

## 일제하 지방행정 문서군 해제

### 1. 일제시기 지방 행정사 연구 동향과 자료

식민지 시기 일제의 주요한 억압과 수탈대상은 지방, 즉 특히 농촌, 농업, 농민이었다. 게다가 민족해방운동의 주요 역량도 주로 ‘지방사회’에서 형성되었으므로 일제는 강점 초기부터 지방사회를 효율적으로 통제하기 위한 대책을 마련하는 데 부신했다. 강점 초기부터 일제가 군면 폐합(부제 실시, 1914년), 조선 면제 실시(1917년) 등을 서두른 까닭은, 다른 무엇보다 조선의 지방사회가 총독부 권력과 식민지 민중이 격돌하던 주요한 ‘정치투쟁의 현장’이었기 때문이었다. 이런 이유 때문에 조선총독부의 지방지배 실태나 지방사회의 특성을 구명하는 작업은 ‘침략(지배)의 역사’라는 관점에서건, 아니면 ‘저항의 역사’라는 관점에서건 매우 중요한 의미를 가질 수 밖에 없다. 일제시대사를 전공하는 연구자들이 그동안, 총독부의 농촌·농업·농민 정책, 지방(행정) 기구(담당자)나 제도 등에 많은 관심을 기울여 온 것도 이런 이유 때문이었다 할 수 있다.

일제시기의 지방행정사(정치사) 연구는 그동안 여러 연구자들에 의해서 진전되었다. 야마베 겐파로(山邊健太郎), 『일본통치하의 조선(日本統治下の朝鮮)』(암파서점(岩波書店), 1971)과 박경식(朴慶植), 『일본제국주의의 조선지배(日本帝國主義の朝鮮支配)』(청목서점(靑木書店), 1973)의 선구적인 업적을 비롯하여, 김운태(金雲泰), 『일본제국주의의 한국통치(日本帝國主義의韓國統治)』(박영사, 1986), 손정목(孫靑睦), 『한국지방제도·자치사연구 상(韓國地方制度·自治史研究 上) - 갑오경장~일제강점기』(일지사, 1992) 등의 연구는 일제하의 지방행정사 연구에 초석을 놓는 역할을 수행했으며 김익한(金翼漢), 『식민지기 조선에서의 지방지배체제의 구축과정과 농촌사회변동(植民地期朝鮮における地方支配體制の構築過程と農村社會變動)』(동경대학교 대학원 인문사회계 연구과 동아시아역사사회전문분야 박사학위논문, 1996)과 강재호(姜再鎬), 『식민지조선의 지방제도(植民地朝鮮의地方制度)』(동경대학출판회(東京大學出版會), 2001), 윤해동(尹海東), 『일제(日帝)의 면제 실시(面制實施)와 촌락재편정책(村落再編政策)』(서울대학교 국사학과 박사학위논문, 2004) 등의 연구도 지방행정사 연구라는 영역을 넘어 정치사 연구의 지평을 넓혀주는데도 크게 기여하였다.

하지만 그간의 연구들은 상당 분량의 총독부 지방행정 문서군이 국가기록원에 소장되어 있음에도 불구하고 대부분 총독부가 발간한(원질서와 출처가 손상된) 간행물 형태의 자료들에 의존하여 연구를 진전시켰다. 물론 앞의 윤해동이나 홍순권의 연구 홍순권, 『일제시기의 지방통치와 조선인 관리에 관한 일고찰 - 일제시기의 군행정(郡行政)과 조선인 군수(郡守)를 중심으로』, 국사관논총(國史館論叢). 64집, 1995, 『일제 초기 면운영(面運營)과 조선

면제(朝鮮面制)의 성립』, 역사와 현실, 23호, 1997)는 ‘총독부 지방행정 문서’ 들을 일부 활용하여 주목할 만한 연구 성과를 남겼으나 이런 연구들도 총독부 지방행정 문서군에 대한 구조적 이해를 결여한 상태에서 그야말로 ‘장님 파발 매듯이’ 일부의 문서들을 발굴하여 활용한 데 불과하였다. 지금까지 ‘총독부 지방행정 문서군’에 대한 구조적 이해는 고사하고 체계적인 목록이나 색인조차 없었으니, 어찌 보면 이는 지극히 당연한 결과라 말할 수밖에 없다.

총독부 공문서들은 국가기록원, 국사편찬위원회, 국립중앙박물관 등지에 분산 소장되어 있을 뿐만 아니라 지금까지도 대단히 비체계적으로 관리되고 있는 형편이다. 이는 국가기록원이 소장하고 있는 조선총독부 공문서들의 경우도 마찬가지였다. 국가기록원에 소장된 조선총독부 공문서들조차도 아직까지 출처·주제·연도·이관기관별 등 여러 가지 분류 방식으로 혼란스럽게 정리되어 있을 뿐이다. 이런 견지에서 보면, 국가기록원이 2000년도부터 꾸준히 추진해 온 일련의 ‘일제문서 해제작업’, 그리고 최근 한국국가기록연구원이 발간된 『조선총독부 공문서 종합목록집』(한울, 2005), 『조선총독부 공문서 다체층 상세목록집』(한울, 2005) 등은 조선총독부 문서군에 대한 주목할 만한 연구 성과라 할 수 있다.

본 해제집은 국가기록원에 소장되어 있는 총독부 문서군, 그 가운데 총독부 내무국(내무부, 사정국, 또는 총독관방) ‘지방과’가 생산한 393책의 문서군에 대한 해제집이다. 총독부 지방행정 문서군에 대한 구조적 이해없이 문서철명만을 살펴보면, 위 문서군에는 적극적으로 활용할 만한 가치가 있는 문서가 별로 없어 보인다. 일제하의 지방 행정이나 지배정책과 관련한 고급스런 정보를 손쉽게 찾고자 하는 연구자에게 위 문서들은 활용가치가 별로 없다 말해야 할지도 모른다. 왜냐하면 지방자치제가 실시되었다고는 하나 조선의 지방사회와 관련한 중요 정책은 모두 다 일본 내각과 협의하여 총독부 고위 정책라인에서 결정되었기 때문이다.

게다가 문서철에 보이는 각종 통첩, 통계자료나 집계들은 『관보』, 『통계연보』나 『시정연보』, 『조사월보』, 『요람』 등 각종 총독부 간행물류 등을 통해 쉽게 접할 수 있기도 하다. 『관보』의 경우 고정란을 두어, 칙령, 군령(軍令), 조약, 예산, 제령, 부령(府令), 각령(閣令), 훈령, 훈시, 고시, 달(達-시달), 유고(諭告), 통첩, 군사공문, 임야조사, 전매국 공문, 지방청 공문, 회계검사, 서임 및 사령(辭令), 휘보, 토지수용 공고, 광고 등을 그때 그때 게재하였다. 그러나 총독부 지방행정 문서군에 대한 구조적 이해가 선행되는 경우, 도나 부·군, 또는 읍·면 등에서 생산된 보잘것 없어 보이는 문서철 가운데서도 노력 여하에 따라서는 충분히 의미있는 정보를 얻어낼 가능성이 크다. 앞으로의 연구에 조금이라도 도움이 될 수 있으면 좋겠다는 소박한 바람으로 해제작업을 진행하였다.

## 2. 총독부 내무 행정 기구와 지방행정 문서군의 특성

근대국가가 생산한 기록(대부분은 공문서라 불린다)은 무질서하게 생성·소멸 과정을 반복해 온 것이 아니라, 정해진 규정과 규칙에 따라 생산, 수집, 정리, 보존, 활용, 폐기되는 과정(공문서의 라이프사이클)을 거쳐 왔다.

따라서 특정 공문서군의 특성을 연구할 때는 개개 기록사료 자체의 속성(기록내용, 소재, 형상, 기록수단, 양식 등)과 더불어, 개별 기록들을 전체 기록물군 속에 위치시키는 가운데, 그 맥락적 의미나 특성을 구조적으로 파악하려는 노력이 전제되어야 한다. 요컨대, 개별 기록사료의 특성을 정확하게 이해하려면, 해당 기록사료를 포함하는 기록사료군의 내적 구조(체계적 질서)를 기록물군을 생산한 조직과의 관련 속에서 구체적으로 이해하는 것이 중요하다는 뜻이다. 왜냐하면 기록물군의 구조적 특성을 구체적으로 파악할 수 있어야만, 총독부 기록물의 체계적인 수집·정리(예를 들면 산실된 총독부 기록물 수집, 또는 일본에서의 총독부 기록물 수집)와 더불어 효과적인 활용이 가능하기 때문이다.

일제시기 총독부 권력에 의해 생산된 공문서군의 성격을 구조적으로 파악하려면 총독부의 기록관리 기구나 제도, 또는 시스템과 프로세스를 총체적으로 이해하는 것이 필요하다. 본 해제집에 수록된 문서군의 구조적 특성을 이해하는 데 있어서도 위와 같은 작업은 필수적이다. 하지만 여기서는 여러 가지 이유로, 최소한의 기본 작업 즉 본 해제집에 수록된 문서군을 생산한 기구(‘내무국 지방과’) 자체의 변천사와 더불어 해당 기구의 사무분장 내용을 살피는 데 그치고자 한다. 아래의 정리는 앞서 언급한 한국국가기록연구원의 공동 작업 결과물인 배성준의 『조선총독부 조직구조와 분류체계 연구』(한국국가기록연구원, 2004)를 많이 참조하였음을 밝혀 둔다.

### 1) 관제 개편과 조선총독부 기구 변천사

그간의 연구성과를 기초로 하여 총독부 기구의 변천사를 일별하면, 1910년-1918년 성립기, 1919-1936년 정비기, 1937-1945년 전시체제기로 크게 나누어 볼 수 있는데, 각 시기 별로 조직변천과 사무분장 내용을 검토하면, 내무국 지방과가 그동안 어떤 기록물들을 생산(특히 수신·발신 공문)했는가를 개략적으로 짐작할 수 있다. 특히 내무국 지방과의 업무수행 과정에서 생산되었을 것으로 유추되는 기록과 현전하는 기록을 비교하면, 어떤 유형의 기록물들이 폐기 혹은 산실되었고 또 어떤 기록물들이 얼마나 남아 있는가를 어느 정도 파악할 수 있다.

1910년 9월 「조선총독부 관제」, 「조선총독부 지방관 관제」 등이 공포되면서 조선총독부 기구가 정식으로 출범했는데, 당시 조선 총독과 정무총감 아래 중앙관서로는 총독관방, 총무부, 내무부, 탁지부, 농상공부, 사법부(1관방 5부)가 그리고 소속관서로는 각도(各道)를 비롯하여 중추원, 경무총감부, 재판소, 철도국, 전매국, 임시토지조사국 등이 두어졌다. 당

시 각도는 내무부에 소속된 하부 기관이 아니라 총독부의 소속관서 가운데 하나였다.

당시에 바뀐 지방관 관제의 핵심 내용은 ① 종래의 관찰사 칭호를 각도의 장관이라고 칭하고 칙임관으로 한 것 ② 도 행정을 집행할 때 도장관으로 하여금 관내의 경찰관을 활용할 수 있게 한 것 ③ 각도에 장관 관방 및 내무부, 재무부의 2부를 두고 내무부장을 사무관으로 한 것 ④ 각 부군에 주임관인 부윤 또는 군수를 두고 면에는 판임관 대우의 면장을 두었다는 것 ⑤ 종래의 재무감독국(경성, 대구, 평양, 전주, 원산) 및 재무서를 폐지하고 재무감독국 사무를 도 재무부로 이관한 것 ⑥ 종래의 이사청(理事廳)을 폐지하고 그 사무를 종별에 따라 도, 부, 군으로 이관하여 분장하게 한 것(외국인 거류지제는 일정 기간 존속되다가 1914년 4월 부제가 시행되면서 완전히 폐지되었다) 등이었다.

이 같은 지방제도는 3·1운동 이후 이른바 문화정치가 표방되면서 일정 부분 변화하였다. 1919년 8월 대대적인 조직개편 과정에서 내무부가 내무국으로, 도장관이 도지사로 명칭이 변경된 것, 그리고 경무총감부와 각도 경찰부를 폐지하고 그 대신에 각 도지사로 하여금 경찰권을 행사하게 한 것도 이 무렵부터였다. 뿐만 아니라 총독부는 1919년 8월 내무국에 속했던 학무국을 총독부 직할의 학무국으로 승격함으로써 조선총독부 관제를 1관방 6국(내무, 재무, 식산, 법무, 학무, 1924년 철도국 신설) 체제로 개편하였다.

내무국의 업무 가운데 일부를 학무국을 신설하여 이관한 것은 이 무렵부터 내무 행정이 점차 전문화, 세분화되어 갔음을 보여준다.

조선총독부의 관제 개정은 우가끼(宇垣)총독 시절에도 이루어졌는데, 1932년 7월 농정(農政)을 강화하기 위해 농림국을 신설한 것 등이 그것이다.

하지만 대대적인 관제 개편은 중일전쟁 발발 이후 본격화되었다. 중일전쟁 이후의 관제 개편 방향을 한마디로 요약한다면, 총독부 조직 자체를 전시행정기구로 재편성하는 것이었다.

예를 들면 ① 1937년 9월 총독부 관방에 자원과를 설치하여 물자동원계획을 수행한 것 ② 1938년 9월 식산국에 임시물자조정과를 설치한 것 ③ 1939년 11월 양과를 통합하여 기획부를 설치한 것 등은 당시에 진행된 관제 개편의 성격을 단적으로 보여준다. 이상과 같은 관제 개편 과정에서 내무국의 '부서 편제'와 '사무 분장'이 어떻게 달라졌는가를 시기순으로 정리하면 다음과 같다.

## 2) 내무 행정기구의 형성(1910-1919)

1910년 9월 30일 현재 내무부(내무부장관) 기구는 내무부 직속의 서무과 그리고 지방국(지방과, 토목과, 위생과)과 학무국(학무과, 편집과)으로 구성되어 있었다.

당시 내무부는 토목, 위생사무는 물론이고 학사사무도 겸하고 있었는데, 이는 행정사무의 분화(전문화)가 덜 진전되었기 때문이었다. 당시 내무부 각 부서의 사무분장 내용은 다음과 같다.

[표 1] 1910년 현재 내무부 사무분장표

부 서		사무 분장 내용
서무과		① 부서에 관한 문서의 접수 및 발송에 관한 사항 ② 통계 및 보고자료 수집에 관한 사항 ③ 부내 타과의 주관에 속하지 않은 사항
지방국	지방과	① 지방행정 경제 ② 병사 ③ 구휼 및 자선사업 ④ 지리, 지적 및 토지가옥 증명 ⑤ 공공조합 ⑥ 종교 및 향사(享祀)
	토목과	① 도로, 하천, 항만, 사방 및 수리 ② 수면매립 및 사용 ③ 직할 토목공사 및 지방 토목공사 감독 ④ 토지수용 ⑤ 상수 및 하수
	위생과	① 공중위생 ② 의사, 약제사, 산파 및 간호부의 업무 ③ 병원 및 위생회 ④ 두묘(痘苗) ⑤ 병원균 추출 및 분석, 검사 기타 위생 시험
학무국	학무과	① 학교, 유치원, 도서관, 기타 학제에 관한 사항 ② 교원에 관한 사항
	편집과	① 교과용 도서의 편집, 반포, 검정 및 인가에 관한 사항 ② 민력(民曆)에 관한 사항

이후 1912년 3월 27일 총독부는 내무부 지방국 토목과와 위생과를 지방국 제1과, 제2과로 개편하는 부서개편을 단행하였으며, 또 1915년 5월 1일에는 내무부 지방국 자체를 폐지하고 이를 내무국 제1과와 제2과로 나누었다. 이때의 사무분장표에 따르면 △ 내무국 제1과는 ① 도·부·군·면 행정 ② 지방비 ③ 부군 임시은사금 ④ 신사 및 사원 ⑤ 종교 및 향사 ⑥ 병사(兵事) ⑦ 지리 지적 등의 업무를 △ 제2과는 ① 지방단체 및 공공조합 ② 부동산 증명 ③ 구휼 및 자선 ④ 조선총독부 의원 및 도자혜의원 ⑤ 제생원 사무 등을 담당했던 것으로 보인다. 본 해제집의 대상 문서군은 주로 내무국 제1과에서 생산된 것들이다.

### 3) 내무 행정기구의 발전(1919-1936)

1919년 8월 대대적인 관제 개정이 이루어질 때, 내무부 제1과 업무 중 신사 및 사원·종교 및 향사 사무, 그리고 제2과 업무 중 조선총독부 의원 및 도자혜의원·제생원 사무 등이 다른 부서로 옮겨졌다. 이는 지방제도 개정(자치제 도입)에 따라 내무부 제1과와 제2과의 업무량이 늘어났기 때문이라 여겨진다. 내무부(내무부장관)가 내무국(내무국장)으로 바뀌면서, 부과(部課) 체제가 국과(局課) 체제로 바뀌고, 내무부 학무국이 독립부서화하여 따로 학무국이 설치된

것도 이 무렵이었다. 또한 1919년 12월 29일에는 내무국 제1과 업무로서 「공립보통학교 비용령」, 또는 향교재산관리 관련 사무가 추가되고, 제2과 업무 중 부동산 증명 사무가 다른 부서로 넘겨졌으며, 1921년 6월 20일에는 내무부 제1과 업무인 지방비 업무가 도지방비 업무로, 그리고 「공립학교 비용령」이 「부·군·도 학교비」로 바뀌고 병사 사무가 다른 부서로 넘겨졌다.

그러다가 1921년 7월 27일 1915년에 설치된 내무부 제1과와 제2과는 각각 지방과와 사회과로 개편되었다. 본 해제집에서 편철되어 있는 대부분의 지방과 문서는 대부분 이때 새롭게 재편된 지방과 업무와 관련 문서들이다. 이때 내무국 지방과와 사회과의 사무분장을 살펴보면 △ 지방과는 ① 도·부·군·도(島)·면 행정 ② 도지방비, 학교조합 및 학교비 ③ 임시은사금 ④ 병사 ⑤ 국내 타과의 주관에 속하지 않는 사무, 그리고 △ 사회과는 ① 구휼 및 자선 ② 사회사업 ③ 지방개량 ④ 향교재산 관리 ⑤ 수리조합 사무 등을 담당하는 것으로 되어 있다. 내무국에 지방과 업무로서 행정강습소가 추가된 것은 1923년 6월 6일이었는데, 이는 지방행정의 전문성을 강화하기 위한 노력의 일환이었다. 1936년 9월 28일 내무국 산하에 지방관리양성소가 설치된 것도 유사한 이유 때문이었다.

1921년 7월 지방과가 설치되면서 사무분장 내용이 일부 달라졌는데 당시 내무국, 특히 지방과의 사무분장 내용을 정리하면 다음과 같다.

[표 2] 1921년 현재 내무국 사무분장표

부 서	사무 분장 내용
지방과	① 도·부·군·도(島)·면 행정 ② 도지방비 ③ 학교조합 및 학교비 ④ 임시은사금 ⑤ 병사 ⑥ 조선총독부 행정강습소 ⑦ 국내(局内) 타과의 주관에 속하지 않는 사항
사회과	① 진휼 및 자선 ② 사회사업 ③ 지방개량 ④ 향교재산 관리 ⑤ 수리조합 ⑥ 제생원 및 감화원 ⑦ 내외 사정의 소개
토목과	① 도로, 하천, 항만, 운하, 사방용지, 수리, 상수, 하수 등 ② 수면매립 및 사용 ③ 도시계획 ④ 지방 토목공사 ⑤ 토지 수용 ⑥ 토목회의 ⑦ 지형도 제조 ⑧ 관유재산
건축과	① 영선 ② 지방영선공사 감독

이후 1925년 1월 10일 지방과 업무 중 신사(神社) 사무가 추가되고, 또 1926년 6월 14일에는 사회과 업무 중 수리조합 업무가 1924년 12월 새로 생긴 토지개량부로 넘겨지는 등의 부분적인 변화가 생겼다. 그리고 1926년 10월 18일에는 지방과 업무 중 병사 업무가 다른 부서로 넘겨지는데, 이런 과정은 지방과의 업무가 점차 전문화 세분화되고 있었음을 말해 준다. 1928년 11월 내무국 소관이었던 건축과 관련 업무가 다른 부서로 넘겨진 것, 그리고 1932년 2월 사회과 업무 일부가 다른 부서로 이관되고 과 자체가 폐지된 것 등은 이를 보여주는 사례들이라 할 수 있다.

#### 4) '전시체제기'의 내무 행정기구(1937-1945)

중일전쟁 발발을 전후한 시기부터 총독부는 총독부 조직 자체를 전시행정기구로 개편하기 위해 박차를 가하였으며, 그 과정에서 내무국 특히 지방과의 사무분장 내용도 상당한 변화를 보이기 시작했다. 예를 들면, 총독부 내무국에는 1936년 10월 사회과가, 1941년 3월에는 노무과가 신설되었는데, 이는 사회정책이나 노무정책 등을 효율적으로 실행하려면 내무국 라인(line) 조직, 즉 지방행정기관의 개입이 필수적이었기 때문이다. 당시 사회과 업무는 ■ 진흥 및 구휼 ■ 이재(罹災) 구조 ■ 아동보호 ■ 노동보호 ■ 실업구제 및 방지 ■ 제생원 및 감화원 ■ 기타의 사회사업 등이었다. 사회과 업무는 이후로도 계속 늘어나는 추세를 보였는데, 1939년 2월 현재 사회과는 ① 구호 및 구료 ② 이재 구조 ③ 모성 및 아동 보호 ④ 공익 질옥, 주택공급 개선 기타 사회복지 시설 ⑤ 군사 부조 기타 군사 원호 ⑥ 노동보호 ⑦ 직업소개 기타 노동 수급 ⑧ 실업의 구제 및 방지 ⑨ 국민 등록 ⑩ 제생원 및 감화원 ⑪ 기타 사회사업 등을 관장하였다. 이처럼 사회과의 사무가 늘어나자 1941년 3월 사회과의 업무를 나누기 위해 노무과를 신설하고, ① 직업소개소 기타 노무의 수급 조정 ② 실업 대책 ③ 노동력의 보지(保持) 증강 ④ 노동조건 ⑤ 노동보호 ⑥ 국민직업능력의 등록 및 국민 징용 ⑦ 기타 노무 업무를 관장하게 했다.

태평양 전쟁이 발발하고 전쟁 상황이 더 깊어지자 1941년 11월 19일 내무국과 외사부를 사정국과 후생국으로 통폐합하였다. 이처럼 내무국 자체를 해체한 것은 내무국 사무의 비중이 줄었기 때문이 아니라 내무국 기구 자체를 지방사회를 총동원하기 위한 중심조직으로 재편하기 위해서였던 것으로 보인다. 당시 사정국에는 국민총력과, 지방과, 토목과, 외무과, 척무과가 두어졌으며, 후생국에는 사회과, 노무과, 위생과, 보건과가 설치되었다. 하지만 국민총력과에서 국민총력운동에 관한 사무를 담당하는 것을 제외하면 지방과의 사무분장 내용은 크게 달라진 것이 없었다.

[표 3] 1942년 11월 현재 사정국 사무분장표

부 서	사무 분장 내용
지방과	① 도·부·군·도(島)·읍·면 행정 ② 도·부·읍·면 학교비 및 학교조합 ③ 임시은사금 ④ 신사 ⑤ 국내 타과의 주관에 속하지 않는 사항
외무과	① 재외 조선인 보호 무육 ② 만지개척민 ③ 외국영사관 및 외국인 ④ 섭외사항 및 정보교환 ⑤ 조선과 관계된 해외 상황(商況)의 조사 및 경제정보의 발령 ⑥ 외국문의 번역 및 통역
사회과	① 구호 및 구료 ② 이재구조 ③ 사회복지 ④ 주택 ⑤ 군사보호 ⑥ 제생원 및 감화원 ⑦ 기타 사회사업
노무과	① 직업소개소 기타 노무의 수급조정 ② 실업대책 ③ 노동력의 보지, 증강 ④ 노동조건 ⑤ 노동보호 ⑥ 기술자 할당 ⑦ 국민직업능력의 등록 및 국민 징용 ⑧ 기타 노무

부 서	사무 분장 내용
토목과	①도로, 하천, 항만, 운하, 사방용지, 수리, 상수, 하수, 광장, 공원 등 ② 수면 매립 및 사용 ③ 도시계획 ④ 지방 토목공사의 감독 ⑤ 토지 수용 ⑥ 토목회의 ⑦ 지형도 제조
지방관리 양성소	지방관리의 양성에 관한 사무

이후 전쟁 상황이 더욱 악화되자 총독부는 1942년 11월 1일 사정국을 지방과, 외무과, 사회과, 노무과, 토목과, 지방관리양성소로 재편했는데, 당시의 사정국의 사무분장 내용은 <표 3>과 같았다. 하지만 1943년 12월 1일 전황이 더 악화되자 총독부는 사정국조차도 폐지하고 모든 업무를 총독관방에 통합하였다. 이런 과정에서 사정국 지방과는 총독부 관방 지방과로 바뀌었다. 이 시기의 총독부 체제는 그야말로 전시총동원을 위한 비상한 시기의 비상한 체제였다.

### 3. 내무 행정 관련 문서철의 구성과 유형

#### 1) 내무 행정 관련 문서철 구성

조선총독부는 대한제국의 국가기구를 장악, 재편한 이후 식민통치를 강화하기 위한 일환으로서 ‘국가기록물’에 대한 조직적인 관리를 실시하였다. 조선총독부 시기 대표적인 문서관련 법령은 1910년 10월 1일 「조선총독부 관제」의 발표와 동시에 발표된 「조선총독부 사무분장규정」(총독부 훈령 제2호)과 곧이어 발표된 「조선총독부 처무규정」(1911. 7), 「조선총독부 문서취급세칙」(1911. 7), 그리고 「조선총독부 공문서규정」(1912. 3) 등인데, 여러 차례의 변화를 거치기는 했으나 대체로 ① 총독부 직속기관의 문서는 총무부(1912년 총독관방 소속의 국(局)으로 축소 개편되었다.) 문서과에서, 그리고 ② 소속관서의 문서는 각 관서별로 마련된 ‘사무분장규정’에 따라 각각의 기관(주로 서무과나 계)에서 자체적으로, ③ 일반문서가 아닌 기밀문서는 총독관방 소속의 비서관에서 관리하였다.

1993년 현재 정부기록보존소에 소장되어 있는 총독부 기록물은 ① 총독부 문서고에서 이관된 기록물 14,072권, 1969년 정부기록보존소가 설립된 이후 수집된 ② 중앙행정기관 이관 기록물 9,192권과 ③ 지방행정기관 이관 기록물 1,113권 등 모두 24,377권 등이었다. (김재순, 『조선총독부 공문서관리 제도와 총무처 정부기록보존소 소장 일제문서』, 역사와 현실. 9호, 1993)

하지만 2002년 국가기록원 자료에는 ①은 14,070권 ②는 12,506권(중앙행정기관 이관 기록물 10,057권, 행형기록 2,449권 포함) ③은 4,972권이라 새롭게 집계되어 있다. (지수길 외 공저, 『조선총독부 공문서의 분류 기술 방법론』(한국국가기록원, 2004), 37쪽) 후자의 연구에 따르면 현재 국가기록원이 보유하고 있는 일제하의 공문서는 모두 31,548권이라는 것이다. 그런데 2006년 국가기록원의 집계는 그 수치가 또 다르다. 이 같은 차이는 집계 기준 차이, 혹은 이후 추가로 수집된 문서가 있었기 때문이라 판단된다.



[표 4] 국가기록원 소장 총독부 문서 현황(2006년 현재)

구 분	사무 분장 내용	수 량
총독부 문서고 이관 문서	총독부 중앙행정기구 소장(생산) 문서(경무, 외사, 내무, 법무, 학무, 식산 등등)	14,070권
행형기록	형사판결문, 민사판결문, 양식명령	2,449권
중앙행정기관 이관기록물	내무부, 법무부, 검찰청, 교육부, 기상청 등 이관 문서	10,057권
지방행정기관 이관기록물	각도, 군면, 시군구 교육청 등 이관 문서	4,972권

총독부 문서고에서 이관된 문서들은 대부분 영구보존 문서인 갑종(甲種)문서이거나 30년이나 10년 보존문서인 을종(乙種)과 병종(丙種) 문서들이다. 현재 국가기록원이 소장하고 있는 총독부 문서 가운데는 1930년대 후반의 문서가 상당히 많은 편인데, 이들 중 상당수는 해방으로 말미암아 파기를 모면한 을종 문서들이다. 총독부 문서고에서 이관된 기록물들은 모두 총독부 중앙행정기관의 기록물들로, 기록물의 4/5는 수리조합(水利組合), 토목(土木), 토지개량(土地改良), 임정(林政), 지방행정(地方行政), 광무(鑛務) 관련문서들이다. 예를 들면, 총독부 이관 기록물 14,127권 가운데 '수리조합' (3,712권)과 '토목' (3,286권), '토지개량' (1,575권) 관련 기록물이 전체의 절반을 훨씬 넘는 8,573권이다.

[표 5] 국가기록원 소장 총독부 문서고 이관기록물 현황(2006년 현재)

생산과	수 량	생산과	수 량
외사	116권	광무	1,154권
경무	157권	미곡, 편집, 산금	88권
법무	269권	이재	27권
학무	63권	사계	34권
사회교육	174권	노무	20권
위생	174권	상공	12권
지방행정	1,339권	연료	9권
건축, 회계, 세무	184권	경금속	9권
토지개량	1,575권	수리조합	3,712권
토목	3,286권	행형	384권
임정	1,341권	총계 14,127권	

위 표에 따르면 내무부(국)가 생산한 지방행정 문서는 모두 1,339권인데, 본 해제집의 해제대상 기록물은 이 가운데 내무부(국) 지방과가 생산한 393권의 문서철이다. 다른 한편, 국가기록원에는 1969년 정부기록보존소 설립 이후 지방행정기관으로부터 이관받은 1,334권의 지방행정관련 기록물들이 소장되어 있는데, 참고삼아 이를 내용별로 분류하면 아래와 같다.

[표 6] 국가기록원 소장 지방행정 이관 기록물 현황(2006년 현재)

생산기관(이관기관)	기록물 내용	수량(권)
경성부	등기권리 증서, 도로용지 권리 증서철	69
인천부	시가지 계획명에 의한 허가 신청 서류철, 재산 대장	57
강원도 강릉군	지세 명기장	6
충남 부여군 등	관입관 진퇴 관계철, 특별연고삼림 양여처분철, 국유임야 양여 서류, 예규문서철, 도시계획 관련철	150
충북	사령부, 인사예규 등	7
전북	임야세명기장, 모적 대장, 건물 조사표, 인사관련철	51
전남	의료관계법 제예규철, 범죄인 명부, 수리조합설치 인가	9
경남	주소성명 오류 정정 신청, 지번별 조서, 지세관계 증빙 서류, 분묘대장, 모적계, 기류주거표, 사방사업설계 실행 서철, 예규관계철	700
부산시	사방시설 대장, 병적 대장	6
경북	어업권 등록부, 도로 대장도, 농지개량조합 설치 인가, 임야세명기장, 사령원부, 수형인명부	267
제주	친전서류	12
총계		1,334권

그러면 현재까지 남아 있는 내무국 지방과의 생산문서는 어떤 것들일까? 국가기록원에 소장된 현존하는 내무 관련 문서철, 특히 지방행정 관련 문서의 현황을 살필 때, 먼저 정부 기록보존소가 편찬한 『색인목록』(전체 8권)과 『총괄목록』(1995년 현재 16권 발행)을 참고할 필요가 있다. 본 해제집의 해제대상인 393권의 지방과 문서는 대부분 이 가운데 총독부 문서 총괄목록인 제2집에 정리되어 있는 지방행정관련 문서들이다.

[표 7] 정부기록보존문서(총독부문서) 총괄목록

목록집명(출판연도)	수록내용
정부기록보존문서목록 제1집(1974)	<1974년 이전에 수집된 문서> ① 조선시대문서: 1984-1909 ② 일제시대문서: 총독부문서고 이관문서, 해방 후 중앙행정기관 및 지방행정기관 이관문서
정부기록보존문서목록 제2집(1975)	<총독부문서고 문서 중 제1집 누락분> 광무, 토지개량, 수리조합, 경금속, 산금, 연료, 상공
정부기록보존문서 총괄목록 2집(1981)	<1975년 이후 수집된 문서> ① 조선시대문서: 고서류 ② 일제문서: 내무, 재무, 법무, 문교, 농림, 상공, 건설, 문화공보, 과학기술, 기타 관련 중앙행정기관 이관문서(1895-1945년 판결문 등 목록 수록)

[표 8] 국가기록원 소장 지방행정 관련 문서철 구성

목록집명(출판연도)	수록내용
제1집 제2권 (1978)	도·부·읍·면 재산(道·府·邑·面 財産) 및 예산 관련 서류(豫算關聯書類), 학교비(學校費) 및 조합(組合) 예산 관련 서류(豫算關聯書類), 면부과금 관련 서류(面賦課金關聯書類), 소농생업자금 대부 관계 서류(小農生業資金貸付關係書類), 읍면 보조금 관계 서류(邑面補助金關係書類), 공민구제사업 관계 서류(窮民救濟事業關係書類), 읍면장 관계철(邑面長關係綴), 부역 관련 서류철(賦役關聯書類綴), 기부금품 모집 관련 서류(寄附金募集關聯書類), 간이생명보험 관련 서류철(簡易生命保險關聯書類綴), 인구 도시집중 관련 서류(人口都市集中關聯書類), 도회 상황 보고철(道會狀況報告綴), 부윤·군수 회의 보고 서류(府尹·郡守會議報告書類), 조선면제 관련 서류(朝鮮面制關聯書類), 군면 폐합 관련 서류(郡面廢合關聯書類), 부면 예산 관계 서류(府面豫算關係書類), 읍면규칙 관련 서류(邑面規則關聯書類), 개정지방제도 관계 서류(改定地方制度關係書類), 도행정사무 서류(道行政事務書類), 인사 관련 서류(人事關聯書類), 각도예규철(各道例規綴), 각도 묘지대장(各道墓地臺帳), 각도 범죄인 명부(各道犯罪人名簿), 각도 인감대장(各道印鑑臺帳), 각도 사령부(各道辭令簿), 각도 직원 진퇴 관련 서류(各道職員進退關聯書類), 각도 국유 임야 양여 서류(各道國有林野讓與書類), 각도 공유수면 매립 면허 관계철(各道公有水面埋立免許關係綴), 각도 작부부(各道作付簿), 각도 어업권 등부부(各道漁業權登錄簿)

다음으로는 한국국가기록연구원이 편찬한 『조선총독부공문서 종합목록집』(한올아카데미, 2005)을 중심으로 내무국 지방행정 관련문서, 특히 내무국 지방과가 생산한 문서 가운데, 국가기록원 소장문서들의 현황을 개관하면 다음과 같다. 위 목록집은 국가기록원(정부기록보존소) 목록집과는 달리 국가기록원은 물론이고 국사편찬위원회 등 여타기관 소장 문서까지 다 포함하고 있으며 조선총독부 관제와 사무분장 규정 등을 근거로 조직과 기능을 중심으로 3단계 분류(대분류, 중분류, 소분류)를 하고 있다. 본 해제집의 해제대상 문서는, 대분류 15개 항목 중 '내무', 내무의 중분류 3개 항목(지방, 사회, 토목) 중 '지방', 지방의 소분류 4개 항목(지방일반, 행정관제, 지방행정, 지방비(학교비)중 '지방비'를 제외한 '지방일반', '행정관제', '지방행정' 등과 관련한 문서철들이다. 위 종합목록집은 전체가 1500여쪽에 달하는데, 이 가운데 내무 관련 문서는 21-264쪽 분량이다. 위의 분류대로 보면 가장 많은 비중을 점하고 있는 것은 식산(278-678쪽), 도(道 869-1152쪽), 재판(1182-1512쪽) 등이다.

[표 9] 한국국가기록원 종합목록집 공문서 분류표

대분류	중분류	소분류	면수	비 고
내무	지방	지방일반	21-21쪽	
		행정관제	21-25쪽	대부분이 부·군·면 폐합 등 명칭 및 구역 변경관련 문서들이다.
		지방행정	25쪽-40쪽	도(회), 부·군(회), 읍면(읍회) 행정 관련 문서
내무	지방	지방비(학교비)	40-85쪽	대부분이 도·부·읍·면이나 학교조합, 학교 평의회 등의 예산 및 재정 관련 문서들이다.
	사회	사회일반, 구호·구조, 사회사업, 교화사업, 노무·실업, 박물관	84-89쪽	청년훈련소 관련 문서, 노무관련 문서, 유물수입명령서 등 국립중앙박물관 소장 문서가 많다.
	토목	토목일반, 도시계획, 도로·교량, 하천·항만, 기타 토목공사, 건축공사	89-264쪽	대부분이 각종 토목공사 인가, 설계도, 예산관련 문서들이다.
도	관방	인사, 문서	869-877쪽	지방행정기관 이관문서인 사령원부, 판임 관대우(면장) 진퇴관계 문서, 예규철
	내무	지방, 사회, 회계, 토목, 학무	877-1112쪽	지방행정기관 이관문서인 면규칙, 재산대장, 도로대장, 등기권리증 그러나 대부분은 학적부, 생활기록부, 졸업대장, 학교설립 관련 문서들이다.
	재무	세무, 이재	1112-1119쪽	지방행정기관 이관문서인 임야세명기장, 지세명기장 등 증빙서류
	산업	농업, 임업, 광업, 상공업, 기타산업	1119쪽-1126쪽	지방행정 이관문서인 농지개발조합 설치인가서, 작부부, 임야 및 연고림 임대차계약서, 어업권등록부
	경찰	경무, 보안, 위생	1126쪽-1152쪽	지방행정기관 이관문서인 범죄인명부, 수형인명부, 묘지대장, 매장인가신청서

위 표에 보이는 내무 관련 문서는 모두 총독부 이관 문서들이며, 도 관련 문서는 모두 정부기록보존소 설립 이후 지방행정기관으로부터 이관받았거나 각 기관들이 소장 중인 문서들이다. 총독부 내무국 지방과 문서 가운데는 도와 부, 읍과 면 등 지방행정 기관에서 올린 공문서나 첨부 자료들이 많은데, 정부기록보존소 설립 이후 지방행정기관으로부터 이관 받은 문서들과는 그 성격이 판이하다. 즉 총독부 문서고 이관자료는 대부분 내무국과 지방행정기관 사이에서 오고 간 공문서, 즉 인가(조례 개정, 기채 등) 관련 서류, 조회나 통첩, 또는 특정 보고예에 따른 보고 서류들인데 반해, 지방행정기관 이관 문서는 각급 행정기관들이 행정상의 필요 때문에 파기하지 않고 보관하고 있었던 주로 증빙관련 문서나 예규 관련 문서들이다. 일제시기 도와 군, 혹은 군과 읍·면 사이에서 무수한 문서들이 오고 갔을 것으로 보여지나, 현재 남아 있는 것이 거의 없다.

## 2) 해제대상 문서철의 유형

### (1) 일반적 특성

2006년도 일제문서(총독부 기록물) 해제 작업의 대상은 총독부 문서고에서 이관된 지방 행정 기록물군 1,339권 가운데, 내무국 지방과가 생산한 393권의 문서철들이다. 393권의 문서철을 조선총독부의 유(類)-목(目)-절(節) 구분에 따르면 내무류(內務類), 지방목(地方目)에 속한 것들이라고 할 수 있으며, 앞의 국가기록연구원 종합목록집에 의거하여 분류하면, '내무' → '지방' → '지방일반', '행정관계', '지방행정', '지방비(학교비)' 가운데 일부 예산이나 재정관련 문서들을 제외한 문서철들이다. 예를 들면 △ 도 기채 계속비 관련 문서 △ 도 사용료나 도유재산(道有財産) 관련 문서 △ 부(府) 제1부(部) 또는 제2부(部) 특별경제 관련 문서 △ 학교비나 학교조합 관련 문서 등은 '지방행정군'에 속하는 문서철들이나 이번 해제집의 해제대상에는 이를 제외하였다. 이 같은 문서철들은 뒤에 이어지는 후속 해제작업에서 다루어질 것으로 보인다. 하지만 본 해제집에 포함된 부나 읍 관련 문서철에는 계속비 관련 문서, 부의 사용료나 부유재산 관련 문서, 혹은 부 제1부, 제2부 특별경제 관련 문서들이 상당수 포함되어 있다.

본 해제집의 해제대상 문서들은 대부분 △ 내무국 지방과가 자체 업무를 위해 생산한 문서(일본 내각 혹은 총독부 내 타 부서들과 주고받은 공문, 내부 서무용 혹은 공람용 문건, 내부 참고자료) △ 내무국 지방과와 각 도 사이에 오간 통첩과 조회, 답신과 품신 △ 도를 경유(도지사 부신(副申), 진달(進達))하여 내무국 지방과와 각 부·읍·면 사이에 오간 다양한 형태의 문서들, 특히 △ 총독부(내무국)의 인가나 허가를 요하는 각종 조례나 기채 관련 문건(혹은 면허를 요하는 사항과 관련 문건), 또는 △ 보고예에 의거한 보고 문건들인데, 시기적으로 보면 1930년대 후반기 이후에 생산된 문서철들이 가장 많다.

본 해제집의 해제대상 문서 393권을 내용별로 정리하면 △ 도 행정 관련 문서철 △ 부군 행정 관련 문서철(주로 부 관련 문서철) △ 읍면 행정 관련 문서철 △ 기타 지방행정 관련 문서철 등으로 나누어 볼 수 있는데, 가장 높은 비중을 점하고 있는 문건은 역시 각종 조례나 기채관련 문건, 그리고 보고예에 의거한 보고 문건들이다. 도·부·읍·면의 조례나 기채관련 문건은 △ 도의 경우 도지사의 인가신청 → 조선총독 인가 지령(내무국장 통첩)의 절차 △ 부·읍·면의 경우는 부윤·읍장·면장의 인가신청 → (도 경유) 도지사 부신 혹은 진달 → 조선총독 인가지령(내무국장 통첩)의 절차를 거쳤다. 내무국 지방과 문서 가운데 가장 많은 비중을 점하고 있는 문건은 바로 이 같은 행정절차가 진행되는 과정에서 수발된 문건들이다. 위의 문건 이외에 위와 같은 행정절차가 진행되는 과정에서 수시로 조회와 답신(도지사 ↔ 내무국장)이 오고 갔다.

다음으로 주목되는 문건들이 바로 보고예에 의거한 보고 문건들이다. 일제시기 도나 부, 읍면이 내무국(장) 앞으로 보고예 양식에 의거하여 의무적으로 올린 보고는 크게 '연보(年

報, 정기보고)와 ‘즉보(卽報, 수시 보고)’ 두가지 형태가 있었는데, 1940년 현재 도, 부, 읍면의 대표적인 보고예를 연보와 즉보로 나누어 일련 번호 순서대로 정리하면 아래와 같다(보고예 번호는 시기별로 여러 번 바뀌었다) 각 도, 부, 읍면에서 보고한 ‘연보’ 형식의 보고예 문건들은 대부분 『통계연보』나 『조선총독부 조사월보』 등에 정리 게재된 것들이 대부분이므로 자료적 가치가 별로 크지 않으나, ‘즉보’ 형식의 문건들, 특히 <부에 관한 보고>, <읍면에 관한 보고>, <도회나 부·읍회 관련 보고>들은 일제하의 지방행정 실태를 살필 때 반드시 검토해 보아야 할 중요한 자료들이다.

○ 연보: △ 보고예 제65호(연보) ‘읍면 세입세출 예산(결산)표’ △ 제66호(연보) ‘학교비 세입세출 예산(결산)표’ △ 제67호(연보) ‘학교조합 세입세출 예산표’ △ 제68호(연보) ‘도 기본재산 및 임시은사금 현재표’ △ 제69호(연보) ‘읍면 기본재산 및 정동리 재산 현재표’ △ 제70호(연보) ‘읍면 적립금액표’ △ 제71호(연보) ‘면 재정 개산표’ △ 제73호(연보) ‘도 세(읍면세 학교비 부과금 및 학교조합비) 체납액’ △ 제74호(연보) ‘부세징수 성적표’ △ 제76호(연보) ‘부세 부담액표’ △ 제77호(연보) ‘부역 현품 부과표’ △ 제84호(연보) ‘지방청 직원 및 봉급표’ △ 제85호(연보) ‘도·부·군·읍(島) 과별 정원표’ △ 제94호(연보) ‘지방관리 양성소 졸업생 근무 상황표’ △ 제108호(연보) ‘지방사무 검열표’.

○ 즉보: △ 제72호(즉보) ‘도·부·읍·면 학교비 학교조합 기채차입 및 상환표’ △ 제86호(즉보) ‘부·군·도 관임관 정원 이동표’ △ 제88호(즉보) ‘관공리 직원 범죄 보고’ △ 제97호(즉보) ‘부에 관한 보고’ △ 제98호(즉보) ‘읍면에 관한 보고’ △ 제99호(즉보) ‘학교비에 관한 보고’ △ 제100호(즉보) ‘학교조합에 관한 보고’ △ 제101호(즉보) ‘도회에 관한 보고’ △ 제102호(즉보) ‘도회의원 선거 및 임면에 관한 보고’ △ 제103호(즉보) ‘도회의원 이동보고’ △ 제104호(즉보) ‘부회의원 및 읍회의원 선거에 관한 보고’ △ 제105호(즉보) ‘면협의회의원 선거에 관한 보고’ △ 제107호(즉보) ‘부윤 군수 도사 회의 보고’.

## (2) 시기별 분포

본 해제집의 해제 대상 문서철들을 시기별로 나누어 보면, 해제 대상 문서철군과 관련하여 몇 가지 특징들을 확인할 수 있다. 아래에서는 해제대상 문서철 393권의 연도별 분포를 정리한 뒤, 이를 통해 해제 대상 문서철군이 가진 어떤 특성들을 규명해 보고자 한다. 하지만 한 가지 유념해야 할 점은 본 해제집의 해제 대상 문서철들은, 모두 내무국 지방과에서 생산된 문서철들이기는 하나 지방과에서 생산된 모든 문서철이 다 포함되어 있는 것은 아니라는 점, 그리고 해제 대상 문서철들이 모두 유(類), 목(目), 절(節) 분류체계에 따르면 내무류-지방행정목에 속하는 문서철들이기는 하나 모든 지방행정목에 속하는 문서철이 다 포함된 것은 아니라는 점 등이다. 따라서 시기별 분포만을 가지고 내무국 지방과, 혹은 내

무류-지방행정목에 속하는 문서철군의 구조적 특성을 전체적으로 규정하기는 어렵다. 하지만 내무국 지방과, 또는 내무류-지방행정목 문서철 가운데 중요한 것들은 대부분 포함되어 있으므로 어떤 추세를 파악하는 데는 큰 무리가 없다고 보여진다.

○ 1911년도 문서철(1권)

《면 구역 명칭 변경 서류(面區域名稱變更書類)》(CJA0002540, 1911-1911) 단 1권뿐인데, 위 문서철은 유(類), 목(目), 절(節) 분류에 따르면, 내무류-지방행정목-면절에 속하는 문서이다.

○ 1912년도 문서철(1권)

《부제안관계서류(府制案關係書類)》(CJA0002541, 1912-1912) 1권뿐이다. 부제 시행과 관련하여 당시 어떤 논의들이 진행되고 있는가를 보여주는 중요한 자료이다.

○ 1913년도 문서철(2권)

《면에 관한 구역 변경부(面ニ關スル區域變更簿)》(CJA0002543, 1913-1913), 《지방행정 구역 명칭 변경 서류(地方行政區域名稱變更書類)》(CJA0002544, 1913-1913) 2권과 《외국인 거류지 정리에 관한 서류(外國人居留地整理ニ關スル書類)》(CJA0003874, 1912-1913), 《(대정 2년) 각국 거류지 정리에 관한 서류(大正 2年)(各國居留地整理ニ關スル書類)》(CJA0003875, 1913-1913) 2권을 합하여 모두 4권이다. 2건의 거류지 정리 관련 문건들은 외국인 거류지 처리와 관련하여 다른 나라들과 어떤 갈등이 존재했는지, 이런 갈등들을 어떻게 협의 조정해 나갔는지를 보여주는 자료이다. 일본인 거류지나 거류민단 문제와 관련한 문건들도 흥미로운 자료들이다.

○ 1914년도 문서철(23권)

모두 부군 폐합이나 면 폐합, 시가지 동리 구역 및 명칭 관련 문서철들이다. 이 가운데 가장 많은 것은 단연 면 폐합 관련 문서철들이다.

○ 1915년도 문서철(4권)

모두 행정구역 및 명칭 변경 관련 문서철들이다.

○ 1917년도 문서철(5권)

행정구역 및 명칭 변경 관련 문서철 2권과 《지방청 건물대장(地方廳建物臺帳)》 3권이다. 당시 조선 면제가 실시되었던 시기임에도 불구하고 이와 관련한 문서철이 거의 없는 것이 이채롭다.

○ 1918년도 문서철(1권)

《면에 관한 서류철(面ニ關スル書類綴)(CJA0002577) 단 1권뿐인데, 면 폐합이나 구역 변경 관련 문건들 이외에 조선 면제 시행 이후 면 운영실태를 보여주는 다양한 문건들이 편철되어 있다.

○ 1924년도 문서철(4권)

《면에 관한 서류(面ニ關スル書類)》 1권, 《행정정리 관계서류(行政整理關係書類)》 1권, 《지방청 이전 행정구역 변경에 관한 서류(地方廳移轉行政區域變更ニ關スル書類)》 1권, 《경상남도청 이전관계 서류(慶尙南道廳移轉關係書類)(CJA0003877, 1924-1924) 1권 등이다.

○ 1925년도 문서철(7권)

《지방행정구역 명칭 대장(地方行政區域名稱臺帳)》 5권, 나머지 2권은 《함북도청 화재 관계 서류(咸北道廳火災關係書類)》, 《지방청 이전 행정구역 변경에 관한 건(地方廳移轉行政區域變更ニ關スル件)》이다.

○ 1927년도 문서철(11권)

모두 각부 관련 문서철들이다. 관리번호 가운데 'CJA0002615' 문서철은 관리번호 이외에 아무것도 적혀 있지 않은데, 추정컨대 1927년도에 생산된 부(마산부?) 관련 문서철 중 하나라 판단된다. 이것까지 포함하면 1927년도 문서철은 모두 11권이다.

○ 1928년도 문서철(20권)

각부 관련 문서철 12권, 그리고 나머지는 《면경비에 관한 조사철(面經費ニ關スル調査綴)》 1권, 《면에 관한 서류(面ニ關スル書類)》 7권 등이다.

○ 1929년도 문서철(24권)

각부 관련 문서철이 15권이고, 나머지는 《지방관 관제 개정 서류(地方官官制改正書類)》, 《평안남도 면 구역 변경 서류(平安南道面區域變更書類)》, 《면(지정면)의 재정 개요(面(指定面)ノ財政概要)》, 《면 특별 부과금 관계 서류철(面特別賦課金關係書類綴)》(2권), 《면 부역 현품 부과표(面夫役現品賦課表)》, 《면사무 처리 인가 관계철(面事務處理認可關係綴)》(2권), 《면 구역변경에 관한 서류(面區域變更ニ關スル書類)》 등이다.

○ 1930년도 문서철(14권)

《함흥 개성 부제 시행 관계 서류(咸興開城府制施行關係書類)》 1권, 《면 사무 처리 관계



서류(面事務處理關係書類) 1권을 제외하면 모두 각부 관련 문서철들이다.

○ 1931년도 문서철(33권)

1931년도 문서철 가운데는 각부 관련 문서철 이외에 임시 은사금, 지방청 영선, 전남도로교량 개량공사, 면 구역 및 명칭 변경, 읍면 전기공급 규칙 인가서, 지방호조회 사업실적 등과 관련한 문서철이 존재하는 등 앞 시기에 비해 문서철의 유형이 다양하다.

○ 1932년도 문서철(9권)

다른 연도와 달리 각부 관련 문서철은 3권(원산부, 함흥부, 청진부)뿐이고, 다른 유형의 문서철들이 더 많다. 《면 재정 개요 서류(面財政概要書類)》, 《지방청 이전 행정구역 변경에 관한 서류(地方廳移轉行政區域變更ニ關スル書類)》, 《면 명칭 변경 관계 서류(面名稱變更關係書類)》, 《소농자금 관계 서철(小農資金關係書綴)》, 《읍면 수도규칙 인가서(邑面水道規則認可書)》 등이 그것이다.

○ 1933년도 문서철(27권)

면 폐치 관련 문서철 5권, 《지방청 영선 관계 서류(地方廳營繕關係書類)》, 《각부 잡건 서류(各府雜件書類)》, 《도 행정에 관한 철(道行政ニ關スル綴)》, 《시국 응급시설사업 관계철(時局應急施設事業關係綴)》, 《실업구제 토목공사사업 관계철(失業救濟土木工事事業關係綴)》 등을 제외하면 대부분이 각부 관련 문서철들이다. 위 문서철에는 면 폐치 관련 문서철들이 5권 포함되어 있는데, 이는 함경남도와 경상북도의 일부 군을 대상으로 상당 규모의 면 폐합 작업을 실시했기 때문이다.

○ 1934년도 문서철(21권)

특이하게도 모두가 각부 관련 문서철뿐이다.

○ 1935년도 문서철(13권)

다른 연도와는 달리, 《면의 명칭변경 및 폐치 구역 변경 서류(面ノ名稱變更及廢置區域變更書類)》(3권), 《도 행정에 관한 철(道行政ニ關スル綴)》, 《대전, 전주, 광주부 신설 관계 서류(大田全州光州府新設關係書類)》, 《대전 전주 광주 나진읍 관계 예규철(大田全州光州羅津邑關係例規綴)》, 《읍면 부가세 규칙 인가 서류(邑面附加稅規則認可書類)(춘천군)》(5권) 등을 제외한 나머지 1권《광주부관계서(光州府關係書)》만이 각부 관련 문서철이다.

한편, 《부에 관한 서류철(府ニ關スル書類綴)》(CJA0003232, 1930-1936)의 경우 첫번째로 편철된 <경성부 특별세 수익세 조례 설정의 건>은 1930년 4월 17일에 기안된 '조선총독 인가 지령안'이며, 뒤이어 편철된 <경성부 특별세 수익세 조례 설정의 건-도면, 회의록 첨

부)은 1929년 9월 25일에 경기도지사가 조선 총독 앞으로 올린 ‘도지사 진달(進達)’이다. 위 문서철에는 이후 수년에 걸쳐 생산된 각부 관련 문서들이 편철되어 있다.

○ 1936년도 문서철(36권)

《인구의 도시집중 방지 관계(人口ノ都市集中防止關係)》, 《지방청 영선 관계 서류(地方廳營繕關係書類)》, 《도 행정에 관한 철(道行政ニ關スル綴)》 이외에는 모두 각부 관련 문서철들이다.

○ 1937년도 문서철(5권)

1937년도 문서철은 《읍면 재산 처분 서류(邑面財産處分書類)》, 《도 행정에 관한 철(道行政ニ關スル綴)》, 《지방청 영선 관계철(地方廳營繕關係綴)》, 《면 폐지 및 구역 변경 관계철(面廢置及區域變更關係綴)》, 《읍면의 폐지 및 구역변경 관계철(邑面ノ廢止及區域變更關係綴)》, 《면의 구역변경에 관한 건(面ノ區域變更ニ關スル件)》 등으로 각부 관련 문서철이 하나도 없는 것이 이채롭다.

○ 1938년도 문서철(4권)

《도 사용료 수수료 관계철(道使用料手数料關係綴)》, 《면의 구역변경의 건(面ノ區域變更ノ件)(慶南)(경남)》, 《면의 폐지 및 구역변경의 건(面ノ廢置及區域變更ノ件)(황해도)》, 《읍면 재산 처분 인가 서류(邑面財産處分認可書類)》 등이다. 위 연도에도 각부 관련 문서철이 하나도 없는 것이 이채롭다.

○ 1939년도 문서철(4권)

1939년 문서철은 《압록강 수전회사 시설에 따른 수몰지대 대책 관계서(鴨綠江水電會社施設ニ伴フ水沒地帶對策關係書)》, 《읍면 및 읍면장에 관한 규정 중 개정의 건(邑面及邑面長ニ關スル規程中改定ノ件)(통영, 검이포, 흥남)》, 《물동관계철(物動關係綴)(CJA0003472, 1938-1940)》, 《읍면 및 동리 명칭 구역 변경 관계 서류(邑面及町洞里名稱區域變更關係書類)(CJA0003482, 1939-1940)》 등인데, 뒤의 두 문서철의 연도 표기는 ‘1939-1939’로 바꾸어야 옳다. 위 연도에도 그 흔한 각부 관련 문서철이 1권도 남아 있지 않다.

○ 1940년도 문서철(25권)

《읍면 및 읍면장에 관한 규정 중 개정건철(邑面及邑面長ニ關スル規程中改定ノ件綴)》, 《읍면 경비 보조 관계철(邑面經費補助關係綴)》, 《읍면 직원 공제회 관계철(邑面職員共濟會關係綴)》, 《지방청 영선 관계철(地方廳營繕關係綴)》, 《읍면 임시 특별세 규칙 인가서(邑面臨時特別稅規則認可書)》, 《서무에 관한 잡서류철(庶務ニ關スル雜書類綴)》, 《읍면장 관계철(邑

面長關係綴》 등을 제외하면 모두 각부 관련 문서철들이다.

한편, 《읍면 직원 공제회 관계철(邑面職員共濟會關係綴)》(CJA0003565, 1935-1940)은 지방과 읍면계(邑面係)가 생산한 문서철인데, 표지와 색인을 포함하여 17개의 문건이 편철되어 있다. 위 문서철에는 1935년 초부터 1939년 7월 14일 발송된 <사단법인 평안남도 읍면 직원공제회 정관 변경의 건> 문서까지 포함되어 있는데, 대부분이 1935년도와 1936년도에 생산된 문건들이지, 1940년도에 생산된 문건은 하나도 없다. 하지만 위 문서철의 <색인>에 '소화 10년 지(至) 소화 15년, 내무류-지방행정목-면절' 이라 표기되어 있는 점을 감안하면 '1935-1940' 이라 표기하는 것이 옳을 듯하다.

○ 1941년도 문서철(62권)

본 해제집의 해제 대상 문서철 가운데는 1941년도에 생산된 문서철이 가장 많다. 《임시 특별세 수리할 규칙 설정서철(臨時特別稅水利割規則設定書綴)》, 《읍면에 관한 보고철(邑面ノ關スル報告綴)》, 《국폐사 관계철(國幣社關係綴)》, 《읍 폐치 및 구역변경 관계철(邑廢置及區域變更關係綴)》, 《읍면 부가세 규칙 중 개정철(邑面附加稅規則中改正綴)》, 《지방관 관제 개정철(地方官制改正綴)》, 《읍면 및 읍면장에 관한 규정 중 개정의 건(읍 신설 사례(邑面及邑面長ニ關スル規定中改正ノ件)(邑新設事例)》(2권), 《도 행정철(道行政綴)》(7권), 《지방대우직원 정인 변경 관계 서류(地方待遇職員定員變更關係書類)》, 《읍면장 임면 관계철(邑面長任免關係綴)》, 《각도 도회 상황 보고 서철(各道道會狀況報告書綴)》 13권, 《각도 부윤 군수회의 보고 서철(各道府尹郡守會議報告書綴)》 5권 등을 제외하면 나머지는 모두 각부 관련 문서철들이다.

○ 1942년도 문서철(32권)

1942년도 문서철들은 대부분 각부 관련 문서철들이며, 그 외 읍면부가세, 혹은 특별세 규칙 개정 설정 관련 문서철들이 많다.

○ 1943년도 문서철(4권)

1943년도 생산문서는 4권인데, 《신사 인사 관계철(神社人事關係綴)》, 《진정서철(陳情書綴)》, 《도 행정 관계 서류(道行政關係書類)》, 《읍면 부가세 규칙 개정 보고(邑面附加稅規則改正報告)》 등이다.

○ 1945년도 문서철(2권)

《도회 상황 보고철(道會狀況報告綴)》 2권만 남아 있는데, 전국 각 도회의 문건들을 2개의 문서철에 분철한 것이다.

이상 393권의 해제 대상 문서철을 시기별로 정리하면 다음과 같은 특징을 찾아볼 수가 있다. 첫째, 문서철이 단 한권도 존재하지 않는 연도가 있다는 점이다. 예를 들면, 1916년, 1919년-1923년, 1926년, 1944년도의 경우가 그러한데, 1944년도 문서철이 없는 것은 전쟁 시기라는 특성 때문이고, 그 이전 시기의 경우는 문서 생산, 혹은 문서철 관리가 제대로 이루어지지 않았기 때문이라 여겨진다. 둘째, 1910년대 생산된 문서철 가운데 현재 남아 있는 것은 대부분이 부군면 폐합이나 면 구역 및 명칭 관련 문서철들이라는 점이다. 기타 문서철은 《부제안(府制案)》이나 《외국인 거류지 정리에 관한 서류(外國人居留地整理ニ關スル書類)》, 《지방청건물대장(地方廳建物臺帳)》 정도이다.

셋째, 1920년대 특히 20년대 초반의 경우 1910년대보다도 문서철의 숫자가 적다는 점이다. 이는 1910년대에 많이 생산된 군면 폐합이나 면 구역 및 명칭 변경 관련 문서철이 1920년대에는 별로 생산되지 않는 데다가, 다른 유형의 문서철도 거의 존재하지 않기 때문이다. 1927년부터 문서량이 늘기 시작한 것도, 오로지 각부 관련 문서철들 때문이다. 넷째, 1930년대의 경우, 서서히 문서철 양이 늘어가는 추세를 보이다가 1937년, 1938년, 1939년 들어 문서철의 양의 현저히 줄어가는 경향을 보이고 있다는 점이다. 이는 이 시기부터 갑자기 각부 관련 문서철이 거의 보이지 않기 때문이다. 하지만 왜 이리 되었는지는 알 수 없다. 다섯째, 1940년대부터 1943년까지 문서철의 양이 폭증하다가(1941년 62권) 1944년에 갑자기 한 권도 존재하지 않는 기현상이 나타나고 있다는 점이다. 1940년대 초반기의 문서철이 많은 것은 폐기 연한 이전에 해방이 되어 다행히 폐기를 모면한 율종 문서가 상당수 포함되어 있기 때문이며, 1944년도 문서철이 하나도 존재하지 않는 것은 물자 부족 때문에 문서가 제대로 생산되지 않았기 때문이라 여겨진다.

한편, 시기별로 문서철의 구성을 살펴보면 매년 생산되었을 것으로 보이는 갑종문서가 어떤 연도의 것은 존재하고, 어떤 연도의 것들은 부재한 경우가 무수히 발견되는데, 이는 문서철 자체가 유실되었기 때문이라 여겨진다. 가령, 《서무에 관한 잡서류철(庶務ニ關スル雜書類綴)》은 갑종 문서로서 매년 생산되었을 것으로 보이는데, 현재 남아 있는 것은 1940년도에 생산된 《(소화 15년도 - 필자 부기) 서무에 관한 잡서류철》 뿐이다. 위 문서철은 지방과가 생산한 지방단체(도, 부군, 읍면) 관련 문서철들과는 달리 지방과 자체 내의 업무과정에서 생산된 문건(정책 기획 관련 문서)들이거나, 총독부 및 일본 내각 타부서와의 왕복문서(정책 결정 과정을 보여주는 문서)들이 편철된 문서철로서 사료적 가치가 매우 높은 문서철이나, 아쉽게도 남아 있는 것이 1권뿐이다. 또한 본 해제집의 해제 대상 문서철 가운데는 특정 사안의 철명이 달린 것들이 제법 많은데, 예를 들면 《외국인 거류지 정리에 관한 서류(外國人居留地整理ニ關スル書類)》, 《함북도청 화재 관련 서류(咸北道廳火災關聯書類)》, 《경남도청 이전 관계 서류(慶南道廳移轉關係書類)》, 《압록강 수전회사 시설에 따른 수몰지대 대책 관계서(鴨綠江水電會社施設ニ伴フ水沒地帶對策關係書)》, 《국폐사 관계철(國幣社關係綴)》 등이 그것이다. 이런 문서철들은 단일 사안과 관련된 문건들이 총체적으로 모여져 있

는 경우가 많아 사료적 가치가 매우 높다. 하지만, 393권의 문서철 가운데는 의례적인 보고 용 문건이나 각종(조례, 기채, 행정 구역 변경 등) 인허가 관계 문서철들이 대부분이다.

1914년의 군면 폐합과 부제 실시, 1917년 조선면제 실시, 1920년 지방제도 개정, 1931년 개정지방제도 실시, 1936년 지방세제 개정, 1938년 국민총력운동 전개 등 지방행정사(정치사)와 관련한 주요 사건들과 관련한 문서철들의 분포를 살펴보아도 여러 가지 특성이 발견된다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은 군면 폐합이나 부제 실시와 관련해서는 비교적 많은 문서철들이 남아 있으나, 1917년 조선면제나 1920년 지방제도 실시, 1936년 지방세제 개정 등과 같은 주요 정책과 관련한 문서철, 특히 정책의 입안과정을 보여주는 문서는 거의 찾아보기가 어렵다는 점이다.

### (3) 내용별(기관별) 분포

본 해제집의 해제대상인 393권의 지방행정 관련 문서철 가운데 가장 많은 비중을 점하는 것은 역시 부(府) 행정 관련 문서철이다. 전체 223개의 부 행정 관련 문서철 가운데, 《각부 관계 서류(各府關係書類)》, 《부 관계 잡건서(府關係雜件書)》, 《각부 잡건 서류(各府雜件書類)》, 《부 잡건(府雜件)》, 《부에 관한 서류철(府ニ關スル書類綴)》 5권, 부제시행 및 신설 관련 문서철 2권, 각부의 조례 혹은 예규관련 문서철 5권, 그리고 나머지 199권은 모두 특정한 부 명칭이 달린 각부 관련 문서철들이다. 부 명칭이 철명에 드러나 있는 199권의 각부 관련 문서철 가운데 여러 부(2개 내지 3개 부)의 관련 문건을 합철한 16권을 제외한 나머지 문서철 183권은 모두 단일 부 명칭이 달려 있는 문서철들이다. 여기에 부제안(府制案) 관련 문서철 1권, 부군 폐합 관련 문서철 6권, 부운 군수회의 관련 문서철 5권 등을 합하면 부 관련 문서는 모두 223권 분량이다.

다음으로 많은 것이 읍면 관련 문서철들이다. 해제대상 문서철 393권 가운데 읍면 행정 관련 문서철은 50권, 여기에 면 폐합 관련 문서철 15권, 그리고 주로 면의 명칭 및 구역변경 문제에 관한 문서철 36권을 합하면 읍면 관련 문서철은 101권에 달한다. 읍면 행정 관련 문서철은 크게 보면 △ 강점 초기 면 구역변경이나 명칭 변경에 관한 문서 △ 1914년 군면 폐합 시기 면 통폐합과 관련한 문서 △ 1917년 조선면제 실시를 전후한 시기 면 구역 및 명칭 변경 관련 문서 △ 1931년 지방제도 개혁(읍제 실시)을 전후한 시기의 문서 등이 많은데, 구역변경이나 폐합 관련 문서 이외에는 대부분이 예규(조례)나 기채 관련 문서들이다. 읍면, 특히 면 행정과 관련한 다양한 문서가 적은 것은, 면 자체의 문서는 물론이고 그 상급기관인 도나 군의 문서들이 현전하지 않기 때문이다.

한편, 393권의 문서철 가운데 도 행정 혹은 도회 관련 문서철들도 많이 포함되어 있다. 도정 관련 문서 30여권, 그리고 도회 관련 문서철 15권을 포함하면 대략 45권 정도가 도 행정 관련 문서철들이라 할 수 있다. 하지만 도정관련 문서 45권 이외에 부 관련 문서 223권, 그리고 읍면 관련 문서 102권도 크게 보면 도를 경유(부신 혹은 진달 문서 첨부)하여 총독부

내무국(지방과)에 송부된 문서들인 까닭에 크게 보면 도정과 다 관련이 있는 문서철들이라 할 수 있다. 이외의 나머지 지방행정 관련 문서철들은 △ 개정 지방제도 개정 관련 문서철 △ 지방관 관제 관련 문서철 △ 지방청 이전(移轉)이나 영선(營繕) 관련 문서철 △ 또는 특정한 철 명을 가진 문서철《각국 거류지 정리에 관한 서류(各國居留地整理ニ關スル書類)》, 《국폐사 관계철(國幣社關係綴)》, 《압록강 수전회사 시설에 따른 수몰지대 대책 관계서(鴨綠江水電會社施設ニ伴フ水沒地帶對策關係書)》, 《지방청 영선 관계 서류(地方廳營繕關係書類)》, 《진정서철(陳情書綴)》, 《물동관계철(物動關係綴)》 등이다. 여기서는 편의상 4개의 문서군, 즉 ‘도 행정 관련 문서군’ (제1부), ‘부·군 행정 관련 문서군’ (제2부), ‘연도별 각부 행정 관련 문서군’ (제3부), ‘읍면 행정 관련 문서군’ (제4부), ‘기타 지방 행정 관련 문서군’ (제5부) 등으로 나누어 해제를 시도하고자 한다. 부의 명칭이 철명에 드러나 있는 문서철들은 크게 보면 부·군 관련 문서철에 포함되어야 마땅하나, 그 양 때문에 따로 부를 설정하였다.

한가지 언급해두고 싶은 점은, 일제하의 지방행정 문서군 가운데 왜 군 행정 관련 문서철이 거의 없느냐는 것이다. 조선총독부 이관 문서는 물론이고, 지방행정기관 이관 문서 가운데서도 군 행정 관련 문서들을 찾아보기란 여간 어려운 일이 아니다. 게다가 군 행정 관련 문건들이 단일한 문서철로 편철되어 있는 경우는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이런 현상이 나타나게 된 가장 큰 이유는 일제하의 군은 도와 부, 읍과 면 등과는 달리 독자적인 법인격(조례 제정권, 기체권 등)을 가지고 있지 않았기 때문이었다. 따라서 군 행정과 관련한 문건들은 대부분 도행정이나 읍면 행정, 특히 군의 상부기관이라 할 수 있는 도 행정 관련 문건들에 포함되어 있다. 게다가 도청이나 군청, 면사무소 등의 문서가 거의 산실된 까닭에 군과 면, 군과 도 사이를 오고간 행정문서는 거의 찾아볼 수가 없는 형편이다. 일제의 지방 지배정책을 다룬 연구들의 경우, 이런 이유 때문에 흔히 군의 역할과 기능을 무시하는 경우가 많은데, 이는 일제시기 군(군수)이 가진 정치사회적 기능을 이해하지 못한 탓이라 할 수 있다. 윤희동의 연구에 따르면 1931년 영일군의 경우 문서취급 건수가 서무와 재무를 합쳐 1만 1,531건에 달했다고 한다.

주지하듯이 지금까지 발간된 『국가기록원 일제 문서 해제』들은 문서철 단위로 해제작업을 진행시켜 왔다. 하지만 본 해제집의 대상 문서철들은 유사한 성격의 문서철, 혹은 사료적 가치가 크지 않은 문서철들이 상당수 섞여 있는 관계로, 철 단위로 문서철을 해제할 필요가 없거나, 해제집의 분량이나 중복설명 문제 때문에 아예 그럴 수 없는 경우가 많다. 예를 들면 해제대상 문서철 가운데 가장 분량이 많은 각부(各府) 관련 문서철 223권은 철 단위로 해제를 시도하기에는 양이 많을(중복 우려가 클) 뿐만 아니라 작업 자체의 의미도 그리 크지 않다(물론 사료적 가치가 없다는 뜻은 결코 아니다.) 따라서 본 해제집에서는 5개의 부(部), 즉 제1부는 도 행정관련 문서철, 제2부는 부·군 행정 관련 문서철, 제3부는 연도별 각부 관련 문서철, 제4부는 읍면 행정 관련 문서철, 제5부는 기타 지방행정 관련 문서철로 구분한 뒤, 다시 각부(各部)마다 유사한 성격의 문서철들을 묶어 몇 개의 문서군을

설정하는 방식으로 각 문서철들에 대한 해제를 시도하였다. 각부(各部)마다 해당 문서군의 특성을 총체적으로 정리한 종합해제를 달아 두었음은 물론이다. 끝으로 해제집 전체를 이해하는데 도움이 될 듯 싶어 '일제시기 지방행정 관련 주요 사건 연표'를 첨부해 두었다.

[표 10] 지방행정 관련 주요 사건 연표

1895년	5월(음력) 내정개혁의 일환으로 폐도치부(廢道置府)를 포함한 지방제도 개정이 행해짐. 칙령으로 「지방관제」를 제정함. 11월(음력) 「향약변무규정」 및 「향회조규」를 제정함. 군현화의 강화와 지방자치제도 도입을 시도함.
1896년	8월 친러정권의 기초에서 지방제도를 개정함. 폐부치도에 의해 전국에 13도를 둠.
1905년	3월 일본정부 거류민단법을 제정함. 이래 재한일본인에 의한 보통 지방단체인 거류민단이 개항장, 개시장 등에 설치됨. 11월 제2차 한일협약에 기초하여 공사관, 영사관을 대신하여 통감부와 이사청을 설치함.
1906년	4월 이등박문 통감의 발의에 의해 지방조사위원(회)을 두고 그것에 따라 답신서 『지방제도조사』가 만들어짐. 9월 비지(飛地)를 정리하고 지방관제를 지방관 관제로 바꿈.
1908년	5월 이등통감의 발의로 처음 도관찰사 회의가 열림.
1909년	4월 「지방비법」을 제정하고 수부(首府)인 한성부 및 13도에 지방비라는 지방단체를 둠. 11월 통감부령으로 「학교조합령」을 제정함. 이해 일본인 자녀의 교육에 관한 사무를 처리하는 특별지방단체인 학교조합이 각지에 설립됨.
1910년	6월 내부(內部) 소속 경찰, 경찰교문의 용병경찰, 통감부 및 이사청 소속 일한 경찰 등이 한국주차헌병대 사령관이 겸하는 통감부 경무총장 아래로 모두 일원화 됨. 8월 한일합병, 일본국 칙령으로 대한제국의 국호를 조선으로 바꿈. 9월 조선총독부 관제를 제정함. 지방국과 학무국으로 된 내무부를 설치함. 「조선총독부 지방관관제」를 제정함. 도·부·군·면의 각 지방행정구역에 도장관, 부윤, 군수, 면장 등의 지방관(대우)을 둠. 10월 총독부령으로 「면에 관한 규정」을 제정함. 11월 정무총감 통첩으로 도청, 부청, 군청의 청사 명칭을 통지함. 12월 내무부장 통첩으로 면사무소의 표찰 게시를 의무화함.
1911년	6월 총독부령으로 조선인 판임문관 시험 규정을 제정함. 10월 제령으로 「공립보통학교비용령」을 제정함. 각 부군에 구역 내의 조선인을 구성원으로 하여 조선인 초등학교 사무를 담당하는 특별지방단체인 공립학교를 설치하여 내선인 별로 학제를 철저히 구별함.
1913년	10월 제령으로 부제를 제정함. 지방행정구획인 부의 구역에 지방단체인 부를 설치함. 부윤의 자문기관으로서 부윤 및 관선회원으로 구성된 부협의회를 둠.
1914년	3월 종래 12부 317군을 12부 220군으로 조정하는 부군 분합을 단행함. 종래4,322면을 2,522면으로 하는 면 폐합을 단행함. 부에 소속된 면은 폐지함. 거류민단, 각국 거류지회를 폐지함.
1915년	5월 전라남도 제주군, 경상북도 울릉군을 각각 제주도, 울릉도로 고치고 각 섬에 도사(島司)를 둠.

1917년	6월 제령으로 면제를 제정하여 같은 해 10월부터 시행함. 지방행정구획인 면의 구역에 지방단체인 면이 설치됨. 일부 면을 지정면으로 하여 사무권한의 범위를 보통면과 달리 확대함.
1919년	8월 문화정치의 일환으로 대대적인 관제 개정을 단행함. 내무부를 내무국으로 명칭 변경한 뒤, 내무부 소속의 학무국을 독립하여 학무국을 설치함. 경무총감부 및 앞 시기의 경무부를 폐지하고 경무국을 설치함과 동시에, 도지사가 관할하는 도 경무부를 둬.
1920년	7월 지방제도를 개정함. 「공립보통학교비용령」에 대신하여 「조선학교비령」을 제정하고 각 부군도에 지방단체인 학교비를 설치함. 각급 지방단체에 자문기관을 두고 일부 자문기관의 구성원을 공선(公選)방식으로 선출함. 11월 칙령으로 「조선지방대우직원령」을 제정함. 이후 지방단체인 각도 및 부에 많은 관리 대우(待遇)가 주어짐. 제1회 지방선거가 실시됨. 부협의회원, 부지역의 학교평의회원, 지정면협의회의원은 직접 공선됨. 도평의회원 후보자의 간접공선이 실시됨.
1930년	12월 「부제」, 「학교비령」을 개정함. 「읍면제」, 「도제」를 제정함. 공선제를 전면적으로 시행함과 동시에 부회, 읍회, 도회를 의결기관화함. 부지역의 학교조합 및 학교비를 지방단체인 부로 통합하고, 부의 경제를 부일반경제, 부 제1부 경제, 부 제2부 특별경제로 분리함.(3부경제제 실시)
1931년	4월 「개정 부제」, 「읍면제」, 「개정 조선학교비령」이 시행됨. 5월 제5회 지방선거가 실시되어 부회의원, 읍회의원, 면협의회의원을 직접 선거함. 이어서 학교평의회의원의 간접 공선이 행해짐.
1933년	4월 도제가 시행됨. 한 달 뒤인 5월 도의원 정원의 2/3가 간접 공선으로 선출됨.
1936년	지방세제 대폭 개편 9월 지방관리 양성소가 설치됨.
1938년	4월 조선인 보통학교, 고등보통학교, 여자고등보통학교를 일본 내지인 학교명칭과 동일하게 소학교, 중학교, 고등여학교로 통일함. 7월 국민정신총동원 조선연맹(이후 국민총력 조선연맹으로 개조(改組)의 최말단조직으로 애국반(반상회)이 만들어짐.
1940년	지방재정조정 보급금이 설치됨.
1941년	4월 소학교를 국민학교로 명칭 변경함. 11월 관제를 개정함. 내무국을 폐지하고, 그 사무사업을 신설의 사정국 및 후생국으로 넘김.
1943년	4월 부읍회의원 면협의회의원의 총선거 지도요령을 공포함. 5월 제8회 지방선거가 실시됨(추천제 선거). 6월 「조선지방대우직원령」을 폐지하고 주임관 대우, 판임관 대우를 주임관, 판임관으로 대체함. 10월 경성부에 구(區)와 구장을 둬.