

1920·30년대 식민지 조선·대만에서의 지방제도 개정 비교*

박찬승**

〈차 례〉

1. 머리말
2. 1920년 조선과 대만에서의 지방제도 개정 비교
3. 1930년대 조선과 대만에서의 지방제도 개정 비교
4. 맺음말

[국문초록]

1919년 조선에서 3.1운동이 있은 뒤, 일본 정부의 하라 다카시 총리는 조선인과 대만인의 정치참여 욕구를 무마하기 위해, 지방행정기구에 자문기관을 만들어 이에 참여할 수 있도록 할 필요가 있다고 생각하였다. 이에 따라 사이토 마코토 조선총독은 1920년 4월에 이와 관련된 안을 만들어 일본 정부의 동의를 얻어 1920년 7월 29일 관련된 법령들을 공포하였다. 대만에서도 덴 겐지로 총독이 조선보다 늦은 1920년 7월 초 이와 관련된 안을 만들어 급히 일본정부의 동의 절차를 거쳐 1920년 7월 30일 관련된 법령들을 공포하였다.

1920년에 시작된 조선과 대만의 지방제도는 매우 제한된 범위 내의 지방자치였다. 일본의 府縣會·市會·町村會는 모두 의결기관이었지만, 조선의 도평의회·부협의회·면협의회와 대만의 주협의회·시협의회·街庄협의회는 모두 자문기관이었다.

또 일본의 부협회, 시회, 정촌회 의원은 모두 민간의 선거로 선출되었다. 그러나 조선의 도평의원은 3분의 2는 선거제(부·면협의회회원의 선거로 선출), 3분의 1은 임명제(도지사가 임명), 부협의회원은 선거제, 면협의회원은 지정면은 선거제, 나머지 면은 임명제로 되어 있었다. 대만의 주협의회원·시협의회원·가장협의회원은 전원 임명제였다. 일본은 선거제, 대만은 임명제, 조선은 임명제와 선거제가 섞여 있는 형태였다.

1920년대 조선의 항일운동가들은 독립운동을 계속하였고, 친일세력도 조선에 자치의회를

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A2A03052648)

** 한양대학교 사학과 명예교수

만드는 자치권을 주거나 일본의회에 참여할 수 있는 참정권을 달라는 운동을 계속하였다. 이에 1929년 사이토 총독은 일본 정부와 협의하여 지방자치제의 확장을 통해 조선인의 정치참여 욕구를 무마하기로 하였다. 이에 따라 1930년 개정된 지방제도가 발표되었다. 한편 1920년대 대만에서도 자치운동과 참정권 운동이 일어났다. 그러나 대만총독부와 일본정부는 대만의 지방자치 확장에 소극적이었다. 대만인들은 1930년 조선에서의 지방자치제 확장과정을 지켜 보면서, 1930년 8월 ‘대만지방자치연맹’을 결성하고 대만에서도 지방자치제를 확대해줄 것을 대만총독부에 요구하였다. 결국 1934년에 이르러 대만총독부는 일본정부의 동의를 얻어 지방자치제 확장안을 발표하였다.

1930년대 조선과 대만에서 실시된 지방자치제도도 역시 제한적인 지방자치제였다. 조선의 道廳, 대만의 州廳도 일본의 縣廳처럼 의결기구가 되었다. 조선의 府廳, 대만의 市廳도 일본의 府廳과 마찬가지로 의결기구가 되었다. 그러나 일본의 町村廳은 의결기구였지만, 조선의 邑廳은 의결기구, 面協議會는 자문기구로 되어 있었고, 대만의 街·庄協議會도 자문기구로 되어 있었다.

또 대만의 시회 의원과 가·장협의회원의 2분의 1을 민선제, 2분의 1을 임명제로 한 것은 조선의 부회 의원과 면협의회원을 모두 민선제로 한 것보다 더 제한적인 지방자치제였다고 말할 수 있다.

[주제어] 지방제도, 지방자치제도, 일본, 조선, 대만, 자치운동, 참정권운동

1. 머리말

1920년 조선총독부는 지방제도를¹⁾ 개정하여 도·부·면에 자문기구인 도평의회·부협의회·면협의회를 설치하였으며, 도회 의원의 3분의 2, 부회 의원 전원, 지정면협의회원 전원에 대한 제한적인 민선제를 도입하였다. 1920년에 대만총독부 역시 지방제도를 개정하여 자문기구인 주협의회·시협의회·가장협의회를 설치하였으며, 협의회원에 대해서는 대만총독 또는 주지사가 임명하는 관선제를 도입하였다.²⁾ 1920년 조선과 대만에서 실시된 지방제도는 비슷해 보이면서도 어느 정도 차이가 있었다. 그 차이는 구체적으로 무엇이었으며, 그러한 차이는 어디에서 비롯된

1) 명치유신 이후 일본은 지방행정제도와 지방자치제도를 결합시킨 ‘지방제도’를 운영하였는데, 식민지 조선과 대만에서도 같은 이름의 제도를 운영하고 있었지만, 그 내용은 뒤에 보듯이 크게 달랐다. 姜再鎭, (解說)『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) 이때의 지방제도 개정은 1919년 9월과 10월에 조선총독과 대만총독으로 각각 부임한 사이토 마코토(齋藤實) 총독과 덴 겐지로(田健治郎) 총독이 주도한 것이었지만, 당시 일본 정부의 칙식국과 긴밀한 협의를 거쳐 시행한 것이었다.

것일까.

1930년대에 들어 조선총독부와 대만총독부는 지방자치 확장을 표방하면서 지방제도 재개정을 실시하였다. 1930년 조선의 지방제도 개정의 결과, 도·부·읍면이 모두 법인이 되고, 도회와 부회가 의결기관으로 설치되었으며, 도회 의원의 3분의 2, 부회 의원 전원에 대한 민선제가 실시되었다. 또 면협의회는 여전히 자문기관으로 남았지만 읍회는 의결기관이 되었고, 읍회 의원과 면협의회원 전원에 대한 민선제가 실시되었다. 대만에서도 1934년 州·市·街庄이 모두 법인이 되었고, 주회와 시회는 의결기관이 되었으며, 주회·시회·가장협의회 의원의 2분의 1에 대한 민선제가 실시되었다.³⁾ 1930년대에 조선과 대만에서 실시된 지방제도는 그 시행의 시기에 있어서도 차이가 있고, 제도의 내용에 있어서도 차이가 있었다. 이러한 차이는 어디에서 비롯된 것일까.

1920, 30년대 조선과 대만에서의 지방제도 개정에 대해서는 이미 많은 연구가 축적되어 있다. 조선의 지방제도 개정에 대해서는 다음과 같은 연구들이 있다.

姜東鎭은 『日本の朝鮮支配政策史研究』(1979)에서 1920년대 지방제도 개편과 자문기관의 설치에 대해 주목하였다. 그는 이때의 지방제도 개정에 대해 도평의회·부협의회·면협의회 등이 의결기관이 아니라 자문기관으로 설치되었고, 자문기관의 의장을 도지사·부윤·면장 등 각급 지방관이 맡았으며, 의장의 힘이 절대적으로 크고, 회원의 지위는 몹시 불안정했으며, 협의회원의 선거권 및 피선거권자의 자격이 극도로 제한되어 있었다는 점 등을 지적했다. 따라서 이러한 자문기구의 설치에도 불구하고 관치중심주의는 조금도 변함이 없었다고 보았다.⁴⁾

金翼漢의 『植民地期朝鮮における地方支配體制の構築過程と農村社會變動』(1996)은 주로 면제와 면협의회에 대해 다루었다. 특히 면협의회원의 구성을 분석하였는데, 연령상으로는 40대와 30대가 가장 많고, 직업상으로는 농업이 압도적으로 많으며, 신분상으로는 양반이 평민보다 많았다고 한다. 따라서 전체적으로 보면, 지역의 명망가 2세층이 많았던 것으로 분석했다. 그런데 면협의회는 1년에 1~2일밖에 열리지

3) 이때의 지방제도 재개정은 조선에서는 사이토 총독이, 대만에서는 나카가와 겐조(中川健藏) 총독이 주도한 것이었는데, 당시 일본 정부에 새로 만들어진 척무성(拓務省)과의 긴밀한 협의를 거쳐 진행된 것이었다.

4) 姜東鎭, 『일제의 한국침략정책사』(한길사, 1980)(『日本の朝鮮支配政策史研究』, 동경대출판회, 1979의 번역본)

않았고, 협의원의 출석율도 75% 정도밖에 되지 않아, 면협의회원의 지방행정에의 참여는 대단히 한정적인 의미밖에 갖지 못했다고 보았다.⁵⁾

姜再鎬의 『植民地朝鮮の地方制度』(2001)은 1개의 장으로 1920,30년대의 지방제도 개정에 대해서 다루면서, 오키나와, 북해도의 지방제도와 비교를 하고 있는데, 실증적인 제도사 정리 위주로 되어 있다.⁶⁾

오동석은 1905년 이후부터 1930년대까지의 지방제도 개편을 다룬 논문에서, 1920년대의 지방제도에 대해서는 '회유책으로서의 외견적 지방자치제'를 도입한 것이라고 평하였고, 1930년대의 지방제도에 대해서는 '고도의 지방통치술로서 장식적 선거제'를 도입한 것이라고 평하였다.⁷⁾

1920,30년대 대만의 지방제도에 대해서는 여러 연구들이 나와 있다. 먼저 차이후위(蔡慧玉)는 「日治臺灣街庄行政(1920~1945)的編制與運作：街庄行政相關名詞之探討」에서 1920년부터 1945년까지의 街·庄의 행정적 편제와 활동, 그리고 그 역사적 의미에 대해 정리하였다. 그는 일본 치하의 대만의 지방행정은 警政계통 하의 보급제도와, 행정계통 하의 街·庄제도가 있다고 보고, 가장의 행정기능에 대해 살폈다. 그는 1935년 이전의 街·庄은 법인이 아니었기에 법인이었던 일본의 町·村과는 성격이 크게 달랐다고 보았고, 1935년 법인이 된 뒤에도 '자치정치'하의 '지방자치단체'는 아니었다고 보았다. 街·庄제가 '식민지 자치행정'이면서 동시에 '중앙권력의 하급기관'에 불과했다는 것은 가장협의회원의 반수를 여전히 관선으로 하고 있었던 데에서 잘 나타난다고 보았다.⁸⁾

傅奕銘의 『戰前台灣における地方制度』(2001)는 일본의 대만 점령 이전부터 1920년대까지의 지방제도의 변천을 다루고 있다. 1920년대 지방제도에 대해서는 먼저 총독부를 중심으로 하는 중앙집권제가 지방분권제로 바뀌었다는 점에서 의의를 찾았다. 그러나 이때 설치된 州協議會와 市街庄協議會는 실질적으로는 아무런 협의권도 갖지 못한 단순한 자문기구에 불과하였고, 지방자치기관이라고 말할 수는 없다고 지

5) 金翼漢, 『植民地朝鮮における地方支配體制の構築過程と農村社會變動』(동경대학교출판부 박사학위논문, 1996).

6) 姜再鎬, 『植民地朝鮮の地方制度』(東京大學出版會, 2001).

7) 오동석, 「일제하 '지방자치' 관련 법제의 변화」, 『법사학연구』 30(한국법사학회, 2004).

8) 蔡慧玉, 「日治臺灣街庄行政(1920~1945)的編制與運作：街庄行政相關名詞之探討」, 『臺灣史研究』 3卷2期(대만중앙연구원 대만사연구소, 1996.12).

적하였다.⁹⁾

세정더(謝政德)의 『大正九年台灣地方制度の成立過程』(1·2)(2011)의 논문은 우선 대만총독부의 1920년 지방제도 개정이 1차 세계대전 이후의 민족자결의 풍조나 조선의 3.1운동의 선후책으로 등장했다고 보는 기존의 견해에 대해 비판적이다. 이 글에서는 대만총독부는 1915년경부터 지방제도 개정을 검토해왔으며, 1919년 10월에는 市街庄 대신 市町區에 법인격을 부여하여 자치단체로 만들어 분권체제를 구축하고, 각각의 지방자치단체에 官選의 자문기관을 설치하는 구상이 만들어졌다고 보았다. 그러나 市町區 법인화 구상은 본국 법제국의 반대에 부딪쳐 좌절되었고, 市町區의 명칭도 원래대로 市街庄으로 돌아가게 되었다고 설명하였다.¹⁰⁾ 즉 이 글은 1920년의 지방제도 개정은 대만총독부가 독자적인 개혁구상을 가지고 실현시킨 것이며, 자문기구를 통해 ‘자치의 훈련’을 목표로 하고 있었다는 점을 강조하고 있다. 그러나 시협의회의 경우 협의원의 대다수가 일본인이었고, 가장협의회의 경우 일사천리로 안건을 통과시키고 있었다고 한 것을 보면, 대만총독부도 ‘자치의 훈련’에는 큰 관심이 없었던 것으로 보인다.¹¹⁾

사토 준이치(佐藤俊一)는 『日本地方自治の群像』(제3권)(2012)에서 林獻堂을 중심으로 대만의회설치운동과 대만지방자치연맹 결성에 대해 다루었다.¹²⁾ 후지이 야스코(藤井康子)는 『1920年代台灣における市制運動』(2014)에서 1920년 지방제도 개정 후 臺南州 嘉義街에서 일어난 시승격운동을 다루었다.¹³⁾

아마나카 에이노스케(山中永之佑)는 2021년에 발간된 『帝國日本の統治法』이라는 책에서 일본 ‘내지’와 식민지 조선·대만의 지방제도를 비교하였다. 그는 3.1운동 직후인 1920년 조선의 지방제도 개정은 중국과 러시아로의 군사적 전진기지이면서, 식량의 공급기지로서 의미를 갖고 있는 조선의 통치를 안정시키기 위한 것이었다고 보았다. 반면에 1920년 대만의 지방제도 개정은 쌀과 설탕의 생산지이자 공급지로서의 대만의 통치를 안정화하는 데 그 목적이 있었다고 보았다. 그는 조선과 대만의

9) 傅奕銘, 『戰前台灣における地方制度』, 『現代台灣研究』 22호(台灣史研究会, 2001).

10) 謝政德, 『大正九年台灣地方制度の成立過程』(1·2), 『阪大法學』 제60권 제6호(大阪大学大学院法學研究科, 2011).

11) 『臺灣民報』 1923년 12월 11일 『諮問機關要改爲代議機關』.

12) 佐藤俊一, 『日本地方自治の群像』(제3권)(成文堂, 2012).

13) 藤井康子, 『1920年代台灣における市制運動』, 『歷史學研究』 918호(歴史學研究会, 2014).

지방제도를 ‘내지’와 비교하면, 조선과 대만에서는 권력적 규제가 내지보다 훨씬 강력하고, 또 치안과 교육법 체제와 경찰력·무력에 의한 위압과 교화·회유가 내지보다 훨씬 커다란 역할을 하였다고 보았다. 여기에서 말하는 권력적 규제란 조선에서 도지사가 도평의원을 해임할 수 있고, 부윤과 면장이 협의회원에 대해 발언을 금지·취소시키거나 퇴장을 명할 수 있었고, 대만에서 주지사가 주·시·가장협의회원을 해임할 수 있었던 것을 말한다.¹⁴⁾

그는 또 1930년대 조선과 대만의 지방제도 개정에 대해서 “제국 일본의 지방통치는 엄격한 치안법 체제하에서의 내무대신·조선총독·대만총독의 지시를 매개로 한 지방관공리에 대한 지휘감독·명령권과 지방의회(협의회를 포함) 해산권을 담보로 하여 행해졌다”고 보았다. 그는 이 해산권은 그들이 지방통치를 행할 때 전가의 보도가 될 수 있는 권한이었다고 보았다. 그것은 해산권이 지방의회를 제어하여, 지방통치를 용이하게 수행할 수 있는 결정적인 수단이었다고 보기 때문이다.¹⁵⁾

아마나카의 책은 조선과 대만의 지방제도를 지방관관제와 자문기관·의결기관의 두 측면에서 분석하여 그 성격을 잘 짚어내고 있다. 그러나 이 책에서는 조선과 대만에서 1920년대와 1930년대의 지방제도 개정이 왜 이루어졌으며, 그 차이는 어디에서 비롯되었는가에 대해 충분히 설명하지 못하고 있다. 그것은 조선의 3.1운동과 그 이후의 독립운동의 전개, 대만의 의회설립운동과 지방자치운동의 차이에 대해 주목하지 않았기 때문인 것으로 보인다.

조선과 대만에서 1920, 30년대에 실시된 지방제도의 성격을 보다 명확히 파악하기 위해서는 1) 조선과 대만, 그리고 나아가 일본에서 실시되고 있던 지방제도를 서로 비교하여 구체적으로 어떤 점에서 차이가 있는지 알아야 하고, 2) 그렇게 차이가 나는 지방제도를 실시하게 된 배경에 대해서도 알 필요가 있다.

이 글에서는 기존 연구의 성과와 새로운 자료들을 참고하면서, 1920년대와 1930년대에 식민지 조선과 대만에서 있었던 지방제도 개정의 배경과 개정 과정, 그리고 일본·조선·대만의 지방제도의 구체적인 내용을 서로 비교하는 것을 통해서, 이 시기 조선·대만의 지방제도의 성격을 파악해보고자 한다.

14) 山中永之佑, 『帝國日本の統治法』(大阪大學出版會, 2021), 424~444면.

15) 같은 책, 902~903면.

2. 1920년 조선과 대만에서의 지방제도 개정 비교

1) 1920년 지방제도 개정의 배경과 과정

1919년 식민지 조선에서 3·1독립만세운동이 일어나자, 일본 정부는 그 대책에 부심하였다. 하라 다카시(原敬) 수상은 1919년 9월 조선에 새로 부임한 사이토 마코토(齋藤實) 총독에게 보낸 『조선통치사건』이라는 글에서 평소의 지론인 ‘내지연장주의’를 내세우면서 ‘내지’의 부현제·시정촌제와 같은 것을 결국은 조선에서 시행할 방침이라고 밝혔다. 이어서 그는 오키나와현에서 ‘내지’의 제도를 다소 변용한 제도를 실시한 것과 마찬가지로 조선에서도 그렇게 하는 것이 적당하다고 하였다. 그는 또 “조선인들에게 위안을 주기 위해서도 일종의 시정촌제와 같은 것을 실시하여, 그들로 하여금 부현제도 실시될 수 있을 것이라는 희망을 갖도록 하는 것이 목하의 급무”라고 하였다.¹⁶⁾

정무총감 미즈노 렌타로(水野鍊太郎)도 훗날 회고하면서 1920년 지방제도의 개정은 “원래 大正 8년 조선통치의 新施政에 대하여 하라(原)수상이 주창한 것”이었다고 말했다. 즉 “하라 수상은 당시 발표된 성명서에도 있는 것처럼 내지연장주의를 주장하면서 조선의 지방제도도 가능하면 내지와 같이 하고 싶다는 의견이었고, 수상은 특히 이 일을 역설하였다”고 말했다.¹⁷⁾ 그는 또 다음과 같이 말하였다.

“조선의 자치는 인정할 수 없는 것은 물론이지만, 지방단체의 자치는 그 상황에 따라서 점차 이를 인정하는 것이 필요하다고 생각한 것이다. 당시 조선인의 참정권에 대한 욕구는 극히 치열한 것이었다. 조선인의 참정권이라 하는 것은 조선인에게 제국회의의 의원이 될 수 있는 자격을 부여하고, 제국회의에 대의사를 보내도록 해달라는 요구였다. 이것은 일면에서는 맞는 말이고, 적당한 시기에는 고려하지 않으면 안 된다는 것은 말할 것도 없지만, 현재 조선의 사정은 문화는 극히 낮고 정치사상도 발달되어 있지 않기 때문에, 갑자기 조선인에게 참정권을 부여한다는 것은 조선인을 위해서도, 또 내지의 정치상에서도 상당히 연구하지 않으면 안 되는 것이다. 이 문제는 별문제로 하고,

16) 『齋藤實文書』 13(고려서림, 1990), 73면.

17) 『朝鮮行政』, 編輯總局編, 『朝鮮統治秘話』(帝國地方行政學會, 1937), 265~266면.

우선은 그 전에 조선의 지방단체, 즉 부·도·읍·면에 대한 자치를 허용하여 정치적 욕구를 만족시켜주면서 조선인에게 지방정치에 참여하는 길을 열어주는 것이 필요하다고 생각했다. 당시 조선의 지방단체의 행정은 인민에게 아무런 참여의 권한이 없었고, 전적으로 官治였다. 따라서 어느 정도 인민에게 지방정치에 참여하는 권한을 주는 것이 필요하다고 생각했다. 그래서 우선 지방단체의 행정에 대해 자문기관을 세워서 예산 및 과세에 관한 인민의 의견을 밝히는 길을 트려고 했다.”¹⁸⁾

즉 조선인의 정치에 참여하고자 하는 욕구를 무마하기 위해서 지방단체의 자문기관에 참여하는 길을 열어주고자 했다는 것이었다.

1920년 전라북도 도사무관을 지낸 마쓰무라(松村松盛)는 “대정 8년 8월 조선총독부관제 개혁 시에 당시 하라 내각총리대신이 조선에 있어서의 지방제도는 사정이 허허한 한 점차 시행하고 싶다는 희망을 말했다. 사이토 총독이 조선통치의 대명을 받들었을 때, 지방민력의 함양, 민풍의 각흥은 지방단체의 힘에 의지해야 하기 때문에, 장래 시기를 보아 지방자치제를 시행할 목적으로 속히 조사연구에 착수하라는 뜻을 밝혔다. 이후 지방제도의 권위자인 미즈노(水野) 정무총감이 주무국장을 독려하여 조사·입안시켜 그 결과 이듬해 7월 27일 발포, 10월 1일 시행한 제령 12호, 13호, 15호로써 신지방제도가 실현된 것이다.”라고 말하였다.¹⁹⁾

이를 보면 1920년의 지방제도 개정은 하라수상-사이토총독-미즈노정무총감-내무국장의 라인으로 진행되었음을 알 수 있다. 당시 내무국장은 오츠카 츠네사부로(大塚常三郎)였으며, 그를 도운 사무관은 사와다 도요타케(澤田豊丈)였다. 오츠카는 일본 내무성을 거쳐 오키나와현에서 근무한 경력이 있었는데, 오키나와에서 그는 오키나와 특유의 시정촌제를 만든 인물이었다고 한다.²⁰⁾ 또 사와다는 1910년대에 총독부에서 내무부 제1과장을 맡아 조선 ‘面制’의 입안을 담당했던 인물이었다.²¹⁾

오츠카와 사와다는 지방제도 개정안을 만들어, 오츠카가 1920년 4월부터 동경에 가서 머무르면서 척식국·법제국 담당자들과 상의를 한 것으로 보인다. 그는 5월 초

18) 같은 책, 158~159면(강동진, 앞의 책, 312면 참조).

19) 같은 책, 260~261면.

20) 萩原彦三, 『寺内さん大塚さん』, 『朝鮮の回顧』(和田八千穂·藤原喜藏編)(根澤書店, 1945), 89면.

21) 박찬승, 『일제초기 대만과 조선의 지방제도 개편 비교』, 『동아시아문화연구』 85집(한양대 동아시아문화연구소, 2021), 204면.

까지 법제국의 협의를 마치고 5일 동경을 출발하여 7일 경성으로 돌아왔다.²²⁾ 천황에게 올린 면제개정안과 부제개정안의 서류들을 보면, 조선총독부의 오츠카 국장이 본국 정부(척식국·법제국)에 서류를 낸 날은 4월 9일이었고, 척식국과 법제국에서 검토 후 총리에게 재가를 요청한 날은 5월 12일, 이후 내각 회의에서 관계 대신들의 동의를 얻은 날은 6월 24일, 총리대신이 천황에게 재가를 주청한 날은 7월 15일, 천황의 재가를 얻은 날은 7월 19일이었다.²³⁾ 그리고 조선총독부가 관보에 면제개정령, 부제개정령, 도지방비령, 학교비령과 그 시행규칙들을 게재하여 공포한 것은 7월 29일이었다.²⁴⁾

대만의 경우는 어떠하였을까. 1919년 10월 29일 대만에는 처음으로 텐 겐지로(田健治郎)라는 문관 총독이 부임하였다. 텐 겐지로 총독은 부임 시부터 하라 수상명의 명에 의해 지방제도 개정을 위한 조사·연구에 착수한 것으로 보인다. 이에 대해서는 『대만일일신보』가 다음과 같이 보도하였다.

대만 영유 후 이미 20여년이 지나 여러 문물이 착착 진보를 보이고, 이 형세는 대만을 언제까지나 순연한 일개 식민지로서 처우할 수는 없다는 것은 식자들도 인정하는 바였다. 下村 長官의 경우 특히 이 점에 유의하여 故 明石 총독의 동의를 얻어 조사에 착수하였다. 田 총독 또한 일찍이 이 점에 착안하여 이미 제42의회에서 대만자치의 필요를 말하였는데, 양자의 사이에 상호 공명하는 바가 있었다. 이후 전력을 경주하여 조사를 진행한 결과, 점차 안을 만들기에 이르렀는데, 이 案은 울령안과 칙령안의 두 가지 종으로 이루어져 있었다. 이 가운데 칙령안은 총독부관제개정안, 지방관관제개정안을 비롯하여 이에 따르는 관등봉급령, 임용령 등 11건이었다. 下村 장관은 이미 내지에 체재한 지 오래 되어 장관 경질설까지 나왔지만, 오로지 이 커다란 문제 때문이었다. 그리고 이 안을 중앙에 제출하자 총독부·척식국·법제국 사이에 십수 회에 걸친 교섭이 있었고, 이 사이에 몇 차례 수정이 이루어져 최근 점차 成案을 얻게 되었다. 이 가운데 울령안은 뒤로 돌리고 칙령안만을 먼저 (6월) 26일 각의에 부의하였는데, 각종 의론이 빈출하였고 川崎 내무국장, 堤 참사관이 열심히 설명하여 어쨌든 본일 각의에서

22) 『매일신보』 1920.5.6. 「자문기관 확장안 大塚국장 귀임후 直 발표」.

23) 「면제중개정제령안」, 「부제중개정제령안」(일본공문서관 소장).

24) 『朝鮮總督府官報』 1920.7.29.

통과되었지만, 한두 명의 결석대신이 있어 이들 대신의 동의를 얻어 이 의안은 추밀원에 회부될 수 있었다.²⁵⁾

텐 겐지로 총독은 부임 직후인 11월 5일 시모무라 히로시(下村 宏) 총무장관에게 7가지 사항에 대해 조사, 입안을 지시했는데, 그 가운데 ‘지방제도의 확립 준비’가 들어 있었다.²⁶⁾ 앞서 언급한 세정더(謝政德)의 논문에 의하면 1919년 10월경에 이미 대만총독부는 市街庄 대신 市町區에 법인격을 부여하여 자치단체로 만들어 분권 체제를 구축하고, 각각의 지방자치단체에 官選의 자문기관을 설치하는 구상을 만들었다고 한다. 이는 11월 이후 더욱 다듬어지고 총독의 승인을 받은 것으로 보인다. 그러나 이후 본국의 법제국이 이를 반대하여 결국 市街庄制로 돌아갈 수밖에 없었다는 것이다.²⁷⁾ 아마도 이러한 문제 때문에 대만의 경우, 율령안의 정부 제출이 늦어진 것으로 보인다.

대만총독부가 본국 정부의 척식국과 법제국에 州制, 市制, 街庄制와 관련된 율령 개정안의 서류들을 낸 날은 1920년 7월 1일이었다. 이후 척식국과 법제국에서 총리에게 재가를 요청한 날은 7월 3일, 내각 회의에서 관계 대신들의 동의를 얻은 날은 7월 13일, 총리대신이 천황에게 재가를 주청한 날은 7월 15일, 천황이 재가를 얻은 날은 7월 26일이었다.²⁸⁾ 이를 조선과 비교해보면, 대만총독부가 본국 정부(척식국·법제국)에 서류를 낸 날은 조선의 경우보다 약 3개월 뒤였지만, 이후 진행 속도를 빨리하여 총리대신이 천황에게 재가를 요청한 날은 같은 7월 15일이었으며, 재가를 받은 날은 조선총독부 안보다 일주일 늦은 7월 26일이었다. 그리고 대만총독부가 『州制』, 『市制』, 『街庄制』, 『청지방비령』을 관보에 공포한 날은 조선보다 하루 늦은 7월 30일이었다.²⁹⁾ 시행 날짜는 10월 1일로 같았다.

이처럼 1920년 조선의 지방제도 개정은 4월경에, 대만의 지방제도 개정은 7월 초에 시작되었으나, 조선과 대만 모두 7월 말에 공포함으로써 그 보조를 맞추었다. 대

25) 『대만일일신보』 1920.6.27. 『台灣自治制定 十月부터 實施?』.

26) 井出季和太, 『台灣治績志』(대만일일신보사, 1937), 628면.

27) 謝政德, 앞의 논문 참조.

28) 『대만주제율령안』, 『대만시제율령안』, 『대만가장제율령안』, 『대만청지방비령율령안』(일본공문서관 소장).

29) 『(臺灣總督府)府報』 1920.7.30. 율령 제3호 『州制』, 제4호 『청지방비령』, 제5호 『市制』, 제6호 『街庄制』.

만의 경우, 불과 한 달도 채 되지 않아 모든 과정을 마칠 수 있었는데, 이는 본국 정부와의 협의가 거의 끝나 있었기 때문이었다. 그리고 조선과 대만의 지방제도 개정 발표를 같은 시기로 맞추려 한 것은 하라 수상의 의지 때문이었던 것으로 보인다. 즉 하라 수상은 이른바 ‘一視同仁’의 입장에서 내지연장주의에 입각한 지방제도 개정을 조선과 대만에서 동시에 실시한다는 것을 보여주려 한 것으로 보인다.

2) 1920년 조선 · 대만 지방제도 개정 내용의 비교

1920년 조선의 지방제도 개정은 행정구역상에서는 커다란 변화는 없었다. 다만 1919년 8월에 이미 道長官을 道知事로 개칭하는 정도의 변화가 있었다.³⁰⁾ 1920년의 지방제도 개정은 주로 부제, 면제, 학교비, 도지방비 부분과 관련하여 이루어졌다. 조선의 ‘府制’는 1913년에 制令으로, ‘面制’는 1917년에 制令으로 제정되었으며, 學校費用令은 1911년에 조선총독부령인 ‘공립보통학교비용령’으로 제정되었다. 이 가운데 ‘府制’와 ‘面制’가 1920년에 개정되고, 공립보통학교비용령은 1920년 폐지되고 대신 제령으로 ‘朝鮮學校費令’이 제정되었다. 그리고 ‘道地方費令’이 제령으로 제정되었다.

한편 대만에서는 1920년 신관제 개정에 따라 행정구역 자체에 커다란 변화가 있었다. 종래의 12개 廳 가운데 화련향청, 臺東廳을 남기고,³¹⁾ 다른 10개 廳을 통폐합하여 臺北州, 新竹州, 臺中州, 臺南州, 高雄州의 5개 주를 신설하였다. 州는 종래의 廳과는 달리 공공단체로 하고, 종래의 주임관이었던 청장과는 달리 직임관인 知事を 배치하였다. 廳의 아래에 있던 支廳을 폐지하고, 47개 郡을 설치하고, 보통행정사무를 관장하는 보통행정관인 郡守長을 두고, 여기에 경찰권을 부여하였다. 종래 지청장의 태반은 경찰관이었는데, 郡守는 행정관으로 임명하고 경찰권을 부여하는 제도로 고친 것이다. 郡制 아래에는 街庄制를 개설하고 街庄長을 두었다. 또 3대 도시인 臺北, 臺中, 臺南에는 市制를 실시하고, 주임관인 市尹을 두어 보통행정사무를 담당하게 하였다. 경찰권은 별도로 경찰서를 설치하였다.³²⁾

30) 『(조선총독부)관보』 호외, 1919.8.19., 칙령 391호 「조선총독부지방관관제중개정」.

31) 대만총독부는 1901년 20개 청을 두어 지방을 통치하다가 1909년에 12개 청으로 줄여 지방을 통치하였다. 박찬승, 앞의 논문(2021) 참조.

1920년 지방제도 개정의 핵심은 조선에서는 부제·면제의 개정과 도지방비령의 제정이었으며, 대만에서는 주제·시제·가장제의 제정이었다. 아래에서는 이 제도들을 중심으로 조선과 대만의 개정된 지방제도를 서로 비교해보고자 한다. 그런데 이들 제도는 사실은 일본에서 이미 시행되고 있던 지방자치제도를 모방한 것이었기에, 당시 일본의 府縣制, 市町村制와 어떻게 다른지도 함께 비교해보기로 한다.³³⁾

먼저 일본의 부현제, 조선의 도지방비제, 대만의 주제에 대해 비교해보면 <표 1>과 같다.³⁴⁾

<표 1> 일본의 부현제, 조선의 도지방비령, 대만의 주제의 비교

일본의 府縣制(1899)	조선의 道地方費制(1920)	대만의 州制(1920)
府·縣 = 법인	‘道’에 대한 규정 없음 (도=행정구획)	‘州’에 대한 규정 없음 (주=행정구획)
부·현지사 = 임명(칙임)	도지사 = 임명(칙임)	주지사 = 임명(칙임)
부현회 : 의결기구 의장단 : 의원 중에서 의장과 부의장 각 1명을 선출	도평의회 : 도지사의 자문기구 의장 : 도지사	주협의회 : 주지사의 자문기구 의장 : 주지사
부현회 의결사항 : 歲出入豫算, 결산보고, 법률과 명령에서 정한 외에 사용료, 수수료, 부현세 및 부역현품의 부과징수에 관한 일, 기타.	도평의회 자문사항 : 歲出入豫算을 정하는 일, 지방세·사용료·수수료 혹은 夫役現品の 부과 징수에 관한 일, 起債에 관한 일 기타.	주협의회 자문사항 : 歲出入豫算을 정하는 일. 州稅·使用料·手數料 또는 부역현품의 부과징수에 관한 일, 기타.
부현회 의원 : 부현의 인구가 70만 미만이면 의원 30명, 70~100만이면 5만이 늘 때마다 1인을 추가, 100만 이상이면 7만이 늘 때마다 1인을 추가. 선출 : 각 선거구에서 선출. 임기는 4년. 명예직.	도평의회원 : 도별 정원은 총독이 정함(18~37인). 선출 : 정원의 3분의 2는 府面협의회원이 선거한 후보자 중에서 도지사가 임명(간접선거). 나머지 3분의 1은 학식·명망 있는 자 중에서 도지사가 임명(관선). 임기 3년, 명예직	주협의회원 : 정원은 20~35인. 임명 : 州에 주소를 둔 학식·명망 있는 자 중에서 대만총독이 임명(관선). 임기 2년, 명예직. 州사무관도 협의회원으로 참여.

32) 井出季和太, 앞의 책, 631~632면.

33) 일본의 ‘부현제’는 1890년에 제정되었고, 1899년에 전면 개정된 뒤 큰 변화가 없었다. ‘시정촌제’는 1888년 제정되었고, 1911년에 시제와 정촌제로 분리되었다. 고려대 한국사연구소 일제강점기사연구실, 『식민지조선과 제국일본의 지방제도 관계법령 비교자료집』(선인, 2010), 518면과 811면 참조.

34) 이하 1920년대 일본·조선·대만의 지방제도 비교에 참고한 자료는 다음과 같다. 고려대 한국사연구소 일제강점기사연구실, 위의 책; 佐伯迪, 『臺灣地方自治』(昭和印刷所, 1935); 『(朝鮮總督府)官報』 1920.7.29.; 『(臺灣總督府)府報』 1920.7.30.

<p>선거권 : 부현 내의 市町村 公民 이면서 市町村會의원의 선거권을 가지고 그 부현 내에서 1년 이래 직접 國稅 年額 3圓 이상을 납부한 자. 피선거권 : 부현 내의 시정촌 公民 이면서 시정촌회의의 선거권을 가지고 그 부현 내에서 1년 이래 직접 國稅 年額 10圓 이상을 납부한 자.</p>	<p>피선거권 : 제국 신민으로 25세 이상의 남자, 독립된 생계 영위, 1년 이내 도내에 주소를 가진 자.</p>	<p>임명제이므로 규정 없음.</p>
<p>회의 : 통상회는 연 1회, 회기는 30일 이내. 임시회는 필요한 경우에 한해 개최. 회기는 7일 이내.</p>	<p>회의 : 도평의회는 도지사가 이를 소집(회기에 관한 규정 없음).</p>	<p>회의 : 통상회는 연 1회, 회기 10일 이내. 임시회는 필요에 따라, 회기는 3일 이내.</p>
<p>회의 공개 : 부현회의 회의는 공개가 원칙(단 예외가 있음).</p>	<p>도평의회 회의 공개에 관한 규정 없음.</p>	<p>주협의회 회의 공개에 관한 규정 없음.</p>
<p>참사회 : 부현회는 그 권한에 속한 사항을 참사회(부현지사, 부현 고등관 2명 및 명예직 참사회원으로 조직. 정원 9~11명)에 위임할 수 있음.</p>	<p>참사회 없음</p>	<p>참사회 없음</p>
<p>부현회 의원 해임 규정 없음.</p>	<p>도평의원이 직무를 게을리하거나 체면을 汚損하는 행위를 한 때에는 도지사는 조선총독의 인가를 받아 그를 해임할 수 있음.</p>	<p>주협의회원이 직무를 게을리하거나 체면을 오손하는 행위를 한 때에는 대만총독은 이를 해임할 수 있음.</p>
<p>부현회 해산 : 내무대신은 칙제를 거쳐 부현회의 해산을 명할 수 있음. 부현회 해산의 경우, 3개월 이내에 의원을 선거해야 함.</p>	<p>관련 조항 없음.</p>	<p>관련 조항 없음.</p>
<p>부현의 감독 : 부현의 행정은 내무대신이 이를 감독함.</p>	<p>도지사는 조선총독에 隸하여 법령을 집행하고 관내의 행정사무를 관리하며 소속관리를 지휘 감독함.</p>	<p>주지사는 대만총독의 지휘 감독을 받아 법령을 집행하고 관내의 행정사무를 관리함.</p>

〈표 1〉에서 보는 것처럼 일본의 부현은 법인이었지만, 조선의 道와 대만의 州는 법인이 아니었다. 또 일본의 부현회는 의결기관이었지만, 조선의 도평의회와 대만의 주협의회는 자문기관이었다. 따라서 부현회 의원은 모두 선거로 선출되었지만, 도평 의원은 3분의 2는 간선, 3분의 1은 관선이었고, 주협의회원은 모두 관선이었다. 일본의 부현회는 회기에 관한 규정, 회의 공개에 관한 규정이 있었지만, 조선의 도평의회는 모두 없었으며, 대만의 주협의회는 회기에 관한 규정만 있었다. 일본의 부현회는

해산 규정이 있었지만, 조선의 도평의회와 대만의 주협의회는 이에 대한 규정이 없었고, 대신 평의회원과 협의회원의 해임 규정이 있었다. 또 부현은 내무대신이 감독 기관이었지만, 조선의 도와 대만의 주는 모두 총독이 감독기관이었다.

이어서 일본의 市制, 조선의 府制, 대만의 市制를 서로 비교하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 일본의 市制, 조선의 府制, 대만의 市制 비교 (1920년)

일본의 市制 (1911)	조선의 府制(1920)	대만의 市制 (1920)
市 : 법인 (1911년 市制 개정부부터)	府 : 법인 (1913년 府 설치시부터)	市 : 법인 규정 없음
시장 : 市會가 후보자 3인을 선거, 추천하고 상주하여 재가를 받아 임명(秦任). 임기 4년. 有給.	부윤 : 임명 (秦任).	市尹 : 임명 (秦任).
市會 : 의결기구. 의장과 부의장 각 1인은 사회에서 선출. 임기는 사회 의원과 같음.	부협의회 : 자문기구. 의장은 府尹	시협의회 : 자문기구. 의장은 市尹
市會 의원 정수는 5만 미만은 30인, 5~15만은 36인, 15~20만은 39인, 20~30만은 42인, 30만 이상은 45인. 30만 이상의 경우 인구 10만, 50만 이상의 경우 인구 20만이 늘 때마다 의원 3인을 추가.	협의회원의 정원은 인구 2만 미만은 12인, 2~3만은 14인, 3~5만은 16인, 5~10만은 20인, 10만 이상은 30인.	협의회원의 정원은 15~30인의 범위에서 총독이 이를 정함.
市會 의원 : 전원 선거(민선). 임기 4년. 명예직.	부협의회원 : 전원 선거(민선, 제한 선거), 임기 3년. 명예직	시협의회원 : 주지사가 시내에 거주하는 학식·명망이 있는 자 가운데 임명(관선). 임기 2년. 명예직
선거권 및 피선거권 : 제국 신민으로 독립된 생계를 영위하는 25세 이상의 남자, 2년 이래 시의 부담을 분입하고 시내에서 地租를 납부하거나 직접국세 연액 2圓 이상을 납부한 때는 그 시 공민이 되고, 市公민은 선거권과 피선거권을 가짐 (예외 있음). 선거인은 3급으로 나뉜다(직접세액의 3분의 1선이 1급, 3분의 2선이 2급, 나머지가 3급). 선거인은 급마다 별도로 의원 정수의 3분의 1을 선거함.	선거권 및 피선거권 : 제국 신민으로 독립된 생계를 영위하는 25세 이상의 남자, 1년 이래 해당 府에 거주, 府稅 연액 5圓 이상 납부한 자는 선거권과 피선거권을 가짐(예외 있음).	임명제이므로 해당 규정 없음.
의결사항 : 시조례 및 시규칙을 제정하거나 개폐하는 일, 市費로써 支辨해야 하는 사업에 관한 일, 세출입예산을 정하는 일, 결산보고를 인 정하는 일, 기타.	자문사항 : 부조례를 설치 또는 개 폐하는 일, 세출입예산을 정하는 일, 府債에 관한 일, 기타.	자문사항 : 세출입예산을 정하는 일, 시조례를 제정하거나 개폐하는 일, 시세·사용료·수수료 또는 부역현 품의 부과·징수에 관한 일, 기타.

회의 공개 : 공개가 원칙 (단 예외가 있음)	규정 없음.	규정 없음.
참사회 : 시회는 그 권한에 속한 사항의 일부를 시참사회에 위임할 수 있음. 참사회는 市長, 助役, 명예직 참사회원 6~12인으로 구성함.	참사회 규정 없음.	참사회 규정 없음.
시회 의원의 해임 규정 없음.	부협위원의 해임규정 없음.	시협의회의원이 직무를 게을리하거나 체면을 오손하는 행위를 한 때에는 주지사는 이를 해임할 수 있음.
내무대신은 시회의 해산을 명할 수 있음. 시회가 해산한 경우 3개월 이내 의원을 선거해야 함.	관련 조항 없음	관련 조항 없음.
시는 제1차로 부·현지사, 제2차로 내무대신이 감독함.	관련 조항 없음.	시의 사무는 제1차로 주지사, 제2차로 대만총독이 감독함.

〈표 2〉에서 보는 것처럼 1920년 조선의 부협의회와 대만의 시협의회는 자문기관의 성격을 띠고 있어, 의결기관이었던 일본의 시회와는 그 성격이 크게 달랐다. 또 조선의 부협의회의원은 민선이었지만, 대만의 시협의회의원은 모두 관선, 즉 임명직이었다. 따라서 대만의 시협의회의의 경우는 지방자치와는 조선의 부협의회보다 더 거리가 멀었다.

또 조선의 부협의회의원의 경우, 부세 年額 5圓 이상 납부자만이 선거권과 피선거권을 가질 수 있었는데, 이는 일본의 시회의 경우 직접국세 연액 2圓 이상 납부자가 선거권과 피선거권을 가질 수 있었던 것과 비교하여 볼 때 지나치게 높게 책정된 것이었다. 이는 조선인들보다 부유한 일본인들에게 부협의회의원이 될 수 있는 기회를 더 많이 주기 위한 것으로 보인다. 1920년 11월 실시된 부협의회 선거에서 조선인 유권자는 4,713명, 일본인 유권자는 6,251명이었다. 1920년 조선인 인구는 16,916,078명, 재조선 일본인 인구는 347,850명이었으니, 전체 인구에 대한 비율을 보면 조선인 유권자는 0.27%였고, 일본인 유권자는 1.79%였다. 인구비율로 볼 때, 일본인 유권자는 조선인 유권자의 6.6배에 달했다.³⁵⁾ 재조선 일본인들에게 훨씬 많은 기회가 주어진 것이었다.

다음으로 일본의 정촌제, 조선의 면제, 대만의 가장제를 비교하면 〈표 3〉과 같다.

35) 유권자 통계는 渡邊豊日子, 『實施の後に顧て』, 『朝鮮』 1921년 10월호, 135면과 『조선총독부통계연보』 1920년판 참조.

<표 3> 일본의 町村制, 조선의 面制, 대만의 街庄制 비교 (1920년)

일본 정촌제 (1911)	조선 면제 (1920)	대만 가장제 (1920)
町村 : 법인	面 : 규정 없음 (행정구획)	街庄 : 규정 없음 (행정구획)
町村長 : 명예직. 임기 4년. 정촌회에서 선출하여 부현 지사의 인가를 받아야 함.	면장 : 임명. 관입관 대우. 임기 규정 없음.	가장장 : 임명, 관입관대우, 임기 4년.
町村會 : 의결기구. 의장은 정촌장.	면협의회 : 자문기구, 의장은 면장.	街庄협의회 : 자문기구, 의장은 街庄長.
정촌회원 : 8~30인. 전원 선거로 선출. 임기는 4년. 명예직.	면협의회회원 : 8~14인. 지정면(24개면)은 선거(민선, 제한선거), 나머지면은 郡守 또는 島司가 임명, 임기는 3년, 명예직.	가장협의회회원 : 7~20인, 주지사 또는 청장이 가장에 주소를 둔 학식·명망이 있는 자 가운데 임명(관선), 임기 2년. 명예직
선거권 : 제국 신민이면서 독립된 생계를 영위하는 25세 이상의 남자가 2년 이래 정촌 주민이 되고, 그 정촌의 부담을 분입하고, 그 정촌 내에서 地租를 납부하거나 직접국세 연액 2圓 이상을 납부할 때 그 정촌 공민이 됨. 정촌공민은 모두 선거권을 가짐. 선거권을 가진 공민은 피선거권을 가짐(예외 있음).	지정면의 선거권 및 피선거권 : 제국 신민으로 25세 이상의 남자이면서, 독립된 생계를 영위하고, 1년 이래 해당면에 주소를 가지고, 面 부과금 연액 5圓 이상을 납부한 때에는 그 면의 협의회원 선거권을 가짐(예외 있음).	관련 조항 없음.
정촌회원 해임 규정 없음.	면협의회원이 직무를 게을리하거나 체면을 汚損하는 행위를 한 때에는 군수 혹은 島司는 도지사의 인가를 받아 그를 해임할 수 있음.	가장협의회원이 직무를 게을리하거나 체면을 汚損하는 행위를 한 때에는 주지사 또는 청장은 그를 해임할 수 있음.
정촌회 해산권 : 내부대신은 정촌회의 해산을 명할 수 있음. 정촌회가 해산된 경우 3개월 이내에 의원을 선거해야 함.	관련 조항 없음.	관련 조항 없음.
정촌회 의결 사항 : 정촌조례 및 정촌규칙의 제정 또는 개폐, 정촌비로 지원해야 하는 사업에 관한 일, 세출입 예산을 정하는 일, 결산보고를 인정하는 일, 기타.	면협의회 자문사항 : 세출입예산을 정하는 일, 법령에서 정한 것을 제외하고 사용료·수수료·부과금 또는 부역현품을 부과 징수하는 일, 차입금에 관한 일, 기타.	가장협의회 자문사항 : 세출입 예산을 정하는 일, 가장조례를 만들거나 개폐하는 일, 가장세·사용료·수수료·부과금 또는 부역현품을 부과 징수하는 일, 기타.
정촌회의 회의는 원칙적으로 공개(예외가 있음).	공개 조항 없음.	공개 조항 없음.
정촌 감독권 : 정촌은 제1차로 郡長이 이를 감독하고, 제2차로 부현지사가 이를 감독하고, 3차로 내부대신이 이를 감독함.	면장은 郡守 또는 島司의 지휘를 받아 면내의 행정사무를 보조 집행함. (『지방관관계개정』, 1922.8.15.)	가장의 사무는 주에서는 제1차로 군수, 제2차로 주지사, 제3차로 대만총독이 이를 감독하고, 청에서는 제1차로 청장, 제2차로 대만총독이 감독함.

〈표 3〉에서 보면, 조선의 면협의회와 대만의 가장협의회는 자문기관으로서, 일본의 정촌회가 의결기관이었던 것과 크게 달랐다. 또 조선의 면협의회 가운데 일본인들이 상당수 거주하던 지정면의 경우에는 민선으로 뽑고, 나머지 면은 모두 관에서 임명하였으며, 대만의 가장협의회원의 경우에는 모두 관에서 임명하였다. 대만의 경우, 자치권이 더욱 제한되었음을 알 수 있다.

조선의 지정면 협의회원의 경우, 면의 부과금 연액 5圓 이상 이상 납부자만이 선거권과 피선거권을 가지게 하여, 일본의 정촌회의 경우 직접국세 2圓 이상 납부자가 선거권과 피선거권을 가지게 한 것에 비해 지나치게 기준이 높았다. 이 역시 지정면에 거주하는 일본인들에게 면협의회원이 될 수 있는 기회를 더 많이 주기 위한 것으로 보인다.

의결사항과 자문사항 가운데 일본의 정촌회와 대만의 가장협의회의 경우는 정촌조례·규칙의 제정 및 개정이나 가장 조례의 제정 및 개정이 들어가 있으나, 조선의 면협의회는 이러한 규정을 갖지 못했다. 조선의 면에는 조례나 규칙 제정권이 없었기 때문이다. 조선의 읍면에 규칙제정권이 주어진 것은 1930년 지방제도 개정 때였다.³⁶⁾

3. 1930년대 조선과 대만에서의 지방제도 개정 비교

1) 1930년대 지방제도 개정의 배경과 과정

1919년 3·1운동이 일어난 뒤 조선에서는 독립운동의 여진이 계속 이어졌다. 그런 가운데 1920년대 초부터 국민협회와 같은 친일세력은 이른바 ‘참정권청원운동’을 시작하였다. 이는 조선인들에게도 일본 본국 의회에 의원을 보낼 수 있도록 해달라는 것이었다. 또 같은 시기 고원훈 등 일부 친일세력은 조선에 자치권을 달라면서 ‘조선의회’를 설치해달라고 총독부에 청원하였다. 그리고 1925년을 전후해서는 동아일보계열과 천도교 신파 등 민족주의 세력의 일각에서도 독립운동 대신 자치운동으

36) 『조선총독부관보』 1930.12.1, 제령 제12호 「읍면제」.

로 방향전환을 하는 이들이 나타났다.³⁷⁾ 이에 대응하여 1927년 2월에는 자치운동 반대와 비타협적인 정치운동을 목표로 하는 신간회가 결성되어 전국에 100개가 넘는 지회를 설치하였다.

한편 대만에서도 1920년대 초 이후 조선과 마찬가지로 ‘참정권청원운동’과 ‘자치운동’이 일어났다. 자치운동은 구체적으로는 1921년부터 1934년까지 린셴탕(林獻堂)의 주도하에 ‘대만의회설치운동’으로 전개되었는데, 그는 제국의회에 모두 15차에 걸쳐 대만의회를 설치해달라는 청원서를 제출하였다.³⁸⁾

조선총독부, 대만총독부, 그리고 일본정부는 공식적으로는 조선과 대만의 민도가 향상되면 ‘참정권’을 부여하겠다고 답했다. 이는 일본 본토의 제국의회에 조선과 대만의 대표자들을 의원으로 받아들여겠다는 것이었다. 그러나 일본정부는 어느 시점에 조선인과 대만인을 의회 의원으로 받아들일지는 말하지 않았다.

1929년 조선총독으로 재부임해 온 사이토는 측근 참모들의 진언에 따라 1929년 12월 『조선에 있어서의 參政에 관한 제도의 방안』이라는 문서를 작성하여 본국 정부에 제출하였다. 이때 총독부측이 제시한 안은 조선인 勅選 議員이 귀족원에 참여할 수 있게 하며, 조선에 ‘조선의회’를 설치해준다는 것이었다. 이때 조선의회는 형식상으로는 일정한 의결권을 갖는 것으로 되어 있었지만, 총독에 의해 의결의 취소 및 재의의 명령을 받을 수 있도록 하여 사실상 자문기관의 성격을 갖는 것으로 하였다.³⁹⁾ 그러나 일본 정부(濱口내각)는 여전히 조선인과 대만인에게 자치의회나 참정권을 주는 것은 모두 위험요소가 있다고 보았다. 결국 일본정부는 이 문제를 지방자치제도의 확장을 통해 해결하는 방안을 택하였다. 즉 지방자치제도의 확장을 통해, 조선인과 대만인의 정치참여 욕구를 무마한다는 것이었다.

당시 신문보도에 의하면, 척무성은 이미 1929년 8월부터 각 식민지의 지방자치권의 확장 문제에 대해 연구하고 있었다. 조선총독부도 아마나시(山梨) 총독 시기부터 이미 이에 대한 연구를 해오고 있었다고 한다. 사이토 총독은 1929년 12월 동경에 갔을 때, 이미 지방자치확장안에 척무성과 의견을 같이 했다고 한다. 이후 이마무라

37) 박찬승, 『한국근대정치사상사연구』(역사비평사, 1992), 제4장.

38) 張正昌, 『林獻堂與台灣民族運動』(國立臺灣師範大學, 1980); 若林正丈, 『台灣議會設置請願運動』, 『近代日本と植民地』6(岩波書店, 1993); 『臺灣社會運動史』(대만총독부경찰연혁지 제2권, 領台以後의治安狀況, 중권), (海峽學術出版社, 2006) 참조.

39) 박찬승, 앞의 책, 320~321면.

(今村) 내무국장을 중심으로 구체안의 작성을 진행시켜 왔다고 한다.⁴⁰⁾ 사이토와 이마무리는 1930년 2월 12일에 경성을 출발하여 동경으로 가서 지방제도 개정과 관련한 본격적인 협의에 들어갔다.⁴¹⁾ 조선총독부측과 척무성측은 3월 초 합의를 보고, 사이토총독이 마쓰다(松田) 척무상에게 지방자치확장안의 요강을 제출했다고 한다. 그 내용은 1) 도평의회, 부협의회 및 지정면 협의회를 의결기관으로 한다는 것, 2) 그 실시 시기는 차기 선거 때부터로 한다는 것이었다.⁴²⁾

이어서 척무성은 3월 11일 조선의 지방제도 개정의 요강을 내각회의에 제출하여 승인을 받았다. 12일 척무성이 밝힌 요강을 보면, 1) 부협의회, 지정면의 면협의회, 도평의회를 자문기관에서 부회, 읍회, 도회 등의 의결기관으로 바꾸고(보통면의 면협의회는 여전히 자문기관), 2) 읍회와 면협의회에 선거제를 도입하고, 도회 의원 일부(3분의 2)도 간접선거로 선출하며, 3) 의원 임기는 모두 4년으로 하고, 4) 시행기일은 부회와 읍회, 면협의회는 1931년 4월 1일, 도회는 그 이후로 하여 총독이 정하며, 5) 의결기관과 지방단체에 대한 감독관청은 의결취소, 정회, 해산 등을 명할 수 있도록 한다는 것 등이었다.⁴³⁾

요강이 합의된 뒤 조선총독부는 관계 법안을 입안하여 척무성과 협의를 하였고, 6월 23일 합의된 안을 척무성에 제출했다. 척무성은 이를 8월 15일에 하마구치 총리 대신에게 제출하였고, 11월 21일에 내각에 보고하여 통과되었다. 총리는 22일 천황에게 재가를 요청했고, 11월 24일 이를 재가했다.⁴⁴⁾ 조선총독부는 12월 1일 ‘도제’의 제정과 ‘도지방비령’의 폐지, 그리고 ‘부제’와 ‘면제’의 개정을 공포하였다.⁴⁵⁾

그런데 1920년과는 달리 대만에서의 지방제도 개정은 조선의 지방제도 개정과 동시에 추진되지 않았다. 1920년에는 하라 수상이 중심이 된 본국 정부가 이를 주도했지만, 1930년의 경우에는 그렇지 않았다. 사이토 조선총독이 이를 적극적으로 추진하여 일단 조선에서 먼저 지방제도 개정이 이루어진 것이다.

대만의 경우에는 1930년 5월 마쓰다 척무대신이 의회에서 대만의 지방자치도 확

40) 『동아일보』 1930.1.9. 『自治制案携帶 近近總督渡東』.

41) 『동아일보』 1930.2.7. 『12일에 齋藤總督 渡東, 자치문제 기타로』.

42) 『동아일보』 1930.3.3. 『地方自治擴張案 齋藤總督 拓相에 提出』.

43) 『조선일보』 1930.3.13. 『法案의 要綱』.

44) 『도제제정제령안』, 『면제개정제령안』, 『부제개정제령안』(일본 국립공문서관 소장).

45) 『(조선총독부)관보』 1930.12.1. 제령 제11호 「부제」 개정, 제령 제12호 「면제」 개정(「읍면제」로), 제령 제15호 「도제」 제정.

장하기 위하여 이 문제를 대만총독부측과 협력하여 조사 연구 중이라고 의회에서 답변하였다. 그는 “급격한 개혁은 피하고 민도에 따라서 점진적 개혁을 도모할 의향”이라고 말하였다. 이때 그는 두 가지 방침을 밝혔는데, 주·시·가장협의회를 자문기관에서 의결기관으로 바꾸고, 협의회원의 관선을 민선으로 바꾸겠다고 말했다.⁴⁶⁾ 그러나 대만에서의 지방자치 문제는 쉽게 진척되지 않았다.

이에 대만에서는 지방자치 촉진운동이 시작되었고, 이를 위한 台灣地方自治聯盟이 1930년 8월 17일 결성되었다. 양자오지이(楊肇嘉) 등이 주도한 이 운동에 린셴탕(林獻堂)은 고문으로 참여하였다. 타이베이(臺北)에 본부를 두고, 전국에 10개 지부를 거느린 대만지방자치연맹은 그 선언서에서 대만총독부는 대만 민중에게 사이비적인 자치제도만을 베풀고 있다고 지적하고, 같은 일본의 통치하에 있는 조선의 경우에는 이미 자문기관을 의결기관으로 바꾸고, 민선의 범위도 확대했다면서, 대만의 민중도 더 이상 침묵할 수 없다고 선언했다.⁴⁷⁾ 결국 그들의 주장은 지방자치를 확대해 달라는 것이었다.

대만지방자치연맹은 1933년 10월 조선을 방문하여 조선 지방자치의 제도와 실상을 조사하여 『조선지방제도시찰보고서』라는 책자를 출판하였다. 이 책의 서언에서 이들은 다음과 같이 말하고 있다.

대만은 조선에 비하여 재정, 교육, 문화 등 여러 점에서 앞서 있음에도 불구하고 오로지 정치상의 제도가 훨씬 조선보다 뒤져 있다. 그 가장 현저한 예가 지방자치제이다. 조선은 대정 9년 제1차 사이토총독의 손에 의하여 지방자치제가 도입되고, 다시 소화 6년 제2차 사이토총독에 의하여 지방자치제의 개혁이 단행되었다. 이리하여 관선 의원이 민선의원으로 바뀌고, 자문기관이 의결기관으로 변하고, 이제 그 면목을 일신하여 내지의 현행제도에 접근한 지방자치제가 시행되기에 이르렀다. 그런데 대만은 대정 9년 故 田총독에 의하여 시행된 현행제도를 묵수하여 14년간 똑같이 관선의원에 의해 조직된 자문기관을 유지하여 하등의 개선을 하지 않고 있다. 이러한 극히 불완전한 제도의 개혁을 요구하기 위해 우리 대만지방자치연맹은 지난 3년간 지방자치제 확립의 단일 목표 아래 분투해왔던 것이다. 그리고 조선과 대만은 일본의 식민지로서 그 입장

46) 『조선일보』 1930.5.7. 「대만에도 지방자치권」.

47) 『臺灣社會運動史』, 279~282면.

이 같고, 지방자치제에 관해서는 조선은 대만에 앞서서 시행되고 있는 관계상, 조선 전반의 실정을 알고, 나아가 지방자치제도 운용의 실체를 아는 것은 대만에서의 개혁운동 상 타산지석이 될 바가 많다고 믿는다.⁴⁸⁾

이들은 1931년 제도 개정에 의해 조선의 지방자치제가 상당히 진척되어 일본의 지방자치제에 근접하였지만, 대만은 1920년의 지방자치제에 머물러 있다면서 불만을 토로하였다. 조선과 대만의 지방제도를 비교할 때, 그런 점이 분명히 있었다. 그렇지만 조선인들은 조선인들대로 1930년의 지방제도 개정 결과에 대해 여전히 불만이 많았다. 가장 큰 불만은 특히 道會와 관련된 것이었다. 『동아일보』는 도회의 경우, 1) 의장이 도지사이고, 2) 의원 정수의 3분의 1을 관선으로 하고 있고, 3) 도회 의원 선거를 부읍면회 의원이 간접 선거하도록 한 것 등은 자치정신이 철저히 못한 ‘변태적 부분’이라고 비판했다.⁴⁹⁾

1930년 이후 대만에서 위와 같이 지방자치 확대 운동이 벌어진 뒤에도 대만총독부와 척무성의 이 문제에 대한 추진은 지지부진하였다. 4년 가까이 지난 1934년 8월 10일에 이르러서야 척무성과 대만총독부는 자치제 확충을 시급히 추진하여 1935년에는 실시하기로 합의를 보았다.⁵⁰⁾ 양측은 4개월 정도 협의를 거쳐 1934년 12월 25일야 대만총독은 합의된 안을 척무성에 제출할 수 있었다. 이후에도 여러 검토를 거쳐 척무대신이 총리대신에게 이를 올린 것은 1935년 3월 22일이었으며, 내각에서 통과된 것은 3월 28일, 총리대신이 천황에게 재가를 요청한 것은 29일, 재가가 난 것도 29일이었다.⁵¹⁾ 그리고 대만총독부에서 이를 율령으로 『(臺灣總督府)府報』에 공포한 것은 4월 1일이었다.⁵²⁾

48) 楊肇嘉, 『朝鮮地方制度視察報告書』(대만신문사, 1934.3), 1~2면.

49) 『동아일보』 1933.2.7. 「조선자치 변태적 부분」.

50) 『조선일보』 1934.8.11. 「臺灣自治制擴充, 明年度부터 實施, 今日 拓務省서 協議」.

51) 「대만주제개정율령안」, 「대만시제개정율령안」, 「대만가장제개정율령안」(일본 국립공문서관 소장).

52) 『(臺灣總督府)府報』 호외, 1935.4.1. 율령 제1호 「臺灣州制改正」, 제2호 「臺灣市制改正」, 제3호 「臺灣街庄制改正」.

2) 1930년대 개정된 지방제도의 내용 비교

아래에서는 1929년 일본의 지방제도, 1930년 조선의 지방제도, 1935년 대만의 지방제도를 비교해보고자 한다. 이를 통해 1930년대 조선과 대만의 지방제도 개정이 어떤 성격을 지니고 있었는지 파악해보자. <표 4>는 1930년대 일본의 府縣制, 조선의 道制, 대만의 州制를 비교하여⁵³⁾ 정리한 것이다.⁵⁴⁾

<표 4> 일본의 府縣制, 조선의 道制, 대만의 州制의 비교 (1930년대)

일본의 府縣制 (1929)	조선의 道制 (1930)	대만의 州制 (1935)
府縣 : 법인	道 : 법인	州 : 법인
부현지사 : 임명 (칙임)	도지사 : 임명 (칙임)	주지사 : 임명 (칙임)
府縣會 : 의결기구. 의장단 : 의원 중에서 의장과 부의장 각 1명을 선출	道會 : 의결기구, 의장은 도지사. 부의장 1인은 의원 중에서 선거.	州會 : 의결기구. 의장은 주지사. 의장 사고시에는 주지사 대리자가 의장 직무를 대리함.
부현회 의원 정원 : 부현의 인구가 70만 미만이면 의원 30명, 70~100만이면 5만이 늘 때마다 1인을 추가, 100만 이상이면 7만이 늘 때마다 1인을 추가.	도회 의원 정원 : 20~50인의 범위 내에서 조선총독이 정함.	주회 의원 정원 : 20~40인의 범위 내에서 대만총독이 정함.
부현회 의원 선출 : 모두 선거구에서 선출(민선). 임기는 4년, 명예직.	道會 의원 선출 : 정원의 3분의 2를 각 선거구에서 부회, 읍회, 면협의회원이 선출(간접선거). 나머지 3분의 1은 학식·명망 있는 자 중에서 도지사가 임명(관선). 임기 4년. 명예직.	州會 의원 선출 : 정원의 2분의 1을 각 선거구에서 시회의원과 가장협의회원이 선출(간접선거). 나머지 2분의 1은 피선거권자 가운데 학식·명망이 있는 자 중에서 대만총독이 임명(관선). 임기 4년. 명예직.
선거권 및 피선거권 : 부현 내의 市町村 公民(제국신민인 25세 이상의 남자이면서 2년 이래 시정촌주민인 자)은 부현회의 선거권 및 피선거권을 갖는다.(이전의 연액 3円, 10円 조항을 삭제함)(예외 있음)	피선거권 : 제국신민으로 25세 이상의 남자. 독립된 생계를 영위. 1년 이래 도내에 거주. (예외 있음)	피선거권 : 제국신민으로 25세 이상의 남자, 독립된 생계를 영위, 6개월 이상 해당 시에 거주, 市稅 또는 街住稅 연액 5圓 이상 납부한 자.(예외 있음)

53) 1930년대 일본, 조선, 대만의 지방제도에 대해서는 다음의 자료를 참조했다. 고려대 한국사연구소 일제 강점기사연구실, 위의 책; 佐伯迪, 『臺灣地方自治』(昭和印刷所, 1935); 『(朝鮮總督府)官報』 1930.12.1.; 『(臺灣總督府)府報』 1935.4.1.

54) 台灣廳制가 1937년에 제정되어 廳協議會가 설치되었으나 모두 관선이었고, 규모도 작았기 때문에 여기에서는 다루지 않는다. 『(台灣總督府)府報』, 1937.9.9. 『台灣廳制』.

<p>참사회 : 부현회는 그 권한에 속한 사항을 부현 참사회에 위임할 수 있음. 부현 참사회는 부현지사, 부현 고등관 2명 및 명예직 참사회원으로 조직하며, 정원 9~11명임.</p>	<p>참사회 관련 조항 없음.</p>	<p>주참사회 : 주회는 그 권한의 일부를 주참사회에 위임할 수 있음. 주참사회는 주지사, 내무부장, 명예직 참사회원 6인으로 구성. 명예직 참사회원은 주회 의원중에서 선출. 참사회는 주회가 위임한 사항, 주회가 폐회 중일 때 주회의 권한 가운데 가벼운 사항 등을 주회 대신 의결함.</p>
<p>부현회 견제 : 1) 부현회 또는 부현 참사회의 의결 또는 선거가 그 권한을 초월하였거나 법령·회의규칙에 위배된다고 인정될 때에는 부현지사는 자신의 의견이나 내무대신의 지휘에 의해 이를 재의에 부치거나 재선거를 하도록 해야 함. 특별한 사유가 있을 때에는 그 의결 또는 선거를 취소할 수 있음. 2) 부현회의 의결이 공익을 해진다고 인정될 때에는 부현지사는 자신의 의견이나 내무대신의 지휘에 의해 재의에 부치거나, 특별한 사유가 있을 경우 재의에 부치지 않고 내무대신에게 지휘를 청할 수 있음.</p>	<p>도회 견제 : 1) 도회의 의결 또는 선거가 그 권한을 초월하였거나 법령·회의규칙에 위배된다고 인정될 때에는 도지사는 자신의 의견이나 조선총독의 지휘에 의해 이를 재의에 부치거나 재선거를 하도록 해야 함. 특별한 사유가 있을 때에는 그 의결 또는 선거를 취소할 수 있음. 2) 도회의 의결이 공익을 해치거나 도의 收支에 부적당하다고 인정될 때에는 도지사는 자신의 의견이나 총독의 지휘에 의해 재의에 부치거나 특별한 사유가 있을 경우 의결을 취소할 수 있음.</p>	<p>주회 견제 : 주회 또는 주참사회의 의결 또는 선거가 권한을 초월하였거나 법령·회의규칙에 위배된다고 인정될 때에는 주지사는 자신의 의견이나 대만총독의 지휘에 의해 이를 재의에 부치거나 재선거를 하도록 해야 함. 특별한 사유가 있을 때에는 그 의결 또는 선거를 취소할 수 있음. 2) 주회 또는 주참사회의 의결이 공익을 해치거나 州의 收支에 부적당하다고 인정될 때에는 도지사는 자신의 의견이나 총독의 지휘에 의해 재의에 부치거나 특별한 사유가 있을 경우 의결을 취소할 수 있음.</p>
<p>부현회 해산 조항 없음.</p>	<p>총독이 도회 해산을 명할 수 있음. 이 경우 30일 이내에 의원의 선거 및 임명을 해야 함.</p>	<p>총독이 주회 해산을 명할 수 있음. 이 경우 30일 이내에 의원의 선거 및 임명을 해야 함.</p>
<p>부현회 의결사항 : 1)부현조례 및 부현규칙 개설과 개폐, 2)세출입 예산, 3)결산보고, 4)법률과 명령에서 정한 것 외의 사용료, 수수료, 부현세 및 부역현품의 부과 징수, 5)부동산의 처분과 매수, 양수, 6)積立金穀 등의 설치 및 처분, 7)세출입예산에서 정한 것 외의 새로운 의무부담, 8) 재산 및 영조물의 관리방법, 9) 기타 법률·명령에 의해 부현회의 권한에 속하는 사항.</p>	<p>도회 의결사항 : 1)세출입 예산, 2)결산보고, 3)법령에서 정한 것 외의 도세, 부역현품, 사용료 또는 수수료의 부과징수, 4)道債의 발행과 기채방법, 利息의 定率 및 상환방법, 5) 기본재산 및 적립금의 설치, 관리 및 처분, 6) 계속비, 7) 특별회계 설치, 8) 세출입예산에서 정한 것 외의 새로운 의무의 부담, 9) 기타 도지사가 필요하다고 인정하는 사항.</p>	<p>주회 의결사항 : 1)세출입예산, 2)결산보고, 3)법령에 정한 것 외의 사용료, 수수료, 주세 또는 부역현품의 부과징수, 4)주채의 발행과 기채 방법, 이식의 정률, 상환 방법, 5) 기본재산 및 적립금 등의 설치 및 처분, 6) 계속비, 7) 특별회계 설치, 8)세입출예산에서 정한 것 외의 새로운 의무의 부담.</p>
<p>부현의 감독 : 부현은 내무대신이 이를 감독한다.(127조)</p>	<p>도의 감독 : 도는 조선총독이 이를 감독한다.(57조)</p>	<p>주의 감독 : 주는 대만총독이 이를 감독한다.(76조)</p>

〈표 4〉에서 보는 것처럼 1930년대 조선의 도회, 대만의 주회도 일본의 부현회처럼 의결기구가 되었다. 그러나 의장은 도지사, 주지사로서, 부현회가 의원 중에서 의장을 선출하는 것과는 달랐다. 또 부현회 의원은 모두 선거구 주민들이 선출하였지만, 도회 의원은 3분의 1, 주회 의원은 2분의 1을 도지사와 주지사가 각각 임명하였

고, 나머지 도회 의원의 3분의 2는 부회·읍회·면협의회 의원들이 선출하고, 주회 의원의 2분의 1은 시회·가장협의회 의원들이 선출하도록 하였다.

또 부현회의 선거권과 피선거권은 부현의 公民이면 누구나 가질 수 있도록 하고 예전의 직접구세 3원 또는 10원 조항을 삭제했지만, 대만의 주회는 市稅 또는 街庄稅 연액 5원 이상 납부한 자만 피선거권을 갖도록 했다. 조선의 도회는 피선거권에서 세금 조항은 없었지만, 선거권자들이 부세나 읍면세 5圓 이상 납부자인 부회와 읍회, 면협의회원들이었고, 그들 가운데 도회 의원이 선출되는 경우가 많았기 때문에 사실상 선거권과 피선거권에 세금 5圓 조항이 있는 것이나 마찬가지였다.

부현회, 도회, 주회의 의결사항은 거의 비슷했지만, 일본의 부현회의 경우에만 부현의 조례 및 부현규칙의 개설과 개폐가 가능했다. 조선의 道와 대만의 州에는 조례나 규칙을 제정할 권한이 없었다. 한편 일본과 대만의 경우에는 부현참사회와 주참사회가 있었지만, 조선의 경우에는 도참사회가 없었다.

그리고 부현회의 경우 해산 조항이 없었던 반면, 도회와 주회는 조선총독과 대만총독이 이를 해산할 수 있도록 했다. 이는 총독부가 예상하지 못한 방향으로 도회와 주회가 나아갔을 때, 이를 해산하기 위해 만들어놓은 통제장치였다. 또 도회, 주회의 경우 의결사항이 권한의 범위를 넘어서거나 법령·회의규칙에 위배될 때에는 지사가 자신의 의견이나 상급자(내무대신, 총독)의 지휘를 받아 재의에 부칠 수 있고, 특별한 사유가 있을 때에는 이를 즉시 취소할 수 있다고 하였다. 또 의결 사항이 공익을 해친다고 인정될 때에는 부현회는 이를 재의에 부친다고 하였지만, 도회와 주회의 경우 도지사·주지사는 자신의 의견이나 총독의 지휘에 의해 재의에 부치거나 특별한 사유가 있을 경우 의결을 취소할 수 있다고 하였다. 지사의 도회·주회에 대한 견제가 더욱 강력했던 것이다. 이와 같은 조항은 市會·府會·市會의 경우, 그리고 정촌회·면협의회·가장협의회의 경우에도 마찬가지로 반복되었다.

다음으로 1930년대 일본의 市制, 조선의 府制, 대만의 市制를 서로 비교해보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 일본의 시제, 조선의 부제, 대만의 시제 비교 (1930년대)

일본의 市制(1929)	조선의 府制(1930)	대만의 市制(1935)
市: 법인	府: 법인	市: 법인
시장: 사회에서 선출. 임기 4년. 유급.	부윤: 임명 (奏任)	시윤: 임명 (奏任)
감독: 제1차로 부현지사, 제2차로 내부대신이 市를 감독함.	감독: 제1차로 도지사, 제2차로 조선총독이 府를 감독함.	감독: 제1차로 주지사, 제2차로 대만총독이 市를 감독함.
사회: 의결기구. 의장과 부의장은 의원 중에서 각 1인을 선출.	부회: 의결기구. 의장은 부윤. 부의장 1인은 의원 중에서 선출.	사회: 의결기구. 의장은 시윤. 사교 시 助役이 의장의 직무를 대리.
市會 의원 정수: 인구 5만 미만은 30인, 5~15만은 36인, 15~20만은 39인, 20~30만은 42인, 30만 이상은 45인. 30만 이상의 경우 인구 10만, 50만 이상의 경우 인구 20만이 늘 때마다 의원 3인을 추가.	부회 의원의 정수: 인구 3만 미만은 24인, 3~5만은 27인, 5~10만은 30인, 10만 이상은 33인, 10만 이상은 인구 5만이 늘어날 때마다 3인 추가.	사회 의원의 정수: 인구 5만 미만은 24인, 5~10만은 28인, 10~20만은 32인, 20~30만은 36인, 30만 이상은 40인.
사회 의원: 모두 선거로 선출(민선). 임기 4년, 명예직.	부회 의원: 모두 선거로 선출(민선, 제한선거). 일본인 또는 조선인 의원은 의원 정수의 4분의 1에 미달하면 안 됨. 임기 4년, 명예직.	사회 의원: 정원의 2분의 1을 선거로 선출(민선, 제한선거). 나머지 2분의 1은 피선거권을 가진 자 중에 학식·명망이 있는 자를 주지사가 임명(관선). 임기 4년, 명예직.
선거권 및 피선거권: 제국신민으로 25세 이상의 남아면서 2년 이래 시 주민인자는 시공민으로서 선거권과 피선거권을 갖는다. (예외조항 있음)	선거권 및 피선거권: 제국신민으로 25세 이상 남자, 독립된 생계를 영위, 1년 이상 府에 거주, 5圓 이상의 부세 납부.(예외조항 있음)	선거권 및 피선거권: 제국신민으로 25세 이상의 남자, 독립된 생계를 영위, 6개월 이상 해당 시에 거주, 市稅 연액 5圓 이상 납부한 자.(예외조항 있음)
내부대신은 사회의 해산을 명할 수 있음. 이 경우 3개월 이내에 의원의 선거를 행해야 함.	조선총독은 부회의 해산을 명할 수 있다. 이 경우 3개월 이내에 의원의 선거를 행해야 함. 도지사는 기일을 정해 府會 또는 教育部會의 停會를 명할 수 있음.	대만총독은 사회의 해산을 명할 수 있다. 이 경우 3개월 이내에 의원의 선거를 행해야 함. 주지사는 기일을 정해 府會 또는 教育部會의 停會를 명할 수 있음.
사회 의결사항: 1)시조례 및 시규칙의 제정 및 개폐, 2)市費로써 지면해야 하는 사업, 3)세입출예산 책정, 4)결산보고 인정, 5)법령에서 정한 경우 외의 사용료, 수수료, 가입금, 市稅 혹은 부역현품의 부과정수, 6)부동산의 관리, 처분 및 취득, 7)기본재산 및 積立 金穀의 설치 및 관리, 8)세출입예산으로 정한 외의 새로운 의무의 부담 및 권리포기, 9)재산 및 영조물의 관리, 10)市吏員의 신원보증에 관한 일, 11)市에 관계된 訴願, 소송 및 화해에 관한 일.	부회 의결사항: 1)府조례의 설치 및 개폐, 2)세입출예산 책정, 3)결산보고 인정, 4)법령에서 정한 경우 외의 府稅, 부역현품, 사용료, 수수료의 부과정수, 5) 府債의 起債 결정과 방법, 이식의 정률, 상환의 방법 등, 6)기본재산 및 적립금곡의 설치, 관리 및 처분, 7)부동산의 관리 및 처분, 8)계속비를 정하거나 변경하는 일, 9)특별회계를 설치하는 일, 10)세출입예산으로 정한 외의 새로운 의무의 부담 및 권리포기, 11)소송 및 화해에 관한 일.	사회 의결사항: 1)市조례의 설치 및 개폐, 2)세입출예산 책정, 3)결산보고 인정, 4)법령에서 정한 경우 외의 사용료, 수수료, 市稅 또는 부역현품의 부과정수, 5)市債의 起債 결정과 방법, 이식의 정률, 상환의 방법 등, 6)기본재산 및 적립금곡의 설치, 관리 및 처분, 7)부동산의 관리 및 처분, 8)계속비를 정하거나 변경하는 일, 9)특별회계를 설치하는 일, 10)세출입예산으로 정한 외의 새로운 의무의 부담 및 권리포기.

〈표 5〉에서 보는 것처럼 일본의 시장은 사회에서 선출되었지만, 조선의 부윤, 대만의 시윤은 총독부에서 임명되었다. 일본의 시회와 조선의 부회, 대만의 시회는 모두 의결기관이었지만, 일본 시회의 의장은 사회에서 선출되었고, 조선 부회와 대만 시회의 의장은 부윤과 시윤이 맡게 되어 있었다. 이는 부회와 시회의 부윤과 시윤에 대한 견제기능을 사실상 무력화시키는 조치였다. 일본의 시회와 조선의 부회는 모두 민간에서 선출하도록 했지만, 대만의 시회 의원은 2분의 1은 민선, 2분의 1은 관선으로 되어 있었다. 선거권도 일본 시회의 경우, 25세 이상의 남자로 2년 거주자이면 되었지만, 조선 부회와 대만 시회의 경우 25세 이상 남자, 독립된 생계, 6월~1년 이상 거주, 세금 5圓 이상 부세 또는 시세 납부 등으로 그 조건이 훨씬 까다로웠다. 특히 세금 5圓 이상은 대단히 높은 기준으로 이에 해당되는 조선인이나 대만인은 소수였다. 따라서 이 조항은 일본인에게 유리한 조항이었다고 할 수 있다.

일본의 시회, 조선의 부회, 대만의 시회의 의결사항은 거의 같다. 조선의 부회와 대만의 시회도 1930년대 들어 조례를 제정하거나 개정할 수 있게 되었기 때문이다.⁵⁵⁾ 그러나 조선과 대만이 부회와 시회의 의결이 권한을 넘거나 법령 혹은 회의 규칙에 위배된다고 인정되는 경우, 부윤과 시윤은 재의에 부치거나 도지사의 지휘를 받아 바로 취소시킬 수 있는 권한을 갖고 있었다. 또 일본의 시회, 조선의 부회, 대만의 부회는 모두 언제라도 내무대신이나 총독에 의해 해산될 수 있었으며, 3개월 내에 선거를 실시해 이를 재구성하도록 되어 있었다. 이와 같이 강력한 견제가 있었기 때문에 시회나 부회는 자율권이 거의 없었다고 볼 수 있다.

다음으로 1930년대 일본의 정촌제, 조선의 읍면제, 대만의 가장제를 비교해보면 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 일본의 정촌제, 조선의 읍면제, 대만의 가장제 (1930년대)

일본의 정촌제 (1929)	조선의 읍면제 (1930)	대만의 가장제(1935)
町村 : 법인	邑面 : 법인	街庄 : 법인
町村長 : 명예직. 임기 4년. 정촌회에서 선출하여 부현지사의 인가를 받아야 한다.	읍면장 : 임명 (관입관대우). 임기 규정 없음.	가장장 : 임명 (관입관대우). 임기 4년.

55) 『(조선총독부)관보』 1930.12.1. 제령 제11호 「부제중 개정」; 『(대만총독부)부보』 1935.4.1. 율령 제2호 「臺灣市制改正」.

<p>정촌회 : 의결기구. 의장은 정촌장.</p>	<p>읍회 : 의결기구. 면협의회: 자문기구. 읍회 의장은 읍장, 면협의회 의장은 면장.</p>	<p>街庄협의회 : 자문기구. 의장은 街庄長. 가장장 사고 시에는 그 대리자가 의장의 직무를 대리함.</p>
<p>정촌회 의원: 모두 선거로 선출. 민선. 임기는 4년. 명예직.</p>	<p>읍회 및 면협의회원 : 모두 선거로 선출(민선, 제한선거). 임기 4년. 명예직.</p>	<p>가장협의회원 : 정원의 2분의 1을 선거로 선출(민선, 제한선거). 나머지 2분의 1은 피선거권자로서 학식·명망이 있는 자 가운데 주지사 또는 청장이 임명(관선). 임기 4년. 명예직.</p>
<p>정촌회 의원의 정수 : 인구 1,500 미만은 8인, 1,500~5천은 12인, 5천~1만은 18인, 1만~2만은 24인, 2만 이상은 30인.</p>	<p>읍회 및 면협의회원의 정수 : 인구 5천 미만은 8인, 5천~1만은 10인, 1만~1만5천은 12인, 1만5천~2만은 14인.</p>	<p>가장협의회원의 정수 : 인구 5천 미만은 8인, 5천~1만은 10인, 1만~1만5천은 12인, 1만5천~2만은 14인, 2만~2만5천은 16인, 2만5천 이상은 20인.</p>
<p>선거권 및 피선거권 : 제국신민인 25세 이상의 남자이면서 2년 이래 정촌 주민인 자는 그 정촌 공민이 된다. 정촌 공민은 정촌의 선거권과 피선거권을 가짐.</p>	<p>선거권 및 피선거권 : 제국신민으로 25세 이상의 남자, 독립된 생계를 영위하면서 1년 이상 해당 읍면에 거주한 자. 읍면세를 연 5圓 이상 납부한 자.</p>	<p>선거권 및 피선거권 : 제국신민으로 25세 이상의 남자, 독립된 생계를 영위, 6개월 이상 해당 가장에 거주. 街庄稅 연액 5圓 이상 납부한 자.</p>
<p>정촌회 의결 사항 : 정촌조례 및 정촌규칙의 제정 또는 개폐, 정촌비로 지원해야 하는 사업에 관한 일, 세출입 예산을 정하는 일, 결산보고를 인정한 일, 기타.</p>	<p>의결사항 : 읍면 규칙을 제정 또는 개폐하는 일, 세출입예산을 정하는 일, 결산보고에 관한 일, 읍면 기체에 관한 일, 기타.</p>	<p>의결사항 : 가장 조례를 제정 또는 개폐하는 일, 세출입예산을 정하는 일, 결산보고에 관한 일, 가장 기체에 관한 일, 기타.</p>
<p>해산권 : 내부대신은 정촌회의 해산을 명할 수 있음. 정촌회가 해산된 경우 3개월 이내에 의원을 선거해야 함.</p>	<p>해산권 : 조선총독은 읍회 또는 면협의회의 해산을 명할 수 있음. 이 경우 3개월 이내에 선거를 실시해야 함.</p>	<p>해산권 : 대만총독은 가장협의회의 해산을 명할 수 있음. 이 경우 3개월 이내에 선거를 실시해야 함.</p>
<p>停會 관련 조항 없음.</p>	<p>정회권 : 郡守 또는 島司는 기일을 정해 읍회 또는 면협의회의 停會를 명할 수 있음.</p>	<p>정회권 : 廳長 또는 郡守는 기일을 정해 가장협의회의 停會를 명할 수 있음.</p>

〈표 6〉에서 보는 것처럼, 1930년대에 이르러 조선의 읍면과 대만의 가장은 법인이 될 수 있었다. 그런데 일본의 정촌장은 정촌회에서 선출하게 되어 있었지만, 조선의 면장이나 대만의 가장장은 모두 임명제로 되어 있었다. 또 일본의 정촌회는 의결기구였지만, 조선의 읍회는 의결기구, 면협의회는 자문기구로 되어 있었고, 대만의 가장협의회도 자문기구로 되어 있었다. 다만 정촌회, 읍회, 면협의회, 가장협의회의 의장은 모두 정촌회장, 읍장, 면장, 가장장이 맡게 되어 있어 이 점에서는 모두 같았다.

일본의 정촌회 의원과 조선의 읍회 의원과 면협의회원은 민선으로 선출하게 되어 있었지만, 대만의 가장협의회원의 경우 2분의 1은 민선, 2분의 1은 관선으로 되어

있었다. 또 선거권과 피선거권의 경우도 앞서 본 시회와 부회의 경우처럼, 일본의 정촌회는 25세 이상의 남자, 2년 이상 거주자이면 되었지만, 조선의 읍회와 면협의회의 경우에는 25세 이상의 남자, 1년 이상 거주자, 독립된 생계, 읍면세 5圓 이상 납부자로 되어 있었고, 대만의 가장협의회의 경우에도 25세 이상의 남자, 6개월 이상 거주자, 독립된 생계, 가장세 5圓 이상 납부자로 훨씬 까다로웠다. 이 역시 조선인과 대만인에게는 불리하고 일본인에게는 유리한 조항이었다.

정촌회·면협의회·가장협의회의 의결 혹은 자문 사항은 거의 같았다. 정촌회는 정촌의 조례 및 규칙의 제정과 개폐의 의결권을 가졌고, 면협의회는 면의 규칙에 대한 제정과 개폐에 관한 자문권을 가졌고, 가장협의회는 가장의 조례에 대한 제정과 개폐에 관한 자문권을 가졌다. 예산과 결산 등 각종 사안도 거의 비슷했지만, 의결기구와 자문기구의 권한의 차이는 매우 컸다.

정촌회의 해산권은 내무대신에게, 읍회와 면협의회회의 해산권은 조선총독에게, 가장협의회회의 해산권은 대만총독에게 있어, 이 점에서는 큰 차이는 없었다. 그런데 정촌회의 회의에 대해 強制 停會에 대한 조항이 없었던 반면, 조선의 읍회와 면협의회에 대해서는 군수와 도사, 대만의 가장협의회에 대해서는 청장 또는 군수가 強制 停會를 시킬 수 있는 조항이 있었다. 이는 읍회·면협의회와 가장협의회가 예상치 않은 방향으로 나아갔을 때 회의를 정지시키기 위한 통제장치였다.

이상에서 살펴본 것처럼, 1930년대 조선과 대만에서의 지방제도 개정은 지방의 공공단체를 모두 법인으로 만들었다는 점, 도회·주회, 부회·시회, 읍회 등을 의결기관으로 바꾸었다는 점, 조선의 부회·읍회·면협의회 의원을 민선으로 바꾸었다는 점에서는 상당한 진전이 있었다고 볼 수 있다. 그러나 조선의 도회·부회·읍회·면협의회회의 의장을 도지사·부윤·읍장·면장으로 한 것, 대만의 주회·시회·가장협의회회의 의장을 주지사·시윤·가장장으로 한 것, 조선의 면협의회, 대만의 가장협의회는 여전히 자문기관으로 남겨둔 것, 조선의 도회와 대만의 주회 의원을 간접선거와 관선으로 선출하게 한 것, 대만의 시회 의원과 가장협의회원은 2분의 1은 민선, 2분의 1은 관선으로 한 것 등은 여전히 일본의 지방자치제도와는 거리가 먼 것이었다.

따라서 1930년대 이후에도 조선과 대만의 지방제도는 지방자치제라고 말하기에 는 매우 미흡한 것이었다. 사이토 마코토 조선총독과 고다마 히데오 정무총감이

1930년의 지방제도 개정을 ‘지방자치제도의 창정’, ‘지방자치제의 제1보’라고 자화자찬하였지만,⁵⁶⁾ 사실은 일본의 지방자치제와 비교할 때 상당한 거리가 있는 것이었다. 조선보다 한계가 더 많았던 대만의 경우에는 말할 것도 없었다. 당시 조선의 『조선일보』는 개정된 대만 지방제도에 대해 “반수가 관선이기 때문에 실제 문제로서 당해 지방당국이 제안하는 것이 부결되는 일이 없다. 그뿐 아니라 감독규정(재의, 취소, 원안집행, 강제예산, 정회, 해산 등)이 있으므로 자치제도라고 할 수 없고, 자치제도의 연습기관이라고 하는 평이 맞는 것 같다.”고 하였다.⁵⁷⁾

특히 조선과 대만에서 선거권과 피선거권의 제한은 결국 일본인과 현지인의 거주자 대 유권자의 비율, 거주자 대 당선자의 비율에 현격한 차이를 가져왔다. 조선의 경우 1931년의 선거의 예를 들어보자.

<표 7> 조선의 유권자와 인구의 비 (1931년)

구별	유권자수			1930년 12월 31일 인구			인구 100인에 대한 유권자수의 비(%)		
	일본인	조선인	계	일본인	조선인	계	일본인	조선인	계
府(14)	37,067	21,721	58,788	263,378	829,875	1,093,253	14.07	2.62	5.38
縣(41)	7,781	9,394	17,175	83,394	617,055	700,449	9.33	1.52	2.49
面(2423)	11,421	285,913	297,324	154,966	18,268,726	18,425,692	7.37	1.56	1.61
計	56,269	317,028	375,297	501,738	19,715,626	20,217,394	11.21	1.60	1.84

자료 : 楊肇嘉, 『朝鮮地方制度視察報告書』(臺灣地方自治聯盟本部, 1934), 47면.

<표 8> 조선의 부회·읍회·면협의회 당선자수 (1931년)

	일본인		조선인		계	
부회	257	62.1%	157	37.9%	414	100.0%
읍회	247	48.8%	259	51.2%	506	100.0%
면협의회	1,149	4.7%	23,145	95.3%	24,294	100.0%

자료 : 楊肇嘉, 『朝鮮地方制度視察報告書』(臺灣地方自治聯盟本部, 1934), 48~53면.

56) 齋藤實, 『地方制度改正に就て』, 『朝鮮』 1931년 1월호, 5면.

57) 『조선일보』 1935.2.26. 「대만자치제안」.

〈표 7〉에서 보면, 재조선 일본인은 유권자 대 인구의 비가 府 14.07%, 읍 9.33%, 면 7.37%인데 반하여, 조선인은 府 2.62%, 읍 1.52%, 면 1.56%로 비교가 되지 않을 정도로 차이가 심하다. 또 〈표 8〉에서 보면, 부회의 경우 부 거주 인구의 24.1%를 차지하는 일본인이 부회 의원의 62.8%를 차지하였고, 읍회의 경우에도 읍내에서의 일본인 인구가 차지하는 1.12%의 비중에 비해 읍회 당선자가 48.8%라는 40배가 넘는 비중을 차지하였다. 부회의 경우에는 일본인들이 이를 주도할 수 있었던 것은 물론이고, 읍회의 경우에도 거의 반수를 차지하였고, 여기에 읍장이 가세하면 사실상 읍회를 주도할 수 있었다.

조선만 그런 것은 아니었다. 대만의 경우, 1944년의 통계를 살펴보면 〈표 9〉 〈표 10〉과 같다.

〈표 9〉 대만 가장협의회의 유권자 수 (1944년)

유권자 수			1938년 12월 31일 인구			인구 100인에 대한 유권자수의 비 (%)		
일본인	대만인	계	일본인	대만인	계	일본인	대만인	계
14,634	245,059	259,693	91,165	4,398,845	4,490,010	16.05	5.57	5.78
5.63%	94.36%	100%	2.03%	97.97%	100%			

자료 : 『台湾ニ於ケル地方議會議員選舉ノ概況』 (일본 국립공문서관 소장) 참조.

〈표 10〉 대만의 주회, 청협의회, 시회, 가장협의회의 의원 수의 구성 (1944년)

	관선			민선			계
	일본인	대만인	계	일본인	대만인	계	
州會	60	19	79	40	37	77	156
廳協議會	25	10	35	0	0	0	35
市會	110	40	150	50	81	131	281
街庄協議會	571	1,157	1,728	78	1,500	1,578	3,306

자료 : 『台湾ニ於ケル地方議會議員選舉ノ概況』 (일본 국립공문서관 소장) 참조.

〈표 9〉에서 보듯이 1944년 대만 가장협의회의 유권자 수는 모두 259,693명인데, 이 가운데 재대만 일본인은 14,634명, 대만인은 24,5,059명으로 각각 5.63%,

94.36%를 차지했다. 그런데 일본인은 일본인 인구 100명당 16.05명, 대만인은 대만인 인구 100명당 5.57명에 해당하는 것이었다. 일본인이 인구비례로는 약 3배에 달했다.

〈표 10〉에서 보는 주회의 경우에도 관선은 일본인이 60명, 대만인이 19명으로 일본인이 압도적으로 많고, 민선도 일본인이 40명, 대만인이 37명으로 일본인이 많았다. 廳協議會는 관선만 있었는데, 일본인이 25명, 대만인이 10명으로 일본인이 더 많았다. 시회의 경우에도 관선의 경우 일본인이 110명, 대만인이 40명이었으며, 민선의 경우 일본인이 50명, 대만인이 81명으로, 합하면 일본인이 160명, 대만인이 121명으로 일본인이 훨씬 더 많았다. 이는 관선에서 일본인이 압도적으로 많았기 때문이다. 가장협의회의 경우에는 농촌에 거주하는 일본인이 적어서 어쩔 수 없었지만, 일본인이 주로 거주하는 市의 경우에는 일본인 중심의 시회를 구성하였다. 또 주회와 청협의회의 경우에도 역시 일본인 중심의 구성을 통해 이를 일본인 주도로 운영하려 했음을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 조선과 대만의 지방제도 개정안에는 유사점도 있었지만 다른 점도 있었다. 특히 대만의 경우, 지방자치제적인 성격이 조선보다 훨씬 미흡한 경우가 많았다. 이는 1920년의 경우에도 그러했고, 1930년대의 경우에도 그러했다. 그 이유는 어디에서 비롯된 것일까. 현상적으로 드러나는 것은 대만총독부가 이 문제에 대해 조선총독부보다 소극적이었던 것이다. 조선총독부의 경우, 사이토 총독이 두 차례의 지방제도 개정에 적극적이었던 것을 확인할 수 있다. 그러나 대만총독부의 경우에는 총독들이 그렇게 적극적이지 않았다. 본국 정부의 척식국이나 척무성에서도 대만의 경우 그렇게 적극적으로 나서지 않았다. 그 이유는 무엇이었을까. 이에 대해서는 척무성이나 대만총독부 관리들이 “급격한 개혁은 피하고 민도에 따라서 점진적 개혁을 도모할 의향”이라고 하였다. 그러나 이 말을 그대로 믿기는 어렵다. 대만지방자치연맹에서 낸 책의 서문에서 말하듯이, “대만은 조선에 비하여 재정, 교육, 문화 등 여러 점에서 앞서 있음에도 불구하고 오로지 정치상의 제도가 훨씬 조선보다 뒤져 있다.”고 볼 수도 있기 때문이다.

여기에서 두 가지 이유를 생각해볼 수 있다. 첫째는 조선의 경우 1919년 이후 독립운동이 거세게 일어나 1920년대 내내 계속되고 있고, 특히 1920년대 후반에 들어 신간회가 전국적으로 구성되고, 조선공산당 사건이 계속해서 일어나고 있었기 때문

에 어떤 형태로든 조선인들을 무마할 필요가 있었다는 점이다. 따라서 조선총독부는 하다못해 제한적인 지방자치제라도 도입하여 조선인들을 회유할 필요성을 강하게 느꼈던 것으로 보인다. 대만의 경우에도 대만의회설치운동이 일어나고 있었지만, 그 강도에 있어서는 조선의 독립운동이나 공산주의운동에 비해 약했기 때문에 대만총독부는 지방자치제 도입에 상대적으로 소극적이었을 가능성이 있다.

두 번째 가능성은 대만총독부의 경우, 재대만 일본인들의 경제적인 실력이 지방자치를 주도하기에는 아직 충분치 않다고 생각했을 가능성이다. 1935년 대만에서의 지방자치 실시를 앞두고 1933년 9월 대만총독부 총무국장은 총독부 산하의 각 기관에 「지방제도 개정 실시 준비에 관한 건」이라는 제목의 공문을 내려 보냈다. 이 공문 가운데에는 “동화정책 수행 상 在臺灣 내지인의 실력을 조장하고 내지세력의 이식을 꾀하는 데 필요한 정책”을 시행해달라는 내용이 포함되어 있었다. 이에 대해 대만총독부전매국은 회답 공문에서 1) 전매품의 판매기관인 도매인, 소매인의 지정에서 가능하면 내지인으로 할 것, 2) 내지인의 부담을 경감시킬 목적으로 적당한 기회에 전매품 특히 술, 담배의 가격을 적당히 변경할 것, 3) 장래 전매품의 종목이 늘어나 공장을 신설하는 경우에도 판매자의 선정, 가격의 결정에서 위의 방침을 취함, 4) 직원, 직공 기타의 고용인의 채용은 가능하면 내지인으로 할 것 등으로 ‘내지인’의 실력을 키우겠다고 하였다.⁵⁸⁾ 즉 재대만 일본인의 실력을 충분히 키워 지방자치에서도 그들이 주도권을 잡을 수 있도록 한다는 것이 대만총독부의 방침이었던 것이다. 1930년대에 들어서도 대만총독부나 척무성이 대만에서 지방자치제도의 도입에 소극적이었던 이유 중의 하나는 지방자치를 주도할 만큼 재대만 일본인의 실력이 아직 충분치 않다고 여겼기 때문일 수도 있다.

4. 맺음말

1919년 조선에서 3.1운동이 있는 뒤, 일본 정부의 하라 다카시 총리는 조선인과 대만인의 정치참여 욕구를 무마하기 위해, 지방단체에 자문기관을 만들어 이에 참여

58) 「地方制度改正實施準備資料總務長官へ回答附資料」, 『昭和八年臺灣總督府專賣局公文類纂庶務永久追加第一冊』(國史館 臺灣文獻館 소장).

할 수 있도록 할 필요가 있다고 생각하였다. 이에 따라 사이토 마코토 조선총독은 1920년 4월에 이와 관련된 안을 만들어 일본 정부의 동의를 얻어 1920년 7월 29일 관련된 법령들을 공포하였다. 대만에서도 텐 겐지로 총독이 조선보다 늦은 1920년 7월 초 이와 관련된 안을 만들어 급히 일본정부의 동의를 얻어 1920년 7월 30일 관련된 법령들을 공포하였다.

1920년에 시작된 조선과 대만의 지방제도는 지방자치라고 부르기도 어려운, 매우 제한된 범위 내의 지방자치였다. 이를 당시 일본의 지방자치제와 비교해보자.

1920년대 일본의 부현은 법인이었지만, 조선의 도와 대만의 州는 법인이 아니었다. 또 일본의 부현회 · 시회 · 정촌회는 모두 의결기관이었지만, 조선의 도평의회 · 부협의회 · 면협의회와 대만의 주협의회 · 시협의회 · 가장협의회는 모두 자문기관이었다.

또 부현회, 시회, 정촌회 의원은 모두 선거권자(일정액 이상의 세금 납부자)의 선거로 선출되었다. 그러나 조선의 도평의원은 3분의 2는 선거제(부면협의회원의 선거로 선출), 3분의 1은 임명제(도지사가 임명), 부협의회원은 선거제, 면협의회원은 지정면은 선거제, 나머지 면은 임명제로 되어 있었다. 대만의 주협의회원 · 시협의회원 · 가장협의회원은 전원 임명제였다. 일본은 선거제, 대만은 임명제, 조선은 임명제와 선거제가 섞여 있는 형태였다. 대만의 경우가 자치권이 가장 제한되어 있었음을 알 수 있다. 그런데 선거제로 되어 있는 조선의 부협의회원의 경우에 선거권자 및 피선거권자를 부세 연액 5원 이상 납부자로 정하여, 일본의 시회의 경우보다 더 많은 세금을 내야만 유권자가 될 수 있었다. 이는 조선인보다 상대적으로 부유한 재조선 일본인들에게 유리한 제도였다.

한편, 의결사항과 자문사항을 보면 일본의 정촌회와 대만의 가장협의회는 정촌조례 · 규칙의 제정 및 개정이나 가장 조례의 제정 및 개정이 들어가 있으나, 조선의 면협의회는 이러한 규정을 갖지 못했다. 조선의 면에는 조례나 규칙 제정권이 없었기 때문이었다. 조선의 읍면에 규칙제정권이 주어진 것은 1930년 지방제도 개정 때였다.

1920년대에 조선에서는 민족주의자와 사회주의자들의 독립운동이 끊이지 않았다. 친일세력도 조선에 자치의회를 만들어 자치권을 주거나, 일본의회에 참여할 수 있는 참정권을 달리는 운동을 계속하였다. 이에 1929년 사이토 총독은 일본 정부와 협의하여 지방자치제의 확장을 통해 조선인의 정치참여 욕구를 무마하기로 하였다.

이에 따라 1930년 개정된 지방제도가 발표되었다. 한편 1920년대 대만에서도 자치 운동과 참정권 운동이 일어났다. 그러나 대만총독부와 일본정부는 이 문제에 소극적으로 대응했다. 대만인들은 1930년 조선에서의 지방자치제 확장과정을 지켜보면서, 1930년 8월 대만지방자치연맹을 결성하고 대만에서도 지방자치제를 확대해줄 것을 대만총독부에 요구하였다. 결국 1934년에 이르러 대만총독부는 일본정부의 동의를 얻어 지방자치제 확장안을 발표하였다.

1930년대 조선과 대만에서 실시된 지방자치제도는 역시 제한적인 지방자치제였다. 이를 당시 일본의 지방자치제도와 비교하고, 당시 조선과 대만의 지방자치제의 차이는 무엇이었는지 확인해보기로 하자.

1930년대 조선의 도·부·면, 대만의 주·시·가·장도 일본의 부·현·시·정·촌과 마찬가지로 모두 법인이 되었다. 도·주·부·현의 지사는 모두 임명제로 같았다. 그러나 일본의 市長·町長·村長은 시회에서 선출되었지만, 조선의 부윤·읍장·면장, 대만의 市尹·街長·庄長은 총독부에서 임명되었다.

조선의 도회, 대만의 주회도 일본의 부·현회처럼 의결기구가 되었다. 조선의 부회, 대만의 시회도 일본의 부회와 마찬가지로 의결기구가 되었다. 그러나 일본의 정촌회는 의결기구였지만, 조선의 읍회는 의결기구, 면협의회는 자문기구로 되어 있었고, 대만의 가장협의회도 자문기구로 되어 있었다. 조선과 대만의 지방자치제는 여전히 제한된 성격의 것이었다.

조선의 도회와 대만의 주회의 의장은 도지사와 주지사로서, 일본의 부·현회의 의장이 의원 가운데 선출되는 것과는 달랐다. 일본의 시회와 조선의 부회, 대만의 시회는 모두 의결기관이었지만, 일본 시회의 의장은 시회에서 선출되었고, 조선 부회와 대만 시회의 의장은 부윤과 시윤이 맡게 되어 있었다. 일본의 정촌장은 정촌회에서 선출되며 정촌회의 의장을 맡았다. 그러나 조선의 읍장·면장이나 대만의 가장·장장은 총독부에 의해 임명되었으며, 이들이 조선의 읍회·면협의회, 대만의 가장협의회 의장을 맡았다.

일본의 부현회 의원은 모두 선거구 주민들이 선출하였지만, 조선의 도회 의원은 3분의 1, 대만의 주회 의원은 2분의 1을 도지사와 주지사가 각각 임명하였고, 나머지 도회 의원의 3분의 2는 부회·읍회·면협의회 의원들이 선출하고, 주회 의원의 2분의 1은 시회·가장협의회 의원들이 선출하였다. 일본의 시회와 조선의 부회는 모

두 민간에서 선출하도록 했지만, 대만의 시회 의원은 2분의 1은 민간이 선출하고, 2분의 1은 주지사가 임명하도록 되어 있었다. 일본의 정촌회 의원과 조선의 읍회 의원과 면협의회원은 민간에서 선출하게 되어 있었지만, 대만의 가장협의회원의 경우 2분의 1은 민간에서 선출하고, 2분의 1은 주지사가 임명하도록 되어 있었다. 대만의 경우가 더 제한적으로 되어 있었음을 알 수 있다.

또 일본 부현회의 선거권과 피선거권은 부현의 公民이면 누구나 가질 수 있도록 하고, 예전의 직접국세 3원 또는 10원 조항을 삭제했지만, 대만의 주회는 市稅 또는 街庄稅 연액 5원 이상 납부한 자만 피선거권을 갖도록 했다. 조선의 도회는 피선거권에서 세금 조항은 없어졌지만, 선거권자들이 부세나 읍면세 5원 이상 납부자인 부회와 읍회, 면협의회원들이었고, 그들 가운데 도회 의원이 선출되는 경우가 많았기 때문에 사실상 선거권과 피선거권에 세금 5원 조항이 있는 것이나 마찬가지였다.

부현회, 도회, 주회의 의결사항은 거의 비슷했지만, 일본의 부현회의 경우에만 부현의 조례 및 부현규칙의 개설과 개폐가 가능했다. 조선의 도와 대만의 州에는 조례나 규칙을 제정할 권한이 없었다. 한편 일본과 대만의 경우에는 부현참사회와 주참사회가 있었지만, 조선의 경우에는 도참사회가 없었다.

한편 부현회의 경우 해산 조항이 없었던 반면, 도회와 주회는 조선총독과 대만총독이 이를 해산할 수 있도록 했다. 이는 도회와 주회가 총독부가 예상하지 못한 방향으로 나아갔을 때, 이를 해산하기 위해 만들어놓은 통제장치였다.

선거권의 경우도 일본의 시회·정촌회는 25세 이상의 남자, 2년 이상 거주자이면 되었지만, 조선의 부회, 읍회·면협의회는 25세 이상의 남자, 1년 이상 거주자, 독립된 생계, 읍면세 5원 이상 납부자로 되어 있었고, 대만의 시회, 가장협의회의 경우에도 25세 이상의 남자, 6개월 이상 거주자, 독립된 생계, 가장세 5원 이상 납부자로 훨씬 까다로웠다. 이 역시 조선인과 대만인에게는 불리하고 재조선 일본인과 재대만 일본인에게는 유리한 조항이었다.

따라서 1930년대 이후에도 조선과 대만의 지방제도는 지방자치체라고 말하기에는 매우 미흡한 것이었다. 특히 대만의 시회 의원과 가장협의회원을 2분의 1은 민선제, 2분의 1은 임명제로 한 것은 조선의 부회 의원과 면협의회원을 모두 민선제로 한 것보다 더 제한적인 제도였다고 말할 수 있다.

■ 참고문헌

- 『매일신보』 『동아일보』 『조선일보』 『대만일일신보』
『(朝鮮總督府)官報』 『(臺灣總督府)府報』
- 楊肇嘉, 『朝鮮地方制度視察報告書』, 대만신문사, 1934.3.
『朝鮮行政』編輯総局編, 『朝鮮統治秘話』, 帝國地方行政学会, 1937.
井出季和太, 『台湾治績志』, 대만일일신문사, 1937.
萩原彦三, 『寺内さん大塚さん』, 『朝鮮の回顧』(和田八千穂·藤原喜藏編), 根澤書店, 1945.
『齋藤實文書』 13, 고려서림, 1990.
『臺灣社會運動史』(대만총독부경찰연혁지 제2편, 領台以後의治安狀況, 중권), 海峽學術出版社, 2006.
고려대 한국사연구소 일제 강점기사연구실, 『식민지조선과 제국일본의 지방제도 관계법령 비교자료집』, 선인, 2010.
- 姜東鎮, 『일제의 한국침략정책사』, 한길사, 1980. (『日本の朝鮮支配政策史研究』, 동경대학출판회, 1979의 번역본)
박찬승, 『한국근대정치사상사연구』, 역사비평사, 1992.
_____, 『일제초기 대만과 조선의 지방제도 개편 비교』, 『동아시아문화연구』 85집, 한양대 동아시아문화연구소, 2021.
오동석, 『일제하 ‘지방자치’관련 법제의 변화』, 『법사학연구』 30, 한국법사학회, 2004.
- 張正昌, 『林獻堂與台灣民族運動』, 國立臺灣師範大學, 1980.
蔡慧玉, 『日治臺灣街庄行政(1920~1945)的編制與運作: 街庄行政相關名詞之探討』, 『臺灣史研究』 3卷2期, 대만중앙연구원 대만사연구소, 1996.12.
傅奕銘, 『戰前台湾における地方制度』, 『現代台湾研究』 22호, 台湾史研究会, 2001.
謝政德, 『大正九年台湾地方制度の成立過程』(1·2), 『阪大法學』 제60권 제6호, 大阪大学大学院法学研究科, 2011.
- 若林正文, 『台湾議會設置請願運動』, 『近代日本と植民地』 6, 岩波書店, 1993.
金翼漢, 『植民地期朝鮮における地方支配體制の構築過程と農村社會變動』, 동경대학원 박사학위논문, 1996.
姜再鎬, 『植民地朝鮮の地方制度』, 東京大學出版會, 2001.
佐藤俊一, 『日本地方自治の群像』(제3권), 成文堂, 2012.
藤井康子, 『1920年代台湾における市制運動』, 『歴史學研究』 918호, 歴史学研究会, 2014.
山中永之佑, 『帝國日本の統治法』, 大阪大學出版會, 2021.

Comparison of the Revision of local Systems in Colonial Korea and Taiwan in the 1920s and 1930s

Park, Chan-seung*

After the March 1st Movement in Korea in 1919, Prime Minister Hara Takashi of Japan thought it was necessary to establish advisory bodies in local administrative organizations so that Koreans and Taiwanese could participate in politics in order to satisfy their desire for politics. Accordingly, the Governor-General of Korea, Saito Makoto, drafted a related proposal in April 1920, and with the approval of the Japanese government, promulgated related laws on July 29, 1920. Also, in Taiwan, the Governor-General Den Kenjirō prepared a related proposal in early July 1920, which was later than Korea, and promptly passed the approval procedure of the Japanese government and promulgated related laws on July 30, 1920.

Although the local systems of Korea and Taiwan, which began in 1920, were very limited local autonomy system. While Japan's hukai and kenkai council (府·縣會), sikai council (市會), and machikai and murakai council (町·村會) were all decision-making bodies, but Korea's dopyeonguihoe council(道評議會), buhyeopuihoe council(府協議會) and myeonhyeopuihoe council(面協議會), and Taiwan's zhou-xieyihui council (州協議會), shi-xieyihui council(市協議會), and jie and zhuang xieyihui council (街·庄協議會) were all advisory bodies.

In addition, members of Japan's hukai and kenkai council, sikai council, and machikai and murakai council were all elected by people through elections. However, while two-thirds of the members of the Korea's dopyeonguihoe council were elected through election system (by voting of Buhyeopuihoe council and myeonhyeopuihoe

* Hanyang University

council members), one-third were appointed by governor. Members of buhyeopuihoe council were elected through election system. As for the members myeonhyeopuihoe council of the designated myeon were elected, but the rest were appointed. In Taiwan, state council members, city council members, and jie and zhuang xieyihui council members were all appointed.

In the 1920s, anti-Japanese activists in Korea continued their independence movement, and the pro-Japanese forces also continued the movement to get the right of autonomy to set up a self-governing council or to get the right to participate in the Japanese parliament. Therefore, in 1929, Governor-General Saito consulted with the Japanese government and decided to satisfy the desire of Koreans to participate in politics through the expansion of the local autonomy system. Accordingly, the revised local system was announced in 1930. Meanwhile, in Taiwan in the 1920s, autonomy and suffrage movements also took place. However, the Government-General of Taiwan and the Japanese government were passive in expanding Taiwan's local autonomy. While witnessing the process that the local autonomy system in Korea was expanded in 1930, the Taiwanese formed the Taiwan Local Autonomy Federation in August 1930 and asked the Taiwanese Government-General to expand the local autonomy system in Taiwan. Eventually, in 1934, the Governor-General of Taiwan announced a plan to expand the local autonomy system with the approval of the Japanese government.

The local autonomy systems implemented in Korea and Taiwan in the 1930s were also limited local autonomy systems. Dohoe council (道會) in Korea and zhouhui council (州會) in Taiwan also became decision-making bodies like kenkai council (縣會) in Japan. Also, buhoe council (府會) in Korea and shihui council (市會) in Taiwan also became decision-making bodies like hukai council (府會) in Japan. However, while Japan's machikai and murakai council (町村會) was a decision-making body, Korea's euphoe (邑會) was a decision-making body and myeonhyeopuihoe (面協議會) was an advisory body, and Taiwan's jie and zhuang xieyihui council (街·庄協議會) was also an advisory body.

In addition, in Taiwan, one-half of the members of shihui council and the members of jie and zhuang xieyihui council were elected through the popular election system, and one-half through the appointment system. This suggests Taiwan had a more restrictive local autonomy system than that of Korea, where members of both buhoe and myeonhyeopuihoe councils were all elected by the public.

Keywords : Local autonomy system, Japan, Colonial Korea, Colonial Taiwan, autonomous movement, suffrage movement