

〈일반논문〉

## 일제시기 대전지역의 토지평수할(土地坪數割) 실시와 자문·의결기관의 역할\*

천 지 명 \*\*

〈목차〉

- I. 머리말
- II. 1920년대 대전면의 치수 및 하수공사와 토지평수할(土地坪數割)의 도입
- III. 대전읍회·부회의 토지평수할 논의와 도로수익자부담금징수 규정으로의 전환
- IV. 맺음말

[국문초록]

일제시기 식민 당국은 조선의 식민도시 개발 재원을 현지에서 마련하고자 하였다. 특별부과금과 이의 변경인 특별세는 지방 운영에 있어서 그러한 재원마련의 발판이 되었다. 일본의 도시계획법 하에서 사업 수익자에게 부담되었던 '수익자부담'은 '토지평수할'이라는 명목으로 이를 채택한 지역의 각종 토목 관련 사업에 부과되었다.

1929년부터 토지평수할을 도입, 부과하기 시작한 대전 지역은 자문기관의 아

\* 이 논문은 2020년 대한민국교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17091479).

\*\* 동국대학교 대외교류연구원 연구원

무런 문제제기 없이 이 공정성이나 형평성이 확인되지 않은 세목(稅目)이 실시되기에 이르렀다. 대구나 부산 지역에서는 해당 부과 문제가 논란이 되어 일정 부분 당국과 협의를 통해 부민의 부담이 조정되기도 하였다. 그러나 대전의 경우 읍회 시기나 부회 시기 모두 지역의 진정이나 일부 의원들의 문제제기가 묵살되었다. 이는 의원 구성원 안에 면시기부터 토목계 인물들이나 도시계획에 직접 참여한 인물들이 포진하면서 당국의 개발 사업에 비교적 협조적인 태도를 보이는 인물들이 많았기 때문으로 보인다.

대전지역 토지평수할은 조선도로령에 근거하여 1941년 9월 '도로수익자부담금징수규정'으로 변경되었다. 총독부는 동 규정을 인가하는 과정에서 해당 규정의 설정을 의결 사안이 아닌 자문사안으로 변경할 정도로 부회의 의견을 차단하고자 하였다. 그러나 논의 당시 해당 문제에 대한 의결권을 가졌던 대전부회는 동 3월 전시체제에 부응하기 위한 익찬부회(翼贊府會)를 선언한 상황에서 부민의 이해관계에 영향을 지적하면서도 원안을 확정, 가결하였다.

#### □ 주제어

토지평수할, 지방재정, 대전, 면협의회, 읍회, 부회

## I. 머리말

일제시기 대전은 1904년 경부선철도가 부설되기 시작하면서 이주한 일본인들이 정착하여 식민당국의 전폭적인 지원을 받으면서 발전한 도시로 인식되어 있다. 실제 1910년 군청이 회덕에서 대전 쪽으로 옮겨지고, 1914년 행정구역 통폐합 후 대전군의 중심지가 된 대전면이 1917년 지정면이 되면서 대전의 식민도시로의 발전은 빠르게 진행되었다. 또한 대전

은 일제의 지방제도 개정을 변모를 잘 보여주는 곳으로 1920년 지정면으로써 자문기관인 면협의회가 설치되었고, 1930년대 읍면제 실시에 따라 의결기관인 읍회, 1935년 10월 부로 승격하여 부회가 설치되었다. 이에 대전은 일제의 지방제도 개정에 따른 식민지 지방 지배정책의 양상을 전반적으로 확인할 수 있는 곳이기도 하다.

본 연구는 일제시기 대전지역의 이러한 특성에 주목하여, 식민도시 대전을 만들어나갈 예산의 성격과 그에 대한 자문·의결권을 가졌던 기관이 그 예산과 관련된 사항을 결정하는데 어떠한 역할을 하였는지를 밝히고자 하였다. 이에 예산과 관련하여 지방단체의 사업비 세입 중 일제시기 도시개발과 관련한 지방세목(地方稅目)인 토지평수할(土地坪數割)의 도입과정과 그 내용, 이에 대한 자문·의결기관의 논의 양상 등을 확인하여 일제시기 자문·의결기관이 지방 예산 결정 과정에서 어떠한 역할을 하였는지 확인하고자 한다.

일제시기 자문·의결기관의 표면적인 핵심 업무는 해당 지역 예산에 대한 자문·의결이다. 그러나 지금까지 일제시기 자문·의결기관에 대한 연구는 주로 기관의 성격 파악을 위해 제도사·지배정책사적 측면에서 기관의 등장<sup>1)</sup>, 인적구성<sup>2)</sup>, 지역 현안 및 식민지 권력과의 관계적 측면<sup>3)</sup> 등

1) 손정목, 『한국지방제도·자치사연구』 상·하, 일지사, 1992.

2) 일제는 통치·지배정책에 대한 협력세력 확대를 위한 방편으로 자문·의결기관을 설치하였고, '지역명망가', '지역유력자'로서 필요에 의해 이에 참여하기도 하고, 이를 통해 '지역유지층'을 유지해나가는 것으로 확인하였다.

김익한, 「1920년대 일제의 지방지배정책과 그 성격」, 『한국사연구』 93, 1996; 김익한, 「1930년대 일제의 지방지배와 면 행정」, 『한국사론』 37, 1997; 홍순권, 『근대도시와 지방권력』, 선인, 2010; 조명근, 「1920~30년대 대구부협의회·부회 선거와 조선인 당선자」, 『대구사학』 129, 2017; 주동빈, 「1920년대 평양부협의회 선거와 조선인 지역유력자의 '혈연-공간적'변동」, 『한국문화』 97, 2022.

3) 지역 현안 논의 과정에서 식민당국과의 권력적 마찰을 통해 조선인들이 무조건적으로 협력하지만은 않았고, 조선인 당선자들의 정책 비판이 대중 일반과 식민 당국의

이 주로 이야기 되어 왔다. 읍·면협의회에 까지 연구가 확대되어 가고 있는 가운데, 대표성에 한계는 있으나 일정 정치적 실천의 장의 역할을 하였고<sup>4)</sup>, 예산에 대한 논의 과정에서 읍민과 밀접한 관련이 있는 토목비나 권업 등에 대한 지역민의 의사를 반영하려는 정치적 면모를 보였다는 평가가 주목된다.<sup>5)</sup> 지방 예산과 관련하여서는 경성부와 부산부의 세출입 구조에 대한 연구가 확인된다. 세입과 관련하여 경성의 경우 경상부·임시부 운용, 부세(府稅), 보조금의 비중, 전시체제기 잡종세의 증가 등 원시적 수탈 등이 지적되었고<sup>6)</sup>, 부산의 경우 1926년 1차 세제개정 이후 부세의 확대, 1930년대 이후 부채의 증가 및 1940년대 전시체제하 세입규모의 확대 등이 거론되었다.<sup>7)</sup> 세출의 경우 경성부의 각종 부과 세목 및 비중의 내용은 확인된 바 있다.<sup>8)</sup> 다만 당시 지방세제(地方稅制) 개정<sup>9)</sup>에 따른 세목

---

정책 결정에도 다소 영향을 미쳤음도 확인하였다. 또한 이들은 공공이익과 자신의 이해가 충돌하는 경우 이들이 자신의 이해에 충실한 모습을 보여주었다.

김동명, 『지배와 저항, 그리고 협력 - 식민지 조선에서의 일본제국주의와 조선인의 정치운동 -』, 경인문화사, 2016; 김동명, 『지배와 협력』, 역사공간, 2018; 김윤정, 「1920년대 부협의원선거 유권자대회와 지역정치 형성-마산과 원산의 사례를 중심으로」, 『사림』 55, 2016; 김윤정, 「1920~1930년대 개성 '지방의회'의 특징과 인삼탕 논의」, 『역사연구』 37, 2019.

- 4) 허영란, 「일제시기 읍·면협의회와 지역정치-1931년 읍·면제 실시를 중심으로」, 『역사문제연구』 31, 2014.
- 5) 전성현, 「일제강점기 '민회가 있는 바를 표현'하는 장소로서의 읍회와 그 한계-김해 읍의 '지방통치'와 김해읍회」, 『지방사와 지방문화』 22(2), 2019.
- 6) 정태현, 「경성부 재정의 세입구성과 시기별 특징」, 『한국사학보』 24, 2006.
- 7) 김수빈, 「일제하 부산부 세입 구성 연구」, 동아대학교 석사학위논문, 2021.
- 8) 이명학, 「총동원체제기(1940~1945년) 경성부의 歲入構造 변화와 府稅 확대」, 『역사문제연구』 28, 2012; 이명학, 「총동원체제기(1940~1945년) 경성부의 세출 운영과 특징」, 『한국사연구』 159, 2012.
- 9) 크게는 제1차 1927년 영업세 등 신설, 제2차 1936년 제1종 소득세부가세 및 특별소득세부가세 증율, 부동산취득세부가세 등의 신설, 제3차 1940년 소득세 개정, 간접세 인상 등이며, 1929년 법인소득세부가세 및 특별소득세 신설 등, 1934년 일반소득세 창설 등, 1938년 지나사변특별세 부과 등이다.

변동의 역사성을 이해하기에는 어려움이 있다고 보여지는데, 이와 관련 면재정의 개편 과정 확인을 통해 일제가 식민지 경영비를 현지에서 조달하고자 하였다는 연구는 주목할 만 하다.<sup>10)</sup> 개별 지방세목과 관련하여서는 특별부과금·특별세에 대한 연구로 '수익세(收益稅)'와 '유흥세'에 대한 연구가 확인되는데, '수익세'에 대한 연구는 1920년대 경성부 도시계획 관련 식민당국과 지역정치의 측면에서의 수익세 제정의 과정에 대한 연구로 식민당국과 지역정치에 초점이 맞춰져 지방단체의 예산 측면에서의 지방세 논의라고 보기에는 어려움이 있고<sup>11)</sup>, '유흥세'에 대한 연구는 해당 세목 관련 전 시기적 추이를 살펴본 것으로<sup>12)</sup>, 음식점, 요리점, 예기치옥, 대좌부업 등接客업 및接客부 전체를 '유흥세'라는 명목 하에 종합적으로 다루다 보니 이들이 각각 특별영업세, 잡종세, 조흥세의 특별세 체제 하에서 어떻게 운영되었는지, 또 국세 영업세와의 관계 등이 분명히 드러나지 않은 측면이 있다. 한편, 대전의 도시 개발과 관련하여서는 일본인들의 도심 장악을 위한 1910년대 시가지 정비 추진 등을 통한 식민도시의 형성과정을 살핀 것<sup>13)</sup>과 대전도시계획의 주체로 재조일본인의 결속을 살펴본 연구<sup>14)</sup>가 확인되는데, 사업 추진의 재원에 대해서는 1915년 추진된 대동천 정비사업<sup>15)</sup> 외에는 언급되고 있지 않아 사업 주체 확인에 비해 부족한 감

---

조경준은 1934년, 정태현은 1936년을 제2차 지방세제 정리시기로 보았다(조경준, 「일제하 지방재정의 전개과정에 관한 연구」, 전남대학교 경제학과 박사학위논문, 1987; 정태현, 「경성부 재정의 세입구성과 시지별 특징」, 2006).

- 10) 정미성, 「1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미」, 『역사와 현실』 56, 2005.
- 11) 염복규, 「일제하 도시지역정치의 구도와 양상-1920년대 京城 市區改修 이관과 수익세 제정 논란의 사례 분석」, 『한국민족운동사연구』 67, 2011.
- 12) 이명하, 「일제시기 '유흥세' 운영의 추이와 특징」, 『한국사연구』 187, 2019.
- 13) 송규진, 「일제강점 초기 '식민도시' 대전의 형성과정에 관한 연구: 일본인의 활동을 중심으로」, 『아세아연구』 45(2), 2002.
- 14) 고윤수, 「1910년대 대전의 도시개발과 재조일본인사회」, 『도시연구』 28, 2021.

이 있다.

즉 일제시기 자문·의결기관의 핵심 업무가 예산과 관련된 것이었음에 불구하고, 자문·의결기관의 지방 예산에 대한 논의상이 충분히 확인되지 못한 것으로 보여지는 바, 그 논의상의 확인을 통해 일제시기 해당 기관과 지방예산의 성격을 규명하는데 일조하고자 한다. 또한 이는 일제시기 도시 개발 재원이 어떻게 마련되는지도 확인할 수 있는 한 방편이 될 수 있을 것이라 생각된다. 이에 본 글에서는 일제시기 세제개정에 따라 특별부과금, 특별세 형식으로 부과된 지방세목 중 토지평수할에 대하여 이 세목의 지방세제의 항목으로써의 도입 과정과 개정 내용, 구체적으로 어떠한 사업에 어떠한 내용으로 사용되게 되는지를 살펴보고자 하며, 특히 이 세목에 대해 자문·의결의 권한을 갖는 기관이 해당 세목을 지역 사업에 도입·적용하는 과정에서 거치는 논의 내용을 분석하여 일제시기 자문·의결기관이 지방 예산 결정 과정에서 어떠한 역할을 하였는지에 대해서도 밝혀보고자 한다.

## II. 1920년대 대전면의 치수 및 하수공사와 토지평수할 (土地坪數割)의 도입

### 1. 대전면의 도시계획과 치수 및 하수공사의 실시

경부, 호남 양선의 분기점이 되면서 도시로서의 대전의 중요성이 더

---

15) 田中麗水, 『朝鮮大田發展誌』, 1917, 134쪽(송규진, 2002, 220쪽; 고윤수, 2021, 121쪽 재인용).

욱 부각되었다. 1910년대 중반부터 신시가지를 중심으로 한 도시 정비 사업을 추진하였던 대전은 1920년대 초반부터 다시 본격적으로 도시계획을 추진하였다. 당시 대전의 중요 문제로 대두한 것은 면구역 확장과 함께 시가(市街)를 관통하는 대전천(大田川) 및 대동천(大東川)과 관련한 치수·하수공사였다. 1921년 6월 대전면에서는 대규모 치수·하수공사의 계획을 발표하였다. 대전 시가 중심을 관통하고 있던 대전천 및 대동천이 현 시가와 지형상 대차가 작아 항상 범람의 문제가 있었으므로 장래 시가 확장 등의 불안 요소를 해소하고자 한 것이었다. 제1, 제2 대동천(大東川)을 상류에서 도수장(屠獸場) 부근으로 합류하게 하여, 소제호(蘇堤湖) 부근을 거쳐 성남천(城南川)과 합해 대전천(大田川)으로 들어가게 하는데 공비(工費) 23만원, 대전천 하저(河底) 준설, 호안(護岸) 제공비 16만원, 대사리(大寺里), 발암리(鉢岩里) 양천(兩川) 개수(改修) 공비 약 8만원의 총합계 47만원의 사업이었다. 이 중 국고보조금 30만원, 지방비보조금 10만원, 나머지 7만원은 면부담으로 계획하였다.<sup>16)</sup> 그러나 대전의 시가지 계획의 핵심인 하천개수공사는 동년 8월 국비 축소를 사유로 중지하기로 하고, 제1, 2 대동천의 호안공사만을 하겠다고 발표하였다.<sup>17)</sup> 사업은 계속 추진되어 1924년 4월 호안공사와 치수공사, 시가지 매립공사까지 총공비 36만원으로 국고 보조 24만원, 지방비 4만 5천원, 잔액 7만 5천원은 면비 부담으로 공사 신청을 계획하였다.<sup>18)</sup> 그러나 사업은 예산문제를 두고 계속 진행이 되지 않아 1925년 대전면은 다시 총공사비 58만 5천원 중 국고보조 1/2, 도지방비 1/4, 면부담 1/4로 인가 신청을 추진하였는데, 충남 도당국은 보

16) 《東亞日報》, 1921년 6월 21일, 〈大田市街計劃經費〉.

17) 《東亞日報》, 1922년 8월 13일, 〈大田河川改修中止〉.

18) 공사 관련 상세내용은 대전천 호안연장공사비 5만원, 대동천 하신(河身) 변경공사비 23만원, 대사천 하신변경공사비 2만 3천원, 발암천 하신공사비 5만 7천원이다. 《京城日報》, 1924년 4월 13일, 〈大田面の補助申請, 大田川護岸工事其他に關して〉.

조비의 지출을 거절하였다. 이에 동 6월 4일 대전면에서는 관계 각 사회 단체를 망라한 협의회를 개최하여 1921년부터 추진을 시작한 치수·하수 공사를 더 이상 미루는 것은 불가하다고 결의하고, 면협의회원 및 학교조합원측에서 5명, 각 구(區)에서 1명씩 진정위원을 선정하여 총독부 교섭을 결정하였다.<sup>19)</sup> 결과 1926년 1월 충남도평의회에서 대전면 치수·하수공사 보조에 대한 예산안이 계상되었지만, 대전측 의원 2명을 제외한 거의 전 지역의 의원들의 반대로 지원이 무산되었다. 충남도평의회는 재조사의 필요 등을 사유로 위원회 설치를 결의하였는데, 사실상 반대의 이유는 충남도평의회 안의 지역적 갈등이 컸다. 도청 이전을 문제를 두고 대립하고 있었던 공주 지역 출신 의원의 경우 공주 부근의 금강교 설비를 먼저 지원한 후 대전면 공사를 보조하는 것이 순서라고 주장하였고, 홍성 지역의 의원은 지역 간 개발 형평을 문제로 삼아 보조에 반대하였다.<sup>20)</sup>

대전은 1926년 11월 도시계획위원회를 개최하여 신규안을 작성하였다.<sup>21)</sup> 해당 사업에 대한 국고보조는 1927년 3월 허가되었다.<sup>22)</sup> 1927년 2월 26일자 충남도지사가 요청한 보조 신청<sup>23)</sup>에 대한 답변으로, 1926년도 공사분부터 연합로 소급 보조한다는 내용이었다. 여기에는 대전역 안의 배수로 신설, 신대동천과 철도선로와의 교차점의 구조, 군시제사공장

19) 《東亞日報》, 1925년 6월 8일, 〈治水下水問題 目的을貫徹키로針決定〉.

20) 《東亞日報》, 1926년 1월 26일, 〈忠南道評議會〉.

21) 《朝鮮日報》, 1926년 11월 8일, 〈新規案을得한大田都市計畫〉.

22) 조선총독→대전면, 「(指令案) 大田治水下水改修工事施行竝國庫補助ノ件」, 『대전치수및하수개수공사시행및국고보조서류』, 1927년 3월 15일.

대전면의 사업계획에 속해있는 대전천(大田川)이 지정하천(指定河川)에 속해 있었기 때문에 河川取締規則(1914년 4월)에 따라 총독부의 허가를 받아야 했다.

《朝鮮日報》, 1925년 1월 26일, 〈朝鮮治水事業 爲先十四河川에〉.

23) 忠清南道知事→조선총독, 「(忠南土 第204號) 大田治水下水工事補助申請ノ件 副申」, 『대전치수및하수개수공사시행및국고보조서류』, 1927년 2월 26일.



(郡是製絲工場) 안 배수로 교체도 추가 설계 조건으로 요구되었다.<sup>24)</sup> 이 최종 공사에 대한 보조가 결정되기 전에 먼저 대전면의 원 공사 설계 변경 신청이 있었다. 대전면은 1917년 홍수 상황을 기준으로 설계된 이전 설계에 1925년의 홍수 상황을 대입하면 홍수를 막지 못할 위험이 있다고 하여 변경을 신청하였다.<sup>25)</sup> 이에 따라 원 설계안대로 대동천을 대전천에 합류시키는 것은 무리로 대동천을 시가 뒤로 우회시켜 성남천(城南川)과 합하여 대전 시가를 피해 대전천 하류로 방류시키는 것으로 변경 신청하였다.<sup>26)</sup> 대동천과 성남천의 대전천 하류 방류, 하수공사의 일부 및 발암리 천 개수 부분을 계획에서 제외, 국고보조금은 5개년에 걸쳐서 보조하겠지만 사업은 신속성을 요하는 것이므로 면부과금을 증가시켜서 3개년으로 시행하고, 나머지 2개년에는 해당 연도의 보조금을 교부 받아 차입금을 정리하는 것으로 하여 공사 변경이 승인되었다. 공사에서 배제된 부분은 추가로 예산을 지원할 가능성이 없고, 경비를 최대한 절감하여 가능하면 실시하도록 하라는 지침이었다.<sup>27)</sup> 시가를 중심으로 치수·하수공사를 진행하고, 예산문제로 원 계획 변경 후 제외된 지역까지 있었지만, 시가의 중요 부분인 대전역이나 1925년 6월 분공장(分工場)을 대전에 건축하기 시작한 군시제사공장과 같은 중요 시설에 대한 공사는 부대조건을 붙여서 공사를 실시하도록 하였다.

24) 內務局長→대전면장, 「(通知案) 大田治水及下水工事本日工事條件」, 『대전치수 및하수개수공사시행및국고보조서류』, 1927년 3월 15일.

25) 토목관련 사업의 국고보조 신청은 地方土木費國庫補助規程(『朝鮮總督府官報』 第1256號, 1916년 10월 9일)에 따름.

26) 대전군 대전면장 白石鐵二郎→조선총독 자작 齊藤實, 「(大田庶 第580號) 大田治水及下水改修工事計劃變更承認申請」, 『대전치수및하수개수공사시행및국고보조서류』, 1927년 2월 24일.

27) 조선총독→대전면, 「(指令案) 大田治水及下水工事計劃變更承認ノ件」, 『대전치수및하수개수공사시행및국고보조서류』, 1927년 3월 4일.

## 2. '수익자부담(受益者負擔)' 문제의 대두와 대전면협의회의 수익지(受益地) 특별부과금 결정

1927년 3월 치수·하수공사의 사업변경 신청 당시 부과된 면부담 재원으로 수익지(受益地)에 대한 특별부과금의 부과가 모색되게 된 과정은 다음과 같다.

1920년대 일본 시정촌(市町村)의 특별세 중 평수를 표준으로 하는 세목(稅目)으로 건물평수할과 평수할이 있었다. 건물평수할은 가옥세의 일종으로 건평을 표준으로 하여 건물 소유권자에게 부과하는 홋카이도(北海道) 특유의 특별세였고, 평수할은 시내 관유 도로부지를 점용하여 건설하는 건조물에 대해 그 점용하는 도로부지의 평수를 표준으로 하여 등급별의 율에 의해 부과하는 오사카시(大阪市) 특유의 특별세였다. 1920년대 초 부산에서 부과되기 시작한 토지평수할<sup>28)</sup>은 건물평수할보다는 도로 사용과 관련된 후자의 평수할과 가깝다고 할 수 있지만, 실제 조선에서 운용된 토지평수할은 일본 특별세제의 평수할과는 차이가 있었다. 평수를 표준으로 한다는 점에서 이름을 같이 하였을 뿐, 실제 조선에서 운용된 토지평수할은 일본의 도시계획법과 도로법 하에서 부과된 '수익자부담(受益者負擔)'에 가깝다고 할 수 있다.

1888년 도쿄시구개정조례(東京市區改正條例)를 모범으로 하는 일본의 도시계획법은 1919년 4월 법률 제36호 발표되어, 동년 11월 칙령 481호로 1920년 1월 1일 시행이 결정되었다.<sup>29)</sup> 위 도시계획법 제8조에 따르면 공공단체는 제4조의 위원회 비용 또는 제6조의 도시계획사업의 집행에 필요한 비용에 충당하기 위해 특별세<sup>30)</sup>를 부과할 수 있는 것으로 하였다.

28) 《東亞日報》, 1922년 3월 22일, 〈부산부협의자문안〉.

29) 池田宏, 『都市計画法』, 『都市計画法制要論』, 1921, 附錄 2쪽.

30) 지조할, 국세영업세할, 영업세, 잡종세, 가옥세, 기타 칙령으로 정하는 것으로 하였다.

수익자부담은 도시계획법 제6조에 따른 것으로 주무대신이 필요하다고 인정할 때는 칙령(시행령 9조 10조)이 정하는 바에 의해 도시계획사업으로 현저하게 이익을 받는 자로써 그 받는 이익의 한도에서 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있는 것으로 하였다.<sup>31)</sup> 이 수익자 부담은 도로의 신설, 확축, 개수 포장 및 하수도 사업과 운하의 신설 등의 공사로 인해 현저하게 이익을 얻는 자에게 특별 과징되는 것이었다.<sup>32)</sup>

조선에서도 1920년대 초반부터 경성, 부산 등을 중심으로 도시 개발 사업을 '도시계획'이라는 명목 하에 추진하기 시작하였고, 이에 1922년 말 도시계획령의 초안까지 마련하고 1923년 초에 발표 실시하려고 하였다. 당시 조선에서는 도시계획령 실시에 대해 거액의 자금을 요구하는 도시계획의 통일성 있는 추진을 위한 도시계획령 발표의 급속한 추진을 주장하는 도시계획령 급시론자와 조선의 도시 발전상이 도시계획을 추진하기에는 무리라는 시기상조론자가 대립하고 있었고, 1922년 말 전자가 우세해 지면서 80조에 달하는 법조문의 초안을 마련하였다.<sup>33)</sup> 그러나 이때 조선에서 도시계획령은 실시되지 않았다. 1924년 8월 토목부(土木部) 당국은 경성, 부산, 평양, 대구 등의 도시계획에 대해 조사 중임을 밝히면서, 도시계획령의 초안이 계속 내무국 심의 중으로 실시가 불투명함을 밝혔다. 이유는 예산 긴축이라는 경비 문제였다.<sup>34)</sup> 경비문제를 제기하면서 토목 당

31) 池田宏, 「都市計劃法」, 附錄 1쪽.

32) 1920년대 중반 일본 도시계획법에 기초하여 수익자부담을 부과한 시는 東京, 大阪, 京都, 神戸 및 名古屋 등의 5도시, 또 도로법에 의해 이를 부과한 것은 東京, 大阪, 京都, 函館, 前橋, 高崎, 豊橋, 岡崎, 四日市, 岐阜, 岡山, 門司 및 佐世保 등의 13 도시였다.

田中廣太郎, 『地方稅制講話』, 良書普及會, 1927, 120~121쪽.

33) 《東亞日報》, 1922년 12월 23일, 〈都市計畫令草案, 全文八十條 來三月頃 公布乎〉.

34) 1924년 토목 당국의 도시계획령 미실시 찬반론에 대한 설명은 경비문제로 국한되었다. 시기상조론자는 경비난을 들어 반대하였고, 급시론자들은 발전초기 상황이므로 적은 비용으로 편리하게 실시할 수 있다는 것이었다.

국은 수익세 부과 가능성을 제기하였다. 부산, 마산 등지에서는 이미 실시되고 있었고, 경성도 본정통 포장공사 때 수익자들로부터 공사비의 1/3을 기부받은 것이 유사한 사례로 부과 방법, 징세율 등이 결정된다면 구체적인 실시할 수 있을 것으로 보았다. 부산은 토지평수할<sup>35)</sup>, 마산은 토지증가세(土地增價稅)<sup>36)</sup> 라는 명목으로 이미 특별세로 수익세를 부과하고 있었고, 경성도 수익세 부과가 가능할 것으로 타진하고 있었던 것이다. 그러나 경성의 '수익자부담' 제도의 실시는 여의치 않았다.<sup>37)</sup> 1926년도 말부터 도로와 하수도 공사에 대하여 수익자부담 제도를 실시할 것을 예상하는 여론이 형성되었으나, 1927년도 초 공사비용의 1/2에서 1/4에 이르는 세액의 과도한 부담과 이를 일시에 부담하게 하는 것은 소유자의 재산가

《東亞日報》, 1924년 8월 30일, 〈建築取締規則 改正計劃(土木部當局談)〉.

35) 1924년 토지평수할조례의 개정 사실이 확인됨.

「(地第868號)부산부특별세토지평수할조례증개정에관한조례발포의건보고」, 『목포대구부산마산각부조례』, CJA0002877, 1924년 8월 30일.

36) 토지증가세는 도시계획, 시가지 정리 등으로 지가(地價)가 상승한 것에 대해 부과하는 세금으로 일본에서는 도시계획법 제정 당시 부과가 논의되었지만, 국민 생활상 중대 안건이기 때문에 도시계획법 기반 칙령만으로 처리하기에는 문제가 있고 각지의 유지, 부호 계층의 반발로 실시되지 못하였다. 일본에서는 극심한 재정난을 겪게 되는 1930년대 중반에 이르러서야 실시하였다.

「부조례발포보고의 건」, 『목포대구부산마산각부조례』, 1924년 2월 25일.

田中廣太郎, 『地方稅制講話』, 良書普及會, 1926, 101면.

《東亞日報》, 1925년 8월 31일, 〈土地增加稅 今回は全然不着手〉; 《朝鮮日報》, 1936년 5월 9일, 〈新內閣財政政策의 動向(二九) 物論에 오르는 增稅案의 內容〉.

37) 염복규는 1920년대 경성의 '수익세' 실시가 불가했던 것은 시구개수를 주로 시행해야 할 지역은 조선인 중심지인데 당시 조선인에게는 수익세를 부담할 만한 능력이 없었고, 결국 이러한 상황이 일본인이 토지를 다 차지하게 되는 상황을 야기할 것에 대한 조선인 도시계획위원회 위원의 반대였는데, 이는 또 조선인 위원의 민족적 성향에서라기보다는 도시개발 확대에 비판적인 총독부의 의향을 간파한데에 따른 것이라고 보았다.

염복규, 「일제하 도시지역정치의 구도와 양상-1920년대 경성 시구개정 이관과 수익세 제정 논란의 사례 분석-」, 『한국민족운동사연구』 67, 2011.

치를 상실하게 하는 것이라는 이유로 반대가 심해졌던 것이다.<sup>38)</sup> 경성은 1929년 3월 다시 수익세 부과 문제가 제기되어 실시되는 듯하였으나, 결국은 실시되지 못하였다. 경성부협의회에 부의된 수익세조례는 전원위원 부탁으로 넘겨져 8월까지 심의를 계속하여, 동 9일 통과로 시행될 것 같았으나 결국은 1930년 11월 불인가되었다.<sup>39)</sup> 경성의 이러한 상황과는 별개로 원래 일본에서 도시계획특별세로 부과되었던 '수익자부담'은 토지평수할, 토지증가세라는 명목으로 조선의 각 지역에서 부과되었다. '수익자부담'이라는 명목에 대한 저항을 피해 1928년 군산부<sup>40)</sup>, 원산부<sup>41)</sup>, 1929년 대구부<sup>42)</sup>, 신의주부<sup>43)</sup> 등에서 토지평수할조례를 발표하였다.

대전면은 1927년 3월 치수 및 하수공사의 사업 변경 신청을 하면서 특별부과금으로 수익지에 대한 부과를 하여 사업 재원을 확충하겠다는 계획을 제출한 바 있다. 토지평수할이라는 명목(名目)을 붙이지는 않았지만 대전면측에서 사업변경 신청을 하면서 면부담 재원 및 상환 방법을 제시한 가운데 수익지(受益地)에 대해 특별부과금 5,850엔(円)을 제시하였

38) 《中外日報》, 1927년 3월 6일, 〈論說: 收益者負擔案反對의 理由〉.

39) 경성부협의회 부의 초기에는 영리사업으로 건물을 이용하지 못하고 주택으로만 사용하고 있는 경우 부담이 크고, 일본인 피해도 있지만 조선인이 특히 피해가 크다 하여 찬반 논쟁을 하고 의원 사퇴까지 있었으나, 점차 부협의회에서는 경성부 사업을 사유로 인가를 요청하였고 결국은 총독부 내무국에서 불경기를 사유로 승인을 불가하면서 철회되었다.

《東亞日報》, 1929년 3월 31일, 〈道路受益稅上程 議論百出로 騷亂〉; 《東亞日報》, 1929년 5월 9일, 〈原案은 억지 通過나 進退維谷의 府當局〉; 《朝鮮日報》, 1929년 8월 12일, 〈京城府收益稅條例成立〉; 《朝鮮日報》, 1930년 11월 11일, 〈收益稅案 畢竟不認可〉.

40) 「(報告例第6號) 부조례발포보고」, 『경성인천개성군산각부조례』, 1928년 2월 2일.

41) 「(咸南地第247호) 부조례발포보고」, 『신의주원산함흥청진각부조례』, 1928년 2월 8일.

42) 「대구부특별세토지평수할조례」, 『목포대구부산마산각부조례』, 1924년 8월 30일.

43) 「(平北地第741號) 신의주부토지평수할조례발포보고」, 『신의주원산함흥청진각부조례』, 1929년 11월 15일.

다. 치수공사에 대해서는 대(垓), 답(沓), 전(田)에, 하수공사에 대해서는 대와 가옥(家屋)에 부과하는 것으로 계획하였다.<sup>44)</sup> 그 부과 계획이 협의회 자문사항을 통해 확인되는 것은 1927년 9월에 이르러서이다. 1927년 9월 17일 대전면협의회에서는 제15호로 ‘대전치수 및 하수공사비 충당을 위한 차입금에 관한 것’을 자문하였다. 본 자문사항은 치수 및 하수계획 변경에 대한 예산경정과 세입·세출 예산에 대한 2월 24일 동 협의회 찬성으로 사업의 변경 신청의 인가를 받은 후 예정의 공사비를 차입하려는 것이었다. 이 날 회의에서 면당국에서는 원래 차입금의 상환 재원으로써 일반면경비 외 치수 및 하수공사에 몽리지(蒙利地) 및 몽리지의 토지, 가옥에 까지 부과하려고 계획했던 사실을 밝히고, 공비(工費)의 관계상 예정된 공사를 다 진행하지 못하고 공사를 나누어 진행하는 관계 상 공사 진행 상황에 따라 부과 여부를 결정하겠다고 밝혔다. 다만 이번에는 부과하지 않지만, 치수 공사로 본정(本町) 2정목(丁目)은 수해를 면하는 것이 확실하므로 수익지로서 부과함이 타당하며, 하수의 개수(改修)를 하여 이에 대한 수익지가 생기면 그 때에 부과하는 것이 적당하다고 결론지었다.<sup>45)</sup> 대전면협의회원들은 이에 대해 아무런 이의 없이 동의하였다.

### 3. 대전면 시행 특별부과금 토지평수할의 내용과 면협의회의 역할

#### 1) 면의 부과금 체계

일제시기 면은 그 필요 경비를 부과금 징수를 통해 충당하였다. 1913년 조선총독부령 제16호 「면경비부담방법(面經費負擔方法)」에 따라 호별할

44) 대전군 대전면장 白石鐵二郎→조선총독 자작 齊藤實, 「(大田庶 第580號) 大田治水及下水改修工事計劃變更承認申請」, 1927년.

45) 「대전면소화2년도세입세출예산추가경정의견(회의록첨부)」, 『지정면세입세출예산서(경기충남충북)』, 1927년.

(戶別割), 지세부가세(地稅附加稅)를 부과할 수 있었다.<sup>46)</sup> 지세부가세는 지세를 납부하는 자에 대하여 부가하는 세금이었기 때문에 지세의 부과가 없는 지방에서는 도장관의 허가를 받아 다른 종목을 두어 이에 대신할 수 있었다. 외에 면주인(面主人), 면하인(面下人)의 수당, 급료를 위해 부윤, 군수의 허가를 얻어 현품(現品)을 부과할 수 있었다. 1917년 6월 면제(面制)가 실시되면서, 조영물(造營物) 사용에 대한 사용료, 개인 사무 수수료, 부과금, 부역현품을 부과 징수할 수 있게 되었다. 부과금, 기타 면에 속한 징수금은 지방비(地方費) 징수금 다음으로 선취(先取) 특권을 갖고, 추징 및 환부에 대해서는 국세의 예에 따랐다.<sup>47)</sup> 같이 발표된 「면제시행규칙」에 따르면, 부과금으로 부과하는 것은 지세할(地稅割) 혹은 시가지세할(市街地稅割), 호별할(戶別割), 특별부과금이었다. 특별부과금은 별도의 과목(課目)을 두고 부과할 필요가 있을 때 부과하는 것으로, 영업할(營業割), 잡종할(雜種割) 등이 이에 해당하였다. 특별부과금, 사용료 혹은 수수료를 신설, 증액, 변경하는 때에는 총독의 인가를 받고, 인가를 받은 즉시 공고하는 것으로 하였다.<sup>48)</sup> 1922년 면제시행규칙 개정으로 도장관의 인가 사항 중 묘지(墓地), 화장장(火葬場), 도장(屠場), 수피건조장(獸皮乾燥場), 도선(渡船) 사용료, 수수료의 신설, 증액이 추가되었다.<sup>49)</sup> 1927년은 1926년

46) 「面經費負擔方法(朝鮮總督府令第16號)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1913년 3월 6일; 「面經費負擔方法中改正(朝鮮總督府令第20號)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1914년 3월 16일.

47) 「面制(制令第1號)」, 『朝鮮總督府官報』 第1454號, 1917년 6월 9일.

48) 기본재산의 설치, 관리 및 처분, 적립금곡(積立金穀) 등의 설치, 관리 및 처분에 관한 일(적립 목적으로 처분하는 경우는 제외), 부동산의 처분, 기부 혹은 보조(補助), 세입세출 예산으로 정한 것 외 새로 의무를 부담하거나 권리를 포기하는 경우는 도장관의 인가를 받는 것으로 하였다.

「面制施行規則(朝鮮總督府令第34號)」, 『朝鮮總督府官報』 第1454號, 1917년 6월 9일.

49) 「面制施行規則中改正(朝鮮總督府令第24號)」, 『朝鮮總督府官報』 第2873號,

설치된 조선총독부 내에 설치된 세제조사위원회의 세제정리의 결과가 반영된 해로 동 3월 부과금에 영업세할(營業稅割)이 추가되었다.<sup>50)</sup> 국세 영업세가 신설되어 영업할이 폐지되고, 영업세할의 신설과 특별영업세할의 설정이 가능했다. 동 5월 도장관의 인가를 받아야 하는 항목에 욕장(浴場), 시장(市場), 건건장(乾繭場)이 추가되었고,<sup>51)</sup> 동 11월 계속비를 정하거나 변경하는 것이 추가되었다.<sup>52)</sup> 면은 이상의 지방세제의 체계로 경비를 충당하였는데, 특별부과금은 호별할, 지세할 등 주요 지세로 운영비가 충당되지 않을 때 총독의 인가를 받아 부과할 수 있는 추가적 과세였다.

사실상 특별부과금은 확정되어 있는 과세가 아니었기 때문에 면당국이나 협의회의 자문, 협의 과정에서 변동이 있을 수 있는 부분이었다. 항목과 액수가 고정적으로 정해진 것이 아니었기 때문에 협의회의 논의에 따라 달라질 수 있는 부분이 있어 의원들의 경우 이 부분에 대해서는 적극적인 의견 피력을 하는 경우가 많았다.

## 2) 대전면에서 실시한 특별부과금 토지평수할의 내용과 면협의회의 자문

대전면은 1929년 3월 전체 6조의 대전면토지평수할부과징수규정(大田面土地坪數割賦課徵收規程)을 조선총독 앞으로 인가 신청을 하였다.<sup>53)</sup> 1927년 3월 당시에는 특별부과금 부과에 대한 결정이 있었을 뿐,

---

1922년 3월 14일.

50) 「面制施行規則中改正(朝鮮總督府令第29號)」, 『朝鮮總督府官報』 號外1, 1927년 3월 31일.

51) 「面制施行規則中改正(朝鮮總督府令第51號)」, 『朝鮮總督府官報』 號外, 1927년 5월 28일.

52) 「面制中改正ノ件(制令第15號)」, 『朝鮮總督府官報』 第257號, 1927년 11월 7일.

53) 제1조 대전면 치수하수공사비의 차입 기채 상환비에 충당하기 위해 공사 시행에 의한 몽리지(蒙利地)에 대해 1929년도부터 1946년도까지 18년간 매년도 토지평



공사 진행 상황 등과 관련하여 수익지에 대한 특별부과금의 내용이 확실하지 않았다. 특별부과금의 부과 및 내용이 확실해진 시기는 1929년 3월이었다. 대전면은 수익지에 대한 평수할 부과를 인가 받기 위해 ‘토지평수할부과징수규정’을 협의회에 자문하였다.<sup>54)</sup> 이때 부과되는 토지평수할은 대전면 치수 및 하수공사의 기채비용 13만 7천원과 공사 중 융통자금으로 차입한 단기채 19만 4천원을 매년 7,615원 97전씩 1929년부터 1946년까지 18년의 부과 계획이었다.<sup>55)</sup> 당시 대전의 지가(地價) 및 이에 대한 평수

수할을 부과함.

앞항의 몽리지는 면장이 이를 정함.

제2조 토지평수할은 토지소유자로부터 이를 징수함. 단 채권(債權) 또는 질(質)의 성질을 갖는 전당권의 설정이 있는 토지에 대해서는 채권자 또는 전당권자로부터, 20년 이상의 존속기간을 정하고 있는 지상권(地上權)을 목적인 토지에 대해서는 지상권자로부터 이를 징수함.

전항의 소유자, 채권자, 전당자, 지상권자란 토지 대장에 등록되어진 자(毛ノ)를 이룸.

제3조 토지평수할은 다음의 과율에 의해 이를 부과함.

대(垧) 1평에 대해 3전(錢) 이내, 답(沓) 1평에 대해 1전 이내, 전(田) 1평에 대해 5리(厘) 이내

제4조 다음에 게재하는 토지에 대해서는 토지평수할을 부과하지 않음. 단 국유를 제한 외 유료의 차지(借地)는 이 한정에 두지 않음.

1. 국유의 토지
2. 국가 또는 공공단체에 공용 또는 공공의 용도로 제공하는 토지
3. 사사지(社寺地), 검사소(檢査所), 교회당(教會堂), 사립학교(私立學校)의 부지

제5조 토지평수할의 납기한 전 토지의 소유권 또는 채권, 전당권 혹은 지상권의 이전이 있는 경우, 미납의 부과금은 현재 소유권 또는 채권, 전당권 혹은 지상권을 설정한 자로부터 징수하는 것으로 함.

제6조 토지평수할의 부과, 징수에 대해서는 지세(地稅)의 례의 의함.

부칙(附則)

본 규정은 19 년도부터 이를 시행함.

대전군 대전면장 白石鐵二郎→조선총독 山梨半造, 「(大田 第1470號) 大田治水及下水改修工事計劃變更承認申請」, 1929년 3월 29일.

54) 「대전면소화4년도예산에관한건」, 『지정면예산서(1929년도)』, 1929년 3월 25일.

할 부과율은 다음과 같았다.

〈표 1〉 1929년 당시 대전 지가 및 평수할 부과율

종목	지가(円)	비고	평수할 부과율
전(田)	0.30	29만 100평, 지가(地價) 8만 7천엔	5리(厘) 이내
답(畓)	0.48	54만 3천평, 동(同) 26만 천엔	1전(錢) 이내
대(垓)	2.00	25만 7천평, 동 51만 8천엔	3전 이내

각 지목(地目)에 대한 평수할 부과율을 보면 지가에 비해 대(垓)가 다소 저율인 것을 확인할 수 있다.<sup>56)</sup> 이에 대해 대전면에서는 당시 대전면의 상황이 가옥 증가 추세로 답과 전이 대로 바뀌고 있는 것을 반영한 것이라고 밝혔다. 또한 각 지목에 대해 등급을 설정하지 않고 일괄 부과하는 것으로 하였는데, 그 이유는 제방이 무너지면 갑을(甲乙) 구분없이 같이 피해를 입기 때문이라고 설명하였다. 한편, 당시 본 공사의 수익지는 본정(本町) 1~3정목(丁目), 춘일정(春日町) 1~3정목, 영정(榮町) 1~2정목, 서정(西町), 대흥정(垓興町) 등으로 보았다. 대전면은 이 중 본정 1정목의 일부와 본정 2정목은 하수공사가 진행 구역이므로 공사 진행 상황을 보아서 수익 지역에 편입시키는 것으로 하여 부과 대상에서 제외하였다. 반면 춘일정 3정목, 대흥정, 서정, 영정 2정목(원 외남면 구역)과 영정 1정목 등은 후일 홍수 기준은 연도를 정정하여 공사 변경 신청을 하였지만 수익지를 결정하는데 있어서는 1917년 수해를 입은 지역에 추가 공사를 한다고 하여 특별부과지역으로 편입시켰다.<sup>57)</sup>

55) 내무국장→충청남도지사, 「(通牒案) 대전면특별부과금토지평수할 신설의 건」, 『면 특별부과금관계서류철』, 1929년 10월.

56) 각 지목을 동일 단위인 전(錢)으로 환산하면 대략 전은 600전에 1전, 답은 480전에 1전, 대는 666전엔 1전을 징수하는 부과율이다.

57) 대전군 대전면장 白石鐵二郎→조선총독 山梨半造, 「(大田 第1470號) 大田治水及下水改修工事計劃變更承認申請」, 1929년 3월 29일.

토지평수할 부과에 대한 인가를 받기 위한 협의회는 1929년 3월 27일에 행해졌다. 동 25일에 협의회가 소집되었으나 협의회들이 내용 숙지를 위해 2일간의 휴회를 요청하여, 실제 논의는 27일에서야 가능했다. 이날 자문 사항은 1929년 대전면 세입세출 예산에 대한 사항과 함께, 1929년 2월 개정된 면제시행규칙<sup>58)</sup>에 따라 각 세의 부과율에 대한 논의가 함께 이루어졌다.<sup>59)</sup>

앞서 면장이 인가 신청 당시 제시한 면당국의 토지평수할의 과율 결정의 근거나 각 지목에 대한 등급을 설정하지 않은 이유, 수익지 결정의 표준 등을 보면, 해당 세목이 과세되었을 때 납세와 관련하여 면민들에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 내용들이 많이 들어 있었으나 협의회원들은 당시 이 세금의 부과와 공정성이나 형평성에 크게 관심을 기울이지 않았던 것으로 확인된다. 1946년까지라는 과세기간이나 각 지목 안에 등급을 설정하지 않고 같은 지목이라고 하여 균등 부과를 하는 것에 대해서 문의를 하였을 뿐, 문제제기를 하지 않았고, 아무 이견 없이 원안대로 가결 확정하였다. 이 날의 회의 내용을 보면, 1929년 2월 개정된 면제시행규칙 중 소득세할과 특별소득세할의 내용을 문의하는 등 의원들의 지방세제에 대한 이해도가 높은 것으로 보이지는 않는다. 그러나 이들이 실제 과세에 대한 이해도가 낮고, 과세의 사적인 이해관계 등에 무관심했는가 하면 그렇지 않은 것으로 보인다. 신화월루(新花月樓)를 운영했던 구로다 야스지(黒田尉市)<sup>60)</sup> 의원은 1927년부터 예기(藝妓)·창기(娼妓)·하녀(下女)

58) 1929년에는 지방세제에 부분적 개정이 이루어졌다. 면부과금과 관련하여서는 시가지할을 대신하여 소득세할과 특별소득세할이 신설되었다.

「面制施行規則中改正(朝鮮總督府令第12號)」, 『朝鮮總督府官報』第629號, 1929년 2월 7일.

59) 「대전면소화4년도예산에관한건(대전군)」, 『지정면예산서(소화4년도)」, 1929년 3월 27일.

60) 忠淸南道 道警部補(1920~1921), 대전학교조합의원(1926) 등 역임, 1929년 7월

에 대한 잡종할(雜種割)에 대한 의견서를 제출하여 예창기 겸업자와 예기 전업자의 세율의 차등을 둘 것을 주장하였고<sup>61)</sup>, 이 날도 창기에 대한 과세는 지나치게 고율이라며 면당국에 조정을 요청했다.

토지평수할부과징수규정을 논의할 당시의 대전면협의회는 제3기(1926.11~1929. 11)에 해당한다. 협의회의 구성원을 살펴보면<sup>62)</sup>, 권석채(權錫采)<sup>63)</sup>, 김종성(金鍾聲)<sup>64)</sup>, 후루다 오토요시(古田乙吉)<sup>65)</sup>, 소우야 후지타로(草野富士太郎)<sup>66)</sup>, 구로다 등 상인 계층, 농기구 판매 및 관련 자금

11일 사망함.

『朝鮮總督府職員錄』(1920·1921); 《朝鮮新聞》, 1926년 6월 21일, 1929년 7월 13일.

- 61) 「대전면소화2년도세입세출예산의 건」, 『지정면세입세출예산서(경기충남충북)』, 1927년 3월 28일.
- 62) 佐藤惣太郎은 1927년 7월 28일 사망하였고, 田奈部庄吉이 부산으로 가서 총 10명이었다. 權錫采와 黒田尉市도 1929년 7월 당시 사망이 확인되며, 4기 선거가 얼마 남지 않았지만 면제시행규칙 제6조의 5항에 따라 9월 8일 보궐선거를 하였다. 당일 참석 의원은 本司義足, 黒田尉市, 古田乙吉, 三枝注連太郎, 中尾常次郎, 須須木權次郎이었다. 조선인 의원 權錫采, 金鍾聲은 병을 사유로, 末吉定十과 草野富士太郎은 여행을 사유로 불참하였다.  
《京城日報》, 1927년 7월 30일, 1928년 8월 4일, 1929년 7월 14일; 《朝鮮新聞》, 1929년 7월 13일.
- 63) 대전물산장려회 평의원, 산서보통학교 설립 진정위원(1923), 축산공진회 대전협찬회 여흥부(1928) 등을 역임함. 1926년 선거 당시 기록에서 시장측 인물(본정 2정목)로 확인된다.  
《每日申報》, 1923년 2월 11일, 1923년 4월 27일, 1926년 11월 14일; 《中外日報》, 1928년 8월 30일.
- 64) 미곡상(춘일정 2정목), 대전금융조합 평의원(1927) 등을 역임함.  
《每日申報》, 1926년 2월 7일; 《京城日報》, 1927년 4월 16일.
- 65) 선거 당시 기록에는 형무소 방면의 원조를 얻은 것으로 확인되나, 1924년 이후 古田商店(춘일정 2정목, 상자제조)을 운영한 것으로 확인된다.  
《京城日報》, 1924년 6월 1일, 1927년 1월 1일, 1931년 1월 5일, 1932년 1월 3일; 《每日申報》, 1926년 11월 14일.
- 66) 면협의회 1기(1920. 11~1923.11), 富士家(會席料理), 충남도청 이전 기부금 모

의 대부업을 한 혼지 기소쿠(本司義足)<sup>67)</sup> 과 대전토목협회장 스에요시 사다토(末吉定十)<sup>68)</sup>, 대전토목협회 부회장, 대전토지(주) 간부 스즈키 곤지로(須須木權次郎)<sup>69)</sup>, 대전토지(주) 대표 나카오 츠네지로(中尾常次郎) 등 대전 상업·토지·토목계 거물 등으로 구성되어 있었다. 지역의 유지이자 특히 토지, 토목 등과 관련한 사업을 하고 있었던 이들이 토지평수할 부과가 면민 과세에 미칠 영향이나 각 지목 안에 등급을 설정하지 않은 것의 문제, 중심지 본정 1, 2정목의 과세 제외 등의 형평성 결여에 대해 인지하지 못하였다고는 볼 수 없다. 스에요시, 스즈키 등 토목계 거목들은 재원 마련을 서둘러 도당국 및 총독부의 사업 인가를 받는 것을 우선시 하였을 것으로 생각된다. 면당국이 인가 신청 당시 면민의 의향이라고 밝힌 내용에도 보면, 계속되는 수해의 피해를 막기 위해 면민들은 속히 공사가 진행되기를 바라고 있으며 면재정이 부족한 것을 잘 알기 때문에 토지평수할의 부과에 이의가 없을 것이라고 밝히고 있다.<sup>70)</sup> 결국 대전면의 토지평수할

집위원(지주측, 1931), 대전요리옥영업조합 회장(1932) 등을 역임함.

《朝鮮新聞》, 1931년 2월 3일; 《京城日報》, 1932년 7월 13일; 《釜山日報》, 1932년 7월 13일.

67) 도주사(1908), 서기(1910~1918), 조선농회 충남지회(1910), 대전번영회 평의원(1924), 昭和農事(株) 대표(1929~33) 등을 역임함.

『朝鮮總督府職員錄』(1908, 1910~1918); 『朝鮮銀行會社組合要錄』(1931, 1933).

68) 면협의회 1, 3, 4기, 도시계획위원회 조사위원(1931) 등 역임, 1934년 9월 사망함. 《朝鮮新聞》, 1931년 7월 5일; 『朝鮮功勞者名鑑』, 440쪽.

69) 면협의회 1기, 共同(合資) 대표(1925), 대전토지주식회사 취체역(1925), 대전토목협회 부회장, 학교조합 의원(1926), 대전상무회장 등을 역임함.

《每日申報》, 1925년 7월 3일; 《京城日報》, 1925년 10월 8일; 『朝鮮銀行會社組合要錄』(1925).

70) 대전군 대전면장 白石鐵二郎→조선총독 자작 齊藤實, 「(大田庶 第580號) 大田治水及下水改修工事計劃變更의 件」, 『대전치수및하수개수공사시행및국고보조서류』, 1927년 2월 27일.

부과는 지역의 아무런 문제 제기 없이 인가 신청되었고, 토지평수할부과 징수규정은 과세범위 관련 문구의 수정<sup>71)</sup> 후 인가되었다. 사업 지연에 따른 1929년 10월 충청남도지사의 인가 신청 역시 과세 범위 및 용어상 문제를 수정<sup>72)</sup> 한 후 인가되었고, 이것이 읍시기, 부시기까지 큰 틀에서는 수정 사항 없이 사용되었다.<sup>73)</sup>

### Ⅲ. 대전읍회·부회의 토지평수할 논의와 도로수익자부담금 징수규정으로의 전환

#### 1. 토지평수할 문제의 대두와 대전읍회의 토지평수할 개정 논의

1930년 12월 지방제도의 대대적인 개정으로 1931년 4월 1일 ‘읍면제(邑面制)’가 시행되었다. 이 시기 지방제도 개정의 가장 큰 부분은 읍면이 법인이 되어 개별 사무를 처리할 수 있게 된 것과 읍회가 자문기관에서 의결기관으로의 변모된 사실이다. 의결을 거쳐야 하는 사항도 크게 확대되었다. 면협의회 시기와 달라진 것으로 개별 법인이 되었기 때문에 관련 규

71) 제1조 중 ‘몽리지(蒙利地)에 대해’를 ‘몽리구역(蒙利區域) 내의 답(沓), 전(田), 대(垓)’로, 부칙을 ‘본 규정은 1929년도부터 이를 적용함’으로 수정함.

조선총독→대전면, 「(指令案) 대전면특별부과금토지평수할신설의 건」, 『면특별부과금관계서류철』, 1929년 10월 16일.

72) 제2조 중 ‘전당권의 설정이 있는’은 ‘전당권의 목적인’으로, ‘등록되어진 것(モノ)’은 ‘등록되어진 자(者)’로 고치고, 제5조는 삭제하고, 제6조를 제5조로 올리고, 6조의 ‘지세(地稅)의 레에 의한’은 ‘지세할(地稅割)의 레에 의한’으로 수정함.

내무국장→충청남도지사, 「(通牒案) 대전면특별부과금토지평수할 신설의 건」, 『면특별부과금관계서류철』, 1929년 10월.

73) 「第一回大田府會會議錄」, 『대전군산부일반회계세입출예산서』, 1935년 12월 6일.

칙 제정 및 폐지, 결산 의 보고, 기본 재산 및 적립금 설치, 관리 및 처분, 부동산의 관리, 처분, 기채, 특별회계의 설치, 소송(訴訟) 및 화해에 관한 사항 등이 추가되었다.<sup>74)</sup>

지정면에서 읍으로 바뀌면서 기존의 규정에 대한 개정을 하였을 것으로 예상되나, 대전읍의 토지평수할에 개정이 시도된 것은 1934년에 이르러서였다. 기존 면부과금은 읍면세(邑面稅)로 간주하는 것으로 하였고<sup>75)</sup>, 주세(主稅)인 호별세(戶別稅)나 지세부가세, 소득세부가세, 영업세부가세, 차량세부가세, 특별소득세부가세 등 규정된 부가세(附加稅) 외에 운영비용의 충당을 위한 기존의 특별부과금에 해당하는 세목은 특별세(特別稅)로 부과하는 것으로 하였다.<sup>76)</sup> 따라서 토지평수할의 경우 특별세 토지평수할로 부과되어야 하나, 토지평수할은 특별세목이기 때문에 필요에 따라 발생하는 것이었으므로, 대전의 경우 1934년 도청 이전 이후 대전의 현안이었던 도로확장을 위한 기채를 신청하는 과정에서 토지평수할이 요청되었고, 이 때 특별세토지평수할규칙이 논의되었다. 당시 대전읍회의 논의 상황을 보면, 이전 면협의회 시기와는 상당히 다른 양상을 보여주는데, 이는 1930년대 초반부터 제기되기 시작한 다른 지역의 토지평수할 부과 문제와 상당 연관이 있는 것으로 보인다.

1920년대 후반 각 지역에서 본격적으로 실시되었던 토지평수할은 실

74) 기채의 방법, 이식의 정율(定率) 및 상환의 방법을 정하거나 이를 변경하는 것을 의결하였다. 면협의회 당시 자문 사항이었던 차입금은 제외하였다. 면은 계속해서 자문 기관으로 두었고, 읍회의 의결사항인 결산보고를 면장이 협의회에 보고하는 것으로 하였다.

「邑面制(制令第12號)」, 『朝鮮總督府官報』 第1174號, 1930년 12월 1일.

75) 면제개정경과규정 제7조

「面制改正經過規定(朝鮮總督府令第109號)」, 『朝鮮總督府官報』 第1197號, 1930년 12월 29일.

76) 읍면제 제48조~제50조

「邑面制(制令第12號)」, 『朝鮮總督府官報』 第1174號, 1930년 12월 1일.

제 징수 시기가 되면서 경성부에서 수익세에 대한 반대론으로 제기되었었던 문제가 실제 나타나기 시작했다. 1929년 경제대공황과도 상황이 맞물리면서 납세를 하지 못하고 토지 차압에 이르자 토지평수할에 대한 반발이 각지에서 일어났다. 1930년 11월부터 1929년 실시된 제3기 도로공사의 토지평수할을 납부하던 대구부의 남산정(南山町), 덕산정(德山町) 주민들은 부과의 부당함을 주장하며 세금의 철폐를 요구하는 진정서를 제출하였다. 대구부의 경우, 도로에 바로 직면한 곳은 평당 12원, 도로에서 20간까지 들어간 곳은 평당 33전까지 토지평수할을 징수하고 있었는데, 과세기준과 과세액이 과도하다는 것이었다.<sup>77)</sup> 이에 대구부는 부협의회원 7명을 조사위원을 설치하여 조사 및 조정에 나섰다. 기존에 부비에 의한 공사는 전체 공비의 1/2, 보조에 의한 공사는 1/5 이내로 하던 것을 순 부비 공사의 1/3로 개정하는 것으로 조정안이 나왔다.<sup>78)</sup> 동 14일 부협회의의 토지평수할조례 개정안 논의 중 토지평수할을 부과하는 수익지에 대한 조정<sup>79)</sup>으로, 납세자의 부담을 크게 줄였지만 불만은 줄어들지 않았다.

1920년대 초반부터 토지평수할을 실시해 온 부산부<sup>80)</sup>는 1931년부터 3년 계속 사업으로 도진교(渡津橋) 공사 시행을 계획하여 경계에서 10

77) 《朝鮮時報》, 1930년 11월 27일, 〈大邱市區改正土地坪數割免除, 地方有志から陳情〉.

78) 《每日申報》, 1931년 2월 14일, 〈土地坪數割은 天下의 惡稅 調査結果工事費三分一로 輕減 大邱府議는 全廢要望〉.

79) 도로의 신설, 개축은 도로 경계선에서 도로편 폭원의 각 3배 이내 지역, 포장은 도로 양측 경계선 안쪽 각 10간 이내, 측구의 신설, 개축은 도로 경계선에서 안쪽으로 10간 이내, 단 도로 폭원 2간 이내는 도로경계선에서 양측 안쪽으로 간 10간 이내 지역으로 하였다.

《朝鮮時報》, 1931년 2월 16일, 〈土地坪數割改正委員會開催, 結局第二案を採用, 十四日府廳樓上に於て〉.

80) 1928년 토지평수할이 아직 구획정리가 실시되지 않은 조선에는 형평성 문제가 심각하여 부합하지 않다는 문제제기가 있었으나 크게 문제화되지는 않았다.

「釜山府協議會會議錄」, 『부산부관계서류』, 1928년 3월 30일.



간(間)까지는 평당 최저 25전의 부과율로 실시를 결정하였다. 1931년 2월 당시에는 이에 대해 별다른 문제 제기가 없었다.<sup>81)</sup> 부산부에서 토지평수할이 문제가 된 것은 1934년이였다. 동 1월 부산부회는 앞서 1931년 의결한 국민구제사업 북빈(北濱) 간선도로, 도진교 및 선류(船溜) 정리공사 비용 기채액 382만 5951원의 상환 재원으로 토지평수할을 1934년부터 매년 14만원씩 3년간 징수하기로 하였고, 이 징수 시점이 되자 문제가 현실화 되었던 것이다. 문제의 핵심은 재계의 불황으로 지가가 당초에 예정한 것처럼 오르지 않았으므로 부담액도 경감되어야 한다는 것, 공사가 1년 지연되었으므로 부과도 1년 늦춰야 되며, 일시에 많은 액수를 부담하는 것은 납세자의 고통이 되므로 부과 기간을 5년에서 10년으로 연장해달라는 것이였다. 동 16일 부회에서 8만원을 저감(低減)하는 부의 수정안 제시로 다소 문제가 완화 되는 것 같았으나<sup>82)</sup>, 납부기간을 두고 대립을 계속<sup>83)</sup> 하다 동 8월 23일 부의 수정안인 8만원보다는 3만원을 더 징수하여 징

81) 《朝鮮時報》, 1931년 2월 17일, 〈牧之島渡津橋土地坪數割賦課, 近く府協議懇談會, 府條令の改正を行ふ〉.

82) 부당국과 경상남도논 원 의결 사항을 변경하는 것이 어렵지만 여론 악화를 막는 차원에서 구채(舊債)의 저리 교체, 국고보조를 통한 저리 상환 교체, 기채를 통한 부과기간 해결 등을 제시하였다.

부산부윤→경상남도지사, 「(釜秘第20號) 幹線道路渡津橋及船溜整理工事費債의 償還財源에 관한 건」, 『부산부관계서철』, 1923년 1월 24일.

경상남도지사→내무국장, 「(地秘第22號) 釜山府幹線道路渡津橋及船溜整理工事費債의 償還財源에 관한 건」, 『부산부관계서철』, 1934년 1월 29일.

83) 납부기간을 늘리기 위한 기채의 이자 비용과 관련하여 부에서 진정위원들이 상경하여 보조를 요청하였으나 당국에서는 국고보조를 거절하였다. 이에 부회가 제시한 8만원을 수급하는 지주파와 11만 5천원 상당의 이자비용을 납부하더라도 10개년으로 납부기한을 연장해야 한다는 강경파가 대립하면서 문제의 해결에 난황을 보였다.

《釜山日報》, 1934년 3월 21일, 〈土地坪數割10年割賦〉; 《京城日報》, 1934년 3월 23일, 〈納期を延長すれば利子を損する, ござる釜山の坪數割問題, 今度は地主が分裂〉.

수액은 37만원, 그리고 납부기한은 3개년(個年) 6기(期)로 되어 있는 것을 5개년 6개월 11기로 타협하였다.<sup>84)</sup>

읍시기 대전에서 토지평수할의 논의가 시작된 것은 1934년이였다. 대전읍은 1932년 10월의 도청 이전을 대비하여, 대전교에서 도청, 역까지의 도로의 노폭(路幅)을 확장하기 위해 총공사비 20만원의 공사를 계획하였다. 즉 도청 이전 준비를 위해 1931년 시구개정(市區改正)의 일환으로 역에서 춘일정(春日町) 3정목, 신축 도청 앞에서 목척(木尺)까지의 도로를 개설하기로 계획<sup>85)</sup> 한 것 중 궁민구제사업으로 결정된 춘일정 12간 도로 확장공사이다.<sup>86)</sup> 총공사비 20만원 중 4만원은 읍비(邑費)에서 부담하는 것으로 하였다. 읍비 부담분 중 1만 2천원은 토지평수할, 2만 8천원은 기채(起債)로 충당하기로 하였다.<sup>87)</sup> 토지평수할은 개축도로의 양측 수익지 3,233평에 부과하는 것으로 하여, 대전읍에서는 1934년 3월 6일 ‘특별세 토지평수할규칙제정’ 의안으로 대전읍회의 의결에 붙였다.

토지평수할로 충당하기로 한 액수 1만 2천원 중 1/3에 해당하는 4천원은 양측 도로의 간구(間口)에 비례하여 부과하고, 나머지 8천원은 수익지의 면적에 비례하여 부과하는 것으로 하였다. 이에 따라 도로의 남측은 간구세(間口稅) 2천원, 평수세(坪數稅) 7,600원 계 9,600원을 납부하고, 북측은 간구세 2천엔, 평수세 4백엔으로 양측 8 : 2의 율로 부담하기로 하였다. 당국의 설명이 있었다. 이때 대전지역에서는 처음으로 토수평수할에 대한 문제제기가 있었다. 토지평수할 납부 대상자 다나카 기사부로(田中喜三郎) 외 71명이 연서로 토지평수할 문제에 대한 진정서를 제출하였고,

84) 《朝鮮時報》, 1934년 8월 25일, 〈修正案可決され問題の坪數割, 大多數をもつて通過, 廿三日の釜山府會〉.

85) 《東亞日報》, 1931년 9월 12일, 〈市區改正線路〉.

86) 《每日申報》, 1934년 1월 17일, 〈大田春日町道路擴張〉.

87) 충청남도 대전읍장 충청남도 대전읍장 齋藤安二→조선총독 宇垣一成, 「(大邑庶第2802號) 기채인가신청」, 『읍면기채인가서류』, 1934년 5월 10일.

동 진정서의 일원이었던 이토 겐조(伊藤健藏) 의원을 통해 읍회에서 설명되었다. 이토 의원은 도로 확장을 한다고 해서 수익이 날 것이 불확실한데 단순히 도로를 확장했다고 수익세를 부과하는 것은 불합리하며, 확실히 토지 상황에 변화가 큰 남측에 수익세를 부과하는 것은 정당하지만 수익이 없는 곳에 수익세를 부과하는 것은 무리라는 것이었다. 즉 당시 문제제기는 비율상 많은 부담을 하게 된 남측 즉 본정측이 아니라 북측인 춘일정 1정목측의 문제제기였다. 이토 의원은 도로 확장이 읍민 일반의 이익이므로 북측에 부과된 2,400원을 일반 부담으로 하는 것이 합리적이라 주장하였다. 이에 대해 남부 교헤이(南部京平) 의원은 북측에서 그 정도는 축하의 의미로 부담할 수도 있는 수준이라는 식으로 언급하였고, 사토 쇼타로(佐藤庄太郎) 의원은 수익세 자체가 공평한 부담이라면서 눈앞의 이익만 생각하지 말고 향후 도로 확장을 통한 위생상, 보안상 이익을 생각하라고 주장하였다. 다시 이토 의원이 남북 양측 간구세 4천원을 경감하자는 수정안을 제시하였으나, 아무도 찬성하지 않아 원안 가결되었다.<sup>88)</sup>

대전지역 토지평수할은 부과 방식, 부과 비율 자체도 공정성이나 형평성 측면이 많이 고려되지 않았을 뿐만 아니라, 문제제기 지역이 수익지가 아닌 것은 반대측 의원들도 동의하고 있어 무리한 부과임은 확실한 상황이었다. 그럼에도 불구하고 관련자인 이토 의원을 제외하고는 이 문제에 대해 아무도 문제 제기를 하지 않았고, 원안에 동의할 것을 강요까지 하였다. 이는 도청 이전 등 대전이 한층 더 지역 중심이 되고 있었던 상황과 당시 읍회 1기(1931.5.~1935.5)에 해당하는 의원들 중 1931년 도시계획위원회 조사위원<sup>89)</sup>이 많아 해당 노선 결정에 참여하는 등의 이해관계도 있어

88) 「大田邑會議錄」, 『읍면기체인가서류』, 1934년 3월 6일.

89) 당시 14명의 의원 중 金東洙, 古田乙吉, 南部京平, 末吉定十, 伊藤建藏 등이 조사위원회 위원으로 활동함.

《朝鮮新聞》, 1931년 7월 5일, 〈도시계획위원회〉.

특히 더 당국에 협조적인 태도를 취한 것으로 보인다.

다음으로 대전읍회에 토지평수할이 부의된 것은 1935년 3월이다. 이는 보문정(寶文町)에 종연방저마공장(鍾淵紡苧麻工場) 설치가 결정됨에 따라 간선도로인 역전도로와 동 공장을 연결하는 도로를 도로계획 예정선대로 축조하는데 따른 것이었다. 수익자에게 총 공상비의 반액인 1만 6,850원을 부과하는 것으로 결정하여, 기채인가를 받기 위해 읍회에 '특별세토지평수할규칙제정의 건'을 의안으로 읍회에 부의하였다. 대전읍회에서 규칙 조항 중 도로의 신축, 개축 등에 대한 간단한 질문 수순만을 거친 후 아무런 논의도 없이 토지평수할 부과를 결정하였다.<sup>90)</sup> 동 8월 위 도로공사의 신설이 인가되었다.<sup>91)</sup>

## 2. 대전의 부승격과 대전부특별토지평수할조례 설정

1935년 10월 대전은 전주, 광주와 함께 부로 승격하였다. 이에 따라 이전 읍시기의 각 규칙을 조례로 개정해야 했다.<sup>92)</sup> '토지평수할규칙'의 '대전부특별토지평수할조례'로의 개정은 1935년 12월 6일 제1회 대전부회 2일차에 의제4호로 상정되었다.<sup>93)</sup> 부당국은 제안한 토지평수할조례에 대해, 면시대에 생긴 것을 읍시대에도 개정하지 않았고, 현재에도 개정된 내용이 없다고 밝히고, 부과 방법이 불공평하다는 이야기는 있어왔지만 규정을 고치기에는 어려움이 있어 그대로 사용하고자 한다고 하였다. 미노우라 렌지로(箕浦簾次郎)<sup>94)</sup> 의원이 춘일정 1정목축의 문제 제기를 조사

90) 「대전읍회회의록」, 『대전군산부일반기계세입출예산서』, 1935년 3월 29일.

91) 총독→대전읍, 「대전읍도로신설비기채의 건」, 『읍면기채인가서』(1935), 1935년 8월 9일.

92) 「府制中改正(制令第11號)」, 『朝鮮總督府官報』, 1930년 12월 1일.

93) 「第一回大田府會會議錄」, 『대전군산부일반기계세입출예산서』, 1935년 12월 6일.

94) 돗토리현(鳥取縣) 출신, 시장조합 평의원(1924), 신문판매상점, 합전본사유치대전

하여 불공평한 사실이 있다면 개정을 해야한다고 주장하였고, 유도 히로나마(湯藤晝生)<sup>95)</sup> 의원도 춘일정 1정목 일부는 오히려 공사로 피해를 입었다면서 선처가 되어야 한다고 하였다. 사사키 신시로(佐佐木信四郎) 의원도 경솔하게 심의할 수 있는 것이 아니므로 보류를 하는 쪽이 좋겠다는 의견을 제시하였다. 여기서 논의되고 있는 공사는 앞서 읍시기의 도로공사가 아니라 면시기의 치수·하수공사이다. 이에 대해 부당국은 원래 정해진 것은 바꿀 수 없고, 과거 조사는 불가능하므로 개정은 할 수 없다고 밝혔다. 야스이 레이지로(安井鈴治郎) 의원은 과거부터 춘일정 3정목에서 대전천으로 유출하는 하천이 배수상 문제를 일으킬 것이라고 반대해왔다면서 개정을 요청하였고, 읍시기 도청 도로 관련 토지평수할에 찬성하였던 사토 의원도 가능한 빨리 합리적인 개정이 필요하다고 주장하였다. 이날 발언자 중 유일하게 전 읍장 사이트 야스지(齋藤安二) 의원은 개정은 앞으로 연구를 통해서 하는 것으로 하고, 일단 원안에 찬성하자 하였는데, 부당국은 사이트의 의견을 빌어 앞으로 조사하여 개정할 수 있으면 개정하겠지만 일단은 원안에 찬성해달라고 요청하였다. 이에 발언자들 이외 대다수 의원들이 찬성하면서 다수결로 원안 의결되었다. 불공평이 공공연하게 인정되고 다수의 의원들이 조사 및 개정을 요구해도, 부당국이 반대 입장을 고수하고 이에 대한 또 다른 다수의 지지하는 의원세력이 있을 때의 문제점이 확인된다.

대전부회에서는 이런 문제가 계속 반복되었다. 1936년 8월 도장(屠場) 관련 도로에 토지평수할을 1/2 부과하는 것에 대한 문제 제기가 있었다.

---

기성회상임평의원·회계감사(1937) 등을 역임함.

《朝鮮新聞》, 1924년 5월 6일; 《京城日報》, 1937년 1월 19일.

95) 나가노현(長野縣) 출생, 대전형무소 약제사(1928~1933), 학교조합 의원(1932), 금융조합 평의원(1939) 등을 역임함.

《朝鮮新聞》, 1939년 4월 21일.

이 도로는 일반에서는 많이 사용하지 않아 오히려 부만 이익이 큰데 최대 부과율을 적용한 것에 대한 문제제기였다. 부윤은 이것이 이름만 도장도로(屠場道路)일 뿐 분명 지주측에 수익이 있고, 도로의 폭이 2배 이상이 되는 경우에는 신설으로 간주하므로 문제가 없다고 주장하였다. 부당국은 실적을 보아 3/10에서 5/10로 개정하였다고 입장을 표했고, 의원측에서는 원래대로 3/10으로 변경해야 한다고 다시 주장하였다. 부당국이 난색을 표하던 가운데, 도청 도로의 토지평수할과 관련하여 춘일정 1정목 관련자로 토지평수할 부과를 반대했던 이토 겐조(伊藤健藏) 의원은 우시장의 이전은 시가계획 실시와 관련하여 유효한 도로이므로 5/10로 부과하는 것이 타당하다고 원안 찬성을 주장하였고, 이에 힘을 얻어 원안 의결 확정되었다.<sup>96)</sup> 앞서 읍회의 도청 관련 도로의 토지평수할 부과 당시 이토 의원은 당사자였기 때문에 반대했지만, 해당 노선을 정하는데 기여한 도시계획위원회의 조사위원으로 함께 활동했던 다른 다수의 의원들의 경우 당국의 의견에 협조적이었다고 본 바 있다. 이토 의원의 사례로 보면 원칙보다는 사안에 대한 이해 관계가 확실히 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

또한 이날 군시공장 관련 포장도로 공사비로 군시공장이 900원을 기부한 사실과 관련하여 토지평수할은 부과되지 않느냐는 의원측 문제제기가 있었다. 토지평수할 관련 규칙에는 토지 소유자에게만 부과하게 되어 있었기 때문에 공장측 부과는 가능하지 않았다. 공장과 같은 사업장에 수익세를 부과하는 것은 '해당 공사로 현저하게 이익을 받는 사업을 운영하는 자'에게도 수익자부담금을 징수하게 된 '도로수익자부담금징수규정(道路受益者負擔金徵收規程)'으로 전환된 이후에야 가능해졌다.

96) 『第五回大田府會會議錄(寫)』, 『개성부대전부군산부일반경제예산철』, 1936년 8월 29일.

### 3. 조선도로령(朝鮮道路令)의 실시와 도로수익자부담금징수규정으로의 전환

1941년 9월 대전부는 특별세 토지평수할을 대신하여 도로수익자부담금징수규정의 제정을 인가받았다.<sup>97)</sup> 이는 1938년 4월 발표된 조선도로령<sup>98)</sup>과 동 6월 발표된 조선도로령시행규칙<sup>99)</sup>에 근거한 것이었다. 조선도로령 48조, 조선도로령시행규칙 제54~56조에 따라<sup>100)</sup> 대전부는 1941년 7월 17일자, 충청남도는 동 25일자로 대전부 도로수익자부담금징수규정의 인가 신청을 하였다.<sup>101)</sup> 대전부의 신청에 대한 문구 수정<sup>102)</sup>

97) 조선총독→대전부윤, 「(指令案) 道路受益者負擔金徵收規程制定의 件」, 『부읍면 도로수익자부담금징수규정인가관계(각도)(토목행정계)』, 1941년 9월 16일.

지역에 따라서는 토지평수할을 대신하여 도로수익자부담금징수규정을 제정하기도 하고, 토지평수할을 유지하기도 하였다. 마산부의 경우가 대전과 함께 토지평수할을 폐지한 대표적 사례이고, 성진부 등은 토지평수할과 시가지계획사업비 수익자부담금을 병행하였다.

총독부→마산부, 「(指令案) 마산부토지평수할조례폐지의 건」, 『마산진주부관계철』, 1941년 9월 24일; 『城津府會會議錄』, 『성진부관계철』, 1942년 3월 2일.

98) 『朝鮮道路令』, 『朝鮮總督府官報』 第3362號, 1938년 4월 4일.

99) 『朝鮮道路令施行規則』, 『朝鮮總督府官報』 第3148號, 1938년 6월 10일.

100) 도로에 관한 공사로 현저하게 이익을 받는 자가 있을 때 관리청은 조선총독이 정하는 바에 의해 이익 한도 내에서 필요한 비용 일부 부담시킬 수 있음(도로령 제 48조), 도로령 제48조에 근거하여 부담 금액 및 방법에 대한 규정을 설치해야 하고, 총독의 인가를 받아야 함(동 시행규칙 제54조), 규정 적용시 부회, 읍회, 면회의 의견을 들어야 하며(동 제55조), 국가 공공단체의 소유지로서 공용 또는 공공 사용되는 것은 도로령 제48조 규정 비용 면제 가능(동 제56조)

101) 조선총독→대전부윤, 「(指令案) 道路受益者負擔金徵收規程制定의 件」, 1941년 9월 16일.

102) 제4조 1항 소유자 규정 조항(부과구역 내의 토지, 건물 또는 공작물이 질권(質權) 혹은 질(質)의 성질을 갖는 전당권 또는 공사 착수의 날로부터 10년 이상의 존속기간의 정함이 있는 지상권(地上權), 구소작권(求小作權) 혹은 임차권의 목적이 있는 경우에 그 권리자로서 등기를 거친 것이 있을 때는 제2조 제1항의 규정에 불구하고 이를 소유자로 간주) 관련, '소유자로 간주함'을 '소유자로 간주하여 부담금

후, 충청남도의 신청에 대해서는 문구 수정<sup>103)</sup> 외 ‘대전부회의 의결을 거쳐’를 ‘대전부회의 의사(意思)를 듣고’로 수정한 후 인가하였다. 도로수익자부담금 징수를 부회의 의결이 아니라 ‘의사(意思)’를 듣는 자문사항으로 변경하였다는 사실은 주목할 만하다.<sup>104)</sup> 시가지계획령과 이와 관련한 법령 준비 중 총독부는 사업비용에 수익자부담 가능성 여부를 두고 신중을 기하였다.<sup>105)</sup> 대구를 위시하여 1930년대 초반부터 토지평수할이 문제가 되고 있었고, 부산 같은 경우는 부회의 부결로 당국에서 원하지 않았던 조건으로까지 조정이 되면서 당국으로서는 시가지계획 사업의 핵심인 수익자부담의 처리에 고심하지 않을 수 없었던 것이다.

총독부에 신청 인가를 하기 전 1941년 6월 28일 대전부회는 ‘대전부도로수익자부담금징수규정 설정의 건’을 의제4호로 의결에 부쳤다.<sup>106)</sup>

을 부과함’으로 수정하였다.

103) 제6조 3항 중 ‘교량 기타(其他)’는 ‘교량 그 외(其ノ他)’, 제14조의 ‘고시(告知)’함은 ‘고시(告示)함’, 제16조 ‘조선시가지계획령(朝鮮市街地計劃令)’은 ‘조선시가지계획령(計畫令)’의 오키이므로 정정, 제9조 중 ‘토지의 길이에’의 아래 구점(句點)을 찍도록 지시하였다.

내무국장→충청남도지사, 「(通牒案) 道路受益者負擔金徵收規程制定의 件」, 1941년 9월 16일.

104) 1939년 5월 29일 대전부회는 토지평수할과 관련, 1937년 통첩에 따라 금액 결정에 대해 부회의 의결을 거쳐 부윤이 정하는 것으로 조례 개정용 의결에 붙여 가결 확정된 바 있다. 이에 대해 총독부에서는 1936년 제2차 지방세제 개정의 읍(면)부가세규칙 중 호별세 배당액 총액의 비율을 의결(자문)하는 것으로 이해하여 부회도 의결하는 것으로 각종 조례를 개정하고자 한 바 있으나, 과율 결정은 부회의 의결을 필요로 하지 않는 사항임을 통첩하였다.

「第20回大田府會會議錄(第4日)」, 『대전군산부일반경제관계철(1939)』, 1939년 5월 22일; 내무국장→충청남도지사, 「(通牒) 府條例 중 公課의 課率 또는 金額決定 方法에 관한 건」, 1940년 1월 15일.

105) 《朝鮮日報》, 1933년 5월 5일, 〈朝鮮道路令은 年内公布는 至難〉; 《東亞日報》, 1934년 6월 20일, 〈市街地計劃令과 牛島內務局長 談〉.

106) 「第33回大田府會會議錄拔萃」, 『부일반경제세입출추가경정예산서류(개성대전군산전주목포광주부)』, 1941년 6월 28일.



이때는 규정의 인가를 신청하기 위한 부회 개최였기 때문에 자문이 아닌 의결 사항으로 회의에 부의되었다. 이 때 토지평수할을 도로수익금부담 제도로 대체한 것과 관련하여, 대전부 당국이 밝힌 가장 큰 차이는 부윤이 직권으로 관리하는 도로 및 부속물을 조선총독이나 도지사가 필요하다고 인정하면 시행권을 가져갈 수 있다는 것이었다.<sup>107)</sup> 또한 토지평수할은 토지에만 부담금을 부과했지만, 도로수익자부담금은 건물 및 건물 이외의 공작물의 소유자, 해당 공사로 현저하게 이익을 받는 사업을 운영하는 자에게도 부과하는 것으로 하였고, 부과구역의 설정변경 및 제한, 기부금 등 공제항목 설정, 납기일이 지정되어 있던 것을 부윤이 정하는 것으로 개정된 것이 큰 변화였다. 이미 규정의 각 항목에 부회의 의결이 아니라 부회의 의견을 듣는 것으로 되어 있었고, 부윤이 결정하는 것으로 하고 있는 것이 많았다.

이에 대해 윤용섭<sup>108)</sup> 의원은 부윤의 권한이 크게 확대되고, 시가지계 획사업과 밀접한 관련이 있는 만큼 직접 부민의 이해관계를 좌우하는 중대 사항이므로 세심한 주의를 기울여야 할 것이라고 지적하고, 선진도시에 대한 충분한 연구를 마치고 공평한 조치를 해주었으면 한다고 제안하였다. 이에 대해 당국의 답변도 없이 다수의 원안 찬성으로 가결 확정되었다. 동 3월 25일 전시체제 하 익찬(翼贊)체제 구현을 선언한 대전부회에서 당국의 의견에 반대하는 것이 가능하지 않은 것이기도 하였다. 대전부회는 이 때 비상시국을 맞이하여 6만 부민과 함께 총력을 다해 국책 수행에 협력할 것을 다짐하였다.<sup>109)</sup> 이에 부회가 당시 총독부의 가장 중요한 사

107) 조선도로령 제24조, 제25조.

『朝鮮道路令』, 『朝鮮總督府官報』 第3362號, 1938년 4월 4일.

108) 대전지청 서기(1918~21), 판사(1925), 1929년부터 변호사로 1931년 공주적석 비사사건 변호 등을 맡음.

『辯護士名簿登錄』, 『朝鮮總督府官報』 第826號, 1929년 10월 3일; 『朝鮮日報』, 1932년 12월 16일, 〈公州赤色秘社事件安秉斗 等에 求刑〉.

업 중 하나인 시가지계획 사업 관련 논의에 대해 반대 의견을 내는 데에는 무리가 있었다. 총독부는 이 같은 상황에서도 관련 사항에 대해 의결이 아닌 자문 사항으로 할 만큼 강경한 입장을 취했던 것이다.

#### IV. 맺음말

일제시기 식민도시로써의 정책적 발전을 거듭하던 대전이 이를 위한 사업 추진에 필요한 재원을 확보하는 것은 중대한 문제였다. 일제는 식민도시 개발에 필요한 사업 예산을 전부 국고보조로 해결할 수 없었기 때문에 지방단체가 각자 사업에 필요한 예산을 일정 충당하기 원했고, 여기서 출현하게 된 지방세목이 토지평수할이었다.

토지평수할은 일본의 도시계획법 하에 특별세로써 부과되었던 '수익자부담(受益者負擔)'과 유사하다 할 수 있으나, 일본과 달리 모법이 없이 지역 개개로 사업의 필요에 따라 부과, 사용함으로써 공정성이나 형평성에 대한 논의조차 없이 도입, 부과되었다.

대전면은 1920년대 지역의 숙원사업인 치수 및 하수공사의 재원 마련을 위해 처음 토지평수할을 도입하였다. 지역민의 안위와 직결된 사업인 치수·하수공사에 대한 사업 인가가 국가보조금 문제로 계속 좌초되자 대전면은 지역민에게 특별부과금을 징수하여 일정 사업 자금을 조달하는 것으로 하였다. 이러한 특별부과금 부과가 지역 사회에 가져올 부담이 적지 않을 것을 알면서도 이를 자문한 대전면협의회는 아무런 문제제기를 하지

---

109) 「第31回大田府會會議錄(第1日)」, 『부일반경제세입출예산서(인천대전개성군산)』, 1941년 3월 25일.

않았다. 당시 대전면협의회를 구성하고 있었던 제3기(1926.11~1929. 11) 의원들은 주로 지역 상인층과 토지사업, 토목계의 거물들로 부과의 부당성을 인지하지 못하였다고 보기는 어렵고, 다만 지역 현안의 빠른 추진을 우선시 한 것으로 생각된다.

1931년 4월 대전읍으로 개정된 후, 1934년 세제개정으로 특별부과금에 해당하는 세목이 특별세로 바뀌고 1932년 10월 도청 이전에 따른 도로 확장 문제가 현안이 되면서 동 3월 토지평수할에 대한 읍회의 논의가 이루어졌다. 이때는 대구, 부산 등지의 토지평수할에 대한 반발이 지역 문제화되었고, 특히 부산에서는 부회에서 의안이 부결되면서 토지평수할 액수와 납부 기한 등 조정이 이루어졌던 시기로 대전에서도 납부대상자들의 진정서가 읍회에 제출되는 등 지역 문제로 대두되었다. 읍회 의원들은 진정서의 내용 즉 진정 대상자들의 토지가 실제 수익이 없는 곳이라는 것을 인정하면서도 납부를 강요하는 방향으로 결정하였는데, 이는 당시 읍회 1기(1931.5~1935. 5)에 해당 도로 노선의 사업 결정에 참여한 1931년 도시계획위원회 조사위원회 위원들이 많이 포진되어 있었기 때문으로 보여진다.

1935년 10월 부로 승격한 이후에도 토지평수할에 대한 대전의 논의는 크게 달라지지 않는다. 읍시기 규칙을 조례로 개정하는 과정에서 일부 의원들의 예상 수익지의 수익 문제 재조사 요청은 부당국과 대다수 의원들의 반대로 묵살되었고, 이후 1936년 도장(屠場) 관련 도로의 토지평수할 부과율 문제 등에서도 대다수의 의원이 문제제기를 한 의원을 설득하는 양상을 보였다.

1941년 8월 대전지역 토지평수할은 조선도로령과 동 시행규칙에 따라 도로수익자부담금징수규정으로 변경되었다. 이 때 총독부는 부담금징수를 부회의 의결이 아닌 자문사항으로 변경하여, 시가지계획 사업의 중요 재원에 대한 반박 여지를 완전 차단하였다. 1941년 6월 동 규정 논의 당시

대전부회는 동 사안에 대한 의결권을 가지고 있었지만 동 3월 익찬체제 구현을 선언하여 국책 수행에 협력하기로 이미 선언한 후였기 때문에 사실상 당국의 정책에 반대하기도 어려운 상황이었다.

토지평수할에 대한 대전지역 자문·의결기관의 논의 양상을 보면, 문제점을 인식하면서도 해당 지역민보다 당국의 입장에서 지역 현안에 협조적 측면에서 적극 납부를 강요하고 있다. 이는 토지평수할에 대한 반발로 조정과정을 거친 대구나 부산과는 상당히 다른 양상이다. 토지평수할은 특별부담금, 특별세로 지역별 운용상에 차이가 있을 수 있고, 자문·의결기관의 구성원, 지역 당국과의 이해관계, 지역 경제 등과의 관계에 따라 다른 양상을 보일 것이므로 향후 다른 지역에 대한 연구가 종합적으로 이루어져야 될 필요가 있다. 또한 토지평수할에 대한 지역민의 반향이나 지역 세입 중에서의 위상 등도 향후 연구를 기대해 본다.

(2023.07.09. 투고 / 2023.08.07. 심사완료 / 2023.08.14. 게재확정)

[Abstract]

**The implementation of income tax system per ‘Pyeong’(土地坪數割) and Role of advisory, legislative organization In Dae-jeon under the Japanese Colony**

Chun, JeeMyung

During the Japanese colonial period, the colonial authorities tried to raise funds for the development of colonial cities in Joseon. The special levy and the special tax, which is a change thereof, provided a stepping stone for preparing such funds in local operations. Under Japan’s Urban Planning Act, the ‘beneficiary charge’ which had been assigned on the beneficiaries of the project, was imposed on various civil engineering-related projects in the name of ‘The income tax system per ‘Pyeong’(土地坪數割)’.

‘The income tax system per ‘Pyeong’(土地坪數割)’, imposition of tax items that had not been verified for fairness and equity, had been started in Dae-jeon area without any questioning of the advisory organization. In Dae-gu and Bu-san, the issue of imposition became controversial and the burden on the residents was adjusted through consultation with the authorities. However, local residents’ petition and the official complaints of local councillor had been ignored in Dae-jeon. Because many of the members in local assembly are occupied by people who cooperated with the authorities’ development projects as civil engineer or people involved in city planning.

The income tax system per 'Pyeong'(土地坪數割) in Dae-jeon was changed to 'the Road Beneficiary Charges Collection Regulations' following the promulgation of the Joseon Road Ordinance in September 1941. The Japanese Government General of Korea had tried to impede role of subcommittee as a legislative organ. However, the Dae-jeon department which had voting right on the subjects confirmed and approved the original plan, pointing out the impact on the interests of the residents in the situation of declaring a beneficial Pu Council in March 1941.

□ Keyword

The income tax system per 'Pyeong'(土地坪數割), Local Finance, Daejeon, Myeon Council, Eup Council, Pu Council

[참고문헌]

[자료]

『목포대구부산마산각부조례』(1924); 『대전치수및하수개수공사시행및국고보조서류』(1927); 『지정면세입세출예산서(경기충남충북)』(1927); 『경성인천개성군산각부조례』(1928); 『부산부관계서류』(1928); 『신의주원산함흥청진각부조례』(1928, 1929); 『면특별부과금관계서류철』(1929); 『읍면기채인가서류』(1934); 『읍면기채인가서』(1935); 『대전군산부일반회계세입출예산서』(1935); 『개성부대전부군산부일반경제예산철』(1936); 『부읍면도로수익자부담금징수규정인가관계(각도)(토목행정계)』(1941); 『부일반경제세입출예산서(인천대전개성군산)』(1941); 『부일반경제세입출추가경정예산서류(개성대전군산전주목포광주부)』(1941); 『마산진주부관계철』(1941); 『성진부관계철』(1942)

『朝鮮總督府官報』

《京城日報》, 《東亞日報》, 《朝鮮時報》, 《朝鮮新聞》, 《朝鮮日報》, 《中外日報》  
田中廣太郎, 『地方稅制講話』, 良書普及會, 1927.

池田宏, 『都市計劃法』, 『都市計劃法制要論』, 1921.

谷口壽太郎, 『地方稅通義』, 東洋出版社, 1935.

[연구서]

손정목, 『한국지방제도.자치사연구』 상·하, 일지사, 1992.

김동명, 『지배와 저항, 그리고 협력 - 식민지 조선에서의 일본제국주의와 조선인의 정치운동 -』, 경인문화사, 2016; 『지배와 협력』, 역사공간, 2018.  
홍순권, 『근대도시와 지방권력』, 선인, 2010.

[연구논문]

- 고윤수, 「1910년대 대전의 도시개발과 재조일본인사회」, 『도시연구』 28, 2021.
- 김수빈, 「일제하 부산부 세입 구성 연구」, 동아대학교 석사학위논문, 2021.
- 김윤정, 「1920년대 부협의원선거 유권자대회와 지역정치의 형성-마산과 원산의 사례를 중심으로」, 『사람』 55, 2016; 「1920~1930년대 개성 '지방의회'의 특징과 인삼탕 논의」, 『역사연구』 37, 2019.
- 김익한, 「1920년대 일제의 지방지배정책과 그 성격」, 『한국사연구』 93, 1996; 「1930년대 일제의 지방지배와 면 행정」, 『한국사론』 37, 1997.
- 송규진, 「일제강점 초기 '식민도시' 대전의 형성과정에 관한 연구: 일본인의 활동을 중심으로」, 『아세아연구』 45(2), 2002.
- 염복규, 「일제하 도시지역정치의 구도와 양상-1920년대 京城 市區改修 이관과 수익세 제정 논란의 사례 분석」, 『한국민족운동사연구』 67, 2011.
- 이명학, 「총동원체제기(1940~1945년) 경성부의 歲入構造 변화와 府稅 확대」, 『역사문제연구』 28, 2012; 「총동원체제기(1940~1945년) 경성부의 세출 운영과 특징」, 『한국사연구』 159, 2012; 「일제시기 '유흥세' 운영의 추이와 특징」, 『한국사연구』 187, 2019.
- 전성현, 「일제강점기 '민익이 있는 바를 표현'하는 장소로서의 읍회와 그 한계-김해읍의 '지방통치와 김해읍회」, 『지방사와 지방문화』 22(2), 2019.
- 정미성, 「1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미」, 『역사와 현실』 56, 2005.
- 정태현, 「경성부 재정의 세입구성과 시지별 특징」, 『한국사학보』 24, 2006.
- 조경준, 「일제하 지방재정의 전개과정에 관한 연구」, 전남대학교 경제학과 박사학위논문, 1987.
- 조명근, 「1920~30년대 대구부협의회·부회 선거와 조선인 당선자」, 『대구사학』 129, 2017.



주동빈, 「1920년대 평양부협의회 선거와 조선인 지역유력자의 ‘혈연-공간적’변동」, 『한국문화』 97, 2022.

허영란, 「일제시기 읍·면협의회의와 지역정치-1931년 읍·면제 실시를 중심으로」, 『역사문제연구』 31, 2014.