

【논문】

滿洲國 保甲制度와 鄉村 合作體制 成立

민병진*

目 次

- I. 서론
- II. 鄉村 治安問題와 「暫行保甲法」 법제 정비
- III. 地方重點主義에 따른 鄉村 防衛體制 構築
- IV. 保甲合作體制的 成功과 合作構造 弛緩
- V. 결론

국문초록

본 논문은 1930년대 만주국 향촌에서 시행되었던 주민 편제 체제인 만주국 보갑제도를 만주국 중앙정부와 현지인 유력자 사이 합작(collaboration)의 틀을 통해 살펴보는 글이다. 기존의 만주국 합작연구는 주로 중앙정부나 省, 縣 단위에서 이루어졌다. 현 이하 기층 단위 합작은 크게 주목받지 못했고 주로 건국 초의 짧은 시기에 국한되었다. 또한, 기존의 만주국 보갑제도 연구들은 경찰지배의 하위체제로서 해당 제도를 부각하는 데 집중하여 향촌 내부에서 제도가 작동하였던 역학을 살필 수 없었다. 연구를 통해 필자는 만주국 保甲制度의 시행 과정이 각 지역의 사정에 따라 조정된 향촌 합작체제 성립 과정이며, 보갑제도의 성패는 이 합작구조와 밀접한 관계를 맺고 있었음을 규명하고자 한다.

우선 보갑제도 시행 이전 만주국 정부가 마주했던 문제 상황을 검토하였다. 건국 초기 향촌 장악에 나선 국가 경영자들은 현실적 행정력 한계와 국가 건설의 이상 속에서 충돌했다. 만주국 정부는 체제의 합리화와 민심 장악을 위해 치안 확보에 나섰다. 건국 초 만주국은 극심한 치안 불안에 시달렸다. 외부로부터는 비적의 도전을 받았고, 내부에서는 자생적 무장조직의 통제에 어려움을 겪었다. 1933년 12월 시행된 만주국 보갑제도는 이러한 상황을 타개하기 위한 선택이었다. 보갑제도의 법제적 구상

* 서강대학교 박사과정.

은 보갑조직, 자위단, 그리고 연좌별금제도의 세 가지 요소로 이루어졌다. 법제적 이상은 중앙에서 성과 현을 거쳐 향촌 단계까지 내려오면서 많은 굴절을 경험하였다. 1935년부터 3년간 진행된 保甲特別工作에서는 地域重點主義 원칙이 부각되었다. 이후 각 향촌에서는 지방의 사정에 맞추어 保甲組織, 自衛團, 그리고 連坐制를 조정하여 실시하였다. 보갑조직과 자위단은 지역에 따라 그 편제 방식과 규모, 봉급 등의 측면에서 중앙의 법제와 상이한 모습을 보였다. 하지만 국가는 보갑자위단의 무장 규모를 최소화한다는 원칙만큼은 전국에서 일관되게 지켜졌다. 지방의 사정에 맞추어 법제를 조정하여 실시하는 과정을 거쳐 향촌에서는 보갑제도에 기반한 방위체제가 구축되었다.

마지막으로 보갑제도의 성패를 만주국 향촌 합작체제의 성립과 연관지어 검토하였다. 국가는 “보갑 합작체제”를 성립시킴으로써 상대적으로 저렴하고 신속하게 향촌의 치안 문제를 해결할 수 있었다. 보갑제도는 치안 회복과 더불어 향촌의 제반 행정 사무를 처리하는 기층 행정기구로 확장되었다. 이러한 보갑제도의 성공 배경에는 향촌 유력자와 만주국 정부 사이에 수립된 합작 관계가 중요한 역할을 하였다. 만주국 정부는 보갑제를 통해 향촌 지배자들의 이권과 자율성을 일부 인정해주고 이들을 향촌 치안 회복에 동원했다. 기득권을 지키기 위해 치안을 확보해야 했던 유력자들은 국가에 협조하였다. 하지만, 보갑 합작체제는 공동의 이해관계를 벗어났을 때 동원할 수 있는 행정력이 급감한다는 태생적 한계를 가지고 있었다. 또한, 정부와 향촌 유력자는 세수와 동원량을 놓고 끊임없는 경쟁을 이어갔다. 따라서 보갑 합작체제는 탄생부터 내포하고 있었던 구조적 문제로 인해 점차 이완되었으며, 만주국 정부는 보갑제도를 넘어서 다음 단계인 街村制度로의 이행을 준비하게 되었다.

주제어: 滿洲國, 鄉村, 保甲制度, 治安第一主義, 合作, 地方重點主義, 自衛團

I. 서론

1931년 中國 東北 주요 도시를 점령한 關東軍은 현지인 협력자들을 찾아 나섰다. 臧式毅, 張景惠, 熙洽 등 옛 지배자들이 그 대상이 되었다.¹⁾ 그들 가운데 일부

는 저항을 선택했지만 대부분 자신의 권력 기반에 잔류했다.²⁾ 이들은 새 체제에 서도 권력을 유지하고자 했으며, 점령권력은 동북을 효율적으로 조종할 방법이 필요했다. 두 주체의 욕망이 교차하는 곳에서 ‘합작(合作, Collaboration)’이 시작되었다.

일찍이 점령자와 현지인 사이 관계를 지칭하기 위해 적응, 협조, 협력, 부역, 제휴, 친선, 합작 등 여러 가지 용어가 고안되었다. 헨리크 데슬리프센은 “현존 정치 상황에 대한 전 사회의 필연적 적응”과 구별하여 “점령 권력의 출현으로 생성된 압력 아래에서 권력의 지속적인 행사”를 Collaboration이라고 지칭하였다.³⁾ 이는 ‘점령권력과 현지인 사이 공동작업 전반’을 지칭해 더 넓은 의미를 지니는 ‘협조(Cooperation)’나 ‘점령자의 일과 이데올로기를 지원하는 일에 종사’하는 것으로 더 좁은 의미인 ‘부역(Collaborationism)’ 등과 구별되는 용어이다.⁴⁾

中日戰爭 시기 揚子江 삼각주 지역을 연구한 티모시 브룩은 해당 개념의 번역어로서 중국어 ‘合作’을 채택한 바 있다.⁵⁾ 일부 한국 연구자들이 Collaboration을 ‘협력’으로 번역한 것과 달리, 문명기, 황동연 등은 20세기 일본 점령권력과 현지인 사이 Collaboration의 번역어로서 ‘합작’을 선택하였다.⁶⁾ 본고 또한 현지인이

- 1) 滿洲國史編纂刊行會 編, 1970, 『滿洲國史[1]總論』, 滿蒙同胞援護會, 118-126쪽.
- 2) 일부 유력자들은 北京이나 關內 지역으로 떠났으며 저항군에 합류한 자도 있었다. 하지만 저항은 보편적이지도 단순하지도 않았다. 동북에 이익기반을 둔 현지인들은 만주국 수립 저지에 그리 열성적이지 않았다(Rana Mitter, 2000, *The Manchurian Myth: Nationalism, Resistance, and Collaboration in Modern China*, University of California Press, pp.108, 226; 티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 『근대 중국의 친일합작』, 도서출판 한울, 264·301쪽; 윤휘탁, 2006, 「만주국의 통치체제 구축과 현지인 협력자」, 『아세아연구』 49, 142쪽).
- 3) Henrik Dethlefsen, 1990, “Denmark and the German occupation: Cooperation, negotiation or collaboration?”, *Scandinavian Journal of History* 15, pp.198-199.
- 4) Stanley Hoffmann, 1974, *Decline or Renewal? France since the 1930s*, Viking Press, p.27; Michael R. Marrus and Robert O. Paxton, 1995, *Vichy France and the Jews*, Stanford University Press, p.xii).
- 5) 티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 위의 책, 22·32-34쪽.
- 6) 특히 황동연의 경우, ‘협력’이라는 용어를 사용했을 경우 발생하는 모호함과 광범위함, 그리고 행위 주체의 능동성을 고려하여 ‘대일합작’이라는 용어로의 번역이 더 적절하다고 주장한 바 있다(박상수, 2005, 「중일전쟁기 중국의 대일(對日) “협력”(Collaboration)에 관한 연구 시각과 전망」, 『사총』 61, 309-321쪽; 윤휘탁, 2006, 위의 논문, 122-259쪽; 황동연, 2007, 「조우 포하이(周佛海)의 일기를 중심으로 본 항일전쟁시기 대일합작(對日合作) 문제에 대한 한 검토」, 『코기토』 3, 182쪽; 황동

지속적 권력 행사를 위해 점령권력과 능동적으로 관계를 맺는 행위를 지칭함에 있어서 현지인의 주체성을 부각할 수 있는 용어로서 ‘합작(Collaboration)’을 사용하겠다.

1932년 3월 1일 “分治合作”을 통해 신생 국가 滿洲國이 탄생하였다.⁷⁾ 『滿洲國建國宣言』은 “3천만 滿蒙 민중의 의향”에 따라 中華民國으로부터의 분리 독립을 천명하였다.⁸⁾ “민중의 의향”이라는 수사로 독립성을 연출한 만주국에서 점령권력과 현지인 사이 합작은 곧 신국가의 정당성을 증명하는 과정이었다.⁹⁾ 관료들은 새 체제를 합리화하기 위해 끊임없이 “현지의 안내자와 정보원”들을 찾아 나섰다. 옛 체제에 “불만을 품은 동조자들”을 공범으로 만들고 “야망 있는 인민들”을 포섭하였다.¹⁰⁾ 새 체제는 중앙에서 지방까지 현지인과의 합작 관계를 쪼개어 쌓아 올리는 것을 통치의 기본 방침으로 삼았다.

선행 연구들은 만주국이 중앙, 성, 현 단계에서 현지인 유력자들을 포섭해 합작 체제를 구축하였음을 규명하였다.¹¹⁾ 溥儀를 필두로 鄭孝胥, 于冲漢 등 다수 현지

연, 2009, 「항일전쟁 시기 중국 대일합작 연구의 가능성과 한계」, 『역사비평』 87, 494-509쪽; 문명기, 2009, 「티모시 브룩 저, 박영철 譯, 『근대 중국의 친일합작』 한울아카데미, 2008, 『역사교육』 110, 243-249쪽; 이은자, 2013, 「중일전쟁기 일본점령구의 로컬 경험」, 『로컬리티 인문학』 10, 184-185쪽; 박상수, 2017, 「내셔널리즘의 張力과 對日‘協力(collaboration)’의 이해」, 『중국근현대사 연구』 75, 2-4쪽).

7) 임성모, 2001, 「일본 제국주의와 만주국: 지배와 저항의 틈새」, 『한국민족운동사연구』 27·159-161쪽;樋口秀實, 2016, 「日本陸軍の中國認識の變遷と「分治合作主義」」, 『アジア經濟』 57·79-83쪽.

8) 1932년 4월 1일, 『滿洲國建國宣言』, 『滿洲國政府公報』 第1號, 國務院 總務廳(이하 「建國宣言」), 1-2쪽.

9) 라나 미터는 “민중의 의향”이라는 수사에는 동북 점령을 단순한 정복 행위 이상으로 보이게 하려는 관동군의 의도가 담겨있다고 하였다(Rana Mitter, 2000, 앞의 책, p.108).

10) Michael R. Marrus and Robert O. Paxton, 1995, 앞의 논문, p. xii.

11) 마츠자와 테츠나리(松澤哲成)와 易顯石은 현지인이 새 체제와 결탁하는 동기를 연구하고 유형화하였다. 하마구치 유코(浜口裕子)는 만주국이 지방 유력자들을 포섭하여 지역 행정을 장악하는 과정에 대한 해석의 틀을 제공하였다. 라나 미터는 1931년부터 1933년까지 만주국 건국 전후 향촌 단위 유력자와 국가의 만남을 조망했으나, 검토 시기가 협소하여 장기적 합작구조 변천이나 제도화 여부를 볼 수 없어 아쉽다. 츠카세 스스무(塚瀬進)는 하마구치 유코의 연구와 유사하게 중앙의 지방 유력자 포섭을 다루었다. 윤휘탁은 그간의 ‘현지인 협력자’ 연구를 정리하고 민족 요인에 집중하여 만주국 통치의 특질을 분석하였다. 甦醒과 於耀洲는 1934년, 1937년, 1940년 세 차례에 걸쳐 이루어진 만주국 지방개혁을 다루며 이것이 “지방 실력파를 약화하는 일련의 과정”이라고 지적하였다. 다만 향촌 단계 변화를 지나치게 간략하게 개괄하는 한계를 보였다. 이들 선행 연구는 중앙정부, 성, 현에 집중하여 현 이하 기층 단위 합작 문제를 다루지 못해 아쉬움을 남긴다(松

인이 저항 대신 합작을 선택하고 만주국 중앙정부에 합류했다.¹²⁾ 만주국 관료 체계는 합작을 선택한 현지인 협력자들을 正長으로 세우고, 일본인 副長들이 그를 보좌하는 외형을 갖추어 민족적 주체성을 연출하였다.¹³⁾ 다만 기존의 만주국 합작 연구는 현에 이르러 멈추어 있다. 그러나 당대 사료들은 현 단위 아래에서도 점령권력과 현지인 권력자 사이에 합작 관계가 성립했음을 보여준다. 국가와 현지인 유력자 사이 합작은 중앙정부에서 성, 현을 거쳐 현 이하 기층까지도 이어졌다.

현 단위 이하에서 합작 연구가 부족한 데에는 사료 부족 문제가 크게 작용했을 것이다. 1945년 제국 일본의 패망 이후 합작자들은 숙청대상으로서 모욕당하고, 처형당하거나 수용소에서 행방불명되었다. 이후로도 수탈에 대한 증언을 제외하면 합작자의 회고는 환영받지 못했다. 일방이 침묵하는 상황에서 둘 사이의 관계를 온전히 복원해내기는 쉽지 않다. 본고는 합작자의 구술이나 회고 대신 당대 만주국에서 작성된 농촌조사보고서를 필두로 하는 사료군을 분석하여 보갑제도 하 합작의 양상을 복원하고자 한다.¹⁴⁾

건국 초기 새 체제의 운영자들은 행정력의 현실적 한계와 국가 건설의 이상 속에서 갈등했다. 강대한 비적의 위협과 이에 맞서기 위해 사적 무력이 난립한 향촌 상황은 지방행정 체계의 구축을 잠정 연기하고 治安第一主義를 채택하도록 만들었다. 새로운 국가권력은 현 이하 지방지배를 위해 향촌의 전통적 지배자들과의 합작을 기반으로 하는 保甲制度를 채택하고 치안, 경찰 기능 일부를 민간에

澤哲成, 1972, 「滿洲國의 形成: 日中關係史의 一斷面」, 『社會科學研究』 24-1; 易顯石 外 3인, 1982, 『九一八事變史』, 瀋陽遼寧人民出版社; 易顯石 著, 早川正 譯, 1986, 『九一八事變史: 中國側から見た「滿洲事變」』, 新時代社; 浜口裕子, 1996, 『日本統治と東アジア社會』, 勁草書房; Rana Mitter, 2000, 앞의 책; 塚瀬進, 2006, 「滿洲國社會への日本統治力の浸透」, 姫田光義, 山田辰雄 編, 『中國の地域政權と日本の統治』, 慶應義塾大學出版會; 塚瀬進, 2014, 『マンチュリアの社會變容と地域秩序—明代から中華人民共和國の成立まで』, 中央大學博士學位論文; 윤휘탁, 2005, 「滿洲國의 植民體制 構築과 中國人的 協力體系에 관한 연구 동향—중국학계의 연구 성과를 중심으로」, 『사총』 61; 윤휘탁, 2006, 위의 논문; 甦醒·於耀洲, 2007, 「論偽滿地方行政機構的演變」, 『理論觀察』 43).

12) 鄭孝胥, 張景惠, 于沖漢 등 만주국 중앙에서 핵심 지위를 차지한 속칭 '大漢奸'은 중국 연구자들의 많은 관심을 받았다. 이에 대한 중국 학계의 연구 경향은 윤휘탁의 연구(2005)를 참조.

13) 浜口裕子, 1996, 위의 책, 136-137·140-145쪽; 윤휘탁, 2009, 「만주국 정부의 민족구성파 운영상의 특징」, 『중국근현대사연구』 43·126·139쪽; 塚瀬進, 2014, 위의 논문, 199-200쪽.

14) 티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 앞의 책, 38쪽.

위탁하였다.

일찍이 연구자들은 만주국 통치의 특성을 규명하기 위해 만주국 시기 기층 지배방식을 주목해왔다. 그 일환으로서 만주국 보갑제도를 주목한 카자마 히데토(風間秀人)의 선구적 연구 이후 많은 연구자들이 보갑제도를 다루었다.¹⁵⁾ 치안숙정공작을 검토하고 이를 바탕으로 보갑제도를 다룬 윤희탁의 연구와 민족 문제에 초점을 맞추어 보갑제도를 검토한 엔도 마사타카의 연구가 대표적이다.¹⁶⁾ 문명기는 만주국 보갑제도를 대만이나 중화민국의 보갑제도 운용과 비교 검토하였다.¹⁷⁾ 최근까지도 “방위와 개발의 이중주” 도식을 통한 검토가 시도되는 등 만주국 보갑제도를 둘러싼 학계의 주목은 끊이지 않고 있다.¹⁸⁾

하지만 초점은 주로 병영국가, 경찰국가의 그물망 구조 확립 측면에 맞추어졌다. 대다수 선행 연구들은 법률규정에 매몰되어 중앙의 법제적 구상이 향촌 단계

- 15) 카자마 히데토는 만주국이 보갑제도, 가촌제도, 國民隣保制度의 세 단계에 걸쳐 기층 장악을 시도했다는 분석의 틀을 제공하여 통시적으로 보갑제도를 다루는 후속 연구에 지대한 영향을 주었다. 츠카세 스스무는 정책과 사회 사이 상호작용에 집중하여 지방행정 침투를 다루었다. 가촌제도 수립과정에 집중한 오쿠무라 히로시는 가촌제도의 성립 배경으로서 보갑제도를 다루었다. 중국 학계에서는 解學詩와 車霧虹의 선구적 연구 이후 보갑제도에 대한 관심이 집중되었는데, 그 중 논문 두 편에 걸쳐 만주국의 기층 장악과정을 고찰한 程舒偉의 연구가 가장 두드러진다(風間秀人, 1986, 『農村行政支配』, 淺田喬二, 小林英夫 編, 『日本帝國主義の滿洲支配』, 時潮社; 塚瀬進, 2006, 앞의 논문; 奥村弘, 1990, 『滿洲國 街村制にかんする基礎的考察』, 『人文學報』 66; 解學詩 著, 小部晶子 譯, 2006, 『滿洲國の政權體制と基層社會組織』, 姬田光義, 山田辰雄 編, 『中國の地域政權と日本の統治』, 慶應義塾大學出版會; 車霧虹, 1992, 『試論偽滿保甲制度的殖民地特點』, 『北方文物』 31; 車霧虹, 1995, 『試論偽滿政權的地方基層統治機構』, 『齊齊哈爾大學學報(哲學社會科學版)』; 車霧虹, 2011, 『淪陷時期東北農村基層政治結構的嬗變』, 『史學集刊』; 程舒偉, 2015, 『東北淪陷時期農村基層政權的演變(上)』, 『溥儀研究』; 程舒偉, 2016, 『東北淪陷時期農村基層政權的演變(下)』, 『溥儀研究』; 戴啓明, 2010, 『偽滿基層政權組織形式的演變』, 『邊疆經濟與文化』; 王立新, 2012, 『解放戰爭時期中共東北基層政權建設研究』 吉林大學 博士學位論文; 劉戰, 2013, 『日本對偽滿基層地方組織政權的操控與利用』, 『理論觀察』 88; 曹洪 외 2인, 2014, 『國內保甲制度研究述評』, 『柳州師專學報』 29-3; 景壯, 2017, 『試論日本對偽滿洲國的農村社會統制政策』, 『長春大學學報』 27-11; 王坤, 2018, 『偽滿時期東北農村殖民統治政策嬗變研究』, 『黑河學刊』 237; 石景榮, 2019, 『滿洲國保甲制度述略』, 『大連近代史研究』 16.
- 16) 윤희탁, 1995, 『滿洲國 時期 日帝의 對民支配의 實相』, 『동아연구』 30; 윤희탁, 1996, 『일제하 「만주국」 연구』, 일조각; 遠藤正敬, 2013, 『滿洲國統治における保甲制度の理念と實態』, 『アジア太平洋討究』 20.
- 17) 문명기, 2018, 『保甲의 동아시아』, 『중앙사론』 47.
- 18) 허은, 2022, 『냉전과 새마을』, 창비.

로 내려가면서 굴절되는 영역을 제대로 조망하지 못했다. 그 결과, 보갑제도를 경찰지배의 하위체제로 파악하는 데 그치고 보갑의 제반 행정 기능을 과소평가하였다.¹⁹⁾ 동시에 보갑제도 하 지방 유력자들의 향촌 내 권한도 거의 언급하지 않았다.²⁰⁾ 이것들은 정부의 기층 지배방식 구상에 변화를 가져오는 중요 요인이지만 선행 연구에서는 크게 주목받지 못했다. 이러한 기존 연구의 한계점을 만주국 기층에서 이루어진 합작의 변천을 살피는 작업을 통해 극복하고, 만주국 향촌 사회를 바라보는 새로운 관점을 제공해줄 수 있을 것으로 기대한다.

따라서 보고는 현 이하 기층 단계에서 점령권력과 지방 유력자 사이에 성립한 합작 관계에 주목하여, 1930년대 중반 만주국의 기층 장악 시도를 재검토한다. 이를 위해 1장에서는 건국 직후 치안 문제로 인해 신국가의 지방행정 장악 계획이 굴절되는 과정을 살필 것이다. 만주국 관료들이 마주한 비적의 위협과 향촌 내 사적 무력의 난립 상황을 검토하고 그 대안으로서 「잠행보갑법」 체제의 법제적 구상을 검토한다. 2장에서는 「잠행보갑법」 법제적 구상의 세 가지 핵심 요소인 보갑조직, 자위단, 연좌제를 중심으로 향촌 방위체제가 실제로 구축되어 가는 과정을 추적한다. 특히, 1935년 중반 이후 만주국 보갑제도는 地方重點主意 기조에 따라 운영된 만큼, 성과 현 단계에서 보갑제의 법제적 구상이 지방의 사정에 맞추어 조정되고 굴절된 영역과 중앙의 의지가 관철된 영역을 종합적으로 검토한다. 이를 통해 보갑제도 시행과정에서 국가가 정말로 지키고자 했던 핵심은 어디에 있었는지 살펴볼 수 있다. 마지막으로 3장에서는 향촌에서 운영된 보갑제도의 성패를 향촌 내에서 보갑제도가 작동하는 구조적 원리와 연계지어 살핀다. 이를

19) 카자마 히데토를 필두로 윤휘탁, 문명기, 허은 등 다수 연구들은 보갑제의 제반 행정기능을 놓고 있고 있거나, 축소하여 파악하고 있다. 카자마 히데토나 王坤 등은 행정 기능 미비를 보완하기 위해 가촌제로 이행한 것이라고 주장하기도 하였다. 보갑제도의 일반행정 기능을 포착하고 가촌제 전환과도 연계하여 파악한 선행 연구는 오쿠무라 히로시의 가촌제 연구가 유일하다.

20) 카자마 히데토 등의 선행 연구는 보갑제도는 곧 관동군의 지방지배를 구 지배층이 代位한 것이라고 하였다. 하지만 이들은 대체로 구 지배층이 강대한 경찰력과 중앙의 의지에 종속되었다고 보았다. 따라서 국가가 제어할 수 없는 영역에서 유력자들의 자율성에 맡겨진 행정업무에 대한 검토는 거의 이루어지지 않았다. 라나 미터나 문명기의 연구 정도가 향촌 단계 유력자들의 자율성을 검토 하였으나 다른 시기가 짧아 제도 변천에 따른 장기적 변화 추이는 살피지 못하였다.

위해 지방 유력자와 중앙 권력 사이의 합작이라는 틀에서 보갑제도의 메커니즘을 분석하고, 이것이 보갑제도의 성패와는 어떻게 이어져 있는지 살펴볼 것이다. 보갑제도의 성과들은 성공적인 합작체제 구축에서 유래하였으며, 또 동시에 보갑제도의 실패들은 합작체제가 내포하고 있는 구조적 모순으로 인한 것이었다. 이러한 과정들을 통해 만주국 보갑제도의 법제와 실제, 그리고 보갑제도 하 향촌의 역학 관계를 두루 살핌으로써 만주국 보갑제도의 실상과 그 의의에 한 걸음 더 다가설 수 있을 것이다.

II. 鄉村 治安問題와 「暫行保甲法」 법제 정비

건국 초기 만주국 관료들은 ‘獨立國’을 운영하기 위한 제도 개발에 매진했다.²¹⁾ 이들은 새 법제에 기반한 국가 행정력의 지방 침투, 즉 ‘근대적 지방행정’을 꿈꾸었다.²²⁾ 하지만, 건국 초 부실한 행정력으로는 독자 체계를 개발하거나 외부 체계를 이식하기 어려웠다. 따라서 새 체제는 옛 체제의 연장선 위에서 출발하였다. 1932년 3월 9일, 정부는 敎令 3호 「임시로 종전의 법령을 원용하는 건」을 공포하였다.²³⁾ 건국 취지나 새 법령과 충돌하지 않는 민국 시기 법제를 일률적으로 연장하여 시행할 것을 선언한 것이다.²⁴⁾

21) 만주국 관료들은 國軍과 警察을 창설하고 각종 상징체계를 도입하여 적극 활용하였다. 만주국의 국가 건설과 국민 만들기 작업은 한석정(1999)과 임성모의 연구(2001)를 참조(한석정, 1999, 『만주국 건국의 재해석』, 동아대학교출판부; 임성모, 2001, 앞의 논문).

22) 일찍부터 제국 일본과 관동군은 南滿洲鐵道와 滿鐵練禪을 중심으로 동상성에 영향력을 행사해왔다. 하지만, 만주국 건국 후 이들이 직면한 향촌 지배는 낯선 과업이었다. 동북의 영토는 지나치게 광활하여 지역마다 문화, 경제, 교통 등의 발달정도가 서로 달랐다. 국적, 민족, 계급 등이 어지럽게 뒤섞였다. 이런 상황에서 중앙에서 향촌까지 지방행정 체계를 정비하고 향촌 주민 개인을 동원할 수 있도록 행정력을 갖추는 것은 ‘독립국’ 만주국의 거시적 목표였다. 「建國宣言」에서 “지난날 암흑의 정치를 뿌리 뽑고(鏟除, 법률의 개량을 구하여, 지방자치를 행함에 힘쓴다(勵行)고 한 것은 지방행정에 관한 만주국 정부의 거시적 구상을 보여준다(「建國宣言」, 2쪽).

23) 1932년 4월 1일, 「暫く從前の法令を援用する件」, 『滿洲國政府公報』 第1號, 國務院 總務廳, 11쪽.

24) 이는 민국 정부 법제에 준거한다는 건국 초 만주국 입법 구상을 보여준다(山室信一, 1991, 『滿洲國』의法と政治-序說, 『人文學報』 68, 141쪽).

만주국의 지방행정 또한 민국 법체계를 따라 시작되었다. 省, 縣 단위에서는 민국 시기 지방행정 담당자들이 그 지위와 업무를 이어가도록 했다.²⁵⁾ 중앙의 합작구조는 현과 성에서도 나타났다.²⁶⁾ 하지만 현 이하 기층에는 통일된 행정 체계가 존재하지 않았기에 현이나 성 단위와는 다른 접근 방식이 필요했다.²⁷⁾ 일찍이 민국 시기에도 기층 행정 체계 수립 시도가 있었다.²⁸⁾ 하지만 정치적으로 통합되지 않았던 군벌 시대 동북 지역은 통일된 행정 체계를 구축하지 못하였으며, 區村, 鄉鎮 등 지역에 따라 서로 다른 지방행정 기구를 설치하였다.²⁹⁾ 만주국 정부가 기층에서 기존의 제도나 기구를 그대로 활용하는 것은 불가능했다.

건국 초기 만주국 관료들은 기층까지 국가를 확장하고 싶었으나 성과 현 단계조차 아직 완벽하게 제어할 수 없었다.³⁰⁾ 만주국 중앙에서 파견된 지방 관료의 머리에 懸賞이 걸리는 현실 속에서 향촌 단위까지 이어지는 집권적 행정 체계 구

- 25) 성, 현의 단계에서 만주국 정부의 지방장악 과정은 하마구치 유코(1996)와 한석정(1999), 라나 미터(2000), 윤휘탁(2006), 츠카세 스스무(2014)의 연구를 참조.
- 26) 건국 초 만주국은 중앙, 성, 현 모두에서 옛 지배자들의 영향력을 인정해주고 국가의 틀 안으로 흡수하며 최초의 합작체제를 구축하였다. 이후 행정력을 확장하며 차례로 구 지배세력의 권한을 거세하였다. 최종적으로는 신진 합작자들로 기존 유력자들을 대체했다. 구체적인 중앙, 성, 현 단계 합작자 교체 과정은 하마구치 유코의 연구(1996)를 참조.
- 27) 程舒偉는 만주국 시기 이전 기층 행정구조의 특징은 느슨함과 갖추어지지 않음[不備]라고 요약하였다. 청대부터 민국 시기까지 이어진 동북 지역 기층의 근대적 행정기구 정비 시도에 대하여 자세한 내용은 程舒偉의 연구(2015)를 참조.
- 28) 민국 시기 지방행정 제도 정비에 관한 연구는 와다 세이(和田清, 1939)와 마츠모토 요시미(松本善海, 1977)의 연구를 참조(和田清 編, 1939, 『支那地方自治發達史』, 中華民國法制研究會; 松本善海著, 1977, 『中國村落制度の史的研究』, 岩波書店).
- 29) 민국 시기 遼寧省 일대에서는 區村制가 시행되었고, 黑龍江省 및 吉林省에서는 대체로 區鎮鄉을 중심으로 행정이 이루어졌다. 하지만 구 흑룡강성 지역인 濱江省 拜泉縣에서 구촌제의 흔적이 발견되듯, 같은 성 내에서도 하나의 제도가 통일적으로 시행된 것은 아니었다. 또한, 敦化縣처럼 지방의 특수 사정에 따라 지방제도 시행 대상에서 제외되기도 했다(民政部 警務司, 1934, 『保甲制度概說』, 同 警務司, 26-28쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1937, 「農村社會生活 篇」, 『康徳元年度農村實態調查報告書』, 同 調查局[이하 「農村社會生活 篇」], 135-136쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康徳三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「吉林省 敦化縣 篇」, 同 調查局[이하 「吉林省 敦化縣 篇」], 8쪽).
- 30) 만주국 정부가 省政을 장악하고 초기 합작자들을 省長에서 축출한 것이 1934년이다. 같은 해 6월까지 정부는 縣長 人事조차 제대로 파악하지 못했고, 30년대 중반까지도 현 행정을 완전히 제어할 수 없었다. 정부의 의향이 현 이하까지 침투하는 것은 더욱 어려웠다. 자세한 내용은 하마구치 유코의 연구(1996)를 참조.

축은 머나먼 이상향에 불과했다.³¹⁾ 정부는 현 이하의 행정지배를 위한 선결과제들을 해결하는 쪽으로 선회하였다. 즉, 신국가는 체제 안정과 주민 포섭, 그리고 유예된 기층 행정지배 구축을 재개하기 위한 전제조건인 향촌 치안 확보(淸鄉)에 집중하였다.

1932년, 건국 직후 향촌은 극심한 치안 불안 속에 놓여 있었다. 신국가의 통치자들이 마주한 향촌 단위의 위협은 크게 두 가지로 나누어 살필 수 있다. 먼저, 가장 중대한 위협 요소는 체제의 근간을 뒤흔드는 반체제 투쟁이었다. 본래 국가 건설은 상당한 저항과 진압을 초래하는 작업이다.³²⁾ 건국 초 만주국 정부는 체제 존립을 위협하는 대규모 저항에 직면했다.³³⁾ 위정자들은 새 체제를 위협하는 무장세력을 뭉뚱그려 ‘匪(賊)’으로 칭했다.³⁴⁾ 이들은 집단적 정치 비적(政賊)과 종교적 비적, 민족 독립운동 계열인 조선인 비적(鮮匪)과 몽골인 비적(蒙匪), ‘馬賊’ 혹은 ‘草賊’ 등 직업적 비적, 그리고 공산주의 계열 군대(共匪) 등으로 분류되었다.³⁵⁾ 이외에도 각종 군벌의 잔여 세력, 국민당 계열 군대(兵匪), 그리고 옛 淸軍 잔여 세력(淸匪) 등도 새로운 정치 권력과 충돌하였다.³⁶⁾ 민족 독립운동 세력은 집단적 정치

31) 만주국이 수립 이후 일본인 직원이 저격을 당하거나, 그 머리에 懸賞이 걸리기도 했다. 縣 參事官의 殉死 사건이 적지 않게 보고되었다. 1930년대 중반까지도 중앙에서 파견되는 관료들은 안전을 보장받기 힘들었다(浜口裕子, 1996, 앞의 책, 134쪽).

32) 한석정, 1999, 앞의 책, 55쪽.

33) 만주국 수립 시점에도 동북 향촌은 극심한 치안 불안정을 겪고 있었다. 따라서, 만주국 「건국선언」은 “경찰과 병력(警兵)을 조련해 비적 피해(匪禍)를 숙정(肅正)할 것임을 천명하였다(「建國宣言」, 2쪽).

34) 張作霖 등 군벌 지도자 다수는 綠林黨 출신이었다. 이들의 잔여 세력은 반체제 저항의 한 축을 차지하였다. 이들 외에 匪賊과 관련 없는 무장집단들도 ‘匪(賊)’로 불렸다(한석정, 1999, 앞의 책, 60-64쪽).

35) 주로 장학량 계열의 지원을 받은 정치 비적은 만주국의 전복과 교란을 기도하며 ‘反滿抗日’과 ‘失地回復’의 기치 아래에 체제에 도전하였다. 종교적 비적 또한 장학량과 결탁하여 체제에 도전하였다. 거대 세력을 구축하지 못했던 민족운동 세력은 선전전을 이어갔다. 盜匪라고도 불렸던 土匪, 즉 ‘만주 본래의 匪徒’인 직업적 비적의 난립 또한 향촌 치안 불안을 심화시켰다. 공산주의 계열 군대는 대규모 비적 토벌이 완료된 이후 만주국 향촌 치안의 최대 위협요소로 남았다(滿洲國通信社 編, 1935, 『滿洲國現勢 康德二年板』, 滿洲國通信社出版部, 181쪽).

36) 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1935, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「間島省 延吉縣 篇」, 同 調査局(이하 「間島省 延吉縣 篇」), 16-33쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1935, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「奉天省 新民縣(上) 篇」, 同 調査局(이하 「奉天省 新民縣

비적으로 분류된 중국인 군대(滿洲)와 함께 '反滿抗日'의 기치를 내걸고 점령권력에 반기를 들었다.³⁷⁾ 大力會, 紅槍會 등 民間結社 또한 타 집단과 결탁해 체제와 격돌하기도 했다.³⁸⁾

치안 불안은 향촌 사회 전반에 커다란 혼란을 가져왔다. 비적의 침입은 향촌 주민들의 생명과 재산을 위협하였다. 약탈과 납치, 암살 등이 빈번히 발생하였다. 비적에게 재산과 직업을 잃은 농민이 다시 비적으로 변해 약탈을 일삼는 등 악순환이 끊이지 않았다.³⁹⁾ 이는 대규모 민심 이반을 불러오고 새 체제의 정당성을 위협하는 거대한 위기였다. 그러나 동시에 치안 불안은 신정권이 구정권들보다 더 이롭다는 것을 향촌 주민들에게 증명할 기회이기도 했다.⁴⁰⁾ “安居樂業”의 슬로건을 내건 신체제가 현지인의 민심을 장악해 협조를 끌어내기 위해서는 향촌 치안 확보는 필수적이었다.⁴¹⁾

만주국 정부는 “治安第一主義”를 모토로 삼고 반체제 군사집단 진압에 나섰다.⁴²⁾ 먼저 관동군을 중심으로 治安肅正公작이 이루어졌다.⁴³⁾ 민국 시기 경찰 조직을 성공적으로 흡수하고 10만 규모까지 성장한 만주국 경찰도 이를 보조하였다.⁴⁴⁾ 10만 규모의 舊 東北軍을 흡수한 滿洲國軍 또한 討匪工作에 힘을 보탰

(上) 篇]), 42쪽.

37) 「閩島省 延吉縣 篇」, 16-33쪽.

38) 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「安東省 蔣河縣 篇」, 同 調查局(이하 「安東省 蔣河縣 篇」), 337쪽.

39) 「安東省 蔣河縣 篇」, 337쪽.

40) 티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 앞의 책, 100-101쪽.

41) '安居樂業'이라는 단어는 평화롭게 살고 즐겁게 일한다는 의미로 老子의 『道德經』에 등장한다. 동북에서는 만주국 건국 이전부터 安, 居, 樂, 業의 글자 각각을 지역명으로 삼는 등 향촌 주민들에게 친숙한 문구였다. 만주국의 관리자들은 이 문구를 채택하여 일종의 돌아가야 할 '정상 상태'를 제시하였다(티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 앞의 책, 71쪽; 「農村社會生活 篇」, 135쪽; 「樂土の黎明、匪賊大討伐に伴ひ治民工作も進展」, 『滿洲日日新聞』[1935.10.27]).

42) 永富直明, 1936, 「保甲制度論[四, 完」, 『民政部調査月報』 1-10, 滿洲行政學會(이하 「保甲制度論 4」), 35쪽; 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 266쪽.

43) 일본군은 17개 사단 가운데 3분의 1에 가까운 4, 5개 사단을 동북에 파견했다. 이들 관동군은 만주국 치안 유지의 핵심이었다(解學詩 著, 小都晶子 譯, 2006, 앞의 논문, 145쪽).

44) 만주국 경찰은 민국 시기 동북 경찰력을 대거 흡수해 빠르게 성장하였다. 1933년 10만을 넘어선 이들의 규모는 이후로도 줄곧 10만을 상회했다(國務院 統計處, 1933, 『第一次滿洲國年報』, 滿洲文

다.⁴⁵⁾ 그러나 정부는 여전히 광대한 국토의 통제에 어려움을 겪었다.⁴⁶⁾ 여러 차례 대규모 토벌에도 불구하고 비적은 끊임없이 등장했다. 1932년 여름 만주국 전역의 비적은 30만에 육박했다.⁴⁷⁾ 1933년에는 비적들에게 72개 縣城이 공격당해 7곳이 함락될 정도로 만주국의 치안은 극도로 불안했다.⁴⁸⁾ 군대와 경찰을 총동원한 토벌에도 반체제 군사집단에 의한 저항이 쉽게 사그라지지 않는 상황을 두고 당국에서는 “日滿軍警의 역량에만 의존한다면 쉽게 肅正의 實效를 거둘 수 없다”고 했다.⁴⁹⁾ 이러한 상황을 극복하기 위해서는 향촌의 방위력을 강화하는 한편, “비적의 사회적 온상”을 제거하여 비적 문제를 근본적으로 해결할 상시적이고 장기적인 치안공작이 필요했다.⁵⁰⁾

한편, 비적의 발흥 외에 만주국 관료들에게 위협적으로 여겨졌던 향촌의 위험 요소로는 민간에 난립한 무장세력이 있었다. 오랜 기간 이어진 정치사회적 혼란과 정치적 권력의 공백 상태의 결과, 동북지역에는 비적으로부터 생명과 재산을 지키기 위해 스스로 무기를 드는 자위의 전통이 있었다. 건국 초기 만주국 향촌에는 公安隊, 鄉團, 村團, 自警團, 豫備警, 附團, 壯丁團, 區隊部, 保衛隊 등 각기 다른 이름을 가진 자생적 자위조직이 난립하였다.⁵¹⁾ 여기에 민국 시기 법제에 따라

化協會, 517쪽; 윤휘탁, 2012, 「'民族協和'의 허상-만주국 경찰의 민족 구성과 민족 모순」 『동양사학연구』 119, 236-237쪽.

45) 만주국군은 옛 군벌의 병력과 화력을 흡수하여 치안을 유지하고 토착 저항을 진압했다. 만주국군의 규모는 1933년 최대 12만에 육박했으며, 이후 정비를 거쳐 1930년대 내내 8만 규모로 유지되었다(滿洲國軍刊行委員會 編, 1970, 『滿洲國軍』, 蘭星會, 3-20·145쪽; 한석정, 1999, 앞의 책, 52쪽; 유지아, 2019, 「만주사변 후 만주국군 창설과 역할 변화」, 『일본학』 48: 249-255쪽).

46) Rana Mitter, 2000, 앞의 책, p.109.

47) 吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組 編譯, 1990, 『滿洲國警察史』, 吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組, 187쪽; 1933, 「保甲制度를復活」, 『滿洲評論』 5-12, 滿洲評論社(이하 「保甲制度를復活」), 23쪽.

48) 加藤豊隆, 1968, 『滿洲國警察小史-滿洲國權力の實態について』, 財團法人 滿蒙同胞援護會愛媛縣支部, 36쪽.

49) 吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組 編譯, 1990, 앞의 책, 213쪽.

50) 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 181, 264쪽.

51) 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1938, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「錦州省 盤山縣 篇」, 同 調查局(이하 「錦州省 盤山縣 篇」), 111쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1938, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「吉林省 盤石縣 篇」, 同 調查局, 491쪽; 國務院 總務廳 情報處 編, 1935.11, 「吉林省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處, 267-268쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局

운영된 商團, 保衛團 등의 잔재 등도 남겨져 있었다.⁵²⁾

자생적 자위조직은 국가를 대신하여 외부의 위협으로부터 향촌을 지키기 위한 것이었다. 하지만 중앙정부에게 이들은 통제하기 어렵고 불편한 존재였다. 만주국 관료들은 이들이 국가의 경찰력을 능가할 위험성이 있다고 보았다.⁵³⁾ 일부 지역에서는 향촌 유력자나 관리 개인이 자위조직을 사유화하여 향촌 내에서 막대한 영향력을 행사하기도 했다.⁵⁴⁾ 이는 새 국가가 지방을 장악하는데 중대한 암초로 작용했다. 무엇보다도 신국가의 관료들은 민간에서 구축한 자생적 무력 체계를 언제든지 비적이 될(匪化) 수 있는 존재로 간주하였다.⁵⁵⁾ 촌락 내에서 비적과 내통(通匪)하는 자가 나올 경우, 민간의 무기들은 손쉽게 비적의 손으로 넘어갔다. 1932년 안동성 봉성현에서는 납치극을 통한 비적의 자위단 무기 탈취 사례가 보고되기도 했다.⁵⁶⁾ 다양한 방식으로 비적의 손에 넘어간 민간 소지 무기는 관동군과 만주국군을 위협하였다. 따라서 만주국 관료들은 언제든지 체제의 위협으로 변할 수 있다는 점에서 향촌의 자생적 자위조직을 중대한 위협으로 여겼다.

건국 초기 만주국 향촌에서는 관동군, 만주국군, 만주국 경찰, 그리고 향촌 방

編, 1936, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「奉天省 海龍縣 篇」, 同 調査局[이하 「奉天省 海龍縣 篇」], 289쪽; 「吉林省 敦化縣 篇」, 29쪽.

- 52) 중화민국 시기 보위단은 향촌 치안 확보를 위해 清代 民壯과 保甲의 제도를 참고하여 조직한 민간 자위조직이었다. 중화민국 정부는 1914년 5월 「地方保衛團條例」를 발표하고, 1929년 7월 이를 수정하여 「縣保衛團法」을 발표하였으며, 각 성은 각지의 사정에 따라 시행세칙을 정했다. 상단은 상인의 보위단으로 1917년 「商團組織大綱」에 따라 조직되었다(民政部 警務司, 1934, 앞의 책, 6-18쪽).
- 53) 실제로 보갑제도 시행 직전인 1933년 10월 熱河省 豊寧縣에서는 보위단이 경찰보다 더 큰 힘을 가지고 있었다(滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 255쪽; 1937.04, 「保甲制度を中心とする諸問題(一)」, 『民政部調査月報』 2-4, 滿洲行政學會[이하 「保甲制度を中心とする諸問題(一)」], 99쪽).
- 54) 민국 시기 자위단은 일종의 強力團 경향이 있었으며, 鄉長이나 百家長과 같은 지방의 유력자나 관리 등을 위해 이용되기도 했다(『錦州省 盤山縣 篇』, 295쪽; 國務院 實業部 臨時產業調査局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「奉天省 西豐縣 篇」, 同 調査局[이하 「奉天省 西豐縣 篇」], 430쪽).
- 55) 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 255쪽.
- 56) 촌장을 납치한 비적은 자위단 소유의 무기와 인질의 교환을 요구하였으며, 자위단 측에서는 이에 응하여 비적 세력에 충기를 넘겨주었다. 무장해제된 자위단은 운용을 이어갈 수 없어 해산에 이르렀다(國務院 實業部 臨時產業調査局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「安東省 鳳城縣 篇」, 同 調査局[이하 「安東省 鳳城縣 篇」], 391쪽).

위를 위해 조직된 자생적 사적 무력과 체제의 전복을 노리는 무장집단이 어지럽게 뒤엎혔다. 치안을 확보하기 위해서는 군대와 경찰을 보조할 수 있는 방위력을 향촌에 추가하면서, 동시에 여전히 신뢰할 수 없는 민간의 사적 무력 문제를 해소해야만 했다. 만주국 관료들은 中央治安維持會를 중심으로 향촌 치안 확보를 위한 신제도를 검토하였다.⁵⁷⁾ 건국 이전 滿鐵과 관동군의 동북 경영 경험은 물론이고 제국 일본의 식민지인 대만과 관동주, 그리고 조선의 기층 지배를 검토하였다.⁵⁸⁾ 당시 향촌 치안 문제를 해결하는 데 가장 효율적인 선택은 민간의 사적 무력을 국가의 통제 영역 안으로 끌어들이 국가가 주도적으로 활용하는 것이었다. 그러한 결론은 “支那의 옛 전통” 속에서 답을 찾는 것으로 이어졌다.⁵⁹⁾

만주국 정부는 전통사회 중국의 주민 편제 제도를 참고하여 1933년 여름부터 기층 행정지배 방침으로 보갑제도를 구상하였다.⁶⁰⁾ 보갑제도는 1933년 12월 22일 교령 96호 「잠행보갑법」의 공포와 시행으로 시작되었다.⁶¹⁾ 또한 1934년 1월 17일에는 民政部令 2호로 「暫行保甲法施行規則」이 공포되었다.⁶²⁾ 마지막으로 정부는 1934년 2월 3일 民政部訓令 59호로 「잠행보갑법 시행에 관한 건」을 발표하며 보갑 법제를 완성하였다.⁶³⁾

57) 「保甲制度を復活」, 23쪽.

58) 관동군은 건국 이전부터 민간의 自衛團을 활용해 치안을 유지했다. 이는 민간에 향촌 방위를 일부 위탁하는 보갑제 구상에 영향을 주었을 것이다. 또 문명기와 엔도 마사타카가 지적인 것처럼 대만의 보갑제 시행 경험은 만주국 보갑제의 양분이 되었다(이양희, 2016, 「일제의 만주지역 자위단 조직과 활용」, 『한국독립운동사연구』 53·125-135쪽; 문명기, 2018, 앞의 논문, 205쪽; 遠藤正敬, 2013, 앞의 논문, 39-40쪽).

59) 國務院 總務廳 情報處 編, 1936.09, 「安東省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處, 330쪽; 民政部 警務司, 1934, 앞의 책, 19-20쪽.

60) 「保甲制度を復活」, 23쪽.

61) 1932年4月1日, 「暫行保甲法」, 『滿洲國政府公報』 第1號, 國務院 總務廳(이하 「暫行保甲法」), 1-4쪽.

62) 1934年1月17日, 「暫行保甲法施行規則」, 『滿洲國政府公報』 第312號, 國務院 總務廳(이하 「暫行保甲法施行規則」), 1-3쪽.

63) 「暫行保甲法施行に關する件」은 「暫行保甲法施行心得」, 「保甲規約標準」, 「職業的自衛團의解散要領と義務的自衛團의確立方策」의 문서 3건으로 이루어졌다(民政部 警務司, 1934, 앞의 책, 附錄 15-20쪽).

A: 鄰保友愛로써 서로 의존하여 지방의 康寧을 지키고 예상치 못한 긴급의 위해를 방지하기 위해 保甲 및 牌의 제도를 마련한다. 대략 10戶로서 牌로 하고, 村 또는 이에 준하는 구역 내의 牌를 甲으로 하며, 경찰서의 관할 구역 내 갑으로써 保로 한다.⁶⁴⁾

보갑제도 시행 목적과 보갑 조직의 편성 방식을 밝힌 위 사료는 「잠행보갑법」 1조이다. 일정한 戶數 編制 원칙에 따라 피라미드형으로 조직되는 보갑 조직은 만주국 보갑제도를 구성하는 세 가지 주요 요인 가운데 하나이다. 만주국 정부는 보, 갑, 牌 조직을 통해 중앙에서 기층의 戶에 이르는 연락망을 구축하였다. 각 조직을 통할하는 보장, 갑장, 牌장 등 보갑 임원(吏員)은 향촌 사회 내부에서 중앙의 威命을 받들어 수행하는 국가 최하층의 축수로 기능하였다. 만주국 건국 직후 중앙과 성과 현에서 그러했던 것처럼, 현 이하의 지배를 담당하는 보갑 조직은 옛 동북의 지배자들과의 합작 관계를 통해 구성되었다. 「잠행보갑법」 법제에서 설정한 보갑 임원의 자격 조건은 지주와 부농, 식자층, 옛 공직자 등 향촌의 오랜 지배자들에게 편파적으로 설정되었다. 따라서 향촌 유력자들은 보갑 조직의 주요 임원 자리에 앉아 새로운 체제와의 합작 관계를 바탕으로 향촌 사회를 收攬할 것을 요구받았다.

B: 보장 또는 갑장은 보 또는 갑 주민의 긴급한 위해를 경계방어하기 위해 자위단을 조직할 수 있다. 경찰서장이 필요하다고 인정하는 경우에는 보장 또는 갑장에 대하여 자위단의 조직을 명령할 수 있다.⁶⁵⁾

C: 보, 갑, 牌, 자위단의 임원은 명령이나 별개로 규정하는 외에 명예직으로 한다. 자위단원도 또한 동일하다.⁶⁶⁾

B는 보갑제도의 자위단 설립을 규정하는 「잠행보갑법」 제 10조이다. 조직 내

64) 「暫行保甲法」, 1쪽.

65) 「暫行保甲法」, 4쪽.

66) 「暫行保甲法」, 7쪽.

주민들로 편성하는 保甲自衛團은 만주국 보갑제도를 구성하는 두 번째 중요 요소이다. 이는 향촌 치안을 유지하고 경찰의 보조기관으로 방위를 돕기 위한 일종의 官營 자위조직이었다. 보갑자위단은 기존 직업적 자위단의 폐해를 극복하기 위한 무급 의무제 원칙을 내세웠다.⁶⁷⁾ C는 이러한 무급 의무제 원칙을 뒷받침하는 「잠행보갑법」 제20조이다. 또한, 「잠행보갑법」은 기존의 민간 무장집단을 모두 해체하여 보갑자위단으로 재편하고, 새로 결성한 자위단은 관할 경찰서장의 지휘를 받을 것을 주문하였다.⁶⁸⁾ 이는 체제의 잠재적 위협요소로 여겨지던 민간 무장 자위 집단을 국가의 통제 범위 안으로 재편하여 동원하는 작업이었다. 보갑자위단 편제는 향촌 단위에서 군대와 경찰을 보조할 수 있는 자위 능력을 보장하는 것으로, 비적 토벌을 위해 국가가 구상했던 향촌 방위체제의 핵심 요소였다.

보갑제도의 마지막 요인은 보갑 조직 내부에서 시행된 連坐罰金制度이다. 「잠행보갑법」 제 9조는 패 내의 주민 가운데 內亂罪, 外患罪, 公共危險罪, 暫行懲治叛徒法, 暫行懲治盜匪法, 銃器取締規則의 6개 중대 법률 및 기타 치안과 중대한 관련이 있는 죄를 범한 자가 있을 때 그 패에 속한 家長에게 각 2원 이하의 懲罰金 즉, 連坐金을 부과할 수 있도록 명시하였다.⁶⁹⁾ 만주국 관료들은 연좌처벌제도가 “도의상 심각한 모순”이 있는 제도로서 전근대성을 내포하고 있음을 명확하게 인지하고 있었다.⁷⁰⁾ 또한, 향촌 내에서 연좌제로 인해 누적될 불만에 대해서도 이해하고 있었다. 하지만, 관료들은 주민들의 불만을 감수하고서도 효율적 감시 체제 확립을 위해 연좌제 시행을 포기할 수 없었다. 상호 감시 체계 확립을 통해 만주국 국민 내부를 단속하여 비적과 민중을 분리(匪民分離)하는 연좌벌금제도는 비적 발생을 원천 차단하는 상시적 치안공작으로서 보갑제도가 가지는 의미를 가

67) 직업적 자위단은 민중에게 막대한 비용 부담을 안겼다. 1933년 6월, 구 봉천성 지역에는 52,000여 명의 유급 자위단이 존재했으며, 그 유지비만 연간 1,000만 원에 육박할 정도였다. 의무제 무급 복무규정은 이러한 모순을 극복하기 위한 것이다(滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 11·184·255 쪽).

68) 「暫行保甲法」, 5·8쪽.

69) 「暫行保甲法」, 4쪽.

70) 永富直明, 1936, 「保甲制度論(二)」, 『民政部調査月報』 1-8, 滿洲行政學會, 44쪽.

장 잘 보여주는 장치이다.

이렇게 구성된 「삼행보갑법」의 법제는 警務司의 주도로 강력하게 추진되고 홍보되었다. 관료들은 보갑제도가 전통을 계승한다는 점을 강조하며 周代부터 이어지는 통시적 맥락 속에서 만주국 보갑제도의 의미를 부각하였다.⁷¹⁾ 이는 중국 법제도의 계승이라는 측면에서 「만주국을 통치하는 중국 민족의 주체성」을 연출하려 한 것이다.⁷²⁾ 대외적으로는 중국인이 중국법에 따라 중국인을 스스로 다스리는 ‘독립국’을 선전하는 데 활용되었고, 대내적으로는 중국인의 체제 협조를 독려하는 명분이 되었다. 또한, 정부가 새 제도에서 “전통”을 강조한 데에는 제도가 내재한 폭력성을 가리고 합리화하려는 의도도 있었다.⁷³⁾ 정부 측의 제도 선전은 통시적 맥락뿐만 아니라 공시적 맥락에서도 이루어졌다. 영국의 10인조 제도(Tithing), 일본 에도 막부 시기의 5인조 제도 등 동서고금의 호수 편제에 기초한 지방지배 정책들을 소개하며 만주국 보갑제도에 보편성을 부여하고자 했다.⁷⁴⁾ 요컨대 정부는 기존 제도와의 종적, 횡적 연결성을 강조하여 새로운 제도에 정당성을 부여하려 한 것이다.

향촌의 치안 회복을 위해 준비된 만주국 보갑제도의 법제적 구상에 따르면, 국가는 보갑 조직, 자위단, 연좌제의 세 요소를 중심으로 하는 보갑제도를 통해 새로운 향촌 방위체제를 만들고자 하였다. 보갑제도 하에서 국가는 향촌의 옛 지배자들과의 합작 관계를 구축하여 그들의 손을 빌려 주민들을 편제하고 관리하며,

71) 『保甲制度概說』, 「保甲制度論」 등은 보갑제의 淵源을 宋代 王安石의 보갑제를 넘어 周代 鄉呂의 제도까지 소급한다. 또한, 보갑의 이름을 빌리지 않은 주민 편제 제도들도 그 계보에 편입하였다. 만주국 보갑제도가 오랜 역사적 전통의 연장선 위에 있다는 계보의식은 경무사 관료들 내에서만 공유되는데 그치지 않고, 각 지역의 관료들에게까지 공유되었다(滿鐵調査課 編, 1932, 「事變前に於ける東北四省行政機構」, 滿洲日報社印刷所中日文化會, 9-11쪽; 民政部 警務司, 1934, 앞의 책, 1-6쪽; 永富直明, 1936, 「保甲制度論(一)」, 『民政部調査月報』 1-7, 滿洲行政學會(이하 「保甲制度論 1」), 22-25쪽; 國務院 實業部 臨時產業調査局 編, 1938, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 同 調査局(이하 「奉天省 鐵嶺縣 篇」), 26쪽).

72) 遠藤正敬, 2013, 앞의 논문, 42쪽.

73) Philippe Burrin, 1997, *France under the Germans: Collaboration and Compromise*, The New Press, p.1.

74) 「保甲制度論 1」, 21-22쪽.

민간의 사적 무력을 포섭하고 해체하여 경찰의 휘하에 재편성하여 향촌의 방위력을 보강할 수 있다. 또한, 연좌제 시행을 통해 상호감시체제를 구축하여 향촌 주민들이 비적으로 전락하는 것 또한 원천적으로 차단할 수 있다.

Ⅲ. 地方重點主義에 따른 鄉村 防衛體制 構築

「잠행보갑법」이 발표된 1933년 12월, 그리고 부속 법제들이 최종적으로 완성된 1934년 2월 이후, 보갑제도는 향촌 치안 확보를 위한 상시적 치안공작의 일환으로서 대대적으로 추진되었다. 그 결과, 민족적 특수성으로 인해 보갑제도의 시행이 잠정적으로 미루어졌던 蒙旗 지역, 즉 興安省 지역을 제외하면 대부분의 향촌 지역에서 1934년 말엽에 이르러 「잠행보갑법」에 따른 보갑 조직과 자위단의 성립을 보기 시작했다. 민국 시기부터 이어진 지방행정의 경험을 바탕으로 빠르게 보갑 조직을 정비한 남만주 지역에 비해, 상대적으로 치안이 불안하고 인구밀도가 낮았던 북만주 지역에는 중앙의 행정력을 침투시키기 어려웠다. 그럼에도 불구하고, 북만주 지역에서도 잠행보갑법 선포 후 보갑의 이름 아래에 주민 편제 조직과 의용자위단 창설이 추진되었다. 다음은 1934년 10월 옛 흑룡강성 관할 지역의 보갑 조직 편제와 의용자위단 조직 상황을 표로 정리한 것이다. 잠행보갑법이 시행된지 1년이 채 되지 않았음에도 불구하고, 상대적으로 행정침투가 어려운 북만주 지역에서도 다음과 같이 보갑 조직과 의용자위단이 생겨나기 시작한 것이다.

[표 1] 강덕 원년(1934) 10월 舊 흑룡강성 각 현 보, 갑, 패 및 의용자위단 조직 상황

현 명	보 수	갑 수	패 수	의용자위단 수	의용자위단원 수
省會	-	-	-	5	372
龍江縣	9	225	2,086	9	8,010
拜泉縣	13	382	4,000	13	2,369
克山縣	5	289	2,684	5	6,225

呼蘭縣	5	388	4,216	6	3,247
綏化縣	5	259	3,620	5	6,131
海倫縣	14	370	4,064	5	4,044
巴彥縣	5	276	3,644	5	1,475
肇州縣	5	362	3,463	5	21,079
望奎縣	7	297	2,868	6	6,433
瑷琿縣	7	46	647	7	766
林甸縣	6	88	799	6	648
青岡縣	12	199	2,177	12	2,809
嫩江縣	6	44	410	6	1,711
景星縣	4	25	494	4	229
安達縣	6	78	788	6	4,612
依安縣	7	123	1,235	7	700
訥河縣	21	213	2,272	6	6,398
明水縣	9	161	1,633	9	1,578
大賚縣	13	160	1,521	5	1,245
蘿北縣	7	14	140	6	202
肇東縣	15	240	2,238	5	640
泰來縣	5	162	1,477	5	1,318
慶城縣	5	189	1,866	5	1,845
通河縣	4	68	701	4	1,534
蘭西縣	5	239	2,391	5	18,091
木蘭縣	6	101	1,045	6	2,632
龍鎮縣	2	31	283	2	929
綏棱縣	6	57	631	6	450
通北縣	3	22	201	3	503
烏雲縣	2	8	11	2	192
湯原縣	9	89	1,219	9	1,412
呼瑪縣	2	3	37	2	50
佛山縣	1	3	26	1	100
鷗浦縣	2	4	21	1	30
漠河縣	1	3	35	4	146
寄克縣	1	10	111	1	191
綏濱縣	7	34	367	6	161
鐵驪縣	3	20	185	3	542
甘南縣	5	72	781	5	997

東興縣	5	29	491	5	655
泰康縣	9	22	246	9	407
德都縣	5	39	396	5	1,164
鳳山縣	3	6	61	3	172
富裕縣	4	39	366	4	603
遜河縣	3	15	91	3	112
克東縣	5	75	965	5	900
齊齊哈爾市	5	135	1,166	-	-
합계	289	5,632	60,347	247	116,059

[비고] 1934년 10월 3일 警察處 조사 내용으로 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 272쪽에서 인용

하지만 이렇게 조직된 보갑 조직과 자위단은 초기 구상과는 달리 유기적으로 작동하지 않았다. 중앙정부가 전국 단위로 결정한 정책은 필연적으로 지방 단위로 내려오며 법안의 입안자들이 예상치 못한 난관에 봉착하고 굴절되어 가기 마련이다. 만주국 보갑제도 또한 마찬가지였다. 경무사 관료들을 중심으로 막대한 인적, 물적 자원이 투입되었음에도 불구하고, 1933년부터 1935년 사이 보갑제도 시행 초창기에는 수많은 시행착오가 보고되었다.⁷⁵⁾ 「잠행보갑법」 법제가 공포된 시점의 만주국 정부는 기층조직 운영에 필요한 행정력을 충분히 갖추지 못하고 있었다. 여기에 치안 불안정이나 부패 등의 문제가 복합적으로 작용하며 보갑제도의 운용은 미진하였다.⁷⁶⁾

전국에서 보갑제도가 가장 잘 보급된 瀋陽縣조차 1년 넘게 효과를 보지 못할 정도였다.⁷⁷⁾ 보갑의 구획은 이루어져 있으나 충분한 기능을 발휘하지 못했다.⁷⁸⁾

75) 중앙정부는 현의 실질적 지배자인 參事官을 필두로 일본인 警務指導官 등 전문 인력을 각 지방에 파견하여 보갑제 시행을 촉진하였다(國務院 實業部 臨時産業調査局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「奉天省 遼中縣(下) 篇」, 同 調査局[이하 「奉天省 遼中縣(下) 篇」], 737쪽; 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 266쪽).

76) 봉성현에서는 치안이 불량하고, 현성 주위를 제외하고는 縣舍이 철저히 지켜지지 않으며, 현성과 멀리 떨어진 곳에서는 지방 공작이 금전으로 매매되고 있음을 제시하며 이들을 보갑제도 시행 부진의 원인으로 꼽았다(『安東省 鳳城縣 篇』, 376-377·389쪽).

77) 菊池啓, 1935, 『滿洲現農村自治制度の若干考察』, 大亞細亞日本青年同盟 編, 『第1回 滿洲研究團報告』, 大亞細亞日本青年同盟本部, 185쪽.

78) 『安東省 鳳城縣 篇』, 376-377쪽.

보갑제도 지도와 운용이 철저하지 못하여 부과금 징수액이 급증했으며 인민의 부담 또한 크게 무거워졌다.⁷⁹⁾ 보, 갑, 패의 조직 과정이 속성으로 이루어진 까닭에 구역 배분을 제대로 검토하지 못하여 제도 시행에 곤란을 초래하였다. 지역에서 제정된 保甲規約은 그저 형식에 불과했다. 빈강성 일부 지역에서는 保, 甲, 牌長 조차 규약을 잘 알지 못하고 자기 관하 갑 수, 패 수도 모두 알지 못해 유사시 활동능력이 의심스럽다는 평가까지 등장하였다.⁸⁰⁾ 다른 지역에서도 이처럼 형식상 보갑제를 시행하였으나 실질적 효과를 보지 못하였다.⁸¹⁾

시행착오를 거친 정부는 1935년 7월부터 2년 반에 걸쳐 保甲特別工作을 추진하였다.⁸²⁾ 전국적, 일률적 시행을 포기하고 치안, 교통, 재정, 민중 문화 정도 등을 고려하는 지역 중점주의를 채택했다.⁸³⁾ 그 결과, 「잠행보갑법」 법제를 지역의 사정에 맞추어 운용하라는 중앙의 보갑제도 시행 방침이 확정되었다. 1935년에는 50현, 1936년에는 52현, 1937년에는 61현으로 매년 지정 현을 확대하였다.⁸⁴⁾ 지정 현에는 경찰과 행정 역량을 총동원하였다.⁸⁵⁾ 보갑특별공작이 시작된 1935년 여름 이후, 초창기 보갑제도 구상이 점차 향촌에서 실체화되기 시작한다.

보갑제도의 세 가지 요소 가운데 보갑 조직의 준비는 지역에 따른 특수성이 가장 두드러지게 나타나는 요인이다. 「잠행보갑법」 제1조 2항은 보를 기존의 구와 일치시키고, 갑을 기존의 촌 (혹은 이에 준하는) 구역과 일치시킬 것을 지시하였다.⁸⁶⁾ 소위 一區一保主義라고 불리는 이 원칙은 경찰의 보조기관으로서 구상되었던 보갑제도가 경찰 구역과 보의 구역을 일치시키는데 집중한 결과이다.⁸⁷⁾ 하지

79) 國務院 總務廳 情報處 編, 1936.02, 「黑河省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處, 273쪽.

80) 國務院 總務廳 情報處 編, 1936.05, 「濱江省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處, 435쪽.

81) 國務院 總務廳 情報處 編, 1935.11, 앞의 책, 269쪽.

82) 國務院 總務廳 情報處 編, 1936.09, 앞의 책, 336-339쪽; 1937, 「保甲制度第三年徹底的工作を實施」, 『滿洲評論』 12-7, 滿洲評論社(이하 「保甲制度第三年徹底的工作を實施」), 22쪽.

83) 吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組 編譯, 1990, 앞의 책, 214쪽.

84) 「保甲制度第三年徹底的工作を實施」, 22쪽.

85) 보갑특별공작에 대한 자세한 내용은 『滿洲國警察史』(1990)를 참조.

86) 「暫行保甲法」, 1쪽.

87) 「保甲制度論 4」, 51쪽.

만 많은 지역에서는 현실적인 통계 상의 이유를 들어 보와 갑의 규모를 잠행보갑 법의 법제적 구상과 다르게 가져갔다.⁸⁸⁾ 촌의 폐합이 이어지며 行政村과 自然村의 불일치가 빈번하게 발생하는 가운데, 치안 상태나 행정력 등 각 지방의 사정에 따라 보갑의 규모를 조정하였다.⁸⁹⁾ 지역별 보, 갑, 패의 수와 각 조직에 소속된 평균 호구 수를 비교하면 다음과 같다.

[표 2] 지역별 보갑조직 및 호 수 통계

성	현	시기	보 수	1보 당 호구 수	갑 수	1갑 당 호구 수	패 수	1패 당 호구 수	호구 수
奉天省	梨樹縣	1935	9	7068.7	125	508.9	5,481	11.6	63,618
	遼中縣	1935	10	5471.0	161	339.8	5,097	10.7	54,710
	西豐縣	1935	9	5109.2	97	474.1	4,337	10.6	45,983
	海龍縣	1935	41	1132.2	322	144.1	4,228	11.0	46,419
	蓋平縣	1936	41	미상	300	미상	4,483	미상	미상
	鐵嶺縣	1935	6	8552.5	61	841.2	4,794	10.7	51,315
	法庫縣	1936	52	919.6	261	183.2	4,795	10.0	47,820
安東省	蔣河縣	1935	8	미상	81	미상	6,028	미상	미상
	鳳城縣	1935	8	미상	158	미상	6,783	미상	미상
錦州省	盤山縣	1935	30	1136.9	미상	미상	미상	미상	34,107
	綏中縣	1936	42	1138.9	359	133.2	4,729	10.1	47,832
	朝陽縣	1936	12	9576.0	미상	미상	미상	미상	114,912
吉林省	磐石縣	1935	16	1491.8	178	134.1	2,110	11.3	23,869
	敦化縣	1935	5	2765.4	37	373.7	854	16.2	13,827
	伊通縣	1936	8	6651.5	75	709.5	4,995	10.7	53,212
	九臺縣	1936	6	8084.3	미상	미상	미상	미상	48,506
	德惠縣	1936	6	5744.3	미상	미상	미상	미상	34,466

88) 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「龍江省 逃南縣 篇」, 同 調查局(이하 「龍江省 逃南縣 篇」), 380쪽.

89) 1934년 일부 지역에서 촌의 폐합이 시행되면서, 구촌과 보갑의 규모 조정 문제는 더욱 복잡한 국면으로 진입하였다. 이수현에서는 1934년 6월 촌의 폐합이 이루어져 개별 촌의 영역이 확장되었지만, 보갑의 규모는 행정구획 조정과 별개로 폐합 이전 촌의 규모에 맞추어 유지되었다(國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「奉天省 梨樹縣(下) 篇」, 同 調查局(이하 「奉天省 梨樹縣(下) 篇」), 923쪽).

龍江省	明水縣	1934	9	2066.1	161	115.5	1,633	11.4	19,595
	逃南縣	1935	22	1268.5	346	80.7	2,819	9.9	27,906
濱江省	青岡縣	1934	12	2001.0	199	120.7	2,177	11.0	24,012
	海倫縣	1934	14	3608.6	370	136.5	4,064	12.4	50,520
間島省	延吉縣	1935	33	미상	89	미상	미상	미상	미상
熱河省	寧城縣	1935	미상	미상	66	523.6	미상	미상	34,559

[비고]

보갑조직의 수와 호 수는 각 현 농촌조사보고서 데이터를 활용하였다. 길림성 돈화현과 용상성 도남현의 경우 1935년 호수 데이터가 주어지지 않아 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책을 바탕으로 보충하였다.

정확한 보갑 조직의 규모가 확인되지 않지만 보갑제도 초기 일보일촌주의 시행이 확인되는 구 태현과 덕혜현, 조양현은 보와 합치된 구의 수를 바탕으로 보 수를 추정 기입하였다.

- 각 보갑 조직 당 호수의 수치는 소수점 둘째 자리에서 반올림하였다.

표를 보면, 보갑 제도의 세포조직이라고 할 수 있는 패의 실제 규모는 만주국 전역에서 1패 당 9.9호~16.2호이다. 30개에 육박하는 집단부락이 건설된 까닭에 두드러지게 높은 수치가 나온 돈화현을 특수한 사례로 간주한다면, 일반적으로 하나의 패는 10-12호 정도 규모로 이루어져 있다. 이는 잠행보갑법 1조 2항에서 규정하고 있는 법제상 규모인 1패 당 10호와 거의 일치한다.⁹⁰⁾ 반면, 패의 상위 조직인 보와 갑의 규모는 지역에 따라 큰 차이를 보인다. 이수현, 서풍현, 철령현, 장하현, 봉성현, 조양현, 돈화현, 이통현, 구태현, 덕혜현, 명수현, 청강현 등 지역에서는 10개 내외 규모로 보를 설치하였다. 이는 「잠행보갑법」의 일구일보주의 원칙에 따라 기존의 區 구역과 새로운 보 구역을 일치시킨 것이다. 해룡현, 개평현, 법고현, 반산현, 수중현, 도남현, 연길현 등의 지역에서는 훨씬 많은 개수의 보가 조직되었다. 이들 지역은 대개 기존의 구 대신에 촌과 보의 구역을 서로 일치시키는 一村一保主義 원칙으로 보갑조직을 편제하였다. 지역 별 보, 갑, 패 편제 방식 변천을 이해하기 위해서는 1936년 7월 대대적으로 전 현의 보갑 구역을 조정한 철령현의 사례를 참고할 수 있다.

90) 「暫行保甲法」, 1쪽.

[표 3] 강덕 2년-3년(1935-1936) 봉천성 철령현 지역의 보갑 구역 조정

연도	월	편제 방법	區 수	街 수	村 수	屯 수	保甲 수			1보 당 갑 수	1갑 당 패 수
							保 수	甲 수	牌 수		
1935	12	일구일보주의	6	미상	미상	미상	6	61	4,794	10.2	78.6
1936	6		9	미상	미상	미상	9	151	5,868	16.8	38.9
1936	7	일촌일보주의	9	1	70	180	71	340	5,885	4.8	17.3
1936	8		9	1	70	180	71	340	5,903	4.8	17.4

[비고]

- 1보 당 갑 수, 1갑 당 패 수의 수치는 소숫점 둘째 자리에서 반올림하였다.

「奉天省 鐵嶺縣 篇」 내용을 바탕으로 재구성하였다.

철령현에서는 기계적으로 「잠행보갑법」의 일구일보주의 원칙을 좇아 실제 행정 능력에 비해 지나치게 거대하게 보와 갑의 구역을 설정하였다. 그 결과, 각 보갑 조직은 과도하게 많은 수의 하위조직을 관리해야 하는 문제가 발생하였다. 이에 철령현에서는 이러한 문제를 타개하고 보갑제도에 완전을 기하기 위하여 1936년 7월부터 「잠행보갑법」의 편제 원칙인 일구일보주의 원칙을 폐기하고 일촌일보주의 원칙에 따라 보갑 조직을 전면 재조정하였다.⁹¹⁾ 그 결과, 경찰구의 수와 일치되었던 보의 수는 가와 촌을 합산한 수와 같아졌다. 보 구역의 세분화에 따라 갑 또한 여러 개로 분할되어 갑의 수 또한 크게 증가하였다. 평균적으로 하나의 보가 통제하는 갑의 수는 보갑 조직을 조정하기 직전인 1936년 6월에는 16.8개에 육박했으나, 조정 이후에는 4.8개로 크게 줄었다. 마찬가지로, 평균적으로 하나의 갑이 관리하는 패의 수 또한 17개 내외로 줄었다. 이 수치는 1935년 12월의 수치와 비교하면 5분의 1 수준이며 1936년 6월의 수치와 비교해도 절반 이하로 떨어진 것이다. 철령현은 이러한 조정과정을 거쳐 지방의 인력 수준 및 행정 체계에 적합한 보갑 조직을 갖추게 되었다.

91) 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 26쪽.

[표 4] 강덕 2년(1935) 기준 용강성 도남현 지역을 예시로 든 보갑구획 원칙 비교

편제 방법	구분	보	갑	패	1보 당 갑 수	1갑 당 패 수
일구일보주의	법제상 편제 원칙	7	22	2,819	15.7	128.1
일촌일보주의	실제 편제 원칙	22	346	2,819	3.1	8.1

[비고]

- 1보 당 갑 수, 1갑 당 패 수의 수치는 소숫점 둘째 자리에서 반올림하였다.
 『龍江省 逃南縣 篇』 380쪽을 바탕으로 재구성하였다.

철령현과 유사하게 일구일보주의, 일촌일갑주의를 표방하던 도남현 또한 실질적인 통제상 불편을 겪었다. 민국 시기 村制에 따르면 도남현은 7개 區와 22개 村으로 구분되었다. 「삼함보갑법」의 일구일보주의 원칙을 고수하여 도남현 전역을 편제한다면, 하나의 갑이 평균적으로 128.1개, 지역에 따라서는 최대 160개 정도의 패를 담당해야 했다. 이렇게 지나치게 많은 수의 조직을 통제해야 할 경우, 행정적 혼란이 커진다. 따라서 도남현은 일촌일보주의 원칙에 따라 보갑 조직을 정비하였다.⁹²⁾ 이런 보갑 구역의 세분화 작업은 만주국 향촌 전반에서 순차적으로 이루어졌다.⁹³⁾ 주로 1936년 하반기를 전후하여 이루어진 보갑 구역 재조정

92) 『龍江省 逃南縣 篇』, 380쪽.

93) 봉천성 해룡현은 1934년 9월의 行政區 폐지와 촌의 폐합을 계기로 보갑 구역을 세분화하였다. 기존의 행정구장이 맡았던 보장은 행정구 폐지 이후 촌장이 맡는 것으로 바뀌었고, 촌장이 겸임하던 갑장은 둔장이 겸임하는 것으로 바뀌어 현 전역을 38보 322갑 4,228패로 재편성하였다. 같은 성의 법고현에서는 1936년 4월 1일 보갑 구역을 개정하여 1촌을 1보로, 1둔을 1갑으로 삼고 각 임원의 책임 범위를 축소해 직무를 완전히 수행하도록 만들었다. 금주성 수중현 또한 1935년에는 전 현을 10보 43갑으로 편제하고 있었으나, 이듬해 10월 이후 43보 353갑 체제로 一街村一保主義에 입각해 보갑 조직을 재편하였다. 같은 성의 조양현에서도 1936년 7월부터 일촌일보주의가 채택되어 보갑 조직을 재편하였다. 안동성 장하현과 봉성현의 경우에도 1935년 연말의 보갑 조직과 비교하였을 때, 1937년 9월 시점에는 각각 65보 714갑, 48보 314갑으로 보와 갑의 수를 모두 크게 늘려 재편성한 것을 알 수 있다(『奉天省 海龍縣 篇』, 63쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』, 『奉天省 法庫縣 篇』, 同 調查局, 20쪽; 國務院 產業部 農務司 編, 1938, 『康德四年度 縣技士見習生 農村實態調查報告書』, 『錦州省 綏中縣 篇』, 同 農務司이하 『錦州省 綏中縣 篇』, 105쪽; 國務院 產業部 農務司 編, 1938, 『康德四年度 縣技士見習生 農村實態調查報告書』, 『錦州省 朝陽縣 篇』, 同 農務司이하 『錦州省 朝陽縣 篇』, 31쪽; 『安東省 蔣河縣 篇』, 322쪽; 『安東省 鳳城縣 篇』, 377쪽; 滿洲國通信社 編, 1938, 『滿洲國現勢 康德五年板』, 滿洲國通信社出版部, 180쪽).

은 대개 경찰행정 보조에 치중했던 「잠행보갑법」의 일구일보주의에서 행정적 통제에 이점이 있는 일촌일보주의로 이행한 것이 많았다.⁹⁴⁾

지역에 따른 보갑조직 구성의 다채로움이 조직의 수와 규모에만 국한된 것은 아니다. 보, 갑, 패의 임원이 구, 촌, 둔의 임원을 겸하는 소위 “二位一體” 양상 또한 지역에 따라 다양하다.⁹⁵⁾ 일반적으로는 관할 경찰서장의 아래에 보장이 구장을, 갑장이 촌장을 겸하거나 보장이 촌장을, 갑장이 屯長을 겸하는 것이 보통이다. 그러나 일부 지역에서는 법제적 겸임 규정을 완전히 벗어난 모습들이 다양하게 관찰된다. 봉성현에서는 촌장이 갑장을 임명하고, 갑장은 패장을 임명하는 동시에, 갑장이 패장까지 겸하는 혼란스러운 모습이 발견된다.⁹⁶⁾ 장하현과 같이 경찰권과 행정 체계를 극단적으로 밀착시킨 경우에는 구장이 아니라 각 구 경찰서장이 직접 보장을 맡고, 촌장이 갑장을 맡았다.⁹⁷⁾ 둔장 대신 민국 시기 기층 행정 조직의 잔재인 村董이 패장 혹은 갑장을 겸하는 경우도 발견된다.⁹⁸⁾ 이처럼 각 지역에서는 상황에 따라 규정을 적절히 변형하여 보갑조직을 구성하고 운용하고 있었다.

다음으로 살펴볼 부분은 보갑제도의 세 가지 축 가운데 한 부분을 담당했던 자위단이다. 내부에서 제반의 사무를 맡았던 보갑 조직과 외부에 대하여 직접 행

94) 1936년 5월 일반행정 계통과 경무행정 계통, 즉 街村制度和 保甲制度의 충돌을 조율하기 위해 발표된 「民政部 新方針」은 추후 보갑제도 시행 방침에 대해 언급하며 “보는 갑을 통할하는 자치행정의 색채가 농후한 단체”이며 “갑은 자연발생적 부락 관계를 중시”해야 한다고 명시하였다. 이는 경찰행정 보조의 입장에서 일관했던 잠행보갑법의 일구일보주의에서 한 발짝 물러난 모습으로, 일반행정 기능을 수행하는 지방 통치제도로의 최종적 수렴을 염두에 둔 조치였다. 일부 예외가 있으나 대부분의 보갑 구역 조정이 1936년 하반기를 전후하여 이루어진 것은 이러한 보갑 구역에 대한 민정부 측의 관점 변화가 어느 정도 반영되었을 것이다(「保甲制度論」 4, 51쪽).

95) 만주국 정부는 보갑제도와 구촌제도, 경찰행정과 일반행정의 충돌을 방지하기 위해 두 계통의 “二位一體”를 강조하였다. 그 결과 두 계도의 임원은 겸직을 통해 각각의 업무를 처리하도록 설정되었다. 잠행보갑법 3조는 시가지 이외의 갑장은 원칙적으로 촌장 또는 이에 준하는 鄉長이 겸무할 것을 명시하였다(「奉天省 遼中縣(下) 篇」, 737쪽; 「安東省 蔣河縣 篇」, 321, 327쪽; 「暫行保甲法」, 2쪽).

96) 「安東省 鳳城縣 篇」, 382-383쪽.

97) 「安東省 蔣河縣 篇」, 321쪽.

98) 반산현에서는 촌동이 갑장을 겸하였으며, 요중현에서는 촌동이 패장을 겸하였다(「錦州省 盤山縣 篇」, 111쪽; 「奉天省 遼中縣(下) 篇」, 733쪽).

동으로써 움직이는 자위단은 상호보완적 역할을 하였다.⁹⁹⁾ 보갑자위단은 치안의 완전한 숙정을 목표로 1937년까지 이어졌던 “第一期建設期”의 치안숙정공작에서 가장 돋보인 주체 가운데 하나였다.¹⁰⁰⁾ 사적 무력의 국가구조 내 편입을 통한 향촌 방위체제 확립이라는 측면에서 본다면 자위단은 치안 회복을 목표로 시작된 만주국 보갑제도의 가장 핵심적인 주체이다. 각종 농촌조사보고서 자료를 통해 만주국 각지의 보갑자위단 편제 상황을 모아보면 다음과 같다.

[표 5] 농촌조사보고서 조사지역 보, 갑, 패 조직 및 인구, 호구, 자위단 관련 통계

성	현	시기	보 수	갑 수	패 수	인구 수	호구 수	자위단 수	자위단 총인원	상비자위단 인원
奉天省	梨樹縣	1935	9	125	5,481	431,221	63,618	134	25,257	2,500
	遼中縣	1935	10	161	5,097	349,558	54,710	10	36,619	3,378
	西豐縣	1935	9	97	4,337	301,425	45,983	미상	미상	1,600
	海龍縣	1935	41	322	4,228	290,205	46,419	41	28,199	699
	蓋平縣	1936	41	300	4,483	미상	미상	미상	44,620	미상
	鐵嶺縣	1935	6	61	4,794	318,922	51,315	61	36,903	1,980
	法庫縣	1936	52	261	4,795	279,523	47,820	261	35,267	미상
安東省	蔣河縣	1935	8	81	6,028	503,924	미상	미상	57,229	미상
	鳳城縣	1935	8	158	6,783	463,327	미상	183	3,790	3,240
錦州省	盤山縣	1935	30	미상	미상	209,264	34,107	30	660	660
	綏中縣	1936	42	359	4,729	284,756	47,832	미상	미상	미상
	朝陽縣	1936	12	미상	미상	604,353	114,912	미상	미상	미상
吉林省	磐石縣	1935	16	178	2,110	129,785	23,869	미상	미상	미상
	敦化縣	1935	5	37	854	68,473	13,827	39	550	미상
	伊通縣	1936	8	75	4,995	363,407	53,212	58	601	미상
	九臺縣	1936	6	미상	미상	351,440	48,506	미상	미상	미상
	德惠縣	1936	6	미상	미상	273,670	34,466	미상	미상	미상
龍江省	明水縣	1934	9	161	1,633	119,821	18,595	161	미상	미상
	逃南縣	1935	22	346	2,819	157,511	27,906	미상	미상	미상
濱江省	青岡縣	1934	12	195	2,195	156,388	24,012	미상	미상	미상

99) 「奉天省 遼中縣(下) 篇」, 737쪽.

100) 滿洲國通信社 編, 1939, 『滿洲國現勢 康德六年版』, 滿洲國通信社出版部, 158쪽.

	海倫縣	1934	14	370	4,064	307,638	50,520	미상	미상	미상
	間島省 延吉縣	1935	33	89	미상	334,082	미상	119	6,135	미상
	熱河省 榮成縣	1935	미상	66	미상	202,052	34,559	미상	미상	미상

[비고]

- 데이터는 각 현의 농촌조사보고서를 참고하여 재구성하였다. 다만 길림성 돈화현과 용강성 도남현의 경우 1935년 인구나 호수 데이터가 주어지지 않아 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책을 바탕으로 보충하였다. 안동성 장하현과 봉성현의 인구 데이터 또한 같은 방법으로 보충하였다. 정확한 보갑 조직의 규모가 확인되지 않지만 보갑제도 초기 일보일춘주의 시행이 확인되는 구태현과 덕혜현, 조양현은 보와 합치된 구의 수를 바탕으로 보 수를 추정 기입하였다.

봉천성, 안동성, 간도성 등 남만주 지역에서는 보갑자위단에 관해 비교적 상세하게 통계 자료를 남겨두었다. 특히 봉천성 조사보고서의 경우 대개 자위단과 자위단원의 수, 그리고 상비자위단 인원까지 자세하게 기입하고 있는 것이 많다. 반면 용강성이나 빈강성 등 북만주 지역조사보고서의 경우, 調查村이나 調查屯에서 운영되었던 소규모 자위단 편제에 관한 기록을 남기는데 그치고 있다. 따라서 현 전역의 자위단 규모에 관한 기술은 부족하다. 이는 상대적으로 보갑제도의 보급이 늦었던 북만주 지역의 특성이 반영된 것으로 볼 수 있다. 반산현, 돈화현, 이통현 등에서는 현 단위 보갑자위단 통계가 남겨져 있으나 봉천성의 자위단 편성 규모와 비교하면 극히 영세한 수준이다. 상대적으로 풍부한 봉천성의 자료를 바탕으로 보갑자위단 편제 방식과 규모를 살펴보면 다음과 같다. 아래의 표는 위의 표에서 봉천성 각 현의 자위단 통계만을 발췌하여 재가공한 것이다.

[표 6] 봉천성 지역 인구 및 자위단, 상비자위단 비율 통계

현	보 수	갑 수	자위단 수	편제유형	인구 수	자위단 총인원	단원/인구(%)	상비단원	상비단원/자위단원(%)
梨樹縣	9	125	134	甲自衛團	431,221	25,257	5.9	2,500	9.9
遼中縣	10	161	10	保自衛團	349,558	36,619	10.5	3,378	9.2
西豐縣	9	97	미상	미상	301,425	미상	미상	1,600	미상
海龍縣	41	322	41	保自衛團	290,205	28,199	9.7	699	2.5
蓋平縣	41	300	미상	미상	미상	44,620	미상	미상	미상

鐵嶺縣	6	61	61	甲自衛團	318,922	36,903	11.6	1,980	5.4
法庫縣	52	261	261	甲自衛團	279,523	35,267	12.6	미상	미상

[비고]

- 데이터는 각 현의 농촌조사보고서를 참고하여 재구성하였다.
 자위단원/총인구 비율 및 상비단원/자위단원 비율은 소수점 둘째자리에서 반올림하였다.

동일한 성 내에서도 자위단의 편제기준은 통일되지 않았다. 요중현, 해룡현은 보의 편제에 맞추어 자위단을 운영하였다. 반면, 같은 성의 이수현, 철령현, 법고현 등은 보 대신 갑의 편제에 맞추어 자위단을 조직하였다. 봉천성 지역에서는 전 현 인구의 5% 이상이 자위단원으로 편제되었다. 일반적으로는 전체 인구 대비 10% 내외의 인원이 자위단으로 편성되었으며, 향촌의 남성 열 명 중 한두 명은 자위단에 소속되었다. 자위단원 가운데 상비 자위단원이 차지하는 비율은 10% 미만으로, 대부분의 자위단원은 교대로 근무하며 유사시 동원할 수 있는 예비 병력이었다. 1935년 시점에 보갑제도의 시행이 미진했던 까닭에 해룡현에서는 봉천성의 다른 지역에 비해 눈에 띄게 적은 수의 상비 자위단원이 갖추어졌다.¹⁰¹⁾ 향촌 자위의 공백 속에서 해룡현 시가지에서는 부유한 개인이 경찰을 “일종의 私費 자위단”으로 고용하는 自願警 제도가 시행되기도 하였다.¹⁰²⁾

만주국 보갑조직이 지방의 사정에 따라 다채로운 양태를 보였듯, 보갑자위단의 정비 또한 각 지역의 현실과 맞물리면서 천차만별의 모습으로 전개되었다. 대부분의 지역에서는 「삼행보갑법」의 이상에 따른 보갑자위단 재편을 시도하였으나, 모든 지역에서 중앙의 법제에 따라 자위단이 편성된 것은 아니었다. 해룡현처럼 1935년 시점에 이르러서도 기존의 자위조직을 제대로 해체하지 못한 지역도 있었다.¹⁰³⁾ 이러한 지역별 격차가 가장 두드러지게 나타나는 지점은 자위단의 봉급

101) 「奉天省 海龍縣 篇」, 289쪽.

102) 해룡현의 縣城, 山城鎮, 朝陽鎮 세 시가지에서는 상무회장 등의 부유층이 경찰에게 월액 11원을 주고 사비 자위단으로서 고용하는 自願警이라는 제도가 존재했다. 1935년 해룡현성에는 모두 16명의 자원경원이 존재했다(「奉天省 海龍縣 篇」, 65쪽).

103) 해룡현에서는 각 구에 區隊部라는 자위조직이 존재하였다. 해당 지역에서는 1935년에 이르러서도 보갑제도가 철저하게 시행되지 않았기 때문에 구대부가 여전히 해산되지 않고 있었으며, 구

이다. 법제적으로는 무급 의무제 복무가 지시되었으나, 현실적 이유로 봉급을 지불하는 유급 상비자위단을 운영하는 지역들이 적지 않았다. 농촌조사보고서에서 나타나는 각 지역 자위단의 봉급 체계는 다음과 같다.

[표 7] 보갑제도 시행 이후 각 지역 유급 자위단의 봉급 체계

성	현	자위단원 월 급여 (단위: ¥)	단총/단장 월 급여 (단위: ¥)	부단총/부단장 월 급여 (단위: ¥)
奉天省	梨樹縣	9	미상	미상
	遼中縣	10	12	미상
	西豐縣	미상	미상	미상
	蓋平縣	8	18	13
安東省	蔣河縣	(농번기 기준) 12	미상	미상
吉林省	磐石縣	6-7	14	미상
	敦化縣	8	미상	미상
	德惠縣	미상	10	7
龍江省	逃南縣	6	미상	미상
間島省	延吉縣	12	25	20

[비고]

- 자위단 급여 데이터는 각 현의 농촌조사보고서 데이터를 활용하였다.
- 서풍현의 경우 유급자위단이 존재하였으나, 구체적 봉급 수준은 알 수 없다.

조사보고서 가운데 절반 이상의 지역에서 정액의 봉급을 받는 유급 자위단이 존속하고 있었다. 자위단원의 봉급 수준은 지역 사정에 따라 월액 12원(연길현, 장하현)부터 6원(반석현, 도남현) 수준까지 다양하였다. 잠행보갑법 20조는 보갑자위단원과 함께 자위단 임원을 명예직으로 설정하였으나, 많은 지역에서 중앙의 법제적 구상을 벗어나 정기적인 급여를 수령하였다. 유급제 자위단의 인건비 지출은 自衛團費 혹은 保甲費의 이름으로 주민들에게 부과되어 향촌의 부담을 가중시켰다. 유급 자위단 운영은 의무제 무급 자위단을 통해 도저히 향촌 주민을 동원할 수 없는 지역에서 기존의 관습을 이어서 시행된 것이 대부분이었다. 길림성 구대

대부 자위단원들이 둔에 방문하여 자위단비로서 區隊部費를 징수하였다(「奉天省 海龍縣 篇」, 289쪽).

현에서 보갑제도를 추진했던 요네미츠(米光) 참사관이 증언한 것처럼, 보갑정신에 입각한 의무제 자위단의 시행은 요원한 일이었다. 반면, 보갑법에 얽매이지 않고 유급제 자위단을 운영하였을 때에는 치안 확보에 있어 대단히 좋은 결과를 얻을 수 있었다고 한다.¹⁰⁴⁾ 이와 비슷한 맥락에서 1936년 8월 반산현에서는 의무제 자위단을 폐지하고 전면 유급직제로 전환하여 중앙의 자위단 조직 규정을 정면으로 거스르기도 했다.¹⁰⁵⁾ 이처럼 지방의 민도와 경제적 사정, 치안의 확보 정도에 따른 자위단 운용 필요성 등을 감안하여 다양한 형태의 자위단 운용 형태가 등장하였다. 각 현은 지역의 사정에 맞추어 향촌 방위에 있어 최적의 효과를 낼 수 있는 방식으로 보갑자위단을 편성하였다. 그 가운데 보갑제도의 법제적 이상에 따라 가장 성공적으로 유급자위단을 해체하고 의무제 무급자위단을 확충한 지역의 사례로는 간도성 연길현의 사례를 들 수 있다. 아래 표는 1935년 연길현의 자위단 정비과정을 정리한 것이다.

[표 8] 강덕 2년(1935) 연길현 지역 보갑 자위단 변천

월	자위단 수			자위단원 수			소총 및 권총 수			洋砲 수		
	유급	무급	합계	유급	무급	합계	유급	무급	합계	유급	무급	합계
6	62	-	62	1,083	-	1,083	719	-	719	65	-	65
8	82	12	94	944	189	1,133	646	123	769	65	-	65
12	-	119	119	-	6,135	6,135	-	985	985	-	65	65

[비고] 「間島省 延吉縣 篇」 35쪽에 실린 「延吉治安維持會月報」의 내용을 바탕으로 재구성하였다.

「잠행보갑법」 공포 후 1년 넘게 경과한 1935년 1월까지도 연길현 자위단은 모두 유급 자위단으로 현 전역에 걸쳐 62개 자위단에 1,083명의 단원이 배치되어 719정의 소총과 65문의 양포로 무장하고 지역의 방위를 맡고 있었다.¹⁰⁶⁾ 연길현은 3개년 보갑특별공작 시행의 첫 번째 해인 1935년 特別工作 重點縣으로 지정된

104) 「保甲制度を中心とする諸問題(一)」, 102쪽.

105) 「錦州省 盤山縣 篇」, 265쪽.

106) 「間島省 延吉縣 篇」, 34쪽.

후, 1935년 6월부터 자위단의 무급 의무제화 재편에 들어갔다.¹⁰⁷⁾ 현 공서는 장정에 총기를 대여하고 일본인 지도원을 파견하여 둔의 자위 능력을 신장시켰다.¹⁰⁸⁾ 7월 21일부터 30일까지 警務廳 指導官과 明月構守備隊의 주도로 이루어진 自衛團鞏化工作 훈련을 거쳐 무급 자위단 12곳이 신설되었다. 이후 지속적으로 무급자위단을 신설하고 유급자위단은 무급자위단으로 전환하여 같은 해 10월부터는 무급자위단과 유급자위단의 수가 역전되었다. 12월에 이르러 기존 유급자위단은 모두 무급자위단으로 개편되었으며 무급자위단 119단 6,135명이 922정의 소총과 63정의 권총, 65문의 양포를 활용해 연길현의 향촌 방위를 담당하였다.¹⁰⁹⁾ 반년 동안의 정비를 거쳐 자위단은 거의 두 배로 늘어났고, 소속 자위단원 수는 여섯 배 가까이 급증하였다. 자위단 인원 증가율에는 미치지 못하지만 자위단 소지 총기 또한 추가로 확보되어 자위단의 향촌 방위력이 강화되었다.

[표 9] 강덕 2년(1935)-강덕 3년(1936) 철령현 지역 보갑 자위단 변천

시기	경찰구 수	보갑패 조직			자위단 수	자위단원 수				장총 수
		보 수	갑 수	패 수		무급		유급	계	
						상비	예비			
1935.12	6	6	61	4,794	61	1,980	34,923	-	36,903	-
1936.06	9	9	151	5,868	151	675	38,977	-	39,652	70
1936.07	9	71	340	5,885	340	1,858	35,956	-	37,814	80
1936.08	9	71	340	5,903	340	1,909	35,864	-	37,773	117
1936.09	9	71	340	5,903	340	1,909	36,104	-	38,013	117

[비고] 「奉天省 鐵嶺縣 篇」 27쪽의 표를 재구성하였다.

남만주에서 보갑제도가 가장 발달한 지역 중 하나인 봉천성 철령현의 자위단 정비 과정 또한 주목할만 하다.¹¹⁰⁾ 철령현 또한 1935년, 보갑특별공작 중점현으

107) 吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組 編譯, 1990, 앞의 책, 213쪽.

108) 「間島省 延吉縣 篇」, 486쪽.

109) 「間島省 延吉縣 篇」, 34-35쪽.

110) 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 26쪽.

로 지정되어 인력을 집중하여 보, 갑, 패 조직의 내실을 다졌다.¹¹¹⁾ 이를 바탕으로 1936년 7월 일촌일보주의 원칙에 따른 행정구역 개편으로 보와 갑의 규모를 조정하였다. 보갑자위단 또한 새 편제에 따라 재편되었다. 철령현 자위단원은 일찍부터 「잠행보갑법」 20조에 따라 명예직으로 하였다. 모든 자위단은 무급제의 무 자위단원으로 이루어졌다. 자위단원 수는 현 전체를 통틀어 4만 명에 육박하였으며, 상비 자위단원은 전체 단원 수의 5% 정도 규모로 갖추어졌다. 또한, 자위단이 활용할 수 있는 무기 또한 착착 확보되었다.

이렇게 조직된 만주국 보갑자위단은 향촌을 위협하는 비적과의 전투 제일선에서 활약하였다.¹¹²⁾ 이들은 소속 향촌의 방위를 담당했을 뿐만 아니라 군경의 지휘하에 관할 지역 외의 토벌까지도 참가하였다.¹¹³⁾ 자위단의 활약이 가장 잘 드러나는 지역으로는 건국 직후 극심한 치안 불안 속에서 비적과의 전투를 이어갔던 간도성 연길현을 꼽을 수 있다. 다음은 1935년도 간도성 연길현에서 벌어진 비적과 자위단 간 교전 기록을 정리한 것이다.

[표 10] 강덕 2년도 간도성 연길현 자위단 비적 전투 기록

월	일	계통	인수	무기	출몰지방	피해	대처상황
2	29	匪賊	10	不詳	老頭溝 河南	-	자위단과 충돌
6	3	共匪	5	소총 10	灰茶負子	-	경찰서원, 자위단 13명 출동
	4	共匪	3	소총 3	吉非小村	畜牛 5두 강탈	경찰대, 자위단 출동
	5	匪賊	20	소총 20	鷄林村	-	자위단 응전
	10	共匪	30	소총 20	鷄林村	2명 납치	경찰, 자위단 출동
	13	土匪	50	소총 50	北大人溝 若水洞	-	자위단 20명 출동 비적 5명 사살 권총탄 95발, 군모 6개

111) 吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組 編譯, 1990, 앞의 책, 213쪽.

112) 「龍江省 逃南縣 篇」, 388쪽.

113) 일례로, 1934년 11월 구 흑룡강성 전역에 걸친 비적 대토벌에는 관동군, 만주국군과 함께 자위단이 대대적으로 동원되었다(「奉天省 梨樹縣(下) 篇」, 931쪽; 「錦州省 朝陽縣 篇」, 31쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1937, 『康德三年度 縣技士見習生 農村實態調查報告書』 「吉林省 德惠縣 篇」, 同 調查局이하 「吉林省 德惠縣 篇」, 19쪽; 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 270쪽).

						획득	
7	16	共匪	20	소총 10 권총 10	細鱗河	중국인 2명 납치 모자 3개, 옥수수 1포대 밀가루 반 포대 등 강탈	경찰, 자위대 응전
	12	미상	미상	미상	五巖洞	-	자위단 응전
8	29	共匪	미상	미상	完兵台	-	경찰대, 자위단 출동
	3	共匪	8	각 장총 권총	大每康溝 東沟村	-	자위단 출동
9	7	共匪	16	날도1 권총1 각 장총	東佛寺警察區 二十二里 中陽村	인질 3명	자위단 출동
	5	滿匪	6	각 장총	盤安鄉 富巖洞	-	자위단을 습격했으나 격퇴
10	30	滿匪	5	장총	金佛寺 衆坪 附近	-	4명을 납치하려 했으나 경찰대, 자위단이 격퇴
	5	滿匪	6	각 장총	第六區 石頭河子	농민을 인질로, 자위단장은 匪彈에 쓰러짐	-
11	합匪	20	각 장총	小五道溝 集團部落	-	수비대 및 자위단이 격퇴	
	5	共匪	40여	미상	第三區 富滿村	자위단장 전사 2명 납치	-
11	12	滿匪	10	각 소총	第三區 完兵台會財村		조선인 3명과 황소 2두를 납치하려 했으나 자위단으로 인해 이루지 못함

[비고] 「間島省 延吉縣 篇」 22-33쪽의 표를 정리하여 재구성하였다.

거듭된 전투와 토벌의 결과, 연길현의 치안은 급격하게 안정되었다. 1935년 3월 연길현에서는 비적의 난립으로 인해 경찰서가 배치된 거리^[113] 외에는 절대로 안전을 보장할 수 없다고 하였으나, 연말에는 수 명 단위의 소규모 비적이 출몰하는 것 외에는 큰 문제가 발생하지 않게 되었다.¹¹⁴⁾ 다른 지역에서도 지역의 실정

114) 「間島省 延吉縣 篇」, 17쪽.

에 따른 보급자위단 운용을 통해 향촌의 치안 확보에 상당한 성과를 거두었다.

보급자위단 운영은 다양성이 범람하는 과정이었다. 규모도, 편제기준도, 보급도 모두 지역의 사정에 따라 달라졌다. 하지만, 보급자위단 사용 무기의 최소화라는 정책적 기조만큼은 만주국 전역에서 일관적으로 관철되었다. 1930년대 중반 만주국 정부는 보급자위단 편성, 연좌제 시행과 더불어 치안유지 제2기 공작으로서 민간 산재 무기조사 및 회수공작을 추진하였다.¹¹⁵⁾ 이 공작의 최종적 목표는 “보급, 자위단 및 상황상 필요하다고 인정하는 최소한의 수를 민간에 남겨두고 전부 회수”하는 것이었다.¹¹⁶⁾ 무기 회수 공작을 통해 국가는 상당한 양의 무기를 확보할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 많은 지역의 보급자위단은 무기 부족 문제에 시달렸다.¹¹⁷⁾

여전히 향촌 주민을 완전히 신뢰할 수 없었던 만주국 정부는 민간에 무기를 양도하는 상황을 극도로 피하고 싶었다. 관료들은 민간에 대한 무기 보급이 비적과의 전투와 향촌 방위력 강화를 위한 일종의 필요악이라고 여겼다. 따라서 지극히 제한된 수량의 무기만을 위험지역에 국한하여 지급하였다. 「暫行銃砲取締規則」을 통해 자위단 소지 총기 및 탄약 수량을 제한한 데에는 만주국 정부의 향촌 주민에 대한 강한 불신이 담겨있다.¹¹⁸⁾ 규정에 따라 이수현 보급자위단에는 각 갑(100호)에 20정 만이 제한적으로 보급되었다.¹¹⁹⁾ 총기가 제대로 보급되지 않은

115) 대규모 비적과의 투쟁에 중점을 두었던 치안유지 제 1기 공작과 달리, 2기 공작은 분산된 비적을 토벌하고 새로운 비적 출현의 근본적 차단에 방점을 두었다(滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 264·270쪽).

116) 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 255쪽.

117) 보급자위단의 무장은 長銃, 小銃, 拳銃, 洋砲 등으로 이루어졌다. 장총이라고도 불린 소총은 제국 일본에서 널리 통용된 개인화기인 38식 보병총이었다. 자위단장 등 임원들은 독일제 마우저 권총, 소위 “모제르 총”을 소지한 것으로 보인다. 또한, 무기회수 과정에서 자위단 용으로 5연발 러시아 총을 남겨두었다는 서술도 발견된다. 만주국 정부는 무기 회수공작을 통해 이러한 범용성 있는 무기들을 대거 확보했음에도 불구하고 의도적으로 자위단의 무장 정도를 가벼운 수준으로 억제하였다(「吉林省 德惠縣 篇」, 58쪽; 「農村社會生活 篇」, 159·160·170·173·188쪽).

118) 保 자위단은 최대 50정의 총과 1정에 20발 이내의 탄약, 甲 자위단은 최대 20정의 총과 1정에 20발 이내의 탄약만으로 무장하도록 제한하였다(解學詩 著, 小都晶子 譯, 2006, 앞의 논문, 148쪽).

119) 다만, 이러한 규제의 존재에도 불구하고, 봉천성 이수현 자위단의 무장 상황은 다른 현 자위단에 비해 잘 갖추어진 편에 속한다. 이수현의 상비 자위단원 2,500명은 각각 소총 1기씩을 보급받고

지역의 자위단원은 곤봉 등으로 훈련에 임하였다.¹²⁰⁾ 濱江省 肇洲縣 張家大圍子에서는 총기 부족으로 인해 자위단을 3종으로 나누어 운영하였다. 제1종 자위단원 만이 남색 제복을 착용하고 38식 장총 및 마우저(Mauser) 총, 그리고 탄약을 지급받을 수 있었다.¹²¹⁾ 봉성현의 경우, 결국 총기가 갖추어지지 않아 자위단을 유지할 수 없었다.¹²²⁾ 장하현의 보갑자위단은 무장의 불충분으로 인해 비적에 대한 방어력을 충분히 갖추지 못했다.¹²³⁾ 빠르게 의무제 보갑자위단을 구축한 철령현조차 총기의 지급 제한 조치를 피할 수 없었다. 철령현에서는 한 단계 더 나아가 자위단을 이원화하여 전체 현 자위단원의 약 1.1% 정도인 400명만을 무장시켜 소규모로 운영하였다. 그리고 각 지역 방위를 맡은 保自衛團에는 총기를 지급하지 않고 곤봉으로 자위에 임하도록 지시하였다.¹²⁴⁾ 연길현이나 서풍현과 같이 치안상 필요성을 인정받아 총기를 지급했던 지역에서는 토벌 및 歸農工作이 이루어져 치안을 회복함에 따라 빠르게 대여한 총기들을 회수하였으며, 극히 일부 위험지역에만 무기들이 남겨졌다.¹²⁵⁾ 심지어 치안 확보 정도에 따라 일부 지역에서는 운영하는 자위단 규모 자체를 감축하기도 하였다.¹²⁶⁾ 이러한 사례들을 통해 만주국 정부가 보갑자위단의 규모를 최소화하여 운용하려 하였음을 파악할 수 있다.

수치를 통해 편제 양상을 확인할 수 있는 보갑조직이나 자위단과 달리, 향촌 내 연좌제 시행의 성패를 사료를 통해 논증하는 것은 무척 어렵다. 극히 일부 지역의 농촌조사 보고서에 실제로 보갑제로 인해 연좌 처벌된 인원 수치가 일부 남

향촌 방위에 나섰는데, 타 지역의 보갑 자위단은 일반적으로 수 명에서 수십 명 당 한 정도의 총기를 겨우 보급할 수 있는 정도였다. (『奉天省 梨樹縣(下) 篇』, 923쪽.)

120) 『間島省 延吉縣 篇』, 486쪽; 『奉天省 鐵嶺縣 篇』, 223쪽.

121) 제2종 자위단은 제1종 자위단이 사용하는 총기 외에 구식 총을 소지할 수 있는 자로 구성되었고, 제3종은 棍棒組로 조직되었다. (『農村社會生活 篇』, 170-173쪽.)

122) 『安東省 鳳城縣 篇』, 391쪽.

123) 『安東省 蔣河縣 篇』, 339-340쪽.

124) 『奉天省 鐵嶺縣 篇』, 223쪽.

125) 『奉天省 西豐縣 篇』, 195쪽; 『間島省 延吉縣 篇』, 486쪽.

126) 『吉林省 德惠縣 篇』, 58쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 『奉天省 蓋平縣 篇』, 同 調查局, 308쪽.

겨져 있을 뿐이다. 拜泉縣 王殿元屯에서는 보갑 연좌처분법에 의해 벌을 받은 자가 72명 있었다.¹²⁷⁾ 또한 철령현에서는 1935년 12월 공공위협죄 위반으로 2건, 잠행징치도비법 위반으로 77건, 총기취체법 위반으로 9건의 처벌이 이루어졌다. 하지만 이후 이듬해 9월까지 단 한 건의 총기취체법 위반 처벌 사례를 제외하면 추가적으로 연좌처벌이 집행되지는 않았다.¹²⁸⁾ 하지만 이런 파편적 처벌 기록을 바탕으로 실제 연좌제의 시행 강도나 연좌처벌의 심인적 효과를 확인하는 것은 어렵다. 다만 “연대책임이 法化되어 종래 누누이 보인 비적 通謀 등의 불상사가 절대 없다.”, 혹은 “(보갑제도는) 십가연좌의 책임체를 기초로 하고 있으므로 치안 행정 상 공헌하는 바가 지극히 크다” 등의 표현들을 통해 그 성과가 있었음을 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.¹²⁹⁾

보갑특별공작 3개년 계획을 거쳐 만주국 농촌에서는 지방중점주의에 입각한 보갑제도가 시행되었다. 비록 제도 초기의 법제적 구상이라고 할 수 있는 잠행보갑법과는 다소 유리된 모습을 보이기는 하지만, 각지의 보갑제도는 지방의 사정에 맞추어 가장 효율적으로 기능할 수 있는 형태를 찾아갔다. 흥안성 등 북만주 일부를 제외한 대부분의 지방에서는 1935년 이후 보갑조직과 자위단을 편제하고, 보갑조직의 내부에서 연좌벌금제도를 실시함으로써 향촌 방위체제를 성공적으로 구축하였다.

IV. 保甲合作體制的 成功과 合作構造 弛緩

1935년에서 1937년에 이르기까지 3개년 보갑특별공작을 거치면서 보갑제도는 만주국 전역에서 역동적으로 운영되었다. 만주국 정부는 보갑제도 시행을 통해 많은 분야에서 성과를 거두었다.¹³⁰⁾ 기층에 대한 중앙의 행정침투는 보갑조직 구

127) 「農村社會生活 篇」, 179-180쪽.

128) 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 27쪽.

129) 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 184·255쪽.

축과 행정 명령 전달 계통 정비를 거쳐 진보하였다. 보-갑-패-호로 이어지는 피라미드형 보갑조직을 통해 현의 政令이 기층에 도달하기까지의 기간이 크게 단축되었다.¹³¹⁾ 중앙에서 명령을 전달하기 위해 향촌의 주민을 모을 때, 보갑은 상무회나 경찰 등과 함께 활용되는 주요 도구로 자리매김하였다.¹³²⁾

초창기 법제인 「保甲規約標準」 또한 보갑 임원의 행정 직무를 규정하였으나, 향촌에서 이루어진 보갑 조직의 역할 확장은 규정을 넘어섰다.¹³³⁾ 본래 중국에서 보갑은 적은 비용으로 지역 사회의 인적, 물적 자원을 국가로 동원하는 장치였다. 만주국 보갑제는 몇 가지 근대적 술어들로 포장되었지만, 중화제국이 수 세기 동안 사용해온 戶籍, 稅收 관리 제도를 재현하였다.¹³⁴⁾ 보갑 임원은 호구조사, 주민 교화, 위생, 토목, 소방 등을 시작으로 교육과 농업, 식산 전반의 업무를 도맡았다.¹³⁵⁾ 省 土木科의 진두지휘 하에 이루어진 도로망, 촌락, 교량 등 향촌 사회 인프라 구축 과정에서 보갑 임원은 보, 갑, 패 조직의 노동력을 동원하고 감독하는

130) 오쿠무라 히로시는 기능이 1935년 이후 본격화되었음에 주목하여 이후 시기 보갑제도를 '修正保甲制'로 칭하였다. 1935년을 전후하여 보갑제도의 활동에 큰 차이가 있었다는 점은 엔도 마사타카 등의 연구에서도 확인할 수 있다(奥村弘, 1990, 앞의 논문, 17, 19쪽; 遠藤正敬, 2013, 앞의 논문, 44쪽).

131) 이전에는 현에서 나온 명령이 구촌조직을 경유하여 각 호에 도달하기까지 약 보름 정도 소모되었다. 하지만 보갑제도 시행 후 행정 명령의 전달 속도가 크게 개선되어 도남현에서는 그 과정이 3일, 연길현에서는 5일 정도로 크게 단축되었다(『龍江省 逃南縣 篇』, 384쪽; 『閩島省 延吉縣 篇』, 485쪽).

132) 滿洲國通信社 編, 1938, 위의 책, 208-209쪽.

133) 「保甲規約標準」은 호구조사, 아편 흡식 교정, 전염병 예방, 도로와 교량 관리, 소방 작업, 재해 복구 등을 모두 보갑장의 역할로 규정하였다(民政部 警務司, 1934, 앞의 책, 附錄 17-18쪽).

134) Mary C. Wright, 1957, *The Last Stand of Chinese Conservatism: The Tung-chih Restoration, 1862-1874*, Stanford University Press, p.136; 티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 앞의 책, 281-282쪽.

135) 보갑 임원은 전국 단위 인구조사에도 동원되었으며, 아편 파종 단속도 맡았다. 「五年後에完成될滿洲國街村制度」는 보갑이 「단지 치안상의 警防기관에 그치지 않고 교육, 토목, 위생, 산업 등의 一般助長 행정방면에까지 그의 임무를 확대」함을 증언한다. 빈강성 海倫縣 後三馬架屯에서는 갑장이 亞麻 종자 배급을 주도하였고, 閩島省에서는 大豆販賣組合, 改良組合 등이 保甲事務所와 연계되어 운영되었다(『農村社會生活 篇』, 165쪽; 永井定, 1936, 「保甲制度の現在と將來」, 『滿洲行政』 3-11, 滿洲行政學會[이하 「保甲制度の現在と將來」], 17쪽; 「全部の公表終る, 二十五都邑の總人口, 前年より一割一分増加」, 『朝日新聞外地板-滿洲板』[1936.04.22]; 「爲具報查禁農民截種罌粟癮理情形仰祈鑒核備案由」, 『雙城縣公報』[1935.05]; 1937.05, 「五年後에完成될滿洲國街村制度」, 『在滿朝鮮人通信』, 興亞協會[이하 「五年後에完成될滿洲國街村制度」], 20쪽).

중요한 역할을 맡았다.¹³⁶⁾ 상위 행정 기구에서 내려오는 부역이나 조세 등을 상의하여 적절히 할당하는 역할 또한 보갑 임원의 핵심적인 업무가 되었다.¹³⁷⁾ 이들은 소작료의 결정에 개입하기도 하였으며, 촌락 내에 분쟁이 발생할 시 이를 중재하는 역할도 수행하였다.¹³⁸⁾ 지역 주민의 신분이나 자격 등을 보증, 증명해주는 역할 또한 보갑 임원이 담당하였다.¹³⁹⁾

보갑 임원의 역할은 사회사업 분야에서도 강조되었다. 이들은 촌락 내에서 빈민 구휼을 담당하였으며, 의창제도에도 관여하였다. ‘積穀’이라고도 불린 의창제도는 농가의 어려움을 해소하기 위해 양곡을 대여하는 사업으로, 구 요령성 지역에서는 일찍이 1920년부터 시행된 바 있다.¹⁴⁰⁾ 의창제도는 여러 가지 운영상의 폐해와 동북지역의 정치 사회적 혼란으로 인해 그 운영이 흐지부지되었으나, 1935년을 기점으로 전국단위로 부활하였다. 의창제도의 시행은 보갑제도의 강화와 서로 맞물려 전개되었으며, 보, 갑, 패의 임원은 의창제도 시행 과정에서 중요한 역할을 맡았다.¹⁴¹⁾

136) 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「吉林省 磐石縣 篇」, 同 調查局(이하 「吉林省 磐石縣 篇」), 484쪽; 滿洲國通信社 編, 1938, 위의 책, 164쪽.
 137) 國務院 實業部 農務司 編, 1938, 『康德四年度 縣技士見習生 農村實態調查報告書』 「吉林省 九臺縣 篇」, 同 農務司, 74쪽; 「吉林省 磐石縣 篇」, 398쪽; 「安東省 鳳城縣 篇」, 380쪽; 「奉天省 遼中縣(下) 篇」, 698쪽.
 138) 「吉林省 敦化縣 篇」, 121쪽, 「奉天省 海龍縣 篇」, 226쪽.
 139) 滿洲國通信社 編, 1939, 위의 책, 408쪽.
 140) 「奉天省 西豐縣 篇」, 205쪽, 「奉天省 梨樹縣(下) 篇」, 858쪽.
 141) 의창제도 설계 과정에서 정부는 각지의 保甲長을 義倉長으로 삼으려 하였다. 각지의 의창 규정은 甲長의 의창 업무 병행을 명시하였다. 1935년 10월 『雙城縣公報』의 인사발령 문서는 보갑장의 의창장 겸직을 기록하였다. 철령현에서는 창고 소유지의 보장이 의창의 장을 겸하였으며, 서풍현에서는 패장이 책임자를 맡았다. 요컨대, 의창제도 시행과정에서 각지 사정에 따라 중앙의 원칙은 조금씩 변형되었으나, 보장, 갑장, 패장은 의창 관련 업무를 맡아 처리하였다. 그 결과, 1936년에 보갑을 거치지 않고 운영되는 의창은 거의 없었다.(「義倉長には保甲長を選ぶ、義倉、保甲兩制度の緊密は戀結」, 『滿洲日日新聞』[1935.10.01]; 「保甲制度の現在と將來」, 17쪽; 「安東縣義倉管理規則施行細則」, 『安東縣政月刊』[1936.03]; 「乾安縣義倉管理規則施行細則」, 『吉林省公報』[1937.01]; 「雙陽縣義倉管理規則施行細則」, 『吉林省公報』[1937.04]; 「伊通縣義倉管理規則施行細則」, 『吉林省公報』[1937.06]; 「德惠縣義倉管理規則施行細則」, 『吉林省公報』[1937.09]; 「奉天省 西豐縣 篇」, 406쪽; 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 36쪽; 沈潔, 1996, 『滿洲國社會事業史』, MINERVA社會福祉叢書2, 195-205쪽).

가장 주목할 만한 행정기능 확장은 보갑제도가 징세 기능을 회복한 것이다. 원칙적으로 「잠행보갑법」 법제는 세금 징수의 독촉을 돕도록 하고 징세 업무를 맡기지는 않았다. 하지만, 실제로는 보갑 임원들이 직접 호를 순회하며 稅吏 역할을 하는 모습이 여러 현에서 동시다발적으로 발견된다. 당시 만주국 향촌의 세제 체계는 하나로 통일되지 않고 각 지역의 형편에 따라 서로 다른 형태를 하고 있었던 만큼, 지역에 따라 각 직책이 맡은 징세 분야 또한 다양했다.¹⁴²⁾ 심지어 반석현에서는 보장과 갑장 뿐만 아니라 자위단장까지 징세에 나섰다.¹⁴³⁾ 1936년 일부 지방의 보갑 임원은 村費 징수 및 독촉권을 가졌고, 지역에 따라서는 國稅와 縣稅까지 도맡기도 했다.¹⁴⁴⁾ 일반적으로 촌비와 보갑비, 자위단비 등은 향촌 내부의 행정 비용이나 자위단 운영 등에 활용되었다. 따라서 촌비를 보갑 임원이 거둔 것은 보갑제 운용을 위한 경비를 향촌 내에서 조달한 것으로 볼 수 있다. 하지만 국세나 현세의 경우 각각 만주국 중앙정부나 현 단위 행정 기관으로 이관되었다. 따라서, 만주국에서 보갑은 청대나 민국, 혹은 대만이나 일본 점령지의 보갑과 같이 국가 전반 세무행정의 최하층 단위가 되었다 하겠다.¹⁴⁵⁾

향촌의 치안 확립 및 경찰행정의 보조라는 초창기의 목표를 넘어서서 보갑조

142) 이 양상을 표로써 정리하면 다음과 같다.

【표 11】 보장, 갑장, 패장 및 자위단장의 지역별 담당 징세 업무 양상

牌長	돈화현[保甲費], 반석현[保甲費], 개평현[村費], 철령현, 연길현[保費] 장하현[村費, 保甲費], 반산현[屯費]
甲長	돈화현[保甲費], 반석현[村費, 甲費], 철령현, 연길현[自衛團費], 도남현[義倉費]
保長	돈화현[保甲費], 반석현[保費]
自衛團長	반석현[村費]

[비고] 각 현 농촌조사보고서 서술을 바탕으로 재구성하였다.

- 143) 반석현에서는 원칙적으로 갑장이 갑비를, 보장이 보비를 거두도록 하였으며, 실제 징수과정에는 자위단장과 촌장이 보비와 갑비를 포함한 촌비 일체를 징수하였다(「吉林省 磐石縣 篇」, 398·484쪽).
- 144) 「保甲制度의 現在と 將來」, 17쪽; 民政部 警務司, 1934, 앞의 책, 31-33쪽; 「農村社會生活 篇」, 168쪽.
- 145) 和田清 編, 1939, 앞의 책, 210-211쪽; 티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 앞의 책, 281-283쪽; 문명기, 2018, 앞의 논문, 196·204쪽.

작은 각종 향촌 행정의 주체로서 활약하였다.¹⁴⁶⁾ 그 결과 보갑제도는 시행 4년 만에 “보갑 없이는 만주국의 유기적 활동이 완전히 정지된다고 해도 과언이 아니다”라는 평가를 받았다.¹⁴⁷⁾ 보갑제도는 행정 전반으로 업무를 확대한 결과 현 이하 행정 조직의 부실을 보완하며 “지방단체로서의 직능”을 수행하는데 이르렀다.¹⁴⁸⁾

1935년 이후 업무 영역을 확장하여 기층 통치기구 역할을 수행한 것도 커다란 성과였다. 하지만, 무엇보다 보갑제도 시행을 통해 만주국 정부가 거둔 가장 중요한 성공은 그 본연의 목적에 있었다. 만주국 정부는 보갑제도 시행을 통해 향촌의 치안을 빠르게 안정시킬 수 있었다. 보갑제도 시행 이후 만주국 전역의 비적 수는 극적으로 감소했으며, 반대로 비적의 검거율은 급격하게 증가하였다.

[표 12] 1930년대 중반 만주국 비적 추이

연도	비적 수	검거인 수	검거 비율 (%)
1932	300,000	13,528	4.51
1933	120,000	5,570	4.64
1934	50,000	14,607	29.21
1935	44,000	27,856	63.31
1936	36,000	20,482	56.89
1937	21,000	14,203	67.63
1938	7,297	5,393	73.91

[비고] 東洋經濟新報社, 1941, 『現代日本文明史 第10卷』, 東洋經濟新報社, 515쪽 참고

146) 보갑제도는 보갑특별공작을 거치면서 지방면의 행정 업무까지 그 역할을 확대하였으며, 기층의 행정 공백을 메우는 역할을 수행하였다. 치안유지를 필두로 교육, 위생, 구빈 등 보갑 임원이 새롭게 맡은 업무들은 흡사 “鄉團自治의 실권을 권 父老”, 즉 전통시대 중국에서 국가의 역할을 분담했던 鄉紳 세력이 담당했던 향촌의 제반 행정업무와 유사하였다(사카이 데쓰야 저, 장인성 역, 2010, 『근대일본의 국제질서론』, 연암서가, 210-212쪽).

147) 이는 식민정책학자 아나이하라 타다오(矢内原忠雄)가 “무릇 대만에서 경찰과 보갑의 힘을 빌리지 않으면 어떠한 일도 시행하기 어렵다”라며 대만 보갑제도의 행정기능을 추켜올렸던 것과 비슷한 수준의 칭찬이다(「保甲制度の現在と將來」, 16쪽; 矢内原忠雄, 1929, 『帝國主義下の臺灣』, 岩波書店, 222-223쪽).

148) 보갑제도는 일본의 市町村 지방단체가 맡는 분야까지 담당한다는 평가도 받았다(「五年後에完成될滿洲國街村制度」, 20쪽; 「保甲制度の現在と將來」, 15쪽).

보갑특별공작이 시행되기 이전부터 이미 만주국 각지에서는 보갑제도의 시행으로 인해 향촌의 치안이 급격하게 안정되고 있다는 언급이 빈번하게 등장한다.¹⁴⁹⁾ 앞서 살펴보았듯 1933년부터 1935년 사이에 조직된 보갑조직과 자위단은 완벽한 것은 아니었지만, 당장 비적의 향촌 침입 시에는 중요한 보루가 되었다. 새로운 체제의 잠재적 위협이었던 민간의 무장집단은 보갑자위단으로 재편되어 국가의 중복이 되었다. 보갑제도는 외부의 비적과 내부의 사적 무력이라는 두 가지 위험요소를 한 번에 해결하며 향촌 치안 안정에 핵심적인 역할을 하였다. 保甲道路 정비와 保甲電話 보급은 輿地와 縣城를 연결해 국가의 힘이 미치는 범위를 확장했다.¹⁵⁰⁾ 이를 통해 군경은 향촌으로 빠르게 출동할 수 있게 되었다.¹⁵¹⁾ 집단 부락 건설 등과 맞물리며 보갑제의 효과는 극대화되었다.¹⁵²⁾

만주국이 보갑제를 통해 향촌 치안 확립이란 목표를 성공적으로 달성할 수 있었던 기반은 무엇인가? 피라미드 연락망을 기반으로 빠르게 기동했던 강력한 국가폭력은 “反滿抗日匪”를 분쇄한 주체였다. 정책 입안자들조차 그 전근대성으로 인하여 고민했으며 만주국 향촌 주민들이 “극도로 혐오”했던 연좌규정은 내부 단속에 효과적이었다.¹⁵³⁾ 만주국의 경찰국가, 병영국가 측면에 집중한 보갑제 연구들은 이런 요인들을 강조하였다. 보갑제도에는 분명히 압도적 무력을 기반으로 삼는 강압적이고 전근대적인 측면이 있다. 하지만 이것만으로는 보갑제도의 성공을 온전히 파악할 수 없다.

149) 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 25쪽; 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 43·119·181쪽.

150) 「奉天省 海龍縣 篇」, 302쪽; 「農村社會生活 篇」, 168쪽.

151) 善生永助, 1937, 「濱江省阿城縣の保甲行政組織と其の運營狀態(-)」, 『滿鐵調査月報』 17-11, 南滿洲鐵道(이하 「濱江省阿城縣の保甲行政組織と其の運營狀態(-)」), 95쪽.

152) 보갑제도 외에 만주국 치안숙정공작의 자세한 내용은 윤희탁의 연구(1996)를 참조.

153) 언제든지 구성원들이 자신을 감시하고 있다고 생각하게 만드는 연좌 규정은 그 처벌 빈도나 강도를 떠나 향촌 주민들에게 극심한 심인적 스트레스 요인으로 작용했다. 연좌처벌 제도는 일상 생활 속에서도 끊임없이 (비)적과 연결되어서는 안 된다는 자기검열을 강요한다. 동시에 자신이 비적의 반대편에 서 있는 '만주국 국민'이라는 정체성을 끊임없이 자각하도록 만들었다. 이러한 메커니즘을 통해 연좌제도는 그 존재만으로도 향촌 주민이 비적과 내통하는 행위, 혹은 비적으로 변화하는 행위를 억제할 수 있었다. 추후 보갑법의 모순을 조정하는 제도 변천 과정에서도 연좌책임 제도 만큼은 유지되었다. 후속 제도에서도 연좌 책임제도가 계승된 것은 곧 보갑제도 하 연좌제가 상당한 효과를 거두었음을 암시한다.

주목해야 할 점은 보갑제가 통치비용을 절감하며 신속하게 향촌의 치안을 확보한 것이다. 건국 초기 구 군벌의 잔존세력과 혈투를 벌인 만주국은 적국인 중화민국과 국경을 맞대고 있었다. 구 군벌과의 전투를 마무리 하자마자 만주국 정부는 反共産 노선과 反美, 反英 노선을 동시에 견지하며 전면전을 준비하고 군비를 증강하였다.¹⁵⁴⁾ 만일 만주국 정부가 빠르고 저렴하게 국내치안 문제를 정리하지 못했다면, 신국가는 군비 부담에 짓눌려 1945년 이전에 스스로 무너졌을 것이다. 만주국 정부는 강요로 일관하는 대신 주민들의 자발적 복무를 구하고, 치안 문제를 민간에 위탁하여 저비용으로 해결했다. 나아가 기층행정의 부재를 대체하는데 이르렀다. 보갑제도의 성공은 점령권력이 현지 주민의 힘을 빌린 것, 즉 기층에서 합작체제를 성공적으로 갖추었다는 점에서 유래하였다.

보갑제도를 통한 향촌 합작체제는 지방 유력자와 신국가라는 두 주체를 중심으로 이루어졌다. 일찍이 민국 시기 관료들과 군벌들은 비공식 행정 주체인 지방 유력자를 거쳐 향촌에서 세수를 확보하고 치안을 유지했다. 이들은 만주국 성립 이전 百戶長, 鄉長, 鄉約, 地方, 井長, 保董 등 각종 공직을 맡았다.¹⁵⁵⁾ 大地主, 高利貸, 大商人, 識字層 등으로 구성된 이들은 區農會, 商務會, 公民會 등 자치조직을 결성하고 기득권을 수호하였다.¹⁵⁶⁾ 지방 유력자들은 자치조직 내에서 높은 지위를 독점하고 향촌 행정을 도맡았다.¹⁵⁷⁾ 이들은 불안정한 치안 상황도 자신들의 향촌 지배력을 강화하는 데 활용하였다.¹⁵⁸⁾ 龍江省 龍鎮縣 같은 지역에서는 지역 유력자가 마치 왕처럼 군림하였다.¹⁵⁹⁾ 1932년, 동북을 접수하고 향촌 행정을 장

154) 滿洲國通信社 編, 1935, 앞의 책, 181쪽.

155) 「農村社會生活 篇」, 147-151쪽.

156) 「農村社會生活 篇」, 137-141쪽.

157) 자치조직은 향촌 내에서 자체적으로 비용을 거두고 분쟁을 조정하는 등의 역할을 했다(「農村社會生活 篇」, 139쪽; 加藤六藏 編, 1943, 『滿洲의 農民生活-農村實態調查報告』, 滿洲事情案內所, 180쪽).

158) 당시 동북에서는 匪賊이 난립하여 향촌의 치안을 위협하였다. 국가권력의 공백은 민간의 무장을 불러왔다. 무기를 구하고 防壁을 構築하는 비용을 감당할 수 없던 빈농은 부농에게 의존해야만 했다(北滿經濟調査所 編, 1940, 『北滿農家經濟調查報告(其ノ二)』, 同 調査所, 2쪽; 「農村社會生活 篇」, 145-147쪽; 加藤六藏 編, 1943, 앞의 책, 139쪽).

159) 龍江省 龍鎮縣 柞樹屯에서는 豪農이 전체 돈 내의 왕 되는 자로서 다른 농가에 군림하고 있었다

악하려던 정부 관료들은 국가권력의 진공 상태를 틈타 기층민 위에 군림해 온 향촌 지배세력과 마주쳤다.

병력 모집과 몰수, 부과, 노역, 경찰, 선전, 행정 재편성 등을 통해 ‘국가다운 강제력’을 발휘하기 위해 점령권력은 보갑제도를 시행하고 현지인 유력자들과의 합작 관계를 맺었다.¹⁶⁰⁾ 「잠행보갑법」은 국가와 향촌 지배세력 사이 합작체제를 명문화하지는 않았다. 그러나 보갑제도는 옛 지배자들과 합작체제를 구축한다는 만주국 지방지배 대원칙을 충실히 따르고 있었다. 먼저 「잠행보갑법」 20조는 보, 갑, 패의 임원을 별도의 수입을 얻을 수 없는 명예직으로 설정했다.¹⁶¹⁾ 생계유지에 급급한 빈농은 보갑 임원으로 활동하기 어려웠다.¹⁶²⁾ 「暫行保甲法施行規則」 1조는 “글을 알지 못하고 자산이 없는 자”는 보갑 임원이 될 수 없다고 하였다.¹⁶³⁾ 향촌에서 경제적 빈곤은 곧 교육 부족과도 직결되었기에 가난한 이가 정치에 참여하는 것은 사실상 불가능했다.¹⁶⁴⁾ 「잠행보갑법」과 부속 법제는 향촌의 옛 지배자들과의 합작 관계를 염두에 두고 설계된 것이었다.

실제로 향촌에서 공직을 수행한 인물들의 면면을 살펴보면, 향촌 지배세력과 합작 관계를 통해 지방지배를 실현한다는 「잠행보갑법」의 법제적 구상이 잘 실현되었음을 확인할 수 있다. 지주 계급 만이 공직에 나설 수 있다는 식의 명시적 규정은 존재하지 않았음이 여러 현의 농촌조사보고서를 통해 교차적으로 검증된다.¹⁶⁵⁾ 하지만, 일반적으로 소작농 계급이 맡을 수 있던 공직은 패장 정도에 불과

(「農村社會生活 篇」, 151쪽).

160) 티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 앞의 책, 84쪽.

161) 「暫行保甲法」, 4쪽.

162) 실제로 빈강성 蘭西縣 石家圍子에서는 일부 농가가 선거권을 가지고도 생업에 쫓겨 감장 선출 과정에 참석하지 못한 사례가 보고되었다(「農村社會生活 篇」, 166쪽).

163) 「暫行保甲法施行規則」 1條(「暫行保甲法施行規則」, 9쪽).

164) 「農村社會生活 篇」, 154쪽; 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 173쪽.

165) 「閩島省 延吉縣 篇」, 484쪽; 「龍江省 逃南縣 篇」, 204쪽; 「吉林省 敦化縣 篇」, 131-132·328쪽; 「奉天省 新民縣(上) 篇」, 62쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1937, 『康德三年度 縣技士見習生 農村實態調查報告書』 「吉林省 伊通縣 篇」, 同 調查局(이하 「吉林省 伊通縣 篇」), 101쪽; 國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「熱河省 寧城縣 篇」, 同 調查局, 272쪽.

했다.¹⁶⁶⁾ 예외적으로 안동성 봉성현에서는 자작과 소작을 겸하는 唐氏가 자신의 정치적 수완을 유감없이 발휘하여 갑장과 패장을 겸하며 촌락 최대의 유력자로서 군림한 사례가 발견된다.¹⁶⁷⁾ 하지만, 다른 현들에서는 이와 유사한 사례조차 찾기 어렵다.

대부분 지역에서는 보갑 임원의 말단인 패장 자리조차 쉽사리 개방되지 않았다. 공직자의 자격으로는 “이전에 관공리로서 종사한 경험이 있는 자(이수현)”, “토지 20천지 이상을 소유(이수현)”, “덕망 있고, 또한 상당한 자산이 있는 자(철령현)”, “성품이 선량하고, 학식과 인망이 있으며, 또한 恒産이 있는 자(반산현)”, “인망과 지식이 있는 자(연길현)” 등 다양한 조건이 제시되었으나, 실제로 선출되는 것은 토지 소유자와 향촌 사회의 전통적 유력자들이었다.¹⁶⁸⁾ 도남현에서는 정착성이 보증되지 않는다는 이유로 소작인의 공직 취임이 가로막혔다.¹⁶⁹⁾ 반산현에서도 전임과 현임을 통틀어 소작인이 공직에 나선 사례가 없었으며, 소작농이 공직에 진출하려면 앞으로도 상당한 시간이 필요할 것이라는 예측이 나올 정도였다.¹⁷⁰⁾

패 내에 행정 능력을 갖춘 마땅한 인물이 없는 경우, 문자를 읽지 못함에도 다만 토지를 소유했다는 이유만으로 패장을 맡는 사례가 있을 정도로, 토지 소유여부는 공직 진출의 중요 요인이었다.¹⁷¹⁾ 농촌에서 최대의 생산수단인 토지를 소

166) 해룡현과 돈화현 등에서 발견되는 소작인 출신 패장은 대부분 경제 사정이 양호한 大小作人이었다. 경작 규모가 커지면 이주의 가능성이 줄어들고, 또한 물질적 신용을 갖추기 수월해지므로, 소규모 경영의 빈농은 공직과 인연이 멀었다(「吉林省 磐石縣 篇」, 485-486쪽; 「吉林省 伊通縣 篇」, 101쪽; 「奉天省 海龍縣 篇」, 225쪽; 「吉林省 敦化縣 篇」, 131-132쪽; 「錦州省 綏中縣 篇」, 164쪽).

167) 唐寶錄은 몰락한 滿軍旗人の 後裔로 많은 토지를 잃고 지금은 1天地의 적은 면적을 경작하는 소작계급이지만 정치적 수완을 발휘해 정치 당국자와 이어지는 등 촌락 내의 최대 세력가로 군림하였다. 그는 패장과 갑장을 겸임하며 동시에 주변 세 곳 패의 패장을 임명하고 조종하였다. 둔내의 상당 및 결정도 모두 그의 정치적 압력으로 결정되었다(「安東省 鳳城縣 篇」, 375·382·383·385·388쪽).

168) 「奉天省 梨樹縣(下) 篇」, 925-926쪽; 「奉天省 鐵嶺縣 篇」, 222쪽; 「錦州省 盤山縣 篇」, 298쪽; 「間島省 延吉縣 篇」, 484쪽.

169) 「龍江省 逃南縣 篇」, 204·382쪽.

170) 「錦州省 盤山縣 篇」, 298쪽.

171) 「奉天省 遼中縣(下) 篇」, 736-737쪽; 「吉林省 敦化縣 篇」, 328쪽.

유하지 못한 이들은 공직을 맡기 어려웠다. 소작농 계급은 자작과 소작을 겸하는 경우나 소작 규모가 큰 경우에도 극히 제한적으로 보갑제 하 공직에 진입할 수 있었으며, 토지가 없는 순소작농이나 雇農(농업노동자) 계층이 공직을 맡는 것은 거의 불가능하였다.¹⁷²⁾ 일부 예외를 제외한다면 보갑제도 체제의 말단에 놓인 패장의 자리 정도만이 소작인에게 드물게 허용되었을 뿐이다.

실제로 보장, 갑장, 자위단장 등 보갑 임원으로 선출된 이들은 대부분 지주, 부농의 계급 이익에 봉사할 수 있는 지역 유력자들(顯宦)이었다.¹⁷³⁾ 장하현에서는 지역 내의 특정 유력 성씨가 보갑 임원 자리를 독점하는 사례가 발견되기도 한다. 향촌 내에서 강력한 권한을 행사해온 于氏가 패장 직위 또한 모두 틀어쥐었다.¹⁷⁴⁾ 민국 시대 향촌에서 각종 공직을 차지하고 향촌 내 제반 행정 사무를 도맡았던 이들은 많은 경우 만주국 보갑제도 하에서도 공직을 역임했다.¹⁷⁵⁾ 농민들은 생계에 쫓겨 “정치에 관한 일체를 내어놓고” 유력자들에게 맡겨두는 상황에 놓였다.¹⁷⁶⁾

향촌의 옛 지배자들은 互選과 경찰서장의 인가를 거쳐 保, 甲, 牌의 임원이 되었다.¹⁷⁷⁾ 보갑제도를 시행하면서 정부는 합작의 대가로서 향촌 지배세력에 어느 정도 자율성과 권한을 보장했다. 보갑 합작체제에서도 이들의 기층민에 대한 지배력은 유지되었다. 그 결과 보갑제도는 “농촌사회 내부의 地主富農的 偏頗”를 재생산하는 것으로 비추어졌다.¹⁷⁸⁾ 국가는 자율성의 반대급부로서 대규모 무력 동원 없이 적은 비용으로 체제 안정을 꾀할 수 있었다.

172) 당시 만주 농촌에서 고농 계층의 경우, 촌락 내 중요 문제를 결정하기 위한 會合에 각 가장이 소집될 때에도 발언권을 얻을 수 없었으며, 地主나 雇主의 결정에 맹종할 것을 강요받는 등 사회적 지위가 매우 낮았다. 따라서 촌락 내에서 패장을 선출할 때도 日工, 年工 등 고농 계층은 배제되었다(『錦州省 盤山縣 篇』, 224쪽; 『安東省 蔣河縣 篇』, 327쪽; 『間島省 延吉縣 篇』, 353쪽).

173) 『農村社會生活 篇』, 154쪽; 『濱江省阿城縣의保甲行政組織と其の運營狀態(一)』, 81-84쪽; 『安東省 鳳城縣 篇』, 383쪽.

174) 『安東省 蔣河縣 篇』, 330-331쪽.

175) 『安東省 蔣河縣 篇』, 327쪽.

176) 『安東省 鳳城縣 篇』, 388쪽.

177) 『暫行保甲法』, 1쪽.

178) 綏化縣農村協同組合聯合會 編, 1937, 『綏化縣農村協同組合方針大綱』, 滿洲評論社, 5쪽.

보갑제도 하에서 협작이 견고히 유지된 것은 “향촌의 치안확보”라는 議題의 설득력이 강했기 때문이다. 국가는 체제를 안정시키고 민심을 확보하기 위해서 치안 회복을 제창했다. 기층 행정 장악을 위해서도 치안 회복은 필수적이었다. 치안 회복은 향촌 주민들에게도 대단히 중요한 문제였다. 향촌 주민들은 비적의 공격으로 가옥이 파괴되고, 재산을 약탈당했으며, 인질로 납치되거나 목숨을 잃기도 했다.¹⁷⁹⁾ 새 체제와의 협작을 피하는 이들은 반체제 저항군의 암살 위협에 시달려야만 했다.¹⁸⁰⁾ 또한, 치안 불안은 철도 운행을 중단시키고, 경작을 방해하여 향촌 사회의 상업과 농업 기반을 무너뜨렸다.¹⁸¹⁾ 대지주들의 耕地面積 축소는 농업 고용 감소로 이어졌고, 年工 및 日工 등 극빈층 농업노동자(雇農)은 생계에 막대한 타격을 입었다.¹⁸²⁾ 피해가 심각한 곳의 주민은 縣城 등 인근 안전지대로 피난을 떠나 삶의 터전과 유리되었다.¹⁸³⁾ 자신의 생명과 재산을 지키고 생계를 유지하기 위해서는 치안의 회복이 반드시 필요했다. 이러한 상황 속에서 국가가 보갑제도의 “第一義”로 제시한 향촌 치안 회복은 적어도 저항을 택하지 않았던 주민 모두에게 중요한 과제로 느껴졌다.

보갑자위단 운영과정은 重層的 욕망이 뒤섞이는 향촌 협작체제의 가동원리를 잘 보여준다. 대부분 “관의 정책”에 무관심했던 기층 주민들조차 의무제 규정에 따라 보갑 자위단에는 연결되어 있었다.¹⁸⁴⁾ 지방 유력자들은 기층민들을 압박해

179) 「間島省 延吉縣 篇」, 486쪽.

180) 중일전쟁 시기 揚子江 유역 일본 점령지에서 항일 게릴라의 주요 활동은 일본군과의 전투가 아니라 현지인 협작자의 암살이었다. 만주국 抗日反滿匪 또한 日滿軍警보다 협작자들을 더 손쉽게 노릴 수 있었을 것이다(티모시 브룩 저, 박영철 역, 2008, 앞의 책, 264·284쪽).

181) 해룡현에서는 치안 불안으로 인해 철도 운영이 중단되자 이를 해결하기 위해 商會가 관동군과 협상에 나선 바 있다. 비적으로 인해 경작이 중단되거나 수확기를 놓치는 일도 빈번했다. 비적 피해가 농업생산력 저하로 연결되어 농가 경제가 타격을 입는 현상은 청강현, 배천현, 신민현, 반석현, 연길현, 봉성현 등 전국 각지에서 발견된다(Rana Mitter, 2000, 앞의 책, p.118; 윤휘탁, 2017, 「‘개척’과 ‘식민’의 중첩적 표상」, 『한국민족운동사연구』 93, 245쪽; 「奉天省 新民縣(上) 篇」, 42쪽; 「吉林省 磐石縣 篇」, 492쪽; 「間島省 延吉縣 篇」, 486쪽; 「安東省 鳳城縣 篇」, 389쪽).

182) 윤휘탁, 2017, 위의 논문, 245쪽.

183) 「吉林省 磐石縣 篇」, 492쪽; 「間島省 延吉縣 篇」, 486쪽; 「安東省 鳳城縣 篇」, 389쪽.

184) 安東省 蔣河縣의 設問調査에 따르면, 이 지역 주민들은 대체로 관의 업무를 잘 모르고, 관심도 없었다. 하지만 이들은 “보갑제도는 곧 자위단의 일을 가리키는 것”이라고 답할 정도로 보갑제

자위단에 동원하여 보갑제에 협력하였다. 향촌 주민들은 자위단 제도에 불만을 느끼면서도 인명 피해를 감수하고 자위단에 복무했다.¹⁸⁵⁾ 물론 이들이 복무를 피하지 못한 것은 국가를 뒷받침하는 폭력의 강대함과 지방 유력자들의 사회적 권력이 작용한 까닭이었다.¹⁸⁶⁾ 하지만 향촌 주민들은 적은 금전적 대가를 받으며, 농업노동에 투입할 시간을 희생해가며 자위단에 복무했다. 이는 주민들이 향촌 치안 회복의 필요성에 어느 정도 공감했기 때문이었을 가능성이 크다. 이로써 만주국 정부는 잠재적으로 체제를 위협해온 존재인 민간 무장 자위 집단을 새로운 국가를 위해 동원할 수 있었다. 이러한 방식으로 보갑 합작체제는 비적 토벌을 위한 향촌 방위체계를 완성하였다.

이렇게 합작을 통해 커다란 성공을 거두었던 만주국 보갑제도는 역설적으로 합작 구조가 가지고 있는 태생적 모순 때문에 그 다음 단계로의 이행을 준비하게 되었다. 본디 합작 과정은 거래 내역을 명시하지 않는 모호한 거래의 연속이다. 비록 두 주체가 동등한 지위에서 거래에 임한 것은 아니었지만, 거래 과정에서 국가가 제공하는 유인의 매력도에 따라 유력자들이 합작에 임하는 적극성은 얼마든지 달라질 수 있었다. 츠카세 스스무는 건국 초기 성, 현 단위의 합작체제를 살피며 “중앙의 정책이 그대로 시행되는 것이 아니라 지방 유력자를 경유”하는 상황을 “한계”로 파악했다.¹⁸⁷⁾ 이는 향촌 단위 합작 관계에서도 마찬가지였다. 이들은 자신에게 이익이 되는 일들에만 협력하고, 그 바깥 영역에 대한 국가의 동원 시도에는 좀처럼 반응하지 않았다.¹⁸⁸⁾ 향촌에서 권력은 “地主富農 계급의 이익과 공통되는 한에서만 효력을 발휘”하였다.¹⁸⁹⁾ 따라서 공동의 관심사를 벗어나면 합

향촌 방위체제와는 깊게 관여되어 있었다(『安東省 蔣河縣 篇』, 333쪽).

185) 加藤豊隆, 1968, 앞의 책, 100쪽.

186) 빈부격차에서 유래한 예측 관계는 향촌 지배계급이 기층민들을 마음대로 부릴 수 있게 만들었다. 지방 유력자들은 기층민의 生死與奪權을 쥐고 있었다. 匪襲 방어부터 소작계약을 맺는 것까지, 주민들은 유력자의 힘을 빌려야 했다. 이들의 눈 밖에 나면 불이익을 감수해야 했으므로 주민들은 향촌 방위에 순순히 협조하였다(『農村社會生活 篇』, 145-147쪽).

187) 塚瀬進, 2006, 앞의 논문, 110쪽.

188) 塚瀬進, 2006, 앞의 논문, 113쪽.

189) 綏化縣農村協同組合聯合會 編, 1937, 앞의 책, 9쪽.

작 주체 사이의 결합이 느슨해져 비효율성이 증대하였다. 예를 들어, 두 합작자의 공통 관심사였던 치안 확보 문제는 서로가 힘을 합쳐 대단히 빠르게 해결할 수 있었다. 하지만, 만주국 정부가 준비하던 “제 2기 건설기”를 추동하기 위한 정책들은 향촌 유력자들의 관심을 크게 끌지 못했다. 이렇게 서로의 이해관계가 일치되지 않는 상황들이 이어지면서 둘 사이의 합작 구조는 다소 이완된다. 동시에, 보갑제도는 다른 계통과 업무 과정에서 충돌을 일으키기도 하였으며, 향촌의 유력자들이 별도의 경로로 불법적인 이익을 취하는 등의 문제를 일으켰다. 보갑제도의 영역이 확대되면서 이러한 잡음은 더욱 심해졌다. 따라서 만주국 관료들은 향촌의 옛 지배자들과 이룬 합작체제에서는 중앙의 의도대로 기층을 자유로이 동원하는 것은 어려웠다. 즉, 보갑 합작체제는 태생적인 행정력의 한계를 내포하고 있었다.

보갑 합작체제가 내포하고 있는 또 한 가지의 모순은 국가와 향촌 유력자는 자율성의 범주를 놓고 끊임없이 경쟁하는 관계에 있다는 점이다. 특히, 사회경제적 수익 분배의 문제를 둘러싸고 이러한 문제가 두드러졌다. 보갑 합작체제에서 국가와 향촌 유력자들은 주민들을 통해 얻을 수 있는 세수와 동원량을 두고 경쟁 관계에 있었으며, 주민들의 실질 부담 능력은 한계가 있었다. 따라서 향촌 유력자들이 징세를 회피하거나, 자의적 징수나 동원으로 이를 소모해 버리면 국가의 잠재적 세수와 동원량은 축소된다. 초기 구상을 벗어난 보갑제 영역 확장은 보갑 임원들에게 더 많은 이권을 다루도록 만들어주었다.¹⁹⁰⁾ 특히 징세의 영역이 보갑의 역할로 들어가면서 보갑 임원들의 자의적 수취는 더욱 심해졌다.¹⁹¹⁾ 정부 관

190) 産業部 資料室 소속 관료 清水盛光에 따르면 중국에서 국가지배의 주요한 두 가지 기능은 수세와 경찰이었으며, 청대 보갑제는 경찰 사무를 중심으로 경찰, 수세, 호적의 세 가지 기능을 수행하였다. 만주국 정부는 그 가운데 경찰 사무를 민간에 위탁하고자 옛 중국의 보갑제도를 채용하였다. 그러나 보갑특별공작을 거치며 보갑은 향촌의 경찰, 수세, 호적은 물론 위생, 토목, 복지, 교육, 식산, 소방까지 향촌 행정 전반을 아우르는 존재가 되었다. 이는 관동군과 만주국 경찰의 지휘 아래에 경무 행정을 보조한다는 초창기 구상을 벗어나는 것이었다(清水盛光, 1937, 『舊支那に於ける村落の自治』, 『滿鐵調査月報』 17-6, 南滿洲鐵道, 48-49쪽).

191) 나카무라 지헤이(中村治兵衛)가 기고하고 마츠모토 요시미(松本善海)가 수정하여 와다 세이(和田清)가 편집한 『支那地方自治發達史』의 6장은 중국 향촌의 지배계급은 “징세와 경찰의 두 권한을 장악하고”, “사사로이 배를 채우며, 누누이 개인적 욕구에 따라 전횡”을 일삼는다 하였다. 또한,

료들 또한 합작체제에서 향촌 지배계급이 자의적 이익 수취로 인해 국가가 동원할 수 있는 이익의 총량이 위협받는다라는 사실을 알고 있었다. 향촌 유력자들은 임의적 재정 집행으로 국가의 규율을 무너뜨릴 뿐만 아니라, 국가가 향촌에서 거둘 수 있는 잠재적 稅收와 동원량을 침해하는 존재로 여겨졌다. 이러한 상황 속에서 두 주체의 합작은 필연적으로 느슨해질 수 밖에 없었다.

만주국 정부는 이러한 보갑 합작체제의 태생적 모순점을 인지하고, 근대적 국민국가 시스템을 정비하고 기층의 농민들을 동원하기 위해서는 기존의 접근방식이 적합하지 않다는 사실을 인지하였다. 따라서 지역 유력자들과의 관계 설정을 새롭게 할 수 있도록 새로운 형태의 지방 제도를 검토하였다. 또한 이러한 향촌 합작체제의 근본적 문제점에 더하여 1930년대 중후반으로 접어들면서 만주국 향촌 지배의 제반조건에 발생한 변화는 새로운 제도로의 이행을 추동하였다. 만주국 내 공산주의 확산을 막기 위해서는 빈부격차를 완화하고 조세의 형평성을 확립할 필요가 있었으며, 이는 동시에 자신들의 “愛民國家” 슬로건을 증명하기 위해서도 필요한 작업이었다.¹⁹²⁾ 만주국은 治安肅正工作에 중점을 둔 第一期 建設期를 매조지하고 경제 건설을 위한 第二期 建設期로의 이행을 준비하였다.¹⁹³⁾ 그 과정에서 치외법권의 전면적 철폐 문제 등과 관련하여 새로운 제도로의 이행이 준비되었다.¹⁹⁴⁾ 국내외 복합적 요인의 결과로서 도달한 것이 1937년 12월 공포된 「가제」와 「촌제」를 기초로 삼는 가촌제 체제였다.

새로운 제도로 이행한다 하여도 기존의 합작구조를 완전히 끊어내고 새로운 합작자를 구할 수는 없는 일이었다. 가촌제도 또한 보갑합작체제를 변주한 합작

그 반대급부로 “鄉紳 치하에 있는 농민은 苛捐, 雜稅, 兵差의 무거운 부담에 시달린다”라고 서술하였다. 이는 본래 보갑제 시행 이전 중화민국 농촌사회에 관한 언급이었으나 보갑제 시기 만주국 향촌에서도 유사한 모습이 되풀이되었다(和田清 編, 1939, 앞의 책, 215-217쪽).

192) 綏化縣農村協同組合聯合會 編, 1937, 앞의 책, 9쪽; 村井, 1935, 『滿洲國保甲制의 進展とその意義』, 『滿洲評論』 9-11, 滿洲評論社, 7쪽.

193) 中央檔案館·中國第二歷史檔案館, 吉林省社會科學院 合編, 1994, 『日本帝國主義侵華檔案資料選編-偽滿傀儡政權』, 中和書局, 268쪽.

194) 御影池辰雄, 1938, 「年頭之辭」, 『內務資料月報』 2-1, 滿洲行政學會, 1쪽; 國務院弘報處 編, 1938, 『街村制度快覽』, 滿洲國通信社, 3쪽.

관계의 연속이었다. 경무행정에서 출발하여 향촌의 제반 행정을 맡는 데까지 나아가간 보갑 조직은 가촌제 시행 이후 가촌을 구성하는 기본 요소로 활용되었다.¹⁹⁵⁾ 또한, 1937년 12월 공포된 가제와 촌제가 가촌제 이행을 순차적으로 진행할 것임을 표방함에 따라 일부 지역에서는 보갑 합작체제가 더 오래도록 존속하였다. 아직 가촌제 이행을 위해 충분한 조건이 갖추어지지 않았다고 판단한 지역에서는 임시방편으로 보갑 조직을 일반행정의 주체로 활용하였다. 특히, 중앙의 행정 권력이 투과될 만한 인프라의 구축이 더뎠던 북만주의 흑하성, 삼강성, 그리고 흥안성 등지에서는 보갑제도 시기의 기존의 합작체제가 더 길게 이어졌다.¹⁹⁶⁾ 이들 지역에서는 1940년대 초반까지도 보갑 합작체제 하에서 지방 행정이 이루어졌다.

V. 결론

건국 초 향촌 지배기구의 공백을 마주한 만주국 정부는 향촌 행정을 장악할 방법을 고안해야 했다. 정부는 중앙에서 기층까지 근대적 지방행정 체계를 구축하여 ‘국가’를 확장하려 했다. 하지만 치안 불안정과 행정력 부재로 인해 우선순위를 변경하여 향촌 치안 확립을 최우선 과제로 삼았다. 만주국 정부는 체제의 정당성을 내세우고 민심을 장악하기 위해 치안 확보에 나서야만 했다. 건국 초기 만주국은 극심한 치안 불안을 마주하고 있었다. 바깥으로는 30만에 육박하는 비적의 도전을 받았고, 내부적으로는 통제하기 어려운 자생적 무장조직들을 관리해야만 했다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 1933년 12월 만주국은 최초의 지방 지배 방식으로서 중국의 전통적 제도인 보갑제도를 선택했다. 「잠행보갑법」과 부속

195) 滿洲國通信社 編, 1939, 위의 책, 158쪽.

196) 1930년대 후반까지도 삼강성과 흥안성 일대에서는 보갑제도가 시행되고 있었다. 또한, 흑하성에서는 1941년에 이르러서야 처음으로 街 조직이 설치되었다(滿洲國通信社 編, 1939, 위의 책, 168, 229, 239쪽; 滿洲國通信社 編, 1943, 『滿洲國現勢 康德十年板』, 滿洲國通信社出版部, 229쪽).

법제도를 통해 구상된 만주국 보갑제도는 중국의 주민편제 전통과 제국 일본의 식민지 경험이 교차하는 지점에서 탄생한 제도였다. 보갑제도는 보, 갑, 패의 보갑조직과 의무제 무급 자위단, 그리고 조직 내부에서 시행하는 연좌벌금제도의 세 가지 요소를 핵심으로 하였다. 보갑조직은 경찰을 보조하는 것은 물론이고, 만주국 중앙과 기층의 호를 잇는 중요한 연결고리 역할을 수행하였다. 기존의 직업적 유급 자위단의 모순을 극복하기 위해 기획된 의무제 무급 자위단은 민간의 사적 무력들을 국가의 통제 영역 안으로 편입하여 치안 확보에 활용한다는 점에서 건국 초의 치안 불안을 돌파할 수 있게 만들어 준 핵심 장치였다. 연좌벌금제도는 향촌 주민이 비적으로 변하는 것을 억제할 수 있는 근본적 해결책으로서 고안되었다.

이러한 보갑법 법제의 이상은 중앙에서 성과 현을 거쳐 향촌 단계까지 내려오면서 많은 굴절을 경험하였다. 전국 일률적 시행을 지침으로 삼았던 초창기 보갑제도의 성과가 미진했던 까닭에, 만주국 정부는 1935년부터 3개년 보갑특별공작을 실시하며 지역중점주의 원칙으로의 변화를 선언하였다. 그 결과, 향촌에서는 각자의 지방 사정에 맞추어 보갑조직, 자위단, 그리고 연좌제가 보급되어 보갑제도를 통한 향촌 방위체제의 구축이 이루어졌다. 보갑조직은 그 편제 방식과 규모에 있어서 다양한 모습을 보였다. 10호를 패로 삼는 편제 원칙은 대체로 지켜지고 있었지만, 보와 갑의 크기는 복잡하게 얽힌 구역 설정 문제와 연결되어 지역마다 다른 규모로 설정되었다. 가장 눈에 띄는 것은 1936년 하반기를 전후하여 기존의 일구일보주의 원칙이 일촌일보주의 원칙으로 전환되는 경향이 있다는 점이다. 보갑자위단은 의무제 무급 자위단을 원칙으로 하였으나 실제 시행과정에서 많은 수의 자위단들이 유급으로 운영되었다. 이는 무급 자위단의 원칙으로는 도저히 실효를 거둘 수 없는 지역의 상황에 따라 최선의 효율을 낼 수 있는 자위단 편제 방식을 고민한 결과였다. 유급 자위단의 경우에도 지역에 따라 봉급의 정도가 서로 달랐다. 보갑자위단 편제는 다른 지역보다 행정적, 경제적으로 발달한 남만주의 중심지역 봉천성에서 두드러졌다. 하지만, 봉천성 내부에서도 세부적인 운영 양상은 일치되지 않고 서로 다른 형태를 보였다. 보갑조직과 보갑자위단의

조직은 대체로 지역의 자율성에 많은 부분을 위탁하고 있었다. 그러나 보갑자위단에 무기를 지급하는 문제에 있어서 만큼은 만주국 전역에서 동일한 입장이 관철되고 있었다. 현지인의 손에 무기를 들려주는 자위단 초차 오롯이 신뢰할 수 없었던 만주국 정부는 가능한 한 최소한의 무기만을 자위단에게 대여하려고 하였다. 극도로 치안이 불안정한 지역에만 적은 수의 무기를 제한적으로 보급하였으며, 치안이 안정된 지역에서는 자위단의 무기를 다시 회수하고 자위단의 수를 감축하려 하였다. 민간에 무기를 맡기지 않겠다는 원칙만큼은 지방중점주의 기초속에서도 철저히 관철된 것이다. 연좌처벌 제도의 경우 수치를 통해 확인하기는 어려우나 여러 사료의 표현을 바탕으로 치안숙정에 긍정적인 효과를 주었다는 사실만큼은 확인할 수 있다.

만주국 보갑제도는 지역의 사정에 맞추어 조정된 보갑조직과 자위단을 활용하여 일반행정 전반과 경무행정 분야에서 눈부신 성적을 거두었다. 보갑조직은 중앙과 향촌 주민 사이를 매개하는 연락장치의 역할을 수행하였으며, 호구조사, 주민교화, 위생, 토목, 소방, 교육, 농업, 식산, 사회사업, 징세 등 향촌의 제반 행정업무를 담당하였다. 동시에 만성적 군비 부담에 시달리던 만주국 정부는 보갑제도를 통해 빠르고 저렴하게 향촌 치안을 안정시킬 수 있었다. 국가와 향촌 유력자 사이에 성립한 협력체제는 보갑제도가 성공을 거둘 수 있었던 가장 핵심적인 요소였다. 보갑제도는 국가와 향촌 유력자 사이의 협력체제를 통해 기층을 지배하는 것을 골자로 하는 제도였다. 국가는 유력자에게 어느 정도 자율성을 보장하는 대가로, 이들의 향촌 내 지배력을 활용하여 치안 확립에 나섰다. 향촌 사회는 치안 회복이라는 공통의 목표에 공감했고, 자연히 보갑 협력체제는 효율적으로 가동되었다. 정부는 보갑제를 통해 빠르고 저렴하게 향촌의 치안을 확립할 수 있었으며, 나아가 3개년에 걸친 보갑특별공작을 거치면서 보갑은 제반 지방행정까지 담당하는 사실상의 지방행정 기구가 될 수 있었다. 동시에 협력체제는 태생적 모순을 내포하여 보갑제도가 그 다음 단계인 가촌제도로 이행하도록 만든 원인이기도 했다. 정부가 기층에게 보장한 자율성은 보갑 협력체제를 효율적으로 기동시킨 원동력인 동시에 정부에게 위협요소로 작용했다. 태생적인 행정력의 한계와

세수를 놓고 벌이는 경쟁으로 인해 보갑제도 하의 합작구조는 이완되게 된다.

만주국 보갑제도는 치안 불안 상황의 극복이라는 경찰행정적 필요성에서 출발한 제도이다. 따라서 많은 선행 연구들은 경찰행정의 하부구조라는 측면을 부각하였다. 하지만 경찰행정의 측면에서만 살펴서는 만주국 보갑제도를 완전하게 이해할 수 없다. 보갑제도는 경무행정 보조 업무 외에도 제반 일반행정 영역에서도 널리 활용되었으며, 민간에 난립한 사적 무장집단을 국가체제 안으로 편입하는 과정이라는 점에서 국가의 영역 확장 문제와도 연결된다. 동시에 보갑제도는 현 아래 기층 단위에 이르기까지 國家의 威令을 세우고 향촌 합작체제를 바탕으로 한 향촌 방위체제를 구축하는 작업이었다는 점에서 일종의 향촌 행정 제어 시도였으며, 이는 현 이하 행정침투라는 중화제국의 숙원과도 닿아있다. 동시에 합작구조에 기반을 둔 보갑제도는 향촌 유력자의 권력과 자율성을 인정해주면서 그들을 동원하는 지배체제를 구축했다는 점에서 전통시대 중화제국의 鄉紳支配體制와 견주어 볼 만하다. 보갑제도를 거쳐 가촌제도로 이행하는 1930년대는 치안 회복이라는 당면과제를 넘어서 현 이하 단계의 국가 건설로 나아가는 합작체제의 성립-조율 과정이었다.

참고문헌

A. 1차 사료

① 단행본

- 國務院 統計處, 1933, 『第一次滿洲國年報』, 滿洲文化協會
- 國務院弘報處 編, 1938, 『街村制度快覽』, 滿洲國通信社
- 菊池停, 1935, 「滿洲現農村自治制度の若干考察」, 大亞細亞日本青年同盟 編, 『第1回 滿洲研究團報告』, 大亞細亞日本青年同盟本部
- 滿洲國通信社 編, 1935, 『滿洲國現勢 康德二年板』, 滿洲國通信社出版部
- 滿洲國通信社 編, 1938, 『滿洲國現勢 康德五年板』, 滿洲國通信社出版部
- 滿洲國通信社 編, 1939, 『滿洲國現勢 康德六年版』, 滿洲國通信社出版部
- 滿洲國通信社 編, 1943, 『滿洲國現勢 康德十年板』, 滿洲國通信社出版部
- 滿鐵調査課 編, 1932, 「事變前に於ける東北四省行政機構」, 滿洲日報社印刷所中日文化會
- 民政部 警務司, 1934, 『保甲制度概說』, 同 警務司
- 綏化縣農村協同組合聯合會 編, 1937, 『綏化縣農村協同組合方針大綱』, 滿洲評論社
- 矢内原忠雄, 1929, 『帝國主義下の臺灣』, 岩波書店

② 보고서류

- 加藤六藏 編, 1943, 『滿洲の農民生活-農村實態調査報告』, 滿洲事情案内所
- 國務院 産業部 農務司 編, 1938, 『康德四年度 縣技士見習生 農村實態調査報告書』 「錦州省 綏中縣 篇」, 同 農務司
- 國務院 産業部 農務司 編, 1938, 『康德四年度 縣技士見習生 農村實態調査報告書』 「錦州省 朝陽縣 篇」, 同 農務司
- 國務院 産業部 農務司 編, 1938, 『康德四年度 縣技士見習生 農村實態調査報告書』 「吉林省 九臺縣 篇」, 同 農務司
- 國務院 實業部 臨時産業調査局 編, 1935, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「間島省 延吉縣 篇」, 同 調査局
- 國務院 實業部 臨時産業調査局 編, 1935, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「奉天省 新民縣(上) 篇」, 同 調査局
- 國務院 實業部 臨時産業調査局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「吉林省 敦化縣 篇」, 同 調査局
- 國務院 實業部 臨時産業調査局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「吉林省 磐石縣 篇」, 同 調査局
- 國務院 實業部 臨時産業調査局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調査一般調査報告書』 「奉天省

- 蓋平縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「奉天省
法庫縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「奉天省
西豐縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「奉天省
遼中縣(下) 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「奉天省
梨樹縣(下) 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「奉天省
海龍縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「安東省
鳳城縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「安東省
蔣河縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「龍江省
逃南縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1936, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「熱河省
寧城縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1937, 『康德三年度 縣技士見習生 農村實態調查報告書』
「吉林省 德惠縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1937, 『康德三年度 縣技士見習生 農村實態調查報告書』
「吉林省 伊通縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1937, 「農村社會生活 篇」, 『康德元年度農村實態調查報告
書』, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1938, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「錦州省
盤山縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1938, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「吉林省
盤石縣 篇」, 同 調查局
國務院 實業部 臨時產業調查局 編, 1938, 『康德三年度 農村實態調查一般調查報告書』 「奉天省
鐵嶺縣 篇」, 同 調查局
國務院 總務廳 情報處 編, 1935.11, 「吉林省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處
國務院 總務廳 情報處 編, 1936.02, 「黑河省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處
國務院 總務廳 情報處 編, 1936.05, 「濱江省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處
國務院 總務廳 情報處 編, 1936.09, 「安東省 篇」, 『省政彙覽』, 同 情報處
北滿經濟調查所 編, 1940, 『北滿農家經濟調查報告(其ノ二)』, 同 調查所

③ 언론자료

『滿洲日日新聞』, 1935.
『朝日新聞外地版-滿洲版』, 1936-1939.

④ 연속간행물

1937-1939, 『內務資料月報』, 滿洲行政學會
1933-1939, 『滿洲國政府公報』, 國務院 總務廳
1933-1939, 『滿洲評論』, 滿洲評論社
1936-1939, 『滿洲行政』, 滿洲行政學會
1936-1939, 『滿鐵調查月報』, 南滿洲鐵道
1936-1937, 『民政部調查月報』, 滿洲行政學會
1937, 『在滿朝鮮人通信』, 興亞協會

B. 2차 사료

① 사료집

中央檔案館·中國第二歷史檔案館, 吉林省社會科學院 合編, 1994, 『日本帝國主義侵華檔案資料
選編-偽滿傀儡政權』, 中和書局
策劃·王長林·唐瑩, 2009, 『偽滿洲國地方政府公報彙編』, 線裝書局.

② 연구서

사카이 데쓰야(酒井哲也) 저, 장인성 역, 2010, 『근대일본의 국제질서론』, 연암서가
윤희탁, 1996, 『일제하 「만주국」 연구-항일무장투쟁과 치안숙정공작』, 일조각
티모시 브룩(Timothy Brook) 저, 박영철 역, 2008, 『근대 중국의 친일합작』, 도서출판 한
울
한석정, 1999, 『만주국 건국의 재해석: 괴뢰국의 국가효과, 1932-1936』, 동아대학교출판
부
허 은, 2022, 『냉전과 새마을』, 창비

加藤豊隆, 1968, 『滿洲國警察小史-滿洲國權力の實態について』, 財團法人 滿蒙同胞援護會受
媛縣支部

滿洲國軍刊行委員會 編, 1970, 『滿洲國軍』, 蘭星會

滿洲國史編纂刊行會 編, 1970, 『滿洲國史[1]總論』, 滿蒙同胞援護會

浜口裕子, 1996, 『日本統治と東アジア社會』, 勁草書房

松本善海 著, 1977, 『中國村落制度の史的硏究』, 岩波書店

沈潔, 1996, 『「滿洲國」社會事業史』, MINERVA社會福祉叢書2

和田清 編, 1939, 『支那地方自治發達史』, 中華民國法制研究會

吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組 編譯, 1990, 『滿洲國警察史』, 吉林省公安廳公安史研究室, 東北淪陷十四年史吉林編寫組

易顯石·張德良·陳崇橋·李鴻鈞, 1982, 『九.一八事變史』, 瀋陽遼寧人民出版社

易顯石 著, 早川正 譯, 1986, 『九.一八事變史: 中國側から見た「滿洲事變」』, 新時代史

Mary C. Wright, 1957, *The Last Stand of Chinese Conservatism: The Tung-chih Restoration, 1862-1874*, Stanford University Press

Michael R. Marrus and Robert O. Paxton, 1995, *Vichy France and the Jews*, Stanford University Press

Rana Mitter, 2000, *The Manchurian Myth: Nationalism, Resistance, and Collaboration in Modern China*, University of California Press

Stanley Hoffmann, 1974, *Decline or Renewal? France since the 1930s*, Viking Press

Philippe Burrin, 1997, *France under the Germans: Collaboration and Compromise*, The New Press

③ 연구논문

문명기, 2018, 「保甲의 동아시아: 20세기 전반 대만, 만주국, 중국의 기층행정조직 재편과 그 의미」, 『중앙사론』 47

박상수, 2005, 「중일전쟁기 중국의 대일(對日) “협력”(Collaboration)에 관한 연구 시각과 전망—구미학계를 중심으로」, 『사총』 61

_____, 2017, 「내셔널리즘의 張力과 對日 ‘協力(collaboration)’의 이해—중일전쟁기 ‘漢奸’ 문제 再考」, 『중국근현대사연구』 75

유지아, 2019, 「만주사변 후 만주국군 창설과 역할 변화」, 『일본학』 48

윤휘탁, 1995, 「『滿洲國』 時期 日帝의 對民支配의 實相」, 『동아연구』 30

_____, 2005, 「『滿洲國』의 植民體制 構築과 中國人의 協力體系에 관한 연구 동향—중국학계의 연구 성과를 중심으로」, 『사총』 61

_____, 2006, 「만주국의 통치체제 구축과 현지인 협력자」, 『아세아연구』 49

_____, 2009, 「만주국 정부의 민족구성과 운영상의 특징」, 『중국근현대사연구』 43

_____, 2012, 「民族協和의 허상—만주국 경찰의 민족구성과 민족 모순」 『동양사학연구』 119

_____, 2017, 「개척과 식민의 증첩적 표상」, 『한국민족운동사연구』 93

이양희, 2016, 「일제의 만주지역 자위단 조직과 활용」, 『한국독립운동사연구』 56

이은자, 2013, 「중일전쟁기 일본점령구의 로컬 경험—對日 ‘협력’과 관련하여」, 『로컬리티 인문학』 10

임성모, 2001, 「일본 제국주의와 만주국: 지배와 저항의 틈새」, 『한국민족운동사연구』 27
 황동연, 2007, 「조우 포하이(周佛海)의 일기를 중심으로 본 항일전쟁시기 대일합작(對日合
 作) 문제에 대한 한 검토」, 『코기토』 3

山室信一, 1991, 「『滿洲國』の法と政治-序説」, 『人文學報』 68
 松澤哲成, 1972, 「滿洲國の形成: 日中關係史の一斷面」, 『社會科學研究』 24-1
 奥村弘, 1990, 「『滿洲國』街村制にかんする基礎的考察」, 『人文學報』 66
 遠藤正敬, 2013, 「滿洲國統治における保甲制度の理念と實態」, 『アジア太平洋討究』 20
 塚瀬進, 2006, 「滿洲國社會への日本統治力の浸透」, 姫田光義, 山田辰雄 編, 『中國の地域政權
 と日本の統治』, 慶應義塾大學出版會
 樋口秀實, 2016, 「日本陸軍の中國認識の變遷と「分治合作主義」」, 『アジア經濟』 57
 風間秀人, 1986, 「農村行政支配」, 浅田喬二, 小林英夫 編, 『日本帝國主義の滿洲支配』, 時潮社

景壯, 2017, 「試論日本對偽滿洲國的農村社會統制政策」, 『長春大學學報』 27-11
 戴啓明, 2010, 「偽滿基層政權組織形式的演變」, 『邊疆經濟與文化』
 劉戰, 2013, 「日本對偽滿基層地方組織政權的操控與利用」, 『理論觀察』 88
 石景榮, 2019, 「『滿洲國』保甲制度述略」, 『大連近代史研究』 16
 甦醒·於耀洲, 2007, 「論偽滿地方行政機構的演變」, 『理論觀察』 43
 王坤, 2018, 「偽滿時期東北農村殖民統治政策嬗變研究」, 『黑河學刊』 237
 曹洪·付萍萍·張思鳴, 2014, 「國內保甲制度研究述評」, 『柳州師專學報』 29-3
 程舒偉, 2015, 「東北淪陷時期農村基層政權的演變(上)」, 『溥儀研究』
 程舒偉, 2016, 「東北淪陷時期農村基層政權的演變(下)」, 『溥儀研究』
 車霽虹, 1992, 「試論偽滿保甲制度的殖民地特點」, 『北方文物』 31
 車霽虹, 1995, 「試論偽滿政權的地方基層統治機構」, 『齊齊哈爾大學學報(哲學社會科學版)』
 車霽虹, 2011, 「淪陷時期東北農村基層政治結構的嬗變」, 『史學集刊』
 解學詩 著, 小都晶子 譯, 2006, 「『滿洲國』の政權體制と基層社會組織」, 姫田光義, 山田辰雄 編,
 『中國の地域政權と日本の統治』, 慶應義塾大學出版會

Henrik Dethlefsen, 1990, "Denmark and the German occupation: Cooperation, negotiation or collaboration?", *Scandinavian Journal of History* 15

④ 학위논문

塚瀬進, 2014, 『マンチュリアの社會變容と地域秩序—明代から中華人民共和國の成立まで』,
 中央大學博士學位論文

王立新, 2012, 『解放戰爭時期中共東北基層政權建設研究』 吉林大學 博士學位論文

⑤ 서평

문명기, 2009, 「티모시 브룩 著, 박영철 譯, 『근대 중국의 친일합작』 한울아카데미, 2008」,
『역사교육』 110

황동연, 2009, 「항일전쟁 시기 중국 대일합작 연구의 가능성과 한계: 티모시 브룩의 『근대
중국의 친일합작』을 읽고」, 『역사비평』 87

투고일: 2023년 09월 17일 심사완료일: 2023년 10월 11일 게재확정일: 2023년 10월 24일

■ Abstract ■

Strategic Alliances and the Impact of the Hoko System in Manchukuo

Min, Byeong-jin (Sogang University)

This article probes the intricate collaboration between the central government of Manchukuo and local elites in the 1930s. It specifically examines the Hoko (Baojia, 保甲) system, exploring how this system fostered and facilitate these relationships, culminating in the establishment of robust local partnerships and regional organs instrumental in performing crucial managerial and administrative tasks.

The Hoko system emerged as a pivotal conduit for building solidarity between local elites and the new state power of the era. It was meticulously tailored to cater to major societal imperatives: public safety. The system, embodying a necessarily flexibility, was strategically oriented towards augmenting the efficient use of resources to bolster and maximize self-defense measures and streamline administrative functionalities.

Though the Hoko system began as a collaborative effort at inception, is also encountered challenges. Competition between local governments and elites over power and autonomy eventually strained their relations. This adversarial dynamic led to the system's instrumental use for profiteering at the expense of the local residents. Consequently, despite the Hoko's initial successes, it transcended its initial objectives and subsequently made way for the implementation of the Gaison system.

Key words: Manchukuo, Governance, Local administration, Collaboration, Hoko System, Gaison system, Power Dynamics