비교문화연구 제18집 2호, (2012) pp. 97~127 서울대학교 비교문화연구소
〈주요개념〉 공유지, 공유재산, 공유자원, 재산구, 이리아이, 입회지, 시초손갓페이, 시정촌합병, 시모다시

일본사회의 공유자원 관리방식:
이즈 시모다시 지역의 사례 연구*

박동성**

1. 서론

지구상의 모든 인간집단은 공유자원의 효율적 이용과 관련된 사회제도를 가지고 있다. 이 연구에서는 일본의 지역사회의 사례를 중심으로 공유자원이 어떤 양상으로 존재하고 있고, 그것이 어떤 역사적 변천을 거쳐 왔는가를 규명하고자 한다.

공유자원은 토지나 시설과 같이 공동소유가 가능하며 지역에서 통제 가능한 영역에서부터 공기나 해양과 같이 소유의 의미가 약하고 지역에서 통제하기 어려운 영역까지 미친다. 여기서 살펴볼 것은 통제가능한 지역기반의 공유자원에 대한 것이며, 여기에는 임야를 비롯하여

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-332-B00352). 논문에 대한 날카로운 지적과 비평을 해 주신 세 분의 심사위원께 감사드린다.
** 순천향대학교 국제문화학과 조교수

바다, 하천, 온천, 공동 시설 등이 포함될 수 있다.

하딘은 “공유자원의 비극(The Tragedy of Commons)”(Hardin 1968)에서 공유자원에 대한 자유로운 접근(open access)은 자원 자체의 파괴로 연결되기 때문에 이 비극을 피하기 위해서는 공유자원을 사유화하거나 공적 재산으로 만들어서 관리해야 한다고 결론지었다. 이런 논의는 환경학, 자원학, 경제학, 생태학, 정치학 등의 학문 분야와 정책결정에 지대한 영향을 끼쳤다(Feeny *et al*. 1990: 2). 그러나 이후 세계 각지의 공유자원에 관한 다양한 분야의 연구를 통하여 하딘의 비극적 논의로부터 긍정적 전망을 끌어내는 연구들이 이루어졌다.

오스트롬(Ostrom 1990)은 인류학, 사회학, 경제학, 임학, 생태학 등 여러 분야가 세계 각지에서 수행한 공유자원 관련 연구를 데이터베이스로 하여 이론적 논의를 이끌어냈다. 그녀는 공유자원의 자율적 관리가 반드시 자원의 파괴로 연결되는 것은 아니며, 오랫동안 지속된 공유자원 사례의 분석을 통하여 자율적인 공유자원 제도가 오히려 저비용 고효율이라는 긍정적 결과를 도출할 수 있다고 결론지었다. 학제적 연구가 기반이 된 그녀의 연구는 정교하고 통찰력 있는 연구로 평가받았으나 이는 개별 연구의 종결이 아니라 더 활발한 개별연구와 공동연구가 이루어지는 유인이 된 것 같다.

전통적으로 일본의 마을인 무라(村)에는 무라를 구성하는 사람들이 공동으로 이용하는 임야가 있었다. 마을 사람들은 이 임야에서 마소의 먹이가 되는 목초, 지붕을 이는 재료인 억새, 땔감, 집을 짓는 재목을 채취했다. 마을 사람들은 자신들이 공동으로 이용하는 임야에 대하여 ‘이리아이권(入会権)’을 가지며, 이 공유자원은 이리아이권을 가진 ‘이리아이집단(入会集団)’의 구성원들만이 공유하는 배타적인 성격의 재산이었다. 에도시대의 일본은 도쿠가와 막부가 중앙정부로서 제번(諸蕃)의 영주를 장악하는 한편 각 번 내에서는 자치가 보장되는 이중적 봉건체제를 유지해 왔다. 번은 입법, 사법, 행정 전 분야에서 자치를 보

장받았고 번끼리의 이동이 제한되었기 때문에 각 번은 독특한 문화를 발달시켜 왔다고 일반적으로 이야기하고 있다. 그런데도 불구하고 에도 시대의 일본문화에서는 전체적으로 상당한 통일성이 있으며, 특히 토지 제도[1]와 공유자원 제도에서도 광범위하게 공통적인 특징을 발견할 수 있다.

일본사회에서의 공유자원에 관한 논의는 이리아이 임야(入会林野)와 관련해서 가장 활발하게 이루어져 왔다. 임야에 대한 이리아이권은 한 지역의 주민이 특정 지역의 임야를 일정한 규정에 따라 이용할 수 있는 권리이다. 이것은 토지의 소유권이 주민에게 있는가의 여부는 관계없다.[2] 이러한 임야에 대한 이리아이권의 성격은 다음과 같이 정리할 수 있다.[3] (1)이리아이권의 내용은 각 지방의 관습에 따른다. (2) 이리아이권은 일정한 취락에 사는 사람이 가지는 권리이다. (3) 이리아이권은 세대별로 가지는 권리이다. (4) 이리아이권은 상속의 대상이 아니다. (5) 이리아이권은 타인에게 양도할 수 없다. (6) 이리아이권은 등기의 대상이 아니다. 등기할 수 있는 것은 이리아이 임야의 '토지소유권 등기'이다. (7) 이리아이권은 등기가 없어도 권리를 주장할 수 있다.

일본에는 모든 지역에 걸쳐 공유자원을 관리하는 관습이 있고 이것은 근대법 체계 하에서도 오늘날까지 이어지고 있다. 일본의 민법에서는 이리아이권이 공유의 성질을 가지고 있는 경우에도 혹은 공유의 성질을 가지고 있지 않은 경우에도 "각 지방의 관습에 따른다"라고 규정하고 있다. 이 규정은 각 지방의 관습에 대한 효력을 인정하며, 그 관습

1) 에도막부는 검지(検地)를 통하여 농민과 농토를 하나의 세트로 묶어서 거주와 농지의 변동을 제한했다. 에도시대의 토지소유제의 원칙은 논밭 매매를 금지(田畑永代売買禁止令)함으로써 농민층 분해를 방지하는 것이었으며, 이것은 메이지 시대인 1872년에 금지령이 폐지되기까지 지속되었다.

2) 일본의 현행 민법에서 이리아이권 규정은 민법 제263조의 "공유의 성질을 가지는 이리아이권(共有ノ性質ヲ有スル入会権)"과 민법 제294조의 "공유의 성질을 가지지 않는 이리아이권(共有ノ性質ヲ有セサル入会権)"으로 성립되어 있다(中村忠 2003: 82).

3) 井上真 · 宮内泰介(2001: 8) 참조.

에 따라 이리아이 임야를 관리 이용하는 사실을 법률상의 권리로 인정하는 것을 의미(中尾英俊 2009: 60)한다.

일본의 지역사회가 반드시 일정한 원리에 따라 통합된 모습을 가지는 것은 아니다. 오히려 인접한 지역에서도 공유재산의 양태와 관리방식은 매우 다양하게 나타나며 이것은 지역사회의 자치적 관리라는 전통에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이 연구는 공유자원의 존재 양상에 대한 해명을 위한 출발점으로서 일본의 한 단위 사회에서 하부 지역별로 다양하게 존재하는 공유자원의 양상과 관리방식을 살펴보고 분석하는 목적을 가지고 있다. 과거 지역사회는 국가의 정책에 협조 또는 저항하면서 다양한 공유자원 관리방식을 창출해 왔다. 본 논문에서는 근대 이후 일본에서 공유자원이 어떤 연혁을 거쳐 오늘날에 이르렀는지를 살펴보고, 하나의 지역사회 내에 다양한 방식으로 존재하는 공유자원의 양상을 역사적 변천 과정 속에서 살펴보고자 한다.

2. 공유자원의 역사와 현재

1) 공유지(入会地)의 연혁

일본에서는 메이지 정부가 수립된 이후 근대적 토지소유권 정책의 이행과 더불어 공유재산에 대한 정리가 이루어졌다. 이리아이권은 근대적 소유권을 확립하면서 민법에 채용되었다. 이리아이권은 각 지역의 관습을 따르면서 공유와 사용권의 민법적 적용을 받지만, 관습에서 볼 때는 본질적으로 총유(総有)[4]의 성격을 가진다. 근대 이후 몇 차례의

4) 다수가 하나의 물건을 공동으로 소유하는 경우의 한 형태. 총유에서는 어떤 물건의 관리와 처분의 권한은 다수가 형성하는 단체에 속하고, 단체의 각 구성원은 그 물건을 사용하여 수익을 올릴 수 있다. 구성원은 이 단체의 멤버 자격을 취득함으로써 사용, 수익권을 취득하고, 멤버 자격을 잃으면 당연히 권리를 잃는다. 각 구성원은 지분이 없고 분할청구권도 없다. 구성원이 되는 자격, 단체로서의 관리, 처분 요건,

〈표 1〉 공유재산 관련 주요 제도

시 기	제도/사건	내 용
1873	地租改定	토지에 대한 세금제도를 개정하면서 근대적 소유권을 확립하고자 함.
1889	市制町村制	일본 지방제도의 근간을 이루게 된 제도. 시제정촌제 시행을 위하여 대규모의 지역합병이 이루어짐.
1899	國有土地山林原野拂戾法	관유림화된 이리아이 임야의 일부를 부락으로 복귀.
1910-39	部落有林野統一政策	부락 소유의 임야를 자치단체 소유로 통합하는 정책을 추진.
1953	町村合併促進法	지역합병을 통하여 기초자치단체의 수를 1만5천 개에서 3천 개로 통합.
1961	農業基本法	농업의 근대화 추진으로 농업인구의 감소 초래.
1966	入會林野近代化法	이리아이권을 근대적 소유권으로 전환.
1991	地方自治法 개정	정내회(町內會), 자치회(自治會) 등 지연단체 명의로 재산 등기.[5]
2002	中間法人法[6] 시행	영리법인과 공익법인의 중간적 성격을 지닌 법인으로 동창회, 맨션관리조합 등도 법인 등록이 가능하게 됨. 2008년에 폐지.

법규 개정과 지역합병에 따라 공유지는 지역에 따라 다양한 형태로 변용되어 오늘날에 이르고 있다.

공유지의 양상에 영향을 미친 근대 이후의 중요한 사건을 보면 다음

각 단체원의 사용, 수익 방법 등은 단체의 규약이나 관행으로 정해진다.(小学館 1994, 『日本大百科全書』 '總有' 항목에서 요약)

5) 정내회, 자치회 같이 지구나 부락 등의 지연에 의한 단체는 연락, 방범, 제례, 시설관리, 환경위생 등등의 분야의 활동을 담당하기 때문에 사실상 시정촌의 말단 기구로서의 역할을 수행한다. 이런 지연단체는 법인격을 가지지 않기 때문에 구유재산, 부락유재산 등의 토지나 건물을 개인명으로 등기를 했다. 이런 상속 등의 상황에서 항상 분쟁의 여지를 내포하고 있었다. 1991년 지방자치법 개정 시에 "일정 지역에 주거가 있는, 지연에 기초하여 형성된 단체" 중 일정한 요건에 적합한 것은 시정촌장의 인가를 받아 법인격을 취득할 수 있게 되었다(지방자치법 260조 2의 1항~18항).

6) 중간법인은 사원에게 공통된 이익을 도모하면서 잉여금의 분배를 목적으로 하지 않는 단체(中間法人法 2條 1項)로 이제까지의 공익법인이나 비영리법인에 비하여 설립요건이 완화되어 간편하게 법인설립이 가능해졌다.

과 같다.

1873년에 시행된 지조개정(地租改正)은 근대적 소유권과 세제를 확립하려는 시도였다. 지조개정은 임야에서 특히 산을 이용하여 생업을 영위하는 사람들에게 의미하는 바는 “하나는 논밭과 마찬가지로 지가를 산정하고 일정 세율을 적용하여 금납제를 채용한다는 제도적 측면이며, 또 하나는 그 전제가 되는 임야소유권의 확인이라는 행위이다”(船越 1980: 20). 지조개정과 더불어 임야의 관민유구분사업(官民有區分事業)이 이루어져 이리아이 임야의 상당 부분이 관유지(이후의 국유지)로 편입되었다. 당시 이리아이 집단의 구성원들은 근대적 소유권에 대한 이해가 충분하지 않았고, 관유지로 편입된 이후에도 종래와 마찬가지로 이용이 가능하며, 더욱이 세금을 부담하지 않기 위하여 자진해서 관유지로 편입시키는 사례도 적지 않았다(渡辺・中尾 1975). 1889년에 시제정촌제의 시행을 위하여, 1888년까지 약 7만 개의 촌을 약 1만 5천 개의 행정촌으로 통합하는 지역합병이 이루어졌다. 근대적인 지방제도의 시행은 임야의 관민유구분사업의 진행과 더불어 이루어져 1889년 시제정촌제의 시행까지 장부상 임야 면적의 과반이 관유화되었다(藤田 1981).

생활의 중요한 부분을 차지하는 이리아이 임야의 관유화로 직접적인 피해를 입게 된 지역에서는 관유림화에 대한 반대가 거세게 일어났다. 이에 1899년 국유토지삼림원야복원법(国有土地森林原野払戻法)이 실시되어 관유림의 일부를 부락으로 복귀시키는 조치가 이루어졌다. 그러나 이리아이 임야를 공유재산으로 하여 시정촌의 기본재산의 충실을 기하고, 조림을 진전시킨다는 것을 목적으로 1910년부터 이리아이 임야를 시정촌의 공유지로 전환시키는 부락유임야통일사업(部落有林野統一事業)이 진행되었다. 이에 대한 이리아이 집단의 격렬한 저항으로 1919년에 정부가 주민의 이리아이권을 인정한다는 조치를 취했다.[7] 이런 과정을 거쳐 1939년 부락유임야통일사업이 끝날 때까지 약 200만 정보의

이리아이 임야가 시정촌유림(市町村有林)이 되었다(池 2006).

1953년 제정된 정촌합병촉진법(町村合併促進法)을 근거로 대대적인 지역합병이 추진되어 1956년까지 1만5천 개의 자치체가 약 3천 개로 통합되었다. 당시의 지역합병은 추진협의회의 조직이나 주민투표 등을 통하여 주민의 의사를 반영하는 제도적인 장치를 마련하고 진행되었기 때문에 메이지 시대에 비하여 지방자치의 취지에 충실했다고 할 수 있다. 공유재산의 처리에 관해서는 여전히 새로운 시정촌의 재산으로 통합하는, 이전부터의 일관된 방향성을 가지고 진행되었다. 이리아이 임야 등 지역의 공유재산을 해체하여 새로운 시정촌에 통합하지 않고 새롭게 재산구(財産區)[8]를 만들어서 관리할 수 있게 한 점도 이전까지의 합병과 마찬가지의 방식이었다고 할 수 있다. 단, 이렇게 구성된 신재산구(新財産區)는 기초자치단체의 공식적인 관리감독 하에 운영하게 되었기 때문에 관습에 따른 임의적인 운용의 폭은 좁아졌다고 할 수 있다.

이리아이 임야의 해체를 목적으로 하는 마지막 정책으로 1966년 이리아이임야근대화법(入会林野近代化法)[9]이 실시되었다. 이 법의 목적은 고도경제성장기를 배경으로 이리아이권을 소멸시키고 근대적인 소유권으로 전환함으로써 토지의 고도 이용을 실현하려는 시도였다. 이 법의 실시에 의해 52만ha에 달하는 임야의 이리아이권을 해체하고 별도의 소유권, 지상권을 설정했다. 이것은 이리아이권을 근대적 소유권으로 전환하는 정책으로서 이리아리 해체의 마지막 시도라고 할 수 있다.

---

7) 이러한 방향성은 조선에서도 유사한 방식으로 이어진다. 일제가 조선에서 실시한 삼림정책에서는 1908년 「삼림법」에는 촌락공용지에 대한 특별한 규정을 두지 않다가, 1911년 「삼림령」 제8조에 "국유산림에 입회하는 관행이 있는 주민은 그 관행에 따라 삼림의 부산물을 채취하거나 방목할 수 있다"라고 하여 촌락공용림의 관행을 그대로 인정한다는 취지의 규정을 삽입했다. 촌락공용림은 1917년부터 시행된 임야조사사업에서도 입회지로서의 존재를 인정받았다(최병택 2009 참조).

8) 재산구 제도는 메이지 시대인 1889년에 실시된 정촌제의 규정 속에서 탄생했다. 일반적으로 메이지의 정촌제 시행 때 성립한 재산구는 구재산구, 1954년 개정된 지방자치법 하에서 탄생한 재산구는 신재산구라고 부른다(三俣 2004: 111).

9) 법률의 정식 명칭은 「이리아이 임야 등에 관한 권리 관계의 근대화의 조장에 관한 법률(入会林野等に関る権利関係の近代化の助長に関する法律)」이다.

1967년부터 진행된 이리아이 임야 정비사업의 결과 1999년까지 약 57만ha의 이리아이 임야의 정비가 완료되고, 그 중 약 21만ha가 개인분할되고 나머지 약 36ha가 공유지분 출자에 의한 법인(대부분이 생산조림조합)의 소유가 되었다(池 2006: 3).

생산삼림조합이나 재산구를 설립할 수 없었던 지역단위의 공유재산은 개인 혹은 몇 명의 주민 명의로 등록되어 사유재산으로 취급되거나 혹은 지자체 명의로 등기가 되어 관리되어 왔다. 이런 경우 상속에서 분쟁이 발생하거나 주민의 권리가 보장되기 어려운 측면이 있었다. 1991년의 지방자치법 개정에서 권리 능력이 없는 자치회(自治會)나 정내회(町內會) 등 지연단체의 법인 등록이 가능하게 되었다. 이에 따라 전국 각지에서 자치회나 정내회의 법인 등록을 통하여 공민관이나 이리아이 임야 등을 등록하고 관리할 수 있게 되었다. 1996년의 현황조사에 따르면 단체 수 293,227개 중 인가지연단체가 8,691개로 약 2.96%이다.[10] 2003년에는 단체 수 296,770개 중 22,050개가 인가지연단체로 등록되어 약 7.42%를 차지하고 있다.[11] 지연단체의 법인화는 소규모 지역 단위가 소유한 재산을 통합하는 방향에서 지역의 자율성을 지지하는 정책으로의 선회를 의미하기 때문에 진보적인 공유자원 관리 시스템으로 평가(Yamashita *et al.* 2009)되기도 했으나 지역사회의 반응은 기대처럼 크지는 않았다.

위와 같이 지역 공유재산의 관리방식에 영향을 미친 제도를 개략적으로 설명할 수 있지만 실제로 공유재산의 소유 주체가 공유재산 관리를 위해 이용하는 제도는 훨씬 다양할 수 있다. 주민 혹은 소유권자의 동의에 따라 여러 가지 법인 혹은 비법인 형태로 소유 주체를 설정할 수 있는 것이다. 뒤에서 살펴볼 중간법인(中間法人)은 법률의 목적이 지역 공유재산의 관리를 위한 것은 아니었지만 지역사회에서 이 법률을

10) 自治省, 1996, 「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」.
11) 総務省, 2003, 「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」.

이용하여 중간법인을 설정하고 이를 통하여 지역의 공유재산을 관리하는 것은 그 중 하나의 예가 될 것이다.

2) 시모다시의 변천

토지제도의 근대화로 공유지(入会地)의 귀속이 지역별로 확정된 상태에서 시제정촌제(市制町村制. 1889년 제정, 1890년 실시)를 위한 메이지의 대합병(明治の大合併)이 이루어졌다. 메이지의 대합병은 기존의 자연촌을 자치가 가능한 규모의 행정촌으로 만드는 것이었다. 이것은 지금까지 다른 지역사회로 존재하고 있던 지역을 묶어서 새로운 지역단위를 만드는 것을 의미한다. 정부가 목표로 하는 새로운 행정촌은 단지 규모를 키워서 효율성을 높이는 것에 그치지 않고 기존의 부락에 속해 있던 공유재산을 새로운 정촌(町村)으로 이전하고, 이 과정을 통해서 새로운 귀속의식을 창출하는 것이었다. 부락유림을 지방 정부의 감독 하에 운영함으로써 임야를 육성하고 정촌 재정을 건실하게 할 수 있다고 보았으며 그래서 "부락유림을 정촌 소유로 흡수하는 것은 공공복지의 과제로서 진행되었다"(笠原 1998: 646).

그러나 배타적 단위였던 지역사회를 묶고 더욱이 공유재산을 더 큰 단위로 통합하려는 메이지 정부의 시도가 지역사회의 반발에 부딪친 것은 당연한 일일 것이다. 비록 통일국가의 성립으로 정부의 힘이 강력해졌다고는 하지만 여전히 지역사회에 대한 장악력에는 한계가 있었고, 시제정촌제라는 근대적 지방제도를 예정대로 실시하기 위해서는 적절한 선에서 타협을 하지 않을 수 없었다. 그것은 기존의 공유재산의 귀속을 부락 단위에 남기면서 합병을 추진하는 것이었다.

시모다시의 지역합병 역사는 <표 2>와 같다.

에도시대의 부락은 지역사회이지만 그 자체로 행정 단위가 된다. 메이지 시대가 되면 행정단위는 점점 규모가 커진다. 위 표에서 보면 에도

〈표 2〉 시모다시 지역합병의 역사

<table>
<tr><th>에도시대</th><th>메이지 초기</th><th colspan="2">메이지의 대합병
(1889)</th><th>쇼와의 대합병
(1955)</th></tr>
<tr><td>下田町</td><td rowspan="2">下田町(1875)</td><td colspan="2" rowspan="2">下田町</td><td rowspan="22">下田町</td></tr>
<tr><td>岡方村</td></tr>
<tr><td>須崎村</td><td>須崎村</td><td colspan="2" rowspan="2">浜崎村</td></tr>
<tr><td>柿崎村</td><td>柿崎村</td></tr>
<tr><td>白浜村</td><td>白浜村</td><td>*</td><td>白浜村</td></tr>
<tr><td>吉佐美村</td><td>吉佐美村</td><td colspan="2" rowspan="4">朝日村</td></tr>
<tr><td>上大賀茂村</td><td rowspan="2">大賀茂村</td></tr>
<tr><td>下大賀茂村</td></tr>
<tr><td>田牛村</td><td>田牛村</td></tr>
<tr><td>箕作村</td><td>箕作村</td><td colspan="2" rowspan="13">稲梓村</td></tr>
<tr><td>北野澤村</td><td rowspan="4">須原村</td></tr>
<tr><td>茅原野村</td></tr>
<tr><td>新須郷村</td></tr>
<tr><td>本須郷村</td></tr>
<tr><td>落合村</td><td>落合村</td></tr>
<tr><td>宇土金村</td><td>宇土金村</td></tr>
<tr><td>椎原村</td><td>椎原村</td></tr>
<tr><td>加增野村</td><td>加增野村</td></tr>
<tr><td>横川村</td><td>横川村</td></tr>
<tr><td>相玉村</td><td>相玉村</td></tr>
<tr><td>北湯ヶ野村</td><td>北湯ヶ野村</td></tr>
<tr><td>堀ノ内村</td><td>堀ノ内村</td></tr>
<tr><td>荒增村</td><td>荒增村</td></tr>
<tr><td>立野村</td><td>立野村</td><td colspan="2" rowspan="6">稲生澤村</td></tr>
<tr><td>大澤村</td><td>大澤村</td></tr>
<tr><td>蓮台寺村</td><td>蓮台寺村</td></tr>
<tr><td>河内村</td><td>河内村</td></tr>
<tr><td>中村</td><td>中村</td></tr>
<tr><td>本郷村</td><td>本郷村</td></tr>
</table>

* 시라하마무라(白浜村)는 1889년의 합병 때 하마자키무라(浜崎村)의 일부가 되었지만 분촌 청원을 통해 1896년에 시라하마무라로 독립했다.

** 이 표는 『図説下田市史』(1988: 89), 『靜岡縣市町村合併沿革史』(1963)를 참고하여 필자가 작성했다.

시대 말기부터 1889년 메이지의 대합병까지 29개의 지역이 5개의 지역으로 통합된 것을 볼 수 있다. 그리고 1955년 쇼와의 대합병(昭和の大合併)에서는 하나의 행정 단위로 통합되는데, 29개로 나뉘어 있던 지역이 약 100년 후에 하나의 지역이 되었다는 것을 알 수 있다.

메이지의 대합병 이전에도 일부 지역에서는 자주적인 합병이 이루어기도 했다. 근대 이후 지역에 부과되는 행정업무는 크게 늘어났는데 이는 소규모의 자연촌 단위에서 감당하기 어려운 것이었다. 이런 상황에 대처하기 위하여 수 개 촌이 연합하여 하나의 촌을 구성하기도 했던 것이다.

자연촌 단위에서는 합병 이후에도 지역의 공유자원을 공동으로 관리하기를 강하게 주장하여 메이지 정부는 재산구(財産区)의 설치를 인정하지 않을 수 없었다. 1890년 시제정촌제의 실시로 시모다시 영역에서는 1정(町) 5촌(村)이 새로운 행정단위로 만들어졌지만 공유재산의 처리 방식은 일괄적이지 않다. 시모다마치(下田町)의 경우에는 새로운 마치에 공유재산을 모두 통합했다. 하마자키무라(浜崎村)의 경우는 일부 공유재산만을 통합하고 스자키(須崎), 가키사키(柿崎), 시라하마(白浜)가 각각 공유재산을 관리했다. 이나즈사무라(稲梓村)의 경우는 구 무라 단위별로 일부의 공유재산을 별도로 자주 관리하는 곳, 호 단위로 분할한 곳, 처분해서 현금을 나누는 등 여러 가지 방식으로 공유재산이 처리되었다. 메이지 정부의 지방행정의 근본정책은 시정촌(市町村)보다 하위 지역에 독립적인 법인격을 인정하지 않는 것이었으나 거의 전국에 걸쳐 "예외 없이" 이러한 예외가 두어진 것이다.

메이지 시대의 이러한 공유재산의 처리 결과는 행정촌의 성립 후에도 행정촌과 부락=구의 이원적 구조가 뿌리 깊게 남도록 하였고, 이것은 1950년대 쇼와의 대합병[12]에도 영향을 미쳤다. 현재 시모다시의 영

12) 1950년대 특별법을 제정하여 지원책을 마련하면서 전국적으로 합병 붐이 일었는데 이것을 쇼와의 대합병이라고 부른다.

역은 1955년의 합병으로 확정되었다. 6개의 정촌(町村)이 합병하여 새롭게 시모다마치를 구성했는데 이 당시에는 합병 당사자의 합의가 중시되었다. 따라서 장기간에 걸친 협의와 구 지역의 요망사항들이 협의를 통하여 반영되었다. 이나즈사무라의 경우 주민투표를 거칠 정도로 진통을 겪은 결과 합병이 이루어졌으나 공유재산의 처리는 메이지 시대의 방식이 그대로 답습되었다. 6개 하부 지역 중 시모다마치와 시라하마무라는 자치체의 공유재산 전체를 새로운 마치에 통합했고 나머지 지역은 재산구를 설정하거나 각각 나름의 방식으로 처리하고 관리해 오고 있다.

지역 단위의 공유재산은 대체로 이리아이 임야로부터 연원한다는 면에서 원래 유사한 형태에서 출발했다고 할 수 있다. 그런데 오늘날 이러한 공유재산의 존재 양태와 관리 방식은 시모다시라는 하나의 단위 지역을 놓고 보더라도 매우 다양하게 나타난다.

3) 시모다시의 공유재산의 형태

이리아이권을 매개로 하는 공유재산은 재산구(財産区), 공유(公有), 공유(共有) 등의 형태로 존재한다. 재산구와 공유(公有)는 권리를 나눌 수 없다는 면에서 공통적인 성격이지만 재산구는 기초자치체의 하위 지역을 단위로 하여 그 지역의 주민이 이득을 공유할 수 있다는 면에서 성격이 덜 공공적이다.

시모다시 지역에서는 1955년의 합병으로 자치체의 새로운 영역이 만들어지고 기존의 자치체의 공유재산이 새 자치체로 통합되었다. 이때 일부 지역은 재산구를 설립하여 공유재산을 관리했고, 일부 지역은 연명으로 등기를 하여 공유(共有)의 형태로 관리하게 되었다. 재산구는 시정촌합병(市町村合併)을 원활히 수행하기 위해 행정이 지역의 이해관계를 인정하는 타협의 결과라고 할 수 있다.

재산구에는 다음과 같은 세 가지의 형태가 있다. 첫째, 1889년 시제

정촌제가 시행될 때 시정촌 내의 한 구역이 재산을 가지고 있어서 재산구를 만든 것. 둘째, 시제정촌제가 시행된 후에 시제정촌제에 근거하여 시정촌합병이 이루어질 때 구 시정촌의 재산을 신 시정촌에 이관하지 않고 구 시정촌 구역의 소유로 남기도록 현의 지사가 처분을 하여 재산구를 만든 것. 셋째, 지방자치법에 근거하여 합병이 이루어졌을 경우 구 시정촌의 재산을 신 시정촌에 이관하지 않고 구 시정촌 구역의 소유로 남기도록 관계 시정촌의 협의가 이루어져서 재산구를 만든 것. 시모다시에서는 '스자키(須崎) 재산구', '가키사키(柿崎) 재산구'가 첫째 형태에 해당하며 통상 이를 구재산구(旧財産区)라고 부른다. '이나즈사(稲梓) 재산구'가 셋째 형태에 해당하며 통상 이를 신재산구(新財産区)라고 한다.

이와 같이 지방자치법에서 규정하는, 법률적인 의미에서의 재산구 이외에 자신들의 공유재산을 적극적으로 관리하는 지역에서는 이를 재산구라고 부른다. 시모다시에서는 기사미(吉佐美) 재산구가 이에 해당한다.

이제부터 시모다시에 다양한 형태로 존재하는 공유재산의 모습을 살펴보겠다.

(1) 스자키 재산구・가키사키 재산구

스자키구(須崎区)와 가키사키구(柿崎区)는 구 하마자키무라(浜崎村)의 일부였다. 이 지역의 공유재산은 건물, 임야, 해안 지역의 토지로 이루어져 있다. 스자키와 가키사키는 1889년의 합병 때 행정촌으로서는 통합되었지만 공유재산은 통합하지 않고 '지역의 일부'로서 스자키구와 가키사키구가 재산구로서 각각의 구유재산(区有財産)을 관리했다. 그리고 1955년의 합병 때 행정촌인 하마자키무라의 재산은 신 시모다마치에 이관되었지만 구의 공유재산은 그대로 재산구의 소유로 남아 오늘에 이르고 있다. 스자키 가키사키 재산구는 1890년에 각각 구회조례(区会

条例)를 제정하여 시행하다가 1948년에 일부를 개정하여 하마자키무라 구의회조례(浜崎村区議会条例)로 실시했다. 그리고 1955년에 시모다마치로 통합되었지만 구유재산은 통합되지 않고 조례규칙도 존속되게 되었다.

스자키구와 가키사키구 두 지역의 재산구는 재산구의회를 두고 관리되고 있으며 시제정촌제 하에서 제정된 규약을 개정하지 않고 있다. 합병으로 인한 행정 단위의 재편과 지방자치제도 하에서 공유재산은 가급적 자치단체에서 관리하도록 유도해 온 방침에 따라 하마자키 지역의 재산구도 규약의 변경을 시도한 적은 있다. 이미 하마자키무라는 소멸된 명칭이며 구 조례에서는 의원의 임기가 2년으로 되어 있는 등 개정을 필요로 하는 부분이 있었기 때문에 1958년에 조례의 개정이 시도되었던 것이다. 그러나 조례 개정의 방향은 지역의 자율적 관리의 비중을 줄이고 지방정부의 감독을 강화하는 것이었기 때문에 개정이 거부되었다. 이런 점 때문에 오히려 스자키와 가키사키 재산구는 전후의 지방자치법 하에서 탄생한 재산구에 비해 상위 행정기관으로부터의 간섭을 받지 않고 비교적 자유로운 의사결정과 집행이 가능하다.

스자키구과 가키사키구는 각각 재산구의회의를 가지고 있고, 의원은 12명으로 이루어지며 임기는 2년이다. 가키사키 재산구의 경우 가키사키구, 소토우라구(外浦区), 스미요시구(住吉区)[13]의 일부를 포함하고 있기 때문에 재산구의회 의원은 가키사키 7명, 소토우라 4명, 스미요시 1명, 합계 12명으로 구성되어 있다. 재산구의회의 의원은 전원 구의 임원이다. 또한 재산구의 중심적 위치를 차지하는 구장(区長)이 재산구의회의 의장이 된다. 이렇듯 재산구는 구와 완전히 겹쳐 있지만 성원권에서는 구협의회(区協議会)의 성원권과는 약간 내용을 달리 한다. 즉 하마

13) 스미요시구는 행적 구역상으로는 구 시모다마치의 영역이지만 가키사키와의 경계지역이 일부 가키사키구와 공유재산이 되어 있다. 따라서 이 지분에 대한 권리로 재산구의회 의원을 스미요시구에서 내고 있다.

자키무라스자키구의회조례(浜崎村須崎区議会条例)에서 투표권을 부여하는 성원은 “연령 20세 이상으로 1년 이래 이 구의 구역 내에 주소가 있는 자”(제4조)라고 하고 있는데, 스자키구협의회의 규정에는 “회원은 스자키 지구 내에 주소가 있는 세대의 대표자”(제5조)로 하고 있다. ‘의회조례’와 ‘협의회 규정’의 성원권이 일치하지 않는 것은 ‘의회조례’가 1948년 이후 개정이 이루어지지 않았기 때문이다. ‘의회 조례’를 개정하지 않는 이유는 말할 것도 없이 이 규정을 개정하기 위해서는 지방자치법에 의거해야 하며 그렇게 되면 지방정부의 감독이 강화될 수밖에 없기 때문이다.

시모다시 시라하마의 예에서 볼 수 있듯이 과거 일본 지역사회가 생활공동체로서의 배타성이 강했던 것에 비하면,[14] 스자키구의 1948년에 일부 개정된 구의회조례와 현재의 구협의회 규정에서 성원권의 배타성은 두드러져 보이지 않는다. 그러나 스자키에서 1960년대에 천황가의 별장[15] 부지로 재산구 소유의 공유지 일부를 매각한 대금을 둘러싸고 있었던 갈등은 주변 지역에서도 지금까지 입에 오르내린다. 당시 별장 부지로 매각한 토지 대금은 3억 엔이었는데 이 중 반은 해안 매립과 어민회관 건설 등의 비용으로 사용하고 나머지 반은 주민들이 분배를 했다. 스자키에 과거부터 거주했던 구 주민은 이 토지는 재산구의 소유였는데 그것이 이리아이지(入会地)라고 주장하여 스자키의 구 주민에게만 매각 대금에 대한 권리를 인정했던 것이다. 재산구의 재산에 대한 불평등한 권리 적용에 대하여 일부 주민이 반발했지만 천황가의 별장 건설지를 둘러싼 문제이기도 해서 분쟁으로 사건이 확대되지는 않았다. 스자키구는 재산구의회에서 의사결정을 하는 구도이며 대체로 재산구의회의 의원을 구협의회의 임원이 역임하기 때문에 의회의 의결을 거치

14) 시라하마에서는 심지어 외지에서 이주해 온 경우에 50년이 경과해야 온전한 성원권을 인정한다는 규정을 두었던 시대도 있었다(박동성 2007 참조).
15) 천황가의 별장인 스자키고요테이(須崎御用邸)는 1971년에 건설되었다.

지 않더라도 일부 임원의 의향이 그대로 반영될 수 있다. 재산구는 기본적으로는 자치정부의 하위 기구이기 때문에 의사록을 유지하고 결산서 보고[16]를 하지만 구체적인 감독을 하기는 어려우며 그래서 시의 담당 직원도 "재산구는 마음대로 운영해도 되는 것으로 착각하고 있다"고 한다. 그러나 이런 방식의 운영이 가능한 것은 스자키 재산구가 지방자치법이 아니라 '관습법'의 영역에 더 깊이 포함되어 있이 때문이다.

스자키와 가키사키 재산구의 세입은 대체로 주차장 운영, 임대, 해수욕장에서 운영하는 매점에서 나온다. 재산구가 운영하는 시설에서는 구민만 고용하며 수입은 구민의 복지를 위해서 사용해야 하기 때문에 재산구를 보유한 지역은 여러 면에서 혜택을 볼 수 있다. 따라서 독립적인 의사 결정이 가능해서 때로 일부 주민의 의사를 대변하는 듯이 보이는 재산구 의회도 기본적으로 주민의 지지기반을 가질 수 있는 것이다.

(2) 이나즈사(稲梓) 재산구

이나즈사무라는 메이지 대합병 당시 자연촌이 소유하던 이리아이임야 중 일부를 신 행정촌으로 이관하여 합병을 했다. 그리고 합병 후에도 구 지역으로 귀속된 공유재산은 지역에 따라서 다양한 방식으로 처리되었는데, 대체로 세 가지 유형으로 정리된다. 처분하여 대금을 호별로 나누는 방식, 호별로 구획을 나누어 등기하는 방식, 이리아이 임야로 존속시키고 공동 명의로 등록하는 방식이 그것이다.

1955년 정촌합병을 하면서 이나즈사무라 지역을 단위로 이나즈사 재산구(稲梓財産区)를 설정했다. 재산구의 기본재산이 된 것은 현행조림지(県行造林地)와 관행조림지(官行造林地)의 임야로 당시 이나즈사무라는 이 광대한 촌유재산(村有財産)을 기초로 양호한 재정 상태를 유

16) 2010년도(2009. 4. 1-2011. 3. 31) 스자키구의 세입결산액은 19,517,172엔이며 세출견산은 11,542,157엔이다. 가키사키재산구의 경우 세입결산이 11,377,363엔, 세출결산이 6,328,866엔이다.

지하고 있었고, 그래서 설사 합병을 하지 않는다고 하더라도 미래에도 재정 면에서 양호할 것이라고 전망했다. 이런 면 때문에 지역 내부에서는 합병을 추진하려고 하는 촌장과 촌의회를 비난하는 움직임이 거세게 일어났고 결국 여론조사를 통하여 합병에 대한 의사를 묻기에 이르렀다.

여론조사의 결과는 찬성 다수로 판단[17]되었으며 촌유재산의 일부를 가지고 재산구를 설정하는 것을 조건으로 합병에 응했다. 임야 이외의 촌유재산은 신 자치체로 이관이 이루어졌다. 그 외에 부락유지(部落有地)에서 유래한 과거의 구유지(区有地)는 지역의 공유재산으로 남았다.

이런 과정을 거쳐서 만들어진 이나즈사재산구는 신 재산구로서 시장(이전에는 町長)의 관할 하에 놓이게 되었다. 가키사키나 스자키 재산구에서와 같은 재산구의회를 가지지 않고 이나즈사재산구관리회(稲梓財産区管理会)가 설치되어 감시와 동의의 권능을 가지고 있기 때문에 시장이나 시의회의 결정사항도 관리회의 동의를 필요로 한다. 따라서 자치체의 관리를 받기는 하지만 공유재산에서 발생하는 수익은 다른 지역과 공유하지 않고 자기 지역을 위해서 사용할 수 있었다.

가령 지역 내의 시설을 만들 때 지역의 자기부담 부분은 재산구의 수익으로 메울 수 있었다. 도로나 교량과 같은 공동시설을 건설할 경우 비용의 비율은 국가가 3, 현이 3, 기초자치체가 4 등의 비율로 배분되며, 기초자치체 부담분인 4할 중 3분의 1이 다시 지역 자기부담이 된다. 이나즈사의 경우 지역 자기부담금을 재산구의 수익으로 부담해 왔던 것이다. 지역의 인프라를 구비하는 면에서도 공민관의 경우 이나즈사에서는 재산구의 수익으로 설립했지만 시모다의 다른 지역은 지역에서 거출하여 공민관을 설립하는 경우가 많았다.

---

17) 1954년 10월에 이나즈사무라가 '합병협의회(合併協議会)'에 제출한 보고서에 따르면, 여론조사는 지방 정부가 근린조직의 조장을 통하여 각 세대에 투표용지를 배부하고 이를 회수하여 개표하는 식으로 이루어졌으며, 당시 촌장과 촌의회는 투표의 결과를 따르기로 했기 때문에 주민투표의 형식과 내용을 가지고 있었다. 개표 결과는 찬성 35.5%, 반대 30.3%, 어느 쪽도 아님 13.2%, 모르겠음 21.2%였으며 이 중 찬성의 비율이 가장 높기 때문에 '주민투표'의 결과는 '합병 찬성'이라고 판단한 것이다.

그러나 재산구에서 발생하는 수익으로 이나즈사 지역이 상대적인 풍요를 누리는 기간은 그리 길지 않았다.[18] 이나즈사재산구는 거의 대부분이 산림으로 1960년대 이후 수익이 점차 감소해서 오히려 관리비의 부담 때문에 적자가 나기도 하는 상황이었다. 그렇다고 해서 재산구의 재산을 처분해서 적자를 메워 나가는 것도 쉽지는 않다. 재산구의회와 감독관청이 처분을 결정하더라도 주민 전체의 동의를 얻지 않으면 현실적으로는 처분할 수 없기 때문이다. 공유재산이 개인 단위의 소유권과는 다르고 이익이 아니라 오히려 유지관리비가 소요된다고 하더라도 지역의 자원으로 유지하려는 의지는 여전히 강하게 남아있는 것이다.

(3) 기사미 재산구

기사미무라(吉佐美村)는 1889년 메이지의 대합병 때 도우지무라(田牛村)와 오가모무라(大賀茂村)와 함께 신 행정촌 아사히무라(朝日村)의 일부가 되면서 구 무라의 공유재산을 기사미구(吉佐美区)의 구유재산으로 관리해 왔다. 1947년 전후 지역 재편으로 구가 해체되고 재산을 보유할 수 없게 되자 기사미에서는 이리아이권을 가진 주민 전체를 포함하는 174명의 대표로서 일부 인원이 곳곳의 재산에 대한 소유권 등기를 했다. 이러한 공유재산은 구유재산으로서 구에서 관리하다가 1992년에 '기사미공유재산관리위원회'를 만들어서 관리해 왔다.[19] 공유재산관리위원회는 '재산구관리위원회'라고도 불리었으며 위원장은 구장이 겸임하다가 분리했다. 약 900세대에 이르는 기사미를 대표하는 구장과 일부 주민의 대표가 겹치면 종래의 관행이 부서질 우려가 있기 때문이라는 이유였다.

---

18) 2010년 이나즈사 재산구의 결산 내역은 세입 1,541,266엔, 세출 658,104엔으로 다른 재산구에 비하여 현저히 액수가 적다.

19) 위원회의 위원은 선거로 선출하며 구의 임원과 위원회의 위원을 겸임할 수는 없다. 위원회의 역할은 매년 공유지의 관리와 경계 확인, 주차장의 운영 등이며 공유재산으로부터 얻는 수익은 노인회 등에 대한 보조금, 지구 내의 공공 공사에 충당했다.

기사미에서는 재산구와 유사한 형태로 공유재산을 관리했으며 일반적으로 '기사미 재산구' 불러 왔다. 또 '기사미 재산구'라는 단어는 일상적인 대화에서 뿐 아니라 광보(廣報)나 지역방송에서도 그대로 사용하기 때문에 보통은 이나즈사 재산구와 스자키 재산구와 같이 법적인 기구와 성격이 다르다는 것을 인식하지 못한다.

현재 기사미의 공유재산은 '일반사단법인 기사미(一般社団法人 きさみ)'에서 운영한다. 앞에서 본 하마자키 재산구나 이나즈사 재산구는 표면적으로 과거 일정 시점에서 규정한 관리방식을 유지하고 있다. 이에 비하여 기사미는 변화에 적극적으로 대처하여 새로운 공유자원 관리방식을 채택한 경우이다. 기사미 지역의 공유재산 운용방식의 성립 과정은 다음과 같다.

기사미에서는 2003년에 '유한책임법인 기사미(有限責任法人 きさみ)'를 설립하고 2009년에 정관을 변경하여 '일반사단법인 기사미'가 되었다. 사원은 이리아이권을 가지고 있던 세대 168명으로 시작하여[20] 2012년 현재 165명이 되어 있다. 현재의 사원이 사망하면 자식이나 배우자가 상속을 하고 외부로 이주하면 사원에서 제외된다. 따라서 사원의 숫자가 불어날 수는 없다.

법인화의 절차와 실무를 담당하여 추진한 중심 인물은 은행에서 퇴직한 이시이라는 사람이다. 공유재산의 법인화를 추진한 이유는 자산의 효율적 운용에 있었지만, 여기에는 전제가 이리아이권을 가진 공동소유자로서의 권리를 포기하지 않으면서도 "잉여금을 분배하지 않고" 재산으로부터 발생하는 이익을 지역의 복지를 위해 사용하는 것에 있었다. 기사미의 공유재산은 건물, 임야, 해안의 토지 등이며, 이 중 해수욕장 주변의 주차장이 가장 비중이 크다. 이런 공유재산은 대표 명의인이 바뀌거나 사망하게 되면 세금이나 이전 등기 등 많은 문제가 노정되기

20) 공유재산 전체의 금액을 정하고 세대 당 1백만 엔을 거출하는 것으로 하여 기금 총액을 1억 6천 8백만 엔으로 하고 있다.

때문에 지속성을 확보하기 위하여 법인을 구성할 필요가 있었다. 법인 형태는 기사미의 공유재산의 성격과 잘 들어맞으면서 구성원의 동의를 끌어낼 수 있도록 지연단체가 아니라 중간법인을 선택했다. 중간법인은 권리의 주체를 명확히 하면서도 자산에 관해서 총유의 성격을 가지며 잉여금의 개인 분배를 하지 않기 때문에 재산구나 지연단체와 유사한 방식으로 운영이 가능하도록 할 수 있었기 때문이다.

이렇게 결성된 법인에서는 부동산을 임대하여 연 280만 엔 정도의 수입을 올리고 있다. 이 금액은 운영자금을 조달하기 위한 것이기 때문에 금액을 늘리는 것을 있을 수 없다. 즉 실제로는 280만 엔보다 많은 수익을 올리지만 초과 수익은 모두 구의 복지를 향상하기 위한 사업에 지원하여 법인으로 가지고 오는 금액의 상한을 설정하는 것이다. 기사미구 내의 안전시설 확보, 공공시설 임대료 지불, 해수욕장 하계 대책 사업 등에 대한 지원이 법인이 재산구와 같은 성격의 활동을 하는 모습이다.

(4) 전통 방식의 공유재산 관리

시모다 시내에 위치한 신덴구(新田区)는 구의 기금으로 지은 공회당을 소유하고 있다. 공회당은 3층 건물로 1층의 일부와 3층을 임대하고, 1층의 일부와 2층을 구에서 회합 등의 용도로 사용하고 있다. 임대 수익은 구의 회계에 편입하여 마쓰리 지원이나 구의 사업에 사용하고 있다. 이렇게 구(区)가 건물을 소유하고 사업이 가능하게 된 것은 지연단체로서 법인 등록을 했기 때문이다. 지연단체 등록은 공유재산의 관리를 쉽게 할 수 있는 측면이 있지만 유동 인구에 일시적인 거주자나 신입자 등에 대한 배타적인 권리 주장이 애매해지는 면이 있다. 그래서 일부 지역은 과거 이리아이권(入会権)의 범위를 유지하면서 행정 기관의 감독을 받지 않는 관리 방식을 채택하기도 한다.

이나즈사 지구의 경우에는 재산구의 산림 이외에도 부락 단위로 여

전히 공유재산을 가지고 있다. 이 중 미쓰쿠리구(箕作区)의 공유재산인 공유림의 경우를 살펴보겠다.

미쓰쿠리는 과거 이나즈사무라의 중심지로서 약 250세대가 거주하고 있는데 공유림에 대한 권리를 보유하고 있는 세대는 100세대이다. 공유림은 한 곳에 집중되어 있는 것이 아니라 여러 개의 조각으로 흩어져 있지만 구획을 나누지 않고 전체가 100명의 연명으로 등기되어 있어서 공유(共有)의 성격을 명확히 하고 있다. 집을 팔고 외지로 이주하는 경우에는 공유재산에 대한 권리를 함께 파는 경우도 있었다. 공유림의 권리는 대체로 지역 주민에게 한정하고 있기는 하지만 원리상으로는 개인에서 개인으로 판매가 가능하기 때문에 외부인이 권리를 취득하는 것도 가능할 것이며 이는 한편으로는 시대 상황을 반영한 것이며, 다른 한편으로는 총유의 성격이 약해진 결과이기도 하다.[21] 현재까지는 미쓰쿠리에서는 외지인이 공유재산의 권리를 보유하고 있는 경우는 없다.

미쓰쿠리의 공유림은 목재나 지붕을 이는 재료인 억새를 조달하기 위한 이리아이지에서 유래한다. 100명이 8개의 쿠미(組)에 10-14명씩 나뉘어져서 구성되어 있다. 이 조의 단위는 근린조직이면서 공유림의 정해진 구역을 공동으로 사용할 수 있는 단위이다. 집수리나 지붕갈이는 대규모의 공동작업이 필요하며 그래서 약 10여 호가 돌아가면서 억새나 목재를 확보하는 상호부조 조직이 되는 것이다. 현재의 지붕 재료는 억새가 아니라 슬레이트나 기와 등이고 건축도 전문가에게 맡기는 식이며, 미쓰쿠리에서는 1960년대 초반에 이미 마지막 지붕갈이가 있었기 때문에 공유림의 주요 목적은 이미 없어졌다고 할 수 있다. 그러나 임도 정비, 가지치기 등 공유림의 관리는 이후에도 이루어져 왔고 근린조직도 여전히 작동하고 있다.

---

21) 공유자원에 대한 성원권을 둘러싼 분쟁이 종종 소송으로 발전하기도 한다. 진필수(2007, 2008)는 오키나와 킨초에서 촌락공유지의 변화와, 이에 대하여 여성에게 성원권을 부여하는 문제로 벌어지는 재판을 분석하면서 전통적인 관념의 변화, 중앙의 법과 관습법 사이의 긴장 관계와 조율 등에 관한 논의를 전개하고 있다.

미쓰쿠리 공유림의 경우 임야에서 얻을 수 있는 이득은 거의 없고 오히려 임도 정비, 세금 납부 등의 유지관리비가 들어가는 편이다. 과거 임야가 고수익을 낳았을 때 적립해 둔 자금이 여전히 남아 있어서 세금을 내는 정도는 충당할 수 있으나 임야의 관리는 산림조합을 통한 보조금을 지원받지 않으면 방치되기 쉽다. 2010년에 2년간의 보조금 지원을 받아서 마을 사람들에게 최소한의 경비[22]를 지원하여 임야 정리를 할 수 있었다.

신덴구의 지연단체가 소유한 공유재산은 특정한 개인들이나 집단이 소유권을 보유하지 않는다는 면에서 총유의 성격을 지니며, 미쓰쿠리의 경우는 일부 개인들이 소유권을 가지기는 하지만 이익을 독점하는 것은 아니다. 그런데 지역 속에 있으면서 일부 구성원이 재산을 공유하면서 이익을 독점하는 경우도 있다.

'하라다회(原田会)'는 시라하마의 하라다구(原田区)에 있는 근린조직의 명칭으로 구와는 별개의 조직이다. 하라다회의 회원은 이 지역에 거주하는 세대의 가장으로 구성되어 있지만 모든 세대가 회원에 가입되어 있는 것은 아니다. 하라다구의 가구 수는 200여 호이며 하라다회의 회원은 60여 명이다. 하라다회는 '이전부터' 살고 있었던 구 주민만의 모임이라고 할 수 있다. 이 모임의 연원은 구 시라하마무라가 지역합병을 하면서 신 자치단체의 재산으로 편입시킨 공유재산에서 찾을 수 있다.

합병 이전의 시라하마 지역에 있는 공유재산의 거의 대부분은 촌유(村有)였으며 1955년의 합병 때 신 시모다마치(下田町)로 이관되었다. 이 때 바다의 지사키권(地先権)은 어업협동조합으로 이관되어 당시 시라하마에서 가장 중요한 자원이었던 우뭇가사리 채취권은 여전히 시라하마 지역의 권리로 남았다.

---

22) 임야 관리는 볼런티어 형식으로 이루어져서 전기톱 등의 기계를 휴대할 경우에는 3천 엔, 그렇지 않을 경우 2천 엔을 지원한다.

1963년 시모다마치가 정유(町有)로 된 토지를 매각했는데 이 때 원래 이 토지의 소유자였던 하라다구에 보상으로 토지 1,000평과 현금 500만 엔을 제공했다. 그리고 1968년에 하라다회를 만들고 각 호가 회원이 되어 재산을 관리하고 있다. 이 회의 회원은 1968년 시점으로 고정되어 있으며 재산에서 얻은 수익은 회원들의 공동 수익으로 하고 있다. 하라다회에서는 불하받은 토지를 주차장을 운영해서 수익을 올리고 있다.

4) 분석

이제까지 일본 시모다시의 공유자원의 양상과 변용에 관해 지역의 사례를 가지고 살펴보았다. 이 사례만으로 보아도 제한된 지역 내에 공유자원이 얼마나 다양한 방식으로 존재하고 관리되는지를 엿볼 수 있다.

현재까지 존속하고 있는 시모다시의 이리아이 재산은 모두 19세기 말의 지역합병에 연원한다. '자연촌'을 합병하여 행정촌으로 만든 메이지의 대합병 때 신 행정촌의 공유(公有) 재산이 된 임야는 이후의 합병에서도 새로운 지방자치체의 공유(公有)로 이관되었다. 그러나 당시 자연촌을 단위로 재산구를 구성하거나 주민의 공유(共有) 재산으로 전환된 임야는 이후의 합병에서도 지방자치체로 이관되지 않고 이리아이 집단의 소유로 남았다. 이런 현상은 시모다에 한정된 것이 아니라 일본 전국에 걸쳐서 발견된다. 따라서 오늘날의 이리아이 임야는 사적 소유권과 공공적(公共的) 소유권을 명확히 구분한다는 근대적 소유권의 확립이, 지방제도 안착을 과도하게 집착한 메이지 정부가 과거의 관행을 인정한 타협의 결과로, 근대화 정책이 부분적으로 실패했기 때문에 성립된 것이라 할 수 있다. 그리고 이러한 타협의 결과는 근대 민법의 집행에서 관습법을 존중하지 않을 수 없게 만들었고, 그래서 다양한 방식으로 공유재산을 관리할 수 있는 시스템의 성립이 가능하게 했다.

시모다시 지역에는 역사적으로 다양한 형태의 공유자원이 존재해 왔고 오늘날에도 여전해 새로운 형태의 공유자원 관리방식이 탄생하고 있다. 정책적으로 공유자원은 통일적이고 효율적인 관리를 지향해 왔지만 현실적으로는 여전히 '전통적인' 자율 방식이 그대로 존속하고 있다.

시모다시 시라하마(白浜)에서는 18세기부터 우뭇가사리(天草) 어업이 지역의 주요 환금 산업이었다. 시라하마는 우뭇가사리라는 자원을 다른 지역과 공유하는 것을 꺼려서 19세기 말의 지역합병에 응했다가 다시 분촌을 했다. 우뭇가사리는 20세기 전반에 지역에 막대한 이득을 보장하는 자원이었지만 1960년대 일본경제가 급속히 성장하자 노동 강도가 높은 우뭇가사리의 가치는 상대적으로 낮아졌고 이후로 점점 쇠퇴하여 지금은 아주 소량만이 생산되고 있다.[23] 이에 따라 지역사회가 자원에 대하여 가지고 있던 비중도 달라지는 것이다.

이나즈사재산구의 경우에도 1955년의 합병 당시 지역의 경제에 이바지하는 가장 중요한 공유재산은 임야였지만 오늘날 임야는 오히려 막대한 관리 비용을 필요로 한다. 현재는 당시 거의 중요시되지 않았던 해안지역의 황무지가 여름철 관광객을 맞이하는 주차장과 위락시설 부지로 훨씬 중요한 재산 가치를 가지게 되었다. 이러한 해안 지역의 부지는 전통적으로 공유지였고, 그래서 지역사회의 새로운 '관습적' 관리방식에 의해 관리되고 있다.

이렇듯 시대의 흐름에 따라 어떤 공유자원은 경제적인 가치나 성격이 달라진다. 앞바다에서 어패류나 해조류를 채취하는 데는 어협의 회원이라는 자격이 필요하며, 조합원이어도 정해진 규정을 지키면서 어로 행위를 해야 한다. 외부인의 불법 채취는 범죄행위가 된다. 그러나 스자키구에서는 관광객들이 바다에서 어패류 등을 채취하는 것을 권장하기도 하는데 이런 바다 체험이 관광객을 유인하는 역할을 하기 때문이

23) 사라하마의 우뭇가사리 자원 관리 방식에 관해서는 박동성(2007) 참조.

다.[24] 이것은 주민들에게 어패류를 채취하여 얻는 이득보다 더 큰 이득과 정서적 만족을 제공할 수 있다.

이와 같이 공유자원이 지역의 일부에게 소유권이나 사용권이 귀속되어 있다고 할지라도 그로부터 발생하는 이득이 크지 않거나 혹은 지역 전체가 이익을 공유할 경우에는 그 권리는 별로 의미가 없을 수 있다. 오히려 지역사회 내에 배타적 집단을 형성하는 것은 분열의 위험만을 내포할 뿐이다. 기사미 재산구의 경우 추진 과정에서 일부 주민을 사원으로 하는 법인화가 아니라 구의 재산으로 귀속시키자는 의견을 제시하는 사람들도 있었다. 그럼에도 불구하고 결국 법인화를 선택한 것은 자신들의 지역의 운명을 결정하는 것은 자신들이어야 한다는 것에 무게를 둔 결과이다. 기사미 지역에서는 행정의 관리감독으로부터의 자율을 선택했을 뿐 아니라 지역의 거주자라고 할지라도 주민으로서의 자격에 차등을 둔 것이다. 즉 자유접근을 허용하면 '외부에서 유입된' 주민이 의사결정에 참가할 경우의 예측불가능성을 회피하고, 언제든지 구에 기증할 수 있는 법인의 형태로 공유하는 것이 바람직하다는 것이다. 지역에 대한 배려를 자신들은 하겠지만 뜨내기에게 결정권을 나누어 주었을 때 운명은 자신들이 손을 떠난다는 것이 이들의 생각이다.

스자키 재산구의 경우 과거의 제도를 개정하지 않고 유지하는 가장 큰 이유가 행정의 관리감독에서 지역의 자율성을 확보하기 위해서이다. 스자키에서는 재산구 의회가 공유재산에 관한 사항을 의결하며 의회의 구성원은 지역에서 오랫동안 살아온 주민이면서 명망가이기 쉽다. 기사미 지역의 공유재산은 소유권이 오랫동안 거주한 주민에게만 허용되었다는 의미에서 스자키 재산구와는 형태상의 차이와 구조적인 유사성을

24) 전국의 이리아이 임야는 주민들에게 직접적인 경제재(經濟財)로서의 역할을 거의 없어졌지만, 숲을 아이들의 학습의 장으로 활용하면서 주민들 간의 의사소통의 장으로 활용하거나(渡邉敬逸 2005: 27), 이리아이 임야를 골프장, 스키장, 별장지 등의 관광지로 개발하고, 앞바다 어장[地先漁場]을 해양성 레크리에이션을 위한 관광 자원으로 이용하는 빈도가 증가해 왔다.

가진다고 할 수 있다.

3. 결론

지금까지 일본의 한 지역을 대상으로 공유자원의 존재 양상에 대하여 사례를 제시하고 분석을 해 보았다.

일본의 공유재산 관리방식은 '총유(総有)'라는 관념 속에서 만들어져 왔다. 따라서 개인적 이득보다 공동체의 이득을 우선하는 시스템을 창출하려고 해 왔고, 그래서 공동체의 이득을 위한 결정에 모든 구성원이 찬성한다는 "만장일치"의 의사결정을 표면적인 원칙으로 한다. 구성원 모두가 납득한 이후에 비로소 의사결정을 하고 집행하는 구조는 공동체의 유지가 어떤 가치보다 중요했기 때문일 것이다. 그러나 여기에는 구성원의 범주가 상당한 정도로 고정적이라는 전제가 깔려 있다. 규모가 크거나 유동성이 높은 사회에서 구성원 모두가 동의하는 결과를 이끌어내기는 불가능한 문제이다. 공유자원 관리 시스템도 이러한 사회의 변화를 반영하여 새롭게 디자인되어 왔다.

'사단법인 기사미'의 사원들은 지연단체를 결성해서 불특정 주민이 공유재산의 운용을 어지럽힐 수 있는 가능성을 막기 위하여 이기적이고 폐쇄적으로 비칠 수 있는 사단법인을 택했다. 그러나 그 배경에는 빠른 변화와 예측하기 어려운 미래의 불확실성을 줄이고자 하는 의도들이 반영되어 있다. 다양한 사례의 검토와 토의를 통하여 자율적인 시스템을 디자인한 결과라고 할 수 있다. 물론 이것이 가장 바람직한 결과가 될지 판단하기는 어렵다. 이런 형태의 공유자원 운용에 대하여 비판적인 사람들은 '사단법인 기사미'의 사원들 중에서도 발견할 수 있다.

일본에서는 근대적 행정체계의 시행착오의 결과이기는 하지만, 공유자원의 영역에서는 근대화 정책의 효율성 추구라는 가치체계와 달리

관습의 영역을 배제하지 않고 성문법적 영역과 끊임없이 대화를 하면서 제도화해 왔다. 관습법이라는 표준적으로 통제하기 매우 어려운 영역을 사법과 행정 영역에서 보편적인 방식으로 처리하고 있다고 할 수 있다. 이리아이라는 일본의 일상이 사회구조 속에서 어떻게 작동하는지 해명하는 것은, 관습의 영역이 근대적 행정 시스템 속에서 작동하는 방식, 관습법과 근대적 사법제도가 상호작용하는 구조를 해명하는 것과 일치한다.

이미 공유자원의 양태와 관리방식에 관해서는 한국, 중국을 비롯한 동아시아권은 물론, 동남아시아의 열대림을 비롯하여 중동, 아프리카를 포괄하는 연구단위, 그리고 유럽과 다른 지역을 포괄하는 지구적 단위를 대상으로 연구가 시도되고 있다. 전 지구적 차원에서 보아야 하는 인류의 공유자원 관리는 지역 공유자원 관리방식의 이해를 토대로 적절한 방향성을 찾을 수 있을 것이다. 이런 면에서 다양한 가능성을 포괄하는 일본적 공유자원 관리방식을 해명하는 것은 중요한 지침을 제공할 것으로 보인다.

물론 상당 정도로 역사적 경험을 공유한 곳이라고 해도 지역사회가 반드시 일정한 원리에 따라 통합된 모습을 가지지는 않는다. 때로 인접한 지역에서도 공유재산의 양태와 관리방식은 매우 다양하게 나타나며 이것은 자치적 관리의 전통에서 연원한다.

이 논문은 공유자원에 대한 일련의 연속적 연구의 출발점에 해당한다. 일본사회의 다양한 공유자원의 양상을 분석하고 그 다양성을 관통하는 원리를 찾아보는 것이 이 연구의 1차적 목표이며, 일본적 시스템을 타사회의 비교연구로 확장하는 것이 2차적 목표이다. 이것은 공유자원의 상황, 특히 환경이 특정한 지역이나 국가에 국한된 문제가 아닌 인류사회와 연결되어 있다는 현실적 상황 속에서, 개인이나 제한된 지역의 이해관계를 초월한 공유자원 제도를 이해하고 이에 대한 대처 방식을 제시하는 데 필요한 기초 지식을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

논문접수일: 2012년 4월 15일, 논문심사일: 2012년 5월 24일, 게재확정일: 2012년 6월 27일

참고문헌

박동성

2007 “일본의 한 지역의 사회사와 향토사운동: 이즈시라하마(伊豆白浜)의 사례”,『비교문화연구』13(1): 65-97.

진필수

2007 “촌락공유지의 변천과정을 통해서 보는 지역사 – 오키나와 킨초의 사례”,『지방사와 지방문화』10(1): 93-123.

2008 “군용지료 재판을 통해서 보는 오키나와 촌락공동체의 구조와 변화”,『사회와 역사』77(1): 277-317.

최병택

2009 『일제하 조선임야조사사업과 산림정책』, 푸른역사.

渡邉敬逸

2005 “茅野市小泉山における林野の空間機能への変容,” 『地域研究年報』27: 75-87.

渡辺洋三・中尾英俊

1975 『日本の社会と法』, 日本評論社.

笠原義人

1998 “村落共同体林野の町村有林化過程,” 『立命館経済学』 第47巻 第５号: 19-39.

三俣学

2004 “財産区有林の管理実態に関する環境経済学的考察－岩手県江刺市・滋賀県甲賀町の財産区有林を事例として－,” 『京都精華大学紀要』第二十七号: 110-128.

船越昭治
1980 『日本の林業 · 林政』, 農業統計協会

小学館
1994 『日本大百科全書』, 東京: 小學館

井上真・宮内泰介
2001 『コモンズの社会学：森 · 川 · 海の資源共同管理を考える』, 新曜社.

中尾英俊
2009 『入会林野の法律問題』, 勁草書房

中村忠
2003 “入会権と入会慣習,”『高崎経済大学論集』 第45巻 第4号: 79-97.

池俊介
2006 『村落共有空間の観光的利用』, 東京 : 風間書房.

静岡県
1963 『静岡県市町村合併沿革史』 제1권 제2권, 静岡県.

下田市史編纂室
2004[1988] 『図説下田市史』, 下田市教育委員会.

Feeny, D., Berkes, F., McCay, B. F., and Acheson J. M.
1990 “The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later,” *Human Ecology*, 18(1): 1-19.

Hardin, G.
1968 “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Dec. 13: 1243-8.

Ostrom, Elinor
1990 *Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Yamashita, U., Balloni, K., Inoue, M.
2009 “Effect of Instituting Authorized Neighborhood Associations on Communal (Iriai) Forest Ownership in Japan,” *Society and Natural Resources* 22: 464-473.

〈Key concepts〉: commons, common property, common-pool resources, zaisanku, iriai, iriaichi, shichosongappei

Common-pool Resource System of Shimoda-city, Japan

Park, Dongseong*

Japanese in the rural area have maintained a traditional CPRs (common-pool resources) known as the *Iriai* system. One of the most outstanding features of the *Iriai* system corresponds to the village's autonomous tradition which prefers the community's benefit to individuals, and its decision-making is based upon unanimity as its principle.

The CPR cases of Shimoda-city originate from the collective property of villages far before the Great Merger of Meizi period at the end of the 19th century. The Merger of the region was followed by the integration of *Iriai* forests. This enabled local government to appropriate forests previously owned by villages, most of which were *Iriai* forests. But some villages rejected the merger because they did not want to part with their *Iriai* forests. This compelled the government to allow villages to maintain their rights to the forest by establishing a special financial ward (*Zaisanku*). Some *Iriai* rights

* Assistant Professor, Soon Chun Hyang University

holders who were not willing to hand over their forests to the government established new ownership, and they have made various management system of CPR.

The various CPR systems or the *Iriai* systems of Japan are an outcome of compromise with customary law and modernization policy which would separate public ownership and individual ownership.