■민족문화연구 제107호(2025.05.31.), 고려대학교 민족문화연구원, pp.131-163.
http://doi.org/10.17948/kcs.2025..107.131

조선총독부의 평양부윤 인사와 '평양 제2도시론'*

주동빈(朱東彬)**

목 차

1. 머리말
2. 신시가 중심 정비와 제2도시론의 부재(1910-1919)
3. '비(非)고시 출신' 임명과 조선인 중심 제2도시론(1919-1929)
4. 전원 '고시 출신' 임명과 제2도시론의 점진적 약화(1929-1939)
5. '비고시 출신'에 의한 동양척식 중심 제2도시론의 대두(1939-1945)
6. 맺음말

국문초록

이 글은 일제강점기 평양부윤 인사를 중심으로, 평양의 '제2도시'로서의 위상이 형성되고 약화되는 과정을 시기별로 분석한 것이다. 특히 고등문관시험 합격자인 '고시 출신'과 상대적으로 저학력이었던 '비(非)고시 출신' 간의 차이를 통해, 이들의 정책 성향과 도시사회와의 관계를 비교하였다. 그 결과, 일제하 평양은 인구 면에서 부산과 '제2도시'를 다투었지만, 인사정책상 후순위였으며 '제2도시'라는 위상을 실질적으로 구현하기 어려웠던 구조적 한계를 지녔다는 사실이 드러났다. 또한 전기부영, 시가계획 등 일제하 평양부의 특수한 정책이 '비고시 출신' 부윤에 의해 주도된 점에 주목했다. 이 글은 식민지 도시행정사와 인사정책의 접점을 다루면서, 일제하 평양부의 위상과 권력구조를 고찰하고자 했다.

주제어: 평양부윤, 제2도시론, '고시 출신', '비(非)고시 출신', 전기부영, 시가(지)계획

---

* 이 논문은 2024년도 한국기술교육대학교 교수 교육연구진흥과제 지원에 의하여 연구되었음.
** 한국기술교육대 교양학부 조교수.

1. 머리말

평양은 오늘날 조선민주주의인민공화국(이하 '북한')의 수도이다. 근대 이전부터 중국 대륙과 연결되는 최단거리 가도(街道)에 있었기에, 대륙으로 가는 전초기지로 기능했다. 식민지기에는 경의선 연선 도시로서 1920년대 조선총독부가 도시계획서 작성과정에서 발화했던 4대도시론에 따라 주요 도시로 인식되었으며, 해방 직전 인구도 부산부와 함께 2위를 다투었다.[1)]

그러나 정작 일제하 평양부가 조선 내 제2도시라고 불리기에는 부족함이 있었다. 첫째, 1929-1930년이 되어서야 평양부는 인구 면에서 대구부, 부산부를 조금씩 앞서 나가기 시작했으며, 1930년대가 되어 대구부에 대해 "절대적으로 우월감을 갖게 되었"다.[2)] 둘째, 후술하듯 평양부윤은 부산부윤에 비해 식민지기 내내 후순위였다. 그렇다면 모두가 일본인이었던 평양부윤(〈부표 1〉)은 평양부 개발 논의였던 '제2도시론'에 어떻게 대응했을까.

평양부윤과 제2도시론에 관해서는 몇 가지 연구동향을 검토할 수 있다. 첫째, 최근 일련의 연구들은 식민지기 조선인 부르주아의 도시이자 제2도시로 호칭되었던 평양부에서 조선인들이 부(협의)회에 적극적으로 개입하게 된 객관적 유인을 해명했다. 조선 내 유일한 부영전기 사용료를 자체재원으로 활용하고, 「조선시가지계획령(1934)」에서 '자유'로웠던 조선인 교외 시가계획을 시행한 것 등이 대표적이었다.[3)] 다만 이 연구들은 식민지기 부에서 거의 절대적 권한을 가졌던 도지사와 부윤이 조선인의 청원을 들어야 할 '동기'를 명확히 해명했다고 보기 어렵다.

둘째, 식민지 (지방)행정기구 연구이다. 근대 관료제의 특징은 '비인격적 지배'(이하 작은따옴표는 1번 사용 후 무조건 생략), 즉 누구를 그곳에 앉혀두어도 작동할 수 있는 시스템을 구축하는 데 있다.[4)] 관련해 식민지기 연구

---

1) 주동빈, 「조선총독부 4대 도시계획서(1930-1931)와 對岸 市街 치수」, 『韓國史學報』 95, 고려사학회, 2024a 참조.

2) 內務課 企劃係長 齋藤芳雄, 「住宅問題に就て(一)」, 『平壤彙報』 95, 1939.9, 26-27면.

3) 주동빈, 「평양부(협의)회의 동상이몽과 부영전기 '재사영화'(1927-1937)」, 『역사학보』 248, 역사학회, 2020; 주동빈, 「일제하 「서평양시가계획」(1929-1935)과 조선인 중소공장지대 조성」, 『역사연구』 50, 역사학연구소, 2024b.

에서 대표적 쟁점은 2가지이다. 한 가지는 문서주의 행정으로 대표되는 비인격적 지배가 말단 지방행정기구로서 식민지, 특히 조선인 사회에 어디까지 구축되었는지이다.[5] 다른 한 가지는 주로 동시대 일본인 관료의 입장에서 그다지 달갑지 않은 '외지(外地)' 근무의 진입 시점, 혈연, 지연, 정치색과 정책이 어떤 관계를 맺고 있었는지를 해명하는 데 있었다.[6] 다만 부윤과 부 개발정책의 관계에 대해서는 소략했다.

셋째, 부윤 연구가 있다. 우선 통시적인 부윤 연구는 경성부 사례 연구가 있다. 그 외 부산부, 인천부, 개성부 부윤을 부분적으로 다룬 연구가 있다.[7] 큰 틀에서 개성부윤은 조선인이 임명되었지만[8], 그 외 지역은 전부 일본인이었다는 점이 밝혀졌다. 또한 염복규는 경성부윤의 위상과 식민지 '수도(首都)'로서 경성부의 위상을 연결시켜[9], 본고에 참조가 많이 되었다.

평양부윤 인사 자체에 대해서는 1964년 동우회 출신이자 이북5도청 초대 평남도지사 김병연의 글이 있다. 식민지기 평남-평양의 지방관은 경력・인물이 "우수"한 인물만 임명되었다는 것이다.[10] 또한 평안남도지사와 평양부윤의 개략적인 이력을 통해 그들을 '유자격자조'와 '특진조'로 분류한 연구가 있으나[11], 평양부윤 인사가 평양부 행정에 미친 영향을 시계열적으로 정리하여 그 의미를 파악하지는 못했다.

본고는 평양부(협의)회의 조정자 역할을 했던 평양부윤 인사와 주요 정책

---

4) 막스 베버 지음, 박성환 옮김, 『경제와 사회 1』, 문학과지성사, 1997, 414-426면.
5) 예컨대 윤해동, 『지배와 자치』, 역사비평사, 2006.
6) 예컨대 李炯植, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 吉川弘文館, 2013.
7) 강혜경, 「일제하 부산지역 행정과 일본인 지배」, 『한국독립운동사연구』 24, 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2005, 301-303면; 염복규 외, 『일제강점기 경성부윤과 경성부회 연구』, 서울역사편찬원, 2017; 염복규, 「식민지 '수도'의 위상을 둘러싼 동상이몽의 연대기」, 『서울학연구』 66, 서울시립대 서울학연구소, 2017a; 김윤정, 「1920-1930년대 개성 '지방의회'의 특징과 인삼탕 논의」, 『역사연구』 37, 역사학연구소, 2019, 51-52면; 박진한, 「1910년대 인천부의 주요 정책과 시가지행정에 관한 연구」, 『도시연구』 23, 도시사학회, 2020, 122-130면.
8) 김윤정, 앞의 글, 2019, 51-52면.
9) 염복규, 앞의 글, 2017a.
10) 「日政=治下의 平壤府略誌」, 金炳淵 編, 『平壤誌』, 古堂傳・平壤誌刊行會, 1964, 15면.
11) 주동빈, 「일제하 평양부 '개발'과 조선인 엘리트의 '지역정치'」, 고려대 한국사학과 박사학위논문, 2023a, 〈부표 1〉-〈부표 2〉.

에 초점을 맞추고자 한다. 일본인 관료로서 평양부윤이, '조선인 도시'이자 군사도시였던 평양의 개발 논의와 어떻게 접점을 마련했는지 살펴보고자 한다.

특히 일제하 평양부의 모호한 위상('제2도시'론)과 부윤의 승진 욕구의 접점을 확인한다. 구체적으로 총독부 인사정책상 '제2도시'에 미달하는 평양부윤 인사, '고시 출신'과 '비(非)고시 출신' 부윤의 정책상 차이가 각각 소극주의적, 적극주의적 부 정책을 초래했던 점[12]을 밝히고자 한다. 둘 사이의 접점을 설명하기 위해, 특히 부 자체재원으로 기능할 수 있는 전기부영화나 행정구역 확장과 밀접한 시가지계획을 적극주의 행정의 대표적 사례로 제시하고자 한다.

'고시 출신(=유자격자조)'는 문관고등시험(이후 고등문관시험)에 합격하여 고등관이 될 수 있던 인물이다. '비고시 출신(=특진조)'은 학력이 상대적으로 낮거나 상기 시험에 합격하지 못했고, 당대 '특진(特進)'했다고 인식된 이들을 말한다.[13] 개인에 대한 평판과 추문은 근대 사회의 주된 작동원리이다.[14] 평판이 통치성의 한 요소이자 관료 승진의 근간인 점을 감안하여, 도시사회 개발열 관철과 '비고시 출신' 부윤의 관계를 확인하고자 한다.

시기는 크게 4개 시기로 나누어서 살펴본다. 우선 1910-1919년 제2도시론의 부재 시기이다. 평양부윤의 위상이 모호하며 임기도 제대로 정해져 있지 않은 상황이었다. 1919-1929년은 조선인 중심 제2도시론 대두 시기이다. 3명의 평양부윤 중 2명이 비고시 출신이었으며, 그중 1명은 무려 5년간 근무하면서 '업적'을 남겼다. 1929-1939년은 기존의 평양부 사업들을 소극주의적으로 운영하다가 이관하는 시기이다. 4명의 평양부윤이 모두 고등문관시험을 합격한 고시 출신이었다. 1939-1945년은 비고시 출신 평양부윤을

12) 太田[善興](元西鮮日報社主幹, 現府議), 「「フヰン」大島さんの寃罪」, 『平壤彙報』 118, 1942.1, 49-53면.

13) '유자격자조'와 '특진조'라는 당대 용어는 편견을 재생산할 수 있다. 이 점에 대해 지적해준 익명의 한 심사위원께 감사드린다. 다만 본문에서는 인용 맥락을 드러내기 위한 경우 제한적으로 사용했다.

14) 허경, 『미셸 푸코의 『광기의 역사』 읽기』, 세창미디어, 2018, 258-297면.

통한 일시적인 동양척식의 개입 후, 고시 출신에 의해 평양 제2도시론이 형해화되는 과정을 다룬다.

주요 사료로는 『조선총독부관보』, 그리고 전시체제기 부분이 현재 거의 한국에 남아 있지 않은 『평양휘보』의 회고, 각종 신문과 잡지, 그리고 동양척식 관련 문서를 확인한다. 별도의 각주가 붙어 있지 않은 경우, 본고 〈부표 1〉을 참고했다.

2. 신시가 중심 정비와 제2도시론의 부재(1910-1919)

평양부윤의 인사를 이야기하기 전, 일제하 부윤의 위상에 대해서 간략히 논의하겠다. 우선 한국「병합」에 따라, 식민지 지방지배체제가 구축되었다. 1910년 9월 30일 「조선총독부지방관관제」[15]에 따르면, 조선의 지방구획과 지방행정관청은 수직적으로 재편되었다. 도(道)-부(府)・군(郡)-면(面)으로 구획이 설정되고, 도장관-부윤・군수-면장으로 이어지는 지방행정관청이 생겼다. 이후 1915년 4월 30일 구획과 지방관의 편성은 각각 도-부・군・도(島)-면, 도장관(이후 도지사)-부윤・군수・도사-면장으로 전환되었다.[16]

「부제(府制)」 및 「부제시행규칙(府制施行規則)」의 주요 개정안을 보면[17], 부윤의 위상은 다음과 같았다. 첫째, 부(府)의 '지방자치단체장'이었다. 현재 시(市)의 시장에 해당한다. 그런데 부윤은 부에서 민선으로 선출되지 않았다.

---

15) 「朝鮮總督府地方官官制(勅令第357號, 1910.9.29. 公布, 1910.10.1. 施行), 『官報』 號外, 1910.9.30.

16) 「朝鮮總督府地方官官制(勅令第65號, 1915.4.30. 公布. 施行), 『官報』 第822號, 1915.5.1.

17) 주요 제정・개정은 「府制(制令第7號, 1913.10.30.)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1913.10.30.; 「府制施行規則(朝鮮總督府令第3號, 1914.1.25.)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1914.1.25. 「府制及改正學校組合令ハ大正3年4月1日ヨリ之ヲ施行ス(朝鮮總督府令第28號, 1914.3.31.)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1914.3.31.; 「府制中改正(制令第12號, 1920.7.29.)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1920.7.29.; 「府制施行規則中改正(朝鮮總督府令第102號, 1920.7.29.)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1920.7.29.; 「府制施行規則中改正(朝鮮總督府令第104號, 1930.12.29)」, 『朝鮮總督府官報』 제1197호, 1930.12.19.; 「府制中改正(制令第11號, 1930.12.1. 공포, 1931.4.1 시행)」, 『朝鮮總督府官報』 第1174號, 1930.12.1.; 「府制中改正(制令第4號, 1943.3.29. 공포, 다음 총선거[1943.5.21.] 시행)」, 『朝鮮總督府官報』 第4845號, 1943.3.29. 참조.

일본 정부의 내각회의('각의')를 거쳐 임명되었다.[18]

둘째, 도시 '입법기관'이어야 할 부(협의)회에 대해서 무소불위의 권한을 가졌다. 1914-1920년 「관선」으로 임명된 부협의회원은 모두 도장관이 선출했고, 부윤은 부협의회의 소집권을 갖고 있었다. 1920년 「민선」으로 전환되었을 때도, 부윤은 선거로 뽑힌 부(협의)회 의원을 해임할 수 있었다. 마지막으로 1914-1945년 부(협의)회의 당연직 의장이었으며, 1931년 「부제」 2차 개정 후에야 부회 의원 중 부의장을 선출했다.

셋째, 세입출 예산 추가 및 경정 예산, 결산보고 등은 부윤이 작성하고 도장관의 허가를 받도록 되어 있었다. 부윤의 역할은 도지사와 조선총독에 의해 제약되었다. 그러나 부윤은 전체적인 예산안의 방향을 마련했다. 특히 후술하듯 부채 발행 협상과정에서 두각을 드러낼 때가 있었다.

그렇다면 1910-1919년 평양부윤을 맡았던 인물은 누구일까. 총 2명의 인물이 평양부윤이었다. 그중에서도 아키모토 도요노신(秋本豊之進, 임기 1910.10.1.-1912.3.5.)이 평양부의 역사에서 가지는 의미는 그리 크지 않다. 아주 짧은 기간만 평양에 있었다.

아키모토는 통감부기 진남포 이사관과 「병합」 직후 평양부윤을 역임했다. 고향 오이타 현에서 중의원 선거에 출마 및 당선되어 1912년 사퇴했던 것이다. 곧 선거법 위반으로 당선무효가 되었다.[19] 이후 평양 도시사회에서 아키모토에 대한 기억은 찾아보기 힘들다. 재평양일본인 원로의 "뭘 해도 즐거운 것으로, 아침부터 한 잔"한 상태였다는 표현이 전부이다.[20]

이후 조선경남철도 상무이사, 부사장, 구와하라철공, 츠키시마주공장 등의 이사를 지냈다. 평양부윤 경력으로 인해서, 평양부 참사를 맡았던 장헌식의 아들이 1928년 조선식산은행에 취직하는 것을 도왔다는 것이 확인된다.[21]

2대 부윤인 혼다 츠네키치(本田常吉, 임기 1912-1919.5.30)는 시마네현

18) 岡本真希子, 『植民地官僚の政治史』, 三元社, 2008, 908면 208번 각주.
19) 「秋本府尹의 陞等」, 『매일신보』 1912.3.6.; 「門司특전: 秋本氏의 拘引」, 『매일신보』 1912.5.23.; 「三浦覚一氏当選 · 秋本豊之進氏補欠」, 『東京朝日新聞』 1913.2.9.
20) 府會議員 内田錄雄, 「其の傾の想ひ出」, 『平壤彙報』 39, 1934.10, 11면.
21) 정병욱, 「조선식산은행원, 식민지를 살다」, 『역사비평』 78, 역사문제연구소, 2007, 326면.

출신으로, 본래 진남포부윤이었다. 그러다가 아키모토의 급작스러운 퇴임으로 평양부윤을 승계하게 되었다.[22] 1919년 3·1운동 직후까지 약 7년 간 근무했다. 평양부윤 중에 가장 오래 근무한 인물이었다.

혼다의 특징은 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 가장 먼저 '대공업지로서의 평양'을 논한 부윤이었다. 1913년 『조선급만주』에 실린 그의 기고문을 보면, 일찍이 평양은 공업입지가 충분히 갖춰진 공간으로서 인식되었다. 평양은 풍부한 연료(무연탄)와 수륙교통(경의선 등 철도, 그 외 도로, 대동강 수운)을 통한 다른 공장지와의 연결이 주목되었다. 즉, 일제하 평양에 대한 식민권력의 구상은 기본적으로 위와 같은 무진장의 무연탄, 대동강 수운, 중국 대륙과의 교통로 사이의 주요 도시라는 데서 출발했다.

혼다에 따르면, 평양은 "남선(南鮮)의 도시"와 달리 신용어음이 활발히 유통되고 상업이 발달했다. '남선'과 달리 농업 관련 업종이 아니라, 평양부 및 강동군 일대의 풍부한 무연탄을 통해 공업이 발달할 여지가 많았다는 것이다. 또한 미쓰비시가 겸이포로, 미쓰이가 개천군 일대로, 그리고 대(大)시멘트 회사가 석회석이 많은 점을 감안해 근처에 들어설 가능성이 높다고 했다. 그 중 평양과 진남포는 도쿄와 요코하마의 관계와 같다고 보았다. 인근에 서양인들이 운영하는 금광이 있으며, 오쿠라구미(大倉組)가 대동강에 연한 발전소 구상을 가졌기 때문에 4-5년 내로 공업지로서 발달할 것이라고 보았다.[23]

둘째, 1914년 「부제」 시행 이후 부 단위 토목공사를 시행했다. 이 공사들의 지출액은 1914-1918년 부 토목비 지출과 일치했다. 이 공사들은 사실상 배수·도로공사였고, 「제1기 계속토목사업」(1914-1916)과 「제2기 계속토목사업」(1918-1922)으로 분류된다. 혼다는 그중 제1기를 마무리하고 제2기를 시작했다.

이들 공사는 예상 기한과 동일하게 진행되었다. 제1기 계속토목사업은 주

22) 1912년 5월 30일 평안남도 (부윤)군수회의에서 진남포부윤은 공석, 평양부윤만이 참석했다(「平南郡守會議」, 『매일신보』 1912.5.30.). 『조선총독부관보』에서도 별도 임명 명령을 찾을 수 없다.
23) 이상 本田常吉(平壤府尹), 「刮目す可き平壤の將來」, 『朝鮮及滿洲』 77, 1913.12, 21-23면 참조.

로 총 9,455m 정도의 하수개수(배수정비) 사업으로 진행되었다. 또한 제2기 계속토목사업은 도로, 방수, 배수공사로 도로로서는 남문통의 확장이 진행되었다.[24] 특히 제2기 계속토목사업 중 도로공사의 핵심은 본평양의 북쪽과 남쪽을 가로지르는 남문통의 도로 확장이었다.

1917년 혼다 부윤에 따르면, 평양부 개발정책의 목표는 3가지였다. 우선 대동(강인도)교 부설이다. 또한 남(대)문통-모란대에 이르는 일직선 도로, 즉 남문통에서 대화정통, 본정통으로 이어지는 도로 부설이다. 마지막으로 평양역전에서 모란대까지 전차 부설이었다.[25]

이 중 1910년대에 유일하게 진행된 것은 남문통 도로 개수였다. 남문통이 1등도로인 경의도로[26]의 연결노선이었기 때문이었다. 「평양부시가전도(1923)」에는 1등도로(적색 선)이 남문통에 그어져 있다가 욱정(旭町)에서 경제리(鏡齊里)에서만 누락되어 있는 모습이 보인다.[27] 조선총독부 도로정책상 제1기 치도사업기(1911-1917)가 종료되고, 제2기 치도사업기(1917.11-1922, 실제 1938년 준공)로 접어든 점[28]과 관련이 있었다.

셋째, 『반도시론』을 통해 조선인들이 매혹될 만한 논지를 폈다. 혼다는 평양 5만 명 인구 중 조선인이 4만 명이고, 황해 및 평남북 3개 도의 중심이라고 했다. 이곳의 조선인들이 경성의 양반 및 귀족 의식과 다른 기질을 갖고, 상업 본위로 활동하는 점을 강조했다. 아울러 조선인들이 청일·러일전쟁 경험에 따라서 은행과 지폐 이용 경험이 많고, 30년 전부터 들어온 서양인들과 교류하며 '신지식'을 많이 얻었다고 보았다.

흥미롭게도 혼다는 공업열의 경우 오히려 일본인이 강하다고 보았다. 재평양 조선인의 공업열이 낮은 이유로 비문명적 성격을 강조하기보다는, 오히려 신중하기 때문이라고 하였다. 1920년대 재평양 조선인의 모습과는 상당히

---

24) 제1기, 제2기 평양부 계속토목사업에 대해서는 平壤府, 『平壤府事情要覽』, 1919, 145-146면, 259-261면; 朝鮮總督府, 『朝鮮土木事業誌』, 1937, 1285-1298면.
25) 本田常吉(平壤府尹), 「大平壤을 建設하라」, 『半島時論』 1-5, 1917.8, 25면.
26) 「평양토목공사, 남문통도로개수, 대동강 강안 정리」, 『매일신보』 1917.5.16.
27) 「平壤府市街地圖」(1923.1.25. 인쇄, 1923.2.1. 발행, 脇坂喜之助 인쇄, 友邦文庫 請求記号 292-293)
28) 조병로·조성운·성주현, 「일제 식민지시기의 도로교통에 대한 연구(II)」, 『한국민족운동사연구』 61, 한국민족운동사학회, 2009, 260-267면.

차이가 있었다.

혼다는 앞서 언급한 1917년 평양부 3대 목표를 조선인 시가 개발과 연결했다. "만몽 개발의 인후(咽喉)"로서 평원선 개발과 함께, 평양부 시구개정을 통해 남문통 도로를 개수하고 전차를 부설하겠다고 했다. 이때의 평원선은 동평양이 아니라 평양 북부를 연결하겠다는 구상인 점이 주목되며, 철도 부설과 시가개수의 연결성을 강조했다.[29]

단, 『반도시론』 해당 호에는 혼다 평양부윤에 대해 조선인 기자의 별도 논평이 실렸다. 이 기자는 혼다 부윤의 언행불일치를 비판하였다. 그는 취재를 위해 평양 개발 논의가 한창이던 1917년 6월 19일 부윤을 방문했다. 그는 "부윤은 단지 사무가로 감독관청의 노예됨을 자감(自甘)함은 부에 하등의 신시설을 시도하지 않고 평범하게 의자에 앉아서 여명(餘命)을 유지함과 같"다고 했다.[30]

두 가지 의미를 알아차릴 수 있다. 한 가지는 평양부가 개발되어 대평양(大平壤)이 되어야 한다는 생각에 조선인 『반도시론』 기자는 동의하고 있다는 점이다. 다른 한 가지는 조선인 기자는 평안남도를 감독관청으로 하는 부(府)가 더 주도적으로 개발정책을 펴야 함을 역설하고 있다는 점이다. 부(府)가 단순한 집행기관에 그치는 것이 아니라 직접 개발의 주체로 나서야 하며, 평양부윤의 역할이 중대하다고 본 것이다. 조선인 독자를 감안한 서술 전략이었다.

그러나 조선인들의 당대 평가는 감독관청인 평안남도를 추수하며 개발열에 전혀 부응하지 못한다는 것이었다.[31] 재조일본인도 혼다의 "시정방침"이 "소극주의"라고 평가했다.[32] 부산부윤(1919-1923) 영전 후 전차부영에 적극적이었다는 평가[33]와는 상반된다.

---

29) 本田常吉(平壤府尹), 앞의 글, 1917.8, 23-25면.
30) 吟月生, (제목 없음), 『半島時論』 1-5, 1917.8, 25면.
31) 本田常吉(平壤府尹), 앞의 글, 1917.8, 25면.
32) 今井祐次郎(府會議員), 「本田さんの横顔点描」, 『平壤彙報』 118, 1942.1, 38면. 혼다와 대비된 "적극주의"자는 마쓰이와 사토 부윤이었다.
33) 홍순권, 『근대 도시와 지방 권력』, 선인, 2010, 352-353면. 혼다가 평양부 전차 부영을 주도했다는 견해(전성현, 「일제시기 부산의 전차 운영을 둘러싼 지역 운동과 힘의 역학관계」, 『석당논

요컨대 아키모토나, 혼다나 모두 문관고등시험 합격자(〈부표 1〉)이었지만, 전자는 무언가를 보여주기에는 짧게 근무했으며, 후자는 "소극주의"라는 평가를 받았다. 그 이후에는 어땠을까.

3. '비(非)고시 출신' 임명과 조선인 중심 제2도시론(1919-1929)

최초의 비고시 출신자 평양부윤이었던 구스노 도시나리(楠野俊成, 임기 1919.5.30.-1923.2.24)은 3대 도지사인 시노다와 임기가 거의 겹친다.[34] 러일전쟁 참전 후 통감부 임시간도파출소에서 시노다와 상관-부하로 함께 근무했던 경험 때문일 것이다.[35]

이때부터 개발 문제가 부윤을 평가하는 평양 지역사회의 가늠자가 되었다. 구스노는 인천부윤 시절(임기 1916.12.6.-1919.5.30.)에도 도로개수사업, 하수개수, 쓰레기소각장 등 인프라 구축사업에 신경을 썼다.[36] 물론 이때의 사업들은 주로 일본인 시가 중심으로 진행되었다는 한계가 있었다.

그럼에도 구스노의 재임 시기 평양부의 업무는 확대되었다. 예컨대 앞서 언급한 혼다의 평양 시정 3대 목표 중 1910년대 시행된 남문통 도로 정비를 제외하고, 전차와 대동(강인도)교 부설을 시행했다. 그는 평양 도시사회에서는 재평양 일본인들이 설립한 전기철도회사를 설득하여 '부영'전차 부설로 전환한 인물이라고 호평을 들었다.[37] 뿐만 아니라 시노다 도지사는 동양척식과 남만주철도 중심의 동평양 개발 계획(「평양대안시가계획」[1919])에서

총』 65, 동아대 석당학술원, 2016, 307-308면)도 있지만, 평양 도시민들에게는 구스노 부윤의 업적으로 이해되었다.

34) 朝鮮公論社 編, 『(在朝鮮內地人)紳士名鑑』, 朝鮮公論社, 1917, 320면; 「府尹島司更送」, 『매일신보』 1919.6.1.; 「官民合同 송별연, 3월 3일에 개최」, 『매일신보』 1923.3.2.; 「楠野府尹의 渡東」, 『매일신보』 1923.3.8. 참조.

35) 統監府 臨時派出所長 齋藤季治郎→統監 公爵 伊藤博文, 「間島派出所 概況 보고서 進達의 件(統派甲第1號, 1909.1.9.)」(『統監府文書』 9, 국사편찬위원회, 1999, 76-110면); 「憲機第五〇八號(1909.3.6.)」(『統監府文書』 6, 국사편찬위원회, 1999, 63-65면).

36) 박진한, 앞의 글, 2020, 140-142면.

37) 府會議員 內田錄雄, 「其の傾の想ひ出」, 『平壤彙報』 39, 1934.10, 14-15면; 松尾六郎(府會議員), 「楠野府尹は平壤電車の恩人」, 『平壤彙報』 118, 1942.1, 40-41면.

대동교 부설을 기안했다. 대동교는 1921년 10월 9일 기공되고, 1923년 11월 30일 개통했다.[38]

한편 고시 출신자로 군산에서 영전한 미야다테 사다이치(宮館貞一, 임기 1923.2.24.-1924.12.24) 부윤에 대한 평가는 좋지 않았다. 제1차 세계대전 이후 전후공황 가운데 평양상업회의소 내부의 분규에 따라서, 지역사회의 분위기가 좋지 않았던 것과도 관련이 있다. 일본인 지역유력자들은 당시 불거지던 조선인 시가 개발 논의 가운데 부협의회 회의 시간을 통역 등으로 지나치게 쓴다든가, 영어 등 외국어는 잘하지만 일본어 표현이 확실하지 못해 부협의회 의사진행이 서툴렀다고 비판했다. 발간 시점에 이미 사망하기도 했지만, 1934년 10월과 1942년 1월의 『平壤彙報』에서도 미야다테에 대한 회고는 거의 없다.[39] 미야다테 부윤은 이후 대구부윤이 되었고, 퇴임 후 조선총독부 영자신문 서울프레스지 사장으로 취임했다.

그에 반해 이 시기 가장 주목되는 부윤은 마쓰이 신스케(松井信助, 임기 1924.12.24.-1929.11.28)이다. 그는 역대 평양부윤 중 유일하게 학력조차 확인되지 않는다. 그만큼 예외적인 '자수성가형'이며, 비고시 출신자였다. 이전에 대구부윤으로 근무하고 있었으니, 미야다테와 교차 임명되어 5년이나 근무하게 되었다. 마쓰이는 평양부윤이 되었고, 미야다테는 1년 10개월 만에 대구부윤으로 근무하게 되었다. 이러한 교차 임명은 확인되는 사례 중 유일한 사례이다.

재평양 조선인의 개발열이 고조되던 시기였다. 마쓰이의 임명은 여기에 대응하기 위해서였다고 보인다. 그는 조선인 사회에 대해 이해하고자 했고 조선인 시가 개발 문제에 대해 일찍부터 관심을 갖고 있었다. 1910년대에는 경성 종로경찰서장으로 근무하면서 시가 정비[40], 양반과 조선시대 당파[41]에

38) 주동빈, 「「平壤對岸市街計畫」의 중단(1919-1923)과 조선인 시가 우선 개발로의 귀결」, 『도시연구』 28, 도시사학회, 2021 참조.
39) 內田錄雄, 앞의 글, 1934.10, 11-12면; 原田貞輔, 「側面より觀た府政史」, 『平壤彙報』 39, 1934.10, 18-19면.
40) 松井信助(鐘路警察署長), 「[京城と都市的設備] 市街の整理に就て」, 『朝鮮及滿洲』 98, 1915.9, 63면.
41) 松井信助(鐘路警察署長), 「朝鮮人の社会階級」, 『朝鮮及滿洲』 115, 1917.1, 78-81면.

대해 기고하고 있다. 전 직책인 대구부윤 시절에도 조선인 시가의 정비안이 포함된 「대구도시계획안(1922)」 작성에 깊게 관여하고 있었다.[42]

평양부윤 근무는 그 연장선에 있었다. 마쓰이는 1924-1929년의 5년간 근무했다.[43] 1910년대 근무한 혼다를 제외하면, 대개 2-3년씩 근무한 역대 부윤 중 가장 긴 임기였다. 그 동안 무엇을 했는가. 1929년 12월 1일 부 내 무과장 명의로 『마쓰이 부윤 재직 중의 공적표』라는 인쇄물이 반포되었다. 30-40종의 것이 나열되어 있었는데, 대표적으로 '부 행정구역 확장', '전기 부영', '공설운동장 설치', '기림리 시가 청류정 최승대 건축' 등이었다.[44]

그중에서도 전기부영과 「서평양시가계획」이 그의 가장 큰 공적이었다. 1929년 12월 부윤 퇴임시 부협의회에서 채택한 감사장도 두 가지가 부윤의 가장 큰 공적이라고 평가했다.[45]

이 두 가지 '업적'에 대해 조금 더 자세히 살펴보겠다. 첫째, 전기부영을 수행했다. 1919년 동양척식 계열 조선전기흥업(이하 '동척', '전흥', '동척계 전흥')이 설립되고 1921년 영업을 개시하면서, 평양부는 경성부와 '유이(有二)'한 '1지역 2회사' 지역이었다. 본래 평양부의 독점 전기기업 평양전기주식회사는 전흥에 대비해 요금을 낮추라는 지역사회의 움직임에 직면했다. 첫 번째는 1921-1922년 평양상업회의소를 중심으로 한 재평양일본인들 중심의 요구였고, 두 번째는 1926년 이후 조선인 공장주 및 교회의 운동이었다. 특히 후자는 평양전기 부영화운동을 본격화했고, 전조선적 관심사로 떠올랐다.

특히 1926년 2월 조선인을 중심으로 했던 평양전기요금인하기성회의 결성 이후 마쓰이 평양부윤은 본격적 행동에 들어갔다. 부 예산 부족의 난맥상과 조선인 주도 전기부영화 운동의 "공안(公安)을 해할" 가능성을 한꺼번에 해결하기 위한 움직임을 취했다. 마쓰이는 협상 내용을 누설하지 않기 위해

---

42) 염복규, 「식민지 도시계획의 잃어버린 시간을 찾아서」, 『도시연구』 17, 도시사학회, 2017b, 48면 17번 각주.

43) 마쓰이 부윤의 연초 회사 입사는 1927년 말 이미 나온 이야기였지만(「平壤府民が熱化し來る」, 『京城日報』 1927.11.17.), 지역사회 여론에 따라 1929년 말까지 근무하고 이임했다.

44) 活海生, 「牡丹峯茶話」, 『조선일보』 1929.12.4.

45) 「問題의 慰勞金萬圓 畢竟贈呈키로 決議」, 『매일신보』 1929.12.28.

부 과장급들에게도 공유하지 않았고, 매수가격도 부윤의 자체 조사를 통해 부 제시안에 가깝게 제시하는 것으로 결론 내렸다. 결국 조선총독의 재정을 통해 이 문제가 해결되었지만, 마쓰이의 수완은 평양 도시사회에서 지속적으로 높은 평가를 받았다.[46]

둘째, 평양부 도시계획을 처음 수립했고, 그 기반이 되는 제1차 평양부 행정구역 확장을 하였다. 「서평양시가계획」은 마쓰이 부윤이 총독부 철도국과의 내의를 통해 조선인 및 일부 일본인이 함께 하던 기림리역 설치 논의를 받아들인 결과였다.

몇 가지 변수가 함께 작동했다. 우선 개발의 지리적 방향으로, 평양 동부는 대동강 개수가 선행되어야 한다는 문제가 있었다. 따라서 하천 개수가 선행되지 않는 평양 북부가 우선 개발되었다. 또한 재원상 전기사업이 부영화되었기 때문에, 부족한 도시계획 재원을 자체재원인 전기사용료로 메울 수 있었다. 마지막으로 조선인 구역 및 업종상의 이해관계를 충족하는 계획이었다. 이 계획은 비록 마쓰이 부윤의 임기에 끝나지 않고 오랜 갈등을 빚었지만, 조선 최대의 인구밀집도와 민족운동세력을 포함한 조선인 공업열을 충족시키는 결과를 초래했다.[47]

1930년 『척무평론』은 마쓰이 부윤에 대해 양면적인 평가를 내렸다. 우선, "전기벌과 그 반대파" 사이를 조종·농락하여 전기공영을 완성하고, 부 행정구역 확장을 통한 "대상공도시계획안의 소묘를 마무리한 명 부윤"이라 했다. 반면 순사로부터 승진하다 보니 "노교(老巧)"하고, "모던"하지 못하며 "출세의 길이 막"혔다고 전했다.[48]

영전 실패 후의 모습은 어떠했는가. 1927년 연초회사 전무 취임이 예정되어 있었으나, 지역사회 여론에 따라 연임했다.[49] 1929년 평양상업회의소 내

---

46) 이상 평양전기 부영화운동에 대해서는 주동빈, 「1927년 평양전기 부영화와 조선인 주도 부 예산정치로의 전환」, 『역사문제연구』 52, 역사문제연구소, 2023b, 168-180면 참조.
47) 이상 주동빈, 앞의 글, 2024b 참조.
48) 葦原煉斗玄, 「平壤人物八面觀」(承前), 『拓務評論』 2-9, 1930.9., 10면.
49) 「平壤府民が熱化し來る」, 『京城日報』 1927.11.17.; 「平壤縱橫觀」, 『조선일보』 1927.11.18.; 「活海生」, 『조선일보』 1927.11.23.

조선인과 일본인 간 '분규'를 해결하지 못하고 사직한 것이 그의 '유일한' 임기 내 오점이었다.[50] 1931-1946년 정우회 계의 지지로 민선 시모노세키 시장에 당선[51], 15년간 연임했다. 그 사이 1937년 부영전기가 '재사영화(再私營化)'되던 시점에는 부회 의원의 주도로 감사장을 전달받기도 했다.[52]

마쓰이 부윤의 시대는 평양부에서 하나의 분기점이었다. 1933-1941년 평양부 속(屬)으로 근무한 사이토 요시오(斎藤芳雄) 평양부 내무과 기획계장에 따르면, 마쓰이 부윤의 시대에 평양부는 인구 면에서 대구부, 부산부를 조금씩 앞서 나가기 시작했다. 비록 4대도시[53] 개념을 쓰지는 않았지만, 경성부를 제외하면 나머지 3개 부의 인구는 "백중(伯仲)"세였다는 표현을 했다. 그러나 평양부는 1929-1930년을 분기점으로 대구부에 앞서 나가게 되었고, 1939년 9월 현재 "절대적으로 우월감을 갖게 되었"다. 그 근간에는 "마쓰이 부윤 시대"가 있었다.[54]

그럼에도 「서평양시가계획」이라는 새로운 계획을 제출한 결과, 1929년 4월 평양부 제1차 행정구역 확장이 이루어지고 훗날 인구가 증가했던 것은[55] 이 시점이 평양부 역사에 있어 하나의 분기점이었던 점을 보여준다. 그렇다면 그 이후 시대는 어떠했을까?

4. 전원 '고시 출신' 임명과 제2도시론의 점진적 약화(1929-1939)

오시마 요시오(大島良士, 임기 1929.11.28.-1931.9.23.)[56]의 임명은 평양부윤 인사사(人事史)에서 하나의 분기점이었다. 〈부표 1〉을 보고 분석해보면, 크게 세 가지 현상이 나타났다. 첫째, 오시마의 임명 이후 1년 반-3년으로 평양부윤의 임기가 고정화되었다. 둘째, 마쓰이처럼 50대인 부윤이 임명되지

50) 「官廳無能力演出로 松井府尹引責辭職」, 『동아일보』 1929.11.28.
51) 「下之關市長松井氏當選す」, 『朝鮮時報』 1931.1.18.
52) 「二三議員奮戰도 徒勞 變節派에 遂敗北」, 『조선일보』 1937.11.12.
53) 4대도시론에 대해서는 주동빈, 앞의 글, 2024a 참조.
54) 이상 마쓰이 부윤 시대에 대한 회고는 內務課 企劃係長 齋藤芳雄, 앞의 글, 1939.9, 26-27면.
55) 「서평양시가계획」의 내용에 대해서는 주동빈, 앞 논문, 2024b 참조.
56) 독음은 人事興信所 編, 『人事興信録 第14版 上』, 1943, オ106면 참조.

않고 대부분 40대 전후의 부윤이 임명되었다. 셋째, 고시 출신자들의 임명이었다. 이후 1939년에 임명된 사토 부윤의 사례를 제외하고, 전부 고등문관 시험 합격자가 부윤으로 임명되었다.

오시마는 마쓰이 부윤과 매우 대조되는 인물이었다. 무엇보다도 오시마 부윤의 임명 당시 둘의 나이 차이는 무려 15세이다. 마쓰이 부윤의 퇴임 당시 나이는 54세였으나 오시마의 부임시 나이는 39세에 불과하다. 마쓰이는 "백두(白頭) 부윤", 다른 한 명은 "소년 부윤"이라고 불렸다. 즉, 오시마는 "도련님" 같고, 당시 평안남도 내무부장 후지와라 기조(藤原喜藏) 앞에서도 세평을 할 정도로 천연덕스럽다는 평이었다.[57]

오시마에 대한 평가는 평양 도시사회 전반에 걸쳐서 좋지 못했다. 전임 마쓰이 부윤이 과제로 남겨둔 부유지 매각 및 서평양시가계획을 잘 마무리하지 못했다고 평가되었다.[58] 한 재평양일본인은 그가 욕심도 없고 "공사(公私) 모두 「냄새나는 일은 덮는다」는 식"이며, 요리점과 카페에서 유난히 인기가 좋았다고 평가했다. 별명이 "오시마 불량사(大島不良士)"였다는 것이다. 업적이 한두 가지라도 제시된 다른 부윤과 달리 전 기자였던 부회 의원은 이런 신변잡기 류의 내용만을 회고했다.[59] 평양 도시사회의 여론을 엿볼 수 있는 대목이다.

반면 아베 센이치(阿部千一, 임기 1931.9.23.-1934.11.27) 부윤은 달랐다. 사이토 마코토(斎藤實) 당시 일본 총리대신의 지역연고(이와테현 미즈사와시)와 관련된 도지사-부윤 라인이 구축되었다. 일제하 평남도지사와 평양부윤의 임기가 일치하는 경우는 그다지 많지 않았다. 그러나 앞서 보았듯 1919-1923년 시노다 지사쿠 - 구스노 도시나리의 임기가 일치했듯이, 후지와라 기조에서 아베 센이치로 이어지는 평남도지사 - 평양부윤 임기는 거의 일치하고 있다.

재평양일본인의 회고에 따르면, 만주사변 이후 평양의 대공업지로서의 성

57) 葦原煉斗玄, 「平壤人物八面觀」(承前), 『拓務評論』 2-9, 1930.9, 10면.
58) 原田貞輔(府會議員), 「松井府尹と阿部府尹」, 『平壤彙報』 118, 1942.1, 47면.
59) 太田[善興], 앞의 글, 1942.1, 49-53면.

격을 확인하고 “대륙병참기지”로서 나아가기 위한 대자본 유치에 후쿠시마(福島英朔) 평양상공회의소 회두와 함께 힘썼다고 한다. 또한 부유지가 판매되지 못하는 것을 ‘해결’하여 서평양을 원만히 개발했다는 것이다. 그 외에도 전차의 서평양 연장, (조선인) 초등교육기관 증설, 보생의원 이전, 실비진료소 설비, 수도 확장 등의 인프라 확장, 공설시장 정비증설, 부 청사 증축, ‘황태자’탄생기념 수영장풀 및 대공회당 건설, 낙랑박물관 실현 등이 업적이었다.[60]

따라서 고시 출신임에도, 아베 센이치 평양부윤에 대한 도시사회의 평가는 대개 좋았다. 비록 기존 사업들을 잘 마무리했다는 점에서 ‘적극주의’ 행정이라고 보기는 어려우나, 재평양일본인의 경우 앞서 보았듯이 「서평양시가계획」을 잘 마무리한 것에 높은 점수를 주었다.[61]

또한 아베의 임기 도중인 1934년 평양부립박물관이 부설되었다. 일제하 평양부는 싫으나 좋으나 고조선과 고구려의 유산을 갖고 있는 역사도시로서 성격을 갖고 있었다. 따라서 내선일체론이 되었든 혹은 조선인의 문화적 내셔널리즘이 되었든, 그것을 로컬리티에서 해명하는 작업이 필요했다고 할 수 있었다. 그리고 그 산물이 평양부립박물관이었다.[62]

사이토 마코토(1929.8.17.-1931.6.17. 조선총독, 1932.5.26.-1934.7.8. 일본 내각총리대신) - 후지와라 기조(도지사 임기 1931.9.23.-1935.4.1., 일본 ‘패전’ 후 민선 이와테현 미즈사와 시장 역임) - 아베 센이치(평양부윤 임기 1931.9.23.-1934.11.27.)로 이어지는 ‘고향 라인’은 당대에도 유명했다. 이 점은 아베 사후 이와테현 지역신문에서 나온 평전에서도 잘 드러난다. 해당 신문 기자 출신의 저자는, 아베를 “사이토 총독의 문화통치의 구현자”로 보았다.

나아가 또한 만주사변 후 “군부의 대두”와 “조선인이 과반수를 점한 시의회(실제로는 부회)를 상대로 고생했다”고 평가하고 있다.[63] 그러나 실제 아

60) 原田貞輔(府會議員), 앞의 글, 1942.1, 47-48면.
61) 原田貞輔(府會議員), 위의 글, 1942.1, 47-48면.
62) 평양부립박물관에 대해서는, 교토제국대학 문학부 출신 박물관장 고바야시 아키오의 회고를 참조할 수 있다. 小泉顯夫, 『朝鮮古代遺跡の遍歷』, 大興出版, 1986, 370-371면.

베 부윤의 임기에 평양부회에서 조선인이 과반수였던 적은 없다. 아베가 그렇게 기억한 것도 중요하게 받아들일 점이다. 1934년 아베 평양부윤은 연초 소감으로 3년 동안 평양부회가 예상과 달리 시종일관 "건전"하고 "착실"했다고 말하고 있다. 평양부윤이 평양부회의 원안집행권을 갖고 있고, 조선총독이 부회 해산명령권이 있지만, 평양부회가 잘못되면 자신은 사퇴할 생각이었다는 것이다.64)

앞서 보았듯 아베 부윤에 대해 재조일본인들의 평가는 후했다. 그러나 그의 임기 동안 의사진행 간에 불만을 가지고 사퇴한 '거물'급 조선인 의원이 2명이 있었다.65) 평양부회 조선인 의원들은 그가 부윤일 때 의견이 잘 반영되지 않는다고 느꼈던 것이다.

아베는 일본 '패전' 후 「민선」 이와테현 지사까지 지낸 수완가였다. 그는 퇴관 후 총독부 산금정책과 결부된 4개 회사의 사장을 맡고, 해방 전후 조선임업개발㈜ 사장으로 근무했다.

후임인 다카하시 사토시(高橋敏, 임기 1934.11.27.-1936.10.16.)의 임명은 특이한 인사는 아니었다. 당시 우가키 가즈시게 총독의 별 볼 일 없이 요란하기만 한 인사이동("태산명동서일필") 중 하나로, 자연스러운 영전이라는 평가를 받았다.66)

그래도 도시사회에서는 말없이 실행하는 '인격자'라는 평가를 받았다. 육군과의 공회당 부지 마련을 위한 협상과 준공, 시가의 도로포장, 하수, 도로개수, 시구개정, 버스노선 연장, 초등교육기관 증설, 행정구역 확장 결정 등으로 비교적 좋은 평가를 받았다.67) 이후 총독부 사무관 겸 외무사무관으로 임명되어 만주국 수도 신경에서 만주국 및 관동군과의 사무 절충을 담당하였고, 경성부윤 등을 지냈다.68)

---

63) 이상 梅原愛雄, 『トップリーダーの美學』, 熊谷印刷出版部, 1997, 143-160면 참조.
64) 平壤府尹 阿部千一 「[年頭所感]自治平壤の進路」 『平壤彙報』 30, 1934.1., 1-3면
65) 주동빈, 「제2차 지방제도 개정 후 평양부회 선거와 조선인 의원의 이탈과 발언」, 『韓國史硏究』 207, 2024c 참조.
66) 「異動評, 宇垣人事の臭みが拔けぬ, 泰山鳴動鼠一匹」, 『朝鮮新聞』 1934.11.29.
67) をちさんご, 「高橋前府尹の思ひ出」, 『平壤彙報』 64, 1936.11, 47면.
68) 경성부윤(임기 1938.11-1941.1) 경력은 염복규, 앞의 책, 2017, 107-108면 참조.

그런데 흥미로운 점이 있다. 다카하시는 야노 모모로(矢野桃郎, 임기 1936.10.16.-1939.2.8.)에게 평양부윤을 넘기면서, 부영전기 문제를 남겨두고 가는 것에 대해 안타깝다고 하고 있다.[69] 다시 말해 부영전기 문제의 잔존에서 야노 부윤의 임명을 바라볼 필요가 있다.

야노 부윤은 임기 중 전시체제기로 들어간 데다가, 부 재정에 미치는 영향은 지대하나 평양 도시사회로부터 좋은 평가를 듣기 어려운 사업들이 추진되었다. 예컨대 평양시가지계획의 강권적 추진, 부영전기 '재사영화(再私營化)' 과정에서 승합자동차, 전차, 전기 모두의 이관 결정 등이 있었다.[70]

도시사회와 달리 행정 당국은 기뻐했다. 제53회 평양부회가 끝난 1937년 11월 10일, 야노 평양부윤은 세토 미치카즈(瀨戶道一) 평안남도 경찰부장, 요시다 에이사부로(吉田英三郎) 서선합동전기 전무와 함께 24 대 3의 압도적 다수로 원안이 가결되었다며 오타케(大竹十郎) 내무국장에 감사의 인사를 보냈다.[71] 이에 따라서 야노는 이후 부산부윤, 경성부윤으로 무난한 행보를 걷다가 퇴관했다(이상 별도 표기 없는 경우 〈부표 1〉 참조).

1929-1939년은 평양부에 있어서 고시 출신 평양부윤들의 시기였다. "제2도시"를 지향한다지만, 마쓰이 부윤의 시기만큼 적극주의적 정책은 다시 시행되지 않았다. 이미 시행되고 있던 사업을 잘 마무리 짓거나, 야노 부윤이 그랬듯이 평양부의 자금줄이었던 부영전기를 다시 동양척식 계열 회사로 넘기는 작업들이 이루어졌다. 그중 아베 부윤은 재평양일본인으로부터 좋은 평가를 받았지만, 조선인들까지 만족시키는 부정(府政)을 하지는 못했다.

5. '비고시 출신'에 의한 동양척식 중심 제2도시론의 대두(1939-1945)

앞서 언급한 1939년 평양부 내무과 기획계장 사이토 요시오에 따르면, 평

69) 「電源問題を殘して去るのは殘念」, 『朝鮮新聞』 1936.10.19.
70) 주동빈, 앞의 글, 2020; 주동빈, 앞의 글, 2024b.
71) 內務局長 宛, 「收受電報(1937.11.10.)」, 內務局 地方課, 『(昭和十二年度)平壤府一般經濟關係書綴(二ノ二)』, CJA0003272, 1937, 86-87면. 이하 국가기록원 사료철을 반복 인용시 문서번호와 년도만 반복적으로 작성한다.

양부가 인구 면에서 제2도시로 들어가고 있던 것은 기정 사실이었다. 1936년 4월 부산부의 제1차 행정구역 확장, 1938년 4월 평양부의 제2차 행정구역 확장 이후의 일이었다. 다시 말해 "행정구역 확장 전까지는 언제나 다소(평양부에 비해 - 필자 주) 많았던 것이었습니다만, 쌍방의 구역확장도 끝나고 다시 확인해 봤던 바이나, 부산은 21만 3천 명이라서, 2만 명 이상이나 평양부가 많게 되어서, 어쨌든 자랑스러운 감이 있"다는 것이었다.[72]

이 상황에서 1939년 2월, 부회 선거 3개월 전에 임명된 비고시 출신 사토 도쿠시게(佐藤德重, 임기 1939.2.8.-1941.5.14) 부윤의 발탁은 이채로웠다. 『매일신보』는 "평범한 이동이나 사토 씨만은 이수(異數)의 발탁"이라며 "특진조 중의 이채 있는 수완가"로 "전례 없이 일약 평양부윤에 발탁한 것은 확실히 신미(新味) 있는 인사이동"이라 했다.[73]

그 이유는 사토가 평양 사정에 밝은 일종의 '현지형 관료'였기 때문으로 보인다. 그는 평안남도 서기, 평양부 내무과장 등의 근무 경력이 있었다. 군산부윤 재직 당시 인터뷰에서 평양으로의 영전을 기대하고 있다고 대단히 기뻐했다.[74]

사토는 군산부윤을 약 7년 지냈다.[75] 부윤은 모두 친임관이지만, 군산부윤은 경성, 평양, 부산부윤과는 급이 달랐다. 그는 군산부윤 당시 7등에서 5등이 되었는데, 평양부윤으로 오면서 4등이 되었다. 군산부윤에서 영전한 미야다테 부윤이 있었지만, 그래도 그를 포함해 기존 평양부윤의 급수는 그 전에 한 번도 3등 밑으로 떨어진 적이 없었다.[76]

반면 훗날 도시사회 내 평가는 매우 좋지 못했다. 퇴임시 평양 도시사회 여론이 좋다는 『매일신보』의 일방적 찬사[77]와는 대조적이다. 퇴임 직후 『평양휘보』 편집부의 요청에 따라 사토 평양부윤에 대한 비판이 쏟아져 나왔

72) 斎藤芳雄, 앞의 글, 1939.9, 25면.
73) 「佐藤新平壤府尹略歷」, 『매일신보』 1939.2.9.
74) 「平凡한 異動이나」, 『매일신보』 1939.2.9.; 「異數の拔擢, 佐藤府尹榮轉」, 『朝鮮新聞』 1939.2.11.
75) 「異數の拔擢, 佐藤府尹榮轉」, 『朝鮮新聞』 1939.2.11.
76) 국사편찬위원회 한국사데이터베이스(http://db.history.go.kr/), 조선총독부직원록 참조.
77) 「佐藤前府尹 鄕里로」, 『매일신보』 1941.5.21.

다.[78] 그가 했던 사업은 "허풍이 심하다"든가, "엉성하다"든가, "의옥사건"이 있었다는 강한 표현이 나왔다.[79] 1941년 말의 분위기를 감안하면 강한 비판이었다. 특히 평양시가지계획의 토지 매수를 위한 기채 남발과[80], 4과(課) 체계에서 8, 9과 체계로의 전환이란 "과, 계"의 "남설"은 강한 비판을 받았다.[81]

평양시가지계획과 사토 부윤의 관계는 한 논고에서 다룰 수 없는 내용이다. 하지만 사토 평양부윤 인사 관련 내용만을 여기서 제시한다. 어떤 지역의 시가지계획이든 1934년 「조선시가지계획령」 발포 이후에는 원칙적으로 해당 법령에 따라서 시행되어야 했다. 그러나 1940년 4월 평양부에서는 조선총독이 아니라 평양부윤이 평양부회와의 협의를 거쳐서 평양시가지계획에서 서부 평양 일대의 공장용지 개발계획을 제시했다. 초유의 사건이 벌어졌다.[82]

1940년 9월 오타케 쥬로(大竹十郎) 총독부 내무국장은 평남지사를 질책했다. 사업 성질상 시가지계획으로 해야 할 일인데, 평양부(윤)이 부 금고 취급 은행에서 임의로 당좌차월로 82만 엔을 융통하여 이미 그해 6월 사업을 시작했다는 것이다.[83] 왜 이런 일이 벌어졌는가. 1941년 4월 고토키 모토이(上瀧基) 내무국장은 평안남도의 부읍면 감독책임의 방기 때문이라고 했다.

---

78) 「府會議員にお願ひ」, 『平壤彙報』 111, 1941.6, 50면.

79) 松尾六郎, 「擴げた風呂敷」, 『平壤彙報』 112, 1941.7, 29-30면; 松尾六郎, 「平壤百年の礎を成す」, 『平壤彙報』 117, 1941.12, 7면; 安城基(李基燦), 「府尹にその人を得たり」, 『平壤彙報』 117, 1941.12, 12면.

80) 安城基(李基燦), 「卑近な府民生活に意を用ひよ」, 『平壤彙報』 112, 1941.7, 33면; 横田虎之助, 「先づ豫算實行に忠實なれ」, 『平壤彙報』 112, 1941.7, 34-35면.

81) 福田太吉, 「牛步政策を主張す」, 『平壤彙報』 112, 1941.7, 22-23면; 桑谷 實, 「課係に多きに過ぐ」, 『平壤彙報』 112, 1941.7, 34-35면. 1939년 7월 1일 부로 4과(課, 서무, 내무, 재무, 토목) 체계를 8과(서무, 내무, 산업, 위생, 토목, 수도, 재무, 시국) 29계, 1940년 10월 30일 9과(재무과의 세무과와 징수과로 분리) 32계로 바꾸었다. 「平壤府處務規程中昭和十四年七月一日ヨリ左ノ通改正ス(平壤府訓令第6號, 1939.7.1.)」, 『平壤彙報』 93, 1939.7, 66-70면; 「水道, 衛生, 產業, 時局等 四課를昇格新設 - 平壤府의 機構改革案內容」, 『매일신보』 1939.7.2. ; 「平壤府處務規程中左ノ通改正ス(平壤府訓令第18號, 1940.10.30)」, 『平壤彙報』 106, 1940.12, 43-46면.

82) 「完成되면 全國一-平壤堂上里中小工場地區着工」, 『매일신보』 1941.6.13. 참조.

83) 內務局長→平安南道知事 宛, 「平壤市街地計畫一團ノ工業用地助成事業ニ關スル件(通牒案, 1940.9.26.)」), 地方課, 『(昭和十五年度)平壤府一般經濟關係綴(二冊ノ二)』, CJA0003557, 1940, 295-298면.

1940년 초 예산부회에서 논의되고 예산서에 기록된 문제였기 때문이다.[84]

어떻게 이런 일이 가능했을까. 하나의 단서를 그의 인사 이력에서 찾을 수 있다. 사토 부윤은 동양척식과 밀접한 관계였다. 그는 육군 복무 후 보통문관시험에 합격하여 주로 총독부에서 일했다. 단, 1919-1921년 동척 경성지점에서, 퇴사 후에는 동척계 조선유연탄 상무, 조선연탄 이사로 일했다(〈부표 1〉).

유착은 폐쇄기관 정리문서 중 요심사 해제된 동양척식 계열 조선유연탄 자료에서 찾을 수 있다. 당시 동양척식 인사과장이 제2사업과장 앞으로 보낸 「조선유연탄주식회사 역원(役員)의 건」에 따르면, 6월 내 개최될 정기주주총회에서 조선유연탄 상무이사(상무취체역)으로 사토 부윤을 증원할 것이라고 하였다.

흥미롭게도, 사토의 부윤 퇴직 5일 뒤인 5월 19일부로 발송될 이 문서에 "현(現) 평양부윤" 중 "現"에 삭선이 그어지고, "전(前)"이란 표현이 첨부되었다.[85] 다시 말해, 비고시 출신이었던 일개 평양부윤 개인이 「평양시가지계획」을 통한 이 정도의 스캔들을 일으킨 것이 아니라 그 뒤에는 동양척식 계열의 개입이 있었다고 할 수 있다.

2년 3개월 근무한 사토에 비해서, 이후의 인사들은 관등은 높을지 모르나 자주 교체되고 있으며 고시 출신들이 부임하고 있다.[86] '평양부윤'으로서 특색도 찾기 어렵다. 아시아-태평양전쟁기로의 돌입을 반영했던 인사라고 생각된다.

야마다 시게키치(山田繁吉, 임기 1941.5.14.-1942.12.19.)는 경성부 총무부장에서 영전한 인사였다. 소식을 듣자마자, 그는 매우 기뻐하며 평양부는 모르지만 잘하겠다고 말했다.[87] 평양 도시사회에서는 경성부의 '부부윤역'을

---

84) 內務局長→平安南道知事 宛, 「通牒案(對二月二十六日地第十二號, 1941.4.2.)」, CJA0003557, 1940, 392면.

85) 人事課長→第二事業課長 宛, 「朝鮮有煉炭株式會社役員ノ件(本人第565號, 1941.5.19. 立案, 5.20 發送」, 『東洋拓殖株式会社・朝鮮有煙炭ＫＫ関係(3/3)』, 財００１503276100, 1939.10-1944.6(면수 없음).

86) 야마다 부윤의 퇴임 직전 『평양휘보』는 역대 부윤의 임기를 체크하고 있다. 「歷代府尹の在職任期間表」, 『平壤彙報』 126, 1942.10, 45면.

87) 「懸命にやる, 平壤府尹に榮轉の山田繁吉氏語る」, 『朝鮮新聞』 1941.5.15.

잘 하고 왔다는 소식이 들린다고 기대했다.[88] 그는 임기 중에 총력연맹과 정리회(町里會)의 통일적 운용, 평양 부영에 의한 중앙도매시장 설치 등을 연구, 시행했다.[89]

이후 체신관료였던 이케 기요시(池清, 임기 1942.12.21-1943.9.30.) 부윤이 부임했다. 바로 직전의 경상남도 사무관 경력을 제외하면 지방행정 경력이 많지 않은 인사였다. 9개월 근무하다가 조선식량영단과 조선주택영단 이사로 영전했다.

그럼에도 불구하고, 평양부 제2도시론은 적어도 언설상으로는 계승되었다. 1943년 5월 추천선거제에 따른 평양부회 선거 직후 첫 부회에서 이케 부윤은 다음과 같이 말했다.

> "현재 평양부의 지위라든가 시정의 입장에서 보아서 평양부 부정은 목표는 어디 두어야 하는가. 물론 총독부 시정의 선에 따라야 하는 것이고 다시 평양부 독자의 도시정책을 가미하고 이것을 정해야 하는 것이라 생각한다. (…) 주 목표를 공업도시 - 대공업만으로가 아니라 중소공업 혹은 하청공업까지 고려에 넣을 필요가 있는가 생각하지만 - 어쨌든 공업도시로서의 건설 및 이 발달에 두어야 한다고 생각하고 있는 것이다(1943년 6월 19일 평양부회, 강조는 필자, 이하 중략)."[90]

다시 말해 이케 부윤은 공업도시로서 평양부의 위상을 감안하고 있었다. 단, 민족자본 논의에서 말하는 공업도시와는 거리가 멀었다. 명확하게 "중소공업" 및 "하청공업"에 대해 고려하는 것이 필수적이지 않다고 하고 있으며, 동양척식 및 대기업 중심 개발을 구상한 것이다.

특기해둘 것은, 이케 부윤이 1943년 추천선거제에 의한 부회 선거 4일 전인 5월 17일 칙임대우로 영전했던 것이다.[91] 결국 주임관이었지만 평양부의

---

88) 진짜 '부부윤'이 아니라, 총무부장 역할을 그렇게 표현한 것이다. 福田太吉, 「牛歩政策を主張す」, 『平壤彙報』 112, 1941.7, 21면.

89) 「廳內の綱紀肅正, 山田平壤府尹斷行」, 『朝鮮新聞』 1941.7.29.; 「內地市場の現狀を研究してからだ, 山田府尹中央市場問題語る」, 『朝鮮新聞』 1941.8.20.

90) 池 府尹, 「工都大平壤建設に向かって邁進」, 『平壤彙報』 133, 1943.5·6, 7-8면.

91) 「敍任及辭令(1943.5.17.)」, 『朝鮮總督府官報』 第4892號, 1943.5.26.

명목적 격상으로서 칙임대우 영전조치[92] 부산부윤보다 약 4년 3개월 늦은 시점에 1943년 부회 선거를 앞두고야 이루어졌다.

마지막 부윤인 우치다 산노스케(內田三之助, 임기 1943.9.30.-1945.8.15)도 평양도, '부정(府政)'도 잘 모른다[93]며 부임하고 있다. 주로 도(道) 단위에서 근무했기 때문이다. 그나마 이 시기 『평양휘보』가 거의 없어 특기할 사실을 찾기 어렵다. 소련군 진주 이후 형무소에 수감되어 있었으며[94], 일본으로 돌아와 돗토리시의 조역(助役)을 지내다가 1977년 현재 도쿄 아다치구 일대에 거주하고 있었다는 정보만 남아 있다.[95] 야마다 부윤 이후의 특색 없는 평양부윤 인사의 일환이었다고 할 수 있겠다.

1939년 이후 사토 부윤을 제외하면, 특색 없는 인사들이 이어졌다. 사토 부윤은 비고시 출신이자 동양척식 계열의 인물로서 평양부 개발에 개입하고자 했다. 「조선시가지계획령」에 어긋난 평양시가지계획을 시행하려고 했고, 이 점이 문제가 되어 부윤에서 물러났다.

이후의 부윤들은 임기가 한정되어 있었으며, '대공업'도시로서 평양의 위상은 강조하지만 조선인 회사들과 관련이 많은 중소공업이나 하청공업에 대해서는 그다지 신경 쓰지 않았다.

정리하면, 일제하 평양부윤 인사에 대해서는 다음과 같은 점들을 말할 수 있다. 첫째, 식민지 조선에서 부윤은 '대개' 일본인 일색이었다. 개성부윤은 조선인이었다.[96] 그러나 개성과 같은 '조선인 도시'로 인식되었던 평양에서도 부윤은 모두 일본인이었다.

둘째, 사토를 제외하고 모두 3등 주임관으로, 경성부윤처럼 도지사급의 칙임관(1-2등관)이 되지는 못했다. 경성부에서는 1919년 말 지방제도 개정 과정에서 칙임부윤 논의가 있었고, 1932년 전후부터 다시 논의가 이루어져서 1934년부터 임명되었다.[97] 그러나 평양부는 칙임부윤은 임명되지 않았고,

---

92) 大西捨松, 「池府尹の勅待と平壤府の格上(1943.5.25.)」, 『平壤彙報』 133, 1943.5・6, 11-12면.
93) 「府政은 처음이다 內田新任平壤府尹談」, 『매일신보』 1943.10.2.
94) 八木朝久, 「獄中記」, 全平壤樂浪會 編, 『想い出の平壤』, 全平壤楽浪會, 1977, 171면.
95) 全平壤樂浪會 編, 위의 책, 1977, 362면.
96) 김윤정, 앞의 글, 2019, 51-52면.

전시 말기 경성부에 설치되는 부부윤도 논의에 그쳤다.[98]

물론 부산부윤도 마찬가지였다.[99] 그러나 1939년 부회 선거를 앞두고 4등 주임관이 평양부윤으로 한 번 부임했다. 부산부윤은 이런 경우가 없었다. 또한 현직 부윤이 칙임대우가 된 경우도 평양은 부산에 비해 약 4년 3개월 늦었다.

즉, '단체자치' 면에서 평양부윤 인사의 중량감은 경성, 부산에 떨어졌다. 인천, 군산, 대구부윤이 평양부윤으로 부임하는 일은 있어도, 경성부윤이나 부산부윤이 오는 경우는 없었다. 반면, 평양부는 부(협의)회의 '구성', 교외 개발, '세원' 확보 면에서 다른 부에 비해 조선인이 '주민자치'를 향유할 여지가 많았다.

셋째, 대학 및 고등문관시험을 패스한 고시 출신자("유자격자조(有資格者組)")와 일종의 '자수성가형'인 비고시 출신자("특진조(特進組)")[100]의 차이이다. 평양부윤 13명의 학력은 도쿄제대 5명, 도쿄법학원(이후 주오대학) 4명, 도쿄 체신관리연습소 1명, 대학 미만 학력자 3명이었다. 소위 "특진조"는 평양부윤 임명 나이가 "유자격자조"의 나이에 비해 약 10년 가량 늦었다. 또한 영전을 위해 평양의 '제2도시론'을 적극 뒷받침하면서 "적극주의"적 부 행정을 시도했다. 그러나 3명 모두 식민지에서 평양부윤이 최종 공직이 되었다.

단순한 개인의 인사 경험을 떠나서, 총독부 부윤 인사는 해당 지역의 특수성을 강하게 반영했다. 식민지하에서 '지방의회'가 지방관의 권한을 넘어설 수는 없었다. 그러나 지역 현안에 대한 '평판'은 '활자화'되었고, 경우에 따라 부윤은 평판에 목숨을 걸었다.

즉, 평양부윤의 경우 1920년대 이후 임기의 고정화(1년 반-3년), 세대의 고정화(40대 전후), 고시 출신자들의 임명이란 3가지 상궤에서 벗어난 인사에 집중할 필요가 있다. 평양 도시사회가 회고하듯, "적극적 건설적 시대"는

97) 염복규, 앞의 글, 2017, 200-201면.
98) 「平壤府の新體制副府尹制採用か」, 『朝鮮新聞』 1940.8.13.
99) 1944년 12월 31일 우치다 평양부윤은 도야마 스스무(富山修) 부산부윤과 같이 급수가 올라갔지만, 칙임관이 되지는 못했다. 「敍任及辭令(1944.12.31.)」, 『朝鮮總督府官報』 第5373號, 1945.1.6.
100) 太田[善興], 앞의 글, 1942.1, 50면. "특진조" 개념은 당대 두루 쓰였다. 예컨대 「總督府今後人事行政 人物本位로 變更」, 『조선일보』 1936.5.29.; 「平凡한 異動이나」, 『매일신보』 1939.2.9. 참조.

마쓰이와 사토 부윤 등의 소위 '특진조(特進組)'[101]들이 열었다. 승진에 목을 매는 특진조 부윤은, 총독부 지방제도에서 도시사회의 입장을 반영하는 부(협의)회의 권한 제한에도 불구하고 그들과 합종연횡할 만한 내적 동기를 갖고 있었다.

6. 맺음말

평양부윤 인사는 다른 주요 도시들의 부윤이 그랬듯, 평양 제2도시론, 즉 개발 문제와 깊은 관련이 있었다. 그런데 평양부윤 모두가 일본인 부윤이었는데, 어떻게 조선인의 개발 열망과 결부되었는지 연구사에서 해명되었다고 보기는 어렵다.

본고는 다음과 같은 점에 주목했다. 첫째, 평양이 제2도시를 자임했지만, 평양부윤 인사의 중량감은 경성부윤, 부산부윤에 비해서 떨어졌다. 평양부윤은 사토를 제외하고 모두 3등 주임관으로, 경성부윤처럼 도지사급의 칙임관(1-2등관)이 되지는 못했다. 또한 평양부는 칙임관 부윤은 임명되지 않았고, 전시 말기 경성부에 설치되는 부부윤도 논의에 그쳤다. 평양부윤이 칙임관 대우가 된 것도 부산부윤에 비해서 4년 3개월 늦어졌다. 마지막으로 1939년 평양부회 선거를 앞두고 4등 주임관이 부임했던 점도 제2도시로서 평양부의 위상을 뒷받침하지 못했다.

둘째, 고등문관시험(문관고등시험) 합격자로서 고시 출신자("유자격자조")와 일종의 '자수성가형' 관료인 비고시 출신자("특진조")의 차이이다. 평양부윤 총 13명 중 5명이 도쿄제대, 4명이 도쿄법학원(이후 주오대학), 1명이 도쿄 체신관리연습소를 졸업했다. 3명은 대학 미만 학력자의 비고시 출신자들이었으며, 고시 출신자들보다 임명 시점이 10년 정도 늦어졌다.

비고시 출신자들 3명, 특히 그중 마쓰이 부윤과 사토 부윤의 조선인 개발열에 대한 대응은 결과적으로 실패했다. 영전을 위해 "적극주의"적 부 행정

101) 太田[善興], 위의 글, 1942.1, 49-50면.

을 시도했으나, 모두 식민지에서 평양부윤을 최종 공직으로 했다. 사토 도쿠시게는 같은 특진조이지만 경로가 달랐다. 퇴직 후 동척 계열의 지지를 받아 계열사의 중역으로 활동했다.

그러나 대표적 "특진조"로 꼽히던 마쓰이 신스케는 조선인 여론과 깊은 관련을 맺는 평양부 전기문제와 도시계획 문제를 '해결'한 후 정우회의 지지를 받아 민선 시모노세키 시장으로 1931-1946년 16년간 근무했다. 전기문제와 도시계획이 그랬듯, 평양의 조선인 여론에 대한 성공적 '해결'이 시장 선출의 계기였다고 보인다.

승진에 목을 매는 비고시 출신자 부윤은, 도시사회의 여론을 반영할 수 있는 내적 동기를 더욱 더 갖고 있었다. 비록 총독부 지방제도에서 도시사회의 입장을 반영하는 부(협의)회가 조선총독, 도지사, 부윤에 비해 낮은 권한을 갖고 있었지만, '영혼 없는 관료'가 조선인의 개발 열망과 접점을 가질 수 있는 결정적인 계기는 바로 승진이었다.

상기 총독부 관료들 중 일부는 일본으로 환류했다. 식민지 조선의 경험이 일본에서는 어떻게 기억되고 적용되었을까. 본고는 마쓰이 신스케의 특수성을 강조했지만, 시모노세키 시장 등 이후 행보를 충분히 다루지 못한 한계가 있다. 추후 연구를 통해 보강하겠다.

〈부표〉 식민지기 역대 평양부윤(1910-1945)*

이름(생몰년, 출신[현], 재근기간)	최종학력 (졸업년도)	이전 이력	이후 이력
秋本豊之進 (1873-1934, 야마구치, 1910.10.1.-1912.3.5)	東京法學院 (1895)	문관고등시험 행정과 합격 (1894). 회계검사관보, 회계검사원 서기관, 나라현 참사관, 오이타현 사무관, 진남포이사청 이사관	의원면본관, 퇴임. 제11회 일본 중의원 의원 당선('12, 오이타현). 조선 경남철도회사 취체역, 상무('23), 부사장, 구와하라(桑原)철공, 츠키시마주공장(月島鑄工場)의 각 이사
本田常吉 (1874-?, 시마네, 1912-1919.5.30)	東京法學院 (1898)	문관고등시험 합격(1898), 인천이사청 부이사(104), 진남포부윤('10)	부산부윤('19.5-23.3), 조선와사전기㈜로부터 부산 전차 부영시도 실패 후 퇴임. 부산학교조합 의원('23), 이후 일본 시마네현에 복귀. 시마네 현회 의원 역임

* 출처 : 국사편찬위원회 한국사데이터베이스(http://db.history.go.kr/) ; 『人事興信録』データベース(https://jahis.law.nagoya-u.ac.jp/who/search); 鎭南浦理事廳 理事官 秋本豊之進→臨時統監府總務長官事務取扱 統監府參與官 石塚英藏, 「鎭理發第二〇七號, 1909.7.10.」, 『統監府文書』 10, 국사편찬위원회, 2000; 「평양부윤의 경질」, 『매일신보』 1912.4.7.; 「楠野府尹의 渡東」, 『每日申報』 1923.3.8.; 「釜山學議戰結果」, 『朝鮮時報』 1923.6.3.; 「雜報」, 『平壤彙報』 28, 1933.11, 39-41면; 「佐藤新平壤府尹略歷」, 『매일신보』 1939.2.9.; 今井祐次郎(府會議員), 「本田さんの横顔占描」, 『平壤彙報』 118, 1942.1, 37-39면; 「必勝食糧增産評定 明日, 總督各界代表를 招待懇談」, 『매일신보』 1945.6.8.; 「山田繁吉氏 死去」, 『東京每日新聞』 1991.12.15.; 『朝鮮總督府官報』 號外, 1919.10.1. 第459號, 1912.3.11.; 第2045號, 1919.6.5.; 第876號, 1929.12.3.; 第1421號, 1931.9.23.; 第2369號, 1934.12.3; 第2933號, 1936.10.22; 第3110號, 1937.5.26; 第3620號, 1939.2.8; 第4295號, 1941.5.21; 第4778號, 1943.1.8; 第4778號, 1943.1.8; 第5007號, 1943.10.9; 第5117號, 1944.2.26; 第5149號, 1944.4.1.; 「商業登記」, 『朝鮮總督府官報』 第5261號, 1944.8.17.; 「商業登記」, 『朝鮮總督府官報』 第5268號, 1944.8.25; 「商業登記」, 『朝鮮總督府官報』 第5377號, 1945.1.11.; 「法人組合登記」, 『朝鮮總督府官報』 第5311號, 1944.10.16.; 「公債償還」, 『朝鮮總督府官報』 第5529號, 1945.7.10.; 全平壤樂浪會 編, 『想い出の平壤』, 全平壤樂浪會, 1977, 362면; 秦郁彦, 『戰前期日本官僚制の制度・組織・人事』, 東京大學出版會, 1981, 447-533면; 衆議院・參議院 編, 『議會制度百年史 10 - 衆議院議員名鑑 -』, 大藏省印刷局, 1990, 17면; 中西輝磨, 『昭和山口県人物誌』, マツノ書店, 1990, 253면; 梅原愛雄, 『トップリーダーの美學』, 熊谷印刷出版部, 1997, 343-350면.

비고 : 『조선총독부관보』에서 「敍任及辭令」은 생략

楠野俊成 (1867-?, 고치, 1919.5.30.-1923.2.24)	오사카부립 중학교 (1885)	육군 보병 소위(1894), 러일전쟁 후 헌병 대위 전역, 통감부 임시간도파출소 근무(篠田治策와 상관-부하로 근무), 청진부윤('10), 인천부윤('16)	의원면본관, 퇴임. 일본 도쿄로 이동
宮館貞一 (1870-1933, 아오모리, 1923.2.24.-1924.12.24)	東京法學院 (1891)	도쿄 경시청 경부(1895), 통감부 경부('06), 경성부 본정경찰서장('15), 군산부윤('20)	대구부윤('24.12), 퇴임 후 경성부 영자신문 서울프레스지 사장 취임('26), 도쿄에서 사망('33.10.26)
松井信助 (1875-1949, 야마구치, 1924.12.24.-1929.11.28)	미상	야마구치현 경부 발령('03), 통감부 부산이사청 경부로 조선 이동('06.8), 한국 경부 초빙('08.2), 통감부 경시 임명('09.12), 「병합」 후 총독부 경시로 전임'(10.10), 경성종로경찰서장에서 경관연습소장 임명('17.3), 대구부윤('20-24)	의원면본관, 퇴임. 일본으로 이주 후 시모노세키 시장 당선, 근무(정우회계, '31-46). 공직 추방 후 사망('49)
大島良士 (1890-?, 가가와, 1929.11.28.-1931.9.23.)	도쿄제대 법학부 ('15)	고등문관시험 합격('25), 조선총독부시보('26), 도 사무관, 함북, 경남, 경기 재무부장, 전북 내무부장	부산부윤('31.9), 경기도 내무부장('34.5), 퇴임('36) 후 東亜窒業, 協同油脂, 滿州協同油脂 사장, 朝鮮造船鉄工所 취체역, 朝鮮水産開発 고문, 朝鮮協同海運 상담역(-'43), 조선농지개발영단 이사장('45)
阿部千一 (1893-1972, 이와테, 1931.9.23.-1934.11.27)	도쿄제대 법학부 ('18)	문관고등시험 합격('20), 총독부 비서과 사무관 겸 토목사무관('21), 평남, 경기 학무과장('23), 경남 재무부장('25), 함북·함남 경찰부장('25), 강원도 내무부장('29)	경북 내무부장('34.12), 구미 행정시찰('35.7-'36.1), 경남도지사('37), 퇴관 후 일본산금회사 이사('38). 산금 관계 4개 회사 사장 차례로 취임('39-40), 퇴임 후 조선임업개발 사장 취임

			('43), 해방 후 회사해산 처리 후 히키아게. 이와테현 부지사 ('47), 중의원 의원('52), 일본 패전 후 2기 이와테현 지사 ('55-63), 사망('72)
高橋敏 (1897-?, 미야기, 1934.11.27.-1936.10.16)	도쿄제대 법학부('21)	고등문관시험 행정과 합격('21), 조선총독부 경무국 보안과('21), 강원도 지방과장, 충남 이사관 ('23), 경찰관강습소 교수 및 총독부 사무관('24), 경기도 학무과장('25), 충북 재무부장('27), 전매국 서무과장('28), 대구 전매지국장('31), 경성 전매지국장 (32), 전북 경찰부장('33)	총독관방 외사과, 외무사무관 겸임('36.11), 北京 본부출장소 초대 소장('38.7), 경성부윤 ('38.11.9-'41.1.24), 경북도지사('41.1-11), 조선제염공업㈜ 사장('42.2)
矢野桃郎 (1894-? 도쿄, 1936.10.16.-1939.2.8.)	도쿄제대 법학부('19)	고등문관시험 행정과 합격('19), 경시청 경부('19.10), 조선총독부 경찰관강습소 교수 겸 총독부 경무국 사무관('22.5), 평남 이사관, 내무부 학무과장('24.12), 평북 재무부장('26.3), 경남 재무부장('28.3), 충남 경찰부장 ('28.9), 충남 내무부장('31.9), 충북 내무부장('32.2), 조선총독부 체신사무관(체신국 보험운용과장)('33.8), 전남 내무부장 ('35.1)	부산부윤('39.2), 경성부윤 ('41.1.24-'42.5.22), 의원면본관 후 퇴임('42.5.22), 조선마사회 부회장('42.5.23)
佐藤德重 (1884-?, 오이타, 1939.2.8.-1941.5.14)	오이타시 모 사립중학교 중퇴	육군 입대('03.12), 하사채용시험 합격('06.6), 육군 2등계수로 나가사키요새 포병대대 복무 ('07.2), 47연대 따라 조선주차군('07.7)으로 경성, 강원 원주,	퇴임 후 조선유연탄 상무('41.5) 조선유연탄 퇴사('44.6.20), 조선연탄 이사(6.21)

		경기 수원, 충북 충주, 경북 안동 등지 근무. 문관검정시험 합격('09.1), 조선총독부 군서기('11.4), 이후 도 서기로 평남 순안, 강서 근무 후 재무부. 퇴직 후 동양척식㈜ 경성지사원('19), 퇴사 후 조선총독부 도 속, 충북 근무('21.3), 세무과장('21.10), 평양부 내무과장('23), 대구부 내무과장('26), 경남 통영군수('29.8), 군산부윤('31-38)	
山田繁吉 (1894-1991, 도치기, 1941.5.14.-1942.12.19.)	일본 주오대학	농학교 졸업, 농무성 고용('18), 주오대학 재학 중 고등문관시험 행정과 합격('21), 내무성 사회국 근무, 야마가타현 서무과장('35), 경성부 총무부장('39),	총독관방 근무('42.12.19), 조선전기협회 이사 취임('44.10.16)
池淸 (1895-?, 야마구치, 1942.12.21.-1943.9.30.)	東京遞信官吏練習所 행정과	조선총독부 체신국 서기('17), 체신국 爲替貯金課, 관리과, 경성저금관리소 주계과장, 서무과 사무관 역임. 고등문관시험 행정과 합격('25), 서양 유학, 체신사무관 임명, 체신국 서무과장 임명, 보험 운용과장('35-36), 신의주세관장('37-40), 총독부 농림국 임정과장('41), 경상남도 사무관('42)	퇴임('43), 조선식량영단 이사('44), 조선주택영단 이사('44)
內田三之助 (1896-?, 도쿄, 1943.9.30.-1945.8.15)	도쿄제대 법학부 ('24)	고등문관시험 행정과 합격('22), 야마나시현 속('24.5), 조선총독부 도 사무관, 함경남도 산업부장('39), 황해도 내무부장('42-43)	이후 행적 미상

▮ 참고문헌

1. 자료
『朝鮮總督府官報』『平壤彙報』『朝鮮及滿洲』『半島時論』
『매일신보』『조선일보』『東京朝日新聞』『京城日報』『朝鮮時報』『朝鮮新聞』
국사편찬위원회, 『統監府文書』 6, 9, 국사편찬위원회, 1999
金炳淵 編, 『平壤誌』, 古堂傳·平壤誌刊行會, 1964
『東洋拓殖株式会社·朝鮮有煙炭KK関係 (3／3)』, 財0015 03276100, 1939.10-1944.6
梅原愛雄, 『トップリーダーの美學』, 熊谷印刷出版部, 1997
小泉顯夫, 『朝鮮古代遺跡の遍歷』, 大興出版, 1986
人事興信所 編, 『人事興信録 第14版 上』, 1943
朝鮮公論社 編, 『(在朝鮮內地人)紳士名鑑』, 朝鮮公論社, 1917
朝鮮總督府, 『朝鮮土木事業誌』, 1937
平壤府, 『(大正八年)平壤府事情要覽』, 1919
국가기록원(http://www.archives.go.kr/)
국사편찬위원회 한국사데이터베이스(http://db.history.go.kr/)

2. 연구논저
강혜경, 「일제하 부산지역 행정과 일본인 지배」, 『한국독립운동사연구』 24, 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2005.
김윤정, 「1920-1930년대 개성 '지방의회'의 특징과 인삼탕 논의」, 『역사연구』 37, 역사학연구소, 2019.
막스 베버 지음, 박성환 옮김, 『경제와 사회 1』, 문학과지성사, 1997.
박진한, 「1910년대 인천부의 주요 정책과 시가지행정에 관한 연구」, 『도시연구』 23, 도시사학회, 2020.
염복규 외, 『일제강점기 경성부윤과 경성부회 연구』, 서울역사편찬원, 2017.
염복규, 「식민지 도시계획의 잃어버린 시간을 찾아서」, 『도시연구』 17, 도시사학회, 2017b.
염복규, 「식민지 '수도'의 위상을 둘러싼 동상이몽의 연대기」, 『서울학연구』 66, 서울시립대 서울학연구소, 2017a.
윤해동, 『지배와 자치』, 역사비평사, 2006.
전성현, 「일제시기 부산의 전차 운영을 둘러싼 지역 운동과 힘의 역학관계」, 『석당논총』 65, 동아대 석당학술원, 2016.
정병욱, 「조선식산은행원, 식민지를 살다」, 『역사비평』 78, 역사문제연구소, 2007.
조병로·조성운·성주현, 「일제 식민지시기의 도로교통에 대한 연구(II)」, 『한국민족운동사연구』 61, 한국민족운동사학회, 2009.
주동빈, 「「平壤對岸市街計畫」의 중단(1919-1923)과 조선인 시가 우선 개발로의 귀결」, 『도시연구』 28, 도시사학회, 2021.
주동빈, 「1927년 평양전기 부영화와 조선인 주도 부 예산정치로의 전환」, 『역사문제연구』 52, 역사문제연구소, 2023b.

주동빈, 「일제하 「서평양시가계획」(1929-1935)과 조선인 중소공장지대 조성」, 『역사연구』 50, 역사학연구소, 2024b.
주동빈, 「일제하 평양부 '개발'과 조선인 엘리트의 '지역정치'」, 고려대 한국사학과 박사학위논문, 2023a.
주동빈, 「제2차 지방제도 개정 후 평양부회 선거와 조선인 의원의 이탈과 발언」, 『韓國史硏究』 207, 한국사연구회, 2024c.
주동빈, 「조선총독부 4대 도시계획서(1930-1931)와 對岸 市街 치수」, 『韓國史學報』 95, 고려사학회, 2024a.
주동빈, 「평양부(협의)회의 동상이몽과 부영전기 '재사영화'(1927-1937)」, 『역사학보』 248, 역사학회, 2020.
허경, 『미셸 푸코의 『광기의 역사』 읽기』, 세창미디어, 2018.
홍순권, 『근대 도시와 지방 권력』, 선인, 2010.

岡本真希子, 『植民地官僚の政治史』, 三元社, 2008.
李炯植, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 吉川弘文館, 2013.

【Abstract】

Government-General of Korea's Mayoral Appointments and the Second City Discourse on Colonial *Pyongyang*

Joo, Dongbin*

This article examines the formation and subsequent decline of *Pyongyang*'s status as a "second city" under Japanese colonial rule, with a focus on mayoral appointments during this period. It compares the policy orientations and relationships with the urban community of mayors from two distinct backgrounds: the Higher Civil Service Exam-track group and the non-Higher Civil Service Exam-track group, the latter generally possessing lower formal educational qualifications. The analysis reveals that although *Pyongyang* rivaled *Busan* in population and potential as a "second city," it was deprioritized in personnel appointments and subjected to structural constraints that limited its urban development. The study further finds that key municipal initiatives such as electricity municipalization and town planning, were primarily led by the mayors from the "non-Higher Civil Service Exam-track group." By addressing the intersection of colonial urban governance and administrative personnel systems, this study explores the shifting status and power dynamics of *Pyongyang* under Japanese colonial rule.

Keywords: Mayor of *Pyongyang*, second City Discourse, Higher Civil Service Exam-track group, the non-Higher Civil Service Exam-track group, urban electricity supply, town planning

접수일: 2025.03.31. || 심사일: 2025.05.14. || 게재확정일: 2025.05.21.

* Assistant Professor, School of Liberal Arts, KOREATECH.