

# 日帝時代 政治行政 研究

—1910—1919의 總督政治體制를 中心으로—

金雲泰  
(院長)

## 目 次

### 一. 日帝時代 研究의 政治行政史的 意義

1. 問題의 提起
2. 時代區分 및 範圍의 問題
3. 方法論 및 資料上의 問題

### 二. 總督政治의 成立과 展開

1. 1910~1919의 政治史的 狀況
2. 總督政治體制의 成立  
(1) 韓日合併과 朝鮮總督府의 設置

### 一. 日帝時代 研究의 政治行政史的 意義

日帝時代는 韓國史에서 特別한 意味를 지니고 있다. 그것은 우선 日帝時代의 約 半世紀가 4천년 역사상에 단 한번 있었던 國史의 斷絕이었다는 그 否定的 特性에서 緣由한다.

여기서 말하는 國史의 斷絕은 政治史的 측면 또는 行政史的 측면에서 곧 韓民族의 主體性의 斷絕을 의미한다. 무릇 歷史에서 主體性(national identity)은 하나의 民族을 世界史 속의 獨立된 主體로 확인시켜줄 수 있는 個別性(individuality)과 함께 그 民族을 끊임없는 歷史의 實踐者로 보존케 하는 繼續性(continuity)을 의미하는 것이며 따라서 歷史의 主體로서의 民族의 主體性의 衰失은 곧 그 民族의 繼續性<sup>(1)</sup>의 斷絕이요 나아가서는 實際로 國史 바로 그 것의 斷絕이라고도 하겠다.

一般的으로 民族에 대한 主體性은 구체적으로 그 民族이 지니는 政治的 正統性(potitical

(1) 歷史主體의 繼續性은 古代로부터 主張되어온 東洋人의 歷史意識이었다(孔子의 春秋思想 및 朱子의 春秋綱目). 韓民族史에서도 歷史의 危機를 당할 때마다 그같은 歷史主體의 繼續性은 반복적으로 強調되어 왔었다(清의 趾躡 앞에서의 北伐思想, 列強의 侵略 앞에서의 斤邪思想).

legitimacy)을 세울 수 있는 社會的 基盤을 이룬다. 따라서 民族的 側面에서의 主體性(national identity)과 國家的 側面(étatism)에서의 正統性(potitical legitimacy)<sup>(2)</sup>과는 밀접한 相關關係를 이루고 있다고 하겠다.

그런데 日帝時代는 우선 政治史의 으로 國家的 正統性의 褒失이란 內容을 그 時代性格으로 지니고 있다고 하겠다.

### 1. 問題의 提起—國家的 側面과 民族的 側面의 乖離

國家的 側面에서의 正統性 褒失이란 否定的 次元에서 日帝時代가 바로 출발하였기 때문에 그 日帝時代에 이루어진 統治構造와 그 統治構造의 制度化는 근본적으로 韓民族의 에너지를 韩民族의 要求 위에서 집결시킬 수 있는 能力과 象徵體系를 확보하고 있지 못하였다. 그것은 우선 日帝時代라는 狀況의 基盤을 共同社會(community)라는 社會的 基盤과 統治構造(government)라는 政治的 基盤으로 각각 分離시키지 않을 수 없었다.

즉 日帝時代는 民族的으로 主體性을 回復하려는 社會的 基盤과 그 위에 政治的으로 正統性을 확보하지 못한 統治構造의 強壓的 構築이라는 社會構造의 異質的 兩面性을 内包하고 있었다. 그것은 곧 日帝時代의 政治體系(potitical system)가 國民(韓民族)의 要求를 投入시키는 政治過程과 그 要求를 政策으로서 產生시켜 施政하는 統治過程(governing process)사이에 근본적인 斷絕이 있었음을 의미한다. 또 그것은 결국 統治過程과 政治過程을 饋環(feed back)을 통하여 연결시켜 주어야 할 主體로서의 大衆(韓民族)의 機能이 不在하였기 때문이다.

이와 같이 日帝가 부과한 政治體系에 韩民族이 主體의 大衆으로서 參與하지 않았다는 사실은 日帝時代에서 政治의 主體로서의 大衆에 해당하는 韩民族과 그것을 統制하고 調整하는 統制機構(control mechanism)間의 乖離를 가져온 原因이었고 여기서 日帝時代의 政治에서는 그 民族的 側面(韩民族이 中心이 된 nationalism)과 그 國家的 側面(日帝의 統治構造가 中心이 된 étatism)을 각각 分離시켜 생각하지 않을 수 없는 것이다.<sup>(3)</sup>

따라서 日帝時代에 대한 政治史的研究는 일단 그 行政史의 측면에서 중요성을 갖는 日帝에 의한 統治構造의 制度化 過程을 그 對象으로 삼지 않을 수 없는 것은 분명하다. 그것은 政治史에서 客觀的 統治構造라는 國家的 側面이 일단 그 重要한 研究對象이 되기 때문이다. 그러나 그렇다고 우리는 그 統治構造와는 별도로 벌려온 韩民族의 民族的 측면에서의 歷史에너지도 결코 日帝時代研究에서 看過할 수는 없다. 여기서 日帝時代研究는 政治史의 으로 그 國家的 측면과 民族的 측면을 함께 그 對象으로 하게된다.

(2) 近代 民族國家에서 歷史의 主體는 民族的 側面(nationalism)이 될 수도 있고 國家的 側面(étatism)이 될 수도 있다. (拙著 李朝王朝行政史近代篇, 一潮閣, 1970, p.302)

(3) 韓末 義兵등이 갖는 民族代表集團으로서의 성격은 바로 그들이 주장하려는 民族的 側面에서의 韩國史 主體 때문인 것이다. (1906年 全羅 淳昌義兵 舉義疏一日星錄, 卷一, 疏篇)

그것은 政治史에서 統治機構를 中心으로 하는 統治過程에 대한 研究와 똑같이 大衆을 中心으로 하는 政治過程에 대한 研究도 重要하다는 社會科學의 理由 때문만은 결코 아닌 것이다. 거기에는 적어도 다음과 같은 民族史的 規範이 따르고 있는 것이다.

즉 日帝時代를 政治史의 으로 단순히 그것이 依存하였던 國家的 측면에서만 파악할 경우 우리는 부득이 그 日帝統治에 의한 約 半世紀를 歷史의 斷絕狀態로서 밖에接近할 수 없다는 制約을 벗어날 수 없다. 그것은 日帝時代의 性格이 그 國家的 측면에서는 결국 正統性의 斷絕로서 밖에는 파악될 수 없다는 엄연한 歷史的 制約과 직결되는 것이다.

그러나 비록 그와 같이 國家的 측면에서의 正統性의喪失이란 制約의인 日帝時代라 하드라도 그것을 일단 그와 같은 正統性을 상실케 한 國家的 측면에 저항하며 전개시킨 民族的 측면에서의 主體性에서 파악한다면 그것은 韓民族을 一貫된 歷史主體로하는 史觀의 文脈에서는 오히려 歷史의 繼承發展으로 연결될 수 있는 것이다. 여기서 日帝時代研究에서 특히 그 民族的 측면에 대한 研究가 政治史의 으로 重要하게되는 理由를 發見하게된다.

다른 한편으로 日帝時代는 主體性이나 正統性과 같은 民族的 規範을 拾象한다면 그것은 여하튼 外觀上 傳統秩序에서 近代秩序에로의 移行이라는 時間의 性格을 띠고 있는 것이다. 따라서 우리는 日帝時代에서 비록 間接的이긴 하더라도 거기에서 나타난 近代國家의 體驗을 전혀 배제할 수는 없는 것이다.

그러한 近代國家에 대한 體驗이나 그것에 병행하여 진행된近代的秩序에로의 社會變化<sup>(4)</sup>는 주로 政治的 制度화와 같은 國家的 측면에서 達成되고 있었기 때문에 우리는 日帝時代의 研究에서 그 國家的 측면에서 보여준 社會變化(social change)의 內容도 客觀的으로 승인 추적하지 않을 수 없게된다. 여기서 日帝時代에 대한 國家的 측면에서의 接近은 그것이 단순히 正統性의 破壞라는 否定的 측면만이 아니고近代的秩序의 制度化라는 그 社會變化라는 다른 하나의 內容을 함께 包括하게되는 것이다.<sup>(5)</sup> 그것은 곧 日帝時代에 대한 研究를 政治史의 으로 그 機能과 逆機能에 대하여 함께 고찰하여야 한다는 소위 立體的 分析(configurative analysis)의 必要性을 달해주는 것이다.

## 2. 時代區分 및 範圍의 問題

여기서 日帝時代에 대한 研究는 우선 그 主體性이 保存되어온 民族的 측면과 正統性이 斷絕된 國家的 측면을 함께 包括하지 않을 수 없게된다. 여기서 民族的 측면에 대한 強調는 앞에서도 말하였듯이 日帝時代에 있어서의 歷史主體를 韓民族에게 둘으로써 日帝時代를 同一한 韓民族에 의한 歷史의 連續으로 說明할 수 있는 肯定的 機能을 갖게된다. 다음으로

(4) R.T. LaPiere, *Social Change*, New York, McGraw-Hill, 1965, Chap. 2, "The Dimension of Social Change" 參照

(5) 1948年 政府樹立 以後 政治的 機能엘리뜨 調達過程에서 日帝官僚가 다시 起用될 수 있었던 것은 바로 비록 消極的이긴 하지만 日帝時代가 지니는近代的秩序에로의 制度化 결과 때문이었던 것이다.

國家的 측면에 대한 研究는 그것을 民族의 입장에서 볼 때 갖게되는 否定的 측면과 아울러 그것을 통한 近代的 秩序에의 制度化라는 統治構造 그 自體의 機能的側面도 함께 客觀的으로 分析하여야 한다.

이와 같은 見地에서 이상과 같은 研究範圍는 다음과 같은 項目들을 包括하게 된다. 즉

첫째 日帝統治 그 자체의 正統性을 拒否하며 民族의 主體性을 回復하기 위하여 進行된 民族의 動員過程에 대한 政治史의 接近

둘째 日帝의 統治過程 그 자체를 客觀的 研究對象으로 設定하여 그 統治過程과 機能에 대한 行政史의 接近

셋째 日帝時代를 說明하기 위한 以上과 같은 兩側面(民族運動과 植民統治)에 대하여 그 機能의in 相關關係를 연결시켜주고 또 時間의으로 日帝時代를 그 先後 兩歷史段階(便宜上 1910年 以前의 傳統秩序와 1945年 以後의 近代秩序라 할때)와의 關係를 說明해주기 위한 作業으로서의 日帝時代에 대한 政治文化的的政治 culture) 接近등을 들 수 있다.

이러한 範圍를 각각 體系理論의 입장에서 본다면

첫째 範圍는 日帝時代 政治體系 그 自體를 體系의 動搖 내지 均衡의 破壞로 보아 주로 그 政治體系에 加해지는 反抗 엘리트(counter élite)나 民衆의 抵抗過程을 살펴려는 것이고

둘째 範圍는 日帝時代의 政治體系를 일단 均衡體系로 想定한 다음 거기에서 이루어지는 政治過程과 統治過程이라는 兩側面을 연결시켜 살펴보려는 것이다. 그러나 물론 거기에서도 植民統治體制가 확보할 수 있는 政治의 正統性의 制約과 또 國民의 要求에 대한 植民政策 사이의 葛藤으로 나타났던 政治過程과 統治過程 사이의 穩격한 간격만은 그 政治狀況의in前提로서 결코 否認할 수 없게된다.

세째 範圍는 日帝時代 政治에 대한 政治文化(political culture) 쪽에서의 環境의in 接近인 바, 거기서는 주로 韓半島統治를 擔當한 國家의 主體와 韓半島의 歷史的主人인 民族의 主體사이의 葛藤, 政治過程과 統治過程사이의 分離 및 秩序(즉 朝鮮朝)가 가졌던 傳統性과 植民秩序에 위장 포함되어온 近代性사이의 間隔等으로 복잡한 二重構造<sup>(6)</sup>가 형성되고 있었다.

以上과 같은 3측면의 研究範圍를 일단 設定한 다음 우선 본論文에서는 그 研究對象年代를 日帝植民統治 初期 10年間(1910~1919)으로 잡아 보았다. 그것은 歷史的 事實로 보아서는 韓日合邦條約(1910. 8. 22)에서 출발하여 그와 같은 合邦體制를 전면적으로 拒否하였던 1919년의 3.1 民族運動까지를 包括하게된다.

그러나 本研究에서 設定한 1910~1919의 10年間이라는 年代는 적어도 政治史의으로

(6) 解放後 政治文化의 二重構造는 주로 日帝植民統治로 因하여 造成된 傳統(朝鮮朝)과 近代(解放以後) 사이의 斷絕에 起因하고 있었다.

다음과 같은 의미들을 내포하고 있는 것이다. 즉

첫째 歷史的으로는 國家의 측면에서 상실된 正統性 (1910年 合邦)을 그 民族的 측면에서 主體性으로 回復(1919年 3.1運動)하였다는 의미를 内包한다. 따라서 이 期間에 대한 研究는 民族的인 측면에서 正統性 (political legitimacy)의 不在로부터 主體性 (national identity)의 回復으로 發展하는 過程에 대한 政治史的 分析이 그 주된 內容을 이루게 된다.

둘째 政治體系 자체에서 볼 때 그것은 시간적으로 總督政治에 의하여 大衆의 政治過程에 대한 不參과 統治過程에 대한 不應이라는 初期의 抵抗 (1910年 合邦)으로부터 그러한 總督의 政治體系를 전적으로 否認하려는 全面的 拒擊 (1919, 3.1運動)까지의 展開過程을 내포하게 된다. 여기서 3.1運動은 總督의 統治構造에서 볼 때 그 統治權威에 대한 全面的 拒否의 意義하여 따라서 그것을 契機로 總督政治는 그 政治正統性을 韓民族에 의하여 完全히 否定당하게 된다.<sup>(7)</sup>

여기서 總督政治 初期 10年에 대한 政府論의 接近을 주로 초기의 大衆의抵抗으로부터 10年후 새로운 다른 政府(臨政)의 建立에 의한 革命的 反抗으로까지 發展하는 過程을 추적하기 위하여 總督이라는 政治體系와 韓民族이라는 大衆사이에서 이루어지는 政治過程 (political process)을 그 中心적인 分析對象으로 삼게 된다.

셋째 總督政治 初期 10年間은 그 統治機能面에서 볼 때 初期의 統治機能의 制度化 (1910年 9월 總督府設置)로 부터 그 機能이 強化되어 否定의 方向으로 體系化되고 組織화되는 過程을 의미한다. 그것은 1910년에 착수된 韓半島에 대한 土地調查事業이 1918年 總督府에 의하여 完結되었다는 歷史的 事實과도 단적으로 연결된다.

여기서 總督政治 初期 10年間에 대한 行政史의 接近은 주로 저들의 植民統治를 위하여 總督政治體系가 더욱 深化되고 機能化되어 가던 그 統治過程에 대한 機能的 分析을 그 주된 內容으로 삼게 된다.<sup>(8)</sup>

### 3. 方法論 및 資料의 問題

日帝時代 政治에 대한 歷史的 接近으로 試圖되고 있기에 여기서의 方法論은 歷史的 接近에서 주로 利用되고 있는 文獻分析方法 (library research)을 일단 그 中心으로 삼아보았다. 그러나 筆者는 이와 같은 文獻分析方法을 단순히 日帝時代의 性格을 그 時間의 連續위에서 整理해내는 事實의 記述과 究明을 하는데만 活用하지는 않았다.

즉 여기서는 한 걸음 더 나아가 日帝時代의 政治體系를 그 時間의 狀況에서 보다 機

(7) 그것은 3.1運動이 지니는 韓民族의 政府樹立이라는 創造的 性格과 연결된다. 즉 ①國民議會 (露領) ②朝鮮民國臨時政府, ③新韓民國政府, ④大韓民國臨時政府 (上海), ⑤漢城臨時政府 ( 위 싱 톤 ) (國史編纂委員會刊, 韓國獨立運動史, 卷 2, pp.931-932, 金正明編, 朝鮮獨立運動, 明治百年史叢書, pp.13-17 등)

(8) 前 2項은 주로 總督政治를 그 正統性 (legitimacy)의 측면에서 그리고 後 1項은 주로 그것의 効率性 (efficiency)의 측면에서 파악하려는 것이다.

能的으로 파악해보기 위하여 그 文獻分析方法에서 整理抽出된 素材들을 일단 다시 現代 社會科學의 機能構造的 方法(functional-structure analysis)에서 再檢討해 보았다. 그리고 그러한 機能構造的 分析方法으로 接近하기 위한 한 手段으로 가급적 計量分析方法(quantitative analysis)에 依한 資料의 統計化를 期하려 해 보았고 그것을 위하여 구체적으로 文獻들을 주로 內容分析方法(content analysis)<sup>(9)</sup>을 많이 援用해 보았다.

그러나 以上과 같은 方法들은 總督政治 그 자체의 機能을 일단 効率的으로 客觀化시킬 수는 있다 하겠으나 日帝時代에 대한 政治史的研究가 결코 總督統治機構 그 자체가 지니는 機能이나 効率性에 대한 研究로 끝나는 것이 아니고 그것이 지니는 正統性의 制約이나 그것을 둘러싼 抵抗의 政治文化까지도 포함하는 包括的 研究이어야 하겠기에 거기에는 大衆(韓民族)의 意識構造나 價值定向(value orientation) 등을 說明해 줄 수 있는 質性的 分析(qualitative analysis)이 또한 불가피하게 要求되고 있는 것이다.

여기서 日帝時代에 대한 政治史的研究는 주로 그 統治의 効率性을 解明하기 위한 量的分析方法(quantitative analysis)과 함께 統治의 正統性을 評價하기 위한 質的分析方法(qualitative analysis)을 調和시킨 立體的 分析方法(configurative analysis)이 무엇보다도 重要하게 된다. 왜냐하면 그와 같은 立體的 分析方法만이 民族的側面과 國家的側面과의 分離, 統治者(colonial élite)나 大衆과의 葛藤 및 治統의 効率性과 正統性과의 不一致라는 야누스的兩面性으로 複雜화되어 있는 日帝時代 政治狀況을 分析할 수 있기 때문이다.

그러나 日帝統治의 正統性의 問題등을 주로 해결하기 위한 소위 質的인 分析은 구체적으로 韓民族의 民族意識이나 價值定向등에 기반하는 넓은 政治文化를 그 대상으로 하는바 이러한 質的인 分析을 위하여 活用할 수 있는 資料는 극히 制約되어 있었음을 또한 고백하지 않을 수 없다. 그것은 첫째 合邦에 의한 統治機能의 衰失로 韓民族側을 代辯할 수 있는 官纂文獻이 사라졌기 때문이다. 즉 從前까지 官纂文獻들로서 重要하였던 日省錄, 議政府臘錄, 秘書院日記, 韓國官報<sup>(10)</sup>등이 1910年 合邦을 계기로 완전히 사라졌던 것이다. 따라서 合邦以後 소위 總督體制下에서의 官纂文獻이나 資料들은<sup>(11)</sup> 모든 저들의 統治構造의 効率性을 說明하기 위한 것일 뿐 거의 韓民族의 意識的立場을 說明할 수 있는 內容들은 發見할 수 없는 것이다.

다음으로는 日帝에 의한 民族文化 抹殺政策外에도 당시 韓民族의 文化思想體系를(그것이 elite culture든 sub-culture든) 整理하고 表現해 줄 수 있는 人的 資源의 衰退와 減少를 들지

(9) Ole R. Holsti, *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*, Addison-Wesley Company, Inc., 1969, 參照

(10) 秘書院日記는 政院日記의 繼續이며 官報는 1894年(甲午以後) 新設된 官纂文獻으로서 모두 1910年까지 繼續된다.

(11) 비교적 客觀的인 것으로서 최근에 나온 金正柱編, 朝鮮統治史料集(全10冊), 東京 1972. 등을 들 수 있다.

않을 수 없다. 그것은 數年에 걸친 民族抗爭의 결과로 나타난 民族意識의 資源으로서의 義兵將들의 殉國, 亡命, 隱遜은<sup>(12)</sup> 總督政治 成立으로 빚어진 大韓帝國 官人「엘리뜨」의 大舉脫落등으로 나타난 1910年 以後의 民族文化活動의 低調와 직결되는 것이다.

따라서 本研究에서는 民族運動側에서 나타난 個人文集類나 手記, 傳記物에 대한 內容分析을 가급적 많이 試圖해 보았다.<sup>(13)</sup> 그리고 거기에 대한 間接資料로서는 裁判所記錄과 當時의 新聞雜誌등에 대한 內容分析을 통하여 補完시켜주었다.

## 二. 總督政治의 成立과 그 性格

### 1. 1910~1919의 政治史的 狀況

여기서 日帝時代는 合邦을 통하여 日帝의 統治機能이 韓半島에서 制度化되기 시작하는 歷史的 契機에서부터 出發한다. 따라서 1910~1919年이라는 日帝時代 年代에 대한 政治史的性格은 우선 그 合邦이란 政治史的 契機에 대한 충분한 說明이 무엇보다 必要하게 된다.

韓國近代史에서 合邦이란 契機는 그 政治史的 性格에서 볼 때 한마디로 大韓帝國의 國家的 機能의 喪失로 直結된다. 이것은 主權論의 立場에서 볼 때는 政治權力의 正統性의 喪失을 의미한다. 그것을 韓國政府論의 立場에서 바라본다면 韓國社會를 說明해 줄 수 있는 政府(government), 體制(regime) 및 基層社會(community)라는<sup>(14)</sup> 3次元 가운데서 政府와 政治的 體制가 이미 사라졌음을 또한 의미한다.

여기서 日帝時代의 韓國史 에너지는 그래도 살아남은 基層社會쪽에서 求하지 않을 수 없게 된다. 따라서 그 韓國이라는 基層社會쪽에 殘存한 에너지를 主體性이란 價值로 表現할 수 있다면 바로 日帝時代의 출발은 앞에서도 말하였듯이 國家的인 正統性의 喪失과 社會的인 主體性의 存續이라는 相反된 두 次元의 並行으로 이루어지게 된다.

이렇게 본다면 1910~1919의 政治史的 性格이 說明되기 위하여는 1860年代의 主體性의 危機(identity crisis), 1876年の 正統性의 危機(legitimacy crisis)<sup>(15)</sup>, 1905年の 正統性의 部分

(12) 殉國(崔益鉉, 許鴻, 李康率등…), 亡命(柳麟錫등…), 隱遜(淳昌12 義士등…)(黃弦 荷泉野錄, 韓國史料叢書一, 國史編纂委員會刊 참조)

(13) 歸殘 義兵將의 文集으로는 省庵集(趙愚植), 秀南集(高石鎮), 習齋實記(崔濟學) 등 多數

(14) 韓國政治史는 government, regime, community 3次元中 주로 community의 改善이 그 innovation의 中心을 이루어 왔다(實學이나 甲午改革). 따라서 government, regime가 이미 사라졌다하여도 韓國政治史는 아직도 그 歷史推進力を community쪽에서 가지고 있었다는 사실을 注意하여야 한다.

(15) 1876年 開港에서 맞는 政治的 正統性의 危機는

① 實質的 不平等條約의 (主權의 制約)

② 正統性 危機를 보완하기 위한 社會的 主體性의 強調(斤邪綸音)

③ 正統性 危機에 대한 在野의 挑戰(1876年一五不可疏, 1880年代 集團拒否, 1896年代一義兵)

의인喪失, 1919年의正統性의部分的인回復및1945年(※1948年)의正統性의完全回復등이그時間的인連繫위에서함께考察되어야한다.

즉1860年英·佛聯合軍에의한北京政府의陷落과러시아勢力의豆滿江岸南下接近등으로인한異質勢力에서부터오는威脅, 그리고그러한威脅이通商을強要하는2次에걸친洋擾를통하여物理的인挑戰으로구체화되었을때韓國社會는이미1860年代심한社會的主體性的危機를당하기시작하였다. 그러나그와같은社會的主體性的危機는1878年物理的勢力を업고들어오는日本의開發要求로실질적인不平等條約(1876年の丙子修好條約)을朝鮮朝가맺게되었을때다시그것은王朝의政治的正統性의危機를함께맞이하게되었다.<sup>(16)</sup>

近代國際社會에서主權에制約을받게하는不平等條約은바로한國家의political威脅을주는가장단적인形式이기에바로1876年日本에의하여強要받은不平等條約은<sup>(17)</sup>朝鮮王朝가近代國際秩序에뛰어들면서당하게되었던正統性의危機였던것이다.

이와같은正統性의危機때문에朝鮮朝의朝廷은開港당시이미在野politicalunit로부터심각한批判을받기시작하였으며<sup>(18)</sup>또開港에의한不平等의矛盾이점차심화되어가는과정(즉正統性의動搖)에서朝廷이당하여야했던在野로부터의挑戰(1880年代의集團反抗上疏——萬人疏및1890年代의義兵)은바로그와같은正統性의危機의產物이었던것이다.

이와같이계속된朝鮮朝正統性의動搖의결과가드디어1905年的第二次韓日協約으로나타났으니이러한立場에서볼때第二次韓日協約은朝鮮朝政治正統性의部分的인破壞를의미하고있었다. 즉朝鮮朝는第二次韓日協約을통하여그對外的인正統性은완전히破壞당하고그對內的인正統性만을部分的으로殘存시키고있을뿐이었다.

여기서1905年以後의義兵運動에서는國家的側面에서破壞당한그와같은對外的인正統性을補完克服하기위하여스스로그들이朝鮮朝의組織的인外交主體인民族代表集團임을主張하고나왔던것이다.<sup>(19)</sup>이와같은國家的側面에서의正統性의部分的인破壞를political體系面에서살펴보면政治過程은일단殘存하고있으나統治process에서는이미그正統性이사라지고

등에서그대로確認되고있다.

(16) identity crisis와legitimacy crisis에대하여는

Hong Koo Lee, *Social Conservation and Political Development*(未刊本)중Chap. III Identity Crisis and Legitimacy Crisis 참조.

(17) 開港을가져오기위한韓·日間書契問題의葛藤은약7,8年間(1868~1876)계속田保橋潔,近代日鮮關係研究,上·下,朝鮮總督府中樞院刊참조,

(18)批判을加한政治單位는주로在野의士林이며그內容은주로political經濟的不平等이었다,(1876年陰1月五不可疏一日省錄,高宗13年陰1月13日條)

(19)「…次第北上招致各國公使及領事讀辦外交…陛下之心事人民之情願照布天下各國…」(前揭淳昌義兵倡義討賊疏)

있었음을 의미하는 것이었다.

1905年을 契機로하여 이미 나타나기 시작했던 納稅拒否, 賦役拒否, 協助拒否<sup>(20)</sup>등은 바로 그와 같은 統治過程에서부터 당하기 시작한 正統性의 破壞를 단적으로 표현해 주고 있었다. 여기에 대하여 그 統治過程에서의 正統性만이라도 아직도 殘存할 수 있었던 것은 오히려 그와 같이 破壞당한 統治過程의 正統性에 대한 不滿, 또는 그것을 회복시키기 위한 民衆要求의 膨脹내지 深化등으로 다른 어느때 보다도 政治過程에 대한 民衆의 投入量이 많을 수 밖에 없었다는 사실과 연결된다.<sup>(21)</sup>

여하튼 1905年을 契機로 朝鮮朝는 그 政治的 正統性이 이미 部分的으로 사라졌고 그것을 克服하려는 民族的 측면에서의 主體性이 활발히 發動되기 시작하였다. 이러한 朝鮮朝의 政治史의 狀況은 1910年 소위 合邦을 契機로하여 완전히 그 立場이 달라지게 된다. 우선 1910年의 合邦에서 朝鮮朝의 政治的 正統性은 그 완전한 破壞를 당하게되는 바, 그것은 다 아는 바와 같이 朝鮮朝의 國家狀態의 消滅을 의미하는 것이다. 여기에 대하여 韓民族의 民族的 主體性은 그 國家狀態의 消滅을 보완할 수 있는 더욱 활발한 歷史推進力이 되지 않을 수 없었다. 그러나 현실적으로는 朝鮮朝의 國家狀態의 消滅로 언제나 政治的 正統性과 密接한 연관을 갖게 마련인 韩民族의 民族的 主體性도 심한 狀況의 制約를 받지 않을 수 없었던 것이 또한 사실이었다.

그러나 이와 같은 狀況의 制約속에서도 民族的 主體性 위에서 쌓여온 10年間의 歷史推進力은 드디어 1919年的 3.1運動이라는 政治史의 狀況을 가져 왔던 것이다. 여기서 1919年 3.1運動이란 契機는 日帝時代 政治史에서 곧 民族的 측면에서 축적되어온 韩民族의 主體性이 그들이 원했던 政治的 正統性을 그 國家的側面에서 部分的으로 克服하여준 말하자면 正統性回復의 실질적인 한 契機였던 것이다. 즉 1919年은 韓國政治史에서 民族的 主體性에 의한 國家의 正統性의 回復(legitimacy recovery)이라는 의미를 갖는 것이다. 여기서 3.1運動은 日帝植民統治에 대한 막연한 抵抗運動이 아니요 그것은 진일보하여 우리의 政府를 갖기 위한創造的 民族運動이었다. 그 결과로 실질적으로는 臨政등이 수립되었을 때 3.1운동에서 民衆의 示威는 단순한 暴力에 대한 非暴力의 抗擊가 아니고 새로운 自己 國家秩序를 갖기 위한 일종의 憲法制定權力(pouvoir constituant)의 行使였던 것이다.

그러나 이때의 政治的 正統性의 回復은 日帝의 植民統治機構가 殘存하고 있는 한 물론 그것이 完全한 回復이 될 수는 없었다. 여기서 日帝時代 政治史는 다시 1945年 民族解放으로까지 연장되었던 것이다.

(20) 그것은 이미 第二次韓日協約 以前부터 나타나고 있던 抵抗運動이었다. 「魯城闕里祠誓告條約」(勉菴先生文集 卷 16 雜著) 참조.

(21) 주로 主權喪失을 回復하기 위한 上疏, 訴願, 長書 및 義兵과 集團行動에 의한 要求등이었다.

그렇기 때문에 日帝時代를 종결지은 1945年 民族解放이 韓民族에게는 실질적으로 主體性과 正統性의 同時的 回生을 가져왔던 것이다. 그러나 民族解放이란 契機에 관련된 西歐文化圈(즉 聯合軍)의 影響이나 그것을 통하여 歷史의 他律現象으로 주어진 國家狀態의 分斷은 우리의 主體性의 回生이나 正統性의 回生을 모두 그 完全한 形成으로 만들어주지는 못하였다.

여기서 1910年에서 출발하여 1945年에 이르는 36年間의 日帝時代는 韓民族의 國家的 正統性의 消滅에서부터 그것에의 回生段階에까지 이르는 政治史를 의미하며 또 그 國家狀態의 消滅을 回生으로까지 연결시킬 수 있었던 歷史推進力은 바로 韓民族의 民族的 측면에서 발휘되어온 主體性 그것이었던 것이다.

따라서 日帝時代의 政治를 韓民族이 보유하여야 할 政治史的 價値로서의 民族的인 主體性과 國家的인 正統性을 中心으로 고찰할 때 다음과 같은 圖表로서 整理될 수 있는 것이다.



## 2. 目前統治體制의 成立——總督統治構造의 建設

### (1) 韓日合併과 朝鮮總督府의 設置

朝鮮總督府의 設置는 大韓帝國의 統治權이 완전히 日本政府에게 引受되는 것을 骨子로 하는 韓·日合併條約을 그 근거로 하였다. 大韓帝國의 內閣總理大臣(李完用)과 日本의 統監(寺內正毅)사이에서 締結되어 發表된 全文 8條의 韓日合併條約의 内容은 다음과 같았다. (1910年 8月 22日 調印, 同月 29日 公布)

第1條 韓國皇帝陛下는 韓國全部에 關하여 一切의 統治權을 完全하고 永久하게 日本國

皇帝陛下에게 讓歩한다.

第2條 日本國 皇帝陛下는 前條에 揭示된 让歩를 受諾하고 또한 韓國을 日本帝國에 併合할 것을 承諾한다.

第3條 日本國 皇帝陛下는 韓國 皇帝陛下 太皇帝陛下 皇太子殿下 및 其 後妃 及 後裔로 하여금 各其 地位에 應하여相當한 尊稱 威嚴 及 名譽를 享有시키며 또 이를 保持하기에 充分한 歲費를 供給할 것을 約한다.

第4條 日本國 皇帝陛下는 前條 以外의 韓國皇族 及 其後裔에 對하여 其相當의 名譽 及 待遇를 享有시키며 또 이를 維持하는데 必要한 資金을 供與할 것을 約한다.

第5條 日本國 皇帝陛下는 勳功있는 韓人으로서 特히 表彰함이 適當하다고 認定하는 者에 對하여 榮爵을 주고 또 恩給을 준다.

第6條 日本國 政府는 前記 併合結果로서 모든 韓國의 施設을 擔任하고 同地에 施行할 法規를 遵守하는 韩人の 身體 及 財產에 대하여 充分한 保護를 주고 또 그 福利의 增進을 圖謀한다.

第7條 日本國 政府는 誠意充實히 新制度를 尊重하는 韩人으로서相當한 資格있는 者를 事情이 許하는 限 韓國에 있어서 帝國官吏에 登用한다.

第8條 本條約은 日本國 皇帝陛下 及 韓國 皇帝陛下의 裁可를 거친 것으로서 公布日로부터 施行한다. <sup>(22)</sup>

以上의 内容은 한 마디로 韓國의 統治權에 대한 全盤의 讓與를 中心으로 하는 바 여기서 1876年 不平等條約에서 출발된 日本의 對韓國 侵略은 완전히 그 國家的 併合이라는 궁극적 목적을 達成하였던 것이다. 이와 같이 日本의 對韓侵略은 國家間의 不平等을 制度化시키는 條約에서 출발하여 (1876年 丙子修好條約) 그것을 다시 條約으로 完結시키는 (1910年 合併條約) 철저한 帝國主義 公式을 취하였던 것이다. <sup>(23)</sup>

여기서 合併條約은 大韓帝國의 國家的 主權을 스스로 포기하려는 自發的인 讓與와 그것을 許諾하는 日本國의 同意라는 철저한 合意形式을 가장하였던 것이다.

이와 같이 合併條約에 의하여 大韓帝國의 國家狀態를 消滅시킨 日帝는 自己 統治權內에 들어온 韓半島에 대한 새로운 統治秩序를 制度化하기 위한 立法을 벌였다. 그것이 곧 同月 29日에 發表된 「大韓帝國」이란 口號를 「朝鮮」으로 改稱한다는 勅令(勅令 第318號)<sup>(24)</sup>과 새로운 統治機構를 設置하기 위한 朝鮮總督府 設置에 關한 勅令이였던 것이다. (勅令 第319號)

(22) 金正明編 日本外交資料集成 6(中) 文書番號 277 및 283.

(23) 1876年「自主之邦 平等之權」으로 表現된 條約內容은 1910年 條約에서 「主權의 自發的 讓與」라는 철저한 合意形式으로 연결

(24) 「韓國ノ國號ヲ改メ 朝鮮トスルノ 件ヲ 裁可シ 兹ニ 之ヲ 公布セシム 勅令 第318號 韓國ノ國號八之ヲ 改メ 再今 朝鮮トス」

즉 勅令 318號에서는 大韓帝國이 갖는 國家的 正統性을 完全히 否認하기 위하여 그 國號이던 「大韓帝國」을 韓半島에 대한 一般名稱이던 「朝鮮」으로 바꾸었던 것이며, 勅令 319號는 그대로 大韓帝國이란 國家狀態의 消滅위에 그것을 다시 日本의 統治秩序에 包含된 制度로서의 統治機構로서 吸收하기 위한 侵略統治의 第一步였던 것이다.

勅令 319號로 發表된 “朝鮮總府設置에 關한 件”은 다음과 같은 內容으로 이루어져 있었다.

朝鮮에 朝鮮總督府를 둔다.

朝鮮總督府에 朝鮮總督을 두고 委任의 範圍內에서 陸海軍을 統率하며 一切의 政務를 統轄시킨다.

統監府 及 所屬官署는 當分間 이를 存置하며 朝鮮總督의 職務는 統監으로 하여금 이를 行 캐한다.

從來 韓國政府에 屬한 官廳은 內閣 及 表勳院을 除外하고는 朝鮮總督府 所屬官署로 보고 當分間 이를 存置한다.

前項의 官署에 在勤하는 官吏에 關해서는 舊韓國政府에 在勤中인 것과 同一 取扱한다. 但 舊韓國 法規에 의한 親任官은 親任官의 待遇, 勅任官은 勅任官의 待遇 奏任官은 奏任官의 待遇, 判任官은 判任官의 待遇를 받는 것으로 하며 또 在官中 聘用이 許可된 者는 明治 37年 勅令 第195號의 適用을 받는 것으로 看做한다.

以上의 內容에서 總督職務의 統監執行 및 內閣과 表勳院을 除外한 舊韓國 官制의 存置 등 現實的으로는 1096年부터 實施되어온 統監政治의 內容과 별로 다를 바가 없었다. 그러나 이 것은 어디까지나 總督政治의 本格적인 制度化가 이루어질 때까지 統監政治의 基盤을 活用하기 위한 準備段階에 不過하였을 뿐 이미 韓半島에 대한 植民統治를 위하여 軍事와 政務 一切를 管轄하는 莫然한 總督의 軍國大權의 기반을 政治權力面에서 쌓아 놓고 있었던 것이다.

여기서 勅令 319號는 約 1個月이 경과하여 諸般 그 準備가 完了되는同年 9月 30日 概要 나온과 같은 朝鮮總督府 官制를 公布함으로써 同年 10月 1일을 期하여 朝鮮總督府만 統治構造는 그 機能을 發揮하기 시작하였던 것이다.

### 朝鮮總督府 官制 要旨

- 一. 朝鮮總督府에 朝鮮總督을 둔다. 總督은 朝鮮을 管轄하며 陸海軍 大將으로서 이를 完한다.
- 二. 總督은 天皇에 直隸하여 委任의 範圍內에서 陸海軍을 統率하며 朝鮮防備의 事를 掌하고 諸般 政務를 總轄하여 內閣總理大臣을 거쳐 上奉及 裁可를 受한다.
- 三. 總督은 그의 職權 또는 特別의 委任에 依據 朝鮮總督府令을 發하고 여기에 一年 以下の懲役 或은 禁錮, 拘留, 二百圓以下의 罰金 또는 科料의 罰則을 附함을 得한다.
- 四. 總督府에 政務總監(親任官)을 두며 政務總監은 總督을 補佐하고 政務를 統理하며 각

部局의 事務를 監督한다.

五. 總督府에 官房 及 總務部, 內務部, 度支部, 農商工部를 둔다. 總務部에 人事局, 外事局, 會計局을, 內務部에 地方局, 學務局을, 度支部에 司稅局, 司計局을, 農商工部에 殖產局, 商工局을 각각 둔다.

六. 總督府에 다음과 같은 所屬職員 及 武官을 둔다.

長官 5人 勅任

局長 9人 勅·奏任

秘書官 2人 奏任

書記官 2人 奏任

事務官 19人 奏任

技師 19人 奏任

通譯官 30人 奏任

6人 判任

屬技手 通譯生 337名 判任

總督府 武官 2人 陸海軍 少將(또는 佐官)

專屬副官 1人 陸海軍 佐尉官<sup>(25)</sup>

日本은 이와 같은 前述 朝鮮總督府 官制外에 總督府中樞院官制, 取調局官制, 裁判所令, 驕察署官制, 監獄官制, 鐵道局官制, 通信署官制, 土地調查局官制, 稅關官制, 專賣局官制, 印刷局官制, 營林廠官制, 總督府醫院官制, 平壤鑄業所官制, 勤農模範場官制 中學校官制, 土木會議官制等을 發布함으로써 韓日合併에 따른 韓半島의 統治秩序基盤을 닦았던 것이다.

以上과 같은 法令 (勅令)에 의하여 創設된 朝鮮總督府 統治構造의 性格을 要約해 보면 다음과 같다.<sup>(26)</sup>

一. 政務統理權—朝鮮統治는 原則으로 總督에 委任되어 있으며 官制制定, 官吏任免, 軍隊編制, 荣典授與, 刑의 恩赦등은 天皇의 親裁(天皇親裁는 內閣總理大臣 經由上奏)에 保留되고 貨幣(朝鮮銀行兌換券 除外), 外交, 軍政등도 中央政府에 統一되어 있었으나 기타 一般 政務는 모두 總督의 權限에 屬하였다.

日本 中央政府의 各省 大臣에 屬한 權限은 朝鮮總督의 權限에 屬하였으며 裁判所는 朝鮮總督에 直屬되어 司法·行政의 指揮監督權을 가지고 있었다.

二. 法律과 同一한 効力を 가진 法規 命令(即 制令)의 發布權

(25) 釋尾春虧, 朝鮮併合史, 京城, 大正15, 朝鮮及滿洲社 pp.708-9

朝鮮總督府 施政二十五年史, 京城, 昭和 10, pp.15-6.

(26) 内田達孝 朝鮮行政法概要, 京城, 近澤書店, 昭和 8, pp.87-8.

### 三. 法規命令(即 朝鮮總督府令) 發布權

### 四. 出兵 請求權

### 五. 所屬官廳 監督權

### 六. 所屬官吏 統御權

以上의 權限 가운데에서 특히 總督의 制令 制定發布權은 韓半島에 있어서 總督의 權限을 絶對化시키기 위한 重要法的手段이었던 것이다.<sup>(27)</sup>

한편 以上과 같은 朝鮮總督이란 統治機構를 저들의 國內基本法인 日本國憲法과의 관계에서 살펴보면 우선當時의 日本國憲法에 의하면 天皇은 憲法에 의하여 統治權을 總攬하고 帝國議會의 協議을 얻어 立法權을 行使하며 國務에 關한 詔取에는 國務大臣의 副署가 必要하는 등<sup>(28)</sup> 立憲君主制를 擇하고 있었다. 以上과 日本國憲法內容에서 볼 때 朝鮮總督府 統治構造는 첫째 立法·司法·行政權이 分立되지 않고, 둘째 國民의 參政權이 없는 植民地統治의 으므로 그것은 근본적으로 日本 本國의 基本法의 性格과 그 領域을 달리하는 것이었던 것이다.<sup>(29)</sup>

(27) 明治 43年 8月 29日字 勅今 第324號

(28) 舊日本憲法 第4條, 第5條, 第55條 第56條등이 이에 該當

(29) 石林久彌 朝鮮統治の 目標, 昭7 京城, 朝鮮公論社, “朝鮮の 地位 並に 責任論” pp.1-12-