

I. 일제의 식민지 통치기반 구축

1. 무단통치체제의 확립
2. 식민지 수탈구조의 구축
3. 식민지 지배체제의 특질

I. 일제의 식민지 통치기반 구축

1. 무단통치체제의 확립

일제는 1905년 〈보호조약〉을 강요하여 統監府 제하에 한국을 지배함에 있어서 한민족의 완강한 항일 저항을 견디어 낼 수가 없었다. 그리하여 일제는 〈한일신협약〉(1907. 7)과 군대해산(1907. 8)을 강행하면서 한국을 완전히 병합하고자 했을 때 당시 육군대신이던 테라우치 마사타케(寺內正毅) 현역대장을 새 統監으로 임명함으로써 일제가 흔히 쓴 무력에 의한 지배본질 그대로 통감부를 군대식 통치기구로 바꾸어 갔다. 뿐만 아니라 테라우치는 한국에 부임하기도 전에 일본정부와 협의하여 병합후 한국에 설치될 통치기구에 대하여 다음과 같은 사항을 통치방침¹⁾으로 결정하였으며 그것이 후에 조선통감부와 나아가서 朝鮮總督府 설치의 기본방침이 되었다.

- ① 조선에는 당분간 헌법을 시행하지 않고 大權에 의하여 政務를 통할하는 권한을 가진다.
- ② 총독은 천황에 직접 예속하여 조선에 있어서의 일체의 政務를 통할하는 권한을 가진다.
- ③ 총독에게는 대권의 위임에 의하여 법률사항에 관한 명령을 발하는 권한을 부여할 것. 단 본 명령은 따로 법령 또는 법률 등 적당한 명칭을 붙일 것.
- ④ 조선의 정치는 될수록 간이하게 함을 요지로 할 것. 따라서 정치기관도 역시 이主旨에 따라 改廢할 것.
- ⑤ 조선의 관리는 그 계급에 따라 될 수 있는 한 다수의 조선인을 채용할 것.
- ⑥ 조선에 총독을 두고, 현역 육·해군 대장으로 이에 보한다.

1) 田保橋潔, 《朝鮮統治史論稿》(成進文化史, 1972), 52쪽.

金雲泰, 《日本帝國主義의 韓國統治》改新版(博英社, 1998), 143~144쪽.

條約局法規課, 〈日本統治時代の 朝鮮〉(《外地法制誌》第四部の二, 昭和 46년, 1972), 11~13쪽.

- ⑦ 종래 한국정부에 속했던 관청은 내각 및 表勳院 등을 제외하고는 조선총독부관서로 간주하고, 당분간 이를 존치한다.

이러한 방침에 따라 1910년 9월 30일 이른바 <조선총독부 관제>(칙령 제 354호)가 공포되고, 그 이튿날부터 실시되어 조선총독부가 성립되었다. 총독을 아예 육·해군 현역대장으로 임명할 것을 명문으로 규정하였기 때문에, 일제의 식민지 통치기구는 무관총독과 헌병경찰을 중심으로 한 군사적인 통치기구로 확립되었다. 3·1운동 이후인 1919년 8월에 <조선총독부 관제 중 개정>이 이루어져 文官도 총독으로 임명될 수 있도록 하는 등 상당한 외형적 변화가 이루어졌으나, 군사적인 통치기구로서의 본질에 있어서는 변함이 없었다.

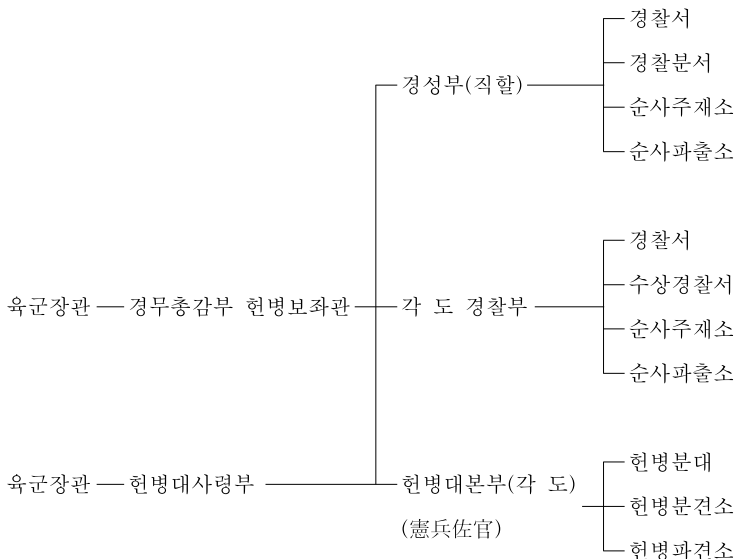
이러한 경찰제도에도 불구하고 치안상 불안을 느끼자 최후의 절박한 궁여지책으로 한일경찰을 통합하고 통감부하의 일본군사령관으로 하여금 군사경찰을 장악케 하고 주로 한국의 치안유지를 담당케 함으로써 한국에 있어서 일본 군사경찰의 부분적 일원화를 기했으며 다만 일반 한국인·일본인에 대한 경찰사무는 한국정부에 초빙된 일본인이 이를 담당하게 하였다. 뒤이어 1908년 6월 헌병보조원제를 실시하여 헌병의 수는 보조원 4,392명(한국인)을 포함해서 총원 6,761명에 달하여 통감부 설치 당시에 비해 8배가 증가하고 그 분대·분건소도 212개소에서 453개소로 증가하였다.²⁾ 마침내 1910년 6월 24일 한국경찰사무의 위임에 따라 한국과 일본의 양 경찰조직을 통감부하로 통합시켰으니 여기서 군사경찰인 헌병과 일반경찰이 완전히 합일된 헌병경찰체제가 확립되었던 것이다. 그 헌병경찰기구는 <표 1>과 같으며 이 체제는 1919년 사이토(齋藤) 총독의 기구개혁으로 보통경찰제도로 변형되기까지 병합 후에도 억압체제로서 지속되었다. 이에 의하면 한국주둔군 헌병의 대장인

2) 田保橋潔, 위의 책, 118쪽. 明石 헌병대장이 헌병경찰관을 일원화시켜 병력을 대폭 강화한 것은 의병토벌이 목표였다. 1906년부터 항일운동의 最盛期인 1908년 말까지의 기간에만 被害死者 일본인 120여 명, 한국인 1,250명, 소실가옥 6,800여 호, 토벌에 의한 군대·헌병·경찰관의 손해는 사망 일본인 127명, 한국인 52명, 부상 일본인 252명, 한국인 약간 명, 義兵死者 15,000명에 달했다.

육군장관이 경무총감을 겸임하고 각 도에 파견된 헌병대장인 憲兵佐官이 각 道의 경무부장을 겸임하여 오직 통감의 지휘하에서 경찰사무를 전담케 하였다. 그리고 〈한일병합〉 후인 1910년 9월에는 조선총독부가 정식으로 성립되기도 전에 〈朝鮮駐軍憲兵條令〉이 발표되었으며 그에 따르면³⁾ ‘조선주둔헌병은 치안유지에 관한 경찰 및 군사경찰을 장악’(제2조), ‘헌병장교·준사관·하사관·상등병에게는 조선통감이 정하는 바에 의하여, 재직 중에 경찰관의 직무를 집행시킬 수 있도록’(제3조) 했다. 그리고 서울에 헌병대사령부를 두고 각 도 헌병관구에 1개의 헌병대를 두도록 했다(제7조). 이어 일제는 이를 토대로 〈조선통감부 경찰관서제〉를 공포하여 통감부의 헌병·경찰제도를 확립하였다.

이와 같은 기구를 갖춘 일제의 헌병경찰은 1910년에 전국에 1,135개의 헌

〈표 1〉 헌병경찰기구(1910. 6~1919)



3) 山辺健太郎, 《日本統治下の朝鮮》(東京: 岩波書店, 1971), 16쪽.

병경찰기관에 경찰 5,694명, 헌병 2,019명, 합계 7,713명으로 당시 한국인 2천명에 1명씩으로 되었다.⁴⁾ 또 헌병경찰제도가 제도상 폐지된 1920년에는 경찰의 수가 18,376명으로 되어 한국인 1천명에 경찰 1명씩으로 되었다. 이들 방대한 조직과 인원을 갖춘 헌병경찰은 군사·치안뿐만 아니라 행정·사법 기타 잡무에 이르기까지 모든 분야에 다 간섭할 수 있는 권한을 인정하고 있어 거의 ‘憲兵萬能’이라고 해도 과언이 아닐 정도였던 것이다.⁵⁾

1) 총독지배체제의 형성

일제의 한국식민지배장치로서의 조선총독부의 설치에 대한제국의 통치권이 완전히 일본정부에게 인수되는 것을 골자로 하는 소위 〈韓國併合條約〉(1910년 8월 22일 조인, 동월 29일 공포)을 그 근거로 하였다.

〈병합조약〉에 의하여 조선왕조는 개국 519년만에 종언을 고하게 되고 대한제국의 국가상태를 소멸시킨 일제는 자기통치권내에 들어온 한반도에 대한 새로운 통치질서를 제도화하기 위한 입법을 하였다. 이것이 곧 1910년 8월 9일에 발표된 ‘대한제국’이란 국호를 ‘朝鮮’으로 개칭한다는 〈勅令〉(칙령 제318호)과 새로운 통치기구를 설치하기 위한 〈朝鮮總督府 設置에 관한 칙령〉(칙령 제319호)이었던 것이다.

조선총독부 설치의 내용은 다음과 같다. ① 조선에 조선총독부를 두며, ② 조선총독부에 조선총독을 두고 조선총독은 일본국 천황으로부터 위임의 범위내에서 陸海軍을 통솔하고 일제의 政務를 통할하는 지위에 있으며, ③ 통치조직의 급격한 변화를 피하기 위하여 우선 기존 ‘한국통감부’는 ‘조선총독부’로 명칭을 바꾸고 제3대 통감 테라우치는 그대로 계승해서 초대 조선총독이 되었다. ④ 구한국정부 소속관청들을 점차로 축소시켜 흡수하는 방법을 택하였으며 칙령이 공포된 지 약 1개월이 경과하여 식민통치권을 구축하는 제반준비(각종 기관의 통폐합 등)가 완료되는 1910년 9월 30일에는 곧 〈朝鮮總督府官制〉(칙령 제354호)를 공포하였다. 이리하여 동년 10월 1일을 기하여 육

4) 山辺健太郎, 위의 책, 19쪽.

5) 이태일, 〈일제의 식민지 통치와 관료주의〉(《한국사회연구》 2), 216~218쪽.

군대신검 통감 테라우치가 육군대신검 조선총독으로 임명되었다.

〈朝鮮總督府及其所屬官署官制〉에 의하여 완성된 조선식민통치조직은 대만과 같은 다른 일본식민지의 경우와는 달리 한국에 있어서는 치열한 항일운동을 배경으로 성립한 정치조직이며 군사상 중요한 의의를 갖는 지역인 만큼 같은 무관총독이되 조선총독의 지위와 권한은 대만보다 우위에 있었다. 특히 1919년 3·1운동까지의 시기는 강대한 헌병경찰권력을 배경으로 폭력적인 군사통치를 자행한 무단통치기로 특징지을 수 있겠으며 그 권력을 뒷받침으로 한국산업경제를 일본에 예속화하고 한민족을 동화·말살시키는 식민지배체제를 본격적으로 편성하는 초기의 제반 기초작업이 수행된 것이다.

일본국 法制上の 한국의 지위를 살펴보면 일본이 병합 후 추구한 한국에 대한 궁극의 정책기조는 ‘同化主義’, 즉 한국을 “마치 시코구(四國)·큐슈(九州)와 같은 모양을 띠는 지역으로 도달케 하는 일”이었다.⁶⁾ 그러나 실제의 법제상의 지위는 민족차별정책을 기초로 하는 한국의 屬領化 및 식민지화였다. 병합 후 한국의 구지배층은 전부 정권으로부터 배제하고 국적은 동일하면서도 한국을 일본헌법의 적용범위 외에 두어 참정권의 제2의 형식인 자치는 물론이고 제1의 형식인 일본의회에 참가나 한국 내 지방행정에 있어서 종래의 전통적인 지방민의 참여까지도 폐지해서 헌병경찰에 의한 무단정치를 강행한 것이다.

그러나 일본의 對韓政策 중 한국의 법률상 지위에 관하여 규정된 것을 보면 〈병합에 관한 詔書〉나 〈對韓基本方針〉⁷⁾에서는 소위 ‘一視同仁’을 표방하면서 실제에 있어서는 한국을 헌법적용범위 외에 두는 모순을 범하고 있다.

병합 당시 일본군부는 〈합방 후 한반도통치와 제국헌법과의 관계〉⁸⁾라는 문서에서 양국통치자의 ‘합의’에 의하여 성립한 〈병합조약〉에 의하여 일본국이 된 한국이기는 하지만 “한반도의 민정·풍속 및 관습 등은 帝國內地와 판이하고 其文化程度는 内地와 동일하지 않기 때문에 …” 다른 속령과 같이

6) 大藏省, 《日本人の海外活動に關する歴史的調査》(朝鮮編) 통권 第2分冊, 2~3쪽.

7) 金雲泰, 앞의 책, 143~144쪽, 제3장 제5절 〈총독통치의 책정·병합의 기본방책〉.
《日本外交文書》第四部の二, 昭和 46년 3월, 351~356쪽.

8) 〈寺内正毅 關係文書〉書類, 439~455쪽.

일본헌법의 적용범위 외에 두어 조선총독의 ‘명령’으로 통치하여야 한다는 것을 확인하고 있다. 또한 공법학자 야마다 산료(山田三良)는 테라우치에의 答申書에서 “합병 후에 있어서 조선인의 법적 지위는 외견상은 일본국적을 취득하나 이 때문에 조선인이 전적으로 일본인과 동일하게 된 것이 아니기 때문에 국내법에서는 차별대우가 가능하다. 다만 외국에 대해서만 일본인이 되는 것에 불과하다”고 하였다.⁹⁾

이와 같은 법이론은 병합 후 대내적으로는 한국인에 대한 민족차별정책을 당연한 것으로 제도화하는 동시에 대외적으로는 해외에서 항일민족독립운동을 하던 한국인을 일본인으로 체포·압송하는 데 이용하였다.¹⁰⁾ 이와 같이 병합 후의 한국인의 법적 지위는 의무에 있어서는 ‘일본인’으로 취급되고 권리에 있어서는 ‘일본인’이 아닌 일종의 특이한 존재가 되었던 것이다. 그러나 무단통치시기에 한국민중은 주권의 회복을 최대의 염원으로 생각하고 있었던 만큼 일본국적편입을 큰 수치로 생각하였을 뿐만 아니라 거족적인 반일 투쟁을 전개하고 있었던 만큼 참정권 문제가 논의될 시기가 아니었다.

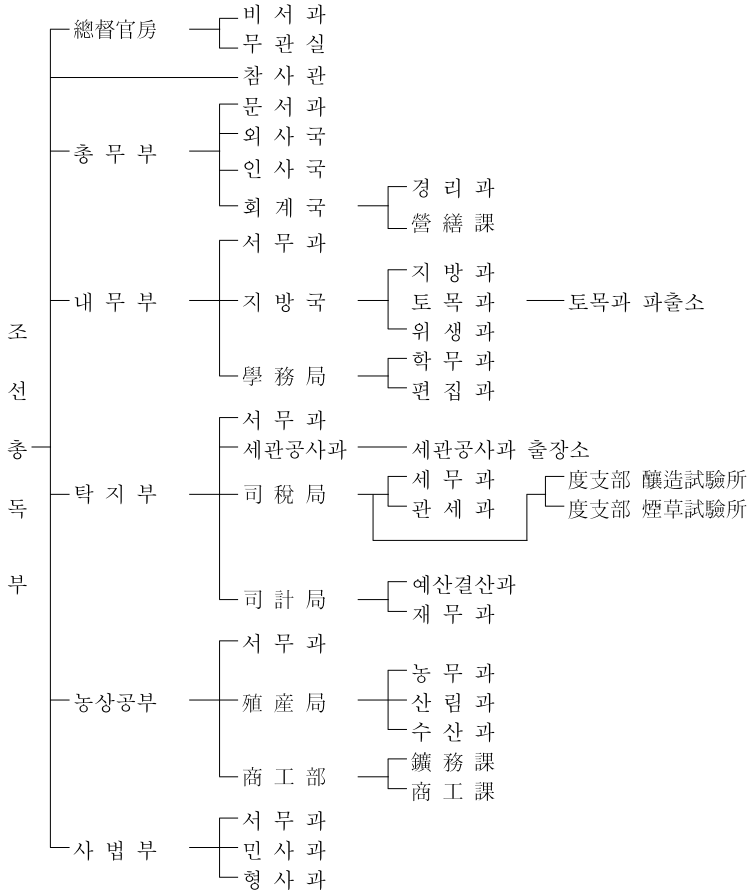
다음 조선총독부의 기구를 간략히 살펴보면 조선총독부는 總督官房 외에 총무부·내무부·탁지부·농상공부·사법부의 5부로 구성되고 각 부의 長을 長官이라 칭하고 또 각 부에 局을 두어 勅任의 局長을 두었다. 그리고 外局으로 取調局·철도국·통신국·임시토지조사국·전매국·인쇄국을 두되 취조국·철도국·통신국에 장관을, 그리고 임시토지조사국에는 총재·부총재를 두었다. 이밖에 조선총독부의 所屬官署를 살펴보면 중추원, 각도 警務總監部 재판소·감옥·세관·전매국·인쇄국·營林廠·의원·평양광업소·勸業模範場·工業傳習所·土木會議·중학교·성균관·법학교·官立師範學校·官立高等學校·官立外國語學校·官立實業學校·官立高等女學校 각 直轄普通學校 등이 있었다. 이와 같이 기구의 규모가 팽창하고 특히 상충관리부에 고급관리가 급증한 데 반하여 실제 사무를 담당하는 사무관·判任官급은 비교적 적은 기형적 구조를 띠게 되었다. 이는 오로지 총독부 직속의 5부가 한국정부의

9) <寺內正毅 關係文書>, 山田三良 答申書.

10) 小松外事課長, <間島及鴨綠江沿岸ニ於ケル領事裁判ト朝鮮總督府裁判トノ關係ニ關スル意見>, 위의 書類 二八(ハ) 및 秋山參事官, 위의 書類. 二八(ホ).

각 부를 계승하였기 때문이라고 본다. 조선총독부의 통치체제를 기능별로 중앙행정기관·지방행정기관·탄압기관·자문조사기관·통화정책기관 및 경제약탈기관 등 제 구조로 분류하고 그 직원수를 보면 다음 <표 2>와 같다.¹¹⁾

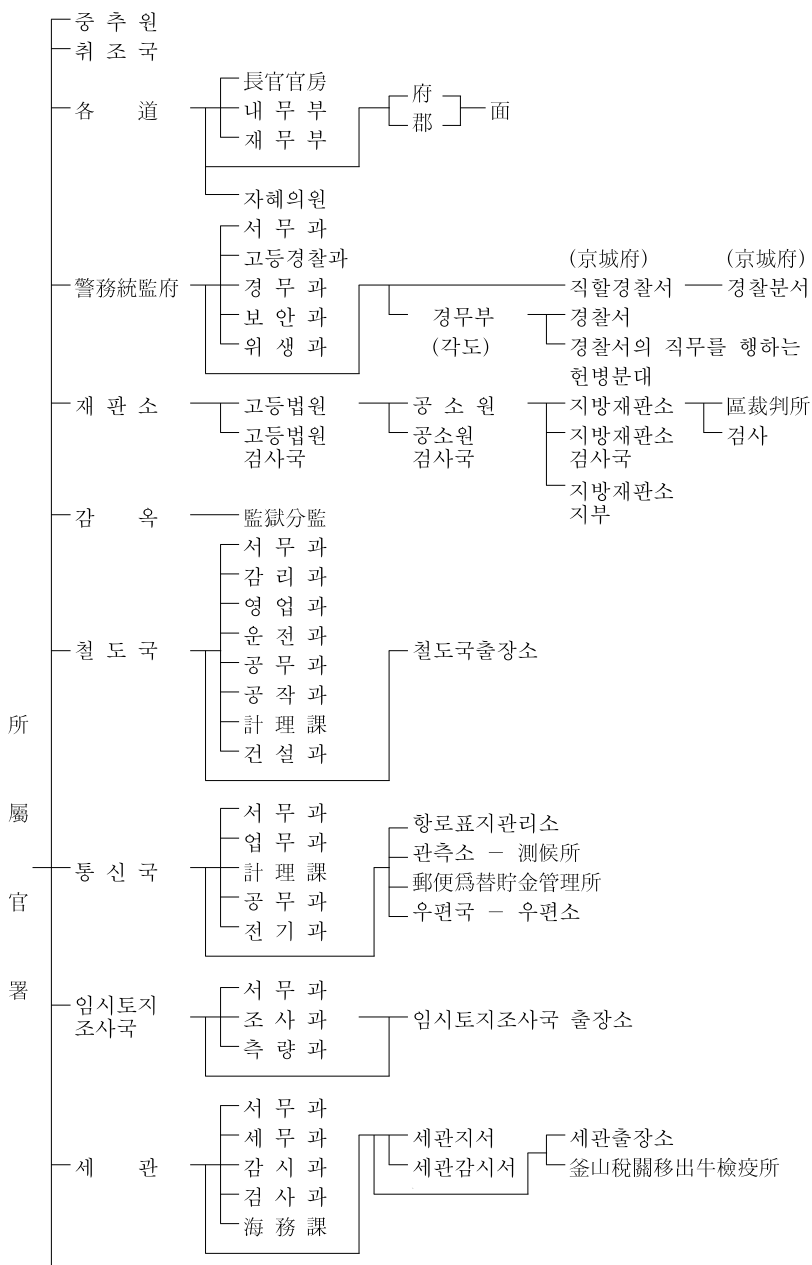
<표 2> 조선총독부 및 소속관서 분과일람
(1911년 3월 31일 현재)

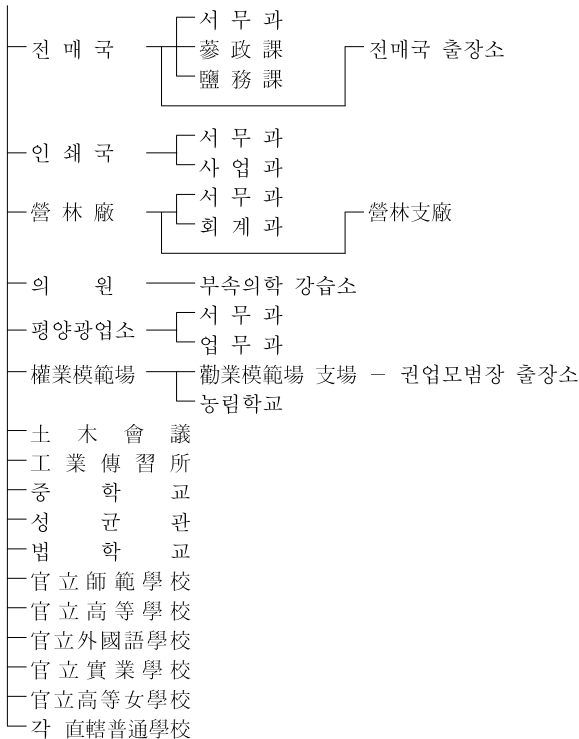


11) 朝鮮總督府 官制(勅令 354호).

《朝鮮總督府 施政二十五年史》(京城, 昭和 10년), 27~29쪽.

《朝鮮總督府施政年報》1910(京城, 1912), 34~36쪽(직원수 통계) 참고.





이와 같이 1910년 <조선총독부 시정연보>에 나타난 조선총독부 관서 직원 통계(<표 3> 참조)에 의하면 총직원 15,113명 중 다음 <표 3>에서 보듯이 그 3분의 1 이상인 5,707명이 경제약탈기관에 종사하고 탄압기관인 치안기관(2,600명)·사법기관(1,617명)에 4,217명이 종사하고 지방행정기관에 4,097명, 그리고 중앙행정기관에 974명이 각각 배치되고 있다. 이 통계를 보면 경제약탈기관이 위주인 것 같으나 실은 탄압기관에 헌병 11,143명, 경찰 5,698명, 계 16,342명이라는 압도적 수의 직원을 두었다.¹²⁾ 여기에 탄압기관으로서 군대를 포함한다면 그 인력은 방대한 것이다.

12) 朴殷植, 《韓國獨立運動之血史》, 40쪽.

〈표 3〉

조선총독부 기능별 통치체제

<div>최고통치기관</div> <div>총 독 : (무관)</div> <div>보좌관 : 정부총감(문관)</div>	중앙행정기관
	총독관방 · 총무부 · 내부부 · 탁지부 · 농상공부 · 사법부
	974명
	지방행정기관
	도(13개) · 부(12개) · 군(317개) · 면(4,338개)
	4,097명
	탄압기관
	경무총감부 · 사법기관(법원 · 검사국 · 감옥)
	4,217명
	자문조사기관
	중추원 · 취조국 · 참여관 및 참사제도
	99명
	동화정책기관
	각급 교육기관 · 언론기관 · 神社
	19명(諸學校의 정원)
	경제약탈기관
	철도국 · 통신국 · 임시토지조사국 · 세관 · 전매국 등
	5,707명

비고 : ① 직원총수 15,113명

② 탄압기관에 속하는 군대는 제외하였으며, 치안담당의 경찰 및 헌병인원도 많이 빠졌음.

③ 동화정책기관에 속하는 언론기관 · 神社 등의 정원은 빠졌음.

이로써 조선총독부의 성격을 개평한다면 탄압적 치안위주, 약탈본위의 武斷統治組織 또는 軍政組織이라고 할 수 있겠다. 여기서 政務總監은 총독의 지휘하에 일제의 政務를 사찰 · 감독하는 최고통제기관의 구실을 하고 문관은 보조기관에 불과하였다. 이와 같은 무단통치조직은 한민족에 대한 극한적인 억압 · 刑獄 · 유린 · 수탈을 자행한 전체주의적 탄압과 그리고 경제적 수탈 및 민족문화의 말살과 동화정책을 강요하였다. 이와 같이 한국의 근대화와는 역행하는 반동적 식민정책을 수행하는 한편 일제의 대륙침략정책을 구

축하는 군사적 기능을 담당한 것이다.

이 통제체제는 1912년 4월과 1915년 4월의 두 차례의 관제개정으로 그 통치기능의 확장·강화를 꾀하였으며 편제상으로는 감원과 기구간소화를 기하였을 뿐 큰 변동은 없었다. 그리고 직원숫자 중 치안기관의 인원수는 자료에 따라 일정하지 않으나 여기에는 헌병(헌병대 본부 이하 653개 기관에 1910년 12월 현재 2,019명, 그리고 1911년 현재는 7,749명으로 격증되었음)과 순사보(한국인으로 3,131명), 그리고 探偵(3,000명) 등 상당수의 기관원이 빠져 있는 것이다.¹³⁾ 이 치안담당 경찰 및 헌병인원은 매년 격증하고 있어¹⁴⁾ 총독부 전체직원 중 압도적 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 경제약탈기관과 지방행정기관·사법기관 및 중앙행정기관 등의 순위로 직원수 비중이 배정되어 있어 결국 총독부 통치체제의 기본성격이 무단적 치안유지와 경제적 침탈에 중점을 두었음을 드러내고 있는 것이다.

다음 무단통치체제의 특성으로 헌병경찰제도와 직접통치방식을 들 수 있겠다. 즉 헌병경찰제도로써 상징되는 일제의 전대미문의 강압정치는 테라우치가 “조선인은 우리 법규에 복종하든지 아니면 죽음을 각오하든지 그 어느 것을 택하지 않으면 안된다”고 공갈한 말에서도 단적으로 표현되고 있다. 본래 한말 일본의 헌병경찰제도 그 자체는 의병토벌의 과정에서 창설된 ‘소지역 완전군사점령체제’를 전국적 규모로 적용한 것이었다. 1907년에 전국의 總囚人數가 불과 400명이었던 것이 1911년에는 18,100여 건, 1913년에 21,400여 건, 1918년에는 82,121건으로 급증한 것¹⁵⁾으로 미루어 보아 한민족의 항일독립의 志向이 얼마나 강렬하고 한편 일본의 탄압이 얼마나 가혹하였던가를 증명하는 좋은 증거라고 하겠다. 일본은 후발자본주의 국가로서 원시적 축적을 위하여 무단정치를 강행하여 한국의 富를 철저히 수탈한 것이다. 이

13) 朴慶植, 《日本帝國主義の朝鮮支配》上(東京: 青木書店, 1973), 40~41쪽(조선총독부 통계연감자료) 참고.

14) 1910년에는 헌병기관 653, 인원 2,019명, 경찰기관 481, 인원 5,881명이었으나, 1911년에는 경찰관서 678, 인원 6,222명과 헌병대 935, 헌병인원 7,749명으로 증가하고, 다시 1918년 말에는 경찰관서 738, 인원 6,287명, 헌병대 1,048, 헌병인원 8,054명으로 증가하고 있다(朴慶植, 위의 책, 41~42쪽).

15) 姜德相, 《現代史資料》25, 朝鮮 I(みすず書房, 1966), 12쪽.

와 같은 사정에서 일본은 러일전쟁 후 형식상 보호정치체제로 왕조권력을 종속화시키는 과정을 거쳐 병합 후 총독부 체제에서는 조선의 구 지배층을 현신짝처럼 내버리고 어떤 계층에도 정치권력을 나누어주지 않고 모든 중요 관직을 일본인이 독점하는 직접통치체제를 구축한 것이다. 이러한 일제의 지배방식은 3·1운동의 충격을 받은 후에도 기본적으로 큰 변화가 없었다.¹⁶⁾

이와 같이 일본이 총독정치 초기부터 철저한 직접통치방식으로 한민족을 지배한 원인은 첫째, 뒤늦게 제국주의 국가대열에 뛰어든 일본자본주의의 미숙함으로 인해 한국의 정치권력을 완전히 장악하고 한국의 부와 이권을 철저히 수탈하기 위해서였다.

둘째, 일제지배층의 사기행위와 친일지배층의 매국반역행위로 주권이 찬탈당한 데 대하여 분격하고 필기한 의병투쟁과 3·1독립운동 등 치열한 반침략항일투쟁에 대항하기 위해서 모든 요직을 일본인이 독점하는 절박한 지배방식을 택하였던 것이다.

셋째, 한민족사회가 ‘복합사회(plural society)’¹⁷⁾가 아닌 역사적·문화적 전

16) 한국인 관리임용상황은 3·1운동 직전의 1918년도 조선총독부 및 소속관서의 직원(囑託・雇員 포함) 총수는 21,302명이었다. 그 중 한국인은 8,437명(39.6%), 일본인은 12,865명이었다(조선총독부, 《조선총독부 통계연보》, 1918년도, 제597표). 그러나 1920년 말에는 총수 36,540명 중 한국인은 14,157명(38.5%)으로서 전체에서 차지하는 비중이 약 1% 감소로 나타나고 있고(위의 책, 1920년도, 제7편, 제70표), 1922년에는 총수 41,803명 중 한국인은 16,464명(39.4%)(위의 책, 1922년도, 제7편, 제78표), 1925년에는 총수 41,458명 중 한국인 14,771명(35.6%)(위의 책, 1925년도, 제22편, 제438~439표), 1926년도에는 총수 42,544명 중 한국인은 15,293명(35.9%)(위의 책, 1926년도, 제439표)로 감소하였다.

위의 1920년 말과 1922년 이후의 官公吏 총원수의 증가는 3·1운동 후 헌병경찰제도의 폐지와 보통경찰제도의 신설에 따르는 경찰관의 증원(헌병보조원의 순사채용 등)과 지방제도 개정(1921년 이래 시행)에 따르는 府・郡・面 등 지방청의 기구확장에 기인하는 것이며 증원된 한국인 대부분은 判任官 이하의 囑託・庫員으로서 소수의 친일분자를 제외하고는 정책직위에 충원되지 않았다.

17) J. S. Furnivall은 서구제국주의의 식민지였던 熱帶植民地 사회를 plural society라고 특징지었다. 한국사회는 구조상 인종적 복합성이나 사회계층간의 신분상장벽 또는 종교상의 대립 등 분립화나 할거화가 없는 사회이기 때문에 구미제국주의가 흔히 이용한 분할통치정책을 운용하기 곤란하였다(板垣與一, 《アジアの民族主義と經濟發展》, 4~9쪽)고 보는 학자도 있었다.

통을 계승한 통합적 단일민족사회로서 분할통치정책을 운용하는 데 적합하지 않았기 때문에 일본인 직접통치하에서 친일파를 육성·이용하는 민족분열정책을 구사한 것이다.

넷째로, 일제의 대한식민정책의 기본적 방침으로 소위 동화정책 또는 内地延長主義 정책을 관철하여 한민족을 말살 또는 만주대륙으로 추방하고 그 대신 그들의 과잉인구를 한반도에 이식시켜 점령하기 위해서였다.

다섯째로, 일본인의 대륙문화에 대한 역사적·전통적 열등의식¹⁸⁾은 일본인의 직접통치를 통한 문화적 침식을 촉구하는 동기가 되었다.

다음 朝鮮總督의 지위와 권한에 관하여 살펴보자. 조선총독은 일본천황을 제외한 누구로부터도 일반적 행정감독을 받지 않는, 환언하면 천황에 直隸하는 최고의 행정관으로서 초연한 지위를 차지하고 있었다. 당시 일본정부에서는 일본천황에 직접 상소하는 권한은 법률상으로 총리대신만이 가지고 있었기 때문에, 일단 조선총독의 경우에도 내각총리대신을 거쳐 상소하여 재가를 받는다고 형식상 규정했지만, 특히 ‘朝鮮總督은 천황에 直隸해서 조선을 관할’하며 제반 정무를 통리하는 지위에 있었기 때문에 대체로 조선관할에 관한 개별적으로 내각총리대신과 동등한 권한을 가지고 천황에 직접 보고하여 재가를 받는 지위에 있었다고 해석된다.¹⁹⁾

이와 같이 조선총독은 일본천황에 직례한 특별한 지위로서 한국에 있어서 全權을 위임받은 통치자였다. 총독은 親任官으로 육해군대장 중에서 임명되며 한국에 있어서의 행정·입법·사법권은 물론 육해군을 통솔하여 한국방비의 군사기능을 관장하였다.²⁰⁾

따라서 조선총독은 일본정부에 있어서도 내각총리대신과 거의 동격이었는데 바 역대총독이 거의 총리대신으로 승격되었음이 그 지위를 단적으로 말해 준다. 아울러 육해군대장이므로 일본의 軍部統帥權 독립에 따라 정치적 지위

18) 田中正俊, 〈アジア研究における感性和理論〉(幼方直吉 編, 《歴史像再構成の課題》), 268~269쪽.

19) 萩原彦三, 《朝鮮總督府施政の法制上の基礎》(昭和 37년 11월 21일, 朝鮮史料研究會講述).

友邦協會, 《朝鮮總督府官制とその行政機構》(昭和 44년), 2쪽.

20) 朝鮮總督府官制(1910년 9월 30일) 제1~3조.

에 있어 더욱 安固하였다. 그리고 조선총독은 법제상은 내각총리대신을 거쳐 상소·제가받게 되었으나 사실상 총리대신의 지휘·감독을 받지 않는 것이 관례였으며 천황 이외의 다른 기관의 통제를 받지 않는 초연한 독립적 지위를 차지하고 있었고 그 지위에 상응하는 광대한 권한이 부여되었다.²¹⁾

이상 논급한 바와 같은 일본의 식민지 통치체제의 특징과 조선총독의 지위의 특수성으로 말미암아 조선총독은 다음과 같은 권한을 가지고 있었다.

첫째, 政務統理權이다. 식민지 조선의 통치는 원칙적으로 총독에 위임되어 있으며 총독은 식민지 조선에 대한 ‘제반의 政務’를 통할한다(관제 제3조). 이 ‘제반의 政務’ 속에는 행정뿐만 아니라 입법·사법 등의 모든 사항이 포함되는 것이며, 따라서 조선총독은 식민지 한국에서 統合行政權을 보유하고 있었다.

둘째, 軍隊統率權이다. 총독은 ‘위임의 범위내에서 육해군을 통솔하며’(관제 제3조 제1항) 군대통솔권이라고 하여 군대편제나 군정 등을 제외하고 광범한 범위내에서 군대지휘권과 아울러 치안상 필요에 따라 出兵請求權을 가지고 있었다. 이 출병청구권은 1919년의 관제개정에 의하여 총독에 대한 병권위임(1911년)이 해제되면서 새로 부여된 권한이었다. 역대 총독이 육해군대장의 현역에 있는 자였기 때문에 이 권한은 사실상 효용적으로 발휘되었다. 總督官房 武官室에는 무관 2인과 전속부관 1인을 두고 이들이 군사참모의 역할을 맡고 있었다. 뿐만 아니라 총독은 필요에 따라서는 조선에 주둔하고 있는 군인과 군속을 만주와 연해주에도 파견할 권한을 부여받고 있었다. 그들은 “당시 조선이 대륙에 대한 국토방위의 제1선에 있었기 때문에, 이와 같은 군사상 커다란 권한을 부여하고 있었다”²²⁾고 하나, 우리 민족의 독립운동의 진압도 그 한 목적이었다고 볼 수 있다. 그리고 朝鮮駐劄憲兵隊는 신분상 육군대신의 관할에 속하나 그 직무집행에 있어서 총독의 지휘·감독을 받게 되어 있는 것이다(〈朝鮮憲兵條例(1910)〉 제1조). 즉 조선총독은 육해군의 통솔권과 駐劄憲兵의 지휘권을 갖고 한국방비와 치안의 책임을 가진 軍事統帥權者였다.

셋째, 立法權이다. 조선총독에게는 大權의 위임에 의하여 법률과 동일한

21) 朝鮮總督府 官制 및 同 分掌規定(1910년 9월 30일).

22) 田保橋潔, 《朝鮮統治史論稿》復刊(성진문화사, 1973), 52쪽.

효력을 가진 법규명령, 즉 制令을 발포하고(1911년 법률 제30호 제1조) 아울러 〈朝鮮總督府令〉을 발할 권한이 있었다. 조선총독의 制令權은 일본헌병질서의 예외적인 특권으로서 일본천황의 재가를 필요로 하나 긴급할 때는 절차를 생략하고 制令을 발할 수 있었다. 더욱이 행정권에 속하는 府令은 하등의 승인이나 절차가 필요 없이 입법할 수 있었다. 또한 부령으로 1년 이하의 자유형이나 200원 이하의 재산형을 恣意로 정할 수 있었으니 총독은 구한국의 국왕보다도 훨씬 강력하고 사실상 절대군주국의 帝王을 방불케 하는 입법권이 보장된 셈이었다.

넷째, 司法權이다. 조선총독은 자신이 발한 制令으로 〈朝鮮總督府 裁判所令〉(1910년 제령 제6호), 〈조선총독부 判事及 검사의 임용에 관한 건〉(1911년 제령 제5호) 및 〈조선총독부 판사징계령〉(1911년 제령 제5호) 등을 제정하였다. 이들을 통하여 총독은 식민지 한국에 있어서 재판소의 新設改廢와 판사의 임면·징계를 자기재량으로 할 수 있었던 것이다. 다시 말하여 사법기관은 총독부 예하의 행정관서와 같은 위치에 있었으며 사법관의 신분도 일반 행정관리와 다를 바 없었다. 따라서 사법권의 독립이 한국에서는 완전히 무시되었다.

다섯째, 李王職 및 朝鮮貴族에 대한 특별권한이다. 조선총독은 행정기관으로서 광범한 권한을 보유하고 아울러 특별한 위임에 의하여 한국에 있어서 입법권을 비롯하여 군대통솔권, 사법권을 보유할 뿐만 아니라 이왕직 및 조선귀족에 관한 황실기관으로서의 특별권한도 보유하고 있었다.

이상의 조선총독의 지위와 제권한으로 미루어 보아 조선총독은 본국 정부의 통제를 거의 받지 않고 오로지 천황에게만 책임을 지는 지위에서 행정·군사·입법·사법·이왕직 및 조선귀족 등의 모든 정무에 대하여 독재권을 가지고 있었으며, 조선총독은 하나의 독립왕국의 전체군주와 같은 존재였던 것이다.²³⁾ 특히 그의 제령 제정·발포권은 한반도에 있어서 그의 지위와 권한을 절대화시키기 위한 중요 법적 수단이었던 것이다.

다음 中央行政組織을 요약하면 조선총독의 독재적 권한은 조선총독부 통

23) 朴殷植, 앞의 책, 32쪽.

치체제의 근간을 이루는 중앙 및 지방행정기관을 통하여 행사되었다. 그 중앙행정기관은 文武 양면에서 총독을 보필하는 總督官房을 비롯하여 外事·인사·회계를 관장하는 총무부, 지방·學務를 관장하는 내무부, 세관·司稅·司計를 관장하는 度支部, 殖産·상공을 관장하는 농상공부, 민사·형사를 관장하는 사법부 등 1房·5部·9局으로 구성되었다(앞의 <표 2> 참고).

총독부의 행정사무는 총독의 최고의 보좌관으로서 제2인자인 政務總監에 의해 통리·감독되었다. 그러나 정무총감은 문관의 親任官으로 무관총독제하에서 그 권능이 제약되지 않을 수 없었다. 그 직책은 “총독을 보좌하며 府務를 통리하고 각 部局의 사무를 감독한다”²⁴⁾는 정도의 극히 행정적인 권한에 불과하였다.

일본은 ‘통치방법’²⁵⁾에서 “조선에 있어서 관리는 그 계급에 따라 될 수 있는 한 다수의 조선인을 채용하는 방침을 취할 것”을 선언하였으나 실은 다 음과 같은 한국인 임용제한의 불문법이 있었다.²⁶⁾

- ① 가급적 한국인 관리의 등용을 요하지 않는다.
- ② 부득이한 사정으로 임용할 경우에 과학·기능소유자를 반드시 배제한다.
- ③ 한국인 관리는 아예 중요 지위에는 충원하지 않는다.
- ④ 한국인 고등관의 봉급이 100원, 그리고 판임관의 봉급이 履歷者로서 30원에 이르면 반드시 퇴직시킨다.
- ⑤ 재판소 검사에는 한국인을 임용하지 않는다.

朴殷植은 당시의 사정을 “이상의 불문법에 의하여 총독부의 관제가 실시되자 구한국정부관리는 전부 해산되고 그 일부나마 임용된 자는 겨우 287인이었으나 총독부 행정기관에 참여한 사람은 한 사람도 없었고 오직 李王職員, 충추원 및 經學院 직원, 지방청 장관, 군수와 소속관서원, 하급관리, 서기, 통역들뿐이었다. 그리고 이들 287인은 전혀 지식의 수양과 과학기능을 갖고 있지 않았던 자들이었고 단지 순종하는 노예의 자격을 가진 자들 뿐이

24) 朝鮮總督府 官制(1910년 9월 30일) 제8조 3항.

25) 朴殷植, 앞의 책, 31쪽.

金雲泰, 앞의 책, 143~144쪽.

26) 朴殷植, 위의 책, 31쪽.

었다”고 술회하고 있다.²⁷⁾ 이로써 중앙행정기관 속에는 한국인 관리는 거의 채용되어 있지 않았음을 알 수 있다. 그리고 1911년 조선총독부 발행의 직원 례에 의하면 1,000명에 가까운 총독부 내 직원 중 한국인은 44인 뿐이었고, 그것도 대개 屬・技手・통역생 등의 말단직위였다.²⁸⁾ 다시 박은식에 의하면 “일본인 관리의 보수액수는 한국인 관리보다 3배 이상으로 많았으며 일본인의 봉급액은 1,600만 원을 헤아리나 한국인은 불과 100만 원이었으니 이로써 행정기관은 우리 한국인 생활을 침탈하여 일본인을 양육시킨 것”이다.²⁹⁾ 다시 말하면 총독통치의 모든 주요행정은 일본인만으로 독점적으로 결행되었고 설혹 한국인이 간부직원이 되어도 李王職 長官・參議 같은 유명무실한 직위에 소외시키거나 극소수의 친일 한국인을 地方道長官이나 군수 같은 對民接觸의 직위에 전시효과를 노려 등용하는 데 불과하였다. 말단 한국인 관리도 기계적인 업무 외에는 접근시키지 않았고 신분・보수・대우 등 모든 면에서 한국인의 차별대우는 극심하였다. 이와 같은 일본의 對한국식민통치방법을 ‘직접통치’라고 특징지을 수 있는데, 이것은 가령 戰前 英국의 對印度 간접식민통치방식과 대조가 된다고 본다.

다음 지방행정조직은 전국의 행정구역을 13道로 구획하고 그 밑에 府・郡・島가 있으며 말단행정단위로 屯・面을 둔 3단계 조직이었다.³⁰⁾ 조선총독부의 설치에 따라 ‘併合’전의 지방제도인 13道・11府・317郡과 이 밖에 理事廳・財務監督 및 財務署 등을 지방 일반관청에 통합개폐하고 중앙의 직원을 감축하여 지방기관에 이동배치하고 중앙과 지방행정체계의 통합을 꾀하였다.

道에는 구한국의 관찰사를 道長官으로 개칭하고 勅任 또는 奏任官인 도장관 밑에 서무와 회계를 담당하고 장관을 보좌하는 長官官房과 지방・勸業・학교를 담당한 내무부, 세무・理財를 담당한 재무부로 조직되었으며 道事務官인 部長을 두었다. 특히 지방경찰제도를 도장관에 부속시키지 않고 경무총장에 직속시켜 독립시킨 것이 특징이며, 이는 이미 병합 전에 경찰권이 일본

27) 朴殷植, 위의 책, 31~32쪽.

28) 朝鮮總督府 編, 《朝鮮總督府及 所屬官署 職員錄》(서울: 1911) 참조.

29) 朴殷植, 앞의 책, 30쪽.

30) 朝鮮總督府 地方官制(1910년 9월 29일 칙령 제357호).

에 넘어가 헌병경찰조직이 지방행정기구와 별도로 경무총장에게 직속되어 지방치안을 담당하고 있었던 제도를 승계했기 때문이다.

지방통치기구의 한 특징으로 관직구조가 철저한 직급제에 입각한 階序制를 이루고 있었다는 점이다. 위로는 최고의 親任官으로부터 高等官 1~2등급의 勅任官과 3~9등급의 奏任官이 있었고, 아래로는 하급관리로서 1~4등급의 判任官이 있었으며, 제일 밑에 雇員이 있었다. 이들 상하계급간에는 엄격한 차별을 두었으며, 전체적으로 철저한 중앙집권주의 형태를 취하고 있었다.

도장관의 자문기관으로 각 도에 한국인으로 임용하는 參與官 1인을 두었으며 또한 도내에 거주하는 한국인으로서 학식과 명망 있는 자로서 參事 3인을 명예직으로 임명하여 臨時命으로 도청사무에 복무하는 동시에 도장관의 자문에 응하게 하였다.

도 밑에 府·郡·島의 중앙행정기관을 두고 부에는 府尹, 군에는 郡守, 도에는 島司가 도장관의 지휘·감독을 받아 施政하였다. 부는 舊理事廳所在地를 그대로 개칭한 것이며 경성·인천·부산·원산·대구·평양·목포·군산·마산·진남포·신의주·청진의 12개소에 설치하였다. 원래 개항장이었던 관계로 주로 일본인이 집단거주하는 특수행정구역이 되었다. 따라서 부윤은 대개 전이사관이었던 일본인이 임명되고 자치적인 특권을 누렸다.³¹⁾ 각 府·郡에도 道와 같이 부윤·군수의 자문기관으로서 각 관내에 거주하는 학식과 명망 있는 한국인 중에서 참사 2인을 임명하고, 이들은 일반행정에는 관여하지 못하되 지역의 산업·토목·수리 등 직접적 이해관계사항에 한하여 그 자문에 응하도록 하였다. 그리고 말단 행정기관인 면장은 종래 민선 또는 관선으로서 군수를 보조하고 지방행정, 특히 收稅에 관여하였다. 신제도에서는 지방관 관제 속에 면 및 면장에 관한 규정을 설치하여 부·군 밑에 면을 두고 면장은 判任待遇를 하고 부윤 또는 군수의 지휘·감독을 받아 면내 행정사무를 보조집행하는 하급행정기관으로 규정하였다.³²⁾

31) 府·郡은 제2급 지방행정구역으로서 종래 1首府·11府·317郡이었으나 신관제에서는 종래의 漢城府를 京城府로 개정해서 이를 경기도의 관할에 소속시키고 그 밖에 대구·평양·청진(宣寧)의 3郡을 府로 성진·경흥·용천의 3府를 郡으로 개정한 결과 府·郡의 수는 12府·317郡이 되었다.

32) 1910년 칙령 제357호 제25조 및 同條에 의거한 1910년 11월 1일 부령 제8호로

2) 조선총독 지배하의 탄압기관

(1) 헌병경찰체제

조선총독정치의 핵심은 헌병경찰제도이며 군사조직인 헌병이 경찰권을 장악하는 이 제도의 주역은 총독의 지휘감독하에서 통합적인 이원조직을 형성하고 있는 警務總監部였다. 일본헌병이 한국에 있어서 고등경찰(기밀경찰)과 보통경찰(행정경찰 및 사범경찰직무 管掌)을 담당한 것은 러일전쟁 때부터였다. 그 후 丁未義兵의 구국항쟁이 각지에서 치열해 가자 1907년 10월 顧問警察制를 폐지하고 통감부 경찰관도 폐관하여 韓·日警察을 일원화시킨 후 주차헌병이 통감에 예속되어 전국의 경찰직무를 장악하였다.³³⁾ 일본은 치안유지에 자신이 없어 헌병대를 확장하여 한국주차헌병대로 개편하고 초대 주차헌병대장으로 악명 높은 아카시 겐지로(明石元二郎) 육군소장이 부임하였다. 그리하여 헌병을 일약 5배로 증가시켜 1907년 말에는 2,369명에 달하였으며 한국인 무죄배 4,065명을 헌병보조원으로 삼아 의병토벌과 정보탐색에 주력하는 동시에 한국에 있어서의 군사경찰·행정경찰 및 사범경찰까지도 장악하였다.³⁴⁾ 이 때 전국 각지에는 군대해산 후여서 부랑유민이 많았는데 이들은 사실상 반일항거예비군이였다. 아카시 헌병대장은 이들의 ‘폭도화’를 방지하고 이들을 의병토벌의 주구로서 이용하기 위하여 헌병보조원으로 등용하였는바 이로 인한 양민의 피해는 막심하였다.

이같이 하다가 1910년에 일본육군대신 테라우치 마사타케(寺內正毅)가 제3대 駐韓統監을 겸직하고 ‘한일병합’을 단행하기 위하여 부임하게 되니 원래부터 그의 지지자이며 또 수년내에 의병 14,500명을 살육하는 등의 공로를

면에 관한 규정을 제정·공포하여 면장은 도장관이 임면하고 면의 명칭 및 구역의 변경은 총독의 인가로 道長官이 정하는 등의 사항이 규정되었다.

33) 日本勅令 제323호 <韓國駐劄憲兵에 관한 件>(1907년 10월 7일).

34) 田保橋潔, 앞의 책, 82~84쪽.

李炫熙, <3·1운동 이전 헌병경찰제도의 성격>(《3·1운동 50주년 기념 논집》, 동아일보사), 112~114쪽.

세운 ‘아카시’를 한국주차군 헌병사령관으로 승격시키고 아울러 경무총감까지 겸임케 함으로써 사실상 헌병경찰을 일원화시켰다.³⁵⁾ 마침 1910년 6월 24일 경찰권 위임각서를 강요하여 경찰권을 탈취하고 다시 1910년 6월 29일 〈統監府 警察官署 官制〉가 공포되어 헌병조직을 경찰조직과 통합함으로써 헌병경찰제도가 확립된 것이다. 이로써 한국경찰관은 모두 통감의 관할하에 이관되어 한국주차 헌병사령관인 통감부 경무총장(경무총감)의 지휘·감독을 받게 되었고 각 도 헌병대장이 도경무부장에 위임되었다.

이와 같이 이미 제도화된 헌병경찰제도는 병합 후 그대로 조선총독부에 계승되어 1910년 9월 10일 勅令 제343호 〈朝鮮憲兵條例〉 및 동년 9월 30일 〈統監府 警察署 官制〉 중 改正件에 의거하여 다음과 같은 원칙으로 무단통치의 핵심조직이 되었다.

- ① 조선총독부에 경무총감부를 둔다. 경무총장에는 조선주차헌병대 사령관인 육군장관으로 충원하고 총독의 명을 받아 조선에 있어서의 경찰사무를 총리하여 경찰관서의 직원을 지휘·감독한다.
- ② 각 道에 경무부를 두며, 각 도 헌병대장인 陸軍佐官으로서 部長에 충원하여 경무총장의 명을 받아 도내의 경찰사무를 장리하며, 관내의 경찰관서 직원을 지휘·감독한다.
- ③ 조선에 在勤하는 헌병장교는 조선총독부 警視에, 헌병준사관 및 하사관은 警部에 임명할 수 있다.
- ④ 조선주차헌병은 치안유지에 관한 경찰 및 軍事警察을 掌한다(제1조).
- ⑤ 조선주차헌병은 육군대신 관할하에 속하며, 그 직무에 관해서는 조선총독의 지휘·감독을 받고 군사경찰에 관해서는 육군대신 및 해군대신의 지휘를 받는다(제2조).

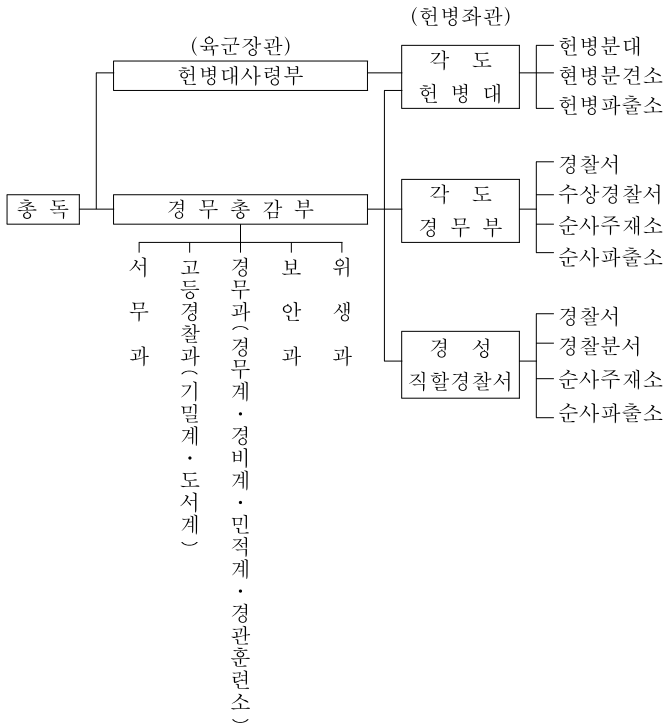
이상과 같은 헌병경찰을 통일하여 일원적 체계를 형성하는 원칙에 따라 이루어진 헌병경찰기구를 도시하면 다음 〈표 4〉와 같다.³⁶⁾

35) 小森德治, 《明石元二郎》 卷上, 416~417쪽.

36) 《警務總監部事務分掌規程》(1910년 10월 1일 공포), 〈朝鮮總督府施政二十五年史〉, 33쪽.

〈표 4〉

헌병경찰기구



이와 같이 헌병과 경찰의 두 조직체계가 연립하고 헌병이 최고치안책임자로서 두 조직의 長을 겸하여 일원적인 명령계통을 이루고 있었으며 그 운영에 있어서는 양자의 특성을 살려 경찰은 개항지 및 鐵道沿線을 비롯하여 주로 질서를 요하는 도시에 배치되어 행정 및 사범경찰을 주관하고 헌병은 군사경찰상 필요한 지역, 국경지방, 의병이 출몰하는 지방 등에 주로 배치되어 있었다. 그리고 지방경찰권을 각 도 헌병대장이 장악하고 있었기 때문에 지방장관인 道長官이 실질상 관여할 수 없었다. 물론 규정상으로는 각 도 헌병대장도 경무부장으로서 행정관이고 또 도장관은 관내의 안녕과 질서유지를 위하여 경무부장에게 필요한 명령을 발할 수 있게 되어 있었으나(地方官

官制 제5조), 명령계통을 달리하는 현역 陸軍佐官에게 명령하는 것은 사실상 매우 곤란하였으며 더욱이 도장관이 한국인인 경우에는 경무부장에게 그 명령이 통할 수 없는 실상이었다. 다보하시 기요시(田保橋潔)는 “이와 같이 테라우치 초대총독과 아카시 경무총장이 이상으로 생각한 헌병경찰정치는 완성되었다. 이로써 조선의 헌병경찰관은 일원적으로 총독에게 파악되고 있었다. 이러한 강력한 경찰제도는 전세계에 유례가 없는 것으로 조선통치의 성공 여부는 오로지 그 운용의 방법 여하에 달려 있는 것이다”라고 술회하고 있다.³⁷⁾

헌병경찰의 배치상황은 매우 치밀하고 정연하였으며 그때그때의 치안상황과 행정구역개편에 따라 면밀하게 그 배치와 관할구역을 조절하였다. 즉 1910년 6월 헌병·경찰 통일을 단행한 이래 의병토벌을 위하여 배치에 있어 세력집중주의, 밀집배치제를 채택해 오다가 의병토벌이 종료되었다 하여 1911년 11월부터 분산배치제로 바꾸고 지방에 따라 헌병과 경찰관을 교체 배치하고 또한 주재소에 순사와 순사보 10여 명을 배치했던 것을 일본인 순사 1 내지 2명과 한국인 순사보 2 내지 4명으로 줄여 분산시켰다. 그리고 1914년 3월의 府·郡의 폐합에 따라 헌병경찰의 배치를 대폭 변경할 필요가 생겨 다음과 같이 배치방침을 결정하여 실시하였다.³⁸⁾

즉 ① 府·郡내에 적어도 경찰서 또는 경찰서의 사무를 취급하는 헌병분대 또는 分遣所 1개소를 설치할 것, ② 전향의 관서가 군청소재지와 멀리 떨어져 있는 경우에는 이를 군청소재지로 移設할 것, ③ 경찰·헌병의 관할구역과 부·군행정구역은 가급적 일치시키되 1府·郡 지역을 경찰 또는 헌병으로 분할시키지 않을 것, ④ 1郡내에 헌병분대와 동 분건소가 배치되어 만일 분건소가 군청소재지에 위치한 경우에는 양자위치를 전환할 것 등의 방침에 따라 조정한 결과 헌병경찰관서는 48개소가 증설되고 평균 1郡에 한 개의 경찰서 또는 경찰서 사무를 취급하는 헌병관서를 설치하게 되었다. 이와 같이 管區配置를 대폭 개정·확장함으로써 전국 방방곡곡에 헌병경찰조

37) 田保橋潔, 앞의 책, 91~92쪽.

38) 〈朝鮮總督府施政年報〉(대정 2년), 54쪽.

小森德治, 《明石元二郎》 상권, 449쪽.

직의 배치를 완료한 1914년 현재 전국 헌병경찰기관 배치수는 경찰기관이 732(순사주재소 504, 순사파출소 108, 경무부 13, 경찰서 101 등), 헌병기관이 997(헌병파출소 316, 헌병출장소 490, 헌병대 13, 헌병분대 78, 헌병분견소 99 등)이며, 그 병력현황은 경찰병력이 5,756명(경무부장 13, 경무관 3, 경시 36, 경부 269, 순사 2,368, 순사보 3,067명 등)이며, 헌병병력이 11,159명(장교 111, 준사관하사 773, 상등병 2,525, 보조원 4,749, 정탐 3,000 등)이었다.³⁹⁾

이 1914년 헌병경찰병력 중 한국인은 警視 1인, 警部 100인, 순사 100인이 있을 뿐이고 순사보와 헌병보조원은 전원 한국인이며 정탐은 한국인·일본인이 혼합되었다. 그 후 헌병경찰기관과 병력은 매년 증가하였으며 1917년의 병력은 12,423명으로 인구 1,400여 만 명에 대해, 1명이 인구 1,100여 명에 대항하게 되었다.⁴⁰⁾ 한편 1918년의 경찰비가 8,003,967원이었던 것이 1919년에는 17,734,794원으로 2배 이상 증가하였는데, 이것은 3·1운동 탄압 경비비가 대폭 증액된 때문이며 1938년대까지 경찰비 2,000만 원선(20,799,681원)을 유지하고 있었음을 보면 소위 그들의 ‘문화정치’도 내용에 있어서는 의연히 무단적이었음을 알 수 있겠다.⁴¹⁾ 그리고 헌병보조원제는 1908년 헌병대장 아카시가 창설한 것으로 그 선발대상자는 한국군 해산군인·경찰해직자·의병투항자 등 무능력한 자 및 무리한들이었다. 일본헌병은 이들 보조원에게 의병수색, 민정정찰 등의 반민족적 임무를 부여하고 동족상잔을 강요한 것이다.⁴²⁾ 순사보제도는 ‘병합’ 후 경무부장이 된 아카시가 헌병보조원제를 모방하여 만든 것으로 그 임무와 대우는 헌병보조원과 동일하였다.

헌병경찰은 다음과 같이 다양하고 만능적인 기능을 수행하였다.⁴³⁾

39) 《朝鮮總督府施政年報》, 55쪽.

《朝鮮總督府統計年報》(1914).

40) 《京城府史》 권 3, 496쪽.

41) 《大正 7年度(1918년)以後 警察費》(제73회 일본제국의회 설명자료).

42) 《每日民報》, 1913년 4월 3·5일의 기사에 의하면 “1913년 3월 말일로 추가 해산된 한국군대의 대장 이하 上長官은 헌병장교 또는 警部로 下士卒은 2개월 교육 후 헌병보조원으로 채용기로 되니, 除隊兵 202명 중 199명은 헌병사령부에 인계 4월 1일 입대식을 거행하였다”고 한다.

43) 姜德相, 〈憲兵政治下の朝鮮〉(《歷史學研究》, 321), 3쪽.

- ① 軍事警察 : 의병의 토벌, 첩보수집 등
- ② 政治査察 : 신문지 및 출판물의 단속, 집회 및 결사의 단속, 종교의 단속, 기부금의 단속 등
- ③ 司法權行使 : 범죄의 즉결, 民事爭訟의 조정, 검사업무의 대리, 執達吏의 업무, 호적사무 등
- ④ 經濟警察 : 납세독촉, 국경세관업무, 밀수입 단속, 국고금 및 공금의 경호, 부업·농사·산림·광업 등의 단속
- ⑤ 學事警察 : 학교 및 서당의 시찰, 日語의 보급 등
- ⑥ 外事警察 : 외국여권 교부, 일본행 노동자 및 在韓 중국인 노동자의 단속, 在留禁止者 단속, 국내의 거주이전 등
- ⑦ 助長行政 : 법령보급, 納稅義務諭示, 農事植林의 개량, 부업장려 등
- ⑧ 衛生警察 : 種痘普及, 害獸驅除, 전염병예방, 도축단속 등
- ⑨ 其他 : 해적경계, 우편호위, 수로수축, 묘지이장, 화장단속, 雨量·수위의 측량, 賭博·巫人·藝唱妓·賣淫婦·풍속 등의 단속

이와 같이 헌병경찰은 군사경찰을 비롯해서 행정·사법 기타 잡무에 이르기까지 간섭하지 않음이 없었으니 가히 헌병만능 또는 至上時代라 하지 않을 수 없었다.⁴⁴⁾ 병합 후 총독부 예산을 볼 때 세출 7,751만 원 중 경무비, 헌병보조비로만 510만 원이란 액수가 나간 것을 볼 때 그 비중을 짐작할 수 있다.⁴⁵⁾ 특히 민족탄압의 主務課는 고등경찰과로 이 과는 국내의 사찰·정보 등 업무 외에 만주·露領·中國·美洲 등 해외 각지에까지 망명에국인사를 미행, 잠복추격하여 감시·탄압하고 심지어는 密偵을 시켜 암살까지 한 비밀경찰이었다. 고등경찰과의 機密係는 신문·잡지·출판물·저작물에 관한 사항을 취급하여 항일운동과 사상을 탄압하였다.⁴⁶⁾

한편 경무총감부는 일제의 극악무도한 직접통치적 식민지 통치사업을 빈틈없이 관철할 목적에서 1914년 1월 22일 각 헌병대장과 경찰부장에게 경찰사무에 관한 다음의 각종의 보고서(80여 종)를 수시로 제출케 하였다. 이 경찰보고서는 그 이후 약 30년 간 한국내에서 '秘'印의 기밀서류로 취급되어 저들에게는 가장 신빙할 만한 정보로 인정을 받은 것으로 어느 곳 어느 때

44) 小林德治, 앞의 책, 448~449쪽.

45) 朴殷植, 앞의 책, 30쪽.

46) 小林德治, 앞의 책, 486쪽.

의 사소한 사건도 총독부 경무국에 앉아서 일일이 파악·검토할 수 있었다.⁴⁷⁾ 즉 그것은 ① 卽報(部令·훈령·고시·論告·민중동정·신문출판물 취체·종교관계 범죄·의병관계·憲警遭難), ② 月報(전염병·화재·민사소송·죄인검거·한국인 이주), ③ 半年報(인구, 여행자 관계), ④ 年報(경찰사무·사망·출생 등 民籍事務·영업취체·각종 범죄) 등으로 구분하여 치밀하고 조직적인 탄압수법을 구사하는 데 이용하였던 것이다. 헌병경찰의 만능적 기능으로 치안경찰뿐 아니라 제반 행정운영 및 행정사무의 입안·심의까지도 헌병경찰의 간섭을 받았으며 아울러 치밀하고 조직적인 탄압수단으로 정보를 확보하고 있었다.

이와 같이 만능적인 헌병경찰의 기능을 실제로 행사하기 위한 한 수단으로 부여된 것이 既決審判權이었다. 경찰서장 또는 이와 동일한 직무를 수행하는 헌병분대장에게 그 관할구역내에 있어서 범죄를 즉결할 수 있게 다음과 같은 <犯罪卽決例>(1910년 12월 制令 제10호)를 제정했다.

- ① 구류·태형·科料에 해당하는 罪
- ② 3월 이하의 징역 또는 100원 이하의 벌금 또는 과료의 형에 처할 수 있는 賭博의 죄, 구류 또는 과료에 처할 수 있는 상해에 미달하는 폭행죄
- ③ 區裁判所의 재판권에 속하는 사건으로서 舊韓國刑法大典에 규정한 3월 이하의 징역형에 해당하는 상해죄
- ④ 區裁判所의 재판권에 속하는 사건으로 3월 이하 혹은 100원 이하의 형벌에 해당하는 행정법규 위반의 죄

이러한 <犯罪卽決例>는 무고한 한국인에게 벌금·태형·구류 등의 억압을 가하기 위한 조치였다. 때문에 한국인의 범죄율이 가장 높은 賭博·傷害未遂·폭행 등에 적용되었으며, 특히 笞刑은 한국인에게만 적용한 탄압의 수단이었다. 이러한 卽決例에 의하여 처벌된 한국인은 1911년에 18,100여 건이, 1913년에는 21,400여 건, 1918년에는 82,121건으로 증가되었다.⁴⁸⁾ 소위 문화정치를 표방한 1921년에도 즉결재판에 의해 판결된 건수는 73,262건에 달했다. 그 중 71,802건은 범죄자의 留置로 끝났다. 결국 실제로는 매년 10만이

47) 《朝鮮總督府 官報》, 1914년 1월 22일.

48) 姜德相, 앞의 글, 4쪽.

넘는 한국인이 경찰에 의하여 도박·단순한 폭행·교통위반 등 사소한 일로 3개월 이하의 징역이나 100원 이하의 벌금형 또는 태형을 당하였다. 일본에서는 政令違反에도 1개월 이하의 體刑이나 20원 미만의 벌금을 과하면서 가난한 한민족에게는 위와 같은 사소한 죄목에 대해 각기 3개월 이하의 체형이나 100원 이하의 벌금을 과한 것은 한민족을 위협하는 외에 아무런 의미도 없는 것이었다. 즉 한민족을 궁핍화·무력화하기 위한 유력한 무기로 사용한 것이다.

(2) 사법기관

1910년 10월 1일의 조선총독부 官制가 실시됨에 따라 그 칙령 제5호로써 통감부 재판소를 조선총독부 재판소로 개칭하였다. 그러나 총독부 재판소는 약간의 관할구역의 변경을 제외하고는 이미 그들 손으로 만들어진 3심 4급제의 구통감부 시대의 체제와 기능을 그대로 답습하였다(즉 고등법원 1개소 : 경성, 控訴院 3개소 : 경성·평양·대구, 지방재판소 8개소 : 경성·공주·함흥·평양·해주·대구·진주·광주, 지방재판소 지부 12개소, 구재판소 68개소 등 92개소),⁴⁹⁾ 이와 같은 3심 4급의 司法組織은 1912년에 고등법원·履審法院·지방법원 3심 3급제로 개정되었다(3월 制令 제4호).

진술한 재판소들은 민사 및 형사재판 외에 非訟事件을 장악했으며 동 재판소내에 검사국을 부설함으로 사법은 총독을 정점으로 하는 행정부의 일원적인 系線으로 구성되고 행정관서와 같은 위치에 있으며 판사의 신분보장이 없으므로 사실상 사법기관은 총독에 예속되고 있었다.

재판제도 및 재판소는 일제가 합리적 사법을 가장하여 한민족을 탄압하기 위한 절차 및 시설이었다. 일본인 법관이 일본법 내지 총독부 법령에 의하여 한민족에게 일방적으로 중형을 내렸다. 법관은 이미 1909년에 일본인으로 대체되어 일본인 판사 192명에 한국인 판사는 겨우 88명에 불과했다. 1910년에는 일본인 판사 183명에 한국인 판사 71명, 일본인 검사 54명에 한국인 검사 6명 그리고 1912년에는 일본인 판사 161명에 한국인 판사 38명, 일본인 검사

49) 《朝鮮總督府 施政二十五年史》 39~40쪽.

《朝鮮總督府施政年報》(1910년), 93~96쪽.

54명에 한국인 검사 3명밖에 없었다.⁵⁰⁾ 또한 같은 법관이라도 민족차별이 심하여 한국인 판사는 일본인이 관련된 재판을 담당할 수 없었으며 민족차별 폐지를 선언한 1920년 이후에도 합의부 재판부 구성에 있어 한국인이 裁判長이 된 일은 없으며, 일본인 재판장이 절대적인 권한을 갖고 있어 사실상 한국인 판사의 재판권은 박탈되어 있었다.

사법제도 및 재판소는 한민족의 탄압과 수탈을 지원하기 위한 것이었으니 법관의 민족별 구성이 문제가 아니었다. 한국인은 일본의 법정에서 일본인 또는 일본인과 다름없는 소수의 친일한국인 판사에 의해 일본의 법률과 사법절차에 따라서 언어조차 이해되지 않는 재판을 받았다. 이러한 재판에서 한국인으로서 정의와 공평을 기대하기는 불가능한 일이었다. 더구나 한국인 중에 정치관계로 피검된 자가 있으면 사실여부를 불문하고 혹형을 가하여 거짓자백을 받으려 하고 친척이나 친구들까지 괴롭혔으며 간혹 정부비판이나 사회개혁에 언급한 사회인사에게는 치안법을 핑계로 악형을 가하였다.⁵¹⁾ 또 일반경제나 산업에 관하여 한국인과 일본인 사이에 소송이 제기되어 그 가격이 1,000원 이상이 되면 재판소는 반드시 총독에 먼저 보고하고 그訓令을 기다려 심판을 했다. 쌍방의 잘잘못은 논하지 않고 단지 일본인의 신분과 명예를 존중하고 한국인의 재산과 일체의 권리를 희생하는 판결이 났다.⁵²⁾

한국에 적용한 형률은 강도·강간에 사형을 규정하는 등 범죄의 성격에 비해 중형을 규정하였다. 한국인이 일단 검거되면 다수의 관련자를 만들어 재판에 이르기까지 장기간 심문하여 고통을 주었다. 가난한 한민족은 장기간에 걸친 심문과 재판과정에서 생존의 위협을 받았고 그간의 육고와 고문이 체력과 의지를 무기력하게 만들고 가정을 파멸시키는 일이 종종 있었다.⁵³⁾

대체로 가난한 한국인은 흔히 민사소송을 제기할 재력을 가지고 있지 못하며 또 일본인 법원의 재판을 신임하고 있지도 않았다. 그 결과 한국인은 심한 경우에만 재판소에 가는 것이다. 그러나 형사사건에 있어서는 사정이

50) 《朝鮮總督府施政年報》(1910년), 97쪽 및 (1912년) 63쪽.

J. A. Grajdanzev, Modern Korea. N. Y. : The John Day Co., 1944, p. 251.

51) 朴殷植, 앞의 책, 33~34쪽.

52) 朴殷植, 위의 책, 34쪽.

53) 양영환, 〈일제의 침략기구〉(《한국사》 21), 44~45쪽.

이와 다르다. 여기서는 소수의 예외를 제외하고는 정부가 재판을 제기한다. 그러므로 형사사건의 受理와 유죄판결건수가 매년 크게 증가하였다. 이것은 한국인 중에 죄를 범하는 사람이 많다는 사실과 함께 그만큼 일제의 한민족에 대한 여러 가지 형태의 탄압과 식민지배의 모순이 확대되었다는 것을 입증하는 것이다.

한민족의 항일투쟁이 격화되자 일제의 가중되는 탄압으로 매년 각종 범죄는 격증하였고 감옥은 계속 신축·증설되었음에도 불구하고 감방수용능력은 이를 충족하지 못하였으며 격증하는 한국인 수감자의 차별과 학대로 그 대우는 가일층 악화되었다. 그 현상을 《朝鮮總督府施政年報》는 다음과 같이 보고하고 있다(〈표 5〉참고).

〈표 5〉 재감자수 각년도 감방수용인원
(매년 12월 현재)

1910	5,232	1914	10,723
1911	7,021	1915	9,796
1912	9,580	1916	11,413
1913	9,993	1917	12,496

1910년에 이르러 대구감옥 및 청주·춘천 양 分監의 신축공사가 낙성되고 기타 각 本·分監의 증수축공사 준공으로 감방수용력 또한 매우 증가하여 入監人員의 증가가 해마다 현저함에도 불구하고 1910년 말에 있어 감방수용인원은 1평당 4.75(4人

7分 5厘)인이 되어 전년 말에 비해서 0.7인 이상이 감소되었다. 이와 같이 일부의 감옥은 설비가 아직 불충분함으로써 歐美人 기타 문명국인의 범죄자는 가급적 설비가 비교적 완전한 감옥에 수용하는 방침을 택했다.⁵⁴⁾

병합 후 조선총독부 치하에서 유례없이 가혹한 감옥제에 관한 법령이 제정·공포된 것이 1912년 3월이었다.⁵⁵⁾ 동년에는 또 옥사를 신축해서 서대문 감옥(경성감옥의 개칭)을 준공하고 직원도 증가해서 감옥수는 本監 9, 分監 13, 구치감 1, 출장소 5개소가 되고 직원도 수감자의 증가에 대비하여 典獄 9명, 간수장 78명, 간수 105명, 女監取締 31명, 기타의 증원이 있었다.⁵⁶⁾

54) 《朝鮮總督府施政年報》(1910), 102쪽.

55) 制令 제14호 〈朝鮮監獄令〉, 府令 제33호, 同令 施行規則 제정 공포, 《朝鮮總督府施政年報》(명치 45년, 대정 원년 合本), 76쪽.

특히 주목할 것은 대개의 감방은 1평에 최대 5인이 원칙이나 15인에서 50인까지 수감하였다. 그러므로 눕고 앉을 수 없어 모두 서서 밤낮을 보냈다. 이 밖에도 식료·반찬의 質粗惡과 量低減 그리고 비인도적 작업환경과 의료시설 등 각종 학대를 받았으며 장기수로 기와공장에서 작업을 하던 사람 중 10분의 1은 각종 학대로 죽어 가고 있었다. 병합 이후 수감자는 10%씩 증가했다.⁵⁷⁾

이와 같이 일본은 감옥을 계속 증설하였음에도 불구하고 절대면적이 부족하여 고민하였음이 그들의 시정보고를 통하여 역력히 드러나고 있다. 일본은 그 대책으로 가석방·집행유예·恩赦 등 공여지책을 구사했으나 수형자는 매년 계속해서 증가하여 갔다. 병합 전후부터 1917년까지의 기간중 《조선총독부시정연보》에서 보고된 在監者 통계는 애매하고 불명확한 점이 있으나 대체로 <표 5>와 같다.⁵⁸⁾

인구 1,600만 명(1909년 현재 13,091천 명, 1917년 현재 16,669천 명)밖에 안되는 나라에 헌병경찰의 준엄한 탄압에 추가해서 형무소가 본감 9, 분감 13, 구치소 1, 출장소 3개소나 설비되어 한민족에게는 차별적인 각종 가혹한 탄압이 자행되었다. 이와 같이 일제는 유례가 드물게 수감자를 차별하고 학대하였기 때문에 외국인의 시찰을 기피하였다. 외국인의 감옥참관은 반드시 총독부의 허가를 받아야 했고 시찰요구를 거절할 수 없을 경우엔 시일을 끌며 그럴듯하게 가장을 한 후 수일이 경과해야만 시찰을 허락하였다. 모든 가장을 다하므로 불법·학대·처참·혹독의 실상이 외국인의 눈에 떨어 수가 없었다.⁵⁹⁾

(3) 군대

일제의 한국식민화와 총독통치에 一大支柱의 역할을 한 것이 한국주차일본군이었다. 일제의 침략에 대항하는 한민족의 저항운동이 강인하고 지속적이었기 때문에 한국에 있어서는 군대병력을 배경으로 무단적 통치수법을 구

56) 《朝鮮總督府施政年報》, 78쪽.

57) 朴殷植, 앞의 책, 35쪽 참고.

58) 《朝鮮總督府施政年報》1909·1910·1912·1913·1914·1915·1916·1917, 監獄欄 참고.

59) 박은식, 앞의 책, 36쪽.

사하지 않고서는 식민지배를 유지하지 못하였던 것이다.

일본육군은 이미 러일전쟁 중부터 한국내에서 사실상 전시군정체제를 구축하고 2개 사단의 한국주차군을 배경으로 〈한일의정서〉·〈을사보호조약〉·〈한일합방조약〉등 기만적 조약들을 병자하여 병합을 강행하였으며 결국 한국에서 독특한 무단총독제를 수립한 것이다. 조선총독은 보통 일본의 지도적 군부층의 중요한 한 사람이었다. 초대 총독인 테라우치는 동시에 일본의 육군대신이었으며, 그 당시의 가장 주요한 군국주의자의 한 사람으로 한국주차헌병대장인 아카시 육군소장을 내세워 한국에서 소위 헌병경찰정치를 창시하고 한민족을 가혹하게 탄압한 장본인이었다.⁶⁰⁾ 또 2대 총독인 하세가와 元帥는 테라우치와 같은 유력한 長州系의 군벌장군으로 이토 히로부미(伊藤博文) 통감시대 이래 한국치안구축의 주역으로서 한국황제를 비롯 官民에게 위압을 가해 왔다. 테라우치·하세가와 양 총독재임 10년간의 탄압정치로 식민지배의 기초가 구축되었으며 그 후에 사이토 총독 단 하나의 예외는 있었으나 일본육군은 조선총독통치의 핵심이 되었다.

한국에는 헌병기동대를 포함하여 약 2개 사단병력이 주둔하고 총독은 육군대장으로서 군사통솔권을 갖고 있었으며 각 도 장관은 비상급변시에 당해 지방군사령관에게 출병요구권을 가지고 있었다. 한국통치는 일본육군 2개사단과 해군 2개 분대의 지원으로 강행되었다. 육군의 주력은 경성·용산·평양·나남에 두고 지방 각지에는 군청소제지나 각 정류장 등에 수비대를 분산 배치하였다. 해군은 진해만과 영흥만에 防備隊를 두었다가 1916년 4월에는 진해에 軍港部를 두고 이에 구축함을 부속시켰다.

조선주차군이 정식으로 편성된 것은 통감부 설치 후 1906년 8월 〈한국주차군사령부 조례〉에 의해 경성에 사령부를 설치하고 육군대장(또는 중장)을 사령관에 임명하고 주한 제부대를 통솔케 한 데서 연원한다. 병력은 처음 일본 내의 사단이 1개씩 2년 교대제로 한국에 駐劄하였다.

60) 테라우치는 명치시대에 야마가타系의 주요 군벌정치가로서 육군의 중추계통에서 지도적 입장을 점하고 육군대신 겸 총감으로 전승의 일본육군을 배경으로 한일병합을 단행한 시기는 그의 위세가 정점에 달한 때였다(田保橋潔, 《朝鮮統治史論稿》, 175쪽).

병합 후 의병토벌을 위해 산간지방에 분산배치했던 수비대를 집결시켜 재 배치하는 한편 1915년 12월 24일 이래 조선 2개 사단 증설안이 확정됨에 따라 제19사단·제20사단이 상주군으로 1921년까지 편성됨으로써 한국의 방위와 치안을 담당하였다.

1907년 이후 1917년까지의 朝鮮經營費 통계에 의하면 조선주차군사비 총액은 106,402,646원에 달하고 있으며 이는 같은 기간의 행정비 총액 122,573,522원에 거의 맞먹는 액수이다. 여기서 이 기간의 군사비의 규모가 얼마나 큰 것이었나를 상상할 수 있다.⁶¹⁾ 군사비 대 행정비의 각 연도별 백분율은 <표 6>과 같다.

<표 6>

조선경영비

(단위 : 원, %)

	군사비	행정비	군사비 : 행정비
1907~9	36,023,821	43,230,293	45.5 : 54.5
1910	10,193,530	15,643,229	39.5 : 60.5
1911	9,652,501	12,350,000	43.9 : 56.1
1912	8,984,045	12,350,000	42.1 : 57.9
1913	8,233,600	10,000,000	45.2 : 54.8
1914	7,069,672	9,000,000	44.0 : 56.0
1915	6,971,097	8,000,000	46.6 : 53.4
1916	8,737,598	7,000,000	55.5 : 44.5
1917	10,536,782	5,000,000	67.8 : 32.2
누 계	106,402,646	122,573,522	46.5 : 53.5

<金雲泰>

61) 《朝鮮總督府施政年報》(1917), 12쪽.

2. 식민지 수탈구조의 구축

日本帝國主義가 한국을 강점한 후 실시한 경제정책은 상황에 따라 그 성격을 조금씩 달리해가기는 했지만, 기본적으로는 식량과 원료를 일본으로 반출하고 상품과 자본을 한국으로 반입하는 것이었다. 이른바 식민지 경제구조로의 재편성이 그것이었다. 1910년대는 그 기초를 다지는 단계로서, 토지와 지세 수탈을 원활하게 하기 위해 토지조사사업을 강행하고, 기업의 발흥과 한국인 자본의 성장을 억제하기 위해 〈회사령〉을 시행하였다. 그리고 무단적 지배질서를 방방곡곡으로 확산시키기 위해 교통·운수·통신 등의 사회간접자본을 정비하고, 무역·금융·어업·임업 등의 각 산업부문을 식민지적 수탈에 적합하도록 개편하였다. 일제는 이를 위해 경제원리를 초월하는 정치적·군사적 강제를 한껏 동원하였다. 아래에서는 일제가 1910년대에 추진한 경제정책과 그로 인한 한국경제의 변화 모습을 살펴보도록 하겠다.¹⁾

1) 토지조사사업과 토지수탈기반의 마련

(1) 토지조사사업의 전사

토지조사사업은 일제가 한국에서 근대화라는 미명 아래 토지소유권의 확인과 지세부과체계의 정비를 강압적으로 추진한 것이었다. 그 결과 조선총독부는 방대한 토지를 소유하는 최대의 지주가 되었고 안정적 지세 수입을 확보할 수 있게 되었다. 그리고 토지의 상품화가 촉진됨에 따라 자금이 풍부한 일본

1) 1910년대에 일제가 추진한 경제정책과 그로 인한 한국경제의 변화 모습을 토지·금융·자본·교통·무역 등의 각 부문별로 검토한 전문연구는 많다. 그렇지만 이것들을 종합하여 하나의 글로 일관되게 정리한 업적은 별로 없다(朴慶植, 《日本帝國主義の朝鮮支配》上, 青木書店, 1973; 李憲稔, 《韓國經濟通史》, 法文社, 1999; 강만길 엮음, 《한국자본주의의 역사》, 역사비평사, 2000 등이 대표적 성과라고 할 수 있다). 이 글은 큰 틀의 구상에서 이들의 업적에 힘입은 바가 크다. 다만 이 책의 전체 구성에 맞추어 수탈론적 시각을 견지하였다.

인의 토지 매수가 급증하고, 영세한 한국 농민의 토지 상실이 가속화하여 농촌은 지주-소작 관계가 강화되는 등 중농층의 몰락이 심했다. 삶의 기반을 잃고 도시와 해외로 이주하는 농민의 수가 급증한 것은 바로 이 때문이었다.

일제는 1910년 이전에 이미 한국에서 광범위하게 토지를 차지하고 있었다. 특히 러일전쟁 이래 일본의 회사와 개인은 큰 강 주변의 비옥한 토지를 한국인의 명의로 빌리는 등의 수단을 동원하여 게걸스럽게 매수해 나갔다.

그런데 일제가 한국에서 토지를 마음대로 차지하기 위해서는 외국인의 토지소유를 공권력이 합법적으로 인정하고 또 그것을 배타적 소유로서 확인해 줄 수 있는 법률적·제도적 장치를 마련할 필요가 있었다. 그렇지만 한국 정부는 1876년의 국교확대 이래 지정된 지역 이외에서의 외국인의 토지소유를 엄격하게 금지해왔다. 일제가 1906년에 통감부를 설치하고 대한제국을 사실상 半植民地로서 지배하면서부터 토지에 관한 법령과 규칙을 잇따라 제정·공포한 것은 한국정부의 이러한 정책과 정면으로 배치되는 것이었다.²⁾

1906년 10월에 발표한 <토지가옥증명규칙>은 일제가 외국인(일본인)의 토지소유를 전국으로 확대하고, 또 그 소유권을 법적으로 공인하도록 만들기 위해 마련한 법령이었다. 이 규칙은 두 가지 특징을 가지고 있었다. 하나는 종래 民間慣行의 거래제도에 관청의 증명제도를 덧붙인 것으로서, 부동산거래 계약에 대한 公的 증거능력을 제공하고자 한 것이다. 다른 하나는 일본인의 토지소유를 합법화하기 위해 마련했음에도 불구하고, 한국인의 저항을 우려하여 潛賣土地를 합법화하지는 못했다는 점이다. 그렇지만 이 증명규칙은 잠매토지 합법화의 사전 정지작업이었으며, 일본인의 투자확대를 겨냥하여 제정한 것이었다.³⁾

한국은 국교확대 이래 거류지 및 그 주변 1리 이내 이외에는 외국인에게 토지소유를 허락하지 않았다. 이것은 한국에서 토지를 장악하려는 일제의 정책에 큰 걸림돌이 되었다. 그래서 일제는 통감부를 설치하자마자 ‘한국개발’이나 ‘한국민의 복리증진’이라는 명분을 내걸고 한국의 내륙을 개방하여 어

2) 각 법률과 규칙의 내용과 성격에 대해서는 崔元奎, 《韓末 日帝初期 土地調査와 土地法 研究》(연세대 박사학위논문, 1994)에 잘 정리되어 있다.

3) 崔元奎, 위의 책, 355쪽.

면 지역에서도 일본인이 토지를 소유할 수 있도록 만들었다. <토지가옥증명 규칙>의 발포는 그것을 국가가 보장하도록 한 조치였다.⁴⁾

일제가 말하는 ‘한국개발’이나 ‘한국민의 복리증진’은 허울좋은 구호에 불과했다. 이 규칙의 진짜 목적은 일본인으로 하여금 ‘한국내 어느 지역에서나 토지를 소유하고’ 또 한국정부로부터 그에 대한 ‘공증’을 받을 수 있는 길을 여는 데 있었다. 따라서 일제가 한국강점 후에 본격적으로 실시한 토지 획득을 위한 토지조사사업의 단초는 이 때부터 시작되었다고 할 수 있다.⁵⁾

일제가 러일전쟁에서 승리하자, 일본인 지주와 회사는 1905년경부터 토지 조사와 토지매수를 시작하여 大倉농장·東山농장·村井농장·熊本農場 등을 설립했다. 이러한 추세는 일본의 국가자본이 東洋拓殖株式會社를 설립한 1908년 이후 더욱 활발해졌다. 동적은 한국농업을 개발한다는 미명 아래 국가자본과 국가권력을 이용하여 한국의 국유지·민유지를 매수·약탈하고 일본인 농민을 이주시켜 한국침략의 첨병 역할을 하였다.

일제는 1907년 7월 ‘臨時帝室有及國有財産調査局’을 만들고, 같은 해 12월 <제실재산정리국관제>에 따라 제실재산을 정리한다는 명목 아래 역둔토(驛土·屯土 : 驛吏·鎭營의 급여에 해당하는 토지로서 국유지의 주요 부분을 이루었다), 궁장토(1리 7뽵에 속하는 궁실의 토지) 등의 관리를 통감부에 이관했다. 일제는 한국강점 이후 이 토지를 조선총독부 소유로 만들었다.

일제는 한국에서 토지를 수탈하는 데 갖가지 기만적 방법과 교묘한 수단

4) 不動産法調査會, 《土地家屋證明規則要旨》(1907), 1~2쪽.

5) 일제가 한국에서 실시한 토지조사사업의 전사를 논할 때 유의할 것은 대한제국이 추진한 양전·지계사업(토지조사사업)을 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다. 하나는 한국사의 주체적·내재적 발전을 인정하여 양전·지계사업을 근대적 토지제도 수립의 출발로 위치짓는 한편 일제의 토지조사사업은 이것을 이어받아 식민지적 농업구조를 구축하는 계기로 파악하는 것이다(김용섭, 《한국근대농업사연구》 하, 일조각, 1984; 이영호, 《한국근대 지세체도와 농민운동》, 서울대출판부, 2001). 다른 하나는 한국사의 내재적 발전을 인정하면서도 근대적 토지제도의 확립 시점을 일제의 토지조사사업에서 구하고 대한제국의 양전·지계사업을 그 전사로 자리매김하는 것이다(김홍식 등, 《대한제국기의 토지제도》, 민음사, 1990; 宮嶋博史, 《朝鮮土地調査事業史の研究》, 東京大學 東洋文化研究所, 1991). 이것은 조선사회의 구조와 성격에 대한 이해, 그리고 조선후기 이래의 근대화 방향을 바라보는 시각 등에 따라 발생하는 차이라고 할 수 있다.

을 동원했다. 한국인의 명의를 차용하는 것, 관리에게 청탁하여 자기 명의로 등록하는 것, 반영구적인 토지의 사용수익권을 획득하는 것, 매수인의 이름이 없는 文記를 제작하는 것, 저당증서와 매매문기를 이중으로 제작하는 것⁶⁾ 등 다양한 수법이 그것들이다. 또 한국인에게 토지를 담보로 돈을 빌려준 후에 이를 기한내에 갚지 못할 경우 토지를 압류하는 방법도 애용하였다. 당시 금리는 높고 토지는 싼기 때문에 일본인은 적은 자본으로도 몇 년만에 많은 토지를 취득할 수 있었다.⁷⁾ 반면에 일본인으로부터 돈을 빌려 쓴 한국인은 대부분 토지를 팔아 이를 상환할 수밖에 없어서, 한국의 많은 땅은 일본인의 수중으로 옮겨가게 되었다.⁸⁾ 전라남도에서는 일본인이 권총과 망원경을 휴대하고 시골을 휘젓고 다니면서 농장지로서 유망한 토지를 매수하고 다녔을 정도였다.⁹⁾

전라북도에서 소자본을 들여 단기간내에 방대한 토지를 집적하여 대농장을 경영했던 쿠마모토 리헤이(熊本利平)의 경우는 일본인이 한국에서 어떻게 땅 부자로 성장해갔는가를 보여주는 전형적인 예라고 할 수 있다.

熊本君은 壹州勝本 출생으로 … 37년(1904) 러일전쟁 중에 현금 3천 원을 주머니에 넣고 군산에 파견되어 온 것이 조선 생활의 제1보였지만, … 당초부터 의형 松永安左衛門씨와 大毎사장 本山彦一씨의 후원에 힘입어 토지브로커를 하였던 것인데, … 대정 원년(1912)에는 재계가 다소 상승세를 타 地價도 점차 높아지고, 계속하여 대정 3년(1914)에는 세계 대전의 서막에 들어가 조선의 재계도 세계적 팽창의 추세에 자극되어 호전되자, 그 기세를 타고 아침에는 東郊에 천 畝의 토지를 겸병하고 저녁에는 西邊에 만 頃의 논을 겸병하는 기세로 결국 3천 2백 정보라는 대지주가 되었던 것이다(保高正記・村松祐之, 《群山開港史》, 1925, 122쪽).

일본인이 한국에서 토지를 매수하는 가격은 지역에 따라 다르지만, 일본에 비해 대체로 10분의 1내지 30분의 1에 불과했다. 게다가 소작료는 고율이었

6) 全國經濟調査機關聯合會朝鮮支部編, 《朝鮮經濟年報》(1939년판), 38쪽.

7) 農商務省, 《韓國土地農産調査報告書》(慶尙道・全羅道)(1906), 545~546쪽.

8) 農商務省, 위의 책, 279쪽.

9) 久間健一, 《朝鮮農政の課題》(1943), 15쪽.

기 때문에 지주는 높은 수익을 올릴 수 있었다. 그리하여 한국에서 일본인 지주는 1909년 현재 692명, 소유면적은 52,426정보, 지주 1인당 소유면적은 75.8정보였던 것이 1년 후인 1910년에는 각각 2,254명, 69,311정보, 38.6정보로 급증했다. 1909년 6월 현재 30정보 이상을 소유한 일본인 지주는 135명이었는데, 그 중 85명이 100정보 이상을 소유한 대지주였다. 30정보 이상 지주의 창업연대를 보면 1903년 이전이 13명, 1904년 27명, 1905년 25명, 1906년 34명, 1907년 23명, 1908년 18명, 1909년에 1명이었다.¹⁰⁾ 이처럼 일제는 한국 강점 이전에 이미 한국에서 광대한 면적의 토지를 집적하고 있었던 것이다.

(2) 토지조사사업의 실시와 그 성격

일제는 조선총독부가 토지와 지세를 효율적으로 장악할 수 있도록 하기 위해 1910년부터 1918년까지 2,456만 원이라는 거액을 투입하여 이른바 토지조사사업을 전면적으로 실시했다. 토지조사사업은 크게 보아 소유권 조사, 地形地貌 조사, 地價 산정, 토지대장 작성 등으로 구성되었다. 이를 위해 일제는 1910년 3월에 토지조사국 창설, 같은 해 9월 〈임시조사국관계〉(칙령 20호) 공포, 1912년 8월 〈고등토지조사위원회관계〉와 〈토지조사령〉 공포 등을 잇따라 단행했다. 일제는 이미 본토와 오키나와·대만에서 토지조사사업을 실시한 경험을 가지고 있었다. 그리고 영국이 이집트와 인도, 프랑스가 알제리 등에서 이와 비슷한 사업을 추진한 사례에 대해서도 파악하고 있었다. 그리하여 이러한 노하우가 총동원된 한국의 토지조사사업은 그만큼 철저할 수밖에 없었다.¹¹⁾ 일제는 토지조사사업의 목적과 그 이유를 다음과 같이 천명했다.

토지조사는 地稅의 부담을 공평하게 하고 地籍을 명확히 하여 그 소유권을 보호하고, 그 매매·양도를 簡捷·확실하게 함으로써 토지의 개량 및 이용을 자유롭게 하고 또 그 생산력을 증진시키려는 것으로서 조선의 긴요한 시설이라는 것은 말할 필요도 없다. 조선의 지세제도는 지금도 수 백년 전의 結制度를 襲用하여 현재의 경제상태에 적용할 수 없을 뿐 아니라, 그 제도가 불완전한

10) 淺田喬二, 《日本帝國主義と舊植民地地主制》(御茶の水書房, 1982), 68쪽.

11) 宮嶋博史, 앞의 책 참조.

결과 소위 隱結이라는 것을 생기게 해 왕왕 탈세를 기도하는 자가 있다. 또 경지면적의 칭호는 아직도 종래의 1斗落(1斗의 벼씨를 뿌리는 면적) 혹은 1日耕(사람 1명과 소 1마리가 하루 동안 경작하는 면적)의 단위를 써서 그 실제 면적은 도저히 알 수 없다. 또 토지에 관한 권리 증명 같은 것도 당사자가 작성한 불완전한 文記에 의하던가 아니면 매우 정비되지 않는 서류 장부에 기초한 군수의 증명에 의할 수밖에 없기 때문에 詐欺 또는 불법 이득의 매매 저당 등이 행해지고 있다. 이것을 교정하기 위한 방법으로 明治 39년(1906) <토지건물 증명규칙> 및 <토지건물전당집행규칙>이 제정·공포되었다. 그 결과 公簿 등록의 길이 열리고 권리공인의 법 정비는 면목을 일신했다 하더라도, 전술한 것과 같이 토지면적을 표시하는 단위는 매우 불확실하여 지세제도가 극히 조잡하고, 토지의 이동 등도 역시 정리되지 않아 地籍의 분란이 심하다. 왕왕 황폐지라 하여도 여전히 부세를 면제받지 못하는 것이 있는가 하면, 既墾地가 도리어 과세되지 않는 것도 있다. 이는 자연 농사의 개선을 완만하게 하여 토지의 생산력을 저해하는 사태를 초래하고 있다. 그렇기 때문에 상공업이 발달하지 못하였다. 토지를 유일한 생산의 근원으로 하는 조선에서는 토지의 권리를 확실히 하여 지세의 부담을 공평하게 함으로써 토지의 생산력을 증진시킬 필요가 특히 절실하므로 이 목적을 달성하기 위해서는 완전한 대규모의 토지조사를 기다리지 않으면 안된다(朝鮮總督府, 《朝鮮總督府施政年報》, 1910년도판 서문).

일제가 토지조사사업을 추진하면서 내세운 목적은 지세 부담의 공평, 지적의 확정과 소유권의 보호, 토지 개량과 이용의 자유 보장, 생산력의 증진 등이었다. 그렇지만 이것은 어디까지나 표면적인 이유였고 실질적인 목표는 일본인의 토지소유와 조선총독부의 지세수입을 증대시키기에 적합한 토지제도를 만들어내는 데 있었다.

토지조사사업의 근간이 되었던 <토지조사령>(1912년 8월, 制令 제2호)의 핵심은, “토지의 소유자는 조선총독이 정하는 기간내에 그 주소·성명 또는 명칭 및 소유지의 소재·地目·字番號·四標·등급·地積·結數를 임시토지조사국장에게 신고해야 한다. 단 국유지의 경우는 보관관청이 임시토지조사국장에게 통지해야 한다”(제4조)였다.¹²⁾ 즉 토지 소유자는 조선총독이 정한 기간내에 토지에 관한 모든 것을 신고해야 하는데, 한국인은 절차상의 번잡함과 이민족의 강압적 지배 등등의 이유 때문에 제대로 신고를 하지 않을 수

12) 朝鮮總督府, 《朝鮮法令輯覽》上(1941).

도 있다는 우려를 자아냈다. 실제로 조선총독부 정무총감 미즈노 렌타로(水野鍊太郎)도 그 사실을 인정한 것처럼, 신고인은 서류의 수속을 누락시키거나, 도장을 잃어버리던가, 형식에 잘못이 있어 서면접수를 기한내에 하지 못하여 소유권을 잃어버린 경우가 있었다.¹³⁾

토지조사는 ‘면장, 동·리장, 지주총대, 주요한 지주’와 ‘지방관청 당국자, 경찰 관헌, 해당 지방의 담당 토지조사국 준비원’ 등에 의해, 말하자면 일본 관헌과 그 보호를 받던 ‘지주위원회’에 의해 수행되었다. 일본 관헌과 지주가 중심이 되어 토지조사를 행하면 일본인과 지주에게 유리하고 한국인과 영세 농민에게 불리할 가능성이 있었다.

토지조사사업의 과정에서 토지소유권의 확정을 둘러싸고 일어난 분쟁은 한국인 사이의 토지소유권 다툼이나 경계 분쟁이 아니었다. 오히려 분쟁의 대부분은 민유지 대 국유지이거나 일본인 대 한국인 사이의 경계 다툼 등이었다. 토지소유권을 둘러싼 3만 3천여 건의 분쟁 중에서 일제의 관권에 의해 화해·조정이 이루어진 것은 1만 2천여 건이었다. 일제는 국유지 편입 등에 관한 분쟁사건에서, 관유재산의 득실에 대해 중대한 처분을 내릴 경우 사회의 안녕을 교란할 수도 있다고 단정하여 경찰을 통해 단속과 탄압을 강화하였다.¹⁴⁾ 그 결과 이러한 분쟁에서 농민이 패배하는 경우가 많았다. 토지소유권 분쟁의 대강은 분쟁지건수 33,937건 99,445필지, 화해건수 11,648건 26,423필지이었다. 그 내역은 소유권분쟁 99,138필지(99.7%), 경계분쟁 307필지(0.3%), 국유지와의 분쟁 64,570필지(65%), 민유지 상호분쟁 34,875필지(35%)였다.¹⁵⁾

토지조사사업은 결국 실제로 토지를 경작하고 있는 농민으로부터 전통적으로 형성된 여러 가지 권리를 빼앗고, 한 마을 한 집안의 공유지였던 동중·문중의 토지를 국유지로 만드는 결과를 초래했다. 왕실의 소위 1사 7궁의 궁장토 중에서는 투탁지와 混奪入地라고 증명된 것 8건(약 160정보)만이 환급되었을 뿐, 그 외의 전답·蘆田 약 25,800정보, 산림·평야 19,400정보, 주택 190호, 택지 약 50정보는 모두 국유지에 편입되어 총독부의 소유가 되

13) 朝鮮總督府, 《道知事會議速記錄》(1919년 8월 10일), 6쪽.

14) 李在茂, 〈朝鮮における「土地調査事業」の實體〉(《社會科學研究》7-5, 1955).

15) 朝鮮總督府, 《朝鮮土地調査事業報告書》(1918).

었다. 한국인이 공장토의 국유지 편입에 대해 이의를 제기한 것은 3,132건(14,232필지)으로서, 분쟁지 중에서 가장 많은 부분을 차지했다.

종래 공전·역토·둔토·목장토 등은 농민이 선조 대대로 경작하여 이 토지에는 사유지와 크게 다르지 않은 농민의 권리가 형성되어 있었다. 그럼에도 불구하고 일제가 역둔토라는 이름으로 이 토지를 국유지에 편입시킨 것은 식민지 지배권력이 경작농민으로부터 토지를 빼앗은 것과 마찬가지였다. 그것의 총면적은 1912년 현재 133,633정보로서 그 해 경지 총면적의 약 20분의 1에 해당할 정도로 방대하였다. 이 토지를 경작하는 소작인은 331,748명이나 되었다.¹⁶⁾

토지조사사업의 또 하나의 주요 목적은 지가를 사정하여 과세의 표준으로 삼고 빠짐없이 지세를 거둘 수 있는 장부체계를 만드는 것이었다. 지가의 산정은 수확·地勢·지질·水利, 경작의 난이도, 교통의 편리 등에 따라 결정할 방침이었다. 그렇지만 이와 같은 정밀한 사정은 현실적으로 불가능하여, 결국 기왕의 5년 간 백평당 평균 수확고에 기초하여 지가의 등급을 매기는 방법을 사용했다. 지가의 산출 과정에서 한국의 서북부보다는 남부가 비싸게, 그리고 한국인 소유지보다는 일본인 소유지가 싸게 사정되었다는 비판이 제기되었다. 1918년에는 <지세령>이 발표되어 지가의 2천 분의 1이 지세로 확정되었다. 그리하여 종래와 같이 풍흉에 따라 증감되는 지세의 代金納은 사라지고 지가에 따른 화폐납이 자리잡게 되었다. 토지조사사업의 결과 과세지는 52% 증가하고, 지세징수액은 1911년 6,245,000여 원이, 1920년에는 11,570,000여 원으로 약 2배나 증가했다.¹⁷⁾

토지조사사업과 더불어 일제는 <토지수용령> 등을 통해서도 토지를 집적했다. 1911년 4월에 발표된 <토지수용령>(制令 3호)은 관공청사 설립, 도로·철도시설, 국방군사 및 제철·광산업 등에 필요하다고 여겨지는 토지를 무제한으로 私有 여부를 불문하고 수용할 수 있도록 했다.¹⁸⁾

16) 印貞植, 《朝鮮의 農業機構》(白揚社, 1940), 60쪽.

17) 趙錫坤, 《朝鮮土地調査事業에 있어서의 近代的 土地所有制度와 地稅制度의 確立》(서울대 박사학위논문, 1995).

18) 《朝鮮法令輯覽》上.

토지조사사업은 조선총독부와 일본인이 토지소유를 증대시키는 중요한 계기가 되었다. 1918년 12월 현재 조선총독부의 소유지는 272,076정보,¹⁹⁾ 일본인의 소유지는 236,586정보였다.²⁰⁾ 일본인 농사경영자는 1909년에 692명이었던 것이 1915년에는 6,969명으로 10배가 증가하고, 소유면적도 5만 2천 정보에서 20만 6천 정보로 증대하였다. 그 중 전답만을 보아도 4만 3천 정보에서 17만 1천 정보로 약 4배, 그리고 투자액은 약 800만 원에서 약 4,600만 원으로 약 6배나 증가했다. 토지조사사업은 자작농과 자작 겸 소작농을 몰락시킨 반면, 소작농과 농업노동자 및 이농민을 증가시켰다. 토지조사사업이 종료된 1918년 현재 논 of 65%, 밭의 436%가 소작지였다. 자작농은 19.7%, 자소작농은 39.4%, 소작농은 37.8%, 완전 지주 0.6%, 자작 겸 지주 2.5%였다. 그리하여 3.1%의 지주가 경작지의 50.4%를 소유하는 극단적으로 불균등한 토지소유관계가 체제적으로 자리잡게 되었다.²¹⁾

토지조사사업은 그 역사적 중요성 때문에 해방 이후 경제사연구의 중요 과제가 되어왔다. 그렇지만 연구의 시각과 방법은 시대상황과 연구자의 처지에 따라 조금씩 달랐다. 1950~1970년대의 연구를 대표하는 이재무²²⁾·김용섭²³⁾·신용하²⁴⁾ 등은 일제가 토지조사사업을 통해 조선 후기 이래 내재적으로 발전해 온 토지소유 관계를 침략에 적합하도록 재편하고, 토지 위에서 성장해 온 농민의 여러 권리를 부정하였다는 점을 중시했다. 따라서 토지조사사업의 본질은 일제가 근대라는 이름을 빙자하여 토지와 지세를 수탈하기 위해 실시한 식민지 농정에 불과하였다는 것이다. 이들의 주장은 토지의 측량이나 소유권의 신고·사정 과정에서 민족적·계급적 자의성이 작용했다는 것을 전제로 삼고 있다.

1980년대 중반 이후에는 토지조사사업의 원자료가 발굴됨에 따라 수탈론적 시각에 수정을 가하는 연구도 진척되었다. 배영순²⁵⁾은 조선 말기의 토지

19) 《官報》, 1919년 2월 18일.

20) 《官報》, 1919년 11월 27일.

21) 小早川九郎 編著, 〈發達編〉(《朝鮮農業發達史》, 1959), 592쪽.

22) 李在茂, 앞의 책.

23) 金容燮, 〈수탈을 위한 측량: 토지조사〉(《韓國現代史》, 신구문화사, 1956).

24) 愼鏞廈, 《조선토지조사사업연구》(지식산업사, 1982).

소유 관계가 임의적 혹은 자의적 신고를 허용하지 않을 만큼 배타적이고 명확하게 성립되어 있었기 때문에, 결수연명부의 작성과 이에 준거한 토지신고는 기존의 토지소유 관계를 그대로 반영하였고, 특정의 민족적·계급적 이해 관계를 관철시킬 수 없었다고 보았다. “또 토지소유권을 사정했던 지주층대에는 대지주와 무토지 농민이 함께 참여했기 때문에 소유권과 경계에 대한 분쟁을 처리함에 있어서도 지주나 국가에게 유리하게 판정한 것은 아니었다. 따라서 토지조사사업의 역사적 의의는 토지소유 관계의 변혁에 있는 것이 아니라 결부제의 폐기를 통해 근대적 지세제도를 확립하는 데 있었다. 즉 결가제를 개편하고 필지당 세액을 재조정함으로써 지세부담의 상대적 형평을 기하고, 지주경영의 수익성과 안정성, 총독부 지세수입의 증대와 효율성을 보장하였다. 이것은 조선 말기 이래의 均稅論的 田政釐整策, 즉 지주적 개혁 방안을 계승하였다”는 것이다.

배영순은 토지조사사업 연구에 내재적 발전론을 접목시킴으로써 수탈론적 연구가 안고 있던 논리적 모순을 해소했다. 그러나 토지조사사업에서 확립된 토지소유 관계와 조선 말기의 그것을 완전히 동일한 것으로 파악함으로써, 토지조사사업의 근대성을 토지제도 그 자체에서 찾는 것이 아니라 지세제도의 변혁에서 구하는 부자연스러움을 초래했다. 이에 미야지마 히로시(宮嶋博史)²⁶⁾는 토지조사사업이 근대적 토지소유를 성립시켰고 토지의 상품화와 자본전환을 현저하게 촉진시켰다는 주장을 내놓았다. 조선시대의 토지제도는 수조권 분급에 기초한 국가적 토지 지배였고, 이것은 토지조사사업을 통해 최종적으로 해체되었다. 미야지마는 일제가 토지조사사업을 입안하고 장부체계를 확정하는 과정을 면밀히 분석하여, 일제의 방침이 조선 토지제도의 발전을 수용하는 방향으로 수정되어갔음을 밝혀냈다. 그리고 토지조사사업과 다른 식민지에서의 그것을 비교·검토한 끝에, 한국의 토지조사사업이 세계사에서 유례를 보기 어려울 만큼 철저하고 신속하게 이루어졌다는 점을 제시했다. 결국 토지조사사업은 조선시대 이래 발전해 온 근대적 토지변혁의 도달

25) 裴英淳, 《한말·일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구》(서울대 박사학위논문, 1988).

26) 宮嶋博史, 앞의 책.

점이었다. 그가 말하는 근대적 토지변혁이란 근대적 토지제도와 지세제도를 만들어내기 위한 일련의 제도변혁을 총괄하는 개념으로서, 그 내용은 근대적 토지소유제도의 확립, 지적제도의 확립, 토지등기제도의 확립, 근대적 지세제도의 확립 등이었다.

미야지마의 연구는 토지조사사업의 근대성과 연속성을 토지제도 그 자체의 변화과정을 통해 파악했다는 점에서 진일보한 것이었다. 조석곤²⁷⁾도 비슷한 문제의식을 가지고 토지조사사업을 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립이라는 관점에서 정리하였다. 조석곤은 “토지조사사업에서 토지소유자를 신중하게 파악했기 때문에 신고주의가 토지약탈을 위한 도구로 사용되었을 가능성은 거의 없었다. 등기제도의 확립은 토지소유권의 법적 보장이라는 측면에서 획기적인 것이었다. 분쟁지 심사과정에서 국가가 아닌 개인의 소유를 인정하는 경우가 많았기 때문에 소유권을 부당하게 빼앗긴 사람은 거의 없었다. 근대적 지세제도를 수립하려는 움직임은 甲午改革 당시부터 나타났는데 그것이 최종적으로 완료된 것은 <지세령>이 개정되는 1918년이였다. 과세지가제로의 전환은 불균등하게 부과되던 지세를 균등하게 부과하였다는 점에서 진보적이었다”는 것 등을 주장했다.

그러나 미야지마·조석곤 등에 대해서는 토지조사사업이 기본적으로 제국주의 권력이 추진한 식민지 농정의 일환이었다는 엄연한 사실을 간과한 채 근대성만을 강조하고 있다는 비판이 제기되었다. 최원규²⁸⁾는 대한제국기로부터 일제 초기에 걸쳐 실시된 토지조사와 <토지법> 제정이 일본 <민법>의 체계하에 배타적 토지소유권을 확정하고 이를 자유롭게 유통할 수 있도록 함으로써, 일본인의 토지소유권을 안정시키고 지주자본가의 투자활동과 금융자본의 대부활동을 원활하게 만들었다고 주장했다. 그리하여 토지조사사업과 등기제도는 일본 금융자본이 민의 생활권을 개편하고 모든 소유를 개별·분산·고립적인 형태로 해체시켜 자본수탈체제를 구축하고, 나아가서 한국사회 전체를 일본 자본주의에 예속시키는 토대로 기능하였다는 것이다.

토지조사사업에 관한 연구는 1980년대 중반이래 수탈론적 시각으로부터

27) 趙錫坤, 앞의 책.

28) 崔元奎, 앞의 책.

근대론적 시각으로 전환되었다. 이에 대해서는 식민지 근대화론의 재판이라는 등의 비판도 있지만, 토지조사사업을 한국사의 내재적 발전과 세계사적 시야에서 파악하였다는 점에서는 기여한 바도 있다. 앞으로는 토지조사사업에 대한 다양한 사례를 발굴하여 그 실체를 좀더 분명히 밝히고, 그것이 농촌과 농민에게 어떤 영향을 끼쳤는가를 종합적으로 해명해야 할 것이다.

(3) 동양척식주식회사의 토지 집적

일제는 러일전쟁을 틈타 한국의 황무지개간권을 요구한 바 있다. 이것은 전 국토의 4분의 1에 해당한다고 일컬어질 정도로 광대한 면적이었다. 그러나 개간이라는 그럴듯한 명목으로 한국의 토지를 수탈하려던 일제의 기도는 보안회 등을 중심으로 한 한국인의 열렬한 반대에 부딪쳐 뜻을 이루지 못했다.²⁹⁾ 그 후 일제는 한국에 통감부를 설치하여 실질적 지배권을 확립하자, 1908년 12월 마침내 동양척식주식회사(동적으로 약칭)를 설립하여 본격적인 토지 수탈에 나섰다.

일본정부는 1907년 “한·일의 정치적 관계를 공고히 하고 경제적 관계를 발전시키기 위한 방책으로는 拓地殖民을 제외하고는 다른 좋은 방책이 없다”라는 뜻의 동척 설립안을 결정하였다. 그리고 다음 해 3월 “한국 농업의 개량·진보를 촉진하고 한국의 토지를 개척함으로써 그 富源으로 한·일 양국의 화친을 두터이 하고, 양 국민간의 경제적 관계를 발달시키기 위해 당장 필요한 조치임을 인정한다”라는 취지서와 함께 <동양척식주식회사법>을 제24회 제국의회에 제출하여 가결시켰다. 같은 해 8월 東京에서 열린 동척 설립위원회 총회는 회사의 定款을 결정하고, 설립위원(한국인 23명, 일본인 82명)을 임명하였다. 동척의 처음 자본금은 1천만 원(납입자본 250만 원)이었다. 한국정부도 대주주로 참가하여 토지(역둔토 5,700정보, 당시의 평가액 300만 원)를 출자했다. 일본정부는 동척에 대한 보조금으로 매년 30만 원을 8년간 지출하고, 정부의 원리보증 아래 社債 2천만 원을 발행하였다. 동척의 총재로는 현역 육군중장 宇佐川一正를 임명하고, 부총재 2명, 이사 4명을 두었다. 한국인

29) 윤병석, <일본인의 황무지개척 요구에 대하여> (《歷史學報》22, 1964).

으로는 민영기(부총재)·한상용(이사)이 여기에 포함되었으나, 이들은 허수아비에 불과하였다.³⁰⁾

동척의 설립목적은 ‘한국에서의 척식사업의 경영’이었다. 동척의 업무는 농업은 물론이고, 척식을 위해 필요한 토지의 매매와 貸借, 토지의 경영과 관리, 건축물의 축조와 대차, 한·일 이주민의 모집과 분배, 이주민과 한국 농업자에 대한 물품의 공급과 그 생산 및 획득물품의 분배, 자금의 공급 등이었고, 부대사업으로는 수산업, 기타 척식을 위해 필요한 사업의 경영 등이었다.³¹⁾ 여기에서 언급되고 있는 ‘한국’이라는 단어는 일본의 수탈을 은폐하기 위해 동원한 修辭에 불과했다.

일제가 동척을 설립하면서 내세운 명목상의 목적은 “內鮮人 교류의 역사는 유래가 극히 오래된 것이지만 명치 37·38년(1904·5) 전승의 결과 및 명치 39년(1906, 사실은 1907) 〈한일신협약〉의 체결을 계기로 일본은 정치뿐 아니라 경제적으로도 한국을 지도·인도해야 할 중책을 맡기에 이르렀다. 그리하여 먼저 한국의 부강을 꾀하고 일반 민생이 문화의 혜택을 입을 수 있는 가장 유효 적절한 방법으로 한국의 산업을 개발하는 것을 목적으로 한다.”³²⁾ 라는 것이었다. 여기에서 말하는 한국을 지도·인도한다거나, 한국의 부강을 꾀한다는 것은 한국을 완전히 장악하여 경제적 富源을 지배한다는 것에 다름 아니었다. 당시 한국에서는 동척이 한국을 이롭게 한다고 이해하는 사람은 극히 적었고, 오히려 동척이 한국의 토지를 빼앗는 것으로 생각하는 사람이 많았다.³³⁾ 한국의 흥흥한 분위기에 두려움을 느낀 동척의 사원은 모두 제복에 권총을 차고 경영활동에 임하지 않으면 안 될 정도였다.³⁴⁾

동척의 토지는 한국정부가 출자한 토지와 동척이 매수한 토지로 구성되었다. 한국정부의 출자지는 전술한 것처럼 역둔토 전답 5,700정보였다. 이것은 역둔토·궁장토 10만 정보 중에서 사업경영상 가장 유리하고 우량하다고 하

30) 朴慶植, 앞의 책, 75쪽.

31) 東洋拓植株式會社, 《東拓十年史》(1918), 8쪽.

〈東洋拓植株式會社法〉(《日本外交文書》41-2, 1908), 297~301쪽.

32) 《農務要覽》(東拓).

33) 青木香代子, 〈東洋拓植株式會社の設立〉(《朝鮮近代史料研究集成》3), 121~122쪽.

34) 青木香代子, 위의 글, 123쪽.

여 선정된 토지였다. 동척은 1913년까지 이미 소유하고 있던 역둔토에 근접한 민간인 소유 토지를 대량으로 매수했다. 매수지는 1913년 현재 47,000여 정보(1,076만여 원)였다. 일제는 매수과정에서 국가 권력을 배경으로 하여 불법 행위를 저질렀다. 예를 들면 전라남도 영산포 부근의 宮三面에서는 사실상 민유였던 토지를 동척이 慶善宮이라는 宮家로부터 매수하여 문제를 일으켰다. 동척이 목포라는 개항장을 배후지로 가지고 있는 영산강 주변의 토지를 집중적으로 매수한 것은 일본인 이민을 유치하기 위함이었다. 동척은 1913년 이후에도 매수를 계속하여 1919년 현재 소유한 토지는 78,520정보나 되었다.³⁵⁾

동척의 사업의 하나는 출자지와 수매지에 일본인을 이주시켜 지주경영을 하는 것이었다. 일본 의회는 매년 1만 명 이상을 농업이민으로 내보내야 한다고 떠들어댔다. 일제는 1910년 <이주민취급규칙>을 정한 이래 매년 농업이민을 모집하였다. 1910~20년 동안 모집호수 10,995호, 응모호수 19,483호, 승인호수 8,508호, 정착호수 약 3,500호였다. 이주민은 처음 갑종(자작), 을종(소작)으로 구분되었는데, 1914년 이후로는 자작(2정보)을 목표로 하는 제1종과 소지주(10정보)를 목표로 하는 제2종으로 나누어졌다(1921년 이후는 제2종만으로 모집했다). 동척은 이들이 지주로서 성장하도록 자금이나 이주비 등을 지원하고 그밖에도 다른 보호와 원조를 많이 베풀었다.³⁶⁾

동척은 또 자금의 용자를 비롯하여 수리·토목·산림 등을 경영하였다. 일제는 1917년 동척의 <회사법>을 개정하여, ‘한국에서의 척식사업’이라는 항목을 ‘조선 및 외국에서의 척식자금의 공급, 기타 척식사업의 경영’으로 바꾸었다. ‘동양척식주식회사’라는 이름에 걸맞게 이제 영업활동의 범위가 중국을 비롯한 필리핀·남양제도·말레이반도 등으로 확장된 것이다. 그리고 사업의 제1목표가 농업에서 금융으로 바뀌어, ‘척식은행’의 형태로 자금을 공급하는데 주력하였다. 1919년 현재 동척은 7천만 원의 대부금을 보유하고 있었다. 같은 해 동척의 자본금은 5천만 원으로 증가되었다.³⁷⁾

35) 이규수, <전남 나주군 ‘궁삼면’의 토지소유관계의 변동과 동양척식주식회사의 토지집적>(《한국독립운동사연구》 14, 한국독립운동사연구소, 2000).

36) 君島和彦, <朝鮮における東拓移民の展開過程>(《日本史研究》 161, 1976).

37) 朴慶植, 앞의 책, 78쪽.

동척의 수익은 대부분 이자, 유가증권 수입, 농지·산림의 수입 등 세 가 지였다. 그 중에서도 토지를 저당잡고 대금업을 하거나, 저당에 잡힌 토지를 수탈하는 것이 주요 이익원이었다. 동척은 일반은행과 같이 예금을 취급하는 금융기관이 아니었다. 따라서 농민이 돈을 빌릴 때는 토지를 저당으로 잡혀야 했다. 당시 한국에서 저당을 잡힐 만한 물건으로는 토지밖에 없었다. 그런데 토지를 저당잡히고 돈을 빌린 한국농민은 이 돈을 상환할 수 없었다. 따라서 저당 잡힌 토지는 대개 동척의 수중에 들어갔다. 동척은 이러한 수법으로 토지를 집적했다. 이와 비례하여 한국농민의 원한도 쌓여갔다.³⁸⁾

동척이 세운 이주식민계획은 실패한 감도 없지 않았지만, 대륙침략정책의 측면에서는 성공적이었다. 그 이유로서는 동척이 한국내에서 최대 지주이자 금융기관으로서 한국의 농촌과 농민을 지배하고 있었던 점, 1917년 이후 사업의 범위를 확대하여 奉天·大連에 지점을 설치하고 만주와 몽고 방면으로 진출한 점을 들 수 있다.³⁹⁾

2) 수탈을 위한 농업정책과 한국농민의 고난

(1) 관권의 농사 개입

1910년대에 일제가 한국에서 실시한 농업정책은 기본적으로 식량과 원료를 일본으로 최대한 많이 반출하려는 것이었다. 이를 위해서는 일본인의 입맛에 맞는 식량과 일본의 산업에 도움이 되는 원료를 많이 생산할 수 있도록 농업기반을 재편할 필요가 있었다. 그리고 이렇게 하여 생산된 식량과 원료를 값싸고 신속하게 수집하여 가져갈 수 있는 거래 시스템을 구축하는 것이 급선무였다. 일제가 한국농민의 농사와 가공 및 거래에 강압적으로 개입한 것은 이 때문이었다.

일제가 한국의 농업과 농민에게 가한 경제외적 강제에는 다음과 같은 것

38) 水田直昌・土屋喬雄 編述, 《財政・金融政策から見た朝鮮統治とその終局》(1962), 51쪽.

39) 青柳綱太郎, 《總督政治史論》(1928), 194~211쪽.

이 있었다. 지형·지목의 변경에 관한 제한, 경작물 종류에 관한 제한, 경작물 품종의 제한(일본품종 경작 강요), 경작방법(소갈이·씨뿌리기·못자리·모내기·김매기·피뽑기·수확), 시비(판매비료 사용·시비회수 증가), 水利, 제초·꿀베기·잡곡조제·포장 등에 관한 제한, 畦作방법의 이용에 관한 제한, 소작권의 매매 및 소작지의 임대에 관한 제한 등, 또 소작 농민은 마름에 대한 보수, 미곡 검사의 수수료, 지주·마름·추수원(소작료 징수를 위해 임시로 고용한 사람)의 향응접대비, 斗量賃 및 조제장 사용료, 지주와 마름에 대한 선물, 지주와 마름 덕의 수리·소제의 수발 및 관혼상제시의 노력 제공 등의 잡역을 부담하지 않으면 안되었다.⁴⁰⁾

일제는 한국의 농업을 지도한다는 명목으로, 관의 지시에 따라 못줄을 대고 정사각형으로 모내기를 하지 않으면 모를 밟아버리거나 뽑아버렸다. 그리고 벼의 수확과 가공에 이르는 전과정에 일일이 간섭하고 철저히 감시했다. 당시 한국농민의 생활에 실제로 접촉했던 조선총독부의 일본인 소작관은 권력행사의 실상을 이렇게 회고했다.

벼를 탈곡 조정할 때 명석을 퍼지 않은 것은 道令으로써 벌금을 물게 한다고 하는 등의 간단한 법령으로 실행을 강요하고, 위반자를 처벌했던 사례는 미작지대인 각 도에서 이미 경험한 바이다. … 정말로 조선의 미작농업의 개발은 팽창하는 내지 인구에 대한 식량공급이라는 국방경제적인 자급정책의 필요 때문에 무엇보다도 먼저 개시돼야 할 것이었다. 그러나 지도의 대상인 농민은 기술면에서나 자력면에서나 아무것도 소유하지 못했기 때문에 가장 극단적인 권력적 지도를 가했던 것이다. 게다가 그 권력적 개발은 일본인적인 성급함을 갖고 시행했기 때문에, 농민의 이해라고 하는 것 등은 고려되지 않았고, 뒤돌아볼 여유도 없었던 것이다. 농민은 오직 관청적 지도의 명하는 바에 따라 배급받은 종자를 배운 모판에 뿌리고, 주어진 못줄에 따라 正條植을 하고, 정해진 날에 비료를 뿌리고, 제초를 하고, 명령받은 날에 기장을 뽑고, 풀을 베고, 제시된 방법에 따라 건조 조사를 행할 뿐이었다. 거기에는 오직 감시와 명령만이 있었다. 설령 있을 법한 것이라 하더라도 농민의 창 의 같은 것은 전혀 존재하지 않았던 것이다(久間健一, 《朝鮮農政の課題》, 1943, 7~8쪽).

40) 朝鮮農會, 《朝鮮の小作慣習》, 119~120쪽.

일제가 한국의 농사를 개량하고자 한 이유는 일본 국내 인구에 대한 식량 공급이라는 국방적·경제적 자금정책의 필요 때문이었다. 한국농민의 처지를 개선하기 위한 것이 결코 아니었다. 이 점을 꿰뚫어보고 있던 한국농민이 일본식 농법의 도입에 적극적일 까닭이 없었다. 일제는 한국농민을 설득하거나 계몽하기보다는 권력을 행사하여 한국농민에게 일본식 농법을 강요했다. 농산물 증산을 위한 우량품종의 보급, 경작기술의 개선, 비료의 増施, 퇴비의 조성 등 모든 지도는 관청적 획일성과 권력적 강압성을 갖고 上命下達式으로 추진되었다. 한국농민은 자신의 농사에 흥을 낼 수 없었다. 그저 지주와 관청이 시키는 대로 모를 내고, 비료를 뿌리고, 김을 매고, 풀을 뽑고, 벼를 말리면 그만이었다. ‘농민의 창의 같은 것은 전혀 존재하지 않은 것’이 1910년대 식민지 농정의 본질이었다.⁴¹⁾

(2) 면화재배의 강요

일제는 일본에서의 미국 부족을 보충하기 위해 한국에서 식량증산을 획책하는 한편, 면화·양잠 등 일본 자본주의 공업의 원료를 싼값으로 얻기 위해 강제적인 수단을 동원하였다. 1906년에 〈勸業模範場官制〉를 공포하고 수원 권업모범장을 개설하여(목포에 출장소를 둠), 쌀·면화·양잠·과실·축우의 증산을 독려하였다.

일제는 1905년에는 ‘면화재배협회’를 설치하고, 주로 한국의 남부지방에서 육지면 재배를 강제하였다. 일제가 육지면 재배를 강요한 이유는, 한국이 일본과 인접하여 운수·교통이 편리한 데다가 면화재배에 적합하여 生産棉의 품질이 아주 양호했기 때문이다. 물론 더 근본적인 목적은 한국에서 저렴한 면화를 가져감으로써 원료수급의 안정을 기하고 국제수지를 개선하려는 데 있었다. 일본의 면방직 공업이 독자적으로 발전하기 위해서는 한국의 값싸고 품질 좋은 면화가 필요했던 것이다.⁴²⁾

일제는 한국에서 면작을 강요하기 위해 지극히 난폭한 방법을 동원하였다. 현병이나 순사까지 나서서 면화를 재배하지 않고 보리나 콩을 심은 농가에

41) 鄭然泰, 《日帝의 韓國 農地政策》(서울대 박사학위논문, 1994), 112~127쪽.

42) 鈴木武雄, 《朝鮮の經濟》(日本評論社, 1942), 157쪽.

대해서는 콩과 보리를 발로 밟아 부러뜨리는 일도 자행했다.⁴³⁾ 일본인의 강제적인 소위 농사지도는 한국인에게 원성의 대상일 수밖에 없었다. 의병은 곳곳에서 일본인을 공격했다. 그리하여 일본인은 총이나 칼을 휴대하고 다니며 면화재배를 강요했다.⁴⁴⁾

일제는 한국을 강점한 이후에도 면작을 장려하는 방침을 고수했다. 일제는 한국의 기후와 풍토에 알맞는 품종 선정, 종자 개량, 비료 증시 등의 기술적 방법의 개선에 힘을 쏟았다. 조선총독부는 권업보검장을 설치하고 지방청의 종묘장(種苗·種畜·種禽) 등에 일본인 기사·기수·조수를 파견하여 강권적인 ‘지도’를 하였다. 이것은 테라우치 총독의 무단통치에 필적할만한 것으로서, 무단적 농정이라고 일컬어도 이상할 것이 없었다.⁴⁵⁾

일제는 면화가 일본의 국책상 긴요한 것이라 하여, 1912년에 ‘육지면장려 제1기 계획’을 세워, 1918년까지 경작면적 10만 정보를 대체로 달성하였다. 연이어 1919년에는 제2기 10개년 계획을 세워, 경작면적 25만 정보, 생산분량 약 2억 5천만 斤을 목표로 내걸었다.⁴⁶⁾ 총독 테라우치는 훈령 〈육지면 장려에 관한 건〉(1912년 3월)에서 면화재배가 일본 방적공업의 원료인 외국산 면화의 수입을 대체함으로써 국가경제의 신장에 기여하는 바가 다대하다는 것을 강조했다.⁴⁷⁾ 총독이 이렇게 독려했으니 총독부 관리가 보리를 밟아버리는 등 갖은 수단을 동원하여 면화재배를 강요한 것도 당연한 일이었다고 할 수 있다.⁴⁸⁾

일제는 면화의 유통에도 간섭하였다. 즉 일제는 한국에서 생산된 면화를 전량 흡수하기 위해 공출제도를 시행했던 것이다. 총독부 관리들은 목표한 수매량을 달성하기 위해 면화 재배 농가를 점검하고 숨겨진 면화까지도 수색하였다. 그리고 일제는 한국농가의 자가 소비를 억제하기 위한 조치로 繰

43) 久間健一, 앞의 책, 8~9쪽.

44) 久間健一, 위의 책, 6쪽.

45) 大藏省管理局, 《日本人の海外活動に關する歴史的調査》朝鮮篇, 제4분책(1946~1948), 52쪽.

46) 權泰億, 《韓國近代綿業史研究》(一潮閣, 1989), 103~114쪽.

47) 朝鮮總督府, 《朝鮮農務提要》(1931), 10쪽.

48) 久間健一, 앞의 책, 67쪽.

綿機 사용을 금지하였다.⁴⁹⁾

한국농민은 면화의 증산을 기뻐하지 않았다. 수매독점권을 가진 면화업자나 면방적업자만 이익을 얻었기 때문이다. 그들은 수매하기 위해 면화의 품질을 평가할 때도 1등을 2등이라 하고, 2등을 3등이라 하는 등의 전횡을 일삼았다. 또 면화재배 농민이 애써 2~3일을 걸려 먼 곳에서 면화를 판매소로 운반해 와도 관권을 휘둘러 시간이 늦었다거나 등의 핑계를 대어 값을 후려잡았다. 더구나 당시는 <회사령>이 시행되고 있어서 기존의 면방적업자는 이익을 더욱 독점할 수 있었다.⁵⁰⁾

(3) 식민지적 수탈의 강화

동척을 비롯하여 일본인이 지주로서 경영하는 각 농장은 반봉건적 지주-소작 관계를 규정한 <소작규정>을 가지고 있었다. <소작규정>에는 본래의 소작조건 외에 농장의 조직, 경영 방법, 농장 내의 질서에 관한 사항, 각 규정을 위반했을 경우의 제재 사항 등이 주로 기록되어 있었다. 즉 농장내에서의 소작인의 사회적 지위, 신분적 종속성이 그 중심을 이루었다. 이것은 결국 일본인 대지주의 한국인 소작농민에 대한 민족적 지배관계를 성문화시킨 것에 다름 아니었다.⁵¹⁾

한국인 소작농에 대한 일본인 지주의 엄격한 통제는 한국인 지주에게도 확산되어 갔다. 그리하여 소작농은 이전보다 더 많은 노동과 생산비를 부담하지 않으면 안되게 되었다. 반면에 분배과정에서는 지주의 수탈 강화로 단순재 생산비조차 건지기 어려운 상태에 처하게 되었다.⁵²⁾

소작농민을 수탈한 것은 지주뿐만이 아니었다. 상업자본과 고리대자본도 소작농민을 수탈했다. 그리하여 빈곤한 소농들은 곡식을 거의 비축하지 못하

49) 久間健一, 위의 책, 10쪽.

50) 中野正剛, 《我が觀たる滿鮮》(1915), 23~26쪽.

51) 淺田喬二, 앞의 책, 107~111쪽.

朝鮮總督府, 《朝鮮の小作慣行》下(1932).

朝鮮農會, 《朝鮮の小作慣習》.

52) 1920년대에 지주의 수탈이 어떻게 강화되어갔는가에 대해서는 鄭然泰, 앞의 책, 122~127쪽.

고, 모내기 때는 種穀조차 없어서 우선 고리대를 얻어 모내기를 마쳤다. 그 후 푸른 논은 점차 고리대의 담보로 압류되어 추수가 끝나더라도 농민의 수중에 들어갈 만한 것은 아무 것도 남지 않았다. 그들은 또 고리대로 양식을 구해 연명해야만 했다. 따라서 농민들은 눈앞의 위급함 때문에 채무만 늘어날 뿐이었다. 당시 금융조합이 농민금융을 표방하고 있었지만 가난한 농민에게는 문턱이 너무 높았다. 오히려 지주들의 배를 불러주는 역할을 하고 있었다.⁵³⁾

한국농민은 설상가상으로 각종 세금과 공과금 등에 시달렸다. 그들이 부담한 세금과 공과금에는 국세(지세, 地價의 1,000분의 13), 지방세(戶稅·가옥세·지세부과세·시가지세부과세·시장세·屠場稅·도축세·차량세·부동산취득세), 面費(地稅割·市街地稅割·戶別割·특별부과금), 조선학교비(지세부과금·호세부과금·가옥세부과금) 등이 있었다. 그밖에 간접세와 여러 가지 농촌단체(농회·수리조합)의 조합비 등이 덧붙여졌다. 또 수리조합의 水利費, 소작지의 修理費 등도 소작인과 그 가족의 노동으로 부담하는 경우가 많았다. 그리하여 1915~20년 사이에 농민 1호당 국세 부담액은 2배, 지방세 부담액은 6배나 상승했다. 지세를 내지 못해 재산을 몰수당한 농민은 1912년에는 556명이었는데 1914년에는 7,913명으로 증가하였다. 지주가 경작시기 이외에는 소작계약을 마음대로 해제할 수 있도록 한 것도 소작인의 지위를 열악하게 만든 주요 원인이었다.⁵⁴⁾

(4) 몰락 농민의 증가

일제의 권력과 지주에 의한 토지 수탈은 한국농민의 생활에 심대한 타격을 주었다. 토지를 잃은 농민은 소작인·머슴·화전민이 되거나, 가두로 쫓겨나 실업자 또는 노동자로 전락하지 않을 수 없었다. 그리하여 한국농촌은 일제의 권력·지주와 한국농민이 정면으로 대립하면서, 다른 한편으로는 한국인 지주·부농과 한국인 소작농·자소작농·실업자가 반목하는 현상이 두드러지게 되었다.

토지조사사업을 거치면서, 한국농촌의 계급구성은 지주와 소작농이 증가하

53) 中野正剛, 앞의 책, 20~21쪽.

54) 朴慶植, 앞의 책, 93쪽.

고 자작농·자소작농이 감소하는 양극분해의 추세를 여실히 보여주었다. 즉 1919년에는 1914년에 비해 전 농가 호수에서 차지하는 지주 호수의 비율이 1.8%에서 3.4%로, 소작농은 35.2%에서 37.6%로 증가한 데 반해, 자작농은 22.0%에서 19.7%로, 자작 겸 소작농은 41.0%에서 39.3%로 감소하였다. 1913년 9월 현재 2정보 미만 토지소유자가 81.4%였는데, 1920년에는 그것이 82.3%로 되었다. 특히 5단보 미만이 5.1%나 증가하였다. 1910~20년 사이에 지주 소유지의 증가는 그 對極에서 소작지 면적을 42%나 증대시켰다. 그렇지만 소작농 호수가 더욱 증가함에 따라 농가 1호당 경지면적은 1910년에 평균 1.63정보였던 것이 20년에는 1.42정보로 감소하였다.⁵⁵⁾

토지를 상실한 농민 중에서 산지로 숨어들어 화전을 일구어 경작하는 화전민도 증가하였다. 1916년에는 그 수가 24만 5천여 명에 달했다. 게다가 생활수단을 상실하여 국내에서의 삶에 희망을 잃고 해외로 이주하는 한국인도 해마다 급증하여, 1911~20년 사이에 그 수는 40만 명을 훨씬 상회하였다.⁵⁶⁾

일제 통치 10년 만에 도처의 전답은 일제의 특수회사나 일본인의 손에 몰수되고, 한국인은 그 토지에서 추방되었다. 일제의 회사와 일본인은 농사를 개량한다는 명목으로 한국인을 소작에서 추방하고 일본인을 대신 충당했다. 이것은 한국인의 풍속·관습을 무시한 처사였다. 그리하여 일본인 한 집이 들어오면 다섯 집의 한국인이 떠나지 않으면 안 되고, 다섯 집의 일본인이 오면 스무 집의 한국인이 생계를 잃는 게 당시의 풍경이었다. 이렇게 추방된 한국인은 일본에 대해 무한한 원한을 품고 오랫동안 살아 온 고향을 떠나 국내의 다른 지방이나 또는 국경 밖으로 떠났다.⁵⁷⁾

제1차 세계대전 이후 급격히 진행된 미국 가격의 앙등, 소작료의 상승, 각종 세금의 증대 등은 지주와 부농보다는 영세한 한국농민에게 더 큰 타격을 주었다. 그리하여 한국의 영세농은 최저한의 생계를 유지할 수 없을 만큼 피폐하여, 언제 어떠한 폭동을 일으켜도 이상하지 않을 정도로 인심이 흉흉해졌다.

55) 朝鮮總督府, 《朝鮮の小作慣行》下.

56) 朴慶植, 앞의 책, 92쪽.

57) 同光會本部, 《朝鮮民情視察報告》(1923), 10쪽.

(5) 한국농민의 저항

일제의 무단적 식민농정은 자연히 한국농민의 원한과 불만을 샀다. 토지조사와사업의 과정에서 토지를 동척에 빼앗긴 한국농민의 항일투쟁으로서는 나주군 궁삼면의 예를 들 수 있다. 궁삼면의 한국농민 1,500여 명은 1912년부터 동척에 대해서는 소작료납부 거부투쟁, 관청에 대해서는 토지반환 청원운동, 법원에 대해서는 토지소유권확인 소송운동을 각각 전개했다. 일제는 이들을 무력으로 탄압하고 토지소유권이 동척에 있음을 확인해줌으로써 한국농민의 꿈을 좌절시켰다. 그렇지만 투쟁의 과정에서 한국농민은 민족모순에 대한 자각을 높여갔다. 그들이 외친 “동척 사원을 죽여라. 영산포 헌병분대를 파괴해버리자”⁵⁸⁾라는 구호는 이러한 사정을 잘 반영한다고 할 수 있다. 이렇게 고양된 민족의식이 바로 3·1민족운동 때 한국농민을 항일투쟁의 전면에 나서게 한 배경이 되었다고 할 수 있다.

3·1민족운동 때 일본 관헌이 조사한 바에 따르면 한국농민은 공동묘지규칙, 화전의 단속, 잠란지·뽕나무 모종의 강제 배포와 식수, 각종 세금의 부과, 도로공사 등 부역의 과중, 민족차별과 일본인의 모욕적인 태도, 육지면의 강제 경작 등에 대해 불평·불만을 품고 있었다.⁵⁹⁾ 일제의 무단적 식민농정은 한국농민의 전통적 관습과 배치되고, 한국농민의 생활을 위협하는 요소가 많았기 때문이다.

그렇지만 일제의 무단통치로 한국이 창살 없는 감옥으로 변한 상황에서 한국농민이 합법적으로 이에 항거할 수는 없었다. 한국농민은 비합법적인 조직(비밀결사)을 만들어 불평·불만을 삭여나갈 수밖에 없었다. 한국농민이 1910년대에 어떠한 경제투쟁을 전개했는가에 대해서는 자료적 제약 때문에 현재로서는 그 전모를 알 수 없다. 다만 일제에 대항했던 농민항쟁의 사례로서는 강원도 철원군 마장면 농민의 면사무소 습격(1818. 3), 전라북도 남원군 금지면 농민의 풀베기폭동(1918. 8), 강원도 춘천군 서하면 농민의 면사무소 습격(1918. 5), 강원도 문천군 윤림면 농민의 헌병분견소 습격(1818. 6) 등을 들 수 있다.⁶⁰⁾

58) 全羅南道 警察部 高等警察課, 《宮三面土地問題の概要》(1925), 18쪽.

59) 朝鮮憲兵隊司令部・朝鮮總督府 警務總監部, 〈朝鮮騷擾事件ノ概況〉(其三).

3) 임야조사사업과 국유림의 창출

한국의 산이 민동산이 된 것은 일제의 지배자가 말한 것처럼 온돌을 위한 남벌 때문만이 아니었다. 한국의 산림은 조선총독부가 1912년에 조사한 바와 같이 전국의 73%에 달하는 1,620만 정보가 무성·울창했다. 한국이 민동산으로 뒤덮이게 된 것은 일제의 침략적 벌채정책에 기인하는 바가 컸다. 한국의 산림은 19세기 말 20세기초의 청일전쟁과 러일전쟁의 과정에서 일본이 군사상의 수요를 채우기 위해 대량으로 벌채함으로써 수난을 당하기 시작했다. 일제는 한국통감부를 설치한 이후 1906년 10월 <압록강 및 두만강 연안 산림경영 협동약관>을 강제로 체결하고 안동현에 營林廠을 설치하여 매년 25만 본에 달하는 대대적인 삼림벌채를 단행했다. 또 일본인 자본가에 의한 삼림벌채도 진척되었다. 1910년 12월 현재 일본인이 한국에서 소유한 삼림·평야의 면적은 1만 3천여 정보에 달하였다.

일제에 의한 식민지적 산림정책이 본격적으로 추진된 것은 1908년 1월의 <삼림법> 제정에서 비롯되었다. <삼림법>의 핵심은 “삼림·산야의 소유자는 본 법 시행일로부터 3년 이내에 삼림·산야의 지적 및 면적의 견적도를 첨부하여 농상공부 대신에게 제출해야 한다. 기한내에 제출하지 않는 것은 모두 국유로 간주한다”(제19조)에 있었다.⁶¹⁾ 여기에서 지정된 기일내에 삼림·산야의 지적도와 견적도를 제출하라는 것은 임야의 대부분을 차지하고 있던 소위 ‘無主公山’의 국유화, 즉 일반 민중의 공유림에 대한 권리의 박탈을 의미할 수도 있었다. 실제로 한국인 산림 지주나 일본인 산림 자본가들이 자신의 소유라고 제출한 것은 전체 산림면적 1,600만 정보의 13.7%에 불과한 220만 정보였고, 나머지 대부분의 산림은 ‘국유임야’로 편입되었다.⁶²⁾ 그리하여 한국 민중은 1910년 이전에 이미 많은 사유림이나 공유림을 약탈당하여

60) 임경석, <1910년대 계급구성과 노동자·농민운동>(한국역사연구회·역사문제연구소, 《3·1민족해방운동》, 청년사, 1989).

61) 《舊韓國官報》, 隆熙 2년 1월 24일.

62) 朝鮮總督府農林局, 《朝鮮林野調査事業報告》(1938), 9쪽.

임야의 공동이용이 불가능해졌다. 이제 매일 사용해야할 연료 채취에도 곤란을 겪게 된 셈이었다.

일제는 1911년 6월 <삼림령>을 공포했다. 이 법령은 30조로 구성되었는데, 임야의 소유권 재확인 규정, 일반임야에 대한 보안림접수규정, 삼림특별형벌 규정, 국유임야에 대한 제3자의 이용규정 등이 주요 내용이었다.⁶³⁾ 일반임야에 대한 보안림접수규정은 “국토의 보안, 기타 필요하다고 인정될 때는 삼림을 보안림에 편입시킬 수 있다”(제1조)고 했다. 이것은 법률적으로 보면 삼림의 소유권에 대한 중대한 제한이며, 일제가 식민지 통치기구를 통해 수시로 임야를 ‘보안림’에 편입시켜 그 소유권을 박탈할 수 있게 한 것이었다. 또 삼림 특별 형벌 규정에서는 방화죄·절도죄·毀棄罪 등을 규정하여, 지주의 사유림을 보호하고 민중의 임야 이용을 단속하였다. 이것은 한국민중의 火田을 박멸하려는 것이었다. 국유임야에 대한 제3자의 이용규정은 특별조림대여에 관한 것이었는데, “조선총독은 조림상 국유삼림을 대여 받은 자에 대해 사업이 성공한 경우에 특별히 그 삼림을 양여할 수 있다”(제7조), “공용·공익사업을 위해서는 양여할 수 있다”(제11조)고 규정하여, 일본인 독점자본(예를 들면 住友·東拓·三井 등)에 대한 대부·양여의 길을 열어 놓은 것이었다. 따라서 이 법령은 일제가 한국에서 추진한 식민지적 林政의 헌법과 같은 존재였다고 할 수 있다.⁶⁴⁾

일제는 또 1912년 8월에 <조선국유삼림미간지 및 삼림산물특별처분령>⁶⁵⁾(칙령 제6호)을 공포하여 일본인에게 국유림과 그 임산물을 수시로 불하하는 원칙을 확립했다. 이 법에서 말하는 ‘삼림산물’이라는 것은 종이·성냥·무늬목·코르크·탄닌·건류액·칠기·염료·약품 등의 재료, 椎茸·철도 침목·포장 상자 및 그 상판을 의미했다. 그리고 ‘제조업자’라는 것은 자본금 1만원 이상의 회사 또는 회사가 아닌 경우는 1년 이상 중요 산물 제조업을 경영한 자를 가리켰다. 또 ‘목재업자’라는 것은 자본금 2만 원 이상의 회사 또

63) <삼림령>의 내용과 특징에 대한 자세한 분석은, 姜英心, 《日帝의 한국삼림수탈과 한국인의 저항》(이화여대 박사학위논문, 1998), 50~53쪽.

64) 朝鮮山林會, 《朝鮮林業逸誌》(1933), 435쪽.

65) 朝鮮山林會 編, 《朝鮮林務提要》(1930), 107쪽.

는 회사가 아닌 경우는 2년 이상 영업을 한 자를 말했다.⁶⁶⁾ ‘삼림산물’을 다루는 ‘제조업자’와 ‘목재업자’는 대부분 일본인이었다. 그렇기 때문에 이 법은 일본인 자본가의 이익을 보호하기 위해 마련한 것이었다고 볼 수 있다. 일제가 이렇게 국유림을 일본인에게 수의계약으로 대부·불하함에 따라 한국 민중은 산에 들어가 연료와 약초를 채취하는 공동 이용권까지 빼앗기게 되었다.

한편, 일제는 <삼림법>으로 손에 넣은 국유림에 대해서 1911년부터 <국유림구분조사>를 행하고, 1912년 2월에는 <삼림·산야·미간지 국유 사유 구분표준> 등을 결정하였다. 그러나 국유림에 대해서는 임야조사가 불충분하여 소유권을 둘러싼 분쟁이 끊이지 않았다. 그리하여 일제는 1917년 2월부터 임야정리조사를 착수하였다. 그리고 1918년 5월에는 <조선임야조사령>과 시행규칙을 공포하였다. 이 법령의 핵심은 “임야의 소유자는 도장관이 정하는 기간내에 성명(또는 명칭)·주소, 임야의 소재 및 지적을 府尹 또는 면장에게 신고해야 한다”(제3조)는 것이었다. 일제는 임야조사위원회를 설치하여, 신고주의에 따르지 않는 임야를 모두 국유지에 편입시켰다. 일제는 1924년까지 임야조사사업을 완료했다. 일제는 국유림의 法認을 확정하는 과정에서 약 160만 정보의 사유림을 강제로 국유지로 만들었다. 이로써 한국에서는 식민지적 임야소유제가 확정되고, 산림 수탈의 기반이 구축되었다.⁶⁷⁾

4) 광업과 어업의 장악

(1) 광업의 장악

일제는 한국강점 이전에 미·영 諸國의 광산채굴권 획득에 대하여 직산금광을 비롯해 은율·재령, 철원의 철광, 창원·안변·송화·장연 등의 금광을 장악했다. 통감부는 1906년 7월 <광업법>을 공포하여 이들 광산의 장악을 법적으로 공인하였다. <광업법>의 주요 내용은, 채굴치 않은 광물·폐광·광

66) 朝鮮總督府, 《朝鮮總督府統計年報》(1912年度版), 952쪽.

67) 姜英心, 앞의 책, 62~67쪽.

재는 국유로 하고, 광업상 필요할 경우 타인의 토지도 강제 사용할 수 있으며, 광업권을 확보하면 그 권리의 매매·상속·저당도 가능하고, 광업세·광구세와 출원 수수료를 설정하며, 외국인에게도 광산권의 출원을 허가하고, 궁내부 소속의 광산을 정리한다는 것⁶⁸⁾ 등이었다. 일제가 <광업법>을 마련한 것은 일본인에게 많은 광업권을 허가하고, 또 국유라는 명목 아래 한국의 광산을 장악하기 위함이었다. 1907~1910년의 광산권 출원 허가 건수를 보면, 한국인 792건, 일본인 1,738건, 외국인 175건이었다.⁶⁹⁾

일제는 한국강점 이후 광산 독점권을 한층 강화시키기 위해 1915년 12월 <조선광업령>과 그 시행규칙을 공포하였다. 이 법령의 요점은, 광업권자는 종래 특허를 받은 자를 제외하고는 제국 신민 및 제국 법령에 의해 성립한 법인에 한함, 구래의 광업권은 존속시킴, 광물의 종류는 종래 17종에 11종을 추가함, 광업상 필요한 토지의 사용이나 수용에 관한 <토지수용령> 규정을 준비함, 광업권의 등록제도를 설정함⁷⁰⁾ 등이었다.

일제는 <조선광업령>을 근거로 하여 종래 한국정부의 소관이었던 평양의 사동·고방산의 석탄광산을 조선총독부 평양광업소로 이관하였다. 그리고 1911~17년에는 대대적인 鑛床調査를 실시하고, 1918년에는 조선총독부 지질조사소를 설치하여 전면적으로 조선의 지하자원을 조사했다. 이것이 일제의 광공업 수탈의 기초가 되었음은 물론이다.⁷¹⁾

제1차 세계대전으로 군수물자의 수요가 격증하자 광물의 수요도 아울러 늘어났다. 이에 따라 일본 자본의 한국 광산 진출도 현저해지고, 본격적인 광물 수탈을 위한 신식기술의 도입도 진행되었다. 진남포에서는 久原鑛業株式會社(일본광업주식회사)의 진남포제련소(1915년), 노량진에서는 일본금속주식회사(1918년)의 金銀選鑛場 설치, 검이포의 三菱合資會社 제철소(1918년) 등의 사업 개시는 그 대표적 사례였다. 1919년을 전후하여 새롭게 침투해 온 일본의 광산자본은 三井광산주식회사의 개천광산·금강산광산, 古河광업합명회사

68) 朝鮮總督府, 《韓國施政年報》(1906~1907년) 부록.

69) 朝鮮總督府, 《第四次統監府統計年報》.

70) 朝鮮總督府, 《朝鮮法令輯覽》下.

71) 李培鎔, 《韓國近代鑛業侵奪史研究》(一潮閣, 1989), 245~254쪽.

의 평안광산소, 久原광업주식회사의 갑산동광 등이었다. 이들 일제의 광산 자본은 무연탄·흑연·동·아연·텅스텐·몰리브덴 등과 각종 유용광물(水鉛·석면·錫鑛·운모·활석 등)을 게걸스럽게 채굴하였다. 이에 따라 금·은·철광·텅스텐광·흑연 등 광물의 일본으로의 수출도 급증하여, 1912년 약 1,022만 원이었던 것이 1918년에는 약 3,700만 원이나 되었다.⁷²⁾

(2) 어장의 장악

일제는 통감부로 하여금 1908년 10월 <한일어업협정>을 체결하게 하고, 같은 해 11월 <한국어업법>을 공포케 하였다. 이로써 한국의 어업은 면허 혹은 허가제가 되었는데, 1909년(4~11월)의 허가건수는 한국인 5,436인, 일본인 2,861인이었다. 같은 해의 어업상황을 보면, 한국인 어업은 일본인 어업에 비해 어선수, 인원수에서 각각 3.3배, 4.8배이었지만, 어획고의 총량은 서로 비슷하였고, 1인 평균 어획고에서는 한국인이 일본인의 4분의 1에 불과했다.⁷³⁾

일제는 한국강점 이후 1911년 6월 <조선어업령>⁷⁴⁾을 공포하여, 어업을 면허어업과 허가어업으로 나누었다. 그리고 어업에 대한 기득권을 부인하고 새로 면허나 허가를 받지 않으면 조업을 하지 못하도록 했다. 이것은 한국인 소유의 유망한 어장과 한국황실 소유의 어장을 약탈하여 일본인에게 재분배하려는 의도를 가진 것이었다. 또한 트롤어업·저인망어업·잠수기어업 등 근대적 기계어업은 일본인에게만 허가하고, 한국인에게는 오직 조어업만 허가함으로써, 한국인을 영세어민으로 전락케 했다. 일제는 <어업조합규칙>을 만들어 어업조합을 설치하고, 이의 실권을 장악한 3만 명의 일본인 어민으로 하여금 20만 명의 한국 어민을 억압하도록 했다. 그 결과 1918년의 어업상황을 보면, 한국인 어업은 일본인에 비해 배 1척 당 어획고가 약 4분의 1, 1인 평균 어획고는 약 5분의 1에 불과했다.⁷⁵⁾

72) 朴慶植, 앞의 책, 116~117쪽.

73) 朴慶植, 위의 책, 119쪽.

74) 外務省條約局, 《舊條約彙纂》第3卷.

75) 朴慶植, 앞의 책, 119~120쪽.

5) 금융·재정의 식민지적 재편

(1) 금융의 장악

일제는 1905년 1월 한국의 재정고문 메카타 다네타로(目賀田種太郎)에게 한국의 ‘화폐정리’를 강행시켰다. 이것은 한국과 일본의 화폐제도를 동일한 것으로 만들고, 한국화폐를 일본화폐로 대체시킴으로써 금융·재정을 장악하려는 기도였다. 제일은행 한국지점이 구체적인 실무를 담당한 ‘화폐정리’사업은 제일은행권을 발행하여 한국의 법화로 만들고 이를 종래의 한국화폐와 교환·유통시키는 것으로부터 시작되었다. 일제는 ‘화폐정리’사업을 통해 일본 상품의 유통과 일본자본의 수출을 보증·강화함으로써 한국을 일제의 경제권으로 편입시키는 기초를 닦았다.

일본의 제일은행은 한국정부에 대해 거액의 대부를 해주는 채권자로서의 위세를 몰아, 은행권의 발행뿐만 아니라 공채의 인수, 국고금 취급 사무의 수탁, 정부 대부금, 海關稅 취급 등의 광범위한 권한을 행사했다. 문자 그대로 한국에서 중앙은행의 역할을 담당했다. 그러나 한국인이 제일은행권을 배척하자, 1909년 10월에 한국인 주주를 배제한 채 ‘한국은행’을 설립하여 중앙은행으로 만들고, 제일은행 대신 한국은행권을 발행하도록 했다.

일제는 한국강점 직후인 1911년 〈조선은행법〉을 공포하여, ‘한국은행’을 ‘조선은행’으로 개칭하고, 조선은행권 발행과 금융통제 등 중앙은행의 역할을 수행하도록 했다. 일본의 대장대신은 조선은행의 중역 임명권과 업무상 감독권을 장악하였다. 조선총독은 특정사항에 대해서만 권한을 행사할 수 있을 뿐이었다. 조선은행은 보통예금도 취급했으며, 그 영업지역도 일본·중국에 까지 미쳐, 일제의 중국침략을 금융적 측면에서 지원하는 역할을 담당했다. 조선은행의 영업활동에서 특히 주목해야 할 것은 영업 방식에서 대부·담보의 범위가 넓고, 국채·증권과 상품을 담보로 한 대부가 가능하며, 조선총독의 인가를 얻어 공공단체에 대한 무담보 대부, 다른 은행의 업무 대행도 할 수 있었다는 점이다. 이것은 일본인 거류민의 경제활동과 생활기반을 보장하

기 위한 방편이었다.⁷⁶⁾

일제는 1912년 10월 〈은행령〉을 공포하고, 보통은행의 설립 기준을 강화하여 한국인의 은행설립을 저지하였다. 일제가 금융기관을 식민지적으로 재편해가기 시작한 것은 한국강점 이전부터였다. 일제는 1906년 3월 〈農工銀行條例〉를 공포하여 농공은행을 본격적으로 설립했다. 농공은행은 1906년 6월~1907년 1월에 한성·평양·대구·진주·진주·광주·충주·해주·鏡城·공주·함흥 등 11군데에 설립되었다. 이들은 1907년 6월~1908년 8월에 한호·평안·경상·전주·광주·함경의 6군데로 통합되었다. 그리고 1911년 말에는 지점·출장소를 30개로 확장시키고 자본금도 증대시켰다. 농공은행은 조선식산은행으로 합병되는 1918년 10월에는 본점 6개, 지점 및 출장소 41개를 소유하여, 한국내 은행 점포수 112개소의 40%를 차지하였다.⁷⁷⁾

한국에서 최대의 지점망을 가지고 있던 농공은행의 업무는 명목상으로는 ‘농공업의 개량·발달’을 위한 자금의 공급이라고 했으나, 장기 부동산담보 대부와 공공단체에 대한 무담보 대부가 주업무였다. 그러나 그 자본금은 일본정부의 출자 및 무이자 대부금이었다. 농공은행은 지주와 비교적 부유한 농민에 대한 고리대적 착취를, 그리고 토지와 원료 등 자원의 수탈과 유통망 장악을 위한 자금을 지원했던 것이다. 나중에는 어음할인 및 보통은행 업무도 겸임했다. 일본정부의 대부금도 증가하여 1912년에는 소액대부까지 하게 되었다. 일제는 1914년 5월에 〈농공은행령〉을 공포하여 보통은행 업무와 생산물에 대한 대부 등 업무를 확장하였다. 농공은행의 점포가 철도역과 항구에 집중적으로 설치된 것은 일본인 상인을 주고객으로 확보하려는 전략 때문이었다.⁷⁸⁾

일제는 제1차 세계대전을 계기로 하여 일본의 금융자본이 확립됨에 따라 1918년 6월 〈조선식산은행령〉을 공포하여, 농공은행을 조선식산은행으로 개편하였다. 조선식산은행은 지주·자본가의 농민 수탈, 식민지적 공업에 대한

76) 오두환, 〈일제하 한국의 화폐제도〉(《省谷論叢》 19, 1988).

——, 〈조선은행의 발전과 산업금융〉(《國史館論叢》 36, 1992).

77) 鄭炳旭, 《日帝下 朝鮮殖産銀行의 産業金融에 관한 研究》(고려대 박사학위논문, 1998), 94쪽.

78) 鄭炳旭, 위의 책, 89~100쪽.

자금지원을 담당하였다. 또한 조선총독의 감독 아래 부동산 혹은 농공업을 대상으로 한 장기금융을 하고, 조선총독부·일본대장성의 적극적 보호와 지원 아래 보통·저축·권업·흥업은행의 역할을 담당하는 종합은행으로 성장하였다. 특히 조선식산은행은 채권을 발행하고, 그 자금을 대지주·농업경영회사, 〈산미증식계획〉의 ‘토지개량’·‘수리조합’, 금융조합연합회 등에 대부하여 막대한 이익을 거두었다.⁷⁹⁾

한편 금융조합은 농공은행의 보조기관으로서 중소농민을 대상으로 한 금융업무를 담당했다. 일제는 1907년에 〈금융조합규칙〉을 제정하여 지방금융조합을 만들었다. 이것은 1914년 〈지방금융조합령〉에 의해 한층 더 확장되었다. 일제는 1918년 6월에 〈지방금융조합령〉을 개정하여 지방금융조합을 금융조합으로 개칭하고, 道金融組合聯合會와 都市金融組合을 설립했다.⁸⁰⁾

금융조합은 한국 민중을 장악하려고 한 조선총독부의 정치적 목적에 따라 각별한 보호를 받았다(무이자 자금 대부, 경비 보조). 그리고 조합원에 대해 “경제의 발달에 필요한 자금을 대부한다”는 명목 아래 농촌의 중류계급으로부터 고리대적 착취를 했다. 금융조합은 하층농민의 금융을 표방했지만, 조합원이 되려면 1인당 10원의 출자 의무가 있었기 때문에 한국농민이 가입하기에는 어려움이 많았다. 금융조합은 조합원수에서는 자소작농·자작농이 많았으나, 운영의 실권과 자금 배분은 지주를 비롯한 지역 유지에 편중되어 있었다. 그리하여 당시 금융조합은 ‘전당포 또는 고리대업자’⁸¹⁾ ‘망국적 착취기관’⁸²⁾ ‘조선농촌의 吸血管’⁸³⁾ 등등의 통렬한 비판을 받았다. 일본인의 눈에서 조차 금융조합은 이렇게 비치고 있었다.

그들은 곤궁한 때에 자기가 지은 곡물을 모두 먹어버릴 뿐 아니라, 뽕씨까지도 팔아 조나 보리·오이로 바꾸지 않으면 안 되었다. 이런 모습을 본 대지주

79) 鄭炳旭, 위의 책, 112~170쪽.

배영목, 〈조선식산은행과 농업〉(《國史館論叢》 36, 1992).

80) 정용옥, 〈1907~1928년 지방금융조합활동의 전개〉(《韓國史論》 16, 서울대, 1987).

81) 車田篤, 《朝鮮協同組合論》, 56쪽.

82) 阿部薰, 《朝鮮統治の解剖》, 83~84쪽.

83) 靜田均, 〈朝鮮に於ける金融組合の發達〉(京城帝國大學法學會, 《朝鮮經濟の研究》 第3卷, 1937).

들은 열심히 법씨를 매점한다. 매점에 착수하여 돈이 부족하면 금융조합에서 인출하는 일까지 있다. 물론 금융조합에서는 1구좌 당 50金까지만 대출해주지 않지만, 대지주는 一族一門・下僕・使喚의 이름까지 이용하여 몇 구좌라도 빌릴 수 있다. 거기다가 모내기 전이 되면 벼와 쌀은 매우 등귀한다. 5할 오르는가 하면 배가 오르는 일도 있다. ... 이미 벼와 쌀을 살 때에 5, 6할이나 지나치게 돈을 더 내고, 그 돈을 빌리는 데에 연리 7, 8할을 지불하고, 생산한 쌀을 반액으로 팔고 있기 때문에, 소농의 고통이라는 것은 참으로 참담한 것이다. 그런데 소농에게 자금을 융통해 줄 목적으로 세워진 금융조합은 소농의 구제를 하지 않고, 도리어 소농의 생피를 빨아먹는 大農에게 흥기를 주는 상황이 되어 있다(久間健一, 《朝鮮農政の課題》, 1943, 381~382쪽).

일제는 “조선은행·동척회사·식산은행은 우리 정부가 이들에 의거하여 조선의 진흥과 발달을 도모하려는 기관임에 틀림없는데 조선인은 이들을 가리켜 조선인을 몰아내는 무기·흥기라 말하고 있다”⁸⁴⁾고 꾸짖었다. 일본은 한국의 발전을 위해 애쓰고 있는데 한국인이 이것을 알아주지 않고 오히려 매도하고 있다는 것이다. 그렇지만 일본인이 볼 때도 지방 금융조합들은 조선총독부에 기생하면서 빈농에게 자금을 융통하는 게 아니고 중농 이상의 부자들에게 빈농을 괴롭힐 고리대 자금을 융통해주고 있었다. 금융조합은 사실상 고리대업의 두목격이었던 것이다.⁸⁵⁾ 그 위에 조선은행과 식산은행이 버티고 있었으니 일제의 금융은 조선은행→식산은행→각도 금융조합연합회→금융조합의 체계를 갖추고 한국농민에게 고리대 조직으로서 군림했다고 해도 과언이 아니었다. 여기에 동척마저 가세하였으니, 어느 지역에 동척이 토지를 매입하고 1戶의 일본인 이민을 유치하면 5호 이상의 한국인이 홀연히衣食의 방도를 잃고 만주나 연해주 방면으로 정처없이 떠나게 되는 상황이었던 것이다.⁸⁶⁾

(2) 재정의 재편

한국정부는 1894년 갑오개혁 때 근대적 재정제도를 수립했다. 즉 내각의

84) 同光會本部, 《朝鮮民情視察報告書》, 18쪽.

85) 中野正剛, 앞의 책, 378~380쪽.

86) 同光會本部, 앞의 책, 49쪽.

한 부서인 탁지부가 司稅·司計·출납·회계·서무의 각 사무를 담당하고, 국가의 회계·출납·납세·국채·화폐·은행 및 지방재정을 관장하도록 했다. 그러나 왕실과 정부의 재정이 명확하게 구별되지 않는 등 전근대적 요소가 다분히 남아 있었다.

일제는 한국에 대해 정치적·군사적 침략을 진척시키는 동시에 재정을 식민지적으로 재편했다. 일제는 1904년 10월 〈財政顧問僱聘契約〉의 체결을 강요하여, 재정고문으로서 메카타 다네타로(目賀田種太郎, 대장성 主計局長)를 한국에 파견했다. 그는 이른바 화폐정리, 宮中·府中 재정의 정리, 금고의 설치, 국고금 취급에 관한 계약, 예산 편성, 外劃 금지, 재정고문 지부설치, 일반회계법규 정비, 회계검사국 신설, 특별회계법규의 제정, 일본국채의 도입 등을 단행했다. 이러한 모든 조치는 일본이 한국의 재정을 장악하는 것은 물론이고, 일제가 한국을 침략하는 데 필요한 막대한 비용(예를 들면 철도 등 사회간접자본의 확충)을 일본의 국고지출을 삭감하는 대신, 한국인의 호주머니를 털어서 충당하려는 음모의 일환이었다.⁸⁷⁾

일제는 한국통감부를 설치한 후 〈조세징수규정〉을 만들어 징세기관을 확장하였다. 각 도의 재정고문지부 아래 분청을, 서울·평양·대구·전주·원산 등 중요지역에는 재무감부를 설치하고 재무감사관을 배치하였다. 1907년 7월에는 〈한일신협약〉을 강제로 맺어 한국정부에 일본인 관리를 임명하도록 하고, 전국에 231개의 재무서를 설치하여 재정기관의 집행권을 직접 장악하였다. 이리하여 한국정부는 징세와 세입·세출의 처리, 금전출납 사무 등에 대해 아무런 권한도 갖지 못하게 되었다. 일제는 이와 병행하여 황실재정과 국가재정의 분리·정리사업을 추진했다. 일제는 이를 통해 막대한 토지, 금·은, 문화유산들을 수중에 넣었다. 일제는 1906년 이후 한국통감부의 재정을 확충하기 위해 종래의 稅目을 정리하고 새로운 稅種을 설정하여 세입 원천을 확대시켜갔다. 소위 징세체계의 정비가 그것이었다. 일제는 또 한국정부에 막대한 차입금(1908~10년에 1,968만 원)을 빌려주어, 1910년 8월 현재 국채 및 차입금 합계는 4,559만여 원에 달했다. 그리하여 한국의 재정은 일

87) 이윤상, 〈일본 제국주의에 의한 식민지 재정의 형성과정〉(《韓國史論》 14, 서울대, 1986).

제에 완전히 종속되고 말았다.⁸⁸⁾

일제는 한국강점 직후인 1910년 9월 <조선총독부 특별회계에 관한 건>(칙령 제406)이라는 법령을 발포하여 새로운 회계제도를 만들었다. 이 법령의 제1조는 조선총독부의 회계는 특별회계로 하고, 그 세입 및 일반회계의 보충금을 가지고 그 세출에 충당한다, 제2조는 전조의 수입지출에 관한 규정은 <칙령>에 의해 결정한다고 되어 있었다. 일제는 이를 통해 한국 재정을 법적으로 완전히 장악하였다. 조선총독부의 세입·세출은 한국 민중의 의사와 관계없이 일제의 <칙령>에 따라 마음대로 처분되는 식민지 재정으로 변한 것이다.

일제는 곧 ‘일반회계로부터의 보충금 배제를 목적으로 한 독립재정계획’을 마련하고, ‘재정 自營의 방침’을 표방하였다. 그것은 조선총독부가 일본 정부로부터 받는 보충금을 1914년부터 5개년 간에 걸쳐 매년 체감하여 1919년에 전면적으로 종식시키기 위한 것이었다. 한국내에서 조선총독부 재정을 충당하기 위해서는 세입 원천을 확대·증강할 수밖에 없었다. 그것은 세입의 대부분을 점하는 조세수입(약 27.4%)의 확대를 의미하는 것이었다. 조세수입 가운데는 지세의 비중이 컸으므로(1914년, 60.2%), 한국인의 세 부담은 자연히 무거워질 수밖에 없었다.⁸⁹⁾

지세는 1914년의 <지세령>에 의해 1913년부터 14년까지 44.7%나 증가했지만, 반대로 쌀값은 떨어져 1914~17년의 3년간 지세 체납으로 차압을 당한 자가 36,061명에 달했다. 그리하여 자작농으로부터 소작농으로 전락하는 자가 증가하였다. 지세는 지주·자작농 등 토지소유자의 부담이었는데 그것이 소작농에게 전가되는 경우가 많았다. 1918년 6월에는 새 <지세령>이 만들어져 지가의 1,000분의 13을 지세로 납부하게 했다. 그리고 지가가 오르면 지세도 오르게 만들었다. 1911~19년 사이에 지세는 1.6배 인상되었다.⁹⁰⁾

일제는 재정수입을 확대·증강하기 위해 지세 외에 소비세를 인상하고 공

88) 堀和生, <日本帝國主義の朝鮮植民地化過程における財政變革>(《日本史研究》217, 1980).

89) 禹明東, 《일제하 조선재정의 구조와 성격》(고려대 박사학위논문, 1987).

90) 배영순, 앞의 책, 201~216쪽.

채 등을 발행했다. 조세수입의 내용을 보면 지세가 주류를 이루고 있었지만, 간접세 중심의 임시 조세로 옮겨가는 추세였다. 1910~1919년 사이의 세입구조를 보면, 총세입 6천 9백 23만 7천 원 중에서 조세는 27.8%, 관업·관유재산은 24.3%, 공채수입 16%, 보충금 10%, 기타 21.8%, 전년도 잉여금 16.4%이었다. 1910~1919년 사이의 세출 구조는 총세출 5천 4백 70만 1천 원 중에서, 통치비 34%, 관업사업비 43.1%, 산업경제비 6.4%, 공채상환비 8.0%, 기타 2.8%이었다.⁹¹⁾ 이것을 통해 알 수 있듯이, 일제가 말한 ‘조선 재정의 확립’이라는 것은 한국에 대한 정치적·경제적 지배를 관철시키기 위한 비용을 한국민중으로부터의 수탈로 충당하겠다는 것에 다른 아니었다. 또 일제는 제철업·광업 등을 육성한다는 명목으로 조세를 감면해 주고 보조금까지 지출하였기 때문에, 한국민중의 세금으로 일본인 기업을 살찌웠다고 할 수 있다.⁹²⁾

6) 〈회사령〉과 기업활동의 억압

(1) 한국강점 이전의 일본자본 침투

일본자본은 한국강점 이전부터 한국에 침투하여 막대한 초과이익을 획득하였다. 즉 값싼 地價, 풍부한 노동력, 저렴한 임금, 값싼 원료, 취약한 한국 자본의 경쟁력 등 유리한 조건이 널려 있었기 때문이다. 일본자본은 한국을 일본상품의 판매시장, 원료와 식량의 공급기지로 재편하는 동시에 직접 투자를 감행하여 한국민중을 착취하였다. 일제는 특히 러일전쟁을 계기로 한국의 교통·운수·통신기관, 시장, 금융 기관 등을 장악하여 식민지적 경제지배체제를 확립했다.

1910년 이전의 한국의 주요 공업은 면포·絹布·麻布 등의 직물, 염직, 제지, 도자기 제조, 금속제품, 編細工, 화문석, 정미, 종이, 인쇄 등이었는데, 외

91) 禹明東, 앞의 책, 〈표 3-4〉·〈표 4-1〉.

92) 鄭泰憲, 〈식민지시대 조선의 자본제적 조세제도 성립에 관한 연구〉(《經濟史學》 11, 1987).

국상품이 유입됨에 따라 압박을 받으면서도 일부는 자본주의적 공업으로 발전하고 있었다. 대한제국도 근대공업을 발전시키는 데 일정한 노력을 기울였다. 예컨대 1902년 한성전기회사, 1904년 인쇄공장, 1906년 마포 煉瓦공장, 영등포 土管제조공장 등을 설립했다. 또 염색·도기·목공·金工·응용화학·토목 등의 관립 공업교육소를 설립하여 기술혁신을 꾀하였다. 1905~1910년간 한국인이 설립한 회사수는 금융업 36개, 농림업 37개, 제조업·광업 96개, 상업 116개, 운수업 45개, 수산업 9개, 청부·토건업 24개, 기타 62개 등 모두 425개였다.⁹³⁾

그렇지만 직물·염직·도자기·금속제품 등 외국상품의 수입 증가가 수공업적인 한국의 공업 생산에 미친 타격은 컸다. 더욱이 한국통감부의 설치 이래 한국자본에 대한 일본자본의 압박이 급속히 강화되자, 한국인이 경영하는 회사와 공장은 역경에 처할 수밖에 없었다. 그렇지만 한국인 회사와 공장은 어려운 상황에서도 置廢를 거듭하면서 양적·질적 성장을 거듭해나갔다.⁹⁴⁾

일본자본은 한국의 간선철도를 부설·지배하고, 바다와 강의 교통·운수도 장악했다. 일본정부는 보조금·대부금의 형식으로 이들을 적극적으로 원호했다. 러일전쟁 이후 개항장과 철도연선에는 일본인의 중소공장이 급격히 증가하였다. 특히 정미업·식료품가공업·피혁·연초제조업 등이 활발했다. 일본자본은 1905년의 이른바 화폐정리사업을 계기로 국가권력의 적극적 원조 아래 은행업에도 진출하였다. 제일은행이 지폐를 발행하여 중앙은행에 맞먹는 역할을 하면서부터 대한천일은행·한성은행 등 한국인의 금융기관은 종속적 지위로 떨어졌다.

일본의 상업자본도 각 도시 개항장에 진출하여 한국인 상업을 압박하였다. 일본상인은 사금·소가죽·인삼·미곡을 값싸게 사들이고, 일본산 면사·잡화를 비싸게 팔아 넘겼다. 일본인 중에는 잡화상·여관·운수업·음식점 등을 경영하는 자가 많았고, 그들은 고리대·지주를 겸하는 경우도 있었다.

1908년 현재 한국에 거주하는 일본인의 직업별 인구 구성은 상업이 약 47,000명, 雜業이 약 17,000명, 관공리가 약 15,000명, 공업이 약 11,000명, 농

93) 全遇容, 《19世紀末~20世紀初 韓人 會社 研究》(서울대 박사학위논문, 1997), 205쪽.

94) 全遇容, 위의 책, 204~210쪽.

업이 약 4,800명, 무직 약 4,400명, 기생·작부 약 4,200명, 어업 약 3,000명, 의사·산파가 1,100여 명 등으로 되어 있었다.⁹⁵⁾

(2) 〈회사령〉의 시행과 기업발흥의 억압

일제는 한국을 강점하자마자 한국에서의 공업발전을 억압하는 정책으로 〈회사령〉을 공포했다. 〈회사령〉은 한국내에서 회사를 설립하거나 한국 외에서 설립한 회사의 본점이나 지점을 한국에 설치할 경우에는 조선총독의 허가를 받아야 한다는 것이었다. 일제가 이러한 조치를 취한 것은 당시 일본의 자본축적이 미약했다는 조건도 있었지만, 한국에서의 자본축적과 공업발전을 억제함으로써 한국을 식량·원료의 공급지이자 일본상품의 판매시장으로 묶어 두려는 데 있었다. 즉 제국주의 본국과 식민지의 산업구조를 확연히 구분하려는 의도가 개재되어 있었다.

조선총독부는 〈회사령〉을 공포하는 이유로서, 한국인은 법률상·경제상의 지식·경험이 부족하여 복잡한 회사조직의 사업을 경영할 수 없고, 일본인 자본가 또한 한국 실정을 몰라 예측치 못한 손해를 입을 우려가 있으므로, 이를 미연에 방지하고 조선산업의 건전한 발달을 기할 필요가 있기 때문이라고 했다.⁹⁶⁾

이것은 겉으로는 대단히 친절한 대접같이 보이지만 속내를 살펴보면 전혀 그렇지 않았다. 〈회사령〉에는 회사가 본령 혹은 본령에 근거하여 발한 명령·허가의 조건에 위반하거나 공공질서 혹은 선량한 풍속에 반하는 행위를 했을 때는 조선총독은 사업의 정지·금지, 지점의 폐쇄 또는 회사의 해산을 명할 수 있다(제2조), 허가를 받지 않고 회사의 설립행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 금고, 5천 원 이하의 벌금에 처하고, 부실신고를 하여 허가받은 자도 이와 같다(제12조)⁹⁷⁾ 등과 같은 독소조항이 들어 있었다. 이것만 보아도 총독이 민간인의 경제활동에 간섭할 수 있는 권한이 얼마나 강대하고 포악했는가를 알 수 있을 것이다.

95) 朴慶植, 앞의 책, 105쪽.

96) 朝鮮總督府, 《施政二十五年史》, 116~117쪽.

97) 《官報》, 1910년 12월 30일, 號外.

〈회사령〉은 형식상으로는 한국인이나 일본인에게 모두 적용되었다. 그렇기 때문에 〈회사령〉은 일본경제와 한국경제를 분리하려는 테라우치의 의도를 반영한 것이라든지,⁹⁸⁾ 일본의 유력한 자본은 유치하되 歐美 열강의 광산자본을 저지하기 위한 것이었다는 설이 있다.⁹⁹⁾ 그렇지만 〈회사령〉은 한국인 기업의 설립과 성장·발전을 억압하고, 전통적 도시의 발달을 저지하는 한편, 개항장·개시장·철도연선·군사기지 등 일제의 침략과 관련된 신흥도시의 발전을 조장하며, 이들 도시부에서의 일본자본의 팽창·확대를 촉진했다.¹⁰⁰⁾

제1차 세계대전을 겪으면서 일본이 막대한 초과이익을 획득하자 일본자본은 한국으로 투자를 확대하였다. 1914년에는 〈회사령〉의 시행규칙이 개정되어 회사설립의 허가조건이 완화되었다. 그 과정에서 일제의 권력과 자본이 야합하는 경우도 발생했다. 전북 輕便鐵道株式會社の 주문이 그것이었다. 조선총독부는 자신이 허가한 일본 회사에 대해서는 어떻게 해서든지 지원했다. 전라북도에서는 1府 28郡의 공무원과 경찰서장·순사·헌병까지 나서 해당 회사의 주식을 모집했다. 그 과정에서 수뢰사건이 발생했던 것이다.¹⁰¹⁾

〈회사령〉의 적용은 이처럼 자의적인 면이 있었다. 일본인 기업 특히 식민지 지배 정책을 추진하는 데 직접적 도움이 되는 사회간접자본에 대해서는 유연하게 대응했다. 〈회사령〉이 실시된 이후(1910~1919년)의 회사설립 상황을 살펴보면, 한국 외 회사의 지점설치 신청 91건(허가 85건), 한국 외 회사의 본점설치 신청 11건(전부 허가), 한국 내의 회사설치 신청 676건(허가 556건), 기존설치 회사에 대한 해산명령 7건, 기존설치 회사의 지점 폐쇄명령 1건이었다.¹⁰²⁾

〈회사령〉의 실시 기간에 회사설치의 허가를 받은 것은 일본인 회사 쪽이 훨씬 많았다. 1911~1919년까지 8년간 한국인 회사의 증가수는 36개로, 일본

98) 小林英夫, 《植民地への企業進出—朝鮮會社令の分析》(栢書房, 1994).

99) 小林賢治, 〈朝鮮植民地化過程における日本の鑛業政策〉(《經濟科學》34-4, 1987).

100) 孫禎睦, 〈會社令研究〉(《韓國史研究》45, 1984).

101) 中野正剛, 앞의 책, 46~47쪽.

102) 大藏省管理局, 《日本人の海外活動に關する歴史的調査—朝鮮編 제6分冊, 7쪽.

인 회사의 180개에 비해 아주 적었다. 또 한국인 회사의 납입자본도 일본인 회사보다 훨씬 적어, 그 규모가 상대적으로 영세했음을 알 수 있다.¹⁰³⁾

(3) 일본자본의 왕성한 침투

1910년대 한국의 공업 추세를 개관하면, 1910~1919년 사이에 공장수는 12.6배, 자본금은 16.2배, 종업원수는 6배, 생산액은 24.4배 증대했다. 이들이 특히 1916년 이후에 급증하고 있는 것은 일제가 제1차 세계대전을 계기로 자본축적을 가속화하여 여유자금이 대거 한국으로 침투해왔기 때문이다.

1910년대 한국의 공업은 정미업, 피혁 및 피혁제조업, 綵綿業 및 방직업, 요업, 금속공업(철공업·농구류), 제재업, 연초제조업, 농·수산물 가공업, 양조업, 제염업, 통조림업, 한천(우무)제조업 등 경공업이 주류를 이루고 있었다. 그리하여 한국에서 공업생산이 경제 전체에서 차지하는 비중은 극히 낮았다. 공업생산액의 농업생산액에 대한 비율은 1917년 15.6%, 1919년 18.2%에 불과했다.¹⁰⁴⁾

1910년대 초에 한국에 침투한 일본인 공업은 정미업·양조업·조면업·방직업이 주된 것이었다. 일본은 러일전쟁 직후부터 방직업의 원료를 확보하기 위해 전라남도를 중심으로 옥지면 재배를 장려하는 동시에 조면공장을 다수 설립했다. 1916년 현재 조면공장 17개, 자본금 1,171,000원, 원동력 582마력, 조면기 수 481대였고, 1917년 11월에는 부산에 조선방직주식회사(자본금 5백만 원)를 설립하였다. 1916년 이후 일본자본은 방직업·硬質製陶業·시멘트제조업·제철업·펄프업·양조업·연초·피혁·통조림·유리·성냥제조업·제당업 등에 적극적으로 진출하였다. 이리하여 한국에서는 공업발흥의 제1차 파도가 넘실대기 시작했다.¹⁰⁵⁾

한국의 공업에서 일본인 공업이 차지하는 비중은 조선인 공업보다 월등히 높았다. 1911년부터 1920년까지의 일본인 공업의 변화를 살펴보면, 공장수는

103) 孫禎睦, 앞의 글 참조.

104) 허수열, <조선인자본의 존재양태> (《경제논집》 6, 충남대, 1990).

105) 허수열, <식민지 경제구조의 변화와 민족자본의 동향> (《한국사》 14, 한길사, 1994).

185개에서 1,125개로 약 6배, 자본금은 982만 6천 원에서 1억 4,022만 9천 원으로 약 14.25배, 종업원수는 10,613명에서 41,772명으로 3.9배, 또 생산액은 16,920원에서 154,100원으로 약 10배 증대되었다.¹⁰⁶⁾ 한국인 공업도 그 절대수치에서는 크게 성장했지만, 일본인 공업에 비할 바가 못 되었다.

일본인 공업의 지배적 지위는 한·일 공업회사의 자본금을 비교해 보면 분명히 알 수 있다. 납입자본에서 한국인의 경우 1917년은 1911년에 비해 그 비율이 17.2%에서 12.3%로 감소했는데 반해, 일본인 자본은 같은 기간에 31.8%에서 79.6%로 증대되었다. 여기에 합작 자본금을 덧붙이면 일본인 자본이 약 83%나 되었다. 또 1919년의 일본인 공장수는 929개, 한국인 공장수는 965개로 거의 같은 수였지만, 자본금은 한국인 공장이 758만 원인 데 비해 일본인 공장은 1억 1,751만 원으로 약 15.5배였다. 그밖에 종업원수는 3.5배, 생산액은 6.2배로서, 한국인 공업은 일본인 공업에 비해 영세성과 취약성을 면치 못하고 있었다.

업종별로 보면, 한국인 공업은 염직업·제지업·피혁제조업·요업·금속공업·토목업·製穀業·제분업·재봉업 등이 많고, 일본인 공업은 제사업·제면업·연초제조업·양조업·인쇄업·정련업·가스·전기업 등이 많았다. 제사업·제분업·통조림업·과자제조업 등에서 웬만한 것은 대부분 일본인 공업이었다. 한국인 공업의 경우, 공장수에서는 44.5%, 자본금액은 4.8%, 생산액은 8.5%인 데 비하여, 일본인 공업의 그것들은 각각 54.2%, 86.2%, 85.3%를 차지하고 있었다.¹⁰⁷⁾

1916~1919년에 한국에 침투해 온 일본인 대자본은 다음과 같았다. 三井系로서 조선방직주식회사·조선생사주식회사·남북면업주식회사·小野田세멘트주식회사 등, 三菱系로서 三菱제철주식회사·조선무연탄주식회사·西鮮중앙철도주식회사·東山농사주식회사 등이 있었다. 또 자본금은 적지만 西鮮조면공장·三邑주조주식회사·足立흑연·석면제련소, 합자회사 京谷상점(내화煉瓦)·熱田상회·長津제일공장(전분)·城田정미소·조선물산주식회사(정미업)·조선성냥주식회사·조선정유주식회사·조선전분주식회사·片倉제사 대구공장 등

106) 朴慶植, 앞의 책, 108~109쪽.

107) 허수열, 앞의 글(1994).

이 설립되었다. 이밖에 전부터 있어 온 큰 회사로서는 조선제면주식회사·경성전기주식회사·동아연초주식회사·조선피혁주식회사·부산경철도기주식회사·조선우선주식회사·조선가스전기주식회사 등이 있었다.¹⁰⁸⁾

1919년의 일본인 공업회사를 보면, 회사수에서는 주조업·정미업·제재업이 많고, 자본금액에서는 방적업·주조업·제재업·도자기업·정미업의 순서로 많았다. 특히 정미업의 비중이 커서, 그 공장수가 전체의 23%, 생산액이 전체의 56%를 점하고 있었다는 데 주의할 필요가 있다. 이와 같이 일본인 자본이 지배적인 한국의 공업은 약간의 제철·광산업을 제외하고는 주로 방적업·주조업·정미업 및 농수산물가공업·경공업 등 원료 약탈과 관련되는 것이 많아, 식민지적 성격을 농후하게 띠고 있었다.

한국인 공장은 시간이 지남에 따라 일본인 공장에 비해 규모가 차츰 영세해지는 데 반해, 일본인 공장은 점차 대규모화하여 가는 경향을 보였다. 1911년에 한국인 공장은 공장수에서 전체의 26%, 생산액에서 10%를 차지했는데, 1921년에는 공장수에서 46%, 생산액에서 15%를 차지하였다. 이에 반해 일본인 공장은 같은 기간에 공장수 6.8배, 생산액 8배 이상으로 증대하였다. 또 한 공장당 평균 생산액을 보면, 한국인 공장은 1911년에 3만 원에서 1921년에 1만 원으로 감소하고, 일본인 공장은 같은 해에 9만 1천 원에서 10만 9천 원으로 증대하였다.¹⁰⁹⁾

(4) 노동구조와 노동쟁의

1910년대 일제의 공업억압정책은 노동자계급의 성장을 저해하였다.¹¹⁰⁾ 그러나 제1차 세계대전을 계기로 일본자본의 한국 침투가 증대되어 식민지적 공업이 어느 정도 발달하자 한국에서도 노동자계급이 일정하게 성장하게 되었다. 한국의 노동자수는 1911년에 1만 2천여 명이었는데, 1919년에는 4만 1천여 명으로 증가하였다. 이것은 노동자 수 5인 이상의 통계일 뿐이고, 관영

108) 朴慶植, 앞의 책, 111~114쪽.

109) 全錫淡·崔潤圭, 《19世紀 後半期—日帝統治末期의 朝鮮社會經濟史》(1959), 134~137쪽.

110) 정진성, 〈일제하 조선에 있어서 노동자의 존재형태〉(《한국자본주의와 임금노동》, 화다, 1984).

공장의 노동자수는 포함하지 않은 것이다. 여기에 광산노동자·토목노동자·운수노동자를 덧붙이면 약 15만 명 정도가 될 것이다.

1922년 8월 현재 한국의 노동자 총수가 954,832명(이 중 한국인 노동자가 918,603명-남자 882,291명, 여자 36,312명)이라는 통계로부터 유추해 보면, 1910년대 말의 한국의 노동자 총수는 80~90만 명 정도였을 것으로 보인다. 1922년의 통계에 따르면, 노동자 수 5백인 이상의 공장은 전 공장 수 2천여 개 가운데 불과 10여 개에 불과하였다. 그것도 일본 관영공장, 일본인 공장에서 1만 7천여 명 정도의 노동자가 있었다. 또 常時 10인 이상의 노동자를 고용하고 있는 664개 공장에는 4만 8천여 명의 노동자가 일하고 있었다. 나머지 약 80만 명의 노동자는 수공업적 영세 소공장·광산 혹은 각종 토공인부로서, 열악한 근로조건 아래서 일하고 있었다고 여겨진다. 즉 대부분의 노동자가 장시간 노동, 민족적 차별에 의한 저임금 등 식민지적 膏汗勞動을 강요받고 있었던 것이다.¹¹¹⁾

한국인 노동자의 임금은 일본인 노동자의 약 절반에 불과했다. 토공인부의 경우 일본인에 비해 한국인은 1912년 일금 93전 대 49전, 1919년 2월 11전 대 1원 27전이었고, 철공은 1912년에 1원 53전 대 79전, 광산 노동자는 1919년에 2원 4전 대 1원이었다. 특히 한국인 여자노동자의 경우에는 그 절반인 50전 정도였다. 더구나 제1차 세계대전을 계기로 물가가 높아져 실질임금은 급격히 낮아졌다. 그리하여 1917·18년에는 1910년의 약 2분의 1로 되었다. “지금 물가등귀는 몇을 줄 모르는 상태이고 비참한 생활난으로 인한 절규가 전국 도처에서 들리고 있다. 특히 각 관아의 하급관리를 비롯하여 일반사회의 하층민들은 점점 암담한 기아지경에 짓눌려 가고 있다”¹¹²⁾라고 하는 보고는 이런 상황을 잘 말해 주고 있었다.

한국인 노동자는 저임금으로는 최저의 衣料費는 물론 식비조차 충분히 마련할 수 없었다. “음식은 좁쌀과 보리, 그리고 예의 참외·오이, 일본인이 먹다 버린 수박 껍질, 부식은 고추·된장으로, 1인 하루 생활비가 3전

111) 朝鮮總督府, 《會社及工場に於ける勞働者の調査》.

112) 《朝鮮公論》, 1917년 9월호(小林英夫, 〈1910年代 後半期 朝鮮社會經濟狀態〉, 《日本史研究》118에서 재인용).

정도, 1개월에 1원으로 보면 년 12원”이라고 하는 열악한 상태였다. 특히 광부의 경우 1일 좁쌀 5홉, 팔 1홉과 소량의 부산물마저도 잘 구할 수 없었다.¹¹³⁾

고용주나 작업 지휘자는 노동자들에게 하루 12~16시간의 노동을 강요했다(16~18시간인 경우도 상당히 많았다). 특히 한국인 노동자는 일본인 노동자보다 장시간 일했으며, 임금에서는 차별을 받았다. 또 한국인 노동자는 미숙련·단순 육체노동에 종사했을 뿐 기술부문·관리직에는 채용되지 않았다. 따라서 노동재해를 만나는 경우가 많았다. 재해의 원인은 갯 내부의 落盤, 기계사고, 갯차사고 등이 많고, 갯 밖에서도 기계사고, 갯차나 공중 케이블 사고에 의한 것이 많았다.

1910년대는 ‘무단통치’가 기승을 부리고 있었기 때문에 노동자는 조직적 역량을 충분히 발휘할 수 없었다. 당시 만들어진 주요 노동조합은 상호부조와 경제생활 향상 등을 목표로 내세웠는데, 제국주의적 억압이라는 조건하에서 민족적·계급적 성격을 강하게 띠지 않을 수 없었다. 한국인 노동자는 저임금과 민족적 차별임금, 장시간 노동 등에 반대하여, 주로 미지급 임금의 지불, 노동감독·지배인의 폭력 금지, 임금 인상 등의 요구를 내걸고 노동쟁의를 벌였다. 따라서 노동자의 투쟁은 표면적으로는 경제투쟁적 성격이 강했지만, 본질에서는 정치적 색채를 띤 항일투쟁의 일환이었다.

동맹파업은 1912년에 9건, 참가인 1,573명이었던 것이 1918년에는 50건, 4,443명으로 각각 증가하였다. 1919년에는 3·1독립운동과도 관련하여 84건, 8,283명으로 격증했다. 1919년의 대표적 투쟁은 용산인쇄·輿田인쇄·동아연초회사·경성철도국·경성 시내전차·인천부두·동양합동광업회사·조선가스 등의 노동자 파업이었다. 노동쟁의는 인쇄직공·제화공·사진공·정미소 인부·연초제조공 등이 많았고, 규모로는 광산노동자·연초제조공·부두노동자·철공·정미소 인부 등이 주로 일으켰다.¹¹⁴⁾

113) 中野正剛, 앞의 책, 364쪽.

114) 임경석, 앞의 글 참조.

7) 교통·운수·통신의 지배

일제는 한국을 침략하고 지배하는 수단으로서 철도를 비롯한 교통·운수를 아주 중요시했다. 일제가 러시아와 대항하면서 한국을 정치적·경제적·군사적으로 독점하기 위해서는 상품과 병력을 단시간에 대량으로 수송하고, 연선에 정치력을 확산시킬 수 있는 철도의 장악이 무엇보다도 긴요했기 때문이었다. 일본은 청일·러일전쟁을 계기로 한국에서의 철도부설권을 장악하고, 우여곡절 끝에 1899년 경인선(서울-인천), 1905년 경부선(서울-부산), 1906년 경의선(서울-신의주), 1905년 삼마선(삼랑진-마산), 1910년 평남선(평양-진남포)을 개통시켰다. 이 중에서 경인선과 경부선은 민간인 자본이 대거 투입된 半官半民의 철도였고, 경의선과 삼마선은 군대가 직접 부설한 군용철도였다. 일제는 철도의 소관이 이렇게 분립되어 있으면 한국을 침략하고 지배하는 데 지장이 있다고 생각하여, 1906년 7월 이 철도들을 모두 국유화하여 한국통감부 철도관리국의 소관으로 만들었다. 그리하여 일제는 한국강점 이전에 이미 한국에서 1,000km가 넘는 장대한 철도망을 소유하게 되었다.¹¹⁵⁾

일제는 한국강점 이후 조선총독부에 철도국을 설치하고 기존 철도를 개량함과 동시에 새로운 철도망을 급속히 확장해나갔다. 예를 들면, 호남선(대전-목포)은 1914년 1월, 경원선(서울-원산)은 1914년 8월, 함경선(청진-회령)은 1917년 11월, 평양탄광선은 1918년 5월, 박천선은 1919년 11월에 각각 개통되었다. 일제가 철도망을 이렇게 확장한 목적은 한국통감 테라우치 마사타케(寺內正毅)가 한국을 강점하자마자 발표한 <포고문>에 잘 나타나 있다.

지금 조선의 地勢를 두루 보건대 남쪽 땅은 비옥하여 農桑에 적합하며, 북쪽 땅은 대개 광물이 풍부하고, 내륙의 하천과 외부의 바다는 또한 어종이 많으니, 이익과 혜택을 남기는 수확물이 적지 않은지라, 그 개발의 방법이 적합하면 산업의 진작을 기대할지이다. 그런데 산업의 발달은 오로지 운수기관의 완성을 기다려야 할지니, 이는 산업을 일으킬 계제가 될지이다. 이번에 통로를 13도 각지에 열며 철도를 京城·元山 및 삼남지방에 신설하여 점차 전 국토에 미치게

115) 정재정, 《일제침략과 한국철도, 1892~1945》(서울대출판부, 1999), 374~376쪽.

함에 이와 같이하여 큰 성공을 장래에 기하고 모두 開鑿敷設의 공사로서 민중에게 생업을 부여하면 궁핍을 구제하는 一助가 됨은 의심할 것이 없는 바이라 (《純宗實錄》, 순조 13년 8월 29일).

일제는 철도망을 확장하여 한국의 농업은 물론 광업이나 수산업까지도 장악하려고 획책하였던 것이다. 그리하여 철도연장은 1915년에 1,600km를 돌파하고, 1919년에는 1,856km에 달하였다. 이제 한반도의 사방 끝까지 철도망이 연결되어 일제 식민통치의 위력이 구석구석까지 미치게 되었다. 흔히 5대 간선이라고 불렸던 경부선(경인선·삼마선)·경의선·호남선·경원선·함경선은 새롭게 확충된 진남포·인천·군산·목포·마산·부산·원산·청진 등의 항구를 통하여 일본과 연결되었다. 그리고 신의주·회령 등의 국경 종단역을 거쳐 만주철도와 접속하게 되었다. 한국철도를 매개로 일본~한국~만주의 연락이 그만큼 원활하게 된 것이다.¹¹⁶⁾

또한 일제는 세력을 만주 등으로 확대하기 위해 경의선과 남만주철도와의 연결을 꾀하였다. 일제는 1909년 8월 압록강 가교의 부설에 착수하여 1911년 10월 이를 완공했다. 그리하여 한반도의 철도 특히 경부선·경의선은 남만주철도의 안봉선과 동일궤간으로 연결되어 대륙침략의 동맥이 되었다. 일제가 한반도의 철도에 얼마나 신경을 썼는가 하는 점은 철도의 폭, 즉 궤간이 일본 국내의 협궤보다도 우수한 표준궤를 택했다는 것에서도 알 수 있다. 일제는 한반도 종관철도를 대륙침략의 간선으로서 육성하기 위해서는 중국과 동일한 표준궤를 택해야만 한다고 일찍부터 고려하고 있었다.¹¹⁷⁾

일제는 한국철도와 만주철도를 효율적으로 운영한다는 명목으로 1917년부터 1925년까지 한국철도를 남만주철도주식회사가 경영하도록 위탁하였다. 당시 조선총독 테라우치는 열렬한 대륙 확장론자였다. 그는 국방상·정치상의 관점에서 한반도와 만주는 통합하여 지배하는 것이 낫다는 지론을 가지고 있었다. 그 槓杆을 이루는 것이 바로 한국철도였다. 그리하여 여러 가지 반대를 무릅쓰고 테라우치 총독은 한국철도와 만주철도를 통합시켰던 것이다.¹¹⁸⁾

116) 정재정, 위의 책, 145쪽.

117) 정재정, 위의 책, 58~61쪽.

118) 賀田直治, 《朝鮮ノ鐵道政策ニ關スル研究》, 12쪽.

일제는 철도뿐 아니라 도로·해운도 함께 정비하기 시작하여 침략과 지배의 중요 수단으로 삼았다. 일제가 도로를 건설함에 있어서도 군사적 측면을 철저하게 고려하고 있었음은 다음의 회고담에서 잘 알 수 있다.

기타 寺內씨의 훌륭한 점은 많이 있지만, 지금 마음 깊이 느끼고 있는 것은 寺內씨가 군인이기도 해서인지, 그때부터 이미 군사를 움직이는 데 어떻게 할 것인가 하는 것을 항상 염두에 두고 있었던 점이라고 생각한다. 그 하나의 기발함으로서, 도로의 폭은 포병의 제일 큰 砲車가 충분히 서로 비껴갈 정도의 것을 만들지 않으면 안 된다. 따라서 교량도 아무리 작은 것이라 해도, 최대의 포차가 서로 비껴가도 아무런 지장이 없는 폭을 갖춘다, 또 포차의 통과를 감당할 만한 강도를 지니지 않으면 안 된다고 하는 것을 늘 시끄럽게 말씀하셨습니다. 물론 그 당시엔 전차도 없고, 자동차도 없었기 때문에, 중량물로서는 포병의 가장 큰 포가 목표로 되어 있었다. 이것을 목표로 하여 모든 도로 설계를 만들어내지 않으면 안된다는 것을 끊임없이 말하고 계셨습니다(林茂樹, 〈溫故知新〉, 《朝鮮的回顧》, 近澤書店, 1945, 70쪽).

일제는 통감부 시절(1907~10년) 이미 1,993km의 간선도로를 개수했다. 그리고 한국강점 이후에는 수많은 한국인을 동원하여 도로를 더욱 확장시켰다. 일제는 1911년 4월에 〈도로규칙〉(府令)을 발포하여, 도로를 1·2·3등 및 等外로 나누고, 총독부와 지방 행정청으로 하여금 등급별로 도로의 축조·유지·수선을 책임지도록 했다. 연선 부락의 한국인을 강제로 부역에 동원했음은 말할 필요도 없다. 일제가 이렇게 도로의 건설과 관리에 신경을 쓴 것은 한국민중의 반일 의병투쟁을 진압하고 정치적·군사적·경제적 지배를 방방곡곡까지 전파하기 위함이었다.

일제는 봄·가을에 도로 수선공사를 명목으로 호별세의 등급에 따라 매호당 수명씩 부역노동을 부과했다. 빈자는 노동으로, 부자는 금전으로 부역에 응했다. 부역에 동원된 가난한 한국인은 때로는 점심도 거르며 몇 리나 되는 먼 길을 걷거나 노숙하면서 지정된 날짜까지 공사를 완성해야만 했다. 부역을 기피했을 경우에는 헌병경찰이 笞刑을 가하였다. 이렇게 가혹한 부역을 통해 일제는 1910년대에 방대한 도로망을 구축하였다. 제1기 치도사업(1911~16년, 1천만 원 투입)에서 34선 2,690km, 제2기 치도사업(1917~22년, 3천만 원 투

업)에서 26선 2,308km의 도로가 개수되었다. 치도사업을 통해 한국인 소유의 상당한 소유지가 <토지수용령>에 의해 몰수되었다.¹¹⁹⁾

일제는 육상교통뿐만 아니라 해운·수운에서도 지배를 강화했다. 해상·하천항로 및 항만시설의 정비·강화가 그것이었다. 한국강점 이후 일제는 한국의 해운사업을 통일적으로 지배하려고 기도하였다. 즉, “유사시에는 명령 하나로 선박의 징발, 또는 매수에 응하게끔 하여, 군대·병기의 수송에 차질이 없도록 할 필요”¹²⁰⁾에서, 몇 개의 선박회사를 통폐합하여, 1912년 1월 ‘조선우선주식회사’를 설립하였다. 그리고 이 회사에 대해 연안항로를 통일적으로 운행하도록 명령했다. 동시에 내륙 하천항로는 이에 대한 보조명령항로로 규정했다.

일제는 한국강점을 전후하여 부산·인천·진남포·평양·원산·신의주·군산·목포·청진·성진·마산 등 11군데의 항만을 수축하고 세관설비를 개수했다. 이 사업은 더 확장되어 1911년부터 9년간이나 계속되었다. 특히 원산항은 1915년부터 150만 원의 예산과 5년간의 사업으로 다시 축조되었다.

일제는 1905년 4월 한국에 <한국통신기관 위탁에 관한 협정>을 강요하고, 다음 해 <통감부통신관서관제>를 공포하여 한국의 통신망을 장악하였다. 한국강점 이후 일제의 통신망은 전국으로 확장되었다.

일제에 의해 정비된 도로·항로·항만·통신시설은 철도망과 연결되어 정치·군사·경제의 식민지적 지배를 관철시키는 데 크나큰 역할을 담당했다. 그 과정에서 한국인의 철도·해운·강운·운수·통신사업이 억압당하였지만, 이를 통해 근대문명에 대한 자각을 높이고 경제적 향상을 위해 분투하는 측면도 없지 않았다.

8) 무역의 대일 종속

일제는 한국을 강점하기 이전부터 한국무역을 거의 독점하고 있었다. 즉,

119) 정재정, <한말·일제초기(1905~1916) 철도운수의 식민지적 성격(상)>(《韓國學報》28, 1982).

120) 朝鮮總督府, 《施政二十五年史》, 147쪽.

1901년부터 러일전쟁까지만 보더라도 일본은 한국무역에서 수입의 62~74%, 수출의 약 87~78%를 차지했다. 또 한국의 항구를 드나드는 선박의 80% 이상과 商館의 태반을 일본인이 장악하고 있었다. 일제는 한국무역을 통해 식량과 원료를 반입하는 한편 값싼 일본상품을 한국에 반출하였다. 특히 한국산 쌀을 반출하고 영국산·일본산 면제품을 반입하는 현상이 두러졌다. 이러한 식민지적 무역구조는 러일전쟁 이후 더욱 심화되었다.

일제는 한국강점 이후에도 1920년까지 대한제국의 관세제도를 부분적으로 존속시켰다. 그 이유는 일제가 구미 열강의 반발을 무마함과 동시에 한국무역이 급격하게 변하는 것을 막기 위해서였다. 일례를 들면, 한국강점 당시 수입액 중 영국제 면제품은 53%로서 일본제 면제품 47%를 능가하고 있었다. 그러나 일제가 제1차 세계대전에서 막대한 자본을 축적하고, 한국에서 정치적·경제적 지배기반을 확립하자 영국으로부터의 수입은 격감하여 1919년에는 일본제 면제품이 93%를 차지하게 되었다.¹²¹⁾

한국강점 이후 무역액은 급증하였다. 특히 일본과의 무역액이 더 큰 폭으로 증가했다. 1910년의 수출액 중 외국은 453만 원, 일본은 1,538만 원이었는데, 1919년의 그것은 각각 2,210만 원, 1억 9,984만 원으로, 4.9배, 13배씩 증가했다. 한국의 무역총액에서 일본이 점하는 비율을 보면, 1910년에 수출이 77.2%, 수입이 63.7%였는데, 1919년에는 그것이 각각 90%, 65.3%로 되었다. 수출입 총액에서 일본이 차지하는 비중은 76.1%이었다. 이로써 한국의 무역은 일본에 한층 더 종속되었다. 다음으로 한국의 상품종류별 수출입을 보면, 수출에서 식료粗製品(쌀·잡곡·수산물 등)이 압도적으로 많았다. 총수출액에서 이것의 비율은 1910년에 66.4%, 1919년에 67.8%였다. 식료조제품 가운데 곡물은 총수출액의 64.2%(1910년), 60.9%(1919년)를 차지하였다. 이 곡물은 반 이상이 일본으로 수출되었다. 대일 곡물수출의 대부분은 쌀이었으며, 총수출액에 대한 비율은 1912년에 20.3%였던 것이 1919년에는 48%로 증대하였다.¹²²⁾

121) 宋圭振, 《日帝下 朝鮮의 貿易政策과 植民地貿易構造》(고려대 박사학위논문), 11~19쪽.

122) 朴慶植, 앞의 책, 120~122쪽.

일제는 자국내에서 쌀이 부족해짐에 따라 한국의 쌀을 값싸게 대량으로 수입했다. 그 결과 한국쌀은 일본 곡물시장에서 주요한 지위를 차지하게 되었다. 한국쌀의 대일 수출량은 매년 증가하여 1919년에는 생산량의 22%에 달했다. 그리하여 한국인의 1인당 미국 소비량은 점차 감소되는 데 반해 일본인의 그것은 증가하여 한국인의 약 2배나 되었다. 이 때문에 한국인은 값싼 만주산 좁쌀을 수입해서 연명해야만 했다. 일제는 한국민중의 희생을 통해 식량 위기를 넘기려고 했던 것이다.

수출품 중 미국 다음으로 많은 것은 공업원료 및 원료용 제품이었다. 이것들은 1910년에 19.8%, 1919년에 22.3%를 차지하였다. 縹綿·누에고치·소가죽 등 경공업원료와 중공업·군수공업에 필요한 철광·석탄 등 지하자원이 이것들이었다. 금·은도 대단히 중요한 수출품이었다. 금·은 수출액은 1910년에 712만 3,518원이었는데, 1916년에는 1,444만 9,558원으로 증가했다.

한국의 수입품을 보면, 완제품이 총수입액의 과반수를 차지하였다. 그 비율은 1910년에 56.3%, 1919년에 51.6%였다. 또 완제품 중 직물 및 경공업 일용품의 수입액은 1910년에 총수입의 46.6%, 1919년에 41.0%이고, 광물·철은 각각 5.5%·9.2%, 금속제품은 각각 3.6%·3.7%, 차량 및 선박은 각각 0.5%·3.3%, 기계류는 각각 4%·4.2%였다.

한국에서 수입하는 상품의 대부분은 일본산이었다. 총수입품 중 일본제품은 1910년에 59.3%, 1919년에 75.6%였다. 특히 직물·일용품 등은 1910년 64.4%, 1919년 85.6%를 차지하여, 한국은 일본 자본주의의 경공업제품 판매 시장으로 전락되고 말았다. 금속제품·차량·선박·기계류 등의 일본제품 비율은 1910년에 50.9%, 1919년에 61.5%였다. 이것은 일본의 중공업 발전이 약 체임을 반영하는 동시에, 한국의 공업이 별로 발달하지 못하고 있었음을 보여주는 지표라고 할 수 있다.¹²³⁾

1910년대의 한국무역은 국내시장의 발전에 어느 정도 촉진제 역할을 했지만, 일본인이 주로 상품유통을 장악하여 식민지적 기형성을 띠고 있었다. 수출부문에서는 일본으로의 편중화가 노골화되었던 반면, 수입부문에서는 특별

123) 宋圭振, 앞의 책, 27~53쪽.

관세제도의 시행으로 일본상품과 외국상품 특히 영국상품이 경쟁했다. 그러나 제1차 세계대전 이후에는 일본상품이 압도적 우위를 차지하게 되었다. 그리하여 일제가 한국시장을 독점적으로 장악하면서 공동판매와 독점판매 그리고 부등가교환 등을 통해 한국민중의 재화를 훔쳐가는 무역구조가 정착된 것이다.

〈鄭在貞〉

3. 식민지 지배체제의 특징

1) 일제의 조선침략과 식민주의

제국주의의 보편적 식민지 지배원리는 ‘최소의 비용에 의한 최대의 수탈’이다. 이러한 보편적 식민주의에 입각하여 서구 열강은 ‘개척’과 ‘문명화’라는 미명하에 비백인·비유럽 지역 각처에서 새로운 영토를 획득하여 갔다. 그리고서 필요에 따라 간접통치 혹은 직접통치를 통하여 ‘자기목적’을 충족시킨다.

일본은 메이지(明治)유신을 통하여 천황제 통일국가를 수립하자 그 순간부터 주변지역에 대한 침략을 자행하여 이민족이 살고 있던 북쪽의 蝦夷地(현재의北海道)와 남쪽의 琉球王國(현재의 오키나와현)을 병합하여 일본의 영토에 편입시켰다. 그리고 나서 침략의 방향을 조선으로 돌려 정한론(1873년) 이후 줄곧 침략적 행위를 자행하여 오다가 청일전쟁(1894년)과 러일전쟁(1904)을 치르고서 1910년 조선을 불법적으로 강점하였다. 40여 년만에 조선침략의 ‘숙원’이 달성된 것이다.

근대 일본은 아시아 지역에 대한 침략을 자행하면서, 대외적으로는 “백인의 서구열강의 침략으로부터 황인종의 아시아를 보호하기 위하여”라는 아시아주의를 표방하는가 하면,¹⁾ 대내적으로는 “일본의 독립과 부강을 위한 대륙

1) 竹内好 編集, 《アジア主義》(筑摩書房, 1963).

국가화”를 명분으로 내세웠다. 이를 주도한 것은 특히 군벌세력과 대륙팽창주의자들이었는데 이들은 이 침략을 통하여 국가권력을 장악하여 갖고 근대 일본을 군국주의 국가로 만들어 갔다. 군국주의란 다른 아니라, 대내적으로는 군사최고주의이고 대외적으로는 아시아에 대한 군사적 패권주의를 뜻한다.

해군 군벌이 남진론에 서서 남방진출을 도모하는 데 반해, 조선을 출발점으로 하여 대륙침략을 주장하고 주도한 것은 육군 군벌 특히 조슈(長州)閥이었다.²⁾ 이들에게 조선은 지배의 대상이었을 뿐만 아니라 대륙 침략의 기지로 자리 매겨졌다. 이것은 조선지배 이데올로기와 지배정책 및 지배권력의 성격을 규정하는 결정적 요인으로 작용하게 된다.

일본은 1910년 조선을 병합하면서 천황의 조서에서 ‘완전히 그리고 영구히’ 지배할 것을 천명하는가 하면,³⁾ 강제적으로 체결한 병합조약에서는 “한국 황제폐하는 한국정부에 관한 일체의 통치권을 완전히 그리고 영구히 일본국 황제폐하에 양여한다”라고 하였다. 그리고서는 一視同仁・内地延長主義・内鮮融和・内鮮一體化・皇國臣民化 등을 표방하면서⁴⁾ 조선을 통치하여 갔다. 이것은 곧 ‘조선인의 일본인화’, ‘조선의 일본화’를 통하여 북해도나 오키나와처럼 일본의 한 지역으로 편입시켜 조선을 영원히 지배할 것을 목적으로 하는 것이었다. 여기에서 일제의 식민주의는 조선민족 말살을 통한 영

장창일, <근대 일본의 사상흐름과 조선침략론>(역사학연구소 엮음, 《오늘에 본 친일문제와 일본의 조선침략론》, 거름, 1993).

- 2) 조슈벌의 수령으로서 근대 일본의 대륙침략을 선도하여 온 야마가타 아리토모(山縣有朋)는 총리대신으로 재직하던 1890년에 이미 시정방침 연설에서, 일본의 독립과 자위를 위해서는 ‘이익선’인 조선을 보호국화해야 한다고 주장하고 있다(山縣有朋, <외교정략론>, 大山梓 편, 《山縣有朋意見書》, 原書房, 1966, 196~201쪽; 山縣有朋 <施政方針演說>, 1890년 12월 6일, 같은 책, 201~204쪽; 山縣有朋, <帝國の國是に就ての演說>, 1891년 2월 16일, 같은 책, 204~207쪽).
- 3) <併合ノ詔書>(1910. 8. 29)・<韓國併合ニ關スル條約>(1910. 8. 29) 第1條.
- 4) 이상의 슬로건은 ‘동화주의’의 다른 표현에 지나지 않은 것인데, 일제는 이를 ‘시혜적인 무차별주의’라고 선전하였다. 3·1 운동이 발발하자 天皇은 ‘一視同仁’을 선전하였고(<官制改革ノ詔書>), 수상 原敬는 ‘内地延長主義’(原敬, <朝鮮統治私見>))를 천명하였다. ‘内鮮融和’는 宇垣一成 총독(1931~1936) 때에, ‘内鮮一體化’와 ‘皇國臣民化’는 南次郎 총독(1936~1942)에 의해, 특히 주창되었다.

토확장주의⁵⁾라고 할 수가 있다.

민족말살주의에 의한 제 정책은 전통적 ‘조선’의 파괴와 해체를 통한 일본에의 편입을 목적으로 하고 있지만 이것이 바로 그들이 주장하는 시혜적인 ‘무차별의 경지’도 아니었고 문명화·근대화를 뜻하는 것도 결코 아니었다. 이 민족말살의 본질은 ‘조선’의 斷裂化를 통한 천황제 국가체제에의 노예적 편입 바로 그것이다.

단열이란, 통일·통합과 대비되면서 分裂을 포괄하는 개념이다. 분열이 ‘집단적으로 갈라지는 것’을 뜻한다고 하면, 이는 파쇄화하여 해체되는 것을 표상한다. 때문에 사회구조 전체를 논할 때는 정치·경제·사회·문화 제 구조가 통합성과 정합성을 상실하여 단층화되는 현상을 뜻하며, 정치사적인 분석 개념으로 사용될 때는 분할지배(divide and rule)에서 더 나아가 斷轄지배 즉 이온화하여 지배하는 정치형태를 뜻한다. 식민지 사회를 포함한 종속사회의 필연적 사회현상인 이중구조화를 비롯하여 정치적·사회적 분열현상, 문화적 정체성의 파괴, 경제 각 부분간의 비접합성과 경제적 체 공간의 식민지 본국에의 직접적 편입, 비자립적인 이온적 개체의 양산 등은 모두 단열사회의 현상이다.⁶⁾

일제의 조선민족 말살은 조선사회를 철저히 단열화시킴으로써 비로소 가능한 것이었다. 전통사회가 근대적이든 봉건적이든 간에 그것이 하나의 독립

5) 민족말살의 용어는 단지 생물학적인 살해만을 뜻하는 것이 아니라, 자연공동체, 혈연공동체, 언어·문화 공동체, 역사공동체로서의 ‘민족’을 부정하여 이를 해체·파괴하는 일체의 행위를 뜻한다. 때문에 여기에서는 민족문화 및 민족성의 말살에서부터 민족차별·노예화·추방·아파트트헤이트·혼거·혼혈 등의 제 정책을 포함하는 포괄적인 개념으로 사용한다. ‘내선일체’라는 미명으로 포장된 민족말살주의가 어떠한 이론적 배경을 갖고 있으며 그 실체가 무엇인가에 대해서는 다음의 자료를 참조한다.

국민총력 조선연맹, 《(秘) 內鮮一體の具現》(1941).

조선총독부 경무국장, 《(極秘) 內鮮一體の理念及其實現方策要綱》(1941).

강창일, 〈일제의 조선지배정책-식민지 유산문제와 관련하여-〉(《역사와 현실》 12, 한국역사연구회, 1994).

6) 이 글에서 표상하는 단열의 개념과 일치하지는 않지만 이미 라틴아메리카의 국가와 사회 형태를 분석한 알렌 토래누의 《종속사회》를 《단열사회》로 번역하여 사용한 경우가 있다(佐藤幸男 譯, 《斷裂社會》, 新評論社, 1989; Alain Touraine, *Les Societes Dependantes*).

된 민족공동체로서 갖는 통일성과 통합성 그리고 정체성을 모든 분야에서 해체시켜야만 하였다.

일제의 단열을 통한 민족말살은 오랫동안 민족공동체로서 독립된 역사를 영위하여 왔던 조선민족에게 쉽게 받아들여질 수 있는 것이 아니었다. 민족적 저항은 충분히 예상되었다. 이를 관철시키기 위해서는 철저한 통제체제를 구축하여 물리적인 강권통치를 통해서만 비로소 가능하였다.

일제의 조선지배의 권력, 통치기구 및 정책은 이 민족말살주의가 관철되는 범위내에서 내외의 현실적 조건에 규정되면서 결정된다. 그러면 일제의 이러한 지배이데올로기는 어떻게 관철되어 갔고 지배정책은 어떻게 전개되었는가. 다음과 같이 3시기로 나누어 살펴보기로 한다.⁷⁾

(1) 무단통치에 의한 지배체제 구축기(병합~3·1독립운동)

일제는 러일전쟁 이후 통감부를 설치하여 한국을 보호국화하면서 병합의 토대를 마련하여 갔다. 조선군대를 해산하고 러일전쟁 때의 일본군을 계속 주둔시켜 항일의병투쟁을 진압하면서 그들로 하여금 조선의 치안을 담당케 하였다. 이 치안유지란 반일저항운동을 억누르는 것을 뜻한다.

일제는 1910년 무력으로 조선을 완전히 강점하고 나서 영구히 지배하기 위하여 구왕조체제를 해체시켜 식민지체제로 재편성하여 갔다. 이에 대한 민족적 저항은 치열하였고 그 대응수단으로 헌병경찰체라는 특이한 무단통치기구를 만들어내었다. 헌병은 본래 군의 치안유지를 담당하는 군사조직의 하나이다. 그럼에도 군의 통수체계와는 전혀 다른, 천황에 직속하는 조선총독의 권력체계 속에 편입시켜 일반적 치안유지 업무를 수행하게 하였다. 이것은 총독에게 조선주둔군의 통수권을 부여한 것과 궤를 같이 하는 것으로, 군

7) 종래에 이 시기구분은 일반적으로 3·1독립운동과 경제공황·‘만주사변’을 결정적인 계기로 삼아서 1910년대 무단통치기, 1920년대 ‘문화통치’기, 1930년대 이후 ‘황민화’정책기 혹은 대륙병참기지화기로 되어 있다. 이러한 구분법은 ‘만주사변’ 이후 패망 때까지를 ‘15년 전쟁’으로 묶어 한 기간으로 설정하는 일본 근현대사의 시기구분을 그대로 한국사에 적용한 것이라 할 수 있다. 구체적인 연구성과를 토대로 한 것이 아니기 때문에 그대로 적용하기에는 많은 문제점이 있어서 전면적인 재검토가 필요하다고 생각한다(강창일, 앞의 글, 1994).

사적 무단통치를 통하여 식민지 지배체제의 기반을 구축하여 나가는 것의 의미한다.

일제는 조선을 ‘영구히 그리고 완전히’ 지배하기 위하여 以夷制夷적인 분할지배정책을 전개하였다. 조선민족 내부에 일정한 부분을 식민지 지배의 지지기반으로 삼아 이들을 통하여 조선을 지배하여 나가는 방식이다. 그렇다고 하여 이것이 영국식의 간접통치방식을 뜻하는 것은 결코 아니었다. 직접통치 방식에 의하면서도 일본과 이해를 같이하는 세력을 구축하여 나감으로써 지지기반을 공고히 하고 친일적인 구관료를 포섭하여 그들로 하여금 단순한 대민업무를 담당케 함으로써 민족적 저항을 약화시켜 나가는 것이었다.

일본은 조선의 전통적 지주전호제 생산관계와 토지소유제를 그대로 둔 채 식민지 지주제로 변형시켰다. 총독부라는 지배권력이 조선 최대의 지주가 되고 일본인을 이주시켜 지주 등의 경제적 지배계급으로 성장시켜 나갔다. 이것은 식민지 수탈을 뜻하는 것인데, 아울러 그들은 조선인 지주의 이익을 어느 정도 온전시켜 줌으로써 그들로 하여금 일제와 이해관계를 같이하게 하여 식민지 지지기반으로 삼고자 하였다.

이런 경제적 토대의 구축과 함께 일본은 조선을 병합하자마자 구지배계급의 최상층부인 왕족과 정부고관에 대한 회유책을 마련하여 자금을 공여하고 작위를 부여하기도 하였다.⁸⁾ 그리고 총독의 자문기관이라는 명목으로 중추원을 설치하여 작위받은 자를 포함하여 고위급 매국인사 69명을 고문·贊議·副贊議의 직책에 참여시켰다.⁹⁾ 그 외에도 총독부의 중앙 및 지방의 행정기구에 많은 조선인을 채용하였다(예를 들면, 1915년 총독부관계 직원 수는 총 30,081명인데 이 중 조선인은 12,839명). 지방군수급 이상의 고등관의 경우에도 무려 353명(고등관 합계 1,079명)에 이른다. 그런데 이 조선인 고등관의 부서는 대민업무를 담당하는 재판소와 지방군수에 집중되고 있다. 총독부 중앙부서와 폭력적 통제기구인 경찰이나 헌병대에서는 거의 찾아볼 수가 없다. 이들은 중추원에 들어간 자들처럼 구정부의 고관은 아니었으나 그에 버금가는

8) 大村友之丞 編, 《朝鮮貴族列傳》(朝鮮總督府, 1910).

牧山耕藏 編, 《朝鮮紳士名鑑》(日本 電報通信社 京城支局, 1911).

9) 牧山耕藏, 위의 책.

지위를 갖고 있으면서 친일매국에 앞장 선 자들로 그에 상응한 ‘논공행상’이었다. 일진회 등 지방 차원에서 일제의 강점에 앞장섰던 자들도 축탁·고원 등의 신분으로 대거 통치기구에 참여시키고 있다.

이처럼 대민업무를 담당하는 지방의 통치기구에 조선인을 대대적으로 채용하고 있다는 것은 언어와 관습 등의 차이 때문에 일본인에 의한 직접통치가 불가능하다는 인식과 함께 이를 극복할 수 있다는 현실적 필요성에 의한 것임은 재언을 요하지 않는다. 아울러 그들은 조선인을 통치의 전면에 내세움으로써 분할지배의 이점을 극대화시킬 수 있었기 때문이었다. 요컨대 일제는 병합을 하면서 종래의 경제적 지배계급인 지주층과 정치적 지배계급인 관료층, 그리고 매국에 앞장섰던 자들을 포섭하여 이들을 일제의 조선지배와 이해를 같이하는 세력으로 만들어 내었던 것이다.

(2) 회유정책에 의한 민족개량화기(3·1독립운동~종일전쟁)

주지하다시피 거족적이고 전국적인 3·1독립운동의 발발은 일제의 무단적 통치방식이 한계에 부딪혀 있음을 뜻하는 것이었다. 그들은 국면의 전환을 위하여 기존의 통치방식과 지배정책을 수정하였다. 천황은 조서를 통하여 시혜적인 ‘一視同仁’을 천명하였고 수상 하라 사토시(原敬)는 무차별의 ‘내지연장주의’의 통치방침을 공표하였다. 관제를 개정하여 총독의 군통수권을 폐지하여 출병요구권만을 부여하였고 무단통치의 상징인 헌병경찰제를 보통경찰제로 바꾸었다.¹⁰⁾ 그리고 현역 육군대장 하세가와 요시미치(長谷川好道) 총독을 인책·경질하여 해군대장 출신의 사이토 마코토(齋藤實)를 신임총독으로 임명하였다.

사이토 총독은 부임하자마자 ‘문화정치’를 표방하면서 민심수습에 나섰다. 조선어신문 발행허가는 사전검열제라는 법적 장치를 전제한 것으로, 민족분열과 사회적 지도엘리트 특히 민족부르주아지에 대한 개량화를 획책하면서

10) <朝鮮總督府 官制>(1919. 8. 20. 개정·공포, 칙령 제386호). 경찰관서는 독립적 존재로서 총독부의 外局이었으나, 1919년 관제개정 때 <朝鮮總督府 警察官 署官制>를 폐지하고 內局에 편입시켰다(日本外務省 條約局 法規課, 《日本統治時代の朝鮮》, 1971, 163쪽).

회유책으로 제시된 것이었다. ‘문화창달’이라는 것은 전통적 문화와 관습을 파괴하여 ‘문화적 일본화’를 도모하는 것이었다. ‘조선사 정립’이라는 것은 조선사를 왜곡시켜 일본사의 한 지역사로 편입시키려는 의도 속에 획책된 것에 지나지 않았다.¹¹⁾ 교육제도 개혁을 통한 교육의 문호개방은¹²⁾ 일본어 보급과 정신적 동화를 전제로 하여 ‘황민화’된 식민지 관료(교사 포함)와 농촌지도자를 포함한 전문기능인을 배출시키는 것을 목적으로 하고 있었다.¹³⁾ 이 ‘문화정치’의 본질은 민족말살주의의 범주 속에서는 민족문화말살책이고 또한 민족의 상층 및 중간계층에 대한 개량화정책이라고 자리매김할 수 있다.¹⁴⁾

이 시기에 특히 주목되는 것은 ‘지방자치제’의 실시였다. 일제는 1920년에 지방제도를 대폭 개정하여 府·道·面에 의회·협의회 등의 의결기관·자문기관을 설치하였다. 이것은 제한선거 혹은 간접선거로 구성되는가 하면 그 자격과 기능에서도 자치제도로서의 요건을 갖추고 있지 못하는 등, 형식과 내용 모두 자치제 본래의 모습과는 동떨어진 것임은 주지하는 바이다.¹⁵⁾

이 의사적 지방자치제는 경제적 지배계급으로서 조선에 거주하는 일본인을 정치적 지배계급으로 성장시키기 위한 대책이었고,¹⁶⁾ 병합 이래 ‘참정권 운동’을 끊임없이 전개하여 온 附日세력 및 개량주의자들의 불평·불만을 무마하고 회유하기 위한 방책의 일환이었다.¹⁷⁾ 그런데 더욱 주목해야 할 점은

11) 일제는 1922년 12월 〈총독부 훈령〉(제64호)으로 조선사편찬위원회를 설치하였으나 1925년 6월 〈칙령〉(제218호)으로 〈朝鮮史編修會官制〉를 공포하여, 정무총감을 위원장으로 하는 독립관청으로 승격시켰다. 이 편수회에서 1938년 현재까지 《朝鮮史》(35권), 《朝鮮史料叢書》(20종), 《朝鮮史料集》(3집)을 발간하였다(朝鮮總督府 朝鮮史編修會, 《朝鮮史編修會事業概要》, 1938).

12) 朝鮮總督府, 《施政三十年史》(1940), 202~208쪽.

13) 橋谷弘, 〈1930~1940年代の朝鮮社會の性格をめぐって〉(《朝鮮史研究會論文集》 27, 1989).

14) 姜東鎮, 《日本の朝鮮支配政策史研究》(東京大 出版會, 1978).

15) 孫禎陸, 《韓國地方制度・自治史研究》上(一志社, 1992).

16) 지방세 5원 이상 납부자에게만 선거권을 부여하는 제한선거였기 때문에, 상대적으로 일본인의 진출이 압도적이다. 의결기관인 부회 및 읍회의 1931년 선거 결과를 보면, 부회(14개 부)는 일본인이 62%, 읍회는 일본인이 49%를 차지하고 있다(《大野綠一郎文書》 No. 1280, 〈朝鮮・臺灣人の參政權に關する參考資料〉).

17) 《大野綠一郎文書》, No. 1281, 〈參政權問題〉.

식민지 지배에 대한 민족적 저항을 막기 위한 수단으로서, 민족개량화정책을 최하위의 지방단위에까지 관철시켜 지방의 경제적 상층계층까지도 지배기구 속에 포섭하여 지지기반으로 삼고자 하였고 그러한 소기의 목적이 충족되고 있었다는 점이다.¹⁸⁾

1930년을 전후한 세계공황의 여파는 식민지 지주제의 필연적 결과로서 나타나는 농민층의 하향분해를 더욱 가속화시켜 농촌의 궁핍화는 식민지 지배를 위기로 몰아넣을 정도로 심각한 것이었다.¹⁹⁾ 거기에서, 이러한 경제적 한계상황은 민족해방운동의 고양, 민중의 민족적 각성 등과 결부되어 소작쟁의·노동쟁의의 형태를 통한 생존권 투쟁이 가열차게 전개되었다.

1931년 ‘만주사변’ 직후 육군대신에서 조선총독으로 자리를 바꾼 육군대장 우가키 가즈시게(宇垣一成)는 ‘내선융화’를 표방하면서 종래의 민족개량화정책을 계승, 발전시켜 나갔다. 그는 우선 긴급한 현안인 ‘수탈을 위한 최소의 생존’의 조건을 구축하기 위하여 궁핍농가의 자급자족을 명분으로 하는 ‘농촌진흥운동’ 정책을 펼쳤다.²⁰⁾ 그러나 궁핍화의 근본원인인 토지소유관계를 개혁하는 것도 아니었고 소작권을 보장하는 것도 아니었다. 모든 책임은 농민들 스스로에게 전가되었고, 거기에서 그 구체책으로서 부업장려와 ‘사회교화’를 통한 ‘자력갱생’의 방안이 제시될 따름이었다. 결국 이 운동은 기만적인 농민회유책에 지나지 않았다. 또한 총독부 당국은 이 운동을 추진하는 데 지방의 지주나 유지들을 앞장세우지 않고, 새로 커 나오는 보통학교 졸업자를 선정, ‘중견인물’로 교육시켜 전위적 역할을 담당케 하였다. 이것은 곧 식민

18) 1920년 제1회 부회 선거는 지방세 납부 5원 이상의 제한선거이었기 때문에 조선인 거주자에 대한 조선인 유권자의 수의 비율은 1.17%이다. 지정면(24개월 후에 읍으로 개칭)의 협의회 선거에서는 납부액을 2원 혹은 4원으로 각각 낮추었음에도 불구하고 유권자수의 비율은 0.79%에 지나지 않았다. 이것은 각각의 지방에서 극히 상층 계층의 인사들에게 해당되는 사항이었다(孫植睦, 앞의 책, 204~205쪽).

19) 朝鮮總督府, 《施政三十年史》303쪽에, “만도 총인구의 약 8할은 농민에 의해 점해지고 있는데 이들 농민의 약 8할은 細農계급으로서 … 소위 춘궁기에는 야생의 초목에 의해 겨우 일가가 입에 풀칠하는 상태에 있다”라고 기록될 정도였다.

20) ‘농촌진흥운동’의 실시상황과 성격에 대해서는, 宮田節子, 〈1930年代日帝の朝鮮における農村振興運動の展開〉(《歴史學研究》297, 1965).

지 지배를 떠받치는 새로운 세력으로서 농촌의 중간계층 출신의 청소년들을 ‘황민화’시켜 양성할 것을 목적으로 한 것이었다.

농촌의 과탄은 농민의 궁핍화뿐만이 아니라 과잉인구를 누적시켰다. 여기에서 만주로의 자연이동이 급증하게 되는가 하면 만주침략의 첩병으로 조선인을 활용하는 정치적 의도와 함께 과잉인구 해소책으로써 조선인의 만주방출이 정책적 차원에서 추진되었다.²¹⁾ 그리고 자원수탈과 군수공업화의 토대를 구축하기 위한 ‘北鮮開拓’ 사업에 남쪽의 농촌과잉인구를 이주시켜 활용하였다.²²⁾ 이러한 현상은 전통적 농업공동체를 해체시키는 결과를 초래함과 동시에 자립적 주체로서의 농민을 공동체로부터 유리시켜 비자립적이고 의존적인 개체로 전락시켰다. 이것은 또한 조선에 일본의 하층 농민을 이주시키고 조선인을 만주에 방출하여 일본인과 조선인이 함께 거주하게 하는 혼거정책의 일환이기도 하였다.

(3) 민족말살을 통한 전시강제동원기(중일전쟁~패전)

1937년 중일전쟁 이후 패전까지의 전시강제동원기는 조선의 총체적 해체와 완전한 일본화를 목적으로 ‘황민화’ 정책 곧 완전한 민족말살정책을 전개하는 시기였다.²³⁾

1936년에 부임한 미나미 지로(南次郎)총독은 ‘내선일체화’를 내걸어 ‘무차별의 황국신민화’라는 미명 아래 총체적인 민족말살정책을 전개하여 모든 영역

21) 조선인의 만주이민에 대해서는, 이형찬, <1920~1930년대 한국인의 만주이민 연구>(한국사회사연구회, 《일제하 한국의 사회계급과 사회변동》, 문학과 지성사, 1988). 일제는 만주국을 세우고 나서, 조선의 과잉인구를 해소하고 아울러 조선인을 이용하여 ‘만주개발’을 도모할 목적으로 정책적 차원에서 만주에의 집단 이민을 획책하였다(朝鮮總督府, 《朝鮮의 狀況》, 1941, 271~277쪽).

22) 총독부는 ‘북선개척’의 목적을 다음과 같이 열거하고 있다. ① 남북 조선인의 인구조절, ② 富庫의 개척, ③ 조선인의 북향발전, ④ 内地(일본)도항자 감소, ⑤ 만주 진출의 발판 구축(<統治沿革: 第6代 字垣 總督時代>, 《朝鮮年鑑》, 京城日報社, 1942년도 판).

23) 제7대 총독 미나미 지로(1936~1942)는 부임하자마자 최고통치이념으로 ‘내선일체화’를 내걸어 “물심양면에 걸쳐서 반도민중을 황민화하고 반도를 완전한 황토이게끔” 하는 철저한 민족말살정책을 시행하였다(《朝鮮年鑑》, 1945년도 판, 28쪽).

에서 ‘전통’과 ‘민족’을 해체시켜 나갔다.

일제는 戰時期임을 빙자하여 廢姓奪名을 단행하였다(사회적 동화). 조선민족에게 姓관념은 언어나 종교 혹은 지연정보보다도 더욱 중시되는 민족구성원으로서의 필요충분 조건이다. 그런데 이 성을 사용하지 못하게 하여 새롭게 일본 가족주의의 氏제도를 강제한 것은 혈통주의에 의한 민족공동체로서의 조선을 해체하여 천황을 정점으로 하는 가부장적 국가체제 속에 조선인을 편입시키기 위한 것이었다. 그리고 폐성탈명을 단행하면서 〈민사령〉 개정, 호적 개정, 壻養子제도의 도입 등을 통하여 전통적 가족제도를 파괴하기도 하였다.

신사참배와 황국서사를 강제하였다(종교적 동화). 천황을 신앙의 대상으로 하는 일본의 종교체계에 조선인을 세뇌시켜 포섭하기 위한 종교적 동화정책이었다.

조선어 사용을 금지하고 일본어를 강제하여 언어공동체로서의 조선민족을 해체시켰고 조선의 역사를 왜곡하여 편입시켜버린 일본사를 주입시켰다. 그리고 조선의 관습과 문화를 파괴, 해체하면서 일본화시켜 나갔다(문화적 동화).

일제는 중일전쟁의 도발과 함께 교육제도를 대대적으로 개혁하여 학교와 학생 수를 늘리고 교과과정도 개편하였다(정신적 동화). ‘충량한 황국신민을 육성’하기 위한 이 조치는 조선인을 정신적으로 동화시키는 것을 전제로 하여 일본어 습득률을 제고시키고, 전시동원이라는 현실적 필요성에서 기술교육을 강화시켜 전시 노동력으로 활용하기 위한 것이었다. 그 결과 일본어 습득률은 크게 제고되었다.²⁴⁾

이상과 같은 동화책에도 ‘만족’하지 못하여 그들은 완전한 ‘내선일체화’의 최종의 완결책으로 ‘통혼장려’라는 혼혈정책을 권력적 차원에서 입안·전개하였다(생물학적 동화).²⁵⁾ 이 혼혈정책은 ‘조선의 황토화’를 목적으로 하는 혼

24) 《朝鮮年鑑》, 23쪽.

25) 종래에 양 민족간의 결혼에 대하여 방조 내지 억제적이었던 일제가 1937년부터는 이를 ‘내선일체화’의 완결로 자리매기고 이를 정책적 차원에서 추진하고 있음이 확인된다. 《(秘) 朝鮮に於ける教育に關する方策》(1937)에서, “(7) 내선인 결혼의 장려—내선융합의 근본적인 것은 혼인에 의한 결합인 것은 말할

거정책과 함께 매우 주목되는 부분이다. 종래에 일본인과 조선인과의 결혼에 대하여 소극적 내지는 억제적이었던 총독부 당국이 중일전쟁 이후 이를 정책적 차원에서 장려하고 있는 것은 전쟁으로 인한 남성감소와 상대적 여성 과잉의 현상에 대응한 일본인 여성구제의 필요성 때문이기도 하였다. 그런데 민족말살주의의 통치이념 속에서 이것은 ‘내선일체’의 완결로 자리 매겨졌다.

이상과 같은 제 방면에서 ‘일본화’를 통한 민족말살정책은 더 나아가 조선인을 군인·군속·노무자·군위안부로서 강제 연행하여 전쟁소모품화함으로써 민족학살적인 말살책을 취하기도 하였고, 지역공동체의 구성원으로서 개인을 유리시켜 비자립적 개인들을 양산하는 결과를 초래하기도 하였다.

이러한 민족말살정책을 수행함에 있어서 총독부는 특히 지원병을 비롯하여 일본 천황제 군대에서 ‘충량한 신민’으로 개조된 자들을 ‘황민화’ 및 전시 강제동원의 중추적 핵심세력으로 재활용하고자 하였다. 국가 총동원체제에서 급증하는 동원관료의 수요를 이들로 충당하여 관임관(동 대우) 및 고원이라는 최하위 식민지 관료로 ‘우대’하는 대책을 강구하는가 하면, 이들을 ‘향군’ 및 ‘총력연맹에국반의 추진분자’로 조직하여 나갔던 것이다.²⁶⁾

이상과 같이 민족말살주의에 입각하여 ‘조선의 영원한 그리고 완전한 지배’를 수행함에 있어서는 강력한 권력과 철저한 통제체제를 구축하지 않으면

필요도 없다. 그렇지만 그 실재에 있어서는 곤란한 사정이 많고 그 중 특히 언어·풍속·관습이 다르기 때문에 그 실행에 어려움이 많다. … 내선인 결혼자의 우대의 방법을 고려하려고 한다”라고 하고 있다.

朝鮮總督府 警務局長, 《內鮮一體の理念及其實現方策要綱》(1942)에서는, “내선 일체의 인구정책상 실현의 방책으로, 첫째 반도 주재 일본인의 증가책, 둘째 조선인의 내지 이주 규제책(우량한 이주자는 도향을 장려하고 조악한 만성적인 도향자는 엄히 제한하는 것), 셋째 내선통혼의 장려책(내선일체의 완성)”이라고 하고 있다. 이 정책의 결과로, 실제로 혼인 수가 증가하고 있음을 알 수 있다. 1936년까지 조선내에서 혼인수가 1,192쌍에 지나지 않았는데 1942년에는 2,015쌍에 달하고 있고, 일본에서는 1944년 3월 말 현재, 10,700쌍(조선남자와 일본여자 10,428쌍, 조선여자와 일본남자 272쌍)에 이르고 있다(〈朝鮮・臺灣人と内地人の通婚狀況〉, 《朝鮮・臺灣人の參政權に關する參考資料》).

상세한 것은, 강창일, 앞의 글(1994)을 참조할 것.

26) 조선총독부, 〈朝鮮人志願兵の入營後の狀況及退營後の指導〉(《朝鮮の狀況》), 267~268쪽.

橘谷弘, 앞의 글.

불가능하였다. 이를 위하여 어떠한 제도적·법적 장치를 마련하였는가, 그리고 지배권력과 통치구조를 어떻게 구축하여 나갔는가 하는 문제를 살펴보기로 한다.

2) 조선 총독의 권력

조선의 총독은 親任官이고 천황에 直隸하며 上奏權을 갖는다.²⁷⁾ 총독은 천황이 직접 임명하고 천황에게만 책임진다는 것을 뜻한다. 임기가 없음은 물론이다. 총독의 지위는 패망 때까지 변함이 없었다. 대만총독이 천황에 직예하지 않았고 상주권을 갖고 있지 않은 것과 대비된다. 또한 총독은 현역 육해군 대장으로 충원하도록 규정되었다. 이는 조선이 일본 군벌(특히 육군)의 지배영역으로서 대륙침략의 기지로 자리매겨졌음을 뜻하는 것이기도 하다.²⁸⁾ 조선의 역대 총독 8명중에서 사이토 해군대장을 제외한 7명이 모두 육군인 것도 여기에 연유한다.

하나의 민족공동체로서 오랫동안 단일독립국가를 유지하여 왔던 조선민족의 강력한 저항에 직면하여 일제는 군사력에 의하여 지배하여야 했다. 무관총독제는 원활한 군 통수를 통해 군사적 지배를 관철시키기 위한 조치이기도 하였다. 무단통치·헌병경찰제도 등이 이를 잘 설명하여 준다.

3·1독립운동이 발발하자 일제는 <칙령> 제386호(1919년 8월)를 공포하여 총독부 관제를 일부 개정하여 사이토(1914년 예비역에 편입되었는데 1919년 8월 현역으로 복귀)를 총독에 임명하였다. 지위에 관해서는, 종래 <관제> 제2조의 “총독은 친임으로 한다. 육해군 대장으로 이에 충원한다”라는 구절에서, “육해군대장 …”을 삭제하였다. 그러나 이것은 문관총독제로 관제를 개정한 것

27) <朝鮮總督府 官制>(칙령 제354호, 1910. 9. 30, 공포).

일본의 官等제도는 1886년 3월 제정된 <高等官官等俸給令>(칙령 제6호)과 <判任官官等俸給令>(칙령 제36호)에 의해 골격이 잡혀 1945년 패전 때까지 계속되었는데, 조선의 총독, 정무총감, 군사령관은 모두 친임관이다(戰前期官僚制研究會 編, 《戰前期日本官僚制の制度・組織・人事》, 東京大學出版會, 1981).

28) 森山茂徳, <日本の朝鮮統治政策(1910~1945)の政治史的研究>(《法政理論》23 ~3·4, 新潟大學, 1991).

이 아니라, 단지 문관도 총독에 임명될 수 있다는 것을 적시한 것에 지나지 않았다. 그 후 실제로 한번도 문관이 총독에 임명된 적이 없었다는 것을 고려하면 이는 단지 민심수습을 위한 기만적인 진무책에 불과하였음을 쉽게 간파할 수 있다. 오히려 주목해야 하는 점은, 육군군벌의 지배영역인 조선에 해군대장이 임명되었다는 것이다. 이는 제1차 세계대전 이후 새롭게 전개되고 있는 일본내의 제 정치집단간의 권력투쟁과정 속에서 조슈 육군벌의 퇴조와 정당정치의 활성화 및 해군세력의 부상이라는 정황과 맞물려 3·1운동에 대하여 육군 측에 책임을 물은 것이라고 할 수가 있다.²⁹⁾ 그 이후 일본에서 육군세력이 다시 권력의 중추에 자리잡고 대륙침략 기운이 비등하면서 조선이 육군군벌의 독립적 지배영역으로 원상 복귀되어 모든 총독이 육군으로 충원되고 있음은 익히 알려진 대로이다.

조선이 육군의 지배영역이었기 때문에, 총독은 일본 정치권력집단 및 육군 내부 파벌의 역학관계에 의하여 결정되었다. 야마가타 아리토모를 수령으로 하여 가쓰라 다로·테라우치 마사타케·하세가와 요시미치·다나카 기이치·야마나시 한조 등으로 형성된 육군의 조슈벌은³⁰⁾ 메이지·다이쇼기에 걸쳐 육군을 장악하고 있었을 뿐만이 아니라 근대 일본의 정치권력을 이토 히로부미 등의 문민정치가 및 정당세력과 함께 분점하여 공유하고 있었다.

일제는 조선을 강점한 후 이들 조슈벌의 핵심들이 조선총독을 역임하였다. 그런데 1920년대 이후 육군 내부의 세대교체로 조슈벌이 해체되면서 이 군벌의 방계로 성장하여 온 우가키가 육군 본류의 실력자로 등장하여 하나의 파벌을 형성하게 된다. 이른바 우가키-미나미(宇垣-南) 계보가 그것이다.³¹⁾

29) 北岡伸一, 『日本陸軍と大陸政策』(東京大學出版會, 1978).

30) 조슈벌이라는 것은 메이지유신의 주도세력인 조슈번(현재의 山口縣) 출신들을 가리킨다. 근대일본의 정치권력은 伊藤博文·山縣有朋을 위시한 조슈번 출신들에 의하여 장악되고 있었는데, 그 내부에서도 이토 등의 文民 정치세력과 야마가타 등의 군벌정치세력으로 나누어져 권력을 분점·공유하였다(강창일, 앞의 글, 1994).

31) ‘宇垣-南’ 계보의 인적 구성과 성격에 대해서는 다음을 참조할 것.

北岡伸一, 〈陸軍派閥對立〉(1931~35)の再檢討—對外・國防政策を中心として—
(《年報・近代日本研究 1, 昭和期の軍部》, 山川出版社, 1979).

佐佐木隆, 〈陸軍革新派の展開〉, 앞의 책.

1930년대에 들어와서 육군 내부에서 극우적인 皇道派가 등장하여 ‘국가개조’를 주창하였다. 이에 대응하여 근대적인 파시스트라고 할 수 있는 統制派가 등장하여 권력투쟁을 벌이고 여기에서 통제파가 승리하였고 이 집단이 육군은 물론 정치권력까지 장악하여 침략전쟁을 일으켰음은 주지하는 대목이다.

우가키-미나미 파벌은 육군 내부에서 주류로 잠시 자리를 잡는 것 같았으나 얼마 안 있어 비주류로 전락하게 된다. 우가키가 총리대신의 대명(천황의 명령)을 받고서도 육군의 반대로 수포로 돌아간 것은 여기에 연유한다. 1930년대 이후 이 파벌은 군부 및 중앙정치에서는 밀렸지만, 그 대신에 조선을 그들의 지배영역으로 하여 패전 때까지 조선총독은 이 계보에서 충원되었다.³²⁾ 일본의 전형적인 권력분점의 정치현상이라 하겠다.

조선총독은 일본의 수상에 버금가는 지위와 권위를 향유하였다. 그들은 모두 백작·남작이라는 최고의 작위를 갖고 있는 자들이었다. 그리고 9명의 총독 중 수상을 지낸 자들이 테라우치·사이토·우가키(천황의 하명을 받았으나 육군 군부 내의 갈등으로 정식으로 취임하지 못했음)·고이소(小磯)·아베(阿部) 등이었고 그 외의 자들도 이미 대신을 지냈던 자들이었다. 그 지위는 宮中席次에도 잘 나타난다. 궁중석차는 제1계에서 제10계까지 지위 순에 따라 나누어지고 있는데 조선총독은 최고 상계인 제1계에 자리잡고 있다(대만 총독인 경우에는 명시조차 되지 않았다). 제1계 중에서도 외지의 총독에 지나지 않음에도 불구하고, 元帥·대신의 다음 석차인 제6위를 차지하고 있었다. 이는 전 수상·추밀원 의장(제7위)·추밀원 부의장(제9위)·친임관(11위)·귀족원 의장·중의원 의장(제12위) 등보다도 상위로 가히 그 위상을 추량할 수가 있다.³³⁾

총독은 일본국 헌법이나 법률에 구애받음이 없이 조선지배에 관한 한 입법권·행정권·사법권·군통수권 등 일체의 권력을 독차지하여 조선을 통치하였다. 우선 입법권에 대하여 살펴보면, 〈조선에 시행할 법령에 관한 법률〉(〈긴급적령〉 제324호, 1910. 8. 29)에서 천황의 ‘명령’인 칙령과 천황에게만 책임지는 총독의 제령에 의하여 조선을 통치하도록 하고 있다.³⁴⁾ 일본 국내에서

32) 최근에, 이러한 관점에서 조선총독의 성격에 접근하는 연구성고가 나오고 있다.

이승렬, 〈역대 조선총독과 일본군벌〉(역사문제연구소, 《역사비평》 24, 1994).

33) 黄昭堂, 《臺灣總督府》(東京; 教育社, 1981), 209~210쪽.

시행되는 칙령은 하위법으로 법률을 변경할 수 없고 제국의회의 승인을 필요로 하고 있다. 그런데 조선총독의 ‘명령’인 制令은 조선내에서는 물론이고, 본국에서조차도 “내각총리대신을 거쳐”라는 절차만이 있을 뿐 내각이나 의회의 승인이나 견제를 받음이 없이 오로지 천황의 재가만을 필요로 할 뿐이었다.

조선총독은 의회의 견제나 내각의 지휘·감독을 일체 받음이 없이 관리의 임면권 및 행정권 일체를 장악하였다. 대만이 행정권에 있어서는 일본수상의 지휘·감독을 받고 있는 것과 대비된다.

일제는 1937년 중일전쟁을 도발하고 나서 1941년 태평양전쟁으로 확대되자 효율적인 전시동원을 위하여 ‘행정간소화 및 내외지 행정일원화’ 조치를 취하였다. 이 조치는 조선총독이 일본내각의 지휘·감독을 받도록 하는 것으로 총독의 권한이 제약당하는 것을 뜻하기는 하나 이는 어디까지나 전시중의 비상조치였음에 지나지 않는다.³⁵⁾

조선총독은 조선에 주둔하고 있는 일본 육해군의 통수권을 장악하였다. 조선에는 통감부 설치 이후, 항일투쟁을 진압할 목적으로 한국주차군 사령부를 두어 일본군을 주둔시키고 있었다(병합 후에는 조선주차군 사령부로, 1918년 5월 29일에는 조선군 사령부로 개칭함).³⁶⁾

통감부 <관제> 제4조에는, “통감은 한국의 안녕 질서를 유지하기 위해 필요하다고 인정될 때는 한국주차군의 사령관에 대해 병력의 사용을 명할 수 있다”라고 정하였다. 이것은 군정권 및 군교육권은 육해군 당국에 있지만 軍令權 즉 군통수권은 통감이 장악하고 있음을 보여주는 것이다. 뿐만 아니라, 군 스스로도 자의적으로 ‘조선방비’가 아닌 ‘치안유지’ 등에 군사력을 사용할 수 있도록 하고 있다.³⁷⁾ 이는 군대가 조선의 ‘치안유지’ 기구임을 뜻한다. 그

34) 천황의 통치대권에 속하는 칙령으로 총독에게 임명권을 위임할 수 있는가 하는 법리적 문제가 제27회 제국의회에서 논란이 되어, 결국 <일본법률> 제30호(1911. 3. 25, 공포)로 총독에게 위임입법권이 부여되었다(日本外務省 條約局法規課, 《日本統治時代の朝鮮》, 52~59쪽).

35) 日本外務省 條約局 法規課, 위의 책, 171~175쪽.

36) 朝鮮軍司令部, 《朝鮮軍概要史》(宮田節子 編, 《朝鮮軍概要史》, 復刻版, 不二出版社, 1989).

37) <朝鮮駐劄軍司令部條例>(칙령 제205호, 1906. 8), 日本外務省 條約局 法規課,

래서 한국주차헌병대도 통감의 예하에 배속시키고 동 사령관을 경무총감에 겸임시켰던 것이다.³⁸⁾ 치안유지라는 미명하에 헌병대를 포함한 군대의 통수권을 장악한 폭력지배의 제도적 장치는 병합 이후 계승·강화되어 이른바 헌병경찰체로 상징되는 무단통치를 전개하였던 것이다.

일본에서는 수상이 내각수반임에도 불구하고 군사권에 관한 한 어떠한 권한도 갖고 있지 못한 채, 군은 천황에 직예하는 체제로 되어 있다. 그런데 조선에서는 조선총독이 행정권과 입법권뿐만 아니라 군통수권까지도 장악하게 된 것이다. 이것은 조선 민족의 식민지 지배에 대한 저항의 치열함에 대응한 것으로 군사력을 바탕으로 강압적이고 폭력적인 통제체제를 구축하여 통치하여 갔음을 보여주는 것이라고 하겠다.

3·1운동 이후 일제는 마지못해 관제를 개정하여 군통수권을 폐지하고 출병요구권만을 부여하였다. 이를 가지고 무단통치에서 ‘문화통치’로 바뀌었다고 대대적으로 선전하였으나, 실제 이 개정의 의도는 해군총독과 육군인 조선군사령관과의 미묘한 관계를 해소시키기 위한 조치였다. 앞에서 언급한 조선군의 ‘치안유지’ 기능과 역할은 규정의 개정 없이 줄곧 계속되었고, 1930년대 대륙침략 이후에는 더욱 강화되어갔다.

조선총독은 재판소 구성권·관리권·인사권과 감독권 등 일체의 사법권을 장악하였다.³⁹⁾ 사법권의 독립은 입법부 및 행정부로부터 사법부를 독립시키는 것과 함께 신분보장 등을 통한 법관의 독립을 전제로 하는 것이다. 그런데 ‘충량한 제국신민’이 아니면 언제든지 퇴직시킬 수 있도록 규정을 만들어 신분조차도 보장하지 않았다(일본 국내에서는 법관은 법률로써 신분보장을 받고 있음). 그리고 재판소는 총독부 통치기구의 한 부서로 편제되었고 집행권에 해당하는 검찰권을 사법권 속에 포함시켰다. 재판권과 집행권을 독립시켜 권력집중으로 인한 권력남용과 악용을 방지하여 기본권적 가치를 실현한다는 사법권 독립의 목적에 상치되는 것으로 근대적 사법제도와는 거리가 먼, 전제군주제하의 그것과 흡사하다.

앞의 책, 233쪽.

38) 〈韓國に駐劄する憲兵に關する件〉(칙령 제323호, 1907. 10. 8).

39) 〈조선총독부 관제〉(칙령 제354호)·〈조선총독부 재판소령〉(제령 제15호).

입법·사법·행정·군통수권을 비롯한 통치권 일체를 한 몸에 지닌 조선 총독은 전제군주적인 절대권력을 행사하는 권력의 화신이었다. 뿐만 아니라 총독은 식민지 본국인 일본에서도 천황에게만 책임을 질 뿐, 내각이나 의회로부터도 통치권 행사에 관한 한 간섭이나 견제를 당하지 않는 존재였다.

일제의 식민지 관리(사무통리)기구인 외무성(1905~1910. 5), 拓殖局(~1913. 6), 내무성(~1917. 7), 칙식사무국(~1922. 12), 칙식국(~1929. 6), 칙무성(~1942. 11), 내무성(~패전)이었다.⁴⁰⁾ 이 기구들은 ‘천황 혹은 총리대신을 보필’하고 본국과 식민지간의 연락창구의 기능과 역할만을 할 뿐으로 그 자체가 식민지 통치권력의 상급기관이라든지 감독권을 갖는 것은 아니었다. 다만총독부의 경우는 그 관제에 “총리대신의 감독을 받고 제반의 정무를 통리한다”라고 되어 있기 때문에 본국과의 관계가 명확히 드러났다.

그런데 조선총독의 경우는 “총독은 천황에 직예하고 … 제반의 정무를 통할하며 내각총리대신(전담의 省이 설치되었을 때는 拓務大臣 혹은 內務大臣)을 거쳐 상주하고 재가를 받는다”라고 되어 있을 뿐이다. 본국과의 관계가 상주의 절차만을 가지고 이처럼 모호하게 규정되었기 때문에 그 해석이 분분하였고 줄곧 논란이 되어 왔다. 그것은 총리대신(혹은 칙식성·내무성)에 감독권이 있는가, 조선총독의 지위가 칙식성 혹은 내무성 대신의 아래에 놓이는가 하는 문제들이었다. 결국에는 본국의 식민지 관리기구에 조선에 관한 한 감독권이 없는 것으로 결착되었다.⁴¹⁾

1942년 ‘내외지 행정일원화’ 조치로 인하여 조선총독은 각 성의 지휘·감독을 받게 되었다. 이것은 태평양전쟁으로 전선이 확대되면서 행정의 일원화와 일관성을 통하여 전시동원체제를 효율적으로 구축하기 위한 비상조치였다. 그럼에도 본국의 각 성에 개별적인 행정감독의 권한을 부여하고 있을 뿐으로 일반적 행정감독권은 여전히 조선총독에게 있었다. 이 조치로 조선총독의 전제적 권력행사에는 많은 제약이 있었으나, 천황에 직예하는 최고의 행

40) 日本外務省 條約局 法規課, <(第六節) 朝鮮統治の中央機構>(앞의 책).

41) 日本外務省 條約局 法規課, 위의 책, 47쪽. 그 이전 1917년에도 내무성에서 조선총독부에 대한 감독권을 주장하여 훈령을 내렸는데, 총독부에서 근거 없다고 이를 반려하여 문제가 되었으나 결국 총독부의 입장이 관철되었다(위의 책, 160~161쪽).

정관청으로서의 지위와 권력에는 변함이 없었던 것이다.

앞에서 살펴보았듯이, 조선총독은 기본적으로 천황 이외에는 어느 누구로부터도 견제나 간섭을 받지 않고 입법권·행정권·사법권 등 조선통치에 관한 일체의 권력을 장악하는 전제군주적 존재였다. 이처럼 배타적으로 절대권력을 행사하는 총독의 자리는 현역 군인대장 혹은 그 출신자에게 돌아갔다. 이것은 민족적 저항을 억누르면서 조선을 영원히 지배하기 위해서는 권력집중과 군사적 지배를 통하여 철저한 통제체제를 구축하고 강권통치를 해야만 가능하였기 때문이었다.

3) 식민지 통치구조

일제는 병합 직전 廟議에서 〈병합의 기본방책〉을 정하여 조선을 일본의 헌법이나 법률을 적용하지 않고 천황의 대권에 의해 통치되는 지역인 法域外지역으로 규정하였다. 그리고서는 천황의 통치대권에 해당하는 긴급칙령(제324호) 〈조선에 시행할 법령에 관한 건〉을 공포하여 조선통치법의 대강을 그려놓았다. 이에 의하면, 헌법에 해당하는 최상위법은 천황의 명령인 칙령으로 대체하고 총독에게 입법권을 위임하여 그 명령인 제령을 통하여 조선을 통치하게 하였다. 그리고 일본법률을 조선에 적용할 때에도 이를 칙령으로 정하도록 하였다.

조선은 결국 칙령·제령·부령·도령이라고 하는 통치기관의 명령체계 아래 통치되었다. 이러한 ‘명령’에 의한 통치구조는 주민의 의사가 입법과정에 반영되는 제도적 장치를 전혀 갖추고 있지 않았을 뿐 아니라 식민지 본국에서조차 견제받고 있지 않다는 점에서 일제가 ‘자기목적’을 관철시키기 위해 반법치주의적인 人治主義 통치체제를 구축한 것을 뜻한다.

일제는 이러한 ‘명령’에 의한 인치 지배의 권력전환을 은폐하기 위하여, 의사자문제와 의사회제를 채택하였다. 중추원과 도평의회·부회·읍면회 등 그들이 소위 ‘자치제’라고 선전하는 것들이 그것이다.

일본은 조선을 병합하자마자 중앙행정기구내에 총독의 자문기관으로 중추원을 설치하였다. 관제상의 기구임에도 불구하고 총독이 의원을 임명하고,

의원은 신분보장이 되어 있지 않아 총독이 언제라도 해임할 수가 있으며, 자문사항조차 법령으로 정하지 않아 총독이 자의적으로 운용할 수 있도록 하였다.⁴²⁾

또한 1913년 <부제>(제령 제7호)를 공포하여 부윤의 자문기관으로 부협의회를 설치하였다. 1920년에는 <부제>(제령 제12호)와 <면제>(제령 제13호)의 개정을 행하고 <도 지방비령>(제령 제15호)을 새롭게 제정하였다. 이를 통하여 도의 자문기관으로 도평의회를, 면(지정면)의 자문기관으로 면협의회를 설치하였다. 그리고 부의원은 선출직으로, 그 외 협의회원은 임명직으로 하였다. 이들 지방의 자문기관은 각 지방단체의 세출입과 起債·지방세·사용료 등 부과세에 대한 사항만을 자문하도록 되어있다.

그 후 1930년 12월 1일 도제, 부제 및 면제의 개정을 행하였다. 여기에서 우선 도평의회를 도회로 바꾸어 의결기관으로 하면서 3분의 1은 도지사의 임명에 의해, 3분의 2는 부회의원·읍회의원·면협의회 회원의 간접선거에 의해 구성하였다(1934년에 시행). 그리고 부회 및 읍(종래의 지정면)회를 의결기관으로 하고 면(지정면 이외의 면)협의회를 자문기관으로 각각 설치하였다(1931년에 시행).

이러한 각각의 지방의회는, ① 중요한 사항을 의결하고, ② 공익에 관한 의견서를 관계관청에 제출하고, ③ 관청의 자문에 답신하고, ④ 예·결산을 심의하고 감사하는 권한 등을 갖고 있었다.⁴³⁾ 그 전의 자문기관보다는 질적·양적으로 훨씬 큰 권한을 향유하고 있었으나, 당시 그들이 선전하고 있는 바처럼 ‘중앙집권적 통치방침을 고쳐 지방분권의 실현’을 위한 것이라든지 ‘지방자치제도의 創定’⁴⁴⁾은 결코 아니었다.

자치입법권은 매우 제한적인 것이었으며 그것조차도 지방단체장이 자의적으로 그 의결을 취소할 수 있다. 조선총독은 도회나 부회 등을 마음대로 해산시킬 수도 있다. 선거권과 피선거권은 당시로서는 상당한 고액인 지방세 5

42) 중추원의 구성과 업무에 대해서는, <朝鮮總督府 中樞院 官制>(칙령 제355호, 1917. 9. 30).

43) 日本外務省 條約局 法規課, 앞의 책, 212쪽.

44) 朝鮮總督府, 《施政に關する諭告, 訓示並演述》(1930).

원 이상 납부자에게만 부여하는 제한선거제였는데, 이는 조선 거주 일본인을 의회에 진출시키기 위한 자의적 획정이었다.

또한 읍·면의 행정단위를 일본인 거주자의 많고 적음에 따라 자의적으로 정하여 읍에는 의회를 설치한 반면 일본인이 별로 거주하지 않는 면에는 자문기관인 협의회만을 두었다. 아울러 도회의 경우에도 조선인이 다수를 차지할 위험성 때문에 간접선거제 및 임명제를 채택하였을 뿐만 아니라 <제령>을 공포하고 나서도 2년이나 뒤늦게 시행하였다.⁴⁵⁾

이상과 같이 자문기관, 의결기관을 형식으로는 갖추고 있었으나 실체는 의사적이고 허위적인 것에 지나지 않았다. 그 본질은 앞에서 언급한 것처럼 일본인의 정치적 지배계급화 및 조선인 상층계층의 개량화에 있다고 해야 할 것이다.

통치권력의 ‘명령’에 의해 지배되는 반법치적 인치주의는 통치기구에도 그대로 반영되었다. 중앙에는 총독의 최고 보좌관으로 정무총감(친임관)을 두었는데 이들은 대부분 총독과 진퇴를 같이하였다. 정무총감 밑에 총독의 명령을 집행하는 총무부·내무부·탁지부·농상공부·사법부의 일반 부서를 두었고 이 부서는 정황과 필요에 따라 수시로 바뀌었다. 그리고 총독에 직속하는 특별기구로 경무총감부·재판소 등을 설치하였다.

지방에는 총독에게 직예하는 道長官(1919. 8. 29, <칙령> 제391호에 의해 도지사로 개칭됨)을 두었는데 도장관은 지방통치에 관한 한 입법·행정·사법권을 전유하고 해당 지방의 주둔군의 출병요구권도 갖는 ‘가히 小총독’이라 할 만한 지위와 권한을 장악하였다. 초기 헌병경찰제도하에서 각 도의 경무부는 도장관에서 독립하여 중앙의 경무총감의 관할하에 놓였다. 이것은 1910년대에 지방장관 대부분이 조선인이었기 때문에 이를 일본인 경무부장인 견제하는 의미도 지니고 있었다. 1920년 관제개정으로 보통경찰제가 실시되면서 도 경무부는 도지사의 관할하에 놓이게 된다. 도지사가 경찰권도 완전히 장악한 것을 의미한다.

도장관 밑에 최말단의 통치기구(법령으로 규정된 공법인의 지방단체)로서 부

45) 孫禎睦, 앞의 책.

와 군을 두었고 그 밑에 보조집행기구로 면을 두었다. 그러다가 1930년의 지방관제 개정을 통하여 읍·면을 공법인의 최하위 지방단체로 규정하게 됨에 따라 읍·면→부·군→도→총독의 위계체계가 확립되었다. 읍·면이 공법인화된 지방단체로 되었다는 것은 식민지 통치권력이 최하위의 면단위까지 침투하여 식민지 지배체제가 그만큼 공고히 되었다는 것을 뜻하기도 한다. 이들 각각의 지방통치의 수장들은 총독의 조선에서의 지위와 권한처럼, 해당 통치영역에서는 절대권력을 행사하는 전제군주적 존재였고 상급 권력에게만 책임질 뿐이었다.

일제는 이러한 통치기구를 두고서 경찰력과 군사력을 행사하여 식민지 지배체제를 구축하고 ‘자기목적’을 실현하여 나갔다. 일본의 조선지배에서 경찰이 어떠한 비중을 차지하고 있었는가 하는 문제는 경찰 수와 예산만을 살펴 보더라도 여실히 알 수 있다.

초기에는 전체관리수의 절반 이상을 경찰인원이 점하고 있고 보통경찰제가 채용된 이후에도 3분의 1 이상을 차지하고 있다. 단, 1940년 통계에서는 경찰관의 비중이 5분의 1 정도로 떨어지고 있으나 이는 전시강제동원에 군이 직접 그 동원기구에 참여하게 됨에 따라 더 이상 증원의 필요가 없었기 때문이었다. 그리고 총독부 직원은 물론, 경찰에 일본인이 다수를 점하고 있음도 주목해야 할 것이다.

경찰은 치안 및 위생의 일반업무 외에 위임된 범위내에서 사법재판권과 집행권을 장악하고 있었다. 검사가 없는 지역에서의 검찰사무, 민사쟁송 조정사무(〈제령〉 제11호, 1910), 집달리사무, 범죄즉결례(〈제령〉 제10호, 1910. 12) 및 경찰범 처벌규칙(〈부령〉 제140호, 1912. 3)에 의한 사법재판권 등이 그것이다. 이외에도 학사·경제·보건·언론·종교 모든 분야에 걸쳐 지도·감독하는 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 일반 행정기관의 고유업무에까지 지원이라는 명목으로 관여할 수 있었다.⁴⁶⁾ 이처럼 경찰의 無所不爲의 권능은 경찰 지배체제라고 해도 지나치지 않을 정도였다.

헌병경찰제에서 알 수 있는 것처럼, 일본은 조선통치를 위하여 군사력을

46) 경찰의 업무와 기능에 대해서는 金敏喆, 〈日帝 植民支配下 朝鮮警察史 研究〉(경희대 석사학위논문, 1994).

사용하였다. 조선주둔군은 그 〈조례〉에, “한국(후에 조선)의 안녕 질서를 보지 하기 위해 통감(후에 총독)의 명이 있을 때는 병력을 사용할 수가 있다. 단, 일이 급할 경우에는 편의상 이를 처리하고 나서 통감에 보고해야 한다. 전항의 경우에는 바로 육군대신 및 참모총장에게 보고해야 한다”⁴⁷⁾라고 되어 있다. 이 조례는 그 후 계속 적용되었고, 조선주차군(후에 조선군사령부로 개칭)의 기본업무로서 ‘대외 및 대내경비’를 규정하고 있다. 이는 조선군이 ‘국토방비’라는 본래의 업무 외에 조선의 치안유지도 기본업무로 부여받고 있음은 물론이고 나아가 조선군이 독자적 판단 아래 자의적으로 조선 내의 치안유지에 군사력을 사용할 수 있음을 뜻한다. 이상에서처럼 군은 ‘안녕·질서유지’라는 명목 아래 군사력이라는 물리력을 가지고 경찰과 함께 조선통치의 중요한 일익을 담당할 수 있게 되었던 것이다.

일본군은 러일전쟁이 끝나자 1907년 전시체제를 평시체제로 바꾸면서 조선에 1개 사단의 병력을 주둔시켰다. 그러다가 1910년 병합을 전후하여서는 2개 사단으로 병력을 증강하였다가 어느 정도 민족적 저항에 대한 무력진압이 끝나자 1개 사단으로 감축하였다. 그러나 1916년에는 다시 2개 사단으로 증강하기로 하여 1918년 이후부터는 2개 사단(제19사단과 제20사단)이 상주하게 되었다. 만주의 국경지대에 ‘대외경비’의 목적으로 1개 사단을 주둔시키고 ‘대내경비’를 목적으로 서울 용산에 사단사령부를 두고서 대구·부산·광주·대전 등 주요 도시에 각 부대를 주둔시켰다. 그 주둔군은 해당 지역에서 대민 정보수집을 할 뿐만이 아니라 통제와 감시를 주 업무로 하였다. 그리고 3·1독립운동에서 알 수 있는 것처럼 직접적으로 치안유지라는 명목으로 군사력을 빈번히 사용하였다.⁴⁸⁾

1937년 중일전쟁을 도발하고 나서 조선이 물적·인적 자원의 보급지로 자리 매겨져 전시 강제동원체제가 구축되면서 군이 조선통치의 전면에 부상하게 된다. 총독부 및 지방관서에 협조와 연락의 명목으로 군에서 요원을 파견하는가 하면, 모든 정책결정과정에든 직접 참여하여 주도하였다. 국민정신총동원 조선연맹(1938. 7)·국민총력 조선연맹(1940. 10)은 군·관·민 삼위일

47) 〈朝鮮駐劄軍司令部條例〉(칙령 제 205호, 1906. 8).

48) 조선군사령부, 앞의 책.

체의 전시동원기구로서 여기에서는 군이 주도권을 장악하여 이끌어가고 있었다. 이 군사통치적 양상은 전쟁이 확대되고 장기화될수록 심화되어간다. 중일전쟁 이후를 전시 강제동원을 위한 군사통치기라고 하여도 지나치지 않다.

이와 같은 군사력과 경찰력에 의한 강권통치와 계급적인 식민지 관료제는, 식민지 지배에 대한 조선민족의 저항이 그만큼 강고하였음을 여실히 보여주는 것으로, 이러한 물리적인 강압통치를 통하지 아니하고서는 조선은 지배할 수 없다고 하는 그들의 한계에 대한 반증이기도 하다. 이것은 곧 민족말살정책, 곧 ‘조선’을 신속히 효율적으로 해체시켜 일본의 천황제체제의 최말단 피지배계급으로 편입시키려는 일본형 식민주의의 정책적 반영이던 것이다.

〈姜昌一〉