

## 일제 강점기 도시행정의 이중성에 대한 연구\*

이 광 희\*\*

### <目 次>

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 일제 강점기 도시행정
- IV. 결론 및 제언

### <요 약>

이 글은 식민지 근대화론에 대한 비판적 검토를 도시행정 차원에서 시도하고자 한다. 수탈론과 근대화론으로 대비되는 기존의 논의구도를 탈피하기 위해, 사회현상을 인간행위의 의도된 결과와 의도되지 않은 결과로 대별하여 분석하는 방법을 도입하였다. 부제(府制)라는 도시행정구역과 도시계획, 그리고 도시지역에 실시된 지방자치제도를 중심으로 살펴본 결과, 일제 강점기의 도시행정제도가 근대적인 요소를 가지고 있었던 점은 인정되지만, 도시 공간이 민족 차별적으로 분화되고 대표성이 차별적으로 나타나는 식민지적 특징이 드러났다. 근대적인 도시행정제도로부터 대다수의 한국인을 소외시킨 것이 일제가 의도한 결과였다는 점에서 한국의 근대적 발전에 일제 통치가 기여했다는 주장은 반박되어야 한다고 본다.

【주제어: 일제강점기, 도시행정, 근대화, 민족차별, 이중성】

\* 본 논문은 한국학술진흥재단의 지원에 의한 것임(KRF-2004-073-AS2006)

\*\* 한국행정연구원, 부연구위원

## I. 서론

2005년 들어 일부 지식인들의 식민지 근대화에 대한 긍정적 발언과 독도 문제, 그리고 이에 따른 파장으로 일제의 강점기에 대한 관심이 부쩍 늘어나고 있다. 1980년대 중반부터 점점 부각되고 있던 식민지 근대화론이 화두로 떠오르고 있지만, 일제의 식민통치를 미화했다는 이유로 국민들로부터 격렬한 감정적 반발을 불러 일으키고 있다. 치욕스러운 식민지기의 암울한 역사로부터 받은 감정적 상처를 무시할 수는 없으나, 실증적 연구를 강조하는 식민지 근대화론에 대해 감정적으로만 대응하는 것은 옳지 않다고 본다.

이번 사건들을 계기로 그 동안 간헐적으로 이루어져왔던 일제 강점기에 대한 연구들이 다양하게 시도될 것으로 기대된다. 일제 강점기에 대한 연구는 민족해방운동사 및 내재적 발전론, 식민지 근대화론 등으로 이어지면서, 식민지기의 정치, 경제, 사회 등을 분석 대상으로 삼고 있으며, 조선후기 사회와 일제 강점기, 해방 이후의 발전과정을 연속적으로 파악하려는 노력으로까지 이어지고 있다. 그러나 식민지 근대화론을 둘러싼 논의가 사회경제적인 측면에만 초점이 맞추어져 있어, 행정이나 사법 등 한국의 역사에 많은 흔적을 남기고 있는 분야에 대한 연구는 부족한 편이다. 또 식민지 근대화론에 대한 비판과 반비판이 사회경제적 측면에서는 많이 이루어지고 있으나 정치 행정적 측면에서는 별로 나타나지 않고 있다.

이 글은 위와 같은 문제의식을 바탕으로 일제 강점기 도시행정의 특징을 살펴보고자 한다. 즉 식민지 근대화론에 대한 비판적 검토를 도시행정 차원에서 시도하는 것이다. 일제에 의해 이루어진 도시행정체제가 한국 국민을 근대화시키려는 것보다는 제국주의 통치의 효율적 수단이었음은 논의의 여지가 없다. 다만 식민지 근대화론에 동조하는 세력들이 일본의 식민지 통치가 한국의 근대화에 기여하였다고 지속적으로 주장하고 있는 만큼, 이를 비판적으로 검토하기 위해서는 실제 일본이 수립한 도시행정체제가 과연 얼마나 근대적이었는지, 또 그러한 체제가 한국 사람들에게는 어떤 영향을 주었는지를 연구할 필요가 있는 것이다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 일제 강점기 하의 도시행정에 대한 기존연구들과 식민지 근대화론에 대한 다양한 논의들을 검토하며, 수탈론과 근대화론으로 대비되는 논의구도를 극복할 수 있는 분석방법을 찾아본다. 사회현상을 인간행위의 의도된 결과와 의도되지 않은 결과로 대별하는 방식을 도입하여 일제 강점기 하에 이루어진 도시행정의 근대성과 식민지성에 대한 종합적 논의를 진행시키고자 한다. 이러한 분석을 통해 일제 강점기 하에 이루어진 도시행정은 비록 근대적 요소를 지녔지만 그것은 어디까지나 일본인을 위한 근대화에 불과하였고 대다수 한국인에게는 근대화의 혜택이 제공되지 않았다는 점, 즉 식민지적 요소를 지니고 있음을 대비시키고자 한다. 이러한 일제 강점기 도시행정의 이중성은 일제가 의도한 행위의 결과였

다고 볼 수 있다. 이는 일제의 통치가 한국의 근대화에 기여하였다는 식민지근대화론의 주장이 현실을 제대로 보여주지 못하고 있음을 시사하게 될 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 선행연구 검토

#### 1) 식민지 근대화론

일제 강점기에 대한 연구는 지금까지 일제가 한국을 침략하고 수탈하기 위해 내세웠던 식민주의 사관에 대항하는 연구가 주류를 이루었다. 그리하여 민족해방운동사적 입장에 서서 일제의 침략상과 수탈적 요소들을 묘사·분석하고, 일제와 맞서 싸웠던 독립운동에 대한 고찰들이 전통적으로 우세하였다. 나아가 일본 강점의 이유로 제시되곤 했던 조선후기의 정체성 이론을 비판하기 위해 자본주의 맹아론, 내재적 발전론, 식민지 수탈론이 등장하면서 조선후기 사회와 일제 강점기를 연속적으로 파악하려는 시도들도 점차 증가하였다.

그러나 1980년대 들어 일제 강점기를 '수탈론' 시각에서 '성장론' 시각으로 변화하는 조짐들이 곳곳에서 나타났다. 일본의 경제사학자들은 동아시아 경제발전을 이룩한 국가들(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르)의 공통점으로써 식민지 통치에 주목하였다. 그들은 동아시아 4개국(NICs)이 자본주의를 급속히 달성한 이유로서 식민지화에 의한 전근대적 사회구조의 해체를 들고 있다(안병직 외 1989). 또 미국의 한국 학자들도 한국 자본주의가 식민지적 기원을 가지며 일본의 식민지 통치가 한국의 산업발전에 기여했음을 주장하고 있다(Eckert 1991; McNamara 1990). 이러한 국외적 흐름에 조응하여 안병직과 소위 '낙성대사단'은 일본 경제사학자들의 방법론을 수용하여 식민지 근대화론을 본격적으로 거론하기 시작했다(안병직 외 1989; 안병직 외 1995; 이영훈 1996).

식민지 근대화론은 한국의 경제발전을 장기적 관점과 세계사적 시야에서 분석하고자 하는 특징을 가진다(전상인 1998). 식민지 근대화론이 제기하는 근대화의 핵심적 내용은 자본주의의 도입과 발전이며, 일제의 통치 하에서 왜곡된 것이지만 자본주의가 도입되고 발전되었다는 것이다. 일제 강점 초기 근대적 관료체제의 구축과 토지조사사업의 실시를 통해 '위로부터의 산업화'를 위한 제도적 기반이 마련되었다. 또한 교육제도나 재정·금융제도 및 교통·통신시설과 같은 각종 사회간접자본도 적극적으로 육성되었다. 이러한 조치들이 경제적 수탈을 목적으로 한 것임은 틀림없지만, 그 과정에서 일제가 식민지에 자본주의를 이식시켰다. 또 근대적 제도

의 준비가 일단락된 이후 식민지 자본주의가 본격적으로 발전하기 시작하여, 식민지 경제는 1930년을 전후한 공황기를 제외하고는 1911년부터 1938년까지 연 평균 3.7%의 성장을 보였다. 이처럼 '객관적 사실'에 기초한 식민지 근대화론은 상대적으로 실증적 연구가 부족하였던 내재적 발전론이나 수탈론과 대비되고 있다.

## 2) 식민지근대화론 비판 및 합의

식민지 근대화론이 등장한 이후 이에 대한 비판이 다양하게 전개되고 있는데, 이를 크게 두 가지 방향으로 요약할 수 있다.

첫째, 식민지기에 이루어진 산업화 또는 경제성장에 대한 주장의 근거를 실증적으로 반박하는 연구들이다. 신용하(1997)는 일제 강점기 하에 이루어진 경제성장이 자본주의 성장이 아니라고 주장한다. 일제에 의해 강압적으로 추진된 토지조사사업이 자본주의적 생산관계를 형성하는데 기여했다는 주장이 있으나, 그에 의하면 당시 전 국토의 약 50.4%가 자본의 지출이 전혀 없는 강점 권력에 의거하여 무상으로 약탈당했다는 것이다. 또 허수열(2005)은 식민지 근대화론자들이 통계수치라는 '현상'만 봤을 뿐 그 뒤에 숨겨진 민족간 차별이라는 '본질'을 보지 못하고 있다고 주장한다. 그는 1911년 조선의 1인당 국내총생산은 777달러, 1937년에는 1,482달러를 기록하다 전쟁 때문에 1944년에는 1,330달러로 줄었다가 해방되던 1945년에는 616달러로 병합 이전 단계로 대폭 줄었다는 것인데 왜 이런 현상이 일어났는가를 제기한다. 그 이유로써 일제시대 조선의 성장은 조선인의 발전이 아니라 일본인의 발전이었기 때문이라는 점이다.

둘째, 근대화의 개념에 대한 근본적 탐구에서 비롯된 비판이다. 이런 입장에 따르면 근대화의 개념은 식민지 근대화론에서 주장하듯이 자본주의화 또는 산업화만을 의미하지 않는다. 즉 근대화는 산업화 및 자본주의적 관계 형성 등 경제적 측면으로만 볼 수 없고, 국민국가의 형성, 시민계급의 성장, 자유와 평등의 개념에 기초한 민주적 정치질서 확립, 이성에 근거한 합리적 과학적 인식 체계의 발달 등이 포함되어야 한다(정태현 1996; 임현진 1996; 신중순 1972). 예컨대 국민국가의 형성을 근대화의 기점으로 볼 경우 한국의 근대화는 해방 이후부터 시작되었다고 보아야 할 것이다. 이러한 주장에 따르면, 무력에 의한 억압적 통치체제로 일관한 일제 강점기 동안에 이루어진 경제성장을 근거로 근대화를 주장하는 것은 식민지 근대화론이 아니라 식민지 공업화 또는 식민지 산업화에 불과하다고 해야 할 것이다. 일제의 식민지 통치가 '기술로서의 근대'와 '해방으로서의 근대'의 괴리<sup>1)</sup>를 확대시키는 계

1) 월러스타인(1995)에 따르면, 중세 혹은 과거 역사와 대비되는 시기로서 근대 혹은 근대성은 통상 자본주의적 자유시장경제의 확립, 발전된 과학기술, 합리적 사고방식과 원칙, 새로운 사회세력인 '시민' 혹은 '계급'의 형성 등을 내용으로 한다. 그는 후발자본주의국가에서 경제적 측면에서의 근대화와 사회정치적 측면에서의 근대가 함께 가지 못하고 있는데, 이를 '기술로서의 근대'와 '해방으로서의 근대'가

기가 되었다는 주장(권태억 2000)도 비슷한 맥락이라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

그런데 역사적 진보로서의 근대화를 부정하는 관점도 많이 제기되고 있다. 김동노(2004)는 조선시대의 정체성을 극복하고 식민지기에 사회경제적인 근대화를 이루었다는 식민지근대화론이나 일제의 침략으로 인해 조선 사회의 내재적 근대화 가능성이 압살되었다고 하는 식민지 수탈론은 서로 다른 근대화의 가능성을 주장하지만 근대가 곧 선이며 역사의 진보를 뜻하는 인식에서 일치하고 있다고 주장한다. 그리하여 역사인식의 목적론을 극복하고 동시에 식민지기를 인식하는 근대화론과 수탈론의 이항대립적 구도를 극복하기 위해서 ‘근대’ 혹은 ‘근대성’에 대한 지나친 가치부여를 해체할 것을 제기하고 있다.

식민지 근대화론의 주장과 이에 대한 비판을 고찰하면서 다음과 같은 함의를 찾아낼 수 있다. 무엇보다도 실증연구의 중요성이다. 식민지 근대화론은 일제 강점기 하의 경제성장을 실증적으로 보여주고 있으며, 이에 대한 실증적 비판도 증가하고 있다. 비록 경제적 측면에 국한되고 있지만, 근대화에 대한 실증적 연구는 매우 바람직하다고 생각된다. 나아가 행정, 사법, 교육 등의 영역에 대한 실증적 연구로 확산되어야 한다. 일제 강점기의 근대성에 대한 실증적 연구가 정치·사회적 영역으로 확대될 경우 필연적으로 ‘근대성’의 기준이 확대될 것이다. 즉 기존 연구들이 근대화의 특징으로 산업화 또는 자본주의화에만 초점을 맞추었다면 이제는 국민국가의 형성, 개인의 자유와 평등 등 정치사회적 요소에도 관심을 두어야 한다.

그런데 이러한 근대성의 정치사회적 측면은 식민지 통치의 본질이 잘 드러나는 영역이기도 하다. 결국 일제 강점기 하에서 근대성과 식민지성은 깊이 연관되어 있으며, 이러한 연관성은 제국주의의 식민지 통치가 이식시킨 근대화의 일반적인 특징이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 식민지적 근대성에 포함된 식민지성과 근대성의 상호작용을 경험적으로 분석할 필요성은 상당히 설득력을 가진다.

### 3) 일제 강점기 도시행정에 대한 연구

일제 강점기 하에 이루어진 도시행정에 대한 연구는 많지 않은 편이다. 이를 개괄해보면 우선 일제시대에 산업화에 따른 도시화 현상 등을 전반적으로 또는 개별적으로 다룬 연구들이 있다(권태환 1990; 김영정 1996; 손정목 1996; 송규진 2002). 이들 연구들은 대체로 도시화의 인구사회학적 특징, 일제의 도시행정구역

---

심각하게 파괴된 상태로 묘사하고 있다.

- 2) 권태억에 따르면, 보호국 시기 이후 일제의 의해 한국에 이식된 제도들은 한국사회가 아직 극복하지 못하고 있었던 전근대성을 일부 제거했다는 점에서, 또 자유로운 경제활동을 보장하는 것이었다는 점에서 근대성이 인정될 수 있으나, 조선 후기 이래 밑에서부터 분출되고 있었던 사회변혁의 노력을 압살하고 한국 주민들이 역사의 주체로서 성장하는 것을 가로막으면서, 전통시대의 왕보다 훨씬 더 전체적인 총독, 신분제의 해소 대신 더욱 모멸적인 민족차별적인 구조를 가지고 왔다.

설치 배경 등을 주로 다루고 있다. 다음으로 도시행정의 제도적 차원에 대한 연구는 많지 않지만 이들 연구는 방대한 자료와 정보를 제공하고 있다(김운태 1998; 손정목 1992). 김운태의 연구는 조선총독부가 식민지 한국을 통치한 구조를 전반적으로 살펴보면서 그 한 부분으로 지방행정을 다루고 있다. 손정목의 연구는 한말 지방행정제도부터 일제 강점기의 지방행정 및 자치제도에 대한 분석을 광범위하게 다루고 있다. 한편 일제에 의해 추진된 도시계획에 대한 연구들은 다소 있는 편이다(김영근 2004; 문정희·이병렬 1990; 백기영·이완영 2000; 손정목 1990; 이태진 1997). 대부분 일제 강점기 하의 도시계획의 특징을 분석하기 위해 시기를 나누고, 각 시기별 도시계획의 유형과 특징을 도출해내는데 초점을 맞추고 있다. 이 외에 조세제도(김태웅 1991), 관료제(박은경 1994), 갈등행위(김제정 2000) 등을 다루는 연구들이 있다.

이러한 연구들의 기본적 논조는 일제의 식민지배 도구로서의 도시행정을 주장하거나 이를 전제하고 있다. 이는 식민지 수탈론에서 제기하는 것처럼 일제 강점기 하의 도시행정이 가지는 근대성을 거의 부정하는 논리이다. 이런 방법으로는 일제 강점기 하에 이루어진 도시행정의 근대성과 식민지성의 상호작용을 포착하기는 쉽지 않을 것으로 생각된다.

## 2. 분석 방법

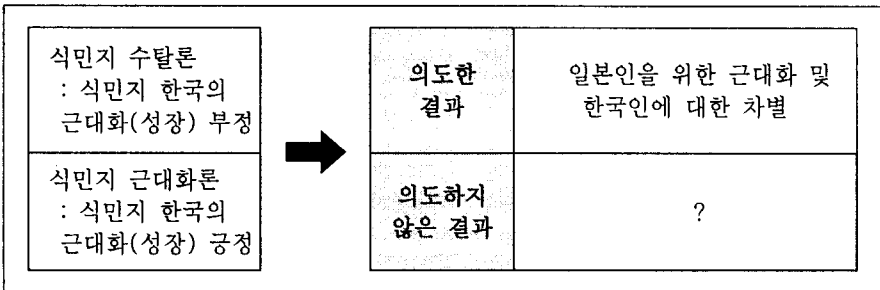
일제 강점기에 이루어진 사회적 현상에 대한 유용한 설명방식은 인간행위의 의도적인 결과와 의도하지 않은 결과로 구별해 보는 것이다(Cohen 1987; Elster 1982). 이는 식민지근대화론자들이 주장하는 실증적 방법의 한계를 극복하는 방법이기도 하고, 일제 강점기 하에서 이루어진 성장을 부정하던 식민지 수탈론의 실증적 약점을 보완하는 방법이기도 하다. 이러한 방법의 단초는 허수열(2005)의 연구에서 부분적으로 나타나고 있다. 그는 경제성장이라는 실증적 자료에 따르면 일제가 식민지 한국에서 추진한 산업화 정책이 부정될 수 없지만, 그것이 한국인에 근대적인 혜택을 주기 보다는 일본(나아가 일본인)을 위한 산업화였을 뿐이라고 주장한다. 즉 식민지 한국의 산업화를 추진한 일제의 의도된 결과는 일본인을 위한 산업화라는 것을 의미한다.

이와 달리 식민지근대화론자들은 일제 강점기 하에 이루어진 성장을 의도하지 않은 결과로 해석하는 경향이 있다. 즉 일제는 식민지 한국인들에게 근대화의 시혜를 베풀기 위한 의도를 가지고 있지는 않았지만 일제가 추진한 정책이 산업화 및 근대화를 가져왔다는 것이다. 이처럼 식민지근대화론자들은 의도하지 않은 결과로서의 근대화를 제기하고 있다. 나아가 이러한 주장은 일제의 의도하지 않은 결과가 해방 후 한국의 근대적 발전에 기여하지 않았느냐 라는 주장으로 이어지고 있다.

이처럼 식민지근대화론을 둘러싸고 도입된 의도된 결과와 의도하지 않은 결과의

대조적인 설명방식이 비판과 반비판의 입장으로 차용되어 팽팽한 양상을 보이고 있다. 이 글에서는 이러한 논쟁구도를 이용하여 일제강점기 하의 도시행정을 분석하는 틀을 마련하고자 한다. 즉 <그림 1>이 보여주는 것처럼 수탈론과 근대화론으로 대비되는 경직된 논의 구도를 일제 강점기 하에서의 의도된 결과와 의도되지 않은 결과를 대비시키는 구도로 바꾸는 것이다. 예컨대 일제는 식민지 한국에 소위 근대적인 도시행정제도를 도입하였다고 하는데 그들이 의도한 결과가 무엇이었는가, 만약 의도하지 않은 결과가 있다면(또는 그렇게 간주되는 것이 있다면) 그것이 식민지 한국 사회에 긍정적인 방향으로 영향을 주었는가라는 물음을 던질 수 있다.

<그림 1> 식민지 도시행정의 분석 방법



이러한 분석 틀은 일제 강점기 하의 도시행정이 가지는 이중성을 탐색적으로 검토하는데 도움을 줄 수 있다. 우선 일제 강점기 하에서 이루어진 근대화(또는 산업화)가 실증적으로 부정될 수 없지만 일본(또는 일본인)을 위한 근대화였다는 점을 분명히 할 수 있다. 이는 근대화 자체를 부정하는 식민지 수탈론의 한계를 극복하는 방안이기도 하다. 다음으로 일제가 의도하지 않은 결과로서 한국인들을 위한 근대화가 과연 있었는가에 대한 물음을 본격적으로 제기할 수 있다. 나아가 한국인들을 위한 근대화가 없었다는 점이 실증된다면 이는 식민지근대화론을 등에 업고 일본제국주의 지배를 미화하려는 논의의 근본적 핵심을 무너뜨릴 수 있을 것이다.

이 글에서는 위의 분석 틀을 이용하여 일제 강점기 하의 도시행정이 근대적 요소를 갖추고 있지만 그것은 어디까지나 일본인을 위한 것이었다는 점을 논증하는 데 초점을 맞출 것이다. 분석의 주요내용은 일본인을 위한 근대화가 일제의 식민지 통치가 가지는 의도적 결과였으며, 또한 의도하지 않은 결과로서 한국 또는 한국인에 도움이 된 근대화는 일제 강점기에 일어난 것이 아니라는 점이 될 것이다. 이는 또한 일제의 식민지 통치가 해방 후 근대적 발전에 기원적 요인이 될 수 있을지는 모르나 결코 인과적 요인이 될 수 없음을 뜻한다.

한편 이 연구는 도시행정의 제도적 측면을 주로 다루고자 한다. 일제 강점기에 도입된 근대적인 도시행정제도들은 식민지 한국을 통치하기 위한 것으로 민족차별

적인 성격을 지닌다. 한국인의 입장에서 보면 이는 “기술로서의 근대”에 불과하고 결코 “해방으로서의 근대”로 나아가지 못함을 뜻한다. 즉 식민지 한국을 효율적으로 통치하기 위한 제도였지만 한국인들에게 자유와 평등, 민주주의 정신을 확산시켰다고 보기는 힘들 것이다. 또한 사회경제적 측면에서의 산업화는 근대화 현상의 일부라고 할 수 있지만 이것이 근대적인 정치·행정 제도와 정합적으로 맞물려 들어가지는 못하였을 것이다. 이처럼 제도적 접근을 강조하는 연구방법은 소위 일제 강점기의 근대화라는 현상에 대한 문제점을 다양하게 짚어보면서 그 본질적 내용이 무엇인가를 구명하는데 많은 도움을 줄 것으로 생각된다.

### Ⅲ. 일제 강점기 도시행정

이 글에서는 일제 강점기의 도시행정을 도시행정구역과 그에 따른 도시계획, 도시지역에 실시된 지방자치제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 이 두 가지 사례를 중심으로 살펴보는 이유는 다음과 같다.

분석방법에서 제시된 것처럼 일제 강점기의 정책이 근대성과 식민지성이라는 이중적 특징을 지녔음을 보여주기 위해서는 우선 일제가 추진한 정책이 근대적인 성격을 띠거나 근대화 현상을 반영하는 것이어야 한다. 그런데 교역증가 및 산업화에 따른 도시화는 일종의 사회경제적 근대화 현상이라 할 수 있다. 즉 전근대적 봉건사회에서 근대적 자본주의 사회로 전환하는 과정은 도시화를 필연적으로 수반하게 된다. 물론 왕궁 소재지나 중세도시처럼 자본주의 사회 이전에도 도시는 존재하였지만 이들은 정치와 상업 중심지로서의 도시에 불과하였다. 이와 달리 산업화와 동반된 근대적 도시에는 상품경제의 발달에 따른 공장 등 생산시설과 교통·통신과 같은 유통시설, 고용기회 확대에 의한 인구증대에 따라 시민들의 후생, 위락, 문화 시설 등이 집적함으로써, 도시는 자본주의 사회의 복합적이고 다양한 면모를 보여주게 된다. 이러한 도시를 대상으로 하는 행정구역을 설치하는 것은 전근대적 사회로부터 근대적 자본주의 사회로의 전환을 반영하는 것이며, 정부가 도시행정을 통해 이러한 변화를 유도하거나 그 변화에 적극 대응한다는 것을 말한다. 또한 도시계획은 실증적인 조사와 과학적인 방법을 동원한다는 점에서 ‘기술로서의 근대’ 측면을 단적으로 보여줄 수 있고, 지방자치제도는 참여를 통한 민주주의 확대라는 점에서 ‘해방으로서의 근대’를 나타낼 수 있다.

#### 1. 도시행정구역과 도시계획

도시지역의 행정기관을 따로 두기 시작한 것은 일제가 한국을 사실상 통치하였던



통감부 하에서였다. 1906년 통감부는 칙령 제48·49호를 통해 조선의 지방행정구역을 1수부 13도 11부 333군으로 개편하였다(손정목 1992: 80). 이 때 새로이 부로 된 지역은 인천, 옥구(군산), 무안(목포), 창원(마산), 동래(부산) 등 주로 개항지 또는 개시장 소재지였다. 병합 이후 총독부는 1914년 부·군의 폐합과 면의 폐합을 단행하였다. 종전까지는 부에 속했던 농촌면을 분리하여 인접 군에 편입시키고 나머지 시가지지역만으로 새로운 부를 창설하여 12부가 되었다. 그리하여 부는 지방행정상 순전히 도시지역만을 관할하는 기초단위가 되었다(124).

또한 총독부는 면제를 실시하면서 지정면(指定面)을 신설하였는데, 일본인이 다수 거주하여 부에 버금갈 정도로 도시화가 된 지역에 한하여 지정하였다. 지정면의 면장으로 일본인을 임명할 수 있으며, 면장의 자문기관으로 도청관이 임명하는 상담역을 두게 하였으며, 지정면에 한하여 재정차관(기채)을 할 수 있도록 하였다(김운태 1998: 186). 1920년에 20개이던 지정면이 1925년에 17개 추가되었다. 1931년 지방제도 개편에 의해 지정면이 읍(邑)으로 바뀌게 된다. 지정면(읍)의 성격을 보면 청주, 공주, 전주, 광주 등 도청소재지, 진해, 나남, 회령 등 군사도시, 영등포, 수원, 대전, 조치원 등 교통중심지, 포항, 통영 등 유수한 어항, 성진 등 종전의 개항장으로 도시형태가 갖추어진 곳이었다(손정목 1992: 166~167). <표 1>은 1931년 당시 도시지역이라 할 수 있는 부와 읍 현황을 보여주고 있다.

<표 1> 부, 읍, 면의 행정구역(1931년)

<b>부</b>	경성, 인천, 개성, 군산, 목포, 대구, 부산, 마산, 평양, 진남포, 신의주, 원산, 함흥, 청진
<b>읍</b>	경기: 수원, 영등포 충북: 청주, 충주 충남: 공주, 대전, 강경, 조치원, 천안 전북: 전주, 익산, 정주 전남: 광주, 여수, 제주 경북: 김천, 포항, 경주, 안동, 상주 경남: 진주, 진해, 통영, 밀양, 동래 황해: 해주, 곽이포, 사리원 평북: 의주, 정주, 선천, 강계 평남: 안주 강원: 춘천, 강릉, 철원 함북: 북청 함남: 나남, 성진, 회령, 웅기

\* 출처: 손정목, 1992: 248, 254

한편 일제는 도시지역에 대한 행정구역을 정리하면서 도시계획을 실시하였다. 일

제 강점기 하의 도시계획은 크게 세 단계로 나뉘는데(염복규 2001; 백기영·이완영 2000; 문정희·이병렬 1990), 일제 강점 초기인 제1기는 조선총독부가 시구개정(市區改正)이라는 제도를 통해 도시계획을 실시하였다. 주로 도로 개착 위주의 시가 정리, 상하수도 사업 등에 중점을 두었다. 1912년 10월 총독부는 시구개정에 관한 훈령을 발표한 뒤 경성을 대상으로 한 시구개수예정노선(市區改修豫定路線)과 시가지건축취체규칙(市街地建築取締規則)을 잇달아 발표하였고, 각 지방도시별로 시구개정을 통해 시가지 정비가 이루어졌다(김영근 1994: 49~53).

제2기인 일제 중기에는 조선총독부 도시계획분야 전문가 및 친일 개화와 등이 참여하여 도시계획 활동을 벌였다. 경성도시계획연구회가 창립되어 경성의 도시계획을 구체적 방안을 마련하는 노력을 벌였고, 원산과 대구, 청주 등 각 지방도시별로 구역제, 용도지역제, 도로, 위생, 공원, 상하수도 등 자체적인 도시계획을 수립하고자 하였다(문정희·이병렬 1990; 백기영·이완영 2000). 그러나 이러한 도시계획은 연구·조사활동에만 그쳤을 뿐 일본정부 및 총독부의 냉담한 반응과 재원조달의 어려움 등으로 좌절되고 만다.

제3기는 1934년 조선시가지계획령(朝鮮市街地計劃令)이 발표된 시점부터 시작한다.<sup>3)</sup> 조선시가지계획령은 지역 및 지구 지정방식, 건축물 제한, 구획정리에 관한 규정 등 총 50개 조문을 두고 있다. 또 시가지계획령이 적용되거나 준용된 시가지는 총 43개였다.<sup>4)</sup> 시가지계획령에 의거해 실시된 도시계획 내용을 보면 도시인구 및 도시계획구역, 교통량 조사 및 토지구획 정리 등을 중요시하고 있다. 이후 중일 전쟁이 발발하고 한반도가 대륙침략의 병참기지로 되면서 도시계획은 군국주의적 국토계획의 일부로 변질되고 말았다.

## 2. 지방자치제도: 부협의회 및 부회·읍회

3·1운동의 영향으로 실시된 총독부의 소위 ‘문화정치’는 지방제도에도 변화를 가져왔다. 1920년에 이루어진 지방제도 개혁의 내용을 보면, 종래 지방에 있어서 부윤이 임명하던 부협의회 의원을 주민에 의한 선출제로 바꾸는 것이 있다. 그러나 부윤의 자문기관에 불과하였던 부협의회가 임명제에서 직선제로 바뀐다고 해서 그 성격이 크게 달라질 것은 없었다.

부협의회는 부윤과 협의회원으로 구성되고 부윤이 당연직 의장이 되며 협의회원

- 3) 손정목에 따르면, 1920년대 말까지 민·관 협력으로 왕성하게 추진되던 도시계획법 추진에 대해 냉담했던 조선총독부가 만주사변을 계기로 함경북도 나진을 계획적인 항구도시로 조성할 필요성이 생기자 조선시가지계획령을 서둘러 발표한 것으로 해석된다(1990: 177)
- 4) 시가지계획령이 적용된 도시는 일본에 남아 있는 「일본인의 해외활동에 관한 역사적 조사」라는 발간물에서 38개로 소개되어 있으나, 손정목은 조선총독부 관보에 대한 실증적 연구를 통해 43개임을 보여주고 있다(1990: 195~200).

의 수는 부의 크기에 따라 12~30인의 범위내로 하였다. 협의회원은 주민의 직접선거로 선출하되 선거권·피선거권의 자격은 25세 이상의 가장, 해당지역 1년 이상 거주, 5원 이상의 납세자 등으로 제한하였다. 부협의회원은 명예직이었으며 임기는 3년이었다. 부윤은 부행정에 관한 사항 중 “부 조례의 설정 또는 개폐”, “세입·출 예산”, “부채(府債)”, “주민에게 새로운 부담을 지우게 하거나 기존의 권리를 포기케 하는 사항”, “기본 재산 등 부 재산의 설치 또는 처분에 관한 사항” 등을 부협의회와 자문하도록 되어 있었다(김운태 1998: 313).

1930년에 종래의 지정면을 읍으로 바꾸는 제도개편을 하면서 자문기관에 불과했던 부·면협의회와 도평의회 대신에 의결기관인 부회, 읍회, 도회를 설치하였다. 부회는 부에 관한 중요한 안건 의결, 부의 공익에 관한 의견서를 부윤 및 기타 관계관청에 제출, 부의장 선거, 회의규칙 설정, 관청의 자문에 답신, 부의 사무에 관한 서류 및 계산서를 검열 등의 권한을 지니게 되었다. 그러나 부회의 의장은 부협의회와 마찬가지로 부윤이 담당하였으며, 의원의 임기는 4년으로 부협의회원 임기보다 1년 늘었지만 선거권과 피선거권의 자격 요건은 변함이 없었다. 한편 읍회는 의결기관으로 부회와 거의 같은 권한을 보유했다(김운태 1998: 323~324).

## IV. 일제 강점기 도시행정의 이중성에 대한 검토

### 1. 차별적인 공간의 분화

일제는 통감부 시기부터 개항장을 중심으로 부제(府制)를 실시하였고 점차 산업화의 진전과 함께 부제 지역을 확대하고 있다. 또 부 지역을 중심으로 도로, 철도 등을 부설하고 시가지를 정비하는 등 당시의 사회경제적인 변화를 주도하였다. 그리고 일제는 부제 등 지방행정체도를 정비하면서 이사청(理事廳),<sup>5)</sup> 재무감독국 등을 일반지방행정기관으로 통합하였고, 사법과 경찰업무를 분리하였다. 도시를 관리하는 행정기관에 맞게 토목, 건축 등의 사무분장을 두었으며, 부윤 및 부의 관료들은 철저한 관동제에 입각한 계서제를 따르도록 하였다. 이처럼 도시지역만을 대상으로 한 행정구역울 설치하고 전문화된 관료시스템을 갖추는 등 일제 강점기 도시행정은 근대적 요소를 가지고 있었던 것은 분명하다.

5) 이사청은 통감부가 주한일본영사관을 개편한 조직으로써, 거류지 관리 및 일본인 거류보호라는 영사관 본래의 임무와 종래 한국 외무부와 개항장 감리에게 속했던 각종 공동조계 및 재류외국인에 대한 지방사무를 새로이 담당하는 한편으로 보호통치의 지방 침투와 한국 지방행정의 지도 및 감독의 업무를 수행하였다(손정목 1992: 67~68).

또 일제는 조선을 강점하면서 주요 도시들을 대상으로 도시계획 또는 그에 버금가는 시가지 개선 등을 실시하였는데 이를 도시행정의 근대적 요소로 볼 수 있을 것이다. 일제는 도시계획 활동을 전개하면서 인구, 교통량, 토지 등에 대한 실증적인 조사를 통하여 방대한 분량의 통계를 산출하는 등 이른바 과학적인 방법을 동원하였다. 기초조사뿐만 아니라 직선격자형의 가로구조를 도입하는 등 도시계획 기법도 근대적이라 할 수 있는 방식으로 이루어졌다(김영근 2004: 57~60). 또 도시계획을 통해 도로, 철도, 전기 등 산업화를 위한 기반시설을 확충하였을 뿐만 아니라 상하수도 시설, 공원 등 도시 주민의 후생을 증진시키는 시설도 만들었다.

그러나 근대적인 부제 정책의 이면에는 한국인에 대한 차별적 요소가 있었음이 지적되어야 한다. 조선총독부는 부제를 실시하면서 인구가 밀집된 도시지역만을 부로 한다는 취지보다는 다수의 일본인이 거주하는 지역을 최우선시 한 의도가 나타났다. 이러한 예는 인구가 많고 조선시대 행정 중심지였던 개성, 전주, 진주, 함흥, 해주 등 전통적 도시들은 제외되고 인구가 5천도 되지 않았지만 일본인 거주민단이 있거나 일본인이 다수 거주하였던 청진, 신의주 등이 부로 지정된 것이다(권태환 1990: 254; 손정목 1992: 130; 김영정 1996: 613). <표 2>는 부제를 실시한 다음 년도인 1915년에 부의 인구 현황과 일본인 인구비율을 보여주고 있다. 서울, 평양, 대구, 진남포 등을 제외한 대부분 부 지역에서 일본인 인구비율이 30%대를 넘어 절반에 이르고 있다.

<표 2> 일제 강점 초기 부별 인구현황 및 일본인 비율(1915년 기준)

부	전체 인구(명)	일본인 인구(명)	일본인 비율(%)
서울	241,085	62,914	26.1
부산	60,804	29,890	49.2
평양	45,793	8,670	18.9
대구	32,740	7,948	24.3
인천	31,264	11,898	38.1
진남포	22,331	5,536	24.8
원산	22,413	7,082	31.6
마산	15,545	4,677	30.1
목포	12,782	5,360	41.9
군산	10,965	5,291	43.3
신의주	6,110	2,810	46.0
청진	6,484	3,013	46.5
계	508,316	155,089	30.5

출처: 권태환(1990: 290~292)에서 재작성

1930년대에 접어들면서 부제에서 배제되었던 전통적 도시들이 부로 승격되고 있다. 이는 한국민들의 반일감정을 무마시키려는 의도도 있지만 철도와 도로의 부설 등으로 식민지 지배의 새로운 거점도시로서의 가능할 것이라는 판단도 작용한 것으로 보인다. 그러나 경부선과 호남선이 교차하는 대전, 만주와의 교역 거점으로서의 나진 등에 일본인이 다수 거주하게 되면서 부로 승격되는 과정은 여전히 부제 운영이 일본인 거주 중심으로 되고 있었음을 보여주며 식민지 지배를 효율적으로 하려는 일제의 의도는 변함이 없었다고 해야 할 것이다.

부제의 실시는 주민들에게 복지적 시설을 제공하는데 결정적 역할을 한다고 볼 수 있다. 총독부토목회의관계에 따르면 총독의 감독 하에서 하천·도로·항만·철도·레도·전기사업 및 상하수도 등에 관한 사업실시 및 투자 우선순위 등에 있어서 모두 부를 우선시하고 있다(손정목 1992: 131~132). 또 지정면제의 경우에도 총독부가 재정지원을 할 수 있으며 시구개정이라는 이름의 가로확장 및 시가지 정비를 촉진케 하였고, 상·하수도 설비 및 전등 보급 등을 중점 지원하였다(170). 이처럼 부제 실시를 통한 편익은 일본인이 다수 거주한 지역을 중심으로 제공된 반면 대다수 한국인이 거주하는 낙후한 지역에 대해서는 제공되지 않았다. 더욱이 새로 발족한 부는 일본인 거류민단의 재산 일부와 더불어 막대한 부채도 승계하여 한국인에게도 그 부채상환 책임을 전가하였다(139~154). 결국 부제의 실제 운영은 한국인과 일본인에 대한 공통세금에 근거하였지만 부제의 혜택은 일본인에게 더욱 많이 돌아가도록 하였다고 볼 수 있다. 이러한 부제 정책은 식민지 한국인을 차별적으로 대우하는 식민지성의 단면을 보여준다고 하겠다.

그러나 일본인 거주 지역을 중심으로 한 도시행정구역의 설치가 민족 차별적이라는 것에 대해 다음과 같은 비판이 가능하다. 부제의 혜택이 농촌지역에 거주하는 대다수 한국인에게 돌아가지는 않았지만, 도시지역에 거주하는 한국인에게는 혜택을 준 점도 지적되어야 한다는 점이다. <표 2>에서 나타나는 것처럼 부제가 실시된 도시 인구 중 70%는 한국인이라는 사실이 이를 뒷받침한다. 즉 다수의 한국인이 도시지역에 거주하였기 때문에 부제의 혜택이 일본인에게만 주어졌다는 것은 논리적으로 맞지 않는다는 것이다.

이러한 비판은 일견 타당하다고 볼 수 있다. 그러나 도시지역에 거주하였던 다수의 한국인이 과연 근대적인 도시행정의 혜택을 입었을까. 이런 의문점의 실마리를 풀기 위해서는 일제 강점기 동안 도시 내적인 공간이 어떻게 이루어졌는지를 살펴볼 필요가 있다. 일제는 강점기 동안 한국의 주요 도시에서 시구개정 등과 같은 도시계획을 실시하였지만, 그 결과 나타난 것은 민족차별적인 공간 분화였다.

서울의 경우 일제 강점 전부터 청계천을 경계로 해서 일본인의 남촌과 조선인의 북촌으로 분리되었다. 이러한 민족별 공간분화는 시구개정사업에 의해 더욱 강화되어 도시공간의 이중적 성격은 점점 뚜렷한 양상을 띠었다. 일제는 자신들의 근거지

인 남촌지역을 중심으로 근대적인 도시계획을 수립하였으며, 남촌 지역이 서울의 중심지로 되면서 이 지역의 토지가격은 올라갔고 도시개발에 따른 혜택도 이 지역에 집중되었다. 당시 서울에서 전등이 가장 먼저 가설된 곳은 일본인 거주 중심지였던 진고개(지금이 충무로 부근)였으며, 이 지역을 중심으로 가로등도 설치되었다. 또 상·하수도과 가스, 공중전화 시설의 보급도 북촌에 비해 남촌에 집중되었으며, 넓고 포장된 도로, 공설시장, 부영주택, 도서관, 공원 등 주민들의 편의시설도 일본인 지역에 집중되었다(김영근 2004: 63~64; 김제정 2000: 138~142). 일제 강점 중기까지 경성지역의 전등사용 현황을 보여주고 있는 <표 3>은 이러한 차이를 잘 보여주고 있다. 이 표에 따르면 일본인들이 거주하는 대부분 가구에 전기가 공급된 반면, 한국인들이 거주하는 가구의 경우 1930년대에 겨우 50%대에 머물고 있다. 또 전기를 공급하지 못하는 구역에 다수의 한국인들이 거주하였던 점을 고려하면, 일본인 거주지역과 한국인 거주지역의 편차는 더욱 컸던 것으로 보인다.

<표 3> 1915~1934년 경성지역 전등사용 현황

연도	사용호수		공급구역 내의 총 호수		총 호수에 대한 사용호수 비율(%)	
	일본인	한국인	일본인	한국인	일본인	한국인
1915	6,972	1,344	17,344	54,167	40.2	2.4
1916	9,072	4,575	17,344	56,289	52.3	8.0
1926	20,391	30,124	20,436	74,269	99.8	40.6
1927	21,222	29,622	21,319	75,605	99.5	39.2
1928	21,867	32,570	21,973	78,976	99.5	41.2
1930	18,838	46,235	23,222	86,154	81.1	53.6
1931	22,482	50,721	24,195	98,927	92.9	51.2
1933	23,565	49,605	25,218	99,358	93.4	49.9
1934	22,156	54,607	25,682	100,313	86.2	53.8

출처: 조선총독부체신국, 『전기사업요람』, 김제정(2000: 139)에서 제작성

이와 같이 차별적인 도시 내적 공간의 분화는 서울뿐만 아니라 대전, 군산, 목포, 부산 등 등 일제 강점기 동안 급성장한 도시에서 전형적으로 나타나고 있다. 이들 도시의 역사에 대한 다양한 소개에 따르면, 이들 도시에서 일본인이 일찍부터 정착 하였던 지역은 도시계획을 통해 체계적으로 개발되었다고 한다. 관청, 정거장, 학교 등 공공시설과 정미소, 상가, 은행 등 경제력이 집중되는 시설들이 일본인 거주 지역에 밀집되었으며, 상·하수도, 도로포장, 교통통신, 전기, 가스, 보건·위생 관련

시설 등도 집중 배치되었다. 이에 비해 대부분의 한국인들은 도시의 변두리 지역이나 산동네에 거주하였다. 그리하여 일본인 거주 지역의 거리는 짜임새 있고 깨끗하며 편리한 반면 한국인 거주지역은 “흙구덩이” 등으로 불릴 정도로 낙후되었다고 한다(김영정 1996; 주장현 2005; 송규진 2002).

이처럼 서울을 비롯하여, 부산, 대구, 대전, 목포, 군산 등 주요 도시에서 차별적인 공간분화가 나타났는데, 여기에는 일본인들의 변영을 우선적으로 한 도시계획의 영향이 컸다고 볼 수 있다. 가로망 및 기반시설 배치 등 도시계획의 주요 내용이 총독부 관리 및 일본 민간인들의 손에 의해 확정되었다. 이를 통해 일본인들은 도시의 주요 기반시설을 그들의 거주지역에 집중적으로 배치하여 한편으로는 근대적 문명을 향유하고 또 한편으로는 지가 상승 등의 이득을 취하였다. 뿐만 아니라 새롭게 요지가 될 곳을 미리 알게 됨으로써 이를 전혀 모르고 있던 한국인 지주로부터 땅을 헐값으로 구입할 수 있었으며, 그리하여 일본인들에 의해 수립된 도시계획이 공식적으로 확정되면 일본인들은 미리 취득해 둔 부동산을 비싸게 팔 수도 있고 이를 담보로 융자를 받아 점포를 짓는 등 다양한 축재를 할 수 있었다. 결국 일제가 추진한 도시계획은 이중적인 도시공간의 분화를 가져왔으며, 이러한 이중성은 일본인에게는 근대적인 문명생활의 기반을 제공해주는 동시에 한국인의 재산을 약탈할 수 있는 기회를 보장하였다.

결론적으로 보면, 도시지역인 부를 둘러싼 일본의 행정제도는 사회경제적 발전에 조응하는 근대적 요소를 지니고 있는 것은 분명하지만, 일본인 밀집지역의 도시지역과 대다수의 한국인이 거주하는 농촌지역이라는 외적 공간의 차별적 분화, 발전되고 계획된 일본인 시가지와 낙후하고 침체된 한국인 거주지라는 도시 내적 공간의 차별적 분화라는 현상을 드러냄으로써, 일제 강점기의 도시행정제도는 일본인을 위한 근대적 제도였지 한국인에 대해서 식민지 통치의 효율성만을 강조한 수단에 불과하였다는 점이 지적되어야 한다.

## 2. 차별적인 대표성

부협의회는 자문기관이었지만 행정에 대한 시민참여의 형태라 볼 수 있으며, 부회 및 읍회는 주민직선에 의한 의결기관이었다는 점에서 부협의회보다 발전된 정치참여제도라 할 수 있다. 비록 제한적이지만 선거를 통한 정치참여의 제도화가 이루어졌다. 또 경성지역 전기사업 부영화 운동, 도청이전 반대 또는 유치운동 등 부회를 매개로 하여 지역 주민들의 이해관계가 표출되기도 하였다(김제정 2000). 비록 일제 강점기의 일부 시기에만 국한되고 선거권에 대한 제약도 많았지만, 선거라는 참여적 공간이 형성되었고 부회 활동을 통해 주민들의 이해가 집약·표출되기도 하는 등 도시행정에서 이루어진 참여제도들은 근대적인 요소를 일부 가지고 있다고 하겠다.

그러나 이러한 참여제도 역시 일본인을 위한 것이었다. 일본인들이 유권자의 다수를 차지하였던 부협의회원 선출에는 주민들의 직선제를 허용하였지만 유권자의 다수가 한국인인 도평의회원이나 면협의회원의 선출에는 직선제 대신에 총독부에 의한 임명제를 유지하였다.<sup>6)</sup> 더욱이 선거권 및 피선거권의 자격에 대한 제약은 선거에서의 민족차별 경향을 더욱 강화하였다. 직선제가 적용된 부협의회원 선거의 경우 거의 대부분 지역에서 일본인에 비해 한국인이 다수였으나 선거권의 제약으로 인해 유권자의 수는 일본인이 압도적으로 많은 편이었다. 예컨대 1920년 12개 부 유권자 중 조선인 비율은 1.17%, 24개 지정면의 유권자 중 조선인 비율은 0.79%에 불과하였으며, 12개 부 당선자 190명 중 조선인과 일본인의 비율은 3:7정도 되었다(손정목: 204~206).

이러한 차별적 대표성은 소위 지방자치제라 불리는 부회·읍회 선거에서도 명확히 나타나고 있다. <표 4>는 1931년 실시된 부회 선거에서의 유권자 현황을 보여주고 있다. 이에 따르면 14개 부 지역 주민 중 한국인과 일본인의 비율이 전체적으로 약 76:24에 이르고 있지만 유권자의 비율은 약 37:63으로 거의 정반대인 모습을 나타내고 있다. 도시별로 살펴보면 전통적으로 한국인이 압도적으로 많았던 개성에서만 일본인 유권자 비율이 13%정도에 머물고 있을 뿐 대다수의 도시에서는 50~70%대에 이르고 있다.

6) 일본인이 많았던 일부 면의 경우 면협의회원 선출은 임명이 아니라 주민 선거를 통해 이루어졌다.



<표 4> 1931년 부회 선거 유권자 현황

구분	유권자				주민			
	수(명)		비율(%)		수(명)		비율(%)	
	한국인	일본인	한국인	일본인	한국인	일본인	한국인	일본인
경성	7,890	14,843	34.7	65.3	251,228	97,758	72.0	28.0
인천	807	1,903	29.8	70.2	49,960	11,238	81.6	18.4
개성	1,562	236	86.9	13.1	47,007	1,390	97.1	2.9
군산	314	1,110	22.1	77.9	16,541	8,781	65.3	34.7
목포	902	1,341	40.2	59.8	23,488	8,003	74.6	25.4
대구	1,678	2,919	36.5	63.5	70,820	29,633	70.5	29.5
부산	1,691	5,614	23.1	76.9	85,585	44,273	65.9	34.1
마산	710	798	47.1	52.9	20,149	5,559	78.4	21.6
평양	2,765	2,833	49.4	50.6	116,650	18,157	86.5	13.5
진남포	593	831	41.6	58.4	30,415	5,894	83.8	16.2
신의주	848	1,258	40.3	59.7	29,003	7,907	78.6	21.4
원산	899	1,392	39.2	60.8	32,523	7,096	82.1	17.9
함흥	786	954	45.2	54.8	32,503	9,334	77.7	22.3
청진	921	1,193	43.6	56.4	24,003	8,355	74.2	25.8
계	22,366	37,225	37.5	62.5	829,875	263,378	75.9	24.1

\* 출처: 손정목(1992: 262)에서 재작성

한편 <표 5>는 1931년과 1939년에 치러진 부회 선거의 당선자 현황을 보여주고 있다. 이에 따르면 1931년 부회 선거에서 한국인과 일본인의 당선자 비율이 37.5:62.5로써 당시 유권자의 비율과 거의 같다. 14개 부의 주민 중 약 25%에 불과한 일본인이 부회 의원의 과반을 넘어 2/3까지 차지하는 것은 과대표가 아니라 민족차별적인 제도가 아닐 수 없다. 그리고 1935년 선거에서 한국인의 당선자 비율이 평균적으로 조금 높아지지만, 개성 등을 제외하고는 대부분 일본인의 비율이 여전히 매우 높다.<sup>7)</sup>

7) 1939년 선거에서는 한국인의 당선자 비율이 일본인 당선자 비율과 거의 똑같아지는 것으로 나타난다. 그러나 경성, 평양, 군산 등 주요 도시에서는 일본인 당선자의 비율이 여전히 높다. 그리고 한국인 당선자의 비율이 높아진 것은, 만주사변 이후 일제가 추진한 총동원 정책을 원만히 수행하기 위해 일부 한국인을 식민지 통치에 협력하도록 유도하기 위한 수단으로 활용되었다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 부회 선거 당선자 현황(1931년 및 1935년)

부	1931년 당선자					1935년 당선자				
	수(명)			비율(%)		수(명)			비율(%)	
	정원	한인	일인	한인	일인	정원	한인	일인	한인	일인
경성	48	18	30	37.5	62.5	48	15	33	31.3	68.8
인천	30	8	22	26.7	73.3	30	12	18	40.0	60.0
개성	27	20	7	74.1	25.9	30	22	8	73.3	26.7
군산	24	6	18	25.0	75.0	27	7	20	25.9	74.1
목포	27	8	19	29.6	70.4	30	11	19	36.7	63.3
대구	33	10	23	30.3	69.7	33	12	21	36.4	63.6
부산	33	8	25	24.2	75.8	36	9	27	25.0	75.0
마산	24	10	14	41.7	58.3	24	10	14	41.7	58.3
평양	33	14	19	42.4	57.6	36	17	19	47.2	52.8
진남포	27	11	16	40.7	59.3	27	14	13	51.9	48.1
신의주	27	11	16	40.7	59.3	27	11	16	40.7	59.3
원산	27	11	16	40.7	59.3	30	13	17	43.3	56.7
함흥	27	11	16	40.7	59.3	27	13	14	48.1	51.9
청진	24	8	16	33.3	66.7	27	11	16	40.7	59.3
계	411	154	257	37.5	62.5	480	240	240	41.0	59.0

\* 출처: 손정목(1992: 270)에서 재작성

당시의 선거권이 일정한 재산을 가진 성인 남자에게만 주어졌다는 점에서 부회가 계급적 요소를 가지고 있었지만 부회 선거 및 의정활동에서 계급갈등보다는 민족갈등이 불거지는 경우가 더 많았다. 또 일부를 제외하고는 대다수의 한국인이 선거권도 가지지 못하는 저소득층에 속하였기 때문에 계급갈등은 민족차별과 중첩되어 나타나는 경우도 잦았다. 예컨대 1934년에 있었던 부산부회 한국인의원들의 전원 집단사퇴사건은 이를 잘 보여준다. 1931년에 부산부회 의원이 된 한국인의원 9명은 한국인들이 거주하는 지역에 도로 개설, 쓰레기 및 분뇨 처리 등의 행정서비스를 요구하였으나 번번이 무시되면서 집단적으로 사퇴하였다. 이후 총독부와 경남도의 회유 및 협박에 의해 사표 철회가 이루어졌다(손정목 1992: 293~297). 이러한 예에서 알 수 있듯이 비록 부유층에 속했던 한국인 부회의원들이었지만, 일부 의원들은 한국인들의 복지향상을 위해 노력하였으며 그러한 노력은 한국인의원의 수적 열세와 총독부 및 지방관청의 강압적 정책으로 인해 철저히 무시되었고 배제되었다.

이처럼 도시지역에만 한정되었던 지방자치는 근대적인 참여제도로서의 성격을 일부 지니는 것처럼 보이지만, 실제 그 운영과정은 일본인들 — 그 중에서도 상위 계층 — 에 의해 장악되어 있었다. 그리하여 다수의 한국인들이 참여를 통해 시민적 훈련을 받을 기회는 전혀 없었다. 또 일부 한국인 자산가들이 선거에도 참여하고 부

회에도 진출하였지만 일본인 의원들에 비해 항상 수적 열세에 처하고 있었으며, 행정 우위의 통치관행으로 인해 거의 소외당하였다고 해도 과언이 아니다. 이런 점에서 볼 때 일제 강점기 하에서의 지방자치제도는 한국인에게 결코 근대적인 것이 아니라 식민지 차별성을 한층 더 부각시켰을 뿐이었다.

## V. 결 론

이 글은 일제 강점기의 도시행정이 근대성과 식민지성을 동시에 가지고 있음을 주장하고 있다. 일제 강점기에 도입된 도시행정제도는 근대적인 측면이 없지는 않았지만 식민지 통치를 위해 이식된 근대성이었으며 근대화의 혜택은 대부분 일본인들에 주어졌다. 또한 이러한 이중성은 일제가 식민지 통치를 위해 의도한 결과였음이 분명하다.

이러한 논의는 그 동안 식민지근대화론을 둘러싼 논의구도의 단순성을 극복하는 대안을 제시한다. 우선 일제 강점기의 정치·행정 제도가 식민지 한국을 수탈·착취하기 위한 통치도구에 불과하다는 식민지 수탈론의 한계를 보완할 수 있다. 객관적 또는 기술적 측면에서 일제의 도시행정제도는 근대적 요소를 지니고 있음은 분명하다. 예컨대 사회경제적으로 산업화와 함께 도시화가 진전되었고 총독부는 이에 조응하여 부제(府制)의 실시와 도시계획, 자치제도 등을 도입하였다. 근대적인 관료시스템이 지방에 까지 뿌리를 내렸고 도시계획 활동에 의해 시가지가 정비되었으며, 한계가 많았지만 부회라는 대의기구까지 설치하였다. 이처럼 일제 강점기 하의 도시행정제도에서 나타나는 근대적 요소를 부정하기는 어려우며 의도적으로 무시할 필요는 없을 것이다.

다음으로 식민지근대화론이 주장하는 것처럼 의도하지는 않았지만 일제 강점기의 정치·행정제도가 한국(또는 한국인)을 근대화시켰다는 주장은 적어도 일제 강점기에는 맞지 않는다는 점이다. 왜냐하면 일제 강점기의 도시행정제도는 일본인을 위한 근대적인 제도였지 대다수 한국인을 위한 것이 아님은 분명하기 때문이다. 예를 들어 근대적인 도시계획 기법을 동원하였지만 일본인 밀집지역을 대상으로 하였을 뿐이며 대다수 한국인이 거주한 지역은 대상에서 제외되었다. 대의제도라는 명분에도 불구하고 부회는 주로 일본인의 이익을 집약하고 표출하는 역할을 하였다. 이처럼 도시 공간이 민족 차별적으로 분화되고 대표성이 차별적으로 나타난 현상은, 일제 강점기 도시행정제도가 근대성과 식민지성을 동시에 가지고 있음을 전형적으로 보여준다고 하겠다. 그리고 일제의 근대적인 도시행정제도로부터 한국인을 소외시킨 것이 그들의 의도한 결과였다는 점에서, 한국의 근대적 발전에 일제 통치가 기여했다는 주장은 강한 반박을 받아야 할 것이다.

마지막으로 일제 강점기의 정치·행정체도가 가져온 의도하지 않은 결과에 대해서는 해방 이후 한국의 근대적 발전과 관련하여 보다 심도있는 이론적·경험적 연구가 필요하다는 점이다. 관료제나 도시계획 등에서 일제 강점기의 유산이 많이 남아 있고 아직도 한국 사회에 적지 않은 영향을 끼치고 있음은 부정할 수 없을 것 같다. 그러나 일제 강점기의 정치·행정제도들을 해방 이후의 근대화에 인과적 요인으로 설명하기는 힘들뿐더러, 최대한 기원적 요인으로 설명하려고 해도 이에 대한 이론적 탐색 및 실증적 연구로 뒷받침해야 할 것이다. 다만 이 글에서 주장한 분석방법을 전제 또는 차용한다면 기원적 요인에 대한 탐색이 식민지근대화론과 같은 함정에 빠지지 않도록 하는데 도움을 주지 않을까 생각된다.

이 글은 일제 강점기 도시행정체도의 이중성을 분석함으로써 식민지근대화 논쟁이 가지는 단순한 구도를 벗어나고자 하였다. 행정구역, 도시계획, 대의제도 등 근대성과 식민지성을 동시에 잘 보여줄 수 있는 자료를 중심으로 논의를 전개하였지만, 보다 다양한 자료에 기초한 포괄적인 연구가 필요하다고 생각된다. 향후 보다 많은 실증자료를 토대로 한 심화된 연구가 이어지기를 기대한다. 또한 해방 이후의 근대적 발전과의 연관성을 거시적으로 탐색하는 연구도 활발하게 이루어져야 된다고 본다.

## 참고문헌

- 권태억, (2000), 근대화·동화·식민지유산. 「한국사연구」, 108: 115~140.
- 권태억, (2001), 동화정책론. 「역사학보」, 172: 335~365.
- 권태환, (1990), 일제시대의 도시화. 「한국의 사회와 문화」, 11. 정신문화연구원.
- 김동노, (2004), 식민지시기 일상생활의 근대성과 식민지성. 연세대학교 국학연구원 편. 「일제의 식민지배와 일상생활」, 서울: 해안.
- 김영근, (2004), 도시계획과 도시공간의 변화. 연세대학교 국학연구원 편. 「일제의 식민지배와 일상생활」, 서울: 해안.
- 김영정, (1996), 일제시대의 도시성장 — 군산시 사례. 「한국사회학」, 30: 605~637.
- 김용욱, (1998), 일제시대의 부산행정과 침략구조. 「법학연구」, 39(1). 부산대학교: 429~458.
- 김운태, (1998), 「(개정판) 일본제국주의의 한국통치」, 서울: 박영사.
- 김제정, (2000), 1930년대 초반 경성지역 전기사업 부영화 운동. 「한국사론」, 43: 135~191.

- 김태웅, (1991), 1894~1910년 지방세제의 시행과 일제의 조세수탈. 「한국사론」, 26: 91~158.
- 문정희·이병렬, (1990), 도시계획 활동과 이념: 조선시대 및 일제시대의 도시계획을 중심으로. 「국토계획」, 25(2): 13~36.
- 박은경, (1994), 일제시대 조선총독부 조선인 관료에 관한 연구: 충원양식을 중심으로. 「한국정치학회보」, 28(2): 133~163.
- 배성준, (2004), 「조선총독부 조직구조와 분류체계 연구」, 서울: 한국국가기록연구원.
- 백기영·이완영, (2000), 청주를 통해본 일제시대 한국 도시계획사 시기구분론. 「국토계획」, 35(5): 7~16.
- 임경훈, (2002), 사회변동과 정치발전. 서울대학교 정치학과 교수 공저. 「정치학의 이해」, 서울: 박영사.
- 손정목, (1996), 「일제강점기도시화과정 연구」, 서울: 일지사.
- 손정목, (1992), 「한국지방제도·차치사연구(상) — 갑오경장~일제강점기」, 서울: 일지사.
- 손정목, (1990), 「일제강점기도시계획연구」, 서울: 일지사.
- 송규진, (2002), 일제 강점 초기 '식민도시' 대전의 형성과정에 관한 연구: 일본인의 활동을 중심으로. 「아세아연구」, 45(2): 201~225.
- 신용하, (1997), '식민지근대화론' 재정립 시도에 대한 비판. 「창작과 비평」 98.
- 신중순, (1972), 근대화와 행정방식의 비교. 「안보연구」, 1. 동국대학교 안보연구소: 19~39.
- 안병직·김낙년, (1995), 한국경제성장의 장기추세: 1910~현재. 한국경제학회·경제사학회 「광복 50주년기념 학술대회 — 한국경제발전의 회고와 전망」
- 안병직·이대근·中村哲·梶村樹秀, (1989), 「근대조선의 경제구조」, 서울: 비봉.
- 염복규, (2001), 1993~1943년 일제의 '경성시가지계획'. 「한국사론」, 46: 233~283.
- 윤근섭·김영기·홍대식·이상빈·이원규·김영정·송정기, (1985), 한국사회의 변화와 개인의 근대성에 관한 연구. 「사회과학연구」, 12. 전북대학교 사회과학연구소: 255~291.
- 이영훈, (1996), 한국사에 있어서 근대로의 이행과 특질. 「경제사학」, 21: 75~102.
- 이태진, (1997), 1896~1904년 서울 도시개조사업의 주체와 지향성. 「한국사론」, 37: 181~206.
- 주강현, (2005), 바다에 살아리랏다. 「서울신문」, 2005/02/21; 2005/04/25.
- 전상인, (1998), 식민지 근대화론에 대한 이해와 오해. 「동아시아 비평」, 창간호.
- 정태현, (1996), 한국의 식민지적 근대화 모순과 그 실체. 역사문제연구소 편. 「한

- 국의 '근대' 와 '근대성' 비판, 서울: 역사비평사.
- 허수열, (2005), 「개발 없는 개발(일제하 조선경제 개발의 현상과 본질)」, 서울: 은  
행나무.
- 황수익, (1989), 사회행위의 의도되지 않은 결과, 기능적 설명, 그리고 개인주의적  
설명. 「한국정치학회보」, 23(2): 372~384.
- 矢内原忠雄, (1926), 「植民及植民政策」, 東京: 有斐閣.
- Cohen, G. A. (1987), *Karl Marx's Theory of History*. Princeton: Princeton  
University Press.
- Eckert, C. J. (1991), *Offspring of Empire: The Koch'ang Kims and the  
Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876~1945*. Seattle:  
University of Washington Press.
- Elster, J. (1982), Marxism, Functionalism, and Game Theory. *Theory and  
Society*, 11: 435~482.
- McNamara, D. L. (1990), *The Colonial Origins of Korean Enterprise,  
1910~1945*. New York: Columbia University Press.
- Rostow, W. W. (1976), *The Stage of Economic Growth*. New York:  
Cambridge University Press.
- Savage, M. and Warde, A. (1993), *Urban Sociology, Capitalism, and  
Modernity*, London: Macmillan. 김왕배·박세훈 역, (1996), 「자본주의  
도시와 근대성」, 서울: 한울.
- Saunders, P. (1984), *Social Theory and the Urban Question*, London:  
Hutchinson. 김찬호·이경춘·이소영 역, (1998), 「도시와 사회이론」, 서  
울: 한울.
- Wallerstein, I. (1995), "The End of What Modernity." *Theory and Society*  
24: 471~499.

## Abstract

# A Study on Dualism of the Urban Administration in Korea under the Rule of Japanese Imperialism

Lee, Kwang-Heeg

This article is to review the urban administration within the framework of criticizing the theory of colonial modernization. The new method is introduced to overcome the existing controversy of the theory. It makes social phenomena divided the intended results and the unintended results. Looking over urban administrative district, city planning, local autonomy institutions in urban area, it is admitted that there is some modern aspects in the urban administrative institution under the rule of Japanese imperialism. But the distinction of colonialism is showed. For example, urban space was divided with national discrimination and representative institution was not constructed in favor of the Korean. Because of these facts, it should be strongly disputed that the rule of Japanese imperialism contributed to modernization of Korea.

**[keyword: the rule of Japanese imperialism, urban administration, modernization, dualism, national discrimination]**