제가 소기의 성과를 거두지 못했을 뿐만 아니라 국가재정의 압박으로 인해 지방경비의 축소가 요구되었기 때문이다. 그러나 23부제 이전에 8도 체제로 복귀하는 것은 아니었고 전국을 13도 체제로 바꾸면서 23개 각부와 도를 재분할 및 통합하는 형태로 재편되었다. 예를 들어, 경기도가 좌, 우부였던 것을 하나로 통합하고 수도인 한양에는 한성부를 두어 도시행정이 가능토록 하였다. 한성부는 조선시대부터 내려온 방식으로 5방 체제를 5서(署)로 바꾸어 지금의 행정구청(區廳)제도와 유사한 모습을 띄게 된다.⁴⁾

3) 23부제와 13도 체제에 대한 글은 윤정애(1985) 등에서 인용하여 축약하였음.

4) 일제강점기 경기도 관할이었던 경성부는 미군정청에 의해 1946년 8월15일 서울시헌장을 발표했고, 이 때부터 ‘서울(SEOUL)’이라는 명칭이 공식적으로 사용됐다. 서울에서 행정구청이 처음 나타나기 시작한 것은 1943년 7개구로 시작되었으며 1944년 마포구가 설치되어 1946년 9월28일 경기도에서 분리돼 서

이와 같은 지방행정 체계 개편의 근원은 여유당집에서 정약용이 주장한 조선12 성(省)제와 13도제도의 상관성을 지적하는 연구도 있다. 김태웅은 광무개혁 시기의 13도제는 정약용의 12성제와 매우 유사하여 도의 경계구역이 경상도를 제외하고는 대체로 일치하며 군제(郡制)개혁안도 일치하고 있다(김태웅, 2012:281-282)고 주장한다. 13도 체계로의 변화가 갖는 의미는 단순히 전국을 8도에서 13도로 세분화 시켰다는 데에 의의가 있는 것이 아니다. 이전의 8도 체계에서 관찰사와 목-군-현이 수평적 관계를 의미하는 것이 아니라 13도의 도와 한성부를 상위의 지방행정단위로서 그리고 부, 군, 서를 하위의 지방행정체제로 개편했다는 의미에서 지금의 중앙-광역-기초 지방자치단체의 기틀을 구축했다는 데에 근대적 지방행정 체계를 갖춰가고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

〈표 3〉 23부제에서 13도로의 지방행정체계 개편

1895년		1896년 8월 4일(고종 33년)	
부 명(府名)	소속 군수(所屬 郡數)	도 명(道名)	소속 군수(所屬 郡數)
한성부(漢城府)	11	경기도(京畿道)	4부 34군
인천(仁川)	12	충청북도(忠淸北道)	17군
충주(忠州)	20	충청남도(忠淸南道)	37군
홍주(洪州)	22	전라북도(全羅北道)	26군
공주(公州)	27	전라남도(全羅南道)	1목 32군
전주(全州)	20	경상북도(慶尙北道)	41군
남원(南原)	15	경상남도(慶尙南道)	1부 29군
나주(羅州)	16	황해도(黃海道)	23군
제주(濟州)	3	평안남도(平安南道)	23군
진주(晉州)	21	평안북도(平安北道)	21군
동래(東來)	10	강원도(江原道)	26군
대구(大邱)	23	함경남도(咸鏡南道)	1부 13군
안동(安東)	17	함경북도(咸鏡北道)	1부 9군
강릉(江陵)	9	한성부(漢城府)	5서
춘천(春川)	13		
개성(開城)	13		
해주(海州)	16		
평양(平壤)	27		
의주(義州)	13		
강계(江界)	6		
함흥(咸興)	11		
갑산(甲山)	2		
경성(鎭成)	10		

출처: 1895년 제1차 지방제도 개혁에 따른 23부제는 왕현종(2003:277쪽)을 참조하였으며 1896년의 제2차 제도개혁은 필자가 재구성

그러나 이러한 광무개혁은 러일 전쟁에서 승리한 일본의 1906년 1월 통감부 설치에 의하

울특별자유시, 1949년에 서울특별시로 개칭할 때는 8개의 행정구청이 설치되어 있었다.

여 단절된다. 일제 강점기 초기에는 한국인의 지방자치를 철저하게 봉쇄하면서도 ‘지방개발’을 내세워 군(郡)과 부(府), 도(道)를 넘어 면리 단위의 재원까지 탈점함으로써 지속적으로 세입을 징수할 수 있는 기틀을 구축하고자 하였다. 1910년 이후에도 지방행정체계는 다음의 <표 4>에서 보여 지는 광무개혁시기에 이뤄졌던 도·부 체제가 기본적으로 유지되나 수도 한성부는 경기도로 편입된다(임승빈a, 2015).

<표 4> 일제강점기의 지방행정구역 개편

	도(道)	부(府)	도(島)	군(郡)	읍(면)· 면(面)	정동리 (町桐里)
1912	13	12	-	317	4,341	61,473
1916	13	12	2	218	2,517	28,383

출처: 임승빈(2012)

2) 지방의회제도 도입

광무개혁에 의한 제2차 지방제도 개혁은 1896년 8월 4일 칙령36호인 ‘地方制度官制改正件’으로서 전국을 13도, 한성부(漢城府), 7부(府), 1 제주목(牧), 331군(郡)으로의 행정체계를 개편을 지칭할 수 있다. 이때의 광무개혁은 ‘구본신참(舊本新參)’을 원칙으로 하여 외세의존을 불식시키면서 주권국가를 건설하려는 의지를 강하게 내포하였다. 일본에 의하여 훼손된 황제의 권위를 세워 국권을 강화시키고 서양의 법과 사상을 받아들이며 어윤중 등 온건개혁파를 중용하면서 중앙의 집권력을 지방에 침투시키고자 하는 지방행정체계를 개편했던 것이다. 또한, 동시에 지방의회 성격의 향회(鄉會)를 통하여 그들 스스로 향장(鄉長)을 선출케 하는 근대적인 지방자치제도의 시발점이기도 하였다. 향회(鄉會)가 갖는 의미는 갑오·광무개혁기에 추진하였던 주민자치의 제도화 과정에서 찾아볼 수 있다. 갑오개혁기에 ‘향회조규(鄉會條規)’를 만들고 1905년도에는 당시 강원도 관찰사였던 김성규에 의하여 일부가 수정된 ‘향약판무규정(鄉約辦務規程)’에 의하여 군(郡)-면(面)-리(里)의 향회(鄉會)가 조직된다. ‘향회조규(鄉會條規)’와 ‘향약판무규정(鄉約辦務規程)’에 의하면 향회의 정수는 향약에서 구하되 지방제도 개혁에 자치적 경향을 넣었을 뿐만이 아니라 구체적으로 군수의 행정집행을 감독하고 군수의 횡포를 견제하는 의사기구로서의 역할을 부여한 점은 지금의 지방의회와 같은 정도는 아니지만 당시로서는 주민자치의 제도화로서 평가할 만하다. 또한 향회에서는 향장으로서 3명을 추천하고 군수가 이 가운데 한명을 향장을 임명하는 등 상당한 자치권을 주민에게 부여한 것이다. 갑오개혁의 ‘향회조규(鄉會條規)’와 광무개혁의 ‘향약판무규정(鄉約辦務規程)’ 양자의 차이점은 ‘향약판무규정(鄉約辦務規程)’에서는 리(里) 단위의 향회는 민란의 가능성 등의 이유를 들어 만들지 않았지만

두 개의 규정 모두 지방민이 중앙관리인 군수를 견제할 수 있는 기능을 부여했다는 측면과 지금의 읍면동장에 해당되는 향장을 스스로 선출했다는 점에서 근대적 의미의 지방자치의 제도화과정의 시작이라고 평가할 수 있겠다. 즉, 갑오·광무 개혁시기의 지방자치제도가 이전의 조선시대의 신분제적 요소의 향약과 다른 점은 향회들인 군(郡)-면(面)-리(里) 단위별로 향회(鄉會)의 역할이 오늘날의 지방의회의 역할과 유사한 기능을 수행했다는 측면에 대해서 역사학계⁵⁾ 및 법학을 연구하는 분야에서는 지방자치제도의 근대성이라는 측면에서 그 의의를 찾고 있다(이기우, 2009, 28쪽. 최봉기, 1986, 18쪽). 다음의 <표 5>는 1895년 광무(光武)개혁기의 지방향회의 구성원과 기능에 대하여 요약된 것이다.

<표 5> 1895년 광무(光武)개혁기의 지방향회의 구성원과 기능

각급 향회	구성원	기능
대향회(大鄉會)	도약장(都約長) ⁶⁾ , 면약장(面約長), 각면(各面) 각리(各里)의 두민(頭民)-존위(尊位), 각리(各里) 중 해사민인(解事民人) ⁷⁾	지방관리 규찰, 상소, 행정감독
도향회(都鄉會)	都約長, 面約長, 각면(各面) 각리(各里)의 두민(頭民)-존위(尊位)	지방관리 규찰, 상소, 행정감독
향회(鄉會)	도약장(都約長), 면약장(面約長)	향장, 서기, 순교 선출. 지방관리 규찰, 상소, 행정감독

출처: 김태웅(2012, 343쪽의 <표 16>)을 재인용.

광무개혁기의 중앙정부의 내부(內部)-관찰사(觀察使)-군수(郡守)-면임(面任)-리임(里任)이라는 수직적인 행정조직과 동시에 대향회(大鄉會)-도향회(都鄉會)-향회(鄉會)라는 자치조직의 형성은 일부지역에서는 반발이 있어 실행이 안 되었던 곳도 있었으며 또한 러일전쟁의 발발로 인하여 전국적 단위에서의 실현여부가 불투명해 진 것도 있으나 당시의 이러한 지방자치의 제도화는 지방행정의 근대화를 통하여 향촌사회의 안정과 국권의 확립을 목표로 했다는 점에서 광무개혁이 일제가 아닌 스스로의 개혁추진이었다는 점에서 재평가가 필요하다(김태웅, 2012:341-342).

이후 1906년 1월 일제 통감부는 갑오·광무개혁기에 단행되었던 지방행정체계는 유지하면서 주민자치의 근대적 제도였던 대향회(大鄉會)-도향회(都鄉會)-향회(鄉會)를 폐지한다. 일제는 1906년 12월에 통감부의 ‘군주사명심규칙’과 ‘군주사세칙’을 통하여 향회 및 향회(鄉會)에

5) 갑오와 광무개혁 내용에 대한 사학계의 논의는 김용섭(1984), 韓國近代農業史研究 下, 서울: 일조각. 송병기(1976), 光武改革研究, 『史學志 10』, 서울: 단국대. 왕현종(2003), 한국근대국가의 형성과 갑오개혁, 서울: 역사비평사.

6) 약장(約長)이라함은 조선시대부터 내려온 향약(鄉約)의 장(長)을 일컫음.

7) 향회단위에 있는 민원을 처리하는 사람을 해사민인(解事民人)라고 지칭했음.

서 선출하는 좌수 및 향장 제도를 폐지한다. 이로써 기존에는 군(郡)의 주사(主事)는 좌수(座首) 및 향장(鄕長) 등 고을의 수장들에 대한 견제하는 역할이 있었으나 통감부의 규칙과 세칙 제정에 의해 군수(郡守)의 명령만 따를 것과 군의 주사(主事)를 일본인으로 채웠다는 점에서 주민의 의견을 반영하기 보다는 통감부의 중앙집권적 통치제도를 만들고자 했던 것이다. 따라서 일제에 의하여 광무개혁 시기에 단행된 근대적인 주민자치는 제도화로 연속되는 것이 아니라 단절되었다고 평가할 수 있다.

3) 일제강점기의 지방의회 제도 운영

일제 강점기의 도시 행정 단위인 부의 협의회 구성은 부윤의 자문기관으로 협의회원은 부 주민으로서 명망과 식견을 갖춘 일본인과 한국인 가운데 총독의 인가를 받아서 도장관이 이를 임명하는데, 임기는 2년으로 하였다. 협의회는 정원은 총독이 정했다. 경성부(京城府)의 경우 최초로 부협의회가 구성된 것은 1914년 이었으며 협의회원 12명은 모두 총독에 의해 임명되었다(서울行政史, 1977). 일제 강점기 때 부협의회 회원이 주민들의 선거에 의해 선출되기 시작한 시점은 1931년 제령 제7호에 의한 부제(府制)에 따라 실시된다. 종전에는 부협의회 구성은 총독의 인가를 받아 13개 도(道)의 장관이 이를 임명하였으나 선거하게 된 것이다. 이때 규정된 부협의회원의 정수는 그 부의 인구에 따라 12명 이상 30명 이내로 조선총독이 정하였으며, 인구는 도지사의 인정에 따랐다. 이와 같은 부협의회는 경성부에도 있었으며 그 이후에는 실질적인 큰 변동은 없었다(임승빈, 2015b, 350쪽).

1931년 부협의회 선거 전에 1930년 12월 1일에는 도제, 부제 및 면제의 개정하였다. 개정 내용은 도평의회를 도회로 바꾸어 의결기관으로 하면서 3분의 1은 도지사의 임명, 3분의 2는 부회의원·읍회의원·면협의회 회원의 간접선거에 의해 구성하도록 했으며 1934년에 시행된다. 따라서 도회(道會)는 앞서 언급한 1931년 시행된 지방선거는 부회 및 읍(종래의 지정면)회를 의결기관으로 하고 면(지정면 이외의 면)협의회를 자문기관으로 한 것이다. 면에는 새롭게 면협의회가 설치되었으며 이 가운데 총독이 지정하는 지정면(指定面) 협의회는 선거제로 하고 나머지 면협의회는 군수·도사의 임명제로 정하였다. 면협의회원의 임기는 3년, 정원은 8~14명의 범위 내에서 총독이 정하게 되었다. 자문사항은 세출입 예산의 결정, 사용료·수수료·부과금 등의 징수에 관한 것 등이었다. 보통면의 협의회원은 지방유지의 의견을 참작해서 군수·도사가 임명하였다. 도평의회와 부·면협의회가 모두 자문기관이라는 점에서는 이전과 다르지 않았지만 부와 지정면협의회에 한해 주민이 직접 선출한다는 점에서 큰 차이가 있었다. 특히 면협의회에는 2,500여 면에 선거든 임명이든 8~14명의 협의회원을 두도록 하고 있어 면 행정에 3만여 명의 인물이 간접적으로나마 ‘참여’하는 효과를 보게 되었다. 한편 면협의회는 경우

에는 선거·피선거·피임명권의 범위를 면부과금 5원 이상 납부자로 제한하여 해당하는 주민이 극소수에 불과하여 납부 하한 액을 하향 조정하여 면부과금 3원을 납부하는 층까지 대상을 확대한 곳도 있다. 이렇게 구성된 각각의 지방협의회 들은 ① 중요한 사항을 의결하고, ② 공익에 관한 의견서를 관계관청에 제출하고, ③ 관청의 자문에 답신하고, ④ 예·결산을 심의하고 검사하는 권한 등이 있었다. 물론 그 전의 자문기관 성격의 부협의회 등 보다는 질적·양적으로 권한이 확대되었으나 일제강점기의 중앙집권적 통치방침을 고쳐 주민자치의 실현을 위한 지방자치제도는 아니었다. 왜냐하면 조선총독이 임명한 지방단체장이 자의적으로 각 협의회의 의결을 취소할 수 있었고 총독은 도회나 부회 등을 해산 권한까지 갖고 있었으므로 근대적 의미의 주민의 대의기관인 지방의회라고 볼 수는 없다. 또한 부협의회 구성원들을 보면 조선에 거주하는 일본인 들이 많이 차지하였고 일부는 친일자본가들의 의회 진출을 도와주었기 때문에 지금의 지방의회 구성의 원리와도 맞지 않는다(임승빈b, 2015:351-352)”.

한편으로는 이와 같은 지방참정권 확대 뿐만 아니라 국정에의 참정권 확대도 논의되기 시작했는데 이는 조선인 지원병이 필요한 1939년 경 부터이다. 당시 일본 본국에서는 참정권이 지방자치제의 확대 요구가 되어 조선의 자치령화와 독립으로까지 이어질 가능성이 있다는 우려가 있어 반대를 하였으나 조선인 의원의 일본의회의 중의원 참여를 허용하는 방향으로 참정권 문제를 해결하였다.⁸⁾ 일본 군부와 정부는 참정권 문제에 상당히 부정적이었음에도 불구하고 조선총독부가 참정권을 지지한 것은 조선인의 참정권 해결을 하여야만 그들을 전쟁에 동원하기 유리하다고 판단하였기 때문이다.

3. 행위자: 구한말 개화파들의 이념적 파벌 및 일제강점기의 주요행위자들

1894년 동학농민전쟁과 청일전쟁 등은 당시 조선사회 전체를 뒤흔든 사건이었을 뿐만 아니라 국가체제를 위협하고 제도개혁을 강하게 요구하게 된다. 갑오개혁은 일본의 군사적 지원 속에 단행된 것이기도 하나 특히 본 연구에서 주목하고 있는 개혁의 내용을 보면 일본의 제도를 그대로 이식시킨 것이 아니라 조선 정부가 주도적으로 지방제도 개혁을 추진한 부분도 간과할 수 없다. 당시 지방제도 개혁 구름으로는 두 가지 흐름이 있었다. 하나는 지방민의를 적극적으로 수용하여 전통적으로 존재했던 지방조직인 향회(鄕會)를 재구성하는 등 근대적 의미의 지방자치를 추진하고자 했던 박정양, 어윤중, 유길준 등의 온건개혁파 그룹과 다른 하나는 서구 및 일본과 같이 입헌군주제의 중앙정부와 그에 따른 지방자치제도를 그대로 이식하고

8) 선거방식은 국세 15원 이상 납세자를 선거권자로 하는 엄격한 제한선거였으며 이들이 뽑은 23명의 한국인들을 일본의회에 참여시키는 방법을 통해 일제의 지배구조 속에 편입시켜 민족분할통치를 실현하려는 의도였다.

자 했던 김옥균, 박영효 등의 급진개혁파로 나눌 수 있다. 전자는 조선말에 지방개혁론을 주창했던 유형원과 정약용을 잇는 사상체계를 가졌으며 향회(鄕會) 구성, 향회(鄕會) 거버넌스가 개혁의 핵심 대상이었다. 어윤중, 박정양, 김성규, 유길준 등에 의해 추진된 향회(鄕會)는 조선시대에 있었던 향약이 기본이 되어 양반 사족(士族) 중심의 향회와는 달랐다. 각 면(面)단위 지방민이 참여하여 향원(鄕員)을 선출하고 향원은 양반과 평민 등의 신분을 막론하고 선출되었다. 큰 읍(邑)의 향원은 3원, 중읍(中邑)은 2원, 읍(邑)은 1원을 납부하는 사람들이 선출되도록 했다. 는 점에서는 지금의 관점에서 보면 제한선거 이기는 했으나 당시의 세계사적 관점에서는 결코 후진적이라고 볼 수 없다. 그렇다면 이 두 가지 당시 조선말의 지방자치의 개혁의 움직임 가운데 어느 쪽이 선택되어 추진되었는가 한다면 1985년 윤5월 박영효의 일본망명으로 갑오개혁의 담당자였던 박정양, 어윤중, 유길준 등이 주도적인 정책담당자들이 된다. 이들은 1896년의 광무개혁에서 주요한 역할을 하여 1906년 1월 일본의 통감부설치 이전까지 13도-군-현-면 지방행정체계를 개편하고 향회를 도입하는 등 지금의 지방행정 체계 및 주민자치 정신과 크게 다르지 않다. 군-현-면의 수장을 견제하는 각 단위의 향회(鄕會)가 교육, 행정, 토목, 세정 등 폭 넓은 논의가 가능했으며 군수를 견제하는 의회 역할을 담당했기 때문에 지금과 비교해 봐도 군수만 직접선출하지 않았을 뿐이지 주민의 의견이 충분히 반영될 수 있고 동시에 견제하는 제도를 구축한 것이라고 평가할 수 있다(왕현중, 2003:286쪽). 특히 “이시기의 지방제도 개혁에서 가장 주목되는 점은 지방자치적 향촌 운영을 목표로 하고 있었던 ‘향회조규(鄕會條規)’와 ‘향약판무규정(鄕約辦務規程)’ 등을 제정하여 중앙집권적 통치를 확고히 하는 것이 아닌 자율적 성격의 주민자치의 제도화의 기틀을 구축하려 했다는 데에 그 의의를 찾을 수 있다.

4. 제도의 동형화 요인: 갑오·광무시기의 지방자치제도개혁과 지방자치법 제정 및 지방자치제도 실시(1949-1952년)

제도의 동형화 현상에서는 1949년에 제정된 지방자치법에 대해 19세기 일본의 지방자치제도 및 일제강점기의 지방행정 제도가 어느 정도 영향을 미쳤는가에 대한 분석이다. 일본에서는 1878년의 ‘삼신법(三新法)’⁹⁾과 1888년에서 1890년 사이에 공포된 ‘市制·町村制’ 그리고 ‘府縣制·郡制’로 제도화를 통하여 근대적 의미의 지방자치제도가 시작된다. 그러나 19세기 말의 일본정부인 메이지(明治)정부는 주민의 민의를 반영하는 우리의 향회(鄕會)와 같은 지방의회가 만들어지지 않는다고 지방행정체계의 개편을 통해 중앙집권화의 효율성을 꾀하고자 하였기 때문에 우리의 향회(鄕會)제도와 다르다.

1894년 갑오개혁 당시 실제적인 최고 책임자였던 어윤중(魚允中)은 일본이 요구하는 중앙

9) 삼신법은 군구정촌편별법, 부현회규칙, 지방세규칙을 지칭한다.

과 지방의 ‘관제개혁’을 반대했다는 사실은 당시 일본 공사인 이오우에가 본국의 외무대신에게 보낸 서철에서 잘 드러난다. 1985년 2월2일 이오우에 공사는 본국의 외무대신 무츠(陸奧宗光)에게 보낸 비밀전문에 다음과 같이 보고하였다. “어윤중이라는 자는 理財上에서 自說을 株守해서본관의 의견을 쓰지 않는 것이 왕왕 있다하며 경계대상이라고 말하고 있다(김태웅, 2012:189쪽)”. 또한 어윤중과 함께 갑오광무 개혁기에 대신을 역임했던 박정양(朴定陽)도 일본의 관제개혁을 반대한다. 1894년 어윤중과 박정양은 함께 일본의 관제 제도조사시찰단의 일원으로 건너가지만 두 명 모두 일본식의 지방제도 개혁에는 동의하지 않고 반대의 입장에 선다. 박정양의 경우는 ‘일본의 군구정촌편제법’에 대하여 자세한 보고서를 작성하였으며 일본의 지방행정체계가 중앙정부의 내무성 관할이라는 점과 부현회에 관한 내용 등도 정확히 파악하고 있었음을 알 수 있다. 부현회가 미국의 공화제를 모방한 것이며 구체적으로 선출방법과 운영방법 등에서도 자세히 기술하고 있었다. 그러나 그는 일본의 지방제도를 이식하지 않고 당시의 일본 정치제도와 경제정책, 지방세 정책을 비판적으로 보아 갑오·광무 개혁에서는 이와는 다른 지방제도 개혁을 추진하게 된다. 어윤중과 박정양의 이러한 태도는 갑신정변의 주동자인 김옥균 등의 급진개화론자의 군민공치론¹⁰⁾들과 대비되어 중도적 색채로 분류되었으나 결과적으로는 구한말의 지방제도 개혁은 3일 천하에 끝난 갑신개혁이 아니라 갑오·광무개혁기에 주도권을 잡은 어윤중, 박정양, 유길준 등이 추진하게 된다. 예를 들어, 23부제 개혁은 갑신정변 이후 일본으로 망명하였던 박영효(朴泳孝)가 제2차 김홍집 내각의 내부대신으로 복직된 뒤 단행되었으나 이 역시 앞서 언급한 바와 같이 단명하게 된다. 박영효가 주도했던 갑오개혁 시기의 전기에 시행한 23부제는 당시 일본이 폐번치현(廢藩置縣), 부현제(府縣制)와 매우 유사하여 제도의 동형화라고 볼 수도 있으나 생명이 길지 못했으며 지금 우리의 지방행정체제와의 연속성은 없다.¹¹⁾ 그 이후 광무개혁에 의해 조선은 대한제국으로 국호를 고치고 앞서 살펴 본 바와 같이 일본제도와는 다른 독자적인 지방자치제도를 구축해 나간다. 이영호(1993)가 지적한 바와 같이 “갑오·광무개혁을 통하여 근대국가체제에 적합한 형태의 지방사회 행정조직이 마련되지 못한 채, 러일전쟁 이후 일제에 의하여 지방행정제도의 개편이 시도됨으로써 지방사회 지배세력의 재편성 과정은 자주성을 침해받게 되었다.”는 지적은 근대적 의미의 지방자치제도화의 시도가 단절되었다는 의미이기도 하다. 일제는 한일병탄 직전 廟議에서 ‘병합의 기본

10) 박영효 등의 급진개화론자들의 군민공치론은 군현에 군현회를 만들고 민으로 하여금 민사를 논의케 하여 공사 양쪽에 편의를 도모하자는 논조였다. 이는 일본의 지방자치제도를 염두에 두고 제안하였으며 구체적으로는 일본의 1878년의 ‘삼신법(三新法, 군구정촌편별법, 부현회규칙, 지방세규칙)’을 염두에 둔 것이었다(김태웅, 198쪽).

11) 박영효는 23부 관찰사도 임명했는데 대부분 친일파 성향의 관료들로 채워졌다. 그러나 23부 지방행정체제 개편은 실시 14일 만에 박영효가 범부 조사를 받는 위치로 전락하면서 제도개혁의 탄력을 잃게 된다 (이대희, 2015, 28).

방책'을 정하여 조선을 일본의 헌법이나 법률을 적용하지 않고 천황의 대권에 의해 통치되는 지역인 法域外지역으로 규정한다. 이에 의하면, 헌법에 해당하는 최상위법은 천황의 명령인 칙령으로 대체하고 총독에게 입법권을 위임하여 그 명령인 제령을 통하여 조선을 통치하게 하였다. 그리고 일본의 법률을 조선에 적용할 때에도 이를 칙령으로 정하도록 하였다. 조선은 결국 칙령·제령·부령·도령이라고 하는 통치기관의 명령체계 아래 통치되었다. 이러한 '명령'에 의한 통치구조는 주민의 의사가 입법과정에 반영되는 제도적 장치를 전혀 갖추고 있지 않았을 뿐 아니라 식민지 본국에서조차 견제 받고 있지 않다는 점에서 일제가 '자기목적'을 관철시키기 위해 반법치주의적인 인치주의(人治主義) 통치체제를 구축한 것을 뜻한다. 일제는 이러한 '명령'에 의한 인치 지배의 권력전형을 은폐하기 위하여, 자문성격의 협회제를 채택하였다(서울行政史, 1997:117쪽, 긴급칙령 제324호 '조선에 시행할 법령에 관한 건').

요약하자면 일제강점기에서의 지방행정체계는 1986년의 13도 체제를 큰 틀에서는 유지하면서 의회제도는 법률이 아닌 칙령, 즉 총독부령으로 다스려졌으며 주민자치적인 지방의회가 아니라 자문성격, 그것도 일본인 거류민을 위한 자문성격의 지방협의회 제도였던 것이다. 따라서 당시 우리나라에서 시행된 지방자치 제도는 당시 일본의 지방자치제도와 단절은 물론이었으며 일본의 패망이후 1946년 제정된 일본의 지방자치법과도 상관성을 찾아 볼 수 없다(임승빈, 1997:423)고 볼 수 있다.

5. 종속변수에 관한 설명: 1948년 7월 17일 헌법과 1949년 7월 4일 지방자치법(법률 제32호)의 제정

1948년 7월 17일 제정 공포된 제헌 헌법에서의 지방자치 제도에 대한 근거조항과 1949년 7월 4일 지방자치법(법률 제32호)의 내용이 이전의 갑오·광무개혁 또는 일제 강점기의 지방행정과의 상관성을 살펴 지방자치 제도의 연속성과 단절을 규명할 필요가 있다. 제헌 헌법 제96조에서는 “지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다”라고 규정하였다. 먼저 갑오·광무개혁기의 지방자치제도와 제헌 헌법 및 1949년 지방자치법의 상관성을 보면 지방자치법 제2조에 의하면 지방자치단체의 종류로서 ①도와 서울특별시 ②시, 읍, 면의 2종류로 나누어 규정하였다. 기관구성 형태는 동법 98조에 의하면 주민이 직선으로 선출하는 지방의원으로 구성되는 지방의회만을 규정하였으며 지방자치단체의 장은 도지사와 서울시장의 경우는 대통령이 임명하고 시, 읍, 면장은 각각 해당의회에서 선출하도록 한 점은 갑오·광무 시기의 군(郡)-면(面)-리(里) 단위별로 향회(鄉會)를 두고 향장(鄉長)을 선출하는 방식과 완벽한 연속성을 발견할 수 있다.¹²⁾ 즉, 일제강점기에 군(郡)-면(面)-리

12) 1949년 제정된 지방자치법에 의하여 지방의회를 구성할 수 있게 되었으나 1950년 6.25 동란으로 지방

(里) 단위의 향회(鄉會)를 폐지하고 자문회의로 바꾼 것은 1949년 지방자치법과의 단절이었다는 점을 말해주고 있다. “향회의 운영방식이 향촌자치적 성격이 강했으며 향촌질서의 주체로써 종래 재지양반만을 대상으로 한 것이 아니라 새로운 자산가층, 부요층을 대상(왕현중, 2003:287쪽)”으로 했으므로 지금과 같은 민주주의 방식은 아니었다. 그러나 당시 보통선거와 평등선거가 보편화되어 있지 못한 19세기말의 세계사적 관점에서 보면 충분히 근대적 의미에서의 지방자치 제도가 실시되었다고 해도 과언은 아니라고 본다.

다음으로 제도의 동형화 현상에 대한 분석으로서 일본의 1946년 지방자치법의 제정과 1947년의 동법의 개정안을 살펴보더라도 일본에서는 지방자치단체의 기관구성을 단체장과 지방의회를 각기 주민의 직선에 의하여 선출하는 기관대립형으로 규정하고 있고 우리나라는 1949년 지방자치법에서 지방의회만 구성토록 하였으므로 양국 제도의 동형화 현상은 없었다고 평가할 수 있다. 우리나라에서는 시, 읍, 면장을 직선으로 선출하여 기관대립형을 갖추게 되는 것은 1956년 2월13일 지방자치법 98조 ①항 개정에 의하여 실시하게 된다. 그러나 1958년 12월 26일 무려 35개 조문에 걸쳐 지방자치법을 개정하게 되는데 시, 읍, 면장까지 국가에서 임명하는 임명직으로 바꾸는 개악을 하게 되고 1960년 4.19혁명의 의한 1960년 6월15일 개정된 헌법에서 시, 읍, 면장을 직선으로 선출하게끔 바꾸게 되므로 우리나라의 지방자치제도 형성이 일본의 자치제도의 영향을 받았다고는 볼 수 없는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 지방행정 구역의 경우도 일제강점기의 연속이 아닌 갑오·광무 시기의 지방행정체제와의 연속성이 강하다. 1949년 지방자치법에서는 일제때는 경기도에 편입되어 있던 서울시를 광역자치단체로서 특별시(서울특별시)로 위상을 회복한다. 이는 광무개혁시의 한성부와 같은 광역자치단체로서 권한을 회복하였다는 점에서 1896년 광무개혁의 13도 행정체제 개편과 연속성을 갖고 있다(본문의 <표 3> 참조)고 해석될 수 있겠다. 다음의 <표 6>은 갑오·광무개혁에서 시작된 지방자치제도가 일제강점기를 거치면서 1949년 지방자치법까지의 의 지방자치제도 변천과 주요내용을 요약한 것이다.

의회의 구성이 지연되다가 이승만 정권의 1952년 4월 25일에 헌법 개정에 의하여 첫 지방 선거가 실시된다. 당시 지방선거는 서울특별시와 경기도, 강원도는 완전 미수복 지역으로 선거지역에서 제외하고, 전라북도 남원·완주·순창 및 정읍의 4개 군은 치안 관계로 선거를 연기하여 7개 도에서만 실시되었으며 단체장 선출의 선거가 아니었으며 지방의회만을 구성하였다.

〈표 6〉 갑오·광무개혁에서 일제강점기의 지방자치제도 변화와 주요내용

시기	제 1차 지방자치제도개혁(1895년5월:갑오개혁)	제2차 지방제도개혁(1896년8월:광무개혁)	일제의 의한 통감부통치 (1906년12월)	일제총독부의 지방행정개편 (1914년4월)
주요 행위 자들	친일적인 김홍집vs자국론인 어윤중	⇒ 자국중심의 개회파: 어윤중,박정양	⇒ 일제	⇒ 일제
지방 행정 체계	‘향회조규(鄉會條規)’, 23부336군 지방행정 체계	⇒ ‘향회조규(鄉會條規)’, ‘향약판 무규정(鄉約辦務規程)’, 전국 을 13도와 한성부-7부1목 331군으로 개편(수도인 한성 부는 지금의 특별시와 같이 별도행정체계)	⇒ ‘郡主事銘心規則’과 ‘郡 主事細則’, 전국을 13 도와 한성부-7부1목 331군 체제 유지	⇒ 13도-12부218군2 도(道):수도인한성부 를 폐지하고 경기도 에 편입시킴)
지방 의회 제도	⇒ 향회는 조선시대에 있 었던 향약의 기존 양 반 사족(士族) 중심의 향회와는 달랐다. 각 면(面)단위 지방민이 참여하여 향원(鄉員) 을 선출하였다.	⇒ 향회(鄉會)는 군수의 행정집행 을 감독하고 군수의 횡포를 견제하는 의사기구로서의 역 할을 부여. 향회에서는 향장으 로서 3명을 추천하고 군수가 이 가운데 한명을 향장을 임 명하는 등 상당한 자치권을 주민에게 부여한 것이다	⇒ 향회 및 향회(鄉會)에서 선출하는 좌수 및 향장 제도를 폐지. 군(郡)의 주사(主事)는 기존의 좌 수 및 향장의 군수를 견제하는 역할과는 달 리 오로지 군수(郡守)의 명령만 따를 것과 당시 군의 주사(主事)를 일본 인으로 채웠음	⇒ 12부에 협의회 구성 은 부윤의 자문기관 으로 협의회원은 일 본인과 한국인 가운 데 총독의 인가를 받 아서 도장관이 이를 임명. 임기는 2년.협 의회의 정원은 총독 이 정함

〈표 6〉에서 보여 지는 바와 같이 근대적 의미의 지방자치제도는 일제 강점에 의하여 급진적 변화와 불연속성으로 해체와 대체(breakdown and replacement)가 되나 1949년 지방자치법에 의하여 지방자치제도는 이전의 갑오·광무개혁과 연속성을 띤 생존과 복귀(survival and return)로 회귀되었다고 해석할 수 있겠다.

IV. 결 론

이상 논의한 바와 같이 우리나라의 근대적 지방자치제도 형성과 동인(動因)이 과연 갑오·광무개혁 시기의 지방자치 제도가 당시의 일본의 자치제도로 부터의 영향, 그리고 일제 강점기를 통한 제도이식이 1949년의 지방자치법의 내용과 어느 정도 연속 또는 단절되었느냐이다. 물론 지금의 한·일 양국의 지방자치제도 양상이 완전히 다르지도 완전히 일치하지도 않다. 근대적 의미에서의 지방자치 제도화가 갖는 중요한 점은 주민들에 의한 민주적인 통제시스템이 언제 어떠한 계기로 착근되었느냐를 밝히는 것이 연구의 시작이었다. 이런 관점에서 본문에서는 갑오·광무 개혁시기의 향회(鄉會) 제도의 생성과 단절, 그리고 연속이 중요한 분석대상

이 되었다. 갑오·광무개혁 시기 추진하였던 향회 제도와 향회에서 선출한 좌수 및 향장제도가 주민들 스스로에 의하여 지방자치제도로써 착근되는 과정이었다고 볼 수 있었기 때문이다. 예를 들어, 1906년 12월의 통감부의 대향회(大鄉會)-도향회(都鄉會)-향회(鄉會)와 좌수 및 향장제도의 폐지에 반발하여 일부 지역에서는 주민들이 기존 향장을 '민권향장(民權鄉長)'이라 유임케 하고 주민들이 급여를 마련하였으며 또 일부 조선인 군수들은 향장을 없애면 민권사상이 다시금 기멸 곳이 없다고 판단하여 군회(郡會)규정을 만들고 면촌(面村) 제도를 조직한(김태웅, 2012:361) 사례를 보면 광무개혁기의 향회는 군 행정기구의 보조기구나 하부기구가 아닌 관권을 견제하고 지방민의 자치의식을 심어주는 근대적 제도의 시초라고 평가해도 손색이 없다고 본다. 갑오·광무개혁에서의 향회(鄉會)제도는 지금의 지방의회까지는 아니나 근대성을 지닌 지방의회적 성격의 제도화를 시도했으며 일제 통감부가 영향력을 발휘했던 1906년까지는 지역적인 편차는 있었으나 착근 중에 있었다는 점이다. 더군다나 본문에서 밝힌 바와 같이 이러한 제도화의 시도가 일제에 의하여 단절되었으나 다시금 1949년 지방자치법 제정과 1952년 지방자치제 실시 과정에서 과거 갑오·광무 개혁기의 향회(鄉會)제도와 연관성이 높다는 점이다. 즉, 일제강점기 초기의 부면 협의회, 그리고 강점기 후기의 부면의회의 제도와 향회(鄉會)제도와는 단절되어 있으며 갑오·광무개혁기의 향회(鄉會)제도는 1949년 지방자치법과 1952년의 시도의회-시군의회-읍면의회 제도로 생존과 복귀(survival and return)되는 현상을 규명하였다. 본문의 행위자들 분석에 의하면 구한말 당시부터 지방자치의 제도화 과정에서 행위자들이 적극적으로 일본의 근대적 제도 이식을 단행을 통해 제도의 동형화 현상이 있었을 것이라는 가정은 틀렸다. 어윤중·박정양·유길준 등을 비롯한 당시의 지식인이면서 정부의 고위관료들이 조선의 정치체제와 일본의 정치체제가 다른 점을 충분히 인식하고 독자적인 지방자치 제도화를 꾀했다는 점 역시 규명한 점은 본 논문이 학문적 및 고층적 관점에서도 의의가 있다고 본다.

결론적으로 Thelen의 제도변화 모형에 따르면 일제 강점기에 의해 갑오·광무개혁의 지방행정체제와 의회제도는 일제의 의해 급진적 변화와 불연속성으로 해체와 대체(breakdown and replacement)가 되었고 해방이후 급진적 변화를 겪으면서 갑오·광무개혁과는 연속성을 띤 생존과 복귀(survival and return)로 일정부분 제도가 회귀되었다고 해석할 수 있겠다. 그러나 본 논문이 갖는 한계로서는 제한된 지면이라는 핑계를 들어 구한말 개화시기의 우리 지식인들과 당시의 사회의 여러 집단이 제도형성 과정에서의 행위자로서의 역할에 대하여 충분히 논의하지 못했다는 점이다. 다만 문제제기한 F.Fukuyama(2004)와 B.Cummings(1984)와 국내외의 일부 학자들이 주장하는 바와 같이 지금의 한국의 국가발전의 원동력이 일제강점기의 근대적 제도의 이식에 있었다는 주장은 근거가 없으며 역사적 사실에도 맞지 않다는 점을 밝혀냈다는 점에서 본 논문의 궁극적인 의의를 찾을 수 있다고 본다.

참고 문헌

- 국사편찬위원회. (2013). 「한국사 42권」. 117-120.
- 김용섭. (1984). 「韓國近代農業史研究 下」. 일조각.
- 김윤권. (2005). 제도화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. 「한국정책학회보」. 14-1.
- 김태웅. (1997). 「開港前後~大韓帝國期の 地方財政改革研究」. 서울대학교 박사학위논문.
- 김태웅. (2012). 「한국근대지방재정연구. 아카넷.
- 김익한. (1996). 1910년대 일제의 지방지배정책 -행정구역 통폐합과 면제를 중심으로-. 「한국의 사회제도와 사회변동」. 문학과지성사.
- _____. (1996). 1920년대 일제의 지방지배정책과 그 성격 -면행정제도와 '모범부락' 정책을 중심으로. 「한국사연구 93」.
- _____. (1997). 1930년대 일제의 지방지배와 면 행정. 「한국사론 37」. 서울대 국사학과.
- 경기도내무부사회과. (1924). 「경기도농촌사회사정」. 경기도사-제7권 일제강점기. 경기도사편찬위원회.
- 김종성. (2007). 한국지방자치에 대한 신제도주의적 접근. 「사회과학연구」. 17. 1-24.
- 내무부. (1979). 「지방행정발전사」.
- 내무부 지방행정연구원. (1988). 「韓國地方行政史(1948-1986)上·下卷」. 한국지방행정연구원.
- 서울특별시사편찬회. (1977). 「서울行政史」. 서울특별시사편찬회.
- 성낙인. (2012). 「대한민국헌법사」. 법문사.
- 손정목. (1992). 「한국지방제도·자치사연구(상)-갑오경장~일제강점기」. 일지사.
- 송병기. (1976). 光武改革研究, 「史學志 10」. 단국대학교.
- 안희남. (2001). 신제도주의 세 가지 관점과 이론적 특성. 「현대사회와 행정」. 11. 1-35.
- 염인호. (1983). 「일제하 지방통치에 관한 연구」. 연세대 석사학위논문.
- 염재호. (1994). 국가정책과 신제도주의, 「사회비평」. 11. 10-33.
- 왕현종. (2003). 「한국근대국가의 형성과 갑오개혁」. 역사비평사.
- 윤해동. (2004). 「일제의 면제 실시와 촌락재편정책」, 서울대 박사학위논문.
- 이기우. (2009). 지방자치법 60년 회고와 과제. 「지방행정연구」. 23-3. 25-44.
- 이정은. (1992). 일제의 지방통치체제 수립과 그 성격. 「한국독립운동사연구 6」.
- 임대식. (1995). 1930년대 말 경기지역 조선인 대지주의 농외투자와 지방의회 참여. 「한국사론」. 34. 서울대 국사학과.
- 이대희. (2015). 조선 시대 지방행정사. 한국행정학회 행정연구회, 2015년5월23일 발제문, 장소:한국외환은행 본점.
- 이영호. (1993). 「國史觀論叢 41輯」. 국사편찬위원회. 84-119.
- 이종찬. (2014). 제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계. 「한국정치학회보」. 48-1.
- 임승빈. (1997). 일본의 권력구조. 「한국의 권력구조 논쟁」. 풀빛.
- 임승빈. (2008). 한국의 지방자치제도 형성과 동인(動因) 분석. 「한국행정학보」. 42-2.

- 임승빈. (2014). 제10장 일제강점기의 행정. 이대희 등. 「한국행정사 제2판」. 대영출판사.
- 임승빈a. (2015). 일제 강점기의 지방행정사. 한국행정학회 행정연구회. 2015년5월23일 발제문. 장소:한국외환은행 본점.
- 임승빈b. (2015). 「지방자치 20년 평가전 4: 한반도 지방행정의 역사」. 319-370. 행정자치부.
- 전영평. (2002). 여성차별과 여성정책의 문화적 분석. 「정책과 제도의 문화적 분석」. 박영사.
- 조선총독부 경기도. (1942). 「조선총독부 경기도 통계연보」.
- 제국지방행정학회 조선본부. (1937). 「조선지방행정」.
- 조선총독부내무국. (1921). 「개정지방제도실시개요」.
- 정병욱. (1997). 일제의 식민정책과 경기도. 「경기도 역사와 문화」. 경기도사편찬위원회.
- 정용덕. (2002). 「한·일 국가기구 비교연구」. 대영문화사.
- 최봉기. (1986). 조선왕조 개화기의 지방제도 변천에 관한 연구. 「사회과학논총 4」. 계명대학교 사회과학연구소. 51-72.
- 하연섭. (2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴. 「한국행정학보」. 36-4. 339-359.
- _____. (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 「행정논총」. 44-2.
- 하태수. (2002). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로. 「행정논총」. 39-3.
- 한금희. (1999). 일제하 전시체제기 지방행정 강화정책 :읍면행정을 중심으로. 「국사관논총 88」. 국사편찬위원회.
- 홍순권. (1997). 일제 초기의 면운영과 조선면제의 성립. 「역사와 현실 23」. 한국역사연구회.
- Bruce Cumings(1984), The legacy of Japanese Colonialism in Korea: 478-494, Ramon Hawley Myers & Mark R. Peattie edited,1984, Princeton University Press, *The Japanese Colonial Empire, 1895-1945*.
- DiMaggio & Powell. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*. 48: 147-1601.
- F.Fukuyama.(2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press.
- Harry Eriksen. A Culturalist Theory of Political Change. *American Political Science Review* 82:789-804). Appendix p.801. 참조
- Mahoney.J. & Snyder.R.(1999), "Rethinking agency and structure in the study of regime change", *Studies in Comparative International Development*:New Brunswick.
- Meyer, John and Rowan, Brian. (1977). Institutionalized Organizations:Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83:340-363.
- Ronald Inglehart. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*(Princeton: Princeton University Press, P.18.
- Rowan, Brian. (1982). Organizationl Structure and the Institutional Environment: The case of Public Schools." *Administrative Science Quarterly* 27:259-279.
- Selznick, Philip. (1949). *TVA and The Grass Roots*. University of California Press.

Tolbert, Pamela S. and Lynne G.Zucker. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly* 28:22-39.

_____. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. in *Handbook of Organization Studies*, edited by Stewart R.Clegg, Cynthia Hardy and Walter Nord. Sage Publications.

越智唯七, (1917), 『新舊對照朝鮮全道府郡面洞里名稱一覽』.

Continuous and Disconnection of Korean Local Government Institutions: Analysis Around the Japanese Occupation since the Gabo·Kwangmu Reforms

Lim, Suhng Bin

This study is about the Korean local government institution ever since the formation of the Gabo·Kwangmu reforms- Japanese occupation. In this article we understand the formation and change of local government system from the perspective of new institutional perspective and isomorphism phenomenon. This study began as some scholars have refuted claims that the development of South Korea for the modernization of the system implanted in Japan, as claimed.

Consequently, according to the analysis of this paper, the modern local government institution was promoted to Gabo·Kwangmu reforms period and was breakdown and replaced by a rather radical changes and discontinuity by the Japanese occupation. Rather was the survival and return to the institutional change with the Local Government Act after Gabo·Kwangmu reforms and continuity. Therefore, some scholars argue gritty stretch of modern Korea was the driving force behind the development of the national transplant system is the Japanese occupation era, as that claim is found not historical facts viscosity does not fit in the grounds.

[Key Words: local government institution, new institutional perspective, isomorphism phenomenon, Gabo·Kwangmu reforms, breakdown and replacement, survival and return]