creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학석사 학위논문

1906～1917년 일제의 지방제도 개편과 郡의 지위 정립

2023년 2월

서울대학교 대학원

국사학과

이 원 식

1906~1917년 일제의 지방제도 개편과 郡의 지위 정립

지도교수 고 태 우

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함
2022년 10월

서울대학교 대학원
국사학과
이 원 식

이원식의 석사 학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본고는 1906년 통감부의 지방제도 개편이 시작되었던 때부터 1917년 面制 실시로 식민지 조선의 지방제도 개편이 일단락되기까지, 지방통치단위로서 郡의 지위가 정립된 과정을 규명하고자 했다. 말단행정단위인 면을 중심으로 한국의 지방제도가 재편되었던 과정에서 군과 군수의 위상이 어떻게 변화하였는지 살펴보고, 나아가 조선총독부의 지방통치 아래 군이 지방행정단위로 존속할 수 있었던 배경을 밝히는 것을 목표로 하였다.

통감부는 한국의 내정을 장악하기 위한 명분으로 '시정개선'을 내세우고, 한국의 기존 지방제도에 대하여 지방관의 수탈과 지방재정 운영상의 문제를 지목하였다. 1906년 3월 시정개선협의회에서 합군을 통해 지방경비를 절감하고 지방관의 봉급을 올리는 개편안이 거론됨으로써, 본격적인 지방제도의 조사와 개편 작업이 시작되었다. 합군을 통해 지방경비를 절감하려던 계획은 지방민의 반발로 무산되었지만, 1906년 9월 일련의 칙령들을 통해 지방관의 봉급 및 임용 규정과 징세권의 분리를 골자로 한 지방제도 개편안이 공포되었다. 이를 통해 지방관에 대한 중앙정부의 통제가 강화되었고, 이서층의 대거 정리와 함께 지방관아의 재정권이 박탈되었다.

1907년 7월 체결된 정미조약 이후 지방관의 권한에서 징세권과 사법권이 완전히 분리되었고, 일본인 관리들이 지방행정을 장악하였다. 군수는 중앙정부가 위임한 사무 외에 자의적으로 권한을 행사할 수 있는 영역이 줄어들었다. 일본군과 경찰 기구의 의병 탄압 활동을 군이 지원하는 과정에서, 군수의 실권 위축과 중앙정부의 통제 강화는 심화되었다. 한편으로 중앙정부의 통제가 말단의 면 단위까지 미치면서, 군은 면의 상급 관청으로서 면을 관할하고

영향력을 행사하는 역할이 두드러졌다.

강제병합 직후의 지방행정 정비 과정에서 군은 면을 지도 감독하는 상급 관청의 지위를 확립하였고, 관내의 관제단체들을 통하여 지방사업에 관여하기 시작하였다. 1913년 군의 행정 사무 범위와 면에 대한 감독 절차가 규정됨으로써, 군은 식민통치를 뒷받침하기 위한 지방통치단위로서 자리매김하였다. 한편으로 1911년 조선총독부 내무부는 군의 재정권이 박탈되었고 동시기 일본의 지방제도에서 군제 폐지론이 대두된 상황을 참고하여, 식민지 조선의 군에 지방단체 지위를 부여하지 않는다는 방침을 정하였다.

각 지방행정단위의 지위와 관제를 정비한 이후, 총독부는 강제병합 이전부터 시정상의 과제로 여겨졌던 지방행정구역의 통폐합을 추진했다. 통폐합 과정에서 군은 면적 40방리와 호수 1만 호를 기준으로 폐합이 진행되었으며, 이를 위해 각 군의 지세, 교통, 경제, 과거 연혁 등 다양한 요소들이 고려되었다. 하지만 폐합 여부에 대한 판단은 총독부와 각 도 당국이 중요시한 통치상의 편의를 우선시한 가운데 이루어졌으며, 지방민의 반발이나 이해관계는 무시되었다. 또한 군의 폐합 과정에서 군 행정의 실무를 담당하는 군서기의 전체 정원은 그대로 유지되었지만, 군수에 대해서는 다수 인원의 교체가 이루어졌다. 1914년 군 폐합은 총독부의 지방제도 개편 과정에서 군이 지방통치단위로서 재편되고 지위를 정립하는 배경이 되었다.

군은 다른 지방행정단위와 달리 사업을 경영할 재원과 권한을 갖추지 못하였다. 하지만 관제단체 성격의 계나 조합을 조직함으로써 토목·위생·교육·권업 등 분야의 공공사업에 관여할 수 있었다. 이로 인하여 1910년대 동안 군 단위의 산업단체를 비롯한 관제단체들이 활발하게 조직되었다. 1917년 면제의 실시 이후 군 내의 비공식적 재원은 도 지방비와 면으로 이관되었지만, 면의 경제

적 능력이 여전히 열악했던 상황으로 인하여 군 단위의 관제단체를 통한 지방사업 운영 방식이 유지될 수 있었다.

통감부시기 이후의 지방제도 개편 과정에서 군은 조선시대의 군현에 비하여 지위가 하락하고 군수의 권한이 축소되었지만, 조선총독부의 지방통치를 뒷받침하는 행정 단위로서 존속하였다. 일제의 지방제도 개편이 한국의 기존 지방통치구조를 해체하는 과정을 수반하였지만, 이 과정에서 군은 식민통치를 뒷받침하기 위한 지방통치단위로서 지위를 새로 정립하였기 때문이다. 하지만 이 과정에서 식민지민의 참여는 철저히 배제되었으며, 지방민은 총독부의 일방적인 통치 대상으로만 간주되었다. 식민지 지방제도의 실질적인 운영은 총독부가 하달하는 방침을 각 지역 단위에서 관철하기 위한 강압적 정책과 관제 동원을 통해 이루어졌다. 군은 이와 같은 식민지의 지방제도 개편에 부합하는 방향으로 지위를 정립하였고, 일제시기 동안 법인격이나 자치적 권한이 부재한 지방행정단위로서 기능하였다.

주요어 : 군, 군수, 지방제도, 지방행정단위, 군 폐합
학 번 : 2020-23662

목 차

머리말 ····· 1

Ⅰ. 통감부시기 지방제도 개편과 郡의 지위 변동
····· 9

1. 지방제도 개편안의 수립과 郡에 대한 통제 강화 ··· 9
2. 군수의 권한 축소와 통감부의 郡 행정 장악 ····· 25

Ⅱ. 일제 초기 지방제도 정비와 郡의 역할 설정
····· 35

1. 강제병합 직후 郡 행정의 정비와 지방단체 지위 부재
····· 35
2. 郡 폐합의 양상과 통치상 편의의 관철 ····· 51
3. 郡의 관제단체 조직을 통한 공공사업 운영 ····· 66

맺음말 ····· 75

참고문헌 ····· 78
부록 ····· 84
Abstract ····· 92

표 목 차

[표 1] 각 道의 우수한 郡 실황에 대한 답신내용 ····· 39
[표 2] 道 사무분장 표준 ····· 44
[표 3] 府·郡 사무분장 표준 ····· 44
[표 4] 연도별 郡(島) 경비 국고지출 예산 ····· 46
[표 5] 전남 지역의 폐합 기준에 미달하는 존치 군 ····· 55
[표 6] 폐합 기준을 초과하는 폐합 군 ····· 57

머리말

1905년 11월 을사조약의 체결로 일본은 대한제국(이하 '한국')을 보호국으로 만들고 1906년 2월 통감부를 설치하여 본격적으로 한국의 내정에 간섭하기 시작했다. 통감부의 주도로 '시정개선'의 명분 아래 강압적인 지방제도 개편이 이루어지면서, 조선시대 이래 군현 단위의 수령을 매개로 성립되었던 기존의 지방통치구조는 변화를 맞이하였다. 일제의 지방제도 개편은 강제병합 이후 1917년 6월 조선총독부가 발포한 제령 제1호 「面制」를 끝으로 道·府·郡·面 각 지방행정단위의 지위가 확립되고 식민통치를 위한 지방지배의 틀이 마련됨으로써 일단락되었다.[1)]

일제시기의 각 지방행정단위 중 도·부·면은 법적 주체로서 스스로 재산을 소유하고 공공사업을 경영할 수 있는 법인격 혹은 그에 준하는 권한이 개별 법령을 통해 인정되었다.[2)] 하지만 군의 경우 이러한 지위나 권한이 인정되지 않았고, 단지 지방관청으로서 군수의 지위만이 1910년 9월 30일 공포된 칙령 제357호 「朝鮮總督府地方官官制」를 통해 규정되어, 군의 고유권한 없이 총독부와 도에서 위임한 사무만을 수행하였다. 이러한 차이 때문에, 일제시기 동안 도·부·면에 각각 도평의회·도회, 부협의회·부회, 면협의회·읍회와 같은 각 지방행정단위별 자문·의결기구가 설치되었지만 군에는 이러한 기구가 부재했다.

또한 지방관으로서 군수의 권한은 통감부시기부터 징세권·사법권·경찰

---

1) 한국의 보호국화와 통감부의 설치 이후에도 대한제국 황제를 정점으로 한 한국 정부의 통치권은 강제병합 이전까지 존속했으며, 지방제도 개편에 관한 법령의 공포는 한국 정부를 통해 이루어졌다. 하지만 전반적인 제도 개편 과정을 주도한 권력기구는 통감부와 그 산하 기구였으며, 통감부는 일본인 관리들을 중심으로 지방행정을 장악하였다. 따라서 본고에서는 지방제도 개편의 주체를 통감부와 조선총독부를 포괄하는 일본의 통치기구인 '일제'로 설정한다.

2) 府는 1913년 10월 발포된 제령 제7호 府制를 통해 법인의 지위가 명시되었다. 道의 경우 1909년 4월 발포된 법률 제12호 地方費法과 1920년 7월 이를 개정한 제령 제15호 朝鮮道地方費令을 통해 도장관 또는 도지사가 주관하는 지방의 공공재원으로서 (도)지방비가 일종의 유사지방단체로서 마련되었고, 1930년 12월 발포된 제령 제15호 道制에서 비로소 도를 법인으로 규정했다. 面의 경우 1917년 6월 발포된 제령 제1호 面制를 통해 공공사업의 운영과 이를 위한 재산 소유 및 재원 조달 능력을 부여받았고, 1930년 12월 공포된 제령 제12호에 따라 面制를 邑面制로 개정하면서 읍·면의 법인 지위가 인정되었다.

권이 박탈되어 조선시대의 수령에 비해 크게 축소되었다. 조선시대 동안 군현 단위로 파견되어 중앙정부의 지방통치를 매개한 수령은 18세기 이후 관 주도 지방지배의 강화를 배경으로 향촌 교화와 부세 운영을 주도하였다.[3] 하지만 일제의 침탈에 따른 일련의 지방제도 개편으로 인하여 이전의 군현과 수령을 계승한 군과 군수의 지위는 크게 변하였다.

조선시대의 군현 단위를 중심으로 한 지방통치구조와 달리, 통감부와 조선총독부는 일본의 町村에 대응하는 말단행정단위로 면 단위를 설정하고 이를 중심으로 지방통치구조를 재편하고자 했다. 이 과정에서 군의 지위는 상대적으로 약화되었지만, 한편으로 상급 관청으로서 면을 지도감독하거나 군 내의 각종 관제단체들을 관리하는 유효한 지방행정단위로 기능하였다. 일제시기 동안 군은 도와 면 사이의 지방행정단위로 존속하면서 조선총독부의 지방통치를 뒷받침하였다.

이러한 군의 존속은 식민지 조선의 道-郡-面과 유사하게 3개 층위의 지방행정단위로 구성된 일본의 府縣-郡-町村의 지방제도에서 郡이 제도적으로 폐지된 사실과 비교할 때 주목된다. 일본에서는 1890년 郡의 자치적 권한을 인정하는 郡制를 공포하였다. 하지만 1921년 군제가 폐지되어 군의 지방단체 지위가 소멸되었고, 1926년 군 단위의 지방관청인 郡長과 郡役所까지 폐지됨으로써 군은 단순한 지리적 구획으로 남게 되었다.[4] 이와 비교해 볼 때, 식민지 조선의 군은 수차례의 지방제도 개편 이후에도 일제의 지방통치를 뒷받침하면서 존속한 점에 주목할 수 있다.[5]

---

3) 18세기 이후 관 주도 지방지배의 강화와 수령 중심의 향촌통제에 대해서는 이해준, 2000 <〈관 주도〉 지방지배의 심층화> ≪조선은 지방을 어떻게 지배했는가≫, 아카넷, 183~204쪽 참조.

4) 일본의 군제와 군의 지위에 대한 설명은 고려대학교 한국사연구소 일제시대 연구실, 2010 ≪식민지 조선과 제국 일본의 지방제도 관계법령 비교자료집≫, 선인, 768~770쪽 참조.

5) 식민지 대만과의 비교를 통해서도 식민지 조선에서 3단계의 지방제도가 변함없이 유지된 점에 주목할 수 있다. 식민지 대만에서는 1895년의 병합 이후 마련된 3단계의 지방행정단위를 1901년 2단계의 단위로 통합하였다가, 1920년의 지방제도 개편으로 다시 3단계로 돌아가는 변화를 겪었다. 1910대까지의 식민지 조선과 대만의 지방제도의 비교에 대해서는 박찬승, 2021 <일제지배 초기 대만과 조선의 지방제도 개편 비교> ≪동아시아 문화연구≫ 85 참조.

일제시기의 군이 지위상의 한계에도 불구하고 지방행정단위로 존속할 수 있었던 배경을 이해하기 위해서는, 통감부시기의 지방제도 개편 이후 군이 어떠한 변화를 거치면서 지위를 정립해갔는지 그 과정을 해명할 필요가 있다. 따라서 본고는 통감부시기부터 1917년 면제 실시로 지방제도 개편이 일단락되기까지의 일제 초기 지방제도 개편에서 군의 지위가 변화한 과정을 살펴보고자 한다. 통감부와 조선총독부가 주도한 지방제도 개편에 따라 군이 식민통치를 뒷받침하는 지방행정단위로서 지위를 정립한 과정을 살펴보고, 나아가 일제시기의 지방통치에서 군이 지닌 위상을 해명하는 것을 목적으로 한다.

통감부시기와 일제시기 군의 지위 변화에 대한 기존의 연구로, 먼저 군수의 권한 축소와 지위의 한계를 강조하여 군의 지위가 유명무실했거나 도와 면 사이를 행정적으로 매개하는 정도에 그쳤다고 보는 입장이 있다. 일제의 지방제도 개편에 따른 면장의 말단기구화와 면 제도의 성립 과정을 분석한 연구들은, 지방제도 개편 과정에서 면과 면장의 기능이 강화된 것과 달리 군수는 각종 권한을 박탈당하여 기존의 지위가 약화되었다고 파악했다. 또한 鄕會를 통한 재지세력의 정치적 참여가 배제되어 군 단위 자치의 가능성이 좌절된 점을 강조했다.[6]

본격적으로 일제시기 군 행정과 조선인 군수의 지위를 분석한 연구에서는, 군이 다른 지방행정단위와 달리 지방단체로서 공공사업을 운영할 권한과 지위를 인정받지 못하였고 단지 행정적으로 도와 면을 매개하는 정도에 그쳤다고 이해했다.[7] 더 나아가, 일제가 군을 제도적으로 폐지하고 군 단위의 사회적 통합성을 해체하려 했지만, 이를 완전히 관철시키지 못한 결과 일제 말기까지 군이 잠정적·과도적 상태로 남게 되었다는 주장이 제기되었다. 일제는 통감부시기부터 일관적으로 군을 폐지하는 대신 면을 지방지배의 핵심단위로 삼고자 했지만, 실제로는 군 단위의

6) 염인호, 1983 <日帝下 地方統治에 관한 硏究 - '朝鮮面制'의 형성과 운영을 중심으로>, 연세대학교 사학과 석사학위논문; 이상찬, 1985 <1906-1910년 地方行政制度의 變化와 그 性格>, 서울대학교 국사학과 석사학위논문; 이상찬, 1986 <1906~1910년의 지방행정제도 변화와 지방자치논의> ≪한국학보≫ 12(1).

7) 홍순권, 1995 <일제시기의 지방통치와 조선인 관리에 관한 일고찰 - 일제시기의 군 행정과 조선인 군수를 중심으로> ≪국사관논총≫ 64.

사회적 통합성이 유지됨에 따라 일제시기의 군이 제도적 잠정성과 현실적 지속성의 양면성을 지녔다는 것이다.[8)]

이러한 연구들은 일제의 지방제도 개편과 지방통치구조의 재편이 면 단위를 중심으로 진행된 과정을 밝히면서, 군수의 위상 하락과 더불어 군이 다른 지방행정단위와 달리 법인 지위나 고유권한이 부재했던 지위상의 한계를 문제시했다는 의의가 있다. 하지만 일제시기의 군이 지속적인 지위 약화에 따라 매개적·잠정적 역할에만 머물렀다고 파악하여, 실제로 군이 지방행정단위로서 수행한 역할이나 제도적 존속의 의미를 간과하였다는 한계가 있다. 또한 통감부나 조선총독부가 지방제도 개편 과정에서 특정 지방행정단위의 제도적 폐지나 사회질서의 해체를 염두에 두었다고 볼 수 있는 근거가 충분하지 않다.

이와 달리 일제시기 군 단위의 지배체제야말로 지방통치의 핵심이었다고 보는 시각이 있다. 이에 따르면, 군수는 당시 군의 핵심사무였던 하부의 면 감독이나 군 내 공공단체 및 조합을 관리하면서 막강한 권한을 행사했으며, 나아가 군 단위에서 관료기구와 지방의 유지(有志) 집단을 매개한 '관료-유지 지배체제'를 통해 총독부의 지방지배가 관철될 수 있었다는 것이다.[9)] 이에 따라 일제시기의 군이 법인격이나 독립적인 재정적 권한이 부재했던 대신 군 단위의 학교평의회나 농회 등 각종 공공단체 및 조합들을 통해 지방지배를 관철하였다고 주장하여, 군의 지위가 잠정적이거나 유명무실했다는 입장에 대해 비판을 제기했다.

하지만 이러한 설명은 지방제도상으로 독립적 지위와 권한을 갖추지 못한 군의 제도적 한계보다 제도 바깥의 비공식적 영역에서 관철된 군수의 영향력만을 강조하여, 군의 지위를 충분히 해명하였다고 보기 어렵다. 또한 주로 군 내의 각종 산업단체들이 통합 및 정리되었던 1920년대 이후를 바탕으로 설명하였기에, 어떻게 그러한 군 단위의 지배체제가 자리를 잡을 수 있었는지 해명될 필요가 있다.

한편 1914년의 지방행정구역 통폐합에 관한 연구들은, 국가기록원 소

---

8) 윤해동, 2006 ≪지배와 자치≫, 역사비평사, 103~117쪽.
9) 지수걸, 2007 <일제하의 지방통치 시스템과 군 단위 '관료-유지 지배체제'> ≪역사와 현실≫ 63.

장 ≪부군폐합관계서류≫를 바탕으로 당시 총독부와 도 당국 사이에서 오간 폐합안 관련 조사 자료와 의견서들을 분석하였다. 이를 통해 당시 군의 폐합 과정에서 각 지역의 지세, 교통, 경제, 역사적 배경 등 다양한 요소들이 고려되었음을 밝혔다.[10] 이를 바탕으로 당시 총독부가 폐합 과정에서 특정한 지역 사회 조직을 해체할 의도나 역량을 지니지 않았으며, 어디까지나 행정구역의 균형화와 재정 절감에 방점을 두었다는 주장이 제기되었다.[11] 또한 군의 폐합 결과 신설된 군의 군청 소재지들은 이후 행정거점으로서 공간적 중심화 지역이 됨으로써, 일제 초기의 도시화 과정을 추동하였다는 분석이 제출되었다.[12]

이러한 연구들은 당시 지방행정구역 통폐합이 지역사회에 끼친 영향을 특정 지방행정단위의 지위 약화나 해체의 방향이 아니라, 오히려 지방통치단위로서 위상이 강화된 것으로 해석할 수 있는 가능성을 제시한다. 하지만 특정 도의 사례에 한정되거나 통폐합의 효과로 지방경비의 절감 혹은 도시화 등 공간상의 변화가 주로 거론되어, 전반적인 지방제도 변화의 흐름 속에서 지방행정구역 통폐합의 의미를 해명할 필요가 있다.

이상과 같은 기존 연구의 성과와 한계를 염두에 둘 때, 통감부시기와 일제시기 군의 지위 변화에서 해명되어야 할 점들은 다음과 같다. 첫째로, 군이 지위상의 한계에도 불구하고 지방통치단위로 기능하였던 양상을 해명할 필요가 있다. 일제시기 군은 다른 지방행정단위와 달리 고유권한과 공공사업을 운영할 재정적 능력이 없었지만, 한편으로 총독부의 지방통치를 뒷받침하면서 하위의 면 사무를 감독하고 각종 군 단위 관제단체의 조직과 운영을 주도하였다. 이러한 군의 양면성으로 인하여, 선행연구들은 일제시기의 지방통치를 이해할 때에 군이나 면 중 특정 단위만을 강조하는 입장에 따라 군의 지위를 상이하게 해석하였다.

군수의 권한 축소와 재정적 권한의 부재 가운데에서도, 군은 중앙정부

---

10) 김연지, 2007 <1914년 경상남도 지방행정구역의 개편과 성격> ≪역사와 세계≫ 31; 이대화, 2009 <20세기 초반 지방제도 개편의 목적과 추진과정> ≪숭실사학≫ 23; 김승정, 2019 <1914년의 군 폐합이 한국의 초기 도시화 과정에 미친 영향>, 서울대학교 도시계획학 석사학위논문.

11) 이대화, 2009, 위의 논문.

12) 김승정, 2019, 위의 논문.

에서 하달한 정책을 따라 의병 탄압을 뒷받침하거나 공공사업의 운영에 관여하는 등의 역할을 수행하였다. 따라서 일제의 지방제도의 개편 과정에서 군이 지방통치단위로서 어떻게 기능했는지 밝히고 그 위상을 제대로 해명할 필요가 있다.

둘째로, 통감부 주도의 지방제도 개편이 시작되는 1906년부터 1917년 면제의 실시로 식민지 지방제도의 정비가 마무리되기에 이르기까지, 이 시기를 군의 지위가 정립되었던 과정으로 주목할 필요가 있다. 통감부시기에 지방관 권한의 축소와 함께 지방관청에 대한 중앙정부의 통제와 장악이 이루어졌으며, 강제병합 이후에는 식민통치를 위한 본격적인 지방제도의 운영 방향이 모색되는 과정에서 군의 행정적 정비와 역할 설정이 이루어졌다. 따라서 면 단위 중심의 지방제도의 재편이 곧 군의 지위 상실이나 제도적 폐지로 이어졌다는 이해 방식을 재고하고, 군이 지방통치단위로서 위상이 정립되었던 과정을 규명할 필요가 있다.

본고는 통감부시기부터 1917년 면제 제정 시점까지의 각 시기별 지방제도 개편 과정에서 군이 어떠한 지위 변화를 겪었는지 분석하고자 한다. 이를 통해 통감부시기와 일제 초기 지방제도의 개편 과정에서 군의 지위가 정립됨으로써, 이후 일제시기의 지방통치단위로서 기능할 수 있는 기반을 갖추었음을 보이고자 한다.

본고의 Ⅰ장과 Ⅱ장에서 각각 통감부시기와 강제병합부터 1917년까지의 시기로 나누어 지방제도 개편에 따른 군의 지위 변화 과정을 살펴볼 것이다. Ⅰ장 1절에서는 을사조약 체결과 통감부 설치 이후 '시정개선'의 명분 아래 지방제도의 개편 논의가 진행되고 1906년 9월 개편안이 수립되기까지의 과정을 살펴볼 것이다. 이를 통해 당시 지방제도 개편의 목적이 지방경비 절감과 지방관에 대한 통제에 있었던 한편, 제도적 개편에도 불구하고 지방관리의 임용 과정에서 그러한 개편의 관철 정도에 한계가 있었음을 보이고자 한다. 2절에서는 1907년 7월 정미조약의 체결 이후 군수의 권한 축소와 일본인 관리들의 지방행정 장악이 진전된 가운데, 군이 지방관청으로서 일본군의 의병 토벌을 보조하고 군주사를 중심으로 군 행정이 재편된 양상을 살펴볼 것이다. 이와 더불어 군이 상급

관청으로서 하위의 면에 대한 영향력을 확대하여, 강제병합 이후 군의 지위 변화를 예고하였음을 보이고자 한다.

이어서 Ⅱ장의 1절에서는 강제병합과 조선총독부의 설립 이후 새로운 지방관관제에 따라 군수가 징세권에 다시 관여하고, 면장의 지위가 규정됨에 따라 이를 지휘 감독하는 상급 관청으로서 군의 역할이 대두되기 시작한 변화를 살펴볼 것이다. 또한 당시 지방행정의 정비 과정에서 총독부가 군에 기대했던 역할이 무엇이었는지를 분석하여, 강제병합 직후 군이 지방통치단위로서 수행하는 역할이 정립되기 시작한 점에 주목할 것이다. 이어서 총독부 내무부에서 입안한 지방단체에 관한 구상을 살펴보고, 통감부시기 이후의 지방재정 운영 상황과 일본 내 군제 폐지론으로 인하여 군의 지방단체 지위가 인정되지 못한 점을 주목하고자 한다.

2절에서는 1914년 군 폐합 과정에서 개별 군의 면적과 호수의 기준과 더불어, 어떠한 요소들이 고려되면서 폐합이 진행되었는지 분석할 것이다. 이를 통해 총독부와 각 도 당국이 통치상의 편의를 우선적으로 고려하면서 이에 상충되는 지방민의 요구나 반발을 강압적으로 무마했던 사례들을 살펴볼 것이다. 또한 군의 폐합과 함께 군 행정 인력을 재배치하고 경비를 절감하여, 군 폐합이 지방통치단위로서 군의 지위가 확립되는 하나의 배경이 되었음을 보이고자 한다. 다음으로 3절에서는 강제병합 직후부터 군이 총독부의 정책에 따라 군 내의 관제단체들을 조직 및 관리하면서 공공사업의 운영에 관여했던 양상을 살펴볼 것이다. 이 시기부터 군 단위의 관제단체 조직 및 운영 방식이 확립됨으로써, 이후에도 군이 지위상의 한계에도 불구하고 지방통치단위로서 기능할 수 있었음을 주장하고자 한다.

본고에서 활용한 자료는 다음과 같다. 통감부시기에는 지방제도 개편 과정에서 한국 정부와 통감부 측 당국자, 그리고 지방관리들의 인식과 구상을 파악할 수 있는 자료로 “한국 시정개선에 관한 협의회”(‘이하 시정개선협의회’) 회의록과 ≪漢城府事務官及各道書記官會議要錄≫(1909), 그리고 지방제도에 관한 조사자료인 ≪地方制度調査≫(1906), ≪面ニ關スル調査≫(1908) 등을 참고했다.[13] 국가기록원 소장자료인 ≪기밀서류

철(사법계)≫(1907)과 ≪예규철(국장직속)≫(1908), 그리고 통감부나 주한 일본공사관 측의 기록을 편찬한 ≪統監府文書≫와 ≪駐韓日本公使館記錄≫에는 당시 지방 상황에 관한 일본 경찰기구와 자위단원호회의 보고가 실려 있어 지방행정 실태에 관한 자료로 활용할 수 있다. 당시 공포한 법령과 훈령은 대한제국 정부의 ≪(大韓帝國)官報≫와 ≪訓令謄錄≫ 등을 참고했다. 이외에 통감부에서 편찬한 시정 관련 자료인 ≪韓國施政一斑≫과 ≪韓國施政年報≫, 그리고 지방제도 개편 논의의 진행 과정이나 지방의 실태에 관한 당시의 신문 기사들을 다수 활용했다.

일제시기의 자료는 조선총독부의 지방제도 입안 과정에서 작성된 총독부 내무부의 ≪朝鮮地方制度改正ニ關スル意見≫(1911), 그리고 각 도 내무부장으로부터 수합한 지방행정 관련 자문사항과 답신 내용을 실은 ≪內務部長會同諮問事項答申書≫(1911)를 참고했다. 지방행정구역 통폐합에 관한 자료는 국가기록원에 소장된 ≪부군폐합관계문서≫(CJA0002547~CJA0002550)를 주로 활용했다.[14] 당시 지방행정에 대한 총독부 측의 설명자료는 ≪朝鮮總督府府郡書記講習會講演集≫을 참고했다. 총독부나 각 도에서 발포한 법령이나 통첩, 훈령은 ≪朝鮮總督府官報≫를 참고했으며, 그 외에 총독부가 발간한 시정자료인 ≪朝鮮總督府施政年報≫, 그리고 ≪朝鮮≫, ≪朝鮮彙報≫, ≪朝鮮總督府月報≫ 등 기관지를 참고하였다. 또한 ≪매일신보≫ 등 당시의 신문 기사들을 다수 활용하였다.

---

13) 총 97회에 걸쳐 개최된 시정개선협의회의 회의록은 金正明 編, 1964 ≪日韓外交資料集成≫ 6권, 巖南堂書店과 이 책의 복각판(1978)에 모두 수록되었다. 이외에 국사편찬위원회에서 발간한 ≪統監府文書≫ 1권에 1~15회 회의록을 필기한 원본이 실려 있으며, 현재 한국사데이터베이스(https://db.history.go.kr/)에서 해당 회의록 원문과 탈초본, 국역을 제공한다. 하지만 金正明의 자료집과 비교해 보면, 회의록 원문을 옮겨 적거나 탈초하는 과정 때문인지 같은 내용이더라도 일부 표현과 서술에 차이가 있다. 따라서 본 연구에서는 1~97회 회의록 전문이 실린 金正明의 ≪日韓外交資料集成≫(1964) 6권을 주로 참고 및 인용하며, 필요한 경우 국사편찬위원회의 ≪통감부문서≫ 1권을 같이 참고했다. 시정개선협의회 회의록 자료 현황에 대한 소개는 남은정, 2020 <통감부 시기(1906~1910) '시정개선협의회(施政改善協議會)'의 구성과 기능 - 제3차 한일협약 전후(前後)의 변화 양상을 중심으로>, 서울시립대학교 국사학과 석사학위논문, 3쪽 참조.

14) 국가기록원 포털에서 제공하는 '내고향 역사알기' 컬렉션 (https://theme.archives.go.kr/next/oldhome/viewMain.do)에서 지방행정구역 통폐합에 관한 국가기록원 소장문서의 목록과 원문, 지도 이미지, 그리고 일부 문서의 번역문을 제공한다. 해당 번역문을 참고하는 경우 원문과의 대조를 거쳐 활용하였다.

Ⅰ. 통감부시기 지방제도 개편과 郡의 지위 변동

1. 지방제도 개편안의 수립과 郡에 대한 통제 강화

1904년 러일전쟁의 발발 이후 승기를 잡은 일본은 1905년 11월 을사조약을 통해 한국을 보호국으로 만들고, 이듬해 2월 통감부를 설치하여 한국의 내정에 본격적으로 간섭하기 시작했다. 일본은 한국 정부에 대한 간섭을 정당화하기 위해 '시정개선'의 명분을 내세웠다. 이는 한국보다 앞선 문명국인 일본이 한국 정부를 지도하여 '惡政'을 제거하고 비능률적인 제도를 개혁함으로써 한국을 문명국으로 만들 수 있다는 논리였다.[15]

이에 따라 한국의 지방제도 또한 '시정개선'의 대상으로 지목되었는데, 특히 지방관의 권한 남용에 따른 지방행정의 문란과 지방민에 대한 수탈 문제가 거론되었다. 통감부는 그 원인으로 賣官의 폐풍을 비롯하여 지방관에 대한 중앙의 감독 부재, 사법행정의 混淆, 불철저한 징세, 지방관리의 급여와 경비 부족, 인민의 권리 부재, 법령의 不備와 같은 점들을 지목했다.[16] 이토 히로부미(伊藤博文) 역시 이러한 지방제도 인식을 공유하여 통감 부임 직후부터 지방관의 직무와 권한을 명확히 정할 것을 강조했다.[17]

위와 같은 문제들은 지방행정구역의 불균형과 지방관의 매관매직, 그리고 19세기 들어 심화된 국가재정의 재정난으로 지방관아에 재정 부담이 전가되었던 가운데, 지방관아가 여전히 경비와 재원을 자체 조달해야 했던 구조적 모순에서 비롯되었다. 이 때문에 일찍이 갑오정권과 광무정권은 지방관리의 봉급과 임용에 관한 규정을 마련하고 각 지방관아의 경비지출 규모를 통제하여, 지방제도 운영상의 문제에 대응하고자 했다. 하지만 이러한 시도는 갑오정권의 일본에 대한 의존과 불안정한 정권 기반

15) 통감부시기의 '문명화 사업'과 '시정개선'의 논리에 대해서는 권태억, 2014 ≪일제의 한국 식민지화와 문명화≫, 서울대학교출판문화원, 27~73쪽 참조.
16) 統監府, 1906 <韓國地方制度> ≪韓國施政一斑≫, 3~6쪽.
17)「한국 시정개선에 관한 협의회 제2회」1906년 3월 21일(金正明 編, 1964 ≪日韓外交資料集成≫ 6(上), 巖南堂書店, 157쪽).

때문에 좌절되었거나, 혹은 개혁안을 마련하더라도 지방관이나 이향층 등 재지세력의 반발로 철저히 이행되기 어려웠다.[18]

일본은 갑오개혁기에 조선의 내정에 간섭하던 시점부터 한국의 지방제도를 시급한 개선 대상으로 지목했다. 청일전쟁의 개전 직후 주한공사 오토리 게이스케(大鳥圭介)가 조선 정부 측에 통보한 내정개혁방안의 제1조에서는, 조선 정부에 중앙정부와 지방제도를 개정하고 인재를 등용할 것을 권고했다. 구체적으로는 官司의 권한을 분명히 하고 관아의 정리와 통일을 시행할 것, 현재의 府·郡·縣은 그 수가 과다하므로 民治에 지장을 주지 않는 정도로 수를 줄이고 사무 집행에서 불필요한 인원을 도태할 것, 그리고 관리의 매관, 뇌물 수수, 토색 같은 악습을 근절하며 지방관리의 情實로 생긴 폐단을 교정하라는 내용이었다.[19] 물론 이러한 내정개혁안은 당시 일본이 청과 대치하던 상황에서 조선 정부를 장악하기 위하여 내세운 명분에 불과했다. 하지만 당시 갑오개혁을 주도한 개화파 관료들이 지방관아의 통제를 시도하고 23부제를 골자로 한 지방제도 개편안을 구상했던 점이나, 내정개혁안의 내용이 이후 통감부의 지방제도 개편 방향과도 연결된다는 점에서 주목할 수 있다.

러일전쟁 개전 이후 일본이 한국의 내정에 개입하고 재정 장악을 시도하면서 지방관 권한이 개편되기 시작했다. 한일의정서의 체결로 1904년 10월 한국 정부의 재정고문으로 부임한 메가타 다네타로(目賀田種大郞)는 1905년부터 본격적인 '재정정리' 작업에 착수하여 한국의 재정 전반을 장악하고자 했다. 메가타는 한국의 지방기관과 금융기관이 완비되지 않았기 때문에, 지방의 군수가 조세를 징수하는 한편 이를 인민에게 부담지우고 지방의 금융을 노리거나 私利를 영위한다고 주장했다.[20] 이에 따라 제일은행과 각지의 지점이 국고 업무를 독점하도록 제도를 정비하여

---

18) 19세기 이후 지방제도 및 지방재정 운영상의 문제와 갑오·광무정권의 개혁 시도에 대해서는 윤정애, 1985 <韓末 地方制度 改革의 硏究> ≪역사학보≫ 105; 1985, 김태웅, 2012 ≪한국근대 지방재정 연구≫, 아카넷, 39~343쪽 참조.

19) 「內政改革勸告를 둘러싼 諸文書 2 付屬書2 別紙 內政改革方案綱目」 1894년 7월 3일 ≪駐韓日本公使館記錄≫ 2권.

20) 鄭光燮, 1993 <近代韓國地方行政制度の生成過程>, 上智大學 法學 博士學位論文, 138쪽.

지방관이 조세를 거둔 후 상납하기까지의 과정을 통제하고자 했다. 메가타의 목표대로 한국 재정을 완전히 장악하기 위해서는 별도의 징세기구를 설치하여 지방관에게서 징세권을 분리하고 세입 부문을 장악해야 했지만, 이는 보다 전면적인 제도 개편을 필요로 하여 이 시점에서 단행하기에는 어려움이 있었다. 따라서 우선 국고망을 정비하고 지방관이 거둔 세액의 수납을 엄격히 관리하면서, 지방관아의 지출 부문부터 통제하기 시작한 것이다.[21]

이러한 상황에서 1905년 11월 을사조약의 체결로 한국의 보호국화와 함께 통감부가 설치됨으로써 한국의 지방제도를 전면적으로 개편할 수 있는 여건이 마련되었다. 1906년 3월 초대 통감으로 부임한 이토 히로부미는 '시정개선'의 권한을 통감에게 집중시키고 직접 한국의 내정에 관여할 수 있는 정치적 기반을 확보하고자 했다. 이를 위해 이토는 한국의 시정개선에 관한 책임자를 자임하면서, 황제권을 제약하고 한국 정부 측의 대신들을 통제하려는 차원에서 한국의 시정개선에 관한 협의체로서 "한국 시정개선에 관한 협의회"(이하 '시정개선협의회')를 주재하기 시작했다. 1906년 3월 9일의 1차 협의회를 시작으로 1909년 12월 28일까지 총 97차례에 걸쳐 개최된 시정개선협의회에서는 한국의 각 부문의 제도 개편을 비롯한 중요한 정책적 결정들이 내려졌다.[22] 통감부와 한국 정부 대신들 사이의 지방제도 개편에 관한 중요한 논의와 결정 역시 이 기구를 통해 이루어졌다.

지방제도 개편 문제가 처음 제기된 것은 1906년 3월 21일 열린 제2회 시정개선협의회였다. 여기서 메가타와 내부대신 이지용(李址鎔)은 기존의 조세 납부 방식이 바뀐 이후 군수의 봉급이 부족해진 문제를 거론하며 지방제도 개편의 필요성을 제기했다.[23] 이들에 따르면, 기존에 군수

---

21) 이윤상, 1996 <1894~1910년 재정 제도와 운영의 변화>, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 213~217쪽.

22) 시정개선협의회의 성격과 추이에 대해서는 남은정, 2020, 앞의 논문 참조.

23) 본 연구에서는 1914년 부제의 실시로 부와 군, 그리고 부윤과 군수의 지위가 달라지기 이전 시기의 경우, 별도의 인용이나 강조를 위해 필요한 경우가 아니면 부·군을 '군'으로, 부윤·군수를 '군수'로 호칭한다. 1915년 5월 島制의 실시로 島司가 신설된 이후에도 마찬가지로, 필요한 경우 이외에는 도·군을 '군'으로, 도사·군수를 '군수'로 통칭한다.

는 지방민에게서 징수한 세금을 상납하는 과정에서 운반 경비를 지급받거나 세금을 이용한 영리활동을 통해 얻은 이익을 지방재정에 충당했다. 하지만 1905년의 '재정정리'로 지방관이 징수한 세금을 각지에 설치한 제일은행 지점에 납부하면서 위와 같은 특별수입이 없어지자, 현재 군수의 本俸만으로는 봉급이 부족해졌다는 것이었다. 따라서 지방관이 악정을 행하는 일이 없도록 하려면 이들의 봉급을 충분히 늘려야 하는데, 지금의 郡의 수는 지나치게 많아 증봉에 막대한 경비가 소요되므로, 합군을 단행하여 군의 수를 줄인 뒤 지방관의 봉급을 증액해야 한다는 주장이었다.[24]

군의 폐합을 통해 군의 수를 줄여 지방경비를 절감하려는 구상은 앞서 갑오개혁기에도 시도되었다.[25] 하지만 이러한 지방재정의 절감분을 지방관리의 봉급 증액에 활용하려는 계획은 메가타의 재정고문 부임 이후에 처음 제기되었다. 이는 메가타와 이지용의 설명대로, 기존까지 지방관이 징수한 세금을 상납하는 과정에서 지방경비에 필요한 재원을 충당했던 外劃의 관행이 1905년 국고제도의 정비에 따라 금지되었기 때문이다.[26]

이보다 앞선 1905년 8월 '재정정리' 때에도 한국 정부와 메가타는 위와 같은 방식에 따라 합군을 단행하고 지방관의 봉급을 증액하고자 했지만, 각지의 지방관과 이서층이 합군 계획에 반발하면서 이는 잠정 중단되었다.[27] 메가타와 이지용은 이때에 보류되었던 합군과 지방관의 증봉 계획

---

24) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제2회」 1906년 3월 21일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(上), 158~159쪽).

25) 김태웅, 2012, 앞의 책, 244~246쪽.

26) 외획(外劃)이란 지방관이 거둔 結戶錢을 직접 중앙정부에 상납하지 않고 중간에 상인이나 이서층과 같은 제3자를 통해 대납한 관행으로, 이는 갑오개혁기의 조세금납화 이후 국고제도가 마련되지 않은 상황에서 원활한 화폐유통과 재정운영상의 필요로 인하여 등장했다. 이러한 관행을 통해 지방관은 직접 화폐를 운반하는 데 따르는 위험을 피하면서 정부에서 운반경비[駄價] 명목으로 공제해주는 세액을 획득할 수 있었고, 상인은 조세의 상납 기한까지 이를 무이자의 상업자본으로 이용할 수 있었다. 대한제국기 외획의 성행에 대해서는 이영호, 2001 <대한제국시기 내장원의 外劃운영과 상업활동> ≪한국근대 지세제도와 농민운동≫, 서울대학교출판부; 이윤상, 1996, 앞의 논문, 125~129쪽 참조.

27) 韓國政府財政顧問部, 1905 ≪韓國財政整理報告≫ 제1회, 5의 21쪽; 「한국 시정개선에 관한 협의회 제2회」 1906년 3월 21일(金正明 編, 1964, 위의 책 6(上), 158~159쪽); ≪대한매일신보≫ 1905년 8월 25일 「合郡催促」; 8월 25일 「民亦不願」.

을 이토 히로부미의 통감 부임 후 다시 제기한 것이다. 이는 국고제도의 정비 이후 외획 관행을 금지하여 지방재정의 자의적 운용을 차단한 이후, 지방관 봉급이 부족해지는 문제에 대하여 중앙정부 차원의 봉급액 규정을 새로 마련하는 방식으로 대응하여 지방관아 통제 시도의 연장선상에 있는 것으로 이해할 수 있다.

이와 함께 내부대신 이지용은 군 폐합 과정에서 군의 경계 내에 다른 군의 면이 끼어있는 월경지(越境地)와 견아상입지(犬牙相入地)의 문제 역시 조사할 필요를 거론했다.[28] 경비의 절감뿐 아니라 행정적 효율성의 측면에서 기존 지방행정구역의 불균형을 해결하고 군 사이의 경계를 정리할 필요가 있었기 때문이다.

이토 히로부미는 위와 같은 합군의 취지에 수긍하면서, 우선 현재 지방제도의 실태를 전반적으로 조사할 필요가 있다고 제의했다. 이에 따라 일본인과 한국인으로 구성된 조사위원을 선정할 것을 지시하면서 지방제도 개편을 위한 조사가 공식적으로 결정되었다.[29] 며칠 후 이토는 고종을 만나는 자리에서, 앞서 논의한 대로 지방관의 봉급을 늘려 지방관이 수탈하는 폐단을 교정하고 면의 소속 문제를 정리하고자 지방제도 조사를 실시한다는 계획을 알렸다.[30]

이토는 지방관의 수탈이 발생하는 배경을 종래 지방과 중앙의 부담이 구분되지 않았고 또 관리의 봉급이 박봉이었기 때문이라고 파악하고, 이를 해결하기 위해 지방관에게 상당한 봉급을 지급하는 동시에 지방관의 행위를 엄중히 단속해야 한다고 주장했다. 또한 지방제도에 관해 조사할 내용으로, 내년도 예산의 편성에서 지방경비의 증가 정도, 지방관청의 공무 분배 방법, 지방행정구역의 합병 여부와 그에 따른 사무 원활 및 경

---

28) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제2회」 1906년 3월 21일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(上), 159~160쪽). 특정 군 소속의 땅이 경계를 넘어 다른 군 내에 위치하는 월경지(越境地), 그리고 특정 군의 영역이 다른 군 안쪽으로 깊숙이 돌출한 경우인 견아상입지(犬牙相入地)를 가리킨다. 월경지와 견아상입지는 각각 '비입지(飛入地)', '두입지(斗入地)'로도 지칭되며, 이들은 후술할 1906년 9월의 지방제도 개편에서 칙령 제49호 「地方區域整理件」에 따라 정리 대상이 되었다.

29) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제2회」 1906년 3월 21일(金正明 編, 1964, 위의 책 6(上), 160~161쪽).

30) 「伊藤統監內謁見始末書」 1906년 3월 25일(金正明 編, 1964, 위의 책 6(上), 166~167쪽).

비 절감 정도 등을 거론했다. 또한 조사를 통해 지방행정을 어떻게 사법 부문의 사무와 구별할지, 지방관이 교육이나 조세 징수를 어느 정도로 관할할지, 경찰관과 지방관의 충돌을 어떻게 피할 수 있을지 등을 강구하도록 했다.[31] 이러한 내용으로 미루어보아, 당시 이토는 지방제도 개편의 주요 방향으로 지방경비의 절감과 더불어 지방관의 권한을 사법, 교육, 징세, 경찰 등의 부문에서 조정하는 것을 염두에 두고 있었다.

지방제도조사위원은 1906년 4월 한국인 7명과 일본인 2명의 관리들로 임명 및 촉탁되어 4월 24일부터 본격적인 활동을 시작했다.[32] 이들은 내부의 훈령에 따라 각 지방관청에서 제출한 자료들을 토대로 조사를 진행하여, 1906년 7월 각 항목별로 조사 내용과 건의안을 정리한 ≪地方制度調査≫를 내부에 제출했다. 이들의 조사 내용은 지방제도의 연혁부터 각 부·군·면의 호구와 결수, 각급 지방관리의 직제, 사무장정, 직무권한, 현 인원수, 봉급 현황, 분야별 행정 사무, 그리고 지방세와 유사한 세목(稅目) 등 당시의 지방행정 및 제도 전반을 망라하였다.[33] 또한 보고서의 말미에서는 군 폐합의 취지를 설명하고 상세한 각 도별 군 폐합안을 실었다. 해당 폐합안의 요지는 현재의 13개 도 아래에 219개 부·군을 두고 월경지와 견아상입지는 정리하는 한편, 규모가 작은 행정구역을 합하고 큰 것은 분할하여 지방구역의 균세(均勢)를 도모한다는 것이었다.[34]

지방제도의 개편 방향에 대한 건의로는, 갑오개혁기 이후 유명무실화되었던 향회의 제도화에 관한 법령을 부활시키고, 지방민의 선거를 거쳐 군수가 임명하는 鄕長, 면장 및 동장을 통해 지방관 주도의 관치를 보조하는 지방자치제를 실시하고자 하였다.[35] 또한 조사위원은 앞서 시정개

---

31) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제5회」 1906년 4월 19일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(上), 210쪽).

32) ≪(大韓帝國)官報≫ 제3424호 1906년 4월 11일, 제3436호 1906년 4월 25일; 「한국 시정개선에 관한 협의회 제4회」 1906년 4월 13일(金正明 編, 1964, 위의 책 6(上), 195~196쪽); ≪황성신문≫ 1906년 4월 25일 「地方調査會」.

33) ≪地方制度調査≫, 1906(국립중앙도서관 소장, 古朝31). 본고에서 해당 자료의 쪽수까지 표시하여 인용하는 경우 국립중앙도서관에서 자체적으로 표기한 쪽수를 기준으 인용하였다.

34) 「地方制度改正請議書」 및 「地方區域分合說明書」 ≪地方制度調査≫, 1906.

35) 갑오개혁기 당시 내부대신 유길준(兪吉濬)의 주도로 기존의 향회를 법제화하고자 입안되었던 「鄕會條規」와 「鄕約辦務規程」가 유명무실화된 후, 유길준의 동생이자 갑오

선협의회에서 논의한 지방관 봉급의 인상과 더불어 새로운 지방관리의 임용제도를 마련하여, 중앙정부에서 지방관을 통제할 수 있는 법령을 마련하고자 했다.

먼저 지방관의 봉급에 대하여 조사한 내용에 따르면, 당시 1등군 군수의 연봉이 500圜, 가장 낮은 5등군 군수의 연봉이 350圜 정도였다. 이는 1896년의 지방제도 개혁 당시 제정한 지방경비 및 봉급 규정에 따른 액수였다.[36] 조사위원은 이 정도 액수는 군수가 간신히 일신을 유지하는 수준에 불과하기 때문에, 지방관의 탐학을 막고 제대로 지방을 다스리도록 하려면 이들의 봉급을 늘려야 한다고 제언했다.[37] 이에 따라 조사위원 내부에서 관찰사와 군수의 월봉(月俸)을 각각 300圜과 200圜으로 높이는 방안이 논의되기도 했다.[38] 물론 이러한 증액이 가능하기 위해서는 시정개선협의회의 논의대로 군의 폐합을 통한 지방경비 절감이 선행되어야 했다.

하지만 지방제도 개편안의 핵심인 군 폐합 계획은 지방 여론의 반발에 부딪혀 결국 무산되었다. 1905년의 '재정정리' 때와 같이 정부의 군 합병 계획이 알려지자 각지에서 지방관과 이서층, 지방민이 동요하고 강하게 반발하였기 때문이다. 군수들은 합군에 따른 실직을 우려하고 이서층은 자신들의 수당[料賴]이 끊길 것을 두려워하면서 각지에 선동과 소문이 나돌았다.[39] 합군 대상으로 지목된 지역의 주민들은 상경하여 내부에 호소하거나 신문에 광고를 내는 등의 운동을 벌였다. 심지어 청원을 명목

개혁 당시 실무관료로 참여하였던 유성준 등 개화파 세력이 지방제도조사위원에 참여하면서 지방자치 관련 구상이 반영된 것으로 보인다. 지방제도조사위원의 구성과 이들의 지방자치 구상에 대해서는 이상찬, 1985, 앞의 논문, 4~14쪽; 이상찬, 1986, 앞의 논문, 49~55쪽; 鄭光燮, 1993, 앞의 논문, 141~145쪽 참조.

36) 칙령 제36호「地方制度와 官制와 俸給과 經費의 改正에 關ᄒᆞᄂᆞᆫ 件」(≪(朝鮮國)官報≫ 제397호 1896년 8월 4일)

37) "...況今俸給은 一等郡年俸이不過五百圜이오 五等郡年俸은 僅爲三百五十圜ᄒᆞ니 三百四十三郡郡守가 人人이皆携琴鶴ᄒᆞ고 個個盡如氷蘗ᄒᆞ야 不顧妻子衣食之累ᄒᆞ고 不事權貴賄賂之饋ᄒᆞ면 **以若現俸으로 僅足自養其身이로ᄃᆡ.....(중략) 今我國地方官을 欲禁其貪而善其治면 其俸給을 不可不增**(강조는 필자)이오....."(≪地方制度調査≫, 1906, 240~241쪽).

38) ≪대한매일신보≫ 1906년 5월 10일「合郡增俸」; ≪제국신문≫ 1906년 5월 10일「月俸更定」.

39) 《訓令謄錄》 2, 1906년 7월 29일 訓令 제129호; 이영호, 2001, 앞의 책, 360쪽.

으로 지역 내에서 경비를 걷으면서 인민의 부담이 늘어나는 폐해가 나타나기도 했다.[40] 언론에서는 지방제도 개편의 필요성에 대해 원칙적으로 동의하면서도, 제대로 된 현지조사 없이 지방에서 올린 보고만으로 진행하는 방식을 비판하거나, 시기상조를 이유로 군 폐합보다 다른 국정상의 폐단을 먼저 개혁해야 한다고 주장하였다.[41]

결국 위와 같은 여론의 반발을 의식한 이토 히로부미는 합군 방침을 거론한 지 4개월 만인 7월 말의 시정개선협의회에서 민간 여론의 동요를 이유로 합군 계획을 철회하였다.[42] 이에 이지용은 군 폐합을 보류하더라도 당초부터 논의한 지방관의 증봉 조치를 실시할 것을 고수하였다.[43] 하지만 합군 계획의 철회로 군의 수를 줄이고 지방경비를 충분히 절감하지 못하는 상황에서, 지방관의 증봉액은 하향조정될 수밖에 없었다.[44] 이처럼 통감부가 지방민의 반발에 따른 정치적 부담을 무시하기 어려운 상황에서 지방제도 개편을 계획대로 관철하는 데에는 한계가 있었다.

지방관의 임용에 관해서는 정부 측 위원이 지방관 후보자의 자격 조사와 임용 선발까지 전담하는 銓考法의 시행이 준비되었다. 지방관을 임용할 때에 정부 내 각 부서의 추천을 거친다면 추천자의 친척이나 지인을 천거하는 폐단이 심하고, 반대로 지방민에게 지방관의 선거권을 허용하기에는 아직 지방에 의회가 없고 인민의 지식이 충분하지 못하므로 이를 실시하기 어렵다는 이유 때문이었다.[45]

---

40) 《제국신문》 1906년 6월 8일 「디방졔도 정리에디ᄒᆞ야 인민의 ᄉᆞ정과 당국쟈의 쥬의ᄒᆞᆯ일」; 7월 27일 「정부의 직칙은 신의로쥬장을삼을일」; 《황성신문》 1906년 7월 7일 「廣告 全南同福郡은 邑雖褊小나 處在要地하야」.

41) ≪만세보≫ 1906년 7월 1일 「地方制度」; ≪황성신문≫ 1906년 7월 23일 「合郡이 不當其時」, 「合郡이 不當其時(續)」.

42) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제9회」 1906년 7월 23일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(上), 304, 310쪽).

43) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제9회」 1906년 7월 23일(金正明 編, 1964, 위의 책 6(上), 310쪽).

44) 7월 말 한국 정부 측에서는 군수의 월봉을 100圜 정도로 마련하고자 했지만, 이토 히로부미는 이조차 재정상의 곤란함을 이유로 반대하며 군수 월봉으로 70圜을 제의했다. 결국 9월 초 정부 내에서 심의한 결과 관찰사 및 부윤의 월봉은 100圜, 군수는 등급별로 40~60圜 정도를 마련하는 것으로 결정되었다(≪황성신문≫ 1906년 7월 31일 「郡守月俸」; ≪대한매일신보≫ 1906년 9월 6일 「政府更議」; 1906년 9월 12일 「會議諸件決定」).

45) ≪地方制度調査≫, 1906, 188쪽.

이때까지 군수의 임용은 1896년 제정된 임용규정에 따라, 각 대신이나 기타 칙임관이 추천한 군수 후보자를 內部에서 취합하고 내각에서 이들의 서임을 확정하여 상주하는 방식으로 이루어졌다.[46] 하지만 당시 대신의 추천 과정을 둘러싸고 대신회의에서 갈등이 발생하거나,[47] 임용의 공정성을 두고 언론의 비판이 제기되기도 했다.[48] 이 때문에 지방제도조사위원은 기존의 추천 방식 대신 지방관의 임용을 담당하는 전고위원을 內部에 두어 자격에 부합하는 후보자를 선발하려던 것이다.

한편 1906년 9월 지방제도 개편안의 확정을 앞두고 지방관의 징세권을 박탈하기 위한 작업도 진행되었다. 1906년 9월 1일 제11회 시정개선협의회에서 탁지부대신 민영기(閔泳綺)는, 국고망의 정비 이후 각지의 지금고와 우편소에 세금을 납부하는 군수가 새로운 징세법에 익숙하지 않기 때문에, 메가타 재정고문과의 협의 아래 수세 사무를 군수로부터 완전히 분리하고 전담 세무관을 별도로 두는 관제를 작성 중이라고 밝혔다.[49] 앞서 메가타가 주도한 '재정정리' 때에는 각지에서 지방관이 거둔 세금의 출납까지 통제가 이루어졌지만, 통감부 설치 이후 본격적인 지방제도 개편과 함께 징세권을 지방관으로부터 완전히 분리하려던 것이다.

지방제도조사위원의 조사를 바탕으로 내부에서 작성한 구체적인 개편안은 이미 무산된 군 폐합안을 제외한 채 1906년 8월 15일 제10회 시정개선협의회에 제출되었다.[50] 이후 개편안은 1906년 9월 10일의 정부회의

---

46) ≪(朝鮮國)官報≫ 제293호 1896년 4월 7일 閣令 제1호「地方各府觀察使參書官各郡郡守保薦內規」.

47) 1904년 9월 내부에서 올린 군수 후보자의 서임안을 대신회의에서 논의하는 과정에서 내부대신 조병필(趙秉弼)과 다른 대신들 사이의 의견이 충돌한 결과 조병필이 내부대신에서 파면되기도 했다(≪고종실록≫ 1904년 양력 9월 15일자 기사; ≪황성신문≫ 1904년 9월 17일「內大免官」).

48) ≪황성신문≫ 1905년 3월 1일「郡守敍任宜加愼擇」; ≪대한매일신보≫ 1906년 2월 16일「守令調任論」; ≪만세보≫ 1906년 8월 24일「郡守敍任頗公」.

49)「한국 시정개선에 관한 협의회 제11회」1906년 9월 1일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(上), 360~361쪽).

50) 10개 항으로 요약된 해당 개편안의 내용은 다음과 같다. 1) 경기관찰부를 한성부에 합병할 것, 2) 평안북도관찰부를 江界로 이설할 것, 3) 각 港市의 監理를 고쳐 부윤으로 하고 지방을 兼治하도록 할 것, 4) 城津 구역을 종전대로 개정할 것, 5) 懷德은 내지의 鎭守이므로 군수를 폐하고 부윤을 둘 것, 6) 각 부군의 봉급 및 경비, 吏校, 僮傭의 잡급은 原定額에 따라 新貨로 지급할 것, 7) 관찰·부윤, 군수, 주사, 향장, 면장 등의 직무권한을 제정할 것, 8) 각 군의 향약조규를 실시할 것, 9) 지방관리전고법을

에서 의결 후 상주를 거쳐 확정되었다.[51] 그리고 9월 24일 지방제도 개정에 관한 칙령 제47호부터 제52호, 그리고 징세기구의 신설에 관한 칙령 제54호까지 발포됨으로써 통감부 설치 이후 진행된 지방제도 개편 작업이 일단락되었다.[52]

칙령 제47호「監理와 牧使를 廢止하는 件과 其事務를 引繼에 關하는 件」
칙령 제48호「府를 郡으로 改稱하고 郡을 府로 改稱하는 件과 府廳 及 郡廳에 關하는 件」
칙령 제49호「地方區域整理件」
칙령 제50호「地方官官制」
칙령 제51호「地方官官等俸給令改正件」
칙령 제52호「地方官銓考規程」
칙령 제54호「管稅官官制」

칙령 제47~49호는 지방행정구역의 정리에 관한 내용이다. 개항장에 설치된 監理署를 폐지하는 대신 이들이 소재한 郡은 府로 바뀌었고, 기존의 廣州·江華·開城의 3개 府와 濟州牧은 모두 군으로 개칭되었다. 또한 군의 폐합이 무산되었지만, 각 군의 견아상입지나 월경지와 같이 군의 경계를 침범하는 면들을 정리하는 수준에서 행정구역 정리가 이루어졌다.

칙령 제50~52호는 관찰사와 부윤·군수 이하 각 지방관리의 직무와 권한을 규정한 지방관관제, 그리고 관등에 따른 봉급과 임용 방법에 관한 규정으로 이루어졌다. 새로운 지방관관제에서 주목할 점은, 앞서 지방제도조사위원이 면장 및 동장과 더불어 지방민을 대표할 직위로서 건의한 향장을 폐지하고 그 대신 군수를 보좌할 새로운 직위로 판임관 관리인 郡主事를 신설한 점이다.[53] 이는 군 인민의 투표를 거쳐 임면하는 향장

제정할 것, 10) 지방관리임용령을 제정할 것[「한국 시정개선에 관한 협의회 제10회」 1906년 8월 15일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(上), 340~341쪽)].

51) ≪대한매일신보≫ 1906년 9월 12일「會議諸件決定」; ≪만세보≫ 1906년 9월 12일「各郡區域上奏」.

52) ≪(大韓帝國)官報≫ 부록 1906년 9월 28일.

대신 임명직 관리인 군주사가 군수를 보좌하도록 하여, 재지세력의 여론을 지방행정에 반영할 통로를 차단하고 관권 주도의 지방지배를 더욱 확고하게 만들기 위한 조치였다.[54]

칙령 제51호 「地方官官等俸給令改正件」과 제52호 「地方官銓考規程」은 각각 지방관의 봉급과 임용 방법을 규정했다. 지방관의 봉급은 관찰사와 부윤·군수의 칙임관·주임관 관등별로 봉급액이 적용되어, 관찰사는 1,600~2,200圜, 부윤은 900~1,800圜, 군수는 500~1,000圜의 연봉으로 정해졌다.[55] 이전까지 관찰사가 1,000圜 혹은 1,500圜, 군수가 350~500圜의 연봉을 받은 것과 비교하면 봉급액이 증가했지만, 군 폐합을 통해 군의 수를 줄이지 못하였기에 처음에 논의되었던 증봉액에 비하면 그 규모가 줄어들었다.[56]

지방관의 임용 절차에 관한 칙령 제52호 「지방관전고규정」에서는 내부에 내부협판, 지방국장, 참여관, 그 외 현임 칙임관 4명으로 이루어진 전고위원을 두고, 이들의 조사를 거쳐 내부에서 지방관을 임명하도록 규정했다.[57] 이어서 10월에는 內部令 제13호 「地方官銓考細則」을 통해, 전고위원의 구체적인 조사 절차를 마련하고 필요한 경우 정해진 과목에 따라 시험을 치르게 하였다.[58] 이는 앞서 ≪지방제도조사≫에서 건의한 전고법의 실시를 반영한 것으로, 통감부는 새로운 임용 규정을 통해 지방관의 임용 과정에서 賣官의 병폐를 두절했다고 자평하였다.[59] 하지만 후술하듯이 실제 전고규정의 운용에서 후보자의 선발을 두고 논란이 끊이지 않아 결국 이듬해 6월 폐지되었다.

칙령 제54호 「管稅官官制」는 지방행정에서 징세권을 명시적으로 분리하여, 그동안 지방관이 관장하던 수세 업무를 박탈하고 독립된 징세기구를 신설했다. 새로 설치된 징세기구는 탁지부대신의 관할 아래에 稅務監,

---

53) 칙령 제50호 「地方官官制」 제23조, ≪(大韓帝國)官報≫ 부록 1906년 9월 28일.
54) 이상찬, 1986, 앞의 논문, 62~63쪽; 김태웅, 2012, 앞의 책, 359~360쪽.
55) 칙령 제51호 「地方官官等俸給令改正件」 ≪(大韓帝國)官報≫ 부록 1906년 9월 28일.
56) 「漢城府觀察府府牧府郡俸給經費表」 ≪地方制度調査≫, 1906.
57) 칙령 제52호 「地方官銓考規程」 ≪(大韓帝國)官報≫ 부록 1906년 9월 28일.
58) 內部令 제13호 「地方官銓考細則」 ≪(大韓帝國)官報≫ 제3595호 1906년 10월 27일.
59) 統監府, 1906 「韓國地方制度」 ≪韓國施政一斑≫, 7쪽.

稅務官, 稅務主事의 계통으로 이루어졌다. 각 도의 관찰사가 당분간 겸임하는 세무감 13명은 감독 관청으로서 관할구역 내의 세무 일체를 감독했고, 주요 지역 36개소의 세무관이 관할 구역 내 세무 업무 전반을 담당했으며, 다시 이들 아래에 세무주사 168명이 각 군에 파견되어 세무 집행을 맡는 식으로 편성되었다.[60] 여기서 관찰사는 세무감을 겸임할 수 있었기에 도 단위에서는 징세권이 분리되지 않았지만, 군수 이하의 지방행정은 징세권이 박탈된 점에서 이후 군수의 권한에 큰 타격을 주었다.

이상과 같은 칙령들을 통해 통감부와 한국 정부는 지방관리의 지위와 직무권한을 새로 규정하고 봉급과 임용에 관한 절차를 마련하여, 중앙정부의 지방관 통제를 강화하고자 했다. 또한 징세권을 지방관으로부터 분리하여 각 지방관아의 재정권을 박탈하는 동시에, 지방민의 여론을 지방행정에 반영하는 통로를 차단하여 오직 상급 관청의 지휘계통에 따라 지방관리들을 통제하고자 했다. 지방제도의 개편안이 실시되는 1906년 10월 내부는 다음과 같은 훈령을 통해 지방제도 개정의 취지를 밝혔다.

"현재 지방관관제와 이에 관한 여러 법령들을 새롭게 개정하는 것은 종래 다년간 그릇된 것을 답습하여 존재하던 冗員을 도태시키고 冗費를 절약하며 필요한 직원을 새로 두고 관리의 銓選을 극히 신중히 하여 직무에 종사하기를 간편하게 하며 봉급과 잡급을 적절히 증액하여 관헌으로 하여금 직무에 헌실할 수 있도록 하고 관리들이 생활할 수 있도록 하며 또 사무용품을 갖추어 집무에 결손이 없게 하기 위한 것이니...(중략) 종래 악폐와 그릇된 전례를 제거하지 못하여 함부로 법 밖의 행동을 하여 백성들의 고혈을 짜내며 무명잡세를 징수하거나 부정한 뇌물질을 제멋대로 하거나 또는 재판법과 경찰권을 남용하거나 규정 밖의 無名吏員을 다수 더 두고, 봉급을 나누어 주기 위하여 백성들에게 해를 끼치거나 吏員을 뇌물을 받고 임명하거나 허다한 폐습이 보고되면 절대로 용서하지 않을 것이다...."[61]

지방관청의 불필요한 인원과 비용을 절감하는 대신 필요한 직무를 신

60) 칙령 제54호「管稅官官制」≪(大韓帝國)官報≫ 부록 1906년 9월 28일.
61) 1906년 10월 1일 內部訓令 ≪(大韓帝國)官報≫ 제3576호 1906년 10월 5일; ≪황성신문≫ 1906년 10월 11일「內部訓示」.

설하고 인재의 선발을 신중히 하며, 봉급을 적절히 증액하여 지방행정의 수행에 지장이 없도록 했다는 개편 취지를 밝히고 있다. 또한 기존의 폐습을 좇아 지방관이 인민을 수탈하고 권한을 남용하거나 규정 이외의 관원들을 두어 가렴하지 말도록 경고하고 있다.

내부에서는 10월 5일 상경한 각 관찰사와 부윤·군수들을 소집하여 위의 취지를 반영한 구체적인 방침들을 다시 훈시하였다. 주요 사항은 서기 이하 傭員의 정원을 초과하지 말 것, 稅務·警務·法務에 관한 직원을 별도로 둘 것, 그리고 은결·은호와 지방관청 소속의 전답, 이속에게 예납한 書債 등의 수입들은 모두 조사하여 보고한 후 금고로 귀속시키고, 지출이 필요한 때에는 내부대신의 허가를 받을 것 등이었다.[62] 새로운 지방제도의 시행과 함께 기존에 관아에서 규정 외에 두었던 관원들을 정리하고, 이들의 봉급 명목으로 걷던 잡세를 비롯하여 종래 지방관아의 자체적인 수입원들을 모두 국고에 귀속시키도록 한 것이다.

특히 지방제도 개편 이후 이서층의 정리와 징세권의 분리가 지역사회에 가장 큰 영향을 끼쳤다. 각 지방관아에서 무명잡세를 거두는 원인으로 지목된 이서들은 정리대상이 되어 대거 실직되었다.[63] 또한 이러한 조치는 그전까지 지방관아에서 이서층이 담당했던 징세 업무의 분리와 함께 진행되었기 때문에, 군수와 이서층은 징세권 박탈에 반발하여 신설 징세기구의 업무를 방해하거나 자의로 징세를 행하기도 했다.[64] 또한 각

---

62) ≪訓令謄錄≫ 3, 1906년 10월 16일 훈령 제183호; ≪황성신문≫ 1906년 10월 11일「內部訓示」. 그 밖에 신관제 제정과 내부대신 훈령, 참여관 이하 직원 詮考의 大要, 부윤·군수의 관리 감독, 외국과 외국인에 관한 사무는 이사관과 상의 후 그 사유를 보고할 것, 면 이하의 집무는 이전의 방식을 따르되 그 상황을 내부대신에게 보고할 것, 지방 교육사무의 보고, 농상공업의 진흥 및 민폐(民弊) 두절 방법에 관한 의견을 제출할 것, 제반 법령과 훈령의 준행에 노력할 것 등을 훈시했다.

63) 예컨대 광주군(光州郡)에서는 새로운 관제에서 규정한 인원 외의 관속들을 도태시킨 결과 通引 9명을 2명으로, 使令 20명을 6명으로, 書記 17명을 7명으로, 官奴 4명을 2명으로 각각 줄이고 향장직은 폐지하였다. 충청북도관찰부와 충주군에서도 정원에 따라 서기 이하의 임면을 단행하여 실직된 이들이 窮境에 빠졌다고 보고되었다. 한편 강릉군수는 다수의 감원이 사무에 지장을 준다는 이유로 서기와 순교 등을 정리하면서도 규정된 정원을 충실히 따르지는 않는 등, 각 지방에 따라 정리 정도에 차이가 있었을 것으로 보인다(岩井敬太郎, 1910 ≪顧問警察小誌≫, 韓國內部警務局, 214~219쪽).

64) 岩井敬太郎, 1910, 위의 책, 214쪽; ≪財務週報≫ 제1호, 執務參考「稅制改善施設ニ關スル件」, 1907년 1월 10일, 5~10쪽.

지에서 이서들이 조세장부 인계를 거부하며 이를 소각하거나 일괄 사퇴하는 등의 소동을 벌였고, 농민들 또한 세금이 관아가 아닌 세무관의 손을 거쳐 일본의 은행으로 수납되는 데에 의구심을 가지고 납세를 거부하기도 했다.[65]

위와 같은 반발에 대해 통감부는 새로운 징세기구의 관할 아래에서 말단의 면장이나 동장을 동원하여 징세업무를 차질없이 진행하고자 했다. 이와 함께 재지세력의 반발을 무마하려는 차원에서 실직한 이서들 중 일부를 다시 채용하거나 세무주사를 겸임시키는 방법을 제시했다.[66] 또한 탁지부에서는 훈령을 통해 각 군의 이속들을 소집하고 새로운 징세법의 취지에 대해 曉諭하면서 징세의 원만한 진행을 독려하기도 했다.[67] 이처럼 기존 이속들을 다시 채용하고 반발을 누그러뜨리려 한 이면에는, 징세기구의 신설 이후 원활하게 징세 실무를 인계하려는 목적이 있었다. 또한 기존의 이서층이 담당하던 作夫와 지세대장 작성 방법에 미숙한 면장이나 동장이 징세실무를 수행하기 어려운 경우가 많았기 때문에 기존 이서층의 협조를 얻어 징세대장을 작성해야 했다. 이러한 방법들을 동원하여 1907년에 징세대장을 새로 작성한 이후, 1908년부터는 징세업무에서 이서층을 완전히 배제할 수 있었다.[68]

이처럼 징세권의 분리는 이서층의 반발에 직면하면서도 점차 자리를 잡을 수 있었다. 하지만 새로운 지방관리의 임용규정인 지방관전고규정은 시행 직후부터 많은 문제들을 드러내고 지방민의 반발과 언론의 비판을 받았다. 군수 임용의 경우, 전고규정의 시행 직후 자격 기준에 부합하는 인물이 충분하지 않아 공천 자체가 무산되는 일들이 빈번했다.[69] 특

---

65) 이영호, 2001, 앞의 책, 332~335쪽.
66) ≪財務週報≫ 제3호, 執務參考 稅務「失職郡吏採用ノ件」, 1907년 1월 8일, 34쪽.
67) ≪訓令編案≫ 12, 1907년 1월 4일 탁지부→전남세무감 훈령.
68) 이영호, 2001, 위의 책, 335~347쪽.
69) ≪황성신문≫ 1906년 10월 13일「銓考變更」; 1906년 10월 30일「卄六郡主叟報」; ≪대한매일신보≫ 1906년 10월 15일「公薦不爲」. 군수가 해당하는 지방 주임관의 경우, 전고규정에서 정한 자격요건은 1) 칙·주임직을 曾經한 자, 2) 각 府部 칙·주임직에 現帶한 자, 3) 4년 이상 각 府部 판임직에 근무하거나 曾經한 자(단, 내부 판임직은 3년 이상), 4) 2년 이상 지방 판임직에 있으면서 사무에 通練한 자, 5) 특이한 학식과 기능이 있는 자로 규정되었다(칙령 제52호「地方官銓考規程」 ≪(大韓帝國)官報≫ 1906년 9월 28일 부록).

히 전고위원의 군수 후보자 부정 임용에 대한 의혹이 끊임없이 제기되었다.[70] 일본인 참여관이 후보자에 대한 시험을 치를 것을 주장했지만 내부대신이 이를 거절하거나, 1907년 5월 실시한 전고에서 내부대신이 추천한 후보자들이 시험에 응하지 않아 군수의 전고가 중지되는 등의 잡음이 발생하기도 했다.[71] 이처럼 문제가 잇따르자 1907년 6월 내부 전고위원인 내부협판 유성준, 지방국장 현은(玄檃)이 사직소를 제출하고 「지방관전고규정」은 결국 폐지되었다.[72]

당시 통감부는 고문경찰을 통해 전고를 거친 군수 후보자들을 內査하여 이들의 성향이나 세력관계를 파악했다. 경무고문 마루야마 시게노리(丸山重俊)의 보고에서는, 신임 군수들이 각 대신들의 친척이나 家人, 또는 협잡 무리들의 청탁에 따라 추천을 받은 인사들이므로 전고법의 취지에 부합하지 않는다고 비판했다.[73] 경무고문의 이러한 평가가 이후 전고법의 폐지에 영향을 주었는지 여부는 확실하지 않다. 하지만 경무고문의 평가와는 별개로, 전고를 거친 해당 후보자들의 서임은 그대로 진행되었다.[74] 통감부에서 '시정개선'을 내세워 지방제도 개편을 단행했지만, 실제 군수의 임용 과정에서 보이듯 제도적 개편을 넘어서 실질적인 인적 교체까지 이룰 정도의 의지나 역량은 갖지 않았던 것이다.

또한 향장을 대체하여 신설된 군주사의 임용 상황을 보더라도, 이들이 실질적으로 기존의 향장을 완전히 대체했다고 보기 어려웠다. 1906년 9월 지방관관제의 개정으로 각 군에 신설된 군주사는 지방관전고규정에

---

70) ≪대한매일신보≫ 1906년 11월 7일 「各用食口」; 1906년 11월 14일 「政界謾評」; 1906년 11월 22일 「緊歇有別」; 1907년 1월 5일 「夜行晝隱」; 1907년 3월 12일 「젼考風波」; ≪황성신문≫ 1907년 2월 21일 「銓考委員의 注意」.

71) 국가기록원 소장 「본부지방고등관 전고의 건」 ≪기밀서류철(사법계)≫, 1907, 관리번호: CJA0002383 – 0027130614.

72) ≪황성신문≫ 1907년 6월 22일 「兩氏辭疏理由」. 당시 황성신문에서는 지방관전고규정의 폐지를 주장하며 다음과 같은 문제점을 지적했다. 전고규정의 문제로 규정상의 조건을 충족하는 군수 후보자들이 적다는 점, 명문상의 조건에 부합하는 후보자를 구하기 힘들자 "名譽가 特著한 人은 不在此限"과 같은 예외적용을 두어 전고위원들이 이를 악용한다는 점, 그리고 이상의 문제들 때문에 전고 시행 과정에서 혼란이 발생한다는 점이다(≪황성신문≫ 1907년 4월 30일 「地方官銓考를 當廢止」).

73) 국가기록원 소장 「본부통감 보고(지방관인물에 관한 건)」 ≪기밀서류철(사법계)≫, 1907, 관리번호: CJA0002383 – 0027130607.

74) 「敍任及辭令」 ≪(大韓帝國)官報≫ 3751호 1907년 4월 27일.

따라 군수가 판임관의 자격에 부합하는 인물을 추천 및 임용하도록 규정되었다. 하지만 내부에서는 훈령을 통해 “군주사는 지방관전고규정을 準하여 향장, 서기나 기타 자격에 부합하는 자들 중 選捧하여 이력서를 첨부해 보고”하도록 지시하여, 아직까지 해당 지역 출신의 향장이나 이서층 출신의 인물들이 군 행정에서 배제된 것은 아니었다.[75]

군수가 군주사 후보를 대체로 관내의 인물 중에서 추천·선발했기 때문에, 기존의 향장이나 이서 출신의 인물들이 군주사로 추천 및 서임되는 경우가 많았다.[76] 당시 각지에서 지방민을 수탈했던 이서나 향장 출신의 인물들이 군주사로 추천되어 임명되었다는 언론 보도들이 잇따랐다.[77] 1907년 1월 평안북도 관찰사는 다년간 향리를 맡은 자들이 군주사로 서임된 후 민심에 불복하여 갈등을 일으키거나 군수를 대리하여 집무할 때에 협잡하는 등의 폐단이 심하므로, 각 군에서는 이러한 사례들을 보고 후 면직시키도록 훈령을 내리기도 했다.[78] 1907년 6월 「지방관전고규정」이 폐지된 이후에도 군수의 추천을 통해 군주사를 임명하는 방식은 계속되어, 실질적인 인적 교체가 이루어지는 데에는 한계가 있었다.

이상과 같이 통감부 설치 이후 1906년 9월 일차적인 지방제도 개편에 이르는 과정을 살펴보면, ‘시정개선’을 내세운 통감부는 지방제도 문란의 핵심으로 지방관을 지목하고 이들에 대한 통제를 강화하였다. 특히 지방관아가 자율적으로 재정을 운용할 여지를 차단하고자 조세 상납과 경비 지출 과정을 통제하고, 나아가 징세권을 지방관으로부터 분리하고 각 관아의 이서층을 대거 정리하였다. 이러한 개편 방향은 이전의 갑오개혁기나 대한제국기의 지방경비 절감 및 중앙집권화 시도와 일정한 연속성을 지니지만, 한편으로 일본의 한국 내정 장악과 함께 기존의 지방통치질서를 뒷받침하였던 재지세력의 참여를 배제하였다. 하지만 아직 통감부의 지방 장악이 완전하지 못한 상황에서, 지방제도 개편 작업은 지방민이나

75) ≪訓令謄錄≫ 3, 1906년 10월 3일 內部訓令 제1호.
76) ≪대한매일신보≫ 1906년 10월 19일 「主事紛競」.
77) ≪대한매일신보≫ 1906년 10월 28일 「薦報不公」; 1906년 11월 1일 「郡報不公」; ≪황성신문≫ 1906년 12월 15일 「貪鄕報主」; 1907년 3월 19일 「江主虐民」; 1907년 5월 13일 「法局通牒」
78) ≪訓令謄錄≫ 6, 1907년 1월 22일 觀察使訓令 제10호.

이서층의 반발에 따라 일정 정도의 타협을 거칠 수밖에 없었다. 또한 군수나 군주사의 임용에서도 제도적 개편 이상의 인적 교체를 단행하기에는 한계가 있었다.

2. 군수의 권한 축소와 통감부의 郡 행정 장악

1907년 7월 24일 정미조약(혹은 '제3차 한일협약')의 체결 이후 전반적인 정부기구의 관제 개편과 함께 다시 지방관의 지위에 변화가 생겼다. 정미조약의 제5조에서는 통감이 추천하는 일본인을 한국 정부가 관리로 임명하도록 규정하였다. 이에 따라 이전까지 일본 정부 소속으로서 한국인 관리들을 감시·감독하던 입장의 일본인 관리들이 한국 정부 소속의 관리로 임명됨에 따라, 통감부는 이들을 통해 보다 직접적으로 한국에 대한 내정 간섭이 가능해졌다.[79] 이러한 변화를 배경으로 1907년 12월 정부 기구의 대대적인 개편이 진행되었다.

먼저 지방관관제의 개정으로 각 도의 관찰사 밑에 '副관찰사'에 대응하는 서기관 1인 자리가 신설되고, 이 자리에 그전까지 각 도의 지방행정을 감독하던 이사청 지청(支廳)의 부이사관들이 그대로 임명되었다.[80] 각 도의 서기관과 사무관 자리에 임명된 다수의 일본인 관리들이 도 관찰부의 실질적인 내무행정을 담당함으로써, 이들은 중앙의 일본인 내부차관과 마찬가지로 도 내무행정을 총괄할 수 있게 되었다.[81]

1906년 9월의 지방제도 개편 때 신설된 징세기구 역시 개편을 거쳐 통감부의 재정고문기구와 통합되었다. 앞서 「관세관관제」에 따라 신설된 탁지부 산하의 세무기관과 별도로 통감부 산하의 재정고문기관이 존재했지만, 정미조약 이후 일본인 관리의 직접 임명으로 이러한 이원적 재무기구가 불필요해졌기 때문이다. 1907년 12월 재무감독국-재무서로 이어

79) 손정목, 1992 ≪韓國地方制度·自治史硏究≫ 上, 일지사, 70쪽.

80) 칙령 제40호「地方官官制改正」≪(大韓帝國)官報≫ 호외 1907년 12월 18일; 통감부령 제45호「理事廳支廳分掌規程, 理事廳支廳執務規程及理事廳支廳ノ名稱, 位置及區域廢止」≪統監府公報≫ 제34호 1907년 12월 14일.

81) 손정목, 1992, 위의 책, 74쪽; 姜再鎬, 2001 ≪植民地朝鮮の地方制度≫, 東京大學出版會, 85쪽.

지는 일원화된 재무기구가 설치되면서 이전의 「관세관관제」는 폐지되었다.[82] 이에 따라 그전까지 세무감을 겸임하여 징세권에 관여할 수 있었던 관찰사 역시 부윤·군수와 마찬가지로 징세권을 박탈당했다.

또한 이때의 행정권과 사법권의 분리는 다시 군수의 권한에 큰 타격을 주었다. 1907년 12월 법률 제8호 「재판소구성법」을 비롯한 일련의 재판제도의 개편을 통해, 기존의 군수재판 대신 區裁判所가 공식화되었고, 관찰사·부윤·군수 등 지방관이 각급 재판소의 사법관을 겸임하던 제도는 완전히 폐지되고 전임 사법관들이 임명되었다. 이처럼 사법권과 행정권이 제도상으로 완전히 분리됨으로써, 지방관은 더 이상 사법에 관여할 수 없게 되었다.[83]

위와 같은 관제 개편으로 지방행정과 징세·사법·경찰 각 부문이 분리되었을 뿐만 아니라, 군의 상급 관청인 도 관찰부에 일본인 관리들이 배치되어 군수가 관할하는 권한은 더욱 축소되었다.[84] 1909년 시점에 이르러 일본인 경찰기구에서 "郡衙는 빈집과 마찬가지로 사무도 거의 착수하고 있지 않은 것이 많아..... 토목은 내부가 직할하고 교육 또한 학부에서 직할하여, 오늘날 군아의 사무로서 중요한 것은 토지의 증명에 관한 사무 정도"이며, 사법권의 박탈 이후 군수의 권한을 조장행정의 사무뿐이라고 평가할 정도였다.[85] 또한 1910년 1월 군산이사청의 보고에서도, 사법권과 징세사무를 빼앗긴 후 관찰사와 군수가 인민에게 직접 위해를 가하는 경우가 줄어들어 도로의 개수나 교량의 가설 등을 위해 부역을 징

---

82) 칙령 제46호 「財務監督局官制」 및 칙령 제47호 「財務署官制」 ≪(大韓帝國)官報≫ 호외 1907년 12월 18일.

83) 도면회, 2014 ≪한국 근대 형사재판제도사≫, 푸른역사, 442~444쪽; 統監官房, 1908 ≪韓國施政年報 明治39年明治40年≫, 56쪽.

84) 지방행정과 경찰권의 분리는 1906년 3월 이토 히로부미의 통감 취임 이후부터 고문경찰기구의 급속한 확장과 맞물려 진행되었다. 통감부는 1906년 6월과 1907년 7월 두 차례에 걸쳐 일본인 및 한국인 경찰관을 대폭 증원하여 지방경찰기구를 장악해갔다. 1906년 6월에 각 도의 경무서 아래에 집행기관인 경무서분서(分署) 및 분파소(分派所)를 각 군마다 설치할 수 있도록 하면서 이 시점에서 부윤과 군수의 관할에서 경찰권이 완전히 분리되었다(윤해동, 2006, 앞의 책, 56~57쪽; 마쓰다 토시히코 지음, 이종민 외 옮김, 2020 ≪일본의 조선 식민지 지배와 경찰≫, 경인문화사, 58~64쪽).

85) 1909년 6월 「新任郡主事に對する希望演說」, 內部警務局警務課警察月報編纂部, 1910 ≪松井警務局長講演集≫, 124~125쪽; 「仁川 등지의 警察 12월 機密月報 이첩 件 別紙3 洪親發 제5호 付屬書」(1909.12.15.), ≪統監府文書≫ 2권.

발하는 정도로, 옛날과 같은 권한은 박탈되었다고 평가하였다.[86] 재판소, 경찰서, 재무서 등 권력이 있는 기구를 일본인들이 장악하고 군수나 관찰사는 일본인 헌병이나 서기관 앞에서 실권을 제대로 발휘하지 못한다는 당시 언론의 지적은 이러한 상황을 반영한 것이다.[87]

일련의 지방제도 개편에 따라 지방관의 권한이 축소된 이후, 군수가 관할하는 사무는 정부 각 부처가 직할하면서도 지방행정의 범위에 속한 교육과 토목 등의 부문에 한정되었다. 하지만 이러한 부문에서도 지방관이 독단적으로 처리하는 영역이 줄어들었고, 중앙에서 내린 법령이나 명령에 따라 지방관청으로서 행정 사무를 수행하는 역할이 요구되었다.

예컨대 지방의 교육 사업에서 지방관은 독단적 권한 행사가 금지되고 중앙정부의 법령과 지시만을 따르는 방향으로 변하였다. 1905년 이후 전국 각지에서 지역 차원의 공공사업으로서 사립학교 설립 운동이 활발히 전개되는 가운데, 지방의 사립학교 중 다수는 지방관이 주도하고 지역민이 이에 호응하는 방식으로 설립되었다. 지방관들은 관청이나 향교의 건물과 재원을 적극적으로 활용할 뿐 아니라, 학교 설립과 운영을 빙자하여 지역민들로부터 강제로 모금을 하거나 금전적 이득을 취하기도 했다.[88] 이에 1908년 9월 학부에서는 지방관의 사립학교 관여가 사립학교와 공립학교 간의 경계를 불분명하게 만든다는 이유로 지방관의 사립학교 설립을 금지하였다. 또한 내부에서도 지방관이 학교 설립을 명목으로 기부금을 강제로 모집하는 것을 금지하여, 1908년 이후로는 지방관 주도의 학교 설립이 거의 나타나지 않게 되었다.[89]

당시 지방관의 사립학교 설립은 지방 사립학교의 열악한 재정 여건으로 인하여 불가피한 측면이 있었지만, 한편으로 전국적으로 사립학교 설립 운동이 활발해지면서 각 지역의 교육 사업이 지방관의 임무로 새롭게

---

86) 「機密月報 송부 件 別冊 10월부터 12월까지 機密警察月報」(1910.1.28.), ≪統監府文書≫ 10권.

87) ≪대한매일신보≫ 1909년 11월 12일 「論說 이것도 쏘훈 적은문뎨가 아니라」.

88) 지방관 주도의 사립학교 설립이 활발하였던 1906년부터 1908년 사이의 설립 양상에 대해서는 정진숙, 2019 <20세기 초 한국인 설립 사립학교 연구>, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 82~92쪽 참조.

89) ≪대한매일신보≫ 1908년 9월 10일 「학부훈령제2호(續)」; ≪황성신문≫ 1908년 12월 5일「强募禁止」; 정진숙, 2019, 위의 논문, 82쪽.

부각된 상황과 맞물린 결과이기도 했다.[90] 하지만 정부는 이처럼 지방관이 자의적으로 교육 사업에 개입하는 것을 차단하고, 지방관으로서 공립학교의 '관리자' 지위와 사립학교의 '감독자' 지위를 분명히 구별하도록 규정한 것이다. 이 역시 지방관이 관할하는 지방행정 사무가 점차 정부의 통제 내로 속하는 과정의 일환이었다.

군수와 군에 대한 통제는 1907년 8월 대한제국 군대의 강제해산 이후 일본군과 경찰 기구의 의병 탄압 과정에서 더욱 강화되었다. 당시 전국적으로 의병항쟁이 전개되고 이에 대하여 일본군의 토벌작전이 진행되면서, 지방관청으로서 의병 탄압 활동을 보조하는 역할이 요구되었다.

의병 토벌작전에 동원된 부윤과 군수들은 매달 관찰사와 내부에 귀순자 상황을 보고했을 뿐만 아니라, 관내 지역에서 활동하는 의병들에게 귀순을 권유했다. 또한 일본군의 요구가 있을 경우 관내의 면장 및 동장·이장들을 소집하고 이들을 통해 지역민을 동원하여 일본군에게 필요한 물자를 공급하는 역할 등을 맡았다.[91] 당시 토벌작전에 투입된 각지의 수비대나 헌병대는 군수가 공석인 지역에서 편의를 얻기 어렵다고 보고하여, 일본군의 의병 탄압 과정에서 지방관의 보조를 필요로 했음을 알 수 있다.[92]

의병 탄압을 위해 각지에 자위단을 조직하는 과정에서도 군수와 군주사의 협력을 필요로 했다. 1907년 11~12월 동안 통감부는 각지에 자위단원호회를 파견하여 면 단위로 자위단을 조직하려고 했다. 이 과정에서 자위단원호회가 순시하는 지역의 군수나 군주사들은 각 면의 자위단 조직이나 연설회 개최에 관하여 협의하고, 관내의 면장들을 군아로 소집하여 자위단의 조직을 독려했다.[93] 또한 각 면 자위단의 명단과 보고를 수합하여 이를 경찰서와 헌병대, 그리고 상급 관청인 도에 상신하였다.[94]

---

90) 김종준, 2019 <1900년대 충북 지역의 학교 설립 양상과 학교비 징수 문제> ≪역사교육≫ 149, 180쪽.

91) 홍영기, 2004 ≪대한제국기 호남의병 연구≫, 일조각, 374~375쪽; 조재곤, 2012 <러일전쟁 이후 의병탄압과 협력자들> ≪한국학논총≫ 37.

92) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제23회」 1907년 11월 29일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(中), 678쪽).

93) 「한국경찰의 現狀 別紙3 自衛團報告摘要」 1894년 7월 3일, ≪駐韓日本公使館記錄≫ 26권.

통감부는 의병 탄압에 지방행정기관의 지원을 필요로 했던 상황에서, 아직 군수가 임명되지 않은 군들에 속히 군수들을 임명하여 행정적 지원의 공백이 발생하지 않도록 했다.[95] 앞서 1907년 6월 지방관전고규정이 폐지된 이후 다시 대신들의 관여 아래 군수들이 임용되면서, 군수의 임용 문제가 다시 이전처럼 세간의 비판을 받던 상황이었다. 예컨대 1907년 6월 이후 일진회 출신으로 농상공부대신이었던 송병준(宋秉畯)을 통하여 다수 일진회원들이 군수로 임명되기도 했다.[96]

이토 히로부미는 정부 대신들이 연고가 있는 자만을 지방관으로 채용한다는 당시 의병들의 비판을 거론하며, 정부의 각료가 연고자들을 채용하지 않고 주의나 경향에 상관없이 널리 능력 있는 청년을 채용해야 한다고 주장했다. 여기서 이토 히로부미가 말한 능력 있는 인재란, 유생 같은 '완고자류'보다는 양학(洋學)을 갖추고 실무적으로 일본인 관리들과 충분히 소통할 수 있는 인물을 의미했다.[97]

새로운 지방관의 임용 규정은 1908년 중순부터 마련되기 시작했다. 먼저 통감부는 6월 초 관찰사들을 전격적으로 교체하면서, 주로 일본에서 오랫동안 체류하여 일본어와 일본의 사정에 정통한 인사들을 임명했다.[98] 이후 6월 18일 칙령 제34호 「各部官制通則中改正」과 칙령 제35호 「郡守任用令」을 통해, 관찰사가 관할구역 내에서 적임으로 인정하여 추

---

94) 이양희, 2019 <일제의 自衛團 운영과 성격>, 충남대학교 국사학과 박사학위논문, 37~48쪽.

95) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제23회」 1907년 11월 29일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(中), 678쪽). 1908년 12월 6일을 기준으로 전국의 322개 군 중 군수가 부임하지 않은 지역이 52개 군이었다(국가기록원 소장 「道府郡定員現員比較表」 ≪예규철(국장직속)≫, 1908, 관리번호: CJA0002390 - 0027130350).

96) 김종준, 2010, ≪일진회의 문명활동과 친일활동≫, 신구문화사, 223~225쪽. 김종준에 따르면, 송병준이 1907년 5월 농상공부대신으로 입각한 이후 집중적으로 일진회원들이 관직에 진출한 결과 1907년 동안 일진회원 출신의 지방관으로 관찰사 3명과 군수 17명이 임명되었다.

97) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제39회」 1908년 4월 29일(金正明 編, 1964, 위의 책 6(中), 837쪽).

98) 「敍任及辭令」 ≪(大韓帝國)官報≫ 제4099호 1908년 6월 13일; 이상찬, 1986, 앞의 논문, 71쪽. 이토 히로부미는 1908년 6월 관찰사의 교체 후 신임 관찰사들이 참석한 만찬회에서, "여러분은 오랫동안 일본에 체류하여 군주의 眼中에 여러분이라면 일본어와 일본의 사정에도 정통하기 때문에 여러분을 채용하기로 결정한 것으로, 이는 즉 경질의 요점"이라고 발언했다(金正明 編, 1964, 위의 책 6(中), 925쪽).

천한 자 중에서 군수를 임명하고, 군수의 進退 또한 관찰사의 품신을 거쳐 정부에서 결정하도록 규정했다.[99] 이전의 전고규정 때에는 정부 내 전고위원의 조사와 시험을 거쳐 지방관을 임명했으나, 이제는 관찰사가 관할구역 내의 인물들을 추천한 뒤 군수의 임명과 승진을 결정하도록 바뀐 것이다. 이는 결국 통감부에서 신뢰할 만한 인물들이었던 관찰사들의 추천에 따라 군수를 임용하려던 조치였다.

하지만 관찰사를 통한 추천 방식으로 바뀐 뒤에도, 전고규정 때와 같이 관찰사가 친척이나 지인 등을 사사로이 추천하여 부정하게 군수가 임용된다는 비판들이 빈번하게 제기되었다.[100] 당시 통감부 경시청의 보고에 따르면, 경기도를 제외하면 각 도의 관찰사가 관내에서 추천할 적임자가 적어 군수 후보자로 자산가까지 고려한다는 설이 퍼지자, 군수 후보를 희망하는 이들이 연이어 상경하기도 했다.[101] ≪황성신문≫에서도 지적했듯이, 군수가 군주사를 추천하던 방식과 마찬가지로 관찰사가 관내에서 군수를 추천한다면 이러한 임용상의 문제가 발생할 수밖에 없었다.[102]

이처럼 지방관을 추천하는 방식이 문제가 되던 상황에서, 지방자치제에 기반하여 지방민의 공의(公議)에 따라 지방관을 선발하자는 주장이 제기되기도 했다.[103] 하지만 당시 통감부에서는 어디까지나 중앙정부의 지시를 충실히 따르면서 의병 탄압을 보조할 수 있는 인물로 군수를 충원하려던 것이었다. 관찰사의 추천을 통한 군수 임용 방식은 강제병합 이전까지 유지되었다.

군수 밑에서 군 행정 실무를 담당하는 군주사의 경우 통감부는 더 직접적으로 임용과 배치에 관여했다. 1906년 9월 발포한 지방제도 개편에

---

99) ≪(大韓帝國)官報≫ 제4106호 1908년 6월 22일.

100) ≪황성신문≫ 1908년 9월 1일 「薦報叟査」; ≪대한매일신보≫ 1908년 9월 26일 「宜有質問」; 1908년 10월 29일 「困債薦報」. 특히 일진회 출신으로 충남관찰사로 재직한 崔廷德은 자격이 충분하지 않은 일진회원들을 군수로 추천하여 이에 대한 비판들이 여러 차례 제기되었다(≪황성신문≫ 1908년 9월 23일 「薦報還退」; 1908년 12월 13일 「壹進決義」; ≪공립신보≫ 1908년 9월 30일 「일진회 의아」).

101) 국가기록원 소장 「군수운동의 건」 ≪기밀서류철(제2신문계)≫, 1908, 관리번호: CJA0002393 – 0027130123.

102) ≪황성신문≫ 1908년 6월 24일 「地方郡守」.

103) ≪황성신문≫ 1910년 7월 9일 「地方官薦用의 方針」.

따라 신설된 군주사는 그전까지 대체로 군수의 추천을 거쳐서 해당 군 내의 유력한 인사로 임명했다. 하지만 1908년부터는 일본군의 의병 탄압 활동을 보조하는 역할을 중심으로 군주사가 서임되었다. 1908년 4월 내부에서는 시험을 통해 출신지에 상관없이 자격에 맞는 인재를 군주사로 선발하기로 결정하였다. 해당 지방의 사정에 밝은 유력자보다 근대적 학문의 습득이나 일본어 능력을 기준으로 군주사를 선발하면서, 군수를 보좌하는 지방 유력자보다는 국가가 임명하는 관료의 성격이 강화된 것이다.[104]

내부에서는 새로 군주사를 선발하는 시험의 응시조건으로 연령 20세 이상이면서 일본어와 산술 능력이 우수한 자를 임용하였다.[105] 이는 당시 의병들에 대한 토벌작전을 수행하던 헌병대와 수비대를 각지의 지방관청이 원활하게 보조하도록, 이들의 통역을 담당할 군주사가 우선적으로 필요했기 때문이다.[106] 이에 따라 1908년 6월 내부는 각 도에 주둔하는 일본군 수비대의 통역을 위하여 시험을 통해 선발한 군주사를 배치한다는 훈령을 내렸다.[107] 이러한 군주사 임용 방향을 통하여, 당시 군 행정의 중점이 각지의 의병 토벌 활동을 보조하는 데에 있었음을 알 수 있다.

1909년부터는 한국인 군주사뿐만 아니라 '지방행정의 쇄신'을 명분으로

---

104) 이상찬, 1986, 앞의 논문, 63쪽.

105) ≪황성신문≫ 1908년 5월 15일「本部에셔 郡主事를 採用홀터이니」; ≪대한매일신보≫ 1908년 5월 16일「군주사서임」.

106) ≪황성신문≫ 1908년 5월 21일「爲得便宜任命」.

107) 국가기록원 소장 1908년 6월 20일 秘發 제52호「각 도 관찰사에게 훈령」≪예규철(국장직속)≫, 1908, 관리번호: CJA0002390 – 0027130335. 신임 군주사들이 부임한 군들은 도별로 다음과 같다.

경기	삭녕 적성 가평 지평
충남	회덕 공주 직산
전북	진안 고부 전주
전남	영광
경북	대구 영주 경주 풍천 안동 청송 영천
경남	진주 창녕
황해	신계 곡산 문화 풍천 송화 백천
강원	평강 평창 인제 양양 화천 철원 회양 횡성
평남	성천 덕천 영변
평북	창성 희천 강계 후창 자성

일본인 관리가 군 단위까지 배치되기 시작했다. 통감부는 먼저 각 부·군 중 중요한 지역에 우선적으로 일본인 주사 50명을 임용하여 배치했다.[108] 당시 통감부에서는 가능하면 모든 군에 일본인 주사를 배치하려 했지만, 예산의 제약 때문에 우선 50명의 일본인 군주사를 임용하였다.[109] 이듬해인 1910년에도 일본 내무성과 교섭하여 일본인 주사 100명을 추가로 배치하려 했지만, 마찬가지로 예산의 부족 때문에 일본인 군주사 50명만이 추가로 배치되었다.[110] 이들은 지방행정의 주요 부문인 권업, 토목, 교육 등에 관한 사무를 장악하였다.[111]

일본인 군주사가 배치되면서 일본군뿐만 아니라 일본인 군주사와의 통역을 맡을 한국인 군주사의 임용도 이루어졌다.[112] 일본군과 일본인 관리를 보조하기 위한 한국인 군주사의 임용이 이어진 결과, 강제병합 직전인 1910년 7월 시점에는 한국인 부·군주사 318명 중 절반 이상이 '日語略解者'였다.[113] 하지만 이와 더불어 기존처럼 군수가 군 내의 인사를 추천하여 임명하는 방식도 계속되었기 때문에, 군수의 추천에 의한 서임과 통역 목적의 서임이 병행된 것으로 보인다.[114] 강제병합 이후의 지방제도 재편 과정에서, 군의 지위 정비는 이처럼 일본인 관리들을 중심으로 지방행정 장악과 통제가 이루어진 상황을 배경으로 이루어질 수 있었다.

한편 통감부시기 군의 지위 변화는, 면 단위의 말단행정화와 함께 면을 관할하는 군의 역할이 대두되던 상황과도 맞물려 진행되었다. 1906년 9월 징세권이 군수에게서 분리된 이후, 기존의 이서층을 대체하여 징세 실무를 담당할 하부 징세기구로 면장이 설정되었다. 당초 면장에게 요구된 핵심 업무는 주로 면 단위로 세금을 거두는 징세 실무에 한정되었지

108) 朝鮮總督府, 1911 ≪第三次施政年報 明治42年≫, 40쪽.
109) 內部, 1909 ≪漢城府事務官及各道書記官會議要錄≫, 64쪽.
110) ≪대한매일신보≫ 1910년 1월 16일「岡次歸國內容」; 1910년 3월 9일「五十需用」; ≪황성신문≫ 1910년 4월 14일「日本主事渡來」.
111) ≪황성신문≫ 1909년 1월 8일「日人主事採用」.
112) ≪황성신문≫ 1910년 5월 8일「通譯逢時」; 1910년 6월 8일「通譯合格薦報」.
113) ≪황성신문≫ 1910년 7월 8일「韓人地方主事」.
114) ≪황성신문≫ 1909년 11월 10일「郡主事薦報」. 또한 군 내에서 군주사와 통역군주사가 갈등을 벌인 사례 등이 확인되기에 군아 내에서도 이들은 서로 구분되었던 것으로 보인다(≪황성신문≫ 1908년 12월 15일「討財還吐」).

만, 점차 면장의 업무 범위가 확대되어 지방행정 전반에 걸쳐 말단행정 단위로서 면 행정의 중요성이 대두되었다.[115]

상급 지방행정기관으로서 군수는 관내 각 면장들을 통해 면민들을 동원하여 도로와 교량을 수리하거나, 면장들을 소집하여 관내의 지방민에 법령과 명령을 하달하였다.[116] 당시 東萊府의 사례를 보면, 동래부윤은 매달 면장회의를 소집하여 구체적인 명령을 하달하거나, 면장 후보자를 직접 선택함으로써 면장의 임명 과정에 개입하는 방식으로 면에 영향력을 행사했다. 면장은 동래부에 면 내 민의소나 면회의 결정 사항을 비롯하여 호구, 면 경비와 예산, 위생, 종교, 곡물 수확량, 수해 피해 등 제반 사항을 보고했으며, 동래부에서도 매달 면장회의를 통해 권농, 도로·교량의 修治, 교육, 위생, 面所와 서기의 정비, 식림과 어업의 장려 등을 하달하였다.[117]

이처럼 면장의 역할이 징세 업무뿐만 아니라 지방행정 전반에 걸쳐 있었기 때문에, 지휘계통 측면에서 면장은 각각 군수와 징세기구의 이중지휘 아래에 있었다.[118] 이 때문에 면장의 임명권을 두고 지방행정기관이 속한 내부 계통과 징세기구의 탁지부 계통 사이에서 알력이 발생하기도 했다.[119] 당시 면장의 임명을 관찰부와 내부에도 보고하도록 한 것은, 중앙정부의 통제력이 면 단위까지 미치면서 면의 위상이 제고된 변화를 반영한 것이다.[120]

위와 같이 면장의 중요성이 대두되었음에도 불구하고, 강제병합 이전에는 면장의 직제가 규정되지 않았다. 강제병합 이후 징세기관이 폐지되

---

115) 통감부시기 면 제도의 강화와 면장의 성격에 대해서는 염인호, 1983, 앞의 논문, 9~13쪽; 이상찬, 1986, 앞의 논문, 66~70쪽 참조.

116) ≪訓令謄錄≫ 3, 1906년 11월 8일 훈령 제206호; ≪황성신문≫ 1908년 10월 2일「面長拒絶斷髮」; 1908년 10월 4일「陽城民斷髮」; 1908년 10월 7일「永民斷髮」.

117) 박성연, 2010, <統監府 시기 面, 里洞制 연구 - 東萊府의 사례를 중심으로>, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 56~62쪽.

118) 박성연, 2010, 같은 논문, 23~27쪽.

119) 1907년 3월 내부에서는 훈령을 통해 군수가 면 내의 유력한 인사를 택하여 이력서와 함께 관찰부를 거쳐 내부로 보고한 뒤 임명할 것을 명하면서, 한편으로 최근 세무관이 관내 면장을 멋대로 임명하는 경우가 있으므로 군수의 직권을 방기하지 말도록 훈계하여 면장의 추천 및 임명권이 내부 계통의 지방행정기관에 있다는 것을 명확히 하였다(≪訓令謄錄≫ 6, 1907년 3월 31일 道訓 제50호).

120) 박성연, 2010, 위의 논문, 56쪽.

어 징세 업무가 다시 지방행정에 속하고 면장의 직위가 지방관관제에서 처음 규정됨으로써, 비로소 군과 면 사이의 관계가 확립되었다. 통감부시기 동안 군은 중앙부처의 명령에 따라 지방행정 사무를 수행하면서도, 중앙의 통제 강화에 따라 면에 대한 감독과 지휘의 권한을 이전보다 강하게 행사했다는 점에서 강제병합 이후 지방행정기관으로서 군이 수행할 역할과 지위를 예고하고 있었다.

이상과 같이 정미조약 이후 지방관의 권한에서 징세권과 사법권까지 완전히 분리된 이후, 통감부는 일본인 관리들을 직접 배치하여 지방행정을 장악하였다. 이러한 상황에서 군수가 자체적으로 행사할 수 있는 권한은 축소되는 동시에, 그 역할은 중앙정부의 통제범위 내에서 지방행정 사무를 수행하고 하부의 면을 관할 및 통제하는 영역으로 한정되었다. 의병항쟁에 대한 탄압 국면에서도, 군이 일본군과 경찰 관헌의 활동을 지원하는 과정에서 위와 같은 변화가 강화되었다. 이 시기 군은 그 지위가 상대적으로 하락하고 권한이 축소되었으면서도, 향후 식민통치를 뒷받침하기 위한 지방행정단위로 재편되는 과정 위에 있었던 것이다.

Ⅱ. 일제 초기 지방제도 정비와 郡의 역할 설정

1. 강제병합 직후 郡 행정의 정비와 지방단체 지위 부재

1910년 8월 29일 강제병합 이후 일제는 식민통치기구의 정비를 위하여 9월 30일 칙령 제354호「朝鮮總督府官制」와 칙령 제355호「朝鮮總督府中樞院官制」등 일련의 관제들을 발포했다. 이와 더불어 칙령 제357호「朝鮮總督府地方官官制」를 발포하여, 앞으로 지방통치체제의 골자가 될 각 지방관청에 관한 제도를 새로이 마련했다.[121] 새로운 지방관관제는 각 지방관청의 지위 측면에서 앞서 통감부시기에 개정한 지방관관제의 틀을 유지하는 가운데, 각급 지방관리들의 직명이나 지위가 새로 마련되고 앞서 분리되었던 징세권을 다시 지방행정과 통합하는 등의 변화가 반영되었다.

새로운 지방관관제에서 부윤과 군수는 "道長官의 지휘 감독을 받아 법령을 집행하고 관내의 행정 사무를 掌理하며 부하 관리를 지휘 감독"하도록 규정되었다. 각 부와 군에는 書記와 技手, 通譯生을 두어 각각 서무와 기술, 통역에 종사하도록 했다.[122] 이에 따라 이전까지 군수를 보좌하는 직위로서 군 행정 실무를 담당하던 군주사는 군서기로 직명이 바뀌었다.

각 부와 군 밑의 면 단위에는 "면장을 두어 판임관 대우로 하고, 부윤 또는 군수의 지휘 감독을 받아 면내의 행정 사무를 보조집행"하도록 규정되었다.[123] 이는 통감부시기 이래 면 행정의 강화를 추진하던 시도의 연장선상에서 면장의 지위를 규정하는 직제를 제정함으로써, 개별 사무에 관한 법령이 아닌 지방관관제를 통해 지방행정기구로서 면장과 면의 존립 근거를 법적으로 마련한 것이었다.

---

121) ≪朝鮮總督府官報≫ 제28호 1910년 9월 30일.
122) 칙령 제357호「朝鮮總督府地方官官制」제21 및 제22조, ≪朝鮮總督府官報≫ 제28호 1910년 9월 30일.
123) 同 칙령 제25조, ≪朝鮮總督府官報≫ 제28호 1910년 9월 30일.

이처럼 면장을 판임관 대우의 관리로 규정한 것은 통감부시기부터 면 행정의 강화와 함께 면장 자리에 적절한 인물층을 확보하기 위해 면장의 지위를 일정 정도 보장하려던 의도에 따른 것이었다.[124] 하지만 '판임관 대우'라는 지위에서 보이는 것처럼, 대우관리인 면장은 다른 일반적인 관리들과 차이가 있었다. 면장은 지방관관제에 따라 규정되는 관리로서 중앙정부에 의해 임명되었지만, 그 봉급은 다른 관리들과 달리 국고에서 지출하지 않고 면 내에서 자체적으로 부담했다. 지방관관제에서 규정된 면의 행정은 조선총독을 정점으로 하는 지방관청의 계통에 속하였지만, 도지사나 부윤·군수처럼 독립적인 지방관청이 아닌 부윤·군수의 관할에 속하는 면 사무를 보조집행하는 기관으로 간주되었다.[125]

총독부는 이후 면의 지위를 보다 구체화하는 과정에서 면을 감독하는 군의 권한에 주의를 기울였다. 1910년 10월 1일 발포한 조선총독부령 제8호「면에 관한 규정」에서는 면장의 수당과 사무집행 비용 등 면이 부담하는 경비에 관한 사항은 도장관의 인가를 얻어 부윤 혹은 군수가 정하도록 규정했다.[126] 이에 따라 부윤·군수가 면 경비의 부과징수 주체로서 면민에게 부과할 세율을 지시하고, 면장은 인민들이 각자 부담할 분부액(分負額)을 통지하는 역할을 맡았다.[127] 또한 면장의 임면은 도장관의 권한으로 규정되었지만, 실제 면장의 임명은 부윤·군수가 면민 중 적임자를 도장관에게 추천하거나 직접 경질을 권고하는 등 상급 관청인 부·군이 임면에 관여하였다.[128]

---

124) 內部, 1909, 앞의 책, 48쪽.

125) 永野淸·田口春二郞, 1915, ≪朝鮮行政法要論 : 總論≫, 巖松堂京城店, 186~187쪽; 脇坂健次, 1924 ≪改正 府制面制釋義≫, 帝國地方行政學會, 95쪽. 이처럼「조선총독부지방관관제」의 면장에 관한 규정은 1917년의 면제를 거쳐 1930년 읍면제가 제정되어 (읍)면에 상당한 자율성이 보장된 이후에도 상급 지방관청이 (읍)면의 구역 설정이나 사무 인가 등에 개입하여 (읍)면의 자율성을 제약하는 근거가 되었다(고려대학교 한국사연구소 일제시대 연구실, 2010, 앞의 책, 204~206쪽).

126) ≪朝鮮總督府官報≫ 제29호 1910년 10월 1일.

127) 永野淸·田口春二郞, 1915, 위의 책, 186~187쪽. 이러한 면 경비의 지출 및 부담에 대한 권한은 1917년 면제를 실시한 후 도장관의 권한으로 변경되었다(조선총독부령 제40호「面ニ關スル規程中左ノ通改正ス」≪朝鮮總督府官報≫ 제1481호 1917년 7월 11일).

128) 朝鮮總督府, 1911 ≪朝鮮總督府府郡書記講習會講演集≫, 69쪽; 吉村傳, 1916 ≪面行政指針≫, 15쪽; ≪매일신보≫ 1914년 4월 6일「平壤府의 면장 대경질」.

한편 새로운 지방관관제에서 주목할 또 다른 변화는, 이전에 지방관에게서 분리했던 징세업무를 다시 도의 관할업무로 두어 지방행정과 통합한 점이다. 총독부는 「조선총독부지방관관제」에 따라 도장관 아래에 도장관 관방과 더불어 내무부와 재무부를 두도록 하고, 앞서 통감부시기에 지방관에게서 분리했던 징세업무를 도 재무부의 관할 업무로 규정했다.[129] 따라서 당시 일본에서는 지방행정과 징세권이 분리되어 府縣知事가 국세의 징수권을 지니지 않은 것과 달리, 식민지 조선의 도장관은 국세를 징수할 징세권을 지니게 되었다.[130]

총독부는 이처럼 재무기관을 지방관청에 통일한 이유로 징세기관에 소요되는 비용의 절감, 그리고 지방행정의 개선으로 지방관의 수탈 우려가 없어졌을 뿐 아니라 조선인의 지방관을 존숭하는 관념이 오래되어 다른 기관에 납세하기를 꺼리는 경향을 내세웠다.[131] 이미 강제병합 이전 면장의 직제에 관한 논의에서는 면장이 실질적으로 지방의 최하급 행정기관을 담당하는 상황을 따라 탁지부 아래의 징세기관에 한정시키지 않고 이를 내부 계통의 지방장관의 지휘 아래에 두는 것이 합당하다는 의견들이 제기되고 있었다.[132] 이처럼 강제병합 이전의 지방제도 개편 과정에서 도 이하 지방행정에 대한 통제와 일본인 관리들의 배치가 진전되고 면장의 말단행정화가 진행된 상황에서, 별도의 징세기구를 두기보다는 지방행정계통을 통하여 징세업무를 수행하도록 이를 통합한 것이다.[133]

징세권이 도의 관할 업무에 속하게 되면서 기존까지 징세권에서 배제되었던 부윤과 군수 역시 다시 징세업무에 관여하게 되었다. 이들은 세입징수관으로서 징세사무를 집행하면서 여타 행정업무와 함께 도장관의 감독을 받게 되었다.[134] 또한 통감부시기 동안 면장이 징세기구와 지방

---

129) 칙령 제357호 「朝鮮總督府地方官官制」 제12조, ≪朝鮮總督府官報≫ 제28호 1910년 9월 30일; 조선총독부훈령 제3호 「道事務分掌規程」 제7조, ≪朝鮮總督府官報≫ 제29호 1910년 10월 1일.

130) 朝鮮總督府, 1911 ≪朝鮮總督府府郡書記講習會講演集≫, 62쪽.

131) 朝鮮總督府, ≪朝鮮總督府施政年報≫ 1910년도, 74, 134~135쪽.

132) 內部, 1909, 앞의 책, 45~48쪽.

133) 1909년 2월 일본 제국의회의 회기에서도 한국의 통감부가 지방행정과 별도로 징세기구를 둔 조치가 무리하게 일본의 현행 제도를 적용한 것으로, 이는 인민의 반감을 사고 지나치게 큰 비용을 소요한다는 비판이 제기되었다. 김윤정 편역, 2012, ≪일본 제국의회와 한국: 대한정책과 거류일본인≫, 선인, 249~250쪽.

관청의 이중적 지휘체계 아래에 놓였던 것과 달리, 이제는 면장의 징세 업무 역시 부윤·군수의 지휘를 받게 되었다.[135] 따라서 군수는 관할지역 내의 징세실무를 담당하는 면장과 공전영수원들에게 세금미납액을 독촉하는 모습을 보이는 등 징세성적의 제고에 힘써야 했다.[136] 이처럼 면장을 대우관리로 규정하고 징세권이 다시 지방행정체계의 관할로 재흡수됨에 따라, 군이 면의 상급 관청으로서 지니는 지위가 확고해지고 이후 면 행정을 지도 감독하는 군의 역할이 중요해지기 시작했다.

위와 같이 새로운 지방관관제를 마련한 이후, 총독부는 새로운 통치기구 아래에서 어떻게 지방행정조직을 운용하고 지방사업을 장려할지 모색하기 시작했다. 1911년 총독부 내무부에서 각 도 내무부장에게 지방행정에 관하여 자문한 각 사항과 이에 대한 답신내용을 통해, 당시 총독부가 지방제도의 개편 과정에서 모색했던 지방행정기관의 운용 방향과 지방행정 실태를 알 수 있다.[137] 총독부 내무부에서 각 도 내무부장에게 자문한 사항은 크게 도·부·군에 관한 사항과 면에 관한 사항으로 나뉘는데, 이 중 도·부·군에 관한 자문사항은 다음과 같다.

제1. 道府郡에 관한 사항

① 참여관에 대한 사무분배의 상황
② 道 고등관·판임관의 용무별 출장 횟수 및 일수(日數)
③ 道에서 우량한 郡의 실황
④ 조선인 서기의 지도 및 사무 분배의 실황과 內鮮人 서기 상호 會話 연구의 실황
⑤ 내지인 서기의 마음가짐에 관한 총독훈시의 취지가 아직 충분히 철저하지 않은 듯한 데 대한 각 도의 실황과 방책

---

134) 朝鮮總督府, ≪朝鮮總督府施政年報≫ 1910년도, 135쪽.
135) 姜再鎬, 2001, 앞의 책, 127쪽.
136) ≪경남일보≫ 1910년 12월 17일「朴郡守訓示」.
137) 국립중앙도서관 소장 ≪內務部長會同諮問事項答申書≫(朝25-35)(이하 '≪답신서≫'). 1911년 총독부 내무부, 탁지부, 농상공부 등의 부서별 자문사항에 대해 각 도 내무부장이 답신한 내용을 도별로 편철한 자료이다. 본고에서는 지방행정에 관한 내무부의 자문사항을 중심으로 살펴볼 것이다.

⑥ 군서기 중 兩部 주임을 없애고 수석서기가 이를 통괄하는 道의 군청 집무 정황
⑦ 府郡에서 面경비 출납을 행하는 경우 府郡 사무의 증가 실황
⑧ 풍작을 이용하거나 인민에게 저축의 사상을 고취하기 위하여 특별히 계획한 사항이 있다면 그 상황
⑨ 도로·철도 등의 공사를 저축장려상으로 이용하는 실황
⑩ 新政 시행 후 권업·저축이나 민정상으로 禊를 이용한 實例

①과 ②는 도의 행정에 관한 자문사항이다. ⑤는 각 도의 답신 내용으로 볼 때, 일본인 서기를 대상으로 지방관리로서 본분을 그르치지 않고 지방관청 내의 화합, 특히 조선인 관리들과 원만한 관계를 유지하도록 당부한 훈시에 관한 내용으로 보인다.

당시 부·군 행정에 직접적으로 관련된 자문사항들을 분류하면, 군청 내의 사무능력 향상과 사무 분배, 행정조직의 운영 등 행정적 정비에 관한 ④와 ⑥ 항목, 군의 면 지도 감독에 관한 ⑦ 항목, 그리고 농업상 소득이나 토목공사의 임금, 혹은 계와 같은 지역 내의 재원을 군에서 저축이나 공공사업으로 활용하는 ⑧, ⑨, ⑩ 항목으로 나누어 볼 수 있다. 또한 자문사항 ③ 항목은 위의 자문사항들을 기준으로 지방행정의 전반적인 실태를 평가하여 우수한 군의 사례들을 보고한 항목이다. 이 항목들을 통해 총독부와 각 도에서 군 행정에 관하여 어떠한 역할을 중시했는지 알 수 있다.

먼저 ≪답신서≫ 중 각 도에서 우수한 행정 성적을 거둔 군의 사례들을 보고한 자문사항 ③의 답신내용을 보면, 대체로 각 군청의 사무수행 능력이 아직 미숙하며 대부분 대동소이하다는 평가가 많이 확인된다. 13개 도 중 절반에 가까운 도의 내무부장들은 이에 관하여 특별히 보고할 만한 군이 없다고 기재했다. 구체적인 평가나 개별 군의 사례를 보고한 도의 답신내용을 요약하여 정리하면 다음 [표 1]과 같다.

[표 1] 각 道의 우수한 郡 실황에 대한 답신내용

道	답신내용

충남	1) 도로 개수, 읍내 市區 정리, 음료수 개량, 위생상태 진보, 米作 개량이나 지방사업의 발전에서 실적이 있음 2) 군 당국자의 노고에 더하여 경찰 관헌의 조력을 많이 받음
경남	1) 고성군: 군수 이하 직원이 성실하고 조사와 보고가 적절하며, 面事務處理心得을 제정하고 면장의 직무 집행에 주의함. 권업 부문에서 농계를 설립하고 농업·임업을 장려. 부역을 통해 龍南, 泗川郡에 통하는 도로 수선 공사 진행 2) 진주군: 면장의 쇄신, 지방 유력가 등용, 면서기 강습회 개시 3) 기장, 김해, 사천, 밀양, 용남군: 직무에 열심으로 사무가 敏活함
황해	1) 황주군: 사무 정리와 조선인 직원 지도에 노력. 면장 양성, 복장 착용, 면사무소 구비, 면비용 징수절차의 관리에 힘씀 2) 재령, 해주, 송화군: 사무 정리, 특히 면장 양성에 노력
강원	원주, 양구, 통천군: 사무 정리와 면사무의 지도계발이 적절함
평북	1) 회계사무, 징세성적, 권업, 지방사무, 治道성적을 기준으로 각 군 평가 2) 정주군: 인물의 배합이 알맞고 군수가 수석서기의 사무에 만족하며 조선인 서기가 일본어를 이해하고 일본인 서기 또한 독실원만하여 성적이 가장 우량. 면장과 郡參事의 信仰이 두텁고 사무에 질서가 있음
함북	사무 정리와 면의 감독지도가 적절하거나 면장강습회를 개최하는 등 성적이 볼만한 곳들이 조금 있지만 보고할 만한 군은 아직 없음
함남	권업(농업, 잠업, 축산, 광산, 수산, 부산물), 교육, 위생 부문에 따라 북청군과 영흥군이 우량함

[표 1]에서 각 도의 구체적인 평가나 개별 군 사례를 보고한 내용을 살펴보면, 각 군청의 성적은 사무 정리나 조선인 서기의 지도, 문서 처리 상황과 같은 행정적 정비에 관한 내용, 면장의 양성이나 면 사무의 처리 등 면의 지도에 관한 내용, 그리고 도로 개수, 시가지 정리, 위생 사업, 권업, 교육 부문 지방사업의 진척에 관한 내용들이 보고되었다. 정리한다면 군청의 행정적 정비, 면의 지도 감독, 지방사업의 실시에 관한 사항들로 나누어 볼 수 있다.

군청의 행정적 정비에 대한 평가의 예시로는 “군수 이하 관리가 早出晩退하고 휴일의 구분 없이 사무에 매진하며 각종 조사보고에서 要를 얻

어 시기를 잃지 않는다"(경남 고성군)거나, "인물의 배합이 알맞고 군수가 수석서기의 사무에 만족하며, 조선인 서기 2명은 일본어를 이해하고 다른 일본인 서기 2명도 독실원만"(평북 정주군)하다는 내용을 들 수 있다. 황해도 황주군은 "사무의 정리는 물론 일본인 서기가 기꺼이 관청 내의 원만함을 보전하고 조선인 서기와 雇員에게 적당히 사무를 분배하고 사무를 가르쳐, 各員이 일치하여 집무에 奮勵"한다고 평가하였다.[138] 강제병합 이후 통치기구의 교체와 함께 조직적·행정적 정비가 진행되던 상황에서, 전반적인 사무 정리 뿐만 아니라 조선인 서기에 대한 지도와 사무분배가 공통적으로 거론된 점에 주목할 수 있다.

조선인 서기의 지도나 조선인·일본인 서기 간의 사무분배에 대해서는 자문사항 ④의 답신내용이 자세하다. 각 도에서는 대다수의 경우 군청 내 주임에 일본인 서기가 임명되었고, 조선인 서기는 이들의 지도 아래에서 통역과 정서(淨書), 계산, 문서의 수발신과 같은 단순한 사무만을 담당했다.[139] 이는 대체로 조선인 서기가 "사무의 분배는 일부에만 제한되고 맡길 수 없을 뿐 아니라 문서의 처리나 기안은 도저히 불가능"(함경북도)한 상태라는 식의 평가가 일반적이었기 때문이다.

평안북도의 경우 군청의 조직은 회계·서무·재무계[140]로 나뉘었는데, 대체로 일본인 서기가 각 계의 주임으로 임명되었다. 예컨대 일본인 서기가 2명인 군에서는 서무주임이 회계주임을 겸하고, 일본인 서기가 1명뿐이라면 조선인 서기가 회계주임을 맡지만 이조차 일본인 서기의 지도 감독을 전제로 했으며 이러한 경우는 渭原郡과 厚昌郡 두 사례에 불과했다.[141] 또한 자문사항에서 거론한 조선인과 일본인 서기의 상호 회화(會話)의 연구는, 대체로 조선인 서기의 일본어 향상을 위한 강습 및 연구 활동이 중심이 되었다. 이처럼 군 행정의 사무 분배와 조직 운영은 일본

138) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 경상남도, 황해도, 평안북도의 자문사항 ③ 항목.
139) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 각 도의 자문사항 ④ 항목.
140) 자문사항 ⑥에서 '兩部'라 지칭한 것처럼, 일반적으로 군청 내의 조직은 서무계와 재무계로 나뉘었고 1913년 3월 총독부가 「부군처무규정준칙」을 통첩하면서 이러한 군의 조직체계를 확립하였다. 하지만 그전까지는 각 도에서 개별적으로 사무분장에 관한 규정을 두어 조직이나 사무운영 방식에 차이가 있었던 것으로 보인다.
141) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 평안북도, 2쪽.

인 서기들을 중심으로 한 민족적 위계를 바탕에 두었으며, 이는 앞서 통감부시기부터 일본인 관리들이 군 행정을 장악한 결과이기도 했다. 이처럼 일본인 서기가 군청 내 주임을 맡고 조선인 서기의 업무와 지위가 제한되는 상황은 1920년대 이후에도 계속되었다.[142]

군 행정에 대한 평가 중 면장과 면 사무에 관한 지도 또한 각 도의 답신내용에서 공통적으로 언급되는 내용이다. 각 도의 답신내용에서는 면장의 양성과 면사무소 설치, 면의 사무 절차 수립, 면직원을 대상으로 한 강습회 개최, 면 경비의 관리 등을 거론하면서, 면 직원과 사무 전반에 대한 지도의 필요를 강조했다.

총독부는 지방통치를 위한 핵심적인 지배단위로서 말단 단위에서 지방민과 대면하는 면의 중요성을 꾸준히 강조했다. 강제병합 이전부터 지방에 대한 통제력이 확대되어 면을 말단행정화했던 한편, 한국의 면을 일본의 기초적 지방행정단위인 정촌에 대응하는 단위로 인식하였기 때문이다.[143] 하지만 강제병합 이후까지도 면을 운영하기 위한 인적·재정적 기반이 안정적이지 못한 상황이었기에, 면의 운영에서 상당 부분은 기존의 관행에 따라 이루어지고 있었다.[144] 이 때문에 총독부는 면의 운영이 안정되기 전까지, 면을 지도하면서 지방의 각종 사업을 담당할 지방행정단위로 군을 지목한 것이다. 이는 당시 "조선에서 행정의 본위는 역시 면이라고 생각하지만, 현재 면장의 지식과 인물 측면에서 볼 때 면에 많은 것을 바랄 수 없으므로 中堅은 즉 府郡이어야 한다"는 내무부 지방국장 오하라 신조(小原新三)의 발언에서도 잘 드러난다.[145] 1910년대 동안 총독부나 각 도에서 도·부·군 서기들을 대상으로 개최한 강습회에서는 꾸준히 면 행정의 지도·감독이 중시되었다.[146]

---

142) 홍순권, 1995, 앞의 논문, 50쪽.

143) 度支部 司稅局, 1908 ≪面ニ關スル調査≫, 57~72쪽.

144) 김익한, 1999 <일제의 초기 식민통치와 사회구조변화> ≪일제 식민통치연구 1: 1905~1919≫, 백산서당, 181~187쪽; 윤해동, 2006, 앞의 책, 155~157쪽.

145) 朝鮮總督府, 1912 ≪朝鮮總督府道府郡書記講習會講演集≫, 36쪽.

146) 예컨대, 1913년 전라북도에서 개최한 鮮人府郡書記講習會의 강습과목은 관리복무기율, 복무소양(心得), 면에 관한 규정, 면경비 지출과 부담 방법, 면경비 출납 및 현금보관방법, 면사무소 特設 및 사무 인계에 관한 규정, 면사무 처리규정, 모범面洞里 표창규정, 면 순시 및 사무시열규정, 조선부동산증명령 제15조에 관한 건, 洞里長會 주의사항, 도로보호규정, 면재무·사무에 관한 법규일반, 면징수사무 감독규정, 수리권업

따라서 강제병합 직후의 지방사업은 군 차원에서 관제조직을 결성하거나 휘하의 면장들을 통해 지방민을 동원하는 방식으로 진행되었다. ≪답신서≫의 우수 군 사례들을 보면, 농업·잠업·임업·축산·광업·수산 등의 산업 장려를 꾀하는 권업 부문을 비롯하여, 도로 개수, 위생, 교육에 관한 공공사업이 진행되었음을 알 수 있다. 충청남도에서는 도로의 개수, 읍내 시가지의 정리, 음료수 개량과 위생상의 발전, 미작 개량 등을 당시 지방사업의 발전 상황으로 거론하였다.[147] 경상남도 고성군의 경우 農契 설립, 지역민의 부업 개발, 묘목 배부, 그리고 지방민의 부역을 통한 도로 수선 공사 등이 우수한 성적으로 평가되었다.[148]

이와 같이 강제병합 직후 총독부 내무부의 자문사항과 각 군의 실태에 관한 답신내용을 보면, 당시 군청의 조직적 정비와 함께 하부의 면을 지도 감독하고 지방사업을 군의 관여 아래 시범적으로 운영하는 역할들이 강조되었음을 알 수 있다. 도장관이 주관하는 부윤·군수회의에서도 주로 면사무의 지도 감독과 더불어 권업, 교육, 도로 개수 등의 지방사업, 징세성적, 지방금융 등에 관한 사항이 강조되었다.[149] 이러한 군의 역할은 단지 강제병합 직후의 한시적 조치로만 끝나지 않았고, 이후에도 군 단위의 지방통치에서 중요한 비중을 차지하게 되었다.

군청의 조직에 대한 통일된 규정이 1913년 3월 발포된 「府郡處務規程準則」을 통해 마련됨으로써, 군에서 담당하는 사무범위가 확정되고 군 행정의 정비가 일단락되었다. 도의 경우 관할 사무에 대한 통일된 규정이 강제병합 직후 마련되었고, 이에 따라 도장관 아래에 長官官房, 內務部, 財務部를 두고 각 계들을 관할하였다.[150] 이와 달리 부·군청의 운영 방식은 한동안 통일된 규정 없이 각 도에서 별도로 정하였으나, 1913년 3월 총독부에서 군청의 조직과 사무분장에 관한 규정을 마련한 것이다.

에 대한 개념 등으로, 강습과목 중 절반 이상이 면 사무와 재무에 관한 내용이었다(≪朝鮮總督府月報≫ 1913년 3월호 「鮮人府郡書記講習會狀況」).

147) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 충청남도, 3쪽.

148) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 경상남도, 2쪽.

149) ≪매일신보≫ 1912년 5월 30일 「平南郡守會議」.

150) 조선총독부훈령 제3호 「道事務分掌規定」 ≪朝鮮總督府官報≫ 제29호 1910년 10월 1일.

[표 2] 道 사무분장 표준[151]

부서		사무분장 항목
장관 관방	서무계	① 기밀 ② 관리, 囑託, 고원의 진퇴 및 신분 ③ 포상 ④ 관인 官守 ⑤ 문서의 접수, 발송, 기록, 편찬 및 보존 ⑥ 도서 보관 ⑦ 통계 및 보고 자료의 수집 ⑧ 숙직 ⑨ 기타 주관에 속하는 사항
	회계계	① 국비에 속하는 회계 ② 지방비와 기타 특별경제의 회계 ③ 물품의 출납보관 ④ 재산 관리 ⑤ 회계감사 ⑥ 영선 ⑦ 청중단속
내무부	지방계	① 지방경제와 府郡 이하 행정 ② 兵事 ③ 구휼 및 자선사업 ④ 지리·지적 및 토지가옥증명 ⑤ 공공단체 및 공공조합 ⑥ 도로, 하천, 항만, 사방 및 수리 ⑦ 水面의 매축 및 사용 ⑧ 토지수용 ⑨ 위생행정 및 병원
	권업계	① 농상공 ② 삼림 및 수산 ③ 광업
	학무계	① 교육학예 ② 종교 및 향사
재무부	세무계	① 국세와 기타 지방비의 부과징수 ② 조세 외 諸수입 ③ 역둔토 관리 ④ 세원 조사 ⑤ 鑑定과 그 외 기술 ⑥ 면허장, 허가장 및 鑑札 교부
	이재계 (理財係)	① 은행, 手形組合 및 지방금융조합 감독 ② 화폐정리 ③ 금고 ④ 지방재무

[표 3] 府·郡 사무분장 표준[152]

부서	사무분장 항목
서무계	① 기밀 ② 직원 ③ 포상 ④ 관인 ⑤ 문서의 접수, 발송 및 보존 ⑥ 통계 ⑦ 도서 보관 ⑧ 청중단속 ⑨ 면과 기타 공공단체의 행정·재정 감독 ⑩ 府郡參事諮問會 ⑪ 兵事 ⑫ 구휼 및 자선 ⑬ 교육학예 ⑭ 지방개량 ⑮ 社寺, 종교 및 향사 ⑯ 도로, 하천, 항만, 제방 및 수리 ⑰ 위생 ⑱ 농상공업 ⑲ 삼림 및 수산 ⑳ 광업 ㉑

151) 조선총독부훈령 제3호「道事務分掌規定」≪朝鮮總督府官報≫ 제29호 1910년 10월 1일.

152) 관통첩 제62호「府郡處務規程準則」≪朝鮮總督府官報≫ 호외 1913년 3월 6일.

	지리·지적 ㉒ 다른 계에 속하지 않는 사항
재무계	① 국세와 기타 지방비의 부과징수 ② 조세 외 諸수입 ③ 역둔토 관리 ④ 세원 조사 ⑤ 세무에 관한 면허장, 허가장 및 鑑札 교부 ⑥ 금융기관 ⑦ 지방경제 ⑧ 세무통계 ⑨ 회계 ⑩ 물품의 출납 및 보관 ⑪ 관유재산 ⑫ 부동산증명

도청의 조직과 사무분장에 관한 [표 2]와 부·군청에 관한 [표 3]을 비교하여 보면, 도의 장관관방 서무계와 내무부에서 맡는 사무는 부·군청의 서무계에서 담당하고, 도의 장관관방 회계계와 재무부에서 관할하는 사무는 부·군청의 재무계에 대응하였다. 당시 총독부와 도에서 군 행정에 대하여 강조한 면의 지도 감독이나 권업, 교육, 위생 등 지방사업에 관한 업무는 주로 군의 서무계의 관할에 속했을 것으로 보인다.

또한 이때에 부·군의 사무뿐만 아니라 면 경비의 부담 방법과 면 사무의 내용, 면의 지도 감독에 관한 규정도 같이 발포됨으로써, 면의 사무절차와 이에 대한 군의 지도를 위한 제도적 기반도 갖추어졌다.[153] 1913년 3월 「군처무규정준칙」과 함께 발표된 「면처무규정준칙」에서는 도나 부·군과 달리 면 내의 부서조직이나 사무분장 범위를 명확히 규정하지는 않았다. 다만 면처무규정 중 완결된 문서는 '예규, 인사, 면 경비, 권업, 교육·토목·위생, 국세와 지방비, 면비 징수, 통계, 기타(민적, 부동산증명 포함)'의 종류별로 보존하도록 규정되었는데, 각 군에서 총독부의 「면처무규정준칙」을 준용하면서 별도로 제정한 면 사무의 규정으로 미루어보아 위의 문서보관상의 분류가 기준이 되었을 것으로 보인다.[154] 면에서는 상위의 도나 군의 행정 사무 범위를 준거로 삼으면서 말단행정 사무를 수행한 것이다.

위 규정들과 같이 발포된 「面事務指導監督規程準則」에서는 상급 관청인 부윤·군수의 면 사무 검열을 비롯한 지도 감독 내용과 방법을 구체적으로 정하였다. 이때 총독부는 통첩을 통하여, 현재의 상황에서 면의 전

153) 조선총독부령 제16호 「面經費負擔方法」, 관통첩 제60호 「面處務規程準則」, 관통첩 제61호 「面事務指導監督規程準則」 ≪朝鮮總督府官報≫ 호외 1913년 3월 6일.

154) 吉村傳, 1916, 앞의 책, 19~30쪽에 실린 「晉州郡面處務規程」에서도 면이 관할하는 사무들은 면처무규정준칙의 문서보존 분류와 동일한 항목들로 이루어졌다.

체 사무를 일시에 완전하게 만드는 것은 곤란하므로, 점차 면 사무를 개선하는 방침을 택하여 사무의 검열 때에 면의 지도에 중점을 둘 것을 요구했다.[155] 즉 당시 군의 면 지도 감독 방침은 면의 불안정한 행정 능력을 제고하는 데에 있었던 것이다. 군청에서는 이에 따라 군서기를 파견하거나 순시를 통해 면의 일반 사무와 재무 행정, 민적 취급 사무 등의 사항에 관하여 지도 감독을 실시했다.[156]

이처럼 강제병합 직후의 지방제도 정비 과정에서 군에 일정한 역할을 부여했지만, 군은 다른 지방행정단위와 달리 고유사무나 자체적인 사업을 경영할 수 있는 재정권을 지니지 못했다. 군청은 독립적인 재원이나 예산안 없이 국고에서 지출하는 경비를 통해 운영되었다.

[표 4] 연도별 郡(島) 경비 국고지출 예산 (단위: 원)

연도 / 항목	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
봉급	1,265,500	1,261,900	1,144,790	1,150,565	1,162,755	1,164,975	1,310,178
廳費	265,280	268,476	211,533	215,018	215,462	218,856	265,256
잡급 및 잡비	946,645	965,883	856,926	849,567	889,218	896,626	964,904
체납자 처분비	5,029	900	900	2,000	1,860	6,420	-
부동산 증명비	3,238	22,418	12,238	61,820	68,470	38,191	-
지방비 부과금 취급비	-	25,383	29,580	29,580	38,501	-	-
민적 사무비	-	-	-	-	14,950	14,689	-
총계	2,485,692	2,544,960	2,255,967	2,308,550	2,391,216	2,339,757	2,540,338

자료: ≪朝鮮總督府施政年報≫ 각 연도판의 地方廳費國庫支辨豫算額 항목을 바탕으로 작성.

비고: 각 연도별 비목 중 여비는 잡금 및 잡비에, 위생비취급비는 지방비부과금 취급비

155) 관통첩 제61호「面事務指導監督規程準則」의 記, ≪朝鮮總督府官報≫ 호외 1913년 3월 6일.

156) ≪매일신보≫ 1916년 6월 3일「수원: 面事務의 監督」; 1916년 7월 1일「泗川郡面事務監督」.

에, 간접세범칙자 처분비는 체납자 처분비 항목에 통합했다.

[표 4]에서 보이는 것처럼 국고에서 지출하는 군청 경비 내역 중 군청 소속의 관리에게 지급하는 봉급이 태반을 차지했고, 그 다음으로 임시로 고용한 雇員의 급여나 출장비 등 명목의 잡급 및 잡비, 그리고 군청의 사무 처리에 소요되는 廳費가 뒤를 이었다. 군청 경비로 지출되는 예산액은 대체로 큰 증감이 없지만, 1914년도 예산액은 전년도에 비하여 총 29만여 원 정도로 크게 감소했다. 이는 1914년의 지방행정구역 통폐합으로 절감된 15만 7천여 원과 더불어 전반적인 사무정리로 지출 경비가 줄어들었기 때문이다.[157]

위와 같이 국고에서 지출하는 군청의 경비 이외에 군 단위에서 실시되는 지방사업, 예컨대 토목이나 권업, 위생 등 분야의 사업은 도의 지방비나 임시은사금의 재원을 통해 운영되었다. 예외적으로 부·군의 조선인 교육 사업을 위한 재원으로 부윤·군수가 관리하는 공립보통학교비용이 별도로 존재했다. 이는 대한제국기에 부·군에서 공립소학교의 운영에 활용하였던 향교 재산을 지방관이 관리하는 공립보통학교의 재원으로 편입한 결과, 부윤과 군수가 관장하는 별도의 재원으로 공립보통학교비용을 마련하였기 때문이다.[158]

이처럼 강제병합 직후 총독부에서 군을 단위로 지방사업의 실시를 독려하면서도 군에 재정적 권한을 부여하지 않은 것은, 앞서 통감부시기 동안 군의 재정적 권한이 박탈되었기 때문이다. 군과 달리 도의 경우 1909년 4월 법률 제12호 「지방비법」의 발포로 관찰사의 권한으로 지방사업을 실시하기 위한 지방세의 부과징수와 독립적 재정 운용의 기반이 마련되었다. 강제병합 이후에도 이러한 도의 지방비를 재원으로 지방사업을 실시할 수 있었다.[159]

---

157) 朝鮮總督府, ≪朝鮮總督府施政年報≫ 1913년도, 23쪽.

158) 1911년 제령 제12호 「공립보통학교비용령」의 발포에 따른 조선인 공립보통학교 재정의 제도적 기반과 운영 실태에 관해서는 윤현상, 2022 <일제하 초등교육재정의 구조와 변동>, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 77~92쪽 참조.

159) 통감부시기 지방세 제도와 지방비법의 제정 및 시행 과정에 대해서는 姜再鎬, 2001, 앞의 책, 65~70쪽; 김태웅, 2012, 앞의 책, 347~385쪽 참조.

총독부에서 각 지방행정단위별로 지방사업을 안정적으로 운영하기 위한 재원을 조성하고 이에 관한 권한을 부여하는 위해서는 이에 관한 제도를 필요로 하였다. 지방사업을 독립적으로 경영하기 위한 자치권을 지닌 지방단체[160]가 존립하려면, 국유와 사유 형태 이외의 재산권 주체를 인정하는 법적 근거가 필요했기 때문이다.[161] 이러한 필요에 따라 총독부 내부무는 1911년 향후 조선 지방제도의 개정 방향을 제안하는 ≪조선 지방제도 개정에 관한 의견≫(이하 '내무부 ≪의견≫')을 작성했다.[162]

내무부 ≪의견≫이 밝힌 식민지 조선의 지방제도 개정 방침에 따르면, 도의 지방비와 부, 면은 법인으로 인정하여 사업을 경영할 수 있는 능력을 부여하지만, 군은 법인이나 지방단체의 권한을 인정하지 않고 단순한 행정구획으로 두고자 하였다. 군에서 실질적으로 경영할 사업이나 경제적 능력이 없을 뿐 아니라, 만일 사업을 경영할 수 있을 정도로 군의 경제적 능력이 발달하더라도 지방비 사업이나 면의 공동사업으로 하는 것이 더 편리하다는 이유 때문이었다.

또한 이에 더하여, 현재 일본 내에서도 군의 지방단체 지위를 인정하였던 郡制가 쓸모없다는 주장이 제기되고 일본 정부가 군제의 폐지를 도모하여 議案을 제출하였음을 거론했다. 이에 따라 결국 군은 장래에 하나의 행정구획으로 존재할 것으로 전망한 것이다.

통감부시기 동안 군의 재정권이 박탈된 것과 달리, 도와 면은 각각 지

---

160) 지방단체는 해당 지역의 자치권에 기반을 둔 공공단체에 속한다. 공공단체는 국가의 감독을 받고 위임받은 사무를 처리하는 국가기관에 속하지만, 법률상 권리와 의무의 주체로 인정받는 독립적인 법인격을 지닌다는 점에서 국가가 위임한 행정적 기능만을 수행하는 것과는 차이가 있다(永野淸·田口春二郞, 1915, 앞의 책, 213~216쪽). 법인 지위를 통해 공공사업을 경영할 수 있는 재산 능력과 재원 조달을 위한 기채권(起債權)이 보장되지만, 당시의 도 지방비처럼 법인으로 규정되지 않더라도 일정한 재산과 재정적 능력을 인정받는 경우 일종의 유사지방단체로 간주되었다.

161) 內部, 1909, 앞의 책, 6~7쪽.

162) 朝鮮總督府 內務府, 1911 ≪朝鮮地方制度改正ニ關スル意見≫. 내무부 ≪의견≫에 대한 선행연구의 분석으로는 姜再鎬, 2001, 앞의 책, 123~143쪽; 윤해동, 2006, 앞의 책, 90~91쪽; 김태웅, 2012, 앞의 책, 420~437쪽; 박찬승, 2021, 앞의 논문, 202~204쪽 등 참조. 본고에서는 내무부 ≪의견≫에 실린 내용 전반을 분석하기보다는, 다른 지방행정단위와 달리 군에 지방단체를 인정하는 郡制가 실시되지 않은 배경을 중심으로 살펴볼 것이다. 이하 내용은 내무부 ≪의견≫의 2~8쪽에서 제시한 지방제도 개정의 요지를 바탕으로 정리하였다.

방통치에 필요한 비용을 뒷받침할 재정적 능력을 갖추고 있었다. 도의 경우 지방세의 신설과 1909년 지방비법 제정에 따라, 각 지방의 공공사업에 필요한 재원을 관찰사 혹은 도장관의 주관 아래 운영할 수 있었다.[163] 면의 경우 최하급의 말단행정단위로 설정된 이후, 점차 일본의 정촌에 대응하는 단위로 인식되고 정촌과 같이 자치의 기초단위로 삼아 조선의 지방제도를 개발해야 한다는 방침이 명확해지면서 자체적인 재정능력을 갖출 필요성을 인정받고 있었다.[164]

지방단체의 지위를 인정하여 법인 자격을 부여하는 목적은, 권리와 의무를 행사할 수 있는 법적 주체로서 기본재산을 지니고 사업에 필요한 재원을 조달하기 위하여 지방채를 발행하는 등 안정적으로 사업을 경영할 수 있는 능력을 부여하는 데에 있었다.[165] 하지만 1909년 제정된 도의 지방비는 한국에서 지방자치의 권리를 인정하지 않는 통감부와 총독부의 방침으로 인하여, 사실상 국고의 지출만으로 감당할 수 없는 지방사업의 부담을 전가하는 성격이 강했다. 이 때문에 식민지화 이후 도의 지방비는 지방자치를 위한 재원이 아닌 '국비의 한 변형'으로 평가받고 있었다.[166]

군의 경우 앞서 본 것처럼 지방관청의 운영을 위한 경비만이 국고에서 지출되고, 독립적인 재정을 갖추지 않은 상황이었다. 따라서 이러한 군에 새로 재원을 마련하기보다는, 기존부터 자체적으로 재원을 운영하던 도의 지방비나 면에 지방단체 지위를 인정하여 지방사업을 실시하고, 군은 지방관청으로서 행정적 기능만을 수행하도록 하나의 '행정구획'으로 둔다는 것이 내무부 ≪의견≫의 판단이었던 것이다.

한편 내무부 ≪의견≫에서 식민지 조선에서 군제를 실시하지 않는 또 다른 이유로 일본의 사례를 거론한 데에서 알 수 있듯이, 당시 일본 내에서 제기된 군제 폐지론 식민지 조선의 지방제도 개편 과정에서 중요하게 참고되었다. 내무부 ≪의견≫에서 언급하는 일본 정부의 군제 폐지

163) 법률 제12호「地方費法」≪(大韓帝國)官報≫ 제4340호 1909년 4월 2일.
164) 度支部 司稅局, 1908 ≪面ニ關スル調査≫, 57~72쪽.
165) 朝鮮總督府 內務府, 1911, 앞의 책, 5~6쪽.
166) 富永文一,「地方財政の見地より」≪朝鮮≫ 제80호 1921년 10월.

시도는, 러일전쟁의 종전 후 1906년 내무대신 하라 다카시(原敬)가 주도했던 군제 폐지 시도를 가리킨다. 이는 본래 자치단체로서의 기반이 취약한 군의 상황을 이유로 군제를 폐지하는 대신 군의 사업을 상위의 부현이나 하위의 정촌 혹은 정촌조합으로 분담하여, 궁극적으로는 정촌을 합병하고 정촌 단위의 자치 기능을 확대하려는 구상에 따른 것이었다. 하지만 1906년 일본 정부에서 제국의회에 제출한 군제 폐지안과 시정촌제의 개정안은, 과거 메이지시기에 입안한 지방자치제도의 틀을 유지하길 주장하여 정촌의 합병에 반대한 야마가타계 귀족원 의원들로 인하여 결국 통과되지 못했다.[167]

이후 1910년 12월부터 1911년 3월까지의 제27회 제국의회 회기 때, 일본 정부는 기존의 군제 폐지안을 제외하고 정촌제의 개정안을 제출하여 이를 통과시켰다. 이때의 개정안에는 정촌장의 권한을 강화하고 정촌조합의 설치를 인정하여 정촌 행정 능력의 제고를 꾀하고, 군 단위의 자치 기능이 약화되는 변화가 반영되었다.[168] 따라서 1911년 후반 조선총독부 내무부는 이처럼 동시기 일본 내에서 군이 자치단체로서의 존재의의가 약해지고 그 권한이 부현이나 정촌으로 분담된 상황을 참고하여, 식민지 조선의 군에 지방단체 지위와 독립적 재원을 인정하는 군제를 실시할 필요가 없다고 판단한 것으로 보인다.

훗날 1921년 결국 일본의 군제가 폐지되었을 때에, 총독부 내무부 소속의 한 일본인 관리가 기고한 글에서는, 일본의 군제가 폐지된 것은 군이 자치단체로서 거둔 실익이 적음에도 불구하고 불필요하게 사업을 계획하는 등 자치권을 잘못 운용했기 때문이라고 인식하였다.[169] 이는 위에서 살펴본 1911년 내무부 ≪의견≫과 같은 논리로, 결국 각 지방행정단위에서 지방사업을 운용하기 위한 적합성을 기준으로 지방단체 지위의 필요 여부를 판단한 것이다. 결국 내무부 ≪의견≫의 지방단체 구상에서 군이 지방단체 지위를 인정받지 못한 것은, 통감부시기부터 도와 면 단

167) 三谷太一郎, 1995 ≪(增補)日本政黨政治の形成: 原敬の政治指導の展開≫, 東京大學出版會, 116~166쪽.

168) 山田公平, 1991 ≪近代日本の國民國家と地方自治≫, 名古屋大學出版會, 513~514, 531쪽.

169) 横山朝雄,「內地に於ける地方制度の沿革」≪朝鮮≫ 제80호 1921년 10월.

위로 재정이 존재한 상황을 고려하는 가운데 동시기 일본의 근대 지방제도 경험을 식민지 조선의 상황에 대입하여 이해한 결과였다.

강제병합 직후 지방행정의 정비 과정에서 군은 지방통치단위로서 새로운 역할과 지위를 갖추었다. 새로운 지방관관제에서 면장의 지위를 규정하고 징세권이 지방행정에 통합된 결과, 군은 면의 상급 관청으로서 지위가 확립되었다. 또한 총독부는 군에 대하여 불안정한 면의 행정적·재정적 상황을 지도 감독하고 지방사업을 주관하도록 했다. 1913년에는 군의 사무분장과 함께 면 사무에 대한 감독 규정을 갖춤으로써 군 행정의 체계가 정비되었다. 한편으로 강제병합 직후 1911년 작성된 내무부 ≪의견≫에서는, 군에 지방단체 지위를 부여하지 않는다는 방침을 확정하였다. 이는 통감부시기 이후 군의 재정적 권한 박탈로 사업을 경영할 능력이 없었고, 또 동시기 일본에서 군제 폐지론이 대두되던 상황을 참고한 결과였다. 이러한 방침이 강제병합 직후 군의 행정적 정비 과정과 맞물리면서, 군 단위에서 조직된 관제단체를 통해 지방사업에 관여하는 방식이 나타났다.

2. 郡 폐합의 양상과 통치상 편의의 관철

강제병합 이후 조선총독부는 일련의 법령들을 통해 도 이하 지방관청의 지위를 정비한 이후, 지방제도 개편을 위한 본격적인 사업으로 군·면·동리의 폐합과 府制의 실시를 위한 준비에 착수했다. 앞서 통감부에서 지방제도의 개편과 함께 군을 전면적으로 폐합하여 지방행정구역의 정리를 단행하고자 했지만, 당시 각지 여론의 반발로 폐합 계획이 중단되어 이는 훗날의 과제로 남았다. 그럼에도 강제병합 이전부터 이미 지방민과 지방관의 희망을 받아들인다는 형식을 통해 일부 작은 규모의 군들을 합병하는 작업이 진행되고 있었다.[170] 또한 1909년 6월 내부에서 주관한 일본인 도 서기관 회의에서도 부·군의 폐합에 찬성하는 의견이 대부분이

170) 「한국 시정개선에 관한 협의회 제46회」 1908년 7월 21일(金正明 編, 1964, 앞의 책 6(中), 969쪽); 姜再鎬, 2001, 앞의 책, 77~78쪽.

었기에, 이 시점에서 일본인 당국자들 사이에서는 지방행정구역 통폐합이 필요하다는 공통적인 인식이 있었음을 알 수 있다.[171]

이처럼 지방행정구역의 통폐합은 강제병합 이전부터 고려되던 사안이었지만, 강제병합 이후 지방행정구역의 정리를 단행할 또 다른 필요성이 대두되고 있었다. 조선총독부는 지방행정구역 정리의 필요성에 대해, "府郡面의 종래 행정구역은 舊한국 정부시대의 구역을 답습한 것으로 지역·호구·資力 등에서 심한 不同이 있고, 그중 면에서 幣가 가장 두드러져 피차 면민 사이에서 심히 부담의 균형을 잃고 행정 사무의 집행상 지장이 적지 않기 때문에 일찍이 폐합하여 정리할 필요를 인정"했다는 입장을 내세웠다.[172] 강제병합 이전 한국의 지방행정구역을 답습한 현 상태의 부·군·면은 개별 지역마다 편차가 큰 문제가 있으며, 특히 면에서 이로 인한 면민 부담의 불균형이 심각하다는 것이다.

여기서 이를 1906년의 지방행정구역 정리 시도와 비교할 때 주목할 수 있는 차이는, 통감부시기의 폐합 계획에서는 군만을 폐합 대상으로 삼았던 것과 달리 총독부는 군과 더불어 면까지 폐합 대상으로 삼았다는 점이다. 이는 군 폐합이 무산된 1906년 시점과 달리, 면장이 하부 징수기구로 규정된 이후 말단행정화가 진전되어 면의 재정적 기반을 갖출 필요성이 생겼기 때문이다. 이에 따라 한국의 면을 적절히 병합하여 일정한 재정 능력을 갖추어야 한다는 의견이 강제병합 이전부터 대두되고 있었다.[173]

또한 당시 토지조사사업의 진행을 위해 면과 동리를 재편할 필요성도 면 이하 행정구역을 정리하는 하나의 배경이 되었다. 강제병합 이전부터 토지조사에 관한 보고에서는 면 이하 동리의 경계가 극히 불명확하여 경지를 충분히 파악할 수 없다는 문제가 제기되었다.[174] 따라서 총독부는 이후 원활한 토지조사사업의 진행을 위하여, 지방행정구역의 통폐합을

171) 內部, 1909, 앞의 책, 56쪽. 부군폐합의 可否를 묻는 의제에 대하여, 시기상조를 이유로 반대 의견을 낸 평안북도 서기관 모토키 후사키치(本木房吉)를 제외한 도 서기관 전원은 폐합에 찬성하였다.

172) 朝鮮總督府, ≪朝鮮總督府施政年報≫ 1913년도, 18쪽.

173) 度支部 司稅局, 1908 ≪面ニ關スル調査≫, 57~72쪽.

174) 宮嶋博史, 1991 ≪朝鮮土地調査事業の研究≫, 東京大學東洋文化研究所, 418~419쪽.

준비하면서 각 행정구역의 실태를 조사하고 경계를 확정할 필요가 있었다.

또한 총독부는 강제병합 이래의 만성적인 재정압박을 겪던 상황에서, 행정구역의 정리를 통하여 지방경비를 절약하고 세출 증가를 억제하고자 했다. 1910년대에 들어 일본 정부에서 재정 상황의 악화로 인한 긴축재정 방침에 따라 조선총독부 보충금 명목의 예산을 점차 삭감하자, 조선총독부는 1913년 일본 정부에 대한 재정 의존도를 줄이면서 안정적 수입을 창출하기 위한 '재정독립계획'을 세웠다. 하지만 이와 같은 '재정독립'을 달성하기 위해 세입 부문의 증세에만 의존할 경우 지방민의 조세 저항에 직면할 우려가 있었기 때문에, 세출 부문의 개선을 꾀하려던 차원에서 지방경비를 절감하고자 했던 것이다.[175]

위와 같은 상황을 배경으로 1911년 10월 내무부는 각 도에 부·군 폐합 방안의 조사를 지시하고 1912년 6월 구체적인 합군안을 보고받았다. 내무부에서 각 도별로 합군안을 수합한 이후에도 내무부와 각 도 사이의 의견 교환을 통해 폐합안의 조정이 이루어졌다. 이러한 과정을 통하여 당시 총독부와 각 도 당국이 특정 지역의 폐합 여부를 판단하고 결정했던 근거를 상세히 알 수 있다.

폐합안의 구상 과정에서 군의 폐합 기준은 면적 40방리와 호수 1만 호로 정해졌다.[176] 1913년 5월 30일 정무총감이 각 도장관에게 발송한 통

---

175) 1910년대 조선총독부의 재정 여건과 지방행정구역 정리 간의 관계에 대해서는 김태웅, 2012, 앞의 책, 445~451쪽 참조.

176) 당시 군 폐합을 위한 기준으로 면적 40방리는 관련 자료들에서 공통적으로 언급되지만, 인구나 호수의 기준에 대해서는 자료마다 차이가 있다. 우선 조선총독부의 공식적인 시정자료에서는 당시 군 폐합의 기준을 면적 40방리와 '인구 1만 명'으로 기재하였다(≪朝鮮總督府施政年報≫ 1912년도, 18~19쪽; 朝鮮總督府, ≪朝鮮總督府施政二十五年史≫, 164쪽). 이와 달리 1914년 지방행정구역 통폐합 때에 조선총독부 내무부 지방과 소속의 관리로서 행정구역 개편 작업에 참여한 林茂樹는 '南鮮은 인구 10만, 北鮮은 그 절반'의 기준에 따라 폐합을 단행했다고 증언하였다(林茂樹, 「大正二年府郡廢合事情の追憶」 ≪朝鮮≫ 제188호 1931년 10월). 이에 대하여 김연지는 ≪부군폐합관계서류≫를 검토한 결과 '인구 1만'은 '인구 10만' 혹은 '호수 1만'을 잘못 기록한 결과로 판단했다(김연지, 2007, 앞의 논문, 64~65쪽). 실제로 ≪부군폐합관계서류≫의 군 폐합에 관한 조사자료들을 살펴보면, 아무리 협소한 군이더라도 인구 1만 명을 웃도는 경우들이 대부분이기에 인구 1만 명은 군의 폐합 여부를 결정하기 위한 적절한 기준으로 보기 어렵다. 또한 당시 정무총감의 통첩이나 각 도에서 상신한 폐합안에서 면적 40방리와 더불어 '호수 1만 호'를 군 폐합의 기준으로 상정한 점이 확인된다. 따

첩안에서는 다음의 기준에 따라 군 폐합을 결정하도록 지시했다.[177]

1. **한 郡의 크기는 면적 약 40방리 또는 호수 약 1만 호를 표준으로 하며, 현재 위 표준 이하의 면적이나 호수를 가진 곳은 병합하고 그 이상의 곳은 현재대로 함. 단 40방리 미만인 곳이라도 지세 또는 인접 군과의 관계상 병합하기 어려운 곳은 현재대로 하고, 또 40방리 이상의 곳이라도 호구가 근소하거나 인접 군과의 관계상 병합을 필요로 하는 곳은 이를 병합할 것.**
2. **폐합을 행함에 있어서는 지세·교통 등의 관계를 참작하고 또 한 군의 전 구역과 다른 군의 전 구역을 병합하며, 불가피한 경우 외에는 한 군을 세분하여 수 개의 군으로 병합하지 말 것.**
3. 府는 부제 시행 예정지(거류민단 소재지 및 淸津의 시가지세 시행 예정지와 동일한 구역으로 함)를 제외하고 나머지 구역을 정리할 것.
4. 군 경계가 불명확한 곳, 복잡한 곳 및 기타 정리의 필요가 있는 곳은 상당하는 조치를 취할 것.
5. 島嶼는 교통의 便否를 따라 정리할 것. (강조는 필자)

(후략)

위의 통첩안에서는 군 폐합을 위한 기준으로 면적 약 40방리와 호수 약 1만 호를 정하고, 이에 미달하는 군은 병합하고 그 이상인 경우 그대로 존치하는 방침을 하달하였다. 단 40방리 미만이거나 이상인 군이더라도, 지세나 호수, 인접 군과의 관계까지 참작하여 병합이나 존치 여부를 판단하며, 여기에 지세와 교통 등의 요소까지 고려하여 최종적으로 폐합을 결정한다는 방침이었다.

라서 당시 ≪매일신보≫에 실린 내무부 지방국장 오하라 신조의 언급대로, 1914년 이루어진 군의 폐합은 면적 40방리와 '호수 1만'을 기준으로 삼아 진행되었다고 보는 것이 타당하다(≪매일신보≫ 1914년 4월 15일「地方行政改革(1)」).

177) 국가기록원 소장「부군폐합에 관한 건」≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002547 - 0026882365.

각 도에서 작성한 각 군의 현황에 관한 조사 자료와 폐합안을 살펴보면, 위와 같이 하달된 면적 40방리와 호수 1만을 일률적인 기준으로 삼아 군의 폐합이 진행되었음을 알 수 있다. 예컨대 전라남도는 폐합 실시 이후의 예상 면적과 호수를 기준으로, 면적 40방리와 호수 1만 호 중 하나만을 충족하거나 모두 충족하지 못하는데도 존치하기로 결정한 군들을 다음 [표 5]와 같이 별도로 구분하고 사유를 설명하였다.

[표 5] 전남 지역의 폐합 기준에 미달하는 존치 군

유형	군명	면적	호수	인구수	존치 사유
면적 40방리 미만 호수 1만 이상	광주	25.87	16,737	79,099	인구가 밀집하여 人事多端으로 군청의 사무가 번다해지고, 지세상 폐합을 행할 여지가 없음
	곡성	34.67	12,911	63,120	
	여수	20.27	12,321	65,783	
	흥양	31.23	15,381	68,075	
	장흥	35.41	13,221	64,508	
	강진	32.26	11,699	57,113	
	영암	28.51	13,037	63,979	
	함평	28.46	12,028	62,113	
	영광	33.16	13,511	64,852	
	담양	30.18	14,074	70,357	
	완도	18.09	10,641	55,498	
면적 40방리 이상 호수 1만 미만	구례	46.83	8,349	42,305	지리산과 다른 산악이 군 면적의 약 4/10를 점하여 본 도 내에서 가장 高地에 속함. 또한 전라북도, 경상남도 양 도와 경계를 이루고 한쪽으로 섬진강이 흘러 곡성·순천군과 경계를 접하여 지세상 폐합할 수 없음.
면적 40방리 미만 호수 1만 미만	광양	31.62	8,508	43,346	동쪽에서 섬진강으로 경상남도 하동군과 경계를

					이루고 서쪽으로 순천군, 남쪽으로는 바다와 마주하며, 북쪽은 산악으로 구례군과 이웃하여 지세상 폐합할 수 없음.
	진도	24.96	10,739	54,563	본 도 서남해의 도서로 폐합의 여지가 없음.

출처: 국가기록원 소장「부군폐합에 관한 건(전라남도)」≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002546 - 0026882344.

비고: 각 군의 면적, 호수, 인구수는 폐합안에서 상정한 폐합 이후의 현황을 기재하였다.

위의 [표 5]와 같이 전라남도에서는 폐합 이후를 기준으로 면적 40방리와 호수 1만 호를 충족하지 못하지만 존치하는 군들에 대해 별도로 사유를 설명했다. 그 내용을 보면, 앞서 총독부에서 통첩한 방침대로 면적이나 호수의 기준에 미달하더라도 지세와 인접 군과의 관계상 병합하기 어려운 곳들이 존치 대상이 된 것을 알 수 있다. 또한 면적이 협소하더라도 인구가 밀집한 지역 역시 존치 대상으로 결정되었다.

이외에 경상남도 역시 호수와 면적의 기준에 따라 군의 폐합을 진행하면서도, 일본인의 집주 지역이나 교통의 편의를 같이 고려하여 행정구역의 폐합을 진행하였다.[178] 또한 경기도와 경상북도의 군·면 폐합 과정을 분석한 연구들은, 군 폐합 과정에서 면적과 호수·인구뿐 아니라 교통상의 편의, 경지 면적이나 수확량, 산업 관계, 역사적 연혁 등이 고려되었다고 밝혔다.[179]

면적과 호수를 기준으로 한 일률적인 폐합 기준이 실제 폐합 과정에서 어느 정도로 고려되었는지 제대로 파악하기 위해서는, [표 5]에서 살펴본 존치 사례뿐만 아니라 반대로 면적과 호수상의 폐합 기준을 초과하여 존

178) 김연지, 2007, 앞의 논문, 66~73쪽. 경상남도 역시 폐합 이후 면적 40방리나 호수 1만 호를 충족하지 못하지만 존치하는 군들은 별도로 분류하여 그 사유를 설명하였다(국가기록원 소장「부군폐합에 관한 건-경상남도」≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002550 - 0026882524).

179) 이대화, 2009, 앞의 논문; 김승정, 2019, 앞의 논문.

치 대상에 속하는데도 최종적으로 폐합된 사례를 분석할 필요가 있다. 앞서 폐합 기준에 미달하지만 존치된 군들은 폐합 이후 시점의 면적과 호수가 기준이 되었지만, 폐합된 군들은 폐합 이후 독립적인 면적과 호수가 없으므로 폐합 이전의 시점을 기준으로 살펴볼 필요가 있다.

각 도에서 작성한 군 폐합안과 조사 자료에 따르면, 대부분의 폐합 대상 군들은 면적 40방리와 호수 1만 호를 모두 충족하지 못하였다. 이러한 폐군 사례들 중 면적과 호수의 기준을 모두 초과한 경우는 없지만, 면적과 호수 중 하나의 기준을 초과함에도 폐합된 군들이 존재했다. 경기도와 삼남 지방의 폐합 군들 중 이에 해당하는 군들을 정리하면 다음 [표 6]과 같다.[180]

[표 6] 폐합 기준을 초과하는 폐합 군

유형	군명	면적	호수	인구수	폐군 사유 및 폐합안
호수 1만 이상 면적 40방리 미만	경기 남양	35.00	10,436	53,673	· 종래 인민의 희망이 있고 艀船 시설이 없어 교통이 불편함. · 영흥도 및 대부도를 부천군에 편입하고 나머지 지역은 수원군에 편입.
	충남 회덕	26.79	10,031	44,813	· 진잠군과 병합한 후 교통이 편리한 대전 지역으로 군청 이전. · 대전을 군청 소재지로 택한 이유는 관내에서 유수한 도회지로 교통상의 중심지이기 때문.
	경남 용남	15.50	11,303	55,758	· 면적이 협소함.

180) 강원도, 황해도, 평안남·북도, 함경남·북도는 산지가 많고 척박하며 인구가 희박하여 군의 수가 적으므로 군을 줄일 여지가 없다는 이유에 따라 군의 폐합 기준을 그대로 적용하지 않았다(국가기록원 소장 「총독의견」(1913.2.22.) ≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002547 – 0026882366). 따라서 본고의 분석 대상은 이를 제외한 경기도와 충청남·북도, 경상남·북도, 전라남·북도로 한정한다. [표 6]에 관하여, 본고에서 분석한 경기도 및 삼남 지방 각 군의 폐합 이전 면적·호수·인구수 현황은 부록 참조.

					· 거제군과 병합한 후 통영군 신설.
	전남 창평	21.54	10,275	49,742	· 곡성군과 담양군 사이에 위치한 창평군을 나누어 이들에 편입시키면 각각 한 군으로 독립할 수 있음. · 곡성, 창평, 담양군을 모두 병합하면 면적이 지나치게 넓어지는 문제가 생김. · 1908년 창평군에 편입된 옥과 지역을 곡성군으로, 나머지 지역을 담양군으로 편입.
	전남 능주	32.82	11,916	57,157	· 면적이 협소한 동복군을 능주군과 병합. · 동복군과 능주군의 중앙에 위치한 화순 지역으로 군청을 이전한 후 화순군 신설.
	전남 지도	28.69	12,725	68,179	· 교통의 중심인 목포항에 연결할 시정·개발상의 필요. · 지도군의 대부분을 부제 시행 후 목포부의 잔여지역인 무안군에 편입.
면적 40방리 이상 호수 1만 미만	전남 대정	45.54	6,440	27,210	· 본도 최남단인 제주도에 위치. · 정의, 제주군과 더불어 예로부터 한 관청의 관할로 통치된 연혁이 오래됨. · 대정군을 제주군에 편입.

참고: 국가기록원 소장 ≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002545, CJA0002546, CJA0002550을 바탕으로 작성.

비고: 전라남도 흥양군(興陽郡) 역시 호수 1만 호를 초과하는데도 군명이 변경되었지만, 흥양군에 인근의 돌산군 일부와 완도군 일부만이 편입된 후 과거의 명칭을 따라 고흥군(高興郡)으로 군명이 바뀌었으며, 별도의 군청 이전이 없었기에 폐군 사례로 간주하지 않고 표에서 제외하였다.

[표 6]에서 보이듯이 면적이나 호수의 기준을 충족하는데도 폐합된 군들은 총 7개이다. 이 중 교통상의 편의를 고려한 경우가 남양군, 회덕군, 지도군 3개 군이다. 그리고 군청의 위치가 중앙에 위치하도록 군청을 이전하면서 폐군된 능주군, 인접 군들의 존치를 위해 분할하여 편입된 창평군, 호수를 충족했으나 면적이 협소하다는 이유로 폐군된 용남군, 지리상의 거리와 통치 연혁에 따라 제주군에 편입된 대정군이 있다. 물론 위와 같이 면적과 호수 중 한 기준을 충족한 경우뿐만 아니라, 면적과 호수 기준을 모두 충족하지 못하여 폐합된 다수의 군들도 인접 군으로 편입되는 과정에서 교통상의 편의나 통치 연혁, 군청 소재지의 위치, 인접 군과의 관계 등의 요소가 다양하게 고려되었다.[181]

경상남도 용남군은 폐군이 결정되기까지 경상남도의 존치 의견과 총독부의 폐합 입장 사이에서 의견 교환이 이루어진 과정이 상세히 남아있기에 주목된다. 용남군은 본래 총독부의 계획상 경남 내의 고성군과 통합될 예정이었지만, 경상남도 당국의 의견에서는 두 군 모두 면적이 기준에 미달하더라도 호수가 1만 이상을 초과하기에 독립하여 존치할 수 있는 규모라고 보았다. 또한 용남군의 관할에 많은 도서가 속해 있어 이를 다른 군의 소속으로 하기 어려운 점, 용남군 내에 위치한 통영은 근래 어항(漁港)으로 매우 번성하여 장래의 발전 가능성이 있다는 점, 그리고 과거에 통제사를 두었던 역사적 관계를 존치 사유로 제시했다.[182] 하지만 총독부는 결국 용남군의 면적이 매우 협소하므로 독립할 가치가 없다

181) 예컨대 전라북도 고부군은 면적 약 14방리에 호수 9,807호로 폐합 기준에 미달하여 폐합 대상에 포함되었는데, 고부군 소속 면 중 3개 면이 교통상의 편의를 이유로 인접한 부안군에 편입되었고 나머지는 정읍군에 편입되었다(국가기록원 소장「부군폐합에 관한 건(전라북도)」≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002546 - 0026882336).

182) 국가기록원 소장「부군폐합에 관한 건-경상남도」≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002550 - 0026882524.

고 판단하여 용남군을 거제군과 병합하는 것으로 결정했다.[183] 대신 폐합 이후 군청을 통영으로 옮기고 새로운 군명으로 통영군을 정하였다는 점에서, 경상남도 측에서 설명한 경제적 관계에 대한 고려가 최종안에 반영되었음을 알 수 있다.

이처럼 군의 폐합 여부나 군명의 선정에서는 군청 소재지 역시 중요하게 고려되었다. 군청 소재지를 선택한 기준 역시 일률적이지 않았는데, 신설된 군 중 화순군처럼 가능한 새로운 군의 중앙에 위치하도록 군청 위치를 결정하기도 했지만, 통영군과 대전군의 사례처럼 경제적 발전 가능성이나 교통상의 편의를 우선시하기도 했다. 강원도의 금성군(金城郡)과 김화군(金化郡)의 병합 과정에서는, 거리상 상대적으로 중앙에 위치한 금성군에 군청 소재지를 설치하려던 도 당국과 달리, 총독부 내무부는 김화군이 1등·2등·3등도로의 교차점에 위치한다는 교통상의 편의를 우선시하여 김화군에 군청을 두고 금성군을 폐하기로 결정했다.[184]

이상과 같이 살펴본 것처럼, 1914년의 군 폐합에서 일차적인 기준은 각 군의 면적과 호수였지만, 그 외에 개별 군의 상황을 참작하여 지세, 교통상의 편의, 경제적 발전 가능성, 과거 연혁과 역사적 연고 등이 고려되었다. 군·면 폐합의 기본적인 목표는 개별 군들 사이의 편차를 최소화하고 군의 숫자를 줄여 경비를 절감하는 것이었지만, 폐합 이후 새로운 군들의 교통이나 군청의 거리, 경제적 발전 가능성 등을 염두에 두고 향후 지방통치의 거점으로서 편의를 꾀하고자 한 것이다.

하지만 총독부와 각 도에서 고려한 통치상의 편의에 지역민의 여론은 반영되지 않았다. 폐합 대상지의 지역민의 반응은 당국의 결정에 영향을 끼치지 못했을 뿐 아니라, 심지어 방해 요소로 간주되어 이를 철저히 무시한 채로 폐합이 진행되었다. 폐합 대상이 되거나 군청의 이전으로 불이익을 겪는 지역들의 불만이나, 반대로 군청을 유치하려는 청원이 각지에서 활발하게 제기되었지만, 이는 총독부의 의사결정에 영향을 미치지

183) 국가기록원 소장「부군폐합에 관한 건-경상남도」≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002550 - 0026882524.

184) 국가기록원 소장「군청사에 관한 건」≪군폐합에 관한 건(강원도)≫, 1914, 관리번호: CJA0002548 - 0026882434.

못했다.

예컨대 경기도 남양군은 [표 6]에서 보듯이 폐합 사유 중 하나로 지역민의 희망이 있었다는 점이 제시되었지만, 실제로는 남양군에서 거센 반발이 제기되었다. 남양군은 비교적 규모가 크고 산업이 발전하여 군민들이 폐합을 예상하지 못한 상황에서 폐군이 결정되자, 군 내의 면장과 이장, 군참사 등 유지들의 주도로 탄원서를 작성하고 면장들의 연서명을 통해 군수에게 진정을 제기했다. 결국 군 당국은 경찰 관헌의 협조를 받아 이러한 운동을 저지하였다.[185] 전남 능주군에서도 군청이 이전하기로 결정되자 군 내의 면장들과 군참사가 현재의 능주군 읍내에 군청을 그대로 두었으면 한다는 청원서를 군청과 헌병분견소에 제출했다.[186]

강원도 금성군의 경우 반발 정도가 더 격렬했는데, 1914년 1월 폐합에 반발하여 각 면장과 이장이 총사직을 행하고 상경을 결의하며 군민들이 면사무소나 다리를 공격할 정도에 이르렀다. 이 역시 군 당국에서 경찰 관헌의 협조를 받아 제지할 수 있었다.[187] 군 폐합에 대한 반감은 지역에 따라 정도의 차이가 있었지만, 당시의 언론 보도를 통해서 전국적으로 폐군 지역들을 중심으로 반발이 광범위하게 일어났음을 알 수 있다.[188] 이에 대해 총독부나 군 당국의 대응은 대체로 군 폐합이 이미 결정된 사안이므로 이를 번복할 수 없다고 훈계하거나, 운동이 진정되지 않는 경우 경찰 관헌을 동원하여 강압적으로 제지하는 식으로 이루어졌다.

군 폐합을 오히려 환영하는 지방민의 반응도 있었는데, 이들은 대체로 군 폐합 과정에서 군청이 새로 위치하게 된 지역에 해당하였다. 이러한 지역은 장래 번영이 예상되어 음식점이나 대서업, 잡화상 등의 개업이

185) 국가기록원 소장 「부군폐합에 관한 지방민심의 건(경기도)」 ≪면폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002564 – 0026883137.

186) 국가기록원 소장 「부군폐합에 관한 건(전라남도)」 ≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002546 – 0026882351.

187) 국가기록원 소장 1914년 1월 4일 “군폐합에 대한 지방 조선인의 행동에 관한 건” 「군폐합에 관한 건」 ≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002548 – 0026882448; 朝鮮總督府, 1914, ≪道長官會議速記錄≫, 35쪽; ≪매일신보≫ 1914년 1월 13일 「警察每日: 說諭」.

188) ≪매일신보≫ 1914년 1월 20일 「府郡廢合과 民情」; ≪신한민보≫ 1914년 3월 19일 「부군폐합반대결렬」.

속출하고 지가가 등귀한다고 보고되어, 기존 군청 소재지의 부정적 반응과 대비를 보였다.[189] 하지만 경찰 관헌과 총독부는 민심의 동향을 파악하는 차원에서 이러한 반응을 조사했을 뿐으로, 이처럼 군 폐합에 대한 긍정적인 반응이나 진정 운동이 총독부나 도 당국의 의사결정 과정에 영향을 미친 것은 아니었다.

총독부에서 지방민의 여론을 고려하더라도, 이는 군 폐합안에 반영하지 않는 것을 전제로 단지 민심이 악화되지 않도록 영향을 최소화하는 정도로만 이루어졌다. 경기도의 경우 유생층과 같은 군 내 재지세력의 동향을 주시하며, 폐군 지역의 문묘들까지 함께 폐지하면 민심의 동요를 가져올 수 있으므로 폐군 이후에도 문묘를 존치하고 별도로 향사(享祀)를 행할 수 있도록 총독부에 요청했다. 이에 대해 총독부 내무부는 각 지방의 상황에 따라 존치할 수 있다고 판단되는 경우에 향사를 행할 수 있다고 답변했다.[190] 이처럼 지방민의 여론을 의식하는 조치를 취하더라도, 지방민의 여론이 단순한 청원을 넘어서 당국에 대한 도전으로 비치는 경우에는 받아들여지지 않고 경찰 관헌을 동원하여 강압적으로 무마했다.

앞서 통감부시기에는 지방행정을 완전히 장악하지 못한 상황에서 지방관리들의 반발이나 의병항쟁으로 인한 치안 상황을 제대로 통제할 수 없었기에, 지방민의 반발을 무시하고 행정구역의 폐합을 단행하기 어려웠다. 하지만 강제병합 이후의 상황에서 총독부는 도 이하 지방관청과 헌병경찰의 협조를 얻어 군·면 폐합을 위한 제반의 조사와 준비를 마치고 이를 바탕으로 지방행정구역의 정리를 단행할 수 있었다.[191]

위와 같은 과정을 거쳐 군·면 폐합과 부제 실시를 위한 준비 과정을 거친 뒤 총독부는 1914년 3월 1일 군 폐합을 단행했고, 다음 달인 4월 1일 부제와 면 폐합을 시행했다. 이에 따라 기존의 군 개수는 317개에서 220개로, 면은 4,322개에서 2,521개로 줄어들었다. 한편 동리의 폐합은

189) 국가기록원 소장「군청 폐지후에 있어서 元 군청소재 지방의 상황」≪면폐합 관계 서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002564 – 0026883143.
190) 국가기록원 소장「폐군소재 문묘존치에 관한 건-경기」≪문묘 도난 및 관리에 관한 건≫, 1913, 관리번호: CJA0004746 – 0027157984.
191) 姜再鎬, 2001, 앞의 책, 175~176쪽

1914년 4월부터 각 도별로 진행되어 1918년 토지조사업의 종료 시점에 완료되었다.

그렇다면 위와 같이 강압적 과정을 통해 마무리된 군 폐합이 이후 군의 지위에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 경비 절감 측면에서 군의 수와 사무 인원의 감축으로 군 경비는 171,773원이 절감되었다.[192] 이는 1914년도 예산을 기준으로 군청 경비에 대한 국고지출액의 약 7%에 해당했다.[193] 당시 군·면의 폐합 작업을 주도한 지방국 제1과장 사와다 도요타케(澤田豊丈)는, 군과 면의 행정구획을 확대하고 비용을 절감하려는 차원에서 행정구획의 폐합을 단행했다고 술회했다.[194]

그런데 군 사무 인원의 감축 방식은 군수와 군서기에 대하여 각각 다르게 진행되었다. 1912년 7월 데라우치가 남긴 메모에 따르면, 데라우치는 당시 총독부 예산의 긴축 방침 아래 총독부 본부뿐 아니라 도 이하 지방관청에서도 되도록 인원을 감축할 것을 구상하고 있었다.[195] 하지만 당시 각 지방관청의 행정 사무가 지속적으로 팽창하고 있었기에 지방행정 인력의 감원은 요원한 상황이었다. 따라서 지방행정구역 정리의 준비 작업이 진행되던 1913년 2월 데라우치는 “대다수의 군에서는 내지인 서기가 겨우 2명, 조선인 서기가 2~3명에 그치고 군수는 조선인으로 사무에 通曉하지 않기 때문에, 내지인 서기들은 각종 보고, 통계 사무부터 권업, 징세 등 백반의 사무에 망살되어 面里洞의 사무순찰을 할 여유가 없는 상황”이므로, 군 폐합 이후 조선인 및 일본인 서기를 증원하여 사무의 증가에 대처할 필요성을 강조했다.[196]

이에 따라 군 행정 실무를 담당하는 군서기의 수는 감원되지 않고 오히려 각 군당 인원을 증원하는 방향으로 배치되었다. 군서기는 재임지가

192) 朝鮮總督府, ≪朝鮮總督府施政年報≫ 1914년도, 30~31쪽.
193) 1914년도 지방청비의 국고지변예산액은 朝鮮總督府, ≪朝鮮總督府施政年報≫ 1914년도, 33~34쪽의 표 참고.
194) 澤田豊丈, 1936「朝鮮の回顧」≪朝鮮統治の回顧と批判≫, 朝鮮新聞社, 187쪽.
195) 山本四郎 編, 1984 ≪寺內正毅關係文書: 首相以前≫, 京都女子大學, 76~77쪽.
196) 국가기록원 소장 「총독의견」(1913.2.22.) ≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002547 - 0026882366.

폐군되더라도 면직되지 않고 다른 군으로 배치되었는데, 이는 나날이 과중해지는 군 사무에 비하여 현재의 군서기 정원이 과소하다는 이유 때문이었다.[197] 따라서 재임지가 없어지더라도 각 군의 군서기들은 다른 군으로 배치됨에 따라 각 군의 군서기 인원은 늘어났다. 총독부는 각 군의 인구규모에 따라 등급을 정한 후, 이에 따라 폐합 이후 전체 군서기 정원이었던 조선인 1,101명과 일본인 713명을 각 군의 등급별로 차등 배치하였다.[198]

위와 같이 군서기는 거의 감원 없이 다른 군들에 배치된 것과 달리, 군수의 경우 100여 명에 달하는 인원이 군·면 폐합 과정에서 대거로 면직되었다. 강제병합 이후 군수를 비롯한 지방관은 1910년 9월 30일 칙령 제383호에 따라 관리 임용에 관한 규정과 상관없이 학식과 경험 있는 자 중에서 문관고등시험위원의 전형을 거쳐 특별히 임용할 수 있도록 규정되었다.[199] 하지만 총독부는 이후 몇 차례 현임 군수들을 집단 퇴직시켰는데, 먼저 1911년 3월 2일에 25명의 군수들이 면직되었고, 이어서 1914년 2월 28일 군 폐합과 함께 100명의 군수들이 집단으로 면직된 것이다.[200] 총독부는 군 폐합의 준비가 진행중이던 1913년 11월, 군 폐합으로 인하여 직위가 없어져 과원(過員)이 된 군수는 2월 말일부로 면관시키도록 하면서, 이때에 군수로서 적임이 아니라고 판단되는 경우 인물, 기량, 치적 등을 보고하는 방침을 하달하였다. 특히 과원이 생기지 않더라도 성적이 불량한 자는 도태할 방침이라는 점을 명시하여, 군 폐합을 빌미로 군수들을 대거 정리하려던 의도를 보인다.[201] 이러한 조치에 따

197) ≪매일신보≫ 1914년 4월 15일「地方行政改革(1)」.

198) 국가기록원 소장「군서기 정원에 관한 건」≪면폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002564 - 0026883110.

199) 칙령 제383호「朝鮮人タル朝鮮總督府道長官參與官及郡守ノ任用及官等ニ關スル件」≪朝鮮總督府官報≫ 제29호 1910년 10월 1일.

200) ≪朝鮮總督府官報≫ 제155호 1911년 3월 9일; 제477호 1914년 3월 5일. 홍순권, 1995, 앞의 논문에서는 1914년 2월 28일 군 폐합으로 퇴직한 군수를 73명으로 파악했지만, 1914년 3월 5일자 제477호 관보 원문에서 확인되는 퇴직 군수는 총 100명이다. 이는 당시 매일신보에 실린 명단과도 일치한다(≪매일신보≫ 1914년 3월 3일「郡守更迭」).

201) 국가기록원 소장「부군폐합실시에 관한 건」≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002547 - 0026882422, 1062~1064쪽.

라 당시 강제로 퇴직한 군수들의 관력을 보면, 대부분 통감부가 인사 문제에 관여하는 1905년 이전에 입관한 이들이었으며, 유학 출신자가 상당한 비중을 차지했다.[202]

위와 같이 총독부에서 강압적으로 군 폐합을 단행한 결과, 군청의 절감과 더불어 당시 격증하던 지방행정 사무에 대처하여 군서기의 정원을 유지하고 한 군당 군서기의 정원을 늘릴 수 있었다. 대신 군수에 대해서는 통감부시기에 정리하지 못했던 인물들을 중심으로 도태시키는 방침을 택하였다.

이러한 식민지 조선의 군 폐합 과정을 1920년대 일본에서 군이 폐지되었던 과정과 비교해 볼 때, 이러한 강압적인 폐합 과정을 식민지 조선에서 군이 지방통치단위로서 존립할 수 있었던 배경 중 하나로 이해할 수 있다. 일본에서는 1921년 군의 자치권을 부여한 군제가 폐지된 이후, 얼마 지나지 않아 1926년 郡役所가 모두 폐지되어 일본에서 군은 지방행정단위로서 의미를 잃게 되었다. 당시 일본 정부와 정당 세력은 군제의 폐지 이후 더 이상 자치단체가 아닌 지방관청으로만 존재하는 군역소들을 폐합하여 경비를 절감하고자 했다. 하지만 군의 폐합 과정에서 각 군의 이해관계를 조정하는 문제로 인한 정치적 부담을 감당하기보다는, 군역소들을 아예 전폐하는 방침을 택한 결과 군의 제도적 폐지가 확정되었다.[203]

이와 달리 식민지 조선에서는 여론의 반발에 대한 정치적 부담을 최소화할 수 있는 식민지 상황을 배경으로, 총독부는 지역민의 이해관계 조정을 고려하지 않고 일방적이고 신속하게 군의 폐합을 단행할 수 있었다. 이후로 군은 고유사무와 독립적 재원을 지니지 못하면서도, 제도적 폐지 대상으로 고려되지 않고 하나의 지방행정단위로 존립할 수 있었다. 이는 1914년의 지방행정구역 정리를 통하여 지방경비의 부담을 덜고 군이 제도적·공간적 지방통치단위의 한 거점으로서 자리를 잡는 과정이 있었기 때문이다.

---

202) 홍순권, 1995, 앞의 논문, 52~53쪽. 이에 따르면, 교육 배경을 확인할 수 있는 퇴직 군수 34명 중 유학 출신자가 24명을 차지했다.

203) 谷口裕信, 2022 ≪近代日本の地方行政と郡制≫, 吉川弘文館, 248~296쪽.

3. 郡의 관제단체 조직을 통한 공공사업 운영

강제병합 이후 총독부는 군 행정의 정비를 마치는 한편, 1911년 내무부 ≪의견≫을 통해 군의 지방단체 지위와 재정적 권한을 인정하지 않는다는 방침을 확정하였다. 하지만 면의 행정이 불완전할 뿐만 아니라 면제의 실시 이전까지 면이 자체적으로 사업을 경영할 수 없는 상황에서, 지방사업은 군의 행정력을 매개로 이루어질 수밖에 없었다.

강제병합 이후 지방의 공공사업은 기본적으로 총독부의 국고 보조금과 도의 지방비를 통해 운영되었다. 지방비의 세출은 대부분 토목비, 교육비, 권업비가 차지하여 이들 부문의 공공사업이 중심이 되었다.[204] 하지만 강제병합 직후 1910년대 초반 지방민의 경제생활 수준에서, 지방비의 세입으로 부과되는 지세부가세, 屠場稅, 屠畜稅, 市場稅 등은 원활하게 징수되기 어려웠다.[205] 또한 당시 면은 스스로의 운영을 위한 재산 소유와 면민에 대한 세금 부과가 가능했지만, 이를 바탕으로 사업을 경영할 수 있는 능력이나 행정 능력은 불완전하여 군의 지도 감독을 필요로 하는 상황이었다.

이러한 상황에서 총독부는 강제병합 직후부터 군 내에서 지방사업을 실시하기 위하여, 관내에 계나 조합을 조직하고 이를 위한 비용을 갹출하는 방안을 모색하였다. 본장 1절에서 살펴본 총독부의 자문사항과 그에 대한 각 도 내무부장의 답변을 실은 ≪답신서≫에서는, 농사의 풍작과 도로·철도 공사에 따른 勞銀 등 지방민의 수익을 저축에 동원하거나, 혹은 기존의 계를 권업이나 저축 및 민정에 활용한 각 도의 사례들을 조사했다.[206]

먼저 저축의 경우 지방사업에 직접적으로 활용되는 재원은 아니었지만, 각 도의 지시 아래 군 차원에서 관제 저축조합을 조직하도록 독려하

---

204) 김태웅, 2012, 앞의 책, 443~444쪽.
205) 배민재, 2008 <1910年代 朝鮮總督府 臨時恩賜金事業의 운영방향과 그 실제>, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 13~14쪽.
206) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 각 도의 자문사항 ⑧, ⑨, ⑩ 항목.

고 지방민에게서 일정액을 징수하였던 양상을 주목할 수 있다. 충청북도에서는 군수회의를 통해, 각 군에서 공동 혹은 개인 단위로 저축을 행하고 면이나 동리 단위 계의 사업을 실행할 것을 협의하였다. 이에 따라 단양군은 군 차원에서 규약을 마련하고 동리 단위로 계를 설치하여 저축을 실시하도록 했다. 청안군은 사무소를 읍내에 두어 군 단위를 포괄할 수 있는 煙草耕作改良組合을 조직하고, 조합의 대표인 總理를 군수가 추천하도록 규정하여 군의 통제 아래에서 사업을 운영하도록 했다.[207]

경기도에서도 저축조합의 결성이 활발하게 이뤄졌다. 개성, 가평, 용인, 음죽, 삭녕군에서는 경기도장관의 통첩과 유고(諭告) 이후 저축조합을 설치하였으며, 군수가 조합장을 맡고 군의 직원과 면장을 필두로 조합원들을 가입시켰다고 보고하였다. 교하군과 마전군에서는 농한기에 면민들을 동원하여 짚신을 만든 뒤, 면장들을 통해 이를 군청으로 모아 판매하고 수익을 우편 저금하였다.[208] 하지만 주로 군청 직원과 면장을 비롯한 행정 일선의 관리들이 동원되었거나 그 규모가 미미했다는 점에서, 지방민의 자발적 참여가 전제되지 않은 관제조직의 한계가 뚜렷했다. 강제병합 직후에는 이처럼 도의 통첩과 지시에 따라 각 군에서 저축조합을 주도하는 현상이 활발하게 나타났다.[209]

저축을 위한 동원뿐 아니라 공공사업을 실시할 목적으로 지역 내의 계를 활용한 사례들이 보고되었다. 각 도의 상황에 따라 잔존한 계가 적거나 활용 가치가 낮다는 이유로 이를 활용하지 않기도 했지만, 군 차원에서 적극적으로 관여하여 계를 조직한 사례들도 있었다. 경상남도 고성군에서는 총 8개의 농계를 조직했는데, 이들은 군청의 지휘 아래에 주로 산림의 남벌과 도벌 금지, 공동모밭과 채종밭 설치, 뽕나무밭의 배부와 대부, 식림, 농산품평회 개최 등의 활동을 벌였다고 보고했다. 남해군에서는 군에서 관내 각 면장과 유지자를 설득하여, 면 단위로 公力禊를 조

207) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 충청북도, 11~16쪽. 하지만 당시 군 전체를 대상으로 하였음에도 조합원은 106명으로 보고되어 그 규모는 미미했던 것으로 보인다.

208) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 경기도, 5~6쪽.

209) ≪매일신보≫ 1911년 11월 29일 「水原의 貯畜組合」; 1911년 12월 5일 「平北의 貯畜組合」; 1912년 1월 5일 「貯畜奬勵의 通牒」; 1912년 8월 20일 「最近의 全北: 龍潭郡貯蓄組合」.

직하고 매달 갹출한 달걀의 판매금을 적립하여 비황(備荒) 저축과 축산 사업의 개량 사업에 이용할 계획이라고 보고했다.[210] 평안북도의 봉천군과 곽산군에서도 기존의 식리계나 계전을 활용하여 산업조합을 조직하려는 계획을 보고했다.[211] 경기도의 경우 1913년부터 면 단위로 산업계를 조직하고 도와 부·군이 이를 지도하여, 1913년 7월 시점에는 도 내에 33개의 산업계가 허가를 받았다.[212]

위와 같은 사례들은 각 군 단위의 개별적 사례에 불과하여, 형태가 규모가 통일적이지 않고 미미했다. 하지만 이들은 대체로 비슷한 경로를 거쳐 조직되었다. 도에서 각 부윤과 군수에게 통첩이나 지시를 내리면, 이에 따라 군에서 면장들을 동원하여 면이나 동리 단위로 조합이나 계를 결성하는 식으로 이루어졌다. 일부 사례에서는 군수가 주관하여 군 단위의 조직을 결성하기도 했다.

도와 군 당국의 관여에 따른 산업단체 결성이 활발했던 것은, 강제병합 직후부터 총독부에서 도장관회의나 훈시를 통해 산업단체를 결성하도록 독려하던 상황과 관련되었다. 1910년 10월의 도장관회의에서 데라우치 총독은 각 군에 존재한 계를 산업조합에 유사한 것으로 간주하여, 이를 당국에서 적절히 이용하여 농사 개량 등 산업 발전에 활용할 것을 주문하였다. 이후에도 총독부 차원에서 지시나 훈시를 통해 일반 농사와 면작, 잠업, 축산과 가마니 제조 부문 등의 장려를 위하여 산업단체를 설립하도록 독려한 결과, 1910년대 동안 산업단체들이 활발하게 조직되었다.[213] 이처럼 강제병합 직후 각 도의 지시로 결성된 산업 관련 조합이나 계의 사례들을 통하여, 군 내에서 지방사업에 관련된 각종 관제단체들이 조직되기 시작하였음을 알 수 있다.

위와 같이 강제병합 직후부터 지역의 산업 장려를 강조하던 방침에 따라, 군 단위의 관제단체 결성은 산업 장려에 관한 권업 분야를 중심으로 이루어졌다. 1910년대에 각지에서 조직된 대표적인 관제 농업 조직인 지

---

210) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 경상남도, 5쪽.
211) 朝鮮總督府, 1911 ≪답신서≫ 평안북도, 5쪽.
212) ≪매일신보≫ 1913년 1월 10일 「京畿道의 契 奬勵」; 1913년 7월 17일 「京畿道 산업계 수」.
213) 文定昌, 1942 ≪朝鮮農村團體史≫, 日本評論社, 22~24쪽.

주회는 대개 군수가 회장을 맡고 군청에 사무소를 두었으며, 군청의 직원들이 간사를 겸하여 실질적인 운영을 담당할 정도로 관제단체의 성격이 뚜렷했다. 면작조합이나 양잠조합과 같은 단체들 역시 이러한 형태로 1910년대 초부터 군청의 관여 아래 설치되어 군 내의 권업 사업을 담당했다.[214]

군청에서 이러한 단체들의 운영 실무는 보통 도에서 파견된 技手들이 담당했다. 당시 각 도에서 훈령을 통해 제정한 농업기수의 복무수칙에서는, 도에서 운용하는 臨時恩賜金 사업의 경비에 따라 각 군에 기수를 배치하고 이들의 실무는 군수의 지휘 감독을 받도록 규정했다. 이들의 종사 분야는 보통농사, 잠업, 축산, 임업 등으로, 군 내의 사업 전반에 관한 지도 감독과 더불어 강습회 및 전습회 등을 개최하는 업무를 맡았다.[215]

위와 같이 각 군의 권업 사업에 관한 예산을 배정한 임시은사금은, 강제병합 직후 일본 정부에서 조선의 민심을 회유하고 안정적인 식민통치를 꾀하고자 조선총독부에 지급한 재원이었다. 조선총독부에서는 임시은사금을 전국의 부와 군 단위로 배분하였지만, 이미 부와 군의 독립적 재정 능력이 박탈되어 이를 운영할 권한이 없었기에 실질적으로는 지방비와 마찬가지로 도에서 관리와 운영을 담당하였다.

특히 임시은사금의 사업 중 조선인의 산업 장려와 경제 수준 향상을 위한 수산(授産) 부문이 중요시되었기에, 임시은사금의 예산에 따라 부와 군 단위로 각 산업 부문의 지도를 위한 기술원들이 파견되었다.[216] 따라서 국고에서 봉급이 지급되는 도청이나 군청의 서기가 아닌, 이들 기술원들이 각 군에 배치되어 군의 산업단체를 관리하는 행정 사무를 담당한 것이다. 1917년 임시은사금이 지방비의 사업으로 이관된 이후부터는, 지방비의 예산에 따라 이들 인력이 고용 및 배치되었다.

하지만 군의 행정을 통한 지방의 산업 장려와 관제단체 조직 방식은

---

214) 1910년대 지주회의 결성과 활동에 대해서는 이기훈, 1995 <1910~1920년대 일제의 農政 수행과 地主會> ≪한국사론≫ 33; 김용달, 2003 ≪일제의 농업정책과 조선농회≫, 혜안, 109~110쪽 참조.

215) 충청북도훈령 제1호「農業技手服務心得」≪朝鮮總督府官報≫ 제1050호 1916년 2월 5일.

216) 1910년대 임시은사금 사업의 운영과 성격에 대해는 배민재, 2008, 앞의 논문 참조.

지방민의 자발적 참여가 전제되지 않았다는 점에서 그 한계가 뚜렷했다. 1919년 시점에 각지 지방민의 여론에 관한 조사를 보면, 당국의 권업 사업이 농민의 상황을 고려하지 않고 상급 관청의 지시만을 따라 면이나 뽕나무의 재배, 비료 구매 등을 강제하고, 미작 개량을 명목으로 과도하게 농사에 간섭한다는 내용의 불만이 광범위하게 제기되었다.[217] 당국의 보고와 달리 실제로는 강제로 묘목을 배부하고 대금을 징수하거나, 생활 수준에 대한 고려 없이 의무적으로 1호당 가마니를 제조하여 제출하도록 정하는 등 강압적 방식으로 관의 독려가 이루어졌다.

한편 권업뿐만 아니라 지방의 위생 사업을 담당한 위생조합 역시 1910년대 초부터 군수나 부윤의 주도로 설치된 관제단체에 해당했다. 위생조합 역시 군을 본부로 두고 사무소가 군청 건물이나 면장의 집에 설치되어 군을 위시한 보조기구로 활동했다는 점에서, 권업 사업에 관한 관제단체들과 비슷한 양상을 보인다.[218] 이처럼 군의 직접적 관여 아래 조합을 결성하는 방식은, 1920년대 이후 군 단위로 결성되기 시작한 삼림조합이나 축산조합 등의 조직 방식에서도 이어졌다.

위와 같은 단체나 조합들은 주로 단체원이나 조합원의 부담을 통하여 재원을 조달하고 사업을 운영하였다. 예컨대 1910년대의 지주회들은 지주회비를 걷어 재원을 마련하거나, 혹은 별도의 재원이 없는 경우 지주회원의 개인적인 출자를 통해 사업을 운영하는 경우가 많았다.[219] 위생조합의 경우 도별로 지방비의 보조비를 받는지의 여부에는 차이가 있었으나, 지방비의 보조를 받더라도 위생조합의 총예산 세입에서 차지하는 비중은 최대 약 7% 정도였다. 대부분의 경우 조합비와 더불어 도살장 영업비나 소각장, 병원의 운영에 따른 수입 등 조합의 자치적 사업을 통해 운영되었다.[220]

---

217) 朝鮮憲兵隊司令部, 1919 ≪大正八年 朝鮮騷擾事件狀況≫, 383~430쪽.

218) 김진규, 2020 <일제 식민지 시기 위생조합 제도의 형성과정 - 경찰 관변기구화를 중심으로> ≪한국사론≫ 66, 107~108쪽. 다만 이처럼 1910년대 초에 군 단위로 결성된 위생조합들은 공공사업을 운영할 지방단체가 생기기 이전까지 한시적으로 운영된 것이었으며, 1917년 면제의 실시 이후에는 면 단위의 사업으로 흡수되어 해체되었다.

219) 이기훈, 1995, 앞의 논문, 285~286쪽.

220) 김진규, 2020, 위의 논문, 115~116쪽.

한편 토목에 관한 지방사업에서도 군의 행정력을 동원하여 재원을 모집했던 양상을 확인할 수 있다. 토목 사업은 규모상의 문제로 주로 도 차원에서 지방비 예산을 통해 운영하였으며, 군은 도의 토목 사업에 조달하기 위한 비공식적 성격의 재원을 조달하는 역할을 맡았다. 당시 지방의 토목 공사에서 중요한 비중을 차지했던 도로 개수 공사 과정에서, 각 군은 지방민의 부역 동원뿐만 아니라 군 내에 협의비나 계금 명목의 부과금을 징수하여 토목공사의 재원으로 활용하였다. 이러한 방법은 주로 도청의 관할에 속한 3등도로의 부설 과정에서 활용되었다.[221]

1916년 전라북도에서는 군수회의를 통해, 도 차원에서 각 군에 도로계를 조직하도록 협의하고 이를 3등도로의 개수에 활용하였다. 각 군에서 징수할 도로계의 계금을 전북도청 차원에서 일괄적으로 조정하여, 이듬해 전북 내의 3등도로 재해 복구 공사를 실시하는 9개의 도로에 국고보조와 지방비에 도로계금을 더하여 총 15~6만여 원의 재원을 투입하였다.[222] 경상북도나 경상남도에서도 도청이나 군청 사이를 연결하기 위한 3등도로의 부설 과정에서, 도로 인근의 군에 협의비 명목으로 징수액을 부과하고 걷은 금액을 도청의 토목 사업 경비로 이관하였다.[223] 이처럼 협의비나 계의 형태를 통해 마련한 경비는, 결국 도 당국이 대규모 토목공사에 소요되는 부담을 덜기 위해 국고 보조금과 지방비의 예산에 더하여 각 군 마련하도록 한 비공식적 재원 성격을 지녔다.

이러한 형태는 비록 군의 독자적 사업이 아니라 도의 지시에 따라 지방비 사업에 편입될 재원을 조달한 것이었지만, 앞서 살펴본 내무부 ≪의견≫의 방침을 따른다면 이처럼 군 단위로 걷어서 운용하는 재원은 최종적으로 지방비나 면의 사업으로 이관하여 지방사업의 운용 단위를 확정할 필요가 있었다. 또한 기존에 군청에서 조직한 산업조합이나 계 형

221) 3등도로는 부청 혹은 군청 소재지를 연결하는 도로, 지역 내 중요한 지점, 항만, 철도역 및 도로 간을 연결하는 도로를 말한다. 주로 도 내부의 지역교통을 위해 계획되었다.

222) ≪매일신보≫ 1916년 10월 7일「道路契組織說」; 1917년 2월 7일「道路契의 調定額」; 1917년 3월 24일「本年改修道路」.

223) ≪매일신보≫ 1914년 11월 17일「協議費道路協議」; 1915년 1월 30일「慶北四年度土木費」; 1915년 2월 10일「三嘉道路」.

태의 관제단체에 소요되는 재원 역시 마찬가지였다. 따라서 면제를 시행하기에 앞서, 면의 재정 능력을 보강하고 면 단위로 사업을 운영하기 위한 사전 준비의 일환으로서 지역 내의 재원들을 흡수하여 면의 재정적 기반으로 삼는 작업이 진행되었다. 주로 동리나 계 등의 소유 재산이 면에 강제로 편입되면서 이러한 면유재산을 조성하는 데에 활용되었다.[224]

이후 1917년 6월 면제가 발포되고 10월부터 이를 실시함으로써 면의 제도적 정비가 일단락되었다.[225] 비록 법인 지위를 인정받지 못했지만, 면유재산을 지니고 면민에게서 사용료 및 수수료의 징수, 특별 부과금의 부과를 통하여 수입을 확충하고 재정을 운용할 수 있는 사업 주체의 성격을 지니게 되었다. 이처럼 면의 고유한 단체사무와 사업경영의 권한이 인정됨으로써, 이제 산업·교통·위생 부문 등의 지방 공공사업 부담을 국고와 지방비뿐만 아니라 면까지 분담하게 되었다.[226]

이에 따라 총독부는 면제 실시 이후 종래 군과 도(島)에서 경영하던 토목이나 권업 등 부문의 공공사업을 도의 지방비나 면 단위의 사업으로 옮겨 정리하도록 통첩했다.[227] 기존에 군을 중심으로 조직되었던 위생조합의 사무도 면의 관할로 이동하면서, 1910년대에 조직된 위생조합들은 해체되었다. 이는 앞서 1911년의 내무부 ≪의견≫에서 밝힌 것처럼, 경제 능력이 빈약한 군에서 사업을 경영하기보다는 지방비나 면의 사업으로 옮기고, 군은 단순한 행정구획으로 만든다는 방침을 따르는 변화였다.

면 단위의 사업이 가능해지면서, 앞서 1913년에 군 및 면의 처무규정과 함께 면 사무에 대한 지도 감독 방법을 규정한 「면사무감독규정준칙」에 새로운 검열 사항이 추가되었다. 면이 새로 갖추게 된 기본 재산과 적립금곡(金穀), 그리고 면에서 경영하는 토목, 조림, 묘지, 위생 등 각 부문의 사업에 대한 감독 사항이 추가된 것이다.[228] 이는 면제의 실시로

---

224) 염인호, 1983, 앞의 논문, 21~22쪽.
225) 제령 제1호「面制」≪朝鮮總督府官報≫ 제1454호 1917년 6월 9일.
226) 宇佐美勝夫,「面制に就て」≪朝鮮彙報≫ 1917년 7월호, 4~5쪽; 윤해동, 2006, 앞의 책 157쪽.
227) 1918년 3월 정무총감 통첩 內一 제435호「郡島事業整理ノ件」≪朝鮮地方行政例規≫, 1927, 帝國地方行政學會, 69쪽; 윤해동, 2006, 앞의 책, 107쪽.
228) 관통첩 제24호 「面事務指導監督規程準則」 제3조, ≪朝鮮總督府官報≫ 제1655호 1918년 2월 14일.

사업을 경영할 능력을 지니게 된 면의 상황을 반영하면서, 이후에도 면을 지도 감독하는 상급 관청으로서 군의 지위가 근본적으로 변하지 않았음을 나타낸다.

하지만 면제 실시 이후에도 실질적인 면의 사업 경영 능력은 크게 변화하지 않았다. 1920년대까지 면의 대다수를 차지한 보통면들은 재정 능력의 측면에서 대규모의 사업을 계획하고 시행할 수 있는 재정 능력을 갖추지 못했기 때문이다. 중장기적 사업의 수행을 위해 필요한 기채권이나 계속비(繼續費)와 같은 제도적 권한은 여전히 보통면에 부여되지 않았으며, 면의 행정 기구를 유지하면서 세금 징수와 같은 기본적인 업무 수행 정도만 감당할 정도로 재정이 열악한 면들이 많았다.[229] 면제 실시 이후에도 면의 실질적인 변화는 크지 않았으며, 전체 경비 중 지방사업에 대한 지출 규모는 미미한 수준이었던 것이다.[230]

따라서 면제 실시 이후에도 이전과 같이 관제단체들을 조직하고 이들을 행정적으로 관리하는 군의 역할은 변하지 않았고, 오히려 이들에 대한 군청의 행정적 부담이 계속 늘어났다. 1920년 각 도지사가 제출한 의견에서도 군의 행정적 부담이 과중한 데 따른 문제들이 여러 차례 지적되었다. 군 단위의 산업단체는 소액의 지방비 보조와 조합비, 기타 수입에 따라 유지되었는데, 조합비의 징수 업무를 면에 촉탁하거나 해당 단체의 직원이 출장하여 직접 징수하는 과정에서 다대한 인건비가 소요되고 부정행위가 벌어지는 문제가 있었다.[231]

특히 군의 행정 사무 중 산업단체에 관한 권업 관련 사무의 비중이 두드러졌다. 황해도에서는 군청 내 서무계의 교육, 토목 관련 사무가 증가했는데도 불구하고 권업에 관한 사무가 7할을 차지한다고 보고했다.[232] 또한 전라북도에서는 근래 몇 년 동안 서무계에서 면 행정, 권업, 토목 및 학무 관련 사무 간에 분립적 색채가 심해지므로, 군청 내의 서무계 조직을 분획할 것을 요구하였다.[233]

---

229) 정미성, 2005 <1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미> ≪역사와 현실≫ 56.
230) 윤해동, 2006, 앞의 책, 158~166쪽.
231) 朝鮮總督府, 1920, ≪道知事提出意見: 全羅北道≫, 8쪽.
232) 朝鮮總督府, 1920, ≪道知事提出意見: 黃海道≫, 7~8쪽.

1920년대 이후에는 이처럼 군 내 각종 산업조합과 단체들을 관리하는 사무의 비중이 증가하고 군의 행정상 부담이 지나치므로, 이러한 조합과 단체들을 정리하고 군제를 실시하자는 주장이 제기되기도 했다.[234] 군 내의 관제단체들이 군민에게서 각종 비용을 징수하고 군 행정에 상당한 부담을 초래함에도 불구하고, 이러한 단체들의 예산이 빈약하고 실제 군민의 지도에 큰 효과가 없다는 비판 때문이었다.

강제병합 이후로 지속적으로 군의 행정을 통해 관제단체와 조합을 결성하여 공공사업을 수행했던 방식은, 군의 자체적인 재정 능력과 지방단체 지위가 인정받지 못한 상황에서 군 행정이 일정한 역할을 충족함으로써 자리를 잡을 수 있었다. 강제병합 이후 1910년대 동안 군의 행정을 통한 관제단체 조직과 관내 지방 공공사업 운영 방식이 확립된 결과, 이러한 기능이 1920년대 이후에도 군의 핵심 사무라 할 수 있을 정도로 군의 기능에서 중요한 비중을 차지하였다. 하지만 관의 행정력을 동원한 관제단체 조직이 주요한 방식이었다는 점에서 그 한계는 뚜렷했다. 이는 지방의 사업이 지방민의 요구를 반영하지 않고 중앙의 총독부와 도 당국에서 하달한 지시만을 따르면서, 사실상 식민통치 비용을 지방민의 부담으로 전가하는 방식으로 이루어졌기 때문이었다.

---

233) 朝鮮總督府, 1920, ≪道知事提出意見: 全羅北道≫, 4쪽.

234) 匿名生, 「郡行政組職の改造を要望し併せて郡制の施行を叫ぶ」, 帝國地方行政學會 編, 1928 ≪朝鮮地方行政公論≫.

맺음말

을사조약의 체결과 통감부 설치 이후 1906년 9월 일차적인 지방제도 개편에 이르는 과정에서, 통감부는 지방제도와 지방관의 문란을 개선한다는 '시정개선'의 명분을 내세우며 지방제도 개편을 단행하였다. 개편을 위한 논의와 조사 과정에서, 일관적으로 지방경비 절감을 꾀하고 지방관의 권한 남용 및 수탈을 방지하기 위하여 중앙정부의 지방관 통제를 강화한다는 목표가 추구되었다. 이러한 개편의 방향성은 갑오개혁기와 대한제국기의 중앙집권화 시도와 일정한 연속성을 지녔지만, 일본의 한국 내정 장악을 동반하면서 한국 관리들의 지방자치제 구상을 배제함으로써 이루어졌다. 하지만 통감부의 지방 장악이 완전하지 못한 상황에서, 군 폐합의 무산이나 지방관리의 임용 과정에서 실질적인 인적 교체가 이루어지지 못한 점에서 보이듯이, 제도적 개편 이상으로 나아가기에는 한계가 있었다.

1907년 7월 정미조약의 체결 이후 다시 지방관의 지위에 변화가 생기면서, 군수의 권한이 더욱 축소되고 일본인 관리들의 지방행정 장악이 진전되었다. 군수는 중앙정부의 통제 아래 자의적으로 권한을 행사할 여지가 줄어들었다. 또한 군수의 실권은 의병항쟁을 탄압하는 일본군과 경찰기구의 활동을 지원하면서 더욱 위축되었다. 이와 함께 한국인 군주사의 임용과 일본인 관리의 군 단위 배치가 진행되면서, 군은 향후 식민통치를 뒷받침하기 위한 지방통치단위에 부합하여갔다. 또한 당시 말단행정단위로 설정되기 시작한 면에 대하여 군이 상급 관청으로서 영향력을 행사하던 양상은 강제병합 이후 군의 지위 변화와 연결되었다.

강제병합 이후 새로운 지방관관제에서 군은 면의 상급 관청 지위를 확립하고 면을 지도 감독하는 역할을 수행하였다. 또한 지방행정의 정비 과정에서 군은 관제단체를 통하여 지방사업을 운영하는 역할이 부여되었다. 1913년에는 군의 사무 범위와 면 사무 지도에 관한 규정이 마련됨으로써 군 행정의 정비가 일단락되었다. 한편으로, 1911년 조선총독부 내무부가 작성한 지방제도의 개정 방침에서 군의 지방단체 지위를 인정하지

않는 것으로 결정되었다. 이는 통감부시기 이후 군의 재정 능력이 박탈되어 사업을 경영할 능력이 없었고, 또한 동시기 일본에서 군제 폐지론이 대두되던 상황을 참고하였기 때문이다. 이러한 방침이 강제병합 직후 군의 행정적 정비와 맞물려 진행된 결과, 군이 관내에 관제단체를 조직하여 지방사업에 관여하는 방식이 나타날 수 있었다.

한편 총독부는 지방행정구역 사이의 편차 감소와 토지조사사업의 진행, 경비 절감을 이유로 1914년 지방행정구역의 통폐합을 단행했다. 군의 폐합은 면적 40방리와 호수 1만 호를 기준으로 진행되었는데, 개별 군의 지세, 지형, 교통, 경제적 상황, 과거 연혁 등 다양한 요소들이 고려되었다. 하지만 군의 폐합은 통치 당국의 편의를 우선시하면서 진행되었고, 이에 대한 지방민의 여론이나 이해관계는 무시되었다. 총독부는 경찰 관헌을 통해 각지 민심의 동향을 상세히 조사했지만, 이는 폐합 여부에 대한 판단에 반영되지 않았고 어디까지나 치안상의 문제를 미연에 방지하기 위한 차원에서 참고되었다. 또한 강압적 군 폐합과 함께 각 군청의 군서기 증원과 군수 도태가 이루어짐으로써, 행정 사무를 실질적으로 담당하는 군서기를 중심으로 군 행정의 재편이 이루어졌다. 총독부는 이처럼 군 폐합을 통해 각 군 사이의 편차를 줄이고 지방경비를 절감하였으며, 군 행정 인력을 재배치함으로써 지방통치단위로서 군의 지위를 제고하고자 하였다. 이는 일본에서 군의 자치권이 소멸된 이후 군 폐합에 대한 지방민의 반발을 우려하여 군이 폐지된 결과와 비교할 때 주목되는 차이점이다.

군은 다른 지방행정단위와 달리 독자적인 재정이나 고유사무를 지니지 못했던 대신, 지방관청으로서 관내에 관제단체를 조직하여 공공사업의 운영에 관여하였다. 강제병합 직후 도청의 지시를 따라 군 내의 계나 조합을 조직하기 시작한 이후, 1910년대 동안 산업단체를 비롯하여 군 단위의 관제단체 조직이 활발하게 이루어졌다. 또한 군에서 직접 경영하는 사업이 아니라도, 도청의 지시에 따라 군 단위로 모금할 재원을 부과 및 징수하여 도 지방비의 토목 사업에 충당하기도 했다. 1917년 면제 실시 이후 이러한 군 내의 재원 운용이나 계를 통한 사업은 지방비와 면으로

이관되었다. 하지만 면의 사업 경영 능력이 크게 진전되지 못한 상황으로 인하여, 이전과 같이 군 단위의 관제단체 조직과 운영 방식이 유지되었고 이것이 점차 군의 핵심 사무를 차지하였다. 이는 1910년대 동안 군이 지방단체의 지위 없이 총독부가 위임한 사무를 수행하는 지방관청으로서 기능하면서 지방통치단위의 지위가 정립된 결과였다.

이상과 같은 군의 지위 변화 과정은 1920년대 일본 지방제도에서의 군제 폐지와 군의 소멸을 지향점으로 삼은 것이 아니었다. 1920년 식민지 조선의 지방제도 개정 이후, 도 지방비의 자문기구인 도평의회와 면 단위의 면협의회가 설치되는 등 식민지민의 정치적 참여가 부분적으로 보장되는 변화가 나타났다. 이러한 변화 안에서도 군 단위에는 여전히 공공사업의 경영 능력이나, 예산안을 심의하기 위한 자문·의결기구가 인정되지 않았다. 하지만 군은 통감부시기와 1910년대의 지방제도 개편 과정에서 정립한 지위와 역할을 바탕으로, 이후에도 지방통치단위로 존속하면서 총독부의 정책 수행을 뒷받침하였다.

1920년대 이후 지방제도 변화가 각 지방행정단위의 지위에 끼친 영향이나 지방행정 운영의 실태, 그리고 이에 관한 조선총독부의 지방통치 구상은 본고에서 분석한 일제 초기까지의 지방제도 개편과 군의 지위 변화를 바탕으로 규명될 필요가 있다. 한편 이는 식민지 조선 지방제도의 모태가 된 일본의 근대 지방제도, 그리고 또 다른 식민지적 변형인 식민지 대만과의 비교가 이루어질 필요가 있다. 이에 대해서는 추후의 연구를 통해 검토하고자 한다.

참 고 문 헌

1. 자료

1) 신문자료

≪경남일보≫ ≪공립신보≫ ≪대한매일신보≫ ≪만세보≫ ≪매일신보≫
≪신한민보≫ ≪제국신문≫ ≪황성신문≫

2) 대한제국정부 발간자료

≪高宗實錄≫
≪官報≫
≪訓令謄錄≫(구성군, 古 4255-10)
≪訓令編案≫(奎 17876)
≪觀察使會議≫, 1906(奎 15252)
≪地方制度調査≫, 1906
內部, 1909 ≪漢城府事務官及各道書記官會議要錄≫
內部警務局警務課警察月報編纂部, 1910 ≪松井警務局長講演集≫
岩井敬太郎, 1910 ≪顧問警察小誌≫, 韓國內部警察局
度支部 司稅局, 1908 ≪面ニ關スル調査≫

3) 통감부 및 조선총독부 발간자료

朝鮮總督府, 1911 ≪內務部長會同諮問事項答申書≫
_____, 1920 ≪道知事提出意見≫
_____, 1911 ≪第三次施政年報 明治42年≫
_____, ≪朝鮮≫
_____, ≪朝鮮總督府官報≫

_____, ≪朝鮮總督府道府郡書記講習會講演集≫, 1911～1919
_____, ≪朝鮮總督府施政年報≫
_____, ≪朝鮮總督府月報≫
_____, ≪朝鮮彙報≫
朝鮮總督府 內務府, 1911 ≪朝鮮地方制度改正ニ關スル意見≫
朝鮮憲兵隊司令部, 1919 ≪大正八年 朝鮮騷擾事件狀況≫
統監官房, 1908 ≪韓國施政年報 明治39年明治40年≫
統監府, ≪統監府公報≫
_____, 1906 ≪韓國施政一斑≫
_____, 1910 ≪第二次韓國施政年報 明治41年≫
統監府 財政監査廳, ≪財務週報≫
韓國政府 財政顧問部, 1905 ≪韓國財政整理報告≫

4) 국가기록원 및 국사편찬위원회 소장자료

국가기록원 소장, ≪기밀서류철(사법계)≫ 1907, 관리번호: CJA0002383
국가기록원 소장, ≪예규철(국장직속)≫ 1908, 관리번호: CJA0002390
국가기록원 소장, ≪부군폐합관계서류≫ 1914, 관리번호: CJA0002545～2550
국가기록원 소장, ≪면폐합관계서류≫ 1914, 관리번호: CJA0002564
국사편찬위원회, 1987 ≪駐韓日本公使館記錄≫ 2권
국사편찬위원회, 1998 ≪駐韓日本公使館記錄≫ 26권
_____, 1998 ≪統監府文書≫ 1권
_____, 2000 ≪統監府文書≫ 10권

5) 자료집

고려대학교 한국사연구소 일제시대 연구실, 2010 ≪식민지 조선과 제국 일본의 지방제도 관계법령 비교자료집≫, 선인

김윤정 편역, 2012, ≪일본제국의회와 한국: 대한정책과 거류일본인≫, 선인
金正明 編, 1964 ≪日韓外交資料集成≫ 6권 (上)·(中), 巖南堂書店
山本四郎 編, 1984 ≪寺內正毅關係文書 : 首相以前≫, 京都女子大學

6) 개인 및 단체 저작물

貴田忠衛 編, 1936 ≪朝鮮統治の回顧と批判≫, 朝鮮新聞社
吉村傳, 1916 ≪面行政指針≫
永野淸·田口春二郎, 1915 ≪朝鮮行政法要論 : 總論≫, 巖松堂京城店
帝國地方行政學會, 1927 ≪朝鮮地方行政例規≫
_____, 1928 ≪朝鮮地方行政公論≫
脇坂健次, 1924 ≪改正 府制面制釋義≫, 帝國地方行政學會

7) 웹사이트

국가기록원(https://www.archives.go.kr/next/viewMain.do)
국가기록원 "내고향 역사알기" 컬렉션
(https://theme.archives.go.kr/next/oldhome/viewMain.do)
국립중앙도서관 대한민국신문아카이브(https://www.nl.go.kr/newspaper/)
규장각 원문검색서비스(https://kyudb.snu.ac.kr/index.jsp)
한국사데이터베이스(http://db.history.go.kr/)

2. 연구논저

1) 단행본

권태억, 2014 ≪일제의 한국 식민지화와 문명화≫, 서울대학교출판문화원

김용달, 2003 ≪일제의 농업정책과 조선농회≫, 혜안
김종준, 2010, ≪일진회의 문명활동과 친일활동≫, 신구문화사
김태웅, 2012 ≪한국근대 지방재정 연구≫, 아카넷
도면회, 2014 ≪한국 근대 형사재판제도사≫, 푸른역사
마쓰다 토시히코 지음, 이종민 외 옮김, 2020 ≪일본의 조선 식민지 지배와 경찰≫, 경인문화사
文定昌, 1942 ≪朝鮮農村團體史≫, 日本評論社
손정목, 1992 ≪韓國地方制度·自治史硏究≫ 上·下, 일지사
윤해동, 2006 ≪지배와 자치≫, 역사비평사
이영호, 2001 ≪한국근대 지세제도와 농민운동≫, 서울대학교출판부
홍영기, 2004 ≪대한제국기 호남의병 연구≫, 일조각
姜再鎬, 2001 ≪植民地朝鮮の地方制度≫, 東京大學出版會
谷口裕信, 2022 ≪近代日本の地方行政と郡制≫, 吉川弘文館
宮嶋博史, 1991 ≪朝鮮土地調査事業の硏究≫, 東京大學東洋文化硏究所
山田公平, 1991 ≪近代日本の國民國家と地方自治≫, 名古屋大學出版會
三谷太一郎, 1995 ≪(增補)日本政黨政治の形成: 原敬の政治指導の展開≫, 東京大學出版會

2) 논문

김연지, 2007 <1914년 경상남도 지방행정구역의 개편과 성격> ≪역사와 세계≫ 31
김승정, 2019 <1914년의 군 폐합이 한국의 초기 도시화 과정에 미친 영향>, 서울대학교 도시계획학 석사학위논문
김익한, 1999 <일제의 초기 식민통치와 사회구조변화> ≪일제 식민통치 연구 1: 1905~1919≫, 백산서당
김종준, 2019 <1900년대 충북 지역의 학교 설립 양상과 학교비 징수 문제> ≪역사교육≫ 149
김진규, 2020 <일제 식민지 시기 위생조합 제도의 형성과정 - 경찰 관

변기구화를 중심으로> ≪한국사론≫ 66
남은정, 2020 <통감부 시기(1906~1910) '시정개선협의회(施政改善協議會)'의 구성과 기능 - 제3차 한일협약 전후(前後)의 변화 양상을 중심으로>, 서울시립대학교 국사학과 석사학위논문
박성연, 2010 <統監府 시기 面, 里洞制 연구 - 東萊府의 사례를 중심으로>, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
박찬승, 2021 <일제지배 초기 대만과 조선의 지방제도 개편 비교> ≪동아시아 문화연구≫ 85
배민재, 2008 <1910年代 朝鮮總督府 臨時恩賜金事業의 운영방향과 그 실제>, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
염인호, 1983 <日帝下 地方統治에 관한 硏究 - '朝鮮面制'의 형성과 운영을 중심으로>, 연세대학교 사학과 석사학위논문
윤정애, 1985 <韓末 地方制度 改革의 硏究> ≪역사학보≫ 105
이대화, 2009 <20세기 초반 지방제도 개편의 목적과 추진과정> ≪숭실사학≫ 23
이상찬, 1985 <1906-1910년 地方行政制度의 變化와 그 性格>, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
_____, 1986 <1906~1910년의 지방행정제도 변화와 지방자치논의> ≪한국학보≫ 12(1)
_____, 1989 <1894~5년 地方制度 개혁의 방향 - 鄕會의 법제화 시도를 중심으로> ≪진단학보≫ 67
이양희, 2019 <일제의 自衛團 운영과 성격>, 충남대학교 국사학과 박사학위논문
이윤상, 1996 <1894~1910년 재정 제도와 운영의 변화>, 서울대학교 국사학과 박사학위논문
이해준, 2000 < 〈관 주도〉 지방지배의 심층화> ≪조선은 지방을 어떻게 지배했는가≫, 아카넷
정미성, 2005 <1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미> ≪역사와 현실≫56

정진숙, 2019 <20세기 초 한국인 설립 사립학교 연구>, 서울대학교 국사학과 박사학위논문

조재곤, 2012 <러일전쟁 이후 의병탄압과 협력자들> ≪한국학논총≫ 37

지수걸, 2007 <일제하의 지방통치 시스템과 군 단위 '관료-유지 지배체제'> ≪역사와 현실≫ 63

홍순권, 1995 <일제시기의 지방통치와 조선인 관리에 관한 일고찰 - 일제시기의 군 행정과 조선인 군수를 중심으로> ≪국사관논총≫ 64

_____, 1997 <일제초기의 면 운영과 '조선면제'의 성립> ≪역사와 현실≫ 23

鄭光燮, 1993 <近代韓國地方行政制度の生成過程>, 上智大學 法學 博士學位論文

부 록

<부표> 1914년 군 폐합 이전 각 군의 면적·호수·인구수 현황 조사표

* 분석 대상은 경기도·충청북도·충청남도·경상북도·경상남도·전라북도·전라남도 소속 군으로 한정하였다.

도명	군명	면적(方里)	호수(戶)	인구수(명)
경기도	양주군	60	19,198	100,704
경기도	포천군	22	6,554	33,890
경기도	영평군	28	4,303	20,910
경기도	가평군	37	5,652	29,158
경기도	광주군	40	15,222	77,312
경기도	용인군	20	8,337	40,940
경기도	양지군	8	2,662	12,858
경기도	이천군	18	6,178	26,785
경기도	양평군	62	14,030	71,611
경기도	여주군	38	10,558	50,828
경기도	음죽군	8	3,190	15,129
경기도	죽산군	14	5,596	27,970
경기도	안성군	15	5,794	30,417
경기도	양성군	7	2,852	13,839
경기도	진위군	10	3,811	19,149
경기도	남양군	35	10,436	53,673
경기도	수원군	38	16,085	85,705
경기도	안산군	10	4,655	24,027
경기도	과천군	9	4,274	21,479
경기도	시흥군	7	3,508	18,112
경기도	양천군	4	1,575	8,295
경기도	부평군	15	4,102	20,507
경기도	김포군	7	2,476	13,370
경기도	통진군	13	4,308	23,169

경기도	강화군	23	12,803	62,747
경기도	교동군	4	1,796	9,155
경기도	고양군	15	6,131	32,491
경기도	교하군	8	3,255	17,241
경기도	파주군	17	6,289	30,835
경기도	장단군	41	11,980	57,746
경기도	풍덕군	16	6,136	29,803
경기도	개성군	22	17,769	82,763
경기도	적성군	9	2,375	12,007
경기도	연천군	16	3,481	17,575
경기도	마전군	9	3,400	17,261
경기도	삭녕군	19	5,156	24,810
충청북도	청주군	77	20,041	91,057
충청북도	충주군	74	19,611	94,012
충청북도	진천군	34	7,377	37,708
충청북도	음성군	26	10,418	49,280
충청북도	보은군	34	8,065	38,656
충청북도	회인군	8	2,528	11,792
충청북도	문의군	13	4,715	22,824
충청북도	청산군	14	3,063	15,093
충청북도	옥천군	24	7,303	34,642
충청북도	황간군	24	4,075	18,585
충청북도	영동군	48	7,359	31,316
충청북도	청안군	9	4,332	21,317
충청북도	괴산군	25	6,216	30,981
충청북도	연풍군	18	3,124	15,330
충청북도	청풍군	33	4,245	21,310
충청북도	제천군	24	6,365	28,349
충청북도	단양군	30	4,125	18,049
충청북도	영춘군	29	3,601	16,095
충청남도	공주군	66	22,737	100,578

충청남도	연기군	6	3,940	20,838
충청남도	전의군	10	2,902	12,828
충청남도	회덕군	27	10,031	44,813
충청남도	진잠군	8	2,306	12,296
충청남도	은진군	9	6,436	29,689
충청남도	노성군	8	3,822	17,926
충청남도	연산군	14	6,459	28,359
충청남도	부여군	10	4,829	25,906
충청남도	임천군	26	5,524	22,095
충청남도	홍산군	13	5,614	26,254
충청남도	석성군	5	2,362	10,062
충청남도	청양군	14	4,571	21,184
충청남도	정산군	10	4,403	19,786
충청남도	서천군	9	5,172	23,772
충청남도	한산군	6	4,662	22,264
충청남도	비인군	8	3,841	17,922
충청남도	보령군	14	4,632	22,115
충청남도	오천군	6	2,467	12,330
충청남도	남포군	14	5,179	25,402
충청남도	홍주군	22	9,572	44,698
충청남도	결성군	12	4,798	21,980
충청남도	서산군	30	8,584	40,587
충청남도	태안군	31	7,153	33,730
충청남도	해미군	13	5,993	28,246
충청남도	당진군	15	3,802	15,823
충청남도	면천군	22	8,811	39,947
충청남도	예산군	13	4,465	19,895
충청남도	덕산군	12	4,847	22,604
충청남도	대흥군	14	4,245	19,836
충청남도	아산군	16	5,478	25,428
충청남도	온양군	11	3,919	17,306

충청남도	신창군	8	2,469	10,540
충청남도	천안군	12	3,943	19,028
충청남도	목천군	20	5,208	23,601
충청남도	직산군	12	4,000	19,772
충청남도	평택군	3	1,287	6,272
경상북도	현풍군	7	5,621	27,928
경상북도	경산군	10	4,980	22,900
경상북도	자인군	8	5,059	22,261
경상북도	하양군	8	3,372	16,128
경상북도	영천군	37	13,061	85,569
경상북도	신녕군	15	5,127	23,906
경상북도	경주군	54	21,350	100,657
경상북도	장기군	20	8,091	40,151
경상북도	연일군	9	5,711	27,743
경상북도	흥해군	13	9,082	45,704
경상북도	청하군	41	4,789	25,509
경상북도	영해군	17	4,843	24,940
경상북도	영덕군	36	6,384	32,045
경상북도	영양군	35	5,944	29,477
경상북도	진보군	29	3,038	15,103
경상북도	청송군	36	7,180	35,324
경상북도	예안군	17	3,409	17,166
경상북도	안동군	68	20,659	105,821
경상북도	의성군	45	11,751	63,898
경상북도	비안군	23	9,718	53,491
경상북도	용궁군	15	4,983	27,233
경상북도	의흥군	19	5,806	30,209
경상북도	군위군	12	3,766	21,357
경상북도	칠곡군	15	5,441	26,518
경상북도	인동군	15	5,622	28,169
경상북도	금산군	27	9,446	44,878

경상북도	지례군	27	4,936	23,179
경상북도	개령군	14	5,918	31,986
경상북도	성주군	32	14,802	72,274
경상북도	상주군	81	21,844	111,599
경상북도	함창군	16	4,118	21,771
경상북도	예천군	20	8,548	44,750
경상북도	풍기군	22	5,674	28,713
경상북도	영주군	13	5,554	27,946
경상북도	순흥군	16	4,389	22,438
경상북도	봉화군	54	8,652	50,617
경상북도	고령군	22	9,368	46,821
경상북도	청도군	41	14,390	63,203
경상북도	선산군	36	11,153	58,176
경상북도	문경군	44	13,548	68,860
경상남도	울산군	44	17,911	88,747
경상남도	언양군	19	4,640	20,734
경상남도	창녕군	19	22,551	109,481
경상남도	영산군	11	8,716	43,292
경상남도	기장군	31	4,339	23,314
경상남도	사천군	15	7,154	34,888
경상남도	곤양군	18	5,335	27,472
경상남도	진주군	50	19,429	93,815
경상남도	하동군	47	12,671	58,862
경상남도	거창군	35	11,069	51,473
경상남도	안의군	32	7,701	37,344
경상남도	삼가군	27	8,306	39,516
경상남도	고성군	30	12,189	60,776
경상남도	용남군	16	11,303	55,758
경상남도	함양군	31	8,975	46,355
경상남도	합천군	35	9,719	46,126
경상남도	초계군	13	6,303	30,562

경상남도	의령군	28	12,283	59,168
경상남도	산청군	40	8,090	41,090
경상남도	단성군	17	4,842	23,120
경상남도	함안군	31	15,271	79,030
경상남도	김해군	38	16,693	82,668
경상남도	밀양군	53	19,479	89,066
경상남도	양산군	29	6,775	35,407
경상남도	거제군	26	9,172	50,479
경상남도	울도군	9	1,492	8,222
경상남도	남해군	29	10,974	49,098
전라북도	임피군	11	6,041	30,742
전라북도	함열군	6	4,527	21,148
전라북도	용안군	3	1,808	8,993
전라북도	익산군	14	8,558	38,136
전라북도	여산군	9	3,980	19,746
전라북도	전주군	32	20,047	87,676
전라북도	고산군	27	6,028	28,804
전라북도	김제군	12	8,386	43,497
전라북도	만경군	8	4,494	22,345
전라북도	금구군	9	5,723	27,216
전라북도	고창군	6	3,786	18,108
전라북도	무장군	24	9,810	44,741
전라북도	금산군	27	7,748	34,450
전라북도	진산군	11	3,098	14,862
전라북도	고부군	14	9,807	46,229
전라북도	정읍군	8	4,692	22,276
전라북도	흥덕군	6	5,632	25,632
전라북도	태인군	20	9,343	45,631
전라북도	용담군	15	4,245	20,407
전라북도	진안군	29	6,135	29,527
전라북도	남원군	34	17,001	77,206

전라북도	운봉군	14	4,646	21,165
전라북도	부안군	25	11,665	57,090
전라북도	임실군	29	12,263	58,613
전라북도	순창군	32	11,641	50,239
전라남도	광주군	27	17,613	83,521
전라남도	창평군	22	10,275	49,742
전라남도	곡성군	25	7,602	36,006
전라남도	구례군	47	8,349	42,305
전라남도	광양군	32	8,508	43,346
전라남도	순천군	53	18,820	88,416
전라남도	여수군	15	7,773	41,715
전라남도	흥양군	23	13,073	56,479
전라남도	보성군	33	14,255	69,160
전라남도	동복군	18	5,654	29,939
전라남도	능주군	33	11,916	57,157
전라남도	장흥군	43	15,371	75,458
전라남도	강진군	33	12,226	59,730
전라남도	해남군	54	16,012	85,663
전라남도	영암군	29	13,037	63,979
전라남도	남평군	17	6,486	33,552
전라남도	나주군	24	14,608	69,593
전라남도	함평군	27	11,162	56,729
전라남도	영광군	34	15,420	75,011
전라남도	장성군	32	9,970	51,133
전라남도	담양군	14	6,854	36,170
전라남도	돌산군	15	7,289	37,897
전라남도	완도군	20	11,914	62,432
전라남도	진도군	25	10,739	54,563
전라남도	지도군	29	12,725	68,179
전라남도	제주군	55	23,173	105,402
전라남도	정의군	30	7,760	38,642

전라남도	대정군	46	6,440	27,210

자료: 국가기록원 소장 ≪부군폐합관계서류≫, 1914, 관리번호: CJA0002545, CJA0002546, CJA0002550.

참고: 군의 면적은 각 도별로 작성한 조사표의 기재 단위를 통일하고자 소수점 단위에서 반올림함.

Abstract

The Reorganization of Local System and Establishment of Gun(郡) Status from 1906 to 1917

Lee, Weon Sik
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

This paper attempts to investigate the process of establishing the status of *Gun*(郡) as a local administrative unit from the time when the Residency-General reorganized local system in Korea in 1906 to the implementation of *Myeon* system(面制) in 1917. The goal is to examine how the status of *Gun* and *Gunsu*(郡守, *Gun* governor) changed in the process of reorganizing local system, centering on *Myeon*(面), a low-level administrative unit, and to reveal the background of *Gun*'s exist as a local administrative unit under the local rule of the Japanese Governor-General of Korea.

The Residency-Genral proposed "administrative reform" as a

justification for dominating Korea's internal affairs, pointing to the exploitation of local governors and problems in local financial management of the former local system. In March 1906, a full-fledged investigation and reorganization of local system began as the committee on administrative reform discussed a plan to reduce local expenses and raise salaries of local governors through *Gun* consolidation. The plan of *Gun* consolidation was canceled due to opposition from local residents, but in September 1906, a series of edicts promulgated a reform of local system aimed at the salary and appointment of local officials and depriving taxation rights of local governments. Through this, the central government's control over local governors was strengthened, and the financial rights of local government were deprived.

After Korea-Japan treaty signed in July 1907, the right to tax and jurisdiction were completely separated from the authority of local governors, and local administration was dominated by Japanese officials. Except for affairs delegated by the central government, the scope of *Gunsu*'s arbitrary exercise of authority has been reduced. In the process of assisting suppression of the righteous army by Japanese military and police organizations, the contraction of the power of *Gunsu* and the strengthening of the central government's control were intensified. On the one hand, as the central government's control reached the low-level *Myeon* unit, *Gun* played a prominent role in governing *Myeon* and exercising influence as higher local administrative authority.

In the process of reorganizing local administration after the Japanese Annexation of Korea, *Gun* established the status of higher administrative authority that supervises *Myeon*, and was able to lead local projects through government-made organizations within the

jurisdiction. In 1913, the system of *Gun* administration was established by stipulating the scope of administrative affairs and supervisory procedure for *Myeon*, and as a result, *Gun* established itself as a local ruling unit to support colonial rule. On the other hand, in 1911, the Home Affairs Bureau of the Government-General decided not to grant local government status to *Gun*, referring to the deprivation of *Gun*'s financial rights and the discussion on the abolition of *Gun* system(郡制) in Japan.

After reorganizing the status and control of each local administrative unit, the Governor-General promoted the consolidation and abolition of administrative districts, which had been considered as a municipal task before the Japanese Annexation of Korea. In the process of consolidation and abolition of distircts, *Gun* was consolidated based on an area of 40 square miles and 10,000 households, and various factors such as the geography, transportation, economy, and past history of each *Gun* were considered for this procedure. However, the decision on the consolidation was made with the Governor-General and each *Do*(道) authorities prioritizing the convenience of governance, and local residents' opposition was ignored. In addition, in the process of consolidation, the entire quota of *Gun* official in charge of *Gun* administration remained the same, but a large number of *Gunsu* were replaced. The consolidation of *Gun* in 1914 became the background of reorganizing *Gun* into a local ruling unit and establishing its position in the process of reorganizing local system by the Governor-General.

Unlike other local administrative units, *Gun* did not have financial and authority to manage its project. However, by organizing a government-made local community(契) or association, *Gun* was able to influence on public projects such as civil engineering, hygiene,

education, and industry fields. As a result, government-made organizations, including industrial organizations at *Gun* level, were actively organized during the 1910s. After *Myeon* system was implemented in 1917, informal financial resources within *Gun* were transferred to Jibanbbi(地方費, local expenses) and *Myeon*, but the economic capacity of *Myeon* was still insufficient, so the method of operating local projects through government-made organizations at *Gun* level could be maintained.

In the process of reorganizing local system after the period of Residency-General, the position of *Gun* decreased compared to the Joseon Dynasty and the authority of *Gunsu* was reduced, but *Gun* remained as an administrative unit supporting the local rule of the Japanese Governor-General of Korea. Although the reorganization of colonial local system involved the process of dismantling Korea's existing local ruling structure, *Gun* established a new status as a local administrative unit to support Japanese colonial rule. However, the participation of colonial residents was thoroughly excluded in this process, and local residents were considered only the subject of unilateral rule by the Governor-General. The coercive policy and government-led mobilization to carry out the policy passed down by the Governor-General at each regional level were the essence of the operation of the colonial local system. *Gun* established its position in a direction consistent with this colonial local system, and functioned as a local administrative unit without legal personality or autonomous authority during the Japanese colonial period.

keywords : *Gun*(郡), *Gunsu*(郡守, *Gun* governor), local system, local administrative unit, consolidation of *Gun*
***Student Number* : 2020-23662**