인문논총 79권 3호(2022. 8. 31), pp. 261~295
[DOI] https://doi.org/10.17326/jhsnu.79.3.202208.261

1930년대 위생조합 제도의 확장과 성격

'도시화'와 '경민일치'적 관점에서

김진규*

초록 이 글은 1930년대 위생조합의 양상을 통해 그에 담긴 정책적 배경과 경찰의 의도를 파악하는 것을 목표로 한다. 위생조합은 환경미화, 예방조치를 위해 설립된 조직으로, 1917년 '면제'(面制) 실시를 통해 그 업무를 지방단체에 이관하고 임시기구로 전환하였음에도 1920년 이후 국가의 필요에 의해 상설기구로서 재설립되었다. 이 과정에서 위생조합은 경찰의 관변기구로 기능하게 된다.

1930년 중반을 거치면서 위생조합의 수는 급증하게 된다. 여기에는 읍제 및 시가지계획령을 통한 도시화, 그리고 조선오물소제령을 위시한 위생업무의 증대 등이 배경으로 작용하였다. 한편 경찰당국은 그동안 고수했던 '경찰의 민중화, 민중의 경찰화'란 슬로건에서 더욱 적극적인 조치를 취할 필요를 느꼈다. 이에 따라 '민중의 경찰화'가 우선시되었고, 위생조합은 이와 같은 정책적 의도하에서 각 군의 주요 소재지를 중심으로 확장될 수 있었다.

위생조합은 대체로 경찰의 주선에 의해 설치되었으며, 주요 역원 또한 경찰 관계자로 구성되어 있었다. 위생조합의 수직적 작동구조는 경찰로 하여금 위생을 매개로 주민들을 통제할 수 있도록 하였다.

위생조합은 이에 따라 기존의 미화, 예방조치를 넘어 축사 관리, 의료 지원, 인력 동원 등의 업무를 새로이 부담하였다. 이것은 도시화에 따라 위생조합의 역량 또한 상승했음을 보여 주는 사례다. 그러나 위생조합 자체는 법률상 취약한 지점이 많았다. 예컨대 위생조합에는 법인격이 부재해 있었고, 이는 위생조합의 사업 등에 장애가 되었다. 즉 이와 같은 문제는 위생조합으로 하여금 이중과세, 그리고 조직의 유명무실로 이어지게 된다.

전시체제가 심해짐에 따라 위생조합은 '총후보건진'으로써 전쟁에 협력할 여지가 있

* 서울대학교 국사학과 박사과정

었으며, 이는 공출, 군대에 대한 보조로 나타난다. 그러나 1941년부터 총동원체제가 시작됨에 따라 위생조합은 체제 개편 및 효율성을 이유로 사라졌다. 결국 해당 조직은 일제 식민지 시기에 걸쳐 위생을 매개로 경찰의 영향력을 증대하기 위해 편성된, 도시위생조직이었다.

주제어 위생조합, 공중위생, 경찰, 도시위생, 전시체제, 협력단체, 민중의 경찰화(警民一致), 위생경찰

1. 머리말

위생조합은 지역 내 위생과 관련된 활동 전반을 보조하는 것, 즉 공중위생을 목적으로 하는 예방조직이다.[1] 1930년 전반에 걸쳐 위생조합은 지속적으로 설치되었다. 특히 1937년을 기점으로 위생조합의 수가 급격히 증가하였으며, 1939년까지 조선 전역에 1,600여 개소의 위생조합이 설치되었음은 주목할 만한 사실이다. 위생조합이 경찰과 밀접한 관계를 맺고 있는 조직임을 생각해 보면 이를 통해 1930년대 경찰의 정책적 목표를 찾을 수 있을 것이라 생각한다. 더불어 시기의 변화에 따라 위생조합의 역할이 어떻게 변화하였으며, 그 과정에서 나타나는 문제가 무엇이었는지 고찰할 필요가 있다. 특히 1930년대 위생조합에 대한 연구가 많지 않다는 점에서 해당 조직의 위상을 제시하는 데 의미가 있을 것이라 생각한다.

식민지 시기 위생조합을 다룬 최근의 연구자로는 토드 A. 헨리와 김진규를 들 수 있다. 토드 A. 헨리는 1920년대 경성부 내의 위생조합연합회 활동을 서술하였다. 그는 위생조합이 정부 정책의 코디네이터로 기능했으며,

---

1 "경무부장은 도장관의 승인을 얻어 지역을 지정하여 위생조합을 설립해 오물의 소제, 청결방법, 소독방법, 기타 전염병 예방조치에 관한 사항을 행하게 할 수 있다."[「전염병예방령 제21조」(1915.7.)].

제국의 건강한 공동체라는 이상과 극빈층의 위생적 근대성 사이의 간극을 메워 나갔던 존재로 서술한다.[2] 김진규의 경우 1920년대 위생조합이 근본적으로 위생을 담당하는 경찰기구 및 지방단체의 역량 부족에 따라 재설립된 것이며, 이 과정에서 관변적 성격을 가지게 된 것이라 설명한다.[3] 이들 연구는 1920년대까지의 위생조합이 가지고 있는 경찰협력기구라는 성격을 잘 보여 준다. 그렇지만 위생조합의 역원 구성 혹은 집행력을 발휘하기 위한 구조를 고찰하는 데에는 미치지 못하고 있다.

위생조합에 국한되지 않고 1930년대의 조합활동 전반을 고찰한 연구는 신기욱·한도현, 정승진의 사례를 들 수 있다. 신기욱과 한도현은 이를 식민지 조합주의(Colonial Corporatism)의 모델에서 해석하고 있다는 점에서 주목할 만하다.[4] 즉 식민지 주민들을 보다 효과적으로 정권에 연결시켜 주는 수단으로서 정부의 승인을 받은 중간 조직을 만드는 것이 식민지 조합주의의 모습이라고 할 수 있다.[5] 한편 정승진은 식민지 조합제도가 조선의 농촌 사회를 관통해 결국 파시즘적인 동원체제를 구축했다고 해석하였다.[6] 해당 연구는 이 시기의 조합활동이 어떠한 맥락에서 진행되었는지, 그리고 조합을 둘러싼 여러 정책적 함의를 볼 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 다만 대체로 농촌진흥운동에 초점을 맞추고 있기 때문에 어째서 위생조합이 농촌진흥운동 시기가 아닌 전시체제기에 급속히 확장되는지를 파악하기는 어렵다.

따라서 이 글은 1930년대 전반의 위생조합, 특히 1937년 전시체제 돌입

---

2 토드 A. 헨리(2020), 김백영·정준영·이향아·이연경 역, 『서울, 권력, 도시: 일본 식민 지배와 공공 공간의 생활 정치』, 산처럼, p. 285.

3 김진규(2020), 「일제 식민지 시기 위생조합 제도의 형성과정」, 『한국사론』 66, p. 130.

4 신기욱·한도현(2006), 「식민지 조합주의: 1932~1940년의 농촌진흥운동」, 『한국의 식민지근대성』(신기욱·마이클 로빈슨 저, 도면회 역), 삼인.

5 신기욱·한도현(2006), p. 137.

6 정승진(2016), 「파시즘적 동원체제가 낳은 식민지 조합제도: 朝鮮 契와 會社 사이에서」, 『대동문화연구』 96.

에 따라 위생조합이 증가하는 양상을 살피고 그 원인을 분석한 후 이를 통해 당시 경찰이 목표하였던 정책적 기조를 밝히는 데 의의를 둔다. 더불어 해당 시기의 위생조합이 보여 주는 시대적 배경, 그리고 그 위치를 밝히고자 한다. 이를 위해 다루고자 하는 시기를 1931년부터 1941년으로 설정하였다. 1931년은 '읍제'가 시행되는 시점이면서 동시에 우가키 가즈시게(宇垣一成) 총독의 '농산어촌진흥정책'(農山漁村振興政策), 즉 농촌진흥정책이 시작되기 직전이라는 점에서 시작점으로 설정하였다. 그리고 1941년의 경우 총동원체제에 따라 위생조합이 '부락연맹'(部落聯盟)에 흡수되는 시점이라는 점에서 논의를 마무리하는 시기로 설정하였다.

글의 순서는 다음과 같다. 먼저 1930년대 위생조합이 확장되는 배경을 확인하고자 한다. 다음으로 해당 시기 위생조합이 어떠한 구조로 운영되었으며, 그 구조 속에 존재하는 위생조합 역원들은 주로 어떠한 경력을 가진 사람으로 구성되었는지 파악하고자 한다. 다음으로 위생조합이 수행하는 역할에 어떠한 변화가 있는지, 그리고 그 과정에서 위생조합이 어떠한 한계점을 내포하고 있었는지를 살피면서 마무리하고자 한다.

자료의 경우 대체로 신문기사를 활용할 예정이다. 이는 위생조합이 별도의 법으로 규정된 정식 조직이 아니기 때문에 그 양상을 정확히 추적할 수 있는 단서가 부족하다는 점에 기인한다. 이에 따라 『매일신보』(每日申報), 『동아일보』(東亞日報), 『조선일보』(朝鮮日報), 그리고 『조선신문』(朝鮮新聞)과 같은 신문기사를 적극적으로 인용하고자 한다. 그리고 이를 보조하기 위해 위생조합 규약 및 지침에 관한 자료 또한 사용하려 한다. 특히 전국도시위생조합연합회에서 발행한 『위생조합에 관한 영규(초)』(衛生組合ニ関スル令規(抄), 1939)는 당시 경상남도 경찰부에서 통첩했던 위생조합의 요건이 갖춰져 있어 살펴볼 가치가 충분하다. 마지막으로 경찰의 입장 및 의견 등을 확인하기 위해 『경무휘보』(警務彙報) 등의 경찰협회지와 『도 경찰부장회의 서류』(道 警察部長會議 書類), 『경비관계철』(警秘關係綴) 등 당시의 경찰회의 문서 또한 사용하고자 한다.

2. 위생조합의 확장: 도시화, 경찰화

2.1. 1930년대 위생조합의 설치 양상과 '경민일치'

식민지 조선의 위생조합은 근본적으로 경찰에게 협력을 제공하는 경찰 관변기구다. 이는 '자치위생'(自治衛生)의 슬로건을 내세우며 부·현·시정촌 등 지방제도와 연결되어 지역 사회에서 영향력을 행사하였던 일본 내 위생조합과는 대조되는 지점이다.[7] 즉 일본 내 위생조합의 경우 지방단체 및 자율조직으로서 기능함에 따라 위생조합의 구성원이 지역 내 시정촌회, 부회 등을 장악하고 영향력을 행사한데 반해, 조선 내 위생조합은 '반관반민'(半官半民)의 자치적 조직을 표방했지만, 그 실상은 경찰의 위생정책을 선전, 보조하는 조직이었으며 주요 구성원 또한 경찰의 강력한 영향력 안에 포함될 수밖에 없었다.

경찰은 관제적 틀에 얽매이지 않으면서도 위생에 한해 관의 의도를 충분히 발현하고, 민간에게 그 부담과 책임을 인계할 수 있는 조직으로서 위생조합을 적극적으로 활용했다.[8] 1930년대 전반에 걸쳐 위생조합의 수는 지속적으로 증가하였다. 그 결과 1939년까지 조선 전역에는 54개소의 위생조합연합회와 1,598개소의 위생조합이 설치되었다.[9] 그리고 1941년 부락연

---

7 2000년대 이후 일본 내 위생조합에 대한 연구는 위생조합을 토대로 메이지 일본의 위생행정가들이 도모했던 '자치위생'의 실체를 찾고자 했던 가사하라 히데히코의 연구가 대표적이다[笠原英彦(2001), 「長与専済の医療改革とアミリか衛生行政」, 『法學研究』 74(10); 笠原英彦(2007), 「伝染病予防法までの道のり: 医療·衛生行政の変転」, 『法學研究』 80] 이후의 연구동향은 지역사회의 기반으로서 자치단체를 결성하고 있었던 위생조합의 영향력 등에 대해 고찰한 것을 주로 확인할 수 있다[尾崎耕司(2013), 「衛生組合に関する考察: 神戸市の場合を事例として」, 『大手前大学論集』 6; 白木澤涼子(2013), 「衛生組合法案と町内会」, 『日本歷史』 781].

8 김진규(2020), p. 131.

9 조선총독부 편, 박찬승·김민석·최은진·양지혜 역주(2018), 『국역 조선총독부 30년사 下』, 민속원, p. 1328.

[표 1] 1931~1940년 신문기사 내 위생조합의 신규 설치 범위

구분	부(府)·읍(邑)	면(面)	정(町)·리(里)	합
1931	3	-	-	3
1932	1	-	-	1
1933	4	3	-	7
1934	1	2	2	5
1935	9	4	2	15
1936	7	2	5	14
1937	18	8	1	27
1938	14	5	2	21
1939	12	7	2	21
1940	-	5	-	5
합	69	36	14	119

출처: 『조선일보』, 『동아일보』, 『조선신문』, 『매일신보』 자료에서 추출 정리.

맹에 흡수되어 폐지될 때까지 위생조합의 설치는 계속 이어졌다.

그렇다면 구체적으로 위생조합은 어디에 설치되었는가? 1930년대 당시 발행되었던 『조선일보』, 『동아일보』, 『매일신보』 등에 기록된 위생조합 중 설치 단위를 확인할 수 있는 조합 119개소를 통해 이를 간접적으로 살피면 [표 1]과 같다.

[표 1]의 통계에서 알 수 있는 사실은 다음과 같다. 먼저 위생조합은 주로 도의 중심지인 부·읍을 위주로 설치되었다.[10] 그리고 이에 따라 몇몇 면

10 이 시기에 총독부에서 집계한 邑·面의 수는 다음과 같다[朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報(1933~1942)』].

구분	邑	面	합
1933	49	2,397	2,446
1934	51	2,374	2,425
1935	48	2,342	2,390

에서도 위생조합의 설치가 진행되었음을 확인할 수 있다. 또한 1932년부터 진행되었던 '농촌진흥운동'(農村振興運動)의 시기에서 시간이 지난 1935년을 기점으로 조합의 수가 증가하기 시작하며, 1937년부터 급증한다.

1935년에서 1937년에 즈음해 조합의 수가 급증한 일차적 이유는 읍면제의 확대에 기인하는 것이다.[11] 1935년을 기점으로 그 동안 감소추세였던 읍의 숫자는 1937년 급히 확대된 후 1942년까지 지속적으로 증가하였다. 이에 따라 위생조합의 수 또한 늘어나게 되었음을 짐작할 수 있다.

그렇다면 어째서 읍을 중심으로 위생조합이 형성되었는지를 생각할 필요가 있다. 이는 기본적으로 위생조합이 지역 구성원을 매개로 설치되는 조직체라는 점, 그리고 도시청소가 전염병대책의 일환으로 국가적 개입이 필요하다는 데에서 이유를 찾을 수 있다.[12] 즉 인구가 밀집한 지역일수록 급성 전염병 등 질병에 노출되기 쉬우며, 그만큼 많은 구성원을 토대로 조합을 조직할 수 있다.[13] 이는 당시 위생조합의 조직 사유로 인구의 증가를 들

구분	邑	面	합
1936	46	2,325	2,371
1937	63	2,307	2,370
1938	74	2,277	2,351
1939	77	2,271	2,348
1940	91	2,245	2,336
1941	104	2,229	2,333
1942	114	2,211	2,325

11 읍면제는 1931년에 제정되었는데, 기존의 지정면(1급)을 읍으로, 보통 면(2급)을 면으로 하는 것이었다. 이 과정에서 읍회는 부회와 비슷한 의결권을 지닐 수 있었으나, 이에 상응하는 면협의회의 경우에는 자문기관으로 존속되었다[윤해동(2006), 『지배와 자치』, 역사비평사, pp. 99-100].

12 김상은(2017), 「일제하 도시청소행정의 전개와 변화: 조선오물소제령(朝鮮汚物掃除令) 제정 전후의 비교」, 서울시립대학교 국사학과 석사학위논문.

13 실상 이는 일본의 경우에도 마찬가지였다. 일본 내 농촌 지역은 1930년대에 이르러서도 위생조합이 유명무실하였다. 南崎雄七는 위생조합은 기본적으로 다수의 구성원을 매개로 하기 때문이라고 이를 지적하고 있다[南崎雄七(1933), 『農村の衛生と医療』, 農村更生

고 있다는 점에서 확인할 수 있다.[14]

이러한 점에서 여타 조합의 수가 늘어나는 1932년 이래의 농촌진흥운동 시기에 위생조합은 농촌의 장악에 별다른 효용을 발휘하기 어려웠던 것으로 여겨진다. 정리하자면 위생조합의 증가는 농촌진흥운동 시기 농촌 내 조합체의 증가추세와는 다른 움직임을 보이고 있었던 것으로 이해할 수 있다. 그리고 그것은 위생조합이 담당하는 업무가 도시 구성원의 위생활동을 보조하는 데 있었기 때문이었다.

더불어 조합의 수가 증가한 요인을 파악하기 위해서는 설치를 주선, 실시했던 주체가 누구인지를 파악할 필요가 있다. 앞서 열거된 110여 개의 위생조합 중 91개의 위생조합은 지역 경찰서장의 주선에 의해 직접적으로 설치되었다. 나머지의 경우에도 경찰부 위생주임 혹은 지역 주재소 수석에 의해 설치되었다. 이러한 이유에서 위생조합은 가급적 경찰서 혹은 주재소가 소재한 지역을 활동의 중심지로 해야 했기 때문에 농촌 곳곳으로 확장되기는 어려웠다. 실제로 1939년 경상남도 경찰부에서의 통첩에 따르면 부(府), 읍(邑)의 '도읍지'(都邑地)는 군청 및 경찰서의 소재지로 규정되어 있었다.[15]

도시화와 관련된 정책, 그리고 설립주체 외에도, 위생조합의 확장 사유를 파악하기 위해서는 경찰의 정책적 의지를 함께 설명할 필요가 있다. 식민지 조선의 경찰은 행정 기관에 필적하는 하부 기관이자 위생 전반을 관할하는 집행자였다. 1919년 이후 3.1운동 이후 기존의 무단정치로는 집행력을 유지할 수 없었던 문화정치 시기의 분위기에 따라 경찰은 이른바 '경찰

叢書 6, p. 189].

14 "각처에서 모여드는 인구와 아울러 갈수록 발전을 보이고 있는데 위생시설에 불완전하여 … 위생조합시설의 좌담회를 개최하여 만장일치로 성립을 보고 규약까지 통과하였다 한다."(「웅진에 위생조합」, 『每日申報』 1936.4.19.); "포천은 매년 호수가 증가하고 시가에 내외교객의 출입이 빈번하여 비약적 발전을 보게 되는 이만치 민중에 위생을 도모치 않으면 안 될 곳이므로 위생조합을 시설키로 되어"(「신읍시위생조합」, 『東亞日報』 1937.12.2.).

15 全國都市衛生組合聯合會(1939), 「道 通牒 衛生組合設置要項」, p. 84.

의 민중화', '민중의 경찰화'를 주장하였다. 이 캠페인은 일본 본국에서 먼저 나타난 운동으로, 일방적인 단속으로 대응하기 어려웠던 현실에서 민중에게 접근하는 동시에, 민중을 끌어당겨 질서망 속에 묶어 두려는 움직임으로 이해할 수 있다.[16]

이러한 기조 속에서 1920년대의 경찰은 '경찰의 민중화'라는 명목하에서 민중통합정책의 일환을 담당하는 역할을 담당하게 되었다. 위생경찰의 경우에는 전염병 예방 강연의 실시, 위생환등회 상영, 위생전람회 등의 형태로 이를 수행하였다.[17] 이와 동시에 위생조합에게 사무를 일부 부과하면서 '민중의 경찰화' 또한 추진하려 했다.[18]

해당 구호는 1930년대 이후에도 사라진 것은 아니었다. 이는 역설적으로 '민중화'도 '경찰화'도 원활히 이루어지지 못하였음을 의미한다. 이때 경찰권력이 '민중화'를 통해 민중의 자발성을 얻지 못하더라도 '경찰화'에 집중해야 한다는 방향이 모색되었다. 이것은 지역 사회 내에 경찰에 대한 협력기구를 증대시켜 보다 효율적으로 침투하려는 것으로 이해할 수 있다. 경찰은 이러한 맥락에서 기존의 경찰협력단체인 소방조 등을 개편하거나 기존 부락에 설치된 농촌진흥회, 부인회 등을 이용하고자 했다.[19]

이 과정에서 경찰의 관변기구였던 위생조합 또한 하나의 방법으로 제시되었으며,[20] 이는 총독부, 그리고 지방단체의 위생정책과도 상응하는 부분이었다.[21] 아래의 인용은 경찰 당국이 위생조합을 어떻게 간주하고 있었

---

16 마쓰다 도시히코(2020), 이종민·이형식·김현 역, 『일본의 조선 식민지 지배와 경찰』, 파주: 경인문화사, p. 430.

17 마쓰다 도시히코(2020), 이종민·이형식·김현 역, p. 453.

18 토드 A. 헨리(2020), 김백영·정준영·이향아·이연경 역, p. 280.

19 마쓰다 도시히코(2020), 이종민·이형식·김현 역, pp. 545-546.

20 "위생조합의 구체적 방법은 각 도 경찰부장 회의에서 경무국의 지시사항으로 제시되었고, 니시키(西龜) 경무국 위생과장이 설명하여, 각 도 경찰부가 산파역이 되어 각 토지의 사정에 적응시킨 위생조합을 탄생시킨 것이다."[「自治衛生組合設置」(1937.6.), 『朝鮮』 第265號].

21 목포의 경우 오물소제령에 따라 오물수거차량을 신설하는 한편 병원의 적자를 해결할

는지를 보여 준다.

> 조선의 현재 정세에 즈음해 도시위생의 개선, 쇄신을 도모하는 가장 유효, 적절한 방법은 위생조합을 설치시켜 그것의 자치적 활동을 촉진하는 데 있다. … 조선에서도 이미 소수의 도시에 이와 같은 조합의 설치가 진행되어 성적을 보이니, 장래 각 도시의 사정에 응하여 속히 해당 조합의 설치 및 조직의 정리를 도모하여 위생시설의 개선, 쇄신을 촉진시키도록 하라.[22]

실상 1930년대 초 농촌진흥운동의 배경 속에서 지역 사회에 대한 권력을 가장 말단부에서 집행하게 되는 경찰은 정작 농촌 문제에 있어 비전문가적인 입장에 있었다.[23] 반면 도시의 경우에는 위생이 경찰의 전문분야였기 때문에 이를 매개로 강력한 집행력을 행사하였으며, 이와 같은 기조의 연장에서 살펴보면 도시 주민들의 '경찰화'를 촉진하기 위한 수단으로 위생조합은 활용가치가 충분한 대상이었을 것이다. 즉 위생조합은 도시의 위생을 보전한다는 명목에서 당시 경찰 내부회의에서 장려되었다. 따라서 이 시기를 기점으로 위생조합의 설치가 급속히 전개되었던 것은 이와 같은 정책적 의도에 기초한다고 해석할 수 있다.

이 과정에서 새롭게 제시된 구호는 '민경일치'(民警一致), '경민일치'(警民一致)로, 1920년대부터 지속되던 '경찰의 민중화, 민중의 경찰화'를 함축한 것이었다. 즉 "민중경찰, 경찰의 민중화 등이 제기되더라도 아직까지 민경일치에는 이르지 못했다"는 자평과 함께,[24] 경찰과 민중의 제휴일치의 실

필요가 있었다. 이러한 이유에서 부 협의회에서는 오물소제, 변소증설, 쓰레기통 설치 등을 해결하기 위해 다른 부와 마찬가지로 위생조합을 설치할 것을 논의하였다(「대목포예산심의회, 개회벽두대논진, 57만여 원의 예산을 주상에, 정부에 비판의 '메스': 오물소제의 철저와 위생조합의 설치, 각 의원이 일제 역설」, 『每日申報』 1936.3.14.).

22 朝鮮總督府 警務局(1937), 『道 警察部長會議 書類』, p. 14.

23 마쓰다 도시히코(2020), 이종민·이형식·김현 역, p. 534.

24 副島義春(1936.8.), 「民衆の警察觀」, 『警務彙報』 364. p. 66.

행을 위해 위생조합 등을 설치해 경민일치의 실현을 거두어야 한다는 경찰부의 의견이 아래로 하달되었다.[25]

중일전쟁이 전면화되는 1937년 이후에도 이와 같은 민중접근의 지향점이 강해졌는데, 이는 전쟁으로 인해 일본인 경찰이 지속적으로 소집되었음에도 경찰관의 보충이 예상과는 달리 신속히 행해지지 못하였기 때문이었다.[26] 이와 같은 상황에서 경찰 당국은 "경찰관헌과 민중과의 제휴일치에 의한, 이른바 민중경찰로의 결실을 올리는 것 외에는 방법이 없는 것"이라 규정하였던 것이다.[27]

마지막으로 전시체제하에서 위생조합을 토대로 "총후보건진"(銃後保健鎭)을 수립하는 것 또한 경찰의 의도라고 할 수 있다. 1938년에 들어서면서 위생조합의 설치 사유에는 "총후"와 같은 단어가 빈번하게 사용된다.[28] 즉 "위생조합을 통해 총후국민이 방역진을 강화하고, 이로써 경민일치를 구체화하거나",[29] "총후보건의 완벽을 기하고자 주요 읍면에 위생조합 조직을 촉진"하였던 것이다.[30] 종합해 보면 전시체제기 위생조합의 확장은 도시화

---

25 忠淸南道 警察部長(1938.6.25.), 「忠南警秘 第394號-警民一致二関スル件」, 『警秘關係綴』, pp. 3-4.

26 마쓰다 도시히코(2020), 이종민·이형식·김현 역, pp. 576-577.

27 「民衆の警察觀」(1938.8.), 『警務彙報』 388, p. 66.

28 "비상시 총후의 보건위생의 진용을 강화하여 위생보국의 면목을 뚜렷이 하자고 하여 경기도 위생과에서는 신년으로 들어서면서 방역진을 충실히 하는 한편 … 이번에 새로이 이 규칙을 제정해서 '민중의 보건위생은 민중의 손으로'라는 외침을…"(「보건위생의 취체규칙 2가지 설문을 제정: 위생조합규칙과 수조변소취체규칙 경기도서 목하 성안」, 『每日申報』 1938.2.17.).

29 "해주경찰서에서는 지난 27일부터 시내 각 정에 위생조합을 설립하여 전염병의 철저적 방역진을 강화하여 총후국민으로 하여금 건강보국을 기도하게 되었는데 금번 해주서의 획기적인 이 사업으로써 경민일치의 구체화가 되리라 한다."(「해주읍내 각 정 위생조합 설치」, 『每日申報』 1938.7.4.).

30 "충남도 위생과에서는 총후보건의 완벽을 기하고자 주요 읍면에 위생조합 조직을 촉진하고 있다."(「주요 읍면에 위생조합을 조직: 충남도서 각 서에 종용」, 『每日申報』 1938.9.17.; 「총후보건에 만전, 위생조합을 혁신: 동서 관내 21처에서 결성식」, 『每日申報.』 1940.8.6.)

의 흐름 속에서 시국에 따른 식민지 경찰의 정책이 전제되어 있다고 말할 수 있다.

2.2. 위생조합의 구조와 주요 구성원의 성격

그렇다면 1930년대의 위생조합은 어떠한 구조를 통해 운영되었으며, 어떤 인물이 주요 역원으로 임명되었는가? 이를 ① 읍(邑) 위생조합만이 존재하는 경우, ② 읍에 '위생조합연합회'(衛生組合聯合會)가 존재하는 경우, ③ 하부단위인 동(洞)·정(町)·리(里)에 위생조합이 설치된 경우의 3가지로 나누어 살피고자 한다. 먼저 읍·면에 설치된 대개의 위생조합은 행정적 하부단위인 동·정·리에 존재하는 구(區)를 관할하였다. 이 구는 다시 2~3개의 부(部)나 반(班)으로 나뉘었는데, 그 규모는 각 단위당 15~20호 남짓으로 구분되었다.[31]

역원은 조합장과 부조합장, 고문, 그리고 위원을 두었다.[32] 조합장의 경우 대체로 읍, 면장을 추대하였다.[33] 고문의 경우 경찰관 등 공직자를 추천했으며, 위원의 경우 조합원 중에서 선출하는 것이 권장되었다.[34] 조합장은 조합의 제반사무를 총괄하며, 부조합장은 조합장 유고 시 직무를 대리하였다. 그리고 실제로 지역 곳곳의 사무를 집행하는 것은 위원의 역할이었다. 이들은 모두 보수를 받지 않는 명예직이었으며, 임기는 2~3년으로 정해져 있었다. 다만 읍·면 단위에서는 청년사업가나 지역 자본가 등을 조합장에

---

31 「황해도: 위생조합을 조직」, 『朝鮮新聞』 1933.5.3.

32 全國都市衛生組合聯合會(1939), p. 86.

33 「연천위생조합 창립대회 개최」, 『每日申報』 1934.6.1.; 「위생조합 창립총회, 곡산경찰서 주최로」(1937.9.17.), 『東亞日報』; 「합천위생조합 창립총회 개최」, 『東亞日報』 1937.10.28.

34 그러나 이는 엄밀히 조합원 중 무작위로 선출하는 것이 아니라, 기존의 구장 혹은 정 총대가 맡는 경우가 많았다(「정선위생조합 설립」, 『每日申報』 1938.9.27.; 「합천위생조합 창립총회 개최」, 『東亞日報』 1937.10.28.).

임명시키거나,[35] 음식점, 여인숙 등 영업단체들을 주축으로 해 이들의 사비를 통해 위생조합을 운영하게 하는 사례도 있었다.[36]

보다 명확한 파악을 위해 나주읍위생조합규약에 기록된 읍 단위 위생조합의 구조와 관련 역원을 파악하고자 한다.[37] 나주읍위생조합은 1939년에 '자치위생의 관념' 아래에 조직되었으며, 나주읍사무소에 조합사무소를 두고 있었다. 관할구역은 나주읍 아래의 모든 정·리를 포함하였다. 해당 위생조합이 관할하는 정·리는 총 20개였는데, 대체로 한 리에 2명의 실행위원을 두어 2구로 분할했으나, 거주인원이 많은 본정의 경우 4구로, 인구비율이 낮은 몇몇 리의 경우 1개의 구만을 두었다.[38] 주요 역원의 경우 [표 2]와 같다.

나주위생조합의 역원 사례를 살피면 다음과 같다. 조합장의 경우 나주읍장이 추진되는 것을 원칙으로 하였으며, 고문을 제외한 기타 역원은 조합장이 의촉하는 것으로 하였다.[39] 여기서 고문으로 임명된 구성인력의 약력을 주목할 필요가 있다. 경찰서장, 군수, 우편소장 등의 고위 관료 외에도 지역 의회의원 및 교사, 그리고 지역 기업가 및 유지로 구성되어 있어 나주읍에 거주하는 유력자들을 중심으로 편성된 것임을 확인할 수 있다. 그러나 실질적으로는 "본 규약의 필요한 사항은 경찰관헌과 협의해 역원회에서 결정"해야 했다. 뿐만 아니라 읍장 또한 과거 경찰관헌의 경력이 있었던 만큼 나주읍위생조합의 경우 명분과는 달리 결국 경찰의 영향력이 강하게 반영될 수밖에 없었다.

다음으로 위생조합연합회에 대해 살펴보겠다. 읍·면의 위생조합이 관할하는 범위가 커질 경우 위생조합연합회를 구성하였다. 주요 역원으로는

---

35 「퇴조위생조합장 김영식 씨」, 『東亞日報』 1939.2.15.

36 「진부에 위생조합」, 『東亞日報』 1938.6.20.

37 『羅州邑衛生組合規約』(1939), 국사편찬위원회 소장.

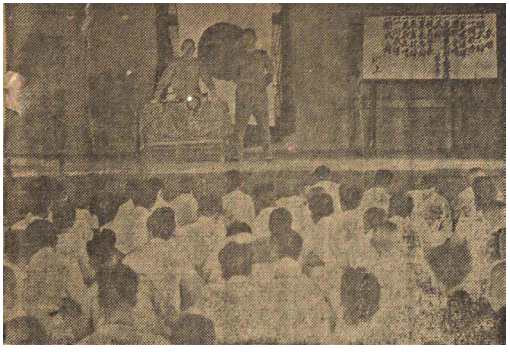
38 『羅州邑衛生組合規約』(1939), p. 7.

39 『羅州邑衛生組合規約』(1939), p. 2.

[표 2] 나주읍위생조합 역원 목록

이름	직책	직업 및 약력
안형식(安瀅植)	조합장	나주읍장, 舊 전남경찰부 경시
(공석)	부조합장	-
오노 토라이시(小野虎市)	고문	나주경찰서장
박용현	고문	나주군수
무라카미 큐헤이(村上九平)	고문	나주우편소장
마츠야마 이사미(松山意佐美)	고문	나주 마약류중독자치료소 촉탁
정기철(丁基哲)	고문	전라남도도회 의원
마사키 토시오(正木俊雄)	고문	나주 대정심상소학교 훈도
후지 미치오(藤道雄)	고문	나주 공산심상소학교 훈도
바바 토모요시 (馬場知至)	고문	나주 월견심상고등소학교 훈도
사토 산조(佐藤三藏)	고문	나주읍회 의원, 수리조합장
호소야 타다시(細谷定)	고문	나주금융조합장, 호남인쇄회사 사장
오쿠조노 노부오(奧薗信雄)	고문	동산농사 나주출장소 주임
정안민(鄭安民)	고문	지역 유지
최승환(崔升煥)	고문	지역 유지
허영규(許永奎)	고문	지역 유지

출처: 『羅州邑衛生組合規約』(1939), 국사편찬위원회 소장, p. 6.



[그림 1] 평택 공회당에서 위생조합 발회식을 거행하는 와쿠자와(涌澤) 평택경찰서장[40]

40 「평택위생조합 12일에 발회식」, 『每日申報』 1938.8.16.

회장, 부회장, 평의원, 고문 등을 두었으며 그 역할은 읍 위생조합의 사례와 유사하다. 다만 여기서 평의원은 대체로 산하의 위생조합장을 임명하는 경우가 많았다. 이들 평의원은 위생조합의 실무를 담당하며 위생조합보다 더 큰 차원에서의 행동이 필요할 경우 평의원회를 열어 제반사항을 의논하는 것을 목적으로 하였다.

회장은 규정상 부윤 혹은 읍장을, 부회장은 평의원회에서 선거로 추천하는 것이 원칙이었으나,[41] 대체로 조합 설치를 주선했던 경찰서장이 회장으로 부임하였다.[42] 그리고 부회장의 경우에는 전직 경찰관 혹은 공무원 등 지역의 명망가를 임명하곤 하였다. 고문 혹은 상담역으로는 보통 지역의 부윤·군수와 경찰부·지방단체의 위생주임, 그리고 의료 관계자가 고문 혹은 상담역으로 추대되었다. 물론 읍·면과 마찬가지로 기업인 혹은 면협의회원을 회장으로 추대하는 사례 또한 드물게 있었다.[43]

지역 사례를 확인하기 위해 1939년에 조직된 '춘천위생조합연합회'(春川衛生組合聯合會)의 경우를 살펴보고자 한다. 춘천위생조합연합회는 경춘선(京春線)의 개통과 상수도 공사에 따라 춘천의 인구가 급증하게 되면서 설치되었다. 더불어 강원도 경찰부에서 해당 지역에 시급히 위생조합을 설치할 것을 당부하였기 때문에,[44] 춘천읍과 춘천경찰서 간의 협의를 통해 1939년 7월 22일 춘천읍공회당에서 발회하였다. 조합의 주요 역원 목록을 예로 들면 [표 3]과 같다.

---

41 全國都市衛生組合聯合會(1939), p. 88.

42 경성부에 존재하는 5개의 위생조합연합회뿐 아니라 인천부, 목포부, 평양부, 전주부 등의 위생조합연합회의 경우 경찰서장이 회장을 역임하였다(「인천위생조합 17일 창립총회, 금후 활동을 기대」, 『每日申報』 1935.11.15.; 「평양위생조합연합회 총회」, 『每日申報』 1936.6.14.; 「위생조합연합회 결성, 전주방역진 강화, 지난 4일 제반사항 협의」, 『每日申報』 1936.4.8.; 「목포위생조합 설립을 결의, 구장회의에서」, 『每日申報』 1936.11.11.).

43 「위생조합연합회 영등포에서 결성, 방역의 만전 기도」, 『每日申報』 1937.3.3.

44 「강원도 내 각 군에 위생조합을 설치: 보건위생의 완정 기도」, 『每日申報』 1939.2.21.; 「강원도 내 각지에 위생조합을 신설, 평강서 제일 먼저 설치」, 『朝鮮日報』 1939.3.15.; 「각 군에 위생조합, 보건진의 완정 기도」, 『每日申報』 1939.5.10.

[표 3] 춘천위생조합연합회 역원 목록

이름	직책	직업 및 약력
미야코 요키치(都養吉)	회장	춘천읍장, 구 강릉경찰서 출신 경찰관
황○○	부회장	춘천부읍장
가와자키 이사무(川崎勇)	부회장	권업이사장, 춘천읍장 역임
산하 위생조합장 7명	평의원	각 정 위생조합장[45]
니시 산지로(西三次郎)	고문	강원도 경찰부 위생과장
모토 쥬조(元從三)	고문	춘천군수
마쓰이 토라오(松井虎雄)	고문	도립의원장, 경찰부 위생기사
우타 료타로(宇田亮太郎)	고문	춘천경찰서장
무라카미 구하치로(村上九八郎)	고문	경춘철도 간부
요시미츠 마사유키(吉滿正幸)	고문	춘천녹구심상소학교장
이리에 스미오(入江澄雄)	고문	춘천본정소학교장
히사타케 츠네츠구(久武常次)	고문	춘천흥업, 춘천전기, 경춘철도 이사
최양호(崔養浩)	고문	강원도회 의원, 중추원 지방참의
정은섭(丁殷燮)	고문	전 재판소 서기 겸 통역관
(미상)	간사	춘천읍 서무주임
야마자키 슈조(山崎修藏)	간사	춘천경찰서 위생주임

출처: 『每日申報』(1939.7.22.).

춘천위생조합연합회의 경우 원칙에 따라 춘천읍장이 회장을 맡고 선거에 따라 부읍장이 부회장을 맡고 있다. 다만 이들 같은 경우 기존에 관공서에서 일하였거나, 경찰관헌 출신인 것을 확인할 수 있다. 고문의 경우 군수와 경찰서장 외에도 위생과장, 도립의원장 등이 임명되었다. 이들은 의료관계의 전문가로 자문을 담당하지만, 대체로 경찰부에서 파견된 관계자들임을 확인할 수 있다. 이외에도 학교장, 도회의원, 그리고 경춘선의 시공을 담

45 춘천읍의 위생조합은 대화정, 본정, 화원정, 단양정 등에 모두 7개소가 설치되었다(「銃後保健陳을 强化, 春川各町에 衛生組合코活動促進코저 위생조합연합회를 逐結成」, 『每日申報』 1939.7.22.).

당했던 '경춘철도'(京春鐵道)의 관계자 등 직급이 높은 사람들이 고문으로 포함되었다. 이들 고문은 위생조합의 운영주체 및 설립목적과 밀접한 관계가 있음을 파악할 수 있다.

마지막으로 동·정·리에 위생조합이 있는 경우 하부의 구를 관할하였다. 이들은 주로 위생조합연합회가 결성된 경우에 조직되었으나, 처음부터 읍의 규모가 크거나 혹은 연합회로의 발족을 준비하는 읍의 경우에는 동·정·리에 각각의 위생조합을 두기도 하였다.

동·정·리 위생조합은 지역의 유력자 혹은 사업가를 조합장으로 선임하는 경우를 확인할 수 있다. 예컨대 황해도 평산군의 남천위생조합의 경우 기존의 주조조합장과 경우회장을 조합장, 부조합장으로 피선하였다.[46] 이들 동·정·리 위생조합은 조합장과 부조합장을 두며, 실행위원 혹은 평의원을 두었다. 이들 실행위원 및 평의원은 각 부 및 반의 실무를 실질적으로 담당하는 존재였다.

그 업무분장을 알고자 '구포리위생조합'(龜浦里衛生組合)의 규약을 통해 사례를 열거하면 다음과 같다. 구포리위생조합은 1937년 10월 25일에 설치되었으며, 구포면장이었던 윤홍국(尹洪國)이 직접 관할하고 있었던 것으로 보인다. 이 조합은 부조합장을 두 명 두고 있었으며 실행위원을 두어 하부의 동·정·리 내 사무를 담당하였다. 이외에도 상담역 혹은 이사를 두었는데, 상담역의 경우 구역을 관할하는 경찰관 주재소 수석을 임용하는 것을 권장하였다. 이사의 경우 위생계 주임 등을 임용해 의료적 자문을 받는 것을 목적으로 했다.[47] 그러나 실제 기사를 통해 확인한 결과 실질적으로 이사 및 상담역을 두는 경우는 찾을 수 없었다.[48]

---

46 예컨대 1937년에 설립된 두서면위생조합의 경우 부조합장으로 임명된 성석봉은 과거 면서기, 순사부장 등을 역임했으며 그와 같은 경력을 통해 면협의회 의원을 지내고 있었다(「열혈 사업가 성석봉 씨」, 『東亞日報』 1937.7.25.).

47 龜浦衛生組合(1937), 『龜浦衛生組合規約』, 부산근대역사관 소장, pp. 2-3.

48 「평안남도, 평양남정위생조합 창립하여 역원, 조합장을 결정」, 『朝鮮新聞』 1935.8.27.; 「진지동위생조합, 창립 초 역원 결정」, 『朝鮮日報』 1937.10.4.; 「강원도 내 각지에 위생조합

지금까지 살펴본 것처럼 위생조합은 그 단위를 막론하고 수직적인 구조를 활용하고 있다. 이를 상위 단계에서 담당하는 위생조합연합회 혹은 읍·면 위생조합 구성원의 경우 실질적으로는 경찰서에서 파견된 관계자 혹은 전직 경찰관헌으로 구성된 것을 확인할 수 있다. 그리고 말단에서 이를 실제로 담당하는 것은 지역의 유력자 혹은 지역 총대였던 것으로 생각할 수 있다. 이와 같은 구조 및 역원구성은 위생조합을 토대로 경찰이 영향력을 쉽게 행사할 수 있는 것을 짐작하게 한다.

3. 1930년대 위생조합의 활동과 한계

3.1. 위생조합의 역할과 재원

위생조합은 전염병의 예방 및 위생사상의 고취를 위해 만들어진 단체다. 이전 시기의 업무를 살피자면, 1910년대의 경우 지역별로 차이가 존재하나 청결업무를 진행하였다.[49] 1920년대 위생조합의 경우 이러한 전염병 예방 및 위생사상의 고취 외에도 변소, 쓰레기통, 하수도, 그리고 공동우물 등 기반시설을 개선하는 일반위생의 업무를 담당했으며, 때에 따라 의약품을 제공하기도 하였다. 이외에도 위생상 문제를 일으키는 주민들에 대해 반복적으로 서면과 구두를 통해 경고를 해야 했다.[50] 이들 업무는 본래 지방단체에서 처리하기로 규정되었던 업무를 포함한 것으로, 1920년의 위생조합이 본질적으로 지방의 위생사무를 처리하는 기구였음을 짐작할 수 있게

을 신설, 평강서 제일 먼저 설치」, 『朝鮮日報』 1938.3.15.; 「북본정에 방역포진, 위생조합을 조직하고 맹활동중」, 『朝鮮日報』 1939.9.19.

49 김진규(2020), p. 111.

50 토드 A. 헨리(2020), 김백영·정준영·이향아·이연경 역, p. 281.

[표 4] 1931~1941년 신문 내 위생조합의 업무 정리

위생계몽 및 지식 전달							
위생사상 보급		위생전람회		활동사진	선전/강연		
11		5		9	17		
환경위생							
파리/쥐 구제		도로/주택 청소		소독	위생데이	일광건조	살수차
19		18		16	13	2	14
위생기반시설 구축							
변소개량	쓰레기통	축사개량	공동우물	하수준설	상수도	분뇨수거	공동욕장
32	20	10	20	23	3	8	9
의료보조					기타		
순회진료	예방접종	의료기관	의약품 판매		인부고용	단속/징발	사회체육
6	12	6	4		6	11	7

출처: 『朝鮮日報』, 『東亞日報』, 『朝鮮新聞』, 『每日申報』.

한다.[51]

이와 같은 사실은 1920년대에 국한된 것이 아니라, 실상 식민지 시기 전반의 상황에 해당하는 것이다. 그럼에도 시기에 따라 위생조합의 활동에 변화가 있다는 점에 주목하면, 1930년대의 위생조합은 어떠한 점에서 그 업무가 세분화되는지 확인할 필요가 있을 것이다. 1930년대의 경우 이전 시기에 비해 위생조합의 확장에 따라 그 업무가 규약 등을 통해 명확하게 제시되거나, 신문 등을 통해 홍보되는 사례가 많기 때문에 이를 토대로 파악하고자 한다.

구체적인 예시를 들기 위해 우선적으로 1931년부터 1941년까지 각종 신문에 서술된 위생조합 중 담당업무를 명시하고 있는 사례를 선정해 몇 가지 범주로 나누어 빈도화하였다. 총 301개의 사례를 도출해 냈는데, 이것

51 김진규(2020), p. 124.

을 나타내면 [표 4]와 같다.

이 중 주목할 것은 환경위생, 즉 환경개선의 사례라고 할 수 있다. 이전 시기에는 흔히 나타나지 않던 위생데이라는 것이 자주 홍보되었다. 즉 위생데이(위생의 날)로 명명한 청소일자를 수립하고 매월 1일과 15일 등으로 정하여 청소의 날임을 밝히고, 가두선전 혹은 장식물을 통해 청소를 독려하는 활동이다.[52] 살수차의 경우 1930년대에 중점적으로 등장하는 위생조합의 업무라 할 수 있다. 실질적으로 위생조합의 주된 설치배경은 시가지의 먼지를 제거하기 위한 살수차의 설치와 관련이 있었다.[53] 살수 작업은 본래 지방단체의 위생과에서 담당하는 것이었으나, 점차 위생조합으로 그 책임이 이관되고 있다고 이해할 수 있다.

가장 많은 비중을 차지하는 것은 위생기반시설의 구축에 있다. 이 중 '축사'(畜舍)의 개량 및 규제를 언급할 필요가 있다. 이 문제는 축산업이 활성화되어 있던 평안도 지역에서 주로 대두되었다. 즉 면 지역에 산재해 있는 '돈사'(豚舍) 및 '우사'(牛舍), 그리고 축산업자들에 대한 불만이 제기되고, 이에 대한 처리가 시급해졌다.[54] 이 문제는 도시화가 진행되기 이전에는 개인위생의 문제로 지적되었지만, 도시가 개발됨에 따라 돈사의 악취 및 오물 문제가 도시위생상 사회적 화두로 떠올랐다. 이전 시기의 경우 위생조합이 이를 규제하는 사례가 쉽게 발견되지 않으나, 시기가 지남에 따라 축사가 도시의 범위에 들어오게 되었고, 이에 따라 축사의 처리를 수행할 여력을 가질 수 있게 된 것으로 생각된다.

또한 주목할 점은 공동욕장이 등장하고 있다는 것이다. 공동욕장 혹은 공동세탁소의 경우 빈민을 '구제'(救濟)하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉

---

52 「실증을 존중하라! 위생조합에 일언함. 인천 1기자」, 『東亞日報』 1936.5.7.

53 「살수용 펌프 설치를 준비중」, 『東亞日報』 1931.6.21.; 「京城ッ兒を尻目に, 郊外に堂堂衛生施設, 組合順調に發達して, 好成績を擧ぐ」, 『朝鮮新聞』 1930.8.6.

54 「대불평 소불평: 광주(光州) 위생문제」, 『東亞日報』 1936.7.22.; 「각군 부락에 설치한 위생조합총동원: 우물증설, 파리잡기 장려 등으로 경남서 방역에 주력」, 『每日新報』 1937.4.26.; 「위생조연합역원회 하기위생진 강화」, 『東亞日報』 1939.9.24.

"목욕은 고사하고 끼니조차 끓일 수 없는 빈민들은 1년 중에 한 번의 목욕조차 할 수 없어 위생상 적지 않은 문제이기 때문에 입욕권을 배부한다"는 명분으로 이와 같은 사업을 진행하였다.[55] 이와 같은 사업은 기존에 빈민들에게 사회기금의 일부를 부담하게 하느니 공공재화를 활용해 빈민을 돕겠다는 목적이 있었다.

의료보조의 경우 위생조합에서 의료기관을 조성하거나, 순회진료를 수행하는 것을 가리킨다. 순회진료의 경우 고문으로 고용된 공의 혹은 조산사를 파견하는 식으로 진행되었다.[56] 이 중 예방접종의 경우 예방접종인원을 관리하거나 혹은 색출하는 것을 넘어, 위생조합 측에서 종두 혹은 장티푸스 주사를 구비하고 경찰부 위생기사 등의 도움을 받아 이를 접종하는 식으로 진행이 되었다.

마지막에 언급된 인력동원의 사례를 짚고 넘어가고자 한다. 인부의 경우 보통은 부(府) 혹은 읍(邑) 자체에서 인부 고용을 한 후 위생업무에 참여시키는 것이 일반적이다.[57] 그러나 몇몇 위생조합의 경우 인부를 직접 고용하는 사례가 존재한다.[58] 징발의 경우 도로가 붕괴하거나 혹은 위생상 대규모의 인력이 필요한 상황에 위생조합의 명목으로 주민들을 동원하거나, 이와 같은 인력을 단속하는 일이었다. 마지막으로 사회체육의 경우 운동회나 '원족회'(遠足會)를 기획하고 이에 따라 지역 구성원 등에게 상을 주는 것을 주된 업무로 하였다.

---

55 「珍! 입욕동정: 금품동정에서 입욕동정으로」, 『東亞日報』 1936.1.14.

56 「산파로 조산까지, 중앙위생조합 신결의」, 『朝鮮日報』 1936.4.10.; 「각군 부락에 설치한 위생조합 총동원: 우물증설, 파리잡기 장려 등으로 경남서 방역에 주력」, 『每日申報』 1937.4.26.

57 "읍 당국은 위생인부를 늘리지 않음으로 대소변이 넘어서 하수도로 흘러내리는 지경에 이르러서 시민의 불평은 자자하다."(「[지방논단] 연안읍과 위생조합에 일언함」, 『朝鮮日報』 1937.11.19.)

58 「면일 일신된 삼방약수, 위생조합의 대활동으로」, 『朝鮮日報』 1932.7.11.; 「인천하수구청결」, 『東亞日報』 1935.11.30.

이외에도 상담시설을 조성하거나 당국에 진정서를 넣는 등의 활동 또한 존재한다. 상담시설은 주로 결핵예방시설로 이루어져 있었다.[59] 당시 총독부는 결핵 예방에 주의를 기울였고 1937년 이후에는 총독부 예산에 결핵예방비를 책정하였다.[60] 위생조합 역시 결핵예방사업과 밀접하게 연결되어 있었는데 주로 결핵과 관련된 사항을 포스터로 만들어 살포하거나,[61] 다른 단체들과 연계해 소인극 등을 상영하면서 주민들에게 홍보하는 업무 역시 담당하였다.[62] 이를 토대로 지방단체에게서 보조금을 부여받을 수 있었다.

전시체제가 심화됨에 따라 위생조합 또한 도시의 위생을 보조하는 조직을 넘어 전쟁 준비를 위한 조직으로 점차 탈바꿈하게 된다. 즉 위생조합은 '총후보건진'(銃後保健陣)의 매개로서 지역 주민들을 통제하는 모습이 확인된다.[63] 그 업무의 내용은 공출 등을 보조하거나,[64] 전쟁에 직접적으로 협력하는 모습으로 드러난다. 아래의 사례는 부산위생조합연합회가 부산 전역에 통제권을 발휘하고, 일종의 위생관리자의 역할을 하고 있었다는 것을

---

59 龜浦衛生組合(1937), p. 2.

60 조선총독부 편(2018), p. 1332.

61 "신고산위생조합 주최로 경방단 단원들도 출동하여 시내를 순회하며 포스터까지 살포하여 만인의 인식을 일층 강화케 하였다는 바(후략)"(「결핵예방국민주간: 위생조합 주최로」, 『東亞日報』 1939.11.17.).

62 "황해도 곡산 경방단, 곡산위생조합연합회 주최와 곡산경찰서, 방공단 후원으로 지난 16, 17일 양일간 폐결핵예방과 방공방첩의 정신을 일반에게 철저하고자 소인극을 동 읍내 하미시장에서 개최하였던 바 동 소인극에 출연한 배우는 당지 우수한 청년들과 동 읍내 기생 일동이었었는데 공전의 대성황을 이루었다고 한다."(「폐결핵예방소인극」, 『東亞日報』 1939.11.20.).

63 「전염병의 철저적 방역진을 강화하여 총후국민으로 하여금 건강보국을 기도」, 『每日新報』 1938.7.4.; 「해주읍내 각 정 위생조합 설치」, 『每日新報』 1938.7.4.; 「총후보건진을 강화, 춘천 각 정에 위생조합 설치하고자, 활동촉진코자 위생조합연합회를 축차 결성」, 『每日新報』 1939.7.22.; 위의 기사, 『每日新報』 1940.8.6.

64 "금년에는 일층강화하여 일반위생시설의 완벽을 기하고자 최근 동 조합에서는 조합비와 매 호당에 유기(鍮器) 일품씩을 거두어 위생비에 일부 충당하여 만전을 기하고자 즉시 실행하여 유기를 수집한 바 있었는데…"[「무성의한 신천읍의 위생조합 행사(行使)」, 『每日新報』 1939. 8. 30.].

보여 준다. 즉 위생조합은 전쟁이 격화됨에 따라 지역의 통제 역할 또한 담당했던 것이다.

> 부산위생조합연합회 발 제81호(쇼와 14년(1938) 7월 7일) 각 위생조합장 앞
> [군대수송에 관한 건]
>
> 최근 군대가 상륙하여 시내에 숙박을 취하게 되었습니다. 이에 대해 특별히 지금 적리병 환자가 시내에서 산발해 나타난 상황(狀勢)이 있었기에, 만에라도 숙박중인 군대에 누를 끼치지 않도록 음식물의 선택 및 조리상 주의를 해주는 것은 물론, 특히 야채류는 '클라민(퀴노-클라민 농약)' 소독을 행하고 항상 변소, 하수구류장, 기타 불결한 장소는 소독약을 살포하는 등 만전을 기하여 줄 것에 대해 특별한 배려를 의뢰합니다. 덧붙여 '클라민'이 필요한 곳은 편의상 본회에서 실비를 내어 진행해 주십시오.[65]

정리하자면 위생조합의 업무는 도시화에 따라 점차 확장되었음을 확인할 수 있다. 이것은 위생조합의 역량 또한 매우 높아졌음을 뜻한다. 그러나 전시체제가 심화됨에 따라 위생조합의 업무는 전쟁의 보조역할로 변할 요소가 다분하였다.

한편 위생조합의 업무를 지속하기 위해서는 재정적 기반이 필수적이었다. 일반적으로 위생조합이 동원할 수 있는 재정적 원천은 조합비였다. 조합비의 경우 호세 등급에 따라 징수할 수 있도록 하였다. 또한 조합비의 부담을 줄이기 위해 기존의 관행처럼 전 조합원을 대상으로 하는 것이 아닌, 호세등급에 따라 조합원에 포함시키고 등급을 정하여 이를 징수하는 양상 역시 확인할 수 있다.[66]

---

65 陸軍省(1938), 『鮮内鉄道輸送部隊輸送間に於ける兵站業務詳報の件(8)』, p. 1.

66 "읍내의 시민은 호세등급 70등까지를 조합원으로 하고 조합원을 3급으로 나누어 1급은 20전, 2급은 15전, 3급은 10전 씩 매월 조합비로 납부하게 되었다는데…"(「안주위생조합

이외에도 기부, 분뇨매상금, 그리고 개인의 사업경영 등이 재정적 원천이었다. 기부의 경우 그 사례가 많지 않으나 위생조합의 창설과 더불어 기부금의 수납이 진행되었다.[67] 이외에도 통행료의 부과를 통해 재정을 충당하거나, 소독청부업 등 개인적인 사업을 통해 재정적 기반을 마련하기도 했다.[68]

그렇다면 실질적으로 이 시기 위생조합의 확장에 영향을 끼쳤던 지방단체 및 경찰은 위생조합의 재정적 기반에 어떠한 역할을 하고 있었을까? 1920년대 경성의 중앙위생조합연합회의 경우 경성부로부터 일정한 보조금을 부여받았다. 토드 A. 헨리의 경우 위생조합 역원과 국가와의 관계를 더욱 끈끈하게 만들었고, 이를 통해 국가는 위생조합과 더욱 직접적인 관계를 맺게 되었다고 서술한다.[69]

1930년대에 들어 이와 같은 보조금의 범위는 매우 넓어졌다. 살수 시설의 경우 경성부와 부산부에서는 살수를 실시한 자에게 보조금을 부여하고 있었다.[70] 앞서 위생조합의 업무 중 가장 많은 빈도를 차지하는 변소개량의 경우 '공동변소설치장려비'가 교부될 수 있었다.[71] 이외에도 공동우물사업, 의약품, 그리고 결핵예방 등의 명목으로 위생조합에 지원을 수행하는 경우가 많았다.[72] 경상남도 내 도 통첩에 의하면 위생조합연합회의 경우에

창립」, 『東亞日報』 1937.12.5.); "주민에 호세등급 80등급까지 50전으로 하고…"(「고창위생조합 창립」, 『東亞日報』 1940.8.5.).

67 「은율모범위생조합 간부회 결의안」, 『朝鮮中央日報』 1933.6.13.; 「위생조합 창립」, 『東亞日報』 1935.3.5.

68 "경성과의 교통관계가 근접하여서 막대한 조합비를 거두게 되어…"(「京城ッ兒を尻目に, 郊外に堂堂衛生施設, 組合順調に發達して, 好成績を擧ぐ」, 『朝鮮新聞』 1930.8.6.).

69 토드 A. 헨리(2020), 김백영·정준영·이향아·이연경 역, p. 282.

70 「경성부조례 제6호 경성부 도로 살수 보조 조례」(1929.5.29.); 「내 지방당면문제: 경남 부산편」, 『東亞日報』 1935.5.12.

71 「위생조합연합회 조직 준비에 착수, 부산서와 부에서 선정」, 『東亞日報』 1936.2.1.

72 "내복약을 무료배포코자 각 정 위생조합을 총동원시켜…위생조합연합회에서 399원 45전, 인천부에서 180원 합계 579원 40전으로 예방약을 구입…"(「인천에 적리창궐, 불량

는 부(읍·면)으로부터 경비를 받을 수 있었으며, 특수시설의 경우에도 보조를 받을 수 있었다.[73]

그러나 위생조합의 사업은 대체로 위생조합의 이름이 아니라 개인의 이름으로 진행되는 것으로 파악된다. 즉 앞서 언급한 소독청부업 등은 실상 위생조합 역원의 개인적 명의로 운영되는 것이었다.[74] 예컨대 숭인면위생조합의 경우 살수차 시설을 가지고 있었는데, 이는 실상 조합원 개인의 소유로서 이후 위생조합이 편입될 때 이를 부에 인계하지 않았다.[75] 이러한 사실은 위생조합의 경영이 실질적으로는 여전히 위태로운 면을 가지고 있음을 보여 준다.

3.2. 위생조합의 한계점: "법인격"(法人格)의 부재와 실효성

숭인면위생조합의 사례는 위생조합이 가지고 있었던 근본적인 한계점, 즉 법인격 문제를 드러내는 것이라 할 수 있다. 위생조합이 처음 일본에서 조직될 때, 그 기저에 있었던 목적은 주민들 간의 상호감시를 통해 환자를 빠르게 포착하려는 것에 있었다. 이와 같은 역할을 하기 위해서 위생조합은 조합이 설치된 지역의 모든 거주민을 조합원으로 하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 이와 같은 원칙은 지방공공단체(지방단체)의 범위와 중복되는 것이었다.[76] 이러한 이유에서 위생조합은 설립 당시부터 법인격을 부여받지 못

음식 단속코 예방약 배포, 경찰당국 방역에 진력」, 『東亞日報』 1938.7.26.).

73 全國都市衛生組合聯合會(1937), 부산근대역사관 소장, p. 88.

74 "변소소독 등 소독청부업을 동 조합(위생조합) 주임이 개인경영으로서 해왔는데…"(「위생조합 중심의 의옥사건 또 탄로, 본정서 활동맹렬」, 『朝鮮中央日報』 1935.3.7.).

75 「살수비 전무로 시가홍진 만장」, 『東亞日報』 1936.6.19.

76 당시 미노베 타쓰키치(美濃部達吉)가 제시한 일본의 행정법에 비추어 보았을 때 행정법상 공법인으로서의 공공단체는 지방단체, 공공조합, 그리고 법인격을 가진 영조물의 3종으로 구성되었다. 이 중 지방단체의 경우 '일정한 지역으로서 단체의 구성을 기초로 하며, 다른 지역 내에 있는 자는 그 지역 내에 있는 것에 의해 그 지배에 복종한다.'라고 규정된다.

했는데, 이는 비용을 강제로 징수할 수 없음을 의미하였다. 또한 위생조합은 전염병예방 이외에도 여러 위생일반의 사업을 행하는데, 이와 같은 활동에 필요한 예산을 마련하는 것 또한 어려웠다.

특히 1920년대 전반의 위생조합은 1914년과 1917년에 행해진 행정구역정리에 따라 기존에 보유하고 있었던 소각장, 도축장, 병원 등의 재정적 기반을 지방단체에 이관한 상황이었다.[77] 이러한 이유에서 위생조합은 그 경영상 재정 및 권위에 큰 난항을 겪을 수밖에 없었다. 때문에 위생조합은 위생경찰의 권위를 사칭해 조합비를 거두는 일이 더러 발생하기도 하였다.[78] 그러나 경찰은 관변단체로서 위생조합에 책임을 돌리는 등 이를 보증해 주지 않았다.[79] 일본의 경우 위생조합의 직원이 비료회사와 결탁하거나 혹은 조합장이 인력회사의 사장을 역임하는 등 조선보다는 그 양상이 심각하지는 않았으나 그 경영상 어려움이 많다는 지적이 계속되었다.[80]

이러한 이유에서 일본 내에서는 위생사업의 진흥을 기하기 위해서는 위생조합 역시 다른 공공조합과 마찬가지로 법률상의 지위를 부여하고 경영에 지장이 없도록 해야 한다는 의견이 제시되었다. 그러한 여론을 배경으로 위생조합연합회의 결집단체인 전국도시위생조합연합은 내무성 위생국과 연결하여 1929년부터 1935년까지 지속적으로 위생조합과 관련된 법안을 수정할 것을 건의했다. 이와 같은 건의는 1930년과 1932년 두 차례에 제국의회에 상정되었다.[81] 그 내용을 인용하자면 다음과 같다.[82]

---

77 김진규(2020), p. 116.

78 「중앙위생조합연합회, 징수원 등의 횡포: 1〉 곳곳에 일어나는 불법행위로 부민의 비난 점차 들끓어」, 『每日新報』 1931.6.2.; 「위생조합비로 칭하고 사기」, 『朝鮮新聞』 1933.1.24.

79 「중앙위생조합연합회, 징수원 등의 횡포: 3〉 경찰을 빙자함은 용서하지 못할 일, 발각되면 엄중처벌하겠다. 다카하시 위생주임의 말」, 『每日新報』 1931.6.2.

80 尾崎耕司(2013), p. 77.

81 白木澤涼子(2013), p. 59.

82 內務省 衛生局(1931), 『衛生組合法制定ニ關スル參考資料』, pp. 6-8.

(전략) 건의 또는 진정의 취지된 바는 현재의 위생조합은 전염병예방법 제23조를 근거로 지방장관이 시정촌 내에 위생조합을 설치하고 전염병의 예방구치에 노력함을 가져오는 것이지만 조합구성에 관한 법규가 불비되었기 때문에 조합원의 가입과 재정 등에 관한 권한이 미약하여 사업경영상 지장이 적지 않다고 말하는 것이 있다고 생각하며 위생조합이 공공사무를 목적으로 한 단체이니 국가가 그 사업의 발달진흥을 기할 필요가 있음을 ….

1. 위생조합은 공중위생의 개량발달을 도모하려는 목적으로 함
2. 위생조합은 법인으로 하는 것.
3. 위생조합의 구역은 시내에 있어 시장이 정함.
4. 구역 내의 시대주는 당연 위생조합의 조합원이 되는 것.
5. 경비와 사용료, 수수료의 강제징수를 인정하는 것.
6. 위생조합의 기관 및 감독에 관한 규정을 두는 것

위 법안은 다음의 3가지를 요점으로 한다. 먼저 위생조합에 법인격을 부여해 법적 지위를 공고하게 하고자 했다. 다음으로 지역 세대를 의무적으로 가입시키는 것이었다. 마지막으로 법률적 근거를 통해 강제징수의 정당성을 구하는 것이었다. 이를 심의하기 위해 귀족원에서는 위생조합법안특별위원회가 세워졌고 구체적인 검토에 착수하였다.

그러나 귀족원은 이것이 지방단체와 위생조합의 이중통치문제가 발생할 수 있다는 점을 지적하였다. 또한 조합의 강제적인 가입 및 조합비 납부는 1929년 당시의 불경기에서는 시행할 수 없다는 점 역시 문제가 되었다.[83] 마지막으로 조합비가 위생업무가 아닌 해당 조합의 지역 유력단체화

83 "한편으로는 이와 같은 위생조합을 법인화하는 것은 현재의 자치단체로서의 시정촌에 대해 다시금 부질없는 짓을 더하게 되고 그럼에도 조합원을 강제가입하고 경비를 징수함과 같음은 부담의 과중이란 문제로서 지방부담을 일층 더하게 하는 것이라 하여 도저히 지방행정적 견지로서는 타당함을 기하기가 어렵다는 근본적 반대론 역시 있어…"(「衛

에 사용된다는 불투명성 역시 제기되었다. 이러한 이유에서 위생조합이 법인격을 부여받는 일은 일어나지 않게 되었다. 뿐만 아니라 공공조합으로서의 법인격 또한 부여받지 못하였는데, 이는 공공조합이 '지역 내에 거주하고 체류하는 사실에 의해 조합의 권력에 복종하는 것은 아니'라고 규정되었기 때문이다.[84]

정리하자면 위생조합은 전염병 예방 외에도 지역의 위생사무를 담당하고 있었기 때문에 그 업무량을 소화하기 위해 법인격의 부여가 필요하였다. 그러나 이를 획득하기 위한 시도는 지방단체에 부담을 가중시킬 뿐 아니라 지역 주민들에게 이중과세를 안겨 주는 만큼 결과적으로 실패하였다. 이에 따라 위생조합은 지방단체의 업무를 수행하나 공공조합은 아닌 특수한 자치단체로서 남게 되었다. 한편 식민지 조선에서 이 문제는 주의 깊게 언론에서 다뤄졌다.[85] 이것은 일본 내 위생조합법안의 변경이 곧 식민지 조선에서의 변경으로 이어질 여지가 있었기 때문이라고 해석할 수 있다.

이러한 상황에서 1930년대 위생조합의 활동에 대해 대중은 어떻게 인식했을까? 일반대중은 위생의 순기능에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있었으나, 그 재정적 부담과 비실용적 활동에 대해서는 무의미하다고 지적하고 있다. 즉 위생조합에 대한 일반대중의 불만은 1920년대와 마찬가지로 여전히 존재하고 있었다. 구성원의 반응에 있어 원초적 근원은 조합비의 징수에 대한 것이었다.[86] 인천위생조합연합회의 경우 사무의 처리가 제대로 진

生組合法案, 今期議會に提出されん」,『朝鮮新聞』1933.12.25.).

84 물론 수리조합이나 토목조합의 경우에는 실상 역원이 지역 공무원으로 취급되었기 때문에 위생조합 의 역원 역시 이와 같이 분류할 수 있었으나, 이 경우 이미 지방단체의 위생과와 충돌하기 때문에 이러한 조치는 수행되지 못한 것으로 보인다[白木澤涼子(2013), p. 69].

85 「衛生組合法, 來議會に提出」,『朝鮮新聞』1929.11.14.;「금기 의회에 제출될 각성 중요법안: 위생조합법의 제정」,『朝鮮中央日報』1933.12.26.;「중의원 본회의 13일」,『東亞日報』1934.3.14.

86 "현재 각 정에 있는 위생조합이라는 소위 자치단체가 있어 위생비라 해가지고 10전 내지 수십 전씩 받고 있는 바 이것은 그 정리의 위생시설에 쓰는 것보다는 인건비에 대부

행되지 않는다는 언급이 다수 등장한다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

> … 그런데 이 위생조합이 도대체 무엇하는 거냐? 하는 원성이 빗발치듯 하게 된 시초는 위생조합위원이라는 친구들이 조합금이라는 것을 거들어 당기며 위생조합이 무엇하는 것인지 언제 된 것인지조차 모르는 부민들에게 잡담 제하고 "위생조합에서 왔소. 돈 20전 내오. 안 내면 벌금 10전을 더해서 30전이오." 하니 감정의 동물인 인간으로서야 욕만 하는 것이 도리어 병신이라고 하게 되었다. … 위생데이라 박아서 거리의 한가운데에다 걸어 놓으면 무슨 효과가 있단 말인가? 위생데이라는 글자를 해독하고 오늘이 위생일이로구나 하고 깨달을 사람이 과연 몇 사람이나 되겠는가?
>
> 수천만 매의 깃발이나 삐라보다는 한 마디의 말이 그들에게는 효과가 있고 … 형식적 허식을 말고 한 개의 쓰레기통을 만들어 주고 15일, 25일에 거리를 장식하지 말고 소독약을 들고 다니며 집집의 변소와 하수와 쓰레기통에 소독을 해 주라. 그러면 욕 대신 조합비의 성적은 배 이상 우수해지고 위생조합의 존재의 진짜 의의가 증명될 것이니 끝으로 일언 첨가할 것은 대중을 상대로 하는 일인만치 허울을 취하지 말고 실질을 취하여 위생조합 본래의 사명을 하라는 것이다.[87]

이 언급을 통해 위생조합이 본연의 업무인 위생사상의 전파와 오물소제에 있어 취약한 모습을 보이고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 이는 위생조합과 강제력을 통해 수행하는 주민통제와는 별도로, 위생인식의 보급에 있어서는 그 필요성을 확실히 설득하지 못하며, 조합 구성원과 유리되어 있음을 시사한다. 또한 위생조합연합회의 역원들 자체에 대한 불만 역시 존재

분이 들어가 버려 전부터 부민은 불평이 자자하던 바인데…", "오물소제료, 위생비는 이중부과라고 불평, 물과등귀와 전황한 까닭으로 인천부민 위조해체 절규", 『東亞日報』 1937.9.7.

87 「실증을 존중하라! 위생조합에 일언함」, 『東亞日報』 1936.5.7.

하고 있었다.

> 즉 종래의 위생조합이 유명무실한 상태에 빠진 것은 어디까지나 자치제도의 정신을 조합원 각자가 철저히 인식하는 동시에 공중도덕관을 바로 가짐으로써 서로서로 자발적 활동과 봉사가 필요한데도 불구하고 회장과 간부는 마치 육신적인 일은 하지 않아도 된다는 태도를 취할 뿐 아니라 자기의 주위도 정결케 하지 못하는 것과, 이들을 본받고 또 민도가 비교적 얕은 회원들 역시 조합정신에 전혀 몰각한 상태에 있던 것이 과거 조합이 실패한 원인인 것이다.[88]

이와 같이 위생조합은 주민들에게 있어 필요한 존재였으나, 막상 그 업무가 제대로 실행되었는지에 대해서는 의문을 표하는 경우가 많았다. 이것은 위생조합이 그 자체로 법제화되어 있는 조직이 아니라는 것에서 그 이유를 찾을 수 있을 것으로 여겨진다.

1941년 태평양전쟁이 발발함에 따라 위생조합은 다른 조합들과 마찬가지로 일원화의 과정을 거치게 된다. 즉 총동원제도의 실시에 따라 통제의 효율성을 고취하기 위해 위생조합은 국민총력연맹의 후신이었던 총동원부락연맹(總動員部落聯盟)으로 흡수되었다.[89] 이후에도 개성, 경성 등 대도시의 위생조합연합회에 대한 언급은 소수 등장한다.[90] 그러나 이는 부산위생조

---

88 "회장과 간부는 마치 육신적인 일을 하지 않아도 되다는 태도를 취할 뿐 아니라 자기의 주위도 정결케 하지 모하는 것과, 이들을 본받고 또 민도가 비교적 얕은 회원들 역시 조합정신에 전혀 몰각한 상태에 있던 것이 과거 조합이 실패한 원인인 것이다."(「총후보건에 만전, 위생조합을 혁신: 동서 관내 21처에서 결성식」, 『每日新報』 1940.8.6.).

89 「홍성명랑회와 위생조합 해산」, 『每日新報』 1941.3.2.; 「위생, 방범 양 조합 해산」, 『每日新報』 1941.3.23.; 「이리 가정방호단 위생조합 해산」, 『每日新報』 1941.5.5.; 「16여 위생조합, 정리연맹에 통합」, 『每日新報』 1941.3.25.

90 「위생조합연합회」, 『釜山日報』 1941.9.6.; 「전국도시건민보국회 개최」, 『皇民日報』 1943.4.6.; 「라디오체조 구를 단위로 일제 시행」, 『高麗時報』 1943.7.21.; 「청소에 힘쓰자, 용산서 관내 청결」, 『每日新報』 1943.10.12.

합연합회와 마찬가지로 전쟁의 보조적 역할을 수행하기 위한 관리조직으로서 도시에 잔존했던 것으로 보인다.

4. 맺음말

지금까지 1930년대 전반에 걸쳐 위생조합의 양상을 살펴보았다. 1930년대의 위생조합은 실질적으로 1937년을 기점으로 급히 확장된다. 이는 위생조합이 여타 조합과 같이 농촌진흥운동의 대책으로 마련된 것이 아니라, 읍제를 위시한 도시화의 영향에 따라 확장되고 있었음을 보여 준다. 이에 따라 위생조합의 업무 또한 이전 시기보다 확장되어 살수를 담당하거나 혹은 돈사를 규제하는 등의 활동을 이어 나갔다. 이와 같은 활동의 배경에는 기존의 조합비 외에도 각종 보조비가 교부되었던 사실이 존재한다.

한편 위생조합에 깊게 관여하는 준행정조직이었던 경찰은 위생조합을 토대로 '민중의 경찰화'를 진행하고자 하였다. 경찰의 정책적 의도 하에서 위생조합은 '경민일치'를 위한 하나의 수단으로 간주되고 확장이 장려되었다. 이와 같은 사실은 위생조합의 구조 및 역원을 통해서도 일정 부분 드러난다. 위생조합은 수직적 구조를 통해 하부 단위까지 그 목적을 전달한다. 그러나 위생조합은 대체로 경찰서장의 주선에 의해 만들어졌으며, 경찰서장이 위생조합연합회장을 맡거나 혹은 옛 경찰관원을 회장 혹은 조합장에 앉히는 경우가 많았다. 다만 위생조합은 법적인 위상을 지니지는 못한 단체였기 때문에 이중과세, 유명무실 등의 문제에 부딪힐 수밖에 없었다는 문제를 언제나 내포하고 있었다는 점에서 한계를 지닌다.

정리하자면 1930년대 위생조합은 도시의 수가 증가하고 그 규모가 커짐에 따라 필연적으로 설치가 확대되었다. 이 과정에서 위생사무를 담당하는 경찰은 1920년대와 마찬가지로 자신들의 부담을 전가함과 동시에 '경민일치', 그리고 '총후보건진'이라는 목적을 달성하기 위해 위생조합의 확장

을 정책으로 제시하였다. 결국 1930년대의 위생조합은 도시와 경찰이 서로 교차하는 지점이었다는 점에서 의미를 부여할 수 있으며, 위생을 매개로 경찰의 영향력을 증대하기 위해 편성된, 도시위생조직이었다고 정의할 수 있을 것이다.

다만 이 글에서는 위생조합의 위치 및 경찰의 목적에 주목하여 도시화에 대해서는 소략한 지점이 많다. 특히 기존 연구에서 자주 활용되었던 "조선오물소제령", 그리고 "시가지계획령"과의 연결의 경우 시도하지 못하였다. 더불어 위생조합의 구조와 이에 따른 역학관계를 보다 면밀히 고찰할 필요가 있을 것이다. 해당 지점에 대해서는 향후 연구를 통해 보완하고자 한다.

참고문헌

자료

『每日新報』, 『東亞日報』, 『時代日報』, 『朝鮮日報』, 『朝鮮新聞』, 『朝鮮中央日報』, 『朝鮮中央新聞』, 『中外日報』, 『釜山新聞』, 『皇城新聞』, 『皇民日報』, 『高麗時報』

朝鮮總督府 警務總監部, 『警務彙報』.

朝鮮總督府, 『朝鮮總督府官報』.

朝鮮總督府, 『朝鮮』.

朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報(1933~1942)』.

內務省 衛生局(1931), 『衛生組合法制定ニ關スル參考資料』.

陸軍省(1938), 『鮮內鉄道輸送部隊輸送間に於ける兵站業務詳報の件(8)』.

全國都市衛生組合聯合會(1939), 『衛生組合ニ関スル令規(抄)』.

朝鮮總督府 警務局(1937), 『道 警察部長會議 書類』.

朝鮮總督府 警務局(1938), 『警秘關係綴』.

龜浦衛生組合(1937), 『龜浦衛生組合規約』, 부산근대역사관 소장.

羅州邑衛生組合(1939), 『羅州邑衛生組合規約』, 국사편찬위원회 소장.

논저

김동노(2006), 『일제 식민지 시기의 통치체제 형성』, 혜안.

김민철(2008), 「1930~40년대 조선총독부의 촌락 지배기구 연구」, 『역사문제연구』 20, pp. 199-254.
김민철(2005), 「식민지 조선의 경찰과 주민」, 『식민지지배의 구조와 성격』(한일관계사연구논집편찬위원회, 경인문화사.
김상은(2017), 「일제하 도시청소행정의 전개와 변화: 조선오물소제령(朝鮮汚物掃除令) 제정 전후의 비교」, 서울시립대학교 국사학과 석사학위논문.
김용달(2003), 『일제의 농업정책과 조선농회』, 혜안.
김은진(2017), 「20세기 초 일제의 서울 지역 오물처리체계 개편과 한국인의 대응」, 가톨릭대학교 국사학과 석사학위논문.
김진규(2020), 「일제 식민지 시기 위생조합 제도의 형성 과정: 경찰관변기구화를 중심으로」, 『한국사론』 66, pp. 79-139.
김택중(2017), 「1918년 독감정책과 조선총독부 방역행정」, 『인문논총』 74(1), pp. 163-214.
마쓰다 도시히코(2020), 『일본의 조선 식민지 지배와 경찰』, 경인문화사.
마쓰모토 다케노리·정승진(2018), 「호남 지역의 위생, 의료 문제: 일제 '위생규율'의 식민지 지역사회에 대한 침투와 한계」, 『의사학』 27(3), pp. 357-396.
박윤재(2005), 『한국 근대의학의 기원』, 혜안.
신기욱·한도현(2006), 「식민지 조합주의: 1932~1940년의 농촌진흥운동」, 『한국의 식민지근대성』(신기욱·마이클 로빈슨 저, 도면회 역), 삼인.
윤해동(2006), 『지배와 자치』, 역사비평사.
정승진(2016), 「파시즘적 동원체제가 낳은 식민지 조합제도: 朝鮮 契와 會社 사이에서」, 『대동문화연구』 96, pp. 145-164.
조선총독부 편, 박찬승·김민석·최은진·양지혜 역주(2018), 『국역 조선총독부 30년사 上, 中, 下』, 민속원.
헨리, 토드 A. 저, 김백영·정준영·이향아·이연경 역(2020), 『서울, 권력, 도시: 일본 식민지배와 공공 공간의 생활 정치』, 산처럼.
하세봉(2019), 『서울, 권력, 도시: 일본 식민지배와 공공 공간의 생활 정치』, 부산: 산지니.
笠原英彦(2007), 「伝染病予防法までの道のり: 医療·衛生行政の変転」, 『法学研究』 80, pp. 113-142.
笠原英彦(2001), 「長与専済の医療改革とアミリカ衛生行政」, 『法学研究』 74(10).
尾崎耕司(2013), 「衛生組合に関する考察: 神戸市の場合を事例として」, 『大手前大学論集』 6, pp. 53-84.
白木澤涼子(2015), 「衛生組合連合会と市制」, 『日本歷史』 809, pp. 53-70.
白木澤涼子(2013), 「衛生組合法案と町内会」, 『日本歷史』 781, pp. 56-71.

원고 접수일: 2022년 7월 15일, 심사 완료일: 2022년 7월 27일, 게재 확정일: 2022년 8월 9일

ABSTRACT

The Expansion and Characteristics of Sanitary Association System in 1930's

From the Perspective of 'Urbanization' and 'Uniformity of the Police and Civilian'

Kim, Jin-gyu*

This article aims to grasp the policy background and police intentions contained in the aspect of the sanitary union in the 1930s. The Sanitary association was established for environmental hygiene and preventive measures, and was re-established due to the needs of the state even though it was abolished in 1917. In this process, the sanitary association functions as a police official.

Throughout the mid-1930s, the number of sanitary unions increased rapidly. This was attributed to urbanization through town festivals and urban planning ordinances, and the increase in sanitary work, including the 'Joseon Sewage Disposal Ordinance'. Meanwhile, the police authorities felt the need to take more active measures in the slogan "peopleization of the police, policeization of the people," which they have adhered to. Accordingly, the 'policeization of the people' was prioritized, and the sanitary association was able to expand around the main locations of each county under such policy

* Ph.D. Candidate, Department of Korean History, Seoul National University

intentions.

Sanitary associations were generally established by police arrangements, and the main station staff was also composed of police officials. The vertical operating structure of the sanitation association allowed the police to control residents through hygiene.

Accordingly, the sanitary association newly paid tasks such as livestock management, medical support, and manpower mobilization beyond existing beautification and preventive measures. This is an example of an increase in the capacity of sanitary associations with urbanization. However, the sanitary association itself had many legal vulnerabilities. For example, there was no legal personality in the sanitary association, which was an obstacle to the business of the sanitary association. In other words, such problems lead to double taxation and organizational negligence.

As the wartime system intensified, the sanitary association had room for cooperation in the war as a "the health camp back of a gun," which appeared as an aid to the delivery and military. However, as the total mobilization system began in 1941, the sanitary association disappeared due to the reorganization and efficiency of the system. To define, the sanitary association was an urban hygiene organization organized to increase the influence of the police throughout the Japanese colonial period through hygiene.

Keywords Sanitary Association, Public Health, Police, Urban Sanitation, Wartime Posture, Cooperative Organization, 'Uniformity of the police and civilian' (警民一致), Sanitary Police