

일제지배 초기 대만과 조선의 지방제도 개편 비교*

박찬승**

〈차 례〉

1. 머리말
2. 대만의 지방제도 개편(1895~1919)
3. 조선의 지방제도 개편(1905~1919)
4. 대만과 조선의 지방제도 비교
5. 맺음말

[국문초록]

1895년 대만을 합병한 일본은 대만총독부를 세운 뒤 대만의 지방제도 개편을 시작했다. 대만총독부는 대만의 지방제도를 3縣 1廳으로 개편했다. 1897년에는 이를 6縣 3廳으로 늘렸으며, 그 아래에 86개의 辨務署를 두었고, 다시 그 아래에 街·庄·社를 두었다. 辨務署는 전에는 전혀 없던 새로운 제도로 여러 개의 街·庄·社 위에 인위적으로 만들어진 행정기관이었다. 街·庄·社는 본래 자연촌락을 가리키는 것이었으나, 약 10개의 街庄社에 한 명의 街庄社長을 두어, 최하부 행정보조기관으로서의 성격을 갖게 되었다. 이로써 지방제도는 縣·廳-辨務署-街·庄·社의 3단계로 이어지는 형태를 띠게 되었다. 이는 1890년대 일본의 지방제도가 府·縣-郡-町村의 3단계로 되어 있던 것을 모방한 것이었다.

대만에서는 1901년 縣 제도를 폐지하고 辨務署를 확장하여 20개의 廳을 만들기로 하였다. 이후 1909년에는 20개 廳이 12개 廳으로 통합되었다. 이와 같은 廳-街·庄·社의 2단계 지방제도는 1909년 이후 廳 밑의 支廳의 권한과 위상이 강화되면서 사실상 廳-支廳-街庄社의 3단계로 다시 돌아갔다.

한편 조선에서는 1910년 설치된 조선총독부가 병합 직후 '면에 관한 규정'을 만들어 면에 국세징수, 호적작성 등 지방행정의 핵심적인 업무를 맡겼다. 이에 따라 조선에서 전통적으로 지방행정의 중심 역할을 해오던 郡은 소외되기 시작했다.

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5 A2A03052648)

** 한양대학교 사학과 교수

조선총독부는 1913년 ‘府制’를 실시하였다. 일본인이 다수 거주하던 옛 개항장과 개시장이 있던 곳이나 일본인이 많이 거주하는 도시를 중심으로 12개의 府를 설치하고, 府를 法人으로 하고 자문기구인 부협의회를 설치했다. 조선총독부는 1917년 ‘面制’를 추진하였는데, 일본 정부의 법제국은 面을 공공단체이자 법인으로 만드는 것을 거부했다. 결국 이 조항은 삭제되었다. 面의 법인화는 이루어지지 않았지만 사실상 준공공단체로 인정받았으며, 이후 面은 면 소유 재산을 늘리고, 자체 사업을 운영하고 세금 항목을 늘림으로써 재정을 크게 확대할 수 있었다.

이 시기 조선과 대만의 지방제도를 비교해보면 다음과 같다. 첫째, 지방제도 시스템에서 차이가 있었다. 즉 대만의 경우에는 3단계 제도를 하다가 2단계 제도로 바뀌고, 다시 3단계 제도로 돌아갔지만, 조선의 경우에는 계속 3단계 시스템을 유지했다. 둘째, 조선총독부 관리들은 1910년대 조선에서 府制와 面制를 실시했다. 그러나 대만총독부 관리들은 1910년대에 법인이나 공공단체의 성격을 지닌 지방제도를 굳이 추진하지 않았다. 셋째, 대만의 경우에는 지방행정과 경찰행정을 통합하여 운영했다. 반면에 조선의 경우에는 이를 분리하여 운영했고, 대신 헌병이 경찰 역할을 겸하는 헌병경찰제도를 만들었다. 넷째, 대만에서는 고다마 총독 시기에 고토 민정장관에 의해 전통적인 제도를 변용한 ‘보갑제도’가 도입되어 경찰과 행정의 보조기관이 되었다. 조선에서도 보갑제와 비슷한 오가작통제가 있었지만 제대로 작동해오지 않았기 때문에, 조선총독부는 이를 활용할 생각을 하지 않았다.

[주제어] 조선총독부, 대만총독부, 지방제도, 辨務署, 街・庄・社, 府制, 面制, 保甲制

1. 머리말

대만은 1895년에, 한국은 1910년에 각각 일본의 식민지가 되었다. 일본은 대만과 한국(병합 이후 ‘조선’. 이하 ‘조선’으로 통칭함)에 각각 총독부를 설치한 뒤, 지방제도의 개편에 들어갔다. 지방제도의 개편은 식민지의 주민을 확실히 장악하고, 식민지를 안정적으로 통치하기 위해 반드시 필요한 일이었기 때문이다.

대만총독부와 조선총독부는 대만과 조선에서의 지방제도 개편을 진행하면서 한편으로는 일본의 지방제도를 모방하고, 한편으로는 현지의 전통적인 제도와 당시의 여러 실정을 참작하였다. 메이지유신 이후 일본의 지방제도는 지방행정제도와 지방자치제도를 서로 결합시킨 형태를 띠고 있었다. 지방행정제도는 국가의 행정과 관련된 실무를 지시받아 이를 수행하는 지방행정기관과 관련된 제도를 말하고, 지방자치제도는 지방의 주민들이 스스로 공동체를 구성하여 자신들에게 필요한 여러 사업을 하는 지방공공단체와 관련된 제도를 말한다. 일본의 근대지방제도는 지방행정기관

과 지방공공단체를 결합시키는 방식으로 운영되고 있었다.¹⁾

이 글은 1895년부터 1919년 사이의 대만과, 1905년부터 1919년 사이의 조선에서 일제에 의한 지방제도 개편이 어떻게 이루어졌는가를 정리하고 이를 비교해보기 위한 것이다. 이 시기 대만과 조선에서의 지방제도 개편과 관련해서는 어느 정도 연구가 진행되어 있다.

대만의 지방제도에 대해서는 일본에서 이미 1916년에 東郷實과 佐藤四郎이 쓴 『台灣植民發達史』에서 ‘地方官官制’라는 제목으로 간단히 소개한 것이 있고, 1930년대에 井出季和太가 『台灣治績志』 안에서 각 총독 시기별로 지방제도 개편을 정리한 것이 있는데 역시 개략적인 정리에 그쳤다.²⁾ 그밖에 1980년대에 沖田哲也가 대만 지방제도의 연혁에 대한 정리한 것이 비교적 충실하지만, 2차 자료를 주로 참고한 연구라는 한계가 있다.³⁾ 최근에 일본에서는 黃美惠가 1895년 일본의 대만 점령 직후 지방통치를 어떻게 시작하였는지, 그리고 어떤 논의과정을 거쳐 1897년 辨務署와 街庄制가 성립되었는지를 1차 자료들에 기초하여 실증적으로 연구한 논문을 썼다.⁴⁾ 또 謝政德은 1895년 이후 1920년 대만지방제도의 성립까지의 과정을 살핀 논문을 썼는데, 특히 1909년에 도입된 街・庄・社の 區長과 區書記에 대해 자세히 분석했다.⁵⁾

대만 쪽에서는 2000년대 이후 연구가 꾸준히 나오고 있다. 馮國峻은 대만총독부와 중화민국 시기의 지방통치를 행정구역의 공간 변화라는 측면에서 살폈다.⁶⁾ 藍奕靑은 『帝國之守－日治時期台灣的郡制與地方統治』라는 책에서 주로 1920년대 이후의 郡制에 대해 다루고 있지만, 앞부분에서 군제 실시 이전의 중간 및 기층 지방제도, 즉 辨務署, 支廳, 街庄의 제도에 대해서도 개략적으로 정리를 하고 있다.⁷⁾

-
- 1) 姜再鎬, (解説)『地方制度と地方制度特例』, 『(史料)日本の地方自治』1(學陽書房, 1999), 6면.
 - 2) 東郷實・佐藤四郎 共著, 『台灣植民發達史』(台北, 晁文館, 1916); 井出季和太, 『台灣治績志』(上, 下)(台灣日日新報社, 1936).
 - 3) 沖田哲也, 『台灣における地方制度の沿革－日領期軍・民政と地方制度』, 『政經論叢』제53권 제2,3호(明治大學政經研究所, 1985).
 - 4) 黃美惠, 『政權移行期における台灣地域社會及び地方統治体制－1895年から, 1897年辨務署・街庄制の成立まで』(神戸大學 博士論文, 2008).
 - 5) 謝政德, 『大正九年台灣地方制度の成立過程』, 『阪大法學』제60권 제6호(大阪大學大學院法學研究所, 2011).
 - 6) 馮國峻, 『治理台灣：從行政區域的變革看清朝、日本總督府與中華民國政府的空間治理策略』(國立台東大學區域政策與發展研究所碩士論文, 2008).
 - 7) 藍奕靑, 『帝國之守－日治時期台灣的郡制與地方統治』(台北, 國史館, 2012).

식민지기 대만의 지방제도는 경찰제도와 결합되어 정경통합의 성격을 갖고 있어 그 분리 문제가 항상 논란이 되었다. 이에 대해서는 대만총독부경무국에서 1933년에 펴낸 『대만총독부경찰연혁지』에서도 이미 다루고 있었다.⁸⁾ 이후 대만의 李崇禧는 일본 지배하 대만의 경찰제도를 정리하면서 이 문제를 언급하였다.⁹⁾ 한국에서는 손준식과 문명기가 대만의 경찰제도를 다루면서 역시 이 문제를 다루었다.¹⁰⁾ 이 가운데 손준식의 논문을 보면, 1898년 민정장관 後藤新平가 주도하여 군대의 민정에 대한 간섭을 배제하여 문관통치의 기초를 확립하는 한편, 지방관관제를 3현 3청으로 개편하고, 경찰서와 간무서를 辨務署에 통합하고, 변무서의 제2과가 경찰업무를 담당하게 됨으로써 행정과 경찰이 통합되었다고 보았다. 또 1901년 변무서를 폐지하면서 대신 지청을 두었는데, 대부분의 지청장을 경부로 임명하고 지청 직원 역시 모두 경찰로 충원함으로써 소위 ‘경찰정치’가 등장하게 되었다고 보았다.¹¹⁾

이 시기 대만의 지방제도와 깊은 관계가 있는 保甲制에 대해서는 대만 쪽에서 陳清池, 洪秋芬, 蔡易達, 蔡慧玉 등의 연구가 있다.¹²⁾ 蔡慧玉의 글에 의하면, 대만의 기층 지방행정제도는 街庄社長制(1897~1910), 區長制(1910~1920), 市街庄制(1920~1945)의 3단계로 나뉘는데, 保甲의 임원들이 지방행정을 보조하는 것은 1904년 대만총독부 훈령 222호에 의해 시작되었다. 그리고 보갑제가 지방행정의 기층보조기구로서 확실하게 자리 잡은 것은 1909년 구장제가 실시되면서부터였다.¹³⁾ 보갑제도에 대해서는 한국에서도 최근 문명기의 논문 2편이 발표되었다.¹⁴⁾ 문명기는 대만의

8) 台灣總督府警察局, 『台灣總督府警察沿革誌』 第1編 『警察機關の構成』(1933), 658~697면.

9) 李崇禧, 『日本時代台灣警察制度之研究』(국립대만대학법률연구소 석사논문, 1995).

10) 손준식, 『일제 식민지하 대만 경찰제도의 변천과 그 역할』, 『중국근현대사연구』 47집 (중국근현대사학회, 2010); 문명기, 『대만·조선의 ‘식민지군대’의 격차』, 『중국근현대사연구』 59집(중국근현대사학회, 2013).

11) 손준식, 앞의 글, 55~57면.

12) Ching-Chih Chen(陳清池), “Police and Community Systems in the Empire”, *The Japanese Colonial Empire, 1895~1945*, eds. Ramon H. Myers and Mark R. Peattie, pp.213~239; “The Japanese Adaptation of Pao-chia System in Taiwan 1895~1945”, *Journal of Asian Studies* 34(2); 洪秋芬, 『日據初期台灣的保甲制度(1895~1903)』, 『中央研究院近代史研究所集刊』 21(중앙연구원근대사연구소, 1992.6.); 蔡易達, 『台灣總督府基層統治組織之研究－保甲制度與警察』(文化大學 日本研究所 碩士論文, 1988); 蔡慧玉, 『保正・保甲書記・街庄役場－口述歷史(1)』, 『史聯雜誌』 23(中華民國台灣史蹟研究中心, 1993.11); 『日治時代臺灣保甲書記初探 1911~1945』, 『臺灣史研究』 第1卷 第2期(中央研究院 台灣史研究所, 1993.12).

13) 蔡慧玉, 앞의 글(1993), 7~8면.

14) 문명기, 『일제하 대만 보갑제도의 재정적 효과, 1903~1938』, 『중국근현대사연구』 75(중국근현대사학회, 2017); 『保甲의 동아시아-20세기 전만·만주국·중국의 기층행정조직 체편과 그 의미』,

경우, 1905년을 기준으로 보면, 대만 전역은 총독부－廳(20)－支廳(83)－街庄(社鄉)(486)－保(4,826)－甲(48,413)이라는 구조를 갖고 있었다고 보았다. 즉 1街庄은 약 10개의 保와 약 100개의 甲을 통할하고 있었다는 것이다. 그리고 1909년 “保正 및 甲長은 區長(이전의 街庄長)의 지휘를 받아 保內 혹은 甲內에서 직무집행을 보조한다”는 규정에 따라, 그동안 행정인력이 부족으로 인해 어려움을 겪던 기층행정 운영이 크게 개선되었다고 보았다.¹⁵⁾

한편 이 시기 조선의 지방제도에 대해서는 상당히 많은 연구가 나와 있다. 국내 학계에서는 1980년대에 염인호가 ‘조선면제’의 형성과 운영과정을 중심으로 일제하 지방통치에 관해 처음으로 연구를 시작하였다. 이 논문에서는 통감부시기부터 1917년 ‘조선면제’가 제정되기까지 ‘면’을 둘러싼 제도와 운영의 실태에 대해 설명하고, 1917년 면제 제정 이후 지정면과 보통면의 운영담당자와 운영구조에 대해 분석하였다.¹⁶⁾ ‘조선면제’에 주목하고 이와 관련된 총독부의 자료들을 이용하여 연구한 최초의 논문이라는 점에서 의의가 있다. 이 논문에서는 일제는 통감부시기부터 조선면제의 성립에 이르기까지 조선인들에 의한 지역자치를 일관하여 부정하였다는 점을 중시하였다.

이상찬은 1906~1910년의 지방행정제도의 변화와 관련된 정부와 민간 차원의 논의를 분석하였다. 이 글에서는 특히 ‘향회’와 민의소 설치, 면과 면장제도와 관련한 논의를 ‘지방자치’라는 화두와 관련시켜 분석하였다.¹⁷⁾ 일본에서도 大和和明이 1917년 조선면제의 성립과정에 대해 분석한 논문을 발표했다. 이 글은 일본의 町村에 해당하는 조선의 面の 모습을 규정한 ‘조선면제’의 제정 과정을 다룬 논문이었다.¹⁸⁾

1990년대 들어, 김익한은 『植民地朝鮮における地方支配体制構築過程と農村社會變動』이라는 박사논문에서 1910년대 지방제도의 개편에 대해 간략히 정리하고, 지역명가층의 동향에 대해 주로 분석하였다.¹⁹⁾ 이정은은 갑오개혁부터 1910년대까

『중앙사론』 47집(중앙사학연구소, 2018).

15) 문명기, 앞의 글(2017), 30~31면.

16) 염인호, 「일제하 지방통치에 관한 연구－‘조선면제’의 형성과 운영을 중심으로－」(연세대 사학과 석사논문, 1983).

17) 李相燦, 「1906~1910년의 地方行政制度 변화와 지방자치논의」, 『한국학보』 42(일지사, 1986).

18) 大和和明, 「植民地朝鮮地方行政に関する試論：面制の確立過程を中心に」, 『歴史評論』 제458호(역사과학협의회, 1988).

19) 金翼漢, 『植民地朝鮮における地方支配体制構築過程と農村社會變動』(동경대 박사학위논문, 1996)

지 지방제도의 개정 문제를 개괄적으로 정리하였으며, 윤해동은 통감부 시기 지방제도의 개정 문제를 군과 면의 지위 변화를 중심으로 다루었다.²⁰⁾ 홍순권은 1910년대 면의 운영과 1917년 ‘朝鮮面制’의 성립과정과 면제 공포 이후의 면 행정에 대해 다루었다. 이 논문에서는 특히 1910년대의 면 운영의 변화 과정을 면리원의 화보, 면의 사업경영과 면 경비의 실태를 중심으로 살폈으며, ‘조선면제’ 공포 이후 면의 법적 지위를 중점적으로 살폈다. 이 글은 조선면제는 종래 조선의 지방조직이 지니고 있던 자치적, 공동체적 요소를 해체시킴으로써 조선 민족의 정치적 자율성과 그 잠재능력을 말살하려 한 것이었다고 보았다.²¹⁾

2000년대 들어서는 일본에서 강재호의 『植民地朝鮮の地方制度』가 출간되었다. 이 책은 1894년 갑오개혁 시기의 지방제도 개혁부터 시작하여 1930년대 도제, 부제 등 지방자치제도가 등장하기까지의 지방제도를 실증적으로 분석한 것이었다. 이 책은 특히 통감부시기와 1910년대 식민지 조선 지방제도의 성립과정에 중점을 두어 자세히 분석하였다. 이 책은 일본의 명치유신 이후의 지방제도의 성장과정을 염두에 두면서, 그에 영향을 받은 조선의 지방제도가 어떻게 형성, 변용되는지를 밝히고자 한 책이라고 할 수 있다. 그리하여 조선의 지방제도는 일본의 지방자치의 극히 부분적인 개념만을 도입한, 후진성이 강한 지방제도였다고 평가하였다.²²⁾

한편 윤해동은 『지배와 자치』라는 책에서 面制의 성립과정과 촌락의 재편을 다루었다. 이 책은 통감부가 지방제도 개편을 통해 군을 약화시키고 면을 말단 행정기구로 확립하려 했다면서, 이는 道-面으로 이어지는 지방행정의 二級制를 확립하려는 의도를 가진 것이라고 보았다. 이 책은 결국 1910년대의 면제 실시는 일본에서 시행되고 있던 町村制를 조선에 적용하려 한 것이었다고 본다. 그러나 이러한 총독부의 의도는 제대로 달성되지 못했으며, 군과 면 모두 잠정적이고 과도적인 행정기관으로 머무를 수밖에 없었다고 평가했다.²³⁾ 행정학자인 안용식은 역시 읍과 면, 특히 읍면장의 사회적 배경에 대해 연구했다.²⁴⁾ 이명학은 1910년대부터 1930년대까지 면의

20) 李廷銀, 「일제의 지방통치체제 수립과 그 성격」, 『한국독립운동사연구』 6(독립기념관 독립운동사연구, 1992); 尹海東, 「‘통감부설치기’ 지방제도의 개정과 지방지배 정책」, 『한국문화』 20(서울대 한국문화연구소, 1997).

21) 洪순권, 「일제초기의 면 운영과 ‘조선면제’의 성립」, 『역사와 현실』 23집(한국역사연구회, 1997).

22) 姜再鎬, 『植民地朝鮮の地方制度』(東京, 東京大學出版會, 2001).

23) 윤해동, 『지배와 자치 - 식민지 촌락의 삼국면 구조 -』(역사비평사, 2006).

24) 安龍植, 「일제하의 면읍행정체제 개편과 면읍장의 사회적 배경 연구」, 『현대사회와 행정』 19-3(한국

행정구역 개편과 명칭의 변화에 대해 분석했다.²⁵⁾

한편 근대 서구와 일본, 그리고 식민지 조선과 대만의 지방제도에 대한 비교연구로서는 山田公平의 연구가 있다. 그는 지방제도, 특히 지방자치의 개념과 제도가 어떻게 서구에서 성립되었고, 그것이 일본에 어떻게 전파되었는지를 정리했다. 또 일본의 식민지 지배기에 조선과 대만의 지방제도가 어떻게 개편되었는지를 개략적으로 정리하였다.²⁶⁾ 문명기는 식민지시기 대만의 街庄과 조선의 面이라는 말단행정기관과, 대만의 保甲과 조선의 洞里라는 기층행정 조직의 운영을 각각의 행정인력의 숫자를 통해 비교하였다. 이에 의하면 1919년까지 대만의 街庄당 행정인력은 26.2명이었고, 조선의 面당 행정인력은 18.3명으로 대만의 街庄쪽이 더 많았다. 그 이유는 대만의 街庄의 행정인력은 4.9명이지만 街庄 산하의 보갑 인력은 21.3명인데 반해, 조선의 面の 행정인력은 8.3명이지만 面 산하의 區長은 10.0명이었기 때문이다. 즉 대만 쪽에 훨씬 더 촘촘한 행정인력이 있었다고 본 것이다.²⁷⁾ 최근에 출판된 山中永之助의 『帝國日本の統治法』이라는 책은 일본·대만·조선의 지방제도를 비교하고 있는데, 주로 1920년대 이후의 지방제도를 다루고 있다.²⁸⁾

1919년까지 대만과 조선에서의 지방제도는 기본적으로 지방자치제도가 아닌 지방행정제도였다고 할 수 있다. 조선총독부와 대만총독부 관리들은 일본의 지방행정제도를 모델로 하여 조선과 대만의 지방행정제도를 구상하였는데, 현지의 사정에 맞는 제도를 만들기 위해 고민할 수밖에 없었다. 그 결과 조선과 대만의 지방제도에는 유사점도 있지만 차이점도 많았다. 식민지 조선과 대만의 지방제도의 특징을 정확히 알기 위해서는 양자를 서로 비교하고, 또 더 나아가 일본의 지방제도와도 비교할 필요가 있다고 생각된다. 그러나 기존 연구는 아직 이러한 단계에까지는 나아가지는 못했다. 이 글에서는 이러한 작업의 기초 단계로서, 1895~1919년 대만과 조선의 지방제도의 변화과정을 일본의 지방제도와 비교하면서 정리하고, 나아가 대만과 조선

국정관리학회, 2009).

25) 이명학, 「일제시기 행정구역의 개편과 명칭의 변화-면을 중심으로」, 『한국독립운동사연구』 70집(독립기념관 한국독립운동사연구소, 2020).

26) 山田公平, 『近代日本の國民國家と地方自治: 比較史研究』(名古屋, 名古屋大學出版會, 1991).

27) 문명기, 「일제하 대만·조선 기층행정 운영의 비교분석」, 『동양사학연구』 150(동양사학회, 2020), 407~409면.

28) 山中永之助, 『帝國日本の統治法-内地と植民地朝鮮・台湾の地方制度を焦點とする』(大阪, 大阪大學出版會, 2021.4).

의 지방제도를 서로 비교하여, 양자 간의 차이점이 나타나게 된 이유는 무엇인지에 대해 생각해보고자 한다.

이 글에서는 기존 연구나 정리된 2차 자료 외에도, 가능하면 1차 자료를 많이 참고하고자 했다. 이 글에서 참고한 1차 자료들은 일본 국립공문서관, 대만 국사관, 한국 국가기록원에 소장되어 있는 일본 정부, 대만총독부, 조선총독부의 문서들이다.

2. 대만의 지방제도 개편(1895~1919)

1) 가바야마 스케노리(樺山資紀) 총독 시기(1895.5~1896.6)

대만은 1684년(강희 23년) 福建省 소속의 1府가 되었다. 臺灣府 아래에는 臺灣·鳳山·諸羅의 3縣이 있었다. 각 현의 면적은 상당히 넓었으며, 실제 개척된 곳은 縣治 부근에 그치고 있었고, 나머지 땅은 황폐한 상태로 남아 있었다. 그 이후에 개척이 진행되면서 현과 청이 추가로 설치되었고, 1875년(광서 원년)에는 臺北府가 추가로 설치되었다. 그리고 1884년 청불전쟁을 치른 뒤, 1887년 청조는 대만을 福建省으로부터 독립시켜 臺灣省으로 만들었다.²⁹⁾

福建省에 예속되어 있을 때 대만은 臺灣府 및 臺北府의 2府로 나뉘어 있었고, 그 아래에 8縣 4廳이 있었다. 대만성으로 독립한 후에 대만성 산하에는 3府(臺灣府, 臺北府, 臺南府) 1직할주(臺東州)가 두어졌다. 그 아래에는 11縣과 3廳이 있었고, 다시 그 아래에 堡·里·鄉·澳 등의 말단 제도가 있었다. 그 아래에 자연촌으로서 街·庄·社가 있었다. 한편 중국에는 宋代 이래 전통적인 自衛制度인 保甲制가 있었다. 대만에서 보급제가 채택된 것은 1733년(옹정 11년)인데, 보급제도란 10戶를 1保로 하고, 5保를 1大保로 하고, 10大保를 1都保로 하는 성인 남자들의 단체였다.³⁰⁾

1895년 청일전쟁의 결과로 대만은 일본의 식민지가 되었다. 1895년 4월에 체결된 ‘청일강화조약’의 제2조 제2,3항에서는 청국은 ‘대만 전도 및 그 부속 제도’와 ‘평호 열도’를 일본에 할여한다고 하였다. 이에 따라 대만은 일본에 넘겨졌고, 동년 5월 10

29) 井出季和太, 앞의 책, 2면.

30) 沖田哲也, 앞의 글, 61~63면.

일 해군대장 가바야마 스케노리가 초대 대만총독에 임명되었다.³¹⁾ 1895년 5월 21일, 가바야마는 대만총독으로서 「臺灣總督府假條例」를 발령하였다. 가조례(임시조례)는 총독부의 행정조직을 민정국, 육군국, 해군국의 3국제로 하였다. 민정국 내에는 내무부, 외무부, 식산부, 재무부, 학무부, 체신부, 사법부 등이 있었다.³²⁾ 이 가운데 내무부가 지방행정을 담당했고, 지방에 縣과 支廳을 두기로 했다. 이에 따라 6월 6일 기룡지청이 설치되었고, 9일에는 대북현청, 23일에는 의란지청, 24일에는 신죽지청이 설치되었다.³³⁾

이어서 6월 28일에는 「臺灣總督府地方官假官制」가 공포되었다. 이를 보면 대북현, 대만현, 대남현 및 팽호도청, 즉 3현 1청을 설치한다고 되어 있었다.³⁴⁾ 그러나 이는 제도뿐이었고, 실제로 개청을 한 것은 대북현 뿐이었다. 다른 지역은 현지인의 저항 때문에 완전히 장악하지 못한 상태였다.³⁵⁾ 縣에는 지사, 서기관, 경찰장, 참사관 기타의 직원이 있고, 조직기구에는 현 관방 외에 내무부, 경찰부가 있었다.³⁶⁾

1896년 3월 30일 총독부는 「대만총독부조례」를 공포하여 4월 1일부터 民政을 실시하였다. 또 4월 1일에는 「臺灣總督府地方官官制」를 칙령 제91호로 제정, 공포하여 시행하였다. 대만총독부로서는 처음 정식으로 지방제도를 제정한 것이다. 제1조는 “대만에는 대북현, 대중현, 대남현 및 팽호도청을 두고, 그 위치 및 관할구역은 대만총독이 정한다”는 것이었다. 제2조는 “縣 아래에는 편의상 支廳을 두고, 그 명칭, 위치, 관할구역은 대만총독이 이를 정한다”는 것이었다. 제3조에는 지방청에 두는 직원으로서 知事, 島司, 支廳長, 書記官, 警部長(주임), 屬(이하 판임), 技手, 통역생, 警部, 감옥서기, 간수장 등을 명기했다. 여기에서 縣知事は 勅任이고, 도사·지청장·서기관·경부장은 奏任이며, 속 이하는 모두 判任이었다.³⁷⁾

당시 실제로 개설된 臺北縣에는 知事, 書記官, 警察長, 參事官 기타의 직원이 있었고, 조직기구로서는 縣官房 외에 행정을 맡는 내무부, 사법을 맡는 경찰부의 2부가 있었다. 이는 일본군의 대만 진주와 함께 각 지방에서 주민들의 저항이 계속되고

31) 같은 글, 64면.

32) 같은 글, 69면; 「臺灣總督府假條例」(國史館臺灣文獻館, 件典藏號 00000003001).

33) 井出季和太, 앞의 책, 232면.

34) 「臺灣島地方官假官制制定」(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000011013).

35) 井出季和太, 앞의 책, 233~234면.

36) 沖田哲也, 앞의 글, 71면.

37) 명치 29년 칙령 제91호 「대만총독부지방관관제」, 「公文類聚」第二十編, 明治二十九年, 第五卷.

있는 가운데, 먼저 군사점령이 이루어져 평정이 된 지역에서 실시되던 임시 지방관 제였다.³⁸⁾

한편 경찰제도를 보면, 처음에 중앙경찰기관은 총독부 내무부 소관의 경보과가 있었고, 지방경찰기관은 지방관관제의 따라 縣 警察課가 있고 여기에 警部長을 두었으며, 지청 및 팽호도청에는 경찰서 또는 경찰분서를 두었다.³⁹⁾ 즉 지방제도는 대체로 縣-支廳-警察署의 3단계 제도를 취했다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이것은 임시적인 것이었다.

2) 노기 마레스케(乃木希典) 총독 시기(1896.10~1898.2)

초대 총독 가바야마는 1896년 6월 추밀고문관으로 옮겨갔고, 2대 총독으로 육군 중장 가쓰라 타로(桂太郎)가 임명되었다. 그러나 그의 임기는 4개월 반 정도에 불과했다. 그해 10월 제3대 총독으로 육군중장 노기 마레스케가 새로 부임하였다. 이즈음에는 일본군이 각 지방에 배치되어 주요 지역의 점령을 완료하였고, 이에 따라 3縣 1廳이 모두 개설되었다. 1897년 5월 3일에는 칙령 제152호로 「대만총독부지방관관제」가 개정 공포되었다. 이에 의하면, 기존의 3縣 1廳 외에 新竹縣, 嘉義縣, 鳳山縣 등 3개 縣, 宜蘭廳, 臺東廳 등이 추가로 개설되었다. 현과 청 아래에는 86개의 辨務署가 설치되었다.⁴¹⁾ 그리고 변무서 아래에는 街·庄·社를 두었다.⁴²⁾ 이로써 縣·廳-辨務署-街庄社의 3단계 지방제도가 성립하였다.⁴³⁾

여기에서 우선 주목할 것은 새로 등장한 ‘변무서’라는 기관이다. 변무서는 현·청과 街庄社 사이의 중간행정기구로서 두어진 것으로, 署長 1인(주임 또는 판임)과 主記(판임)를 두었다. 이로써 이전까지 경찰서에서 담당하던 일반 행정사무는 경찰에

38) 沖田哲也, 앞의 글, 71면.

39) 대만총독부경무국, 『台灣總督府警察沿革誌』 제1편(대만총독부경무국, 1933), 78, 357면.

40) 같은 책, 685쪽. 1895년 9월 경찰관이 배치되기 전까지는 주로 헌병이 경찰사무를 집행하였다. 井出季和太, 앞의 책, 236면.

41) 당시 본국의 칙식무대신은 변무서는 “内地의 郡役所에 해당한다”고 설명하였다. 명치 30년 칙령 제152호 「대만총독부지방관관제」 (일본 국립공문서관, A03020289400)

42) 명치 30년 칙령 제152호 「대만총독부지방관관제」 (일본국립공문서관, A03020289400). 辨務署(관무서)의 뜻으로 생각되나, 원문에 辨務署라고 쓰고 있기 때문에 이 글에서는 변무서로 쓰고자 한다.

43) 藍奕青, 앞의 책, 35면.

서 분리되어 신설된 변무서로 넘어갔다.⁴⁴⁾ 현, 청 및 변무서에는 현지인으로 임명하는 參事를 두었다. 참사는 각 현, 청, 변무서에 5인 이내로 하고, 현과 청의 경우에는 주임관, 변무서의 경우에는 관임관의 대우를 하도록 했다. 참사는 해당 관내에 거주하는, 학식과 명망이 있는 자로서, 현 지사와 청의 청장의 자문 역할을 하도록 하였다.⁴⁵⁾

대만총독부가 지방행정의 기초로 삼은 것은 사실은 街·庄·社였다. 「대만총독부 지방관관제」를 발표한 같은 날에 일본정부는 칙령 제157호 「대만총독부 관내 街·庄·社에 長을 두는 건」을 통해 “대만총독부 관내의 각 街·庄·社 혹은 여러 街·庄·社에 長을 둔다”고 발표했다.⁴⁶⁾ 街·庄·社·鄉은 원래는 청대부터 있던 자연촌락을 가리키는 것으로서, 정식 행정단위는 아니었다. 街·庄·社·鄉 위에는 堡·里·鄉·灣이 있었지만, 역시 정식 행정단위는 아니었다. 그 위에 있던 縣·廳만이 정식 행정단위였고, 관원이 파견된 것도 縣·廳까지였다.⁴⁷⁾ 그런데 일본정부는 대만의 街·庄·社에 공식적으로 街長, 庄長, 社長을 둔다고 한 것이다.

대만총독부는 이어서 총독부령 제30호로 「街庄社長設置規程」을 공포했는데, 이에 의하면 街·庄·社長의 관할 구역은 縣 知事が 정하게 되어 있고, 街·庄·社長은 변무서장의 추천에 의해 현지사나 청장이 이를 임명한다고 되어 있다.⁴⁸⁾ 그런데 이때의 街·庄·社長이 관할하는 구역은 기존의 개별 街·庄·社가 아니라, 대체로 10개 내외의 街·庄·社에 걸치는 것이었다. 즉 1명의 街·庄·社長이 10개 내외 街·庄·社를 관할하는 것이었다. 앞의 칙령 제2조에 의하면, “街長, 庄長, 社長은 변무서장의 지휘명령을 받아 관할 내의 행정사무를 보조 집행한다.”고 되어 있다. 그리고 街長, 庄長, 社長에게는 월 15원 이내의 사무비를 지급할 수 있다고 하였다.⁴⁹⁾

그러면 당시 街·庄·社長은 어떤 일을 하게 되어 있었을까. 1897년 9월 16일 의란청장이 각 변무서에 내려 보낸 훈령 제59호 「街庄社長 職務規程」을 보면, 다음

44) 대만총독부경무국, 앞의 책, 685면.

45) 명치 30년 칙령 제152호 「대만총독부지방관관제」(일본 국립공문서관, A03020289400)

46) 명치 30년 칙령 제157호 「대만총독부 관내 街·庄·社에 長을 두는 건」(일본 국립공문서관, A03020289900).

47) 馮國峻, 앞의 글, 33면.

48) 명치 30년 6월 25일, 대만총독부령 제30호 「街庄社長設置規程」(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 0000 0124020).

49) 명치 30년 6월 27일, 칙령 제157호 「대만총독부 관내 街·庄·社에 長을 두는 건」(일본국립공문서관, A03020289900).

과 같은 10가지 일을 하게 되어 있었다. 1) 제반 法令과 論告를 반포하고 部民에게 이를 널리 알리는 일, 2) 部內 제반 정황을 보고하는 일, 3) 호적을 조사하고 그 異動을 보고하는 일, 4) 아동의 취학을 장려하고 교육의 보급을 도모하는 일, 5) 徵稅令書를 전달하고 태납자를 독촉하는 일, 6) 농공상의 사업을 권장하는 일, 7) 도로·교량의 수선에 주의하고 교통을 편리하게 하는 일, 8) 공중위생에 주의하고 惡疫의 유행을 예방하는 일, 9) 빈민구제의 방법을 강구하는 일, 10) 위의 사항 외에 특이 명령을 받은 사항을 처리하는 일 등이었다.⁵⁰⁾

당시 일본 정부의 척식무성 대신은 법률과 명령의 보급을 꾀하고, 아울러 행정사무의 보조를 위하여 街·庄·社에 長을 두어야 한다면서, 이는 일본 내지의 町村에 戶長을 두었던 제도와 동일하다고 설명했다.⁵¹⁾ 이는 당시 일본 정부가 대만의 지방제도를 일본을 모델로 하여 만들어 나가고 있었음을 말해준다. 즉 일본이 메이지유신 이후 府·縣-郡·區-町·村의 3단계 지방제도를 모방하여 대만에서는 縣·廳-辨務署-街·庄·社의 3단계 지방제도를 만들었던 것이다.⁵²⁾

일본정부는 메이지유신 이후 폐번치현을 단행하여 府縣 제도를 시작하였다. 그리하여 1889년까지 수많은 현을 줄여서 3府 43縣으로 정리를 하였고, 1878년부터는 부회·현회를 설치하였으며, 1880년에는 법률로써 ‘부현제’를 실시하여 부현은 광역의 지방공공단체로서의 성격을 확실히 하였다. 또 1888년에는 市制·町村制를 실시하고 市會와 町村會를 설치함으로써 지방자치제의 기초를 다졌다. 그리고 1890년에는 郡制를 발표하여 郡을 府·縣과 町·村의 중간에 있는 지방공공단체로 규정하였으며, 의결기관으로서 郡會를 설치하였다. 이로써 일본의 지방공공단체는 府·縣-郡·區-町·村의 3단계의 체계를 갖추게 되었다.⁵³⁾ 1890년대 후반 대만총독부는 일본의 3단계 지방제도를 모델로 하여 縣·廳-辨務署-街·庄·社의 3단계 지방제도를 만들었다.⁵⁴⁾ 그러나 대만의 3단계 현청, 변무서, 가장사는 모두 지방공공단

50) 명치 30년 9월 16일, 의란청장의 훈령 59호 「街庄社長職務規程」(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 000 00244047).

51) 명치 30년 4월 26일, 척무대신 청의서 「대만총독부 관내 街·庄·社에 長을 둔다」(일본국립공문서관, A01200859000)

52) 명치유신 십년 후인 1878년 일본정부는 지방3신법이라는 것을 만들어 이전의 府·縣-大區·小區의 2단계 지방제도를 府·縣-郡·區-町·村의 3단계로 재편하였다. 山田公平, 앞의 책, 398면.

53) 山田公平, 앞의 책, 제4장 참조.

54) 黃美惠는 앞의 논문(주 4)에서 대만의 辨務署와 街庄長제도는 일본 본토의 郡區町村의 행정기구를

제, 즉 자치적 성격을 갖는 단체가 아니었다. 이 점에서 일본의 3단계 지방제도와는 커다란 차이가 있었다.

3) 고다마 겐타로(兒玉源太郎) 총독 시기(1898.2~1906.4)

1898년 2월 노기 마레스케 총독이 물러가고, 제4대 총독으로 고다마 겐타로(兒玉源太郎)가 부임하였다. 그는 1906년 4월까지 8년여 동안 대만 총독으로 있었다. 그는 내무성 위생국장을 지낸 고토 신페이(後藤新平)를 민정장관으로 데리고 왔는데, 고다마 총독의 재임기 각종 개혁정책, 특히 지방제도 개혁은 사실상 고토에 의해 주도되었다.

대만총독부는 지방제도와 관련하여 街・庄・社長과 서기에 지급하는 수당, 사무 소비, 여비 등의 사무비를 총독부의 국고가 아닌 주민들의 부담으로 떠넘겼다. 이에 따라 주민들은 등급별 戶別割의 방법으로 사무비를 거두어 街・庄・社長과 서기에 게 주어야만 했다.⁵⁵⁾ 이 사안은 이미 노기 총독시기인 1897년 말부터 대만총독부에서 추진해오던 사안이었다.

총독부는 이어서 1898년 6월 칙령 제108호로써 지방제도를 개정했다. 우선 종래의 6현 3청을 3현 3청(臺北, 臺中, 臺南의 3현, 宜蘭, 臺東, 澎湖의 3청)으로 통합하고, 변무서도 65개를 통합하여 44개로 줄였다. 그 결과 칙임관 이하 1,080인을 줄일 수 있었다.⁵⁶⁾ 동시에 지방의 경찰서를 폐지하고, 그 사무를 변무서의 한 분과로 옮겨 경찰사무를 관장케 하였다.⁵⁷⁾ 이후 형식상으로는 변무서장이 경찰권을 갖는 것처럼 되어 있지만, 변무서 안에서는 제2과장이 경찰의 실권을 장악하고 있었기 때문에 상급자인 변무서장과 제2과장이 자주 마찰을 빚었다.⁵⁸⁾

총독부는 같은 해 경찰업무의 지원을 위해 ‘保甲條例’를 제정하여,土匪대책,水火災 대책으로서 保甲制를 만들었다. 보갑제는 중국의 전통적인 住民 自衛組織인 保甲制에서 아이디어를 빌려와 환골탈태한 새 제도를 만든 것이었다. 연대책임을 특징으

참고하여 만든 것이라고 보았다.

55) 명치 31년 3월 『各縣街庄社長事務費收支方法』(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000244051).

56) 井出季和太, 앞의 책, 302면.

57) 같은 책, 312쪽; 藍奕青, 앞의 책, 35면.

58) 대만총독부경무국, 앞의 책, 686면.

로 하는 보갑제는 10戶를 1甲으로 하고, 10甲을 1保로 하여, 保에는 保正, 甲에는 甲長을 두었다.⁵⁹⁾ 이들 보갑의 간부들은 街·庄 수준에서 유력자로 꼽힐 수 있는 자, 즉 ‘재산과 명망을 갖춘 자’만이 될 수 있었다. 총독부에서는 이들 보갑제의 간부로 활동하는 자들에 대해서는 전매사업에 참여할 수 있게 하는 등 경제적 이권을 보장하면서 지역유력자로 적극 육성했다.⁶⁰⁾ ‘보갑조례’는 전통적인 보갑제도를 복구하여 연좌책임을 부여함으로써, 일본의 지배에 저항하는 무장투쟁을 해온 이들의 활동기반을 좁혀, 결국 그들의 투항을 유도하는 효과를 가져왔다.⁶¹⁾

대만총독부는 1901년 칙령 제202호로써 지방제도를 다시 대폭 개정하였다. 그 가운데 가장 중요한 것은 현, 청, 변무서 제도를 폐지하고 20개 廳을 둔 것이다. 즉 현과 변무서를 폐지하고 廳 중심의 지방제도로 개편한 것이다. 이와 같은 개정의 이유에 대해 당시 대만총독부는 다음과 같이 설명하였다.

明治 29년 4월 민정 개시 이래 급일에 이르기까지 縣 및 廳을 두고 그 아래에 변무서를 배치하는 주의는 아직 바뀌지 않았다. (중략) 그런데 그 이후의 경험에 의하면, 오로지 지방정부의 요충에 해당하는 것은 변무서로서, 현 및 청은 단순히 총독부와 변무서 사이에 개재하는 일종의 중개기관에 불과하였다. 이에 반드시 현 및 청을 설치하지 않으면 처리할 수 없는 정도의 政務는 거의 없었다. 무릇 대만에 있어서는 내지의 각 부현에 있어서와 같이 지방단체 및 지방의회 등에 관한 사무 같은 것이 전혀 없고, 토목공사와 같은 것도 그 규모가 큰 것은 모두 총독부의 직할사업에 속한다. (중략) 경험에 비추어 보건대 현 및 청을 설치한 결과는 도리어 사무의 민활을 결여하고 혹은 서로 책임을 미루는 것과 같은 폐단이 있었다. 생각하건대 현 및 청의 존치에 필요한 경비는 자못 거액인데, 그 제도의 효과에서는 별로 거론할 만한 것이 없을 뿐만 아니라, 왕왕 폐단만 낳기에 이르렀다. 이에 현 및 청을 폐지하고 종래의 변무서에 현과 청의 사무의 일부를 합병하여 자못 그 위치를 높여서 이를 廳으로 함으로써, 이를 총독부 직속으로 하여 사무를 통일할 필요가 있다.⁶²⁾(밑줄은 필자)

59) 沖田哲也, 『台灣における地方制度の沿革－日領期軍・民政と地方制度』, 78쪽; 명치 31년 8월, 율령 제21호 「보갑조례」(일본국립공문서관, A15113235700).

60) 문명기, 앞의 글(2018), 108~111면.

61) 손준식, 앞의 글, 56면.

62) 「縣、廳並ニ弁務署廢止ニ伴フ諸官制等改正案內務大臣ヘノ稟申書一括」, 『臺灣總督府公文類纂(明治三

즉 대만총독부는 원래 일본의 지방제도를 모방하여 대만의 제도를 만들었으나 대만의 경우에는 縣과 廳이 지방공공단체도 아니고 지방의회도 없었기 때문에 굳이 3단계 제도를 만들어 행정력을 낭비할 필요가 없다고 판단한 것이었다. 이에 따라 縣과 廳을 폐지하고 변무서의 업무를 더 늘려서 廳으로 사실상 승격시키되 그 숫자를 44개에서 20개로 대폭 줄이기로 한 것이었다. 그리하여 廳이 총독부의 지휘를 직접 받으면서 행정을 집행하도록 한 것이다. 이와 같은 개편에 의하여 각 청에는 이제 주임관에 해당하는 청장이 있고, 그 아래에 판임관인 속, 경부, 기수, 경부보 등이 있게 되었다. 칙임관에 해당하는 현 지사 자리는 없어졌다. 결국 지방제도는 廳－街・庄・社の 2단계 제도로 바뀐 것이다.⁶³⁾ 다만 청 아래에는 청장이 총독의 허가를 받아 필요한 경우 支廳을 둘 수 있도록 했다.

여기서 廳은 제1차 지방관청임과 동시에 최하급의 지방행정관청으로 넓은 범위의 직권을 가졌다. 청장은 총독의 지휘명령을 받아 법률 명령을 집행하고, 部內의 행정 사무를 관리하고, 그 관내의 구급자에게 벌칙을 부과할 수 있으며, 명령을 발동할 수 있는 권리를 가졌다. 청장은 경찰, 세무, 蕃務 등에 이르기까지 부내의 일체의 행정 사무를 처리할 수 있을 뿐만 아니라, 재판권을 가졌다. 또 경미한 범죄에 대해서는 卽決하는 권리도 가졌으며 民事爭訟에 대해서는 조정관의 역할을 했다. 청장은 또 자문을 구하기 위하여 학식과 명망이 있는 이를 선발하여 參事로 둘 수 있었다.⁶⁴⁾ 廳에는 서무, 경무, 세무, 번무의 4개 課가 두어졌다. 여기에서 경무과장은 경부가 맡았다.

그런데 총독의 허가를 받아 廳 아래에 支廳을 둘 수 있게 하였더니, 각 청에서는 1901년 말부터 지청을 설치해달라는 신청이 줄을 이었다. 그리고 총독은 이를 대부분 허가하였다. 그 결과 1901년 말 전국에 87개의 지청이 설치되었다.⁶⁵⁾ 이는 변무 서보다도 많은 숫자였다. 지청장은 전원 경부로 임명하였는데, 이는 민정장관 고토

十四年)』(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000580022X001); (秘甲 제157호) 『대만총독부지방관관제개정의 건』(일본국립공문서관, A01200906700) 『公文類聚』 제25편, 명치 34년 제4권 관직 2, 관제 2. 井出季和太, 앞의 책, 303~304면에는 위의 인용문 가운데 가장 핵심적인 내용인 밑줄 친 부분은 누락되어 있다.

63) 持地六三郎, 『台灣殖民政策』(東京, 富山房, 1912), 62면과 井出季和太, 앞의 책, 303면에서는 1901년의 지방제도 개혁을 “3級제도를 폐하고 2級제도로 바꾼 것”이라고 그 의미를 부여하고 있다.

64) 持地六三郎, 앞의 책, 62~63면.

65) 井出季和太, 앞의 책, 422면.

신편이의 뜻에 의한 것이었다.⁶⁶⁾

당시 고토 신편이는 본국에 가서 대만총독부 민정부 내에 ‘경찰본서’를 두고 경찰 본서장(즉 경시총장)이 경찰사무에 관해서는 직접 각 청장을 지휘 감독할 수 있도록 대만총독부관제를 개정해줄 것을 요구하였다. 이에 본국 정부측은 경찰과 일반행정 기관 사이의 권한이 애매해진다면서 반대하였으나, 고토는 민정장관 사임이라는 배수진을 쳐서 자신의 안을 관철시켰다. 그는 “향후 3~4년간 경찰이 지방행정의 주체가 되어 각종 행정사무를 추진해야 한다”는 신념을 갖고 있었다. 결국 80여개의 지청장이 모두 경부로 임명되었고, 그 휘하의 직원들도 모두 경찰로 충원되었다. 이처럼 지청 직원들이 모두 경찰로 구성됨으로써 고토가 구상하던 ‘경찰정치’는 지청에서 실현될 수 있었다.⁶⁷⁾

또 지청의 중요 사무는 처음에는 경찰사무였지만,⁶⁸⁾ ‘조장행정’이라는 명목 아래 廳이 支廳에 위임하는 사무가 늘어나면서, 결국 지청이 지방행정의 중추기관이 되어 갔다. 그것은 이전에 번무서에서 관리하던 토지대장이나 징세대장과 같은 서류를 廳으로 가져와 관리하기는 적절하지 않아 결국 지청에서 관리할 수밖에 없었기 때문이다. 결국 지청은 토지대장의 정정, 지방세의 조정과 징수, 납세증명, 체납처분, 검역 등 다양한 업무를 관장하게 되었다.⁶⁹⁾ 그리고 각 지청 산하에는 경찰관파출소가 10여개씩 설치되었다.⁷⁰⁾ 이와 같이 지청의 숫자가 늘고, 관장하는 업무가 늘어남에 따라, 지방행정의 2단계화 구상은 점차 유명무실화되어 갔다. 그러나 아직은 支廳이 아니라 廳이 관할하는 직할 구역이 있었고,⁷¹⁾ 支廳이 관할하는 업무는 경찰업무와 일부 징세업무였기 때문에 3단계 지방행정으로 되돌아갔다고 보기는 어렵다.⁷²⁾

66) 같은 책, 312면.

67) 문명기, 앞의 글(2013), 74~75면.

68) 持地六三郎, 앞의 책, 63면.

69) 『臺北廳滬尾支廳事務分掌認可(指令第二七〇〇號)』(명치 34년 12월 16일)(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000601007).

70) 『台北廳告示第二十號廳支廳警察官吏派出所名稱位置管轄區域』, 『廳報』 제9호(명치 34년 12월 19일), (國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000614010).

71) 『二六 彰化庁管内支庁管轄区域改正ノ件』(명치 37년 11월 19일) (國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000928026).

72) 이에 대해 대만의 연구자 藍奕靑도 “支廳은 청의 출장소 내지는 보조기관에 지나지 않았다”고 보았다. 그는 지청장은 아무런 결정을 할 수 있는 권한을 갖지 못했고, 보통행정이나 경찰행정의 결정 권한은 모두 청장이 갖고 있었기 때문에 지청은 청의 보조기관에 지나지 않았다는 것이다. 따라서 그는 이 시기(1901~1909년)를 廳-街庄社의 2단계 행정기관이 있던 시기라고 보았다(藍奕靑, 앞의

한편 이 시기 각 廳에서는 街·庄·社長의 처무규정을 만들어 그들이 구체적으로 어떤 일을 해야 할 것인지를 다시 규정했다. 1902년 3월 27일 臺北廳이 발간한 『廳報』에는 대북청의 훈령 제13호로 ‘街庄長處務規程’이 실려 있다. 이 처무규정은 1) 사무처리(명령의 주지, 집무, 문서취급, 문서편찬) 2) 행정보고(정기보고, 임시보고) 등으로 구성되어 있다. 이 가운데 ‘집무’ 부분을 보면, “街庄長은 街庄 공유재산을 보관하고 그 출납을 분명히 해야 한다. 街庄의 공유재산은 街庄長이 확실한 방법에 의하여 증식을 꾀해야 한다.”는 대목이 있다.⁷³⁾ 이는 街庄이 재산을 소유하고 증식을 꾀할 수 있다는 것을 뜻한다. 그러나 다른 청의 경우에는 그러한 조항이 없었다.⁷⁴⁾ 대북청은 예외적인 경우였던 것으로 보인다.

이 시기 각 청에서는 각 街·庄·社의 구역을 정비하여, 街·庄·社長 수를 대폭 축소하였다. 이에 대해 1903년 한 청장의 보고를 보면, “본청 관내 街·庄·社長의 수는 현재 25곳으로서 그 관할구역이 협소하여 통치 상 불편한 점이 있다. 이번엔 地勢 및 인구, 호수 등을 참작하여 13개 구역으로 개정하고자 합니다.”라고 하였다.⁷⁵⁾ 『대만총독부통계서』를 보면, 전국의 街庄社長의 수는 1898년 985명, 1899년 806명, 1900년 600명, 1901년 597명, 1902년 548명, 1903년 541명, 1904년 513명, 1905년 469명, 1906년 454명으로 지속적으로 감소한 것으로 나타난다.⁷⁶⁾ 뒤에 보듯이 조선에서도 1914년에 면의 통폐합으로 면의 숫자를 대폭 줄인 것과 같은 양상이라고 볼 수 있다.

한편 대만총독부는 1904년 각 청장의 건의를 받아들여 보갑의 임원들이 街庄長의 업무를 보조할 수 있도록 허락하였다. 臺南廳의 경우 보갑 임원들에게 보조를 맡긴 사무는 1) 법령의 주지, 2) 식산사업, 3) 호적사무, 4) 징발, 5) 도로 개설, 6) 세금 징수, 7) 公費의 징수와 관련된 것들이었다.⁷⁷⁾ 보갑제를 가장장의 업무 보조에 적극

책, 50~61년).

73) 『訓令第13號』, 『廳報』(명치35년3월27일), 臺北廳. (國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000731027X001).

74) 예를 들어 의관청이 만든 『街庄長處務規程』의 경우에는 이런 조항이 없었다. 『訓令第21號』, 『宜蘭廳報』 명치35년 10월 19일, 宜蘭廳. (國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000733011X001)

75) 명치 36년 2월 10일 南投廳長 小柳重道の 대만총독 兒玉源太郎에 대한 보고(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000803001).

76) 『台灣總督府統計書』 명치 31년부터 40년관까지 참조. 1907년 이후에는 450명대를 유지한다. 이 숫자는 1920년 지방제도 개편 이후 260명대 수준으로 줄어든다. 문명기, 앞의 글(2020), 383면 참조.

77) 『街庄長ノ事務ヲ保甲ニ補助セシムル件臺南廳長ノ稟申認可ノ件』(명치 37년 1월 6일) (國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000935057). 업무 보조의 내용은 각 청별로 조금씩 달랐다.

활용하려 한 것이다.

4) 사쿠마 사마타(佐久間左馬太) 총독(1906.4~1915.5) 및 안도 사다요시(安東貞美) 총독(1915.5~1918.6) 시기

1906년 4월 육군대장 사쿠마 사마타가 제5대 총독으로 임명되었다. 그는 1915년 5월 1일까지 9년여 동안 총독의 자리에 있었다. 민정장관을 맡고 있던 고토 신페이는 이임하고, 이후 4명의 다른 인물들이 차례대로 민정장관을 맡았다.

대만총독부는 1909년 10월 칙령 제282호로써 종래의 20廳을 12廳으로 통합하였다. 12개 청의 이름은 臺北, 宜蘭, 桃園, 新竹, 臺中, 南投, 嘉義, 臺南, 阿猴, 澎湖, 臺東, 花蓮港 등이었다.⁷⁸⁾ 이러한 통합 작업 뒤에 각 청은 3등으로 구분되었다. 대북·대중·대남이 1등지가 되었고, 신죽·가의·아후가 2등지가 되었고, 나머지가 3등지가 되었다.⁷⁹⁾ 총독부는 왜 20개 청을 12개 청으로 줄인 것일까. 이에 대해 『台灣治績誌』는 일본군이 대만 주민들의 무장투쟁을 어느 정도 진압하여 대체로 안정된 상황이 되었고, 철도, 도로, 통신의 시설이 들어감에 따라 각 청의 통치구역을 광역화하기 위해 20개 청을 12개 청으로 줄였다고 설명하였다.⁸⁰⁾ 또 각 지방 청의 행정사무는 그동안 총무, 경무, 세무의 3과로 나누어 분장해왔는데, 이를 서무, 경무, 재무, 蕃務의 4개 과로 재편하였다. 신설된 번무과는 원주민족에 대한 통치를 담당하는 부서였다.⁸¹⁾ 이후 1919년까지 이 제도는 특별한 변화 없이 계속 이어진다.⁸²⁾

그러나 1909년 12청제로 바뀐 뒤, 청과 지청 간의 관계에 변화가 나타나기 시작했다. 지청의 권한이 점차 강화되기 시작했고, 위임사무도 더욱 늘어났다. 이에 따라 기룡·창화·타구·향춘·묘율 등의 지청장을 警部가 아닌 警視가 맡게 되었다. 이렇게 되자 지청은 이제 더 이상 청의 보조기관이 아닌 독립기관처럼 되어 갔다. 또 지청이 계속 신설되면서, 廳 직할 구역은 갈수록 줄어들고 支廳 관할 구역이 늘어갔다.⁸³⁾ 그 결과 廳-街庄社의 2단계 지방제도는 청-지청-가장사의 3단계 지방제도로

78) 東郷實·佐藤四郎, 앞의 책, 44면.

79) 井出季和太, 앞의 책, 421~422면.

80) 같은 책, 423면.

81) 위와 같음.

82) 沖田哲也, 앞의 글, 79면.

로 사실상 바뀌어 갔다.⁸⁴⁾ 그리고 1920년 지방제도의 전면 개편 때, 州-郡-街庄이라는 3단계 지방제도로 확실히 바뀌게 된다.

한편 1909년에는 칙령 제217호로 街長·庄長·社長 이름을 區長으로 개칭하고, 아울러 區書記를 두어 街·庄·社가 본격적인 행정기구의 역할을 하도록 하였다. 즉 街·庄·社에 구장 1인과 구서기 약간 명을 두도록 한 것이다. 구장은 廳長의 지휘 감독을 받아 행정사무를 보조 집행하고, 구서기는 구장의 명을 받아 서무에 종사한다고 되어 있다. 구장에게는 사무비를 지급할 수 있고, 구서기에게는 수당을 지급한다고 되어 있다.⁸⁵⁾ 구장의 중요한 직무는 法令의 周知, 청원의 전달, 명령의 전달, 징세(국고 및 지방세), 區內의 情況 및 기타 제 情報의 보고, 公共費의 보관 및 출납 등이었다.⁸⁶⁾ 또 1909년 9월에는 「보감조례」를 아예 개정하여 보감의 임원이 구장의 업무를 보조할 수 있게 하였다. 대만총독부는 개정의 이유를 “구장의 기능이 아직 불충분하여 조직이 자못 완비된 보감의 역원의 도움을 받지 않을 수 없기 때문”이라고 설명하였다.⁸⁷⁾

1915년 5월 1일에는 제6대 총독으로 육군대장 안도 사다요시(安東貞美)가 부임하여 1918년 6월 6일에 이임했다. 그의 재임 중에 고산지대 원주민들의 저항까지 완전히 진압되었고, 최후의 저항으로 西來庵사건, 新庄사건 등이 있었다.⁸⁸⁾ 이와 같이 지방의 치안이 어느 정도 안정화되자, 총독부는 1916년 7월 칙령 제132호로써 지방관 관제를 다시 개정하여, 경시·경부·속·기수의 숫자를 늘렸다. 경찰의 숫자를 늘린 것은 일본군의 원주민 저항 진압이 끝남에 따라 보통경찰의 담당구역이 늘어났기 때문이다.⁸⁹⁾

이후 1919년까지 지방제도와 관련한 특별한 개편은 없었다. 뒤에 보듯이 조선에

83) 예를 들어 1910년 臺中廳은 직할구역이었던 곳을 대부분 지청으로 넘겼다. 『告示第百二十五號臺中廳管內支廳及區役場并警察區域變更ニ關スル件』(명치 43년 7월 2일) (國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00001783017).

84) 藍奕青, 앞의 책, 61~62면.

85) 명치 42년 9월 13일, 칙령 217호, 「대만 街庄社에 區長 및 區書記를 두는 건」(일본국립공문서관, A03020808500).

86) 持地六三郎, 앞의 책, 63면.

87) 명치 42년 9월, 「보감조례 중 개정의 건」(일본국립공문서관, A15113739600).

88) 井出季和太, 앞의 책, 565~566면.

89) 「대만총독부 지방관관제 중 개정의 건」, 대정 4년 6월 14일 내무대신이 내각총리대신에게 올린 보고서(일본국립공문서관, A01200112900).

서는 府制, 面制 등이 1910년대에 만들어졌지만, 대만에는 그런 시도가 없었다. 1919년 조선에서 3.1운동이 일어나고 지방제도 개편이 논의되면서, 조선과 대만에서 모두 지방제도 개편이 논의되어 1920년 대만의 지방제도는 새로운 단계에 접어들게 된다.

3. 조선의 지방제도 개편(1905~1919)

1) 통감부 시기(1905.11~1910.9)

1894년까지 조선은 8道로 편제되어 있었다. 1865년에 편찬된 조선국 법전인 『大典會通』에 의하면, 漢城府, 4留守府, 8道와 5府, 5大都護府, 20牧, 75都護府, 77郡, 148縣이 있었다.

1895년 4월 내부대신이 된 朴泳孝는 지방제도 개편을 주도하였다. 그 내용을 보면, 1) 道를 폐지하고 전국을 23개의 府로 나누어 전국 337개 군을 23개 府의 관할 아래 두고, 2) 종래 留守府, 府, 牧, 大都護府, 都護府, 郡, 縣으로 되어 있던 고을을 일률적으로 모두 郡으로 하고, 府에는 觀察使를, 郡에는 郡守를 두어 행정을 총괄하게 하는 것이었다. 또 각 府의 觀察使는 내부대신의 지휘를 받게 하였고, 조세권, 경찰권은 별도의 기관에 부여하였다. 8道制를 23府制로 개편한 것은 커다란 변화였다.⁹⁰⁾

朴泳孝는 지방제도 개혁 직후인 7월 초 ‘반역음모사건’ ‘왕비시해음모사건’ 관련자로 지목되어 일본에 망명하였고, 개화파 내각은 1896년 2월 고종의 러시아공사관 파견으로 일거에 몰락하였다. 새로 들어선 친러 정부의 내부대신 朴定陽은 1896년 8월 지방제도의 개정작업을 서둘렀다. 박정양은 23府制를 폐지하고, 대신 13道 8府 1牧制를 실시하였다. 즉 기존의 8도를 13도로 나누어 도 관찰사를 두고, 漢城·廣州·開城·江華·仁川·東萊·德源·慶興에 府를 설치하여 府尹을 두고, 濟州는 牧으로 하여 牧使를 두었다. 23부제에서 13도제로 바꾼 것은 커다란 변화였다. 그러나 13개 道에서 관할하는 郡은 339개 군으로 거의 변화가 없었다.⁹¹⁾

90) 청의서 41호 『지방제도 개정에 관한 칙령 반포건』(1895.5.23.) (『통감부문서』 제10권, 『지방제도 개혁』).

1895년 박영효의 지방제도 개혁 시에 기존의 府·牧·郡·縣을 모두 郡으로 개칭하였을 뿐 크고 작은 관할 구역은 조정하지 않았고, 관할 구역이 크고 작음에 따라 등급으로 나누어 인원을 편제했을 뿐이었다. 1896년 박정양의 지방제도 개혁 시에도 이에 손을 대지 못하였다.⁹²⁾

1905년 일본은 강압적인 을사조약으로 한국을 보호국으로 만든 뒤 통감부를 설치하였다. 초대 통감으로 부임한 이토 히로부미(伊藤博文)는 施政改善이라는 명분 아래 한국의 지방제도와 조세제도에 대한 개혁을 착수했다. 이토는 1906년 4월 통감부 내부에 한국인 7명과 일본인 경시 1명, 통역관 1명으로 구성된 ‘地方制度調査所’를 설치하였다. 이들은 3개월 정도 작업을 한 끝에 7월에 『地方制度調査』라는 보고서를 만들어 제출했다. 이 보고서는 한국의 지방제도의 연혁과 현황을 정리한 것이었다.⁹³⁾ 또 이들은 『地方制度 改正하는 請議書』를 제출했는데, 여기에는 345개 府郡을 219개로 廢合하자는 내용을 담고 있었다.⁹⁴⁾ 이는 기존의 府郡 가운데 36%에 해당하는 126개를 줄이는 것을 의미하였다. 그러나 이러한 안은 여론의 반대가 극심하여 실행할 수 없었다.

특히 『皇城新聞』은 논설을 통하여 이에 강력히 반대하였다. 1906년 7월 『황성신문』이 반대의 이유로 든 가장 중요한 두 가지는 ① 지방에 의병이 아직 진압되지 않은 상태에서 군 폐합을 하면 이를 빌미로 선동할 우려가 있으며, ② 폐지하는 군의 아전들은 다른 생업이 없어 하루아침에 실업자가 된다는 것이었다.⁹⁵⁾ 『황성신문』에 이 논설이 실린 7월 23일 伊藤博文은 각부 대신들과의 회의에서 合郡 추진은 시기가 적절치 않으므로 잠시 중지하라고 지시했다.⁹⁶⁾ 이에 따라 7월 25일 內部는 훈령을 통해 “합군의 일은 정부에서 논의한 바가 없으니, 이속과 서민들은 각기 생업에 열중하도록 하라.”고 지시하였다.⁹⁷⁾

한편 통감부는 각 개항장의 일본영사관을 모두 理事廳으로 개편하였다. 이에 따라

91) 『高宗實錄』 34권, 高宗 33년 8월 4일

92) 『地方制度調査』, 42~44면.

93) 李相燦, 앞의 글, 49면.

94) 『地方制度調査』, 1906년 7월, 135~136면.

95) 『황성신문』 1906년 7월 23일 「合郡이 不當其時 欲速不達」.

96) 『統監府文書』 제1권, 「제9회 한국의 시정개선에 관한 협의회 회의록」(1906.7.23.); 『황성신문』 1906년 7월 25일 「合郡勿施說」; 李廷銀, 앞의 글, 257~261면; 尹海東, 앞의 글, 396~398면.

97) 『황성신문』 1906년 7월 26일 「內部訓令」.

10곳에 이사청이 생겼고, 이곳에는 理事官을 두어 일본인 거류민을 보호하고, 필요한 경우에는 한국의 지방관의 시정을 지도 감독할 수 있게 하였다.⁹⁸⁾

1906년 9월에는 고종의 칙령으로 「지방관관제」가 반포되었다. 이에 의하면, 도에는 관찰사(칙임), 참서관·경무관(주임), 주사·총순(판임)을 두고, 府에는 부윤(칙임 또는 주임), 참서관(주임), 주사·총순(판임)을 두고, 군에는 군수(주임), 주사(판임)를 두게 했다.⁹⁹⁾ 도 관찰사의 지위를 칙임 2등 이하로 하여 중앙 각부 대신보다 격을 낮게 하였고, 관장 사무도 일반 행정사무로 제한하였다. 경찰업무는 각 도 경무서장 관할로 옮겼다. 각 군에는 주사를 신설했는데, 주사는 군수의 지휘를 받아 서무에 종사하도록 하였다.

또 1906년 管稅官제도를 신설하여 稅務官과 稅務主事가 이를 맡도록 함으로써, 군수로부터 징세권을 박탈하였다. 그리고 1907년에는 이러한 징세업무를 도와줄 수 있는 지방유력자들을 모아서 ‘지방위원회’라는 것을 설치하였다. 각 군에서 1~2명의 地方委員이 선정되었고, 전국적으로 50개소에 360여 명의 지방위원이 선정되었다.¹⁰⁰⁾ 1908년에는 서울, 전주, 대구, 평양, 원산에 재무감독국을 설치하고, 그 아래에 231개의 재무서를 두어 세무와 재무 업무를 담당하게 하였다. 그리고 1909년에는 「國稅徵收法」을 공포하여 面長이 面의 징세업무를 담당하도록 법제화하였다.¹⁰¹⁾ 또 1909년 3월 「民籍法」을 제정하여, 출생, 사망, 혼인, 이혼 등 호적과 관련된 일은 모두 面長에게 신고하도록 하였다.¹⁰²⁾

「국세징수법」과 「민적법」의 공포와 함께 면장은 징세업무와 호적업무를 담당하게 되었고, 이로서 面은 말단 행정기관으로 점차 공식화되기 시작했다. 그러면 그 이전에 조선(대한제국)의 面은 어떤 상태였을까. 『통감부문서』에 포함되어 있는 「한국지방제도연혁」라는 문서는 1906년경까지 그 이전의 조선의 지방제도에 대해 조사하여 정리한 것이다. 이 가운데에는 「面長·洞長 및 領座·所任」이라는 항목이 있다. 이에 의하면, 과거에 면에는 면장이 있고, 면장은 지역에 따라 각기 다른 이름인 風憲·風約·面執綱·坊長이라 불리면서 존재해 왔으며, 그 아래에는 역시 각기 다양

98) 尹海東, 앞의 글, 401면.

99) 『고종실록』 광무 10년 9월 24일 「지방관 관제의 개정」.

100) 尹海東, 앞의 글, 402~410면.

101) 『大韓帝國 官報』 1909년 2월 26일자.

102) 법률 제8호 「민적법」(1909. 3. 4.) 「관보」 제4318호, 융희 3년(1909) 3월 6일.

한 이름인 尊位·洞執綱·里正·里長이라 불리는 동장이 있었고, 동장 밑에는 領座 및 所任이 있었다고 한다.¹⁰³⁾

그러면 면장에 해당하는 이들은 어떤 일을 했을까. 『한국지방제도연혁』라는 자료에 의하면, 면장은 항상 鄉所의 좌수·별감과 기맥을 통하면서 지방관(군수·현감 등)의 명령을 받아 관내 하급 행정사무를 집행하고 각 동장을 지휘했다고 한다. 여기에서 鄉所란 조선 초기에 각 지방의 부목군현에 설치된 留鄉所를 말하는 것이며, 조선후기에는 鄉廳이라고 불린 기구이다.¹⁰⁴⁾

결국 면장은 조선시대에는 군수·향리와 향청의 지시와 감독을 받으면서 하급 행정사무를 집행하는 비공식적인 기구였다. 따라서 면장에게는 따로 군에서 지급하는 급여가 없었다. 대신 각 동의 민호는 여름에 보리 1말, 가을에 나락 1말을 내어 면장의 수고료를 지급했다. 동장은 면장의 지휘를 받아 동리에서 사무를 집행하는 이였고, 동장 밑에는 또 영좌·소임이 있었는데, 그들에게는 아무런 수고료가 지급되지 않았다고 한다.¹⁰⁵⁾

2) 寺內正毅 총독 시기(1910.10~1916.10)

일본은 1910년 한국을 병합한 지 한 달 뒤인 9월 30일 칙령 357호로 『朝鮮總督府 地方官官制』를 반포하였다. 전국을 13道로 나누고, 각 도에는 장관(척임), 참서관(척임 또는 주임), 사무관(주임), 통역관(주임), 기사(주임), 서기·기수·통역생(판임) 등을 두었다. 각 道에는 府와 郡을 두고, 각 부와 군에는 부윤 또는 군수(주임), 서기·통역생(판임)을 두고, 부에는 사무관·통역관(주임)을 둘 수 있게 했다. 또 각 도 및 부·군에는 參事(명예직)를 두게 했다. 각 부·군에는 면을 두고, 면에는 면장(판임관대우)을 두게 했다.¹⁰⁶⁾

여기에서 주목되는 것은 면과 면장이 처음 들어갔다는 사실이다. 위의 『조선총독부 지방관관제』 제25조에서는 “각 부군에 면을 둔다. 면에 면장을 두고, 판임관 대우

103) 『통감부문서』 제10권 『한국지방제도연혁』.

104) 위와 같음.

105) 위와 같음.

106) 명치 43년 9월 30일 『조선총독부 지방관관제』(일본국립공문서관, A03020867000).

를 한다. 부윤 또는 군수의 지휘 감독을 받아 면내의 행정사무를 보조 집행한다. 면 및 면장에 관한 규정은 조선총독이 이를 정한다.”고 하였다.¹⁰⁷⁾ 1910년의 지방관관제에서 면장은 비록 총독부 직원은 아니고 관입관 대우를 받는 존재였지만, 지방관 관제에는 처음으로 들어갔다. 이는 1897년 대만에서 街·庄·社에 長을 두어 행정을 보조 집행하도록 한 것과 같은 조치였다. 대만에서는 1909년 街·庄·社에 공식적으로 구장과 구서기를 두도록 했는데, 조선에서는 1917년 「面制」가 실시되기 이전에는 공식적인 면장과 비공식적인 면서기와 회계원이 1~4명을 두었다.¹⁰⁸⁾

조선총독부는 1910년 10월 1일 조선총독부령 제8호로 「面에 관한 규정」을 제정, 공포하였다. 그 가운데 제2조를 보면, “면장은 도장관이 이를 임면한다.”고 하였다.¹⁰⁹⁾ 이 규정으로써 面과 面長은 확실한 법적 지위를 얻게 되었다. 면은 이제 국세의 징수 업무, 호적의 작성 업무 등 지방행정의 가장 핵심적인 업무를 담당하는 공식 기구가 되었다. 반면에 그러한 핵심적인 업무를 담당해왔던 기존의 郡은 이로부터 배제되기 시작했다. 그리고 조선의 面은 일본의 町村과 유사한 역할을 맡게 되었다.¹¹⁰⁾ 그러나 일본의 정촌이 지방단체였음에 반해, 조선의 面은 아직 지방행정구역에 머무르는 것이었다.¹¹¹⁾ 또 하나 주목할 것은 제3조에서 “면장의 수당과 아울러 사무집행에 요하는 비용은 면의 부담으로 함이라.”고 한 것이다.¹¹²⁾ 이는 면장의 수당과 사무비용을 주민들의 부담에 맡긴 것으로, 대만에서 街庄社長의 수당과 사무비용을 주민들의 부담에 맡긴 것과 같은 조치였다.

조선총독부는 1911년 전반기 도장관회의와 부윤회의를 잇따라 열고 의견을 청취하여, 내무부에서 『조선지방제도에 관한 의견』이라는 자료를 만들었다. 이 자료는 내무부 지방국장인 오하라 신조(小原新三)와 지방과장인 사와다 도요타케(澤田豐丈)가 만든 것으로 보인다. 그 내용의 핵심은 1) 일본인들의 학교법인인 학교조합은 존속시키되 거류민단이나 일본인회 등은 폐지하고, 2) 道 수준에 설치되고 있던 지방

107) 『조선총독부 관보』 제28호, 1910년 9월 30일, 「朝鮮總督府地方官官制」(勅令第357號).

108) 윤해동, 앞의 책, 145면.

109) 『조선총독부 관보』 제29호, 1910년 10월 1일, 「面에 관한 규정」.

110) 『毎日申報』 1911년 11월 8일자 「국세징수령」이라는 기사를 보면, 1911년 11월 17일 발표된 총독부의 「국세징수령」은 일본의 「국세징수법」에 준하는 것으로, 「内地」의 「市町村」이 조선에서 「面」에 해당하며, 「内地」에서 市町村長이 조선에서 面長에 해당한다고 설명하고 있다.

111) 강재호, 앞의 책, 126면.

112) 『조선총독부 관보』 제29호, 1910년 10월 1일, 「面에 관한 규정」.

단체인 地方費에 대해 법인격을 부여하며, 3) 새로이 법인격을 갖는 지방단체로서 府와 面을 만들며, 군은 지방단체가 아닌 하나의 행정구역으로 남겨둔다는 것이었다.¹¹³⁾ 여기에서는 특히 面을 법인으로 만들어 기본재산을 갖고 여러 사업의 비용을 스스로 부담할 수 있게 한다는 구상을 피력하고 있었다. 그때 面이 부담할 수 있는 비용으로는 사무실의 건축 및 수선비, 토목비, 위생비, 면장 및 면서기의 급료 등이 거론되었다.¹¹⁴⁾

총독부 내무부는 이와 같은 『조선지방제도에 관한 의견』에 기초하여, 1912년 10월 『면제』 제정을 위한 보다 구체적인 초안을 만들었다. 초안의 제1조는 보면 “面은 법인으로 한다. 관의 감독을 받아 그 공공사무 및 법령에 의하여 면에 속한 사무를 처리한다. 전항 공공사무의 범위는 조선총독이 이를 정한다.”고 하였다. 그밖에 중요한 내용을 보면, 1) 面의 폐치, 분합 또는 경계 변경의 시에 재산처분이 필요한 경우에는 조선총독의 허가를 얻어 도장관이 이를 정한다는 것, 2) 面은 관의 감독을 받아 공공사무 및 법령에 의해 면에 속한 사무를 처리한다는 것, 3) 면장은 면을 통할하고 대표한다는 것, 4) 面은 기본재산을 가져야 하고, 이를 유지해야 한다는 것, 5) 面은 사용료, 수수료를 징수할 수 있다는 것, 6) 面은 필요한 비용을 재산으로부터 발생하는 수입, 사용료, 수수료 등으로 지변해야 하며, 부족할 때에는 면세, 부역, 현품을 부과할 수 있다는 것 등이었다.¹¹⁵⁾

1912년 ‘조선면제’의 초안이 주목되는 것은 제1조에서 ‘면은 법인으로 한다’고 규정한 부분이다. 이는 面을 단순한 행정구역이 아니라 법인으로 만들고자 하는 의지를 보여 준 것이었다. 面을 법인으로 만들고자 했던 이유에 대해 당시 이 초안을 만든 이들은 “총래의 面은 단순히 행정구획임에 지나지 않았지만, 재산을 가지고 또 면장의 수당 및 사무집행에 필요한 비용을 부담하는 등, 현재 공공단체임이 사실이라서 차제에 이에 인격을 부여하고, 또 2,3의 특정의 공공사무를 처변하도록 할 필요를 인정함에 의한.”이라고 설명하였다.¹¹⁶⁾ 즉 面을 이미 재산을 가지고 面을 운영하는 사실상의 공공단체(자치단체)라고 보았던 것이다. 그러나 이 안은 총독부 내부

113) 강제호, 앞의 책, 130~131면; 조선총독부 내무부, 『朝鮮地方制度改正ニ關スル意見』(1911), 2~29면.

114) 조선총독부 내무부, 앞의 책, 5~7면.

115) 『조선 면제 제정의 건』 중 ‘조선면제’.

116) 『조선 면제 제정의 건』 중 ‘조선면제’.

검토 단계에서 유보된 것으로 보인다.

당시 총독이나 정부총감은 면제의 실시보다 더 급한 문제는 군과 면의 폐합이라고 생각했다.¹¹⁷⁾ 총독부 내무부는 일단 ‘면제’ 제정 추진을 보류하고, 군과 면의 폐합에 나섰다. 내무부는 1913년 5월 30일 내무부 통첩 114호로 『부군폐합에 관한 건』을 정부총감의 명의로 각 도 장관에게 내려 보냈다. 그 내용은 각 도의 부군 폐합안을 만들어 7월 31일까지 조사서를 작성하여 회답하라는 것이었다. 내무부는 이를 위해 각 군의 표준으로서 면적 약 40방리, 호수 약 1만 호를 제시했다. 그리고 각 부군의 폐합 시에는 地勢, 교통 등의 관계를 고려하고, 가능하면 1개 군의 구역 전체를 타군과 통합하도록 하고, 부득이한 경우 외에는 1개 군을 여럿으로 나누어서 몇 개 군에 병합하지 않도록 지시했다. 도서지역의 경우에는 특히 교통의 편의를 고려하여 정리하도록 했다. 또 군의 폐합은 이어질 면의 폐합을 예상하면서 이를 진행하라고 지시하였다.¹¹⁸⁾

이후 각 도장관은 그해 7월부터 12월 사이에 몇 차례에 걸쳐 조사서를 총독부 내무부로 보냈고, 총독부 내무부는 자신의 의견을 각 도에 보내 서로 절충을 꾀했다. 예를 들어 경상북도의 경우, 도장관은 폐합안을 만들어 내무부에 보냈는데, 내무부에서는 이에 대한 내무부안을 만들어 내려 보냈다. 양자 사이에는 상당한 차이가 있었다. 최종 결과를 보면, 군 폐합은 거의 경상북도 도장관의 주장대로 결정되었다. 그것은 도장관이 내무부의 폐합안이 현지 실정에 맞지 않는다는 것을 자세히 써서 내무부에 보고했기 때문이다.¹¹⁹⁾

조선총독부는 군 폐합이 대강 마무리되어 가자, 각 도장관을 통해 민심의 동향을 조사하도록 하였다. 각 도장관은 모두 민심에 특별한 동요가 없다고 보고했고,¹²⁰⁾

117) 寺內正毅 총독은 1913년 『조선공론』에 쓴 글에서 “부제의 시행과 함께 郡面의 행정구역의 정리 및 사무의 개선을 요하는 것이 일층 긴절하므로 머지않아 정리 개선에 착수해야 한다. 그런 가운데 면은 지방행정상 중요한 위치에 있으므로 행정의 발전과 민도의 진보에 비추어 가까운 장래에 면제도를 개혁하여 적당한 규정을 만들 방침”이라고 하였다. 寺內正毅, 『朝鮮統治の經過及施政の方針』, 『朝鮮公論』 1913년 7월호, 9면.

118) 內秘 제114호 (1912.5.30. 국가기록원 소장).

119) 경상북도장관이 내무부장관에 보낸 조회 (1913.8.1. 국가기록원 소장).

120) 경기도 장관이 총독에게 보낸 보고(1914.2.4.국가기록원 소장)에 의하면, 군청 부근의 상인들이 군청 폐지에 대해 반발하여 청원서를 내려고 하였으나 경찰관헌이 이를 금지시켰다는 보고가 있었다. 도장관들은 대체적으로는 평온하다는 보고를 올렸으나, 폐지된 지역의 상인들은 불만을 가진 경우가 많았을 것으로 보이며, 3.1운동 때 그러한 불만들이 터져 나온 곳도 있는 것으로 보인다.

이에 안심한 총독부는 1913년 12월 29일에 총독부령 111호로 「도의 위치, 관할구역 및 부군의 명칭, 위치, 관할구역」을 관보에 발표했다. 이에 의하면, 기존의 317개 군 가운데 97개 군이 줄어들어서 모두 220개 군이 되었다.¹²¹⁾

총독부는 군 폐합이 어느 정도 마무리되자, 1913년 10월 초 면 폐합에 나섰다. 내무부장관은 각 도장관에게 면 정리에 관한 통첩을 보냈고, 각 도장관은 각 군에 이를 지시하였다. 이에 따라 각 군에서는 「면 정리 조사서」를 만들어 도에 보고했고, 도는 내무부에 보고했다. 예를 들어 평남 순천군의 경우, 기존 37개 면 가운데 4개 면은 그대로 존치하고, 33개 면을 폐합하여 12개 면으로 만들어서, 군내에 모두 16개 면을 두는 것이 좋겠다는 의견서를 올렸다. 폐합 당시 역시 면적과 호구가 고려되었다. 통합되어 새로 만들어지는 면의 경우, 기존의 이름을 그대로 사용하거나, 폐합되는 면의 이름 가운데 한 글자씩을 따서 새로 이름을 지었다.¹²²⁾ 면 폐합의 목적은 크고 작은 면을 어느 정도 고르게 하면서, 면의 숫자를 줄여 면 경비를 절약하는 데 있었다.¹²³⁾ 그러나 면 폐합은 관리가 주로 하천을 경계로 하여 경계선을 그었고, 산악과 교통은 충분히 고려하지 않은 채 진행된 탁상행정이었다는 지적도 있다.¹²⁴⁾

면 폐합과 정리는 1914년 3월경까지 계속되었다. 각 도의 면 정리 사업의 결과는 각 도장관의 道令으로 차례대로 발표되었다.¹²⁵⁾ 면 폐합의 결과는 4월 1일자로 일단 발표되었는데, 『매일신보』와 『조선총독부통계연보』에 의하면, 종래의 4,336개의 면 가운데 12개 면은 부에 편입되고, 나머지 면은 2,522개 면이 되었다고 한다. 洞里는 기존의 61,473개에서 58,467개로 정리되었다.¹²⁶⁾ 앞서 본 대만의 경우에 街庄社長(뒤에는 區長)을 둔 街庄社 985개를 454개, 원래의 46%로 줄였는데, 조선의 경우에는 면장을 둔 면의 수를 4,336개에서 2,522개, 원래의 58%로 줄였던 것이다. 조선의 경우가 다소 덜 줄였다고 볼 수 있다.

1910년대 지방제도의 변화 가운데 또 하나 중요한 것은 府制가 제정되었다는 것이다. 조선총독부는 1913년 10월 30일 제령 제7호로 「府制」를 실시한다고 발표했다

121) 安龍植, 앞의 글, 127~128면.

122) 평안남도장관이 내무부장관에게 보낸 조회(1913) (국가기록원 소장).

123) 『毎日申報』 1914년 3월 15일 「京畿의 面廢合」.

124) 윤해동, 「일제시기 면제실시와 근대적 관료·행정제도의 도입」, 『한국사학보』 24, 2006, 256~257면; 이명학, 앞의 글, 143~144면.

125) 『毎日申報』 1914년 3월 20일 「面廢合의 結了」.

126) 상동; 『조선총독부통계연보』 1913년도판, 1면.

다. 이는 일본인이 다수 거주하는 도시 지역에 12개 府를 설치하고, 府를 法人으로 하며, 부에는 자문기구로서 府協議會를 설치한다는 것이 핵심이었다. 아울러 기존의 일본인 거류민단이나 각국 거류지회는 모두 폐지하고 學校組合만 남겨두었다. 府의 경우에는 面을 폐지하고, 郡에만 面을 두도록 했다.¹²⁷⁾ 12개 부는 경성·인천·군산·목포·대구·부산·마산·평양·진남포·신의주·원산·청진 등 대부분 이전의 개항장이나 개시장이 있던 곳으로, 해당 지역에는 다수의 일본인이 거주하면서 거류민단이 조직되어 있었다. 총독부가 들어선 이후, 이와 같은 일본인들의 자치기구인 거류민단 조직을 그대로 둘 수는 없었다. 이에 총독부는 이들 지역에 부를 설치하고 거류민단을 해체하면서, 그 대가로 부의 법인화와 협의회제의 실시 등 부분적인 지방자치권을 부여한 것이다.

1913년 「부제」의 각 조항은 1911년 개정된 일본의 「市制」와 유사하면서도 차이가 있었다. 예를 들어 부제 제1조의 “부는 법인으로 하고, 관의 감독을 받아 그 공공사무 및 법령에 의해 부에 속한 사무를 처리한다.”고 한 내용은 市制 제2조의 “시는 법인으로 하고, 관의 감독을 받아 법령의 범위 내에서 그 공공사무 및 종래 법령 또는 관례에 의해 그리고 장래 법률, 칙령에 의해 관내에 속한 사무를 처리한다.”고 한 조항과 유사하다. 그러나 부에는 부협의회라는 자문기구가 들어섰지만, 시에는 市會라는 의결기구가 있었다. 따라서 市制에는 市會에 관한 자세한 조항들이 들어 있지만, 부제에는 협의회에 관한 간단한 규정이 들어 있을 뿐이다. 또 부의 府尹은 주임관으로 부협의회를 추천 없이 총독부가 주청하여 천황이 임명하는 자리였지만, 시의 市長은 시회에서 3인의 후보자를 선거하여 내무대신에 추천하고, 내무대신은 천황의 재가를 받아야만 하였다. 부협의회는 협의회원은 조선총독의 인가를 받아 도 장관이 임명하게 되어 있었지만, 시회의 의원은 자격이 있는 시의 공민들이 투표로써 선출하게 되어 있었다.¹²⁸⁾

여기에서 한 가지 주목할 것은 1910년대 지방제도 개정과정에서 총독부는 ‘郡制’에 대해서는 거의 무관심했다는 점이다. 총독부는 이 시기 군 폐합에는 신경을 많이 썼지만, ‘郡制’ 같은 것은 만들 생각을 하지 않았다. 이 시기 총독부의 지방제도 개정

127) 「府制」(제령 제7호) 1913년 10월 30일(『관보』 호외 1913년 10월 30일).

128) 고려대학교 한국사연구소 일제 강점기사연구실, 『식민지 조선과 제국 일본의 지방제도 관계법령 비교자료집』(천인, 2010), 295~298면, 554~595면.

은 府制와 面制 중심으로 되어 있었다. 그 이유는 무엇일까. 이는 앞서 본 1912년에 총독부 내무부 지방국에서 만든 『朝鮮地方制度 改正에 관한 의견』이라는 보고서에 잘 나타나 있다. 이를 보면, 총독부는 장차 法人格을 갖는 지방단체로서는 地方費(道長官이 주관), 府(府尹이 주관), 面(面長이 주관), 學校組合(府尹 또는 관리자가 주관)만을 남겨둔다는 구상을 갖고 있었다. 조선에서 오랫동안 가장 중요한 행정기관이었던 郡은 여기에서 배제되었다. 그 이유로는 “특별히 郡을 통해 경영하게 할 만한 하등의 사업이 없을 뿐만 아니라, 또 그러한 경제적 능력도 없다”는 것을 들었다. 또 그러한 사업이 필요한 경우가 있다 하더라도 이를 지방비 사업으로 하거나, 면의 공동사업으로 하면 된다는 것이었다. 이 보고서는 “내지에서도 郡制를 가리켜 쓸 데 없는 것이라는 이야기가 있다. 정부에서도 일찍이 郡制의 폐지를 기도하여 이와 관련된 의안을 제국의회에 제출했던 일이 있다.”고 지적하였다. 따라서 조선의 郡은 장래에 일본과 마찬가지로 하나의 행정구획으로서만 존존시킬 것을 제안하였다. 즉 장차 조선의 지방자치는 道와 面을 중심으로 진행한다는 구상이었던 것이다.¹²⁹⁾

이 보고서에서 일본 본국에서도 ‘郡制’의 폐지가 거론된 적이 있다고 언급한 것은 무슨 이야기일까. 일본에서는 1880년대에 법률로써 府縣制를 실시하고, 1888년에는 市制 및 町村制를 실시하였다. 그리고 1890년에는 郡制를 실시하였다. 이로써 府·縣-郡-町·村이라는 3단계의 지방공공단체(자치체) 제도가 확립되었다. 그런데 이 가운데 공공단체로서의 郡制가 과연 필요한가 여부를 놓고 처음부터 논쟁이 있었고, 1905년 러일전쟁이 끝난 뒤 郡制의 존속을 둘러싸고 정우회의 폐지 주장(原敬)과 관료계의 존속 내지는 강화 주장(平田東助)이 맞서게 되었다. 그리하여 1911년에는 市町村制가 제국의회에서 개정되었는데, 여기에서는 町村에 대한 郡 參事會의 통할권을 폐지하는 등, 郡의 힘을 약화시키는 조치가 취해졌다. 결국 1921년에는 郡制를 폐지하고, 1923년에는 郡會를 폐지하게 된다. 郡은 더 이상 공공단체가 아닌 행정구획(행정관청)으로만 남게 된 것이다.¹³⁰⁾ 이로써 일본의 지방자치제도는 府縣과 町村 중심으로 바뀌게 된다.

1910년대 조선총독부의 관리들은 본국에서의 위와 같은 논의를 잘 알고 있었던 것으로 보인다. 그리고 이들은 일본의 지방제도를 염두에 두면서 조선에서도 郡制의

129) 조선총독부 내무부, 『朝鮮地方制度改正ニ關スル意見』(1911), 3면.

130) 山田公平, 앞의 책, 511~513면.

실시 가능성은 처음부터 배제하고 道와 面을 공공단체로 하고, 郡은 행정구획(행정 관청) 정도로 남겨놓는다는 구상을 하고 있었던 것으로 보인다.¹³¹⁾

3) 長谷川好道 총독 시기(1916.10~1919.8)

총독부는 부군 폐합, 면 폐합, 부제 실시 등이 마무리되자 1916년부터는 ‘면제’ 제정을 위한 본격 준비에 나섰다. 1916년 11월 초 총독부의 내무부와 참사관실에서는 ‘면제’ 제령 초안을 확정하였다. 조선총독 하세가와 요세미치(長谷川好道)는 일본 정부에 이를 보냈고, 일본 정부에서는 내무성 척식과와 내각 법제국에서 이를 논의 하였다. 조선총독부에서 초안을 만든 사와다는 11월 18일 직접 동경으로 가서 척식과 및 법제국 관리들과 논의에 들어갔다.¹³²⁾ 내무성 척식과에서는 작은 수정의견들은 있었지만 큰 이견은 없었다. 그러나 법제국에서는 ‘면제’에 대한 반대의견이 강력 하여, 면제 제정은 난관에 부딪혔다. 무엇이 문제였을까.

당시 조선총독부 내무부 제1과장 사와다가 만든 면제제령안을 보면, 제1조에서 “面은 법인으로 한다. 관의 감독을 받아 그 공공사무 및 법령에 의하여 면에 속하는 사무를 처리한다. 면이 처리해야 할 공공사무의 범위는 조선총독이 이를 정한다.”고 하였다. 또 제7조에는 “조선총독이 지정하는 면에 상담역을 둔다. 상담역은 면의 사무에 관하여 면장의 자문에 응한다.”라는 조항과, 상담역이 자문할 6개 사항이 들어갔다. 제8조에서는 상담역은 도장관이 임명한다고 되어 있고, 무급으로 임기는 3년으로 한다고 하였다.¹³³⁾ 총독부측 초안의 핵심은 面을 법인, 즉 公法人으로 한다는 것과, 공공사무를 처리한다는 것, 즉 공공단체로 인정한다는 것, 그리고 상담역을 둔다는 것이었다.¹³⁴⁾

법제국 참사관들은 우선 면을 법인으로 한다는 것에 대해 강력히 반대했다. 뒤에

131) 행정관청이란 국가가 행정사무를 처리하기 위해 설치한 기관을 말하며, 중앙관청과 지방관청이 있고, 지방관청에는 다시 보통지방관청과 특별지방관청으로 나뉜다. 郡守는 이 가운데 보통지방관청에 해당한다. 脇坂健次, 『改正 府制面制釋義』(제국지방행정학회, 1924), 20~21면 참조.

132) 『매일신보』 1916년 11월 19일 「面制實施 不遠」.

133) 위와 같음.

134) 공공단체란 원래 공법인으로서 자치행정의 주체가 되어 공공사무를 처리하는 단체를 말한다. 총독부 관리들은 이때 조선의 면을 공법인으로서, 사실상의 공공단체로 만들려 했던 것으로 보인다. 공공단체의 개념에 대해서는 脇坂健次, 앞의 책, 27~35면 참조.

보듯이 그들은 법인 대신 面費 제도를 도입할 것을 주장했다. 그런 가운데 사와다가 도쿄에서 장티푸스에 걸려 요양 치료에 들어갔고,¹³⁵⁾ 이에 총독부의 아키야마 참사관이 도쿄로 가서 절충을 하였지만 잘 진척되지 않았다. 이 과정에서 양측은 치열한 논쟁을 벌였다(뒤에 설명). 결국 총독부의 내무부 장관 우사미가 데라우치 수상에게 편지를 보내 절충을 요청했고,¹³⁶⁾ 수상의 조정에 의해 아키야마 참사관과 법제국 참사관들이 다시 절충을 했다. 그 결과 1917년 4월 10일에야 양측의 타협안이라고 할 수 있는 최종안이 나올 수 있었다.¹³⁷⁾ 최종안을 보면, 제1조의 ‘면은 법인으로 한다’는 조항은 삭제되었으며, ‘공공사무’라는 말도 삭제되었다. 그러나 제4조의 지정면에 상당역을 둔다는 조항은 살아남았다. 또 면은 사용료, 수수료, 부과금, 부역, 현품 등을 징수할 수 있게 되었다. 또 면은 필요한 경우 총독의 인가를 받아 면조합을 설치할 수 있게 되었다.

최종 합의안이 나오자 내각 총리대신은 4월 19일에 천황에게 재가를 요청했고, 5월 7일 천황은 이를 재가했다.¹³⁸⁾ 조선총독부는 6월 9일 관보를 통해 「면제」를 제령으로 반포했고, 10월 1일부터 시행에 들어가기로 했다. 총독부는 또 동시에 「면제 시행세칙」을 조선총독부령으로 반포했다.¹³⁹⁾

앞서 본 것처럼 데라우치 수상의 개입 이전의 법제국 심사과정에서는 법제국과 총독부 사이의 치열한 논쟁이 전개되었다.¹⁴⁰⁾ 당시 면제 초안을 만든 사와다는 「면제설명서」에서, “근래 지방의 실정을 보건대, 면의 경영이라고 할 만한 사업이 더욱 많아지고 있다. 그런데 면은 아직 법령상 사업경영의 능력을 인정받지 못하기 때문에 조합 또는 계 등을 설치하여 이를 경영하는 것 같은 고식적인 방법에 의하여 일시의 급무에 대응하고 있을 뿐이다. 本府(조선총독부)에서도 또한 市場, 屠場 및 모범

135) 강재호, 앞의 책, 166면.

136) 위와 같음.

137) 『毎日申報』 1917년 4월 8일 「面制審議 結了」

138) 「面制制令案」 대정 5년(1916년) 1월 13일 (일본 국립공문서관, A13100239800).

139) 「면제」(제령 제1호) 『관보』 1917년 6월 9일.

140) 이 논쟁에 대해 강재호는 앞의 책에서 법제국측의 아베의 주장만을 자세히 소개하였고(강재호, 앞의 책, 166~167면), 총독부측의 사와다나 아키야마의 주장에 대해서는 자세히 소개하지 않았다. 홍순권은 양자가 모두 자치제 실시를 배제하고 있었다는 점만을 강조했다(홍순권, 「일제초기의 면 운영과 '조선면제'의 성립」, 162~164면). 그러나 양자의 입장에는 공통점 외에도 차이점이 있어 이를 보다 분명히 할 필요가 있고, 또 이를 통해 총독부 관리들이 ‘면제’를 제정하려 한 이유가 무엇인지를 밝힐 필요가 있다.

림의 경영을 하지 않을 수 없는 상황에 이르렀는데, 지방사무의 통일을 결여함으로써 헛되이 다액의 경비를 써버릴 우려가 생겼다. (중략) 따라서 차제에 면제를 발포하고, 위의 사무를 면에 통일 경영시킴으로써 지방의 필요에 응함과 함께, 그 부담의 경감을 기하고자 한다.”고 면제 제정의 취지를 밝혔다.¹⁴¹⁾

그는 또 “面을 內地 町村제도와 같은 자치제도로 하는 것은 조선통치 상 대국에서 타산하여 인지의 발달정도를 고려할 때, 아직 그 시기가 아니라고 인정한다. 다만 단순히 현재의 실정에 적응하기 위하여, 재산을 소유함과 동시에 어느 정도의 공공사업을 경영할 능력을 인정함에 그치게 한다.”고 그 의미를 제한하였다. 따라서 그는 조선의 면제 제정이 일본의 町村制와 같은 자치제도를 도입하려는 것은 아니라는 점을 분명히 했다.¹⁴²⁾

그러나 일본 본국의 법제국 관련자들은 ‘법인’과 ‘상당역’이라는 문구에 대해 매우 비판적이었다. 법제국의 아베(阿部) 참사관은 “조선총독부가 새로이 면제를 제정하여 면에 법인격을 주고 이로써 공공사무를 행하도록 하고, 그 규정하는 바의 조항은 모범을 내지의 정촌제에서 취하여 자못 이에 방불하다. 이 제도는 명확히 식민지에 대하여 새로이 자치제를 시행하려는 것이다. 新附의 민을 다스리는 것은 극히 세밀하고 신중하게 고려하여 준비하지 않으면 안 된다. 민족의 자각이 시작되면 식민지를 모국으로부터 분리시키려 하게 된다는 것은 열국의 역사책을 비추어 역연하다. 따라서 식민지에서는 힘써 민족의 자각심을 자극하는 일을 피하는 정책을 취하고, 민에게는 무조건 따르게 하는 정책을 취해야 함에도 불구하고, 이번에 줄연히 자치제를 시행한다는 것은 경솔한 짓이다.”고 비판하였다.¹⁴³⁾ 그는 또 “당장의 필요에 응하기 위해서는 面費의 제도를 개설하여 이를 재산 주체로 하도록 하는 데 그치고, 이로써 면사업의 비용을 지면하고, 이에 필요한 재원을 징수하도록 하는 데 그치는 것이 지당하다.”고 주장하였다. 그리하여 그는 ‘面制’ 대신 ‘面費令’을 만들자고 주장하였다.¹⁴⁴⁾

조선총독부측의 아키야마(秋山雅之介) 참사관은 아베 참사관이 조선 면제안이 정촌제에서 그 모범을 취하고 있으며, 그 조항도 자못 방불하다고 주장한 것에 대해,

141) 『조선 면제 제정의 건』 중 ‘면제 설명서’.

142) 위와 같음.

143) 『면제제명안』 중 ‘면제에 대한 의견’ (阿部 법제국 참사관) (국가기록원 소장)

144) 위와 같음.

“내지의 정촌제에서는 정촌회라는 의결기관을 개설하여 그 구성, 조직, 권한이 주요 부분을 점하고 있음에도 불구하고, 면제에서는 단순히 그 재산주체 및 필요한 사업 주체임을 인정하는 외에 자치제의 핵심인 의결기관을 개설하지 않고, 면의 長과 면 리원은 군수, 도사가 이를 임면하고 징계를 행하도록 하였으며, 지정면에 설치할 무급의 상담역도 도장관이 임명 면직하도록 하고 있다. 이외에 면의 사업 및 面稅, 사용료, 수수료, 부역현품의 종류 및 그 부과 징수에 대해서도 모두 조선총독이 정하는 바에 의하도록 하고, 도장관 및 군수 도사의 엄중한 지도 감독 하에 그 사무를 집행하도록 했다.”고 반박하였다. 즉 아키야마는 조선 면제안은 일본의 정촌제를 모방한 것이 아니며, 그 내용도 크게 다르다고 주장한 것이다.¹⁴⁵⁾

아키야마는 또 조선의 面洞里 제도는 오랜 역사를 갖고 있으며, 면은 오랫동안 하급 행정기관임과 동시에 사실상의 공공단체였다는 점을 강조하였다. 또 면이 경영하고 있는 것은 공동묘지 19,136개소, 모범림 1,930개소, 묘포 1,030개소, 시장 919개소, 屠場 179개소, 渡船 114개소에 달하였고, 그밖에 다수의 채종전, 모범전, 죽림, 종빈우, 화장장, 공동우물 등을 경영하고 있다고 지적하였다. 또 면의 사업비는 123만 원에 달하고, 이들 비용은 모두 종래의 관행에 의하여 조합, 계 등에 의해 조달되거나, 협의회 기타의 명목으로 면민이 부담하고 있고, 面里 소유의 재산은 논 1,132정보, 밭 2,191정보, 垆 74만 1,600평, 임야 91,980정보, 건물 6만 4,800평, 현금 약 15만원을 헤아리고 있다고 지적하였다. 따라서 면이 재산의 주체 및 사업주체임을 인정하고, 이로써 면의 사업을 통일하여 간략하게 하고, 동시에 면민의 부담을 절약 경감시키려는 것이 ‘면제’ 제정의 취지라고 강조하였다. 즉 면은 이미 사실상의 공공단체라는 점을 지적한 것이다.¹⁴⁶⁾ 그런데 여기서 아키야마가 말하는 面里의 재산은 面有財産과는 달랐다. 1915년 총독부가 조사한 바에 의하면, 조선 전체의 面有財産은 논이 약 51정보, 밭이 약 84정보, 임야가 4,149정보, 잡종지 209정보, 기타 가옥 등이었다고 한다.¹⁴⁷⁾ 따라서 아키야마는 면유재산을 상당히 과장하여 말하고 있다고 볼 수 있다.

145) 『면제제령안』 중 ‘면제에 관한 阿部 법제국 참사관의 의견에 대하여’(秋山雅之介 조선총독부 참서관) (대정 6년 2월 22일).

146) 위와 같음.

147) 『매일신보』 1915년 4월 16일 「鮮内面有財産」.

어쨌든 당시 본국 정부와 조선총독부 관료들간의 논쟁은 ‘조선면제안’을 둘러싸고 양측 간에 상당한 시각 차이가 있었음을 보여준다. 총독부 관료들은 “면제는 조선의 현실에 비추어 조선에 필요한 지방제도”라고 주장하였고, 본국 정부 관료들은 “면제는 일본의 정촌제를 모방한 제도로써, 식민지 조선에서 이를 실시하는 것은 시기상조”라고 주장하였던 것이다.

그렇다면 총독부 관리들이 면제를 실시하려 한 이유는 무엇이었을까. 앞서 사와다가 『면제설명서』에서 “근래 면의 경영이라고 할 만한 사업이 더욱 많아지고 있지만, 면은 아직 법령상 사업경영의 능력을 인정받지 못하기 때문에 조합 또는 계 등을 설치하여 이를 경영하고 있다”면서, “장차 면에서 시장, 도장 등의 경영을 하기 위해서는 면이 법인으로써 사업주체가 될 수 있어야 한다”는 주장을 했던 점을 주목할 필요가 있다.

『조선총독부통계연보』를 보면, 1917년 『면제』가 실시된 이후 면에서의 세입과 세출이 크게 변화하였음을 확인할 수 있다. 우선 ‘면제’ 실시로 인해 세입예산에서 새로 추가된 항목을 보면 면부과금 안의 시가지세할, 영업할, 잡종할, 임야할 등이 있었고, 사용료, 수수료, 재산수입 등이 있었다. 그 결과 면의 세입예산은 아래 <표 1>과 같이 매년 크게 늘어났다. 또 ‘면제’ 실시로 인해 세출에서도 토목비, 권업비, 위생비, 경비비, 전기사업비, 재산관리비 등의 항목이 추가되었다. 또 <표 2>에서 보듯이 기존에 있었던 급여(면장과 면서기)와 사무소비 항목의 예산도 크게 늘어났다.

<표 1> 면 세입예산의 추이

연도	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
면세입예산	2,820,396	4,462,949	6,093,814	11,916,583	12,984,350	16,654,547	18,455,791

자료: 『조선총독부통계연보』 1917~1923년도판

<표 2> 면 세출예산 중 급여와 事務所費

연도	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
급여	1,924,698	2,422,629	3,302,232	7,159,148	8,354,262	9,105,190	9,586,876
사무소비	648,067	829,480	1,111,538	1,727,276	1,779,159	2,129,623	2,190,014

자료: 『조선총독부통계연보』 1917~1923년도판

〈표 1〉 〈표 2〉를 통해 보면, 총독부 관리들이 본국 정부 관료들의 견제에 의해 면을 법인이나 공공단체로 만들지는 못했지만, 「면제」 실시로 인해 면이 공식적으로 재산을 소유할 수 있게 됨으로써 자체 재산을 늘렸고, 또 여러 사업을 하고 여러 부가금 항목을 새로 설정하여 수입을 크게 늘릴 수 있었던 것이다. 그 결과 지출면에서도 면장과 면서기의 급여, 사무소경비 등을 크게 늘릴 수 있었고, 토목비, 권업비, 위생비, 경비비 등의 세출 항목을 새로 만들 수 있었다. 이렇게 본다면, 1917년 조선 총독부 관료들이 「면제」를 제정, 실시하려 했던 것은 면의 재정을 확대하여 면 운영의 안정적 기반을 마련하는 데 주된 목적이 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 면 재정의 확대는 결과적으로 면 주민들의 稅 부담 증가를 가져왔고, 면민들의 불만을 고조시켰다.¹⁴⁸⁾

4. 대만과 조선의 지방제도 비교

앞 장의 서술에서 간간히 언급한 것처럼 대만과 조선의 지방제도는 유사점도 있고, 차이점도 있었다. 유사점들에 대해서는 이미 언급을 많이 했으므로, 여기에서는 주로 차이점을 정리해보기로 한다.

첫째, 지방제도의 시스템에서 차이가 있었다. 즉 대만의 경우에는 처음에 3단계 제도가 운용되다가 1901년 2단계 제도로 바뀌었고, 1909년 이후에는 사실상 다시 3단계 제도로 바뀌어갔다. 반면 조선에서는 3단계 제도가 계속 유지되었다.

대만의 지방제도는 일본에 의해 식민지가 되기 전에 3부와 1주가 있고, 그 아래에 11현 3청이 있었다. 1895년 일본이 설치한 대만총독부는 부와 주를 모두 없애고 3현 1청을 두는 식으로 바꾸었다. 1897년에는 기존의 3현 1청에 3현 2청이 추가로 개설되었다. 그리고 현과 청 아래에는 변무서가 설치되었으며, 변무서 아래에는 다시 街・庄・社가 있었다. 그리하여 현・청-변무서-街・庄・社라는 3단계 시스템이 만들어졌다. 현・청에는 현지사와 청장이 임명되었고, 변무서에는 변무서장, 街・

148) 「면제」 실시 2년 뒤 일어난 3.1운동 당시 민심동향을 조사한 바에 의하면, 면의 각종 세금과 부가금에 대한 불만이 상당히 높았음을 알 수 있다. 예를 들어 1919년 9월 10일 함경북도지사의 보고, 「總督施政ニ對スル人民ノ意見及希望報告ノ件」, 『大正八年 騷擾事件ニ關スル道長官報告綴 七冊ノ内七』.

庄・社에는 街長・庄長・社長이 임명되었다. 이것은 일본이 메이지유신 이후에 만들었던 府・縣-郡・區-町・村의 3단계 지방제도를 모방한 것으로, 다만 명칭만 대만 전래의 것을 이용한 것이었다.

그러나 고다마 총독과 고토 신페이 민정장관은 1898년 지방제도를 다시 개정하여 6현 3청을 3현 3청으로 줄이고, 번무서도 65개를 44개로 통폐합하였다. 1901년에는 현, 청, 번무서 제도를 모두 폐지하고, 20개 청으로 바꾸었다. 즉 현・청-번무서-街・庄・社の 세 단계를 廳-街・庄・社の 두 단계로 통합한 것이다. 이와 같이 3단계 제도를 2단계 제도로 바꾼 이유는 무엇일까. 그것은 굳이 3단계의 지방제도를 두어 예산을 낭비할 필요가 없다고 생각했기 때문이다. 대만총독부는 1909년에는 다시 20개 청을 12개 청으로 통합하였다. 이러한 과정 또한 경비 절감을 위한 것이었다. 또 長을 두는 街・庄・社도 1898년 985개에서 1906년 454명으로 반 이하로 줄었다. 그러나 1901년부터 廳 아래에 支廳이 두어지고, 이후 지청의 권한과 역할이 점차 강화되었으며, 관할구역이 점차 늘어가면서 1909년 이후에는 사실상 廳-支廳-街・庄・社の 3단계로 변모했다. 그리고 1920년 지방제도 개편 때에는 아예 州・廳-市・郡-街・庄의 3단계로 확실히 돌아갔다.

조선의 경우에는 어떠했을까. 조선에서의 본격적인 지방제도 개편은 1910년 병합 이후에 시작되었다. 조선총독부는 일단 과거의 도-부-군-면의 3단계 제도를 그대로 유지하도록 했다. 다만 1913년 일본인이 다수 거주하던 과거의 개항장과 개시장에 있던 도시에 府를 설치하고 府制를 실시했다. 이어서 郡의 통폐합 작업을 개시했다. 1913년 진행된 군의 통폐합 작업의 결과, 317개 군이 220개 군이 되었다. 이어서 面의 통폐합이 진행되었다. 그 결과 4,336개의 면이 2,522개의 면으로 통합되었다. 대만에서 長을 두는 街庄社の 수를 반 이하로 줄인 것과 마찬가지로, 조선에서도 面長을 두는 面의 수를 반 가까이 줄인 것이다. 조선에서의 군과 면의 폐합 역시 경비 절감을 위한 것이었다. 그러나 3단계 제도를 2단계 제도로 바꾸지는 않았다.

위에서 살핀 것처럼 대만은 1895년 이후 3단계 지방제도로 가다가 1901년부터 2단계 지방제도로 개편했지만 1909년 이후에는 사실상 3단계 제도로 돌아갔다. 반면에 조선은 통감부시기, 그리고 1910년대에도 과거 조선의 3단계 지방제도를 그대로 유지하였다. 이와 같은 차이는 어디에서 비롯되었을까. 대만에서는 고토 신페이 민정장관이 경비 절감을 이유로 행정기관과 인력의 수를 줄이기 위해 2단계 제도로

개편하고, 廳과 街庄社의 숫자도 줄었다. 그러나 조선에서는 단계의 재편보다는 군과 면의 숫자를 줄이는 것이 낫다고 생각한 것으로 보인다. 또 조선의 경우, 道の 크기로 보아 道와 面 사이에 郡이 필요하였고, 1910년대까지 面제도가 아직 제대로 정착하지 못한 상황에서 3단계 제도를 2단계 제도로 바꾸는 시도를 하기는 어려웠던 것으로 보인다.

둘째, 조선총독부 관리들은 1910년대에 조선에서 府制와 面制를 실시했다. 府는 법인·공공단체가 되었으며, 面은 법인이나 공공단체가 되지는 못했지만, 준공공단체의 성격을 띠게 되었다. 그러나 대만총독부 관리들은 1910년대에 법인이나 (준)공공단체의 성격을 지닌 지방제도를 만들 시도를 하지 않았다.

조선의 부제는 일본인들이 다수 거주하던 개항장이나 개시장이 있던 도시를 府로 만들고, 府를 지방단체이자 법인으로 인정하고 부협의회를 두는 등 지방자치의 성격을 부분적으로 띠고 있었다. 1917년 조선총독부 관리들은 面制案을 만들어, 面이 이미 자체 재산을 소유하면서 계나 조합 등을 통해 여러 사업을 운영하고 있었다는 점을 들어 面을 지방단체이자 법인으로 만들고자 했다. 그러나 면의 법인화 구상은 본국 법제국 관리들의 반발에 부딪쳐 성사되지 못했다. 당시 조선총독부 관리들은 면제안은 조선의 현실에 토대를 둔 안이라고 주장하였지만, 본국 관리들은 이를 본국의 정촌제를 모방한 사실상의 자치제라고 보면서, 그러한 제도를 식민지인 조선에서 실시하는 것은 시기상조라고 주장하였다. 총독부 당국자들도 조선에서 자치제를 실시할 생각을 아직은 갖고 있지 않았다. 다만 면을 법인으로 만들어 면의 재산을 늘리고 각종 사업을 하고, 부가금 항목을 늘림으로써 면의 재정을 확대하여 면의 경영을 안정화시키려는 것이 그들의 의도였다.

대만총독부는 조선총독부와 같은 시도를 하지 않았다. 대만에는 개항장이나 개시장과 같이 일본인이 다수 거주하는 도시가 아직 없었다. 따라서 부제와 같은 것은 생각할 이유가 없었다. 대만에서도 조선과 마찬가지로 공유산림이나 공유토지가 주로 동족마을인 街·庄에 의하여 운영되고 있었다.¹⁴⁹⁾ 따라서 복수의 街庄을 관할하는 長이 설치된 말단행정의 담당자인 街·庄이 소유한 재산은 얼마 되지 않았던 것으로 보인다. 街·庄·社의 長의 직무규정이나 區長의 처무규정에도 그러한 내용이

149) 山田公平, 앞의 책, 569면.

거의 발견되지 않는다. 또 대만에서는 이미 1898년부터 街·庄·社長の 수당과 사무비용을 주민들이 거두어 자체 부담하고 있었다.¹⁵⁰⁾ 이러한 상황은 대만이나 조선이나 거의 같았다. 그러나 대만총독부는 1910년대에 조선의 면제와 같은 제도를 추진하지 않았다. 대만의 街庄제도도 아직 자리를 잡지 못하고 있었지만, 보갑제의 지원을 받고 있었다. 따라서 굳이 조선의 ‘면제’와 같은 ‘街庄制’ 추진을 생각하지 않은 것으로 보인다.

셋째, 대만의 경우에는 지방행정과 경찰행정을 통합하여 운영했다. 반면에 조선의 경우에는 이를 분리하여 운영했고, 대신 경찰 외에도 헌병이 경찰 역할을 겸하게 하였다.

대만총독부는 처음에는 지방에 경찰서를 두었으나, 1898년 변무서제도를 만들면서 경찰서를 폐지하고, 변무서에 경찰분과를 두도록 했으며 변무서 산하에 변무지서를 두어 경찰업무를 담당하도록 했다. 1901년에는 변무서를 폐지하고 20개 廳을 두게 되면서, 廳 안에 경무과를 두어 경찰업무를 담당하도록 했다. 廳 산하에는 지청을 둘 수 있었는데, 지청은 주로 경찰업무를 맡았고, 지청장은 모두 경찰인 警部가 맡았다. 1909년 20개 청이 12개 청으로 숫자가 줄어들었는데, 이후 지청의 권한과 지위는 더욱 강화되어, 경사가 지청장을 맡는 경우도 나타났다.

조선의 경우에는 1910년 5월 데라우치가 통감으로 임명되자, 통감부에게 명령하여 한국정부의 경찰권을 박탈할 것을 지시하였다. 1910년 6월 30일 일본정부는 한국의 경찰사무를 ‘위탁’이라는 이름으로 박탈하게 된다.¹⁵¹⁾ 이어서 경찰의 시스템을 중앙에 경찰총감부(경무총장)를 두고, 각 도에 경무부(경무부장), 각 군에 경찰서(경찰서장)를 두도록 했다. 그런데 데라우치는 경찰 외에도 당시 한국에 주둔하고 있던 헌병대에게 경찰의 임무를 겸임하게 하는 이른바 ‘헌병경찰제’를 실시하도록 했다. 그는 헌병사령관이 경무총장을 겸임하고, 각도 헌병대장이 각 도 경무부장을 겸임하도록 했다. 군인 신분인 헌병이 보통경찰의 업무를 주도하도록 한 것이다. 1914년 당시 전국의 경찰과 헌병 관서의 배치를 보면, 헌병관서의 수가 경찰관서의 수보다 많았다.¹⁵²⁾ 이와 같이 조선의 경우에는 일단 지방의 행정기관과 경찰관서를 분명히

150) 명치 31년 3월 28일, 嘉義縣知事の 훈령 『街庄長事務費收支規程』(國史館臺灣文獻館, 件典藏號: 00000244051).

151) 한국경찰사편찬위원회, 『한국경찰사』(내무부치안국, 1972), 614~617면.

구분했다. 대신 1910년 헌병경찰제를 실시하면서, 실질적으로는 헌병이 경찰업무를 주도하게 하였다.

반면에 대만에서는 처음에는 경찰관서를 두었다가 곧 이를 폐지하고, 행정기관 내에 경찰 부서를 두어 경찰업무를 겸하도록 했다. 또 노기 총독 시기에 군(헌병)은 항일 저항세력에 대한 진압을 하고, 경찰은 대민 경찰 업무에 종사하도록 하는 식으로 역할을 가능한 한 구분하고자 하였다. 고다마 총독 시기에는 경찰이 支廳을 장악하여 경찰업무 외에도 일반행정까지 담당하게 하는 ‘경찰에 의한 통치’를 실현하였다. 이러한 정경통합과 말단에서의 ‘경찰에 의한 행정장악’은 1920년 지방제도 개편 이후에도 그대로 계속된다.

결국 대만에서는 ‘政警統合’, 조선에서는 ‘政警分離’의 논리가 관철되고 있었다고 볼 수 있다. 이와 같은 차이는 어디에서 비롯되었을까. 대만에서는 1898년 고토 신페이 민정장관이 지방제도 개편을 주도하면서 정경통합을 주도하였는데, 그 논리는 1) 행정기관과 인력을 줄여서 경비를 절약한다는 것, 2) 경찰이 일반행정을 지원하도록 함으로써 행정의 효율을 높일 수 있다는 것, 3) 蕃民(원주민)들의 저항이 완전히 사라지지 않은 상태에서 치안을 유지하기 위해 ‘경찰에 의한 통치’가 필요하다는 것 등이었다.¹⁵³⁾

대만에서 이러한 정경통합은 1920년 지방제도 개편 이후에도 그대로 이어져 이른바 ‘郡警統合’이라는 것으로 나타났는데, 이에 반대하는 ‘郡警分離’의 주장도 계속 이어졌다. 군경의 분리를 주장하는 이들은 그 이유로서, 1) 일반행정과 경찰행정은 분리하는 것이 원칙에 맞다는 것, 2) 군수가 경찰을 감독하기 때문에 군수가 경찰권의 정당한 행사를 방해하기 쉽다는 것, 3) 군수가 행정의 실적을 올리기 위해 경찰권을 남용하기 쉽다는 것, 4) 경찰의 사무처리가 민첩하게 이루어지기 어렵다는 것, 5) 경찰사무의 비밀이 누설되기 쉽다는 것, 6) 경찰직원의 기율이 해이해지기 쉽다는 것 등을 들었다.¹⁵⁴⁾ 1898년 政警統合 이후에도 같은 논리의 비판이 계속 제기되었을 것이다. 또 앞서 본 것처럼 변무서 안에서 제2과장이 경찰을 지휘하는 실질적

152) 같은 책, 766~767면. 경찰은 232개 부군에 경찰서 100개, 경찰분서 3개, 순사파출소 108개, 순사주재소 512개로 모두 723개였으며, 헌병은 헌병 본대 74개, 헌병분견소 98개, 헌병파견소 314개, 헌병출장소 501개로 모두 987개였다.

153) 대만총독부경무국, 앞의 책, 468면, 686~687면 참조.

154) 같은 책, 688~690면.

인 권한을 갖기 때문에, 변무서장과 제2과장 간의 충돌이 자주 일어나는 문제점도 있었다.

한편 조선의 경우에는 헌병경찰제도가 실행되어 이른바 ‘무단통치’가 되었지만, 대만에서는 헌병경찰제도는 나타나지 않았다. 그 이유는 무엇일까. 대만의 항일 무장투쟁은 일본이 대만을 접수한 1895년부터 1902년경까지 계속되다가 대체로 수그러들었지만, 蕃民들의 소규모 저항은 계속되었다. 조선에서의 의병투쟁은 1906년부터 1909년경까지 약 4년 정도 치열하게 진행되다가 이른바 ‘남한대토벌작전’을 고비로 대체로 진정되었지만 소규모 의병투쟁은 1914년경까지 계속되었다. 이렇게 보면 1902년경의 대만과 1910년경의 조선은 정세가 비슷하였다고 할 수 있다. 그러나 치안문제에 대한 대처방식에서 대만에서는 고다마 겐타로 총독과 고토 민정장관은 ‘일반경찰’을 중심으로 하는 ‘경찰정치’의 방향을 취하였다. 보갑제 실시와 귀순장려책에 의해 투항자가 속출하여 1902년 이후에는 항일 무장투쟁이 크게 약화되자, 헌병대의 수도 크게 감축하여 1901년에는 1,144명, 1902년에는 404명까지 줄어들었다.¹⁵⁵⁾ 반면에 데라우치 총독은 1910년 헌병이 경찰을 장악하는 ‘헌병경찰제도’를 도입하고 헌병의 숫자를 늘렸다. 이는 아직 치안이 불안정하다는 점 외에도 조슈군벌의 핵심인 데라우치의 ‘軍 중심의 조선통치’가 필요하다는 생각이 반영된 것으로 보인다.

넷째, 대만에서는 고다마 총독 시기에 고토 민정장관이 전통적인 제도를 활용한 ‘보갑제도’를 부활시켜 경찰과 행정의 보조기관을 만들었다. 조선에서도 전통적인 제도인 오가작통제가 있었지만 조선총독부는 오가작통제를 활용할 생각을 하지 않았다.

대만에서는 街・庄・社長制(區長制)가 제대로 자리잡지 못한 상황에서 경찰의 파출소와 보갑제가 이를 보조하는 역할을 하였다. 1904년 말 街・庄의 사무소가 469개인데 반해 경찰 파출소는 957개였으며, 1910년 街・庄 사무소가 455개였는데 반해 경찰 파출소는 948개였다. 당시 街・庄長 1인과 서기 2인이 평균 5.6천 명의 촌민들을 상대해야 하는 상황에서 이들은 경찰과 보갑의 도움을 받지 않을 수 없었다. 당시 街・庄長은 그의 업무인 징세, 토목, 식산장려, 교육, 구휼 등의 업무에서 경찰과 보갑의 지원을 받았다.¹⁵⁶⁾

조선에서도 17세기 이래 보갑제와 비슷한 ‘5家作統制’라는 것이 있었다. 이는 주

155) 이승희, 『일본의 대만 식민지 지배와 헌병대』, 『사림』 33호(수선사학회, 2009), 258면.

156) 持地六三郎, 앞의 책, 79~81면.

로 효율적인 호적의 작성, 안정적인 人丁의 확보를 위해 실시된 것으로, 국가의 민에 대한 파악이 가장 중요한 목적이었다. 그러나 잦은 흉년으로 인한 유민의 발생, 양반 사족의 반발 등으로 인하여 5가작통제는 제대로 실시될 수 없었다. 19세기 중엽 이후 민란, 동학농민봉기, 명화적, 활빈당 등 민의 반란과 저항이 계속되자, 조선왕조(대한제국)은 민을 보다 강력히 통제하기 위하여 5가작통제를 실시하도록 지방 수령들에게 여러 차례 지시하였다. 그러나 민심의 이반, 행정력의 취약함으로 인하여 극히 일부 지역에서만 5가작통제가 실시되었고, 그 또한 대단히 느슨한 형태로 진행되었다. 따라서 조선후기 이래 5가작통제는 제대로 실시될 수 없었고, 그나마도 20세기 초에 이르면 거의 작동되지 않는 상태였다.¹⁵⁷⁾ 때문에 통감부나 총독부는 이를 활용한다는 생각은 거의 할 수 없었던 것으로 보인다. 다만 조선의 경우에는 헌병경찰로 하여금 경찰 업무 외에도 범죄즉결, 민사쟁송 조정, 검찰사무와 집행관 외에도 도로수축, 삼림보호, 植栽장려, 세관사무, 산림감시, 어업단속 외에도 심지어는 일본 어보급, 실업지도, 징세원조 등의 이른바 ‘조장행정’을 하도록 하였다. 이와 같은 헌병경찰정치로 1910년대 일본의 조선통치는 ‘무단통치’라는 이름을 얻게 된다.¹⁵⁸⁾

5. 맺음말

이상 1895년부터 1919년까지 대만과 조선의 지방제도 변천에 대해 살펴보았다. 이를 정리하면 다음과 같다.

대만에서는 1895년 대만총독부가 기존의 3府 1州 제도를 없애고 그 아래에 있던 11縣과 3廳을 3縣 1廳으로 개편하였다. 1897년에는 이를 6縣 3廳으로 늘렸으며, 그 아래에 86개의 辨務署를 두고, 다시 그 아래에 街·庄·社를 두었다. 辨務署는 전에는 없던 새로운 제도로 여러 개의 街·庄·社 위에 인위적으로 만들어진 행정기관이었다. 街·庄·社는 본래 자연촌락이었으나, 이 시기에는 그 중의 일부(약 10곳 중 한 곳)에 長을 두고 다른 街·庄·社까지 함께 관리하도록 하였다. 이로써 대만의

157) 이에 대해서는 오영교, 『조선후기 5가작통제의 구조와 전개』, 『동방학지』 73집(연세대학교학연구원, 1991); 『19세기 사회변동과 오가작통제의 전개과정』, 『학림』 13호(연세사학연구회, 1991) 참조.

158) 조선총독부, 『始政二十五年史』(조선총독부, 1935), 35면.

지방제도는 縣・廳－辨務署－街・庄・社の 3단계 체제가 되었다. 이는 1890년대 일본의 지방제도가 府縣－郡－町村의 3단계로 되어 있던 것을 모방한 것이었다.

그런 가운데 대만에서는 1901년 縣 제도를 폐지하고 辨務署를 확장하여 20개의 廳을 만들기로 하였다. 영역이 좁은 대만에서 굳이 3단계 지방행정기관을 두어 행정력을 낭비할 필요가 없고, 차라리 廳－街・庄・社の 2단계의 지방행정기관을 운영하는 것이 낫다고 판단한 것으로 보인다. 이후 1909년에는 20개 廳도 12개 廳으로 통합되었다. 그러나 1901년 廳 아래에 支廳이 두어지고, 1909년 이후에는 지청의 권한과 역할, 관할범위가 확대되면서 廳－支廳－街・庄・社の 3단계로 사실상 바뀌어갔다.

한편 1910년 설치된 조선총독부는 병합 직후 「면에 관한 규정」을 만들어 면에 국세징수, 호적작성 등 지방행정의 핵심적인 업무를 맡겼다. 이에 따라 조선에서 전통적으로 지방행정의 중심 역할을 해오던 郡이 소외되기 시작했다. 총독부 관리들은 1911년부터 「郡制」가 아닌 「面制」를 만들 준비를 시작했는데, 그들의 구상은 장차 面을 법인으로 만들어 지방행정의 기초로 삼겠다는 것이었다. 이들은 그 준비작업으로 우선 郡의 폐합, 면의 폐합 작업을 실시했다. 이에 따라 1913년 郡은 317개에서 220개로 줄어들었고, 面은 4천 3백여 개에서 2천 5백여 개로 줄어들었다.

조선총독부는 1913년에 「府制」를 실시하였다. 일본인이 다수 거주하던 옛 개항장과 개시장이 있던 곳이나 일본인이 많이 거주하는 도시를 중심으로 12개의 府를 설치하고, 府를 法人으로 하면서 자문기구인 부협의회를 설치했다. 조선의 「府制」는 일본의 「市制」와 유사한 점이 많았다. 다만 시회는 의결기구였지만, 부협의회는 자문기구였다는 차이가 있었다. 그러나 府는 이제 법인으로서 지방공공단체가 되었다.

조선총독부는 1917년에는 「面制」를 추진하면서 면을 법인이자 공공단체로 지정하고자 했지만 본국 정부의 법제국은 이에 반대했고, 결국 이 조항은 삭제되었다. 법제국 관리들은 면제가 일본의 정촌제를 모방한 것이라면서, 이러한 사실상의 자치제도를 조선에서 실시하는 것은 시기상조라며 반대하였다. 결국 법인과 공공단체라는 표현은 빠졌지만, 사실상 준공공단체로 인정받았다. 당시 총독부 관리들도 아직 조선에서 지방자치제도를 실시할 생각을 한 것은 아니었다. 그들의 면제 추진은 면이 자체 재산을 늘리고 여러 사업을 함으로써 면의 재정을 확대하여 면의 경영을 안정화시킨다는 데 그 목적이 있었다.

이 시기 조선과 대만의 지방제도를 비교해보면 다음과 같다. 첫째, 지방제도 시스

템에서 차이가 있었다. 즉 대만의 경우에는 3단계 제도를 실시하다가 2단계 제도로 일시 바뀌었다가 다시 사실상 3단계 제도로 바뀌는 등 변화가 있었지만, 조선의 경우에는 3단계 시스템을 계속 유지했다. 둘째, 조선총독부 관리들은 1910년대 조선에서 『府制』와 『面制』를 실시했다. 府는 법인·공공단체가 되었으며, 面은 법인이나 공공단체가 되지는 못했지만, 준공공단체의 성격을 띠게 되었다. 그러나 대만에는 일본인들이 다수 거주하는 도시가 아직 없었고, 街·庄·社가 이미 자체 경비를 부담하고 있었고, 보갑제가 街·庄·社를 지원하고 있었기 때문에, 굳이 법인이나 공공단체의 성격을 지닌 단체로 만드는 것을 추진하지 않은 것으로 보인다. 셋째, 대만의 경우에는 일반행정과 경찰행정을 통합하여 운영했으며, 1903년 이후에는 소수의 헌병이 군사경찰로서의 역할만 담당했다. 반면에 조선의 경우에는 일반행정과 경찰행정을 분리하여 운영하면서, 경찰 외에도 헌병이 경찰 역할을 겸하게 하였으며, 헌병과 경찰이 행정을 지원하는 ‘조장행정’을 하도록 하였다. 넷째, 대만에서는 고다마 총독 시기에 전통적인 제도를 변용한 ‘보갑제도’가 도입되어 경찰과 행정의 보조기관이 되었다. 조선에서도 보갑제와 비슷한 오가작통제가 있었지만 제대로 작동하지 않았기 때문에, 총독부는 이를 활용할 생각을 하지 않았다.

식민지 조선과 대만의 지방제도는 조선에서 3.1운동이 있는 뒤인 1920년에 커다란 변화를 겪게 된다. 1920년 양쪽에서 모두 자문기구(협의회)를 도입한 지방제도 개정이 있었으며, 대만에서는 『市制』, 『街庄制』가 만들어졌다. 부분적으로 지방자치제도의 요소를 도입한 것이다. 1930년과 1935년에는 조선과 대만에서 지방자치제도를 조금 더 도입한 지방제도 개정이 있었다. 자문기구가 의결기구가 되었고, 의원들이 선거로 선출되었다. 그러나 양자에는 여전히 차이도 있었다. 이를 비교하는 작업은 후속 연구로 미루고자 한다.

■ 참고문헌

- 문명기, 『대만 · 조선의 ‘식민지근대’의 격차』, 『중국근현대사연구』 59집, 2013.
- _____, 『일제하 대만 보갑제도의 재정적 효과, 1903~1938』, 『중국근현대사연구』 75, 2017.
- _____, 『保甲의 동아시아 - 20세기 전반 대만 · 만주국 · 중국의 기층행정조직 재편과 그 의미』, 『중앙사론』 47집, 2018.
- _____, 『일제하 대만 · 조선 기층행정 운영의 비교분석』, 『동양사학연구』 150, 2020.
- 손준식, 『일제 식민지하 대만 경찰제도의 변천과 그 역할』, 『중국근현대사연구』 47집, 2010.
- 안용식, 『일제하의 면읍행정체제 개편과 면읍장의 사회적 배경 연구』, 『현대사회와 행정』 19-3, 한국국정관리학회, 2009.
- 염인호, 『일제하 지방통치에 관한 연구 - ‘조선면제’의 형성과 운영을 중심으로 -』, 연세대 사학과 대학원 석사논문, 1983.
- 오영교, 『19세기 사회변동과 오가작통제의 전개과정』, 『학림』 13호, 1991.
- _____, 『조선후기 5가작통제의 구조와 전개』, 『동방학지』 73집, 1991.
- 윤해동, 『‘통감부설치기’ 지방제도의 개정과 지방지배 정책』, 『한국문화』 20, 서울대 한국문화연구소, 1997.
- _____, 『일제시기 면제(面制) 실시와 근대적 관료 · 행정제도의 도입』, 『한국사학보』 24, 2006.
- _____, 『지배와 자치 - 식민지 촌락의 삼국면 구조 -』, 역사비평사, 2006.
- 이명학, 『일제시기 행정구역의 개편과 명칭의 변화 - 면을 중심으로』, 『한국독립운동사연구』 70집, 2020.
- 이상찬, 『1906~1910년의 地方行政制度 변화와 지방자치논의』, 『한국학보』 42, 일지사, 1986.
- 이승희, 『일본의 대만 식민지배와 헌병대』, 『사림』 33호, 2009.
- 이정은, 『일제의 지방통치체제 수립과 그 성격』, 『한국독립운동사연구』 6, 독립기념관 독립운동사연구소, 1992.
- 한국경찰사편찬위원회, 『한국경찰사』, 내무부치안국, 1972.
- 홍순권, 『일제초기의 면 운영과 ‘조선면제’의 성립』, 『역사와현실』 23집, 한국역사연구회, 1997.
- 姜再鎬, (解説)『地方制度と地方制度特例』, 『(史料)日本の地方自治』 1, 學陽書房, 1999.
- _____, 『植民地朝鮮の地方制度』, 東京大學出版會, 2001.
- 金翼漢, 『植民地朝鮮における地方支配体制構築過程と農村社會變動』(東京大 博士學位論文), 1996.
- 大陸自由評論社編, 『大陸自由評論』 5권 1호 (事業及人物 제8호), 대륙자유평론사, 1923.10.
- 東郷實 · 佐藤四郎 共著, 『台湾植民發達史』, 台北, 晃文館, 1916.
- 藍奕青, 『帝國之守 - 日治時期台灣的郡制與地方統治』, 台灣, 國史館, 2012.
- 謝政德, 『大正九年台灣地方制度的成立過程』, 『阪大法學』 제60권 제6호, 大阪大學大學院法學研究所, 2011.
- 山田公平, 『近代日本の國民國家と地方自治 : 比較史研究』, 名古屋大學出版會, 1991.
- 山中永之助, 『帝國日本の統治法 - 内地と植民地朝鮮 · 台灣の地方制度を焦點とする』, 大阪大學出版會, 2021.
- 井出季和太, 『台湾治績志』, 台灣日日新報社, 1936.

- 朝鮮功勞者名鑑刊行會編,『朝鮮功勞者名鑑』,朝鮮功勞者名鑑刊行會,1935.
- 朝鮮公論社編,『在朝鮮內地人紳士名鑑』,朝鮮公論社,1917.
- 朝鮮總督府,『始政二十五年史』,1935.
- 持地六三郎,『台灣殖民政策』,東京,富山房,1912.
- 蔡易達,『台灣總督府基層統治組織之研究－保甲制度與警察』,(文化大學 日本研究所 碩士論文),1988.
- 蔡慧玉,『保正・保甲書記・街庄役場－口述歷史(1)』,『史聯雜誌』23,1993.11.
- ,『日治時代臺灣保甲書記初探 1911~1945』,『臺灣史研究』第1卷 第2期,中央研究院 臺灣史研究所,1993.12.
- 萩原彦三,『寺内さん大塚さん』,『朝鮮の回顧』,近澤書店,1945.3.
- 沖田哲也,『台灣における地方制度の沿革－日領期軍・民政と地方制度』,『政經論叢』제53권 제2,3호,明治大學政經研究所,1985.
- 台灣總督府警務局,『台灣總督府警察沿革誌』第1編『警察機關の構成』,1933,
- 馮國峻,『治理台灣：從行政區域的變革看清朝、日本總督府與中華民國政府的空間治理策略』,國立台東大學區域政策與發展研究所碩士論文,2008.
- 脇坂健次,『改正 府制面制釋義』,帝國地方行政學會,1924.
- 洪秋芬,『日據初期台灣的保甲制度(1895~1903)』,『中央研究院近代史研究所集刊』21,1992.6.
- 黃美惠,『政權移行期における台灣地域社會及び地方統治体制－1895年から,1897年辦務署・街庄制の成立まで』(神戸大學 博士論文),2008.
- Ching-Chih Chen(陳清池),“Police and Community Systems in the Empire”, *The Japanese Colonial Empire, 1895~1945*, eds. Ramon H. Myers and Mark R. Peattie, pp.213~239
- , “The Japanese Adaptation of Pao-chia System in Taiwan 1895~1945”, *Journal of Asian Studies* 34(2).

The Comparison of Local Administrative Systems between Taiwan and Korea under the Japanese Colonial Rule (1895-1919)

Park, Chan-seung*

Japan annexed Taiwan in 1895 and established the Japanese Government General of Taiwan and began to reorganize Taiwan's local administrative system. In 1895, there were three fu (府) and one zhou (州) in Taiwan Province (臺灣省). The three fu and one zhou consisted of 11 xian (縣) and three ting (廳). Reorganized the local administrative system, the Japanese Government General of Taiwan changed three fu and one zhou to three xian and one ting. In 1897, the three xian and one ting were changed to six xian and three ting and 86 bianwushu (辨務署) offices were established under xian and ting. Jie (街), zhuang (庄), and she (社) were placed under bianwushu. Bianwushu office was a new administrative system. As a result, the local system took the form of being connected in three stages.

Meanwhile, in 1901, it was decided in Taiwan that the xian system would be canceled and bianwushu would be expanded to 20 ting. Such two-level local administrative system was maintained until 1909. However, with the strengthening of the authority of zhiting (支廳) since 1909, it has effectively returned to a three-level system.

Meanwhile, the Japanese Government General of Korea established in 1910 made "Myeon (面) offices" shortly after the Japan-Korea annexation and assigned to myeon key local administration affairs, such as collection of national taxes and family registry maintenance.

* Department of History, Hanyang University

The Japanese Government General of Korea also implemented the bu system (府制) in 1913. A total of 12 bu was established in old open ports and open cities with a large Japanese population, and bu was made a corporate body, which had a bu council, an advisory organ. The bu system in Korea was similar to the shi system (市制) in Japan in many ways.

The Japanese Government General of Korea promoted the myeon system (面制) in 1917, and the Legislation Bureau of the Japanese government rejected the suggestion about making myeon a public agency and corporate body. In the end, myeon was practically recognized as a quasi public agency as it possessed property and operated its own business. Since then, myeon has been able to significantly expand their finances by increasing their own property, running their own businesses, and increasing tax items.

A comparison of the local systems of Korea and Taiwan during this period is as follows. First, a three-stage system was introduced in 1897, and a two-stage system was implemented between 1901 and 1909 in Taiwan, but the three-stage system was maintained in Korea. Second, the officials of the Government General of Korea established the bu-system(府制) and the myeon-system(面制) in Korea in the 1910s. However, in the 1910s, officials of the Government General of Taiwan did not push forward with the local system with the characteristics of a corporation or a public organization. Third, in Taiwan, local administration and police administration were integrated and operated. On the other hand, in Korea, it was operated separately, and instead, in addition to the police, the military police also served as a police officer. Fourth, in Taiwan, during the period of the Governor General of Kodama, the ‘paochia system(保甲制),’ which utilized the traditional system, was introduced and became a subsidiary institution for the police and administration. In Korea, there was the ‘5-houses control system(五家作統制),’ but since it did not work properly, the Government General of Korea did not plan to use it.

General of Taiwan, local administrative systems, bianwushu(辦務署),
jie (街), zhuang (庄), and she (社), bu system (府制), myeon
system(面制), paochia system(保甲制)