



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

임상범 교수지도
석사학위 청구논문

상해 기층 주민조직 비교:
1928~1954

2011

성신여자대학교 대학원

사 학 과

김 희 재

상해 기층 주민조직 비교:
1928~1954

임상범 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2010년 11월

성신여자대학교 대학원

사 학 과

김 희 재

인 준 서

김희재의 석사학위 논문으로 인준함

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

성신여자대학교 대학원

논문 개요

국민당 시기의 주민 조직인 보갑제와 공산당 시기의 주민 조직인 거민위원회는 국가가 주민들에 대한 통제 및 국가로의 귀속을 위하여 설립한 것으로 이들 조직에 대한 성격규명 및 정립은 그동안 많은 연구에서 행해졌던 과제이다. 보갑제는 이미 명칭 시기부터 존재했던 주민조직으로 주민통제 및 징병과 징수를 주요한 역할로 담당했다. 그러나 청말에 이르러 자치에 대한 논의가 시작되면서 보갑제에 대한 부정적인 인식이 만들어졌고 보갑제는 점차 잊혀지게 되었다. 그러던 중 남경 국민정부가 수립되고 국민당 정부는 보갑제를 부활시켜 다시금 주민통제의 역할을 담당케 했다. 즉 보갑제는 국가에서 수립하여 국가의 말단에서 주민들과 접촉하며 국가-주민간의 직접적인 연결고리 역할을 하였다.

보갑제가 남경 국민정부 시기에 이르러 부활하게 된 직접적인 이유는 국민당의 공산당에 대한 견제와 탄압이었다. 그리하여 보갑제는 공산당의 근거지 혹은 주요한 활동지의 상황에 맞춰 만들어지게 된, 즉 농촌 지역에 맞춰 만들어진 제도였다. 그리하여 이 제도를 도시에서 시행하기에는 어려움이 있었으며 이것은 이 시기 급속도로 발전하고 있던 상해에서 보갑제가 제대로 시행되지 않았다는 것으로 증명할 수 있다.

도시에서의 보갑제 시행은 보갑제의 기본 목적과는 다소 거리가 있었다. 그러나 보갑제가 기본적으로 주민들과 접촉함으로써 성립할 수 있는 제도이며 당시 늘어나는 인구도시를 생각한다면 도시에서도 역시 보갑제가 시행되어야 했다. 상해에서의 보갑제 시행

과정은 이러한 의미에서 살펴봐야 할 사항이 되었다.

이후 중일전쟁과 국공내전 시기를 거치면서 보갑제는 점차 전면적인 주민통제의 조직으로써 변화하였지만 그와 동시에 각종 주민대회와 회의를 통하여 주민들이 직접 자신들이 속한 조직에 의견을 표시할 수 있는 여지를 만들어 내기도 하였다.

국민당의 지도부가 대만으로 옮겨가고 1949년 10월 공산당이 공식정부가 되었다. 신생정부로써 공산당 역시 주민통제의 필요성을 느끼게 되었고 이것이 구체화 된 것이 거민위원회이다.

그러나 이 거민위원회가 만들어지기까지는 약 4년의 시간이 필요하게 되었고 그때까지 공산당의 주민 조직은 과도기적인 모습을 보이게 되었다. 공산당 지도부들이 보갑제는 폐지하되 보갑제에 종사하였던 인원들을 그대로 유지하여 주민들의 치안 유지에 종사하게 하도록 지침을 내린 가운데 각 도시에는 각종 주민 조직들이 산발적으로 존재하고 있었으며 상해 역시 그러한 상황이었다. 그리하여 공산당 지도부 및 상해시 정부는 1949년 중화인민공화국이 성립된 이후 주민조직에 대한 대대적인 정리를 시행하면서 국민당 시기와는 다른 형태의 주민조직을 성립시키고자 하였다.

그 결과 1954년 12월 거민위원회가 성립되었고 중국 전 도시에 거민위원회가 시행되면서 주민과 관련한 각종 사항은 거민위원회에서 관리하였다. 이 거민위원회는 주민들의 호구 수에 따라 그 범위가 정해졌으며 최하층의 거민소조, 중간 단계의 5개의 위원회 그리고 최상층의 거민위원회로 구성되었다. 거민위원회를 통하여 주민들의 생활개선이 이루어지는 한편 주민들에게 국가의 명령과 선전이 전달, 교육되었다.

보감제와 각종 주민대회, 거민위원회는 주민을 대상으로 한 최하단위의 기층조직으로 주민들에게 국가의 명령과 선전을 전달하고 교육하는 동시에 주민들의 민원 사항을 해결해야 했다. 그리고 이 과정은 이들 조직에 관계하는 정부 측 인사들과 조직 내부의 간부들, 그리고 주민들을 바탕으로 이루어졌다.

그동안 국민당 시기의 보감제와 주민대회 그리고 공산당 시기의 거민위원회에 대해서는 자치와 억압으로 양분되어 연구되어 왔다. 그리하여 본 논문은 이들 조직의 성립과정과 활동 내역을 자세하게 검토하여 이들 조직에 대한 관점을 바꿔 보고자 한다.

목 차

논문개요

I. 서론	1
II. 본론	7
1. 중화민국 시기의 기층 사회조직	7
1) 남경국민정부 시기 보갑제의 시행과 상해의 상황	7
2) 중일전쟁 시기 치안조직으로서의 기층 주민조직	18
3) 국공내전 시기 일원화된 기층 주민조직	25
2. 중화인민공화국 시기의 거민위원회	33
1) 건국기 도시정책과 상해의 중요성	35
2) 상해의 거민위원회 조직과정	40
3) 상해의 거민위원회 활동	46
III. 결론	50

참고문헌

<中文概要>

I. 서론

전통 시기 중국에서는 일찍부터 주민생활과 직결되어 있는 기층 사회 조직들이 존재했었다. 이것은 진한(秦漢)의 향정리제(鄉亭里制)부터 시작해서 수당(隋唐)의 인보제(鄰保制), 위진남북조(魏晉南北朝)의 삼장제(三長制)를 거쳐 송(宋)의 보갑(保甲)과 향약제(鄉約制), 원(元)의 사제(社制), 명청(明清)의 이갑제(里甲制)와 보갑제(保甲制)로 이어져 왔다.¹⁾ 이러한 제도들은 기본적으로 주민생활과 관련하여 주민들을 통제하고 국가에 귀속시키기 위한 제도로써 이용되었지만 다른 한편으로 주민생활의 필수적인 부분에 있어서 주민들 스스로 결정할 수 있는 자치적인 성격도 가지고 있었다.²⁾

이러한 상황은 자치제의 근대화를 시도하기 시작한 ‘신정’시기에도 지속되었다. 혁명과와 입헌파들의 1905년 예비입헌을 시작으로 ‘자치’에 대한 논의가 시작한 것이다. 자치에 대한 논의가 시작되면서 보갑제는 국가가 주민을 엄격하게 통제하는 기구로써 여겨지게 되어 버림받게 되었다.³⁾ 이어 1908년 12월 광서제(光緒帝)가 <성향진지방자치장정(城鎮鄉地方自治章程)>을 발표하면서 청조는 외형적으로는 중앙집권 아닌 지방자치로써의 면모를 갖추기 시작하였다.⁴⁾

1) 隗瀛濤 主編, 『近代重慶城市史』, 成都: 四川大學出版社, 1991, pp.564~567 참고.

2) 王曉琳, 吳吉元, 「清代保甲制度探論」, 『社會科學輯刊』, 2000.3, p.99 참고.

3) 冉綿惠, 李慧宇 著, 『民國時期保甲制度研究』, 成都: 四川大學出版社, 2005, pp.57~58 참고.

4) 광서 34년 청조는 모든 府, 廳, 州, 縣의 소재지를 城으로 하고 나머지 市, 鎮, 村, 庄, 屯, 集 등에서 인구가 5만 이상인 경우는 鎮, 5만이 안될 경우에는 鄉으로 규정하였으며 城과 鎮, 鄉의 자치범위는 교육, 위생, 도로, 농공상무, 자선사업, 공공영업 및 자치경비로 주가 되었다. 從翰香 主編, 『近代冀魯豫鄉村』, 北京: 中國社會科學出版社, 1995, p.46 참고.

이후 1923년에 공포된 <중화민국헌법(中華民國憲法)>에서는 중국을 통일적 민주국이라고 명확하게 선고하여 국가의 독립과 통일을 강조하였다. 더불어 지방(성)에 상당한 자치권을 부여하며 <중화민국헌법>은 단일제 국가가 그 관할 지방에 비교적 큰 자치권을 부여하는 헌법양식을 채택하였다.⁵⁾ 점진적으로 중앙집권제에서 중앙정부가 지방정부에 자치권을 ‘부여’하는 형식으로 중화민국의 체제가 변화하였던 것이다.

그러나 1928년 장개석의 남경 국민 정부가 정식으로 수립하면서 이러한 상황이 변화하게 되었다. 전통시기의 보갑제가 남경 국민정부 시기에 와서 부활하게 된 것이다.

먼저 남경 국민정부 시기의 보갑제에 대해서는 이미 많은 연구들이 축적되어 있는 상황이다. 그것들 가운데 보갑제도에 대한 전반적인 정리를 한 연구성으로 冉綿惠와 李慧宇의 『民國時期保甲制度研究』(2005)와 朱德新的 『河南冀東保甲制度研究』(2008), 武乾의 「南京國民政府的保甲制度與地方自治」(2001), 肖如平的 「理想與現實的兩難：論國民政府的地方自治與保甲制度」(2004), 王雲駿의 「民國保甲制度興起的歷史考察」(1997), 金世忠의 「國民政府時期保甲制度的展開與實施」(2010), 張濟順의 「淪陷時期上海的保甲制度」(1996), 郭聖莉과 鄧丁의 「戰後上海的保甲制度及其選舉分析」(2010) 등이 있다.

이들 가운데 武乾, 肖如平, 王雲駿, 金世忠의 경우에는 보갑제에 대해서 시기별로 보갑제가 어떻게 변화하였는가를 중점적으로 정리

5) 曹全來 著, 『國際化與本土化：中國近代化法律體系的形成』, 北京：北京大學出版社, 2005, pp.113~114 참고.

한 반면, 冉綿惠와 李慧宇, 朱德新의 경우에는 보갑제의 전반적인 정리에 더하여 각각 四川지역과 河南과 冀東 지역에서 보갑제가 어떻게 시행되었는가를 살펴보았다. 張濟順과 郭聖莉, 鄧丁의 경우에는 상해 지역을 대상으로 각각 중일전쟁 시기와 국공 내전 시기에 보갑제가 어떻게 시행되었는가를 분석하였다. 개괄적인 내용 정리부터 각 지역에서의 실제 시행모습 까지 정리가 된 셈이다. 그리고 현재까지 이들 연구 성과를 포함하여 보갑제와 관련한 많은 연구들은 보갑제의 시행과정과 활동내용을 분석함으로써 이것의 성격이 자치적이었는가 혹은 억압적이었는가에 대해 나름대로의 정리를 하였다.⁶⁾

한편 공산당의 거민위원회에 대한 연구 역시 어느 정도 축적되어 있는 상황이다. 張濟順의 「論上海里弄」(1993), 朱國明의 「上海: 從廢保甲到居民委員會的誕生」(2002), 陳輝, 謝世誠의 「建國初期城市居民委員會研究」(2002), 石島紀之의 「保甲制度から居民委員會」(2009)는 보갑제와 거민위원회를 앞뒤로 배치시키면서 중화인민공화국 성립기에 이들 조직에는 확실한 단절이 있었음을 강조하였다. 즉 거민위원회를 기준으로 보갑제는 억압적이고 주민통제를 주로 한 조직이었으며 공산당이 보갑제를 폐지시키고 자치적인 성격으로 조직하고 거민위원회가 새로운 주민조직 및 기층사회로 조직되었다는 것이다. 郭聖莉의 『居民委員會的創建與變革-上海市個案研究』(2006)의 경우에는 국민당 시기의 보갑제와 생활복리성 주민조직,

6)민국 시기의 보갑제에 대한 연구 성과의 정리가 나와 있는 상태이다. 冉綿惠, 「近年來國內有關民國時期保甲制度研究的新趨勢」, 『民國檔案』, 2007.2; 沈成飛, 「近十年來民國保甲制度研究述評」, 『福建論壇·人文社會科學版』, 2003.6에서 민국 시기의 보갑제도에 대한 연구 상황 정리 및 이들 연구가 보완해야 할 점등을 정리하였다.

방회(幫會)를 국민당 시기 주민조직의 삼위(三位)로 보고 국민당의 통치방식이 이들 조직을 통해 구현되었으며 그리하여 공산당은 이들 조직에 대해 경계했다고 언급하였다. 한편 楊麗萍의 「從非單位到單位-上海非單位人群組織化研究(1949-1962)」는 중화인민공화국 초기 거민위원회가 국가의 기층사회 침투에 어떠한 역할을 하였는가에 주목하였다. 거민위원회에 대한 연구의 결과 역시 보갑제와 마찬가지로 거민위원회의 조직과정과 활동내용을 통하여 거민위원회의 성격이 자치적인지 혹은 억압적인지에 대한 판단으로 마무리 된다.

이렇듯 보갑제와 거민위원회에 대한 연구 성과들은 이들 조직이 자치적인 조직인지 아니면 주민통제를 주요목적으로 한 국가 행정조직이었는가에 대한 판단을 중요시하였으며 논증의 과정 또한 여기에 초점이 맞춰져 진행되었다. 즉 기층 주민조직의 성격을 자치적인가 혹은 억압적인가로 전제하고 이들에 대한 연구를 진행한 것이었다.

이러한 판단과 전제는 결국 1949년이라는 기점을 전제하기 때문에 발생했다고 볼 수 있다. 장개석을 필두로 한 국민당과 모택동을 필두로 한 공산당은 구조나 이념, 활동양상 등이 전혀 다른 정치체제였고 그리하여 1949년의 중화인민공화국의 성립은 중국 근현대사를 나누는 중요한 시점이 되었다. 이후 중국 근현대사를 연구하는데 있어서 1949년은 하나의 기준점이 되었고 이 시기를 전후하여 그 차이점을 드러내는 데에 많은 연구가 이루어졌다. 1949년 중화인민공화국의 성립은 국민당을 포함한 전근대에서 근대로의 변화 혹은 전제정권에서 민주정권으로의 변화라고 인식되어 왔기 때문에 특히

국민당과의 비교에 있어서 많은 연구가 이루어져 왔다. 이러한 의미에서 1949년의 중요성이란 정치체제가 가져온 변화의 중요성을 의미한다고 할 수 있을 것이다.

그러나 이후 국민당 시기와 공산당 시기에 있어서 두 체제가 과연 얼마나 많은 차이를 가지고 있는가에 대한 의문점이 제기되면서 1949년이 가지고 있는 연속성과 단절성에 대한 연구가 활발하게 이루어졌다.⁷⁾ 1949년을 기준으로 중국의 정치, 경제, 사회, 생활 모든 영역에 걸쳐 급격한 변화가 일어났으며 모든 주민들이 공산당을 환영하고 공산당의 이념에 맞춰 그들 자신, 그리고 그들의 생활을 모두 변화시키고 또한 정치체제에 맞게 변화되었다는 기존의 관념에 대해 의문을 제기한 것이다. 그리고 이러한 연구가 중국 근현대사 전 영역에 걸쳐 이루어졌다.

필자는 자치와 통제만이 이들 조직에 대한 설명의 전부가 될 수 있는가, 자치와 통제만으로 이들 조직이 가지고 있는 공통점과 차이점이 될 수 있는가에 대해서 탐구해보고자 한다. 이러한 의문을 해결하기 위한 방법으로 국민당의 보갑제와 공산당의 거민위원회의 성립배경과 조직과정에 대한 자세한 검토를 선택하고자 한다. 그리고 이것은 1949년의 연속성과 단절성의 연구의 한 측면과도 연결될 것이다.

이와 관련하여 기층 주민조직의 배경이 되는 지역으로 필자는 상해를 선택했다. 상해는 개항 이후 중국에서 가장 발달한 상업도시로

7) 久保亨編, 『一九四九年前後の中國』, 汲古書院, 2006.; Emily Honig, 『Creating Chinese Ethnicity-Subei People in Shanghai, 1850-1980』, Yale University Press, 1992; 日本上海史研究會 編, 『建國前後の上海』, 研文出版, 2009

써 발전하였다. 이와 함께 상해의 인구는 개항 이후 중화인민공화국 성립 이후에도 계속하여 증가하는 추세였다. 급증하는 인구수와 이를 통제하고 정리해야 하는 상해는 기층 주민조직에 대한 좋은 예시가 될 것이다.

II. 본론

1. 중화민국 시기의 기층 사회조직

1) 남경국민정부 시기 보갑제의 시행과 상해의 상황

1927년 4월 장개석의 국민당 정부가 군벌 손전방(孫傳芳)이 지배하고 있던 장강 유역을 접수하고 그해 7월 7일 상해특별시정부(이후 상해시로 개칭)를 만들었다. 그리고 1928년 7월 상해현(上海縣)과 보산현(寶山縣) 2개 현(縣)의 17개 시향(市鄉)이 상해특별시 구역으로 접수되었고 이전의 행정구획과의 구별 및 관리의 편리를 위해 특별시 정부는 시향을 일률적으로 구로 개칭하였다.⁸⁾

한편 국민당 정부는 훈정시기 지방자치의 일환으로 1930년 <시조직법(市組織法)>을 반포하였다. <시조직법>은 호(戶)를 단위로 하여 5호는 1린(鄰)이 되며 5린은 1려(閭)가 되며 20려는 1방(坊)이 되며 10방이 1구(區)가 되었고 시 정부에서 구를 지도하였다. 또한 1932년 8월 국민정부가 <시참의회 조직법(市參議會 組織法)> 25조를 공포하면서 각각 시참의회(市參議會), 구公所(區公所)·구민대회(區民大會)·구민대표회(區民代表會)·구감찰위원(區監察委員), 방公所(坊公所)·방민대회(坊民大會)·방감찰위원회(坊監察委員會), 여와 인의 거민회의(居民會議)의 규정을 제정하였다.

그 규정은 다음과 같다. 각 조직의 대회 및 회의는 해당 조직의

8)張仲禮 主編, 『近代上海城市研究』, 上海: 上海人民出版社, 1990, p.639 참고.

주민들로 구성되며 주민들은 여기에 출석하고 투표하여 간부의 선출, 간부의 파면, 법제 제정, 복결의 4가지 권리를 행사한다. 대회와 회의를 구성하는 주민들에 대해서 성시 구역 내에서 6개월 이상 거주하거나 1년 이상 주소를 가진다.⁹⁾ 또한 이들 조직들의 우두머리는 모두 선거로써 구성되었으며 이들이 위법을 했을 때에는 각각의 대회 및 회의를 통하여 파면되었다.¹⁰⁾

다음 방, 여, 인의 세부 내용은 다음과 같다. 방은 제 3급 조직으로 규정되었는데 약 500호 정도를 관리하였다. 제 2급 조직으로 약 5000호 정도를 관리하는 구에 비하여 그 범위는 작다고 할 수 있지만 그만큼 주민생활에 밀접하게 접촉할 수 있는 조직단위이라는 측면에서 주민들의 생활을 관리하고 통제하는데 더 중요하다고 할 수 있다.

방조직에 대한 주요한 내용은 아래와 같다.

(1) 방민대회는 해당 조직의 주민들이 투표하여 선거, 파면, 법제 제정, 복결의 4권을 행사하는 것으로 방을 범위로 하여 매년 2번 개최하고, 방장(坊長)을 주석으로 한다.(그러나 방장이 연관되어 담당 할 수 없는 사건에 대해서는 방민들이 주석을 선정한다.)

(2) 방공소는 방장 1명을 세우고 임기는 1년이며 재선이 가능하다. 방공소에서 처리하는 것은 방민대회에서 결정된 사항, 방의 예산 및 결산 처리 사항, 방의 재정수입과 공채·공산·공영업 관리 문제, 시 정부에서 위임한 사항, 기타 법령을 통해 결정된 사항, 자치

9) 肖如平, 「理想與現實的兩難: 論國民政府的地方自治與保甲制度」, 『福建論壇·人文社會科學版』, 2004-12, p. 53 참고.

10) 孔慶泰等 著, 『國民黨政府政治制度史』, 合肥: 安徽教育出版社, 1998, pp.368~371 참고.

사항 등이다.

(3) 방공소는 조해위원회(調解委員會)를 부설하여 민사조해(民事調解) 사항을 처리하고 법에 의거하여 소환, 고소하는 형사조해(刑事調解) 사항을 처리한다.

(4) 방공소는 교육상의 임무를 지고 있는데 소학과 국민 보습반 및 국민 강당을 세우고 취학 연령의 남녀는 모두 소학교육을 받도록 한다. 12세 이상의 학업을 중단한 남녀로 4년 이내에 모두 국민 보습반이나 국민강당에서 1년 반의 교육을 받도록 하게 한다.

(5) 방 감찰위원회는 방민대회에서 방 감찰위원을 선거하여(급료는 없으며, 임기는 1년이며 재선할 수 있다.) 3-5명으로 조직된다. 감찰 위원이 법을 위반하거나 직무를 태만히 했을 때에는 방민대회에서 파면 한다.¹¹⁾

위의 내용에서 본 것처럼 방 조직은 조직 내부에서 결정된 사업 및 사안을 처리하고 예산 또한 자체적으로 배당하고 정리하였다. 또한 해당 주민들 간의 민사와 형사 사건 처리, 주민들의 기초 교육까지 담당하고 있었으며 조직 내에서 감찰위원을 통하여 조직내부를 정돈하였다. 즉 하나의 조직으로써 상부 조직에서 내려온 법령을 시행하는 한편 조직 내부에서도 그들만의 독자적인 선거와 역할 수행을 하였다.

이어 방 아래의 러와 린 조직에 대한 주요한 내용은 아래와 같다.

시 구분 중 가장 최소단위를 린으로 하여 5호를 1린으로 하고 5

11) 앞의 책, p.370 참고.

린은 1려가 되며 20려는 방이 되고 구는 10방이 된다. 모든 려는 35호를 초과하거나 최소한 15호가 되어야 한다. 모든 린은 7호를 초과하거나 최소한 3호가 되어야 하며 방공소는 매년 려장과 린장의 만기 1개월 전에 개편을 해야 한다. 려와 린에는 각각 거민회의가 세워지며 려, 린 거민들은 남녀를 막론하고 모두 시 구역 내에 6개월 이상 살거나 1년 이상 주소를 가지고 있으며 만 20세 이상인 자는 모두 거민회의에 출석할 자격을 가진다.

여는 여장을 인은 인장을 세우고 거민회의에서 선거하며 임기는 모두 1년이고 재선이 가능하다. 급료는 없으며 여와 인의 자치사무를 처리한다. 여장과 인장이 거민회의를 소집하며 또한 회의의 주석이 된다(그러나 여장이나 인장이 연관되어 담당할 수 없는 사건은 그 회의에 출석한 주민들이 선정한다.). 여에서 15호이상, 인에서 3호 이상의 요구가 있을 때에는 여장과 인장은 응당 해당 여과 인의 거민회의를 소집하며 여장이 회의를 소집할 수 없을 때에는 해당 방장이 소집하고 인장이 소집할 수 없을 때에는 해당 여장이 소집한다. 여와 인에서 경비가 필요할 때에는 여, 인 회의에서 결정하여 마련한다. 여장이 법을 위반하거나 직무를 태만히 하면 해당 여의 주민의 1/3이 사찰하여 적발하고 거민회의에서 과반수의 동의를 거쳐 즉시 파면한다. 인장이 법을 위반하거나 직무를 태만히 하면 해당 인의 주민의 1/3이 사찰하여 적발하고 거민회의에서 과반수의 동의를 거쳐 즉시 파면한다.¹²⁾

이렇듯 시 이하 구, 방, 려, 린의 이러한 행정조직은 곧 그 자체가

12) 앞의 책, pp.368~371 참고.

국가와 개인에 대하여 권리를 주장하고 의무를 책임지는 형태가 됨을 의미하였다.¹³⁾ 즉 이들 조직은 각각 상부조직의 명령 혹은 법령에 따라 조직을 운영하였지만 조직 내부에서는 자체적으로 사업과 사안을 결정하였으며 예산의 편성이나 조정 역시 조직 내부에서 결정할 수 있었던 것이다.

그러나 1932년 1·28 사변이 발발하면서 그 영향으로 상해에서는 <시 조직법>은 시행되지 못했고¹⁴⁾ 더불어 <시조직법>을 기초로 한 지방자치의 방향은 1930년대 초반 급격하게 늘어난 공산당의 세력을 제압하고자 했던 남경 정부의 노력과 함께 변화의 계기를 맞이하였다. 예·악·환(豫·鄂·皖) 3성의 ‘초비(剿匪)’총사령부는 1932년 8월 <예악환초비총사령부실시보갑훈령(豫鄂皖剿匪總司令部實施保甲訓令)>를 공포하였는데 이는 먼저 강서(江西) 수수(修水)에서 시범 운영되었던 ‘편조보갑(編組保甲), 청사호구(清查戶口)’가 이 시기 훈령으로써 정식 제정된 것이었다.

주요내용은 아래와 같다.

(1) 호구를 정확하게 조사하고 호구조사가 완성된 후에 호구, 관습, 지세 및 기타 특수한 상황에 따라 보갑을 편제한다. 호(戶)를 단위로 하여 호는 호장(戶長)을 세운다. 10호는 갑(甲)이 되며 갑에는 갑장(甲長)을 세우고 10갑은 보(保)가 되며 보에는 보장(保長)을 세운다. 갑장은 해당 갑의 각 호장이 공동으로 추천하여 구장(區長)이 임명한다. 보장은 해당 보의 각 갑장이 공동으로 추천하여 현장(縣

13) 金鳴盛, 「縣市自治組織問題」, 『東方雜誌』, 第三十一卷第八號 民國二十三年四月六日發行 참고.

14) 上海特別市政府 編, 沈雲龍 主編, 『上海市政概要 一九三四』(第11章 自治), 文海出版社 참고.

長)이 임명한다.

(2) 호구 이동 등기를 행하면서 5호 연보(連保)를 실행하여 각각의 보를 서로 연결시켜 연좌 체결한다. 만약 호구 변동, 의심스러운 사람의 잠입, 여행객의 기숙이나 별거, 혹은 가족이 외지로 여행을 가거나 돌아오면 각 호의 호장은 반드시 갑장에게 알려야 하며 보장을 통하여 구장(區長)에게 신속하게 알려야 한다. 긴급한 상황에서 보장과 갑장은 보고보다 앞서서 수색과 탐색을 할 권한을 가진다.

(3) 보갑호구(保甲戶口)의 편성 및 조사 결과에 근거하여 보갑 내 반드시 18세 이상 45세 이하의 남자를 장정(壯丁)으로 편성한다. 평상시에는 군사훈련을 받고 호구조사에 협조하며 도둑과 비적을 추적, 조사한다. 전시에는 보루와 도로를 건축, 수리하며 군경에 협조하여 ‘적비(赤匪)’를 방어한다.

(4) 보갑회의를 거행하며 보갑규약을 제정한다.¹⁵⁾

행정원은 이 훈령이 1934년 12월 전국에서 실시되도록 통지하였는데 이것은 당시 공산당을 타도하기 위해 농촌지역이나 소비에트 근거지를 주요한 대상지역으로 삼고 있었기 때문에 상해와 같은 대도시에 적용하기에는 다소 무리가 있는 상황이었던 것이다. 한편 1934년의 <훈령>은 상해에서의 시행 여부가 불분명하였다.¹⁶⁾

15) 肖如平, 「理想與現實的兩難-論國民政府的地方自治與保甲制度」, 『福建論壇』, 2004.12, p.54 참고 (王蔚佐, 「新縣制實施以後之保甲制度」, 『政治建設』第八卷第1期, 1943을 재인용)

16) 1934년의 <훈령>이 반포된 이후, ‘1936년까지 贛, 鄂, 豫, 皖, 湘, 陝, 閩, 浙, 蘇, 甘, 寧, 綏, 川 13개 省과 北平, 南京 2개의 市에서 보갑제도가 실시되었다’고 언급한 연구성과(徐臘梅, 「國民政府時期保甲制度在江西的推行及其影響」, 『南昌大學學報』, 2008.7, 39-4, p.105참고)와 ‘항일전쟁 전까지 贛, 鄂, 豫, 皖, 湘, 陝, 閩, 浙, 蘇, 甘, 寧, 綏, 青, 冀 14개의 省과 北平, 南京 2개의 市에 이미 보급되었다’고 언급한 연구성과(曹成建, 「20世紀30年代中前期南京國民政府對地方自治政策的調整」, 『四川師範大學學報』, 2003.9, 30-5, p.110) 가 있다. 그러나 ‘1937년까지 新疆·山東 2개의 省 및 天津·

그렇다면 상해와 같은 대도시에서 전국적으로 공포되었던 제도가 시행되지 않거나 시행여부가 불분명하게 된 이유는 과연 무엇일까? 그에 대한 가능성으로써 다음과 같은 상황을 염두해 둘 수 있을 것이다.

첫째, 급증하는 인구와 공간의 확대이다. 개항 이후부터 상해의 인구는 끊임없이 증가하였다. 가깝게는 강소성(江蘇省)과 절강성(浙江省)에서 멀리는 복건성(福建省)과 광둥성(廣東省)에서 상해로 몰려든 많은 사람들은 각기 자신들의 생존을 위해 상해 구석구석으로 침투하였고 이들 중 어떤 사람은 비교적 안정적인 일자리를 얻기도 하였고 어떤 사람은 거지나 유민으로 전락하였다. 그리고 이들에 대한 보호 혹은 통제는 국가가 아닌 주민들에 의해 만들어진 동향회(同鄉會), 방회(幫會), 자선단체¹⁷⁾, 심지어 거지들의 단체¹⁸⁾등에 의해 이루어지기도 하였다.

또한 이러한 인구의 급증은 상해시의 공간도 변화시켰다. 1900년에 이르러 포동(浦東)의 조니당(潮泥塘), 백련경(白蓮涇), 사경항(沙涇港), 노백도(老白渡), 난니도(爛泥渡)에는 집단 판자촌인 봉호구(棚戶區)가 있었다. 20세기 초 상해 동쪽지구인 양수포(楊樹浦)와 서쪽 지구인 조가도(漕家渡)와 소사도(小沙渡) (蘇州河 연안)에 공장들이 들어서면서 공장 안과 항구 부근에서 일을 하기 위해 이주해 온 소북인들이 이들 지역에 판잣집인 봉호(棚戶)를 만들기 시작하였

青島 2개의 市를 제외하고 다른 지역에서 차례로 보갑제도가 실시되었다'고 언급한 연구 결과(金世忠, 「國民政府時期保甲制度的展開與實施」, 臺南科技大學通識教育中心, 2010.03, p.22)도 있다. 만약 상해시에서 <훈령>이 시행되었다면 1936년에서 1937년 사이라고 유추할 수 있다.

17) (日)小濱正子 著, 葛壽 譯, 『近代上海的公共性與國家』, 上海: 上海古籍出版社, 2003.

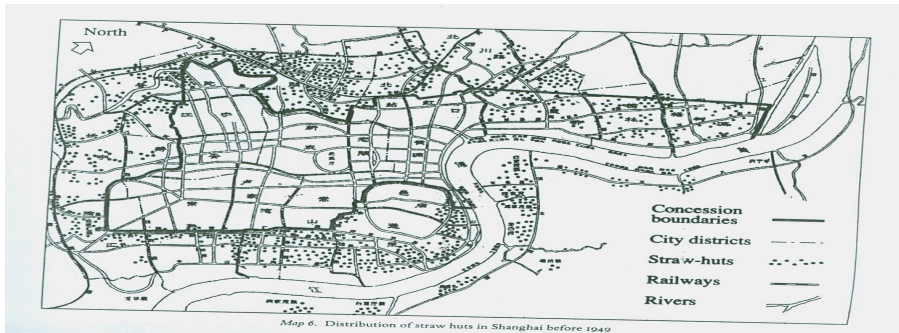
18) 한차오루 지음, 김상훈 옮김, 『중국거지의 문화사』, 서울: 수북, 2009.

다.¹⁹⁾ 공공 조계지를 포위하듯 둘러싸면서 형성된 봉호구 및 공장과 항구 주변에 밀집한 봉호구의 형성은 이 시기 상해로 몰려든 이주민들의 수를 짐작하게 한다. 이들 봉호구는 이후 많은 숫자로 늘어났으며 1949년 이후 예도 계속 존재하였다.²⁰⁾ 1949년 이전까지 2000호 이상의 봉호구가 4곳, 1000호 이상의 봉호구는 39곳, 500호 이상의 봉호구는 36곳, 300호 이상의 봉호구는 150 곳에 이르면서 이 시기 상해 전체 봉호구의 숫자는 322곳에 이르렀다.²¹⁾

19) Emily Honig, 『*Creating Chinese Ethnicity-Subei People in Shanghai, 1850-1980*』, Yale University Press, 1992, p.45 참고.

20) 중화인민공화국 성립후 상해시의 棚戶區 개조와 관련한 자세한 내용은 林拓, (日)水内俊雄 等 著, 『現代城市更新與社會空間變遷-住宅, 生態, 治理』, 上海: 上海古籍出版社, 2007, pp.18~68을 참고할 수 있다.

21) 林拓, (日)水内俊雄 等 著, 『現代城市更新與社會空間變遷-住宅, 生態, 治理』, 上海: 上海古籍出版社, 2007, p. 6 참고.(上海社會科學院經濟研究所 編, 『上海棚戶區的變遷』의 자료에 근거함)



(1949년 이전의 상해시 棚戶區 표시지도: Emily Honig, 『*Creating Chinese Ethnicity-Subei People in Shanghai, 1850-1980*』, Yale Universty Press, 1992, p.46 참고.)

이처럼 상해시 외곽으로 새롭게 확대되는 공간외에 상해시 내부에서도 유입된 인구로 인해 주택구나 상업구등 그 특징에 따라 지역이 구분되었다.²²⁾ 기본적으로 상해가 조계(租界)와 화계(華界)로 나누어진 상황에서 상업이 가장 발달한 지역이자 정치력이 강한 공공조계지나 상해 외곽의 동쪽과 서쪽지구에 만들어진 공장지대 그리고 이와 함께 만들어진 봉호구가 그러한 예라고 할 수 있다. 또한 중국인 통치 지역인 남시(南市)와 갑북(閘北)지역의 경우 공공조계

22) “外灘: 空間結構與華洋關係”, “十六浦: 近代城市發達社會的發端”, “南京路: 近代商業與都市社會”... “蘇州河: 水上棚戶衆生相”, “羅宋人: 上海外僑下層社會一瞥”로 정리되기도 하였다. 張笑川 著, 『近代上海閘北居民社會生活』, 上海: 上海辭書出版社, 2009, p.10 참고(黃美眞 著, 「近代上海社會研究的若干構想」, 上海研究中心 編, 『論上海研究』, 復旦大學出版社, 1991, p.91을 재인용함). 상해지역의 공간구성에 대한 좀더 자세한 내용은 이병인, 『근대상해의 민간단체와 국가』, 서울: 창비, 2006., pp.35~75; 김승욱, 「근대 상하이 도시공간과 기억의 굴절」, 『中國近現代史研究』 제 41집을 참고할 수 있다.

나 프랑스 조계처럼 상업이 번성하지 않았지만 대신 남시의 내·외합과가(內·外鹹瓜街)에서는 절인 생선 등의 식용품 상업이 발달하였으며 갑북지역은 일본인 거류민 지역과 인근한 광복로(光復路), 장안로(長安路), 향풍로(恒豐路), 보산로(寶山路), 규강로, 적사위로(狄思威路), 북사천로(北四川路)등에 한정하여 건축과 염직 그리고 음식품류의 상공업이 발달하였다.²³⁾

이렇듯 인구의 급증과 이에 따른 공간의 변화는 상해의 모습을 끊임없이 변화시켰고 본래 농촌지역의 상황에 맞추어 만들어진 보갑제는 이러한 상황에는 맞지 않았다. 그러나 이러한 변화만으로 상해 시에서의 행정구역 재편 불이행과 보갑제 실시의 불명확함을 설명하기에는 부족하다. 1934년의 <훈령>은 행정원의 통지에 의해서 전국적으로 시행하도록 명령된 것이다. 이러한 훈령이 상해에서는 시행되었는가가 불분명하다는 것은 이해하기 힘든 일이다. 즉 이러한 일들의 좀 더 근본적인 배경을 찾아야 할 것이다.

그것은 국민당 정부와 상해시 정부의 의지의 문제라고 할 수 있을 것이다. 1934년의 <훈령>은 1932년 8월에 반포된 예·악·환 초비성에서 반포된 <훈령>의 내용을 그대로 유지한 것이었다. 그리고 1934년의 <훈령>이 시행된 13~14개의 성은 공산당의 근거지 혹은 활동지가 대부분이었다. 이것은 곧 국민당의 공산당에 대한 탄압을 명확하게 보여주는 것이라 할 수 있다. 공산당 탄압이라는 목적을 이루기 위해서 국민당 정부는 이 훈령이 제대로 시행되고 있는가를 확인하고 그 여부에 따라 해당지역을 지도해야 했지만 상해에 대해

23)이병인, 『근대상해의 민간단체와 국가』, 서울: 창비, 2006, p.43 참고.

서는 시행여부 조차 확인하지 않았다는 것이다. 이것은 상해에서의 보갑제 시행에 대한 국민당의 관심이 크지 않았다는 것을 증명하는 것이다. 국민당 정부로써는 공산당 근거지와 주요 활동지에 힘을 모아야 했으며 그런 의미에서 상해는 관심의 대상이 아니었던 것이다.

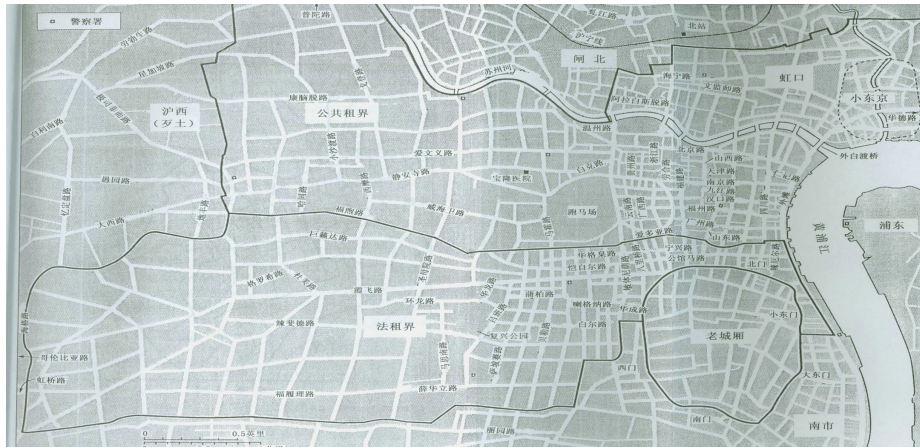
이렇듯 남경 국민정부가 수립된 이후 보갑제는 행정의 최하단위 제도 이자 주민들을 통제하는 기구로써 운영되었다. 공산당 탄압을 목표로 한 국민당 정부가 보갑제 실시를 그 주요한 방법으로 채택한 것이다. 이것은 전통 시기의 보갑제가 징병과 징수를 주요한 목표로 운영된 것과는 다른 양상으로써 이 시기의 보갑제는 주민들의 치안을 주요한 목표로 삼았다. 그러나 이 보갑제가 공산당 근거지 즉 농촌지역을 배경으로 만들어진 탓에 상해와 같은 대도시에는 이것을 적용하는 데에 현실적으로 어려움이 있었다. 결과적으로 상해에서는 이 제도가 제대로 시행되지 않거나 시행여부가 확인되지 않은 상황에 이르렀으며 이것은 결국 국민당 정부가 상해의 보갑제 시행에 대해서는 확고한 의지가 없었다는 것을 증명하는 것이었다. 그러나 이러한 상황이 1937년 중일전쟁의 발발로 변화되었다.

2) 중일전쟁시기 치안 조직으로서의 기층 주민조직

1937년 중일전쟁 발발과 함께 상해의 중국인 통치 지역은 일본군에 의해 접수되었다. 이로부터 1945년 일본의 무조건 항복으로 국민당 정부가 다시 통치 될 때까지 상해시에는 일본의 간접통치를 받는 행정기관이 세워지게 된다. 1937년 12월 대도시정부(大都市政府), 1938년 4월 독판상해시정공서(督辦上海市政公署), 1940년 3월부터 1945년 8월까지 상해특별시정부(上海特別市政府)이 바로 이 시기 상해의 행정기관이다. 그리하여 이 시기의 상해에서는 일본군과의 투쟁 및 교섭, 친일행위 등 다양한 정치적 활동이 이루어졌고 이에 대해서 단순히 對日抗戰 혹은 친일행위 만으로 구분할 수 없는 다양한 스펙트럼이 존재하였다.²⁴⁾ 그리고 이러한 다양한 스펙트럼은 일본과의 다양한 방식의 협력과 견제, 심지어 공산당 통치구역과의 연결까지 만들어냈다.²⁵⁾

24) 이에 대한 연구가 이미 상당히 축적되어 있지만 필자는 David P.Barrett and Larry N, Shyu, ed., 『Collaboration with Japan, 1932-1945: The Limits of Accommodation』, Stanford: Stanford University Press, 2001; Akira Iriye, ed., 『The Chinese and the Japanese』, Princeton: Princeton University Press, 1980; 古藤忠夫(Furuyama, Tadao), 『日中戦争と上海, そして私—古藤忠夫中國近現代史論集』, 研文出版, 2004; 티모시 브룩 저, 박영철 역, 『근대중국의 친일합작』, 한울아카데미, 2008을 중점적으로 보았다.

25) Poshek Fu, 「Resistance in Collaboration: Chinese Cinema in Occupied Shanghai」, in David P.Barrett and Larry N, Shyu, ed., 『Collaboration with Japan, 1932-1945: The Limits of Accommodation』, Stanford: Stanford University Press, 2001; Fredric Wakeman, 「Hanjian(Traitor)! Collaboration and Retribution in Wartime Shanghai」, in Wen-hsin Yeh, ed., 『Becoming Chinese: Passages to Modernity and Beyond』, Berkely: University of California Press, c2001; Lloyd E. Eastman, 「Faces of an Ambivalent Relationship: Smuggling, Puppets, and Atrocities during the war, 1937-1945」, in Akira Iriye, ed., 『The Chinese and the Japanese』, Princeton: Princeton University Press, 1980, pp.275~303.



(1940년 상해의 지도: (美) 魏斐德 著, 芮傳明 譯, 『上海沃土-戰時恐怖活動與城市犯罪, 1937-1941, 上海: 上海古籍出版社, 2003 참고)

한편 이러한 상황에서 공산당 및 항일집단을 염두에 둔 일본 및 상해특별시 정부는 그동안 시행되지 않았던 보감제를 실시하기로 결심하였다. 먼저 1938년 9월 <독판상해시정공서정무서조직감행장정(督辦上海市政公署政務署組織暫行章程)>에서는 공서의 제 1과에서 보감 편제 사항을 담당하도록 규정하였다.²⁶⁾ 이어 1941년 2월 시 정부는 각 구의 공서에 훈령을 내리면서 이르길, 각 구의 호구통계표, 보감규약원본, 보감장의 성과 이름을 정리한 장부, 연보연좌체결 원본, 호구 재검사 보고표, 호구 추출 검사 보고 등을 한 달이내

26) 上海檔案館 編, 『日僞上海市政府』, 北京: 檔案出版社, 1986, p.35(督辦上海市政公署政務署組織暫行章程: 1938.9.12)-이하 『日僞』로 약칭한다.- 일본의 간접통치 하에서 상해의 행정기관은 공산당과 항일집단, 그리고 중경의 국민당 정부 세력을 모두 적대세력으로 간주하였을 것이다. 그러나 이들 가운데 상해의 행정기관이 주요하게 그리고 공식적으로 적대세력으로 간주할 수 있었던 세력은 공산당뿐이었을 것이다.

에 정리하여 시 정부에 보고하도록 하였다.²⁷⁾ 이어 같은 해 8월 시 정부는 각 구 공서의 잠행조직규칙을 발표하여 각 구의 공서에서 담당하는 직무 가운데 하나로 자치 및 보갑 사항을 규정하였다.²⁸⁾

시 정부는 1년여의 시간이 지난 뒤에 다시 1942년 3월 호서구공서(滬西區公署)에 훈령을 내리길, 호서판사처(滬西辦事處) 부근에 봉호들이 난립하면서 치안유지가 어려울 것이니 기한을 정하여 보갑을 완성하여 연대보결을 엄격히 실시하고 불시에 호구를 추출, 검사하여 불량분자가 은닉하지 못하도록 방지하게 하였다.²⁹⁾ 호서 구역은 중국인 통치 구역이었지만 공공조계지와 프랑스 조계지에 모두 맞닿아 있었기 때문에 봉호구가 밀집되어 있었다. 이와 더불어 상해의 정치적 상황과 맞물리면서 범죄가 많이 발생하고 있던 상황이었기 때문에³⁰⁾ 호서지역의 봉호구에서 보갑제를 실시하게 된 것이다.

이렇듯 이 시기까지는 시 정부가 일괄적으로 보갑제를 지휘하기 보다는 각 구에서 보갑제를 실시하고 시 정부에서는 그것의 시행 여부를 확인하는 수준으로 보갑제가 이루어졌다. 다만 호서 지역과 같은 특별한 지역에 한해서 시 정부에서 직접 보갑제 시행에 대한 명령을 내리는 수준이었다. 그러나 이러한 상황이 1943년에 이르러 변화하게 된다.

먼저 1943년 3월 시 정부는 보갑위원회 조직규정 및 위원회의 성립위원의 취임에 관한 내용을 정리하여 문건으로 발표하였는데³¹⁾

27) 『日僞』, pp. 228~229(市政關於催促各區公署迅速具報辦理保甲情形訓令: 1941.2.18)

28) 『日僞』, pp.79~81(市府關於公布各區公署暫行組織規則令: 1941.8.1)

29) 『日僞』, pp. 248~249(市政關於限期完成濠西辦事處附近棚戶保甲訓令: 1942.3.19)

30) (美) 魏斐德 著, 芮傳明 譯, 『上海歹土-戰時恐怖活動與城市犯罪, 1937-1941, 上海: 上海古籍出版社, 2003, pp.91~97 참고.

31) 『日僞』, pp.250~253(市政關於抄發市保甲委員會組織規程及該會成立委員就職文件:

여기에서 주목할 것은 보갑위원회의 장(長)인 주임이 당시 상해시 경찰국장인 노영(盧英)으로 임명되었고 더불어 보갑위원회의 주임은 시 정부 소속의 고급직원 중에서 시장이 임명하는 것으로 규정되었다. 즉 상해특별시 정부는 경찰의 고위직원과 시 정부 소속의 고위 직원을 보갑위원회에 임명시키고 이들에 대한 임명은 시장이 직접 한 것이다. 이 시기에 이르러 보갑제는 독립적인 치안제도 혹은 행정제도가 아닌 경찰과 시 정부 소속의 치안강화 제도로써 운영되었음을 알 수 있다.

이어 같은 해 4월 남경정부의 행정원은 <각현편사보갑호구조례훈령(各縣編查保甲戶口條例訓令)>을 발표하였다.³²⁾ <조례>는 모두 37개조로 구성되어 있는데 1932년에 발표된 <예약환초비총사령부 실시보갑훈령>과 비교했을 때, <훈령>에서 불량분자와의 내통 및 불량분자에 대한 협조에 대해서 연좌제로 처리하는 것으로 규정한 것과 비하여 <조례>에서는 장정대의 활동과 불량분자 체포에 대해서 군대와 경찰의 지휘를 받는 것으로 규정하였다. 상해시도 발표된 <조례>을 따라 보갑제를 편성하였으며 이후 불량분자와의 투쟁과 관련한 각종 청향운동과 주민통제의 방법은 보갑제를 통하여 이루어지게 되었다.

다시 1945년 행정원과 시정부에서 <시행향진보갑법훈령(施行鄉鎮保甲法訓令)>을 실시³³⁾하면서 보갑제는 불량분자 탄압에 더욱 주력하며 치안부문이 강화되었다. <보갑법>의 내용은 1943년의 <조

1943.3-7).

32) 『日僞』, pp.254~265(行政院關於抄發各縣編查保甲戶口條例訓令: 1943.4.2).

33) 『日僞』, pp.412~422(行政院與市府關於通飭施行鄉鎮保甲法訓令: 1945.3).

례>와 비교했을 때 그 내용상에서는 크게 달라지지 않았지만 이전의 37개조에서 53개조로 내용이 더욱 세분화되었다. 또한 보감제에 있어서 경찰의 역할이 더욱 강화되었는데 예를 들어 보감제 편성의 기본이 되는 호구조사에 대해서도 <조례>에서는 성과 현 정부에서 호구조사와 보감 편조를 담당케 한 반면 <보감법>에서는 시와 현장의 지휘 아래 구장과 경찰기관이 보감 편조를 담당하였으며 조사된 호구에 대해서 향·진 공소에서 통계표로 2부 작성하여 1부는 시와 현 정부에 다른 1부는 경찰기관에 두도록 하였다. 결국 공산당 및 항일집단의 세력범위가 넓어질수록 일본 및 상해특별시 정부는 이에 대한 강한 탄압을 해야 했으며 그 결과로써 나타난 것이 경찰의 보감제 흡수였던 것이다. 1943년부터 시작된 경찰의 보감제 흡수가 이 시기에 이르러서는 조례로써 규정되어 이제 보감제는 경찰의 치안 강화 방법의 하나로 운영되었다.

경찰의 보감제 흡수는 조직의 형태뿐만 아니라 보감인원의 결정에도 영향을 끼치게 되었다. 즉 자치조직이라는 명목으로 호장이 갑장을, 갑장이 보장을 추천하여 결정하는 보감제 인원 결정 방침은 경찰국의 입장에서는 보감장 결정에 많은 주의를 기울이게 한 것이다. 예를 들어 항일 전쟁 기간 동안 상해의 신성구(新成區)에서 의사생활을 하던 진존인(陳存仁)은 그에게 보장의 제의가 들어오자 그 자신이 바쁘다는 핑계를 대며 거절하였지만 신성구 경찰국에서는 그에게 그는 이름만 빌려주고 다른 사람이 대신 할 수 있다고 하며 그를 설득하였다. 진존인이 그다지 긍정적인 모습을 보이지 않자 그와 친분이 있던 신성구 경찰국장은 결국 보장 제의를 철회하였지만 그는 경찰국의 방문 이후 몹시 긴장한 채 며칠을 보냈다.³⁴⁾ 진존인

의 예에서 알 수 있듯이 경찰의 입장에서는 보갑제가 경찰의 의지대로 운영되기 위해서 무엇보다 보갑장의 임명이 중요했다. 그리하여 하위조직의 추천으로 임명되는 보갑장에 경찰이 간접적으로 관여하기 위해 민간인과 접촉한 것이다.

국가의 말단에서 주민들과 접촉하며 운영되는 보갑제는 국민당 지도부로부터 주민통제의 역할을 부여받았기 때문에 비록 그 위치는 말단일지라도 분명 중요한 제도였다. 그러나 그 운영이 시행규정대로 되는 것은 아니었다. 즉 일방적으로 상위 행정기관의 명령대로 움직이는 것이 아니라 상위 행정기관에 눈속임을 하기도 하며 보갑제가 운영되었다.

두 차례의 일본군의 침략 그리고 8년간의 일본의 통치는 이렇듯 상해와 보갑제의 시행에도 많은 변화를 가져왔다. 일본의 간접 통치라는 특수한 상황에서 상해의 보갑제는 온전히 시 정부에 의해 움직이는 것이 아니었으며 또한 일본이 직접 운영하는 상황도 아니었다. 이러한 상황에서 나온 것이 보갑제에 대한 경찰국과 시 정부의 이중적인 운용이다. 명목상으로 보갑제는 시 정부로 대표되는 보갑위원회에 의해 운영되며 각 조직의 우두머리는 구성원의 선거로써 선출되는 자치조직이었다. 그러나 실질적인 운영과 조사의 결과 보고는 경찰국에서 받도록 한 것이다.

간접통치를 통하여 상해 주민들을 통치하고 있던 일본은 그러나 제 2차 세계대전에서 패전국이 되면서 무조건 항복을 하게 된다. 그리하여 상해도 일본의 통치에서 벗어나게 되었다. 그동안 공산당 및

34) 陳存仁 著, 『抗日時期生活史』, 桂林: 廣西師範大學出版社, 2007, p.219 참고.

항일집단에 대한 탄압을 주로 하였던 상해의 행정기관은 이제 국민당의 통치를 다시 받게 되면서 그 활동모습이 바뀌게 되었다.

3) 국공내전 시기 일원화된 기층 주민조직

1945년 일본의 무조건 항복으로 상해도 일본의 통치에서 벗어났고 장개석의 국민당 정부는 새로운 입법체계를 세웠다. 일본의 통치 구역에 대해서 1945년 9월 국민당 정부는 <수복구각항긴급조치판법(收復區各項緊急措置辦法)>을 발표하고 <판법>가운데에 지방행정에 대한 규정도 포함시켰다. 그중 보갑제에 대해서도 새롭게 규정하였는데 제 3조를 보면 “각 현의 임시조직의 위원회는 그 임무를 인민의 상호 자위의 개시를 주로 삼도록 하고 위조직의 무장세력 및 경찰보갑인원에 대하여 정부의 명령에 복종하도록 권유하고 치안유지를 책임지도록 하게 한다”라고 규정하며 이어 제 9조에서는 “각 현에서는 엄밀하게 호구를 조사하고 연보연좌 판법을 실행”토록 규정하여³⁵⁾ 일본의 통치하에서 활동한 행정조직 및 인원들이 국민당 정부에 반항하지 않도록 단속하는 한편 중일전쟁 시기에 이어서 보갑제를 통한 주민통제 및 치안 강화를 계속하였다.

1945년 9월에 새롭게 상해시정부가 성립되었고 곧이어 일련의 법체제가 개정되었다. 이와 관련하여 보갑제 역시 재편되었는데 이 시기의 보갑제는 1939년 국민당 정부에서 공포한 <현각급조직강요(縣各給組織綱要)> 곧 신현제(新縣制)의 모습과 흡사하게 변화하였다. 1939년 중경의 국민당 정부에서 공포한 신현제의 주요한 내용은 보갑장의 역할을 강화하고 모든 향·진의 보갑장들은 정치, 군사, 당무, 경찰, 특무 활동의 훈련을 거치도록 하여 이들에게 보갑 내의 권력

35)中國國民黨中央委員會黨史委員會編印,『中華民國重要史料初編-對日抗戰時期』第七編 戰後中國(四),臺北:中國國民黨中央委員會黨史委員會,民國70年, pp. 382~383 참고.

이 집중하는 것이었다.³⁶⁾ 즉 보갑장에게 군사(軍事), 정무(政務), 당무(黨務), 경찰(警察), 특무(特務) 등 지역관할 및 치안에 대한 일체의 권한과 역할을 맡기고 현 단위를 독립적인 지방체제로 설정하도록 규정했다. 그리고 이러한 성격이 국공 내전 시기 보갑제에 그대로 투영되었으며 상해도 여기에서 벗어나지 않았다.

1946년 1월 <상해시구보갑조직잠행판법(上海市區保甲組織暫行辦法)>에서는 보갑의 편제와 상해시 공민 자격을 향유할 수 없는 인원, 보민대회 등 중요한 사항을 확정하였는데 새롭게 편제된 보갑 제도는 다음과 같다. “시 이하는 구, 구내의 편제는 보갑으로 한다; 모든 구는 30보를 원칙으로 하며 10보보다 작아서는 안 된다; 모든 보는 30갑을 원칙으로 하며 10갑보다 작아서는 안 된다; 모든 갑은 30호를 원칙으로 하며 10호 보다 작아서는 안 된다”.³⁷⁾ 그리고 구, 보, 갑에는 각각 구민대회(區民大會)와 구공소(區公所)·구공무회의(區公務會議), 보민대회(保民大會)와 보공소(保公所)·보공무회(保公務會議), 호장회의(戶長會議)가 존재하였다. 행정구역으로써 보갑제의 조직이 형성되고 이와 더불어 주민 자치 조직으로써 각 조직에 공소와 공무회의, 호장회의 등이 만들어졌다.

먼저 구에는 구공소가 설치되었는데 구공소는 구민대표회를 설치하여 해당 구의 모든 보민대회에서 대표 2명을 선거하여 구성하였다. 구민대표회의 임무는 구 규약 및 구 사이의 공약을 심의하고 구장의 심의와 해당 구의 공민이 건의한 사항을 결의하며 구장과 부구장의 선거와 파면, 구 공소의 보고 및 구 공소의 자문사항을 청

36) 范國權, 「論新縣制時期的保甲制度」, 『史料研究』, p.38 참고.

37) 王立民 著, 『上海法制史』, 上海: 上海人民出版社, 1998, p.137 참고.

취, 기타 해당 보의 행정권 건설을 책임지는 것이었다. 구 공소에는 민정(民政), 호정(戶政), 경위(警衛), 경제(經濟), 문화(文化) 5부가 있었으며 인원은 구장이 선발하였다. 구장과 부 구장의 선거는 시장 또는 대표의 입회와 감독 하에 이루어졌다. 선발된 구장과 부 구장은 구민대표회의 선거 후에 시 정부에 보고하고 시 정부가 이를 검토하여 임명하는 순서로 이루어졌다. 한편 구장은 구민대표회의에서 결의한 내용을 집행할 의무를 가졌다. 만약 이를 집행하지 않을 때에는 명백한 이유가 있어야 하며 그렇지 않을 경우에는 시 정부에서 조사하였다. 그러나 이것은 구민대표회의도 마찬가지였다. 구장은 구민대표회의 결의내용이 부당하다고 느낄 경우 이를 재심의 하도록 권고할 수 있었으며 재심의한 내용이 부당하다고 여겨질 때에는 이를 시정부에서 조사하도록 요청할 수 있었다.³⁸⁾

보 공소와 보민대회, 보 공무회의도 구와 비슷하게 이루어졌다. 보민대회의 임무는 보갑규약과 보와 보 사이의 공약을 심의하고 보장의 심의와 해당 보의 공민 10명 이상이 건의한 사항을 결의하며 구 대표회의·보장과 부 보장의 선거와 파면, 보 관공처의 공작보고를 청취하는 것임을 규정하였다.³⁹⁾ 보민대회는 2개월 마다 한 번씩 거행되며 보장이 소집하며 만약 특별한 사항이 생기거나 그 보에서 20호 이상이 청구하면 임시회의를 소집할 수 있었다.⁴⁰⁾ 보 관공처(保辦公處)도 민정, 호정, 경위, 경제, 문화 5부를 설립하였으며 인원은 보장이 선발하였다. 그러나 보민대회의 구성은 해당 보의 모든

38) 郭聖莉, 鄧丁, 「戰後上海的保甲制度及其選舉分析」, 『南昌大學學報』, 2010.5, 41-3, p.99 참고.

39) 앞의 책, p.99 참고.

40) 王立民 著, 『上海法制史』, 上海: 上海人民出版社, 1998, p.137 참고.

호에서 1명씩 추천하여 조직되었지만 그것이 보민대표를 구성하는 것은 아니었다.⁴¹⁾ 마지막으로 갑은 비교적 간단하였는데 호장회의를 설치하여 갑장의 선거와 파면, 정령 집행, 호구 검사 및 필요 사항 기입, 위생청결 및 기타 새로운 사항을 책임졌다.⁴²⁾

이렇듯 시 이하의 기층조직은 조직 간의 문제 혹은 조직 내부에서 발생한 사항을 해당 조직 내부에서 결정하였으며 세세한 사항은 민정, 호정, 경위, 경제, 문화 5부로 나누어져 처리하였다. 이전 시기의 상해의 보갑제가 경찰의 보조 역할로써 치안부문을 담당했던 것과 비교했을 때에 이 시기의 보갑제는 주민생활의 전반에 걸쳐 통제가 가능한 제도로써 변신한 것이다. 그리고 보갑제의 주민생활 전반에 걸친 통제는 국공내전이 격화될수록 더욱 강화된 것이다. 그러나 이와 관련하여 한 가지 생각할 수 있는 점은 전면적인 통제가 가능해진 것과 동시에 주민들의 자치적인 행위 역시 가능해졌다는 것이다. 다만 전시상황라는 상황에 비추어 그 범위가 한정적이었다고 추측해볼 수 있다.

1948년 12월 상해시정부는 <송호경비사령부하달강해방실시계획 상해시경비국훈령(淞滬警備司令部下達江海防實施計劃上海市警備局訓令)>에서 “연안의 선호(船戶)와 어민을 수륙보갑(水陸保甲)으로 편조하여 엄격하게 단속하고 공산당에게 이용되지 않도록 해야 한다”고 규정하였다.⁴³⁾ 이어 1949년 5월 상해시 정부와 민정국은 <상해시정부과 민정국의 실시연보연좌에 관한 판법(上海市政府與民政局關

41) 郭聖莉, 鄧丁, 「戰後上海的保甲制度及其選舉分析」, 『南昌大學學報』, 2010.5, 41-3, p.99 참고.

42) 앞의 책, p.99 참고.

43) 上海市檔案館 編, 『上海解放』, 北京: 檔案出版社, 1989, p.191 참고.

于實施聯保連坐辦法)〉에 관한 문건을 주고받았는데⁴⁴⁾ 민정국은 여기에서 연보연좌판법과 보결양식을 시정부에 함께 제출하였다. 첨부된 보결양식은 보증인을 대상으로 만들어진 것으로 그 내용을 보면 보증인은 자신이 소속된 구·보·갑, 자신의 직업과 이름 등을 작성하고 자신이 보증하는 사람이 공산당 활동 및 정부를 배반하는 행위를 할 때에 법에 의해 신고하며 만약 사실을 은닉하고 숨길 경우에 연좌처벌 받는 것을 맹세하는 것이다.

공산당과의 전투에서 국민당의 세력이 불리해지자 국민당 정부는 주민통제를 더욱 강화하는 한편 보갑제의 연좌제를 이용하여 각종 단체를 감시하였다. 1949년 5월 19일 상해시 경찰국은 상해시 정부에 <戰時政治工作緊急措置辦法(전시정치공작긴급조치판법)>에 대한 보고를 하였는데 <판법>의 내용 가운데 공산당 및 비합법단체를 숙청하는 조항에서 “각 분국의 장은 반드시 보갑장과 사회단체 인사를 소집하여 여러 사람이 함께 하는 방법으로 관할 구역 내의 공산당 및 불법 매국 단체를 숙청한다. 민맹(民盟), 손문주의 혁명동맹(孫文主義 革命同盟), 이제심의 국민혁명위원회(李濟深之國民革命委員會), 농공당(農工黨), 신민주주의 청년단(新民主主義 青年團) 등과 같은 불법단체는 모두 엄밀하게 조사하고 상호 감시 고발 체제를 시행하며 또한 연좌연벌의 처분을 실시하여 효과를 거두도록 한다.” 규정하였다.⁴⁵⁾

전세가 불리해지자 국민당 정부는 불법 단체에 대한 감시에 이어 연좌제를 더욱 강화하여 주민들을 통제하였다. 불법단체 규정 및 조

44) 『上海解放』, pp.365~366 참고.

45) 『上海解放』, pp.374~376 참고.

사를 발표하고 난 이틀 뒤인 5월 21일 송호경비사령부(淞滬警備司令部)가 상해시 정부에 보낸 공문에서 제 3조 연좌의 내용을 보면 “경비구역을 파괴하는 모든 공산당 잠복분자에 대해 그 가족, 이웃, 보갑장, 향(진)장이 주관하는 경찰국 및 호적인원 혹은 예수장, 점주가 신고하지 않으면 곧 아래의 규정에 따라 처벌할 것이다.”라고 규정되어 있는데 자세한 내용은 아래와 같다.

- 일. 공산당의 가족들은 응당 연대처벌을 받으며 또한 재산 전부
는 차압된다.
- 이. 공산당의 이웃, 갑장, 호적인원은 강도를 은닉, 비호한 것으
로 결정한다.
- 삼. 공산당의 점주, 직속 주관은 응당 연대처분을 받으며 상점을
차압한다.
- 사. 공산당이 사는 구의 향(진)장 및 주관 경찰국과 호적인원은
경위에 따라 엄하게 처벌을 받는다.⁴⁶⁾

국민당의 신현제와 상해특별시의 보갑제가 그 운용에 있어서 차이점을 보이게 된 것은 결국 이것을 작동시키는 정부의 차이에 있다고 하겠다. 일본의 통치를 받는 상해의 경우 시 정부가 독립적으로 국민당과 공산당에 대해서 독립적인 처분을 할 수 있는 상황이 아니었기 때문에 일본 측의 의지대로 효과적인 공산당 탄압을 위해 보갑제를 경찰의 보조제도로 운용한 것이다. 그러나 중경의 국민당

46) 『上海解放』, pp.377~378 참고.

정부로써는 일단은 그 자신이 자주적이고 합법적인 정부였기 때문에 공산당과 일본군을 주민들 가운데에서 완벽하게 색출하기 위해서 보갑제를 더욱 강화하였다. 즉 치안, 정치, 특무, 경찰 등 전방위적인 역할을 하는 신현제를 공포하기에 이른다. 이렇듯 기본적으로 국가의 체제 아래에 있는 보갑제가 정치상황에 따라 그 모습이 바뀌었다.

결국 중일전쟁시기와 국공내전 시기라는 특수한 상황에서 보갑제는 자치와 통제의 양면적인 모습을 함께 가지고 있었으며 두 시기에 자치와 통제의 모습이 비중을 달리하면서 나타난 것이다. 그리고 이것은 다양한 해석을 낳을 수 있다. 오로지 공산당원과 중경의 국민당원을 탄압하기 위해 치안 부문만을 강조하였던 중일 전쟁 시기의 보갑제와 제도적으로는 주민생활을 전면적으로 통제하였지만 보갑장 및 조직 간부의 성향, 주민들의 의향에 따라 어느 정도 그들 스스로 자치적인 모습을 갖출 수 있었던 국공내전 시기의 보갑제는 자치와 통제의 양면 가운데 어느 쪽에 초점을 두고 해석하는가에 따라 평가를 다르게 할 수 있을 것이다. 그러나 이들 시기의 보갑제를 단순히 자치 혹은 통제의 기구로 단순화 시키는 것은 무리일 것이다.

더구나 농촌 지역이 아닌 상해라는 대도시를 대상으로 이 제도를 시행하면서 국민당 지도부와 상해시 정부는 끊임없이 증가하고 있던 도시민들을 국가 안으로 어떻게 효과적으로 흡수시킬 것인가를 분명 고심했을 것이다. 초기에는 국민당 지도부의 관심과 행정력이 부족하여 시행되지 못했지만 중일전쟁이라는 상황을 맞이하면서 상

해는 일본 통치구역에서 중요한 위치를 차지하게 되었다. 결국 일본의 간접통치 이기 하지만 상해에서도 보갑제가 시행되게 된 것이다. 이후 중일전쟁과 국공 내전의 두 시기를 거치면서 도시민에 대한 국가로의 흡수는 다분히 강제적인 모습을 띠면서 진행되었지만 전 통 시기 징병과 징수의 대상이 아닌 국가의 구성원인 주민들을 국가로 어떻게 흡수시킬 것인가에 대한 고민이라는 측면에서 지속되었다. 그리고 이러한 고민은 국민당 지도부에 국한된 것이 아닌 새로운 집권당이 된 공산당에게 이어졌다.

이제 국민당의 집권은 막을 내리고 1949년 공산당에 의해 중화인민공화국이 세워지게 되었다. 아래에서는 공산당 치하의 상해의 거민위원회에 대해 검토하도록 하겠다.

2. 중화인민공화국 시기의 거민위원회

1949년 10월 1일 중국 공산당은 북경에서 중화인민공화국의 성립을 선포하였다. 이로써 창당 28년 만에 중국 공산당은 중국 대륙의 정식 정부가 되었다. 즉 중국 대륙에서의 권력 주체가 국민당에서 공산당으로 바뀌게 된 것이다. 그러나 이러한 체제의 변화는 안정적인 정권 하에서 이루어지지 않았다. 공산당이 정식 정부가 되었다고는 하지만 국민당 지도부의 대만으로의 이동, 소련과의 국경선 문제 등 외부의 문제뿐만 아니라 내부적으로도 아직까지 국민당 세력이 전국에 남아 있었으며 극심한 인플레이션 및 실업, 치안 부재 등의 문제가 공산당 지도부를 기다리고 있었다. 즉 외형적으로 공산당은 국민당 지도부를 처리하는 데에는 성공했지만 이것이 곧장 공산당의 안정적인 권력 구축으로 이어진 것은 아니었던 것이다.

어쩌면 당시의 공산당에게는 국민당 시기의 보갑제가 필요한 제도였을지 모른다. 하지만 신생정부로써 공산당이 보갑제와 강압적인 제도를 시행한다면 도시민들의 반응이 어떻게 될지 확신할 수 없는 것이었다. 비록 국민당 치하에서의 생활이 피로했을지라도 공산주의자들이 도시를 낮설어하는 만큼 도시 주민들도 공산주의자들을 낮설어 했기 때문에 이들이 갖기 시작한 희망은 불안을 동반하고 있었다.⁴⁷⁾

이러한 상황에서 공산당 지도부는 주민조직의 재편을 통하여 주민과 국가 간의 거리를 좁히고자 하였다. 중화인민공화국 건국기에

47)모리스 마이스너 지음, 김수영 옮김, 『마오의 중국과 그 이후1』, 서울: 이산, 2006, p.127 참고.

과도기적인 모습을 보이던 보갑제뿐만 아니라 주민들 스스로 조직한 방객연의회(房客連宜會), 연합회(聯合會), 대표회(代表會), 거민자치회(居民自治會), 복리회(福利會), 수도관리회 등이 함께 존재하고 있었다.⁴⁸⁾

이러한 상황에서 공산당 지도부는 주민통제의 목표를 달성할 수 있는 방식으로 1954년 12월에 <성시거민위원회조직조례(城市居民委員會組織條例)>을 선포하고 거민위원회를 조직하였다. 그리고 공산당 지도부는 거민위원회의 근본적인 목적을 국민당의 보갑제와 같이 주민통제에 두었다. 다만 그 모습이 국민당 시기와 달라졌다.

48) 石島紀之, 「保甲制度から居民委員會」, 日本上海史研究會 編, 『建國前後の上海』, 研文出版, 2009. 참고.

1) 건국기 도시정책과 상해의 중요성

1949년 3월 5일부터 13일까지 하북(河北) 평산현(平山縣) 서백과(西栢坡)에서 개최된 중공중앙의 제 7대 2중전회(七屆二中全會)는 국민당과의 정권투쟁에서 승리를 앞둔 공산당이 앞으로 나아가야 할 길을 결정하는 중요한 회의였다. 이 회의에서 모택동(毛澤東)을 비롯한 공산당 지도부는 공식적인 정권으로써 공산당이 목표로 해야 할 몇 가지 제안을 선언하였다. 그리고 이 회의의 중요한 내용을 정리한 것이 <在中共七屆二中全會>이다. 이 보고에서 ‘당의 중심이 농촌에서 도시로 전환되’⁴⁹⁾었음을 선언하며 이제 당의 중심이 혁명근거의 배경인 농촌에서 벗어나 공식적인 정권으로써 각종 공업지대와 자본계급이 모여 있는 도시를 중심으로 하고 이를 바탕으로 한 ‘생산건설’을 중점적인 활동으로써 규정한 것이다.

그러나 이것은 그동안 농촌을 배경으로 한 무장투쟁에 익숙해 있던 공산당 지도부 및 간부들에게는 힘든 일이었다. 당시 베이징에 살고 있던 미국인 학자는 다음과 같이 자신의 목격담을 적었다. “공산주의자 중 어떤 사람은 이전에 대도시와 와본 적이 없었다. 그들은 전깃불을 어떻게 끄는 줄도 몰랐다.”⁵⁰⁾ 1947년 11월에 접수된 석가장(石家莊)의 경우에는 공산당 지도부가 간부들에게 도시에 대한 사전교육을 실시했음에도 불구하고 그동안의 무장투쟁의 방식에

49) <중국공산당 중앙위원회 제 7기 제 2차 전원회의에서 한 보고>, 『모택동선집』 4, 북경: 민족출판사, 1992, pp.1790~1807 참고.

50) 모리스 마이스너 지음, 김수영 옮김, 『마오의 중국과 그 이후1』, 서울: 이산, 2006., p.122(Derk Bobble, 『Peking Diary』, New York: Henry Schuman, 1950, p.72를 재인용함).

익숙해 있던 공산당의 입성과 관리기구의 부재로 인한 혼란이 발생하게 되었다. 먼저 적지 않은 병사들은 본인들이 직접 물건을 훔치거나 도시의 빈민들을 선동하여 물자를 탈취하게 하였다. 또한 도시를 접수할 때에 공산당의 지하조직 당원 400여명이 있었지만 이들은 도시의 접수 및 관리에 있어서 어떠한 유효한 활동도 하지 않았다. 또한 시 정부 및 시 위원회의 성시공작에 대한 방침 및 정책은 모호했다.⁵¹⁾

농촌에서 도시로의 당의 중심이동은 모택동 역시 우려하는 바가 있었다. 위에서 살펴본 것처럼 공산당이 도시에 입성하면서 겪게 된 여러 가지 문제에 대하여 그는 먼저 “도시 관리와 도시건설을 배워야 합니다. 도시에서 제국주의자, 국민당, 자산계급과의 정치적 투쟁, 경제적 투쟁, 문화적 투쟁을 할 줄 알아야 하며 또한 제국주의자와 외교 투쟁도 할 줄 알아야 합니다.”⁵²⁾ 언급하면서 도시로의 입성 및 접수에 대한 준비를 해야 함을 지시했다. 모택동은 다시 “군대는 전투부대 일뿐만 아니라 또한 주요하게 지역에서는 하나의 공작대가 될 것이며 군대 간부는 반드시 도시를 접수하고 도시를 관리하는 것을 배워야 할 것입니다. 과거에는 군대 간부와 병사가 모든 도시 문제에 익숙하지 않았지만 지금부터는 자신이 주체적으로 모든 것을 책임져야 할 것입니다.”⁵³⁾ 라고 언급하며 이미 입성한 다른 공산당 간부들이 겪었던 그리고 당시에 겪고 있는 문제를 해결하기 위해 공산당 간부의 변화를 촉구하게 된다. 국가의 중심을

51)〈中央工委關於收復石家莊的城市工作經驗〉, 中央檔案館 編, 『中共中央文件選編 17』, 北京: 中共中央黨校出版社, 1992, pp.54~59 참고.

52) 『모택동선집』 4, p.1793 참고.

53) 앞의 책, p.1793 참고.

도시에 두기로 한 이후 도시에 대한 통치는 공산당 지도부들에게 막중한 과제가 되었다.

공산당 지도부가 도시에 대한 관리방법으로 먼저 채택한 것은 인민해방군의 활용이었다. 대부분의 당원과 간부가 도시에 익숙하지 않으며 도시 노동자에게 도시의 접수와 관리를 맡길 수 없는 상황에서 인민해방군의 활용은 공산당 지도부에게 믿을 수 있는 방법이었을 것이다. 모택동은 210만의 야전군을 전부 공작대로 바꿀 것을 제창하며 야전군을 새로운 간부학교로 평가하였다. 또한 도시에서 발생하는 좌익적 편향을 제거하기 위하여 과도기의 권력기관으로써 군사관제위원회(軍事管制委員會)를 설치하였다.⁵⁴⁾ 이 군사관제위원회는 치안과 질서유지 외에 계몽적인 혁명정권기관의 설립, 각계 대표회의의 임시적 조직, 도시에 있어서의 공산당 조직의 정돈·건설까지도 실행하였다. 그리고 인민정부가 수립되면서 서서히 그 직무와 권한을 양도하였다.

도시의 통일된 행정체계가 아직 세워지지 않은 상황에서 중국의 가장 대표적인 도시라 할 수 있는 상해의 접수 및 관리는 신생정부인 공산당의 시험대라 할 수 있었다. 1949년 5월 27일 공산당이 인구 약 500만의 중국의 가장 큰 도시인 상해를 접수하게 되었고 다시 이것은 공산당 지도부에게 중요한 의미를 가지게 하였다. 상해를 제대로 접수하고 관리할 수 있는가에 따라 공산당의 통치능력에 대한 평가 및 공산당 지도부 스스로가 느끼는 자신감이 달라질 것이기 때문이었다.

54) 우노 시게아키 저, 김정화 옮김, 『중국공산당사』, 서울: 일월서각, 1992, p.184 참고.

그러나 당시 상해에서는 실업자가 전체 인구의 63.2%를 차지하고 있었으며⁵⁵⁾ 대만으로 이동한 국민당 지도부가 상해를 비롯한 연안 지역과 화동(華東) 지역에 대한 공격을 함에 따라 기반시설이 파괴되는 등 상해의 위기가 가중되었다. 이러한 상황에서 확실한 통치력을 보여주지 못하고 문제를 해결하지 못하다면 신생정부인 공산당은 통치력을 의심받을 것이었다. 그리하여 공산당이 상해를 접수했을 때 적지 않은 사람들이 만약 공산당이 상해를 파괴하지 않는다면 상해가 공산당을 파괴할 것이라고 말했던 것⁵⁶⁾도 무리가 아니었을 것이다.

당시 공산당 지도부 내부에서도 상해를 어떻게 통치할 것인가에 대한 고민이 존재하고 있었다. 당시 화동국서기(華東局書記)였던 요수석(饒漱石)도 상해의 현재 상황에서 사회주의적 요소의 존재와 누적은 적합하지 않다고 여겼으며 심지어 그는 500만의 도시인구 가운데 절반을 중부지구로 옮겨야 한다고 건의하였다.⁵⁷⁾ 이러한 고민은 모택동 역시 마찬가지였다. 모택동이 1949년 9월 요수석에게 보낸 편지에 그러한 고민이 담겨져 있다. 편지에서 모택동은 “각급 영도인들 및 당외 각계 인사들과 접촉하여.....각계의 분위기를 알아보고 구체적인 문제에 대해서 그들에게 가르침을 구하고 의견교환을 하도록 하되 일반적인 사교성 접촉은 하지 않도록 합니다. 성시의 각계 대표회 및 각현의 전체 현 대표회의를 적극 이용하고..... 서로 토론하고 그들의 의견을 널리 구하도록 합니다.”⁵⁸⁾ 라고 언급

55) 鄒依仁, 『舊上海人口變遷的研究』, 上海: 上海人民出版社, 1980, p.104 참고.

56) (法)百吉爾 著, 王菊, 趙念國 譯, 『上海史: 走向現代之路』, 上海: 上海社會科學出版社, 2005, p.298 참고.

57) 『經濟週報』 1949년 8월 25일자 참고.

하였다. 모택동은 공산당의 상해 접수 이후 이 대도시를 어떻게 통치할 것인가에 대해 고민하였고 상해 각계 인사들과의 접촉을 통하여 이들에게서 도움을 받고자 하였다.

도시민들의 의심과 불안이 남아있는 가운데⁵⁸⁾ 공산당이 도시에 입성하고 도시민들을 관리하게 되었고 그 첫 번째 시험대가 상해가 된 것이다. 시험대라 할 수 있는 상해가 어떻게 접수되고 관리되는가에 따라 다른 대도시의 반응도 달라질 것이었기 때문에 곧 상해 시민들에 대한 통제와 관리는 중요한 관심사가 되었고 그 방안으로써 당시 기층조직으로써 활동하고 있던 주민조직이 주목받게 되었다.

58)〈必須維持上海, 統籌全局〉, 中共中央文獻研究室 編, 『毛澤東文集』第五集, 北京: 人民出版社, 1996, pp.335~336 참고.

59)모리스 마이스너 지음, 김수영 옮김, 『마오의 중국과 그 이후 1』, 서울: 이산, 2006, p.127 참고.

2)상해의 거민위원회 조직 과정

1949년 1월 중앙의 보갑제에 대한 지시와 관련하여 1949년 5월 20일 진의(陳毅)는 그 자신이 직접 결재하여 발표한 <통지>에서 지시하길, “반동적인 구 보갑제에 대해서,接管시기에는 주관적인 능력이 부족하고 接管임무가 많고 잠복해 있는 국민당의 당원이 아직 드러나지 않았으므로 잠시동안 (보갑제에 대해서) 긍정하지도 부정하지도 않은 입장을 취할 것이다. 그러나 구 接管위원회(區 接管委員會)는 공안국(公安局)과 협조하여 신속하게 보갑의 호적당안을 접수하여 우리가 군관(軍官), 민정(民政), 공안(公安)의 사업을 시행하는데 순조롭도록 해야 한다.....군중의 감시하에 일정한 임무를 부여하고 이후 군중이 동의할 때에 보갑을 폐지할 것이다”⁶⁰⁾라고 하였다. <통지>에 근거하여 상해 시정부는 보갑인원의 일부는 남기고 일부는 해산시켰다.

1950년 6월 민정부문의 통계에 의하면 전체 시 20개 구에서 당시 보갑제에 직함을 가지고 있던 인원은 모두 1874명이며 남은 인원은 1225명으로 65%를 점하게 되었다.⁶¹⁾ 그러나 보갑인원의 유보는 임시적인 것이었으며 그들의 임무는 행정체계에서 핵심적인 것이 아니라 주민생활과 관련한 일상적인 업무가 대부분이었다.⁶²⁾

이후 1949년 6월 상해시 接管회(接管會)는 상해시의 당시 행정구

60) <上海軍管會關於接管工作的通知>, 上海市檔案館 編, 『上海解放』, 北京: 檔案出版社, 1989, p.87 참고.

61) 周國明, 「上海: 從廢保甲到居民委員會的誕生」, 『檔案與史學』, 2002.2, p58 참고.

62) 楊麗萍, 『從非單位到單位-上海非單位人群組織化研究(1949-1962)』, 華東師範大學 博士論文, 2006, p.61; 모리스 마이스너 지음, 김수영 옮김, 『마오의 중국과 그 이후 1』, 서울: 이산, 2006, p.128 참고.

역을 바탕으로 30개의 구 접관위원회를 성립시켰으며 같은 해 7월 각 구 접관회에서 102개의 접관전문 관사처(接管專員 辦事處)를 건립하였다. 구 접관회의 임무는 “국민당 시기의 보갑 기구를 접수하여 관리하여 보갑에 종사하였던 인원을 이용하여 질서를 유지하도록 하며”, 관사처의 임무는 “직접 군중과 연계하기 위해 새로운 연락망을 만드는 것”이라고 구분하여 설명하였다.⁶³⁾ 즉 접관회는 당시 보갑제는 폐지하면서도 여기에 종사하였던 인원들을 이용하여 사회지서를 유지하는 행정적인 틀을 만들고 관사처는 보갑제를 대신할 새로운 국가-주민 간의 연결망으로서 역할을 하는 것이었다.

이와 함께 주민의 복리를 담당하는 각종 조직들이 세워지기 시작하였다. 1949년 황포구(黃浦區) 접관회 제 5 관사처의 보흥리(寶興里)에서는 접관회가 주민들을 동원하여 거민복지회(居民福利會)를 건립하였다. 이러한 작업이 1950년 1월부터 전 구에서 전개되었으며 1950년 상반기까지 27개의 이농(里弄) 거민복지회가 차례로 성립되었다. 당시 복리조직 가운데 가장 보편적인 것은 봉호구의 수돗물 관리 위원회로 주로 봉호구에 장기간 존재하고 있던 식수 문제를 해결하였으며 주민들에게 좋은 평가를 얻었다.⁶⁴⁾ 그러나 이 군관제위원회에 의해 세워진 접관회가 1950년 7월 1일 폐지되었고 접관 관사처도 폐지되면서⁶⁵⁾ 이러한 복리조직도 점차 폐지되었다.

주민 복리 조직들을 건립함과 동시에 상해의 지도부는 1949년 6

63) 郭聖莉, 高民政, 「建國初期上海市居民委員會創建的歷史考察」, 『上海行政學院學報』, 2001.4., p.70(<上海市區民主建政工作總結>, 上海市檔案館B169-1-763을 재인용)

64) 위의 책, p.71 참고.

65) 위의 책, p.70 참고.

월부터 1950년 초까지 보갑제를 대신할 가도(街道)와 이농에 군중 조직의 형성을 진행하였다. 그러나 이 시기 기층조직은 임시적이고 불안정하였으며⁶⁶⁾ 1950년 상반기까지의 이들의 활동은 주로 정치적 필요에 의한 것으로 치안과 청결, 선전에 활동이 집중되었다. 이러한 활동은 1950년 2월 6일대만의 상해 폭격으로 더욱 활성화 되었으며 1개월 만에 108개의 대대, 74907명의 규모로 발전하였다.⁶⁷⁾ 그러나 이렇게 특정한 역할을 위해 형성된 조직들은 그러한 역할이 끝나면 해체되었기 때문에 상설적으로 운영될 수 있는 주민조직의 형성이 필요하게 되었다. 그리하여 거민복지위원회(居民福利委員會), 복리회, 호조회(互助會) 등 몇 개의 조직 가운데 각 구에서 개별적으로 선택하게 하였다.

구 인민정부가 건립된 이후 인민민주조직제도를 확대한다는 방침 아래 가도이농(街道里弄)에 대한 연구와 건립이 진행되었고 1950년 11월부터는 인민정부에 의해 동방대(冬防隊)가 조직되었다. 이 시기 동방대를 비롯한 주민조직이 공안분국(公安局), 세무분국(稅務分局), 구 협상위원회(區 協商委員會) 및 공인, 청년, 부녀 등 인민단체 조직의 가도 이농 사업위원회 영도 아래 이농에서의 사업을 진행하였다.

1951년 5월 19일 매방리(梅芳里) 38개의 이농에서 대표 53인을 추천하였고 위원 15명으로 구성된 거민위원회를 선출하였으며 총무(總務), 복리(福利), 안전(安全), 위생(衛生), 문화오락(文娛)의 5개조

66) 楊麗萍, 『從非單位到單位-上海非單位人群組織化研究(1949-1962)』, 華東師範大學 博士論文, 2006, p.78 참고.

67) 「一九五一年 上海街道里弄組織工作總結-建國初上海社區組織史料選(一)」, 『檔案與史學』, 2002.5, P.26 참고.

를 설치하였다. 6월 8일 구 정부의 비준을 거쳐 정식으로 매방리 거민위원회가 정식으로 업무를 시작하였다.⁶⁸⁾ 이로써 상해에서의 최초의 거민위원회가 성립되었으며 이후 전체 시에 모두 3891개의 거민위원회와 49854명의 위원이 선출되었다.⁶⁹⁾

위에서 본 것처럼 이 시기 상해에서는 주민과 관련한 조직들은 많은 수로 그러나 어지럽게 존재하고 있었다. 한편에서는 인민방호대(人民防護隊)를 시작으로 공산당 지도부에 의해서 세워진 임시 시 정부라 할 수 있는 접관회 및 그와 관련한 접관판사처, 이후 동방대가 설립되고 있었으며 다른 한편에서는 거민복리위원회, 복리회, 호조회 등의 일상생활과 관련한 주민조직들이 형성되고 운영되면서 이들에 대한 정돈이 필요하게 되었다. 그리고 이것은 상해만의 문제가 아닌 이 시기 중국의 대도시에서 존재하고 있던 문제였다.

첫째, 거민조직에 대한 명칭이 일정하지 않았다. 처음 공산당 지도부는 기존의 보를 가(街)로, 갑을 여로 바꾸고 가에는 정(正)·부부장(副街長)을 세우고, 여에는 정(正)·부여장(副閭長)을 세웠으며 도시에 가, 여 양급 기층 조직을 건립하였다. 하지만 1950년 각 도시는 여조직을 대신하여 거민조직을 성립시켰으며 그 명칭이 통일되지 않았다. 천진(天津)과 상숙(常熟)에서는 거민소조(居民小組)라 불렸으며 무한(武漢)에서는 치안보위위원회(治安保衛委員會), 상해에서는 동방대로 불리었다.⁷⁰⁾ 둘째, 거민조직이 통일되지 않았다. 1951

68) 郭聖莉, 高民政, 「建國初期上海市居民委員會創建的歷史考察」, 『上海行政學院學報』, 2001. 4, p.73 참고(范靜思, 『上海民政志』, 上海: 上海社會科學出版社, 2000, p. 50을 재인용)

69) 郭聖莉 著, 『居民委員會的創建與變革-上海市個案研究』, 中國社會出版社, 2006, p.62 참고.

70) 陳輝, 謝世誠, 「建國初期城市居民委員會研究」, 『當代中國史研究』, 2002.7, 9-4, p.45 참고

년 4월 10일 당시 내무부장 사각재(謝覺哉)는 업무회의 연설에서 “인민조직이 하층으로 갈수록 세밀해져 각종 임시 혹은 상설적인 사업위원회, 대표주임제, 거민위원회, 거민소조 등이 조직되었다”고 언급하였다.⁷¹⁾

이와 함께 당시 거민위원회에서 활동하고 있던 위원회의 간부들에 대해서도 문제점이 발견되었다. 1952년 <정법위원회의 성시구 정권건설과 기층조직에 관한 보고(政法委員會關於城市區政權建設和基層組織問題的報告)>에 따르면 당시 도시의 주민조직은 조직의 숫자는 많고 조직의 구성이 복잡하며 회의는 많고 주민들 가운데 적극적으로 조직을 이끌만한 인물은 적어서 이들이 각 조직에서 겸직하는 경우가 많았다.⁷²⁾ 또한 1952년에 통과된 <상해시거민위원회조직법 (초안)(上海市居民委員會組織辦法(草案))>에서는 거민대표회의의 조직규정으로써 정치적 권리가 박탈된 자는 거민대표회의의 대표로써 참여할 수 없다고 명시되어 있음에도 불구하고 이후 조사에서 노갑구(老閘區)의 18명의 위원이 정치적 권리가 박탈되었으며 그 중에 주임위원이 4명이었다. 송산구(崇山區) 제 2 거민위원회 치안보위 주임은 일본 점령기에 치안경찰이었으며 제 7 거민위원회 조해 소조장은 불법변호사였다. 제 4 거민위원회 복리위원은 과거 소매치기였으며 재무위원은 지주였다. 강녕구(江寧區) 제 7 거민위원회 39명의 위원 가운데 12명은 정치적으로 문제가 있었다.⁷³⁾

고.

71) 郭聖莉, 「新中國建立初期居民委員會制度的歷史考察」, 『上海黨史與黨建』, 2004.2, p.37 (浦增元 主編, 『中國基層群衆性自治組織』, 上海: 上海社會科學出版社, 1989, p.24을 재인용)

72) 「關於20世紀50年代城市居民委員會的一組文獻」, 『中共黨史資料』, 2008.3, p.6 참고.

73) 郭聖莉, 高民政, 「1952-1957: 上海市居民委員會調整與完善的歷史考察」, 『上海行政學院

그리하여 공산당 지도부는 이들 조직들을 하나로 결합시키고 통일시켜 국가-인민들 사이를 직접적으로 연결시킬 수 있는 주민조직의 제도화와 구성원들의 정돈에 대해 생각하게 되었다. 먼저 1952년 화동군정 위원회(華東軍政 委員會)는 <십만이상의 성시에서 거민위원회를 건립하는 시행방안(초안)(關於十萬人口以上城市建立居民委員會試行方案(草案))>을 발표하고 거민위원회의 조직, 직권, 종속관계 및 거민대표회의의 조직, 직권 등을 모두 명확하게 규정하였다. 이에 기초하여 상해시 민정국이 같은 해 12월 <상해시거민위원회조직집행판법 (초안)(上海市居民委員會組織暫行辦法(草案))>을 발표하였는데 그 내용은 화동군정 위원회의 발표와 크게 다르지 않았지만 세부 내용을 상해의 상황에 맞추어 수정하였다. 이어 1953년 중앙정무원 정법위원회에서 심양(瀋陽), 대련(大連), 상해, 남경(南京)의 거민위원회에 대한 조사를 실시하고 각지의 경험을 종합하기로 하였다. 이 보고의 결론은 조직을 이끄는 사람, 조직의 숫자, 조직의 사업, 점검, 회의, 임무 등이 모두 너무 많다는 것이었다. 그리하여 같은 해 11월 종합한 내용을 바탕으로 중앙은 <성시가도판사처와 거민위원회 조직통칙 (초안)((城市街道辦事處和居民委員會組織通則(草案))>을 발표하여 가도판사처(街道辦事處)와 거민위원회에 대한 정돈을 시작하였다. 그리고 다시 1954년 12월 31일 정식으로 전국인민대표회의 상무위원회에서 <성시거민위원회조직조례(城市居民委員會組織條例)>가 정식으로 통과되었다.

『學報』, 2002.2, p.54(<關於居民委員會組織整頓工作的報告>, 上海市民政局檔案34-35을 재인용)

3) 상해의 거민위원회 활동

1954년 <성시거민위원회조직조례>가 통과되면서 거민위원회가 건립되지 않은 도시는 <조례>에 따라 거민위원회를 건립하고 거민위원회가 건립된 도시는 <조례>의 규정대로 거민위원회를 정돈하였다. <조례>는 모두 10개의 조로 되어 있으며 각각의 조에는 거민위원회의 규정과 임무, 조직구성, 위원회의 임기, 회의규정, 위원회의 설치규정, 상급기관과의 관계, 준수사항, 경비관련 사항으로 정리되어 있다.

거민위원회의 구성은 주민의 거주 현황을 참고하여 공안의 호적구분에 따른 관할구역에 따라 설립되었으며 일반적으로 100호에서 600호가 하나의 거민위원회 범위로 규정되었다. 성시거민위원회가 최상위에 존재하며 그 아래 거민위원회 및 거민위원회 전체를 관리하는 정주임(正主任) 1명과 부주임(副主任) 1~3명, 그 아래 사회복지(社會福利), 치안보위(治安保衛), 문교위생(文教衛生), 조해(調解), 부녀(婦女)의 5개 위원회가 설치되었으며 최하위 조직으로 거민소조가 설치되었다. 거민위원회의 위원은 7명~17명이며 거민 소조에서 각 1명씩 뽑아서 조직되었다. 또한 거민소조에도 각각 1명씩 소조의 장이 설치되었는데 일반적으로 이들 직책은 거민위원회의 위원들이 겸임하였다. 거민소조에서 한명씩 위원들을 뽑고 그들이 거민소조의 장을 겸임하는 것으로 위원들 및 조직의 장에 대한 구성방법이 규정된 것이다.

최상층의 성시거민위원회를 정점으로 하여 하위 거민소조까지 상

하관계로 구성된 거민위원회는 위원회의 구성에서 보이는 것처럼 각 구역의 공공사업과 치안유지, 문화 및 교육사업, 주민간의 분쟁 조정 그리고 많은 경우 학교, 공장, 기관에 속하지 않은 부녀들에 대한 사업을 시행하였다. 그러나 거민위원회의 경비사용은 주민들의 동의를 얻은 후에 관할 인민위원회의 비준을 거쳐야 한다고 규정되어 있었다. 사업을 시행함에 있어서 사업예산의 할당 및 비준이 인민위원회를 통해 결정된다고 한다면 거민위원회에서의 결정이 인민위원회의 뜻에 적합해야 한다는 것이다. 이것은 거민위원회의 행정조직 상의 문제와 결부되는 것으로 인민위원회에서 비준하는 사업 경비란 결국 공산당의 이념과 부합하는 사업일 수밖에 없었다.

이러한 의도는 거민위원회를 통해 이루어진 많은 활동들을 통해 알 수 있는데 대표적인 것이 이시기 이루어진 식량통제 정책이다. 1953년 10월 공산당 지도부는 식량통제정책을 시행할 것을 발표했다.⁷⁴⁾ 식량부족 현상이 심화되고 있는 상황에서 당시의 유통체계 그 대로는 농촌의 잉여식량이 자유시장 및 민영상점 나아가 길거리 상점에까지 유통되는 것을 통제할 수 없었기 때문에 지도부는 농촌의 식량을 일괄적으로 국가에서 거두어들여서 도시로 배급하는 형식을 취하기로 결정한 것이다.

이러한 지시가 시행되기 위해서는 먼저 각 도시의 주민들을 대상으로 식량통제 정책의 선전 및 교육이 뒤따라야 했다. 1953년 전국의 신문류는 총 265종, 1956년에는 347종으로 늘어났다.⁷⁵⁾ 빠른 속

74)中共中央文獻研究室 編, 『建國以來重要文獻選編』4, 北京: 中央文獻出版社, 1993, pp.446~461 참고.

75)徐向東, 「建國初期糧食統購統銷中的政治動員」, 『湖南城市學院學報』, 2009.3, 3-2, p.49 참고.

도로 확장되고 있던 신문판매 부수를 바탕으로 1950년부터 1953년까지 3년동안 상해의 전체 거민위원회에서 약 9000개의 주민 신문강독조(讀報組)를 조직하여 공산당과 국가의 방침 및 정책을 선전하고 국내의 정치상황을 알리고 설명하였다.⁷⁶⁾

이렇듯 1954년 정식으로 성립된 거민위원회를 통하여 주민생활과 국가의 정책이 일체화되면서 이전 시기의 국가에 의한 주민통제의 양상이 달라졌는데 공산당 지도부는 주민들을 새로운 국가의 이념과 정책에 귀속시키려 하였다. 1955년에 진행된 식량정량 공작(糧食定量工作), 농민 귀향 사업(動員農民回鄉), 사회주의 전도교육(社會主義前途教育), 공산주의 도덕품성 선전(共產主義道德品質宣傳), 1956년의 사회주의 개조, 1957년의 4가지 방비 선전(四防宣傳), 피임선전(避孕宣傳), 계획임신(統計孕婦), 4가지 해로움 철폐(除四害), 양식절약 선전(節約糧食宣傳), “八大”문건 학습(學習“八大”文件) 등⁷⁷⁾ 1954년 거민위원회가 전국적으로 설치된 이후 당의 중앙에서 내려온 정책과 운동은 모두 거민위원회를 통하여 이루어졌다.

1949년 중화인민공화국 성립 이후 공산당 지도부는 국가가 만들고 주민들이 유지하는 거민위원회를 통하여 주민들과의 직접적으로 연결되고자 하였다. 국가에 의해서 만들어졌지만 국가의 행정기관이 아닌 주민자치조직으로 그 역할이 부각되기를 바랐던 것이다. 그러나 이 제도가 실시되면서 주민들이 과연 얼마만큼 제도의 시행에 긍정적이었는가에 대해서는 의문이 남는다. 예컨대 당시 주민들은

76) 張濟順, 『上海里弄: 基層政治動員與國家社會一體化走向(1950~1955)』, 『中國社會科學』, 2004.2, p.181 참고.

77) 郭聖莉, 高民政, 「1952-1957: 上海市居民委員會調整與完善的歷史考察」, 『上海行政學院學報』, 2002.2, p.58 참고.

거민위원회가 자신들의 사생활을 지나치게 간섭하며 종종 거민위원회를 정부기관의 하나로 인식하기도 하였다.⁷⁸⁾ 또한 거민위원회의 5개 조직 가운데 부녀 위원회가 상설 적으로 운영되었지만 당사자인 부녀들이 이 위원회에 얼마큼 적극적으로 참여할 수 있었는가에 대해서도 의문을 제기하게 된다.⁷⁹⁾

주민자치조직으로써 만들어진 거민위원회는 분명 그 활동에 있어서 주민들의 생활 편리를 돕는데도 일조하였지만 조직의 설립부터 이미 국가에 의해 만들어지고 사업 시행에 필요한 예산 배정까지 인민위원회의 비준이 필요하게 되면서 조직은 주민생활의 편리 보다는 국가에서 시행하는 대규모 대중운동에 더 많은 활동을 하게 된 것이다.

이렇듯 대규모 대중운동에 치우친 거민위원회의 활동은 결국 이 조직이 무엇을 위해 만들어졌는가에 대한 증거가 된다. 명목상의 주민자치조직 이었던 거민위원회가 이러한 대규모 대중운동을 발전시키는 데 주요한 역할을 하게 됨으로써 주민생활에 대한 통제에 영향력을 발휘하게 되었다. 이후 1966년 문화대혁명까지 거민위원회는 이러한 역할을 충실히 해내게 된다.⁸⁰⁾

78) Franz Schurmann, 『Ideology and Organization in Communist China』, University of California Press, 1966, p.377 참고.

79) 桂勇 著, 『鄰里空間: 城市基層的行動, 組織與互動』, 上海: 上海書店出版社, 2008, p.143 참고.

80) 郭聖莉, 高民政, 「1958-1966:居民委员会功能的变异与恢复——以上海市为例的历史考察与分析」, 『學術季刊』, 2002.2 참고.

Ⅲ. 결론

장개석의 남경 국민정부가 성립된 이후 기층조직인 보갑제는 국가에 의해 끊임없이 그 모습을 변화되었지만 이 과정은 단순히 행정조직의 재편이 아니었다. 행정조직으로써 성립된 보갑제는 주민통제를 기본적인 역할로써 부여받았다. 그러나 이와 함께 만들어진 각종 주민대회와 회의는 국민당 지도부가 주민들을 징병과 징세의 대상이 아닌, 국가의 구성원으로써 여기고 이들에게 자신들의 생활을 직접 책임지게 할 여지를 만들어주었다는 증거가 된다.

또한 공산당 지도부는 주민들을 국가 안으로 흡수하고 귀속시키기 위해 거민위원회를 선택하였고 이를 통해서 주민과 직접적으로 연결되기를 희망하였다. 주민생활에 국가의 전면적인 관여가 가능해져 주민들의 능동적인 생활개선 역시 가능한 거민위원회를 설립하여 이 거민위원회가 완전히 자치적이지도 또한 완전히 억압적이지도 않은 성격이 되기를 또한 희망하였다. 그래야만이 도시민과의 조화를 이룩할 수 있으며 결과적으로 주민통제가 가능해질 것이었기 때문이다. 결국 거민위원회의 성립배경, 조직과정, 활동모습은 공산당 지도부가 도시민과의 거리를 어떻게 좁혀 가는가에 대한 논의의 과정이자 결과물이었던 것이다.

이렇듯 국민당과 공산당 모두 주민생활을 통제해야 할 필요성을 가지고 있었으며 이에 대해서 국민당은 보갑제로, 공산당은 거민위원회로 반응하였다. 분명 보갑제와 거민위원회는 주민 기층조직의 명목으로 국가가 주민들을 통제했다는 공통점을 가지고 있지만 국

민당과 공산당이라는 전혀 다른 두 체제 그리고 당시 국민당과 공산당의 지도부가 처했던 상황으로 차이점 또한 가지게 되었다. 즉 전혀 다른 정치체제 그리고 각각 공산당 탄압과 신생정부의 주민통제라는 상황에서 두 조직의 목적이 달라지면서 두 조직의 차이점이 발생하게 된 것이다.

주민통제라는 역할은 비단 국민당과 공산당 시기에만 존재했던 것은 아니었다. 문제는 주민통제라는 역할이 국민당 시기와 공산당 시기에 이르러 기층조직의 주된 역할로 부상된 것에 있다. 그렇다면 과연 국민당과 공산당은 주민통제를 통하여 무엇을 얻고자 하였을까? 외형적으로 드러난 보갑제와 거민위원회의 조직과정을 본다면 불량분자를 색출하거나 혹은 주민생활의 전면적인 통제로 볼 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 본 것처럼 국민당과 공산당의 지도부는 주민들을 국가의 구성원이자 이들을 통해서만이 국가 그리고 당이 유지될 수 있음을 인식하고 이들을 국가 안으로 흡수하고 귀속시키려 했다는 것이다. 그리고 이러한 귀속과 흡수는 국가의 일방적인 명령으로 이루어 질 수 있는 것이 아니었다. 주민들에게 자신들이 자신들의 생활을 스스로 결정하고 이것이 실제로 시행되고 있음을 인식하게 함으로써 자신의 공동체 나아가 국가에 대한 인식을 새롭게 해야 만이 이루어질 수 있는 것이었다.

그렇기 때문에 보갑제를 시행하는데 있어서 불량분자 색출이라는 목적을 분명히 했음에도 불구하고 보장과 갑장 그리고 소속 주민들이 스스로 조직과 관련한 사항을 결정할 수 있는 여지를 준 것이다. 그리고 이것은 공산당의 거민위원회에도 유지되었다. 국민당과의 내전에서 승리한 공산당 지도부가 신생 정부로써 주민생활을 통제하

고 국가의 명령을 제대로 시행하기 위해서 주민과 국가 간의 직접적인 연결망으로써 거민위원회를 설치하였다. 이 거민위원회는 주민생활과 관련하여 전면적인 사항을 통제하고 상위기관으로써 인민위원회의 결정을 따랐지만 소속 주민들에게 주민생활과 관련한 사업을 시행함에 있어서 직접 참여 할 수 있는 여지를 주었다.

국민당과 공산당의 차이는 외형적으로 드러난 사실만으로도 이미 충분히 증명되고 있다. 그러나 이 두 체제의 공통점에 대해서는 아직까지 많은 연구가 진행되지 않았다. 필자는 국민당 시기의 보갑제와 공산당의 거민위원회의 비교를 통하여 중국 근현대사에 있어서의 기층조직에 대한 새로운 관점을 제시하고자 하였다. 지금까지의 기층조직에 대한 외형적인 연구 즉 통제와 자치에 편중된 연구결과에서 벗어나 1949년의 연속성과 단절성 그리고 중국 근현대 주민 기층조직에 대한 다른 측면을 연구하고자 했던 것이다. 그리하여 필자의 연구가 보갑제와 거민위원회의 성립배경과 조직과정에 집중되었기에 이들 조직의 주민들과의 관계, 이들 조직에 대해서 당시 주민들은 어떤 인식을 가지고 있는가에 대해서는 차후의 연구로 미루도록 하겠다.

참고문헌

I. 사료

1. 잡지

『東方雜誌』, 第三十一卷第八號.

『經濟週報』 1949년 8월 25일자.

2. 上海市檔案館 자료

上海市檔案館 編, 『日僞上海市政府』, 北京: 檔案出版社, 1986.

上海市檔案館 編, 『上海解放』, 北京: 檔案出版社, 1989.

3. 기타

『上海市政概要 一九三四』

中國國民黨中央委員會黨史委員會編印, 『中華民國重要史料初編-對日抗戰時期』第七編 戰後中國(四), 臺北: 中國國民黨中央委員會黨史委員會, 民國70年.

中央檔案館 編, 『中共中央文件選編 17』, 北京: 中共中央黨校出版社, 1992.

中共中央文獻研究室 編, 『毛澤東文集』第五集, 北京: 人民出版社, 1996.

『모택동선집』 4, 북경: 민족출판사, 1992.

II. 연구성과

1. 연구서

-국문-

한차오루 지음, 김상훈 옮김, 『중국거지의 문화사』, 서울: 수북, 2009.

- 이병인, 『근대상해의 민간단체와 국가』, 서울: 창비, 2006.
- 티모시 브룩 저, 박영철 역, 『근대중국의 친일합작』, 서울: 한울아카데미, 2008.
- 모리스 마이스너 지음, 김수영 옮김, 『마오의 중국과 그 이후1』, 서울: 이산, 2006.
- 우노 시게아끼 저, 김정화 옮김, 『중국공산당사』, 서울: 일월서각, 1992.

-중문-

- 隗瀛濤 主編, 『近代重慶城市史』, 成都: 四川大學出版社, 1991.
- 冉綿惠, 李慧宇 著, 『民國時期保甲制度研究』, 成都: 四川大學出版社, 2005.
- 從翰香 主編, 『近代冀魯豫鄉村』, 北京: 中國社會科學出版社, 1995.
- 曹全來 著, 『國際化與本土化: 中國近代化法律體系的形成』, 北京: 北京大學出版社, 2005.
- 張仲禮 主編, 『近代上海城市研究』, 上海: 上海人民出版社, 1990.
- 孔慶泰等 著, 『國民黨政府政治制度史』, 合肥: 安徽教育出版社, 1998.
- 林拓, (日)水內俊雄 等 著, 『現代城市更新與社會空間變遷-住宅, 生態, 治理』, 上海: 上海古籍出版社, 2007.
- 張笑川 著, 『近代上海閩北居民社會生活』, 上海: 上海辭書出版社, 2009.
- 陳存仁 著, 『抗日時期生活史』, 桂林: 廣西師範大學出版社, 2007.
- 王立民 著, 『上海法制史』, 上海: 上海人民出版社, 1998.
- 鄒依仁, 『舊上海人口變遷的研究』, 上海: 上海人民出版社, 1980.
- 郭聖莉 著, 『居民委員會的創建與變革-上海市個案研究』, 北京: 中國社會出版社, 2006.

桂勇 著, 『鄰里空間: 城市基層的行動, 組織與互動』, 上海: 上海書店出版社, 2008.

(日)小濱正子 著, 葛濤 譯, 『近代上海的公共性與國家』, 上海: 上海古籍出版社, 2003.

(美) 魏斐德 著, 芮傳明 譯, 『上海歹土-戰時恐怖活動與城市犯罪, 1937-1941』, 上海: 上海古籍出版社, 2003.

(法)百吉爾 著, 王菊, 趙念國 譯, 『上海史: 走向現代之路』, 上海: 上海社會科學出版社, 2005.

-영문-

Emily Honig, 『*Creating Chinese Ethnicity-Subei People in Shanghai, 1850-1980*』, Yale University Press, 1992.

David P.Barrett and Larry N, Shyu, ed., 『*Collaboration with Japan, 1932-1945: The Limits of Accommodation*』, Stanford: Stanford University Press, 2001.

Akira Iriye, ed., 『*The Chinese and the Japanese*』, Princeton: Princeton University Press, 1980.

Franz Schurmann, 『*Ideology and Organization in Communist China*』, Berkely: University of California Press, 1966.

Wen-hsin Yeh, ed., 『*Becoming Chinese: Passages to Modernity and Beyond*』, Berkely: University of California Press, 2001.

-일문-

古廩忠夫, 『日中戦争と上海, そして私-古廩忠夫中國近現代史論集』, 研文

出版, 2004.

日本上海史研究會 編, 『建國前後の上海』, 研文出版, 2009.

久保亨編, 『一九四九年前後の中國』, 汲古書院, 2006.

2. 연구논문

-국문-

김승욱, 「근대 상하이 도시 공간과 기억의 굴절」, 『中國近現代史研究』, 제 41집.

-중문-

王曉琳, 吳吉元, 「清代保甲制度探論」, 『社會科學輯刊』, 2000.3.

冉綿惠, 「近年來國內有關民國時期保甲制度研究的新趨勢」, 『民國檔案』, 2007.2.

沈成飛, 「近十年來民國保甲制度研究述評」, 『福建論壇·人文社會科學版』, 2003.6.

肖如平, 「理想與現實的兩難:論國民政府的地方自治與保甲制度」, 『福建論壇·人文社會科學版』, 2004-12.

武乾, 「南京國民政府的保甲制度與地方自治」, 『法商研究』, 2001.6.

徐臘梅, 「國民政府時期保甲制度在江西的推行及其影響」, 『南昌大學學報』, 2008.7, 39-4.

曹成建, 「20世紀30年代中前期南京國民政府對地方自治政策的調整」, 『四川師範大學學報』, 2003.9, 30-5.

金世忠, 「國民政府時期保甲制度的展開與實施」, 臺南科技大學通識教育中心,

2010.03.

范國權,「論新縣制時期的保甲制度」,『檔案與史學』,1999.2.

郭聖莉,鄧丁,「戰後上海的保甲制度及其選舉分析」,『南昌大學學報』,2010.5,
41-3.

周國明,「上海:從廢保甲到居民委員會的誕生」,『檔案與史學』,2002.2.

郭聖莉,「新中國建立初期居民委員會制度的歷史考察」,『上海黨史與黨建』,
2004.2.

郭聖莉,高民政,「建國初期上海市居民委員會創建的歷史考察」,『上海行政學
院學報』,2001.4.

_____,「1952-1957: 上海市居民委員會調整與完善的歷史考察」,
『上海行政學院學報』,2002.2.

_____,「1958-1966: 居民委員會功能的變異與恢復—以上海市為例
的歷史考察與分析」,『學術季刊』,2002.2.

陳輝,謝世誠,「建國初期城市居民委員會研究」,『當代中國史研究』,2002.7,
9-4.

徐向東,「建國初期糧食統購統銷中的政治動員」,『湖南城市學院學報』,
2009.3, 3-2.

張濟順,『上海里弄: 基層政治動員與國家社會一體化走向(1950~1955)』,『中
國社會科學』,2004.2.

「一九五一年 上海街道里弄組織工作總結-建國初上海社區組織史料選(一)」,
『檔案與史學』,2002.5.

「關於20世紀50年代城市居民委員會的一組文獻」,『中共黨史資料』,2008.3.

楊麗萍,『從非單位到單位-上海非單位人群組織化研究(1949-1962)』,華東師
範大學 博士論文,2006.

<中文概要>

上海基层居民组织比较： 1928年~1954年

金希哉

史学科

诚信女子大学校 大学院

国民党时期的居民组织《保甲制度》和共产党时期的居民组织《居民委员会》是国家对居民的统治及归属国家而成立的。这些组织的性质规定及定义成立过去一直在研究之中。保甲制度是明清时期开始存在，它的主要职责是统治居民和征兵及征收。但是到清末对自治呼声越发强烈，保甲制度的负面认识导致该制度淡化。但是新成立的南京国民政府

从新实行保甲制度统治居民。保甲制度是国家成立，统治国家公民，联系国家和公民的纽带。

保甲制度在南京国民政府时期从新实行的直接原因是国民党对共产党的牵制和压制政策有关。当时保甲制度主要在共产党根据地和主要活动地区建成，对象以农村地区为主，这是该制度在上海实行受阻是无可避免的有力证明。

城市中实行保甲制度和保甲制度本身的根本目有所距离。可在当时面临状况分析，居民相接触的一种制度而言，日益增加的人口使保甲制度在城市实行是理所当然。当时上海的保甲制度实行过程以这种意义考虑分析。

此后中日战争的爆发和国共内战期间，保甲制度逐渐变化统治居民的有力组织，由此同时居民通过各类居民大会，直接把意见反映到保甲组织。

国共两党内战结束，国民党败退台湾，共产党在1949年10月正式成立了中华人民共和国。进行居民管理必要上共产党组建居民委员会。

新中国成立后，4年不懈努力组建居民委员会，这是表现过渡时期的一面。原先保甲制中从事工作的部分人员继续在居民委员会工作，城市组建了一些居民组织，上海也不例外。在此基础上新中国想大幅度整理实行居民组织现状，组建于国民党时期不同的居民组织。

1954年12月，居民委员会正式成立并在全国范围内实行。当时居民委员会以户口数化范围，由最基层居民小组，中间阶段的5个委员会和最高级别的居民委员会组成。通过居民委员会改善居民的生活条件并传达国家政策和加强宣传教育。

保甲制度和各类居民大会，居民委员会是面向居民的最基层的组织形

态，它传达国家的政策和命令及宣传教育，于此同时解决居民中发生的分歧。这些主要有政府人士和组织内干部和居民组成。

过去主要以国民党时期保甲制度和居民大会及共产党时期的居民委员会自治和压制两方面进行研究。本论文换角度分析这些组织成立过程和活动领域的中改变观点。

开放后迅速崛起的上海成为中国最大商业城市。国民党时期和新中国上海是人口最多的城市。在这种形式下了解居民和国家间纽带作用的基层居民组织是崭新课题。