

I . 문화정치와 수탈의 강화

1. 문화정치의 실상

2. 수탈체제의 강화

I. 문화정치와 수탈의 강화

1. 문화정치의 실상

1) 경찰기구의 강화

(1) 보통경찰제의 확립

식민지의 폭발적인 저항은 제국주의 국가의 통치수단 및 형태의 변용을 초래하였다. 이는 비단 일본에 국한된 문제는 아니었다. 인도의 ‘대반란(세포이 난)’ 이후 영국의 인도 통치방식은 제한적이지만 인도인에게 자치를 부여하는 방식으로 전환하였다. 물론 이러한 현상이 제국주의 모든 국가에서 일률적으로 일어났다고 보기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 연구자들의 논의는 대략 두 가지로 요약된다. 하나는 통치방식의 전환주체 입장에서 식민지의 외연성을 강조하고 나아가 지배논리의 현실성에 초점을 맞추고 있으며,¹⁾ 다른 하나는 피억압 민족의 대항세력에 대한 기만적인 분열책과 이를 통한 식민지의 영구지배가 목적이었다는 데 초점을 맞춘 경우이다.²⁾

일제가 추진한 ‘문화정치’는 조선총독부의 관제개정이나 헌병경찰제도에서 보통경찰제도로 탈바꿈한 것에 지나지 않으며, 지배대상인 식민지 조선인의 삶의 질적 수준 향상 및 정치참여와 경제력 향상에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 기본적 입장이 선행되어야 이해할 수 있는 것이다.

1) 김동명, <1920년대 식민지 조선에서의 정치운동 연구> (《한국정치학회보》 32-3, 1998).

2) 姜東鎮, 《日帝의 韓國侵略政策史》(한길사, 1980).

朴慶植, 《日本帝國主義의 朝鮮支配》(청아출판사, 1986).

주지하듯 일제는 1910년 한일합병 이후 강력한 헌병경찰제도하에서 무단 통치의 상징성을 도출하였다.³⁾ 이러한 무단통치에 대하여 조선인은 저항을 통해 그들의 독립에 대한 열정을 강하게 표출하였다. 즉 조선총독부에게 헌병경찰 만능시대에 대한 심각한 반성과 자기쇄신을 압박한 것이 3·1운동이었다. 일본 정부는 3·1운동 이후 식민통치에 대한 기본적 수단의 전환을 꾀하였다. 당시 일본 수상인 하라 다카시(原敬)는 3·1운동 이후 조선의 ‘신정치’에 대한 자신의 견해를 다음과 같이 피력하였다.

조선은 내지(일본)와 지리상 관계에서 밀접되어 있을 뿐만 아니라 인종은 물론 풍속, 인정도 내지와 큰 차이가 없다. 때문에 일본인과 조선인은 똑같이 제국 주민으로서 정사상 차등이 있을 수 없을 뿐 아니라 모든 면에 걸쳐 어떠한 이유로도 차이가 있을 리 없다(《東京朝日新聞》, 1919년 8월 20일, 〈原首相談話〉; 강동진, 《日帝의 韓國侵略政策史》, 한길사, 1980, 299쪽 재인용).

이러한 분위기는 일본 식민지정책에 대한 전반적인 통치수단 재구성의 변용을 초래하였으나 근본방침은 변하지 않았다.⁴⁾ 제3대 조선총독으로 부임한 사이토 마코토(齋藤實)는 해군대장 출신으로 당시 일본정부의 분위기에 편승하여 발령된 전형적인 무관이었다. 그리고 정무총감으로 부임한 미즈노 렌타로(水野練太郎)는 전 내무차관으로 사이토에게 인사권을 위임받고 이른바 ‘문화정치’의 틀을 마련한 인물이다. 이들 총독 핵심부 인사는 먼저 1910년대 총독정치의 근간인 헌병경찰제를 폐지하고 보통경찰제를 실시하였다. 이른바 ‘민중경찰제’의 이행은 이미 1910년대부터 그 조짐이 보이고 있었다. 헌병은 무력의 상징으로 의병진압에 효용성이 가장 컸지만, 합병 이후에는 그 기능이 상당히 상실되었다.⁵⁾

3) 朝鮮總督府 警務局, 《朝鮮警察之概要》(1925), 6~9쪽.

4) 內田良平은 수상 原敬에게 조선의 3·1운동은 총독통치에 대한 조선인들의 무지 및 몰이해에 기인한 것이라고 하여 이를 주지시키는 것이 신정치의 주목적이라고 하였다. 이를테면 조선인 가운데 상층부를 포섭하여 이들로 하여금 식민통치의 정당성을 선전·주장할 수 있도록 해야 한다는 것이었다(姜德相 編, 《現代史資料》 26, 朝鮮(2), みすず書房, 1977, 618~619쪽).

5) 松田利彦, 〈日本統治下の朝鮮における警察機構の改編—憲兵警察制度から普通警察制度への轉換をめぐる—〉(《史林》 74-5, 1991), 75~76쪽.

3·1운동 직후 1919년 6월 10일 다나카 기이치(田中義一) 육군대신은 조선 정무총감 야마가타 이사부로(山縣伊三郎)에게 헌병경찰제도 폐지에 관한 의견을 전달하였다. 이를 기점으로 헌병경찰제 폐지론이 강하게 제기되면서 내무부장 우사미 가쓰오(宇佐美勝夫)에 의하여 빠르게 추진되었다.⁶⁾ 이렇게 추진된 경찰제도 개정에서 외형적으로 나타난 가장 큰 특징은 경찰력의 증강을 수반하였다는 데 있었다. 1919년 8월 헌병경찰관은 14,341명이었으나 1920년 2월에는 경찰관이 20,083명으로 증원되었다.⁷⁾ 이는 무단통치기 헌병경찰제도의 이중성에 대한 비판의 대가였다. 종래 경찰은 헌병이 기본조직을 이루고 있어 그 우두머리인 정무총장은 조선주재 헌병사령관이, 각 도의 정무부장은 각 도 헌병장인 헌병좌관이 맡게 되었으며 헌병장교 및 준사관과 하사는 경시 및 경부에서 임용할 수 있도록 되어 있었다. 그 운영에서는 양자의 특성을 살려 경찰은 개항지 및 철도연선을 비롯한 주로 질서를 필요로 하는 곳에 배치되어 행정 및 사법경찰의 기능을 담당하였고, 헌병은 주로 군사경찰상 필요한 지역, 국경지역, 의병이 출몰하는 지방에 배치되었다.⁸⁾ 그러나 일제는 3·1운동 이후 이 체도를 가지고 더 이상 식민지를 통치하는 것은 무리라고 판단하였다.⁹⁾

관제개정에 즈음하여 조선총독부에서는 다음과 같은 말로써 새로운 정치의 구현을 선전하였다. “조선통치의 방침인 一視同仁의 대의에 따라 민중의 복리를 증진하고 동양의 평화를 영원히 유지하기 위해서는 한일합병의 大精神으로써 ... 문화적 정치의 확보에 따라 조선의 민생을 안정시키는 것이다.”¹⁰⁾ 즉 새로운 정치를 구현하기 위해서 총독과 정무총감을 경질하고 관제개혁을 추진하여 조선을 새로운 방식으로 통치한다는 것을 천명한 것이다. 이 가운데 핵심이 경찰제도의 전환이었다.

6) 松田利彦, 앞의 글, 82쪽.

7) 糟谷憲一, 〈朝鮮總督府의 文化政治〉(《近代日本と植民地》 2, 岩波書店, 1992), 131쪽.

8) 김민철, 〈식민지통치와 경찰〉(《역사비평》 24, 역사문제연구소, 1994), 210쪽.

9) 松田利彦, 앞의 글, 69쪽.

10) 朝鮮總督府, 《朝鮮に於ける新施政》(1923), 1~3쪽.

일제는 경찰제도를 개정하면서 특히 지방청에 있는 도 장관에게 경찰권이 없기 때문에 경무부장 이하 경찰관 사이에 명령체계의 혼선이 초래되기도 하고 종종 협조가 이루어지지 않는 경우가 있다고 하여 이를 단선화하였다. 따라서 이 개정에서는 경찰관서 관제를 폐지하고 중앙사무를 총독부로 이관시키며, 同部에 경무국을 신설하고 지방경찰사무는 각 도 장관이 관장하게 하며 총독부 산하에 경찰사무를 통일하였다. 물론 외형상으로는 명령의 수직하달이 생명인 경찰제도의 보완을 주목적으로 한 듯 하지만 실질적으로는 지방에 대한 중앙의 유기적인 치안유지책을 강화시키는 방책이었던 것이다.¹¹⁾

일제의 경찰제도의 변화는 1府郡-1경찰서, 1面-1주재소를 표준으로 한 긴밀한 배치를 실현하였다. 이는 3·1운동의 탄압과정에서 경찰제도의 허점을 보완하고자 함이었다.¹²⁾ 그러나 일제가 보통경찰제도를 실현하는 데는 몇 가지 해결해야 할 점이 있었다. 먼저 재정확보이며,¹³⁾ 전 단계와의 차별성, 식민지 민중에 대한 경찰 인식의 전환이라는 측면이다.¹⁴⁾ 일제가 헌병경찰에서 보통경찰제도로 그들의 통치권력을 전환하였다고 그 목적성을 상실한 것은 아니다. 따라서 이러한 목적성에 부합되고 유기적인 공조체제를 완비하기 위해서는 재정조달이 무엇보다도 급선무였다. 이러한 측면에서 헌병경찰제도와 보통경찰제도의 계통표를 정리하면 다음의 <표 1>·<표 2>와 같다.

11) 朝鮮總督府, 李忠浩·洪金子 譯, 《朝鮮統治秘話》(螢雪出版社, 1993), 26~27쪽.

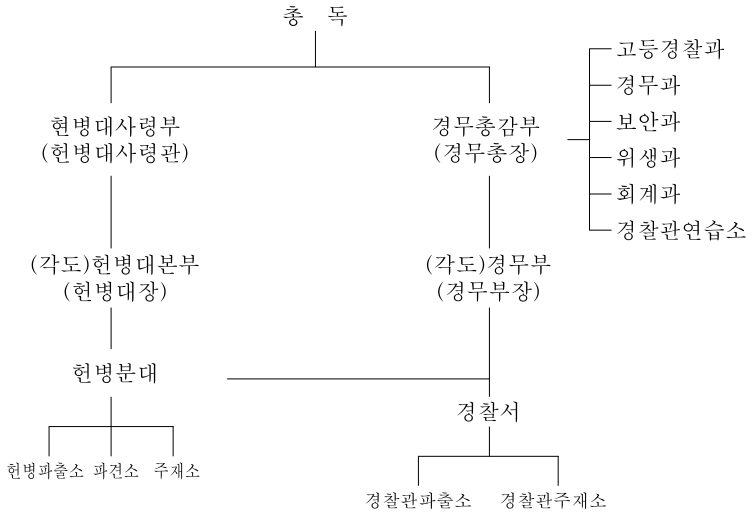
12) 姜德相 編, 《現代史資料》 26, 602쪽.

13) 1918년 경찰관계비는 약 800만 엔이었으나, 경찰관의 증원 등에 따라 1,600만 엔으로 증가하였다. 이는 전년에 비하여 배 이상 증액된 것으로, 총독부 예산의 약 10%를 차지한다. 따라서 보통경찰제로의 전환이 식민통치에 이완을 가져온 것이 아니라 오히려 더 적극적인 감시·통제체제를 수립하였음을 알 수 있다 (朝鮮總督府 警務局, 《朝鮮警察之概要》, 103쪽).

14) 김정은, <1920~30년대 경찰조직의 재편> (《역사와 현실》 39, 한국역사연구회, 2001).

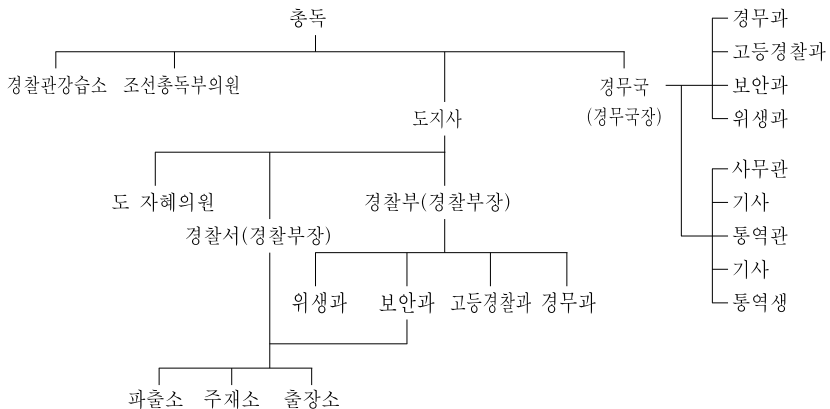
〈표 1〉

헌병경찰제도



〈표 2〉

보통경찰제도



* 朝鮮總督府 警務局, 《朝鮮警察之概要》, 15쪽; 松田利彦, 앞의 글, 68쪽.

경무국은 경찰 및 위생사무를 분장하고 도에는 제3부를 두고 부장은 도 사무관으로 임명하였다. 또한 1부군-1경찰서의 원칙에 따라 각 부군에 경찰서를 설치하여 경시나 서장을 임명하고 경부 밑에 경부보를 새로 두었다. 종래 조선인만으로 임명된 순사보를 폐지하고 이들을 일률적으로 순사로 임용함으로써 경찰관리의 대우를 개선하였다.¹⁵⁾ 이와 함께 헌병대의 역할은 다른 방향으로 전환되었다기보다는 본래의 기능을 더 충실하게 수행할 수 있도록 병제를 개정하였다. 즉 헌병대는 국경지대 또는 독립운동이 격렬한 곳에 한하여 배치하였다.¹⁶⁾

일본정부는 보통경찰로의 이행과 관련해서 과거 헌병경찰의 인력으로는 외형적인 수행이 어렵다고 판단하였다.¹⁷⁾ 즉 각 府·縣에 할당된 500명의 헌임 순사를 조선에 전보시켜야 하고 거기에 3,000명의 순사를 새로 모집해야 하는 문제에 봉착하였다. 그러나 이러한 인원 충원은 보통경찰제의 확립이라는 표면적인 이유보다 3·1운동 이후 촉발된 식민지 조선의 저항을 보다 효율적으로 억제하는 데 목적이 있었다.¹⁸⁾

경찰제도의 개정은 관계개정 발표가 있었던 8월 20일 이전에 이미 東京에서 대강의 개요가 완성되었으며,¹⁹⁾ 그 골자는 앞서도 언급하였듯이 경찰소와 주재소를 증가시키는 것이었다. 이 가운데 內鮮一體의 예로 들 수 있는 것이 순사보에 대한 처우로서, 한 계급 아래로 취급되어 왔던 조선인 순사보들을 모두 순사로 끌어 올렸으며 헌병보조원으로 일하던 조선인 대부분도 순사로 바꾸어 임명하였다.²⁰⁾

총독 사이트는 문화정치의 가시적 효과를 거두고자 먼저 1919년 11월 4일 총독관저를 경비하던 헌병 대신 보통경찰에게 모든 업무를 이관하였다. 이로써 헌병이 맡던 일을 보통경찰이 담당하는 체제로의 전환을 꾀하였으며, 이를 정치선전에 활용하였다.²¹⁾ 1920년 말 정보위원회의 설치를 통해 조선총독

15) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 119쪽.

16) 松田利彦, 앞의 글, 84쪽.

17) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 115쪽.

18) 김민철, 앞의 글, 215~216쪽.

19) 《朝鮮總督府官報》, 1920년 8월 20일, 號外.

20) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 119쪽.

부가 정치선전을 보다 효과적으로 추진했다는 사실에 비추어 볼 때 일련의 제도개정은 체제유지 차원에서 이루어진 것이었다.²²⁾ 3·1운동 직후 정보과를 확충하여 정무총감을 위원장으로 하고 경무국장·재무국장 등 관계 고급 관리 12명과 민간의 지식경험자 약간 명으로 구성하였다.

그러나 보통경찰제를 확립하는 데 소요된 기간이 불과 2개월이었기 때문에 그 구성인원의 자질은 떨어질 수밖에 없었다. 당시 2개월이라는 짧은 기간에 제한된 심사인원만으로 3,000명의 인원을 선발하고 통치체제의 근간을 개정한다는 것은 매우 어려운 문제였다. 선발된 인원 가운데 심지어 목욕탕 근무자, 요리집 배달부 같은 자들도 있었으며, 이들에 대한 면밀한 심사·조사를 행하지 않았기 때문에 자격을 갖추지 못한 인물도 상당수에 달하였다. 또한 이들을 충분히 교육시킬 수 있는 절대적 시간이 부족하였기 때문에 인적 구성이라는 형식적인 측면을 달성하는 데 치우쳐 실질적인 보통경찰의 업무를 수행하는 데는 많은 문제점이 노출되었다.²³⁾

그렇다면 일제가 경찰조직원의 부실화를 초래하면서까지 보통경찰제를 시행하였던 근본적인 원인은 무엇인가. 이는 외적 요인의 강제에 의한 경찰조직의 변화를 초래한 데서 알 수 있듯이 두 가지의 연동작용에 의한 일련의 결과이다. 경무국장 아카이케 아츠시(赤池濃)는 보통경찰제 시행에 대하여, “당시 조선인 순사의 근무태도 및 사상적 경향을 무시할 수 없고 이들이 불온한 선전에 말려들 소지가 있다”²⁴⁾고 판단하였다. 따라서 일본인 순사의 확대와 이를 통한 말단 치안력의 유지를 강화하였던 것이다. 즉 3·1운동 전후 조선인 저항세력에 대한 면밀한 조사 및 체포를 위한 인적 자원은 헌병경찰제도의 틀로써는 감당하기 어려웠다고 판단하였다.²⁵⁾ 또한 3·1운동 이후 국

21) 朝鮮總督府, 《齋藤實文書》13, 185~186쪽.

22) 姜東鎮, 앞의 책, 29쪽.

23) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 123쪽. 각 도의 순사교습소는 경찰부에 두고 초임 한국인 순사에게 3개월 내지 4개월의 교육을 실시하였으며 초임 순사에 대한 학과는 普通學·語學·실무강습·수양훈화·조련·무술포승술·체조·수영·선박·신호법·선박의 식별 방법 및 조선술 등이며 주로 실용적인 측면을 강조하여 교수되었다(朝鮮總督府 警務局, 《朝鮮警察之概要》, 80~81쪽).

24) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 82~83쪽.

25) 松田利彦, 앞의 글, 83쪽.

외 저항세력의 독립운동은 다양한 방법으로 전개되었으며, 이들 단체의 활동과 유지를 위해 필요한 것이 군자금이었다. 이들 단체에서는 군자금을 모집하기 위해 정예인원을 국내에 파견하였다. 따라서 이러한 독립운동단체의 적극적인 국내활동을 감시·탄압하기 위해 총독부에서는 1919~1920년에 대규모의 경찰인원을 확충해야만 하였다. 그리하여 이른바 경성 ‘집중주의’와 ‘집합주의’를 택하여 치안유지에 총력을 기울였다.²⁶⁾

요컨대 일제가 조선의 경찰제도를 단 시일 내에 확립하였던 것은 문화정치라는 슬로건 속에 치장된 하나의 부산물에 불과한 것이다. 3·1운동이라는 거족적 저항에 직면한 일제는 보다 강력한 통치수단을 강구할 필요가 있었다. 따라서 국내외의 식민통치 비난 속에서 명분을 찾고자 하였고 그 결과물이 보통경찰제도의 확립인 것이다. 이는 군사적인 색채의 헌병경찰을 일신하여 치안유지는 순수한 보통경찰로 대체한다는 것이 조선민중에게 신정치를 선전하기 위함이었음을 의미한다.²⁷⁾ 하지만 보통경찰제도는 총독부 관제개정, 즉 식민지배 매카니즘 속에서 치안유지를 강화하기 위해 취해진 조치였음은 두말할 필요가 없다.

(2) 신간부의 선정과 보통경찰의 기능

1919년 8월 19일 조선총독부 및 지방관 관제에 대한 개정이 단행되었다. 식민지 조선을 보다 안정적으로 통치한다는 기치하에 실행된 일제의 관제개정은 식민통치의 상징인 조선총독의 임용에 대한 부분부터 이루어졌다. 총독의 임용범위를 확장하여 오로지 육해군 대장만이 총독이 될 수 있다는 제도를 명목상 폐지하였다. 또한 총독부의 조직은 사무를 간단하게 처리하고 총독에게 모든 권한이 집중될 수 있도록 장관을 폐지하고 局 중심 체제로 이행되게 하였다.²⁸⁾ 즉 종래 내무·탁지·농상공·사법을 내무·재무·식산·법무의 4국으로 고치고, 내무부에 부속되었던 학무국을 각 4국과 대등한 위

26) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 84쪽.

27) 松田利彦, 앞의 글, 86~88쪽.

28) 朝鮮總督府, 《施政三十年史》, 135~136쪽.

상으로 승격하였다. 또 종래 독립관청이었던 警務總監部를 폐지하고 경무국을 설치하여 경찰위생에 관한 사무를 통할하였다. 그리고 總督官房의 총무·토목·철도 3국을 서무·토목·철도 3부로 하였다. 또한 지방관청의 권한을 강화하여 지방민에 대한 통치를 강화하고자 하였다.

한편 관제개정에서 특이한 점은 조선인과 일본인 관리의 차별을 철폐한 것이다. 물론 이것은 형식적인 측면이 강하게 내포되었지만 일부 조선인들의 마음을 움직이는 데 상당한 역할을 하였다.²⁹⁾ 구체적으로 보면 1919년 10월 〈조선인 관리의 분한 및 급여에 관한 규정〉을 철폐하고 일본인 관리와 균등하게 〈高等官 官等 俸給令〉 및 〈判任官 俸給令〉의 적용을 받을 수 있게 하였다. 그리고 조선인의 특별임용 범위를 확대하였다.³⁰⁾

1920년 8월 보통경찰제의 실시는 경찰관의 대폭적인 증가를 가져왔는데 거의 모두는 일본인에 의해서 충당되었다. 1925년 3월 말 경찰관서 및 경찰관의 통계에 기초하여 경찰관의 민족별 구성을 보면, 경찰관 총수 18,485명 가운데 일본인이 11,125명으로 60.3%를 차지하고 있다. 더욱이 계급별 구성을 보면 경찰부장 13명은 모두 일본인이며, 경시·경부·경부보 1,257명 가운데 일본인은 981명으로 78%를 차지하고 있다. 또한 순사부장·순사의 총수 17,188명 가운데 일본인은 10,131명으로 58.95%를 차지하고 있다. 이러한 계급별 구성체제는 식민지인과 직접적인 업무관계가 많은 하급일수록 조선인 경찰이 많이 분포되어 있음을 알 수 있다.³¹⁾

일제가 경찰관 확충 필요성을 인식하였던 것은 조선뿐만 아니라 만주에서도 마찬가지였다. 1910~20년대 만주에서도 자국민의 치안유지 및 보호를 목적으로 경찰관을 충원하였다. 보통경찰관제로의 전환은 이렇듯 경찰관의

29) 濱口裕子, 《日本統治と東アジア社會-植民地期朝鮮と滿洲の比較分析》(勁草書房, 1996), 28쪽. 조선참모부에서는 3·1운동 이후 조선인 관리에 대한 처우개선을 주문하였다. 즉 지식계급에 대한 불평을 제거하여 그들의 지위를 안정시키고 나아가 일본인과 조선인을 똑같이 등용하여 불미스러운 일을 방지해야 한다는 것이다(姜德相 編, 《現代史資料》 26, 648쪽).

30) 朝鮮總督府, 《施政三十年史》, 137쪽.

31) 朝鮮總督府, 《統計年報》(1925), 356~357쪽.
朝鮮總督府 警務局, 《朝鮮警察之概要》, 44쪽.

충원을 필연적으로 수반하였던 것이다. 이러한 경찰관제 개정의 핵심적인 인물이 미즈노 렌타로(水野練太郎)이다. 그는 총독 사이토와 함께 1919년 부임하여 실질적으로 관제개정을 추진하였던 인물이다. 미즈노는 총독 사이토에게서 인사권을 일임받았으며 이는 그대로 총독부 간부 선정으로 이어졌다.³²⁾ 미즈노가 부임하면서 당면한 과제는 두 가지였다. 하나는 실무를 담당할 총독부의 새로운 간부를 선정하는 것이고, 다른 하나는 경찰관의 대폭적인 증원이었다.³³⁾

미즈노는 사이토의 일임을 받고 먼저 총독부 간부 인선에 착수하였다.³⁴⁾ 경무국장 노구치 준기치(野口淳吉), 내무국장 아카이케 아즈시(赤池濃), 학무국장 시바타 젠사부로(柴田善三郎), 척식국장 니시무라 야스기치(西村保吉) 등 4국장과 총독비서관 모리야 히데오(守屋榮夫)·이토 타케히코(伊藤武彦)를 비롯한 인물이 ‘신간부’로 선정되었다. 이들은 대부분 1907년에서 1914년 사이에 고등문관시험에 합격한 인물들로서 조선의 난국을 극복하고 조선통치를 원활하게 추진할 미즈노의 포진이었다. 또한 제3부장 인선에서는 국장들의 교섭력에 의해 확보된 인물이 대부분이었다.³⁵⁾

이렇게 신간부가 선정되고 경찰관이 충원되면서 치안유지와 저항탄압이라는 기능을 수행하는 경찰조직체계가 완비되었다. 특히 이들의 기능은 국경방위에서도 나타나고 있었다. 압록강과 두만강 연안지역은 독립군이 주로 활동하던 곳으로서, 1920년에서 1926년에 걸쳐 무장투쟁이 활발하게 전개되었다. 독립군은 경찰관 주재소·면사무소 등을 습격하고, 경찰관·군수·면장·면서기·일본에 협력한 자 등을 살해하고, 평안북도 경찰부 및 각 경찰서가 편성한 조사반과 교전하였다. 이러한 독립군과의 교전에 대비하기 위해서 평안북도에 경찰력이 집중적으로 배치되었다. 1925년 평안북도에 배치된 경찰관은 2,883명으로 전체의 15.6%를 차지하였다. 이는 京城府를 포함한 경기도의 2,231명을 훨씬 능가하는 숫자이다. 게다가 평안북도의 일본인

32) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 55쪽.

33) 松田利彦, 앞의 글, 91쪽.

34) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 38~41쪽.

35) 松田利彦, 앞의 글, 92~93쪽.

경찰관은 2,080명으로 총수의 72.1%로, 전국 경찰관 수에 비하여 일본인 경찰관의 비율인 66%를 훨씬 뛰어넘는 수치이다. 즉 국경수비의 주력은 일본인이며, 일제는 이들에게 보다 안정적인 체제유지의 임무를 담당케 하였던 것이다.³⁶⁾

〈표 3〉 일본인과 조선인 경찰의 비교표

(1924. 12)

경 부		경 부 보		순 사	
일본인	조선인	일본인	조선인	일본인	조선인
333명	95명	611명	170명	10,131명	7057명

* 朝鮮總督府 警務局, 《朝鮮警察之概要》, 44쪽.

한편 조선총독부는 치안강화를 목적으로 풍부한 무기를 배포하였다. 또한 이와 함께 군대식 훈련도 실시하였다.³⁷⁾ 경찰관의 총기는 보통경찰제도로 전환할 때 소총 5,657정, 권총 1,272정이었는데, 1922년 10월 31일 현재 소총 13,894정, 권총 4,563정으로 크게 증가하였다. 게다가 소총은 22년식 무라타 연발기총·구라총이 폐기되고 헌병대에서 인계한 30년식 보병총, 새롭게 구입한 44식기총·38식기총이 주력으로 대체되어 보통경찰제 시행 이후 무기 지급의 질적 향상은 더욱 강화되었다. 특히 1925년 〈치안유지법〉 발포를 즈음하여 이러한 무기류의 지급은 더욱 증가하였다.³⁸⁾

총독부에서 경찰관의 질적 향상을 위해 실시한 군대식 훈련은 1924년 3월 27일 개정된 〈朝鮮總督府 警察操典〉으로 구체화되었다. 각개교련과 소대교련·중대교련·중대의 산개교련 및 중대의 밀집교련 등을 실시하였다. 경찰관에 대한 교육의 강화는 기술적인 측면에서만 이루어진 것은 아니다.

36) 糟谷憲一, 앞의 글, 131쪽.

37) 朝鮮總督府, 《施政三十年史》, 141쪽. 1919년 8월에 신설된 경찰관 강습소는 새로 모집한 순사의 훈련교육을 담당한 곳이며, 이후 경부 이하의 교육도 담당하여 경찰관의 질적 향상을 위해 노력하였다고 한다. 그러나 이러한 경찰관 강습소는 초기 급조되었기 때문에 순사의 교육이라는 측면이 시간적인 제약 속에서 이루어졌으므로 많은 한계를 지니고 있었다(朝鮮總督府 警務局, 《朝鮮警察之概要》, 81~84쪽).

38) 朝鮮總督府, 《齋藤實文書》4, 669~671쪽.

정신 함양, 즉 조선인 경찰관의 내선일체의 측면을 강화하는 교육이 진행되었다.³⁹⁾

한층 강화된 조직체계를 구축한 경찰은 식민지에 대한 감시체제를 더욱 공고히 하였다. 총독부는 1922년 7월 13일 <호구조사규정>을 제정하고 경찰서장에게 외근 순사로 하여금 3개월마다 1회 이상 호구조사를 실시케 하였다.⁴⁰⁾ 호구조사의 실시요령은 도마다 규정되었는데, 이는 보통경찰의 임무와 기능을 엿볼 수 있는 중요한 것이다. 특히 호구조사에서는 자산·소득뿐만 아니라 사상·당파·경력 등에 이르는 그야말로 대민사찰의 성격을 띠고 진행되었기 때문에 일반적인 인구센서스와는 그 내용면에서 질적인 차이를 보이고 있었다. 경찰의 호구조사 및 봄과 가을에 실시한 대청결행사는 일반 식민지 조선인을 주기적으로 감시하는 기능을 하였다.⁴¹⁾

헌병경찰에서 보통경찰제로의 전환은 조선총독부의 문화정치에 부합하여 정치선전으로 이용되었다. 이는 경찰의 업무를 대민편의제공 업무로 전환하는 형식적 양상을 띠면서 진행되었기 때문에 나타난 현상이었다. 하지만 일반인들이 느끼고 있었던 경찰에 대한 것은 식민지경찰 그 이상은 아니었다.⁴²⁾ 특히 보통경찰의 일반적 모습과는 달리 1920년대 범죄검거율은 무단통치기 보다 훨씬 많았다. 즉 문화정치를 강조하면서 식민지 조선의 경찰력은 이전에 비하여 더욱 강화되었던 것이다.

보통경찰제로의 전환은 오히려 경찰조직의 비대화를 초래하였을 뿐 식민지인에 대한 통치방식에는 전혀 변화가 없었음을 알 수 있는 중요한 지표이다. 즉 조선총독부 경찰의 내부조직은 불안정한 상태에서 조선인을 억압하고 사회의 기강을 확립해야 하였다. 앞서 살펴보았듯이 보통경찰제의 확립은 경찰관의 증원을 초래하였으며, 이를 바탕으로 조선민중의 저항을 사전에 방지

39) 糟谷憲一, 앞의 글, 132쪽.

40) 경찰의 임무 가운데 호구조사는 매우 중요한 것에 속한다. 일본은 메이지유신 이후 근대적인 경찰제도를 수립하였다. 메이지정부에서도 경찰의 임무 가운데 호구조사는 필수적이며, 체제를 공고히 하는 데 중요한 것으로 인식하였다(由井正臣・大日方純夫, 《官僚制警察》日本近代思想大系 5, 岩波書店, 1990 참조).

41) 《朝鮮總督府官報》, 1922년 8월 17일.

42) 김정은, 앞의 글, 315쪽.

하고 조선총독부의 시정방침을 조선인에게 관철시킨다는 것이었다. 따라서 저항방지와 사회기강 확립이라는 양면적이지만 동일한 기능을 수행한 보통경찰은 공공의 안녕질서유지, 危害의 예방과 배제, 국민의 복리증진을 위해 존재한다고 하지만 실질적으로는 민중통제를 강화하기 위한 방법으로 활용된 제도였다.⁴³⁾ 즉 총독훈시의 문화적인 행복 이익의 증진은 경찰력의 강화로 나타났으며, 표현의 자유는 검열의 강화로 대치되었다.⁴⁴⁾

2) 지방제도의 개편

(1) 동화정책하의 참정권 문제

하세가와 요시미치(長谷川好道)의 후임으로 부임한 사이토는 1919년 9월 3일 조선총독부 관리에게 다음과 같은 새로운 시정방침을 훈시하였다.

조선통치의 대방침은 1910년 한일합병 당시 메이지천황의 조서에 입각하였다. 종래 총독부 관제 및 그 하부에서 행하였던 각반의 행정시설은 모두 이 성지의 실현을 기도하는 것 외에는 아무것도 아니다. 관제의 개정 취지는 위에 나타난 바와 같으며 일한병합의 본지에 기초하여 一視同仁을 각기 실행하였던 것이며 … 더욱이 헌병경찰에 의한 경찰제도에 대신하여 보통경찰관에 의한 경찰제도로써 더욱이 복제의 개정을 위해 일반 관리·교원 등의 복제·帶劍을 폐지하고 조선인의 임용·대우 등에 고려를 가한다(《朝鮮總督府官報》, 1919년 9월 4일).

1910년 9월에 취임한 테라우치 마사타케(寺內正毅)의 훈시와 비교하였을 때 다소 유희적인 표현을 쓰고 있으나 이는 3·1운동의 영향을 참작하여 식민통치의 변용을 초래하였던 것이다. 하라 수상의 담화 내용에서도 이러한 측면, 즉 조선인과 일본인은 하나라고 하여 참정권 문제를 부각시키고 있었다.⁴⁵⁾

43) 김정은, 위의 글, 314~317쪽.

44) 鈴木敬夫, 《朝鮮植民地統治法の研究-治安法下の皇國植民教育-》(北海道大學圖書刊行會, 1989), 123~130쪽.

45) 姜東鎮, 앞의 책, 299쪽.

식민지를 경영하는 제국주의 국가들의 통치방침은 이견은 있지만 대략 두 가지로 구분된다. 하나는 자치방식이며 다른 하나는 동화방식이다.⁴⁶⁾ 일제는 후자의 방식으로 식민지 조선을 통치하였다. 동화주의는 일제가 정치·경제·사회·문화·교육 등 식민정책의 여러 부문 정책을 시행할 때 그들의 목적을 극대화하기 위한 명분을 창출하는 이데올로기의 역할을 맡았다. 특히 일제가 1910년대 무력을 축으로 제도적 권력과 동시에 자신들의 목적을 실현하기 위한 수단의 하나이며 무단권력을 보완하는 역할로서 동화주의라는 이데올로기를 이용하였다.⁴⁷⁾ 특히 동화주의 슬로건은 內鮮融和와 內鮮一體 단계를 거치고 있는데, 1920년대까지는 대략 내선융화로서 동화의 주요 대상은 중상류층 또는 지식인 계급이었다. 나아가 이는 일제가 식민지 조선의 문화적 열등성을 강조하는 방향으로 흘러 조선인의 저항력을 약화시키고자 하였던 것이다. 이러한 동화주의 기초하에 일제는 조선인에게 제한된 정치적 참여를 신중하게 고려하였다.

참정권은 자치방식의 기본 골격이다. 근대 국민국가에서 참정권은 국민이 “국가권력·국정에 참여하는 것을 내용으로 하는 적극적인 권리로서, 국민이 국가 지배기구에 참여하든지 아니면 참여하는 자를 결정하는 권리, 즉 선거권·피선거권·국민투표권·국민심사권 및 공무원이나 배심원이 되는 권리”를 뜻한다. 하지만 20세기 초 제국주의 국가에 의해 식민지로 전락한 국가들에게 참정권을 부여하는 것은 극히 이례적인 일이다. 자치와 참정권 부여는 지배국가의 자본주의 발달과 피지배 국가의 저항과 그 역량에 의해 규정된다. 따라서 참정권 문제는 그것이 피지배민족의 독립과 효과에 어떠한 관계를 갖느냐에 따라 구체적인 의의를 확인할 수 있다.⁴⁸⁾

46) 일제는 동화정책의 기초하에 교육에서도 이를 철저히 추진하였다. 당시 특수층에 대한 포섭 내지 흡수화 정책이라고도 할 수 있다.

47) 朴成眞, 《한말-일제하 사회진화론 연구》(韓國精神文化研究院 博士學位論文, 1998), 113쪽.

48) 姜東鎮, 앞의 책, 296쪽.

원래 정부에서는 조선의 관제에 대해 오래 전부터 개혁을 단행할 생각이었다. 그러나 뜻하지 않는 소요로 인해 이것이 연기되었고, 그 후 소요가 진정되었기 때문에 전부터 추진하려 했던 관제개혁을 단행하기에 이르렀다. 여러 면에서 조선의 제도·법률 등은 일본과 비교할 때 어딘지 모르게 차별대우가 있는 듯한 느낌이 드는데 이는 단지 실제적 사정에 근거한 것이고 일본과 조선 사이에 차별을 두어야 할 하등의 이유가 근본적으로 없다. … 중국에 이르러서는 조선도 일본과 똑같은 지위에 도달하지 않으면 안되겠지만, 그렇다고 해서 사정여하를 불문하고 지금 즉시 무리하여 조선을 일본과 똑같이 만들어 놓고 이로서 日韓同化가 되었다고 생각하는 것은 아주 잘못된 견해라고 생각된다. 어디까지나 조선 자체가 가지고 있는 특수한 사정이 있다는 것을 잊어서는 안 될 것이다(朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 158쪽).

3·1운동 이후 일본 수상 하라가 조선의 자치불가능을 피력한 견해이다. 당시 하라를 방문한 조선의 친일파가 자치와 조선 의회 개설을 주장한 데 대해, 그는 조선의 자치는 절대 불가능하다고 일축하였으며 우회적인 조선인 정치참여를 개진하였다.⁴⁹⁾ 사이토 또한 조선의 자치를 허용하지 않는다는 것을 부임 초부터 견지하였다.⁵⁰⁾ 그렇다면 일본정부의 참정권 문제가 대두하게 된 근본적인 이유는 어디에 근거한 것일까. 이는 조선의 저항이 강할 때 이를 무마하고 회유할 목적에 기인한다고 할 수 있다.⁵¹⁾

조선총독부는 참정권문제를 정책적인 의도로 이용하였다. 특히 참정권 청원운동을 주장한 친일파들을 적극 이용하여 정치선전을 추진하였다. 청원운동을 처음 시작한 인물은 경무국장 마루야마 쓰루기치(丸山鶴吉)의 지시를 받은 閔元植이며, 이에 일부 대지주와 예속자본가가 동조하였다.⁵²⁾ 그러나 조선에서의 이러한 청원운동에 대하여 일본 언론의 반응은 매우 냉담했다.⁵³⁾

참정권 청원운동이 제기되고 이에 대한 총독부의 대응은 체제유지 차원에서 매우 유용한 측면을 내포하고 있었다. 1920년부터 1924년까지 친일운동의 주된 내용은 청원운동으로서 해마다 연중행사처럼 아무 반응도 없는 일본의

49) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 160~161쪽.

50) 朝鮮總督府, 위의 책, 161쪽.

51) 朴成眞, 앞의 책, 111쪽.

52) 姜東鎮, 앞의 책, 306쪽.

53) 《帝國議會衆議院議事速記錄》4(太山, 1991), 155쪽.

회에 청원서가 제출되었다. 사이토는 참정권 문제를 조선의회 창설이 아니라 일본의회로 보내는 참정권 부여 청원에만 한정하였다.⁵⁴⁾ 이러한 총독의 통치 방침에 대하여 당시 친일인사들은 내정독립 청원을 일본 국회에 제출하기도 하였다. 1922년 3월 22일 鄭薰謨 외 42명은 일본 헌법에 저촉되지 않는 범위 내에서 일본 ‘천황’의 ‘聖慮’에 따라 조선의 내정독립을 갈구하였다.⁵⁵⁾ 그러나 이에 대해 조선민중의 반응은 냉담하였다. 일본 제국주의의 식민통치방식에 대한 정확한 이해부족과 자신들의 영달을 위해 식민주체의 실현불가능한 참정권 문제는 동화라는 큰 틀 속에서 매몰되어 갔다.⁵⁶⁾

한편 일본 본국에서는 1923년 관동대지진과 금융불황, 1925년 〈치안유지법〉 및 정권의 교체 등 일련의 사건 속에서 체제의 공고화를 위해 여러 가지 정책을 모색하였다. 이러한 가운데 1926년 조선인의 거족적인 저항과 신간회운동으로 대표되는 민족적 저항이 고조되는 분위기 속에서 1927년부터 조선총독부에서는 조선인 참정권 부여 문제를 재론하였다.⁵⁷⁾ 한일합병 이후 식민통치 당국자가 언급하였듯이 일본과 조선은 지리적 인접성, 문화적인 동질성, 자연환경의 유사성에 기초하여 동화방식을 택하여 통치되어 왔으나, 식민지 통치를 지속적으로 수행하기 위해서는 식민지에 대한 보다 확고한 관념적 국가이념을 주입시켜야만 하였다. 총독 사이토는 1927년 조선총독부 관방 문서과장 나카무라 소노스케(中村宗之助)에게 현 시기 조선지배체제의 동요를 막을 수 있는 방안을 강구하라고 지시하였다.⁵⁸⁾ 이에 나카무라는 프랑스의 알제리 지배를 모델로 내세워 정치적 능력이 있을지라도 본국인과의 동일한 국가관념이 없다면 참정권 부여는 식민지를 위해서만 이용될 수 있

54) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 161~162쪽.

55) 강동진, 앞의 책, 308~309쪽.

56) 조선의 자치론은 일반인 보다는 기업인들에게 상당한 관심을 불러일으켰다. 1923년 제정된 〈新朝鮮關稅令〉에 酒精, 주정함유 음료, 직물을 제외한 나머지 모든 상품에 대해 무관세가 규정된 다음부터 실력양성론자는 자치주의운동에 본격적인 관심을 갖게 되었다. 한국인 기업가가 정치권력에 의해 보호받지 못하는 한 한국시장조차 차지할 수 없었음을 알았기 때문이었다(박섭, 《식민지의 경제변동》, 문학과지성사, 2001, 125쪽).

57) 副島道正, 〈朝鮮統治に就いて〉(《齋藤總督の文化政治》, 友邦協會, 1970), 110쪽.

58) 金東明, 〈1920년대 조선에서의 일본제국주의의 지배체제의 동요〉(《일본역사연구》 8, 1998), 68쪽.

고 일제에게는 큰 위험 요소로 작용할 수 있다고 경고하였다.⁵⁹⁾ 따라서 일본의 회에 참정권의 부여보다는 국가관념이 서로 다른 사실에 근거하여 자치주의 지배체제로 전환하는 것이 바람직하다고 하였다. 이러한 견해는 《京城日報》사장으로 재임하면서 조선의 자치를 주장했던 토미시마 미치마사(副島道正)도 마찬가지였다.⁶⁰⁾ 토미시마는 하라의 동화정책, 즉 내지연장주의 등을 비판하면서 조선인에게 일정한 자치를 주어야 한다고 주장하였다.⁶¹⁾ 그는 동화주의는 조선의 현실과 괴리되어 이들을 통치하는 데 역기능을 초래할 수 있어 이를 지양하고 조선 특유의 문화적 특질에 입각한 문명적 정치형식을 제공해야 한다고 하였다.⁶²⁾ 조선의 식민지배에 대한 억압된 형태를 지속하기에는 일제에게 상당한 타격을 줄 수 있고 따라서 이를 미봉하기 위해 통치에 전면으로 내세운 것이 이른바 자치론이다.⁶³⁾ 즉 토미시마가 자치론을 제기하였지만, 조선의 독립에 대하여서는 ‘夢想’이라 하여 실현불가능한 것으로 인식하였다. 이러한 자치론이 제기되면서 조선의 지식인들은 이에 경도되어 민족개조론과 같은 일제의 기만적인 문화통치에 포섭되는 경우가 많았다.⁶⁴⁾

(2) 지방제도의 개편과 자문기구의 설치

조선총독부는 조선의 자치(Home rule)를 인정하지 않았지만 지방단체의 자치는 상황에 따라 점차 이를 인정할 필요성이 있다고 판단하였다. 한일합병 이후 조선총독부는 1914년과 1917년 두 차례 지방 행정단위를 조정하여 조선의 전통적인 공동체적 행정단위를 개선하고 식민지 경영에 필요한 명령조직 체계를 구축하였다.⁶⁵⁾

59) 金東明, 위의 글, 75쪽.

60) 副島道正, 앞의 글, 95~102쪽.

61) 森山武德, 〈現地新聞と總督政治〉(《近代日本と植民地》7, 岩波書店, 1993), 17쪽.

62) 副島道正, 앞의 글, 100쪽.

姜東鎮, 앞의 책, 347쪽.

63) 朝鮮總督府, 〈朝鮮治安の現状及將來〉(《齋藤總督の文化政治》), 392~394쪽.

64) 朴成眞, 앞의 책, 162~163쪽.

65) 3·1운동 이전의 지방행정에 대해서는 아래의 연구를 참조.

강동진, 앞의 책, 323~327쪽.

김익환, 〈일제의 초기 식민통치와 사회구조변화〉(한국정신문화연구원, 《일제식민통치연구 1 : 1905~1919》, 백산서당, 1999).

이러한 지방제도의 개정은 일제가 기존의 총독부 중심의 집권적 통치체제를 기본틀로 하고 3·1운동 이후 지방민에 대한 효율적인 통제를 위해서는 지방제도의 개편을 단행할 수밖에 없었기 때문에 이루어진 것이었다. 또한 일제는 지방행정 사무의 개선과 진흥을 위해 행정강습소를 설치하였다. 행정강습소는 지방관리의 훈련·보충을 목적으로 이전의 판임관 교육에 치중한 것을 지방제도의 개정 이후 다시 이 시설을 확충하여 우선 1922년 京城에 설치되었다. 교육기간은 종래 6개월에서 1년으로 연장하였고 매년 관비 강습생 약 50명을 수용하여 지방관리에게 필수적인 학과를 교수하였다.⁶⁶⁾

근대 국민국가의 지방자치는 ‘官治’라기 보다는 ‘民治’에 가깝다. 즉 지방행정기구의 구성원을 지방민의 선거에 의해 선출하기 때문에 정부 주도의 행정의 단일화와 지방민에 대한 직접적인 정보취득 및 대민업무를 추진할 수 있는 장점이 있다.

조선총독 사이토는 지방제도의 개정에 대하여, “지방 民力の 함양 및 民風の 長興은 지방단체의 힘에 맡기는 것이 편리한 만큼 장래에는 적당한 시기를 보아 지방자치제를 시행하는 것을 목적으로 하고, 하루라도 빨리 이에 대한 조사 연구에 착수하라”⁶⁷⁾는 뜻을 밝혔다. 총독부에서는 이 안건을 둘러싸고 두 가지 논의를 개진하였다. 첫째 자문기관을 임명제로 하는 것, 둘째 선거에 의한 의결기관으로 하는 것이다.⁶⁸⁾ 그러나 미즈노 정무총감은 조선의 도시와 농촌 현실에 적합한 제도를 선택해야 한다는 취지를 밝혔다. 즉 도에는 평의회, 부와 면에는 협의회를 각각 설치하고 도평의회의 일부는 선거에 의해, 일부는 임명에 의해 조직한다는 취지였다. 또 부와 면협의회는 선거에 의해 선출된 의원으로 조직하는 것을 원칙으로 하여, 그 1/3은 지방 유력자 가운데 도지사가 임명한 자를 배치하고 指定面⁶⁹⁾에서는 선거주의를 택하고,

66) 朝鮮總督府, 《朝鮮に於ける新施政》, 60쪽.

67) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 254쪽.

68) 일본의회에서는 1922년 1월 27일 原敬에게 조선의 자치기구 성격에 대한 질의가 있었으며, 이를 조선인의 참정권 부여와 연결하지 말 것을 주문하였다(《帝國議會衆議院議事速記錄》 4, 224쪽).

69) 새 법령 시행당시의 부와 지정면은 다음과 같다. 부는 경성·인천·군산·목포·대구·부산·마산·평양·진남포·신의주·원산·청진이며, 지정면은 경기도의 수원군 수원면·개성군 송도면·시흥군 영등포면, 충청북도 청주군 청주

그 이외의 면에서는 임명주의로 하고 군수·島司가 이를 임명하는 것으로 하였다. 의원수는 대략 인구비례로 결정하고 그 수가 많은 곳은 30명으로 하며 적은 곳이라 할지라도 최소한 8명 이상은 배치하는 것을 원칙으로 하여 그 이전 제도보다 수를 늘렸다.⁷⁰⁾

1920년 7월 29일 지방제도의 대폭적인 개정이 이루어졌으며, 道·府·面에 자문기관이 설치되었다.⁷¹⁾ 府制는 1914년 4월 설치되었는데, 府尹의 자문기관으로서 도지사가⁷²⁾ 임명하는 府協議會가 설치되었다. 지방제도의 개정에 따라 부협의회는 임명제에서 선거제로 바뀌었으며, 협의회원의 임기도 2년에서 3년으로 연장하였다. 정원은 부의 인구규모에 따라 총독이 정하였으며 종래 6~16명에서 12~30명으로 증원되었다. 기능은 부 조례의 제정·개폐, 세출입 예산의 결정, 부의 부채에 관한 것 등이었지만 임명제와 큰 차이가 없었다.

면에는 새롭게 面협의회가 설치되었다. 이 가운데 총독이 지정하는 면협의회는 선거제로 하고 나머지 면협의회는 군수·도사의 임명제로 정하였다. 면협의회원의 임기는 3년, 정원은 8~14명의 범위 내에서 총독이 정하게 되었다.⁷³⁾ 자문사항은 세출입 예산의 결정, 사용료·수수료·부과금 등의 징수에 관한 것 등이었다. 보통면의 협의회원은 지방유지의 의견을 참작해서 군수·도사에게 임명시키는 것으로 친일적인 지주가 많이 임명되었다.⁷⁴⁾

한편 〈學校費令〉과 〈도지방비령〉을 제정하여 교육과 재정을 강화시키는 자문기구를 설치하였다. 조선인 일반교육에 관한 사무는 이전에는 관청에서

면, 충청남도 공주군 공주면·대천군 대전면·논산군 강경면·연기군 조치원면, 전라북도 전주군 전주면·익산군 익산면, 전라남도 광주군 광주면, 경상남도 진주군 진주면·창원군 진해면·통영군 통영면, 황해도 해주군 해주면·황주군 검이포면, 평안북도 의주군 의주면·강원도 춘천군 춘천면, 함경남도 함흥군 함흥면, 함경북도 경성군 나남면·성진군 성진면·회령군 회령면 등 24개 면이다(朝鮮總督府, 《施政二十五年史》, 330쪽).

70) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 256쪽.

71) 《朝鮮總督府官報》, 1920년 7월 29일, 號外.
糟谷憲一, 앞의 글, 133쪽.

72) 1920년 7월 29일 총독부관제 개정 때 기존 道長官을 ‘知事’로 개칭하였다(《朝鮮總督府官報》, 1920년 7월 29일, 號外).

73) 《朝鮮總督府官報》, 1920년 7월 29일, 號外.

74) 姜東鎮, 앞의 책, 328~329쪽.

직접 관장하였으나, 학교비의 부과, 사용료의 징수에 관한 사항은 학교평의회 자문을 받도록 하였다.⁷⁵⁾ 학교평의회원은 府에서는 부 주민의 선거로, 군과 島에서는 면협의회원이 뽑은 후보자 가운데 군수·도사가 임명했다. 정원은 부에서는 6명 이상 20명 이하, 군과 도에서는 面數와 같게 하였다. 하지만 일본인 자체의 교육사무 처리를 위해서 학교조합은 그대로 존속되었다. 도에는 <도지방비령>이 새롭게 제정되었다. 도지방비에 관한 자문기관으로서 도평의회가 설치되었다.

도지방비는⁷⁶⁾ 재산수입 및 부과금을 재원으로 하여 권업·토목·구휼·위해·교육·소방 그 외 지방의 공공사업을 행하는 데 필요한 사업비로서 도의 독자적인 재정이었다. 도평의회원은 도지사가 임명하고 그 2/3는 부·군·島에서 부·면협의회원이 선거한 후보자 가운데 임명하였으며 나머지는 ‘학식이 유망한 자’ 가운데 임명하였다.⁷⁷⁾ 도평의회는 자문사항은 세출예산의 결정, 지방세·사용료·수수료 부역 현품의 부과징수에 관한 것 등이었다. 또 도평의회는 ‘도의 공익에 관한 사건’에 대하여 의견서를 도지사에게 제출할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 하지만 자문기관은 행정에 대한 규정력 및 강제력은 없었다. 그야말로 행정에 대한 보조적인 역할을 수행하였을 뿐 실질적인 권한은 없었다. 즉 자문기관의 의장은 부윤·면장·도지사이며 이들은 자문회의를 소집할 권한이 있고, 의장은 의원에 대하여 발언의 금지·취소, 회의장 밖으로의 퇴거를 명할 수 있는 권한이 있었다.⁷⁸⁾ 또 각 자문기관의 구성원이 직무를 태만이 하는 경우에는 부협의회원·도평의회원은 총독의 인가를 받은 도지사가, 면협의회원은 도지사의 허가를 받은 군사·도사가 해임시킬 수 있는 불안정한 자리였다.⁷⁹⁾

75) 朝鮮總督府, 《朝鮮に於ける新施政》, 52쪽.

76) 京畿道, 《京畿道事業ノ概況》(1934), 4~11쪽. 경기도의 경우 지방비 재원의 팽창에 따라 조세제도 역시 개정할 수밖에 없었으며, 시장세와 같은 새로운 세수원을 확보해야만 하였다(朝鮮總督府, 《朝鮮に於ける新施政》, 52~53쪽).

77) 糟谷憲一, 앞의 글, 134~135쪽.

姜東鎭, 앞의 책, 329쪽.

78) 《朝鮮總督府官報》, 1920년 7월 29일, 號外.

79) 糟谷憲一, 앞의 글, 134쪽.

자문기구의 설치에 대하여 조선총독부에서는 이른바 획일주의를 피하고 절충주의 제도를 시행하였다고 선전하였다.⁸⁰⁾ 하지만 자문기구 설치자체가 갖는 의미는 있을지라도, 그것이 식민지 지방행정에 직접적인 영향을 미쳤는가에 대해서는 재고의 여지가 있다. 먼저 지정면으로 선택한 곳은 일본인들이 가장 많이 거주하는 곳이며, 총독부의 입장에서는 이곳에서 선거를 통해 자문기구의 구성원을 뽑는다는 것은 식민통치 근간에 별다른 영향을 끼치지 않을 것이라고 판단하였다.⁸¹⁾ 또한 지정면협의회회원의 피선거권자와 선거권자의 자격에 관한 문제이다. 1920년 11월 20일 협의회원과 평의원 선거가 실시되었다. 부협의회회원의 선거권자는 25세 이상의 남자로서 부 주민으로 1년 이상 거주한 자에 한하며 府稅를 년 5엔 이상 납부한 자로 제한하였다. 피선거권자는 소속 도와 그 부의 관리, 유급관원·검사 및 경찰관리·종교인·소학교 및 보통학교의 교원을 제외한 자였다. 지정면협의회회원의 선거권자의 자격요건은 부협의회회원과 동일하며 피선거권자는 소속 道·郡·島의 관리 및 유급관원과 그 면의 면장과 유급관리는 제외되었다.⁸²⁾

이와 같이 民意暢達과 지방민의 정치참여라는 거창한 슬로건 속에서 추진된 자문기구의 설치 관치 중심의 큰 틀을 벗어나지 않았다. 그리고 선거라는 국민대의제의 형식을 가장하여 오히려 계층간의 분열을 더욱 조장하는 방향으로 흘러갔다. 예를 들면 면협의회회원의 선거권자는 지정면마다 정도의 차이는 있지만 모든 구성원이 투표권을 행사하지는 못했다. 이러한 과정에서 발생하는 계층간의 알력과 분열은 민족적인 저항을 불러 일으키는데 상당한 제약으로 표출되었다.

또한 자문기관의 설치·운용에도 민족차별주의로 일관하였다. 일본인이 많은 부협의회회의 권능은 다른 여러 자문기관보다 컸다. 게다가 의장의 회원해임권이 없다는 것이나 한국인이 다수를 차지하였던 도평의회원을 민선으로 하지 않고 부·면협의회 회원이 뽑은 후보 중에서 도지사가 임명하고 나머지 1/3도 관선으로 하였다.⁸³⁾ 따라서 국가의 구성원이 모두 참여하는 보통선

80) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 260쪽.

81) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 258~259쪽.

82) 糟谷憲一, 앞의 글, 135쪽.

거의 형태를 띤 것이 아니라 권력기관의 체제유지를 위한 제한선거를 실시하였던 것이다.⁸⁴⁾ 즉 선거가 실시된 부·면협의회원의 선거자격에도 총독부는 극도의 제한을 두었다. 이는 당시 조선총독부의 정책 시행의 핵심은 식민지 구성원 가운데 중산층(부유층) 이상을 중점으로 두어 이들을 매수·회유하는 방식을 취하였다는 데 있다. 이는 다음의 인용문을 통해서 보다 명확하게 알 볼 수 있다.

당시 조선인은 사상적으로 매우 흔들리고 있던 시절이라서 늙은이는 보수적인 반면, 청년은 공연히 급진적인 정세를 나타내고 있었다. 때문에 납세액에 제한을 두지 않으면 당장 조선인 협의회원은 소장층에서 많이 나와 부협의회는 공론도회의의 자리가 되고 만다. 중정하고 온건한 인사가 뽑히도록 하기 위해서는 납세액 제한을 두어야 했다. 부협의회회의 다수 의석을 조선인에게 주게 되면 민족적으로 편중되어 회의를 정쟁터로 만드는 것과 같은 폐단이 생기지 않을까. 그 영향을 끼치는 바가 있으므로 이 제도는 시행 초에는 협의회원의 반수 이상은 일본인을 뽑도록 해야 한다. 그래서 의사진행상 일본인에게 조선인을 지도시켜 협의회제도의 운용에 공정과 원만을 가한다(朝鮮總督府, 《齋藤實文書》4 참조).

이러한 가운데 1920년 11월 제1회 선거는 府에서는 투표자 수가 일본인 1,224명, 한국인 1,198명으로 당선자는 일본인 133명, 한국인 57명이었다. 지정면에서는 투표자 수 일본인 1,224명, 한국인 1,198명으로 당선자는 일본인 130명, 한국인 126명이었다. 이들 당선자의 민족별 대비는 일본인이 다수를 차지하였으며, 한국인 당선자 가운데 상당수는 사상이 온건한 친일적인 인물이었다.⁸⁵⁾

이와 같이 일제는 관치중심의 지방제도를 식민지인이 일정부분 정치에 참여할 수 있는 권한을 부여하여 식민지의 불만요소를 제고하고자 하였다. 따

83) 姜東鎮, 앞의 책, 331쪽.

84) 《東亞日報》, 1920년 7월 30일.

85) 朝鮮總督府, 《朝鮮總攬》(1933), 33~34쪽.

朝鮮總督府, 《朝鮮に於ける新施政》(1919), 53쪽.

姜東鎮, 앞의 책, 337~338쪽.

槽谷憲一, 앞의 글, 137~141쪽.

라서 먼저 지방관제의 개정 때 협의기관으로서 자문기관을 설치함으로써 예산 및 과세 등에 관한 식민지인의 의견을 개진할 수 있는 길을 열어 주었다고 자평하였다.⁸⁶⁾ 하지만 이러한 표면적인 기구설치가 조선인의 정치참여에 직결되는 것은 아니었다. 그리고 지방의회에 참여한 자들의 성분을 분석해보면 대다수가 일제에 협력할 수 있는 가능성이 있는 자들이었다. 즉 지방자문기구인 조선인 상층과 자산가 대부분을 식민지 권력에 끌어들여는 역할을 수행하였던 것이다.⁸⁷⁾

면협의회원이나 도평의회원도 명예직이었으며, 급여를 지급받지 않고 직무에 필요한 수당만을 받았다. 그리고 대다수는 자산가들이었으며 이들은 자문기구를 통해 자신들의 정치력을 발휘하고 사회적 지위를 공고히 하고자 하였다. 비록 한정된 발언권이었지만 이는 자산가들의 높은 정치력을 표출하는데 매우 유용한 수단이었으며, 이들에게 자문기관은 필요조건이었다. 즉 지경면에서 투표율의 제고는 이를 반영한다.⁸⁸⁾

요컨대 일제가 실시한 지방제도의 개정은 지방자치제를 실시한 것이 아니라 지금까지 총독부가 쥐고 있던 중앙집권적인 통치권력의 일부를 나누어 맡긴다는 分任主義 원칙에 따라 각급 지방관청에 분할한 것에 지나지 않았다.⁸⁹⁾ 그리고 중앙정부에서 지방민에 대한 직접적인 통제라는 인식을 심어 주기보다는 지방관의 권한을 확대하고 조선인의 정치참여에 대한 긴박성을 어느 정도 해소하여 지배력의 강화를 추진하였던 것이다.

(3) 면제의 운영과 촌락정책의 실상

1917년 실시된 면제는 행정구획 통폐합에 이르는 과정에서 일제가 지향했던 방향성이 법제적으로 응축 표현된 것이다. 강점 직후 지방관제와 면에 관한 규정을 토대로 과도적인 면 운영에 임했던 일제가 통폐합초치를 거치면서 면 재정의 안정화 및 면장층의 질적 개선을 어느 정도 달성하였다. 또한

86) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 260쪽.

87) 驅込武, 《植民地帝國日本の文化統合》(岩波書店, 1996), 196쪽.

88) 槽谷憲一, 앞의 글, 142쪽.

89) 姜東鎮, 앞의 책, 313쪽.

이러한 변화를 전제로 하면서 면 운영의 정책방향을 면제라는 법제적 형태로 공고히 하려는 움직임이 보이기 시작한 것이다.⁹⁰⁾ 따라서 일제가 1917년 10월부터 시행하였던 制令 제1호〈면제 및 면제시행규칙〉은 면의 행정력을 강화해 이를 제도적으로 완비하려는 지방통치제도의 틀을 규정한 것이었다. 이러한 일제의 지방행정제도 개정은 한국 행정제도의 내재적 발전을 단절시켰다.

면제는 면 가운데 일본인이 다수 거주하고 있던 곳을 총독이 지정하는 지정면으로 하고 그 외에는 보통면으로 나누는 것이다. 또 지정면에는 도장관이 임명하는 상담역을 두고 洞里長을 폐하고 區長을 두며, 면 조합을 설치할 수 있도록 하였다.⁹¹⁾ 따라서 1910년대 면제의 특징은 총독부 권력이 면장·구장을 통해 식민지 사회전반을 장악할 수 있는 구조로 정착해 가는 중요한 제도적 장치였다는 데 있다.⁹²⁾

1919년 3·1운동 이후 일제가 제도개정을 하면서 면제에도 일정부분 수정이 가해졌고 앞서 언급하였던 면협의회가 설치되었다. 일제는 면협의회를 지방자치제의 실시와 민의창달이란 측면에서 매우 중요시 여겨 이를 적극 홍보하였다.⁹³⁾ 하지만 실질적으로 면협의회는 의결기관이 아닌 자문기관으로서 면장의 권한 안에서 활동하였던 수족과 같은 존재였다. 또한 지정면에서 실시한 선거도 매우 불평등한 것이었으며, 면협의회 선거권과 피선거권을 제한적으로 규정하는 등 총독정치의 근간은 흔들리지 않았다.

한편 일제는 면협의회를 설치하여 지역 유지에 대한 분열책을 시행하면서 보다 강력하게 지방민에 대한 통제를 가하고자 하였다. 이러한 일제의 지방통제책의 중심에 있었던 자들이 유지집단이었다.⁹⁴⁾ 이 유지집단의 정치적·경제적 성향과 활동은 총독부의 정책적 의도와 합치하는 경향이 강하게 나

90) 김익한, 앞의 글, 201쪽.

91) 일제는 면제의 시행을 자치제를 실시하는 것처럼 선전하였으나 결국 자치제도에는 도입하지 않고 면을 잘 정비된 말단 행정단위로 편제하는 선에서 정책방향이 결정되었다(김익한, 위의 글, 207쪽).

92) 姜東鎮, 앞의 책, 327쪽.

93) 任洪淳, 《朝鮮行政要覽》(朝陽出版社, 1929), 102쪽.

94) 지수걸, 〈일제하 충남서산군의 관료-유지체제〉(《역사문제연구》 3, 1999) 참조.

타났다.⁹⁵⁾ 면제는 특히 농촌조직화 정책에서 지방민을 통제하는 데 있어서 전통 행정조직의 단절을 피하여 총독부의 지방침투를 원활하게 하였던 제도였다. 이러한 면 행정의 강화 과정에서 중요한 것이 면리원의 증원에 관한 문제였다. 그런데 면리원의 증원에는 몇 가지 선행조건이 있으며 이는 지방 통치의 필요충분조건을 완비하는 것이었다. 즉 면서기로 대표되는 행정실무자들의 인력충원은 안정적인 면 행정을 실행하는 데 중요하였기 때문에 일제로서는 이러한 외양적 요소를 갖추어야만 하였다.⁹⁶⁾

한편 모범부락을 통한 농촌통제정책을 시행한 일제는 산미증산계획하에서 농업생산력 증진에 초점을 두었다. 1920년대 초부터 시행된 모범부락정책은 20년대 중후반에 이르러 본격적으로 전개되었다. 1927년부터 성적이 양호한 모범부락을 선정하여 200~400원씩 보조금을 지급하는 방식으로 동리에 이르는 전 지역을 통제하게 되었다. 즉 모범부락정책의 본격적 수행은 1910년대 동리의 자치적 운영이 제도적으로 부정되고 1920년대에 들어와 기존의 동리운영의 주역이었던 지역 명망가층에 대한 분열정책이 실시됨으로써 그들의 지역 내부에서의 사회적 위상에 일정한 변동이 야기되었고, 이에 따라 동리운영의 관행이 약화되는 지역이 발생하기 시작하였다는 지역사회의 변동을 배경으로 할 때 성립 가능한 것이었다.⁹⁷⁾

일제는 모범부락을 선정하면서 이를 적극 정책에 이용하고 나아가 전국적인 선전활동도 병행하였다. 1930년대 농촌진흥정책에서 보이는 외형적이며 가시적인 측면을 부각하여 식민지정책의 정당성을 확보하려 했던 모습이 이미 1920년대에도 나타나고 있었던 것이다. 모범부락의 지정 수는 전체 동리에 비하여 매우 적은 수였지만 모범부락의 선정과 이에 대한 경제적 지원을 제도화시킴으로써 모범부락정책이 다른 동리를 체제 순응적으로 재편한다는 점에서 매우 자극적인 요소로 작용하였다. 이러한 ‘모범’이라는 용어의 강제성은 다른 동리에서도 일제의 정책에 대하여 적극적인 호응을 끌어낼 수 있

95) 松本武祝, 《植民地朝鮮と朝鮮農民》(社會評論社, 1998), 70쪽.

96) 김익한, 〈1920년대 일제의 지방지배정책과 그 성격〉(《韓國史研究》 93, 1996), 159쪽.

97) 김익한, 위의 글, 164~165쪽.

는 것이었다. 하지만 일제가 시행하였던 모범부락정책은 광범위한 지역을 모범부락으로 선정하기 보다는 선정된 곳에 행정력을 집중적으로 지원하여 이를 더욱 발전시키는 형태를 보이면서 진행되었다. 이는 지역마다 특수성에 기인하기도 하였지만 일제의 행정력이 강하게 뿌리내릴 수 있는 내적기반을 확보하지 못한 데서 발생하는 한계였다.

이를 위해서 일제는 재지세력의 포섭을 진행하였다. 그 가운데 이른바 지역유지 내지 지역 명망가로 대표되는 자들이 일제의 면 행정정책에 부합되는 인물이었다. 이들은 자신들의 사회적 지위를 공고히 하고 식민지 권력과 결탁하여 먼저 면협의회 등을 통하여 정치적 진출을 시도하였다. 1920년대 식민지 수탈이 가속화되면서 농촌의 궁핍화현상이 심해졌으며, 소작쟁의가 광범위하게 발생하였다. 따라서 식민지 권력은 지방행정과 농민간의 갈등을 해소하기 위한 매개체로서 지방유지를 활용하였다.⁹⁸⁾ 특히 1921년 8월 지방관제의 개정에 즈음하여 면장 50명에 한하여 주임의 대우를 해주었다. 면제 실시 이후 면장에 대한 처우개선에 대하여 조선총독부에서는 이를 대민업무 및 지방정책의 원활성 확보라는 차원에서 이해하였다.⁹⁹⁾

3) 친일세력의 양성

(1) 친일과 협력이란 개념

제국주의 국가들의 식민지 경영은 인적자원의 활용을 어떻게 하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 영국의 경우 인도를 통치하면서 식민지인들의 복잡하고 다양한 성격을 도식화하여 그들에게 적합한 식민지형 인간을 창출하는 데 초점을 두었다. 무엇보다도 중요한 것은 식민지를 경영하는 데 필요충분조건을 마련하여 절대적인 협력은 아닐지라도 저항을 불러 일으키고자 하는 잠재적 세력의 흥기를 제거하는 데 있었다.

3·1운동 이후 ‘신정치’를 구현하고자 하였던 일제도 새로운 방식으로 협

98) 松本武祝, 앞의 책, 80~81쪽.

99) 朝鮮總督府, 《朝鮮に於ける新施政》, 59~60쪽.

력세력을 창출할 필요가 있었다. 이른바 ‘친일파’ 생산의 제도적 방안을 마련하여 이들로 하여금 식민지인을 대리 지배할 수 있는 시스템의 완비를 추진하였다. 지금까지 친일파 연구는 해방 이후 친일파 청산작업이 제대로 이루어지지 않은 사회에 대한 반작용으로 지나치게 식민지 조선인을 재단한 느낌이었다. 즉 친일=매국노, 저항=애국자라는 등식 속에서 친일의 속성 및 친일파 생산의 구조적 특징에 대한 부분을 간과한 점 또한 없지 않다.¹⁰⁰⁾ 따라서 일제시기 친일파 문제를 다루는 데 있어서 ‘친일’(=적극적인 동조 내지 동화), ‘협력’(=소극적인 동조)에 대한 명확한 개념이 선행되어야 할 것이다.¹⁰¹⁾

먼저 ‘친일’은 대한제국기의 친일과 좀더 차별을 두고 살펴보아야 할 것이다. 친일은 제한된 정치활동을 전개하였으며 자신의 영달을 위해 총독부의 통치에 적극적으로 동화되었음을 의미한다.¹⁰²⁾

또한 친일에 대한 개념화 작업에서 가장 많이 적용될 수 있는 것이 정치세력이었다. 이를테면 개항 이후 親美・親淸・親露・親日이라는 것은 쇠약해진 국체의 주도층이 자신의 정치적 입지를 강화하고 나아가 이를 통해 반대세력을 거세시키는 방법으로 선택한 것이 대부분이었다. 그러나 ‘일제시대’의 ‘친일’이라는 개념은 국체가 완전히 다른 나라에 강탈된 상태에서 그 이전시기와 구분하여 반민족적인 분위기를 퇴색시킬 수 있는 요소가 있다. 즉 첫째 이미 대한제국에서 조선총독부로 권력의 핵심이 이동되었기 때문에 조선인이라고 할지라도 ‘친일한다’라고 하는 것이 큰 수치심으로 작용하지는 않았을 것이라는 점이다.¹⁰³⁾ 일제는 이를 통해 조선의 민족적 차별 및 계급적 차별화를 더욱 심화시켜 민족분열로 이끌어나가 민족의 주체성 및 정체성을

100) 친일파 연구에 대해서는 다음의 연구가 주목된다.

임종국, 《일제침략과 친일파》(청사, 1982).

姜東鎮, 앞의 책.

朴慶植, 앞의 책.

高崎宗司, 〈朝鮮の親日派〉(《近代日本と植民地》 6, 岩波書店, 1993).

민족문제연구소, 《한국 근현대사와 친일파 문제》(2000).

101) 박섭, 앞의 책, 43~73쪽.

102) 동화주의의 특징은 제한적인 폭력과 제한적인 정치참여를 가장하는데 있다. 즉 저항세력에 대해서는 제한적이며 극단적인 방법으로, 식민통치에 협력하는 부류에 대해서는 일정한 리베이트를 제공하였다.

103) 朴成眞, 앞의 책, 142쪽.

말살하고자 하였다. 둘째 조선인으로서 신분적 상승을 위하여 선택한 순수하고 정치적인 결단이었다고 주장하는 경우이다.¹⁰⁴⁾ 즉 조선인의 친일은 일제의 지배정책에 기인한 것도 사실이지만 조선인 내부의 계층적 질서가 함의하고 있었던 모순의 표출이라고도 할 수 있다는 것이다.¹⁰⁵⁾

친일을 “남보다 먼저 일제의 통치정책에 영합하고, 나아가 내선일체를 자신의 정치적·사회적 목표로 인식하여 행동한 것”이라고 규정할 때, 일제의 조선 침략에 따라 기생하여 나타난 정치세력은 자의적이건 타의적이건 이 범주에 속한다고 할 수 있다. 따라서 식민지 구성원에 대한 민족분열을 담당하고 나아가 일제의 식민통치에 기생하여 자신의 영달을 목적으로 생을 영위한 자를 친일파라 한다.

한편 식민지 조선의 내적 발전을 위하여 어쩔 수 없이 일제와 타협하여 자신의 목적을 관철하는 친일파에 대하여 협력자라는 개념을 부여하기도 하였다.¹⁰⁶⁾ 일제강점기 정책주체인 조선총독부 및 일제가 식민지인에 대하여 적극적으로 도움을 주었다면 그 객체는 누구인가를 규명할 필요가 있다. 이는 객관적인 조건하에 수세적 입장에 있었던 식민지인 가운데 기업가의 경우가 정치세력보다는 친일이라는 굴레에서 자유로울 것이다. 즉 식민지의 경제적 발전을 위해서 조선총독부와 타협하지 않으면 기업활동을 진행할 수 없다는 논리가 성립된다.

이와 같이 친일과 협력의 공통점은 일제의 식민통치에 대하여 별다른 저항을 표출하지 않았다는 데 있다. 물론 내적인 자기갈등은 있을지라도 이 문제를 공론화하여 자기 내면에 대한 성찰을 적어도 해방 이전에는 하지 않았다는 데 있다. 특히 1931년 이후 일본제국주의의 대륙침략이 본격화되면서 조선인을 전쟁에 동원하기 위하여 오히려 독립운동가에 대한 사상전환을 획책하기도 하였다. 따라서 친일과 협력이란 개념은 정치세력과 경제세력의 자

104) 《新韓民報》, 1920년 9월 2일, 〈치욕적인 신일본과의 장두〉.

105) 김동명, 〈1920년대 식민지 조선에서의 정치운동 연구〉(《한국정치학회보》 32, 1998) 참조.

106) 이 문제를 더 확대하면 ‘수탈론’과 ‘식민지근대화론’으로 나아가기 때문에 여기서서는 범위를 한정하여 서술하였다.

기발전을 위해서 조선총독부 및 일본제국주의의 통치정책에 야합하여 조선인에 대한 감시·탄압과 정체성의 상실에 이르기까지 대한제국의 국체를 부정하고 일제의 식민지 정책에 동화된 것을 의미한다.

(2) 친일파의 육성과 이용책

1919년 7월 조선군 참모부는 <친일조선인 유력자의 이용 및 보호>라는 보고서를 작성하였다. 이 보고서에서는 일제가 3·1운동 이후 친일세력을 어떻게 육성하여 이를 이용하고 보호해 나아가고자 하였는지를 명확하게 알 수 있다.

합병 전부터 우리에게(일본) 호의를 갖고 계속해서 친일적 태도를 가진 상당한 지위와 수완을 보유한 자로서 이들을 유용·보호하는 데 한층 힘을 써야 한다. 한일합병 공로자로서 친일한 자를 지금 귀족으로 앉혀 놓았으나 그 대우에 있어서는 아직 유감스러운 감이 없지 않다. 이들에 대해서는 귀족원 의원의 자리를 약간 마련하여 공로에 보상해주면서 보호하여 우리 정치의 일부에 관여하게 해도 굳이 안될 것은 없다. 그리고는 이들을 이용하여 조선인 유력자의 회유에 노력한다면 그 효과는 클 것이다. 그 외에 진실한 친일자로서 전력을 다하고 있는 자는 크게 보호하고 우대해 주는 방도를 강구할 필요가 있다. 요컨대 진정한 친일자에 대한 보호·이용은 앞으로 더욱 더 향상시킬 필요가 있다(姜德相 編, 《現代史資料》 26, 651쪽).

일제가 이렇듯 친일파를 보호·육성하여 식민통치의 내실화를 기하고자 하였음은 주지의 사실이다. 일제가 식민지 통치를 추진하는 과정에서 현지인의 협력에 대해서 시기적 차이는 있지만 필수적인 요소라는 것을 인식하였다. 따라서 친일파를 정치·경제·사회·문화의 비중을 두면서 적절하게 이들을 이용하는 움직임이 있었다. 먼저 이들에 대한 접근은 개인과 단체로 구별할 수 있다. 개인과 단체는 유기적인 관계에 있으므로 상호 보완관계를 가지면서 추진되었다. 또한 일제의 친일파 육성책은 조선인이 집단적 행동으로 저항을 표출하였을 때, 경제적인 문제점이 상당히 노출되었을 때 강하게 제기된다. 3·1운동 이후 조선총독 사이토는 내지연장주의를 주창하면서 조선과 일본은 하나라고 하는 의식을 심어주고자 하였다. 물론 이러한 작업 대상

은 전 조선인이 아니라 조선을 움직일 수 있는 특수층에 한하였다.¹⁰⁷⁾ 예컨대 정치세력·기업가·문화인 등과 같이 개인의 역량이 미칠 파급효과를 극대화시킬 수 있는 인물들에 대한 포섭이 이루어졌다.¹⁰⁸⁾

1919년 이전 친일파의 대표군은 이완용을 비롯한 자들이 작위를 받고 들 어간 총독부 자문기구였던 중추원이었다. 이 기관은 의장, 부의장 및 고문 5 인에게는 모두 親任 대우를, 참의 65인은 주임 대우를 부여하였다. 의장은 정무총감으로 하고 부의장 이하 임기는 3년을 원칙으로 하였다. 특히 이들 구성원은 거의 총독의 주청에 따라 일본 내각에서 결정하였다. 이를테면 조선총독의 권한을 넘어 일본 본국에서 친일파의 육성과 보호책을 결정하였던 점은 일본제국주의가 식민지 지배의 정당성과 명분을 얻기 위한 동화정책의 일환이었다.¹⁰⁹⁾ 일제는 식민통치 초기 주로 구한국관료 및 문명개화론자들을 적극 회유·이용하고자 하였다. 일제의 이러한 방침은 일제의 논리를 무비판 적으로 받아들인 문명개화론자를 친일세력으로 양성하는 데 매우 유용하게 작용하였다. 또한 일제가 그들의 통치이념을 경제적인 힘으로 추진하였기 때 문에 당시 상당수의 개화론자들은 친일세력이 되었다.¹¹⁰⁾ 나아가 일제는 합병 당시 나름대로 역할을 수행하였던 一進會와 같은 조직적인 친일단체보다는 친일세력권을 형성하는 방향으로 정책을 결정하였다. 즉 친일조직보다는 광범위한 분야에서 보다 공고히 식민지통치를 경영할 수 있는 인적 토대를 갖추고자 하였다.

일제 식민통치의 특질 가운데 하나가 회유와 통제(탄압)이다. 일제는 이 방법을 사용하면서 적절하게 조선인을 이용하였다. 1919년 조선총독 사이토 가 부임하면서 시행된 새로운 관계개혁은 형식적인 틀을 벗어나지 못하였다.

107) 朴成眞, 앞의 책, 141~144쪽.

108) 1937년 조선총독부 學務局 社會教育課가 주도하였던 朝鮮文藝會는 친일파의 육성과 친일단체의 조직을 확대·재생산하기 위해 설립된 것이다(高崎宗司, 앞의 글, 126쪽). 게다가 전시체제하에서 친일파나 친일단체가 벌인 행위는 1920년대 이후 지속적으로 추진해온 친일파 육성 및 이용책의 결과라고 할 수 있을 것이다.

109) 金度亨, 〈日帝侵略初期(1905~1919) 親日勢力의 政治論 研究〉(《啓明史學》3, 1992), 6쪽.

110) 金度亨, 위의 글, 14쪽.

이러한 가운데 총독부에서는 민의창달을 목적으로 지방유지를 소집하여 총독정치의 실현을 강조하였다. 1919년 9월 19일부터 1주일간에 걸쳐 각 도의 유력한 명망가 및 신지식인 51명을 경성으로 소집하여 총독의 시정방침에 대한 강연을 하였다.¹¹¹⁾ 즉 “총독부의 시정에 대하여 불만을 품고 있는 자가 적지 않고 이들 대다수는 시정방침을 이해하지 못함으로써 개혁의 취지를 지방민에게 철저히 주지시키고자 지방유력자들을 소집하였다”¹¹²⁾는 것이다. 이들 51명은 각 도의 장관으로부터 추천된 자들로 이전부터 친일적 태도를 가지고 있었다. 일제가 이들은 초청하여 강연한 것은 즉각적인 효과를 거두기 보다는 새 통치방침에 정략적인 투자를 하여 후일 식민지인에 대한 원활한 통치를 행하는 데 그 목적을 두었다.¹¹³⁾

다음으로 조선총독부에서는 친일태도를 가진 조선의 유력자들을 일본에 파견하여 일본문화의 발전된 모습을 보여줌으로써 식민정책의 협력을 구하고자 하였다. 그리고 일본 유학생에 대하여 배일적 색채를 강하게 띠고 있는 자들을 회유하고 나아가 이들을 친일분자로 만들고자 하였다.¹¹⁴⁾ 뿐만 아니라 사이토 총독은 내지연장주의에 기초하여 일본인과 같은 조선인을 육성하지 않고는 조선지배가 불가능하다고 인식하여 다음과 같은 방침을 내세웠다. 친일분자를 귀족·양반·유생·부호·실업자·교육자·종교가 등에 침투시켜 그 계급과 사정에 따라 각종 친일단체를 조직케 할 것이며, 친일적인 민간 유지자에게 편의와 원조를 제공하고 수재교육의 이름 아래 조선 청년을 친일분자의 인재로 양성할 것, 양반 유생 가운데 직업이 없는 자에게 생활방도를 주는 대가로 이들을 민정염탐에 이용할 것, 조선인 부호·자본가에 대해 일선 자본가의 연계를 추진할 것, 농민을 통제 조종하기 위해 전국 각지에 유지가 이끄는 친일단체, 교풍회·진흥회를 조직할 것 등이다.¹¹⁵⁾ 또한 일제는 종교적 사회운동을 이용하기 위해 <사찰령>을 개정하여 불교 각 종

111) 朝鮮總督府, 〈併合の由來と朝鮮の抵抗〉(《齋藤總督の文化統治》), 47쪽.

112) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 142쪽.

113) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 142~143쪽.

114) 姜德相 編, 《現代史資料》 26, 651쪽.

115) 姜東鎮, 앞의 책, 167~168쪽.

파의 총본산을 경성에 두고 이를 관장하고 원조하는 기관의 회장을 친일본자로 앉히고, 기독교에 대해서도 상당한 편의와 원조를 제공한다는 방침도 정하였다.¹¹⁶⁾

일제는 조선을 통치하면서 표면적으로는 두 가지를 내세웠다. 하나는 내지 연장주의라는 일체감을 부여하여 식민지 동화정책을 채택하였으며, 다른 하나는 조선의 고유한 풍습·습관을 훼손하지 않고 식민지인을 일본의 문명화된 세계로 인도하여 발전시킨다는 것이다.¹¹⁷⁾ 따라서 이러한 정책을 실행하기 위해서는 무엇보다도 식민지의 지도층에 대한 회유공작이 우선되었다. 사이토는 재임 7년 8개월 동안 鮮于鑑을 119회로 가장 많이 면회하였으며, 李軫浩·李垞·純宗·韓相龍·閔興植·宋秉畷·申錫麟·方台榮·朴泳孝 등도 자주 만났다. 이 가운데 송병준은 사이토의 부임 초기에 자주 면회하였으나 후기에는 거의 면회하지 않았다. 그리고 사이토 재임 후기에 올수록 친일관료와 매관자본가들의 면회 빈도가 점차 증가하였다.¹¹⁸⁾

한편 사이토는 조선귀족에 대한 이용가치의 상실을 지적하면서, 오히려 매국노라는 조선인의 질시를 부담으로 여겨 관료들에 대한 친일화 작업을 선호하였다.¹¹⁹⁾ 조선 귀족들은 박영효 등과 같이 몇몇을 제외하고 사이토 총독과 면회할 기회를 갖지 못했다. 즉 조선통치를 원활하게 시행하기 위해서는 노쇠한 조선귀족보다는 일본유학을 경험한, 새로운 문물을 접한 조선인 고급관료의 친일화 작업이 효용성이 크다고 인식하였기 때문이다. 따라서 친일관리의 육성과 이용은 이른바 관계개정을 단행하면서 조선인 관리에 대한 차별을 없애고 일본인과 동일한 처우를 받을 수 있다고 선전하였듯이, 이들의 조직적인 협력없이 조선통치가 매우 어렵다는 것을 인식하였다.¹²⁰⁾ 조선총독부에서는

116) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 190~191쪽.

朝鮮總督府 警務局, 〈朝鮮統治と基督教〉(《齋藤總督の文化統治》) 참조.

117) 朝鮮總督府, 《齋藤實文書》13, 132쪽.

118) 姜東鎮, 앞의 책, 169~171쪽. 강동진은 사이토 총독의 친일세력 육성책의 기본은 정치선진과 첩보활동에서 일해 온 직업적 친일분자를 가장 소중히 여기고 거기에 친일각료를 더 보탠 이원제였다고 하였다.

119) 姜東鎮, 앞의 책, 178~181쪽.

120) 姜德相 編, 《現代史資料》26, 648쪽.

조선인 관리에 대해서 한일합병 직후 조선인 관리의 능력이 부족하기 때문에 봉급 및 기타 처우에 차등을 둔 것은 사실이나 1919년 관제개정 이후에는 이러한 차별을 없애고 ‘一視同仁’의 원칙에 따라 일본인 관리와 함께 <고등관 관등의 봉급령> 및 <관임 봉급령>의 적용에 따라 대우하였다.¹²¹⁾

하지만 이러한 개정 법령에도 불구하고 조선인 관리에 대하여 조선총독부의 차별이 완전히 없어진 것은 아니다. 표면적으로 일시동인·내선일체·내지연장주의를 내세웠지만, 실질적으로는 잠재적 저항세력인 식민지 민중에 대한 차별인식이 저변에 깔려 있었기 때문에 친일적인 관료를 양성하였을지라도 일본인과 조선인을 동등하게 대우한다는 것은 불가능하였다.¹²²⁾ 따라서 이들에게 ‘친일성’은 승진과 연관되는 것이었므로 총독부에서의 힘든 관문을 통과하기 위해서도 더욱 친일에 열성을 쏟았다. 1919년부터 21년까지 사이토 총독을 5회 이상 면접한 친일관료로는 도지사 및 학무국장을 지낸 李軫浩·魚潭·具然壽·吳台煥·張憲植·金潤晶 등 6명에 지나지 않았지만 퇴임기에는 5회 이상이 17명으로 증가한 사실로 비추어 보아 당시 조선총독부의 친일과 육성·이용정책의 단면을 파악할 수 있다.¹²³⁾

3·1운동은 일본의 조선 통치에 표면적으로 많은 변화를 초래하였다. 특히 조선인에 대한 식민화정책의 실상을 선전하고 저항세력의 감시체제를 강화할 필요성이 대두되었다. 이는 독립운동가에 대한 체계적인 회유공작으로 나타난 반면 직업적 친일분자를 생산하는 쪽으로 정책방향이 모아지게 되었다. 1919년 11월 수상 하라는 정무총감 미즈노에게 조선의 치안상 기밀금을 증액할 필요가 있다고 하여 100만 엔의 기밀비를 책정하였다. 이러한 기밀비는 대부분 직업적 친일분자를 양성하는 데 유용한 자금이었다. 이렇게 많은 자금을 들여 직업적 친일분자를 양성하는 이유는 이들이 물욕에 가득찬 이기주의자라는 점을 일제가 간파하였기 때문이다.¹²⁴⁾ 총독부에서는

121) 朝鮮總督府, <朝鮮に於ける新施政>, 《齋藤總督の文化統治》, 41쪽.

122) 朝鮮總督府, <朝鮮治安の現状及將來>, 《齋藤總督の文化統治》, 394쪽.

123) 姜東鎮, 앞의 책, 189쪽.

124) 姜東鎮, 위의 책, 194~195쪽.

거액의 자금을 살포하여 직업적 친일분자의 육성에 심혈을 기울였다. 이는 민족적 정신에 호소하기 보다는 금품에 의한 포섭과 회유가 수월하였기 때문에 취해진 결과이다. 이렇게 조선총독부의 자금을 받아 친일행위를 수행한 자들은 李紀東·朴春琴을 비롯하여 박영효·신석린·선우순 등을 들 수 있다.

또한 일제는 자본제를 이식하면서 본국의 자본주의 발달을 위하여 1920년 〈회사령〉을 철폐하여 조선에서 친일적 민족부르주아의 성장을 꾀하였다. 그러나 조선인 기업가들은 조선총독부에 대한 협력과 타협없이 기업활동을 영위할 수 없었다. 따라서 이들 대부분은 총독정치에 대한 타협의 산물로 기업 운영권을 지속적으로 유지할 수 있었다.¹²⁵⁾ 1920년대 기업자유화정책에 따라 매관자본가들은 총독부에 대한 ‘협력’을 담보로 ‘보상’을 받았다. 이러한 현상은 1930년대에도 조선인 자본가들이 자본축적을 위해서도 총독부의 협력을 받은 것과 비슷한 맥락에서 이해하여야 할 것이다. 1920년대의 예속자본가로는 閔大植·閔應植과 한상룡·芮宗錫·張稷相·白完赫 등이 대표적이다. 물론 金性洙와 같이 경성방직을 경영하면서 일제와 타협한 경우도 예외는 아니었다.¹²⁶⁾

요컨대 조선총독부에서는 식민지 조선인의 저항에 직면하면서 자본주의 체제를 확고히 하고 나아가 대륙침략의 기틀을 마련하기 위해서는 식민지 조선을 잠움없이 통치해야만 하였다. 따라서 사이토 총독이나 일본 본국의 입장에서는 대민업무를 포함한 기타 행정업무를 원활히 진행하기 위해서는

125) 박섭, 앞의 책, 129쪽.

126) 姜東鎮, 앞의 책, 214~215쪽. 특히 일제는 지방 거주의 조선인 갑부를 이용하여 제지세력의 동화를 꾀하였다. 그 가운데 대표적인 인물이 충청도의 갑부인 김갑순이다. 그는 자신의 사회적 지위를 신장하기 위해 조선총독부와 긴밀한 관계를 유지하였으며, 나아가 신분적인 제약을 극복하고 일제통치기에 정치적인 성장을 도모한 대표적인 친일파였다(池秀傑, 〈日帝下 公州地域 有志集團 研究—사례2: 金甲淳(1872~1960)의 ‘有志基盤’과 ‘有志政治’〉, 《于松趙東杰先生停年紀念論叢》, 1997 참조). 예속자본가에 대한 총독부 당국의 입장은 매우 명확하였으며 이를 식민지 통치와 연계하여 조선인 자본의 성장을 막기보다는 일본 자본을 흡수하여 조선인 자본을 예속하고 나아가 이를 이용하여 실질적인 일본 자본의 축적을 단행하는 방향으로 경제정책이 시행되었다.

일본인과 같은 조선인을 육성·보호·이용하는 것이 가장 적합하고 효율적이라고 판단하였다. 이러한 맥락에서 키워진 친일파들은 일본인보다 더한 일본인으로 탈태한 경우도 있었으며, 이들의 역할은 1930년대 말 전시체제하에서 일본제국주의 정책에 더욱더 협조하는 양태로 표출되었으며, 지식인 및 예술인에게까지 확대되었다. 일제의 친일파 육성책은 단박약과 같은 폭력적 억압책으로는 식민체제의 유지가 힘들기 때문에 나타난 하나의 교육책이자 당시 현실적으로 가장 합리적인 동화정책이었던 것이다.

(3) 친일단체의 조직

조선총독부에서는 시정일반을 개선한다는 명목으로 조선인을 선별하여 또는 조선인 단체를 선별하여 지원금을 대여하고 그들을 육성하였다. 앞서 살펴보았듯이 조선인에 대한 조선총독부의 동화·친일정책은 매우 광범위하게 전개되었다. 3·1운동 직후 《京城日報》에서 발간한 《朝鮮騷擾の真相》에서는 “조선인의 광범위한 저항은 총독정치, 식민지 통치에 대한 조선인의 무지와 이를 알리기 위해서는 온건한 인물을 키워 새로운 정치의 이해를 피하여야 한다”고 하였다.¹²⁷⁾ 이러한 가운데 일제는 개인의 효용성과 단체의 효용성을 두고 후자가 좀더 조직적인 친일활동을 전개할 것이라고 판단하여 일진회와 같은 각종 친일단체를 설치하였다. 친일단체란 식민지 한국에서 조선총독부 및 일본정부의 사주·지원으로 조직된 어용적·반민족적 결사를 말한다. 총독부가 친일단체의 조직에 관심을 보인 것은 사이토가 총독으로 부임하면서 부터이다.

당국의 태도를 분명히 하는 것만으로는 흑백을 가리기 어렵고 또한 흑백이 선명하게 가려지지 못한 결과로 압박정치라는 따위의 비난이 높아가는 것은 본 의가 아니다. 따라서 이 기회에 일반 인민의 거취를 분명히 밝히도록 하기 위한 방법으로서 믿을 수 있는 민간 유지를 시켜 은밀히 조선인 가운데 우리와(일본)와 같은 이상과 정신을 지니고 신명을 걸고 일을 해줄 핵심인물을 골라낸다. 다시 이 인물로 하여금 귀족·양반·유생·갑부·실업가·교육가·종교가 등에게 각 계층과 사정에 따른 각종 친일단체를 조직하게 하고 이에 얼마간의 편의와

127) 加藤房藏, 《朝鮮騷擾の真相》(京城日報社, 1920), 100~101쪽.

원조를 주어 충분히 활동하게 한다(朝鮮總督府, 〈朝鮮民族運動に對する對策〉, 《齋藤實文書》4).

이러한 친일단체를 조직하게 된 것은 조선인의 저항을 미연에 방지하고 폭넓은 지지세력을 만들기 위함이었다.¹²⁸⁾ 즉 식민지 각계각층에 침투하여 조직적으로 동화정책을 시행하는 데 친일단체는 매우 유용하였다. 이렇게 해서 조직된 단체는 국내의 國民協會·矯風會·大東同志會·大正親睦會·維民會·小作人相助會·大東斯文會·商務社·相愛會·甲子俱樂部·同友會 등이며, 국외 특히 만주에서는 保民會·朝鮮人民會 등이 활동하였다. 이 가운데 조선 총독부의 전폭적인 지지와 후원을 받으면서 친일행위를 전개한 대표적인 단체는 국민협회이다.

국민협회는 1919년 8월 1일 閔元植이 세운 協成俱樂部를 개칭하여 친일단체로 전환한 것이다. 1920년 1월 경무국 사무관 마루야마 쓰루기치(丸山鶴吉)의 지원으로 조직되었다. 회장 민원식은 일본 수상 하라의 내지연장주의에 기대어 조선의 자치청원운동을 적극적으로 주장하면서 친일여론을 조성하였다. 특히 민원식은 참정권 청원운동에 진력하면서 일본의 자금혜택으로 친일 활동을 지속할 수 있었다. 이는 대한민국임시정부에서 가장 먼저 처단할 인사로 민원식을 지목한 데서 알 수 있듯이, 그의 행위는 친일의 전형적인 형태로 표출되었다.¹²⁹⁾ 이른바 신일본주의를 주창하면서 일제의 식민통치를 합리화하고 나아가 조선인의 각성을 촉구하는 등의 행위를 하였다.¹³⁰⁾ 하지만 국민협회도 민원식이 梁權煥에게 암살당한 이후 그 활동은 급격하게 퇴조하였다.¹³¹⁾ 당시 국민협회의 대표적인 구성원은 金明濬·鄭丙朝·金甲淳·韓永源·李炳學·金錫永·申錫雨·朴鳳柱 등이었으며, 후일 有志聯盟의 조직에 중요한 역할을 하였다.

128) 친일단체에 대해서는 姜東鎮, 앞의 책, 220~264쪽.

129) 姜東鎮, 위의 책, 221쪽.

130) 《新韓民報》, 1920년 7월 22일, 〈소위 신일본주의파의 망동〉.

131) 민원식이 양근환에게 피살된 사건은 일부 일본 지도자의 동정을 받았으며, 同和에 종사하는 친일파의 중대한 위협이라고 강조하였다(《帝國議會衆議院議事速記錄》4, 153쪽).

다음으로 평양에 본부를 두고 활동한 大東同志會를 들 수 있다. 평안남도 지방은 일본에 대한 저항의식과 저항운동이 강한 지역이므로 일제로서는 이 지역에 대한 잠재적인 저항세력을 제거하기 위해 전 통감부 간도과출소 핵심 인사였던 평남지사 시노타 지사쿠(篠田治策)의 지원 아래 선우순과 羅一鳳·金興健 등에게 대동동지회를 조직케 하였다.¹³²⁾ 대동동지회의 친일행위는 주로 강연과 선전에 의존하였다. 즉 친일여론을 모으기 위하여 조선민중이 최후의 행복을 얻을 수 있는 길은 일본 통치에 달려있다고 하는 조선총독부의 新政을 알리는 데 주력하였다.¹³³⁾ 하지만 평양에 본부를 두었기 때문에 그 이외의 지방에까지 세력을 넓히는 일은 어려웠다.

한편 일제는 대지주 및 기업가를 포섭하고 보다 조직적인 활동을 전개하기 위해 維民會를 설치하였다. 또한 지역 유생들을 친일세력으로 끌어들이기 위해 대동사문화·儒道振興會를 설치하였다. 유도진흥회는 1920년 1월 16일 서울 및 지방 유림 88명이 서울에 모여 조직한 단체이다. 이 단체는 양주·남양·장단 등을 중심으로 빠르게 지회가 설치되었으며, 각 도지사 역시 적극적인 지원을 하였다. 유도진흥회의 설립목적은 “유도를 진흥해서 폐폐된 유풍을 되살리고 동양도덕의 진원을 발휘하여 민심의 안정”을 꾀하는 데 있다고 하였다. 이는 조선총독부의 식민통치와 부합되는 것으로 金榮漢 등을 중추원의 참의로 우대할 데서 알 수 있듯이 이 단체는 친일유생을 이용하여 각 지역의 민중을 장악하기 위한 것이었다.¹³⁴⁾

또한 일제는 보부상 단체인 商務社를 이용하여 식민지인에 대한 민간 감시체제를 더욱 강화하였다. 한국 근대사에서 보부상 집단은 주로 어용적·반민족적·전근대적 존재로 인식되었다. 이에 사이토 총독은 보부상을 상무사로 바꾸어 대민감시를 강화하였던 것이다. 당시 인물로는 李寅榮·金光熙·李址鎔·구연수 등이었다. 그러나 이 단체에 대한 민중의 반감은 매우 격렬하였으며 활동 역시 위축될 수밖에 없었다.

132) 朝鮮總督府, 《朝鮮統治秘話》, 143쪽.

姜東鎮, 앞의 책, 223쪽.

133) 《新韓民報》, 1921년 6월 23일, 〈양적의 백두활동〉.

134) 姜東鎮, 앞의 책, 227~230쪽.

1920년대 국내에서는 민족주의세력과 사회주의세력이 성장하면서 독립운동이 활발하게 전개되었다. 일제는 이 대항책으로서 탄압과 회유를 목적으로 위촉된 친일파 연합을 추진하였다. 이렇게 하여 조직된 각파유지연맹은 1924년 1월 발기인대회를 통해 4월 11일 경성호텔에서 창립총회를 개최하였다.¹³⁵⁾ 즉 국민회의·조선소작인상조회·유민회·동광회·노동회·조선경제회·교풍회·노동상애회·대정친목회·동민회·유도진흥회·청립교 등 12단체가 연합하여 친일단체를 조직하였다. 이 연맹은 일본과 조선의 융합에 힘쓰며 한일합병의 대원칙하에 두 민족이 영원한 행복, 발전을 위해 일치단결해야 함을 강조하면서 이를 위해서는 과격사상의 배격, 총독정치에 절대적인 신뢰를 보내야 한다고 하였다. 이들 단체는 사회주의 사상의 만연과 이를 통한 식민지인의 저항이 광범위하게 전개될 것을 우려한 일제에 의해 조직된 허수아비 단체였다. 특히 이 과정에서 많은 조선인들은 허울좋은 일제의 식민통치에 매몰되어 자기 민족을 가혹한 식민통치의 수탈구조에 고착시켰다.

일본제국주의는 이러한 친일단체를 통하여 조선민중에게 민족개량주의 사상을 침투시켜 식민지 지배에 협력시키려고 하였다. 이 부르주아 상층부는 식민지 지배의 달콤한 유혹에 현혹되어 독립시기상조론 및 독립불능론을 주장하면서 적극적인 저항운동은 펼칠 수 없었다.¹³⁶⁾

〈尹海東〉

135) 발기인대회 참석한 인물은 金明濬·李炳烈·姜麟祐·南相一·金丸·李東雨·이희간·고희준·박병철·김동진·나홍석·이철호·이동혁·채기두·이풍재·유병룡·문택·박해원·유문환·유병필·김중환·정홍진·예종석·천영기·신석린·김상우·박춘금 등이다(姜東鎭, 위의 책, 248~249쪽).

136) 朴慶植, 앞의 책, 210쪽.

2. 수탈체제의 강화

1) 총독부 산업정책의 전환

1910년대 말에서 1920년대 초반에 걸쳐 조선 경제는 전환기를 맞이하였으며, 총독부는 이에 걸맞는 산업정책의 수립을 요청받았다. 조선 경제의 전환을 가져온 계기는 식민지 기반구축사업의 일단락 및 일본 자본의 조선 진출이었다.

러일전쟁 직후의 화폐정리사업에서 시작된 식민지 기반구축사업은 토지조사사업이 완료됨에 따라 대체적인 윤곽이 드러났다. 일제는 화폐정리사업과 재정정리사업을 통하여 식민지 재정·금융·화폐제도를 정비하고, 관세 및 〈회사령〉을 통하여 자유로운 상품유통 및 자본유통을 제한한 위에서, 토지조사사업을 실시하여 근대적인 등기제도와 지세제도를 도입하였다. 이러한 식민지 기반구축사업을 통하여 조선 경제를 일본 경제에 결합시킴으로써 식민지 조선이 일본 자본주의의 상품시장이자 자본시장으로 기능할 수 있게 만들었다.

일본 자본의 조선 진출이 본격화된 것은 1910년대 후반이었다. 일본자본주의는 1910년대 후반 제1차 세계대전의 호경기기를 이용하여 수입국에서 수출국으로, 채무국에서 채권국으로 전환하는 등 비약적인 발전을 이룩하였다. 그러나 제1차 세계대전 중의 호황은 교전국으로부터 넘어온 군수와 미국의 호황에 힘입은 것이었다. 따라서 1918년 11월 휴전조약이 성립하자 곧 주식시장을 비롯한 산업 전반의 동요가 일어났고, 전쟁종결에 따른 급속한 시장축소로 인하여 1920년 ‘전후공황’에 돌입하였다. 일제는 공황기에 접어들면서 식량과 원료의 공급기지로 활용해 오던 식민지 조선을 한편으로는 과잉생산된 상품의 수출시장으로, 다른 한편으로는 과잉축적된 자본의 수출시장으로 활용함으로써 공황의 돌파구를 마련하였다. 1916년에 147개이던 일본인 회사는 1920년에 414개로 늘어났으며, 불입자본금도 2천 3백여 만원에서 1억 5천

여 만원으로 크게 증가하였다.¹⁾

이렇게 일본 자본의 진출이 급증하자 자본의 자유로운 출입을 제한하는 〈회사령〉과 關稅가 대두되었고, 결국 1920년 4월의 〈회사령〉폐지와 1923년의 관세폐지로 이어졌다. 1910년 12월에 발표된 〈회사령〉은 두 가지 목적을 가지고 있었다. 하나는 조선인 자본, 조선 내 일본인 자본, 조선에 진출하고자 하는 일본 내 자본을 막론하고, 모든 민간자본의 투자방향을 총독부가 장악하는 것이며, 다른 하나는 조선인의 전통적인 상업관행을 말살하고 일본 자본의 자유로운 활동공간을 보장하기 위하여 자유경쟁체제를 구축하려는 것이었다.²⁾ 그러나 1914년 제1차 세계대전의 발발과 함께 일본의 호황이 시작되자 총독부는 〈회사령〉의 시행규칙을 완화하여 조선에서 사업을 경영하려는 일본 내 자본가들의 진출을 원활하게 하였으며, 전쟁경기에 편승하여 조선에 대한 투자가 급증하고 조선 내 회사 설립이 급속하게 늘어남에 따라 1918년 6월 〈회사령〉을 개정하여 자본 진출의 모든 장애물을 제거함으로써 회사령은 사문화되었다. 1920년 4월의 〈회사령〉폐지는 이미 사문화된 채 법령으로만 남아 있는 〈회사령〉을 최종적으로 없앤 것에 불과하였다.

〈회사령〉폐지와 더불어 상공업계 초미의 관심사로 떠오른 것은 관세문제였다. 관세제도는 강제병합 당시 국제통상의 마찰을 우려하여 10년간 유지하기로 한 관세율이 1920년 8월로 만료되기 때문에 관세의 개정문제가 대두하였다. 일본은 관세제도 유보기간이 만료됨에 따라 일본과 조선간의 관세를 완전히 철폐하는 방안을 검토하였다. 그러나 당시 관세가 총독부 재정수입에서 地稅 다음으로 큰 비중을 차지하고 있었고, ‘문화정치’가 실시됨에 따라 재정수요가 확대되고 있던 상황에서 관세의 완전한 철폐는 유보되지 않을 수 없었다. 이 때문에 1920년 8월 일본측 이입세만 폐지되고 한국측 이입세 폐지는 유보되었으며, 1923년에 가사야 酒類와 織物類를 제외한 모든 물품의 이입세가 폐지되었다.

1) 《朝鮮總督府統計年報》, 각년판.

2) 전우용, 《19세기 말~20세기 초 한인 회사 연구》(서울대 박사학위논문, 1997).

식민지 기반구축사업이 일단락된 뒤에서 일본 자본이 대대적으로 진출함에 따라 종합적인 산업정책의 수립이 요구되는 상황에서 총독부는 1921년 9월 “조선총독의 자문에 응하여 조선산업에 관한 중요사항을 조사, 심의하기”(〈조선산업조사위원회규정〉 제1조) 위하여 ‘朝鮮産業調査委員會’를 개최하였다.³⁾ 조선산업조사위원회는 정무총감을 위원장으로 하여 일본측 20명(관료 4, 학자·전문가 5, 실업가 11), 조선측 27명(관료 8, 일본인 실업가 10, 조선인 실업가 9) 등 47명의 위원으로 구성되었다.

한편 조선산업조사위원회의 개최를 앞두고 조선인 자본가들은 ‘조선인 본위의 산업정책’을 총독부에 건의하였다.⁴⁾ 조선인 자본가들이 자신들의 입장을 표명하게 된 것은 일제의 강점으로 위축되었던 조선인 자본이 1910년대 말의 호황과 일본 자본의 투자를 타고 일어난 회사 설립 붐(會社熱) 속에서 크게 증대하였기 때문이었다. 1916년에 36개이던 조선인 회사가 1920년에는 99개로 늘어났고 불입자본금도 478만원에서 1,920만원으로 크게 늘어났다.⁵⁾ 이렇게 회사 설립 붐을 타고 크게 증가한 조선인 자본은 1920년 일본 자본의 홍수와 일본으로부터 불어닥친 불황 앞에서 존립 자체가 위협받기에 이르렀다. 이러한 상황에서 산업조사위원회가 구성된다는 발표가 있자 조선산업조사위원회에 조선인들의 요구를 반영시키기 위하여 저명인사와 조선인 자본가들을 중심으로 1920년 7월에 ‘조선인산업대회’가 창립되었다.

조선인산업대회에서는 조선산업조사위원회가 열리기 직전인 9월 12일 총회를 열고, 조선인 본위의 산업정책과 조선인 산업의 보호정책을 건의하는 결의문과 강령을 채택하였다.

3) 조선산업조사위원회 개최는 ① ‘문화통치’로의 전환에 따라 조선인을 참가시킨 각종 조사심의기관의 설립, ② 경성상업회의소 등 재조선 일본인 실업가의 건의 등이 직접적인 계기로 작용하였다(金子文夫, 〈1920年代における朝鮮産業政策の形成—産業調査委員會を中心に—〉, 《近代日本の經濟と政治》, 山川出版社, 1986).

4) 조선산업조사위원회를 전후한 조선인 자본가층의 동향에 대해서는 박찬승, 《한국근대 정치사상사연구—민족주의 우파의 실력양성론—》(역사비평사, 1992), 191~196쪽.

5) 《朝鮮總督府統計年報》, 각년판.

〈결의문〉

산업의 발달 여부는 사회의 흥망성쇠를 결정하는 기초문제라. 이제 우리는 조선인의 생존권을 확충하여 그 발달을 확보하기 위하여 아래의 강령을 결의하는 동시에 집행위원으로 하여금 이 강령을 일반 사회에 선포케하여 조선총독부에 건의케 함.

〈강 령〉

1. 조선인 본위의 산업정책을 확립하되 소수 유산계급의 이익을 목적하지 말고 일반 다수 민중의 행복을 목표로 할 것.
1. 농업을 토대로 하여 상공업의 발달을 기하되 보호정책을 채용하여 경쟁의 참화를 제거할 것(《東亞日報》, 1921년 9월 14일, 〈産業大會決議案〉).

친일단체인 維民會에서도 9월 초 임시총회를 열어 ‘조선인 본위의 산업정책’과 조선인 중심의 농업회사와 금융기관의 설립을 건의하는 건의안을 채택하였다. 《동아일보》도 산업조사위원회의 개막에 즈음하여 수차에 걸친 사설을 통해 ‘조선인 본위의 산업정책’을 세울 것을 촉구하였다. 《동아일보》는 조선인산업대회와 유민회의 입장을 전폭적으로 지지하면서, 조선인의 경제적 발달을 위해서는 조선인을 일본인과의 자유경쟁 상태에 방임하는 것은 곤란하므로 조선인을 위한 특별한 보호가 필요하다고 주장하였다. 일본인 자본가와 조선인 자본가의 이해관계 차이는 이미 관세폐지 문제에서도 보였지만⁶⁾

6) 일본에서 관세를 폐지하는 방안을 검토하고 총독부에서도 관세철폐를 표방하자 조선인 상공업자들은 강력하게 항의하였다. 《동아일보》에서는 관세의 철폐가 ① 조선에서 생산되는 값싼 원료를 보다 생산시설이 잘 갖추어진 일본으로 무제한 방출되게 할 것이며, ② 일본산 상품이 조선에 물밀듯 밀려와 국내시장을 독점하여 자본과 기술면에서 열세에 있는 조선의 공업을 形迹도 없게 할 것이며, ③ 총독부의 수입원이 감축되어 조선인들의 조세부담이 증가하게 될 것이라고 이리면서 이를 반대하였다. 반면 일본인 상공업자를 대변하는 경성상업회의소에서는 관세철폐를 적극적으로 지지하였다. 경성상업회의소에서는 1919년 7월 탁지부장관의 자문에 대한 답신에서 한국의 대외관세는 일본 현행 〈관세법〉 및 〈관세정율법〉을 시행하고 이입 관세는 철폐를 원칙으로 하되 일정한 산업보호관세 및 재정수입상의 관세를 존치하도록 하였다. 1920년 들어 재정상의 이유로 관세철폐를 연기한다는 소문이 돌자 경성상업회의소는 “조선에서 들어오는 이입품에 대하여 일본 이입관세를 철폐하고, 아울러 일본에서 조선으로 이입하는 공업원료의 조선 이입관세를 면제할 것을 요망”하는 건의서를 내각 및 총독 등에게 제출하였다.

산업정책의 측면에서도 현저한 것이었다.

9월 15일부터 20일까지 조선산업조사위원회에서는 3개 특별위원회의 항목별 심의를 거쳐 <조선산업에 관한 일반 방침>과 10개 항목의 <조선산업에 관한 계획요항>을 결의하였다.

<조선산업에 관한 일반 방침>

조선의 산업상 계획은 제국산업정책의 방침에 순응할 것이며 내외의 정세 특히 일본 内地, 중국, 노령아세아 등 인접지방의 경제적 사정을 고찰하여 이 대책을 강구할 필요가 있다. 조선의 산업은 시정 이래로 진보의 자취가 현저하나 그 진보는 필경 草創의 초기에 속하므로 그 기초가 오히려 박약하여 전도 발전의 요건에 결여한 바가 적지 않다 하노라. 따라서 장래 더욱 더 지식기능의 향상 발달을 촉진하고 근면·협동의 관습을 조장하여 산업 제반의 조직 및 교통·통신의 기관을 정비하여 資力の 충실 및 금융의 소통을 도모하여 日鮮人 및 日鮮의 관계 연락을 일층 밀접하게 하는 방법을 강구하여 조선 경제력의 진보와 일선 공동의 복리증진을 기하지 아니하지 못할지라. 조선 산업에 관한 제반정책의 실행에 대하여는 미리 일본 内地 및 인접지와의 관계, 조선 내부의 사정 및 제정상의 관계 등을 고려하여 그 규모를 정하고 경중을 較量하고 완급을 안배하기를 요하노라(《産業調査委員會會議錄》, 29~30쪽).

조선산업조사위원회에서는 조선의 산업정책이 일본제국의 산업방침에 순응해야 하는 것임을 분명히 하였으며, 산미증식과 철도 건설을 중점사업으로 제기한 총독부의 산업정책을 추인하였다.

조선산업조사위원회에서 산업정책의 대강이 확정되자 일본인이 중심이 된 각지의 상업회의소는 1922년 2월 임시조선상업회의소연합회를 개최하여 철도 건설, 이입세 철폐, 산미증식, 수산 개발 등 ‘産業開發四大要項’을 요구하는 등 일본 정부와 의회에 조선 산업개발을 촉구하는 운동을 전개하였다. 산미증식계획이 총독부의 최우선 시책으로 시행되고, 1923년 4월 대부분의 이입세가 폐지됨에 따라 상업회의소의 활동은 철도 건설로 옮겨졌으며, 상업회의소는 제국철도협회·조선철도협회와 더불어 총독부의 <조선철도12년계획>의 입안·실행에 커다란 역할을 하였다.

반면 조선인 자본가들이 제기한 ‘조선인 본위의 산업정책’이 일본인 위원

의 반대에 부딪쳐 무산되고 ‘일본인 본위의 산업정책’으로 귀결되자 조선인 자본가들은 자구책을 마련하지 않을 수 없었다. 《동아일보》는 조선산업조사위원회에서 채택한 산업정책은 결국 조선의 경제를 일본에 완전히 예속시키려는 것이므로 이제 일본인과 조선인 사이에 ‘경제전쟁’이 시작되었다고 선언하면서 조선인 자본가들의 분발을 촉구하였다. 이러한 ‘조선인 본위의 산업정책’의 좌절은 이후 경제적 실력양성론이 대두되고 물산장려운동이 시작되는 계기가 되었다.

2) 농업—산미증식계획

1920년부터 본격적으로 추진된 산미증식계획은 20년대의 대표적인 식민지 산업정책이었다. 조선총독부는 당초 30개년 계획으로 총 80만 정보의 토지를 개량하고 耕種法을 개선하기 위하여 대규모의 자본을 투자하였으며, 대공황의 여파로 1934년에 중단되기까지 산미증식계획은 식민지 산업정책의 중추적 역할을 담당하였다. 나아가 수많은 자금과 인력이 투하된 산미증식계획은 조선사회에 커다란 변동을 가져왔다.

산미증식계획은 기본적으로 1918년 일본에서 일어난 ‘쌀소동’에 대처하기 위하여 실시되었다. 제1차 세계대전의 호황으로 공업이 급속히 발전하고 공장노동자가 증가하였으며, 이에 따라 쌀값이 폭등하고 식량사정이 악화되었다. 서민생활의 악화는 결국 1918년 생활난 구제와 쌀값인하를 요구하는 전국 각지의 시위와 폭동으로 번졌고, 그 대책으로서 일본쌀과 같은 자포니카계인 조선쌀의 도입이 추진되었다. 또한 산미증식계획은 일본의 과잉자본을 조선에 투입함으로써 당면한 불황을 넘어서기 위한 방책인 동시에, 지주층에게 지원을 집중하여 豊政의 주체로 만듦으로써 식민통치를 안정적으로 수행하기 위한 방책이었다.

산미증식계획은 1920년에 시작되어 1934년에 중단되기까지 두 차례 시행되었으며,⁷⁾ 토지개량사업(관개 개선, 지목 변경, 개간 및 간척)과 농사개량사업

7) 일반적으로 산미증식계획은 세 차례에 걸쳐서 시행된 것으로 파악한다. 그렇지만 1940년의 ‘조선증미계획’과 1943년의 ‘개정증미계획’은 식민지 산업정책의 중

(施肥증대, 우량품종보급)을 중심으로 추진되었다. 조선총독부는 1920년부터 30개년 계획으로 총 80만 정보의 토지를 개량하고 경종법을 개선할 방침을 세우고, 그 전반기에 해당하는 15개년 동안의 산미증식계획을 입안, 시행하였다. 이 계획은 15개년에 걸쳐 사업비 2억 3,621만원을 투자하여 42만 7,500정보의 토지개량을 시행하고, 약 900만 석의 쌀을 증수하여 이 중에서 절반 가량인 460만 석을 일본으로 가져가려고 하였다. 그렇지만 1925년까지 6년 동안 매년 2백여 만원의 사업비를 총독부 예산에서 지출하는데 그쳐, 토지개량에 착수한 곳이 9만 7,500정보(계획의 59%)이고 준공한 것은 7만 1,000정보(계획의 61%)에 불과하였다. 이처럼 사업의 진척이 부진했던 원인은 연이은 불황, 물가등귀 및 금리등귀에 따른 공사비 증대, 정부알선자금의 낮은 비중, 토지경영의 높은 수익률 등으로 인한 것이었다. 이 기간 동안에 미곡생산량은 다소 증가하였지만 일본으로의 반출은 미곡생산량 이상으로 크게 증가하여 생산량보다 더 많은 쌀을 반출하였다.

이처럼 사업이 부진하자 조선총독부는 1926년부터 12개년 동안 ‘산미증식갱신계획’을 시행하였다. 제2차 계획은 향후 12개년 동안 사업비 3억 2,533만 원을 투자하여 35만 정보의 토지개량을 시행하고, 약 817만 석의 쌀을 증수하여 일본으로 이출하고자 하였다. 제2차 계획은 정부알선 저리자금의 비중을 크게 높이고(32%→73%) ‘조선토지개량주식회사’를 설립하여 사업을 적극적으로 추진하게 함으로써 제1차 계획에서 미흡했던 점을 보완하였다. 그 결과 20년대 후반에는 상당한 성과가 있었지만 30년대에 들어 극히 부진하였다. 1926~29년에 5,751만원을 투자하여 토지개량에 착수한 곳이 11만 4,000정보(계획의 105%)이고 준공한 것이 4만 5천 정보(계획의 56%)였으며, 1930~1933년에 6,090만원을 투자하여 토지개량에 착수한 곳이 4만 100정보(계획의 35%)이고 준공한 것이 9만 2,600정보(계획의 85%)였다. 1930년 이후 대공황의 여파로 정부알선자금이 급격히 감소하고 쌀값하락으로 수리조합의 경영이 악화되었기 때문에 실적이 부진하였으며, 이러한 상황에서 일본 농민들이 조

심이 되었던 1920년대의 산미증식계획과 그 위상이나 성격을 달리하는 것이기 때문에, 여기에서는 1920~1925년에 실시된 ‘산미증식계획’과 1926~1934년에 실시된 ‘산미증식갱신계획’을 산미증식계획으로 포괄하고자 한다.

산미 이입을 반대함에 따라 조선토지개량주식회사도 해산하고 산미증식계획은 중단되었다.

산미증식계획의 결과 증산된 쌀보다 더 많은 양의 쌀이 일본으로 반출되었으며, 쌀로의 단작농업화가 크게 진전되었다.

〈표 1〉 농가 경영 구성의 시기별 변화

(단위 : %)

부 문		조선 남부		조선 서부·북부	
		1910년	1935년	1910년	1935년
경 종	소 계	66.0	93.1	78.9	93.2
	쌀	37.5	70.3	32.9	79.3
	맥 류	10.5	7.6	4.5	0.5
	두 류	4.8	2.3	12.2	4.2
	잡 곡	0.5	0.5	22.0	3.4
	특 용 작 물	4.9	4.7	6.0	0.7
	채 소	7.8	7.6	1.3	5.1
	녹 비		0.1		
양	잠		2.2	0.6	0.2
축	산	5.4	2.0	9.2	2.9
농	산 가 공	28.6	1.8	11.2	2.9
기	타		0.8		1.5

* 비고 : 小早川九郎, 《朝鮮農業發達史》發達編, 574~575쪽.

또한 일본에서 신품종이 들어오고 개량농법이 보급됨으로써 재래농법이 파괴되었으며, 농가의 비료 소비가 크게 증대하였다. 그리고 지주제와 관련하여 일본인 대지주 및 조선인 대지주가 성장한 반면 조선인 중소토지소유자는 몰락하였는데, 이는 농업금융의 편중, 과중한 수리조합비 때문이었다.

이상에서 살펴본 것처럼 산미증식계획의 전체적인 모습은 정리되었지만 산미증식계획의 배경·성격, 지주제에 미친 영향 등에 대해서 상이한 평가들이 제기되고 있다. ‘산미증식계획이 실제로 생산성의 증가를 가져왔는가’라는 기본적인 질문에 대해서도 답변이 엇갈리고 있는 실정이다. 아래에서는 크게 ① 산미증식계획이 농업의 생산성과 생산관계에 미친 영향, ② 수리조합사업이 지주제에 미친 영향이라는 두 가지 쟁점에 대하여 검토해 보

기로 하겠다.

첫 번째 쟁점은 산미증식계획이 조선 농업의 생산력과 생산관계에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 것이다. 이이누마 지로(飯沼二郎)⁸⁾는 산미증식계획을 통하여 생산력이 높은 후쿠오카(福岡)농법이 보급됨으로써 일본의 농업혁명에 비견되는 조선의 농업혁명이 일어났다고 보았다. 그에 의하면 후쿠오카농법은 深耕과 多肥를 특징으로 하는데, 산미증식계획 기간 중 제1차 계획시 정부예산 저리자금의 40%, 제2차 계획시 정부예산 저리자금인 농업개량자금의 80% 이상이 비료구입비에 사용되어 1926년 경부터 화학비료의 소비가 크게 증가하였으며, 심경을 위한 개량농구도 총독부의 보조금 지급 및 개량농구강습회 개최에 힘입어 널리 보급되었다고 하였다. 일본식 '우량품종'과 일본식 농법의 강제는 주로 일본인 지주에 의하여 이루어졌으며, 일본식 농법은 1~2정보를 경작하는 소농에게 적합하고 임노동에 의존하는 상층농에게는 상대적으로 불리한 기술체계였다. 이러한 일본식 농법의 보급은 동태적 지주는 성장하고 정태적 지주는 쇠퇴하는 계기가 되었다.

산미증식계획이 생산성을 증대시켰다는 이이누마의 견해에 대하여 鄭文種⁹⁾은 산미증식계획에 대한 대부분의 연구가 쌀 생산의 비약적 증가에 근거하여 생산력의 증가를 전제하고 있음을 지적하고, 산미증식계획에 의하여 생산력이 정체되고 생산구조가 왜곡되었음을 실증하였다. 그에 의하면 산미증식계획에 의한 쌀의 생산량 증가는 비료 사용의 증대, 田作으로부터 畓作으로의 노동력 이전에 의한 것인데, 이렇게 볼 때 농업 전체의 생산력 수준은 변동이 없으며 오히려 비료대금의 압박, 토지의 척박화, 재래농법의 파괴를 가져와 생산력 증가 기반을 잠식하게 되었다고 하였다. 또한 개량농구는 경작과정에 사용되는 것보다는 곡물가공 과정에 사용되는 것이 대부분이고 소작농을 중심으로 하는 영세농경영이 지배적인 조선의 현실에서 개량농구의 보급이 구조적으로 한계를 가지고 있었기 때문에 개량농구에 의한 생산력

8) 飯沼二郎, 〈日帝下朝鮮の農業革命〉(《朝鮮史叢》5-6, 1982).

———, 〈1920, 30年代朝鮮農業の構造〉(《朝鮮近代の歴史像》, 日本評論社, 1988).

9) 鄭文種, 〈산미증식계획과 농업생산력〉(《한국근대농촌사회와 농민운동》, 열음사, 1988).

증대는 거의 없었다. 이는 일본에서 도입된 우량품종이 재래종 보다 수확량이 많은 것은 경작지가 비옥한 토지였고 시비량이 많았기 때문이었다. 따라서 산미증식계획의 본질은 생산력 수준의 변화보다는 쌀로의 단작농업화, 재래농법의 파괴라는 생산력 구조의 변화에서 찾을 수 있으며, 이러한 생산력 구조변화의 결과 농민 몰락의 촉진, 생산력 증가 기반의 파괴가 나타났다고 파악하였다. 禹大亨¹⁰⁾도 개량농법이 소농에게 유리하다는 이이누마의 견해를 비판하면서 개량농법의 보급이 농업생산력과 농민층 분해에 미친 영향을 분석하였다. 그에 의하면 1910년대 남한지역을 중심으로 급속히 확산된 少肥 개량종은 1910년대 말부터 미작생산성이 정체하기 시작하였다. 미작생산성의 정체는 1920년대 들어 산미증식계획에 힘입은 수리조합의 건설과 金肥 소비 증대를 통해서도 회복되지 못하였고 20년대 후반에 들어와서는 稻熱病이 빈발하는 등 오히려 정체가 심화되었는데, 이러한 정체는 少肥성 품종에 金肥의 소비만을 강제하는 잘못된 증산정책 때문이었다. 결국 이 시기 일제의 증산정책은 생산성 향상은 보지 못하고 농민에게 부채와 몰락만을 가져다 주었다. 개량농법은 자금력, 위험 감수 능력, 노동력, 기술력 등을 가진 부농층(상층농)에게 유리하였기 때문에 개량농법의 보급이 일부 부농층에게는 성장의 계기가 된 반면, 대부분의 중·하층 농민들의 몰락을 초래하여 농민층의 양극분해를 낳았다. 또한 개량농업의 보급은 소작농간의 양극분화 현상을 심화시켰으며, 소작료 수입의 극대화를 도모하는 동태적 지주를 출현시킨 중요한 계기가 되었지만 동시에 고율소작료와 자본이득에 기반을 두고 있는 정태적 지주를 여전히 다수로 남을 수 있게 한 계기가 되기도 하였다.

두번째 쟁점은 토지개량사업의 추진주체로서 핵심적인 역할을 담당했던 수리조합에 대한 평가의 문제이다. 산미증식계획이 실시되면서 ‘근본적인 증산책’이라 하여 위로부터 강력하게 추진되었던 수리조합사업은 시행 당시부터 추진, 운용과정에서 허다한 문제를 낳으면서 논란의 대상이 되었다. 한편에서는 수리조합의 강제적인 설립과 배타적이고 半官의인 운영방식, 과중한

10) 우대형, 《일제하 ‘개량농법’의 보급과 농촌구조의 변화》(연세대 경제학과 박사 학위논문, 1994).

조합비, 그 과정에서 야기된 토지점병과 농민층 몰락이라는 현상을 들어 수리조합사업을 비판하거나 수리조합정책의 전면적인 재검토를 주장한 반면, 다른 한편에서는 그것은 ‘百年大計’를 위해 어쩔 수 없이 치뤄야 할 부분적이고 일시적인 현상이라고 주장하였다.

全剛秀¹¹⁾는 토지개량사업 관련 저리자금 및 보조금의 80%가 집중적으로 투입된 수리조합은 식민지 농업개발에 동참한 일본인 대지주와 소수의 조선인 대지주가 적극 추진한 산미증식계획의 핵심적인 사업이자 식민지주체가 전형적으로 나타나는 지점으로 파악하였다. 그에 의하면 수리조합사업은 식민지 통치권력에 의한 지원과 통제를 배경으로 하면서 조선식산은행·동양척식주식회사 등의 금융기관 및 대행기관과 대지주층 간의 밀접한 상호의존관계를 기초로 하여 진행되었으며, 수리조합비의 과중한 부담과 대지주에 의한 수리조합비의 횡적·종적 전가는 조선인 중소토지소유자의 토지 상실과 소작농의 궁핍화를 촉진하였다고 하였다. 또한 수리조합지역은 농장회사 형태로 존재하는 일본인 대지주로의 토지집중이 나타나는 동시에 식민지주체의 핵심인 일본인 대지주와 소수의 조선인 대지주 존재가 가장 전형적으로 나타난 지역이었다.

이애숙¹²⁾도 전강수와 마찬가지로 수리조합이 중농·빈농층의 희생 위에서 일제와 대지주의 이익을 위하여 설립, 운영되었다고 보았다. 그에 의하면 수리조합은 일본인 대지주들의 주도 하에 주로 개량·개간의 여지가 많았던 전북·경남과 중북부지방에서 활발하게 추진되었으나, 대다수 조합원의 이해와 부담능력을 도외시한 채 쌀의 급속한 증산과 일부 대지주층의 토지를 개량, 확장하기 위하여 강압적으로 추진되었다고 하였다. 수리조합사업은 양적·질적으로 성장한 대지주층, 과중한 조합비 부담으로 인하여 토지로부터 축출당한 농민층 및 운영난에 빠진 수리조합을 양산하고 일단 중지되었다. 수리조합사업은 설립 당시부터 중농·빈농층의 격렬한 반대에 부딪쳤으며,

11) 전강수, <일제하 수리조합사업이 지주제 전개에 미친 영향> (《경제사학》 8, 1984).

12) 이애숙, <일제하 수리조합의 설립과 운영> (《한국사연구》 50·51, 1985).

취약한 재무구조로 인하여 1934년 전체 조합의 35%에 해당하는 68개소의 수리조합이 부실 수리조합으로 규정, 정리되었다.

최근 사례분석과 통계분석에 기초하여 수리조합에 대한 기존의 이해를 비판하는 견해가 제기되었다. 마쓰모토 타케노리(松本武祝) 등은¹³⁾ 종래의 수리조합 연구가 산미증식계획과 관련해서 수리조합을 다루었기 때문에 시기적으로 유형적으로 아주 한정적이고 개별 수리조합의 사례분석이 결여되어 있다고 지적하면서, 1908년부터 1945년 8월까지 창설된 수리조합 639개 전체를 통계처리하여 조합장의 국적, 창설시기, 규모, 水源의 네 가지 지표를 기준으로 식민지기의 수리조합을 크게 3가지 유형으로 구분하였다. 이러한 유형구분에 기반하여 산미증식계획기 수리조합의 핵심을 이루었던 것은 ‘일본인을 조합장으로 하고 몽리면적이 3,000정보를 초과하는 대규모 저수지를 수원으로 하는 조합’이었지만 30년대 중반부터 ‘조선인을 조합장으로 하고 소규모 저수지나 湫를 수원으로 하는 조합’이 주류를 이루었다고 파악하였다. 그리고 이와 같은 흐름의 변화를 수리조합이 점차 조선사회에 정착해 가는 과정으로 보고, 식민지기 수리조합의 전개과정은 일본의 식민지정책이 점차 조선사회에 침투해 간 과정이었음과 동시에 수리 발달에서 일본인의 역할이 감소하고 조선인이 주체로 성장해 온 과정으로 파악하였다.

이러한 관점과 사례분석에 기초하여 일본인 대지주 중심의 설립과 운영, 조합비 부담의 과중성 등을 인정하면서도 몇 가지 문제점을 제기하였다. 즉 수리조합의 경영이 극도로 곤란한 와중에 어떻게 일본인으로 토지가 집중되고 있었는가를 좀더 구체적으로 해명할 필요성을 제기하였으며, 평야 및 수리조합 구역 내에서 1~2정보층 소농민경영의 증가가 나타나는데, 이 점도 기존의 양극분해와는 다른 설명을 필요로 하는 것이라고 지적하였다. 또한 수리조합비의 전가에서 소작료율의 인상을 통한 조합비의 종적 전가는 인정하지만 기존의 관개우량지 또는 조합 편입 후 혜택을 받을 수 없는 지역을 조합구역에

13) 松本武祝, 《植民地期朝鮮の水利組合事業》(未來社, 1991).

李榮薰・張矢遠・松本武祝・宮嶋博史, 《近代朝鮮 水利組合研究》(一潮閣, 1992).

강제로 편입시켜 조합비를 부담하게 하는 조합비의 횡적 전가에 대하여 등급 부과제 원리에 기반하여 반론을 제기하였다.¹⁴⁾

3) 공 업

(1) 식민지 공업구조의 형성

1920년대 들어 〈회사령〉 폐지 및 관세폐지에 따라 일본 자본의 투자가 증대하였으며, 이에 따라 공업의 규모도 확대되었다. 먼저 공업의 확대를 통계 수치를 통하여 확인해 보기로 하자. 조선 전체의 물자생산액 가운데 농산액과 공산액의 비중을 보면 1918년에 80%라는 높은 비중을 차지하던 농산액이 1930년에는 60%로 하락하였으며, 15%에 불과하던 공산액의 비중은 26%로 높아졌다. 공장 수도 1918년에 1,800여 개이던 것이 1930년의 4,400여 개로 증가하였으며, 회사(조선에 본점을 둔 회사)의 자본금도 1918년에 7,000여 만원에 불과하던 것이 1929년에는 3억 1천여 만원으로 크게 증가하였다. 공산품시장도 확대되었다. 조선 내 공산품 생산의 확대 및 일본에서 공산품의 수입에 힘입어 전체 소비 중에서 공산품의 소비는 1918년의 21%에서 1930년에는 41%로 확대되었다.

이러한 공업의 양적인 확대는 조선 산업에 대한 일본 자본의 지배가 확립되었고, 식민지 본국과 식민지를 연결하는 식민지적 공업구조가 형성되었음을 의미하는 것이었다. 1910년대 후반부터 일본 자본의 진출이 본격화되면서 조선 산업에서 차지하는 일본 자본의 비중이 크게 증대되었다.

14) 마쓰모토는 조합비의 부과가 등급별 차등부과의 방식이었기 때문에 조합비의 횡적 전가는 일어날 수 없다고 보았다. 또한 이영훈도 조합비 전가에 의문을 표시하면서 문제는 개간지의 증수효과가 기간지에 비하여 상대적으로 미숙한 것이었다는 점에 있으며, 이 때문에 조합비의 조정과정에서 개간지의 과중한 조합비 부담의 일부가 기간지의 부담으로 이전되면서 전체적으로 조합비의 부담이 전등급에서 과중되었다고 주장하였다. 그러나 등급사정이 실제 증수량이 아닌 예상 증수량에 의거하는 한, 현실적으로 등급사정의 불공평성에 따른 횡적 전가가 발생할 가능성도 있으며, 특히 조합 창설의 초창기와 지주회·농민조합의 힘이 약한 지역일수록 이러한 전가가 발생할 가능성은 더욱 크다고 할 수 있다(장시원, 〈산미증식계획과 농업구조의 변화〉, 《한국사》 13, 한길사, 1994, 278쪽).

〈표 2〉 조선에 본점을 둔 회사

(단위 : 천원)

연 도	구 분	공업회사		회사 전체	
		수	불입자본금	수	불입자본금
1918	소 계	82	10,501(100)	266	69,870(100)
	조선인	8	379(3.6)	18	7,316(10.5)
	일본인	70	9,974(95.0)	208	54,662(78.2)
	합 자	4	139(1.3)	39	5,891(8.4)
	기 타	-	-	1	2,000(2.9)
1925	소 계	322	54,637(100)	1,189	221,478(100)
	조선인	42	3,523(6.4)	163	22,584(10.2)
	일본인	250	42,967(78.6)	938	156,652(70.7)
	합 자	30	8,147(14.9)	86	40,232(18.2)
	기 타	-	-	2	2,010(0.9)
1929	소 계	520	107,740(100)	1,768	310,621(100)
	조선인	148	5,204(4.8)	362	19,878(6.4)
	일본인	333	98,587(91.5)	1,237	193,737(62.4)
	합 자	38	3,838(3.6)	165	95,785(30.8)
	기 타	1	112(1.0)	4	1,222(0.4)

* 《朝鮮總督府統計年報》，각년판.

조선에 본점을 둔 회사의 경우 일본인 자본의 비중은 1918년에 87%에서 1925년에 89%, 1929년에 93%로 증가한 반면 조선인 자본의 비중은 1918년의 11%에서 1925년에 10%, 1929년에 6%로 감소되었다.¹⁵⁾ 공업회사의 경우 일본인 자본의 비중은 더욱 압도적이었다. 1919년에 96%를 차지하던 일본인 자본은 1925년에 94%, 1929년에 95%로 여전히 절대적인 비중을 유지하였으며, 조선인 자본은 1919년의 4%에서 1925년에 6%, 1929년에 5%로 미미한 비중에는 별다른 변화가 없었다. 이렇게 압도적인 비중을 점하고 있는 일본인 공업자본도 규모면에서는 중소 규모에 불과하였다. 즉 1회사당 자본금 규모를 볼 때 1925년에 17만원, 1929년에 30만원 정도였다. 물론 조선인 공업

15) 합자자본은 일본인 자본에 포함시켰다. 합자자본이 형식적으로 조선인을 참가시켰다는 점에서, 식산은행·동양척식·경성전기 등 특수회사가 포함되어 있다는 점에서 일본인 자본으로 보아도 무리는 없을 것이다.

회사의 1회사당 자본금이 1929년에 3만 5천원 정도인 것에 비하면 상당한 규모라고 할 수 있지만 일본에서 들어오는 독점자본 계통의 대규모 회사와는 질적인 차이가 있었다.

조선에 본점을 둔 공업회사뿐만 아니라 일본에 본점을 두고 조선에 지점을 둔 공업회사까지 포괄해서 볼 때 20년대 중반까지 일본 중소자본에 의한 투자가 주류였다면, 20년대 후반 이후 일본 독점자본의 투자가 본격화되었다. 1920년대 후반 일본 독점자본의 진출은 미쓰이(三井)와 노구치(野口)를 중심으로 방직공업과 화학공업에 집중되었으며, 중소자본과는 비교할 수 없는 대규모 독점자본이 들어옴으로써 조선 산업에 대한 일본 자본의 지배는 더욱 확고하게 되었다.¹⁶⁾

〈표 3〉 1920년대 조선에 들어온 일본독점자본

연도 계통	1917~1920	1921~1925	1926~1930
三井	朝鮮紡織, 南北綿業 朝鮮生絲, 王子製紙		義州鑛山, 三成鑛業 郡是製絲, 東洋製絲 鍾淵紡織 小野田시멘트
日産	朝鮮燐寸		
日窒		雄基電氣	朝鮮鑛業開發 赴戰江發電所 朝鮮窒素, 新興鐵道
片倉		片倉製絲	
日綿		朝鮮棉花, 全南道是	

공업구조에서는 식민지 본국에의 예속이 강화되었다. 공업의 대부분이 경공업이었으며 그 중에서도 정미업이 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 강점 이전부터 일본인에게 쌀을 공급하고 일본으로 쌀을 반출하기 위하여 성장한 정미업은 1920년대에 들어서도 전체 공업 생산액의 2/3 가량을 차지하는 유

16) 1929년의 경우 일본에 본점을 두고 조선에 지점을 둔 공업회사는 16개, 불입자본금은 1억 6천여 만원으로, 1회사당 자본금은 1천만원에 달하였다(《朝鮮總督府統計年報》, 1929년판).

력한 업종으로 자리잡고 있었다. 정미업 다음으로 큰 비중을 차지하고 있는 것은 방직공업이다. 방직공업은 조면업·방직업·직물업·제사업으로 구성되는데, 특히 방직원료 생산부문인 조면업과 제사업에 일본 독점자본의 진출이 집중되었다. 조선방직주식회사·남북면업주식회사·조선면화주식회사 등의 대규모 공장에서는 목화를 반제품인 縑綿으로 가공하여 일본으로 반출하였으며, 조선생사주식회사·동양제사주식회사·편창제사주식회사·군시제사주식회사 등의 대규모 공장에서는 누에고치를 생사로 가공하여 일본으로 반출하였다. 이처럼 조면업과 생사업은 국내의 직물 생산과 연결되지 않고 일본의 방직공업과 바로 연결되었다.

특히 면방직 부문은 식민지 본국에 예속된 식민지 공업구조를 가장 잘 보여준다. 면방직 부문은 수확한 목화를 조면으로 가공하는 조면업, 조면을 가공하여 縑絲를 생산하는 면방직업, 면사를 짜서 면직물을 생산하는 면직물업으로 나누어지는데, 조선에서는 조면업만 발달하였을 뿐 면방직업은 거의 없었고 면직물업도 일본 면제품이 지배하는 영역 바깥에서 겨우 명맥을 유지하는 정도였다. 이러한 상황에서 조선에서 생산된 목화는 조면공장 에서 조면으로 가공되어 일본으로 반출되며, 이렇게 반출된 조면이 일본의 면방직공장과 면방직공장을 거치면서 면사로 가공된 후 면제품으로 만들어졌다. 이렇게 생산된 면제품이 다시 조선에 수입되어 조선의 면제품시장을 지배하였다. 시장에서는 일본에서 들여온 광목·옥양목이 면제품시장을 독점하였다.

京城지역에서 식민지 공업이 형성되는 과정은 조선의 공업이 어떠한 방식으로 일본의 영향 아래 일본에 예속되면서 그 틀이 만들어지는가를 잘 보여준다.¹⁷⁾ 경성지역의 공업이 한말과는 다른 식민지적 모습을 띠게 된 것은 1920년대 초반이었다. 러일전쟁 이후 일본인의 이주 및 일본인 공장의 설립, 1910년대 식민지 도시화 및 1910년대 말에서 1920년대 초반에 이르는 조선인 공장과 일본인 공장의 설립 붐을 거치면서 경성지역의 소비인구와 시장을 대상으로 하는 경성 공업이 형성되었는데, 여기에 가장 커다란 영향을 미

17) 이하 경성지역 공업구조에 대해서는 배성준, 《일제하 경성지역 공업 연구》(서울대 박사학위논문, 1998), 제2장 참조.

친 것은 일본에서 들어오는 일본 제품과 경성 및 인접지역에 거주하는 조선인과 일본인의 거주지 분포였다.

대규모 소비인구를 가진 경성지역은 강점 이전부터 일본의 유력한 상품시장이었으며, 면직물·설탕·종이 같은 대중소비재는 대부분 일본 제품이 시장을 장악하고 있었다.

〈표 4〉 이입 공산품의 품목별 생산·이입 현황

(단위 : 천원)

연 도 구 분	1915년			1928년		
	이입(A)	생산(B)	B/A	이입(A)	생산(B)	B/A
소맥분	104	1	1.0	1,752	888	50.7
설탕	600	-	-	716	-	-
청주	357	53	14.8	557	396	71.1
일본 간장	60	54	90.0	213	819	384.5
비누	57	41	71.9	460	478	103.9
염료·도료	60	58	96.7	1,056	468	44.3
면직사	719	-	-	2,047	-	-
면직물	3,682	73	2.0	16,413	*1,399	8.5
견직물	96	-	-	8,646	0.4	-
종이	870	-	-	4,328	3	0.1
유리	88	17	19.3	596	59	9.9
금속제품	644	60	9.3	5,511	2,227	40.4
차량	196	33	16.8	3,518	53	1.5
기계류	280	68	24.3	2,958	223	7.5
기구류	255	-	-	1,117	300	26.9
고무제품	3	-	-	403	1,918	475.9

* 이입액은 《朝鮮貿易年表》, 각년판; 1915년 생산액은 《京畿道統計年報》, 1915년판; 1928년 생산액은 京城府, 《京城の工場と工産》(1929).

이입품의 시장장악 속에서 일정한 수요를 확보할 수 있고 기술 없이 소자본만으로도 경쟁이 가능한 일부 업종에서 이입대체가 진행되었다. 고무신·간장·비누·청주 등의 품목에서는 이입품을 구축하는 정도에 이르렀으며, 청주·밀가루 등의 업종에서도 이입대체가 이루어지고 있었다. 그렇지만 이러한 이입대체는 일부 업종에 불과할 뿐 대다수 업종은 일본 제품이 잠식하

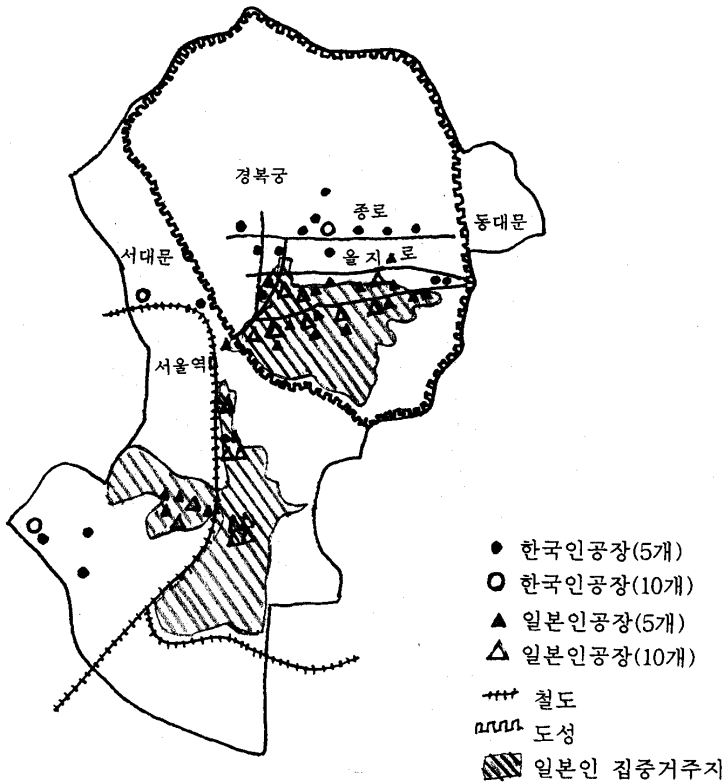
지 않은 공간에서 독자적인 수요를 창출해 나갔다. 대표적인 업종이 면직물인데, 대부분의 면직물공장이 이입면직물의 압박을 피하여 마포 대용품이나 허리띠·대님 같은 編造物을 생산하였다. 편조물업·금은세공업·유기제조업·기름제조업·고무제품제조업·전통가구제작업·조선주제조업·재봉업 등 조선인 수요를 겨냥한 업종도 이입품의 압박을 피하여 협소한 시장을 형성하였다.

또한 전통적인 업종은 주로 조선인을 대상으로 제품을 생산하였고, 일본에서 들어온 업종은 주로 일본인을 대상으로 하였기 때문에 조선인과 일본인의 거주지 분포가 공장 분포에 직접적인 영향을 미쳤다. 경성의 일본인 인구는 강점 이후 크게 증가하여 1920년대에는 경성 인구의 약 1/4을 넘어서게 되는데, 일본인 거주지가 진고개·명동 일대에서 본정통과 용산으로 확대된 결과 1910년대 말에는 청계천을 경계로 일본인 거주구역인 ‘南村’과 조선인 거주구역인 ‘北村’이 분리되었다.¹⁸⁾ 공장 설립도 민족별 거주지를 따라 이루어지면서 청계천을 경계로 남쪽에는 일본인 공장이, 북쪽에는 조선인 공장이 집중되었다. 일본인이 거주하는 용산지역에는 일본인 금속공장이, 조선인이 거주하는 마포지역에는 한국인 정미소가 몰려 있었다.

또한 원료면에서도 방직공업·금속공업·기계기구공업·화학공업 및 기타 공업의 일부는 일본을 통한 이입 혹은 수입에 원료 공급을 의존하였다. 방직 공업의 경우 생사를 제외한 대부분의 原絲를 이입하였으며, 원면은 오사카의 무역상을 통하여 인도면을 수입하였다. 금속공업과 기계공업의 경우 강재·철재·각종 금속원료를 이입하였다. 화학공업의 경우 생고무는 미쓰이물산 등 일본의 무역상을 통하여 공급되었으며, 염료·약품·기름을 비롯한 각종 원료가 이입되었다. 기타공업의 경우에도 양복지·종이·밀짚 등이 이입되었으며, 그밖에도 고급 원료의 대부분은 이입에 의존하였다.

18) 손정목, 《일제강점기 도시화과정 연구》(일지사, 1996), 360~366쪽.

〈그림 1〉 경성지역 공장 분포도(1922년)



(2) '민족자본'과 조선인 자본

1920년대 식민지적 공업구조의 형성과 더불어 조선인 자본의 동향이 주목의 대상이 되었다. 조선인 자본의 동향에 대해서는 두 개의 상이한 경향이 제시되었는데, 하나는 '민족자본'의 관점에서 조선인 자본의 동향을 추적하는 것이었으며, 다른 하나는 '민족자본'을 부정하고 조선인 자본 자체의 동향을 추적하는 것이었다.

'민족자본'의 관점에서 조선인 자본에 대한 연구는 일본 자본과 총독부 권

력에 의하여 조선인 자본의 성장이 저지당하고 몰락하는 측면에 집중되었는데, 이러한 측면은 朴玄採¹⁹⁾와 가지무라 히데키(梶村秀樹)²⁰⁾에 의하여 ‘민족경제’, ‘민족자본’이라는 이론적 틀로 제시되었다. 박헌채에 따르면 ‘민족경제’란 민족주의의 기초이자 민족적 생활을 위한 경제적 기초라고 할 수 있다. 그리고 ‘민족자본’은 민족경제에 자신의 기반을 갖는 자본으로서, 민족경제를 파괴하려는 제국주의 자본이나 그 대행자인 매관자본과 이해가 대립되는 자본으로 규정된다. 가지무라도 조선인 자본의 정치적 자세, 즉 항일운동에 협동적인가 적대적인가에 따라 조선인 자본을 ‘민족자본’과 ‘예속자본’으로 구분하고 식민지에 민족자본이 진보성과 독립성을 유지하려면 독자적인 경제영역(원료 조달, 제품 판매, 금융)을 확보하고 경제적 자유를 지향하는 경쟁적 산업자본이어야 하며, 중간 규모 이하의 자본이어야 한다고 규정하였다.

이러한 민족자본의 관점에 기반하여 조선인이 운영하는 개별 업종의 동향이 구체적으로 추적되었다. 메리야스업²¹⁾은 고무신제조업과 더불어 조선인 자본가층에 의하여 발전된 대표적인 근대적 업종이었다. 1906년 경에 창업된 평양의 메리야스업은 1910년대에 수직기를 몇 대 갖춘 소규모였지만 1920년대에는 상인들이 참여하면서 공장이 속출하고 경영도 대규모화되었다. 잇따른 공황과 업자들 사이의 경쟁 및 노동운동의 고양으로 경영이 위기에 부딪혔으나 공장주들은 양말생산조합의 조직, 양말外職을 통한 하청화, 제품의 다양화 등의 방법으로 타개해 나가는 한편 권력에의 접근을 통하여 노동운동을 무마하였다. 1926~1927년 경 저렴한 전력 공급을 계기로 공장주들 사이에 ‘자동화 붐’이 일어났으며, 1920년대 말까지 자동직기의 도입이 진행되었다. 이처럼 평양 메리야스업의 경우 일본인 자본가와 구별되고 조선의 노동자·농민과도 이해를 달리하는 조선 자본가층이 독자적인 논리를 가지고

19) 박헌채, 《민족경제론의 기초이론》(돌베개, 1989), 28~33·62~65쪽.

20) 梶村秀樹, 〈民族資本と隷屬資本〉(《朝鮮における資本主義の形成と展開》, 龍溪書舍, 1977).

21) 梶村秀樹, 〈日本帝國主義下朝鮮人資本家層の對應〉(《朝鮮史研究會論文集》3, 1967·《朝鮮史研究會論文集》5, 1969). 가지무라는 평양 메리야스공업의 변천사를 초창기(1906~10), 소경영기(1910~19), 기업의 증가(1919~27년), 자동화와 공황(1927~33), 만주진출 문제와 종합메리야스공업화로의 전개(1933~38), 전시경제와 자본의 동화(1938~45)의 6시기로 구분하였다.

존재하였다.

연초업의 경우²²⁾ 일제는 〈회사령〉과 〈煙草稅令〉을 통하여 소자본의 조선인 자본가들을 몰락하게 하고 일본인 자본가들이 제조업을 장악하게 만들었으며, 연초전매제의 기반을 갖추기 위해 연초의 재배·제조·판매업을 통제하였다. 총독부가 1921년 연초전매제를 실시하여 연초업의 모든 부분을 통제함으로써 조선인 연초재배업과 판매업은 몰락하였으며, 조선인들은 비싼 전매연초의 소비로 무거운 경제적 부담을 질 수밖에 없었다. 이에 조선인들은 연초경작 기피, 수납소 습격, 〈전매령〉위반 등 다양한 방법으로 총독부의 전매정책에 저항하였다. 주조업의 경우²³⁾ 1916년 〈주세령〉의 시행으로 영세한 조선주 제조장(탁주·소주)의 84~96%가 정리대상이 되었으며, 이후 制限石數의 대폭 인상과 제조장 집중화정책을 계기로 영세한 조선주 제조장이 급감하여 1915년에 39만여 개이던 제조장이 30년대 초에는 4천여 개로 축소, 정리되었다. 이렇게 영세한 제조장의 정리를 통하여 형성된 주류시장에 20년대 들어 상당수의 조선인 신규 자본가가 새로 주조업에 진출하였으며 주조업은 이들을 중심으로 전개되었다. 식민지 이전부터 주조업에 종사하던 기존의 주조업자들은 대부분 소멸의 길을 걸을 수밖에 없었고, 20년대 주조업의 담당자는 대체로 1920년 이후 주조업에 새로 진출한 자들이었다.

직물업의 경우²⁴⁾ 일본제 면직물의 끊임없는 유입과 시장지배 속에서도 농촌 및 도시의 직물업은 강하게 잔존하였다. 농촌에서는 일제에 의해 강제로 증산된 육지면이나 재래면을 원료로 하여 전통적인 ‘무명’을 생산하였는데, 농가에서는 자신이 생산한 면화를 씨아·물레를 이용하여 실을 만들고 이를 다시 재래 베틀로 짜서 무명을 만들었다. 농민들은 이러한 재래 면직물이 질기고 실질적이었기 때문에 기계제 면직물보다 재래 면직물을 선호하였다. 농촌의 가내직물업은 주로 농한기에 부녀자의 노동에 의해서 직물을 생산하는 부업적인 것이었으며, 자가소비를 위주로 한 가계보충적인 것이었다. 한편

22) 이영학, 《한국 근대 연초업에 대한 연구》(서울대 박사학위논문, 1990).

23) 정태현, 〈일제하 주세제도의 시행과 주조업의 집적 집중과정에 대한 연구〉(《國史館論叢》 40, 1992).

24) 權泰億, 《韓國近代綿業史研究》(一潮閣, 1989), 제4장.

도시지역에서는 전업적 직물업자들이 생산활동을 계속하고 있었는데, 특히 제1차 세계대전으로 인한 호황으로 많은 직물업자들이 등장하였다. 그러나 이들은 대개 영세한 규모였고 사용하는 직기도 대부분 개량 수직기와 足踏機였기 때문에 공장제수공업 단계에 있었다. 이들은 일제 면제품에 대항할 수 없었기 때문에 대개가 색조나 조직에 변화를 가한 직물이나 교직물 혹은 마포 대용품을 생산하였다. 이들은 일제의 방적자본이 침투하지 못하거나 시장 규모가 너무 작아 무시하고 있었던 분야를 자신의 시장으로 삼았으며, 이러한 대응방식이 성공함으로써 일정 수준까지 성장, 존속할 수 있었다. 20년대 들어 일본인 자본가와 조선인 지주·상인 출신에 의해 근대적 공장이 설립되고 力織機를 갖춘 비교적 규모가 큰 공장들이 출현하였지만 이들 역시 견직물 및 마포 대용품을 주로 생산하였다.

그러나 민족자본을 제기했던 가지무라조차도 1920년대에 전형적인 민족자본의 성격을 보인 메리야스공업이 30년대에는 식민지 지배에 동화됨으로써 독자적이고 능동적인 저항의 흔적을 남기지 못하였기 때문에 완전 식민지 조선에서 민족자본이란 단순 재생산적인 영세자본 이외에는 존재하지 않는다고 보았다.²⁵⁾ 장시원²⁶⁾은 완전 식민지에서 민족자본가계급이 부르주아 민족주의운동의 주도세력이 될 수 없다는 점은 인정하더라도 민족주의 운동의 과정에서 ‘동맹의 대상’으로 인식될 수 있는, 경제범주로서 민족자본은 존재한다고 전제하였다. 그리고 경제범주로서 민족자본을 설정하는 기준을 ‘중소규모의 산업자본’으로 상정하고 민족자본을 추출하려고 시도하지만, 다른 한편으로는 일제하 한국사회에서 민족자본의 범주가 대단히 제한되어 있었고 그나마 선천적 능력부족이라는 취약성을 안고 있었다고 파악하였다. 이렇게 민족자본의 개념을 수용하여 민족자본의 실체를 확인하려는 연구는 논리적인 면에서 민족주의라는 정치논리를 경제분석에 적용하여 관념적인 대상을 추구한다는 문제점이 있으며, 현실적인 면에서 중소기업이나 가내사업장도 원료를 일본에서 공급받는 곳이 많으며, 직물업 같은 일부 중소기업이나 가

25) 梶村秀樹, 앞의 글(1977).

26) 장시원, <식민지반봉건사회론>(《한국자본주의론》, 까치, 1984).

내공업의 확대가 총독부의 정책적 지원 아래 이루어졌다는 점을 고려할 때 민족자본의 존립 자체를 문제삼을 수밖에 없다.

이러한 문제점을 비판하면서 민족자본을 부정하고 조선인 자본 자체의 동향을 추적하는 다른 하나의 경향이 등장하였다. 하시타니 히로시(橋谷弘)²⁷⁾는 철도화물의 운송실태를 분석하여 식민지에서는 제국주의 본국의 경제권에 포섭된 식민지 경제권만이 존재할 뿐 독자적인 민족경제권은 있을 수 없다고 주장하였다. 호리 가즈오(堀和生)²⁸⁾도 조선경제가 일본제국주의 경제에 완전히 포섭된 상황에서 독자적인 민족경제나 민족자본은 존재할 수 없다는 전제 아래, 일본에서 진출한 대자본과 한국인 중소자본은 보완관계에 있으며, 원료 공급, 상품유통을 일본(인)에게 의존하고 있다는 점에서 조선인 중소자본을 일본자본주의의 ‘外業部’로 파악하였다. 허수열²⁹⁾은 1910년대 후반부터 시작된 조선인 자본의 발전 추세는 20년대 들어 만성적 불황을 겪으면서 대자본이 침체되고 영세·소자본에 의하여 지속되었다고 파악하였다. 그에 의하면 조선인 공장은 영세한 규모로 정곡업·양조업·직물업·도자기 제조업·鱈油제조업 등 몇몇 소수의 업종에 집중되었으나, 한편 금속기계공업 가운데 강주물·침류·방직용 기계기구·인쇄제본용 기계기구·의료기계·자동차·톱나바퀴 제조 등 종래의 전통적인 산업과는 이질적인 업종에서 소규모 조선인 업종이 새롭게 출현하였다고 지적하였다. 또한 1928년의 경우 단순가공업인 정미업과 양조업이 전체 공장 수에서 58%를 차지하였는데, 정미업은 원동기 사용을 전국적으로 전파하는 데 상당히 기여했다고 보았다. 朱益鍾³⁰⁾은 성공적인 경제성장의 비결로서 ‘후발성의 이익’ 못지 않게 ‘흡수능력’이 중요하며, 그 중요한 구성요소의 하나가 실제 공장 건설, 제품생

27) 橋谷弘, 〈兩大戰間期日本帝國主義と朝鮮經濟〉(《朝鮮史研究會論文集》 20, 1983).

28) 堀和生, 〈朝鮮人民族資本論—植民地期京城工業の分析—〉(《朝鮮近代の歴史像》, 日本評論社, 1988).

29) 허수열, 〈식민지경제구조의 변화와 민족자본의 동향〉(《한국사》 14, 한길사, 1994). 허수열은 조선인 자본의 존재양태를 ‘제1차 기업발흥기’(1916~20), ‘만성적 불황기’(1920~33), ‘제2차 기업발흥기’(1933~37), ‘전시경제체제하 조선인 기업의 성장과 몰락’(1937~45)이라는 4개의 시기로 구분하고 있다.

30) 朱益鍾, 《일제하 평양의 메리야스공업에 관한 연구》(서울대 경제학과 박사학위논문, 1994).

산, 시장개척을 수행한 유능한 기업가 집단이라 보고, 평양 메리야스공업을 대상으로 근대적 기업가의 성장과정을 규명하였다. 그에 의하면 1910년대 가내 공업 단계로 출발한 평양의 메리야스공업은 1910년대 말에서 1920년대 초에 걸쳐 전국을 제패하고 공장공업적 단계로 발전해 갔다. 평양 공업은 경성 공업의 쇠퇴로 생겨난 시장 기회를 놓치지 않고 활용하여 전국시장을 장악하였으며, 그 과정에서 기존 업체가 규모를 확대하고 안정성을 높였으며 다수의 신규업체가 생겨났다. 그리고 1920년대 중반 일종의 위기를 맞았으나 그에 대응하면서 한층 발전해 갔다. 그 위기란 저렴한 중국인 노동력을 이용하는 신의주 양말공업이 강력한 경쟁자로 대두한 것이었는데, 평양의 업체들이 그와 경쟁하기 위해서는 비용을 절감해야 했다. 따라서 메리야스 공장주들은 우선 직공 임금을 대폭 인하하였고, 그로 인해 촉발된 직공들의 저항을 억눌렀다. 그리고 부분적으로 전동직조기를 도입하여 노동생산성을 높였다. 이렇게 도전에 적극적으로 대응함으로써 평양 메리야스공업은 한층 더 발전할 수 있었다.

4) 재정 · 금융

(1) 재 정

가. 세 출

일본정부의 단계적인 보충금 폐지로 위축되었던 재정이 제1차 세계대전 직후의 호황으로 크게 팽창되었다.³¹⁾ 1918년 6,500만원 정도이던 세출이 1921년에는 1억 5,000만원으로 늘어났으며, 이를 기초로 지배기구 및 개발사업을 대대적으로 확충하였다.

20년대 초반 ‘문화정치’를 뒷받침하기 위한 보통경찰제도의 실시로 통치비가 대폭 늘어났으며, 철도사업 · 전매사업 · 토목건설 등 관영사업의 확장으로 관영사업비가 세출의 40%를 상회하였다. 특히 조선철도의 운영을 남만주철도주식회사에 위탁함으로써 철도사업비는 줄어들었으나 1921년 <연초전매

31) 堀和生, 〈朝鮮における植民地財政の展開—1910~30年代初頭にかけて—〉(《植民地朝鮮の社會と抵抗》, 未來社, 1982).

령〉의 실시로 전매사업비가 크게 증가하였다. 또한 산미증식계획의 실시로 경지개량확장비가 크게 늘어나 산업경제비의 비중이 높아졌다.³²⁾

〈표 5〉 조선총독부 세출구성(1919~1929)

(단위 : %)

구분	통치비		관영사업비			산업 경제비	교육비	공채비	총세출
	일반 행정비	사법 경찰비	교통 통신비	전매 사업비	토목 건설비				
1919	23.2	21.6	22.3	2.1	9.7	2.6	1.8	6.5	100(93,026천원)
1921	30.3	6.7	19.4	15.3	8.0	3.7	4.5	6.2	100(148,414천원)
1923	29.6	5.5	18.9	10.9	10.0	6.2	3.9	8.7	100(144,768천원)
1925	21.9	4.4	36.1	8.4	5.1	5.6	3.1	8.5	100(171,763천원)
1927	18.8	3.9	37.2	10.0	7.3	6.4	3.2	7.9	100(210,852천원)
1929	19.6	4.1	35.7	9.7	7.1	6.7	3.7	8.3	100(224,740천원)

* 《朝鮮總督府統計年報》；《明治大正財政史》18.

이러한 재정팽창을 가능하게 한 것이 보충금 부활, 공채자금 도입, 조세 증수였다. 일본정부 일반회계 보충금은 1918년에 폐지되었지만 ‘문화정치’에 따른 경비의 증가로 부활되었으며, 이후 1,500만원 정도의 보충금이 계속 도입되었다. 이와 더불어 총독부는 공채발행 한도액을 수시로 확장하여 공채 발행을 대폭 증가시킴으로써 세입에서 공채수입이 차지하는 비중이 높아졌다. 당시 〈조선사업공채법〉을 비롯한 공채관계 법률은 일본 제국의회에서 결정되었고 발행한도액, 발행 및 상환의 시기와 방법 등 공채와 관련된 사항이 일본 대장성에 의하여 결정되었으며, 공채의 대부분이 일본에서 소화되었다. 공채는 보충금과 더불어 식민지 조선의 재정이 일본 정부와 일본 자본에 직접적으로 예속되어 있음을 보여준다.

1918년 이후 팽창하던 재정은 1923년 일본 정부의 재정긴축과 관동대지진에 따른 불황으로 긴축이 불가피하였다. 일본 정부의 재정긴축은 공채와 보충금의 삭감으로 나타났다. 1924년 예산에서 조선의 공채가 없어지고 1,000

32) 禹明東, 《日帝下 朝鮮財政의 構造와 性格》(고려대 경제학과 박사학위논문, 1987).

만원의 사업비 차입금이 인정되는 정도로 재정긴축이 강화되어 1921년에 3,700여 만원에 이르던 공채 수입이 1924년에는 1천여 만원으로 격감하였다. 보충금도 다소 삭감되었으나 종전의 수준을 유지하였다.

공채 수입의 감소로 재정운영이 위기에 처하자 공채 지불에 의존하고 있던 개발사업이 중단되었으며, 행정정리가 강행되었다. 경비의 절감과 더불어 1924년 말에는 관입관 이상 3,200명, 고용원 2,500명 정도의 인원이 감축되었고 많은 관청의 통폐합이 행해졌다. 1925년부터 재정이 팽창하는 것처럼 보이지만 이는 남만주철도주식회사에 위탁경영되었던 조선철도의 운영권이 조선총독부로 반환되었기 때문인데, 철도 경상수지를 제외하면 실제로는 1924년도보다 더욱 긴축된 상태였다.

공채 수입이 격감한 가운데 행정정리와 조세 증수만으로 경비 지출을 보충하는 데 한계가 있었기 때문에 본격적인 세제개혁이 추진되었다. 1923년 6월 ‘조선재정조사위원회’를 설치하여 국세와 지방세에 대한 전반적인 검토를 하였으며, 1926년 6월에 설치된 ‘조선세제조사위원회’에서는 일반소득세를 세제의 중추로 삼고 수익세를 보완세로 해야 한다는 기본방침을 세웠다. 그리고 1927년에 바로 ‘제1차 세제정리’를 단행하였다. ‘제1차 세제정리’에서는 논란이 많았던 일반소득세 시행을 유보하고, 영업세와 자본이자세를 신설하여 수익세를 정비하였다. 그리고 소비세를 증수하기 위하여 주세·사탕소비세의 세율인상과 연초전매제의 강화가 이루어졌다.

1920년대 후반 세출구성의 추이에서 두드러지는 점은 통치비의 감소와 관영사업비의 증가이다. 20년대 초반 총세출의 40%를 상회하던 통치비는 20년대 후반에 20~25% 정도로 비중이 크게 감소한 반면 40% 정도의 비중을 차지하던 관영사업비는 50%를 상회할 정도로 비중이 증가하였다. 이는 ‘산미증식경신계획’의 실시에 따른 산업경제비의 지속적인 증가에서도 볼 수 있듯이 식민지배가 직접적인 통치에서 식민지 경영으로 중점이 이동했음을 말해준다.

나. 세 입

1920년대 세입구성에서 현저한 변화는 공채수입의 비중 격감과 官業 수입의 증대이다. 일본 정부의 재정긴축과 불황으로 인한 공채 삭감으로 공채 수입의 비중은 6~7% 정도였으며, 공채 수입의 감소를 보충한 것이 관업 수입이었다. 세입에서 50% 이상의 비중을 차지하고 있는 관업 수입에서 철도 수입의 비중이 가장 커서 관업 수입의 절반 정도를 차지하고 있으며, 전매 수입이 그 다음으로 30% 정도의 비중을 차지하였다. 철도 수입의 급증은 남만주철도주식회사에 위탁경영되었던 조선철도회사의 운영권이 1925년에 조선총독부로 반환되었기 때문인데, 철도의 건설·경영이 투자에 상응할 만한 수익이 없었다는 사실을 고려한다면³³⁾ 철도 수입은 순수한 세입원으로서의 의미는 가지지 못하며, 오히려 관업사업비의 증가를 가져왔다. 결국 관업 수입에서 세입원으로서의 역할은 전매 수입이 담당하고 있었다.

〈표 6〉 조선총독부 세입구성(1919~1929)

(단위 : %)

구 분	경 상 부		임 시 부		총 세 입
	조세수입	관업수입	보충금	공채수입	
1919	31.1	20.6	0.0	11.5	100(125,803천원)
1921	21.0	28.4	8.6	21.2	100(175,314천원)
1923	22.5	33.0	9.8	17.4	100(152,713천원)
1925	20.9	52.5	9.0	5.9	100(184,901천원)
1927	18.5	51.7	6.6	7.8	100(234,243천원)
1929	19.1	53.2	6.4	6.8	100(240,579천원)

* 《朝鮮總督府統計年報》; 《明治大正財政史》 18.

그렇기 때문에 전매 수입을 조세 수입에 포괄하여 조세구성을 파악해야 실제 세입원 및 납세층을 제대로 파악할 수 있다. 1923년 관세개정으로 수입

33) 조선 철도는 화물이 적은 사람 중심의 수송이었기 때문에 화물수송이 중심인 만주 철도에 비하여 수입이 크게 떨어졌다. 따라서 철도 수입보다도 철도의 건설, 경영에 들어가는 경비 지출이 더 크기 때문에 투자에 상응하는 수익이 없었다. 1920년대 조선 철도의 순익은 공채이자 지불 때문에 매년 700~800만원의 부족이 발생했다.

세가 철폐되어 관세 수입이 격감한 것을 제외하고는 1920년대 조세 수입은 꾸준히 증가하였다. 이 시기 조세구성에서 두드러진 특징은 직접세의 비중이 감소하고 소비세의 비중이 증가하여 소비세 중심의 조세체계가 형성되었다는 점이다.³⁴⁾

〈표 7〉 조세 구성의 추이(1919~1929)

(단위 : %)

	직 접 세					소 비 세					조세 총계
	지세	영업세	자본 이자세	소득세	소계	관세	주세	연초세	전매 수입	소계	
1919	29.0	-	-	2.0	37.3	40.4	7.5	12.6	-	62.7	3,852
1921	28.3	-	-	2.0	34.7	32.4	12.5	7.2	10.3	65.3	4,114
1923	38.5	-	-	2.4	44.3	18.1	19.6	1.1	13.1	55.7	3,957
1925	31.7	-	-	1.7	36.0	20.6	17.5	0.7	19.7	64.0	4,810
1927	26.8	2.2	0.4	2.1	32.8	17.3	19.5	0.7	24.9	67.2	5,758
1929	24.0	2.5	0.4	1.9	30.2	17.4	21.4	0.4	25.5	69.8	6,170

* 정태현, 《일제의 경제정책과 조선사회-조세정책을 중심으로-》(역사비평사, 1996), 44쪽.

비고 : 조세 총계의 단위는 만원.

1910년대에는 지세가 조세 수입의 절반을 넘어 지세가 조세 수입의 중심이 되고 주세·연초세 같은 소비세가 이를 보완하는 형태였으나, 20년대 들어 지세 수입이 정체되고 조세 전체에서 차지하는 비중도 29%에서 24%로 감소하였다. 1927년에 영업세와 자본이자세가 신설되었으나 비중은 미미하였다. 반면 소비세는 주세와 연초세(1921년 이후는 전매 수입) 수입의 증가를 기반으로 63%에서 70%로 비중이 증가하였다. 특히 관세의 수입 감소와 주세의 세율인상 및 연초 전매제 실시로 인하여 소비세 내에서도 1919년에 관세(40%)·연초세(13%)·주세(8%)의 순이던 것이 1929년에는 연초세(26%)·주세(21%)·관세(17%)의 순으로 바뀌었다. 이처럼 20년대에는 10년대와는 달리 소비세가 중심이 되고 지세가 이를 보완하는 형태의 조세체계가 만들어졌다.

34) 정태현, 《일제의 경제정책과 조선사회-조세정책을 중심으로-》(역사비평사, 1996).

소비세는 간접세로 대중과세의 형태를 띠기 때문에 소비세 중심의 조세체계는 상대적으로 저소득층의 과세부담을 증대시켰다. 더욱이 직접세 중에서도 지세가 전형적인 대중과세의 형태를 띠고 있다는 점을 고려한다면 20년대의 조세체계가 저소득층의 수탈에 기반해 있음을 알 수 있다. 이 때문에 증징효과도 제한적이어서 소비세의 증징만으로는 경비 지출을 대응하는 데 한계가 있었으며, 유산층에 대한 과세체제인 소득세제로의 전환이 불가피하였다.

(2) 금 융

중앙은행인 조선은행을 비롯하여 특수은행·보통은행 및 금융조합에 이르는 식민지 금융기구를 확립한 일제는 1920년대 들어 농업 개발을 위주로 한 산업금융의 확장에 주력하였다. 대규모 자본을 필요로 하는 농업개발정책으로서 산미증식계획이 실시되었으며, 조선식산은행(이하 식산은행)·동양척식주식회사(이하 동양척식)·금융조합 같은 식민지 정책금융기관을 통하여 일본의 과잉자본을 공급하였다.

산미증식계획의 소요자금 2억 3,620만원 중 총독부 보조금으로 6,300만원, 총독부가 알선하는 금융기관의 대출금으로 7,500만원을 충당하고자 하였으며, 산미증식갱신계획의 소요자금 3억 2,533만원 중 총독부 보조금으로 6,507만원, 총독부가 알선하는 자금 2억 3,820만원은 대장성 예금부와 식산은행·동양척식이 절반씩 분담하기로 하였다. 이에 따라 금융기관의 농업관계 대출은 급속히 증가하였다. 일반은행은 여전히 상업관계 대출이 80% 이상을 차지하였지만, 금융조합과 동양척식은 농업관련 대출이 압도적이었다. 특히 농업관련 대출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 식산은행의 경우 1923년 경부터 농업관련 대출이 상업관련 대출을 능가하였다.

농업관련 대출을 위주로 한 산업금융의 확장은 일본 내 과잉자본의 도입을 전제로 한 것이었다. 식산은행은 사채발행을 통한 자금조달의 비중이 50%를 상회하였는데, 사채의 대부분은 일본에서 소화되었다. 채권의 2/3 가량은 일본 증권회사가 인수하여 민간인에게 판매하였으며, 나머지는 대장성 예금부·일본권업은행 등의 특수금융기관이 인수하였다. 식산은행이 이렇게

조달한 자금 중 10% 정도가 금융조합연합회를 통하여 금융조합에 공급되었다. 동양척식도 주식과 사채의 발행을 통하여 자금의 대부분을 조달하였는데, 주식과 사채는 거의 일본에서 소화되었다. 이처럼 식민지 정책금융기관이 일본에서의 자금동원에 의존하여 산업금융을 확장해 나감으로써 산업정책의 수행을 금융적으로 뒷받침할 수 있었고 일본 내 과잉자본이 조선에 투자되어 이자를 획득할 수 있게 하였다.

〈표 8〉 각 금융기관의 산업별대출액

(단위 : 천원)

연도	구분	조선은행	식산은행	일반은행	금융조합	동양척식
1918	농업	6,884	6,546	514	5,617	9,668
	상업	37,747	18,888	39,580	626	
	공업	5,882	627	1,155		
1920	농업	245	20,988	630	21,167	31,757
	상업	40,343	30,082	59,769	6,560	
	공업	3,759	4,107	2,552		
1922	농업	167	42,554	1,217	32,414	32,314
	상업	33,845	43,597	72,393	11,142	
	공업	2,321	9,857	2,324		
1924	농업	547	60,953	1,064	32,741	32,153
	상업	38,632	51,330	80,803	14,190	
	공업	1,937	5,485	2,407		
1926	농업	669	91,904	2,086		23,425
	상업	32,400	61,344	88,179		
	공업	973	5,573	2,725		
1928	농업	599	124,746	5,490		28,626
	상업	23,211	81,833	85,960		
	공업	2,003	4,635	3,453		

* 배영목, 《植民地朝鮮의 通貨金融에 관한 研究》(서울대 박사학위논문, 1990), 198~199쪽.

1927년의 금융공황은 일본의 금융제도 개편에 이어 조선의 금융제도 개편을 가져왔다. 총독부는 1927년 6월 ‘조선금융제도조사회’를 결성하여 금융제도를 전면적으로 검토한 후, 이를 기초로 1929년 초 〈개정은행령〉·〈저축은행령〉·〈개정금융조합령〉을 공포, 시행하였다. 이 과정에서 개편의 초점이

된 것은 일반은행과 금융조합이었다. 계속된 경기침체와 은행간 경쟁격화로 일반은행의 경영이 크게 악화된 상황에서, 일반은행측은 금융조합의 일반은행 업무를 축소하여 일반은행의 성장을 촉진시키고자 한 반면 총독부측은 금융조합의 일반은행 업무를 존속시키면서 일반은행의 합동을 추진하고자 하였다. 법령의 개정으로 금융조합은 非組合員의 당좌예금을 금지하는 대신 비조합원의 예금제한 규정을 없애고 장기대출을 실시하였으며, 금융 이외의 업무를 산업조합에 양도하도록 하였다. 일반은행은 원칙적으로 자본금 200만원 이상의 주식회사에 한정하고 예금자 보호장치로 1/10 지불준비제도를 채택하였다. 그리고 금융조합의 이사를 총독부에서 임명하도록 하였으며, 은행의 업무 결정과 은행과의 합병은 총독부의 허가를 받도록 하였다. 이처럼 은행제도의 개편을 통하여 금융조합과 은행에 대한 통제를 강화하는 한편 금융조합을 일반은행화하고 일반은행의 합병을 추진할 수 있는 근거를 마련하였다. 그 결과 1920년에 21개에 달했던 일반은행은 1925년에 16개 은행, 1930년에 13개 은행으로 감소하였다.

가. 식산은행

1910년대 후반의 호황으로 산업의 규모가 확대되고 자금 수요가 증가함에 도 불구하고 산업자금을 공급하는 ‘동척-농공은행-금융조합’의 계통적 기구가 제 구실을 하지 못하자 조선총독부는 1918년 6월 農工銀行을 합병, 해산하고 산업금융을 전담하는 특수은행인 殖産銀行³⁵⁾을 설립하였다. 식산은행은 자본금을 농공은행의 4배인 1,000만원으로 늘리고 채권의 발행한도를 납입자본금의 10배로 확장하는 한편 ‘일본신민’이면 누구나 주주가 될 수 있게 함으로써 자금동원력을 크게 강화하였다. 또한 부동산 담보 대부와 유가증권 대부의 제한을 철폐하고 신탁업무와 저축업무를 추가하여 업무영역을 대폭 확장하였다.

35) 이하 식산은행에 대한 서술은 다음의 글 참조.

배영목, 〈조선식산은행과 농업〉(《국사관논총》 79, 1992).

정병욱, 《일제하 조선식산은행의 산업금융에 관한 연구》(고려대 박사학위논문, 1998).

1920년에서 1930년까지 10년간 식산은행은 납입자본금이 4배, 예금이 4배, 대출이 10배 증가하는 등 예기치 못한 확장을 이룩하였으며, 이에 따라 창립 시 전 금융기관의 20% 정도이던 대출이 1931년에는 44%로 크게 증가하여 산업자금을 공급하는 중추적인 금융기관으로 자리잡았다. 1920년대 식산은행의 급속한 확장을 뒷받침한 것은 자금동원력의 강화였다. 창립시 2,000만원 정도이던 자금조달액이 1930년에 3억 원을 넘어서게 되는데, 그 중 채권발행이 50~60% 정도로 가장 큰 비중을 차지하였고 그 다음으로 예금이 25~30% 정도의 비중을 차지하였다. 자금조달에서 채권발행의 비중이 크고 채권의 대부분이 일본에서 소화되었기 때문에 식산은행의 자금조달은 일본 금융시장의 상황에 크게 좌우되었다. 또한 일본 대장성 예금부가 정책자금을 지원하기 위하여 저리로 사채의 일부를 인수하였다. 1920년대 전반까지 채권발행액의 10~20% 정도를 대장성 예금부가 인수하였으나, 산미증식갱신계획이 실시되는 1926년부터 인수액이 20~30%로 증가하였다.

〈표 9〉 식산은행의 자금조달 추이

(단위 : 천원)

	납입자본	적립금	채권발행	정부대하	차용금	예금고	저축계정	계
1919	8,059	625	17,500(24%)	1,459	11,927	32,916	355	72,841
1921	15,000	1,108	49,500(38%)	1,459	27,043	37,067	178	131,355
1923	15,000	2,003	100,250(56%)	1,459	14,040	40,350	4,920	178,022
1925	15,000	3,153	135,976(64%)	1,459	1,200	47,416	6,776	210,980
1927	15,000	5,503	173,445(66%)	1,459	1,205	52,482	13,518	262,612
1929	20,000	7,043	199,685(65%)	1,459	4	58,327	19,485	306,003

* 배영목, 〈조선식산은행과 농업〉(《국사관논총》 79, 1992), 179쪽.

이렇게 채권발행을 통해 조달한 자금은 농업부문에 공급되었고, 예금을 통해 조성한 자금은 상업부문에 공급되었다. 식산은행의 산업별 대출추이를 보면 창립 초기에는 절반 이상이 상업대출이었지만 1923년부터 농업대출이 상업대출을 앞질렀다. 특히 산미증식갱신계획이 시작되는 1926년부터 농업대출은 급격히 증가하여 전체 대출의 50~60% 정도를 차지하였다. 식산은행의

대출은 용도별로 산업·공공대부,³⁶⁾ 일반대부, 저축대부로 구성되는데, 이 중 장기대부인 산업·공공대부의 비중이 2/3 이상을 차지하였다. 산업·공공대부는 산업 각 부문에 제공되는 장기 저리의 정책금융으로, 행정·위생·교육·토목·한해구제 등 각종 공공사업에 소요되는 자금, 농사개량·토지개량·수리조합 등 농업관련 사업에 소요되는 자금, 금융조합의 활동에 소요되는 자금, 상업·교통·운수사업에 소요되는 자금, 토지·건물 등의 구입이나 지주의 고리채 정리에 소요되는 자금, 광공업·전기가스업에 소요되는 자금 등을 공급하였다.

〈표 10〉 식산은행 산업·공공대부의 구성

연도	산업·공공대부	비중	산업대부				공공대부		
			소계	농업자	공업자	상업자	소계	수리조합	금융조합
1921	77,936	60%	42,829	82%	6%	16%	30,882	28%	47%
1923	119,509	70%	66,936	63%	6%	24%	47,809	45%	37%
1925	138,796	70%	81,101	58%	6%	27%	57,302	53%	28%
1927	174,912	73%	101,093	64%	5%	25%	73,476	60%	26%
1929	207,355	77%	124,179	70%	4%	18%	83,174	66%	23%

* 배영목, 〈조선식산은행과 농업〉(《국사관논총》 79, 1992), 193쪽.

이 중 ‘농업’(경지구입·종묘·비료·농기구 등), ‘수리사업’, ‘토지개량’, ‘금융조합 연합회’ 등 농업관련 항목이 1920년대 전반에는 전체 대부액의 60~65%, 1920년대 후반에는 70%를 상회하였다. 그리고 산업대부 중 2/3 가량이 농업자에게 제공되었고 공공대부의 대부분은 수리조합과 금융조합연합회에 제공되었다.

식산은행은 공공단체나 수리조합·금융조합 같은 비영리법인에 대해서는

36) 산업·공공대부는 산업대부와 공공대부로 구성된다. 산업대부는 부동산·어업권·채단을 담보로 하는 50년 이내 연부상환 및 5년 이내의 정기상환 대부인데, 장기자금을 필요로 하는 개인이나 회사에게 확실한 담보를 전제로 제공되었다. 공공대부는 농공업자 10인 이상의 연대보증에 의한 무담보 정기상환 대부, 공공단체 및 금융조합 같은 비영리법인에 대한 무담보 연부상환 및 정기상환 대부, 다른 은행이나 회사의 업무대리에 의한 대부인데, 공공기관이나 산업단체에 제공되는 정책금융의 일종이었다.

담보 없이 대출하였으나 개인이나 회사에 대해서는 부동산, 특히 전답과 같은 농경지를 담보로 대출하였다. 이처럼 농경지를 담보로 한 대출이 담보대출의 대부분을 점하였고 건당 대출액이 5,000원 이상으로 500원 가량이던 금융조합 건당 대출액의 10배가 넘는 고액이었다는 점에서 식산은행은 주로 지주층에게 농사자금을 공급하였음을 확인할 수 있다.³⁷⁾ 또한 조선인 대출의 비중이 전체 대출의 절반 가량을 차지하며, 도시 지점에서는 일본인 대출이 압도적이지만 농촌 지점에서는 조선인 대출이 일본인 대출을 능가하였다. 1920년대 조선은행의 조선인 대출이 10% 내외였던 것에 비하면 식산은행의 정책자금은 일본인뿐만 아니라 조선인에게, 특히 조선인 지주에게 집중적으로 공급되었다.

식산은행은 정책금융기관으로서 총독부가 추진한 산미증식계획의 자금 공급을 담당하였다. 식산은행은 창립 직후부터 대장성 예금부가 공급한 자금과 당행이 조달한 보통자금으로 수리사업 및 토지개량사업에 자금을 공급해 왔으며, 1926년 산미증식갱신계획이 실시되면서 본격적으로 정책자금의 공급을 담당하였다. 1926년부터 예금부 저리자금과 보통자금을 각각 1/2씩 조달하여 매년 산미증식갱신계획에 의한 토지개량사업 및 농사개량사업 자금을 공급하였는데, 1929년의 경우 토지개량사업 대출이 식산은행 전체 토지개량사업 대출잔액의 25%를 차지하였으며, 농사개량사업 대출이 전체 토지개량사업 대출잔액의 6% 정도를 차지하였다.

나. 일반은행

1910년대 후반의 호황과 회사열로 인하여 일반은행³⁸⁾의 신설, 확장이 진

37) 1925년과 1929년의 경우 용도별 장기대부의 1구당 금액은 토지개량이 5,394원과 10,960원, 농업이 3,176원과 3,598원, 부채정리가 11,430원과 13,700원이었다. 이를 당시 평균 지가에 따라 경지면적으로 환산하면 토지개량은 4.8정보, 농업은 2.8정보, 부채정리는 10.1정보이며, 대부액을 시가의 1/2로 규정하면 대부자는 5.6정보에서 25.6정보 사이의 토지를 가진 계층이라고 할 수 있다.

38) 이하 일반은행에 대한 서술은 다음의 글 참조.

배영목, 《식민지 조선의 통화금융에 관한 연구》(서울대 박사학위논문, 1990).

윤석범·홍성찬·우대형·김동욱 공저, 《한국근대금융사연구》(세경사, 1996).

행된 결과 1920년에는 일반은행이 21개에 달하였다. 이 중 한성은행(1897 : 서울) · 한일은행(1906 : 서울) · 호서은행(1913 : 예산) · 호남은행(광주 : 1920) · 대구은행(1913 : 대구) · 동래은행(1918 : 동래) · 삼남은행(1919 : 전주) · 경일은행(1920 : 대구) · 경남은행(1912 : 부산) · 해동은행(1919 : 경성) · 북선상업은행(1918 : 함흥) 등 11개 은행은 조선인이 설립한 조선인 은행이었고, 조선상업은행(1899 : 서울) · 밀양은행(밀양) · 부산상업은행(1913 : 부산) · 선남상업은행(1912 : 대구) · 경상공업은행(1920 : 대구) · 평양은행(1920 : 평양) · 삼화은행(1916 : 진남포) · 신의주은행(1917 : 신의주) · 원산상업은행(1918 : 원산) · 조선실업은행(1920 : 경성) 등 10개 은행은 일본인이 설립한 일본인 은행이었다. 그 밖에도 제일은행 · 만주은행 · 십팔은행 · 야스다(安田)은행 · 야마구치(山口)은행 같은 일본에 본점을 둔 지점은행들이 있었다.

일반은행은 주로 일반예금을 통하여 자금을 조달하여 중소기업자에게 자금을 공급하였다. 일반은행의 예금/대출 비율은 70% 내외로 금융기관 중 예금 의존도가 가장 높았으며, 정기예금의 비중이 절반 정도에 이르렀다. 자금조달을 상대적으로 금리가 높은 정기예금에 의존하였던 것은 대출담보가 대부분 부동산이어서 부동산의 자금화나 부동산저당권을 담보로 한 자금 공급이 곤란하였기 때문이었다.

〈표 11〉 본점 일반은행의 영업동향

(단위 : 천원)

	본점 (개)	지점 (개)	자본금		순이익	대출금			예금		차용금
			수권	납입		소계	부동산 담보	상품 담보	소계	정기 예금	
1918	15	30	9,993	5,678	593	44,968	15%	20%	37,572	35%	6,661
1920	21	44	33,350	14,950	1,606	67,477	26%	14%	54,422	34%	10,033
1922	20	56	34,350	16,500	1,945	83,196	34%	10%	70,370	47%	16,563
1924	17	57	33,475	16,700	1,753	93,429	35%	16%	82,508	44%	13,729
1926	16	59	32,275	16,525	1,409	105,013	34%	14%	102,609	56%	16,179
1928	14	65	29,025	15,056	1,221	107,183	32%	15%	117,201	54%	24,520
1930	13	76	26,425	14,721	1,168	104,359	44%	7%	109,576	62%	29,180

* 배영목, 《식민지조선의 통화금융에 관한 연구》(서울대 박사학위논문, 1990), 253쪽.

대출은 부동산이나 상품을 담보로 하여 중소상공업자를 대상으로 이루어졌는데, 대출의 80~90%는 상인에게 집중되었고, 공업자에 대한 대출은 3% 내외에 불과하였다.

일반은행 고객은 은행이 누구에 의하여 운영되는가에 따라 민족적으로 양분되어 있었다. 일본인이 설립, 운영하는 본점은행과 지점은행에는 일본인이 출입하였고, 조선인이 설립, 운영하는 본점은행 및 지점, 출장소에는 조선인이 주로 출입하였다. 1925년의 경우 조선인 은행예금액의 53%를 조선인이 점하였으며, 일본인 은행에서 조선인 예금은 12%에 불과하였다. 대출의 경우도 마찬가지였다. 1924년의 경우 일반은행 대출 총액의 61%는 일본인에게, 38%는 조선인에게 대출되었는데, 조선인 은행은 총대출액의 79%를 조선인에게 대출하였고, 일본인 은행은 총대출액의 84%를 일본인에게 대출하였다.

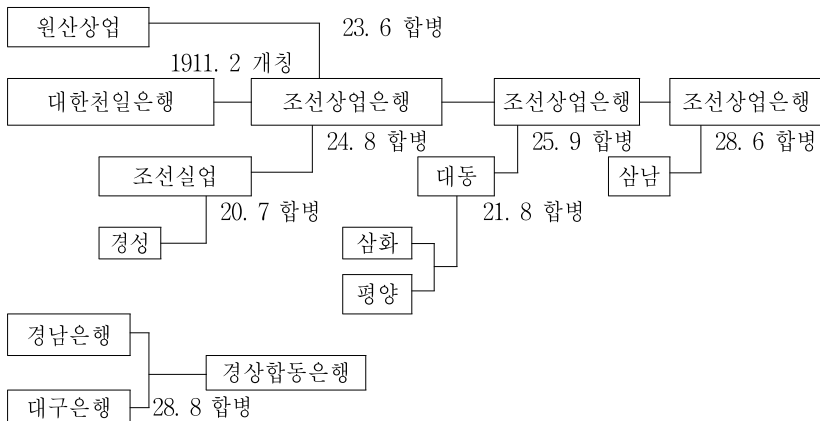
1920년대 초반까지 일반은행은 불황 속의 자금난을 배경으로 예금과 대출을 지속적으로 증가시키고 10% 정도의 순이익을 확보하였으며, 지점과 출장소를 증설하는 등 성장을 계속하였다. 그러나 1920년대 중반에 접어들면서 일반은행의 경영은 위기에 처하게 되었다. 1924년을 기점으로 자본금·순이익이 감소하고 1926년부터는 예금과 대출이 정체되었다. 이것은 부동산 담보를 중심으로 한 대출로 자금이 고정화되었을 뿐만 아니라 예금에 의존한 신규자금의 조달도 난관에 부딪혔음을 보여 준다. 이처럼 일반은행의 경영이 악화된 것은 만성적인 불경기로 금융의 한산, 자금의 유희, 금리의 하락 등 은행경영에 불리한 여건이 지속된 점도 있지만 일반은행의 신설, 확장으로 은행간 경쟁이 격화되었기 때문이었다. 경기침체로 인한 부동산 담보 비중 증가로 대부자금이 고정되어 일반은행들은 은행간 협정이자율을 무시한 채 치열한 예금쟁탈전을 벌일 정도가 되었으며, 부동산 고정대부를 정리하고 은행원을 감축하는 등 대책에 부심하였다.

이러한 제약조건에 더하여 좀더 근본적인 제약조건은 특수은행이 일반은행의 기반을 잠식하였다는 점이었다. 조선은행과 식산은행이 상업은행 업무를 겸하면서 일반은행의 대출기반을 잠식하였으며, 금융조합이 저리의 자금

을 공급하여 일반은행의 대출기반을 잠식하는 한편 조합원이 아닌 사람의 예금까지 취급함으로써 일반은행의 예금기반을 잠식하였다. 1910년 말에는 금융기관 전체 예금의 54%를 차지하던 일반은행의 예금흡수율은 1920년에 41%, 1930년에 37%로 하락한 반면, 금융조합의 예금흡수율은 1920년의 8%에서 1930년의 27%로 증가하였다. 또한 일반은행 대출액이 점하는 비중도 점차 하락하였다. 1910년 말에 47%를 차지하던 일반은행의 대출액점유율이 1920년에 24%, 1930년에 16%로 하락한 반면, 식산은행의 대출금점유율은 1920년의 31%에서 1930년에는 45%로 크게 증가하였으며, 금융조합의 대출액 점유율도 1920년의 11%에서 1930년에는 19%로 늘어났다.

이러한 일반은행의 경영악화에 대응하여 일반은행에서는 특수금융기관 위주의 금융정책을 전면 수정하여 금융기관 전체를 합리화하거나, 소은행 합동을 통해 일반은행만이라도 합리화해야 한다는 방안을 제기하였다. 총독부의 은행합병정책 추진으로 일반은행의 합병이 진행되었으나, 자금지원을 매개로 은행합병이 본격적으로 추진되는 것은 1929년 <은행령> 개정 이후였다. 1920년 말 21개에 달하였던 일반은행은 그후 신규 설립이 전무한 가운데 1925년에 16개 은행, 1930년에 13개 은행으로 감소하였다.

〈그림 2〉 일반은행 합병도(1920년대)



〈은행령〉 개정 이전에는 주로 불황으로 경영난에 직면했던 일본인 은행들이 조선상업은행에 합병되었다. 조선보다 더 심각했던 일본의 불황으로 인하여 재조선 일본인과 그들의 주거래 은행인 일본인 은행이 커다란 타격을 받았으며, 이들 일본인 은행이 경영난을 타개하기 위하여 조선상업은행에 합병되었다. 조선인 은행인 삼남은행은 영업상태가 양호하였으나, 〈은행령〉 개정으로 존속이 어렵게 될 것이라는 판단하에 조선상업은행과 합병을 추진하였다. 조선인 은행인 대구은행과 경남은행도 경영난을 타개하기 위하여 통합을 거쳐 경상합동은행을 설립하였다.

〈표 12〉 조선상업은행·한성은행 대주주의 변화

	1921년	1925년	1929년	1933년
조선 상업은행	朝鮮總督 2,679	中村再造 11,258	商銀行友會 14,868	昭和證券 54,593
	朴宇鉉 2,185	古城梅溪 4,615	朴榮喆 7,000	朴榮喆 10,100
	殖産銀行 1,778	山口泰兵衛 4,200	仁川米豆 6,697	朝鮮取引所 6,697
	條崎半助 1,600	古城管堂 4,173	中村イセ 5,153	商銀行友會 5,840
	小杉謹八 1,490	梶原本太郎 3,762	古城梅溪 4,200	中村イセ 4,520
	齋藤久太郎 1,370	廣澤居太郎 3,762	山口太兵衛 4,200	古城憲治 4,300
	李王職長官 1,010	和田常市 3,650	古城管堂 4,173	古城管堂 4,175
	趙鎮泰 900	朝鮮總督 2,697	和田俊一 3,650	朝鮮火保 2,820
	唐川立造 764	釘本太次郎 2,428	昭和證券 2,894	朝鮮總督 2,679
	宋秉峻 745	中村伊勢子 2,400	朝鮮火保 2,820	釘本藤次郎 2,428
한성은행	李王職長官 23,232	李王職長官 23,232	殖産銀行 28,000	殖産銀行 28,000
	李垞公 10,290	李垞公 10,290	李平 2,155	李平 2,226
	李垞公 3,697	李完用 5,293	內藏頭 1,000	內藏頭 1,000
	李完用 5,283	李垞公 3,657	集城社 1,000	集城社 1,000
	李恒九 3,510	李恒九 3,611	淺野太三郎 835	淺野太三郎 835
	朴富陽 2,880	朴富陽 2,880	韓相龍 808	韓相龍 750
	李允用 2,776	李允用 2,766	共濟信託 800	釘本藤次郎 800
	李達鎔 2,500	朝鮮商業 2,200		韓昌祿 750
	朝鮮商業 2,200	韓昌洙 2,048		李萬福 684
	韓昌洙 2,048	內藏頭 2,000		

*배영목, 《식민지 조선의 통화금융에 관한 연구》(서울대 박사학위논문, 1990), 268·270쪽.

이러한 은행합병은 불황을 타개하기 위한 은행자본의 대규모화인 동시에 이를 통하여 일본인이 조선인 은행의 경영권을 장악해 나갔다. 대한천일은행의 후신인 조선상업은행은 강점 초기에 주주와 중역이 조선인으로 한정된 조선인 은행이었다. 그러나 1921년 7월 주주총회에서 최대주주인 조선총독부의 지원 아래 일본인이 중역에 참여하였으며, 합병과정에서 일본인 중역이 대폭 기용되고 이들이 대주주로 등장하면서 경영권은 일본인 실업가와 관리에게로 넘어갔다. 대표적인 조선인 은행인 한성은행도 경영난 속에서 일본인에게 경영권이 넘어갔다. 한성은행은 조선왕실의 자산관리은행으로 지정되어 조선인에게만 주주와 중역의 자격이 부여되어 있었다. 그러나 1920년에 주주자격이 철폐되고 1923년부터 일본인이 중역에 임명되었으며, 특히 관동대지진 때 일본 내 지점의 화재와 부실대출로 인한 경영위기에 직면하여 식산은행이 일본정부의 구제금융을 조건으로 한성은행을 인수하였다. 그 결과 식산은행이 한성은행 주식의 절반 가량을 소유하게 되고 한성은행의 경영권은 식산은행으로 넘어갔다.

다. 금융조합

1918년 <금융조합령> 시행으로 도시금융조합 및 각도 금융조합연합회를 신설하고 금융업무를 확대한 금융조합³⁹⁾은 1920년대 들어 조직이 크게 확대되었다. 조합수는 1917년 260개에서 1929년 621개(촌락금융조합 559개, 도시금융조합 62개)로 늘어났고 조합원수도 1917년 12만 명에서 1929년 59만 명(촌락금융조합 56만 명, 도시금융조합 3만 명)으로 늘어나 금융조합의 농가조직율이 4.5%에서 20%로 크게 증가하였다.

설립시 금융조합은 중하층 농민을 중심으로 한다는 원칙을 세웠으나, 조합원은 주로 재지주주를 비롯한 자소작 상층으로 구성되었다. 총독부는 일제의 농업정책 수행에 협력할 인물들을 중심으로 조합원을 구성하고자 하였으며, 조합의 운영에 중심적인 역할을 한 사람들은 일정한 토지를 소유

39) 이하 금융조합에 대한 서술은 다음의 연구를 참조.

윤석범·홍성찬·우대형·김동욱 공저, 위의 책.

이정란, 『일제하 금융조합과 농촌사회 변동』(연세대 박사학위논문, 2000).

하고, 부업을 하며, 총독부로부터 보조금을 받거나 금융조합의 자금을 수월하게 대출받을 수 있는 ‘자산계급’이었다. 재산정도에 따른 조합원 구성을 보면, 수익이 400원 이하인 하급에 속하는 조합원이 절반 가량 되었다. 그렇지만 계층별 가입비율을 보면 1929년 상급은 50%에 달하는 데 비하여 하급은 10%에 불과하였다. 1929년 당시 400원의 수익을 올리려면 자소작농일 경우 자작하는 전답 3정보 이상, 소작하는 전답 9단보 이상을 경영해야 하는데, 당시로서는 대농에 가까운 수준이었다. 따라서 중급 이상의 조합원, 즉 조합원의 절반 정도가 상당한 정도의 토지를 소유, 경영하는 지주였음을 알 수 있다.

조직의 확대와 더불어 사업규모도 크게 확대되었다. 예금은 1917년 57만원에서 1929년 7,689만원으로 크게 증가하였고 대출도 같은 기간에 376만원에서 1억 493만원으로 급증하였다. 출자금과 수익금에 제한되었던 금융조합의 자금원을 확대하는 한편 농촌 내 유희자금을 흡수하여 식민지 농정수행의 자금원으로 삼고자 하는 의도에서 시작된 금융조합의 예금업무는 20년대 들어 금융조합의 최대 자금원이 되었다.

금융조합의 자금원으로는 출자금·예금·정부보조금·차입금 등을 들 수 있는데, 예금의 비중이 1917년 13%에서 20년대 말에는 50%까지 늘어났다. 그렇지만 예금을 비롯한 내부자금으로는 대출수요를 감당할 수가 없어서 식

〈표 13〉 금융조합 구역에서의 자산정도별 조합원 비율

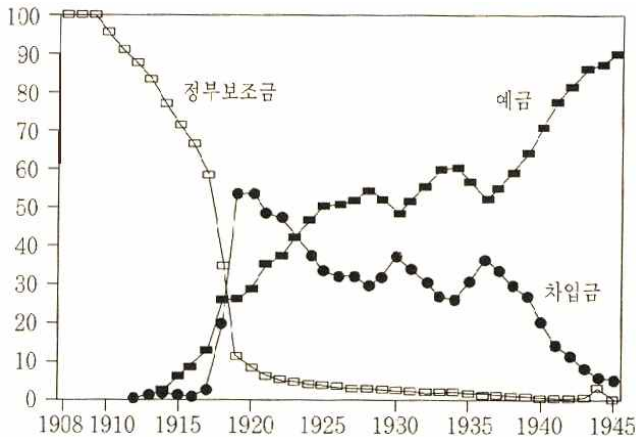
	1925			1929		
	상급	중급	하급	상급	중급	하급
세대수(A)	118,598	268,254	175,8???	107,008	650,818	2,569,201
조합원수(B)	37,331	58,988	86,852	49,739	204,045	268,260
비율(B/A)	31.5%	21.9%	8.6%	46.5%	31.4%	10.4%

* 1925년은 〈金融組合區域內世帯の資産並組合員加入狀況〉(《金融と經濟》, 1926), 55~63쪽; 1929년은 牟田口利彦, 《金融組合運動》(1929), 284쪽.

비고: 조사기준은 戶別割賦課標準率額, 상급은 1,000원 이상, 중급은 400원~999원, 하급은 400원 이하.

산은행에서 자금을 차입하여 대출금을 충당하였다. 각도 금융조합연합회는 식산은행으로부터 자금을 차입하여 금융조합의 대출금을 공급하였는데, 예금의 증가에 따라 1923년 이후 자금원천에서 차입금이 차지하는 비중이 예금보다 떨어지기는 하였지만 여전히 30~40% 정도에 달하는 상당한 비중을 유지하였다. 차입금을 매개로 ‘일본금융시장-식산은행-도금융조합연합회-금융조합’이라는 금융체계가 만들어져 농촌 말단까지 일본 금융자본의 직접적인 영향력 아래 놓이게 되었다.

〈그림 3〉 금융조합의 자금 원천(1907~1930)



* 윤석범·홍성찬·우대형·김동욱 공저, 《한국근대금융사연구》(세경사, 1996), 192쪽.

예금업무의 확대와 예금의 급증으로 자금원의 중심이 차입금에서 예금으로 바뀌에 따라 금융조합의 은행화가 진행되었다. 금융조합에서는 1914년부터 조합원 예금과 함께 비조합원 예금을 취급하고 있었는데, 20년대 예금 증가의 원인은 조합원들의 저축 증가도 있지만 비조합원의 예금 증가가 더 큰 부분을 차지하였다. 1929년 금융조합의 예금 중에서 조합원의 예금이 1/5, 단체와 조합원 가족의 예금이 2/5, 비조합원의 예금이 2/5를 차지하였다. 특히 도시금융조합에서는 비조합원의 예금이 더 많았다. 이렇게 금융조합이 비조

합원의 예금을 끌어들이 자금력을 확충한 결과 조합원의 금융활동을 지원하기 위하여 만들어진 금융조합이 예금업무에 중점을 둔 일반 금융기관으로 변모하였다. 1918년의 <금융조합령>으로 조합원의 범위가 농업자에서 구역내 거주자로 확대되어 도시지역 중소상공업자를 대상으로 한 도시조합이 설립되었고, 도시조합의 비조합원 예금의 확보가 주요한 업무로 부각되었다. 그리고 금융조합 업무도 신용사업과 경제사업을 겸하던 방식에서 신용사업 위주로 변화하였다. 1918년부터 농사지도 업무는 중단되고 경제사업이 산업자료 대부와 구판사업으로 축소되었으며, 1929년의 법령개정으로 창고업무를 제외한 경제사업은 모두 폐지되었다.

금융조합의 자금은 대부금과 예치금으로 운영되었다. 예치금이 자금운용의 20% 정도를 차지하였지만 농촌의 경제활동과 밀접하게 관련된 대부금이 자금운용의 중심이었다. 조합원이 금융조합에서 자금대부를 받으려면 조합원 가입시 받은 신용점수가 규정하는 대부금의 한도 내에서, 그리고 법으로 지정된 사용범위 내에서 대부신청을 해야 했으며, 조합에서는 신용도조사를 거쳐 담보나 보증인을 확인하고 대부하였다. 본래 촌락금융조합의 경우 보증인을 세우는 신용대부가 기초가 되었지만 점차 신용대부보다는 부동산을 담보로 하는 담보대부가 많아졌다. 대부용도를 보면 주로 토지 구입, 소 구입, 고리채 상환 등의 명목으로 대출되었다.

토지구입이 전체 대부자금의 40%를 상회한다는 것은 금융조합이 자작농·자소작농에게 농지매입자금을 빌려줌으로써 이들의 경제적 안정을 추구하려고 하였음을 보여준다. 그러나 고리채 상환자금의 증가와 관련하여 농가경제의 불안정이 가중되고 있으며, 부동산 담보대부가 중심이 되면서 토지구입자금은 비교적 재력이 있는 지주에게 대출되어 지주의 토지 확대와 고리대에 활용되었다. 더욱이 금융조합에서 식량자금이나 관혼상제 같은 생활자금은 비생산적 금융이라는 이유로 대부를 하지 않음으로써 조합원이라고 할지라도 춘궁기가 되었거나 급한 돈이 필요할 때 고리대를 활용하지 않을 수 없었다.

〈표 14〉

금융조합의 용도별 대출

(단위 : 천원)

구 분		1921	1923	1928
농업자금	토지구입	9,943 (38.0%)	17,898 (42.4%)	29,765 (44.4%)
	토지개량	3,097 (11.8%)	3,530 (8.3%)	3,430 (5.1%)
	경우구입	5,367 (20.5%)	7,504 (17.8%)	10,913 (16.3%)
	기타	2,815 (10.7%)	2,979 (6.9%)	3,592 (5.3%)
	소계	21,224 (81.0%)	31,915 (75.8%)	47,703 (71.1%)
비농업 자금	상공업자금	2,171 (8.3%)	4,054 (9.5%)	6,217 (9.3%)
	수산업자금	-	161 (0.3%)	-
	잡자금	2,742 (10.7%)	6,017 (14.5%)	13,189 (19.7%)
	구채상환	-	5,332 (12.7%)	11,891 (17.7%)
	기타	-	678 (1.8%)	1,298 (1.9%)
합 계		26,138 (100%)	42,148 (100%)	67,110 (100%)

* 이경란, 《일제하 금융조합과 농촌사회 변동》(연세대 박사학위논문, 2000), 95쪽.

라. 전근대적 금융기관

1930년대 들어 은행·금융조합 같은 근대적 금융기관의 예금과 대출이 크게 늘어난 반면 근대적 금융기관에 접근할 수 없었던 소생산자층과 하층민을 대상으로 한 고리대금업도 꾸준히 확대되었다. 1931년 9월 6일자 《동아일보》에 의하면 농촌의 부채 4억 2,855만원의 차입선 중 은행이 56%, 금융조합이 25%, 신탁·무진업이 8%, 개인대금업이 14%의 비중을 차지하여 1930년대 초에도 無盡業·貸金業·典當業 같은 전근대적 고리대금업이 여전히 상당한 비중을 차지하고 있다.

무진업은 일본인들 사이에서 행해지던 無盡講에서 유래한 것으로, 1922년 8월 〈조선무진업령〉 시행을 전후하여 무진강은 무진회사⁴⁰⁾로 흡수되었다.

40) 無盡講은 우리 나라의 계와 유사한 일본의 전통적인 상호부조 조직이다. 무진회사는 금전대차뿐만 아니라 토지건물 임대차, 생산물 위탁판매 등의 재산관리를 겸하여 다른 금융회사와 명확히 구분되지 않으나 무진강을 취급한다는 점(종래의 무진강 관리자가 회원의 부금을 모집하여 이를 자기 명의로 당첨자에게 대부)에서 다른 금융회사와 구분되었다.

〈조선무진업령〉이 시행되기 전체인 1921년 7월 현재 무진강은 영업자수 77명, 취급강수 776개, 구좌수 28,710, 급부금계약고 3,100만원에 달하였고, 1922년 말에 김천무진·목포무진·원산무진·인천무진 등 6개 무진회사가 설립되었다. 1922년에 6개 회사에 자본금 115만원, 급부금 904만원, 대부액 17만원에 불과하던 무진회사는 이후 크게 증가하여 1929년에는 32개 회사에 자본금 374만원, 급부금 5,289만원, 대부액 276만원에 달하였다. 무진회사의 가입자 현황을 보면 1932년 말 현재 총가입자 43,306명 중 조선인이 9,999명이고 일본인이 33,423이며, 직업별로는 농업자 1,619명, 상업자 27,586명, 공업자 2,320명, 봉급자 14,029명이었다. 여기에서 무진회사는 도시노동자 및 영세 상공업자의 자금유통을 담당하였으며, 조선인도 일부 가입되어 있었으나 일본인이 중심이었음을 알 수 있다.

대금업은 대금회사와 개인대금업으로 구분된다. 대금회사는 대금업을 비롯하여 부동산 임대·매매업·신탁업 등을 겸하는 금융회사로 대개 자본금 10만원 미만의 영세회사였다. 1921년에 33개이던 대금회사는 1929년에 112개로 크게 증가하였으며, 일반은행을 이용할 수 없는 중소상공업자에게 30% 내외의 고리로 대출하였다. 대금회사 이외에도 운수창고회사·농업회사·상업회사·정미회사·광업회사·수산회사 등 대부분의 회사들이 대금업을 부대업무로 취급하였기 때문에 구체적인 대출상황을 파악하기 곤란하다.

개인대금업도 20년대 들어 확대되었다. 대금업자는 1927년에 8천여 명이던 것이 1930년에는 1만2천여 명으로 증가하였으며, 대출액은 1927년의 4,874만원에서 1930년에는 5,819만원으로 증가하여 같은 기간 금융기관 총대출액의 7~8%에 달하였다.

대금업자의 건당 대출액도 1927년의 123원에서 1930년에는 138원으로 증가하였으며, 건수도 40만 건 이외에 이르렀다. 금융조합의 건당 대출액이 1927년에 550원, 1932년에 128원이었던 점으로 미루어 볼 때, 개인대금업자로부터 자금을 빌리는 계층은 금융조합으로부터 자금을 빌리지 못하는 중소농업자나 중소상공업자였음을 알 수 있다. 그리고 개인대금업자는 금융기관의 자금을 이용할 수 있는 담보력이 있거나 유동자금을 가지고 있었던 중대

지주나 중대 상인이었을 것이며, 이들은 30%에 달하는 고리를 통하여 부를 증식시켜 나갔다.

〈표 15〉 개인대금업 및 전당업의 추이

연도	대금업자			대금업		전당업자			전당업	
	일본인	조선인	계	대출액	총건수	일본인	조선인	계	대출액	총건수
1927.9	2,174	6,002	8,212	48,746천원	396,308	608	799	1,406	3,450천원	-
1928.9			10,323	52,921	437,778					
1929.9	3,384	8,156	11,583	53,091	397,077					
1930.9	3,453	8,663	12,153	58,194	422,443	578	699	1,261	4,206	1,038,303

* 배영목, 《식민지조선의 통화 금융에 관한 연구》(서울대 박사학위논문, 1990), 263쪽.

개인대금업자로부터도 돈을 빌릴 수 없었던 최하층을 대상으로 한 것이 典當舖였다. 전당포의 수는 전국적으로 천여 개가 넘었으며, 대출액도 4백여 만원에 달하였다. 1930년에 이용 건수가 104만 건이고 건당 금액이 4원 정도이며, 1930년 공영 전당포(公益質屋) 이용자 34,763명 중 소상공인이 32%, 봉급 생활자가 16%, 노무자가 9%, 소공업자가 7%이고, 전당물은 가구가 43%, 유가증권이 37%, 장신구가 14%였음을 볼 때, 전당포는 최소한의 담보물도 갖지 못한 소상공인·노동자 같은 최하층민이 4원 정도를 구하기 위하여 일상용품을 전당하던 곳이었다.

〈裴城浚〉