

IV. 일제의 국권침탈

1. 국권의 제약
2. 통감부 설치기의 통치체제
3. 통감부의 식민지화 정책

IV. 일제의 국권침탈

1. 국권의 제약

1) 한일의정서와 부수협정의 체결

일제의 韓日議定書체결을 위한 시도는 러일전쟁 이전 러일교섭의 회담이 진행중이던 1903년 10월부터 비밀리에 주한일본공사 하야시 곤스케(林權助)가 매수공작금을 투입하여 친일파 李址鎔·閔泳喆·李根澤을 조종하면서 추진시켜 1904년 1월 24일에 다음과 같은 밀약이 조인 직전까지 이르렀다.

韓日議定書(案)

대한국 외부대신 임시서리 육군참장 이지용과 대일본 황제폐하의 특명전권공사 임권조는 각 상당한 위임을 받아 아래의 조관을 협정한다.

1. 한일 양국은 국제상의 장애를 엄중히 조치하여 정의를 완전케 소통한다.
2. 동아 대국평화에 관하여 만일 형세의 변화가 있으면 한일 양국이 성실한 우의로 상호 제휴하여 안녕질서를 영구히 유지한다.
3. 미비 세목은 외부대신과 일본대표자 간에 형편에 따라서 협의하여 정한다
(《駐韓日本公使館記錄》19, 〈日韓議定書〉(影印本, 國史編纂委員會, 1991), 문서번호 706, 1904년 11월 21일).

일본의 강압에 대해 한국정부는 국외중립 선언을 통해 위기를 모면하고자 노력하였다. 국외중립은 전부터 논의된 적이 있었으나 일본정부가 자국의 주한공사 하야시에게 의정서 체결을 훈령한 9월경에 이미 중립보장을 일본정부에 요청하며 자국책 마련에 고심했던 것이다.¹⁾ 그러나 이미 전쟁준비까지

1) 한국정부는 이와 같은 중립보장의 요청을 문서로 작성해 주일한국공사 高永

완료하고 있던 일제는 “지금에 있어서 兵戍를 談하고 中립을 語함은 상서롭지 못한 일이며 또한 시기에 적절하지도 않다”²⁾고 강변하면서 한국정부의 중립보장 요구를 거절했다. 러시아 역시 만일의 사태시 한국의 실력으로는 도저히 엄정중립을 지키기 어려우므로 차라리 러시아공사관의 보호를 기대하는 것이 옳다고 주장, 중립 승인을 사실상 거부했다.³⁾

1904년에 접어들면서 러일간의 개전이 촉박해지는 가운데 의정서 체결이 부득이한 단계에 이르자 한국정부는 1월 21일 재차 국외중립 선언을 각국에 동시 성명함으로써 위기를 타개하고자 하였다.⁴⁾ 이 중립선언은 극비리에 李容翊·玄尙健 등이 프랑스어 교사 마르텔(Martel), 벨기에인 고문 데레베유(Delevisgue) 등과 연계하여 프랑스공사를 통해 중국 芝罘에 체류하던 밀사 李學均 등에게 타진되어 그곳에서 각국 정부에 동시에 통고되었다. 때문에 일본정부로서는 사전에 이를 저지할 수가 없었다. 더욱이 같은 달 21일부터 29일 사이에 영·독·불·이태리의 주한 각국 공사들은 각기 본국정부를 대신하여 이 성명을 받아들일 뜻을 회답해왔던 것이다.

그러나 일제는 1904년 정초를 전후하여 전쟁 결행과 한국의 군사적 점령을 위해 인천·부산·군산·마산 등지에 군수물자를 수송해 오고 2월 6일에는 러시아와 국교단절을 선언했다. 이어 일제는 다음날 인천 앞바다에서 러시아 함정을 급습함으로써 전쟁을 도발하였다. 2월 9일에는 지상군 2천명을 선발대로 하여 대규모 병력을 인천을 거쳐 서울에 진주시켜 서울 일원을 장악, 중립선언을 무력화시켰다.⁵⁾ 이러한 상황에서 러시아공사 파블로프(Pavlov)는

喜로 하여금 일본외무성에 전하도록 했다(日本外務省, 《日本外交文書》36-1, 事項 7 〈韓國ノ中立保障要請ノ件〉, 문서번호 697, 韓國ノ中立保障要請ノ件, 723쪽).

2) 《日本外交文書》36-1, 事項 7 〈韓國ノ中立保障要請ノ件〉, 문서번호 700, 韓國國外中立ニ關シ回答ノ件, 724~725쪽 참조.

3) 徐榮姬, 《光武政權의 국정운영과 日帝의 국권침탈에 대한 대응》(서울大 博士學位論文, 1998), 145쪽.

4) 《日本外交文書》37-1, 事項 4 〈韓國中立聲明關係ノ件〉, 문서번호 334, 韓國ノ中立聲明ニ關スル件, 311~312쪽.

5) 尹炳奭, 〈日帝의 舊韓國强占과 武力 위협〉(《韓國史 市民講座》19, 一潮閣, 1996), 57~61쪽.

공사관 직원 및 자국의 병사들과 함께 서울에서 철수함으로써 청일전쟁 이후 10년간 일본과 세력을 다투던 러시아 세력은 한국에서 물러나게 되었다.⁶⁾

한국을 군사적으로 장악한 일본은 무력을 배경으로 의정서의 체결을 서둘렀다. 일본공사 하야시는 일본군 12사단장 이노우에와 더불어 1월에 체결하려다 실패한 한일의정서 체결을 한국정부에 강박하였다. 이때 조약의 조인에 반대한 탁지부대신 겸 내장원경 李容翊은 2월 22일 밤 일본군에 납치되어 ‘遊覽’의 명목으로 일본으로 추방되어 10개월간 연금되었다. 그의 보부상단 두목이었던 鎭衛隊 제4연대장 吉永洙, 육군참장 李學均, 참령 玄尙健 등 조약의 조인에 반대한 주요 인사들도 서울에서 추방되었다.⁷⁾ 마침내 2월 23일에는 한국의 주권이 크게 침해되는 다음과 같은 한일의정서가 외부대신 이 지용과 일본공사 사이에 조인되었다.

韓日議定書

大韓帝國 황제폐하의 외부대신임시서리 육군참장 李址鎔과 대일본제국 황제 폐하의 특명전권공사 林權助는 각 상당의 위임을 받아 아래의 조관을 협정함.

제1조 한일 양 제국간에 오래도록 변하지 않는 친교를 유지하고 동양평화를 확립함을 위하여 대한제국정부는 대일본제국정부를 확신하여 시정개선에 관하여 그 충고를 용인한다.

제2조 대일본제국정부는 대한제국 황실을 확실한 親誼로 안전 강녕케 한다.

제3조 대일본제국정부는 대한제국의 독립과 영토보전을 확실히 보증한다.

제4조 제3국의 침해로 인하여 혹은 내란을 당하여 대한제국 황실의 안녕과 영토의 보전에 위험이 있을 경우에는 대일본제국정부는 속히 형편에 따라 필요한 조치를 행함이 가하다. 그러나 대한제국정부는 위의 대일본제국정부의 행동을 용이하게 하기 위하여 충분한 편의를 제공한다. 대일본제국정부는 전항의 목적을 성취하기 위하여 군략상 필요한 지점을 형편에 따라서 수용할 수 있다.

제5조 대한제국정부와 대일본제국정부는 상호간에 승인을 거치지 않고 앞으로 본 협정 취지에 위반할 협약을 제3국간에 訂立할 수 없다.

6) 松宮春一郎, 〈露國公使の京城撤退〉(《最近の朝鮮》, 早稻田大學出版部, 1905), 21~25쪽.

7) 海野福壽, 《韓國併合》(岩波書店, 1995), 130쪽.

제6조 본 협약에 관련되는 미비한 세부조항은 대일본제국 대표자와 대한제국 외부대신간에 형편에 따라서 협정한다(《日本外交文書》37-1, 事項 5〈日韓議定書締結ノ件〉).

한일의정서의 내용은 1월 24일에 체결하려던 것보다 일본의 한국침략을 한층 용이하게 한 것이었다. 비록 제2조와 제3조에서 한국정부에서 주장하던 조문인 황실의 안전과 독립 및 영토보전을 보증한다고 규정하였으나 실은 실효성이 전혀 없는 空文에 불과했다. 오히려 제1조·제4조·제5조·제6조 등에서 한국정부의 주장을 묵살하여 그들의 군사적·정치적·외교적 측면에서의 식민지 경영을 합리화하는 규정을 넣음으로써 ‘을사오조약’ 체결의 발판을 마련했던 것이다. 때문에 한일의정서의 체결로 한국정부가 끈질기게 추구한 국외중립 선언은 물거품이 되고 말았다.⁸⁾

한일의정서를 강제 체결함으로써 한국 식민지화 경영에 한발 다가선 일본은 이후 이 조약문을 근거로 〈대한방침〉·〈대한시설강령〉과 〈細目〉 등 식민지 경영을 위한 세부계획을 마련, 1904년 5월말 일본 각료회의에서 이를 의결한 뒤 일왕의 재가를 받아 확정·시행했다.⁹⁾ 〈대한방침〉에서 일제는 “帝國은 한국에 대해 政事上·軍事上 보호의 실권을 확립하고 경제상으로 더욱 우리 이권의 발전을 도모할 것”이라 하여 한국 침략의도를 노골화했다.

〈대한시설강령〉과 〈세목〉은 〈대한방침〉에 따라 구체적인 식민지화 방안을 명시한 것으로 국방·외교·재정·교통·통신·拓植의 6개 조항으로 되어 있다.¹⁰⁾ 먼저 제1항에서는 한국에 일본군을 영구 주둔시켜 한국의 국방을 장악하는 동시에 한국 국민으로 하여금 강제적으로 일본에 의존시키며 한국 영토내 및 연안에서 모든 군사상 필요한 지역을 자의대로 사용한다는 것이다. 제2항은 일본이 한국의 외교를 감독함으로써 국제적으로 원만하게 일본의 이익과 정책의 수행을 달성할 수 있도록 한다는 것이다. 다음으로 제3항

8) 徐榮姬, 앞의 글, 158쪽.

9) 尹炳奭, 〈乙巳五條約의 신고찰〉(《國史館論叢》23, 國史編纂委員會, 1991), 34쪽.

10) 〈對韓施設綱領〉 6개항은 다음과 같다. ① 防備를 온전히 할 것. ② 外政을 감독할 것. ③ 財政을 감독할 것. ④ 交通기관을 장악할 것. ⑤ 통신기관을 장악할 것. ⑥ 拓植을 도모할 것.

은 한국의 재정권을 장악·탈취하는 동시에 재정의 군공을 핑계삼아 친위대를 제외한 여타의 한국군을 해산하고 재외공관을 철수시킨다는 것이다. 제4항과 5항에서는 철도를 비롯한 모든 교통기관 및 통신기관의 운용을 일본이 관장한다는 것이다. 마지막으로 제6항에서는 농업·임업·광업·어업 등에서 일본의 한국에 관한 적식 방안을 규정하였다.¹¹⁾

이러한 강령과 세목을 확정한 일본은 온갖 수단방법을 동원하여 각 조항의 계획들을 강력히 실천했다. 그 중에서도 일본은 러시아와의 전황이 자신들에게 유리하게 전개됨을 이용, 1904년 8월 22일 한일의정서 제1조에 규정된 ‘내정개선’을 구실 삼아 <한일외국인고문 용병에 관한 협정서>를 외부대신 서리 尹致昊와 주한일본공사 하야시 사이에 체결했다.¹²⁾

이 협정서의 체결은 <대한시설강령>의 제2항과 제3항의 목적을 달성하기 위한 것이었다. 일본은 이 협정에 따라 대장성 主稅局長 메가타 타네타로(目賀田種太郎)를 재정고문에, 또한 20여 년간을 일본정부에 고용되어 충성을 바친 미국인 스티븐스(Stevens)를 외교고문에 취임시켰다. 이를 통해 한국의 외교와 재정을 감독·정리한다는 미명하에 외교권과 재정권을 침식해 갔다. 그러므로 이들에게 이와 같은 일을 충분히 실행할 수 있게 하기 위하여 용병계약에서 그 권한을 부여하였다. 즉 재정고문은 첫째 한국정부의 재정을 정리·감사하며 재정상의 제반시설에 관하여 심의·기안할 책임을 가진다. 둘째 재정에 관한 한국정부의 각종 회의에 참석하여 의견을 제시할 수 있음은 물론 의정부 결의 및 각부의 사무상 재정에 관계된 것은 상주하여 결재를 받기 전에 반드시 재정고문의 동의 서명을 요하게 한다. 셋째로 재정상에 관한 의견을 청하여 상주할 수 있도록 조치하였다.¹³⁾

다음으로 외교고문은 첫째 한국정부가 타국 정부 혹은 타국 인민과의 사이에서 발생하는 일체의 외교상 및 기타 안전에 관하여 심의 입안할 책임을

11) 《駐韓日本公使館記錄》24, <1904년 長谷川·丸山·스티븐스에 對한 訓令及對韓施設綱領並加藤增雄傭聘契約>, 문서번호 13, 1904년 7월 8일, 機密送제51호.

12) 《日本外交文書》37-1, 事項 6 <日韓協約締結ノ件> 참조.

13) 《日本外交文書》37-1, 事項 6 <日韓協約締結ノ件>, 문서번호 424, 目下田韓國財政顧問傭聘契約電報ノ件, 373~374쪽.

갓는다. 둘째 한국의 외교에 관한 일제의 왕복문서 및 모든 안건은 사전에 반드시 외교고문의 동의를 구하고 또한 의정회의에 참여하여 외교에 관한 제의를 할 수 있게 하였다. 셋째 한국황제를 알현하여 외교상 의견을 上奏할 수 있게 하였다.¹⁴⁾ 더욱이 두 고문의 권한은 한국정부가 자의로 변경하지 못하도록 하는 부수조건을 조약문 속에 명시하였다.

이와 같은 제정 및 외교고문의 용병계약에 의하여 한국의 주권은 한일의 정서의 조인에 의한 것보다 가중한 제약을 받게 된 것으로, 한국은 이미 온전한 독립국이라고 볼 수 없게 되었다. 일본은 두 고문의 강제 용병을 전후하여 조약에 하등의 조건도 없이 자진 초청한다는 형식을 빌려 각 부에도 모두 이와 비슷한 방법으로 고문을 차례로 두게 하여 이른바 ‘고문정치체제’를 확립시켜 나갔던 것이다.

2) 일제의 한국 ‘보호국’화와 을사5조약

(1) 일제의 한국 ‘보호국’화 정책과 국제적 승인과정

1905년에 접어들어 일본의 한국에 대한 식민지화는 〈綱領及細目〉에 규정된 대로 순조롭게 진행되어 스스로도 “該國(한국) 국방·재정의 실권을 我(일본) 손에 收攬하고 동시에 해국(한국)의 외교를 아 감독하에 두고 또한 조약 체결권을 제한하였다”고¹⁵⁾ 자평할 정도였다.

한편 러일전쟁의 전황은 일본군의 연승으로 1월에는 여순항을 함락하고 3월에는 봉천대회전에서 대승을 거두었다. 이어 5월에는 러시아의 발틱함대가 일본해군에 의해 궤멸되었다. 이제 일본은 전쟁의 승리와 한국의 보호국화 경영으로 최후 병탄에 대한 자신감을 굳히게 되었다. 일본은 1905년 4월 8일에 전시 각료회의를 소집하여 한국을 ‘보호국’¹⁶⁾으로 만들 것을 결의하고 준

14) 《日本外交文書》37-1, 事項 6 〈日韓協約締結ノ件〉, 문서번호 426, 韓國外交顧問‘스チーブンス’氏契約案並同氏宛内訓寫送付ノ件, 374~376쪽 참조.

15) 《日本外交文書》38-1, 事項 11 〈日韓協約締結並統監府設置ノ件〉, 문서번호 250, 韓國保護確立ノ件, 519~520쪽.

16) 외교용어로서의 보호관계는 제3국으로부터 독립을 위협받는 상태에 있는 국

비를 서둘렀다. 일제는 이 각료회의에서 앞으로 체결할 보호조약의 요건을 다음과 같이 규정하였다.

제1조 한국의 대외관계는 전연 제국(일본)에서 이를 맡고 재외 한국 신민은 제국의 보호 아래 둘 것.

제2조 한국은 직접 외국과 조약을 체결하지 못할 것.

제3조 한국과 열국과의 조약의 실행은 제국이 그 책무를 맡을 것.

제4조 제국은 한국에 駐劄官을 두고 한국 施政의 감독과 제국 신민의 보호에 임하게 할 것.

이러한 내용은 새로운 것이 아니고 바로 1904년 5월 말경에 결정한 〈對韓方針〉·〈강령〉 및 〈세목〉 등에 명시되었던 것이다. 하지만 외교권의 박탈에 대한 항목은 〈강령〉의 제2항과 〈세목〉의 제1항에서 “最近한 기회에 있어서 한국으로 하여금 외국과의 조약체결 기타 중요 안건의 처리에 관하여는 미리 제국정부의 동의를 요할 趣를 訂約케 할 것을 期함”이라고 규정했던 것은 일본측의 한국 식민지화의 의도를 분명히 한 것으로 을사5조약과 관련하여 주목을 요한다.

다음으로 한국에 주차관(통감)을 둔다는 조항은 〈강령〉과 〈세목〉 등 기왕의 결정사항들을 현지에서 강력히 추진시킬 인물을 파견한다는 것이다. 그런데 여기서 이를 수행하는 조약체결의 형식이 꼭 필요한 까닭은 국제적으로도 한국이 일본의 완전한 보호국이라는 승인을 받아 러일전쟁 전에 결정한 〈대한방침〉에 언급된 ‘名義’를 세워 한국병탄의 목적을 달성하려는 저의였다.

그러나 한국의 보호국화를 위한 조약을 체결하는 문제는 일본으로서도 쉬운 일이 아니었다. 왜냐하면 기왕에 체결된 〈한일의정서〉와 〈한일 외국인교문 용병에 관한 협정서〉 같은 조약은 제국주의 열강의 이해와 직접적인 관

가의 독립을 보장하기 위해 특정국가가 보호해주는 관계를 의미하지만, 국제법상의 보호관계란 보호를 하는 국가가 보호를 받는 국가의 외교권의 일부, 혹은 전부를 획득하여 외교기능을 대행하는 관계이다. 즉 ‘보호국’ 지배는 제국주의국가의 식민지 획득과정에서의 지배의 한 방법으로, 즉 예속국의 통치기능의 일부를 행사하는 것을 의미한다(海野福壽, 앞의 책, 126~127쪽).

련이 적었으므로 군사적 위협으로 성취할 수 있었지만 이 조약만은 영·미·불·독 등 한국과 외교관계를 맺고 있던 열강에 직접적인 영향을 줄 것이므로 서두를 수 없는 데다가 열강의 승인없이 일방적으로 강행할 수도 없기 때문이었다. 우선 한국의 외교권을 박탈하여 한국을 일본의 명실상부한 ‘보호국’으로 만드는 이 조약이 체결되면 한국에 주재해 있던 각국의 공사관은 즉시 철수를 해야 할 형편이었다. 또한 보호조약이 체결되어야만 자신들의 목적을 순조롭게 관철할 수 있으므로¹⁷⁾ 일본은 보호국화 결정과 함께 이의 국제적 승인획득을 위한 공작에 착수하였다.

따라서 이 결정과 함께 일제는 같은 날 제2차 영일동맹의 체결을 위한 교섭개시를 결정하였다. 이 중 특히 한국문제에 대해서는 “今回 전쟁의 결과로서 한국의 지위는 일변하였으므로 본 협약도 또한 이에 응하여 변경을 가하지 않을 수 없다. 즉 일본은 한국에 대하여 보호권의 확립을 기할 것이므로 이를 실행하여도 협약과 저촉을 가져오지 않게 수정을 가하고 또한 그 실행에 대하여 영국정부의 찬조를 얻도록 미리 상당의 조치를 하여둘 것을 요함”이라고 하여 영일동맹 개정시 한국 보호국화의 방향 및 내용을 정하였다.¹⁸⁾ 이 결정 후 일본은 이러한 준비공작을 영국뿐만 아니라 미국 등 각국을 상대로 추진하였고 될 수 있는 한 그와 같은 조약의 체결이 각국의 이익에 직접 영향을 주는 범위를 제한하고자 애썼다.

이러한 일본의 계획은 러·일 강화회담을 전후로 순조롭게 진행되었다. 1905년 7월에 〈태프트-가쓰라 비밀각서〉(The Taft Katsura Agreement)교환에 의해 미국의 승인을 얻은 데 이어 8월에 제2차 영일동맹의 체결로 영국으로부터도 전폭적인 지지를 획득하였다. 그리고 9월의 러·일 강화조약 체결의 결과로 러시아의 인정까지 받음으로써 한국을 ‘보호국’화 하려는 일본의 침략의도는 모든 주요 제국주의 열강의 지지 내지 묵인을 받기에 이르렀다.

17) 《日本外交文書》38-1, 事項 11 〈日韓協約締結並統監府設置ノ件〉, 문서번호 250, 韓國保護權確立ノ件 및 문서번호 259, 韓國保護權實行ニ關スル件, 519~520·526~527쪽 참조.

18) 《日本外交文書》38-1, 事項 1 〈第二回英日同盟協約締結ノ件〉, 문서번호 10 日英同盟協約繼續ニ付英國ト意見交換開始ニ關シ閣議決定ノ件, 7~8쪽 참조.

러·일의 강화는 일본측에서 먼저 요청하였다. 일본은 1905년 5월에 동해상에서 러시아의 발틱함대를 궤멸시켜 전승의 자신감을 갖게 되었지만 내면에서 보면 일본의 군사력으로서 전쟁을 장기화하는 것은 역부족이었다. 더구나 戰域을 만주 이북으로 확대하여 러시아 영토를 일부라도 공격할 엄두는 감히 내지 못하였다. 이와 같은 처지에서 일본 스스로의 판단에, 러시아도 신흥 일본에게 쉽게 항복할 것 같지 않았으나 개전 이래 패전이 거듭되고 單線장거리의 시베리아철도에 의한 戰線 보급은 전세 만회의 기회를 얻지 못해 곤경에 빠진 것 같았다. 또한 사회주의혁명의 확산 등 제반사정은 러시아로서도 내심 전쟁의 종결을 원하고 있었다.¹⁹⁾

기회를 포착한 일본은 1905년 5월 31일 주미일본공사 다카야마 코고로(高山小五郎)에게 훈령하여 러일전쟁 발발 전부터 국제사회에서 일본을 지지해 오던 미국 대통령 루즈벨트(Theodore Roosevelt)에게 러·일 강화의 중재를 요청하도록 하였다.²⁰⁾ 러일전쟁에서 일본의 승리를 기대하고 다방면에서 일본을 원조하고 있던 루즈벨트는 일본의 요청을 쾌히 승낙하고 곧 주미러시아공사를 불러 대일강화를 권고하는 등 중재에 나섰다. 러시아의 수락을 받아낸 루즈벨트는 1905년 6월 9일, 일본과 러시아에 대하여 정식으로 중재 알선을 통고하는 동시에 강화회의의 장소를 미국 군항 포츠머스로 정하였다. 이곳에서 일본측 전권위원 외무대신 고무라(小村壽太郎)와 주미일본공사 다카야마가 러시아측 대표 윗테(Witte) 및 로젠(Rosen) 남작과 8월 9일부터 루즈벨트의 조정 하에 강화회의가 열렸다.

이 회의에서 한국문제는 이미 ‘조정자’ 루즈벨트가 양해·승낙한 <태프트-가츠라각서>의 방향과 이 회담 개최를 전후하여 체결된 제2차 영일동맹의 내용에 따른 일본의 한국지배를 러시아가 완전히 승인한다는 것으로 낙착되었다. 이 <태프트-가츠라각서>는 강화회담의 개최 전인 7월 27일에 일본을 방문했던 미국 육군장관 태프트와 일본수상 가츠라간에 이루어진 비밀협상으로서 7월 31일에 루즈벨트가 추인한 것이다.²¹⁾ 각서는 첫째 일본은 필리핀

19) 《伊藤博文傳》下(東京：春敏公追頌會，1941)，제7장 日露講和談判と公の斡旋 참조.

20) 《日本外交文書》37-38 별책, <日露戰爭> 2, 제6장 講和關係 참조.

에 대하여 하등의 침략적 의도를 품지 않고 미국의 지배를 확인할 것, 둘째 동아시아 평화를 유지하기 위하여 미·영·일 3국은 실질적으로 동맹관계를 확보할 것, 셋째 러일전쟁의 원인이 된 한국은 일본이 이를 지배할 것을 승인한다는 것이었다.²²⁾ 이로써 일본은 미국으로부터도 실질적으로 한국에 대한 보호권 확립을 위한 조약체결이나 나아가 그 이상의 주권침탈 행동도 취할 수 있다는 보장을 받게 되었다.

이보다 앞서 일본은 제2차 영일동맹의 체결을 위한 교섭에 착수하였으나 쌍방간에 이견조정 작업이 늦어져 3, 4차례나 각자의 수정안을 낸 끝에 1905년 8월 12일에야 결말을 보았다. 당초 일본이 한국문제에 대해 영국에 제안한 내용은 “영국은 일본이 한국에서 갖는 정치상·군사상 및 경제상의 특수이익을 옹호하기 위하여 마땅히 필요하다고 인정하는 조치를 취득함을 승인할 것”이라고 하였다. 그러나 영국은 이에 대해 “영국은 일본이 한국에 있어서 정치상·군사상 및 경제상의 특수이익을 옹호하기 위하여 정당하고 또한 필요하다고 인정하는 조치를 취할 권리를 충분히 인정함, 단 이 조치는 항상 열국의 상공업에 대한 기회균등의 주의와 저촉하지 않음을 요함”이라는 수정안을 제시하였다. 따라서 일본으로서는 수정안의 뒷부분이 장차 한국 병탄시에 장애가 될 것으로 우려하여 쌍방간의 절충이 어려워졌다. 그러나 우여곡절 끝에 영국과 일본은 다음과 같이 합의함으로써 1905년 8월 12일 조약에 조인하였다.²³⁾

일본은 한국에서 정치상·군사상 및 경제상의 탁월한 이익을 갖기 때문에 영국은 일본이 이 이익을 옹호 증진하기 위하여 정당하고 또한 필요하다고 인정되는 지도(guidance)·감리(control) 및 보호(protection)의 조치를 한국에서 행할 권리를 승인하되 이 조치는 항상 열국의 상공업에 대한 기회균등주의에 위배되지 않아야 한다.

포츠머스에서의 한국문제에 대한 강화조건은 일본의 영·미에 대한 사전

21) 《日本外交文書》38-1, 事項 6 〈桂‘タフト’了解ニ關スル件〉, 448~451쪽.

22) 尹炳奭, 앞의 글(1991), 41쪽.

23) 《日本外交文書》38-1, 事項 1 〈第二回日英同盟協約締結ノ件〉, 1~66쪽.

포석으로 사할린 분할이나 배상금 문제 등과 같이 논란을 거치지는 않았다. 그럼에도 불구하고 일본측의 요구가 지나쳐 적지 않은 우여곡절을 겪기도 하였다. 일본은 러시아에 대하여 전승국임을 주장하고 한국문제에 대해 “러시아는 일본이 한국에서 정사상·군사상 및 경제상의 탁월한 이익을 가졌음을 승인하고 일본이 한국에서 필요하다고 인정하는 지도·보호·감리의 조치를 취함에 있어 이를 저해하고 또는 이에 간섭하지 않음을 약속해야 한다”고 요구함으로써 장차의 한국 병탄을 합리화하고자 획책했다.

그러나 러시아는 일본측의 요구를 원칙적으로 승인하면서도 별도의 조항을 마련해 ‘일본이 한국에서 취할 조치는 한국황제의 주권을 침해할 수 없다’는 뜻을 명백히 하고자 했다. 러시아가 이같은 조항을 삽입하고자 했던 이유는 한국에 대한 일본의 조치를 방해할 의도는 전혀 없지만 일본측 요구와 같이 한국의 주권이 소멸하게 되는 조항에 러시아가 먼저 독단적으로 記名한다는 것은 국제관계상 할 일이 아닐 뿐 아니라 또한 한국의 운명에 이해관계를 갖는 列國이 이에 항의를 해 올 것이기 때문이라고 설명했다. 이러한 러시아의 설명에 대해 일본은 단호히 반대하였다. 결국 한국의 주권문제는 조약 본문에 기입하지 않고 ‘일본 전권위원은 일본이 장래 한국에서 취할 필요가 있다고 인정되는 조치가 한국의 주권을 침해하게 될 경우에 한국정부와 합의한 후 이를 집행할 것을 자에 성명한다’는 일본측의 결의를 회의록에 기록하여 일본측 공식성명의 형식을 취하게 하는 선으로 마무리지었다.²⁴⁾

(2) ‘보호’조약 체결을 위한 사전공작

일본정부는 한국 보호국화 문제에 대해 미국과 영국으로부터 용인을 받아낸 뒤 10월 27일 각료회의에서 보호권 확립을 위한 대책으로 8개항의 결정을 내렸다.²⁵⁾ 이 중 제1항에서 ‘별지와 같은 조약을 한국과 체결하여 同國 외교관계를 완전히 우리 수중에 넣을 것’ 이라고 언명하고, 제2항에서 실행의

24) 《日本外交文書》37・38 별책, 〈日露戰爭〉2, 事項 6 〈講和關係〉, 문서번호 294, 全權委員ニ對スル政府謝意表明ノ件, 附記 1・2・3, 315~538쪽 참조.

25) 《日本外交文書》38-1, 事項 11 〈日韓協約締結並統監府設置ノ件〉, 문서번호 259 韓國保護權確立實行ニ關スル閣議決定ノ件, 526~527쪽.

시기를 11월 초순으로 밝혀 놓았다. 이 ‘별지조약’의 내용은 다음과 같다.

일본국정부 및 한국정부는 양 제국을 결합하는 이해 공통의 주의를 공고케 하는 것을 위하여 이 목적으로 아래의 조관을 약정한다.

제1조 일본국정부는 제동경 외무성으로 하여금 금후에 한국이 외국에 대한 관제와 사무를 완전히 自行 감리 지휘함이 가하며 일본국의 외교대표자 및 영사는 외국에 주재하는 한국의 신민과 이익을 보호함이 가하다

제2조 일본국정부는 한국과 타국간에 현존하는 조약의 실행을 완전히 하는 任에 當하고 한국정부는 금후에 일본국정부의 중개에 인하지 아니하고 국제적 성질을 갖는 하등 조약이나 약속을 하지 않을 것을 약속한다.

제3조 일본국정부는 그 대표자로 하여 한국 황제폐하의 闕下에 한 명의 統監(Resident General)을 두되 통감은 경성에 주재하고 친히 한국 황제폐하에게 내알하는 권리를 갖는다. 일본국정부는 또 한국의 각 개항장과 기타 일본국정부가 필요로 인정하는 곳에 理事官(Resident)을 두는 권리를 갖되 이사관은 통감의 지휘하에서 종래 재한일본영사에게 속해 있던 일체 직권을 집행하고 아울러 본 협약의 조관을 완전히 실행하기 위하여 필요로 하는 일체 사무를 처리할 수 있다.

제4조 일본국과 한국간에 현존하는 조약과 약속은 본 조약의 조관에 저촉하는 것을 제외하고 그밖에 모두 그 효력은 계속된다. 위에 의거하여 下名은 각 본국정부에서 상당의 위임을 받아 본 협약에 기명 조인한다.

이 ‘별지조약’은 바로 ‘을사보호조약’의 초안이었다. 나중에 강제 조인된 조약문은 이것에 근거해서 수정 또는 첨가가 가해진 데 불과하다.²⁶⁾ 이처럼 일본은 러일전쟁 전부터 결정해 놓고 시행해 오던 <대한기본경영방안>이나 국제관계를 고려해 가능한 한 명분을 잃지 않는 방법을 택하면서 조약의 체결을 계획했던 것이다. 그러나 이러한 계획이 여의치 못할 경우 무력에 의한 강제적 추진은 불가피한 것이었다. 때문에 이 방법을 택하여 강제로 한국을 보호국화 할 경우를 대비해 일본은 한국에 통보할 공문까지도 이미 준비해 놓았을 뿐만 아니라 각국에 발송할 성명문도 사전에 만들어 놓고 있었다.²⁷⁾

26) 이태진, <조약의 명칭을 붙이지 못한 “을사보호조약”>(《일본의 대한제국 강점》, 까치, 1995), 95쪽.

27) 이 공문은 桂 수상·小村 외상·林 공사 3자 합의하에 작성되었다(《日本外交

(3) 을사5조약의 체결

주한일본공사 하야시는 이토보다 한달 앞서 11월 2일 서울에 돌아와 주한 일본군사령관 하세가와(長谷川好道)와 협력하며 이토의 도착 즉시 계획을 실행하기 위한 만반의 준비를 갖추었다. 一進會로 하여금 조약을 찬성하는 취지의 선언서를 사전에 발표하게 하여 여론을 조작하는가 하면,²⁸⁾ 沈相薰 등 원로대신을 조종하여 광무황제의 의사를 떠보는 한편 한국정부가 사전대책을 수립하지 못하도록 방해하였다.²⁹⁾ 또 이완용 등을 사전에 찬성하도록 매수하였다.³⁰⁾ 이와 함께 일본 현지에서 증원병력을 받아 하세가와 사령관, 마루야마(丸山) 경무고문, 미마시(三増久米吉) 영사 등 3자의 지휘하에 서울 특히 궁궐 내외에 물샐틈없는 경계망을 폈다.³¹⁾

사전준비가 완료된 시기에 맞추어 이토는 11월 9일 일왕의 친서를 가지고 내한하였다. 이토는 도착 다음날부터 행동을 개시했다. 이토는 11월 10일 12시경 광무황제를 알현하여 일왕의 “짐이 동양평화를 유지하기 위하여 대사를 특과하오니 대사의 지휘를 一從하여 조치하소서”라는 내용의 친서를 전하면서 황제를 위협하였다. 11월 15일 정오경에 이토는 광무황제를 다시 알현하여 좌우를 모두 물리치게 한 뒤 사전에 준비한 조약의 원안을 제시하며 이의 체결을 강박하였다.³²⁾

11월 16일 아침에는 주한일본공사 하야시가 외부대신 朴齊純을 공사관으로 초치하여 정식 공문과 조약의 원안을 제시하고 종일토록 조약의 체결을

文書》38-1, 事項 10 〈伊藤特派大使遣韓ノ件〉, 문서번호 293, 伊藤大使ノ韓帝内謁見ニ關連シ韓國政府ヘノ通告公文ニ付豫メ決定方請訓ノ件).

28) 《駐韓日本公使館記錄》25, 〈保護條約〉1, 문서번호 186, 1905년 11월 2일.

趙恒來, 《一進會 研究》V 장(中央大 博士學位論文, 1984) 참조.

29) 《日本外交文書》38-1, 事項 10 〈伊藤特派大使遣韓ノ件〉, 문서번호 238, 韓帝ノ不安除去ノ爲ノ工作竝ニ伊藤大使御親書奉呈ニ付報告ノ件, 484~485쪽.

30) 《駐韓日本公使館記錄》, 〈保護條約〉1, 문서번호 220, 1905년 11월 18일.

31) 《日本外交文書》38-1, 事項 11 〈日韓協約竝統監府設置ノ件〉, 534~536쪽.

32) 이곳에서의 문답내용은 《皇城新聞》, 光武 8년 11월 20일, 〈五件條約請締願末〉 및 《日本外交文書》38-1, 事項 10, 문서번호 249 附記 1, 韓國特派大使伊藤博文復命書, 496쪽 참조.

강박하였다. 한편 이토는 이날 오후 일본공사관에 간 박제순을 제외한 각 대신과 원로대신 심상훈 등을 빼짐없이 그의 숙소로 ‘납치’하여 밤늦게까지 전 날 광무황제에게 한 말을 되풀이하면서 조약체결의 찬성을 요구하였다. 이와 같은 상황 속에서 학부대신 이완용을 비롯하여 내부대신 李址鎔·외부대신 박제순·군부대신 李根澤·농상공부대신 權重顯 등은 조약체결에 대한 찬성을 적극 표시하지는 않으면서도 대세상 불가피한 것으로 여겼다고 한다.³³⁾

11월 17일 오후 3시경 궁궐내 漱玉軒에서 군신회의가 열렸다. 이때 궁궐 내외에는 하세가와가 거느리는 완전무장 차림의 일본군이 몇 겹으로 둘러싸고 있었다. 일본군은 일본공사관 앞, 기타 서울시내 전역을 철통같이 경계하였으며 특히 시내의 각 성문에는 야포·기관총까지 갖춘 부대를 배치해 놓고 있었다. 다른 별동부대도 검을 찬 채 시가지를 시위 행진하였고 본회의장인 궁내에도 착검한 헌병 경찰들이 다수 포진해 있었다.³⁴⁾

그러나 극도의 공포 분위기 속에서도 오후 3시부터 시작된 회의는 오후 8시가 되도록 누구하나 조약의 체결에 찬성하는 이가 없이 부결되어 일본측의 요구를 거절하기로 합의까지 되었다. 이에 하야시는 이토와 하세가와를 다시 오게 하여 폐회하고 돌아가는 각 대신들을 강제로 다시 모이게 하여 회의를 재개하게 하면서 황제의 알현을 요구하였다. 그러나 이것도 제대로 되지 않자 이토와 하야시는 다음날 새벽 12시 30분경까지 대신들에게 공포 분위기를 조성하면서 조약의 체결을 강박하였다. 이렇게 해서 마침내 ‘을사오적’의 찬성을 받아낸 이토와 하야시는 황제의 윤허도 받지 않고 그들 스스로 外部印을 탈취하여 조약문에 조인하기에 이르렀다. 요컨대 을사오조약은 개인에 대한 무력적 강제와 협박, 국가 최고주권자의 승인·서명·國璽의 날인을 받지 않고 체결된 불법 조약이었다.³⁵⁾

33) 위와 같음.

34) 山邊健太郎, <日本帝國主義朝鮮侵略朝鮮人反抗鬭爭>(《歷史學研究》특집호, 1953) 참조.

35) 金吉信, <すべての旧‘條約’は不法, 無効虛偽文書>(海野福壽編, 《日韓協約と韓國併合》, 明石書房, 1995), 23~29쪽. 을사오조약의 불법성은 ① 강제에 의한 조약의 체결, ② 이토에게 조약체결의 전권 위임, ③ 한국측 수석대표(한규설)의 거부·불참, ④ 한국 外部의 官印을 탈취하여 날인, ⑤ 고종의 비준이 없는 점

이상과 같이 강제로 조약이 체결, 조인된 일시는 1905년 11월 18일 오후 2시경이었으며 조약문 전문은 다음과 같다.

韓日協商條約³⁶⁾

한국정부와 일본국정부는 양 제국을 결합하는 이해 공통의 주의를 확고하게 함을 위하여 한국의 富強之實을 인정할 수 있게 될 때까지 이 목적을 위하여 아래 조관을 약정함.

제1조 일본국정부는 재토교 외무성을 경유하여 금후에 한국이 외국에 대하는 관계와 사무를 감리·지휘함이 가하고 일본국의 외교 대표자와 영사는 외국에 있는 한국의 신민과 이익을 보호함이 가함.

제2조 일본국정부는 한국과 타국간에 현존하는 조약의 실행을 완수하는 책임을 맡게 되었으며 한국정부는 금후에 일본국정부의 중개를 거치지 아니하고 국제적 성질을 갖는 하등의 조약이나 약속을 하지 않기로 相約함.

제3조 일본국 정부는 그 대표자로 하여금 한국 황제폐하의 闕下에 1인의 통감(Resident General)을 두되 통감은 전적으로 외교에 관한 사항을 감리함을 위하여 경성에 주재하고 친히 한국 황제폐하를 內謁하는 권리를 가짐. 일본국정부는 또한 한국의 각 개항장과 기타 일본국정부가 필요로 인정하는 곳에 이사관(Resident)을 두는 권리를 갖되 이사관은 통감의 지휘하에 종래 재한국 일본영사에게 속하던 일체 직권을 집행하고 아울러 본 협약의 조관을 완전히 실행하기 위하여 필요로 하는 일체 사무를 관리함이 가함.

제4조 일본국과 한국간에 현존하는 조약과 약속은 본 협약 조관에 저촉하는 것을 제외하고 모두 그 효력을 계속하는 것으로 함.

제5조 일본국정부는 한국 황실의 안녕과 존엄을 유지함을 보증한다.

위에 의거하여 下名을 각 본국정부에서 상당한 위임을 받아 본 협약에 기명 조인한다.

光武 9년 11월 17일 외부대신 朴齊純

明治 38년 11월 17일 특명전권공사 林權助

등이 지적되고 있다(琴秉洞, 〈乙巳保護條約強制調印問題點〉, 위의 책, 54~61쪽).

36) 이 조약의 題名은 韓日文 原本에 다 欠如되었다. 그러나 후에 한국은 이 조약의 명칭을 ‘韓日協商條約’이라 하고 일본은 ‘日韓協約’ 혹은 ‘韓國保護條約’이라 통칭되었다.

조약문의 내용은 전술한 일제측의 원안과 수식상 몇 군데에 약간의 차이는 있으나, 기본적인 내용에 있어서는 일제측이 “수정은 결국 대체로 중대 관계없음을 인정하여 이를 용인하였다”³⁷⁾고 말한 데서도 알 수 있듯이 원안 그대로 체결된 것이다.

원안과 달라진 곳을 보면 첫째 전문 중에 ‘한국의 富強之實을 인정할 수 있게 될 때까지’라는 말이 추가되었다. 이는 한국측에서 이 조약의 유효기간을 정하든가 혹은 외교권 還付에 관한 규정을 따로 두자고 강력하게 주장하자 무마용으로 이같이 현실성없는 수식어를 넣었던 것이다. 제5조는 신설된 조항이었는데, 이는 한국측의 5대신이 찬성하면서도 광무황제에게 자기들의 입장을 조금이라도 세우기 위해 이토가 휴대해 온 일왕의 친서 내용을 인용하여 간청하자 이토가 체면상 넣도록 한 것이다. 다음으로 제1조 중에 ‘완전히 自行’이라는 것과 제3조 중에 ‘전적으로 외교에 관한 사항을 감리하기 위하여’라는 문구의 증삭이 있는 것도 황제에 대한 체면을 세우고자 ‘통감은 내정에 간섭하지 않는다’라는 문구를 명기하자고 주장하는 바람에 이토가 이를 피하기 위하여 약간 고친 것이었다.

이 조약의 체결에서 참정대신 한규설과 탁지부대신 민영기, 법무대신 이하영은 끝까지 ‘不可’를 주장하였고, 나머지 학부대신 이완용을 비롯하여 군부대신 이근택·내부대신 이지용·외부대신 박제순·농상공부대신 권중현 등 ‘五賊’은 책임을 광무황제에게 미루면서도 찬의를 표하였다.

광무황제의 태도는 후에 궁내부대신으로부터 이 조인 전말을 듣고 ‘이와 같이 중요한 조약을 그와 같이 용이하게 급격히 체결을 보게 된 것은 千載의 遺恨’이라 하며 ‘대신 등의 무능·무기력은 心外에 건딜 수 없다’고 개탄하였다고 한다.³⁸⁾ 그리고 이 조약이 조인된 지 10일이 채 안된 11월 26일 비밀리에 淸의 芝罘 경유로 미국에 체재 중이던 헐버트(H. B. Hulbert)에게 자신은 총칼의 위협과 강요 아래 최근 한·일 양국간에 체결된 소위 보호조약

37) 《駐韓日本公使館記錄》25, 〈保護條約〉1, 문서번호 215, 1905년 11월 18일 往電제451호 참조.

38) 《駐韓日本公使館記錄》25, 〈保護條約〉1, 문서번호 245, 1905년 11월 20일 監秘제6호 참조.

이 무효임을 선언하며 이에 동의한 적도 없고 금후에도 결코 아니할 것이니 이 뜻을 미국정부에 전달하기 바란다는 내용의 밀서를 보내기도 하였다.³⁹⁾ 그러나 조약이 체결되던 당일 밤에 이토의 알현 요청시 이를 거절하면서도 ‘정부대신과 협의하라’⁴⁰⁾고 책임을 대신들에게 미루었으므로 전제군주제하의 국왕으로서 광무황제의 책임이 면제될 수는 없는 것이었다. 을사오조약의 체결로 한국은 외교권을 빼앗기고 일본의 ‘보호국’이 되었다. 을사오조약의 이와 같은 강제체결은 한국인을 분노의 도가니 속으로 몰아넣고 거족적 항일 운동을 촉발시킨 한 계기를 이루었다.⁴¹⁾

〈尹炳奭〉

2. 통감부 설치기의 통치체제

1) 보호국체제와 통감부

(1) 보호국체제

가. 보호국체제의 형성

일제의 한국 ‘保護化’와 ‘併合’과정은 日本朝野의 帝國主義的 侵略政策과 한국정부의 무능 그리고 일부 매국노의 반역행위 나아가서는 영국·미국·러시아를 위시한 제국주의 열강의 침략 협동과 승인 하에 감행된 것이었다. 제1·2차 英日同盟, 태프트(Taft)-가츠라(桂)條約, 러일전쟁 등을 거치면서 구미제국으로부터 한국에 대한 특수한 지위를 인정받은 일본은 한편 한국의

39) 《大韓每日申報》, 光武 9년 11월 27일 號外 〈韓日新條約請締願末〉.

김기석, 〈光武帝의 주권수호 외교, 1905~1907 : 乙巳勒約 무효선언을 중심으로〉(《일본의 대한제국 강점》, 까치, 1995) 참조.

40) 《皇城新聞》, 光武 8년 11월 20일 〈五件條約請締願末〉.

《日本外交文書》38-1, 〈韓國特派大使伊藤博文復命書〉.

41) 을사오조약의 체결을 전후한 항일운동에 대해서는 崔永禧, 〈乙巳條約 締結을 前後한 韓國民의 抗日鬭爭〉(《史叢》12·13, 1968) 참조.

‘병합’을 합법적인 것으로 위장하기 위한 준비를 착착 진행해 나갔다. 즉 일제는 韓日議定書を 강요하여 한국영토에서 군사지배권을 확보하고 제1차 韓日協約을 통해 顧問政治를 실현하여 보호화의 기반을 마련한 데 이어서 황제의 반대에도 불구하고 保護條約을 불법적으로 강제 체결한 후 韓國統監府를 설치하고 보호통치체제를 구축하였다. 이 보호통치체제하에서 統監統治의 실시를 강요하여 식민지적 성격을 명확히 드러냈으며 모든 분야에 걸쳐 침략을 확대해 간 것이다.

보호조약을 강요하여 한국의 외교권을 완전히 박탈하였고(제1조·제2조), 한국을 소위 보호국으로서 ‘指導·保護 및 監視’한다는 구실하에서 정치·경제적 내정까지 지배하고자 일본정부는 한국통감부체제, 즉 보호국체제를 구축하였다. 그리하여 일본정부는 그 대표자로서 외교에 관한 사항을 관리하는 統監과 領事事務를 담당하는 理事官을 두기 위하여 1905년 12월 21일 〈統監府 및 理事廳官制〉를 공포하였다. 그리고 이토 히로부미(伊藤博文)가 초대 통감으로 임명되었으며 1906년 1월 31일자로 駐韓日本公使館이 폐쇄됨으로써 대한제국에 대한 일본의 통감통치가 1906년 2월 1일부터 자행되기 시작하였던 것이다.¹⁾

무릇 1906년 한국에 제국주의 일본이 통감부를 설치하는 데서부터 한국은 그 식민지적 성격을 명확히 띠게 되었다. 1905년 11월 보호조약에 의해 ‘보호’라는 명목으로 일본은 한국의 외교권을 장악하였고 국제법상의 보호국으로 삼았다. “보호조약의 실질은 국제법상 제3국의 간섭을 배척하는 권리로써, 보호의 결과 獨立宗主權을 회복시켜야 할 국제의무는 있지 않다”는 것이었다.²⁾ 또 “보호국(protectorate)은 세력범위보다도 더욱 식민지에 가까우며 겉으로는 新領土가 아니나 실질은 植民地이다. 보호국이 된 나라가 독립을 회복하는 것은 곤란하며 그 예는 역사상 존재하지 않는다”는 것이었으며 “이 보호국이 일보 나아간 것이 合併(annexation)으로서 합병에 이르면 순연한 식민지이다”라는 것이었다.³⁾

1) 統監官房, 《韓國施政年報》, 明治 39년~41년(東京: 高島活版所, 1908), 4~11쪽.
田保橋潔, 《朝鮮統治史論稿》(成進文化社, 1972), 16~24쪽.

2) 矢内原忠雄, 《植民及植民政策》(有斐閣, 1926), 120~121쪽.

이와 같이 ‘보호국’의 명목으로 ‘통감부’시대가 시작됨으로써 실질상 ‘식민지의 성립’이 이루어진 것이다. 이처럼 1906년 이후의 일제의 한국에 대한 정책을 ‘植民政策’이었다고 특징짓고 이 시기의 역사적 성격을 일제의 식민지시대라고 보는 것이 지배적인 타당한 견해라고 할 수 있겠다.⁴⁾

한편 억제체제의 기동성을 위하여 交通・通信・道路의 정비체제가 정치・군사・경제상의 긴요한 對韓政略의 핵심으로서 추진되었다. 그 중 철도사업은 중국대륙으로의 군사침략을 하기 위한 ‘幹線’으로서 중요시되었다. 1906년 9월 모든 군사철도를 통감부가 인계받아 총괄하고 1909년에는 鴨綠江 架橋와 平南線 부설에 착수하여 全線運輸의 확보를 기하였다. 그리고 도로는 1907년부터 ‘治安의 保持’를 위하여 ‘최급무’ 사업으로 그 일부 보수공사가 추진되었다.

한편 이토 히로부미는 1907년 초기에 排日 추세가 한국의 상하에 만연되고 自強會・敎育會・靑年會・西友會 등 애국단체와 일부 언론기관까지 정부를 공격하는 배일운동이 전개되는 가운데 大韓帝國 황제의 강력한 반대에도 불구하고 우유부단한 朴齊純內閣을 퇴진시키고 李完用親日內閣을 조직케 하였다(1907. 5. 23).⁵⁾ 官制는 議政府를 내각으로 개편하고,⁶⁾ 일본식으로 內閣總理大臣과 行政 各部大臣으로 구성되는⁷⁾ 合議制內閣制度를 채택함으로써 궁정세력의 정치관여를 배제하여 그 결과 이토통감은 모든 정치에 실질상의 영향력을 미칠 수 있게 되었다.

나. 통치조직의 변혁과정

통감부시대에는 甲午・乙未 양 개혁을 통하여 이루어진 조선왕조 전래의

3) 新渡戸 博士・矢内原忠雄 編, 《植民政策講義及論文集》(岩波書店, 1943), 96쪽.

4) 洪以燮, 〈日帝植民地時代の 歴史的 性格〉(《韓國近代史論》 I, 知識産業社), 9~11쪽.

5) 金正明 編, 《日韓外交資料集成》8(巖南堂書店, 1964), 75~86쪽.

統監官房, 《第二次韓國施政年報》, 明治 41년・43년, 16쪽.

李完用을 首相으로 하는 新內閣은 6월 6일 1部更迭을 단행 內部大臣 任善準을 度支部大臣으로, 도지부대신 高永喜를 法部大臣으로, 법무대신 趙重應을 農商工部大臣으로, 농상공부대신 宋秉畷을 내부대신으로 상호 轉任시켰다.

6) 1907년 6월 14일, 勅詔 官制改正에 關한 件.

7) 1907년 6월 17일, 勅令 제35조 內閣官制 제1조.

통치조직에 다시 크게 수술을 가하여 정비하여 갔다. 통감통치 초기에는 韓日協約과 顧問・參與官을 통하여 한국정부를 조종하였으나 급격한 관제개정은 삼가하였다.⁸⁾

宮內府：甲午改革에서 일본제도를 모방하여 궁내부를 설치한 후 여러 차례의 관제개정이 있었으나 한국 고래의 궁중제도의 인습이 저들의 침략에 큰 장애가 됨을 깨닫고 1906년 7월에 顧問警察이 궁중을 경위하고 宮禁令을 제정・공포하는 등 신중한 궁중숙청작업에 착수하였다. 실제로 한국 고래의 궁중인습은 해가 갈수록 혼란과 병폐의 근원이 되어 왔는데, 그 대표적 예를 제시하면 다음과 같다.

① 궁중에서 大臣으로부터 지방군수나 그 이하의 말단관리에 이르기까지 그 任免과 상벌을 좌우하였으며 卑官微職의 진퇴도 군주가 친히 명령하거나 군주의 직접명령이란 구실하에 궁중의 권세가 자의로 좌우했다. 따라서 정부 대소의 관리는 오로지 궁중에 영합하여 무사안일하게 자기의 지위를 지키는 데 급급하였고 정부는 점점 궁중권세에 예속되어 갔다.

② 재정상 궁중은 국가 이외의 별개의 徵稅主體가 되어 궁중에서 징세관을 파견하여 각종의 雜稅를 징수하고 무명의 부과를 강요하고 은연히 國庫에 대립하는 지위를 점했다. 그리고 황실에 관련된 新費目이 있을 때마다 황실비 정액 외로 국고에 요구하거나 또는 국고의 부채로 하여 장래에 환수토록 하였다. 또는 度支部大臣에게 명령하여 인민에게 租稅受領書를 매도하여 이를 매수하는 사람에게 장래의 국고수입에서 직접 결제토록 하는 소위 外劃制度를 국고에 강제하기도 하였다. 국고수입의 세원인 세종을 궁내부로 이관하기도 하고 혹은 營業免許나 特許를 처분하여 手數料・免許料를 인민으로부터 징수하기도 하였다.

③ 궁중은 외국인과 각종의 계약을 체결하여 그 이행에 따르는 의무는 정부에게 일임하였다.

④ 궁중이 特赦를 남용하여 재판의 결과를 무효화하였다.

⑤ 궁중은 정부 각 部局의 행정에 간섭하고 또는 정부에 대신해서 직접

8) 《韓國施政年報》，明治 39・49년，34~35쪽.

행정권을 남용하는 경향이 있었다.

⑥ 궁중에 무용의 冗官冗員이 많아 皇室費를 낭비하고 군주의 측근에서 국정을 좌우하던 폐단이 있었다.

통감부는 이러한 궁중인습을 숙청한다는 구실하에 1906년 7월부터 警務顧問으로 하여금 일본경찰관을 궁중 각 문에 배치하여 감시하는 동시에 궁중에 일본세력을 부식하였으며 동년 7월 7일 궁금령을 공포하여 일정한 관직자 이외의 궁중출입을 금지하고 그 출입의 경우도 고문경찰이 발급하는 門票의 소지자에 한하여 허가하도록 하였다. 이 궁금령은 당시 전국 각지에서 봉기하고 있는 抗日愛國志士들의 궁중출입을 통제하고 궁정세력의 정치관여를 배제하는 데 그 목적이 있었다. 그 궁금령의 주요내용은, i) 궁전의 출입은 궁내부대신의 감독에 속하고 궁전은 侍從院卿, 궁문은 主殿院卿이 각기 관장할 것, ii) 궁전·궁문의 출입에는 문표를 사용할 것, iii) 議政 이하 各大臣, 中樞院議長·副議長, 侍從武官長 및 召命을 받은 元老·大臣·特進官·承候官은 궁전출입에 문표가 필요없으며 또한 현직군인·경찰관으로서 제복 착용자는 궁문문표가 필요없다. iv) 궁중으로부터 물건을 반출하는 데는 物件票를 사용할 것 등이다.⁹⁾

中樞院：중추원은 한국 고래의 제도로써 조선조에서는 中樞府라고 칭하였다. ‘보호조약’이 체결되기 약 9개월 전인 1905년 2월에 공포된 官制 중 중추원의 編制는 다음과 같다.

중추원은 황제를 보필하는 最高諮詢機關으로서 議長 1인(親任), 副議長 1인(勅任), 贊議 8인(척임), 副贊議 15인(奏任), 參事官 또는 書記官 3인(주임), 主事 4인(判任)으로 구성되며 漢城에서 2인, 道에서 각 1인씩 才識있고 民望있는 자로 선임하였다. 그 審査議政事項으로는 i) 의정부로부터 諮詢한 軍國 주요사항과 법률·칙령의 제정 및 개폐에 관한 사항, ii) 법률·칙령의 실행 효과와 그 미비사항에 대한 건의사항(이 중 副贊議는 漢城府尹 및 각도 觀察使가 2인 혹은 3인을 추천하면 議政大臣이 의장·부의장과 협상한 후에 천거·상주하여 재가를 얻는다), iii) 법률·칙령실시에 관한 건의사항, iv) 人民獻議에 관한

9) 위의 책, 66~68쪽.

사항 등을 들 수 있다.¹⁰⁾

중추원의 운영방법을 살펴보면 의장과 찬의가 위의 의정사항에 대하여 가부의결 한 후 이를 의정부에 조회 또는 설명하여 만일 의정부와 중추원이 의견의 합치를 보지 못하는 경우는 국무대신이 중추원에 참석하여(부하관리를 대리참석 시킬 수 있음) 의안취지를 변명하도록 하였다. 또한 중추원에 고문 6인을 두되 1년 이상 정부대신의 親任職을 지낸 자 중에서 임명하고 다른 관직을 겸할 수 없게 하였으며 의정부로부터 자순한 군국 중요사항은 의장이 고문을 회동시켜 收議하지 않으면 안되었다.

그밖에 중추원회의는 내각회의와 같이 의원 3분의 2 이상이 출석치 않으면 개회할 수 없었고 또한 다수결로 의결했다.¹¹⁾ 이와 같이 중추원의 조직과 기능은 왕조 말엽의 獨立協會運動의 일환으로 생긴 중추원 즉 입헌군주제 하에서의 의원내각제의 국회조직을 모방한 것을 변형하여 답습한 것으로 어느 정도의 민주적 요소를 찾아볼 수 있는 것이었다.¹²⁾

내각제도 : 1907년 6월의 내각관제(칙령 제35호)로 종전의 의정부는 내각으로, 의정부대신은 내각총리대신으로 개칭되었으며 개정된 관제하에서는 중추원제를 형식적 기구에 불과하나 그대로 존속시키고 있는 동시에 國務大臣(내각총리대신 및 행정각부대신)은 황제를 보필하고 국정을 처리할 책임을 지며 법률·칙령은 모두 내각총리대신 및 관계 대신이 副署하게 하였다.

내각회의를 거쳐야 할 사항은 i) 법률안·칙령안, ii) 예산안·결산안, iii) 예산외 지출, iv) 각부간 主管권한의 쟁의, v) 문무직임관·주임관의 任命進退, vi) 敍品 및 敍勳, vii) 大赦 및 特赦 등이다. 그밖에 내각총리대신은 필요한 경우에는 언제나 내각회의를 소집할 수 있고 閣議는 비밀히 하였고 각 대신 3분의 2 이상이 합석치 않으면 개회할 수 없었다. 또한 각의의 의결은

10) 위의 책, 41~42쪽

《法提摘要》1905년 11월, 244~246쪽

中樞院官制, 1905년 3월 1일자 勅令 제5호·제12호(度支部大臣官房 編, 《現行韓國法典》, 113~120쪽).

11) 金雲泰, 《全訂新版 朝鮮王朝行政史》近代篇(一潮閣, 1984), 366쪽.

12) 中樞院議事規則 제3호·제15호, 1906년 8월 6일, 議政府令 제1호(《現行韓國法典》, 116~120쪽).

多數可決制에 따랐으며 가부 동수인 경우에는 내각총리대신이 결정했다(내각회의규정 칙령 제37호). 그리고 각부 官制通則을 개정하여 協辦을 차관, 참사관을 서기관, 주사를 書記郎이라 개칭하였다.

지방제도 : 1906년 5월 한국정부는 한일 양국 관리 수명을 지방제도조사위원으로 임명하여 이들의 조사결과를 토대로 동년 9월 28일 지방제도개혁에 관한 새로운 관제 및 부수의 칙령을 공포하여 10월 1일부터 실시하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다.¹³⁾

우선 지방행정구역 및 그 명칭에 관해 보면 한말(1896)에 한성부외에 전국을 13道·1牧·3府·364郡으로 구분하여 제주도에 목을, 廣州·江華·開城에 부를 설치하고 기타는 군으로 호칭했던 것을¹⁴⁾ 개정해 개항시장 소재지의 군을 부로, 기타를 모두 군으로 했다. 즉 仁川·沃溝(群山)·務安(木浦)·昌原(馬山)·東萊(釜山)·德源(元山)·城津·三和(鎭南浦)·慶興(두만강 하류 러시아와의 국경)·義州·龍川(압록강 하류 淸과의 국경) 등 11부를 새로 설치하고 다만 개항시장 소재지 중 평양만은 군으로 했다. 그 결과 지방행정구획은 13도·11부·333군이 되었다. 여기서 주목되는 것은 일본인 집주지역만을 ‘府’로서 특별한 지역으로 획정한 점이다.

또한 지방관청 중 각 개항시장에 설치된 監理署 및 濟州牧使廳을 폐지하고 감리의 사무는 부윤에, 제주목사의 사무는 전라남도 관찰사에 인계시켜 제주도에만 단지 郡衙만 설치하였으며 또 평양에는 부를 설치하지 않아 감리의 사무는 평안남도 관찰사에 인계시켰다.

한편 종래의 지방정치·행정의 각종의 폐습을 개혁한다는 구실하에 지방행정에 일본세력을 부식하는 지방관제개혁을 단행하였다. 즉 종래에는 지방행정문란의 원인이 되고 있는 i) 매관매직 행위, ii) 중앙정부의 政令이 지방에 통달하지 않고 지방관리는 오히려 중앙의 권세가에만 영합하는 데 급급

13) 朴殷植, 《韓國獨立運動之血史》(서울신문사출판국, 1946), 52~55쪽.

14) 한말의 지방행정구역은 빈번한 변혁이 있었다. 주요한 것으로 을미년(1895. 5. 26)에 道制를 폐지하고 전국을 23부와 336군으로 개혁했다가(金雲泰, 앞의 책, 309쪽), 다음해 8월에 대한제국하에서 倭色을 일소하기 위해 朴定陽 내부대신의 주도하에 또다시 23부제를 13도제로 개정하고 329개 부·군과 4,332개 면으로 개편했다.

한 폐단, 즉 중앙정부가 관찰사·군수에 대해 감독권을 행사하지 못하고 지방관리는 法規와 訓令 등을 경시하는 폐단, iii) 관찰사가 지방행정을 통괄하는 동시에 재판권도 가지고 있으며 군수 역시 어느 범위의 재판을 하는 데서 사법행정의 혼돈이 초래되고 있는 점, iv) 租稅에 법적 근거가 없어 지방관리가 조세 등의 명의로 국민의 재산을 횡탈하며 재판과 경찰을 그 수족으로 이용하는 폐단, v) 지방관리의 급여가 없거나 빈약해서 부정부패를 유혹하는 폐단, vi) 기타 국민의 권리의식이 약해 관리의 불법월권을 고발하지 못하고 이를 불가항력으로 알고 복종하는 폐습 등이 있었으나 개정된 지방관제에서는 다음과 같은 개혁을 시도하였다.

① 道관찰사의 관장사무를 열거하였다.

② 内部·度支部 양 대신에게 소정의 지방세 부과권을 인정하고 관찰사에게 행정명령을 발포할 수 있는 권한을 부여했다. 그러나 종래 부윤·군수의 권한 중 부령·군령 발포의 권한과 국세징수·지방재정·사법에 관한 권한 등을 박탈하는 동시에 警務에 관해서도 군수의 관여를 배제하는 등 각급 지방관의 권한에 크게 제한을 가했다. 이것은 중앙집권화의 강화를 기도한 것으로 획기적인 개혁이라 할 수 있다. 그리고 도에는 관찰사 외에 새로 參書官·警務官 및 통역관을, 부에는 부윤 외에 새로 참서관·통역관을 일본인 또는 친일분자로 충원하였다. 동시에 부·군의 鄉長¹⁵⁾ 및 巡校는 폐지하고 관찰사의 직급을 격하시켜서 勅任二等 이하로 한정했는데 이것은 종래 중앙의 大臣들이 관찰사로 나가 중앙정부의 명령을 따르지 않는 폐단을 막고자 한 것이다.

③ 종래 단순한 하나의 행정구역에 불과했던 面을 군 밑의 최하급 행정관청으로 하고 종래 面民의 公選 내지 長老의 추천에 의한 면장의 임용제나 자치적인 面會를 폐지하고 군수가 면장을 임명하여 官治行政의 말단기관으로 하였다. 면장은 군수·경찰서·일본군헌병대·수비대 등의 명을 받고 법

15) 1896년의 개혁에서 종래의 鄉廳을 폐지하고 그 대신 부윤·군수의 보좌역으로 ‘鄉長’을 두게 하였다. 향장은 향청의 座首·別監 가운데 7년 이상 거주자로서 덕망 있는 자를 군수가 추천하여 군민의 투표에서 최고득점자를 선임했다. 향장은 오로지 稅務를 담당하였고 군수와 지방민과의 의사소통을 위한 기관이었다.

령의 주지 홍보, 징수금의 납입고지, 징수독려, 土地家屋證明規則에 의한 인 증, 民籍의 이동보고, 제 청원서류의 進達, 面內 情況報告, 통계자료의 조사, 洞長의 감독 등에 종사하였다.¹⁶⁾

④ 외국 및 외국인에 관한 사무는 관찰사로 하여금 취급케 하고 부윤은 관찰사의 위임을 받고 이를 취급하며 관계군수를 지휘할 수 있게 하였다.

⑤ 통감은 내부대신으로 하여금 외국 및 외국인에 관한 사항으로서 긴급 을 요하거나 또는 사태가 중대한 것은 직접 관계 관찰사·부윤 또는 군수 에 지휘·명령할 수 있게 하고 그 집행결과를 소관 부·군에 보고하여야 한 다는 내용의 훈령을 발표할 수 있게 했다.

한편 내부에 參與官(일본인)을 두고 오로지 지방행정의 감독을 담당케 할 뿐더러 각 觀察府 소재지에 理事廳 또는 支廳을 설치하여 일본측 理事官 또 는 副理事官으로 하여금 地方政務의 개선에 관하여 보조·감시케 하였다.

지방관의 銓考規程 및 동 세칙을 제정하여 지방관으로 소정의 자격을 정 하고 임용에는 전고위원의 조사를 거쳐 시험을 실시하였다(단 지방관 전고규 정은 1907년 6월 폐지됨). 관찰사 이하의 급여는 모두 중앙관리와 같게 하고 내부대신이 필요하다고 인정하는 관찰사·부윤 및 군수에게는 교제비를 지 급하였으리 동시에 지방관아의 경비를 증액하였다. 또한 재판제도를 개정하 여 司法·行政分立의 기초를 마련하였으며 또 管稅官官制를 제정하여 징세 사무를 지방관으로부터 분리시키는 단서를 마련하였다.

이상 일련의 지방제도의 변경은 일본군의 점령하에서 실시되어 의병투쟁 ‘토벌’과 합방추진공작을 유리하게 하기 위한 기초적 작업의 일환으로 행해 진 것이었다. 이 사실은 당시 임명된 군수나 면장에 무뢰한의 친일분자가 많 았던 것으로도 알 수 있다.

다. 한일신협약(정미7조약) 후의 관제개혁

이토통감은 헤이그밀사사건을 계기로 1907년 7월 31일자로 군대를 해산하 였으며¹⁷⁾ 고문제도를 폐지하는 동시에 일보 더 나아가서 일본인을 한국정부

16) 朝鮮總督府, <朝鮮地方制度ノ沿革>(《齋藤實文書》491).

17) 朴殷植, 앞의 책, 15쪽.

궁내부 이하 각부 차관을 비롯한 요직에 임용하여 소위 ‘次官政治’를 강행하고 직접 정치·행정에 관여토록 한 후 곧 궁내부를 비롯하여 各部官制 및 지방관제의 개정에 착수하였다.

궁내부 : 한일신협약이 체결된 후 궁내부에 일본인 관리를 임용하고 그 세력을 확장하기 위해 1907년 11월에 각부에 앞서 궁내부 신관제를 발표했다. 종래 궁내부의 관제는 大臣官房을 비롯하여 院·司 등 각종의 명칭을 가진 25개 관청이 있어 이들은 서로 병립하여 사무의 연락이 결여되고 무용의 원·사가 있을 뿐더러 각 원·사가 재산을 분리해서 관리하며 독립적으로 회계를 하는 등 관청으로서의 행정조직이 체계화되어 있지 않았다. 신관제에서는 구관제의 기관을 폐합 또는 간소화하여 대신관방과 12개 청으로 축소하였다. 궁내부조직은 통감부시대에 있어 가장 격심한 변혁을 거친 후 1907년의 신관제로서 일단 정비가 완료되었다.¹⁸⁾ 궁내부의 신구제도를 대조해 보면 다음의 <표 1>과 같다.

궁내부에는 직원으로 大臣·次官, 秘書官 2인, 書記官 3인을 두었으며 侍從院 이하 소속 각 관청의 장관은 대체로 卿이라 칭하였다. 기타 總管(承寧府)·大提學(奎章閣)·大夫(皇后宮·東宮)·司長(典膳司) 및 總辦(宗親家職)이라고도 하였으며 이하 侍從·禮式官·理事·技師·典醫長·樂師長 기타의 직원을 두었다. 帝室財産整理局에는 장관·차장·사무관·기사 등을 두었으나 1908년 6월에 폐지되었다. 그리고 궁내부대신은 제실에 관한 사무를 정리하고 주무사무에 관하여 警視·總監 및 지방장관에게 명령할 수 있었으며¹⁹⁾ 또한 判任官 이하의 관리를 임면할 수 있는 권한을 가지고 있었다.²⁰⁾

日本軍司官 하세가와는 이미 경비절감·군제쇄신을 병자하여 군인의 정원을 감했기 때문에 서울에 있는 參將 이하 각 군관은 불과 336인, 士卒은 9,640인, 각 지방 鎭衛隊 장졸은 4,270인이었다. 高宗皇帝가 폐위되어 軍情의 불안을 느꼈던 이토 히로부미는 李完用 등과 軍隊解散을 密議했다. 7월 30일 하세가와·이완용·李秉武 등은 황제를 협박하여 무기와 탄환을 반납하라는 勅令을 내리게 했다. 그러나 해산 당한 군대는 거의 義兵이 되어 抗日鬭爭에 참여했다.

18) 《韓國施政年報》明治 39·40년, 1907년 11월 29일, 布達 제161호 宮內官制 제20조, 70~72쪽.

19) 1907년 11월 29일, 布達 제161호, 宮內官制 제6조.

20) 1907년 11월 29일, 布達 제161호, 宮內官制 제7조.

〈표 1〉 한일신협약 전후 궁내부 조직 비교

新 制	舊 制
大臣官房：人事・庶務・調査・主馬의 4課	大臣官房 制度局：大臣官房調査課에 이관
侍從院*	侍從院 大醫院：侍從院에 병합
掌禮院	秘書監：侍從院 및 主殿院에 병합 掌禮院 奉常司：掌禮院에 병합
承寧府*(太皇帝宮에 관한 事務)	承寧府
皇后宮	皇后宮
東 宮*	皇太子侍講院
奎章閣*	奎章閣 弘文院：奎章閣에 병합
內藏院*	宗簿司：" 敦寧司：" 內藏司 尙方司：內藏院에 병합
典膳司*	營繕司：" 典膳司
主殿院	主殿院 太僕司：主殿院에 병합
帝室會計監查院*	帝室會計審查局
宗親家職	皇族家職員 親王府：폐지
帝室財産整理局：整理・農林・測量・主計 4課	內廷司：" 經理院：帝室財産整理局에 사무이관
(帝室所有動産 및 不動産의 整理・維持 및 經營)	

* 표는 韓日合併 때까지 존속된 것임.

이상 대규모의 궁내부 관제개정을 통한 기구의 정비가 일단 단행되자 이 개편을 계기로 일본인은 궁내부의 거의 모든 기관에 배치되기에 이르렀다. 즉 종래 궁내부 傭聘의 일본인 관리는 대신관방・내장원・제실재산정리국 등 궁내부의 수뇌직에만 배치되었던 것을 1908년까지 그 임용범위를 대폭 확장하였다. 그리고 宮禁令과 황궁경찰의 배치를 통하여 애국인사의 궁중출입을 엄중히 통제하고 궁중을 국민으로부터 고립시켰다. 한편 한국인 舊醫가 담당했던 大醫院을 폐지하고 일본인 의사를 典醫 등의 직에 임용하였으며 궁내부에서 지낸 제사에 관한 의식도 개정하였다. 즉 종래에는 帝室祀와 國祀를 혼동해서 제사의 명칭이 붙은 것은 모두 궁내부에서 거행하는 관례에

따라 1년중 792회에 걸쳐 의식을 올려 冗員冗費가 극심하였으나 1908년 7월 享祀 이전의 詔勅을 발표하여 궁내부는 제실의 제사만 거행토록 하고(년 201 회로 감축) 제사에 관계 있는 各壇·廟·社殿·宮 및 各陵·園·墓의 관제도 개정하여 그 관리자·女官 및 祭祀費를 대폭 감축하였다.

이리하여 1907년 말부터 1908년에 이르기까지 수차에 걸쳐 실행된 궁내부 관제개정으로 폐관 또는 퇴관된 자는 칙·주임관 이하 166명에 달하고 해고된 자는 전후 합하여 役員 3,809명, 여관 232명, 權任·巡檢 이하 317명에 달하였으며 이들 해직자들에게 지급된 一時賜金의 총액은 무려 31만여 圓²¹⁾에 달하였다.²²⁾

각부 관제 : 전술한 1907년 6월의 개정에 뒤이어 12월에 관제가 다시 개정되었다. 이 관제의 개정으로 종래의 고문제도에 의하여 관제상 표면에 나타나지 않고 존재하였던 각종 기관 및 관리를 관제 속에 넣어 제도화했으며 또 종래의 용병자를 한국관리에 임용하기 위하여 필요한 기관을 설치하고 아울러 행정조직의 통일과 각 기관의 조정을 용이하게 하였다. 이밖에 내각에 있던 不動產法調査會를 확장해서 法典調査局을 설치하였다. 그리고 종래 각부의 직원·차관·국장·서기관·書記郎 등을 답습하는 동시에 새로 비서관·사무관 및 번역관을 두고 서기랑은 주사로 개칭하고 또 각부 회계국은 폐지하는 대신 대신관방에 회계사무를 이관하였다.²³⁾

우선 내부의 경우를 보면 종래 지방·경무·회계의 3국 중 회계국은 폐지하고 새로이 토목국 및 위생국을 설치했다. 토목국은 구 내부소관 治道局 및 구 度支部소관 수도국 사무를 관장하고 아울러 내부소관으로 이관된 철도·궤도 및 전기에 관한 사항 등을 관장하였다. 위생국은 종전의 경무국이 소관한 위생사무를 이관하여 관장했다. 그리고 이민사무는 경무국에 이관하고 중

21) 우리 나라에서 壬亂 후 17세기부터 銅錢(常平通寶)이 法貨로서 유통된 이래 점차 금속화폐의 유통이 보편화되었다(金雲泰, 앞의 책, 263~268쪽????? 참조). 그 후 舊韓末의 화폐단위는 1900년까지는 '元'이었으나(1894년 7월 11일의 <新式貨幣發行章程>에 의해 五兩銀을 本位貨로 하는 銀本位制로 하였으나 이는 元에 상당하는 것이었음), 1901년 2월 金本位制 채택시 '圓'으로 바뀌었고 다시 1907년에는 '圓'으로 개칭되었다(金雲泰, 위의 책, 388쪽 참고).

22) 《第二次 韓國施政年報》, 明治 41·43년, 10~11쪽.

23) 《官報》, 1907년 12월 18일.

전 내부소관이었던 감옥에 관한 사무는 법부에 이관하였다. 警務廳을 警視廳으로 개칭하여 그 관할구역을 경기도 전역에 확대하였으며 또한 종전에 내각소관이었던 大韓醫院을 내부에 이관하여 내부대신의 관리하에 두었다.²⁴⁾ 이로써 내부 본청의 내국으로 地方局·警務局·土木局·衛生局의 4국을 두고 외청으로서 경시청·대한의원을 두었다. 내부의 직원은 대신, 차관, 국장 4인, 비서관 1인, 서기관 12인, 사무관 5인, 경시 5인, 技監 1인, 技師 4인, 번역관 3인 및 주사·경부·技手·순사 등 임시직원을 두었다.

도지부 및 그 소속관제의 변동내용은 다음과 같다.

① 舊 總稅務司 소관하에서 완전히 특별회계로서 경영되어 오던 海關事務 및 海關工事を 탁지부대신의 관리하에 신설되는 관세국·세관·임시세관공사부 및 燈臺局에서 관장토록 하였다.

② 새로 재무감독국을 경성·대구·평양·전주 및 원산에 설치하여 그 밑에 다수의 재무서를 전국 주요지역에 배치하고 구 재정고문부 지방監部 이하에서 처리되어 오던 징세사무 및 지방재무를 감독케 하였다.

③ 종래 탁지부 내에 소속했던 인쇄국을 독립된 1外局으로 개편하였다.

④ 회계검사사무를 엄중히 집행하기 위하여 새로이 회계검사국을 설치하였다. 이에 따라 종래의 탁지부 검사국은 폐지하였다.

⑤ 각부의 건축사무를 탁지부에서 통합 처리하기 위하여 종래의 建築所를 확장하고 그 부속으로 있던 공업부를 煉瓦製造所로 개칭하며 건축소에서는 주로 정부건축사업의 재료를 공급하였다.

⑥ 구 고문본부에서 처리된 財源調査事務를 계승·관장하기 위하여 임시재원조사국을 탁지부 본부국으로 설치하고 여기서 토지측량사무를 관장하였다.

이로써 탁지부 본부는 종래의 5국을 감축하여 내국으로서 司稅局·司計局·理財局의 3국을 두었고 그 직원은 대신·차관 외에 국장 3인, 비서관 1인, 서기관 13인, 사무관 7인, 번역관 2인 및 주사로 구성되며 별도로 임시재원조사국에 국장, 서기관 1인, 사무관 3인, 기사 5인, 주사 및 기수를 두고 또 탁지부 외청으로 관세국·세관·임시세관공사부·등대국·재무감독국·인쇄

24) 《官報》, 1907년 12월 18일·29일.

국·회계검사국·건축소 등을 설치한 것이다. 이러한 탁지부 본부 및 외청의 각 기관의 정비에 따라 임시직원을 증원하는 등 개정된 사항이 많으나 실제로는 주로 구 재무고문부 및 총세무사청의 사무를 탁지부에 이관한 데 불과한 것이었다.²⁵⁾

法部는 종전의 대신관방·民事局 및 刑事局에다 법부대신 감독하에 재판소를 설치하고 법관양성소를 확장했으며 감옥은 전국 8개소에 설치하여 控訴院 檢事長의 감독 하에 두었다. 이로써 법부에는 대신·차관 외에 국장 2인, 비서관 1인, 서기관 9인, 사무관 4인, 번역관 3인 및 주사를 두었다.²⁶⁾ 그 뒤 일본정부는 1909년 7월 24일 사법 및 감옥사무위탁의 각서를 발표하고 10월에 칙령으로 통감부 사법청을 설치하여 통감 관리하에 한국에서의 사법 및 감옥에 관한 행정사무를 관장하게 되자 한국정부는 바로 법부를 폐지하여 그 사무를 통감부 사법청에 인계하였다.²⁷⁾

학부의 경우 종래의 대신관방·학무국 및 편집국에다 曆編纂을 새로 관장사무로 추가하고 종래의 觀象所는 폐지하였다. 본부 직원은 대신·차관 외에 국장 2인, 비서관 1인, 서기관 7인, 사무관 4인, 기사 3인, 번역관 2인, 주사와 기타 예산범위 내에서 도서의 편찬 및 검정을 위한 위원을 두었다. 외청으로 종래 직할학교가 분립되어 있던 在京城 각 외국어학교를 통합하여 漢城外國語學校로 하였다.²⁸⁾

農商工部에서는 철도사무를 내부에 이관한 결과 철도국을 폐지하고 상무국 및 공무국을 합병해서 상무국으로 하고 종래의 농무국 및 광무국은 존속시키되 새로 산림국·수산국을 설치하였다. 이리하여 농상공부 기구는 대신관방 외에 농무국·상공국·광무국·산림국·수산국의 5국으로서 그 직원은 대신, 차관, 국장 5인, 비서관 1인, 서기관 8인, 사무관 5인, 技監 1인, 기사 14인, 번역관 1인, 주사 및 기수로 구성되었다. 또한 평양광업소에 전임소장을 두어 특별작업회계로 그 사업을 경영하였다.²⁹⁾

25) 《官報》, 1907년 12월 18일·29일.

26) 《官報》, 1907년 12월 18일.

27) 金正桂 編, 《朝鮮統治史料》3(韓國史料研究所, 1970), 352~358쪽.

28) 《官報》, 1907년 12월 18일.

29) 《官報》, 1907년 12월 18일·29일.

그리고 문관인사행정과 관련해서 1908년 10월에는 문관전형위원회(閣令 제 10호)가 발포·시행되었는데, 이에 의하면 전형위원을 고등전형위원과 보통전형위원으로 구분하여 전자는 내각에 그리고 후자는 내각 및 각부에 두고 또 고등전형위원은 위원장 1인, 위원 약간인으로 조직하여 勅·奏任文官에 관한 전형사무를 관장하고 보통전형위원은 위원장 1인, 위원 약간인으로 조직하여 判任文官 및 관입관대우자에 관한 전형사무를 관장하였다. 그리고 전형위원은 필요한 경우 필기 또는 구술시험을 과할 수 있었다.³⁰⁾ 무릇 文官銓衡考所는 문관공개보통시험을 관리하는 합의제인사기구의 시초라 하겠고 또 문관전형위원회는 근대적인 자격임용제로 발전하는 과도기적인 제도로서 의의가 있는 것이었다.

이밖에 군부는 대신관방·군무부·경리국으로 구성되어었는데 여기서 군부관계가 빠진 것은 이보다 앞서 1907년 8월 28일에 한국군대의 대부분이 해산되고 侍衛隊의 일부만 남게 되자 군정도 따라서 축소되었기 때문이다.

군제는 갑오개혁에서 일본식으로 개편된 이래 1907년 8월 군대해산 전의 法文上の 병력은 통산해서 侍衛隊(步兵聯隊·騎兵隊·砲兵隊·工兵隊·輜重兵隊 등 경성 주둔 近衛) 4천 명, 鎭衛隊(8개 진위보병대대의 지방군대) 4천 8백여 명, 합계 약 9천 명의 군대가 경성 및 지방에 배치되어 있었고³¹⁾ 군정 및 군령의 기관으로서 군부와 元帥府 그리고 각종의 군사교육기관이 있었다. 1907년에는 募兵令을 발포하여 國民皆兵도 선언하였으나 8월에 강제해산 당하였으며 근위보병대대 644명(4개 중대)과 근위기병대 92명만 남기고 재편했다.

군부는 폐지하지 않고 축소하였으며 군부대신은 侍從武官長을 겸하였다. 그러나 일본은 한국의 군사권을 완전히 장악하고자 1909년 9월 육군무관학교를 폐지하고 무관의 양성까지 그들이 受任하였으며 또한 병기·탄약의 관리·처분과 군인·군속의 범죄에 관한 사법처분, 장교 이상의 인사, 군대의 행동 기타 중요한 규칙의 제정 등에 관하여도 한국주재 일본군이 차지하였다. 이에 따라 자연히 군부가 폐지되고 말았다.³²⁾ 군부가 폐지되면서 친위부

30) 內閣記錄課, 《法規續編》上(1908년 4월), 16~17쪽.

31) 《韓國施政年報》, 明治 39·40년, 61쪽.

32) 1909년 7월 31일, 칙령 제68호, 군부폐지·친위부 신설 및 이에 附帶한 건 제3조.

를 설치하였으나 일본인 장교로 구성된 고문을 배치하여 이것마저 철저히 자주적 군사행동을 규제하였다. 친위부에는 장관 1인, 무관 2인, 부관 1인, 주사 5인을 두었으며 시종무관부와 동궁무관부가 설치되었다.³³⁾

지방행정 : 전술한 1906년 9월의 지방행정개혁에 관한 신관제의 취지와 함께 한일신협약을 감행한 여세를 몰아 지방행정제도의 변혁이 중점적으로 단행되었다. 우선 1907년 12월에 지방제도와 관제의 개혁이 있었는데 그 대요는 다음과 같다.

종래의 지방제도에는 관찰사는 세무감으로서 관하의 징세사무를 총괄하고 아울러 道裁判所의 판사로서 사법사무도 집행하였으며 또 지방의 경찰권도 그 수중에 장악하고 있었다. 그리하여 이들 업무를 실제 처리하는 데에는 재정·경무 양 고문지부 이하를 각 관찰도 소재지 기타에 배치해서 법무에 관하여는 법무보좌관을 두고 理事廳 또는 理事廳支廳의 일반지방행정을 보조·감시하고 지방관리의 비위를 단속케 하였다.

그러나 1907년 12월 지방제도개혁으로 관찰사가 세무감을 겸하는 제도를 폐지하여 국세징수 및 지방재정에 관한 사항은 전적으로 지방관의 관할에서 분리시켜 탁지부에 직할토록 하고 공소원, 지방재판소 및 區 재판소를 설치하여 사법사항은 전적으로 행정관의 관할로부터 분리하였다. 경무사무는 관찰사가 계속 관리하지만 그 사무집행은 경찰서 및 분서 이하의 경시·경부·순사로 하여금 담당케 하고 군수는 이에 관여하지 못하게 그 권한을 크게 제한하였다. 그리고 중앙에는 내부에 경무국을 두어 전국 각도의 경무를 감독·관할케 하였다.

이와 같은 지방제도의 개혁을 위하여 지방관제를 개정하였는데 그 대요는 다음과 같다.

① 道에 관찰사·서기관·사무관 각 1인 및 경시·주사·경부·순사를 두고 경시는 각도에 걸쳐 27인, 주사는 78인, 경부는 147인으로 한다.

② 관찰사의 권한 중 兵事·收稅·鑛業·度量衡 등에 관한 사무를 삭감하고 이를 적당히 한정한다.

33) 1909년 7월 31일, 布達 제3호, 친위부관제 제6조·제7조·제8조·제9조.

- ③ 도 서기관·사무관 및 주사로 하여금 일반 내무행정을 담당케 한다.
- ④ 府·郡의 필요에 따라 사무관을 둔다.
- ⑤ 관찰사는 도의 관리·부윤·군수 또는 경찰서장에게 그 직권의 일부를 위임하여 사무처리의 편의를 도모한다.
- ⑥ 관찰사는 道令을 발포할 권한이 있으나 부윤·군수는 府·郡令 발포의 권한을 인정하지 않는다.
- ⑦ 관찰사는 하급의 처분·명령을 취소 또는 정지하고 시정을 감독할 권한이 있다.
- ⑧ 지방행정 경비의 팽창에 따라서 도·부·군 및 한성부의 地方費를 증가한다.³⁴⁾

이와 같은 징세법의 개정, 신재판소의 설치 및 경찰제도의 개정 등으로 종래 군수의 권한에 속했던 징세·사법·경찰에 관한 직권이 축소된 관계로 군수는 순전히 행정관의 지위로 저락되었으며 관찰사 밑에는 일본인 서기관 및 경시·경부 등을 배치함으로써 지방행정에까지 일본세력을 부식시키는 동시에 이들이 다시는 이전처럼 收斂暴虐을 하지 못하게 하였다.

뒤이어 1908년 1월에는 각도 서기관에 일본인을 배치하고 전국의 지방관 회의를 경성에 소집하여 여기서 주로 각 지방실정과 지방관 집무상황을 청취·자문하고 아울러 토목·위생·官有財産整理·지방세제 및 勸業 등에 관하여 토론·연구하였으며 이 회의에 뒤이어 동년 5월 25일부터 6월 2일까지 관찰사회의를 소집하여 여기서는 주로 지방행정조직, 정치단체현황, 지방세 부과와 득실, 부윤·군수의 임용, 치안 등 지방정무에 관한 사항에 관하여 의견이 교환되고 자문되었다.³⁵⁾

이와 같이 地方牧民官을 일시에 중앙정부에 소집하여 전국적 지방관회의를 개최하는 일은 한국에서는 일찍이 없었던 일로서 그후 제도화되었다. 당시 지방관회의에 처음 참석했던 관찰사들 중 일부는 귀임 후 8개 관찰도에서 군수회의를 개최하여 집무상의 제반 훈시를 전달하는 한편 각 군수의 의견과 군의 상황을 청취하였다. 이 군수회의도 한국에서는 최초의 모임으로서

34) 《韓國施政年報》, 明治 39·40년, 55~57쪽.

35) 《第2次 韓國施政年報》, 明治 41년, 21쪽.

그후 제도화되었다.

그러나 많은 관찰사와 군수 중에는 이와 같은 개혁에 여러 가지 이유에서 불쾌감을 갖고 협조하지 않는 자도 있었을 뿐더러 항일의병운동이 각지에서 전개되었기 때문에 지방행정의 문란을 면치 못했다. 마침내 1908년 6월에 농상공부대신 宋秉畯이 새로이 내부대신으로, 농상공부차관 오가요시(岡喜七郎)가 차관으로 전임한 동시에 관찰사의 대갱송을 단행하여 연로하고 배일적인 관료를 도태시키고 신진의 친일인사로서 그 대부분이 이전에 일본에 망명했던 자들로 대치함으로써 일본관헌과 협상하면서 시정의 개혁이 저들의 계획대로 단행되었다.

특히 지방경찰제도의 개혁, 도청의 이진, 군의 폐합, 地方費法の 제정, 民籍法の 제정, 부윤·군수회의의 개최, 군수임용령의 개정 및 일본인 관리의 지방청 배치 등을 단행함으로써 지방행정의 정비를 꾀한 것이다.

裁判所 및 司法制度 : 종래 모든 재판은 행정관리의 수중에 장악되어 폐단이 많았으나 1894년 갑오개혁에서 처음 재판소구성법이 제정되면서 사법제도의 근대적 개혁이 시도된 바 있었으나 실효가 없었다. 1906년 10월 지방제도의 개혁과 전후해서 법부에 日人參與官을 배치하고 중앙과 지방의 각 재판소에 법무보좌관으로서 일본인 각 1인씩을 배치하여 재판사무를 개선하도록 했다. 그리고 1907년 7월에 〈민사·형사소송에 관한 법률〉(법률 제1호)이 공포되어 군수가 행하는 재판을 민사 및 笞刑에 해당하는 형사의 제1심으로 한정하고 그 재판에 불복하는 자는 소관 지방재판소에 상소할 수 있게 하는 제도를 정했다. 동시에 민형사의 소송관계인에 대한 고문을 금지하는 형식상의 제도(법률 제2호)를 정함을 비롯하여 동년 한일신협약 체결 후에는 외관상이나 근대적 재판소의 구성을 위한 각종 법령을 정비하였다.³⁶⁾

이에 따라 재판소의 구성은 대체로 일본식을 모방해서 大審院·공소원·지방재판소 및 區 재판소로 구성되는 4심제를 채택하고³⁷⁾ 구재판소에서는 판

36) 《韓國施政年報》, 明治 39·40년, 89~96쪽.

37) 1907년 12월 23일 재판소구성법(법률 제8호)이 공포되어 익년 1월 1일부터 시행되었다. 이 중 대심원·공소원·지방재판소 및 한성재판소는 甲午更張 이후 합병시까지 존속하였다.

사 단독으로 재판을 행하며 기타에 있어서는 일정수의 판사로 구성된 합의 재판부에서 행했다. 그리고 각 재판소에는 검사국 및 서기관과 일본인 관리의 편리를 위한 번역관 또는 번역관補를 두었다. 검사는 공익을 대표하여 형사는 공소를 제기하고 판결의 집행을 감시하며 민사에는 필요하다고 인정하는 경우에 그 의견을 진술케 할 수 있었다. 그리고 경찰관과 기타 행정관리는 검사의 요구에 따라 그 직무를 보조하였다. 그리고 재판소 및 검사국의 행정 및 검찰사무는 법무대신의 감독에 속했다. 따라서 재판소는 행정부로부터 독립된 것이 아니었고 재판소와 검사국의 기능도 분화되지 않았다.

재판소구성법에 의하면 각 재판소는 대심원 1개(경성), 공소원 3개(경성·평양·대구), 지방재판소 8개(경성·공주·함흥·평양·해주·대구·진주·광주), 구 재판소 113개(한성부 1개를 비롯하여 각도에 수개씩) 등 총 125개였다.³⁸⁾

이와 같이 일제는 시정을 개선한다는 구실 아래 丁未年 한일신협약 체결 후부터 사법·행정의 모든 관제를 개정하였으며 그 실권은 일본인 차관 이하의 일본인 관리가 장악하여 한인 관리는 로봇에 불과하도록 만들었다. 특히 1909년 2월 황태자 李垕을 교육시킨다는 구실 아래 인질이나 다름없이 데리고 일본 동경으로 건너간 이토통감은 부통감 소미아라 노스케(曾彌荒之助)를 천거하여 자신을 대신하게 했다. 다시 내한한 이토는 이완용 등을 초청하여 협의한 후 육군·사법 양부를 철폐하고 시위보병 1隊의 나머지 병력을 일본사령부의 통제하에 귀속시키는 동시에 사법권을 일본인 관리에 귀속시켰고 통감부를 경유하여 법관을 임명하도록 했다. 또 한국의 舊律을 모두 폐지하여 한국인은 일본의 刑律을 지키게 했다. 그리고 재판관리는 모두 일인으로 충원되었다. 그 사법권 및 감옥사무위탁의 조약은 다음과 같다.³⁹⁾

제1조 한국의 사법 및 감옥사무를 완비하기까지 한국정부는 사법 및 감옥사무를 일본국 정부에 위탁할 것.

38) 《官報》, 開國 504년.

《官報》, 光武 3년~10년.

《法規類編》下, 官制門.

39) 朴殷植, 《韓國獨立運動之血史》, 第12章, 23쪽.

金正桂 編, 《朝鮮統治史料》3(韓國史料研究所, 1970), 352~355쪽.

제2조 일본정부는 일정한 자격을 소유한 일본인 및 한국인을 한국에서 일본재판 및 감옥관리로 임용할 것.

제3조 한국에서 일본재판소의 협약 및 법령은 특별히 규정될 것이며 외국에 있는 韓國臣民에 대해서 한국법규를 적용할 것.

제4조 한국의 지방관청 및 官公吏는 각각 그 직무에 따라서 사법 및 감옥사무를 관장할 것이며 한국은 일본 관청의 지휘·명령 및 보조를 받을 것.

대한제국 통치조직은 1906년에 외부가 폐지되고 또 1909년에는 법부와 군부가 폐지됨으로써 한일합병 당시의 중앙행정편제는 다음 <표 2>와 같이 변형되었다.⁴⁰⁾

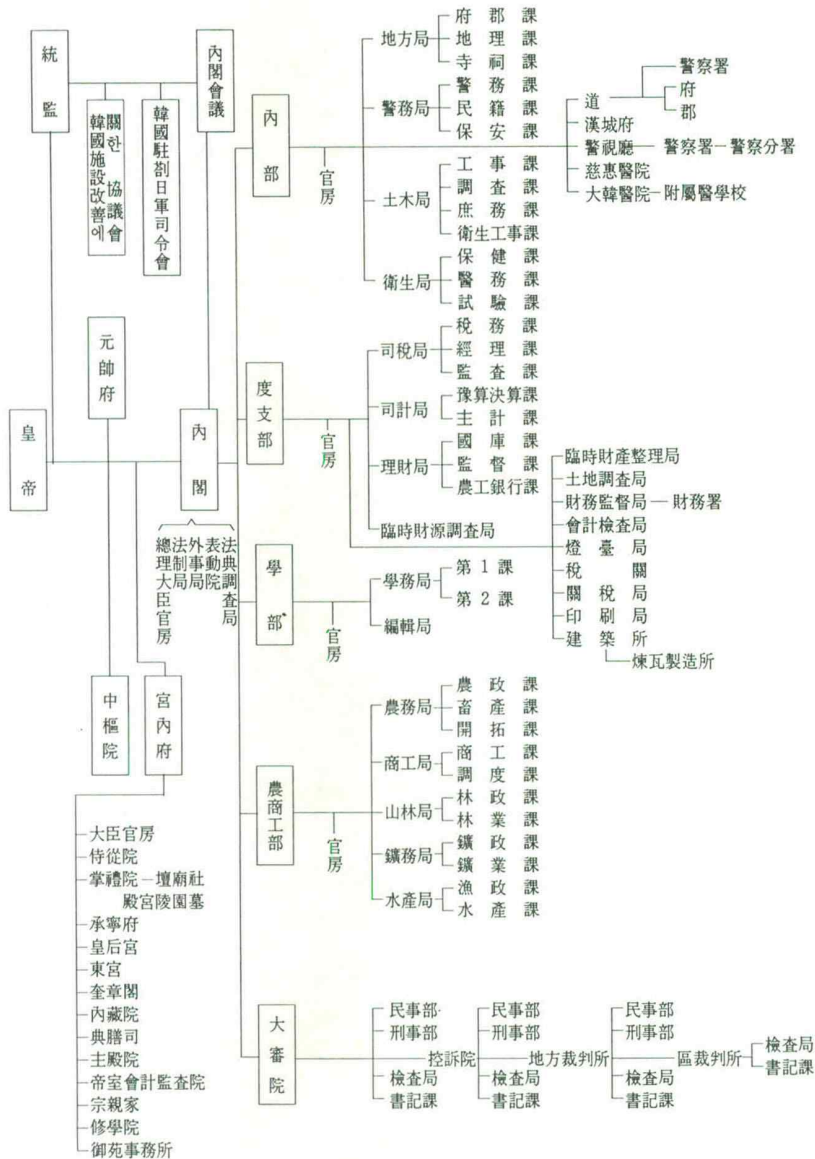
여기서 통감부시대에 있어서의 일반통치조직과 기능면에서 나타난 특징적인 사항을 열거해 보면 아래와 같다.

첫째로 내각체제가 크게 정비되었다. 갑오·을미 양 개혁에 의한 내각제도가 俄館播遷 이후 구체제로 많이 복구되고 국왕의 권한이 크게 확장되어 내각의 기능 자체가 국왕에 의하여 많은 제약을 받았으나(의정부로의 환칭, 국왕의 無限君主權, 국왕의 대원수 군림 등) 1904년의 한일의정서 체결 후의 의정부관제의 개정(1904년 3월 4일자 칙령 제1조)에 의하여 비록 의정부라는 명칭은 그대로 존속시키면서도 군주의 권한을 크게 축소시켜 내각의 지위를 향상시켰다. 그리고 이 의정부는 1907년에 내각으로 다시 개칭되고 내각으로서의 지위를 확고히 하였다. 이와 같이 내각체제⁴¹⁾를 구비하게 된 것은 통치조직의 근대화를 의미함과 동시에 군주권의 쇠퇴를 의미하는 것이었다.

40) 1907년(隆熙 원년) 2월 28일, 勅令 제37호 내부관제.
 1908년 1월 25일, 내부분과규정 제2조~제5조.
 1907년 12월 18일, 칙령 제39호 경시청관제 제2조.
 " 칙령 제41호 탁지부관제.
 1908년 1월 27일, 탁지부분과규정 제6조~제16조.
 1910년 3월 15일, 칙령 제23호 토지조사국관제 제1조.
 1907년 12월 29일, 칙령 제68호 회계감사국관제 1조.
 1908년 8월 13일, 칙령 제59호 건축소관제 제1조.
 1910년 3월 10일, 칙령 제18호 관세국관제 제1조·제2조.
 1907년 12월 18일, 칙령 제46호 재무감독국관제.
 " 칙령 제54호 학부관제.
 " 칙령 제57호 농상공부관제.

41) 前記 1907년 6월의 내각관제 참조.

〈표 2〉 한일합병 당시 중앙각부조직



(1909년 6월 현재)

둘째로 입법·행정·사법 3권의 권한 분립이 싹터오기 시작했다. 비록 근대적인 의회제도는 마련되지 않았다 하더라도 내각제도가 정비되어 나감으로써 군주의 종래의 國政總攬者로서의 지위가 박탈되어 나가는 대신 내각에 의하여 정책이 형성되어 나감으로써 정책의 형성기능이 개념상으로나마 집행기능과 구별되기 시작했다. 물론 1896년 이후에 대의기구로서 강화되기 시작했던 중추원이 통감기에 유명무실해진 것은 대의제적인 면에서는 후퇴라고 보아야 할 것이다. 그리고 재판소가 구성되고 재판소가 내각으로부터 완전 독립된 것은 아니나 사법권이 어느 정도 독립되어 국권의 분화과정이 촉진된 것도 주목할 만하다.

셋째로 통치조직에 기능적 전문화가 나타나게 되었다. 각 조직의 직권이 법령에 규정되고 각 조직의 분화가 촉진됨으로써 각 조직 상호간의 기능적 전문화가 이루어지게 되었다. 그리고 행정기능이 세분화되어 감에 따라 행정조직 자체도 업무의 한계를 분명히 하여 갔다.

넷째로 행정에 관한 법치질서가 유지되게 되었다. 비록 그 ‘법’은 근대적인 의미에서의 인민의 선출대표로 구성된 의회에 의하여 제정된 것은 아니었지만 그에 의해서 행정이 일정한 규제를 받게 됨으로써 행정의 무질서를 방지하게 되고 관의 자의적인 재량권 행사를 크게 봉쇄하게 되었다.

다섯째로 통치기구가 팽창되었다. 이 기간에 폐합된 기관도 많았지만 대체적으로 국가기능이 확장됨으로써 여러 경찰치안기관·재정기관·사법기관·교육기관·건설기관 등이 새로 설립되거나 증설되게 되었다.

여섯째로 지방행정관서가 일반지방행정관서와 특별지방행정관서로 분화되어 전자는 내부대신의 일반적 지휘·감독을 받았고 후자는 관계 주무대신의 지휘·감독을 받게 되었으며 일반지방행정 중에서도 업무의 성격에 따라 각기 중앙의 해당 주무대신의 업무수행상 지휘를 받는 체제가 형성되기 시작하였다.

일곱째로 내부에서는 지방관계의 개혁으로 종래 징세·사법·경찰의 제 권한을 함께 장악하였던 군수는 크게 그 권한을 축소하고 순수하게 행정관으로서 행정만 전담케 함으로써 다시는 왕년의 가림주구의 폐단이 없도록 하였다. 그리고 관찰사 밑에 일본인 서기관 1명 및 일본인 경시·경부·주사

약간명씩을 배치함으로써 식민적 통제를 강화하였다.

여덟째로 학부에서는 일제의 간섭으로 인하여 식민지의 정치적 사회화를 강행하였다. 즉 보통교육의 보급을 장려하여 교사의 양성, 교과서의 편찬에 착수하였고 실업학교령·고등여학교령을 발포하여 실업교육과 여성교육의 발달을 도모하였으며, 1908년에는 사립학교령을 발포하여서 사립학교의 배일 운동을 엄중히 취체하였고 마침내는 선교사들이 설립한 학교에도 이를 적용하였다.⁴²⁾

아홉째로 관직의 분류를 보면 관리는 우선 문관과 무관으로 대별하였으며 문관과 무관은 똑같이 親任官·勅任官·奏任官·判任官으로 구분하였다. 친임관은 왕이 직접 임명하는 관직으로서 내각총리대신·각부대신·중추원의장·중추원고문·궁내부대신·侍從院卿·承寧府總官 등이 이에 속하였으며 무관에는 大將이 이에 속하였다. 칙임문관은 다시 1~3등으로 구분하고, 주임관은 1~4등, 관임관은 1~5등으로 구분하여 문관의 경우 13등급으로 나누어져 있었다. 무관의 경우는 친임무관과 칙임무관 1·2등, 주임무관 1~6등, 관임무관으로 구분해서 10등급으로 나누어져 있었다.

열째로 엄격한 자격임용제에 의한 계급주의적 인사행정이 특권적이고 절대적인 관료체질을 형성하였다. 즉 1908년 7월 27일 문관임용령에 의하여 칙임관·주임문관 및 관임문관 등의 임용에 대한 자격요건을 엄격히 규정하였으며 엄격한 전형제도⁴³⁾와 보통의 민간인으로서의 도저히 응시할 수 없는 시험과목을 부과하였다. 이것은 훗날 한국의 관료제도에까지 막대한 영향을 주었다.

열한번째로 재무행정에 있어 특별회계를 신설했다. 즉 정부회계를 새로이 보통회계와 특별회계로 구분하였으며 특별회계에는 公債金·慈惠醫院·度支部建築所·工業部煉瓦製造所·인쇄국·평양광업소·臨時治道費·임시수도비·임시교육확장비의 8개가 있었다.

42) 《法規類編》, 359~367쪽.

43) 1908년 10월 7일, 閣令 제10호 전형위원규정 제2조. 이에 의거하여 고등전형위원회와 보통전형위원회로 나누되, 전자는 내각에 설치하고 후자는 내각 및 각부에 설치하였다.

이상 논술한 통감부시대에 이루어진 대한제국 통치체제의 변혁은 중앙·지방의 통치구조와 기능면에서 그리고 인사행정과 재무행정에 이르기까지 매우 광범위하고 또 획기적으로 중요한 성격의 것이었다. 궁내부 편제를 제외하고 적어도 일반 통치조직과 재판소 구성 등에 구조상의 분화와 기능상의 전문화가 촉진되어서 어느 정도 근대화된 제도를 갖추기 시작하였다고 할 수 있다. 그러나 그것은 일제의 침략적 정책에 기인한 것으로서 일본의 침략세력을 통치체제 속에 침식시켜서 한국을 식민지화하기 위한 준비를 한 것이었다.

(2) 통감과 통감부의 권한

가. 통감부의 직제와 권한

일본정부는 보호국체제를 구축하기 위하여 그 대표자로서 한국황제의 궐하에 외교에 관한 사항을 관리하기 위하여 1명의 통감(Resident General)을 수도 서울에 주재시키고 또 통감의 지휘하에 한국의 각 개항장 및 기타 일본정부가 필요하다고 인정하는 지역에서 영사사무를 담당하는 이사관(Resident)을 두었다. 그리고 한국침략의 원흉이며 樞密院 의장인 이토 히로부미(伊藤博文)를 초대 통감으로 임명하였다.

통감부의 직원과 직제는 때때로 변천도 있었으나 대체로 다음과 같았다. 직원으로는 통감 외에 초기에는 총무장관(칙임)·농상공무총장·경무총장(칙임 또는 주임)·비서관(전임 1인 주임)·서기관(전임 7인 주임)·경시(전임 1인 주임)·기사(전임 5인 주임)·통역관(전임 10인 주임) 및 屬·警部·技手·통역생 등 전임 45인 판임 등을 정원으로 하였으나 明治 40년(1907) 3월 관제개정으로 외무총장(칙임 또는 주임)을 두었으며 동시에 육해군무관관제를 제정하여 육해군무관 각 1인을 통감에게 부속시켰다.⁴⁴⁾

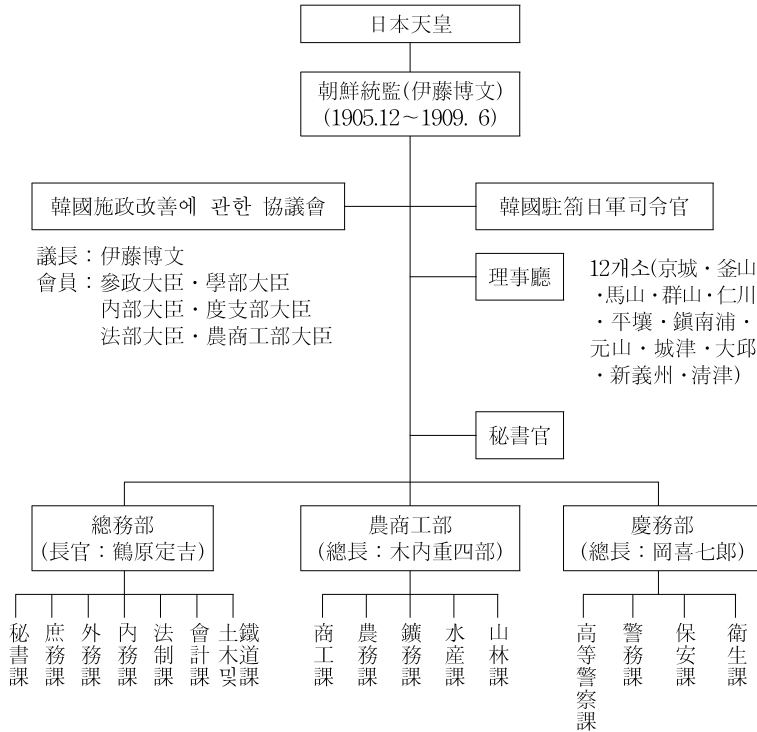
통감부의 직제는 다음 <표 3>과 같다.⁴⁵⁾

44) 《韓國施政年報》, 明治 39·40년, 8~9쪽.

45) 《官報》, 光武 9년 12월 21일자 號外, 議政府總務局官報課.
《日韓外交資料集成》8, 26~30쪽.
田保橋潔, 앞의 책, 19쪽.

〈표 3〉

통감부직제



* 2代統監: 曾彌荒助(1909. 6~1910. 5), 3代統監: 寺內正毅(1910. 5~1910. 8)

* 韓國駐劄日軍司令官: 長谷川好道

* 1907년 3월에 외무부가 추가됨(외무총장: 鍋島桂次郎)

* 1906년 1월 29일자 統監府令 제6호(理事廳 위치 및 관할구역)로 12개소에 이사청을 두었으며(뒤에 13개소로 증가), 11월에는 수원·해주·공주·전주·광주·진주·함흥 및 鍾城 8개소에 支廳을 두었다(뒤에 11개소로 증가).

다음 이사청은 통감부의 일선기관과 비슷한 형태를 취한 것으로 지방에서 小統監府의 기능을 하였다. 이사청에는 이사관(주임)·부이사관(주임) 각 1인이 있었고 속(관입)·경부(관입)·통역생(관입)이 있었다. 이사관은 통감의 지휘·감독을 받아 종래 한국주재영사에 속한 사무와 조약 및 법령에 의해 사무를 관장하고 통감과 마찬가지로 군대사용권·사법권을 가지는 동시에 지방관청에 대한 사무처리의 위임권까지 가지고 있었다.

나. 문치조직론과 무관조직론

러일전쟁 후 일제의 한국 ‘보호국’화 결정에 따라 통감부 조직문제를 놓고 일본의 지배계층에서는 문치조직론과 무관조직론이 대립하였다. 이같은 대립은 그 뿌리가 깊은 것이나 직접적으로는 일본자본주의와 일본군벌의 성장과 깊은 관련이 있는 것이었다.

러일전쟁 후 일본자본주의는 방대한 戰時利潤과 군수를 통한 생산증대를 기동력으로 하고 대만·한국·南滿洲의 시장과 자원을 독점, 그 주민을 마음대로 수탈하여 눈부시게 발전했다. 이때 독점단계에 들어가기 시작한 일본자본주의의 대자본들은 점차 그 세력을 증대하여 재벌을 형성하고 있었으며 특히 군벌의 정치적 영향력은 현저히 증대하였다.⁴⁶⁾ 일본의 ‘원로’⁴⁷⁾이며 군벌 두목의 한 사람인 야마가타 아리토모(山縣有朋)가 군부와 정계에서 큰 권력을 장악하고 있었던 데 비하여 민간 출신의 정계거두로서 야마가타의 라이벌인 이토 히로부미의 지위는 상대적으로 격하되고 정계에서도 큰 역할을 하지 못하게 되었다. 이들 군벌·관료들은 미쓰이(三井)·미쓰비시(三菱) 등 대자본과 유착되어 있으면서 지주층과의 계급적 연대성도 여전히 지니고 있었다. 일본제국주의의 독점자본가와 지주계급을 등에 업은 군사침략적 성격은 한국에서 억압과 약탈을 강화하고 한국을 병합하여 독점적 완전식민지로 강점한 후 한민족의 저항을 철저히 탄압하기 위하여 전대미문의 武斷暴壓政治를 자행한 데서도 드러나고 있었다

46) 군국주의 천황제는 그 자체가 군벌이었고 해군의 薩摩閥, 육군의 長州閥은 정부로부터 반독립적인 세력을 지녔다. 明治憲法制定(1889년) 후에도 통수권 독립을 앞세워 천황직속, 군기밀상 주권의 이름 아래 정부를 압박했다. 그 예로서 군부대신은 무관이어야 한다는 제도가 확립됐으며, 발전되어 가는 정당세력을 두려워한 山縣有朋은 1900년 군부대신·차관은 現役大將에 한한다고 관제를 고쳤다. 이리하여 내각은 군부의 찬성을 얻지 못하면 성립하지 못하였다.

47) 원로란 천황전제정치와 고문이자 근대일본의 실질적인 정치지배자였던 그들을 일컫는다. 1889년(明治 22년) 11월 구로다 교타쿠(黒田清隆), 이토 히로부미에 대해 조칙이 내린 이래 초헌법적이고 관직을 초월한 최대·최고의 실권을 쥐고 국정에 참여한 인물들을 말한다. 이밖에 명치시대에는 야마가타 아리토모·이노우에 카우로(井上馨)·가즈라 타로(桂太郎), 대정시대에는 사이온지 킨모치(西園寺公望)가 있다. 원로는 후임 내각수반을 결정, 천황에게 주청하였으나, 40년대에는 內大臣으로 주청형식이 넘어갔다.

어쨌든 일제의 한국지배체제 형성에 있어서는 일본의 원로 및 각료 그리고 군벌 등 지배층 사이에서 대립이 일기도 하였다. 본래 러일전쟁 중에는 한일협정서를 빙자하여 전국 주요도시와 요지에 일본군정이 실시되었으며 한국수비군사령관이 지휘하는 일군헌병대가 그 주역을 담당했다. 그리고 일본육군 군벌들은 전후에도 이 무관조직의 군정체제를 유지할 것을 요망하였다. 그러나 이토를 중심으로 한 문관일파는 육군의 발호를 경계하여 문치조직을 주장하였다. 한편 통감부를 일본 천황에 직속시키는 데에는 外地통치에 관한 중앙기관의 권한관계를 둘러싸고 일본외무성의 반대가 있었다. 특히 문관정치가로서 초대 통감에 임명된 이토에게 韓國駐劄日本軍을 지휘할 권한을 부여하는 문제를 놓고 통감부조직관계 심의과정에서 일본의 지배층 사이에서 무관조직론과 문치조직론이 심하게 대립하였다.⁴⁸⁾ 결국 이토가 천황의 특旨를 얻어 통감으로 임명됨으로써 문치조직으로 낙착되었다.⁴⁹⁾

이리하여 초기의 통감부(1906년 2월 1일 개청)는 문관통감을 수반으로 방대한 관료기구를 창설하여 치안유지를 위해 헌병 대신 경찰을 주축으로 하여 문치노선을 지향했으나 반일의병투쟁이 전국적 규모로 고조되고, 황실을 포함한 전민족적 저항과 투쟁에 대하여 큰 불안과 공포감을 느끼고 문치조직의 ‘보호’체제로서는 ‘수습할 수 없는 사태’도 예상되었기 때문에 문치주의의 주장자인 이토 자신이 적극적으로 군대와 헌병을 증강하며 헌병보조원제도를 창설함으로써 종전의 전시하 군정 당시보다 더 삼엄한 군대식 치안체제를 형성하고 이를 배경으로 ‘병합’ 음모를 조금씩 서두르기도 했던 것이다.

이와 같이 치안을 군대에 의존함으로써 문치는 결국 실패로 끝나고 만 것이며 그것은 통감부시기를 거쳐 합병 후의 무단통치체제의 원형을 이루는 것이었다.

다. 초기 통감의 권한

한국통감부의 초대 통감으로는 한국침략의 원흉이며 추밀원의장이던 이토

48) 《日韓外交資料集成》6上, 1904년 12월 12일, 제135호 電信, 韓國統監府官制審議二付ニキ該府ト外務省トノ權限關係ニ關スル件, 100쪽.

49) 市川正明 編, 《魚潭少將回顧錄》(日韓外交史料 10), 〈韓國末期ノ外交秘話〉, 148쪽.

히로부미가 임명되었다. 그는 1905년 11월 9일 특명전권대사로 서울에 온 후 제2차 韓日協約案을 한국정부에 전달하면서 온갖 위협과 공갈로 가부를 강요하고 결국 乙巳保護條約을 불법적으로 강제 체결한 장본인이었다. 통감의 직무권한을 보면 그는 일본천황에게 직접 예속하는 親任官으로서 일본정부를 대표하며 필요하다면 언제나 한국황제를 알현해서 의견을 개진할 수 있었고 한국에서 외교를 대행하여 외국관계사무를 총괄할 수 있었다. 동시에 일본관헌이 시행하는 모든 정무를 감독하며 또 한국의 안녕과 질서를 유지하기 위해 필요할 때에는 한국수비군의 사령관에 대하여 병력의 사용을 명령할 권한이 부여되어 있었다.

통감정치가 개시된 후 1년여에 걸쳐 통감은 일제를 대표한 폭군으로서 ‘한국의 시정개선을 위한다’는 구실하에 폭압·기만·착취를 자행하였다. 통감부 아래에 수백 명의 일본인을 高俸으로 초빙하여 배치하고 그 경비는 모두 한국정부가 부담하도록 한 것이었다. 그리고 ‘황제가 각지의 의병과 내통하여 선동하고 있으니 대궐부터 감시하라’고 내세운 다음 1906년 7월 2일 이토 자신이 高宗帝를 위협하고 그날 밤 수십 명의 일인 경관을 동원하여 경운궁을 점령하고 警衛事務까지 강탈하고 말았다. 뒤이어 이토는 보호조약체결 전후부터 지속되어 온 朴齊純내각을 경질하고 완전한 매국친일정부를 조직하기 위하여 이완용 走狗내각을 조직하였다(1907. 5. 23).

다음 헤이그밀사사건을 계기로 이완용·송병준 등을 시켜 고종제의 폐위를 강제한 이토통감은 그 여세를 휘몰아 1907년 7월 24일 7개조의 한일신협약을 이완용과 이토의 명의로 체결·조인함으로써 통감은 절대권을 가지고 한국정부에 군림하게 되었다.⁵⁰⁾

라. 한일신협약 후의 통감의 권한

1907년 6월 헤이그의 밀사파견사건을 구실로 해서 다음과 같은 한일신협약인 정미7조약⁵¹⁾을 강제 체결하였다.

50) 朴殷植, 《韓國獨立運動之血史》上, 14~15쪽.

51) 朴殷植, 《韓國獨立運動之血史》上, 14~15쪽.

제1조 한국정부는 시정개선에 관하여 통감의 지도를 受할 事

제2조 한국정부의 법령의 제정 급 중요한 행정상의 처분은 미리 통감의 승인을 經할 事

제3조 한국의 사법사무는 보통행정사무와 此를 구별할 事

제4조 한국고등관리의 임면은 통감의 동의로써 此를 行할 事

제5조 한국정부는 통감이 추천한 일본인을 한국관리에 임명할 事

제6조 한국정부는 통감의 동의없이 외국인을 傭聘치 아니할 事

제7조 明治 37년 8월 22일 調印한 일한협약 제1항을 폐지할 事(비고 : 度支財政 顧問廢止)

이 조약체결로 통감은 외교뿐만 아니라 내정에도 일층 그 지배권을 강화하게 되었다. 그리하여 한국정부의 시정개선을 지도하는 위치에서 법령의 제정 및 중요한 행정상의 처분 등 일체의 사무에 있어 그의 승인을 받도록 함으로써 입법·사법 및 고등관리의 임면 등 행정 전반에 걸친 통치권을 전담할 수 있게 되었다. 정미7조약이 맺어진 직후에는 잠정조치라는 명목으로 한국군대의 해산이 강행되었다. 그리고 집행기관으로서 앞서의 고문정치체도를 폐지하고 한국정부의 協辦을 차관으로 개칭 모두 일본인으로 임명하였다. 13道 사무관도 모두 일인으로 충원, 봉급을 배로 늘렸으며 한국인 순사 250명을 축출, 일본인으로 대체하는 등 각부 차관을 비롯한 중요한 관직에 일본인을 임용하는 길을 열어 놓았다.⁵²⁾

또한 이 신탁약 실행을 위하여 다음과 같은 새로운 각서가 교환되었다.

- ① 한일 兩國人으로 조직되는 재판소를 설치할 것.
- ② 감옥제도를 개정할 것.
- ③ 징병법을 실시하고 軍備를 정리할 것.
- ④ 일본인을 한국관리에 임용할 것.

이처럼 재판·감옥·징병제 등을 개정함으로써 식민화를 착착 준비한 것이었다. 이토는 이완용과 협의하여 육군·사법 양부를 철폐하고 시위보병 1隊를 제외한 나머지 병력을 일본사령부의 통제하에 귀속시켰으며 사법권을

52) 朴殷植, 위의 책, 23쪽.

일인의 관리에 귀속시키고 통감부를 경유하여 법관을 임명하도록 하였다. 한국 국민은 일본의 형률을 지키게 하였고 한국의 舊律은 모두 폐지되었다. 또한 사법권 양도의 조약에 의하여 한국의 사법과 감옥사무는 일본정부에 위탁되었다.⁵³⁾

그리고 전기한 한일신협약의 형식상 문맥으로는 통감은 자기가 추천하는 일본인을 한국 국무대신에 임명할 수 있게 한 것이나 동 협약에 부대한 시행세목규정으로 당분간 일본인 관리 임명의 범위를 각부 차관 이하의 중요 관직에 한정케 하고 국무대신은 영원히 한인을 등용하게 한 것이다. 이는 虛名보다도 실리를 좇고자 한 이토의 奸智한 인사정책의 소치라 하겠으며 한인 대신 밑에 있는 일본인 차관으로 하여금 실권을 장악케 한 것으로 이른바 ‘차관정치’의 구현이라 하겠다. 또 일제는 밀사사건을 구실로 고종을 강제讓位시키고 무력한 純宗을 옹립해서 그 지배를 일층 강화하였다.

뒤이어 1907년 8월에는 통감부관제를 개혁하여 통감의 직권을 확장하고 통감은 한국에서 제국정부를 대표하여 조약 및 법령에 의거하여 제반 정무를 통할할 수 있게 하고 부통감(親任) 2명을 두어 통감을 보좌토록 하였다. 한국정부 각부 차관·국장에 일본인이 임용되었기 때문에 통감부 외무·농상공무·경무 등 3총장은 불필요해졌으므로 폐관되었다.⁵⁴⁾ 그해 12월에는 각부의 관제를 개정하여 局課를 폐합하고 사무의 간소화와 통일을 기하는 동시에 속속 일본인을 한국정부 요직에 임용함으로써 각 관청의 어느 곳을 막론하고 일본인 관리가 없는 곳이 없기에 이르렀다. 즉 1909년 1월 현재 한국정부에 임용된 일인 관리 수는 高等官 466명, 판임관 1,614명 등 2,080명과 일인 순사 1,548명에 이르렀다.⁵⁵⁾ 통감부가 설치되면서부터 제반 정책형성은 그 정책이 대한제국정부에 의해 발의된 것이건 또는 통감부에 의해 발안된 것이건 모두가 통감의 승인을 얻은 후에 형식상으로 대한제국 황제의 裁可를 얻

53) 위와 같음.

54) 金正明編, 《日韓外交資料集成》 8, 31쪽.

55) 《朝鮮併合十年史》(大東出版協會, 1922), 144쪽.

《第2次 韓國施政年報》, 明治 41년, 18쪽.

高等官 배치는 宮內府 12, 內閣 5, 內部 95, 度支部 102, 軍部0, 法部 187, 學部 20, 農商工部 45, 계 466이다.

는 절차를 취했으며 이의 집행은 그의 지휘·감독 하에 이루어졌다.

한편 통감부 초기부터 구성된 ‘한국시정개선에 관한 협의회’는 통감 이토가 서울에 부임하자 곧 그의 관사에 소집한 비공식기구로서 ‘협의’기관이라기보다도 실질적으로는 통감의 일개의 자문기관에 불과한 것이었다. 1906년 3월에 제1회 협의회가 개최된 이래 1909년 12월의 제97회까지, 즉 한일‘합병’직전까지 지속되었다. 그러나 회의내용은 통감부와 한국정부간의 의견조정 또는 ‘협의’가 아니고 언제나 일본측이 내미는 안건을 한국의 각 대신에게 강제로 승인케 하는데 불과했으며 때로는 한국측에서 이의가 제기되었던 것으로 의사록에 기록되어 있다.

이와 같이 한국의 외교·내정·경찰·군사 등 모든 시정권한을 통감부의 지배하에 넣은 ‘보호’통치체제를 구축하자 그 억압체제를 배경으로 1909년에는 〈對韓政策 확립의 건〉⁵⁶⁾을 일본 각의에서 결의함으로써 한국을 병합하여 명실공히 일제의 식민통치하에 둘 것을 확정하였다. 이는 바로 安重根의사가 이토를 암살하기 3개월여 전의 일이며 一進會의 합병성명보다 5개월 전의 일이었다.

이토 히로부미가 통감을 사임하여 부통감 소미아라 노스케가 새로 통감이 된 후 마침 이토가 하얼빈역에서 안중근의사에 의하여 암살되자(1909. 10. 26) 일제는 이 사건을 ‘병합’을 위한 절호의 기회로 삼고 일진회로 하여금 ‘병합’의 상신을 하도록 획책하였다. 그러나 이들 매국노에 대한 한민족의 항쟁이 치열해지자 드디어 이완용 내각총리대신은 사직하고 박제순이 그에 대치되었으며 통감도 ‘병합’을 완성시킬 임무를 띠고 당도한 육군대장 테라우치 마사타케(寺內正毅)로 대치되었다(1910. 5. 30). 이로써 한국통치에 대한 무관조직론이 확정된 셈이다.

테라우치통감은 무관조직을 한층 강화하기 위하여 우선 경찰제도와 헌병제도의 강화를 꾀하고 헌병과 경찰을 통합하여 일본의 육군소장이며 헌병대장인 아카이시 겐지로(明石元二郎)를 초대 경무대장으로 임명하는 동시에 警察費는 한국정부가 예산에서 부담토록 강요함으로써 후에 악명 높은 헌병정

56) 《日韓外交資料集成》6下, 韓國併合ニ關スル件, 1254~1256쪽.

치의 기초를 구축했다. 이로써 병합준비는 예정한 계획대로 박차를 가한 것이다. 테라우치를 통감으로 임명한 직후 일본정부는 “한국을 일본에 병합하지 않고서는 통치의 책임을 도저히 충족할 수 없다”고 확인하고 한국의 정세에 비추어 필요할 때 단행하기로 하고 병합 후의 한국에 대한 시정방침을 다음과 같이 결정하였다.⁵⁷⁾

〈총독통치의 책정=병합의 기본방책〉

- ① 조선에는 당분간 헌법을 시행하지 않고 대권에 의하여 이를 통치한다.
- ② 총독은 천황에 直隸하여 조선에 있어서 일체의 정무를 통할할 권한을 가진다.
- ③ 총독에게는 대권의 위임에 의하여 법률사항에 관한 명령을 발하는 권한을 부여한다. 단 본 명령은 따로 법령 또는 律令 등 적당한 명칭을 붙인다.
- ④ 조선의 정치는 될수록 簡易를 本旨로 한다. 따라서 정치기관도 역시 이主旨에 따라 개폐한다.
- ⑤ 총독부의 회계는 특별회계로 한다(⑥~⑪항 생략).
- ⑫ 통감부 및 한국정부에 재직하는 일본국 관리 중 不用者는 귀환 또는 휴직을 명한다.
- ⑬ 조선에 있어서 관리에는 그 계급에 따라 될 수 있는 한 다수의 조선인을 채용하는 방침을 취한다.

〈付：헌법의 釋義〉

한국병합인 이상 제국헌법은 당연히 그 新領土에 시행되는 것으로 해석함. 그러나 사실에 있어서는 신영토에 대하여 제국헌법의 각 條章을 시행치 않음이 적당하다고 인정함으로써 헌법의 범위에 있어서 제외법규를 제정할 것.

이것이 병합 후 새로이 설립될 무관조직체제의 총독통치의 요령인데 이를 부연하면 i) 한국을 병합하더라도 한국에는 일본제국헌법을 시행치 않고 일본과 차별하여 통치하며, ii) 일체 정무는 무관총독이 독재하며, iii) 정치와 정치기구는 될 수 있는 한 간단하게 하며, iv) 총독부의 회계는 특별회계로 하고 그 경비는 한국의 세입(철도·통신·관세 등)으로 충당할 것을 원칙으로 하되 당분간은 일정한 금액을 정하여 본국정부에서 보충하며, v) 한인을 하급관리로서 다수 채용한다는 등이었다.

57) 條約局法規課, 〈日本統治時代の朝鮮〉(《外地法制誌》4-2, 1971), 11~13쪽.
《日韓外交資料集成》6下, 1396~1397쪽.

마. ‘한국병합’ 과정에서의 통감부의 역할

일제는 한국을 병합하여 명실상부한 완전한 식민지로 약탈하기 위하여 개항 이래 장기간에 걸친 치밀한 준비를 하여 왔다. 그 침략준비과정에서 일본은 2차의 국제적 전쟁을 감행하여 승기를 잡음을 비롯하여 직접 군사적 또는 정치적 압력을 이용해서 강압적으로 침략에 유리한 기반을 구축해 갔으며 한편으로는 갖은 방법으로 친일분자를 육성하여 그들을 앞장세워 친일세력을 부식시키고 왕조권력을 내부로부터 붕괴·와해시키는 수법을 구사해 왔다. 여기서 통감부가 합병 전까지 친일분자를 육성하여 이용해 온 수법을 간단히 살펴보기로 한다.

첫째, 한국청년을 일본유학생으로 받아들이 친일파로 육성하여 이들을 친일관료로서 정치적으로 충원해서 정부기능을 마비시키는 방법을 썼다. 이 방법으로는 1881년의 紳士遊覽團과 1895년·1897년의 官費留學生 파견이 대표적이며 이와 함께 私費留學生도 매년 증가하여 1908년에는 493명에 달하였다. 일본파견의 관비유학생 선발에서는 초기의 고위급 한국관료의 가족이나 친척 등 문벌중심주의에서 친일성을 천거기준으로 변경하였으며 1905년부터는 관리채용시험을 실시하였는데 그 시험과목에는 科擧式的 詩文 중심이 아니고 정치·경제·법률·어학 중 1과목을 임의 선택케 함으로써 일본유학생 출신에게 유리하도록 하였다. 이리하여 정부 각부 내에서 일본유학생 출신의 지위가 강화되어 갔고 특히 기술계와 교관, 그 중에서도 무관과 무관학교의 교관에 일본사관학교 출신자가 압도적 지위를 점하게 된 것은 주목할 만한 변화였다.

둘째, 통감부시대에 정부 각부에 일본인 고문이 배치되면서부터 인사행정에 깊이 간섭하여 친일성이 가일층 중요시되는 경향이 나타났으며 1907년의 정미7조약체결 후에는 고급관리에 대한 인사권이 완전히 통감부의 통제하에 들어가게 되어 경력을 무시하고 친일성만을 기준으로 유학생 출신과 일진회계를 낙하산식으로 대량을 중앙과 지방에 고위요직에 임용하였기 때문에 전통적인 관료제도에 일대 혼란을 야기하였다. 특히 이토의 승인을 받고 임용된 이들 친일관료는 대부분 당시의 지배층 양반 중에서도 비교적 신분이 낮은 계층이나 중인출신으로서 평소에 전주 이씨, 외척 민씨 등의 특권적 지배

층에 대하여 품고 있었던 반감도 겹쳐 지배층 내부의 질서·반목과 관료층 내부의 분열을 촉진하게 되어 정부기능은 마비상태에 빠지기에 이르렀다. 일제는 이와 같이 일본유학생 중심으로 친일분자를 육성하여 정부요직에 충원하고 그들 친일관료의 買辦的·賣國的 성격을 이용하여 왕조권력 탈취를 획책하였다.

셋째, 정변 관련자나 망명자를 비호·회유해서 친일파로 육성하여 이용하였다. 1884년 甲申政變에 관련된 개화파의 생존자 일부를 일본에 망명시켜서 그 중 柳赫魯·申應熙·鄭蘭教·李圭完 등 尉官級 장교를 장기간 비호한 후 1907년의 정미7조약 체결 후 귀국시켜 이토에 의해 칙임관에 임용하여 한일 합병공작에 이용하였다. 다음 1894년 갑오경장 이후 1895년의 민비시해사건, 1896년의 金弘集내각 붕괴 후의 일련의 정변 관련자⁵⁸⁾ 중 일본에 망명한 俞吉濬(내부대신)·張錫周(법부대신)·趙義淵(군부대신)·李容泰(참판) 등 20여 명은 거의 전원 귀국하여 이토에 의해 칙임관급 관리로 임명되었으며 합방 후에도 총독부의 道長官·參與官·中樞院參議 등에 복무하였다.

넷째, 일본은 친일단체를 조직하여 이를 합방실현을 위한 여론조작과 매수 공작에 이용하였다. 일본은 1905년 을사보호조약과 1907년 정미7조약이 체결된 후 애국적 민중과 의병의 투쟁이 전국적 규모로 고조되는 가운데 침략책동을 본격화시키기 위하여 일본군부가 주동이 되어 일진회를 조직하였으며 일진회는 합병추진을 위한 여론형성과 애국세력에 대한 중상·모략·탄압 및 매국공작에 동원되었다. 이밖에 새로이 進歩黨·政友會·大韓商務組合 등 친일단체와 많은 친일적 유명단체를 조직하거나 또는 배일단체처럼 위장시켜 친일단체로 이용하거나 기존의 배일적 단체를 변질시켜 친일적 단체로 이용하기도 하였다.⁵⁹⁾

58) 《齊藤實文書》733, 明治 27년(갑오) 이후 政變關聯人等名簿. 총관련자(직접·간접 관련자 포함) 176명 중 망명자는 21명이었다(姜東鎭, 《日本の朝鮮支配政策史研究》, 東京大出版會, 1981, 121~122쪽 再引用).

59) 進歩黨은 閔元植·文鐸이 중심이 되어 국권회복을 표방한 친일단(회원 500명)이며 政友會는 이완용 후원 하에 金宗漢(총재)·高義駿·민원식 등이 중심이 되어 국권회복을 표방한 친일단체(회원 460명)이며 大韓商務組合은 閔泳綺가 조직하고 일진회의 합방공작을 동조한 御用的 보부상 중심의 친일단체(회원 100만 여)이었다(內田良平, 〈朝鮮時局私見〉, 《齊藤實文書》943; 姜東鎭, 《日本

2) 통감부의 군사·경찰제도

(1) 러일전쟁과 한국주차군의 탄생

한국지배체제 형성에 관하여 일본은 러일전쟁 중 한일의정서를 빙자하여 한국주차군으로서 치안을 담당하고 군률을 한국에 적용하기 시작한 후 약 6년간의 통감부기간을 거치면서 총독부 군사·경찰 무단정치의 원형을 구축하였다고 할 수 있겠다. 여기서 군사·경찰 무단정치의 원형이 형성되는 역사적 과정을 간단히 추려보면 다음과 같다.

1904년 2월 23일 외부대신서리 李址鎔과 일본공사 하야시(林權助)에 의해 조인된 한일의정서는 사실상의 공수동맹이었다. 이 협약 제4조에 의해서 일본은 조선에서의 駐兵權·用兵權은 물론, 군략상 필요한 지점에서의 점령·收用權까지를 확보하였다. 협약의 유효·적법성 문제를 논외로 한다면 이 의정서는 일제의 침략군을 합법화시키는 것이었고, 한국주차군의 駐留를 인정한 근거가 되는 것이다. 협약 제4조의 全文은 다음과 같다.

제3국의 침해 또는 내란으로 인하여 대한제국의 황실의 안녕 또는 영토보전에 위협이 있을 경우에는 일본정부는 속히 臨機 필요한 조치를 취할 것이며, 대한제국정부는 右의 일본정부의 행동을 용이하게 하기 위하여 십분 편의를 제 공할 것임.

일본정부는 전항의 목적을 달성하기 위해서 군략상 필요한 지점을 임기 收用할 수 있음.

한일의정서는 군사점령 체제 밑에서 매수·협박과 반대자 추방 등의 강권 방법으로 체결된 ‘攻守同盟’이었다. 이 한일의정서 제4조를 근거로 해서 참모본부는 1904년 3월 10일 주차군사령부 및 예속부대의 편성을 명령하였다. 이리하여 사령부 및 보병 6개 대대반 등을 예속부대로 한 한국주차군이 편성된 것이다.⁶⁰⁾

의朝鮮支配政策史研究》, 129~134쪽 참조).

60) 《朝鮮駐劄軍歷史》, 35~35쪽.

이와 같이 해서 탄생된 한국주차군은 국제법상 주둔의 근거가 지극히 불투명한 존재였다. 이것이 한일의정서에 의한 것이라면 일종의 동맹군인데, 이렇게 되기 위해서는 이 의정서의 유효·적법성이 전제되어야 한다. 그러나 이 의정서는 경성 일원과 대궐을 무력으로 포위한 상태에서 국왕 및 重臣을 強談·威迫해가면서 체결한 것이었다. 즉 국가 및 국가대표에 대해서 강박이 가해진 경우였던 것이다.

이와 같은 이유로 인해 한국주차군은 국제법상 어떠한 합법적 주둔근거도 발견되지 않는, 즉 침략군인 것이었다. 이러한 침입은 러일전쟁을 위한 일시 체류·일시통과 목적도 아니었다. 이들은 열강의 수령 통보에 의해서 의사표시의 적법성이 인정된 한국정부의 중립선언을 유린하면서 침입해 왔다. 그리고 그로 인해서 시작된 사실상의 불법점령 상태를 戰後에까지 연장시키는 형태로서 주둔하였다. 즉 그것은 러일전쟁과 관련해서 시작된 위법의 점령군이요, 중립침범의 침략군이었던 것이다.⁶¹⁾

(2) 군사제도

가. 한국주차군의 편제

한국주차군은 주차군사령부 및 그 예속부대로서 편성되었다.

한국주차군사령부 : 1904년 3월 10일자 편성 명령에 의해서, 3월 20일에 도쿄에서 편성된 후, 4월 3일 현 조선포털 부근인 大觀亭에서 창설되었다. 창설 당시에는 사령관 이하 35명으로, 참모부·부관부·경리부·군의부로 구성되었다. 이러한 편제는 1904년 9월 7일자 편제개정에 의해서 參謀·副官·經理·軍醫·獸醫·郵便의 6부로 확장되면서 정원도 사령관 이하 109명으로 증원되었다. 1906년 7월 31일에는 칙령 제205호로 <한국주차군사령부 조례>가 공포되면서 그 시행일인 동년 8월 15일부터 평시편제로 개편되었다. 이때 그 편제는 참모·부관·법관·경리·군의·수의의 6부로 조정되었는데 이후 대체로 이 편제를 유지하였다. 정원은 1907년 10월 9일 현재 사령관 이하 장교급 24명과 하사·판임문관⁶²⁾ 35명이었다.

61) 林鍾國, 《日本軍의 朝鮮侵略史》1(일월총서 98, 일월서각, 1988), 114쪽.

62) 관리의 직급은 勅任官·奏任官(이상 高等官)과 그 하급인 판임관으로 나뉘었

사령관은 창설 당시에 소장 補職이었으나 1904년 9월 7일자 편제개정에 의해서 大·中將 補任으로 격상되었다. 이것은 親補職으로 直隸이며 예하 각 부대를 통솔하여 한국의 방위에 임하는 소임이었다. 창설 당시에는 공·영사관과 거류민 보호 등 치안임무 이외에 ‘작전군의 배후에 각종 시설을 완전히 하여 그 운동을 용이하게 하는’⁶³⁾ 작전임무가 부여되었다.

주차군사령관은 ‘임무를 수행함에 있어서 국교상 관계가 있는 행동은 일체 경성에 주재하는 우리(일본) 전권공사와 협의하며, 兵站·전신업무 및 군용철도 부설에 관해서는 병참총감의 區處를 받고’⁶⁴⁾ 있었다. 즉 주차군사령관은 치안기능에 관해서는 전권공사, 군사기능에 관해서는 병참총감의 지휘를 받았던 것으로 이를 통해서 주차군 기능의 양면성을 알 수 있겠다.

이러한 기능적 이중성은 주차군의 전체 기간을 일관하는 하나의 특징이었다. 1906년 7월 31일자 칙령 제205호 〈한국주차군사령부 조례〉 제2조는 그 중 군사적 기능을 다음과 같이 규정하고 있다.

군사령관은 군정 및 인사에 관해서는 육군대신, 작전 및 동원계획에 관해서는 참모총장, 교육에 관해서는 교육총감⁶⁵⁾의 區處를 받는다.

반면에 치안에 관해서는 이 조례 제3조에서 다음과 같이 규정하고 있다.

군사령관은 한국의 안녕질서를 保持하기 위하여 통감의 명령이 있을 때는 병력을 사용할 수 있다. 단 사태가 긴급할 경우에는 편의로 이를 처치한 후 통감에게 보고한다.

전항의 경우에는 즉시 육군대신 및 참모총장에게 보고한다.

군사기능의 지휘권이 병참총감에게서 육군 3장관⁶⁶⁾으로, 치안기능의 지휘

다. 직임관은 勅命으로 임관되는 고등관 1~2등 관리. 주임관은 수상·대신·총독의 奏請으로 임관되는 고등관 3~9등 관리, 관임관은 그 하급으로 本屬長官이 위임에 의해서 임면하였다.

63) 1906년 3월 7일, 韓國駐劄軍司令官ニ與フル訓令 제2조.

64) 1906년 3월 7일, 韓國駐劄軍司令官ニ與フル訓令 제4조.

65) 육군대신(軍政)·참모총장(軍令)과 함께 육군 3장관의 하나로 鼎立했다. 1898년 1월 20일 설립인 교육총감부의 長으로 육군 전반의 교육의 통일·전보를 規劃 管掌하였다.

권이 공사에게서 통감에게로 옮겨졌을 뿐 본질적인 변화는 없었던 것을 알 수 있다. 이러한 규정에서 보듯이 사령관은 통감에게 예속되지는 않았으나 통감에게 위임된 군령권에는 복종하였다.

그런데 통감에게 위임된 군령권은 첫째가 병력사용의 명령권으로, 칙령 제267호 <통감부 및 理事廳官制> 제4조가 다음과 같이 규정한다.

통감은 한국의 안녕질서를 보지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 한국 수비군의 사령관에 대하여 병력의 사용을 명령할 수 있다.

둘째는 치안경찰과 관련된 주차헌병 지휘권인데, 칙령 제323호 <한국주차헌병에 관한 건>⁶⁷⁾ 제1조가 다음과 같이 규정한다.

한국에 주차하는 헌병은 주로 치안유지에 관한 경찰을 관장하며, 그 직무에 집행에 관해서는 통감에 예속하고, 또한 한국주차군사령관의 지휘를 받아서 군사경찰을 겸하고 관장한다.

즉 주차헌병은 치안경찰이 주된 직무였고 헌병 본래의 직분인 군사경찰은 ‘겸하고 관장’하는 副務였다. 주차군사령관은 그 중 군사경찰만을 지휘했으며 치안경찰에 관한 헌병지휘권은 전적으로 통감이 관장하였다. 통감에게 허락된 이러한 군령권은 이후 비슷한 수준에서 총독에게로 승계되었다.

이와 같이 통감에게 군령권이 위임되었고, 그 범위 안에서 주차군사령관을 지휘했다는 것은 일제통치의 본질을 결정하는 극히 중요한 특징이었다. 이처럼 ‘문관인 통감’에게 평시에 항구적으로 군령권이 허락된 것은 ‘일본 군사사상 오직 하나의 예외적 법령’⁶⁸⁾이었다. 총독부시대로 들어와서는 총독이 그것을 행사하였는데, 그 총독은 현역 육해군대장으로서 되는 親補職이었다.⁶⁹⁾ 즉 일제 통치는 ‘유일한 예외조치’로 문관인 통감이, 그리고 항구적으로는 현

66) 군행정을 맡은 육군대신, 군령을 맡은 참모총장, 군교육을 맡은 교육총감을 육군 3장관이라 했다.

67) 1907년 10월 8일 公布.

68) 松下芳男, 《日本軍閥の興亡》, 353~354쪽.

69) 1910년 9월 29일, 칙령 제354호 朝鮮總督府官制 제2조.

역 육해군대장인 총독이 군대-주차군과 주차헌병대-를 지휘하면서 통치에 임했기 때문에 민정이 아니라 군정이었던 것이다.

주차군은 창설 당시에 평양~長林里~陽德~德源 이남을 관할구역으로 하였다. 전선이 북상하면서 1904년 4월 30일 청천강으로, 그 해 5월 15일 압록강으로 구역이 확장되면서 8월부터는 남만주의 鳳凰城과 城廠까지를 관할하였다. 러일강화조약 이후에도 이들은 安奉線(安東~奉天) 철도와 연선 일대를 경비하다 1905년 12월 23일로 압록강 이북을 關東都督府⁷⁰⁾에 인계하였다. 이후는 압록강·두만강 이남만을 관할했으나 常駐軍 시대로 들어서는 琿春 지역까지 관장하였다.

주차군사령부의 위치는 처음에 大觀亭이었으나 1904년 8월 29일 ‘大和町’ 옛 주차대 병사로, 1908년 10월 1일 용산의 신축청사로 이전하였다.

주차군사단: 창설 당시에 주차군은 평시 편제의 보병 1개 대대와 후비보병 5개 대대를 예속 보병부대로 하였다.

1906년 1월 16일 참모총장은 통감의 명령이 있을 때 치안출동을 하도록 정식으로 하명을 하였다. 그해 1월 30일에는 안봉선 경비를 관동도독부에 이관한 경비부대가 한국으로 移駐를 완료하면서 청천강~압록강 사이에 배치되었다.⁷¹⁾

이로부터 압록강·두만강 이남 지역을 관할하게 된 주차군은 1907년 2월 6일자 〈滿韓駐劄部隊 派遣要領〉의 발포에 의해서 본토내 1개 사단의 2년 교대 파견체제가 확립되었다. 이에 따라서 종래의 2개 사단 중 제15사단은 본국으로 귀환하고 제13사단이 예속 보병부대로 남게 되었다.

이후 주차사단은 원칙적으로 1개 사단 규모를 유지하였다. 그리고 1909년 5월 4일에는 〈임시한국파견대 편성 및 파견요령〉에 의한 임시파견대가 신설

70) 러일전쟁으로 요동반도 일부를租借한 일본은 그 통치기관으로 1905년 9월에 관동총독부를 설치한 후 이를 관동도독부로(1906. 9.~), 또 관동청으로(1919. 4.~) 개편하였다. 관동도독부는 육군대·중장인 관동도독이 關東州(요동반도) 및 滿鐵을 방비·관할하면서 재만부대를 통솔하였다.

71) 안봉선 경비부대는 29B 사령부(안동), 57R, 기병 19R 3c, 공병 15b 등임. 새로 배치된 지역은 평양(여단사령부·공병대대 본부), 경성(기병 3c), 定州·郭山·博川·嘉山·宣川·車輦館·義州·江界·寧邊·熙川에 57R을 분산배치했다.

된다. 이것은 2개 연대편성으로 대대본부 이상이 상설이고 그 이하가 2년 교대제였다.

임시한국과건대 : 1909년 5월 4일자 <임시한국과건대 편성 및 과건요령>에 의한 사령부 이하 2개 연대를 말한다. 이것은 병합 및 의병토벌과 관련된 병력의 임시증파인데 말이 ‘임시’과건대일 뿐 사실은 임시과건 병력의 항구적 주둔 체제였다. 이러한 임시증파는 그 이전에도 여러 차례 되풀이되고 있었다.

즉 헤이그밀사사건 후 이를 트집잡아 고종의 퇴위를 강요하기 위한 제1차 임시증파(1907. 7. 24), 군대 강제해산에 따른 의거를 진압하기 위한 제2차 임시증파(1907. 9. 26), 통감부 외교고문 스티븐스 암살사건 후 격화된 의병항전을 진압하기 위한 제3차 임시증파(1908. 5. 7)가 그것이었다. 이들은 과건목적 달성 후에도 전국 각지에 분산 배치되어 1909년 5월~9월까지 주둔하면서 주차군과 함께 철도경비와 의병토벌에 종사하였다.

제4차 임시증파는 전술한 1909년 5월 4일자 <임시한국과건대 편성 및 과건요령>에 의한 2개 연대의 증파이다. 1909년 5월 29일~6월 1일에 부산에 상륙한 임시과건대는 사령부 및 각 1,916명인 2개 연대 편성이며, 각 연대는 3개 대대 편제였다. 대대본부 이상은 상설이고 예속 중대 병력은 2년 교대제였다. 이들과 교체해서 제1·2·3차 임시 과건부대는 1909년 5월 29일~9월 1일에 걸쳐 본국으로 철수하였다. 이로부터 일본의 주둔병력은 주차군 1개 사단과 임시과건대 2개 연대를 기준으로 하게 되었다. 이들은 한국을 양분해서 사단에게 북부 守備管區를 맡기고 임시과건대는 남부 수비관구를 맡았다.

한국주차전신대 : 한국 내륙에서의 電信線은 청국전신대에 의해서 가설된 1885년 9월 27일의 경성~인천선과 11월 20일의 경성~의주선이 처음이다. 한편 일본은 1883년 3월 3일자 <한일간 해저전선 가설 의정서>에 의해서 1884년 2월 부산~나가사키(長崎)의 해저전선을 가설하였었다. 이 의정서는 개통일로부터 25년간의 경쟁선 가설금지(제2조)와 조선측 해외통신의 중계통신권(제3조)을 규정하였다. 그러다가 청국측 경성~의주선 등이 가설되자 일제는 조선정부의 의주 경유 해외통신을 의정서 위반으로 몰아붙였다. 이러한 갈등 끝에 조선정부는 1888년 7월 9일에 경부간 幹線을 개통하고, 이를 부산~나가사키의 해저전선에 연결시켰다.

이 내륙선은 청일전쟁과 함께 일본군이 점령하였다. 이들은 노후한 종래의 통신선 대신 新線을 가설하기 위해서 1894년 6월 26일에 임시육군전신부를 상륙시켰다. 이것은 후에 한국주차군의 예하에 들어가면서 주차전신대로 개칭되었는데, 그 전신선 경비를 위해 낙동강전신경비대 등이 배치되었다.

1904년 3월 11일자 주차군사령부의 편성과 함께 이것은 그 예속부대로서의 한국주차전신대로 개편되었다. 이 무렵 조선의 전신선은 조선정부 電報總司가 가설한 경성~의주선, 경성~인천선, 경성~원산선, 경성~부산선, 경성~전주선, 전주~대구선, 경성~충주선 등이 기능을 발휘하고 있었다. 주차전신대는 러일 개전과 함께 이중 군사상 필요한 상당부분을 무상으로 수용하였다. 조선국 전보총사는 군용이 아닌 일부 전신선을 관리함으로써 주차전신대의 군용통신소가 한국내 전신망의 중추적 존재가 되고 말았다.

이후 1905년 4월 1일 외부대신 李夏榮은 일본공사 하야시(林權助)와 전문 10조인 <통신업무 위탁에 관한 협정서>를 조인하였다. 그 제1조에 의해서 조선 내의 우편·전신·전화사업은 궁내부 전속 전화 이외의 일체가 일본의 관리하에 들게 되었다. 일본은 기존 통신시설 일체를 점유하며(제2조), 시설의 확장을 위해서 토지·건물을 국유는 무상, 사유는 유상으로 수용할 수 있게 되었다(제3조).

이리하여 한국의 통신업무는 일체가 일제의 경성우편국을 거쳐서 통감부 통신관리국으로 넘어갔던 것이다. 이에 따라 참모총장은 주차전신대 관할인 전신·전화업무도 통감부 통신관리국에 인계하도록 1906년 2월 5일자로 명령을 발하였다. 주차전신대는 1906년 5월 9일자 復員令에 의해서 해산되고, 29일에는 잔무정리사무소도 폐쇄되었다.

한국주차병참감부: 청일전쟁 때 일제 출병군은 병참설비가 거의 없었다. 이로 인해 곤혹을 치렀던 일본은 러일전쟁 때에는 참모본부를 통해 병참설비를 극히 비밀리에 계획하였다. 개전 2개월 전인 1903년 12월에 참모본부는 마쓰이시(松石安治)중좌를 입경시켜 군사적 예비조사와 병참설비를 준비하게 하였다.

육군성은 1904년 1월 상순부터 미쓰이(三井)물산을 시켜서 경성~부산 사이의 요지인 부산·마산·하동·진주·남원·전주·공주·천안에서 식량·

馬草 기타 물자를 수매 비축하게 하였다. 이 회사는 1899년에 출장원과견소를 차리면서 경성에 들어온 회사이다. 경성지점 전신인 경성출장소로 승격된 것이 1904년인데, 이 승격은 전적으로 당시의 군수물자 수매 비축을 위한 것이었다. 이 작업을 위해서 육군성은 6명의 경리병, 15명의 경리관 그리고 166명의 호위병력으로 된 선견징발대를 상인·노동자 차림으로 침투시켰다. 이들은 주차군사령부가 설치되자 업무를 주차군에 인계한 후 본국으로 철수하게 된다.

1904년 3월 11일에 주차군사령부가 창설되면서 오다니(大谷喜久藏)소장을 병참감으로 한 주차병참감부가 주차군 예속부대로 편성되었다. 이것은 후비보병 제47연대 제1대대와 補助輸卒隊 등으로서 되었고, 주차군 관할구역에 준해서 평양~양덕~덕원 이남을 관구로 하였다. 이들은 제12사단 병참감부와 선견징발대의 업무를 인계하여 인천~경성~평양간에 6개의 병참사령부를 설치하였다. 兵站軍醫部는 4개의 병참병원과 7개의 환자요양소를, 兵站獸醫部는 4개의 兵站病馬場을 운영하였다.⁷²⁾

제1군의 북진에 따라서 주차군 및 동 병참감부의 관할은 계속 확장되었다. 이에 따라 4월 30일에 후비보병 제14연대와 제24연대 제2대대가, 5월 15일에는 후비보병 제45연대 제1대대가, 그리고 6월 4일에는 후비보병 제48연대 제3중대가 주차군 병참감의 휘하로 배속되었다. 그러나 9월 7일자 주차군의 편제개정으로 병참감부는 복원 해소되고 업무는 주차군에게 인계되었다.

1905년 1월 27일부터는 그 병참업무가 주차군에 임시 예속된 후비 제2사단 병참감부로 넘어갔다. 이것은 그해 8월 15일부터 '주차군 東部병참부'로 개칭되면서 병참총감에게 통솔되었다.⁷³⁾ 이들은 강화조약이 체결된 후 1905년 11월~10일에 걸쳐서 본국으로 철수하였다.

72) 병참 병원은 인천·경성·개성·봉산에, 환자요양소는 高陽·臨津鎮·金川·南川店·新幕·興水院·黃州에 있었으며, 환자요양소 1개소 외에는 전부 復員한 제12사단 병참감부가 설치했던 것임. 兵站病馬廠의 위치는 인천·경성·개성·봉산.

73) 주차군의 병참업무도 병참총감에게 통솔됨. 이 무렵 1905년 7월 현재 鮮內에는 경성·인천·평양·진남포·安州·의주·개성·봉산·차련관 등 9곳에 병참사령부가 설치되어 있었다.

기타의 예속부대 : 앞에서 소개한 것 외에 주차군 예속부대로는 鎭海灣・永興灣 요새사령부, 주차병원, 조선보병대, 주차육군병기지창, 주차위생감옥, 주차헌병대 등이 있었다. 이중 주차헌병대에 관해서는 후술하기로 한다.

나. 주차군의 군정 시행

통감부 5년간의 기간은 통감이 군령권에 의해서 군대를 지휘하면서 통치에 임했기 때문에 비록 외형상 군정이 표방되지는 않았으나 본질적으로 민정이 아니라 군정이었다. 특히 군정관의 신분인 현역군인이 일반행정을 직접 관장하는 형식의 군정은 1904년 10월 8일부터 함경도의 일본군 점령지역에서 시행되다가 함남북 일원으로 확대되었다.

1904년 5월부터 러시아군은 남하할 기세를 보이면서 일본군 전초선을 교란하였고 주민들도 동학당의 반일기세와 더불어 일본군을 적대시하였다. 또한 조선정부군 鎭衛步兵 제5연대의 2개 대대는 러시아군과 협조하면서 일본군의 행동을 은연중 방해하였다.

이러한 정세에 대처하기 위하여 주차군사령관은 10월 8일 함흥・원산 일대에 군정의 실시를 명령하였다. 당시 이 지역에는 후일의 총독인 우가키(宇垣一成)소좌가 주차군 예하에서 후비 제1・2사단의 약 3개 연대를 지휘하면서 원산에 주둔해 있었다. 군정은 10월 9일자 韓駐參 제268호 <군정시행에 관한 內訓>에 의하여 집행되었다. 다시 10월 12일자로 주차군사령관의, 다시 또 군정관인 함흥・원산 두 경비대장 명의의 고시가 발표되면서 군정이 본격적으로 시행되었다.

이렇게 실시된 군정의 내용은 다음과 같다.

첫째, 한국의 행정권을 완전히 배제하였다. 군정관은 한국정부가 임명한 지방관까지도 마음대로 개폐하곤 하였다.

둘째, 내・외국인간에 현저한 차별을 두었다. 군정 시행의 대상은 주로 한국인이며, 일본인과 외국인은 징발 기타 군정집행에서 특수 취급을 받았다.

셋째, 입법・사법・행정권을 완전히 독점하였다. 주차군은 군사상 필요한 명령을 발했고 군 또는 사단의 심판위원회에서 위반자를 심판했으며, 군율에 의해서 형을 집행하곤 하였다.

이후 이 지역에서 실행된 군정 현상 중 중요한 것으로는 원산항 단속 강화(1904. 11), 정부군 北靑·鐘城 대대 해산(1904. 12), 영흥만 토지 봉쇄·수용(1905. 1), 한국 지방관 통제(1905. 2) 등이 있다.

군정지역은 일본군의 점령지역이 1905년 1월에 성진, 동년 9월에 회령으로 넓혀짐에 따라 마침내 함남북 전역으로 확대되었다. 이 지역에서 한국 지방관은 일본군 사령관에게 충성 서약을 한 후 승인장을 받아서 부임했으며, 군정관인 일본군 부대장의 지휘·감독 하에 행정을 집행하였다. 이러한 체제는 강화조약(1905. 10. 15) 후인 10월 18일, 군사령관이 군정에 관한 각종 훈령·훈시를 폐지함에 따라 일반 헌병경찰제로 이행하였다.

다. 한국 정부군의 견제

한국 정부군의 무력화는 침략의 필연적 전제이다. 이를 위해 주차군은 끊임없이 정부군의 견제를 획책하였다.

친일세력의 양성·扶植 : 이것은 비단 군대만이 아니라 일제침략의 전 부문에 걸쳐서 실행된 기본적·전제적인 수단이었다. 그것은 그 자체가 침략의 교두보일 뿐 아니라 민족분열의 원초적인 요인이 됨으로써 민족 총력의 반침략투쟁을 약화·파괴시키는 역할을 하게 된다.

군에서는 공병소위 호리모도(堀本禮造)에 의한 1881년의 別技軍 창설이 그 첫번째 시도였으며 민비시해에 가담한 훈련대도 수구파와 정부군을 견제하기 위해서 창설된 침략의 교두보였다. 대일 유학생 파견도 친일파를 양성하는 중요한 창구였으며, 군관계 일본유학생은 1883년 鄭蘭教 등이 도야마학교에 유학한 후 병합 당년인 1910년에는 일본육사 제24기생이 입교하였다. 이들 병합 전의 일본육사 출신은 金光瑞·盧伯麟·柳東悅·李甲 등 몇 명만이 민족전선에 섰을 뿐, 압도적 다수가 일본군의 계급장으로 욕된 영달의 길을 걸었다.

일본인 고문의 투입 : 일본인 고문·고문보좌관의 투입은 한국의 내치·외교를 일제의 이익노선에 예속시켜 두려는 수단이었다.

노즈(野津鎮武)중좌가 한국정부 군사고문으로 취임한 1904년 8월 당시 군부는 대신관방과 砲工局·경리국을 두고 있었다. 때문에 군부대신의 권한은

군부 유학생 관계(대신관방), 병기·탄약 관리와 군공사 관계(포공국), 군경리 관계(경리국)에만 한정되는 미약한 것이었다.⁷⁴⁾ 이 시점에서 군사적 제반 권한은 元帥府가 장악하고 있었으니 원수부는 大元帥인 국왕과 원수인 왕세자 밑에 장관 4명, 영관 4명, 부관 15명으로 조직되며, 군수·검사·기록·회계의 4국을 두고 있었다.⁷⁵⁾

따라서 노즈는 원수부를 폐지하고 군사의 실권을 군부가 장악한 후에 자기의 수완을 발휘하고자 획책하였다.⁷⁶⁾ 이리하여 軍制議定所가 구성되면서 1904년 8월에 12명의 군제의정관과 8명의 군제의정소 위원이 발령되었고⁷⁷⁾ 이들의 심의에 의해 제1차 군제개혁(1904. 9. 24)과 제2차 군제개혁(1905. 2. 22)이 단행되었다.

이에 따라 군부대신의 권한은 “육해군 군정을 관리하고 군인·군속을 통독하며, 군인 교육사무와 군대 및 소관 諸部를 總轄하니 장교, 동 상당관 및 주임 군속의 임면·진급·보직과 일체 군사상 행정을 奏裁 시행하되 入啓도 일체로 함이라(1905년 2월 22일자 <군부관제> 제1조)”는 것으로 확대되었으며 군부는 군무국·참모국·교육국·경리국을 두게 되었다(제7조). 이리하여 군권의 일체가 원수부에서 군부로 넘어간 것인데, 그것은 곧 군부대신 고문인 노즈가 그 전체를 장악하게 되었다는 것을 의미한다.

군대해산 : 이것은 주차군이 탄생한 직후부터 일부에서 구상되기 시작한 음모였다. 러일전쟁 중 북청·종성 일대가 러시아의 세력 밑에 들어있을 때 러시아군에게 협력하였다는 이유로 1904년 12월 7일 해산된 鎭衛隊 제5연대 제2대대(북청) 및 제3대대(종성)의 경우도 이러한 음모의 결과였다.

이러한 음모는 1907년 7월 24일자 한일신협약(정미7조약)에 의해서 전면적인 것으로 되었다. 통감의 승인 하에 법령 등을 제정하며 통감이 추천하는

74) 1904년 7월 6일, 조선칙령 제17호 군부관제 개정 참조.

75) 1900년 3월 20일, 원수부 관제 개정 건 제1관 제4조·제2관 제1조.

76) 《魚潭小將回顧錄》, 84쪽.

77) 軍制議定官은 野津鎮武(군부고문)·權重顯·閔泳綺·閔泳煥·李允用·李址鎔(이상 副將), 具永祖·朴齊純·嚴俊源·玄映運(이상 參將), 李秉武·李熙斗(이상 參領), 군제의정소 위원은 權泰翰·金成殷·白應濬·魚潭·趙性根(이상 正尉), 金泰元·盧伯麟·張然昌(이상 副尉).

일본인을 한국 관리로 임명기로 한 한일신협약은 병권과 수세권의 탈취가 목적이었다. 특히 한국정부군의 해산을 중요시하여 1907년 7월 31일에는 일제의 각본에 의한 군대해산의 조치가 내려졌다.

이리하여 8월 1일 한국정부군은 군부 등 745명을 제외한 8,436명 전원이 해산되었다. 경성의 군대해산을 끝낸 주차군은 개성·청주·대구·안성 등의 순서로 약 1개월에 걸쳐서 지방의 진위대도 해산시켰다. 이 군대해산에 의해서 한국은 주권국가의 최후의 보루인 군대를 잃고, 일본의 근대 육군이 창설된 이래의 일관된 방침대로 저들의 국방권에 완전 예측되고 말았다.

라. 후기의병 토벌

1904년부터 시작된 한국 민중의 철도방해·전선파괴 등의 저항은 을사5조약 이후 광범위한 의병항전으로 발전해 갔다. 이에 대한 주차군의 대응은 소지역 완전 군사점령으로써 모조리 약탈하고, 모조리 불지르고, 모조리 살육한다는 소위 三光政策을 기본으로 하였다. 이러한 무차별 살육의 초토화작전은 1907년 9월 중순의 주차군사령관 ‘고시’에 의해서 주차군의 방침이자 전술로 공식화되었다. 이런 식으로 감행된 작전에 의해 토벌대는 책임을 現犯이 발각된 촌읍에 귀속시켜 誅戮을 가하고 촌락 전체를 소각하는 등의 처치를 실행함으로써, 충북 제천지방 같은 경우는 시야 전체가 거의 초토가 되기에 이르렀다.⁷⁸⁾

후기의병항전에서 1906년 3월~1911년 6월간의 양측의 피해상황을 보면 다음 <표 4>와 같이 일본군측에게 일방적인 전과를 가져다주고 말았다.⁷⁹⁾

<표 4> 의병·토벌대 피해표

구분 \ 종별	전 사	부 상	포 로	비 고
의 병	17,779	3,706	2,139	기타 투항·귀순자 다수
토벌대	136	277		주차군·헌병·경찰대 합계
비 율	131 : 1	13 : 1		

78) 조선주차군사령부, 《朝鮮暴徒討伐誌》, 13쪽.

79) 위의 책, 16쪽에 의해 재작성.

〈표 4〉에서는 첫째로 의병과 토벌대간의 현격한 피해 차이가 주목된다. 조선정부군 해산 당시의 전투에서 쌍방의 피해는 시위대 68명, 주차군 4명으로 17대 1의 비율이었다. 131대 1이라는 비율은 무저항 상태에 대한 일방적 공격없이 나올 수 없는 숫자이다. 즉 의병이 아니라 비무장한 촌민에 대해서까지 공격을 감행했기 때문에 이런 비율이 나올 수 있었던 것이다.

두 번째는 부상자의 4.8배나 되는 의병측 전사자의 수효이다. 전사가 부상의 몇 배라는 逆의 수치는 근대적 격전에서도 없는 비율이며, 일본군의 부상자 학살을 옹변으로 증명해 주는 수치이다.

이런 식으로 감행된 토벌작전중 규모가 컸던 것으로는 1906년 5월 충남 서천군에서 일어난 閔宗植의 의병 5백, 1907년 8월 조선정부군 해산에 따라 쫓겨난 시위대 및 원주·수원 진위대, 그리고 李康季(경북 일월산)·曹仁煥(양주·파주·적성)·高光洵(지리산 부근)·車道善(함남 일원) 등의 의병항전, 1908년 3월 친일 미국인 스티븐스 암살 이후의 李康季(금강산 부근)·邊鶴基(경북 일월산·소백산)·李鶴相(전남북 일원)·洪範圖(함남 갑산) 등의 의병항전, 1909년 가을의 南鮮대토벌 등을 들 수 있다.⁸⁰⁾

마. 병합전선의 주차군

넓은 관점에서 볼 때 주차군의 모든 행동은 최종적으로 병합이란 초점 위에 귀착된다. 병합을 실현한 원흉은 야마가다(山縣有朋)→가즈라(桂太郎)→테라우치(寺內正毅)로 이어지던 長州閥 직계의 침략과 군벌들이었다. 그 가즈라내각의 육군대신 테라우치는 1910년 5월 30일 제3대 통감에 겸직 발령되었다. 그 직후인 6월 15일 주차군 참모장으로 진출되어 있던 아카이시(明石元二郎) 소장이 다시금 주차군헌병대 사령관으로 복귀하였다. 병합을 예정한 헌병대 강화책인데, 16일 테라우치는 아카이시에게 조선의 경찰권 접수를 명령하면서, 수상서리 박제순에게도 이에 관한 公翰을 전달하였다.⁸¹⁾

이리하여 6월 24일 이른바 〈경찰권위탁각서〉로 조선은 경찰권마저 탈취당했다. 조선국 경시청은 폐지되고 통감부 경무총감부가 신설되면서, 주차군헌

80) 위의 책, 41~170쪽.

81) 山邊健太郎, 《日本の韓國併合》, 352쪽.

병대 사령관이 경무총장을 검직하게 되었다.⁸²⁾

이보다 앞선 6월 1일 주차군에게는 병합에 대비한 병력이동 배치가 지시되었다.⁸³⁾ 이로 인해 羅南의 기병, 청진과 함흥 등의 보병, 임시파견대가 의병토벌이란 명목 아래 7월 9일까지 용산으로 집결하였다.

이러한 무력의 뒷받침 속에서 7월 23일 테라우치는 군함 야구모(八雲)편으로 인천에 도착하였다. 일본에 체류중이던 宋秉畷을 8월 18일 입경시킨 후, 병합을 반대하면 내각을 송병준에게 넘기겠다고 이완용을 협박했던 것이다. 이때 18일부터 25일까지의 신문이 경무총감 겸 헌병사령관인 아카이시에 의해서 休刊되었다.⁸⁴⁾

8월 22일 마지막 어전회의가 열려 병합조약이 조인되었다. 23일 헌병사령관 아카이시는 경무총감부령 제3호 〈集會取締令〉을 발하여 정치에 관한 집회 또는 옥외에서의 다중의 집합을 금하고 일체의 정치결사를 1주일 시한부로 해산시켰다.⁸⁵⁾ 병합의 조약은 이런 조치들을 선행시킨 후에 8월 29일에 발표되었다.

병합을 뒷받침하는 위력이었던 경성 임시 주둔의 각 부대는 10월 24일부터 12월 21일까지 원래의 주둔지로 귀환하였다. 나남의 기병대만이 경비관계상 경성에 잔류했다가 1911년 5월 24일에 용산을 떠났던 것이다.

(3) 헌병경찰제도

가. 한국주차헌병대

일제 헌병의 조선 주둔은 1896년 1월 25일의 임시헌병대 181명에서 시작되었다. 이들은 1903년 12월 1일에 임시헌병대를 주차헌병대로 개칭하면서 주차대사령관 휘하로 들어갔다. 헌병대장 사카야(境野竹之進)대위 밑에서 군

82) 1910년 6월 29일, 칙령 제296호 통감부경찰서관제 및 1910년 6월 30일, 칙령 제34호 경시청관제폐지의 건.

83) 山邊健太郎, 앞의 책, 353~354쪽.

84) 《讀賣新聞》·《報知新聞》기타 일본에서 발행되는 신문도 수입금지되었다.

85) 당시에 해산된 政社는 大韓協會·서북학회·진보당·政友會·평화협회·일진회·국민동지찬성회·국민協會·儒生協同會·合邦贊成建議所·國是遊說團·국민대연설회 등이다.

사경찰과 철도·전신을 경비하였다.

이후 1904년 3월 11일에 주차군 예하부대로서의 ‘한국주차헌병대’의 편성을 명령받았다. 그 편성은 대장 다카야마(高山逸明)소좌 밑에 위관급 이하 총원 329명이었다.⁸⁶⁾ 이들은 그해 7월 20일에 주차군사령관 하라구치(原口庚濟)가 함경도에 군정을 시행하고, 鏡城 및 부근 일원에 헌병치안경찰제를 실시하자 철도·전신 경비 외에 치안경찰 업무도 맡게 되었다.⁸⁷⁾

나. 초기의 헌병경찰제도—군사경찰

하세가와 요시미치(長谷川好道)대장이 한국주차군사령관으로 1904년 10월 7일 부임하자 자의로 한국 전역에 일본 군율을 적용하고 함경남북도에 군정을 선포하고 서울과 전주지구에 군사경찰제를 실시하였다.⁸⁸⁾ 이로써 한국은 일종의 제도화된 일본군정 하에 놓이게 된 것이다. 이때 전국 12개 도시에 12개 憲兵分隊와 56개 憲兵分遣所가 설치되어 2개 사단의 일본육군과 375명(1904년 3월 11일 현재) 이상의 헌병기동대가 동원되었으며⁸⁹⁾ 주차헌병대는 육군보병의 후원을 받으면서 군사시설의 보호를 구실삼아 군사경찰은 물론 치안경찰을 담당하였다.

1905년 1월 경시청 경시 마루야마 시게도시(丸山重俊)가 한국정부의 경무고문으로 취임한 이래 그의 보좌기관을 중앙과 각 道에 한국의 경무조직과 대응시켜 배치하여 사실상 한국경찰의 전권을 장악하였다.

이후 주차헌병대는 편제·배치에 변천을 거듭하면서 1905년 10월 16일의 러일강화조약 발효를 맞는다. 이때 주차헌병대는 12개 분대를 경성·부산·원산·인천·의주·평양·안주·개성·臨溟·翰城·전주·대구에 두었고, 그 밑에 56개의 헌병분견소를 설치하고 있었다.

86) 내역은 隊長인 佐官 1명, 이하 대위 2명, 중·소위 6명, 하사 46명, 상등병 256명, 군의 3명, 간호장 3명, 주계 1명, 計手 1명, 蹄鐵工長 2명, 馬卒 8명(합계 329명)과 馬匹 77頭. 이 정원 외에 간병인 6명과 軍役夫 37명을 둘 수 있었다.

87) 《韓國施政年報》, 明治 39·40년, 123쪽.

88) 金正明, 《朝鮮駐劄軍歷史》(日韓外交資料集成別冊, 東京: 巖南堂書店, 1967), 175~242쪽.

89) 柳永益, 〈조선총독부 초기의 구조와 기능〉(《3·1운동 50주년기념논집》, 1969), 96쪽.

이와 같은 러일전쟁시의 병력을 배경으로 하여 실시된 군정은 비록 단기였으나 육군대장급의 사령관이 지휘하고 헌병대가 그 주역을 담당했다는 점에서 조선총독부 무단정치의 原型으로 볼 수 있다. 일본육군 군벌들은 전후에도 이 무관조직의 군정체제를 유지할 것을 요망했으나⁹⁰⁾ 이토를 중심으로 문민과 일파는 육군의 발호를 경계하여 문치조직을 주장하였다. 결국 이토가 천황의 特旨를 얻어 초대 통감으로 임명됨으로써 문관조직으로 낙착되었다.

헌병대의 배치는 1906년 3월말의 육군대신 통달 〈在韓駐劄各部隊要員整理の件〉에 의해서, 현역 연기자 및 예비역·후비역인 헌병하사·상등병 184명을 해산시키면서, 분건소도 32개로 축소되었다. 이후 1906년 10월 29일, 헌병조례 개정에 의해서, 주차헌병대는 제14헌병대로 개칭되었다. 이것은 편제상 일본에서 분건된 형식이었는데, 대장은 고가(古賀要三郎)중좌였다. 제14헌병대는 京城에 본부를 두고 7개 분대를 경성(분건소: 인천·개성·춘천), 전주(분건소: 대전·목포·군산), 대구(분건소: 마산·부산), 평양(분건소: 황주·진남포), 전주(분건소: 영변·신의주), 함흥(분건소: 원산·장진·성진·혜산진), 鎭城(분건소: 청진·회령·웅기)에 배치하였다.

통감부는 문관통감 이토를 수반으로 방대한 문관관료기구로 창설된 문치주의 표방의 기구였다. 치안기능은 헌병 중심에서 경찰 중심으로 옮겨갔으며 군율을 완화하는 등 문치적 경향이 농후하였다. 그러나 문치적 노선은 어디까지나 표면적 형태이고 무력에 의한 주권침탈과 민족생존권의 박탈이 기본 정책이었다. 더욱이 통감부 설치 이래로 심화된 침략에 대한 한민족의 거족적 항쟁이 전개되자 문치를 주장한 이토 자신이 이를 억압하기 위하여 적극적으로 군대와 헌병을 증감시켜 억압적 치안체제를 구축해 갔다.

다. 후기의 헌병경찰제도—치안경찰

대한제국에 대한 일본의 경찰권은 i) 경무고문계, ii) 통감부 경찰계(통감부 경찰부→각 이사청 경찰) 및 iii) 일본 본국 외무성 경찰계(영사재판권에 의한) 등으로 三元化되어 갔다.⁹¹⁾ 통감부 설치 후 1906년 2월 칙령으로 한국주차헌

90) 谷壽夫, 《機密日露戰史》(東京: 原書房, 1966), 590~593·579~581쪽.

91) 《日韓外交資料集成》8, 178~179쪽.

병은 군사경찰 외에 행정경찰 및 사법경찰도 관장토록 하고 행정경찰과 사법경찰에 관하여는 통감의 지휘를 받게 하였다. 즉 군사경찰은 군사령관의 지휘를 받는 외에 일반경찰사무에 대하여는 오로지 통감의 지휘를 받게 함으로써 고문경찰에 대한 통감의 지휘·감독과 더불어 일층 경찰기관의 통일을 기할 수 있게 되었다.⁹²⁾

1907년 7월 정미7조약 제5조에 의하여 일본인을 한국관리에 임용할 수 있게 되자 8월 경무고문 마루야마 시게도시(丸山重俊)는 경시총감에, 그리고 각도 경무고문지부 보좌관은 각도 경시에 각기 임명되었으며 뒤이어 10월 한국칙령 제29호로서 종래의 경무고문제도는 폐지하여 전국의 경찰은 내부대신 관리하에 내부 경무국에서 그 사항을 총괄하였다. 한편 통감부 및 이사청 관계도 개정하여 통감부 경찰관이 폐관되어 한국정부에 임용됨으로써 고문경찰·한국경찰·통감부경찰이 통합되었다.⁹³⁾ 이와 같이 하여 한일경찰을 통합하고 한국경찰관을 당해 일본관헌의 지휘·감독 하에 두었고 주차헌병이 통감에 예속되어 경찰권을 장악하였다. 1909년 7월에는 <한국사법 및 감옥사무위탁에 관한 각서>⁹⁴⁾를 통해서 한국사법권을 탈취했으며 다시 1910년 6월에는 한국의 행정경찰권을 일본에 위탁케 함으로써 한국의 경찰사무는 완전히 일본의 수중에 들어간 것이다.

한편 격화하는 민족독립운동을 억압하기 위하여 경찰업무에 관해서는 한국주둔 일본군대의 관여가 본격화되었음은 앞에서도 논급한 바이다. 우선 1906년 8월에는 서울에 주재하는 한국주둔군사령관이 한국방위를 담당하였다. 이것은 외형상으로는 한국방위라는 대외적 국방임무에만 연결시키고 있었지만 내용상으로는 국내적 경찰업무에 깊이 관여하고 있었던 것이다. 이미 러일전쟁 이래 일본의 주둔헌병대가 한국인 무력항일투쟁을 진압한다는 명목으로 한국내 보안경찰기능에 관여하기 시작하였으며 급기야 일반행정 내지 사법경찰에까지 일본헌병대가 직접 개입하게 되었다.⁹⁵⁾

92) 《韓國施政年報》，明治 39・40년, 123쪽.

93) 《日韓外交資料集成》8, 179~180쪽.

94) 《日韓外交資料集成》6下, 1256~1258쪽.

95) 조선총독부 편, 《施政二十五年史》(1935), 29~30쪽.

이후 주차헌병은 1907년 10월 4일 아카이시(明石)소장이 제14헌병대장으로 취임하면서 비약적으로 확충되기 시작하였다. 제14헌병대는 그해 10월 7일에 다시 한국주차헌병대로 환원되었다. 이것은 그해 10월 8일자 <한국주차헌병에 관한 건>에 의해서 치안경찰을 주무로 하게 되었다. 이들은 본부를 경성, 분대를 경성·천안·영산포·평양·함흥·부산⁹⁶⁾·용정촌(간도)에 두었고, 분대 밑에 분건소를 설치하였다. 규모는 1907년말 현재 460여 개 분건소에 장교 이하 2,400여 명의 주차헌병을 두었다.⁹⁷⁾

1908년 5월부터 배일운동을 보다 조직적으로 억압하기 위해 한국주차군대 헌병대·경찰관을 모두 일본군 사령관의 지휘·명령하에 통합했으며 헌병대에 1908년 7월 한국인 헌병보조원을 배속시키고 그 분건소 수를 2배 이상으로 증원하는 등 헌병대를 대폭적으로 증강했다.⁹⁸⁾ 한국인 헌병보조원은 1908년 6월에 칙령으로 창설되었으며⁹⁹⁾ 일본헌병대에 위탁되어 그 지휘하에서 일본헌병의 근무를 보조한 밀정으로 주로 의병을 수색하고 민정을 경찰하며 치안유지에 협조하기 위해 창설한 것이었다. 그 정원은 약 4천 명으로 주로 전년도에 해산된 한국군병 중에서 모집하였으며 이들 보조원은 일본헌병 1명에 대해 2명 내지 3명씩 배속시켜서 그 지휘·감독하에 두었다.

헌병보조원은 만 20~45세의 조선인 한글 해독자 중에서 모집되었으며, 군속의 신분을 보유하고 ‘폭도의 진압과 안녕 질서의 유지를 위하여’ 헌병의 업무를 보좌하는 것이 임무였다.¹⁰⁰⁾ 정원은 약 4천 명인데, 7월 1일부터 9월

96) 부산헌병분대는 1908년 3월에 폐지되고, 대신 대구헌병분대가 신설되었다.

97) 田保橋潔, 앞의 책, 118쪽.

明石 헌병대장이 헌병경찰관을 일원화시켜 병력을 대폭 강화한 것은 의병토벌이 목표였다. 1906년부터 항일운동의 最盛期인 1908년 말까지의 기간에만 피해 死者 일인 120여 명, 한국인 1,250명, 소실가옥 6,800여 호, 토벌에 의한 군대·헌병·경찰관의 손해는 사망 일인 127명, 한국인 52명, 부상 일인 252명, 한인 약간 명, 의병 사자 15,000명에 달했다.

98) 헌병의 배치상황을 보면 1908년 7월 현재 6分隊(경성·평양·천안·대구·영산포·함흥), 39관구, 441분건소, 9파출소 및 간도의 1분대, 10분건소이었다. 1908년말 현재 헌병장교 이하 2,347명, 헌병보조원 4,234명, 1909년 6월말 현재 헌병장교 이하 2,380명, 헌병보조원 4,309명에 달하였다(《第二次 韓國施政年報》, 明治 41년·43년, 58~60쪽).

99) 1908년 6월 16일, 조선국 군부령 제3호 헌병보조원 모집에 관한 건.

에 걸쳐 채용이 완료되었다. 이러한 헌병보조원제도는 해산된 한국정부군을 헌병보조원으로 흡수함으로써 그들의 의병화를 차단하고 토벌의 목적도 달성하려는 以夷制夷의 술책이었다.¹⁰¹⁾ 이와 같이 치안을 군대에 의존함으로써 文治는 결국 실패로 끝나고 군대식 치안체제를 다시 형성해 간 것이다.

헌병보조원은 전원 주차헌병대가 관장하며, 1개월 이내의 견습기간을 마친 후 헌병 1인당 2~3명씩 배치되었다. 대우는 본봉·출장여비와 일어 해독자에 대한 통역수당 등인데, 순사 봉급과 같은 수준이었다. 근무성적 우수자에 대해서는 2등급의 勤功章이 수여되어 1909년에는 631명이 제1종, 1,369명이 제2종 근공장을 수령하였다.

주차헌병 조직은 종래의 2배 이상으로 확충되었다. 1908년 7월에 헌병보조원이 배치되면서 한국내의 헌병기관은 6개 분대¹⁰²⁾와 39관구로 조정되었다. 이 밑에 분건소 441개와 파견소 9개가 배치되었으며, 이와 별도로 간도에도 1개 분대와 10개 분건소가 배치되었다. 그 인원은 1908년말 현재 헌병은 장교 이하 2,347명과 헌병보조원 4,234명이었다. 1909년 1월에 이것은 51개 관구에 452개 분건소, 13개 파견소로 조정되었다. 4월부터는 의병토벌과 관련해서 천안·영산포분대 밑에 임시파견소 45개가 증설되었다. 5~6월에는 경성·영산포·평양·함흥분대에 임시파견소 14개가 증설되었으며, 7월에는 간도분대 밑에도 6개의 파견소가 증설되었다. 간도분대는 1909년 11월 1일에 통감부 간도출장소와 함께 폐지되었고, 대신 羅南에 鏡成分대가 신설되었다.

이리하여 1910년 3월말 현재로 주차헌병조직은 한국내 7개 분대 57관구에 457분건소, 4 출장소로, 장교 이하 2,369명과 헌병보조원 4,392명으로 구성되었다. 1909년부터는 헌병보조원 감독을 창설하면서 초년도에 365명을 임명하였는데, 이들은 3개월 이상 복무한 우수 보조원으로써 임명되었으며 단독근무제였다.

1910년 6월 24일 수상서리 朴齊純과 통감 테라우치는 <경찰권 위탁에 관한 각서>를 교환하였다. 이에 의해서 한국정부의 경찰청은 폐지되고, <통감

100) 헌병보조원 모집에 관한 건 제2조·제11조.

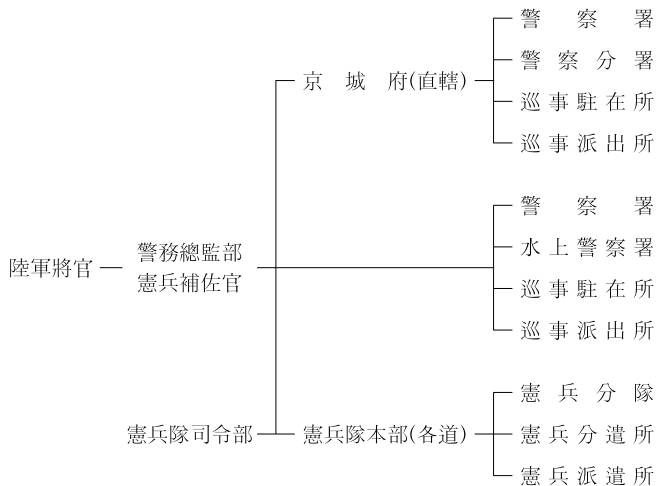
101) 《朝鮮駐劄軍歷史》, 338쪽.

102) 소재지는 경성·평양·천안·대구·영산포·함흥.

부 경찰관서 관제>가 공포되었다.¹⁰³⁾ 이에 의한 경찰 중앙관서는 경무총감부이며, 주차군 헌병대장이 경무총감을 겸함으로써 전체 경찰과 헌병을 지휘하게 되었다. 지방 경찰관서는 각도에 설치된 경무부와 하급기관인 경찰서인데, 각도 헌병의 長인 憲兵佐官이 道경무부장을 겸직하였다.

이에 의해서 주차헌병대본부는 주차헌병대사령부로 개칭되고, 도 단위인 13개 헌병대본부, 몇 개 군을 관할하는 77개의 헌병분대, 그 밑에 헌병분견소와 헌병과건소가 설치되었다. 이들은 13도내 101개의 경찰서 및 347개의 파출소·주재소와 함께 치안경찰 업무를 집행하였다.

〈표 5〉 헌병경찰기구(1910. 6~1919)



이와 같이 한·일의 경찰조직을 통감부 소관으로 통합시켜 여기서 군사경찰인 헌병과 일반경찰이 완전히 합일된 헌병경찰체제가 확립되었던 것이다. 그 헌병경찰기구는 〈표 5〉와 같으며 이 체제는 1919년 사이토총독의 기구개혁으로 보통경찰제도로 변형되기까지 병합 후에도 억압체제로서 지속되었다.

〈金雲泰〉

103) 1910년 6월 29일, 칙령 제296호, 7월 1일부터 시행됨.

3. 통감부의 식민지화 정책

1) 식민지화의 기반조성

(1) 만한경영론

1904년 2월 한일의정서의 강제 체결로 대한제국에 일정한 보호권을 설정한 일제는 이후 한국을 자신의 세력기반으로 만들기 위한 조치들을 취해 나갔다. 이같은 조치들은 한국에 대한 보호권 설정이 결국 합병으로 이어질 것이라는 전망 속에서 취해졌으며, 또 1910년 한국이 끝내 일제의 식민지로 전락하면서, 결과적으로 ‘식민지화의 기반조성’이라는 성격을 띠게 되었다.¹⁾ 그러나 이같은 조치들은 이 시기 일본정부의 지향 및 사회 전반의 요구를 반영하지 않을 수 없었다.

일본내에서는 러일전쟁 발발 전부터 對韓 적극책을 요구하고 한국에서 쟁취해야 할 구체적 이권을 지적하는 주장들이 나오고 있었고, 1901년 5월에 성립한 가즈라(桂太郎)내각도 이미 ‘한국을 보호국으로 만든다는 목적을 이루는 것’을 정강으로 채택하였다.²⁾ 러일전쟁에서의 승리, 그 전리품으로서 한국

1) 일제가 한일의정서에서 을사보호조약에 이르는 일련의 조약을 강제하면서 한국을 보호국으로 만들어 갈 때, 보호국 그 자체의 성격상 국제법상의 권리·의무가 반드시 분명한 것은 아니었다. 또 이 시점에서는 한국의 식민지화가 확정된 것도 아니었다. 그러므로 통감부시기의 ‘식민지화의 기반조성’이란 말은 애초에 성립할 수 없는 것인지도 모른다. 그러나 영일조약으로 영국의 지원을 등에 업고 러일전쟁을 도발한 이래, 특히 승리를 거둔 후, 일본인들은 한국이 자신들의 세력권 아래 들게 되었다는 것에 대해서는 아무도 의심하지 않았고, 또 국제적으로 그것이 인정받은 속에서 일제는 일정한 의도 아래 對韓정책을 구상하고, 실천에 옮겨가기 시작하였다. 이같이 해서 몇 년이 흐른 후 한국을 식민지로 취하게 되었을 때, 통감부 시기의 정책들은 결국 식민지 지배를 위한 기반조성이라는 성격을 자연히 갖게 되었다. 말하자면 일제는 아직 한국을 식민지로 만들기도 전에 식민지 통치를 위한 제반작업을 진행시켜 나갔다고 할 수 있겠다.

2) 藤村道生, <日韓議定書の成立過程—大三輪長兵衛 韓國關係文書《諸事抄錄》・《渡韓始末錄》の史料解説として> (《朝鮮學報》 61, 1971), 208쪽 참조.

의 보호국화가 전망되면서 한반도 및 만주에 대한 요구는 더욱 거침없이 터져 나왔다. 이때 유행하게 된 것이 바로 ‘滿韓經營’이란 말이었다. 러일전승 후 2년간(1905~1906) 신문·잡지나 연설·담화 어디에서나 이 말이 보이지 않는 곳이 없을 정도였다고 한다.³⁾ 말하자면 이제 자신의 세력권이 된 만주와 한국을 어떻게 처리해서 정치·군사적 또 경제적 욕망을 실현할 것인가 하는 것이 모두의 관심사가 되었고, 동시에 만주와 한국으로의 진출 열기도 고조되어 갔던 것이다.

한편 이와 같은 분위기 속에서 일제는 1904년 5월 31일에 <제국의 대한방침>·<대한시설강령>(이하 <강령>으로 줄임)을 각의에서 통과시켰는데,⁴⁾ 이는 제목 그대로 자신들이 앞으로 한반도에서 실시할 정책의 대강을 제시한 것이었다. <강령>은 ‘國防·外政·經濟’가 가장 중요한 문제라고 한 후, 그 구체적 항목으로서 ① 防備의 완수, ② 외정 감독, ③ 재정 감독, ④ 교통기관 장악, ⑤ 통신기관 장악, ⑥ 척식 도모를 들었다. 이 <강령>의 성격을 한 일본인은 다음과 같이 지적하였다.

한국에 대한 우리 保護權의 確定을 목적으로 하며, 同國 施政의 眼目(요점) 특히 政事上·외교상·군사상의 실권을 확고히 파악(장악)하는 동시에 우리의 利權은 착착 확충하여, 마지막으로 한반도를 모두 사실상 우리 나라의 主權 範圍에 포괄하기를 기약하려는 것(谷壽夫, 《機密日露戰史》, 原書房, 1966, 557쪽).

이 지적대로 자신들의 이권을 확보하면서 중국에는 한국을 합병하려는 것에 지나지 않았다. 결국 당시 일본의 상황은 정부와 민간이 서로 밀고 당겨주면서 이른바 ‘만한경영’책을 모색하고 추진해 나갔던 것이다. 이같은 ‘만한경영론’의 구체적 내용은 다음과 같이 몇 가지로 구분된다고 생각된다.

가. 경제적 진출—이권쟁탈

한일의정서 체결 이후 일제가 가장 서두른 것 중의 하나가 이권 탈취였다. 러일전쟁의 수행을 위해서도, 또 그 승리도 확정된 것은 아니었으므로 한시

3) 清水文之輔, <事業選擇の指針を誤る勿れ>(《富之朝鮮》1, 1907. 3), 5쪽 참조.

4) 日本外務省編纂, 《日本外交年表並主要文書》上(1965), 225쪽 참조.

라도 빨리 시급한 이권을 획득해야 했던 것이다. 또 러일전쟁 그 자체도 미쓰이(三井)은행의 이사였던 하타노(波多野承五郎)가 말했던 바와 같이, 말로는 일본제국의 自衛와 獨立을 위한 것이라 하나, 사실은 일본 ‘帝國의 경제적 利權을 한국에 심기 위한 것’에 지나지 않았던 것이다.⁵⁾ 앞의 〈강령〉이 결정될 때 일제는 정치·군사적으로는 보호국의 실권을 확보하는 것과 함께 ‘경제상 각종 관계에 있어 필수적인 이권을 收得할 것을 기약하였던 것이며,⁶⁾ 그 결과 나온 〈강령〉은 위의 인용문에서 보듯이 일제의 이권을 확충하기 위한 방법론 및 일정표에 지나지 않았던 것이다.

고무라 주타로(小村壽太郎) 일본 外相은 1904년 7월 가츠라 타로(桂太郎) 수상에게 올린 〈日露講和條約에 관한 외상 의견서〉에서 ‘제국의 對滿韓정책은 전일에 비해 절로 한걸음 나아가지 않을 수 없다’고 하면서 ‘한국은 사실상 우리의 主權範圍로 하여 기정의 방침 및 계획에 기초하여 保護의 실권을 확립하여 더욱더 우리의 利權 발달을 도모해야 한다’⁷⁾고 하여 한국 침략의 목적이 결국 이권의 확보에 있다는 뜻의 말을 하고 있었다. 사실상 〈강령〉의 ③~⑥은 이권과 직결된 것이었다고도 하겠다.

또 무역을 통해 한국과 경제적 관계가 깊었던 일본 九州 및 원산 지역 일본인 상업회의소는 ‘만한에서 富源을 개발하여 이권을 부식하는 것은 제국 전후의 경영상 가장 중요한 일’이라고 하면서 이 지역의 항만·세관시설 등을 개선해 줄 것을 건의하고 있었다.⁸⁾

한편 뒤에서 다루게 될 1907년에 결정된 〈제국의 국방방침〉은 그 제1항에 「開國進取의 國是」를 들고, ‘금후는 더욱더 이 국시에 따라 국권의 振張을 도모하고 국리민복의 증진을 힘쓰지 않을 수 없다’고 하고, 그를 위해 세계 다방면을 향해 경영하지 않을 수 없지만 그 중에서도 중요한 것은 다음과 같다는 것이다.

5) 波多野承五郎, 〈戰後對韓經營の一要點〉(《東洋經濟新報》, 1904년 3월 15일) 참조.

6) 《日本外交年表並主要文書》上, 224~225쪽 참조.

7) 谷壽夫, 《機密日露戰史》(原書房, 1966), 557쪽.

8) 太田清藏, 〈建議文〉(《극비 일본의 한국 침략 총서》3, 한국출판문화원, 1988), 64쪽 참조.

1904·5년의 戰役에서 幾萬의 生靈 및 巨萬의 재화를 던져 만주 및 한국에 부식한 이권과 아세아의 남방 및 태평양의 彼岸에 皇張하고 있는 민력의 발전을 옹호함은 물론 더욱 더욱 이를 확장하는 것을 제국 施政의 대 방침으로 하지 않을 수 없다(北岡伸一, 《日本陸軍と大陸政策—1906~1918年》, 東京大出版會, 1979, 12쪽).

즉 대륙에서의 이권의 유지 및 확장을 국방의 지상목표로 한다는 것을 의미한다.⁹⁾ 사실 군사적·정치적 진출이라는 것도 경제적 이익이 따르지 않는 것이라면 그 의의가 반감되지 않을 수 없을 것이다.

나. 대륙진출 기지화

일제의 한반도 진출 야망은 유래가 깊은 것이었다. 일본이 1876년 한국 개항 이래 한결같이 한국을 식민지화 할 의도를 가지고 있었다는 것에 대해 의문을 표하는 학자들이 없는 것은 아니지만, 그들이 명치유신 이래 세계로, 특히 대륙으로 진출하고자 하는 줄기찬 야망을 품고 있었다는 것은 틀림없는 사실이었다.¹⁰⁾ 또 그때 그 출발점으로서 누구나 한국을 상정하고 있었던 것이다. 비유하자면 아무리 바람이 불고 파도가 쳐도 깊은 바다 물속은 미동도 않는다고 하듯이, 국내 및 국제정세의 변화 속에 일본의 세력에 消長이 있었던 것은 사실이고 그에 따라 그들의 대외정책 및 표방도 달라졌겠지만, 조선반도로의 ‘진출’은 그들의 변함없는 꿈이었다. 이미 1870년 당시 外務權大丞이었던 야나기하라 사키미츠(柳原前光)는 일본이 조선에 대해 가지고 있었던 야망과 전략적 평가를 다음과 같이 잘 정리해 말해주고 있다.

조선국은 북으로 만주에 연결되고 서쪽으로는 靺靑에 닿는 땅으로서, 이를 綏服시킨다면 실로 皇國(일본) 보존의 기초로서 후래 만국 경략 진취의 기본이 될 것이다. 만약 다른 나라에 선취 당하면 나라 일이 이에 끝난다고 말할 수 있다(柳原前光, 〈朝鮮論稿〉, 《日本近代思想大系》12, 岩波書店, 1870, 14쪽).

즉 가장 바람직한 것은 일본이 조선을 복속시키는 것이고, 최소한 다른

9) 北岡伸一, 〈日本陸軍と大陸政策—1906~1918年〉(東京大出版會, 1979), 13쪽 참조.

10) 北岡伸一, 위의 책, 1쪽 참조.

강국이 조선을 점령하는 것은 막아야 한다는 것이었다. 경우에 따라서 조선은 대륙진출을 위한 첫 계단이 될 수도 있는 것이었지만 잘못하면 자신의 목을 겨누는 단도가 될 수도 있는 것이었기 때문이다. 1890년 야마가타 아리토모(山縣有朋)의 主權線・利益線의 발언도 바로 이같은 일본의 입장을 단적으로 보여주는 것이었다.

〈강령〉에는 ‘조약상의 의무’를 지키기 위해 ‘방비를 완수하는 것’을 첫 번째 항목으로 들고 있는데, 당시 군부의 원로였던 야마가타 아리토모도 1905년 올린 〈전후경영의견서〉에 다음과 같이 제시하였다.

평화 克復 후라 해도 영구히 한국의 요지에 유력한 군대를 주둔시켜 이로써 러시아 금후의 남하 운동에 대비함과 함께 한국의 安寧秩序를 유지하여 우리의 條約上의 책임을 온전히 하고 아울러 鐵道・電信과 같이 군사・상업에 필요한 우리 영구의 건설물의 안전을 도모하는 것이 그 최대의 要務라는 것은 진실로 말을 기다릴 필요가 없다(山縣有朋, 〈戰後經營意見書〉, 《山縣有朋意見書》, 原書房, 1966, 285쪽).

즉 러일전쟁이 끝난 후에도 ① 러시아의 남하 대비, ② 한국의 치안유지, ③ 일본의 군사적・경제적 이권의 유지를 위해 재정의 부족을 무릅쓰고서라도 군비를 강화해야 할 것을 주장하였다.

일본의 군부는 러일전쟁을 계기로 ‘정부 내부에서 한 개의 상대적인 독자의 정치세력’으로 성립하게 되었는데,¹¹⁾ 이 군부, 특히 육군의 주도로 작성되고, 천황의 재가를 받은 것이 1907년의 〈제국의 국방방침〉이었다. 이 방침은 여태까지의 수세적 전략을 「攻勢主義」적 군사전략으로 바꾸었다는 점에서 중요하고,¹²⁾ 또 당시의 강대국이었던 러시아・미국을 주요 가상적국으로 한 점이 주목된다. 특히 러시아에 대해서는 그 복수전을 염려한 야마가타의 의견이 반영되어 전후 육군의 군비확장은 오로지 대 러시아전 준비를 위한 것이라 해도 과언이 아니라고 한다.¹³⁾

11) 由井正臣, 〈日本帝國主義成立期の軍部〉(《大系 日本國家史》5, 近代 2, 東京大出版會, 1976), 132쪽 참조.

12) 吉田裕, 〈日本の軍隊〉(《岩波講座 日本通史》17, 近代 2, 1994), 154쪽 참조.

이때 한국이 전략적으로 매우 중요함은 말할 것도 없다. 그에 따라 한반도에서의 군비확장, 특히 수적으로 열세인 일본군이 러시아군과 대항하기 위해서는 ‘병력 증가보다 병력 집중을 위한 교통기관의 정비’가 중요시되었고, 이를 위해 ‘해상교통 및 만주에 현존하는 교통망을 더욱더 발달시키는 물론 만만에 새로운 交通線을 시설경영하고, 또 한국 北關地方에 방어진지를 구성할 필요’가 제기되고 있었다. 즉 對露 작전계획은 조선반도 종단루트를 중심으로 하는 만선철도망의 충실을 요청하게 된 것이었다.¹⁴⁾ <강령>의 4번째 항목으로 ‘교통기관의 장악’을 들고 경부·경의·경원 철도 등을 구체적으로 언급하고 있는 것은 바로 이같은 일제의 한반도에 있어서의 정책과 밀접히 연관되어 있음은 다시 말할 필요가 없을 것이다.

그래서 일본에게 있어 조선은 ‘조선의 조선으로서 중요할 뿐만 아니라 다시 우리 나라(일본)와 대륙과의 聯鎖인 半島로서 중요’하며 따라서 ‘조선경영은 오히려 大陸政略의 一端’으로서 볼 수 있을 뿐이었다. 이와 같이 만주와 한반도는 ‘둘이면서 하나이고, 하나이면서 둘’인 連絡·混一體였다. 그래서 만한간의 ‘철도의 연락, 화물·승객 통과의 편리’를 도모하지 않을 수 없고, 만한의 ‘변쇄한 철도를 잘 통일 정제’할 것이 요구되었던 것이다.¹⁵⁾

이와 같이 일제는 이 단계에서 전쟁 중에는 전쟁의 수행을 위해, 끝난 뒤에는 러시아와의 再戰에 대비하기 위해, 나아가서는 대륙으로의 ‘진출’을 위해 철도망의 정비에 가장 신경을 썼다. 이밖에 요새 및 군항의 설치에도 주의했음은 물론이다.

다. 일본인 이식민 장려

<강령>은 마지막인 6번째 항목으로 ‘척식의 도모’를 들고, 한국을 자신을 위한 원료 공급지와 상품시장으로 만들겠다는 의도를 비친 뒤 다음과 같이 말을 잇고 있다.

13) 藤原彰著 엄수현역, 《일본군사사》(시사일본어사, 1994), 154쪽 참조.

14) 北岡伸一, 앞의 책, 36쪽 참조.

15) 《韓半島》제2년 제3호(1906. 6. 1), 社説 참조.

한국은 토지면적에 비해 인구가 적어 本邦(일본) 이민을 쉽게 받아들일 수 있을 것이므로 만약에 우리 농민이 内地에 많이 들어갈 수 있다면 한편으로는 우리의 초과하는 인구를 위한 移植地를 얻고 다른 한편으로는 우리의 부족한 식량의 공급을 증가시켜 이른바 일거양득이 될 것이다(《日本外交年表並主要文書》上, 227쪽).

즉 일본 농민을 한국에 이주시킬 생각을 하고 있었다. 이미 1901년 제16 제국의회에서 일본인들의 自由渡韓을 허용하기 위해 법령을 개정한 바 있었지만, 당시 일본인들은 이민갈 곳으로 한국보다 하와이·미국본토를 선호하고 있었기 때문에¹⁶⁾ 이제 일본이 한반도를 확고한 식민지화로 만들어 가고, 나아가서 만주로 침략해 가려는 상황에서 정책적으로 한국으로의 이주를 추진하겠다는 것이었다.

이 시기의 이식민론은 ‘만한집중론’이란 말로 대표된다. 나카하시 토무고로(中橋徳五郎)는 〈滿韓拓殖策〉(1903)이란 글에서 북미·호주 등지로의 이민은 오히려 적국을 돕는 일이라고 하면서, 일본민족이 팽창할 지역은 일본과 ‘一衣帶水’에 있는 한국·만주라고 주장하였다. 이같은 그의 주장은 미국에서 일본이민이 사회문제화 되어, 1905년 연방의회에서 일본인 노동자 배척법안이 제출되었고 급기야 미·일간에 일본 노동자의 이민을 스스로 제한하는 紳士協定(1907)이 체결되면서 더욱 힘을 얻게 되었다. 마침내 만한이민집중론은 1908년 9월 각의에서 〈대외정책 방침의 건〉 중의 하나로 채택되기에 이르렀다.¹⁷⁾

이와 같이 러일전쟁 후 한국 이민·식민작업은 한국을 일본제국주의의 구조 속에 편성시켜가기 위한 것으로, 당시 일본 언론에서는 이민·식민을 통하여 일본인을 한국에 대량 이주·정주시켜서 수적 우위를 확보하는 방식으로 ‘한국의 일본화’라는 국민적 동화를 달성할 것을 주장하기도 했다.¹⁸⁾ 이로

16) 1905년 현재 해외 재류 일본인의 수를 보면 하와이 59,956인, 미국본토 53,710인, 조선 42,460인이었다(福島新吾, 〈明治期における植民主義の形成〉, 《思想》 511, 1967, 89쪽 참조).

17) 이상 말한 집중론에 대해서는 정연태, 〈대한제국 후기 일제의 농업식민론과 이주식민정책〉(《한국문화》 14, 서울대 한국문화연구소, 1993) 참조.

18) 崔元奎, 〈일제의 초기 대한 식민정책과 일본인 ‘농업이민’〉(《東方學志》 77·

써 한국에 정착하게 되는 일본 농민은 동시에 ‘국방상 가장 바람직한 分子’가 되는 것이었다.¹⁹⁾

이와 같이 살핀다면 이 시기 일제의 한반도에 대한 요구를 담고 있는 만경영론이란 첫째 한반도에서의 경제적 진출을 위해 여태까지 노력했던 이권을 차지하는 일, 둘째 한국을 정치·군사적으로 확고히 장악하여 만주진출의 기지로 만드는 일, 셋째 한국에 많은 농민들을 이주시켜 이주식민지로 만드는 일로 구성되어 있었음을 알 수 있다. 또 그것은 식민지로서의 한국에 일제가 거는 기대이기도 하였다. 그러면 이같은 요구 아래 구체적으로 어떤 정책들이 어떻게 취해졌는지를 살펴보기로 한다.

(2) 경제의 장악과 이식민 축진을 위한 기반 조성

개항 이후 한국은 일본 자본주의 발전에 있어 불가결의 요소였고, 그만큼 일제의 한국시장에 대한 욕구도 강했다. 1900년대에 들어서 한국시장 개방과 제도정비를 촉구하는 요구들은 더욱 강해지고 있었던 바, 러일전쟁 도발 이후 이같은 요구들은 더욱 집요하고 구체적으로 제시되고 있었다. 근대 식민지 중 가장 중요한 것은 이른바 착취식민지였다고 하는데, 한국도 기본적으로 일본의 착취식민지였으며,²⁰⁾ 따라서 경제적 이익의 추구는 충분히 예상할 수 있는 일이었다.

78·79합집, 1993), 692쪽 참조.

19) 黒瀬郁二, <日露戦後の「朝鮮經營」と東洋拓植株式會社> (《조선사연구회논문집》 12, 1975), 102쪽 참조.

20) Jurgen Osterhammel, *Colonialism ; A Theoretical Overview* Markus Wiener Publishers(Princeton), 10~12쪽 참조. 그는 근대의 식민지를 ①착취식민지, ②해양기지, ③이주식민지로 나누고 있다. ①의 착취식민지의 목적은 경제적 착취, 제국주의 정책의 전략적 확보, 그리고 국가적 체면의 고양이었다. ②는 말라카·홍콩·싱가포르와 같은 해군기지로서 배후지로서의 경제적 침투의 기지 또는 해군 전개를 위한 병참기지의 역할을 하기 위한 것이라 했다. ③은 미국(뉴잉글랜드)·캐나다·오스트레일리아 같은 곳이다. 한국은 기본적으로 착취식민지에 속하는 것으로 보이는데, 저자는 대만을 ①의 착취식민지의 하나로서 들고 있으면서도 한국은 거론하지 않고 있다. 자세한 이유는 알 수 없지만, 아마도 한국이 대륙침략을 위한 군사기지로서의 성격도 강하게 지니고 있었기 때문이 아닌가 추측한다.

그런 의미에서 1904년 5월 31일 결정된 <강령> 뒤 한일간에 가장 먼저 체결된 주요 협약이 바로 <한일 외국인고문 傭聘에 관한 협정서>이고 그 주된 내용이 바로 재정고문 용빙이었다는 사실은 시사적이다. 이 협약에 의해 메가타 타네타로(目賀田種太郎)가 재정고문으로 와서 한국 내정 전반을 간섭하고, 일제의 의도에 따라 한국의 제도를 바꾸어 나갔다.

그가 한국에서 제일 먼저 착수한 것이 이른바 「화폐정리사업」이었다. 이는 백동화의 남발과 엽전 유통권의 온존 등 정비된 화폐금융제도의 부재가 일제의 경제적 침투를 제약하고 있었기 때문이었다. 즉 ‘상품수출의 확대, 자본투자에 따른 이윤의 실현을 확고히 하고 가격 및 이윤 계산을 합리화하기 위해’ 화폐정리가 무엇보다 시급했던 것이다.²¹⁾

그래서 在韓 하야시 곤스케(林權助) 대리공사는 이토 히로부미(伊藤博文)가 한국으로 오기 전에 올린 의견서에서 재정정리의 중요성을 강조하면서, 다른 개혁은 서서히, 질서있게 착수해야 하지만 재정문제만은 그 무질서가 ‘직접 우리 상업에 나쁜 결과를 끼치기 때문에’ 다른 것에 앞서 빨리 정리에 착수할 필요가 있으며, 그 중요한 것은 징세법 개량과 화폐제도 개혁이라고 건의한 바 있었다.²²⁾

이와 함께 일제가 중시했던 것은 일본의 제일은행을 한국의 중앙은행으로 만들고 제일은행권을 조선법화로 만드는 것과 동시에 공사 거래에 무제한 통용시키는 일이었다. 이같은 작업을 통해 한국은 일제의 화폐권에 편입되어 그들이 말하는 바 일본과 ‘화폐동맹’을 이루게 되고, 그 결과 일제의 자본침투는 보다 원활해지고, 그 결과 한국경제의 예측 및 富의 유출은 더욱 심화되어 갔다.

한편 일본인들의 한국 이주를 촉진시키기 위해서는 내지에 있어 토지소유권의 확보가 필요했는데, 이에 대해 <강령>에서는 다음과 같이 말하고 있다.

현재 조약상 居留地 외 1리(한국의 10리 : 필자) 이내가 아니면 토지를 임차

21) 오두환, 《한국근대화폐사》(한국연구원, 1991), 253~254쪽 참조.

22) 金正明편, 《日韓外交資料集成》5, 문서번호 181, 부속서 1, 林公使對韓私見概要 참조.

또는 소유할 수 없으므로, 사실상 내지에 있어 田畓을 소유한다고 해도 그 권리가 명확하지 않아 확실한 자본가는 불안한 생각을 품어 투자를 주저하는 것이 보통이다. 그러므로 우리 농업가를 위해 한국 내지를 개방케 하는 수단으로서 다음의 2가지 방안을 취해야 할 것이다.

- ① 官有荒蕪地の 경우는 한 개인의 명의로서 경작 및 목축의 특허 또는 위탁을 받아 제국정부의 관리 아래 상당한 자격이 있는 우리 나라 人民으로 하여금 경영케 하는 것.
- ② 민유지의 경우는 거류지에서 10리 밖이라 해도 경작 또는 목축 등을 목적으로 매매 또는 임차할 수 있게 하는 것. 즉 한국정부로 하여금 내지에 있어 일본인의 토지소유권을 인정케 하든가 永代借地權 또는 用地權을 인정케 하여 경작·목축 등에 지장이 없도록 하는 것(《日本外交年表並主要文書》上, 227쪽).

일제는 이같은 계획에 따라 먼저 위의 인용문 ①의 문제 해결을 위해 한국정부와 교섭에 나선 것이 나가모리 도키치로(長森藤吉郎)를 계약자로 한 이른바 〈韓國荒蕪地開拓案〉이었다. 이것은 처음 나가모리의 개인적 이권획득 운동으로 출발하였다가 실패하자 일본정부의 정식 정책으로 수행된 것이었다. 어쨌든 이 문제가 검토되기 시작한 것은 이미 4월초부터였으며, 하야시 주한공사가 한국정부와 공개적으로 교섭을 개시한 것이 6월초였다고 하므로²³⁾ 일제가 이 문제에 얼마나 열성적이었나 짐작할 수 있겠다. 그러나 이같은 일제의 시도는 宋秀萬·이기·許薦 등이 앞장선 반대운동으로 좌절되기에 이르렀다.²⁴⁾

한편 인용문 중 ②의 내지에서의 토지소유권 확보의 문제를 보면, 이토가 통감으로 한국에 부임해 온 이후 일인들의 조계 10리 밖의 불법적인 토지소유를 합법화함은 물론, 이후 일본인들의 한국진출을 촉진하기 위하여 不動產法調査會를 설치하고(1906. 7. 24.) 이의 입법에 착수하였다.²⁵⁾ 그 실무를 맡은

23) 君島和彦, 〈日露戰爭下朝鮮における土地略奪計劃とその反對闘争〉(旗田巍先生古稀記念會編, 《朝鮮歴史論集》下, 龍溪書舍, 1979) 참조.

24) 君島和彦, 위의 글.

尹炳奭, 〈日本人の荒蕪地開拓權要求에 대하여〉(《歷史學報》22, 1964).

25) 이 부동산법 조사회는 일제의 말에 따르면, “부동산에 관한 舊慣을 조사하여 간편한 부동산법을 급속히 제정”하기 위한 것이었다 한다(統監官房, 《韓國施

것은 우메 겐지로(梅謙次郎)로서, 그는 일본에서 근대법령을 만들 때 이토를 도와 큰 역할을 했던 사람이었다. 그 결과 나온 것이 土地家屋證明規則(1906. 10. 26)인데, 그 주안점은 내지에서 일본인의 토지매매를 합법화하고, 소유권을 보호하기 위한 것으로서, 일본인 지주 및 자본의 내지 침투를 위한 문을 열어 놓는 것이었다.²⁶⁾

외국인 특히 일본인들의 불법적인 토지소유를 막기 위해 자체적으로 부동산등기법안을 준비하고 있었던 大韓自強會나 대한제국정부의 의지를 억누르면서 제정된 이 법령은 실제로 일본인들의 토지침탈을 합법화하고 촉진하는 제도적 장치로 적극 활용되었으며, 특히 토지소유권을 증거할 증빙자료가 없는 불안정한 소유의 토지를 거래할 때 주로 이용되었다. 그 결과 일제의 토지침탈은 가속화되었다.²⁷⁾

한편 일제는 國有未墾地利用法(1907. 7. 4)·森林法(1908. 1. 21)을 발포하여, 법령 발포 후 3년 이내에 증빙서류와 지적도를 첨부해 신고해서 官認을 받은 것만 民有로 인정하는 방법을 취하였다. 그 결과 광대한 無主閑曠地·無主公山이 국유지·국유림에 포함되었다. 이같은 토지에 대한 일반인의 전통적인 入會權은 부정되고, 소규모 開墾도 허락되지 않게 되었다. 그렇다고 이를 개간하거나 이용할 수 있는 기회가 공정하게 주어진 것도 아니었다. 국유미간지 대여에서는 일본인들과 친일적인 한국인만 혜택을 받게 되었고, 산림의 경우에도 部分林제도를 통해 최초로 혜택을 받은 사람은 부산의 무역상 하자마(迫間房太郎)였다고 한다.²⁸⁾ 이후에도 일본인들에게 특혜가 주어져 한 일인 간에 갈등을 증폭시키는 결과를 가져 왔다.

토지문제와 관련하여 생각할 때, 이 단계에서 일제는 일본인들의 이식민을 장려하기 위해 일본인들의 토지소유를 합법화하는 법적 장치를 서둘러 만들

政年報》1, 1908, 100쪽 참조).

26) 정연태, 《일제의 한국 농지정책》(서울大 博士學位論文, 1994), 1장 2절 부동산증명제도의 시행과 토지침탈의 합법화 참조.

27) 정연태, 〈大韓帝國 後期 不動産 登記制度의 近代化를 둘러싼 葛藤과 그 歸結〉(《법사학연구》16, 1995) 참조.

28) 강영심, 《일제의 한국 삼림수탈과 한국인의 저항》(梨花女大 博士學位論文, 1998), 41쪽 참조.

었고, 보다 기본적인 토지조사사업은 뒤로 미루게 되었다. 이는 그만큼 충분한 사전조사와 더불어 많은 예산을 필요로 하기 때문이었다.

일제가 농업 다음으로 중요시하였던 것은 어업이었다. <강령>의 6항 ‘척식의 도모’란 항에서 일제는 ‘어업은 농업 다음으로 한국에서 가장 유리한 사업’으로 인식하고 있었다. 그럼에도 불구하고 일본인들이 8도 중 5도에서만 어업권을 가지고 있었으며, 충청·황해·평안 3도에는 가지고 있지 못하므로, 차제에 이들 3도에도 어업권을 확대해야 할 것이 말하고 있었다. 이와 같은 어업권을 획득하기 위한 것이 바로 <강령>이 결정되자마자 등장한 1904년 6월 4일의 <충청·황해·평안도에 있어서의 어업에 관한 왕복문>이었다. 이같이 일본인들의 어업권을 확대해 주기 위한 정책은 <어업에 관한 협정>(1908. 10) 및 <어업법>(1908. 11)으로 정리되었다.

이같은 일제의 일방적인 이권의 추구는 자신들의 눈에도 너무 지나친 것이었다. 당시 한국 주차군사령관이었던 하세가와 요시미치(長谷川好道)조차 1905년 11월에 다음과 같이 말할 정도였다.

이권문제에 대한 우리 관민의 目今の 태도 및 일삼는 바는 너무 우리 이익에 치우치는 감이 있다. 장래 한국을 완전히 우리의 영토로 병합하는 것으로 생각해도 동감이다. 만약 대 아이누적으로 韓民을 처치한다는 대결심을 가지고 있다면 모를까 그렇지 않은 경우에는 一視同仁의 誠으로서 이들에 임해 어느 정도까지는 한인으로 하여금 그 이익을 향유케 하도록 지도·誘掖하는 것이 대한정책의 좋은 방도가 아닐까(谷壽夫, 《機密日露戰史》, 594쪽).

즉 일본이 北海道를 개척할 때 아이누族을 절멸시켰던 것처럼 한국에서 한국인들을 구축할 생각이라면 모를까, 일본인들의 이권추구가 너무나 일방적이라고 침략의 첩병 역할을 하던 사람조차 비판하고 있었던 것이다.²⁹⁾

29) 일제가 서둘러 빼앗아 간 이권으로서는 이밖에도 통신관리권(1905. 4. 1), 한국 연해 및 내하 항행권(1905. 5. 13)이 있었다. 한국 대신들은 이에 회의불참·인계거부·총사퇴 등으로 버텼지만 일제는 헌병 등을 앞세워 강탈하였다. 이같은 이권들은 앞에서 말한 일제의 의도의 어느 부분과도 연관을 갖는 것이겠지만, 화폐정리사업과 함께 특히 상업적 利害를 반영하는 것으로 생각된다. 이 시기 일제의 이권쟁탈의 성격에 대해서는 권태익, <1904~1910년 일제의 한국

(3) 군사기지화 작업

일제는 한일의정서에 의거하여, 러일전쟁을 전후하여 광대한 토지를 철도 건설, 軍用地의 명목으로 헐값에 또는 무상으로 강탈하였다. 이렇게 확보한 토지에 일제는 다시 막대한 비용을 들여 군사시설을 하였다. 이로써 한국은 점차 일제의 군사기지로 변모되어 갔다.

한국의 군사기지화와 관련하여 일제가 제일 먼저 서두른 것은 철도의 부설이었다. 이는 한국의 간선철도인 경부·경의선이 모두 러일전쟁중 서둘러 개통된 것을 보아도 알 수 있다. 또 철도는 단지 군사적으로 긴요한 것만은 아니었다. 그것은 〈강령〉에서 ‘한국 경영의 骨子’라고 할 정도로 정치·군사·경제 어느 면에서 보더라도 필수불가결한 것이었다.³⁰⁾

일제는 한국내에 있었던 철도들의 통일적 운영을 기도하여, 1906년 7월 이후 모든 철도를 국유화하여 통감부 철도관리국 소관으로 하였다. 그 회계도 특별회계로 하여 일반회계와 분리하였는데, 1906년~1910년간 총 철도투자액은 95,842,721원으로 당시 한국 3, 4년 예산의 합계에 달하는 거액이었다.³¹⁾ 이외에도 한국내 철도는 러일전쟁의 결과 획득된 東清鐵道の 부설권과 관련하여 건설·운영되어, 그 軌道도 ‘萬難을 물리치고’ 4척 8촌 5분(1.435M)의 표준궤간을 채택하게 되었다 한다. 당시 일본 국내도 협궤식을 채택하고 있던 실정이었다.³²⁾

이같은 철도부설에 필요한 광대한 토지를 일제는 한국정부를 앞세워 또는

침략 구상과 ‘시정개선’)(《한국사론》 31, 서울대, 1994), 251~252쪽 참조.

30) 이 시기 일제의 한반도 침략과 관련된 철도문제에 관해서는 정재정, 《일제의 한국철도 침략과 한국인의 대응》(서울大 博士學位論文, 1992) 참조.

31) 조선총독부 철도국, 《조선철도사》(1915), 270쪽 참조. 단 이 액수에는 1904년~1906년간의 군사비 31,383,216원이 포함되어 있다. 또 1906년의 경우 경부철도 매수비 33,000,863원이 포함되어 있다. 따라서 이 액수는 일제가 한국 철도건설에 투자한 총금액으로 보아도 좋을 것이다. 일제가 철도에 투자한 약 9천6백만원이란 금액은 1905년~1910년간 한국정부의 지출예산 중 가장 많았던 1909년의 것이 3천만 원을 넘지 못했던 것을 생각하면 얼마나 대규모였던가를 잘 알 수 있다(이윤상, 《1894~1910년 재정제도와 운영의 변화》, 서울大 博士學位論文, 1996, 278~279쪽 참조).

32) 조선총독부 철도국, 《조선철도 40년 약사》(1940), 47쪽~79쪽 참조.

군사력의 위협 아래 국유지를 무상으로 또는 사유지를 헐값에 강제로 수용하였다.³³⁾ 토지는 철도부설만이 아니라 兵營 등의 군사시설의 건설을 위해서도 필요하였다. 러일전쟁 개시와 함께 일본군은 1904년 2월 20일 진해만 부근의 토지를 해군 근거지로서 수용하였고, 2월 25일 거제도과 부근의 松眞과 전라남도 八口浦, 충청남도 어청도·절영도·영흥만 일대의 송전리 및 갈마반도, 영종도와 월미도 등지가 대부분이 군용지로 점유되었다.³⁴⁾

1905년 5월 대한해협에서 러시아 발틱함대를 괴멸시킨 일제는 보다 적극적으로 군용지 수용에 나섰는데, 특히 경의선 연선의 용산·평양·의주 및 군항으로서 진해와 영흥만 일대에 집중되었다.

처음 일제는 용산·평양·의주 3지역에서 975만평을 수용할 계획이었으나 한국민의 저항에 부딪쳐 476만평을 한국정부에 반환하고 결국 약 400만평으로 축소할 수밖에 없었다. 나머지 약 100만평은 철도용지로 제공되었는데, 이는 이들 군용지가 애초에 군사철도의 주요지점에 설정되어, 임시군용철도 감부 소유의 철도용지와 서로 섞여 있었기 때문이었다.³⁵⁾ 어쨌든 이같이 광대한 토지를 수용하는 데 든 돈은 단지 21만 5천원이었다고 하니(평당 약 4전), 얼마나 헐값에 약탈한 것인가를 잘 알 수 있다.³⁶⁾

이밖에 일제가 각지에서 兵營敷地, 헌병대부지, 운수부 부지, 수도용지, 사격장 용지 등으로 수용한 토지면적, 그 매수가격(약간의 가옥 이전비용 등 기타 비용 포함)을 보면 다음의 <표 1>과 같다.

33) 이에 대해서는 박만규, <한말 일제의 철도 부설, 지배와 한국인 동향> (《한국사론》 8, 서울대, 1982) 참조.

34) 송지연, <러일전쟁 이후 일제의 군용지 수용과 한국민의 저항—서울(용산), 평양, 의주를 중심으로—> (《梨大史苑》 30, 1997), 69쪽 참조.

35) 金正明편, 《朝鮮駐劄軍歷史》(1967), 2쪽 참조.

36) 朝鮮駐劄軍經理部편, 《朝鮮駐劄軍永久兵營官衙及宿舍建築經過概要》(1914), 2~3쪽 참조. 일제가 최종 지불한 21만 5천원을 군용지와 철도용지로 제공한 토지의 합계로 나눈 것이다. 1901년 당시 신문 1장 값이 7錢이었다 한다(송지연, 앞의 글, 77쪽). 이같이 헐값에 수용된 토지는 다시 일본상인들에게 헐값으로 불하되기도 하고, 일인들에 의해 다시 한국인들에게 비싼값으로 되팔리는 경우도 없지 않았다 한다(박만규, 앞의 글, 263쪽 및 송지연 위의 글, 82쪽 참조).

〈표 1〉 일제가 수용한 군용지의 내역

지 역	수용토지면적	매수가격	매수기간
마산	1,000,375평	5,683원	1907~1909
부산·공주·대구 강릉·광주·전주·진해	62,197평 (58,399평)	79,854원	1907~1913
함경북도 (청진·회령·나남지역 및 경흥)	20,360,247평 (12,664,229평)	315,413원	1907~1913
원산	15,324평	12,100원	1908~1909
합 계	21,438,143평 (12,722,628평)	413,050원	

* 면적의 괄호안은 수용된 토지 중 무상으로 제공된 관유지의 면적임.

* 인천에서는 65,000원의 비용으로 토지 약간 및 건물 등을 군용지로 수용.

* 출처: 《朝鮮駐劄軍永久兵營官衙及宿舍建築經過概要》, 2~12쪽.

위에서 우리는 일제가 수용한 토지가 마산, 함경북도 지역에 편중되었음을 볼 수 있는데, 이것은 군사상 이들 지역이 그만큼 중요하였기 때문이었다. 특히 함경북도 지역이 차지하고 있는 비중이 압도적인데, 이는 山城山 포병 사격연습장 약 1,869만평이 포함되어 있었기 때문이기도 하지만, 이를 제외시켜 놓고 보아도 약 173만평이라는 광대한 면적의 토지가 수용되었음을 볼 수 있다. 이는 그만큼 이 지역이 경의선 철도와 함께 對露 군사기지로서 중요했기 때문이었다.³⁷⁾

이같이 수용한 토지에는 다시 일본군의 군사시설이 들어섰다. 그리하여 1906년 4월부터 조선주차군 1개 사단을 위한 병영 등이 건축되기 시작하는데, 그 비용은 1,500만원으로 책정되었다. 이에 따라 1913년까지 각지에 일본군의 군사시설이 들어차게 되었다.³⁸⁾

한편 鎮海는 한말부터 러일간의 쟁취 경쟁의 대상이 되었었는데, 이미 러

37) 마산지역에서 수용한 토지에는 그 이전에 수용한 토지의 면적은 포함되어 있지 않다. 또 나머지 지역은 대개 현병대 관련 시설을 만들기 위한 것이었다.

38) 《朝鮮駐劄軍歷史》, 259~260쪽 참조. 당시 한국정부의 예산의 대략 반에 해당하는 액수이다. 이같은 군사 기지화 비용은 한국정부의 예산과는 전혀 관계없이 집행된 것이다. 위의 토지 수용비와 함께 얼마나 막대한 액수가 군사기지화에 투입되었나 주의할 필요가 있다.

일전쟁 때부터 일본해군에 의해 점거되었고, 함경남도의 永興과 함께 1908년 8월 27일 군항 예정지로 고시되었다. 이같이 군항으로 고시된 지역에서는 외국인에게 토지, 가옥, 기타 부동산의 ‘매각·교환·양여·전당 및 허가없이 貸渡’하는 것이 금지되었다.³⁹⁾

(4) 행정·사법제도의 개정

한일의정서 체결 후 노골적으로 전개된 이권탈취에 대한 한국인들의 저항이 거세지고, 일제 내부에서도 이에 대한 비판이 나오면서, 더욱 부각된 것이 바로 ‘시정개선’이란 말을 앞세운 행정·사법제도의 개정이었다. 대리공사 오기하라(萩原守一)는 이미 1904년 7월, 성급한 이권탈취가 한국인의 실망을 불러오고 있다고 다음과 같이 제안하였다.

시정의 개선 중 직접으로 인민의 이익이 될 수 있는 것으로 중앙 및 지방관리의 收斂과 정부의 壓制를 금하는 것이 있다. 이를 위해 중앙에서 가까운 경기도를 模範 行政區로 만들어 우리가 생각하는 바의 善政을 먼저 경기도에서만 펴는 것이 좋겠다고 생각한다(金正明 편, 《日韓外交資料集成》 5, 문서번호 305, 1904년 7월 15일, 韓國荒蕪地開拓問題に關連し韓國內政改善意見上申の件).

즉 지방관의 조세수탈과 정부의 압제를 금지하는 모범적인 선정을 경기도에만이라도 펼쳐서 한국인들의 저항을 잠재워 보자는 것이다. 당시 한국의 惡政·秕政은 누구나에 의해서 언급되고 있는 상태였으므로 이의 개선을 통해 한국인들의 민심을 사로잡을 수 있다고 생각한 것이었다. 이토는 특히 사법제도의 개혁을 중시하였는데, 이는 한국 지배에는 한국인의 협조가 필요했으므로 먼저 한국민을 도탄의 고통에서 구해주어 인심을 수습하고 감복시켜 놓지 않으면 안되었기 때문이고, 그러기 위해서는 사법제도의 개혁이 필수적인 것으로 생각되었기 때문이었다.

39) 《官報》, 광무 10년 8월 27일 告示 참조. 그러나 《內部來案》(奎17768) 등에 의하면 이같은 금지조항은 외국인과 관련된 경우에만 국한되었던 것 같지는 않다. 또 국유지는 무상으로 제공되었고, 사유지는 한국정부가 매수하고 그 대금은 일본이 지급하는 형식을 취했던 것으로 보인다.

일제는 1904년 10월 27일 官制整理所를 설치하고 정부조직을 개정하기 시작하였는데, 그 주안은 첫째로 경비절감을 이유로 정부기구를 대폭 축소하고, 보다 중요하게는 황제권을 축소하고 반면 의정부의 위상을 강화하는 데 있었다. 이는 말할 것도 없이 반일의 구심점이었던 고종의 힘을 제거하기 위한 것이었다.⁴⁰⁾ 그래서 발표된 것이 1905년 2월 26의 <의정부관제>였으나, 고종의 저항으로 제대로 시행되지 못했다. 마침내 일제는 1907년 6월 14일 <내각관제>을 발표했는데, 일본의 내각제를 모방한 이 법령에 의하면 내각총리대신은 내부·탁지부·군부·법부·학부·농상공부 등 각부를 통할하고, 필요한 경우 閣을 발포하는 등 명실공히 정부수반으로서의 권한을 행사할 수 있었다.⁴¹⁾

이같은 상황에서 행정제도 개혁은 1907년 7월 정미조약 이후 일본인들이 행정각부의 차관으로서 임명되고, 1907년 9월의 <통감부및이사청관제>로 통감이 한국 국정의 실질적인 최고 통치권자가 되면서 보다 급속하고 대대적으로 이루어지게 되었다.⁴²⁾

지방행정제도의 경우 일제는 1906년 5월 지방제도조사위원회를 설치하고, 이들의 조사결과를 바탕으로 1906년 가을 지방제도를 개정하였다. 그 요점은 飛入地·斗入地를 정리하고, 개항장 소재지의 郡을 府로 바꾸며, 府郡의 鄉長 및 巡校를 폐지하는 것이었다. 이같은 조치는 기존의 향촌질서를 크게 뒤흔드는 것으로 구래 향임층의 반발을 불러일으켰다. 한편 면장의 기능은 일제에 의한 조세징수와 지방 치안에서 중요한 역할을 차지하게 되면서 점차 강화되어 갔다.⁴³⁾ 이로써 중앙·지방의 통치기구와 기능, 인사행정과 재무행정에 이르기까지 광범하고 획기적인 변화가 초래되었다.⁴⁴⁾

40) 서영희, 《광무정권의 국정운영과 일제의 국권침탈에 대한 대응》(서울대 博士學位論文, 1998), 204쪽 참조.

41) 서영희, 위의 책, 288쪽 참조.

42) 서영희, 위의 책, 288~294쪽 참조.

43) 이상찬, <1906~1910년의 지방행정제도의 변화와 지방자치 논의>(《한국학보》 42, 1986).

이영호, 《1894~1910년 地稅制度 연구》(서울대 博士學位論文, 1992), 289~306쪽.

44) 김운태, 《일본제국주의의 한국통치》(박영사, 1986), 140쪽 참조.

일제의 한국 재판제도 개혁 시도는 이미 갑오개혁 때부터 시작되었던 것이지만, 이 시기에 들어서 보다 본격적으로 착수되었는데, 이는 이토 히로부미가 무엇보다 이것을 한국 시정개선의 핵심중의 하나로 보았기 때문이었다.⁴⁵⁾ 보호국시기 이것은 1907년 1월 법무보좌관의 배치로 시작되었다. 이들은 말이 보좌관이었지 실제로는 각급 재판소의 판결에서 ‘감독-지시’의 권한을 휘둘러 재판권을 실제적으로 장악하고 있었다.⁴⁶⁾

한편 1907년 7월 정미조약 제3조에는 “한국 사법사무는 행정사무와 구별할 것”이 규정되어 있었는데, 이는 이토가 사법제도 개량의 단서를 ‘행정관의 수준에서’ 사법권을 ‘독립’시키는 데서 찾았기 때문이었다.⁴⁷⁾ 이 조약에 따른 <한일협약실행각서>에는 보다 구체적으로 재판소 설치에 관해 규정되어 있었다. 이와 함께 법률 제8호 <재판소구성법>, 제9호 <재판소구성법 시행법>, 제10호 <재판소설치법> 등을 공포하고, 12월 23일 칙령 제51호 <법부관제>을 공포하였다. 이에 의해 재판은 區재판소·지방재판소·공소원·대심원의 4개급 3심제였으며, 일본의 재판소구성법을 모방하여 사법권의 한일간 통일을 꾀하였고, 재판소의 명칭도 또한 동일하게 되었다.

그러나 1909년 7월 12일 <한국 사법 및 감옥사무위탁에 관한 한일각서>가 교환되면서, 한국의 사법권은 완전히 통감부 소관으로 넘어가게 되었다. 이 각서에 따라 일제의 재판소인 통감부 재판소의 신설을 보게 되고, 한국 각급 재판소는 법부와 함께 10월 31일 폐지되었다. 한국 법부에 속했던 사무는 통감부 사법청에 이관되고 각급 재판소에 속한 사무는 통감부 각급 재판소에 인계되었다.⁴⁸⁾

사법제도의 개혁은 일제 자신이 상당히 자부심을 가진 것이었고, 여기에 참여했던 일인들도 ‘모든 것을 일본식으로 엄정·공평한 자세로 권력에 굴하지 않고 부귀를 멀리하고 모든 인민을 동등하게 취급하도록 지도를 게을리하지 않았다’⁴⁹⁾던가 관찰사나 군수의 불법행위에 엄정히 대처한 결과 일반민

45) 남기정역, <일제의 한국 사법부 침략 실화>(육법사, 1978), 90·212쪽 참조.

46) 전봉덕, <일제의 사법권 강탈과정의 연구>(《애산학보》 2, 1982), 183쪽 참조.

47) 남기정역, 앞의 책, 90쪽 참조.

48) 전봉덕, 앞의 글 참조.

중은 대환영이었다던가,⁵⁰⁾ 그 결과 ‘제도는 가장 새로운 것인데도 불구하고 그 성적은 가장 良好⁵¹⁾하였다던가 자화자찬하고 있었다. 官과 人民間, 양반과 평민 사이의 송사에 있어서는 이같은 일본인들의 말이 전혀 틀린 것은 아니었을 것이다.

그러나 이같은 진보성은 ‘국사범의 재판에 관해서는 排日思想 등 관계 때문에 (한국인) 판검사가 小官의 의견에 따르지 않는 일’이 있어 곤란을 느꼈다는 한 일본인 법무참여관 축탁의 회상이 암시하듯이,⁵²⁾ 한국의 주권이 제약받고 있는 상황에서는 일제의 침략을 돕는 것이었다는 점에서 분명한 한계가 있는 것이었으며, 결국 일제의 침략과 지배를 ‘효율적’으로 만들기 위한 것이었음을 알 수 있다.

(5) 기타 식민지화를 위한 기반조성

이상에서 살핀 바와 같이 이 시기는 한반도를 일제의 목적에 맞는 식민지로 만들기 위한 제반작업이 진행되고 있었던 시기였다. 그러나 이러한 작업을 하기 위해서는 선행조사가 필요했었고, 이에 따라서 다양한 조사 연구가 진행되고 있었다. 일본에 의해 실시되었던 조선에 대한 연구는 이미 개항 이후부터 시작되었지만 비약적으로 늘어나게 되었던 것은 역시 러일전쟁 이후였다. 통감부에 의한 조사는 당연한 것이었지만, 일본 본국정부에 의한 것도 적지 않았다. 즉 일본 농상무성의 囑託에 따라서 각 府縣에서는 조선시찰을 위한 파견되었고, 그 조사복명서가 여러 부현에서 발행되었다.⁵³⁾ 이 인쇄물 목록⁵⁴⁾을 통해서 보면 우리는 다음과 같은 몇 가지 특징들을 살필 수 있

49) 남기정역, 앞의 책, 68쪽 참조.

50) 남기정역, 위의 책, 120쪽 참조.

51) 남기정역, 위의 책, 100쪽 참조.

52) 남기정역, 위의 책, 53쪽 참조.

53) 鶴園裕, 〈調査の時代—明治期日本における朝鮮研究の一點描〉(《千葉史學》7, 1985. 12) 참조. 이밖에 민간인들에 의한 연구서도 적지 않았다. 또 이 글에 따르면 정부의 지원에 의한 학생들의 현지 답사 연구도 적지 아니 있었다. 1906년 가을에는 문부성·육군성의 후원에 의해 전국의 학생 3,500명이 조선시찰을 위해 출발하여, 그 기록이 발행되었다고 한다.

54) 〈보호국기 일제에 의한 한국관련 주요 연구 및 조사서(1905~1910)〉

다. 첫째, 통감부에 의한 조사 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있었던 것은 재정 및 稅源發掘과 관련된 것이었다는 점이다. 가장 먼저 ‘傭聘’되었던 ‘고문’이 재정고문이었던 데에서도 알 수 있듯이 한국의 국권을 빼앗으려는 일제에게는 혈맥과 같은 재정을 장악하는 것이 무엇보다 시급한 일이었고, 따라서 그와 관련된 조사가 늘어날 수밖에 없었던 것이었다. 또한 당시 러일

1. 한국재무요람(재정고문본부, 1906/1907) 2. 한국재정개황(탁지부, 1908/1909)
3. 軍米沿革一斑(재정고문본부, 1907) 4. 韓國土地ニ關スル調査(度支部 司稅局, 1908) 5. 結稅調査 (탁지부 사세국, 1908) 6. 地稅稅率調査(탁지부 사세국, 1908) 7. 土地調査參考書(탁지부 토지조사국, 1909) 8. (秘)結稅未納額調(光武9年6月 末日現在)(임시재산정리국, 1910) 9. 驛屯土徵收上ニ於ケル慣例調査(탁지부 사세국, 1908) 10. 屯土ニ關スル調査報告書(탁지부 사세국, 1908) 11. 元宮內府所管國有地各地種考(탁지부 사세국 1908) 12. 舊各宮司等所屬土地及賭稅調査(탁지부 사세국, 1909) 13. 土地及賭稅調査書(度支部司稅局, 1909) 14. 地方稅ニ關スル調査(탁지부 사세국, 1909) 15. 地稅參考書(탁지부 사세국, 1909) 16. 韓國戶口表(재정고문본부, 1907) 17. 韓國戶籍ニ就テ(통감부, 1908) 18. 韓國不動產ニ關スル調査記錄(부동산법조사회, 1906) 19. 韓國不動產ニ關スル慣例 및 동 2綴(부동산법조사회, 1907) 20. 韓國ニ於ケル土地ニ關スル權利一斑(부동산법조사회, 1907) 21. 小作慣例調査(탁지부 사세국, 1909) 22. 朝鮮皇室及民族變遷ノ概要(부동산법조사회, 1906) 23. 帝室債務 정리보고서(임시재산정리국, 1910) 24. 韓國稅制考(度支部司稅局, 1909) 25. 慣習調査報告書(조선총독부, 1910) 26. 鹽業調査(財政顧問本部, 1907) 27. 京畿道(水原郡 南陽郡)一部鹽業調査(재정고문본부, 1907) 28. 密輸入鹽狀調査(임시재원조사국, 1908) 29. 韓國鹽業調査報告 제1편(임시재원조사국, 1910) 30. 韓國鹽務概況(임시재원조사국, 1910) 31. 韓國酒造業調査報告(재정고문본부, 1907) 32. 平安南北黃海道釀造業視察報告(임시재원조사국, 1908) 33. 韓國麴子菌學的調査(임시재원조사국, 1909) 34. 韓國酒類調査書(임시재원조사국, 1909) 35. 煙草耕作戶數分別及販賣者調(탁지부 사세국, 1907) 36. (경기도 과천, 경상남도 영산, 평안북도 가산군) 煙草調査參考資料(임시재원조사국, 1909) 37. 韓國煙草調査書(임시재원조사국, 1910) 38. 韓國人蔘病蟲害現況調査報告(탁지부, 1908) 39. 蔘政事項調査書(탁지부 사세국, 1908) 40. 藥用人蔘調査報告(탁지부 사세국 삼정과, 1909) 41. (1908년도)人蔘豫察試驗成績報告(삼정국, 1910) 42. 蔘政概要(삼정국, 1910) 43. 韓國各府郡市場狀況調査書(1~8편)(탁지부 사세국, 1909) 44. 韓國水産行政及經濟(재정고문본부, 1907) 45. 輸出入重要貨物ニ關スル調査(재정고문본부, 1907) 46. 韓國各地日本綿布商況일반(재정고문본부, 1907) 47. 淸津方面視察報告(탁지부, 1908) 48. 北韓諸港概況(관세국, 1909) 49. 馬山稅關支署管内狀況報告(1·2권)(관세국, 1909) 50. 物價運賃諸費等ニ關スル調査(관세국, 1910) 51. 韓國貿易品ノ取引順序及運賃等ニ關スル調査(관세국, 1910) 52. 度量調査表(탁지부, 1908) 53. 韓南島嶼ノ富源(재정고문본부, 1908) 54. 面ニ關スル調査(탁지부 사세국, 1908) 55. 有望ナル韓國果樹(농상공부 원예모범장, 1909) 56. 朝鮮各道著名地一

전쟁의 전비가 본국 재정에 커다란 부담이 되고 있었던 상황에서 식민지화를 하기 위한 재원을 조선에서 발굴한다는 것은 시급한 과제였던 것이다. 제원발굴과 관련된 조사중 이른바 新三稅라 일컬어지는 酒稅・煙草稅・家屋稅, 또 중요한 이권이 되고 있었던 人蔘관련 조사가 많이 눈에 띄는 것은 당연한 일일 것이다.⁵⁵⁾

覽表(한국주차헌병대본부, 1910) 57. 朝鮮名所古跡略說(한국주차헌병대본부, 1910) 58. 帝室圖書目錄(궁내부 규장각 도서과, 1909) 59. 韓國觀測所學術報文(인천 농상공부 관측소, 1910) 60. 해인사대장경판조사보고서(궁내부, 1910) 61. 韓國教育ノ現狀(학부, 1910) 62. 朝鮮藝術ノ研究(건축소, 1910) 63. 한국충청북도일반(충청북도 관찰도, 1910) 64. 韓國土木事業調査書(일본 내무성, 1905) 65. 한국사정조사자료(일본 농상무성, 1905) 66. 한국농사조사서(고지현 제3부, 1905) 67. 한국농사시찰복명서(고지현 제3부, 1905) 68. 韓國ニ於ケル農業水利視察復命書(농상무성, 1905) 69. 韓國ニ於ケル農業調査(농상무성 농사시험장, 1906) 70. 한국토지농산조사보고(농상무성, 1906) 71. 한국농업시찰복명서(京都府, 1908) 72. 조선농업개설(농상무성 생산조사회, 1910) 73. 한국수산업조사보고(일본 농상무성, 1905) 74. 韓海시찰보고(岡山縣 수산시험장, 1905) 75. 韓海어장탐험조사사업보고(岡山縣 수산시험장, 1906) 76. 朝鮮海어업시험조사보고(岡山縣 수산시험장, 1908) 77. 韓海어장조사보고(岡山縣 수산시험장, 1909) 78. 韓海출어조사보고(島根縣 제3부, 1906) 79. 한국어업조사기요(島根縣 내무부, 1909) 80. 한해어업조사보고(廣島縣 내무부, 1910) 81. 韓國ニ於ケル棉作調査(농상무성 농사시험장, 1905) 82. 韓國牛疫其他獸疫ニ關スル事項調査復命書(1905) 83. 韓國鑛業조사보고(농상무성, 1906) 84. 韓國ノ地質及鑛産(농상무성, 1907) 85. 鑛床조사보고서(농상공부 광무국, 1910) 86. 糖菜糖業ト朝鮮(적식국, 1910) 87. 한국출장조사사항보고(일본 세무감독국, 1905) 88. 한국출장보고(橫濱세관, 1906) 89. 압록강유역삼림작업조사복명서(농상무성 산림국, 1905) 90. 한국삼림조사서(농상무성, 1905) 91. 한국부산기상표(일본 중앙기상대, 1906) 92. 韓國氣象表(일본 중앙기상대, 1907) 93. 한국수로지(제2개판)(해군수로부, 1907)

① 이 목록은 《度支部印刷物目錄》(조선총독부 탁지부, 1910)과 《明治年間 朝鮮研究文獻誌》(櫻井義之, 1941)에 의거하여 작성한 것임. 그러므로 당시에 출간되었던 조사·연구서 중에 빠진 것도 없지 않을 것이다. 또 서명으로 판단하여 1차적 조사라고 판단되는 것만 수록하였음. 따라서 일제 자신에 의한 사업의 보고·통계·편람·안내서·계몽서 類는 수록하지 않았음. 그러나 서명에 의해 판단한 것이므로 잘못이 있을 수 있음.

② 국가기관이나 지방자치 단체 등 공공기관에 의한 것만 포함하고, 개인이나 단체에 의한 것은 제외하였음.

③ 한국만을 대상으로 한 조사만 포함하였음. 예를 들면 《滿韓…》・《淸韓…》 등의 제목이 붙은 것은 수록하지 않았으나, 그 수가 많은 것은 아님.

55) 재정장악의 중요성으로 인해 탁지부가 정부예산에서 차지하는 비중도 매우 높았다. 1905・1906년에는 전체 세출예산의 약 40%에 달했었는데, 정세기구의

다음 일본정부 및 지방단체에 의한 조사(부록 64~93)에서 농업과 더불어 어업 관련 조사가 매우 높은 비중을 차지하고 있었다는 사실이 주목된다. <강령>에서도 어업에 대해서 ‘농업 다음으로 한국에서 가장 유리한 사업’이라고 지적되고 있었고, 한일의정서가 맺어진 직후 일제가 가장 먼저 빼앗아간 이권이 충청·황해·평안도 연안의 어업권이었음을 같이 고려해 본다면, 당시 일제가 한국 연안어업에 대해서 얼마나 눈독을 들이고 있었는지를 충분히 짐작할 수 있다.

한편 이 시기가 식민지화의 초창기였음은 통감부의 사업구상에서도 나타나고 있다. 일제는 1906년 6월경에 1907년~1916년 10개년의 사업대강과 그에 필요한 세원개발계획을 수립하였는데, 그 항목은 ① 간선도로의 완성, ② 輕便鐵道の 포설, ③ 박람회의 개설, ④ 농업의 보호 및 장려, ⑤ 수산의 보호 및 장려, ⑥ 목축의 장려, ⑦ 삼림의 경영, ⑧ 운하개설, ⑨ 수력전기의 창설, ⑩ 치수사업, ⑪ 위생의 설비, ⑫ 교육사업, ⑬ 국보보존, ⑭ 재판제도의 설비, ⑮ 공공오락장의 설비였다. 여기에 토지조사사업을 추가하여 총 4,4754,000원의 총경비를 예상하고 있었는데, 이 중에서 治水 31.4%, 교통 28.1%, 조사 25.6%를 점하여 세 부문에 85.1%의 경비가 배정되었다. 교통의 경우, 철도가 없는 지방에 간선도로의 건설이 계획되는 한편 기존 경인·경의선과 중국 동청철도와의 연결을 위해서 경편철도의 건설이 계획되었다. 즉 약 60%의 비용이 이른바 사회간접자본 및 생산기반 정비에 투자될 계획이었던 것이다.⁵⁶⁾

신설과 일본인의 재정기구 장악 등 일제의 재정침탈이 본격화되는 1907년 이후에는 50% 이상으로 늘어나고 있었다 한다(李潤相, 앞의 책, 282쪽 참조).

56) 《韓國歲計計劃案》(度支部, 1906).

金載晃, 《갑오개혁 이후 근대적 재정제도의 형성과정에 관한 연구》(서울대 博士學位論文, 1997), 340쪽.

이영호, <통감부 시기 조세증가 정책의 실현과정과 그 성격>(《한국문화》 18, 서울대 한국문화연구소, 1996), 349쪽.

김재호는 《韓國歲計計劃案》을 ‘식민지 개발’계획안으로 보고 있는데, 그러나 이 《계획안》의 초점은 「세입 증가의 방법」에 맞추어져 있고, ‘개발’계획에 대해서는 극히 개략적으로 다루어져 있다. 또 분량으로 보아도 전체 95쪽중 70쪽이 세원개발과 관련된 내용이다. 즉 일제는 자신이 벌여야 할 사업과 그에

이상이 계획이었다면 실제 세출은 어떠하였는가. 1905년~1910년의 기간 중 행정비(28.4%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있었지만,⁵⁷⁾ 그 다음으로 큰 비중을 차지한 것은 「營繕 및 工事費」(18.2%)였다. 이는 탁지부 건축소에서 관장하였던 각종 관청의 건축 및 토목공사 경비였다.⁵⁸⁾ 이 중에서 큰 비중을 차지하는 것은 다시 治道費와 수도공사비였다. 도로건설은 치안상·군사상의 목적 외에 일제의 경제적 침투를 손쉽게 하기 위한 것임은 다시 말할 필요도 없겠다.⁵⁹⁾ 즉 이 시기는 식민지 지배를 위한 사회간접자본 확충 및 건설의 시기였고, 그에 따라 이 부문에 막대한 액수의 예산이 투입되고 있었던 것이다. 이같은 시설들은 한국정부의 예산과 관계없이 훨씬 더 많은 액수가 투입되어 건설된 철도와 함께 多目的인 것으로서 군사적·경제적 진출을 돕고 결국 일제의 한국지배를 돕기 위한 것이었다.

끝으로 언급해 두어야 할 것은 이상과 같은 폭넓은 식민지 기반조성 작업은 기본적으로 일본제도의 이식이라는 방법을 통해 이루어졌다는 점이다. 결국 그것은 일본자본에게 자유스러운 활동의 장을 마련해주기 위한 것이었으며, 그 결과 한국은 일본제국주의에 더욱 깊숙이 통합되어 갔다. 이로써 한국의 자생적이고 내발적인 발전의 가능성은 최종적으로 소멸되고 말았다.

〈權泰億〉

필요할 예산액을 예상한 뒤, 이를 위한 재원을 발굴할 방법을 생각하고 있었던 것이다. 이 책의 자세한 내용에 대해서는 이영호, 위의 글 참조. 이영호에 따르면 이 자료는 재정고문 目賀田種太郎에 의해 이토가 시정개선협의회 의준비자료로서 준비한 것으로 추측된다. 어쨌든 이 자료를 통해 일제가 地稅收入의 증가를 예산확대의 가장 확실한 방안으로 생각하고 그를 위한 장기계획으로 토지조사를 생각하고 있었음을 알 수 있다. 이에 이어 戶口調査·煙草稅·鹽稅를 차례로 논하고 있다. 흥미로운 점은 토지조사를 5년안에 약 960만원의 예산으로 완수할 수 있을 것으로 예상하고 있어, 실제로 훨씬 못미치고 있다는 점이다.

57) 행정비는 内部예산이라 볼 수 있겠는데, 내부예산은 1905년 전체 세출예산에서 5%를 차지함에 그쳤지만 1907년에는 34%로 급격히 증가하였다. 또 이중 경찰사업비는 1906년과 1910년을 비교하면 거의 10배 가까이 증가하였다 한다(李潤相, 앞의 책 참조). 이는 모두 한국인들의 저항을 압살하기 위한 것이었음은 다시 말할 것도 없다.

58) 김재호, 앞의 책, 351쪽 참조.

59) 李潤相, 앞의 책, 282쪽 참조.

2) 통감부시기 재정제도의 개편

(1) 일제의 재정제도 이식과 재정기구 장악

가. 재정고문 파견과 화폐·국고제도 개편

러일전쟁을 일으키면서 바로 대규모의 군대를 파견하여 한국을 사실상 강점하였던 일본은 전쟁에서 승세를 타자 1904년 5월 〈對韓方針〉과 〈對韓施設綱領〉 등 한국을 식민지화하기 위한 기본방침을 결정하였다.¹⁾ 일본은 ‘대한 방침’에서 한국을 보호국화함은 물론 장차 식민지화하겠다는 전제 아래, 당면의 급무로서 정치·군사적으로는 ‘보호의 실권’을 얻고, 경제적으로는 더욱 ‘이권의 발전’을 도모한다는 기본 방향을 설정했다. 그리고 〈대한시설강령〉에서는 이러한 목적을 실현하기 위한 구체적 방안으로서 ① 방비를 완전히 할 것, ② 외정을 감독할 것, ③ 재정을 감독할 것, ④ 교통기관을 장악할 것, ⑤ 통신기관을 장악할 것, ⑥ 拓殖을 도모할 것 등 6개 항목을 제시하고 있다. 특히 재정 문제에 대해서는 그 중요성 때문에 다음과 같이 대단히 상세한 설명을 붙이고 있다.

한국행정은 하나같이 개선을 필요로 하지 않는 것이 없지만 급격히 개혁을 행하면 상하 일반의 반항을 불러일으켜 실패할 수 있기 때문에 상황을 보아서 서서히 추진하지 않으면 안될 것이다. 그러나 재정은 하루라도 등한히 할 수 없다. 왜냐하면 한국 재정은 이미 매우 문란하여 내외 인민 모두 그 폐해 때문에 고생하고 있을 뿐만 아니라 재정이라는 것은 모든 행정의 기초이기 때문에 이의 정리를 통해서 행정 각부의 폐해를 고치는 것은 시정개선의 성과를 거두는 데 가장 쉬운 방법이다. 따라서 될 수 있는 대로 빨리 우리 나라(일본) 사람 중에서 적당한 고문관을 뽑아 이를 담당케 함으로써 적어도 지금보다 더 재정이 문란해지는 것을 막고 나아가서는 징세법의 개량, 화폐제도의 개혁 등에 착수하여 마침내 한국 재정의 실권을 우리 손아귀에 넣어야 할 것이다.

한국재정 문란의 원인은 여러 가지가 있지만 군대를 위해 과다한 비용이 필요하다는 것이 그 주요한 원인이다. 작년도의 예산을 보면 경상세출 총계 969

1) 《日本外交文書》37-1, 1904년 5월 31일, 對韓方針並對韓施設綱領決定ノ件, 351~356쪽.

만 7천원 중에 412만 3천원이 군대의 비용에 속하며 그 병사의 수는 1만 6천에 달한다고 한다. 그러나 장래 한국의 방비는 우리 나라가 담당할 것이므로 친위대를 제외한 한국 군대는 점차로 그 수를 줄여야 할 것이다.

한국을 위해 새로이 財源을 얻어서 우리 이권을 확장할 목적으로 제국정부 관리 아래에 한국에서 식염·연초 등의 전매를 시작한다. 그 방법으로 직접 한국정부로 하여금 그를 실행하게 할 것인가 또는 한 개인의 명의로 特約을 맺어 그를 실행하게 할 것인가에 대해서는 앞으로 강구해야 할 것이다. 재정에 관한 이러한 내용은 당시의 한국 사정을 상세히 파악하고 있던 林權助와 한국을 방문하였던 伊藤의 의견을 반영한 것으로,²⁾ 한국을 위한다는 명분을 내세우면서 재정부문에 일본인 고문을 고용케 하여 징세제도와 화폐제도 등 재정 전반에 걸친 업무를 장악하며, 재정 지출 억제와 방편으로 군대를 해산시키고, 재정 수입을 늘리기 위한 방법으로 소금·담배 등의 전매를 추진한다는 것이다.

그 중에서 가장 먼저 추진되었던 것이 재정과 외교 분야의 고문관 고빙이었다. 그 결과 1904년 8월 ‘한일협약’이 성립되어, 한국정부는 일본이 추천하는 재정고문과 외교고문을 고용하고 이들에게 재정과 외교에 관한 일체의 사무를 담당시키도록 하였다.³⁾ 당시 일본에게는 한국의 재정과 외교를 장악하는 것이 가장 시급한 일이었다. 한국을 식민지화하는 데 대한 서구열강의 간섭을 예방하기 위해서는 한국이 이들 국가와 접촉하는 것을 막아야 했고 따라서 외교를 장악해야 했던 것이다. 또 재정은 세입·세출을 관장하는 모든 행정의 기초였기 때문에 재정을 장악한다는 것은 간접적으로 행정 전반을 장악하는 것과 같은 효과를 볼 수 있는 것이었다.

1904년 10월에 체결된 메가타 타네타로(目賀田種太郎)와의 傭聘계약은 메가타가 재정에 관한 모든 사항을 관장하며 그의 동의없이 어떤 재정사무도 취급할 수 없다는 내용으로 되어 있었다.⁴⁾ 재정고문의 역할을 재정에 관한 자문과 협조로 상정하고 있었던 한국정부의 입장과는 달리 계약문에는 재정

2) 《日本外交文書》37-1, 1904년 4월 1일, 伊藤特派大使へ呈セシ覺書貳通及同大使謁見始末書送附ノ件 附屬書1 對韓私見概要, 282~286쪽.

3) 《日本外交文書》37-1, 1904년 8월 23일, 重要外交案件ニ關シ日本政府ト協議ヲ約スル日韓覺書調印ノ件 (附記)日韓協約, 367쪽.

4) 《男爵目賀田種太郎》, 346~347쪽.

《日本外交文書》37-1, 1904년 10월 16일, 目賀田韓國財政顧問傭聘契約電報ノ件, 373~374쪽.

고문이 한국재정 전반을 감독하는 것으로 규정하였던 것이다. 즉 재정고문으로 고용된 일본인 메가타는 한국정부의 재정사무에 협조하는 고문으로서가 아니라 사실상 재정 전반을 관리하는 감독으로서의 지위를 가지게 되었던 것이다. 특히 제2조에 있는 ‘의정부 및 각부의 사무로서 재정에 관계있는 사항은 모두 재정고문의 동의를 필요로 한다’는 규정은 메가타가 거의 모든 행정에 간섭할 수 있는 여지를 만들어 준 것이었다.

재정고문의 업무를 시작한 메가타는 먼저 한국의 재정상황을 세밀히 조사하였다. 그것을 기초로 ‘재정정리’의 방침을 확정하기 위해 일본으로 돌아갔던 메가타는 1905년 3월에 다시 외무대신으로부터 <재정통일에 관한 10개항의 각서>를 받았다.⁵⁾ 이 10개항의 각서는 <대한시설강령>을 보다 구체화한 것으로 한국재정의 장악뿐만 아니라 행정 전반을 간섭하기 위한 세밀한 내용을 담고 있다. 그것은 독립되어 있었던 황실재정을 탁지부 산하로 흡수시켜 재정고문이 장악하고, 외교 공관도 세출을 줄인다는 명목으로 모두 철수하게 하며, 경찰사무를 정비하여 치안을 강화하는 데 중점을 두고 있었다. 그리고 이러한 일제의 계획들은 이후 거의 대부분 실현되었다. 이처럼 메가타는 한국정부의 재정고문이 아니라 일본정부의 지시를 받아 한국재정을 식민지 재정으로 전환시키기 위한 대한식민지화 정책의 집행자로서 역할이 주어졌던 것이다.

재정고문 메가타의 이와 같은 역할은 그가 재정고문 본연의 임무인 재정 업무만이 아니라 재정과 관련이 있다는 이유를 내세우면서 한국정부의 행정 전반을 간섭하려 한 데에서 명백히 드러난다. 메가타는 우선 1905년도 예산을 편성하면서 세출이 세입을 초과하자, 이를 최대한 이용하여 경비삭감을 구실로 군대감축, 재외공관 철폐, 통신사무의 일본 위임 등을 한국정부에 강요하였다.⁶⁾ 또한 한국정부가 1905년 7월 지방제도를 개정하면서 각 관찰부의 摠巡 2인을 1인으로 줄이는 대신 警務官 1인씩을 두기로 하자,⁷⁾ 메가타

5) 《男爵目賀田種太郎》, 347~350쪽.

6) 《日韓外交資料集成》5, 1904년 12년 28일, 韓國來年度豫算ニ關スル目賀田顧問ノ意見報告ノ件, 340~341쪽.

7) 《勅令》下, 1905년 7월 11일, 勅令 제38호 地方制度改正(서울대 도서관, 1991), 70쪽.

는 이것은 봉금지불이 달라지는 문제로서 직접 재정과 관련있는 사항이라고 주장하면서 재정고문인 자신의 동의를 받지 않았으므로 그들의 봉급을 지불할 수 없다고 위협하여 결국 무산되도록 했다.⁸⁾ 이때 메가타가 내세운 근거는 앞의 ‘용병계약’ 제2조로서, 한국정부의 처사는 여기에 규정된 재정고문의 권한을 무시하는 행위라는 것이었다. 이러한 메가타의 주장대로라면 정부의 업무 가운데 재정과 관련없는 사항은 거의 없다고 할 수 있으므로 한국정부의 업무는 모두 메가타의 동의를 필요로 한다고 해도 과언이 아닐 것이다.

재정고문으로서의 업무를 시작하면서 한국의 재정상황을 조사한 메가타는 화폐의 문란, 宮中과 府中の 혼동, 세출의 남발 및 세입 기관의 不整頓 등을 ‘재정제도상 不備의 주요인’이라고 지적하고 있다.⁹⁾ 메가타의 입장에서 재정 전반을 정비하고 완전히 장악하기 위해서는 황실재정의 정리와 징세기구의 설치가 무엇보다 중요한 것이었지만 이런 일들은 재정고문만의 힘으로는 감당하기 어려운 것들이었으므로 일단 뒤로 미룰 수밖에 없었다. 따라서 그의 목표는 우선 국고·회계제도를 정비하고 화폐제도를 일본과 통일시키는 데 두어졌다. 메가타가 가장 먼저 정비를 추진한 화폐제도와 국고·회계제도는 재정과 경제에서 가장 기초적인 분야였음에도 불구하고 당시 많은 문제를 안고 있었으므로 그 정비가 어느 정도 설득력을 가지고 있었던 것도 사실이다. 그러나 메가타의 본래 의도는 이 분야를 장악함으로써 한국재정과 경제 전체를 장악하는 토대로 삼을 뿐만 아니라 한국에 진출해 있던 일본 상인·기업가에게 이익을 주고자 했던 것이다. 따라서 화폐제도의 정비는 한국의 화폐제도를 일본의 화폐제도와 통일시키는 한편 第一銀行券을 法貨로서 통용시키는 방식으로, 그리고 국고·회계제도의 정비는 일본 제일은행이 한국의 國庫銀行의 역할을 하도록 하는 방식으로 진행되었다.

1904년 12월 〈金庫出納役設置件〉이 제정되어 금고(國庫)를 설치하고 금고출납역으로 하여금 국고금의 출납을 관리하도록 하는 길이 열렸다.¹⁰⁾ 이어

8) 《男爵日賀田種太郎》, 396~398쪽.

《韓國財政整理報告》 제1회, 2-58~61.

9) 《韓國財政整理報告》 제1회, 1-1.

10) 《한말근대법령자료집》Ⅲ, 1904년 12월 30일, 度支部令 제2호 金庫出納役設置件, 707~708쪽.

탁지부와 일본 제일은행 사이에 〈국고금 취급에 관한 계약서〉가 체결됨으로써 제일은행이 금고출납 업무를 담당하면서 한국정부의 수입·지출을 관장하게 되었다.¹¹⁾ 이처럼 일본의 일개 사립은행에 불과한 제일은행이 한국의 국고금 출납에 관한 일체의 사무를 취급하는 중앙은행으로서의 지위를 갖게 된 것이다. 뿐만 아니라 제일은행 경성지점은 형식상 탁지부 대신의 지휘·감독을 받아 국고업무를 취급하게 되어 있었으나, 사실은 재정고문 메가타와 일본 外務省·大藏省의 명령에 따라 움직이고 있었으므로 일본은 제일은행을 통해 한국의 국고를 완전히 장악할 수 있었던 것이다.¹²⁾

메가타는 국고는행인 제일은행을 통한 세입·세출의 감시뿐만 아니라 재무기관에 대한 감시·감독에도 철저하였다. 재무기관을 직접적으로 장악하기 위해서는 감독을 맡을 일본인 관리와 감독기관의 확대가 요구되었다. 1905년 1월 이미 재정고문 소속 직원을 둘 수 있도록 하는 규정을 마련했던 메가타는 계속해서 일본인 직원을 채용하는 한편 마침내는 지방에까지 일본인 직원을 파견하였다.¹³⁾ 같은 해 9월 평양·대구·진주에 재정고문부속 재무관을 파견하여 ‘정부재정고문지부’로 하고 재정고문 메가타의 집무소를 ‘정부재정고문본부’라 함으로써 재무기관에 대한 감독작업이 본격화되었던 것이다.¹⁴⁾ 지방에 파견된 재무관은 모두 일본인으로서 주재지 각도의 재정사무 일체를 담당하였고, 재무관이 파견되지 않은 각도의 재정사무는 역시 일본인으로서 이미 파견된 경무고문 보좌관 또는 보좌관보로 하여금 감독케 하였다.¹⁵⁾ 메가타는 이처럼 제일은행을 통한 국고장악과 일본인 관리를 앞세운 감시·감독으로 한국의 세입과 세출을 철저히 통제할 수 있었다.

한편 白銅貨의 남발에 따른 화폐유통의 혼란과 물가상승은 당시 한국경제의 커다란 문제였다. 이와 같은 상황 아래서는 일본이 의도하는 대한식민지

11) 《韓國財政整理報告》 제1회, 2-9~13.

澁澤榮一, 《韓國ニ於ケル第一銀行》(1908), 321~322쪽.

12) 《韓國ニ於ケル第一銀行》, 勅令(일본) 제73호 제1조, 341쪽.

13) 《한말근대법령자료집》 IV, 1905년 1월 18일, 奏本 탁지부 재정고문 소속 직원을 설치하고 그 員數 및 月俸相當額을 인정하는 건, 4~5쪽.

14) 《度支部來去案》(奎17792) 제8책, 1905년 9월 8일, 財政顧問 目賀田種太郎의 外部大臣에 대한 申牒.

15) 《韓國財政整理報告》 제1회, 6-24.

화 정책이 제대로 수행될 수 없었을 뿐만 아니라 한국에 진출한 일본상인·기업가의 활동도 어렵게 하였다. 따라서 일본으로서는 한국에 일본과 같은 화폐제도를 수립하는 것이 매우 중요한 과제였다. 메가타가 초기에 가장 역점을 두었던 사업도 당연히 한국에 일본과 같은 화폐제도를 도입하는 것이 아닐 수 없었다.

메가타는 ‘화폐정리’의 방법에 대해 검토한 끝에 한국의 유통 및 교통상 가장 밀접한 관계를 가진 것이 일본이므로 한국의 화폐본위는 일본과 동일하게 하며, 한국의 화폐제도에 가장 큰 이해를 가진 것도 역시 일본이라는 이유를 내세워 한국정부는 일본정부에서, 또는 일본정부의 보증으로 (화폐정리에 필요한)자금을 차입한다는 기본방침을 수립하였다.¹⁶⁾ 또한 화폐정리의 방법으로 ① 한국화폐의 기초 및 발행화폐를 완전히 일본과 동일하게 할 것, ② 한국 화폐제도와 동일한 일본화폐의 유통을 인정할 것, ③ 본위화폐와 태환권은 일본과 같은 것으로 하거나 일본태환권을 준비금으로 하여 일본정부의 감독 및 보증에 의한 은행권으로 할 것, ④ 보조화폐는 모두 한국정부에서 발행할 것 등을 정했다. 이같은 메가타의 계획을 바탕으로 ‘화폐정리사업’ 즉 한국에 일본의 화폐제도를 그대로 도입하고 일본 제일은행권을 法貨로 공인하는 작업이 추진되었다.

舊貨의 정리는 그동안 한국에서 통용되던 은화·적동화·백동화·엽전 등 모든 화폐를 대상으로 하였으나 역시 중점이 두어졌던 것은 백동화였다. 백동화는 주조량이 많았을 뿐만 아니라 그 화폐가치가 불안정하여 경제에 커다란 문제를 일으키고 있었기 때문이다. 백동화의 교환은 제일은행에서 담당하고 백동화를 品位와 量目 등에 따라 갑·을·병종으로 구분하여 갑종은 법정 교환율인 2전 5리로 교환해 주며, 을종은 1전으로 교환해 주거나 교환을 원치 않을 경우 화폐로 사용할 수 없도록 절단하여 돌려주고, 병종은 아예 교환해 주지 않기로 하였다.¹⁷⁾

16) 《韓國貨幣整理報告書》, 22~23쪽.

17) 《한말근대법령자료집》Ⅳ, 1905년 6월 24일, 度支部令 제1호 舊白銅貨 교환에 관한 건, 260~261쪽
《한말근대법령자료집》Ⅳ, 1905년 6월 24일, 度支部令 제2호 舊白銅貨 교환처리순서, 261~264쪽.

이러한 조치는 화폐교환 역사상 유례가 없는 것이었다. 우선 법정교환을 자체부터 문제였다. 일본에서는 은본위제도에서 금본위제도로 바꾸면서 은화 1円을 금화 1엔으로 교환해 주었으므로, 은본위제도를 기초로 한 백동화를 금본위제도의 신화폐로 교환할 때에도 당연히 그 법정 가치인 5전으로 교환해 주어야만 했다.¹⁸⁾ 또 을중·병중 백동화를 부정화폐라 하여 반액의 가치로 평가하거나 전혀 가치없는 것으로 평가하는 방식도 부당한 것이었다.¹⁹⁾ 불량 백동화는 典圖局의 백동화 남발에 따라 발생한 것이었을 뿐만 아니라 그 동안 정부에서도 통용을 인정하여 왔으므로 교환에 따른 손해는 당연히 정부에서 부담해야 하는 것이다. 더욱이 일본인들이 대량으로 백동화를 위조하여 유통시켰기 때문에 불량 백동화가 많아졌으므로 일본도 상당한 책임을 져야했다.²⁰⁾ 그런데도 이러한 실정을 무시하고 위와 같이 기만적 방법으로 백동화 정리를 강행한 것은 한국의 화폐재산을 약탈하는 한편 일본자본을 위한 본원적 축적의 기회를 마련해 주려는 의도였다고 할 수 있다.

1905년부터 1909년 사이에 이루어진 백동화 교환의 결과를 보면 ‘화폐정리’가 한국인들의 희생을 강요하면서 추진되었다는 것을 분명히 알 수 있다. 즉 화폐정리를 실시한다는 소식을 전해들은 한국인들은 자신이 가지고 있는 백동화가 액면가치의 2분의 1, 또는 5분의 1로 평가절하되거나 심지어는 아예 교환이 거부된다는 점에 놀라서 백동화를 헐값에 방매하여 상품을 사들이거나 토지·가옥에 투자하는 등 온갖 수단을 동원하여 백동화를 처분하였으므로 교환 당시에는 오히려 한국인의 수중에 백동화가 거의 없는 상태가 되었던 것이다.²¹⁾ 이처럼 ‘화폐정리사업’이 한국인의 화폐재산을 약탈하는 기만적 방법으로 강행되었고, 그 과정에서 심각한 화폐부족 현상마저 발생하였기 때문에 많은 한국인 상인들이 몰락하고 말았다.

18) 김재순, <로일전쟁 직후 일제의 화폐금융정책과 조선 상인층의 대응>(《한국사연구》 69, 1990), 146~150쪽.

19) 화폐정리를 담당한 제일은행조차 ‘백동화를 正貨와 不正貨로 구분하는 것은 매우 곤란한 문제’이며 또한 ‘인민의 권리상에 중대한 관계를 가지는 문제’라고 하여 백동화 교환방식의 불합리성을 인식하고 있었다(《大韓國貨幣整理經過報告》, 6쪽).

20) 《貨幣制度》(奎17259) 참조.

21) 《男爵目賀田種太郎》, 388쪽.

나. 대규모 차관 도입과 징세기구 신설

재정·외교고문을 과견하였음에도 불구하고 처음의 기대와는 달리 일제가 한국에 대한 식민지화 작업을 본격화하는 데에는 많은 어려움이 있었다. 그 주요 원인은 고종의 강력한 반대와 러일전쟁으로 말미암은 국제적·국내적 조건에 있었다. 고종은 특히 메가타 재정고문이 황실재정에 간섭하는 것을 철저히 저지하였다. 반면에 메가타는 황실재정과 정부재정이 명확히 구분되지 않은 상태에서 황실재정을 정리하지 않고 정부재정을 개편한다는 것은 불가능하다고 생각하였다. 따라서 일제는 반일세력의 구심점인 고종을 무력화하지 않고서는 한국재정 장악은 물론, 나아가서는 한국의 식민지화가 불가능하다는 결론을 내리고 고종을 억압할 수 있는 방안을 찾게 되었다.²²⁾ 이와 더불어 이 시기 일본의 정책을 규정했던 최대의 조건이 러일전쟁이었는데 산업혁명과정을 거쳤다고는 하나 아직 빈약한 일본의 경제력으로는 장기간의 전쟁 군수를 충당하기 어려웠다. 승세를 타고 있다고는 하지만 더 이상 전쟁을 수행할 힘이 없던 일본은 1905년 9월 미국의 중재로 러시아와 강화조약을 맺고 전쟁을 끝냈다. 러일전쟁의 과정에서 이미 한국을 ‘보호국’으로 삼는다는 방침을 세워 두고 있었던 일본은 전쟁이 끝나자 곧 한국을 ‘보호국’으로 삼겠다는 결정을 내렸다.²³⁾

일본은 이러한 계획을 실현하기 위해 이토 히로부미(伊藤博文)를 한국에 파견하였다. 이토는 1905년 11월에 일본군을 동원하여 왕궁을 포위한 가운데 대신들을 협박하여 조약이 체결되었음을 선언하였다. 강요된 ‘을사조약’(제2차 한일협약)은 통감부의 설치와 외교권의 박탈을 주요 내용으로 하였다.²⁴⁾ 이로써 한국은 대외적으로 주권행사를 할 수 없게 되었을 뿐만 아니라 대내적으로도 일본 통감의 감독을 받는 사실상의 식민지로 전락하고 말았던 것이다.

이미 언급한 바와 같이 일본의 대한식민지화 정책에 가장 큰 장애물은 황제인 고종이었다. 그러나 황실에 대한 간섭과 황실재정 장악은 고종의 반발

22) 《日本外交文書》38-1, 1905년 9월 25일, 韓國皇帝ノ動向並宮中肅正ノ必要ニ關スル件, 903~906쪽.

23) 日本外務省, 《日本外交年表並主要文書》上, 1905년 10월 27일, 韓國保護權確立實行に關スル閣議決定(原書房, 1965), 250~251쪽.

24) 《日本外交年表並主要文書》上, 1905년 11월 17일, 日韓協約, 252~253쪽.

이 강력하였으므로 쉽게 실현될 수 없었다. 따라서 이토는 고종의 권한을 제한하고 고종의 외부와의 교섭을 차단하는 한편, 황실과 정부, 황실재산과 정부재산의 구분을 엄격히 하는 간접적인 방식으로 황실과 황실재정에 대한 간섭을 시도하였다. 이것은 사실상 황제권력의 제한과 황실재산의 축소를 의미하는 것이었다. 이를 위해 이토는 황실을 압박하는 일련의 조치를 단행하였다. 먼저 1906년 7월에 雜輩의 황제에 대한 접근을 막고 궁궐을 엄숙히 한다는 구실로 宮禁令을 내리게 하여 허락을 받지 않은 사람과 물품의 궁궐 출입이 엄격히 통제되었고, 이를 위해 일본인 간부가 지휘하는 顧問警察이 궁궐문의 경비를 담당하게 되었다.²⁵⁾ 이토는 곧이어 황제의 명령임을 뜻하는 ‘啓字’(‘啓字’는 황제의 명령임을 나타내는 ‘啓’라고 찍힌 도장을 의미)가 남발된다는 이유로 ‘啓字封印’조치까지 요구하였다.²⁶⁾ 계자의 봉인은 바로 황제권력의 제한을 의미하는 것이었지만 이토의 주장에 따라 ‘계자’사용에 대해 엄격한 규제조치가 취해지지 않을 수 없었다.²⁷⁾

한편 이토통감은 부임하자마자 고종을 알현하고 한국을 부강시키기 위해서는 자금이 필요하다고 강변하면서 이를 일본에서 차관으로 들여올 것을 요구했다.²⁸⁾ 그는 이어 대신들을 모아 놓고 ‘시정개선’을 위해 우선 1천만圓 정도의 차관을 도입할 것을 제시하며 그 용도로는 ‘다수 농민을 이롭게 하는 방법, 예를 들면 농업개량·도로수축·排水·灌溉·植林 등의 사업과 간이교육 등’을 거론하였다.²⁹⁾ 한국을 식민지화하기 위해서는 많은 사업과 경비가

25) 《詔勅》 제18책, 1906년 7월 3일, 詔勅 宮禁을 肅清하는 건, 467쪽

《한말근대법령자료집》 V, 1906년 7월 6일, 奏本 宮禁令; 1906년 7월 12일, 1906년 7월 17일, 宮內府 告示 門票 並 物件票 交付 規則; 宮殿門 出入 及 入對細則, 3~4·15~17쪽

26) 《日韓外交資料集成》 6-上, 1906년 7월 23일, 韓國施政改善ニ關スル協議會 제9회, 300~304쪽.

27) 《한말근대법령자료집》 V, 1906년 7월 26일, 詔勅 宮內大臣·內大臣 소관 궁정사무·궁내부 사향의 啓下文蹟을 궁내부에 收藏하고 궁내 관원의 應行諸規程을 궁내대신이 奏請 시행하는 건; 1906년 8월 3일, 布達 제134호 啓字奏請規則, 51~52·57~58쪽

28) 《日韓外交資料集成》 6-上, 1906년 3월 9일, 伊藤統監漱玉軒ニ於テ正式謁見ノ始末書, 123쪽.

29) 《日韓外交資料集成》 6-上, 1906년 3월 13일, 韓國施政改善ニ關スル協議會 제1

요구되었는데 그 자금은 ‘한국의 利源을 개발하고 農工商의 발달을 기하기 위한’ 것이라는 명분으로 한국정부에서 부담하는 것을 원칙으로 하고 일본으로부터의 借入金으로 충당하기로 방침이 세워졌던 것이다.³⁰⁾ 이처럼 일제는 한국을 개발시키겠다는 미명하에 그들의 식민지 지배와 수탈을 위한 토대, 즉 교통·통신시설의 확충을 꾀하였다. 이것은 식민지 지배를 위한 군사시설의 성격을 가질 뿐만 아니라 일본자본의 침투로이자 식민지 수탈을 위한 혈관으로서의 성격도 가지고 있었다. 이러한 차관공세는 일제가 1894년 경복궁을 점령하고 개화파 정권을 수립시키면서 한국을 보호국화하려고 할 때 이미 사용했던 방법이었다. 당시 주한공사인 이노우에(井上馨)가 한국을 식민지화하기 위해 썼던 거액의 차관도입이라는 방법을 동지인 이토가 다시 시도한 것이다. 이노우에는 영국이 이집트로 하여금 거액의 차관을 도입하게 하고 그것을 빌미로 보호국화한 전례를 한국에 적용하려고 했었다.³¹⁾

한국정부는 결국 일본 興業銀行과 ‘起業資金’ 1천만圓의 借入을 계약하여 그중 5백만엔은 즉시 들어오고 나머지는 필요한 때 받기로 하였다.³²⁾ 그러나 1907년말까지 실제로 사용된 것은 290만엔에 불과하였다. 그나마 사용된 것도 당초의 계획에 구애됨이 없이 일제의 정책적 목표를 위해 자유롭게 사용되었다. 그 주된 용도는 평양-진남포-원산간, 광주-목포간, 대구-경주-영일만간, 전주-군산간 도로 총 132里의 도로개설비와 인천 수도공사비, 農工銀行 보조금, 교육자금 등이었다.³³⁾ 이것은 차관으로 들어온 자금이 일본자본의 진출을 쉽게 하고 내륙지방에서의 수탈을 용이하게 하는 동시에 확대되고 있던 반일의병전쟁을 탄압하기 위해 사용되었다는 것을 의미했다.

메가타는 국고·회계제도의 정비를 통하여 세출을 엄격히 통제하는 데는 성공하였으나 세입에는 아직 손을 대지 못하고 있었다. 물론 메가타도 세원조사와 함께 새로운 징세기구를 설치하고 징세제도를 정비하는 것이야말로

회, 129쪽.

30) 荒井賢太郎, 《韓國財政施設綱要》, 1910, 157쪽.

31) 유영익, 《갑오경장연구》(일조각, 1990), 62~63쪽.

森山茂徳, 《近代日韓關係史研究》(東京大學出版會, 1987), 31~32쪽.

32) 《韓國財政施設綱要》, 157쪽.

33) 《韓國財政整理報告》제4회, 274쪽.

재정을 장악하는 데 가장 중요한 작업임을 알고 있었다. 하지만 ‘수입의 정리는 바로 人的 관계를 야기하고 인적 관계는 바로 감정문제로 변하기 때문에 그 정리의 성과는 時運의 발전에 기대할 수밖에 없었으므로’ 징세사무의 장악은 뒷날로 미루어졌던 것이다.³⁴⁾ 그러나 통감부의 설치 등 상황의 변화는 일제로 하여금 새로운 징세기구의 설립, 즉 세입의 장악을 피할 수 있는 조건을 만들었다.

1906년 9월 〈管稅官官制〉에 의해 신설된 징세기구는 탁지부의 관할하에 세무감·세무관·세무주사 등으로 편성되었다.³⁵⁾ 세무감은 당분간 관찰사가 겸임토록 하였고 주요한 지역 36개소에 세무관을 파견하여 일체의 세무를 담당케 하는 동시에 각군에 주재하는 168명의 세무주사를 감독하게 하였다. 이어서 10월에는 〈조세징수규정〉이 반포되어 면 단위에서의 징세기구도 신설되었다.³⁶⁾ 〈관세관관제〉와 〈조세징수규정〉에 의해 징세사무는 지방행정업무에서 분리되었고, 세무관·세무주사·면장으로 이어지는 별도의 징세기구가 만들어졌다. 이러한 새로운 징세기구의 설치는 종래 징세사무를 담당하고 있던 부윤·군수 등 지방관과 吏胥·鄉任層을 배제하는 데 그 중요한 목적이 있었다.³⁷⁾ 〈관세관관제〉와 같이 반포된 〈지방관관제〉도 부윤·군수의 권한을 일반 행정업무로 대폭 축소시키고 있다.³⁸⁾ 이제 세무·법무·경무 등 중요한 업무들이 군수와 이서층의 손을 벗어나게 된 것이다.

새로운 징세기구의 설치와 더불어 재정사무 전반을 감독할 기관도 강화되어야 했다. 그 일환으로 1907년 3월에는 〈통감부재정감사청관제〉가 제정되어 통감부 산하에 재정감사청이 신설되었다.³⁹⁾ 재정감사청은 감사장관과 재정감

34) 《韓國財政整理報告》 제1회, 6-13.

35) 《한말근대법령자료집》 V, 1906년 9월 24일, 勅令 제54호 管稅官官制, 193~194쪽.

36) 《勅令》 제18책, 1906년 10월 16일, 勅令 제60호 租稅徵收規程, 197~198쪽.

37) 일제는 새로운 징세기구의 설치와 군수·이서층의 배제를 통해 지주계급을 농촌의 지배층으로 성장시킴으로써 이들을 식민지 지배를 위한 사회적 기반으로 삼으려는 의도도 가지고 있었다(田中愼一, 〈韓國財政整理における徵稅制度改革について〉 《社會經濟史學》 39-4, 1974 참조).

38) 《한말근대법령자료집》 V, 1906년 9월 24일, 勅令 제50호 地方官官制 改正, 184~187쪽.

39) 《統監府法規提要》, 42쪽.

사관으로 구성되었으며 감사장관인 메가타는 통감의 지휘를 받아 한국재정 전반을 감독하였다. 한편 메가타의 집무기관인 ‘재정고문부’도 여전히 존속하여 1907년 6월 서울·평양·대구·전주·원산에 재정고문감부를 두고 재정감사관을 배치하여 지부 이하의 감독과 지방재무의 감독을 맡게 하는 등 계속 확대되었다. 이미 각도에 배치되어 있었던 고문지부 13개소는 여전히 존속하였고, 산하의 13개 分署는 分廳으로 개편되면서 69개소로 증가하였다. 그리고 재무관과 재무관보가 그곳에 파견되어 지방세무 및 재정일반에 걸친 사무를 감독했다.⁴⁰⁾ 이는 종래의 재정고문본부 및 재정고문지부를 확충한 것으로 <관세관관제>에 의해 만들어진 새로운 징세기구의 장악과 감독을 보다 강화하기 위한 것이었다. 이처럼 재정감독기구가 복잡해진 것은 메가타가 한국정부의 고문이면서 동시에 통감부의 관리라는 이중적 성격을 가지고 있었으며 재정고문부는 형식상 한국정부의 관청이었으므로 일본정부가 직접 간섭하기에 불편했기 때문일 것이다.

다. 재정기구 장악과 증수정책의 추진

재정고문과 통감부에 의해 장악된 재정은 급격히 일본에 예속되어 갔다. 그러나 고종의 밀사파견과 일제의 재정침탈에 대한 저항이 계속되었으므로 일제의 식민지화 정책은 상당한 제약을 받지 않을 수 없었다. 더욱이 1907년 1월부터는 각지에 ‘國債報償期成會’가 조직되어 독립에 방해가 되는 외채를 갚음으로써 일본이 물러가도록 하자는 국채보상운동을 전개하는 등 민간의 반일감정도 고조되고 있었다.

하지만 이토는 ‘1천3백만엔의 국채를 상환하면 일본인은 한국을 버리고 본국으로 돌아갈 것이라는 생각은 夢想’이라고 하면서 더욱 큰 규모의 차관을 도입하여 적극적으로 식민지화 작업을 확대해 나감으로써 이러한 사태를 타개하려고 하였다.⁴¹⁾ 이러한 이토의 구상에 따라서 메가타는 도로개설, 철도부설, 토지정리 등의 사업과 담배·소금의 전매, 酒稅의 신설 등을 통해 세

40) 《男爵目賀田種太郎》, 441쪽.

41) 《日韓外交資料集成》6-中, 1907년 6월 4일, 韓國施政改善ニ關スル協議會 제17회, 516쪽.

원을 개발하였고 세입을 크게 확장하기 위해 총 5천 2백만圓에 달하는 차관을 5개년에 걸쳐 도입하여 한국의 경제전반을 혁신시키자는 계획을 내놓았다.⁴²⁾ 그러나 이토조차 그 대가로 지불해야 할 이자의 엄청난데 놀라, 당시 한국의 재정형편으로는 그 이자를 지불할 수 없다고 반대하였다. 메가타의 계획은 일시에 차관을 들여와 투자를 하고 토지정리의 결과 늘어나는 지세 수입과 담배·소금의 전매수입, 酒稅와 같은 新稅와 지방세의 부과 등에 의한 수입으로 그것을 점차 상환해 나가자는 것이었으나 당시 한국의 실정으로는 무리가 아닐 수 없었다.⁴³⁾ 뿐만 아니라 自國의 빈약한 경제력 때문에 러일전쟁을 중단해야만 하였던 일본으로서도 벅찬 일이 아닐 수 없었다. 따라서 ‘식민지 경영비’를 일본의 자금으로 충당하고 한국에서 수탈된 재원으로 점차 갚아 나가려는 메가타의 계획은 후퇴하였다. 대신 소규모의 자본을 계속 투자하여 서서히 식민지화를 추진하면서 수탈을 강화하려는 정책이 채택되었다.

이러한 상황에서 헤이그밀사사건을 절호의 기회로 삼은 일본은 1907년 7월 고종을 퇴위시키는 한편 ‘한일협약(3차)’을 강요하여 한국군대를 해산시키고 일본인들이 한국정부의 주요 관직을 차지하도록 하였다.⁴⁴⁾ 이리하여 일제의 대한식민지화 정책은 새로운 단계를 맞이하게 되었다. 이전 단계에서도 통감과 외교·재정·경무 등 각 분야의 고문, 그리고 그 휘하에 다수의 일본인 관리들이 있었지만 그들의 역할은 철저한 감독을 통한 간접적인 간여에 그칠 뿐 행정전반을 직접 담당할 수는 없었다. 그러나 이제는 일본인이 각부의 차관 등 중요한 관직에 임명되어 행정전반을 직접 장악할 수 있게 되었던 것이다. ‘한일협약(3차)’에서 고문과 참여관제도를 없애기로 한 것도 바로 이 때문이었다.⁴⁵⁾

일본인 관리들이 실권을 장악하게 되면서 1907년 12월 정부기구도 대대적

42) 《日韓外交資料集成》6-中, 1907년 6월 18일, 韓國施政改善ニ關スル協議會 제18회, 528~532쪽.

43) 《日韓外交資料集成》6-中, 韓國施政改善ニ關スル協議會 제18회, 276~277쪽.

44) 《日本外交年表並主要文書》上, 1907년 7월 24일, 日韓協約, 276~277쪽.

45) 이에 따라 재정고문으로 파견되었던 메카다는 임무를 마치고 귀국하였고, 대신 荒井賢太郎이 탁지부 차관에 임명되어 한국의 재정전반을 장악하였다.

으로 개편되었다.⁴⁶⁾ 개편의 방향은 행정조직을 중앙집권적인 형태로 재구성하고 일본식의 관제를 도입하는 것이었다. 이제 과거와 같이 한국인들로 구성된 집행기구와 일본인들로 구성된 감시·감독기구가 병존하는 이원적인 체제는 불필요했으며 한국식의 관제가 일본인 관리들에게 대단히 불편했기 때문이다. 일제는 이처럼 한국의 정부기구를 대폭적으로 개편하고 수많은 일본인 관리를 파견하여 한국의 사법·행정진반을 장악하기 위해 필요한 경비를 ‘일시대부금’이라 하여 일본정부의 차입금으로 충당하도록 강요하였다.⁴⁷⁾ 비록 이자가 없고 상환기간을 정하지 않았다고는 하지만 이것도 결국 한국이 갚아야 할 부채임에 틀림없었다. 일제는 일본인 관리들의 한국이주와 고용을 위한 자금, 즉 식민지 지배기구를 확충하기 위한 비용까지를 한국이 부담하도록 한 것이다.⁴⁸⁾

기구개편과 일본인 관리 고용은 지방행정·경찰·사법·재정 등 식민지 지배와 수탈을 위한 부문에 집중되었다. 재정부문의 기구개편은 재정고문부와 재정감사청 등 감독기구의 폐지로부터 시작됐다. 이어서 1908년부터 <관세관 관제>가 폐지되고 새로 <재무감독국관제>와 <재무서관제>가 실시되었다.⁴⁹⁾ 이에 따라 서울·평양·대구·전주·원산 5개소에 재무감독국을 설치하여 탁지부 대신의 지휘하에(사실상 일본인 차관의 지휘하에) 세무와 재무를 감독하게 하고 그 밑에 231개소의 재무서를 두어 1내지 3개 군의 세무와 재무를 담당하게 하였다. 재무감독국장은 모두 일본인이었고, 재무서장도 대부분 일본인이 임명되었다.

<재무감독국관제>와 <재무서관제>는 징세업무를 담당하고 있던 <관세관 관제>와 징세 및 재무를 감독하는 재정고문부체도가 하나로 통합된 것이었다.

46) 《한말근대법령자료집》 VI 참조.

47) 이 자금은 일본의 정부예산에서 상환기간을 정하지 않고 무이자로 들여온 것으로, 처음에는 1912년까지 모두 1,968만圓을 도입하기로 계획했으나 실제로는 1907년에 177만圓, 1908년 526만圓, 1909년 465만圓, 1910년 160만圓이 도입되었다(水田直昌, 《統監府時代の財政》, 友邦協會, 1974, 198~200쪽).

48) 堀和生, 〈日本帝國主義の朝鮮植民地化過程における財政改革〉(《日本史研究》 219, 1980), 25쪽.

49) 《勅令》 제20책, 1907년 12월 13일, 勅令 제46호 財務監督局官制; 1907년 12월 13일, 勅令 제47호 財務署官制, 358~361쪽.

종래에는 한국인 관리들이 관세관으로서 징세업무를 담당하고 일본인으로 구성된 재정고문부에서 이를 통제·감독하는 이중적인 체제로 되어 있었는데, 이를 재무감독국·재무서체제로 통합하여 일본인 관리들이 일원적으로 장악할 수 있게 하였던 것이다. 재무감독국과 재무서의 설치로 재무기관과 일반 행정기관이 완전히 분리되었고, 일본인들이 재무를 직접 장악하는 일원적인 징세·재무기구가 완성되었다. 식민지 재정으로의 질적 전환을 위한 제도적 장치를 완비하게 된 것이었다.

일본인들이 징세·재무기구를 장악하게 되자 전부터 계획하고 있었으나 실행에 옮기지 못하고 있었던 각종 증수정책이 본격적으로 추진되었다. 그러나 세율의 인상에 의한 증세에는 커다란 반발이 예상되었으므로 당분간 세원의 정확한 파악과 중간 횡령의 배제를 통한 증수를 추진하기로 했다. 그 일환으로 실시된 것이 황실재정의 정부재정으로의 편입, 세원 조사, 新稅의 창설 등이었다.

황실재정의 정부재정 편입은 고종의 퇴위와 함께 본격화되었다. 궁내부·내장원 소속 광산이 폐지되고, 經理院(1905년 3월부터 내장원이 경리원으로 개편됨) 收租官이 폐지됨과 함께 역둔토와 궁장토의 1907년도 수조를 탁지부에 위탁한다는 결정이 내려졌다. 이어서 경리원의 홍삼전매사업과 잡세도 모두 정부재정으로 이관되거나 폐지되었다. 역둔토 도조수입과 홍삼전매사업처럼 황실재정 수입의 대부분을 차지하는 것들이 국고로 이관됨에 따라 황실재정은 사실상 해체되었고, 1908년 6월에는 마침내 황실재정 해체의 마지막 단계인 황실재산의 國有化가 단행되었다.

세원조사 가운데 가장 먼저 시작된 호구조사는 1906년 11월 경무고문이 각도 경무고문지부에, 그리고 내부대신이 각도 관찰사에 훈령을 내려 고문경찰을 일정한 기간 호구조사에 종사케 함으로써 비롯되었다.⁵⁰⁾ 1906·7년에 진행된 호구조사의 결과 1907년의 과세 호수가 1906년의 2배 이상으로 증가하였다. 그러나 여기에는 심각한 문제가 내포되어 있었다. 종래에는 토지소유의 정도에 따라 戶稅를 정하여, 어느 정도 이상의 토지를 소유한 자를 정

50) 《顧問警察小誌》, 203~205쪽.

세상의 1호로 하고 그 이하의 자는 2·3호, 심지어는 10호 이상을 묶어서 징세상의 1호로 하여 과세하는 지방도 있었다.⁵¹⁾ 이는 호세가 지세와는 달리 빈부의 차이를 무시하고 일정하게 과세되는 데 따르는 불균형을 시정하기 위해 취해진 방법이었다. 그러나 일본인 관리들은 이런 관행을 무시하고 모든 호를 그대로 징세상의 1호로 계산하였다. 따라서 도저히 과세에 응할 수 없었던 貧戶·挾戶와 破産流離戶들까지도 모두 과세대상이 되었던 것이다.⁵²⁾

지세의 부과 대상인 토지에 대해서는 그 파악이 매우 어려웠기 때문에 조사가 미루어질 수밖에 없었다. 토지의 소유권을 확인하는 본격적인 토지조사사업은 1910년 토지조사국의 설치와 함께 시작되어 1918년에 가서야 완성되지만 이 시기에 이미 그 기초작업이 진행되고 있었다. 지세징수의 기초가 되는 징세대장을 새로운 방식에 따라 작성하는 사업이 1907년 후반기부터 이미 시작되었던 것이다.⁵³⁾ ‘作佚簿’의 작성에서 ‘結稅連名簿’의 작성으로 이어지는 새로운 징세대장 작성사업을 서두르지 않을 수 없었던 원인은 엽전 유통지역의 지세를 백동화 유통지역과 동일한 수준으로 부과하게 되면서 재정 수입의 대부분을 차지하는 지세수입이 감소했기 때문이다.

그리고 일본인 관리들이 종래의 징세대장을 관독할 수 없었다는 것도 또 하나의 이유였다. 당시에는 한국인 관리들조차 관독하기 어려운 작부부가 많았다. 따라서 새로운 징세대장 작성사업은 일본인 관리들도 이해할 수 있는 징세대장을 만드는 한편 지세수입을 대폭 늘리는 것을 목표로 하였다. 특히 작부체계를 개편하는 과정에서도 隱結을 색출하는 데 치중하여 일단 은결로 파악된 것은 실지조사를 하지 않고도 모두 세금을 부과하는 등 出稅結을 증

51) 《韓國財政整理報告》제1회, 6-5.

52) 《韓國稅制考》, 37쪽.

53) 일제의 지세 징세대장 정비사업에 대해서는 다음의 글이 참고된다.

田中愼一, 〈韓國財政整理における〈徵稅臺帳〉整備について〉(《土地制度史學》63, 1974),

이영호, 〈1894~1910년 지세제도 연구〉(서울대 박사학위논문, 1992).

이종범, 〈19세기말 20세기초 향촌사회구조와 조세제도의 개편〉(연세대 박사학위논문, 1994).

조석곤, 〈조선토지조사사업에 있어서의 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립〉(서울대 박사학위논문, 1995).

가시킴을 위해 폭력적인 방법까지 동원하였다.

술·담배·소금 등 새로운 재원이 될 수 있는 것들에 대한 조사는 1907년 12월 〈탁지부관제〉 개정에 따른 대규모의 임시재원조사국 설치와 함께 본격화되었다.⁵⁴⁾ 임시재원조사국이 염업시험장·양조시험소를 설치하는 등 술·담배·소금의 생산과 유통에 대해 전면적인 조사활동을 벌인 끝에 술과 담배에 대해서는 세금을 부과하고 소금은 관영사업으로 하도록 결정되었다.⁵⁵⁾ 새로운 세금의 부과는 1907년부터 추진되었으나 여러 가지 사정으로 미루어지다가 1909년에 와서 비로소 실시되었다. 이때부터 부과되기 시작한 세금이 家屋稅·酒稅·煙草稅 등 이른바 ‘新三稅’였다.

(2) 식민지화를 위한 재정운영－세입·세출예산 분석

가. 세원 확대에 따른 세입의 증가

〈표 1〉과 〈표 2〉가 1905년부터 1910년까지의 세입예산을 정리한 것인데, 이것을 앞 시기와 비교하면 1905·1906년 단계에서는 별다른 차이를 보이지 않는다. 메가타를 앞장세운 일제가 세출부문은 어느 정도 통제할 수 있었지만 세입부문은 아직 장악하지 못했기 때문에 세입의 전체 규모나 항목별 비중이 거의 변화하지 않은 것이다. 하지만 일제가 새로운 징세기구를 창설하고 일본인들을 대거 파견하여 재무기관 전체를 장악하는 1907년부터 세입의 규모뿐만 아니라 항목별 구성도 크게 변화하기 시작하였다. 세입의 전체 규모는 1906년까지 7백만圓대에서 유지되었으나 1907년에 2배 가까이 증가한 것을 시작으로 해마다 급증추세를 보인다. 특히 본예산이 편성된 후 추가예산이 자주 편성되어 최종 예산은 본예산보다 훨씬 불어나는 현상을 보였다. 이렇게 해서 결국 1910년의 추경예산은 1905년 예산의 3배가 넘는 규모에 달했다.

1907년부터 예산규모가 급증한 것은 일제가 황실재정을 해체하여 그 수입을 정부의 세입에 포함시키는 한편, 징세기구를 장악하고 나아가 세원까지 철저히 파악할 수 있었기 때문에 가능해진 것이었다. 그러나 그보다 더 중요

54) 《勅令》 제20책, 1907년 12월 13일, 勅令 제41호 度支部官制 改正, 348~350쪽.

55) 《統監府時代の財政》, 173~179쪽.

〈표 1〉

세입예산 I (1905~1907년)

(단위 : 圓)

		1905		1906		1907			
						본예산		추경예산	
경 상 비	租稅	5,675,912	75.9	6,422,744	85.8	8,181,653	62.0	9,732,872	59.1
	(地稅)	4,871,767	65.1	5,208,228	69.6	5,866,109	44.5	5,866,109	35.6
	(戶稅)	231,630	3.1	234,096	3.1	269,404	2.0	292,404	1.8
	(驛賭稅)	105,000	1.4	105,000	1.4	105,000	0.8	105,000	0.6
	(漁鹽葎船稅)	42,515	0.6	25,420	0.3	31,140	0.2	13,540	0.1
	(水產稅)							5,210	0.0
	(港稅)	850,000	11.4	850,000	11.4	1,870,000	14.2	2,221,219	13.5
	(礦稅)					40,000	0.3	40,000	0.2
	(雜稅)							12,390	0.1
	印紙收入			30,000	0.4	158,000	1.2	158,000	1.0
	官業官有財産收入	121,250	1.6	74,000	1.0	13,450	0.1	13,450	0.1
	(전보)	90,750	1.2						
	(전화)	3,750	0.1						
	(우편)	17,250	0.2						
	(인쇄국)	15,000	0.2	70,000	0.9				
	(醫院)					9,450	0.1	9,450	0.1
	(官報)	2,000	0.0	4,000	0.1	4,000	0.0		
	(평양광업소 수익금)							4,000	0.0
	雜收入	625	0.0	6,000	0.0	12,000	0.1	12,000	0.1
	既往年度所屬未納稅收入	1,250,000	16.7	952,000	12.7	1,200,000	9.1	1,200,000	7.3
	경상비 합계	7,480,287	100	7,484,744	100	9,565,103	72.5	9,916,322	60.2
임 시 비	繰入金								
	(起業資金)					2,325,868	17.6		
	(海關工事基金)					1,298,365	9.8		
	公債金繰入							5,562,438	33.8
	公債金繰替							980,000	6.0
	임시비 합계					3,624,233	27.5	6,542,438	39.8
	총 계	7,480,287	100	7,484,744	100	13,189,336	100	16,458,760	100

* 출처 : 《奏本》 제86책.

《官報》, 1905년 12월 15일, 1906년 11월 22일.

《韓國財政施設綱要》, 14~16쪽(추경예산).

* 비고 : 1904·1905년의 예산은 元을 圓으로 환산(2元=1圓).

〈표 2〉 세입예산 II (1908~1910년)

(단위 : 圓)

		1908				1909				1910			
		본예산		추경예산		본예산		추경예산		본예산		추경예산	
경	租稅	10,340,604	51.0	10,518,444	45.2	10,468,202	48.8	11,334,984	38.8	11,565,592	55.3	11,565,592	48.7
	(地稅)	6,469,890	31.9	6,469,890	27.8	6,283,906	29.3	6,219,085	21.3	6,219,929	29.7	6,219,929	26.2
	(戶稅)	503,947	2.5	503,947	2.2	584,983	2.7	584,983	2.0	591,316	2.8	591,316	2.5
	(家屋稅)							216,976	0.7	216,976	1.0	216,976	0.9
	(酒稅)							163,031	0.6	244,546	1.2	244,546	1.0
	(煙草稅)							486,775	1.7	486,775	2.3	486,775	2.0
	(漁鹽霍船稅)	117,000	0.6	102,000	0.4	102,000	0.5	102,000	0.3	36,670	0.2	36,670	0.2
	(水產稅)	100,000	0.5	100,000	0.4	100,000	0.5	100,000	0.3				
	(關稅)	2,279,183	11.2	2,454,639	10.5	3,123,015	14.1	3,123,015	10.7	3,127,874	15.0	3,127,874	13.2
	(噸稅)	65,248	0.3	67,632	0.3	68,260	0.3	68,260	0.2	89,109	0.4	89,109	0.4
	(礦稅)	81,072	0.4	81,072	0.3	132,538	0.6	132,538	0.5	152,802	0.7	152,802	0.6
	(雜稅)	24,264	0.1	39,264	0.2	73,500	0.3	73,500	0.3	36,692	0.2	36,692	0.2
	印紙收入	195,000	1.0	195,000	0.8	234,000	1.1	234,000	0.8	286,697	1.4	286,697	1.2
	驛屯賭收入			750,000	0.3	1,198,823	5.6	1,378,647	4.7	1,516,511	7.3	1,516,511	6.4
	官業官有財産收入	118,560	0.6	1,175,875	5.1	948,704	4.4	951,204	3.3	693,202	3.3	693,202	2.9
	(醫院)	52,054	0.1	52,054	0.2	67,085	0.3	67,085	0.2	95,444	0.5	95,444	0.4
	(官報)	5,946	0.0			17,172	0.1						
상	(水道事業)							2,500	0.0	59,570	0.3	59,570	0.3
	(度量衡事業)	35,560	0.1	35,560	0.2	43,500	0.2	43,500	0.1	80,210	0.4	80,210	0.3
	(鑛業)	25,000	0.1	404,000	1.7	404,000	1.9	404,000	1.4				
	(蓼業)			665,115	2.9	125,000	0.6	125,000	0.4	101,550	0.5	101,550	0.4
	(林野)					150,580	0.7	150,580	0.5	150,080	0.7	150,080	0.6
	(수도공전제작)					28,337	0.1						
	(鹽業)					24,000	0.1	24,000	0.1	53,887	0.3	53,887	0.2
	(교과서·曆書)					43,690	0.2			35,281	0.2		
	(생산물)					5,772	0.0			20,645	0.1		
	(평양광업소)			19,146	0.1			134,539	0.5	57,630	0.3	152,461	0.6
	(官有物貸下料)					44,968	0.2			38,905	0.2		
비	雜收入	769,844	3.8	771,028	3.3			1,280,068	4.4	720,835	3.4	725,330	3.1
	(準許·手數料)	45,740	0.2	47,098	0.2	57,034	0.3	67,433	0.2	15,717	0.1	40,615	0.2
	(受入金)							21,000	0.1	340,000	1.6	340,000	1.4
	(官有物品賣却金)	1,358	0.0			9,252	0.0			19,256	0.1		
	(벌금·물수금)	100,000	0.4	100,000	0.4	100,410	0.5	100,410	0.3	816	0.0	816	0.0
	(稅關잡수입)	155,569	0.8	157,953	0.7	158,560	0.7	158,560	0.5	78,406	0.4	78,406	0.3
	(辦債·違約金)					1,147	0.0			1,147	0.0		
	(未勘金整理收入)							200,000	0.7	200,000	1.0	200,000	0.8
	(雜入)	467,177	2.3	465,977	2.0	672,311	3.1	732,665	2.5	65,493	0.3	65,493	0.3
	既往年度未納稅收入	700,000	3.5	700,000	3.0			64,821	0.2	362,903	1.7	362,903	1.5
	경상비 합계	11,424,008	56.3	13,410,347	57.6	13,848,443	64.6	15,178,903	51.9	14,782,837	70.7	14,787,332	62.2

입 시 비	繰入金 (宮殿營造基金)	3,603,144 171,700	17.8 0.8	5,959,580	25.6	2,932,740 165,200	13.7 0.8						
	(起業資金)	1,730,198	8.5			1,562,840	7.3						
	(海關工事基金)	1,410,091	7.0			1,204,700	5.6						
	(金融資金)	291,155	1.4										
	公債金繰入			3,903,309	16.8			6,437,980	22.0	2,432,841	11.6	3,063,585	12.9
	借入金	5,259,580	25.9			4,653,540	21.7	4,653,540	15.9	2,600,000	12.4	4,694,677	19.8
	公債金繰替							200,000	0.7	1,063,000	5.1	1,063,000	4.5
	前年度剩餘金							957,588	3.3	37,000	0.2	37,000	0.2
	繰入												
	導掌賜金公債金											120,000	0.5
임시비 합계		8,862,724	43.7	9,862,889	42.4	7,586,280	35.4	14,049,108	48.1	6,132,841	29.3	8,978,262	37.8
총 계		20,286,732	100	23,273,236	100	21,434,723	100	29,228,011	100	20,915,678	100	23,765,594	100

* 출처 : 《官報》, 1907년 12월 20일 · 1908년 12월 28일 · 1909년 12월 27일.

《韓國財政施設綱要》, 14~16쪽(추경 예산).

한 이유는 일제가 식민지화 정책을 본격화하면서 한국에 강요한 대규모의 外債에 있었다. <표 1>과 <표 2>에서 명백히 드러나듯이 세입예산의 급증은 조세를 중심으로 한 경상비보다 외채를 중심으로 한 임시비의 팽창에 말미암은 것이었다. 특히 1909년 추경예산의 경우 임시비 세입이 경상비 세입에 육박할 정도로 급증하고 있었다.

이러한 임시비의 증가는 재정에 심각한 영향을 주었다. 1905년의 貨幣整理資金 300만圓, 國庫證券 200만圓, 金融資金 150만圓의 도입으로 시작된 외채의 증가 추세는 1906년의 제1차 起業資金 1천만圓, 1908년의 제2차 기업자금 1,796만圓, 企業公債, 1908년 5월부터의 일본정부 차입금 등으로 가속화되었다.⁵⁶⁾ 특히 제1차 및 제2차 기업자금과 일본정부 차입금은 각각 1,000만圓을 넘는 막대한 액수였다. 이러한 외채의 증가는 재정의 자주적인 운용을 방해하는 결정적인 요인으로 작용하였다. 일제는 다른 나라로부터의 차관은 철저히 방해하면서 한국에 막대한 규모의 차관을 강요하여 재정부문에 대한 침탈은 물론 행정전반을 장악하는 데 이용하고 있었다. 세출부문의 검토에서

56) 《韓國財政施設綱要》, 156~160쪽.

자세히 살펴보겠지만 일본이 강요한 외채는 대부분 한국을 식민지로 지배하고 수탈하기 위한 기초적인 사업에 투입되었다.

조세부문 역시 1907년을 획기로 해서 커다란 변화를 보이고 있었다. 1906년까지는 종전과 비슷한 양상이었으나 1907년 후반기부터 港稅의 급증, 1908년부터는 戶稅의 급증, 1909년 후반기부터는 가옥세·주세·연초세 등 ‘新三稅’의 창설 등 일제의 增收政策이 예산편성에 그대로 반영되면서 세입의 구조가 변화하고 있었다. 증수의 방법으로는 세율의 인상이 아니라 황실재정의 해체와 정부재정으로의 편입, 독립회계였던 향세(1908년부터 關稅와 噸稅로 분리)의 國庫移屬, 新稅의 창설, 세원조사 등의 조치가 취해졌다. 이에 따라 1907년의 경상비 세입예산도 지세에서 結果 陸憵이 증가되고, 호세에서 戶數 陸憵이 증가되었으며 鑛稅가 부활됨에 따라 크게 증가하였다. 이러한 과정을 거쳐 이제까지 정부재정 수입의 대부분을 차지해왔던 지세가 아직도 큰 비중을 점하고 있기는 하였으나 점차 그 비율이 낮아져가는 대신 향세와 驛屯 賭 收入 등의 비중이 늘어나면서 세입의 항목도 다양해지는 경향이 뚜렷해지고 있었다.

황실재정의 경우에는 경리원 소속으로 그 수입 중 일부가 국고로 이월되고 있던 驛賭稅, 즉 驛屯土의 地代수입이 탁지부로 이속되면서 驛屯賭收入으로 명칭이 바뀌고 1907년까지의 10만圓 수준에서 1909년 이후에는 100만환 이상으로 그 액수도 엄청나게 불어났다. 뿐만 아니라 황실 소유의 방대한 司宮庄土도 역둔토로 편입하여 국유지로 만들고 그 수입을 국고수입으로 하였다. 이것은 황실재정의 급격한 축소와 정부재정의 확대를 가져 왔다. 더욱이 경리원 소속이던 각종 조세수입(漁·鹽·船稅 및 鑛稅 등)도 1907년부터는 다시 탁지부로 이속되었다. 즉 ‘鑛業法’, ‘砂鑛採取法’, ‘水產稅規則’ 등의 시행으로 광세·염세·수산세 등이 부활 혹은 신설되는 동시에 정부재정으로 편입되었던 것이다. 이어서 홍삼의 전매 및 蔘稅收入이 탁지부로 이속되어 국고수입으로 들어갔다.⁵⁷⁾

향세의 경우 독립회계로서 그 수입 중 경비를 제외한 일부분만 국고로 들

57) 일제의 한국 황실재정 침탈에 대해서는 이윤상, 〈통감부시기 황실재정의 운영〉(《한국문화》 18, 1996) 참조

어났었으나 1906년부터는 재정고문 메가타가 총세무사를 겸하면서 종래 총세무사의 전관에 속하던 관세수입을 일반 조세수입과 같이 직접 국고로 수납하게 되었다. 이에 따라 1905년에 85만환에 불과하던 항세가 1910년이 되면 320만환으로 증가하고 있다. 호세도 1906·7년에 걸친 호구조사로 말미암아 1908년의 예산이 급증하고 있다.

조세 이외의 부분으로는 각종 잡세를 전환한 인지수입이 신설되었고 관업수입이 잡수입에서 독립하여 새로운 항목으로 편성되고 있었다. 인지수입은 ‘세입정리’의 한 방법으로 소액의 조세 및 수수료를 인지로 납부하도록 한 데에서 비롯되었는데, 인지로 납부하는 조세와 수수료의 종류가 점차 늘어갔다. 관업수입은 인쇄국수입과 관보수입으로 구성되며 그 액수가 증가함에 따라 독립된 것이다. 인지수입·관업수입·잡수입 모두 조세와 마찬가지로 커다란 증가폭을 보였다. 조세수입에 포함되던 기왕년도 소속 수입은 점차 감소하여 1909년의 본예산에서는 독립항목으로 설정되지 않고 각 조세수입으로 분산·정리되고 있다.

통감부시기에는 이전과 비교해서 각종 조세의 징수실적도 훨씬 나아진 것으로 나타나고 있다. 특히 1907년 이후에는 예산액에 대한 실수액의 비율과 과세액에 대한 실수액의 비율이 모두 상승하였으며 각 조세수입과 세입총액도 크게 증가하고 있었다.⁵⁸⁾ 의병전쟁과 거납운동으로 인한 징세사무의 곤란에도 불구하고 이러한 실적을 올릴 수 있었던 것은 일제의 수탈이 한층 가혹해진 데서 가능한 것이었다. 앞서 살펴본 것처럼 <관세관관제> 및 <재무감독국관제> 등 징세·재정기구를 정비하고, 일본인 관리를 대거 이주시켜 재정기구를 장악하는 한편, 지방위원회와 경찰·헌병을 이용한 징수 독려 등 만반의 준비를 갖추었기 때문이다.

지금까지 살펴본 통감부시기 세입예산 변화의 특징을 몇 가지로 정리해보면 다음과 같다. 첫째 황실재정이 정부재정으로 移管되었다는 점이다. 종래 정부재정과 독립되어 엄청난 규모로 운영되고 있던 황실재정이 점차 통감부가 지배하는 정부재정으로 편입되어 탁지부의 관리를 받게 되었다. 따라

58) 이윤상, <일제에 의한 식민지재정의 형성과정> (《한국사론》 14, 1986), 338~344쪽.

서 염세·광세 등 여러 가지 조세수입이 국고로 이속되고 막대한 액수의 국유지(역둔토) 소작료 수입이 1908년부터 탁지부로 이속되면서 세입규모도 크게 불어났다. 둘째 세원 파악에 의한 증수가 추진되었다는 점이다. 1906년부터 시작된 警務顧問警察에 의한 호구조사에 따른 엄청난 新查增戶의 발생, 그리고 1907년부터 시작된 結數連名簿 작성작업을 통한 납세자의 확정, 隱結의 陞摠을 통한 結數의 증가 등으로 인하여 지세·호세수입이 증대되고 있었다. 셋째 세관의 수입이 國庫로 편입되었다는 점이다. 종래 총세무사 브라운에 의해 독립회계로 운영되고 있었던 세관을 통감부 재정고문 산하로 옮기면서 막대한 항세수입도 국고로 편입되었다. 이제 가장 확실한 세원인 향세가 명실공히 정부재정으로 편입되었던 것이다. 넷째 일제의 식민지화 정책에 따라 일본으로부터의 국채도입이 급속히 증가하였다는 점이다. 재정수입의 증가에도 불구하고 식민지화를 위한 각종 기구와 시설의 확충, 그리고 일본인 관리들의 이주와 고용을 위한 비용을 충당하기에 부족하였기 때문에 일제는 막대한 규모의 차관·공채를 한국정부에 강요하는 한편 자신들이 이를 독점적으로 제공함으로써 한국재정을 일본에 예속시켜 나갔다. 이러한 외채는 일제의 '식민지 경영비'를 한국의 부담으로 전가시키려 했던 것으로 주로 일제의 침략을 지원하는 시설에 사용되었다. 일제는 개발이라는 명목으로 막대한 외채를 한국에 빌려주고 그 자금을 이용하여 한국 민중을 지배하고 수탈하기 위한 시설을 확충하였던 것이다.

나. 수탈과 탄압을 위한 세출의 확대

1905년의 세출예산 편성에 있어 메가타는 재정지출의 엄격한 통제와 재정 긴축정책을 강조하였다.⁵⁹⁾ 그러나 1905년의 세출예산은 전년도에 비해 부족 때문에 세입에 비해 2백만圓 가량 초과되었다. 메가타는 이것을 기화로 그가 부임하면서부터 노리고 있었던 우편·전신 및 전화사업의 일본 관리, 외국공관의 철수, 군대의 감축을 꾀하였다. 또한 李容翊 등이 추진하고 있던 관영사업도 전부 중단시키거나 폐지시켜 버렸다.

〈표 3〉과 〈표 4〉를 보면 재정긴축정책에 따라 편성된 1905년의 세출예산

59) 《韓國財政整理報告》제1회, 6-30.

〈표 3〉 세출예산 I (1905~1907년) (단위 : 圓, %)

		1905		1906		1907			
						본 예산		추경 예산	
경 상 비	황실비	727,000	7.6	1,300,000	16.3	1,309,000	9.4	1,339,000	7.7
	궁내부	161,778	1.7						
	기로소	12,963	0.1	15,805	0.2	17,993	0.1		
	원수부								
	의정부	29,889	0.3	37,475	0.5	62,997	0.5		
	내부	446,743	4.7	960,856	12.1	1,296,126	9.3	2,368,062	13.6
	외부	255,417	2.7	204,021	2.6				
	탁지부	2,412,745	18.4	2,170,349	27.2	4,282,876	30.7	4,368,847	25.1
	군부	2,426,087	25.4	1,379,617	17.3	1,522,209	10.9	1,321,566	7.6
	법부	34,335	0.4	46,259	0.6	146,336	1.0	183,001	1.1
	경무청	193,374	2.0						
	학부	109,378	1.1	154,942	1.9	286,853	2.1	206,512	1.2
	농상공부	28,554	0.3	29,596	0.4	277,358	2.0	406,288	2.3
	중추원	8,917	0.1	16,406	0.2	12,642	0.1		
	호위대	40,359	0.4						
	통신원	236,270	2.5	9,012	0.1				
합 계		7,123,812	67.7	6,324,338	79.4	9,214,390	66.0	10,193,276	58.7
임 시 비	궁내부	105,000	1.1					46,401	0.3
	의정부	1,650	0.0						
	내부	18,644	0.2	189,372	2.4	1,023,050	7.3	1,832,617	10.5
	탁지부	2,307,726	24.1	1,326,974	16.7	3,134,437	22.4	4,714,434	27.1
	군부								
	법부					78,000	0.6	8,115	0.0
	외부								
	학부			86,704	1.1	267,015	1.9	353,023	2.0
비	농상공부			40,000	0.5	168,190	1.2	228,085	1.3
	합 계	2,433,020	25.5	1,643,050	20.6	4,748,645	34.0	7,182,675	41.3
세출 총계		9,556,832	100	7,967,388	100	13,963,035	100	17,375,951	100

* 출처 : 〈표 1〉·〈표 2〉의 자료.

은 경상비에서 탁지부의 예산이 전년도에 비해 증가하고 있지만 이것은 주로 紙貨예산에 의한 差増, 특히 國債費 중 제일은행에 지불할 47만圓의 지화 지출에 따른 증가분에 지나지 않았다.⁶⁰⁾ 임시비에서의 탁지부 소관 예산도

60) 《奏本》 제86책, 광무 9년 예산.

〈표 4〉 세출예산 II (1908~1910년)

(단위 : 圓, %)

		1908				1909				1910			
		본예산		추경예산		본예산		추경예산		본예산		추경예산	
경 상 비	황실비	1,500,000	7.4	1,500,000	6.4	1,500,000	6.7	1,500,000	5.1	1,800,000	8.6	1,800,000	7.6
	공내부 기로소 원수부 의정부												
	내부	3,528,675	17.4	3,578,966	15.3	3,912,494	17.6	3,996,505	13.7	4,555,234	21.8	4,555,234	19.2
	외부												
	탁지부	6,252,841	30.8	6,937,201	29.7	7,011,223	31.5	9,208,630	31.5	7,889,702	37.7	7,889,702	33.2
	군부	314,982	1.6	314,982	1.3	321,607	1.4	321,607	1.1				
	법부	1,168,252	5.8	1,146,252	4.9	1,900,762	8.5	1,875,762	6.4				
	경무청												
	학부	298,735	1.5	329,224	1.4	384,320	1.7	409,320	1.4	429,198	2.1	429,198	1.8
	농상 공부	535,546	2.6	908,309	3.9	952,028	4.3	952,028	3.3	721,146	3.4	721,146	3.0
임 시 비	중추원 호위대 통신원												
	합 계	13,599,031	67.0	14,714,934	63.0	15,982,434	71.8	18,263,852	62.5	15,395,280	73.6	15,395,280	64.8
	공내부 의정부												
	내부	1,367,954	6.7	2,071,984	8.9	1,555,805	7.0	1,928,540	6.6	723,052	3.5	2,334,706	9.8
	탁지부	5,028,510	24.8	6,134,343	26.3	3,163,221	14.2	8,447,952	28.9	3,905,530	18.7	4,660,769	19.6
	군부												
	법부												
	외부												
	학부	154,115	0.8	154,115	0.7	218,874	1.0	218,874	0.7	271,400	1.3	271,400	1.1
	농상 공부	146,463	0.7	277,481	1.2	368,331	1.7	368,331	1.3	620,416	3.0	1,103,439	4.6
	합 계	6,697,042	33.0	8,637,923	37.0	6,286,221	28.2	10,963,697	37.5	5,520,398	26.4	8,370,314	35.2
세출 총계		20,296,073	100	23,352,857	100	22,268,655	100	29,227,549	100	20,915,678	100	23,765,594	100

* 출처 : 〈표 1〉 · 〈표 2〉의 자료.

전년도 歲入 부족에 의한 것일 뿐 전혀 새로운 사업을 준비하는 것이 아니었다. 따라서 전체적으로 보아 1905년의 지출예산은 전년의 것을 거의 그대로 답습한 것이었다. 1906년의 예산은 일본의 식민지정책에 따른 軍部の 축소, 通信院의 폐지에 의해 1905년보다 격감하고 있다. 이때가 바로 세출예산

의 구조가 점차 변화하기 시작하는 출발점이었다.

1907년 이후 세출규모는 비약적인 증가를 거듭하여 1910년에는 1906년의 3배 가량에 이르고 있다. 경상비의 증가폭보다 임시비의 증가폭이 훨씬 컸는데, 그것은 ‘제1차 起業資金’ 이후 각종 외채도입에 의한 식민지화 정책의 추진 때문이었다. 즉 한국의 官制를 대폭적으로 개편하는 한편 많은 일본인 관리들을 이주시켜 한국정부의 중요 관직을 차지하게 함으로써 한국을 식민지로 지배하고 수탈하기 위한 기초적인 사업을 벌이는 데 많은 비용이 소요되었던 것이다. 1907년부터 나타나는 특징적인 현상으로는 外部 폐지에 따른 외부 소속 예산의 소멸, 軍部 예산의 급격한 감소, 內部와 度支部 소속 예산의 급격한 팽창 등이 있다. 이것은 모두 한국재정이 식민지 재정으로서의 성격을 갖게 되면서 나타난 현상이었다.

일제의 외교권 박탈에 따라 외부예산은 1907년부터 완전히 없어졌고, 군부예산 역시 일제의 한국군대 약화 및 해산방침에 의해 급격히 감소하다가 1910년에는 마침내 소멸되어 버리고 말았다. 1905년 전체 세출예산의 25%, 242만圓에 달했던 군부예산은 1906년에 137만圓(전체의 17%)으로 축소되었고 1908년에 이르면 겨우 31만圓(전체의 1%)에 지나지 않게 되었다. 한국의 군대는 1907년에 강제로 해산되었고 이제 황제 호위병 정도로 겨우 명색만 유지할 뿐이었다. 국가의 존립에 가장 중요한 요소라 할 수 있는 외교와 국방이 모두 일제의 손아귀에 들어갔음을 세출예산을 통해서도 분명히 알 수 있다. 반면에 1905년 3만圓(전체의 0.4%)에 불과했던 법무예산은 1909년이 되면 190만圓(전체의 8.5%)에 이를 정도로 급격히 증가하였다. 법무예산의 급증은 지방관으로부터 사법권을 박탈한 데 따른 재판소의 설치 및 운영비용의 충당을 위한 것이었다. 하지만 1909년에 이르러 한국의 재판권 자체가 일제로 넘어갔으므로 1910년부터는 아예 법무예산이 없어져 버렸다.

경상비·임시비 모두 내부·탁지부 소속 예산의 급증이 전체 세출규모의 확대를 좌우하였다. 내부예산은 경상비만 해도 1905년의 44만圓에서, 1910년에는 455만圓으로 5년간 10배 이상의 급증현상을 보였을 뿐만 아니라 임시비에도 매년 100~200만圓 정도가 배정되었다. 탁지부예산 역시 경상비에

〈표 5〉

내부 소관 경상비 예산

	1905	1906	1907	
			본예산	추경예산
本廳	22,307	38,721	48,801	74,404
漢城府	3,185	6,193	8,669	777,268
地方 各道	41,394	55,033	86,302	
地方 各府	6,597	8,154	51,568	
濟州牧	2,020	3,004		
地方 各郡	360,646	587,244	629,458	1,412,703
警務廳	155,192	167,883	158,968	
開港場警務署		24,102		
各道 警務署	25,916	55,049	258,440	
邊界 警務署	12,266	4,252		103,687
地方警察費				
廣濟院	4,478	10,785	33,947	
種痘司	2,080			
地方 各 享祀費	435	436		
屠獸場			14,323	
罹災救助費			2,650	
傳染病豫防費			3,000	
大韓醫院				
水道事業費				
慈惠醫院 支出金				
합 계	467,435	960,856	1,296,126	2,368,062

* 출전 : 〈표 1〉·〈표 2〉의 자료.

서 1905년에 241만圓이던 것이 1910년에는 788만환으로 증가하고 있었으며 임시비에서도 1908년에 6백여만환, 1909년에 8백여만환이 배정되는 등 급격히 증가하였다. 뿐만 아니라 내부·탁지부 소속 예산이 전체 세출예산에서 차지하는 비중도 압도적으로 높아지고 있었다. 경상비와 임시비를 합하면 내부 예산은 1905년 세출예산의 5% 정도에 지나지 않았으나 의병전쟁이 격화되는 1907년에는 34% 수준으로 늘어났다. 탁지부예산은 이전 시기에도 전체 세출예산에서 차지하는 비중이 군부 다음으로 높았지만 이 시기에 들어오면 그 비중이 더욱 높아져 1905·6년에는 전체 세출예산의 약 40%에 달하였고 징수기구의 신설과 일본인의 재정기구 장악 등 일제의 재정침탈이 본격화되는 1907년 이후에는 50% 이상으로 늘어나고 있었다.

(1905~1910년)

(단위 : 圓)

1908		1909		1910	
본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산	추경예산
284,970	284,970	326,866	326,866	307,145	307,145
14,869	└	25,989	└	41,333	└
198,692	1,149,696	408,352	1,286,753	463,119	1,469,181
60,797					
825,047	└	852,412	└	964,729	└
620,150	└	479,616	└	499,537	└
1,374,584	1,994,734		2,181,103		2,411,780
	└	1,645,729	└	1,912,243	└
149,566	149,566	173,530	173,530	249,499	249,499
			2,340	72,629	72,629
			25,913	45,000	45,000
3,528,675	3,578,966	3,912,494	3,996,505	4,555,234	4,555,234

이처럼 통감부시기 세출예산의 구조적 변화를 가장 특징적으로 보여주고 있는 것이 내부와 탁지부의 예산이므로 이를 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자. 먼저 내부 소속 예산으로 경상비에서 주목할 만한 것은 <표 5>에서 나타나는 것처럼 本廳費, 경찰사업비, 지방행정비의 급증이다. 본청비와 지방행정비의 경우에는 주로 기구의 확충에 따른 인건비의 증가가 중요한 원인이었다. 경찰사업비는 1906년에는 251,286환에 지나지 않았으나 1910년에는 2,411,780환으로 거의 10배 가까운 규모로 급증하고 있다. 그 중에서도 지방경무비가 더 빠른 속도로 늘고 있는데 이는 전국적으로 반일의병전쟁에 대한 탄압을 위해 경찰업무를 크게 확장시켰기 때문이다. 특히 1907년 군대해산을 계기로 전국적으로 격렬하게 전개되는 의병활동으로 말미암은 지방의

혼란상태에 대처하기 위해 많은 예산이 책정되었다.

한편 <표 6>을 보면 임시비에서는 1907년의 警務整理費를 제외하면 治道費와 水道工事費가 거의 대부분을 차지하고 있었음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 뒤의 <표 10>에 보이는 것처럼 본예산에 속하지 않은 계속비에서도 치도비와 수도공사비는 막대한 액수를 차지했다. 도로건설은 치안·군사상의 목적을 위한 것과 일제의 경제적 진출을 손쉽게 하기 위한 것으로 1907년부터

<표 6> 내부 소관 임시비 예산(1905~1910년) (단위 : 圓)

	1905	1906	1907		1908		1909		1910	
			본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산	추경예산
濬川·治道費	14,500	14,500	454,000	454,000	194,000	894,000	494,000	688,000	294,000	1,755,654
漂燒恤金	2,500	2,500								
埋葬費	150	150								
掃穢費	1,244	6,500								
特別賜金	250									
整理費		165,722								
警務整理費			505,850							
土木費			26,500	26,500	26,500	26,500	36,965	60,965		150,000
衛生費			5,000	5,000	25,000	25,000	25,000	155,000	25,000	25,000
臨時水上警備費								27,735	65,397	65,397
臨時營繕費			1,700							
監獄建設費			30,000							
軍用及鐵道用地費					7,454	7,454	7,000	7,000		
仁川水道工事費				658,616	615,000	615,000	719,408	719,408	326,815	326,815
平壤水道工事費				545,068	500,000	500,000	249,432	249,432		
木浦水道貸付金							24,000			
大韓醫院設備費				143,433		4,030		21,000	11,840	11,840
합 계	18,644	189,372	1,023,050	1,832,617	1,367,954	2,071,984	1,555,805	1,928,540	723,052	2,334,706

* 출처 : <표 1> · <표 2>의 자료.

그 사업이 시작되었으며, 수도공사는 주로 한국에 와있던 일본인들을 위한 것으로서 일본인들이 많이 거주하던 개항장인 인천·평양·부산·목포 등지에서 1907년부터 시작되었는데 그 예산은 점차 감소하고 있었다.

〈표 7〉 탁지부 소관 경상비 예산 I (1905~1907년)

(단위 : 圓)

	1905	1906	1907	
			본예산	추경예산
本廳	35,240	114,726	137,148	137,148
耆老所				17,993
內閣				53,062
中樞院				33,436
表勳院				14,933
建築所				52,504
稅關	141,600	141,600		
內國管稅費			315,938	864,255
地方財務費				808,518
海關及燈臺費			899,522	
修理費				109,382
國債	976,712	415,000	1,699,558	1,455,808
(舊未下追排及續排)	6,500	7,834		
(第一銀行 借款)	939,425	180,000	180,000	
(京釜鐵道會社借款利子)	1,000	17,166	140,000	
(內藏院 借貸)	500,000			
(新公債利子)		140,000		
(日本政府 償還金)		70,000		
(國庫證券 利子)			140,000	
(興業銀行借款 利子)			650,000	
(貨幣整理借越金利子)			300,000	
(鐵道路線地買收代金)			289,558	
功臣世祿	978			
國庫金運搬費	100,000	198,552		
國庫金取扱費			250,000	250,000
地方各面交附金			132,710	
印刷局	28,642	100,471	48,000	
財務整理費				571,808
豫備金	650,000	1,200,000	800,000	
합 계	2,412,745	2,170,349	4,282,876	4,368,847

* 출전 : 〈표 1〉·〈표 2〉의 자료.

〈표 8〉 탁지부 소관 경상비 예산 II (1908~1910년)

(단위 : 圓)

	1908		1909		1910	
	본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산	추경예산
本廳	430,477	450,074	491,831	518,095	488,977	488,977
耆老所	5,383	5,383	6,000	6,000		
內閣	103,034	103,034	95,972	95,972	87,764	87,764
中樞院	32,002	32,002	42,602	42,602	42,602	42,602
表勳院	12,170	12,170	19,694	19,694	21,179	21,179
會計檢査局	18,818	18,818	49,973	49,973	53,439	53,439
建築所	73,068	112,716	136,675	136,675	134,791	134,791
內國管稅費	761,439	871,786	824,655	836,780		864,154
內國稅徵收費	897,654					
地方財務費		988,756	1,035,636	1,194,654	1,394,641	1,394,641
關稅及海務費					633,221	
航路標識費					230,933	
修理費	98,096	98,096	132,694	132,694	130,107	130,107
國債	2,070,700	2,070,700	2,321,700	4,321,700	2,895,830	2,895,830
國庫金取扱費	250,000	250,000	250,000	250,000	250,000	250,000
諸返還及缺損補填金			3,422	3,422	18,069	18,069
蔘業費		423,666	100,369	100,369	128,149	128,149
豫備金	1,500,000	1,500,000	1,500,000	1,500,000	1,380,000	1,380,000
합 계	6,252,841	6,937,201	7,011,223	9,208,630	7,889,702	7,889,702

* 출처 : 〈표 1〉·〈표 2〉의 자료.

탁지부 소속 예산에서는 위의 〈표 7〉과 〈표 8〉에서 드러나듯이 경상비의 경우 本廳費·地方財務費·國債費·稅關 및 航路標識費 등이 중요한 비중을 차지하였다. 본청비의 급증은 내부와 마찬가지로 기구의 확충과 일본인 관리들의 고용에 따른 것이었다. 국채비는 1907년 제1차 기업자금의 원리금 지불에 따라 급증하였고 이후 계속되는 국채의 도입에 의해 증가 추세가 지속되었다. 세관 및 항로표지비는 1906년 메가타가 총세무사직을 맡게 되면서 세관의 지출도 역시 국고에서 담당하게 되었고, 일제의 식민지화 정책에 의한 항만공사·등대건설 및 항로표지사업이 실시되었기 때문에 1907년부터 엄청

나게 증가하였다.

탁지부의 경상비 예산 가운데 가장 눈에 띄는 것이 지방재무비, 즉 내국세 징수비로서 1907년 〈관세관관제〉 및 〈재무감독국관제〉의 제정과 징세사무 및 재무기관의 확충, 일본인 관리들의 고용에 따라 급격히 증가하고 있다. 이외에 면장과 임원에 대한 면교부금의 지급에 의한 것도 포함되어 있다. 이는 한국에서의 수탈을 의미하는 조세징수에 필요한 경비를 다시 한국민중의 부담으로 전가시키는 것을 뜻한다. 그밖에 황실에 소속되었던 홍삼전매사업이 탁지부로 移屬된 데 따라서 1908년부터 蔘業費의 지출이 시작되었고, 임시비의 배정된 염전축조 및 역둔토·토지조사사업비는 세원의 파악 및 관영사업의 확장에 의한 증수정책을 반영하는 것이었다.

한편 탁지부 임시비에서는 1905년과 1906년의 경우 前年度の 세입 부족을 보충하기 위한 補填金이 대부분을 차지하였지만, 이것은 일시적인 현상이었고 1907년부터는 일제의 정책 의도에 따라 예산이 배정되고 있다. 그것이 바로 〈표 9〉에 나타나는 支出金·營繕費·稅關設備工事費·憲兵補助員費 등이었다. 지출금은 대부분 地方金融組合과 印刷局, 營林廠 등 官營事業에 대한 보조금으로서 1907년부터 본격적으로 배정되었다.

영선비는 징세기구의 신설과 재무기구의 확충에 따른 각종 청사시설의 신축·개축비용으로 사용되었다. 1906년에는 그 액수가 미미하였으나 일본인 관리들이 대거 이주하는 1907년과 1908년에 급증했다가 점차 감소하고 있다. 세관설비공사비는 세관의 설비를 확충하기 위한 것으로 탁지부 임시비 예산 가운데 가장 큰 비중을 차지하였으며 군사상 및 산업적 목적하에 항만의 시설 확충에 충당되었다. 헌병보조원비는 의병활동을 탄압하기 위해 고용한 헌병보조원에 대한 급료로서 당시 부족한 경찰과 군대병력을 보충하기 위한 수단으로 책정되었다. 헌병보조원비는 원래 軍部예산으로 책정되어야 할 것이었지만 1907년에 일제가 한국군대를 강제로 해산하고 일본군대의 헌병으로 치안을 담당하도록 하였기 때문에 탁지부예산으로 배정된 것이었다. 여기에는 반일의병전쟁의 격화에 따라 헌병보조원이 확충되는 1908년부터 상당한 액수가 배정되었다.

〈표 9〉

탁지부 소관 임시비 예산

	1905	1906	1907	
			본예산	추경예산
支出金				1,015,202
(金融組合 資金)				
(金融組合補助金)				
(釜山 水道 出資金)				
(西北營林廠費)				
(印刷局 支出金)			34,702	
(法令佈知費)				
(韓國銀行 補助金)				
(기타)				
臨時帝室有及國有財産調査費				
및 臨時財産整理局				
國有地 및 驛屯賭調査費				
土地調査費				
測量講習費		44,000	48,741	
文獻備考 刊行費				
營繕費		76,000	50,000	1,188,206
臨時稅關工事・海關工事				
및 開港設備工事調査費			1,298,365	1,298,365
法典調査局				571,926
鹽田築造 및 廳舍新營設備費				
憲兵補助員費 및 解隊賜金				548,735
導掌資金 및 帝室債務支拂金				
煉瓦製造署事業費				92,000
前年度 歲入不足 補填額	2,307,131	1,050,000		
仁川 水道費			658,616	
平壤 水道費			545,068	
病院建設費		100,000	284,769	
財務整理費			214,176	
기타	595			
합 계	2,307,726	1,326,974	3,134,437	4,714,434

* 출처 : 〈표 1〉・〈표 2〉의 자료.

〈표 10〉은 일제가 별도의 계속사업비로 편성해 놓은 것들을 정리한 것이다. 계속사업비로서 설정되었던 것에는 大韓病院 建設費, 臨時 學事 擴張費, 工業專習所 建設費 등 교육과 복지를 위한 것들도 있었지만 그것은 구색을 맞추기 위한 것에 지나지 않았으므로 그 액수는 대단히 적었다. 계속사업비

(1905~1910년)

(단위 : 圓)

1908		1909		1910	
본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산	추경예산
606,000	716,000	476,000	3,582,000	721,361	721,361
220,000		100,000		300,000	
50,000		150,000		177,975	
50,000		50,000		50,000	
200,000		100,000			
70,000		70,000		70,000	
6,000		6,000		6,000	
				105,000	
10,000				2,386	
5,000		291,300		37,000	
			132,609	127,348	127,348
					599,245
93,514					
22,500				1,000	
2,808,536	2,926,201	1,141,025	1,500,848	426,484	461,694
1,492,960	1,565,312	1,208,700	1,208,700	1,012,979	1,013,754
	223,940	46,196	432,743	46,038	132,321
			229,587	505,047	505,047
	702,890		979,990	979,990	979,990
			381,475		120,000
				48,283	
5,028,510	6,134,343	3,163,221	8,447,952	3,905,530	4,660,769

의 대부분은 바로 治道費・水道工事費・海關工事費 등으로 사용되었다. 이것 역시 앞으로 한국을 식민지로 지배하고 일본자본의 침투를 쉽게 하며 수탈을 강화하기 위한 시설을 확충한다는 일제의 침략적 의도를 명백히 드러내는 것이었다.

〈표 10〉

임시비 중 계속사업비

(단위 : 원)

	1906년까지	1907	1908	1909	1910	1911	1912	합 계
臨時治道費	16,000	454,000	344,000	194,000	194,000	194,000	140,000	1,496,000
인천 수도공사비	100,000	658,616	615,000	505,000	291,384			2,170,000
평양 수도공사비	5,500	545,068	500,000	249,432				1,300,000
海關공사비	496,066	1,298,365	1,318,091	527,914	232,916			3,873,352
대한병원건설비	8,797	284,769						293,566
제관소건설비	2,000	78,000						80,000
임시학사확장비	244,985	255,015						500,000
공업전습소건설비	43,600	50,400						94,000

* 출전 : 1907년도 예산설명서.

통감부시기 일제의 식민경제정책, 특히 한국재정에 대한 침탈은 단계적으로 강화되어갔다. 그 첫번째 단계는 1904년 10월 메가타가 한국정부의 재정고문으로 부임하여 재정에 대한 실권을 장악하고 일본 화폐제도의 도입과 국고의 장악 등 한국의 재정을 식민지재정으로 만들기 위한 기초작업을 벌여나간 시기이며, 두번째 단계는 1906년 2월 통감부가 설치되고 이토 히로부미가 통감으로 한국의 내각을 사실상 통솔하면서 내정을 좌우해 나간 시기로서 메가타는 이토의 휘하에서 징세제도를 개편하는 등 본격적으로 한국재정에 대한 침탈을 감행하고 있었다. 세번째 단계는 1907년 7월 헤이그밀사 사건을 구실로 반일세력의 구심인 고종을 퇴위시키고 일본인들을 대거 한국정부의 고위관료로 임명하여 일본인들에 의해 재정을 비롯한 행정전반이 운영되는 소위 ‘次官政治’의 시기로서 황실재정의 해체, 세원조사, 新稅의 창설 등에 기초한 세입의 확대와 수탈·지배에 필요한 기구 및 시설의 확충을 위한 세출의 증대를 통해 한국재정이 식민지 재정으로서의 성격을 갖게 되는 단계이다.

이처럼 일제가 한국의 재정을 단계적으로 장악해가면서 세입·세출예산의 편성에서도 1907년부터 식민지 재정으로서의 성격이 뚜렷해지기 시작했다. 세입부문에서는 고문경찰을 동원한 호구조사에 의한 戶稅의 급증, 향세수입의 국고 편입, 내장원 소속 수입의 국가재정으로의 편입, 가옥세·주세·연초세 등 新稅의 창설, 막대한 외채의 도입 등으로 그 규모가 급속히 팽창하

였고, 세출부문에서는 군대해산·외국공관의 철수·통신원 폐지에 따른 소관 예산의 소멸, 의병전쟁의 탄압과 지방통제 강화를 위한 내부예산의 급증, 징세기구 확충·징수실적 향상을 위한 탁지부예산의 급증이 나타났다. 뿐만 아니라 교통·통신시설의 확충, 수도공사, 항만시설 등 일본자본의 진출을 돕고 한국 민중의 반발을 탄압하기 위한 사회간접자본의 확충에도 엄청난 액수의 자금이 투입되었다. 세입·세출의 이러한 변화는 결국 ‘식민지경영비’를 식민지에서의 수탈로 메꾸려는 정책에서 나온 것으로, 재무기관뿐만 아니라 헌병·경찰까지를 총동원한 강제적인 조세 증수를 통해 한국 민중에게 부담을 전가시키는 결과를 가져왔다.

일제에 의한 식민지화, 그리고 재정 침탈에 저항하는 한국인들의 움직임은 납세거부운동, 세무 방해, 의병운동 등으로 나타났다. 특히 자신의 이익을 빼앗겨 버린 吏胥層은 세무장부를 가지고 도주해 버리거나 농민을 선동하여 조세징수를 방해하는 등 적극적으로 행동에 앞장섰다. 아직 새로운 제도가 정착하지 못한 상태에서 종전에 징세사무를 담당했던 실무자들의 반발이나 의병의 세무관리 습격, 농민을 중심으로 한 세무방해는 일제의 식민지화 정책에 막대한 피해를 주었다. 이에 대해 일제는 地方委員會·面長協議會 등을 이용한 회유와 경찰·헌병을 동원한 강력한 탄압으로 대응하였다.

이리하여 통감부시기 한국의 재정은 ‘식민지 재정’으로 변모해 가기 시작하였다. 화폐·조세·예산·회계·은행 등 재정과 관련된 모든 부분이 일제에 장악되고 그들의 식민지정책, 경제정책에 따라 운영되었던 것이다. 따라서 한국의 식민지화와 일본 자본주의의 발전을 위한 비용이 한국에서 수탈되었고, 이것은 더 많은 수탈을 위해 식민지 지배기구를 확충하고 새로운 稅源을 개발하는 데 사용될 수밖에 없었다.

〈李潤相〉