

陰陽生에서 統計調査員으로

— 1930年代 北平市政府의 衛生行政과 近代的 死亡統制 —

辛 圭 煥*

目 次

I. 머리말	
II. 北平의 人口管理와 衛生行政의 登場	1. 陰陽生 團束과 統計調査員의 制度化
III. 統計調査員과 生命統計의 作成	2. 保甲長의 役割과 郊區의 死亡 統制
IV. 内外城 衛生區 및 郊區의 死亡 統制	V. 맺음말

I. 머리말

근대 위생행정에서 생사통제(生死統制)¹⁾는 질병통제, 환경위생, 위생교육 등과 함께 위생행정의 핵심분야를 구성한다. 출생과 사망을 관리·통제하는 생사통제는 생명통계의 작성을 통해 인구관리를 위한 계량적 분석을 가능하게 할 뿐만 아니라 출생 및 사망처리 과정에 국가권력이 개입하여 위생행정의 실행을 위한 기초 토대를 제공한다. 베이핑시정부(北平市政府, 1928. 6-1937. 7)²⁾의 초대 위생국장을 지냈던 황쯔팡(黃子方)의 ‘국가의료’구상에 따

* 연세대학교 동서의학연구소

- 1) 生死統制는 생명통계의 작성뿐만 아니라 출생 및 사망 처리과정에 적극적으로 개입하여 통제하는 것을 가리킨다. 생사통제에는 출생신고, 출생전후 모자관리 및 정기검진, 사망진단, 사망보고, 매장 등과 이들 업무를 관장하는 의료인력과 행정인력의 관리업무 등이 포함된다. 본고에서 다루는 생사통제 중 출생통제는 산아제한(Birth Control)과는 직접적인 관련성이 없다.
- 2) 南京國民政府 성립 이후 1928년 6월부터 北京에서 北平으로 개칭되었고, 1949년 10월 10일 中華人民共和國 성립 이전까지 수도로서의 지위를 회복하지 못했다. 1928년 성립한 北平特別

르면, 효율적인 양적·질적 인구관리 시스템을 정비하기 위해서는 우선 위생구(衛生區)를 설치하고, 위생구를 중심으로 생사통제를 실시해야 했다.³⁾ 양적 인구관리라는 것은 질병이 발생하기 전에 생사통제와 전염병통제를 통해 인구를 체계적으로 관리하는 것이고, 질적 인구관리라는 것은 병원 및 진료소 등을 통해 질병 발생 후에 진료와 치료를 통해 인구를 관리하는 것을 말한다.

실제로 베이핑시정부 위생국(衛生局)은 양적·질적 인구관리 시스템을 구축하기 위해 기존 행정체계를 대표하는 경찰구(警察區)에 의존하지 않고 독자적인 위생구를 설치하였으며, 위생행정의 지역센터인 위생구사무소(衛生區事務所)를 설치·확대해 나갔다.⁴⁾

그런데 위생행정이 위생국을 건립을 통해 독립적으로 운용되기 전에는 공안국에서 위생행정을 담당해온 데다가 행정구획상 경찰구와 위생구가 정확히 일치하였기 때문에, 경찰행정과 위생행정이 대립적인 것인지 아닌지는 논쟁적일 수밖에 없다. 최근 양념권(楊念群)은 북평에서 경찰통제는 오히려 제한적이었으며, 위생구의 설립을 통한 의료통제가 훨씬 효과적이었고, 국가권력은 의료통제를 통해 도시사회생활에 대해 더욱 전면적인 통제를 실현하였다고 주장한 바 있다.⁵⁾ 그의 연구는 의료사회사적 관점에서 위생행정의 중요성을 새롭게 인식시키고, 도시공간의 특성을 설명하는데 매우 유용한 관점을 제공하고 있다는 점에서 주목된다.

그런데 양념군의 연구는 몇 가지 점에서 보완해야 할 사항이 있다. 첫째, 그의 연구는 경찰구와 위생구를 대립적인 공간으로 설정하고 있다. 그런데 그렇게 되면 위생구의 중요성을 부각시키기는 편리하지만, 경찰행정을 과소평가하거나 경찰행정과 위생행정의 상호관계를 간과하게 된다. 본고는 호적경과 통계조사원의 활동을 통해 이들 사이의 상호관계에 주목할 것이다.

둘째, 위생구가 베이핑시 전체에 동시에 설치된 것이 아니기 때문에 성내구(城內區), 성외구(城外區), 교구(郊區)의 위생행정의 전개 양상이 다를 수밖에 없는데, 그의 연구는 이점을 간과하고 있다. 따라서 본고는 생사통제를 중심으로 내외성과 교구의 위생행정이 어떻

市政府는 1931년 北平市政府로 개명되었다. 본고에서 北平은 南京國民政府時期에 한정하여 사용하겠다.

- 3) 黃子方의 國家醫療構想에 대해서는 辛圭煥, 『1930年代 北平市政府의 衛生行政과 ‘國家醫療’』, 延世大學校 史學科 博士學位論文, (2005. 8): 54-55.
- 4) 1925년 9월, 內一區에서 실험적으로 시행되었던 第一衛生區事務所를 시작으로, 1933년 12월, 內二區에 第二衛生區事務所가 설립되었고, 1934년 12월과 1935년 9월, 內三區와 內四區에 第三衛生區事務所와 第四衛生區事務所가 각각 설립되었다.
- 5) 楊念群, 『民國初年北京的生死控制與空間轉換』, 楊念群 主編, 『空間·記憶·社會轉型: “新社會史”研究論文精選集』(上海: 上海人民出版社, 2001): 131-207.

게 달랐는지 그 차이에 주목할 것이다.

셋째, 그의 연구는 베이핑시정부의 위생행정 중에서도 지나치게 생사통제에만 한정되고 있다. 이럴 경우 국가권력에 의한 단편적인 통제만이 강조될 수밖에 없다. 요컨대 필자는 베이핑시정부의 위생행정은 ‘중층적 위생통제시스템’의 구축을 목표로 하고 있었다고 생각한다. 그런데 이 문제에 접근하기 위해서는 여타 위생행정 분야에 대한 종합적인 검토가 선행되어야 한다. 이 점은 추후의 연구를 통해 접근할 것이다. 본고는 베이핑시 위생행정 전반에 대한 분석에 앞서 우선은 생사통제에 주목하고자 한다.

생사통제에 주목할 경우 가장 먼저 떠올릴 수 있는 것이 산파(產婆)와 음양생(陰陽生)이다. 전통사회에서 산파와 음양생은 출생 및 사망 업무와 의례를 담당했던 대표적 존재들이었다. 근대국가 건설시기에 이들은 낙후된 생사통제 시스템을 대표하게 되었을 뿐만 아니라 근대국가의 신체에 대한 훈육과 통제를 방해하는 존재로 여겨지게 되었다. 그런데 난징 국민정부(南京國民政府, 1928-1937, 이하 난징정부로 약칭) 성립 이전까지 산파와 음양생에 대한 국가통제는 별다른 성과를 얻지 못한 상황이었다. 베이핑시정부 성립 이후 위생국은 위생행정을 통한 새로운 인구관리 시스템을 구축하기 위해, 기존 산파와 음양생에 의한 전통적 인구관리 뿐만 아니라 호적경(戶籍警)으로 대표되는 경찰에 의한 근대적 인구관리라는 두 가지 축에 대응해야 했다. 따라서 위생국으로서는 그들을 대체할 수 있는 의사와 간호사 등 전문의료인을 양성하는 일이 무엇보다 시급한 과제였다. 그러나 현실적으로 전문의료인을 양성하기 위해서는 시간, 재정, 인력 등 급조하기 어려운 요인들이 존재하고 있었기 때문에 단기적으로 대처할 수 있는 방안이 필요했다. 그 방안이 바로 국가가 관리하는 조산사(助產士)와 통계조사원(統計調査員)이었으며, 그들의 존재가치는 산파와 음양생의 역할을 완전히 대체하는 데 있었다.

그 중에서도 본고는 통계조사원이 어떤 과정을 거쳐 음양생과 호적경의 역할을 대체해나갔는지 또한 통계조사원 제도의 성과와 한계는 무엇이었는지를 검토하는데 목표를 두고 있다. 통계조사원의 주요 활동은 출생 및 사망통계의 작성과 보고, 사망진단 등 생사통제의 범위뿐만 아니라 전염병통제 등 질병통제의 범위까지 포괄하고 있는데, 본고에서는 주로 음양생의 활동과 대비하여 통계조사원의 사망통제 활동을 중심으로 논의를 전개할 것이다.

베이핑시정부가 목표로 했던 출생통제가 주로 조산사에 의해 이루어졌다면, 사망통제는 통계조사원에 의해서 이루어졌다. 통계조사원이 등장하는 계기를 살펴보기 위해서 우선 도시관리 차원에서 경찰행정의 인구관리가 어떻게 진행되었는지 검토할 필요가 있다. 경찰행정의 인구관리는 호적경의 활동으로 대표되는데, 호적경의 문제점과 위생행정의 등장과정 등을 살펴볼 것이다. 두 번째로 호적경에 대한 문제제기로 시작된 통계조사원이 어떠한 훈련을 받았으며, 어떠한 성과를 얻었는지를 살펴볼 것이다. 세 번째로 내외성 위생구 및 교

구의 사망통제가 실제로 어떻게 진행되었는지를 검토할 것이다. 그 과정에서 통계조사원의 제도화와 통계조사원을 대신한 보갑장(保甲長)의 역할 등이 분석될 것이다. 이와 같이 통계조사원에 관한 연구는 근대적 사망통제의 성과와 한계를 가늠하는 중요한 소재가 될 것이다. 아울러 이를 통해 베이핑시가 지향한 위생행정의 실체에 접근하는데 도움이 될 것이다.

II. 北平의 人口管理와 衛生行政의 登場

20세기 이전까지 베이징의 지리공간은 커다란 변화 없이 안정성을 유지해 왔다.⁶⁾ 당시까지만 해도 수도 베이징을 체계적으로 관리할 수 있는 전담 기구가 존재하지 않았다. 단지 베이징은 순텐부(順天府)가 관할하는 완평(宛平), 다싱(大興) 두 개의 현에 소속되어, 형식상 두 현이 베이징의 세수(稅收)와 시정(市政)을 관리하였다. 아울러 인구관리, 치안유지, 도로건설, 구제사무, 각종 소송 등 각종 도시 사무의 처리를 위해 청조의 보군통령아문(步軍統領衙門), 형부(刑部), 공부(工部) 등이 협조하였다.⁷⁾ 그 중 베이징의 인구관리는 내성(內城)과 외성(外城)의 경우 보군통령(步軍統領)이 주관했으며, 성 밖은 성방관(城坊官)이 담당했다. 아울러 호적관리를 위해 팔기제도(八旗制度)와 보갑제도(保甲制度) 등이 활용되었다.⁸⁾

베이징이 도시관리 차원에서 새로운 변화를 보이기 시작한 것은 1900년 의화단 사건의 발생으로 서양 8개국 연합군이 베이징에 입성하고 청정(淸廷)이 시안(西安)으로 도피하면부터였다.⁹⁾ 서양 각국은 각 주둔지역에서 군대를 이용하여 치안을 확보하였고, 일본군은 1900년 8월 베이징지역의 신사(紳士)·상인층(商人層)과 협력하여 안민공소(安民公所)를 설립하였다. 안민공소는 재산보호, 빈곤구제, 공공시설의 재건 등을 목표로 하였는데, 청조의 비준

6) Richard Belsky, "The Urban Ecology of Late Imperial Beijing Reconsidered: The Transformation of Social Space in China's Late Imperial Capital City," *Journal of Urban History*, 27-1 (Nov. 2000).

7) 劉子揚, 『清代地方官制考』(北京: 紫禁城出版社, 1988): 231-244; 李鵬年, 『清代中央國家機關概述』(北京: 紫禁城出版社, 1989): 361-365; Alison Dray-Novey, "Spatial Order and Police in Imperial Beijing," *The Journal of Asian Studies* 52-4 (Nov. 1993): 885-922.

8) 尹鈞科 等著, 『古代北京城市管理』(北京: 同心出版社, 2002): 177-205.

9) Robert Moore Duncan, *Peiping Municipality and the Diplomatic Quarter* (Peiping: Department of Political Science Yenching University, 1933): 1-2; 史明正(Shi Mingzheng)著, 王業龍 等譯, 『走向近代化的北京城: 城市建設與社會變革』(北京: 北京大學出版社, 1995): 27; Shi Mingzheng, "Rebuilding the Chinese Capital: Beijing in the Twentieth Century," *Journal of Urban History* 25-1 (1998).

을 얻지 못한 상태였으나 1년 이상 지속되었다.¹⁰⁾

1901년 9월 베이징의정서(北京議定書)를 체결하면서 의화단 사건이 일단락되자, 청정은 안민공소를 해산시키고, 이를 대신하여 베이징선후협순총국(北京善後協巡總局)을 설립하였다. 베이징선후협순총국에는 기존 안민공소의 신사와 상인들이 계속해서 영향력을 미치고 있었는데, 이 기구는 중국 최초로 수도의 도시관리를 책임진 정부기구라고 평가되고 있다.¹¹⁾ 더불어 청정은 신정(新政)을 실시하면서 서양 각국을 모델로 민정부(民政部)를 수립하고, 일본에 학생들을 파견하여 근대적 치안행정을 공부하게 했다. 이들 중 일부가 귀국하여 베이징선후협순총국을 대신하여 1902년과 1905년에 각각 내성공순국(內城工巡局)과 외성공순국(外城工巡局)을 설립하였는데, 곧 내외성순경총국(內外城巡警總局)으로 합병되었다. 내외성순경총국은 인구조사, 공공설비공사, 소방, 빈곤구제, 공중위생, 사회치안 등 도시관리를 위한 거의 모든 부분을 담당하였고, 이로부터 베이징경찰은 도시관리의 많은 부분을 책임지게 되었다.

당시 내성은 중앙, 동서남북 5개 지역으로 분할되어 관리되었고, 중앙에는 6개구, 나머지는 각각 5개구로 세분되어 총 26개구였다. 외성은 동서남북 4개 지역으로 분할되었고, 동서 각각 6개구, 남북 각각 4개구로 세분되어 총 20개구였다.¹²⁾ 1925년에는 성내구는 중구(中區) 2개구, 내좌구(內左區) 4개구, 내우구(內右區) 4개구 등 10개구, 성외구는 외좌구(外左區) 5개구, 외우구(外右區) 5개구 등 10개구, 교구는 각 교구별 4개구 등 16개구로 구성되었으며, 베이핑시정부 수립 이후 성내구 6개구, 성외구 5개구, 교구 4개구로 정리되었다.¹³⁾ 인구분포로 보면, 성내구, 성외구, 교구의 비율은 4:3:3이었다.¹⁴⁾

1911년 신해혁명 이후에 민정부는 내무부(內務部)로 대체되었는데, 그 직능상에는 거의 변함이 없었다. 경찰제도 역시 인력이나 제도상 거의 변화가 없었다. 1913년 2월, 내외성순경총국을 계승한 경사경찰청(京師警察廳)은 내무부에 직속되어 있었으나 중앙기구라기보다는 수도지역의 업무를 관할하는 지방관리기구였다. 경사경찰청은 내외성 각각 10개구를 관할하면서 5처 14과를 두었으며, 그밖에 20개의 경찰구서, 경찰보안대, 소방대 등을 설치해

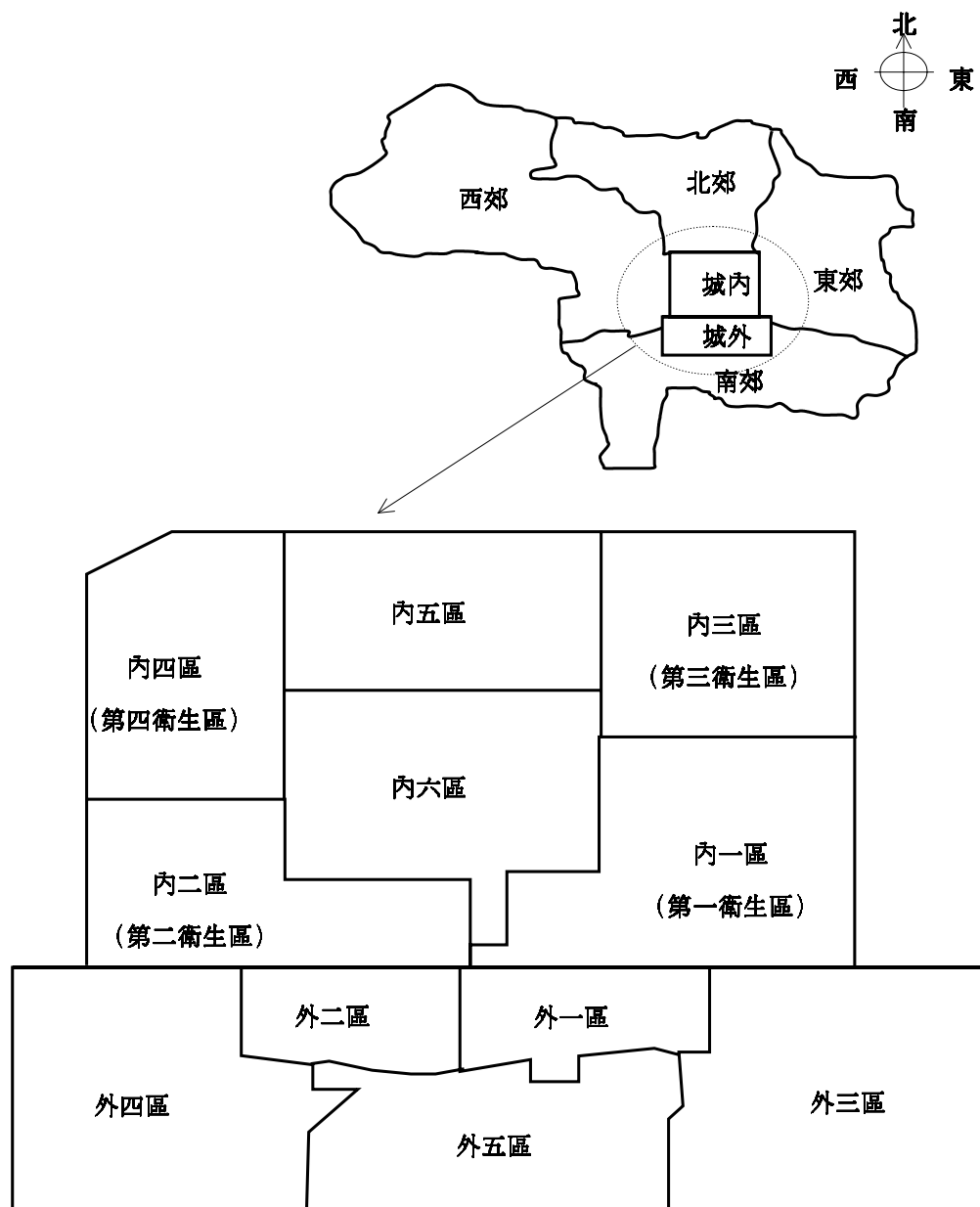
10) 安民公所의 과도기적 성격에 대해서는 林相範, 『近代中國에서 首都警察의 成立』 『東洋史學研究』 82, (2003) : 29-30.

11) 史明正, 『走向近代化的北京城：城市建設與社會變革』, 1995 : 28.

12) 田濤・郭成偉 整理, 『清末北京城市管理法規(1906-1910)』(北京：北京燕山出版社, 1996) : 522.

13) Robert Moore Duncan, *Peiping Municipality and the Diplomatic Quarter*, 1933 : 3-52.

14) 1936년도 베이핑시의 인구는 총 1,539,105명(100%)으로 城內區 626,622명(40.7%), 城外區 453,926명(29.5%), 郊區 458,557명(29.8%)이었다. 北平特別市公署衛生局 編印, 『北平特別市公署衛生局二十五年度業務報告』(北平：北平市政府衛生局, 1938) : 6.



<그림 1> 1930년대 베이핑시 지도 및 성내외구 행정구획¹⁵⁾

15) 北平市政府公安局, 『北平市政府公安局業務報告(1933.7-1934.6)』(北平: 北平市政府公安局, 1934): 十. 統計의 公安국 管轄구역 簡明圖를 활용하여 작성한 것임.

두었다. 경사경찰청 5처 14과에는 위생처 3개과가 포함되어 있어 도로청결, 보건방역, 의학 화학검사 등을 담당하였다.¹⁶⁾

그런데 인구증가와 상업화의 진전에 따라 경찰역량만으로 베이징을 관리하는 데는 한계가 있었다. 일찍이 순경총청(巡警總廳) 총감(總監)을 지낸 바 있는 내무총장(內務總長) 주치링(朱啓鈴: 1872-1964)이 1914년 6월 위안스카이(袁世凱: 1859-1916)에게 지방차원에서 도시 관리의 필요성을 제기하자, 곧바로 경도시정공소(京都市政公所)가 정식으로 성립하였다.¹⁷⁾ 경도시정공소의 관할지역은 처음에는 일부 지역에 한정되었으나 곧바로 내외성으로 확대되었고, 1925년 10월에는 사교(四郊)지역까지 확대되었다. 아울러 경도시정공소 소속 내외성 및 사교 시정연국(市政捐局)이 설치되어, 내외성공순총청(內外城工巡總廳)에 직속되어 있던 징세업무 역시 경도시정공소에 예속시켰다.¹⁸⁾ 이로써 경도시정공소를 중심으로 내외성 및 사교 지역에 대한 세수관리 및 도시관리를 위한 자원 확보 시스템이 정비되었다.

이와 같이 1914년부터 1928년까지 베이징성은 기본적으로 경도시정공소와 경사경찰청 두 기구에 의해 관리되었다. 두 기구 모두 내무부에 직할된 기구였으며, 서로 독립적인 관계였다. 경도시정공소는 도로 및 구거(溝渠)의 건설 및 관리 등과 같은 총괄기획 및 기초설비를 담당했고, 경사경찰청은 치안, 징세, 위생, 인구조사, 소방, 상업관리 등을 담당했다. 위생행정은 크게 생사통제, 전염병관리, 환경위생, 위생교육 등으로 나누어 볼 수 있다. 그 중 생사통제를 중심으로 한 인구관리 및 생명통제 업무는 경사경찰청이 주로 담당했고, 나머지 전염병관리, 환경위생, 위생교육 등은 경사경찰청과 경도시정공소가 공동으로 담당하였다.

1928년 베이핑시정부 위생국 성립 이후, 위생국은 제1과(문서·회계·서무), 제2과(통계·방역), 제3과(청결·단속·설계), 제4과(의약·보건·위생교육) 등 4개과와 비서실, 학교위생위원회 등으로 구성되었다.¹⁹⁾ 1930년대 베이핑시 위생행정의 가장 큰 특색은 위생구사무소의 기능과 역할이 크게 강화되었다는 점이다. 위생구사무소는 이미 베이핑시정부 성립 이

16) 京師警察廳의 5處 14科는 總務處 3개과, 行政處 3개과, 司法處 3개과, 衛生處 3개과, 消防處 2개과로 구성된다. 그 중 衛生處 제1과는 공공도로청결, 청소부의 배치, 공중화장실의 설치 및 수리, 溝渠 관리 등을 담당하였고, 제2과는 의료사업의 관리, 제약업의 검사, 창기건강의 진단, 전염병의 예방 등을 담당하였으며, 제3과는 경찰의 신체검사, 재소자의 치료, 公私醫院의 시찰, 약품과 화장품의 검사 등을 담당하였다. 경사경찰청 의약실 역시 위생처가 관리하였는데, 응급치료 및 경찰의무를 전담하였다. 『京師警察廳官制(1914. 8. 29)』; 『京師警察廳分科職掌規則(1914. 8. 31)』, 京師警察廳編, 『京師警察法令匯纂』(北京: 京師警察廳, 1915): 2-12.

17) 朱啓鈴에 대해서는 楊大辛 主編, 『北洋政府總統與總理』(天津: 南開大學出版社, 1989).

18) 『接收四郊市政』 『京都市政季刊』 第1期 (1925. 10): 市政進行紀要 2-3.

19) 그밖에 부속기관으로 市立醫院, 傳染病醫院, 精神病療養院, 戒煙醫院, 烈性毒品戒除所, 妓女檢治事務所, 保育事務所[保嬰事務所], 醫藥講習所, 衛生陳列室, 衛生區事務所 등이 있었다. 北平市政府秘書處, 『北平市統計要覽』(北平: 北平市政府秘書處, 1936): 25.

전인 1925년 위생실험 차원에서 내일구에 제일위생구사무소가 설치되어 운영되었다.²⁰⁾ 그러나 국민혁명시기 및 베이핑시정부 성립 이후 1930년대 초까지는 계속되는 정치적 불안과 경비부족 등으로 위생행정이 시행정의 중심으로 안착하지 못하였고, 위생구사무소 역시 더 이상 확대 재편되지 못하였다.²¹⁾ 그러다가 1933년 6월 위안량(袁良: 1882-?) 시장이 취임하면서, 위생구사무소의 설치는 점차 확대되었다.²²⁾

위생국 직속의 위생구사무소는 일종의 위생행정을 위한 지역센터로 통계·방역(출생·사망통계, 전염병예방), 환경위생(음료수, 음식물, 공중화장실, 도로청결), 보건(婦嬰衛生, 학교위생, 공장위생), 위생지도(학교·공장·가정·산부·아동 위생지도) 등을 담당하는 4개의 고(股)와 검사실 등으로 구성되었다.²³⁾ 제일위생구사무소 소장이었던 팡이지(方頤積)가 초대 위생처장으로 곧바로 승진한 것만 보아도 위생구사무소가 위생행정에서 차지하는 위상을 짐작해볼 수 있다.

이밖에 베이핑시정부에서는 위생행정의 전문성과 효율성이 크게 강조되었다. 위생국 과장 및 각 부속기관장은 대부분 의사출신으로 구성되었다. 위생구사무소 소장(所長) 및 각 고장(股長) 역시 대부분 베이핑협화의학원(北平協和醫學院)과 육군군의학교(陸軍軍醫學校) 졸업생이었다.²⁴⁾

1928년 6월 28일 ‘베이핑특별시정부(北平特別市政府)’가 성립되면서 시정부 산하에 재정국, 공안국, 위생국, 공무국, 사회국 등 5개의 부서와 자치사무감리처(自治事務監理處) 등 14개의 직속 기관이 설치되었다. 시정부 공무원들의 인원수, 연령과 교육수준 등을 살펴보면, 각 부서 인력의 특성을 대략 짐작해 볼 수 있다. 우선 인원수는 1936년 기준으로 시정부

20) 第一衛生區事務所(The First Demonstration Health Station)의 최초 성립시 정식명칭은 ‘京師警察廳試辦 公共衛生事務所’이며, 1928년 베이핑시정부 성립 이후 정식명칭은 ‘北平特別市衛生局第一特別衛生區事務所’로 변경되었다.

21) 위생행정의 약화 원인은 경비부족과 함께 보다 직접적으로는 정치적 불안정 때문이었다. 정치적 불안정으로 인해 시정부는 경찰행정에 대한 의존도를 높였고, 예산 안배 역시公安비의 증가와 위생비의 감소로 나타났다. 위생행정의 약화원인을 경비부족에서 찾는 주장은 (임상범, 『북경지역 경찰본부의 조직 내용, 1928-1949』, 『대구사학』78, 2005: 243)을 참고.

22) 1933년 11월 베이핑시정부 衛生處가 재건되었고, 12월 11일에는 內二區에 第二衛生區事務所가 설치되었다. 1년 후인 1934년 12월 1일에는 內三區에 第三衛生區事務所가 성립되었고, 이듬해인 1935년 9월 16일에는 內四區에 第四衛生區事務所가 설치되었다.

23) 『北平市衛生局第一衛生區事務所組織表』, 北平市衛生局 編, 『北平市衛生局第一衛生區事務所第十一年年報』, 第11期, 1936.

24) 北平市衛生局, 『北平市政府衛生局職員錄』(北平: 北平市衛生局, 1934. 12); 北平市衛生局, 『北平市政府衛生局職員錄』(北平: 北平市衛生局, 1936. 5); 『北平市衛生局 民國二十三年・二十五年職員錄』北京市檔案館所藏 J5-2-655-1

전체 2,813명의 공무원 중 공안국 소속이 973명으로 최대인원이고, 위생국이 460명, 재정국이 408명, 사회국 239명 등의 순서를 이룬다. 연령대를 비교해 보면, 30세 이하가 시정부 전체로 볼 때 35.6%를 차지하는데, 위생국과 공안국에서 30세 이하가 차지하는 비중은 각각 61.6%와 25.7%였다.²⁵⁾ 위생국 소속 직원들은 젊은층이 압도적 다수를 차지하고 있었고, 공안국 소속 직원들은 시정부 전체보다도 평균연령이 높았다. 교육수준을 살펴보면, 위생국과 공안국 소속 말단 공무원들은 경찰교육이나 위생교육 등 특수교육 출신자들이 각각 44.7%와 39.7%를 차지하여, 시정부 평균 교육수준보다 낮은 소학교와 중학교 출신자들이 타부서에 비해 많은 편이었다. 특히 각 부서 내의 소학교 출신자 비율은 위생국이 2.6%(12명)에 불과한 반면, 공안국은 17.5%(170명)로 시정부 전체 소학교 출신자 273명 중 62.3%를 차지할 정도로 상대적으로 교육수준이 낮았다.²⁶⁾

민초부터 위생부서는 민정부에 편입되어 있었고, 베이핑시정부 수립 이후에는 시정부 산하 독립적인 부서인 위생국으로 출발했으나 1932년 7월에는 과(科)보다도 한 단계 더 낮은 공안국의 일개 고(股) 수준으로 격하되었다. 1933년 6월 위안량 시장 부임 이후, 베이핑시 위생행정이 새롭게 개편되면서 그 지위가 점차 복원되었다. 이에 따라 위생행정 담당자들은 경찰행정의 효율성에 공개적으로 의문을 제기하기 시작하였다. 그 대표적 사례가 바로 생명통계 분야였다.

생명통계는 출생, 사망, 혼인, 질병 등 인구관리를 위한 가장 기초적인 자료를 제공하는 것이었기 때문에 경찰행정 뿐만 아니라 위생행정에 있어서도 매우 중요한 분야였다. 생명통계는 상업에서 회계가 차지하고 있는 역할에 비유될 정도로 위생행정을 실행하기 위한 가장 기초적인 자료였다. 정확한 생명통계가 작성될 필요성은 이미 1926년 그랜트(John B. Grant: 1890-1962)에 의해 제기된 바 있었는데,²⁷⁾ 위생구사무소가 성립된 후 가장 먼저 착수

25) 시정부 전체에서 35세 이하는 52.5%를 차지하는데, 공안국과 위생국은 각 부서 내에서 42.3%와 77.5%를 차지한다. 40세 이하에서는 시정부 전체에서 68.6%, 각 부서 내에서 공안국이 60.6%, 위생국이 87.1%를 차지한다. 『北平市政府全體職員年齡統計表』, 北平市政府秘書處, 『北平市統計覽要』(北平: 北平市政府秘書處第一科編纂股, 1936. 12): 27. 『北平市政府通告』 1931.

26) 『北平市政府全體職員學歷統計表』, 北平市政府秘書處, 『北平市統計覽要』(1936. 12): 28. 시정부가 아닌 일반 경찰관의 교육수준은 더욱 심각하였는데, 1933년 공안국업무보고에 의하면, 8,217명 중 단 1-2주라도 경찰교육기관을 졸업한 사람은 3,200명(38%)에 불과했고, 나머지는 소학교 이하의 교육을 받았다. 林相範, 『北京地域 警察官의 構成과 그 變化』 『中國近現代史研究』 27, (2005. 9): 22.

27) John B. Grant는 중국의 4대 선결과제로 ①생사인구통계 ②수질개선 ③방역 및 전염병 통계기구 건립 ④산파단속 등을 제기했다. 蘭安生(John B. Grant), 『改善北京公共衛生的的第一步』 『民國醫學雜誌』 4卷10號, (1926. 10).

한 업무 역시 생명통계의 작성이었다.

경사경찰청 성립 이래로 생명통계 업무는 호적경의 호구조사를 통해서 이루어졌다. 그러나 호적경에 의한 호구조사의 목적은 주로 직업분류 및 재산상황의 조사, 세원확보,²⁸⁾ 그리고 치안유지²⁹⁾ 등에 있었다. 일반시민들은 호적경의 호구조사가 기본적으로 세금징수를 위해 시행되는 것으로 여겼기 때문에, 조사 후에 세금을 추징당하거나 기타 불이익을 받을 것을 우려하여 자발적으로 협조하기를 꺼려하였다. 또, 생명통계에 관한 특별한 훈련을 받지 않은 호적경은 출생조사를 소홀히 하였을 뿐만 아니라 통계상식을 결핍하고 있어서, 영아사망 등은 처음부터 조사 대상에서 누락시키고 있었다.³⁰⁾ 정확한 생명통계에 기초하여 생사통계를 집행해야 하는 위생행정의 담당자들은 공안국의 생명통계를 믿을 수 없다는 인식을 더 이상 숨기지 않았다.

베이핑시 생명통계의 수집과 조사업무는 줄곧 공안국 각 구단(區段) 호적경이 처리해 왔다. 이들은 수준이 떨어질 뿐만 아니라 생명통계 업무의 중요성에 대해서도 대부분 이해하지 못하고 있다. 따라서 그 성적이 좋지 않고, 우량 개진의 길을 결여할 수밖에 없다. 논자들은 더러 현재의 호적경을 훈련시켜 이들 인원들을 이용하여 업무를 개선시킨다면 절반의 노력으로 두 배의 효과를 거둘 수 있다고도 한다. 그러나 실제 살펴보면, 이러한 방법은 극히 쉽지 않다. 호적경의 인원수는 극히 많아서 전시(全市)에 대략 600여명에 이르고, 그 중에는 수준이 떨어지는 사람들이 대부분이다. 만약 그들을 훈련시키고자 한다면, 단기간에 완수될 수 있는 일이 아닐 것이다. 뿐만 아니라 그 중에서 수준이 좀 나은 자는 승진하여 곧 자리를 옮겨버리기 때문에 이러한 방법을 쓰게 되면, 아무런 성과도 없이 헛수고만 하게 될 것이다.³¹⁾

호구조사를 전담하는 호적경의 생명통계가 위생국의 기대와는 거리가 멀 정도로 통계의 신뢰성이 떨어지는 것은 자명했다. 출생통계의 경우 호적경 뿐만 아니라 산파와 중의(中醫)³²⁾ 등에 의해 출생보고가 이루어졌음에도 출생상황이 파악되지 않는 경우가 많았고, 높은 영아사망률 등에 의한 신생아의 출생보고 기피 경향 때문에 출생통계가 정확하지 않았

28) 北平市政府公安局, 『北平市政府公安局業務報告(1933.7-1934.6)』(北平: 北平市政府公安局, 1934): 計劃與工作 1.

29) 北平市政府公安局, 『北平市政府公安局業務報告(1933.7-1934.6)』(北平: 北平市政府公安局, 1934): 計劃與工作 69, 會議 1.

30) 北平市衛生處, 『第二衛生區事務所第一年度年報』第1期 (北平: 北平市衛生處, 1934. 7): 4; 北平市衛生處, 『第二衛生區事務所第三年度年報』第3期 (北平: 北平市衛生局, 1936. 7): 12.

31) 查良鍾, 「改進本市生命統計之初步」, 北平市政府衛生局, 『衛生月刊』1-8・9(1935. 6. 25): 37.

32) 본고에서 西醫와 中醫는 문맥에 따라 서양의학 혹은 서양 의사, 중국의학 혹은 중국 의사를 의미한다. 사료상 醫師는 서의를 의미하며, 醫士는 중의를 의미한다.

다. 사망통계 역시 전통적인 제례전문가이자 풍수전문가인 음양생의 사망확인 절차를 거쳐야 했기 때문에, 사망원인에 대한 정확한 분석이 불가능했다. 더욱이 호적경은 질병에 대해서는 거의 아는 바가 없었기 때문에, 전염병 발생시 적절한 초기대응은 거의 불가능하였다.

일부에서는 호적경을 재교육하는 방안과 공안국과 협의하여 호적조사훈련반(戶籍調査訓練班) 등을 운영하는 방안도 제시하고 있었으나,³³⁾ 호적경 대부분이 수준이 낮고 공안국에 소속된 인력을 활용하는 것이었으므로 위생국으로서는 이러한 요소들이 모두 부담으로 작용할 수밖에 없었다. 결국 위생국은 출생, 사망, 질병, 혼인 등 생명통계를 전문적으로 담당할 전문요원을 양성하여 이를 제도화하는 방안을 강구하였다. 통계조사원 제도는 이와 같은 경찰행정에 대한 불신을 배경으로 실시된 것이었다.

Ⅲ. 統計調査員과 生命統計의 作成

사실 통계조사원 제도는 이미 제일위생구사무소에서 시행중이었고, 그 성과는 매우 우수했으므로 제도의 성공은 의심의 여지가 없었다. 제일위생구사무소의 출생보고에는 호적경 외에도 통계조사원을 비롯하여 위생지도원, 서의(西醫), 중의, 조산사 등이 참여하고 있었다. 출생보고의 경우, 통계조사원의 보고에 의존하는 비율이 높아지면서 출생보고 수치가 현저하게 증가하였다. 흥미로운 점은 통계조사원의 출생보고가 낮을 경우에는 호적경의 출생보고 비율이 높아진다는 점이다. 이는 통계조사원의 조사가 상당 정도 성과를 거두었음에도 불구하고 호적경의 조사를 완전히 대체한 것은 아니었으며, 일정 정도 호적경의 조사에 의존해야 했음을 의미한다. 즉 통계조사원 제도와 호적경 제도는 상호 경쟁과 보완의 관계였다.

위생국은 베이핑시의 생명통계 업무를 개선하기 위해, 제일위생구사무소의 방법을 모방하여 통계조사원 제도를 실시하였다. 1934년 10월 시정부는 제1기 통계조사원 훈련반을 개설하고 초중(初中) 졸업이상 학력을 지닌 10명을 모집하여 단기 훈련을 실시하였다. 수업 1개월, 실습 1개월, 모든 과정을 위생국 제2과, 제3과, 제4과와 제일위생구사무소 소속 인원이 강의하였다. 수업내용은 전염병(32시간), 생명통계(16시간), 환경위생(16시간), 세균학(8시간), 병리학(8시간), 회화(8시간), 공공위생(4시간), 위생법규(4시간) 등 총 8과목 96시간이었다. 전염병, 생명통계, 환경위생에 많은 시간이 할당되고 있음을 알 수 있다. 아울러 통계조사원은 사망진단도 담당하게 될 것이었기 때문에, 병리학과 세균학도 중요한 과목이었다.³⁴⁾

33) 北平市衛生處, 『第二衛生區事務所第一年度年報』第1期 (1934. 7) : 2-3.

34) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平 : 北平市政府衛生局,

흥미로운 것은 미술(繪圖)과목이 포함되어 있었는데, 이는 필요한 경우 그림을 그려서 사망 원인을 정확히 보고하기 위한 것이었다.

<표 1> 제일위생구사무소 출생보고 인원수 분류비교표³⁵⁾

報告人員	1926년	1927년	1928년	1929년	1930년	1931년	1932년	1933년	1934년	1935년
警察區署	0.1	0.2	19.6	55.7	48.7	19.8	14.2	7.2	12.2	10.6
統計調查員	82.8	77.0	50.9	21.8	16.1	26.6	42.2	57.6	51.5	45.2
衛生指導員	14.0	19.3	27.5	18.4	25.9	26.0	22.3	18.1	21.2	16.9
醫員	0	0.6	1.9	3.9	8.1	23.2	8.0	9.3	12.2	11.9
本所醫師・助産士	3.1	2.9	0.1	0.2	1.2	4.4	7.6	6.6	10.3	14.1
기타	0	0	0	0	0	0	5.7	1.2	1.6	1.3
총계(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

실습기간에는 통계조사원 훈련반원들이 위생국 제2과, 제3과와 제일위생구사무소, 제이위생구사무소에 파견되었으며, 실제조사를 실시하기도 하였다. 1935년 1월, 수업과 실습이 완료되어 시험을 치르고 합격자는 통계조사원으로 임명되었다. 동시에 공안국의 동의를 얻어 내성 각 구에서 출생사망 조사업무를 실시하였다. 내일구의 제일위생구사무소에는 이미 4명의 통계조사원이 있었기 때문에, 기타 각 구에 2명씩을 파견하였다. 제이위생구사무소에는 이미 1명이 있었기 때문에, 1명만을 파견하였다. 내이구와 내삼구의 위생구사무소에서는 각 사무소의 책임자가 통계조사 업무를 관할하였다. 내사구, 내오구, 내육구에서는 공안국 각 구서(區署)에서 통계조사 업무를 처리할 있도록 통계조사원들에게 업무공간을 제공하였다. 내사구 구서는 공간이 협소하여 통계조사 업무처리에 어려움이 있었기 때문에, 내사구 통계조사원은 위생국 제4청도반(第四清道班)에서 통계조사 업무를 처리하였다.³⁶⁾

통계조사원 제도는 제일위생구사무소에서 이미 실시되고 있었고, 성내외 각 구에서 이를 실시할 계획을 세우고 있었지만, 사교지역은 제외되어 있었다. 1935년 1월 통계조사원 제도의 실시 이래로 생명통계 분야에서는 괄목할 만한 성과를 보였다. 물론 각 구 통계조사원은 평균 2명에 불과하기 때문에, 누락된 보고가 없지는 않았다. 그렇지만, 1935년 상반기와 하반기의 출생항목을 비교해 보면 통계조사원 제도가 신설된 지역에서 출생보고가 크게 증

1936) : 19. 北京市檔案館所藏 ZQ4-1-1814.

35) 北平市衛生局 編, 『北平市衛生局第一衛生區事務所第十一年年報』, 第11期, 1936 : 9 ; 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平 : 北平市政府衛生局, 1936) : 201.

36) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平 : 北平市政府衛生局, 1936) : 19. 北京市檔案館所藏 ZQ4-1-1814.

가하였음을 알 수 있다. 각 구마다 출생보고 수치가 다양하고 내일구는 오히려 출생보고인수가 감소하였지만, 나머지 신설구에서는 출생보고 수치가 모두 증가하여 통계조사원 제도의 실효성이 매우 높다는 것을 보여주었다.³⁷⁾

<표 2> 1935년도 베이핑시 각 구 상반기 및 하반기 출생 인원수 증감표³⁸⁾

구별	1934. 7-12	1935. 1 -6	증감
內一區○	1,429	1,419	-10
內二區+	723	924	+201
內三區※	536	1,177	+641
內四區※	229	858	+629
內五區※	594	697	+103
內六區※	651	683	+32
外一區	534	597	+63
外二區	637	589	-48
外三區	544	341	-203
外四區	620	720	+100
外五區	506	387	-119
東郊區	1,328	1,012	-316
西郊區	860	613	-247
南郊區	1,264	892	-372
北郊區	498	322	-176
총계	10,953	11,231	+278

○ 통계조사원이 원래 있던 곳

+ 1935년 1월부터 통계조사원 가용

※ 1935년 1월부터 통계조사원 신설

<표 2>의 출생통계에 의하면, 통계조사원이 활동했던 성내구에서는 6개월 만에 각 구 평균 266명의 출생인원이 증가하였다. 반면 통계조사원이 활동하지 않았던 지역에서는 각 구 평균 116명이 감소하였다. 통계조사원이 있는 각 구에서는 매월 출생보고가 이루어졌고, 모두 통계조사원이 직접 조사하여 출생조사표를 작성하였다. 따라서 각 항목은 모두 상세하

37) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1936): 19-22. 北京市檔案館所藏 ZQ4-1-1814.

38) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1936): 21-22. 北京市檔案館所藏 ZQ4-1-1814.

고 신뢰할 수 있었기 때문에, 위생국은 출생과 사망 그리고 전염병 사망에 대해 효과적으로 처리할 수 있는 기초자료를 확보할 수 있게 되었다.

내성 각 구는 통계조사원을 설치한 후 통계조사업무에 상당한 발전을 보였기 때문에, 1935년 6월 시정부는 제2기 통계조사원 훈련반을 설치하여 하반기도에 외성구에 대한 출생과 사망을 조사하려고 하였다. 제2기 통계조사원 훈련반은 비공개로 인원을 모집했는데, 그들은 모두 위생국 혹은 각 부속기관 직원들이 책임지고 추천한 사람들이었다. 이는 제1기 훈련생 중에 중도에 사직을 원하는 사람들이 종종 있어 공무집행에 장애가 된다고 판단했기 때문이었다. 제2기 훈련반 20명은 모두 1년간 의무 복무를 하도록 규정하였고, 수업 1개월, 실습 1개월의 훈련기간을 거치도록 하였다. 수업내용은 전염병(30시간), 생명통계(14시간), 환경위생(14시간), 세균학(8시간), 병리학(8시간), 생리학(8시간), 회화(8시간), 공공위생(4시간) 등 총 8과목 94시간이었다. 제1기 훈련반과 비교하면, 전염병, 생명통계, 환경위생 과목이 2시간씩 감소되었다.³⁹⁾ 가장 눈에 띄는 차이는 위생법규 대신 생리학 과목이 보장되었다는 점이다. 이는 사망진단에 필요한 기초지식을 강화하기 위한 조치였다.

제2기 통계조사원 훈련반은 1935년 8월 훈련이 완료되었으며, 이미 재직 중인 2명과 천진(天津)에서 파견된 2명을 제외하고, 19명 중 15명이 합격하였다. 원래 계획했던 인원은 12명이었으므로, 나머지 3명 중 1명은 제이위생구사무소에 파견되었고, 1명은 위생국 직원으로 채용되었다. 총 14명이 8월 20일 각각 보직을 임명받았다. 불합격자 4명과 보직을 받지 못한 합격자 1명에 대해서는 원할 경우 위생순찰경[衛生稽查警]으로 충원하고, 나머지는 보결로 하였다.

제2기 통계조사원은 공안국의 동의를 얻어 9월 1일자로 외성 각 구에 출생사망조사와 일종의 매장허가서인 출빈집조(出殯執照) 등의 사항을 처리하도록 하였다. 통계조사원의 사무는 외일구와 외사구의 경우는 각 구 청결반에서 업무를 보도록 했고, 외이구, 외삼구, 외오구는 기녀검치사무소(妓女檢治事務所), 열성독품계제소(烈性毒品戒除所), 시립의원(市立醫院) 등지에서 각각 사무를 보도록 하였다. 제2기 통계조사원 제도 실시 이후, 외성 각 구의 출생보고는 매월 300~400명씩 증가하였는데, 이를 보아도 제2기 통계조사원 제도의 성적 역시 우수하였음을 알 수 있다.⁴⁰⁾ 그런데 통계조사원의 역할은 단순히 생명통계를 작성하는 것에 한정되지 않았다. 그들은 사망진단 및 보고 등에 직접 개입하기 시작하였고, 그에 따라 그들은 조산사, 의사 등과 함께 생사통제의 한 축을 담당하게 되었다.

39) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1936): 21-22. 北京市檔案館所藏 ZQ4-1-1814.

40) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1936): 21-22. 北京市檔案館所藏 ZQ4-1-1814.

IV. 内外城 衛生區 및 郊區의 死亡統制

1. 陰陽生 團束과 統計調査員의 制度化

산파가 생명의 탄생을 맞이하는 것과는 대조적으로 음양생은 생명의 사망과정을 처리하는 제례전문가(ritual specialist : 禮儀專家)였다. 사망원인을 분석하는 사망진단에서부터 풍수 전문가로서 묘택(墓宅)을 정하는 것에 이르기까지 음양생은 절대적인 권위를 행사하였으며, 사람들은 음양선생(陰陽先生)이라는 존칭을 사용하기도 하였다. 음양생은 각기 당호(堂號)를 가지고 있는데, 예를 들면 베이징투얼후통(北城土兒胡同)의 ‘일선당왕(一善堂王)’, ‘백수당유(伯壽堂俞)’, ‘계림당주(桂林堂朱)’, ‘수덕당백(修德堂白)’ 등등이 그것이었다. 그들 자신의 당호는 길이 3촌, 너비 2촌의 황색 종이 위에 써서 표기로 삼는데, 초청자[來請者]는 이 표기를 가지고 가서, 사망자의 성별에 따라 남자는 왼쪽에 여자는 오른쪽으로 구별하여 상가 앞에 붙이게 된다.⁴¹⁾

음양생은 다년간의 경험에 근거해 한번 청했을 때는 가지 않고, 심부름 온 자를 먼저 되돌려 보낸다. 기회를 엿보며 기다리다가 상가에서 두 번째로 ‘초청[延請]’해올 때 비로소 발걸음을 옮기게 되는데, 이를 ‘출마(出馬)’라고 하였다. 이렇게 어렵게 ‘출마’를 하는 이유는 자신의 권위를 높이기 위한 수단이기도 하지만, 사람이 아직 죽지 않았는데 음양생이 초청한 자의 집안에 들어가는 것은 일종의 금기로 여겼기 때문이었다.

음양생의 주요직능은 모종의 의식을 통해서 영혼과 신체의 관계를 새로이 안치하는 것이었다. 보통 장례 중의 일상사무는 친지친우가 처리하였고, 지역사회의 노인과 부녀자들은 대체로 장례과정을 잘 알고 있으므로 장례는 상식적인 차원에서 진행되었다. 그러나 음양생은 이러한 과정에서 불가결한 존재였으며, 발인 시간과 사망자를 안치하는 공간 배치, 사체 출판의 구체적 시간, 매장 위치와 풍수 등등은 음양생만이 주관할 수 있는 영역이었다.

음양생의 핵심업무 중의 하나는 상가에서 ‘양방(殃榜)’을 작성하는 것이다. ‘음양생연단(陰陽生聯單)’이라고도 불리는 양방은 일종의 상사(喪事), 상례시각(喪禮時刻), 방위(方位), 금기(禁忌) 등에 대한 지침이라 할 수 있다. 음양생이 작성한 양방에는 사망자의 생년월일 및 사망연월일, 출판일시 등이 포함되어 있는데, 양방이 있어야만 경찰구서(警察區署)로부터 매장허가를 받을 수 있었다.⁴²⁾ 그러나 양방이 있어야만 사망신고가 가능하고, 사망신고 후

41) 이하 陰陽生에 대해서는 常人春, 『老北京的風俗』(北京:北京燕山出版社, 1990): 260-261, 279-301; 楊念群, 『民國初年北京的生死控制與空間轉換』, 楊念群 主編, 『空間·記憶·社會轉型: “新社會史”研究論文精選集』(上海:上海人民出版社, 2001): 141-147을 참고.

경찰구서로부터 ‘출빈집조(出殯執照)’라는 일종의 매장허가서를 받아야 매장이 가능하였기 때문에, 일반인에게 사망신고는 번거로운 의례이자 행정체계였다. 결국 영아사망이 발생하면 이러한 번거로움을 피하기 위해 관목(棺木) 없이 몰래 매장하는 경우가 많았고, 이로 인해 영아사망은 사망통계에서 누락되는 경우가 빈번했다.⁴³⁾ 따라서 정부는 체계적인 인구관리를 위해서는 기존 사망보고체계를 개선할 필요가 있었다.

사실 국가의 입장에서는 번잡한 사망보고체계의 개선보다 더 긴급했던 것은 사망원인에 대한 정확한 진단과 통계였다. 사망원인을 정확히 알아야만 전염병 유행 등에 적극적으로 대처할 수 있고, 양적인 인구관리가 가능했기 때문이다. 그런데 음양생의 사망원인 진단이 얼마나 정확했는지에 관한 정확한 통계나 자세한 언급은 찾아보기 어렵다. 한 가지 분명한 것은 베이핑시정부의 업무보고나 각종 사회조사 자료에서 음양생의 사망원인 진단을 신뢰한 사례는 거의 찾아볼 수 없다는 것이다.

1935년 제일위생구사무소가 정리한 1,609명(남 803명, 여 806명)의 사망원인 분류표에 의하면, 사망원인은 호흡기질환이 남녀 각각 207명과 157명(총 364명)으로 22.6%를 차지했으며, 그 다음이 폐결핵(14.5%), 위장병(10.9%), 노쇠 및 중풍(10.6%) 등의 순이었다.⁴⁴⁾ 1935년 제삼위생구사무소의 조사에 의하면, 사망자 2,356명 중 호흡기질환(21.1%), 위장병(14.2%), 경련(13.5%), 폐결핵(12.9%) 등의 순이었다.⁴⁵⁾ 영아사망의 원인은 제일위생구사무소 영아 51명 중 원인불명 17명(33.2%), 폐렴 6명(11.7%), 경련 5명(7.9%) 등의 순이었고,⁴⁶⁾ 제삼위생구사무소는 신체허약 및 조산, 경련, 설사장염 등의 순이었다.⁴⁷⁾ 이와 같은 결과는 20세기 초 전염병을 제외한 동아시아인들의 대표적인 사망원인이 호흡기질환-신경계질환-소화기질환이었던 것과 맥락을 함께 한다.⁴⁸⁾

매우 흥미로운 조사 중의 하나는 출산 1개월 미만의 영아의 사망원인에 대한 조산원인의 분류내용이다. 서의 및 조산사들은 조산 및 신체허약에 이어 호흡기질환을 영아의 두 번째

42) 楊念群, 『民國初年北京的生死控制與空間轉換』, 楊念群 主編, 『空間・記憶・社會轉型: “新社會史”研究論文精選集』(上海: 上海人民出版社, 2001): 131-207.

43) 영아사망시 불법매장의 사례는 (『北平市公安局內一區署關於張惠民未請陰陽生開具殯書領取拾埋執照擅將其子尸体葬埋請核辦情形的(呈)』(1933. 10) 北京市檔案館所藏 J181-20-10652)을 참고.

44) 北平市衛生局編, 『北平市衛生局第一衛生區事務所第十一年年報』, 第11期, (1936): 13.

45) 北平市衛生局編, 『北平市衛生局第三衛生區事務所第二年年報』, 第2期, (1936): 21-23.

46) 北平市衛生局編, 『北平市衛生局第一衛生區事務所第十一年年報』, 第11期, (1936): 68.

47) 北平市衛生局編, 『北平市衛生局第三衛生區事務所第二年年報』, 第2期, (1936): 21-23.

48) 20세기 초 동아시아인들의 사망원인에 대해서는 출간예정인 신규환 지음, 『동아시아 질병사: 동아시아 시각에서 본 질병과 의료』(과주: 살림출판사, 2006)의 제2장 호흡기질환과 흡연의 사회사를 참고.

사망원인으로 분류했다. 훈련산과 역시 비슷한 분류를 보여주고 있다. 반면 구식산과와 기타(친인척 및 이웃 주민)의 경우는 조산 및 신체허약에 이어 경련 및 파상풍[抽風 및 膂風]을 두 번째 사망원인으로 분류하고 있다. 1935년의 이 조사에서는 의사 및 조산사들은 경련 및 파상풍을 사망원인으로 분류하지 않았다. 다른 시기의 조사에서는 제일위생구사무소의 의사 및 조산사가 출산허약 및 조산에 이어 경련 및 파상풍을 두 번째 사망원인으로 분류하고 있지만, 비율상으로 보면 조산인원 전체 평균(30.9%)에는 절반에 못 미치는 정도(15.1%)였다.⁴⁹⁾

<표 3> 第一衛生區事務所 출산 1개월 내 영아사망원인에 대한 조산인원의 분류(1935)⁵⁰⁾

		신체허약 및 조산	호흡기 질환	경련 및 파상풍	설사 장염	양독 (癩毒)	수족 경련	선천성 매독	발열 및 발진	원인 불명	계
본소 의사 및 조산사	건수	16	2	0	0	0	0	0	0	1	19
	백분율	84.3	10.5	0	0	0	0	0	0	5.2	100.0
기타 의사 및 조산사	건수	24	5	0	0	0	1	0	1	0	31
	백분율	77.5	16.1	0	0	0	3.2	0	3.2	0	100.0
구식 산과	훈련 산과	건수	25	6	3	1	0	0	1	0	36
		백분율	69.5	16.6	8.3	2.8	0	0	2.8	0	100.0
	미훈련 산과	건수	3	0	2	0	0	0	0	0	5
		백분율	60.0	0	40	0	0	0	0	0	100.0
기타 産婦家屬 등	건수	20	7	9	0	1	0	0	0	0	37
	백분율	54.1	18.9	24.3	0	2.7	0	0	0	0	100.0
계	건수	88	20	14	1	1	1	1	1	1	128
	백분율	68.7	15.6	10.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8

의사 및 조산사들과는 대조적으로 구식산과는 호흡기질환을 사망원인으로 분류하지 않았다. 구식산과의 분류건수가 5건에 불과하지만, 다른 시기의 조사를 분석해보아도 구식산과가 신체허약 및 조산 항목(50%이상)에 이어 두 번째 사망원인으로 분류하고 있는 것은 경련 및 파상풍(30%이상)이었다.⁵¹⁾ 이는 구식산과들이 호흡기질환 등으로 인한 영아사망에 대한 전문지식을 가지고 있지 않았으며, 호흡기 질환을 포함한 원인불명의 질환에 대해서 경련 및 파상풍에 의한 사망으로 결론지을 가능성이 높았다는 것을 의미한다.

마찬가지로 사망원인에 대한 전문지식을 가지고 있지 않은 음양생 역시도 사망원인을 진달할 때, 오랫동안 축적된 경험을 바탕으로 사망 가능성이 높은 원인을 선호할 수밖에 없

49) 北平市公安局編, 『北平市公安局第一衛生區事務所第八年年報』, 第8期, (1933) : 22-23.

50) 北平市衛生局編, 『北平市衛生局第一衛生區事務所第十一年年報』, 第11期, (1936) : 16.

51) 北平市公安局編, 『北平市公安局第一衛生區事務所第八年年報』, 第8期, (1933) : 22-23.

었다. 사망원인이 불명확하거나 고의로 사망원인을 조작할 때, 경련 및 파상풍은 음양생이 아동사망 진단시 가장 선호하는 사망원인 중의 하나였다. 더욱이 조산 및 신체허약 등의 사망원인은 주로 출산 1개월 미만의 영아에게만 한정되었지만, 경련이나 파상풍은 학령 전 아동에게 폭넓게 적용시킬 수 있었다. 또한 경련이나 파상풍은 전염병의 혐의가 없으므로 매장허가서를 받기도 손쉬웠다.

실제로 1933년 11월 베이핑시 외이구에서 발생한 4세 아동의 음독 사망 사건에 대해 음양생 허치샹(何其祥)은 경련으로 병사했다는 진단을 내렸다. 허치샹은 음양생 경력 40년의 베테랑이었다.⁵²⁾ 그밖에도 감전사를 설사병으로 진단하거나 구타에 의한 사망사건을 아편 중독으로 진단하는 등 음양생에 의한 오진 사례는 시정부에 심심치 않게 보고되고 있었다.⁵³⁾ 그러나 음양생이 사망원인을 고의로 은폐하거나 조작하려 했던 의도가 밝혀지지 않는 이상, 그들을 처벌하기란 쉬운 일이 아니었다.

이는 정부가 사망원인을 제대로 파악하기 위해서는 새로운 시스템이 필요했다는 것을 의미한다. 난징정부 성립 이후에도 사망원인 조사는 경찰행정에서 담당하고 있었고, 그 중에서도 인구조사를 담당했던 호적경이 전담하였다. 그러나 호적경의 사망원인 조사표에는 ‘열병’, ‘전염병[溫病]’, ‘기침가래’ 등 아무렇게나 채워 넣은 병명이 준비할 정도로 신뢰성이 없었고, 질병상황도 빈칸으로 내버려두는 경우가 많아 사망원인을 추측하기 어려웠다. 이에 난징정부는 27종의 사망원인분류표를 제시하여 사망원인을 조사하도록 하였다. 그러나 정해진 항목에 조사내용을 채워 넣는 형식이어서 근본적인 제도개선이 있지 않는 한 이 역시도 믿을만한 조사가 되지 못했다.⁵⁴⁾

음양생에 대한 최초의 통제방안은 북양정부시기(北洋政府時期)에 마련되었다. 1913년 9월 경사경찰청은 『京師警察廳取締陰陽生規則』을 발표하여 경찰서에서 영업허가를 받은 자에 한하여 영업을 할 수 있도록 규정하였다.⁵⁵⁾ 그러나 경사경찰청의 단속규칙에는 음양생의 자격이 동업 음양생 3인의 보증으로 인정되었기 때문에, 불법행위가 적발되지 않는 한 음양생이 영업을 계속하는데 별다른 지장은 없었다. 즉 경사경찰청의 음양생 단속규칙은 음양생 제도 자체를 폐지할 의도가 아니라 단순히 불법행위를 단속하겠다는 의지로 해석된

52) 『北平市警察局外二區警察署關於徐景堂服毒身亡陰陽生何其祥壇開殃書的呈』(1933. 11), 北京市檔案館所藏 J181-21-18080

53) 『北平市警察局內一區警署關於陰陽生宋振岐請訊請辦的呈』(1934. 1), 北京市檔案館所藏 J181-21-29301; 『北平市警察局西郊區警察署呈送陰陽生馮海長玩忽職字票』(1936. 1), 北京市檔案館所藏 J181-21-47054를 참고.

54) 北平市政府衛生處 編印, 『北平市政府衛生處業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1934. 9): 74-75.

55) 『京師警察廳取締陰陽生規則』(1913. 9), 北京市檔案館所藏 J181-18-222.

다.

베이핑시정부는 사회상 미신의 산물인 음양생을 단속해야 한다는 서의들(北平市衛生醫藥學會)의 청원에 공감을 표하고 있었지만, 그에 대한 구체적인 실천방안은 제시하지 못했다.⁵⁶⁾ 그러다가 베이핑시정부는 음양생 단속을 위해 각 의료단체에 음양생 단속방안에 관한 의견을 물었다. 서의는 음양생 단속을 환영했던 반면, 중의는 음양생의 입장을 전폭적으로 지지했다. 중의는 베이핑의 관습상으로 보나 음양생의 능력으로 보나 음양생을 단속하는 것은 불가하다는 입장을 고수했다.⁵⁷⁾ 음양생 단속에 대한 중서의의 입장이 엇갈리고 있었는데, 중의를 자극하지 않기 위한 베이핑시정부의 입장은 음양생이 대부분 연로하므로 신규 개업허가를 내주지 않아 그들이 자연 소멸하게 하는 것이었다.⁵⁸⁾

음양생 단속에 대한 명확한 입장은 난징정부에 의해 표명되었다. 난징정부 내정부는 『修正市生死統計暫行規則(1934. 11. 17)』을 통해 음양생을 폐지하고 중의가 아닌 서의만이 사망진단서를 발급할 수 있도록 방침을 정했다.⁵⁹⁾ 베이핑시정부는 『北平市政府民國二十四年度預定行政計劃書』에서 음양생을 폐지하고 서의가 사망진단서를 발급하도록 하는 것을 1935년도 위생행정 분야의 주요과제로 설정해놓은 바 있다.⁶⁰⁾ 그러나 베이핑시정부는 1935년 10월까지도 음양생의 음양생연단을 서의의 사망진단서로 대체하겠다는 분명한 입장을 공표하지 않았다.⁶¹⁾ 이는 음양생 단속이 중서의논쟁과 연결되어 있어 자칫하면 중의를 자극할 수 있는데다가 사망진단서 발급을 위한 서의들의 영업구역도 확정짓지 못했기 때문이었다.⁶²⁾

따라서 중의를 자극하지 않으면서 음양생 단속을 위해 베이핑시정부가 기대할 수 있는 유력한 방안은 바로 통계조사원 제도를 활용하는 것이었다.⁶³⁾ 즉 이 방안은 통계조사원이 사망조사서를 발급하도록 하여 사망통제에 직접 개입하도록 하는 것이었다. 1934년 10월 통계조사원 훈련반이 설립되고, 이듬해 1월 통계조사원 제도가 내성구 전 지역으로 확대되면서 음양생을 대체하려는 노력이 본격화되었다. 1935년 8월부터는 외성구에서도 통계조사

56) 『陰陽生將廢除』 『北平晨報』(1931. 3. 5).

57) 『取締陰陽生國醫會認爲不可』 『華北日報』(1933. 12. 2) : 6.

58) 北平市政府衛生處 編印, 『北平市政府衛生處業務報告』(北平 : 北平市政府衛生局, 1934. 9) : 75.

59) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十三年度業務報告』(北平 : 北平市政府衛生局, 1935. 10. 1) : 12.

60) 北平市政府 編, 『北平市政府民國二十四年度預定行政計劃書』(北平 : 北平市政府, 1935) : 35.

61) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十三年度業務報告』(北平 : 北平市政府衛生局, 1935. 10. 1) : 12.

62) 北平市政府 編, 『北平市政府民國二十四年度預定行政計劃書』(北平 : 北平市政府, 1935) : 35.

63) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十三年度業務報告』(北平 : 北平市政府衛生局, 1935. 10. 1) : 12.

원 제도가 실시되었다. 그러나 교구에서는 통계조사원 제도가 실시되지 못했는데, 이를 대신할 수 있는 제도가 교구에서 활성화되고 있는 보갑제(保甲制)였다. 즉 교구에서는 보갑장이 사망조사서를 발급하도록 하였다. 1936년 5월 8일, 위생국, 공안국, 자치사무감리처(自治事務監理處)는 공동으로 음양생이 발급하는 일종의 사망진단서인 음양생연단의 일률 폐지를 선포하고,⁶⁴⁾ 5월 10일부터는 성내외구 및 교구에서 통계조사원과 보갑장이 사망조사서를 발급하기로 하였다.⁶⁵⁾ 위생국은 이 제도의 성공을 낙관하고 있었다.⁶⁶⁾

통계조사원이 사망통제에 개입하면서 사망보고체계에도 일부 변화가 생겼다. 기존에는 사망자가 발생하면 우선 사망자 가족이 경찰구서에 신고하는데, 경찰구서는 사망통지서[死亡通知單]를 발급해 주었다. 사망자 가족이 사망통지서를 가지고 음양생을 찾아가면 음양생은 사망원인증명서[死亡原因報告單]를 작성해주었다. 사망자 가족이 사망통지서와 사망원인증명서를 경찰구서에 제출하면 호적경의 간단한 사망조사가 실시되고 그 후에 경찰구서가 매장허가서[死亡抬埋執照]를 발급하였다.

통계조사원 제도가 실시되면서 사망자 가족이 경찰구서에 보고하면, 경찰구서는 사망보고서를 작성함과 동시에 전화로 위생구사무소에 통보해주었다. 통보를 받은 위생구사무소는 통계조사원을 파견하고, 통계조사원은 사망자의 진료경력, 사망원인 등을 조사하고 기록하였다.⁶⁷⁾ 아울러 매장허가서는 위생구사무소에서 발급하였다.⁶⁸⁾ 대개 사망조사는 사망자 가족이 위생구사무소에서 매장허가서를 가져오기 전에 이루어지고, 매장허가서를 가져온 이후에는 통계조사원이 사망원인을 작성하면 되기 때문에, 이러한 방법은 사망원인을 조사하는데 매우 유리한 방법이었다.⁶⁹⁾

이처럼 통계조사원 제도는 사망이 발생하면 신고와 동시에 조사에서 매장까지 통계조사원이 직접 개입하여 모든 과정을 한꺼번에 처리했기 때문에, 시민의 입장에서는 각종 비용과 행정절차를 줄일 수 있었고, 시정부의 입장에서는 정확한 사망원인 조사와 효율적인 사

64) 당시 베이핑시의 음양생은 60여명이었다. 『平市陰陽生取消職務』 『大公報』(1936. 5. 10) : 6.

65) 『公安衛生兩局昨佈告即廢止陰陽生聯單』 『京報』(1936. 5. 9) : 6.

66) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十四年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1936) : 14.

67) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十三年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1935. 10. 1) : 211.

68) 北平市政府衛生處 編印, 『北平市政府衛生處業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1934. 9) : 74-75; 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十三年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1935. 10. 1) : 180.

69) 北平市政府衛生局 編印, 『北平市政府衛生局二十三年度業務報告』(北平: 北平市政府衛生局, 1935. 10. 1) : 194.

망통제가 가능하였다.

2. 保甲長의 역할과 郊區의 死亡統制

베이핑시정부는 지방자치를 실시하기 위해 1929년 1월부터 1933년 5월까지 5년 동안 준비기간을 거쳤고, 1933년 5월 이후 각 구방장(區坊長)을 선출할 수 있었다. 1933년 12월 난징정부 내정부는 『北平市地方自治改進辦法大綱』을 발표하였고, 1934년 1월 26일 베이핑시정부는 이에 근거하여 시정부 산하에 자치사무감리처를 설치하였고, 베이핑시 전지역에 15개의 자치사무구분소(自治事務區分所)를 설치하였다.⁷⁰⁾

자치사무분소의 업무는 치안, 교육, 위생, 사회풍속 및 경제생활의 개선, 사회조사 및 통계, 단체의 지도 등 사실상 대부분의 시정업무에 관련되는 것이었다. 따라서 시정이 직접적으로 영향을 미치는 성내외구에서는 자치사무분소가 유명무실한 것이었으나, 교구에서는 사정이 달랐다. 즉 성내외구의 경찰행정과 위생행정은 각각 경찰구분소와 위생구사무소에 의해 운용되었으나, 교구에서는 자치사무분소가 경찰행정과 위생행정의 실질적 역할을 대신했다. 특히 시정부는 자치사무분소에 보갑제도를 부활하여 치안 확보에 주력하는 한편, 위생관련 업무도 보갑장(保甲長)에게 위임하고자 하였다.⁷¹⁾

보갑장이 담당하는 위생업무 중에서 가장 중요한 업무는 전염병통제와 생사통제에 관한 사항이었다. 우선 전염병 통제는 특히 두창 접종이 가장 중요시되었는데, 접종을 받기 위해서는 각 보장(保長)에게 신청해야 했다.⁷²⁾ 두창 접종은 아동을 대상으로 한데다 대대적인 계몽선전을 하고 있었기 때문에 이를 둘러싼 직접적인 마찰은 보이지 않았다.⁷³⁾ 문제는 생사통제에 있었다. 출생통제의 경우 교구지역은 교통이 불편해서 산파의 단속 및 교육에 어려움이 많았다. 1936년경에 교구지역 평민의원(平民醫院)에 ‘산파훈련반[接生婆訓練班]’을 설치하여 2개월 동안의 훈련만으로 출산에 대비하였다.⁷⁴⁾

사망통제와 관련된 음양생의 단속문제는 자치사무 제14분소에서 발행한 『南郊月刊』에 잘

70) 北平市政府, 『北平市自治之過程及將來』(北平: 北平市政府刊行, 1934. 7): 1-5.

71) 일제통치시기 대만에서도 보갑제도를 이용하여 치안유지와 위생행정에 활용하고자 하였다.

Chin Hsien-Yu, "Colonial Medical police and Postcolonial Medical Surveillance Systems in Taiwan, 1895-1950s," *Osiris*, 2nd Series, Vol. 13 (1998): 329-330.

72) 『南郊月刊』第3期, (1936. 3. 3): 15.

73) 李景漢은 西郊 挂甲屯村의 조사에서 14세 이하 97명의 아동 중 71명이 우두접종을 받았으며, 최근 들어 촌민들이 우두접종의 중요성을 인식해가고 있다고 서술하였다. 李景漢, 『北平郊外之鄉村家庭』(上海: 商務印書館, 1929): 76.

74) 秦德純, 『二十五年北平市衛生行政概略』『市政評論』5-2, (1937. 2. 16): 21.

나타나 있다. 성내외구에서는 1934년 1월 1일부터 통계조사원이 사망진단서를 발급하기 시작하였는데, 교구에서는 위생국과 자치사무감리처가 협의하여 1935년 12월 27일 자치사무감리처 지령(제253호)을 통해 1936년부터 기존 음양생이 담당하던 사망증명업무를 자치사무분소의 각 보감장이 담당하기로 결정하였다.⁷⁵⁾ 남교(南郊)에서는 1936년 1월 19일 130여명의 보감장이 참가한 전체 보감장회의를 통해 만장일치로 3월 1일부터 이를 실시하기로 결의하였다.⁷⁶⁾ 그러나 사망증명 업무의 실시를 몇 주 앞에 두고, 동교(東郊)와 서교(西郊)에서는 현재로서는 보감장이 사망증명업무를 수행하는 것이 어렵다는 입장을 자치사무감리처에 청원함에 따라 음양생 단속안은 연기되고 말았다.⁷⁷⁾ 그 후 또다시 1936년 5월 10일부터 성내외구와 교구에서 음양생연단을 일률 폐지하는 안건이 공포된 바 있으나, 음양생연단이 사망진단서로서의 효력이 없어진 것이지 음양생을 연청하는 풍속자체가 없어진 것은 아니었다.⁷⁸⁾

이미 수년간 연기되어 온 음양생 단속안을 동교와 서교지역의 보감장들이 어떤 이유에서 또다시 연기하고자 했는지 그 사유는 밝혀져 있지 않다. 본고는 교구에서 보감장이 차지하는 위상을 검토하는 것으로 그에 관한 단서를 포착해보고자 한다.

동서 교구 중 서교 과자툰촌(挂甲屯村)의 사회조사 자료를 통해 서교의 지역사회에 접근해 볼 수 있다.⁷⁹⁾ 과자툰촌은 현 베이징시 하이톈구(海澱區)에 위치하고 있으며, 베이징성(의 西直門)으로부터 8Km 거리에 있다. 이곳은 남으로 하이톈진(海澱鎮), 북으로는 위안밍위안(圓明園), 동쪽으로는 베이징대학(北京大學), 서쪽으로는 이허위안(頤和園)으로 둘러싸여 있다. 명대 중엽 이후 귀족관료층에 의해 원림(園林), 별장(別莊) 등이 건설되기 시작하였고, 청대에 이르러 ‘三山五園’(萬壽山, 玉泉山, 香山, 暢春園, 圓明園, 清漪園, 靜明園, 靜宜園)이라는 방대한 원림이 건설되었다. 청 강희제(康熙帝) 시기에 창춘위안이 건립되었고, 옹정제(雍正帝) 시기에 위안밍위안이 확장되었으며, 과자툰촌은 이들 사이에 놓이게 되었다.⁸⁰⁾

청 중기까지는 이 지역에 대한 농민 유동이 엄격히 금지되었지만, 청말 의화단사건 이후

75) 『南郊月刊』第2期, (1936. 2. 3) : 21.

76) 『南郊月刊』第2期, (1936. 2. 3) : 24-25.

77) 『取締陰陽生案延期實行』, 『南郊月刊』第2期, (1936. 2. 3) : 16.

78) C. B., 『北平市二十四年度衛生工作的結算』, 『大公報』(1936. 8. 11) : 11.

79) 挂甲屯村에 관한 사회조사로는 李景漢, 『北平郊外之鄉村家庭』(上海: 商務印書館, 1929); 華北綜合調查研究所, 『挂甲屯家計調查』(油印本, 北京大學圖書館所藏, 1944); 華夫, 『一個鄉村六十年的變遷』(中國農村發展問題研究組, 1981. 6); 林彬, 『社區結構與社會變遷: 一个城郊農村社區的七十年變遷』, 北京大學 社會學系 博士論文, (1991) 등이 있다. 본고는 이 중에서 李景漢(1929)과 林彬(1991)의 사회조사 내용만을 참고할 수 있었다.

80) 林彬, 『社區結構與社會變遷: 一个城郊農村社區的七十年變遷』, 1991 : 12.

유동인구가 급증하였다. 신해혁명 이후 과자툰촌은 황실영지로 귀속되었고, 그 주변 농지는 민국정부에 귀속되었다. 그러나 실제로는 과자툰촌은 위안스카이 일가의 원림이나 마찬가지였다. 1916년 위안스카이 사망 이후 주변의 왕공귀족들은 베이징성 안으로 이주하였고, 과자툰촌은 농민과 이주민들이 차지하게 되었다. 당시 과자툰촌에는 토지와 지주가 없었으며, 점차 일부 노동자, 농민과 상인들의 혼합구가 되었다.

1920년대 과자툰촌에 북교경찰(北郊警察) 제3분서(分署)가 설치되었고, 지방치안은 경찰에 의해 유지되었다. 과자툰촌에는 별도의 자치조직이 없었고, 사소한 분쟁은 촌의 유력자들이 해결하고, 중대사건은 경찰 제3분서 분서장이 직접 출두하여 처리하였다.⁸¹⁾

20세기 초 중국의 기층정권의 체계를 살펴보면, 허베이성(河北省)의 경우 광서(光緒) 초에는 현(縣) 이하는 보(堡)와 촌(村)으로 구성되었다.⁸²⁾ 이것이 1928년 난징정부 법규에 의거 이후에는 구(區), 향(鄉: 100戶-1000戶), 여(閭: 25戶), 린(鄰: 5戶)으로 바뀌었다.⁸³⁾ 그런데 구는 이미 1908-1914년 자치단위로 조직되기 시작되었고, 1915년 이후 구는 현정부가 통제하는 정부의 최하조직이었다. 구公所(區公所)는 인구통계, 토지조사, 부세징수, 치안유지 뿐만 아니라 교육, 자치 등의 문제에도 관여했다. 구장(區長)이 행정, 치안, 재정권을 확립해 감에 따라 권력집중을 막기 위해 난징정부는 1933년 경찰권을 구장의 통제력에서 독립시켰다. 또 한편 국가권력이 인정한 최하층의 단위는 자연촌락 중심의 촌장(村庄)이었다.⁸⁴⁾

청대까지의 보갑제도가 주로 향촌의 치안유지에 목적이 있었다면,⁸⁵⁾ 난징정부의 보갑제는 단순한 치안유지 이상으로 국가권력이 기층조직에 대한 통치를 강화하려는 데 그 목적이 있었다.⁸⁶⁾ 따라서 난징정부는 촌중의 유력자나 권위 있는 인물이 보갑장을 담당하도록 하였다.

그렇다면 실제로 교구의 권위인물들이 보갑장으로서 국가권력의 기층조직에 편입되어 나간 것일까? 과자툰촌의 권위인물은 부유한 상인과 재산가였는데, 그 중 한 명이 경서(京西)

81) 李景漢, 『北平郊外之鄉村家庭』(上海: 商務印書館, 1929): 10.

82) 이를 좀 더 자세히 살펴보면, 縣 이하 제1단계에는 鄉, 班, 堡, 鄉保, 保 등이 있었고, 제2단계에는 里, 圖, 社, 牌, 路 등이 있었으며, 제3단계와 최하층인 村庄에는 地方(地保)가 위치하고 있었다. 이상은 Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford, California: Stanford University Press, 1988): 48쪽 참고.

83) 魏宏運 主編, 『二十世紀三四十年代冀東農村社會調查與研究』(天津: 天津人民出版社, 1996): 27.

84) Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, 61-63.

85) 宋正洙, 『中國近世鄉村社會史研究: 明清時代 鄉約·保甲制의 形成과 展開』(서울: 도서출판 혜안, 1997).

86) 魏宏運 主編, 『二十世紀三四十年代冀東農村社會調查與研究』(天津: 天津人民出版社, 1996): 64-65; 朱德新, 『三十年代河南統治者與保甲行政人員』『史學月刊』1999年 第1期: 48.

지역의 재산가이자 방회(幫會)의 지도자로 유명했던 위안씨(苑氏)였다. 그는 촌중 일대 뿐만 아니라 촌외 지역에도 부동산을 소유하고 있었으며, 경서 지역에서는 유명한 인물이었다. 그는 ‘이선권계연주총회(理善勸戒烟酒總會)’, ‘성선교양국(成善教養局)’, ‘유선소학교(裕善小學校)’ 등을 설립하여 공공사업에 힘썼으며, ‘의합제조창(義合造紙廠)’을 열기도 하였다. 그는 자선과 구제활동을 활발하게 하였지만 일반주민들과 직접적인 접촉은 거의 없어서 지역 사회에서 원씨 개인에 대해서는 거의 알려진 바 없었다. 과자툰촌에서 또 한명의 권세인물은 천씨(陳氏)였다. 그는 재력가로서 자신이 경영하는 토지가 많았을 뿐만 아니라 그의 가족은 촌락에서 최대인원이었다. 그는 부근의 권세인물인 위안씨, 위안밍위안 대지주 리씨(李氏, 太監), 화원 관리자, 류량광(六郎庄) 일대의 지주 등과 일정한 사회관계를 형성하고 지역의 정치자원과 사회자원을 장악하고 있었다. 그래서 과자툰촌에서는 위안씨와 천씨의 말 한마디면 안 되는 일이 없다고 할 정도였다.⁸⁷⁾

이들과 달리 일반주민들과 접촉이 많았던 자들은 중농층(中農層)이었다. 보장을 지낸 바 있는 판위수(潘裕書, 1900년생)는 원래는 전화국 직원 출신으로, 1937년 퇴직한 후 소초승창(小草繩廠)을 열어 몇 명의 노동자를 고용하였는데, 1949년 이후 중농으로 평가되었다. 또 다른 보장인 쉬장유(許長友, 1906년생, 山東人)는 잡화점을 경영하였고, 매포(煤鋪)를 열었는데, 그 역시 훗날 중농으로 평가되었다.

이처럼 서교 과자툰촌에는 강력한 종족세력이 존재한 것도 아니고, 이주민과 농민으로 구성된 지역사회에서 중농층이 보갑장을 맡고 있었다. 이들 보갑장들은 촌단위를 넘나드는 권세가들과는 일정한 거리를 두고 있었다. 따라서 이들 보갑장들이 지역사회에서 강력한 지도력을 발휘하기는 어려웠던 것으로 판단된다. 더욱이 전통풍속에 의존하는 경향이 강했던 베이핑 교구지역 주민들의 생활관습상 사망의례의 권위자인 음양생을 일거에 대체하는 것은 거의 불가능했을 것이다.

베이핑시의 보갑조직은 매우 느슨하여, 보갑장이 직무를 수행할 수가 없고, 보갑회의는 열리지 않으니 지방에서 응당 해야 할 사항도 적절히 진행할 수가 없다. 따라서 금후의 보갑공작은 한편으로는 보갑장이 그 직권을 행사할 수 있도록 해야하는데, 최근 자치사무감리처와 위생국이 협상한 결과 본년(1936년)부터 음양생을 단속하도록 하였다. 만약 보장이 사망증명서를 작성함으로써 보장과 인민이 밀접한 관계를 가질 수 있다면, 인민이 보갑장을 경시하는 관념을 전이시킬 수도 있을 것이다.⁸⁸⁾

87) 이하 난징정부시기 挂甲屯村 상황은 (林彬, 「社區結構與社會變遷：一个城郊農村社區的七十年變遷」, 1991 : 85-94)를 참고

88) 「本市保甲運動的展望：嚴密保甲組織」『南郊月刊』第2期, (1936. 2. 3) : 15.

시정부가 보갑장에게 생사통제에 대한 권한을 부여하는 것으로서 보갑장의 권위를 높여 줄 것으로 생각하였다는 것은 교구지역에서 보갑장의 권위가 높지 않았다는 것을 의미한다. 음양생 단속안은 인민이 보갑장을 경시하는 관념을 전환시키기 위한 방편으로 활용될 정도였다. 그러나 교구와 달리 성내외구에서는 위생구사무소가 설치되어 진료소와 병원 등 의료전달체계를 갖추었다. 이처럼 의사, 간호사, 조산사, 위생지도원, 통계조사원 등이 총동원되어 위생구 내의 주민에 대한 방문조사 및 생사통제를 실시할 수 있었던 성내외구와 달리, 교구는 교통·통신설비가 미비하고 치안확보도 어려웠기 때문에 산파 및 음양생에 대한 통제가 결코 쉬운 일이 아니었다. 실제로 1938년부터 1941년까지 3년 동안 베이징 서북교(西北郊) 위안촌(院村)에서 사회조사를 실시한 랴오타이추(廖泰初)의 보고서는 서북교 지역에서 산파와 음양생의 단속이 거의 이루어지지 못했음을 단적으로 말해준다.

위안촌은 현 베이징시 이화원 서남부에 위치하는 지역으로 징자오 완평현(京兆宛平縣) 관할이었으나 난징정부 성립 이후 베이핑시가 관할하면서 시관할지역으로 변경되었다. 정치상으로는 위안촌의 서부는 베이핑특별시 공안국 서교 제7분서 관할이었고, 동부는 제4분서 관할이었다. 1935년 연징대학(燕京大學) 사회학계에서 이 지역에 대한 사회조사를 실시하였고, 1938년 겨울에는 연징대학 교육학계 소속 위안촌실험구가 설립되었다. 랴오타이추의 보고는 교육학계 사회조사의 일환으로 실시된 것이었다.

위안촌의 전체 인구는 92가구 518명, 평균 가구당 5.6명이었으며, 남성이 263명 여성이 255명이었다. 9세 이하 아동이 128명으로 전인구의 4분의 1을 차지하는데, 남녀 각각 74명, 54명으로 남성이 많았다. 50세 이상은 전인구의 5분의 1을 차지하는데, 103명으로 남녀 각각 45명, 58명으로 여성이 많았다.

1935년부터 1940년까지 92가구 중 53명이 사망했으며, 매년 평균 10명이 사망한 셈이다. 5년 동안 남녀 각각 49명, 40명이 출생했으며, 5세 이하는 21명이 사망하였다. 5세 이하 사망률은 23.6%에 달한다. 사망원인으로는 경련[抽風]이 30.2%로 가장 많았고, 가래 기침, 설사, 산후병(産後病) 등의 순서였다. 흥미로운 것은 영아사망 원인은 100%가 경련이었다는 점이다. 성인 사망원인은 대부분 ‘노환[老病]’에 해당하는 것으로, 노환과 경련은 전염병 혐의가 없으므로 즉시 매장허가서를 발급받을 수 있었다.

만약 두창[天花]이나 콜레라[霍亂] 등으로 인한 사망으로 보고되면 검진수속이 매우 복잡해졌다. 신고를 받은 파출소는 분서에 보고하고, 분서는 다시 총서(總署)에 보고하고, 총서는 사람을 보내 사실여부를 확인해야 했다. 이 과정은 적어도 3일 이상이 걸리고, 시정부의 조사를 기다리는 동안 전염병은 더 확산될 가능성이 높았다. 따라서 파출소 경찰도 전염병 사망신고가 들어오면 차라리 ‘경련’으로 바꿔서 작성할 것을 권유할 정도였다.

이에 대해 개인이 대처할 수 있는 방안은 의사를 찾거나 민간요법 등에 의지하는 수밖에

없었다. 서의는 외과분야에서는 신망이 높았으나 치료비가 비쌌기 때문에, 중의, 민간요법, 무속 등에 의존할 수밖에 없었다. 출산 역시 구식산파에 의존할 수밖에 없었고, 난산시에는 산모나 신생아 모두 죽음을 기다려야만 했다.⁸⁹⁾

랴오타이추의 보고서에서 음양생은 경련과 노환으로 사망했다는 양방을 계속해서 작성해 주고 있었고, 산파는 불결한 출산도구로 산모와 신생아의 사망을 재촉하고 있었다. 이와 같이 경찰구서를 중심으로 치안유지에 급급했던 위안춘의 사례는 베이핑시정부 위생행정의 영향력이 미치지 않았던 교구의 일반적인 상황을 대변하는 것으로 판단된다. 따라서 위안춘의 사례는 량넨췌이 주장하는 것처럼,⁹⁰⁾ 음양생이 역사의 무대에서 사라져가는 추세 속에서 예외적인 사례가 아니라 오히려 베이핑시 교구에서 위생행정 네트워크의 시도가 제대로 작동하지 않았고, 기본적으로 구식산파와 음양생의 존재가 강고하게 자리 잡고 있었음을 잘 보여주는 교구의 전형적인 사례로 평가해야 할 것이다.

V. 맺음말

베이핑시의 생사통제 분야에서 위생행정은 경찰행정을 능가하는 효율성을 입증했고, 위생행정의 역할이 강화될수록 경찰행정이 약화되는 양상을 보여준다. 그 단적인 사례가 제 일위생구사무소의 출생보고 인원 분류비교표에서 나타난다. 베이핑시정부에서 위생비가 증가할수록 공안비는 감소되는 경향이었다. 또한 출생보고에서 통계조사원의 보고비율이 높을수록 호적경의 보고비율은 낮아지고, 통계조사원의 보고비율은 낮은 경우 호적경의 보고비율은 다시 높아졌다. 이는 위생행정과 경찰행정이 대립적인 경향이 있음을 보여주는데, 또 다른 한편으로는 위생행정이 상당한 효과를 보이고 있었음에도 경찰행정을 완전히 대체하지는 못했고, 일정 정도 경찰행정에 의존해야 했다는 점도 보여준다. 즉 위생행정과 경찰행정은 상호경쟁과 보완의 관계였으며, 그 효율성에서 위생행정은 경찰행정을 압도했다. 600명의 호적경이 할 수 없었던 일을 30명도 채 안 되는 통계조사원이 해냈기 때문이다.

생사통제를 강화하기 위한 베이핑시정부의 조산사 양성과 통계조사원 제도는 기존 산파와 음양생의 역할을 대체하는 것이었다. 특히 성내외구에서 활동했던 통계조사원은 생명통계 및 사망진단서의 작성에서 중대한 역할을 하였다. 1935년 베이핑시의 출생통계에 의하

89) 廖泰初, 『一個城郊的村落社區』(發行處不明, 首都圖書館藏所藏, 1941. 11): 72-74.

90) 楊念群, 『民國初年北京的生死控制與空間轉換』, 楊念群 主編, 『空間・記憶・社會轉型: “新社會史”研究論文精選集』(上海: 上海人民出版社, 2001): 176-177.

면, 통계조사원이 활동했던 성내구에서는 6개월만에 각 구 평균 266명의 출생인원이 증가할 정도였다. 반면 통계조사원이 활동하지 않았던 지역에서는 각 구 평균 116명이 감소하였다.

사망통제에서는 1936년 5월 음양생연단을 일률 폐지하고, 통계조사원의 사망조사서로 이를 대체하고자 하였다. 통계조사원의 사망통제 개입은 사망보고체계에 변화를 가져와 시민의 입장에서는 각종 비용과 절차를 줄일 수 있는 방안이었고, 시정부의 입장에서는 정확한 사망원인 조사와 효율적인 사망통제를 가능하게 하였다. 시정부는 성내외구의 통계조사원과 교구의 보갑장을 통해 사망통제가 성공할 것으로 낙관하였다.

그러나 통계조사원이 활동하지 않은 교구에서는 보갑장이 통계조사원의 역할을 하게 하였는데, 음양생폐지안은 수년간 수차례 걸쳐 연기되었다. 교구지역의 사회조사 자료는 지역 사회에서 보갑장의 권위가 높지 않았으며, 전통풍속에 의존하는 경향이 강했던 교구주민의 생활관습상 사망의례의 권위자인 음양생의 권위를 일거에 일소하기는 거의 불가능했을 것이다. 라오타이추의 사회조사 자료 역시 구식산파와 음양생이 강고하게 자리잡고 있었다는 것을 보여주고 있다. 이처럼 생사통제를 통해 볼 때, 베이핑시의 위생행정 은 도시공간에 일률적으로 적용된 것이 아니라 성내외구와 교구 사이에 지역적 분절성이 존재하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 생사통제 분야에서 통계조사원의 활동은 지역적 한계에도 불구하고, 국가권력에 의한 대민지배의 효율성을 강화해주는 것이었다. 그렇다고 해서 위생행정의 효율성은 경찰행정과 같이 시민에 대한 강제성에만 의존한 것은 아니었다. 각종 위생활동에서 시민에게 의료서비스를 제공하여 자율적 참여를 유도하는 것이 무엇보다 중요했다. 사망통제 분야에서는 사망시 불합리한 제도를 개선하여 시민들에게 편의를 제공한 것이 그 일례였다. 그보다도 영아와 산모에게 의료서비스를 제공했던 출생통제 분야의 위생행정은 영아사망률을 획기적으로 감소시키면서 산모의 건강을 관리해주었고, 새로운 위생행정이 어떤 도움이 되는지를 시민들이 직접 체감할 수 있게 하였다. 이 점은 차후의 연구에서 검토될 것이다.

(논문투고 : 2006.2.23, 논문심사완료 : 2006.3.8)

주제어: 생사통제, 위생행정, 경찰행정, 베이핑시정부, 호적경, 음양생, 통계조사원, 보갑장, 지역적 분절성

关键词: 生死统制, 卫生行政, 警察行政, 北平市政府, 户籍警, 阴阳生, 统计调查员, 保甲长, 地域上的分节性

從陰陽生到統計調查員

— 20世紀30年代北平市政府的衛生行政与近代性死亡統制 —

辛 圭 煥

在北平市的衛生統制領域，衛生行政表現出比警察行政更高的效率。衛生行政的作用越是加強，則警察行政的作用反而降低。第一衛生區事務所的新生報告人員分類比較表就是一個很好的例子。隨著北平市政府衛生費支出的增加，公安費相應地在減少。另外，在出生報告上，隨著統計調查員的報告增加，戶籍警報告的比例也相應降低，而一旦統計調查員的報告比例降低，則戶籍警報告的比例又相應增加。這一方面表明了衛生行政與警察行政的對立傾向，另一方面也表明雖然衛生行政取得了一定的成就，但是仍不能完全取代警察行政，還在一定程度上依賴於警察行政。也就說是衛生行政與警察行政是既相互競爭，又相互扶助的關係，而在效率上衛生行政超過了警察行政，具有壓倒性優勢。600名的戶籍警所做不到的事情，結果由30名不到的統計調查員做到了。

為了強化生死統制，北平市政府採取的方式是培養助產士，設置統計調查員，以取代原來的接生婆和陰陽生的作用。尤其是在內城和外城地區活動的統計調查員在生命統計和死亡診斷書的簽發上起到了重大的作用。根據1935年北平市的出生統計分析，在有統計調查員活動內城地區，6個月間各區平均增加了266名的新出生人員，反之在沒有統計調查員活動的地域，各區平均減少了116名。

在死亡統制方面，1936年5月下令一律禁止陰陽生聯單，改由統計調查員負責出具死亡調查書。統計調查員介入死亡統制也帶來了死亡報告體制的變化。從市民的角度來看新方案也大大減少了各種費用和手續，而從市政府的立場來說可以實現正確的死亡原因調查和有效的死亡統制。市政府對於在內城和外城地區通過統計調查員，而在郊區通過保甲長而成功地實現死亡統制持樂觀態度。

但是在沒有統計調查員活動的郊區，雖然由保甲長代行統計調查員的職能，但是陰陽生廢止案在隨後的幾年間卻多次被延期。郊區地域的社會調查資料顯示，如果保甲長在地域社會中的威望不高，對於傳統風俗影響很大的郊區居民的生活習慣來說，在喪葬禮儀上要想一舉掃除陰陽生的權威还是非常困難的。廖太初的社會調查資料也同樣顯示，舊式接生婆和陰陽生仍然牢固地占有一席之地。這樣，從生死統制來看，北平市的衛生行政並未在都市空間內普遍一律地加以實行，而是在內城、外城和郊區之間存在地域上的分節性。