

일본의 植民政策의 특성

金 雲 泰
(京 畿 大 學 校)

〈目 次〉

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| I. 序論—日帝植民政策研究의
意義 | IV. 日帝 植民政策의 特徵 |
| II. 植民의 概念과 形式 | V. 植民地 統治機構 및 制度의
變遷 |
| III. 日帝 植民政策의 變遷 | VI. 結 論 |

I. 序 論

—日帝植民政策研究의 意義—

日本の 제국주의와 식민정책을 고찰할 때는 일본자본주의발전의 국제적 계기로서 제국주의적 세계체제와 분리해서 생각할 수 없으며 제국주의열강간의 상호관계 및 그들 열강과 식민지민족과의 사이의 국제적 관련을 간과할 수 없을 것이다. 1870년 대영국이 종래의 자유무역정책에서 제국주의정책으로 전환한 것이 계기가 되어 그 뒤를 이어 佛·美와 獨·伊 그리고 아시아에서 日本 등 후진자본주의 국가의 발전이 있었다.” 일본은 1850년대에 미국의 砲艦外交政策으로 開國되던

1) 식민주의 전개과정에 관한 경제사적 시각에서의 시대구분에 의하면 흔히 제국주의시대는 금융독점자본가들로 담당세력이 바뀐 소위 식민주의의 제 3 단계(19세기 말~2차대전)를 지칭한다. 이는 식민주의의 제 1 단계(16세기 초~19세기 초)인 중상주의시대와 식민주의의 제 2 단계(19세기 초~19

서 不平等條約을 강요당하자²⁾ 天皇制 明治政府樹立을 선언하고 구미 열강의 砲艦政策을 모방하여 일련의 침략외교의 길로 들어섰으며 그 첫 모험이 1876년 江華島砲艦事件을 계기로 한 朝日丙子修好條約의 강행³⁾이었던 것이다.

明治政府는 구미열강의 아시아침략에 편승 내지 그 하수인이 되어 스스로의 침략적 야망을 충족시키려 하였다. 그리하여 당시 일본 국내에서 봉건적 특권을 잃고 몰락한 ‘不平士族’⁴⁾들의 불만을 해외침략으로 전환시키기 위해서 그리고 대외적으로 불평등한 교역상의 손실을 보상받으려는 약육강식의 침략주의 근성해소를 위해서도 이웃나라 朝鮮을 그 첫 침략대상으로 삼은 것이다.⁵⁾ 일본자본주의는 淸日戰爭, 露日戰爭의 승리를 계기로 제국주의로 이행하다가 마침내 제 1 차세계 대전을 거쳐 일본제국주의는 본격화하는 것이다. 이와 같이 일본의 군사력을 배경으로 한 조속한 독점자본의 형성과 그것을 기반으로 국

세기 말)인 자유주의시대를 뒤이은 시기에 해당한다. 矢内原忠雄, 「植民及植民政策」(有斐閣, 大正 15年), pp. 153~56 참고.

- 2) 不平等條約의 전형이 된 美日修好通商條約은 1858년 6월에 英·佛이 淸國에 강요한 天津條約과 유사한 것으로서 德川幕府가 1858년 安政 5個國(美·英·露·佛·蘭)과의 사이에 맺은 不平等條約으로 그 내용은 자유무역규정을 핵심으로 하고 일방적인 영사재판권(실질적인 치외법권), 협정세율, 최혜국대우 등이 규정되었다. 이를 계기로 열강과 개국한 日本은 세계시장의 밑바닥에 위치하는 중속적인 일부분에 편입되었다.
- 3) 개항을 위한 韓日書契상의 갈등은 7, 8년간(1868~76) 계속되었다. 김운태, 「朝鮮王朝行政史」(近代篇), 全訂新版, (一潮閣, 1984), pp. 66~77 참조.
- 4) 士族은 明治維新 후 舊武士階級の 신분을 호칭한 것이다. 1869년의 版籍奉還 후 71년의 廢藩置縣, 72년의 國民階兵制, 73년의 廢刀令의 단행으로 士族은 실직하고 체면을 잃어 불만이 갈수록 늘었다. 그 불만을 해외로 쏠리게 하려고 ‘征韓論’이 나왔으며 不平士族의 반정부운동은 ‘佐賀의 亂’, ‘萩의 亂’, ‘神風連의 亂’, ‘秋月의 亂’, ‘西南戰爭’으로 번졌으며 자유민권운동에도 士族의 要素를 불어 넣는 결과가 되었다.
- 5) 德川幕府 末의 攘夷論의 지도자였던 吉田松陰은 「兩國(美·露)과 화친하기로 一決한 이상 이쪽에서부터 信義를 저버릴 수는 없다. 따라서 금후에는 취하기 쉬운 조선·만주·지나(중국)를 복속시켜 交易에서 美·露에 잃은 것을 朝鮮·滿洲에서 土地로 보상을 찾으라」고 주장했다. 車基璧 역음, 「일제의 한국식민통치」(정음사, 1985), p. 21에서 再引用.

가권력과 유착한 재벌의 대두 그리고 일본 고유의 절대주의 천황제의 침략성 등이 복합적으로 결부되어 일본제국주의는 더욱 그 침략성을 배가하였던 것이다.

일제의 對韓侵略은 군사적 침략에 바탕을 둔 정치적 지배체제의 형성 과정에 그치지 아니하고 경제적 침투와 전래의 '征韓論'에 뿌리를 둔 식민지배를 목적으로 하는 문화적 침식이 병행되면서 정치·군사적 침략과 경제적 침탈, 그리고 문화적 침식이 유기적으로 관련되어 자행된 것이었다. 우선 문화적·정신적 면에서 일본인들은 한국에 대한 식민지배를 합리화하기 위하여 여러 구실과 이데올로기를 조작하는 데 비상한 노력을 기울였다. 일제의 한국통치의 기본방침은 한마디로 말해서 '同化政策'⁶⁾이었으니 동화정책이란 한민족의 주체 의식을 빼앗고 일본인으로 동화시키는 것을 목적으로 하는 韓民族抹殺政策을 말한다.⁷⁾ 이와 같은 이데올로기적 요인이 일본의 대한침략을 정당화하고 조장하는 정치·심리적 계기가 되었던 것은 사실이나 경제상·국방상의 요인이 침략의 근본적인 動因이 되었음을 부인할 수는 없다. 즉 일제는 한반도를 군사적으로는 대륙침략의 兵站基地로 삼고 또한 경제적으로는 식민지로서의 수탈대상인 동시에 자본주의 대륙정책의 전진기지로 삼고자 한 것이었다.

지금까지 본 것 처럼 일제의 한국침략은 멀리는 고대부터 그리고 근세에는 壬辰亂의 내침이 있었고 가까이는 19세기 말엽의 丙子修好條約締結 이래로 진행된 것이지만 특히 한말 청일전쟁과 러일전쟁의 승리를 계기로 일본제국주의가 성립되어 세계열강으로부터 한반도에 대한 독점적 지배권을 국제적으로 인정받으면서 본격화된 것이다. 그

6) 近藤劔一은 「日本の 朝鮮統治는 植民政策이라기보다 오히려 同化政策이 있으며 이는 그 善惡을 떠나서 他的 植民地政策에서 볼 수 없는 큰 특징이었다」고 하였다. 「新朝鮮讀本」(昭和 28年), pp. 21, 70.

7) 일제의 對韓 식민정책의 기본을 이루는 동화정책은 일본의 고대국가형성 이래에 왜곡된 韓國史觀에 근거한 것으로서 그 대표적인 것으로 日韓同祖論, 주체적 발전의 결여론(타율성론, 정체론), 征韓論 및 大東合邦論 등을 들 수 있겠다.

리고 일제의 한국식민정책은 경제적 동인뿐만 아니라 저들의 국방을 구실로 한 전통적 대륙침략정책과 국내적 모순의 전가 등에 기인한 것이었다. 따라서 식민통치의 실상과 그에 따르는 결과 나아가서는 해방 후 현대사에 미치는 영향까지를 정치·경제·문화·사회 및 역사 등 여러 측면에서 종합적으로 구명할 필요가 있는 것이며 이를 위하여는 우선 일제 식민정책의 특성을 보다 심층적으로 파헤쳐 볼 필요가 있는 것이다.

II. 植民의 概念과 形式

일반적으로 식민이란 개념⁸⁾이 내포하고 있는 사상의 내용은 사람에 따라 그 정의에 관하여 강조하는 측면이 상이⁹⁾하기 때문에 복잡하다. 식민적 활동이 행하여지는 지역을 식민지라고 할 때 이 식민지란 말을 가장 광의로 사용하는 경우는 영토, 즉 ‘土地’의 관념을 전혀 포함하지 않고 社會群의 이주, 즉 ‘人’의 개념만에 관하여 말하는 경우가 있다. 그러나 협의로서 특정 사회군이 이주하여 사회적·경제적 활동을 하는 지역이 중요할 뿐더러 그 지역이 정치적으로 어떤 국가의 영토에 속하는가 하는 이른바 식민국과의 정치적 종속관계는 식민의 본질문제라 할 수 있다. 따라서 식민의 정의에는 ‘人’ ‘土地’ 및

8) 矢内原忠雄·新渡戸 博士, 「植民政策講義及論文集」(岩波書店, 昭和 18 年), pp. 44~48. 근세 유럽에 있어서 식민이란 말, 즉 colony (Latin어 colonia는 colere 즉 ‘토지경작’에서 기원함)에는 많은 類語가 있다. 즉 plantation, provincia, dependency(속국), dominion(영토, 식민지), possession, territory, settlement, protectorate (Schutzgebiet, 보호국), empire 등이 그것이다. 일본에서는 殖民(非公式語)·拓殖·植民 등, 중국에서는 民殖·徙民·遷民·居民·處民·置民 등 또는 유럽어의 中國譯으로서 開新地·徙居·屬地·新境 등의 用語가 쓰인다.

9) 위의 책, pp. 48~54. 학자에 따라서는 식민을 ① ‘人’에 관한 것, ② ‘人의 團體’, ③ ‘故國’ 즉 특정국가에 종속하는 단체, ④ 新地(新領土), ⑤ 故國과의 거리, ⑥ 移住, ⑦ 永住(土著), ⑧ 目的, ⑨ 故國과의 政治的 關係, ⑩ 文化의 程度 등을 강조하면서 각기 다양하게 정의하고 있다.

‘母國과의 政治的 關係’의 三者가 필수적으로 관련되며 특히 모국과의 정치적 종속관계를 식민의 본질이라고 하는 경우 식민지란 「특정 國家의 本國土 이외에 새로이 領有한 토지로서 國法上 이를 本國土와 同一하게 취급하지 않고 특별한 形式에 의하여 統括하는 地方」을 말한다고 하겠다.¹⁰⁾

식민지란 엄격한 의미에서는 국제법상의 영토에 한정되지 않고 어떤 정치적 종속관계 밑에 본국의 특별통치를 받는 지역을 말한다. 따라서 식민지는 신영토 또는 협의의 屬領, 保護領, 租借地 및 委任統治地域을 총칭하고 단순한 세력범위는 이에 포함되지 않는다. 그리고 식민이란 국민의 일부가 고국으로부터 신영토에 이주하는 것을 말한다. 이러한 식민지가 성립되는 형식은 대체로 폭력이나 사기 등 강제 지배력의 작용에 의한 것이며 어느 독립적인 집단치고 자기의 자유의사로 타국민의 지배를 감수할 리는 없는 것이다. 식민사상 폭력이나 사기에 의한 강제작용으로 植民化하는 경우를 열거하면 先占, 併呑, 戰勝의 배상으로서의 讓渡(cession), 買入, 交換, 租借, 保護條約, 委任統治 등의 형식이 있다.

1) 先占(occupation)은 15, 6세기의 이른바 ‘發見時代’의 초기에 Spain, Portugal 양국이 식민지의 발견획득의 권리를 주장하고 미개의 육지를 먼저 점령함으로써 영토권 취득의 효력이 있다고 주장한 데서 기원한다. 환언하면 신지역의 발견의 사실에 의하여 그에 따른 권리로써 영토를 획득한다는 주장이다. 예컨대 영국인의 미대륙발견을 이유로 북미 전체에 대한 설립을 주장하는 것이나 19세기 이래의 先進諸國의 아프리카대륙 분할·점령이 그들의 선점을 구실로 내세운 경우이다. 그러나 국제법상 적법한 선점이란 無主地에 대해서 행하여지는 것인데 여기서의 소위 무주지란 반드시 無住地를 의미하는 것은 아니며 그 원주민이 아직 국가적 조직을 형성하지 못한 미개지를 의미하

10) 山本美越乃, 「改訂 植民政策研究」, p. 53(矢内原忠雄, 앞의 책, p. 17 재인용).

는데 불과하기 때문에 이와 같은 지역에 대한 실력적 점유는 先住社會群에 대한 폭력, 懷柔 또는 사기에 의한 경우가 많은 것이다.

2) 併合(annexation)은 전쟁의 결과인 講和條約에 의한 강제적 병합이나, 戰勝의 보상 또는 배상은 물론이고 상호의 임의적 협정에 의한 것을 말한다. 그러나 자발적 자유의사에 의한 경우는 극히 드물고 반드시 강제력에 의한 압박이 작용하는 경우가 많은 것이다. 예컨대 ‘韓日合併’이 임의적 병합을 가장한 강압적인 약탈이었음은 역사가 증명하는 바이다. 그리고 일본은 청일전쟁의 결과 臺灣을, 또 러일전쟁의 결과 樺太를 배상으로 받아 屬領으로 삼았다.

3) 買入・交換은 매입 또는 교환에 의한 획득으로서 매입에 의한 식민지획득의 예로는 미국의 Alaska매입(1868년 Russia로부터), 교환에 의한 예로는 Africa에 있어서 英・佛・獨 상호간의 교환 등이 있었다

4) 租借는 私法的 觀念으로서 1898년 3월 膠州灣이 독일의 조차지로 편입됨을 비롯하여 러시아의 關東州가 러일전쟁의 결과 일본의 조차지로 편입되는 경우와 같이 租與國의 국력의 빈약에 기인하는 강대국의 특별통치방식이다.

5) 保護條約은 일반적으로 사기적 수단에 의하여 영토를 확장하기 위한 것으로 흔히 군사력을 배경으로 한 외교상의 강제에 의한다. 일제는 1905년 11월의 소위 乙巳保護條約을 강요하여 한국을 국제법상 保護國(protectorate)으로 하였는데, 그 교섭에 있어서는 駐韓日本軍隊의 威壓과 無言의 강제가 작용하였다.

6) 委任統治(mandate)는 舊獨逸植民地 및 舊터키 인민의 복지와 발달을 위한 後見의 임무를 선진국에 위임하고 그 문명의 使命遂行의 보장을 國際聯盟規約으로 규정한 식민통치방식이다. 예컨대 제 1차대전에서 舊領有國인 독일이 패배하자 적도 이북의 태평양제도가 일본군에 의해 정복된 관계로 해서 전후에 일본이 그 통치권을 수임하였다. 대전 후 위임통치지역이 여러 국가에게 위임되었으나 受任國의 선정에 있어서는 해당 부족의 희망과 관계 없이 강제되는 것이 상례

이었다.¹¹⁾

Ⅲ. 日帝 植民政策의 變遷

이상 분류한 식민지 성립의 형식을 기준으로 할 때 일본의 식민지는 한국(보호조약 및 병합), 臺灣 및 樺太(배상에 의한 협의의 屬領), 關東州(租借地) 및 東洋群島(위임통치) 등이 있으며 이들 일본식민의 動因에 관하여 矢內原忠雄는 「모든 면에서 動因으로 인정할 수 있는 것은 經濟上 및 國防上의 理由뿐이고 思想・政治 등의 不一致에 기인된 국내생활의 불안을 탈피하려고 하는 사회적 消極動因 또는 宗教的・人道的 등의 활동에 의하여 他社會群을 教化・指導하려고 하는 精神的 積極動因이 作用하거나 援用된 경우는 드문 것이었다」고 주장하고 있다.¹²⁾ 그러나 물론 일본의 각 식민지에 따라 사정은 다소 상이하겠으나 이것을 경제상 동인과 국방상에만 국한해서 말하는 것은 타당하지 않을 것이다. 가령 일제의 한국식민지화의 동인만 하더라도 경제상・국방상의 동인뿐만 아니라 정치적・심리적・정치이데올로기적 동인이 크게 작용하거나 원용된 사실을 간과할 수 없는 것이다.

무릇 일제의 식민지화의 동인이 어디에 있건 간에 그것은 일제의 식민정책과 밀접한 관계에 있는 것이다. 일반적으로 식민정책의 주체인 식민본국과 植民現地統治者(移住植民者), 그리고 식민정책의 객체인 原住民과의 사이에는 각종 이해관계가 엉켜서 대립하고 있기 때문에 植民政策도 복잡한 양상을 띠고 있을 뿐더러 그 목적이나 수단 또한 각 식민지의 사정과 정책주체의 주관 여하에 따라 다양한 것이다. 그럼에도 불구하고 각종의 식민정책은 그 자체가 하나의 사회적 사실로서 내재적으로 인과관계를 가지고 있으며 植民國 國民經濟의 요구에

11) 위의 책, pp. 114~23.

12) 위의 책, pp. 97~98.

상응하게 역사적으로 변천한 것이다.

일본제국주의의 史的 展開는 i) 1900년에서 제 1 차세계대전을 거쳐 1918년(大正 7年) 쌀소동까지의 帝國主義移行期, ii) 쌀소동에서 1931년 만주사변까지의 전반적 위기의 격화시기, iii) 만주사변에서 1945년 패전까지의 帝國主義戰爭時期 등 3기로 구분하여 볼 수 있다. 이와 같은 일본제국주의의 전개가 일제의 對韓植民政策의 전환을 가져왔음은 우연한 일이 아니었다. 즉 일제의 韓國植民統治時期區分을 i) 準備期와 形成期(1905년 보호국화에서 1919년 3·1운동까지의 기간), ii) 懷柔調整時期(1919년에서 1931년 만주사변까지의 기간), iii) 兵站基地化 및 戰時動員期(1931년에서 1945년 해방까지의 기간)로 나누는 경우, 이것은 바로 전술한 일본제국주의의 대내적·대외적 전개의 3단계 시기구분과 거의 일치하게 상응하는 것이다.

다시 말하자면 조선의 개항(1876년) 이후 보호국화(1905년)와 합병(1910년)을 거쳐 제 1 차대전까지의 기간은 일본자본주의의 重商主義的 침략기라고 할 수 있다. 이 시기에 일본은 조속한 자본주의의 확립을 위하여 朝日不平等通商條約을 강제 체결하고 군사력을 배경으로 한국의 식량과 자원을 수탈하고 土地調査事業과 會社令 실시 등 隸屬的 産業基盤의 구축에 혈안이 되었던 것이다. 1차대전 후 만주사변까지는 식민정책을 조정해서 소위 ‘文化政治’를 가장하여 民意를 수렴하는 개혁을 실시하고 民族懷柔政策을 전개하였다. 그러나 아울러 한국을 식량 및 공업원료공급지로서 또는 상품의 시장으로서 농촌의 구매력을 키우고 예속화하는 데 치중하였다. 그리고 滿州事變 이후에는 제국주의전쟁을 수행하기 위하여 한국을 兵站基地化·軍需工業化하고 전 시장제동원을 자행한 것이다.

IV. 日帝 植民政策의 特徵

이와 같이 일제의 대한식민정책은 일본제국주의의 정책전환을 기준으로 변천하여 온 것이나 한편 일제의 對韓植民政策의 기본방향을 구미열강의 식민정책의 방침과 비교할 때 거기에는 몇 가지 특징이 있음을 看取할 수 있다. 이를 살펴보기에 앞서 우선 식민정책의 방침은 일반적으로 從屬(L'assujettissement), 同化(L'assimilation), 自主(L'autonomie)의 3主義로 개괄됨을 알아 둘 필요가 있다.¹³⁾

從屬主義는 식민지의 이익을 무시하고 오로지 식민국의 이익만을 위해서 식민활동을 규제하는 주의이다. 종속주의에서는 정치적으로는 정복된 屬領으로서 주민의 參政權을 인정하지 않고 경제적으로는 본국의 이익에 적합하도록 産業과 貿易上의 제약을 가하며 원주민의 사회생활에 관하여는 教化를 염두에 두지 않는다. 그러나 원주민들이 啓發되고 開化됨에 따라 武斷的 專制만으로는 지배가 유지되지 못하는 한계에 부딪혀 결국 반란을 초래하게 된다. 미국독립이나 3·1독립운동이 그 좋은 예이다.

이리하여 본국 중심의 착취적인 從屬主義政策은 점차로 보호적 색채를 띠기에 이른다. 保護的·植民政策은 동화주의와 자유주의로 구분된다. 同化主義란 식민지에 대하여 본국과 완전히 동일한 대우를 부여하여 식민지를 본국의 延長으로 만드는 것이다. 지로울(Girault)은 從屬主義는 식민지의 반란에 의하여, 自主主義는 식민지의 독립에 의하여 결국 본국이 그식민지를 상실할 위험이 있기 때문에 동화주의를 最良의 植民地統治政策이라고 주장하였다.¹⁴⁾ 동화주의는 본래 France에서 발상하였다. 즉 혁명 후의 자유평등의 정신에 의거하여 天賦人

13) 矢内原忠雄, 「植民及植民政策」, pp. 302~6.

14) A. Girault, *Principes de Colonisation*, Tome 1, p. 85 (矢内原忠雄, 위의 책, p. 315 재인용).

權의 행사를 식민지 거주의 France人에게도 인정하여야 한다고 해서 이들도 당연히 本國議會에 그 대표를 보내야 한다는 견지에서 동화주의가 발달한 것이다. 과거에 Algérie 등 프랑스의 몇몇 식민지에서 실시하였다.¹⁵⁾

일제는 합병 이래로 시종 韓國植民政策에서 프랑스형을 모방하여 同化政策을 식민통치의 근본방침으로 표방하였다. 그러나 그것은 프랑스형과는 본질적으로 상이한 이민족의 말살정책이었으며 ‘同化’라는 미명 하에 한민족 그 자체를 지구상에서 소멸시키려고 한 기만책이었다.

프랑스의 경험을 보더라도 同化主義는 원주민의 특수적 존재의 사실을 무시하기 때문에 그 실적은 좋지 않았으며 원주민의 사회생활에 대한 압박에 의하여 그들의 불만과 반항을 격화하는 결과를 경험한 것이다. 이리하여 20세기 이래로 식민지의 自主의 發展을 중심으로 하는 식민정책의 전환이 동화정책의 代表的 植民國이라고 할 프랑스에서까지 강조되기에 이른 것이다. 마침 자유주의에의 전환은 하나의 시대적 조류가 되었다. 캐나다의 自治領化를 비롯해서 Ireland, 印度, Africa 등지에서 자치권의 확대가 단행된 것이다.

이렇듯 식민정책의 진화과정으로서 從屬主義, 同化主義 그리고 自主主義의 지향순서는 대체로 모든 식민국이 경험한 식민정책의 보편적인 역사적 변천의 공식이 되었다. 유럽에서 17, 8세기 重商主義 시대의 從屬主義傾向, 18세기 말에서 19세기 전반기 자유주의시대의 프랑스를 중심한 同化主義傾向, 그리고 19세기 중반 이래 현대제국주의

15) 프랑스에서는 萬人同權의 사상에 의거하여 식민지 원주민에 대해서도 본국과 동일한 대우를 부여하고자 하였다. Antilles 등 특정 식민지는 植民大臣의 자문기관인 高等評議會(Conseil Supérieur des Colonies)와 그의 상하양원에 대표자를 보냈고 또 어떤 식민지는 高等評議會에 의원을 보냈으며 알제리는 본국과 동일하게 各縣에서 상원과 하원의원을 선출하였다. 그러나 종래 동화정책의 대표적 식민국으로 알려진 프랑스에서조차 20세기 이래 이에 반대하는 학자가 나와 그 실패를 공인하는 경향이 나타났다(矢內原忠雄, 위의 책, pp. 305, 352).

시대의 植民地自治權 확대와 민족자결운동 등이 그러했고 또 일제의 대한식민정책 전개에서 內鮮一體를 표방하면서도 실제로는 武斷統治期(1905~19년)의 중속주의적 경향, 3·1독립운동 이후의 懷柔調整期(1919~31년)에서의 이른바 ‘文化政治’의 전환을 거쳐 兵站基地化와 戰時動員期(1931~45년)에서의 기만적 ‘同化政策’의 심화 등 식민정책의 전환을 거의 같은 맥락에서 시기별로 특징지을 수 있는 것이다.

V. 植民地 統治機構 및 制度의 變遷

일제의 對韓植民政策의 변천에 따라 식민본국정부와 식민지의 통치기구 및 통치제도의 변천이 있었다. 무릇 일본의 각 식민지에 대한 본국의 식민지 통치제도와 각 식민지의 통치기구는 자기 상이한 특성이 있었다. 즉 일본의 帝國議會는 직접 식민지에 대하여 立法하는 일이 없었으며 法律의 전부 또는 일부를 식민지에 시행할 필요가 있는 경우에는 勅令으로써 이를 지정한 것이다[明治 44년(1911년) 勅令 제30호 朝鮮ニ施行スベキ法令ニ關スル法律 제4조 등]. 또한 한국 및 臺灣에 있어서는 總督은 法律을 필요로 하는 사항이라 하더라도 천황의 결재 즉 勅裁를 거쳐 명령하는 권한이 있어 법률의 효력을 가진 朝鮮總督의 命令을 制令이라 하고 臺灣總督의 命令을 律令이라 하였다. 반면에 關東州 및 東洋群島에 대한 입법사항은 모두 勅令으로 정하였다.¹⁶⁾

그리고 일본의 식민지통치의 중앙기관은 일본정부의 外地統治에 관한 이념과 정책의 변동 또는 일본정부에서 수시로 실시한 行政整理 등의 관계로 빈번한 변혁을 거듭했다. 즉 청일전쟁의 결과 臺灣을 영유함에 따라 대만통치를 위하여 중앙기관으로서 최초로 1895년(明治 28年)에 內閣에 臺灣事務局을 설치하였으나 다음 해에는 독립된 省, 즉 拓殖務省으로 승격하여 拓殖大臣의 감독 하에 두었다. 그러나 1897

16) 山崎丹照, 「外地統治機構の研究」(高山書院, 昭和 18年), pp. 355~63.

년(明治 30年)에는 拓殖務省이 폐지되고 다시 내각에 臺灣事務局이 설치되었으나 1898년(明治 31年)에는 식민지업무가 內務省으로 이관되어 內務大臣의 감독을 받는 등 거의 매년 朝令暮改를 거듭하였다.

그 후 1910년 韓國 ‘併合’이 강요되면서 한국통치를 위하여 內閣總理大臣 밑에 拓殖局이 설치되어 한국과 함께 臺灣, 樺太에 관한 사항을 통리하였다.¹⁷⁾ 그 뒤 1913년에 行政整理로 拓殖局이 폐지되어 내무대신이 한국·臺灣 및 樺太에 관한 사항을 통리하게 되었다(關東州는 外務大臣이 통리). 다시 1917년에는 내각의 外局으로 拓殖局이 부활되어 그 사무를 이관받았으며 1922년에는 南洋諸島事務도 海軍省으로부터 인계받았으나 행정축소정리를 위하여 拓殖局이 폐지되고 內閣外局으로 拓殖事務局이 신설되었다. 1924년에는 拓殖事務局이 다시 폐지되고 내각의 所屬部局으로서 拓殖局으로 개칭되었다.

그 뒤 일본정부에 새로이 외지통치의 중앙기관으로서 省水準의 拓務省이 설치되어 拓務大臣이 朝鮮總督府, 臺灣總督府, 關東廳, 樺太廳 및 南洋廳에 관한 사무를 통리하였다.¹⁸⁾ 그러나 이 때에도 한국의 지위의 특이성에 비추어 한국을 다른 외지의 동렬에 두고 拓務省의 소관에 귀속시키는 것은 부당하다는 의론이 야기된 바 있었다.¹⁹⁾ 그 후 1934년 12월에 內閣總理大臣 관리하에 對滿事務局이 설치되고 종래 拓務大臣이 관장하던 關東州에 관한 사무와 對滿行政事務를 同局에서 관장하였다. 제 2 차대전 말기인 1943년 11월에는 內務省官制가

17) 위의 책, p. 20 ; 明治 43年 勅令 제279호. 이 拓殖局은 外地전부의 일원적 통할기관으로서 그 총재는 職任의 중대성을 감안하여 親任官으로 충원하였으며 桂太郎, 後藤新平 등 거물급이 임명되었다. 여기서 조선총독의 지위만은 ‘天皇에 直隸’되었기 때문에 내각총리대신의 감독을 받을 것인지의 여부에 대해서 각자의 議論을 야기하였다.

18) 田中內閣 昭和 4년 6월 8일 勅令 제152호. 조선총독부에 관한 사무를 관장하기 위하여 朝鮮部를 두고(제 2 조), 朝鮮部の 部長에는 拓務次官이 임명되었다(제3, 4 조). 山崎丹照, 위의 책, pp. 24~39.

19) 위의 책, pp. 2~39. 樞密院審査委員會 齋藤實 顧問官, 東京朝日新聞社說(1929년 4월 16일자), 친일단체 甲子구락부 등은 朝鮮을 拓務省의 소관에 속하게 하는 것은 병합의 이념인 소위 內地延長主義 또는 一視同仁에 反한다고 하여 반대한 것이다.

개정되고 大東亞省官制가 제정되면서 拓務省과 對滿事務局이 폐지되었으며 內務大臣은 朝鮮總督府, 臺灣總督府 및 樺太廳에 관한 사무를 통리하고 신설된 大東亞大臣은 關東局 및 南洋廳에 관한 사무를 각기 통리하게 되었다.²⁰⁾ 여기서 일본의 외지통치에 관한 중앙기관은 원칙상 內務大臣 및 大東亞大臣이 된 셈이나 한국통치의 경우만은 그 지위의 특수성으로 말미암아 거의 예외로 취급되고 朝鮮總督의 專斷이 용인된 것이다.

이와 같이 일본의 식민지행정 중앙기관은 조령모개로서 식민정책의 변경과 行政整理 때마다 빈번히 변경되었다. 그리고 일반적으로 이들 중앙기관은 서류의 정리·전달을 하는 한 연락기관에 불과하였으며 식민지행정의 감독지도의 기능을 보유하지 못하였던 것이다. 물론 總理大臣은 관제상으로는 각 植民地總督 및 長官에 대한 감독권을 보유하게 되었으나 일일이 감독권행사에 전념하기가 사실상 불가능하였다. 이리하여 日本의 식민지행정은 분명히 식민지 總督 또는 長官의 獨斷專行을 존중하는 地方分權的 制度가 되었다고 할 수 있겠다. 그러나 지방분권제도는 식민지 사정에 정통하지 못한 본국의 간섭을 받지 않고 특수사정에 적합한 정책을 실행할 수 있는 이익은 있으나 한편 식민지 總督이 부정·무능한 경우에는 그 失政이 증대할 위험이 많은 것이었다. 또 總督이 현장에서 사정에 통달한 이점은 있으나 한편으로는 너무 현장의 이해관계에 관련되어 있기 때문에 도리어 植民地統治의 刷新에 도움이 되지 못하는 경우도 있다.

다음 일본식민지의 통치기구 및 통치제도에 관하여 살펴보고자 한다

일본의 식민지에 있어서 행정의 수뇌는 韓國·臺灣에서는 總督, 關東州·東洋群島에서는 長官이라 칭하였다. 그 중 권한이 가장 큰 것은 朝鮮總督이며 그는 천황에 직속하는 지위에서 內閣總理大臣을 경유해서 上奏하여 천황의 재가를 받았다. 기타의 총독 및 장관은 모두 내각총리대신의 감독을 받을 뿐더러 특수사항에 관하여는 관계 各省

20) 昭和 17년 11월 1일 勅令 제725호, 제707호. 위의 책, pp.74~78.

大臣의 감독을 받았다. 또한 총독 및 장관은 각 식민지에서 집중적인 종합행정권을 보유하고 법률의 효과를 가진 명령을 발하는 권한, 즉 총독부령 또는 廳令을 발할 수 있는 입법권한을 보유하고 있었다. 이러한 명령을 韓國에서는 制令, 臺灣에서는 律令이라 하였고 關東州 및 東洋群島는 勅令으로써 정하였다. 그리고 樺太를 제외하고는 식민지에 있어서 사법권도 또한 그 감독하에 두고 있었다. 즉 사법권의 조직 및 사법관의 신분보장 등에 관하여는 원칙상 명령에 의하여 정하였기 때문에 당연히 행정권의 간섭을 받은 것이다.

일본식민지통치에서는 현역의 장군을 총독(韓國·臺灣) 또는 도독(關東州)으로서 임명하였기 때문에 그들은 주둔군사령관을 겸하였으며 천황에 직속되었으므로 본국 중앙정부에도 구속되지 않는 철저한 군사·경찰적 지배를 했다. 樺太廳은 內務省의 관할 밑에 두었지만 그 장관에게도 樺太수비대 사령관을 임명할 수 있게 하여 유사시에는 군사독재로 이행할 수 있는 제도로 되어 있었다. 그러나 韓國에서의 1919년의 3·1독립운동은 일본식민지통치제도에 큰 영향을 미쳤다. 즉 총독은 1919년 3·1독립운동까지는 현역 육·해군 대·중장에 한하였으나 동년 관계개혁으로 그러한 자격제한을 삭제하였기 때문에 총독은 군대지휘권을 보유하지 않게 되었던 것이다.

총독의 자문기관으로 韓國에 중추원이 있고 臺灣에는 대만총독부령의회가 있었다. 전자는 정무총감을 의장으로 하고 부의장, 고문 및 참의 등은 한국인 친일분자 중에서 임명하였으며 총독의 자문에 응함과 아울러 舊慣制度의 조사를 담당하였다. 그러나 어떤 자문사항의 명기도 없고 자문의 의무도 없어 개최되는 일조차 거의 없는 상황이었다. 한편 臺灣에서는 1896년 行政評議會라는 것이 설치되어 직원은 전부 고등관리로 충원하였으나 1906년에 폐지되었다. 그 후 1921년에 새로 평의회를 설치하여 총독을 회장으로 하고 회원 25명 이내로 하여 總督府部內 고등관 및 臺灣에 거주하는 학식·경험 있는 자 중에서 임명하였다.²¹⁾

이상 논한 바와 같이 일본식민지의 총독의 권한은 본래 군대지휘권까지 보유한 방대한 것이었으나 1919년 3·1독립운동이 발발한 후 한국에서 관제를 개혁하여 이른바 ‘文化政治’라는 기만적인 회유정책을 실시하였으며 또 1920년에는 지방제도도 개정하여 지방 각급단체에 자문기관을 설치하였다. 즉 面의 재정 기타 중요사항에 관한 자문기관으로서 面協議會를 설치하고 府에는 府協議會를, 또 學校費에 관한 자문기관으로서 學校評議會를, 道地方費에 관한 자문기관으로서 道評議會를 각기 신설하였다. 道評議會 議員數의 3분의 1은 學識名望 있는 자 중에서, 또 3분의 2는 府·面協議會員의 선거에 의한 후보자 중에서 도지사가 임명하였다.

한국에서의 지방제도 개정과 동시에 臺灣에서도 1920년 地方官官制를 개정하여 州, 廳, 市 및 街庄을 새로 지방단체로 하였다. 州에서는 주지사의 자문기관으로 州協議會를 두고 그 의원은 총독이 임명하였다. 市 및 街庄에 있어서는 市尹을 관리 중에서 임명하였고 街庄長도 官에서 임명하였으며 그 자문기관인 市協議會 및 街庄協議會의 의원도 모두 임명되었다. 자문사항은 어느 것이나 재정 기타 중요사항이었다.

이 밖에 樺太에 있어서는 町村長은 樺太長官에 의해 임명되며 그 자문기관인 町村評議會議員도 支廳長이 임명하였다.

VI. 結 論

지금까지 본 것처럼 일본식민지주민 특히 원주민의 참정의 정도는 구구하나 대체로 일본의 식민지행정은 총독의 전제로서 1919년 3·1독립운동에 자극을 받아 비로소 지방행정에 약간의 자치제의 단서는 열

21) 1926년 현재 評議會員은 고등관 7인, 일본인 9인, 대만인 9인으로 구성되었다.

고 있는 상태였다. 거기다 그 지방의원은 대부분 관선으로서 그 권한은 오직 자문에 그쳤다. 이러한 일본의 식민제도를 矢内原忠雄는 영국의 인도 식민지, 프랑스의 알제리 식민지와 인도지나 식민지, 미국의 필리핀 식민지 및 독일의 식민지 등과 비교해서 진보적인 것이 못된다고 하였다.²²⁾ 일본의 식민정책은 종속주의 방침에 가장 많이 준거했을 뿐더러 절대주의천황제 지배체제 하에서 일사불란한 복종이 강요된 군사독재적이며 침략을 위한 병참기지의 성격을 지니고 있었다. 특히 臺灣, 關東州 및 韓國의 領有는 천황제권력의 영토적 기반의 확장이라는 의미를 가지고 있었는데 특히 韓國과 關東州는 滿州와 중국대륙에, 臺灣은 중국 남부와 남양지방에, 南樺太는 北海道와 시선리아에 대한 침략의 군사거점이 되었던 것이다.

이와 같이 일본의 식민지는 일본제국주의 정치적·경제적 침략을 목적으로 군사거점의 역할을 담당한 것이니 그 중에서도 한반도는 그 지정학적 위치로 보아 일본이 중국대륙으로 진출하는 유일한 교두보인 만큼 역사적으로 일본이 오랜 고대부터 침략과 정복의 목표로 삼아 왔던 지역이었다. 일본의 근대 이후로는 일본 자본주의 전개에 있어 한국이 그 대륙정책의 거침이 되었던 지역인 만큼 구미제국주의열강의 아시아침략에 편승 또는 대항하에 식민지 지배체제를 구축해 왔으며 특히 한민족의 줄기찬 항일민족운동을 탄압하여 그의 지배체제를 유지하기 위하여 군·경 지배체제를 강화하고 ‘同化政策’이란 미명 하에 민족말살을 위한 준엄한 문화정책을 강행한 것이다. 이러한 식민정책은 결국 한국을 근대적인 자주체제와는 배치되는 전근대적인 식민주의 예속체제로 묶어 두려는 의도에서 획책된 것이므로 한국의 정치·경제는 의존적 불구의 체질을 면할 수는 없었다. 그 화석화된 후유증은 해방 후 남북이 분단된 상황에서 야기된 경제구조의 이원적 파행성과 겹쳐 오랜동안 한국정치·경제의 체질을 취약화시킨 根因이 되었던 것이다.

22) 矢内原忠雄, 「植民及植民政策」, pp. 329~46.