식민지기 ‘북선개발(北鮮開發)’ 인식과 정책의 추이*

고 태 우**

1. 머리말
2. 1910년대~1920년대 전반 개척의 땅으로서 ‘북선’
3. 1920년대 후반 ‘북선’에 대한 정책적 주목
4. 1930년대 북선 지역 조사와 ‘북선개척사업’의 실시
5. 전시 총동원체제기 ‘조선 개발’, 공업화의 중심지로서 북선
6. 맺음말

1. 머리말

이 글은 식민지기 ‘북선(北鮮)’[1]으로 불린 지역에 대한 당대인들의 인식과 행위를 살펴봄으로써 ‘북선개발’의 전반적인 전개 과정과 그 한계를 밝히고자 한

* 본 논문은 2019년도 서울대학교 규장각한국학연구원 한국학 연구클러스터 구축 지원 사업의 도움을 받았음.

** 서울대학교 국사학과 조교수.

1) ‘북선’은 식민지기 등장한 주로 식민자들이 사용한 용어이다. 당시에는 철령관(鐵嶺關) 북쪽이라는 조선시대 용례에 따라 ‘관북(關北)’이나 ‘북관’ 또는 ‘북도(北道)’라는 용어도 함께 쓰였다. 이 글에서 ‘북선’은 주로 함경남북도를 일컫는 의미로 사용했다. 물론 식민지기에는 경우에 따라 평안남북도를 지칭했던 ‘서선’과 강원도를 포괄하는 차원에서 ‘북선’이라는 용어를 사용하기도 하였다는 점을 밝혀둔다. 참고로 고려시대부터 조선왕조 초기에는 평안북도를 북계 또는 서북면이라 하였고, 함경남북도는 동계 또는 동북면이라 통칭하였다. 공간적으로 ‘서선’과 ‘북선’은 각각 서북면, 동북면에 연결되기도 한다. 藤田亮策, 1943 「北鮮の今昔」『朝鮮』340, 44면 참조.

것이다. 이로써 분단체제 과정에서 한반도 북부에 대한 공간적 감각의 결여와 그로 인한 '분단사적 시각'도 함께 생각해보고자 하였다.

'북선' 또는 한반도 북부지역 개발에 대해서는 많은 연구자들이 주목해왔다. 먼저 1930년대 이후 조선 공업화와 자원 개발 및 수탈의 핵심 지역으로서 '북선'을 바라보았다. 한국이 신흥공업국으로 부상하게 된 원인에 초점을 두거나, 1950년 북한이 서둘러 군사화를 진행하여 전쟁을 일으킨 배경을 검토하면서 공업화의 주요 지역으로서 '북선'이 다뤄졌다.[2] '북선'지역을 물적·인적 자원의 수탈 공간으로서 바라보며 우가키 가즈시게 총독 시기에 주목하거나,[3] 한반도 북부 지역의 '분절적' 경제 성장을 구명하기도 하였다.[4] 다음으로 일본의 한반도 간선 철도망 형성을 검토하고 일본과 조선, 만주, 시베리아를 연결하는 의미에서 '북선루트'를 구명한 연구가 진행되었다. 이러한 연구를 통해 '북선'은 동아시아 차원의 의미가 부여되기에 이르렀다.[5] 또한 '북선' 일대 도시사 차원에서 해당 지역의 시기별 변동과 여러 주체 사이의 정치사회적 관계 등에 대한 검토가 이뤄졌다.[6] 이밖에 '북선개척사업' 등 식민권력의 개별 정책에 관한 연구가 진행되었

2) 대표적으로 호리 가즈오(주익종 옮김), 2003『한국 근대의 공업화』, 전통과현대; 기무라 미쓰히코·아베 게이지(차문석·박정진 옮김), 2009『전쟁이 만든 나라, 북한의 군사 공업화』, 미지북스. 기무라 미쓰히코와 아베 게이지는 평안도와 함경도, 황해도를 포함하는 조선 북부 지역이 아시아·태평양전쟁기에 아시아에서 손꼽히는 근대 공업지대가 되었고, 일본이 패전한 뒤에는 이 지역의 생산 설비가 북한 정권으로 넘어간 점을 지적했다. 일제의 전쟁 준비가 북한의 전쟁 준비로 이어졌다는 주장이 흥미롭다.

3) 안유림, 1994「1930년대 총독 우원일성(宇垣一成)의 식민정책: 북선수탈정책을 중심으로」『이대사원』27.

4) 김인호, 2014『태평양전쟁과 조선사회』, 신서원, 4장.

5) 정재정, 1999『일제침략과 한국철도』, 서울대학교출판부, 158-163면; 정재정, 2013「일제하 동북아시아의 철도교통과 경성」『서울학연구』52; 송규진, 2013a「일제의 대륙침략기 '북선루트'·'북선3항'」『韓國史硏究』163; 송규진, 2014「함경선 부설과 길회선 종단항 결정이 지역경제에 끼친 영향: 나진·웅기·청진을 중심으로」『한국사학보』57.

6) 송규진, 2013b「일제강점기 '식민도시' 청진 발전의 실상」『사학연구』110; 심재욱·이혜은·민원기, 2017「일제강점기 淸津의 팽창과 정어리 어업」『역사와 실학』63; 加藤圭木, 2017『植民地期朝鮮の地域變容: 日本の大陸進出と咸鏡北道』, 吉川弘文館; 오미일, 2017『제국의 관문: 개항장도시의 식민지 근대』, 선인, 2부; 서일수, 2019「1930년대 '北鮮開拓事業'과 城津의 도시 공간 변동」『도시연구』22.

고,[7] 1990년대 북한 대기근의 역사적 기원으로서 조선 말과 식민지시기 함경도를 주목한 연구도 있었다.[8]

이 가운데 가토 게이키(加藤圭木)는 식민지에서의 조선사회 변화가 지역마다 특수성을 띠고 있다는 문제의식 아래 19세기 말부터 20세기 전반에 이르기까지 조선의 동북부, 특히 함경북도를 세밀하게 연구했다. 그는 나진을 비롯한 함경북도의 변화를 일본의 식민지 지배, 조선 사회 내부 요인, 국제적 요인, 제국 내부의 식민지간 관계, 자연환경 변화 등 복합적인 시각에서 검토했으며, 이는 '북선' 지역을 바라보는 데 많은 시사점을 준다.[9] 다만 그의 연구가 나진을 중심으로 한 함경북도 일부에 머물고 있기 때문에 '북선'을 전반적으로 고찰하는 데는 공간적 한계가 있을 수밖에 없다.

한편 남북 분단 이후 공간 감각의 변화를 문제 제기하면서 '북선'의 기억에서 '북한'을 재공간화하려는 시도가 있었다.[10] 이러한 관점은 '분단사적 시각'의 문제를 지적하고자 하는 필자의 문제의식과도 맞닿아 있다. 이 연구에서는 제국 식민지의 일부로서 개척되어야 할 북선과 고유한 문화와 역사를 보유한 고향으로서의 북선이라는 식민주의자와 피식민자의 서로 다른 공간 감각을 지적했다. 그러나 조선인의 북선관을 극히 일부에 한정해서 일반화한 점, 조선인들도 북선을 개척의 땅으로서 인식하기도 했다는 점에서 과연 식민자와 피식민자 사이에 얼마나 공간 감각의 차이가 있었는지 의문이 있다.[11] 또한 식민지기 북선에 대

7) 최병택, 2012「조선총독부의 화전 정리 사업」『한국문화』58; 강정원, 2016「1930년대 일제의 조선공업화와 산림정책」『한국근현대사연구』79; 서일수, 앞의 논문 등 참조.

8) 정병욱, 2013「북한 대기근의 역사적 기원: 일제시기 함경도 지역을 중심으로」『민족문화연구』59.

9) 加藤圭木, 앞의 책.

10) 이경돈, 2019「北鮮의 기억: 식민에서 분단까지, 공간감각의 표상들」『대동문화연구』106.

11) 일례로 신태악(辛泰嶽)은 북선의 해산물이 외국인의 경영 아래 되어가는 점을 지적하고 북선의 특산물인 북포(北布) 판매를 위해 물산조합의 설립 필요성을 지적하기는 하였지만, 북선의 산업상 지위를 어떻게 향상시킬 것인지를 더 주요하게 언급하였다. 그는 해상과 육지 두 방면에서의 발전이 유망하다는 것과, 산업 발전에 청진과 성진의 축항문제가 중요하다는 것을 언급하였다. 적어도 북선을 '개발'의 대상으로 보는 점에서는 식민자와

한 인식이 짧게 처리되면서 인상 비평에 머무른 아쉬움이 있다.

이상의 연구를 통해 식민지기 '북선', 나아가 한반도 북부 지역에 관한 이해의 폭이 넓어졌다. 그러나 그동안의 연구가 대부분 특정 지역이나 정책의 사례 연구에 치중된 나머지 한반도 북부 지역에 관한 종합적인 파악은 결여되는 경우가 많았다. 이러한 연구사적 한계를 염두에 두며 '북선개발'과 관련한 인식과 정책의 흐름을 정리할 것이다. 먼저 '북선' 지역에 관한 인식을 검토할 것이다. 이와 함께 조선총독부를 비롯한 식민권력이 '북선'지역을 언제부터 주목하고 어떠한 정책을 수립해갔는지를 살펴볼 것이다. 이로써 식민지기 '북선 개발'에 관한 종합적인 시각을 제시하고자 한다.

2. 1910년대~1920년대 전반 개척의 땅으로서 '북선'

함경남북도를 주로 지칭했던 '북선'은 식민지 초기 어업과 축산의 고장으로 알려졌다. 북선지방은 조선 전국에 공급하는 명태어로 유명한 곳이며, 거의 매년 겨울 명태 어황이 성행하고 있는 점이 언론에 보도되었다.[12] 명태를 중심으로 한 북선의 어업이 유망하고, 조선인에게도 유리하다는 것이었다.[13] 또한 축산과 관련하여 함경도는 19세기 후반 형성되어 있었던 연해주와 조선, 일본 사이에 국제적 생우(生牛) 유통망에서 중심 역할을 하였다. '병합' 이후 생우는 연해주로의 수출보다 점차 일본으로 이출되었는데, 북선과 관련해서는 함경도의 소를 일본으로 이출하는 문제가 계속 대두되었다. 1910년대는 북선우(北鮮牛)를 일본으로 이입하려는 열기가 발흥했던 시기였고, 소 이출 문제가 북선 담론에서도

차이가 느껴지지 않는다. 辛泰嶽, 1923.12「北鮮 巡禮의 雜觀 一束」『産業界』創刊號, 朝鮮物産奬勵會 참고.

12)「北鮮의 明太 漁況」『每日申報』1913.3.8;「北鮮 明太漁況」『每日申報』1914.3.15;「北鮮明太 好況」『每日申報』1915.2.6;「北鮮의 明太魚, 前年보다 約 七割增 豫想」『每日申報』1915.5.5;「明太漁期 迫近」『每日申報』1916.10.7;「北鮮 明太漁況」『每日申報』1917.10.28.

13)「社說 - 北鮮漁業의 有望」『每日申報』1914.1.22.

주요한 위치를 차지했다.[14)]

어업과 축산의 고장에 이어 북선은 산림과 광물자원의 보고였다. 일례로 유게 고타로(弓削幸太郎) 총독부 철도부장은 1922년 6월 북선 시찰 감상으로, 함경북도에 대하여 "실로 천부(天賦)의 보고(寶庫)"이며, 회령과 경성, 온성 사이에 있는 석탄광은 탄맥이 "무진장의 보고로" 앞으로 이를 개척하여 잘 이용하면 "제국 석탄계에 일대 혁명을 치(致)할 자(者)"라고 평가했다. 그는 또한 무산과 회령, 장진에는 "천고부월(千古不鉞)의 대밀림"이 있고, 온성과 경흥 사이에는 수만 정보의 미간지가 있으며, 여기에 거액의 자금을 투하한다면 "조선 각지는 물론 내지와 지나 각지의 산업의 중심지대가 되어 물화의 집산지가" 될 것이라고 보았다.[15)]

그러나 이러한 개발 가능성에 대하여 총독부 관료들이 하나같이 지적한 것은 교통의 불편이었다. 조선주차군 경리부장 히로세(廣瀨正德)[16)]는 1917년 9월 '북선'의 병영 신축공사 현장을 시찰했다. 그가 다녀간 곳이 원산과 함흥, 성진, 청진, 나남 등이었는데, 대체로 함경남북도 지역을 '북선'으로 인식했던 것을 알 수 있다. 그는 북선에 매우 풍부한 광물이 매장되어 있지만 개발되지 못하고 있는 이유를 교통 불편으로 꼽으며, 철도 부설 등 교통 문제가 해소될 때 북선지역이 본격적으로 개발될 수 있다고 하였다.[17)] 오하라 신조(小原新三) 총독부 농상공부장관도 북선에 어업과 농업이 있을 뿐, 펄프 제조와 제지, 제철 등 공업 분야는 별다른 발전이 없는 상태이지만, "교통의 정비와 자본가의 주목과 북선 방면

14) 「北鮮의 生牛 輸出」『每日申報』 1911.10.24; 「生牛 移出과 北鮮」『每日申報』 1912.3.23; 「北鮮 生牛 移出, 日本海 橫斷航路의 機運」『每日申報』 1916.10.22; 「北鮮產牛 移出 昨年以來 增加」『每日申報』 1918.11.15; 「北鮮 生牛와 貿易, 露領에 直接 輸出」『每日申報』 1920.11.8. 19세기 말~1910년대 조선산 생우의 유통망에 관해서는 이정윤, 2017 「한말 일제 초 조선산 生牛의 수출과 동아시아 유통망」, 연세대학교 사학과 석사학위논문 참조.

15) 弓削 鐵道部長 談, 「北鮮視察 所感」『每日申報』 1922.6.24.

16) 1865년생. 1893년 일본 육군경리학교(陸軍經理學校) 졸업. 1916년 8월 육군 주계감(主計監)으로 임명되면서 조선주차군 경리부장으로 조선에 왔다. 朝鮮公論社 編纂, 1917 『在朝鮮內地人 紳士名鑑』, 朝鮮公論社, 541면.

17) 廣瀨 主計監 視察談, 「鑛物豐富ᄒᆞᆫ 北鮮, 開發의 遲ᄂᆞᆫ 交通의 不便」『每日申報』 1917.9.22.

에 공업 원료가 풍부한 것이 각종 사업의 계획을 실현케" 할 수 있다고 보았다.[18] 두 사람 인식의 공통점은 교통 문제가 해결되어야 북선 개발이 본격화한다는 것이었다.

물론 북선지역에서 철도와 도로, 항만, 항로 등 교통 시설은 꾸준히 늘어나고 있었다. 철도만 보면 1914년 경원선 전 구간이 개통되었고, 이어서 동해안 지대로 함경선이 착공되었다. 중국과의 국경지대로는 1920년에 남만주태흥합명회사(南滿洲太興合名會社)의 경영으로 회령-상삼봉(上三峰) 경편철도가 개통되었고, 이를 1921년 도문철도(圖們鐵道)주식회사가 인수하여 1924년에는 동관진(潼關鎭)까지 영업을 개시하였다.[19]

동시에 각지에서는 지역 개발을 위한 여러 시책을 식민당국에 요구하고 있었다. 특히 상공인들은 1920년대 초 원산상업회의소를 주축으로 북선상공연합회를 개최하며 '북선' 일대의 여러 요망사항을 당국에 제출하였다. 북선상공연합회는 4회에 걸쳐 연합회를 결성하고 교통에 관한 사항을 중심으로 여러 안건을 식민권력에 요구하였다.[20] 이밖에도 함경선 철도의 속성이라든가 청진과 성진, 웅기항만의 수축 등 관계 지역 주민들은 개발을 열망하며 진정, 청원운동을 펼치고

---

18) 小原長官 談,「新政 惠澤 普及, 北鮮의 開發」『每日申報』1918.6.11.

19) 鮮交會 編, 1986『朝鮮交通史』, 鮮交會, 261-263, 266-270, 806면.

20) 1920~22년 매년 각 1회, 1926년 제4회 연합회가 개최되었다. 1920년 제1회 연합회의 제출의안만 보면, 교통에 관한 사항 총 11건, 통신 4건, 금융 4건, 관세 2건, 기타 5건 등 교통에 관한 사항이 다수를 차지했던 점을 알 수 있다(「元山支局 通信 - 北鮮商工聯合會 開催, 去 卄日 元山商業會議所에셔 開催」『每日申報』1920.5.25 참조). 연합회에 관해서는「北鮮商工聯合會」『每日申報』1920.4.2;「北鮮商工聯合會를 開ᄒᆞ랴고 元山에셔 各地로」『每日申報』1920.4.17;「元山支局 通信 - 北鮮商工聯合會 開催, 去 卄日 元山商業會議所에셔 開催」『每日申報』1920.5.25;「聯合會 決議」『每日申報』1920.6.10;「北鮮商工大會, 來 五月 20日 開催」『每日申報』1921.3.26;「商工大會, 第二回 北鮮聯合」『每日申報』1921.5.22;「商工大會, 第二回 北鮮聯合」『每日申報』1921.5.25;「北鮮商工會의 可決된 諸議案」『每日申報』1922.8.12;「敬服할 北鮮產業」『時代日報』1924.6.12;「雄基, 淸津 築港과 北鮮商工聯合會 二十六七日에 開催」『每日申報』1926.7.4;「北鮮商工聯合會 會議所 開所式」『每日申報』1926.7.19;「北鮮商工聯盟會 來二十六七 兩日 開催」『時代日報』1926.7.22;「第四回 北鮮商工聯合會 總會 二十六, 七日 淸津에서」『每日申報』1926.7.27 등 참조.

있었다.[21)]

교통망이 구축되고 경제적 시설이 마련되면서 여러 회사들의 북선 진출도 이뤄졌다. 동양척식주식회사는 1912년 원산지점을 설치하여 북선에서 사업을 개시한 이래 1924년 원산지점 아래에 간도출장소를 세워 간도출장소를 기반으로 함경도의 광산과 석탄에 투자하고 있었다. 미쓰이(三井)물산주식회사, 스즈키(鈴木)상점도 1920년대부터 북선에서 무역업을 개시했고, 여러 은행과 상점, 광업회사, 전기회사 등이 설립되어 영업하고 있었다.[22)]

이처럼 식민지 초기 함경도를 중심으로 한 북선지역은 어업과 축산의 고장, 광물자원의 보고라는 점에서 '개척'의 땅으로서 담론화하였다. 또한 이 지역은 교통망과 각종 시설이 구축되는 과정에서, 또는 지역 상공인과 주민들이 북선개발을 요구하는 과정에서 회사가 설립되고 차츰 산업 시설이 들어서기 시작하였다. 한편으로 이 지역에 관하여 식민권력은 일찍부터 철도 부설 계획을 세우고 있었지만, 그것이 정책적 차원에서 주목을 받게 되는 것은 1920년대 후반부터였다.[23)]

---

21) 「淸津築港 請願」『東亞日報』1921.4.24; 「北鮮三港 築港 競爭」『東亞日報』1921.5.20; 「咸鏡線 速成과 城津築港」『東亞日報』1921.6.30; 「咸鏡線 速成에 關한 請願書(一)」『東亞日報』1921.8.13; 「咸鏡線 速成에 關한 請願書(二)」『東亞日報』1921.8.15.

22) 東洋拓殖株式會社, 1939『東洋拓殖株式會社三十年誌』, 東洋拓殖株式會社, 75-76면; 「北鮮의 投資熱」『每日申報』1923.8.31; 「北鮮事業紹介」『每日申報』1924.4.20.

23) 심사 과정에서 1920년대 중반부터 '북선개발' 담론이 형성된 점에 대하여 1926년 조선총독부 신청사 완공 등 1920년대 중반 식민지 지배체제가 일단락된 것으로 보는 '문화사적 시각'을 참고할 필요가 있다는 조언이 있었다. 매우 유익한 시각이지만 본고에서 이를 반영하지는 못했다. 다만 문화사 영역에서 1920년대 중반에 주목하는 점의 유효성은 여전히 경성 중심의 도시공간에만 해당되는 것은 아닌지 의문이다. 북선의 경우 후술하지만 1920년대 중반부터 '북선'지역을 통치당국이 주목했다 하더라도 1930년대 '북선개척사업'이라든가 1930년대 중반 공업화가 진전되는 과정에서 비로소 개발이 시도되었던 점을 고려하면, 도시와 농촌, 중앙과 지방의 시차가 엄연히 존재한다. 1920년대 중반을 전후로 한 시기 구분이 더욱 힘을 얻으려면, 조선이라는 공간 전체에 대한 일본제국과 식민권력의 전반적인 기획이라든가, 소비자본주의, 대중문화 형성에 관한 더욱 구체적인 연구가 진행될 필요가 있다. '문화사적 시각'에 관해서는 김백영, 2009『지배와 공간: 식민지도시 경성과 제국 일본』, 문학과지성사, 65-70면; 토드 A. 헨리(김백영 외 옮김), 2020『서울, 권력 도시』, 산처럼, 서장 참조.

3. 1920년대 후반 '북선'에 대한 정책적 주목

1924년 6월 성립한 가토 다카아키(加藤高明) 내각은 관동대지진 이후 악화된 재정 수습책으로 행·재정정리를 최우선 방침으로 정했다. 이를 식민지 조선에서 주도한 이가 헌정회(憲政會)의 실력자로 1924년 7월 정무총감으로 부임한 시모오카 주지(下岡忠治)[24]였다. 그는 내각 방침에 따라 조선에서의 행·재정정리를 진행하면서도 조선의 개발정책으로서 '산업제일주의'를 주창했다. 그 슬로건을 실현시키려는 차원에서 북선지역이 주목받았다.

시모오카 정무총감은 부임기 동안 '서선'과 '남선', 경남, 만주와 '북선'으로 나눠 여러 차례에 걸쳐 조선과 만주를 시찰했다. 그 가운데 북선지역을 가장 오랫동안 시찰하면서 북선 개발의 필요성을 강조했다.[25] 그는 북선 시찰에서 북선지역이 예상 이상으로 개발할 자원이 많은 지방이라는 감상을 남겼다. 석탄은 세간에 소개된 것보다 풍부하고 품질도 좋으며, 목재는 '천고부월(千古不鉞)의 삼림'이 많아 이를 벌채하여 반출하면 큰 자원이 될 것이라고 하였다. 또한 그는 수력전기가 산업개발상 중대한 관계가 있으며, 일반 농사는 미개간지가 많고 그 이용이 충분치 않아 개척 여지가 많다고 하였다. 이와 함께 북선은 중국과 접경지대이기 때문에 개발 여지가 많은 유망한 곳이라는 점도 지적하였다. 결국 이러한 가능성을 실현하기 위해 가장 급한 일로 그는 철도 개통을 꼽았으며, 교통이 편리해지면 충분히 북선이 개발될 수 있다고 보았다.[26]

---

24) 1870~1925. 1895년 제국대학 법과대학 졸업하고 내무성에 들어갔다. 1915년부터 중의원 선거에 출마해 당선되어 헌정회(憲政會)의 간부로 활약했다. 1924년 가토 다카아키 내각이 성립하고 조선총독부 정무총감에 취임한 뒤, 내각의 긴축재정방침에 따라 같은 해 12월 총독부에 대대적인 행정정리를 단행했다. 정무총감 재임기 '산업제일주의'를 표방하고 산미증식계획과 조선철도12년계획을 추진하던 중 1925년 11월 병사했다. 고려대학교 글로벌일본연구원 재조일본인 정보사전 편찬위원회, 2018『개화기·일제강점기(1876-1945) 재조일본인 정보사전』, 보고사, 333-335면.

25) 시찰 일정을 보면 평안도와 황해도 등 '서선'은 1924년 8월 13~18일(6일), 호남의 철도 연선을 중심으로 한 '남선'은 같은 해 9월 6~11일(6일), 만주는 1925년 5월 25일~6월 6일(13일), 경남은 같은 해 6월 14~16일(3일), 북선은 같은 해 6월 25일~7월 10일(16일)이었다(三峰會 編, 1930『三峰 下岡忠治傳』, 三峰會, 291면).

시모오카의 북선 인식은 그 이전 총독부 당국자들의 시선과 크게 다르지는 않으나, '산업제일주의'라는 기치 아래 실질적인 예산과 시설을 북선에서 실현시키려 했다는 점에서 차이를 보인다. 시모오카는 북선개발을 위하여 "재정이 허락하는 데까지 예산을 계상"할 것이라는 점을 피력했다.[27] 물론 이러한 생각은 대장성이 조선사업공채를 전액 삭감하려는 재정 긴축 상황에서 철도 건설 및 개량비 정도만 계속 발행하는 선에서 예산이 결정되는 등[28] 재정적 한계로 인하여 곧바로 실현 단계로 넘어가지는 못했다.

1925년 11월 시모오카 주지가 위암으로 급사한 뒤 후임자가 된 유아사 구라헤이(湯淺倉平)는 기본적으로 시모오카의 '산업제일주의'를 계승했다. 그는 1926년 7월 북선 시찰담을 밝히면서 함북의 석탄 광구가 다수이고 매장량이 많지만 아직 자금과 운수 설비가 부족하며, 함북탄이나 북선에서의 물자 수송이 항만 설비 부족으로 한계가 있으나, 재정 한계 내에서 노력하겠다는 의사를 표명했다. 또한 이 지역의 수리사업이 양호한 성적을 거두고 있는 점도 거론하였다. 이와 함께 조선수전주식회사의 전력 개발과 질소비료 사업이 함남 개발에 '신기원'을 긋고 있다고 보면서, 여기서 생산되는 잉여 전력이 함남지방의 다른 산업을 발달시킬 것이라고 기대하였다.[29]

여기서 두 정무총감 모두 함남지역의 수력발전을 언급한 점을 주목할 수 있

---

26) 三峰會 編, 앞의 책, 286-287면. 시모오카는 서선에 관해서는 주로 지방행정의 개선을 거론했고, 남선에 관해서는 농업 면에서 수리조합 시설과 부업 장려 등의 필요성을 언급했다. 상대적으로 두 지역에 비하여 북선에 대해서는 더욱 다양한 방면으로 주목했다(三峰會 編, 위의 책, 234-236, 242-244면 참조). 이는 다른 지역에 비하여 북선이 개발이 뒤처진 지역이었던 점에서도 연유했을 것이다.

27) 下岡總監 感想談,「北鮮開發을 力說」『東亞日報』1925.7.12; 下岡總監歸任談,「將來 北鮮地方은 經濟的 重要 關門. 豫算을 多額으로 計上하야 富源開發에 努力을 하리라」『每日申報』1925.7.13; 下岡 政務總監 談,「北鮮 一帶는 到處 富源」『時代日報』1925.7.12.

28) 이 시기 조선사업공채와 관련한 일본 정부와 조선총독부의 관계는 박우현, 2019「1920년대 조선사업공채 정책 변화와 재원조달의 부실화」『韓國史硏究』185, 140-146면 참조.

29) 咸北에서 政務總監 談,「咸南開發에 新紀元을 劃할 것은 朝鮮水力電氣의 創設(本社特派員發特電)」『每日申報』1926.7.14; 湯淺政務總監 談,「北鮮富源開發에 對하야」『東亞日報』1926.7.24; 湯淺總監 歸任談,「北巡感想 - 關北開發方針과 鐵道港灣水利等 事業의 施設 經營上 不尠한 參考」『每日申報』1926.7.24.

다. 조선총독부는 1922년부터 1925년 말까지 제2차 발전수력조사를 벌여 한반도에서 새롭게 전원을 개발할 가능성을 발견했다. 그 가운데 함경남도를 중심으로 한 북선 일대에 조선 하천의 발전 능력이 집중되어 있음을 밝혔다. 조선총독부 체신국에서는 1924년부터 북선지역에서의 수력발전 개발 가능성이 풍부하다는 점을 밝히면서 함경도 동해안 일대가 대공업지대가 될 수 있다는 점을 홍보하였다. 다카야 부스케(高谷武助) 체신국 임시수력조사과장은 "대자본을 옹(擁)하는 대공장은 원산 이북의 해안지방에 점점 설립"될 것이며, 그 지방은 석탄이 풍부하고 일본과 시베리아 방면과 해운 연락이 편리하여 "공업지로는 유망한 조건을 구비"하고 있다고 언급했다.[30] 요컨대 식민권력은 북선지역이 "조선 유일의 대발전지대"이며, 조선의 동력문제를 해결해줄 곳으로서 대자본의 투자를 희망했다.[31]

이 과정에서 1차 세계대전 이후 공업 발달로 전력수요가 급증하던 일본 경제 상황과 맞물리면서 일본의 자본도 조선에서의 전력 생산 가능성에 주목했다. 1925년 6월 부전강과 1926년 9월 장진강에서 각각 수리권을 허가받은 일본질소비료주식회사(일질)와 미쓰비시 계열의 장진강전력주식회사가 대표적이다.[32] 특히 일질은 부전강 수력 개발 사업의 개발권을 취득하여 조선수전주식회사를 세워 제1발전소를 완공하여 1929년 11월부터 발전을 시작했다. 이 전력개발이 1930년대 '북선개발'을 견인하는 상징이 되었던 것은 잘 알려져 있다.

북선 개발의 핵심 사안이 교통 문제였던 점에서 이 시기 철도 개통과 건설은 사람들로 하여금 북선을 주목하게 만들고 개발을 촉진하는 기본 동인이 되었다. 먼저 1927년 3월 실행된 조선철도12년계획은 5개 신설 구간 가운데 만포선과 도문선, 혜산선, 그리고 동해선 북부 구간이 조선 북부에 해당하는 노선으로, 지하

30) 高谷 水力調査課長 談,「北關 海岸 一帶는 工業地帶로 有望」『東亞日報』1924.4.30; 高谷 水力調査課長 談,「北鮮海岸은 大工業地帶」『時代日報』1924.4.30.

31)「北鮮 水電動力의 豊富와 大規模의 會社 出現? 各 競願會社에게 合同을 勸誘」『每日申報』1925.5.19.

32) 姜在彦 編, 1985『朝鮮における日窒コンツェルン』, 不二出版; 河合和男, 2009「第二次水力調査と朝鮮總督府官僚の水力認識」『日本の朝鮮・臺灣支配と植民地官僚』(松田利彦・やまだあつし 編), 思文閣出版 참조.

자원 추출 등 '북선'지역 내부에까지 개발의 촉수가 뻗어가는 것이었다. 둘째, 1928년 9월 함경선의 전 구간 개통은 함경도 동해안 일대의 연락 문제를 일정하게 해소하는 것이었다. 셋째, 길회선 종단항을 둘러싼 청진과 나진, 웅기의 경쟁은 이해관계가 얽혀 있는 각 지역과 그 주변 북선지역의 개발 열망을 촉진하는 계기가 되었다.[33] 이상의 철도 부설 문제는 오랫동안 지적되었던 북선에서의 교통 문제를 일정하게 해소하고, 만주와 조선 북부, 일본을 연결하는 지역의 개발 열기를 불러오는 토대가 되었다.[34]

개발 열기는 각지에서 찾아오는 시찰단에서 가늠할 수 있다. 1920년대 후반 조선과 일본 각지에서 북선으로 시찰단을 파견하는 경우가 많았다. 조선 내의 경우 부산과 같이 멀리서 오기도 했고, 원산 등 북선 내에서 개발 현장을 돌아보는 시찰단도 파견되었다. 일본에서는 현(縣) 차원에서 시찰단이 꾸려졌다. 이러한 시찰단은 대체로 상공인들이 다수를 차지했으며, 그들은 북선에서의 산업시설 현황을 둘러보며 투자처를 모색하고 돌아갔다.[35] 함경선의 개통을 전후로 하여 "다수의 시찰자 시대는 이제부터 시작"이었다.[36]

---

33) 함경선 부설과 길회선 종단항 문제는 송규진, 2014 앞의 논문 참조.

34) 조선은행 조사과의 가와이 아키타케(川合彰武)도 북선이 새롭게 조명된 계기로서 첫째, 북선경제의 동맥을 형성하는 함경선이 1928년 10월 전통한 점, 둘째, 북선산업의 개척자인 조선질소비료주식회사가 1929년 11월 부전강 제1발전소 송전을 개시한 것을 꼽았다(川合彰武, 1941.2「北鮮論」『朝鮮』309, 1면).

35)「北鮮視察團一行, 元山府でそれぞれ歡迎」『朝鮮新聞』1927.5.16;「鐵道會視察團 北鮮 各地를 巡廻」『每日申報』1927.5.31;「日露協會生 北鮮視察團 廿二日 淸津着」『每日申報』1927.7.27;「釜山商議の北鮮視察團, 十五日出發」『朝鮮新聞』1928.6.17;「釜山商議 主催의 北鮮視察團, 十七日 來淸」『每日申報』1928.6.22;「釜山視察團 廿三日來羅」『每日申報』1928.6.28;「元山から派遣の北鮮視察團, 九月一日出發」『朝鮮新聞』1928.8.29;「元山實業家 北鮮視察團 日氣의 不調로 出發 延期」『中外日報』1928.9.2;「元山から北鮮視察團, 水害で出發延期」『朝鮮新聞』1928.9.7;「北鮮視察團舞鶴から」『朝鮮新聞』1928.9.25;「福井縣の北鮮視察團」『釜山日報』 1929.2.20;「北鮮視察團鳥取境で募集」『朝鮮新聞』 1930.4.27;「函館商議の北鮮視察團, 中須氏が先乘り」『朝鮮新聞』1930.5.12;「新潟商工の北鮮視察團廿五日元山へ」『朝鮮新聞』 1930.6.26;「海州北鮮視察團興南を視察, 發展に驚く」『朝鮮新聞』1931.10.31 등 참조. 1930년대 들어서도 여러 지역에서의 북선 시찰은 계속되었지만, 특히 1920년대 후반 집중되는 경향을 보였다.

36) 賀田直治, 1927.4「朝鮮の將來, 北鮮の開拓最も有望」『朝鮮及滿洲』233, 88면.

금융 부문에서도 움직였다. 1920년대까지 북선은 투자가 등한시되던 곳이었다. 1927년 당시 식산은행의 권업자금 총대출액 8,800만여 원 가운데 함북 99만 7천 원, 함남 173만 6천 원으로 합계 270만 원에 불과할 정도로 전체에서의 비중이 미미했다. 그러나 수리개간사업에 대한 투자 가능성과 총독부의 산업개발을 조성하려는 취지와 함께 1927년 식산은행은 북선지역 개발에 착목하여 공공금융과 권업금융 분야에서 지방의 산업금융 조사를 진행했고, 함경선 개통과 동시에 북선개발에 주력할 의향을 보였다.[37] 식산은행에서는 1928년에도 북선 각지의 여러 사정을 다시 조사하며, 함흥과 웅기, 청진 일대 산업의 발달 가능성이 큰 점을 밝히기도 하였다.[38] 이밖에 북선지역의 수산업과 어유(魚油)산업에 대출을 늘렸던 조선상업은행의 경우 그 분야의 성장에 따라 영업이익이 확장되고 있었다.[39]

이러한 민간과 상공업자, 금융업에서의 개발에 관한 관심과 함께 식민권력도 움직였다. 조선총독부는 전력 분야의 조사와 더불어 1920년대 후반부터 북선지역 개척에 관한 농림업 차원의 조사를 진행했다. 식산국 상공과에서는 상공업 개발을 위해 북선지역 개척 문제를 1925년 초부터 연구 조사하고 있었다.[40] 1928년 5월에는 식산국과 산림부, 토지개량부가 함북 무산을 중심으로 산업개발 조사에 착수했다. 식산국에서는 경지로 구획할 지역과 경작에 적당한 작물, 비료 등을 조사했고, 산림부에서는 임야 보존과 식림 지역 선정 및 수종 조사를, 토지개량부에서는 논으로 개발할 지역을 선정하는 조사를 추진했다.[41]

조사와 시찰 결과를 토대로 이마무라 다케시(今村武志) 식산국장은 함남북 해

37) 「殖銀은 北鮮 利權에 着眼」『東亞日報』1927.8.19; 「殖銀が北鮮の開拓, 調査の結果愈愈着手」『朝鮮新聞』1927.8.27; 「殖產銀行 北部朝鮮에 着目, 產業開發上 重要視 된다고」『朝鮮日報』1927.8.27; 「北鮮과 殖銀 腹案」『每日申報』1927.8.27; 森 殖銀理事 談, 「北鮮方面의 調査만은 進行」『中外日報』1927.8.28; 森 殖銀理事 談, 「北鮮開拓, これからだ, 森殖銀理事談」『朝鮮新聞』1927.8.28; 「銀行으로 본 朝鮮經濟 趨勢, 아즉도 南道가 優良, 西北道는 漸次 好轉」『東亞日報』1928.1.8.

38) 森殖銀理事 視察談, 「北鮮產業은 今後 益益 有望, 振興氣分이 漲溢한 咸興과 雄基 兩都市」『中外日報』1928.6.13.

39) 「商銀の活躍, 北鮮方面へ」『朝鮮新聞』1928.11.28.

40) 「北鮮商工 開拓, 商工課가 硏究中」『每日申報』1925.1.30.

41) 「茂山을 中心으로 하야 咸北開發 大計劃」『朝鮮日報』1928.5.8.

안지역이 어업과 함께 농업이 상당히 발달하고 있어 어업이 불황이어도 농업 경영으로 주민들이 생계의 위협을 받지 않는 점, 어유(魚油)를 통한 공업화가 진행될 수 있다는 점, 산간지방 목축업 개발의 가능성, 탄광의 매장량 풍부와 그 개발 가능성 등을 시사하였다.[42] 이에 대한 북선개발의 가능성은 1930년대 들어 만주국이 성립하고 북선의 제국 내 위치가 부각되면서 실현 단계로 옮아갔다.

4. 1930년대 북선 지역 조사와 '북선개척사업'의 실시

1931년 9월 일본의 만주 침략 이후 북선은 일본과 만주의 접속 길목으로서 중요성이 커졌다. 그 이전에 앞서 보았듯이 이미 1920년대 후반에 북선지역 개발을 모색하던 총독부의 움직임이 있었다. 그 연장선상에서 1930년에는 북선 자원개발 방침이 총독부 예산에 반영되었다.

1930년 초 언론상에 총독부가 북선지역에 농사조사국을 설치해 관리를 배치하여 함남북을 답사하고, 농사 가능한 곳에 화전민을 안착시켜 귀리와 감자, 대마를 식재하고 평양에서 사탕무[甜菜]를 들여와 재배하게 만들 계획을 세우고 있다고 보도되었다.[43] 이는 실제로 1930년 4월 성립된 제58회 제국의회의 승인을 얻어 8월 조선총독부 관제가 개정되면서 함남 갑산군에 농사시험장 북선지장(北鮮支場)이 설치되는 것으로 귀결되었다.[44] 또한 같은 해 식산국을 중심으로 내무국과 토지개량부, 산림부, 철도국, 체신국, 경무국 등 각 국부 인원으로 구성된

42) 今村 局長 視察談,「漁農 相半의 北鮮, 牧畜鑛山도 有望, 今後 開發의 餘裕가 綽綽」『每日申報』1929.6.8;「北鮮地方の高地帶に水稻, 本府農務課の計畫」『朝鮮新聞』1929.12.8;「北鮮高地帶に水稻を栽培, 四ケ所を選定し各郡有力會社に依託」『朝鮮每日新聞』1929.12.8;「北鮮高地帶 水稻の試作設計」『北鮮日日新聞』1929.12.11.

43)「北鮮の資源開發, 總督府の方針」『朝鮮新聞』1930.3.30.

44) JACAR(アジア歴史資料センター)Ref.A03021779400, 太政官 · 內閣關係 御署名原本 昭和 5年 勅令 第161号「朝鮮總督府部內臨時職員設置制中改正(1930.8.26)」(國立公文書館);「愈愈近く實現の北鮮農事試驗場」『北鮮日日新聞』1930.9.2;「國境開墾大事業, 昭和七年度に着手か, 先つ二十万圓を投じて北鮮農事試驗場大擴張」『北鮮日日新聞』1930.9.28. 선행 연구에서는 농사시험장 설치와 북선 조사사업이 우가키 부임 이후에 실시된 것처럼 서술되었으나(안유림, 앞의 논문, 152면), 이는 잘못이므로 바로잡는다.

북선개발조사회가 조직되어 북선지역에서의 농업과 삼림사업에 초점을 둔 조사 업무를 수행했다. 아래 〈표 1〉에서 보듯이 북선농사조사비(1931년부터 북선개척조사비)는 1930년부터 예산이 책정되었다.

〈표 1〉 북선개척조사비 예산

연도	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
금액(원)	39,889	116,357	93,987	81,203	81,203	81,203	81,203	81,203	76,563

* 출처: 『朝鮮總督府統計年報』 각 연도판

식민권력이 북선개발을 위한 조사 작업에 착수한 가운데, 일본제국 차원에서도 북선 지역에 대한 관심이 경주되었다. 1930년 7월 조선을 방문했던 민정당 대의사 야마다(山田毅一)는 총독과 철도국장에게 길회선 완성에 따라 남만주와 북선, 이일본(裏日本)의 관계가 밀접해지면 북선이 중요시될 수밖에 없으며, 근대적 공업도 있지만 일단은 농업과 삼림사업을 주로 개발하는 것이 필요하다는 의견을 표명했다. 또 이러한 북선개발을 민정당 차원에서도 논의할 것이라는 점도 부가하였다.[45] 제국 차원에서 정당내각이 북선개발에 의욕을 보이고 있었던 사례로 볼 수 있다.

조선의 지역사회 역시 북선 개발에 대한 요구를 꾸준히 제기해왔다. 일례로 함경남북도 중부지역에 위치한 북청, 단천, 이원, 풍산, 삼수, 갑산, 무산, 명천, 길주, 성진의 10군 대표와 각지 유지 400여 명은 성진상공회가 주축이 되어 1931년 8월부터 '함경중부10군연합대회'를 결성하고 각지의 토건과 교육 등 여러 시설에 관한 개선 사업을 제안하면서 북선 개발을 요구하였다. 10군 대표들은 이듬해 1월에도 결의대회를 열고 당국에 자기 지역 개발을 요청하는 진정서를 제출하였다.[46]

45) 民政 山田 代議士 談,「今後의 開發은 北道地方이 爲主, 黨議로 具體化할 터」『中外日報』 1930.7.5;「北鮮地方 開發問題 刻下의 急務」『每日申報』 1930.7.5;「北鮮の開發と間島の解決, 代議士山田毅一氏語る」『朝鮮新聞』 1930.7.5.

46)「行政區域을 超越한 八郡意見交換會」『每日申報』 1931.8.17;「咸鏡中部地方 開發을 企圖, 具體案을 作成하야 近日中 發表」『每日申報』 1931.11.1;「咸鏡中部地方開發 十郡聯合大會 開催 日程」『每日申報』 1931.11.12;「咸鏡北道, 盛況を極めた中部十郡聯合郡民大會」

이 와중에 1931년 6월 새로운 조선총독으로 부임한 우가키 가즈시게(宇垣一成)는 잘 알려져 있다시피 대공황의 위기를 타개할 정책 방향으로, 장기적으로는 구미세력과의 총력전에 대비하기 위해 '일본해 중심론'을 주창했던 인물이다. 그는 조선총독으로서 조선의 입장에서 조선을 공업지대로 편성하려는 '일선만(日鮮滿)블록' 노선을 주장하며 일본 민간자본의 유치를 통한 조선 공업화를 추진했다.[47] 그러한 우가키는 부임 성명서에서 시정 제일방침 가운데 하나로 북조선 개발을 꼽았다. 그는 북선에는 40~50만 정보의 미개간토지가 있어서, 그 토지의 개간은 산미증식계획에 필적하는 대사업이 될 것으로 보았다. 다년 현안인 화전민 정리가 되고 운수 교통이 새로워지면 북선 고지대에 대마(大麻)와 아마(亞麻) 재배, 축우와 면양사업이 크게 진전될 것이라 하였다.[48]

1931년 9월 일본의 만주 침략은 북선 개발에 대한 조선총독부, 우가키 총독의 구상을 더욱 앞당기는 계기가 되었다. '만주사변' 직후 군 수송문제로 인해 길회선(吉會線)의 완전개통이 급선무임을 느낀 관동군은 길회선과 접속하는 청진과 나진, 웅기 등 '북선 3항'을 중시하며 만주의 교통망 장악을 목표로 하는 계획을 추진했다. 만주국 수립 이후에는 일본과 만주를 최단거리로 연결하는 '북선루트'가 주목받았고, '북선 3항'과 '북선루트'는 만주와 조선, 일본을 결합하는 엔블록의 핵심 유통로가 되었다.[49] 요컨대 만주 침략을 계기로 동만주와 북선지역에 관한 교통 문제 등 개발에 관한 필요성이 일본제국 차원의 주요 사안으로 떠오르게 된 것이다.

『朝鮮新聞』 1931.11.26; 「咸鏡中部 十郡 聯合郡民大會를 開催」 『中央日報』 1931.11.28; 「城津築港을 當局에 請願, 鑛業指導機關 設置도 陳情」 『東亞日報』 1931.12.12; 「咸鏡中部十郡 代表大會 決議」 『每日申報』 1932.2.4; 「中部十郡聯合大會 學校設置, 其他 要望」 『東亞日報』 1932.2.4.

47) 조선에서 우가키 가즈시게의 정책 방향에 관해서는 이승렬, 1996 「1930년대 전반기 일본 군부의 대륙침략관과 '조선공업화'정책」 『國史館論叢』 67; 李淳衡, 1999 「植民地工業化論と宇垣一成總督の政策」 『宇垣一成とその時代: 大正・昭和前期の軍部・政党・官僚』(堀眞清 編著), 東京: 新評論; 방기중, 2004 「1930년대 조선 농공병진정책과 경제통제」 『일제 파시즘 지배정책과 민중생활』, 혜안 참조.

48) 「北朝鮮地方 開拓, 積極的 資源開發, 間島朝鮮人問題 解決에 着手」 『東亞日報』 1931.6.19; 「宇垣新總督의 北鮮開拓計劃, 產米增殖에 不下하는 大事業」 『每日申報』 1931.6.20.

49) 송규진, 2013a 앞의 논문.

이러한 분위기에서 1932년부터 조선총독부의 핵심정책 가운데 하나로 '북선개척사업'이 실시되었다. 이는 1920년대 후반부터 추진되던 북선개발에 대한 총독부의 기존 방침에 우가키 총독의 의지가 결합되면서 총독부 주요 정책으로 추진되었다고 볼 수 있다. 북선개척사업은 압록강과 두만강 상류의 고원지대에 있는 국유림을 이용 개발하기 위해 1932년부터 15개년 계획 2,683만여 원의 예산으로 실시된 것이다. 이 사업은 이 지역 일대의 화전민 통제를 비롯하여 교통 운반의 불편을 해소하기 위한 북선척식도로, 북선척식철도 건설이 이뤄졌고, 면양 사육과 아마 재배 등도 진행되었다. 이 가운데 북선척식도로공사는 1932년부터 2등도로 538km, 3등도로 239km 개수에 착수되었고, 북선척식철도로는 함경북도 백암(白岩)과 무산(茂山)을 연결하는 협궤철도(백무선)가 부설되었다.[50]

북선개척사업은 평안북도와 함경남북도 고원지대로 농촌의 과잉인구를 이주시키는 데도 목적이 있었다.[51] '개척'지역으로 남부 조선의 인구를 이동시켜 기존의 화전민과 그들 이주민으로 하여금 고원지대에 농림업을 개간하도록 하면, 농촌의 과잉인구 문제도 해소할 수 있고, 또한 조선인들이 일본의 대도시로 일자리를 찾아 쇄도하는 현상도 막게 되어 일본 내 노동자의 실업문제를 완화할 수 있다는 것이었다. 물론 이러한 실업문제는 북선개척만으로는 모두 해결할 수 없는 것이었고, 총독부는 만주로의 이민을 함께 추진하였다.[52]

우가키 총독은 사이토 마코토(齋藤實) 총독기에 입안되어 시행되기 시작한 '궁민구제토목사업'을 비교하면서 농촌진흥운동과 함께 '북선개척사업'으로 자신의 치적을 과시했다. 그는 토목, 사방공사 등 빈민을 동원하여 임금을 주는 방식의 '궁민구제토목사업'도 필요하지만, 정부 재정상 영속할 수 없다고 보면서 자력에 의한 농가경제를 재건하는 농촌진흥운동을 근본대책이라 하였고,[53] 북선개척사업을 치적으로 삼고자 했다. 다음과 같은 『매일신보』의 평가가 대표적이다.

---

50) 大藏省昭和財政史編集室 編, 1961『昭和財政史 第16卷 旧外地財政(下)』, 東洋経濟新報社, 42-44면.

51) 서일수, 앞의 논문, 14-15면.

52) 鎌田澤一郎, 1934.8「人口問題と北鮮開拓の意義」『朝鮮』231, 25-32면.

53) 宇垣一成, 1935『朝鮮を語る』, 實業之日本社, 23-24면.

> 일시적 궁황을 완화하기 위하야 토목사업을 일으킴은 재래에도 왕왕 있었던 바이었섯스며, 또 비교적 현명을 득한 방법이라 할 바이다. 그가 다만 일시적 구급을 꾀하기 위함에 있은즉, 임금 산포(散布)만을 주지로 하는 것과 영구적 시설, 즉 이용후생을 목표로 하는 것의 차이가 민중의 휴척(休戚)에 미치게 되는 결과는 실로 막대한 것이다. 그리하야 본 북선개척계획은 이용후생으로서 가장 상승(上乘)을 득한 것이다.[54]

'북선루트'의 중요성, 북선개척사업과 연관하여 조선철도12년계획선의 경우도 남부 지역보다는 북부 지역 철도가 우선적으로 시공되었고, 북선척식철도가 부설되었다. 이 과정에서 본래 12년계획에 포함되었던 동해남부선 등 조선 남부의 사업은 북선개발에 밀려 중단되거나 개통이 늦어졌다. 이에 동해남부선 연선의 부산을 시작으로 경상남북도와 강원도 일대 지역으로까지 철도 부설 촉진 진정 운동이 전개되었다.[55] 식민권력의 일방적인 개발정책에 따라 개발을 둘러싼 지역경쟁과 갈등이 빚어진 것이다.

한편 1930년대 일본의 군비 확장정책 과정에서 경금속과 내화재료의 수입이 급증했고, 일본은 대외무역 적자를 해소하기 위해 특수광 등 자원개발을 장려하였다. 특히 북선지역의 매장된 자원에 대한 관심이 더욱 커졌고, 조선총독부는 1934년부터 5년 계획으로 특수광 조사 사업을 확대하였다.[56] 그에 앞서 1932년 혜산선철도 연선 단천군 북두일면(北斗日面)을 중심으로 마그네사이트광이 발견되었다. 매장량 규모로 볼 때 당시 조사로는 6억 5,700만 톤으로 세계적인 규모의 대광맥이었다. 마그네사이트는 내화벽돌 제조에 쓰이고 비료 첨가제나 화학시료, 제약, 내화 시멘트 등 건설용 자재에도 사용되는 등 상당히 다양하게 사용된 특수광이었다.[57] 특수광 조사사업과 더불어 1934년에는 같은 함남 단천을 비

54) 「社說 - 北鮮開拓計劃의 實現」『每日申報』 1932.6.21. 인용문 마지막 문장의 上乘은 상책(上策)의 오기로 보인다.

55) 「北鮮開發과 朝鮮의 新生命線, 財界 不況에 不拘하고 積極 進工」『每日申報』 1932.7.10; 「北鮮開發에 犧牲되여 東海岸線 遲延」『每日申報』 1933.9.17; 전성현, 2017 「일제강점기 東海線 3線과 지역」『석당논총』 69; 전성현, 2017 「일제강점기 동해남부선의 식민성과 지역정치」『역사와 경계』 104 참조.

56) 「特殊鑛物 中心의 大調査, 豫定대로 進行」『每日申報』 1934.3.23; 안유림, 앞의 논문, 163-164면.

57) 「惠山線 急速 實現으로 鑛山開發도 促進, 金鑛外 優良에 막네슘鑛도 發見」『每日申報』

롯하여 강원도와 충북에서 니켈이, 함북에서 코발트 대광맥이 존재한다는 점이 밝혀져 「조선광업령」 조항에 니켈광과 코발트광이 추가되기도 하였다.[58] 이러한 광맥 조사와 발견은 북선지역의 철도 개통, 항만 수축 등 교통운수 문제의 해소와 함께 일본 대기업의 북선 진출을 촉진하는 계기가 되었다.[59]

이와 함께 앞서 만주로부터 이어지는 길회선과 접속하는 종단항을 두고 청진과, 웅기, 나진항이 서로 경합했는데, 1932년 5월 일본 육해군과 조선총독부, 만철 사이의 협의 끝에 일본 육군의 의사가 관철되면서 결국 종단항이 나진으로 결정되었다. 이 '북선 3항'은 종단항 선정을 두고 경쟁하기도 했지만, 한편으로는 철도 부설 촉진과 지역개발을 두고 협력하기도 했다. 그 과정에서 종단항 결정 이전부터 토지투기열이 일어나고, 개발붐이 일어났다.[60] '북선 3항'의 개발과 '북선루트'의 개척은 1930년대 북선 일대의 개발을 촉진하는 또 하나의 계기가 되었다.

이상에서 보듯이 일본의 만주 침략과 만주국 성립, 그리고 조선에서의 '북선개척사업' 실시 이후 1930년대 중반 '조선 개발'의 방향은 북선 일대로 옮겨가고 있었다. 1934년 이후 일본자본 진출이 활발해지면서 북선의 각 지역에는 공장이 건설되고 가동을 시작했다. 이를 뒷받침하기 위해 1934년에는 총독부가 시범적으로 북선 일대로 조선 남부의 노동자를 이주시키는 정책을 시행하였다.[61] 다음의 논평은 1930년대 중반 조선에서 '북선'의 개발열을 압축적으로 잘 보여준다.

1932.5.15; 「마그네싸이트 大鑛을 發見」 『每日申報』 1932.9.13; 「마그네싸이트 世界的 鑛床 發見, 特殊地位를 占한 水鉛도 豊富(7)」 『每日申報』 1933.8.25; 立岩巖, 1933.8 「北鮮の地質と鑛物」 『朝鮮』 219, 5-7면.

58) 1934.1 「彙報 - 北鮮の炭鑛採掘とニッケル大廣床發見」 『朝鮮』 224, 197-198면; 穗積 殖産局長 談, 「朝鮮鑛業令의 改正」 『東亞日報』 1934.9.5; 『朝鮮總督府官報』 昭和 제2298호, 1934.9.5.

59) 예를 들어 미쓰비시(三菱)는 청진항 수축과 남회선(南廻線) 철도 착공, 무산 철광을 배경으로 각종 투자를 진행하기 시작했다(「北朝鮮 開發에 싸라 三菱의 企業 擴張, 各方으로 調査 硏究」 『每日申報』 1932.11.16. 참조).

60) 이에 관해서는 加藤圭木 著, 앞의 책, 제2부 제1장 참조.

61) 1934년부터 진행된 조선총독부의 '관알선' 노동자 이주정책은 廣瀨貞三, 1991 「'官斡旋'と土建勞働者: '道外斡旋'を中心に」 『朝鮮史硏究會論文集』 29; 1995 「植民地期朝鮮における官斡旋土建勞働者: 道外斡旋を中心に」 『朝鮮學報』 155 참조.

일본의 판도 내에서 매우 스피드하게 급격한 기세로 경제적으로 발전하고 있는 지방을 거론하라고 하면, 북선지방이 틀림없이 제일이 아닐까 생각한다. (…) 이 눈부신 '북선시대(北鮮時代)'의 기세를 구성하고 있는 요소로서는 (…) 노구치 시타가우(野口遵)씨의 흥남공업블록을 첫째로, 북선의 자원개발을 목적으로 하는 대부분 신예의 공업군의 굴기와, 그리고 나진이 경도선(京圖線: 신경-도문간으로, 이전 길회선이라 불린 것)의 종단항으로 결정된 이후, 청진, 웅기와 함께 소위 북선삼항(北鮮三港)을 중심으로 동북만주와 한신(阪神) 또는 이일본(裏日本) 방면과 사이에 결합된 무역상의 삼국관계의 성립, 또 하나는 우가키(宇垣)정치의 중요정책의 하나인 북선개척시설의 진행, 이것을 삼위일체로서 볼 수 있을 것입니다.[62]

1930년대 중반 북선은 일본제국 차원에서 주목받는 지역이 되었다. 이는 위 인용문에서도 보듯이 1920년대 이래 일본질소의 발전소 개발을 시작으로 한 공업화의 흐름과 만주 침략 이후 '북선루트'의 발달, 그리고 우가키 총독부의 '일선만 블록'론에 입각한 공업화 추진 및 북선개척사업 등이 함께 이뤄지면서 가능했다. 이 "북선시대"는 중일전쟁 이후 전시 총동원체제기 들어서 더욱 만개하였다.[63]

62) 江上正士, 1936.9「北鮮を視て」『朝鮮及滿洲』346, 22-23면.

63) 본고에서는 '북선개발'에 초점을 두었기 때문에 논지 전개상 다룰 수 없었지만, 1930년대 '북선'과 관련하여 사회주의 세력에 대한 식민당국의 경계심이 컸던 사실도 언급해둔다. 일례로 1936년 일본 검경 측에서는 1932년 이후 공산주의세력에 대한 대대적인 검거로 조선의 공산주의운동이 퇴조하고 있다고 보면서도, 일본과 만주국, 소련의 접경지대인 북선, 특히 함경북도로 공산주의운동의 중심점이 옮겨가고 있다고 판단했다. 고등법원 검사국은 조선의 공산주의자들이 북선지대가 각종 자원 매장량이 풍부하고 군사공업이 비상하게 발전하는 와중에 일본과 소련의 관계 악화로 전쟁이 발생할 경우, 프롤레타리아 혁명을 성취할 때가 올 것이라는 점을 인지하고, 일본의 패전 공작을 북선지역을 무대로 중점적으로 진행해야 한다는 견해 아래 조선공산당 재건운동 등 각종 조직사건을 일으키고 있다고 보았다(高等法院檢事局思想部, 1936.9「農民組合運動後繼明川左翼事件」『思想彙報』8, 11면, 25-26면). 이러한 당국의 인식과 함께 1937년 6월 김일성이 인솔하는 동북항일연군의 함남 갑산군 보천보 습격 사건도 계기가 되어, 1930년대 중후반 함경남북도를 대상으로 식민권력의 '사상정화 공작'이 전개되었다. 미즈노 나오키, 2004「1930년대 후반 조선에서의 사상 통제 정책: 함경남북도의 '사상 정화 공작'과 그 이데올로기」『일제 파시즘 지배정책과 민중생활』(방기중 편), 혜안 참조.

5. 전시 총동원체제기 '조선 개발', 공업화의 중심지로서 북선

우가키 가즈시게의 후임자 미나미 지로(南次郎) 총독은 '북선을 보지 않고 조선을 말하지 말라'는 표현을 여러 차례 사용했다고 한다.[64] 우가키 총독의 주요한 정책이었던 조선 공업화와 '북선개척사업'은 1930년대 이후 북선개발에서 핵심적인 사안 가운데 하나가 되었는데, 미나미 총독 부임 이후 '북선'개발은 조선개발에서 더욱 중요한 위치로 떠올랐다. 그의 말을 달리 보면 북선 개발이 이제 조선 개발을 대표하는 상황에 다다랐다는 것을 의미한다.

북선지역은 중일전쟁 발발 이후 대륙병참기지로서 조선의 역할을 수행하는 핵심지대가 되었다. '병참기지' 용어는 미나미 지로가 1938년 5월 경성에서의 로타리대회와 일만실업협회 총회 때 사용하고, 같은 해 8월 산업부장회의 훈시에서 설명한 것으로 알려져 있다.[65] 또한 1938년 9월 개최된 시국대책조사회에서 조선총독부는 '대륙전진병참기지'로서 조선의 위치를 명시하였다. 조사회 회장을 맡은 정무총감 오노 로쿠이치로(大野錄一郎)는 '전진병참기지'로서 조선의 위상을 가리키면서 국방을 위한 산업부문으로서 중공업과 정밀기계공업 등도 조선에서 육성해야 한다는 점을 밝혔다.[66] 이러한 공업화가 가장 현저하게 진행된 곳이 바로 북선지역이었다.

북선지역 곳곳에 일본 대자본이 진출하면서 조선의 공업화가 촉진되었다. 〈표 2〉는 일제 말기인 1945년 당시 북선에 있던 주요 공장을 정리한 것이다. 공장이 세워졌어도 1945년 당시 폐업했거나 조업하지 않은 곳이 포함되어 있지 않지만, 일본질소 계열의 화학공장을 위시한 여러 공장이 함남북 곳곳에 설립되어 공업지대를 형성하고 있었던 것을 알 수 있다. 일본질소 계열 공장이 1920년대 말부터 조업을 시작한 점을 제외할 때, 대체로 1930년대 중후반 이후 일본 대자본에 의한 중화학공업, 군수공업 중심의 공장들이 활발하게 설립되었음을 알 수 있다.[67]

---

64) 南總督의 北鮮視察 感想談,「豊富한 資源開發로 北鮮의 將來는 極有望」『每日申報』1939. 10.29.

65) 全國經濟調査機關聯合會朝鮮支部 編, 1939『朝鮮經濟年報 昭和十四年版』, 改造社, 403면.

66) 朝鮮總督府, 1938『朝鮮總督府時局對策調査會諮問答申書』, 26-27면.

〈표 2〉 1945년경 북선지역 대규모 공장 현황

지역	분야	기업명	조업 시작	종업 원수	주요 생산물
함남 咸興	방직	片倉工業 함흥제사공장	1928*		
함남 興南	기계 · 병기 · 조선	일본질소 흥남공작공장	1928	2,490	관(罐: 깡통), 주물, 기계
함남 文川	화학(요업)	小野田시멘트 川內공장	1928		시멘트
함북 淸津	기계 · 병기 · 조선	조선총독부 철도국 청진공장	1930	978	기관차, 객차, 화차
함남 興南	화학	일본질소 흥남비료공장	1930	9,164	암모니아, 황산, 황산암모늄, 경화유
함남 興南	화학	일본질소 흥남油脂공장	1931		경화유, 글리세린, 지방산, 비누
함북 明川	화학	조선인조석유(日窒계 영안공장)	1932	1,974	석회산수지, 합판
함북 淸津	화학	조선유지 청진공장	1933*		경화유, 글리세린, 비누, 식용 유지
함남 興南	제련 · 경금속	일본질소광업개발 흥남제련소	1933		니켈, 모나자이트, 납, 동
함남 興南	제련 · 경금속	일본질소마그네슘 흥남공장	1935	453	마그네슘, 크린카
함남 興南	제련 · 경금속	일본질소 흥남카본공장	1935*		흑연 전극, 의료용 탄소봉 등
함남 豊山 등 10곳	섬유 · 식료품	제국섬유	1935년 이후	2,500	아마 섬유
함남 咸興	화학	일본질소 本宮공장	1936	6,805	암모니아, 염산, 가성소다, 카바이드
함남 興南	화학	조선질소화약(日窒계) 흥남공장	1936	2,666	다이너마이트, 뇌관, 폭약
함북 慶興	화학	조선인조석유(日窒계) 아오지공장	1936	3,000	코크스, 타르, 메탄올, 액화유
함남 元山	화학	조선석유 원산제유소	1936	1,638	가솔린, 등유, 경유, 파라핀
함북 吉州	화학	北鮮製紙化學工業 길주공장	1936	653	펄프
함북 富寧	화학(요업)	朝鮮小野田시멘트 古茂山공장	1936	1,286	시멘트
함북 城津	화학(요업)	일본마그네사이트화학공업 성진공장	1936	1,576	마그네시아
함남 咸興	화학	일본내화재료 本宮공장	1937*	480	내화벽돌
함북 城津	제철	일본고주파중공업 성진공장	1937	6,680	각종 특수강
함남 文川	제련 · 경금속	住友광업 조선광업소	1937	578	동, 납
함북 鏡城	섬유 · 식료품	鐘淵工業 朱乙공장	1938	2,000	아마 제품
함북 淸津	제철	三菱광업 청진제련소	1939	1,402	입철(粒鐵)
함북 淸津	화학	大日本紡績 청진화학공장	1939	1,997	인견
함남 興南	제철	일본질소 흥남제철소	1939		선철, 강괴
함남 文川	기계 · 병기 · 조선	北鮮製鋼所 문천공장	1940	1,259	주강품, 일반 기계

함북 城津	제련 · 경금속	조선인상흑연 성진공장	1940		흑연
함남 咸州	제련 · 경금속	조선신강금속	1941	1,058	마그네슘
함북 淸津	제철	일본제철 청진제철소	1942	2,869	선철
함북 富寧	제철	조선전기야금 부령공장	1942	750	페로망간, 페로실리콘, 카바이드
함남 利原	제철	利原鐵山	1942	2,705	선철, 주철강
함남 元山	기계 · 병기 · 조선	조선총독부 철도국 원산공장	1942	360	기관차, 객차, 화차
함남 興南	화학	일본질소연료공업 용흥공장	1942	1,399	아세트알데히드, 이소옥탄
함남 興南	화학	일본질소塩野義製藥 흥남공장	1942		셉톤, 설파민
함북 城津	화학	일본탄소공업 성진공장	1942	495	전극
함남 端川	화학	朝鮮品川白煉瓦 단천공장	1942*	288	마그네시아
함북 淸津	제철	일본원철 청진공장	1943	1,258	원철
함남 元山	기계 · 병기 · 조선	朝鮮造船공업 원산조선소	1943	830	세미 디젤[燒玉] 기관, 목조선
함남 文川	제련 · 경금속	조선住友경금속 원산공장	1943*	1,140	알루미늄
함북 淸津	화학	三菱化成 청진벽돌공장	1943	394	내화벽돌
함남 元山	제철	일본강관 원산제철소	1944		선철
함북 羅南	제철	理硏특수제철 라흥공장	1944	728	원철

* 출전: 기무라 미쓰히코 · 아베 게이지(차문석 · 박정진 옮김), 2009『전쟁이 만든 나라, 북한의 군사 공업화』, 미지북스, 36-39면, 331-360면.
* 비고: 위 출전에서 광업회사는 제외하고, 회사 설립 또는 조업 시작연도가 확실한 공장만 기재. 조업 시작연도의 *는 조업연도가 아닌 회사(공장) 설립연도를 표시한 것.

일본 해군대장 다카하시 산키치(高橋三吉)는 1938년 원산에서 웅기, 조선 북부 국경지대를 여행하면서, "조선의 '부(富)'는 지금 북선에 있다고 하는 정도로 원산으로부터의 북쪽은 현재 비상한 경기"라고 평했다. 그에게는 정어리기름 공장이 많고 무산(茂山)철광이 주변에 있으며 제련소가 지어지고 있는 청진이 "조선 제일의 경기 좋은 곳"이며, 흥남은 "북구주(北九州)를 적게 맨든 감이 나는 지대"와 같이 굉장히 큰 공장지대였다.[68)]

67) 군수 중심의 중화학 공장 이외에 1920년대 후반 이후 북선의 공업부문에서 주요한 위치를 차지하던 것이 정어리 가공 공장이었다. 그러나 1942년에 급격히 감소한 정어리 어획량으로 북선을 중심으로 한 동해안 일대의 정어리 관련 공업이 큰 타격을 받았고, 1944년에 '기업정비'를 거쳐 대부분의 공장이 자취를 감추게 되었다. 예를 들어 청진의 정어리 공업을 대표하던 조선유지(朝鮮油脂)주식회사 청진공장은 1945년 1월「기업정비령」에 따라 조선전공(朝鮮電工) 진남포공장에 양도되었다(심대욱 · 이혜은 · 민원기, 앞의 논문, 171면). 정어리 공업이 급격히 쇠퇴함으로써 1945년 당시 상황을 보여주는 〈표 2〉의 목록에서 정어리공장이 보이지 않게 되었다.

북선지역의 성장을 공업 부문의 통계를 통해 살펴보자. 〈표 3〉을 보면 1920년과 1925년 함남과 함북의 공산액 비율은 전체의 각각 4%와 2% 내외로 미미한 수준에 불과했다. 1920년대까지 조선의 공업은 경인지역을 위시하여 경북과 경남, 그리고 '서선'지역으로서 평남지역이 이끌고 있었다. 이러한 양상은 1930년대 들어와 급격히 바뀌기 시작하였다. 1930년은 대공황 직후여서 1925년보다 오히려 공업 생산액이 떨어졌는데, 이후 전국 공산액을 비교하면 1935년은 1930년에 비해 2.2배, 1940년은 1935년에 비해 3.1배 급증하는 추세를 보였다. 같은 시기 함경도지역만 보면, 1935년 함남은 공산액에서 경기에 필적하고 함북은 5%를 넘는 수준에 이르렀다. 1940년이 되면 함남은 경기를 제치고 공산액에서 전국 1위를 기록했으며, 함북은 경남과 평남보다 높은 3위에 위치했다. 같은 해 함경남북도 두 지역의 조선 전체에서 차지하는 공산액 비율도 33%에 육박했다. 요컨대 1930년대 이후 북선지역의 급격한 공업화 양상이 여실히 드러난다.

〈표 3〉 1920~40년 도별 공산액 추이

(단위: 1,000원, %)

지역	1920년		1925년		1930년		1935년		1940년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
경기	63,578	27.5	72,577	24.6	78,120	27.8	122,749	20.2	354,299	18.9
충북	4,928	2.1	7,080	2.4	4,360	1.6	7,966	1.3	17,412	0.9
충남	10,899	4.7	11,300	3.8	9,836	3.5	16,057	2.6	31,362	1.7
전북	10,466	4.5	10,884	3.7	10,041	3.6	20,138	3.3	51,916	2.8
전남	17,367	7.5	26,482	9.0	21,621	7.7	34,261	5.6	91,420	4.9
경북	23,715	10.2	37,727	12.8	35,704	12.7	48,236	7.9	98,312	5.2
경남	21,783	9.4	29,285	9.9	34,013	12.1	73,993	12.2	160,975	8.6
황해	11,021	4.8	18,143	6.1	11,335	4.0	34,313	5.6	127,331	6.8
평남	19,474	8.4	35,659	12.1	29,603	10.5	54,502	9.0	162,927	8.7
평북	14,945	6.5	15,576	5.3	13,482	4.8	20,281	3.3	63,623	3.4
강원	18,440	8.0	11,833	4.0	8,675	3.1	23,889	3.9	102,415	5.5
함남	**9,985**	**4.3**	**12,331**	**4.2**	**16,867**	**6.0**	**120,002**	**19.8**	**435,294**	**23.2**
함북	**4,844**	**2.1**	**6,329**	**2.1**	**7,307**	**2.6**	**31,089**	**5.1**	**176,348**	**9.4**
합계	231,446	100	295,205	100	280,964	100	607,476	100	1,873,634	100

* 출전: 『朝鮮總督府統計年報』 각 연도판.
* 비고: 함남과 함북의 굵은 글씨는 필자가 강조한 것.

68) 前聯合艦隊司令長官 高橋大將, 1938.11 「北鮮旅行記」 『三千里』 10-11, 164-165면.

수력전기가 동력으로 작동했고 수산물과 삼림자원, 광물자원이 풍부했던 북선은 조선의 신흥 경제활동 지역으로 떠올랐다. 미개발지였던 동만주와 북만주를 배후지로 하면서 만주와 소련의 접경지대이자 일본과 만주를 연결하는 최단 '루트'가 되는 지정학적 위치에서 북선은 새롭게 주목받았다. '선만일여(鮮滿一如)'의 경제지대, 국방상 중요 지점으로서 북선은 중일전쟁 이후 '대륙병참기지'의 중추로서, '일본해 호수화'의 중심지로 성장했다.[69] 한 표현을 빌리자면 "반도산업의 비약적 발전성을 축도화한 북선은 마치 대동아전쟁을 위해 마음을 먹은 군수자원의 보고"였다.[70]

공업화와 더불어 총동원체제기 북선에서 새롭게 추진된 정책이 농목축업 분야를 중심으로 한 '고지대개발'이었다. 고지대개발은 함경남북도와 평안북도의 9개 군에 걸친 지역에 대하여 교통과 제반 시설을 확충하여 자원을 개척하려는 계획이었다. 식민권력은 고지대개발을 통하여 북선개척사업의 범위가 국유임야 내의 화전민 정책 및 철도와 도로 부설에 머문 한계를 극복하고,[71] 다른 지역으로까지 자원 개발과 수탈의 범위를 확대하고자 하였다.

고지대개발은 이미 1935년부터 함경남도에서부터 조사가 진행되기 시작하여,[72] 총동원체제기 들어 본격적으로 시행되었다. 조선총독부는 전시 식량문제를 해소하기 위해 고지대에서 밭농사를 증산할 계획을 세웠다. 그 계획은 첫째, 조선 남부의 농가를 고지대로 이주시켜 조선 남부의 경지 협소를 완화하고, 남선의 비교적 '진보'한 농법을 북선에 이입하여 농법의 향상을 도모하려는 것이었다. 둘째, 농사시험장 북선지장(北鮮支場)에서 이주 농가에 적당한 작물을 재배하게 하여 생산을 늘릴 계획이었다. 그 작물은 감자와 보리류, 잡곡, 채소 등 식용작물에 중점을 두면서, 아마와 대마, 호프 등 특용작물도 안배하는 방안이었

69) 賀田直治, 1939.9「北鮮産業新興の現狀を語る」『朝鮮及滿洲』 382, 28-29면; 川合彰武, 1941.2「北鮮論」『朝鮮』309, 3면; 內田三之助, 1941.2「朝鮮經濟に於ける'咸鏡南道'の地位」『朝鮮』309, 21면.

70) 小野文質, 1943.9「北鮮經濟の特殊使命」『朝鮮』340, 5면.

71) 咸鏡南道 編, 1936『高地帶開發案』, 서문 1-2면 참조.

72)「高地帶 開發道路를 一千萬圓으로 改修計劃」『東亞日報』1935.7.14; 林財務局長 視察談, 「北鮮高地開發엔 交通整備가 第一」『每日申報』1935.7.27.

다. 셋째, 고지대에서 농촌 청년을 훈련시켜 기후에 단련이 되고 정신적으로 육성된 인물로 바꾸고자 했다. 넷째, 고지대에서 축산 가공을 함께 함으로써 북선에서 낙농지대를 실현하고자 하였다.[73] 전체적으로 핵심은 고지대에서의 식량 증산과 전쟁원료 생산에 맞춰져 있었다.

본래 이 계획은 선만척식주식회사가 1937년부터 10개년 1만 호 입식계획을 세워 개척사업에 착수하여 함남 갑산군을 중심으로 1,500호 입식이 진행되었는데, 이 회사가 해산되어 1941년 동양척식주식회사가 계승했다.[74] 동척은 1942년부터 10년간 함경도와 평안북도의 국유림 20만 정보를 대상으로 1만 호를 입식할 것을 목표로 1942년 10월 자본금 500만 원의 북선개발주식회사를 설립하여 개발을 추진했다.[75]

그러나 북선고지대개발이 계획대로 잘 이행된 것 같지는 않다. 당초 "예상 이상의 좋은 성적을 나타낼 것은 의심할 것도 없다"라고 보는 논평도 있었지만,[76] 북선개발주식회사 설립 때부터 아쓰시(笠井淳) 동척 이사가 "원래 사업은 북선의 아직까지 미개척의 밀림지대에 부월을 가하여 이민 정착 지도를 하는 것으로 상당히 곤란한 사업"이라는 식의 발언도 있다시피 성공을 확신하기가 어려웠다.[77] 자료가 잘 없지만, 1943년 2월 북선고지대 개척농촌 시찰 결과, 동척에서는 개척농민들이 농업 증산 준비를 자주적으로 실행하여 관청 직원의 상찬의 대상이 되고 있다고 했지만, 겨울철 "서(薯: 참마), 산나물, 채소류의 부스러기[落

73) 「高地帶開發을 爲한 新道場 設立을 決定, 南鮮農 北鮮 移住, 田作 增產에 拍車」『每日新報』1941.8.7; 東拓總裁席 渡邊得司郎, 「北鮮開拓事業 高原地帶 開發의 重要性 至大」『每日新報』1941.9.25; 渡邊得司郎, 1943.10 「北鮮開發と高地帶農業」『朝鮮』341.

74) 東拓總裁席 渡邊得司郎, 「北鮮開拓事業 高原地帶 開發의 重要性 至大」『每日新報』1941.9.25.

75) 「北鮮高地帶開發 綜合經營 具體案 成立」『每日新報』1942.1.17; 「北鮮의 沃野를 開發, 北鮮開發會社 新設・寒地帶 農業 進出」『每日新報』1942.2.5; 「增產報國의 一翼으로 北鮮高地帶를 開發, 十年間에 農民 一萬戶를 入植」『每日新報』1942.2.10; 「北鮮開發問題 協議 - 本府, 農政課長 召集하고자 東拓側과 打合」『每日新報』1942.2.10; 「北鮮開發會社 二十日, 創立總會를 開催」『每日新報』1942.10.7.

76) 「社說 - 北鮮高地帶開發計劃」『每日新報』1942.2.11.

77) 「東拓의 北鮮開發 重役 陣容 決定」『每日新報』1942.10.21.

屑]로 굶주림을 면하여 농가로서 가장 식량을 필요로 하는 농경기를 위하여 인고하여 저곡하고" 있다고도 표현했다.[78] 이 대목에서 개척농민들의 식량 사정이 좋지 않은 상황이었음을 짐작할 수 있다. 같은 해 4월 북선개발주식회사 사장 와타나베 도쿠시로(渡邊得司郞)[79]는 "북선의 개척사업은 극히 난(難)사업"이라는 점을 실토하기도 하였다.[80] 사업이 성공적으로 진행되었다고 보기는 어려울 것이다.

1937년부터 남부 조선에서 북부 조선의 공사장과 탄광으로 노동자 알선 이주 정책이 시행되었다. 그 정책이 시행과정에서 많은 이탈자가 발생했던 것처럼, 북선고지대개발계획도 계획 단계에서부터 문제의 소지가 많았다. 남선의 농민을 '추려보낸다'거나 '입식'한다는 점[81]에서 탁상행정이면서 지역사회 고유의 환경과 사회경제 요소를 고려하지 않는 '하이 모더니즘(High Modernism)'[82]에 입각한 발상에 가깝다.[83] 새로운 개척지를 머릿속의 계획으로 구획하고, 여기에 사람과

78) 「北鮮開拓 農村, 農業增産 努力」『每日新報』 1943.2.5.

79) 1912년 도쿄제대 농과대학 졸업. 1918년 동양척식주식회사 봉천지점에서 근무. 이후 전라북도 이리의 동척지점장, 원산지점장, 경성지점장, 新京특파원 주임 역임. 조선총독부의 산미증식계획에 부응하는 동척의 토지개량부 창설에 기여함. 1936년 9월 선만척식주식회사(鮮滿拓殖株式會社)가 창립되자 동척의 중역으로서 감사가 됨. 1942년 10월 선만척식주식회사를 인수하여 설립된 북선개발주식회사 사장에 취임. 『朝鮮銀行會社組合要錄』 1933, 1939, 1942년판; 高橋三七 著, 1939『事業と鄕人』제1집, 大陸硏究社, 296면; 『朝鮮總督府官報』 昭和 제4771호, 1942.12.24 참조.

80) 「北鮮開拓事業 新年度는 八萬町步를 豫定」『每日新報』 1943.4.7.

81) 「增産報國의 一翼으로 北鮮 高地帶를 開發」『每日新報』 1942.2.10; 「北鮮開發問題 協議 - 本府, 農政課長 召集하고자 東拓側과 打合」『每日新報』 1942.2.10.

82) '하이 모더니즘'이란 데이비드 하비가 사용한 것으로, 제임스 스콧이 본격적으로 활용하였다. "지식과 생산의 표준화된 조건하에서 '단선적 진보, 절대 적 진리, 이상적 사회 질서를 위한 합리적 계획에 대한' 신뢰"를 바탕으로 관료 등 엘리트 계획가와 예술가, 건축가, 비평가 등 많은 사람들에게 공유된 열망, 신념 따위를 지칭한다. 데이비드 하비(구동회 · 박영민 옮김), 1994『포스트모더니티의 조건』, 한울; 제임스 C. 스콧(전상인 옮김), 2019『국가처럼 보기』, 에코리브르, 24-25면, 147면, 571면 참조.

83) 식민지 개발 과정에서 조선 고유의 사회 · 문화 · 환경 요소를 고려하지 않은 사례는 많은데, 본고와 관련하여 '북선개척사업' 및 고지대개발계획의 일환으로 추진된 면양장려계획의 실패가 대표적이다. 이에 관해서는 본 호 같은 특집논문인 노성룡, 2020「일제하 면양장려계획(1934~1945)의 전개과정과 식민지개발」『한국문화』 89 참조.

기술을 그대로 배치하면 된다는 발상은 언제든 폭력성을 띠게 마련이었고, 이는 그 대상이 되는 사람과 공동체에 지속가능하지 않은 방식이었다.

6. 맺음말

이상에서 살펴보았듯이 식민지기 '북선' 지역은 극적인 인식의 변화가 발생한 곳이다. '북선'은 식민지 초기 남선지역과 달리 개발이 안 된 격리된 암흑지대, 자원은 많으나 가기 어려운 곳으로 인식되었다. 그러다 1920년대 후반 이후 철도망 형성과 수력발전의 시작으로 '개척' 가능성이 모색되었고, 1930년대 들어서는 농림업 중심의 '북선개척사업'이 실시되면서 본격적으로 개발이 진행되었다. 1930년대 후반 이후 총동원체제기 들어서는 '북선루트'로서 일본 대자본의 진출이 본격화하고 공업화가 진전되면서 조선 개발의 중심지로까지 북선은 위상이 변화하였다.

특히 1930년대 일본의 대륙 침략과 동반하여 전개된 조선 북부에서의 공업화는 일본제국 차원에서도 두드러지는 것이었고, 이는 해방 이후 북한의 전쟁 준비에 토대를 마련해주기도 하였다. 그러나 '북선개발'은 첫째, 길회선(吉會線) 철도 종단항 결정과 조선 북부 지역 중심의 철도 건설 과정에서도 보듯이 지역민과 지역사회의 의사가 반영되지 않는 일본제국과 식민권력 중심의 하향식 개발이었다. 둘째, 본고에서는 다룰 여유가 없었지만, 공장지대의 원천이 되었던 전력개발을 위한 발전소 건설 과정에서 발생한 수몰지역 주민에 대한 강제 이주라든가, 북선개척사업 과정에서 화전민에 대한 폭력, 북선고지대개발계획의 무리한 시행이 따르는 등 많은 사회적 비용을 남긴 지속가능하지 않은 개발이었다.[84] 셋째, 일본제국의 전쟁 수행에 따라 조선 남부와 북부로 나뉘며 공간적으로 불

84) 사회적 비용 문제와 지속가능하지 않은 개발의 양상은 최병택, 앞의 논문; 강정원, 앞의 논문; 고태우, 2019『일제하 토건업계와 식민지 개발』, 연세대학교 사학과 박사학위논문, 제5장 3절; 양지혜, 2020『일제하 일본질소비료(주)의 흥남 건설과 지역사회』, 한양대학교 사학과 박사학위논문, 4-5장; 노성룡, 앞의 논문 참조.

균형하게 개발된 형태는 해방 이후 미·소에 의한 38선 분할 점령을 맞으면서 남북 경제의 분절을 심화하는 부정적인 유산으로 남았다.

해방 후 북선지역에서의 외삽된 권력에 의한 개발, 이민족을 위한 개발, 식민지 개발의 지역적 분절성에 대한 기억은 이후 70년이 넘는 세월 속에서 흩어지고 사라지고 왜곡되어갔다. 남북이 통일된다고 전제할 때, 현재 남쪽에 있는 구성원들 상당수는 남쪽에 의한 흡수통일을 기본적으로 상정하고 있는 듯하다. 우리의 국가체제, 사회체제는 그대로일 것을 가정하면서 휴전선 북쪽 지역을 어떻게 '개척'할 수 있을지, 어떻게 하면 자본주의 체제에 도움이 되게 할지를 생각하는 경우가 많다. 현재 남북의 사람들이, 좁게는 남쪽의 많은 사람들이 상대방을 바라보는 인식이 과거 식민권력이 또는 일본인 식민자들이 당시에 '북선'을 '개척'의 땅, 일종의 프런티어로 바라봤던 인식과 얼마나 거리를 둘 수 있을까? 그러한 인식의 격차, 여전한 인식의 '식민지성'을 벗겨내는 과정은 바로 분단체제 해소를 위한 토대를 마련하는 데 밑거름이 될 것이다.

주제어 : 북선, 북선 개발, 북선개척사업, 북선루트, 북선고지대개발계획, 공업화

투고일(2020. 2. 4), 심사시작일(2020. 2. 7), 심사완료일(2020. 2. 24)

〈Abstract〉

The Perception and Policy of 'North Joseon (北鮮) Development' in Colonial Korea

Ko, Tae-woo *

This paper examined the perception and behavior people displayed toward the "North Joseon" region during the Japanese colonization period and aimed to identify its progress and limitations. The "North Joseon" region, which mostly referred to the *Hamgyong* Province in the early years of the colonization period, was perceived, unlike the south of Joseon, as a nearly inaccessible and undeveloped dark zone that had plentiful resources but was difficult to visit. However, the possibility of "development" arose after the formation of the railroad system and the launch of hydroelectric power stations in the late 1920s. Full-scale development began in the 1930s with the launch of the "North Joseon Development Project," which heavily focused on agriculture and forestry. In the late 1930s, after the enactment of the National Mobilization Law, North Joseon experienced a change in its status, as large capital from Japan was injected in the "North Joseon route," which accelerated the pace of industrialization and transformed the region into the center of development in Joseon.

"North Joseon" during the colonization period experienced dramatic changes in its perception and policy. The industrialization of northern Joseon that unfolded as Japan invaded the continent in the 1930s was an exceptional development even for the Japanese empire and also set the groundwork for North Korea's preparation for war after the liberation. However, the decision over the last station of the Gilhoe railway line and the railroad construction that was overly focused on the northern Joseon regions show that the North Joseon Development was an imperialist top-down project that did not reflect the opinions of the local communities. The North Joseon Development Project and the North Joseon Highlands Development Plans also show how the projects were

* Assistant Professor, Department of Korean History, Seoul National University.

executed with force and violence, and were, therefore, unsustainable. The legacy of such colonial development projects continued to have repercussions even after liberation.

Key Words : North Joseon (北鮮), North Joseon (北鮮) Development, North Joseon Development Project, North Joseon route, the North Joseon Highlands Development Plan, industrialization