

# 日帝植民政策 懷柔調整期 (1919~1931)의 行政改革

金 雲 泰

<目 次>	
I. 懷柔調整政策의 背景	1. 總督府中央官制改革
II. 「文化政治」의 欺瞞性和 行政改革의 虛構性	2. 地方制度의 改定
	III. 結 論

## I. 懷柔調整政策의 背景

이 時期의 世界史的 特徵은 第1次世界大戰을 계기로 韓國에서 3·1獨立運動이 발발한 후 抗日民族獨立運動이 歷史上 미증유의 規模로 양양되고 그것이 다시 國內에서 新幹會, 權友會 등의 民族主義獨立運動과 勞動運動, 農民運動, 學生運動의 形態를 띤 反帝國主義·反植民運動으로서 波及되기 시작하였으며 國外에 있어서는 上海에 大韓民國臨時政府의 수립과 活動, 露領블라디보스톡의 國民議會수립과 활동, 上海·美國 等地의 民族主義에 의한 一連의 獨立請願運動, 滿洲를 據點으로 하는 獨立軍의 武裝鬭爭 등이 展開된 時期로서 특징지을 수 있다.

한편 日本에서는 實 騷動을 계기로 政局이 轉換되어 憲政史上 爵位가 없는 最初의 「平民宰相」과 政黨內閣이 出現하였다. 즉 1918年 9月 原敬內閣 成立 이후 政黨政治가 존속하고<sup>(1)</sup> 國民의 政治參與가 活性化된 이른바 大正 democracy時代라고 특징지은 時期가 到來하였는데 그 背景에 관하여 간단히 설명하면 다음과 같다. 이 時代는 明治維新 이후 日本을 支配해 온 藩閥寡頭體制는 마침 瓦解되어 재편성을 겪기에 이르렀으며 政界의 主導權을 종래의 支配層인 藩閥官僚와 軍閥이 잡느냐 아니면 새로이 부르조아계급의 대두를 배경으로 했던

(1) 露日戰爭 終了後, 原內閣의 成立에 이르는 時期(1905~1918)는 一般的으로 日本에서 政黨政治 確立過程으로서 理解되고 있다. 그리고 그것은 藩閥에 대한 政黨의 成長·勝利로 把握되는 것이 通說로 되어 있으나 반대로 藩閥內部에서 이 過程을 促進하고 積極的으로 受容한 側面이 存在하였다고 주장하는 說도 있다. 즉 藩閥의 陸軍支配를 陸軍에 대한 桎梏으로 보고 藩閥로부터 軍의 離脫·對政黨提携에 의한 軍利益의 實現을 推進하였다고 보는 見解이다(北岡伸一, 「政黨政治 確立過程における 陸軍—寺內正毅と田中義一」, 1985年 日本 政治學會 第1分科會 發表論文).

政黨이 잡느냐 하는 갈림길에서 결국 民心の變化에 對應할 것이 期待되었던 後者 즉 政黨이 등장하는 過渡期이었다. 이 時期는 또 韓末以來 數次에 걸친 전쟁과 對韓武斷統治를 통해 急成長한 日本軍閥勢力이 「시베리아出兵」 결정을 둘러 싸고 內閣과 輿論의 탄대에 부딪혔고 軍部の 外交에 대한 간섭을 防止하려는 政黨勢力의 견제 작용으로 軍部가 一時 政治에서 후퇴를 해야만 했던 시기였다. 對外關係에 있어서도 第1次大戰 후의 困難한 國際關係 속에서 英·美列強과의 긴밀한 협조가 절실히 요구되고 있었고 1921年 워싱턴會議 이후 帝國主義列強 相互間에 잠시 「相對的 安定」이 지속되고 있었던 時期로서 日本의 中國侵略政策도 아직 本格化되지 않았으며 걸으로나마 포기해야만 했다. 한편 所謂 「新經濟政策」이 수행되는 過渡的 改革段階에 있었으며 中國에서는 5·4運動 후 「國民革命」도 初期段階가 進行되는 時期이었다. 全般的으로 아시아의 民族運動은 아직도 低調하였고 所謂 「콤민테른」 指導도 微弱한 狀態에서 列強의 帝國主義만이 그 威勢를 과시했던 時代라고 할 수 있었다. 그러나 아시아에서의 民族運動의 대두는 帝國主義列強으로 하여금 종래의 植民地政策에 대한 反省과 一定한 調整을 강요하고 있던 차에 오랜 歷史를 가진 韓民族의 擧族的 獨立鬭爭에 直面한 後進資本主義帝國 日本政府는 새로운 次元에 들어선 韓國의 反帝運動, 民族獨立運動에 對峙하기 위해 植民地統治制度에 대한 所謂 「改革」을 단행하였으며 그 對應策으로서 새로 표방한 植民政策이 바로 「文化政治」이었다.

이 「文化政治」의 發想은 原敬이 外務次官 在職 當時부터 또는 그가 臺灣總督府官制를 만든 臺灣事務局委員 當時부터 持論으로서 주장해 온 기본방향을 따른 것이지만 그 改革을 實踐하는 마당에 있어서는 軍部の 승락 또는 提携가 없이는 不可能했을 것인바 政黨勢力과 軍閥사이의 均衡을 위한 勢力均衡에 있어서 軍部가 一時的으로 열세에 물리게 되면서 兩者間의 妥協 또는 提携가 가능할 수 있었기 때문이었다고 볼 수 있겠다.

日本이 所謂 「文化政治」라고 하는 새로운 植民政策을 표방하기에 이른 것은 당시 日本이 國內外的으로 直面한 危機的 狀況에 對應하기 위한 窮餘策이었다. 日本은 1920년에 國內적으로는 軍部·官僚 및 財閥과의 提携를 強化하고 大陸侵略을 위한 軍備擴張과 獨占的 金融資本의 増進에 몰두하는 동시에 國際적으로는 植民地 韓國에 대한 支配政策을 深化하고 나아가서는 大陸滿洲侵略의 積極政策을 追求하기 시작한 것이다. 당시 日本은 이러한 國內·外 狀況에 대처하기 위하여 統治方式을 수정하고 支配體制를 재구축하지 않으면 안되었다. 그것은 첫째로 3·1運動후 韓國 內外에서 경화된 韓民族의 抗日民族獨立運動에 威脅을 느낀 日帝가 이에 대응해서 지나라한 「武斷政治」만으로는 植民地支配의 危機를 수습할 수 없었기 때문에 懷柔調整策을 쓴 것이며 둘째로 第1次世界大戰 후 日本을 휩쓴 經濟不況의 打開策으로서 植民地 韓國에 대한 經濟的 手발을 보다 강화하고 아울러 韓民族의 反日感情을 진정시켜 보자 效果的인 支配體制를 구축하기 위해서 「文化의 發達과 民力의 充實」이란 一種의 植民政台의 妥協形態로서 소위 欺瞞的인 「文化政治」를 표방한 것이며 셋째로 아시아의

民族運動이 대두할 氣勢에 감하여 帝國主義列強에게 反省이 촉구되고 특히 帝國主義列強 間의 對立과 關聯하여 美·英 兩國이 日本의 韓國에 對한 暴力的 支配를 非難하고 있었기 때문에 日本도 그 支配方式을 어떠한 形式으로든지 改變하지 않을 수 없었기 때문이었다. 이러한 背景下에서 日本은 소위 欺瞞的인 「文化政治」를 그 基本으로 내걸지 않을 수 없었던 것이다.

1919년부터 1931년까지의 懷柔調整政策 期間은 이 期間에 齋藤實이 계속해서 總督으로 君臨하여 그 政策의 實質은 고사하고라도 「文化政治」란 看板을 내걸고 懷柔政策을 一貫하여 追求한 點에 있어 한 時代로서 劃定할 수 있겠으나 그 前半期和 後半期를 비교할 때 政策의 性格上 差異가 있었다. 따라서 이 時期를 포괄해서 「文化政治」時代라고 규정하는 것은 엄격한 意味에서 妥當한 時代區分이라고 할 수 없다. 즉 日本에서 1925年 4月の 「治安維持法」이 施行되어 反體制運動이 탄압되고<sup>(2)</sup> 또 같은 해의 朝鮮共產黨事件 이후 1926年 9月 「暴行爲等 處罰에 關한 件」이 韓國에도 施行되는 등 탄압이 강화되었다. 뒤이어 1927年 파시즘으로 傾斜한 田中義一內閣 成立<sup>(3)</sup>과 齋藤實의 總督辭任이 있는 후부터는 억압정치가 일층 강화되었으며 韓國에서도 1929年의 光州事件을 계기로 民族運動에 대한 탄압이 일층 강화되었던 것이다. 이러한 見地에서 「文化政治」의 期間은 일단 齋藤實의 第1次 總督在任期間인 1921年까지 8年間으로 限定하는 것이 妥當하다 하겠다.

齋藤實의 第1次 總督在任 期間은 韓日合併 후 6年間 武斷統治를 強行한 初代總督(1910~1916) 寺內正毅 이후로 3年間의 長谷川總督 期間(1916~1919)을 거쳐 가장 長期間 總督으로 在任했던 時期이며 동시에 日本政府가 植民 初期의 武斷統治의 失敗를 自認하고 國內外 情勢에 둘러 보다 高次的이고 洗鍊된 懷柔調整政策을 채택하면서 그것을 定着시키려고 그들 나름대로 努力을 해 본 時期로서 어느 面에서는 日本의 對韓植民政策을 定着시킨 것으로 볼 수 있는 것이다.

## Ⅱ. 「文化政治」의 欺瞞性和 行政改革의 虛構性

1920年代에 日帝가 對韓植民政策을 종래의 憲兵警察에 의한 軍事專制體制的 「武斷政治」로부터 懷柔調整策을 추구하여 이른바 「文化政治」로 轉換한 것을 일부 研究者가 주장하는

(2) 朝鮮總督府, 「施政二十五年史」, p. 340; 姜東鎮, 「日本近代史」, 한길사, p. 323. 日本에서 大正十四年 四月에 法律 第46號로 「治安維持法」이 公布되고 同年 五月에 即時 勅令으로 韓國에도 施行되었다. 治安維持法의 第1條는 다음과 같이 규정하고 있다.

「國體를 변혁하고 私有財產制度를 부인할 것을 목적으로 결사를 조직하거나 사정을 알고 이에 가입한 자는 10年 以下の 징역 또는 금고에 처함. 前項의 미수죄도 이를 범한다.」

이 규정으로 공산주의자 뿐만 아니라 天皇體제에 유해하다고 인정되는 者에게는 모두 확대 적용되었다.

(3) 田中惣五郎, 「日本ファシズム史」, 河出書房新社, 1960, pp. 113-4.

바와 같이 「軍事的・封建的 帝國主義와 近代 부르조아 帝國主義와의 相剋의 結果」<sup>(4)</sup>라 하는데 또는 「文化政治」를 표방한 動機를 日本獨占資本의 本格的 成立의 論理的 歸結로서 日本에서 權力の 軸이 軍部를 代表하는 勢力에서 부르조아의 勢力으로 移動했다고 하는 데서 찾으려는 論議도 本質적으로 無關한 問題라고 하겠다.

본래 「文化政治」는 결코 本質적인 政治改革이나 또는 對韓植民政策의 根本的 變革도 아니며 一種의 洗練된 統治方式으로서 다만 同化政策을 深化하고 民族의 上位階層의 일부를 買收하고 植民統治에 지장을 주지 않는 약간의 出版物, 結社를 許容하고 威嚇政治를 象徵하는 制服・帶劍을 廢止・改正하는 등 狡猾한 分裂懷柔支配政策을 위장한 것에 不過하였다. 다음에 提示하는 總督府官制改定과 一連의 行政改革은 이러한 目的에서 試圖된 것이었다. 그리고 이와 같은 日本政府의 對韓植民政策의 欺瞞性은 당시의 日本首相 原敬의 「統治私見」에서도 나타나고 있었다. 原敬首相이 對韓植民政策을 再檢討하고 「文化政治」 나아가서 文官本位の 司化政策을 構想하기까지는 武斷統治를 계속 고집하는 軍部와의 사이에 對立이 있었음이 注目된다. 즉 3·1運動의 소식에 접한 原首相은 한동안 內外的 對策을 모색하다가 4月 2日에 田中陸相과 會合한 자리에서 對朝鮮政策을 再考해야 할 것을 強調하고 4月 9日 山縣政務總監이 歸任人事 때에는 그에게 새로운 改革案을 提起하였다. 즉 ① 文官本位の 制度로 改定할 것 ② 教育은 朝鮮人和 日本人에게 同一方針을 취할 것 ③ 憲兵制度를 改編하여 警察制度로 할 것 ④ 原이 從前부터 주장했던 「朝鮮을 內地의 延長으로 인정해서 朝鮮을 同化할 것」 등의 改革方針을 訓示하였다.<sup>(5)</sup>

원래 原首相의 이와 같은 植民地 文官統治의 政策訓示는 그가 臺灣總督府官制를 만든 臺灣事務局委員 당시부터의 持論이었다.<sup>(6)</sup> 당시 原敬은 歐美諸國의 植民地制度를 參酌하여 만들어진 「臺灣制度」를 模倣한 韓國의 現行 植民地制度는 根本적으로 잘못이라 하고, 日本과 韓國과는 言語・風俗・人種・歷史가 거의 同一하므로 「韓國이나 內地는 全然 동일한 制度를 펴도 좋다고 믿는다. 즉 行政上, 司法上, 軍事上, 기타 經濟・財政의 點에서도 教育・指導의 點에서도 全然 同一해야 할 것이다.…… 결국 韓國을 內地에 同化하는 方針을 가지고 諸般制度를 改定하는 것은 오늘날에 가장 適切한 處置이며 또 併合의 目的도 이로써 비로소 達成할 수가 있다고 믿는다」<sup>(7)</sup>고 하여 民族抹殺과 同化政策의 推進을 暗示한 바 있으니 이것이 바로 이른바 「文化政治」의 本質이었다.

(4) 小山弘徳・淺田光輝, 「日本帝國主義史」 2卷, p. 86.

(5) 「原敬日記」 第5卷, 福村出版社, 1965, p. 84.

(6) 井上清編, 「大正期の政治と社會」, 岩波書店, 1969, p. 359.

日本이 臺灣을 占有하자 大本營의 關할 하에 樺三資紀 海軍大將을 臺灣總督으로 임명하여 武力 接受를 進行시켰다. 또한 內閣에 臺灣事務局을 설치하여 伊藤博文 首相이 總裁, 川上操六 參謀次長이 副總裁가 되고 關係各省의 次官을 委員으로 하여 臺灣統治의 原則과 機構를 論議했다. 이 事務局會議에서 당시의 外務次官 原敬은 臺灣統治의 原則으로서 「內地延長主義」, 「同化主義」를 주장한 바 있었다.

(7) 「朝鮮統治私見」 齋藤實傳 第二卷, p. 426.

마침 原次이 首相이 된 후 1918年 11月 23日에 田中陸相이 長谷川總督을 그만 두게 하고 山縣政務總監(山縣有朋의 養子)도 차제에 解職시키는 것이 어떤가를 原에게 타진하였을 때 原首相은 「今日の 事態에 있어서 朝鮮總督을 언제나 武人에 限하는 것은 不可하며 오히려 軍政과 分離시켜 國防의 지휘는 陸軍이 직할하되 總督은 武官이나 文官도 可하도록 改正함이 좋을 것」이라고 답하고 있다.<sup>(8)</sup> 그러던 중 3·1運動이 봉기하자 原과 田中은 朝鮮總督府 官制改革을 이러한 方向으로 적극 추진하였다. 원래 이러한 文治主義에 관하여는 陸軍을 중심으로 다음부터 反對者가 있었던 것이다. 이때 軍閥을 대변하는 山縣有朋은 文官案에 반대했고 參謀本部도 文官案을 맹렬히 反對했다. 그래서 田中은 折衷案으로 制度上으로는 文武官 어느 쪽도 좋은 것으로 하였으나 실제로는 懷柔의 名手인 海軍大將(豫備役) 齋藤實을 起用하였다. 그를 新制總督으로 하는 것으로서 軍部內의 反對를 무마하고 原의 양해를 구했다.<sup>(9)</sup> 原도 軍部나 山縣 또는 寺內 등의 反對를 감안해서 田中案에 同意했고 1919年 6月 13日의 閣議에서 朝鮮, 臺灣의 總督府 官制改定을 提議, 通過시켰던 것이다. 그리고 政務總監으로는 內務大臣을 歷任한 水野鍊太郎을 任命하여 內務官僚를 중심으로 한 人事充員을 하였다. 또 齋藤은 당시 豫備役이었으나 그를 일단 現役으로 복귀시켜 總督으로 任用한 것이다. 이와 같은 任用節次를 볼 때 朝鮮總督과 政務總監의 人選에 軍部가 實質적으로 作用하고 있음을 알 수 있고 總督府 官制改定에도 불구하고 日本軍部가 韓國植民統治에 대한 統制機能을 단념하지 않고 있었음을 알 수 있는 것이다.

1919年 8月 韓民族의 3·1獨立運動이 봉기하자 日本政府는 그 原因이 「武斷政治에 있다고 보고 總督府官制의 根本改正」을 단행하고자 했으며<sup>(10)</sup> 同年 8月 19日 勅令 第386號로 朝鮮總督府 및 司所屬官署官制가 改正·公布되었다. 長谷川總督과 山縣政務總監이 政治的 責任을 지고 물러나고 同年 8月 12日 齋藤實이 朝鮮總督으로 水野鍊太郎(前 內務大臣)이 政務總監으로 각각 任命되었다. 이로써 齋藤總督時代가 개막된 것이다.

總督府 本府官制는 1910年 制定 以來 수차례의 改定을 거쳤다. 이번 改定은 「根本的」인 것이라고 日本은 評하고 있으나<sup>(11)</sup> 事實은 그것이 本質的인 政治改革도 對韓植民政策의 基本方針의 根本的 變革도 아니었다. 總督府 本府官制 改定중 主要內容은 다음과 같다.

### 1. 總督府中央官制改革

① 朝鮮總督에 대한 兵權의 委任을 解除하고 또한 그 任用資格制限을 撤廢하였던 새로운 文官 出身라도 總督이 될 수 있게 했다. 즉 官制 第2條에서 「陸海軍 大將으로서 이를 充하고……」를, 第3條에서 「總督은 天皇에 直隸하여, 委任의 範圍 內에 있어서 陸海軍을 統率하고 朝鮮防衛의 事를 管掌한다」를 자기 削除하고, 「總督은 安寧秩序의 保持를 위하여 必要

(8) 「原彰日記」第5卷, 1918年 11月 23日字, p. 42.

(9) 上掲書, p. 99.

(10) 青柳海冥, 「朝鮮統治論」, 朝鮮研究會, 1922, p. 99.

(11) 「朝鮮總督府 施政二十五年史」, 明治 10年(1935), p. 317.

하다고 設定할 때 朝鮮에 있어서 陸海軍의 司令官에 兵力의 使用을 請求할 수 있다」고 改定했다.<sup>(12)</sup> 이는 總督의 軍事力에 대한 統率權을 請求權으로 格下시켜 外見上 軍事的 性格을 피하자는 策略에서 이루어진 것이었다.

이로써 制度上으로는 政務와 軍事를 分離시켜 政務를 맡는 總督의 任用資格은 文武官 어느 쪽이든 불문하기로 하고 軍事는 朝鮮軍司令官이 장악토록 했다.

그러나 總督을 文武官을 불문하고 文官出身者도 任用할 수 있는 制度의 改定은 實際上 有名無實한 것이었다. 齋藤 이후에도 歷代總督은 全員 現役 陸海軍大將 중에서 天皇이 勅任토록 하였고. 委任된 範圍 안에서 現地 陸海軍을 지휘, 필요시에 兵力을 사용할 수 있게 했다. 또한 總督은 立法·司法·行政權 뿐만 아니라 軍事權을 갖는 名實共히 獨裁者였으며 朝鮮을 本國과 다른 法域에 屬하는 植民地化시켜 本國政府, 議會로부터 獨立되고 軍事權에 있어서만 本國軍部の 軍令, 軍政機關의 統制를 받도록 했다. 原敬內閣 당시에 總督府官制를 部分修正하여 總督을 政府委員으로 任命, 議會에 出席·質疑應答에 임하도록 했으나 議會의 總督에 대한 統制는 事實上 있을 수 없었다. 形式上 總督이 內閣首班과 業務協議를 하게 되어 있었으나 總督은 首相보다 陸軍大臣의 統制와 監督을 받아야 했던 것이다. 또 이와 같이 朝鮮總督이 天皇에 直隸하면서도 日本軍部の 統制下에 있어 結局 朝鮮統治가 日本軍閥의 강력한 影響下에 놓여 있었기 때문에 日本의 朝鮮植民統治만은 日本內政의 變動에 그다지 영향을 받지 않고 對韓植民政策을 그들이 포방한 原則대로 專制的 支配體制로서 探化, 定着시킬 수 있었던 것으로 본다.

② 憲兵警察制度를 廢止하고 普通警察制度를 實施하기로 하고 一般官吏 및 教員등의 金線制服과 帶劍을 廢止하기로 했다.<sup>(13)</sup> 新制度에 의하여 憲兵은 종래의 警察任務를 떠나서 軍事에 專念할 수 있게 하고 憲兵制度 下에서 民心의 所在를 정확히 파악하지 못한 점을 감안하여 警察中心의 情報網을 강화하고 排日勢力을 고립화시키는데 역점을 두었다. 또 警察과 軍隊는 增強되는 民族運動에 對處하여 그 壓制를 보다 強化하기 위한 手段이었다. 新制度에서는 總督府에 警察局을 두고 全道의 警察·衛生事務를 監督하게 하였으며 동시에 地方官制를 改定하여 警察權을 道知事에게 移讓하였다. 이에 따라 地方의 各府·郡에 警察署를 設置하고 警察·衛生事務를 執行케 하였으며 종래 韓國人에 限하여 任命되었던 巡查補의 階級을 폐지하고 韓·日人 共히 一律로 巡查로 개편하여 差別을 철폐한 것 등과 같이 懷柔하여 支配機構의 強化를 도모하였다.

한편 3·1運動 후 격화된 한민족의 저항에 직면하여 그것을 무마하고 民心을 회유하기 위

(12) 朝鮮 總督府, 「施政二十五年史」, p. 317.

(13) 青柳南冥, 前掲書, p. 505ff.

1911年 6月 統監府警察官制로서 설치된 舊官制는 中央의 警務總長을 首腦로 하여 그 隸下의 憲兵과 警察官을 統轄하였으며 警務總監部와 各道 警察部는 1919年 8月 總督府 官制改革으로 폐지되었다.

한 한 조치로서 總督府 및 同 所屬官署 職員의 制服을 폐지함으로써 「文化政治」의 效果를 높이고자 하였다. 실제로 總督府職員의 制服은 대만總督府의 制服을 모방하여 總督府時代부터 着用하였던 것으로 특히 寺內總督의 취임후 부터 制服着用을 극도로 권장하여 심지어 國民學校教師도 옷소매에 금선(金線)이 하나 있는 제복을 착용하고 帶劍을 한뒤 教室에 들어갔다고 한다. 그러던 것을 폐지함으로써 總督府는 寺內式의 武斷統治로부터 文化政治로 이행하였음을 나타내고자 극구 노력하였던 것이다. <sup>(14)</sup>

③ 總督府의 中央行政組織은 事務簡素化의 趣旨에 따라서 從來의 內務部, 度支部, 農商工部, 司去部를 內務, 財務, 殖産, 法務의 4局으로 改定하고 종전 內務부에 附屬한 學務局을 4局과 대등한 總督直屬局으로 昇格시키고 또한 종래 獨立의 官廳인 警務統監部를 廢止하여 本府 內局으로 警察局을 設置하였다. 그리고 종전의 總督官房에 속해 있던 武官室을 폐지 하: 동시에 總務, 土木 및 鐵道の 3局을 庶務, 土木, 鐵道の 3部로 변경하고 종래의 部長官을 局長으로 改定하고 新設의 部에 部長을 配置하였다. 이로써 本府는 結局 6局 4部로 編成되고 各 局課의 分課 및 分掌事務를 整理하여 극히 重要한 事項 外에는 될 수 있는 限 局部課長의 專決로 委任하였다. <sup>(15)</sup>

④ 總督府 本府에의 過度한 行政權限의 集中化傾向을 완화하여 分權化시키는 동시에 地方官廳의 權限을 擴張하고 地方行政事務를 簡素化하는 措置를 도모하였다. 즉 1920年 1月에는 우선 報告例規程을 改定하여 所屬官署로부터 要求하는 定期報告를 必要한 最少限度로 삭감하고 地方廳의 業務量을 감축하였다. 또 同年 4月 다시 委任事項規程을 改定하고 同年 12月 總督府 處務規程을 改定하였다. 이로써 종래 번잡하였던 文書取扱方式을 簡素化하고 아울러 192年 地方廳 判任官 以下の 任免, 道內 各部 및 府郡島員의 定員의 決定權 등을 道知事의 權限으로 移讓하는 등 分權化와 行政事務의 簡素化를 期하였다. <sup>(16)</sup>

⑤ 所謂 「文化政治」를 實現하기 위하여 本府와 地方廳의 職員을 增員하고 日鮮人差別을 철폐한다: 名目으로 韓國人 官吏任用의 範圍를 擴張하였다. 1921年 2月에는 本府에 監察官과 民情巡察事務官 그리고 理事官을 新設하였다. 同年 10月에는 學務局에 古蹟調査課를 新設하였으나 同課는 1924年에 學務局 宗教課로 移管되었다.

(14) 田代橋潔, 「朝鮮統治史論稿」(遺稿)(서울: 成進文化社, 1972), p. 52 以下.

(15) 朝鮮總督府官制中 改正拔萃(勅令 第386號)

第1條 總督은 親任으로 한다.

第2條의 1 總督은 諸般政務를 統理하고 內閣總理大臣을 거쳐 上奏하고 裁可를 받는다.

第3條의 2 總督은 安寧秩序를 유지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 朝鮮에 있는 陸海軍의 司令官에게 兵力의 使用을 청구할 수 있다.

第4條 總督府에 總督官房과 다음의 6局을 둔다.

內務局·財務局·殖産局·法務局·學務局·警務局

第5條 總督官房에 庶務部, 土木部 및 鐵道部를 두고 總督官房 各局 및 各部의 事務分掌은 總督이 이를 정한다. (以下省略)

(16) 萩原彦三述, 「朝鮮總督府官制とその行政機構」, 友邦協會, 昭和 44年, pp. 61-62.

監察官은 本府職員으로서 地方에出張하여 中央과 地方과의 連絡을 밀접히 하고 本府施政方針의 進지를 도모하며 地方施政의 效果와 地方官의 動態를 中央에 報告케 하기 위한 것이고 民情視察事務官은 地方民情을 查察하고 地方官廳의 行政實績을 調査·報告케 하기 위한 것이나 事實은 地方民情과 地方官吏를 감시하고 韓國人の 反日動向을 탄압하기 위한 것이었다.<sup>(17)</sup> 특히 本府 專任職員으로 民情視察事務官 5名을 親日 韓國人行政官중에서 발탁하여 利用하였으며 理事官은 各道에서 3人의 定員을 親日 韓國人行政官 中에서 登용하여 地方·勸業·教育·土木·會計·稅務 등의 課長으로 任命하였다.

⑥ 1924년 12月 一般行政財政整理의 方針에 따라 總督府官房에 屬했던 庶務·土木의 2部와 監察官 鑑査官을 廢止하고 産米増産計劃을 施行하기 위하여 1927年 5月 土地改良部를 新設하였다. 또한 1921年 4月 煙草의 專賣 實施를 期하여 本府所屬官署로 專賣局을 新設하였으며 1925年 4月에는 國有鐵道를 直營할 目的으로 本府 外局으로 朝鮮總督府鐵道局을 新設하는 同時 總督官房의 鐵道部를 廢止하였다.<sup>(18)</sup>

## 2. 地方制度의 改定

本府官制의 改定과 동시에 地方官官制와 地方制度도 改定하였다.

① 종래의 道長官을 道知事로 改定하고 또 地方官官制의 以外에 속했던 憲兵警察制度를 廢止하였기 때문에 警察總監部 및 各道 警務部를 廢止하는 대신 各 道知事로 하여금 警察權을 行使하게 하고 地方 各 府郡에 警察署를 설치하였음은 前述한 바와 같다. 또한 道知事의 隸下에 第3部를 設置하고 第3部長(道事務官級)은 知事의 命令을 받아 地方警察衛生事務를 執行케 하였다. 그후 1921年 2月에는 地方官官制중 第1部를 內務部, 第2部를 財務部, 第3部를 警察部로 改定하여 定着시켰다.

② 多數의 警察官이 必要함에 따라 새로 警察官講習所를 설치하여 植民支配에 適任할 警察官吏要員을 養成하고 그 資質을 키웠다.

③ 府·面·學校費 및 地方費의 各地方團體에 대해 公選 또는 任命制의 諮問機關을 設置하였다(1921年 7月 29日에 公布되고 同年 10月 1日에 施行된 改定法規).

i) 改定된 府制(制令 第12號)의 要點——1920年 現在 府는 全國에 12個였다. 이들 府는 日本人 集住 地域의 都市部로서 府에는 主로 日本人有力者로 구성된 諮問機關인 「府協議會」가 있었다. 府協議會는 府의 豫算 및 公共에 關한 事件에 關하여 府尹의 諮問에 應하는 機關이었다.

이번 改定에서 從來의 府協議會員이 任命制이었던 것을 選舉制로 변경하였다. 府協議會員定數를 增加하여 人口比例로 12人 以上 30人 以下로 하고 그 任期는 2年을 3年으로 改定

(17) 青柳祥冥, 「朝鮮統治論」, p. 101.

(18) 朝鮮總督府, 「施政二十五年史」, pp. 319-321.

萩原彦三述, 「朝鮮總督府官制とその行政機構」, pp. 63-65.



하였다. 그리고 「急施를 要하는 경우」나 「輕易한 事件」에 관해서는 會議를 召集하지 않고 대신 書面으로써 協議會員의 意見을 청취하여 그 3分之 2 以上の 同意가 있는 경우에는 協議會의 意見으로 看做할 수 있다(府制 第2條 22項)고 규정한 것은 選舉制에 의한 韓國人 協議會의 當選을 豫見한 措置라고 추측된다.

ii) 面制의 改編(制令 第13號)——面に 새로 「面協議會」를 설치하였다. 面은 「指定面」과 「普通面」의 二種으로 구분하고 朝鮮總督이 指定한 所謂 「指定面」(全國에 24個所)에 있어서는 選舉制를, 其他의 「普通面」에는 郡守 또는 島司가 命하는 任命制로 하였다. 指定面은 都市化된 日本人集住地區인 동시에 韓國人地主가 많은 地域이었다. 普通面은 그외의 農林部로서 總數 2,483個所이었다. 普通面의 協議會員은 「地方有志의 意見을 參酌하여 適宜 郡守·島司로 하여금 任命케 한 것」으로 親日的 地主가 多數 任命되었다. 面協議會員의 定數는 指定面·普通面 共히 8人 以上 12人 以下로 하였다. (19)

iii) 學校費令(制令 第14號)——종래 總督府官廳이 직접 韓國人子弟의 普通教育에 관한 事項을 處理하였던 「公立普通學校費用令」을 대신해서 새로 「朝鮮學校費令」을 公布하여 府·郡·島에 있어 朝鮮人의 一般教育에 관한 事務와 學校費의 賦課, 夫役·現品の 賦課·徵收, 使用料徵收, 起債 및 繼續費의 設定 등에 관한 事項을 「學校評議會」의 諮問을 받도록 改定하였다. 「學校評議會員」은 府에서는 府住民의 選舉에 의하여 郡·島에서는 面協議會員이 選舉한 候補者 中에서 郡守·島司가 任命하였으며 그 定員은 府에서는 6人 以上 20人 以下, 郡·島에 있어서는 그 郡·島內의 面의 數와 同數로 하였다. 한편 종래의 日本人子弟의 教育事務處理를 위하여 「學校組合」은 그대로 存續시켰다.

iv) 道地方費令(制令 第15號)——이것은 從來의 「地方費法」과 1919年의 制令 第3號에 의하여 戶稅·家屋稅의 賦課가 認定되었으나 새로 增大하는 統治費와 地方費에 의한 吏員增加의 諸經費를 充當하기 위하여 稅源의 大幅擴大를 위하여 새로 制定한 것이다. 道地方費

(19) 府	12
	京城 仁川 群山 木浦 大邱 釜山 馬山 平壤 鎭南浦 新義州 元山 清津
指定面	24
京畿道	水原郡水原面 開城郡松都面 始興郡永登浦面
忠清北道	清州郡清州面
忠清南道	公州郡公州面 大田郡大田面 論山郡江景面 燕岐郡鳥致院面
全羅北道	全州郡全州面 益山郡益山面
全羅南道	光州郡光州面
慶尙北道	金泉郡金泉面 迎日郡浦項面
慶尙南道	晋州郡晋州面 昌原郡鎭海面 統營郡統營面
黃海道	海州郡海州面 黃州郡兼二浦面
平壤北道	義州郡義州面
江原道	春川郡春川面
咸鏡南道	咸興郡咸興面
咸鏡北道	鎭城郡鎭南面 城津郡城津面 會寧郡會寧面
普通面	2,483(面名은 省略함) [前掲 「施政二十五年史」, p.330 引用]

의 事業 및 豫算에 관하여 道知事의 諮問機關으로서 設置된 것이 「道評議會」이다. 그 定員數는 總督이 決定하며 그 3分之 2는 府와 面協議會員이 選舉한 候補者 中에서 道知事가 任命하고 나머지 3分之 1도 「學識, 名望 있는 者」 中에서 道知事가 自由로 任命하였다. (20) 여기서 任命된 官選은 大部分이 日本人이었으며 日本人協議會員이 많은 「府協議會」 會員을 選舉制에 의한 民選으로 구성된 것과 비교할 때 日鮮人의 民族差別主義를 드러낸 한 例이다.

以上 府協議會, 面協議會, 學校評議會, 道評議會 등 4個의 諮問機關은 그 法令上의 性格이나 制度」의 機能이 극히 形式的인 것에 불과하며 종래의 官治主義의 地方統治制度를 實質上 改變한 것이라고는 조금도 볼 수 없다. 왜냐 하면 이 諮問機關은 「民意」와는 何等 因緣이 없는 御用的인 名目上의 諮問機關일 뿐더러 諮問案件의 範圍나 種類까지도 法令에 의하여 限定되어 地方團體가 必要로 하는 諸經費 調達이나 夫役의 賦課 등을 다루는데 불과하였다. 그리고 各級 諮問機關의 議長은 當該協議會나 評議會員에 의하여 選出된 것이 아니고 府尹, 面長, 道知事, 郡守, 島司 등 總督府의 地方官吏가 兼職하였다. 그 議長의 權限은 막강하였다. 특히 韓國人이 많은 「面協議會」, 府·郡의 「學校評議會」, 道の 「道評議會」에 있어서는 絕對的이었다. 즉 議長은 諮問에 回附할 案件을 統制하고 提案할 權限을 장악하였으며 (21) 必要하다고 認定할 때에는 協議會員의 發言을 禁止取消하거나 또는 退場命令을 할 수 있었다. (22) 그리고 議長은 諮問機關의 召集權과 協議會員의 資格喪失要件 有無의 決定權을 가지며 (23) 「府協議會」를 除外한 各級諮問機關의 會員에 對하여는 會員의 解任權까지 장악하였다. (24) 특히 道評議會의 경우는 議長인 道知事의 專決權을 認定하여 會員이 諮問에 應하지 않거나 會費를 開會할 수 없는 경우에는 道知事는 朝鮮總督의 指揮를 받아 諮問事項을 專決處理하고 뒤에 評議會에 提示함으로써 족하게 하였다. (25)

이와 같이 各級 諮問機關의 議長의 權限은 막강한데 반하여 會員의 地位는 極히 制限되고 不安定하였다. 그리고 특히 韓國人이 많은 各級 諮問機關의 設置·運用 및 選舉法 등에 있어 韓日人間의 民族差別主義傾向이 露骨的으로 드러나고 있는 것이다. 이러한 民族差別主義의 한 口實로서 「日本治下 朝鮮의 民度」의 後進性을 들고 있으나 1922년까지 諮問會議를 非公開로 運用한 것을 보면 諮問機關에서의 發言이나 그 官治主義의 御用的 實相이 韓國人에게 알려져 獨立運動을 자극할 것을 警戒한 當局의 초조한 心理를 짐작할 수 있는 것이다.

### ③ 選舉制度 改革의 虛構性

- (20) 姜東鎭, 「日本の朝鮮支配政策史研究」, pp. 346-347; 萩原彦三, 「朝鮮總督府官制とその行政機構」, 友邦協會, 1969, pp. 68-72; 古庄運夫, 「朝鮮地方制度概論」, p. 118.
- (21) 「急施할 必要가 있고 協議會에 諮問할 餘暇가 없는 경우」 또는 「輕易한 事件」에 關하여는 諮問하지 않아도 無妨하며 會員에게는 案件의 提出權이 없었다.
- (22) 「道地方費令」 第12條, 「面制施行規則」 第7條 第4項
- (23) 「道地方費令」 第8條 및 「面制施行規則」 第6條 第22項
- (24) 同上 第13條, 第14條
- (25) 同上 第11條 第2項, 第41條 第2項

姜東鎮教授의 調査에 의하면 1920年, 1923年, 1926年, 1929年의 4회에 걸쳐 實施된 諮問機關의 選舉는 日本人과 韓國人地主의 集住地인 全國 12個「府」와 24個「指定面」에 限定하였으니 그것도 日本人 當選者의 優位를 보장하고 韓國人地主의 選舉參與를 制限하기 위하여 극단한 制限選舉를 실시한 것이다. (26) 이와 같이 選舉實施의 地域을 「府」와 「指定面」에 限定시켜 日本人이 完全히 主導權을 확보하게 하고 또한 「府」나 「指定面」의 協議會員의 選舉資格도 年齡, 財産, 居住期間 등의 要件을 들어 (27) 韓國人의 參與를 極度로 制限한 것은 當時의 急進的인 韓國人青年層과 有識者를 有權者로부터 排除하고 保守的인 老年層과 親日의 人士를 有權者로 하고 나아가서 韓國人 有權者數를 日本人의 그것보다 少數로 억제함으로써 日本人이 優位한 立場에서 植民支配體制를 유지하기 위하여서였다. (28) 選舉人資格의 극단한 制限과 韓國人 選舉參與의 制限의 결과 當選의 數에 있어서 韓日人間的 壓倒的 民族別 差等이 나타났음은 自명한 事實이었다. 例컨대 韓國人의 有權者가 若干多數를 結하는 서울·平壤에서도 當選者는 서울에서 韓國人 40% 對 日本人 60%, 平壤에서 韓國人 35% 對 日本人 65%의 比率로 日本人이 優勢를 占하였으며 釜山의 경우는 韓國人 20% 對 日本人 80% (1920年末 第1回 選舉) 또는 韓國人 10% 對 日本人 90% (1926年 選舉)로 日本人의 壓倒的 優勢를 드러내고 있어 餘他의 府의 選舉結果는 不問可知이다. 한편 24個 指定面 중에는 11個面에서 日本人 當選者數가 많고 6個面에서는 거의 同數이며 7個面에서는 韓國人이 若干 많고 當選되고 있다. (29)

이와 같은 一種 奇怪한 選舉制度에 의하여 當選된 人物은 日本植民支配者의 立場에서 「思想穩健」하고 親日的 人物이었음은 再論의 餘地가 없었다. 日本當局은 이와 같은 虛構的인 親日派의 諮問機關參加를 一種의 「名譽」로 생각하는 霧圍氣를 造成하여 그 成果를 크게 宣傳하였고 특히 道評議會員中의 一部를 「地方代表」의 名目으로 中樞院에 參加시킴으로써 이 風潮를 일층 촉진시키고 道評議會員 當選을 「出世」의 登龍門으로 간주하였다. 그러나 이 諮問機關은 韓國에게 何等의 實效가 없는 欺瞞的 形式에 불과했을 뿐더러 選舉에 對한 干涉과 誘惑 등 各種의 社會的 罪惡이 流行하였으며 결국 韓國民族에 對한 腐敗의 根源이 되

(26) 姜東鎮, 「日本의 朝鮮支配政策史研究」, pp. 350-351.

(27) 「年齡 25歲 以上의 獨立生計를 營爲하는 男子로서 1年 以上 府內에 住所를 가지고 學校費賦課 2年 額 5圓 以上을 納付하는 者」를 要件으로 하였다.

(28) 新藤實文書(489) 「選等制度의 沿革並現狀」에서 當局이 自認한 바로는 「...當時 朝鮮은 思想이 매우 動搖된 時代로서 老年이 保守的인 反面에 青年의 우리는 急進的인 情勢에 있었으므로 納稅額에 制限을 두지 않으면 朝鮮人 府協議會員은 多數 少壯者에서 選出되어 府協議會를 空論徒議의 場으로 만들 憂慮가 있으며 中正穩健의 人士를 選舉케 하기 위해서도 納稅額制限을 둘 必要가 있었다. ...朝鮮統治上 主要都市인 府의 行政은 最高視할 必要가 있으며 府協議會의 議席의 多數를 朝鮮人에게 주어 民族에 偏向하게 論爭을 벌이게 하는 弊端을 야기하면 그 影響이 困難한 點이 있기에 적어도 制度實施의 初期에는 協議會員의 半數 以上은 內地人을 選舉케 하는 議事上 內地人으로 하여금 朝鮮人을 指導케 하고 이로써 協議會制度運用의 公正과 圓滑을 期한다...」고 眞意를 밝히고 있다.

(29) 姜東鎮, 「日本의 朝鮮支配政策史研究」, pp. 353-357 統計引用.

고 타락을 부식하는 계기가 되었다.

### Ⅲ. 結 論

日帝의 韓植民統治는 合併 以後 3·1獨立運動의 발발을 契機로 해서 그 形成期(1910~1919)의 武斷 統治를 自己反省하는 土臺에서 所謂「文化政治」를 표방하면서 懷柔調整期(1919~1931)를 맞기한다. 이 時期는 第1次 世界大戰을 계기로 列強의 帝國主義가 그 威勢를 과시하는 가운데 韓國에서 3·1運動이 발발한 후 國內外에서 抗日民族運動이 양양되고 日本에서는 大正 民主政治時代로 특징지워지는 政黨文民政治가 이루어지는 過渡期로서 종래의 韓國에 대한 武斷統治政策에 대한 一定한 ‘政策’과 政策調整이 重要되었던 時期이었다. 이 와 같은 政策調整은 後進資本主義帝國 日本政府가 當時 國內外的으로 直面한 危機의 狀況에 對處하기 위한 窮餘策이었다. 이러한 背景下에서 日本은 欺瞞的인 「文化政治」를 표방하면서 一連의 虛構的인 行政改革을 추구한 것이다.

例컨대 總督의 文武官任用制는 有名無實한 표방에 그치고 齋藤 이후에도 歷代總督은 全員 現役 陸海軍大將으로 充員되었다. 또한 憲兵警察制度를 廢止하고 普通警察制度를 實施하는 등 「文化政治」의 面貌를 浮刻시키는 方策을 강구하였으나 新制度에 의하여 憲兵은 종래의 警察任務를 떠나서 軍事에 專念케 하고 대신 警察中心의 情報網을 강화하고 排日勢力을 고립화시키는데 力點을 두었던 것이며 改編以前과 비교해서 憲兵과 警察의 總數는 大幅 增加하였고 특히 韓國人에 비하여 日本人이 增員되었다. 그리고 內鮮人의 差別待遇를 철폐하고 一視同仁, 人材登庸의 門戶開放을 표방하였으나 그것도 虛構的인 空約에 불과하였다.

다음 本府行政權限의 分權化와 中央과 地方行政組織의 事務處理迅速化 및 法令의 簡素化 등을 위한 一連의 改革으로 近代의 行政機構의 導入과 行政能率化를 圖謀하였으나 그 目的은 어디까지나 植民地經濟榨取와 開發 및 支配體制를 強化하기 위한 것이었다. 다음 地方制度의 廣範圍한 改革이 試圖되었으나 그중 地方行政, 警察, 財政, 文教, 土木 등 各分野에서 地方長官에게 強大한 權限을 委任함으로써 植民地支配體制의 보다 機動的인 운영을 期하였으며 특히 地方 各級 諮問制度을 설치하여 地方의 부유한 韓國人地主·資産家를 懷柔·利用하여 親日勢力을 育成하고 民族分裂政策을 피하였다. 또한 地方諮問機關의 選舉制度의 改革으로 日人當選者의 優位를 보장하고 韓國人地主의 選舉參與를 制限하기 위하여 극단한 制限選舉를 實施하였으며 이러한 民族差別政策으로 植民地直接統治와 同化政策의 實을 거두고자 劃한 것이다. 따라서 日帝의 植民支配下에서 參政權의 擴大라는 名分으로 實施된 諮問機關制는 韓民族에게 何等의 實效가 없는 欺瞞的인 形式에 불과했을 뿐더러 그나마 選舉에 對한 干涉과 誘惑 등 各種의 社會的 罪惡이 流行하여 결국 韓民族에 對한 腐敗의 根源이 되고 타락을 부식하는 계기가 되었다.