

# 일제의 한국병합 방법과 식민 통치 방침 \*

윤 대 원 \*\*

- 1. 머리말
- 2. 병합방침의 후속조치안과 병합 방법
  - 1) 7월 6일 각의 결정의 후속조치안: 「의견서」와 「대강」
  - 2) 병합방침의 전환과 병합 방법
- 3. '즉시 병합론'과 병합 방안
  - 1) '즉시 병합론'과 병합 시기
  - 2) 일본 육군성의 병합 방안
- 4. 병합 후 식민 통치 방침 구상
- 5. 맺음말

## 1. 머리말

1909년 7월 6일 “적당한 시기에 한국을 병합한다.”는 일본정부의 각의 결정은 정부 차원에서 한국병합을 공식화한 것이다. 이 결정에는 점진적 병합론인 이토 히로부미(伊藤博文)의 지난 대한정책이 한국 관민의 지지를 받지 못한 점과 한국과 조약을 체결한 서구 열강이 병합을 승인할 조건이 성숙되지 못한 사정이 작용했다. 또한 일본정부는 한국을 어떤 방법으로 병합할 것인지 또 병합 후 한국을 어떻게 통치할 것인지에 대한 방침도 결정하지 못한 상태였다.

\* 이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-361-A00007). 아울러 이 논문은 2014년 12월 8일, 2010년 한일지식인공동성명 기념 제4차 학술회의(일본 도쿄)에서 발표한 논문을 수정 보완한 것임.

\*\* 서울대학교 규장각한국학연구원 HK연구교수.

일본정부가 병합을 단행하면서 취할 병합 방법은 병합 후 한국에 설치할 식민 통치기구 및 시정 방침과 밀접한 관계를 가지고 있다. 왜냐하면 직접적인 군사 침략을 통해 강제적으로 병합할 것인지, 조약을 체결하여 병합을 할 것인지 아니면 보호국 상태를 연장할 것인지 등 병합 방법에 따라 식민지와 식민 본국의 결합 형태가 달라질 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 일본정부가 병합 방법과 관련해서 논의를 시작한 것은 7월 6일의 각의 결정 이후인 7월 하순이었다. 이때 병합의 ‘적당한 시기’에 대비한 후속조치로서 외무대신 고무라 주타로(小村壽太郎)는 「의견서」를, 수상 가츠라 다로(桂太郎)는 「한국병합 방침의 대강(大綱)」을 제시했다. 그리고 이듬해 5월 일본 육군성은 제3대 통감으로 내정된 육군대신 테라우치 마사다케(寺内正毅)의 지시에 의해 「한국시정에 관한 건/한국합병에 관한 건」이란 병합 방안을 마련했다.

이러한 병합 방법에 대해 한성민은 육군성이 작성한 병합 방안을 점진설로 규정하고 이 방안은 한국을 완전히 폐멸하여 일본의 일부가 된다는 일본 정부의 구상과 배치될 뿐만 아니라 병합 실행에서 가장 중요한 고려사항인 열강과의 관련 부분을 너무 단순하게 취급했다는 이유로 실질적인 병합 방안이 될 수 없었다고 했다.<sup>2)</sup> 기왕의 병합사연구를 원인론적 시각이라 비판하며 탈식민주의(postcolonialism)를 강조해 온 오가와라 히로유키(小川原宏幸)는 병합 형식과 병합 후의 통치 형태와의 연관성에 주목하고 1909년 7월 하순의 고무라와 가츠라의 방침이 이후 일본정부의 한국병합 방침에 과대평가되어서는 안된다고 하면서

1) 한국병합을 앞두고 일본 내에서는 다양한 형태의 병합론이 등장했다. 예컨대 점진설로 대표되던 이토의 보호국 연장론에 바탕을 둔 ‘식민자지주의’, 흑룡회의 사주를 받은 일진회의 ‘정합방론’ 그리고 연방제 등등 다양한 형태의 국가결합론이 일본 조야에서 등장했다 [당시의 한국병합론에 대한 구체적 내용은 오가와라 히로유키(최덕수·박한민 옮김), 2012 『이토 히로부미의 한국병합구상과 조선사회』, 열린책들, 322-359면 참조]. 병합 당시 일본 정계의 이러한 병합론은 당시 한국병합에 대한 일본 정계의 동향을 이해하는 데 참고는 되겠지만 피식민지의 입장에서 볼 때 그것이 일본정부의 한국병합 정책에 직접적으로 어떤 영향을 미쳤는지는 의문이다. 이는 마치 한국병합과 관련하여 일본 정계를 문치파와 무단파로 분류하여 이해하는 방식이 일본정치사 연구의 한 방법은 될 수 있지만 곧바로 일본정부의 한국정책과 연결되지 않는다는 비판과 같은 것이다(韓成敏, 2010 「구라치 데스키치(倉知鐵吉)의 ‘韓國併合’ 계획 입안과 활동」『한국근현대사연구』 제54호, 79면).

2) 韓成敏, 앞의 논문, 91면.

1910년 5월에야 이토의 점진적 병합론을 포기하고 ‘즉시 병합론’이 확정됐다고 했다.<sup>3)</sup> 반면에 고무라와 가츠라의 방침을 비교 검토한 와다 하루키(和田春樹)는 가츠라는 병합 방안으로 ‘조칙선언안’을 주장한 고무라의 의견을 받아들이면서도 ‘조약에 의한 병합’을 추진했고 이것이 최종적인 선택이었다고 했다.<sup>4)</sup>

병합 방법에 대한 이러한 연구는 관련 자료에 대한 해석은 물론 1910년 1월 이후 변화된 일본정부의 병합 방침의 의미 그리고 데라우치의 주도 아래 병합 계획이 적극 추진되는 과정에서 일본 군부의 대륙침략정책이 병합 후 식민 통치 방침에 관철되고 있다는 사실을 간과함으로써 병합이 갖는 식민 통치의 본질을 명확히 하지 못하고 있다. 따라서 이 글에서는 일본정부가 7월 6일의 각의 결정 후 병합 방법을 결정해 간 과정 그리고 식민 통치 방침과의 연관성을 알아보고자 한다. 이를 위해 먼저 고무라의 「의견서」와 가츠라의 「대강」을 검토하고 이어 육군성에서 작성한 병합 방안인 「한국의 시정에 관한 건/한국합병에 관한 건」의<sup>5)</sup> 내용과 의미를 분석하고 이것이 식민 통치 방침에 미친 영향을 고찰하고자 한다.

## 2. 병합방침의 후속조치안과 병합 방법

### 1) 7월 6일 각의 결정의 후속조치안: 「의견서」와 「대강」

일본정부가 한국병합을 공식화한 것은 1909년 7월 6일이었다. 이날 각의에서

3) 오가와라 히로유키, 앞의 책, 338-339면.

4) 和田春樹, 2014 「寺内統監の韓國併合手法について」『2010년의 약속, 2015년의 기대』, 2010년 한일지식인 공동성명 기념 제3차 학술회의 발표문.

5) JACAR(アジア歴史資料センタ) Ref.A03023677100 公文別録・韓國併合ニ關スル書類・明治四十二年～明治四十三年 第一卷(國立公文書館, 이하 『韓國併合ニ關スル書類』). 『韓國併合ニ關スル書類』에는 1909년 3월 이래 일제가 비밀리에 추진한 병합 과정을 파악할 수 있는 중요한 자료로서 외무성과 일본 내각 그리고 병합준비위원회에서 작성하고 결정한 총 36 종의 문서가 편철되어 있다. 이들 문서의 작성 주체 및 시기 그리고 간단한 내용에 대해서는 윤대원, 2011 『데라우치 마사다케 통감의 강제 병합 공작과 ‘한국병합’의 불법성』, 소명출판, 31-42면 참조.

는 ‘적당한 시기에 한국의 병합을 단행할 것(제1항)’, ‘병합의 시기가 도래할 때 까지 병합방침에 기초하여 충분히 보호의 실권을 얻는데 노력하여 실력의 부식을 피하도록 할 것(제2항)’ 등 「한국병합에 관한 건」(「대한방침 및 대한시설대강」)을 결의하고 곧바로 일왕의 재가를 받았다.<sup>6)</sup> 오가와라는 이 결정에 대해 특히 제2항의 내용이 종래 이토의 한국 보호 정책과 정합적이기 때문에 “어디까지나 이토의 노선을 재확인하는 것이었고 이 각의 결정의 역사적 의미는 이토 노선이 포기되었는가의 여부가 아니라 장래에 한국병합을 단행한다고 하는 국가적 의사의 확립”이라고 하며 이토 노선의 실패라고 본 기준 주장을 비판했다.<sup>7)</sup> 7월 6일의 각의 결정이 병합 시기를 특정하지 못했고 「대한시설대강」이 “보호의 실권을 얻고 실력 부식을 피해야 한다.”는 제2항의 실천 내용을 담고 있다는 점에서 각의 결정이 점진적 병합을 주장해 온 이토 노선의 연장선에 있는 것은 분명하다.

하지만 이런 평가는 과연 옳은지는 의문이다. 우선 7월 6일의 각의 결정의 전문을 보면, “우리 세력은 아직 충분하게 실현되는데 이르지 않았고 이 나라 관민과 우리의 관계 역시 아직은 만족할 수 없기 때문”이라고 했듯이<sup>8)</sup> 이 각의 결정은 통감부 시정에 대한 한국 관민의 지지를 목적으로 했던 이토 노선이 한계에 이르렀음을 인정한 위에서 이루어졌다. 또한 이 각의 결정문을 초안했던 외무성 정무국장 구라치 데스키치(倉知鐵吉)가 “종래 대한정책은 모두 통감에게 일임하여 정부는 조금도 간섭하지 않는 것이 방침이었다.”고 했듯이<sup>9)</sup> 이 각의 결정을 계기로 일본정부, 정확하게는 급진적 병합론자인 가즈라와 고무라 등이 이후 대한정책을 주도했다. 이처럼 7월 6일의 각의 결정이 내용적으로 이토 노선과 크게 다른 점이 없다할지라도 이 결정은 병합 추진 주체의 전환과 이후 이들에 의한 병합 추진이란 점에서 ‘병합에 대한 국가적 의사의 확립’ 이상의 의미를 갖는 중요한 정책상의 변화라 하지 않을 수 없다.

6) 日本外務省 編, 1966 『小村外交史』, 原書房, 834-835면(이하 『小村外交史』); 日本外務省 編纂, 1961 『日本外交文書』第42卷 第1冊, 「對韓政策確定ノ件」, 巖南堂書店, 179-180면.

7) 오가와라 히로유키, 앞의 책, 321면.

8) 『小村外交史』, 835면.

9) 倉知鐵吉 誌, 1939 『韓國併合の經緯』, 外務大臣官房文書課, 1면(이하 『韓國併合の經緯』).

이러한 상황을 반영하듯이 고무라는 자신의 지시에 의해 7월 6일의 각의 결정을 기초한 바 있던 구라치에게 다시 후속조처로서 필요한 병합의 순서, 방법 등 의 세목에 관한 기초안을 만들 것을 지시했다. 구라치는 고무라의 의견을 기초하여 하나의 안을 만들었다. 구라치가 추후 증언한 「대한세목요강기초안(對韓細目要綱基礎案)」(이하 「기초안」)이 그것이다. 고무라는 「기초안」을 다시 수정한 「의견서」를 가츠라에게 제출했다.<sup>10)</sup> 이때 가츠라 역시 대한방침에 대한 자신의 구상인 「한국병합 방침의 대강(大綱)」(이하 「대강」)을 가지고 있었다.<sup>11)</sup> 이때가 1909년 7월 하순이었다.<sup>12)</sup>

이처럼 7월 6일의 각의 결정의 후속조처로서 작성된 방침에는 「기초안」·「의견서」·「대강」 외에 난외(欄外)의 주(註)에 “명치 42년(1909-필자) 가을 각의를 거치지 않은” 「외무대신안」<sup>13)</sup> 등 네 종류가 있다. 또한 『소촌외교사』에서는 가츠라가 「의견서」를 “각의에 붙여 각료 일동이 이것에 찬성했다.”고 했고,<sup>14)</sup> 『공작계태랑전』에서는 가츠라의 「대강」 역시 “그해(1909년-필자) 7월 내각회의를 열고 한국병합의 방침을 확정했다.”고 했다.<sup>15)</sup> 이처럼 네 종류의 후속조처안 가운데 「의견서」·「대강」은 각의 결정을 거쳤다.

그런데 이 네 종류의 후속조처안의 관계는 물론 「의견서」와 「대강」의 각의 결정 여부에 대해 연구자마다 견해가 달라<sup>16)</sup> 이에 대한 검토가 필요하다. 그럼 면

10) 『韓國併合の經緯』, 2-3면; 『小村外交史』, 840면.

11) 德富猪一郎 編, 1917 『公爵桂太郎傳』 坤卷, 故桂太郎公爵紀念事業會, 459-460면(이하 『公爵桂太郎傳』 坤卷).

12) 『小村外交史』, 840-841면. 편자는 각의 일자를 7월 7일이라고 했는데 이는 7월 6일의 오기이다.

13) 『韓國併合ニ關スル書類』, 「韓國併合ニ關スル閣議決定書 共三」.

14) 『小村外交史』, 843면.

15) 『公爵桂太郎傳』 坤卷, 459면.

16) 운노 후쿠쥬(海野福壽)는 고무라의 「의견서」와 가츠라의 「대강」이 각의에 붙여 결정됐다는 두 편자의 내용을 비판 없이 받아들였고[운노 후쿠쥬(정재정 옮김), 2008 『한국병합사연구』, 논형, 424-426면], 오가와라는 운노의 견해를 받아들이면서도 가츠라의 「대강」이 “모두 도쿠토미 소호(德富猪一郎)가 편찬에 참여한 전기에서만 확인 가능”하다는 점, 또한 7월 하순 각의에 결정됐다고 한 고무라의 「의견서」에 「대강」이 포함되지 않은 점 등을 근거로 「대강」의 각의 결정에 의문을 제기하면서도 졸속으로 각의 결정한 것으로

저 네 문서의 관계부터 보자. 「기초안」은 현재 명칭만 있고 그 내용이 없어 자세한 내용을 알 수 없지만 구라치가 7월 6일 각의 결정 후 고무라의 의견과 지시를 듣고 작성했고 이것을 고무라가 다시 수정한 것이 「의견서」라는 점에서 두 안은 동일한 것으로 보아도 무방할 것이다. 다음 「의견서」와 「외무대신안」의 관계를 보자.

〈표 1〉 「의견서」·「외무대신안」·「대강」의 세부항목

「의견서」(1909년 7월 하순)	「외무대신안」(1909년 가을)	「대강」(1909년 7월 하순)
전문	전문	전문
제1 병합 선포 제2 한국 황실 처분 제3 한반도 통치 (1) 중앙관청 (2) 지방청 } (생략한다) (3) 재판소 제4 대외관계	제1 병합 선포의 건 제2 한국 황실 처분의 건 제3 한반도 통치의 건 (1) 중앙관청 (2) 지방청 (3) 재판소 제4 대외관계의 건	제1 병합의 방법 제2 병합의 선포 제3 외국에 대한 선언
『小村外交史』, 841-843면	『韓國併合ニ關スル閣議決定書共三』『韓國併合ニ關スル書類』	『公爵桂太郎傳』, 460-463면

고무라의 「의견서」와 「외무대신안」을 보면 위의 〈표 1〉과 같이 모두 전문과 부속 4개항으로 구성되어 있고 「외무대신안」의 부속 4개항의 제목에 ‘건’을 붙인 것과 「외무대신안」이 「의견서」의 몇몇 자구를 수정한 것을 제외하면 내용은 같다. 다만 제3 한반도 통치에서 「의견서」에는 병합 후 한국에 설치될 통치기구인 중앙관청·지방청·재판소에 대한 설명을 ‘생략한다’고 표기한데 반해 「외무대신안」에는 상세히 서술되어 있다. 운노 후쿠즈(海野福壽)는 이 차이에 대해 「의견서」의 제3항은 “『소촌외교사』 편자에 의한 것이 아니라 고무라 의견서 원사료에서 생략된 것이라 추정”하고 “통치기구에 대해서는 검토 중으로 성안을 얻기에 이르지 않았던 것”이라고 판단했다.<sup>17)</sup>

판단했다(오가와라 히로유키, 앞의 책, 338면). 반면에 와다와 윤대원은 고무라의 「의견서」와 가즈라의 「대강」 모두 각의에서 결정됐다는 것은 사실이 아닌 것으로 보았다(和田春壽, 앞의 논문, 13면; 윤대원, 앞의 책, 60-61면).

17) 운노 후쿠즈, 앞의 책, 423면. 오가와라 역시 이 부분에 대해 “각의 결정 「대강」이 행정기

과연 운노의 추측이 사실일까? 결론부터 말하면 그렇지 않다. 왜냐하면 첫째 「의견서」에 있는 ‘생략한다’는 말 때문이다. ‘생략’이란 말은 문장을 간단하게 줄이거나 뺄 때 또는 지면 관계상 불필요하거나 필요 이상으로 긴 내용을 줄일 때 사용한다. 만약 이 부분이 운노의 주장대로 아직 “성안을 얻기에 이르지” 않은 것이라면 ‘생략’이란 표현이 아니라 ‘미완(未完)’ 또는 ‘미성(未成)’이란 의미의 용어를 사용하는 것이 정확한 표현이다. 또한 이 「의견서」가 7월 하순 각의에 제출되어 결정된 것이라고 한다면 각의에서는 완성되지도 않은 안을 결정한 셈이 된다. 더구나 동일한 「외무대신안」과 비교하면 성안 중인 「의견서」는 각의에서 결정되고 성안이 이루어진 「외무대신안」은 각의를 거치지 않은 모순이 발생한다. 따라서 「의견서」의 제3항의 ‘생략한다’는 표현은 말 그대로 『소촌외교사』의 편자가 생략한 것이고 생략된 내용은 「외무대신안」의 제3항과 같은 것이다. 「의견서」와 「외무대신안」은 기본적으로는 같은 것이다.

다음으로 「의견서」와 「대강」의 관계를 보자. 두 안의 경우 전문에 큰 차이가 있고 병합의 선포·대외관계만 내용이 거의 같다. 「의견서」에는 「대강」의 제1 병합의 방법이 없는 대신 제2 한국 황실 처분·제3 한반도 통치 조항이 있다. 그런데 『공작계태랑전』에서는 「대강」의 설명에 뒤이어 가츠라가 작성한 「각서」가 소개되어 있다. 이 「각서」에는 병합 이후 한국 황실 및 황족과 고등 양반에 대한 대우 그리고 총독부와 지방 및 경찰제도 등을 간략하게 기술하고 있다.<sup>18)</sup> 이것은 「의견서」의 제2·3항만큼 자세하지는 않지만 핵심 내용은 거의 같다.

따라서 네 종류의 후속조치안의 관계를 보면, 구라치의 「기초안」과 고무라의 「의견서」·「외무대신안」은 같은 것이고 가츠라의 「대강」 역시 전문과 제1 병합의 방법을 제외하고는 내용상 고무라의 것과 큰 차이가 없다. 그런데 난외의 주에서 “1909년 가을 각의를 거치지 않은” 것이라고 한데서 「외무대신안」은 그해 가을 각의에 제출됐음을 알 수 있다. 이 안이 각의에 제출됐다는 것은 당시 병

---

구에 대해 언급하고 있지 않다는 것, 고무라의 「외무대신안」에 “42년(1909) 가을 각의를 거치지 않은 것”이라는 난외(欄外)의 주(註)가 있으며, 「외무대신안」과 「의견서」의 차이가 다소의 자구 차이를 제외하면 제3항 한반도의 통치 유무에 있다는 것을 아울러 생각해 보면 운노의 추측은 타당하다. 이것은 반대로 말하면 병합 이후의 통치 기구에 관한 구상은 1909년 가을의 단계까지 만들어지지 않았음을 의미한다.”고 했다(오가와라 히로유키, 앞의 책, 338면).

18) 『公爵桂太郎傳』 坤卷, 463-464면.

합의를 주도했던 가츠라와 고무라가 7월 6일 각의 결정의 후속조치에 대해 합의했다는 것을 전제한 것이다.

다음으로 과연 고무라의 「의견서」와 가츠라의 「대강」이 1909년 7월 하순 각의에서 각각 결정됐을까? 이 역시 결론부터 말하면 두 안은 각의에서 결정되지 않았다. 앞에서 언급했지만 「의견서」가 7월 하순 각의에서 결정됐는데도 동일한 「외무대신안」이 그해 가을 다시 각의에 제출되고 더구나 각의를 거치지 않았다는 것은 전혀 앞뒤가 맞지 않는다. 1910년 2월 28일 고무라가 주영대사 등에게 통보한 외교 문서는 이런 사실을 분명하게 뒷받침한다. 고무라가 주영대사 등에게 “당분간 현상을 유지”하고 “병합을 단행할 때까지는 아직 다소의 시일이 있을 것”이라고 부언하면서 보낸 병합방침은 1909년 7월 6일 각의에서 결정된 「대한방침 및 시설대강」이었다.<sup>19)</sup> 이것은 1910년 2월 28일 현재까지 각의에서 확정된 최종 병합방침은 7월 6일의 각의 결정뿐이라는 것이다. 『소촌외교사』와 『공작계태랑전』 두 편자가 각의에서 결정됐다고 한 것은 실제 병합이 이들 방침대로 이루어진데 따른 착각인 것으로 판단된다.<sup>20)</sup>

이상과 같이 1909년 7월 하순 마련된 「의견서」와 「대강」은 각의 결정을 거친 공식문서가 아니고, ‘적당한 시기’가 되어 병합을 단행할 때를 대비한 병합 방법, 순서 등의 세목에 대한 방침을 정한 고무라와 가츠라의 후속조치안이었다. 하지만 그해 가을 고무라의 「의견서」가 「외무대신안」으로서 각의에 제출됐듯이 후속 조치안인 「의견서」는 최소한 가츠라와 고무라 사이에서는 합의된 것이었다.

## 2) 병합방침의 전환과 병합 방법

고무라의 「의견서」와 가츠라의 「대강」은 기본적으로 ‘즉시 병합’이 아니라 언

19) 日本外務省 編纂, 1962 『日本外交文書』第43卷 第1冊, 「韓國併合ノ方針ニ關シ在英大使等へ通報ノ件」, 巖南堂書店, 659-660면(이하 『日本外交文書』第43卷 第1冊).

20) 다만 한 가지 의문은 1909년 가을 각의에 제출된 고무라의 「외무대신안」이 각의 결정을 거치지 않은 점이다. 현재로서는 그 이유를 정확히 알 수 없지만 이 안이 각의에 제출된 시기를 고려한다면 그해 10월 26일 하얼빈에서 발생한 이토저격사건과 관련이 있지 않을까 한다. 당시 이 사건을 계기로 일본 국내는 물론 한국의 일진회 등이 중심이 된 ‘합·방·청·원운동’이 크게 일어났다. 그런데 「외무대신안」은 ‘즉시 병합론’이 아니라 병합의 적당한 시기가 도래하기까지의 준비안이었기 때문에 각의에서 논의되지 못한 것은 아닐까 한다.

제 현실로 다가올지 모를 병합에 대비하기 위한 후속조치안이지만 여기에는 병합방침과 관련한 두 가지 중요한 내용이 포함되어 있었다. 하나는 병합 후 식민지 한국을 어떻게 통치할 것인가 하는 식민통치의 시정 및 통치기구에 관한 방침이고, 다른 하나는 병합 방법에 관한 방침이었다.

앞서 보았듯이 「의견서」와 「대강」의 가장 큰 차이는 전문과 병합 방법이었다. 그런데 이 두 안에는 7월 6일 각의에서 결정한 병합방침과는 다른 공통부분이 있다. 즉 7월 6일 각의 결정의 핵심은 “적당한 시기에 병합을 단행하되 병합 시기가 도래할 때까지 필요한 준비를 한다.”는 것이다. 이에 반해 병합 단행의 시기가 도래할 때에 대비한 후속조치로서 작성한 두 안에는 병합 후 식민 통치에 대한 구상이 제시되어 있다.

고무라는 「의견서」의 제1 병합의 선포에서 “병합 실행에 즈음해서는 특히 조칙을 발하”되 이 조칙에 “한반도의 통치는 완전히 천황의 대권에 속한다는 뜻을 보여줌으로써 반도의 통치가 제국헌법의 조항에 준거해야 함을 필요로 하지 않는다는 것을 명백히” 한다고 했고, 제2 한국황실 처분에서는 “한국의 병합과 동시에 한국 황실을 명실공히 완전히 정권에 관계지 못하게 하”며, 제3 한반도 통치에서 “한반도에 총독부를 두”고 “총독을 두어 친임”한다고 했다.<sup>21)</sup> 가츠라도 「대강」의 제1 병합의 방법에서 병합 후 “한국은 완전히 그 존립을 잃고 순전한 제국 영토의 일부가 되”며 “한국 황제는 완전히 폐위하고 현 황실 기타 한국 황실은 명실공히 정권에 전혀 관계시키지 않을” 것과 함께 「각서」에서 “통감부를 총독부로 고칠 것”이라고 했다.<sup>22)</sup>

이처럼 가츠라와 고무라는 병합 이후 한국을 일본 제국 영토의 일부로 편입하고 한국 황실을 완전히 폐위하고 제국 헌법이 시행되지 않는 법권 외 지역 즉 ‘외지(外地)’로 두고 천황의 대권에 의해 통치하되 조선총독부를 두어 총독이 친임한다는 식민 통치의 대방침을 제시했다. 한 마디로 병합 후 한국을 완전 폐멸 시켜 일본 제국에 편입시킨다는 것이다. 가츠라와 고무라가 합의한 이 방침은 7월 6일 각의 결정의 연장선에서 이루어졌고 실제 병합 과정에서 그대로 관철된 점에서 이토의 대한정책과는 구별되는 병합방침의 중요한 전환인 것이다. 따라

21) 『小村外交史』, 841-842면.

22) 『公爵桂太郎傳』, 461-462면.

서 「의견서」와 「대강」의 “내용이 어찌 되었든 간에 한국의 병합이라는 정책 결정에 미친 영향력을 과대평가할 수 없다”거나 “병합 이후의 통치 기구에 관한 구상은 1909년 가을의 단계까지 만들어지지 않았다”는<sup>23)</sup> 평가는 잘못된 판단인 것이다.

다음으로 「의견서」와 「대강」에서 강구한 병합 방법을 보자. 아래 <표 2>는 「의견서」와 「대강」의 전문과 부속 제1항을 비교한 것이다.

<표 2> 「의견서」와 「대강」의 전문과 부속 제1항 비교

	「의견서」(고무라)	「대강」(가츠라)
전문	<p>한반도에서 우리 실력을 확립하고 아울러 여러 외국과의 조약관계를 소멸시키기 위해 적당한 시기에 한국 병합을 단행한다는 것은 이미 각의에서 결정된 바이다. 병합 실행의 시기 여하는 내외의 정세에 따라서 결정될 문제에 속하고 지금 이를 예측할 수 없음은 물론이지만 내외의 정세가 날로 변하여 어쩔 수 없이 금후 예견 할 수 없는 새로운 사실이 발생하고 있어 언제 병합 실행의 기회가 도래할지 해아리기 곤란함에 따라서 우 실행의 경우에 우리가 취해야 할 방침 및 조치를 지금부터 강구함으로써 만일의 착오가 없기를 기대할 필요가 있음에 따라 아래 4개항에 기초하여 별지에 그 세목을 개기하여 강구의 자료로 제공한다.</p>	<p>한반도를 명실공히 우리 통치 아래에 두고 아울러 한국과 여러 외국의 조약관계를 소멸시키기 위해 적당한 시기에 한국의 병합을 단행해야 한다는 것은 이미 각의에서 결정된 바이다. 그리하여 병합 단행의 시기에 이르면 제국정부와 한국 정부 사이에 하나의 조약을 체결하고 한국의 뜻에 따르는 형식에 의해 병합을 실행하는 것이 가장 온당한 방법이지만 만약 이 방법에 의해 이를 실행할 수 없는 경우는 우리의 일방적 행위에 의해 제국정부에서 한국을 향해 병합을 선언하는 것으로 하고 그 어느 방법에 의하든 병합 실행에 즈음해서는 조칙으로서 병합을 선언하고 또한 여러 외국에 대해서는 병합 후 제국정부의 방침의 대체(大體)를 선언하는 것이 필요하다고 생각한다.</p>
제1 병합의 선포	<p>(1) 병합 실행에 즈음해서는 조칙을 발포하여 병합의 사실을 내외에 선포하고 아울러 아래 사항을 분명히 밝힐 것(이하 생략)            (2) 우 조칙에서는 한반도의 통치는 완전히 천황 대권의 행동에 속한다는 뜻을 보여줌으로써 반도의 통치가 제국헌법의 조항에 준거해야 힘을 필요로 하지 않는다는 것을 분명히 하여 후일의 쟁의를 예방할 것.</p>	<p>병합 실행을 위해 가능한 한일 양정부 사이에 하나의 조약을 체결하는데 노력하고 또 이 조약은 좌의 취지를 지니도록 할 것. (중략) 그러나 한국의 정세에 의해 이 목적을 이룰 수 없는 경우에는 제국 정부에서 한국을 향해 병합 선언을 할 것</p>
출처	『小村外交史』, 841-842면.	출처 『公爵桂太郎傳』, 460-461면.

\* 굵은 글씨는 필자

23) 오가와라 히로유키, 앞의 책, 338-339면.

먼저 「의견서」와 「대강」의 전문을 보면 둘 다 7월 6일의 각의 결정을 확인한 뒤 「의견서」에서는 ‘적당한 시기 병합’ 실행에 대비한 사후 조처를 강조했으나 병합 방법에 관한 언급은 없다. 반면 「대강」에서는 전문에서 병합 방법을 제시하고 이것을 제1 병합의 방법에서 다시 확인하고 있다. 가츠라가 강구한 병합 방법은 “제국정부와 한국정부 사이에 하나의 조약을 체결하고 한국의 뜻에 따르는 형식에 의해 병합을 실행하는 것이 가장 온당한 방법”이며 “만약 이 방법에 의해 이를 실행할 수 없는 경우는 우리의 일방적 행위에 의해 제국정부에서 한국을 향해 병합을 선언”한다는 것이었다. 실제 한국병합은 조약문상의 형식이지만 가츠라가 구상한 “가장 온당한 방법” 즉 한국황제가 병합을 청원하고 이를 일본황제가 받아들이는 조약 체결로 이루어졌다. 이 같은 사실에서 가츠라가 「대강」에서 제시한 병합 방법이 일본정부가 병합 직전까지 최종 선택한 것임을 알 수 있다.

그런데 와다는 가츠라의 「대강」에 고무라의 「의견서」에는 없는 병합 방법을 별도의 항목으로 설정한 차이를 근거로 고무라는 병합 방법으로 ‘조칙병합안’을 주장했고 가츠라는 이를 받아들이면서도 ‘조약에 의한 병합’을 내세우며 결정적인 수정을 했다고 했다. 즉 고무라는 「의견서」의 제1 병합의 선포에서 “조칙에 의한 병합을 명시적으로 제안하고 있다.”고 했다.<sup>24)</sup>

고무라가 병합을 실행할 즈음에 조칙을 발표한다는 방침이 ‘일본정부의 일방적 선언에 의한 병합’ 즉 ‘조칙병합안’을 뜻하는 것인지는 의문이 든다. 고무라는 병합조칙에 포함될 내용으로 “병합을 실행하는 것이 부득이하게 된 사유”와 “동양의 영원한 평화와 제국의 안고(安固)를 확보하고 한국민 및 한반도에서의 외국인의 강녕(康寧)을 증진하기 위해 병합이 필요”하며, “병합이란 새로운 사태와 양립하지는 않는 한 반도에서 외국의 권리는 충분히 보증한다.”라는 세 가지를 제시했다.<sup>25)</sup> 이 내용은 일본이 일방적으로 병합을 선언한다는 것이 아니라 병합에 이르게 된 사유를 설명하고 이에 대한 서구 열강의 승인을 구하려는 의미가 강하다. 즉 병합조칙의 목적은 병합을 합리화하여内外에 알리려는 데 있

24) 和田春樹, 앞의 논문, 58면.

25) 『小村外交史』, 841-842면.

었던 것이다.

한편 고무라가 「의견서」에서 병합 방법을 직접 언급하지 않았다고 해서 가츠라와 병합 방법을 달리한 것은 아니었다. 『소촌외교사』에서는 1909년 7월 하순 고무라가 「의견서」를 가츠라에게 제시한 뒤 이어서 두 사람은 “따로 병합이 조약 체결의 형식에 의해서 행해지지 않을 경우의 조치도 공구(攻究)한 바가 있었다.”고 했다.<sup>26)</sup> 이것은 가츠라가 병합 방법에 대해 별다른 언급이 없는 고무라의 「의견서」를 보고 병합 방법을 따로 논의한 상황을 기술한 것으로 생각된다. 여기서 ‘병합이 조약체결의 형식에 의해서 행해지지 않을 경우’를 협의했다는 것은 둘 다 처음부터 ‘조약 체결에 의한 병합’을 전제로 하고 있었다는 것이다. 또한 그렇게 되지 않을 경우 이들이 ‘공구한 바’란 곧 일방적 선언에 의한 병합인 것이다.

이와 같이 고무라의 「의견서」인 「외무대신안」은 각의 결정을 거치지 않았지만 이 안이 각의에 제출된 1909년 가을에는 병합 논의를 주도하던 가츠라와 고무라 사이에 병합 방법과 병합 후 식민 통치 방침에 대한 기본적인 합의가 이루어지고 있었다. 그것은 병합의 ‘적당한 시기’에 이르면 한국이 청원하는 형식으로 조약을 체결하여 병합을 하고 만약 이것이 불가능하면 일본정부의 일방적 선언에 의해 병합한다는 것이었다. 그리고 병합 이후 한국을 제국헌법을 적용하지 않는 외지로 두고 천황의 대권에 의해 통치하되 한국황실을 폐지하고 총독부를 두어 통치한다는 것이었다. 이 같은 가츠라와 고무라 사이의 합의는 1910년 2월 일본정부의 입장이 되었다.

### 3. ‘즉시 병합론’과 병합 방안

#### 1) ‘즉시 병합론’과 병합 시기

가츠라와 고무라가 병합 방법과 병합 후 식민 통치의 대방침을 합의했지만 병

26) 『小村外交史』, 843면.

합 시기는 여전히 불명확한 상태였다. 고무라가 병합 시기와 관련해서 가장 고민했던 것은 한국을 병합할 경우 일본의 만주경영에 대한 서구 열강의 우려를 해소하고 병합에 대한 승인을 받는 문제와 함께 1895년 시모노세키강화조약 이래 일본이 대외적으로 선언했던 한국의 독립지원 및 보장이라는 약속을 뒤집는 병합을 설득시키는 문제였다.<sup>27)</sup> 특히 1909년 9월 일본이 청과 맺은 간도협약 이후 이에 군사상의 위협을 느낀 러시아나 만주의 문호개방과 기회균등을 요구하던 미국 등에 의한 “열강의 간섭이 만주문제에서 진전되어 한국문제로 발전할 가능성”에 대한 우려가 있었다.<sup>28)</sup>

또한 일본은 관세 자유권의 회복의 실현을 꾀하려는 통상조약 개정과 관련해서 여러 외국과 맺은 조약이 종료되는 1년 전인 1909년 8월에 영국·독일·이탈리아 등에게 통상 항해 조약의 1년 후의 폐기를 통고한 상태였다.<sup>29)</sup> 「의견서」를 기초했던 구라치는 이 문제와 관련해서 “우리 정부에서 한국병합의 대방침을 확정했지만 그 단행의 시기는 아직 결정하지 못했다. 그 이유로서 구미 각국과의 조약개정 문제에 간단히 부언할 필요가 있다.”고 하며, “당시 가즈라 내각은 한국병합의 일도 물론 큰 문제임이 틀림없지만 그것이 유신 이래 상하 모두 심혈을 기울인 세권회수, 국권회복의 큰 목적에 지장을 가져와서는 안된다고 생각했고, 병합의 단행은 조약개정에 지장을 주지 않는 시기를 선택해야 했다.”고 했다.<sup>30)</sup> 이처럼 일본정부는 병합 방침을 결정했지만 이러한 대외 문제를 해결하지 않는 한 병합의 ‘적당한 시기’를 결정하기 곤란했다. 그만큼 일본에게는 한국병합과 관련하여 서구 열강 특히 러시아와 영국의 승인을 받는 것이 중요했다.

그런데 1910년 1월이 되면서 가즈라와 고무라는 즉시 병합을 합의했다. 『소촌 외교사』에 의하면 가즈라와 고무라 사이에는 병합의 방법이 아니라 시기 문제를 두고 의견 차이가 있었다고 했다. 즉 병합 시기에 대해 “고무라는 당시는 러일

27) 『小村外交史』, 836면.

28) 모리야마 시게노리(김세민 옮김), 1994 『近代韓日關係史研究: 조선식민지화와 국제관계』, 玄音社, 263면.

29) 운노 후쿠쥬, 앞의 책, 441면.

30) 『韓國併合の經緯』, 9-10면.

협약의 성립을 눈앞에 두고 있고 열국과의 관계에도 주의를 기울일 때이므로 시간이 지나기를 기다리는 것이 이롭다는 것이었다. 반면 가츠라는 한일 관계를 고려할 때 병합을 하루라도 늦추면 그만큼 어려움만 증가할 뿐이고 속히 병합을 단행하여 국제상의 제국의 지위를 선명히 하는 것만 못하다는 입장이었다. 결국 두 사람은 숙의한 결과 고무라는 외교상 다소 불리한 시기이지만 국운의 대국을 고려하여 가츠라의 의견에 찬성했다.”고 한다.<sup>31)</sup> 이와 관련해 구라치는 “그 후 점차 한국의 정세가 악화하여 도저히 방치하기 곤란하게 되었고 또한 우리 국내외의 형세에도 변화가 있어 즉시 병합을 단행하더라도 조약 개정 사업에 지장을 초래하지 않을 것이라고 예상되었기 때문에” “〈명치-필자〉 43년(1910) 1월 드디어 즉시 단행의 방침을 확정”했다고 했다.<sup>32)</sup>

『소촌외교사』와 구라치의 증언에 따르면 가츠라와 고무라는 1910년 1월 병합의 ‘즉시 단행’을 확정했고 여기에는 ‘도저히 방치할 수 없는 한국의 정세’와 ‘외교상의 변화’가 그 배경이 됐다. ‘도저히 방치할 수 없는 한국의 정세’란 무엇을 뜻할까? 아마 일진회의 ‘합방청원운동’에 대한 한국의 반발과 거센 저항을 확인하고는 자신들이 기대했던 일본정부에 대한 한국 민심의 귀복을 포기했다는 의미일 것이다. 반면 ‘외교상의 변화’란 간도협약 이후 고조된 만주문제가 일본정부의 기대대로 전환될 외교적 분위기를 가리킨 것으로 보인다. 일본이 청과 간도협약을 맺은 뒤인 1909년 12월 미국은 일본의 만주 진출을 막기 위해서 만주 철도중립화안을 러시아뿐만 아니라 일본과 영국 등 각국에 제안했다. 일본은 미국의 만주 진출을 저지하려고 이미 그해 11월 러시아에 새로운 러일협약을 제시하여 러시아가 이에 찬성했고, 이듬해 1월 21일 러일 양국은 미국 제안에 거부를 표명함으로써<sup>33)</sup> 일본은 러시아와 공동으로 미국의 만주진출에 대응할 수 있는 조건을 마련했던 것이다.

이와 같은 정세 변화에 따라 가츠라와 고무라는 병합의 ‘즉시 단행’을 확정했고 이것은 1910년 2월 일본정부의 방침이 되었다. 이에 따라 고무라는 그해 2월

31) 『小村外交史』, 859면.

32) 『韓國併合の經緯』, 12면.

33) 모리야마 시게노리, 앞의 책, 265-268면 참조.

28일 주영대사 등에게 지난 7월 6일 각의에서 결정된 대한방침을 보냈던 것이다.<sup>34)</sup> 또한 당시 제26회 제국의회 기간인 2월 18일 가츠라가 귀족원 의장 도쿠가와 이에다츠(徳川家達)의 요구에 응해 개최한 예산위원회 비밀회의에서 “대한국 시설의 대방침이 묘당에서 크게 정해졌고 근본적 해결이 머지않았다.”고 언명했는데<sup>35)</sup> 가츠라가 말한 ‘근본적 해결’이란 곧 병합을 뜻한다.

1910년 2월 병합의 ‘즉시 단행’을 결정한 일본정부는 병합의 ‘적당한 시기’를 언제쯤 예상했을까? 정확하지는 않지만 아마 제2차 러일협약이 체결되는 무렵으로 판단한 것 같다. 가츠라가 병합 단행은 “목하 교섭 중에 있는 러시아와의 사건이 완료된 후 가장 가까운 시기를 선택하는 것이 적당하다.”고<sup>36)</sup> 했는데 이때 ‘러시아와의 사건’이란 그해 7월 체결된 제2차 러일협약을 뜻하는 것이다. 이처럼 일본정부는 병합 단행 시기를 러시아와의 제2차 협약이 체결되는 7월 이후로 예상했던 것이다.

러시아와 함께 미국의 만주철도중립화안에 거부 의사를 밝힌 일본정부는 그해 3월 19일 각의에서 제2차 러일협약 체결 방침을 결정하고<sup>37)</sup> 러시아와 교섭에 들어갔다. 러시아는 협상 중이던 4월 일본의 한국병합을 승인했고<sup>38)</sup> 제2차 협약은 7월 4일 체결됐다. 5월에는 조약개정을 교섭 중이던 영국도 “병합에 대해 이의가 없다.”고<sup>39)</sup> 했다. 이로써 우려했던 서구 열강의 승인 특히 러시아와 영국의 승인을 확인함으로써 일본정부는 병합의 ‘즉시 단행’을 추진할 수 있는 중요한 전환점에 이른 것이다.

34) 『日本外交文書』第43卷 第1册, 「韓國併合ノ方針ニ關シ在英大使等へ通報ノ件」, 659-660면.

35) 尚友俱樂部·廣瀬順皓 編, 2008 『田健治郎日記』, 芙蓉書房出版, 318면(오가하라 히로유키, 앞의 책, 391면에서 재인용).

36) 『公爵桂太郎傳』 坤卷, 465면.

37) 『日本外交文書』第43卷 第1册, 「滿洲ニ於ケル特殊利益擁護ニ關スル日露協約商議方ニ關シ訓令ノ件」, 106-110면.

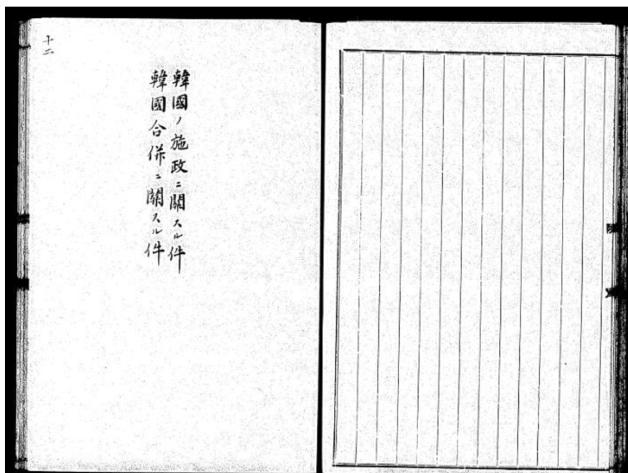
38) 石和靜, 2004 「러일협약과 일본의 한국병합」 『歷史學報』 184, 292면.

39) 『日本外交文書』第43卷 第1册, 「在本邦英國大使ヨリ韓國併合ニ關スル日本政府ノ意向問合ノ件」, 659면.

## 2) 일본 육군성의 병합 방안

일본정부가 병합의 ‘즉시 단행’과 병합 시기를 확정한 상태에서 이제 필요한 것은 병합을 어떻게 할 것인지 그리고 병합 후 식민지 한국을 어떻게 통치할 것인지에 대한 보다 명시적인 방침을 확정하는 것이었다. 이미 제3대 통감으로 내정된 데라우치는 일본 육군성을 중심으로 병합 계획을 적극 추진됐다. 그 과정에서 병합 방안과 관련하여 데라우치의 지시로 일본 육군성에서 작성한 것이 「한국의 시정에 관한 건/한국합병에 관한 건」이다.

〈자료 1〉은 「한국의 시정에 관한 건/한국합병에 관한 건」의 표지이다. 이 문서는 ‘육군’이라는 판심이 인쇄된 폐지를 사용했고, 이 문서에 대한 결론이라 할 수 있는 제목 없는 「의견서」(필자)에는 ‘1910년 5월’이란 일자가 적혀 있다. 이는 곧 육군성과 관련이 있는 자가 1910년 5월 내지 그 이전에 이 문서를 작성했다는 것을 뜻한다. 당시 통감부 외사국장이었던 고마츠 미도리(小松綠)에 따르



〈자료 1〉 「한국의 시정에 관한 건/한국합병에 관한 건」의 표지

면 그가 데라우치의 명령으로 도쿄에 왔을 때 데라우치는 자신의 유력한 부하가 작성한 ‘병합 방안 의견서’를 검토하라며 제시했는데<sup>40)</sup> 이 의견서를 작성한 자가 육군성 참사관 아키야마 마사노스케(秋山雅之介)였다고 했다.<sup>41)</sup> 데라우치가 고마츠를 비롯하여 고다마 히데오(兒玉秀雄) 통

40) 小松綠, 1920 『韓國併合之裏面』, 中外新論社, 81면(이하 『韓國併合之裏面』).

41) 小松綠, 1936 『明治外交秘史』, 千倉書房, 437면. 아키야마는 1890~1901년에 걸쳐 10여년 외무성에 근무하다가 국제법에 밝은 것 때문에 데라우치에게 발탁되어 러일전쟁 때부터 육군성 참사관 겸 법제국 참사관을 겸임했던 인물이다(松田利彦, 1993 『朝鮮植民地化の過程における警察機構(1904~1910)』 『朝鮮史研究會論文集』 31, 147면).

감부 관방회계 과장, 나카야마 세이타로(中山成太郎) 통감부 참사관 등 3명의 통감부 관리를 도쿄로 불러들인 것은 그가 정식 통감으로 임명되기 전인 1910년 5월 14일 이전이었다.<sup>42)</sup> 따라서 「한국의 시정에 관한 건/한국합병에 관한 건」은 늦어도 5월 14일 이전에 데라우치의 지시에 의해 육군성 참사관 아키야마가 작성했음을 알 수 있다.

사실 이 문서는 세 개의 문서로 구성되어 있다. 문서의 첫 부분에 제목이 없는 「의견서」와 점진적 병합론인 병합의 제1방안을 주장한 「한국의 시정에 관한 건」 그리고 ‘즉시 병합론’인 제2방안을 주장한 「한국합병에 관한 건」이 그것이다. 제목이 없는 「의견서」는 아키야마가 제1방안을 부정하고 제2방안을 주장한 것이다. 그럼 이 순서로 병합 방안에 대한 아키야마의 주장을 보자.

「한국의 시정에 관한 건」에서 아키야마는 통감부 설치 이후 5년이 지난 현재 “한국민에 대한 제국의 은위(恩威)가 확립되지 못했다.”고 하며 시정개혁을 주장했다. 그리고 그 이유로 통감부 설치 이후 “한국정부의 자치기관이 의연 존속하고 동시에 통감부에 의해 수수한 정권은 제국관아에 의해 행사되는 현상이 계속”되어 시정이 비효율적이었고, 또한 “구미 제국이 한국을 제국의 의사에 일임”한 지 10년이 지난 지금 “여러 강국에서 우리 근해에 해군을 파견할 경우” “한국에 있는 자국 인민의 이익 문제에 간섭할지” 모른다는 우려 때문이었다. 때문에 한국병합을 위해 현재 비효율적인 한국정부, 궁내부, 통감부의 기관을 축소, 통일하여 비용을 줄이고 그것을 시정 개선의 자금에 충당하여 한국민의 민심을 제국정부에 복귀시킨다는 제1방안을 주장했다. 이 경우 일본정부는 “한국과 조약을 맺은 열강과 교섭하여 한국에 대한 열강의 간섭을 막고 각국의 영사재판권을 포기시킨 연 후 제국정부에서 한국황제를 폐지하고 정부를 폐쇄하고 여러 외국과의 조약은 자연 소멸시키게 되어 한국을 제국의 일부로 삼을 수 있을 것”이라고 했다. 그리고 이 방안에 따라서 개혁될 통치기구 즉 축소, 통일된 한국정부, 궁내부, 통감부 및 한국경찰 사무안을 문서 말미에 ‘참고’로 제시했다.<sup>43)</sup>

42) 『朝鮮併合之裏面』, 87면. 이시즈카 에이조(石塚英藏) 통감부 정무장관서리가 1910년 5월 15일자로 도쿄의 고마츠에게 전보를 보낸 것으로 보아 고마츠 등 통감부 관리가 데라우치의 명령으로 도쿄로 간 것은 5월 14일 이전임을 알 수 있다(국사편찬위원회 편, 1998 『統監府文書』 2, 「上件 條約書類出處調査件」, 207면).

「한국합병에 관한 건」에서는 “제국정부의 한국에 대한 시정이 금일의 상태로 방임해 두는 것을 허하지 않는다.”고 하며 「한국의 시정에 관한 건」에서 주장한 제1방안을 부정한 뒤 “통감정치의 방침에서 일보 나아가” “곧바로 한국을 병합하여 당연 한국황제를 폐지하고 한국정부를 폐쇄하여 제국에 합병하고 그 뜻을 외국에 통고하고 한국에는 총독을 두어 통할한다.”는 제2방안을 주장했다. 그러면서도 제1방안은 “한국 관민의 반항을 피함과 동시에 여러 외국이 합병에 대해 이의를 품을 여지를 제거함으로써 쉽게 합병을 결행할” 수 있다고 했다. 반면 제2방안은 “합병에 관한 한국 안에서의 다소의 반항과 여러 외국의 반대를 감내해야 된다.”고 했다. 때문에 “곧바로 한국을 제국에 합병하더라도 한국 관민의 큰 반항이 없이 또 한국의 조약국인 여러 외국도 자국 인민의 보호상 장애를 주지 않는다고 자신할 수 있을 때 한국을 병합해도 문제가 없다.”고 했다. 그리고 이 문서에도 제2방안에 따라서 한국에 설치될 통치기구로서 조선총독부관제 역시 문서 말미에 ‘참고’로 제시했다.<sup>44)</sup>

그리고 아키야마는 「의견서」에서 다음과 같은 결론을 내렸다.<sup>45)</sup>

본안과 한국합병의 형식에 관한 건은 본년(1910) 당초의 복안으로서 먼저 제1방안으로 통감부와 한국정부 및 궁내부에 대한 진축 쇄신을 결행한 후 합병을 결행하는 것이 좋다고 하더라도, 이 안을 선택하든 곧바로 제2방안의 합병을 결행하는 한국 관민 가운데 반항이 있을 것은 동일하다. 때문에 합병에 관한 건 가운데서 명언했던 것처럼 관계된 여러 외국의 의향까지 해아리고, 이때 한국 정부를 폐쇄하여 이 나라를 제국에 합병한다. 그 결과로서 미국이 하와이를 합병한 것과 마찬가지로 종래 한국과 여러 외국 사이에 존재하는 조약을 당연히 소멸시키고, 영사재판권을 비롯한 조약상의 특권과 특전을 포기하도록 할 수 있는 외교상의 관계가 된다면 이때 곧바로 제2방안을 선택하더라도 그다지 불가능하지는 않을 것 같다.

아키야마는 「의견서」에서 병합 방안으로 제1방안이든 제2방안이든 어느 방안을 선택하든 한국 관민 가운데 반항이 있을 것이기 때문에 곧바로 한국정부를

43) 이상 『韓國合併ニ關スル書類』, 「韓國ノ施政ニ關スル件」 참조.

44) 이상 『韓國合併ニ關スル書類』, 「韓國合併ニ關スル件」 참조.

45) 『韓國合併ニ關スル書類』, 「韓國ノ施政ニ關スル件/韓國合併ニ關スル件」, 1-2면(이하 면수는 본문부터 임의로 적용함).

폐쇄하고 제국에 합병하는 ‘즉시 병합안’인 제2방안의 선택을 주장했다. 다만 이 때 한국이 이미 외교를 맺은 여러 나라의 영사재판권을 포기하도록 할 수 있는 ‘외교상의 관계’를 해아려야 한다고 했다. 여기서 아키야마가 제2방안의 선택을 주장한 이유가 ‘한국 관민의 저항’ 때문이라고 한 것은, ‘한국 민심이 제국정부에 귀복(歸復)’하기를 기대한 제1방안의 핵심 내용을 포기한다는 것을 명확히 한 것이다. 이것은 곧 1909년 7월 6일의 각의 결정이나 점진설에서 강조했던 병합에 대한 ‘한국민의 귀복’ 즉 병합의 정당성을 획득할 수 없다고 판단한 것이다.

그리고 아키야마는 「의견서」에서 병합의 구체적인 방법으로 미국이 하와이를 병합한 사례를 제시했다. 일본정부는 한국병합에 대비하여 서구 열강의 다양한 병합 사례를 조사, 분석한 「국가결합급국가병합류례(國家結合及國家併合類例)」란<sup>46)</sup> 참고 자료를 만들었는데 여기서 분석한 미국의 하와이 병합 사례가 곧 아키야마가 제시한 병합 방법으로 보아도 무리가 없을 것이다. 이에 따르면 병합의 방법에는 “일시의 행위에 의하지 않고 점차 세를 쌓아 병합에 이르는 인도 토인국과 같은 것이 있고” “일시의 행위에 의해 병합을 하는 것”에는 “평화적 수단에 의한 것”과 “강력적 수단에 의한 것”이 있는데 “평화적 수단에 의한 것으로는 병합조약에 의한 경우가 많은데 하와이가 이에 속한다.”고 했다.<sup>47)</sup> 미국이 하와이를 병합한 방법이란 ‘일시의 평화적 수단에 의한 병합’ 즉 조약체결에 의한 병합인 것이다. 따라서 아키야마는 제2방안의 구체적인 방법으로 조약체결에 의한 병합을 제시했던 것이다.

그런데 데라우치의 지시로 아키야마의 ‘병합 방안 의견서’를 검토했던 고마츠는 이에 대해 ‘반대의견서’를 제출했다. 고마츠는 ‘반대의견서’ 첫 부분에서 ‘병합 방안 의견서’를 “먼저 한국에서의 시정의 개선을 수행하고 한인이 우리에게 복

46) 『韓國併合ニ關スル書類』, 「國家結合及國家併合類例」. 이 문서의 표지에는 ‘비(秘)’라는 도장과 함께 일본 내각 서기관장이자 1910년 6월 초 육군성 안에 비밀리에 통감부 및 일본 내각 관리들로 조직한 병합준비위원회 의장이었던 ‘시바타(柴田)’ 즉 시바타 가몬(柴田家門)의 서명이 있는데서 알 수 있듯이 이 문서는 병합준비위원회에서 한국병합 단행을 준비하면서 병합 방법에 대해 참고한 자료이다.

47) 『韓國併合ニ關スル書類』, 「國家結合及國家併合類例」, 7면.

귀한 후에 병합을 실행하는 것이 득책”인 점진설이라 하고 이것은 “일견 온건하고 타당한 뜻하지만 필경 실제의 사정에 어두운 지상 공론에 불과”한 것이라고 비판했다. 또한 고마츠는 병합의 “점진과 속단 사이에는 어쩌면 분요(紛擾)에 완급의 차이가 있을 것이다. 그렇지만 천천히 하면 오래 걸리고 화근이 점점 민심에 널리 퍼져 끝내 제거할 수 없는 단계에 이를 우려가 있다. 이에 반해 서두른다면 가령 격렬한 분요를 일으키겠지만 그것은 일시에 중지시킨다는 이점이 있다. 지금은 과감히 단행을 결정할 때이므로 좋은 기회를 진정 놓칠 수 없다.”라고<sup>48)</sup> 하며 급진적 병합론을 주장했다.

이처럼 고마츠의 ‘반대의견서’에는 아키야마의 ‘병합 방안 의견서’를 점진설로 평가하고 아키야마가 「의견서」와 「한국합병에 관한 건」에서 주장한 제2방안에 관해서는 한 마디의 언급도 없다. 따라서 데라우치가 고마츠 등에게 검토를 지시한 ‘병합 방안 의견서’는 곧 점진적 병합을 주장한 「한국시정에 관한 건」인 것이다.

아키야마는 자신의 주장인 점진설이 ‘지상 공론에 불과’하다고 할 정도로 혹독한 비판을 받은 뒤 ‘즉시 병합론’인 「한국합병에 관한 건」을 작성한 것으로 보인다.<sup>49)</sup> 또한 아키야마가 「의견서」에서 어느 방안을 선택하든 한국 관민의 저항이 있기는 마찬가지라고 한 부분은, 앞서 고마츠가 병합의 ‘점진과 속단’에 대해 비판한 의견을 반영한 것으로 판단된다.

그러나 고마츠는 이런 병합 방안에 대해 데라우치는 “지금 어느 쪽으로 결정할 수는 없지만 병합이 속히 실행된다면 무엇보다도 다행한 일이다.”라고 했다고 한다.<sup>50)</sup> 데라우치 역시 1910년 5월 현재까지 실제 병합을 단행할 때 적용할 구체적인 방법을 결정하지 못한 상태였다. 때문에 당시 일본정부의 병합 방법은

48) 『韓國併合之裏面』, 81-83면.

49) 오가하라는 아키야마가 병합 방법과 관련하여 점진설에서 즉시 병합론으로 전환했으면 서도 그 이유를 밝혀야 할 자신의 「의견서」에 “곧바로 한국을 병합할 이유”가 “명확하게 나타나 있지 않는” 점이 기묘하다고 하면서, 그 이유를 「한국시정에 관한 건」이 고마츠에게 “〈점진론〉이란 비판을 받았기 때문”이라고 추정했다(오가하라 히로유키, 앞의 책, 388면).

50) 『韓國併合之裏面』, 83면.

1909년 7월 하순 가즈라와 고무라가 합의했던 것 즉 조약체결에 의해 병합을 하되 한국황제가 청원하고 일본황제가 이를 받아들이는 가장 온당한 방법과 그렇지 못할 경우 일본정부의 일방적 선언에 의해 병합한다는 것이었다.



〈자료 2〉「詔勅條約宣言案」중의 조칙안



〈자료 3〉「詔勅條約宣言案」중의 조약의  
체결이 없는 경우의 조칙안

이런 사실은 1910년 7월 8일 일본 내각에서 결정한 「조칙·조약·선언안」 가운데 ‘병합 실행에 즈음하여 발포’하기로 한 병합 조칙안인 위의 〈자료 2〉와 〈자료 3〉에서 알 수 있다. 일본 각의에서는 두 개의 조칙안을 결정했는데 〈자료 2〉는 조약 체결에 의한 병합일 때 발포할 조칙안이고 〈자료 3〉는 “조약의 체결 없는 경우의 조칙안”이다.<sup>51)</sup> 이것은 일본정부가 7월 8일 현재까지 한국병합을 실제 단행하면서 조약 체결에 의해 할 것인지 아니면 일방적 선언에 의해 할 것인지

51) 『韓國併合ニ關スル書類』, 「詔勅條約宣言案」.

그 방법을 최종 결정하지 못했음을 뜻한다.

따라서 실제 한국을 병합할 때 어떤 방법으로 할 것인지는 데라우치가 제3대 통감으로 한국에 부임한 뒤 한국의 실제 상황을 보고 선택할 문제였다. 일본정부가 최종 병합 방법을 결정하지 못한 이유는 무엇보다도 병합 사실이 알려졌을 때 이에 대한 한국 황실과 정부는 물론 한국민이 어떻게 반응할지 확신할 수 없었기 때문일 것이다. 그러나 1910년 8월 22일 한국병합은 가츠라가 ‘가장 온당한 방법’이라고 한 방식으로 강제적으로 이루어졌다.

#### 4. 병합 후 식민 통치 방침 구상

1910년 5월 30일 데라우치가 제3대 통감으로 정식 임명되기를 전후하여 병합 방안을 검토하는 가운데 병합 후 한국에 설치될 통치기구 및 시정에 대한 방침도 현실화되어 갔다. 이때 “데라우치는 수상으로 있는 가츠라와는 말할 것도 없고 야마가타 아리모토(山縣有朋)와 종종 회합하고 의견을 교환하거나 지시를 받고 있었기 때문에 병합문제를 포함한 대한기본 구상이 야마가타-가츠라-데라우치의 라인을 축으로 진행”됐다고<sup>52)</sup> 했듯이 이때부터 급진적 병합론자들인 일본 육군성 즉 야마가타계 군부가 병합 추진의 전면에 등장했다.

당시 추밀원 의장이던 야마가타는 메이지유신 이후 일본 육군을 창설하고 초대 육군대신을 역임하며 육군대신 출신의 첫 수상을 지낸 인물이며 1907년 4월에는 그의 주도로 육군의 대륙진출 계획인 ‘일본제국 국방방침’을 결정할 정도로 급진적인 병합론자였다.<sup>53)</sup> 가츠라는 야마가타를 이어 계속적인 군비확장, 군부의

52) 海野福壽, 앞의 책, 463면.

53) ‘일본제국 국방방침’은 일본이 러일전쟁 승리로 막말 아래 최대과제였던 국가적 독립을 달성했다는 판단 아래 새로운 국가 목표를 모색한 것으로 그것은 육군이 중심이 되어 민주화와 한국에서의 권익을 불가분의 구성요소로 하는 대륙제국으로 발전할 것과 이를 위해 필요한 공세적 국방정책을 추진할 것을 결의한 것이었다[北岡申一, 1978 『日本陸軍と大陸政策』, 東京大學出版會, 9-13면(전상숙, 2006 「러일전쟁 전후 일본의 대륙정책과 데라우치(寺内正毅)」 『사회와 역사』 제71집, 135-136면에서 재인용)].

정치적 입지를 강화하기 위한 군부대신 현역무관제 등의 정책을 추진했고<sup>54)</sup> 야마가타에 이은 두 번째 군인 출신의 수상이었다. 데라우치 역시 야마가타로부터 가츠라→데라우치→다나카 기이치(田中義一)로 이어지는 야마가타계의 육군지도자였다.<sup>55)</sup>

가츠라가 1910년 2월 제26회 제국의회의 예산위원회 비밀회의에서 각의에서 한국병합에 대한 “근본적 해결이 머지않았다.”고 보고한 이후 육군대신 데라우치에게 “여하한 시기에 여하한 방법으로 이를(병합을-필자) 결행할 것인가는 오로지 데라우치의 영단에 일임”한다는 언약을 했다.<sup>56)</sup> 이때 언약이란 곧 데라우치에게 병합의 ‘즉시 단행’을 담당할 제3대 통감으로 임명한다는 것이다. 이로써 육군대신 데라우치는 병합의 ‘즉시 단행’에 주도적으로 나서게 되었다. 그는 한국병합에 미온적이던 제2대 통감 소네 아라스케(曾禰荒助)가 위암으로 요양 차도쿄에 온 후 문병을 이유로 몇 차례 찾아 간적이 있고, 2월 이후에도 데라우치는 야마가타와 ‘한국문제’를 긴밀히 협의했다.<sup>57)</sup> 3월 20일에는 야마가타, 가츠라와 회담하여 소네 통감의 해임과 병합 단행을 결정했다.<sup>58)</sup>

이처럼 데라우치는 야마가타와 가츠라 등과 협의하며 급진적 병합을 주도하기 시작하면서 병합 후 한국에 설치될 통치기구 및 시정방침도 구체화되었다. 데라우치가 통감에 임명되기 전후하여 각의에 제출하고 각의에서 결정한 아래 〈자료 4〉·〈자료 5〉·〈자료 6〉은 식민 통치 방침에 대한 데라우치 즉 일본 군부의 의도를 잘 보여준다.

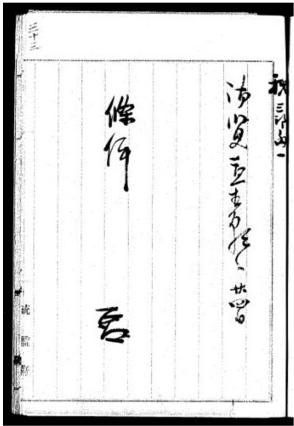
54) 金翼漢, 2000 「1910년 전후 山縣, 伊藤系의 對韓政策 기조와 종교정책」 『韓國史研究』 114, 113-114면.

55) 마쓰다 도시히코(松田利彦), 2013 「일본 육군의 중국대륙침략정책과 조선(1910~1915)」 『한국 근대사회와 문화』 II, 서울대학교출판문화원, 99면.

56) 黒田甲子郎 編, 1920 『元帥寺內伯爵傳』, 元帥寺內伯爵傳記編纂會, 568면.

57) 和田春樹, 앞의 논문, 58-59면 참조.

58) 海野福壽, 2004 『伊藤博文과 韓國併合』, 青木書店, 199면.



&lt;자료 4&gt; 「條件」 표지



&lt;자료 5&gt; 「統監의 通牒案」

一 韓國併合實行方針	朝鮮・大韓・朝鮮
一 軍督・大權・依リ之	總督・大權・依リ之
一 天皇・需分・内塞	天皇・需分・内塞
一切・政務・統轄	一切・政務・統轄
一 軍督・統轄・朝鮮	軍督・統轄・朝鮮
一 委任・依リ	委任・依リ
一 但本命令・別	但本命令・別
一 法律・法律	法律・法律
一 法律・法律	法律・法律

&lt;자료 6&gt; 「統監의 通牒案」

<자료 4>는 데라우치가 통감으로 임명되기 직전인 1910년 5월 24일 가츠라에게 제시한 조선총독의 권한과 지위 등을 규정한 13개 항목의 「조건」이다. 「조건」의 표지에는 ‘어람치상위후(御覽置相爲候) 24일’이라는 난외의 주와 함께 데라우치의 서명이 있다.<sup>59)</sup> 아키야마가 「한국합병에 관한 건」에서 ‘참고’ 사항으로 제시한 조선총독부관제(이하 ‘조선총독부관제’)에는 가츠라와 고무라가 합의한 식민 통치의 대방침 즉 “대권에 의해 조선을 통치”한다는 내용을 포함하여 총독의 권한과 지위를 규정한 조항을 담고 있었다. 「조건」의 내용과 작성 시기 및 아키야마와의 관계를 고려할 때 데라우치는 ‘조선총독부관제’를 ‘참고’ 사항으로 제시한 아키야마의 「한국합병에 관한 건」을 참고하여 「조건」을 작성했을 것으로 추정된다. 「조건」은 <자료 5>처럼 데라우치의 요구대로 5월 27일 가츠라를 비롯한 각부 대신이 회람을 하고 서명을 했고,<sup>60)</sup> <자료 6>과 같이 6월 3일 각의에서

59) 『韓國併合ニ關スル書類』, 「條件」. 데라우치가 1910년 6월 3일 자신의 일기에서 “본일의 협의에서 일찍이 제출되었던 條書의 전부의 승인을 얻었다.”고 했는데[山本四郎 編, 1980 『寺內正毅日記』, 京都女子大學, 513면(오가하라 히로유키, 앞의 책, 396면에서 재인용)], 이때 條書가 곧 5월 24일 가츠라에게 회람을 요구했던 「條件」이다.

60) 『韓國併合ニ關スル書類』, 「統監ノ通牒案」. 1910년 7월 8일자로 내각총리 가츠라가 통감에게 통첩한 이 문서에는 “적당한 시기에 한국병합을 단행한다는 취지를 각의에서 결정했고 이 실행에 관한 각의 결정서를 별지로 전달하며 적당한 시기 결행기일을 협의 처리한다는 통첩 내용과 함께 ‘5월 27일 서명 표지’(<자료 5>)와 「韓國併合實行ニ關スル方針」

는 자구 하나 고치지 않고 「한국병합 실행에 관한 방침」으로 결정되었다.<sup>61)</sup>

여기서 한 가지 의문은 이미 통감으로 내정된 데라우치가 왜 병합 후 식민 통치기구 및 시정 방침 등을 규정한 「조건」을 각의에서 결정 받으려 했는가 하는 점이다. <자료 4>의 제목 「조건」이 뜻하듯이 말 그대로 데라우치가 통감 취임의 조건으로 각의에 제안한 것으로써 병합 후 한국 통치에 대해 자신의 방침을 적극 관철시키려 한 것이라 할 수 있다.

그럼 식민 통치 방침에 대한 데라우치의 구상이 어떠했는지 또 그것이 갖는 의미가 무엇인지 「한국합병에 관한 건」의 ‘참고’ 사항인 ‘조선총독부관제’와 「조건」 즉 6월 3일 각의 결정된 「한국병합 실행에 관한 방침」 가운데 조선총독의 권한과 지위에 관한 조항을 중심으로 보자. 아래 <표 3>은 두 문서 가운데 총독의 권한과 지위에 관한 규정을 중심으로 비교한 것이다.

<표 3> 조선총독부관제의 총독의 권한 및 지위 비교

「한국합병에 관한 건」(1910.5)(参考) 조선총독부관제	「조건」(1910.5.24) 「한국병합 실행에 관한 방침」(1910.06.03)
<p>제1조 조선총독부를 경성에 둔다.</p> <p>제2조 조선총독부에 조선총독을 둔다.</p> <p>총독은 친임으로 하고 육해군대장으로 임명한다.</p> <p>총독은 천황에 직예하고 조선에서 육해군을 통솔하고 내각총리대신의 감독을 받아 제반의 정무를 통리한다.</p> <p>제3조 총독은 군정에 관해서는 육군대신 혹은 해군대신의 구처(區處)를 받는다.</p> <p>제4조 총독은 총독부령을 발하여 1년 이하의 징역, 금고 혹은 구류 또는 2백 원 이하의 벌금 혹은 과료(科料)의 벌칙을 부여할 수 있다.</p> <p>(주의) “제4조의 규정은 합병 후 조선은 대권에 의해 통치하는 것으로 하고 동반도에 시행할 법률사항의 규정은 관동주와 같이 칙령으로서 제정하는 것으로 한다는 복안에 의한 것으로 한다.</p>	<p>1. 조선은 당분간 헌법을 시행하지 않고 대권에 의해 이를 통치할 것.</p> <p>2. 총독은 천황에 직예하고 조선에서의 모든 정무를 통괄할 권한을 가질 것</p> <p>3. 총독에게는 대권의 위임에 의해 법률사항에 관한 명령을 발할 권한을 부여할 것. 단 본 명령은 따로 법령 또는 법률 등 적당한 명칭을 부여할 것.</p> <p>5. 총독부의 회계는 특별회계로 할 것.</p> <p>6. 총독부의政費는 조선의 세입으로 이를 충당하는 것을 원칙으로 하지만 당분간 일정 금액을 정해 본국정부에서 보충할 것.</p> <p>7. 철도 및 통신에 관한 예산은 총독부의 소관에 편입할 것.</p>

((자료 6))이 별지로 첨부되어 있다.

61) 『日本外交文書』第43卷 第1冊, 「併合後ノ韓國ニ對スル施政方針決定ノ件」, 660면.

먼저 두 안 모두 병합 후 한국에는 제국헌법을 시행하지 않고 천황의 대권에 의해 통치한다는 것과 식민 통치기구로 조선총독부를 둔다고 했다. 이것은 이미 1909년 7월 하순 가츠라와 고무라가 합의한 것을 재확인한 것이나 마찬가지다. 다만 ‘조선총독부관제’에서는 이 내용이 총독의 위임 법률사항을 규정한 제4조를 부연 설명한 ‘주의’에서 언급한 차이가 있다. 이런 식민 통치의 대방침 아래 총독의 지위를 규정한 ‘조선총독부관제’의 제2조와 「조건」의 2항, 그리고 대권에 의한 총독의 위임 법률사항을 규정한 ‘조선총독부관제’의 제4조와 「조건」의 3항 등은 공통된 규정이다. 다만 「조건」에서는 ‘조선총독부관제’에서 “총독은 육해군 대장으로 임명한다.”는 자격 규정과 총독의 권한을 일정하게 견제하는 내용인 내각총리대신의 감독을 받도록 한 조항과 군정에 관해 육군·해군대신의 구처(區處)를 받도록 한 내용이 빠져있다. 우선 이 점에서 본국 내각으로부터 조선총독부의 정치적 독립성을 강화하려는 데라우치의 의도를 엿볼 수 있다.

그런데 『한국병합에 관한 서류』 가운데 ‘극비’로 분류된 「조선총독부관제발췌 병어위임사항(朝鮮總督府官制拔萃並御委任事項)」을 보면, 이런 의도는 더욱 분명해진다. 즉 이 발췌문에서는 조선총독부관제 가운데서 “조선총독부에 총독을 두고 총독은 조선을 관할”하고(제1조) “총독은 친임으로 하되 육해군 대장으로 이를 임명”하고(제2조) “총독은 천황에 직속하고 위임된 범위 내에서 육해군을 통솔하고 제반의 정무를 통할”하며(제3조) “총독은 조선방비의 일을 관장”한다(제4조)는 4개항을 특별히 발췌해 두었다.<sup>62)</sup> 이 4개항은 1910년 9월 29일 칙령 제354호로 공포된 「조선총독부관제」와도 약간의 차이가 있는 점에서 병합 직전 작성된 초안으로 추측된다.<sup>63)</sup>

조선총독부관제 초안에서 발췌한 4개항 가운데 제1·3·4조는 「조건」 13개항 가운데 2·3항에 해당한다. 또한 「조건」에서 빠졌던 총독 자격 규정 즉 “총독은 친임으로 하고 육해군 대장으로 임명한다.”는 ‘조선총독부관제’ 제2조도 초안에

62) 『韓國併合ニ關スル文書』, 「朝鮮總督府官制拔萃並御委任事項」.

63) 조선총독부관제 발췌 4개항은 1910년 9월 29일 칙령 제354호로 공포된 「조선총독부관제」에서 “제1조 조선총독부에 조선총독을 두고 총독은 조선을 관할한다. 제2조 총독은 친임으로 하고 육해군대장으로 임명한다. 제3조 총독은 천황에 직속하여 위임의 범위 내에서 육해군을 통솔함과 동시에 조선방위를 담당한다.”는 3개항으로 수정됐다.

서 부활했다. 반면 「조건」에서는 아키야마의 ‘조선총독부관제’에는 없는 중요한 3개항 즉 “총독부의 회계는 특별회계로 할 것” 등 조선총독부의 재정과 관련된 항목이 추가되어 각의 승인을 받았다. 「조건」의 5·6·7항이 그것이다. 이 세 조항은 “조선에서 특별회계 제도에 의한 재정독립을 확립하고 조선총독부가 정치 권력으로서의 자립성을 높이는 것이 최대 목표로 추측된다.”<sup>64)</sup>

이와 같이 통감으로 내정된 데라우치는 식민지 한국을 통치할 조선총독의 권한과 지위를 규정한 조항에 자신의 의견을 적극 반영했다. 그것은 조선총독에게 본국 내각에 대해서도 아무런 책임을 지지 않는 무소불위의 ‘독재권력’을<sup>65)</sup> 부여하고 현역 무관을 조선총독에 임명함으로써 군부가 내각에 독립하여 한국을 전횡할 수 있는 권한을<sup>66)</sup> 갖도록 한 것이다. 더구나 조선총독부의 재정 역시 조선의 세입으로 충당하게 하여 독립된 특별회계를 갖도록 함으로써 조선총독부의 독립성을 더욱 강화하고자 했던 것이다.

데라우치가 이와 같이 조선총독의 권한과 지위에 대해 독립성을 강조한 이유는 「조선총독부관제발췌병어위임사항」 가운데 천황으로부터 위임받은 조선총독의 군통수권을 규정한 ‘위임사항’에서 잘 드러난다. 이에 따르면 조선총독은 “한국의 안녕 질서를 유지하기 위하여 필요하다고 인정될 때는 조선에 주둔하는 육군부대 및 해군방비대를 사용할 수 있”고 또한 “필요에 따라서 조선에 주둔하고 있는 군인, 군속을 만주, 북청, 노령 연해주에 파견할 수 있다.”고 했다.<sup>67)</sup> 전자가 식민 통치에 대한 한국민의 저항을 군사력으로 강력하게 진압하기 위해 총독

64) 오가하라 히로유키, 앞의 책, 398면. 아키야마의 「한국합병에 관한 전」의 ‘참고’ 사항인 ‘조선총독부관제’에는 조선총독부의 재정과 관련된 조항이 없으나 본문에는 “총독부의 조선 통할비”는 “일체의 수입을 총독부의 세입으로 삼아 총독은 반드시 경영상 다른 기관으로부터 하등의 구속을 받지 않는”(『韓國併合ニ關スル書類』, 「韓國合併ニ關スル件」, 21-22면)다고 하여 아키야마 역시 조선총독부의 재정적 독립성을 강조하고 있다.

65) 정궁식, 2002 『한국근대법제사고』, 박영사, 191면.

66) 박명규, 2013 「1910년대 식민통치기구의 형성과 성격」 『한국 근대사회와 문화Ⅱ』, 서울대학교출판문화원, 53면.

67) 『韓國併合ニ關スル文書』, 「朝鮮總督府官制抜萃並御委任事項」. 조선총독의 군통수권을 규정한 이 위임사항은 1910년 10월 14일 内令 제186호 「朝鮮總督へ委任ノ件」(1990 『齋藤實文書』 2, 高麗書林, 31면)으로 공포됐다.

에게 부여된 권한이라면<sup>68)</sup> 후자는 조선주둔 일본군의 만주 및 노령 진출을 가능케 한 것이다. 특히 후자는 1906년 2월 야마가타, 다나카, 데라우치가 러시아를 대상으로 “한국을 근거로 하여 주작전을 만주 방면으로 하되 작전을 함경도 방면에서 오소리(烏蘇里) 지방으로 이끌어 관동주(關東州)를 우리의 근거지로 한다.”는 ‘육군작전계획’을 계승한 1907년 4월의 ‘일본제국 국방방침’을<sup>69)</sup> 그대로 반영한 것이었다. 이것은 곧 본국 내각에서 독립한 총독정치를 통해 한반도를 발판으로 대륙진출을 꾀하려는 일본 군부의 의도를 반영한 것이다. 1911년 데라우치 밑의 조선총독부를 “이름은 조선총독부라 해도 실제로는 육군성의 분신”이라는 평은<sup>70)</sup> 곧 이를 두고 한 말인 것이다.

이와 같이 5월 30일 현직 육군대신인 데라우치의 통감 임명은 곧 일본 군부가 꿈꾸어오던 대륙정책의 관철을 뜻하는 것이자 강제적이고 불법적인 병합의 성격을 상징적으로 보여주는 것이다. 일본 군부가 주도한 병합의 이런 성격 때문에 일제의 식민 통치는 본질적으로 폭력성을 띠지 않을 수 없었다.

## 5. 맷음말

이상으로 일본정부가 1909년 7월 6일 한국병합을 공식 확인한 각의 결정 이후 병합 방법을 둘러싼 논의 과정과 함께 이 과정에서 강구된 병합 후 식민 통치 방침에 대해 알아보았다.

일본정부가 한국을 병합하면서 적용할 병합 방법은 궁극적으로 식민지와 식민 본국을 어떻게 결합할 것인가 하는 문제와 직결되어 있고 또한 그 국가결합의 형태는 자연히 병합 후 한국을 어떻게 통치할 것인가 하는 문제와 연관되지 않을 수 없었다.

68) 이승렬, 1994 「역대 조선총독과 일본군벌」 『역사비평』 통권 24호, 94면.

69) 김익한, 앞의 논문, 48면; 모리야마 시게노리, 앞의 책, 244-245면.

70) 鶴崎鷺城, 1911 『薩の海軍長の陸軍』, 政教社, 167면(마쓰타 도시히코, 앞의 논문, 99면에 서 재인용).

고무라의 「의견서」와 가츠라의 「대강」은 7월 6일의 각의 결정인 병합의 '적당한 시기'에 대비한 병합의 방법, 순서 등의 세목에 대한 방침을 정한 후속조치안이었다. 고무라의 「의견서」는 그해 가을 「외무대신안」으로 각의에 제출됐지만 결정을 보지 못했다. 그렇지만 이 안의 각의 제출 자체가 당시 병합 논의를 주도하던 일본정부의 수뇌부인 가츠라와 고무라가 병합 방법과 병합 후 식민 통치의 대방침에 합의했음을 뜻한다. 그것은 한국을 조약에 의해 병합을 하되 한국 황제가 청원하고 일본황제가 이를 수용하는 것을 가장 온당한 방법으로 하고 만약 이것이 불가능하면 일본정부의 일방적 선언에 의해 병합을 단행하고, 병합 후 한국에는 제국 헌법을 적용하지 않고 천황의 대권에 의해 통치하되 조선총독부를 두어 통치한다는 것이었다. 이와 같이 한국의 병합 방법과 식민 통치 방침이 합의되고 이후 대한정책의 추진 주체가 점진적 병합론자였던 이토에서 급진적 병합론자로 바뀐 것은 중요한 정책적 전환이었다.

이어서 가츠라와 고무라는 1910년 1월 병합의 '즉시 단행'을 확정했고 이것은 그해 2월 이후 일본정부의 방침이 되었다. 여기에는 당시 일본정부가 병합 단행을 위해 가장 주의했던 두 가지 문제 즉 한국 관민을 제국 정부에 귀복시켜 병합에 따른 저항을 최소화하는 것과 한국과 조약을 체결한 서구 열강의 승인을 받는 문제가 있었다. 특히 일본정부는 서구 열강 가운데 러시아와 영국의 승인에 가장 신경을 썼다. 이 무렵 한국에는 일진회의 '합방청원운동'에 반발한 병합 반대와 저항이 극심하여 사실상 한국 관민의 민심 귀복을 기대하기는 불가능한 상태였다. 반면 1909년 12월 미국이 제안한 만주철도중립화안을 계기로 일본은 만주경영을 두고 러시아와 공동 대응하기로 했고 러시아로부터 한국병합에 대한 승인을 그해 4월에 확인했다. 또한 영국도 그해 5월 병합을 사실상 승인했다.

한편 1910년 2월 병합의 '즉시 단행'이 확정되면서 이후 대한정책은 야마가타-가츠라-데라우치로 연결되는 야마가타계의 군부가 주도했다. 3월에는 현직 육군 대신 데라우치가 제3대 통감으로 내정되었다. 이에 따라 5월 이후 '즉시 병합'을 위해 일본 육군성을 중심으로 병합 방법과 식민 통치 방침에 대한 논의가 적극 추진되었다. 육군성 참사관인 아키야마는 병합 방안으로 점진적 병합안을 주장했으나 고마츠 등 통감부 관리들에 의해 혹독한 비판을 받자 '즉시 병합론'인 제

2방안을 제시했다. 그것은 점진적 병합안의 핵심 내용 가운데 하나인 '제국정부에 대한 한국 민심의 귀복'을 포기하고 서구 열강의 승인이라는 외교적 관계가 성숙하면 곧바로 병합을 단행할 수 있다는 것이었다. 그리고 구체적 방법은 미국이 하와이를 병합한 것처럼 '일시의 평화적 수단인 조약 체결에 의한 병합'이었다.

그러나 일본정부는 1910년 7월 8일 각의에서 병합 실행에 즈음하여 공포할 조칙안으로서 '조약에 의해 병합할 경우'와 '조약의 체결 없이 병합할 경우'의 조칙안을 각각 결정했듯이 실제 병합에 적용될 구체적인 병합 방법은 확정되지 않았다. 때문에 이때까지도 병합 방법은 1909년 7월 하순 가즈라와 고무라가 합의한 단계에 머물러 있었고 그 가운데 어떤 병합 방법을 적용할지는 제3대 통감으로 부임할 데라우치가 한국의 실제 상황을 고려하여 선택할 문제였다.

데라우치는 통감으로 임명되기 직전 병합 후 한국에 설치할 통치 기구 및 통치 방침에 대한 자신의 의사를 반영한 13개항의 「조건」을 각의에 제출하여 6월 3일 자구 한자 고치지 않고 「한국병합 실행에 관한 방침」으로 결정되었다. 그는 가즈라와 고무라가 합의했던 병합 후 식민 통치의 대방침 아래 정치적 재정적으로 본국 내각에 독립된 조선총독부를 설치하도록 했다. 친임할 조선총독에게 초법적인 권한을 부여하여 한국을 전횡할 수 있는 권한을 갖도록 했을 뿐만 아니라 한국민을 탄압하는데 조선주둔 일본군을 동원할 수 있고 궁극적으로는 이들을 만주와 노령 연해주까지 파견할 수 있는 군통수권을 위임받았다.

이와 같이 데라우치가 통감 승인의 조건으로 내건 13개항이 그대로 관철된 식민 통치 방침에는 강경한 즉시 병합론자들이자 대륙침략정책을 추구해 왔던 일본 군부의 의도가 담겨 있었다. 이러한 병합의 성격은 이후 일본의 식민통치가 '폭력성'을 동반하지 않을 수 없었던 본질적 요소 가운데 하나였다.

주제어 : 병합방법, 일본군부, 데라우치 마사다케, 육군성, 대륙정책

투고일(2015. 5. 8), 심사시작일(2015. 5. 18), 심사완료일(2015. 6. 5)

## 〈Abstract〉

# How to annex Korea of Japanese imperialism and The administrative policy of Colony

Yun, Dae-Won\*

The article 「thing about the administration of the Korea / thing about the Korea annexation」 written by Department of the Army former May 1910 is an important material that Japanese military has led to annex in the implementation phase of the annexation. Since Japan decided to annex immediately January 1910, the Army Secretary Terauchi(寺内正毅) and Department of the Army were led to annex. The Army Secretary Terauchi appointed to a Resident-General was entrusted fully how and when to annex.

This is meant to be accomplished the continental policy of Japanese military since the Meiji Restoration(明治維新). Accordingly the Japanese military had a full-scale military aggression in Korea as a colony and Korea became the base of the continental policy in Japan. This was an illegal act of aggression ignored completely free will of the Korean people.

How to annex Japan chose was two. One was to annex by the petition of the Korea Emperor and the Treaty. the other was to annex by the unilateral declaration. The annexation was done according to the will of Japan as measures of the former. This was externally to conceal and streamline the illegal character of the annexation, moreover was intended to minimize the resistance of the Korea officials and people.

Therefore, the nature of this annexation was one of the essential elements revealing the violence of colonial rule after the annexation.

**Key Words :** How to annex, Japanese military, Terauchi Masatake(寺内正毅),  
Department of the Army, the continental policy

---

\* HK Research Professor.Ph.D., Kyujanggak Institute for Korean Studies, Seoul National University.