

2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회

# 13도제의 과거와 현재, 그리고 미래

-13도제 실시 130주년 기념-

- 일시 : 2025년 11월 7일(금) 10:00~18:00
- 장소 : 전북대학교 인문사회관 208호

| 주 최 | 전북특별자치도, 한국학호남진흥원, 강원사학회, 대구사학회,  
부산경남사학회, 전북사학회, 호남사학회, 호서사학회  
| 주 관 | 전북사학회, 호남학연구진흥협의회, 전북연구원 전북학센터











# 【 목 차 】

## ▣ 개회사 및 축사

[개회사] 이병규 전북사학회 회장 .....	9
[축 사] 김관영 전북특별자치도 도지사 .....	13
[축 사] 이병규 전북특별자치도의회 의장 .....	17
[축 사] 홍영기 한국학호남진흥원 원장 .....	21

## ▣ 발표 및 토론

### [기조강연]

지방행정제도의 역사적 맥락 .....	25
발표 : 하태규(전북대학교)	

### [주제발표 1]

대한제국기 13도제 시행과 성격 .....	53
발표 : 왕현종(연세대학교)	
토론 : 김민석(한양대학교) .....	87

### [주제발표 2]

중화민국 성립 전후 행정구역의 변천 과정 -성(省)의 개편을 중심으로- .....	93
발표 : 이섭관(전북대학교)	
토론 : 손성욱(창원대학교) .....	105

### [주제발표 3]

프랑스혁명 초기 새로운 지방 행정의 수립, 1789-1792 .....	109
: 오토가론느 도를 통해 본 중앙집중화와 지방의 자율성 문제	

발표 : 김대보(한국교원대학교)	
토론 : 김한결(전남대학교) .....	127

**[주제발표 4]**

강원 지역의 행정구역 변천과 중심지 이동 .....	131
발표 : 최동녕(강원대학교)	
토론 : 심철기(한남대학교) .....	153

**[주제발표 5]**

13도제 시행 전후 경상북도 지역 지방관과 그 역할 .....	157
발표 : 노규선(경북호국보훈재단)	
토론 : 김일수(경운대학교) .....	173

**[주제발표 6]**

1894~1905년 지방제도의 변천과 지역사회 -舊 울산군 지역을 중심으로	177
발표 : 정계향(울산대학교)	
토론 : 차철욱(부산대학교) .....	193

**[주제발표 7]**

13도제 실시 후 전라남도의 지역 구도 재편 -나주·광주·목포를 중심으로-	197
발표 : 이정선(조선대학교)	
토론 : 최성환(목포대학교) .....	213

**[주제발표 8]**

일제하 경남(京南)철도주식회사의 성립과 충남 서부 지역 유통의 변화	219
발표 : 최병택(공주교육대학교)	
토론 : 김보림(충북대학교) .....	257

# 개 회 사

전북사학회 회장

# 개 회 사



이병규 전북사학회 회장

안녕하십니까.

전북사학회 회장 이병규입니다.

오늘 「13도제의 과거와 현재, 그리고 미래」를 주제로 열리는 2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회가 이렇게 뜻깊게 개최된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 바쁘신 일정에도 함께해 주신 김관영 전북특별자치도지사님, 문승우 전라북도의회 의장님, 홍영기 한국학호남진흥원장님을 비롯한 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 1896년은 13도제가 실시된 지 130주년이 되는 해입니다. 13도제의 시행은 근대적 지방행정 제도의 출범일 뿐 아니라, 오늘날 대한민국 구성원 모두의 삶의 기본적 틀을 형성한 역사적 기점이었습니다. 이 제도를 통해 ‘중앙과 지방’, ‘국가와 개인’의 관계가 새롭게 규정되었고, 그 이후 130년 동안 우리 사회의 행정·정치·문화적 질서가 이 제도를 기반으로 전개되어 왔습니다. 따라서 13도제를 다시 논의하는 일은 단순한 제도의 회고가 아니라, 오늘날 우리가 어떤 공동체로 살아가고 있으며 앞으로 어떤 사회적 구조를 만들어갈 것인가를 성찰하는 출발점이라 할 수 있습니다.

이러한 문제의식 속에서 전북사학회는 이번 학술대회를 통해 역사학자의 시선으로 과거 제도의 형성과 변화를 탐구하고, 그 성찰 위에서 미래의 지방자치와 국가 구조의 방향을 제시하고자 합니다. 이번 대회는 전북사학회를 비롯해 강원·호남·호서·대구·부산경남 등 여섯 개 권역의 역사학회가 함께 참여하여 지역을 넘어선 학문적 연대를 다지는 자리입니다. 이는 각 지역의 역사적 경험과 문제의식을 교류함으로써 한국사 연구의 지평을 넓히고, 지방분권과 균형발전의 역사적 토대를 함께 모색하는 의미 있는 학술적 협력이라 할 것입니다.

역사는 과거의 사실을 기록하는 학문이 아니라, 그 속에서 미래의 방향을 찾아내는 지적 모험이기도 합니다. 오늘 이 자리에서 발표되고 토론되는 모든 논의가 우리 사회의 제도적 틀을 재해석하고, 미래 세대가 살아갈 새로운 공동체의 비전을 모색하는 데 기여하기를 기대합니다. 끝으로 본 학술대회를 준비해주신 모든 관계자와 연구자 여러분의 노고에 깊은 감사를 드리며, 참석하신 모든 분들의 건강과 학문적 성취를 기원합니다.  
감사합니다.

2024. 11. 7.

전북사학회 회장 이병규



# 축 사



전북특별자치도 도지사

# 축 사



김관영 전북특별자치도 도지사

여러분, 반갑습니다. 전북특별자치도지사 김관영입니다.

우리나라 13도제 실시 130주년을 앞두고 6개 권역 역사학회가 함께하는 연합학술대회를 개최하게 된 것을 대단히 뜻깊게 생각합니다. 자리를 마련해주신 이병규 전북사학회장과 관계자분들께 깊이 감사드리며, 발표와 토론을 준비해 주신 분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

미래 지방자치의 모습을 그리는 자리입니다.

2026년은 우리나라 13도제 실시 130주년을 맞이하는 해입니다. 130년 전 도제(道制)의 시행은 근대 행정체계의 출발점이자 지방이 주체로 성장하는 첫걸음이었습니다. 또한 13도제는 우리나라 각 지역이 자율과 다양성 속에서 발전의 길을 모색하는 역사적 기반이 되었습니다.

연대로 지역의 새로운 성장 시대를 열어야 합니다.

우리 도는 2024년 ‘전북특별자치도’ 라는 새 이름으로 출범하여 미래 100년을 향한 도전을 시작했습니다. 이는 단순한 이름 변경이

아니라 균형과 협력의 시대를 열겠다는 의지의 표명이기도 합니다. 전주 올림픽 유치 또한 도시 연대로 국가 균형발전 시대를 열겠다는 희망을 안고 시작했습니다. 이번 학술대회가 지방행정의 발전과 국가 균형발전에 기여하길 희망합니다.

지역의 정체성과 역사적 의미가 재조명되길 바랍니다. 이번 학술대회가 지방행정체도의 변화와 의미를 되짚고, 미래 지방 자치의 방향을 함께 모색하는 시간이 되길 기대합니다. 아울러 6개 권역 역사학회가 지혜를 모으는 기회가 앞으로 더 많아지길 희망합니다. 여러분의 건강과 행복을 기원합니다. 고맙습니다.

2025. 11. 7.

전북특별자치도지사 김관영



# 축 사



전북특별자치도의회 의장

# 축 사



문승우 전북특별자치도의회 의장

안녕하십니까.

‘13도제의 과거와 현재, 그리고 미래’를 주제로 한 ‘2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회’ 개최를 매우 뜻깊게 생각하며, 진심으로 축하합니다. 오늘 귀한 자리를 마련해 주신 전북사학회 이병규 회장님을 비롯한 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

내년은 13도제 시행 130주년을 맞이하는 해입니다. 13도제의 시행은 근대적 지방행정 체계를 확립하고, 각 지역이 자율과 다양성 속에서 발전할 수 있는 제도적 기반을 마련한 역사적 전환점이었습니다.

오늘 학술대회는 그 역사적 의미를 되새기고, 전북특별자치도 출범 이후 지방자치의 방향과 균형발전의 비전을 함께 모색하는 매우 의미 있는 자리라 생각합니다.

역사는 과거의 기록이자, 미래를 밝히는 지혜의 거울입니다. 오늘 이 자리를 통해 논의되는 다양한 연구와 견해들이 지방분권의 시대에 걸맞은 행정·정책적 대안을 제시하고, 나아가 지역사회가 함께

성장하는 새로운 지방시대를 여는 밑거름이 되기를 기대합니다.

우리 도의회 역시 학계와 지역이 함께 만들어가는 논의에 깊이 공감하며, 지방이 스스로 빛을 내는 자치의 완성을 위해 제도적 지원과 정책적 노력을 아끼지 않겠습니다.

다시 한번 이번 학술대회를 개최하기까지 애써주신 모든 분께 감사드리며, 참석하신 여러분 모두의 건강과 행복, 그리고 학문적 성취를 기원합니다. 감사합니다.

2025. 11. 7.

전북특별자치도의회 의장 문승우



# 축 사



한국학호남진흥원 원장

## 축 사



홍영기 한국학호남진흥원 원장

유서깊은 역사문화도시 전주의 전북대학교에서 「13도제의 과거와 현재, 그리고 미래」를 주제로 전국 6개 권역 역사연구 학회와 호남학연구진흥협회가 공동으로 연합학술대회를 열게 됨을 축하드립니다. 발표와 토론을 맡아주신 전국 각지의 역사학 연구자 여러분을 비롯한 내외 귀빈 여러분, 그리고 자리를 함께해 주신 모든 분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다. 오늘의 학술대회를 개최할 수 있도록 지원해 주신 전라북도와 아담한 공간을 제공해 주신 전북대학교에도 고마운 말씀을 전합니다. 무엇보다 13도제 실시 130주년을 맞이하여 이번 학술대회를 준비하신 전북사학회를 비롯한 6개 학회 관계자 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

130년 전, 대한제국은 근대적 국가 체계를 수립하기 위해 13도제를 시행하였습니다. 이는, 오늘날의 대한민국 행정제도의 출발점이었습니다. 그로부터 한 세기가 넘는 시간이 흐르고 공간적 변동이 적지 않았습니다. 따라서 우리는 13도제의 도입이 가져온 행정체계의 변화와 그 안에 담긴 지역적 의미를 새롭게 되짚어보아야 할 시점에서 있습니다.

이번 학술대회는 13도제의 형성 과정과 지역별 특성을 종합적으로 살펴보며, 한국 근대 행정 체계의 전환과 발전을 학문적으로 성찰하는 자리입니다. 무엇보다 전국의 6개 학회가 연합하여 각 지역의 경험과 연구 성과를 공유한다는 점에서 지역사 연구의 폭을 확장하고 학문적 연대의 기반을 다지는 매우 뜻깊은 의미를 지니고 있습니다.

호남학연구진흥협의회는 호남학을 중심으로 한 한국학의 저변을 넓히고, 지역의 학문적 자산을 국가적 연구 네트워크로 확장하기 위해 노력하고 있습니다. 오늘의 학술대회가 그러한 비전을 제시하는 소중한 첫걸음이 되리라 믿습니다.

바쁘신 일정에도 참석해 주신 모든 분께 거듭 감사드리며, 오늘의 논의가 우리 학문 공동체의 발전과 지방자치의 미래 방향을 모색하는 뜻깊은 계기가 되기를 바랍니다. 여러분의 건강과 학문적 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2025. 11. 7.

한국학호남진흥원장 겸 호남학연구진흥협의회 회장  
홍영기



# 기 조 강 연

지방행정제도의 역사적 맥락

-하태규(전북대학교)



# 지방행정제도의 역사적 맥락

하태규(전북대학교)

- I. 머리말
- II. 군현제의 도입과 신라 9주
- III. 고려시대 5도 양계의 성립과 변천
- IV. 조선시대 8도제의 시행과 변천
- V. 맺음말

## I. 머리말

국가가 지방의 민을 통치하기 위해서는 일정한 지방통치 조직을 갖추어야 한다. 한국의 지방행정 조직은 삼국 성립 이후 중앙집권적 국가체제로의 이행 과정에서 국가별로 자신들의 토착적 통치기반 위에 중국의 군현제를 부분적으로 수용하여 운영하기 시작하였던 것으로 보이며, 이러한 중국의 군현제적 요소는 신라의 삼국통일 이후 9주 5소경제로 정비되었고, 고려의 5도 양계제를 거쳐 조선시대 8도제도로 이어졌다.

이러한 군현제를 바탕으로 하는 지방통치조직 중의 하나가 ‘도(道)’라는 상급 지방통치 조직이다. 우리 역사에서 도제는 고려시대 도입되어 변천을 거듭하다가 5도 양계로 정립되었고, 이는 고려 말 큰 변천을 거쳐 조선시대 8도의 체제가 갖추어졌다. 조선시대 8도제는 1895년에 23부로 고쳐졌다가 다음해에 13도제로 바뀌어져 해방 후까지 그대로 이어졌다. 오늘날 한국의 지방조직을 보면, 도는 특별시·광역시와 함께 광역자치단체로서 시·군·구의 기초자치단체를 관할하는 상급 지방조직으로 위상을 갖고 있음을 볼 수 있다.

한국의 지방제도에 대하여는 그동안 여러 학자들의 관심이 기울어져 상당한 연구가 진행되었지만, 각 시기별로 다루어야 할 주제가 다양한 반면, 관련 사료가 많지 않은 편이어서 학자에 따라 이를 보는 견해 차이가 많이 나타나고 있다.

본 발표에서는 지방행정제도 중 도제의 역사적 맥락이라는 주제로 기왕의 연구성과를 바탕으로 지방조직의 단위인 군현제의 도입과 신라 9주 제도의 성립으로부터 고려의 도제의 성립 변천, 그리고 조선 건국 후 8도제로의 변천과 운영에 대하여 정리하면서 그와 관련한 몇 가지 사안에 대하여 심층적으로 살펴보고자 한다.

## II. 군현제의 도입과 신라 9주

### 1. 삼국시대 주·군·현의 설치와 군현제 실시 문제

한국사에 있어서 지방정치제도는 삼국시대 중앙집권적 영역국가체제로 발전하면 아울러 정비되었다. 여기에서 유의해야 할 사항은 한국사에서 지방행정 단위의 명칭이 중국에서 기원한 도, 주, 군, 현 등이 수용되었다는 점이다. 이러한 명칭은 삼국 이래 고려를 거쳐 조선의 지방통치조직의 기초 단위를 형성하였고, 그 일부는 오늘날까지 이어지고 있다. 그러나 지방통치 구조상 그 위상은 시대에 따라 달랐다.

원래 중국 군현제도가 도입되기 전 삼국의 지방통치 단위는 부(족), 곡(골), 촌(락), 나(부), 국 등의 명칭으로 불려졌던 것으로 보인다. 그런데 『삼국사기』의 각국 본기를 살펴보면, 삼국의 건국 초기로부터 마치 군현제가 실시된 것처럼 군현, 주현, 주군 등을 범칭하는 용례가 다수 발견된다.

고구려의 경우 중국 군현과 직접 접경하고 있었기 때문에 중국 군현과 접촉 관련 그 사례가 일부 발견되기는 하지만, 고구려 자체의 군현제 요소의 도입이 상당기간 나타나지 않는다. 백제 또한 4세기 중엽인 근초고왕 때 비로소 군현을 두었다는 기록이 나타나고 있지만, 관련 사료가 없어 그 내용은 알 수가 없다.

신라의 경우 국초 『삼국사기』 신라기 탈해왕 11년(67) 봄 정월에 박씨의 귀척(貴戚)으로 나라 안의 주(州), 군(郡)을 나누어 다스리게 하고, 주주(州主) 군주(郡主)라고 불렀다는 기사를 시작으로,<sup>1)</sup> 나해왕 3년(67)에 주군이라는 용례가 처음 나타나고,<sup>2)</sup> 나해왕 3년(198)에는 주현의 첫 용례가 주군, 주현이라는 용례가 다수 나타난다. 또한 신라 상대에 현, 군, 주를 설치되었다는 기록도 상대에 많이 나타난다. 신라 본기에 나타나는 현의 설치에 대한 기록을 살펴보면, 아달라왕 4년(157)에 처음으로 감문현과 미산현 두 개의 현을 설치하였다는 기사를 시작으로 이후 현을 설치했다는 기록이 간간히 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

또한, 군의 설치에 대한 기록은 조분왕 2년(231)년 감문국을 복속시키고 군으로 삼았다는 기사와 함께, 7년(236) 골별국왕이 복속해 오자 그 땅을 군으로 삼았다는 기사가 있다.<sup>4)</sup> 이 외에도 눌지왕 22년에 우주군이 나타나고, 36년에는 대산군이 나타난다. 이러한 기록을 그대로 신뢰한다면, 신라는 점진적으로 영토 확장과정에서 소국을 복속시키고 그 땅에 군을 설치하고 있음을 볼 수 있다.

또한 주에 대한 기록을 살펴보면, 나해왕 27년(222)에 백제 군사가 우두주에 침입했다는 기사나,<sup>5)</sup> 유례왕 10년(293) 사도성을 수축하고 사벌주의 호민 80여 가를 이주시켰다는 기사 나타난다.<sup>6)</sup>

이와 같이 『삼국사기』에 신라 상대에 주, 군, 현을 설치 운영해 왔다는 기사가 수록되어사기 있지만, 대부분의 연구자들은 『삼국사기』가 고려 인종 때 편찬된 후대의 역사서라는 점에서 지증왕대 이전의 『삼국사기』 초기 기록에 나타나는 주, 군, 현의 명칭은 후대에 소급하여 정리한 것으로 보고 이를 인정하지 않고 있다. 그런데, 주, 군, 현의 명칭의 도입 문제와 군현제나 주현제 실시

1) 『삼국사기』 권2, 신라본기 2, 탈해이사금 11년 1월.

2) 『삼국사기』 권1, 신라본기 1, 탈해이사금 11년 1월.

3) 『삼국사기』 권2, 신라본기 2, 아달라이사금 4년 2월.

4) 『삼국사기』 권2, 신라본기 2, 조분이사금 2년 7월.

5) 『삼국사기』 권2, 신라본기 2, 내해이사금, 27년 10월.

6) 『삼국사기』 권2, 신라본기 2, 유례이사금 10년 2월.

는 별개라고 생각된다. 군현제 등이 실시되기 전에 군현의 명칭이 사용될 수 있기 때문에 군이나 현의 설치에 대한 『삼국사기』 기록을 무조건 무시하고 불신하는 것이 옳은지 의문이 든다. 이러한 기사가 신라 중고기 특성의 지역부터 점진적으로 군현의 명칭을 사용하기 시작한 것을 반영한 것이 아닐까 하는 생각도 든다.

신라 군현제 실시에 있어서 좀 더 구체적인 기록은 6세기 초인 지증왕 6년(505) 2월 왕이 국내의 주군현을 정하고, 아울러 실직주를 두고 이사부를 군주(軍主)로 삼았다는 것이다.<sup>7)</sup> 그런데, 군주는 벌휴왕 2년(184)에 처음 등장하는 직책인데, 소문국을 정벌할 때 임명한 장수의 칭호였다.<sup>8)</sup> 이로 보면 지증왕이 정비한 주의 성격이 군사적 성격이 강하였음을 알 수 있다. 신라에서 신라 주군현제의 모태가 되는 주가 지증왕 6년(505)에 설치되었다는 것을 알 수 있다.

이어서 법흥왕과 진흥왕으로 이어지면서 새로운 주가 설치되고, 이전 설치되었던 주가 폐지되고, 다른 주가 설치되는 등 주의 치폐가 이루어진다. 법흥왕 때 사벌주 군주 임명기사<sup>9)</sup>가 나타나며, 진흥왕 14년 신주설치,<sup>10)</sup> 16년 완산주 설치,<sup>11)</sup> 18년 사벌주 폐지와 감문주 설치, 신주 폐지와 북한산주 설치<sup>12)</sup> 등 빈번한 주의 치폐 기록이 나타나고 있다. 이는 신라의 영토확장 과정에서 북속시킨 소국의 지역에 군사적 성격의 주를 설치한 것으로 보인다.

이상과 같은 사실은 군현제의 지방조직인 현, 군, 주가 이미 점진적으로 도입되어 지증, 법흥, 진흥왕대에 걸쳐 설치되었다는 것을 말해주는 것이라고 할 있다. 주군현제의 단위가 되는 지방조직이 점진적으로 설치되고 있음을 알 수 있다.

그러나 신라의 군현제 정비과정에 대한 학자들의 견해는 다양하게 나타나고 있다. 강봉룡은 삼국의 촌이 대당 통일 전쟁기에 현으로 재편되었고, 현의 장관인 소수와 현령이 비로소 대두하게 되었다고 보았다.<sup>13)</sup> 최근에는 신라 군현제의 정비 과정을 3-4세기 낙랑 대방이 축출되고 마한연맹체가 해체되면서 백제국과 사로국 사이에 삼한 지역의 소국 편제를 둘러싼 주도권 다툼의 결과로 6세기 지증왕대에 이르러 주군제가 갖추어졌다고 보았다.<sup>14)</sup> 반면, 전덕재는 법흥왕 11년(524) 세워진 울진 봉평신라비에 주와 군의 언급이 없다고 하여 이를 신빙하기 어렵다고 보고, 530년대에 이르러 주와 군을 설치하였다는 견해를 제기하였다가, 최근에는 642년 대야성전투 이후 접경 지역에 군과 현을 설치한 것이라고 주장하였다.<sup>15)</sup> 후보돈 또한 이러한 기록들이 도사 파견지인 행정촌과 성(城)이 점차 늘어나 전국화되면서 그들 사이의 관할 영역을 분정한 사실을 반영한 것이라고 보았다.<sup>16)</sup>

이들의 견해는 다소의 차이가 있기는 하지만, 신라의 군현제가 지증왕대로부터 진흥왕대에 이르는 삼국 항쟁쟁기에 성립되었다고 보는 것 같다. 하지만, 김창석은 6세기 중엽 진평왕대부터 군사적 긴장관계가 높은 접경지역에 현을 설치한 뒤 9주 5소경을 완비한 신문왕 5년(685) 전국의 행정촌을 현으로 하였다고 보았다.<sup>17)</sup> 따라서 신라의 군현제가 삼국 통일 이후에 정립된 것으로 보는 것 같다.

7) 『삼국사기』 권4, 신라본기 4, 지증마립간 6년 2월.

8) 『삼국사기』 권2, 신라본기 2, 벌휴이사금 2년 2월.

9) 『삼국사기』 권4, 신라본기 4, 법흥왕 12년 2월.

10) 『삼국사기』 권4, 신라본기 4, 진흥왕 14년 7월.

11) 『삼국사기』 권4, 신라본기 4, 진흥왕 16년 1월. 당시 전주는 백제의 백제 영역이었기 때문에 완산주의 설치에 인정되지 않고, 후대의 다른 사정이 반영된 것으로 보인다.

12) 『삼국사기』 권4, 신라본기 4, 진흥왕 18년

13) 강봉룡, 「통일신라 주군현제의 구조」, 『백산학보』 52(1999), 544쪽

14) 강봉룡, 「신라 주군제의 기원 -상고기 소국 편제방식-」, 『신라문화』 23(2004), 22쪽

15) 전덕재, 「6세기 초반 신라 6부의 성격과 지배구조」, 『한국고대사연구』 17(2000); 전덕재, 「신라중고기말·중대초현제의 실시와 지방관에 대한 고찰」, 『신라문화』 58(2021), 280쪽.

16) 후보돈, 『신라 지방통치체제의 정비과정과 촌락』, 신서원(1998), 82쪽.

## 2. 신라의 9주 5소경제와 주군현제

신라가 삼국 통일 후 신문왕 5년(685)에 전국에 9주 5소경을 설치하였다는 점에 대하여는 거의 이설이 없는 것 같다. 신라의 9주 5소경제는 삼국통일후 중앙집권 과정에서 이루어진 것이었다. 신라는 통일 이전인 지증왕때 실직주를 두었고, 진흥왕 때 북한산주, 비열홀주, 하주 등을 설치하였으며, 이는 삼국을 통일한 뒤 신문왕 5년에 9주로 정비되었다.<sup>18)</sup> 그런데, 다음해의 기사를 보면 군과 주의 승강이 이루어지면서 주와 군의 명칭이 바뀌거나 복구되는 것을 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 또, 이전에 주에 군주를 파견하였던 것을 바꾸어 총관을 임명하여 보냈다.<sup>20)</sup> 이것은 주의 장관이 관할 지역에 대한 군사권뿐만 아니라, 행정적 권한을 갖게 되었던 것으로 보인다. 이러한 변동을 거쳐 마립내 경덕왕 16년 9주의 명칭이 개정되고 군현의 상하관계가 확립을 보게 되었던 것이다.<sup>21)</sup> 경덕왕 16년 개편된 9주 관할의 군현을 도표로 제시하면 다음과 같다.

표 1 경덕왕 16년 지방제도 개편 내용

주명	이전주 명	(영)주	소경	(영)군	(영)현	계
尙州	沙伐州	1		10	30	41
良州	插良州	1	1	12	34	48
康州	菁州	1		11	27	39
漢州	漢山州	1	1	27	46	75
朔州	首若州	1	1	11	27	40
態州	態川州	1	1	13	29	44
溟州	河西州	1		9	25	35
全州	完山州	1	1	10	31	43
武州	武珍州	1		14	44	59
계		9	5	117	293	424

주의 내부 구조를 보면 주와 군이 소경 및 현을 거느리는 상급의 지방조직이 되고 있다. 5소경은 특별행정 단위이지만 주에 예속되어 있기 때문에 최고 상위의 지방행정 단위가 주라는 사실은 분명히 드러난다. 그런데 신라의 주 예하에는 군과 현이 편성되어 있어서 주-군-현으로 이어지는 상하관계가 형성되어 있는 구조였다.

신라의 주군현제에서는 지방의 모든 주현에 수령이 파견되었다. 주에는 통일 이전부터 군주(軍主)를 파견하였는데, 뒤에 도독으로 바꾸었다가 다시 총관으로 고쳤다. 그리고 소경에는 사신(仕臣)이 장관으로 파견되었으며, 군에는 태수가 있었으며, 현에는 소수(少守) 또는 현령이 임명되었다. 『삼국사기』 외관조에는 군에는 태수가 115명, 현의 경우 소수 85명, 현령 201명이 나타나 있다.<sup>22) 23)</sup>

그런데 좀 더 살펴보면 주와 군은 각각 독자적인 직할 통치구역을 갖는 지방통치 조직으로 존재하면서 각각의 위상에 의해서 하부의 지방조직을 거느렸던 것으로 나타난다. 즉, 신라시대 주,

17) 김창석, 「신라 현제의 성립과 기능」, 『한국고대사연구』 48(2007).

18) 『삼국사기』 권8, 신라본기 8, 신문왕 5년 봄 및 3월.

19) 『삼국사기』 권8, 신라본기 8, 신문왕 6년 1월 .

20) 『삼국사기』 권8, 신라본기 8, 신문왕 7년 2월.

21) 『삼국사기』 권8, 신라본기 8, 경덕왕 16년 12월.

22) 『삼국사기』 권40, 잡지, 직관.

23) 김창석, 앞의 논문(2007), 144쪽.

군, 현은 각각의 현급의 독자적 영역을 관할하는 지방통치 조직의 개별단위에 해당한다. 예컨대, 다음 표에서 보는 바와같이 전주는 그 자체로 다른 군이나 현처럼 하나의 소권역의 단위 조직이었다. 그리고 각 주와 군은 지방조직 기초 단위인 현의 상급기구로서 각각 수개 현을 거느리고 있었다. 따라서 각 주와 군은 직할구역을 포함하여 거느린 현을 포함하는 영역과 관할 영역을 갖는 중권역이 되었다. 여기에 최고의 상급 지방조직으로서 9주는 다시 각각 주의 직할구역과 영현을 포함하는 자신의 영역과 아울러 주변의 군을 아울러 거느리게 됨으로써 대권역의 지방통치 조직의 모습을 갖게 되는 것이다.

표 2 『三國史記』 지리지에 나타난 전주의 군현 편성 ※ ( ) 안은 고려시대의 군현명

9주	영주	소경	영군	영현
全州	全州			杜城縣(伊城縣) 金溝縣 高山縣
		南原(남원부)		
			大山郡	井邑縣 斌城縣 野西縣
			古阜郡	扶寧縣 喜安縣(保安縣) 尙質縣
			進禮郡	伊城縣(富利縣) 淸渠縣 丹川縣(朱溪縣)
			德殷郡(德恩郡)	市津縣 礪良縣 雲梯縣
			臨陂郡	咸悅縣 沃溝縣 滄尾縣
			金堤郡	萬頃縣 平阜縣 利城縣 武邑縣(富潤縣)
			淳化郡(淳昌縣)	赤城縣 九阜縣
			金馬郡	沃野縣 野山縣(朗山縣) 紆洲縣(紆州)
		壁谿郡(長溪縣)	鎭安縣 高澤縣(長水縣)	
		任實郡	馬靈縣 靑雄縣(巨寧縣)	
계	1	1	10	31

따라서 신라의 9주는 우선 현과 같은 지방행정의 기초 단위이면서, 나아가 주변의 몇 개의 현을 거느리는 주·군의 단위의 중간 지방통치조직의 성격을 갖게 되고, 최종적으로는 이러한 주와 군, 그리고 소경까지 거느리는 최상위의 지방통치 조직의 성격을 갖게 되는 것이다.<sup>24)</sup> 결국 신라의 지방통치 조직은 중앙-9주-주와 군-현으로 이어지는 상하의 계통을 이루는 주군현제의 체제였다.

### Ⅲ. 고려시대 군현의 조직과 5도 양계

#### 1. 고려시대 도제의 도입과 5도 양계의 정립

##### 1) 성종대 12목의 설치와 군현 정비

신라 9주 중심의 지방통치조직은 신라하대 후삼국 쟁패과정에서 붕괴되어 갔다. 지방 호족세력의 등장으로 신라 9주제는 이미 붕괴 버려 운영될 수 없었고, 호족의 세력 여하에 따라 그 근거지가 주목되었다. 고려를 건국한 태조는 각 지역의 호족세력과 관련하여 고을의 명칭을 개정하거나 다른 군현에 예속시키기도 하였다. 귀부 협조하여 오는 유력한 지방세력의 근거지나 새로 확보한 주요지역에 부를 설치하거나 군사적으로 중요한 곳에는 주를 설치하기도 하였다.<sup>25)</sup> 이러한 과

24) 강봉룡, 앞의 논문(1999), 542-543쪽

정에서 다수의 부(府)와 주(州)가 설치되었고, 군현의 영속관계가 형성되었다.

여기에 935년의 신라의 귀부와 936년 후백제의 멸망으로 후삼국이 통일되면서 신라 영역의 지방 군현과 후백제 지배를 받던 지방 군현까지 통합하게 되었다. 이에 따라 후삼국 통일기 지방 군현 조직은 대단히 다양한 형태와 성격을 지니고 있었을 것으로 생각된다.

후삼국을 통일한 고려는 940년(태조 23) 전국의 군현의 명칭을 개정하였다. 이는 단순히 지명을 개정하는 것을 넘어서 고려의 건국과 통일과정에서 이루어진 군현의 변동을 공인하고, 그 경계와 영속관계를 규정하는 것이었다. 이에 대하여 『고려사』 「지리지」의 고려 초, 또는 태조대 이루어진 군현 개편이 태조 23년 종합적으로 공인 추인된 것이라고 보고, 이는 계수관제를 지향한 것이라고 주장하는 견해도 있었다.<sup>25)</sup>

태조 23년의 군현 정비 작업은 이미 소읍을 주위의 대응에 내속시키는 대응 중심의 군현제를 지향하고 있었다. 그렇기 때문에 각지에는 신라시대와 마찬가지로 군, 현 중심의 지방행정 단위가 존재하였다. 하지만, 후삼국 통합과정에서 군사적으로 의미가 있는 큰 곳에는 부와, 주가 상당수 존재함으로써 신라시대 주-군-현으로 이어지는 군현제의 기본적인 구조가 변화되었고, 주의 위상이 전 시대에 비하여 약화되었다.

태조 23년 지방정비는 군현제를 지향하는 방향으로 정비가 추진되었지만, 아직 지방에 대한 외관이 파견되는 못하였기 때문에 상급 지방행정기구인 더욱 갖추어지지 못하였고, 지방행정은 각 지역의 호족 또는 향호에 일임하고 있었다. 다만, 주요지역에 도호부와 같은 군사기구를 설치하여 군사적 거점을 통한 무력으로 지방을 통제하였으며, 금유 조장, 전운사 등을 수시로 파견하여 조세를 수취하는 등 다양한 사행을 통한 국가의 지배력을 행사하였다고 보여 진다.

고려가 지방에 외관을 파견하여 행정적으로 지방을 통제하기 시작한 것은 983년(성종 2)의 일이었다. 성종은 최승로의 건의를 받아들여 전국의 12개 주에 목사를 파견하였다. 12목(주)의 설치하는 이를 거점으로 주변의 주현을 통치하고자 한 것으로, 이는 건국 이래 군사력을 통한 지방통제에서 중앙집권적 행정적 지배로 전환하려는 정치적 목표를 실현하고자 한 것으로 보인다.

성종은 지방통치 구조를 신라의 9주와 유사한 12목 주를 중심으로 한 주현제를 추구했던 것으로 보인다. 이를 위해 성종 10년부터 14년까지 지방군현 군현 명칭 개정을 통해서 이전의 군을 주로 승격시키거나 현으로 강등시켜 주와 현으로 정리하고 외관을 증치하였다 그 결과, 뒤에 다시 설명하겠지만, 10도제의 각 도에 소속된 고을의 읍격을 살펴보면 이전에 있었던 부와 군은 전혀 나타나지 않고, 패서도의 7개의 진을 제외하고 전국이 주와 현 만으로 편성되었다. 이것은 성종대의 지방제도 정비의 방향이 주현제였음을 보여준다.<sup>27)</sup> 그러나 성종이 추진했던 목 및 주 이외의 다른 군현에 외관을 파견하지 못함으로써 제대로 시행되지 못한 것 같다.

그런데 성종은 14년에 12주의 목사를 군절도사로 바꾸고, 그 밑에 도단련사(都團練使) 7, 단련사(團練使) 11, 자사(刺史) 15명 등 군사적 외관을 더 설치하였으며, 이외에도 유수 2, 도호부사 5, 방어사 21원을 파견하는 조치를 취였다.<sup>28)</sup> 12군절도사 체제로 전환된 것은 성종 12년 거란 침략이라는 위기 상황에서 도호부, 및 절도사 이하의 군사 직임자를 파견하여 지방을 군사적으로 통제하고자 한 것으로 보인다. 이러한 외관의 군사지휘자로 개편한 것은 성종이 지향했던 주현제가 이루어지지 못한 또 하나의 요인이 되었을 것으로 생각된다.

25) 旗田巍, 「高麗王朝成初期の府と豪族」, 『朝鮮中世社會史の研究』(1972), 6-28쪽 : 이희권, 「고려의 군현구조와 지방통치정책」, 『고려사의 제문제(삼영사, 1986) 232-234쪽:김갑동, 「고려초」의 주에 대한 고찰」, 같은 책, 265-274쪽 참조

26) 박종기 「고려 태조 23년 군현개편에 관한 연구」, 『한국사론』 19(1988).

27) 윤경진, 「고려초기 10도제의 시행과 운영체계」, 『진단학보』 101(2006), 118쪽.

28) 변태섭, 「고려전기의 외관제」, 『한국사연구』 2(1968), 195쪽

## 2) 성종 14년 10도제의 실시

성종 14년 군현제도 개편과 더불어 당 태종이 지리적 조건에 따라 전국을 10도로 나누었던 것을 본 받아 전국을 10개의 도로 구획하는 도제(道制)를 실시하였다. 이때 제정된 10도는 관내도, 중원도, 하남도, 강남도, 영남도, 영동도, 산남도, 해양도, 삭방도, 패서도 등이었으며, 각 도에 소속된 주현은 총 129개의 주(부)와 462개 현, 그리고 7개 진 등 598개 고을이었다.<sup>29)</sup>

표 3 고려 10도와 소속 주현 통계

도명	주(부)	현	진	계
개성부	1	13		14
관내도	29	82		111
중원도	13	42		55
하남도	11	34		45
강남도	9	43		52
영남도	12	48		60
영동도	9	35		44
산남도	10	37		47
해양도	14	62		76
삭방도	7	62		69
패서도	14	4	7	25
계	129	462	7	598

성종 14년 실시한 10도제는 우리나라 지방통치 체제상 처음 실시된 도제라고 할 수 있다. 물론 성종 14년 이전에 특정의 개념을 갖는 도의 운용이 없었던 것은 아니다.<sup>30)</sup> 『삼국사기』 기록에 의하면 고려 이전에 사신을 여러 도로 나누어 보냈다는 기록이 여러 번 나타난다. 또한, 고려시대에 들어와서도, 태조대 ‘제도(諸道)에 사신을 보냈다’거나, ‘김행도를 동남도초토사’로, ‘구진을 나주도대행대시중’로 임명한 기사가 있고, 성종 때에도 ‘제도’에 안위사, 병마제정사를 파견했다는 것과 ‘6도(六道)로 사신을 보내 교조를 반시켰다’는 기록을 찾아볼 수 있다.

이를 근거로 성종이 10도를 실시하기 이전에 이미 6도제를 실시하였다는 주장이 있기도 하지만,<sup>31)</sup> 이는 일정한 영역을 구획한 지방행정 구역을 의미하는 것이 아니고, 사행의 방면이나, 노선을 의미한 것으로 보는 것이 일반적이다. 이러한 도는 지방행정으로 설정된 단위의 도가 아니고, 특정의 목적으로 간헐적으로 파견하는 사신이나 장수를 사행 방면 또는 지역을 의미한 것이라고 이해되고 있다. 하지만, 이것은 고려시대 도의 운영의 선구적 의미를 갖는 것으로 국초의 도가 사신 파견의 방면이라는 점에서 차후 고려시대 도 운영의 방식을 이해하는 시사점을 주는 것이라고 생각된다.

성종이 12목 중심의 주현제를 목표로 하면서 왜 다시 10도라는 행정구역을 설정했는지에 대한

29) 『고려사절요』 제2권 성종 14년 7월.

30) 하현강, 「고려지방제도의 일연구(상,하)」, 『사학연구』 13·14, 1962; 『한국중세사연구』(일조각, 1988). 226-228쪽 참조.

31) 윤경진은 성종 6년에 사망한 최지몽의 열전에 나오는 남해 영암군에 주목하여 이 남해가 남해도였을 것이라고 보았다. 또한 최사위 묘지명에 나오는 한남도 역시 성종 초에 운영되었던 6도의 하나로 보았다. 이를 근거로 성종 14년 이전에 6도제가 시행되었고, 성종 14년의 10도는 그 연장에서 기능상의 재편을 가한 것으로 보았다.(윤경진, 앞의 논문(2006), 102-108쪽)

내용을 알려주는 자료가 거의 없다. 하지만, 위에서 살펴 본 바와 같이 자신이 추진하던 주현제가 제대로 시행될 수 없기 때문에 이를 보완하기 위해 10도를 설정한 것이 아닐 생각해 볼 수 있다. 그런데, 많은 연구자들이 10도제는 실제 실효성이 없는 기획상의 제도로써 곧 소멸되고 말았다고 보기도 한다.<sup>32)</sup> 그러나 『고려사』 기록을 검토해 보면 고려의 10도제는 5도 양계제로 정비되는 과정에서 지속적으로 운영되었다고 보여진다. 그러나 외형적으로 볼 때 전국에 존재했던 주, 군, 등을 주와 현으로 정리하여 이를 통할하는 상급 지방행정 기구로 도를 설정하여 10개의 영역으로 구획을 설정한 것으로 보이지만, 실상은 도가 주현을 통할하는 상급 지방행정 기구는 되지 못하였던 것으로 나타난다.

10도의 운영에 대하여는 현종 6년에 송에 사신으로 간 관원이 ‘주군(州軍)이 백여 개이며 10로(路)를 두어 전문사가 통솔한다’고 했다는 송사의 기록이 주목된다.<sup>33)</sup> 이를 근거로 일찍이 변태섭은 10도의 장관을 고려 국초로부터 파견되었던 전문사로 파악하여 전문사의 기능이 도내의 주현을 통섭하는 것이라고 규정하기도 하였다.<sup>34)</sup> 반면 하현강은 10도의 실체를 인정하지 않았기 때문에 장관이 없었다고 보았으며,<sup>35)</sup> 이기백은 관찰사를 장관으로 상정한 바 있다.<sup>36)</sup> 윤경진은 10도에 앞서 제정된 6도에 파견된 전문사가 10도제의 시행에 따라 그 기능을 이어 운영되었으며, 전문사는 부세의 운송은 물론 외관에 대한 감찰 사법 기능을 보유하고 있다고 보았다.<sup>37)</sup>

결국 10도의 장관으로 안찰사, 전문사 등을 비정하는 견해가 있지만, 10도는 사명지임이 파견되는 순행구역로서 필요에 따라 전문사 등이 파견되었던 것으로 보인다.<sup>38)</sup> 10도가 국초 이래 사명지임을 파견하던 제도의 확장 및 구역의 설정이라는 측면에서 본다면, 애초에 도의 설정은 장관이 필요가 없었던 것으로 보인다.

특히 전문사는 10도제가 실시되기 전 국초로부터 파견되어 조부를 운송하는 기능을 담당하였고, 성종 7년에는 사법적 기능까지 수행했다는 점에서 10도제 실시 이후 도 단위로 파견되고, 임무도 확대 되어 당이나 송에서처럼 조부 수송뿐만 아니라 감찰의 기능을 수행한 것으로 보인다.<sup>39)</sup> 전문사는 뒤에 고려의 10도가 계수관도 중심으로 개편 정비되면서 현종 20년 폐지된 것으로 나타난다.

결국 성종 14년의 지방제도 정비는 주부군현 명호의 개편작업을 거쳐서 통치체제를 국왕 - 주 - 현으로 이어지는 주현제 중심의 중앙집권 체계와, 전국을 10도로 나누어 필요에 따라 사자를 파견하여 왕명을 전달하고 조부를 수취하고 지방관을 감찰하는 사행통치의 이중적 통치 형태를 지향했다고 보여진다. 이러한 도제의 운영 원리는 이후 고려의 5도 양계제로 이어져 상당히 기간 유지되었던 것으로 보인다.

## 2. 고려 5도 양계제의 정립

### 1) 현종대 군현 조직의 개편과 계수관 체제

32) 하현강, 앞의 책(1988), 225쪽; 변태섭, 앞의 논문(1968); 『고려정치제도사연구』(일조각, 1971), 125쪽

33) 『宋史』 卷487, 列傳246, 外國3, 大中祥符 8年 “有州軍百餘 置十路 轉運使統之 每州管縣五六 小者亦三四 每縣戶三四百”.

34) 변태섭, 「고려 안찰사고」, 『역사학보』 40(1988), 125-127쪽

35) 하현강, 앞의 논문, 220쪽.

36) 이기백, 「고려지방제도의 정비와 주현군의 성립」, 『조명기박사화갑기념 불교사학논총』(1966) 47쪽

37) 윤경진, 앞의 논문(2006), 123-130쪽

38) 최정환, 「고려 지방제도의 정비와 도제」, 『경북사학』 19(1996), 10-12쪽 참조.

39) 윤경진, 앞의 논문(2006), 124-125쪽.

성종 14년에 이루어졌던 지방제도 개편은 목종대에 일부 지방관이 폐지되면서 외관이 축소되기도 하였지만, 그 틀이 전면적으로 개편되는 것은 현종 대에 이르러서였다. 먼저 현종 3년(1012)에 12군절도사를 폐지하고, 전국에 75도안무사를 파견하였다.<sup>40)</sup> 75도안무사 설치의 거란과의 2차 전쟁에서 입은 전란의 피해를 수습하고 민생을 안정시키기 위한 시책이라고 생각된다. 이에 대하여 75도나 대규모의 사신을 파견할 수 없을 것이라는 측면에서 7주안무사로 보거나 사료상 오류가 있는 것으로 보기도 한다.<sup>41)</sup>

그러나 이미 성종 14년 이후 지방에 파견되었던 군사적 외관이 숫자가 80여 명에 달하였다는 점과 한 사람의 안무사에게 몇 개 도의 임무를 맡겨 적은 수의 인원이 파견되었을 가능성 등을 고려하면 75도안무사를 파견하는 것이 부자연스럽지만은 않다고 생각된다.<sup>42)</sup> 다만, 안무사가 파견된 75도는 우리가 논하는 고려의 5도와 같은 광역의 행정구역이 아님을 알 수 있다.

마침내 현종 9년(1018) 4도호, 8목, 56지군사, 28진장, 20현령을 두는 지방군현 개편을 단행하였다. 그런데, 4도호와 8목에는 모두 외관이 파견되었으나, 15부 129 주·부·군에는 56개소에만 외관이 설치되었고, 335개 현 중에는 20개소의 현령관 그리고 29개 진 중에서 28개소에 진장이 임명됨으로써 상당 수 군현에 지방관이 파견되지 못하였다. 이와 같이 외관이 파견되지 못한 군현은 외관이 파견된 군현에 분속하게 하였다. 이러한 조치는 전국의 군현을 경, 4도호, 8목이라는 계수관 아래 체계적으로 배치하는 성격을 갖는다.

현종 9년의 지방 군현 개편의 특징은 전국에 주·부·군·현 등의 다양한 고을을 설치하고, 일부 고을에만 외관을 파견하여 계수관-영현-속현으로 이어지는 계수관 중심의 영속체계를 형성하였다는 점이다. 국초 이래 다수 설치되어 있던 주를 개편하여 상위 조직인 목과 부, 그리고 하위 조직으로서 주와 군으로 개편하였다. 계수관 아래 편성된 주현으로서 부·군·현은 상하관계가 아닌 병렬적 구조를 이루게 되었다. 이러한 지방 군현 중에 일부 고을에만 전임 외관이 파견되고, 다수의 군현에 지방관이 파견되지 못하였다. 외관이 파견되지 못한 군현은 속군현으로 설정하여 외관이 파견된 주현에 예속하였다.

이것으로 보면 현종 9년의 정비된 고려의 지방제도는 도, 경·목(부)의 계수관, 주·부·군·현의 주현, 그리고 속군·현으로 이어지는 영속관계를 바탕으로 하는 계수관제를 지향했음을 의미한다. 계수관을 정점으로 주현과 속현으로 편성된 계수관도로 지방통치의 중요한 단위가 되었다. 이 계수관도가 묶어져 고려의 도제가 정립되는 점은 유의할 필요가 있다. 예컨대 전주도와 나주도를 연결하여 전라주도가 되었다가 전라도가 되는 것이다.

이러한 지방통치의 틀은 이후 약간의 변동이 있기는 하지만 고려말까지 유지되었다. 물론 이후에도 여러 가지 이유로 군현의 치폐와 읍격의 승강이 이루어지기도 하고, 감무의 파견으로 속현이 주읍화되어 가기도 하였다.

## 2) 10도제의 변천과 5도양계 체제의 성립

『고려사』 지리지의 보면, 서문에 현종 이후 5도 양계를 정하여 4경, 4도호, 8목, 15부, 129군, 335현, 29 진을 아울러 관할하도록 하였다고 기록하고, 그 다음에 5도 양계로 구분하여 각도 편성된 군현의 연혁기를 수록하고 있다. 이를 근거로 많은 연구자들이 5도 양계제가 예종대에 정립되어 고려 전 시기에 통시대적으로 시행되었던 제도로 이해하는 경우가 많다.<sup>43)</sup> 하지만, 고려의

40) 『고려사』 권56, 지10, 지리1.

41) 변태섭, 앞의 논문(1968), 10쪽 ; 하현강, 앞의 논문, 236-238쪽 참조.

42) 최정환, 앞의 논문, 14-17쪽 참조, 단 이 때의 조치가 75州道에 안무사를 파견하려다 실행하지 못했다는 주장은 납득하기 어렵다.

도제의 정비과정을 살펴보면, 5도 양계는 고려의 도제의 변천과정에서 상당히 후기에 이루어졌으며, 그 기간도 상당히 한정적이었음을 알 수 있다.

고려 성종 14년 시행된 10도제는 현종대 이후 지방제도 정비 과정에서 도의 명칭이 하나씩 바뀌어 지게 된다. 가장 먼저 1018년(현종 9)에 강남도와 해양도를 합하여 전라도를 삼았다.<sup>44)</sup> 이에 대한 기록은 『고려사』 지리지 전라도 총론의 기사가 유일하다. 같은 해 지방 군현 조직 개편과정에서 강남도는 전주도 계수관을 정점으로 영속관계가 형성되었고, 해양도는 나주도 계수관을 정점으로 군현 조직의 영속관계가 형성되어 중앙집권적 지방 통치기반이 마련되어 있었다. 전라도의 성립은 이러한 전주와 나주 2개의 계수관 영역을 하나의 구획으로 설정하여 이루어진 것이다.

그러나, 이후 『고려사』를 포함 사서에서 전라도의 용례가 거의 나타나지 않다가 예종대에 들어서 비로소 나타나고 있다. 이에 따라 현종 9년 전라도가 성립되었다는 사실은 고려사 연구자들에게는 별도 주목을 받지 못하거나, 아예 잘못된 기사로 부정되기도 하였다.<sup>45)</sup> 그러나 이 조선 초기의 각종 관찬사서에 역사적 사실로 기록되고 있다.

또, 이 때를 어간으로 하여 10도 중의 관내도 일부가 서해도로 성립된 것으로 추정된다. 이 때 개경의 서쪽의 관내도의 일부가 하나의 계수관 해주를 중심으로 편성되었기 때문에 도의 명칭이 서해도로 정해진 것이 아닌가 한다. 다만, 관내도의 일부 지역이 서해도로 편성되었기 때문에 1018년(현종 9) 이후 전체적인 도의 수는 10개 도가 유지되었던 것으로 보인다.

현종 9년 전라도와 서해도 성립 이후에도 관내도를 비롯한 10도의 명칭은 여전히 사용되고 있음을 볼 수 있다. 현종 9년 이후에도 패서도 산남도 등 10도 명칭이 여전히 나타나고 있는데, 이것은 성종대 제정된 10도가 부분적으로 개편되면서도 일부 유지되고 있었다는 것을 말해 준다고 할 것이다. 현종 16년 해양도의 용례가 한 차례 나타나는데, 이는 전라도 성립 후에도 그 명칭이 관행적으로 사용된 것이 아닌가 한다.

고려의 도제가 대폭적으로 정리되는 것은 1106(예종 원년)이었다. 즉, 10도 중에서 관내도의 양주, 광주 등의 주현과, 충원도의 충주, 청주 등의 주현과 하남도의 공주, 운주 등의 주현을 합하여 양광충청주도가 성립되었다. 그 결과 10도제 하에서 계수관이었던 양주, 광주, 충주, 청주, 공주, 운주 등이 포함된 상당히 범위가 크고 넓은 도가 되었다. 같은 해에 10도 중에서 상주(尙州) 등지의 영남도와 경주와 금주(金州) 등지의 영동도, 진주 등지의 산남도를 합하여 경상진주도라고 칭하였다. 이 또한 경주, 상주, 진주, 합주와 같은 여러 개의 계수관을 포함하는 큰 도가 되었다.

이와 같이 예종 원년 고려의 도제는 앞서 형성된 전라도와 서해도와 함께 양광충청주도, 경상진주도가 계수관 중심의 도로 명칭과 영역이 조정되었지만, 10도제하의 패서도는 그대로 유지되었다. 결국 성종대의 10도가 이때 5개도로 정비되었지만, 아직 『고려사』 지리지에 제시한 5도로 정립된 것은 아니었다.

그런데, 다수의 계수관을 묶어 편성된 양광충청주도와 경상진주도는 이후에 분리와 통합이 되면서 명칭 변동이 계속되었다. 그 결과 1171년(명종 원년) 양광충청주도는 양광(주)도와 충청(주)도도 분리되었고, 경상진주도는 경상(주)도와 진합(주)도로 분리되었다. 그뒤 경상도와 진합도는 1186년(명종 16)에 경상(주)도 1개도로 통합되었고, 양광주도와 충청주도는 1333년(충숙왕 2)에 양광도 1개 도로 통합이 되었다.

한편, 삭방도에 속하였던 춘주 등의 군현을 1178년(명종 8년)에 처음으로 춘주도, 동주도라고 칭하였다가, 1263년(원종 4)에 비로소 교주도라고 칭하였다. 『고려사』 지리지 교주도의 총론에는

43) 변태섭, 앞의 논문(1968) 1쪽; 이준희, 「조선전기의 관찰사제」, 『서울시립대학 논문집』(1984), 29쪽

44) 『고려사』 권57, 지리지2, 전라도

45) 하현강, 앞의 논문, 249쪽.

충숙왕 원년에 회양도로 고쳤다고 되어 있지만, 실제 『고려사』 세가 기록에는 교주도로 나타난다. 따라서 교주도가 고려의 5도로 정립된 것은 양광도나 경상도보다는 조금 앞선 원종 4년임을 알 수 있다.

동북 양계지역은 국경지역이라는 지리적 위치로 인하여 남도의 5도보다는 비교적 빠른 시기에 그 명칭 드러난다. 『고려사』 지리지에 동계로 기록된 동북면 지역은 성종 14년에 화주·명주 등의 군현으로 삭방도를 삼았는데, 1036년(정종 2)에 처음 동계라고 칭하였다가 1047년(문종 원년)에 동북면이라고 칭하였다. 이 지역은 여진과의 관계, 몽고와의 전쟁으로 영역 변동이 잦았고, 연혁도 복잡하였다. 공민왕 5년 쌍성총관부 수복 이후 동북면이라고 불렀다가 1360년(공민왕 9)에는 삭방강릉도라고 칭하였다. 이후 고려 후기에 이 지역은 동계, 또는 동북면으로 인식하였던 것으로 보인다.

서북면지역에 해당하는 북계지역은 성종 14년 설정된 10도 중 패서도 지역으로 뒤에 북계라고 칭했다고 한다. 그 시기는 아마도 동계의 명칭이 제정된 같은 시기인 1036년(정종 2) 어간일 가능성이 높다. 그 뒤 1102년(숙종 7)에 또 서북면이라고 불렀다. 이 지역 역시 고려 후기 북계, 또는 서북면으로 인식되었던 것으로 보인다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 5도 양계로의 변동과정을 보면 전라도와 서해도는 현종대에 이미 성립되었고, 경상도는 1186년(명종 16), 교주도는 원종 4년, 양광도는 1333년(충숙왕 2)에 명칭이 확정되는 것을 알 수 있다. 그리고 양광도는 다시 1356년(공민왕 5)에 충청도로 명칭이 변경되었다. 따라서 『고려사』 지리지에서 말하는 5도 양계가 시행된 시기는 1333년부터 1356년까지 몽고간섭기의 후반기 80여 년 정도였음을 알 수 있다. 고려시대 5도 양계의 변천과정을 도표로 정리하면 다음과 같다.<sup>46)</sup>

---

46) 『고려사』 지리지의 각도 총론 내용을 정리하였으며, 박종진, 「고려시기 안찰사의 기능과 위상」, 『동방학지』 122(2003), 220쪽의 표1을 참고하였다.

표 4 『고려사』지리지 각도 총설로 본 5도 양계의 변천

구분	楊廣道			慶尙道			全羅道		西海道	交州道	東界		北界	
성종 14	管内道	忠原道	河南道	嶺南道	嶺東道	山南道	江南道	海陽道	管内道	朔方道	朔方道	境外地域	溟西道	
현종 9							全羅道	西海道			東界		西北面	
정종 2														東北面
문종 1														
숙종 7														
예종 1	楊廣忠淸州道			慶尙晉州道										
명종 1	楊廣州道	忠淸州道		慶尙州道	晉陝州道									
명종 8										春州道 (東州道)				
명종 16				慶尙州道										
고종 45											(雙城愼管府)			
원종 4										交州道				
충숙 1				慶尙道						淮陽道				
충숙 2	楊廣道													
공민 5	忠淸道											江陵朔方道		
공민 9												朔方江陵道		
우왕 14										交州江陵道				

### 3. 계수관제와 사명지임에 의한 지방행정

#### 1) 군현의 직접관계와 계수관제에 의한 중앙집권적 지방행정

고려시대 지방제도의 특성은 독자적인 영역을 갖는 각 고을이 읍격에 따라 계수관, 주현, 속군현의 영속관계를 이루는 것이라고 할 수 있다. 이러한 영속관계는 현종 9년 군현 정비로 확립된 것으로 이해되고 있다. 고려시대 도는 이러한 영속관계를 바탕으로 몇 개의 계수관을 묶어 설정되었다.

계수관을 이루는 경, 도호부, 목 등은 원래 그 자체가 독자적인 영역을 갖는 소영역의 단독 고을이었다. 그런데 계수관은 그 자체가 하나의 주현으로서 몇 개의 속군현을 거느리게 됨으로써 다시 중권역을 이루는 고을이 되었다. 계수관은 다시 수령이 파견된 다수의 주군과 주현을 거느리게 되는데, 이들 군현 또한 각각 속군현을 거느리는 중권역의 고을이었다. 결과적으로 계수관은 관할 구역에 존재하는 모든 주현과 속군현을 아우르는 대권역을 이루게 된다. 이러한 구조는 앞에서 보았던 신라의 9주와 유사한 모습이라고 할 수 있다.

따라서 계수관은 영역내에서 상급 지방통치 기구로서 일정한 기능을 수행할 수 밖에 없었다. 고려시대 지방행정 단위는 지방의 군현이었고, 일반적인 지방행정은 주현과 중앙이 직접관계로 이루어졌다. 그리고 속현은 주현을 통하여 중앙과 연결되었다. 따라서 기본적 행정은 중앙과 직접관계 속에서 주현의 수령이 수행하였다. 이와같이 고려시대에는 지방의 군현이 계수관-주현-속현으로 이어지는 영속관계가 형성되어 주목의 계수관이 주현을 통령할 수 있는 구조가 이루어졌다. 이해를 돕기 위해 고려사 지리지에 나타난 전라도 군현의 영속관계를 도표로 작성해 보면 다음과 같다.

표 5. 『고려사』 지리지에 나타난 전라도 군현의 영속관계. ※( ) 안은 현종 현종대 읍격

계수관	주 현				속 군 현	비고
	목	부	영 군	영 현		
全州牧	全州牧				金馬郡 郎山縣 沃野縣 鎭安縣 紆州縣 高山縣 雲梯縣 馬靈縣 礪良縣 利城縣 伊城縣 咸悅縣	
					南原 領知事府	
			古阜郡		大山郡 保安縣 扶寧縣 井邑縣 仁義縣 尙質縣 高敞縣	
				臨陂縣	澮尾縣 富潤縣 沃溝縣 萬頃縣	
				進禮縣	富利縣 淸渠縣 朱溪縣 茂豐縣 珍同縣	
			(전주속현)	金堤縣	平阜縣	인종 21년 현령관
			(전주속현)	金溝縣	巨野縣	의종 24년 현령관
羅州牧	羅州牧				務安郡 潭陽郡 谷城郡 樂安郡 南平郡 鐵冶縣 會津縣 潘南縣 安老縣 伏龍縣 原栗縣 餘臯縣 昌平縣 長山縣 珍原縣 和順縣	
					長興 知事府	(영암속현)
			靈光郡		壓海郡 長城郡 森溪縣 陸昌縣 海際縣 牟平縣 咸豐縣 臨淄縣 長沙縣 茂松縣	
			靈岩郡		黃原郡 道康郡 昆涇縣 海南縣 竹山縣	
			寶城郡		同福縣 福城縣 兆陽縣 南陽縣 玉果縣 泰江縣 荳原縣	
			昇平郡		富有縣 突山縣 麗水縣 光陽縣	
			(광주자사)	海陽縣		고려 후기 현령관
				珍島縣	嘉興縣 臨淮縣	
			(나주속현)	綾城縣		인종 21년 현령관
			(탐라국)	耽羅縣		의종조 현령관
2		2	5	8	13군 74현	

이와같이 계수관을 중심으로 한 군현의 영속관계가 형성됨으로써 지방행정에는 계수관의 기능이 상당 부분 작용하게 되었다. 도제가 확립된 뒤에도 계수관의 명칭이 그대로 쓰이거나 계수관도가 운영되었는데, 이것은 고려시대 도의 운영이 계수관의 역할이나 기능과 상당한 관련을 갖고 이루어지고 있었다는 것을 말해 주는 것이다. 계수관 중심의 지방통치는 군현제를 기본으로 중앙집권적 지방통치를 지향하고 있는 것이라고 할 수 있다.

계수관의 기능에 대하여는 상표진하, 향공선상, 외옥수 추검 등 제한적 범위에서 이루어졌다고 알려졌다.<sup>47)</sup> 그런데 최근 계수관에 대한 연구에서 부세의 수취, 진휼의 시행, 광역단위의 군사운영, 외관의 감찰, 도량형의 관리, 사신의 접대, 중요한 행사 등 다양한 업무를 맡았다는 것도 밝혀지게 되었다.<sup>48)</sup>

지방행정에 있어서 계수관이 중요한 역할을 하였던 사례는 무신집권기 전주목사록 장서기로 활동했던 이규보의 행적을 통해서 살펴볼 수 있다.<sup>49)</sup> 그런데, 이규보의 활동이 조정이나 왕명을 받은 특별한 임무라는 점에서 계수관의 역할로 보는 것을 부정하는 견해도 있었다.<sup>50)</sup> 그러나 이것은 중앙의 왕명이나 명령의 상당 부분이 계수관을 통해서 관내의 주현인 영군현에 전달되거나 통치가 이루어졌다는 근거가 될 수 있다고 보여진다.

그런데 계수관의 활동은 고려 후기로 갈수록 점차 약화되어 몽고간섭기를 넘어서면서 그 모습이 현저히 약화되는 것으로 보인다. 반면, 도 단위로 파견된 안찰사와 그 후신인 안렴사의 역할이 크게 확대되어 갔다.

## 2) 사명지임을 통한 도의 운영

고려는 계수관을 중심으로 한 영속관계를 통해 지방을 운영하면서도, 한편으로는 중앙에서 지방에 수시로 다양한 사명지임을 파견하여 지방을 통치하였다. 특히, 국초부터 전문사를 제도(諸道)에 파견하였는데, 이는 성종대 10도제 성립 이전부터 운용되었다고 이해되고 있다.<sup>51)</sup> 그리고 현종대의 군현 개편과 외관제 정비가 이루어진 뒤에도 각도에는 안찰사를 비롯하여 무문사, 출추사, 안무사, 찰방사 등 각종 사자를 파견하여 지방의 사정을 살피고 관리를 감찰하는 역할을 하도록 하였다.<sup>52)</sup> 이 때 사자가 파견되는 지역을 보면, 3도무문사나 7도문사처럼 두 개 이상의 계수관을 묶어 파견하는 경우가 많았다. 이것은 사명지임이 다수의 계수관을 묶어 파견되고 있음을 보여주는 것이라고 생각된다. 이미 현종대에 군현의 영속관계가 형성되어 있음에도 계수관 중심으로 사명지임이 파견되고 있다고 하는 것은 성종대의 10도에 파견했던 사명지임을 계승하여 확대한 것이라고 생각된다.

그런데, 고려시대에 사명지임 중에도 단위로 관리의 출척과 민생을 살피기 위한 목적으로 파견된 관리로 안찰사가 잘 알려져 있다. 『고려사』 선거지 선용감사조에 의하면 안찰사를 지방에 보내어 주현을 순찰하여 백성들의 어려움을 살피게 하였는데, 춘추로 갱대하였다고 한다.<sup>53)</sup> 또한 『

47) 윤무병, 「고려시대 주부군현의 영속관계와 계수관」, 『역사학보』 17·18(1962); 변태섭, 앞 의논문(1968).

48) 구산우, 「고려시기 계수관의 지방행정 기능과 위상」, 『역사와현실』 43(2002); 윤경진, 「고려전기 계수관의 운영체계와 기능」, 『동방학지』 126(2004); 박종진, 「고려시기 계수관의 기능과 위상」, 『역사와 현실』 56(2005).

49) 하태규, 「고려시대 전라도의 운영구조와 성격」, 『역사학연구』 63(2016), 46-47쪽.

50) 박종진, 앞의 논문(2005), 184-187쪽 참조.

51) 윤경진, 「고려 안찰사의 연원과 5도안찰사의 성립」(2006), 9-96쪽.

52) 변태섭, 앞의 논문(1988).

53) 『고려사』 권75, 선거지, 전주, 선용감사, 명종 11년 9월조

고려사』백관지에는 안찰사는 방면(方面)을 전제(專制)하여 출척을 행하였는데, 국초의 절도사의 직임에 해당한다고 서술하고 있다.<sup>54)</sup> 이를 근거로 안찰사를 고려시대의 6개월의 임기를 갖고 도에 파견된 장관으로 파악하는 견해가 있었음은 잘 알려진 사실이다.<sup>55)</sup>

그러나 안찰사가 도의 장관이었다는 것에 대하여는 여러 학자들이 인정하지 않고 있다. 무엇보다도 안찰사가 도의 장관이라고 한다면, 관할 구역내 계수관 이하의 수령을 장악하여 통제할 수 있는 수직적 지휘 계통이 확립되어 있어야 했다. 그런데, 이미 잘 알려져 있듯이, 직제상으로 볼 때 안찰사의 품계가 4품에서 심지어 6~7품의 미관이었다는 점에서도 3품 이하의 지방 외관을 안찰사가 통솔하거나 제어할 수는 없었다. 이것은 안찰사가 도의 장관이 될 수 없었다는 것을 말해주는 것이다.

그런데 안찰사가 언제부터 파견되었는지는 정확히 알 수 없다. 『고려사』백관지에 의하면, 안찰사는 1012년(현종 3)에 절도사가 폐지된 뒤 얼마 후에 설치한 것으로 나타난다. 그러나 실제 사례를 살펴보면, 정종 3년에 제도(諸道)에 안찰사가 파견되었다는 기록을 시작으로 이후 안찰사가 주로 서해도 지역을 중심으로 파견되었다가 예종대에 이르면 다른 도에 이르기까지 파견되었음이 나타나지만, 무신집권기 이전에는 많은 사례를 찾기 어렵다.

이에 따라 안찰사 제도의 시행과 정착에 대하여는 다양한 견해가 제시되었다. 국초에 파견되었던 전문사가 폐지되는 현종대로부터 멀지 않은 시기에 안찰사가 서해도로부터 시작하여 예종대에 5도 안찰사제로 성립되었다고 보는 견해가 있었다.<sup>56)</sup> 이를 수용하여 현종대 성립된 전라도와 서해도에 안찰사가 파견되었을 것으로 보는 견해도 있었다.<sup>57)</sup> 그 또한 안찰사가 국초의 전문사를 전신으로 하여 문종대에 나타나는 서해도로부터 출발하여 5도제의 성립과 함께 전국적인 운영체제로 수립되었다고 보기도 한다.<sup>58)</sup> 이로 보면 안찰사는 처음 정기적으로 파견되지 않고, 필요에 따라 간헐적으로 특정의 도에 제한적으로 파견되다가 점차 전국적으로 파견되었던 것으로 보인다. 하지만 아직 안찰사에 의한 도의 운영이 제도적으로 정착된 것 같지는 않다.

그런데, 이때 지방에 파견된 사명지임이 안찰사만이 아니었다. 문종 이후 예종대까지 안찰사와 유사한 임무를 띤 무문사, 출추사, 안무사 등이 빈번하게 파견되었음이 나타난다. 그런데, 한 개의 도에 한명의 사명지임을 파견되기도 하였지만, 대체로 3~7개 정도의 계수관도를 묶어서 3도 또는 7도 단위로한 두 명의 사자가 파견되었다기도 하였다. 이것은 아직도 지방행정에서 도의 위상이 정립되지 못하였다는 점과 안찰사가 도의 운영에 중심에 위치하지 못했음을 보여주는 것이 아닌가 한다.

예종 원년의 도제 개편을 계기로 안찰사가 도를 운영하는 중심적 사명지임으로서의 위상을 갖게 된다고 보여진다. 예종대 이후 안찰사 파견의 사례를 검토해 보면 5도, 7도, 제도(諸道)와 같이 도를 범칭한 사례 외에 파견 지역이 명시된 약 30여 건의 사례에서 모두 도명이 나타나고 있어 안찰사의 파견이 도 단위로 이루어졌음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 문종 2년의 패서도 사례 하나만이 10도명에 해당하는 것이고, 나머지는 모두 5도 명에 해당하는 것이다. 이를 통해서 보면 예종대 이후 안찰사가 도를 단위로 관할 구역의 상황을 파악하고 수령을 감찰하여 보고하는 사명지임의 중심체계가 되었던 것으로 보인다.

54) 『고려사』 권77, 백관지, 외직, 안렴사조

55) 변태섭 교수는 초기 사명지임으로 시작한 안찰사가 후기에 그 권한이 강화되어 도장관이 되었다고 파악하면서도, 춘추경대, 권대비질, 비전임관으로 사무기구를 갖추지 못했다는 점 등의 한계를 지니고 있다고 주장하였다(변태섭, 앞의 논문(1968), 43~45쪽).

56) 변태섭, 앞의 논문(1988), 9쪽.

57) 박종진, 「고려시기 안찰사의 기능과 위상」, 『동방학지』 122(2003), 222~223쪽.

58) 윤경진, 앞의 논문(2013), 97~99쪽 참조.

고려시대 안찰사가 품계가 낮으면서도 도의 운영에 있어서 상당한 기능을 수행할 수 있었던 것은 왕명을 띤 사자였기 때문에 가능한 것이었다. 따라서 사명지임인 안찰사와 주현 수령간의 수직적 상하관계가 필요하지 않았다고 보여진다. 따라서 안찰사의 임무는 왕명에 의하여 주현을 살피고, 계수관 이하의 지방관을 감찰하는 역할을 하였던 것으로 보인다.

안찰사의 임무는 기본적으로 지방을 순행하면서 수령을 감찰, 백성들의 어려움과 고통을 살피는 것, 형벌을 살피 심리와 처벌, 조부의 수납, 군사적 기능 등을 담당하였다고 이해되고 있다. 실제 안찰사는 수령을 규찰하고 근무성적을 평가하여 보고하고, 백성들의 어려움을 살펴서 보고함과 동시에 지방의 사법 행정의 감찰, 군사 지휘, 조세 징수의 관여, 기타 사항 및 다른 사행의 임무를 아울러 수행하기도 하였던 것으로 나타난다.<sup>59)</sup> 이러한 기능은 앞에서 살펴본 계수관의 기능과 상당히 유사함을 알 수 있다.

고려시대 지방 업무 중에는 주현의 수령, 계수관, 그리고 안찰사가 관장하는 업무가 중첩되는 것이 많았다. 그것은 기본적으로 수령과 계수관의 업무이지만, 안찰사는 외관을 감찰하고 규찰 출척하기 위해서는 계수관의 업무를 감독하거나 관여하게 되고, 유사시에 계수관이나 수령의 기능을 대행하여야 했을 것으로 생각된다. 이에 따라 안찰사는 점차 수령이나 계수관이 갖고 있던 기능을 담당해 나갔을 것으로 추정된다. 이러한 추세속에서 고려 후기에 안찰사의 권한은 더욱 강화되어 수령의 감찰을 넘어서 출척권까지 갖게 되었다.<sup>60)</sup> 이러한 변화는 고려의 통치 질서가 파괴되어 버린 무신집권기 100년의 기간에 점진적으로 이루어지고, 공고간섭기 안렴사로 명칭이 바뀌면서 더욱 강화되었을 것으로 생각된다.

고려의 지방 운영방식의 한 축을 이루는 안찰사는 충렬왕 2년에 안렴사(按廉使)로 바뀌어졌고, 얼마 후 안렴부사가 더해져 설치되었다. 그런데, 일반적으로 안렴사를 안찰사와 동일한 것으로 간주하고 이를 바탕으로 고려 후기 안찰사의 기능과 도의 성격을 논하고 있다. 예컨대, 변태섭이 안찰사의 기능 강화의 근거로 제시하고 있는 사료는 고려 후기 안렴사에 관한 자료이다. 후대의 안렴사 자료로 안찰사를 설명하는 것은 잘못된 것이라고 생각된다.

주지하다시피 고려 충렬왕대에는 몽고와의 강화가 성립된 이후 대대적인 정치제도의 개편이 이루어졌고, 이러한 과정에서 지방통치의 구조나 운영원리도 상당히 바뀌어졌을 것으로 보인다. 안찰사에서 안렴사로의 변화는 이전 안찰사의 권한이 점차 강화되어 갔던 현실이 도의 운영 방식에 반영되었을 것으로 보인다. 따라서 고려 전기의 안찰사와 고려 후기의 안렴사를 동일시하는 것은 문제가 있다고 판단된다.

『고려사』백관지에는 “안렴사는 방면을 전제하고 출척을 행하니 곧 국초의 절도사의 직임이다”라고 하여 안렴사를 국초의 절도사에 비정하고 있다. 그러나 『고려사』찬자가 이렇게 비정한 데에는 안렴사의 성격과 기능이 정주외관으로서 12목을 거점으로 통치력을 행사하던 절도사나 후기의 관찰사와 유사하게 변했기 때문이라고 판단된다.

실제 안렴사의 주된 임무는 안찰사와 마찬가지로 주현을 순찰하며 ‘문민질고’, ‘수령출척’ 등이었지만, 그 동안 계수관이 담당했던 업무까지 담당하게 되었던 것으로 보인다.<sup>61)</sup> 다시 말해서 고려 후기 도에 파견된 안렴사는 전기 계수관의 기능까지 담당하여 그 권한이 강화되어 한 도의 업무를 총괄하는 장관의 성격으로 바뀌었다고 보인다. 이에 따라 도가 고려의 중간 행정기구로서 위상이 갖추어져 가게 되었음을 말하는 것이다.

고려 후기 안렴사의 기능이 강화되면서 안렴사제도에 몇 가지 변화가 일어난다. 그중에 하나가

59) 박종진, 앞의 논문(2003), 227~240 참조.

60) 『고려사절요』 권11, 명종 11년 9월.

61) 이인재, 「고려말 안렴사와 도관찰출척사」, 『역사연구』 2, 역사학연구소, 1993, 43~52쪽 참조.

안렴사가 영(營)을 갖추기 시작했다는 것이다. 이전 안찰사가 무신집권기에 이미 행영을 운영하였던 것이 나타난다. 고려 후기에 특정 지역에 안렴사영을 두었다는 것은 안렴사의 성격이 점차 정주외관으로 바뀌어간다는 것으로, 도의 운영이 사행의 임무를 띤 사자에 의한 통치에서 정주하는 외관에 의한 통치로 바뀌어 가고 있다는 것을 말해 준다.

또 하나의 특색은 안렴사가 정기적으로 춘추에 정기적으로 파견되었다는 점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이전의 안찰사가 춘추 갱대 되었다고는 하지만 정기적이었다고 보기는 어려움이 있었다. 하지만, 안렴사는 춘추에 6삭(朔)으로 정기적으로 파견하였고, 경우에 따라서는 연임이 되기도 하였다. 이는 안렴사가 도의 운영의 책임자로서 위상이 정립되었다는 점을 보여준다.

이상에서 살펴본 바와 같이 몽고간섭기 이후에는 안찰사가 안렴사로 명칭이 바뀌면서 그 기능이 더욱 확대되어 갔던 것으로 보인다. 이에 따라 전기 안찰사가 사명지임의 성격이 강하였던 반면, 안렴사는 지방의 외관에 대한 감찰 출척의 권한을 갖었을 뿐만 아니라, 안찰사영을 두고 계수관이 맡고 있던 기능의 상당 부분을 담당하게 됨으로써 점차 정주 외관으로 변화되어 간 것으로 보인다. 결국 이러한 변화를 거쳐서 고려말 공양왕대에 개혁세력에 의해 전임 정주 외관으로서 도관찰출척사가 파견되기에 이르렀다. 이는 조선시대의 도로 이어져 행정 사법 군사권을 갖는 관찰사가 주관하는 상급 지방행정기구로서 위상을 갖게 되는 것이다.

#### IV. 조선 8도제의 성립과 지방통치조직

##### 1. 조선 8도제의 성립

###### 1) 고려말 도관찰출척사의 파견과 경기좌우도 설치

고려의 도제는 1388년(공양왕 원년) 이성계를 중심으로 한 정치세력이 정권을 장악하면서 대대적인 개편이 이루어진다. 이 때 개편 내용은 안렴사 보다 권한이 대폭 강화된 도정책임자로서 도관찰출척사의 파견과 경기의 확대와 그에 따른 경기좌우도의 신설이었다.

먼저 위화도 회군 이후 정권을 장악한 이성계와 밀착된 신흥세력들이 개혁을 추진하면서 강력한 힘을 갖는 관리를 지방에 파견하고자 하였다. 개혁파들은 위화도 회군 이전부터 고려 후기의 안렴사 체제의 한계를 인식하고 있었던 것으로 보인다. 이러한 배경 아래 창왕이 즉위한 그 해 8월 안렴사의 품계가 낮다고 하여 도관찰출척사로 고치고, 양부 대신을 강력한 권한을 부여하고, 교서와 부월을 주어 파견하였다. 이전에 경관에게 구전으로 임명하던 것을 고쳐 정식의 절차에 의하여 임명하여 그 직에 전념하도록 하였다. 이것은 고려의 안렴사가 조선의 도정 책임자인 관찰사로 이행되는 조치였다.

다음으로 경기의 확대에 따른 경기좌우도를 설치함으로써 7도와 동북면, 서북면의 양계 체제로 전환되었다. 경기는 처음 1018년(현종 9)에 이전에 설치되었던 개성부를 파하여 경중 5부를 제외하고, 개성현 관할 3현, 장단현 관할 7현 등 12개현을 상서도성에 직속시켜 경기로 처음 설정였다. 그 후 여러차례 변동을 거쳐 충렬왕 34년에 다시 성종 14년의 제도로 되돌아갔다. 그런데, 공양왕 2년 경기를 다시 설정하여 장단·임강·토산·임진·송림·마전·적성·파평현을 좌도(左道)로, 개성·강음·해풍·덕수·우봉을 우도(右道)로 하고 양광도 지역의 여러 군현을 떼어서 경기 좌도와 우도에 속하게 함으로서 그 영역을 크게 확대하였다. 그리고 경기의 좌우도에 각기 각기 도관찰 출척사(都觀察黜陟使)를 두었다.<sup>62)</sup>

이와같이 공양왕대 이미 고려의 경기는 좌도와 우도로 확대되어 도관찰출척사가 파견된 도로

운영하고 있어서 7도의 행정구역을 이루게 되었다. 이것은 지방 군현의 계수관의 기능과 안렴사의 기능이 통합되어 일원적 지방통제가 가능한 강력한 권한을 부여하는 것이었다고 보여진다. 도 관찰출척사의 권한 강화에 반발하여 공양왕 4년 4월에 옛제도로 복귀할 것을 요구하는 일이 문하시중 심덕부, 수시중 배극렴 등에 의해 일어나기도 하였다. 그들이 주장한 내용은 여러 도의 관찰사를 폐지하고 안렴사를 회복할 것, 절제사와 경력, 도사를 폐지하고, 장무, 녹사를 회복할 것 등이었다. 이들의 건의에 따라 도관찰출척사가 폐지되고 안렴사가 다시 설치되었다. 63)

## 2) 조선 8도제의 정립과 변동

고려말에 개편된 지방제도는 조선 건국 직후 일단 그대로 답습 계승하였다. 도제는 남도인 경기좌도, 우도, 양광도, 서해도, 전라도, 경상도, 교주도의 7도와 양계지방인 동북면, 서북면이 그대로 전승되었다. 태조는 1392년 건국 직후 양광도, 경상도, 전라도, 서해도, 교주강릉도, 경기좌도, 경기우도 등 7도에 도관찰출척사를 파견하였다. 그리고 각도에 파견된 안렴사도 그대로 계승하였지만, 이는 1393년(태조 2) 9월에 다시 도관찰출척사로 환원되었다.

이러한 지방관제는 조선이 통치체제를 정비하는 과정에서 점차 변동을 거쳐 태종 대에 8도 체제로 정립되게 된다.<sup>64)</sup> 태조 2년에는 양계를 제외한 각도의 계수관을 정하였다.<sup>65)</sup> 이는 지방제도 정비의 전단계로 계수관을 조정하고 있음을 보여준다. 이후 경기도를 제외한 각도의 모든 명칭은 관례적으로 도내의 두 개의 계수관(界首官) 명칭의 첫 글자를 따서 붙였다.

1394년(태조 3) 6월 23일 도평의사사가 경기좌우도의 영역을 확대 정비하고, 양광도(楊廣道)를 충청도로, 강릉 교주도(江陵交州道)를 강원도로 고치고, 서해도(西海道)를 풍해도(豐海道)로 명칭을 개정하자고 요청하였다.<sup>66)</sup> 이것은 한양 천도 이후 경기의 조정이 필요했기 때문이었다. 그에 따라 1년 뒤 태조 4년 6월 고려시대의 수도였던 개성부는 개성유후사로 고치고, 양광도를 충청도로 고치고, 서해도를 풍해도로, 강릉교주도는 강릉도로 개정되었다.<sup>67)</sup> 남도의 5개 도명은 고려의 명칭을 그대로 사용한 전라도, 경상도, 경기좌도, 경기우도와 이 때 개정된 충청도, 풍해도, 강릉도 등 7도로 정비가 되고, 양계지역은 여전히 동북면과 서북면으로 불려졌다.

1013년(태종 13) 10월 서북면과 동북면 지역의 명칭을 계수관을 중심으로 평안도와 영길도로 개정하였다. 이와 함께 국초 유수부로 승격되면서 개칭되었던 완산부, 계림부는 전라도, 경상도 도명에 따라 계수관의 명칭인 전주, 경주로 환원하였다. 그리고 군현의 명칭으로 주(州)자가 들어 있는 고을의 명칭은 산(山), 천(川)자로 개칭하도록 하였다.<sup>68)</sup> 이에 따라 지방조직은 전라도, 경상도, 경기좌도, 경기우도, 충청도, 풍해도, 강릉도, 평안도, 영길도 등 9도로 편성되었다. 다음해 1014년(태종 14) 정월에 중앙의 각 관서의 관제를 개편함과 동시에 경기좌우도를 합하여 경기로 칭하게 됨으로써 조선은 8도체제로 정비되었다.<sup>69)</sup> 이후 강릉도는 강원도로 명칭이 바뀌고, 영길도는 함길도로 고쳐졌다가,<sup>70)</sup> 함경도로 바뀌었지만, 도제의 대체적인 윤곽은 바뀌지는 않았다.

이러한 8도제의 정비는 단순히 고려의 5도 양계의 명칭을 바꾼 것이 아니었다. 한양 천도에 따

62) 『세종실록』 권148, 지리지, 경기, 총설.

63) 『고려사』 권77, 백관2, 외직, 안렴사.

64) 이수건, 「조선초기 군현제의 정비와 지방통치체제」, 『한국중세사학회연구』, (일조각, 1984). 356-367쪽 참조.

65) 『태조실록』 권4, 태조 2년 11월 12일 계축.

66) 『태조실록』 권6, 태조 3년 6월 23일 신묘.

67) 『태조실록』 권7, 태조 4년 6월 13일 을해.

68) 『태종실록』 26권, 태종 13년 10월 15일 신유.

69) 『태종실록』 27권, 태종 14년 1월 18일 계사.

70) 『태종실록』 32권, 태종 16년 9월 9일 정유.

른 경기의 조정되고, 고려말의 7도와 양계를 포함하여 9개 권역이 8도로 조정되었다. 여기에는 북방 지역의 개척과 경영에 따른 남도화에 따른 영역의 변동이 반영되었다. 경기지역의 조정과 그에 따른 양광도로 영역이 충청도로 편성되고, 그 여파로 경상도의 일부 영역의 이동이 있었다. 전라도와 경상도의 명칭과 영역은 큰 변동이 없었다고 보여진다.

이와 같이 도의 명칭과 영역이 변동되면서 태조 2년에 설정된 각도의 계수관도 조정이 되었다. 그러나 1414년까지 8도제가 정립하면서 계수관은 1도당 2군현으로 축소되고, 계수관의 명칭을 따라 도명을 정하는 관례가 확립되었다. 그런데, 간혹 계수관 내에서 반역, 불효, 수령 능욕 등의 사건이 일어나 목, 도호부, 군 등이 현으로 읍호가 강등되는 일이 일어나 계수관의 지위를 잃는 일이 벌어지기도 하였다. 이렇게 되면 다른 상급의 고을을 계수관으로 삼았고, 그에 따라 도의 명칭도 그 계수관의 명칭을 따서 개칭되었다. 또 읍호가 강등된 계수관이 읍호를 회복하고 다시 계수관이 되면 도명도 다시 복구되었다.

조선 8도가 관할하는 군현 조직은 부, 목, 도호부, 주, 부, 군, 현 등으로 나뉘어 있어 외형상 고려시대와 다르지 않았던 것처럼 보인다. 그러나 조선시대 각 군현조직은 그 읍격의 차이는 분명히 존재하지만, 전기의 진관체제와 같은 군사 방어체제를 제외하고는 상하 영속관계가 성립되지 않고, 병렬적으로 존재하였다. 이것은 조선시대의 도제와 운영원리가 고려시대와는 완전히 다른 것이었음을 말해준다.

표 6 신증동국여지승람 8도 총론에 나타난 각도 군현 수

도명	부	대도호부	목	도호부	군	현	계
경기			4	7	7	19	37
충청			4		12	38	54
경상	1	1	3	7	14	40	66
전라	1		3	4	14	37	59
항해			4	4	7	11	26
강원	1		1	5	7	12	26
함경	1	12			4	4	21
평안도	1	1	3	6	18	13	42
계	5	14	22	33	83	174	331

이와 같이 조선 전기에 골격을 갖춘 8도 체제는 조선 말까지 유지되어 갔지만, 개항 후 조선에 진출한 일본 세력의 압력으로 큰 변동을 겪게 되었다. 동학농민혁명을 계기로 발발한 청일전쟁에서 승리한 일본은 조선에 친일정권을 수립하고 갑오개혁을 강요하였다. 이 과정에서 조선의 8도제는 해체되고 23부제도 변경되었고, 그 동안 도의 하부구조로 존재해 왔던 주, 부, 도호부, 군, 현의 명칭이 모두 군으로 단일화 되었다.<sup>71)</sup> 이에 따라 감영도 폐지되었다. 그러나 23부체제는 다음 해에 다시 폐지되고 13도제가 시행되었다.<sup>72)</sup> 이 13도제는 일제 강점기 그대로 유지되었으며, 해방후 제주도도 도로 승격되는 등 변화를 거쳐 오늘에 이르게 되었다.

## 2. 관찰사제도의 정립과 감영의 운영

71) 『고종실록』 권33, 고종 32년 5월 26일 병신.

72) 『고종실록』 권34, 고종 33년 8월 4일.

## 1) 관찰사 파견에 따른 일원적 도의 운영

조선의 8도는 영역 내의 주부군현을 관할하는 지방행정의 상급기구로서 위상을 갖추었고, 이에 따라 각 도에 파견된 관찰사가 도정의 책임자가 되었다. 앞에서 설명한 바와같이 1388년 조준의 건의로 도에 임기 1년의 재추급 고위 관료를 강력한 권한을 갖는 도관찰출척사로 파견하였으나, 공양왕 4년 다시 안렴사로 환원되었다. 조선은 1392년 건국 직후 다시 관찰사로 바꾸어 양광도, 경상도, 전라도, 서해도, 교주강릉도, 경기좌도 및 경기도우도 등 7도에 도관찰출척사가 파견되었다. 그러나 관찰사의 명칭은 다시 안렴사, 도관차사 등으로 여러 차례 명칭이 바뀌고 기능도 변화하는 과정을 겪다가 마침내 세조 12(1466)년 관찰사로 명칭이 완전히 정리되고, 조선시대 도의 운영을 담당하는 지방행정의 최고 책임자가 되었다.

또한, 동북면과 서북면 지역은 고려말과 같이 군사적 지휘자의 성격을 띤 도순문사가 파견되고 있었다. 이것은 여전히 행정적 지방관과 군사적 지방관을 중심으로 하는 이원적 지방통치가 행하여 지고 있었다는 점을 말해 준다. 그러나 양계지역이 평안도와 함경도로 정비되면서 여기에도 관찰사가 파견됨으로서 조선의 도제는 일원적인 지방통치형태를 갖추게 되었다. 각도에 파견된 도관찰출척사의 권능은 한 도의 행정·군사·사법을 포괄한 도정 전반을 관찰하고 수령의 근무 성적을 고과하여 포폄하는 데 있었던 것이다.

관찰사(감사)의 권한과 기능은 고려 이래 조선 후기까지 도제와 감사직제의 정비에 따라 계속 확대되어 갔다. 감사의 직함이 말해 주듯이 임기 6개월의 안찰사·안렴사는 관내 수령의 치읍을 주로 안찰·열찰하는 데 있었다면, 도관찰출척사로 바뀌게 되는 회군 이후에는 감사의 권능이 한 도의 행정·군사·사법을 포괄한 도정 전반을 관찰하고 수령의 근무 성적을 고과하여 포폄하는 데 있었던 것이다. 관찰사가 도정을 총괄하는 것이기 때문에 그때 그때 현안에 따라 관찰사의 역할은 부각되어 나타나고 있다.

그런데, 각도 관찰사제도가 정립되는 과정에서 품계와 직급, 권한, 임기, 수령검관, 술권문제 뿐만 아니라, 소관 담당 업무에 대하여 많은 논란과 변동이 있었다. 조선 초기에는 전국이 8도 체제하에 있으면서도 도에 따라 감영과 감사의 직제에 차이가 있었다. 평안·함경도는 양계지방이란 특수 사정으로 인해 감사가 처음부터 임기 2년으로 술권 겸윤하였다, 반면 이남 6도는 도에 따라 약간의 차이는 있으나, 감사는 처음에는 임기 1년에 단신 도입하게 하여 감영에 별도의 읍관을 둔 채 임기 동안 계속 도내 열읍을 순력하였다. 그 후 세종·중종·선조조에 걸쳐 감사의 구임과 겸윤·겸목 문제가 조정에서 누차 거론되어 한때 양계 감사와 동일하게 가족을 거느리고 부임하여 구임토록 하는 유영제를 실시한 적도 있으나 잠시였고, 겸목제가 폐지되고 행영제도 되돌아갔다.<sup>73)</sup>

관찰사의 품계)는 종2품 이상을 원칙으로 하였다. 경우에 따라서는 그 이하인 정3품관이 임명되기도 하고, 종1품인 승록대부나, 승정대부가 임명된 사례도 있었지만, 대부분의 경우 종2품으로 임명되었다.<sup>74)</sup> 고려시대와 달리 관찰사가 재상급의 고관대신으로 임명됨으로서 도내의 수령들을 통솔, 지휘, 감찰하며 도정을 수행할 수 있는 명실공히 지방장관의 면모를 갖추게 되었다. 이에 따라 조선은 중앙-8도-군현으로 이어지는 일원적 중앙집권적 지방통치체제를 구축하게 되었다.

## 2) 조선 전기 순력제와 초기 감영-사(司)

조선 전기 도정을 총괄하는 관찰사는 감영을 중심으로 관내의 제읍을 순력하면서 업무를 수행

73) 이수건, 『조선초기의 정치구조』, 『신편한국사』 23(002), 173쪽

74) 이준희, 앞의 논문(1984), 40쪽.

하였다. 관찰사라는 명칭에서 엿볼 수 있는 바와 같이 도관찰출척사는 한 도의 책임자로서 관내의 군현을 순찰하면서 백성을 살피고 수령을 출척하는 것이 주 임무이기 때문에 원칙적으로 한 곳에 머무르지 않고 도내 각지를 순행하면서 업무를 수행하였다.

관찰사가 도정을 수행하는데 있어서는 그를 보좌하는 인적자원과 업무를 수행할 수 있는 관아 시설이 필요하였다. 전자에는 도의 장관인 감사 밑에 수령관(首領官)인 경력(종4품) 또는 도사(종5품)와 판관·교수(종6품) 및 종9품의 훈도·심약·검률을 각 1명씩 두었으며, 행정실무를 담당하는 영리와 천역을 지는 영노비 등이 있었다. 이러한 인적 자원은 관찰사를 수행하여 함께 도내를 순력하였을 것으로 보인다.

관아시설로는 감사의 집무공간을 비롯하여 속료들의 아사(衙舍), 리예(吏隸)들의 거소 기타 관루(館樓)·창고 등으로 일정한 공간과 시설이 필요하다. 흔히 관찰사가 업무를 수행하는 이러한 관아 시설을 감영이라고 이해하고 있다. 그런데, 조선 전기 이러한 각도의 감영이 언제 어디에 어떤 시설들이 설치했는지 자세히 알기 어렵다.<sup>75)</sup> 다만, 『세종실록』 지리지에의 각도의 총설에 경기도는 수원, 충청도는 청주, 경상도는 상주, 전라도는 전주, 황해도는 황주, 강원도는 원주에 각도의 사(司)를 설치했다고 기록되어 있고, 평안도, 함길도는 위치가 나타나 있지 않는데, 이는 국초 계수관이 수차에 걸쳐 변동이 있어 기록이 누락된 것으로 보인다. 그중 유력한 것은 평양과 함흥일 가능성이 높다.

이후 조선전기 동안에는 감영이란 용어는 나타나지 않고 관찰사영, 감사영으로 사료에 나타난다. 초기의 도의 사 즉, 관차사영이 설치된 것으로 보이는 수원, 청주·상주·전주·원주·황주 등 감영 소재의 고을은 부윤 또는 목사가 각기 부관인 판관을 대동하여 읍을 다스리고 있었고, 비록 감영이 설치되어 있었다 하더라도 선화당·징청각·포정문 등과 같은 후기의 감영에서 볼 수 있는 관아 시설은 없었던 것으로 보인다.

이와같이 조선 전기 관찰사 제도가 정비되면서 설치된 초기의 관찰사영인 사가 도정을 총괄하는 중심지 또는 수합지로 역할을 한 것으로 보인다. 이와같이 조선 전기 관찰사가 도내 군현을 순력하면서 도정을 총괄하는 행영제, 또는 순영제로 운영되었기 때문에 감영의 기능과 위상이 높지 못했던 것으로 보인다.

### 3) 조선 후기 유영제와 조선 후기의 감영

임진왜란은 조선의 정치 경제 사회 문화 전반에 걸쳐 큰 충격과 변화를 가져왔다. 도제의 운영도 변화가 이루어졌다. 첫째 관찰사가 순력보다 관찰사영에 머물면서 정무를 처결하는 유영제로 전환되었다.<sup>76)</sup> 임진왜란 발발 어간에 경상도, 전라도, 충청도의 관찰사의 행적을 살펴보면, 그들이 관찰사영이 설치된 곳에 주재하지 않고 각 지역을 돌아다니고 있었다는 것이 확인이 된다. 따라서 임진왜란 전까지는 관찰사 관내를 순력하며서 업무를 보았던 것으로 보인다.

그런데, 전란이 지속되는 동안 새삼 감영을 설치하고 가족을 동반하여 구임하게하는 조치를 취하고, 그에 따라 관찰사가 주재하는 고을의 부윤 폐하고 겸윤하도록 하였다. 즉, 이 때부터 관찰사의 유영제가 시작된 것으로 보인다. 관찰사 소재 부나 목의 윤을 겸하는 겸목제가 일반화되면서 관찰사들이 자신의 겸하는 부나 목에 정주하면서 다른 군현을 총괄하는 업무를 소홀히 하는 폐단이 일어나기도 하였다. 물론 조선 전기부터 관찰사 주군을 순력하여 정무를 보던 관행은 일년에 한 두차례 정도의 순력행위로 이어졌다.

75) 감영제의 정립과정에 대하여 일반적으로 도관찰사제도가 정립된 태종대로 보고 있는 것 같다.(이동희, 「전라감영의 역사성과 그 의미」, 『전북사학』 60(2020), 10쪽).

76) 이동희, 위의 논문, 12쪽.

관찰사가 감영에 머물면서 정무를 처결하게 되자, 그에 따른 관아시설이 확대되고, 인력구성원도 크게 증가하게 되었다. 특히 관찰사의 군사적 역할이 크게 증대하였다는 점이 조선 후기 감영의 변화에 중요한 요인이 되었다. 조선 전기에는 감사와 병사, 수사가 각각의 군사지휘권을 갖고 있어서 상호 갈등이 있게 되고 이를 아우르는 장수가 필요하게 되었다. 이에 따라 한 도의 군사의 지휘권을 갖는 고위 장수가 필요에 따라 수사로 재상급의 순찰사가 임명되었다. 그러다가 을묘왜변 이후 전라도와 경상도의 관찰사가 순찰사를 겸하도록 한 것을 시작으로, 각도 관찰사가 순찰사를 겸함으로써 명실공히 최고 군사지휘권을 갖게 되었다. 감사의 군사적 권한이 강화됨으로써 관찰사영의 관아시설 중에서 군사적 기능을 갖는 시설이 대폭 확대되어 간 것으로 보인다.

이러한 관찰사의 정주 유영과 군사적 역할 증대에 따라 업무공간으로서 새로운 형태의 감영의 설치가 필요하게 된 것으로 보인다. 그에 따라 임진왜란이 지속되는 동안 조정에서 감영 설치에 대한 논의가 일어나게 된다. 예컨대 전라도의 경우를 보자, 일찍이 태종 때 전라도의 사가 전주에 설치되었고, 이는 전라도 관찰사영, 감사영으로 불리고 있었던 것으로 보인다. 이는 일반적으로 인식되는 감사의 업무를 보는 관아시설이라고 볼 수 있다.

그런데, 1594(선조 27년) 전주부윤 홍세공을 전라도 관찰사에 제수하고 전주부윤을 겸하도록 하였다. 그런데 이때 전주를 새삼 감영으로 만들어 가족을 동반하여 구임케 하였다는 것이다.<sup>77)</sup> 출권 구임은 이미 세종 때 전라감사가 전주 부윤 겸하면서 가족동반 허용하였다가 단종 때 검직체제를 혁파하고 아울러 가족동반 제도를 혁파한 바가 있었다. 그런데 이제 다시 이러한 조치가 취해진 것이다. 그러나 이때의 조치가 일시적인 것이었는지는 검토해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 그 뒤 현종 때 다시 감사가 가족을 데리고 가고, 본 읍의 목수(牧守)를 겸임하도록 하는 조치가 취해지고 있기 때문이다.<sup>78)</sup>

그런데, 전란이 끝난 선조 34년 전라도 관찰사 박홍로는 감영을 둘 곳으로 전주와 나주의 입지를 놓고 체찰사 이덕형과 함께 논의하여 전주로 결정하였다는 것이고, 전주부에 부윤과 판관이 있는데 감영을 두었기 때문에 감당하기 어려우니 부윤을 파할 것을 요청하고 있다.<sup>79)</sup> 이를 통해서 보면 전라도 새로운 감영의 설치는 선조 27년~34년 사이에 이루어진 것으로 보인다.

이에 따라 전기 사무공간 정도의 시설에서 군사적 성격의 군영으로의 성격을 갖게 되었던 것이 아닌가 한다. 이에 따라 '감영'이라고 하였을 때 행정 사법뿐만 아니라 군사적 업무 공간을 포함하여 확대된 개념이 아닐까 고려해 볼 필요가 있다. 이후 정주 외관으로서 관찰사의 도정 기능이 확대됨으로써 감영의 규모가 확대되어 우리가 인식하는 조선 후기의 감영 모습을 보이게 된 것으로 보인다.

## V. 맺음말

한국의 지방통치 조직은 삼국시대 이래 중앙집권화 과정에서 중국의 군현제 요소가 도입되면서 점차 그 형태를 갖추어 나갔다. 백제와 고구려에 대한 내용은 자세히 알 수 없지만, 신라의 경우에는 지증왕, 법흥왕, 진흥왕대를 거치면서 군현제가 실시된 것으로 보인다. 이것은 신라 삼국통일 이후 신문왕 5년과 경덕왕 16의 지방제도 정비를 거쳐 9주 5소경제로 정비된다. 이때 지방행정 구조는 주 아래 소경과 군, 군 아래 현이 편성되어 있어서 중앙집권적 지방통치체제를 이루게

77) 『선조실록』 권51, 선조 27년 5월 28일 을사.

78) 『선조실록』 권17, 현종 10년 6월 12일 계유.

79) 『선조실록』 권136, 선조 34년 4월 9일 병자.

되었다. 이 때 주는 중앙과 지방을 연결하는 중간기구로서 후대에 도에 해당하는 상급의 지방통치기구였다.

신라의 9주 중심의 주군현제는 나말 여초의 지방 호족의 대두로 인하여 부와 주 등이 증가함으로써 유지되지 못하였다. 고려 태조는 23년 군현제를 지향하는 지방 군현의 정비를 추진하였지만, 아직 외관을 파견하지 못하고 지방행정은 향호에 일임하고, 군사적 거점을 중심으로 금유 조장이나 전운사 등의 사자를 파견하여 지방을 통치하였다.

성종 2년부터 12목에 목사를 파견하여 행정적으로 통치를 시작하였다. 12목은 외형적으로 신라의 9주와 유사하였지만, 실제 성종은 전국의 고을을 주와 현으로 편성하여 주가 현을 관할하도록 하는 주현제를 추진하였다. 이후 외관의 증파를 하기는 하였지만, 전국의 모든 고을에 수령을 파견하지 못해 주현제는 실현되지 못하였다.

성종은 14년에 지방제도를 대대적으로 정비하였지만, 거란과의 전쟁으로 인하여 12목 이하의 외관을 군절도사 등으로 바꾸어 군사적 지배체제로 전환하였다. 이와 함께 전국을 10도로 구획을 설정하여 국초로부터 운영되어왔던 전운사 등 사명지임을 파견하여 왕명의 전달, 조세의 운송, 외관의 감찰 등을 맡도록 한 것으로 보인다. 결국 10도는 우리 역사에서 처음 도입된 도제이지만, 이는 군현을 통솔하는 기능보다는 사자의 순수구획이라는 성격이 강하다. 따라서 10도에는 장관이 필요하지는 않았던 것으로 보인다. 그런데, 성종의 2원적 지방통치 방식은 이후 고려 지방통치 제도의 토대가 된다는 점이 주목된다.

고려의 지방제도는 현종 9년 대폭적인 군현 정비 과정을 거쳐서 그 틀이 갖추어진다. 거란의 재2차 침략을 겪은 뒤인 현종 3년 전국에 75도 안무사를 파견하여 전란의 상처를 수습하고 민생을 안정시킨 뒤, 9년에는 전국에 경, 도호부, 주, 부, 군, 현 등 530여 개의 다양한 고을을 설치하고, 여기에 4도호, 8목, 56지군사, 28진장, 20현령의 외관을 파견하였다. 이 중 경, 4도호, 8목이 계수관이 되어 외관이 주, 군, 현 등을 관할하게 하고, 외관이 파견된 고을을 주군현에 속현으로 편성하였다. 이에 따라 계수관을 중심으로 하는 권역이 형성되어 그 중요성이 강화되었다. 특히, 고려시대에는 지방군현이 직첩관계에 있었으나, 계수관이 상표진하, 형공선상, 외옥수 추검, 군사활동 등 제한된 범위에서 상급기구로서 위상을 갖게 되었다. 결과적으로 고려의 지방통치구조는 중앙- 계수관- 주군현- 속군으로 이어지는 영속관계를 바탕으로 한 중앙집권체제가 갖추어지게 되었다.

이와 함께 현종은 성종 14년에 순수구획으로 설정된 10도를 계수관 권역을 중심으로 정비하기 시작하였다. 강남도(계수관 전주 권역)와 해양도(계수관 나주 권역)를 묶어 전라도로 만들고, 관내도의 계수관인 해주 권역을 떼어서 서해도로 만들었다. 현종의 계수관 중심으로 도제 정비는 후대에 점진적으로 추진되어 예종대에는 5도 양계의 기본적인 틀이 형성된다. 그러나 고려사에서 말하는 5도 양계는 그보다 훨씬 뒤인 고려 후기에 단계적으로 형성된다.

현종대 이후 성립된 고려의 5도는 성종 14년의 10도가 계수관도 중심으로 더욱 정비되어 안찰사와 같은 사명지임에 의하여 운영되었다. 그런데, 도에 파견된 사명지임이 안찰사로 집중되면서 과거 계수관의 역할까지 수행하면서 그 기능이 강화되었다. 반면, 안찰사의 권한이 강화되면서 계수관의 중간통치기구로서 기능은 점차 약화되어 간 것으로 보인다. 이러한 추세는 무신집권기를 거쳐 몽고간섭기에 안찰사가 안렴사로 바뀌면서 더욱 심화되어 고려 후기에는 도정을 전제하는 기능을 수행하였던 것으로 추정된다.

더욱이 고려말 이성계 세력이 전제를 개혁하고자 하면서 안렴사의 한계를 극복하기 위하여 권한을 대폭 강화한 고위급 관료로 도관찰출척사를 임명하기에 이르고, 이는 민사행정은 물론 군정까지 도정을 완전히 장악하는 명실공히 도의 장관의 위상을 갖게 되었다. 이는 조선시대 도의 행

정, 사법, 군사권을 장악하였던 관찰사의 전신이 되었다.

조선 건국 후 고려 말의 도제 개편 내용과 도관찰사 제도는 그대로 수용되어 조선의 8도제로 계승되었고, 관찰사는 도정의 책임자로 자리를 굳혔다. 조선시대 도의 하부 군현조직은 읍격에 따라 부, 목, 도호부, 주, 부, 군, 현 등으로 나누어져 있어 외형상으로는 고려시대와 다르지 않은 것처럼 보이지만, 군현 상호간에 상하 영속관계가 성립하지 않고, 병렬적으로 존재하기 때문에 계수관의 역할도 작용하기 어려웠다. 관찰사는 지방의 장관으로서 고려시대 계수관과 사명지임이 수행하던 역할을 아울러 장악하게 되었다.

도의 장관인 관찰사의 근무 임기는 남도 6도와 북방의 2개도는 차이가 있어서 남도의 관찰사는 임기 1년의 순력하면서 임무를 수행하였고, 북도의 2개 도는 임기 2년에 가족을 거느리고 부임하여 정주하면서 임무를 수행한 것으로 보인다. 관찰사가 임무를 수행하기 위해서는 관찰사를 보좌하는 관원과 사무공간이 필요하였다. 조선 전기에는 관찰사가 관내의 군현을 순력하면서 임기를 지냈기 때문에 수행하는 관원의 수가 그리 많지는 않았다. 관찰사의 사무 공간은 도내 수위의 계수관에 두었는데, 조선 초기 사(司)로 불리었으며, 전기의 사료에는 관찰사영, 감사영으로 나타나고 있다.

임진왜란을 계기로 관찰사가 감영에 머물며 업무를 보는 정주 유명제로 전환되었다. 이와 함께 관찰사가 순찰사를 겸임하면서 군사적 업무가 크게 강화되었다고 보여진다. 이 과정에서 관찰사를 보좌하는 인원의 수가 크게 증가하고 관아시설도 증가하게 된다. 이에 따라 조정에서는 전란이 계속되는 가운데 새롭게 감영 설치를 추진하게 되어 8도에 조선 후기의 새로운 형태의 감영이 설치되었던 것으로 보인다. 이렇게 조선 후기에 설치된 감영은 8도가 23부제로 개편될 때까지 유지되었다.

## 【참고문헌】

『三國史記』

『高麗史』

『高麗史節要』

강봉룡, 「통일신라 주군현제의 구조」, 『백산학보』 52(1999).

강봉룡, 「신라 주군제의 기원 -상고기 소국 편제방식-」, 『신라문화』 23(2004).

구산우, 「고려시기 계수관의 지방행정 기능과 위상」, 『역사와현실』 43(2002).

旗田巍, 「高麗王朝成立期の府と豪族」, 『朝鮮中世社會史の研究』(1972).

김갑동, 「고려초의 주에 대한 고찰」, 『고려사의 제문제』(삼영사, 1986).

김창석, 「신라 縣制의 성립과 기능」, 『한국고대사연구』48(2007).

박종기, 「고려 태조 23년 군현개편에 관한 연구」, 『한국사론』 19(1988).

박종진, 「고려시기 안찰사의 기능과 위상」, 『동방학지』 122(2003).

박종진, 「고려시기 계수관의 기능과 위상」, 『역사와 현실』 56(2005).

변태섭, 「고려전기의 외관제-지방기구의 행정체제-」, 『한국사연구』 2, 1968.

변태섭, 「고려 안찰사고」, 『역사학보』 40(역사학회, 1988).

윤경진, 「고려전기 계수관의 운영체제와 기능」, 『동방학지』 126(2004).

윤경진, 「고려초기 10도제의 시행과 운영체제」, 『진단학보』 101(진단학회, 2006)

윤경진, 「고려 안찰사의 연원과 '5도안찰사'의 성립」, 『한국문화』 61(서울대학교 규장각한국학연구원, 2013).

윤무병, 「고려시대 주부군현의 영속관계와 계수관」, 『역사학보』 17·18(1962).

이기백, 「고려지방제도의 정비와 주현군의 성립」, 『조명기박사화갑기념 불교사학논총』(1966).

이동희, 「전라감영의 역사성과 그 의미」, 『전북사학』 60(2020).

이수건, 「조선초기 군현제의 정비와 지방통치체제」, 『한국중세사학회사연구』.( 일조각, 1984).

이수건, 「조선초기의 정치구조」, 『신편한국사』 23(2002), 173쪽

이인재, 「고려말 안렴사와 도관찰출척사」, 『역사연구』 2(역사학연구소, 1993).

이존희, 「조선전기의 관찰사제」, 『서울시립대학 논문집』(1984).

이희권, 「고려의 군현구조와 지방통치정책」, 『고려사의 제문제』(삼영사, 1986).

전덕재, 「6세기 초반 신라 6부의 성격과 지배구조」, 『韓國古代史研究』 17(2000);

전덕재, 「신라중고기말·중대초현제의 실시와 지방관에 대한 고찰」, 『신라문화』 58(2021).

朱甫暉, 『新羅 地方統治體制의 整備過程과 村落』, (신서원, 1998).

최정환, 「高麗 地方制度의 整備와 道制」, 『경북사학』 19(1996).

하태규, 「고려시대 전라도의 운영구조와 성격」, 『역사학연구』 63(2016).

하현강, 「고려지방제도의 연구」, 『한국중세사연구』(일조각, 1991).



# 주제발표1

대한제국기 13도제 시행과 성격

-왕현종(연세대학교)



# 대한제국기 13도제 시행과 성격

왕현종(연세대학교)

I. 서론
II. 갑오개혁의 23부제 지방제도와 지방자치제의 시도
III. 대한제국의 13도제 지방제도 개편과 지방통치
IV. 맺음말

## I. 서론

19세기 말 조선국가의 국가적 차원의 변화 중에서 갑오개혁과 대한제국의 출범이 주목된다. 갑오개혁은 근대국가로의 지향을 표방하였으므로 근대국민국가론의 관점으로 볼 수 있지만, 한편으로 일제의 침략과 관련되어 있다는 점에서 외생적인 한계가 지적되기도 하였다. 대한제국기 개혁사업에 대해서는 1970년대 중반 대한제국의 성격에 관한 1차 논쟁 이래 2000년대 중반 ‘고종황제의 청문회’로 다시 거론되기도 하였다.<sup>1)</sup> 이렇게 갑오개혁에서 대한제국으로의 전환에 대한 비교 연구는 다양한 시각으로 치열하게 진행된 논쟁적인 주제라고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

이 시기 근대국가로의 전환에 대해서는 중앙집권적 근대국가체제 수립과 더불어 지방통치체제의 변화변용에 대한 연구는 하나의 주요 연구과제다. 예컨대, 1896년 8월 13도제 개혁은 갑오개혁에서 실시한 23부라는 지방제도로의 개혁에서 후퇴하여 종래 조선시대 8도제를 부분 수정한 것이라고 한다. 이는 근대개혁기 국가제도의 개혁정책 추진과 제도화에서 후퇴한 ‘보수 개혁’으로 평가될 수도 있다.

그런데 1894년 갑오개혁의 근대국가로의 개혁이라는 역사상은 정책의 이념이 내생적이든 외발적이든 간에 ‘근대적’이라는 특성 부여에서 벗어나기 어려울 것이다. 한 때는 조선후기 실학적인 개혁 전통에서 설명되기도 하고, 또 달리 일본 메이지유신 이후 번벌제 개혁과 지방의 현(縣)제도를 이식하려고 한 것으로 보기도 하

1) 김용섭, 「‘독립협회연구’서평」 『한국사연구』 12, 1976, 149-154쪽 ; 신용하, 「서평-한국근대농업사연구」 『한국사연구』 13, 1976.7, 송병기, 「광무개혁 연구 - 그 성격을 중심으로」 『사학지』 10, 단국사학회, 1976 ; 김용섭, 『한국근대농업사연구』 일조각, 1975 ; 신용하, 『독립협회연구』 일조각, 1976 ; 이태진, 『고종시대의 재조명』 태학사, 2000 ; 한국역사연구회 토지대장반, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사, 1995 ; 『고종황제 역사청문회』푸른역사, 2005 ; 한영우·서영희 외, 『대한제국은 근대국가인가』푸른역사, 2006 ; 왕현종, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』역사비평사, 2003 ; 왕현종, 「대한제국기 고종의 황제권 강화와 개혁 논리」 『역사학보』 208, 2010.

2) 갑오-대한제국기 지방제도의 개혁과정에 대해서는, 윤정애, 「한말 지방제도 개혁의 연구」 『역사학보』 105, 역사학회, 1986 ; 이상찬, 「1906~1910년의 지방행정제도 변화와 지방자치논의」 『한국학보』 12권 1호, 일지사, 1986 ; 이상찬, 「1894~5년 지방제도 개혁의 방향 : 鄉會의 법제화 시도를 중심으로」 『진단학보』 67, 진단학회, 1989.

였다. 또한 갑오개혁이 근대적인 형태를 띠더라도 전통적인 지방자치제의 변화 발전으로 다르게 설명될 수 있다. 최근에는 갑오개혁에서 대한제국기까지 지방제도의 개혁을 보는 기본시각으로 서구중심의 ‘근대주의’적 시각에서 근대와 전통을 분리하여 파악하는 이항대립적 역사인식이라고 보고, 이를 극복하려는 비판적 시각이 제시되었다.<sup>3)</sup>

한편, 1905년 이후 일제의 침탈속에서 조선의 지방통치를 장악해 내는가 하는 연구가 진행되었다.<sup>4)</sup> 지방제도 개혁에 관한 일제의 일방적인 주도와 강압성을 부각시켰다.<sup>5)</sup> 이에 따라 보호국시기 일제의 지방제도 개혁의 의지는 도제의 유지와 군의 통제 강화를 통한 중앙집권화를 추진한 것으로 보고 있다.<sup>6)</sup>

갑오개혁이후 지방제도의 개혁은 적어도 이념적으로 입법·사법·행정의 균형에 기초하고 있는 근대국가의 정치체제와 지방제도 수립을 목표로 하고 있다는 점은 부인하기 어렵다. 그럼에도 대한제국기 지방제도는 근대국가의 일방적 중앙집권적 정치구조와도 다르고, 또한 지방자치의 온존하에 전통 지방세력에 의거하는 절충적인 형태를 지니고 있다. 이에 따라 대한제국기 중앙과 지방의 관계는 갑오개혁 이후 근대국가의 체제를 지향하면서도 당대의 사회현실에 입각하여 나갈 수 밖에 없었다는 특성을 지적해야 할 것이다. 그것이 13도제의 역사적 성격을 밝히려는 이유이다. 또한 대한제국의 13도제 실시는 전통적인 도(道)-군(郡)-면(面)이라는 3단계 지방통치 중에서 가장 상위에 위치하고 있으면서 공식적으로 지방과 중앙으로 직접 연결되는 행정체계의 매개라고 할 수 있다. 도의 제반 성격은 도와 군 이하 지방에서 살고 있는 주민집단의 소속과 권리를 어떻게 보장하는가에 따라 크게 달라질 수 있다.<sup>7)</sup>

따라서 본고에서는 대한제국기 지방제도의 개혁에 대해서 갑오개혁 이후 중앙과 지방의 상호 대치와 균형이라는 관점에서 파악하여야 하지 않을까 한다.<sup>8)</sup> 여기에서는 갑오개혁의 23부 실시 추진과 이후 대한제국기 13도제와 관찰사의 역할, 그리고 중앙과 지방의 상호관계를 중심으로 검토하려고 한다. 그리하여 구체적인 지방제도의 개혁 논의와 지방관리 임면 등의 변화를 살펴봄으로써 당시의 실상과 성격을 찾아보려고 한다. 다만 본 논문에서는 대한제국의 전기를 중심으로 대상시기를 한정하고 1905년 이후 일제의 한국침탈과 관련하여 13도제의 의미가 변질되고, 또한 남북 분단 이후 한국 현대의 지방제도에 이르기까지에 대해서는 추후의 과제로 미룬다.

---

3) 김민석, 「갑오개혁·대한제국기 지방제도 개편과 지방자치 논의」 한양대 사학과 박사학위논문, 2023, 3~4쪽 각주 3) 참조.

4) 일제하의 지방통치에 대한 전반적인 성격이나 자료를 다룬 최근의 연구로서는 고려대학교 한국사연구소 일제시대 연구실, 『식민지 조선과 제국 일본의 지방제도 관계법령 비교자료집』(선인, 2010), 58~129쪽 ; 박찬승, 『조선총독부의 지방제도 개편』(동북아역사재단, 2024), 제1부 1910년대까지의 지방제도 개편과 운영, 54~231쪽.

5) 1906년 4월 구성된 일제의 지방제도조사위원회는 이후 1906년 7월 『지방제도조사』라는 보고서로 제출되었다. 조사내용은 지방제도의 연혁부터 각부·군·면의 호구와 결수, 각급 지방관리의 직제, 사무장정, 직무권한, 현인원수, 봉급 현황, 분야별 행정사무, 그리고 지방제와 유사한 세목 등 당시 지방행정 및 제도 전반을 망라하였다. 보고서 말미에는 군 폐합의 취지를 설명하고 현재의 13개 도 아래 219개 부·군을 두고 월경지와 견아상입지 등을 정리하고 규모가 작은 행정구역을 합하고 큰 것은 분할하여, 지방구역의 균세(均勢)를 도모하였다고 한다(『지방제도개정청의서』, 『지방제도조사』 1906(국립중앙도서관 소장본).

6) 이원식, 「1906~1917년 일제의 지방제도 개편과 郡의 지위 정립」 서울대 국사학과 석사학위논문, 2023, 제1장 통감부시기 지방제도 개편과 군의 지위 변동, 9~34쪽.

7) 이상찬, 「1906~1910년의 지방행정제도 변화와 지방자치논의」 『한국학보』 12(1), 1986.

8) 갑오개혁에서 대한제국기 지방제도를 다루는 관점에서는 우선 갑오개혁의 23부제라는 지방제도의 시도를 어떻게 다루어야 하는 문제가 있다. 여기서는 지방통치의 영역적 지배에 대응한 지방자치제의 결합이라는 측면, 행정제도의 개편으로 지방자치제의 입법, 사법, 행정의 3권 분립 문제를 해결해야 했던 점, 일본식 지방제도의 도입과 지방 거점도시의 장악이라는 양측면을 이해해야 한다. 또 거시적인 관점에서 한국의 역사적 전개 속에서 중앙 국가권력과 피통치자인 지방 주민과의 대치국면에서 ‘도제’라는 지방제도가 갖는 시대적 의미를 생각할 때, 전통사회의 유산과 근현대 지방자치의 변화 측면에서 저류로부터 역사적 변화의 의미를 파악할 필요가 있다.

## Ⅱ. 갑오개혁의 23부제 지방제도와 지방자치제의 시도

### 1. 23부 지방제도의 개편

조선시기 지방제도의 변화에 대해서는 중앙과 지방의 관계, 군제의 운영을 중심으로 연구되었다. 일반적인 정리에 의하면, 조선왕조는 전기에 고려시기에 분권적인 형태로 이루어진 지방제도를 중앙집권적으로 바꾸려고 하였다.<sup>9)</sup> 15세기초 1402년(태종 2) 8도제 정비를 통해 도제의 외형적 정비를 갖추었고, 도에는 고위 품관인 종2품-종 3품 출신으로 관찰사 혹은 감사(監司)로 채워졌고, 감영은 도의 수장으로서 휘하 군현의 상급 기관으로 있었다. 감사는 주로 각 수령에 대한 감찰-고과 기능을 수행하기 위해 각 군현을 순력(巡歷)하는 역할을 담당하였다. 이에 따라 조선전기는 순영(巡營)의 기능을 담당했는데, 조선후기에는 임진왜란을 계기로 감사제를 강화시켜 수령의 감찰뿐만 아니라 지역내 군사 통솔자이자 군무행정의 지역 책임자로 역할이 확대되었다. 이에 따라 감영의 유영화(留營化)가 이루어져 감사의 역할은 도내 행정, 제반 군현의 통제 강화 및 군사 분야 등으로 역할의 확대가 이루어졌다. 이러한 추세는 조선후기 어느 시점에서 면리제가 확대되어 향촌의 말단까지 수령의 통제권이 확대되어 나갔다.<sup>10)</sup>

그러면 19세기말 1894년 갑오개혁기 8도제와 감영의 운영체계가 어떻게 바뀌었는지 살펴보자.

갑오개혁시기 근대국가의 정치개혁 가운데 가장 커다란 변화는 중앙집권적 권력기구로서 내각관제로의 개편과 함께 중앙집권적 지방제도의 개혁이라고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 조선왕조의 지방제도는 종래 지방분권적인 형태로 이루어지고 있었으나 갑오개혁은 광역 지역의 부(府)와 하위 단위인 군제(郡制)로 일원화하였다. 또한 자율적으로 운영되고 있었던 지방관리의 임명과 운영방식도 이제 중앙집권적인 행정 통제로 개입할 수 있게 되었다.<sup>12)</sup> 여기에서는 갑오개혁에서 추진한 중앙집권적 지방통치가 어떠한 과정을 거쳐 과연 중앙집권적인 근대국가의 구성을 만들어가고 있었는지, 아니면 밑으로부터 당해 지역의 새로운 사회질서를 어떻게 재구조화시켜 나가려고 했는지 살펴보려고 한다.

갑오개혁의 지방제도의 개혁과정은 크게 보아 1차 개혁인 군국기무처 시기의 지방행정제도의 개편 시기와 2차 내각관제라는 중앙권력의 개편과 아울러 지방 제도를 8도제에서 전격적으로 23부제를 실시한 시기로 나눠 질 수 있다. 이전 조선후기 이래 제도적으로나 실질적으로나 중앙권력의 지방에 대한 통제 강화가 이 시기에도 기본적으로 반영하고 있었다. 따라서 지방제도의 변천은 그동안 자연발생적으로 누적되어 온 지역 간 경계의 불균과 조세의 불균으로 말미암아 지역간·지역내 불평등의 구조를 해결하기 위한 방안으로 제기되었다.<sup>13)</sup> 19세기 후반 조세제도의 문란을 둘러싼 논의와 민란에서도 크게 부각되었던 문제를 해결하기 위해

9) 이준희, 『조선시대지방행정제도연구』, 일지사, 1990 ; 오영교, 『강원감영연구』, 원주시, 2007 ; 이희권 외, 『전라감영연구』 전주역사박물관·전북대 전라문화연구소, 2008년.

10) 金仁杰, 「조선후기 향초사회 지배구조의 변동」 경인문화사, 2017 ; 高錫珪, 「19세기 조선의 향촌사회연구」 서울대출판부, 1998, 참조.

11) 이 시기 지방제도 개혁에 관한 1990년대 연구성과에 대해서는 金泰雄, 「1894~1910년 地方稅制의 시행과 일제의 조세수탈」 『韓國史論』 26, 1991 ; 安현중, 「韓末(1894~1904) 地稅制度의 改革과 性格」 『韓國史研究』 77, 1992 ; 尹正현, 「1894~1904년 지방재정제도의 개혁과 이서충 동향」 『震檀學報』 73, 1992 ; 宋讚燮, 「19세기 還穀制 개혁의 추이」, 서울대 국사학과 박사학위논문, 1992(『조선후기 환국제 개혁연구』 서울대 출판부, 2002) ; 李榮昊, 『한국근대 지세제도와 농민운동』 서울대출판부, 2001 ; 李潤相, 「1894~1910년 재정제도와 운영의 변화」, 서울대 국사학과 박사학위논문, 1996 ; 金泰雄, 『한국근대 지방재정 연구-지방재정의 개편과 지방행정의 변경』 아카넷, 2012, 참조.

12) 尹貞愛, 위의 논문(1985), 77~86쪽.

13) 金容燮, 「朝鮮後期の 賦稅制度 釐正策」 『한국근대농업사연구』(上) 일조각, 1984 ; 오영교, 『강원감영연구』 원주시, 2007, 참조.

서였다.

1차 개혁기의 담당기관인 군국기무처는 당시 지방제도 및 지방관리의 문제에 대한 조사와 대책을 착수하기 시작하였다. 1894년 7월 1일 각도의 감영 병영 및 주·부·군·현·진·역·보 등의 이서와 군졸들의 총액을 조사하도록 하였다. 또한 군국기무처는 각종 명목의 상납과 공용지방사례 등을 조사하도록 하였다.<sup>14)</sup> 전국 지방제도를 기존의 8도제하 주부군현 등 복잡한 지방제도의 위계체계를 개혁하는 것에는 아직 손을 대지 못하고 먼저 조세수취와 관련된 징세체계의 개혁을 도모하려고 했다.

갑오개혁에서는 이전의 군수 이서들이 전적으로 담당했던 징세업무를 중앙에서 별도로 관리하고자 했다. 면리를 단위로 직접 중앙과 연결될 수 있는 향원제도(鄉員制度)의 실시를 추진하였다. 이러한 제도는 종전 제도와 관련해서 보면, 매우 낮은 제도였다. 이는 중앙집권적인 부세제도의 개편과 이서층 장악과 관련이 깊었다.

1894년 9월 ‘결호전봉납장정(結戶錢捧納章程)’의 시행은 조세징수제도를 기존의 읍단위에서 조세의 부과와 징수과정으로 분리하여 이원화시켰다.<sup>15)</sup> 이렇게 갑오개혁 초기에는 중앙조세행정기구가 제도적인 지향점으로는 지방의 향회를 매개로 하여 조세를 담당하는 체계를 수립하려고 하였다.<sup>16)</sup> 조세부과는 기존의 체제로 하되, 징수는 향회와 그와 연결된 향원에게 자율적으로 맡기게 한 것이었다. 한편에서 보면, ‘지방자치적인 향회와 중앙집권적인 징세기구의 결합’을 시도한 것이라고 말할 수는 없지만, 내부적으로 기존의 폐단을 시정하거나 개선할 수 있는 제도가 아니었다는 점에서 ‘불완전한 제도개혁안’이라고 할 수 있었다. 왜냐하면 조세수취제도의 자율적 운영 방안은 실제 각지방 사정에 따라 향회와 결부되기가 어려웠으며, 기득권층이었던 지방의 이서, 향임들과 재지 양반층 그리고 농민들이라는 복잡한 이해관계를 합리적으로 조절할 수 없었기 때문이었다.

1895년에 들어서서 갑오개혁의 2차 개혁시기에 들어서서 본격적으로 지방제도 개편이 시작되었다. 갑오개혁 정권은 중앙권력기관으로 내각관제를 실시하면서 7부라는 중앙권력기구를 출범시켰다. 그리고 내부가 관할하는 전국 지방제도를 새롭게 개편했다. 이 때 지방제도 개혁은 종래 각 지방의 관리들에게 집중되었던 행정 통치권, 조세부과와 징수권, 재판권 등을 분산시켜 각기 별도의 기관에게 이양했다. 개혁의 도상(圖上)에서는 행정조직으로는 중앙권력의 영향력을 강화하는 차원으로 ‘새로운 지방제도[23부제-확일적인 군제(郡制)]’를 구축한다는 것이었으며, 중앙집권적인 징수기구로서 관세사 및 징세서 제도를 신설한다는 것(탁지부에 의한 중앙집권적 조세수취)이었고, 지방에 별도의 관할재판소를 신설하는 것(재판소제도와 23부제 관하 지방 재판 실시)이었다. 이러한 지방제도의 구도하에서는 종래 지방관에게 모든 정치·법률·조세·풍속 사무 등 일체의 행정 권력을 독점했던 것에서 이를 해체시켜 중앙권력의 기구로 수직적으로 개편된 행정·조세·법률 등의 각통치분야로 분산시키면서 동시에 이를 다시 중앙집권적으로 장악한다는 것이었다.

우선 갑오정권은 1895년 3월 30일 지방제도 개혁의 필요성을 역설하고 있었다.<sup>17)</sup>

현행 지방행정제도를 살펴본 즉, 감영(監營)과 안무영(按撫營)의 관할구역이 지나치게 넓어서 아래 백성들의 상황이 위로 전달되는 통로가 없고 통솔이 제대로 이루어지지 않는 폐해가 있으며, 또 각 읍은 그 숫자가 너무 많아서 정령(政令)이 너무 복잡하고 구차하게 많은 폐해가 속출하니, 인민(人民)의 고통이 이루 말할 수 없음. 국리민복(國利民福)을 증진시키고자 한다면 지방의 정무(政務)를 혁신하고 행정기관의 운영

14) 『의안(議案)』 개국 503년 7월 1일, 23~24쪽.

15) 鄉員은 “公錢을 檢納한 후 탁지아문에서 파견한 差員의 공문을 기다려 중앙기관, 은행에 公錢을 수납하거나 각면이 직접 은행에 수납하면 憑票를 받아 시행할 것”이라는 규정에 의해 度支衙門의 지시를 받도록 하였다(『公文編案』(규 18154) 제4책, 「함경도 高原郡守에게 보낸 훈령」).

16) 吳斗煥, 「갑오개혁기의 부세「금납화」에 관한 연구」 『경제사학』 7, 1984, 16~17쪽.

17) 『의주(議奏)』 4(실제 5책), 「개국504년도 세입세출총예산표 설명서」(1895년 3월 30일), 중 설명서 부분 (“又建地方制度改正之議定營鎮邑郡淘汰之方凡除冗祛繁之事 臣等決不敢懈其規盡也”), 10쪽, 참조.

을 신속하고 원활하게 하지 않으면 안 될 것인 즉, 현재의 감영과 안무영 및 유수부(留守府)를 폐지하고 23부(府)를 설치해야 함.<sup>18)</sup>

위의 내부 청의서와 같이 현재 지방행정의 제도가 매우 복잡하고 위계가 없으므로 감영과 안무영, 유수부를 폐지하자는 것이었다. 종래 334개 군이라는 많은 군·읍과 과다한 지방관리들에 대해서 154개의 군으로 축소시키거나 이서배들을 대폭 감축하는 방안을 마련하였다.<sup>19)</sup> 이어 5월 26일에는 지방제도의 전면적인 개혁안을 결의하여 공포하였다.<sup>20)</sup> 이에 전국으로 획일적인 ‘군(郡)’으로 재편하였다.

<지방제도개정에 관하는 칙령반포건>에서는 현행 지방제도가 감영, 안무영의 관할구역이 넓어 하정을 상달하기 어렵고, 각읍의 수가 많아서 정령이 제대로 펼치지 못하고 폐해가 많이 일어나니 인민의 곤고가 헤아릴 수 없을 정도로 많다고 지적하고 있다. 그래서 지방의 정무를 혁신하고 행정기관의 운전을 민활하게 하기 위해서 아래와 같은 개혁안을 제출한다고 되어 있다. 여기서 주목되는 용어는 ‘국리민복(國利民福)’이라는 단어였다.<sup>21)</sup>

이에 반하여 관보 호외에 실린 조칙에서는 구체적인 논조를 약간 달리했다.

“짐이 방국의 유신(維新)함을 당하야 실덕으로 민에 시(施)코져하느니 짐언(朕言)을 명청(明聽)하라. ‘민은 방의 본이니 본이 고(固)하야사 방이 녕(寧)’홀지니 민을 보호는 도는 행정관에 재하니라 본조의 지방제도가 진선치 못하므로 주현이 제치 못하고 용원이 다(多)하야 하세중렴(荷稅重斂)하는 폐해가 백출하야 상혜(上惠)가 하구(下究)치 못하고 하정이 상달치 못하니 오호라. 금슬이 부조(不調)하면 경장(更張)함을 요(要)하느니 행정하는 도(道)는 시(時)를 인(因)하야 의(宜)를 제(制)하미니 금(今)에 감사 유수 등 구제를 폐하고 부와 군의 신규(新規)를 정하야 폐원을 방두(防杜)하야 조민(兆民)으로 더부러 태평한 복을 공형(共享)코져하미니 여백집비사(汝百執事)와 서민을 짐의(朕意)를 체(體)하라.”<sup>22)</sup>

지방제도 개혁에 관한 조칙은 지방제도 개혁의 당위성과 필요성을 보다 세련되게 강조하고 있다. 방국의 유신, 금슬의 경장을 내세우며 백성과 더불어 태평한 복을 같이 누리하고자 한다는 것이었다. 그렇지만 이때에도 8도제에서 23부제의 전환이나 군제로의 획일화에 대한 개혁의 필요성을 구체적으로 제시하지 못하고 있다는 점이 문제라고 생각한다. 이제까지 내부대신 박영효의 주도로 일본 메이지 국가의 현(縣) 제도를 그대로 도입했다는 설명이 있었을 뿐 제정논의와 결정과정에 대한 논의가 없었다. 그 이유는 당시 내각관제의 회의에 관한 제반 문건이 제대로 정리되지 않아서 핵심논의의 문서철을 확인할 수 없었던 원인도 있었을 것이다.<sup>23)</sup> 더구나 박영효는 1895년 윤5월에 역모사건 혐의로 갑자기 일본에 망명하였기 때문에 지속적인 지방제

18) <제98호 칙령안>, 『내부청의서』 1권, 奎17721-v.1-5, 025b-025b면.

19) 『주한일본공사관기록』(7), 「日清和平後의 對韓方針을 定하는 일에 대한 內申」, 9쪽; 李相燦, 「1894~5년 地方制度 改革 方向」 『진단학보』 67, 1989, 177쪽 참조.

20) 『한말근대법령자료집』(1) 조칙, 「地方制度改革에 관한 件」; 칙령 101호, 「地方官制」; 勅令 102호, 「各府職員의 俸給에 관한 件」; 칙령 103호, 「郡守俸給에 관한 件」; 칙령 104호, 「各府雇員의 俸給에 관한 件」; 칙령 105호, 「官等俸給을 各府에 시행하는 件」 개국 504년 5월 26일, 397~405쪽; 『내부청의서』 1, <지방제도개정에 관하는 칙령반포건> 42호 참조.

21) 이 용어는 당시 거의 쓰이지 않은 용어라고 할 수 있다. 조선왕조실록에는 세종이나 명종 등 조선전기에도 일부 쓰였던 개념으로 보인다. “현자를 구해 얻어서 관직을 제수하여 일을 맡긴다면 국리민복(國利民福)이 되어서 나라를 잘 다스리는 결과가 될 것이고, 현자를 구하나 현자를 얻을 수가 없어서 현자가 아닌 사람을 현자로 여겨서 쓴다면 반드시 임금을 속이는 지경에 이를 것이니, 그 환(患)은 이루 말할 수 없을 것입니다.”(『명종실록』 33권, 1566년(명종 21) 9월 19일)

22) 『관보』 호외, 개국 504년 5월 27일, <조칙> 참조.

23) <감영 안무영 및 유수부 폐지에 관한 건>의 칙령안에는 경기도를 비롯한 7개도와 함경남도의 감영과 함경북도의 안무영, 개성, 강화, 광주, 수원 및 춘천의 유수부와 각 관찰사, 안무사 유수 이하의 관직을 폐지하고 있다(『내부청의서』 참조).

도의 개혁, 특히 군의 통폐합에 적극 나설 수 없었다. 대신에 내부협판 유길준은 1895년 7월 ‘군분합급징세 사의조사위원’에 임명되면서 향후 군 합병 방안에 대한 입장을 정하고 있었다고 한다.<sup>24)</sup>

이때 지방제도 개편에 관한 법령을 일람하면, 다음과 같다.

<표 1> 갑오개혁 지방제도 개혁 법령 일람(1895.윤 5.1~)

칙령	내용	실시 시점	관보게재일
	조칙(지방제도 설명)		호외, 1895년 5월 27일
칙령 97호	감영 안무영 및 유수부 폐지	개국504년 윤 5월 1일	1895년 5월 28일
98호	23부 실시	상동	부칙 <sup>25)</sup> 1896년 7월 폐지
99호	인천 부산 원산 3항의 감리서 폐지	상동	
101호	23부제 직원 규정	개국504년 윤 5월 1일	1895년 5월 28일
102호	각부 직원 연봉 규정	상동	
103호	군수봉급은 정하기 전에 종전 규정 대로 지급	상동	
104호	각부고원 봉급 규정	상동	
105호	관등봉급령	개국504년 윤 5월 1일	
	각부관찰사 임명	5월 29일	1895년 5월 30일
109호	주현국을 지방국으로 개칭		1895년 윤5월 5일

갑오개혁 2차 개혁에서는 종래의 8도를 23부제로 보다 세분화된 영역으로 바꾸면서 각 도를 2개 내지 4개의 부로 각기 편성하였다. 각부 산하의 군 편성은 <표 1>과 같았다.

24) 양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편 시도와 그 양상」 『역사와 담론』 108, 2023, 316~319쪽, 참조.

25) 이 칙령의 부칙에는 다음과 같은 내용이 있었다. “제6조 본령 시행하는 일에 시임(時任)한 부윤·목사·부사·군수·서윤·판관·현령·현감이 관직에 있는 자는 별도로 사령(辭命)을 쓰지 아니하여도 본령에 의하여 각기 군의 군수가 됨”이라고 해서 현재 지방관의 유임을 명시하였다.

〈표 2〉 각부별 군 배치표(1895년 5월)

부명	군명	군수	부명	군명	군수
한성부	한성 양주 광주 적성 포천 영평 가평 연천 고양 파주 교하	11	안동부	안동 청송 진보 영양 영덕 영해 청하 영천 예안 봉화 순흥 풍기 함창 용궁 예천 문경 상주	17
인천부	인천 김포 부평 양천 시흥 안산 과천 수원 남양 강화 교동 통진	12	강릉부	강릉 울진 평해 삼척 고성 간성 통천 흡곡 양양	9
충주부	충주 음성 연풍 괴산 계천 청풍 영춘 단양 진천 청안 여주 용인 죽산 음죽 이천 양지 원주 정선 평창 영월	20	춘천부	춘천 양구 홍천 인제 횡성 철원 평강 김화 낭천 회양 금성 양근 지평	13
홍주부	홍주 적성 덕산 한산 서천 비인 랑호 보령 임천 홍산 서산 해미 당진 면천 태안 대흥 청양 예산 신창 온양 아산 정산	22	개성부	개성 풍덕 삭녕 마천 장단 이천 안협 토산 평산 금천 수안 곡산 신계	13
공주부	공주 연기 은진 연산 석성 부여 로성 옥천 문의 회덕 진잠 평택 보은 회인 영동 정산 황간 청주 진의 목천 천안 괴산 안성 진위 양성 진산 금산	27	해주부	해주 연안 백천 웅진 강령 장연 송화 풍천 안악 장연 은율 재령 신천 문화 서흥 봉산	16
전주부	전주 여산 고산 임피 함열 옥구 용안 익산 부안 만경 김제 금구 고부 흥덕 정읍 태인 장성 고창 무장 영광	20	평양부	평양 안주 숙천 순안 용강 영유 증산 함흥 삼화 자산 강서 덕천 영원 회천 맹산 영변 운산 순천 개천 은산 성천 양덕 삼등 강동 상원 중화 황주	27
남원부	남원 구례 운봉 곡성 순천 광양 입실 장수 진안 담양 순창 옥과 창평 용담 무주	15	의주부	의주 창성 벽동 삭주 용천 칠산 선천 곽산 정주 가산 박천 태천 구성	13
나주부	나주 해남 진도 강진 장흥 홍양 보성 영암 무안 함평 능주 화순 동북 광주 남평 낙안	16	강계부	강계 후장 의성 초산 위원 장진	6
제주부	제주 대정 정의	3	함흥부	함흥 정령 영흥 고원 문천 덕원 안변 단천 이원 북청 홍원	11
진주부	진주 고성 진해 사천 곤양 남해 단성 산청 하동 거창 안의 함양 합천 초계 삼가 의령 칠원 함안 창원 울진 김해	21	갑산부	갑산 삼수	2
동래부	동래 양산 기장 울산 언양 경주 영일 장기 흥해 거제	10	경성부	경성 부령 길주 명천 경원 경흥 온성 중성 회령 무산	10
대구부	대구 경산 칠곡 인동 성주 지례 고령 선산 개령 김산 의성 의흥 군위 비안 밀양 청도 영천 자인 신녕 하양 창녕 영산 현풍	23	23		337

출전 : 『관보』, 제50호, 「勅令 98호, 地方制度 改正에 관하는 件」, (개국 504년 5월 26일) 795~808쪽.

위와 같이 종래 부·목·군·현 등의 불균등한 지방구획 337개를 통폐합하고, 그 대신 획일적인 ‘군제’로 바꾸어서 23개의 신설 부(府) 아래 두었다. 이러한 부체제는 이전의 도를 세분화한 것이었다. 예를 들어 경기도는 한성부와 인천부로 편성되었으며, 충청도는 충주부, 홍주부, 공주부로, 전라도는 전주부와 남원부, 나주부 그리고 제주부로 편성되었다. 경상도는 진주부, 동래부, 대구부, 안동부로 나뉘었고, 강원도는 강릉부, 춘천부로 편성되었다. 황해도는 경기북부 지역에 개성부와 함께 해주부가 설치되었고, 평안도는 평양부, 의주부, 강계부로 나뉘었고, 함경도는 함흥부, 갑산부, 경성부 등으로 나뉘었다. 이러한 광역지방제도로써 23개 관찰부의 실시는 종래 8도제를 크게 지역적 사정에 따라 세분화한 것이었지만, 구체적으로 1개 도에서 2~3개 부로 개편된 이유는 당시 법령 반포 시점에서는 개별 구체적으로 제시하지 않았다.

그런데 갑오개혁의 23부제 실시 이후에 학부에서는 이에 대한 상세한 설명 책자를 발행하였다. 당시 충청도 지역을 충주, 홍주, 공주부 등 3부로 나눈 것에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다.

본래 충청도이니 마한의 땅이라. 백제와 신라가 나뉘어 있었더니 (중략) 금상(금수-고종조) 조에 이르러

충청도를 3부로 분하여 충주부와 홍주부와 공주부이라 칭하니라. 이에 3부의 대간(大幹)은 동북으로부터 오고 소백산을 경유하여 종횡 달려 죽령과 조령과 속리산과 웅이산(熊耳山)을 연하여 추풍령과 황악산(黃嶽山)에 이르다 동부(洞府)와 천석(泉石)이 장엄하여 충청도 경상도 2도의 경계가 되었다. 충주는 기강총경(-경기·강원·충청·경상) 4도의 인후(咽喉)에 처하여 조·죽 양령을 지고 황강(黃江) 달천(達川) 2수를 금(襟)하고 공주는 남북대로의 요충에 거하여 강을 임하여 성을 축하니 1도를 공제(控制)하고 충청·공흥이 다 강에 연하고 들을 돌아 혹 영애(嶺陰)에 거하고 혹 해포(海浦)를 인하여 관진(關鎭)을 설치하여 용무하는 땅으로 삼고 협진(頰津)의 서 10여읍을 내포(內浦)라 칭하니, 지세가 일우(一隅)에 두절하여 토지가 요옥·평광(饒沃·平廣)하고 금수(錦水)는 암으로 전라를 공(控)하며 동으로 경상을 연하고 서로 진포(鎭浦)를 통하여 형세의 전국을 거하고 해협(海峽)의 리를 천(擅)하여 풍속은 사(士)는 문학을 숭상하며 예양(禮讓)을 익히고 민은 유근(柔勤)을 숭상하며 경직(耕織)에 힘쓰니라.<sup>26)</sup>

위의 설명에 의하면, 종전 충청도를 3개의 부로 나누고 충주의 경우에는 경기, 강원, 충청, 경상도 4도의 인후에 처하여 조령과 죽령을 지고, 황강과 달천의 2강으로 막혔다고 설명하였다. 이렇듯 일단 충청도의 구획에 대해 주위 지역과 자연지리적인 경계를 중시하였다. 또한 풍속은 사는 문학을 숭상하고 예양을 익히며 민은 부드럽고 근면하여 경직을 힘써 한다는 품평을 덧붙이고 있었다.

〈표 3〉 각부별 상황표(1895년 5월)

부명	군수	원장부전답(결)	인구(호)	부명	군수	원장부전답(결)	인구(호)
한성부	11	32,577	46,102	안동부	17	65,308	77,356
인천부	12	28,956	49,267	강릉부	9	10,571	24,668
충주부	20	62,371	81,799	춘천부	13	19,568	42,826
홍주부	22	97,666	83,002	개성부	13	35,093	51,909
공주부	27	108,768	104,496	해주부	16	67,033	101,228
전주부	20	118,082	108,263	평양부	27	90,384	133,342
남원부	15	66,984	75,739	의주부	13	28,225	69,950
나주부	16	114,295	97,384	강계부	6	10,394	28,690
제주부	3	8,400	9,800	함흥부	11	48,626	55,358
진주부	21	99,109	114,092	갑산부	2	4,407	5,793
동래부	10	45,472	56,734	경성부	10	44,095	53,601
대구부	23	114,537	127,242	23	337	1,320,921	1,598,641

출전 : 『관보』, 제50호, 「칙령 98호, 地方制度 改正에 관하는 件」, (개국 504년 5월 26일) 795~808쪽 ; 『조선지지(朝鮮地誌)』(학부 편집국편, 1895), 장서각 소장, 11~14쪽.

그렇지만 세부적으로 보면, 공주부와 홍주부의 소속한 군은 종전 충청도에 속한 지역이기 때문에 그렇다 하더라도 충주부에 새로 편입하게 된 군 중에서 강원도 지역과 경기도 지역의 일부를 포함하는 이유는 명확하지 않았다.<sup>27)</sup> 이때 각부별 경계, 인구, 조세 등의 사항을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표3> 23부별 각군의 상황표에서 각부별 군의 숫자, 원장부결총 결수, 그리고 각부별 인구 호수를 일별한 표에 의하면, 전체 337개 군을 23개부로 배치하여 고르게 반영한 것으로 보이지만, 실상은 각부별로 토지와 인구 규모의 편차가 제법 컸다고 할 수 있다. 예컨대 원장부결부수를 기준으로 하면, 가장 큰 지역은 전주, 대구, 나주, 공주, 진주, 홍주, 평양의 순으로 되어 있어 대개 종전 전라도, 경상도에 이어 평양지역으로 분포되어 있음을 알 수 있다. 인구수 10만호 이상의 경우에는 평양, 대구, 진주, 전주, 해주, 공주 등지로 인구 규모의 지역적 다양성을 보여준다고 할 수 있다.

26) 『조선지지(朝鮮地誌)』(학부 편집국편, 1895), 장서각 소장, 11~14쪽.

27) 충주부는 충주 음성 연풍 괴산 제천 청풍 영춘 단양 진천 청안 여주 용인 죽산 음죽 이천 양지 원주 정선 평창 영월 등을 포함하고 있었다.

반면에 각부별 군의 숫자 차이를 보면, 20군 이상의 지역은 공주, 평양, 대구, 홍주, 진주, 충주, 전주 등의 순으로 볼 수 있고, 하위로는 갑산부, 제주부, 강계부, 강릉부 등지였다. 이렇게 각부별 수세원장부와 호구수를 기준으로 하여 편성한 것이라기 보다는 특정 지역의 거점도시를 중심으로하여 다양한 조건을 고려하여 편제한 것으로 보인다.

문제는 원래 전국적인 지방제도의 개편은 종래 주·부·군·현 등 다양한 지방의 명칭과 지위를 하나의 군제로 획일화시키는 것과 아울러 각군의 규모를 일정하게 통폐합하여 거의 반수에 가깝게 개편하여 157개 정도의 군으로 통폐합시킨다는 군단위의 개혁을 시도한 것이었다.<sup>28)</sup> 그럼에도 불구하고 지방군제의 규모를 일정하게 구축하지 못한 상태에서 도-군제 해체 이후 부-군제의 확립이라는 어정쩡한 상태의 개혁에 그쳤다. 그만큼 출발부터 문제투성의 지방제도 개혁인 셈이었다.<sup>29)</sup>

그런데 각부의 지방관리체계는 일정한 표준적인 기준에 의해 나누어졌다는 점에서 이전의 도제(道制)의 그것과는 달랐다.<sup>30)</sup> 이어 5월 30일에는 23부의 관찰사가 임명되었다. 이들의 현황은 다음의 표와 같다.

각부의 관찰사에는 전직 해당지역 도의 관찰사를 비롯하여 각군의 군수 및 판관 등이 임명되었다. 여기서 관리임용에서 주목되는 것은 이승우(李勝宇), 이중하(李重夏), 이도재(李道宰), 지석영(池錫永) 등 농민전쟁의 진압에 앞장서서 큰 공헌을 세운 사람들이 대거 관찰사로 임명되었다는 것이다. 특히 안동부사 김석중(金奭中)은 경상도 북부지역을 중심으로 민보군을 조직하여 농민군을 토벌하였던 인물로서 이제 안동부의 관찰사의 지위에까지 오르게 되었다.

28) 1895년 7월 유길준 등은 郡分合及徵稅事宜調査委員에 임명되었다(俞吉濬, 「內部協辦俞吉濬」(기초학문자료센터 토대연구DB '한국근대인, 유길준 관련 미발굴 자료의 해제 및 저작의 정본화 연구' 문서번호 미-520305801). 그 중에서 내부협판 유길준은 郡分合及徵稅事宜調査委員으로 임명한다는 임명장이 있다. 문서의 해제에서는 임명한다는 문구 아래 작은 글씨로 다음과 같은 내용이 적혀 있다고 한다. '탁지부협판 李鼎煥, 내부지방국장 劉世南, 탁지부사세국장 李海萬, 내부고문관 齋藤修一郎, 탁지부고문관 仁尾惟茂와 함께 조사'하라고 되어 있다. 임명주체는 내각총리대신 김홍집이다(양진아, 위의 논문(2023), 317쪽).

29) 부제의 실시에 따라 지방관리들의 명령계통도 달라져서 군수는 各府의 觀察使, 觀察使는 내무대신의 지도 감독을 받게 했으며 各部의 主務에 따라 각부대신의 지휘 감독을 받게 하였다. 특히 각부의 觀察使, 參書官, 主事, 警務官 등, 그리고 군수 이하 이서들에 이르기까지 모든 지방관의 인사권은 내무대신이 관할하였다(『한말근대법령자료집』(I) <內部令 2호> 「各府廳主事定員에 관한 件」 개국 504년 6월 3일 ; 같은 책, <內部令 3호> 「漢城府外 各府警察官에 관한 規程」 개국 504년 6월 5일 ; 『한말근대법령자료집』(I) <勅令 98호> 「地方制度 改正에 관한 건」 개국 504년 5월 26일, 398~402쪽).

30) 부에는 관찰사 1인, 참서관 1인, 주사 15인, 잡급 8인 등 17인으로 구성되며 그밖에 경무관 1인, 경무관보 1인, 총순 2인 이하 등으로 구성되었다. 이 중에서 관찰사와 참서관 및 경무관은 주임(奏任)이며, 주사 경무관보 등은 판임(判任)으로 되어 있는데, 주사(主事)는 각부를 통계하여 330인을 총정원으로 정했다. 관찰사는 3등급이 있는데, 1급이 2200원이고, 2급은 2000원, 3급은 1800원이었다. 참서관도 3등급인데 1000원에서 800원이었고, 주사에는 8등급이 있어서 360원에서 120원까지 이르고 있었다(『의주』 10, 「지방관제」, 499~500쪽).

〈표 4〉 지방제도 23부 관찰사 임명 현황

	각부명	성명	근무기간	전직명	품계	비고	비고(전임활동 및 교체상황)
1	한성부	李采淵		농상공부협판	종2품	척3	金經夏(9.5-96.2.23; 내부참서관)
2	인천부	金奎軾		종2품	종2품	척4	朴世煥(7.5-96.4.18; 덕원부사)
3	충주부	趙漢國		종2품	종2품	척3	金奎軾(7.2-96.2.28)
4	홍주부	李勝宇	94.10.11-96.2.27	홍주목사	종2품	척4	
5	공주부	徐晚輔		은양군수	4품	주2	吳益泳(7.19 종 2품), 李載崑(8.16-9.1; 3품) 李淙遠(9.4-96.4.1; 9품)
6	전주부	李道宰		전라감사	종2품	척3	趙民熙(8.16-96.3.9; 관세사장)
7	남원부	白樂倫	95.5.29-96.8.5	순천부사	종2품	척4	
8	나주부	韓耆東		종2품	종2품	척3	蔡奎常(7.2-96.1.13)
9	제주부	李秉承		경상좌수사	3품	주2	吳慶林(7.2-96.5.4; 중추원2등의관)
10	진주부	李載崑		중추원2등의관	3품	주2	李聖烈(윤5.3-윤5.20; 호남초토사) 許璉(7.2-8.14; 함흥부관찰사) 조병필(8.16-96.3.25; 궁내부특진관)
11	동래부	池錫永		동래부사, 진주토포사	3품	주2	李容九(6.18-11.10; 4품) 鄭寅均(11.12 - 96.3.15; 5품)
12	대구부	李重夏	95.5.29-96.8.5	중추원1등의관, 안핵사	종2품	척3	
13	안동부	金奭中	95.4.29-96.3.4	안동부사, 소모사		주2	
14	강릉부	李暉	95.5.29-96.3.7	종2품	종2품	척3	
15	춘천부	洪萬植	95.5.29-6.27	종2품	종2품	척3	李根命(7.2-96.1.7)
16	개성부	高永周	95.1.29-96.1.21	개성부판관	종1품	주2	
17	해주부	李鳴善	95.5.29-96.4.1	종2품	종2품	척3	
18	평양부	鄭敬源	95.5.29-96.8.5	영월부사, 선무사	종2품	척4	徐相集(96.8.5-97.4.16; 내부참서관)
19	의주부	閔致完		3품	3품	주2	俞吉濬(8.16-8.20; 내부협판) 趙贊顯(8.25-96.8.5; 경주군수)
20	강계부	金禎根	95.5.29-96.4.22	3품	3품	주2	
21	함흥부	許璉		함남병마절도사	종2품	척4	李容燾(7.2-96.1.7, 7.17, 갑산겸임)
22	갑산부	白性基		장연현감	종2품	척4	李容燾(7.17-96.1.7 겸임)
23	경성부	李奎遠	95.5.29-96.1.11	함북안무사	종1품	척3	

출전 : 『舊韓國官報』 호외, 개국 504년 5월 30일자, 5월 29일자 임명 ; 『日省錄』 1895년(을미) 5월 30일조 임명기사, 윤5월 3일조, 安龍植編, 『韓末地方官錄』, 연세대 지역사회개발연구소, 1992 ; 『내부청의서』 1책 참조.

이렇듯 1895년 윤5월 1일부터 시행되는 23부제도는 농민전쟁의 탄압국면에 이어 강압적으로 중앙권력이 지방에 통치력을 확보하려는 거점으로서 기획되었다고 할 수 있다. 이는 종래 지방제도의 문란과 재정부족 등 문제가 있음에도 불구하고 23부제라는 새로운 지방제도를 시행하면서 지방통치의 일신을 꾀하려는 것이었다. 관찰사는 내부대신의 지휘와 감독을 받고 각부의 주무에 따라서는 각부 대신의 지휘 감독을 이어받아 법률 명령을 집행하여 관할 내의 행정사무를 총리하게 되었다.<sup>31)</sup>

한편 각부의 관찰사 임명에 이어 윤5월 3일에는 각부의 참서관이 임명되었다.<sup>32)</sup>

31) 관찰사는 소속관리를 감독하는 것에 대해서는 주임관 및 판임관의 진퇴 및 징계는 內部大臣에게 具狀하고 雇員 이하는 專行하게 되었다(『의주』 10, 「地方官制」 개국 504년 5월 26일, 499~500쪽). 그런데 내부의 직제상 지방국장이 관찰사보다 하위가 되었으므로 지방국장을 칙임관으로 승서하여 행정계통을 원활하게 하는 조치도 취하였다(『의주』 13, 개국 504년 윤5월 3일, 7쪽).

32) 각부의 참서관 임명에서 주목되는 것은 23인의 참서관 중에서 내부주사 출신이 6인에 불과하고 법부주사가 4인, 탁지부주사 3인, 내각주사 2인, 외부주사 2인, 학부주사 2인, 그외 4인으로서 구성되었음을 알 수 있다.

<표 5> 각부 참서관 임명상황(1895년 윤5월)

	각부명	이름	전입관직		각부명	이름	전입관직
1	한성부	咸遇復	5품	13	안동부	吳世光	법부주사 6품
2	인천부	任午準	6품	14	강릉부	朴承燦	내부주사 6품
3	충주부	權直相	탁지부주사9품	15	춘천부	金近植	탁지부참서관9품
4	홍주부	咸仁學	내부주사 9품	16	개성부	李範德	내부주사 9품
5	공주부	李石齡	내부주사 9품	17	해주부	金孝益	내부주사 9품
6	전주부	崔名煥	법부주사 6품	18	평양부	崔錫敏	내각주사 6품
7	남원부	金喆善	법부주사 6품	19	의주부	李鴻來	내부주사 6품
8	나주부	金基肇	법부주사 6품	20	강계부	洪在箕	내각주사 6품
9	제주부	俞兢煥	외부주사 6품	21	함흥부	陸裕信	6품
10	진주부	吳顯益	학부주사 9품	22	갑산부	安吉壽	외부주사 6품
11	동래부	李尙萬	6품	23	경성부	宋奎善	학부주사 6품
12	대구부	韓晩容	탁지부주사9품				

출전 : 『舊韓國官報』 56호, 개국 504년 윤 5월 5일, 864-868쪽.

각부의 참서관임명에서 주목되는 것은 내부대신이었던 박영효의 독단에 의해 모든 참서관이 임명되었던 것이 아니라 내각, 법부, 탁지부, 외부, 학부 등에서 각기 추천하여 참서관으로 임명하였다는 점이다. 이것은 각부의 지방관리 임명이 내부를 중심으로 일사불란하게 이루어지지 못하고 내각을 구성하는 각부대신의 영향하에 배분되었음을 의미한다. 그만큼 지방행정이나 개혁정치에 일관성이나 위계질서를 갖추기는 어려웠을 것으로 생각된다.

## 2. 23부제 지방제도의 근대적 개편 : 재판과 징세 기능의 분리

한편 갑오개혁정부는 기존의 행정관아에서 재판기능을 분리하기 위해 지방에 재판소를 설립하였다. 지방 재판소는 이미 1895년 3월 25일에 반포한 법률 1호 재판소 구성법에 규정되어 있었다. 그런데 원래 재판소 구성법에 의하면, 지방재판소와 한성 및 인천 기타 개항장 재판소, 그리고 순회재판소가 지방제도의 개혁과 더불어 시행될 예정이었다.<sup>33)</sup> 그렇지만 지방제도가 일단 부를 중심으로 재편되자, 재판소의 체계와 관할구역도 역시 부를 중심으로 재편될 수밖에 없었다.

그리하여 1895년 윤5월 10일 개항장재판소와 지방재판소 개설에 관한 칙령을 공포하였다.<sup>34)</sup> 따라서 인천 재판소, 부산재판소, 원산재판소 등 22개 재판소가 부를 단위로 한 지방에 설치되었다. 즉 한성부의 경우 이미 4월 16일에 법부령 1호로서 한성재판소가 설치되었으므로,<sup>35)</sup> 이를 제외하고 종래 개항장에 설치되었던 재판소 3곳인 인천, 부산, 원산 이외에 새로 개편된 각부에 하나씩의 지방재판소가 설치되었다. 결과적으로 종래 감영, 유수영 및 기타 지방관아에서 행해지던 재판사무는 일체 폐지되었고 지방재판소의 수리심판으로 귀속되게 되었다.<sup>36)</sup>

또한 이 시기에 조세징수기구의 변동도 있었다. 이때 추진된 주요한 법령은 관세사 및 징세서 장정, 각읍 부세소장정, 수입조규 등이었다. 이러한 징세 관련 법령은 기존의 지방분산적인 징세기구를 중앙집권적인 징수기구로 개편하려는 대원칙을 가지고 있었다.

33) 『한말근대법령자료집』(I) <법률 1호> 「재판소구성법」 개국 504년 3월 25일, 190~198쪽.

34) 『관보』 62호, 개국 504년 윤5월 12일, <칙령114호> 「開港場裁判所와 地方裁判所開設에 關한 件」, 903~905쪽.

35) 『한말근대법령자료집』(I) <법부령 1호> 「한성재판소 설치에 관한 건」, 345~346쪽.

36) 『관보』 63호, <법부령 5호> 「개항장재판소 및 지방재판소 관할구역은 各 該府管轄 區域의 同함」 개국 504년 윤5월 13일, 913~914쪽.

1895년 3월 26일에 반포된 ‘관세사급징세서관제’에서는 조세 및 각종 수입의 조사, 세액 조정 부과 등 관세업무 영역과 조세징수업무 영역을 크게 구분하였다. 동시에 탁지부의 직접적인 통제하에 각군의 징세업무를 통제하려고 하였다.<sup>37)</sup> 관세사는 전국 9개 관할구역내의 세무기관을 감독하고, 징세사는 전국을 220개 소구역으로 나누어 관세사의 감독하에 지방의 징세업무를 담당케 하였다. 관세사 및 징세사의 직원규정에서 관세사장은 9인, 징세사장은 220인, 관세주사는 45인, 징세주사는 880인으로서 모두 1,154인에 이르고 있었으니, 기존의 지방관리 서리층에 버금가는 아주 방대한 규모의 관리 채용이 필요하였다.

또한 중앙집권적인 징세기관에 대응하여 각 지방에 설치된 것이 바로 각읍의 부세소였다. 4월 5일에는 ‘각읍부세소장정(各邑賦稅所章程)’이 제정되었다.<sup>38)</sup> 그리고 각읍 이하 면리에서 징세를 담당하는 기구는 법령적 차원에서 ‘수입조규(收入條規)’에 자세히 규정되었다. 여기에서는 조세수납을 납세총대인(納稅總代人)에게 위탁하여 조세를 납부하게 되어 있었다.<sup>39)</sup> 지방징세기구의 중앙집권화정책은 기본적으로 철저한 조세원의 파악과 징세기구의 정비를 시도한 것이라고 할 수 있다. 이는 원칙적으로 종래 향촌징세기구의 자치적인 운영을 배제하려는 것이었다.

그렇지만 이러한 제도가 각지방과 세무행정에 바로 적용되어 실시되지는 않았다. 윤5월 1일부터 새로운 지방제도가 실시되자 비로소 관세사와 징세사 관제가 시행되기 시작했다. 그런데 관세사장이 비전문적인 고위관리들로 임명되었지만,<sup>40)</sup> 징세사장은 비교적 조세 재정업무와 관련한 직책을 거쳤던 사람들로 충원되었다.<sup>41)</sup> 그리고 징세사장은 전체 정원이 220인이었던 만큼 많은 수가 임명되어야 함에도 불구하고 55인밖에 임명되지 못했다. 이로써 징세사가 본래의 규정대로 제역할을 수행하기는 어려웠을 것으로 생각된다. 따라서 중앙집권적인 지방제도의 개혁은 원래 목표로 추진하지 못하면서 이후에도 쉽사리 정착되지 못할 가능성이 높았다. 더구나 개혁사업의 제도화되기 이전에 이미 지방사회의 거부와 비판을 수용하면서 어쩔 수 없이 지방의 현실에 부합하는 현실추수적인 정책으로 수정되었다. 결정적인 난관에 부딪힌 것이 바로 1895년 8월 을미사변이라는 정치적 상황과도 관련되었다.

1895년 중반에 취해진 중앙집권적 징세기구의 설립이 거의 기능을 못하고 향후 조세수취기구로서 기능을 하기 어렵다고 판단되자 이전의 방침을 크게 변경하게 되었다. 지방사회의 강력한 반발로 인하여 다시금 지방자치 혹은 자율적인 권한을 일단 인정하고 허용하는 정책으로 회귀할 수 밖에 없었다. 한편으로 구래의 조세징수체계를 활용하여 지세의 수취율을 크게 높이려는 정책을 취하였으며, 다른 한편으로는 현지 향촌지배 세력과 결합하여 안정적인 지배기반을 확보하려고 하였다. 9월 5일 법률 15호, ‘지세 및 호포전에 관한 건’

37) 『한말근대법령자료집』(1), <칙령 56호> 「管稅司及徵稅署官制」 개국 504년 3월 26일조.

38) 『한말근대법령자료집』(1), <칙령 74호> 「各邑賦稅所章程」 개국 504년 4월 5일조.

39) 여기서 納稅總代人的 자격은 “該 面村里 기타 統合 하는 同一區域內에 居住 하여야 恒産이 有 하여야 租稅를 現納 하는 丁年 以上 男子를 要하”는 것으로 되었다. 이들은 同一區域에서 거주하는 자, 또한 恒産이 있어야 하며, 租稅를 납부하는 16세 이상의 남자로 한정하였다. 이들은 종래 조세를 납부할 때 대납의 역할을 했던 향원이나 양호, 호수 등과는 다른 명칭이었으나 동일지역에서 恒産을 가진 자로 규정됨으로써 兩班 層 이외에 다른 계층에서 충원될 가능성이 있었다(위의 책, <칙령 71호> 「收入條規」 개국 504년 4월 5일, 321~326쪽).

40) 朴容大, 成大永, 黃耆淵, 李圭昇, 李承宇, 李萬教, 趙民熙, 鄭濟斌 등이었다(『舊韓國官報』 56호, 개국 504년 윤5월 5일, 「관세서장 임명기사」 1895년 윤5월 3일, 863~864쪽). 이어 6월 3일에는 成大永이 사임하고 2인이 추가로 임명되었다. 즉 金裕成과 洪承憲이었다(『舊韓國官報』 81호, 개국 504년 6월 5일, 「관세서장 임명기사」 1895년 6월 3일, 1005쪽). 이들은 대개 종2품에서 3품에 이르는 고위관리로서 중추원 1등 의관이었던 朴容大를 비롯하여 대개 중앙관서에 이조 참의, 병조참판, 승지 등을 역임한 자들이었다.

41) 1895년 6월 8일에 임명된 징세사장은 모두 55인이었는데, 그 중에서 탁지아문이나 교섭통상아문 혹은 기기국 등에서 주사를 역임한 자는 모두 15인이었고 또한 지방군수를 거친 사람도 10인이었다. 반면에 사헌부나 홍문관 등 중앙관사에서만 근무했던 사람은 9인, 참봉, 수봉관 등 미관말직에만 있었던 사람이 4인, 그밖에 관직 경험을 알 수 없는 자가 17인이거나 되었다(『관보』 85호, 개국 504년 6월 10일, 「징세서장(판임 3등, 4등) 임명기사」 1895년 6월 8일, 1017쪽).

을 발표하여 조세부과의 법적인 근거를 마련한 정부는 세무시찰관규정 및 각군세무장정을 제정함으로써 조세부과와 지방재정체계를 현실에 맞게 합리적으로 운영하려고 하였다.<sup>42)</sup> 특히 칙령 163호 ‘각군경비배정에 관한 건’을 제정하여 370여 개 군의 다양한 규모를 호수 및 결수에 비추어 1등군에서 5등군까지 지방재정규모에 차등을 두어 합리적으로 배분하려고 하였다.<sup>43)</sup> 각군의 지방경비마련은 단순히 지방재정의 합리화만을 뜻하는 것이 아니었다. 징세 개혁의 궁극적인 목적은 다름아닌 지방의 향리들을 액수(額數)로서 규제하고 중앙의 국가권력에 의해 지방의 하위관리들을 중앙의 관료체계에 따라 재편성하는 것이었다.<sup>44)</sup>

그리고 각군의 지방관리의 액수를 정했는데, 1등급 군의 경우는 군수를 비롯하여 세무주사, 장교, 이방, 리(吏), 통인, 사령, 객사(客舍), 향교직, 세무서기 등 12개로 분류되어 모두 38명이 지방사무를 담당하도록 하였다. 이렇게 전국 각군의 관리를 통계하면, 모두 11,113명에 이르렀다. 이러한 조치를 통하여 무려 1만여 명의 관료층이 새로이 행정관료층에 편입하게 되었다.<sup>45)</sup> 이는 종래 지방자치적 세습관리였던 향리층이 이제 중앙집권국가의 근대관료층으로 귀속된다는 것을 의미했다.

지방재정 운영도 중앙집권적으로 일원화되었다. 1등급의 군으로부터 5등급의 군에 이르기까지 차등을 두고 산출되었는데, 대개 1.58배에 이를 정도로 차이가 나게 하였다. 그렇지만 전체 지방경비예산은 모두 747,426원(元)에 불과했다. 1896년 내부의 지방재정 예산은 지방각부에 333,022원, 지방 각군에 823,308원 등 1,156,330원이 배정되었다.<sup>46)</sup> 이는 전체 세출예산 4,809,410원 중에서 24%에 불과한 것이었다. 더구나 이러한 지방경비금액은 갑오개혁이전에 대략 2,472,136원으로 산출된 것에 비해서 반 이상 대폭 축소된 것이었다.<sup>47)</sup> 그렇지만 당시의 세입·세출규모에 비해서는 어쩔 수 없는 것으로서 예산상으로는 관리의 수효면에서도 갑오개혁정부의 ‘작은 정부’에 걸맞는 규모였다고 하겠다.

여기서 주목되는 것은 경비의 축소가 아니라 중앙정부에서 지방의 재정을 획일적으로 규정하고 통제할 수 있는 지방재정체계를 마련했다는 것이다. 또한 주목되는 조치는 바로 각군에서 세무를 전담하는 세무주사(稅務主事)의 설치였다.<sup>48)</sup> 세무주사의 권한과 그에 따르는 이권은 오히려 전 시기보다 훨씬 커졌으므로 지방에서는 세무주사의 자리를 놓고 유생, 향임, 이서들이 서로 경쟁하는 사태가 벌어졌다. 탁지부는 이서층을 가급적 배제하면서 유향층에게 세무를 맡기려는 방침을 관철시키려고 했다.<sup>49)</sup> 그런데 세무주사의 선정에는 세무와 관련된 업무를 수행하면서 전곡물품을 소비했거나 잃어버렸을 때 이를 배상케 하는 조건이 있었다. 인천부 지역에서는 세무주사로 추천된 인물이 이서층이거나 사무능력이 없는 유생층뿐이어서 아예 “일년 수확이 벼 200석 이상인 자”로 자격을 제한할 정도였다. 세무주사의 연봉이 180원에 이를 정도로 이서 중에서 가장 높은 봉급을 받고 있었던 것으로 보아 본래의 재산여부와 더불어 상당한 이권이 작용할 수 있는 직책이었다. 세무주사로 추천된 자는 구이서배가 많았다.<sup>50)</sup> 왜냐하면 구리(舊吏)들은 전부터 세무를 담당해왔기

42) 『한말근대법령자료집』(I) <법률 15호> 「地稅及戶布錢에 관한 件」 1895년 9월 5일, 560~561쪽; 칙령 161호, 「稅務視察官規程」 1895년 9월 5일, 562~564쪽; <칙령 제159호> 「管稅司及徵稅署官制 並 各邑賦稅所章程 施行의 停止에 관한 件」 1895년 9월 5일, 561~562쪽; <칙령 제162호> 「各郡稅務章程」 1895년 9월 5일, 564~567쪽.

43) 『의주』 29, 「各邑改革之件閣議案」; 같은 책, 「各邑經費排定額算出表」, 73~74쪽.

44) 『의주』 29, 77쪽; 『관보』 제158호, 개국 504년 9월 11일, 1266~1267쪽.

45) 『한말근대법령자료집』(I) <勅令 163호> 「各郡經費配定에 관한 件」 개국 504년 9월 5일, 567~570쪽.

46) 『의주』 39, 「開國五百五年度 歲入歲出總豫算表」(개국 504년 11월 15일), 505쪽.

47) 『의주』 29, 「結戶貨法稅則烈」 개국 504년 9월 5일; 金泰雄, 「開港前後~大韓帝國期の 地方財政改革 研究」, 서울대 국사학과 박사학위논문, 1997, 158~163쪽.

48) 『한말근대법령자료집』(I) <칙령 제162호> 「各郡稅務章程」 1895년 9월 5일, 564~567쪽.

49) 熊川郡 郡守 元稷에 의하면, 세무주사 1인의 추천조건으로서 「以廉潔有聲望人으로 군수가 자백천보」하기로 衆人의 공찬을 받았으나 座首 朱基碩과 前座首 金源杓, 都監 文在鎬 등이 서로 뇌물을 써서 천보하기를 요망하였다고 한다. 재공찬을 하니 鄉人들은 70세 넘는 老儒 3인을 薦望하였다. 다시 吏校에게 공찬을 받으니 退吏 梁柱漢으로 공찬하였으나 분쟁은 끊이지 않았다고 한다(『공문편안(公文編案)』 28, 「응천군훈령」 건양 원년 2월 26일, 참조).

때문에 업무에 밝아 세무주사에 이서배가 많이 추천된 것이었다.<sup>51)</sup>

### 3. 23부제 이하 군단위 지방자치제의 시도 무산

이러한 지방행정제도의 개혁은 결국 지방의 새로운 자산가층, 부요층을 대상으로 하여 이들에 의한 향촌 질서의 구축과 서로 맞물려 있었다. 이 시기에 지방제도 개혁에서 가장 주목되는 점은 지방자치적 향촌운동을 목표로 하고 있었던 ‘향회조규(鄉會條規)’와 ‘향약판무규정(鄉約辦務規程)’의 시행이었다. 1895년 9월 5일(10월 22일)에 유길준의 제의로 향회제도가 추진되었다.<sup>52)</sup>

우는 지방인민의 기력지려(氣力智慮)를 분발하며, 채(且) 그 심조(心志)를 통합하여 사물(事物)에 귀착(歸着)하고 겸하여 재산권리를 자호(自護)케하기 위하여 이 양건(兩件)을 의정(擬定)하여 부군(府郡)에 반포하여 향리간여행하물 허(許)함이 합당하기 이 단을 각의(閣議)에 제출하여 가부결정(可否決定)하시를 결(乞)함<sup>53)</sup>

위와 같이 향회는 지방인민의 기력과 지려(智慮)를 분발시키며 또한 심지를 통합시키는 것을 목표로 갖고 있었다. 그리고 인민이 재산 권리를 스스로 보호할 수 있게 만들기 위한 것이었다. 한마디로 요약하면 향회라는 지방자치제를 시행함으로써 일정한 재산과 권리를 획득하고 있었던 호호·부민을 중핵으로 인민의 권리와 의무를 보장하고 지방행정조직과 운영도 강화하자는 것이었다.

향회의 종류로는 대회인 군회(郡會)와 중회인 면회(面會), 소회인 리회(里會)가 상정되었다. 리회는 존위와 매호 1인씩으로 구성되었으며, 면회는 집강과 각리의 존위와 각리에서 임시로 공거한 각 2인으로 구성되었다. 이렇게 구성된 각급 향회에서는 교육과 호적, 지적, 위생, 사창, 도로교량, 식산흥업, 공공산림 및 제언보항(淤港), 제반세목 및 납세에 관한 사항 등 지방과 관련된 일체의 사항을 담당하였다. 그리고 이런 사항에 대해 향회에서는 다수의 의견에 따라 결정하였다.

또한 향약판무규정은 종래 각 지방마다 다양하게 운영되었던 기존의 향회를 국가에서 획일적으로 규정하여 통일화시키려는 목적에서 시행되었다. 그렇지만 실제 규정상으로는 각리와 면의 향약을 규정할 때, 존위나 집강을 관으로부터 차정하던 관례를 폐지함으로써 관직적 성격보다는 자율적 성격을 강조하였다. 특히 리향약의 대표인 존위나, 면향약의 대표인 집강이 될 수 있는 자격요건 중에서 신분적인 차별을 완전히 폐지했다. 향회조규 제 2조에서 4조까지는 회원의 자격을 규정하고 있는데, 리회에서 회원의 자격조건을 존위와 해리 내의 매호 1인으로 하되 징역이나 조세를 체납한 처분이 없는 자로 규정하고 있다. 이러한 회원의 자격이 면회와 군회에까지 이어져 일정한 정도의 자산가를 상정하고 있었다.<sup>54)</sup>

또한 집강과 존위의 자리에 있을 때는 반상에 구애되지 말고 동등하게 대우함을 규정하고 있다. 그리고 향약판무규정의 제1조 3항에 의하면, 존위의 경우, “명예로 하되 연 30 이상으로 1년에 체기를 정하여 해리

50) 예로서 洪州府 관하 각군의 세무주사 임명 전체 22명의 세무주사 중에서 11인이 吏로 기록되어 있고 또한 儒 3인, 出身 3인, 전관료 3인 등이었다(『공문편안』 19, 「홍주부관찰사보고」).

51) “各邑稅務主事을 令各該地方邑抄報者는 欲杜遺源이더니 近聞各邑이 多以著名吏로 混擧호니 此非重國課之意라 各別察飭호야 必以有聞望可堪財務者로 報來可也向事”(『공문편안』 12, 「訓令各府」 乙未 11월 11일 ; 같은 책, 27, 「경성부보고」 ; 같은 책, 33, 「나주부보고」 건양 원년 2월 5일 참조).

52) 兪吉濬은 지방민의 정치참여에 관심이 많았으며 이전에 박영효가 행했던 지방제도 개혁에 만족하지 않고, 일본의 지방제도를 참고삼아 더욱 개혁을 철저하게 하려고 했다고 한다(『유길준전서』V, 시문편, 271 쪽 ; 윤정애, 앞의 논문, 31쪽 재인용).

53) 『의주』 36, 「鄉會條規」 1895년 10월 26일, 366~373쪽.

54) 里會·面會·郡會의 의석에는 “賦役이 多호 上等戶民이 執綱, 尊位 次席에 坐함”이라고 규정하여 賦役이 많은 上等戶民이 집강과 존위 그 다음의 높은 자리를 차지할 수 있었다. 군회에는 一郡의 上等戶가, 면회에는 一面의 上等戶가, 리회에는 一里의 上等戶로 규정되어 각 里會·面會·郡會에 동일하게 적용되는 기준이 되었다. 다만 군의 상위에 위치한 23부회에 대한 구상은 없었다.

인민(該里人民)이 회의하여 반상(班常)을 구(拘)치 물(勿)하고 권선(圈選)한 후에 정하는 것”으로 하였다.<sup>55)</sup> 이러한 다수결의 원칙하에 해리의 인민이 투표한다는 조항은 민주주의적인 대의제도를 최소의 향촌단위에서 실시한다는 의미를 가지고 있다. 향회의 운영방식은 이렇듯 향촌자치적 성격이 강했으며, 향촌질서의 주체로서 종래 재지 양반만을 대상으로 한 것이 아니라 새로운 자산가층, 부요층을 대상으로 했다.

갑오개혁시기 지방제도의 자율적 운영과 관련하여 핵심적인 향약 및 향회조규는 관치보조적 향촌질서의 수립이 전면에 내세운 목적이면서도 향촌 내의 자율적 질서 및 지방민의 정치참여를 호응하는 차원에서 시행되었다. 위로부터의 지방제도 전면 개편과 조응하는 것이었다.<sup>56)</sup> 결국 면리의 지방자치규정은 면리를 지방 행정의 최하 단위로 설정하여 중앙집권의 강력한 통제하에 두려는 것이었다. 이는 종래 면리 단위에서 농민들의 의사를 반영하고 자치적으로 운영되었던 이회(里會)·면회(面會)의 기능을 수렴하면서 관치적 성격의 군회(郡會)와 서로 결합시킨 것으로 볼 수 있다.<sup>57)</sup> 그러면서도 갑오개혁정부는 최하의 말단 지배층으로 성장할 수 있는 계층을 기존의 양반층이 아니라 지역민의 여망을 받으면서 성장하고 있었던 자산가층, 부요층으로 설정하고 있었던 것이었다. 이들을 갑오개혁의 지배기구 최말단에 편제시킴으로써 어느 정도 지방자치제도의 지향을 보이고 있었다.

그렇지만 실제 갑오개혁정권에서 추진하고 있는 향촌질서의 재편정책이 실제 향촌에서 구현되고 있었는지는 의문이다. 왜냐하면 을미사변 이후 갑오정권의 기반이 취약해졌으며 1896년 2월 아관파천으로 붕괴했다는 정국변동이 있었기 때문이다. 더욱 중요한 점은 내각에서 충분한 심의를 통해서 결정되었음에도 불구하고 당시 갑오정권은 『관보』에 향회와 향약에 관한 조규 내용을 아예 실지 않았다는 것이다. 이로써 향회조규의 내용은 전혀 일반에 공포될 수 없었다.<sup>58)</sup> 이는 기존의 향촌 지배질서를 완전히 부정하는 내용을 담고 있는 향회조규를 공포하지 않음으로써 필연적으로 향촌사회 지배질서에 충격적인 변화를 가져올 수 없었다. 또한 향회의 설립단위를 도, 혹은 부제로의 개혁에 맞춰 부회(府會)를 구상하지 않은 것도 문제라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 대한제국의 13도제 지방제도 개편과 지방통치

#### 1. 13도제의 실시

1896년 4월 아관파천이후 조선의 정국은 다시 정치개혁과 지방제도의 개혁을 둘러싸고 새로운 모색이 시작되었다. 그해 4월 3일 지방제도조사위원이 선임되었다.<sup>59)</sup> 내부 지방국장 이종환을 비롯하여 탁지부, 군부, 내부 등 모두 12명의 국장 및 주사급 관료들이 선임되었다.<sup>60)</sup> 이후 지방제도 조사는 4개월간의 기초조사를

55) 『의주』 36, 「鄉約辦務規程」 1895년 10월 26일, 371쪽.

56) 李相燦은 군회에서의 尊位와 執綱이 군수에게 예속될 가능성이 컸던 점에 근거하여 군회가 군수의 행정 집행을 감독하고 군수의 횡포를 견제하는 의사가구로서의 역할 보다는 군수의 행정집행을 보조하는 역할에 그칠 가능성이 크다고 평가하였다(李相燦, 위의 논문(1986) 52쪽).

57) 鄭銀景, 「甲午改革의 鄉會制度에 관한 研究」, 한양대 사학과 박사학위논문, 1996.12, 155~170쪽.

58) 『관보』 203호, 개국 504년 11월 3일, 「鄉約辦務規程 鄉會條規를 上奏하야 裁可하시믈 經흠 但 人民은 該規程及條規를 一遵하야 里會面會郡會를 開흠 事를 得흠 該條章은 省略흠」, 1387쪽.

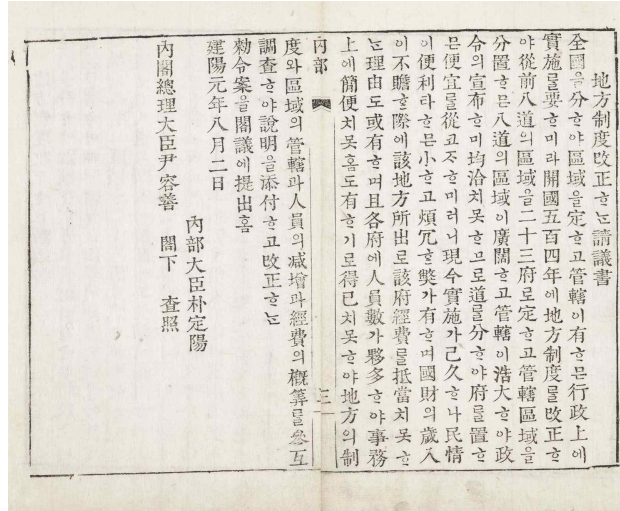
59) 內部地方局長 金重煥, 度支部司稅局長 李海萬, 軍部協辦 白性基, 內部版籍局長 尹瑑錫, 度支部參書官 韓鎮昌, 軍部馬政課長參領 尹喆圭, 內部主事 金在演, 內部主事 金熙祥, 度支部主事 李慶相, 度支部主事 朴潤城, 軍部主事 李升遠, 軍部主事 鄭道永이었다. 이 중 군부 주사 이승원은 지방제도개정에 반대하다가 법적 처벌을 받고 교체되었다(「命地方制度調查委員」, 1896년 4월 3일(『관보』 291호, 1896년 4월 4일); 「判決宣告書」, 1896년 4월 9일(『관보』 297호, 1896년 4월 11일). 김민석 박사논문 71쪽, 각주 143) 참조).

60) 그 중에서 군부주사 이승원(李升遠)은 4월 14일자로 지방제도 조사위원으로 임명되었음에도 지방조사가

수행한 후에 그해 8월에 지방제도가 전면 개편되었다.

1896년 지방제도 개편은 크게 달라져 광역행정구역을 23부에서 다시 도로 바꿔 13도로 개편하였다. 13도와 각 수부의 위치 변화에서 주목되는 것은 평안도·함경도를 비롯하여 충청도, 전라도, 경상도 등이 남북으로 도를 분할한 것이다. 그 외에 경기와 황해도, 강원도의 경우에는 종전의 제도로 환원되었다. 이에 대한 설명은 <지방구역 및 군등설명서>에 자세히 설명되어 있다.<sup>61)</sup>

개국504년에 지방제도를 개정하여 종전 8도의 구역을 23부로 정하고 관할구역을 분치(分實)하든 8도의 구역이 광활하고 관할이 호대해야 정령의 선포하미 균합(均洽)치 못하므로 도를 분(分)해야 부를 치(實)하든 편의를 종코자 하미러니 현금 실시가 이구(已久)하나 민정(民情)이 편리타하든 소하고 번용한 폐가 유하며 국재의 세입이 불섬(不贍)한 제에 해지방소출로 해부경비를 저당치 못하는 이유도 흑유(或有)하며.<sup>62)</sup>



<그림 1> 지방제도 개정 청의서(내부, 1896.8.2.)

위의 지방제도 개혁에 관한 청의서는 이전 23부제도의 폐단을 민정이 편리하지 않고 번영한 폐가 많고, 국재의 세입이 넉넉하지 않음에도 지방소출로 해부의 경부를 감당치 못하고, 또한 각부의 인원수가 과다하다는 등의 이유로 13도제 개편의 당위성을 주장하였다. 실제로는 한성부를 수부(首府)로서 별도의 행정구역으로 개편하였으므로 이에 따라 전국을 13도, 8부, 1목, 331군 등으로 개편하였다. 지방행정구역의 개편은 도제로의 복귀와 부와 목을 설치했다는 점에서 갑오개혁과는 차이를 보이고 있지만, 이전의 군(郡)으로 단일화하는 체계를 그대로 두었다. 갑오개혁기 군의 차등과 인원수도 거의 그대로 편성하였다는 점에서 대한제국 기에도 개혁의 기초를 그대로 유지하려고 했던 것으로 보인다.

다음으로 13도의 위치와 관리 인원, 경비 등을 일목요연하게 정리하고 있다.

<표 6> 대한제국기 지방제도 중 광역 지방제도(1896년 8월 기준)

도명	위치	관리 인원	경비	경비 합계
13도	수원 외 12곳	관찰사 1인, 주사 6인, 총순 2인, 순검 30인, 서기 10인, 통인 4인, 사령 15인, 사용 8인, 사동 8인 등 (84인)	인건비 8,288원(관찰사 1인 166원, 1년 총계 2,000원) 청비 1,155원, 여비 1002원, 청사수리비 85원	총 1만 530원

선무(先務)가 아니라고 하면서 다른 주장을 했기 때문에 ‘추단조 난언자’ 룰로 형률명례 제10조에 준하여 피고를 태 1백 유종신형에 처하도록 처분하고 있다(『법부청의서』 48호(1895년 4월 13일), “白翎島流終身罪人李升遠 妄疏罪建陽元年四月十日到配 減一等流十五年”(『官報』 0021권, 奎17289-v.1-180, 028a-028a면) ; “유배종신죄인 이승원의 유배처소를 海州府 長湍郡 白翎島로 정해서 내일 오전 10시에 發配할 것이니 巡檢 1명과 廳使 1명을 정하여 보내라는 照會 제31호(『起案』 0005권, 奎17277의2-v.1-42, 021a-021a면) ; 1897년 10월 21일 “육범 이외는 모두 석방한다는 뜻으로 아뢰어 재가를 받았음. 이를 받들어 시행하되, 황해도 長湍郡 白翎島의 유배 죄인 李升遠”을 석방하는 조치를 취했다(『起案』 0023권, 奎17277의2-v.1-42, 067a-067a면, 참조).

61) 『地方制度 改正하는 請議書』, 1896년 8월 2일(내부 편, 1896, 『地方制度改正請議書 單』), 7~8쪽.

62) 『내부청의서』 4, <지방제도개정에 관한 청의서>(233호) 참조.

한성부	한성	판윤 1인, 소윤 1인, 주사 5인, 서기 4인, 사령 6인, 청사 4인, 사동 2인 등 (23인)	인건비 4,736원(판윤 1인 166원, 1년 총계 2,000원) 청비 510원, 여비 120원, 청사수리비 50원	총 5,416원
부(府)	광주, 개성, 강화, 인천, 동래, 덕원, 경흥 등	부윤 1인, 향장 1인, 순교 8인, 수서기 1인, 서기 8인, 통인 3인, 순졸 8인, 사령 10인, 사용 5인, 사동 4인, 객사직 1인, 향교직 1인 등 (51인)	인건비 3,477원(부윤 1인 100원, 1년 총계 1,200원) 향사비 100원, 청비 250원, 여비 90원, 50원	총 3,922원
목(牧)	제주	목사 1인, 주사 2인, 순교 8인, 서기 8인, 통인 4인, 사령 8인, 사용 4인, 사동 3인, 객사직 1인, 향교직 1인 등 (40인)	인건비 3,778원(목사 1인 125원, 1년 총계 1,500원) 향사비 100원, 여비 90원	총 3,968원

대한제국시기 지방제도는 13도와 군제, 그리고 한성부와 광주부 등 7개부, 제주목 등으로 구성되어 있었다. 관찰부의 경우 관찰사를 비롯하여 84인으로 구성되어 있었지만, 반면에 한성부는 23인, 광주부 등 7개부는 51인, 제주 40인 등으로 차등이 있었다. 이러한 공식적인 관리의 인원 이외에도 겸임, 경야전으로 통칭되는 공식인원 이외의 이서층도 다수 존재하고 있었다. 그런 의미에서 대한제국기의 공식적인 지방제도와 그 하부에 비공식적인 이서 조직 등으로 2중적 시스템을 가진 것으로 볼 수 있다. 이러한 측면은 조선왕조시기 중앙집권적 지방제도에도 불구하고 분권적인 2중 권력이라는 지방제도의 운영체제를 벗어나고자 했던 개혁은 아직 완결되지 않았다고 할 수 있다.

한편 13도 관하 각지방은 5개의 등급으로 표시하여 재배치하였다. 이 중에서 1,2,3등급을 중심으로 표를 작성하면 다음과 같다.

<표 7> 13도제하 지방 군의 등급과 배치

도명	위치	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	총수
1.경기도	수원	광주부, 개성부, 강화부, 인천부	수원	여주, 양주, 장단, 통진	파주 등 29개		38
2.충청북도	충주	충주, 청주		옥천, 진천	청풍 등 13개		17
3.충청남도	공주	공주	홍주	하산, 서천, 면천, 한산, 덕산, 임천, 홍산, 은진	태안 등 27개		
4.전라북도	전주	전주, 남원	고부, 김제, 태인	여산, 금산, 익산, 임피, 금구, 함열, 부안, 무주, 훈창, 임실, 진안	진산 등 10개		26
5. 전라남도	광주	광주, 순천, 영암, 영광, 제주목	보성, 장흥, 강진, 무장, 함평, 해남, 담양	능주, 낙안, 무안, 남평, 진도, 흥덕, 장성	창평 등 10개	대정, 정의	33
6.경상북도	대구	상주, 경주	대구, 성주, 의성, 안동	예천, 김산, 선산, 청도	청송 등 30개		41
7.경상남도	진주	동래, 진주	김해, 밀양	울산, 의령, 창녕, 창원, 거창, 하동, 합천, 함안, 함양, 고성	양산 등 16개		30
8. 황해도	해주	황주, 안악	해주, 평산, 봉산	연안, 곡산, 서흥, 장연, 재평, 수안, 배천, 신천, 금천, 문화	풍천 등 8개		23
9. 평안남도	평양	평양	중화, 용강	성천, 함흥, 삼화, 순천, 상원, 영유, 강서, 안주	자산 등 12개		23
10. 평안북도	정주	의주, 강계		정주, 영변, 선천	조산 등 16개		21
11. 강원도	춘천				춘천, 원주 등 26개		26
12. 함경남도	함흥	덕원	함흥, 단천, 영흥	북청, 안변, 정평	삼수 등 7개		14

13. 함경북도	경성	경흥	길주	회령, 종성	경성 등 6개		10
합계		18	29	72	210	2	331

13도제의 개편과 더불어 각도의 수부인 거점도시가 대체로 이전의 8도제, 혹은 23부제의 수부에서 그대로 연장된 곳도 있지만, 크게 바뀌어진 곳도 많았다. 경기도의 경우에는 수원이 다른 광주, 개성, 인천 등을 제치고 수부로 등장하였고, 충청북도의 충주가 이전 충주부에 이어 거점도시로 부각되었고, 63) 전라남도의 경우 나주보다 광주가 부각되었으며, 경상남도의 경우에도 동래보다 진주가 등장했다. 황해도, 평안남도, 함경남도의 경우에는 기존의 거점도시들이 수부로 된 대신에 평안북도는 의주가 아닌 정주가 되었으며, 함경북도의 경우에도 23부제하에서 경성부로 개편되었던 경성군이 4등군임에도 불구하고 수부로 되었다. 가장 특이한 것은 예전 강원도의 수부였던 원주가 23부제에서도 충주부로 편입되어 거점도시로서의 위상이 격하되었는데, 이제는 춘천으로 수부가 바뀌는 커다란 변화를 겪었다.64) 또한 대한제국 전기에 해당하는 것은 아니지만 충청북도의 경우에도 1908년 4월 충주에서 청주로 전격 이전되는 경우도 있었다. 65)

한편 대한제국기 당시 정부의 조세수입 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 결세 수입과 13도의 편제를 살펴 보면, 다음과 같다.

< 표 8 > 1903년(光武 7) 한국의 재정 수입(결세 수입) 상황

지역	결수	비중1	지세 수입	비중1
경기도	68,002	6.9%	980,917	7.7%
충청북도	34,498	3.5%	528,601	4.1%
충청남도	89,130	9.1%	1,415,386	11.1%
전라북도	96,741	9.9%	1,525,929	11.9%
전라남도	147,267	15.0%	2,353,210	18.4%
경상북도	122,352	12.5%	1,619,183	12.7%
경상남도	97,277	9.9%	1,479,749	11.6%
황해도	87,461	8.9%	1,326,990	10.4%
강원도	21,530	2.2%	268,305	2.1%
평안북도	45,130	4.6%	294,510	2.3%
평안남도	66,279	6.8%	520,930	4.1%
함경북도	43,081	4.4%	126,457	1.0%
함경남도	61,491	6.3%	358,541	2.8%
총계	980,239	100.0%	12,798,708	100.0%

출전 : 『주한일본공사관기록』 14권, (48) <韓國의 財政一般> 1903년도 통계는 결수 980,535결, 지세수입은 12,798,881원으로 약간의 오차가 있음.

63) 충청북도의 관찰부로 충주가 결정된 이유에 대해서는 “충주는 비요를 새로 거쳐 군의 모양이 소조(蕭條) 하나 해당 지방이 영남으로 통하는 요충에 있는 곳이요, 충청북도 각군에 정리가 적당히 맞고, 이 군에 나온 것이 없으므로 충청북도 관찰부를 둔다”고 하였다(『지방제도』 1책, 22b쪽 참조).

64) 원주 감영에서 춘천으로의 이전에 대해서는 춘천 이궁의 건설과 관련이 있다고 하였다(오영섭, 『春川離宮攷』 『아시아문화』 12, 1996, 354~55쪽). 그렇지만 1890년대 초반만 하여도 원주는 21개면 8,637호 과세 토지 면적이 4,654결인데 비해 춘천은 11개면 6,260호, 과세 토지면적이 3,528결에 불과하였다. 행정구역 설정의 전제조건인 戶口와 田結의 다과, 事務상의 便否, 지리적여건 등 畛勢民情의 여러 면에서 비교가 되었다는 반론도 있다(오영교, 『강원감영의 역사성과 변동에 대한 연구-감영관련 역사자료의 정리와 활용』 『지방사와 지방문화』 11-2, 2008, 56~60쪽). 1896년 9월 원주유생 김준호(金駿鎬) 등의 이설촉구 상소문을 올려 반대하였다. 그렇지만 강원감영폐지 이후 원주목의 기능도 제대로 되지 못하여 대신에 1897년 6월 군사적 측면을 고려해 원주지방대를 설치한 것으로 보고 있다(심철기, 『강원감영의 이전과 원주의 근대도시 형성과정』 『강원사학』 29, 2017, 5~10쪽).

65) 당시 고려된 사항은 이전 충주가 동서북쪽의 남한강 지류를 도는 요충지로 고려된 반면, 이제 경부선 철도의 부설로 지역 경계가 크게 활성화되어 청주의 중요성이 더욱 부각된 데서 이루어진 것이라고 한다(가미야 타쿠오(神谷卓男) 『의견서』(1908.4.1.), 『청주연혁지』(太熊彌三郎, 1923, 34~36쪽).

지세 수입의 통계를 보면 13도 중에서 경기도를 비롯하여 13개 도의 결세 수입을 알 수 있다. 경기도는 6만여결로 수입은 98만원 정도였다. 전국적으로는 98만여 결이고, 지세수입은 12,79만원이었다. 충청북도를 비롯한 중전 3남 지방의 비중은 전결의 비중은 약 60%나 차지하였고, 수입총액으로는 69.7%로 절대적인 비중을 차지하고 있었다. 세수가 13도 중 평균 이상인 100만원 이상이 되는 지역은 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 그리고 황해도였다. 13도 중에서 가장 지세수입의 비중이 높은 곳은 전라남도였고, 그 다음이 경상북도, 전라북도 등의 순이었다.

<표 9> 전국 각군의 등급과 군경비의 규모(1896년 8월 기준)

구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
군수	1,000	900	800	700	600
향장	72	72	72	72	0
그외 인건비	1,632	1,560	1,284	1,092	768
향사비	100	100	80	80	60
청비	250	200	200	150	100
여비	90	80	70	60	50
총계	3,144	2,912	2,506	2,154	1,578
군수	18	29	72	210	2
합계	56,592	84,448	180,432	452,340	3,156
비중 1	5.4%	8.8%	21.8%	63.4%	0.6%
비중2	7.3%	10.9%	23.2%	58.2%	0.4%

전국 지방제도의 기축을 이루는 군은 모두 331개 군으로 5개의 등급으로 규모화를 이루었다. 1등급 군의 경우 전국에서 18개 불과했고, 재정적인 비중도 7.3%에 불과했다. 가장 큰 비중을 차지한 것은 4등급 군으로 210개군이고, 전체 지방재정 지출의 58.2%를 차지하여 2/3정도였다. 1등급과 각 등급간의 차이는 대개 15%가량이 차감되어 1등급과 4등급의 재정 지출의 차이는 68.5%를 나타냈다. 주목되는 것은 각 군별 인건비의 비중이 차지하는 비중인데, 대개 86% 전후가 되었다. 각군의 관청 경비 중에서 인건비의 비중은 대단히 높은 편이라서 다른 개혁사업이나 심지어 관아의 수리조차 감당하기 어려울 정도였다고 생각된다.<sup>66)</sup> 아무튼 행정기구별로 관리임용 방식에 대해서도 주판임관 시험 및 임용규칙을 새로 반포하여, 관찰부와 그 이하 군의 관리 인원과 월봉 등도 차서를 이루게 하여 합리적으로 운영하려고 하였다.

또한 지방행정의 주된 역할을 하는 이서로서 향장(鄕長)이 등장하였다. 향장은 종전 좌수(座首)로서 각군에 1인씩 배치되었으며 월봉이 6원으로 년봉이 72원이나 되었다. 향장의 선임 자격은 해당구역 내에서 사민(士民)과 이서를 가리지 않고 7년 이상 거주한 자로서 성망(聲望)과 재서(才諳)가 있는 자였다. 그런데 특이한 것은 해당 지역민들의 회의·투표하고 군수가 향장을 결정하도록 하였다. 향장의 임무는 군수의 행정사무와 세무를 돕는 것이며, 또한 군수의 지휘 감독하에 순교 서기 등을 지휘 감독할 권한을 지니고 있었다. 향장은 이전의 향청에서 근무했으며, 군민을 대표하여 민간의 일체 공무를 처리하고 우체 사무까지 겸임하는 등 지방행정 운영에 중심 위치를 차지하고 있었다.

<표 10> 13도제의 실시와 관찰사의 임명 및 경력 상황(1897.8.5.)

도명	관찰사명	임명일	경력비고	전후 이력
0.한성부	정락용(鄭洛鎔, 1827~1914)	중추원 1등익관	척임관3등	1855년 무과급제, 1879년 삼도수군통제사, 1894년 5월 한성판윤, 1899년 10월 중추원 의장, 1910년 10월 남작 수상

66) 위의 표에서 확인되는 바와 같이 청사와 관련된 경비가 100원(5등급)에서 250원(1등급)까지 비교적 작은 액수였으므로 다른 청사 운영비가 크게 제한되었음을 알 수 있다. 이로인하여 각 지방의 불법적인 가렴이나 지출 증가 등을 위해 부정부패가 일어날 소지가 많았다.

1.경기도	오익영(吳益泳, 1849~?)	중추원 1 등의관	칙임관 4 등	1874년 문과급제, 1891년 10월 이조참판, 1895년 공주부관찰사
2.충청북도	박규희(朴珪熙, ?~?)	종2품	칙임관 3 등	1896년 8월 충주부 관찰사 면관, 겸 충북재판소 판사(8.26), 1901년 9월 중추원 의관주임관 6등
3.충청남도	이건하(李乾夏, 1835~1913)	정2품	칙임관 3 등	1864년 문과합격, 1890년 한성부 판윤, 1896년 공주부관찰사 겸 공주재판소 판사, 1899년 내부대신, 1902년 양지아문 총재관, 1905년 을사조약 반대 상소, 1910년 10월 합병 공로로 남작 작위
4.전라북도	윤창섭(尹昌燮, 1851~?)	종2품	칙임관4등	1887년 문과 급제, 1892년 이조참의, 1896년 홍주부관찰사
5. 전라남도	윤웅열(尹雄烈, 1840~1911)	군부협판	칙임관 3 등	1856년 무과 합격, 1883년 함경도 병마절도사, 1895년 경상도 병마절도사, 춘생문 사건 가담, 1896년 귀국후 전라남도 관찰사, 1904년 군부대신, 1910년 10월 남작 작위
6.경상북도	이성열(李聖烈, 1865~?)	3품	칙임관3등	1888년 문과 급제, 1894년 호남전운사, 1895년 진주부관찰사, 1899년 평리원재판장, 1903년 경상북도 관찰사, 민종식 등과 의병연계 활동.
7.경상남도	이항의(李恒儀, 1846~1925)	3품	칙임관3등	1878년 흥해군수, 1893년 평안도 병마절도사, 1896년 진주부 관찰사, 1904년 충청남도 관찰사
8. 황해도	민영철(閔泳喆)	종2품	칙임관4등	1885년 문과 급제, 1895년 공내부 특진관, 1901년 비서원경, 1902년 군부대신
9. 평안남도	이헌영(李鑰永, 1837~1907)	정2품	칙임관3등	1870년 문과 급제, 1878년 경기도 암행어사, 1881년 4월 조사시찰단, 1887년 병조참판 한성부좌윤, 1895년 내부대신, 1902년 경상북도관찰사
10. 평안북도	이용익(李容翊, 1854~1907)	종2품	칙임관3등	1882년 임오군관 때 역할, 1897년 내장원경, 1904년 러일전쟁 때 일본에 납치, 블라디보스토크에서 객사
11. 강원도	조병필(趙秉弼, 1835~1908)	중추원 1 등의관	칙임관3등	1871년 수릉참봉, 문과 급제, 1883년 동래부사, 1895년 8월 공내부 특진관, 1904년 기로소당상, 1907년 판돈녕사사
12. 함경남도	이승우(李勝宇, 1841~1914)	종2품	칙임관4등	1882년 문과 급제, 1894년 전라도 관찰사, 홍주목사 초토사, 1895년 홍주부 관찰사 홍주의병 검거, 1904년 충청북도 관찰사, 1910년 규장각 제학
13. 함경북도	남정철(南廷哲, 1840~1916)	정2품	칙임관3등	1882년 문과급제, 1885년 한성부 우윤, 1893년 4월 독판교섭통상사무, 1897년 내부대신, 1910년 10월 남작 작위

1896년 8월 당시 초대 13도 관찰사의 임명상황을 보면, 우선 한성부의 경우에는 1894년 5월 한성부 판윤을 지냈던 무과출신 정락용을 비롯하여 윤웅열, 이승우 등 무관계통의 관료들과, 이용익, 민영철, 조병필 등 국왕이나 왕실과의 연계가 깊은 인물들이 임명되었다. 연배로는 1830년대에서 1850년대 출생자까지 고르게 분포되어 있었다. 이후 대한제국기 중앙부서의 대신급 주요관리가 됨을 확인할 수 있다. 그만큼 국왕권력과 일정한 유대 관계속에서 13도의 지방통치를 맡긴 것으로 보인다. 한편 지방통치의 수장으로서 지속적으로 다른 지역의 관찰사로 보임을 받는 경우도 많았다.

이후 13도 관찰사의 임명 상황의 변화는 전국적인 것이어서 매우 복잡하므로 그 중에서 충청북도 관찰사의 임명 상황을 예를 들어 설명해 보기로 하자.

<표 11> 충청북도 관찰사 임명 상황(1896~1910)

연도	이름	임명시기	전후 활동
1896	박규희(朴珪熙)	1896.8.5.	충주부 관찰사 면관(96.8.4.), 겸 충북재판소 판사(8.26) 걸체상소(96.7.5.)
1897	박제억(朴齊億)	1897.4.24.	평안북도관찰사에서 임명됨, 면 겸임 충북재판소 판사 종2품(관보 97.5.22~99.5.15)
1899	김석규(金錫圭 : 1864~?)	1899.5.11.	수칙(99.6.3.), 견책(99.6.10)
1900	조한국(趙漢國, 1865~?)	1900.5.27.	임명당시 종2품 공내부 특진관
	윤용식(尹容植, 1859~?)	1900.7.23.	경요전 제조, 면겸임 충청북도재판소 판사(1900.12.12.)
	윤길구(尹吉求, 1853~1906)	1900.12.7.	황해도관찰사(1900.7.23.)에서 이전

1901	정태현(鄭泰鉉, 1858~1919)	1901.11.10.	정3품, 충북 각군 신축조결세문제로 3개월 감봉(1902.8.5.)
1902	이희하(李熙夏)	1902.8.25.	정3품에서 임명
	조종필(趙鍾弼)	1902.10.29.	공내부특진관, 겸임 충청북도 재판소 판사(1902.11.6.)
1903	심상훈(沈相薰, 1854~?)	1903.5.18.	겸임 중앙은행 총재(1903.8.23.)
	구영조(具永祖)	1903.10.7.	원수부기록국총장(元帥府記錄局總長), 겸임 충청북도재판소 판사(1903.10.13.)
1904	백성기(白性基, 1860~1929)	1904.12.31.	평안북도관팔사에서 임명됨. 겸임 충청북도재판소 판사(1904.1.23.)
	이승우(李勝宇, 1841~1914)	1904.2.22.	겸임 충청북도재판소 판사(1904.3.15.)
1905	민영선(閔泳璇)	1905.2.12.	시종원부경(侍從院副卿), 겸임 충청북도재판소 판사(1905.3.27.)
	성기운(成岐運, 1847~1924)	1905.4.4.	경상남도 관찰사에서 전임.
	신태희(申泰熙)	1905.8.14.	평안남도 관찰사에서 전임. 겸임 충청북도재판소 판사(1905.10.9.)
1906	윤철규(尹喆圭)	1906.2.24.	겸임 충청북도재판소 판사(1906.2.28.)
	윤길병(尹吉炳)	1906.8.18.	정 3품, 겸임 충청북도재판소 판사(1906.9.7.)
1907	이호성(李鎬成)	1907.6.28.	중 2품, 겸임 충청북도재판소 판사(1907.7.1.)
1908	권봉수(權鳳洙, 1870~?)	1908.6.11.	내장원부경, 겸임 충청북도재판소 판사(1908.6.20.)

출전 : 『구한국관보』 『일성록』 『대한제국관원이력서』, 『한국민족문화대백과사전』 해당 임면 일자.

충청북도의 관찰사의 임면 상황을 보면, 1896년부터 1899년까지는 매년 한 차례씩 변동이 있었지만, 1900년에는 3차례, 그리고 1902년 이후에는 매년 2차례씩 교체가 빈번하게 이루어졌다. 특히 1900년과 1905년에는 각기 3차례씩 관찰사가 바뀌어졌다는 점이 주목된다. 이러한 빈번한 교체사실에서도 또 달리 주목할 것을 자주 바꿔다 보니 다른 도의 관찰사를 임시로 임명하는 등이 나타났다. 관찰사의 역할 중에서 조세 체납이나 의병에 대한 진압과 관련하여 선무사를 맡거나 조세체납으로 감봉을 당하는 경우도 있었다. 1903년에는 충북관찰사는 대한제국의 개혁사업으로 추진된 광무양전지계사업 충청북도 지계감독 등을 겸무하였기 때문에 정부의 개혁사업과 밀접하게 연계되는 사업을 관장하기도 하였다. 이것은 한 곳의 도지방행정에 문제가 있음에도 다른 지역의 행정 최고관료로서의 경험을 갖고 계속해서 이를 관장하게 하는 배속 지역에서의 일정한 역할을 부여하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 대한제국기 지방행정에서의 관찰사의 역할

대한제국은 1897년 정식으로 출범되면서 여러 가지 개혁사업을 추진함과 동시에 전국 지방의 통치 질서를 어느 정도 철저히 유지하는 방향으로 지방통치의 기본을 잡기 시작하였다. 이때 중앙권력과 지방 군의 통치사이에 하나의 통합적인 기능을 갖게 될 도단위의 지방통치의 역할과 관찰사의 임무가 분명하게 제시될 필요가 있었다. 13도제 이후의 각도 관찰부의 역할에 대해 이전 8도제하 관찰사의 것과 비교하여 살펴보면, 다음과 같다.<sup>67)</sup>

67) 조선시기 관찰사의 임명은 종2품, 정2품이상, 이하 정3품 매년 정월 의정부 6조 대간의 관원이 이조에 천거 3망(望) 중 국왕의 낙점하였는데, 한 사람이 같은 도에 재임, 3인이 있는가 하면, 동일인이 2~3도 내지 4~5도 감사를 역임한 자가 많았다. 태종조 8도 체제가 확립된 뒤에도 충청·경상·전라·강원·황해 5도는 각기 청주·상주·전주·원주·해주를 감영으로 하고 있었으나 이들 감영의 소재읍에는 부윤 또는 목사가 각기 부관인 판관을 대동하여 읍을 다스리고 있었고, 비록 감영이 설치되어 있었다 하더라도 그것은 초기의 평양이나 함흥처럼 宣化堂·澄淸閣·布政門 등과 같은 감영 전속의 관아시설은 없었다. 감영은 도정을 총괄하는 중심지 또는 수합지로 역할하였으나, 임기 동안 끊임없이 순력해야 하는 감사의 일시 휴식하는 곳으로 간주하였다(李樹健, 『한국중세사회사연구』(일조각, 1984), 359~367쪽 ; 李樹健, 『조선시대 지방행

<표 12> 13도제하 평안북도 관찰사의 역할

분류	훈령, 법령 내용 및 일자
행정 총괄	<p>&lt;訓令 各道觀察使&gt; - 각군의 원래 정한 結戶錢數를 발환하여 더 징수하는 폐단이 없도록 할 것(1896.9.17.)</p> <p>&lt;탁지부, 각 도·부·군 화재 피해 지원금을 의정부에 요청함&gt;(『各部講議書存案』 11, 光武 3년 7월 13일)</p> <p>&lt;평안북도 관찰사 조민희(趙民熙)의 제68호 보고서&gt;(내부 대신, 국경을 넘어 평북 의주로 들어온 영국인과 청국인을 비호하여 삼화항으로 호송하였음을 조회함, 『內部來去文』 13, 光武 4년 7월 27일)</p> <p>&lt;미국 공사 공문&gt;(외부 대신, 평안북도 지역에서 선교사와 교민이 위험한 상황이라는 미국 공사의 조회에 따라 사단이 일어나지 않게 조치하라고 내부에 요청함, 『內部來去文』 13, 光武 4년 9월 21일)</p>
지방 감찰	<p>&lt;通牒 第五百五十七號&gt;(의정부에 황해도와 평안남북도 관할 군수 치적과 관보게재 사항 통보, 1899.7.24.)</p>
재정 관리	<p>&lt;平安北道管下各郡丙申災結請議書&gt;(1896년 재해 실상 보고-1897.1.25.)</p> <p>&lt;訓令 京畿觀察使 吳益泳 第十一號&gt; (각 역 전담의 1896년조 零在賭額은 농상공부로 모두 납부하여 감부케 하도록 13도관찰사에게 훈령, 1897.3.13.)</p> <p>&lt;秘訓令 平安南道觀察使 李根命 第十四號&gt;(평남관찰사 이근명 등 4인에게 금광사찰위원의 임무수행에 협조하도록 비밀리 훈령, 1897.6.1.)</p> <p>&lt;訓令 京畿 江原 全羅南道 平安北道 咸鏡南北道觀察使&gt;(각 도 수조안을 마감 보고하라는 훈령, 1897.6.22.)</p> <p>&lt;報告書 第二十二號&gt; (평북관찰사가 강계군의 遞傳夫 정액과 관련된 품삯 문제로 농상공부에 보낸 보고서, 1897.9.1.)</p> <p>&lt;訓令 觀察使 徐相雨 第四號&gt;(평안북도 각군의 公錢 公穀의 포탈로 국가 재정이 궁핍하니 각 군에서 거둬들 명목을 작성하여 보내니 준수, 1898.1.18.)</p> <p>&lt;平安北道管下各郡丁酉災結請議書&gt;(평안북도 관하 각 군의 1897년조 災結에 관한 청의, 1898.3.31.)</p> <p>&lt;내부 관할 지방 각 도·부·군의 화재 피해 호(戶)의 구호금 증액을 예산 외로 지출하는 청의서 제111호&gt;(『驛訓指』 2-3, 光武 3년 3월 4일)</p> <p>&lt;概 外國人無護照游行內地禁止事 另飭十三道事&gt;(각국인이 보호없이 내지를 유람하는 데 따른 13도 훈칙에 대한 조복 : 내부협판 이재극=&gt;외부대신 박제순, 1899.8.8.)</p> <p>&lt;탁지부에서 청의한 각 도의 신재, 구재의 허감을 재가함&gt;(『官報』 제1531호, 光武 4년 3월 26일)</p> <p>&lt;訓令 十三道觀察使&gt;(각 도에서 미납한 1900년분 상납전을 즉시 납부할 것 : 1901.5.28.)</p> <p>&lt;訓令 十三道觀察使&gt;(각 도에서는 災結을 양력으로 12월말까지 올리고 수조안은 災結 훈령 후 20일내에 보고할 것 : 1901.8.26.)</p> <p>&lt;訓令 十三道觀察使&gt;(正稅 외에 징수를 금지토록 하고 차후 따로 징수하는 자가 있으면 소속 관청과 성명 등을 보고할 것 : 1901.9.11.)</p> <p>&lt;照覆 第一號&gt;(한국 통상 외국인의 執照[여권] 유무를 철저히 조사하도록 이미 13도에 훈칙했음을 통지: 내부대신 이건하=&gt;외부대신 박제순, 1902.1.31.)</p> <p>&lt;訓令 十三道觀察使&gt;(1903년도 鄉外各隊錢을 부군 각 군 公錢에서 지급하고 영수증을 첨부하여 보고하도록 함 ; 사세국장 =&gt;13도 관찰사, 1903.2.23.)</p> <p>&lt;訓令 十三道觀察使&gt;(13도 각군의 미납을 100일내에 완납할 것 ; 사세국장=&gt;13도 관찰사, 1903.4.4.)</p> <p>&lt;照覆 第十一號&gt;(한성부와 13도에 절도 금지에 대한 훈칙 : 내부대신 이용태=&gt;의정부참정 신기선, 1904.12.23.)</p>
사법 관장	<p>&lt;報告書 第七十九號&gt;(평안북도재판소에서 용천군 치사 사건에 대해 보고, 平安北道裁判所 判事 朴鳳彬, 1898.10.20.)</p> <p>&lt;報告書 第五十四號&gt;(평안북도재판소에서 운산군 김봉문의 치사사건을 조사하여 법부에 보고, 平安北道裁判所判事 趙民熙, 1899.7.21.)</p>

정사』(민음사, 1989), 11~35쪽, 참조).

	<보고서(報告書) 제68호>(평안북도 재판소, 청나라 비적이 쳐들어와 재물과 인명을 살상한 사건에 대해 법부에 보고함(『司法稟報(乙)』 21, 光武 3년 9월 7일), <평안북도 재판소 판사서리 영변 군수 정주묵(鄭周默)의 보고서>(조선인을 살해한 청국인의 처벌을 청국 공사관에 요구하라고 외부에 조회함, 法部來案』 10, 光武 4년 8월 27일)
군사지휘	<칙령 제22호로 평안북도와 함경남·북도에 진위대대 설립을 반포함>(『官報』 제1616호, 光武 4년 7월 3일) <조령 : 서북 변방의 방어를 강화하기 위해 평안북도 관찰사 이도재를 찰변사(察邊使)에 임명함> (『고종실록』 光武 4년 8월 20일) <의정부 의정, 평안남도 관찰사 민영철(閔泳喆)에게 평안북도 진위대 사령관의 자격을 주도록 훈령함>(『起案』 5, 光武 6년 2월 27일)

위의 자료는 규장각 소장 대한제국기 정부 문서철 가운데 평안북도 관찰사와 관련된 공문과 보고서류를 모은 것이다.<sup>68)</sup> 대한제국에서는 매달, 매일같이 여러차례 공문을 내려보냈는데, 전국적 차원의 공문과 보고 등을 포함하는 일반적인 행정 사무로서 사향이 처리되었다. 예컨대, 1901년 9월에 전국 13도 관찰사에게 보낸 훈령에서는 “정세(正稅) 외에 징수를 금지토록 하고 차후 따로 징수하는 자가 있으면 소속 관청과 성명 등을 보고할 것” 등 구체적인 안건을 명시하기도 하였다. 1904년 12월의 조북에서도 13도에 대한 절도 금지에 관한 훈칙을 통해 전국적으로 일률적인 훈령이나 조회의 내용을 알 수 있다. 또한 지방 각군의 감찰과 관련해서는 각군의 군수에 대한 포폄을 평가하여 보고하는 사향이 있었다. 이는 조선후기의 관찰사가 수령 7사의 사적과 평가를 하는 것과 같다고 할 수 있다. 또한 지방의 조세와 재정에 관해서는 역둔토 등 토지에 대한 수조 수취, 각군의 결호전 등 지세의 수납에 관한 보고 및 독촉건 등, 화재와 수재 피해 등에 대한 보고 등이 이루어졌다.

한편 평안북도 재판소와 관련된 처사에 대해서는 각종 치사사건과 인명 상해 사건 등 형사사건에 대한 보고가 이루어졌다. 이는 원칙적으로 행정과 사법이 분리되어 있었으므로 해당 관찰사명의로 아니라 해당 재판소의 판사의 이름으로 이루어지기도 하였다. 지방 군사 부분에 대해서는 평안도 지역의 진위대로서 평양에 설치되었으나 1900년 이후 평안북도에 별도로 진위대대 설립이 선포되고, 이어서 서북 변방의 방어를 강화하기 위해 평북 관찰사 이도재가 찰변사로 임명되기도 하여 결국 1902년에 평북 진위대 사령관 자격을 부여하도록 함으로써 변경지역의 특수 사정으로 인하여 관찰사와 진위대 사령관의 겸직이 이루어졌다.

이 시기 관찰사의 역할 중에는 외국과의 통상 관련 업무를 비롯하여 외국인의 이주와 외국 선교사 등의 활동에 대한 보고가 이루어졌다는 점이 특이하다. 이때는 청과의 국경을 넘어 만주지역으로 이주하는 동포들이 많았으며, 또한 청국인의 이주나 다른 외국인이 개항장을 통해 내지를 유람하는 등 내외국인의 이주에 대해서 주의깊게 보고해야 했다. 그러한 상황에서 각도의 관찰사는 내부의 주민에 대한 사상적 종교적 통제도 주의해야 했다.<sup>69)</sup>

68) 서울대 규장각에 소장된 대한제국기 문서류에서 평안북도 관찰사에 대한 공문은 모두 약 260건에 이른다(1896~1904). 평안북도관찰부에 관련된 공문류는 이것보다 훨씬 방대하다. 특히 『非章訓學存案』 17책에는 1901~1902년 각종 공문서가 수록되어 있다(규장각 소장, 古 5125-4) ; 『각사등록(各司謄錄)』 37, 국사편찬위원회 영인본, 1989, 참조).

69) 평안북도 관찰사 이도재는 1901년 2월 평안북도 관찰사 겸 평안북도 재판소 판사로서 보고서를 작성할 때 ‘惑世誣民之弊’를 우려하여 ‘邪教’인 동학을 발본색원해야 한다는 입장을 표명하였다(『非章訓學存案』 2, 光武 5年 2月 17日(규장각 소장, 古 5125-4) [各司謄錄 37, 국사편찬위원회 영인본, 1989, 357~359쪽). 이도재가 자신의 관할에 있는 평안북도 21개군의 郡守에게 내린 訓諭에서 鄉長을 선발할 때는 반드시 鄉會의 公議를 따르도록 하고, 또 儒林의 公薦에 따라 齋長과 掌議를 差定하라고 지시하였으며, 儒風의 쇠퇴를 염려하는 대책을 세우기도 하였다(『非章訓學存案』 4, 光武 4年 9月 25日(『各司謄錄』 37, 397~399쪽) ; 하명준, 『조선후기~근대개혁기 평안도의 정치·문화 신장연구』서울대학교 사범대학 교육학박사학위논문, 2016, 192쪽 재인용참조).

대한제국기 각도 관찰사의 임무와 역할에 대해서는 1900년 8월 당시 전국 관찰사의 전격 교체시기에 고종과 나누었던 대화속에서 주목할 만한 언급을 찾을 수 있다.

“(고종이 이르기를 - 필자 주) 신식(新式)으로 개혁한 후 관찰사들을 불러다 만나 보는 것은 지금 처음 있는 일이다. 풍속을 관찰하는 일은 옛날에도 중요치 않은 것이 아니었지만 현재 백성들이 살아가기가 그전보다 더욱 곤란하기 때문에 관찰사를 선발하는 것을 더욱 신중히 하였으며, 따라서 소견하여 이 자리에서 면유하는 것이다. 경들은 나의 지극한 뜻을 본받아 참된 마음으로 다스림으로써 실효를 거두기 바란다.”하니,

이도재(李道宰)가 아뢰기를, “개혁 이후로 관찰사의 권한이 줄어들어 그전날의 부윤(府尹)보다 훨씬 못합니다. 또 장계(狀啓)를 올리는 규례가 없어졌으므로 상하의 실정을 소통시키기 어렵게 되었으니 변통이 있어야 하겠습니까.”하였다.

상(高宗)이 이르기를, “관찰사가 만약 장계를 직접 올린다면 내부(內部)의 권한에 방해될 것 같으니, 이것도 어려운 일이다. 듣건대, 다른 나라에서는 개혁한 이후로 신식(新式)과 구식(舊式)을 참작하여 적당히 쓴 전례도 있다고 한다.”하니,

이도재가 아뢰기를, “다른 나라의 전례에 대해서는 신이 비록 자세히 알지 못하지만 옛 규례대로 좋은 것은 백대를 내려가면서 계승하는 것이 옳습니다. 혹 법이 오래되어 폐단이 생기게 되어 변통하지 않을 수 없는 것은 적당히 참작하여 덜고 보태어 나라에 이롭고 백성들에게 편하게 하는 것(利國便民)이 옳을 것입니다.”하였다.<sup>70)</sup>

1900년 8월 1일 여러 지역 관찰사로 사패하는 자리에서 고종과 평안북도 관찰사 이도재가 갑오개혁이후 관찰사의 권한이 줄어 부의 부윤의 권한보다 못하다고 지적하면서, 특히 장계를 올리는 규례가 없어졌다는 것을 지적하였다. 이에 고종은 관찰사가 장계를 올린다면, 내부의 권한에 방해가 될 것 같다고 말하였다.

당시 각부 관찰사의 역할에서는 내부를 비롯한 중앙부서에서 직접 군에게 훈령을 내리기 전에 도를 경유하도록 하는 의미에서 훈령을 내려 보고하도록 하였고, 이에 대응하여 관찰사는 각군의 대응책을 모아 보내는 것으로 하였다. 그렇지만 관찰사가 직접 국왕에게 장계를 올려 어떤 사안에 대한 종합적인 의견을 개진하지 못하는 것에 대한 문제를 제기하였다.<sup>71)</sup>

### 3. 13도제의 수부의 위치에 대한 논란

1896년 8월에 정비된 각도의 위치와 영역과 관련하여 여러 지역에서 관찰부의 치소 위치를 둘러싸고 논란이 있었다. 가장 크게 논란이 되었던 곳으로는 강원도의 춘천과 원주, 평안북도의 정주와 영변 등이 주목된다. 평안북도의 경우, 이전 평안도에서 남·북도로 분리되었으므로 평안남도의 평양에 버금가는 평북의 거점도시가 치소 위치로 당연히 차지하게 되었을 것이다. 먼저 평북의 관찰부는 정주로 결정되었지만, 곧이어 논란이 일었다.

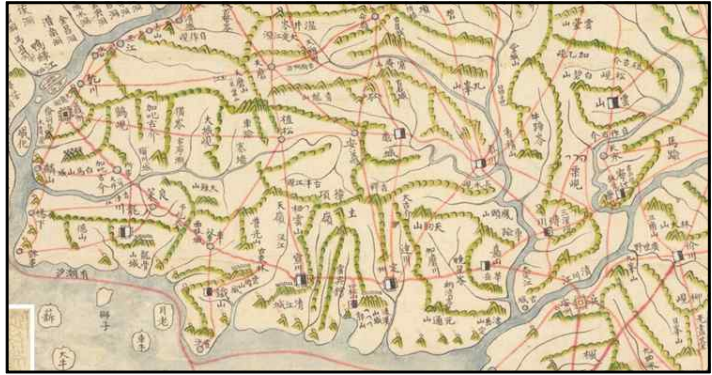
1897년 2월 <평안북도관찰부위치개정(平安北道觀察府位寔改正)에 관한 청의서>에 의하면, <sup>72)</sup> 1895년 칙

70) 1900년 8월 1일에 고종은 각도의 관찰사를 소견하였다. 이때 참석한 관찰사는 전라남도 관찰사 조종필(趙鍾弼), 평안북도 관찰사 이도재(李道宰), 충청북도 관찰사 윤용식(尹容植), 평안남도 관찰사 윤상연(尹相衍), 황해도 관찰사 윤길구(尹吉求), 강원도 관찰사 주석면(朱錫冕) 등 6명이 사패했기 때문이었다(『고종실록』 광무 4년 8월 1일).

71) 이 시기 장계를 금지한 조치에 대해서는 1896년 11월 4일 의정부 찬정 남정철(南廷哲)의 상소문에서 처음으로 언급되었다. “첫째, 각도에서 장계(狀啓)를 올리는 일에 대해서는 속히 구례(舊例)를 회복해야 하겠습니까.”라고 지적하고 있다(『승정원일기』 1896년 11월 4일조). 또한 이중하도 마찬가지로 새로운 법칙이 반포된 뒤로 장계(狀啓)의 제도가 없어졌다고 지적하였다(『승정원일기』 1899년 3월 13일조).

72) 『각부청의서존안』 2책, 주본 61, 26~28쪽, 참조.

령 제36호에 지방제도를 개정하고 그 수부(首府) 위치는 제1표와 같아서 평안북도관찰부의 위치는 정주군(定州郡)임을 확정한 바 있다. 그렇지만 의정부 제16호 조칙에 의하면, 전군수 오승태(吳承泰) 등이 평안북도 관찰부를 영변군(寧邊郡)으로 이설하기를 상소한 것에 대해 의정부에서 품의하라는 비지령을 받았다는 사실을 적시하였다. 이에 의정부 회의를 거쳐 상주하여 받은 지령에 평안북도에 발훈하여 편부를 물어 시행하라 하였다



<그림2> 평안북도 관찰부(이전: 정주=>영변(1897.1).)

는 것이었다. 이에 평안북도관찰부 관찰사서리 홍순욱(洪淳旭)의 제3호 보고에 의하면, “정주는 호수가 적고 지세가 험박하여 일군의 군청에나 합당하며, 영변은 기지와 호구와 공해와 도로 등이 적합하여 공무에 편리하다고 보고하였다. 이에 평안북도관찰부의 위치를 영변군으로 개정하는 것이 타당하여 칙령안을 회의에 제출한다는 내용으로 되어 있다. 이러한 논쟁의 발단이 된 것은 전군수 오승태의 상소였다.

오승태는 1897년 1월 8일경에 상소를 올려 충북관찰부를 정주에서 영변으로 옮길 것을 요청한 것이었다.<sup>73)</sup> 구체적인 내용은 사료로 실려지 않아 자세히 알 수 없다. 이에 평안북도 정주군에 사는 부사과 홍석범(洪錫範) 등이 상소하였으므로 상소 논쟁의 실마리를 찾을 수 있다.<sup>74)</sup>

홍석범은 “신들이 살고 있는 정주군(定州郡)은 압록강(鴨綠江)의 남쪽과 청천강(淸天江)의 북쪽에 위치해 있으니, 바로 21개 군의 중앙인 셈입니다. 본래 넓은 길을 끼고 있는 큰 고을이므로 일찍이 청천강 이북의 도회지로 삼았습니다. 그런데 갑오년(1894)에 병란을 겪은 뒤로 가옥이 불타 버리고 살고 있던 백성들이 뿔뿔이 흩어져 장차 고을이 없어질 지경에 이르렀는데, 지방 제도를 개정할 때 북도의 관찰부(觀察府)를 본군에 설치하자 흩어졌던 백성들이 점점 다시 와서 살고 수륙(水陸)의 상인들도 곳곳에서 모여들어 곧 큰 도회지를 이루었으니, 몇 년만 지나면 제대로 된 면모가 갖추어질 것으로 기약하게 되었다”고 하였다. 그런데 영변(寧邊)에 사는 전 군수 오승태(吳承泰)가 상소하여 해당 군으로 관찰부를 옮기기를 청하였는데, 그것은 하나의 이익도 없고 다섯 가지 대단히 불합리한 점이 있다”고 하였다. 그의 주장에 의하면, (1) 백성들이 곤궁한 처지에서 뿔뿔이 흩어져 있다가 모일 수 있는 계기가 될 수 있었고, (2) 옮겨 설치할 때에 관아(官衙)가 미처 마련되지 못한 것은 새로 세우지 않을 수 없는데, 백성의 수고로움과 재물을 축내게 될 것이며, (3) 작년 설치한 것이 아직 몇 달도 되지 않았는데 또 옮겨 설치한다면, 내년에는 또 어느 곳으로 옮겨 설치하게 될지 모를 것이니, 백성들의 의혹을 가중시킬 것, (4) 한 사람이 상소하여 요청한 것으로 인하여 갑자기 폐지하는 것은 정령(政令)에 크게 관계되는 점이 있으며, (5) 정주군은 각군(各郡)의 중앙에 위치하여 공문(公文)을 전달하기에 매우 편리하고 가까운데, 영변은 한 모퉁이에 치우쳐 있어서 수령들이 왕래하기에 매우 먼 곳이라는 이유를 들어 불가론(不可論)을 주장하였다. 입니다. 그렇지만 고종은 이에 대해 “관제가 이미 정비되었으니, 그대들이 번거롭게 청할 바가 아니다”라고 하여 단호히 거절하였다.

이렇게 1897년 2월 이후에도 이전에 내려진 결론이 최종적인 형태로 유지했다. 그리하여 전군수 오승태(吳承泰)의 상소로 종전 평북 관찰부로 선정된 정주는 한 개의 군청으로는 합당하나 영변이 그 기지나 호구 공해 등 일도의 도로에 적절함과 다반 공무의 편리가 있다는 주장을 그대로 전격적으로 정주에서 영변으로 관찰부의 위치를 변경하기도 하였다.<sup>75)</sup>

73) 『승정원일기』 고종 34년 1월 8일(양력 2월 9일) <전군수 오승태 등의 상소 비답>.

74) 『승정원일기』 고종 34년 정유(1897) 3월 12일(양력 4월 13일) 상소문 참조.

75) 『각부청의서존안』 <平安北道觀察府位眞改正에 關한 請議書>(의정부 참정내부대신 남정철, 1897.2.17.).

#### 4. 대한제국기 13도제의 인식과 평가

한편 대한제국기 13도 지방제도의 개혁에 대해서는 각종 신문매체에 보도된 사회적 여론을 통해 검토하고자 한다. 이러한 자료를 통해 당시 13도제의 의미를 생각해보기로 하자.

[자료 1-가] “지방 정부에서는 중앙 정부의 명령을 이어 다스리는 도를 도움이 당연한 일이라 무릇 정부에서 인민을 위하는 도는 천만 가지 일 하는 가운데 그 생명과 재산을 보호 함이 제일 중하니 이 뜻을 해석하고자 하여 지방 제도를 신구식에 비교하여 비추어 이미 실상으로 베풀기를 행하는 바 각색 경비와 맡은 바 지경과 속한 바 인원과 맡은 바 사무와 행 한 바 규칙을 그대로 여일히 준행 하여 추호라도 어기지 못 하게 함이 나라 법에 나타난 바라”(〈십일 이십 팔일 니부에서 십삼도에 훈령 허야〉『독립신문』1896.10.31.)

[자료 1-나] “십삼 도에 보내는 훈령이라 정치를 다시 베풀고 제도를 고친 후에 범백 일 하는 것이 규칙이 이미 이루어 그릇 할 바 없거늘 지금 들은 즉 이미 반포한 공문식을 준행하지 않고 혹 관찰부에서는 감결이라 관자라 군에서는 전령이라 차사라 첩정이라 하며 또 관찰사와 군수의 서로 보는 예식이 지방제도에 이미 나타 낮거늘 혹 치진 공장과 그 전과 같이 관로 사령 급창이 방자에 개폐문 하고 호령이 년해 있다 하니 관연 그러한지 이미 행한 규칙을 좇지 않고 오직 구습만 좇음이 사체에 옳을는지 정치에 실상으로 힘 씀은 위령에 있지 않고 간리 하고 중요로운 데 있는즉 비록 적은 일이라도 불가불 좇은 연후에 영이 행 하고 신이 있어 한 백성이라도 의심 난 폐가 없을 것이어늘 어찌 함으로 규칙은 규칙으로 스스로 돌아가게 하고 일하는 것은 일하는 데로 행 하는지 알지 못 하나 여일히 정한 규칙을 준행하여 그릇함이 없게 하라고 하였더라”(〈각지방에 불의 형정 허는 일을 금허는 쵸목〉『독립신문』1896.10.31.)

[자료 1-다] “이제 이 지방 제도를 고쳐 정하고 이전에 감사라 부르던 이름과 절차를 폐지 하고 새 법을 고쳐 베푸는 처음에 이제 사람의 창시한 사례는 뒷 사람에 등록이오 금년에 심상히 지난 일은 명년에 폐막이라 가히 삼가하지 안 하려 관찰사는 한 부를 맡았으니 여러 백성의 보는 바이요 모든 일에 맡은 바 이라 지방 제도를 따라 털 끝도 어김이 없으면 관하 각 군수가 어찌 감히 어기리요 만일 혹 어기면 논책이 반드시 있을지라 범백 일 하는 것을 먼저 관찰부에서 시작 하여 영영 준행하게 하여 위착이 없게 하라 하였더라”(〈니부에서 여러 관디 훈 훈령이라〉, 『독립신문』1896.12.15.)

1896년 10월에 독립신문에서는 중앙과 지방 정부와의 관계에 대해서 각기 직책에 대소없이 한 몸으로 국가에 공으로 사업을 이루고 인민을 안돈하게 바란다는 의미에서 지방제도의 개혁에 성원을 보내고 있다. 관찰부와 군에서는 구습을 좇지 말고 새롭게 정한 규칙을 준행할 것을 당부하는 내용이 있다. 관찰부에서 각군 군수에 대해 지방제도의 제반 장정을 준수할 것을 강조하였다.

[자료 2-가] “(개개명관) 십삼 도 각 군 읍촌간 인민의 정형을 들은즉 전국을 통계하고 군수들의 탐학 하는 것을 견디지 못하여 인민이 살 수 없다는 고을이 십 분에 구분은 된다 하더니 요사이 각 도 관찰사들이 각기 관하 각 군 군수들의 춘하 양등 치적 선불선을 포제로 상 쓴 것을 보니 각 도 각 군 군수들은 개개 명관 들이요 각 도 각 군 인민들은 모두 거짓말로 살 수 없다고 원망 하는 백성들이로다 선종 각 도 관찰사들이 모두 명관이라 하니 그 밑에 있는 각 군수들인들 어찌 명관 노릇들을 아니 하리오 명관들의 밑에 있는 백성들은 자연히 명관의 백성이 되겠도다”(〈기명관〉, 『독립신문』, 1898.8.3.)”

[사료 2-나] “스에 十三道各郡郡守의 褒貶題를 窺觀하건디 其極贊極褒함이 可謂郡郡龔黃이오 人人杜召라 一世의 治風이 古昔盛時에 邁하야도 愧赧할 것이 無할 듯하나 然하나 民情을 更聞한즉 各道郡守들이 貪饕를 惟意하며 荒雜이 無度하야 新式은 不行하고 舊虐에 添虐하야 百度가 廢壞하고 萬姓이 顛連하야 其叫嗷困苦하느 景像을 耳로 忍聞기 難하거던 엇지 目으로 見하리오 (중략) 然則 此觀察들은 天命과 人心의 向背하느 機와 國家安危의 關係를 不重히 忖이는 者라 엇지 一大懲創大勉勵가 無하리오 또 可知치 못할 事가 有하 것이 內部에서 依例히 下에 處호 者를 免官도 아니하고 一言半辭가 無하니 既爲褒貶題를 頒布하야 萬人의 所共聞이오 萬人의 所共見이라 엇지 掩迹호 必 有하리오 惟政府諸公들은 人心의 向背와 國家의 安危를 深重히 忖이사 至公의 政을 行케 홀지어다”(〈大抵國家의 安危는 人心向背에 係호고〉, 『황성신문』1899.8.5.).

[사료 2-다] “(各道按廉)十三道觀察使와 各郡守의 臧否를 廉察하라고 品爵이 高하 官人으로 按察御史를 擇送하얏다느디 爲先 金宗漢 李道宰 趙秉鎬 諸氏가 被命하얏다더라”(〈各道按廉〉, 『황성신문』, 1899. 8.12).

그런데 대한제국기 지방제도의 핵심은 역시 각군의 행정과 군수에 대한 감찰이라고 할 수 있다. 13도하에서는 각관찰사가 휘하 각 군수의 행정에 대해 포폄을 매년 실시하게 되어 있다. 그렇지만 [사료 2-가]와 같이 관행적으로 포폄을 상으로 표기하여 모두 명관으로 판정하고 있는데, 이를 비판하는 기사가 많았다. 특히 1899년 9월 13도 각군군수의 포폄은 탐호가 자기마음대로 하고 황잡(荒雜)하여 신식을 행하지 않고 옛날의 탐학을 첨가하여 백가지 법도가 무너지고 만 백성이 나라에 빠졌다고 하면서 관찰사들이 천명과 인심의 향배를 기회와 국가안위의 관계를 중히 여기여 관리들의 포폄을 정확히 할 것을 강조하였다.<sup>76)</sup>

[사료 3 - 가] “내부 령 제 십 호 각 지방 집도 세칙인데 제일조는 십삼도 관찰부의 현역 순검 삼십 인으로 경찰 사무를 각군 봉행 하여 인민의 생명 재산을 실심 보호하고 관하 지방에 도적 잡는 사무를 겸행하게 할 일이고 (중략) 제 팔조는 순교 청사를 더 베풀고 도적을 잡음은 생명을 보호 하여 국가로 안녕 하고자 함인즉 해 순검 순교와 별 순교 등이 이전에 포교의 악습을 다시 밟아 인민을 침학 하거나 기형에 불근 하여 도적으로 년출이 불어나게 하는 경우에는 당할 울이 스스로 있을지니 각 해 관찰사와 군수는 저저히 적발 하여 법대로 증판하게 하되 그 정절을 내부에 보명 하는 일이다”(〈관보 칠월 이십일 내부 령 제 십호〉, 『독립신문』 1897.7.22.)

[사료 3 - 나] “인민을 위생하고 경찰 하여 정령 행 하는 데와 법률 맡은데 돕고 유익하게 하는 것은 경찰 직무에 마련한 것이어늘 요사이 각 도 관찰부 경무서에서 총순 등이 규칙을 전혀 모르고 사무에 모두 생소하여 순검들을 가르치는 것도 아니 못하고 감독 할 줄도 몰라서 마음 가지는 것과 일하는 것이 옛적 장교들의 행위와 다름이 없으니 자세히 그 이유를 미루어 봄매 어찌 개탄치 아니하리오 (중략) 각 도 관찰부 경무서에 총순들이 모두 장정과 규칙과 법률을 모르는 방외지 인들이 출몰 경향 하여 행뢰 도둑 하여 인민의 생명과 재산을 보호하기는 새로이 인민의 생명과 재산을 도로 손해 한다는 폐단이 만 하고 행정과 사법상에 경찰 하는 직위가 돕고 유익하게 하기는 고사하고 행정과 사법상에 도로 폐단이 만 하여 각 지방 인민이 경찰관리 까닭에 부지하여 살 수 없다는 소문이 매양 자자 하더니 각 지방 경찰 관리를 지금 이렇게 다시 변통하는 바에는 각 지방 인민이 쾌히 안도 낙업할 도리가 있게 하기를 우리는 간절히 바라노라”(〈디방 경무 변통〉 『독립신문』1898.7.28.)

76) 1896년 12월 25일에는 내부 지방국장 김중환이 의견서를 제출하였는데, 지난 해 내부에서 각관원이 시찰이라는 것이 있었지만, 앞으로 어떠한 관장의 행위와 인민의 소위 중에서 법이 아닌 행위를 한다면, 본부의 앞에 항통을 두고 여기에 의견을 제출하는 것을 하나의 제도로 만들 것을 주장하기도 하였다(〈작년 십이월 이십 오일 내부 디방 국장 김중환씨가 의견서를 써서〉, 『독립신문』, 1897.1.12.)

위의 자료는 내부령 제10호 <각지방집도세칙(各地方戡盜細則)>(1897.7.17.)에 대한 설명과 반응을 설명하고 있다. 각부 관찰부에서 순검 30인으로 경찰사무를 병행하게 하는 것으로 각 조항에는 해도의 관하지방에 도적이 발생되었을 때 대처하는 규칙을 정한 것이었다. 경기, 충북, 충남, 황해, 강원도 등 5개 지역에 적발되는 경우가 많아 5도 관한 14개 군에는 별순교와 청사(聽使)를 특별히 설치하여 집도사무를 전담케 하나는 내용을 중심으로 하고 있다. 그런데 다음 기사에서 보면 각도 관찰부 경무서에서 총순 등이 규칙을 모르고 사무에 생소하여 제대로 책임을 다하지 못하고 있으며, 인민의 생명과 재산을 보호하기는커녕 도리어 손해하는 폐단을 낳고, 또한 행정과 사법상 경찰하는 직무를 돕지 못한다고 비판하고 있다.

[자료 4 - 가] “이왕 법부에서 각 항구 지판소와 십삼도 지판소와 제주목 지판소에 지판소 판스 인장을 문드러 보내면서 훈령 허기를 고등 지판소 법부에 허는 공문에는 판스 인장을 치라고 허엇거늘 함경 남도 지판소 판스 셔리 함흥 군수 김택슈씨가 김인박 김인호란 죄인을 잡아 올닌다고 고등 지판소에 허 보고에 판스 인장을 치지 안코 관찰사 인장을 쳐서 보내시니 이거슨 비단 상사 훈령을 거항치 안 흡이라 직무상에 대단히 쇼홀흔듯 허더라”(〈이왕 법부에서 각 항구 지판소와 십삼도 지판소와〉, 매일신문[每日新聞], 1898.12.20.)

[자료 4 - 나] “(의론 불합) 내부에서 내는 십삼(十三) 도 관찰부 주사중 한 자리씩은 고만 두고 법부에서 법률에 익숙한 사람을 골라 내는 것이 좋을 줄로 정부 회의에 들어 놓을 청의서를 법부 대신 꾸며 내부 대신과 연서 하여 도장을 찍자고 보냈다더니 내부에서는 대단히 불가하다 하여 그 의안에다 도장을 아니 찍고 도로 법부로 돌려 보냈다더라”(〈의론 불합〉, 『독립신문』, 1899.4.27.)

또한 13도 관찰부의 역할 중에 연계된 각도 재판소의 운영에 관해서도 비판이 일었다. 재판소의 인장 등이 분리되어 있음에도 관찰사의 인장을 쳐서 보낸다든지 직무상의 분리를 의식하지 못하는 경우도 많았으며, 관찰부의 주사 중 법부에서 법률에 익숙한 사람을 채용하려는 법부의 청의서를 내부 대신이 불가하다면 반대하는 경우도 있었다.

[자료 5 - 가] “(視察派送) 昨日 漢城新聞에 하엿스되 內部에서 十三道에 視察官을 派送하야 各該郡守의 臧否와 新舊未納公錢을 專管케 하난디 此職을 圖差한 人은 別노 緊逕에서 出하엿다 하니 近日 內外官職에 十之八九는 無非緊逕所出이니 便是例也라 無足可駭어니와 年來 視察官의 巡行이 非止一再로디 一二件 掇弊하얏다는 事는 聞치 못하깃고 其俸金과 旅費는 國庫에서 被損하며 就中에 或 公正한 者 | 有하야 庸吏의 彈覈과 邑事의 弊瘼을 舉報하여도 政府에서는 恬若不聞하니 向所謂 庸吏는 無非勢客이라 舉論키 難하야 然한지 當初 視察官의 派送하는 本意는 무엇인지 知치 못하깃도다 而況今番 視察官의 職掌은 新舊公錢을 專管하니 係是錢財所關이라 此等要任이야 緊逕아니고 엇지 得差하리오 然이나 日後 所捧公錢은 國庫에 收入될는지”(〈視察派送〉, 『황성신문』1899. 3.15.)

[자료 5 - 나] “(戶口作奸) 光武二年度 戶口籍을 査함이 漢城과 十三道并五百餘萬에 不過하다 허기에 其 爽實흔 줄을 槩斟하얏더니 今에 其裡許를 詳聞흔즉 各地方의 所報하 戶口가 漏脫이 太多하야 內部로셔 或 還退更査케도 허며 或 郡守를 謹責罰俸으로 警勵도 하디 由來漸積하 痼弊를 快滌키 難하야 該掌書 記輩가 窺極巧滑하 奸計가 層生疊出하야 (중략) 現方 內部에서 三百餘郡戶口를 一一調査하야 欺蔽隱漏하 者와 虛名增算하 者를 期於摘發하 後 重懲 懲判을 大施할 듯하단디 其間現頃하 郡이 不少하 中 忠淸南道와 京畿各郡에 其弊端이 尤甚하다더라”(〈戶口作奸〉, 『황성신문』, 1899.7.27.)

당시 지방행정은 내부로부터 13도 관찰사와 그 이하 군수를 관장하는 체계는 가지고 있었는데, 중앙행정 부서인 내부는 그 이하 지방행정 단위를 제대로 통괄하지 못하고 있기 때문에 소위 시찰관을 통해서 현지 조사와 개편 방안을 모색하려고 하였다. 그렇지만 이러한 시찰관의 구성과 활동이 용리(庸吏)이고 여비 등을

국고에서 축을 내는 폐단을 지적하고 있다.<sup>77)</sup> 더욱이 1899년 7월에는 1898년(광무 2년)의 호적 조사가 부실하여 전호적을 그대로 등재시켜 보고한다든지, 허명으로 증가하든지, 기구와 고용을 전서(填書)하여 숫자를 늘리고, 통표와 호적의 성명이 부합하지 않는다든지, 각통각면의 도합을 증가시킨다든지하여 통표와 호적격식을 위배하면서 조사를 진행시킨 결과 13도에 겨우 500여만명에 불과하다는 보고하였다. 이에 내부에서 300여군의 호구를 일일이 다시 조사하기로 했다는 기사이다.

마지막으로 13도제에 대한 일반 민인들의 인식과 관련하여 1905년 이후 반일 의병전쟁에서 나타난 13도 창의군 결성에 대한 설명의 이면을 살펴보기로 하자. 1907년 8월 5일 강원도 원주에서 일어난 정미의병은 8월 중순에 해산군인과 일반 주민들을 포함하여 1천여명으로 세력을 키웠다. 10월 중순이후 민공호를 중심으로 하는 진위영 창의사령부는 이후 이인영을 비롯한 관동창의대와 연계하여 조직하였고, 이어 서울 진격 작전이라는 새로운 전술을 마련하였다.

이후 11월 중순이후 다음해 1월말까지 원주 의병부대는 여러 지역의 의병들과 연계하여 소위 13도 창의군을 결성하였다.<sup>78)</sup> 11월 27일에는 ‘관동창의대’라는 연합 의병부대의 이름을 정식으로 공포하고 있었다. 여기에는 관동창의대장 이인영(李麟榮)을 비롯하여 총독장 이구채(李球采), 중군장(中軍將) 이은찬(李殷瓚), 좌군장 방인관(方仁寬), 우군장 권중희(權重熙), 유격장 김해진(金海鎭), 좌선봉장 정봉준(鄭鳳俊), 우선봉장 김병화(金炳和), 후군장 채상준(蔡相俊), 운량관 현이보(玄履甫), 재무관 신창광(申昌光), 민춘원(閔春元), 좌총독장 김현복(金顯福), 우총독장 이귀성(李貴成), 진위대사령부 민공호(閔肯鎬) 등의 명단이 있었다. 이후 1908년 1월 초순 13도 창의대진소의 진용은 최종적으로 정비·확정되었다. 이에 따라 총대장 이인영(李麟榮), 군사장 허위(許葦), 관동창의대장 민공호(閔肯鎬), 호서창의대장 이강년(李康季), 교남창의대장 박정빈(朴正斌), 진동창의대장 권중희(權重熙), 관서창의대장 방인관(方仁寬), 관북창의대장 정봉준(鄭鳳俊) 등이 임명되었다.<sup>79)</sup>

이때 결성된 13도 창의군에 대해서 나중에 잡혀 진술한 이인영 의병대장의 조서에 의하면, “단지 관동(關東)의 대장이고 한국 13도(道)의 대장은 아닌가 라는 질문에 대하여, “답 13도의 대장이라 칭한 적은 없다. 마침 11월 양주(楊州)에 집합하였을 때 각 주창자 등이 누군가 조종자가 없으면 안 된다고 해서 대장 무리가 협의한 결과, 저를 13도 창의대장(倡義大將)에 추대하였으므로 제 마음대로 호칭한 것은 아니다. 그리고 그때는 13도 창의대장소(倡義大陣所)라고 하였다”. 또한 “그런데 경상, 전라, 충청, 강원, 경기, 황해 각 도에는 제 의사를 통문 하였으므로 동일한 보조를 취하였는지도 모르겠지만 평안도, 함경도에는 통문도 하지 않았는데 소문을 듣고 온 것이라 생각된다.”라고 진술하고 있다.<sup>80)</sup>

대한제국기에는 13도의 지방제도가 시행되고 있었음에도 불구하고 이인영에게 있어서는 각도 단위의 의병대장을 임명하는 것이 아니라 8도의 지역을 대표하고 있다고 간주할 뿐이었다. 그 규모도 대략 1만여명에

77) <조복 제15호>(의정부에서 요청한 시찰원 수행 지방관의 마패환수 지시 전달, 내부대신 이건하 =>의정부 의정 윤용선, 1899.7.19.) : 各道에 내려 보낸 視察과 御史들을 召還하자는 지난 6月 29日의 議政府議政 尹容善의 奏에 따라 內部大臣으로 하여금 平安南道·慶尙南道·全羅南道·全羅北道에 訓令하여 御史와 視察들은 각기 맡아 간 馬牌와 鎰尺들을 가지고 速히 上京하여 內部에 바치고 觀察使·府尹·郡守 등이 御史나 視察을 兼帶한 者는 別로 主事を 派送하여 가지고 있던 馬牌와 鎰尺 등을 內部에 바치게 하되 그 程度가 멀고 가까운 것을 헤아려 來往 日字를 限定하여 施行하지 않으면 嚴懲하게 하였다 (『독립신문』 1899.7.3. 기사 참조).

78) 서울 진입의 목적이 국권 회복과 친일파들을 제거하는 것을 목표로 하였으며, 한편으로는 서구 각국의 영사관에 의병봉기의 뜻을 설명하고 국제공법상의 교전 단체로 인정받고자 하였다. 그렇지만 13도 창의 연합의병부대는 서울 진공작전을 성공시키지 못했는데, 그 이유는 연합 의진간의 연계를 이루지 못한 취약성과 더불어 일본군의 본격적인 진압에 따른 전투력 저하 등을 들수 있다(왕현종 외, 『원주정미의병』 원주시, 2008, 참조).

79) 신용하는 13도 창의대진소의 조직에 대해 1908년 1월 일부 의병장이 교체된 것은 서울 진격 작전에 참여하기 위해 양주에 도착한 의병장만으로 임명했기 때문이라고 해석하였다(신용하, 『전국 ‘십삼도창의대진소’의 연합의병운동』, 『한국독립운동사연구』 1, 1987, 38~44쪽).

80) 『제1회 이인영문답소서』, 『통감부문서』(8), 국사편찬위원회, 1999, 3~25쪽 ; 『의병대장 이인영씨의 약사(속)』, 『대한매일신보』(1909.12.8), 517쪽.

강원도가 대략 6천명으로 압도적 다수를 차지하고 경기도 허위 의병부대가 약 2천명, 평안도 80명, 함경도 70명 등으로 전국 48개 의병 진용으로 설명할 수 있다. 이들은 실제로 13도의 대표인사를 직접 선임하여 임명한 것도 아니었다. 이러한 상황을 유추한다면, 이전 8도제의 인식을 바탕으로 하여 남·북도를 합한 13도에서의 대표로 인식하고 있었다고 할 수 있다.

#### IV. 맺음말

이상과 같이 갑오개혁이후 대한제국기 13도 지방제도의 개편과 성격에 대해 검토하였다.

우선 1895년 갑오개혁은 중앙집권적인 지방제도의 개편을 추진하는 가운데, 23부제라는 개편을 통하여 전국의 각 지방을 중간 규모의 지역권역으로 분할하여 지배하려고 하였다. 이에 따라 갑오개혁시기에는 전국 334개 군·현을 일정한 규모의 군으로 통일하여 157개 정도로 축소하려고 하였다. 또한 종래 지방관리에 집중되었던 행정, 사법, 징세권을 각기 분리하여 직접 중앙권력의 통제를 받도록 하였다. 이에 따라 사법권은 부(府)를 단위로 하는 지방재판소를 통하여 별도의 사법기구로서 개편되었다. 과세와 징세의 권한은 관세사 및 징세서가 맡아서 하게 됨으로써 기존의 조세수취체계와는 달리 완전히 중앙집권적인 통제를 받게 되었다. 여기에서는 특히 부·군제라는 중앙집권적인 행정체계에 보조적으로 지방자치제인 향회를 운영하려고 하였지만 실제 시행되지 못했다는 점을 밝혔다.

이후 1894~95년도 정치적 변동에 의해, 특히 아관파천으로 일본의 개입이 후퇴하면서 대한제국의 수립을 앞두고 고종은 지방제도의 개편에 착수하였다. 먼저 갑오개혁사업 중 문제시되었던 지방제도 개혁을 폐지하고 다시 8도제에 근간을 둔 13도제로 개편하였다. 대한제국기에는 13도 아래 331개 군이 5개의 등급으로 배치되었고, 이외에 한성부 등 8개부와 제주목 등으로 편성되었다.

본문에서는 13개 도의 규모는 각기 차이가 있어 지세수입에서는 종전 3남 지방 중에서 약 70%를 차지하였고, 전라남도의 비중이 18.4%나 되었다. 13도에 파견된 관찰사의 경우 초대 13도 관찰사의 경우는 무관계 통이나 국왕이나 왕실과 연계가 있는 관료들이 임명되어 주로 국왕권력과 일정한 유대 관계속에서 임명된 것으로 보았다. 전국 관찰사의 임면 상황 중에서 충청북도의 사례를 통해 조선시기와 마찬가지로 1.2년을 단위로 자주 바뀌었고, 특히 1900년과 1905년에 3차례나 바뀌었다는 점을 살펴보았다.

그런데 13도제하에서 관찰사는 행정의 총괄, 지방관의 감찰, 지세와 재정관리 등이 주업무로 담당했고, 또한 관찰사가 겸직하는 재판소의 사법을 관장했으며, 평안북도과 같은 접경지대에서는 진위대 사령관의 자격을 주기도 하는 등 군권을 같이 행사하기도 하였다. 또한 관찰사의 업무 중에서는 외국과의 통상이나 외국인의 이주 및 선교사 활동의 관리 등을 맡고 있었던 점이 특이했다.

그런데 현지 관찰사들은 해당 관할 지역에서의 상황을 국왕에게 직보하는 장계를 올리는 것을 수행할 수 없다는 문제가 있었다. 이에 대해 1900년 8월 새로 평안북도 관찰사로 부임하는 이도재는 해당 관찰부의 상황이 주로 내부에 보고하도록 하였으므로 도차원, 혹은 해당 관하 군의 사정을 제대로 개진하지 못하는 문제점을 지적한 것이었다.

그밖에 13도의 수부 위치에 대한 논란에 대해 여러 지역의 논란이 있었지만, 평안북도 정주와 영변의 교체 사실을 다루었고, 당시 지방제도의 개혁 대책에 대해 당시 여러 신문에 보도된 지방행정체계에 대한 문제점을 통해서 13도제 운영상의 문제점을 다루었다.

이와 같이 갑오개혁에서 대한제국기에 이르는 13도 지방제도의 실시와 성격에 대해서는 근대국가의 수립이라는 차원에서 일원적이고 집권적인 형태로 지방을 장악하고 통제해 나가는 지향을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그렇지만 이러한 지방제도 개혁에서는 전국적으로 각지방 주민집단의 의사와 의견을 수렴할 수 있는

지방자치 의회의 구상을 포함시키지 못했으므로, 결국 지방관리와 이서층들이 제도와 규칙을 넘어서는 부정 부패한 폐단을 견제하지 못하게 되었다. 따라서 대한제국기에는 지방제도 체계의 구조적 문제로 인하여 지방 통치체계를 강화하면 할수록 지방통치 기구들의 자치적인 기능을 살릴 수 없었고, 나아가 역설적으로 주민집 단과 유리된 결과를 낳았다. 이에 따라 20세기에 들어서 대한제국은 밑으로부터 점차 붕괴하는 과정을 겪었다고 하겠다.



# 대한제국기 13도제 시행과 성격에 대한 토론문

김민석(한양대 비교역사문화연구소)

조선 초기에 정비되어 500여 년 동안 큰 틀의 변화 없이 유지되어 왔던 조선 왕조의 지방제도는 19세기 말 국가체제의 변동 속에 1895년과 1896년 두 차례에 걸쳐 대대적인 개편이 이루어졌습니다. 이러한 지방제도 개편은 크게 ① 지방행정(행정구획·계층구조/기관·조직), ② 지방재정, ③ 지방자치의 세 층위에서 접근하여 논의할 수 있습니다.

왕현종 선생님의 발표는 바로 이 역사적 전환기에 본격화된 지방제도 개편, 특히 조선왕조의 8도제가 1895년의 23부제와 1896년의 13도제로 연속 전환되는 과정을 추적하면서, 13도제 시행의 성격과 구조적 한계를 규명하고자 한 연구입니다.

당시의 지방제도 개편과 관련하여 기존 연구가 제도 개편의 경위와 기본 구조 등 사실 관계를 밝히는 데 집중해왔다면, 본 발표는 23부의 부별 인구와 전답 규모, 관찰사 및 참서관의 임명 현황, 13도제에서의 도별 地稅 수입 규모, 관찰사의 인사와 역할, 首府 위치를 둘러싼 논란, 그리고 당대인의 제도 인식과 평가 등 새로운 실증 자료를 분석하여 기존 논의를 한층 확장하고 심화시킨 점이 주목됩니다.

다만 지방제도 개편의 3가지 층위(행정, 재정, 자치)가 다소 병렬적으로 나열되어 논지의 집중도가 떨어지고, 관련 선행연구의 성과가 충분히 반영되지 못한 부분도 일부 보입니다. 또한 발표문 단계에서는 새롭게 제시된 사실들이 아직 유기적으로 결합되어 심화된 분석을 도출하기에는 미흡한 점도 있습니다.

그럼에도 향후 핵심 논지를 보다 체계적으로 정리한다면, 이 시기 지방제도 개편이 단순한 제도의 변화를 넘어 실제 지방사회에서 어떻게 작동하고 변동했는가를 규명하는 데 중요한 단초를 제공할 것으로 기대됩니다.

이에 본 토론은 발표문이 다소 소홀히 다룬 조선시대 지방제도의 성격과 개혁의 ‘근대성’ 규정 등 관점과 성격에 대한 문제 제기를 중심으로 몇 가지 사항을 논의하고자 합니다.

## 1. 23부제에서 13도제로의 전환 동인

발표문에서 23부제에서 13도제로 전환된 핵심 원인에 대한 유기적 설명과 명시적인 분석이 다소 부족한 듯합니다.

1895년 지방행정구획 개편에서 핵심은 郡制 개혁에 있었습니다. 갑오개혁파는 기존 330여 개의 郡(府·牧·郡·縣)을 150여 개의 郡으로 통합·정비하고, 이를 전제로 그 상급 기관(광역행정구획)인 8道를 23府로 세분화하려 했습니다. 특히 郡 폐합은 영세하여 과다한 郡현체계를 정비해 행정의 통일성과 효율성을 증대시키고 경비(행정비용) 절감을 꾀한 것으로서, 이 시기 지방제도 개편의 최우선적 과제로 제시되었습니다.

그러나 郡의 폐합은 지방민, 특히 이서층의 격렬한 반발에 부딪쳐 유보되고, 상대적으로 반발과 저항이 적은 광역행정구역인 도제 개편이 우선 시행되었습니다. 그 결과 郡제 개혁이 미완인 상태에서 330여 개의 郡을 그대로 23부에 분속시키는 임시방편적 구조가 만들어졌고, 이는 오히려

행정비용의 급증과 행정 혼란을 초래했습니다. 따라서 1896년 23부제에서 13도제로의 전환은 군제의 현상 유지, 즉 군분합을 포기하고 비용 절감을 위한 조치로서, 광역 행정구역의 수를 줄여 행정 효율성을 꾀한 것으로 볼 수 있습니다.

## 2. 조선시대 지방제도에 대한 이해

당시의 개혁을 정확하게 이해하기 위해서는 개혁의 대상이었던 舊制度, 즉 조선시대 지방제도에 대한 이해가 중요합니다. 그런데 발표문에서는 조선의 지방제도를 ‘지방분권적 형태로 이루어졌다’(3쪽)고 서술하면서 동시에 ‘중앙집권적 지방제도임에도 분권적인 이중 권력이 존재했다’고 설명하여, 조선왕조 지방제도의 성격에 대한 이해가 모호하게 다가옵니다.

조선왕조는 이념적으로나 법제적으로 ‘지방분권’을 인정하지 않았을 뿐 아니라 실제적으로도 중앙권력에 도전할 만한 강력한 지방세력이 성장하기 어려운 구조였습니다. 따라서 ‘분권적인 이중 권력’이라는 표현은 과도하다고 생각합니다.

조선은 전국의 모든 군현에 중앙의 관원을 파견하여 통치하였고, 하부의 면리제를 통해 촌락과 민을 행정조직에 편입시킨 전형적인 중앙집권제 국가였습니다. 물론 현실적으로는 향촌사회의 자율/자치적 조직과 관행이 군현 행정에 부분적으로 결합되었지만, 이는 제도적 자치가 아니라 통치의 편의상 ‘목인된 자율성’에 불과했습니다. 지방재정에서도 상품화폐경제의 미발달과 중앙의 편익 등으로 인해 각 지방의 관행이나 관례 혹은 수령의 자의에 따른 제각각의 운영이 ‘허용’되었지만, 이 또한 ‘목인’ 혹은 ‘방임’에 가까웠습니다. 즉, 조선의 지방제도는 권한의 주체인 국왕과 중앙정부가 수령에게 행정권을 일시적·기능적으로 대리위임한 것이었을 뿐, 지방의 자율적 권한이나 조직을 법제적으로 인정하지 않았다는 점에서 지방분권적 제도라고 할 수는 없다고 생각합니다.

## 3. 1895·1896년 지방제도 개편의 ‘근대적’ 성격과 차이점

발표문에서는 13도 지방제도의 성격을 “근대국가의 수립이라는 차원에서 일원적이고 집권적인 형태로 지방을 장악하고 통제해 나가는 지향”을 가진다고 규정하고 있는데, 이에 대해 두 가지 문제를 제기하고자 합니다.

첫째, 당시 지방제도의 ‘중앙집권’적 지향을 ‘근대성’의 지표로 삼을 수 있는가의 문제입니다. 서구나 일본의 경우, 봉건제 분권체제를 극복하며 근대국민국가를 형성하는 과정에서 중앙집권적 행정개혁이 근대적 의미를 가졌습니다. 그러나 조선은 이미 건국 초부터 중앙집권적 체제를 확립해온 국가였으며, 이후의 개혁도 이 방향을 강화해온 연속선상에 있었습니다.

따라서 19세기 말의 지방제도 개편에서 ‘중앙집권의 강화’란 조선왕조적 통치질서의 연장 혹은 심화로도 볼 수 있습니다. 오히려 진정한 의미의 근대성은 오히려 향촌 자치와 주민 참여의 제도화에 주목해야 한다고 생각합니다.

둘째, 1896년의 지방제도 개편이 1895년의 개혁 기초를 계승했다고만 보기는 어렵습니다. 동일한 중앙집권적 지향을 보였다는 점에서는 공통되어 연속되지만, 군제개혁과 지방자치 구상이라는 측면에서는 단절적입니다.

갑오개혁파가 추진했던 郡制 개혁과 면리제 개편·지방자치의 제도화는 대한제국기에 계승되지 않았습니다. 그 결과 군분합은 중단되고 지방행정의 실질적 운영 단위인 면리에 대한 어떠한 법제도 마련하지 않아 각읍에서 제각각의 관행으로 운영되는 기존 면리제도 방임되었습니다. 특히 전제군주체제를 지향했던 고종과 보수관료들은 지방 정치와 행·재정에 민의 참여 확대를 제도화하

는 데 소극적이었습니다. 여기에는 전제국가 vs 입헌국가라는 국가체제/정체에 대한 전망과 民을 통치의 대상이나 주체나로 보는 對民觀의 차이가 기저에 놓여 있는 것으로 평가할 수 있다고 생각합니다.

셋째, 당시 개편이 국제정세 등 외생적 요인에 의해 추동된 측면이 큰 것은 분명합니다. 그러나 개편의 구체적 내용과 난관(예: 군제 개혁의 좌절)은 조선 사회의 내부 구조(관행, 이해관계, 대민관 등) 즉, 내생적 요인과 깊이 연관되어 있습니다. 이 내생적·외생적 요인이 어떻게 복합적으로 작용했는지에 대한 발표자의 견해를 듣고 싶습니다.

#### 4. 기타 보완 사항

발표문에서는 갑오개혁기에 추진된 「향회조규」와 「향약판무규정」이 『관보』에 실리지 않아 공포되지 않았으며, 이에 해당 제도가 실제 향촌에서 구현되고 있었는지 의문을 제기하고 있습니다.

선행연구에 따르면, 내무대신 서리 유길준이 해당 법규의 각의 가부 결정을 요청하였고, 이에 각의에서는 해당 법안이 “인민의 권리와 의무”와 관련되고 “행정조직의 골수”가 되므로 “법률·칙령”으로 규정해야 하지만 이후 예정한 군분합을 비롯한 지방제도 개편이 마무리된 후에 실시하기로 결정하였습니다. 따라서 이는 국왕 재가를 받은 비법령적 행정지침, 즉 의무적 시행을 강제하는 법령이 아닌 내부 ‘훈령’으로서 반포되었습니다.

감사합니다.



---

메 모

---



## 주제발표2

중화민국 성립 전후 행정구역의 변천 과정

- 성(省)의 개편을 중심으로 -

-이성관(전북대학교)



# 중화민국 성립 전후 행정구역의 변천 과정

## - 성(省)의 개편을 중심으로 -

이섭관(전북대학교)

- I. 들어가는 말
- II. 변법(變法)의 서막(1895-1900), 성제(省制) 개편 구상의 태동
- III. 신정과 예비 입헌(1900-1911), 성(省)의 정치화와 제도 설계
- IV. 신해혁명과 공화정의 성립(1911-1912), 성(省)의 독립과 중앙-지방 권한 재편
- V. 나오는 말

### I. 들어가는 말

성제(省制)는 원조(元朝)에 기원을 둔다.<sup>1)</sup> 원대(元代)에 지방 행정 구획의 명칭으로 행정(行省)이 사용되었다.<sup>2)</sup> 전통적으로 중국의 지방 통치 체계는 성(省)-부(府)-주(州)-청(廳)-현(縣)의 복합 3 단계로 운용되었다. 명·청대의 성급(省級) 행정은 중앙 육부(六部)의 규범과 지시를 수직적으로 집행하는 계층을 형성했고, 지방에서는 독무(督撫)-포정사(布政使)-안찰사(按察使)-지부(知府)-지현(知縣)으로 이어지는 위계가 구축되었다. 청대(清代)는 명대(明代)의 성제(省制)를 재편해 총독(總督)·순무(巡撫)(이하 ‘독무(督撫)’)를 축으로 삼았다. 총독은 흔히 복수 성(省)에 걸친 군사·정무를 통괄하고, 순무는 해당 성의 일상 민정을 주도하는 방식이었다. 다만 두 직의 배치는 지역과 시기에 따라 달랐고, 군정·민정의 권한도 엄격히 분리되기보다 중첩적으로 행사되는 경향이 컸다.

1840년 이후 내란과 서양 열강과의 대응 과정에서 각 성(省)이 군사력과 재정을 자체적으로 조

1) 성(省)은 관청의 명칭이다. 위진(魏晉) 시기 문하성(門下省), 중서성(中書省), 상서성(尙書省)을 설치했다. 周振鶴 著, 『中國歷代行政區劃的變遷』, 北京: 中國國際廣播出版社, 2010, p.85.

2) 원대(元代)에 중서성(中書省)을 중앙의 최고 행정기관으로 삼고, 하남(河南)·강서(江西)·호광(湖廣)·섬서(陝西)·요양(遼陽)·감숙(甘肅)·영북(嶺北) 등에 행중서성(行中書省)을 설치하고, 승상(丞相)·평장사(平章事) 등의 직을 두어 해당 지역의 정무를 총괄하게 했다. 『漢韓大辭典』 12, 檀國大學校出版部, 301쪽. 행정(行省)은 동위(東魏)와 북제(北齊) 시기 관서(官署)의 명칭이었다고 한다. 劉君德 · 靳潤成 · 周克瑜 編著, 『中國政區地理』, 北京: 科學出版社, pp.162-163.

청대(清代) 학자 조익(趙翼)은 자신의 저서, 『陔餘叢考·省』에서 다음과 같이 언급했다. “오늘날의 제도는 천하를 각 성(省)으로 나누는데, 이는 대체로 명대(明代)의 제도를 계승한 것이고, 명(明)은 다시 원(元)의 옛 제도를 따른 것이다. 원대(元代)에는 지방 각지에 행중서성(行中書省)을 설치하여 이로부터 성(省)이라는 명칭이 생겼다. 명대에 행정(行省)을 포정사사(布政使司)로 개칭했으나 구어 관용이 이어져 바뀌지 않았기에 여전히 성(省)이라고 부를 따름이다(今制分天下爲各省, 蓋仍前明之制, 而明則因元之舊也. 元時諸路各設行中書省, 是以有省之名. 前明改行省爲布政使司, 而口語相沿不改, 故猶稱省耳).” 『漢韓大辭典』 10, 檀國大學校出版部, 70쪽에서 재인용.

달·운용하는 관행이 확대되었고, 성급(省級) 권력의 자율성이 확대되면서 중앙의 통제는 점차 흔들리기 시작했다. 왕조 질서의 해체와 근대 국가 형성 과정에서 성(省)의 역할도 변화하기 시작했다. 이 글에서는 근대 중국은 시대의 변화 속에서 성(省)을 어떻게 인식했고, 어떠한 개편 방안도 도출했는지를 살펴본다. 이를 규명하기 위해 1898년 무술변법 시행 전의 상황 인식, 청말 신정 시기의 성(省) 개편 방안, 신해혁명 시기 성(省)의 정치화, 중화민국 성립 초기 성(省)의 재편을 검토한다. 이를 토대로 성(省)을 행정구역(行政區域)이 아닌 지역 문화와 역사적 정체성이 공존하는 공간으로 보고, 성제(省制) 개편을 제도 기술의 문제가 아니라 국가 공간을 다시 만드는 정치적·인문지리적 측면에서 살펴보면서 왕조(王朝)에서 공화정(共和政)으로 이행되는 과정에서 성(省)의 위상과 역할이 어떻게 조정되었는지를 고찰하고자 한다.

## II. 변법(變法)의 서막(1895-1900), 성제(省制) 개편 구상의 태동

청말(清末) 지방 행정 체제는 22성(省)으로 직예(直隸), 봉천(奉天), 길림(吉林), 흑룡강(黑龍江), 산둥(山東), 산서(山西), 하남(河南), 섬서(陝西), 감숙(甘肅), 신강(新疆), 강소(江蘇), 안휘(安輝), 절강(浙江), 복건(福建), 강서(江西), 광둥(廣東), 광서(廣西), 호남(湖南), 호북(湖北), 사천(四川), 귀주(貴州), 운남(雲南)으로 편제되었다. 성급(省級)에 준하는 지방으로는 티베트[西藏] 판사대신(辦事大臣) 관할 구역, 서녕(西寧) 판사대신(辦事大臣) 관할 구역, 울리아수타이[烏里雅蘇臺] 장군(將軍) 관할 구역 및 내몽골[內蒙古] 지역이 있었다.<sup>3)</sup>

당시 청조(淸朝)의 지방 행정 체제는 성(省) 아래에는 도(道)·부(府)와 현(縣)이 있어 3급의 중층(重層) 구조였다. 상술한 티베트·서녕·울리아수타이 및 내몽골 지역은 종교·민족·지역의 특수성을 지닌 공간도 공존했다. 청조(淸朝)는 기존의 3급 중층 구조와 이원(二元) 구조가 공존하는 지방 행정 체계를 구축하고 있어 기층(基層)의 민정(民情)이 북경(北京)까지 상달되기 어려웠다. 1840년 청조(淸朝)와 영국간 아편전쟁(阿片戰爭)이 발발했고, 청조가 패배하여 1842년, 「남경조약(南京條約)」을 체결하게 되었다. 청말 신정(新政)에 이르기까지 당시 중국은 내외외환(內憂外患)의 상황을 겪고 있었다. 당시 청조가 직면하고 있는 여러 문제 가운데 중층·이원 구조의 지방 행정 체제에 대한 비판이 제기되었다.<sup>4)</sup>

1898년, 무술변법(戊戌變法)을 주도한 사람 가운데 강유위(康有爲)는 관제(官制)와 성제(省制)에 대한 비판의식을 지니고 있었다. 1888년 12월 10일, 그는 광서제(光緒帝)에게 『상청제 제1서(上淸帝第一書)』를 상주(上奏)했다. 강유위는 당시 청조(淸朝)의 대내외 정세에 대한 경각심을 일깨웠다. 유구(琉球)의 멸망, 영국의 미얀마 합병, 러시아의 만주 철도 건설, 프랑스의 베트남 통치 등과 함께 중국 각지에서 일어나고 있는 가뭄 및 수재(水災), 지진 등을 언급했다. 백성은 빈궁하고, 재정은 궁핍한데, 관리들은 태평하게 행동하고 있음을 지적했다.<sup>5)</sup> 나라를 다스림에 있어 행정의 중층화와 상하 소통의 단절, 중앙 관제의 비능률과 책임 공백, 주(州)·현(縣)의 과부하와 인사 및 재정을 문제점으로 보았다. 행정은 문과 층계가 열 겹처럼 가로막혀 있다는 비유로 중층화와 상하 불통을 지적했다. 군주의 의사결정이 쉽게 가려지고, 기층의 고통과 정보가 위로 전달되지 못한다고 진단했다. 특히 주(州)와 현(縣)의 문제에 대해 아래와 같이 지적했다.<sup>6)</sup>

3) 雷玉瓊 著, 『中國近代地方行政研究史料鈎沈』, 廣州: 世界圖書出版廣東有限公司, 2016, p.77.

4) 雷玉瓊 著, 『中國近代地方行政研究史料鈎沈』, 廣州: 世界圖書出版廣東有限公司, 2016, p.77.

5) 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第一集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, p.180.

6) 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第一集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, pp.182-183.

“주(州)·현(縣)은 아래 백성에게 정치를 베푸는 바탕이다. 병(兵)·형(刑)·부(賦)·세(稅)와 교양의 책임을 한 사람에게 합쳐 맡기니, 도둑 하나 놓치거나, 옥사 하나 그르치거나, 돈 한 푼만 써도 즉시 탄핵을 받는다. 책임은 이처럼 지극히 무거운데, 선발은 지극히 가볍다. 실제 근무하는 관직을 수만 금에 매각하고, 녹(祿)은 지극히 박하여 겨우 수백 금(數百金)으로 양렴(養廉)을 감당 하라고 한다. …… (중략) …… 또 이밖에 이부(吏部)가 현재(賢才)를 선발한다면서도 여전히 첨제(簽除)로 처리하고, 무거(武舉)로 장수(將帥)를 뽑는다면서 활과 돌만을 시험하며, 한림(翰林)을 두어 공경(公卿)의 예비로 삼는다면서도 오히려 시와 글자만을 강론한다. 그 밖에도 법의 본의를 어지럽히고 치도의 바른길에서 어그러지는 일들이 뒤엉켜 갈라지고 어지러워 일일이 글로 들어 올려 열거하기 어렵다. 이 때문에 황태후와 황상에게 비록 흥치(興治)의 뜻은 있으나, 통치를 이루는 효험(致治之效)은 없다.”<sup>7)</sup>

강유위는 위의 문제점을 해결하기 방안으로 “변성법(變成法), 통하정(通下情), 신좌우(慎左右)”를 제시했다.<sup>8)</sup> 그가 제시한 “변성법(變成法)·통하정(通下情)·신좌우(慎左右)”는 각각 법제와 조직의 재구성, 정보와 민의의 직접 보고, 측근과 문벌 간섭의 차단을 가리킨다. 변성법(變成法)은 규정의 개폐 문제가 아니라, 성급(省級)에 집중된 권능과 기능을 분할·재배치하여 부(府)·현(縣)의 행정 단위로 이관하고, 도(道)의 직능(職能)을 군정과 상급 통제로 엄정히 한정하는 구상이다. 통하정(通下情)은 성급(省級) 관문을 우회하는 직통 보고 체계를 마련하려는 것으로, 밀주(密奏)의 확대와 정례화, 보고 경로의 간소화, 문서 양식의 표준화, 책임 귀속의 명확화를 포함한다. 신좌우(慎左右)는 인사·문서·재정에 있어 비공식 인맥을 차단하고, 절차와 공개 장치를 통해 재량을 규율하려는 방안이다. 강유위는 이 세 개의 축이 상호 보완 기능을 담당할 수 있다고 보았다. 『상청제 제1서(上淸帝第一書)』에서는 성제(省制) 개편에 관한 직접 언급은 없지만 그 필요성을 입증하는 논리적 토대 마련으로 볼 수 있다.

강유위는 1895년 5월 2일 상주한 『상청제 제2서(上淸帝 第二書)』에서 『상청제 제6서(上淸帝 第六書)』로 이어지는 기본 구도를 점층적으로 구체화했다. 도(道)는 설치 목적과 직장(職掌)을 군정(軍政) 등에 한정했다. 민정 집행의 실질은 부(府)·현(縣)에 귀속시켰다. 순무(巡撫) 임용 기준은 장주(章奏) 처리가 아니라 부·현을 매개로 재정·치안·사법을 작동시키는 조직 운영 역량에 두었다. 현령(縣令)의 지위·봉급·고과·택용을 재정비하여 “맡은 책임은 무겁지만 행사할 권한의 가벼움(任重而權輕)”을 개선하고자 했다. 재정·사법·치안의 업무 순서와 책임 귀속도 명료화했다. 부(府)는 도(道)·현(縣) 사이의 통로가 아니라 공공재 공급과 행정 사무 설계의 거점으로 규정했다. 도(道)는 감찰과 군정의 범위에서만 권한을 행사하도록 절차적 난간을 두었다. 방향은 성급(省級)에서 행사하는 권한을 줄이고, 부(府)·현(縣)의 실질 권한을 강화하는 데 있었다.<sup>9)</sup>

1898년 6월 11일, 무술변법(戊戌變法)이 시작되었다. 무술변법은 강유위(康有爲)와 양계초(梁啓超) 등이 제시한 구상을 정책으로 전환하려는 시도였다. 강유위는 청말의 정치 위기를 해결하기 위해 제도국(制度局)과 신정국(新政局) 설치를 제안했다. 제도국은 의정과 입법을 담당하는 기구

7) 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第一集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, p.183.

8) 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第一集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, p.182; 雷玉瓊 著, 『中國近代地方行政研究史料鉤沈』, 廣州: 世界圖書出版廣東有限公司, 2016, p.77.

9) 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第一集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, pp.180-184; 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第二集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, pp.32-45, 68-80, 81-88; 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第三集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, pp.2-7, 17-20.

로, 유럽 의회의 역할을 모방했고, 신정국은 행정을 담당하는 내각 형태의 기관이었다.<sup>10)</sup> 학부(學部) 중심의 학교 단계화와 통일도 추진했다. 경찰(警政)을 설치하고 규정을 정비했다. 감옥·심판의 표준화도 마련했다. 공광(工礦)·상무(商務) 진흥을 위해 국가와 지방의 역할을 분담했다. 목표는 부(府)·현(縣)의 행정 역량을 강화하여 성급(省級)의 과대한 규모를 완화하는 데 있었다. 학교 단계화는 인재 선발을 문사(文史) 중심에서 실업·이공으로 전환하는 기반이 되었다. 현 단위의 교육·훈련 행정은 실질을 확보했다. 경찰 제도화는 치안과 사법의 경계를 정리하여 현의 공권력 집행을 절차화했다. 감옥·심판 표준화는 판결과 집행의 층위를 정돈하여 상명하복의 모호성을 줄였다. 공광·상무 장정은 국고와 지방고의 분담을 명시하여 성급에서 자의적으로 흡수되던 재원을 부(府)·현(縣)의 공공 영역으로 배분하고자 했다.<sup>11)</sup>

자희태후(慈禧太后)와 만주 귀족층은 무술변법의 추진으로 그들의 기득권을 위협받게 될 수 있음을 인식하면서 무술변법의 추진 동력은 상실되기에 이르렀다. 변법은 좌절되었다. 제도화의 문턱에서 개혁은 중단되었다. 성급(省級) 권력의 좌대와 이원 통치의 마찰은 해소되지 못했다. 중앙의 신호는 성급 관문에서 감쇄되었고, 부·현의 과부하는 지속되었다. 무술변법(戊戌變法)은 미완에 머물렀지만, 신정 시기 성제(省制) 개혁의 사상적 기초가 되었다.

### Ⅲ. 신정과 예비 입헌(1900-1911), 성(省)의 정치화와 제도 설계

1901년, 청조(淸朝)는 의화단(義和團) 사태 수습과 열강(列強)의 요구를 수용하여 신정(新政)을 단행했다. 정치·경제·군사·교육 등 모든 영역에 걸쳐 진행되었다. 행정제도 개편은 군기처(軍機處) 폐지, 중앙의 육부(六部) 체제 재정비를 통해 이루어졌다. 1901년, 총리각국사무아문(總理各國事務衙門)을 대체하는 외무부(外務部), 1903년, 상공업 및 무역을 관장하는 상무부(商務部), 1906년, 치안 업무를 담당하는 순경부(巡警部), 1906년, 근대 교육행정을 담당하는 학부(學部) 등의 부처가 순차 신설되었다. 각 성(省)에는 도독부(都督府)가 창설되었다. 성(省)은 사실상 중앙 직속의 행정 단위로 전환됨을 의미했다.<sup>12)</sup> 청조는 행정제도 개편을 통해 일괄 보고 체계를 구축하여 중앙(中央)-성(省)-부(府)-현(縣)으로 이어지는 수직 행정 체제의 확립을 모색했다. 신정 초기에는 군기처가 존속했고, 실제 핵심은 외무부·상무부·순경부·학부 등 기능 분화와 사무 재배치에 있었다. 이는 신정의 목적이 기관 폐지 자체가 아니라 업무 분장과 절차의 규범화, 그리고 지방에 대한 상향 통제를 위한 중앙 표준의 형식화에 있었음을 보여준다.

중앙의 분과 정비는 곧바로 지방 개편의 동력으로 이어졌다. 1908년 8월 27일 반포된 『흠정헌법대강(欽定憲法大綱)』과 「구년 예비입헌 청단(九年豫備立憲清單)」은 자정원(資政院) 설치, 각 성 자의국(諮議局) 설립, 지방 자치 도입, 인구·호구 조사, 예산·결산의 정식화, 재판소·감옥 제도의 정비 등을 연차 과업으로 제시했다. 중앙에서 표준을 세우고, 성(省)에서 그 표준을 매개하며, 부·현에서 실집행을 수행한다는 층위별 분업 구상이 문건으로 확정되었다.<sup>13)</sup>

10) 馬勇 著, 『中國近代通史』 第四卷. 從戊戌維新到義和團(1895-1900), 南京: 江蘇人民出版社, 2009, p.296.  
 11) 馬勇 著, 『中國近代通史』 第四卷. 從戊戌維新到義和團(1895-1900), 南京: 江蘇人民出版社, 2009, pp.283-295.  
 12) 李細珠 著, 『中國近代通史』 第五卷. 新政, 立憲與辛亥革命(1901-1912), 南京: 江蘇人民出版社, 2006, pp.1-40.  
 13) 李細珠 著, 『中國近代通史』 第五卷. 新政, 立憲與辛亥革命(1901~1912), , 南京: 江蘇人民出版社, 2006, pp.244-266.

이 계획의 집행 단위로 1909년 10월 14일 자의국장정(諮議局章程)이 공포되어 21개 성(省)의 자의국(諮議局)이 정식 설치되었다. 부(府)·주(州)·현(縣)에도 의사회(議事會)가 조직되었다. 자의국은 여론 수렴, 예산 의견 제출, 공익사무 청원 등 정부 보좌 기능을 맡아, 성(省)의 정치화를 제도권능으로 전환토록 관문이 되었다. 성급(省級)의 대표 기능이 제도권에 편입되면서, 중앙 표준이 지방에서 작동할 절차적 구조가 마련되었다.<sup>14)</sup>

성(省) 재정의 개정도 병행되었다. 예비입헌 계획은 성(省)·부(府)·현(縣)의 세목 구분, 회계 연도, 결산 제출 시한 등을 명시하여 성급(省級) 회계의 임의성을 축소했다. 표준 결산 서식, 세입·세출 항목의 통일, 보고 체계의 일원화가 추진되었다. 성급(省級) 재정 장정(章程)은 부·현의 집행력 제고와 연동되었고, 이는 도로·치안·학교·감옥 등 공공사무 예산의 항목화와 보고 기한 준수를 요구했다.<sup>15)</sup>

치안·경무와 사법도 분리·정돈의 방향에서 추진되었다. 순경부의 신설은 성(省) 경무청-도(道) 경찰서-현(縣) 분서의 위계를 표준화했으며, 사법에서는 재판소와 감옥의 분리를 원칙으로 하여 성급(省級) 고등재판소 설치, 현급 재판소 정비, 감옥 규정 통일이 단계적으로 시행되었다. 이는 성(省)의 통제·감독을 강화하되, 재판·형집행의 절차를 분리하여 행정·사법의 경계를 설정하려는 조치였다.<sup>16)</sup>

동삼성(東三省)에서는 변방의 군정 중심 운영을 내지형 민정 운영으로 전환하는 조정이 단행되었다. 1907년을 전후하여 장군제도(將軍制度)를 축소하고, 성제(省制)의 민정화를 추진하였다.<sup>17)</sup> 이는 변방에 내지형 관제·회계·경무·사법을 이식하여, 이후 중화민국 시기의 성(省)-도(道)-현(縣) 3급제 정착을 가능케 한 준거가 되었다. 같은 맥락에서 1884년 신장(新疆)의 행정화(行省化) 경험에 축적되어 변방의 민정화가 점진적으로 진행되었다.

자치 장정의 공포(公布)도 이어졌다. 광서 34년 말(1909년 초) 『성·진·항 지방자치장정(城鎮鄉地方自治章程)』, 선통(宣統) 원년(1909년) 『부·청·주·현 지방자치장정(府廳州縣地方自治章程)』과 『경사지방자치장정(京師地方自治章程)』이 잇달아 반포되었다. 이 규정들은 입헌파의 개혁 주장을 부분 수용하는 동시에 신사·상인 등 신흥 세력을 제도권으로 흡수하여, 지방 자치를 국가 통제 범위 내로 포섭하려는 목적을 분명히 했다. 더불어 청대의 기초 행정단위를 부·청·주·현으로 정리하고, 공화 전환 후 ‘현’의 일률적 통일이라는 장래 재편의 방향도 암시했다.<sup>18)</sup>

성제(省制) 자체를 겨냥한 공개 논변도 본격화되었다. 1910년 양계초(梁啓超)는 「외관제사의(外官制私議)」에서 “성(省)을 도(道)로 개편하자”는 견해를 제시했다.

- (1) 현행 제도로는 정치의 통일을 보장할 수 없다.
- (2) 그로 인해 중앙의 시정(施政) 범위가 지나치게 협소해진다.
- (3) 그로 인해 재정 계획을 제대로 수립하기가 매우 어렵다.
- (4) 그로 인해 내각의 책임이 느슨해진다.

14) 李細珠 著, 『中國近代通史』第五卷. 新政, 立憲與辛亥革命(1901~1912), , 南京: 江蘇人民出版社, 2006, pp.267-276.

15) 李細珠著, 『中國近代通史』第五卷. 新政, 立憲與辛亥革命(1901-1912), , 南京: 江蘇人民出版社, 2006, pp.313-314.

16) 李金強·趙立彬·谷小水 著, 『中華民國專題史』第一卷. 從帝制到共和: 中華民國的創立, 南京: 南京大學出版社, 2015, p.43.

17) 李細珠著, 『中國近代通史』第五卷. 新政, 立憲與辛亥革命(1901-1912), 2006, 南京: 江蘇人民出版社, p.256.

18) 雷玉瓊 著, 『中國近代地方行政研究史料鉤沈』, 廣州: 世界圖書出版廣東有限公司, 2016, p.90.

(5) 독무(督撫)가 무책임해지는 길을 열게 된다.

(6) 이와 같은 여러 폐단을 없애고 중앙집권을 시행하려면, 독무(督撫)는 오직 지방 행정장관의 자격으로 상명하달을 받들 뿐 스스로 정치적 기획을 해서는 안 된다. 그렇게 되면 현행 제도의 독무(督撫)는 결국 군더더기가 된다.

(7) 독무(督撫)를 국가의 정무(政務) 관원으로 본다면 관할 영역이 넓어야 큰 구상을 펼칠 수 있으나, 지방 행정관에 머무르면 그 행정구역은 너무 넓어서는 안 된다.

(8) 성계(省界)는 국가주의의 발전을 가로막는 장애이므로, 성(省) 구획을 개편한다면 이러한 관습은 자연스레 소멸할 것이다.<sup>19)</sup>

그는 현행 제도 아래에서는 정치 통일과 재정 계획 수립이 어렵고, 독무(督撫) 권한이 과대하며, 성계(省界)가 국가 발전의 장애라고 진단하였다. 따라서 독무는 지방 행정장관으로서 상명하복만 담당해야 하며, 성(省) 구획은 축소·재편되어야 한다고 주장하였다.<sup>20)</sup> 이 논지는 집권과 분권의 충돌 속에서 성제(省制) 개편을 공식 의제로 끌어올린 견해라고 볼 수 있다.

다만 표준화의 압력은 역설적 효과를 낳았다. 중앙은 절차·문서·회계의 통일로 성급(省級) 자의성을 제약하려 하였으나, 실제 현장에서는 재정·군사·치안 사무가 성(省)을 매개로 다시 응집되었다. 독무(督撫) 권한과 정치적 자율성은 강화되었고, 중앙의 집권 설계와 성급(省級)의 현장 응집이 충돌했다. 이 긴장은 1911년 보로(保路) 문제와 철도 수매 방침을 둘러싼 갈등, 무창(武昌) 봉기 이후 각 성(省)의 연쇄적 독립으로 표출되었다. 즉, 성(省)은 중앙 표준의 매개이자 독립적 정치 주체라는 이중 역할을 수행하게 되었다.

#### IV. 신해혁명과 공화정의 성립(1911-1912), 성(省)의 독립과 중앙-지방 권한 재편

1911년 5월 9일, 청조(淸朝)는 철도 간선 국유화 방침을 발표했다. 호북(湖北)·호남(湖南) 등지에서 이에 반대하는 보로운동(保路運動)이 발생했고, 점차 확대되어 사천(四川) 지역까지 확산했다.<sup>21)</sup> 10월 10일, 무창기의(武昌起義)로 신해혁명(辛亥革命)의 막이 올랐다. 10월 이후 호북·호남·섬서·산서·운남·강서가 독립을 선언했고, 11월 이후에는 귀주·절강·광서·안휘·복건·광둥·사천이 그 뒤를 이었다.<sup>22)</sup>

1911년 11월 15일, 상해에서는 '각성 도독부 대표 연합회'가 조직되어 임시정부 수립 전까지 사실상의 입법권을 행사하며 호북군정부(湖北軍政府)를 중앙군 정부로 승인했다. 12월 3에는 『중화민국임시정부조직대강(中華民國臨時政府組織大綱)』을 제정했다.<sup>23)</sup> 12월 29일 17개 성(省) 대표가 남경에서 손문(孫文)을 임시대총통으로 선출했고, 1912년 1월 1일 손문이 취임하여 중화민국이 성립됐다.<sup>24)</sup> 1월 3일, 중화민국 임시정부가 공식 출범했고, 1월 17일, 내무부·외교부·해군부가

19) 梁啓超, 『飲氷室合集』 3, 北京: 中華書局, 1989, pp.70-74, 雷玉瓊 著, 『中國近代地方行政研究史料鈎沈』, 廣州: 世界圖書出版廣東有限公司, 2016, pp.78-79에서 재인용.

20) 梁啓超, 『飲氷室合集』 3, 北京: 中華書局, 1989, pp.70-74, 雷玉瓊 著, 『中國近代地方行政研究史料鈎沈』, 廣州: 世界圖書出版廣東有限公司, 2016, pp.78-79에서 재인용.

21) 李細珠 著, 『中國近代通史』 第五卷. 新政, 立憲與辛亥革命(1901~1912), , 南京: 江蘇人民出版社, 2006, pp.361-377.

22) 李金強·趙立彬·谷小水 著, 『中華民國專題史』 第一卷. 從帝制到共和: 中華民國的創立, 南京: 南京大學出版社, 2015, pp.154-166.

23) 李細珠 著, 『中國近代通史』 第五卷. 新政, 立憲與辛亥革命(1901~1912), , 南京: 江蘇人民出版社, 2006, p.434.

창설되었다. 1912년 2월 12일, 청조(淸朝) 선통제(宣統帝) 퇴위로 왕조 체제가 종식되면서 성(省) 중심의 중화민국 행정 체계가 자리 잡을 토대가 마련되었다.<sup>25)</sup> 청말(淸末) 성급(省級) 행정 단위는 중화민국으로 계승되었다.

1912년 3월 11일 공포한 『중화민국임시약법(中華民國臨時約法)』第一章 총강(總綱) 第三條에는 “중화민국의 영토는 22개 행정과 내·외몽골, 티베트, 청해로 한다(中華民國領土, 爲二十二省, 內外蒙古, 西藏, 青海)”라고 명시해 성(省)의 근대적 지위를 명문화했다.<sup>26)</sup> 『중화민국임시약법』에는 지방정권 조직과 중앙-지방 관계의 규범을 충분히 규정하지 못했다.

행정구획 개편에서도 청대와의 단절을 시도했다. 부(府)를 대폭 삭감하고 주(州)를 폐지하며, 도(道)를 성(省)과 현(縣) 사이의 1급으로 두어 성(省)-도(道)-현(縣) 3급제를 설계했으나, 민국 초 도(道)는 실제 행정기능이 미약했고 성(省)-현(縣) 사이의 문서 중계에 그쳤다. 분도(分道) 수 역시 3-5개 수준이어서 실질적 구획으로 기능하기 어려웠다.<sup>27)</sup>

1912년, 북양정부(北洋政府)는 각 성(省)의 자치 경향을 억제하고, 행정의 통일을 도모하기 위해 성제(省制) 개혁을 추진했다. 국무총리 당소외(唐紹儀)는 “시기·정세·지리적 조건에 따라 알맞은 지방 제도를 도입한다”고 천명하고, 세 차례에 걸쳐 성제(省制) 개혁 초안을 제출했으나 국회의 갈등으로 모두 부결되었다.<sup>28)</sup>

당대 언론인 황원생(黃遠生)은 1912년 10월 26일 작성한 「蛛絲馬跡之省制案」에서 정부안의 변천과 논쟁의 핵심을 상세히 기록했다. 특히 관치(官治)와 자치(自治)를 병립시키는 프로이센식 이원모형과, 성(省)을 명목화하고 도-현을 실급(實級)으로 삼는 ‘허3급제(虛三級制)’가 병존하며 논의되었음을 전했다.

1912년 7월 5일, 정부는 최초의 성제(省制)·성관제(省官制)안을 제출했다. 참의원 초독을 거쳤다.

9월 12일, 정부는 수정안을 다시 제출했다. 법제국 심사를 거쳤다. 전원위원회 토론으로 넘어갔다.

정부는 다시 철회했다. 법제국은 프로이센식 이원 구성을 제안했다. 관치(官治)와 자치(自治)를 분리하는 구도였다. 법제국장 시우(施愚)는 유학파였다. 그는 프로이센 제도를 지지했다.

국민당 측 도독(都督)들은 전보(電報)를 보내 반대 의사를 표명했다. 행정장관 권한을 과도하게 제한한다는 논지였다. 중앙도 간선·민선 문제에서 결론을 내리지 못했다. 이때 법제국에서 준비한 안(案)이 우세했다. 법제국 제2차 초안의 요지가 제시되었다. 성(省)에 총감(總監)을 두었다. 총감은 행정장관이였다. 자치단체는 법인으로 인정했다. 성(省)은 단행법(單行法)·규약을 자정할 수 있었다. 성회(省會)는 두지 않았다. 성(省) 밖에는 이사회[董事會]를 두었다. 총이사[總董]와 6인의 이사[董事]가 자치 사무를 맡았다. 총이사는 의회가 3인을 선거하고, 대총통(大總統)이 1인을 재가하는 방식이었다. 핵심은 관치와 자치의 분할이었다. 총감은 관치를 맡았다. 총이사는 자치를 맡았다. 양자 간 상호 해산·탄핵은 배제했다. 간선과 민선의 대립을 완화하려는 절충이었다.

법제국 내부에서는 다른 판단이 있었다. 본심은 폐성존도(廢省存道)였다. 현실적 어려움으로

24) 『中華民國實錄』, 長春: 吉林人民出版社, 1997, p.26.

25) 張海鵬 著, 『中國近代通史』第一卷. 近代中國歷史進程概說, 南京: 江蘇人民出版社, 2006, p.306.

26) 『中華民國臨時約法』, 郭衛 編, 『中華民國憲法史料』, 臺北: 文海出版社, 1981, pp.14.

27) 周振鶴 著, 『中國歷代行政區劃的變遷』, 北京: 中國國際廣播出版社, 2010, p.49.

28) 趙興勝·高純淑·徐暢·楊明哲 著, 『中華民國專題史』第八卷. 地方政治與鄉村變遷, 南京: 南京大學出版社, 2015, pp.53.

허3급제(虛三級制)를 과도기로 보았다. 동남 제성(諸省)의 반대 전보가 이어졌다. 프로이센식 이식의 부적절성을 지적했다. 중국의 역사·사회에 맞지 않는다는 비판이었다.

10월 12일, 원세개(袁世凱)는 총통부(總統府)에서 연구회를 열었다. 전임 독무(督撫)인 심병곤(沈秉堃)·손보기(孫寶琦)·이성탁(李盛鐸)·제요림(齊耀琳)이 참석했다. 총통부 비서장 양사의(梁士詒), 법제국 참사 금계창(金燦昌), 방추(方樞) 등이 배석했다. 두 가지 준비 안의 병존함을 확인했다. 하나는 프로이센식 이원안(二元案)이었다. 다른 하나는 허3급제(虛三級制)였다.

회의는 결론에 이르렀다. 근본 해결은 폐성존도(廢省存道)였다. 도가 현을 직접 관할해야 했다. 두 갈래의 구체안이 도출되었다.

첫째, 2급제(兩級制)였다. 전국을 40-50여 도로 나눴다. 도(道)는 국가 행정구역이자 자치단체였다. 도총감(道總監)은 내무부 직속이었다. 도회(道會)·도이사회(道董事會)·도 총이사(道總董)를 두었다. 각 도는 40-50여 현을 관할했다. 현은 행정구역이자 자치단체였다. 현지사(縣知事)·현회(縣會)·현이사회(縣董事會)를 두었다. 진(鎭)·향(鄉)은 순수 자치 단위로 삼았다.

둘째, 허3급제(虛三級制)였다. 대체 구도는 동일했다. 다만 성(省)을 남겼다. 몇 개 도(道)를 합하여 1성(省)으로 하였다. 성(省)에는 중앙 전임 특사 1인을 두었다. 감독만 맡겼다. 성(省)은 자치단체가 아니었다. 성회 등 자치기관을 두지 않았다. 성(省)은 ‘허급(虛級)’이었다.

10월 13일, 국무회의는 허3급제(虛三級制)를 채택하기로 결의했다.

10월 18일, 국무회의는 허3급제(虛三級制)의 대강(大綱)을 의결했다.

대강(大綱)은 두 축으로 짜였다.

첫째, 국가 행정이었다. 성(省)에는 총감 1인을 두었다. 중앙의 특별 위임 사무를 처리했다. 1도 이상·전성 규모의 사무를 맡았다. 성(省) 이하 관서의 행정을 감독했다. 도(道)에는 도지사(道知事) 1인을 두었다. 선거·경찰·위생 등 도의 일반 행정을 맡았다. 중앙 각 부의 지휘·감독을 받았다. 각 현의 행정과 특별시정을 감독했다. 현(縣)에는 현지사 1인을 두었다. 도지사의 지휘·감독을 받았다. 중앙 명령을 집행했다.

둘째, 자치단체였다. 시·향(市鄉)은 초급 자치였다. 시·향회가 의사기관이었다. 시·향장은 집행기관이었다. 도(道)는 상급 자치였다. 도회가 의사기관이었다. 도의 자치 집행은 합의제였다. 전도 또는 복수 현에 걸친 자치 사무를 관장했다.

정부의 제1차 초안은 ‘폐도존성(廢道存省)’이었다. 제2차 초안은 ‘폐성설도(廢省設道)’였다. 원세개(袁世凱)는 설명했다. 성(省)·현(縣)의 2급제는 불가하다고 보았다. 과거 각 성(省)의 주장을 참작했다. 호남·광동의 도(道) 재설치는 그 증거라 했다. 회의에서 결론을 내지 못했다.

국무회의는 다음과 같이 정리했다. 허3급제(虛三級制)를 채택한다. 성(省)은 감독만 맡는다. 도(道)와 현(縣)은 행정·자치의 실급(實級)으로 삼는다. 관치와 자치의 분립을 명확히 한다. 자치는 하향식으로 도입하지 않는다. 시·향에서 시작한다. 현·도 순으로 올린다. 헌법 제정과의 정합을 전제한다.<sup>29)</sup>

1912년 10월, 성제(省制) 개편 제도의 방향성은 마련되었으나 이를 추진하기 위한 환경이 조성되지 않았다. 국회·정당 갈등과 성(省)의 반발로 막혀 있었기 때문이다. 당소의(唐紹儀) 내각 사퇴 이후에도 후임 내각도 추진하기 어려웠고, 각 성(省)의 자치·군사력 강화로 행정 혼란이 누적되었다.<sup>30)</sup> 이 공백을 메우기 위해 원세개 정권은 다른 경로를 선택했다. 1913년 1월 8일, 원세개(袁世凱)는 참의원(參議院) 휴회 기간 「畫一現行各省地方行政官廳組織令」을 공포, 성(省)-도(道)-현

29) 『黃遠生遺著(全)』, 臺灣: 華文書局, 民國廿七年(1938), pp.275-284.

30) 汪朝光 著, 『中國近代通史』第六卷. 民國的初建(1912~1923), 南京: 江蘇人民出版社, 2007, pp.20-34.

(縣)의 3급 행정체제와 군민분치(軍民分治)의 원칙을 제시했다. 성(省)의 행정장관은 민정장(民政長)으로 하고, 내무·재정·교육·실업 4사(司)를 두었다. 1912년 세 차례 제출한 성제(省制) 개혁안에 대한 부결 이후 의회 비준 없이 행정명령으로 일괄 단행했다는 점에서 중앙집권의 제도 기반을 마련하겠다는 의지를 표명한 것이라고 볼 수 있다.<sup>31)</sup>

1912년 겨울, 강유위(康有爲)는 『폐성론(廢省論)』을 발표했다. 이 글은 성(省)을 없애고 부(府)-현(縣)으로 재편하자는 구상을 행정 설계로 전환하려는 시도였다. 강유위는 미국식 분권과 프로이센식 이원장체를 연이어 비판하고, 군정·재정은 중앙으로 집중하면서 생활권 단위의 촘촘한 행정 집행을 병행하려 했다. 중화민국 성립 이후 중국은 각 성(省)의 자립과 군벌화로 중앙의 명령이 지방에 미치지 못하고 재정이 붕괴하는 국면을 맞았다. 그 근본 원인에 대해 강유위는 행정(行省) 체제와 독무(督撫)·도독(都督)에 집중된 권한, 성급(省級)의 비대화에서 보았다. 그는 먼저 서구 모델에 대한 피상적 모방을 경계했다. “미국식 분권과 주(州) 자치는 중국의 역사·사회 구조와 맞지 않아 지방 호강(豪強)과 정파 결탁을 부를 뿐”이라고 보았다. “미국의 부강은 제도만으로 설명할 수 없고 철도·기계화·자원이라는 물적 요인과 시기적 행운의 기여가 컸다”고 지적했다. “프로이센식으로 정부 임명의 행정장과 민선의 자치장을 병립시키는 이원장 체제도 대지주 사회라는 전제가 다르고, 두 수장의 권한 충돌과 분할 통치로 귀결되기 쉽다”는 이유로 반대했다. 성(省)·도(道)·현(縣)을 겹으로만 나누는 허3급제(虛三級制) 역시 성(省)이 다시 권한을 흡수해 도(道)·현(縣)을 무력화할 것”이라고 지적했다.

강유위는 폐성(廢城)을 추진하기 위해 무엇보다 군권(軍權)과 세수(稅收)는 중앙에 총괄되어야 전시·치안·개혁이 가능하다는 견해를 제시했다. 성(省) 단위의 분산은 군정·재정의 통일 지휘를 가로막고 있으며 성(省)의 규모가 지나치게 비대하여 도로·학교·경찰·위생·사법·산업 등 미시 행정이 작동하지 못하고, 향(鄉)→현(縣)→부(府)→도(道)→성(省)→중앙(中央)으로 이어지는 중층 절차가 민원의 상달을 지체하고 있음을 비판했다. 인사와 감독도 ‘성(省)-독무(督撫)’의 위계가 장악하면서 부패와 전횡이 고착화되었다고 지적했다. 중국의 지리·언어·풍속을 보더라도 실제 생활권은 부(府) 및 직예주(直隸州) 규모에 수렴한다는 점에서, 행정 단위는 그곳에 맞추는 것이 합리적이라고 판단했다.

강유위는 성(省)과 도(道)를 원칙적으로 배제하고, 부(府) 및 주(州)-현(縣)의 2급 행정으로 재편하는 안을 제시했다. 부(府) 및 주(州)에는 높은 권한을 부여받은 윤(尹)을 두어 의회·행정회·전문국을 설치하고, 현(縣) 역시 윤(尹)과 지사(知事)를 상향해 전문 관료제가 책임 있게 집행하도록 한다. 도(道)는 상급심이나 군정 같은 특별 기능에 한정해 사용하는 보조 단위로 남긴다. 사법은 부 단위를 상급법원 관할구로 촘촘히 쪼개고, 국세·전매·교통 등은 중앙 직할로 묶는다. 생활권 단위의 세밀한 행정과 중앙의 강력한 통일 지휘를 병치하려는 설계다.

강유위는 성(省)이라는 명칭과 경계를 완전히 소거해야 통일 국가의 역량이 회복되고 지방 자치·민생·군정·재정·사법이 제대로 작동한다고 주장했다. 그의 전략은 생활권 행정의 세밀화와 변경의 강권 통제를 병행하는 이원 구조이며, 성(省)의 해체 없이는 중국의 근대 국가화가 궤도에 오를 수 없다는 일관된 확신으로 귀결된다.<sup>32)</sup>

## V. 나오는 말

31) 趙興勝·高純淑·徐暢·楊明哲 著, 『中華民國專題史』第八卷. 地方政治與鄉村變遷, 南京: 南京大學出版社, 2015, pp.53.

32) 康有爲 撰, 姜義華·張榮華 編校, 『康有爲全集』第九集, 北京: 中國人民大學出版社, 2007, pp.358-381.

19세기 말 청조(淸朝)의 통치 체제는 내부의 피로와 외세의 압박 속에서 해체의 길로 들어섰다. 행정 체제의 근본적 개편은 단순한 제도 조정이 아니라, 제국적 공간 질서의 재구성을 의미했다. 전통적으로 중국의 통치구조는 ‘성(省)-부(府)-현(縣)’의 3단계 나아가 ‘성(省)-부(府)·주(州)·청(廳)-현(縣)’의 복합 3단계의 위계에 따라 조직되었지만, 19세기 후반 이후 각 성(省)의 독무(督撫)가 군권(軍權)과 재정권(財政權) 등을 장악하면서 성(省)은 중앙의 하위 행정 단위로 머무르지 않았다.

이러한 구조적 불균형으로 근대적 행정개혁의 필요성이 대두되었다. 1901년 이후 시행된 청말 신정(新政)은 행정조직의 근대화를 목표로 삼아 중앙과 지방의 관계를 재편하고 성(省) 단위의 행정 체계 정비를 추진했다. 이 시점에서 성(省)은 더 이상 단순한 지방단위가 아니라, 근대 행정국가로 이행하는 핵심 공간 단위로 부상했다. 청조(淸朝) 말기 성(省)은 근대 행정 기본 단위로의 전환을 앞두고 있었고, 신해혁명 시기 성(省)은 혁명을 주도하는 정치 주체였다. 북양정부(北洋政府) 시기에는 성(省)을 법제화된 표준 행정 단위로 삼아 중앙의 통제 강화를 시도했다. 북양정부 법제국(法制局)에서 입안한 ‘허3급제(虛三級制)’, 원세개(袁世凱)의 행정명령, 강유위가 주장한 『폐성론(廢省論)』은 성(省)을 약화하고 도(道)-현(縣)을 실질 단위로 삼으려 했지만, 정치 현실과 각 성(省) 이해관계 앞에서 정착하지 못했다. 그 결과 “결국으로는 중앙집권, 실체로는 성(省)의 권한 강화”라는 역설이 굳어졌다. 1916년, 원세개 사후 등장한 군벌(軍閥)의 난립으로 성(省)의 정치화는 심화되었고, 1928년 남경국민정부(南京國民政府) 성립 이후 비로소 “성(省)의 정치화”는 “성(省)의 행정화”로 전환되었다.

## 중화민국 성립 이후 행정구역의 변천 과정 -성(省)의 개편을 중심으로-에 대한 토론문

손성욱(창원대학교)

본고는 중화민국 성립 이후 행정구역 변천 과정을 다루며, 특히 성(省) 개편을 중심으로 고찰합니다. 중국의 전통적 지방 통치 체계였던 성(省)-부(府)-주(州)-청(廳)-현(縣)의 복합 3단계 구조와 청 말기 독무에게 집중된 성급 권력의 자율성 확대를 설명하며 논의를 시작합니다. 이후 무술변법 시기 강유위가 제기한 지방 행정의 중층 구조와 상하 소통 단절에 대한 비판적 인식을 제시합니다. 이는 성제 개편 논의의 시발점입니다. 또한 신정 및 예비 입헌 시기 자의국 설립 등을 통한 성의 정치화와 허3급제(虛三級制) 설계 논의, 신해혁명과 공화정 성립 과정에서 성이 독립적 정치 주체로 부상한 배경을 검토합니다. 본고를 읽으며 청말-민국 초 성제 개편 논의에 대한 풍부한 사료와 제도적 논쟁의 복원 과정에서 많은 것을 배울 수 있었습니다. 토론자로서 몇 가지 의문과 제언을 제기하는 것으로 소임을 다하고자 합니다.

1. 서론에서 설정한 연구 목표와 본문의 논증 내용 사이의 관계에 대해 질문하고자 합니다. 본고는 서론에서 성제 개편을 제도 기술의 문제가 아니라 국가 공간을 다시 만드는 정치적·인문지리적 측면에서 고찰하고, 성(省)을 지역 문화와 역사적 정체성이 공존하는 공간으로 분석하겠다고 밝히고 있습니다. 그런데 본문의 분석은 강유위의 변성법(變成法), 청말 신정의 회계 표준화, 북양 정부 시기의 허3급제(虛三級制)와 프로이센식 이원 모형 논쟁 등 제도 기술과 관료제 설계, 중앙-지방 간의 정치적 권력 투쟁을 중심으로 전개됩니다. 지역 문화나 역사적 정체성, 혹은 인문지리적 요인이 각 성(省)의 분리 독립이나 중앙에 대한 저항에 구체적으로 어떻게 작용했는지에 대한 분석은 소략합니다. 이에 대한 진일보한 논의가 필요하며, 성 개혁과 인문지리적 요인이 어떤 관계를 맺는지 궁금합니다.

2. ‘성(省)의 정치화’라는 현상을 추동한 행위자에 대한 분석이 더 깊이 있게 다루어질 필요가 있어 보입니다. 신정 시기 자의국(諮議局)의 신사 엘리트들이나 신해혁명 이후 각 성(省)의 도독들은 단순한 제도 개편의 대상이 아니었습니다. 이들은 자신들의 정치적·경제적 이익을 관철하기 위해 ‘성(省)’이라는 단위를 활용한 능동적 주체였습니다. 본문은 이들의 존재를 언급합니다. 그러나 이들이 왜 중앙의 표준화 시도에 저항했는지, 어떤 논리로 자신들의 자율성을 옹호했는지, 그들의 구체적인 이해관계와 동기는 무엇이었는지에 대한 추가적인 설명이 있다면, ‘성(省)의 정치화’라는 현상이 단순히 구조적 변화가 아니라 구체적 행위자들의 선택과 전략의 결과였음을 더욱 입체적으로 이해할 수 있을 것으로 생각합니다.

이러한 행위자 분석이 필요한 이유는 본고가 성(省) 개편 논의의 거시적 배경, 즉 19세기 중반 이래의 장기적인 지방 세력 성장의 맥락을 다루는 방식과 관련이 있습니다. 19세기 중반 태평천국운동의 진압과 양무운동 과정에서 증국번, 이홍장 등이 군사력(상군, 회군)과 재정을 장악하며 성(省) 단위의 실질적 권력이 팽창했습니다. 하지만 본고는 본문은 이 거대한 시대적 흐름을 배경으로만 처리할 뿐, 이것이 성(省) 개편 논의의 운명을 결정지은 데에 대한 논의가 거의 없습니다.

강유위의 폐성론(廢省論)이나 북양정부의 허3급제(虛三級制)가 좌절된 근본 원인은 그것이 바로 이 50년간 축적된 지방 세력의 기득권(군권, 재정권)을 정면으로 겨누었기 때문으로 이해됩니다. 신해혁명은 이 힘을 바탕으로 성공했지만, 그 힘을 통제하지 못했기에 분열로 이어진 것으로 보입니다. 이들(도독, 군벌, 자의국 엘리트)의 역사적·구조적 기원을 심층적으로 다룬다면, 논의의 현실성이 한층 더 강화될 것으로 기대됩니다.

특히 본고가 독무(督撫)의 군사력과 재정권 장악이 중앙 통제 약화의 원인이라고 지적하고 있는데, 이 과정이 구체적으로 어떻게 진행되었는지에 대한 실증적 메커니즘이 보완된다면 논지가 한층 더 설득력을 얻을 것으로 보입니다. 예를 들어, 청말 신정 시기 재정 개혁(예산·결산 정식화 등)이 왜 중앙의 통제 강화가 아닌 성급(省級)의 권한 응집이라는 역설적 결과로 귀결되었는지, 그 기제를 좀 더 구체적으로 설명해 주신다면 도움이 될 것으로 생각합니다. 신설된 조세 항목의 귀속 문제, 지방 공공사무 예산의 실질적 통제권 등을 통해 각 성(省)이 어떻게 재정 자율성을 확보해갔는지 보여주시면, 중앙집권 시도가 지방 권한 강화로 귀결되는 역설의 작동 원리를 훨씬 명확히 이해할 수 있을 것입니다.

3. 폐성론이 군권과 세수의 중앙 총괄을 핵심으로 했다면, 반대로 각 성(省)이 이를 완강히 거부할 수 있었던 구체적인 물적 토대에 대한 분석도 보완될 필요가 있어 보입니다. 예컨대 호북이나 강소 등 특정 성(省)들이 보유한 신식 군대의 규모나 질, 그리고 이들이 확보한 주요 자원(예: 염세(鹽稅), 이금(釐金), 관세 등)의 구체적 내역을 제시해 주신다면, 왜 이들이 중앙의 표준화 시도를 현실적으로 거부할 수 있었는지가 더욱 분명해질 것으로 생각합니다.

4. 결론 부분에 대해 질문하고자 합니다. 본문은 청말 신정부부터 북양정부 시기까지 중앙의 집권 시도가 겉으로는 중앙집권, 실제로는 성(省)의 권한 강화라는 역설적 결과를 낳으며 실패했음을 설득력 있게 보여줍니다. 분석의 시점이 원세개 사후(1916년) 군벌 난립이라는 ‘성(省)의 정치화’가 절정에 달한 시점에서 마무리됩니다. 그런데 결론에서는 1928년 남경국민정부 성립 이후 비로소 성(省)의 정치화는 성(省)의 행정화로 전환되었다고 서술합니다. 이 시대적 배경에 대한 분석이 결론부의 논리 전개와 밀접히 연관되어 있는 것으로 보입니다. 본고가 언급한 1916년 이후의 시기는, 양무운동 이래 팽창한 성(省) 단위의 독자적 권력이 중앙의 통제를 완전히 벗어나 극단화된 분열의 정점입니다. 본고는 이 성(省)의 정치화가 최고조에 달한 상태에서, 1928년 남경국민정부가 어떻게 이들을 다시 행정화했는지 그 과정을 다루지 않고 있습니다. 1916년의 실패와 1928년의 ‘전환’ 사이에는 군벌 난립기의 극심한 분열과 이를 극복하기 위한 국민당의 북벌이라는 군사적 통일 과정이 존재합니다. 그리고 당-국가 체제라는 상이한 중앙집권 메커니즘이 존재합니다.

5. 장제스의 북벌 이후 달성된 통일이 완전한 중앙집권이 아닌 ‘느슨한 통합’(군벌들의 타협과 편입)에 그쳤다는 점도 고려할 필요가 있어 보입니다. 이 결정적인 12년의 전환 과정과 그 한계에 대한 설명이 보완된다면, 왜 북양정부가 실패한 중앙집권화가 남경국민정부 시기에는 어느 정도 성공할 수 있었는지, 그리고 그 성공이 어떤 성격이었는지를 더욱 명확히 이해할 수 있을 것으로 생각합니다.

---

메 모

---



## 주제발표3

프랑스혁명 초기 새로운  
지방 행정의 수립, 1789-1792  
: 오트가론느 도를 통해 본  
중앙집중화와 지방의 자율성 문제

-김대보(한국교원대학교)



# 프랑스혁명 초기 새로운 지방 행정의 수립, 1789-1792 : 오프가론느 도를 통해 본 중앙집중화와 지방의 자율성 문제

김대보(한국교원대학교)

- I. 들어가는 말
- II. 구체제에서 신체제로: 과도기, 1789-1791)
- III. 새로운 지방행정의 시작: 1790-1792
- IV. 맺음말

## I. 들어가는 말

프랑스혁명은 구체제를 청산하고 새로운 체제가 도입되어 끊임없는 행정적 실험이 이어졌던 시기였다. 구체제에서 살아온 혁명가들은 그들도 경험하지 못한 새로운 체제를 처음부터 완벽하게 만들 수 없었고, 더욱이 당시 프랑스가 처한 사회적, 재정적 상황으로 인해 모든 건설 작업은 순조롭게 이루어질 수 없었다. 그렇다면, 새로운 체제, 즉 구체제와 다른 새로운 행정제도는 수립 초기에 어떤 우여곡절을 겪었을까?

수백 년 동안 이어진 제도적 환경에 익숙한 프랑스인들이 자신들이 유지해 온 모든 것들을 일거에 포기하고 파리에서 만들기 시작한 새로운 체제 및 통일성이라는 체제 수립 원칙을 온전히 받아들일 수는 없었다. 프랑스를 구성하고 있던 각 지방은 저마다 나름대로 지방의 특색을 유지하려고 했고, 이러한 의지를 실제 제도적으로 구현하기 위해 파리의 주요 인사들과 끊임없이 의사소통을 하기도 했다. 그리고 구체제와 달라진 지방 사회의 현실 속에서, 즉 수동적인 신민이 아니라 능동적인 국민이 된 프랑스인들의 요구에 직면하여 선출직 지방 행정가들은 파리의 상급 기관이 보내는 명령을 곧이곧대로 따를 수 없었다. 이런 맥락 속에서 최근 프랑스혁명기 지방사 연구는 지방이 파리의 혁명 흐름에 따라간다거나 지방의 특수한 맥락만을 강조하는 방식이 아니라 지방 스스로 혁명의 흐름에 역동성을 불어넣었다는 점에 주목하고 있다.<sup>1)</sup> 따라서 프랑스혁명기 지방행정에 대한 질문을 다시 할 필요가 있다. 지방은 파리에 어떤 방식으로 자신의 존재감을 보

1) 이러한 문제의식을 보여주는 대표적인 연구는 다음과 같다: Aline Bouchard, *Entre textes parisiens et réalités locales: l'administration départementale du Jura (1790-1793)*, thèse de Doctorat d'histoire, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne (2011) ; Laurent Brassard, *Gouverner le local en Révolution. Etat, pouvoirs et mouvements collectifs dans l'Aisne (1790-1795)* (Paris: Société des études robespierristes, 2013).

여겼을까?

구체제에서 신체제로 전환되는 시기에 지방행정은 제도적으로 어떤 변화를 겪었고 구체적으로 어느 지점에서 지방은 자율성을 어느 수준까지 요구했을까? 그리고 이러한 변화의 양상은 역사적으로 어떤 의미를 지닐까? 이 발표문에서는 이런 질문에 대한 답을 찾기 위해 프랑스혁명이 만들어진 83개 도(département) 가운데 이 글의 목적에 맞는 가장 특징적인 측면을 보여주는 오토가론느(Haute-Garonne) 도를 사례로 삼으려 한다. 구체제 랑그독(Languedoc) 지방으로부터 탄생한 9개 도 가운데 하나로써, 프랑스에서 가장 강한 자율성인 가진 지방에서 중앙집중화와 표준화의 거센 바람을 감당해야 하는 새로운 지방으로 바뀌는 과정에서 어떤 단계를 거쳤고, 구체적인 변화의 양상은 무엇이었는지 알아보려 한다.

## II. 구체제에서 신체제로: 과도기, 1789-1791)

1789년, 죄드폼 경기장에 모인 국민의회(Assemblée nationale) 의원들은 헌법을 제정하고 이 헌법이 굳건한 기반 위에 놓이기 전까지 절대 해산하지 않겠다고 맹세했고, 그에 따라 프랑스의 의회는 제헌의회(Assemblée nationale constituante)로 불리게 되었다. 그리고 모든 의원들은 프랑스에 첫 헌법을 안겨주기 위한 작업에 착수했다. 1789년 8월 26일, 앞으로 만들 헌법의 서문인 『인간과 시민의 권리선언』(Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) 이후 제헌의회에서 논의하기 시작한 것은 새로운 행정적 질서의 창출을 위한 프랑스 영토의 재조직, 즉 행정 구역을 새로 정하는 일이었다.

### 1. 구체제의 청산: 도(departement)의 창설, 그리고 해결해야 할 문제들

제헌의회에서 새로운 행정구역을 만들면서 중요하게 고려했던 사항은 지방이 가진 특권 및 자율성을 모두 없애는 것이었다. 구체제 하에서 복잡하게 중첩된 행정구역들을 철폐하고 넓이와 인구가 비교적 동질적인 단 하나의 지역 구분을 만들려 했다. 그러면서 제헌의원들은 행정의 효율성과 합리성을 추구하고, 지역색, 지방의 자율성을 배제함으로써 하나의 '국민'(nation)을 구성하려 했다. 혁명 전에도 네케르(Necker)와 튀르고(Turgot) 등과 같이 이미 더 작은 지역 구분을 해야 한다고 생각하는 지식인들이 있었는데, 제헌의원들까지 연결되는 이러한 생각의 기저에는 구체제의 행정 구획이 불완전하고 합리적이지 않다는 점이 있었다.<sup>2)</sup>

루이 14세 치세 이후 18세기까지 프랑스 군주정은 이른바 영토의 정복(la conquête du territoire)을 위해 군주의 눈과 귀 역할을 하는 많은 관리를 지방에 파견했다. 그리고 이러한 인적 네트워크를 통해 왕국 곳곳의 정보를 모으는 관료제가 발달하면서, 18세기 군주정은 행정군주정(monarchie administrative)이라고도 불린다. 그렇지만, 절대왕정의 예외라고 불리는 몇몇 지방의 존재는 이러한 영토의 정복이 완전히 이루어지지 않았음을 보여준다. 그 대표적인 사례가 바로 랑그독, 브르타뉴(Bretagne)였다. 국왕이 정점에 있는 베르사유의 권력자들과 세금 문제를 두고 협상할 수 있는 권한부터 지방이 자체적으로 육성하고 관리할 수 있는 행정 시스템을 갖추

2) Marie-Vic Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle* (Paris: Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1989), p. 20-29.

고 있었기 때문이다. 그렇기에 통치 문제에서 파리에서 만들어지는 ‘공통의 법’을 따르는 ‘하나의 프랑스’를 만들어야 한다는 점에 제헌의원들은 대체로 동의하고 있었다.

그렇다면 어떻게 지역을 구분해야 할까? 『제3신분이란 무엇인가?』(*Qu'est-ce que le Tiers-Etat?*)를 써서 유명해진 시에예스(Emmanuel-Joseph Siéyès)는 1789년 7월에 발표한 『헌법에 대해 파리 시에 적용할 수 있는 몇 가지 생각』(*Quelques idées de constitution, applicables à la ville de Paris*)에서 새로운 프랑스에 확립해야 할 새로운 입법 및 행정 질서를 제시했다.<sup>3)</sup> 이 글에서 시에예스는 대의제에 따라 입법권력(pouvoir législatif)의 구성원, 즉 대표를 선출하여 법을 만들고, 그 법에 따라 집행권력(pouvoir exécutif)을 구성해야 한다는 이본 원리를 보여주었다. 우선, 시에예스는 대표를 선출하기 위한 새로운 지역 구분을 가정하면서, 프랑스를 넓이가 각각 36제곱리외(lieue<sup>2</sup>)인 720개 코뮌(commune)으로 나누고, 이 코뮌을 행정 질서의 가장 기초 단위로 삼았다. 그리고 9개 코뮌이 한 지방(province)을 구성하므로 프랑스는 총 80개 지방과 수도인 파리(Paris)로 나뉘게 된다. 이 지방이 곧 도(département)으로서, 한 도의 넓이는 324제곱리외였다. 이러한 지리적인 기초 위에 인구 및 능동시민(citoyen actif)의 수를 고려하여 기초회의(assemblée primaire)부터 입법부까지 구성한 뒤, 이 입법부가 행정부를 구성하게 된다. 이러한 지역 구분 방식이 필요한 이유는 2종의 대의제를 도입하기 위해서였다. 다시 말하면, 직접민주정이 현실적으로 불가능한 상황에서 국민이 직접 선출한 대표에게 정치적 권리 행사를 위임해야 했고, 공공 행정을 담당할 관리들을 선출 및 임명해야 했다.

시에예스가 제시한 새로운 지역 구분 방식은 같은 해 11월부터 본격적으로 의회 내에서 논의되기 시작했다. 루앙 바이야주(baillage de Rouen)의 대표였던 투레(Thouret)가 1789년 9월 29일에 헌법위원회(comité de Constitution)의 이름으로 『비례적인 대의제의 기초에 대한 보고서』를 발표한 후였다. 사실 투레가 발표한 이 보고서는 시에예스의 생각과 매우 비슷하다. 이 보고서에 따르면, 새로운 지역 구분은 지리, 인구, 세금이라는 세 가지 기초에 따라 사법과 행정 분야의 대의제를 확립하고, 또 행정구조를 완전히 바꾸기 위한 중간 과정이었다.<sup>4)</sup> 그리고 이 작업에서 가장 중요한 점은 바로 프랑스를 하나의 단일체로 만들면서, 시에예스의 걱정처럼 미국과 같은 연방제 국가가 되어 수많은 소국들로 분열되는 길을 막아야 했다. 더욱이, 이러한 새로운 행정 구역의 창설을 통해 추구하는 것은 정치적 평등이었다. 기초회의부터 최상급 의회까지 인구 비례에 맞추어 구성되기 때문에, 인구가 비슷하다면 각 지역의 대표 수가 같게 되고, 그렇다면 모든 지역이 균등한 정치력을 가지게 될 것이었다.

제헌의회의 논의를 거쳐 프랑스는 최종적으로 83개 도로 나뉘었다. 그러나 영토, 인구, 경제력이 모두 비슷하다는 이상적인 계획과 완전히 일치할 수는 없었다. 구체제 각 지방의 경계를 최대한 지키려는 일부 인사들의 요구를 완전히 무시할 수 없었고, 행정적 위계 속에서 조금이라도 우선권을 가지려는 도시들 사이의 알력 다툼을 막을 수도 없었다. 즉, 제도 개혁의 필요성을 공감하고 있을지라도 일부 의원들은 지역의 이익을 앞세우면서 완전히 새로운 지역구분에 반대하기도 했다. 결국 새로운 도 경계는 구체제 지방 경계에서 완전히 벗어나지 못했다.

사실, 이렇게 프랑스의 행정 구역 구분을 새롭게 수립했을 때 생기는 난관 중 주목할 만한 점은 우선 구체제 당시에 계약된 채무를 상환하는 문제였다. 특히 여러 지방 가운데 지방신분회(Etats provinciaux)가 있던 일부 납세구(pays d'Etats)에서 행정 활동에 사용하기 위해 마련한 차입금(emprunts) 중 미상환 금액의 책임 소재 문제였다. 대표적으로 랑그독의 경우, 공공 토목 공사를 위해 많은 자금을 차입금으로 충당했고, 아무리 부채 상황을 꾸준히 했더라도 1789년 당

3) E.-J. Siéyès, *Quelques idées de Constitution, applicables à la ville de Paris*, en juillet 1789.

4) Marie-Vic Ozouf-Marignier, *La formation des départements*, p. 36-37.

시 여전히 많은 금액이 채무로 남아있었기 때문에 문제가 될 여지가 충분히 있었다. 또한, 세금 및 공적 활동과 관련된 행정적 연속성이라는 측면에서도 지방의 입장에서는 문제를 제기할 수 있었다. 카르카손 세네쇼세(sénéchaussée de Carcassonne)의 공공 토목공사 감독관(directeur des travaux publics)이었던 뒤크로(Ducros)는 『랑그독의 공공 토목공사 보고서』(*Mémoire sur les travaux publics du Languedoc*)에서 랑그독이라는 큰 지방이 여러 개의 작은 도로 나뉘었다면, 징세구(pays d'élections)와 완전히 다른 행정 체제하에서 독특한 방식으로 공공 토목공사를 시행한 랑그독에서는 공사의 집행에 문제가 될 것이라고 첫머리부터 밝히고 있다.

내가 보기에 랑그독이 대체로 작은 여러 도 수준으로 나뉘었다면, 각 도 행정이 관할 지역 내에서 실시되는 모든 공사의 재정을 책임져야 하는 상황에서 이 지방의 신분회가 주도한 대규모 토목공사를 집행할 때 큰 장애물을 만들게 된다. 따라서 새로운 행정구역의 수립이 결정된 이후 나는 줄곧 대규모 토목공사의 경우 (랑그독 시절에는) 한 지방 전체가 비용을 부담했듯이, 이와 비슷한 성격을 가진 왕국 내 다른 지역의 공사의 경우 국가 전체의 재정으로 집행되어야 한다고 생각했다.<sup>5)</sup>

이러한 뒤크로의 주장은 랑그독이라는 큰 지방이 해체된 이후 공공 토목공사의 재정을 위한 구체적인 방안을 촉구하려는 의도로서 도 체제 자체에 대한 논의로 이어지지는 않았지만, 그렇더라도 랑그독과 같은 납세구에서 새로운 행정 구역 구분을 바라보는 여러 관점 중 하나, 즉 지방색을 유지하려는 의지를 보여준다.<sup>6)</sup> 그러나 대체로 당대인들은 새로운 지역 구분을 통해 쉽고 편한 행정, 그리고 특권이 배제된 단 하나의 법을 가질 수 있다고 반겼다.<sup>7)</sup> 더욱이 1789년에 전국적으로 작성된 진정서(cahiers de doléances)에서 많은 경우 지방의 행정 제도를 개혁해야 한다는 목소리가 컸으며, 랑그독의 경우에도 랑그독 신분회가 중심이 된 지방 행정의 우수성을 내세운 뒤크로와 다르게 랑그독 주민들은 랑그독 신분회의 재정 지출 문제에 대해 많은 불만을 제기하고 있었다. 즉 농민들이 납부한 세금이 지방 내 다른 곳에 많이 사용되면서 자신들은 아무런 혜택을 받지 못한다는 것이었다.<sup>8)</sup> 그렇기에 구체제에서 신체제로 변화는 당대 ‘보통 사람들’에게 기대를 심어줄 수 있었다.

## 2. 과도기: 임시위원회(commission provisoire)

새로 도입되기로 한 도 체제를 많은 사람들이 반긴다고 하더라도 해결해야 할 행정적 문제는

5) Jean-Antoine-Marie-Thérèse Ducros, *Mémoire sur les travaux publics du Languedoc, avec des observations sur le mémoire publié par M. de la Millière, Intendant du Département des Ponts & Chaussées, concernant les travaux & les Ingéneirus de ce Département*, à Carcassonne, 1790, pp. 1-2.

6) 물론, 이러한 뒤크로의 언급은 높은 등급의 도로는 지방 수준을 넘어서 프랑스 전체의 이익과 직결된 것이므로, 지방에 모든 비용을 부담시키는 것이 불합리하다는 생각을 보여준다.

7) *Le nouvelliste national, ou Journal de Toulouse, politique, libre et impartial: contenant els résultat des opérations de l'Assemblée nationale, les Anecdotes qui y sont relatives, & toutes les pièces authentiques qui peuvent servir à l'histoire de la Révolution actuelle*, tome 1er, N°2, vendredi 20 novembre 1789.

8) 해당 진정서 및 이와 비슷한 같은 지방 내의 진정서는 다음 문헌에서 확인할 수 있다: *Cahiers de doléances de la sénéchaussées de Nîmes pour les Etats généraux de 1789*, publiés par E. Bligny-Bondurand, 2 vols (Nîmes: Imprimerie A. Charstanier, 1908).

체제 전환기에 행정가들이 직면할 수밖에 없는 현실이었다. 앞서 언급한 구체제의 지방 채무를 청산하는 문제에 더해서 완전히 달라진 지역 구분 하에서 세수를 파악하고 징세액을 정하는 문제, 그리고 구체제가 남긴 돈을 징수된 지역과 예산 항목상 지출될 지역에 근거하여 새 행정 기관으로 분배하는 문제, 그리고 이를 위한 행정 문서의 분류 등은 반드시 해야만 하는 작업이었다. 이런 문제들 가운데 지방 단위에서 처리할 것은 구체제의 청산 작업으로서 행정 문서의 분류와 예산의 분배였다. 대부분의 지방에서는 이 역할을 1787년에 일부 납세구를 제외하고 전국적으로 확대된 지방의회(assemblée provinciale)가 맡았고, 랑그독과 같이 지방신분회가 있던 납세구에서는 이 역할을 ‘임시위원회’(commission provisoire)와 특별 위원회(commisariat)가 맡았다.

랑그독의 경우, 임시위원회는 1790년 5월 1일 몽펠리에(Montpellier)에서 첫 회의가 열렸고, 곧바로 1790년 세금 관련 업무를 진행하기 시작했다. 1789년부터 제헌의회가 착수한 전국 행정구역 개편으로 인하여 지역 주민들의 삶과 직접적으로 관련되어 있는 행정 업무의 책임 소재가 불분명해진 상황에서, 구체제의 청산 작업 시작 이전에 이미 계약된 다양한 공적 지출을 맡아야 했기 때문에 랑그독 신분회 및 하위 행정기관이 남긴 잔금을 활용하면서도 새로운 행정구역에 맞추어 해당 내역을 분류해야만 했다. 그러나 구체제의 잔금만으로 공적 지출 모두를 해결할 수 없었기 때문에 분명 세금 수입이 반드시 필요했다. 그러나 임시위원회의 중요한 업무 목표 가운데 하나는 주민들의 1790년 세금 부담이 1789년보다 적어야 한다는 점이였기 때문에 구체제 당시 계획된 여러 사업들 중 일부를 축소하거나 취소할 수밖에 없었다.

임시위원회의 작업은 일단 구체제의 행정구역대로 이루어졌다. 다시 말하면, 구체제는 프랑스혁명이 시작된 이후에도 마지막 생명을 놓지 않고 있던 것이다. 랑그독의 임시위원회를 구성한 8명의 위원들은 랑그독에서 탄생한 8개 도를 대표했지만, 이미 구체제에서 관직생활을 이어오던 사람들이었다.<sup>9)</sup> 이들은 1790년 3월 23일에 발표된 법에 따라 랑그독에 거주지를 두고 있으면서 왕의 임명을 받아 임시위원회 업무를 맡게 되었고, 이전에 해오던 ‘관습대로’(en la forme accoutumée) 일을 진행하라는 명령을 받았다.<sup>10)</sup>

임시위원회가 신체제 개시 전 과도기에 행정적 연속성을 담보하기 위해 랑그독 신분회의 마지막 회기에 결정한 것들을 집행하고 1790년에 필요한 행정 활동을 관습대로 처리하면서 구체제를 청산하는 역할을 했다면, 이 일들을 새 행정 구역에 맡게 분배하는 일을 맡은 것은 특별위원회였다. 사실 이 특별위원회의 구성은 임시위원회가 구성되기 전인 1789년에 이미 결정된 것이었다. 1789년 12월에 통과된 새로운 행정조직법에 따르면, 새로 창설될 도 행정부는 특별위원(commissaire) 두 명을 뽑아 구체제에서 같은 지방에 속했던 다른 도의 특별위원들과 함께 구체제 하에서 지방의 중심지였던 곳에 모여 구체제의 행정을 신체제의 행정으로 전환시키는 일을 맡았다.<sup>11)</sup>

이 두 기관은 서로 공조하여 1789년부터 1791년까지 구체제의 ‘관습’에 따라 이루어지던 행정적 지출을 결산했다. 세금과 관련된 프랑스혁명기의 강박, 그리고 이들에게 부과된 원칙에 따라

9) 프랑스혁명이 만든 신체제에서 지방 행정의 담당자부터 국민의회의 의원까지 선출직 대표와 행정관들은 대체로 해당 지역에서 이미 유력 인사들이었고, 지방에서 대부분 관직에 올랐거나 변호사 등의 직업을 가지고 있었다. 이러한 측면에서 프랑스혁명은 권력 조직 전반에 걸친 ‘구성원의 혁명’을 이루지는 못한 셈이다.

10) Archives nationales, H/748/98, *Registre des délibérations de la commission provisoire*. 한편, 프랑스혁명 초기 임시위원회에 대한 연구는 다음 논문이 거의 유일하다: Marie-Laure Legay, “La fin du pouvoir provincial (4 août 1789 - 21 septembre 1791)”, *Annales historiques de la Révolution française*, n°332 (2003).

11) “Instruction de l’Assemblée nationale, sur la formation des Assemblées représentatives & des Corps administratifs”, *Collection Baudouin*, vol. 1, p. 285.

1790년의 징세 규모를 축소하고 지출 항목을 줄였지만, 랑그독 지방에서 탄생한 각 도는 일정 수준의 잔금을 물려받을 수 있었다. 실제 많은 지출이 필요하고 체제 전환기에 가장 정확하게 재정 및 문서 분배를 해야 하는 분야는 공공 토목공사(travaux publics)였고, 또한 지출을 가장 줄여야 하는 영역이기도 했다. 공공 토목공사는 과거 랑그독 신분회에서 “랑그독의 장엄함”(la magnificence languedocienne)이라고 부를 정도로 왕립 행정과 독립적인 지방의 자율성을 강하게 보여주는 영역이었고, 1750년대부터 본격적으로 지방 자체의 공적 자금이 투입되어 도로 총연장이 빠르게 늘어났다. 1790년에는 이렇게 건설된 도로 가운데 시급한 보수가 필요한 곳에만 선택적으로 지출이 결정되었고, 그 중에서도 광역 도로망에 해당하는 1, 2등급 도로에 집중되었다. 결국 역설적으로 랑그독 신분회 및 하위 행정기관(세네쇼세 의회, 디오세즈 회의)이 1789년 초의 마지막 회기에 남긴 금액과 1790년 징수 금액에서 임시위원회의 지출 결의 금액을 뺀 차액이 발생했고, 이 차액은 훗날 도 행정부가 프랑스혁명 초기의 부족한 재정 상황에서 주민들 및 토목 기술자들의 의견을 반영하여 지방 예산 외에 별도로 사업을 시행할 수 있는 여력을 주게 된다.

이러한 임시적인 행정 기관의 역할은 행정적 과도기에 분명 필요했지만, 중요한 한계로 인해 신체제에 충분한 정보를 줄 수는 없었다. 그 한계는 바로 ‘인구조사’ 문제였다. 구체제부터 간헐적으로 인구조사가 이루어졌지만, 대체로 정확한 인구를 파악한다기보다 국부의 척도인 인구를 늘려야 한다는 주장을 위해 이용되는 경우가 많았고, 일부 지역의 가구수를 파악한 뒤 일정한 계수(multiplicateur)를 곱하여 전국 인구를 추산하는 방식이었다.<sup>12)</sup> 행정적 과도기에도 세금을 징수해야 했고, 그것도 과거보다 그 부담이 줄어야 한다는 강박 속에서 가장 필요한 것은 정확한 인구 및 주민들의 정확한 경제력 파악, 그리고 이를 기반으로 한 정확한 징세 대장 작성이었지만, 동원할 수 있는 인력과 재정의 부족으로 결국 해결하지 못했고, 이 문제는 프랑스혁명 초기 국가 및 지방 예산 수립 과정에서 기존 자료로만 판단할 수밖에 없는 파리와 실제 현실에 직면하고 있는 지방 행정가들 사이의 주요 대립 지점이 된다.

### Ⅲ. 새로운 지방행정의 시작: 1790-1792

오토가론느 도는 다른 도와 마찬가지로 1790년 2월에 발표된 프랑스를 83개 도로 나누는 법을 통해 공식적으로 등장했다. 도의 중심도시는 남프랑스 최대 도시 중 하나인 툴루즈(Toulouse)였고, 그에 따라 처음에는 ‘툴루즈 도’(Département de Toulouse)라고 이름을 붙였다가, 피레네 산맥에서 발원하여 보르도를 통과하여 대서양으로 빠져나가는 가론느(Garonne) 강의 상류지대였기 때문에 ‘오토가론느’라는 이름이 붙었다. 그리고 툴루즈, 그르나드(Grenade), 카스텔사라쟁(Castelsarrasin), 르벨(Revel), 빌프랑슈(Villefranche), 뮈레(Muret), 리외(Rieux), 생고덴스(Saint Gaudens)의 8개 디스트릭트(district)로 나뉘었다. 임시위원회와 특별위원회가 구체제의 청산 및 업무의 지역별 분배와 같은 체제 전환기에 필요한 일을 진행하는 사이, 이러한 지리적 기초 위에 새로운 도, 디스트릭트(district) 등은 행정관료의 선출과 집행부의 구성 등 1790년 9월부터 시작될 신체제의 조직 구성이 이루어지고 있었다.

#### 1. 지방행정의 구조: 도(département) 행정

12) 프랑스혁명기 인구조사에 대해서는 다음의 줄고 참고: 김대보, 「프랑스혁명과 인구조사: 통계, 행정, 그리고 혁명」, 『청람사학』 제40집(2025).

제헌의회에서 결정한 도 행정의 구조는 기본적으로 2중의 대의제 원칙에 따라 선출직 행정관들을 중심으로 구성되었다. 우선 선출직 위원 36명이 행정위원회(conseil général)를 구성했는데, 이들의 임기는 2년이지만, 투표를 통해 매년 절반(18명)을 교체했다. 행정위원들이 아무리 도 선거인단 회의(assemblée électorale)<sup>13)</sup>에서 선출되었다(10일치 임금에 해당하는 직접세 납부) 입법권력과 같은 힘을 가질 수 없었고, 철저하게 행정 기관이었다. 행정위원회의 결정은 반드시 상위법이나 상위 행정기관(파리의 집행권력)이 내린 명령에 저촉되어서는 안 되었으며, 입헌군주제 하에서 집행권력의 수장인 국왕은 위법한 결정을 취소할 수 있었다. 만약 반복해서 이 원칙을 어길 경우 국왕은 행정위원회의 기능을 중단시킬 수 있었고, 의회는 해당 행정위원회를 해산하고 모든 위원의 재선출을 명령할 수 있었다.<sup>14)</sup> 한편, 행정위원회는 상설기관이 아니라 일정한 회기에만 모였기 때문에 36명 위원 중 8명을 뽑아 휴지기에 행정을 맡을 집행부를 구성했고, 이들과 함께 각 부서의 임명직 공무원들이 실제 행정을 맡았다.

새로운 행정 제도가 도입되면서 파리의 입법권력과 집행권력이 가지는 불안은 파리와 지방을 이어주는 중간 권력의 공백이었다. 루이 13세 때 만들어져 루이 14세 치세 당시 확대된 지사(intendant) 및 왕립 제조업 감독관(inspecteur de manufactures) 등은 국왕이 중심이 된 행정 시스템 속에 지방을 모두 포함시키면서 지방에 대한 모든 정보를 수집하려는 의지의 산물이었다. 그리고 이러한 관직은 파리-베르사유와 지방을 이어주는 역할을 맡았다고 볼 수 있다. 그러나 신체제의 지방 행정 체제 속에서 도 행정부는 내무부 장관(ministre de l'Intérieur)과 이론상 직접 연락을 주고받아야 했기 때문에 전국 83개 도를 모두 관리할 수는 없었다. 따라서 파리 입법권력이 만든 법, 그리고 그 법에 따른 집행권력의 정책적 결정 사항이 문언 그대로 정확하게 집행되는지 감독할 수 있는 관직을 도 행정부 및 하위 지방 행정 기관에 모두 만들었다. 이 관직을 '법무 감찰관'(procureur général syndic, 또는 procureur syndic)이라고 불렀는데, 선출직으로서 지방 행정위원회 및 집행부 회의에 참여하여 의결권 없이 법적 검토 의견을 낼 수 있었고, 또한 법무 감찰관의 상위법 저촉 여부 확인이 없으면 행정명령을 내릴 수 없었다. 법무 감찰관은 파리의 집행권력(특히 내무부) 및 도내 하위 행정기관의 감찰관과 연락을 주고받으면서 프랑스 전 지역에서 법이 엄격하게 집행되도록 독려하는 역할을 맡았다.<sup>15)</sup>

각 도의 재정은 매년 국세 징수액의 최대 20%까지 추가로 징수하여 충당할 수 있었다. 정확히는 1리브르(livre) 당 4수(sous, 또는 솔 sol)까지 징수할 수 있었는데, 이를 'sols additionnels'이라고 부른다. 각 도에 할당된 직접세 액수는 이론상 각 도의 인구 및 경제력을 고려하여 결정된 것이었지만, 인구조사가 철저하지 않았다는 문제가 있었고 그에 따라 각 도의 정확한 경제력이 파악되지 않았으며, 무엇보다 세금 징수 자체가 제때 이루어지지 않았기 때문에 국고 수입은 늘 불안할 수밖에 없었다. 지방세 수입 역시 마찬가지였는데, 각 도 행정부가 책정 및 계획한 지방세 징수 금액은 그 자체로도 대체로 부족한 편이었지만, 제때 입금되지 않는 문제 때문에 행정활동이 정상적으로 이루어질 수 없었다. 이런 상황 하에서, 내무부 장관과 도 행정부 예산 규모를

13) 1789년 12월에 발표된 법에 따라 3일치 임금에 해당하는 직접세를 납부하여 선거권을 가진 능동시민(citoyen actif)과 선거권을 가지지 못한 수동시민(citoyen passif)으로 나뉘었는데, 능동시민 중 10일치 임금에 해당하는 직접세를 납부하는 사람들에게 피선거권을 주었다.

14) 프랑스혁명기 지방 행정 제도에 대해서는 다음의 문헌 참고: Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire* (Paris: PUF, 1951).

15) 법무 감찰관에 대해서는 다음의 집단전기 연구를 참고할 수 있다: Gaïd Andro, *Une génération de service de l'Etat. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française(1780-1830)* (Paris: Société des études robespierristes, 2015).

놓고 협상을 벌이면서 지방 행정가들은 법으로 정한 범위 내에서 결정된 예산 규모가 실제 필요한 예산 규모에 미치지 않는다고 불평했고, 또한 자신들이 속한 지방의 경제력, 즉 주민들의 낮은 납세 능력을 근거로 삼아 세금을 더 징수할 수도 없음을 강조했다.<sup>16)</sup> 즉, 도 행정부가 주민들에게 더 많은 세금을 내도록 강제할 수 없다는 것이다. 결국 내무부 장관에게 국고 지원금을 요청하거나 시급하지 않은 지출을 줄이는 방식으로 예산과 관련된 타협을 해야만 했다.

한편, 도 행정부의 예산은 다음과 같이 크게 6개 항목으로 분류되었다.

- 1) 공공 토목공사(Travaux et ouvrages publics)
- 2) 농업, 상업, 기술공예 및 제조업(agriculture, commerce, arts et manufactures)
- 3) 구호 및 자선(Secours d'humanité et bienfaisance)
- 4) 형사법정 비용(dépense du tribunal criminel)
- 5) 행정비용(frais d'administration): 고정비용+가변비용
- 6) 예비비(fonds réservés pour les dépenses imprévues)

\*1791년에 한해 제헌의회에서 1790년 12월에 결의한 행정부 사무실 공무원 급료 추가<sup>17)</sup>

이 가운데 가장 공공 토목공사 비용이 도 행정부 1년 예산에서 가장 큰 비중을 차지했다. 예를 들어, 오토가론느 도에서는 1791년 예산인 537,581리브르에서 공공 토목공사에 305,531리브르(57%)를 책정했고, 1792년에는 53%(277,675리브르/527,168리브르), 1793년에는 52%(336,758리브르/644,388리브르)를 책정할 정도였다.<sup>18)</sup>

이러한 오토가론느 도의 사례는 당시 프랑스에서 풍족한 경우에 속했다. 1792년 기준 오토가론느 도의 인구는 약 45만 명 정도로 프랑스에서 13번째로 많았으며, 할당된 국세 징수액은 19번째, 그러나 1인당 국세 납부금액은 38번째로서 주민들의 부담은 징수액 대비 상대적으로 낮은 편이었다. 지방세 수입의 경우에도 1792년에 책정된 금액은 전국 83개 도 가운데 16번째로 많을 정도로 상대적으로 여유가 있는 편이었다.<sup>19)</sup> 물론 이런 수치상으로 드러나는 상황이 절대적으로 해당 도의 재정 상황을 정확하게 드러내주지는 못한다. 한 연구에 따르면 실제 지방세 책정 금액이 충분했던 경우는 83개 도 가운데 9개에 불과했고, 오토가론느 도는 여기에 포함되지 못했다.<sup>20)</sup>

16) Archives départementales de la Haute-Garonne, 1L211, f°81 r, Correspondance à M Delessart, sans date.

17) Archives départementales de la Haute-Garonne, 1L658 pièce 41, *Etat des dépenses générales à la charge du département de la Haute-Garonne, pour l'année 1791*. 한편, 이 자료에 따르면, 도 집행부에 임명된 행정위원은 연 2400리브르를 받았는데, 도 법무감찰관은 연 5000리브르를 받았다. 그리고 대표적인 기술직 공무원에 해당하는 토목기술자의 경우, 각 도에 1명씩 임명되는 수석기사(ingénieur en chef)가 연 4000리브르, 하위 공사 구역(arrondissement) 수만큼 임명되는 일반기사(ingénieur ordinaire)는 연 2400리브르를 받았다. 당시 비숙련 노동자들의 일당의 경우 지역별 물가 및 경제 수준에 따라 조금씩 달랐지만 대체로 1리브르였다.

18) Archives départementales de la Haute-Garonne, 1L658 pièce 41 ; 1L662 pièce 40, *Etat des dépenses générales à la charge du département de Haute Garonne, pour l'année 1792* ; 1L658 pièce 52, *Etat des dépenses générales à la charge du département de Haute-Garonne, pour l'année 1793*.

19) Archives nationales, F/4/1091, *Etat général des contributions de l'année 1792, y compris les sols additionnels*.

20) Claudine Wolikow, "Les dépenses locales en Révolution (1789-1799): une cascade de sous additionnels", Michel Pertué (dir.), *Histoire des finances locales de la Révolution à nos jours. Actes du colloque d'Orléans (18-19 mai 2000)* (Orléans: Presses universitaires d'Orléans, 2003), p. 26.

## 2) 중앙집권과 지방분권: 자율성과 재정 문제

프랑스에 새로운 행정구역이 창설되고 전국에 일률적인 행정 제도가 도입되면서 이론적으로는 최하위 행정 단위부터 파리의 집행권력까지 중앙집중적인 행정적 위계가 만들어졌지만, 프랑스혁명이 프랑스를 계속 괴롭힌 재정 문제로 인해 파리가 재정적인 권력을 쥐고 각 지방 행정을 온전히 장악할 수는 없었다. 따라서 흔히 이 시기 행정의 상황에 대해 ‘지방분권화’ 또는 ‘도화’(départementalisation)이라고 말하기도 한다. 앞서 언급한 지방세 체제(sols additionnels)는 사실상 각 도에 지방의 개별적인 사무들을 맡긴 측면을 보여준다.

그러나 실제 예산의 수립 및 집행 과정을 본다면, 단순한 지방분권화 또는 중앙집중화로 양분하여 당시 상황을 말할 수는 없다. 다시 말하면, 중앙집중화와 관련된 거대 담론이 아니라, 세부적으로 어떤 측면에서 중앙집중화 또는 지방분권화가 이루어졌는지 나누어 알아볼 필요가 있다. 따라서 이러한 행정의 중앙집중화 논의를 위해서는 이 글의 앞부분에서 잠시 언급한 구체제 하의 행정부터 다시 살펴볼 필요가 있다. 이 글에서 주로 언급한 랑그독은 구체제의 대표적인 납세구로서, 흔히 ‘절대왕정의 예외’라고 불리는 지방이었다. 징세구의 경우 국왕 및 재무총감(contrôleur général des finances)이 포함된 국왕참사회에서 결정한 세금을 해당 제네랄리테(조세구)의 지사가 그대로 징수하는 방식이었지만, 랑그독 및 다른 납세구에서는 지방신분회가 국왕의 대리인과 납세 금액을 협상할 수 있었다.<sup>21)</sup> 이를 바탕으로 납세구에서는 독자적인 지방세 수취, 그리고 행정적 계획 수립 및 집행이 가능했다. 프랑스혁명과 함께 이러한 예외적인 지방이 일소되고 모든 지방에 ‘표준적인’ 행정 제도가 도입되면서 국가의 통치력 자체가 확장된 것으로 볼 수도 있다. 물론 재정적 난관은 일시적으로 완전한 중앙집중화 또는 통치력의 전국적 확대가 어렵게 만들기도 했지만, 행정적 자율성을 가졌던 지방을 파리를 중심으로 한 집행권력에 편입시켰다는 점에서 행정적 중앙집중화는 한 단계 나아간 것으로 볼 수 있었다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 부분은 바로 ‘파리의 요구와 지방 현실 사이의 타협’이다. ‘표준화’를 특징으로 하는 프랑스혁명기의 첫 행정제도를 만든 제헌의원들은 그들 스스로도 이러한 상황을 처음 겪는 것이었고, 그에 따라 그들이 생각한 이상은 각 지방의 현실적인 요구를 결코 무시할 수 없었다. 이러한 측면을 가장 잘 보여주는 분야는 역시 공공 토목공사였다. 앞에서 언급했듯이 랑그독은 지방의 독자적인 공공 토목공사 행정 시스템을 갖추고 있었고, 지방의 기술진을 자체적으로 육성할 수 있는 기술학교를 툴루즈와 몽펠리에 두 곳에 설립하기도 했다. 사실 구체제부터 파리에서는 토목기술이 건축으로부터 분리되어 1715년부터 토목 기술자단(le corps des Ponts et chaussées)이 왕립 행정 내에 만들어졌고, 1747년에 왕립 토목기술학교(école des Ponts et chaussées)를 설립하여 기술진 양성과 임용을 독점하려고 하면서 이 분야의 기술관료제의 시작을 알렸다. 프랑스혁명이 시작되고 지방 분권적인 행정 요소들을 모두 없애기 시작하면서 전국적으로 토목 기술자단과 토목기술학교를 중심으로 한 토목기술행정의 중앙집중화가 시작되었는데, 랑그독에서 탄생한 각 도에서는 1) 지방 기술진들은 파리 토목 기술자단보다 결코 뒤떨어지지 않는 지식을 보유하고 있다는 점, 2) 이들이 감독하여 건설된 구 랑그독 시절의 도로

21) 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 『앙시앵 레짐과 프랑스 혁명』(*L'Ancien Régime et la Révolution*)에서 행정적 중앙집중화는 프랑스혁명이 아니라 구체제 때 이미 시작되었다면서 지사와 같은 중앙 파견직 관리들의 임명이 전국적으로 확대되면서 각 지방이 모두 같은 조건 및 환경에 처하게 되어 획일성에 종속되는 상황이 발생했다고 말한다. 따라서 토크빌은 저작의 마지막에 랑그독의 상황을 부록으로 추가하여 지방이 가진 행정적 자율성과 그에 따른 지방 자체의 역동성이 가지는 이점을 보여주려 했다.

및 해당 지방에 대해 지방의 기술진이 가장 잘 알고있다는 점, 3) 이 지방의 토목 기술자로 임용되기 위해 긴 교육과정을 거쳐 대기하고 있는 예비 기술자들의 바람을 저버릴 수 없다는 점 등을 이유로 들면서 지방의 현실을 고려해달라는 요청을 내무부 장관에게 보내기도 했다. 제헌의회는 각 도에서 토목 기술진을 조직할 때 1) 파리의 토목기술학교 출신 기술자들을 임명하고, 2) 지방의 독자적인 기술진을 인정하지 않겠다는 입장을 1791년에 발표한 토목기술행정 조직법을 통해 드러냈지만, 위와 같은 지방의 요청에 대해 내무부 장관은 개별적인 시행령(instructions)을 통해 신체제의 첫 번째 조직 구성에 한해 지방 행정의 요구를 반영한다면서 지방 행정 기관의 자율적인 기술진 임용을 일시적으로 승인했다. 그리하여 오프가론느 도에서는 수석기술자 1명과 일반 기술자 7명, 총 8명을 이미 해당 지역에서 기술자로 근무하고 있던 사람들로 임명할 수 있었다.<sup>22)</sup> 즉, 파리가 추구한 법의 엄격한 적용이 유보된 것이다.

한편 도 재정 문제와 관련해서도 제도적 중앙집중화는 일시적인 분권화와 같이 나타났다. 오프가론느 도는 프랑스의 다른 도와 비교하여 공공 토목공사에 더 많은 예산이 필요했다. 랑그독은 18세기 프랑스에서도 가장 많은 도로망을 보유하고 있는 지방이었고, 그에 따라 구체제에 이미 시작된 건설 및 보수 공사의 완료, 완공된 도로의 유지·보수, 기술진(하급 보조 기술자 및 도로관리원 *cantonniers*)의 급료 등은 도내 수석 기술자가 작성한 보고서에 따르면 내무부 장관의 승인을 받아 결정된 지방세 징수액을 크게 상회했다. 이러한 상황에서 도 행정부는 파리의 요구, 즉 지출 항목의 감소를 받아들일 수밖에 없었지만, 추가적인 공사를 시행할 수 있는 여력을 구체제가 남긴 자금 덕분에 가질 수 있었다. 행정적 위계에 따르면, 이론상 파리가 상위에 있는 상황이었으나, 그렇기에 도 행정관들과 내무부 장관 사이에서는 더 많은 국고 지원 요구와 더욱 시급한 지방에 대한 우선 지원 사이의 갈등이 존재했지만, 이러한 협상의 이면에서 역설적이게도 청산된 구체제가 신체제에 활동의 영역을 넓혀준 것이다. 1791년부터 1793년까지, 오프가론느 도 행정부는 도내 토목 기술자들이 손쓸 수 없는 상황이 되기 전에 시급한 보수가 필요하다고 판단한 도로에 대해 이 구체제의 유산을 사용할 수 있었고, 1793년에 작성된 전국 도로 상황 보고서에 따르면, 전국적인 도로망의 손상 속에서도 오프가론느 내의 도로는 대체로 좋은 상태를 유지할 수 있었다.<sup>23)</sup> 더욱이, 1791년부터 이미 시작된 인플레이션 속에서 1792년에는 전쟁이라는 특수한 상황이 추가되어 국가적인 재정 위기는 더욱 심화되었는데, 신체제의 수립 이후에 다양한 납품업자들과 계약한 지출건의 경우 계약 시점과 지출 시점 사이의 화폐 가치 차이로 인한 손실을 보전해달라는 업자들의 요구 및 법정 다툼이 계속 발생했지만,<sup>24)</sup> 구체제의 잔금을 활용한 신체제 이전 계약건의 경우 이러한 송사에 휘말리지 않을 수 있었다.

#### IV. 맺음말

이렇듯 프랑스혁명 초기는 중앙집중화라는 파리가 이끄는 거스를 수 없는 상황 속에서 예외적으

22) Archives départementales de la Haute-Garonne, 1L150, n°42, Arrêté concernant la fixation des arrondissements des ingénieurs ordinaires et de leur résidence.

23) Archives départementales de la Haute-Garonne, 1L977 pièce 31, *Réponses aux questions adressées aux administrations de département par le Comité des ponts et chaussées de la Convention nationale*, le 27 février 1793.

24) 해당 논의에 대해서는 필자의 박사학위 논문 참고: Daeho Kim, *La gestion routière du département de la Haute-Garonne 1790-1796*, thèse de Doctorat en histoire, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne (2017), pp. 189-203.

로 지방의 자율성이 부분적으로 허용이 되었다. 이론적 중앙집중화, 그리고 구체제부터 이어진 '영토의 정복'과 '통치력의 확대'가 프랑스혁명과 함께 빠르게 이루어졌다면, 각 지방의 이해관계 및 그리고 지역 주민들이 처한 현실은 실천적인 영역에서 중앙집중화의 흐름을 잠시 늦추는 역할을 했다. 따라서 1789년부터 1792년까지, 지방 행정의 현실은 여전히 구체제에서 신체제로 넘어가는 과도기였고, 제도의 확립과 현실적 타협이라는 예외적인 상황이 프랑스를 지배하고 있었다.

이러한 예외적인 상황은 '프랑스 정부는 평화가 도래할 때까지 혁명적이다'(Le gouvernement de France est révolutionnaire jusqu'à la paix)라는 선언과 함께 '혁명정부'가 수립된 후 1793년 12월에 발표된 국민공회령에 따라 공공 토목공사의 경우 모두 국고로 이루어지기 시작하면서 지방 행정의 자율적인 영역은 이제 거의 사라지게 된다. 대프랑스 동맹으로부터 프랑스와 프랑스혁명을 지켜야 한다는 긴박한 상황 속에서 국방과 관련된 시급한 공사의 우선순위를 파리가 일괄적으로 판단하여 예산을 배분한다는 (파리 입장에서 본) 효율성 제고, 그리고 이를 위한 의사소통 구조의 단순화, 즉 집행권력의 기능 정지 및 국민공회 산하 구국위원회에 집행위원회 (commissions exécutives) 설치하는 그 자체로 행정적 중앙집중화를 보여준다고 말할 수는 없지만, 최소한 지방의 자율성이 국가의 수호(salut public)라는 맥락 앞에서 희생되는 현상을 보여준다.

결국, 중앙집중화 또는 지방분권화라는 거대담론 속의 이분법적인 논리는 특정 시대의 특별한 상황을 이해하기에는 부족하다. 구체적인 사례 속에서 일반화될 수 없는 논리를 찾아내야 할 것이고, 이 글은 이러한 문제의식을 기초로 프랑스혁명사에서 일견 지엽적일 수 있는 예시를 활용하여 다층적인 이야기를 보여주려고 했다. 프랑스 전체를 대상으로 할 수는 없었지만, 이러한 사례를 통해 다양한 인간의 더 많은 경험을 서술하려는 현대 역사학의 흐름에 가까이 갈 수 있을 것으로 생각한다.

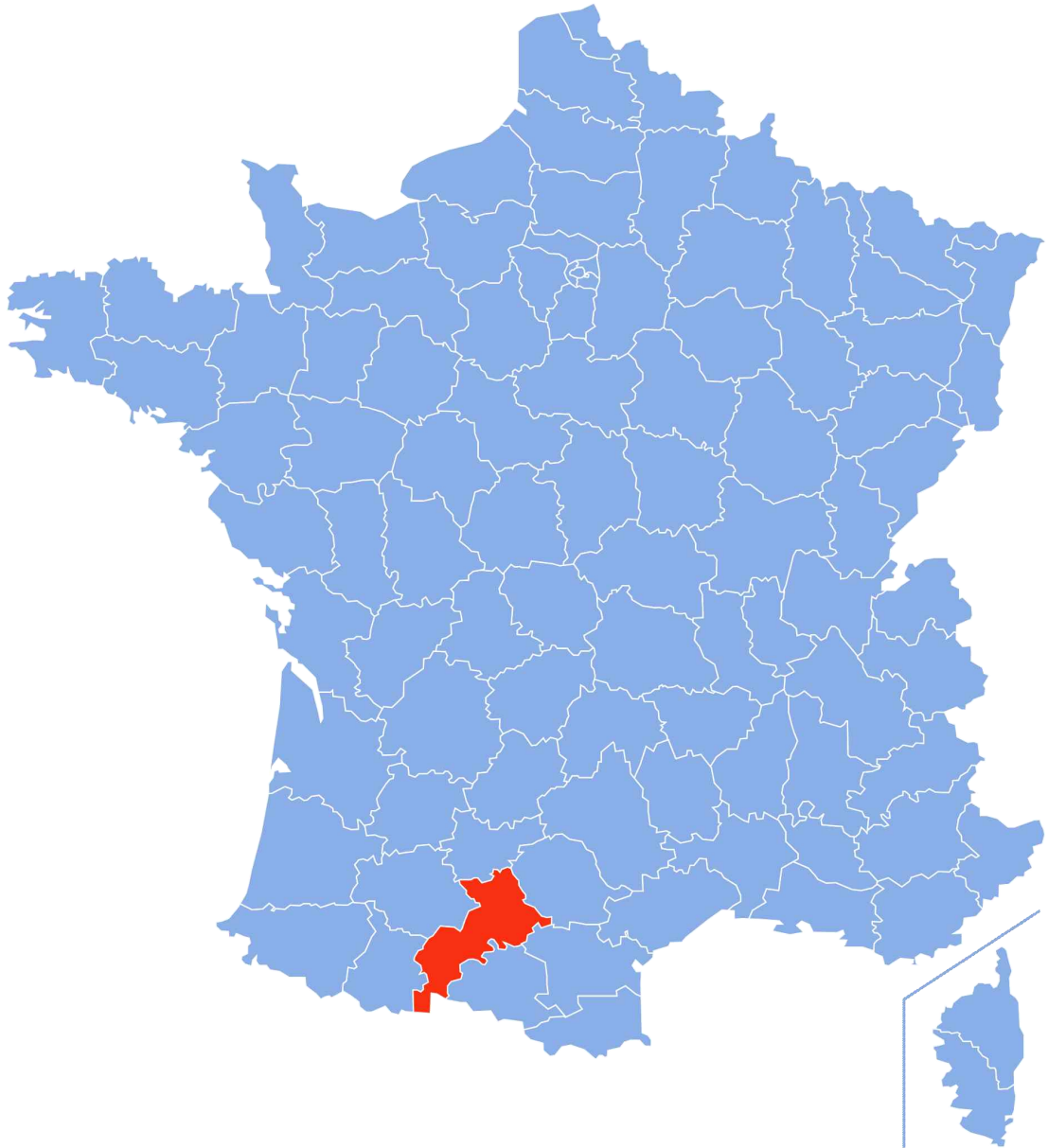


그림 1. 오토가론느 도의 위치.



그림 2. 1790년 탄생 당시 오흐가론느 도



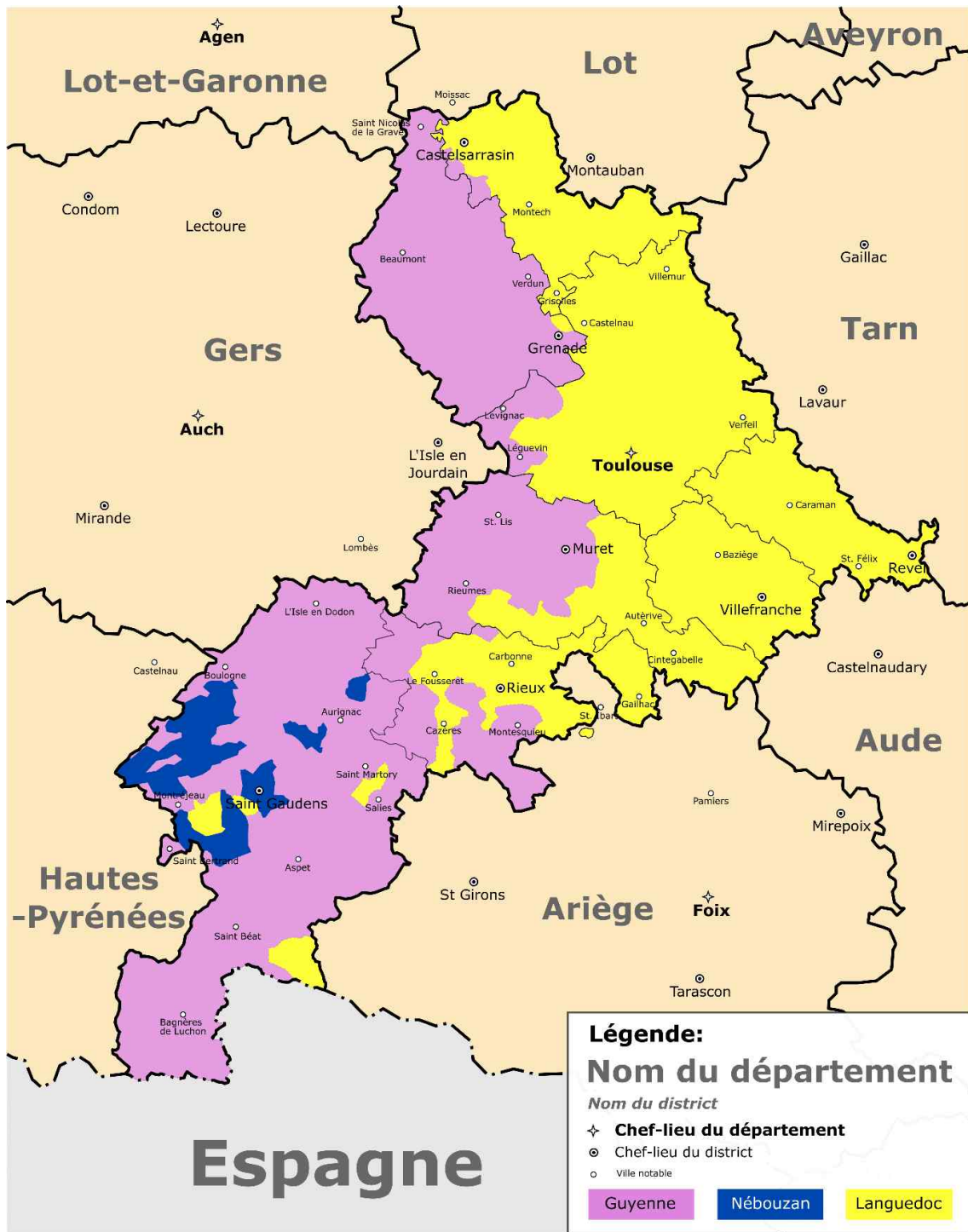


그림 4. 오흐가론느 도를 구성한 구체제 지방



**프랑스혁명 초기 새로운 지방 행정의 수립, 1789-1792**  
**: 오프가론느 도를 통해 본 중앙집중화와 지방의 자율성 문제에**  
**대한 토론문**

김한결(전남대학교)

김대보 선생님의 발표문은 프랑스혁명이라는 거대한 변혁의 시기 지방행정이 구체적으로 어떠한 변화를 직면했는지를 ‘도’라는 신체제의 탄생과 그 제도적 실재를 통해 살핀다. 오프가론느는 본문에서 언급하듯이 랑그독이라는 역사적 지방 내 설립된 여러 도 중 하나로, “가장 강한 자율성”을 지녔던 만큼 새로운 행정 체계 안에 편입되는 과정에서 우여곡절을 겪었다.

새로운 행정구역을 만드는 일이 혁명의 ‘정신’ 안에서 과연 어떠한 의미를 지녔을지? 가톨릭 교구, 바이야주, 세네쇼세를 비롯한 다양한 법적, 행정적, 그리고 조세상의 구역 분류가 복잡하게 얽혀 공존했던 구체제의 불합리를 철폐하고 개선한다는 점에서 이는 통치의 용이성이라는 실용적 측면에서 마땅한 당위성을 지녔을테지만, 혁명(1789년)의 이념에 비추어 이는 어떻게 해석될 수 있을지 발표자 선생님의 의견을 청해 듣고자 한다. 예컨대 ‘하나의 프랑스’(p. 2)는 혁명가들에게 어떠한 의미를 지니는가? 또는 이들이 인구 비례에 따른 행정 구역 개편에서 ‘정치적 평등’(p. 3)을 추구했다는 설명에서 그 힌트를 찾을 수 있을까 자문해본다.

한편, 프랑스혁명기의 행정 개편과 도체제 도입이라는 역사적 사실이 230여년이 흐른 오늘날 한국의 13도체제의 실제와 수용에 무엇을 시사할 수 있을지 발표자 나름의 생각을 여쭙고 싶다. 오늘날 한국의 상황도 중앙의 행정적 필요에 이끌린 ‘수도의 요구와 지방 현실 사이의 타협’으로 표현할 수 있을지? 또, 프랑스혁명에 비할 만한 대단히 특수한 상황을 우리의 지방행정도 겪은 일이 있을지 과문한 저로서는 의문이므로, 요컨대 혁명기 프랑스와 오늘날 한국의 상황을 비교함으로써 어떤 유용한 ‘교훈’ 또는 성찰을 이끌어낼 수 있을지 생각하신 바가 있다면 공유해주시길 부탁드립니다.

그 어떤 비교 및 성찰의 필요를 떠나, 당대 프랑스 지방 행정의 사례를 명료하고 구체적으로 다루어주신 본 발표문에 이처럼 토론할 기회를 주신 데 무척 감사드립니다.



---

메 모

---



## 주제발표4

강원 지역의 행정구역 변천과  
중심지 이동

-최동녕(강원대학교)



# 강원 지역의 행정구역 변천과 중심지 이동

최동녕(강원대학교)

- I. 머리말
- II. 고려 말 조선 초 강원도의 형성 과정
  - 1. 고려의 교주도, 명주도, 원주
  - 2. 고려 말 조선 초 강원도의 형성과 원주목
- III. 23부제 시행과 강원 지역의 분할
- IV. 13도제 개편과 강원도의 수부 도시
- V. 맺음말

## I. 머리말

다가오는 2026년은 13도제가 시행된 지 130주년이 되는 해이다. 1896년 13도제의 시행으로 인해 전국에는 함경남도·함경북도·평안남도·평안북도·황해도·강원도·경기도·충청남도·충청북도·경상남도·경상북도·전라남도·전라북도로 구분되었다. 본래 조선의 8도 체제는 1895년 갑오개혁의 일환으로 23부제로 개편되었다가 다시 이듬해에 13도로 수정·보완되었다. 기존에 8도 중에서 함경도·평안도·충청도·경상도·전라도가 각각 남북으로 분도되어 13도 체제를 이루게 된 것이다. 도 아래 군현 단위는 이후에도 지속적인 변화가 뒤따랐지만, 지방의 상급행정단위인 도제는 그 골격을 그대로 유지하며 오늘에 이르게 되었다.<sup>1)</sup> 따라서 1896년 지방제도 개편이 갖는 의미는 매우 크다고 할 수 있다.

그 중요성으로 인해 당시 지방제도 개편의 실상을 검토한 여러 연구성과가 축적되었다.<sup>2)</sup> 이로써 전체적인 지방제도 개편의 윤곽과 운영 양상을 파악할 수 있게 되었다. 다만, 연구의 확장성이란 측면에서 13도를 이루는 각 도에 대한 연구가 지속될 필요가 있다. 각 도별로 당시 개편이 갖

1) 물론 오늘날의 강원도는 군사분계선을 중심으로 남북으로 나뉜다. 따라서 북한의 강원 지역을 북강원도, 남한의 강원 지역을 남강원도라고 부르고 있다(강원대학교 사회과학연구소, 『북 강원도의 이해와 남북 강원도의 공동체 회복』, 강원대학교 출판부, 2002). 단 강원도 전체의 골격은 조선의 8도 체제에서 비롯되었으며, 그것을 계승한 13도제를 거쳐 오늘에 이르고 있다.

2) 尹貞愛, 「韓末 地方制度 改革의 研究」, 『歷史學報』 105, 1985 ; 李相燦, 「1894~5년 地方制度 개혁의 방향- 鄉會의 법제화 시도를 중심으로-」, 『震檀學報』 67, 1989 ; 孫禎睦, 『韓國地方制度·自治史研究』(상), 一志社, 1992 ; 김동수, 「갑오개혁기의 지방제도 개혁」, 『전남사학』 15, 2000 ; 왕현중, 「근대국가 지배구조의 형성과 국민편성」, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』, 역사비평사, 2003 ; 김태웅, 『한국근대 지방재정 연구 : 지방재정의 개편과 지방행정의 변경』, 아카넷, 2012 ; 정광섭, 「23부제 지방행정제도에 관한 소고」, 『한일관계사연구』 41, 2012 ; 양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편 시도와 그 양상」, 『역사와 담론』 108, 2023 ; 김민석, 「갑오개혁·대한제국기 지방제도 개편과 지방자치 논의」, 한양대학교 박사학위논문, 2023.

는 의미를 다양하게 고찰해본다면 고유한 지역성을 이해할 수 있고, 지역사 연구에도 큰 기여가 될 수 있을 것이다.

그중에서도 강원도는 역사적으로 보면 몇가지 특수한 성격을 가지고 있다. 먼저 험준한 태백산맥을 기준으로 그 동쪽은 영동 지역, 서쪽은 영서 지역으로 구분되는데, 이러한 자연 환경으로 인해 영동과 영서가 분할되거나 병합되는 역사가 반복적으로 일어났다는 점이다.<sup>3)</sup> 조선의 8도 체제에서 23부로 전환될 때도 영서와 영동이 분할되었다가 13도제 개편으로 다시 병합되는 과정을 거쳤는데, 이는 과거 고려에서 조선으로 전환되던 때와 유사한 측면이 강하다. 따라서 시기를 거슬러 올라가 강원도 지역의 분할과 병합의 역사를 되짚어보면 8도제에서 23부제로, 23부제에서 13도제로 전환되는 배경을 이해하는데 도움이 될 것으로 보인다.

두 번째는 13도제 당시 강원도가 외형상 조선의 8도 체제와 유사했지만, 강원도 내 중심지가 원주에서 춘천으로 옮겨지게 되었다는 점이다.<sup>4)</sup> 대개 다른 도에서는 조선시대 8도 체제하에 감영이 존재하던 首府를 계승하는 성격이 강했으나 강원도는 이례적으로 그 중심지가 옮겨지게 되었다.<sup>5)</sup> 그 배경을 찾아보면 23부제가 시행되던 때, 강원도의 영서 지역은 춘천부로, 영동 지역은 강릉부로 개편되는 동시에 영서 남부의 원주가 충주부에 소속되면서 시작되었다. 조선왕조 500여년 동안 원주가 강원도의 수부였지만, 춘천부와 강릉부가 중요한 거점으로 운영되던 것에 반해 원주는 강등되어 인근 부에 소속되었던 것이다. 그런데 이와 같은 영역 분할 방식은 고려시대의 지방행정구역과 상당히 유사성이 깊다.

이와 같은 성격으로 인해 강원도의 역사적 변천과정을 통시대적으로 살펴보는 것도 중요한 의미가 있다고 판단된다. 이에 본고에서는 각 시기별 지방제도의 운영과 변화에 따른 강원도 행정구역의 변천사를 고찰하고, 해당 구역의 중심지 변화를 아울러 살펴보고자 한다. 이를 통해 23부제 및 13도제의 의미를 다각도로 살펴보고, 아울러 강원도만의 독특한 지역성을 엿볼 수 있을 것이다.

## II. 고려 말 조선 초 강원도의 형성 과정

오늘날의 강원도는 남북도의 구분 없이 하나의 도 단위로 운영되고 있으나 山系와 水系에 따라서는 크게 4개의 생활권으로 나눌 수 있다. 먼저 험준한 태백산맥을 기준으로 그 동쪽은 영동 지역, 서쪽은 영서 지역으로 구분된다. 다시 영서 지역은 철원을 중심으로 회양·평강을 포함하는 한탄강 유역권, 춘천을 중심으로 화천·양구·인제·홍천을 포함하는 북한강 유역권, 섬강 유역의 원주를 중심으로 원주·횡성·평창·정선·영월 등을 포함하는 남한강 유역권으로 구분된다.<sup>6)</sup> 대개 철원

3) 강원도의 행정구역 변동에 대해서는 元永煥, 「江原監營의 史的考察」, 『江原史學』 4, 1988 ; 「朝鮮時代 江原道行政體制 變遷에 관한 研究」, 『江原史學』 10, 1994 참조.

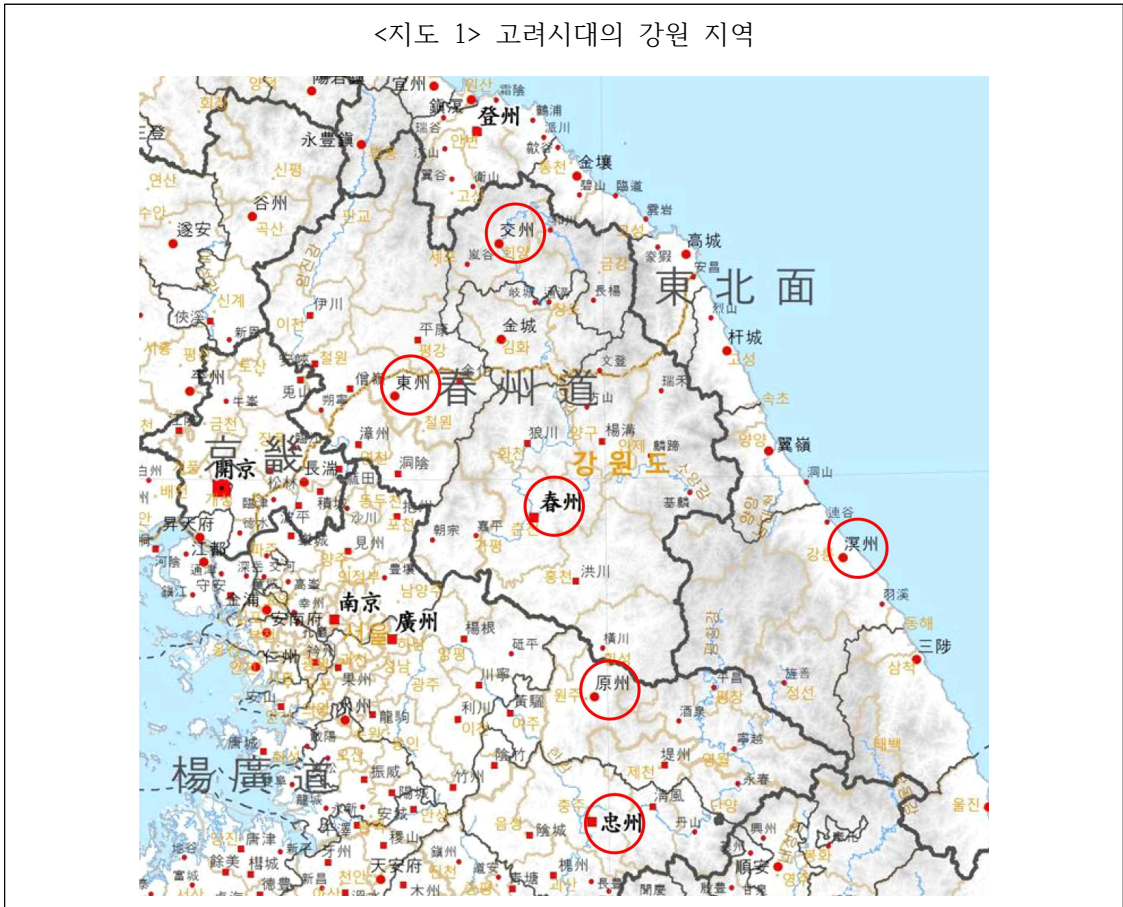
4) 본 논문에서 언급한 ‘중심지’는 광의의 의미로 사용하고자 한다. 가령 고려에서는 ‘界内の 首官’인 界首官, 조선에서는 監營이 설치된 首府, 해방 이후에는 도청이 소재한 곳이란 의미로 사용하였다. 시기에 따라 지방제도의 운영이 달랐기 때문에 부득이하게 본문에서는 ‘중심지’, 또는 ‘중심이 되는 고을’이란 표현을 쓰고자 한다.

5) 이와 같은 지역적 특수성으로 인해 이미 다양한 연구에서 심도 있게 다루어진 바 있다(吳瑛燮, 「春川離宮 攷」, 『아시아문화』 12, 1996 ; 유재춘, 「역사상 춘천의 군사적 거점과 가치」, 『군사연구』 130, 2010 ; 吳永教, 『江原監營研究』, 原州市, 2007 ; 오영섭, 「울미개혁과 강원」, 『강원도사 7 : 근대』, 강원도사편찬위원회, 2013 ; 심철기, 「강원감영의 이전과 원주의 근대도시 형성과정」, 『江原史學』 29, 2017 ; 고준성·염복규, 「근대 춘천의 강원도 수부도시화 과정과 의미」, 『도시연구』 34, 2023 ; 이미영, 「조선 말기(1864-1910) 춘천의 도시 변화 연구」, 강원대학교 석사학위논문, 2025).

중심의 한탄강 유역권과 춘천 중심의 북한강 유역권을 영서 북부 지역이라고 한다면, 원주를 중심으로 한 남한강 유역권은 영서 남부 지역으로 구분된다. 따라서 강원도는 영동 지역, 영서 북부 지역, 영서 남부 지역으로 나눌 수 있다.

그중에서 강릉과 원주의 이름을 따서 강원도라는 하나의 도로 편제되어 있는 것인데, 이 두 지역이 하나의 도 단위를 이루게 된 시초는 고려 말 조선 초의 변화에서 연원하였다고 할 수 있다. 아래의 <지도 1>은 고려시대의 강원 지역을 지도로 나타낸 부분이다.<sup>7)</sup> 여기에서 붉은 색으로 표시된 곳을 살펴보면, 강릉 지역에 해당하는溟州는 동북면의 분도 중 하나인溟州道에 속해 있었고, 영서 북부에 해당하는交州·東州·春州 등은 春州道-후에 交州道-에 속해 있었다. 그리고 영서 남부에 해당하는原州는 양광도 내 계수관의 하나인 忠州牧에 속해 있었다. 이와 같은 영역 구분은 1895년에 23부제가 시행되던 때의 영역 구분과 상당히 유사한 면모를 보인다는 점에서도 주목되는데, 이에 고려와 조선시대 강원 지역의 행정구역을 우선적으로 검토하고자 한다.

<지도 1> 고려시대의 강원 지역



6) 金慶秋, 「嶺東地方의 地域中心都市 生活圈 體系研究(II)」, 『關大論文集』 22, 關東大學校, 1994, 100~102쪽.  
 7) 鄭요근, 「GIS 기반 고려시대 역사지도의 제작」, 『한국중세사연구』 37, 2013, 337쪽에 제시된 일부를 활용하여 표시하였다.

## 1. 고려의 교주도, 명주도, 원주

### ① 교주도

『고려사』 지리지에 따르면, 강원 영서 지역에 해당하는 교주도에는 전체 28개 군현이 포함되어 있었다. 그중 교주(지금의 강원도 회양 일대)·동주(지금의 철원 일대)·춘주(지금의 춘천 일대)는 중앙의 수령이 파견되는 主縣으로, 이들 주현을 주축으로 수령이 부재한 여러 屬縣을 관할하고 있었다.<sup>8)</sup>

道	主縣	屬縣	속현 수
교주도 (춘주도)	交州 (회양 일대)	長楊郡, 金城郡, 嵐谷縣, 通溝縣, 岐城縣, 和川縣	6
	春州 (춘천 일대)	嘉平郡, 狼川郡, 基麟縣, 朝宗縣, 麟蹄縣, 橫川縣, 洪川縣, 文登縣, 方山縣, 瑞禾縣, 楊溝縣	11
	東州 (철원 일대)	金化郡, 朔寧縣, 平康縣, 漳州縣, 僧嶺縣, 伊川縣, 安峽縣, 洞陰縣	8

# 비고 : 괄호는 현재 지명을 표기한 것이다.

교주는 장양, 금성, 흡곡, 통구, 기성, 화천 등 6현, 춘주는 가평, 낭천, 기린, 조종, 인제, 횡천, 흥천, 문등, 방산, 서화, 양구 등 11현, 동주는 김화, 삭녕, 평강, 장주, 승령, 이천, 안협, 동음 등 8현을 각기 관할하였다.

그런데 본래 교주도에서 가장 중심이 되는 고을은 춘주였고, 따라서 교주도 이전에는 도의 명칭이 춘주도였다.<sup>9)</sup> 춘주가 가장 많은 수의 속현을 거느린 것도 있지만, 1203년(신종 6)에는 安陽都護府로 승격되었을 만큼 도내에서 읍격도 높았다.<sup>10)</sup> 하지만 1216년(고종 3)에 거란유종의 침입으로 인해 안양도호부가 함락되어 춘주도안찰사가 전사하였고,<sup>11)</sup> 1253년에는 몽골군의 침입으로 춘주민들이 도륙되는 큰 피해를 입었다.<sup>12)</sup> 안양도호부는 지춘주사로 강등되어 그 이후로도 회복되지 못한 것으로 보인다.

그 결과 고려 후기에는 춘주가 춘주도 내 중심지로서의 위상을 잃고 교주가 새로운 중심지로 부상하였다. 이에 따라 도의 명칭도 교주도로 바뀌게 되었다. 고종대 이후로 외세의 침입이 지속적으로 일어나면서 교주도 전체가 전란의 피해를 크게 겪었는데, 춘주나 동주가 큰 피해를 입은 반면 교주는 상대적으로 피해를 최소화해 그 읍세를 잘 유지하였다. 당시 교주가 큰 피해를 입었다는 기록이 전무하거나 그 때를 전후하여 도의 이름도 교주도로 바뀐 것을 보면, 교주가 도내에서 새로운 방어외의 요충지로 부각되었을 것이다.<sup>13)</sup> 이후에 교주는 충선왕대 지방제도의 개편으로 인해 交州牧까지 승격되었다가 淮陽府로 강등되지만,<sup>14)</sup> 그 읍격에 걸맞게 도의 이름도 淮陽道

8) 『高麗史』 권58, 志12 地理3 交州道.

9) 교주도의 전신이었던 春州道는 고려 전기만 해도 東界의 分道 중 하나였다. 양계의 각 분도에는 감창사가 파견되어 관할하였는데, 고려 문종대 '춘주도감창사'의 존재는 춘주도가 동계의 분도였음을 의미한다. 하지만 예종대 이후로 춘주도는 동계에서 분리되어 남도화 되는데, 이에 따라 춘주도 내 각 군현에는 감무가 파견되거나 춘주도안찰사가 파견되는 변화를 보이게 된다(최동녕, 「고려시대 交州道の 형성과 변천」, 『江原史學』 32, 2019, 10~11쪽).

10) 『高麗史』 권58, 志12 地理3 交州道 春州.

11) 『高麗史節要』 권15, 高宗 4년 5월.

12) 『高麗史』 권24, 世家24 高宗 40년 9월 丙申.

13) 최동녕, 앞의 논문, 2019, 18~22쪽.

14) 충선왕대 이후에 府는 府尹이 파견되는 府와 知府事가 파견되는 府로 구분된다. 회양부의 읍격은 지부

를 칭한다는 점에서 고려 후기에 교주도-회양도-의 중심지는 교주-회양부-였다고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

② 명주도

고려의 명주(지금의 강릉 일대)를 중심으로 형성된 溟州道는 東界의 分道 중 하나였다.<sup>16)</sup> 동계는 오늘날 함경도와 강원도 일대를 포함하는 영역으로, 그 계내에는 등주를 중심으로 한 沿海道, 명주를 중심으로 한 溟州道 등 2개의 분도로 나뉘어 있었다. 아마도 험준한 철령을 경계로 그 북쪽은 연해도, 남쪽은 명주도로 구분하게 된 것으로 보인다.<sup>17)</sup> 따라서 명주도는 철령 이남의 강원도 영동 지역을 포괄하는 영역이었다.

명주도의 중심지인 명주에는 방어사가 파견되었으며, 그외에도 도내에는 금양·흡곡·고성·간성·익령·삼척·울진 등에 현령이 파견되어 인접한 1~3개의 속현들을 관할하였다.<sup>18)</sup>

界	分道	主縣	屬縣	속현 수
동계 (동북면)	溟州道	溟州 (강릉 일대)	羽溪縣, 旌善縣, 連谷縣	3
		金壤縣 (통천 일대)	臨道縣, 雲岩縣, 碧山縣	3
		歙谷縣 (통천 일대)	-	0
		高城縣 (고성 일대)	參巖縣, 安昌縣	2
		杆城縣 (고성 일대)	烈山縣	1
		翼嶺縣 (양양 일대)	洞山縣	1
		三陟縣 (삼척 일대)	-	0
		蔚珍縣 (경북 울진 일대)	-	0
	沿海道	철령 이북		

# 비고 : 괄호는 현재 지명을 표기한 것이다.

그리하여 명주는 우계·정선·연곡 등 3곳, 금양현은 임도·운암·벽산 등 3곳, 고성현은 환가·안창 등 2곳, 간성현과 익령현은 각각 열산과 동산을 속현으로 거느렸다.

그중 명주는 고려 후기에 이르러 읍격이 상승하였으며, 1260년(원종 1) 경흥도호부로 승격되고, 1308년(충선왕 복위)에 강릉부로 개편되었다.<sup>19)</sup> 그 무렵에 지어진 「高城三日浦埋香碑」에 따르면,

사가 파견되는 부로, 이때의 지부사는 도호부에 준하는 읍격이었다(최동녕, 「고려 충선왕대 지방제도의 개편」, 『역사와 담론』 95, 2020, 30~34쪽).

15) 교주는 춘주의 속현이던 麟蹄縣·文登縣·方山縣·瑞禾縣 등 4현을 이속받는데, 그 시점도 충선왕대를 전후한 시기였을 것이다.

16) 양계의 분도에는 5~7품의 감창사가 파견되어 租賦 관리 및 수령 감찰 등을 수행하였다(金南奎, 「高麗兩界의 監倉使에 對하여」, 『史叢』 17·18, 1973 ; 『高麗兩界地方史研究』, 새문사, 1989, 42·43쪽).

17) 조선 초에 『고려사』를 지은 찬자들도 그렇게 추정하였다(『高麗史』 권58, 志12 地理3 東界).

18) 『高麗史』 권58, 志12 地理3 東界 溟州·金壤縣·歙谷縣·高城縣·杆城縣·翼嶺縣·三陟縣·蔚珍縣.

19) 『高麗史』 권58, 志12 地理3 東界 溟州.

충선왕대 지강릉부사는 강릉부판관을 비롯하여 양주부사, 등주부사, 통주부사, 흡곡현령, 간성현령, 삼척현위, 울진현령, 정선감무 등과 함께 고성 삼일포에 모여서 매향을 하는데, 그중에서 지위가 가장 높았다.<sup>20)</sup> 다른 지역들도 읍격이 상승하는 가운데 강릉은 도내에서 가장 중심적인 위치에 있었다. 이를 반영하여 고려 후기에는 도의 이름도 명주도에서 江陵道로 바뀌게 된다.<sup>21)</sup>

### ③ 원주

강원도 영서 남부 지역에 위치한 원주는 양광도 내에서도 계수관 충주목에 속한 고을이었다.<sup>22)</sup> 고려에서는 도제가 제도적으로 형성되어 정착되기 이전까지 ‘界內의 首官’인 계수관이 실질적인 지방의 상급단위로 기능하였다.<sup>23)</sup> 계수관은 대개 신라의 州에서 연원하는 광역행정단위로, 고려에서는 경·목·도호부 등 읍격이 높은 지역에 설정되었다.<sup>24)</sup> 목의 읍격을 지닌 충주목은 知州事가 파견되는 원주보다 읍격이 높았고, 이에 따라 원주는 계수관 충주목의 관할을 받았다.

다만, 원주도 지주사가 파견되는 主縣이었으므로, 그에 맞게 다수의 속현을 관할하였다.

道	界首官	主縣	屬縣	속현 수
양광도 (충청도)	忠州牧 (충북 충주 일대)		槐州, 長延縣, 長豐縣, 陰竹縣, 陰城縣, 淸風縣	6
		原州 (원주 일대)	寧越郡, 堤州, 平昌縣, 丹山縣, 永春縣, 酒泉縣, 黃巖縣	7
	충주목		충청 서부 일대	
	남경		서울 강북 + 경기 북부 일대	
	광주목		서울 강남 + 경기 남부 일대	

# 비고 : 괄호는 현재 지명을 표기한 것이다.

원주는 영월·제주·평창·단산·영춘·주천·황려 등 7개 속현을 관할하였다. 해당 지역들은 당시 조창이 설치되어 있던 원주 흥원창이나 충주 덕흥창의 수세구역으로 설정되었으며, 동계나 京倉으로 직납하던 교주도와 구별되기도 했다.<sup>25)</sup> 강원 영서 지역의 북부와 남부로 생활권이 구분되어 있던 것을 반영하여 행정구역을 나누었던 것이다. 영서 남부는 오히려 남한강 유역의 충주목과 함께 일정한 생활권을 형성하고 있었다.

다만 고려 말 조선 초에 원주가 강원도에 편입되는 것을 감안하면, 충주목과 원주는 시간이 지나면서 점차 별도의 행정구역을 형성하게 되었다. 그 발단은 원주의 승격에서 비롯되었는데, 고려 후기에 이르러 원주는 1291년(충렬왕 17) 합단적의 침입을 막은 공로가 인정되며 도호부로 승격

20) 「高城三日浦埋香碑」. 해당 비는 지대 2년인 1309년(충선왕 1)에 세워졌다.

21) 『고려사』 지리지에 따르면, 1263년(원종 4)에 東界가 江陵道로 바뀐다고 한다(『高麗史』 권58, 志12 地理3 東界). 그런데 실제로는 명주가 강릉이란 읍호를 가지게 된 것과 관련이 있으며, 지리지의 기록에서 보다 앞선 시기에 명주가 강릉으로도 불린 것이 확인된다. 따라서 이와 관련하여 상세한 검토가 필요해 보인다.

22) 『高麗史』 권56, 志10 地理1 楊廣道 忠州牧.

23) 도제의 형성도 2개 이상의 계수관을 묶어 이름하는 경우가 많았으며, 계수관의 이름을 따서 ‘○○州道’의 형태로 불리우게 되었다(河炫綱, 「高麗地方制度의 一研究(上·下)一道制를 中心으로」, 『史學研究』 13·14, 1962 ; 『韓國中世史研究』, 一潮閣, 1988).

24) 윤경진, 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정-9州·12牧과의 연결성을 중심으로-」, 『韓國文化』 36, 2005.

25) 한정훈, 「漕倉制 운영시기 권역별 교통 네트워크」, 『고려시대 교통운수사 연구』, 혜안, 2013, 186쪽 ; 문경호, 「조창제의 운영과 변화」, 『고려시대 조운제도 연구』, 혜안, 2014, 122·123쪽.

되었고 충선왕대에는 원주목까지 승격되었다. 물론 얼마 안가서 성안부로 강등되긴 하나 1352년(공민왕 2)에는 치악산에 왕의 태를 안치하면서 다시 원주목으로 승격될 수 있었다.<sup>26)</sup> 그 결과 계수관인 충주목과 읍격이 동등해졌으며, 원주목 역시 새롭게 계수관으로 설정되었다고 파악된다.<sup>27)</sup> 아울러 충주의 속현이던 횡천현도 원주목으로 이속되었는데,<sup>28)</sup> 그 시점도 원주가 목으로 승격되던 때로 여겨진다. 이처럼 고려 말에 원주가 목으로 승격되던 일련의 조치는 향후 500여 년 동안 원주가 강원도의 首府로 설정되는 중요한 기반이 되었다.

## 2. 고려 말 조선 초 강원도의 형성과 原州牧

고려시대 영동 지역과 영서 북부, 영서 남부로 행정구역이 구분되어 있던 강원도 지역은 고려 말 조선 초를 거치면서 지금의 강원도를 형성하기에 이른다.

이미 고려 후기가 되면 강릉도와 교주도가 하나의 도를 이루며 운영되곤 했다. 1258년(고종 45)에 원이 동계의 화주 이북에 쌍성총관부를 설치하면서 동계는 강원 영동에 한정된 영역으로 대폭 축소되었고, 이에 따라 동계와 교주도가 이따금씩 하나의 도 단위로 운영되었던 것이다. 1298년(충렬왕 24)에 교주도안렴사가 동계까지 겸임하도록 한 조치가 대표적인 예이다.<sup>29)</sup>

이후에도 ‘동계교주도’, ‘강릉교주도’, ‘교주강릉도’ 등을 단위로 외관을 파견하였다. 1343년(충혜왕 후4)에 찬성사 윤환을 강릉교주도도순문사로 임명하고, 1353년(공민왕 2)에 위위주부 한원발을 강릉교주도로 보냈으며, 1356년에 정인을 강릉교주도도지휘사로 임명한 사실에서 강릉도와 교주도의 연계 운영 양상을 보여준다. 이러한 양상은 고려가 쌍성을 수복한 이후에도 이어졌으며, 1361년에 교주강릉도도순문사를 파견하기도 하였다.<sup>30)</sup>

물론 고려 후기에 강릉도와 교주도는 엄연히 분리되어 운영되었다. 1347년(충목왕 3)에 전국의 민전을 살필 때 강릉도에는 김군수, 교주도에는 정연을 별도로 파견하기도 했고, 1378년(우왕 4)에 호구를 조사할 때도 강릉도에 남좌시, 교주도에 경보를 따로 보냈다.<sup>31)</sup> 특히 1376년에 전국의 군사를 징집할 때도 강릉도와 교주도의 군액을 별도로 파악하고 있었는데,<sup>32)</sup> 이처럼 각도의 군사를 파악할 때 강릉도와 교주도를 따로 구분해서 조사했다는 점은 두 도가 별도의 행정체계를 갖추고 있었음을 짐작케 한다.

따라서 1388년(창왕 1)에 영동과 영서를 완전히 병합하게 되었다[并嶺東西]는 『고려사』 지리지의 기록은 강릉도와 교주도의 온전한 병합을 의미한 것으로 이해된다.<sup>33)</sup> 위화도회군 직후 정권을 장악한 이성계와 개혁세력은 도의 민정 장관인 안렴사를 兩府大臣의 도관찰출척사로 개편하며, 도제를 강화하였다.<sup>34)</sup> 이때 교주도와 강릉도를 교주강릉도로 병합하여 도관찰출척사를 파견하면서 확고한 도의 하나로 정착하게 되었던 것이다. 교주도와 강릉도를 완전히 병합하게 된 요인에는 공민왕대 쌍성의 수복이 중요한 배경이 되었다. 쌍성을 수복하면서 지금의 함경북도 길주 및

26) 『高麗史』 권56, 志10 地理1 楊廣道 原州.

27) 고려 후기 계수관의 증가와 그로 인한 계수관 영역의 축소에 대해서는 최동녕, 「界首官制의 영역 재편과 기능 변화」, 『고려 후기 지방제도 연구』, 고려대학교 박사학위논문, 2025, 104~111쪽 참조.

28) 『高麗史』 권58, 志12 地理3 交州道 春州 橫川縣.

29) 『高麗史節要』 권22, 忠烈王 24년 2월.

30) 윤경진, 「고려말 조선초 동계의 운영체계 변화와 道の 재편」, 『한국중세사연구』 44, 2016, 250쪽.

31) 『高麗史』 권37, 世家37 忠穆王 3년 2월 辛卯 ; 권79, 志33 食貨2 戶口 禡王 4년 12월.

32) 『高麗史』 권81, 志35 兵1 兵制 禡王 2년 8월.

33) 『高麗史』 권58, 志12 地理3 交州道.

34) 邊太燮, 「高麗按察使考」, 『歷史學報』 40, 1968 ; 『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 1971 ; 이인재, 「高麗末 按廉使와 都觀察黜陟使」, 『역사연구』 2, 1993.

양강도 일대에 해당하는 함주 이북까지 고려의 영역이 확장되었다. 고려가 동북쪽 방면으로 영역을 확장하게 되자 자연스럽게 동계의 영역도 이전 보다 남북으로 크게 넓어졌다. 이 넓어진 동계를 분할하여 철령을 기준으로 그 이남의 영동 지역인 강릉도를 떼어내고, 영서 지역에 해당하는 교주도를 강릉도와 병합하기에 이른 것이다.<sup>35)</sup> 이로서 강원도 형성의 기반이 마련될 수 있었다.

한편, 양광도의 원주 역시 고려 말 조선 초에 교주강릉도에 속하게 되었고, 그에 따라 도의 명칭도 강릉과 원주의 이름을 딴 ‘강원도’를 칭하게 되었다. 다만 의문이 되는 점은 원주가 교주강릉도에 속하게 된 시점인데, 이와 관련해서는 보다 상세한 검토가 필요하다.

『태조실록』에 따르면, 1394년(조선 태조 3)에 도평의사사가 강릉교주도를 강원도로 삼자는 건의를 올린 후 그 이듬해에 강릉도와 교주도를 합쳐 강원도를 칭했다고 기록되어 있다.<sup>36)</sup> 아마도 이 조치는 당시에 도관찰사의 본營을 원주에 설치하면서 도의 명칭 변화로 이어지게 되었던 것 같다.<sup>37)</sup>

그런데 『고려사』에 따르면, 이미 그보다 앞서 고려 말에 강원도의 용례가 사료에 등장하고 있다. 즉 1372년(우왕 2)에 조준이 강원도에 안렴사가 되어 나가는 사례, 1388년 요동정벌 당시 강원도부원수 구성로가 참전하게 된 사례, 1390년(공양왕 2)에 강원도에 염문계정사를 파견한 사례 등이 그것이다.<sup>38)</sup> ‘강원’이란 명칭에서 알 수 있듯이 이미 고려 말에 원주가 교주강릉도에 포함되어 있다는 점과 도내에서 원주의 위상이 커졌음을 함축하는 것이라고 여겨진다.

이와 관련해서 고려 말의 기록에 대한 『고려사』의 기록이 오류이며, 도의 명칭이 강원도로 제정된 시기를 1395년으로 보는 견해도 있다.<sup>39)</sup> 하지만 『고려사』의 기록을 보다 합리적으로 재해석해볼 필요가 있다. 먼저 조선이 건국된 직후인 1393년(태조 2)에 남도의 전 지역에 걸쳐 25개의 계수관을 설정하는데, 楊廣道에서는 廣州·忠州·淸州·公州·水原이, 교주강릉도에서는 原州·淮陽·春州·江陵·三陟의 5개 고을이 계수관으로 선정되었다.<sup>40)</sup> 1395년보다 앞서 원주는 양광도가 아닌 교주강릉도 내에서 중심 거점인 계수관으로 설정되어 있었던 것이다.

이러한 사례들을 종합적으로 검토해보건대, 고려 말 조선 초에는 교주강릉도나 강원도 등 도의 명칭이 그때그때 상황에 따라 변화하였다가 1395년에 이르러 ‘강원도’의 이름을 확고히 정하게 된 조치라고 여겨진다. 다만 고려 말에 강원도란 명칭에서 보이듯이 원주가 이미 교주강릉도에 소속되어 도내 계수관으로 운영되었다가 도관찰출척사의 본영(강원감영)이 1395년에 원주에 설치되면서 비로소 강원도라는 명칭이 확고히 자리잡게 되었을 것이다.<sup>41)</sup>

한편, 강원도의 철원도호부와 안협현은 고려 말인 1390년에 대경기제를 시행하면서 경기좌도에 속하게 되었다가 1434년(세종 16)에 다시 강원도에 속하게 되었다.<sup>42)</sup> 이 점이 반영되어 『세종실

35) 최동녕, 앞의 논문, 2019, 24쪽.

36) 『太祖實錄』 권6, 太祖 3년 6월 辛卯(23일); 권7, 太祖 4년 6월 乙亥(13일).

37) 『世宗實錄』 권153, 地理志 江原道. “至本朝太祖四年乙亥 始稱江原道 都觀察使置司原州”

38) 『高麗史』 권118, 列傳31 趙浚; 권137, 列傳50 禑王 14년 4월 丁未; 권45, 世家45 恭讓王 2년 10월 戊辰.

39) 元永換, 앞의 논문, 1988, 38~41쪽.

40) 『太祖實錄』 권4, 太祖 2년 11월 癸丑. 당시 도별로 계수관을 살펴보면, 경상도에서 鷄林·安東·尙州·晉州·金海·京山, 전라도에서 完山·羅州·光州, 양광도에서 廣州·忠州·淸州·公州·水原, 교주강릉도에서 原州·淮陽·春州·江陵·三陟, 서해도에서 黃州·海州, 경기좌도에서 漢陽·鐵原, 경기우도에서 延安·富平이 계수관으로 선정되었다.

41) 관찰사는 수령에 대한 비위와 불법을 규찰하거나 근무실적을 통해 포폄을 행하기도 하였지만, 행정장관으로서 행정권·사법권·군사권을 가지고 도내 정사를 총괄하였다. 따라서 원주에 감영이 설치된 후 관찰사의 보좌관인 都事·審藥·檢律 및 행정실무관인 釐吏를 두게 되었으며, 관찰사의 기능이 확대되는 과정에서 判官·中軍·裨將 등이 신설되었다. 강원감영 내 다양한 보좌관에 대해서는 吳永教, 앞의 책, 2007, 105~127쪽 참조.

록』 지리지에서는 강원도의 전체 군현이 철원과 안협을 뺀 24개 군현이었으나, 『신증동국여지승람』에서는 전체 26개 군현으로 기록되었다. 이후 1831년(순조 31) 무렵에 기록된 『關東誌』에서도 『신증』과 동일했으므로, 조선시대 강원도 영역은 크게 바뀌지 않고 26개 군현으로 이루어져 운영되었음을 알 수 있다.

물론 도내 각 군현의 읍격은 시기 변화에 따라 수시로 바뀌었을 것이다. 조선 전기 『경국대전』에 따르면, 강원도에는 정3품의 大都護府使가 관할하는 강릉대도호부와 牧使가 관할하는 원주목, 종3품의 都護府使가 관할하는 회양·양양·춘천·철원·삼척의 5도호부, 종4품의 郡守가 관할하는 평해·통천·정선·고성·간성·영월·평창의 7군, 종5품의 縣令이 관할하는 금성·울진·흡곡 3현, 종6품 縣監이 관할하는 이천·평강·김화·낭천·홍천·양구·인제·횡성·안협 9현이 있었다.<sup>43)</sup> 단, 강원도 군현의 승격과 강등이 있다 하더라도 그 영역은 변동없이 유지되었다.

하지만 강릉대도부나 원주목의 읍격 변화는 그에 따른 도의 명칭 변화를 수반하였다. 비록 일시적인 조치이긴 하나 1395년부터 1895년까지 대략 500여 년 동안 10여 차례의 명칭 변화가 일어나는데, 이러한 변화상을 정리하면 아래의 표와 같다.<sup>44)</sup>

구분	시기(왕력)	도 명칭	기간
1	1395년(조선 태조 4)	강원도	271년
2	1666년(현종 7)	원양도	9년
3	1675년(숙종 1)	강원도	8년
4	1683년(숙종 9)	강양도	5년
5	1688년(숙종 14)	강춘도	5년
6	1693년(숙종 19)	강원도	36년
7	1729년(영조 5)	강춘도	9년
8	1738년(영조 14)	강원도	44년
9	1782년(정조 6)	원춘도	9년
10	1791년(정조 15)	강원도	104년
11	1895년(고종 32)	춘천부, 강릉부	1년
12	1896년(고종 33)	강원도	93년

위의 표에서 알 수 있듯이 강원도는 도명을 강원도로 칭했던 때가 가장 길었다. 다만, 강릉이나 원주에서 고을이 강등될 때 도의 이름도 바뀌야 했으므로, ‘원양도’, ‘강양도’ 등으로 부르기도 했던 것이다. 그중 강원도에 감영이 설치된 원주는 1683년(숙종 9)에 남편을 죽인 죄인이 있으므로 현으로 강등되었다가 1692년에 다시 승격되었고, 1728년(영조 4)에 역적이 태어난 곳이란 이유에서 강등되었다가 1737년에 다시 승격되었다.<sup>45)</sup> 보통 한번 강등되면 10년 정도 후에 복구되었던 것인데, 이에 따라 원주가 현으로 강등되던 2차례 총 20년 동안에는 ‘강양도’, ‘강춘도’ 등을 칭하게 되었다. 하지만 강원감영은 1395년에 원주에 설치된 이후로 변함 없이 유지되었다.

요컨대 강원도는 크게 영동 지역, 영서 북부 지역, 영서 남부 지역으로 구분되는데, 고려에서는 이들 지역이 각각 동계의 분도인 명주도, 춘주도, 충주목 내 원주로 나뉘어 있었다. 산계나 수계 등에 의해 구별된 생활권을 감안하여 행정구역을 나누었던 것이다. 그것이 고려 후기에 지속된 변화로 인해 마침내 1388년에는 영동과 영서가 병합되어 교주강릉도가 형성되었다. 아울러 충주목 내 원주 역시 교주강릉도에 편입되었던 것으로 여겨지는데, 1395년에는 원주에 관찰사가 머

42) 『世宗實錄』 권148, 地理志 京畿 ; 『新增東國輿地勝覽』 권47, 江原道 鐵原都護府·安峽縣.

43) 『經國大典』 吏典 外官職 江原道.

44) 元永煥, 앞의 논문, 1988, 43쪽.

45) 『大東地志』 권15, 江原道 原州.

무는 감영이 설치되면서 ‘강원도’를 칭하게 되었다. 이 강원도가 1895년까지 조선왕조 500여 년 동안 큰 영역 변동 없이 이어지게 되었다.

### Ⅲ. 23부제 시행과 강원 지역의 분할

조선왕조 500여 년간 이어져 온 강원도의 행정구역은 1895년 5월 26일에 23부제를 주요 골자로 하는 지방제도의 개편으로 인해 큰 변화를 맞이하게 되었다. 갑오개혁을 추진하는 과정에서 내무대신 박영효가 중심이 되어 대대적인 지방제도의 개편을 시행하였는데, 이때의 개편으로 전국의 8도 체제가 혁파되고 23개의 부 단위로 분할된 것이다.<sup>46)</sup>

이에 따라 전국은 한성부(11군 관할)·인천부(12군)·충주부(20군)·홍주부(22군)·공주부(27군)·전주부(20군)·남원부(15군)·나주부(16군)·제주부(3군)·진주부(21군)·동래부(10군)·대구부(23군)·안동부(17군)·강릉부(9군)·춘천부(13군)·개성부(13군)·해주부(16군)·평양부(27군)·의주부(13군)·강계부(6군)·함흥부(11군)·갑산부(2군)·鏡城府(10군)의 23개 부로 분할되었다.<sup>47)</sup> 이는 광활했던 도 단위를 보다 좁아진 부 단위로 전환한 것으로, 대구역주의를 소구역주의로 개편한다는 조치였다.<sup>48)</sup> 이에 따라 1개 도 단위에 비해 1개 부 단위에서 등록된 토지결수 및 담당 군의 수가 현저히 줄어드는 결과로 이어졌으며, 정부가 지방을 보다 세분화해서 관리할 수 있는 조건이 마련될 수 있었다.<sup>49)</sup>

또 지방의 입장에서는 각 부와 부내 군현 간 행정 업무를 보다 신속하고 효율적으로 운영할 수 있는 여건이 마련되었다.

A) - 현행 지방행정의 제도를 살펴보니, 監營·按撫營의 관할구역이 너무 광활하므로, 下情이 上達할 길이 없고, 통솔하는 간격에 폐단이 있다. 또 각읍은 그 수가 매우 많아 정령이 區區하고 폐해가 많이 나타나니 인민의 고통은 이루 셀 수 없다. 이에 지방의 정무를 혁신하고 행정기관의 업무운명을 민첩·활달케[敏活] 하여서 國利民福을 증진하고자 한다. 그러한 즉 방도를 찾지 않을 수 없으니, 이에 현재의 監營·按撫營 및 留守府를 없애고 23부를 설치한다. …… 各府의 관할구역과 그 관청의 위치는 도로의 遠近便否를 살펴 헤아린다.<sup>50)</sup>

위의 자료 A)에서 지방제도 개편에 대한 칙령을 살펴보면, 각도 감영 등이 관할해야 할 영역이 지나치게 광활하여 폐단이 발생했음을 알 수 있다. 각 군현에서 도의 감영으로 上達해야 할 때나 도에서 각 군현을 통솔해야 할 때 어려움이 있었던 것이다. 8도 체제가 갖는 대구역주의를 23개 부 단위의 소구역주의로 바꾸는 것이라면, 지방에서 이루어지는 다양한 업무 행정이 보다 신속하고 효율적으로[敏活] 운영되기를 기대했기 때문이었을 것이다.

강원도의 경우에도 도내 영역은 상당히 넓었다. 강원감영이 설치된 곳도 도내에서 가장 서남쪽에 위치한 원주에 있었기 때문에 감영에서 각 군현까지의 거리도 멀 수밖에 없었다. 1831년(순조

46) 尹貞愛, 앞의 논문, 1985.

47) 孫禎睦, 앞의 책, 1992, 50쪽.

48) 김동수, 앞의 논문, 2000, 32쪽.

49) 양진아, 앞의 논문, 2023, 309~311쪽.

50) 『內部請議書』 1, 開國 504년 5월 26일. 「地方制度改正에 關한 勅令頒布件」. “現行地方行政의 制度를 案호니 監營 按撫營의 管轄區域이 廣濶에 過호는 故로 下情의 上達호는 路가 疉고 統率의 間隔호는 弊가 잇거늘 又各邑은 其數가 太多호기로 政令이 區區호디 涉호야 弊害가 百出호니 人民의 困苦는 可히 勝數치못호는지라 抑夫地方의 政務를 革新호고 行政機關의 運轉을 敏活케호야며 國利民福을 增進코저호 則 其途를 求치아니면 可치아니호니 是即現在監營 按撫營及留守府를 廢호고 (第 號 勅令案) 二十三府를 設寔호는 緣由라 …… 各府의 管轄區域并其官廳의 位寔는 道途의 遠近便否를 考量호야”

31)에 강원도 26개 군현의 읍지를 종합한 『關東誌』에 따르면, 원주의 강원감영을 기준으로 거리를 계산했을 때 횡성까지 40리, 홍천 110리, 춘천 200리, 인제 240리, 양구 270리, 낭천 270리, 김화 370리, 금성 390리, 평강 450리, 철원 460리, 회양 480리, 안협 510리, 伊川 600리, 평창 150리, 영월 160리, 정선 230리, 삼척 360리, 울진 460리, 평해 460리, 강릉 300리, 양양 350리, 간성 410리, 고성 460리, 통천 560리, 흡곡까지 590리 거리였다. 또 감영에서 서울까지는 240리였는데,<sup>51)</sup> 이를 감안하면 강원도 서남쪽의 원주에서 북쪽에 위치한 伊川(600)·통천(560)·흡곡(590) 등까지의 거리는 상당히 멀었던 것이다.

이러한 지역 사정을 감안하여 강원도는 크게 영동과 영서로 분할되었고, 영동 지역은 강릉부가 관할하고 영서 지역은 춘천부가 관할하는 방식으로 개편되었다. 그리하여 강릉부는 강릉군·울진군·평해군·삼척군·고성군·간성군·통천군·흡곡군·양양군 등 9군을, 춘천부는 춘천군·양구군·홍천군·인제군·횡성군·철원군·평강군·김화군·낭천군·회양군·금성군·양근군·지평군 등 13군을 관할하였다.<sup>52)</sup>

아래의 <지도 2>는 1895년(고종 32)에 제작된 것으로 추정되는 『大朝鮮國全圖』로, 그중 5장에 수록된 江原道圖이다. 고려대 대학원 소장본 앞표지 하단에 남아 있는 원소장자의 受贈記에 “乙未[1895]春 芭溪所送”으로 되어 있어 23부제가 시행되기 직전 강원도의 영역을 보여주는 자료가 된다.<sup>53)</sup> 강원도가 춘천부와 강릉부로 양분되는 과정에서 경기도 동남부에 위치했던 양근군과 지평군이 새롭게 춘천부로 편입되어 서쪽으로 확장되었다. 그리고 종래 강원도의 서북부에 위치한 이천군과 안협군은 개성부로 편입되어 춘천부는 서북쪽으로 평강군과 철원군까지만을 경계로 삼아 관할하게 되었다.

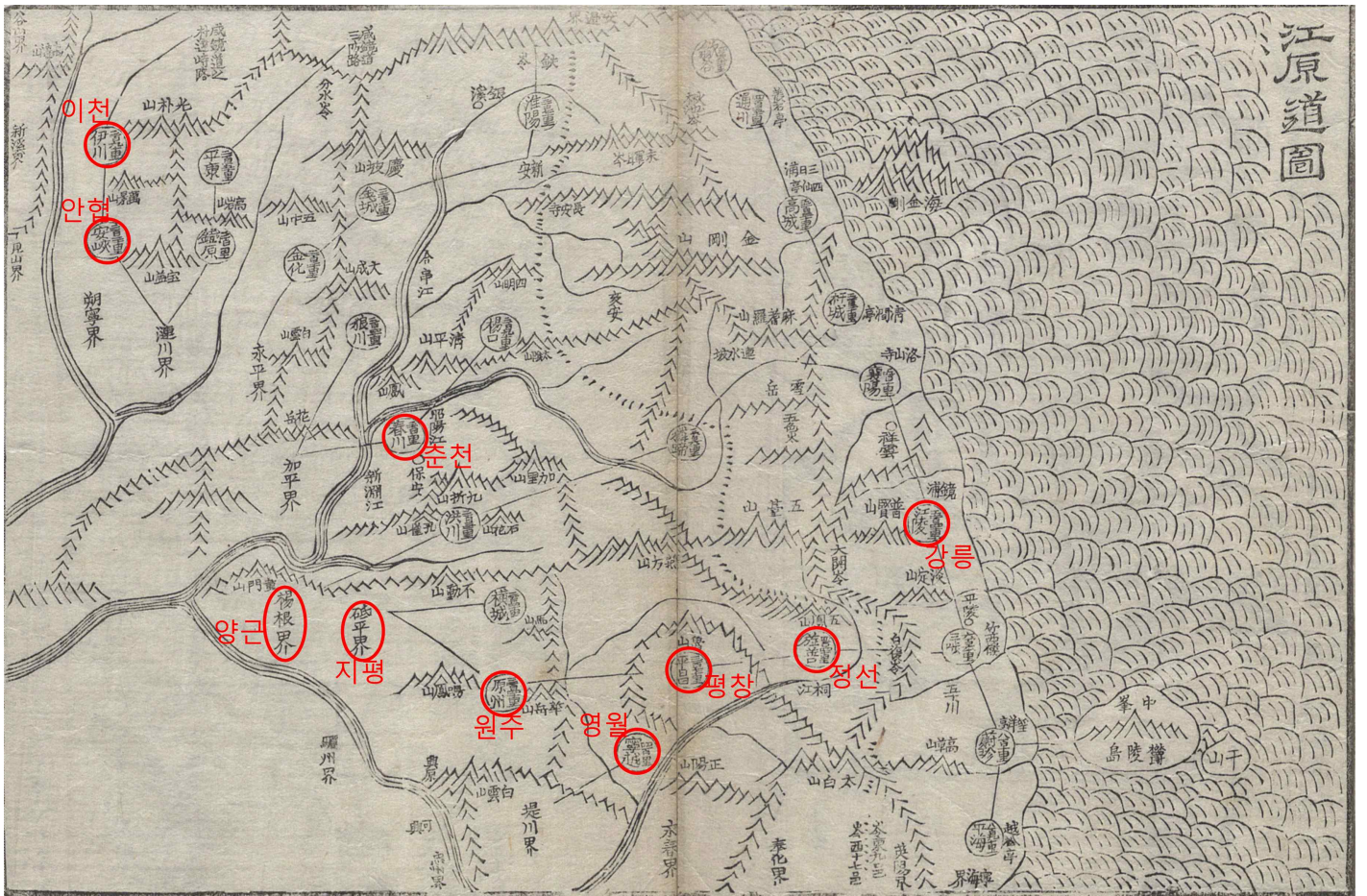
무엇보다도 중요한 변화는 영서 남부 지역에 위치한 원주군·정선군·평창군·영월군 등 4군이 충주부로 편입되었다는 점이다. 원주에는 1395년 이래로 강원감영이 설치되어 강원도의 수부로 운영되었는데, 정확히 500년 만인 1895년 감영이 폐지되고 말았다. 앞장에서 살펴보았듯이 고려시대의 강원 지역은 ①교주도, ②명주도, ③충주목 내 원주로 존재하였는데, 1895년의 개편으로 인해 ①교주도는 충주부로, ②명주도는 강릉부로, ③충주목 내 원주는 충주부에 편입된 원주·평창·영월 등과 유사한 양상으로 영역 구분이 이루어진 것이다. 즉 고려의 옛 영역 분할 방식으로 회귀한 성격이 강했던 것이다.

51) 『關東誌』 권1, 監營 道內各邑 程道.

52) 『內部請議書』 1, 開國 504년 5월 26일. 「地方制度改正에 關한 勅令頒布件」.

53) 고려대학교 도서관 고지도 컬렉션(<https://library.korea.ac.kr/oldmap/>) 참조.

<지도 2> 『大朝鮮國全圖』 5장 江原道圖



이에 따라 강원도의 首府였던 원주는 그 기능을 상실하여 옛 도시로 남게 되었고, 춘천은 강원 영서 지역을 총괄하는 중심지역으로 거듭나게 되었다.

일찍이 춘천은 인조대 벌어진 정묘호란 이후 외침에 대비하여 방어사를 설치하였고, 속종대는 관찰사와 같은 품계인 종2품 무신으로 방어사를 임명하였으며, 영조대에는 철원에 防營을 두고 춘천에 鎭營을 두게 되었다.<sup>54)</sup>

그러한 연원으로 고종대 이르러서는 離宮을 설치하여 유사시에 피란처로 활용될 수 있는 여건을 갖추게 되었다. 고종은 특별히 1883년 춘천에 200명의 군대를 배치하여 춘천을 수호하도록 하였으며, 1888년 4월에는 춘천을 춘천유수부로 승격시켰다.<sup>55)</sup> 춘천유수부는 전국 4도 유수부와 동등한 위격을 지닌 국왕 직속의 유수부로서 경기도에 편입되었다. 이때 춘천유수부는 훌륭한 성이라는 의미의 ‘韶城’으로 불렸으며, 강원 영서 지역의 춘천·김화·낭천·흥천·양구·인제·횡성 등 총 7개 군현을 속군으로 거느렸다.<sup>56)</sup> 또 가평군을 춘천에 부속시켜 가평군수를 춘천유수부의 판관으로 삼았고, 충청도의 충주목사를 춘천유수부의 우영장으로, 경기도의 양주목사를 좌영장으로 삼았다. 이처럼 춘천부로 하여금 인근 고을을 거느리게 한 조치는 1895년 지방제도 개편이 단행될 때 춘천부가 강원 영서 지역과 경기 동부지역을 관할하는 관찰부가 되는데 직접적인 영향을 끼쳤

54) 유재춘, 앞의 논문, 2010, 210·211쪽.

55) 『高宗實錄』 권22, 高宗 22년 3월 癸亥(24일) ; 권25, 高宗 25년 4월 庚子(19일).

56) 이들 군현은 각기 독자적으로 운영되던 군무에 대해서만 춘천유수부의 지시를 받았다.

다.<sup>57)</sup>

실제로 당시 춘천이궁은 기본적으로 개항 이전에 비해 건물 규모와 내장, 주변 조경 면에서 월등히 나은 것이었다. 이에 따라 1896년 8월 13도제 하에서 강원도관찰부의 청사로 그대로 사용되었으며, 그만큼 모든 시설면에서 종래 춘천부 수준이 아닌 우수부 또는 감영 수준으로 增繕된 것이라고 할 수 있다.<sup>58)</sup>

23부제를 시행하면서 강원 영서에는 춘천부가 중심 거점으로 자리잡게 되었다. 춘천부 영역 내에서 가장 북쪽에 위치한 평강은 춘천까지 250리, 가장 남쪽에 위치한 횡성은 춘천까지 160리에 해당하는 거리였다.<sup>59)</sup> 8도체제 하에서 원주까지 거리가 멀었던 伊川·통천·흡곡 등이 각기 600리·560리·590리였음을 감안할 때 23부제의 시행으로 춘천이 중심지가 되면서 부와 군 간의 상호 왕래에서 예상되는 거리와 시간의 단축이 장점으로 나타났을 것이다. 이점은 사료 A)에서 지적하였듯이 각 부 단위로 관할구역과 관청의 위치를 도로의 원근을 헤아려 정한다는 취지에 부합하는 조치였다.

물론 23부제를 골자로 한 지방제도는 또 다시 여러 모순을 드러내며 1년 2개월만에 폐지되었다. 고을의 읍격을 부-군 단위로 정리한 조치가 외형상으로는 일본의 부-현제를 참고한 듯 보이지만,<sup>60)</sup> 지방의 현실적 여건들을 복합적으로 고민하지 않을 수 없었을 것이다.

요컨대 조선의 8도 체제는 1895년에 23부제를 시행하면서 막을 내렸고, 이에 따라 강원도는 영서 지역과 영동 지역으로 분할되어 각각 춘천부와 강릉부가 관할하게 되었다. 그리고 영서 남부 지역의 원주 등 4개군은 충주부관찰사의 관할을 받게 되었다. 기존에 도의 영역이 지나치게 넓어 도를 없애고 그보다 축소된 부제를 도입한 결과인데, 이는 고려의 행정구역과 유사한 형태를 보였다. 그로 인해 강원도의 중심지였던 원주는 그 지위를 상실하게 되고 그 대신 영서 북부의 춘천이 새롭게 부각될 여건을 갖추게 되었다.

#### IV. 13도제 개편과 강원도의 수부 도시

조선 정부는 기존에 8도 체제가 갖는 대구역주의의 문제를 극복하기 위해 23부의 소구역주의로 전환하여 신속하고 효율적인 지방행정이 이루어지기를 기대했다. 하지만 그것은 불과 1년 2개월 만인 1896년 8월 4일에 폐지되면서 13도제로 이어지게 되었다.<sup>61)</sup> 외형상 13도제는 종래 8도 체제에서 충청도·전라도·경상도·평안도·함경도 등 5도를 남북으로 분할한 것이기에 그 이전의 제도(8도 체제)로 회귀한 성격이 강했다. 이렇듯 획기적인 23부제가 곧바로 13도제로 개편된 이유는 무엇보다도 재정적인 문제가 컸던 것으로 보인다.

##### B) - 지방제도개정의 請議書

전국을 나누어 관할구역을 정하는 것은 행정 실시 상 필요한 일이다. 開國 504년 지방제도를 개정하여 종전 8도의 구역을 23府로 정하고 관할구역을 나누는 것은 8도의 구역이 광활하여 관할이 매우 넓어서 政畧의 선포가 고루 미치지 않기 때문에 道를 나누어 府를 두고 편의에 따르게 하고자 한 것이다. 그런데 이후 날이 경과

57) 강원도사편찬위원회, 앞의 책, 110~116쪽.

58) 吳瑛燮, 앞의 논문, 1996.

59) 위의 『關東誌』에 나온 기록을 토대로 계산한 거리이다.

60) 孫禎睦, 앞의 책, 1992.

61) 「地方制度、官制、俸給經費 改正에 관한 건」(칙령 제36호), 1896년 8월 4일(『관보』 제397호, 1896년 8월 6일)

한 지 이미 오래되고 그 실시 상 경험에 의해 비추어 보건대 도리어 民情에 적합하지 않고 편리함이 적고 또 煩冗한 폐가 있다. 뿐만 아니라 현재 國財의 세입이 부족한 때에 즈음하여 지방의 수입을 가지고 當該 府의 경비에 충당하는 것은 불가능할 뿐 아니라 각 府의 인원이 매우 많아서 사무 상 간편함을 결여하는 폐단이 있음을 면치 못한다. 그러므로 부득이 이에 지방제도 관할구역의 변경, 인원의 증감 및 경비의 概算 등을 참고, 조사해서 설명을 첨부하고 이의 개정에 관한 勅令案을 閣議에 제출한다.<sup>62)</sup>

위의 B) 기록에 따르면 나라의 재정에 세입이 부족하던 시기로, 지방의 수입을 통해 해당 府의 경비에 충당하기가 어렵다고 하였다. 아울러 府의 인원이 매우 많아서 사무상의 간편함이 결여되는 폐단이 있다고 하였는데, 이것은 ‘煩冗한 폐’와 같은 의미였다.

이러한 문제를 시정하기 위해 23부제를 13도제로 전환하였는데, 두 시기의 지방경비를 비교한 결과 22만 1,193원의 경비를 절감할 수 있었다. 이는 전체 총 절감액의 90%가 넘는 비용 절감인 것으로 드러났다.<sup>63)</sup> 관찰사의 수효가 23인으로 늘어남으로서 발생하는 재정적 부담을 감당하기는 어려웠을 것으로 보이는데, 이를 반영하여 13인으로 줄여 수정·보완하게 되었다고 판단된다. 이에 따라 한성부를 首府로서 별도의 행정구역으로 독립시키고, 읍 단위 행정구역에 대한 조정이 행해져 1목·7부·331군으로 구분하여 13도에 분속시켰다.<sup>64)</sup>

이 13도제가 그대로 유지되어 오늘에 이르게 되었고, 강원도는 다시 하나의 도를 이루게 되었다. 23부제 시기에 새롭게 춘천부에 편입되었던 양근·지평은 다시 경기도에 편입되고, 개성부에 편입되었던 이천·안협, 그리고 충주부에 속했던 원주·정선·평창·영월은 다시 강원도로 돌아오게 되었다.<sup>65)</sup> 이것은 23부제가 시행되기 이전으로 돌아간다는 의미가 컸는데, 따라서 원주·횡성·홍천·춘천·인제·양구·낭천·김화·금성·평강·철원·회양·안협·伊川·평창·영월·정선·삼척·울진·평해·강릉·양양·간성·고성·통천·흡곡 등 26개 군현이 다시 강원도로 묶이게 되었다.

도제가 복구됨에 따라 13도에는 각기 首府가 정해졌다. 경기도는 수원, 충청북도는 충주, 충청남도는 공주, 전라북도는 전주, 전라남도는 광주, 경상북도는 대구, 경상남도는 진주, 황해도는 해주, 평안남도는 평양, 평안북도는 정주, 함경남도는 함흥, 함경북도는 경성, 그리고 강원도는 춘천을 수부로 설정하게 되었다(<지도 3> 참조). 그중에서 수원·공주·전주·대구·해주·평양·함흥 등은 원주와 함께 8도 체제하에서 수부 또는 그에 준하는 중심지였다.<sup>66)</sup>

62) 『統監府文書』 10권, 「韓國地方制度變遷理由」 1896년 8월 2일. “地方制度改正ノ請議書 全國ヲ分チテ管轄區域ヲ定ムルハ行政實施上必要ノ事ナリ開國五百四年地方制度ヲ改正シ從前八道ノ區域ヲ二十三府ニ定メ管轄區域ヲ分置シタルハ八道ノ區域廣濶ニシテ管轄浩大政令ノ宣布均洽セサルカ故ニ道ヲ分チ府ヲ置キ便宜ニ從ハント欲シタリシナリ然ルニ爾後日ヲ經ル既ニ久シク之カ實施上經驗ニ依テ徵スルニ却テ民情ニ適セス利便少ナク且ツ煩冗ノ弊アリ加之現今國財ノ歲入不足ノ時ニ際シ地方ノ收入ヲ以テ當該府ノ經費ニ充當スルコト不可能ナルノミナラス各府人員夥多ニシテ事務上簡便ヲ缺クノ弊アルヲ免カレス故ニ不得止此ニ地方制度管轄區域ノ變更・人員ノ増減并ニ經費ノ概算等ヲ參考調査シテ説明ヲ添付シ之カ改正ニ關スル勅令案ヲ閣議ニ提出ス”

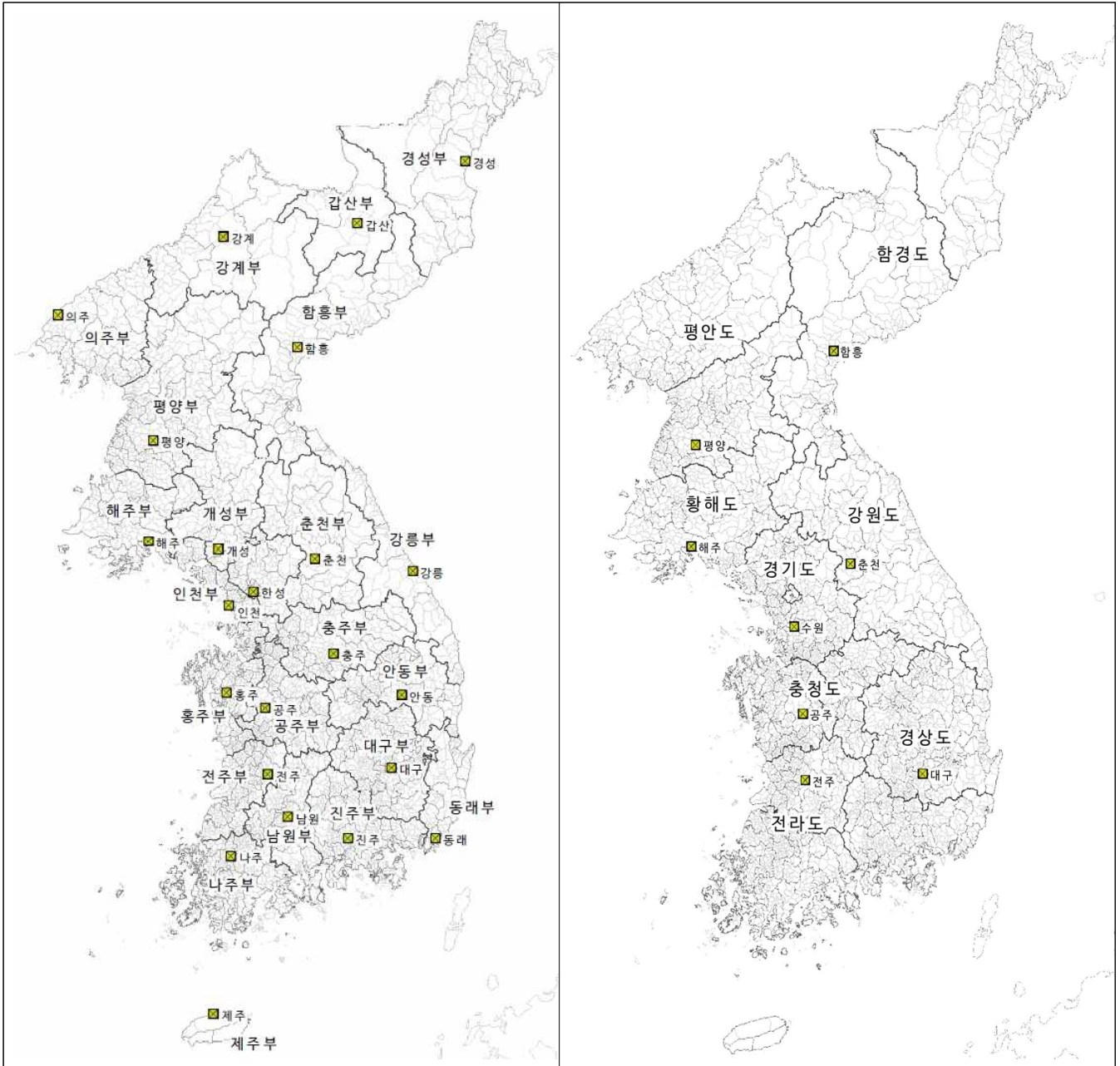
63) 김민석, 앞의 박사학위논문, 2023, 74·75쪽.

64) 孫禎睦, 앞의 책, 1992.

65) 이후 1963년에 동해안 남쪽의 울진·평해가 강원도에서 경상북도로 이관되어 오늘에 이르게 되었다.

66) 조선시대 각 도별 수부의 변동에 대해서는 李樹健, 「地方行政組織과 行政體系」, 『朝鮮時代地方行政史』, 民音社, 1989, 187~192쪽 참조.

<지도 3> 1895년 23부제(좌)와 1896년 13도제(우)의 전국지도<sup>67)</sup>



흥미로운 점은 강원도의 경우에만 수부가 원주에서 춘천으로 바뀌게 되면서 수부 설정 지역을 둘러싼 경쟁과 갈등이 첨예하게 야기되었다는 것이다. 주로 서울과의 거리가 가까운 원주·철원·춘천 등 영서 지역에서 수부 도시의 지위를 갖기 위해 경쟁하게 되는데, 춘천이 전통성의 측면에서 원주보다 불리한 측면이 있었고, 교통의 측면에서 새롭게 부상한 철원보다 불리한 조건에 있었기 때문에 첨예한 경쟁으로 이어지게 된 것이다.

그러한 가운데서도 원주·철원·춘천은 고유한 지리적 이점을 살려 근대적 도시로 탈바꿈 해나가

67) 성신여대 조선시대 수륙교통로(<http://waks.aks.ac.kr/rsh/?rshID=AKS-2014-KFR-1230005>) 중 행정구역 복원도를 참고하였다. 한편, 일본에는 13도제에서 강원도의 수부를 원주로 표시하였으나, 실제로는 춘천으로 옮겨졌으므로 해당 부분을 수정하여 제시하였다.

게 된다. 먼저 원주에서는 ‘강원감영 복설 운동’이 전개되었다. 幼學 김준호를 중심으로 원주 사람들은 강원감영이 원주에 재설치되어야 하는 이유를 명확히 제시하였는데, ‘지방제도를 고치게 되면서 수백 년 간 관찰사를 두었던 고을을 단번에 한낱 군수의 獨鎮으로 강등하면서 우울해하고 탄식하는 백성의 심정과 쓸쓸한 고을의 모양을 차마 일일이 열거할 수 없다.’며 토로하였다.<sup>68)</sup> 이러한 움직임은 당시 정주·개성·강계 등에서 읍격의 변화로 인한 항의운동과 맥을 같이하는 것으로, 정부에서는 그 대안으로 원주에 형성된 저항의 분위기를 가라앉히기 위해 원주지방대-후에 원주진위대-를 설치하기에 이른다(<그림 1> 참조). 비록 강원감영이 폐지되긴 했지만 원주에서는 원주진위대를 운영하면서 군사적인 측면에서 강원도의 중심도시를 유지해나갈 수 있었다.<sup>69)</sup> 그 연원으로 일제강점기에 이르러서는 일본군 헌병분대가 설치되고 일본인들의 거주로 인해 옛 강원감영 자리를 중심으로 일본풍 거리가 조성되었으며, 강원 영서 남부의 중심도시로 그 위상을 유지하게 되었다.<sup>70)</sup>

강원 영서 북부에 위치한 ‘신도시’ 철원의 성장도 눈여겨볼 만하다. 1910년 경원선이 용산-의정부-철원-평강-삼방산-석왕사-원산으로 결정되어 있었고, 경성-원산 간 도로 부설도 철원을 지나갈 예정이었으므로, 당시 철원은 경성 중심 교통망에 포함되어 있었다. 이에 교통의 요충이 될 철원으로 강원관찰도청이 이전해야 한다는 의론이 꾸준히 제기되기도 했다.<sup>71)</sup> 이미 춘천보다 앞서 교통상의 우위를 차지한 철원에서는 1910년대 말이면 철원역을 중심으로 대도호가 부설되어 있었고, 도로 연선에는 군청·면사무소·우편국·학교·잡업전습소·헌병분견소·시장 등이 자리잡고 있었다.<sup>72)</sup>

한편, 유수부 및 이궁이 설치된 바 있던 춘천은 강원감영이 설치되면서 도시화가 진척되고 있었다(<그림 2> 참조). 강원감영 관아의 부속 건물이 증설되고, 그 주변으로 교도서·경찰서 등의 치안시설 및 의료시설, 교육시설, 우편시설, 금융시설, 사법시설 등의 근대식 공공기관이 들어섰으며, 인구의 유입과 시장의 활성화로 이어졌다. 조선시대 이래로 춘천의 인구는 원주에 비해 적었는데, 1907년에는 춘천과 원주가 9,300여 호로 거의 비슷한 수준을 유지하게 되었으며, 꾸준한 인구 증가로 인해 1940년에는 춘천이 원주 보다 약 2,400여 호가 많은 17,021호의 인구를 보유하게 되었다.<sup>73)</sup> 춘천의 약점으로 지적되었던 경춘선의 부설도 1936년에 최종 결정되면서 철도 교통의 부재를 근본적으로 해결하게 되면서 오랜 기간 지속된 강원도청 이전을 둘러싼 논란을 사그라들게 했다.<sup>74)</sup> 해방 이후에도 강원도청 이전 논의가 몇차례 제기되었으나 1896년의 지방제도 개편 이후로 춘천은 강원도 수부도시의 지위를 유지하며 오늘에 이르게 되었다.

요컨대, 23부제가 재정적인 문제를 극복하지 못하고 1년 2개월만에 폐지되면서 1896년에는 13도제로 개편되었다. 이에 춘천부와 강릉부로 분할되던 강원도가 다시 재병합되었으며, 영서 남부의 원주 등 4개 고을도 다시 강원도에 편입되어 종래 8도 체제 때의 모습 그대로 강원도가 복구되었다. 하지만 500여 년 동안 수부도시로 있던 원주를 대신하여 춘천이 새롭게 수부도시가 되면서 도내 군현 간의 경쟁이 전개되었다. 전통성을 갖춘 원주, 교통상의 요지로 떠오른 철원, 그리고 새롭게 수부도시로 설정된 춘천 간에 경쟁이었다. 최종적으로 춘천이 수부도시의 지위를 유지하며 강원도청이 자리한 곳이 되었지만, 이들 지역들은 나름의 지리적 이점을 살려 근대적인 도

68) 『承政院日記』 1896년 8월 9일.

69) 심철기, 앞의 논문, 2017, 5~11쪽.

70) 심철기, 앞의 논문, 2017, 11~13쪽.

71) 고준성·염복규, 앞의 논문, 2023, 73쪽.

72) 고준성·염복규, 위의 논문, 2023, 76쪽.

73) 이미영, 앞의 석사학위논문, 2025, 40~63쪽.

74) 고준성·염복규, 위의 논문, 2023, 83쪽.

시로 탈바꿈하게 되었다.

<그림 1> 강원감영 터(원주진위대 터)<sup>75)</sup>



<그림 2> 1910년대 청사로 사용하던 춘천이궁<sup>76)</sup>



## V. 맺음말

오늘날의 강원도는 남북도의 구분 없이 하나의 도 단위로 운영되고 있으나 험준한 태백산맥을 기준으로 그 동쪽은 영동 지역, 서쪽은 영서 지역으로 구분된다. 다시 영서 지역은 한탄강 유역권, 북한강 유역권, 남한강 유역권으로 나뉘는데, 한탄강과 북한강 유역을 영서 북부 지역, 남한강 유역을 영서 남부 지역으로 구별할 수 있다. 그리고 이러한 구분에 따라 강원도는 역사적으로 분할과 병합이 반복적으로 이루어져왔다.

고려시대 강원 지역은 지금의 강릉에 해당하는 명주를 중심으로 동북면의 분도 중 하나인 명주도-후에 강릉도-에 속해 있었고, 영서 북부에 해당하는 고을은 춘주도-후에 교주도-, 영서 남부에 해당하는 고을은 양광도 계수관의 하나인 충주목에 속해 있었다. 이러한 영역 구분은 1895년에 23부제가 시행되던 때의 영역 분할과 상당히 유사한 면모를 보이는 것이었다.

고려 말 조선 초가 되면서 이들 강원지역의 고을들은 비로소 하나의 도 단위, 즉 강원도로 묶이게 되었다. 고려 후기부터 교주도와 강릉도는 사안에 따라 하나의 도로 운영되기도 하였는데, 1388년(창왕 1)에 이르러 영동과 영서를 완전히 병합하기에 이르렀다. 쌍성 수복으로 넓어진 동계 영역을 분할하여 철령을 기준으로 남쪽에 해당하는 강릉도를 떼어내고, 영서 지역의 교주도를 강릉도에 병합한 조치였다. 그리고 여기에는 안렴사 대신 양부대신의 도관찰출척사로 파견하며 도제를 확고하게 강화하였다.

한편, 원주는 고려 후기에 이르러 점차 승격을 거듭하면서 원주목까지 읍격이 상승하게 되었고, 계수관인 충주목과 동일한 읍격을 가지게 되었다. 이에 따라 충주목에서 분할하며 교주강릉도에 속하게 되었던 것으로 보인다. 그리고 마침내 1395년(태조 4)에는 원주에 도관찰출척사의 본영(강원감영)을 설치하면서 비로소 '강원도'라는 명칭이 확고하게 자리잡게 되었다고 이해된다. 이때 형

75) 국내 독립운동·국가수호 사적지 홈페이지(<http://sajeok.i815.or.kr/>).

76) 강원도사편찬위원회, 앞의 책, 2013, 118쪽.

성된 강원도의 골격은 몇차례 도명의 변화가 있긴 했지만, 감영이 설치된 원주가 수부의 위상을 가지면서 조선왕조 500여 년 간 큰 변함 없이 유지되었다.

그 이후 1895년에 갑오개혁을 추진하는 과정에서 지방제도의 커다란 개편을 맞이하게 되었고, 전국이 23개의 소구역으로 나뉘면서 강원도 역시 분할되었다. 이는 도의 영역이 지나치게 넓어서 발생한 문제를 극복하기 위해 그보다 축소된 부제를 도입하면서 지방행정의 효율성을 도모한 조치였다. 그리하여 영동 지역은 강릉부, 영서 북부 지역은 춘천부가 관할하게 되었으며, 영서 남부 지역의 원주를 포함한 4개 군은 충주부에 편입되었다. 고려시대의 강원 지역이 ①교주도, ②명주도, ③충주목 내 원주로 존재하던 것처럼 1895년의 개편으로 인해 ①교주도는 춘주부로, ②명주도는 강릉부로, ③충주목 내 원주는 충주부에 편입되는 유사한 양상으로 영역 분할이 이루어진 것이다. 이때의 개편으로 인해 강원도의 중심지였던 원주는 그 지위를 상실하게 되고, 그 대신 유수부 내지 이궁이 설치된 바 있던 춘천이 새롭게 부각될 여건을 갖추게 되었다.

하지만 23부제의 운영은 불과 1년 2개월만인 1896년에 폐지되면서 새롭게 13도제의 개편으로 이어지게 되었다. 그 이전의 제도인 8도 체제에서 충청도·전라도·경상도·평안도·함경도 등 5도를 남북으로 분할한 조치였다. 23부제를 운영하면서 발생하게 된 재정적인 문제를 극복하지 못하고 이를 수정·보완한 것이 13도제로 이어진 것이다. 이에 따라 크게 3개 지역으로 분할되었던 강원도도 다시 8도 체제 때의 모습 그대로 복구되었다. 그러나 종래 수부도시였던 원주를 대신하여 춘천이 강원도의 수부도시로 설정되어 감영이 이전하게 되었다.

이에 따라 전통성이 강했던 원주에서는 '강원감영 복설 운동'이 전개되었고, 새롭게 교통상의 요지로 떠오른 철원 역시 강원관찰도청이 이전해야 한다는 의론이 꾸준히 제기되었다. 그럼에도 유수부 및 이궁이 설치된 바 있던 춘천에서 강원감영이 유지되면서 오늘에 이르게 되었다. 이들 지역들은 수부도시가 되기 위한 경쟁을 벌이는 과정에서 나름의 고유한 지리적 이점을 살려 근대적인 도시로 탈바꿈 해나가게 되었다.

## 【참고문헌】

### 1. 자료

『高麗史』 『高麗史節要』 『太祖實錄』 『世宗實錄』 『高宗實錄』 『承政院日記』 『관보』 『內部請議書』  
『統監府文書』 『新增東國輿地勝覽』 『關東誌』 『大東地志』 『大朝鮮國全圖』

### 2. 저서 및 박사학위논문

강원대학교 사회과학연구소, 『북 강원 이해와 남북 강원도의 공동체 회복』, 강원대학교 출판부, 2002.  
金南奎, 『高麗兩界地方史研究』, 새문사, 1989.  
김민석, 『갑오개혁·대한제국기 지방제도 개편과 지방자치 논의』, 한양대학교 박사학위논문, 2023.  
김태웅, 『한국근대 지방재정 연구 : 지방재정의 개편과 지방행정의 변경』, 아카넷, 2012.  
문경호, 『고려시대 조운제도 연구』, 해안, 2014.  
邊太燮, 『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 1971.  
孫禎睦, 『韓國地方制度·自治史研究』(상), 一志社, 1992.  
吳永教, 『江原監營研究』, 原州市, 2007.  
왕현종, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』, 역사비평사, 2003.  
李樹健, 「地方行政組織과 行政體系」, 『朝鮮時代地方行政史』, 민음사, 1989.  
최동녕, 『고려 후기 지방제도 연구』, 고려대학교 박사학위논문, 2025.  
河炫綱, 『韓國中世史研究』, 一潮閣, 1988.  
한정훈, 『고려시대 교통운수사 연구』, 해안, 2013.

### 3. 논문

고준성·염복규, 「근대 춘천의 강원도 수부도시화 과정과 의미」, 『도시연구』 34, 2023.  
金慶秋, 「嶺東地方의 地域中心都市 生活圈 體系研究(Ⅱ)」, 『關大論文集』 22, 關東大學校, 1994.  
金南奎, 「高麗 兩界의 監倉使에 對하여」, 『史叢』 17·18, 1973.  
김동수, 「갑오개혁기의 지방제도 개혁」, 『전남사학』 15, 2000.  
邊太燮, 「高麗按察使考」, 『歷史學報』 40, 1968.  
심철기, 「강원감영의 이전과 원주의 근대도시 형성과정」, 『江原史學』 29, 2017.  
양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편 시도와 그 양상」, 『역사와 담론』 108, 2023.  
吳瑛燮, 「春川離宮攷」, 『아시아문화』 12, 1996.  
오영섭, 「을미개혁과 강원」, 『강원도사 7 : 근대』, 강원도사편찬위원회, 2013.  
元永煥, 「江原監營의 史的考察」, 『江原史學』 4, 1988.  
元永煥, 「朝鮮時代 江原道行政體制 變遷에 관한 研究」, 『江原史學』 10, 1994.  
유재춘, 「역사상 춘천의 군사적 거점과 가치」, 『군사연구』 130, 2010.  
윤경진, 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정-9州·12牧과의 연결성을 중심으로-」, 『韓國

- 文化』36, 2005.
- 윤경진, 「고려말 조선초 동계의 운영체계 변화와 道の 재편」, 『한국중세사연구』44, 2016.
- 尹貞愛, 「韓末 地方制度 改革의 研究」, 『歷史學報』105, 1985.
- 이미영, 「조선 말기(1864-1910) 춘천의 도시 변화 연구」, 강원대학교 석사학위논문, 2025.
- 李相燦, 「1894~5년 地方制度 개혁의 방향- 鄉會의 법제화 시도를 중심으로-」, 『震檀學報』67, 1989.
- 이인재, 「高麗末 按廉使와 都觀察黜陟使」, 『역사연구』2, 1993.
- 정광섭, 「23부제 지방행정제도에 관한 소고」, 『한일관계사연구』41, 2012.
- 정요근, 「GIS 기반 고려시대 역사지도의 제작」, 『한국중세사연구』37, 2013.
- 최동녕, 「고려시대 交州道の 형성과 변천」, 『江原史學』32, 2019.
- 최동녕, 「고려 충선왕대 지방제도의 개편」, 『역사와 담론』95, 2020.
- 河炫綱, 「高麗地方制度의 一研究(上·下)-道制를 中心으로-」, 『史學研究』13·14, 1962.

#### 4. 인터넷 사이트

- 고려대학교 도서관 고지도 컬렉션(<https://library.korea.ac.kr/oldmap/>).
- 성신여대 조선시대 수록교통로(<http://waks.aks.ac.kr/rsh/?rshID=AKS-2014-KFR-1230005>).
- 국내 독립운동·국가수호 사적지(<http://sajeok.i815.or.kr/>).

## 강원 지역의 행정구역 변천과 중심지 이동에 대한 토론문

심철기(한남대학교)

최동녕 선생님의 「강원 지역의 행정구역 변천과 중심지 이동」은 고려 말에서 대한제국기까지 약 600년에 이르는 시기 동안 강원도의 행정구역 변동과 중심지의 이동 과정을 통시적으로 고찰한 연구로, 강원 지역사 연구의 범위를 한층 확장시킨 논문이라 할 수 있다.

기존 연구가 조선시대의 감영제도나 근대 이후의 도청 이전 문제 등 특정 시기에 국한되어 있었다면, 본 논문은 고려의 교주도와 명주도, 그리고 양광도 원주 지역의 관계로부터 출발하여, 23부제와 13도제의 변천을 포괄적으로 분석함으로써 행정제도의 연속성과 변동성을 동시에 조망하고 있다. 또한 강원도의 행정구역 변천을 단순한 중앙 정부의 행정 개편사로만 보지 않고, 태백산맥을 경계로 한 영동과 영서, 그리고 다시 영서 지역을 남북으로 가르는 지리적 '생활권'의 개념을 도입하여 분석하신 점이 매우 인상 깊다. 이러한 시도는 강원 지역이 한국 행정사 속에서 가지는 고유한 위상, 즉 분할과 병합의 반복을 통한 '경계 지역적 성격'을 이해하는 데 중요한 단초를 제공한다.

그리고 이 논문에서도 이야기하고 있듯이 조선 500년의 수부(首府)였던 원주가 1895년 23부제 하에서 춘천부나 강릉부가 아닌 '충주부'에 편입된 현상은 매우 주목할 만합니다. 이는 500년 만의 행정구역 분할이 단순한 편의가 아니라, 고려시대부터 이어져 온 '생활권'에 기반한 일종의 복고적(復古的) 성격을 띠는 해석에 공감한다. 또한, 불과 1년 2개월 만에 13도제로 재개편될 때, 대부분의 도가 전통적 수부로 복귀한 것과 달리, 유독 강원도만이 500년 전통의 원주가 아닌 춘천을 새로운 수부로 선정한 '이례성'을 명확히 부각시킨 점은 본 논문의 특징이라고 생각된다.

이러한 연구 성과 속에서 몇 가지 궁금한 점을 여쭙는 것으로 토론을 대신하고자 한다.

첫째, 1895년 23부제 개편 시 나타난 '고려시대로의 회귀' 현상의 의도성에 관한 질문이다. 본 논문은 1895년의 강원 지역 3분할(강릉부, 춘천부, 충주부 소속 원주)이 고려시대의 3분할(명주도, 교주도, 충주목 관할 원주)과 놀랍도록 유사함을 밝혀줬다. 이 '회귀'가 과연 당시 개혁 주도자들이 고려의 지리적 생활권을 인지하고 의도적으로 설계한 결과였는지, 아니면 갑오개혁 당시의 행정 효율성(논문에서 언급된 '민첩·활달')이나 군사적 필요가 우연히 500년 전의 생활권과 일치했던 것인지 궁금합니다. 당시 개혁 주체들이 500년 전의 행정 구역을 어느 정도 인지하고 이 개편안을 추진했는지에 대해 여쭙고 싶다.

둘째, 1896년 13도제 개편 시, 춘천이 수부로 선정된 결정적 논리에 관한 질문이다. 논문에서 춘천이 고종 대에 유수부(留守府) 및 이궁(離宮)이 설치되는 등 그 위상이 높아졌음을 잘 설명해줬다. 하지만 13도제 개편의 성격 자체가 8도제로의 '복구'에 가까웠다면, 500년의 전통성을 가진 원주의 '강원감영 복설 운동'은 상당한 명분을 가졌을 것이다. 그럼에도 불구하고 춘천이 최종 수부로 결정된 과정에서, 춘천이 가진 '상징성' 외에 원주의 '전통성'을 압도할 만한 중앙정부의 현실적인 논리, 예를 들어 당시 춘천의 행정 인프라가 원주보다 우수했는지, 혹은 군사적 요충지로서의 가치가 더 높게 평가되었는지 등 무엇이었는지 궁금하다. 원주 유생들의 강력한 저항에도 불구하고 춘천으로 결정된 과정에서, 중앙정부 내부의 논의나 갈등은 없었는지 보충 설명 부탁드립니다.

셋째, 중심지 경쟁에서 '근대적 인프라'가 미친 영향에 관한 질문이다. 본 논문은 1896년 이후 원주(전통성), 춘천(행정), 그리고 철원(교통) 간의 수부 도시 경쟁이 각 도시의 근대화로 이어졌다고 결론 내렸다. 여기서 '철도'라는 근대적 변수가 매우 중요하게 등장한다. 1896년 수부 결정 '당시'에도, 장차 부설될 경원선(철원)이나 경춘선(춘천) 등의 교통 계획이 중앙정부의 결정에 영향을 미쳤는지 궁금하다. 아니면, 1896년에는 일단 춘천의 행정적·상징적 지위로 결정이 난 뒤, 이후 철도 계획이 구체화되면서 '철원 이전설'이 새롭게 대두된 것인지, 그 선후 관계를 명확히 해주면 논의가 더 풍부해질 것 같다.

---

메 모

---



## 주제발표5

13도제 시행 전후 경상북도 지역  
지방관과 그 역할

-노규선(경북호국보훈재단)



# 13도제 시행 전후 경상북도 지역 지방관과 그 역할

노규선(경북호국보훈재단)

- I. 머리말
- II. 23부제 실시와 근대적 지방행정체제로의 이행
- III. 13도제의 정착과 경상북도 지방통치체제 재편
- IV. 맺음말

## I. 머리말

조선은 전국을 8도로 나누고, 각 도에 관찰사(觀察使)를 두어 지방행정을 총괄하도록 했다. 관찰사는 고려시대 안찰사(按察使)를 계승한 것으로 이들은 도내의 수령을 통할하고, 지방의 민정과 군정 등 광범위한 통치행정을 관할하였다. 그렇기에 관찰사는 지방통치행정체계상 국왕에 의해서만 지배를 받는 일종의 전제적 지배자였다.<sup>1)</sup>

그러나 19세기 후반 개항과 더불어 근대적 행정개혁의 필요성이 대두되면서 지방통치체계 역시 변화를 겪게 된다. 특히 1895년 23부제의 실시와 1896년 13도제의 시행은 전통적인 8도 체제를 해체하고, 근대적 도 단위 행정체계로의 전환을 시도한 제도개혁이었다. 이 개편은 단순한 행정구역 조정이 아니라, 조선 후기 관찰사 중심의 지방통치체제가 붕괴하는 과정이자, 조선 내 일본의 영향력 강화와 맞물리며 근대적 지방행정체제의 초입을 여는 사건이 되었다.

본 연구는 이러한 행정제도의 변화 속에서 관찰사의 지위와 역할이 어떻게 변모하였으며, 특히 경상북도 지역의 관찰사를 중심으로 지방 권력의 재편 과정이 어떠한 양상으로 전개되었는지를 살피고자 한다. 23부제와 13도제와 관련하여서는 제도의 실제와 운영과정 등이 이미 상세히 밝혀진 바가 있다. 정광섭은 23부제와 관련하여 해당 개혁이 조선의 지방제도를 근대적 제도로 개편하고자 하는 목적으로 추진되었으나, 급격한 시행으로 인해 많은 문제점이 야기되었음을 논증한 바가 있다.<sup>2)</sup>

관찰사와 관련하여서도 조선후기 관찰사의 지위와 역할에 관해서 상당 부분 밝혀진 바가 있다. 오갑균의 연구의 경우 관찰사의 권한이 관할하는 지방에서 발생하는 행정·형사·민사에 이르는 광범위한 영역을 다루고 있음을 논증한 바가 있다.<sup>3)</sup> 하지만 이와 같은 연구 성과에도 불구하고 근대 이행기 관찰사의 역할과 그 변화가 명확히 밝혀졌다고 보기는 어렵다고 사료된다. 기존 연구

1) 조선후기 관찰사의 지위와 역할에 관해서는 다음을 참조할 것. 이희권, 『조선후기 지방통치행정 연구』(집문당, 1999).  
2) 정광섭, 「23부제 지방행정체도에 관한 소고」, 『한일관계사연구』41(한일관계사학회, 2012).  
3) 오갑균, 『조선시대 사법제도 연구』(삼영사, 1995).

의 경우 제도적 변천과 법령의 체계적 분석에 초점을 맞추면서 13도제의 시행이 실제 지역 현장에서 어떻게 작동했는지, 특히 관찰사가 지역 내 일본 세력 및 조선인 유력자와의 관계 속에서 어떤 한계를 드러냈는지를 충분히 밝히고 있지는 못하고 있기 때문이다.

경상북도는 대구감영을 중심으로 한 전통적 지방 행정의 중심지이자, 개항 이후 일본인의 이주와 근대 행정기관의 설치가 빠르게 진행된 지역으로, 관찰사 제도의 변화와 근대적 지방행정의 충돌 양상을 관찰하기에 적합한 공간이다.

이를 위해 2장에서는 1895년 23부제의 실시를 중심으로 조선 후기 지방제도의 개편 과정을 살펴보고, 이 제도가 근대적 지방행정체제로 나아가는 과도기적 성격을 지녔음을 밝히고자 한다. 조선의 8도제 하에서 지방통치의 핵심 역할을 담당하던 관찰사가 근대 행정제도의 도입과 함께 그 권한과 위상이 어떻게 변화했는지를 고찰한다.

특히 23부제가 단순한 행정구역 개편이 아닌, 중앙집권적 통치구조 속에서 지방행정을 재편하려는 시도였음을 규명한다. 더불어 23부제가 시행되는 과정에서 드러난 제도 운영상의 한계와 지역적 혼란, 그리고 이를 극복하기 위한 조선 정부의 대응 양상을 분석함으로써, 이후 13도제의 시행으로 이어지는 제도적 연속성을 파악할 것이다.

3장에서는 13도제 시행 이후의 경상북도 관찰사의 사례를 살펴보면서 13도제는 법률·조직 차원에서 중앙의 통제력을 강화했으나, 행정기관의 형식적 정비만으로 지역 권력구조를 재편하지 못하였음을 확인하고자 한다. 이를 위해 제도적 정비가 어떻게 지역 현실과 충돌했는지를 『대구물어(大邱勿語)』, 『조선대구일반(朝鮮大邱一斑)』과 같은 당시 일본인이 작성한 사료를 주로 참고하면서 경상북도 관찰사의 사례를 살피고자 한다.

## II. 23부제 실시와 근대적 지방행정체제로의 이행

‘조선은 1876년 일본에 의해 강제로 강화도 조약을 체결한 이후 일본은 물론 서구 열강과 교류를 시작하며 새로운 사회 변화를 직면하게 되었다. 당장 일본은 조선에서의 영향력을 강화하며 개항지를 시작으로 조선에서의 이권 확보와 수탈을 위한 제도적 개혁을 촉구하였다. 이는 1894년 청일전쟁을 전후로 추진되었던 조선의 내정개혁 과정에서 노골화되었다.

일본은 청일전쟁에서 승기를 잡자 조선에 상당한 내정 간섭을 하였는데, 조선특명전권공사로 임명된 이노우에[井上馨]는 갑신정변으로 인해 일본에 망명한 박영효(朴泳孝)의 사면을 청원하여 이를 관철한 후 그를 내무대신으로 조정에 입각시킨다. 그 후 박영효는 1895년 김홍집이 사임함으로써 제2차 김홍집 내각이 붕괴하자 이노우에의 충고까지 무시하며 내각총리대신 서리로 임명되어 급진개화파와 함께 전면적인 개혁을 추진하기에 이른다.<sup>4)</sup>

이 시기 수행되었던 지방행정제도의 개혁 중 가장 대표적인 것이 바로 23부제이다. 23부제는 1895년 5월 26일 반포된 칙령 제98호 「지방관관제(地方官官制)」에 근거하였다.<sup>5)</sup> 이 법령은 23개소 행정구역의 구획뿐만 아니라 부윤(府尹), 목사(牧使), 부사(府使) 등의 관명을 폐지하고 관찰사와 군수(郡守)만으로 이원화함으로써 조선 전통의 8도제를 공식적으로 폐지하고 근대적 행정구역 체계로의 이행을 선언한 것이었다.

23부제는 기존 조선의 8도 체계를 보다 세분화하여 전국을 23개의 부(府)로 나눈 후 그 아래에

4) 양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편 시도와 그 양상」, 『역사와 담론』108(호서사학회, 2023), p.304.

5) 「勅令第九十八號」, 『官報』50(1895. 5. 26.).

337개 군(郡)을 두는 것을 기본으로 하였다. 이는 행정구역을 이원화하면서도 지방관의 권한을 제한하고 그 권한을 중앙에 이관하고자 하는 데 그 목적이 있었다. 그 과정에서 경상도는 대구·안동·진주·동래의 4개의 부로 분리되었다.<sup>6)</sup>

각 부를 관장하는 이들은 부장관(府長官)이라는 이름을 부차적으로 사용하기도 하였으나 여전히 관찰사라는 공식 직함을 사용하였다. 그리고 그 아래 군에는 군수를 두었다. 경상도의 각 부를 살펴보면 대구부는 23개의 군을, 안동부는 17개의 군을, 진주부는 21개의 군을, 동래부는 10개의 군을 두어 총 71개의 군이 기존 경상도 권역 안에 포함되어 있었다. 상세한 부군명은 아래와 같다.

표 1 23부제 시기 경상도 지역 각 부군(府郡)명

부(府)명	군(郡)명	개수
대구	대구, 경산, 칠곡, 인동, 성주, 지레, 고령, 신산, 개령, 김산, 의성, 의흥, 군위, 비안, 밀양, 청도, 영천, 자인, 신녕, 하양, 창녕, 영산, 현풍	23개
안동	안동, 청송, 진보, 영양, 영덕, 영해, 청하, 영천, 예안, 봉화, 순흥, 풍기, 함창, 용궁, 예천, 문경, 상주	17개
진주	진주, 고성, 진해, 사천, 곤양, 남해, 단성, 산청, 하동, 거창, 안의, 함양, 합천, 초계, 삼가, 의령, 칠원, 함안, 창원, 웅천, 김해	21개
동래	동래, 양산, 기장, 울산, 언양, 경주, 영일, 장기, 흥해, 거제	10개

「勅令第九十八號」, 『官報』50(1895. 5. 26.).

23부제를 실시하면서 박영효는 ‘유력한 인물’을 중앙각부 및 지방의 장관으로 임명해 개혁의 실리를 기대하고자 하였다. 이에 각 지역에서도 해당 인물관과 맞는 인물들이 다수 관찰사로 임명된 것으로 보인다.<sup>7)</sup>

하지만 의도와는 다르게 관찰사가 임명되는 1895년 5월 29일 이후 안동부에서는 관찰사가 사망하는 사건이 발생했고, 진주부는 임명된 관찰사가 모종의 이유로 부임하지 않으면서 23부제가 유지되었던 약 1년 동안 각 부에서는 관찰사가 여러 번 임명되기도 하였다. 23부제 시기 각 부의 관찰사는 아래와 같다.

표 2 23부제 시기 경상도 각 부(府)의 관찰사

연번	성명	생몰년도	직명	재임기간	비고
1	이중하(李重廈)	1895 - 1896	대구부 관찰사	1895. 5. 29. - 1896. 8. 50.	
2	김석중(金奭中)	미상 - 1896	안동부 관찰사	1895. 5. 29. - 1896. 2. 25.	
3	이남규(李南珪)	1855 - 1896		1896. 3. 4. - 1896. 4. 28.	

6) 정광섭, 앞 논문, 2012, pp.314~315.

7) 정광섭, 위 논문, p.328.

연번	성명	생몰년도	직명	재임기간	비고
4	이재곤(李載崑)	1859 - 1943	진주부 관찰사	1895. 5. 29 - 미상	미부임
5	이성렬(李聖烈)	1865 - 미상		1895. 5. - 미상	
6	허 진(許 璉)	미상		1895. 7. 2. - 미상	미부임
7	조병필(趙秉弼)	1835 - 1896		1895. 8. 16. - 1896. 3. 23.	
8	이항의(李恒儀)	미상		1896. 5. 29. - 1896. 8. 5.	
9	지석영(池錫永)	1855 - 1935	동래부 관찰사	1895. 5. 29. - 미상	

출처 : 한국국학진흥원, 『증보 경상도선생안』下(홍익, 2005).

이들 중 대표적인 인물을 살펴보면 첫째로 대구부 관찰사를 맡은 이중하(李重夏)가 있다. 그는 안변부사로 활동하던 1885년과 1887년에 걸쳐 청나라와의 국경선 확정 과정에서 토문감계사(土門勘界使)로 파견되어 활동하였고, 동학농민운동이 일어나자 선무사(宣撫使), 안핵사(按覈使), 위무사(慰撫使)를 역임하면서 동학농민운동 진압에도 앞장섰었던 인물이었다.<sup>8)</sup>

둘째로 동래부 관찰사로 임명된 지석영(池錫永)이 있다. 그는 23부제 개혁 이전 동래부사로 부임해 있었는데, 개혁 이후 관찰사로 유임되었다. 그는 종두법(種痘法)의 도입과 실행으로 유명한데, 임오군란 당시 외국으로부터 마술을 수입하였다는 이유로 체포령이 떨어지기도 하였다.

그는 정국이 안정된 이후 불타버린 종두장(種痘場)을 전주에 세워달라는 박영효의 형 박영교(朴泳敎)의 요청으로 다시금 전주에서 종두법을 보급하기도 하였다.<sup>9)</sup> 이처럼 박영효를 비롯한 급진 개화파에게 있어 “그 주의를 같이하는 인물”로 선별된 이들이 다수 당시 관찰사로 임명되었다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

당시의 관찰사 제도를 상세히 살펴보면 관찰사는 각 군수의 지휘와 감독을 맡았으며, 관찰사는 내부대신의 지휘 아래에 놓이게 되었는데, 이는 이전의 지방에서 전제적 지배자에 해당하였던 관찰사의 권한을 일부 제한한 것이다.

중앙은 이들의 권한을 조직화 된 구조 아래에 놓이게 함으로써 중앙에 예속하고자 하였고, 추가적인 조치로 관찰사로 하여금 환정(還政)에 간섭하지 못하게 하고, 지방재판소를 개설하면서 행정권(行刑權) 또한 보유 권한으로부터 분리하는 등 관찰사의 권한은 크게 감소하였다.<sup>11)</sup>

8) 『勘界使臚錄』

9) 『大韓帝國官員履歷書』17, p.456.

10) 당시 전임 관찰사가 23부제 시행 이후에도 관찰사로 유임된 것은 2명으로 읍의 지방관이 관찰사로 임명된 것은 4명, 그 외 17명은 새로운 인물이 임명되는 등 상당한 개혁적 인사로 평가할 소지가 있다; 정광섭, 앞 논문, 2012, p.331.

11) 송병기 외, 『韓末近代法令資料集』(국회도서관, 1971).

이처럼 23부제는 조선 후기 관찰사가 지녔던 전제적 권한을 해제하고, 중앙정부의 지휘를 받는 단일 행정체계를 확립하여 근대 중앙집권적 행정 국가를 지향했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

이는 지방행정의 합리화 및 효율성을 목표로 했으며, 관찰사에게 집중되었던 군사권과 사법권을 각각 군부와 신설된 지방재판소로 철저히 분리함으로써, 관찰사를 순수 행정 관료로 변모시키려는 의도가 명확했다. 해당 방향성은 당시 일본 메이지 정부의 부현제(府縣制)를 모델로 한 것으로, 서구적 근대 행정제도의 도입을 통한 국가 통치체계의 개혁이라는 점에서 근대적 성격을 가진다.

특히 관찰사는 왕권의 직속 관리가 아닌 내무대신의 지휘 하에 편입됨으로써, 지방 최고관의 자율권이 크게 약화하였다. 이는 이후 13도제가 시행된 이후에도 더욱 강화되어 중국에는 도지사 제도가 확립되는 제도적 기반이 되었으며, 지방 장관이 점차 '중앙정부의 지방집행관'으로 변모하는 계기를 마련하였다.

하지만 이러한 조치에도 불구하고 23부제 시기 지방행정제도의 안정적인 정착은 매우 어려웠는데, 여기에는 두 가지 큰 현실적인 문제가 있었다. 먼저, 수백 년의 역사를 가진 조선의 지방제도를 각지의 이해관계를 고려하지 않은 채 개혁을 시행하면서 그 실효성에 대한 문제가 제기된 것이다.

23부제로 나뉜 각 지역은 행정적인 차이는 없었지만, 실질적인 인구나 면적에서 큰 차이를 보였으며, 이로 인해 몇 개월 만에 후속 조치가 실시되어 일원화된 군을 5등으로 다시금 나뉘어 새롭게 구분할 필요가 제기되었다. 그리고 각 지방의 영역에 있어서도 단순히 여러 군을 묶으면서 다수의 월경지가 발생하기도 하였다.<sup>12)</sup>

다음으로 정치적 혼란이었다. 대표적인 것이 안동부의 사례인데, 23부제 시기 안동부의 관찰사는 김석중(金奭中)이었다. 그는 충북 보은에서 치러진 동학농민군과의 전투였던 종곡전투에서의 공로를 인정받았다. 그리고 박영효가 발송한 청의서(請議書)를 바탕으로 안동부사에 추천되어 안동부사가 되었다. 그 후 23부제가 실시되자 안동부 관찰사로 자연스럽게 유임된 인물이다.

하지만 안동에서는 1895년 말 연달아 발생한 을미사변(乙未事變)과 단발령(斷髮令)으로 인해 호계서원(虎溪書院)을 본부로 의병이 조직된다. 김석중은 관찰사로서 병력을 규합해 의병을 진압하는 과정에서 단발령 또한 강제로 시행하였고, 이는 주민들의 더 큰 반발을 사게 되어 의병의 세가 더욱 커지는 계기가 되었다. 결국 김석중은 의병을 이겨내지 못해 그들을 피해 안동을 탈출해 도망가던 중 문경에서 붙잡혀 의병들에 의해 처형되고 만다.<sup>13)</sup>

안동에서의 사례와 같이 관찰사가 의병에 의해 처단되는 사태가 발생하기도 하는 등 당시 이미 조선 정부의 통치력이 한계에 달했으며, 23부제와 같은 단순한 제도 개혁만으로는 혼란을 수습할 수 없음이 드러나고 있었다. 더불어 조선의 지방행정은 기본적으로 인사와 재정이 모두 중앙에 예속되어 있었기 때문에, 행정단위의 명목적 세분화만으로는 실질적인 행정 효율을 제고하기 어려웠다.

그렇기에 지방제도와 같이 예산자립 기반이 부재한 상태에서 중앙의 명령만 강화된 23부제는 실질적 '중앙 통제 강화책'에만 머물렀다는 한계가 있었다. 결국 전 방위적인 혼란의 발생과 확산은 지방제도 개혁의 정착은 물론 급진개화파의 정치적 입지까지 위태롭게 하였다.

당시 급진개화파의 상황도 매우 어려워져 있었는데, 박영효는 을미사변 이전부터 삼국간섭 이후 조선에서 늘어나는 러시아의 영향력 증가를 염려하며 구상하던 일련의 과격한 조치가 발각되

12) 양진아, 앞 논문, 2023, pp.311~312.

13) 신진희, 「1896년 안동부관찰사 김석중과 안동의병의 대결」, 『대구사학』117(대구사학, 2014), pp.4~24.

어 조선 왕실로부터 반역 혐의를 받아 다시금 일본으로 망명을 떠난 이후였다. 그리고 을미사변이 발생하고, 단발령을 강행하는 과정에서 고종이 마침내 아관파천을 결정함으로써 급진개화파의 정치적 영향력은 크게 타격을 입는다.

결국 23부제는 1896년 8월 4일 칙령 제36호에 의해 폐지되고, 곧이어 13도제가 시행되었다. 이처럼 23부제의 도입은 실패로 끝났지만, 그 시행과정에서 나타난 지방장관의 권한 제한과 중앙집권적 통제 구조는 이후 13도제 시행과 일제강점기 도제 운영에도 일정부분 계승되었다. 즉, 23부제의 시도는 조선 후기 지방통치체제가 근대 행정체제로 이행하는 과정에서 나타난 과도기적 성격이 크게 나타나고 있다고 평가할 수 있겠다.

### Ⅲ. 13도제의 정착과 경상북도 지방통치체제 재편

23부제는 실시된 지 1년 1개월 만에 폐지 수순을 밟게 되었다. 더불어 관찰사 다수는 박영효 등 급진개화파의 측근으로 이루어졌으므로 이들의 실각은 지방행정의 혼란을 가중화했다. 그렇기에 다시금 지방통치체제의 재편이 요구되었다.

내각총리대신 서리이자 내부대신이었던 박정양(朴定陽)은 아관파천 이후인 1896년 4월 3일 각 부 관찰사·참서관(參書官)과 각 군 군수의 보천내규(保薦內規)를 정하면서 내각이 가지고 있던 관찰사 및 군수의 임용권을 내부로 이관토록 하였다.<sup>14)</sup> 이윽고 ‘지방관리 직제에 관한 건’을 통해 관찰사 등 지방관을 규정하였는데, 관찰사와 관련된 규정만을 살펴보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

- ① 제3조. 내부대신의 지휘감독에 속하여 법률 명령을 집행하여 관하 각 군의 행정사무를 총할(總轄)한다.
- ② 제4조. 관찰사가 각 부의 유관한 사무는 각 부 대신의 명령을 받는다.
- ③ 제5조. 관찰사가 사고(事故) 시 관찰부 하 본 군수가 서리(署理)케 한다. 다만 관찰사 교체 시에는 직접 만나야 한다.
- ④ 제6조. 관찰사는 관하 부(府), 목(牧), 군(郡)의 치적을 매년 두 차례 1월과 7월에 15일 기한을 정하여 내부에 보고하되, 행정 사법 상 크게 관련되면 수시로 보고(馳報)한다.
- ⑤ 제11조. 군수(郡守)는 관찰사의 지휘 감독을 받아 법률 명령을 관내에 집행하여 행정 사무를 장리(掌理)한다.

그리고 전국을 13도 1목 322군으로 나누어 각 도에는 여전히 관찰사를 두었고, 부(府)·목(牧)·군(郡)에는 각각 부윤(府尹)·목사(牧使)·군수(郡守)를 두었다. 각 군은 그 크기에 따라 5등급으로 나누었는데, 군수는 관찰사에게 관찰사는 이전 23부제 시기와 마찬가지로 내부대신에게 지휘와 감독을 받게 함으로써 근대적인 행정체계를 유지하였다. 경상도의 경우, 경상남도와 경상북도로 분리되었다. 이에 경상북도는 대구를 도청소재지로 정하고, 41개 군을 관할하였다. 아래의 표는 13도제 시행 직후 경상북도에 속했던 군의 목록이다.

14) 「各府觀察使參書官과各郡郡守의保薦內規를左갓치定함」, 『官報』293(1896. 4. 7.).

15) 「地方官吏職制에關한件」, 『官報』397(1896. 8. 6.).

표 3 13도제 시행 이후 경상북도 지역 각 군(郡)명

도	도청소재지	군(郡)명	개수
경상북도	대구군	대구, 문경, 함창, 예천, 용궁, 풍기, 순흥, 영천, 봉화, 예안, 비안, 군위, 영양, 진보, 영해, 영덕, 청송, 의성, 의흥, 신녕, 흥해, 청하, 영천, 자인, 하양, 경산, 경주, 청도, 인동, 칠곡, 선산, 개령, 김산, 지레, 상주, 성주, 안동, 고령, 현풍, 장기, 연일	41개

이러한 제도 개편의 실효성을 뒷받침한 것은 각 도에 임명된 관찰사들이었다. 13도제 하의 관찰사는 기존의 '전제적 지방지배자'가 아니라, 내부대신의 지휘 아래에서 중앙 명령을 집행하는 근대적 지방행정관으로서의 성격을 띠었다.

이처럼 13도제는 중앙의 지휘체계를 명문화하고 있으나, 법적으로 규정되어 있는 행정권은 재정·군사·경제적 기반이 뒷받침되지 못한 상태였다. 결과적으로 형식적 행정권과 실질적 지역 지배력은 분리되었다.

경상북도의 경우만을 확인하더라도 13도제 시행 직후부터 통감부 설치 이전까지 약 10년간(1896~1906) 다수의 관찰사가 교체된 것을 확인할 수 있는데, 이는 근대 행정체제가 정착되는 과정에서 나타난 정치적 불안정과 함께 당시 관찰사로서 역할을 수행하기가 녹록치 않았음을 나타낸다. 아래의 표는 13도제 시행 이후 통감부 설치 이전까지 경상북도 관찰사의 임명 현황을 정리한 것이다.

표 4 통감부 설치 이전 경상북도 관찰사(1896년~1906년)

연번	성명	생몰년도	재임기간	비고
1	이성렬(李聖烈)	1865 - 미상	1896. 8. 5. - 1896. 8. 27.	
2	민형식(閔亨植)	미상	1896. 8. 27. - 1896. 9. 10.	
3	엄세영(嚴世永)	1831 - 1900	1896. 9. 10. - 1898. 8. 14.	
4	조한국(趙漢國)	1865 - 미상	1898. 8. 15. - 1899. 2. 2.	
5	김직현(金稷鉉)	미상	1899. 2. 2. - 1900. 7. 22.	
6	이성렬(李聖烈)	1865 - 미상	1900. 7. 23. - 1901. 2. 18.	
7	이유인(李裕寅)	미상	1901. 2. 18. - 1902. 2. 1.	
8	조기하(趙夔夏)	미상	1902. 2. 1. - 1902. 7. 9.	
9	이헌영(李鎭永)	1837 - 1907	1902. 7. 9. - 1903. 7. 16.	
10	김종규(金宗圭)	미상	1903. 7. 17. - 1903. 8. 15.	
11	이근교(李根教)	1842 - 미상	1903. 8. 16. - 1903. 8. 20.	
12	이성렬(李聖烈)	1865 - 미상	1903. 8. 21. - 1903. 9. 12.	
13	윤용식(尹容植)	1859 - 미상	1903. 9. 13. - 1903. 10. 1.	
14	이윤용(李允用)	1854 - 1938	1903. 10. 2. - 1904. 3. 11.	
15	이재극(李載克)	1864 - 1927	1904. 3. 12. - 1904. 4. 20.	
16	윤 헌(尹 璉)	1856 - 미상	1904. 4. 21. - 1904. 9. 12.	
17	장승원(張承遠)	1853 - 1917	1904. 9. 13. - 1905. 2. 16.	

연번	성명	생몰년도	재임기간	비고
18	이용익(李容翊)	1854 - 1907	1905. 2. 17. - 1905. 5. 18.	
19	정주영(鄭周永)	미상	1905. 5. 18. - 1905. 6. 11.	
20	이중하(李重夏)	1846 - 1917	1905. 6. 12. - 1905. 6. 27.	
21	이근호(李根澗)	1860 - 1923	1905. 6. 28. - 1906. 1. 17.	
22	신태휴(申泰休)	미상	1906. 1. 18. - 1906. 6. 28.	

출처 : 한국국학진흥원, 『증보 경상도선생안』下(홍익, 2005).

13도제의 시행은 제도적으로는 근대적 행정체계의 정착을 의미했다. 하지만 제도적 정비에도 불구하고, 목록에서 나타나듯이 실제 지역 통치의 주도권은 점차 조선 정부의 지방관이 아닌 일본인 세력과 조선인 유력자에게로 이동하기 시작하였다. 지방의 정치·경제적 실권은 일본의 세력 확장과 더불어 위협을 받는 상황이 벌어지게 된 것이다.

특히 경상북도의 도청이 자리한 대구는 도의 행정 중심지이자 근대적 변화가 집중적으로 전개된 공간이었다. 감영이 그대로 도청으로 전환되면서 관찰사가 근대적 지방행정의 상징으로 기능했으나, 한편으로는 확산하는 일본 세력과 충돌하는 전선이 되기도 했다.

즉, 13도제의 정착은 제도적 차원에서는 근대 행정체제의 완비였지만, 지역의 실상에서는 국가 주권이 외세의 경제적·군사적 압력과 부딪히는 현상이었던 것이다. 이러한 양상은 관찰사 이용익의 재임 시기에 극명하게 드러났다. 당시 대구는 1894년 청일전쟁을 계기로 넘어온 일본인들을 시작으로 1900년도에 이르러서는 히자쓰키[膝付益吉]를 회장으로 한 일본인회가 이미 창립되어 있는 상황이었다.

더불어 1903년 경부선 부설을 위해 철도 건설사무소가 확장되고, 우편 시설이 들어오고, 1904년 러일전쟁의 발발로 인한 경부선 완공을 위해 일본인 거류민이 급격하게 증가하면서 동년 8월 도쿠히사[徳久米藏]를 회장으로 하는 일본인거류민회가 조직되었다.<sup>16)</sup>

그 과정에서 대구에 일본인이 증가하자 대구에는 일본군이 추가로 배치되었고, 일본인들은 토지 매입을 위해 조선인의 명의를 빌리는 방식으로 대구 내 토지 소유를 확대하고 있었다. 이러한 상황에서 이용익(李容翊)이 관찰사로 부임한다. 그는 지역에서 횡횡했던 일본인의 토지 매입을 공식적으로 문제 삼기 시작하였다.<sup>17)</sup> 그리고 그 과정에서 이용익은 일본인의 토지 구매를 도운 조선인 22명을 체포해 구금하였다.<sup>18)</sup>

이와 같이 이용익과 대구 일본인 사이의 대립이 격화되자 대구지역에 배치되어 있었던 일본군 수비대장 히다카[日高才二]와 조선인 박중양(朴重陽)이 이들의 대변인을 자처해 이용익에게 항의하였다. 다음은 당시 일본인들이 작성한 격문의 내용 중 일부이다.

우리 동포에게 보내는 격문

16) 『大邱民團史』(1915), pp.1~3; 초기 대구의 일본인 사회 형성과 관련한 연구는 김일수, 「'한일병합' 이전 대구의 일본인거류민단과 식민도시화」, 『한국학논집』59(계명대학교 한국학연구원, 2015) 참조.  
 17) 이용익은 함경북도 명천 출신으로 보부상 활동을 통해 큰 부를 얻었다. 민영익의 천거로 벼슬에 올라 대표적인 친러파로 활동한다. 이 같은 활동으로 인해 러일전쟁 당시 일본으로 압송되었으나 귀국해 경상북도 관찰사를 역임하였다. 그러나 관찰사로 부임하고 압박으로 인해 자진 사직하고, 을사늑약 체결 이후 해외에서 구국운동을 전개하던 도중 블라디보스토크에서 사망한다; 『大韓季年史』9·10.  
 18) 오연숙, 「대한제국기 이용익 연구 : 의정부와 궁내부의 칙임관을 중심으로」(단국대학교 대학원 석사학위논문, 1991), p.50.

아국(일본)의 진상을 시찰하여 크게 깨달은 바도 있을 법한 이용익은 귀한(歸韓)하자마자 완미하고 어리석은 간사한 계책을 놓하여 한일 국교를 해치려 한 행적이 드러났다. 마침내 경성에서 쫓겨 대구로 부임하자 … 현재 토지 가옥의 정당한 매매를 방해하고 막음으로써 한일 양국민 공통의 이익을 저해하니 … 오는 28일 오후 1시를 기하여 동문 밖 달성관에서 임시대회를 열어 단호한 우리들의 목적 수행을 위한 서막을 올리려고 한다. … 메이지 38년(1905) 4월 26일 임시 일본인 대회<sup>19)</sup>

격문의 내용에서 대구의 일본인 중 대표로 나선 오구라[小倉武之助], 미와[三輪如鐵] 등은 이용익의 조치에 반발하면서 임시 일본인 대회를 개최했음을 알 수 있다. 그리고 이들은 본인들의 토지거래 방식이 정당하다고 주장하면서 이용익과의 불화를 한반도 내 일본인의 연대로 극복하고자 하였다.

결국 이용익은 압박을 이기지 못하고 체포한 조선인을 풀어주고는 스스로 경북관찰사에서 물러나면서 일본인 거류민의 요구가 관철된다. 이는 조선 정부가 임명한 지방관이 이미 지역 내에서 실질적 지배력을 상실해가고 있음을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있다.

이처럼 이용익은 관찰사로서 일본인 토지거래를 제한하고자 하였으나 결국 실패하고 말았는데, 그 원인은 대구 내 일본군의 실질적인 위협과 한반도에서 계속 확장하고 있었던 일제의 영향력을 고려하지 않고 선제 조치를 했기 때문이었다. 대립과정에서 일본으로 유학을 다녀온 후 대구에서 머무르고 있었던 조선인 박중양의 역할도 상당했다.

박중양은 밀양 박씨로 1874년 경기도 양주에서 태어났다. 그는 청일전쟁에서 일본군이 승리하는 모습을 보고 일본인과 교류를 시작해 그 영향으로 일본 유학을 결심했다고 한다.<sup>20)</sup> 박중양은 일본으로 건너간 후 아오야마학원[靑山學院] 중학부에 진학해 졸업 후 1903년 도쿄부기학교[東京簿記學校]에 입학한다.

그리고 관비 유학생으로 선발되어 경찰제도연구생으로 도쿄의 경시청을 오가며 일본의 경찰제도를 연구하였다. 그는 경찰제도 연구를 목적으로 일본 지방을 시찰했는데, 이때 각 현의 지사나 참사관 등 일본 관료와 친분을 쌓았다.<sup>21)</sup>

박중양이 친목을 다진 대표적인 인물로는 1910년 경기도의 장관을 맡게 되는 히가키[檜垣直右]와 1910년 충청북도장관, 1916년에는 경상북도장관을 지내는 스즈키[鈴木隆] 등이 있다. 그러던 중 러일전쟁이 발발하자 스스로 자원해 고등통역관으로 종군하였는데, 통역만이 아닌 동요하는 민중을 설득하는 역할도 맡았다.<sup>22)</sup>

박중양은 유학을 끝내고 귀국한 후 대한제국 정부에 여러 번 상소를 올렸지만, 별다른 호응을 얻지 못했고 그러자 자진해서 1904년 대구로 내려오게 되었다. 대구로 내려온 박중양은 지역의 일본인과 관계를 맺으면서 지역문제에 개입했고, 마침내 이용익의 견제를 일본인과의 상호 협력으로 해결하는 등 긴밀한 관계를 수립하였다.

대구와 일본인들과 박중양은 이용익이 대구를 떠난 이후 동년인 1905년 7월 친목을 더욱 강화하기 위해 대구구락부를 발회한다. 일본인들은 박중양을 일본인과 조선인 사이를 잘 주선하는 인물로 여겼고, 이곳에서는 대구성벽의 무용론이 논의되거나 일본인 소학교 개설을 토의하는 등 단

19) 『大邱勿語』(1931), pp.15~16.

20) 이형식, 「친일관료 박중양과 조선통치」, 『일본공간』26(국민대학교 일본학연구소, 2019), p.54.

21) 이형식, 위 논문, p.56.

22) 김윤희, 「러일전쟁기 일본군 협력 한인 연구」, 『한국사학보』35(고려사학회, 2009), pp.22~24.

순한 친목을 넘어서 지역의 여러 현안이 의제로 올라왔다.<sup>23)</sup> 이러한 현상은 1906년 통감부가 설치되면서 더욱더 가속화 한다. 아래는 통감부 설치 이후 경상북도 관찰사 목록이다.

표 5 통감부 설치 이후 경상북도 관찰사(1906년~1909년)

연번	성명	생몰년도	재임기간	비고
1	이근상(李根湘)	1874 - 1920	1906. 6. 29. - 1906. 7. 18.	
2	이중하(李重夏)	1846 - 1917	1906. 7. 19. - 1906. 8. 29.	
3	이재곤(李載崑)	1859 - 1943	1906. 8. 4. - 1906. 8. 29.	
4	이원금(李源兢)	1849 - 미상	1906. 8. 30. - 1906. 9. 19.	
5	한진창(韓鎭昌)	1858 - 미상	1906. 9. 20. - 1907. 3. 4.	
6	이충구(李忠求)	미상	1907. 3. 5. - 1908. 6. 10.	
7	박중양(朴重陽)	1874 - 미상	1908. 6. 11. - 1909. 10. 23.	

출처 : 한국국학진흥원, 『증보 경상도선생안』(홍익, 2005).

1905년 조선은 을사조약에 따라 일본의 보호국이 되었다. 그 결과 통감부가 설치되었고, 지방에는 이사청을 두게 되었다. 이사청은 도 행정 전반을 감독하는 기구로 1907년 말까지 존속하다가 일본인을 조선 관리로 임명할 수 있게 됨에 따라서 폐지되었다. 대구 또한 조선의 핵심도시 중 하나였기에 1906년 8월 대구에도 이사청이 설치되었다.<sup>24)</sup>

이사청이 설치되던 시기 박중양은 당시 대구군수이자 경상북도 관찰사 서리였는데, 이는 앞서 설명하였듯이 ‘지방관리 직제에 관한 건’의 제5조에서 “관찰사가 사고(事故) 시 관찰부 하 본 군수가 서리(署理)케 한다.”라고 규정하고 있기 때문에 가능하였다.<sup>25)</sup> 박중양은 이러한 자신의 권력을 사용하여 ‘옛 것을 고쳐 새 것으로 만든다(革舊改新)’라는 명분을 내세워 무용하다고 여겨왔던 대구읍성을 철거하기에 이른다.

박중양의 대구읍성 철거 시도는 재대구 일본인들에게 매우 환영받았는데, 동년 9월 15일에 있었던 대구 이사청 개청식에서는 박중양의 성벽 파괴를 적극 응원하였다는 기록이 남아있기 때문이다.<sup>26)</sup> 이에 응답하듯 박중양은 일본인들과 함께 60여명의 인부를 부산에서부터 고용해 와 성벽을 수리할 수 없도록 파괴 작업을 수행하였다.<sup>27)</sup> 그리고 이미 철거 작업에 들어간 이후인 10월 1일 조정에 대구읍성을 철거하는 것을 건의하는 장계를 보낸다.

조선 정부는 당연하게도 대구읍성의 철거를 허가하지 않았으나, 이미 수행된 철거작업을 되돌릴 수는 없었다. 이러한 일련의 사건은 지방의 관찰사가 자신을 지휘·감독하는 내무대신을 비롯한 조정의 결정을 따른 것이 아니라 오히려 지역의 일본인과 영합해 주요 거점 방어시설을 임의로 훼손하였다는 점에서 중앙에서 관찰사를 비롯한 지방관을 효과적으로 제어하지 못하고 있음을 방증한다.

23) 가와이 아사오, 영남대학교 일어일문학과 근대사료 번역팀 역, 『대구물어』(영남대학교 출판부, 2022), pp.108~109.

24) 최지해, 「1896~1945년 지방행정제도의 개편과 철도노선의 확장이 가져온 지역거점 도시공간의 변화 -도청소재지를 중심으로-」(한양대학교 박사학위논문, 2022), p.35.

25) 「地方官吏職制에關한件」, 『官報』397(1896. 8. 6.).

26) 미와 조테츠, 최범순 역, 『조선대구일반』(영남대학교 출판부, 2016), pp.138~139.

27) 김일수, 「근대전환기 경상감영의 변동과 훼손」, 『민족문화논총』64(영남대학교 민족문화연구소, 2016), p.40.

심지어 뒤이어 부임해 온 한진창(韓鎭昌) 경상북도 관찰사는 부임과 동시에 박중양을 관찰사 서리에서 면직하고 착임과 함께 양장 차림을 하고 있는 박중양의 옷매무새를 지적하는 등 대구읍성 문제를 두고 상호 충돌하는 모습을 보였으나, 박중양은 별다른 징계 없이 평안북도 관찰사로 영전한다.<sup>28)</sup>

이처럼 13도제의 제도적 정비는 형식적·법률적 근대화를 가져왔으나, 경상북도의 현장은 중앙의 제도적 통제가 일본인과 지역 유력자 연합에 의해 무력화되는 과정이 더 크게 나타난다. 그 결과 조선 정부가 임명한 관찰사는 명목상의 행정권을 유지했을 뿐 실질적 지역지배력은 일제강점기가 가까워질수록 빠르게 약화되었다는 것을 알 수 있다.

#### IV. 맺음말

본 논문에서는 조선 후기의 8도제에서 23부제, 그리고 13도제로 이어지는 지방통치체제의 변동 과정을 경상북도 지역을 중심으로 살펴보았다. 조선의 관찰사는 오랜 기간 지방통치의 핵심으로서 광범위한 행정·사법·군사 권한을 행사하였으나, 19세기 말 개항 이후 근대적 행정제도의 도입과 함께 그 권한과 위상은 근본적인 변화를 맞이하였다.

특히 1895년 23부제의 실시를 통해 관찰사 중심의 지방통치체계는 행정구역의 재편과 관찰사 직의 조정으로 급격히 약화되었고, 이는 지방행정이 중앙의 직접 통제 하에 놓이는 행정적 계기가 마련되었음을 의미하였다. 그러나 23부제는 제도적 정착에 실패하고 정치적 이유로 인해 행정 운영의 혼란이 초래됨으로써, 조선 정부는 이듬해 13도제를 시행하여 제도를 재정비하게 된다.

13도제의 시행은 근대적 지방행정체제의 기틀을 마련했다는 점에서 의의를 지니지만, 그 실질적 효과는 제한적이었다. 경상북도 지역의 사례에서 보듯, 관찰사는 명목상 지방 최고관으로서의 권한을 유지하였으나 일본인 통감부 관료 및 지역 유력자 세력의 부상으로 인해 기존과 같은 지배적 영향력을 행사하지 못하였다. 박중양의 대구읍성 철거와 같은 사건은 이러한 변화를 상징적으로 보여주는 사례로, 이는 중앙의 근대적 개혁 정책이 지역에 온전히 뿌리내리지는 못했음을 의미한다.

그렇기에 이 시기에 이르러서는 관찰사를 바라보는 일본인의 시선 또한 바뀌게 되는데 『대구물어(大邱物語)』를 쓴 가와이(河井朝雄)는 1906년 대구읍성 철거 이전 관찰사의 행렬을 보며, “마치 일본의 다이묘 행렬처럼 행렬 앞을 가로지는 자가 있으면 베어버릴 듯한 무서운 기세였다. … 군수회의가 열리면 대구 성내는 뇌물을 바치라 술과 안주를 올리라 우왕좌왕 북새통을 이루었다고 한다.”라고 표현한 바가 있었다.<sup>29)</sup>

하지만 대구읍성의 훼손과 이후 부임한 한진창 관찰사의 후임으로 온 이충구(李忠求) 관찰사의 취임 피로연에 참여한 가와이는 “보호정치가 투철하게 진행되면서 한국 고관들도 이를 자각하게 되었다는 점과 쓸데없이 거만하게 굴던 관리의 모습에서 벗어나…”<sup>30)</sup>라고 표현하는 등 일본인 한 명의 시선에 불과하지만 관찰사의 권위가 상당히 추락했음을 짐작할 수 있다.

결국 조선의 지방통치체제 개편은 단순한 행정구역 조정이 아니라, 전통적 지배질서가 근대적 행정 논리와 외세의 압력 속에서 재편되는 과정이었다. 관찰사는 더 이상 국왕을 대리하여 지방을 지배하는 절대적 존재가 아니었으며, 근대국가 형성기의 지방 관료로서 그 역할과 위상이 점

28) 가와이 아사오, 앞 책, 2022, p.184.

29) 가와이 아사오, 위 책, p.182.

30) 가와이 아사오, 앞 책, 2022, p.275.

차 축소되어 갔다. 경상북도 지역의 사례는 이러한 전국적 변동의 축소판으로, 근대적 지방행정체제가 제도적으로는 성립하였으나 실질적으로는 중앙의 통제와 외세의 간섭, 그리고 지역 세력 간의 권력 재편이 얽힌 복합적 전환기였음을 보여준다.

이처럼 13도제의 시행은 전제적 관찰사 제도의 종말을 의미했지만, 동시에 근대적 지방행정체제를 제도적으로 정립한 전환점이기도 했다. 비록 실질적 운영에서는 중앙과 외세의 통제에 종속되었으나, 지방관의 권한 분화와 근대 관료제적 행정구조의 정착이라는 측면에서는 일정한 진전이 있었다.

## 【참고문헌】

### ○ 사료

『勘界使臚錄』 『官報』

『大邱勿語』 『大邱民團史』

『大韓季年史』 『大韓帝國官員履歷書』

### ○ 단행본

가와이 아사오, 영남대학교 일어일문학과 근대사료 번역팀 역, 『대구물어』(영남대학교 출판부, 2022).

미와 조테츠, 최범순 역, 『조선대구일반』(영남대학교 출판부, 2016).

송병기 외, 『韓末近代法令資料集』(국회도서관, 1971).

오갑균, 『조선시대 사법제도 연구』(삼영사, 1995).

이희권, 『조선후기 지방통치행정 연구』(집문당, 1999).

한국국학진흥원, 『증보 경상도선생안』下(홍익, 2005).

### ○ 학술논문

김윤희, 「러일전쟁기 일본군 협력 한인 연구」, 『한국사학보』35(고려사학회, 2009).

김일수, 「'한일병합' 이전 대구의 일본인거류민단과 식민도시화」, 『한국학논집』59(계명대학교 한국학연구원, 2015).

\_\_\_\_\_, 「근대전환기 경상감영의 변동과 훼손」, 『민족문화논총』64(영남대학교 민족문화연구소, 2016)

신진희, 「1896년 안동부관찰사 김석중과 안동의병의 대결」, 『대구사학』117(대구사학, 2014).

양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편 시도와 그 양상」, 『역사와 담론』108(호서사학회, 2023).

이형식, 「친일관료 박중양과 조선통치」, 『일본공간』26(국민대학교 일본학연구소, 2019).

정광섭, 「23부제 지방행정제도에 관한 소고」, 『한일관계사연구』41(한일관계사학회, 2012).

### ○ 학위논문

오연숙, 「대한제국기 이용익 연구 : 의정부와 궁내부의 칙임관을 중심으로」(단국대학교 대학원 석사학위논문, 1991).

최지해, 「1896~1945년 지방행정제도의 개편과 철도노선의 확장이 가져온 지역거점 도시공간의 변화 -도청소재지를 중심으로-」(한양대학교 박사학위논문, 2022).



## 13도제 시행 전후 경상북도 지역 지방관과 그 역할에 대한 토론문

김일수(경운대학교)

본 글은 근대 갑오개혁 이후 조선의 전국 8도 체제가 23부제를 거쳐 13도제로 변동되는 과정에서 경북의 지방 장관과 그 역할에 대해 분석을 시도하고 있다. 본 글은 경상북도를 사례로 하여 13도제의 시행이 지역사회에서 어떤 작용을 불러일으키는지 규명하고자 하였다. 구체적으로는 13도제의 시행으로 각 도의 수장으로 임명된 관찰사가 지역 내 조선인 대 일본인 관계 속에서 드러낸 한계를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 1895년에 실시된 23부제의 의미와 한계를 지적하며, 1896년에 실시된 13도제가 정착되는 과정 속에서 경북의 지방통치체제의 재편을 살피고 있다. 이를 통해 13도제의 시행이 근대적 지방행정 체제를 제도로 정립한 전환점이 되었으며, 지방관의 권한 분화와 근대 관료 행정 구조의 정착이라는 효과를 나타냈다고 보았다. 결국, 본 글은 한국 중세사회의 지방통치 구조가 근대 전환기를 마주하면서 23부제를 거쳐 13도제로 정착되는 계기와 과정, 그것이 갖는 역사적 의미를 살피고 있는 것으로 보인다. 그 속에서 실질적 운영에서는 중앙과 외세의 통제에 종속되는 한계를 지녔다고 보았다.

토론에 임하면서 총평과 몇 가지 궁금한 점에 대해 언급하고자 한다. 전체적으로 본 글이 목적으로 하는 것을 실현하려면, 제목과 목차, 대상 시기, 연구 내용과 범위 등에서 논리적 짜임새를 보완할 필요가 있어 보인다.

첫째, 논문 제목에서는 13도제가 키워드인데, 목차를 보면 23부제와 13도제를 병렬적으로 구성하고 있다. 이를 논문 제목과 목차가 연결되도록 제목이든 목차이든 보완이 필요해 보인다.

둘째, 지방제도의 변화에서 경상북도를 사례로 선택하게 된 배경과 이유가 제시될 필요가 있을 것으로 판단된다. 그 배경과 이유가 무엇일까 ?

셋째, 연구의 대상 시기를 '13도제 시행 전후'로 설정하고 있는데, 실제 설명은 1905년 을사조약 전후의 경북 관찰사를 중심으로 하고 있다. 조선 및 대한제국 시기와 을사조약 시기 지방관의 지위와 역할은 분명 질적으로 차이가 있을 수밖에 없다. 이에 대해서도 보완의 설명이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 갑오개혁기 지방제도의 개혁에서 본 글은 제도의 변화, 관찰사의 역할에 집중하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 13도제에서 관찰사의 권한과 역할이 그 이전과 비교 분석할 필요가 있다. 그런 분석이 있을 때 관과 민 사이의 관계 재설정을 비롯해 지방관과 일본인 사회외의 알력과 갈등의 원인과 배경을 살필 수 있을 것으로 판단된다.

다섯째, 논리의 설득력을 갖추기 위해서 다양한 자료 검토가 필요해 보인다. 지금의 활용 자료는 일본인 기록, 논저 등이 대략을 이루고 있다. 여기에 당시 신문과 잡지, 조선 및 대한제국과 일본의 관한 자료, 일본인 기록 등에 대한 활용이 있을 때 논증이 보다 명확해 질 것으로 판단된다.

현재 본 글은 계속 작업 중에 있는 것으로 보이는 바 향후 수정과 보완 과정을 거쳐 학계에 기여하는 성과로 나오길 기대한다.



---

메 모

---



## 주제발표6

1894~1905년 지방제도의 변천과 지역사회

- 舊 울산군 지역을 중심으로

-정계향(울산대학교)



# 1894~1905년 지방제도의 변천과 지역사회

## - 舊 울산군 지역을 중심으로<sup>1)</sup>

정계향(울산대 인문과학연구소)

I. 들어가며
II. 갑오개혁기 지방제도 정비와 지역의 현실
III. 경상좌병영의 폐지와 세금 관계의 변화
IV. 광무개혁기 지방제도 개편과 주민 생활의 변화
V. 사회 변화에 대한 한 개인의 대응
VI. 나오며

### I. 들어가며 - 구한말 지방제도 개편과 지역사회

조선 중기부터 한반도 인근 바다에 나타나기 시작한 이양선(異樣船)은 조선 후기로 가면서 출몰의 빈도가 높아졌다. 『현종실록』에는 이양선 관련 기사가 14건 등장하는데 『고종실록』에는 128건이 나온다. 고종의 즉위 기간이 44년으로 현종의 15년보다 약 3배가 많다는 것을 고려하더라도, 고종 대에 이양선의 수가 급증한 것을 알 수 있다. 외세와의 교역이 ‘매국’으로 인식되던 때도 있었지만, 밖에서부터의 개항 요구와 내부의 개화 정책 추진이 합을 같이 하면서 조선은 드디어 항구의 문을 열었다. 그리고 ‘근대화’를 위한 여러 시도들을 시작했다. 그중 하나가 지방제도 개편이다.

조선은 본래 8도 체제로 편제되어 있었는데, 1895년 23부제로 변화했다가 1896년에 다시 13도제로 바뀌었다. 2년이라는 짧은 시간 동안 지방제도를 두 번이나 크게 고친 것은 당시 조선을 둘러싼 급박한 상황과 정책결정론자들이 이러한 난국을 어떻게 타개할 것인가에 대해 많은 고민을 하고 있었음을 보여준다. 지방제도 개편의 주요 방향은 ①행정구역 명칭의 변화 및 관할구역의 재편, ②지방관 및 이서층의 권한과 역할 재조정, ③재정권, 재판권, 경찰권의 분리와 전문기구의 신설 등이었다. 당시 팽배했던 사회적 모순에 대해 나름의 해결책을 제시한 것이라고 할 수 있다.

조선 후기 이래 각 지역에서는 수령을 비롯하여 이서층의 수탈이 극심했고 수취체제 역시 정상적으로 작동하지 않았다. 많은 서민들이 고통을 받았고, 도망 등을 통해 국가의 관리를 벗어나기

1) 현재 울산광역시의 행정구역은 1914년 울산군과 언양군이 통폐합되어 탄생된 ‘울산군’ 구역을 기본으로 한 것이다. 1914년 이전까지 울산군과 언양군은 별개의 행정구역이었으므로 구한말의 지방제도 변화에 관한 이 발표에서는 구 울산군을 주로 다루고자 한다.

도 했다. 국가 재정에 심각한 문제가 야기되었을뿐만 아니라 나라의 근간이 되는 ‘사람’이 사라지고 있었기 때문에 정부 측이 느끼는 위기감은 매우 심각했다. 이에 따라 문란한 행정을 바로잡고, 보다 강력한 대민지배력을 확립하고자 했다. 이러한 의도하에서 시행된 지방제도 개혁은 단순히 행정구역을 조정하는 것에 그치지 않았고, 국가의 향촌지배방식에 대한 변화로 이어지며 나라 전체의 체질을 바꾸고자 했다.

그런데 당시는 일본군의 경복궁 칩입 등 외부 세력의 의한 실질적인 위협이 발생하고 있었고, 정부의 지방제도 개편은 ‘부국강병’이라는 목표 달성을 최우선으로 할 수밖에 없었다. ‘국가’ 차원의 큰 그림이 중요한 상황에서 지방제도 개편으로부터 직접적인 영향을 받는 각 지역의 사정은 거의 고려되지 않았다. 중앙과 지방이라는 위계질서가 명확했던 시대였기 때문에 불가피한 측면이 있었다.

조선 조정의 강력한 의지가 워낙 뚜렷했기 때문인지, 갑오개혁기와 광무개혁기의 지방제도 정비에 대한 기존의 연구 역시 대부분 제안된 정책의 내용과 그 의미를 주로 다루고 있다. 지방제도를 본격적으로 다룬 연구는 윤정순에 의해서 시작되었는데, 조선후기 지방제도의 운영 실태를 정리하고 이후 갑오개혁기, 광무개혁기 지방제도를 행정구역, 행정체계, 지방재정으로 구분해 각각의 내용과 의미 등을 분석했다.<sup>2)</sup> 유정현은 1897~1904년 지방재정제도의 개혁에 주목했다. 독자적인 운영구조를 갖고 있던 지방재정을 해체하고 국가재정으로 일원화하려고 했지만 이서총의 반발과 정부의 운영 미숙 등으로 결국 재정권 분리에 실패하게 된 과정을 규명했다.<sup>3)</sup> 양진아는 갑오개혁기에 단행된 23부제와 군 합병이 아관파천 이후 중단되었지만 행정구역의 단위 조정과 군 단위 위격의 동등화 등이 이후의 지방제도개편에 절충적으로 계승된 점을 근거로 들어 갑오개혁기 지방행정구역 개편의 역사적 의미를 제시했다.<sup>4)</sup> 이상찬은 갑오개혁기 지방제도 개혁 중 조세제도를 중심으로 다루되, 각 지방에서 이서총을 견제하고 조세 수취를 보조하는 역할을 담당하게 되었던 향회에 특히 주목했다.<sup>5)</sup>

이상의 연구들은 공통적으로 중앙의 관점에서 지방제도 개편의 의도와 주요 정책의 시행과정, 실패로의 귀결과 그 의미 등을 다루고 있다. 이상찬의 경우 향회를 둘러싼 여러 주체들의 대응을 분석하는 과정에서 지역의 모습을 간략하게 서술하거나 평안도 구성군의 사례를 비교적 상세하게 다루었지만, 연구의 방점은 여전히 제도의 실패에 초점이 맞춰져 있다. 즉 지방제도 개편으로 가장 큰 영향을 받을 수밖에 없는 지역 사회에 실제로 어떤 영향을 미쳤는지, 지역 주민들이 처해 있던 상황은 어떠한지에 대해서는 연구가 거의 없다. 물론 구한말 지역에 대한 사료는 그야말로 새로운 발굴을 필요로 하는 경우가 많기 때문에, 연구의 필요성을 인정하면서도 실제 접근을 하기 어려운 부분이기도 하다. 여기에서는 부족하나마 구한말을 전후한 시기의 읍지와 공문서, 신문자료 등을 비롯하여 『심원권일기(沈遠權日記)』<sup>6)</sup>, 『울산부선생안(蔚山府先生案)』<sup>7)</sup> 등 울산 지역

2) 윤정순, 「한말 지방제도 개혁의 연구」, 『역사학보』15, 1985

3) 유정현, 「1894~1904년 지방재정제도의 개혁과 이서총 동향」, 『진단학보』73, 1992

4) 양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편시도와 그 양상」, 『역사와 담론』108, 2023

5) 이상찬, 「1894~5년 지방제도 개혁의 방향- 향회의 법제화 시도를 중심으로-」, 『진단학보』67, 1989

6) 심원권(1850~1933)은 구 울산군 현남면 부곡리에 거주하던 향반으로 20살이 되던 1870년부터 1933년까지 약 54년 동안 일기를 썼다. 어머니와 동생, 부인 등 가까운 사람이 사망했을 때 일기를 멈추기도 했지만 거의 매일 일기를 썼다. 날짜와 날씨만 기재되어 있는 경우도 있었는데 이는 이후 가필을 염두에 둔 것으로 보인다. 실제 일기에는 ‘훗날에 쓴다’라는 식으로 가필의 흔적이 남아 있다. 심원권은 가끔 과거시험을 보고 백일장에도 자주 참여 했지만, 그의 주된 일은 농사였다. 일기 내용은 주로 방문한 장소, 관혼상제, 공부와 독서, 문중 업무, 교유 활동, 날씨(매우 상세하게 기록함), 농사일과 부업, 채무 관계, 세금 납부, 면회·동회 참석, 계모임 참석, 시장 방문 및 곡물·어물 등의 시세, 꿈과 사주 등을 기록했다. 각 기록은 매우 소략하기 때문에 서술된 내용의 의미를 구체적으로 확인할 수 없는 부분도 많고, 국가 차원의 큰 사건 역시 선별적으로 기재가 되어 있다는 특징이 있다. 현재 국사편찬위원회 홈페이지에서 심원권일

에서 생산된 자료를 적극 활용하여 구한말 지역 사회의 모습과 그 변화상을 가능한 미시적으로 들여다보려고 한다.

## II. 갑오개혁기 지방제도 정비와 지역의 현실

1895년 갑오개혁 당시 지방제도에 대한 대대적인 손질이 있었다. 조선은 본래 8도(道) 체제였고, 그 아래 부·목·군·현이 설치되어 있었다. 도에는 관찰사를 두었고, 관찰사 관할 아래 부윤, 부사, 목사, 군수, 현령, 현감 등이 있었다. 문제는 도의 관할 구역이 너무 넓어 통솔이 어려웠고, 중앙과 지방 사이의 소통도 원활하지 않았다는 점이다. 같은 도호부, 같은 군이라고 해도 호수나 인구수 등에 상당한 편차가 있어 행정 집행 과정에서 크고 작은 문제들이 발생했다.<sup>8)</sup> 게다가 부·목·군·현을 다스리는 지방관의 명칭은 저마다 달랐지만 이들은 별다른 구별 없이 수령(守令)으로 불렸고, 상호 간에 상하관계 혹은 역할 상의 차이도 거의 없었다. 이처럼 불합리한 요인들을 개선하고 행정의 효율성을 꾀할 필요가 있었다.

1895년 지방제도 개편은 박영효가 주도했다. 8도 체제에서는 관할 구역이 너무 넓어서 민은 하정(下情)을 상달할 수 없고, 위에서는 민을 잘 통치할 수 없었다는 것, 군현의 수가 너무 많은 데다가 각 군현마다 정령(政令)이 달라 폐해가 백출(百出)한다는 것을 개편의 이유로 들었다. 각 군현마다 정령이 다르다는 것은 국가에서 정해진 세금 외에 각 군현별로 여러 항목의 잡세를 걷어들이는 것과 관련이 있다고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 그래서 군현의 수에 대한 조정과 함께 수령과 이서층의 폐단 역시 반드시 시정해야 했다.

당시 개편된 지방제도의 주요 내용을 보면, ①도를 폐지하고 전국을 23개의 부(府)로 나누고, ②부·목·군·현을 일률적으로 군(郡)으로 하고, ③부에는 관찰사, 군에는 군수를 두어 행정을 총괄하게 했다. 관찰사는 내부대신의 지휘를, 군수는 관찰사의 지휘·감독을 받는다.<sup>10)</sup> 이로써 내부대신-관찰사-군수로 이어지는 지방행정체계가 정비되었다. 23부 아래에 있는 군의 수는 모두 337개였다. 박영효는 337개 군을 154개로 통폐합하려는 계획도 세웠고 일부 군에 대해서는 통폐합을 진행했다. 여기에 더해 재판권과 경찰권, 지방재정과 관련해서도 중요한 변화가 생겼다. 본래 수령의 권한이었지만 별도의 독립기구를 구성해서 전문인력을 배치할 계획을 세웠다. 특히 재정과 관련해서는 결호은전제 실시를 통해 조세의 기준을 토지와 호(戶)로 단순화하고 각종 잡세를 금지시켰을 뿐만 아니라 환곡의 운영을 중지하는 등 구체적인 방안을 내놓기도 했다. 특히 독립된 조세 징수 기구의 신설을 통해 국가가 재정 관리의 주체가 됨으로써 수령과 이서층의 개입을 최대한 막음으로써 폐단을 시정하고자 했다.<sup>11)</sup> 계획대로 실행되었다면 수령과 이서층은 행정 업무를 전담하게 될 터였고 이는 근대적 관료제와도 연결되는 것이다. 그러나 재정이 턱없이 부족한 상황

기의 원문, 탈초본, 국역본을 확인할 수 있다.

7) 『울산부선생안』은 1598년 울산으로 이임한 군수 김태허부터 1906년에 부임한 군수 김덕한에 이르기까지 309년동안 울산에 부임한 역세 수령과 재임시의 좌수·별감 및 호장·기관의 인명을 기록한 것이다. 여기에 더해 해당 수령이 재직할 때 발생했던 주요 사건이나 치적 등도 기록하였다. 『울산부선생안』의 원본은 현재 울산박물관에서 소장하고 있고, 2012년 울산박물관에서는 원문과 번역본을 함께 수록하여 학술총서로 간행했다.

8) 內部大臣 朴定陽, 「한국지방제도의 변천이유」, 『統監府文書』10권, 1896.8.2

9) 양진아, 앞의 논문, 308쪽

10) 「칙령제98호」朕이地方制度改正에關한 件을裁可하야頒布」, 『조선·대한제국관보』, 1895.5.26

11) 이상찬, 앞의 논문, 66~74쪽

에서 계획을 충실히 실행하기는 어려웠다.

1895년 세입세출을 정리한 보고서를 참고하면, 8도제가 23부제로 변경되면서 예산은 9만 원(元)에서 6만 원이 증액되어 총 15만 원이 되었다. 각 지방에 경무관보를 비롯해서 총순, 순검을 배치하면서 인건비 등의 비용으로 18만이 책정되었고, 징세소(徵稅所) 신설에 따라 33만 원의 경비가 추가로 필요했다. 전체적으로 예산이 증액되고 지출이 증가했다. 보고서 말미에는 재정이 이미 부족한 상황에서 예비금까지 다 끌어다 썼음에도 지출을 해야 할 부분이 많다고 하면서 적절한 방안을 마련해야 한다는 당부를 덧붙였다.<sup>12)</sup> 고종은 왕실과 자기 자신을 보호한다는 명목으로 예산의 상당 부분을 군사비에 지출한 상황이었기 때문에 재정은 부족할 수밖에 없었다. 문제는 당시 농민들이 세금을 더 낼 수 있는 여력이 없었다는 점이다.

갑오개혁을 전후한 시기 울산의 상황은 어떠했을까. 지방제도 개혁의 이유 중 하나가 수취체제의 문란이었던 것처럼 농민들의 가장 큰 걱정은 역시 세금이었던 것으로 보인다. 심원권의 일기에도 세금에 대한 고민이 곳곳에 등장한다. 1877년 3월 말부터 그는 납부할 공전이 없고, 모내기를 할 곡식을 마련하지 못했고, 당장의 양식이 없는 것을 내내 고민을 하고 있었다. 1878년에는 공전 50냥에 대해 독촉을 받기도 했다. 1882년 5월에는 신임 수령이 부임 당일 바로 공전을 거두라는 지시를 내렸고, 모든 백성들이 공전으로 괴로워한다고 일기를 썼다. 1887년 윤4월에는 세금을 지체했다는 이유로 본부 창고에 수감 되는 일도 있었다. 심원권 외에 9명이 함께 수감된 상태였는데 이후 석방 명령이 내려지면서 4일 만에 풀려났다. 1889년 12월 일기에서도 한 해를 돌아보며 아버지로부터 물려받은 재산을 처분했음에도 공전과 양식을 구할 수 있는 계책이 하나도 없었다면서 한탄을 하고 있다.<sup>13)</sup>

이런 상황이었기 때문에 울산에 수령으로 부임한 이들은 세금 문제에 특히 신경을 썼다. 『울산부선생안』의 기록에 따르면, 1887년 도호부사로 부임한 김헌수는 백성들의 청원서를 검토하고 한산호(閑散戶)<sup>14)</sup>와 부정하게 세금을 감면받은 호를 조사해 세금의 재분배를 실시했다. 1890년에 부임한 김영직 역시 세금을 조정하는 등 감면정책을 폈으나 고을 내 다른 일로 세금을 또 추가로 걷어야 했고 1891년에는 정부에 납부해야 하는 춘세미 대전(代錢)을 연체하는 일도 생겼다. 세금을 걷는 일이 원활하지 않았음을 짐작하게 한다. 1892년 울산도호부사 김영순도 호전(戶錢)을 받을 때 민정(民情)을 염려하여 일부 금액을 감해주었고, 1894년 도호부사 안종덕은 흉년 때문에 백성들이 유망을 하자 자신의 월봉을 일부 내어 진휼에 사용했다. 1895년 10월에 울산군수로 부임한 윤한 역시 세금 문제를 가장 먼저 거론했다.<sup>15)</sup> 울산에 부임한 도호부사 혹은 군수가 세금 납부 형식을 조정하는 동시에 세금을 감면해야 할 정도로 농민들의 상황은 열악했다. 그러나 이런 조치만으로는 충분히 해결이 되지 않았던 것으로 보인다. 1894년 동학농민운동이 발발했을 때 울산에서도 9월 초에 민란이 일어나 아전의 집 몇 채를 불태웠는데 병사(兵使)의 설득으로 해산을 했다는 보고도 있었다.<sup>16)</sup>

1895년 지방제도 개편에 따라 울산 역시 변화를 겪었다. 종래 8도 체제 하에서 경상도 관할의 울산도호부였던 것이 23부제의 실시와 함께 동래부 관할 하의 울산군으로 행정구역이 변경되었다. 당시에는 부 아래는 모두 ‘군’으로 편제되기는 했지만 울산군의 입장에서는 읍격이 하락한 셈이다. 또 후술하겠지만 이 시기에 경상좌도병영성이 폐지되면서 관방도시 울산의 상징성이 사라지

12) 「歲入歲出現況」, 『駐韓日本公使館記錄』 5권, 발신일 미정

13) 심원권일기, 1877.3.29., 1878.8.10, 1882.5.17.~19, 1887.윤4.7~10, 1889.12.30

14) 실질적인 직무가 없는 낮은 직책인데도, 명목상 관직으로 만들어 역을 부담하지 않는 호

15) 울산부/이종서 역, 『울산부선생안』, 울산박물관, 2012, 123~125쪽

16) 「慶尙道 安東地方의 東學黨騷擾 件」, 『駐韓日本公使館記錄』 2권, 1894.9.26

게 된 셈이므로 지역 향반들의 입장에서는 심리적인 타격은 좀 있었을 것으로 예상할 수 있다. 1895년 10월 새로 부임한 울산군수는 갑오개혁에 따라 수많은 폐단을 차례대로 없애겠다고 했다. 그리고 『울산부선생안』에는 공전 등의 장부를 새로 정리하면서 ‘온 고을이 탄복’했다고 쓰여있지만 이를 곧이곧대로 믿기는 어렵다.

이는 울산의 인구 변화 상황을 통해서도 확인할 수 있다. 1786년에 편찬된 『울산부여지도 신편 읍지』에 따르면 울산의 원호(元戶)는 8,586호, 인구는 32,376명, 이중 남자는 11,418명, 여자는 20,958명이다. 계묘년을 기준으로 했으므로 3년 전인 1783년으로 추정된다. 1871년에 편찬된 『영남읍지(嶺南邑誌)』에서는 울산의 원호는 8,332호 인구는 27,481명, 남자는 13,073명, 여자는 14,008명이라고 기록되어 있다.<sup>17)</sup> 88년 동안 약 5천 명의 사람들이 울산을 떠난 셈이다. 그런데 1899년에 간행된 『울산군읍지(蔚山郡邑誌)』에는 호수 4,102호, 인구 16,004명으로 기록되어 있다.<sup>18)</sup> 1871년과 비교하면 28년 만에 인구가 만 천 명 가까이 감소한 것이다. 『울산부선생안』에는 1887년 이전부터 여러 차례 흉년을 겪으면서 호구가 줄어들었고 그에 따라 요역이 더욱 무거워지는 폐단이 발생했다는 기록이 있다. 1902년에 간행된 『울산읍지(蔚山邑誌)』에 따르면 본래 울산에는 7,001호, 인구 33,050명의 인구가 있었으나 1895년 이후 인구가 분산되어 호구는 4,402호, 16,004명 정도로 줄었다는 기록이 있다.<sup>19)</sup> 심원권의 일기에도 인구 감소에 대한 언급이 등장한다.

*곰곰이 전후의 일을 생각하니 어찌 지난 일에 대한 감회가 일지 않겠는가. 지난 계사년(1893)·갑오년(1894)에 견딜 수 없을 정도로 큰 가뭄이 들어 객지로 떠돌던 사람들이 안타까웠고, 굶주림과 추위를 견디기 어려워 도랑과 골짜기에 얹어지고 자빠져 죽어간 사람들이 가여웠다.(1896.7.15.)*

즉 자연재해이든, 세금 문제이든 울산에서는 인구 유출이 계속 이어지고 있었고, 이는 1895년의 개혁 조치가 별다른 효과를 발휘하지 못했다는 이야기가 될 것이다. 그럴 수밖에 없는 것이 갑오개혁기 지방제도 개편은 재정 문제와 인력 부족 등 현실적인 문제가 많았고, 박영효의 이른 실각 등으로 제대로 시행되지 못했다. 오히려 당시의 군제 개편이 울산 지역 사회에는 더 많은 영향을 미쳤다.

### Ⅲ. 경상좌병영의 폐지와 세금 관계의 변화

1895년 7월 정부는 군제 개편을 발표했다. 중앙에 시위대를, 지방에 진위대를 설치하여 왕이 군권을 완전히 장악하려는 조치였고 근대식 군대로의 재편을 위함이었다. 고종은 <각 도의 병영과 수영의 폐지에 관한 안건>(칙령 제140호), <각 진영의 폐지에 관한 안건>(칙령 제141호), <각 진보의 폐지에 관한 안건>(칙령 제142호), <감목관 폐지에 관한 안건>(칙령 제143호)을 재가하고 반포했다.<sup>13)</sup> 칙령의 실시와 함께 울산에 있던 병영, 서생진, 방어진 목장이 모두 폐지되었다. 울

17) 역주 울산지리지 편찬위원회 편, 『(역주)울산지리지(하권)』, 울산광역시문화원연합회, 2014, 24·272쪽

18) 『울산군읍지』, 1899(서울대 규장각 소장, 奎10873)

19) 『울산읍지』, 1902(서울대 규장각 소장, 奎11699-v.1-2)

산은 지리적으로 일본과 가까웠기 때문에 국방상 요충지로 관방(關防) 기능을 하고 있었는데 이러한 기능을 상실하게 된 것이다. 그런데 병영의 폐지가 일부 농민들에게는 호재로 작용하기도 했다.

경상좌병영의 병마절도사는 1617년 울산도호부사가 정식으로 파견되기 전까지 상당 기간 동안 울산의 정치, 행정, 군사를 지배하고 있었고, 여러 명목으로 세금을 걷고 있었다. 울산도호부사가 민정을 책임지게 된 이후에도 군정은 병마절도사의 책임이었고, 이전부터 병영성 인근의 주민들이 담당하던 직역 역시 유지되고 있었다. 세금 역시 일부 항목은 울산본부로 넘어갔지만 환곡과 관수미 등 몇몇 세금은 여전히 병영에서 관할을 했던 것으로 보인다. 심원권일기에는 일기를 쓴 1870년부터 울산본부와 병영에 세금을 납부했다는 내용이 자주 등장한다. 그 내용이 매우 많기 때문에 여기에서는 심원권의 아버지가 1870~1871년에 병영에 세금을 납부한 내역, 병영이 폐지되기 10년 전인 1886년부터 심원권이 병영에 세금을 납부한 내역 등을 추출해서 정리했다.

아버지께서 병영에 가서 필요에 따른 쌀을 납부하고(1870.8.13.)

아버지께서 병영에 다녀오신 것은 무슨 까닭인가? 빙고전(氷庫錢)이 17푼이었다. 그것이 원인이 되어 5~6전의 돈을 썼다.(1871.7.11.)

아버지께서 병영을 다녀오시고 땀나무를 다 납부하셨다(1871.8.1.)

아버지께서 병영을 다녀오시고 필요한 쌀을 다 납부하셨다.(1871.8.13.)

아침에 병영에 가서 수미(需米)<sup>20)</sup> 2말 대금 5냥 6전을 바치고, 남은 쌀 1말은 기일을 뒤로 미뤘다(1886.2.29.)

아침에 병영에 가서 수미를 납부하고(1886.3.16.)

아침에 병영에 가서 공금을 납부했다(1886.6.21.)

아침에 병영에 가서 환곡 보리 1냥 8전을 납부한 후(1886.7.25.)

수미를 납부하려고 동생을 병영에 보냈다.(1886.8.18.)

아침에 병영에 가서 수미 2말을 납부하고(1886.8.30.)

아침에 병영에 가서 환곡 대금 4냥을 납부했다(1887.10.26.)

아침에 병영에 가서 병영 환곡 16냥 8전 1푼 납부를 마쳤다(1887.11.23.)

아침에 병영에 가서 땀나무의 납부를 마쳤다(1888.7.28.)

동생을 병영에 보냈다. 병영 환곡 돈 6냥 5전을 납부했다(1888.10.11.)

병영에 가서 환곡 돈 6냥을 납부하였다(1888.12.10.)

아침에 병영에 갔다. 땀나무값 5전 6푼, 목면 대금 1냥을 납부했다(1889.2.4.)

새벽에 병영으로 가서 환곡 보리의 납부를 마쳤다(1890.6.8.)

저물녘에 병영으로 가서 땀나무 값 2냥 5전 5푼을 납부하고(1891.7.13.)

아침에 병영으로 가서 땀나무의 대가로 2냥 3전 6푼을 납입하고(1892.2.4.)

아침에 병영으로 가서 땀나무를 납부하고(1892.윤6.2)

한낮에 병영으로 가서 땀나무를 납부하고(1893.2.3.)

병영으로 가서 환곡 보리에 대한 1냥 4전 3푼의 납부를 마쳤다(1893.5.9.)

새벽에 병영으로 가서 땀나무와 빙고(氷庫)에 대한 돈 2전 5푼을 납입한 다음(1893.7.5.)

20) 관수미(官需米)를 가리키는 것으로 보인다. 관수미는 대동미(大同米) 중 유치미(留置米)로 각 군현에서 관수로 사용하도록 했다. 그 범위는 수령의 봉급을 비롯하여 제반 집물가(什物價), 신구영송비(新舊迎送費), 감사지공(監司支供), 사객지공(使客支供) 등이다.

식사를 한 후에 병영으로 갔다. 환곡 보리 1냥 4전 1푼 중에 1냥 3푼을 납부하고 3전 8푼 남았다(1894.6.6.)

심원권의 아버지는 병영에 쌀, 빙고전, 땔나무 등을 납부했다. 이 쌀의 용도는 수미였는지 환곡이었던지는 정확하지 않다. 1873년 1월 아버지가 돌아가신 이후 심원권은 세금 납부 등의 일을 직접 처리하기 시작했다. 수미, 환곡, 땔나무, 빙고 등으로 항목은 아버지가 세금을 내던 무렵과 거의 비슷하다. 같은 해, 같은 달에 비슷한 같은 항목의 세금을 냈던 것을 보면 분납이 이루어지고 있었던 것 같다. 아버지 대와 비교해서 크게 달라진 부분은 현물납이 줄어드는 추세이고, 환곡 못지 않게 땔나무 관련 세금이 많다는 점이다. 1886년 울산도호부사 이계하가 ‘땔나무 명목의 세금을 영구히 혁파’한다는 조치를 내린 적이 있다.<sup>21)</sup> 그만큼 주민들에게 부담이 큰 세금이었을 텐데, 1893년에도 여전히 땔나무 값을 납부하는 것을 보면 병영에서는 이 항목이 계속 유지되었음을 알 수 있다.

1895년 병영이 폐지되고 난 이후부터 심원권의 병영 방문 횟수가 줄어들기 시작했다. 그의 일기에서도 울산 본부에 세금을 납부하는 내용은 등장하지만 환곡이나 땔나무, 수미 등 기존에 병영에 세금을 납부했던 내용은 더 이상 등장하지 않았다. 환곡 관계 등 병영이 관할하던 세금은 울산본부로 넘어갔을 것임을 추측할 수 있다. 1900년 병영성에 진위 제3연대 제3대대를 설치되고 병영성은 군사적인 기능을 여전히 유지했지만 그때부터는 국가에서 예산을 배정받아서 사용했다.<sup>22)</sup> 1900년 이후에도 심원권의 일기에는 울산 본부에 세금 납부 내역만이 등장하기 때문에, 이전처럼 병영에서 직접 세금을 걷는 일은 없었다. 병영과 울산본부에 각각 세금을 납부하던 것을 일원화한 것은 다행이었지만 그렇다고 세금에 대한 부담이 줄어들거나 그동안의 문제가 개선되지는 못했다. 이것은 곧이어 진행된 광무개혁기의 지방제도 개편이 여러 가지 한계를 갖고 있었기 때문이다.

#### IV. 광무개혁기 지방제도 개편과 주민 생활의 변화

1896년 아관파천으로 친러파가 집권한 뒤 지방제도 개편은 내부대신 박정양에게 맡겨졌다. 박정양은 23부제를 폐지하고 13도 8부 1목 제도를 제안했다. 전국을 13도로 바꾸고, 한성과 광주, 개성, 강화, 인천, 동래, 덕원, 경흥에 부를 설치하고 제주를 목으로 삼았다. 13개 도는 339개 군을 관할했다. 각 군은 다시 5개 등급으로 세분했는데, 등급에 따라 관리의 정원, 연봉에 차등을 두었다. 이때의 개편으로 울산군은 동래부 관할에서 경상남도 관할의 울산군이 되었다. 군의 등급으로는 3등이었고, 총 29명의 관리를 둘 수 있었다. 4등이었던 인군의 언양군과 비교하면 관리의 수가 2명이 더 많았고, 군수, 순교(巡校), 서기의 경우, 언양군의 같은 직책과 비교해서 더 높은 연봉을 받았다.<sup>23)</sup> 특히 무급이던 이서충에게 보수 지급 규정을 명문화하면서 중앙정부가 이서충을 적절하게 통제할 수 있게 되었고, 재정 업무에서 분리시킬 수만 있다면 종래 이서충의 폐단을 획기적으로 개선할 수 있을 것이라는 기대가 있었다.

그러나 ‘지방의 정형과 민심의 추향’을 이유로 들어 통폐합된 군을 다시 복구하는 등<sup>24)</sup> 박영효

21) 울산부/이종서 역, 앞의 책, 122쪽

22) 「鎮衛聯隊編制하는 請議書 第三號」, 『各部請議書存案15』, 1900.7.21 ; 「軍部所管軍事費增額을 豫算外 支出請議書 第三十號」, 『各部請議書存案21』, 1902.4.2. ; 「通牒」, 『訓令存(編)案08』, 1903. 2.14

23) 「(칙령제36호)地方制度和官制와俸給과經費의改正에關하는 件」, 『조선·대한제국관보』, 1896.8.4

가 구상했던 군 통폐합 계획은 사실상 폐기되었다. 지방제도 개편의 주요 목적 중 하나가 군내 면적, 호수, 인구수를 적절하게 맞추고, 지방관의 수를 줄여 국가재정을 절감하는 효과를 도모하는 것이었는데 이는 실패했다. 즉, 이서층의 수를 줄이지 못하게 된 것이다. 게다가 지방관으로부터 재판권, 경찰권, 징세권을 분리하려는 시도는 계속 진행되었지만 재정과 인력의 부족으로 실제 실행 단계에까지 이르는 것은 쉽지 않았다. 재판권은 1901년 무렵 13도 중 8개 도에 순회재판소가 설치되는 것에 그쳤고, 경찰권 역시 한성부나 개항장을 제외하고는 따로 경무서를 설치하지 못했다. 1895년 세무주사와 세무서기의 설치를 통해 징세권 분리를 꾀했으나 1896년에는 세무주사와 세무서기를 폐지하고 이를 다시 군수의 책임으로 되돌렸다. 갑오개혁 이전처럼 지방의 이서층이 조세의 부과와 수취 등을 담당하게 된 것이다.<sup>25)</sup> 개혁의 애초 취지와는 맞지 않는 방향이었고, 이전과 유사한 문제가 반복될 가능성이 높았다.

정부 역시 이런 부분을 염려했기 때문에 각 도의 관찰사에게 훈령을 내려 군별로 정해진 결호전수(結戶錢數)를 공개하고 아전들이 이보다 더 징수하지 않도록 관리·감독을 할 것을 당부했다.<sup>26)</sup> 이 시기 울산의 군수들도 세금 관리에 집중했는데 대체로 세금의 폐단을 시정하거나 감면을 추진했다. 1898년에 호포전을 줄여주거나 1900년에는 세금의 이중부과를 수정했고, 1903년 보리농사에 크게 흉년이 들자 세금을 감면하고 수취를 일시 정지하기도 했다.<sup>27)</sup> 농민들의 생존을 위한 불가피한 조치였다. 그런데 아이러니하게도 대한제국 정부가 오히려 새로운 항목의 세금을 신설하며 농민들에게 고통을 주기도 했다.

1897년 고종은 대한제국을 선포하고 황제의 자리에 올랐다. 고종은 열강의 간섭을 배제한다는 명목하에 왕실 사무를 담당하던 궁내부를 국정운영의 핵심기구로 삼았다. 근대화 정책 추진에 필요한 재원을 확보한다는 이유를 들어 황실 재산 관리기구인 내장원이 전국의 역둔토(驛屯土)에 대해 직접 지주 경영을 시작했다. 역둔토에 대한 조사는 이전부터 진행되고 있었는데, 이때부터 본격적으로 사검위원을 파견해 도조(賭租)를 책정하고 직접 수납에 나선 것이다. 그 과정에서 본래 민간이 소유한 토지였다가 관청의 관리하에 들어간 토지도 무조건 역둔토로 분류해 세금을 부과하면서 관과 내장원에 이중으로 세금을 내야 하거나 원래 없었던 세금이 새롭게 부과되는 일이 생기면서 곳곳에서 충돌이 발생했다.

울산에서도 역둔토 운영에 대해 문제 제기가 있었다. 대상 토지는 ①경상좌병영의 보환답(報還查)과 신사답(新查查), ②하부면의 보환둔, ③방어진목장의 민전, ④울산군 간곡역(肝谷驛)의 장주위토(長走位土) 등이었다. 경상좌병영의 보환답은 본래 면민들이 환곡 이자 등을 부담하기 위해 별도로 조성한 토지였는데 이곳이 국유지로 간주되면서 내장원에 부속되어 세금이 부과되었고, 장부에만 남아 있을 뿐 이미 황무지가 되어 생산성이 전혀 없는 토지도 새로 조사하는 과정에서 세금을 물렸던 것이다. 하부면의 보환둔 역시 본래 사유지였다. 경상좌병영으로 이속되었다가 병영이 폐지된 이후에 울산군으로 세금 관할이 넘어갔는데 이땅이 둔토로 편입되면서 추가로 도조가 부과된 것이다. 방어진목장의 민전 역시 조사과정에서 외둔(外屯)으로 분류되어 이중으로 세금이 부과되었다. 울산군 간곡역은 민간의 소유 전답인 장주위토에서 나오는 결세를 역의 경비로 사용하고 있었는데, 조사과정에서 공공기관이 소유하고 있던 마위토와 함께 장주위토가 묶이면서 도조가 부과되었다.<sup>28)</sup> 이 외에도 1903년에 웅상면의 황무지를 개간해서 궁답(宮畓)으로 편입시키고

24) 박찬승, 『조선총독부의 지방제도 개편』, 동북아역사재단, 2024, 84쪽

25) 박찬승, 앞의 책, 74~80쪽

26) 「訓令 各道觀察使」, 『公文編案』34, 1896.9.17

27) 울산부/이종서 역, 앞의 책, 126~127쪽

28) 내장원의 역둔토 운영에 대한 울산 농민의 대응과 관련해 보다 상세한 내용은 양상현의 논문을 참조바람 (양상현, 「대한제국기 울산농민의 항조운동」, 『울산사학』10, 2001).

옹상면민들에게 농사를 짓게 했는데, 토질이 매우 나빠 수확을 제대로 거둘 수 없어 향후 문제가 될 수 있음을 파악한 울산군수가 1905년에 궁부에 문제를 제기하는 일도 있었다.<sup>29)</sup>

이처럼 토지 조성 과정에 대한 고려 없이 조사 과정에서 무조건 역둔토로 분류해 세금을 걷으려고 하면서 부당한 세금이 신설되거나 이중으로 세금을 납부해야 하는 상황 등이 발생했다. 사유지로 출발했다가 관청의 관리하게 들어가게 된 사정이나, 주민들이 처음부터 새롭게 조성해서 사유지의 성격이 짙었다는 점, 토질 자체가 수확물이 제대로 나올 수가 없었다는 점 등은 조사 과정에 제대로 반영되지 못했다. 흥미로운 것은 과거 ‘봉기’라는 방식을 통해 항의하던 농민들이 이제는 ‘청원’이라는 방법을 사용하고 있다는 점, 과거 농민들의 공격대상 중 하나였던 울산군이 대부분 농민의 편에서 청원서 제출에 협조를 하고 있었다는 점이다. 오히려 어버이처럼 생각하던 왕이 수탈의 당사자처럼 인식되게 되었다.<sup>30)</sup> 주민들의 청원은 한 번에 그치지 않았다. 스스로 혹은 울산 군수를 통해 반복적으로 요청하고 또 호소했다. 그러나 원하는 답은 돌아오지 않았다. 이는 고스란히 부담으로 남았다.

울산의 경상좌병영이 폐지된 이후 세금을 납부해야 하는 항목은 다소 줄어든 것으로 보이지만, 여전히 세금은 부담이었던 듯 하다. 심원권은 1896년 4월 20일 일기에 세조(稅租) 10냥을 내지 못해 납부 기한을 뒤로 미뤘다고 쓰고, 10월 20일 일기에는 정확한 항목은 기재하지 않았지만 총 납부해야 할 비용이 5냥 6전 1푼인데 10월 10일과 15일에 각각 2냥을 내고 8푼을 면제 받고도 여전히 1냥 5전 3푼이 남아 있다고 썼다. 1897년 3월 24일 일기에는 울산 본부로 가서 포량전(砲糧錢)의 이자돈 9전 4푼을 납부하고 돌아왔다고 썼다. 포량전은 고종 집권 초기부터 본래 군비 강화를 위해 특별히 징수한 세미(稅米)였는데, 이것을 돈으로 받은 것이 포량전이다. 1895년의 군제개편 이후에는 폐지 되어야 하지만 실제로는 폐지되지 않고 여전히 남아 있었던 것으로 보인다. 이때도 이자를 낸 것을 보면 본액을 내기가 어려웠던 것 같다. 같은 해 3월 30일 일기에 보면 납부해야 할 세금이 기재되어 있다. 연전(煙錢) 6전 7푼, 군감전(軍勘錢) 7전, 봉포전(烽布錢) 2냥 해서 총 3냥 3전 7푼이고, 여기에 포량전(砲糧錢) 3냥을 더하면 총 6냥 3전 7푼이다. 연전은 호세, 군감전은 군역으로, 봉포전은 봉화를 담당하는 봉군의 비용을 충당하기 위해 납부하는 세금으로 추정된다. 호세나 군역세에 비해 봉포전과 포량전 등 방비와 관련된 세금이 특히 높은 것을 보면 광무 정권이 국방력 확충에 특히 많은 비용을 지출하고 있었음을 알 수 있다. 1898년 10월 5일에는 울산 본부에 가서 결세전 10냥을 납부했는데, 11월 6일 시점에 여전히 전세(田稅) 4섬 4말이 남아 있었다.

그 이후의 일기에서는 세금과 관련된 내용이 거의 등장하지 않는다. 그러다 1904년 6월 19일에 큰덕의 공금 관련 문제로 본부에서 사람이 왔는데 심원권이 칼을 쓰고 옥에 갇히는 일이 있었다. 다음날 아침 태장 10대를 맞은 후 다시 갇혔다. 6월 20일에 심원권의 동생과 조카가 각각 60냥, 50냥을 납부하고 6월 21일에 다시 55냥을 납부하면서 심원권은 풀려날 수 있었다. 총 납부한 비용이 165냥에 달한다. 당시 심원권의 ‘큰덕’은 경제적으로 대단히 어려운 처지에 있었는데, 1904년 4월 8일 심원권은 모내기할 벼를 구해서 큰덕에 주었고, 그 날 일기에서도 “큰덕의 살림살이가 어느 때나 윤택해질 것인가, 갈수록 태산이고 보기에 매우 답답하다”고 쓰고 있다. 이후에도 자주 큰덕에 들어서 모내기 상황을 살폈는데, 결국 세금을 납부하지 못해 심원권이 대신 책임을 지게 된 것으로 보인다. 심원권으로서는 매우 억울한 상황이었을 것이다. 이 문제를 해결한 것도 심원권의 동생과 조카였고 큰덕에서는 어떠한 보상이나 지원을 받을 수 없었다. 이후의 일기

29) 울산부/이종서 역, 앞의 책, 128쪽

30) 1875년 울산의 농민들이 봉기를 일으켰을 때 울산도호부로 난입한 농민들은 객사 앞에서 목 놓아 울었다고 한다. 농민들의 관념 속에 왕의 위치가 어떠한지를 살펴볼 수 있다.

에서도 해당되는 비용을 받았다는 기록은 없다. 1906년 4월 18일 큰댁의 증조할머니 제사에 가서 '뜻대로 되지 않은 일이 많지만 같은 조상의 자손은 모두 하나이다'라는 생각을 하는 정도가 전부였다.

정부는 두 차례의 '개혁'을 단행했지만 그것이 실질적으로 어떤 변화를 추동하기는 어려웠던 것 같다. 혁파되어야 할 포량전 같은 세금이 여전히 남아 있었던 것이나 친인척의 세금에 대해 연대책임을 묻는 것은 과거와 별반 다르지 않았다. 사실 당시 한반도를 둘러싼 국제정세는 매우 급하게 돌아가고 있었고 내실 있는 개혁을 진행할 만큼의 여건도 갖춰지지 못한 상태였다. 정부가 외부의 위협으로부터 조선의 '종묘사직'을 보호하는 것을 최우선으로 했기 때문에 농민들에게는 대의를 위한 희생을 요구할 수밖에 없었다. 이런 상황에서 울산의 농민들은 생존을 위한 자구책을 스스로 마련하기 시작했다.

## V. 사회 변화에 대한 한 개인의 대응

바다를 끼고 있었고 일본과 지리적으로 매우 가까웠던 울산은 외부 세력의 유입이 용이한 환경이었다. 19세기 말부터 장생포 인근에는 러시아 포경선과 일본 포경선이 나타나 조업을 하고 있었고, 방어진, 신암 등에는 일본인 어민들의 통어 어업이 산발적으로 이어지고 있었다. 대한제국 정부의 근대화 정책의 시행이나 주변국의 영향력 행사 등의 과정에서 지역 사회에도 낯선 이들이 출몰하기 시작했다.

1895년 12월 육군대좌 블라디미르 페트로비치 카르네츠와 부관, 코자크 병사들이 함께 부산으로 입항해 육로로 경성까지 가는 길에 언양과 울산을 거쳐 가는 일이 있었다. 일본 측의 보고에 따르면 러시아군은 언양과 울산에 분산되어 머물면서 측량을 했고, 이후 경주에서 합류해 경성으로 이동했다고 한다.<sup>31)</sup> 서울에서도 낯선 이들이 왔다. 1896년 10월 정부는 비도(匪徒)의 진압과 민생의 수호를 목적으로 전국 각지에 병참(兵站)을 추가로 설치했다. 지역에 따라 적게는 20명부터 많게는 140명이 파견되었는데, 울산에는 100명의 경군(京軍)을 파견했다. 군이 경군을 보낸 것은 지방관의 실정과 병졸의 횡포 때문에 선량한 농민들이 비도가 되었다고 판단했기 때문이다.<sup>32)</sup> 조선에 있던 일본수비대도 각 지역을 시찰할 계획을 수립했다. 경성에서 부산까지 이동할 때 동로(東路)에 울산을 포함시켰다.<sup>33)</sup> 1900년 8월에는 활빈당 무리가 양산에 집결하여 울산, 언양 등지로 진출하는 일이 있었다.<sup>34)</sup> 새로운 얼굴들은 무장한 외국인 혹은 군인이었기 때문에 일부 지역에는 불안한 분위기가 형성되기도 했다.

심원권 역시 거주지인 부곡에서 가까운 곳에 위치한 구정포(장생포)와 용잠에 왜선이 나타난 것을 직접 목격하기도 했고 또 이야기를 전해 듣기도 했다.<sup>35)</sup> 시장을 방문하고 시세를 기록할 때에도 곡가의 변동에 대해 외국에서 쌀이 들어오거나 나오기 때문이라고 기록을 하는 등 외부 세력에 대해서 인식을 하고 있었던 것으로 보인다. 그럼에도 그들과 직접 대면할 기회는 거의 없었다. 이시기 심원권의 가장 큰 고민은 역시 생존이었다.

1880년대까지만 하더라도 심원권의 농사는 벼와 보리의 이모작이 중심이었고 상당히 단조로웠

31) 「러시아 陸軍士官이 來港하여 육로로 京城으로 향한 件」, 『駐韓日本公使館記錄』 10권, 1896.1.8

32) 「施政一斑 등 보고」, 『駐韓日本公使館記錄』 11권, 1896.10.15

33) 「守備隊에 관한 秘密書類」, 『駐韓日本公使館記錄』 11권, 날짜 미정

34) 「活貧黨의 一種 梁山 集의 件」, 『駐韓日本公使館記錄』 15권, 1900.8.31

35) 심원권일기 1877.5.27, 1880.9.11, 1893.3.14

다. 잠깐 소금판매업을 하는 경우도 있었다. 1879년에 거주지 인근 고사에 자주 방문하며 소금가 마을 둘러보거나 자염(煮鹽) 생산 등에 관계했는데, 일종의 투자를 한 것으로 보인다. 그러나 별 재미는 보지 못한 것 같다. 1881년 2월 20일 일기에 2년 동안 약 200냥의 손해를 봤다는 내용이 있었다. 같은 해 6월부터는 소금을 사서 그것을 되파는 방식으로 직접 판매에 나섰다. 초기 자금이 없어 동업자를 물색했고, 여러 사람들에게 돈을 빌리기도 했다. 9월 20일 무렵에 소금판매가 거의 마무리 되었는데, 몇 달 동안 고생을 하고 나서 약 40냥의 이익을 올리는 데에 그쳤다. 이 때문인지 그 이듬해부터는 다시 농업에 집중했다. 1890년대 이후부터는 심원권이 재배하는 작물의 다양성이 눈에 띄기 시작한다. 담배, 마늘, 고구마, 기장, 수박 등을 새로 심기 시작했고, 뒤로 갈수록 메밀, 무, 오이, 콩, 팥, 목화, 미나리 등 밭작물이 더욱 다양화되었다.

비가 와서 농사일을 하지 못하거나 남는 시간에는 짚신을 삼거나 돛자리와 삼태기를 짜는 등 시간을 알차게 보냈다. 1897년에는 특히 짚신을 많이 삼았는데, 하루에 짚신 7결레를 삼는 날도 있었다. 200결레가 넘는 짚신을 만들었고, 이때 만든 짚신은 친인척 어른들에게 나눠주거나, 나중에 품팔이꾼을 구할 때 좀 더 유리한 입장을 점할 수 있도록 마을 사람들에게 선물로 주기도 했다. 먹는 음식에도 차이가 생겼는데, 모래무지, 미꾸라지 등을 먹었고 개를 잡아먹기도 했다. 1900년 5월 8일에는 구정포(장생포)에 가서 고래고기를 사 온 다음 소금에 절여두고 여름에 먹을 것을 기약하기도 했다.

농사를 꾸준히 지으면서 생산량을 늘리기 위한 궁리도 계속 했다.

*볍씨를 마련한 기록은 다음과 같다. 올벼[早稻] 2되, 육월화(六月禾) 1되, 토시조(土時租) 1말, 조화(藁禾) 12말, 진조(眞租) 5말, 법한조(法漢租) 5말, 청화(靑禾) 5말, 구왕조(求旺租) 3말, 옥산조(玉山租) 4말로 도합 36말이다. 농사 지을 볍씨를 마련하는 일을 마쳤으니, 이번 가을을 지켜본 뒤에야 어떤 볍씨가 좋은지를 알게 될 것이다. 먼저 좋다거나 좋지 않다고 하는 자는 □□한 사람이다. 올벼, 중벼[中稻], 늦벼[晚稻]를 서로 어슷비슷하게 마련하였으니, 원래 때를 잃지 않으려는 생각에서 그런 것이나 어느 때 가뭄이 들고 어느 때 많은 비가 내릴지를 누가 알 수 있겠는가?(1900.3.29.)*

*20일의 거름을 보니, 늦벼[晚稻]가 가장 잘 될 것 같다. 그렇지만 그 토질에 따라서 하는 것이 옳다. 거름을 많이 내면 농사가 잘되고, 거름을 적게 내면 농사를 망칠 것이다(1902.2.21.)*

모내기를 할 때 벼의 종자를 다양하게 해서 수확 시기를 달리함으로써 자연으로부터 오는 불확실성을 최대한 극복하려고 했고, 겨울철에 거름을 마련해서 모내기 전에 최대한 땅을 비옥하게 하고, 밭작물을 키우면서도 거름을 주었다. 거름을 마련하기 위해 매일 같이 강가에 가서 해초나 물풀을 채취했고, 하루에 2~3번씩 같은 곳을 방문하기도 했다. 1896년 이후로 농사에 소를 적극적으로 활용하기 시작했다. 논밭이 각각 다른 마을에 흩어져 있었기 때문에 논밭 근처의 지인 집에서 소를 빌려서 논과 밭을 갈았고, 소를 구하지 못하는 날에는 직접 쟁기를 들고 농사에 나섰다. 소의 필요성을 절감하면서 반양(半養)을 목적으로 소를 구해오기도 하고, 장에 가서 소를 구입한 후 본인의 소를 다른 사람들에게 비용을 받고 빌려주기도 했다. 이전에 염전에 투자를 했다가 크게 재미를 보지 못했는데, 소를 활용해서 염전에 솔가지를 실어다 주고 운반비를 받으면서 쓸쓸한 부수입을 올리기도 했다.

심원권은 아버지로부터 재산을 좀 받았던 것으로 보인다. 23살이라는 젊은 나이에 아버지가 돌아가셨기 때문에 과거시험과 농사 사이에서 갈피를 잡지 못하는 모습을 보이기도 했다. 본인이

가정을 책임지게 되면서 점차 농사에 집중하게 되었지만 40대가 되어서도 여전히 과거에 대한 미련을 버리지 못하는 못했지만 본인도 합격을 특별히 기대하고 있었던 것 같지는 않다. 동생이 결혼 후 분가 하면서 토지를 나눠주게 되었고 그 무렵부터 가세가 기울기 시작했다. 일정 정도의 토지가 확보되지 않으면 생활이 쉽지 않았던 점도 영향을 미쳤을 것이다. 한때는 아버지가 물려 준 집을 팔아야 했을 정도로 가세가 기울었던 시기도 있었다. 나이가 들면서부터는 농사에 더욱 집중했고, 재산을 모으기 위해 이일 저일 가리지 말고 열심히 하자는 쪽으로 마음을 먹고 그것을 실천했다.

*인생의 운수는 모두 하늘에 달려있으니 부지런한 자가 얻는 것은 자연스러운 이치이다. 흥하고 망하고 성하고 쇠하는 것은 각각 때가 있으니, 마음을 한결같이 하고 봄을 맞이하는 것이 좋다. 밭에 거름을 많이 내면 곡식이 많이 생산되니, 어찌 세 농사철에 힘을 쓰지 않겠느냐?(1905.6.10.)*

다른 사람들이 사용하지 않는 땅을 보면 빌려서 농사를 지었고 부업으로 할만한 일도 적극적으로 찾아서 하기 시작했다. 농사 짓는 땅도 계속 늘어나갔다. 특정한 날짜에 내리는 비나 구름의 모양, 바람의 방향을 보고 한 해의 풍흉을 점치는 때도 있었지만 말년으로 갈수록 정성을 다하는 태도와 부지런히 농사에 힘쓸 것을 강조했다. 본인이 막기 어려운 변화 앞에서 한 개인이 취할 수 있는 소박하면서도 정석적인 자세라고 할 수 있을 것이다.

## VI. 나오며

보통 행정구역의 변경을 포함한 지방제도의 개편은 중앙의 관점 내지는 지배자의 의도를 중심에 놓고 구성된다. 전국을 효율적으로 통치할 수 있는 방법이 무엇인가에 대한 고민이 깊이 반영되기 때문이다. 1895년과 1896년의 경우는 특히 그러했다. 일본군이 불법적으로 경복궁을 점령하고, 왕후가 궁 안에서 시해당하고 임금이 러시아 공사관으로 몸을 피신하는 것은 결코 정상적인 상황이라고 할 수 없다. 그야말로 정권을 유지할 수 있을지 말지 절체절명의 위기 속에서 단행된 개혁이었다. 그러나 지역민의 입장에서 ‘개혁’이라는 말을 붙일 정도로 생활이 나아졌는지 의문이 드는 것도 사실이다.

한국 정부의 근대화 시도는 주도 세력의 교체, 황제의 등장, 외세의 간섭 등으로 계획이 자주 변경되거나 실제 실행에까지 이르지 못한 경우가 많았다. 지방제도의 개혁에서 가장 핵심은 조세 수취의 개선이었는데 이 역시 근본적인 개선에까지 이르지 못했던 것이다. 재정의 일원화 및 중앙집권화를 추진하는 과정에서 정부가 또다른 수탈기구화 하는 문제가 발생하기도 했다. 게다가 1905년 을사조약과 1907년의 정미조약 체결로 일본의 침략이 본격화하면서 지방제도의 개편은 오히려 왜곡된 방향으로 나아갔다. 재정적 한계와 전문 인력의 부족을 해결한다는 명목으로 일본에서 경찰, 검사, 판사 등이 대한제국의 관리로 임명되었다. 개편된 지방제도가 일제의 식민지 지배를 지원하는 방식으로 활용되기까지 했다.

과거를 들여다보는 우리들은 이 길의 끝이 식민지라는 것을 알고 있고, 모든 징후를 식민지화의 과정으로 해석하게 된다. 그러나 당대를 살았던 이들은 한치 앞을 알 수 없는 현실 속에서도 나름의 돌파구를 찾기 위해 계속 노력을 하고 있었다. 역사 속에서 어떤 변화가 나타났다면, 자기 자리에서 고군분투 했던 이들이야말로 그러한 변화의 원동력이 아닐까 생각한다.

【참고문헌】

『公文編案』

『국역심원권일기』 상, 중, 하 (국사편찬위원회 소장)

『驛土所關訴題存』

『驛訓指』

『울산군읍지』, 1899(서울대 규장각 소장, 奎10873)

『울산읍지』, 1902(서울대 규장각 소장, 奎11699-v.1-2)

『조선·대한제국관보』

『駐韓日本公使館記錄』

『統監府文書』

박찬승, 『조선총독부의 지방제도 개편』, 동북아역사재단, 2024

양상현, 「대한제국기 울산농민의 항조운동」, 『울산사학』10, 2001

양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편시도와 그 양상」, 『역사와 담론』108, 2023

역주 울산지리지 편찬위원회 편, 『(역주)울산지리지(하권)』, 울산광역시문화원연합회, 2014

울산부/이종서 역, 『울산부선생안』, 울산박물관, 2012

유정현, 「1894~1904년 지방재정제도의 개혁과 이서층 동향」, 『진단학보』73, 1992

윤정순, 「한말 지방제도 개혁의 연구」, 『역사학보』15, 1985

이상찬, 「1894~5년 지방제도 개혁의 방향- 향회의 법제화 시도를 중심으로-」, 『진단학보』67, 1989



## 1894~1905년 지방제도의 변천과 지역사회 - 舊 울산군 지역을 중심으로-에 대한 토론문

차철욱(부산대학교)

1895년과 1896년 진행된 지방제도의 개편은 근대적인 시스템으로의 전환을 지향하고 있었다. 전근대 지방을 통치하던 수령과 이서층들의 자율성을 제한하고 중앙기구에 예측시킴으로써 중앙 집권화를 위한 제도 개편이었다. 물론 이 제도의 추진 방향은 그동안 지방의 수취체제를 담당한 지방세력을 통제하기 위해 국가가 직접 관리하기 위해 행정구역의 명칭 변경과 관할 구역을 재편하고, 기존의 지방 지배세력의 역할을 재조정하기 위해 재정권, 재판권, 경찰권을 중앙 직속 기구화했다. 이러한 개편은 우리나라 근대화 과정에서 지방의 독자성을 차단하고 중앙의 지방지배력을 강화하는 한편 전근대 사회에서 뿌리를 내리고 있던 지방자치 요소가 해체되는 과정이기도 했다.

정계향선생님은 이 시기 지방제도의 개편을 울산 지역을 사례로 분석했다. 결론적으로 지방제도를 개편해도 기존의 봉건적인 수취방식은 거의 변화가 없었고, 민중의 부담은 계속되었다는 논리이다. 따라서 본 제도의 시행은 중앙의 입장에서 지방의 자율성을 차단하고 효율적으로 지배하는 방법, 즉 정권 유지를 위한 수단으로 이해했다. 기존 연구가 분석한 제도의 실패 여부보다는 지역사회에 끼친 영향과 지역 주민들의 대응에 관심을 가지고 분석했다.

필자 또한 정계향선생님의 연구 목적에 전적으로 공감하면서, 궁금한 점 몇 가지를 질문해 보겠다. 1895년과 1896년 지방제도 개편을 개항장 무역과 연계된 울산과 같은 배후지의 경제변화 추동, 이에 따른 농민들의 자기 권리 의식의 성장과 함께 이해해야 하지 않는가. 그런데 필자는 자연 재해 등으로 울산의 인구감소가 세금 감면정책을 야기할 정도로 어려운 상황으로 인식하고 농민들을 수동적인 존재로 위치시키고 있다. 경상좌병영 폐지에 따른 전통적인 잡세 폐지, 1895년 이전 지방관의 세금 감면을 갑오농민전쟁 때 농민군의 요구와 같은 맥락에서 울산 농민들의 요구를 좀 더 적극적으로 해석할 필요는 없는가.

필자는 이 시기 지방제도 개편이 전근대적인 수취체제에서 중앙과 지방이라는 일원화된 체제로 전환한 것이 '다행'이라고 평가하면서, 다만 관리를 위해 필요한 행정력 (재정과 인력)부족이라는 '문제'가 개선되지 못한 탓에 성공하지 못했다고 한다. 필자도 논증했듯이 제도 개편 후 수취체제나 방식이 전통적인 방식과 크게 다르지 않아 농민들이 감당해야 할 부담은 변화가 없었다. 대한제국 선포 후에도 전통적인 수탈체제와 유사하게 존재하는 내장원의 역둔토 경영, 포량전 등 차이가 없었다는 평가이다. 농민들은 왕을 '수탈 당사자'로 인식했다. 지방제도 개편의 목적이 지방 권력을 포섭하는 중앙집중화에 있었다고 한다면, 행정력 부족으로 평가하기 보다 봉건 권력의 지방과 재정 장악이라는 관점에서 평가할 필요가 있다. 즉 울산 농민들 입장에서 전근대 이서층과 수령이나 중앙 정부가 동일하게 자신들을 수탈하는 존재였지 않았을까. 따라서 이 시대 울산 농민들이 봉건정부에 저항하는 형식인 '봉기'가 아닌 '청원'이라 해서 중앙 정부가 파견한 울산군(수)을 '농민의 편'으로 이해할 수 있을까.

마지막으로 심원권의 삶에 대한 해석이다. 필자는 주어진 현실 속에서 '나름의 돌파구'를 찾아가는 존재로 평가했다. 심원권은 과거 공부를 하던 유생이면서 농민으로 평생을 살았다. 그의 일

기는 거의 매일 기록되었으며, 매일 노동을 하고 있고, 노동을 위해 이리 저리 이동하고 있다. 노동의 유형은 대부분 농사짓기이지만 짚신짜기, 돛자리 만들기, 삼태기 만들기 등 부업에도 종사했다. 쌀 가격을 일기에 기록하면서 시장별 쌀 가격을 비교하기도 했다. 심원권의 생산활동에 대한 기록이 많다. 이 시대는 일본에서 근대적인 상품이 많이 수입될 때이다. 아니면 일제강점기 생필품 소비가 증가하기도 한다. 심원권의 소비 패턴에 대해서 소개 부탁한다.

본 연구의 목표가 아니긴 한데 이 시기 지방제도 개혁으로 전근대 울산 지역의 정치를 이끌어 오던 이서충이나 병영 내 군 간부들의 변신에 대해서 설명을 부탁한다. 통영의 사례에서는 제한된 지방의 관료 자리를 두고 치열한 쟁탈전이 벌어지거나, 아니면 상인으로 전환하는 경우를 확인할 수 있었다.

---

메 모

---



## 주제발표7

13도제 실시 후 전라남도의 지역 구도 재편

- 나주·광주·목포를 중심으로 -

-이정선(조선대학교)



# 13도제 실시 후 전라남도의 지역 구도 재편

## - 나주·광주·목포를 중심으로 -

이정선(조선대학교)

- I. 머리말
- II. 일제시기 이전 전라남도 지역 구도
  - 1. 삼국시대~조선시대: 광주 vs 나주
  - 2. 갑오·을미개혁 이후: 나주 vs 광주 vs 목포
- III. 1910~20년대 전라남도 지역 구도
  - 1. 일제시기 지역 위상 변화와 개발의 편차
  - 2. 전남도평의회를 통해 본 경쟁과 협력
- IV. 맺음말

### I. 머리말

현행 한국 지방행정제도의 기반인 13도제는 1896년에 시행되었다. 이후 근대 지방행정제도에 대해서는 그간 전국을 아우르는 지방제도 및 지방자치에 대한 연구가 다수 축적되었다. 손정목의 『한국지방제도·자치사연구(상)』(1992)이 초창기를 대표하는 연구라면,<sup>1)</sup> 최근에는 김민석의 「갑오 개혁·대한제국기 지방제도 개편과 지방자치 논의」(2023),<sup>2)</sup> 박찬승의 『조선총독부의 지방제도 개편』(2024)<sup>3)</sup>과 같은 종합적 연구가 나와서 전체적 흐름을 잘 정리해 주었다.

이들 연구에 따르면 크게 두 가지 주요한 논점이 있다. 첫째는 1895·1896년 지방제도 개혁이 일본의 영향을 받은 것인지 아니면 조선시대의 연장선에 있는 것인지이다. 이를 살피기 위해 지방제도의 개혁 과정과 내용을 정리하고 그를 조선시대 또는 동시대 일본의 제도와 비교하곤 한다. 둘째는 1920~30년대 도입된 지역 행정 자문·의결기관이 식민 당국에 대한 일방적 협력(친일) 기관이었는지 아니면 상호작용이 가능한 정치의 장이었는지이다. 이를 살피기 위해 자문·의결기관의 대표자나 그들의 논의 내용을 분석하는 지역 사례 연구가 늘고 있다.<sup>4)</sup> 최근에는 동북아역사재단<sup>5)</sup>과 동국대학교 대외교류연구원 등<sup>6)</sup>이 기초 자료집도 편찬하였다.

1) 손정목, 『한국지방제도·자치사연구(상)』, 일지사, 1992.

2) 김민석, 「갑오개혁·대한제국기 지방제도 개편과 지방자치 논의」, 한양대 사학과 박사학위논문, 2023.

3) 박찬승, 『조선총독부의 지방제도 개편』, 동북아역사재단, 2024.

4) 동선희, 『식민권력과 조선인 지역 유력자: 도평의회·도회의원을 중심으로』, 선인, 2011; 김동명, 『지배와 협력: 일본제국주의와 식민지 조선에서의 정치참여』, 역사공간, 2018.

5) 김윤정·천지명 편역, 『지방제도(1): 통감부 시기와 1910년대』, 동북아역사재단, 2022; 김윤정·천지명 편역, 『지방제도(2): 1920년대 지방제도 개정과 지역사회』, 동북아역사재단, 2023.

13도제 시행과 관련된 필자의 문제의식은 이때 전라도가 전라남도과 전라북도로 나뉜 동시에, 전라남도의 행정중심지(관찰부, 도청)가 나주에서 광주로 바뀌었다는 데 있다. 이후 일제시기 ‘천년 목사 고을’ 나주가 아니라 광주가 빠르게 도시로 성장했다. 이는 지역민의 자존심과도 연결된 매우 민감한 문제였다. 한편에서는 개항장 목포가 상공업 중심지로 급성장해 일제시기 지방자치 발전 속도는 광주보다 앞섰고, 광주가 직할시로 승격(1986)되어 전라남도에서 분리된 이후 전남도청은 2005년 광주에서 남약 신도시로 이전해 갔다. 이런 사실을 염두에 두면, 13도제 이후 일제시기 전남지역에서는 지역 중심지를 둘러싸고 나주, 광주, 목포가 서로 경쟁하는 관계에 있었다고 이해할 수 있다. 그 경쟁 관계를 일제시기 전남 지역 행정 자문·의결기관인 전남도평의회와 전남도회에서 확인해 보려는 것이 본 발표문의 시작이었다.

다만 아쉽게도 호남, 특히 전남 지역 연구는 그리 많지 않다. 지방제도에 대해서는 김정호의 『지방연혁연구-전남을 중심으로-』(1988)가 선구적이면서도 독보적이다.<sup>7)</sup> 김희태의 「한말 지방제도의 변천과 역대 관찰사-전라남도를 중심으로-」(1997)<sup>8)</sup>와 각 지자체에서 편찬한 최신 시·군지류도 참고가 된다.<sup>9)</sup> 그러나 일제시기 전남도평의회와 전남도회에 대한 본격적 연구는 김동명의 논문 1편뿐이고,<sup>10)</sup> 회의 자료도 거의 정리되어 있지 않다.<sup>11)</sup> 회의 내용을 날짜별로 비교적 자세히 보도한 『京城日報』, 『朝鮮新聞』, 『釜山日報』, 『每日申報』 등 신문 자료를 충실히 활용할 필요가 있다. 기사량이 많아 시간 관계상 1920년대 기사까지만 검토할 수 있었다. 이에 본 발표문은 미완성이나마 근대 초기 전라남도의 지역 구도 재편 양상을 나주·광주·목포를 중심으로 살펴보고, 광주·전남 재통합이 논의되는 오늘날에 주는 시사점을 짚어보려 한다.

## II. 일제시기 이전 전라남도 지역 구도

### 1. 삼국시대~조선시대: 광주 vs 나주

나주와 광주의 경쟁 관계는 조금 더 시간을 거슬러 올라가 살펴볼 필요가 있다. 통일신라는 687년(신문왕 7) 옛 고구려·백제 영토를 아우르는 지방제도로 9주 5소경 제도를 완성했다. 이때 옛 백제 권역에는 남원경(남원)과 웅천주(공주), 완산주(전주), 무진주(광주)의 1소경 3주를 설치했다. 삼국시대의 주(州)가 군사 근거지 성격이 강해서 고정되지 않고 군사상 필요에 따라 이동과 치폐를 반복한 데 반해, 통일신라 시대의 주는 고정된 지방행정구역으로 성립되어 주 장관인 총관 또는 도독이 하부 행정구역인 군현을 관할했다. 757년(경덕왕 16) 군현 개편 당시 전남 권역

6) 동국대학교 대외교류연구원·인간과미래연구소 번역해제집, 『일제강점기 지방의회 회의록 번역·해제집』 1~9, 2024, 선인.

7) 김정호, 『지방연혁연구-전남을 중심으로-』, 광주일보출판국, 1988.

8) 김희태, 「한말 지방제도의 변천과 역대 관찰사-전라남도를 중심으로-」, 『향토문화』 16, 1997.

9) 광주직할시사편찬위원회, 『광주시사』 2, 광주직할시, 1993; 나주시지편찬위원회, 『나주시지』 1~4, 나주시, 2006; 목포시사편찬위원회, 『목포시사』 1~5, 목포시·목포시사편찬위원회, 2017; 전라도천년사편찬위원회, 『전라도천년사』 23, 전라북도·광주광역시·전라남도, 2022(온라인).

10) 김동명, 「1928년 전라남도 도평의회와 조선인과 일본인 「알력」 사건 연구」, 『한일관계사연구』 46, 2013.

11) 동국대학교 대외교류연구원·인간과미래연구소의 『일제강점기 지방의회 회의록 번역·해제집』 3·6·9권이 각각 1920년대, 1930년대, 전시체제기 전라·충청·평안 편인데, 전라남도 단위의 회의록은 1929년과 1939년의 일부 회의록만 실려있다. 국가기록원 소장 자료만 수록 대상으로 삼았기 때문이다.

은 무주(광주)를 중심으로 한 15군 43현으로 조정됐는데, 15군 중에 금산군(錦山郡, 나주)과 무안군(務安郡)이 있었다.<sup>12)</sup> 지역 중심지로서는 광주가 먼저 성장한 것이다.

나주가 전라남도 권역의 중심지가 된 것은 고려시대부터였다. 왕건은 903년 수군을 거느리고 와 금성군(錦城郡) 등 10여 군현을 공략하고 금성군을 나주로 개칭했다. 이후 나주는 장화왕후 오씨 등 현지 세력을 토대로 고려의 전초 기지 역할을 했고, 무주(광주)는 후백제 견훤이 처음 기병한 곳이자 마지막까지 고려에 저항한 후백제의 거점 지역이었다. 이에 고려는 983년(성종 2) 전국에 12목을 설치해 중앙에서 목사를 파견하면서 전라도 권역에는 전주, 나주, 승주(순천)에 목을 설치했다. 12목은 대개 통일신라의 지방행정 중심지였지만, 광주를 제외한 것이다.<sup>13)</sup> 고려시대 지방관제의 기본 구조가 완성된 1018년(현종 9)에는 전국의 목을 8개로 줄이면서 승주가 목에서 제외됐고, 전주와 나주의 이름을 딴 '전라도'라는 명칭이 만들어졌다.<sup>14)</sup>

조선시대에도 전라도라는 명칭과 전라도의 북부에서는 전주, 남부에서는 나주가 중심지 역할을 하는 지역 구도가 지속되었다. 하지만 이성계의 관향인 전주가 전라도 전체를 아우르는 부동의 전라감영 소재지였고, 다른 지역들은 등급화되면서 일종의 경쟁 관계에 놓였다.<sup>15)</sup> 다음의 <표 1>은 조선 전기 전라도 지역의 기본 등급을 현재의 행정구역에 따라 정리한 것이다.

<표 1> 지방관 등급에 따른 조선 전기 전라도의 지역 등급

	부윤 (종2품)	목사 (정3품)	도호부사 (종3품)	군수 (종4품)	현령 (종5품)	현감 (종6품)
전라북도	전주		남원	익산, 김제, 고부, 금산, 진산, 여산, 순창	용담, 만경, 임피, 금구	임실, 장수, 운봉, 진안, 무주, 정읍, 흥덕, 부안, 옥구, 용안, 함열, 고산, 태인, 고창, 무장
전라남도		광주, 나주	담양, 장흥, 순천	영암, 영광, 진도, 무안, 보성	창평, 능주	곡성, 옥과, 남평, 광양, 구례, 흥양, 동복, 화순, 장성(진원), 함평, 무안, 강진, 해남
제주도		제주				대정, 정의

\* 출전: 김정호, 『지방연혁연구-전남을 중심으로-』, 광주일보출판국, 1988, 71쪽 <표 23>

<표 1>에서 주목되는 것은 전라북도 권역에는 1~3등급 지역이 전주와 남원뿐인 데 비해, 전라남도 권역에는 2~3등급에 광주, 나주, 담양, 장흥, 순천의 다섯 개 지역이 몰려 있다는 점이다. 또 광주가 다시 나주와 마찬가지로 정3품 목사가 파견되는 큰 고을로 승격되었다. 광주는 이미 고려 말에 전주, 익주(익산), 나주, 승주(순천)와 함께 전라도의 계수관이 되었다. 계수관은 도의 지시를 관할 군현에 전달하며 통할하는 중간적 존재였다. 조선 왕조 들어서는 1393년(태조 2)에 익주(익산), 승주(순천)를 제외한 완산(전주), 나주, 광주가 계수관이 되었다. 또 태조 대부터 전라도와 경상도를 좌우로 나누어 조군(漕軍)이나 공물 납부를 통할하다가 1519년(중종 14)에는 아예

12) 김정호, 앞의 책, 1998, 30~33쪽.

13) 김정호, 위의 책, 1998, 35쪽, 37~44쪽.

14) 김정호, 위의 책, 1998, 48~50쪽.

15) 김정호, 위의 책, 1998, 68~74쪽.

도를 둘로 나누자는 논의가 이뤄졌는데, 전라우도는 전주와 나주·제주, 전라좌도는 광주와 남원·담양·장흥·순천이 중심 지역이었다.<sup>16)</sup> 이때 전자를 전라도, 후자를 광남도라고도 불렀다.<sup>17)</sup> 광주를 전주·나주와 분리된 도의 중심지로 구상한 점이 흥미롭다.

이후 조선 후기 전라남도 권역에서는 전반적으로 나주가 우세한 가운데, 광주 또는 다른 지역과의 경쟁 구도가 형성되었다. 이를 엿볼 수 있는 것이 군현의 승격·강등 및 그에 따른 전라도의 명칭 변경이다. 조선시대에는 왕실과 관계가 깊거나 충신·효자를 배출한 고을은 격을 높이고, 역적·간신을 배출한 고을은 강등시키거나 다른 군현에 폐합시키는 경우가 적지 않았다. 나주와 광주도 예외는 아니어서 여러 번 강등과 복구를 거쳤고, 나주가 강등되면 전라도의 명칭이 바뀌기도 했다. <표 2>는 조선시대의 전라도 명칭 변화를 표로 정리한 것이다.<sup>18)</sup>

<표 2> 조선시대 전라도의 명칭 변화

명칭	시기	개칭 사유	도 명칭 조합
전남도 (全南道)	1645~1654	나주목→ 금성군 강등(1645) (나주 향리의 나주 목사 상해)	전주 + 남원 <sup>19)</sup>
전광도 (全光道)	1728(1735)~1738	나주목→ 금성현 강등(1728) (나주 나씨의 이인좌의 난 연루)	전주 + 광주

요컨대, 삼국시대부터 조선시대까지 전라남도 권역에서는 광주와 나주가 경쟁적 관계에 있었다. 광주가 먼저 지역 중심지가 되었으나 고려시대 이후 나주가 중심지로 자리 잡았다. 오늘날 나주가 ‘천년 목사 고을’로 불리는 이유이다. 다만 고려시대와 달리 조선시대에는 나주의 우월한 지위가 절대적이지 않았고, 광주를 비롯한 전라도의 다른 지역으로 대체될 수 있었다.

## 2) 갑오·을미개혁 이후: 나주 vs 광주 vs 목포

조선시대의 지방제도는 갑오개혁 이후 대대적으로 개편되었다. 우선 1895년 5월 박영효·유길준 등의 주도로 기존의 광역 행정구역을 8도(道)에서 23부(府)로 바꾸고, 도 하부 행정구획인 부·목·군·현 등을 군(郡)으로 통일했다. 광역 행정구역 수를 늘려 중앙과 지방의 연결, 지방에 대한 중앙의 통제를 강화하는 한편, 하부 행정구역은 일원화·통폐합해서 경비를 절감하고자 했다. 하지만 이때 하부 행정구역 통폐합은 거의 이뤄지지 못해 미완의 개혁에 그쳤다.<sup>20)</sup>

23부제의 기본 법제는 1895년 5월 26일(음력) 제정된 칙령 제98호 「지방제도 개정에 관한 건」이다. 전라도 권역에는 전주부, 남원부, 나주부, 제주부가 설치되었고, 4개 부에 54개 군이 분속되었다.<sup>21)</sup> 9월(음력)에는 칙령 제164호 「군수 관등 봉급에 관한 건」을 제정·시행해 각 군을 면

16) 김정호, 위의 책, 1998, 70~74쪽.

17) 김희태, 앞의 논문, 1997, 39쪽. 김정호는 도를 나누어 양(兩) 감사를 두라는 중종의 전교가 실현되지 않았다고 하고(74쪽), 김희태는 『전라남도지』 4권(전라남도지편찬위원회, 1993, 52쪽)을 인용해 전라도가 일시 둘로 분도(分道)되었을 때의 명칭이 전라도·광남도였다고 한다. 추후 확인을 요한다.

18) 김정호, 앞의 책, 1998, 202~204쪽, 532쪽; 전라도천년사편찬위원회, 『전라도천년사』 11, 전라북도·광주광역시·전라남도, 2022(온라인), 171~172쪽; 김희태, 위의 논문, 1997, 39쪽.

19) 당시 남원에서 명칭을 따온 이유는 불분명하다. 다만 광주 사람이 이괄의 난(대역죄)으로 처단되면서 광주목이 광산현으로 강등(1624)되었다가 복구(1634)된 지 얼마 되지 않았기 때문일 가능성이 있다.

20) 김민석, 앞의 논문, 2023, 13~27쪽.

(面)과 결호(結戶)의 다과에 따라 5등급으로 나뉘었다. 전라도 권역은 <표 3>과 같다.<sup>22)</sup> 당시 전라도 권역 1~2등 군이 전국의 1/3을 차지했다.<sup>23)</sup> 전체적으로 <표 1>에서 확인된 조선시대 전북·전남 핵심 지역이 2곳씩 부로 독립한 가운데, 광주만 광주군으로 나주부에 속해 있다. 제주군은 원자료인 『관보』에도 누락되었는데 <표 1>을 감안하면 높은 등급일 가능성이 높다.

<표 3> 전라도 권역 23부의 소재지 및 군 등급

23부	부 소재지	1등 군	2등 군	3등 군	4등 군	5등 군
전주부 (20군)	전주	전주, 영광	김제, 고부, 태인, 무장	여산, 임피, 함열, 익산, 부안, 금구, 흥덕, 장성	고창, 정읍, 만경, 옥구, 고산	용안
남원부 (15군)	남원	남원, 순천	담양	무주, 진안, 임실, 순창	구례, 운봉, 곡성, 광양, 장수, 옥과, 창평, 용담	
나주부 (16군)	나주	나주, 광주, 영암	해남, 강진, 장흥, 흥양, 함평, 보성	진도, 능주, 무안, 남평, 낙안	동복, 화순	
제주부 (3군)	제주					대정, 정의

\* 출처: 김민석, 「갑오개혁·대한제국기 지방제도 개편과 지방자치 논의」, 한양대 사학과 박사학위논문, 2023, 22쪽 <표 1>, 25~27쪽 <표 2>

그런데 23부제는 불과 1년여 만에 폐지되었다. 1896년 8월 4일(양력) 제정된 칙령 제36호 「지방제도와 관제와 봉급과 경비의 개정에 관한 건」으로 13도제를 시행한 것이다.<sup>24)</sup> 이는 1896년 2월(양력) 아관파천으로 갑오개혁파 정권이 붕괴된 후 국왕의 전제권력을 강화하는 쪽으로 제도를 환원하는 동시에, 8도를 23부로 바꾸며 오히려 늘어버린 경비를 줄이기 위한 조치였다. 이때 경기도, 황해도, 강원도는 1개 도로 두고, 충청도, 전라도, 경상도, 평안도, 함경도를 각각 남북으로 나눔으로써 13개의 도를 편성했다. 군(郡)도 부·목·군으로 환원되었다.<sup>25)</sup>

이때 흥미로운 것은 새로 편성된 전라북도의 중심지는 여전히 전주였지만, 전라남도의 중심지는 광주로 바뀌었다는 점이다. 23부가 아니었으면서 13도의 중심지가 된 곳은 전국에서 경기도 수원, 평안북도 정주, 전라남도 광주 세 곳뿐이었다. 13도제를 시행한 칙령 제36호는 이 법령에서 역시 하위 행정구역을 5등급으로 나누었는데, 전라남도도 다음 <표 4>와 같다.

21) 「地方制度 改正에 關한 件」, 『관보』 1895년 5월 28일자. 시행일은 음력 1895년 윤5월 1일이다.  
 22) 「郡守 官等俸給에 關한 件」, 『관보』 1895년 9월 8일자. 시행일은 반포일이다.  
 23) 전라도천년사편찬위원회, 『전라도천년사』 23, 앞의 책, 2022, 47쪽.  
 24) 「地方制度和 官制와 俸給과 經費의 改正에 關한 件」, 『관보』 1896년 8월 6일자. 시행일은 반포일이다.  
 25) 김민석, 앞의 논문, 2023, 71~76쪽.

<표 4> 전라남도 도 소재지 및 군 등급

	도 소재지	1등 군·목	2등 군	3등 군	4등 군	5등 군
전라남도 (33군)	광주	광주, 순천, 나주, 영암, 영광, 제주	보성, 흥양, 장흥, 함평, 강진, 해남, 무장, 담양	능주, 낙안, 무안, 남평, 진도, 흥덕, 장성	창평, 광양, 동북, 화순, 고창, 옥과, 곡성, 완도, 지도, 돌산	대정, 정의

심지어 1896년 제도 개혁을 설명한 『지방제도조사』 자료에 따르면, 제주를 제외한 내륙의 전라남도 1등급 군세는 <표 5>와 같았다. 광주가 인구는 많지만, 토지 수확량과 징세액은 나주가 월등했다.<sup>26)</sup> 따라서 지역의 연혁, 규모, 위치 등을 종합적으로 고려해 도 소재지를 결정했겠지만, 반드시 광주였어야 할 이유는 찾기 어렵다. 『나주시지』는 “13도제에 의해 전라남도의 관찰도는 기존 전남 지방의 중심지였던 나주가 되어야 했음에도 불구하고 광주군으로 확정되었다. 이는 단발령에 반발하였던 나주 지역의 정서가 일정 정도 반영된 결과로 이해된다.”라고 적었다. 을미의병 당시 1896년 2월 거병해 참서관(나주부 관찰사 대리) 안종수를 처단하는 등 강하게 저항했기 때문이다.<sup>27)</sup> 하지만 조선시대 읍격 강등·복구의 역사를 생각하면, 이 시기 광주가 전남 중심지가 된 것은 ‘확정적’이라기보단 ‘임시적’이었다고 보아야 할 것 같다.

<표 5> 전라남도 1등급 군세

	면수	호수	인구	각종 결수	호세 총액	각종 결세액	호결세 합계
광주군	41	6,238	29,573	9,587,929	2,807,100	114,951,117	117,758,217
나주군	38	8,521	27,603	15,924,165	3,840,600	191,089,980	194,930,580
영암군	18	3,564	22,159	8,499,515	1,603,800	101,994,180	103,597,980
영광군	27	6,598	27,195	8,828,811	2,969,532	105,945,733	108,915,264
순천군	14	6,761	24,253	6,877,257	3,042,600	81,751,044	84,793,644

\* 비고: 영광군 호결세 합계에 오류가 있으나 원문대로 두었다.

한편, 무안군은 1897년 10월 목포항 개항을 계기로 빠르게 성장했다.<sup>28)</sup> 1897년 9월 12일 제정된 칙령 제30호 「지방제도 중 관제와 봉급과 경비의 칙령 개정 사(事)」로 3등급이었던 무안군은 1등급 무안부로 승격되었다.<sup>29)</sup> 그러다 1903년 7월 3일 칙령 제10호 「지방제도 중 개정 건」으로 대부분의 부를 군으로 환원할 때, 무안부도 1896년 칙령 제36호, 즉 13도제 시행 당시의 등급에 따라 3등급 무안군으로 환원되었다.<sup>30)</sup> 이후 통감부의 한국 지방제도 개편 시도 속에서 제정된 1906년 9월 24일 칙령 제48호 「부를 군으로 개칭하고 군을 부로 개칭하는 건과 부청 및 군청에 관한 건」으로 무안군은 다시 무안부가 되었다.<sup>31)</sup> 이때 인천, 옥구(군산), 무안(목포), 창원(마산),

26) 『地方制度調査』(국립중앙도서관 소장, 한古朝31-62, 온라인), 113쪽. 전라남도 1목(제주목) 34군.

27) 나주시지편찬위원회, 『나주시지』 1, 나주시, 2006, 305쪽, 318~325쪽.

28) 김정호, 앞의 책, 1998, 122쪽.

29) 「地方制度 中 官制와 俸給과 經費의 勅令 改正事」, 『관보』 1897년 9월 14일자.

30) 「地方制度 中 改正 件」, 『관보』 1903년 7월 6일자.

31) 「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」, 『관보』 1906년 9월 28일자. 시행일은 1906년 10월 1일이다. 이때 무안부는 현재의 목포시 일원까지 관장하게 되었고, 치소를 현

동래(부산), 덕원(원산), 성진, 삼화(진남포), 경흥, 의주, 용천(용암포) 등 활발한 경제 활동과 급격한 인구 증가를 보이며 근대 도시의 모습을 갖춰가던 개항장·개시장 소재지의 군들이 주로 부로 승격했고, 경기도의 전통 도시 광주, 강화, 개성은 군으로 강등되었다. 경제 활동이나 도시적 면모에서는 무안부가 군이었던 광주·나주를 앞서고 있었다.<sup>32)</sup>

그런 흐름 속에서 1908년 말, 1909년 초에는 광주에 있던 전라남도 관찰부를 목포나 나주로 옮길 듯하다거나,<sup>33)</sup> 목포로 옮기기로 작정되었다는 기사가 신문에 보도되었다.<sup>34)</sup> 관찰부를 목포로 옮긴다는 소문에 맞서 대한협회 광주지회는 1908년 11월 22일 특별회를 열고, 서울 본회에 전보를 보내서 자세히 알아보고 관청에 건의해서 관찰부 이전을 막기로 결의하였다.<sup>35)</sup> 전라남도의 중심 지위를 둘러싼 나주, 광주, 목포의 경쟁 구도는 대한제국 말 형성된 것이다.

### Ⅲ. 1910~20년대 전라남도 지역 구도

#### 1. 일제시기 지역 위상 변화와 개발의 편차

이유는 분명하지 않지만, 전라남도 관찰부는 결국 광주를 떠나지 않았다. 일제시기 항구 도시 목포는 상공업 중심의 경제도시로 성장했고, 전통적 도시가 상대적으로 쇠퇴하는 현상이 전국에서 나타나는 가운데 광주를 비롯한 13도 관찰부 소재지는 행정도시로서 살아남았다. 학교, 경찰서, 법원, 세무서, 우편국 등 새로운 기관이 관찰부 소재지에 들어선 덕분이었다.<sup>36)</sup> 철도 개통도 한몫 담당했다.<sup>37)</sup> 나주는 상대적 쇠퇴를 경험한 전남의 대표적인 전통 도시이다.

일제시기 전라남도 목포, 광주, 나주 지역의 위상 변화를 이해하기 위해 먼저 지방제도의 변화를 간단히 정리해 보자. 1910년 10월 1일 조선총독부가 출범하면서 대한제국 영토를 ‘조선’이라고 부르기 시작했다. 또 이날 부령 제6~8호로 조선의 도·부·군·면의 명칭과 관할 구역을 정했다.<sup>38)</sup> 관할 구역은 대체로 기존의 구역을 유지했다. 다만 부의 명칭은 상당히 바뀌었는데, 전라남도에서 유일하게 부였던 무안부 역시 목포부로 바뀌었다. 이때의 전국 12개 부는 모두 통감부기 일본 이사청과 거류민단이 있던 곳이었고, 바뀐 명칭도 그로부터 따왔다. 군수에는 모두 조선인을, 부윤에는 모두 일본인을 임명한 것에서도 부의 성격을 엿볼 수 있다.<sup>39)</sup>

식민지 조선의 지방제도는 1914년 4월 크게 바뀌었다. 1913년 10월 제정된 제령 제7호 「부제(府制)」가 시행되면서였다.<sup>40)</sup> 조선총독부는 기존 일본 거류민단, 각국 조계를 폐지해 지방행정을

재의 목포시 북교동 옛 신안군청 자리로 옮겼다(김정호, 앞의 책, 1998, 122쪽).

32) 손정목, 앞의 책, 1992, 75~78쪽.

33) 「內報」, 『共立新報』 1908년 12월 16일자.

34) 「內報」, 『共立新報』 1909년 1월 6일자.

35) 「會中歷史」, 『대한협회회보』 10, 1909년 1월 25일.

36) 손정목, 앞의 책, 1992, 75~80쪽.

37) 13도 도청 소재지 가운데 평안북도 의주와 충청남도 공주에는 일제시기 철도가 지나지 않았고, 평안북도 도청 소재지는 1923년 신의주로, 충청남도 도청 소재지는 1932년 대전으로 이전했다. 최지혜, 「1896~1945년 지방행정제도의 개편과 철도노선의 확장이 가져온 지역거점 도시공간의 변화: 도청 소재지를 중심으로」, 한양대 건축학과 박사학위논문, 2022, 106쪽.

38) 「道ノ位置及管轄區域」, 「府及郡ノ名稱及管轄區域」, 「面ニ關スル規程」, 『조선총독부관보』 1910년 10월 1일자.

39) 손정목, 앞의 책, 1992, 116~121쪽. 지방관청 명칭은 1910년 11월 도청, 부청, 군청으로 바뀌었다.

40) 「府制」, 『조선총독부관보』 1913년 10월 30일자.

일원화하는 한편, 그 기존 사무와 재산, 부채를 부로 인계했다. 「부제」 제1조에서 “부는 법인으로 한다”라고 한 것은 자체 예산을 토대로 공공사무를 할 수 있는 권한을 부에 부여한 것이었다. 공채를 발행해 사업을 벌일 수 있다는 말이다. 그와 동시에 조선총독부는 1913년 12월 부령 제111호 「도의 위치, 관할 구역 및 부·군(府郡)의 명칭, 위치, 관할 구역」을 제정해, 부의 관할 구역을 시가지로 축소하고 기존 부의 나머지 농촌 부분은 군으로 분리했다. 또 재정 절감을 위해 군,<sup>41)</sup> 면, 동리(洞里)를 대대적으로 통·폐합했다. 이로써 조선 지방 행정구역의 개수는 12부 317군 4,322면에서 12부 220군 2,521면으로 바뀌었다. 1914년 시행된 「부제」는 일본인 중심의 도시 지역 부와 농촌 지역 군 사이 불균형 발전의 서막이었다.<sup>42)</sup>

1917년 10월에는 군의 관할 구역에서도 도시 지역에 가까운 지정면(指定面)과 그렇지 않은 보통면을 나누는 「면제(面制)」가 시행되었다. 1917년 6월 제령 제1호 「면제」는 조선 총독이 지정한 면은 천재지변, 채무 상환, 영구 이익이 될 사업을 위해서라면 역시 공채를 발행할 수 있도록 했다(4조, 9조).<sup>43)</sup> 이어서 9월에는 부령 제69호를 공포해 그에 해당하는 전국 23개 면을 지정했다.<sup>44)</sup> 조선총독부는 부에 가까운 면을 지정면으로 삼았다고 했는데, 대체로 도청 소재지, 군사 도시, 개항장, 철도·어업 거점 등으로 일본인이 다수 거주하는 곳이었다. 그리고 지정면 면장에는 일본인을 임명했다. 도시 지역인 것보다 일본인 거주지를 우선 지정했다.<sup>45)</sup>

1931년 4월에는 1930년 12월 제령 부령 제103호 「읍·면(邑面) 및 읍면장에 관한 규정」이 시행되어서 그때까지 지정된 41개 지정면의 명칭이 읍(邑)으로 변경되었다.<sup>46)</sup> 이를 읍제(邑制)라고 부르는데, 읍제 신설은 대대적인 지방제도 개편의 일환이었다. 조선총독부는 1930년 12월 일련의 제령으로 「도제(道制)」, 「부제」를 개정하고 「면제」를 「읍면제」로 개정해, 도·부·읍·면을 모두 법인으로 바꾸었다.<sup>47)</sup> 후술하겠지만, 그와 함께 도·부·지정면에 각각 설치됐던 지방행정 자문기관을 의결기관으로 바꾸었다. 다만 보통면이었던 면에는 자문기관만 신설했다. 지정면의 명칭을 읍으로 바꾼 것은 면보다 한 차원 높은 지방제도임을 분명히 드러낸 것이다.<sup>48)</sup>

이제 목포, 광주, 나주의 위상을 살펴보자. <표 6>처럼 1914년 4월 지방제도 개편 당시 목포 부는 목포부와 무안군으로 분리됐고, 광주와 나주는 군으로서 관할 구역이 조정되었다. 전라남도 도청은 광주에 있었지만, 신설된 부제 아래에서 목포부가 전남의 유일한 부였다.<sup>49)</sup>

41) 「道ノ位置, 管轄區域及府郡ノ名稱, 位置, 管轄區域」, 『조선총독부관보』 1913년 12월 29일자.

42) 손정목, 앞의 책, 1992, 121~161쪽.

43) 「面制」, 『조선총독부관보』 1917년 6월 9일자.

44) 「面制第4條ニ依リ相談役ヲ置ク面左ノ通之ヲ指定ス」, 『조선총독부관보』 1917년 9월 19일자.

45) 손정목, 앞의 책, 1992, 164~170쪽.

46) 「邑面及邑面長ニ關スル規程」, 『조선총독부관보』 1930년 12월 29일자.

47) 나머지는 1931년 4월 1일, 「도제」는 1933년 4월 1일부터 시행되었다.

48) 손정목, 앞의 책, 1992, 240~259쪽.

49) 「道ノ位置, 管轄區域及府郡ノ名稱, 位置, 管轄區域」, 『조선총독부관보』 1913년 12월 29일자.

<표 6> 1914년 목포·광주·나주의 관할 구역 변화

명칭	위치	관할 구역
목포부	목포	목포부 각국 거류지 일원, 부내면 중 양동, 신창동, 연치동의 일부, 남교동의 일부 북교동의 일부, 죽동의 일부, 온금동의 일부
무안군	목포	목포부 삼향면, 일로면, 이로면, 박곡면, 일서면, 이서면, 석진면, 외읍면, 현화면, 다경면, 망운면, 해제면, 진하산면, 부내면 중 목포부에 속하지 않는 지역 지도군(고군산면, 위도면, 낙월면을 제외한다) 일원 완도군 팔금면 진도군 도초면
나주군	나주	남평군 일원 나주군 일원 함평군 장본면, 적량면, 여항면 광주군 소지면 중 송록리, 송하리
광주군	광주	광주군(갈전면, 대치면, 소지면 중 송록리, 송하리를 제외한다) 일원 함평군 오산면

1917년 10월 「면제」 시행 당시 광주군 광주면은 전라남도에서는 유일하게 지정면으로 지정되었다.<sup>50)</sup> 1916년 말 광주군 광주면의 인구는 조선인 8,267명, 일본인 2,569명으로,<sup>51)</sup> 면민 4명 중 1명이 일본인인 셈이었다. 1923년 4월부터는 여수군 여수면이,<sup>52)</sup> 1927년 4월부터는 제주도 제주면이 지정면에 추가되었고,<sup>53)</sup> 1931년 4월 읍제 시행과 동시에 모두 읍으로 승격되었다.<sup>54)</sup> 광주군 광주읍은 다시 1935년 10월 광주부로 승격되어 목포부에 이은 전라남도 두 번째 부가 됐고, 광주부 구역을 제외한 나머지 광주군은 신설된 광산군으로 분리되었다.<sup>55)</sup> 조선시대 3등 군이었던 무안군은 일제시기 개항장 일대를 중심으로 일찌감치 목포부로 성장해 있었다면, 1등 군 광주군은 도청 소재지 일대를 중심으로 1910~30년대 지정면, 읍 승격, 부 승격을 거치며 지속적으로 도시화된 것이다. 개발 자원이 광주에 집중됐음을 짐작할 수 있다.

1931년 읍제 시행 이후 기존의 보통면도 일부 읍으로 승격되었다. 나주군에서는 1931년 11월에 이르러 나주면이 순천군 순천면과 함께 읍으로 승격되었다.<sup>56)</sup> 나주읍은 전라남도에서 목포부에 이어 광주읍, 여수읍, 제주읍, 순천읍과 어깨를 나란히 하는 2급 도시로 승격했지만, 고려·조선시대 내내 전라남도 권역을 대표하는 곳이었음을 생각하면 상대적 저성장을 부정할 수 없다.<sup>57)</sup> 이후 전남에서는 1937년 7월에 광산군 송정면(송정읍), 보성군 별교면(별교읍), 강진군 강진면(강진읍), 나주군 영산면(영산포읍), 1940년 11월에 보성군 보성면(보성읍), 장흥군 장흥면(장흥읍), 1943년 10월에 담양군 담양면(담양읍), 장성군 장성면(장성읍), 완도군 완도면(완도읍)이 각각 읍

50) 「面制第4條ニ依リ相談役ヲ置ク面左ノ通之ヲ指定ス」, 『조선총독부관보』 1917년 9월 19일자.

51) 손정목, 앞의 책, 1992, 169쪽.

52) 「面制施行規則中改正」, 『조선총독부관보』 1923년 2월 15일자.

53) 「面制施行規則中改正」, 『조선총독부관보』 1926년 12월 29일자.

54) 「邑面及邑面長ニ關スル規程」, 『조선총독부관보』 1930년 12월 29일자.

55) 「大正2年朝鮮總督府令第111號(道ノ位置, 管轄區域及府郡ノ名稱, 位置, 管轄區域)中改正」, 『조선총독부관보』 1935년 9월 28일자.

56) 「邑面及邑面長ニ關スル規程中改正」, 『조선총독부관보』 1931년 10월 20일자.

57) 목포·광주와 달리 나주에는 읍 승격 이후에도 조선인이 읍장을 맡은 것으로 보인다. 추적을 요한다.

으로 승격해서,<sup>58)</sup> 1945년 8월 해방 당시에는 2개 부, 13개 읍이 있었다.<sup>59)</sup>

전라남도의 중심 지위를 둘러싼 나주, 광주, 목포의 경쟁 구도라고 했지만, 조선인 위주의 전통 거점 나주는 저발전의 길을 걸으며 가장 먼저 경쟁에서 제외되었다. 이는 나주인의 자존심에 상처를 남겼다. 목포는 개항장을 바탕으로 일제시기 내내 전라남도에서 손꼽히는 도시로 자리매김했다. 하지만 행정 거점 광주가 성장하는 걸 보면서 상대적 박탈감을 느껴야만 했다. 그러한 한편 일본인 위주의 도시가 발전하는 모습은 조선인의 협력을 촉진하는 요인이 됐다.

## 2) 전남도평의회를 통해 본 지역 경쟁과 협력

1919년 3·1 운동 이후 조선총독부는 ‘문화정치’를 표방하며 조선인 정치 참여의 길을 조금 열었다. 지방자치의 영역도 마찬가지로였다. 1910년대에는 각 도에 부군참사회, 부에 부협의회를 두어 각 단위 지방행정에 자문할 수 있게 했다. 조선인 비중이 높은 도의 부군참사회는 재정과 무관한 일반 행정에 관해 자문한 데 반해, 「부제」에 근거해 부에 설치된 부협의회는 일본인 비중이 높고 세출입 예산 등 재정에 관해 자문했다는 차이가 있었지만, 둘 다 관선 자문기관이었다. 지정면에는 「면제」에 근거해 관선 감사역을 두어 면장의 자문에 응하게 했다. 그러다가 1920년대에는 도에 도평의회를 설치하고 제한적이거나 선거제를 도입해 관선의원과 민선의원으로 구성했다. 부협의회도 자문기관이었지만 민선의원으로만 구성하고, 면에 설치되는 면협의회는 지정면에서는 민선의원, 보통면에서는 관선의원으로 구성하게 했다.<sup>60)</sup> 일본인이 많은 부와 지정면에는 선거제를 전면 시행하고 도와 보통면에서는 관선을 유지한 것이다.

이 절에서는 도평의회가 1933년 「도제」 시행에 근거해 의결기관 도회(道會)로 바뀌기 전까지, 주로 1920년대 전남도평의회 논의 내용을 살펴보고자 한다. 1920년 제령 제15호 「조선도지방비령」은 도지방비 사용에 관해 도지사와 도평의회원으로 구성되는 도평의회를 설치하고, ①세입출 예산을 정하는 일, ②지방세, 사용료, 수수료, 부역 현품의 부과 징수에 관한 일, ③기체에 관한 일, ④세입출 예산 외 새로 의무를 부담하거나 권리를 포기하는 일 등을 자문하게 했다.<sup>61)</sup> 민선도평의원은 부에서 1~2명, 군에서 1명 정도를 선출했는데 주로 부에서는 일본인이, 군에서는 조선인이 선출되었다. 민선의원에서 조선인이 90%를 차지했기 때문에, 조선총독부가 관선의원에 일본인을 적극 임명해도 도평의원 중 조선인 비중이 높았다.<sup>62)</sup> 각 단위 지역 유력자인 이들이 도평의회에서 도 예산을 논의할 때는 지역 간의 이해관계가 엇갈렸다. 이 점에 착목해 1920년대 전남도평의회에서 목포, 광주, 나주 의원의 발언을 살펴보았다.

속기록이 아닌 발췌, 요약 보도라는 단점이 있지만 1920년대 일본어 신문과 조선총독부 기관지 『매일신보』는 전남도평의회 의사 일정과 의원별 발언을 비교적 자세히 보도한다. 보도된 기사만 보면 광주나 나주 도평의원보다 목포 도평의원의 발언 빈도가 높고, 도평의회가 자문기관인 만큼 세입출 예산에 대한 질문과 제안이 주를 이루는 가운데 시간이 흐를수록 단순 질문보다 조선총독부 정책과 도지방비 활용에 대한 불만과 적극적 제안이 많아진다. 의장을 맡은 도지사와 예산 설명을 위해 참석한 도청 직원은 당해 연도 예산안을 수정하지 않고 매년 만장일치로 통과

58) 「邑面及邑面長ニ關スル規程中改正」, 『조선총독부관보』 1937년 6월 28일자; 「邑面及邑面長ニ關スル規程中改正」, 『조선총독부관보』 1940년 10월 23일자; 「邑面及邑面長ニ關スル規程中改正」, 『조선총독부관보』 1943년 9월 29일자.

59) 손정목, 앞의 책, 1992, 256~259쪽.

60) 김동명, 앞의 책, 2018, 69~77쪽; 박찬승, 앞의 책, 2024, 244~260쪽.

61) 박찬승, 위의 책, 2024, 244~246쪽.

62) 동선희, 앞의 책, 2011, 75~76쪽.

시키지만, 차년도 예산안 설명을 보면 전년도 제안을 반영하려는 경향이 확인된다. 다선 의원일수록 이런 경향을 의식하면서 토목비, 권업비, 교육비 예산이 자기 지역에 사용될 수 있도록 적극 질의·제안하고, 그러는 가운데 각 지역의 경쟁과 협력이 드러난다.

지역 간 경쟁은 도지방비 예산의 절반 이상을 점하는 토목비와 권업비 논의에서 두드러진다. 매년 도평의회 7~10일간의 회기 중 5~6일을 이 예산 논의에 사용하고 다른 안건은 1~2일에 몰아서 '일사천리'로 처리하는 만큼 다양한 요구 사항이 분출한다. 그중 흥미로운 것은 목포부 의원이 주로 상공업 장려, 의료·학교·상수도 시설을 도 예산으로 설치해 주기를 요구하면서, 광주에 대한 상대적 박탈감을 토로하는 점이다. 예컨대, 1925년에 김상섭(목포, 관선)은 광주에 설치된 물산진열관 분관을 '상공업의 중심'인 목포에 설치할 필요가 없겠는지 질문했다.<sup>63)</sup> 물산진열관은 전남의 물산을 전시해 판로를 개척하고 타도의 상품을 수집해 진열함으로써 상공업자와 소비자에게 공헌하기 위한 시설로, 1911년 12월 광주에 개관했다.<sup>64)</sup> 1927년도 권업비 항목에 전남 물산진열관 신축 예산안이 추가되자,<sup>65)</sup> 김상섭은 재차 신설지가 '광주인지 목포인지'를 물었고, 산업과장은 광주지만 장래 목포에도 설치될 것을 믿는다고 답했다.<sup>66)</sup> 김상섭은 1929년에도 상품진열관 분관을 중요 군에 설치하면 어떠냐고 제안했지만, 내무부장은 분관 설치의 시기상조니 본관의 내용 충실에 노력하겠다고 할 뿐이었다.<sup>67)</sup> 1920년대 후반은 경제공황 때문에 내내 긴축재정을 표방했기에 전라남도도 효율을 앞세워 광주에 집중했다.

토목비의 도시 집중 문제는 농촌과 도서 지역의 불만을 가져왔다. 문재철(무안, 민선)은 도서 지역의 교통 문제를 줄곧 제기했다. 1927년에는 무안군은 육지보다 섬이 대부분인데 섬에는 도로가 불필요해서 도로비를 계상하지 않은 거냐고 비꼬았고,<sup>68)</sup> 교통이 불편한 다도해 지방에 소규모 의료기관을 설치하고,<sup>69)</sup> 도항 및 선착장 설비를 개선해달라고 했다.<sup>70)</sup> 이 문제에 대해서는 황권팔(완도, 민선)도 적극 해결을 요구했다. 하지만 토목과장은 '항로 보조와 해안 축항, 기타 해항에 가까운 도로도 바다에 관한 시설이다',<sup>71)</sup> '육지에 대한 사업은 직접 효과가 나타나나 해면에 대한 사업은 철저히 조사한 다음에 하지 않으면 많은 경비를 들이고 손해만 보기 쉽다'는 등,<sup>72)</sup> 소극적으로 대답했다. 여기서도 전남도가 효율을 명분으로 내륙 개발을 우선했고, 도서·해양 지역은 발전 성과를 간접적으로 누릴 것이라고 주장했음을 확인할 수 있다.

농촌에서는 특히 1930년대 국민구제 토목공사에 대한 불만이 터져 나왔다. 임병원(나주, 민선)은 1931년 도시 중심의 토목공사보다는 자작농 유지책을 강구해 농촌의 몰락을 방지하는 것이 공민을 늘리지 않는 근본책일 것이라고 일갈해 장내 공기를 긴장시켰다.<sup>73)</sup> 이듬해 1932년에도 토목

63) 「全南道評議會」, 『朝鮮新聞』 1925년 3월 27일자; 「全南道評議會(續き)」, 『京城日報』 1925년 3월 28일자. 전남도평의원 명단은 동선희, 위의 책, 2011, 400쪽을 참조.

64) 광주직할시사편찬위원회, 앞의 책, 1993, 340쪽.

65) 「本質問に入った全南道評議會(第二日)」, 『朝鮮新聞』 1927년 2월 23일자.

66) 「勸業費에 對하여 應酬未遑의 質問 會議는 極히 順調로 進行 全南道評議會第三日」, 『每日申報』 1927년 2월 28일자.

67) 「各地의 道評議會: 全南第四日 勸業事業에 對한 猛烈한 質問繼續 閉會後 模範農村視察」, 『每日申報』 1929년 2월 26일자.

68) 「道路問題로 長時間論戰 全南道評議會第二日」, 『每日申報』 1927년 2월 23일자.

69) 「全南第八日 衛生費質問後 豫算案可決 醫療機關의 施設普及과 公醫素質向上要望」, 『每日申報』 1929년 3월 2일자.

70) 「各道評議員會: 全南道議 第九日 土木費를 審議」, 『每日申報』 1930년 3월 3일자.

71) 「水陸兩方의 土木費問題로 論戰 全南道議會第二日」, 『每日申報』 1928년 1월 15일자.

72) 「各道評議員會: 航路補助를 中心으로 旱害救濟費質問 交通整理의 時急을 強硬主張 全南道議第三日」, 『每日申報』 1930년 2월 24일자.

73) 「全南道評議會第四日: 林炳元議員의 質問과 要望 緊張된 第三日」, 『每日申報』 1931년 1월 25일자.

공사는 궁민이 아니라 건설업자의 배만 불리고 있으며 도로 공사 부역을 농민에게만 부여하는 감이 없지 않다면서 당국자는 농촌의 원성을 들으라고 부르짖었다.<sup>74)</sup> 도평의회 폐회일에도 다시 예산 전반에 걸쳐 농촌 진흥에 주력할 것을 제안하는 의견을 제출했다.<sup>75)</sup> 효율을 앞세운 도시·내륙 중심의 불균형 발전은 전라남도 농촌·도서 지역의 불만을 높여만 갔다.

반대로 전남도평의회에서는 지역 간 협력 양상도 엿볼 수 있다. 먼저 교육에서의 민족 차별을 배경으로 한 조선인 의원 간 협력이다. 조선인 의원은 누구를 막론하고 매년 보통학교 증설 및 학년 연장, 중등학교 및 실업학교 신설 및 시설 확충, 사립학교 및 강습회에 대한 보조 등을 요구했다. 그만큼 조선인에게 교육을 통한 인재 양성은 매우 시급하고도 중요한 문제였다. 1927년 2월 도평의회부터는 민족 문제가 전면에 제기되었다. 현준호(광주, 민선), 정수태(곡성, 관선)는 조선인 교장 및 교원 채용 증가를 요구했다.<sup>76)</sup> 1928년에도 학교 문제를 해결하려면 조선과 일본을 구별하지 않는 근본 문제부터 해결해야 한다는 윤엽(광주, 민선)의 발언을 위시해, 조선인 교사를 늘리고 보통학교 저학년은 조선어로 가르쳐라(金珥載, 현준호, 박준규), 여교사는 조선인 여교사로 바꾸라(황권팔)는 등의 요구가 폭발했다. 전라남도청은 조선총독부의 동화 방침 또는 재정상 여쩔 수 없거나 자연히 해결될 문제라는 말로 일관했다.<sup>77)</sup> 이러한 모습이 일본인 도평의원에게는 꽤나 불쾌했던 모양이다. 그날 저녁 연회 석상에서 일본인 의원이 '조선 농촌이 피폐한 이유는 보통학교를 남설하기 때문이다' 운운한 것을 계기로, 조선인 의원이 의견을 모아 일본인 의원에게 집단 항의하는 일대 사건이 벌어졌다.<sup>78)</sup> 당시 일본인 도평의원은 학교보다 산업에 대한 의견을 많이 내놓았는데, 일본인 학교가 조선인 학교보다 시설이나 예산 면에서 안정적이었기 때문일 것이다. 학교 시설이 도시에 집중되어 있고 일본인은 도시에 주로 거주한다는 것도 일본인의 무관심과 조선인의 불만을 촉발했을 것이다.

다른 한편, 전문 교육기관을 타 도가 아닌 전라남도에 유치하기 위한 협력도 있었다. 독립 전남사범학교는 1923년 4월 광주에 설치되었다.<sup>79)</sup> 그런데 1927년 사범학교를 이관한다는 소문이 돌았고, 노재승(순천, 관선)은 보통학교가 전국에서 제일 많은 전남에 사범학교를 두지 않는 이유가 무엇인지를 물었다. 이에 대해 도청 직원은 조선총독부가 조선 5군데에 관립사범학교를 세운다는 것은 신문의 소문에 불과하며 만약 그런 일이 생기면 전남에 세우도록 노력하겠다고 대답했다.<sup>80)</sup> 하지만 소문은 곧 사실로 드러났다. 조선총독부는 기존의 독립 사범학교를 전폐하고 조선을 5개 학구로 나눈 다음 각 구에 다시 관립사범학교를 하나씩 세울 계획이었는데, 1929년도에 경성, 평양, 대구에, 1930년도에 함경도와 호남에 설치한다는 것이었다. 호남에서는 전북 전주와 전남 광주가 후보지로 거론되었다.<sup>81)</sup> 그러자 전남도평의원은 의원 연서로 관립사범학교를 광주에 설치하기를 요망한다는 안건을 제출하고, 조선인과 일본인을 막론하고 만장일치로 가결시켰다.<sup>82)</sup> 이들은 전주가 아닌 광주에 관립사범학교를 설치해야 하는 이유로, 학교가 많아 교원 수요가 많은 점, 전북을 합쳐도 전라도의 중심에 위치하고 교통이 편리해 통학하기 좋은 점, 호남에서 가장

74) 「全南道議第三日 土木費上程審議 多島海의 施設은 道民全體의 企望 窮民救濟는 名實相符케하라」, 『每日申報』 1932년 3월 11일자.

75) 「矢島議長禮辭로 全南道議閉幕 各議員意見要望提出」, 『每日申報』 1932년 3월 18일자.

76) 「全羅南道」, 『京城日報』 1927년 2월 27일자.

77) 「全南道評議會【第六日】」, 『京城日報』 1928년 1월 18일자.

78) 김동명, 앞의 논문, 2013.

79) 광주직할시사편찬위원회, 앞의 책, 1993, 712쪽.

80) 「全南道評議會【第五日】」, 『京城日報』 1928년 1월 17일자.

81) 「官立師範校를 光州에 設置하라 全南道評議會決議: 望要理由(상)」, 『每日申報』 1929년 3월 4일자.

82) 「各地의 道評議會: 全南最終日 光州師範設置를 滿場一致로 要望 九日間 審議後 無事히 終了 豫算 其他 全部 可決」, 『每日申報』 1929년 3월 4일자.

우월한 교육도시라는 점, 독립사범학교의 부지·교사·설비 등을 관립사범학교에서 그대로 활용할 수 있다는 점 등을 꼽았다.<sup>83)</sup> 전남도평의원은 재정난 때문에 1930년도를 끝으로 폐교되는 독립전남사범학교를 관립학교로 전환하고자 의견을 모은 것이었고, 늦었지만 결국 1938년 광주에 관립 광주사범학교가 신설되었다.<sup>84)</sup>

관립 사범학교 설치 제안에서 주목하고 싶은 것은 타 도와의 경쟁에 뛰어들 경우, 전남도평의원도 효율성을 이유로 내세우면서 전남, 그리고 광주 개발의 장점을 주장했다는 점이다. 도에서 예산을 분배할 때는 광주, 도시, 내륙 중심의 불균형 발전을 비판하지만, 타도와 경쟁하며 국비를 유치하고자 할 때는 스스로 불균형 발전을 주장할 수밖에 없는 역설이 드러난다.

#### IV. 맺음말

이 글은 지금까지 13도제 실시 후 전라남도 지역 구도의 재편 양상을 지역 중심지를 둘러싼 나주·광주·목포의 경쟁이라는 관점에서 접근하였다. 이를 위해 지방제도의 변화와 전남도평의회의 논의 내용을 살펴보고, 일제시기 도시·일본인 중심의 지역 불균형 개발 속에서 나주가 상대적으로 쇠퇴하고 목포와 광주가 전라남도를 대표하는 도시로 성장했음을 확인했다. 1930년대 전남도평의회의 논의 내용을 분석해야 하는 과제가 남아 있지만 큰 틀은 다르지 않다.

마지막으로 이 글이 오늘날의 현실에 제시하는 시사점을 짚어보는 것으로 마무리하고자 한다. 13도제 130주년을 앞둔 2025년 현재, 대한민국은 대통령이 지역 균형 발전이야말로 마지막 생존 전략이라고 단언할 정도의 지방 소멸 위기에 직면해 있다.<sup>85)</sup> 각지에서 행정구역 통합이 이뤄지고, 전남 권역에서도 전라남도과 광주광역시의 재통합을 논의하고 있지만 쉽지는 않다.<sup>86)</sup> 2010년 창원·마산·진해를 통합해 출범한 경상남도 통합 창원시에서도 균형 발전에 대한 기대와 달리 상대적 박탈감이 15년째 반복된다.<sup>87)</sup> 이 문제를 어떻게 풀어야 할지에 대한 답은 없다. 다만 한 지역에서 서로 중심지를 경쟁하기보다는 연결을 강화하고 관계를 재정립할 필요가 있으며, 한 지역 내부 또는 지역과 지역 사이의 문제를 넘어서 전국을 아우르는 상생의 방법을 고민해야 한다는 정도의 생각을 해본다. “최근 메가시티, 특별자치도가 나타난 배경과 의의를 모색하고자” 하는 이번 학술대회에서 참가자 제현의 고견을 들을 수 있기를 고대한다.

83) 「官立師範校를 光州에 設置하라 全南道評議會決議: 望要理由(하)」, 『每日申報』 1929년 3월 5일자.

84) 「도립전남사범학교」, 한국학중앙연구원, 『디지털광주문화대전』; 「광주사범학교」, 한국학중앙연구원, 『한국민족문화대백과사전』

85) 「[대통령 타운홀미팅] 이재명 대통령 “지역균형발전은 대한민국 생존전략…대구 재도약 함께 모색”」, 『대구일보』 2025년 10월 24일자.

86) 「광주·전남 특별광역연합, 연내 출범 차질 빛나」, 『남도일보』 2025년 10월 16일자.

87) 「되돌아본 창원시 15년…‘후유증’ 여전」, 『KBS 뉴스』 2025년 7월 1일자.



## 13도제 실시 후 전라남도의 지역 구도 재편 -나주·광주·목포를 중심으로-에 대한 토론문

최성환(목포대학교)

이 글은 1896년 13도제 시행 이후 전라남도의 행정구역 개편이 지역의 위상 변동에 어떤 영향을 미쳤는지를, 나주·광주·목포 세 도시의 경쟁 관계를 중심으로 분석한 연구입니다. 발표자는 나주에서 광주로 관찰부(도청)가 이전된 계기가 지역 구도의 재편 분기점으로 보고, 이후 일제강점기 도시 성장의 불균형이 형성되는 과정을 살폈습니다. 이러한 접근은 행정체계의 변화를 지역사회 내부의 권력 재편과 사회적 위상 변화라는 관점에서 구체적으로 파악하기 위한 시도로 연구사적 의미가 큼니다.

발표자는 1896년 이후 전라남도가 전라북도과 분리되고, 도청이 나주에서 광주로 옮겨가면서 형성된 새로운 지역 구도를 ‘광주-나주-목포’의 삼극 구조로 분석하였습니다. 광주의 행정 중심지 부상, 목포의 개항 후 상공업 중심지 성장, 나주의 전통 행정 중심지 기능 상실로 대변되는 일련의 과정을 “경쟁과 협력의 구도”로 해석하였습니다. 나아가 일제강점기 도평의회 의원들의 발언과 관련 기사를 분석하여 이 세 지역 간 정치적·사회적 역학 관계를 추적한 것도 인상적입니다.

토론자는 이 글을 읽고 크게 세 가지 측면에서 연구방법론의 시사점을 얻었습니다. 첫째, 기존에는 전국 단위 제도사 연구가 주류였는데, 이번 발표문은 13도제 연구를 지방사적 시각에서 주목했다는 점입니다. 둘째, 전라남도 내 세 도시의 관계를 상호작용이라는 구조로 파악한 것입니다. 그동안 지방사 연구는 하나의 공간(지역)을 대상으로 하는 경향이 강했습니다. 이 글에서는 행정 체계 변화라는 틀에서 전남의 주요 거점에 대한 비교 분석을 시도했습니다. 셋째, 도평의회라는 식민지 지방정치 제도 속 구체적 인물과 발언 분석을 통해 실증적으로 접근한 점입니다. 토론자는 그동안 목포 지방사 연구를 진행하면서 1920년대 이후 목포 출신 도의원과 부의원들의 회의 발언을 분석해봐야겠다는 필요성을 느끼고 있었으나, 아직 구체적 실행을 못 했던 상황이라 발표자의 선행적인 시도가 큰 자극이 되었습니다.

발표자의 수고에 경의를 표하면서 이후 논문으로 완성도를 높이기 위해 참조 사항 몇 가지 제시하고자 합니다.

먼저 연구방법론 관련 참조 사항입니다.

토론자의 의무를 다하기 위한 희망 사항이니, 참조만 해주시면 고맙겠습니다.

첫째, 제목에서 제시한 ‘지역 구도 재편’이라는 개념의 범위를 보다 명확히 하면 좋겠습니다. 글에서 밝히고자 하는 ‘지역 구도 재편’이 도시 위계의 변동이나 지역 정체성의 재구성을 포함하고 있다면, 분석틀에서 그 개념을 이해하기 쉽게 정리할 필요성이 있습니다.

둘째, 광주에 비해 나주·목포의 구체적 상황 분석이 상대적으로 간략합니다. 목포는 개항 이후 전남의 대외 창구이자 해상 교통의 거점으로 기능했으며, 1914년 호남선 개통과 함께 서남권의 경제 중심지 기능을 했습니다. 나주는 행정 중심지의 기능은 약해졌으나, 영산포 일본인 사회의 형성이나 동양척식회사와 같은 특수 요소들이 있었습니다. 나주에는 도청 소재지 광주와 항구 도시 목포를 연결하는 중간 거점 기능이 새롭게 형성되고 유지되었을 것입니다. 그러한 특징을 ‘지역 구도 재편’이라는 관점에서 좀 더 다양하게 접근하면 좋겠습니다.

셋째, 이 글에서는 초기의 상황에 집중하고 있지만, 지역 내 상황변화도 고려해야 합니다. 예를 들어, 나주의 경우 영산포에 일본인 거점이 형성되면서 초기에는 영산포 지역에 일본인의 거주인구가 조선인보다 많았습니다. 그런데 후대로 갈수록 행정 중심인 나주면으로 중심축이 옮겨지는 현상이 나타납니다. 일본인의 거주가 나주면에 더 많아지고, 영산포 내에서도 일본인보다 조선인이 더 많아집니다. 이는 변화는 일제의 식민지 행정 정책과 연계해 분석할 필요가 있습니다.

넷째, 도평의회 자료 활용 시 비판 검토가 필요합니다. 도평의회는 식민 통치 체제 내의 협력 엘리트 중심 기관이었습니다. 너무나 잘 아시겠지만 이를 지역사회의 자율적 정치 공간으로 보기에는 일정한 한계가 있습니다. ‘식민지 협력의 정치’와 ‘지역적 자치의 모색’이라는 이중적 측면을 고려하면서 분석하는 것도 논리 전개에 도움이 되겠습니다.

다음은 분석을 위한 기초 자료에 대한 부분이다.

첫째, 전남도평의회·전남도회 자료 활용은 좋은 시도이나, 지역 구도 재편 양상을 확인하려면 관공서·예산 투자·학교·인구 변화·교통(철도 등) 등 구체적 사례를 먼저 비교하는 것이 좋겠습니다. 관공서가 설치되는 시점과 관할 구역 등을 살피는 것이 이른바 “지역 구도 재편”을 이해하는데 더 도움이 되지 않을까 싶습니다.

예를 들어 광주지방법원(재판소), 광주감옥(형무소), 광주경찰서, 사범학교, 전남농업시험장 등 전남을 아우르는 기초 공립 시설들이 광주를 중심으로 설치되고, 지역과의 관계가 설정되는 상황을 우선으로 비교 제시하는 것이 필요해 보입니다. 인구의 추이, 일본인 거주 양상 등을 통계적으로 보여주는 것도 필수라고 생각합니다. 요즘 전남은 의대와 대학병원 설치가 가장 큰 이슈입니다. 이처럼 당대에서 이슈였던 요소들을 찾아서 제시하면 좋겠습니다.

둘째, 발표문에서 ‘물산진열관’의 사례를 제시했습니다. 이외에 경쟁이라는 차원에서 ‘전라남도 수산시험장’ 사례를 주목할 필요가 있습니다. 1924년에 도령 제11호로 광주에 수산시험장을 설치하였습니다. 전남도청이 광주에 있었기 때문에, 행정적 통제를 위해 본부를 광주에 두고 필요한 해안 지역에는 출장소(예: 여수, 목포, 완도 등)를 두는 체계로 출발한 것입니다. 목포 등에서 전남 수산시험장 광주 설치에 해안의 어민 실정과 동떨어진 행정 편의적 조치라고 비판했습니다. 결국 목포부의 요청으로 1926년에 광주에서 목포로 이전했습니다. 1926년 11월 목포에서 조선면업공진회와 전라남도물산공진회가 2주간 대규모로 개최되었는데, 이때 수산시험장 건물이 주요 행사장으로 활용되기도 했습니다.

다음은 발표문에 대한 몇가지 질문입니다.

○ 2장 1절에서 1896년 13도제가 시행될 때 “이 시기 광주가 전남 중심지가 된 것은 ‘확정적’이라기보단 ‘임시적’이었다고 보아야 할 것 같다.”고 서술하였습니다. 도관찰부가 광주에 설치된 이유는 나주의 전통적 위상보다, 근대 행정체계에서의 교통·군사·지리적 효율성을 더 고려했을 것으로 추정됩니다. 또한, 이 시점은 목포가 개항되기 전이지만 이미 개항은 결정되어있는 상황이었기 때문에 그러한 시점에서 역할 분배도 필요했을 것입니다. 발표자가 ‘임시적’이었다고 보는 이유에 대한 보충 설명을 듣고 싶습니다. 또한, 나주나 목포에서 도청을 유치하기 위한 경쟁이나 노력이 있었는지도 궁금합니다.

○ 머리말에서 “개항장 목포가 상공업 중심지로 급성장해 일제시기 지방자치의 속도는 광주보다 앞섰다”라고 표현했습니다. 지방자치의 속도가 앞섰다는 것이 구체적으로 어떤 의미인지와 상황 근거가 있는지 궁금합니다.

○ <표 6>에 무안군의 위치를 ‘목포’로 표기한 것의 의미는 무엇일까요? 총독부 관보에 왜 무안군의 위치를 목포로 표기했는지에 대한 의견을 부탁드립니다.

○ 3장 2절에서 의원들이 본인 지역의 예산을 확보하기 위해 경쟁하고, 전라남도의 이익을 위해서는 서로 협력하는 양상이 나타난다는 점은 너무나 당연한 이치 같습니다. 지금도 다르지 않습니다. 이 부분을 13도제 시행 이후 ‘지역 구도 재편’에 따른 특징으로 파악할 수 있을지는 의문입니다.

13도제 130주년을 맞아 전라남도의 지역 구조를 재조명한 본 발표문은 매우 의미 있는 연구성과입니다. 행정제도의 변화를 지역사회 내부의 권력·경제·정체성의 문제로 확장한 점에서 향후 지방사 연구의 중요한 방향을 제시해주었습니다. 향후 통계와 공간자료를 활용한 정량적 분석, 그리고 지역 간 상호관계에 대한 보다 다양한 사례 분석을 통해 ‘지역 구도 재편’의 역사적 의미가 더욱 구체화 되기를 기대합니다.



메 모



## 주제발표8

일제하 경남(京南)철도주식회사의 성립과  
충남 서부 지역 유통의 변화

-최병택(공주교육대학교)



# 일제하 경남(京南)철도주식회사의 성립과 충남 서부 지역 유통의 변화

최병택(공주교육대학교)

- I. 머리말
- II. 충남경편철도 부설 움직임
- III. 경남(京南)철도주식회사의 성립과 그 운영의 난맥상
- IV. 충남선 부설에 따른 충남 서부 내륙 지역 상업의 변화
- V. 맺음말

## I. 머리말

철도 부설은 일제의 경제적 침투를 상징하는 대표적 이권(利權)이었다. 잘 알려진 바와 같이 일제에 의해 부설된 경인선·경부선 등의 부설로 포구와 장시를 중심으로 형성되어 있던 전통적인 유통망은 큰 변화를 맞이했다. 철도는 지역사회를 연결하는 통합의 역할을 하거나, 근대적 시가와 전통적 시가의 분리 혹은 연결하고, 연선과 비연선 간의 차이와 차별을 드러내는 불균등의 위계화를 창출했다.<sup>1)</sup> 다시 말해 철도 개통으로 종래 포구와 장시를 중심으로 형성되어 있었던 유통망은 쇠퇴하고 철도 연선을 중심으로 새로운 상업 거점이 나타난 것이다.<sup>2)</sup>

철도 연선의 새로 조성된 시가지에 일본인들이 대거 들어와 살게 되었고, 이들이 일본으로 미곡을 이출하는 일을 하거나 자국으로부터 들어오는 상품의 도·소매상 노릇을 했다는 것은 잘 알려진 사실이다. 충청남도의 경우를 살펴보면 경부선 부설 이후 조치원, 천안, 대전 등 새로운 상업 중심지가 형성되고, 이곳에 일본인들이 들어와 상권을 장악했다는 사실은 잘 알려져 있다. 이처럼 일제의 철도 부설은 식민지 지배와 자본 침투의 핵심 수단으로 작동했다.

일제 강점기 철도의 건설과 운영은 일제의 정책적 결정에 의해 좌우되었는데, 그 배후에는 철도 부설권을 둘러싼 조선총독부와 일본 민간자본, 그리고 지역 세력 간의 복잡한 이해관계가 교차하고 있었다. 특히 각 지역의 거류 일본인 단체와 상공인들은 철도 노선의 경유 여부가 향후 지역 경제의 흥망을 좌우한다는 점을 인식하고, 적극적으로 철도 부설권 확보 운동에 나섰다. 군산호남철도기성회는 이러한 시대적 맥락 속에서 결성된 대표적 조직이었다. 군산항을 배후로 한 일본인 상공세력은 호남 내륙과의 교통망을 연결함으로써 군산을 서해안 최대의 무역 거점으로

1) 전성현, 『식민지 도시와 철도-식민도시 부산의 철도와 식민성, 근대성, 그리고 지역성』, 선인, 2021, 18-22쪽; 허영란, 「시가지 개조를 둘러싼 지역 주민의 식민지 경험-안성의 철도·시장·공원 그리고 지역 주민」 『역사문제연구』2, 1997, 37~65쪽 등 참조.

2) 김희진, 「조선철도 慶北線의 부설과 경상북도 지역사회의 변화」 『역사교육』164, 2022, 1~42쪽.

육성하려는 경제적 목표를 가지고 있었다. 따라서 호남철도 본선의 노선을 군산을 기점으로 설정하려는 기성회의 활동은 단순한 지방 이권 확보를 넘어, 식민지 경제 질서의 형성과정 속에서 '지역 일본인 경제권'의 자율적 확장 시도로 이해될 수 있다.

본 연구는 군산호남철도기성회의 조직 배경과 활동 과정을 통해, 철도 부설권 경쟁이 지역 경제 구조와 일본인 거류민 사회에 미친 영향을 분석하고자 한다. 이를 위해 당시의 신문 기사, 행정 문서, 회의록 등 1차 사료를 중심으로, 철도 부설권 쟁취를 위한 정치적·경제적 전략을 구체적으로 검토하며, 식민지기 철도 건설 이후 변화된 미곡 운송 통로의 변화와 그 가운데 벌어진 이권 분쟁, 그리고 조선인 상권의 변화상을 살펴보고자 한다. 그 일환으로 본문에서는 경남철도주식회사의 설립과 운영 과정에서 발생한 일본인 주주 간 이권 갈등과 부정부패, 그리고 이 철도 부설로 인한 충남 서부 지역 미곡 유통의 변화에 대해 조명하고자 한다.

## II. 충남경편철도 부설 움직임

### 1. 군산호남철도기성회의 조직과 호남철도 본선 유치 활동

전근대 시기 도로망은 대규모 물자 유통을 뒷받침하기 충분하지 않았고, 운송 수단도 장거리 수송에 도움이 될 정도로 발달하지 않았다. 이러한 상황에서 경인선, 경부선 등의 철도가 들어서게 되면서 전국 각지의 지역 경제는 큰 변화를 겪었다. 철도 부설권을 장악한 일제는 인천, 부산, 원산 등 일본인들이 모여든 거류지를 기점으로 삼았다. 그 결과 일본과 연결된 개항장 중심의 유통망이 갖추어질 수 있었다.<sup>3)</sup> 이처럼 철도는 부산, 인천 등의 일본인들에게 교통 편리성과 상권 확대에 유리한 조건을 제공했다. 그런데 철도 부설로 상권 축소를 우려한 일본인들도 있었다. 군산 지역에 자리 잡은 일본인들이 그런 경우이다.

군산은 1912년 이리(오늘날의 익산)와 연결된 호남지선(군산선)의 종착지로서 이 철도를 통해 1920년 한 해만 해도 10만 톤 이상의 화물을 소화하는 항구로 성장했다.<sup>4)</sup> 하지만 호남철도 부설이 시작될 무렵 군산 지역 일본인들은 군산이 경유지로 선정되지 않을 수 있음을 인지하고, '호남철도기성회'를 조직하는 등 대책 마련에 나섰다. 호남철도 부설 논의가 시작된 것은 1898년 영국 이 존 A. 해이(John A. Hay)와 번 머독(Burn Murdoch)의 한성-목포 간 철도 부설권 청원서 제출 문제를 검토해달라고 요청한 때부터였던 것으로 보인다.<sup>5)</sup> 당시 조선 정부는 이 요청을 거절한 뒤 독자적으로 호남철도를 부설하기로 하고 그 비용을 조달하고자 차관 도입을 모색했으나 뜻을 이루지 못했다.<sup>6)</sup> 이후 1904년 5월에 이르러 서오순이 이윤용을 사장으로 내세워 호남철도주식회사를 세우고 동년 6월 궁내부 철도원으로부터 한성-목포 간 철도(호남철도) 부설에 관한 인허를 획득하면서 관련 논의가 본격화되었다.<sup>7)</sup>

서오순은 대한제국 농상공부의 협조를 받아 충청도, 전라도 각지 지방관을 통해 주식 모집에

3) 김종현, 「20세기 초 철도부설에 따른 우리나라 도시 구조의 변화에 관한 연구」 『한국철도학회논문집』제9권 제4호, 2006, 379~387쪽.

4) 김민영·김양규, 『철도, 지역의 근대성 수용과 사회경제적 변용-군산선과 장항선』, 2005, 177~188쪽.

5) 『舊韓國外交文書』 13, 英案 1, 光武 2년 6.15, 문서번호 1382(국사편찬위원회 한국근대사료 데이터베이스에서 재인용, [https://db.history.go.kr/id/sk\\_022r\\_0010\\_0060\\_0130\\_0040](https://db.history.go.kr/id/sk_022r_0010_0060_0130_0040) accessed 2025.08.23)

6) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道史(第1卷) 創始時代』, 1937, 105쪽.

7) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道史』, 1929, 384쪽.

박차를 가하고, 조치원역에서 경부철도로부터 분기해 목포로 향하는 노선을 구상했다.<sup>8)</sup> 당시 호남철도주식회사는 직산-연기(조치원)-강경-군산-목포를 연결하는 것으로 철도를 부설하기로 계획하고 있었다.<sup>9)</sup> 조치원역에서 출발해 공주, 강경, 군산 등을 거친 뒤 전주, 목포로 이어지는 노선을 부설하는 것이 당초 호남철도주식회사의 구상이었던 셈이다.<sup>10)</sup>

서오순은 이 철도 부설에 필요한 자본 확충을 위해 백완혁, 조진태, 한상룡, 박승직 등 유력한 자본가의 도움을 받아 1907년 1월 자본금을 확충해 조직도 강화하는 한편 언론에 대대적으로 주식 모집 광고를 냈다.<sup>11)</sup> 황현의 『매천야록』에 따르면 이때 서오순은 “청주 조치원에서 옥구, 군산 항까지 경부선의 지선을 부설하기 위해 …(중략)… 손가락을 깨물어 맹세를 했다.”라고 한다.<sup>12)</sup> 조치원을 기점으로 군산까지 먼저 노선을 부설하기로 하고, 그에 필요한 자본을 조달하고자 혈서까지 썼다는 것이다. 이 사건을 대대적으로 보도한 『황성신문』은 “우리의 힘으로” 부강과 독립을 이룩하기 위해서는 호남철도 부설권을 일본에게 내주어서는 안 된다는 취지로 다음과 같은 논설을 냈다.

호남철도 총무원 서오순씨의 열지(裂指) 혈서한 36자 포고문은 본보에 이미 게재(已揭)하였거니와 …(중략)… 오호라 즉 차(此) 40영리(英里: 마일)의 철도를 우리의 힘으로 완성하면(既能自我成之)면 이는 즉 아국의 철도가 될 것이니 이로 인하여(由此) 40리가 100리가 되며 백리가 천리가 되리니 그 결과 철도로써 부강해지고 부강하면 독립하리니 이는 서씨 혈서 중 담긴 기원(所至祝者)이니 서씨의 혈서를 생각해보건대 어찌 일조일석의 결심이겠는가!<sup>13)</sup>

다시 말해 호남철도마저 일본에 부설권을 빼앗기면 부강과 독립의 길이 요원해질 것이 분명하니 “우리의 힘으로” 철도를 놓자는 것이다.

호남철도를 한국인의 손으로 부설하자는 호소는 많은 관심을 끌었지만, 통감부와 친일 내각은 지방관들에게 주식 모집에 협조하는 일이 없도록 하라는 훈령을 내리더니<sup>14)</sup> 1909년에 이르러 호남철도 부설권을 회수해버렸다.<sup>15)</sup> 이 와중에 농상공부 대신으로 있던 송병준은 일본 미쓰비시[三菱] 상회에게 호남철도 부설권을 넘겨줄 심산으로 미쓰비시 계열의 이와사키[岩崎]사에 노선 결정 및 측량 준비 작업을 의뢰했다.<sup>16)</sup> 이에 이와사키 측은 시라이시 나오츠구[白石直次]라는 사람을 보내 조치원, 공주, 강경, 군산 등 호남철도 노선 예정지를 답사하게 했다. 시라이시는 이 답사를 진행하던 도중 낙마 사고를 당하는 바람에 임무를 중단하고 이듬해 다시 대규모 인력을 대동해 측량에 나섰다. 그동안 통감부 내 기류가 바뀌어 경부선 조치원역에서 분기하기로 되어 있던 기존 안이 폐기되고 대전역에서 분기하는 안이 채택되었다.<sup>17)</sup>

이렇게 되자 군산의 일본인 거류민단은 동요했다. 호남철도가 대전에서 분기하게 되면 군산을 비켜나갈 공산이 컸기 때문이다. 이에 군산 거류민단은 대한제국 내무차관 기우치 주시로[木內重

8) 이병천, 「구한말 호남철도부설운동(1904~08)에 대하여」 『경제사학』5, 1981, 113~212쪽.

9) 『駐韓日本公使館記録 제24권』 ‘照會第137號 湖南鐵道 關係 文件 呈覽(1905년 10월 4일)’ (국사편찬위원회 한국근대사료 데이터베이스에서 재인용, [https://db.history.go.kr/id/jh\\_024r\\_0070\\_0220](https://db.history.go.kr/id/jh_024r_0070_0220) accessed 2025.08.25)

10) 『황성신문』 1906.5.30. ‘잡보’

11) 『황성신문』 1907.1.31. ‘호남철도확장’

12) 『매천야록』 광무10년 병오.

13) 『황성신문』 1907.2.8. ‘서오순씨혈서’

14) 『황성신문』 1908.11.20. ‘철도방해’

15) 『대한매일신보』 1909.6.9. ‘호남철도에 대한 논’

16) 保高正記, 『群山開港史』, 1925, 183~184쪽.

17) 위의 자료, 185쪽.

四郎]와 알력 다툼을 벌이던 농상공부차관 오카 기시치로[岡喜七郎]가 통감 소네 아라스케[曾禰荒助]를 부추겨 마음대로 노선을 바꾸었다고 비난했다. 또 ‘호남철도기성회(湖南鐵道期成會)’를 조직해 기존안대로 호남철도의 군산 경유를 관철하겠다고 나섰다.<sup>18)</sup> 그런데 호남철도 노선이 대전역에서 분기하는 것으로 바뀐 것은 단순히 관료들 간 알력다툼의 결과가 아니었다. 통감부는 호남철도를 민간 자본이 아닌 관영으로 건설하기로 결정하고 그에 관한 예산안을 편성해 1910년 1월 개최된 제26회 일본제국의회 예산위원회에 제출했다.<sup>19)</sup> 이 예산안은 당해 의회에서 통과되지 않고 차기 의회로 이월되었는데, 일본 정부는 이 사안에 대해 “조선의 개척을 위해 가급적 급속히 부설할 필요가 있다.”라고 주장했으며 이 입장이 관철되어 이듬해 제27제국의회에서 ‘1911년까지 속성으로 호남철도를 부설’하라는 결정이 내려졌다.<sup>20)</sup>

조선총독부는 이 방침에 따라 비교적 난공사로 여겨지던 교량 건설을 되도록 피하기로 결정했다.<sup>21)</sup> 그런데 [지도 1]에 표시된 것과 같이 조치원역에서 분기해 공주-강경-군산을 경유하는 안을 채택하면 반드시 금강을 건너는 교량을 건설해야 한다. 이 구간의 금강은 그 폭이 넓기 때문에 교량도 길어야 하고, 당연히 거액의 건설비가 투입되어야 한다. 조선총독부는 이 구간을 피하고자 의도적으로 대전역을 분기점으로 선택했던 것이다.<sup>22)</sup>



[지도 1] 호남철도주식회사의 호남철도 노선(안)

※비고: 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵島旅行案内 附 金剛山遊覽の弄』, 1915, 33쪽에 수록된 지도를 바탕으로 만든 것임.

이와 같이 노선이 변경되자 군산 지역 일본인들은 앞서 언급한 것처럼 호남철도기성회를 조직하고, 다음과 같은 조선총독부에 다음 사항을 촉구했다.<sup>23)</sup>

1. 호남선은 온전한 경제철도이므로 그런즉 군산항을 중요역(重要驛)으로 삼아 해륙(海陸) 연락 설비를 소홀히 하지 않도록 해야 한다.
2. 군산역을 호남철도 본선 중간역으로 해야 한다.
3. 기술상 군산역을 중간역으로 할 수 없는 경우에는 가능한 한 군산에 편리한 지점을 택해 접속역을 설치해야 하며, 그 접속역 구내에는 junction(교차식) 연결법을 채용해야 한다.

군산호남철도기성회는 되도록 기존안대로 철도를 부설해 군산을 본선의

중간 경유지로 지정해달라고 하는 한편, 그것이 불가능하다면 군산을 종착점으로 하는 지선을 만

18) 위의 자료, 185~186쪽.

19) 『第26回帝國議會 衆議院 予算委員會 第3号(明治43年1月24日)』 11쪽. 이 회의록은 帝國議會會議録檢索システム(<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp>)을 통해 확인할 수 있다.

20) 朝鮮總督府 鐵道局, 『湖南線建設概要』, 1914, 2쪽.

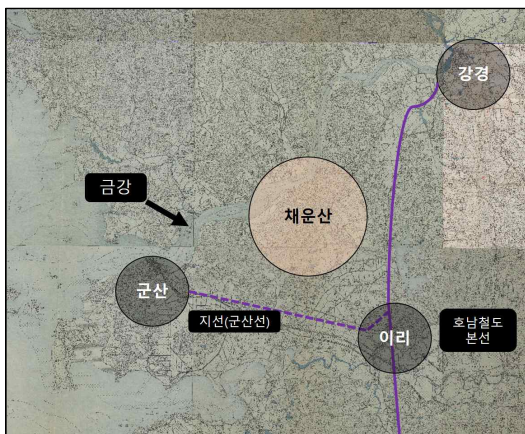
21) 위의 자료.

22) 공주와 조치원을 연결하는 도로에 금강을 가로지르는 고정 교량이 처음 가설된 것은 공주에 있던 충남도청의 대전 이전이 확정된 뒤 조선총독부가 지역의 반발을 가라앉히고자 금강철교를 만든 1932년의 일이다. 이에 대해서는 전진희, 「일제하 공주여자사범학교의 설립 배경과 교육과정에 나타난 특징」 『한국학논총』 57, 2022, 309~352쪽 참조.

23) 保高正記, 『群山開港史』, 1925, 189쪽.

들어달라고 요청했다. 그런데 호남철도기성회는 당초 1항과 2항의 관철이 어렵다는 것을 알고 있었다. 당국이 기성회에 “기술상의 문제로 군산을 중간역으로 하는 것이 불가능하다.”라고 설명했던 것이다.<sup>24)</sup> 앞서 언급한 것과 같이 금강을 가로지르는 철교 부설이 쉽지 않다는 것도 ‘기술상의 문제’로 꼽혔지만, 강경과 군산 사이를 가로막는 채운산도 큰 문제로 지목되었다.<sup>25)</sup> 일제 당국은 이에 강경과 이리(오늘날의 익산) 사이의 평야지대에 본선을 부설한 뒤 이리에서 군산과 연결되는 지선을 만들기로 결정했다.

호남철도 본선이 군산을 경유하지 않을 것이라는 사실이 알려져 있었기 때문에 군산호남철도기성회는 적당한 개소에 ‘접속역’을 설치해 교차식 연결법으로 본선과 지선을 연결해달라고 요구했고, 이는 실제로 받아들여졌다. 이리와 군산을 잇는 지선이 교차식 연결법으로 이어졌던 것이다.<sup>26)</sup> 교차식 연결법은 분기점에 건넘선(cross-over), 분기기(switch/turnout) 등을 설치해 바로 지선으로 갈 수 있게 하는 방식이다.



[지도 2] 호남철도 본선 및 군산지선의 분기 약도  
 ※비고: 朝鮮總督府 鐵道局, 『湖南線建設概要』, 1914, 4쪽에 기술된 내용을 국사편찬위원회 역사지리정보 데이터베이스 1918년 제작 지형도 (군산01호, 군산 05호 등-accessed 2025.08.28.)에 표기해 만든 것임.

교차식 연결법 외에도 별도의 연결선(connecting line. 일본에서는 ‘연락선’이라고도 부름.)을 통해 두 개의 노선을 연결하는 방법도 있지만, 이 방식으로는 철도 운영에 한계가 있기 마련이다.<sup>27)</sup> 그런데 아무리 교차식 연결법으로 본선과 지선이 연결되었다 하더라도 군산이 호남철도 부설로 부산 등지의 일본인 상인보다 우위에 서기는 힘들었다. 경성-부산 노선에는 열차편이 다른 노선에 비해 많았을 뿐만 아니라 화물만 운반하는 열차편도 편성되어 있었다. 하지만 군산지선의 경우에는 화차와 객차가 한꺼번에 편성되어 있어 다른 노선에 비해 수송할 수 있는 화물의 양이 상대적으로 적었다. 게다가 경부철도에 비해 노후화된 객차와 화차가 투입되어 사고의 위험이 있고 속도도 제대로 나지 않는다는 불만이 컸다.<sup>28)</sup>

24) 위의 자료, 190쪽.

25) 朝鮮總督府 鐵道局, 『湖南線建設概要』, 1914, 4쪽.

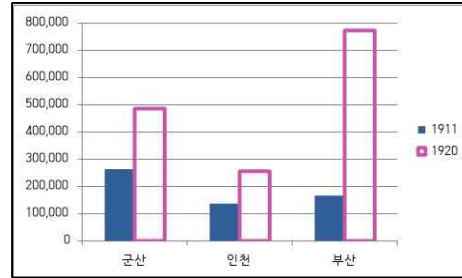
26) 朝鮮總督府 鐵道局, 『湖南線路線案内』, 1914, 21쪽에 수록된 지도를 통해 교차식으로 본선과 지선이 연결되어 있음을 확인할 수 있다.

27) 교차식 연결법을 택할 경우에는 본선에서 분기하는 곡선 구간이 급격하게 휘지 않도록 해야 하며, 이를 위해 충분한 공간을 확보해야 한다. 이 공간 여유를 두기 어렵다면 별도의 구간을 만들어 천천히 방향을 전환하는데 연결선 방식을 써야 한다. 그런데 서로 만나는 두 철도의 궤가 다를 때는 교차식 연결법을 쓸 수 없다. 협궤 철도를 달리는 열차가 표준궤 또는 광궤로 곧바로 들어오는 것이 불가능하기 때문이다.

28) 『朝鮮新聞』 1926.08.12. ‘不備な湖南線に對し鐵道當局の辯明, 列車の時刻變更優遇策, 民意に副ふやう考慮’

		군산	인천	부산
1911	현미	234,393	49,949	120,704
	정미	29,453	87,583	46,104
	합계	263,846	137,532	166,808
1920	현미	310,965	53,562	486,933
	정미	175,869	202,854	286,408
	합계	486,834	256,416	773,341

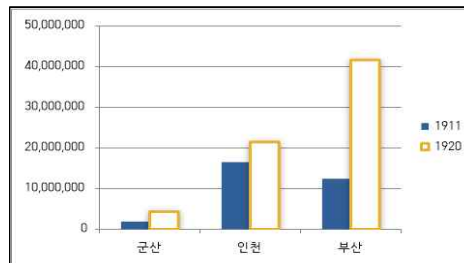
[표 1] 1911·1920년 군산·인천·부산항의 미곡 이출량(단위: 석)  
 ※비고: 朝鮮總督府, 『朝鮮貿易年報,』 각 년도 수록 자료를 바탕으로 작성



[그래프 1] 1911·1920년 군산·인천·부산항의 미곡(현미와 정미의 합계) 이출량(단위: 석)  
 ※비고: 좌측 표의 수치를 그래프로 나타낸 것임.

		군산	인천	부산
1911		1,909,514	16,525,966	12,457,801
1920		4,368,156	21,517,048	41,639,803

[표 2] 1911·1920년 군산·인천·부산항을 통해 들어온 이입 상품의 총액(단위: 원)  
 ※비고: 朝鮮總督府, 『朝鮮貿易年報,』 각 년도 수록 자료를 바탕으로 작성



[그래프 2] 1911·1920년 군산·인천·부산항을 통해 들어온 이입 상품 총액(단위: 원)  
 ※비고: 좌측 표의 수치를 그래프로 나타낸 것임.

경부철도 부설 이후 군산 지역 일본인들은 상권이 축소될 수 있다고 우려했다. 금강 뱃길을 통해 군산 지역과 거래하던 충남 내륙 각지 상인들이 조치원, 대전 등으로 거래처를 바꾸는 추세가 뚜렷했기 때문이다. 실제로 1910년대 부산항을 통한 미곡 이출 규모는 매해 큰 폭으로 늘었고, 군산항의 이출 증가 추세는 주춤하기 시작했다. [표 1]을 살펴보면 1911년 부산항을 통해 일본으로 나간 미곡이 166,808석에 머물렀다가 1920년에 773,341석으로 증가했음을 알 수 있다. 이러한 증가세에 대해 1924년 경부철도 연선 각지 미곡 거래 상황 조사에 임한 인천미곡검사소장 후지모토 엔조[藤本圓藏]는 “부산 상권이 철도를 통해 ‘북침’해 평택까지 미친 것”이 원인이라고 지적했다. 즉 부산 미곡업자들이 1920년대 초 경부연선을 중심으로 미곡 매집에 나서는 바람에 군산이나 인천으로 나갈 미곡이 부산항으로 나갔다는 것이다.<sup>29)</sup>

한편 부산 지역에서 이입 상품을 취급하는 상인들도 경부철도를 통해 내륙에 진출했다. [표 2]와 [그래프 2]에 나타난 것처럼 1910년대 부산을 통한 일본 상품의 이입은 크게 증가했는데, 그 상당 부분은 철도로 경기도 평택, 수원까지 들어와 소매상에게 팔려 나갔다. 충남 내륙의 상인들도 철도 부설 이후에는 부산 지역 상인과 거래하는 빈도가 늘어났다. 1912년 발행된 『조선철도연선시장일반』이라는 자료에 의하면 대전, 신탄진, 부강, 조치원 등 충남 지역 경부선 철도역 인근 시장에서 팔려나가는 설탕, 성냥, 금속 제품 등은 대부분 부산에서 들어왔으며,<sup>30)</sup> 기름처럼 인천 지역 상인의 손을 거쳐 들어온 것도 적지 않았다.<sup>31)</sup> 이처럼 부산과 인천 지역 상인과의 거래가

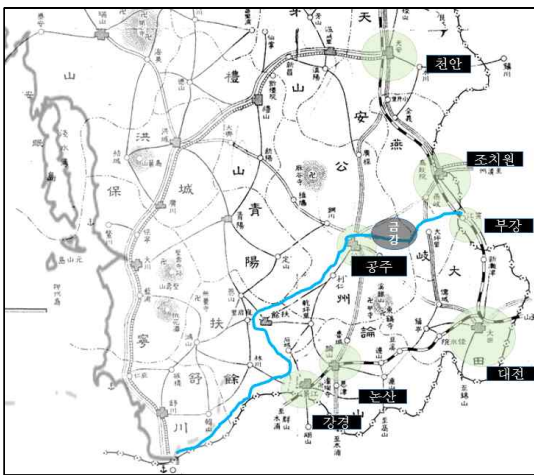
29) 『京城日報』 1924.11.22. ‘群山や釜山に仁川商圏内荒さる、當業者は緊禪一番せよ’

30) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道沿線市場一斑』, 1912, 74~83쪽.

활발해진 것과 달리 군산 지역 상권은 위축되었는데, 군산호남철도기성회는 이에 대해 다음과 같이 말한 바 있다.

군산을 중심으로 하는 물산 집산은 제2장에서 그 일반 상황을 기술했는데, 교통기관이 이와 같은 이상 도저히 민활함을 기하기 어렵다는 점은 재론한 필요가 없으며, 그럼에도 자연 산물의 풍요로움은 교통기관 편부(便否)와 별도로 말할 나위 없이 놀라운 정도이다. 교통 불편은 실로 숨길 수 없는 사실이라고 할 수 있어서 그로 인해 산업 및 상업이 여하히 저해될지는 판단하기 어렵다.<sup>32)</sup>

위 인용문을 살펴보면 “군산을 중심으로 하는 물산 집산은 …(중략)… 민활함을 기하기 어렵다” 라고 되어 있는데, 이는 이 지역과 충남, 전북 각지가 도로 또는 강에 의해 연결되어 있어 신속한 운송이 어렵다는 의미다. 당시 도로 대다수는 자동차 운행에 부적합해 짐꾼, 우마차에 이용할 수 밖에 없었는데, 군산에서 강경, 공주 등 내륙 각지로 물건을 나를 때 ‘짐꾼’이나 우마차를 쓰면 1



[지도 3] 1910~20년대 충청남도 지역 주요 도로망과 철도역 위치

비고: 田中市之助 편, 『忠南産業誌』, 1921, 2쪽의 지도에 해당 자료에 기술된 내용을 나타낸 것임.

리(里)당 15~65전의 비용이 들었다. 따라서 수십 킬로 떨어진 내륙에 화물을 운반을 보낼 때는 제법 많은 비용을 치러야 했다. 그리고도 군산에서 공주까지 짐꾼 또는 우마차를 쓰게 되면 평균 1박2일이 나 걸렸다.<sup>33)</sup>

금강을 이용해 공주까지 화물을 보낼 때는 비용이 다소 낮아서 거리에 관계없이 100근당 7~10전 정도만 내면 됐지만, 시간이 훨씬 더 걸리는 문제가 있었다. 군산에서 금강 상류로 향하는 배는 강경, 부여군 규암, 장암, 공주 등을 거쳐 평상시 강운의 종착점인 부강까지 올라갔는데,<sup>34)</sup> 19세기 말~20세기 초 이 구간은 토사 유입으로 강바닥이 얕아져 쌀 50~100석 정도를 실을 수 있는 ‘소형 한선(韓船)’만 운행할 수 있었다.<sup>35)</sup> 당시 군산과 강경 사이 금강 구간에는 흘수가 비교적 깊은 증기선

31) 위의 자료.

32) 群山南韓鐵道期成同盟會, 『湖南鐵道と群山』, 1910, 18쪽. 원래 군산에는 호남철도기성회라는 조직이 있었는데 당시에는 이를 ‘南韓鐵道期成(同盟)會’로 부르기도 했다. 위 인용문에 기술된 ‘제2장’은 이 자료의 제2장 내용을 의미하는데, 이 부분에는 군산에서 각지로 이어지는 강운과 해운 교통 상황이 정리되어 있다. 당시 군산에는 철도가 들어와 있지 않았기 때문에 이 부분에는 철도와 관련된 내용이 존재하지 않는데, 군산호남철도기성회는 이 점을 지적하면서 군산지역의 교통기관이 제대로 갖추어지지 못했다고 언급한 것이다.

33) 짐꾼의 경우 1리당 운임이 15전이었고, 말은 30전, 우마차는 65전이였다. 群山南韓鐵道期成同盟會, 『湖南鐵道と群山』, 1910, 14~19쪽.

34) 谷崎新五郎·森一兵, 『韓國産業視察報告書』, 1904, 49~50쪽. 금강 수운은 그 지류인 미호강과 갑천에도 연결되어 있었으며, 미호강으로 거슬러 올라가면 청주 오근장까지 도달하고 갑천으로 올라가면 회덕까지 이를 수 있었다.((日本)農商務省農務局 編, 『韓國土地農産調報告(4)』, 1905, 400쪽.) 구술 자료에 따르면 이후 토사 유입으로 하상이 얕아짐에 따라 사실상 부강까지만 배가 오갈 수 있게 되었다고 한다. 이에 대해서는 최창희·오석민, 「금강 상류의 포구와 철도의 경쟁」 『부강 포구의 뱃길 철도 그리고 상인(2016 세종민속문화의해 학술조사보고서 1)』, 2016, 22쪽 참고.

35) (日本)外務省通商局, 『朝鮮國忠淸道地方巡廻復命書』 『通商彙纂(20)』, 1895 및 群山南韓鐵道期成同盟會, 『湖南鐵道と群山』, 1910, 17~18쪽 참고. 조선시대에는 미곡 250석 이상 실을 수 있는 배를 ‘대형 선박’으로 간주하고, 미곡 130석 이하만 적재할 수 있는 배는 ‘소형 선박’으로 취급했다. 이에 대해서는 『世宗實錄』 권113, 세종 28년 9월 辛巳 참고할 것.

이 드러났지만, 강경 위쪽으로는 운항이 어려웠기 때문에 강경에서 일단 화물을 내린 다음 소형선박에 다시 실어 보내야 했다.<sup>36)</sup> 이 과정이 상당히 번거로워 공주까지 빨라도 3일, 늦으면 5일이나 걸렸다.<sup>37)</sup> 게다가 강운은 겨울철 갈수기와 장마철에 운행이 제한되는 문제도 안고 있었다.

이처럼 인력과 우마차 운반, 강운(江運)은 모두 한계가 뚜렷했기 때문에 경부철도 부설과 함께 철도역이 유통의 중심지로 떠오르게 되었다. 실제로 충남 내륙 지역에 유입된 ‘금건(金巾)’<sup>38)</sup>, 기름(석유), 성냥 등 이입 상품의 상당 부분은 [지도 3]에 표시된 부강·조치원·천안역을 거쳤다. 특히 충남의 행정 중심지였던 공주 지역에서 소비되는 상품은 거의 전부 부강, 조치원 등에서 들어온 것이었다. 이곳 상인들은 부강역 인근 나루에서 부강-강경 간 노선을 운항하는 공주 나카쵸[中條] 운송점 소속 선박에 물건을 실어 보냈는데,<sup>39)</sup> 이렇게 하면 군산과 강경에서 거슬러 올라오는 것에 더 빨리 화물을 수송할 수 있었다.<sup>40)</sup>

주목을 끄는 것은 부강역이 곡물 집산지로 떠오르지 않았다는 점이다.<sup>41)</sup> 공주, 연기 등 충남 내륙 지역에서 수집되는 곡물은 대부분 일본인이 밀집한 조치원으로 모여들어 현미로 가공된 뒤 인천과 부산으로 나갔다. 당시 일본인 미곡업자들은 도정을 거치지 않은 알곡 상태의 조곡(粗穀-‘糊’)으로 표기하기도 함.)<sup>42)</sup>을 매입한 후 이를 정미소에서 현미로 가공해 무역상에게 넘겼는데, [표 3]에서 확인할 수 있듯이 현미 가격이 조곡에 비해 두 배의 값으로 유통되었기 때문에 도정과 저장 비용을 절감하면 이익이 커질 수 있었다.

[표 3] 1913년도 인천항에서 거래된 현미와 조곡의 월별 평균 가격(단위: 석)

분류	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
조곡	-	6.52	6.69	6.95	7.55	7.90	8.75	8.12	7.77	7.35	7.88	7.88
현미	12.70	13.23	13.77	14.08	14.82	15.29	18.13	17.00	15.16	14.69	16.10	16.18

※비고: 朝鮮總督府, 『京城商工業調査-大正2年仁川港商工業調査』, 1913, 135쪽의 자료를 바탕으로 작성한 것임.

그 무렵 일본에서는 “현미로 만들어 거래하는 것이 오랜 기간 확립된 특별한 관습”이었다고 한다.<sup>43)</sup> 생산자가 내다파는 조곡을 중간 상인이 매입한 뒤 현미로 가공해 저장하고, 시세가 적당하다고 판단되는 때에 이를 백미로 만들어 소매상에게 매도하는 관습이 자리 잡고 있었다는 것이다.

조곡은 껍질에 쌓여 있는 상태의 알곡이므로 현미와 백미에 비해 부피가 크다. 이것을 ‘덜 깎은 쌀’인 현미로 가공하면 조곡에 비해 부피가 줄어드는 한편, 겨를 완전히 쓸어내 하얗게 도정한 백미에 비해 더 오래 저장할 수 있다.<sup>44)</sup> 사실 조곡은 겨에 습기가 묻을 경우 쉽게 손상되므로 오랫동안

36) (日本)農商務省農務局 編, 『韓國土地農産調報告(4)』, 1905, 398~399쪽.

37) 群山南韓鐵道期成同盟會, 『湖南鐵道と群山』, 1910, 114~115쪽.

38) ‘金巾(카네킨)’은 얇은 실을 이용해 평직으로 짠 후 표백한 면직물로서, 서양에서 들어왔다는 뜻에서 옥양목(玉洋木) 또는 쇠금건(晒金巾)이라 부르기도 했다. 금건 중에서도 중국에서 들어온 것을 ‘당목(唐木)’이라고 따로 부르기도 했다. 이에 대해서는 장수현·이은진, 「송화선 장기에 나타난 20세기 초 면직물의 종류와 특징」 『한국의류학회지』 Vol48-No6, 2024, 1226-1240쪽 참조. 이 글에서는 옥양목과 당목을 모두 통칭해 ‘금건’으로 부르기로 하겠다.

39) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道沿線市場一斑』, 1912, 77쪽.

40) 田中市之助 編, 『忠南産業誌』, 1921, 192쪽.

41) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道沿線市場一斑』, 1912, 74~83쪽.

42) 朝鮮殖産銀行調査課, 『朝鮮ノ米』, 1923, 36쪽. 보통 일제 강점기 통계자료에는 조곡이 ‘인(糊)’이라고 표현되어 있는데, 이 글에서는 ‘조곡’이라는 표현을 쓰도록 하겠다.

43) 朝鮮農會(編), 『米穀の性狀と貯藏』, 1931, 62쪽.

동안 보관하기 어렵다.

현미로 만들어 일정 기간 저장해두면 중간상인은 크게 유리해진다. [표 3]에 나타난 것과 같이 현미 시가는 7~8월에 고점에 이르고 추수철에 이룰수록 하락하다가 1~2월에 저점을 찍는 것이 보통이었다. 위 표에는 1913년도의 월별 현미·조곡 시세가 제시되어 있는데, 이 추세는 일제 강점기 내내 변함이 없었다. 이와 같이 미가 월별 시세가 크게 차이가 났기 때문에 추수 직후 곧바로 시장에 내다파는 것보다 시세가 좋아질 때를 기다리는 것이 좋았다. 그러나 농민들은 화학비료 대금 상환, 공과금 및 세금 납부 등에 필요한 돈을 마련해야 했기 때문에 대개는 수확한 조곡을 바로 처분할 수밖에 없었다. 이에 비해 창고 시설을 갖춘 중간상인은 조곡을 현미로 가공한 후 일정 기간 저장해두었다가 시세 변동을 보아가며 판매 시점을 저울질 할 수 있었다.

개항 직후 일본인의 한행이정(閑行里程)<sup>45)</sup> 즉 “일본국 인민이 자유롭게 다닐 수 있는 거리”가 부두로부터 ‘사방 10리’로 제한돼 조선인 객주 등을 대개로 상행위를 하는 ‘거류지 무역’이 이루어질 때는 정미공장과 창고시설은 개항장에 국한되어 있었기 때문에 개항장의 미곡업자들만 그와 같은 방식으로 미곡을 취급할 수 있었다. 그런데 철도 연선 곳곳에 조성된 시가지에 일본인들이 들어오게 되면서 인천, 군산 등의 일본인 미곡업자들은 조곡 확보를 두고 이들과 경쟁할 수밖에 없게 되었다. 군산 지역 일본인들은 이러한 상황 변화에 대해 다음과 같이 위기의식을 드러냈다.

경부철도 개통과 동시에 종래 강경시장을 통해 군산의 상권으로 편입되어 있던 공주(公州) 이동(以東) 연기군 이남(以南)의 제(諸) 지역은 모두 철도 세력 아래로 들어갔다. …(중략)… 강경은 군산항의 중계 시장으로서 수입 잡화의 80%가 나가는 길이었지만 철도 개통 후로는 금강 상류 대부분의 고객을 잃었고 강경 지역도 크게 타격을 입었다.<sup>46)</sup>

경부철도가 부설된 후로 충청남도 내륙 지역에 조성된 대표적인 일본인 주거지는 대전, 조치원, 천안 등이었다. 부강은 강운과 연결되어 있다는 지리적 여건으로 부산, 인천 등에서 들어오는 이 입 상품의 경유지가 되었지만, 일본인이 몰려들어 거주하는 곳이 아니어서 창고, 정미소 등이 갖춰져 있지 않았다. 미곡 집산지가 될 수 있는 조건이 형성되지 않은 것이다.

군산 일본인거류민단은 대전, 조치원 등의 경쟁 지역이 등장한 것에 대한 대응 방안을 모색해야 한다는 생각에서 호남철도 부설 문제가 논의될 때 재빨리 호남철도기성회를 만들어 그 유치에 나선 것인데, 앞서 살핀 것과 같이 ‘속성 방침’으로 금강과 채운산을 피하는 노선이 채택되어 뜻을 이루지 못했다. ‘철도와 연결되어 있었다면 경부철도 연선에 일본인 거점이 여럿 만들어져도 어느 정도 경쟁할 수도 있다’라고 본 군산의 일본인거류민단은 그동안 군산 상권에 속하지 않았던 충남 내륙의 내포 지역을 관통하는 ‘충남선’ 부설로 눈을 돌리기 시작했다.

## 2. 충남경철기성동맹회의 경편철도 부설 준비

‘충남선’은 오늘날 ‘장항선’으로 불리는 철도로, 경남철도주식회사가 1918년 7월 면허를 취득한 노선이다.<sup>47)</sup> 후술하는 바와 같이 경남철도주식회사는 그 운영에 숭한 논란을 빚었고, 임원진도 여러 차례 바뀌었다. 그런데 이 회사가 면허를 취득한 노선을 부설하자는 논의는 군산 지역 일본인

44) 위의 자료, 63쪽.

45) 혹자는 ‘閑行里程’을 ‘간행이정’으로 읽기도 하지만 해당 규정이 포함되어 있는 「조일수호조규부록」 제4관의 일본어역본에는 “閑行里程”으로 표현되어 있으므로 이 글에서는 ‘한행이정’으로 표현한다.

46) 保高正記, 『(昭和二年)朝鮮鐵道一班』, 1927, 90쪽.

47) 朝鮮鐵道協會, 『群山開港史』, 1925, 113쪽.

들 사이에서 처음 나왔다. 선행연구에서 언급된 것처럼 이 철도 부설을 처음 제기한 사람은 거류민단장을 역임한 사카가미 사다노부[阪上貞信]였다.<sup>48)</sup> 그는 호남철도본선 유치 노력이 무산된 직후인 1912년부터 천안 혹은 평택, 성환 등에서 출발해 군산의 금강 맞은편 대안에 이르는 경편철도<sup>49)</sup>를 만들어야겠다는 생각을 품고 군산지역 실력자들에게 그 필요성을 역설했으며,<sup>50)</sup> 1915년 3월 군산미곡상조합 이사 오히라 도쿠사부로[大平徳三郎] 등의 지지자들과 함께 충남경철기성동맹회를 조직했다.

충남경철기성동맹회는 군산의 금강 대안인 서천군 수동리에서 천안에 이르는 경편철도 부설을 활동목표로 내걸었는데, 당시 일본인 신문으로 잘 알려져 있던 『부산일보(釜山日報)』은 충남경철기성동맹회가 추구하는 목표를 다음과 같이 분석·평가했다.

삼남지방에는 아직 개발·이용되지 않은 해륙(바다와 육지)의 많은 산물이 풍부하여, 조선 전체에서도 그와 견줄 만한 곳이 거의 없지만 아직 교통·운수의 기구가 완비되지 못해 거대한 이익을 그대로 방치하고 돌보지 않는 모습 그대로 있어 참으로 유감스럽다. …(중략)… 충남 경편철도 부설 계획을 보면, 이 철도는 그와 같은 산해(山海)와 같이 쌓인 이익을 활용하기 위한 중대하고 요긴한 계획으로서, 누구라도 이것을 보면 현재 조선의 시점에서 적절하고 긴급한 사업임을 당연히 수긍할 뿐 아니라, 나아가 이를 적극 찬성하고 속히 사업 실현을 요구하지 않을 수 없다.<sup>51)</sup>

인용문에 나타나 있는 것과 같이 『부산일보』는 충남경편철도 부설 움직임을 ‘산해의 이익’을 ‘활용하기 위한 중대하고 요긴한 계획’이라고 칭찬했다. 또 이 철도가 지나갈 예정 지역을 “교통·운수의 기구가 완비되지 못해 거대한 이익을 그대로 방치”한 곳으로 간주하고, 충남경철기성동맹회가 개설하려는 철도는 그 ‘개발’을 위해서라도 긴급하게 실현해야 할 사안이라고 평가했다. 당시 『부산일보(釜山日報)』는 1917년 2월 14일자 보도에서 이 철도의 예정 노선을 다음과 같이 보도했다.

충남경철은 충청남도 서천군 수동리<sup>52)</sup>를 기점으로 하고 충청남도 천안군 영성면(寧城面) 천안 간에 경편철도를 부설하는 것으로서 …(중략)… 부대사업으로 전라북도 군산항과 수동리 간 해상 연락운수업을 겸영한다. 이 철도는 충남경편철도주식회사라 칭하고 사무소를 충남 서천군 마동면 수동리에 설치할 계획이다. 수동리는 군산항에 접근해 해륙의 물자는 이를 통해 한꺼번에 모여들 것(翕然)이다. …(중략)… 기점- 충남서천군 마동면 수동리, 종점- 충남 천안군 영성면 천안, 경과지- 충남 서천군 남양면 서천, 동군 서천면 신검리, 보령군 웅천면 웅천리, 동군 대천면 대천리, 동군 주포면 고남리, 홍성군 광천면 광천, 동군 홍양면 역치리, 동군 흥북면 대교리, 예산군 임성면 산성리, 아산군 도고면 흑암리, 동군 온양면 온양리. 종류와 궤간- 경편철도는 증기 경편기관으로 만들 것이며 궤간 간격은 2척(呎-피트)6촌

48) 하지영, 「1920년대 전반기 군산의 일본인 阪上貞信의 제국의회 진출과 활동」 『석당논총』81, 2021, 61~99쪽.

49) 경편철도(輕便鐵道)란 노선이나 차량 규격을 간편화한 철도다. 조선총독부는 1914년 9월 30일에 제정된 「조선경편철도보조내규」에 따라 각 경편철도회사 불입자본의 6%에 달하는 순이익을 보장하기로 결정한 바 있으며, 1919년에 불입자본의 8%로 상향조정된 바 있다. 이에 대해서는 이용상·정병현, 「일제 강점기 사설철도의 변화와 특징에 관한 연구」 『한국철도학회논문집』제20권 제1호, 2017, 128~141쪽 참조. 한편 「조선경편철도보조내규」를 통한 보조금 지급은 1921년 4월 일본 제국의회를 통과한 「朝鮮私設鐵道補助法」을 준용하는 것으로 되었으며 이때도 불입자본의 8%에 해당하는 순이익을 일본 정부가 보장하도록 규정되어 있었다. 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道四十年略史』, 1940, 469~470쪽.

50) 『朝鮮時報』 1918.04.10. ‘忠南輕鐵好況’

51) 『釜山日報』 1917.02.20. ‘速かに忠南輕の實現を望む’

52) 이 자료에는 ‘수경리(水京里)’라고 적혀 있으나 정확한 지명은 ‘수경리’가 아니라 ‘수동리(水東里)’이므로 이 인용문에서는 ‘수동리’로 표시함.

(呎-인치)으로 한다.<sup>53)</sup>

인용문에서 볼 수 있듯이 당초 계획으로는 서천군 수동리가 충남경편철도 기점이었고, 천안이 종점이었다.<sup>54)</sup> 충남경철기성동맹회는 기점인 수동리 인근에 부두 시설을 갖추고 군산을 오가는 배편도 운영할 것이라고 말하기도 했다. 한편 서천 기점에서 출발하는 노선은 보령, 홍성, 예산 등 충남 서부 지역을 거쳐 천안에 이르는 것으로 계획되어 있었다. 이 구간은 호남과 함께 대표적인 미곡 생산지로 널리 알려진 '내포' 지역으로서, 예로부터 바닷길로 경기도 지역과 연결되어 왕래가 빈번한 곳이었다.<sup>55)</sup>

충남경철 부설 논의가 처음 시작되었을 때 관계자들은 이 철도의 궤간을 2척6촌(미터법으로 환산하면 76.2cm-필자)으로 결정했는데, 이 정도의 폭은 매우 작은 편이어서 오늘날 협궤로 분류된다. 그런데 이 결정대로 철도가 부설된다면 경부철도와 연결하기가 어려워진다. 잘 알려진 바와 같이 일제 당국은 경부철도를 부설할 때 4척8촌의 표준궤를 도입했다.<sup>56)</sup> 내포 지역에 철도를 놓게 될 철도는 협궤로 예정되어 있었으므로 그대로 부설되면 천안역에서 경부철도와 곧바로 접속할 수 없게 된다. 결과적으로 해당 철도 연선의 화주(貨主)인 중간 상인은 이 철도로 경성이나 인천 상인과 거래할 수 없으므로 서천 수동리 종점으로 화물을 보내 군산으로 넘기는 방식을 택할 공산이 커진다. 그런데 이 철도는 이후에 협궤가 아니라 경부철도와 동일한 4척8촌의 표준궤로 부설되었고,<sup>57)</sup> 천안역 구내에서 경부철도와 연결되어 있어 승객이 별도의 환승 절차를 받지 않아도 내포 각 역으로 갈 수 있게 되었다.<sup>58)</sup> 화물도 경부철도를 이용해 인천과 부산 등으로 곧바로 보낼 수 있었다.<sup>59)</sup> 충남경철기성동맹회의 협궤 부설안이 폐기되었던 것이다.

사카가미 사다노부 등은 충남경철기성동맹회를 만들 당시 250만 원 정도를 일본의 자본가들로부터 조달하겠다고 말했다.<sup>60)</sup> 그러나 경부철도와 직결되지 않는 협궤 노선으로는 한계가 있었으므로 충남경편철도 부설 계획을 공개된 지 7~8년이 지난 시점까지 투자자를 확보할 수 없었다. 충남경철기성동맹회가 처음으로 투자자를 확보한 것은 1918년의 일이었는데, 이에 대해 일본인 신문인 『조선시보』는 다음과 같이 보도했다.

군산항의 대안을 기점으로 하고 충남 서해안을 가로질러 평택역에서 경부본선에 결합될 소위 충남경철은 지금으로부터 7년 전 군산의 사카가미 사다노부, 오히라 도쿠사부로씨 등이 심혈을 기울여 속성(速成)을 기하고자 노력했음은 세인(世人)이 주지하는 사실인데, 사카가미씨는 현재 동경(東京)에 건너가서 내지(內地) 일류의 기업가들을 종용하는 등 극력으로 분주하게 노력하고 있는 중인 바 며칠 전 시부자와 에이이치[澁澤榮一]<sup>61)</sup> 남작의 소개로 동 남작 계통에 속한 모씨의 궤기를 이끌어내기에 이르렀으며 자

53) 『釜山日報』 1917.02.14. '三南の寶庫を開拓せむとする忠南輕鐵'

54) 충남경철기성동맹회의 발표에 따르면 이 철도의 종점은 천안으로 예정되어 있었지만, 이후 평택, 성환 등 여러 지역이 종점으로 거론되기도 했다.

55) 정요근, 「충남 내포 지역의 조창 터」 『내일을 여는 역사』 제58호, 2015, 318~332쪽.

56) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道史』, 1929, 110~111쪽. 4척8촌은 미터법으로 환산할 때 145.45cm에 해당한다. 오늘날 이 정도 폭의 궤는 '표준궤'로 분류되고 있는데, 일제 강점기 당시에는 이를 '광궤'로 분류했다. 이 글에서는 오늘날의 분류를 따라 '표준궤'로 표현한다.

57) 『동아일보』 1921.10.09. '사철공사진척상황'

58) 『동아일보』 1933.07.18. '충남해수욕장행 직통열차 운전'

59) 『조선일보』 1926.05.15. '충청도민과 임항철도의 관계'; 『개벽』 제30호(1922.12) '湖西의 一日, 湖西銀行의 新築落成宴을 機로 하여' 등의 기사에 따르면 경남철도주식회사(후술하는 바와 같이 충남경편철도주식회사는 1919년 경남철도주식회사로 사명을 변경함) 소속 철도 각역에서 인천, 부산 등으로 화물을 직송할 수 있었다.

60) 『釜山日報』 1917.02.20. '速かに忠南輕の實現を望む'

61) 시부자와 에이이치는 제일국립은행 초대 총재, 도쿄가스, 도쿄해상화재보험, 지치부(秩父)철도, 기린맥주,

본금 약 400만원 조달과 철도 공사 착수도 근일 중 가능할 것으로 보인다.<sup>62)</sup>

투자자를 찾지 못해 곤경에 빠져 있던 충남경철기성동맹회가 1918년 시부자와 에이이치[澁澤榮一]의 도움으로 비로소 투자자를 만날 수 있게 되었다는 것이다. 실제로 그해 사카가미 사다노부 등은 시부자와 에이치의 주선으로 유력 자본가 17명을 만나 협의를 진행했다. 그런데 이 자리에서 투자자들은 “안성 부근에 유명한 직산금광이 있는 관계상 천안에서 안성으로 연장할 것”,<sup>63)</sup> 서천 수동리가 아니라 천안에서 먼저 기공할 것 등을 요구했으며,<sup>64)</sup> 사카가미 등은 이를 받아들였다.

이에 앞서 충남경철기성동맹회는 경부철도와 다른 협궤로 부설하기로 한 기존 방침을 버리고 경부철도와 충남경철을 직접 연결하기로 결정했다.<sup>65)</sup> 이러한 상태에서 천안에서부터 기공한다는 방침이 결정되었기 때문에 군산 지역에서는 “천안에서 착수하게 되어 군산 대안까지 철도를 부설하는 데 2년 정도 지연될 것”이며 “그동안 충남의 상세(商勢)는 경성, 인천에 점유되어 앞으로 도저히 만회하기 어렵게 된다.”라는 우려가 터져 나왔다.<sup>66)</sup> 그러나 모처럼 확보한 투자자들을 잃을 수 없는 노릇이었기 때문에 그 조건대로 철도를 부설하기로 하고 1918년 말 ‘충남경편철도회사’의 이름으로 일제 당국에 철도부설허가원을 제출했다.<sup>67)</sup>

### Ⅲ. 경남(京南)철도주식회사의 성립과 그 운영의 난맥상

#### 1. 일본인 주주들의 이권 다툼

충남경편철도주식회사가 조선총독부로부터 노선 면허를 획득한 것은 1919년 9월의 일이었지만, 1920년 12월에 이르러서야 첫 사업구간인 천안-온양온천 간 노선 공사에 착수했다.<sup>68)</sup> 그동안 이 회사는 안성까지 노선을 연장하기로 확정하고 사명을 기존의 충남경편철도주식회사에서 조선경남철도주식회사로 변경했다.<sup>69)</sup> 또 창고 및 부동산업 등으로 사업 영역을 확장하기로 하고, 그에 필요한 투자금을 확보하고자 자본금을 1,000만원으로 대폭 늘렸다.<sup>70)</sup>

일제 강점기 당시 사설철도는 어느 정도 사업 전망이 있으면 안정된 수익을 낼 수 있는 사업이었다. 일제 당국은 오래 전부터 “철도 사업이야말로 조선 ‘개발’에 있어 가장 긴요하면서도 기초적인 시설로서 관민일치(官民一致)의 노력으로 난관을 통과”할 필요가 있는 영역이라고 지목했다.<sup>71)</sup> 사설철도에 대한 일제의 입장은 다음 인용문에 잘 나타나 있다.

---

도요방적, 대일본제당 등 수많은 기업에 참여한 인물로서, 경부철도주식회사 등의 설립에도 참여한 바 있다.

62) 『朝鮮時報』 1918.04.10. ‘忠南輕鐵好況’

63) 『朝鮮時報』 1918.08.08. ‘忠南輕鐵許可近し’

64) 『朝鮮時報』 1918.08.06. ‘忠南輕鐵の追願’-天安延長と渡船事業’

65) 『매일신보』 1918.02.14. ‘忠南輕鐵問題’

66) 『朝鮮時報』 1918.08.06. ‘忠南輕鐵の追願’-天安延長と渡船事業’

67) 『釜山日報』 1918.12.11. ‘忠南輕鐵敷設出願’

68) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮の鐵道』, 1928, 292쪽.

69) 『朝鮮總督府官報』제2160호(1919.10.23.) ‘輕便鐵道起業目論見變更’

70) 『매일신보』 1919.04.01. ‘忠南輕鐵期成’

71) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮の鐵道』, 1928, 281쪽.

조선은 반도형의 산국(山國)으로서 …(중략)… 오지와 항만을 연결하는 교통기관으로 철도는 충분한 능력을 발휘할 수 있지만, 그 능력을 발휘하기에는 너무 단거리이다. 또 도처에 소하천과 급회전 구간이 있고 하천도 난류가 많아서 교량이 길어야 하는 난공사 구간이 많다. 따라서 철도와 같이 거액 자본을 요하는 교통기관은 이익을 거두기 어려운 사정이 있다. …(중략)… 총독부의 재정 상태는 무한히 새로운 노선을 부설하기 어려운 상태에 있기 때문에 조선총독부 설치 이후 자본에 유지해 사설철도를 보급할 필요가 있다는 것을 확인하고, 직원을 사방에 파견해 장래 부설할 필요가 있는 사설철도 예정 노선 및 교통 경제상황 조사를 행하고 기업에 이를 제공해왔는데, 이미 말한 바와 같이 조선의 철도 사업은 반드시 영업상 유리한 것이 아닐 뿐 아니라 조선에는 기업 자금이 부족해서 내지로부터 이를 조달해야 하는 상황이다. 이에 총독부는 자본가들에게 철도 투자의 위험을 보증하기 위해 일정한 조건을 붙여 보조금을 교부해 …(중략)… 사설철도의 발흥을 촉진해왔다.<sup>72)</sup>

요컨대 식민지 경영을 위해 내륙과 일본으로 미곡 등을 이출하는 항구 간 철도 부설이 필요한데, 그 비용이 적지 않아 민간 자본을 유치할 필요성이 크므로 정부가 나서서 보조금을 지불할 필요가 있다는 것이다. 실제로 조선총독부는 1914년 9월 30일에 제정된 「조선경편철도보조내규」에 따라 사설철도의 주주 배당금을 불입자본 대비 8%까지 보장하기로 했다.<sup>73)</sup> 경남철도주식회사도 이 보조금 지급의 대상이 되었기 때문에 아무리 철도 경영 성과가 나빠도 일정 기간은 이익을 보장받을 수 있었으며, 그 영향으로 철도 경영보다 부대사업에 주력해 추가로 수입을 얻으려는 모습이 나타났다.

실제로 경남철도주식회사는 온양온천을 운영하고 이 온천을 통해 부동산에 투자하기도 했으며, 철도 부설 공사 청부를 일부 임원이 독점하기도 했다. 그 이익이 제법 커서 일본인 주주들은 경영권을 둘러싸고 심각한 내분을 일으켰으며, 폭력배를 동원해 상대방을 협박하는 촌극을 벌이기도 했다. 참고로 출범 당시 임원진 명단은 [표 4]와 같다.

[표 4] 경남철도주식회사 출범 당시의 임원진 명단과 그 경력 및 출신배경<sup>74)</sup>

임원 명단		주요 경력	비고
취체역	나가시마 히로시 [長島弘]	<ul style="list-style-type: none"> <li>조선경남철도주식회사 출범 당시 대표취체역</li> <li>일본 사이타마현 소재 고노스[鴻巢]은행 중역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1926년 조선경남철도주식회사 명의로 수표를 발행한 뒤 부도를 낸 사건으로 사직 처리됨.</li> <li>입헌정우회 소속으로 12~13회 및 제 16회, 제18회 제국의회 중의원 대의사를 역임하고 가쓰라[桂] 내각 때 일본은행 감사관을 지낸 나가시마 류우지[長島隆二]의 동생.</li> </ul>
	사카가미	<ul style="list-style-type: none"> <li>군산부 옥정(旭町) 소재 선남권업주식회사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1918년 충남경편철도주식회사(후에 조</li> </ul>

72) 南滿洲鐵道會社, 『朝鮮の私設鐵道』, 1925, 3쪽.

73) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道四十年略史』, 1940, 470쪽.

74) 이 표에 제시된 인물의 경력과 특이 사항은 제시된 인명의 차례대로 『朝鮮新聞』 1934.05.14. ‘長島弘氏留置’; 『京城日報』 1934.05.12. ‘法相告發事件長島弘氏留置’; 埼玉県, 『埼玉人物事典』 570~580쪽(이상 長島弘 관련 자료); 朝鮮公論社, 『(在朝鮮內地人)紳士名鑑』, 1916; 中村資良, 『朝鮮銀行會社要錄』, 1923; 東京人事興信所, 『人事興信錄(第4版)』, 1915; 朝鮮公論社, 『(在朝鮮內地人)紳士名鑑』, 1916; 人事興信所(편), 『人事興信錄(第8版)』, 1928; 內藤民治, 『堤清六の生涯』, 1937; 加藤紫泉, 『新代議士名鑑』, 2003; 大日本人物史編纂社(편), 『大日本人物史』, 1925; 人事興信所(편), 『人事興信錄(第4版)』, 1928; 中外商業新報編輯局(편), 『政治家群像』, 1932; 內尾直二, 『人事興信錄(上卷)』, 1911; 人事興信所(편), 『人事興信錄(第4版)』, 1915; 明治生命保險, 『明治生命七十年史』, 1955(渋沢社史データベース <https://shashi.shibusawa.or.jp> accessed 20250906)를 참고하여 작성한 것임. 이 가운데 오우치 죠조의 활동에 대해서는 하지영, 「한말~1910년대 ‘조선 관계 대의사’ 오우치 죠조[大內暢三]의 제국의회 활동과한국 식민지화」 『지역과 역사』 53, 2023, 199~244쪽도 함께 참조하였음.

	사다노부 [阪上貞信]	(업종:비료판매 등) 취체역 • 1907년 군산거류민단장 당선 • 1920년 5월 제14회 일본제국의회 중의원 선거에 출마해 당선	선경남철도주식회사로 변경의 설립 신청서 제출을 주도하였음. • 중의원 대의사 당선 직후 조선경남철도주식회사 임원직 사임.
	아키모토 시게루 [秋本茂]	• 천안전등주식회사 전무취체역 역임(1923~1926)	-
	나카무라 후사지로 [中村房五郎]	• 구마타니 은행 지배인 • 구마타니저축은행 취체역	-
	오카베 키쿠타로 [岡部菊太郎]	-	• 구체적인 이력을 파악할 수 없음.
	시부야 모토요시 [澁谷元良]	• 도쿄부 학무과장 겸 시학관으로 재직하던 중 1907년 통감부이사청 부이사관에 임명되어 도한(1907). • 충청북도 제1부장 및 충청남도 제1부장 역임	• 경남철도주식회사 창립 당시 충청남도 제1부장을 역임하고 있었음.
	가나자와 토자부로 [金澤冬三郎]	• 대일본제당주식회사 취체역 역임 • 조선농사주식회사 이사 역임	-
	츠츠미 세이로쿠 [堤清六]	• 러일 전쟁 직후 러시아 캄차카 반도 오젤냐라는 도시에서 연어 통조림 공장 운영 • 1914년 홋카이도 하코다테에 니치로[日魯]어업주식회사 설립 • 1924년 니가타현 제7구에서 일본제국의회 중의원 선거에 출마해 당선	-
	오우치 쇼조 [大内暢三]	• 1898년 일본 국가주의 단체인 동아동문회(東亞同文會)설립 준비위원으로 활동 • 1908년 제10회 중의원 선거 때 후쿠오카에서 출마해 당선 • 헌정본당, 입헌국민당, 입헌정우회 등을 옮겨다니며 총 5회 중의원 선거에 당선	• 중의원 대의사로 활동하면서 ‘조선 곡물 등 수입세 폐지안’을 제기해 관철
	츠치야 오키 [土屋興]	• 1915년 오사카마이니치 신문 기자로 활동 • 1916년 이후 후지가와[富士川]제지 취체역, 후지[富士]약품 감사역 등 역임 • 1920년 제14회 중의원 선거에 입헌정우회 공천을 받아 출마해 당선	• 간토[關東] 방적 설립위원으로 활동하는 등 일본관동지역의 대표적인 기업가로 알려져 있음.
감사역	나카무라 이쿠지로 [中村郁次郎]	• 쇼부[上武]철도주식회사 감사 역임	• 쇼부철도는 사이타마현에 본점을 둔 지치부[秩父]철도회사의 전신으로, 시부자와 에이이치의 지원으로 자본을 확충하고 지치부철도로 개편되었음.
	이치미야 후사지로 [一宮房治郎]	• 1917년 제13회 제국의회 중의원 선거에 출마해 당선된 이후 7회 당선. • 하마구치[濱口] 내각 당시 내각참여관 역임(1929~1930) • 제1차 고노에 내각(1937~1939) 때 해군정무차관으로 입각	-

우메우라 고이치 [梅浦五一]	• 일본 대장성 지폐료(紙幣寮)를 역임하고 도쿄창고회사 지배인, 이바라기무연탄광회사 취체역, 하코다테철도회사 사장 등을 지낸 우메우라 세이이치[梅浦精一]의 차남	-
테지마 쥬우베 [手島重兵衛]	• 대만총독부 법무부장 등을 역임한 테지마 헤지지로[手島兵次郎]의 차남이며 일본 귀족원 의원을 지낸 노구치 아츠무[野口聚]의 사위	-
아사다 소우시치 [朝田惣七]	• 메이지생명보험주식회사 감사역 역임	-

[표 4]에 나타난 바와 같이 출범 당시 경남철도주식회사의 대표취체역(사장)은 일본 사이타마현에 소재한 고노스[鴻巣] 은행 취체역 나카시마 히로시라는 자였다. 그는 경남철도주식회사에 함께 투자해 임원진으로 이름을 올린 츠츠미 세이로쿠[堤清六] 등과 1929년에 일본훈장회사라는 업체를 만들고, 이를 통해 가짜 훈장을 불법 유통시킨 혐의로 체포된 적 있다.<sup>75)</sup> 1934년에는 사법대신 고야마 마쓰키치[小山松吉]가 검사총장으로 있을 당시 일본공산당 사건으로 검거된 고바야시 다케지로[小林武次郎]로부터 접대 향응을 받고 형 경감을 도와주었다는 제보가 당국에 접수되어 관계자들에 대한 수사가 진행된 일명 ‘오코이[お鯉] 사건’<sup>76)</sup> 때 사법대신 고야마 마쓰키치를 무고한 혐의로 입건되기도 했다.

‘오코이 사건’은 사법대신 고야마 마쓰키치[小山松吉]와 갈등 관계에 있던 입헌정우회 소속 일본제국의회 중의원 대의사 오카모토 가즈미[岡本一巳]가 관련 사실을 수사 당국에 고발함으로써 시작되었지만<sup>77)</sup>, 당국은 같은 정당 소속 중의원 대의사 나가시마 류우지[長島隆二]와 그 친동생으로 경남철도주식회사 대표취체역을 지낸 나가시마 히로시가 오카모토 가즈미를 사주해 고발한 것으로 판단해 이들을 무고죄로 처벌했다.<sup>78)</sup> 나가시마 류우지 등이 이권 문제로 알력 관계에 있던 고야마 마쓰키치를 정계에서 내쫓고자 이런 일을 벌였다는 것이다.<sup>79)</sup> 이처럼 경남철도주식회사 출범 당시의 대표취체역 나가시마 히로시는 정계 유력자인 친형과 재계 실력자 시부자와 에이치의 인맥을 통해 여러 이권에 개입하면서 논란을 일으킨 인물이다.<sup>80)</sup>

나가시마 히로시는 경남철도주식회사에도 큰 손해를 입혔다. 원래 그는 사이타마현에서 고노스 은행이라는 소규모 금융기관을 경영했는데, 이 은행은 불입자본금이 37,500원에 불과해 자립이 거의 불가능한 처지에 있었다.<sup>81)</sup> 나가시마 히로시는 이 은행이 필요로 하는 자금 100만원을 도쿄의 칸다은행[神田銀行]으로부터 차입하면서 1923년 2월을 상환기일로 한 약속어음을 발행해 담보로 내주었다. 이때 나가시마 히로시는 자신이 대표취체역으로 있는 경남철도주식회사의 자본금 150만원을 자기 소유의 고노스 은행에 예금해두었다가 칸다은행에 발행한 약속어음이 돌아오자

75) 『동아일보』 1929.08.29. ‘훈장사건익익확대’; 『조선일보』 1930.04.26. ‘훈장의옥사건’

76) 오코이는 일본 수상을 역임한 가쓰라 타로[桂太郎]의 내연녀로 본명은 안도 아키[安藤照]로 알려져 있다. 그는 ‘리슈[鯉住]’라는 이름의 요정을 경영했는데, 1934년 입헌정우회 소속 중의원 대의사 오카모토 가즈미[岡本一巳]가 검사총장(오늘날 한국의 검찰총장에 해당) 고야마 마쓰키치[小山松吉]가 이곳에서 피의자로부터 접대 향응을 받고 그에 대한 구형량을 낮게 결정했다고 고발했으나, 수사 당국은 오카모토 가즈미와 나가시마 류우지 등이 사법대신을 무고함으로써 정치적으로 낙마시키려 한 것으로 판단해 이들을 구속 기소하는 것으로 마무리 지었다.

77) 『京城日報』 1934.03.10. ‘法相告發事件取調へ開始、疑惑の解消を急ぐ’

78) 『京城日報』 1934.05.13. ‘法相告發事件 長島弘氏留置’

79) 時事通信社, 「法曹を告發した岡本代議士」, 『時事年鑑(昭和10年版)』 1935, 402쪽.

80) 『조선일보』 1934.05.13. ‘법상 고발사건 더욱 확대’

81) 清水太陽, 「1910年代後半の埼玉県における銀行合同の種—武州銀行の設立を事例として」 『富士論叢』 제62권 제1호, 2018, 1~20쪽.

그 예금을 멋대로 인출해 부채 상황에 써버렸다.<sup>82)</sup> 이 사건으로 그는 대표취체역에서 물러나게 되었지만, 이후 고노스 은행이 파산했기 때문에 경남철도주식회사는 예금을 고스란히 잃을 처지에 놓였다. 다급해진 경영진은 일본에 직원을 파견해 예금 회수를 시도했지만 그 직원이 도쿄 긴자에서 유흥을 즐기다가 관련 서류 일체를 분실해버리는 소동을 벌인 끝에 겨우 50만원을 회수하는데 그쳤다.<sup>83)</sup>

경남철도주식회사는 1920년 12월 천안-온양온천 간 공사에 착수하고, 1921년 5월 온양온천-예산 구간을 완공해 영업에 들어갔다. 또 1923년에는 예산-광천 구간을 완공하기도 했다.<sup>84)</sup> 하지만 이후로는 공사비 조달이 어렵다는 이유를 내세워 광천-수동리 구간 공사를 차일피일 미루었다.<sup>85)</sup> 실제로 이 회사는 1923년 고노스은행 예금의 상당부분을 회수하지 못했을 뿐 아니라 그 해 발생한 일본 관동대지진으로 인한 금융경색으로 추가 사업비를 마련하지 못했다.<sup>86)</sup> 자금 확보에 어려움을 겪던 이 회사는 1924년 말 조선총독부 정무총감에게 호소한 끝에 조선식산은행으로부터 대출을 받을 수 있었는데<sup>87)</sup>, 어렵사리 마련한 자금을 광천-수동리 구간 공사가 아니라 천안-안성간의 이른바 ‘안성선’ 철도 부설에 썼다.<sup>88)</sup>

경남철도주식회사는 창립 당시에 제1기 사업으로 군산-천안 간 철도 완성을 목적으로 한다고 말한 것으로 기억한다. 또 군산과 천안 두 지점에서 기공하는 것이 이 사업의 주안점이라고 말한 것이 귀에 쟁쟁하게 남아 있다. 그런데 회사는 사업에 착수할 무렵에 천안에서만 기공하고 광천까지만 개통하더니 군산방면으로의 공사는 하지도 않고 최근에는 천안에서 안성방면을 향하여 노선을 연장하면서 군산으로의 연장은 바라지 않는 것처럼 보인다. 회사의 태도가 이와 같다면 군산 대안에 기적 소리가 들리게 하고 싶다는 소원은 가까운 장래 도저히 이루어질 수 없을 것으로 보이는데, 군산으로서 실로 일대 손실이 아닐 수 없다. …(중략)… 충남 연해부(沿海部)부터 오지 방면 일대를 군산 상권 내에 포용하려는 군산은 물론 충남 연안부 각지의 사람들이 경남선(京南線)의 연장을 볼 수 없게 되는 것은 유감이 아닐 수 없다. …(중략)… 당진, 아산, 서산방면의 산물을 모두 흡수하는 것이 처음 경남철도의 사명이었다고 할 수 있는데 경남철도는 과연 그것을 운반하고 있는가? 사실은 그와 반대로 회사가 기대한 흥성 광천 방면의 화물은 거의 대부분 수운(水運)으로 군산으로 운반되고 있을 뿐만 아니라 서산, 당진 방면의 화물은 수운으로 인천 또는 군산으로 운반되고 있다.<sup>89)</sup>

요컨대 천안-군산 금강 대안 서천 수동리 간 철도를 부설해 그곳에서 나오는 산물을 군산으로 운송하자고 경남철도주식회사 설립을 추진한 것인데, 정작 회사가 만들어지자 주주들이 광천까지만 철도를 부설하는 데 그치고 군산과는 거리가 먼 안성으로 사업을 확장하는 데 정신을 팔고 있다는 것이다. 군산상업회의소는 이 회사가 군산으로 철도를 연장하지 않은 탓에 충남 서해안 연안 지역에서 나오는 화물이 군산으로 모이고 있지 않다고 불만을 표시했다.

참고로 안성선이 완공된 1925년 당시 경남철도주식회사 소유 노선은 [지도 4]에 나타난 바와 같다. 이 지도에 나타난 바와 같이 경남철도주식회사는 천안-광천 간 노선 완공 후 그 남쪽으로 노선을 부설하는 대신 천안-안성 간 철도를 만들고营业을 시작했다.

이 회사가 광천-군산 간 노선 공사를 시행하지 않은 데에는 이유가 있었다. [지도 5]에 나타난

82) 『京城日報』 1926.04.23. ‘元長島社長が手形を濫發した, 京南鐵道廿萬圓事件は鴻巢銀行破綻から’

83) 『釜山日報』 1934.12.06. ‘放漫經營の積弊から業績不良の京南鐵道(3)’

84) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮の鐵道』, 1928, 292쪽.

85) 『釜山日報』 1925.07.04. ‘京南鐵道幹部の勇猛心を望む’

86) 『동아일보』 1923.11.06. ‘경남철도자금난’

87) 『조선일보』 1924.10.26. ‘사철 명년 자금’

88) 『동아일보』 1924.11.23. ‘안성선 근근 착수’ 참고로 안성선은 1925년 완공되었으며 1927년에 장호원까지 연장되었다. 이 노선은 사업성 악화로 1985년 폐선되었다.

89) 『釜山日報』 1925.07.04. ‘京南鐵道幹部の勇猛心を望む’

바와 같이 이 구간에 터널을 뚫어야 하는 산이 있어 공사비가 많이 필요할 것으로 판단했던 것이다. 이 문제와 관련해 사실상 경남철도주식회사 편에 서 있던 조선총독부 철도국장 오무라 타쿠이치[大村卓一]는 군산상업회의소 관계자들을 만나 다음과 같이 말했다.

현재 경남철도의 종착역인 광천에서 군산의 대안(對岸) 수동리까지는 40여리(哩: 마일)가 되지만 이곳은 상당한 난공사(難工事)가 예상되고 공사비도 600만원이나 필요할 것으로 보이는데, 광천-수동리 사이는 평야가 적고 산과 산이 이어져 물자도 별로 풍부하지 않아서 철도 당국으로서는 도저히 수지타산이 맞지 않을 것으로 판단하고 있으며, 차라리 철도를 광천의 해안까지 연장해서 그곳에서 배로 군산으로 연락하는 것이 좋다고 생각한다.<sup>90)</sup>



[지도 4] 1925년 당시 경남철도주식회사 노선  
비고: 朝鮮總督府, 『朝鮮鐵道狀況(第十六回)』 서문에 제시된 지도를 바탕으로 만든 것임. 점선은 미개통 구간임.

당국자의 이와 같은 답변은 군산 지역 일본인들에게 경남철도주식회사 철도가 군산 금강 대안까지 연장되지 않을 수 있다는 위기감을 안겨주었다. 사실 당시 언론에서는 군산 사람들이 경남철도주식회사 설립을 제안한 것인데도 이 회사가 군산까지 노선을 연장하는 데 소홀한 까닭에 충남 서부 내륙 지역의 화물이 천안을 거쳐 인천으로만 나간다고 지적하면서, 이 철도로 인천 상인들만 혜택을 입었다고 분석했다. “철도 개통 이전에는 아산, 당진, 서산, 예산은 인천의 상권에 속하고 홍성, 청양, 보령, 부여, 서천은 군산 상권에 속했지만 개통 이후 인천 상권이 …(상권)… 홍성, 보령, 청양군까지 미치기에 이르렀다.”는 것이다.<sup>91)</sup> 이러한 현실에 문제의식을 갖고 있던 군산상업회의소는 1925~26년에 ‘진정위원(陳情委員)’을 뽑아 경남철도주식회사와 조선총독부 철도국을 상대로 로비를 전개하는 한편<sup>92)</sup> 회두(會頭)로 있던 마츠

모토 고이치로[松本市五郎]를 일본철도협회에 보내 ‘군산 철도부설 의견서’를 제출하는 등 다방면으로 대응에 나섰다.<sup>93)</sup>

앞서 말한 것처럼 당시 경남철도주식회사 임원진은 거액의 공사비가 소요되는 구간 공사에 소극적이었고, 회사 자본금으로 온양온천 등을 운영하거나 다른 이권에 투자하는 행태를 보였다. 임원으로 이름을 올린 사람들도 이 회사가 발주하는 공사를 따내거나 회사 자본금을 전용해 재산을 증식하는 데 몰두했다. 제1대 대표취체역으로 이름을 올린 나가시미 히로시는 칸다 쇼헤이[神田長平]라는 인물을 지배인으로 채용했는데<sup>94)</sup>, 이 사람은 경성에 본점을 둔 토목청부업 회사 조선개척사(朝鮮開拓社) 대표가 되어 철도 부설 공사를 따내기 위해 노력하던 인물이다.<sup>95)</sup> 그는 천안에도 키쿠치구미[菊池組]라는 토목공사 청부회사를 차리고<sup>96)</sup> 나가시미 히로시마와 결탁해 공사를 따내려 하다가 실패했다.<sup>97)</sup> 이 사건 때문인지 칸다 쇼헤이는 1923년 2월 지배인 직을 사임했는데<sup>98)</sup>,

90) 『京城日報』 1925.09.22. ‘京南鐵道の水東里延長は困難到底收支が償はぬ, 群山にて大村鐵道局長語る’

91) 『京城日報』 1925.11.27. ‘仁川の商圈擴がる, 京南鐵道開通の影響’

92) 『매일신보』 1926.06.26. ‘鐵道問題陳情 群山商議가 決定’

93) 『朝鮮新報』 1926.01.31. ‘鐵道網完成と群山, 京南鐵道の群山對岸延長と馬山全州線の速成を提議す’

94) 『朝鮮總督府官報』제2465호(1920.10.28) ‘商業及法人登記’

95) 東亞經濟時報社, 『朝鮮銀行會社要錄』, 1923, 150쪽.

96) 위의 자료, 337쪽.

97) 『釜山日報』 1934.12.06. ‘放漫經營の積弊から業績不良の京南鐵道(3)’

98) 『朝鮮總督府官報』제3156호(1923.02.20) ‘商業及法人登記’



[지도 5] 광천-수동리 간 조선경남철도 노선 예정 지역의 지형

※비고: 국토교통부 브이월드 디지털트윈국토 웹사이트 ([https://www.vworld.kr/v4po\\_main.do](https://www.vworld.kr/v4po_main.do)) 제공 ‘한반도 3차원 입체모형지도’(accessed 2025.09.12.)을 이용해 만든 것임.

때마침 대표 나가시마 히로시도 경남철도회사 예금을 부당하게 인출해 자기가 경영하는 고노스 은행 부채를 갚는 데 써버리는 사건으로 경찰에 고발당해 동반 사퇴했다.<sup>99)</sup> 이후 이 회사 관계자들은 신임 대표 선출을 두고, 나가시마 히로시를 두둔하는 아키토 시게루[秋本茂]<sup>100)</sup>, 아라키 다케지로[荒木武二郎]<sup>101)</sup>, 츠츠미 세이로쿠[堤清六]<sup>102)</sup> 등과 새로 회사를 장악하려는 가타야마 시게오[片山繁雄]<sup>103)</sup>, 오카모토 히로시[岡本宏]<sup>104)</sup>, 다카츠 교에몬[高津久右衛門]<sup>105)</sup>, 쿠마토리야 시치마츠[熊取谷七松]<sup>106)</sup> 등의 두 패로 갈라져 치열한 싸움을 벌였다. 가타야마 시게오 등은 공석이 된 대표취체역 선임을 위한 주주총회 개최 문제로 아키토 시게루 등과 다투면서 1924년 9월 임원진의 전원 사퇴 등을 요구했는데 이에 관한 언론 보도를 소개하자면 아래와 같다.

조선경남철도회사는 전 사장 장도홍(長嶋弘)의 실각 및 홍소(鴻巢)은행의 파탄으로 회사에 102만여 원의 대손실을 몽(蒙)하였음은 누보한 바와 같거니와 당시의 상무취체역 추본무(秋本茂) 등이 공동책임자인 지위에 있으면서 …(중략)… 그 결과 대판, 동경의 유력주주(자본금 10분의 1 이상 주주)는 동경 강본굉(岡本宏)씨를 대표로 임시주주총회를 청구하게 되어 …(중략)… 천안에서 임시총회를

개(開)하게 되었는데 부의 사항은 1. 취체역, 감사역 전원 해임의 건 1. 취체역, 감사역 선임의 건 …(중략)… 1. 본 회사의 안성선 공사 청부 계약 및 그 내용에 관한 사항 결정의 건 등이더라.<sup>107)</sup>

가타야마 시게오 등은 기존의 임원진을 모두 해임하고, 이 회사가 추진하고 있던 천안-안성 간

99) 『朝鮮時報』 1923.08.07. ‘京南鐵道の長島社長の背任, 差押へられた會社は社長を告訴するか’

100) 아키토 시게루의 경력은 [표 4] 참조.

101) 아라키 다케지로는 일본 시코쿠가스[四國瓦斯] 등을 창업했으며 1922년 경남철도주식회사의 초빙으로 조선에 건너와 해당 회사 경리과장으로 부임한 인물이다. 이에 대해서는 民衆時論社朝鮮功勞者銘鑑刊行會, 『朝鮮功勞者銘鑑』, 1935, 647쪽 참조.

102) 츠츠미 세이로쿠의 경력은 [표 4] 참조.

103) 가타야마 시게오는 당시 조선은행 이사로 재직하던 인물이다. 『朝鮮總督府官報』제2978호(1922.07.17) ‘商業及法人登記’

104) 도쿄에 거주하는 것으로만 알려져 있으며(『동아일보』 1924.09.06. ‘경남철도 분규’) 자세한 이력을 알 수 없음.

105) 다카츠 교에몬은 오사카에서 부인 다카츠 요네[高津よね]와 함께 다카츠상점을 운영하면서 오사카 설탕업계의 ‘1인자’로 불리던 인물로서 일본설탕무역회사[日本砂糖貿易會社]를 설립하기도 했다.(『日本經濟新聞』 2012.04.21. ‘砂糖取引所復活に執念の高津久右衛門氏’) 그는 대만에 있던 대남(臺南)제당주식회사의 2대 주주였으며, 동 회사의 감사역 등을 역임하기도 했다. 그는 같은 설탕업계 종사자이면서 대일본제당주식회사 오사카공장장, 경남철도주식회사 취체역으로 활동하던 가나자와 토자부로[金澤冬三郎]와 가깝게 지낸 것으로 보인다. 澤全雄, 『製糖會社要覽』, 1917, 8쪽 및 157쪽.

106) 쿠마토리야 시치마츠는 도쿄설탕무역[東京砂糖貿易] 이사를 역임한 인물로서 인도차이나 지역에서 일불제당[日仏製糖]이라는 회사를 설립하기도 했다. 그는 설탕업계 활동을 통해 다카츠 교에몬, 가나자와 토자부로와 교류했던 것으로 보인다. 이에 대해서는 湯山英子, 『臺灣の仏領インドシナ調査と事業經營: 南亞公司と日仏製糖會社を中心に』 『臺灣學研究』제20호, 2016, 1~30쪽 참조.

107) 『동아일보』 1924.09.06. ‘경남철도 분규’

철도 공사를 자신들이 자신들과 결탁한 업자에게 맡기려 했다. 하지만 아키토 시게루 등은 이 요구를 일축하고 폭력배를 투입해 반대파를 몰아내기로 작정했으며, 실제로 도쿄에서 활동하던 '역사(力士)' 10여 명을 채용해 주주총회가 열리기로 되어 있던 천안으로 불러들였다. 그러자 반대파도 일본에서 폭력배를 고용해 맞대응에 나섰고, 경찰이 양측의 충돌에 대비해 비상소집령을 내릴 정도로 험악한 상황이 전개되었다.<sup>108)</sup> 일본인 언론 『조선시보』는 당시의 분위기를 다음과 같이 전했다.

임시주주총회가 드디어 20일 오후 1시부터 천안 본사 사옥에서 개최하기로 되었다. 이에 앞서 27일 회사 측과 반대 측 양파(兩派)는 간부들이 서로 입성하여 계책을 논의하면서 맹렬하게 암중모색을 시도하고 있는데 이는 조선산업 개발에 있어 유감스러운 일이 아닐 수 없어서 경성토목협회의 테라오 다케사부로[寺尾猛三郎], 오무라 하쿠쥬[大村百藏]<sup>109)</sup> 씨 등이 조정을 시도하고자 28일 밤 양파 간부를 토목협회로 초대하여 간담을 시도하였는데, 이는 성과 없이 결렬되었고 29일 총회에서 단연 결판을 내겠다는 분위기에 이르렀으며, 이날 총회 석상의 주주 또는 반대 측이 데려온 장사(壯士)들로 인해 천안 일대는 평시의 한산한 모습이 깨지고 살기가 가득 찬 긴장된 분위기로 가득 찼다.<sup>110)</sup>

토목협회 관계자들이 양측 대표를 불러 타협을 시도한 것은 경남철도회사가 발주하는 공사 규모가 경성토목협회를 비롯한 일본인 청부업자들로서는 무시 못 할 정도로 커 사태가 하루빨리 진정되어 예정대로 공사가 진행되기를 바랐기 때문이다. 경남철도주식회사가 분규에 휩싸이기 시작한 1923년 상반기 토목건축 청부공사 수주 총액은 634만 여 원이었는데,<sup>111)</sup> 그해 경남철도주식회사가 안성선 부설에 투입하고자 계상한 공사비가 250만 원에 달할 정도로 대규모였다.<sup>112)</sup> 기존 연구에서 여러 차례 언급된 바와 같이 당시 일본인 토목청부업자들은 담합을 통해 공사를 나눠먹기 하거나 발주 측 관련자에게 리베이트를 제공하는 등 부정부패와 비리를 저지르면서 부당 이익을 챙겼다.<sup>113)</sup> 이런 청부업자들로서는 경남철도주식회사 분규가 잠잠해지고 하루빨리 철도 공사가 발주되기를 바라는 것은 당연한 일이었다.

강경한 대립을 이어가던 양측은 주주총회 당일 돌연 타협을 선언했다. 이 회사에 자금을 대출하기로 되어 있던 한성은행이 기존 임원진을 지지하겠다고 하면서 반대 측에 양보를 요구했기 때문이다. 당시 양측이 합의한 타협안은 다음과 같다.

1. 전무 아키토 시게루[秋本茂]는 사임하되 그를 고문으로 추대하고, 위로금을 전달한다.
2. 가타야마 시게오[片山繁雄], 다카츠 교에몬[高津久右衛門], 쿠마토리야 시치마츠[熊取谷七松] 3인을 새로 취체역으로 선임한다.
3. 가타야마 시게오[片山繁雄]를 대표취체역으로 선임하되, 아키토 토요노신[秋本豊之進]<sup>114)</sup>을 전무취

108) 『조선일보』 1924.09.30. '분규 예상의 경남 총회'

109) 이들은 조선토목건축협회를 결성해 조선총독부 등이 발주하는 토목, 건축 공사를 독점하고 부당 이익을 챙긴 토목청부업자들이었다. 이들에 대해서는 고태우, 「식민지 토건업자의 '과점동맹': 1920~30년대 조선 토목건축협회 연구」 『역사문제연구』38, 2017, 13~66쪽 참조.

110) 『朝鮮時報』 1924.10.01. '會場は宛然戰場の如き混雜, 物物しき壯士の出入, 京南鐵道株主總會'

111) 『조선일보』 1924.08.21. '豫算削減으로 土木建築界沈衰'

112) 『동아일보』 1923.07.18. '경남철도 정리'

113) 이에 대해서는 고태우, 「1920년대 말~1930년대 전반 토목담합사건 연구」 『역사문제연구』42, 2019, 433~486쪽; 도리우미 유타카, 「일제하 일본인 청부업자의 활동과 이윤창출」, 서울대학교 박사학위 논문, 2013; 이수연, 「1890~1950년대 청부업의 도입과 근대 건설업의 형성」, 서울대학교 박사학위 논문, 2021; 이형식, 「정우회 국회의원 모리야 에이후(守屋榮夫)와 조선사회」 『인문논총』4, 2022, 283~322쪽; 최병택, 「1920년대 초~1930년대 전반기의 하천개수사업과 토목청부업 비리」 『사학연구』118, 2015, 309~354쪽 등 참조.

114) 아키토 토요노신은 고등문관시험에 합격해 일본회계검사원서기관, 나라현 참사관 등을 역임하다가 조선총독부 평양부윤을 지낸 인물로 1912년 일본제국의회 제11회 중의원선거에 출마해 당선된 인물이다.

체역으로 선임한다.<sup>115)</sup>

이 합의에 따라 실제로 아키토 시게루는 고문으로 물러났으며, 그의 측근인 아키토 토요노 신이 전무가 되어 회사 업무 일체를 장악했다. 대표취체역은 명목상 가타야마 시게오가 선임되었지만, 그는 회사 경영에 큰 영향력을 발휘하지 못하다가 1928년 사임했다.<sup>116)</sup> 이렇게 분규가 일단락되자 경남철도회사는 조선식산은행에 사채(社債)를 파는 형식으로 대출을 받아 안성선 철도 부설에 나서기 시작했다.<sup>117)</sup> 그런데 이후에도 아키토 시게루는 고문이라는 직책을 지닌 채 여전히 영향력을 발휘하다가 가타야마 시게오의 사임과 함께 부사장으로 복귀했다. 아키토 시게루를 중심으로 한 회사 경영진은 이후에도 지속적으로 문제를 일으켜 언론에서도 이를 조명한 적이 있는데, 다소 장황하지만 그 내용을 소개하면 아래와 같다.

본년 1월말의 …(중략)… 철도수입은 47만4,317원으로 순익금은 30,086원이었는데, 온양온천 수입금이 56,168원에 지나지 않아 38,000여 원의 손실이 발생하고 있다. 온양온천이라는 부업에 의해 철도수입 순익이 제로(0)가 되어버려 불량한 업적을 보이고 있는 것인데 …(중략)… 정부로부터 연 8분(分)의 보조금을 받으면서 그 이자 1푼6리를 적자를 메우는 데 쓰고 주주에게는 6푼4리 배당을 하는 상황이다. …(중략)… 중역들은 경남철도 연선에서 전기회사, 광산, 여관업, 다방, 카페 등 영리 부업을 하는 데만 몰두하고 철도라는 현업에는 신경을 쓰지도 않는다. 그들은 국가 보조금을 받아먹는 데에만 관심을 두고 주주의 이익은 무시하고 있다.<sup>118)</sup>

제1기 천안-예산 간 철도 개통을 본 후 제2기 연장공사를 할 즈음에 지정된 청부 모 회사와 결탁해서 보증금 10만원을 내게 한 뒤 낙찰을 약속하고서는 입찰 결과 생각지 않게 다른 청부인에게 공사가 낙찰되었는데, 그 회사 적립금 10만원은 당연히 반환해야 함에도 불구하고 반환을 지연하고 …(중략)… 온양온천을 사들이겠다는 계획을 발표하더니 …(중략)… 자본금 11만원에 불입 7만원에 불과한 회사를 30만 원을 주고 매수한다는 결정을 내렸다.<sup>119)</sup>

철도 운영 수입 업적도 부진한데 부업으로 온천을 경영해 매분기 2~3만원의 적자로 고통을 받고 있으며, 국가 보조금 8분(分)을 뺏아들이고도 아무런 생각이 없다. …(중략)… 부업 경영으로 인한 결손이 생기고 있는데도 골프장을 건설한다고 지금 공사를 진행 중에 있고 …(중략)… 신정관(神井館)<sup>120)</sup>에 필요한 물품 구매방법에 큰 결함이 있고, 온양의 회사 소유 토지가 과연 얼마나 되는지 정확한 설명도 없다.<sup>121)</sup>

상황이 이러했기 때문에 군산 지역 일본인들로서는 이 회사가 군산으로 노선을 연장한다는 기대를 갖기 어려웠다. 게다가 회사 출범 당시 취체역이 되어 군산 지역 일본인들의 이해관계를 대변하던 사카가미 사다노부(阪上貞信)도 그 무렵에는 일본 중의원 대의사에 당선되어 조선을 떠나 있었다.<sup>122)</sup>

---

国華新聞社, 『第拾壘回改選 代議士銘鑑』, 1912.54쪽 참조. 그는 아키토 시게루에 의해 1923년 경남철도주식회사 상무취체역으로 영입되었다.

115) 『동아일보』 1924.10.03. ‘경남철 양파 타협’

116) 『동아일보』 1928.03.31. ‘경남 취체역 결정’

117) 『동아일보』 1924.11.23. ‘안성선 근근 착수’; 『조선일보』 1926.02.03. ‘경남철도 모체’

118) 『釜山日報』 1934.12.05. ‘放漫經營の積弊から業績不良の京南鐵道(2)’

119) 『釜山日報』 1934.12.06. ‘放漫經營の積弊から業績不良の京南鐵道(3)’

120) 신정관은 온양온천에서 나온 물로 만든 욕장과 숙박시설, 매점, 이발관, 식당 등을 포함한 위락시설이었다. 朝鮮京南鐵道會社, 『溫陽溫泉神井館案内』, 1937, 4~8쪽.

121) 『釜山日報』 1934.12.07. ‘放漫經營の積弊から業績不良の京南鐵道(4)’

122) 하지영, 「1920년대 전반기 군산의 일본인 阪上貞信의 제국의회 진출과 활동」 『석당논총』81, 2021, 61~99쪽.

## 2. 군산 지역 일본인들의 로비와 장항으로의 철도 연장

일제 강점기 기업가, 관리, 경찰 등의 지위를 가지고 조선에 살던 일본인들은 권력과 인맥을 이용해 부정부패와 불법적 이익 추구에 깊이 관여했다. 수리조합, 철도, 기타 각종 관급공사를 부정적인 방법으로 수주한 뒤 부실공사와 공사비 횡령을 일삼은 자들도 있었고<sup>123)</sup>, 경남철도주식회사의 사례처럼 회사를 사유화하거나 회사자금을 멋대로 사용하는 비리를 저지르는 자들도 많았다. 오늘날 일제 강점기를 비판적으로 바라보고자 할 때 우리는 이러한 점에 주목해야 한다. 식민지 지배의 폭력성을 드러내는 것은 분명 중요하지만, ‘지배-저항’의 이분법에만 집착해 ‘바람직한 역사상’을 세워야 한다는 당위성만 주장한다거나 동일한 태도를 취하지 않는 연구자를 적대시하는 데까지 나아가면 당시 사회의 모순으로부터 오늘날 우리가 얻어야 할 교훈을 놓칠 수 있다. 요컨대 일제 강점기의 왜곡된 사회상에 대한 깊이 있는 이해는 오늘날 사회에 대한 시사점을 얻는 데에도 도움이 된다.

군산상업회소 등 군산 지역 일본인의 입장을 대변하던 단체들은 당시 만연했던 부조리를 당연한 풍조로 여겼다. 이 단체들은 “선로가 광천에 그침으로 인해 광천, 흥성 부근의 생산물 수송을 철도가 흡수하지 못하고 있다.”라면서 경남철도주식회사가 자신들의 목소리를 들어주기만 촉구했다. 방만한 경영을 문제 삼는 것이 아니라 군산 방면으로의 노선 연장이야말로 “회사 백년의 대계”라고 언급하면서 하루빨리 미착공 노선을 개통해줄 것만 요청했던 것이다.<sup>124)</sup>

군산 지역 일본인들의 논리는 ‘충청남도 서부 내륙 지역에서 생산되는 미곡 등의 산물을 군산 등의 항구로 이송하기 불편하니 이곳과 군산 금강 대안을 연결하는 철도를 부설하는 것이 재조선 일본인들의 이익에 부합한다.’라는 것이었다. 그런데 경남철도주식회사는 이 논리에 대응해 충남 서부 해안 지역에 군산과 유사한 기능을 가지는 항구를 개발하고, 이곳과 경부선 조치원역을 연결하는 신 노선을 부설하겠다는 계획을 내놓았다. 1926년 4월 『조선일보』는 이 계획을 다음과 같이 보도했다.

경남철도회사에서는 각 방면으로 조사한 결과 연래(年來) 문제되는 충청남도청의 위치 선정과 지방 발전을 위하여 조치원에서 공주와 청양을 경유하여 대천까지 철도를 부설한 후 경남선 및 충북선의 물산을 대천에 집중하여 부근 지방 大宗의 산물인 미곡을 외지에 직수출하게 할 목적으로 지난 2월 6일 철도부설인가신청을 제출한 바 …(중략)… 철도기성회 본부를 공주에 두고 관계 각 군과 연락을 취하여 실행준비에 골몰 중이라 하며 지난 4일 충청남도지사 이하 각 과장, 조치원유지로 조직된 실지답사대가 도보로 대천까지 실사를 하였는데 …(하략)…<sup>125)</sup>

기존 연구에서 여러 차례 소개된 바와 같이 원래 공주에 있던 충청남도 도청은 1932년에 대전으로 이전했다.<sup>126)</sup> 충청남도 도청 이전은 1930년대에 접어들어 처음 거론된 것이 아니라 경부철도 부설로 대전이 시가지가 들어선 직후부터 꾸준히 제기된 사안이었다.<sup>127)</sup> 1920년대에는 충남도청을 철도가 없어 교통이 불편한 공주나 충청남도의 남쪽에 치우친 대전이 아닌 조치원으로 옮겨

123) 최병택, 「1920년대 초~1930년대 전반기의 하천개수사업과 토목청부업 비리」 『사학연구』118, 2015, 309~354쪽.

124) 『동아일보』 1926.04.23. ‘지방논단: 경남선 연장을 희망함’

125) 『조선일보』 1926.04.18. ‘조치원 대천 간 철도부설 출원’

126) 지수걸, 「일제하 공주지역 유지집단의 도청 이전 반대운동(1930.11~1932.10)」 『역사와현실』20, 1996, 199~228쪽; 배지혜, 「일제강점기 식민권력의 지방지배 ‘전략’과 도청이전을 둘러싼 ‘지역정치’」 『사회와역사』126, 2020, 159~94쪽; 송규진, 「일제강점기 충남도청 유치 이후 대전 발전의 한계」 『한국사학보』74, 2029, 347~373쪽; 조정규, 「일제강점기 지정면의 공간변화에 관한 연구- 공주군 공주면을 중심으로 -」 『기전문화연구』46, 2025, 63~97쪽.

127) 『朝鮮新聞』 1925.10.24. ‘忠南道廳移轉問題(上)’

야 한다는 주장도 있었다. “남북으로 경부본선이 통하고 동(東)으로는 충북선이 있고 서(西)로는 1 등 도로가 충남 서단으로 관통”하는 교통의 요지일 뿐 아니라 주변의 물화가 집산하는 ‘인후(咽喉)’이므로 반드시 조치원으로 도청을 이전해야 한다는 것이었다.<sup>128)</sup> 충남도청이 조치원으로 이전할 수도 있다는 전망은 1920년대 중반 무렵 무척 강해 그곳 땅값이 크게 올랐고 인구도 급증했다. 이런 가운데 일본의 유력 자본가가 조치원이 도청 소재지가 되리라는 확신을 갖고 조치원과 서해안 대천을 잇는 철도를 놓겠다면서 충남 도청에 철도부설청원서를 제출한다는 소문이 퍼졌다.<sup>129)</sup> 이렇게 자 경남철도주식회사도 조치원-대천 간 철도를 부설하겠다는 청원서를 제출했던 것이다. 즉 도청이 조치원으로 이전할 경우를 상정해 미리 조치원과 대천을 잇는 철도를 놓겠다고 선언한 셈이다. 당시 경남철도주식회사는 이 철도를 ‘충남임항(臨港)철도’로 명명했는데, ‘임항철도’란 “항구를 종착점으로 하는 철도”를 뜻한다. 당시 이 회사는 대천 인근의 송학에 군산과 비슷한 항구를 만들고 철도를 부설해 충남 내륙에서 생산되는 미곡 등을 이곳에 집중시킬 예정이라고 발표했다.

충남임항철도부설면허원은 충남도청을 경유해 금일 초순 철도국으로 도착하여 목하 감독 과에서 심의 중인 바 …(중략)… 조치원에서 공주를 경(經)하여 금강을 따라 부여의 대안에서 우절(右折)하여 대천으로 나와 송학으로 연장 65리(哩)의 광궤선을 경영코저 한다는데, 이 회사로써 성립할 것이면 …(중략)… 충남북과 경기도 일부의 물자를 전부 송학항으로 집중하고자 하는 것이므로 완성될 때는 군산항에 큰 손실이 될 것이라 하며 계획은 부대사업의 관계상 체신국, 토목과 등에게 과장(誇張)하고 특히 축항에 대하여는 1개의 항구도 유(有)치 못한 충남으로는 극력 희망할 바이나 전 조선적으로 관찰하여 항만 정책상 군산과 상(相) 대치할 송학의 축항을 허가할 것인가 부(否)인가가 문제이며 철도국으로는 우선 해철도의 경제 가치를 인정하더라도 보조금의 문제에 있어 현하 재정 상태로 여유 있고 없는 것이 또한 대문제가 되어 면허까지는 상당한 곡절을 경(經)할 것이라더라.<sup>130)</sup>

충남임항철도는 조치원, 공주 금강 대안, 부여 금강 대안을 거치는 노선인데, 부여를 지난 후에는 청양을 거쳐 대천으로 이어지게 되어 있었다.<sup>131)</sup> 이 노선을 지도에 표시해보면 [지도6]과 같다. [지도 6]에 나타난 것처럼 이 철도의 종착지는 대천 인근의 송학이었다. 위 인용문에서 확인할 수 있듯이 경남철도주식회사는 송학에 군산에 버금가는 항구 시설을 만들고, 이곳에 충남 내륙의 물산을 수송해 이출할 수 있게 하겠다는 계획을 갖고 있었다.

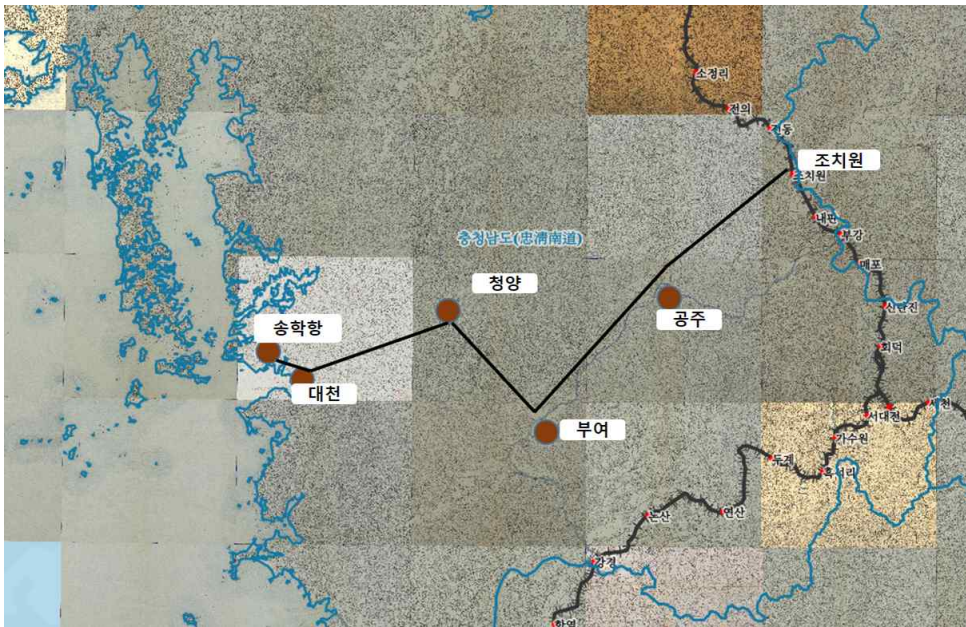
이 계획에 대해 충남 공주의 어떤 인사는 “충남의 산미는 군산, 인천, 부산을 경유해 타국에 수출”되고 있는 실정이라면서 “도내에 수출항이 무(無)하므로 부득이 이 3항을 경유”하는 탓에 1석당 1원 이상의 운송료가 들어 손실이 크다고 말했다.<sup>132)</sup> 이런 입장에서 뜻을 같이한 공주 지역 유력자들은 1926년 5월 ‘임항철도기성회’를 조직해 관계 당국에 진정서를 제출했다. 이러한 분위기 속에서 경남철도주식회사는 1926년 10월 임항철도 및 송학항 건설에 관한 방침을 정하고, 은행 등에 사업비 175만원의 대출을 요청하는 등 자금 마련에 나섰다.<sup>133)</sup>

당시 언론은 충남임항철도가 만들어지면 조치원에서 청주로 연결되는 충북선과 연결될 것이 분명하며, 그렇게 되면 청주 인근에서 열차편으로 군산에 운반되던 미곡이 조치원을 거쳐 곧 조성될 송학항으로 나가 군산이 쇠퇴할 것으로 예상했다.<sup>134)</sup> [지도 7]에 나타난 것처럼 조치원은 충북

128) 『매일신보』 1925.10.12. ‘충남도청 이전설과 위치에 대한 사건’  
 129) 『조선일보』 1926.02.16. ‘충남 도청 이전설 배경으로 철도부설원을 제출’  
 130) 『동아일보』 1926.04.25. ‘실현이 된다면 군산항의 대손실’  
 131) 『동아일보』 1926.01.12. ‘충남횡단철도 근근실현호’  
 132) 『조선일보』 1926.05.15. ‘충남도민과 임항철도의 관계’  
 133) 『동아일보』 1926.10.08. ‘임항철도의 예정안 변경’  
 134) 『조선일보』 1926.05.15. ‘충남도민과 임항철도의 관계’

선의 기점이었으므로 충남임항철도가 완성되면 두 철도가 서로 연결될 수 있었다. 군산상업회의소를 비롯한 군산의 일본인 단체들도 이를 잘 알고 있었기 때문에 대책 마련에 나섰다. 그 일환으로 직접 송학항 예정지를 방문해 답사를 한 뒤 지역 '유지자'들을 만나 "대전에서 나오는 물자가 군산으로 이입하는 데 불편함"이 없게 하겠다면서 경남철도주식회사 미착공 구간의 착공이 필요하다고 설득했다.<sup>135)</sup>

이와 함께 군산상업회의소는 충남임항철도가 부설되기 전에 광천-수동리 간 노선<sup>136)</sup>을 급설할 필요가 있다고 판단하고, 새로 철도회사(가칭 '군광철도'회사)를 만들어 이 구간 노선 면허를 가져 오겠다는 방침을 발표하기도 했다.



[지도 6] '충남임항철도' 경유지의 위치와 노선 개략도

※비고: 국사편찬위원회 역사지리정보 데이터베이스 1918년 제작 지형도(accessed 2025.09.19.)에 '충남임항철도' 경유지를 표기한 것임.

조선경남철도가 부설하지 못한 광천-군산 대안 간의 철도는 금회 군광(群廣)철도라 명칭하고 자본금 600만원으로 일본 자본가를 끼고 급속히 실현할 운동에 착수하였는 바 미구에 동경에 적송(赤松) 군산상의 회두, 도변(渡邊) 경성상업회의소 회두 등이 도동(渡東: 동경으로 가다라는 의미)해 구체화될 것이므로 군산상업회의소에서는 그 실현 가능성만 있으면 극력 원조하기로 결정하였다더라.<sup>137)</sup>

군광철도를 만드는 데 참여하겠다고 나선 '도변 경성상업회의소 회두'는 와타나베 사다이치로 [渡邊定一郎]다. 일본 극우단체인 국수회(國粹會) 회원이었던 그는 1926년 송학선이 조선총독 암살을 시도하다가 총독 대신 국수회원 다카야마 타카유키[高山孝行] 등을 창덕궁 금호문 입구에서 죽인 사건이 벌어졌을 때, 국수회원 조선지부원들을 모아 창덕궁 난입을 시도했으며 나중에는 일본인을 제대로 보호하지 못했다는 이유로 신문지상에 경무국장 사임 촉구 성명을 낸 인물이다.<sup>138)</sup> 토목청부업으로 유명한 황해사 대표취체역이기도 했던 와나타베 사다이치로는 담합으로 여

135) 『동아일보』 1926.05.06. '경남철도연장에 노력?'

136) 이하에서는 관천-수동리 노선으로 표현함.

137) 『조선일보』 1927.02.13. '육백만원으로 群廣철도 부설?'

138) 京城 本町警察署長, 「國粹會員 昌德宮 闖入事件에 關한 件(京本高秘 제2408호)」(국사편찬위원회 한국

러 토목공사를 수주해 부설공사를 일삼고 공사비를 횡령하기도 했다.<sup>139)</sup> 그는 재조선 일본인들 사이에서도 폭력과 부정부패로 악명이 높았다.<sup>140)</sup>

와나타베 사다이치로가 군광철도 부설을 돕겠다고 나선 것은 이 철도 부설 과정에서 공사를 수주해 이익을 챙기기 위해서였을 것으로 짐작되는데, 일본의 유력 자본가로부터 자금을 끌어들이는 그의 계획은 큰 성과를 얻지 못했다.<sup>141)</sup> 그런데 군산상업회소 등은 자본 유치에 난항을 겪는 중에도 일본 정·재계 유력자들을 만나 충남임항철도 부설 반대로비를 벌이고 미개통 구간에 대한 경남철도주식회사의 영업 면허도 회수해야 한다고 압력을 넣었다.<sup>142)</sup>

군산 지역 일본인들은 1927년 6월 당시 조선총독 우가키 가즈시게[宇垣一成]가 이른바 ‘호남순시’의 일환으로 군산을 방문했을 때에도 숙소를 방문해 충남임항철도 부설에 반대하는 뜻을 전달했다. 이때 군산상업회소 회두 아카마쓰 시게오[赤松繁久], 군산미곡상조합장 모리 기쿠고로[森菊五郎] 등은 충남임항철도 부설로 조선총독부가 부담할 보조금이 크게 늘 것이라면서 이 철도를 만들어서는 안 된다고 말했 부설에 반대했다.<sup>143)</sup>

그 무렵 조선총독부 정무총감으로 있던 시모오카 주지[下岡忠治]는 관동대지진에 따른 일본의 긴축 재정에 따라 거액의 사철보조금을 점진적으로 줄이겠다는 방침을 거론한 적이 있다.<sup>144)</sup> 심지어 그는 “총독부가 이와 같이 이해가 깊은 교통기관을 …(중략)… 일(一) 사철회사에 위임할 수는 없다”라면서 사철철도를 통합·직영해 보조금을 줄이겠다는 뜻을 내비치기도 했다.<sup>145)</sup> 이런 분위기 속에서는 충남임항철도 부설이 현실화될 가능성이 적었다.

참고로 일부 사철철도회사가 조선철도주식회사로 통합된 1923년 당시 조선총독부로부터 보조금을 받은 사철(私鐵)의 명단과 보조금 액수, 영업노선 등을 소개하자면 [표 5]와 같다.

[표 5] 1923년 현재 보조금을 받은 사철철도회사의 명단과 그 액수 및 영업노선

회사명	보조금 액수 (단위: 원)	영업노선	비고
조선중앙철도주식회사	515,117	경동선(대구-울산) 충북선(조치원-청안)	조선철도주식회사 합동에 참여
서선식산철도주식회사	98,055	황해선(사리원-해주)	조선철도주식회사 합동에 참여
남조선철도주식회사	191,887	전남선(담양-송정리)	조선철도주식회사 합동에 참여
조선산업철도주식회사	41,928	경북선(김천-영주)	조선철도주식회사 합동에 참여
조선삼림철도주식회사	94,186	함남선(함흥-장풍)	조선철도주식회사 합동에 참여
양강척림철도주식회사	22,285	함북선(고무산-혜산진)	조선철도주식회사 합동에 참여
조선철도주식회사	766,884	경동선(대구-울산) 충북선(조치원-청안) 황해선(사리원-해주) 전남선(담양-송정리) 경북선(김천-영주) 함남선(함흥-장풍) 함북선(고무산-혜산진) 경남(慶南)선(마산-진주)	조선중앙철도주식회사, 서선식산철도주식회사, 남조선철도주식회사, 조선산업철도주식회사, 조선삼림철도주식회사, 양강척림철도주식회사 합동에 의해 1923년에 창립(1923년 경남선 개통)

사데이터베이스 <http://www.history.go.kr>, had\_133\_0020, accessed 2025. 09. 17)

139) 최병택, 앞의 논문.

140) 京城 本町警察署長. 위의 자료.

141) 『조선일보』 1927.03.16. ‘경남철도 미설선’

142) 『朝鮮新聞』 1927.07.17. ‘京南鐵道前途光明ありと赤松群山商議會頭語る’

143) 『동아일보』 1927.06.11. ‘우원총독에 진정’

144) 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮鐵道四十年略史』, 1940, 469~470쪽.

145) 『동아일보』 1925.01.17. ‘조선철도 통일과 사철 직영 암시’

조선경남(京南)철도주식회사	357,466	충남선(천안-광천) 경기선(천안-장호원)	-
금강산전기철도주식회사	317,939	금강산전기철도(철원-화천)	-
도문철도주식회사	85,780	도문선(회령-종성)	-

※비고: 朝鮮總督府官房鐵道部, 『私設鐵道及軌道統計年報』, 1922, 7~9쪽; 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮의鐵道』, 1928, 319~322쪽의 자료를 바탕으로 작성한 것임.

[표 5]에 나타난 바와 같이 조선 내 사설철도회사들은 적게는 2만여 원에서 많게는 76만여 원에 이르는 보조금을 받았다. 이 가운데 경남철도주식회사가 1923년에 받은 보조금은 357,466원이었는데, 앞서 언급한 바대로 1925년에는 그 액수가 577,918원으로 늘었다. 경영수입의 감소로 그만큼 보조금 액수가 증가한 것이다.

그런데 당초 사설철도사업 확대를 경계하던 조선총독부는 정무총감 시모오카 쥬지가 1925년 11월에 사망하자 입장을 바꿨다. 1926년 2월 철도국장 오무라 타쿠이치[大村卓一]는 “조선은 지금 산미증식, 기타 산업계획도 확립되었으므로 차(此) 산업개발에 순응해 철도도 신설 연장을 도모”하기로 했다고 발표했다.<sup>146)</sup> 때마침 군산상업회의소는 일본 정부와 재계 관계자들을 만나 광천-수동리 간 노선 공사가 하루빨리 이루어져야 한다고 설득하고 있었다.<sup>147)</sup> 당시 이들은 온양온천을 소유하다가 이를 경남철도주식회사에 팔아넘긴 바 있는 쿠니사와 신베[國澤新兵衛]와 접촉한 것으로 보인다.<sup>148)</sup>



[지도 7] 수동리와 장항의 위치

※비고: 국사편찬위원회 역사지리정보 데이터베이스 1918년 제작 지형도(accessed 2025.10.01.)에 각각의 위치를 표기한 것임.

쿠니사와 신베는 남만주철도주식회사 이사, 중의원 대의사 등을 역임하고, 1926년부터 일본제국철도협회 회장을 지냈으며 나중에는 경남철도주식회사 사장이 된 인물이다.<sup>149)</sup> 그는 일본제국철도협회 회장으로 있을 때 ‘조선철도에 관한 조사위원회’라는 것을 구성해 일본제국의회와 와카쓰키 레이지로[若槻礼次郎] 내각에 ‘조선에서의 철도보급 촉진에 대한 건의서’를 제출해 “기정 계획한 것과 함께 조선철도부설법을 통해 2,100리(哩)에 달하는 철도를 금후 18년 이내에 부설”해야 한다고 촉구한 바 있다. 그런데 그 대상 노선의 하나가 바로 광천-수동리 노선이였다.<sup>150)</sup> 쿠니사와 신베는 와카쓰키 레이지로 내각의 철도대신을 역임한 센코쿠 미츠키[仙石貢]와 대학 동문이며, 그와 함께 남만주철도회사 설립위원으로 일한 적도 있어서 이 의견서는 상당한 영향력을 발휘했던

것으로 보인다.<sup>151)</sup> 의견서가 접수된 직후인 1927년 10월 조선총독 우가키 가즈시게는 경남철도주식회사 부사장 아키토 시게루[秋本茂]를 불러들여 광천-수동리 간 철도 연장공사에 착수할 것을 ‘지시’했고, 이에 따라 경남철도주식회사는 미착공 구간 공사를 우선적으로 착수하겠다고 선언

146) 『조선일보』 1926.02.28. ‘자원개발로 본 철도보급이 급무’

147) 『朝鮮新聞』 1927.07.17. ‘京南鐵道前途光明ありと赤松群山商議會頭語る’

148) 鮮滿鐵道新報社, 『朝鮮鐵道十二年計劃』, 1927, 58쪽.

149) 日本交通協會, 『鐵道先人錄』 1972, 140쪽.

150) 鮮滿鐵道新報社, 『朝鮮鐵道十二年計劃』, 1927, 45~46쪽.

151) 馬場恒吾, 『政界人物風景』, 1931, 170~187쪽.

했다.<sup>152)</sup>

앞에서 언급했듯이 이 구간 공사에는 350~400만 원 가량의 비용이 필요할 것으로 당초 예상되었는데, 막상 공사에 착공하고 보니 그 금액이 670만원으로 늘어났다.<sup>153)</sup> 경남철도주식회사는 이 가운데 300만원은 주주들로부터 증자를 받아 충당하고 나머지 금액은 조선식산은행으로부터 대출을 받는 방식을 취했다. 이처럼 공사비가 증가한 것은 이 구간 터널을 뚫는 데 예상보다 더 많은



[지도 8] 충남선 광천-장항 간 노선 각 역의 위치  
 ※비고: 朝鮮總督府鐵道局, 『朝鮮旅行案内記』, 1934, 25쪽의 지도를 활용해 만든 것임.

금액이 들었던 데다가 송학항 조성 계획이 무산되었음을 확인한 충남도청이 군산의 금강 대안에 신항(新港)을 조성하기로 했기 때문이다. 충남도청은 경남철도주식회사 성립 당시부터 해당 철도 종착지로 지목되었던 수동리가 항구를 조성하기에 적합하지 않은 지역이라고 판단해 경남철도주식회사와의 협의 끝에 종착지를 수동리에서 그 인근의 장항으로 변경했다.<sup>154)</sup> 당시 경남철도주식회사는 장항에 '해륙연락설비' 즉 부두와 항구 운용에 필요한 시설을 부설하기로 하고 37만원의 비용을 추가로 확보하기로 했다.<sup>155)</sup>

수동리와 장항의 위치는 [지도 7]에 표시된 바와 같은데, 이 지도에서 알 수 있듯이 수

동리는 군산의 바로 건너편에 위치해 있지만 작은 산으로 둘러싸여 있어 시가지 조성에 적합하지 않은 반면 장항은 벌판에 인접해 있어 항만 시설을 만들기에 더 적합했다.

광천-장항 간 철도는 여러 구간으로 나뉘어 진행되어 1929년 11월에 광천-대전 구간이 완공되었고, 이듬해 11월에 판교-장항 구간이 완공되었다. 또 대전-판교 구간은 1931년 8월에 완공되어 모든 구간이 연결되었다.<sup>156)</sup>

#### IV. 충남선 부설에 따른 충남 서부 내륙 지역 상업의 변화

내포 지역에 충남선이라는 철도가 부설됨에 따라 지역 상업에는 큰 변화가 나타났다. 이 지역은 뱃길을 이용해 한강으로 들어가기 용이한 곳에 자리 잡고 있었던 덕분에 조선시대부터 한양을 비롯한 한강 연안 여러 지역과 경제적으로 밀접하게 연결되어 있었다.

이 지역은 경부철도 및 호남철도와의 접근성이 떨어졌기 때문에 충남선 부설 이전에는 배편을 통해 인천, 군산 지역 상인과 거래하는 경우가 많았다. 잘 알려진 바와 같이 강화도 조약에서 일본인의 한행이정(閑行里程)<sup>157)</sup> 즉 “일본국 인민이 자유롭게 다닐 수 있는 도로의 거리”가 부두로부터 사방 10리로 제한됨에 따라 개항장에 자리 잡은 일본인들은 조선 상인을 매개로 영업을 할 수밖에 없었다. 그 무렵 인천항에 있던 조선인 객주가 일본 상인에게 매도하는 곡물의 40%는 충

152) 『京城日報』 1927.10.16. ‘京南鐵道の延長計畫進む, 廣川大川間群山板橋間實地測量に着手’

153) 民衆時論社, 『朝鮮經濟發達史』, 1935, 45쪽.

154) 『朝鮮新聞』 1928.12.23. ‘京南鐵道の群山對岸停車場いよいよ敷地決定か工事は來春早著手’

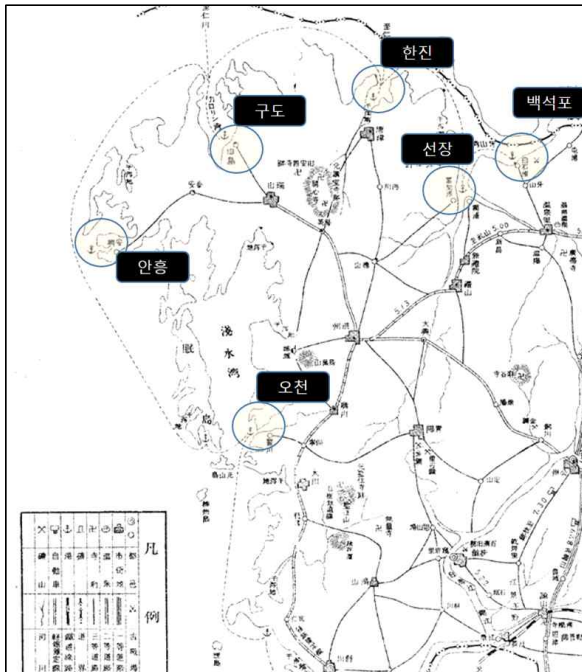
155) 『매일신보』 1931.12.05. ‘장항만 도시계획 진척’

156) 民衆時論社, 『朝鮮經濟發達史』, 1935, 45쪽.

157) 혹자는 ‘閑行里程’을 ‘간행이정’으로 읽기도 하지만 해당 규정이 포함되어 있는 ‘조일수호조규부록’ 제 4관의 일본어역본에는 “閑行里程”으로 표현되어 있으므로 이 글에서는 ‘한행이정’으로 표현한다.

청도 지방에서 넘어온 것이었고, 그 대부분이 예산을 비롯한 내포 지역이나 금강 하류의 강경에서 매집되었다.<sup>158)</sup>

내포의 남쪽에 위치한 흥성과 보령에서는 군산 지역과 거래하던 상인도 있었다.<sup>159)</sup> 이 지역 소매상인들이 취급하는 외래 상품은 대부분 군산에서 배편으로 광천으로 들어온 것이었다. 이곳의 미곡 역시 상당 부분 광천을 거쳐 군산으로 나갔다. 광천에 모여든 미곡은 인근의 오천항을 통해 나갔는데, 군산으로 향한 것이 60%이고 40%는 인천으로 실려 나간 것으로 확인된다.<sup>160)</sup>



[지도 9] 일제강점기 인천 또는 군산으로 나가는 배편이 있던 내포 지역 포구의 위치와 명칭

※비고: 湖南日報社, 『忠清南道案内』, 1915년에 수록된 지도를 바탕으로 만든 것임.

주를 통해 인천으로 보냈으며, 서산 읍내시 상인들은 구도, 안흥항으로 옮겨서 인천으로 보냈다. 오천은 인근 광천시장에서 거래된 미곡이 인천과 군산으로 나가는 주요 통로였다.<sup>163)</sup> 광천은 조선시대 인근의 용암 포구를 통해 외부와 연결되었는데, 이 포구는 썰물 때 물이 빠져나가 큰 배가 들어오기 부적합했으므로 오천항에서 출발하는 배를 이용하는 경우가 많았던 것으로 보인다. 그런데 오천항은 부두 시설 문제로 30톤 이상의 배는 정박하기 어려웠다.<sup>164)</sup> 30톤급 선박은 적재용량이 적어 쌀 40가마니 이상을 실을 수 없는 규모에 해당한다. 한진, 구도, 안흥 등에서 인천을

참고로 충청남도 서해안 연안에서 인천과 군산으로 뱃길이 연결되어 있던 포구를 표시해보면 [지도 9]와 같다. 이에 표시된 것과 같이 아산은 선장과 백석포라는 곳을 통해 인천과 연결되어 있었다. 조선 후기 백석포는 조그마한 어항에 불과했고, 그 서북쪽의 둔포가 상업 중심지 역할을 한 것으로 알려져 있다.<sup>161)</sup> 그런데 둔포는 경부철도 평택역 이후 평택시장의 역할이 커지면서 기능을 잃어버렸다.<sup>162)</sup> 둔포의 상업 기능 쇠퇴로 평택시장의 상권이 미치는 범위는 확대되었지만, 둔포와 가까우면서도 평택시장과는 지나치게 먼 곳이 남아 있었다. 이런 곳들의 물산은 둔포 서쪽에 자리 잡은 선장을 통해 인천으로 나가게 되었다.

선장 외에도 내포 지역에는 한진, 구도, 안흥, 오천 등과 같은 포구들이 많았고, 이곳들은 인근 지역 중심 장시와 긴밀한 관련을 맺고 있었다. [지도 10]에 표시된 것과 같이 당진 읍내시와 기지시의 상인들은 농민으로부터 매입한 미곡을 한진 포구로 가져가서 그곳 객

158) 岡田重吉, 『朝鮮輸出米事情』, 1911, 171쪽.

159) 大田實業協會(편), 위의 자료, 226~249쪽.

160) 大田實業協會(편), 위의 자료, 247쪽.

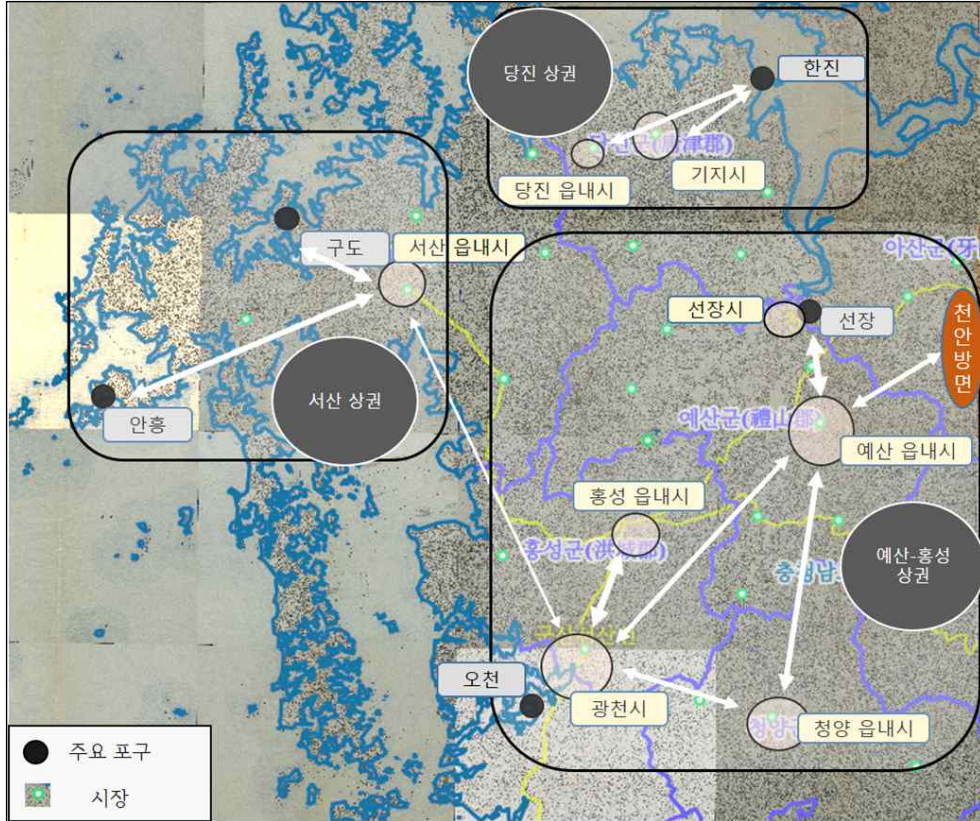
161) 박범, 「18~20세기 초 아산만 포구의 중심 이동과 둔포 시장권의 변화」 『충청학과 충청문화』34, 2023, 37~64쪽.

162) 박범, 「조선 후기 장시의 발달과 평택」 『평택문화연구』4, 2022; 허영란, 「1910년대 경기남부지역 상품유통구조의 재편」 『역사문제연구』2, 1997.

163) 大田實業協會(편), 『忠南産業誌』, 1921, 45~46쪽.

164) 『동아일보』 1935.08.14. '전 수사영이었던 오천항 개축 진정'

오가는 선박 중에는 50톤급의 만세환(萬世丸) 등 규모가 조금 더 큰 것도 있어 사정이 조금 나았지만<sup>165)</sup>, 겨울에는 인천 및 군산항 연안의 결빙으로 선박 운행이 중단되는 경우가 잦았고 여름에는 태풍 등으로 운항이 어려운 때가 많았다.



[지도 10] 1910년대 충남 서해안 포구들과 연결된 주요 장시와 물류 방향  
 ※비고1: 大田實業協會(편), 『忠南産業誌』, 1921, 226~249쪽 내용을 바탕으로 분석한 충남 서해안 각 포구들과 연결된 주변 주요 장시 및 물류 방향 관련 내용을 국사편찬위원회 한국근대지리정보시스템 1914년 조선지형도(accessed 2025.06.24)에 표시한 것임.  
 ※비고2: 시장과 포구 간 거래량의 정도에 따라 화살표의 굵기를 조정한 것임.  
 ※비고3: 위 지도에 표시되지 않은 포구 가운데에서도 인천 또는 군산을 오가는 배편이 있는 곳이 있으나(인천~당진군 장산포구, 인천~부리포 등) 여기에서는 大田實業協會(편), 『忠南産業誌』, 1921, 226~249쪽에 기록된 포구만 표시하였음.

인천 등을 오가는 선박의 재화중량이 작을 뿐 아니라 계절적 요인으로 운송에 제약이 많다는 사실은 그 지역 상업 발전에 한계로 작용했다. 이곳 포구 객주들은 대부분 이출항에 있는 객주들에게 미곡을 위탁 판매했는데, 선박으로 실어 보낼 때는 조곡 상태로 보내는 것이 보통이었다. 이들이 이용하던 선박은 발동기가 달린 정기 운항편인 경우도 있었지만, 그 운항 횟수가 2~3일에 1회 정도였기 때문에 대개는 ‘봉선’(蓬船: ‘풍선’이라고 발음하는 경우도 있음.)<sup>166)</sup>을 이용했던 것으

165) 朝鮮新聞社, 『仁川港』, 1930, 16쪽에 따르면 인천~구도 간을 오가는 선박의 명칭은 ‘만세환’이었다. 『동아일보』 1936년 1월 16일자 기사 ‘화물 만재한 만세환 군산항 해상에서 발화’에 따르면 이 배는 50톤급이었다.

166) 봉선(蓬船)은 바람의 힘으로 항해하는 선박으로서 ‘풍선’이라고도 불렸다. 이에 대해서는 정연학, 『인천 섬 지역의 어업 문화』, 인천학연구원, 2008, 90쪽 참조. 서해안 각 포구에서 인천으로 쌀을 보낼 때는 발동기가 달린 선박을 이용하는 것이 편리했지만, 인천과 각 포구를 잇는 연안 항로의 운항 횟수가 1달에 15회 이내인 데다가 적재량이 적어 ‘풍선’으로 보내는 경우도 있었다.

로 보인다. 1915년 한 해 동안 이 ‘봉선’으로 인천항에 들어온 미곡의 수량을 살펴보면 [표 6]과 같은데, 여기에서 알 수 있는 것과 같이 그 대다수가 현미나 백미가 아닌 조곡이었다.

내포 서해안 연안 포구에서 인천으로 보낸 미곡 가운데 조곡이 제일 많았던 데에는 나름 이유가 있다. 조선총독부는 1915년 2월 “현미 또는 백미로 가공해 수·이출하거나 타도(他道)로 반출할 때에는 미곡검사를 받아야 한다.”라는 내용의 「미곡검사규칙」을 공포했다.<sup>167)</sup> 이 규칙으로 내포 각 포구에서 현미 또는 백미로 가공해 이출하기로 보내고자 할 때는 꼭 미곡검사를 받아야 했다. 이때 도정이 제대로 이루어지지 못해 등외품으로 판정받을 경우 판매가 불허될 수도 있었다. 게다가 내포 각 포구에는 현미 가공이 가능한 정미소도 거의 없었던 것으로 보인다.<sup>168)</sup> 따라서 이곳 상인들은 조곡을 이출하기로 내보내 그곳 객주의 손을 빌려 현미로 도정해야 하는 입장이었던 것이다.<sup>169)</sup>

[표 6] 1915년도 봉선(蓬船) 편으로 인천항에 들어온 경기도, 충청도, 황해도의 미곡 규모(단위: 석)<sup>170)</sup>

지역	현미	백미	조곡	합계
경기도	11,403	12,471	53,617	77,491
충청도	16,493	437	71,803	88,733
황해도	28,248	1,670	48,353	78,271

※비고: 朝鮮銀行, 『仁川港經濟事情』, 1916, 55~56쪽에 제시된 자료를 바탕으로 작성한 것임.

당시 미곡 거래 방법은 현물거래와 선물거래로 나뉘어져 있었는데, 서해안 각지에서 들어오는 미곡을 취급하던 인천물산객주조합<sup>171)</sup>은 주로 그때그때 정해지는 가격에 따라 현물로 거래하는 방식을 취했다.<sup>172)</sup> 반면 일본인 미곡상들은 인천미두취인소를 통해 선물로 거래하는 경우가 많았는데, 선물거래는 미가 변동에 따라 발생할 수 있는 위험에 대비하는 수단으로서 미래의 불확실성으로부터 경제적 손실을 줄이는 데 사용되는 방식이다. 미곡 선물거래에 참여하는 구매자는 1~3달 이후의 미곡 매입 가격을 확정해 안정적으로 수출에 종사할 수 있게 된다.

다시 말해 선물거래는 미곡 현물시세의 폭락으로 발생할 수 있는 잠재적 손실을 매입 당사자에게 넘기는 방식이라 할 수 있다. 선물청산일의 미가가 거래 체결일의 그것에 비해 낮아지면 쌀을 선물로 팔아넘긴 사람에게 유리해지는 것이다. 반대로 미래의 미가가 선물거래를 맺을 당시에 비해 높아진다면 그로 인해 발생하는 이익은 당연히 미곡 선물을 상대적으로 싼 값에 매입한 자에게 돌아갈 수 있다. 일제강점기에는 이 이익을 노리고 미두취인소 선물거래에 참여한 이른바 ‘미

167) 朝鮮總督府殖産局, 『朝鮮の米』, 1923, 22~29쪽.

168) 『동아일보』 1931.05.24. ‘이충무공 묘소 문제로 추모의 결정체 성금 답지’; 『조선일보』 1932.04.09. ‘상무총회 성황’ 등의 기사에 따르면 그 무렵 흥성, 광천 등지에 정미소가 생겨난 것으로 확인되며 그 이전에는 없었던 것으로 보인다.

169) 岡田重吉, 『朝鮮輸出米事情』, 1911, 64~80쪽.

170) 朝鮮銀行, 『仁川港經濟事情』, 1916, 55~56쪽의 자료에 따르면 경기도, 충청도, 황해도 외 다른 지역에서 인천으로 유입되는 양이 미미하므로 여기에서는 이 3개 지역의 통계만 제시한다. 참고로 위의 자료에는 해주, 장단, 연안 등에서 인천으로 들어오는 곡물량과 그 외 황해도 지역에서 들어온 양이 별도로 집계되어 있는데, 이 글에서는 장단에서 들어오는 양이 적다는 점에 주목해 해주, 연안, 백천에서 인천으로 들어오는 곡물만 다른 황해도 지역에서 들어온 곡물 통계와 합쳐 기재했다.

171) 인천물산객주조합은 1896년 서상준, 서상빈 등 인천항 조선인 객주들로조직된 인천신상협회(仁川紳商協會)의 후신이다. 인천신상협회는 신상회사로 이름을 고쳤다가 1909년 「회사법」 실시로 ‘회사’라는 글자를 쓰는 것이 법에 저촉된다는 지적을 받아 다시금 신상협회로 개칭했으며, 1911년 인천객주단합소라고 다시 고쳤다가 1917년 인천물산객주조합으로 또 이름을 바꾸었다. 仁川商工會議所, 『仁川港』, 1931, 64~65쪽.

172) 『동아일보』 1922.09.30. ‘현물취인시장 계획’; 『동아일보』 1923.10.22. ‘미두여목’ 등 참조.

두꾼'이 적지 않았다.<sup>173)</sup>

선물 거래는 미곡이 시장에 다량 들어와 미가가 낮아지는 추수철이 아니라 가격이 올라가는 봄~여름철까지 기다려보겠는 사람들이 선호한 거래 방식이다. 그런데 농민들은 선물거래에 익숙하지도 않았던 데다가 몇 개월을 기다려 미곡을 방매할 여유도 각지 못했다. 이들은 “미가의 호전을 기다려 방곡(放穀)하는 것이 아니라 농사 부채의 지불과 세금 납입으로 인해 즉시 그 때의 유행 가격에 의해 방매”하는 입장이었던 것이다.<sup>174)</sup> 내륙 각 지역 시장에 출회된 미곡을 직접 매입하거나 중개하는 서해안 각 포구 상인들도 마찬가지였다. 바다가 얼어 해운이 어려워지게 되면 미곡을 이듬해 봄까지 포구에 쌓아두어야 하고 그 동안 변질되더라도 하면 제값을 받을 수 없기 때문이었다.<sup>175)</sup> 이런 이유로 내포 지역 각 포구에서는 결빙기인 12~1월 전에 미곡을 매도하는 것이 상례였는데, [표 7]에 나타난 바와 같이 이 시기는 미가가 가장 저렴한 때였다.

[표 7] 1920년 인천미두취인소의 월별 석당(石當) 평균 가격

거래 구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
당한	45.40	45.55	44.80	36.20	38.00	29.90	32.50	36.50	23.50	22.00	19.50	18.50
중한	45.25	46.40	43.00	37.20	38.00	24.00	30.00	33.60	23.00	21.00	19.20	17.87
선한	46.29	46.50	43.70	46.45	36.50	28.10	29.70	30.70	18.35	18.39	17.90	17.29

※비고: 仁川米豆取引所, 『仁川米豆取引所沿革』, 1922, 42쪽의 자료를 바탕으로 작성한 것임.

[표 7]은 인천미두취인소에서 거래된 1920년 각월 미가를 나타낸 것이다. 1896년 5월 개설된 인천미두취인소<sup>176)</sup>에서는 미곡을 당한(當限), 중한(中限), 선한(先限)으로 나누어 선물 거래했다.<sup>177)</sup> ‘당한’이란 약정수도(約定受渡)기일이 당월말(當月末)로 지정된 것이고 ‘중한’은 다음달 말이며 ‘선한’은 3개월 후 월말에 수도하기로 약정된 것을 뜻한다. 이 가운데 인천미두취인소에서 가장 많이 거래량이 많았던 것은 ‘선한’으로서 총 거래량의 80~90%를 차지했다.<sup>178)</sup>

‘당한’ 가격은 그 달의 현물거래 가격과 거의 비슷했는데, 이는 현물청산일이 당월말로 지정되어 현물 거래와 사실상 비슷할 수밖에 없었기 때문이다. 미두취인소 미곡 거래의 주축은 ‘선한’이었는데, 이 거래는 3개월 후의 미가를 예상해 가격을 책정하는 것으로 정치·경제 상황에 따라 발생할 수 있는 미가 변동을 미리 점치는 방식이었다.<sup>179)</sup> ‘선한’ 거래는 그 매매가가 다른 거래에 비해 널뛰기가 비교적 심했다. [표 7]에 나타난 것과 같이 ‘선한’ 거래가는 1~4월에 비교적 높았지만 5월 이후로는 상대적으로 더 떨어지는 경향이 강했다. 연초에는 3개월 이후의 미가에 대해 비교적 고가를 기대하는 매입자가 많았던 반면 어느 정도 미곡 수요량이 확인되는 여름철 이후에

173) 미곡거래에서 선물 청산거래의 목적물인 쌀을 정기미(‘期米’라고 부르기도 함.) 또는 ‘미두’라고 불렀다. 이 거래에 참여하는 사람을 ‘미두꾼’이라 부르곤 했는데, 이들은 결국 최종적으로 무역상에게 자신이 매입한 쌀을 넘겨야 목적인 현금을 손에 질 수 있었다.

174) 『동아일보』 1928.10.10. ‘농창급미곡법실시와 조선농민의 이해’

175) 일제강점기에는 12월부터 1월까지 결빙으로 해운이 어려워지는 ‘한산기(閑散期)’로 접어들곤 했다. 『동아일보』 1924.01.17. ‘조선해운한산’; 『동아일보』 1934.12.23. ‘35만원 예산으로 쇠빙선 건조 결정’ 등 참조.

176) 인천미두취인소는 1896년 5월 5일 개설되었으며, 1898년 9월 일본영사에 의해 일시 휴업되었다가 1899년 5월부터 다시 문을 열었다. 미두취인소 설립 취지는 미곡과 대두의 거래 표준을 제공한다는 데 있었지만, 나중에는 투기거래장으로 악명을 떨쳤다. 이에 대해서는 김기성, 「개항기 정기미시장의 도입과 미곡 거래 방식의 다변화」 『한국사연구』191, 2020, 385~428쪽.

177) 仁川米豆取引所, 『仁川米豆取引所沿革』, 1922, 36~38쪽.

178) 위의 자료, 38쪽.

179) 김기성, 위의 논문.

는 미가 등귀를 전망하는 사람이 줄었던 것이다. 이런 상황에서 매도자는 1~4월까지 기다렸다가 ‘선한’ 거래로 미곡을 매도하는 것이 유리할 수 있었다. 물론 자기가 보유한 미곡을 1~4월에 ‘선한’ 거래가로 매입자에게 넘기기 위해서는 겨울을 넘길 수 있는 저장시설을 갖추어야 한다. 또 거래 체결 직후 저장해두고 있던 조곡을 현미로 가공해 실어 보낼 수 있는 능력을 가져야 한다. 미두취인소에서 거래되는 미곡 자체가 현미였기 때문에 매입자에게 넘기는 미곡도 반드시 현미여야 했던 것이다.

위에서 언급한 바와 같이 내포 지역 서해안 포구에는 대량의 조곡을 현미로 가공할 시설물도 없어 ‘미곡검사’ 절차를 이행하기 어렵다. 이런 이유로 이출항 객주업자들의 손을 빌려야 미곡을 무역상에게 넘길 수 있었고, 선물 거래에 직접 참여하기도 어려웠다. 그런데 천안, 조치원 등 경부철도 연선 주요 지점에 새로 거점을 마련한 미곡상들은 그렇지 않았다. 조치원의 예를 살펴보면 경부철도 개통 이후 이곳에는 일본인들이 모여들어 제법 큰 시가지를 형성했으며, 여기에는 정미소와 조치원운수창고주식회사 등 대규모 창고시설을 갖춘 업체도 있었다.<sup>180)</sup> 이런 시설을 이용해 미곡을 대량으로 모아두었다가 적당한 가격이 되는 때에 선물 거래를 체결할 수 있었던 것이다. 이곳 업자들은 선물 거래가 체결되면 약정한 시일까지 현미로 도정한 다음 미곡검사를 거쳐 철도로 이를 실어 보내는 방식을 취했다.

천안에도 일본인들이 만든 정미소와 창고시설이 있었다. 천안은 매년 약 30만석이 넘는 미곡이 집산되던 곳이었는데, 그 중 조선인 상인이 취급하는 것의 상당 부분은 조곡 상태로 이출항까지 운송되었다.<sup>181)</sup> 그런데 이곳에는 공립(共立)창고물산, 천안운수창고, 백제상사 등 창고회사가 여러 개 있었고<sup>182)</sup>, 미곡상들이 운영하는 정미소도 있다.<sup>183)</sup> 정미소를 운영하는 일본인 중 하시모토 우시타로(橋本丑太郎)라는 인물은 1920년대 후반 인천미두취인소 중매인으로 들어가 미두 거래 시세를 좌우할 정도로 성장했던 것으로 보인다.<sup>184)</sup>

충남 서부의 내포 지역에서도 철도 부설 이후 각 역을 중심으로 미곡상들이 인근 시장을 통해 미곡을 사들였다가 철도를 이용해 내보내는 현상이 일반화되었다.

십 수 년 전 본도 관내 상인들은 미곡을 거래하고자 할 때 대부분 부산, 인천, 경성, 군산 등에 있는 상인의 손을 거쳐야 했다. 그러나 교통 발달에 따라 철도 연선 도회지 상인의 경제력이 충실해졌고 그와 함께 내지(內地)와 외국까지 직접 거래하는 사람도 나타났다. 철도 연선이 아닌 오지의 상인들도 철도 연선의 상인과 거래하는 등 있어 옛날에 비해 면목이 일신(日新)되고 있다.<sup>185)</sup>

경남철도 부설 이후 포구 상권이 축소되었다는 것은 그 지역에 거주하는 일본인들도 여러 차례 지적한 사실이다. 경남철도 연장이 지지부진하던 때 철도가 아직 부설되지 않은 대천의 어떤 상

180) 朝鮮新聞社忠淸總支社, 『鳥致院發展誌』, 1915, 50~69쪽.

181) 『조선일보』 1932.01.01. ‘地方人士의 意見(1) 못 살겠다는 소리 뿐, 窮況打開策如何 어떻게 하면 살 수 있슬가?’

182) 東亞經濟時報社, 『朝鮮銀行會社要錄』, 1921, 70~92쪽.

183) 『조선일보』 1933.05.09. ‘천안소년절도’

184) 미두취인소에서 미곡 선물거래를 하려는 사람은 반드시 미두취인소가 인가한 중매점을 거쳐 거래에 참여할 수 있었다. 하시모토 우시타로는 1928년부터 미두취인소 중매인 자격을 획득한 뒤 미두취인소에 중매점을 개설한 것으로 보인다. 중매인은 매입자와 매도자 간 거래를 중매하기도 했지만, 스스로가 거래의 주체가 되어 시세를 조정하기도 했다. 하시모토는 1920년대 말 미가가 폭락할 때 미곡선물거래에서 매도와 매입을 오가면서 시세를 조정하곤 했다. 그는 1930년 하반기 미곡 투매로 미가 저락을 유도하기도 했다. 『조선일보』 1929.07.13. ‘기미 24원대도 할(割), 처참한 상정’; 『동아일보』 1930.09.20. ‘기미 한없는 낙조’; 『동아일보』 1930.09.20. ‘미두여묵’ 등 참조.

185) 田中市之助(편), 『忠南産業誌』, 1921, 171~172쪽.

인은 “철도가 부설된 광천에서 인천까지 가는 운임이 대천에서 군산 등으로 가는 배 운임에 비해 저렴”하다고 지적하면서 그 영향으로 원래 청양까지 장악하던 대천 상권이 크게 축소되어 “인천 상권이 철로를 통해 청양을 장악하였고 (역이 들어선) 광천 상인이 미곡 거래를 독점”하고 있다고 말했다.<sup>186)</sup>

경남철도 각 역의 창고 시설은 거의 대부분 경남철도주식회사가 직영하는 것이었는데, 이 회사는 각 역을 거점으로 창고를 만들고 그곳 미곡상들에게 임대해 주었다.<sup>187)</sup> 이곳에는 경부철도 주요역과 같이 대규모 정미소도 나타났다. 일례로 예산에는 “대정12년(1923) 4월 …(중략)… 3씨가 정미소를 설치하고 정미와 운송을 영입하며 …(중략)… 현미를 연 25,000석 이상, 백미는 2천석 이상 생산”하기 시작했다고 전해지며, 대천 등에도 철도 연장과 함께 정미소가 문을 열어 연 15,000가마에 이르는 현미를 생산한 것이 확인된다.<sup>188)</sup>

이러한 변화로 경남철도 부설 이전인 1915년에 충남 각 지역에서 생산된 현미와 조곡을 인천항으로 보낼 때 선박이 차지하던 비중이 1930년에 크게 감소했는데, 구체적인 수치를 제시하면 [표 8]과 같다. [표 8]은 1915년과 1930년 두 해 충남 지역에서 선박과 철도편으로 인천항으로 운송된 현미와 조곡의 양을 나타낸 것이다. 여기에서 확인할 수 있는 것과 같이 1915년에는 선박으로 운송된 것이 더 많았지만, 1930년에는 철도를 통해 운송된 것이 더 많아졌다. 이 표를 살펴보면 1930년 인천으로 수송된 현미와 조곡의 총합이 1915년에 비해 무척 큰 것으로 나타내는데, 이와 같은 현상은 1930년의 작황이 예년에 비해 크게 좋았던 영향일 수 있다. 참고로 1915년 조선 전체 미곡 생산액은 12,846,085석이었으며 1930년 생산액은 19,180,677석이였다.<sup>189)</sup>

[표 8] 1915년과 1930년 선박·철도로 인천에 수송된 충남 지역 생산 현미와 조곡의 양(단위: 석)

운송수단별 구분	1915		1930	
	현미	조곡	현미	조곡
선박 수송	44,374	72,749	3,151	193,317
철도 수송	22,980	195	116,858	213,914

출처 인천상공회의소, 인천항, 1931 66)인천항경제사정, 1916 55-62)

이처럼 미곡 수송에서 차지하는 철도의 비중이 커졌기 때문에 군산의 일본인들은 경남철도를 군산 금강 대안으로 연장하고 이를 통해 충남 서부 지역에서 생산된 미곡을 유치하려 했던 셈이다. 그런데 정작 경남철도 전 노선이 개통된 후 이 철도를 통해 군산으로 유입되는 미곡은 크게 늘어나지 않았다. 심지어 군산 지역 미곡업자들은 “수이출고의 약 삼분의 일이 되던 충남 쌀이 별안간 오지 못하게 된” 실정이라고 말하기도 했다.<sup>190)</sup>

이러한 일이 벌어진 것은 경남철도주식회사가 군산 금강대안 종점에 장항 신항을 조성하고 이곳을 통해 충남에서 매집된 미곡을 이출시키는 데 힘썼기 때문이다.<sup>191)</sup> 그런데 사실 군산 지역 업자들의 위기의식은 과장된 측면이 없지 않았다. 언론 보도에 따르면 경남철도 전통(全通)이후 장항이 개발됨으로써 해마다 경남철도 종점에 50만 석의 미곡이 모였다고 하며, 그 가운데 20여만 석은 금강을 건너 군산항으로 보내졌다고 한다.<sup>192)</sup> 물론 이전에 비해 군산 지역에서 이출되는

186) 『釜山日報』 1925.07.04. ‘米穀の集散から是非 鐵道の南下(大川米穀商 竹中勝三)’

187) 『조선일보』 1930.06.07. ‘경남철도주식회사’

188) 이에 대해서는 民衆時論社, 『朝鮮功勞者銘鑑』, 1935, 참조.

189) 朝鮮總督府, 『朝鮮米穀要覽』, 1936, 1~2쪽.

190) 『조선일보』 1931.08.29. ‘장항의 발전과 군산에 미치는 영향’

191) 『조선일보』 1931.08.29. ‘장항의 발전과 군산에 미치는 영향’

미곡의 양은 조금 줄었다. 1931년의 경우 군산에서 이출된 양이 185만석이었는데, 그해 장항이 개발됨에 따라 이듬해부터 162만석으로 줄어들었던 것이다. 장항에서 일본으로 이출된 미곡은 1931년에 83,000석이었던가 1933년에 25만석으로 대폭 증가한 것으로 나타난다.<sup>193)</sup>

앞에서 소개한 바이지만, 경남철도의 군산 대안 종점은 원래 수동리로 예정되어 있다가 최종 단계에서 장항으로 변경된 것이었다. 경남철도주식회사는 군산 지역 일본인들의 로비에 따라 이곳으로 노선을 연장하기로 결정하기는 했지만, 개통을 앞둔 1931년 충남도청과의 협의를 거쳐 장항 신항을 개발한다는 입장을 굳혔다.<sup>194)</sup> 이에 대해 『동아일보』는 다음과 같이 보도했다.

경철(京鐵: 경남철도) 회사에서는 장항역 용지 약 3만평을 장항 발전을 위해 방금 대부 중이라 한다. …(중략)… 동 철도용지는 충남의 수리왕 片桐씨<sup>195)</sup>, 당시 대농장 宮崎씨<sup>196)</sup>에게 기부를 받은 것인 바 그 경로는 이렇하다. 대정13년 동철도 설계 당시에는 정거장 위치를 수동리를 목표로 설계를 하였던 바 설계를 하고 본즉 주위가 너무 협애하여 장래 발전의 여지가 없어 보임으로 회사에서 다소 주저를 하고 있던 중 그 기미를 인지한 양씨가 회사에 대해 3만평을 기부할 터이니 장항으로 정거장을 바꾸어 달라 하였던 바 회사에서도 장항에 야심을 품고 있던 차에 그와 같이 말하므로 …(중략)… 위치가 장항으로 돌변하자 장항의 지가는 1평에 불과 5-60전하던 것이 일약 5~10월으로 양등하는 반면 …(중략)… 충남도에서는 경남철도의 개통에 따라 충남미를 전부 장항으로 반출시켜 외지로 수출할 계획을 세우고 있다고 한다.<sup>197)</sup>

경남철도주식회사는 장항에 소재한 토지를 확보한 뒤 해당 토지를 “대회사 또는 대은행(大銀行)과 매매 계약을 맺어” 분양하는 방식으로 시가지 조성에 나섰다. 또 10만원의 예산을 확보해 부두를 만드는 등 신항 개발에 투자했다.<sup>198)</sup> 이 회사는 이렇게 조성한 장항 신항으로 모여드는 미곡량을 늘이고자 장항역에서 미곡을 하역하는 경우 하역비와 운임을 할인해주는 조치를 취했으며, 이 과정에서 어용노동단체를 조직해 하역노동자의 저항을 사전에 차단하기도 했다.<sup>199)</sup>

한편 다음 인용문에 나타난 것처럼 경남철도의 전통과 장항 개발은 인천항에 유입되는 미곡 규모에도 영향을 미친 것으로 보인다.

경남선이 개통되면서 장항항은 각종 신축건물이 들어서게 되었으니 여관, 상점 등은 그만두고서라도 각 관공사와 조선미곡창고주식회사 출장소, 충남미이출기관인 장항미곡알선소와 미곡검사를 총지휘하는 미곡검사고, 곡물상조합 …(중략)… 미곡 판로를 인천항에 두었던 …(중략)… 충청남북도 산물로 운임이 헐하게 드는 경남철도를 이용하는 원인이라는 바 이로 인하여 인천항의 미곡 이출고에 막대한 차이가 있는 동시에 중간상인들의 타격은 지대하다고 한다.<sup>200)</sup>

이상 살펴본 바와 같이 철도 부설 이전에는 인천·군산 상인과의 해상 거래가 주를 이루었고, 곡

192) 『조선일보』 1934.07.15. ‘삼남농촌별견기(12) 친구세력 교차 경남선과 군산 관계’

193) 위의 기사

194) 배석만, 「일제시기 장항항 개발과 그 귀결」 『역사와현실』117, 2020, 368~398쪽.

195) 카타기리 카즈미[片桐和三]를 지칭한 것으로 보인다. 카타기리 카즈미는 전북 익산군 황등면에서 카타기리 농장을 운용하면서 서천수리조합장으로 활동한 인물이다. 장항 지역에 많은 땅을 갖고 있었던 그는 소유지 일부를 경남철도주식회사에 기부한 뒤 장항항 개발을 이끌어내었으며, 그 결과 지가 폭등의 수혜자가 되었다.

196) 충남 서천군에서 농장을 운영하던 미야자키 케이타로[宮崎佳太郎]를 지칭한 것으로 보인다.

197) 『동아일보』 1931.09.04. ‘급속도로 발전하는 신흥된 장항항’

198) 위의 기사.

199) 『조선일보』 1931.08.29. ‘장항의 발전과 군산에 미치는 영향’

200) 『동아일보』 1935.05.15. ‘조수 드나들든 간척지가 일약 대항 도시로(하)’

물의 상당량이 이들 항구로 수출되었다. 당시 포구(한진·구도·안흥·오천 등)는 각 장시와 밀접히 연결되어 미곡 집산 기능을 담당했다. 그런데 이 포구들은 대부분의 선박이 30~50톤급 소형으로 조곡만 운송할 수 있었고, 겨울 결빙과 여름 태풍으로 운항이 불규칙했다. 게다가 1915년 시행된 「미곡검사규칙」으로 현미로 가공해 타 지역으로 반출하는 것도 까다로웠을 뿐만 아니라 대규모 정미소도 거의 없어 조곡 상태로만 거래가 이루어졌다.

한편 경남철도 부설 이후, 내포 각지의 미곡은 포구 대신 철도역 중심으로 집산되었다. 철도역 주변에는 정미소와 창고 시설이 신설되었으며 일본인 상인들이 이곳을 이용해 미곡을 수집할 수 있게 되었다. 이들은 선물거래가 중심이었던 인천미두취인소의 시가를 그때그때 파악해 유리한 가격에 미곡을 거래할 수 있었다. 이 철도의 영향으로 내포 각 포구가 취급하는 해상 운송 비중은 줄었다. 그런데 철도부설로 인천과 군산으로 집산되는 미곡의 양이 획기적으로 늘어나지는 않았다. 경남철도주식회사가 장항에 신항을 건설하고, 이곳에서 직접 일본으로 미곡을 수출하기 위한 사업을 벌였기 때문이다.

## V. 맺음말

전근대 도로망은 물자 유통에 비효율적이었고, 운송 수단도 낙후되어 장거리 수송이 어려웠다. 경인선·경부선 등 철도의 등장은 전국의 상업 유통을 재편시키며 지역 경제에 큰 변화를 가져왔다. 일제는 인천·부산·원산 등 일본인 거류지를 기점으로 철도를 부설함으로써 일본과 연결된 유통망을 강화하려 했다. 그 영향으로 일본인 상권은 철도로 혜택을 받았다. 그런데 군산 등 일부 지역은 철도 시설이 다른 일본인 거류지에 비해 부족했다. 그렇기 때문에 그곳에 살던 일본인들은 상권 축소를 우려했으며, 이를 타개하기 위해 호남철도를 군산으로 유치하려 노력하게 되었다.

호남철도가 군산을 지나가게 하겠다는 그 지역 일본인들의 희망은 아주 근거 없는 것이 아니었다. 대한제국 시기 서오순 등이 공주, 강경, 군산을 거쳐 전주, 목포로 이어지는 호남철도를 부설하겠다고 노력한 바 있었기 때문이다. 그런데 호남철도 부설권은 1909년 통감부에 의해 회수되어 일본으로 넘어가 버렸다. 일제는 이 호남철도 노선을 결정함에 있어 기존의 조치원-공주-강경-군산-목포 노선을 폐기하였는데, 그 이유는 금강 교량 건설에 지나치게 많은 비용이 든다는 데 있었다. 이렇게 군산이 철도 본선에서 제외되자, 군산 일본인들은 ‘호남철도기성회’를 조직해 본선 경유 또는 지선 설치를 요구했으며, 결국 이리(익산)에서 군산으로 이어지는 호남철도지선(군산선)이 만들어졌다. 군산선은 본선과 교차식으로 연결되었지만, 운행 효율이 떨어지고 화물 수송량이 적었으며, 그 영향으로 군산은 부산 등 타 항구와의 경쟁에서 불리해지게 되었고 상권 축소를 우려해야 하는 상황이 되었다.

이에 군산 지역 일본인 ‘유지’들은 천안에서 군산의 금강 대안인 서천 수동리까지 사설철도를 놓겠다는 계획을 들고 나왔다. 이들의 노력으로 일본인 자본가들이 뛰어들어 조선경남철도주식회사가 설립되었으며, 천안을 기점으로 한 경남철도(충남선) 공사가 시작되었다. 조선경남철도주식회사는 ‘충남 서부 지역(내포) 개발’을 명분으로 내세웠지만 실제로는 일본 상인과 정치인들이 이권을 노리고 설립한 회사였다. 회사는 철도 건설 자금과 토지 수용 과정에서 횡령, 리베이트, 명의 위장 등의 부정행위가 빈번했다. 그 과정에서 일본인 간에도 이해관계가 충돌해 내부 고발과 소송이 이어졌다. 즉, “조선 개발”을 명분으로 내세웠지만 실제로는 식민지 경제 이권을 둘러싼 일본인들 간의 다툼이 중심이었던 것이다. 조선경남철도 사례는 일제의 ‘근대화’ 담론이 실제로는 식민지 수탈과 자본가들의 이권 확보로 작동했음을 드러낸다.

경남철도의 부설은 내포 지역 미곡 거래 통로가 크게 변하는 계기가 되었다. 원래 내포 지역(예

산·홍성·서산 일대)은 한강으로 통하는 뱃길 교통 중심지로, 인천·군산 등 개항장과 긴밀히 연결되어 있었다. 철도 부설 이전에는 인천·군산 상인과의 해상 거래가 주를 이루었고, 곡물의 상당량이 이들 항구로 운송되었던 것이다. 그런데 내포 지역 미곡 거래는 운송 및 현미 제조 등의 제역으로 인천 등 이출항에서 형성된 미곡현물가격에 속박되어 있었다. 이 지역 포구 해운은 겨울 결빙과 여름 태풍으로 운항이 불규칙했으며, 1915년 시행된 「미곡검사규칙」으로 현미와 백미의 타지역 반출이 까다로워 조곡 상태로만 거래하는 방식이 정착되어 있었던 것이다.

당시 인천에서는 미곡 현물거래외에도 미두취인소를 중심으로 한 선물거래가 병행되고 있었다. 선물거래는 향후 미가 변동에 따른 위험을 줄이기 위한 제도로, 철도역에 거점을 둔 일본 상인들이 주로 이용했다. 그런데 내포 상인들은 정미소·창고 등 인프라 부족으로 선물거래에 직접 참여하지 못하고, 인천 객주를 통한 간접 거래에 의존해야 했다. 충남선(경남철도) 부설 이후, 내포 각지의 미곡은 포구 대신 철도역 중심으로 집산되었고, 이곳을 거점으로 미곡 거래를 장악한 일본인 미곡업자의 영향이 커졌다. 반면 해상 운송 비중은 급격히 줄어들었다. 예산, 광천 등 철도역이 생긴 곳은 상권이 급성장한 반면, 오천·선장 등 기존 포구는 조금씩 쇠퇴하기 시작했다.

한편 경남철도를 부설함으로써 충남 지역의 미곡을 군산으로 집산하게 하겠다는 군산 지역 일본인들의 계획은 뜻대로 이루어지지 못했다. 이 철도 부설을 받은 경남철도주식회사는 군산 지역 일본인들의 이해관계에 따르지 않았고 이 회사를 장악한 일본인 임원들의 이해관계를 우선시했다. 이 회사는 철도 부설을 통해 군산 지역 일본인들에게 유리한 환경을 조성하는 것보다 회사 임원들의 사적 이익을 극대화하는 방향으로 움직였다. 경남철도 종점에 장항 신항을 개발한다는 방침도 그 일환으로 볼 수 있을 것인데, 이에 대해서는 향후 더 자세한 분석이 필요할 것으로 생각된다.



## 일제하 경남(京南)철도주식회사의 성립과 충남 서부 지역 유통의 변화에 대한 토론문

김보림(충북대학교)

근대 철도가 도입된 이후 어느 나라나 어느 도시나 철도는 산업과 상업의 기존 유통망을 개편시키고, 주변을 번성시키는 역할을 하고 있습니다. 최근에도 철도나 전철역이 어느 지역에 생기느냐는 집값에 큰 영향을 끼치고 있지요. 집값이 오른다는 것은 철도가 만들어지며 인구이동이나 지역의 상권이 살아난다는 것을 말합니다. 지금도 오송에 세워진 KTX 역을 세종시에 다시 세우느냐를 가지고 정치권뿐 아니라 지역민들의 이권 싸움이 있으니 멀리서 찾아볼 것도 없을 듯 합니다.

그런데 나라가 힘이 없고 자본이 없던 시대에는 철도역이 어느곳에 부설되는가라는 중대한 문제에 대해 철도를 건설하는 주체였던 외국인들에게 그 결정권이 있었던 것을 알 수 있습니다. 철도가 생기는 땅만 우리나라 땅이었지 모든 결정은 그들에게 있었던 것입니다.

발표자의 글을 읽으며 남의 나라에 와서 서로 어느 곳에 철도를 건설할지 이권을 두고 서로 싸우는 일본인들의 모습을 보니 참으로 도적이 따로 없었던 것 같습니다. 담담히 이들의 행적을 많은 사료들을 찾아 글로써 재현해 주신 발표자에게 감사드립니다. 저도 울분을 참고 궁금한 것들을 몇가지 선생님께 여쭙고자 합니다.

발표에서는 경남철도 부설이 '조선 개발'이라는 표면적 명분과 달리 일본인 자본가들의 이권 확보가 핵심 동기였음을 강조하였습니다. 흥미로운 것은 충남 지역의 미곡을 군산으로 집산하게 하겠다는 군산 지역 일본인들과 경남철도주식회사를 장악한 일본인 임원들의 이해관계가 충돌하는 식민자들의 이권 획득에 대한 중층적 지점도 보입니다. 그리고 철도 부설이 내포 지역 미곡 유통망의 재편, 특정 지역 상권 성장 등 실질적 경제 지형 변화도 가져온 것도 사실입니다.

1. 발표자께서는 철도를 통해 가져온 '물적 변화'가 식민지배 체제에서 갖는 성격을 어떻게 해석하고 계신지 궁금합니다. 즉, 수탈과 개발의 동시성을 어떤 개념틀로 설명하고 계신가요? '근대화'라는 용어를 전면 부정하시는지, 아니면 종속적 근대화와 같은 중간적 개념을 사용하실 수 있는지 견해를 듣고 싶습니다.

2. 발표에서 주목할만한 사실은 일본인들간의 중층적 충돌, 즉 일본인 세력끼리 이권을 두고 다투었지만, 최종적으로 실질적 이익을 챙긴 것은 식민 통치 권력과 대자본이었다는 사실입니다. 저는 이 사례가 단순 수탈이 아니라, 식민자 내부 질서의 경쟁과 조정 과정이 어떻게 제국의 지배 구조를 형성했는가를 보여주는 중요한 지점이라고 보았습니다. 발표에서 제시하신 바와 같이 군산을 비롯한 충남 지역 철도 부설 과정은 단순히 '식민지 수탈'이라는 일방적 구조라기보다는, 일본인 상인·정치세력·자본가들 사이의 중층적인 이해관계 충돌이 핵심적으로 작동한 사례로 보입니다. 그런데 흥미로운 점은, 이러한 내부 이권 다툼의 결과로 남은 성과나 결정은 결국 조선인 사회에 구조적 영향을 남겼다는 점인데요. 그래서 질문드리고 싶은 것은 다음과 같습니다.

발표자께서는 이와 같이 식민자 내부에서 발생한 이권 경쟁과 갈등을 '식민지 지배 구조의 취

약성'으로 보시는지, 아니면 결국 그 갈등조차도 식민 권력이 상위에서 재조정하여 지배 질서를 더욱 강화하는 방식으로 작동했다고 보시는지요?

즉, 이 내부 갈등을 식민 지배의 균열로 읽어야 하는지, 아니면 식민 지배의 더욱 정교한 작동 방식으로 해석해야 하는지 발표자의 견해를 듣고 싶습니다.

3. 발표에서는 내포 지역 상인들이 정미·창고 시설 부족과 시장 구조상 제약으로 인해 인천 객주를 통한 간접 거래에 의존할 수밖에 없었다고 설명해 주셨습니다. 그리고 충남선 부설 이후 내포 지역 미곡은 해상 운송 대신 철도역을 중심으로 집산되었고, 이를 거점으로 일본인 미곡업자들이 거래를 장악하였던 것으로 보입니다. 이에 예산, 광천 등 철도역이 설치된 지역은 상권이 확대된 반면, 오천·선장 등 기존 포구는 점차 쇠퇴된 것입니다. 그런데 이는 일본인 상인의 주도라는 구조적 측면을 강조한 분석이라고 생각합니다.

그렇다면 지역 조선인 상인·지주·운송업자들은 이 변화 속에서 어떠한 대응 전략을 시도했는지 혹은 변화에 수동적으로 종속되기만 했던 것인지에 대한 사료 검토가 있는지 궁금합니다. 만약 사료가 제한적일 경우, 당시 장시 조직, 객주·여각, 향촌 경제 네트워크 등의 행위 공간을 통해 조선인 상인들이 보였던 대응 가능성을 어떻게 탐색할 수 있을지 의견을 듣고 싶습니다.

이상으로 본 발표에 대한 검토와 질문을 드렸습니다. 일제하 경남(京南)철도주식회사의 성립과정과 충남 서부 지역 유통의 변화에서 나타난 일본인 내부의 경쟁과 조정은 식민 지배의 작동 방식을 구체적으로 보여주는 중요한 장면이라고 생각합니다. 발표자께 다시 한 번 감사드립니다.

메 모



2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회

## 13도제의 과거와 현재, 그리고 미래

총괄 : 이병규(전북사학회 회장)

기획 : 신재준(전북사학회 총무이사)

박정민(전북사학회 연구이사)

허인욱(전북사학회 편집이사)

진행 : 박여진(전북사학회 총무간사)

노유진(전북사학회 편집간사)

인쇄 : 2025년 11월 6일

발행 : 2025년 11월 7일

발행처 : 전북사학회

주 소 : 전북특별자치도 전주시 덕진구 백제대로 567

누리집 : <http://www.jbhistory.kr/index.html>

전 화 : 063-270-3224

© 전북사학회, 2025

<비매품>