

특집 : 헌정사 연구와 비교 헌법(2)

## 일제하 ‘지방자치’ 관련 법제의 변화\*

오동식\*\*

### 목 차

- I. 머리말
- II. 식민지화 정지작업으로서 지방제도의 개편
- III. 공공연한 민족차별의 지방통치: 이른바 ‘무단통치기’ 지방제도의 개편
- IV. 이른바 ‘문화통치기’의 지방제도 개편
- V. 결론

### [국문요약]

이 글은 일제식민통치와 지방자치의 관계에 대하여 주도한 법제도의 변화를 좇아가며 정리·분석한 것이다. 그리하여 ‘지방자치’ 관련 법제의 변화를 ① 1905년 이후부터 1910년까지 일제의 식민통치 정지작업, ② 1910년대(1910년, 1913년, 1917년) 무단통치기 지방제도의 개편, ③ 1920년대 문화통치 이후(1920년, 1930년)의 지방제도 개편으로 나누어 고찰하였다.

그 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방 차원에서 주민의 의사를 반영하는 민주적 정당성 구조를 어떠한 방식으로 왜곡시키려는가의 측면이다. 일제는 전통적인 주민대표기관들을 붕괴시키거나 민선의 주민대표기관을 부인하고 임명제 지방행정기관을 활용함으로써 중앙집권식민통치 체제를 확립하였다.

둘째, 친일세력의 지방세력화가 어떻게 이루어졌는가의 측면이다. 지방제도를 개편할 때마다 전통적인 지방권력을 무력화시키고 친일세력으로 교체하는 방식으로 지방단위까지 친일세력을 이식하였다.

\* 이 논문은 2002년도 학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-073-BM1020).

\*\* 법학박사, 아주대 법학부 교수.

셋째, 중앙정부가 어떠한 수단으로써 지방자치단체를 통제할 것인가의 측면이다. 이른바 프로이센식 외견적 ‘지방자치’제를 수입하여 중앙정부와 상급단위 지방자치단체의 행정적 지휘·감독과 통제수단을 강화하였다.

결론적으로 일제하 지방자치법제의 변화에서 핵심축은 현실적 기초지방자치단위를 파괴하여 광역적 행정구역단위로 재편함에 있었다. 즉 전통적인 지방자치단위로써 지방자치에 가장 적합한 단위로 발전할 수 있었던 동·리를 파괴하고 중앙관료가 통제하기 쉬운 획일적 행정단위로써 면제를 확립한 것이었다.

[주제어] 일제하 지방제도, 지방법제, 외견적 지방자치, 面制

## I . 머리말

해방으로부터 미군정기를 거쳐 정부수립 후 지방자치법의 제정에 이르는 과정을 미흡하나마 마무리짓고,<sup>1)</sup> 일제식민지시대 지방자치제로 시간을 거슬러 오르기 전 몇 가지 의문이 떠올랐다.

우선 ‘일제식민지시대에 과연 지방자치가 존재했을까?’ 하는 것이다. 지방자치가 식민지배의 효율성을 떨어뜨리는 요인이기 때문에 일방적인 중앙집권체제를 고수하지 않았을까? 여기에서 도대체 지방‘자치’의 의미가 무엇일까? 다음으로는 해방 60년이 다 되어가는 시점에서 일제잔재청산의 화두가 회자되는 상황에서 지방자치제는 식민지시대로부터 어느 정도 벗어나 있는 것인가 하는 질문이다. 마지막 물음은 최근 십 년 간의 고민거리로서 ‘도대체 지방자치가 어떤 제도에서 움직일 때 민주주의와 결합할 수 있을 것인가’ 하는 물음에 대하여 ‘일제식민통치에서 지방자치제를 고찰한다는 것이 어떠한 시사점을 줄 수 있을 것인가’였다. 이 글은 이러한 문제제기에 대하여 나름대로 답을 찾아가는 과정의 결과물이다.

사실 헌법사(규범이든 제도이든)가 아닌 헌정사를 연구하겠다고 나선 것은 말 그대로만 보아도 해당 주제에 대하여 역사적·정치적 인식을 기본으로 정착하겠다는, 그렇게 하여 결국은 총체적 접근을 하겠다는 의지의 표현이었다.

1) 줄고는 「지방자치제의 형성과정: 해방 후부터 지방자치법 제정까지」, 『공법연구』 제31집 제4호(한국공법학회, 2003), 49~75쪽.

그리 길지 않은 시간 동안의 연구만으로 지방자치체에 주제를 한정하기는 했어도 일제식민지시기를 조망할 수 있는 자격과 능력이 있는지 회의감이 들었다. 더욱이 접근관점은 다르지만 이미 법제도에 관해서는 기존의 선행연구에서 상당 부분 구체적으로 다루어지고 있어 1차자료는커녕 2차자료를 분석하기에 급급했다. 그런 까닭에 연구주제와 결과의 범위를 매우 제한하지 않으면 안되었다.

이 글은 일제식민통치와 지방자치의 관계에 대하여 일제가 주도한 법제도의 변화를 좇아가며 정리·분석한 것이다. 안타깝게도 자주적인 지방자치이론의 싹이 어떠한 모습으로 나고 있었는지 혹은 일제통치수단으로서의 '지방자치' 관련 법제에 대하여 어떠한 대응이 있었는지가 빠져 있다. 따라서 현저사 연구 논문으로서의 앞으로 더 숙성이 필요한 것임을 첫머리에서 고백하지 않을 수 없다.

그렇지만 연구과정에서 법제의 변화를 읽어내는데 필요한 몇 가지 논점을 명확히 할 수 있었다. 첫째, 지방 차원에서 주민의 의사를 반영하는 민주적 정당성 구조를 어떠한 방식으로 왜곡시키는가의 측면이다. 가장 대표적으로는 선거제의 부정태로서 임명제의 채택이었으며, 해방 후에는 단체장 선출방법의 문제로 불거졌다. 둘째, 친일세력의 지방세력화가 어떻게 이루어졌는가의 측면이다. 그것은 근대적 지방자치체로 발전할 수 있었던 맹아를 외견적 지방자치체로 왜곡시키는 것이었으며, 해방 후 지방특권세력의 인적 청산의 과제를 제기하는 것이었다.<sup>2)</sup> 셋째, 중앙정부가 어떠한 수단으로써 지방자치단체를 통제할 것인가의 측면이다. 이것은 현행 중앙의 지방통제방법의 잘못된 뿌리를 찾는 일이기도 하다.

이 글에서는 일제하 '지방자치' 관련 법제의 변화를 ① 1905년 이후부터 1910년까지 일제의 식민통치 정치작업, ② 1910년대(1910년, 1913년, 1917년) 무단통치기 지방제도 개편, ③ 1920년대 문화통치 이후(1920년, 1930년)의 지방제도 개편으로 나누어 고찰하고자 한다.

2) 위의 글, 50쪽, 74쪽 참고

## II. 식민지화 정지작업으로서 지방제도의 개편

근대 지방자치란 중앙집권체제의 확립을 전제로 한다. 그 이후 과제는 중앙 관료집단의 일방적 지배력을 부인하고 국민국가적 통일성을 유지하는 최소한의 합법적 지휘·감독 아래 지방자치를 인정하는 것이다. 그 과정에서 지방정치 차원에서 전통적 지방권력층의 지배력을 타협적·점진적으로 극복함으로써 민주주의가 진전한다.

그런데 일본제국주의의 침략으로 식민지화한 것은 자발적 근대국가체제의 수립이 좌절되었음을 의미하는 것이므로 일제가 식민지화 정지작업을 본격화하기 이전에 조선은 어떤 식으로 지방행정개혁을 모색하였는지 궁금하지 않을 수 없다.

### 1. 제한적이지만 근대적 개혁의 시도: 구한말 지방제도의 개혁

구한말 지방제도의 개혁은 지방관리의 부패문제를 해결하려는 데서 비롯한다. 을미년(1895) 개혁 당시 고종의 詔勅에 이러한 사정이 잘 나타나 있다.

… 本朝의 地方制度가 盡善치 못하므로 州縣이 고르지 못하고 冗員이 많아 苛稅重斂하는 폐해가 自出하여 上惠가 下究치 못하고 下情이 상달치 못하니 오호라 琴瑟이 不調하면 更張함을 要하니 行政하는 道는 時를 因하여 宜를 制함이니 今에 監司·留守 등의 舊制를 폐하고 府와 郡의 新규를 정하여 弊源을 防柱하여 兆民으로 더불어 泰平한 福을 共享코저 함이니 汝百執事와 庶民은 朕意를 體하라.<sup>3)</sup>

그러나 중앙권력의 확장 자체가 쉽지 않을뿐더러 지방간 이해관계의 조정과 지방토호세력의 반발 또한 만만치 않은 법이다. “郡·縣 하나를 줄이는 데도 지방마다의 이해가 갈리고 土豪儒林들의 세력 판도에 관계되어 소위 지역감정

3) 1895.5.26. 詔勅 「지방제도개혁에 관한 건」: 손정목, 『한국지방제도·자치사연구(상)』: 갑오경장~일제강점기』(일지사, 1992), 42쪽에서 재인용.

이라는 것이 동원되기 쉬울 뿐 아니라 지형, 지세 등에 관한 조사도 선행되어야 하는 까다로움이 있기 때문이다.”<sup>4)</sup>

결국 한 해 전 갑오년(1894) 개혁은 중앙관제의 개혁에 따르는 지방관서의 관장기구와 수도 한성부의 직급 조정, 수도치안을 담당하는 경무청의 설치 및 지방정부에 근무하는 문무관들의 임용제도의 개혁에 그쳤다.<sup>5)</sup> 눈에 띄는 것은 개혁기관인 군국기무처를 통과한 208건 중 향회에 관한 것인데, 이듬해 「鄕會條規」에 담겼다. 향회는 일종의 지방의회로서 대(郡)·중(面)·소(里)의 3단계였다. 구성은 각 단위의 장을 당연직으로 하고 住民公選會員을 포함하였다.<sup>6)</sup> 관할업무는 오늘날 지방자치단체의 사무와 유사하게 교육, 호적, 위생, 도로 등 18개 항목이었다.

을미년 개혁에서 지방제도의 개편 내용은 ① 전국을 23개의 府로 나누어 전국 337개의 郡을 23개 부의 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 부에는 관찰사를, 군에는 군수를 두어 행정사무를 총괄토록 하는 것이었다.<sup>7)</sup>

그 의미는 근대적 중앙집권체제를 확립함에 있었는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 체계적인 지휘·감독관계의 정립이다. 각 부의 관찰사는 내무대신의 지휘·감독을 받으면서 동시에 군수를 지휘·감독한다. 둘째, 지방행정기관에 대하여 순수 일반행정권한만을 인정하였다. 즉 조세·경찰행정권과 군사행정권 그리고 司法權을 분리하여 별도의 기관에 부여함으로써<sup>8)</sup> 조선시대 500년간 지방행정의 중추였던 부윤과 군

4) 위의 책, 37쪽.

5) 갑오개혁은 일본의 일정한 간섭 아래 추진된 것이지만, 근대국가적 변화를 시도한 사회 전반의 개혁으로 평가할 수 있다(윤정에, 「한말 지방제도 개혁의 연구」, 『歷史學報』 제105집(1985), 67쪽).

6) 里會는 尊位와 各戶代表 1인, 面會는 執綱과 각 면의 존위와 각 리의 공선회원 2인, 郡會는 군수, 각 면의 집강, 각 면의 공선회원 2인으로 각각 구성하였다(노용희, 『한국의 지방자치: 회고와 전망』(녹원출판사, 1987), 85쪽).

7) 1895.5.28. 칙령 제98호 「지방제도개정에 관한 건」. 한편 중앙행정관청인 內部の 지방국에서 일반 지방행정업무와 경찰업무, 행정업무를 관장하였다(1895.8.6. 勅令 제151호 「內部官制改正에 관한 件」).

수의 권한을 대폭 삭감하였다. 셋째, 지방행정단위를 적정규모화하여 편제함으로써 지방권력을 약화시켰다. 즉 종전의 8도를 23개의 부로 소지역별로 세분함으로써 관찰사가 관내사정을 충분히 파악하여 대처할 수 있게 하였다.

그러나 지방제도의 개혁은 다른 한편 명성황후 살해와 단발령을 계기로 지방지배세력의 저항에 부딪힌다. 지방토호·유림은 신임 관찰사와 신임 군수를 ‘倭 관찰사’, ‘倭 군수’로 부르며 일본을 등에 업은 개화동조자로 몰아갔기 때문이다.<sup>9)</sup> 결국 1896.8.4. 정부가 단발령 취소와 함께 1부 13도제로 지방제도를 변경한다.

## 2. 식민지 지방통치를 위한 정지작업 : 통감부시기 지방제도의 개편

1905.11.17. 「한일협상조약」(제2차 한일협약, 을사조약) 후 일본은 일본공사관 대신 통감부를 설치하는데,<sup>10)</sup> 이것은 일제의 정책집행기관인 동시에 한국의 중앙정책결정·집행기관이었다. 지방에는 일본영사관을 개편하여 이사청을 설치하였다.

이사청은 ① 서류지관리와 일본거류민보호라는 영사관 본래의 임무와 ② 종래 韓國外(務)部와 개항장 監理에게 속했던 각국 共同租界와 在留外國人에 대한 지방사무를 새로이 맡는 한편, ③ 보호정책의 지방 침투와 한국 지방행정의 지도·감독의 업무를 담당하였다.<sup>11)</sup> 이사관은 조약의 범위내에서 재한거류

8) 상세한 것은 손정목, 앞의 책, 53~4쪽. 이와 관련하여 후에 일제는 “지방관 관제 개정 중 가장 현저한 更革은 군수의 손에서 징세권을 빼앗아 專任 세무관리의 관장으로 옮긴 일”로서 “군수에게 일대타격”이라고 평가하기도 하였다(“第十一節 官制改正卜地方狀況, 其一 大邱報告(1906.11.1)” : 韓國內部警察局 엮음, 『顧問警察小誌』(1910), 亞細亞文化社, 1973, 214쪽).

9) 손정목, 위의 책, 55쪽.

10) 법적 근거는 1905.11.22. 칙령 제240호 「統監府 및 理事廳을 설치하는 건」과 같은 해 12.20. 칙령 제267호 「통감부 및 이사청 관제」이다. 그 내용은 통감부, 『韓國施政年報』 제1차(1906~1907) : 한국학문헌연구소 엮음, 『구한말일제침략사료총서Ⅱ(정치편2)』(아세아문화사, 1984), 6쪽 아래 참조. 이후 일본공사관을 폐쇄한 것은 1906.1.31., 통감부를 실제 설치한 것은 이틀날인 2.1.이었다.

11) 「통감부 및 이사청 관제」 제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제24조, 제25조, 제26조와 1906.11.18. 통감부령 제48호 「한국지방사정에 관한 이사관의 집무규정」 제1조(한국인 외의 외국인에

민에 대한 행정 및 사법기관이면서 한국에 대한 보호조약의 실시를 감시하고 한국의 외교사무를 감리하는 지방기관이다.<sup>12)</sup> 그 권한으로 출병청구권, 한국 시정사무 감시권, 이사청령 발령권을 가졌다.<sup>13)</sup>

1906.4. 통감부는 伊藤博文의 지시로 지방제도조사위원을 임명하고, 5.17. 지방제도조사소를 설치함으로써 지방제도의 개편을 위한 사전작업을 시작하였다.<sup>14)</sup> 지방제도조사소는 3개월에 걸친 작업 끝에 ① 354군을 219군으로 줄이고 큰 군의 일부를 작은 군에 할부하는 행정구역의 개편, ② 군수 적임자 선발, ③ 지방자치의 실시, ④ 地方稅制 실시, ⑤ 吏胥層 정리 등의 안을 내놓았다.<sup>15)</sup>

①과 ②의 배경은 기존의 지방통치체제를 해체하고 식민통치에 적합한 새로운 지배체제를 창출하기 위함이었다. 즉 군수의 정원을 줄임으로써 구 지배세

대한 사무에 대해서는 통감의 명을 받아 한국지방관헌을 감독, 제2조(한국에 고용된 관리를 보조·관찰), 제3조(한국인이 담당하는 지방사무에 대해서는 지방관헌에 대해 의견을 진술하고 사무의 집행을 보조·감독)

- 12) 정궁식, 『통감부법령 체계분석』(한국법제연구원, 1995), 60쪽.
- 13) 「통감부 및 이사청 관제」 제25조(“안녕질서를 유지할 긴급한 필요가 있으면 통감의 명령 없이도 지방주재 제국군대사령관에게 출병을 청구할 수 있다.”), 제26조(“한국의 시정사무에 대해 한국정부가 조약상의 의무를 이행하는지를 감시하며, 긴급한 경우에 통감의 명령 없이도 한국지방관에게 이첩할 수 있고, 사후에 통감에게 통지해야 한다.”), 제27조(“이사청령을 발할 수 있으며, 10圓 이내의 벌금과 구류·과료를 부과할 수 있다.”)
- 14) 지방조사위원의 임명은 4.7.과 4.21. 그리고 4.24.에 있었다. 손정목(앞의 책, 71쪽, 주 110)은 京城府, 『京城府史』 제2권(京城府, 1936)을 인용하면서 그 명단을 알 수 없다고 하나, 당시 관보에 따르면 그 명단은 다음과 같다. (內部)地方局長(후에 內部協辦) 崔錫敏, (度支部)司稅局長 李健榮, 從二品 吳相奎, 三和監理 李源競, 正三品 朴義滄, 前參事官 洪在箕(이상 4.7.자 임명, 관보 1906.4.11.자), 內部警務局長(후에 地方局長) 兪星濬(4.21.자 임명, 관보 4.25.자), 九品 李能雨, 九品 羅憲庠, 六品 具然欽(이상 4.24.자 임명, 관보 4.27.자), 統監府警視 龜山理平太, 統監府通譯官 鹽川一太郎 등 한국인 9인과 일본인 2인이었다. 통감부, 「한국지방제도」, 『韓國施政一斑』(1906.12): 한국학문헌연구소 엮음. 『구한말일제침략사료 총서 I (정치편 1)』(아세아문화사, 1984), 128쪽 참고(한국인 7인으로 되어 있으며 인명의 한자가 관보와 다르다). 이상찬에 따르면, 한국인 위원의 상당수는 갑오개혁시 하급관리였으며, 갑오개혁의 연장선상에서 혹은 일본의 ‘보호’에 대한 착각 속에서 참여하였다. 인적 구성에 대하여 상세한 것은 이상찬, 「1906~1910년의 地方行政制度 변화와 地方自治論議」, 『韓國學報』 제12권 제1호(1986), 49쪽(인명의 한자와 구성인원 등은 관보와 조금 틀림).
- 15) 이상찬, 위의 논문, 49~50쪽; 홍순권, 「일제시기의 지방통치와 조선인관리에 관한 일고찰 : 일제시기의 군 행정과 조선인 군수를 중심으로」, 『국사관논총』 제64집(국사편찬위원회, 1995), 39쪽.

력의 정치적 기반을 약화시키고 일제의 식민통치에 비협조적인 지방관을 도태시키는 대신 식민지 경영에 협조적인 인물을 군수로 선별하고자 하였다.<sup>16)</sup> ③와 ④ 그리고 ⑤는 지방자치의 내용과 결부되어 각 지방에 「향회조규」와 「鄉約辦務規程」을 시행하여 향촌문제를 해결한다는 것이었다.<sup>17)</sup> 그 배경에는 민의 정치참여와 민의 이익을 보장하는 민권운동 차원에서가 아니라 이서층의 횡포를 배제함으로써 국가 조세수입을 증대하고 불법적인 중간수탈을 방지하겠다는 소극적 지방자치관이 자리잡고 있었다.<sup>18)</sup>

그러나 통감부는 지방제도조사소의 건의를 채택하지 않았고,<sup>19)</sup> 1906.9.28. 그와는 별도로 지방제도에 관한 새로운 관제와 부수 칙령을 발표하여 10.1.부터 새로운 지방제도를 실시하였다. 당시 통감부는 종래의 지방행정에 대하여 “오백 여년의 오랜 인습에 따라 실시하던 舊慣古例만을 답습하고 지방관리는 인민의 고향을 착취하여 공금을 사사로이 자기의 財囊을 살지움을 능사로 하여 勸業·교육·토목·위생 등 사업은 전혀 돌보지 않아 인민의 생명·재산을 터럭만큼도 보호하지 않음으로써 인민은 도리어 지방관리 때문에 고통을 받는 상태에 있다. 冤枉을 호소해야 할 재판은 인민의 재산을 횡탈하는 수단으로 사용되고 인민을 보호해야 할 경찰은 인민을 박해하는 방법이다. 조세는 既定額의 각종 이름 없는 징수로 말라버렸는지 그 대부분은 국고에 수입되지 않기 때문에 인민은 권업·교육의 진보를 우려하고 토목·위생의 발달을 슬퍼하며 凶賊의 횡행강탈을 두려워하여 실로 豺狼과 같은 지방관리의 暴戾誅求에 전을 하는 상태에 있다.”<sup>20)</sup>고 서술하고 있다.

16) 이상찬, 「1906~1910년 地方行政制度의 變化와 그 性格」, 석사학위논문(서울大學校, 1985), 35쪽.

17) 두 법령은 1895.10.26. 유길준이 청의하여 11.3. 공포하였으나, 1896년 아관파천 이후 정세 변화 때문에 전국적으로 시행하지 못하고 지방관에 따라 일부 지역에서만 실시하는 정도였다. 이상찬, 앞의 논문(1986), 50쪽.

18) 위의 논문, 52~3쪽 참고.

19) 지방제도조사소가 전통적인 향회의 부활을 제안하였지만, 일제는 지방위원회로 이를 대체하여 식민정책 수립에 필요한 정보를 수집하고자 하였다(이상찬, 「한말 지방자치 실시 논의와 그 성격」, 『역사비평』 제2권(1991), 21쪽).

20) 통감부, 앞의 책(1906.12), 128~9쪽에 따라 우리말로 옮긴 것임. 간략한 번역은 京城府, 앞



그리고 지방행정의 퇴폐원인으로서 들고 있는 것을 제목만 열거하면, ① 賣官의陋弊, ② 감독의 불비, ③ 사법행정의 혼란, ④ 징세의 무법, ⑤ 급여와 경비의 부족, ⑥ 人民에게 권리의 관념이 없는 것, ⑦ 법령의 불비 등이다.<sup>21)</sup> 이러한 현실인식이 전혀 터무니없는 것은 아니었지만, 그것은 지방행정말단에까지 식민지화 정지작업을 개시하려는 명분축적용에 불과했다.

당시 지방행정제도의 주요 개편내용을 보면,<sup>22)</sup> 첫째 관찰사의 권한을 약화시켰다. 관찰사의 직급을 모두 칙임 2등 이하로 하여 그 격을 중앙의 각 부 대신보다 강등하고,<sup>23)</sup> 그 업무를 개관주의에서 열거주의로 바꾸었으며, 祭享·民籍·地籍·賑恤·土木·警察·衛生·教育·農林商工 등 일반행정사무만을 관장하게 하였다.<sup>24)</sup> 대신 경찰업무의 집행은 각 도 경무서장(경무관)이 관장하였고, 그 아래 경무소 分署와 分派所가 생겨 관찰사 하위차원에서 경찰업무는 府尹·郡守의 관할을 벗어났다.<sup>25)</sup>

둘째, 관찰사에 대한 중앙정부 통제체계를 수립하였다. 통감부의 지시를 받는 내(무)부의 일본인 고문이 각 도 행정을 하명·감독하였고, 각 도 관찰사 아래 參與官이라는 보좌관을 두어 행정능력을 갖추고 있는 친일적인 인사로 충원하였으며, 각 개항장에 설치된 이사청과 관찰부 소재지에 설치된 이사청 지청의 이사관·부이사관에게 지방정무를 방조·감시하는 임무를 부여하였다.

의 책, 72쪽 참조

- 21) 통감부, 위의 책, 129~132쪽 참조 『京城府史』는 “① 賣官의陋弊가 고질화된 것, ② 중앙정부의 감독이 지방에 미치지 않았던 것, ③ 관찰사와 군수가 각각 재판권까지 가져 사법행정의 혼란이 심했던 것, ④ 租稅에 常規가 없어 백성이 이를 거부할 길이 없었던 것, ⑤ 官吏의 급여가 菲薄하여 부정을 행하는 誘因이 되었던 것 등”과 “人民에게 권리의 관념이 없어 官吏의 명령과 행위에 대하여 불항력으로 알고 맹종하고, 다른 한편 地方政務에 관한 法습이 구비되어 있지 않았던 것 등”으로 요약하고 있다(京城府, 위의 책, 같은 쪽).
- 22) 요점은 통감부, 위의 책, 132~166쪽 참조.
- 23) 1906.9.24. 칙령 제51호 「地方官官等俸給令改正의 건」
- 24) 1906.9.24. 칙령 제50호 「지방관 관제」 제3조(소관 部 보고의무), 제6조(부윤에 위임), 제7조(관찰사 장리사무), 제16조(관찰사 위임으로 부윤의 군수 지휘), 1907.12.13. 칙령 제40호 「지방관 관제 중 개정」 제10조 등.
- 25) 1906.6.19. 칙령 제30호 「地方十三道各觀察府警務署와 分署設置에 관한 件」, 1906.10.1. 內部令 제10호 「各道警務署下에 警務分署·分派所를 개설하는 件」, 같은 날짜 內部令 제11호 「各道警察署·分署·分派所 管轄區域」.

셋째, 관찰사의 부윤과 군수 지휘·감독체계의 수립이다. 관찰사는 관찰 행정사무에 관하여 그 직권의 범위 안에서 道令을 발할 수 있음은 물론 부윤과 군수를 지휘·감독하며 부윤·군수의 명령·처분에서 위법·부당하거나 월권을 하였다고 인정할 때에는 그 명령·처분을 취소하거나 정지할 수 있었다.<sup>26)</sup>

넷째, 이사청 지청을 설치한다. 기존의 이사청은 開港場·開市場을 중심으로 설치되었던 일본영사관을 개편한 것이었기 때문에 지방행정의 지도·감독에는 어려움이 있었다. 그리하여 각 도 관찰부 소재지 등에 이사청 지청을 설치하고 책임자로 부이사관을 배치하였다.<sup>27)</sup> 지청의 임무는 지방행정사무 전반에 관한 지휘·감독이었다.

그런데 이사청 지청은 1907년 12월말에 모두 폐지된다.<sup>28)</sup> 1907.7. 「한일신협약」 체결 후 통감부는 통감이 직접 시정개선을 지휘하는 차관정치를 실시함으로써 일본인을 한국관리로 직접 임명할 수 있었기 때문이다.<sup>29)</sup> 일본인 고문은 내부차관이 되고, 각 도 관찰사 밑에 부관찰사에 해당하는 서기관 1인을 신설하고, 이사청 지청의 부이사관을 각 도 서기관으로 임명하였다.<sup>30)</sup> 각 도의 서기

26) 칙령 제50호 「地方官 官制」 제4조(도령), 제5조(취소·정지권), 제15조(관찰사의 부윤 지휘 감독), 제24조(관찰사의 군수 지휘감독). 이러한 규정은 지방자치법(일부개정 2004.1.29. 법률 제07128호) 제156조 제1항(지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여는 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.)과 제157조 제1항(지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다.)에 그 흔적이 남아 있다. 물론 제157조 제2항은 “지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있는 때에는 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다.”고 규정함으로써 법치적 보완장치를 마련해 놓고 있기는 하다.

27) 1906.9.26. 통감부령 제37호 「理事廳支廳分掌規程」.

28) 1907.12.10. 통감부령 제44호 「理事廳支廳의 名稱·位置 및 區域 廢止」; 같은 해 12.26. 통감부령 제45호 「이사청청분장규정 폐지」; 같은 날짜 통감부령 제46호 「한국지방시정에 관한 이사관의 집무규정 폐지」.

29) 1907.9.19. 칙령 제295호 「통감부와 이사청 관계 중 개정」.

30) 1907.12.13. 칙령 제36호 「各部官制通則 중 개정」, 같은 날짜 칙령 제37호 「内部官制 중

관은 통감부가 지방에 대하여 직접통치를 하기 위한 수단이었다. 그리하여 '통감부-내부차관-각 도 서기관'의 계선조직에 따라 일본인이 지배하는 지방행정체계가 일원화가 완성되었다.<sup>31)</sup>

통감부의 지방제도 개편은 지방자치기반을 파괴하는 식민통치 정지작업이었다. 첫 번째가 郡主事를 설치하여 지방지배세력을 관리화한 것이다(칙령 제 50호). 지방제도조사위원의 향장제 개선은 민선을 전제로 한 것이었는데, 일제는 군청행정관리인 군주사를 설치하여 지방세력의 자치적인 행정참여를 봉쇄하였다.<sup>32)</sup> 마침내는 1908년 다른 도나 군 출신 채용과 1909년 일본인 채용을 통하여 친일적 행정관료체제를 확립하였다.

두 번째는 관제자치기구의 설치로 향회에 대응하는 지방위원회를 설치한 것이다.<sup>33)</sup> 1907.5.4. 민영기 탁지부대신이 '인민이 선거하고 면장 위에 있는 향원을 두어 과세액과 과세율을 정하도록 하자'는 주장에 대하여 이등박문은 '구시대의 인민대표기관이 관리의 자유로 조종될 수 있으므로 한국 인민에게 자치방법을 가르칠 수 있는 위원회 신설'을 주장하였다.<sup>34)</sup> 향회의 제도화는 지방세력의 정치집단화를 가능케 하는 것이었기 때문이었다. 지방위원회는 관내의 일체 세무를 장리하고 세무에 관한 법률·명령을 집행하는 세무관 소재지에 설치되어 재무에 관하여 官民의 의견을 소통하고 법령의 周知를 도모하여 정부의 자문에 응답하며 혹 의견이 있을 때에는 이를 정부에 上申하는 기능을 가지고 있었다.<sup>35)</sup> 결국 이것은 자치기구라기보다는 재무에 한정된 업무만을 보는 '일제의 재정침탈 협조·선전기구'<sup>36)</sup>였다.

개정, 같은 날짜 칙령 제40호 「地方官 官制 증 개정」.

31) 손정목, 앞의 책, 74쪽.

32) 이상찬, 앞의 글(1986), 62쪽.

33) 1907.5.13. 칙령 제31호 「지방위원회규칙」 공포, 11월까지 각 지역에 지방위원회가 구성되었다. 1911.3.23. 총독부령 제28호 「지방위원회규칙 폐지」에 의해 1911.3.31.부로 폐지되었다.

34) 「시정개선협의회」 제15회: 김정명 위음, 『日韓外交資料集成』 제6-1권: 일한병합편, 篋南堂, 1966, 452쪽 아래. 그 설립과정에 관하여는 안용식, 「한말 일제초기 지방에 있어서의 자문기관에 관한 연구」, 『社會科學論集』 제22권 제1호(연세대학교 사회과학연구소, 1991), 64쪽 아래 참조.

35) 안용식, 위의 글(1991), 58쪽.

세 번째는 鄉會와 民議所를 직접 탄압 혹은 해체한 것이다. 지방위원회의 설치에도 불구하고 각 지방의 향회와 민의소가 반발하자 민의소 발기자나 拒納<sup>37)</sup> 주도자를 경찰서에 구금하거나 검사에게 고발함으로써 물리력을 동원하였다.<sup>38)</sup>

### Ⅲ. 공공연한 민족차별의 지방통치 : 이른바 ‘무단통치기’ 지방제도의 개편

#### 1. 농촌에서 말단행정기구로서 면의 재정비: 1910년의 지방제도 개편

일제는 1910.9.20. 칙령 제345호 「조선총독부관제」와 함께 칙령 제357호로 「朝鮮總督府地方官官制」를 발포한 것을 시작으로 일련의 지방행정 관련법령을 통하여 식민과도기 지방통치기구를 확립하였다.

- 1910.9.30. 칙령 제357호 「조선총독부 지방관 관제」
- 1910.10.1. 칙령 제383호 「조선총독부 도장관 참여관 및 군수의 임용 및 관등에 관한 건」
- 1910.10.1. 총독부령 제6호 「도의 위치 및 관할구역」
- 1910.10.1. 총독부령 제7호 「부 및 군의 명칭 및 관할구역」
- 1910.10.1. 총독부훈령 제5호 「도사무분장규정」
- 1910.10.1. 총독부령 제8호 「면에 관한 규정」
- 1910.10.1. 총독부훈령 제17호 「자혜의원사무분장규정」
- 1911.2.1. 총독부훈령 제9호 「各道 및 各府 · 郡에 參事를 두는 件」
- 1911.2.1. 총독부훈령 제11호 「府 · 郡參事諮問會에 관한 件」

36) 이상찬, 앞의 글(1986), 64쪽.

37) 1906.10.1.부터 시행된 칙령 제54호 「管稅官官制」, 1906.10.16. 칙령 제60호 「조세징세규정」에 따라 기존 지방세력인 吏胥輩와 鄉任層은 그 지위에 심각한 위협을 느끼자 민중들의 감정을 자극하여 세무방해와 거납 등으로 맞섰다(안용석, 앞의 글(1991), 62쪽).

38) 이상찬, 앞의 글, 65쪽.

일련의 법령을 통해 13도, 12부·317군, 4408면의 3단계 행정구조가 성립하였다.<sup>39)</sup> 이 과정에서 총독부는 많은 관리를 등용하였는데, 일본인이 대부분의 고등관이나 판임관 이상의 직을 독점하였으며 한직말단에 附日輩가 등용되었을 뿐이다.<sup>40)</sup>

이때 주의 깊게 보아야 할 것은 1910.10.1. 총독부령 제8호로 「면에 관한 규정」으로 최말단 지방행정기구로서 면 제도를 설치한 것이다. 구한말까지 면은 각 부·목·군·현의 사실상의 하부행정조직으로서 勸農과 堤堰管理 그리고 災害踏査 등 농사에 관한 것과 호구의 파악, 軍役의 充定 등 호적에 관한 사무 외에 상명(守令)의 하달, 면내 상황의 보고 등을 담당하였지만, 지방마다 그 명칭과 장의 명칭이 통일되지도 않았고 변변한 사무소도 없었다.<sup>41)</sup>

이에 대하여 조선총독부는 지방마다 다양한 명칭을 면으로 통일하고,<sup>42)</sup> 도장관이 임명하는 면장을 두었을 뿐 아니라 면의 處務規程과 面有·洞有財産의 관리방법 등을 통일적으로 규제하였다.<sup>43)</sup> 그것은 식민정책을 지방말단까지 침투시키기 위한 수단으로 면을 활용하기 위한 사전작업이었으며,<sup>44)</sup> 일제는 당

39) 제17조 각 도에 부와 군을 둔다. 부와 군의 명칭, 위치와 관할구역은 조선총독이 정한다. 제25조 각 부군에 면을 둔다. 면에 면장을 두고 판임관의 대우로 한다. 부윤 혹은 군수의 지휘 감독을 받는 면내의 행정사무를 보조집행하는 면과 면장에 관한 규정은 조선총독이 정한다.

40) 한국인 판임문관에 대한 분석은 안용식, 「일제하 한국인 판임문관에 관한 연구」, 『社會科學論集』 제30권 제1호(연세대학교 사회과학연구소, 1999) 참조. 일제하 官吏는 親任官, 勅任官, 奏任官, 判任官의 4단계였다. 주임관 이상을 고등관으로 보았는데, 오늘날 사무관(5급)에 해당하는 직위이다.

41) 손정목, 앞의 책, 119쪽.

42) 제1조 면의 명칭과 구역은 종전의 예에 따른다; 제2조 면장은 도장관이 임명한다; 제3조 면장의 수당과 사무집행에 필요한 비용은 면의 부담으로 한다; 제4조 이 규정에서 칭하는 면은 社·坊·部 기타 명칭의 여하에도 불구하고 면에 해당하는 것을 말한다.

43) 1906.9.에는 면장제가 없었다. 「면에 관한 규정」 제3조, 제4조; 1913.6.12. 총독부훈령 제35호 「면사무소의 위치에 관한 건」, 1913.3.6. 官通牒 제60호 「面處務規程準則에 관한 件」, 같은 날자 官通牒 제61호 「面事務指導監督規程準則에 관한 件」, 1912.10.25. 官通牒 제106호 「面洞里財産管理에 관한 件」. 강재호는 “洞里有財産의 面有委讓을 통하여 洞里割據의 弊를 없애고 동시에 지방단체인 면의 기반형성에 복무한 것”으로 평가한다(姜再鎬, 「植民地朝鮮의 地方制度」, 博士學位論文(東京大學, 1999), 188쪽.

44) 이에 대해서는 김익한, 「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」, 박사학위논문(東京大學校, 1996) 참조. 면은 농촌을 포괄하면서 농민과 직접 접촉하는

연히 가장 친일적인 인사들에게 면장을 맡겼다.<sup>45)</sup> 이로써 주민자치적 전통인 면·시장의 민선제와 촌회의 운영은 전면적으로 부인되었다.<sup>46)</sup>

한편 각급 지방행정기관의 장이 독단적 운영에 대한 비판여론을 무마하기 위하여 도에 3인, 부·군에 각 2인 씩의 민간인 參事를 두어 參事諮問會를 운영하였다. 그렇지만 이 기관은 형식적인 기관에 지나지 않았으며, 단지 하는 일이라는 게 地方稅의 독촉과 총독의 不法政治를 찬성할 뿐이었다.<sup>47)</sup>

## 2. 일본인거주 도시행정단위로서 부제 실시 : 1913년의 지방제도 개편

총독통치의 틀이 잡히자 일제는 1913.10.~1914.4.에 걸쳐 지방제도 개편안을 마련하고 1914.3.1. 도의 위치와 관할구역 그리고 부·군의 행정구역을 개편하고, 같은 해 4.1. 부제의 실시와 면 구역을 개편하였다. 관련 법령목록은 아래와 같다.

---

지방단위이기 때문이다(염인호, 「일제하 지방통치에 관한 연구 : '조선면제'의 형성과 운영을 중심으로」, 석사학위논문(연세대, 1983), 3쪽).

- 45) 1911년의 평북지발 제56호 「면사무감독준칙」에 따르면, ① 적당한 인물이 없거나 또는 수입이 적어 겸임이 필요한 경우 외에는 면장과 공전영수원(회계원)은 서로 겸할 수 없었고(제12조), ② 면장은 면내에서 명망과 자산을 가지고 또 상당한 학식과 재능을 갖춘 자를 부윤·군수가 선정하였으며(제13조), ③ 부윤·군수가 면장을 선정할 때는 이력서와 관할 경찰관서에서 조사한 신원조서와 함께 기타 참고사항을 갖추어 도장판에게 추천하도록 하였다. 이후에는 이보다도 더 엄격해진다. 홍순권, 「일제 초기의 면 운영과 '조선면제'의 성립」, 『역사와 현실』 제23호(1997), 144~5쪽 참고 및 참조.
- 46) 안성호, 「우리나라 지방자치의 전통」, 『지방자치의 과제와 지방의회의 활성화』 제2호(한양대학교 지방자치연구소, 1993), 107~146쪽 : [http://cat2.riss4u.net/servert/Xml2Htm?p\\_control\\_no=2097381\(2002.12.9. 검색\), 총 17쪽 중 12쪽 아래 참고](http://cat2.riss4u.net/servert/Xml2Htm?_p_control_no=2097381(2002.12.9. 검색), 총 17쪽 중 12쪽 아래 참고)
- 47) 朴殷植, 『韓國獨立運動之血史』(1920) : 동양학연구소, 『朴殷植全書(上)』(단국대학교 출판부, 1975), 36[484]쪽(상편 제16장 總督之食暴行政 四, 參事會及協議會). 원문은 “道置道參事二人郡置郡參事二人皆選於地方有力之人經總督府裁可而任免爲道長官與郡守之諮問機關每年一回開參事會有行政方針與事項之議決而不過一種形式也對於各方施設而無建議及研究之權限惟督促地方租稅及贊成總督之不法政治而已府有協議會亦協議市政之一種機關而其會員由府尹選定總以日人爲之或有一二韓人之爲會員者不得不附從於多數日人之意見而不容自己提議者也”.

- 1913.10.30. 제령<sup>48)</sup> 제7호 「府制」
- 1913.10.30. 제령 제8호 「학교조합령」
- 1913.12.29. 총독부령 제111호 「도의 위치 · 관할구역 및 부군의 명칭 · 위치 · 관할 구역」
- 1914.1.25. 총독부령 제2호 「부제 및 학교조합령 시행에 관한 건」
- 1914.1.25. 총독부령 제3호 「府制施行規則」
- 1914.3.31. 총독부령 제28호 「부제 및 학교조합령 시행기일」
- 1915.5.1. 칙령 제66호 개정 「조선총독부지방관관제」
- 1915.5.1. 총독부령 제44호 「島の 명칭 · 위치 · 관할구역」<sup>49)</sup>

그 특징의 첫 번째는 종래의 府·郡制를 폐지하고 府를 도시행정의 기본단위로 하여 府·郡제를 재편한 점이다. 이에 따라 일본거류민단<sup>50)</sup>과 각국 共同租界를 폐지하여 지방행정의 일원화가 이루어졌다. 이때 지방행정의 기초단위인<sup>51)</sup> 부는 일본인 교육을 제외한 일반 공공사무를 처리하는 단체로서 명목상으로는 자치행정을 표방하는 공법인이었다.

48) 1911.3. 법률 제30호 「조선에 시행하는 법령에 관한 건」에 따라 조선에서 법률을 요하는 사항은 조선총독의 명령으로써 규정하는데(제1조), 이를 제령이라고 한다(제6조). 이 법률은 1910.8.29. 긴급칙령 「조선에 시행해야 할 법령에 관한 건」과 동일한 내용이다. 정공식, 『조선총독부 법령사료(I): 지배기구·입법』, 한국법제연구원, 1996, 24~5쪽.

49) 이른바 島制의 실시는 일제의 강압을 피해 울릉도로 이주하는 인구가 늘어나자 작은 총독인 島司를 두어 강력한 권한을 부여하여 통제를 가하기 위한 것이었다(손정목, 앞의 책, 161~4쪽 참조). 도시는 일반행정과 경찰행정을 겸하였다.

50) 거류민단은 한국에 거류하는 일본인을 보호하고 관리할 목적으로 다수의 일본인이 거주하는 지역에 설치된 자치기구이다. 설치의 법적 근거는 1905.3.의 일본 법률 제41호 「거류민단법」과 1906.7.14. 통감부령 제21호 「거류민단법시행규칙」이었다. 식민지시대에 이르러 거류민단은 부윤의 감독 하에 있기는 하였지만, 자체 의결기관인 거류민회와 민회 선출 거류민장과 有給吏員으로 구성된 집행기관 그리고 사무소인 居留民團役所를 갖춘 속인적 자치행정기관이었다. 그 관장사무는 거류민의 통제와 관리, 각급 교육기관의 설치와 운영, 경비·토목·상하수도·위생 및 병원의 설치와 운영, 공원·社寺의 설치와 운영, 그리고 부동산의 취득, 재산과 영조물의 운영과 관리였다. 뿐만 아니라 거류민단에게는 거류민단 세라는 조세수입까지 인정되었다.

51) 면이 없는 점에서 1910.10.1.의 12부제와 다르다.

그렇지만 실제 府의 모습은 그렇지 않았다. 부윤은 총독이 임명하였고(奏任官) 道長官의 지휘·감독을 받음으로써 말단 중앙행정기관이었다. 자치의회에 대응하는 기관으로 볼 수 있는 부협의회는 그 회원을 도장관이 총독의 인가를 받아 임명하는 부윤의 자문기관으로서 그 의장도 부윤이었다. 아울러 부협의회 의 자문을 거쳐 부윤이 제정하는 조례는 총독부 조례준칙의 복사판이었다. 따라서 부제는 일본인만의 독립자치기구였던 거류민단을 형식상으로만 승계한 것으로서<sup>52)</sup> 1888년부터 시행하던 일본의 自治市制<sup>53)</sup>를 흉내냄으로써 중앙말단기구로서의 汚名을 면해보려는 수작이었을 뿐이었다.

더 본질적인 면에서 부제의 개편은 일본인의 이익을 철저히 보장하는 차별화전략을 통하여 식민통치를 고착화하는 것이었다. 조선총독부는 “日鮮人を同一行政下에 두는 것은 融合同和의 목적을 달성하는 데 있어서 극히 필요한 것”<sup>54)</sup>임을 밝히고 있지만, 새로운 부는 농촌과 도시가 어우러진 전통적인 부와 달리 일본인거류지만을 고려하여 파행적으로 경계를 그은 도시지역만을 관할하였으며, 農村面은 별도의 군으로 편제하였다.

府와 郡은 전혀 다른 존재였다. 우선 총독부 토목회의가 결정하는 하천·도로·항만·철도·전기·상하수도 등의 사업에서 府만이 특혜를 입었다. 다음으로 부가 조례를 제정·실시하고 독자적인 예산권을 행사하며 起債·一時借入金·繼續費와 특별회계의 설치가 가능했던 반면, 군은 전혀 그렇지 못했다.

두 번째 특징은 일본거류민단이 소유하던 재산 중 수익성이 있는 것은 학교 조합에,<sup>55)</sup> 수익성이 없는 재산은 府에 승계시킨 점이다. 그리고는 거류민단의

52) 거류민단을 손볼 수밖에 없었던 것은 거류민단이 봉당적 성격으로 인한 세력 다툼 때문에 손보지 않으면 안될 정도로 그 폐단이 이만저만한 것이 아니었기 때문이다(손정목, 앞의 책, 133쪽).

53) 시의회는 재한선거에 의한 것이기는 했지만, 선거된 의원으로 구성된 기관이었다.

54) 朝鮮總督府, 『施政二十五年史』: 손정목, 앞의 책, 129쪽.

55) 학교조합령에 따라 각 부에 특별지방자치단체로서 학교조합을 설치하여 일본인의 교육을 담당케 하였다. 반면 조선인의 초등교육은 學校費라는 기구에서 담당하였다. 학교조합령 이전의 법적 근거로서는 1911.8.23. 칙령 제229호 「조선교육령」, 1911.10.28. 제령 제12호 「공립보통학교비용령」, 1911.10.28. 총독부령 제125호 「공립보통학교비용령시행규칙」이 있다. 학교조합은 공법인으로서 의결기관인 조합회와 집행기관인 관리자를 두어 조합원들이 자치적으로 운영한 반면에 학교비는 집행기관인 부윤·군수·島司의 영향력이 강하였다.



부채 중에서 일본인 학교의 신설·유지비로 빌린 것은 이를 학교조합으로 이관하되 그렇지 않은 부채는 모두 부로 이관하여 '日鮮人共通稅制'의 부담으로 하였다.<sup>56)</sup> 더욱이 총독부령이나 시행규칙에는 전혀 근거가 없이 총독부 시달방침만으로 이러한 편파적인 책략을 강행하였다.

세 번째 특징은 군과 면의 대대적인 폐치분합을 통하여 군·면의 수를 크게 줄임으로써 통제력을 강화하는 동시에 경비를 절감하는 효과를 꾀한 점이다. 1914.3.부터 군의 폐합을 실시하고, 이어 4월부터 면의 폐합을 실시하였다. 그 결과 4,336개 면이 2,522개 면으로 줄었다.

총독부는 이에 대하여 “종래의 행정구역은 그 地域·戶口·資力에 심한 不同이 있었고 특히 面에 있어서는 그 弊가 우심하여” “일찍부터 이의 폐합·정리의 필요성”이 있었기 때문에 “한편으로 施政上的 편의와 경비의 절약을 도모하고 한편으로 人民의 부담을 균형하게 하기 위한” 것이었다고 주장하였지만,<sup>57)</sup> 식민통치에 협조할 수 있는 면리원의 확보가 어렵자 면을 줄임으로써 문제를 해결하려 했던 것이다.<sup>58)</sup>

그러나 멀리는 갑오개혁부터 본격적인 것으로는 1906년부터 일제가 지방제도의 개편을 통하여 목표한 것은 친일적 세력으로 지방권력층을 몰갈이하고 지방층으로 통제력을 확산하는 것이었다. 즉 식민통치에 비협조적이거나 무능한 군수를 퇴진시킴으로서 구지배층의 민중에 대한 영향력을 약화시킴과 아울러 전통적 자치질서를 교란시킴으로써 지방주민을 통치하기 위한 새로운 질서를 모색하였다.

### 3. 지방통치 공고화와 일본인거주 농촌특권화로서 면제 재편: 1917년의 지방제도 개편

1917년에 들어서자 총독부는 면에 대한 지배체제를 공고히 하기 위해서 면

56) 손정목, 앞의 책, 145쪽.

57) 朝鮮總督府, 『施政二十五年史』, 164쪽: 위의 책, 155쪽.

58) 홍순권, 앞의 글(1997), 159~160쪽.

제를 개편한다.

- 1917.6.9. 제령 제1호 「面制」
- 1917.6.9. 총독부령 제34호 「面制施行規則」
- 1917.7.11. 총독부령 제37호 「面制施行期日」
- 1917.7.11. 총독부령 제38호 「面制의 施行에 관한 件」

면제의 주요 내용은, 첫째 면의 처리사무를 획정한 것이다. 즉 법령에 별단의 규정이 없는 한 ① 도로·교량·도선·하천제방·관개배수, ② 시장·조립·농사·양잠·축산 기타 산업의 개량 보급과 해조충 구제, ③ 묘지·화장장·屠場·상하수·전염병 예방과 오물의 처리, ④ 소방·수방, ⑤ 기타 특별한 필요에 따라 조선총독의 인가를 받은 사항으로 열거하였다.

둘째, 韓·日인이 집단거주하고 부와 유사한 면을 골라 指定面으로 하여 일정한 특혜를 인정하였다. 즉 전체 2,512개 면의 1%도 안되는 23개 면을 특별히 指定面으로 하여 일본인이 다수 거주하는 면에 대하여 특혜를 인정한 것이었다. 지정면은 일본인을 면장으로 임명할 수 있고, 면장의 자문기관으로 도장관이 임명하는 相談役을 둘 수 있었으며, 재정차관(起債)을 할 수 있었다.<sup>59)</sup>

셋째, 면이 재산수입, 부과금·부역·현품 외에 사용료·수수료를 징수할 수 있게 하였으며, 인접 면과 공동사업을 할 필요가 있는 경우 도장관이 총독의 인가를 얻어 면조합을 설치할 수 있게 하였다.

면제의 본격적인 준비는 1910~17년의 토지조사사업을 통하여 식민통치 하부 조직으로서 면장과 面吏員의 이용가치를 알게 되어 이들을 활용하기 위한 것이다. 당시의 면장과 면리원은 조선 후기 백성을 괴롭힌 腐敗下吏의 후손으로서 토지조사사업에서 식민정책의 하수인 구실을 했다는 평가를 받기도 한다.<sup>60)</sup>

1917년 면제의 실시는 일제가 지방지배를 본격화하는 신호탄이었다. 이를 통하여 종래 동리에서 경영하던 사업이 면에 귀속되어 사실상 동리는 면 아래

59) 손정목, 앞의 책, 183쪽.

60) 위의 책, 165쪽.

의 최하급 행정구획 이상의 의미를 갖지 못하게 되었다. 염인호는 면에 대한 행정지배의 강화는 동리로부터 발전할 수 있었던 근대적 지방자치로의 이행가능성을 단절시켰다고 평가한다.<sup>61)</sup>

그것은 면제가 법체제나 형식면에서 일본의 정촌제를 모방했음에도 본질적인 차이가 나는 까닭이기도 하다. ① 정촌제는 자치행정인데, 면제는 관치주의이다. ② 정촌제는 군제와 현제의 시행을 염두에 둔 것이지만, 면제는 그 자체로서 식민지 지방제도의 완성이다. ③ 면제는 지정면과 보통면의 이중구조로 형성된 민족차별적 행정제도이다. ④ 면은 최하급 행정구획일 뿐이다.

#### IV. 이른바 '문화통치기'의 지방제도 개편

1919년 3·1운동의 반향으로서 이른바 '문화통치기'가 찾아온다. '문화통치'의 용어는 그 해 8.12. 제3대 조선총독으로 임명된 齋藤 實이 서울에 온 9.4. 훈시 중 “문화적 제도의 혁신에 의하여 조선인을 유도 提擧하고 그로써 그 행복이익의 증진을 도모하며 장래 문화의 발달과 民力の 충실에 응하여 정치상 사회상의 대우에 있어서도 內地人과 동일한 취급을 할 究極의 목적을 달하게 할 것을 庶幾하는 바이다.”<sup>62)</sup>에서 유래한다. 이때 齋藤은 “지방에 있어서의 民風의 함양과 民力の 作興은 지방단체의 힘을 빌리는 것이 편리한 것이기 때문에 장래 시기를 보아 지방자치제도를 시행할 목적으로서 조속히 이의 조사연구에 착수할 것”<sup>63)</sup>이라고 말한다.

##### 1. 회유책으로서 외견적 지방자치제: 1920년의 지방제도 개편

문화통치 정책 중에서 지방자치제의 실시는 주요 내용의 한 자리를 차지한

61) 염인호, 앞의 글(1983), 94쪽.

62) 1919.9.4. 훈시 「시정방침에 관한 건」: 관보 제2121호

63) 위와 같음.

다.<sup>64)</sup> 당시 조선민중의 가장 큰 관심사는 독립이었기 때문에 독립을 전제로 하지 않는다면 어떠한 것도 타협하지 않는 상황이었는데, 이러한 ‘독립’에 대한 열망을 식히기 위해 일본지배층이 개발한 것이 ‘자치’정책이기 때문이다.<sup>65)</sup> 齋藤이 말하는 지방제도 개정의 목적은 다음과 같다.

제도개정의 취지는 시대의 요구에 순응하고 지방행정의 원활한 운용을 꾀하며 민의를 參酌하고 지방의 정세에 적절한 施措를 내기 위하여 그리고 장래 지방자치의 제도를 펴는 전제로서 일반 지방민에게 자치적 훈련을 행함에 있다. 그리하여 그 형식만으로 본다면 대체적으로 종래 지방제도에 자문기관을 설정함에 그쳤을지라도, 달리 그 정신에 비추어 본다면, 장래 공공단체의 자치에 따라 지방의 개발을 위하는 취지에서 통치상 중대한 의의를 가지고 실로 조선지방행정사에서 일획을 긋는 것이다.<sup>66)</sup>

- 64) 1921.10. 조선총독부는 관련 정책을 「조선에 있어서의 新施政」에서 구체화하였다. 그 주요 내용은 ① 총독부관제 개혁, ② 헌병경찰에서 보통경찰로 개편, ③ 지방제도 특히 부·면 협의회원 선거, ④ 산업개발 특히 산미증식계획과 회사령 철폐이다. 손정목, 앞의 책, 174쪽.
- 65) 그 이후의 일이지만, 이러한 의미에서 조선의 자치에 관하여 처음 발언한 것은 어용지인 경성일보사 사장 副島道正로서 경성일보 사설란에 1925.11.26.부터 3회에 걸쳐 “조선통치의 根本義” 제목으로 논고를 발표했다. 그 중의 일부를 인용하면 다음과 같다. “조선인 중에는 ‘독립’을 몽상하는 이가 있지만, 조선의 국가로서의 독립은 꿈보다도 현실성이 없다. … 나는 조선인이 이러한 공상에서 깨어나 그 최선인 자치적 이상의 실현에 노력하는 것을 요망할 수밖에 없다.”(副島道正, “朝鮮統治の根本義”, 경성일보, 1925.11.8.자): 姜東鎮, 『日本の朝鮮支配政策史研究: 一九二〇年代を中心として』(東京大學出版會, 1979), 366쪽, 367쪽.
- 이와 관련하여 백남운은 다음과 같이 비판한다. “오늘날의 증추원은 사실상 양로원이나 授職院에 불과한 고로 그 관제를 개정하여 관선의원 외에 선거제에 의한 민선의원으로 조직하고 조선의회라든지 중앙평의회라든지 중앙협의회라고 개칭하는 동시에 증추원의 문패만 갈고, 도평의회도 민선의원으로 확장하는 동시에 군평의회 후 군협의회 같은 것을 부설하여 관선 및 민선의원으로 조직하고 중앙으로부터 면협의회까지 일반자문가항을 제정함 직하다. 이러한 조직만으로도 완전무결한 자치제도라고 강변할 수 있으며 또는 交趾支那[베트남]에 대한 佛國[프랑스]의 예와 같이 민선의원을 동경으로 반송하여 입법부에 참여하게 하고 조선의 협의원회 혹은 평의회를 충실한 자문기관으로 하는 것도 일 방법일 것이다. 듣노니 당국의 胸案이 얼마나 新奇한가?”[괄호안은 인용자](백남운, 「조선 자치운동에 대한 사회학적 고찰(1926.12.6)」, 『현대평론』 제1호(1927.1), 50쪽: 황민호 엮음, 『사회운동 I : 일제하 잠지발채 식민지시대자료총서』(계명문화사, 1992), 108쪽.
- 66) 朝鮮總督府, 『朝鮮總督・政務總監の施政に關する論告・訓示並演述集』(1919~1922), 朝鮮總督府, 1937, 175~76쪽: 강동진, 위의 책, 327쪽에서 재인용.

강동진은 지방제도의 개편이 단순히 지방행정제도의 변경에 그치는 것이 아니라 3·1운동 직후 '협약한' 민심을 수습하는 회유책으로서 독립운동에 대한 대응책이었다고 진단한다. 다시 말해서 민족운동에 대처함과 동시에 친일매관 세력이 육성과 민족주의 우파의 타협적 부분을 끌어안고 일본자본 진출을 위한 기반을 다지는 등 지배체제 전반의 강화를 꾀하기 위한 것이었다.<sup>67)</sup>

문화통치의 일환으로서 지방제도와 관련하여 개정된 관련법령 목록은 아래와 같다.

- 1920.7.29. 제령 제12호 「府制 중 개정」
- 1920.7.29. 총독부령 제102호 「府制施行規則 중 개정」
- 1920.7.29. 제령 제13호 「面制 중 개정」
- 1920.7.29. 총독부령 제103호 「面制施行規則 중 개정」
- 1920.7.29. 제령 제14호 「朝鮮學校費令」
- 1920.7.29. 총독부령 제104호 「朝鮮學校費令施行規則」
- 1920.7.29. 제령 제15호 「朝鮮道地方費令」
- 1920.7.29. 총독부령 제105호 「朝鮮道地方費令施行規則」

부·면협의회의 특징은 첫째, 府·面行政의 자문기관으로서 부윤과 면장이 각각 당연직 의장인 점이다. 협의회는 주민의 대표기관으로서의 구실을 할 수 없었다. 둘째, 부와 지정면의 협의회원은 주민의 직접선거로 선출하지만, 제한 선거였다. 선거권과 피선거권 요건은 25세 이상의 독립생계를 영위하는 남자로서 1년 이상 그 부의 주민이어야 하며, 총독이 지정하는 부세 연액 5원 이상을 납부한 자이어야 한다. 다만 지정면이 아닌 보통면 협의회원은 군수 또는 島司가 임명하였다. 협의회원은 주로 부유한 일본인, 한국인 지주, 헌병·관리 등 지방유력자에 한정되어 그나마 힘 없는 협의회조차도 일반 민중과는 전혀 관

67) 강동진, 위의 책, 311, 328쪽. 그에 따르면, 또 다른 대응책은 官製의 '참정권부여청원운동'이다. 상세한 것은 같은 책, 312~326쪽과 박노보, 「日本統治下における朝鮮の參政・自治論と地方制度改正に關する研究: 1920年代を中心として」, 修士論文, 明治大學, 1987 참조

계가 없었다. 셋째, 부·면협의회원은 명예직으로 임기는 3년이었다. 넷째, 부윤은 부 행정에 관한 사항 중 ‘부 조례의 설정 또는 개폐’, ‘세입·출 예산’, ‘府債’, ‘주민에게 새로운 부담을 지우게 하거나 기존의 권리를 포기케 하는 사항’, ‘기본재산 등 부 재산의 설치 또는 처분에 관한 사항’ 등을 부협의회에 자문하여야 한다. 다만 ‘急施를 요하는 경우’와 ‘경미한 사건’에 관하여는 회의를 소집하지 않고 대신 서면으로 협의회원의 의견을 들어 3분의 2 이상의 동의가 있는 때에는 협의회의 의견으로 간주할 수 있었다.<sup>68)</sup> 협의회가 얼마나 허울뿐인 존재인지를 보여주는 대목이다.

道評議會 역시 각 도의 지방비<sup>69)</sup> 운영에 관한 도지사의 자문기관으로 지사가 당연직 의장이었으며, 도평의회원은 임기 3년의 명예직이었다. 그런데 도평의회원 정원의 3분의 2는 도내 각 부·면협의회원의 선거로 후보자를 추천하면 이들 중에서 도지사가 임명하는 형식이었고 나머지 3분의 1은 직접 도지사가 임명하였다.

이른바 ‘문화통치’의 허구성과 그 본질은 금방 드러난다. 가장 먼저 지방자치 연기론이다. 齋藤은 ‘자문기관 설치론’으로 후퇴하여 ‘시기를 보아 지방자치를 실시하겠다’는 말로 지방자치의 실시를 미루었으며, 水野 정무총감은 ‘아직 자치를 할 만한 훈련이 되어 있지 않다’고 우겼다.<sup>70)</sup> 이로부터 외견적 지방자치체가 등장한다.

우선 외견적 지방자치는 지배체제의 강화에 복무한다. 외래지배자라 해도 식민지의 경제개발과 지배체제 강화를 위해서는 그 기초적 요건으로서 능률적인 근대적 행정기구의 도입이 필수적이다. 1920년대 지방제도 개편은 지방자치제의 실시가 아니라 종래 총독부가 장악하고 있던 중앙집권적 통치권력의 일부를 分任主義 原則에 따라 각급 지방청에 분할한 것이다. 경찰권을 지방장관

68) 손정목, 앞의 책, 185쪽과 위의 책, 346쪽 참고

69) 道地方費는 광역단체인 도에 대하여 법인격을 인정하지 않고 재정주체능력과 공공사업수행능력만을 인정하기 위해 고안한 제도이다(노용희, 앞의 책, 89쪽).

70) 손정목, 앞의 책, 188쪽. 어디서 많이 들던 말이다. 역사가 반복되는지, 아니면 과거청산을 제대로 못한 업보인지 해방 후 지방자치단체의 재정자립 등등의 이유를 들어 지방자치의 실시를 미루었던 ‘헌법적 변명’의 밑뿌리가 여기에 있었다.

에게 분속시킨 것은 지배체제 강화를 보여주는 단적인 예이다.<sup>71)</sup>

지방의회의 구실을 해야 할 기관들이 모두 집행기관의 자문기관으로 전락하였고 우두머리 자리를 집행기관의 장에게 내주었다. 뿐만 아니라 그 구성은 민족차별적·계급차별적 기준에 따라 이루어졌다.

민족차별적 성격은 선거제가 실시된 부와 지정면에 일본인이 집중적으로 거주하고 있었던 점 그리고 일본인 중심거주지역을 기준으로 설정한 부의 협의회에 가장 폭넓은 자치권능을 인정한 점에서 나타난다. 지방제도 개편에는 이를 통해 조선거주 일본인 유력자에게 정치적 만족감을 주기 위한 측면이 있었다.<sup>72)</sup>

조선인은 친일적인 인물일 것을 요구하였는데, 그것은 3·1운동으로 타격을 입어 붕괴된 친일세력을 다시 육성하기 위한 정책목적 때문이었다. 지방에 각급 자문기관을 설치하고 지방의 지주·자본가를 끌어들여 이것을 친일세력의 중핵으로 육성할 필요가 있었던 것이다.<sup>73)</sup>

더욱이 의원의 비친일적 언행을 방지하기 위해서 의장에게 발언의 금지와 취소 그리고 퇴장명령은 물론 직무태만과 체면오손 행위를 이유로 한 의원직 해임까지 할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>74)</sup> 도평의회의 경우 많은 농촌지역을 포함하므로 조선인의 참여를 막기 위하여 직선제를 배제하였다.<sup>75)</sup> 제한선거를 통한 계급차별은 위에서 확인할 수 있었다. 1925.5.5. 중의원의원선거법 개정에 서야 재산과 납세액 자격요건은 사라진다.<sup>76)</sup> 이에 대하여 “몇 명의 재산가 계급자가 지방예산의 낭독을 듣는 광영을 얻었을 뿐”<sup>77)</sup>이라는 신랄한 비판이 있

71) 이것은 치안유지를 위한 지방민중의 동향탐지와 ‘思想惡化의 安全帽’로서의 의미도 가진다. 강동진, 앞의 책, 329쪽, 330쪽.

72) 위의 책, 335쪽, 336쪽.

73) 특히 지방의 지주층은 식민지 지배의 유력한 사회적 기반이고 신지식층의 다수도 지주층 출신이며, 더욱이 지방유림과 관계가 깊어 전통적으로도 정치권력에 매력을 느끼고 있는 계층이었다. 1920년대 도평의회원, 부·면의 협의회원의 대부분은 지방의 유력자였다. 위의 책, 330~1쪽.

74) 도지방비령 제12조, 면제시행규칙 제7조 제4항; 도지방비령 제13조와 제14조.

75) 간접선거(2/3)의 경우에도 2,519개 부·면 중에서 협의회원을 선거하는 부·면은 36개뿐이고, 나머지 2,483개 보통면 협의회원은 군수·도사가 임명한 관선의원이었다. 손정목, 앞의 책, 197쪽.

76) 여성참정권은 여전히 인정되지 않았고, 선거권 25세, 피선거권 30세로 연령조건은 엄격했다.

었다.

그밖에도 외견적 지방자치제도의 운용은 지방개발을 꾀함으로써 조선에 대한 일본독점자본의 투자확대와 수탈강화를 위한 기초요건을 마련하고, 식민지 지배체제 강화를 위해 증대하는 통치비의 재원을 확보하며, 내외에 선전재료로 자문기관의 설치를 활용하고자 하는 의도가 있었다.<sup>78)</sup>

## 2. 고도의 지방통치술로서 장식적 선거제: 1930년의 지방제도 개편

1930년에 개정된 부제·읍면제와 도제는 자문기관이었던 도·부·지정면 협(평)의회를 의결기관인 도·부·읍 의회로 바꾼 점에 가장 큰 특징이 있다. 이는 1922년부터 시작된 부의회 의결기관화 운동 그리고 협(평)의회원들의 역량 강화에 힘입은 바 크다. 관련 법령목록은 아래와 같다.<sup>79)</sup>

- 1929.9. 총독부령 제83호 「朝鮮地方選舉取締規則」
- 1930.11.29. 칙령 제234호 개정 「朝鮮總督府地方官官制」
- 1930.12.1. 제령 제11호 개정 「府制」
- 1930.12.1. 제령 제12호 「邑面制」
- 1930.12.1. 제령 제13호 개정 「朝鮮學校費令」
- 1930.12.1. 제령 제14호 개정 「學校組合令」
- 1930.12.1. 제령 제15호 「道制」
- 1930.12.29. 총독부령 제103호 「邑面과 邑面長에 관한 規程」
- 1930.12.29. 총독부령 제104호 개정 「府制施行規則」
- 1930.12.29. 총독부령 제105호 개정 「邑面制施行規則」
- 1930.12.29. 총독부령 제106호 개정 「朝鮮學校費令施行規則」

77) 동아일보, 1922.4.1.자.

78) 강동진, 앞의 책, 332쪽, 333쪽.

79) 주요 법령 전문은 日本法律研究會 엮음, 『(改正)朝鮮地方制』, 再版; 東京: 日本法律研究會, 1931.



- 1930.12.29. 총독부령 제107호 개정 「學校組合令施行規則」
- 1930.12.29. 총독부령 제108호 「府制・學校組合及朝鮮學校費令改正經過規程」
- 1930.12.29. 총독부령 제109호 「面制改正經過規程」
- 1931.3.24. 총독부령 제21호 개정 「朝鮮地方選舉取締規則」
- 1933.2.1. 총독부령 제14호 「도제시행기일」
- 1933.2.1. 총독부령 제15호 「도제시행규칙」
- 1933.2.1. 총독부령 제17호 「도제의 시행에 관한 건」

부제<sup>80)</sup>에 있어서는 우선 종래의 부의 구역 내에 있던 학교조합과 학교비를 폐지하고 그 기능을 부에 통합하였다. 그러나 한국인과 일본인 교육제도를 단일화할 수 없다고 하여 각각 별도로 학교를 경영케 하였다. 다음으로 자문기관인 부협의회를 폐지하고 의결기관인 부회를 신설하였다. 그러나 부회는 '장식적' 의결기관이었다.

읍면제<sup>81)</sup>에 있어서 면은 법인으로서 고유사무를 처리할 수 있을 뿐 아니라 자치입법권(읍면규칙)을 보유하고 있었다. 그런데 읍회는 의결기관임에 비해서 면협의회는 행정감사권도 없는 자문기관인 점에 차이가 있었다.

도제<sup>82)</sup>에 있어서는 과거 도지방비를 폐지하는 대신 법인인 도를 설치하였다. 그러나 자치재정권은 있어도 부읍면과 달리 자치입법권을 가지지는 못하였다. 도회는 의장(도지사)과 도회의원으로 조직하는데, 도회의원 정원의 3분의 1은 도지사가 임명하고 3분의 2만 선거하였다. 그나마도 부읍회의원과 면협회의의

80) 제1조 부는 법인으로 하고 관의 감독을 받아 법령의 범위내에서 그 공공사무와 법령에 따른 부에 속하는 사무를 처리한다, 제4조 부의 폐지 또는 구역변경의 경우에서 부의 사무에 대해 필요한 사항은 본령에 규정하는 외에 조선총독이 정한다, 제5조 부내에 주소를 가진 자를 그 부주민으로 한다. ② 부주민은 본령에 따라 부의 영조물을 공용할 권리를 가지고 부의 부담을 분임할 의무를 진다, 제8조 부회의원은 선거한다.

81) 제1조 읍면은 법인으로 한다, 제5조 읍면내에 주소를 가진 자는 그 읍면주민으로 한다. 읍면주민은 본령에 따라 읍면의 영조물을 공용할 권리를 가지고 읍면의 부담을 분임할 의무를 진다, 제21조 면장은 면을 통괄하고 면을 대표한다. 면장은 면의 사무를 담당한다.

82) 제1조 도는 관의 감독을 받고 법령의 범위내에서 그 공공사무 및 법률·칙령 또는 제령에 의하여 도에 속하는 사무를 처리하는 법인으로 한다.

원이 선거하였다.<sup>83)</sup>

1930년의 지방제도 개편에서 ‘개선’이라 할 만한 것으로는 첫째, 부·면협의 회와 도평의회 대신 부회·읍회·도회를 설치하였고, 자문기관인 면협의회를 존속시키되 회원의 선거제를 채택하였다는 점이다. 둘째, 한자 지방행정구역 단위에 불과했던 면과 도를 법인으로 하였다. 셋째, 집행기관의 장이 의회의 당연직 의장이었으나 부회와 도회는 의원이 선거한 부의장제를 두었다. 넷째, 의장의 권한 중 의원자격심사권과 의원해임권 규정을 삭제하였다.

그러나 제한선거와 도의회 임명제·간접선거제가 존속하였을 뿐 아니라 중앙·상급관청의 감독제도를 강화하는 세련된 중앙통제방식을 도입하였다.

첫째, 의회의 의결이 권한을 넘거나 법령 또는 회의규칙에 위반하거나 공익을 해하거나 재정상의 수지에 관하여 부적당하다고 인정할 때 각 단체장은 스스로의 결정 혹은 직속 상급관청의 지휘를 받아 재의를 요구할 수 있었다. 더욱이 의회의 재의결에 대하여 단체장은 다시 상급관청의 지휘를 받아 즉시 그 의결을 취소하거나 재재의에 부칠 수 있었다.<sup>84)</sup>

83) 내무부, 『한국지방행정사』, 내무부, 1966, 59쪽에 따르면, “의견상 간접선거제와 유사하나 도회회원의 선거권자인 부읍회의원 및 면협의회회원이란 원선거인(지방주민)의 위임을 받은 것이 아니고 이들은 단순히 부읍의회나 면협의회회 구성원으로서만 선거된 자들이기에 이들이 선거위원으로서가 아니라 자유의사에 따라 행하는 이 선거제도는 간접선거라고 볼 수는 없는 것”이라고 서술하고 있다. 그러나 이것은 직접선거 아닌 간접선거이며, 도회가 비록 파행적으로 구성되고 불완전한 권한을 보유하고 있더라도 道稅와 起債 수입이 있는 한 도민의 직접의사가 반영될 수 있는 구조를 갖추어야 했다.

84) 참고로 현행 지방자치법 제98조 제1항에 따르면, “지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 유효권 또는 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 때에는 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다”. 그러나 제2항에 의해서 “제1항의 요구에 대하여 재의의 결과 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다”. 다만, 제3항에 의해 “지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 의하여 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되는 때에는 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우에는 제159조 제3항의 규정을 준용한다”. 한편 159조 제1항에 따라 “지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다”. 이 때에도 제2항의 의해 “제1항의 요구에 대하여 재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면

둘째, 지방의회가 의사정족수(재적의원 과반수 출석)를 채우지 못한 경우, 회의 소집에 응하지 않았을 때, 회의를 개최할 수 없을 때 또는 꼭 의결해야 할 사건을 의결하지 않았을 때, 또는 첫째의 경우와 같이 의결 결과를 취소하였을 때 각급 단체장은 상급관청의 지휘를 받아 그 사건을 직권으로 처분할 수 있었다.

셋째, 법령에 따라 그 자치단체의 비용으로 부담을 하게끔 규정하고 있거나 또는 상급관청의 직권으로 명령하는 비용을 예산에 등재하지 않았거나 의회가 예산안을 심의할 때 이를 삭감한 경우 부·읍·면은 도지사가, 도는 총독이 직권으로 그 비용을 예산에 추가할 수 있으며, 반대로 부·읍·면·도의 예산 중에서 부적당하다고 인정할 수 있을 때 부·읍·면은 도지사가, 도는 총독이 직권으로 이를 삭감할 수 있다. 총독은 각 지방의회에 대한 해산명령권까지 가지고 있었다.<sup>85)</sup>

미국과 영국을 상대로 1941.12.8. 시작한 일본의 전쟁으로 '지방자치'는 형해화하였다. 지방의회는 개점휴업 상태였으며, 가끔 전쟁의 합리화에 동원되었을 뿐이었다. 예컨대 일본군에 대한 감사전보 타전의 건과 의원들의 심사참배의 건 등이었으며, 그 절차는 형식적이었다.<sup>86)</sup>

그나마 외양을 갖추었던 지방자치 관련 법제는 무용지물이 되었다. 이것은

그 의결사항은 확정된다" 다만 제3항에 따라 "지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 의하여 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다". 이때에도 제4항은 "행정자치부장관 또는 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 당해 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하는 때에는 당해 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다."고 규정하고 있다.

85) 참고로 1949.7.4. 법률 제32호 「지방자치법」에 따르면, 도지사·서울특별시장은 대통령의, 시·읍·면장은 도지사의 허가를 얻어 의회를 해산할 수 있다(제121조). 사실 이 조항은 수장제를 택하고 있는 당시 지방자치제도와는 잘 맞지 않는 것이었다. 더욱이 도지사와 특별시장을 대통령이 임명하는 점에서 지방의회에 현저하게 불리한 제도였다(오동석, 앞의 글, 72쪽). 물론 제정 지방자치법은 해산의 경우를 제한하여 지방의회가 재적 3분의 2 이상, 출석 3분의 2 이상의 찬성으로 그 자치단체의 장을 불신임한 경우에 한정하였다.

86) 손정목, 앞의 책, 303~4쪽 참조.

1943.2.18.자 경성일보와 매일신보가 보도한 ‘부읍면’ 의원선거 지도요령에서 극명하게 드러난다. 그 취지는 태평양전쟁 시국이 요청하는 인재를 선출하고 쓸데 없는 선거운동으로부터 민중을 구출하기 위해 추천제를 채택한다는 것이었다.<sup>87)</sup> 지방행정제도의 파행은 패전이 임박한 시점인 1943.10.20. 제령 제52호 「부회의원·읍회의원 및 면협의회원의 임기연장에 관한 건」에서 고조에 달한다.

원래부터 명치의 지방자치제는 국가관료의 고도의 정치적 배려 하에 지방민중에 대한 교묘한 지배장치로서 고안된 것이었다. 말하자면 자치의 기구로서가 아니라 통치의 기구로서의 성격이 강하였다.<sup>88)</sup> 그런 점에서 지방자치의 정신이 “협동일치하여 국가의 進運에 공헌하는 일”<sup>89)</sup>에 주안점이 놓인다는 견해는 그리 놀랄 일이 아니다.

## V. 결론

글머리에서 제시한 서술축에 관련한 이 글의 결론은 다음과 같다. 첫째, 지방 차원에서 주민의 의사를 반영하는 민주적 정당성 구조를 어떠한 방식으로 왜곡시키는가의 측면이다. 일제는 전통적인 주민대표기관들을 붕괴시키거나 민선의 주민대표기관을 부인하고 임명제 지방행정기관을 활용함으로써 중앙집권식민통치체제를 확립하였다. 민선의 향장을 군청행정관리인 군주사로 대체하고 향회 대신에 지방위회회를 설치함으로써 지방세력의 자치적인 행정참여를 봉쇄하여 지방자치의 기반을 붕괴시킨 것이 그 대표적인 예이다.<sup>90)</sup>

둘째, 친일세력의 지방세력화가 어떻게 이루어졌는가의 측면이다. 지방제도

87) 奎文은 위의 책, 307~8쪽.

88) 김장권, 『국민국가형성과 지방자치: 일본 국가주의의 사회적 기반』(서울대학교출판부, 1994), 52쪽. 그는 “국가권력이 어떻게 지방권력을 장악해 가는가, 혹은 국가의 근대화 정책이 민중들의 공공체적 전통을 어떤 형태로 변형, 흡수해 가는가 하는 문제”를 다루고 있다.

89) 守屋榮夫, 『地方自治之精神』(東京: 帝國地方行政學會, 1923), 44쪽.

90) 지방의회만을 따로 고찰한 것으로 정연식, 「일정하 우리나라 지방정치에 관한 연구(1): 지방의회 설립과정을 중심으로」, 『법대논총』 제8집(경북대, 1970) 참조.

를 개편할 때마다 전통적인 지방권력을 무력화시키고 친일세력으로 교체하는 방식으로 지방단위까지 친일세력을 이식하였다. 전통적인 吏胥나 鄕任層을 배척하고 지방의 지주층을 친일세력을 육성하는 수단이었던 지방위원회 혹은 동·리의 기초지방자치단위를 와해시키고 행정단위로서의 면제 등이 그 대표적인 예이다. 물론 이것은 위에서 본대로 주민대표기관을 인정하지 않음으로써 가능한 것이었다.

셋째, 중앙정부가 어떠한 수단으로써 지방자치단체를 통제할 것인가의 측면이다. 상급단체장의 지휘·감독권과 위법부당조치 취소·정지권, 지방의회의 의결에 대한 단체장의 재의요구권과 의결취소 그리고 재재의요구권 등이 대표적인 예이다. 이른바 프로이센식의 외견적 '지방자치'제를 수입하여 중앙정부와 상급단위 지방자치단체의 행정적 지휘·감독과 통제수단을 강화하였다.<sup>91)</sup>

결론적으로 일제하 지방자치법제의 변화에서 핵심축은 현실적 기초지방자치단위를 파괴하여 광역적 행정구역단위로 재편함에 있었다. 즉 전통적인 지방자치단위로서 근대적으로 탈바꿈하여 지방자치에 가장 적합한 단위로 발전할 수 있었던 동·리를 파괴하고 중앙관료가 통제하기 쉬운 획일적 행정단위로서 면제를 확립한 것이었다. 물론 오늘날 기초지방자치단위는 그 규모가 더 커질 수밖에 없는 측면이 있다. 해방 후 지금까지(1960년헌법 시기를 제외하고) 읍·면·동이 아닌 시·군·구가 기초지방자치단체의 단위인 것은 일제의 잔재는 아닐까? 광역행정서비스 제공의 필요성은 적정규모 자치단위를 통합하여 자치단체규모를 확대하는 방법이 아니라 기초자치단체간의 행정협력체제를 수립함으로써 가능할 수 있기 때문이다. 아래로부터의 민주적 논리보다 경제적 효율성의 논리를 우위에 놓는 것은 지방자치의 현실적 자치능력을 약화시키는 것이다. 선거제의 회피와 위계적 통제권은 그 바탕 위에 있었다.

한편 연구를 시작하기 전에 스스로 던졌던 몇 가지 물음에 대한 나름대로의 답은 아래와 같다.

첫째, 예상대로 일제 식민지시대 지방제도는 자치라 할 수 없을 정도로 중앙

91) 중앙통제의 방법과 실태에 관해서는 안용석, 「일제하의 중앙통제의 실태」, 『社會科學論集』 제3권 제1호(연세대학교 사회과학연구소, 1970), 201쪽 아래 참조.

행정기관의 지배력이 강력하였고, 지방권력관계에서도 집행기관이 압도적 위치에 있었으며, 주민의 직선제를 가능하면 배척하려 함과 동시에 제한선거로 참여장벽을 설치하는 등 강력한 중앙통제적 지방제도를 운용하였다.

그렇지만 한편 지방자치는 효율적인 중앙집권체제 유지의 유용한 수단일 수 있다는 점도 지적할 수 있다. 물론 교묘한 중앙통제장치 혹은 반민주적 지방권력의 활용 등이 어우리질 때 할 수 있는 말이다. 일제가 1920년 외견적 지방자치제를 통하여 각급 자문기관에 지방의 지주와 자본가를 끌어들여 3·1운동으로 타격을 입어 붕괴된 친일세력을 다시 육성하는데 활용한 것이 그 예일 것이다.

결국 중앙으로부터 지방의 자치를 인정할 때 지방에서 자치의 주체가 누구인가 하는 문제가 중요함도 확인할 수 있었다. 최근 지방자치 과제의 하나로서 지역혁신의 문제가 대두되는 것은 그 때문이다. 즉 지방자치의 확보와 함께 지방에서 무엇을 위한 누구의 지방자치인가 하는 문제를 고민해야 한다.

둘째, 오늘날 지방자치제도의 근간이 일제 식민지시대에 뿌리를 두고 있음을 알 수 있다. 미군정기는 물론 대한민국 정부수립 이후에도 일제청산이 지방자치 차원에서 이루어지지 못했음을 보여준다. 그 용어는 물론 전체적인 열개가 일제 식민지시대 지방제도와 별 다를 게 없었다.

셋째, 지방자치의 확립은 물론 그 확장은 중앙정치의 민주화와 밀접한 상관관계에 있다. 중앙정치가 민주화하지 않고서 지방자치는 성공할 수 없다. 달리 말하면 지방자치에 대한 갈망은 국가 차원의 민주주의를 달성하기 위한 또 다른 우회적 표현이다. 그럼에도 불구하고 국가 차원 자체의 민주화와 함께 지방차원의 민주화에서 출발하여 국가 차원의 민주화로 상승하는 경로는 국가 차원의 민주주의 달성 여부와 관계없이 언제나 정당하다.<sup>92)</sup> 물론 그렇다고 지방의 민주화가 자동적으로 담보되는 것은 아니다. 봉건적 지방권력을 극복하려는 근대 지방자치제의 과제는 여전히 유효하다.

92) 자치는 민중권력의 실현과정이며 더 살기 좋은 사회를 만들려는 민중들 스스로의 노력이다 (이상찬, 앞의 논문(1991), 18쪽).

## A Study on the Historical Transition of Local Government Law System in Korea under Japanese Imperialism

Oh, Dong-Suk\*

In this article, I reviewed the historical transition of local government law system in Korea under Japanese Imperialism. It can be divided into (1) preparation for the colonization of Korea by Japanese Imperialism, 1905~1910, (2) reorganization of local governing system under military force in 1910s, (3) reorganization of local governing system under 'rule of culture' in 1920s and 1930s.

I arrived at the conclusion as follows. First, Japanese Imperialism destroyed the democratic legitimacy system that reflects the residents will from the base on the local level. Secondly the pro-Japanese was transplanted by several times reorganization of local governing system. Thirdly local government was controlled not by the judicial control but by the administrative direction and supervision of central government. Finally We can see from the historical transition of the legal system on local government that the reorganization of local system under Japanese Imperialism focused on destroying real and basic local body and substituting it by wide one. Establishment of the centralized administration structure can be effective to rule the Korean people.

**[Key Words]** Local Governing System, Japanese Imperialism, Legal System of Local Government, Pseudo Local Autonomy

---

\* Professor, Ajou Univ.