식민지 초기 조선총독부의 재조선일본인 정책 연구:
속지주의와 속인적 분리주의의 갈등 구조를 중심으로

기 유 정 | 서울대학교

본 연구는 병합 초기 조선총독부에 의한 재조선일본인 정책의 특징을 분석하고, 이 정책이 이후 이들의 정치 성격과 식민지 정치 활동에 미친 영향은 어떤 것이었는지를 살펴본 것이다. 재조선일본인은 개항 이후 치외법권적 거류지를 중심으로 조선인 사회와 속인적으로 분리되어 있었지만, 식민지에서 속지적 구심권력으로 존립하고자 하는 조선총독부에 의해 속지 정책의 대상이 된다. 본 연구는 결과적으로 조선총독부에 의한 재조선일본인의 속지화 정책이 재조선일본인을 둘러싼 정치 과정을 변화시키고 있었다고 보았다. 재조선일본인 사회는 본국의 정치과정에서 분리되어, 비제도적인 방식으로만 본국 정책에 개입할 수 있게 된 반면, 조선총독부를 중심으로 한 식민지 조선의 정치과정에는 보다 긴밀하게 편입되게 되었던 것이다. 또한 이 정치과정은 재조선일본인 사회가 조선거주자로서 조선인 사회와 민족적인 지배 피지배 관계와 구별되는 정치관계(이해에 따른 협력이나 대립)를 형성할 수 있게 하는 반면, 본국의 일본인 사회나 정부와는 오히려 지역적 이해에 기초하여 갈등할 수 있도록 만들고 있었다.

주제어: 재조일본인, 조선총독부, 속지화 정책, 식민지 정치

I. 서론

본 연구는 병합 초기 조선총독부에 의한 일본인 이주정착민(이하 재조선일본인) 정책의 특징을 분석하고, 이 정책이 이후 재조선일본인(在朝鮮日本人) 사회의 정치 성격과 식민지 정치 활동에 미친 영향은 어떤 것이 있었는지를 살펴본 것이다.

일반적으로 한국정치연구에서 식민지배기 조선은 연구 대상에 포함되지 않아왔다. 한국정치 연구의 시기적 대상은 해방 이후부터이거나, 오히려 구한말로 거슬러 가는 경향이 있었다. 이처럼 식민지배기와 탈 식민기를 단절적으로 접근하는 경향은 한국정치의 근대

적 기원을 논하는데 여러 가지 한계로 작용하게 된다. 탈 식민의 한국정치에 식민시기가 어떤 토대를 제공하고 있었는지를 설명할 수 없게 하기 때문이다.

최근 이러한 한계를 극복하기 위해, 크게 두 차원에서 연구가 진행되어 왔다. 그 중 하나가 '식민권력'의 정치과정에 대한 연구라면, 다른 하나는 '식민사회'의 정치과정을 연구하는 것이다. 전자의 경우, 기존에 식민권력을 일제라는 단일 행위주체로 접근했던 것에서 나아가, 식민권력의 범위를 식민 현지 권력(조선총독부)에서 본토 권력(내각 및 의회)으로 확대시키고, 이들 간의 정치적 역관계를 분석하는 것이다(박명규 2005; 이형식 2010). 후자의 식민지 정치 과정에 대한 연구란 식민사회를 식민권력의 정책을 일방적으로 하달(下達) 받거나 처벌받는 공간으로 보는 전통적인 방식에 반대하여, 특정 시기 이후부터 식민 공간 안에서도 – 식민지적 한계 위에서 – 근대적 정치 공간에 나타나는 바와 같은 '투입-산출'의 정치 과정이 일정하게 존재하고 있었다고 보는 견해이다(윤해동, 2004). "주민진정운동"이나 "시민대회", "지방자치단체"와 "식민지유지사회" 연구 등은 이를 보여주는 사례 연구의 주제들이다. 이들 사례 분석에서 식민권력과 사회는 일방적인 지배 · 피지배 관계로 환원되지 않으며, 조선인 사회는 이 식민 체제의 틀 안에서 통치 권력과 긴장하며 식민정책의 수행에 반전이나 뒤틀림을 주는 역동성을 보여준 것으로 설명된다(한상구 2000; 김영미 2007; 기유정 2007).

본 연구의 문제의식은 주로 이 후자의 연구 흐름과 관련된 것으로, 식민권력의 정책결정에 식민사회가 어떻게 개입하고 있었는지, 특히 식민지 조선에서 중요한 정치적 비중을 가지고 있던 일본인 식민사회(일본인 민간 이주정착민 사회)가 어떤 의미를 갖고 활동하고 있었는지를 보는 것이다.

흔히 '재조선일본인'(혹은 '재조일본인')이라고 불리고 있는 이 일본인 이식민자(移植民支配者) 집단은 식민지 조선 연구에서 기존에 크게 주목받지 못했다. 사회인류학적 관점에서 이들의 독특한 정체성('경계자')이 2세대 재조선일본인을 중심으로 연구된 바 있긴 하지만, 정치주체라는 차원에서 이들의 활동과 의식은 충분히 연구되지 못했던 것이다(최인택 2004; 박광현 2006). 그러나 식민사회가 일반적인 근대 독립 국가와 다른 주민구성을 가지고 있다는 것을 보여주는 대표적 사례란 점에서 재조선일본인은 식민사회를 탈 식민사회와 비교적 관점에서 연구할 수 있는 좋은 표본이 된다. 또한 당시 재조선일본인 사회가 다양한 단체 활동을 통해 식민정책 결정에 실질적인 영향력을 행사했던 집단이라는 점을 고려했을 때, 식민사회의 정치과정을 설명하는데 재조선일본인 사회는 매우 중요한 비중을 차지한다.

이런 문제의식을 공유하고 있던 기존의 몇몇 연구들은 공통적으로 재조선일본인의 정치 활동에 '조선거주자'라는 이들의 지역적 조건이 중요한 변수의 역할을 하고 있었음에 주목해왔다(전성현 2006; 内田じゅん 2005; 李昇燁 2007; 기유정 2009). 법률 제도적으로 재조선일본인 사회가 가지고 있던 식민거주자로서의 속지적 조건이 이들의 정치 활동 해명에 중요한 근거가 되고 있었다는 것이다.

그러나 이런 문제의식에도 불구하고, 위의 연구들이 주로 초점을 두는 것은 정치활동의 사례 그 자체에 있기 때문에(시기적으로는 주로 1920~30년대), 재조선일본인 사회에게 이와 같은 속지 조건이 어떻게 부여되고 있었는지, 그리고 그것이 이후 이들을 둘러싼 식민지 정치 과정에 어떤 구조적 영향을 주게 되는지를 충분히 설명하고 있다고 보기는 어렵다. 특히 이 과정에 대한 선구적 연구를 진행시켜 왔던 기존의 민족 사학들은 조선총독부의 이주민정책을 사실상 허구적인 전시행정으로 해석하는 경향이 강해서 총독부의 속지화 정책의 의미나 그 과정에서 내걸었던 통치이념("융화주의")을 본격적으로 분석하는 데에는 한계가 있었다(홍순권 2004). 오구마 에이지(小熊英二 1998)의 경우, 병합초기 이주민 정책에 대한 조선총독부와 재조선일본인 사이의 갈등을 다루고 있긴 하지만, 조선총독부의 통치의도나 이념의 특이성을 분석하는 데까지 이르고 있지는 못하다.

다음에서는 이와 같은 기존 연구의 현황을 기초로 하여, 식민지 초기 조선총독부의 재조선일본인 정책을 속지주의와 속인적 분리주의의 갈등 구조를 중심으로 분석하고, 결과적으로 당시 정책이 재조선일본인의 정치활동에 어떤 토대를 제공하게 되는지를 봄으로써 식민사회 정치 과정 연구에 기여하고자 한다.

II. 재조선일본인 사회의 속인적 분리주의

한반도에서 공식적인 의미의 재조선일본인들의 '식민정착'은 일본 내각이 1908년 9월 발표했던 "대외정책방침의 건"에서 "만한(滿韓)이민집중론"을 안건으로 채택하면서부터였다(정연태 1993). 그러나 이와 같은 관주도의 공식적 식민정착주의가 발표되기 이전에도 민간인들에 의한 자율적 식민 정착은 이루어지고 있었는데 그 기점은 조선의 근대적 개항이었다. 이들 정착민들은 부산과 인천, 원산과 같은 개항장을 시작으로 러일 전쟁 후에는 경성, 진남포와 목포, 군산, 마산, 성진과 용암포, 청진까지 거류지역을 확대시켜 가게 된다.

여기서 주목할 점은 당시 재조선일본인의 식민정착이 일본의 패권 확대와 궤를 같이 하고 있었음에도 불구하고, 정착 공고화 과정에서 영사관이나 통감부 같은 준(準)식민정부 세력과 지속적으로 갈등해왔었다는 점이다. 그렇다면 병합 초기까지 이 두 식민(지배)자 세력(민간이주세력과 관료세력) 사이의 정치 갈등의 주요한 내용은 무엇이었고, 이는 조선총독부의 속지화 정책과 어떻게 연결되고 있었을까?

이를 살펴볼 수 있는 가장 좋은 사례는 재조선일본인 사회가 조선통감부에 가졌던 한국 시정방침에 대한 정치적 불만으로, 당시 이들은 이를 소위 "한인본위주의"라는 이름으로 비판하고 있었다. 즉, 이토 히로부미(伊藤博文)를 중심으로 한 통감부의 시정개선책이 "한국의 문물을 개선하고, 한인의 구습을 쇄신하고, 질서를 바로잡고", "한민의 행복을 증진"시키는 등, "한국인 자신의 발전"에만 몰두하고 있어 이 과정에서 이주정착민의 이해는 등한시되고 있다는 비판이었다. 이들은 "한국본위" 혹은 "한인본위론"에 대응하여 "일본본위", "일본인본위"를 주장하면서, 통감부의 한국 시정의 '본의'가 재조선일본인 사회의 이해 위에서 재정립되어야 한다고 주장한다(朝鮮 1908/06/01; 1909/07/01).[1] 그리고 정착민의 대다수가 상업자라는 점에 근거하여 상업 활동의 인프라 구축(교통 및 금융시설 정비)에 통감부 정책이 집중되기를 요구한다.[2] 당시 통감부가 역점을 두고 있던 사법제도("三審制" 도입)나 교육제도 개혁(중앙집권적 교육 시스템을 도입) 같은 시정개선책들은 재조선일본인의 이해와는 직접적 관련이 없었던 것이다.[3] 오히려 이와 같은 소위 근대적 제도 개혁이 한국과 일본 간의 위계적 정치 관계를 몰각한 것이라고 하여, 시정개선책의 성격을 문제로 들어 이를 한인본위주의라고 비판하기도 한다. "일본은 국가로서는 강국이고 우등국이며, 보호되는 곳의 조선은 약국이고 열등국인"인 상황이 간과된 처사이자, "학력이 다른 생도(生徒)를 강제로 동급(同級)으로 가르치는 것 같은 무례함"을 범하는 일방적 시혜

1) 菊地長風,「帝國の保護政策は今日以上に變改するの必要なきや」,「時事評論, 惜まれざつ伊藤統監の辭任」.

2) 長崎와 山口 지역 출신자들이 가장 많은 수를 차지하던 일본인 이주자들은 대부분 상업을 목적으로 이주해서, 1909년 당시에는 상업 종사 비율이 전체 직업에서 59%를 차지하고 있었다(朝鮮統監府,『朝鮮統監府統計年報』, 1908). 재조선일본인 사회의 통감부 시기 상업적 이해와 관련해서는 다음을 참조(京城商業會議所會頭, 中村再造朝鮮,「新統監に對する日韓名士の 希望」, 第3券 第6號.『朝鮮』1909/08/01).

3) 통감부 시기 교육체계의 근대적 성격에 대한 대표적 연구로는 정규영(2009, 61)이 있다. 통감부기 사법제도와 관련해서는 김경화(2008)를 참조할 것.

주의라는 것이었다(朝鮮 1910/07/01; 1908/06/01).[4]

그러나 통감부 시정을 한인본위주의라고 비판하는 가운데에서도 이들 재조선일본인 사회가 가장 근본적으로 느끼고 있던 불만은 통감부 관료 세력의 이주민에 대한 태도와 인식에 대한 것이었다. 당시 통감부는 러일 전쟁 이후 급증했던 일본인 도항자(渡航者)들을 대부분 건전한 시민 계급이 아닌, "부랑자"나 "사기꾼"들로 보는 경향이 강했다. 본토에서 경제적 기반이 없기 때문에 조선의 "무지한 한인"들을 속여 하루아침에 "일확천금"을 얻기 위해 도항한 이들이라고 경멸하거나 경계했던 것이다(朝鮮 1909/01/01).[5] 이주자들에 대한 이와 같은 규정은 재조선일본인 사회의 자기 정의와 대립되고 있어 두 식민자 세력 간 갈등의 근본적 원인이 되고 있었다. 즉 일본인 이주자들의 경우는 스스로를 "국력발전과 신영토 개척의 신일본 건설 전사" 혹은 일본의 조선 지배를 가능하게 한 "소인토대(素因土臺)"로 규정하고 있었기 때문이었다(朝鮮 1911, 38호).[6]

이런 분위기 하에서 이토의 죽음으로 한국의 즉각적 병탄을 주장하는 여론이 일본에서 강하게 일어나자, 재조선일본인 사회는 이에 적극 찬성하면서, 병합을 계기로 "일본인본위주의"와 한인과의 '분리지배'가 관철되기를 기대하게 된다.

> "… 조선인은 곧 조선인이며 세간(世間)에서 혹자가 말하는 조선인 역시 일본제국민이 된 이상, 일본인으로 취급해야 된다는 우설(愚說)을 토하는 자가 없지 않다 … 조선인도 똑같이 일본제국민이 되었다는 점에서 말하면 이견이 없다. 그러나 일본 신민이라도 하더라도 일본인이라고 말하는 것은 크게 그 의미가 다르다. 일본인은 일본인이며 조선인은 즉 조선인이다."(朝鮮 1911, 36호)[7]

그러나 이와 같은 재조선일본인 사회의 속인적 분리지배 요구와 달리, 병합으로 신설된 조선총독부와 초대 총독이던 데라우치 마사코토(寺內正毅)는 재조선일본인을 보는 정치적 시각에 있어 통감부와 동일한 노선을 견지하고 있었다. 병합조약이 발표된 직후 각지의 이사관(理事官)에게 보내는 훈령에서 데라우치는 "종래 우리나라 거류민(居留民)"이 대부분 "이향(異鄕)에 교거(僑居)한다는 생각을 가지고 행동에 있어 스스로 잘난 체하며 타인을 멸시하는 폐가" 있었고, 한국 병합의 현 시점에서 이와 같은 태도가 "일층 거만한 마음

4) 旭邦,「第三世代統監の施政方策如何」; 木堂生,「韓國保護の要意を論する」.
5) 繹尾旭防,「朝鮮に於ける我官民の反目」.
6) 衆議院議員, 大內暢三在,「朝鮮の官民 內地人に對 する希望」.
7) 繹尾旭防,「朝鮮の金融及産業政策」.

을 증대시키고, 신부(新附) 인민에게 능욕을 가하는 일이 있게 되면", 이것이 한국민 일반의 "악감격의(惡感隔意)를 초래"하게 될 것이고, 장래에 "예측하지 못할 화(火)를 양산"할 수 있다고 경계하고 있었던 것이다(京城府 1936, 165). 이와 같은 경계는 조선총독부가 조선인들의 "배일감정"의 직접적 원인을 일본인 이주자들이라고 인식하고 있었던 데에서 비롯된 것이었다. '조선'에서 식민권력으로서의 입지를 다지기 위해서는 이에 방해가 되는 세력은 그것이 설사 식민지배자 세력이라고 할지라도, 통치권의 확립과 재생산이란 목표 위에서 통제되지 않으면 안 된다는 의식이 있었던 것이다. 그리고 이는 조선총독부의 재조선일본인 속지화 정책의 중요한 배경이 된다. 다음에서는 주로 행정과 경제의 두 부분에서 재조선일본인에 대한 조선총독부의 속지화 정책이 어떻게 진행되고 있었는지 그 과정을 살펴본다.

III. 재조선일본인에 대한 속지화 정책

1. 재조선일본인 행정의 속지화

병합 이후 조선총독부는 통감부와 한국정부 아래에서 이원화되어 있던 경찰, 사법, 행정, 재정, 교육 등을 총독부 산하로 일원화하는 작업을 시작하게 된다. 지방제도 정비 사업 역시 이와 동일한 맥락에서 시행되었던 것으로, 이 과정에서 총독부는 한국 정부의 행정 지배에 속하지 않았던 치외법권적 외국인 거류지역을 총독부의 지방 행정 구역으로 편입시키게 된다. 즉, 외국인이라고 하더라도 조선에 거주하는 이상, 조선인과 함께 총독부 산하 기관을 통해 행정(사법) 지배를 받도록 한다는 원칙이었던 것이다.

문제는 이 원칙으로 지방제도를 정비한다고 했을 때, '외국인 거류지 제도' 하의 '일본인 거류민 제도'를 어떻게 처리할 것인가가 문제가 되었다. 특히 조선이 일본 영토가 된 이상, 재조선일본인이 더 이상 '외국인 거류민'이 될 수 없다는 점 역시 일본인 거류지 제도의 개정이 불가피해지는 이유였다. 여기서 쟁점이 되었던 것은 다른 외국인과 달리 식민지배자에 속한 일본인의 정치적 지위를 거류지 제도 폐지 이후에 어느 정도까지 보장해 줄 수 있느냐는 점이었다. 특히 거류민단이나 상업회의소와 같이 원주민 사회와 분리되어 자치적으로 생활행정을 꾸려가고 있던 사실상의 특권적 분리지배행정을 어떤 방식으로든 재조선일본인 사회에게 계속 보장해줄 것이냐의 문제가 쟁점이 되었다. 그렇다면 당시 거류민

단과 상업회의소는 재조선일본인들에게 어떤 의미를 가지고 있던 것이었을까?

1914년 민단폐지를 앞두고 일본인 언론에서 나온 입장들을 보면 이들은 공통적으로 "일본 측과 조선 측과의 행정기관이 거의 통일된 현재, 자치기관이었던 단체라고 하더라도 이를 별도로 존립시키는 것은 불가한" 상황이라는 점에 동의하면서도, a) 그 때문에 "곧바로 이를 철폐하여 부청(府廳)에서 그 사무를 취하고 자치기관을 근저에서 파괴하는 것"이나 b) "조선인을 대하는 것과 같은 자치적 기관으로 동일하게 취급하는 것은 도저히 불가한 것"이라고 주장한다. 즉 조선인과 행정을 통합시키는 것만큼이나 개항 이후부터 오랜 시간 구축해온 자치기관들을 관치로 제도개정 하는 것에 찬성할 수 없다는 입장이었던 것이다. 특히 당시 이들은 이 자치단체들을 식민지의 거류민과 본토 거주민의 매개로 생각하고, 이를 통해 – 그들 스스로 야만이라고 부르던 미개지 – 조선에서 자신들이 여전히 '제국신민'(혹은 시민)임을 확인받으려는 의식을 내포하고 있어, 그 폐지에 더욱 반대하는 경향이 있었다.

거류지의 자치 제도들이 철저하게 본국 일본의 지방자치 제도 및 상업회의소의 제도 틀 위에 있으면서, 본토의 변화와 궤를 같이 하여 개정되고 있기도 했던 것이다. 1905년 거류민단의 법인화는 1900~1910년대에 이루어진 일본 '시정촌제'를 모델로 삼고 전개되어 왔었고, 상업회의소 역시 일본 상업회의소의 제도 정비 과정에 맞추어 조직명이나 정관 규정이 바뀌어 간다. 특히 1902년 6월 7일의 일본상업회의소의 법인화는 비슷한 시기에 한국에서 일본인 상업회의소의 법인화 운동이 일어나게 된 직접적 계기가 되고 있기도 했다.[8] 아래『조선공론』의 사설은 이런 맥락에서 재조선일본인 사회가 거류지 자치제도를 본토의 지방자치제와 어떻게 연계시켜 사고하고 있었는지를 확인하게 한다.

> "**(일본에서-역자) 헌법이 발포되고부터 30년이 경과했다.** 자치제 운용의 妙는 아직 이상적이라고 할 수 없으나 유독 일본인의 자치에 대한 경험과 지식 … 그 자각심은 매년 계속 강고해졌다. 이 정치적 국민성의 순치(洵治)는 극히 오년 십년의 短日月에 될 수 있는 것이 아닌 것으로, 동시에 점점 이를 조장하고 존중하지 않으면 안 된다 … 근세문명의 특징은 정치적 양심의 자각에 대한 일대 투쟁사라고 한다면, **자치제 발달의 역사를 今日부터 완전히 파괴하려고 하는 것은 이를 벗어난 것**이라고 말할 수 있는 것으로, 구한국 시대부터 우리 거류민은 민단발달을 위해 갖은 고통과 연구를 거듭하였고, 이 소위 양심의

8) 일본 지방자치제의 발전 과정과 관련해서는 다음을 참조(石川一三夫 1987; 1995). 일본 상업회의소의 제도 발전과 관련해서는 다음을 참조(日本商業會議所聯合會 編, 1924).

자각을 실현하여 갔던 존경할 만한 역사를 가진 것이다"(朝鮮公論 1913/08/01).[9]

이처럼 자치단체 폐지가 민감한 정치적 이해를 포함하고 있었음에도 불구하고, 조선총독부는 1913년, 거류민단을 해체하고, 1914년 4월부터 "부제(府制)"를 신설하여 – 일본인 교육과 관련한 부문만을 제외하고 – 해당 지역 내에서 조선인(및 외국인들) 행정과 일본인 행정을 통합시키기로 결정한다.[10] 그리고 곧 이어서 조선총독부는 또 다른 대표적 자치단체 중 하나였던 일본인상업회의소를 "조선상업회의소령"(1915년 7월 15일 제령 제4호)에 따라 한인상업회의소와 통폐합시켜, 조선상업회의소가 조일인(朝日人) 공동으로 구성되도록 조직한다. 다음의 〈표 1〉은 1915년 "조선상업회의소령" 발포 이후 조선인과 일본인 의원들이 식민시기 동안 상업(공)회의소 안에서 어떻게 구성되고 있었는지를 – 경성상업회의소의 경우에 한정하여 1915~25년까지 10년간 – 의원 명단을 정리한 것이다.

기존 연구들은 대부분 조선인과 일본인 상업회의소의 통폐합을 조선인 민족 경제의 독자적 발전을 억압하기 위한 의도에서 시작되었다고 설명해왔다. 상업회의소 통합을 통해 일본인 상업자들의 경제 활동 편의를 강화하는 한편, 조선인 사회의 경제력은 억지시키기 위한 것이었다는 점이다. 그러나 이런 주장은 다음의 몇 가지 이유로 설명에 한계를 갖는다. 우선 지역별로 통폐합 과정이 달라서 이를 고려하지 않고 획일적으로 상업회의소 통폐합을 설명할 수 없다는 점이다. 조재곤(2003)과 전성현(2000)에 따르면 경성이나 인천의 조선인 상업회의소의 경우는 평양이나 개성과 달라서, 민족주의적 자본의식이 강하지 않았고, 기존부터 조일 상업회의소 간에 밀접한 상호교류가 있어, 당시 통폐합 과정을 강제적으로만 설명하기 어려운 부분이 있었다고 설명한다. 또한 통합상업회의소가 기존 일본인 상업회의소 보다 경제활동 부문에서 얼마만큼 확장된 제도적 권한을 부여받았었느냐의 문제도 고려되어야 한다. "조선상업회의소령"은 기존 일본인상업회의소를 법인으로 승격하키면서도, 사무권한에 있어서는 단순히 관청에서 의뢰한 "상공업에 관한 사항을 조사

9) 「民團撤廢は非也」.

10) "거류민단 및 각국거류지회의 두 가지에 이르러서는 이미 병합과 동시에 更革撤廢해야 했었으나 전자는 거류내지인의 역사적 사정, 및 그 이해 상 관계가 있어, 신중의 조사를 요하였다. 후자는 관계 외국정부와 사이에 협의를 거듭할 필요가 있었던 것으로, 바로 정리 실행하기 어려웠던 것이다. 그러나 거류민단의 정리에 대해서는 이미 필요한 조사를 완료하여 … 거류민단 및 각국거류지를 철폐함과 동시에 다시 府制를 시행하기로 한다. 이를 시작으로 현재 지방제도의 통일을 보아야만 한다. 따라서 교육 사무를 제외하고 내지인과 조선인은 동일행정 하에 두는 것으로 하고 …"(朝鮮總督伯爵. 寺內正毅,「朝鮮統治の經過及方針」,『朝鮮空論』1913, 7).

〈표 1〉 경성상업회의소 의원 명단

기수 (연도)	회두 (會頭)	부회두 (副會頭)	평의원, 특별평의원, 서기장
1기 (1915)	原田金之祐	西村道産 趙鎭泰	小谷淸, 谷口小次郎, 關繁太郎, 左野産藏, 高木德彌, 石野態一郎, 古城龜之助, 岡井矣, 天日常次郎, 首藤定, 洪般杜, 林田金次郎, 鍋島宇吉, 藤田安之進, 康川立造, 金漢奎, 志崎信太郎, 池田長兵衛, 林茂八郎, 增田三穗, 河村千治郎, 白完爀, 廣江澤次郎, 金泄然, 條崎半助, 釘本藤次郎, 韓相龍(특별평의원: 趙重應, 宋秉峻, 吉原三郎, 騰田圭計)(서기장: 大村友之丞)
2기 (1917)	原田金之祐	釘本藤次郎 白完爀, 趙鎭泰	林田金次郎, 韓相龍, 辻本嘉三郎, 矢澤近次郎, 古城龜之助, 村瀨鎌治郎, 高島周祐, 扈根澔, 宋宅洙, 土井伊右衛門, 梶原末太郎, 高木德彌, 藤富國太郎, 藤田安之進, 條崎半助, 田中始一郎, 金漢奎, 苦米地造酒彌, 小谷淸, 金泄然, 大賀龜吉, 中村再造, 佐野産藏(특별평의원: 趙重應, 宋秉峻, 美濃部俊吉, 川上商郎久保要藏)
3기 (1919)	美濃部俊吉,	釘本藤次郎 趙鎭泰	松本勝太郎, 金東般, 藤富國太郎, 辻本嘉三郎, 崔贊凞, 矢澤近次郎, 高木德彌, 二官常一, 崔萬燮, 藤田安之進, 高島周祐, 佐野産藏, 松崎時勉, 志崎信太郎, 北村貞太郎, 條崎半助, 進辰馬, 林田金次郎, 西崎源太郎, 洪種, 芮宗錫, 古城龜之助, 韓相龍, 山田龜太郎, 高井建次(특별평의원: 嘉納德三郎, 松平直平, 久保要藏, 朴泳孝, 李允用)
4기 (1921)	美濃部俊吉	釘本藤次郎 趙鎭泰 志崎信太郎	進辰馬, 木本倉二, 西崎源太郎, 佐藤半次郎, 林田金次郎, 韓相龍, 崔贊凞, 渡邊定一郎, 辻本嘉三郎, 二宮常一, 藤富國太郎, 矢澤近次郎, 陣內茂吉, 芮宗錫, 百濼洙, 松崎詩勉, 戶嶋祐次郎, 喜多宗一, 古城龜之助, 藤田米三郎, 松本豊作, 藏城松次郎, 佐野産藏, 張斗鉉, 劉銓(특별평의원: 宋秉峻, 有賀光豊, 閔泳綺, 賀田直治)
5기 (1923)	釘本藤次郎	渡邊定一郎 恩田銅吉 趙鎭泰	寺尾猛三郎, 增田三穗, 藤田安之進, 梁在咏, 辻本嘉三郎, 南延圭, 本吉淸一, 林菅吉, 高橋章之助, 李冕儀, 豊田明敬, 西崎源太浪, 藤田米三郎, 戶嶋祐次郎, 佐藤半次郎, 佐野産藏, 韓相龍, 白右巖, 李逸雨, 富野繁市, 百濼洙, 眞本仙次郎, 田川常治郎, 近藤謙助(특별평의원: 有賀光豊, 安藤又三郎, 白完爀, 李軫鎬
6기 (1925)	渡邊定一郎	西崎源太郎 韓相龍	宋在榮, 寺尾猛三郎, 島田忠作, 富野繁市, 須藤久左衛門, 堀內滿輔, 戶島祐次郎, 藤富國太郎, 志崎信太郎, 白右巖, 尹宇植, 辻本嘉三郎, 田川常治郎, 川端三次郎, 趙鎭泰, 林菅吉, 李鳳烈, 朴永根, 陣內茂吉, 李鳳鐘, 藤田安之進, 本吉淸一, 增田三穗, 眞本仙次郎, 田中三郎, 藤田米三郎, 古城龜之助(특별평의원: 有賀光豊, 河內山樂三, 釘本藤次郎, 李圭完, 元悳常, 大村卓一)

출처: 京城商工會議所 1941, 81-8.

하고 자문"에 응하거나 관계인의 청구에 따라 "상공업에 관한 분의(紛議)를 중재"하는 정도에 권한을 한정시키고 있었기 때문이다. 이는 기존에 거류지의 일본인 상업회의소가 사무권한에 상공업에 관한 정책 을 수립하고, 법률 제정에 직접 간여("의견 건의")할 수 있도록 했던 것과 비교되는 부분이었다. 경성일본인상업회의소의 경우, 1903년 발표되었던 "경성일본인상업회의소정관 및 의사세칙"에 따라 "한국에서 일본인 상공업의 발달을 도모할 필요가 있는 방안을 조사하는 것" 외에도, "상공업에 관한 법규 제정, 개폐, 시행에 관해 의견을 관청에 개신하고 상공업에 관한 의견을 표시"할 수 있었기 때문이다.[11] 일본인 상업회의소는 일본의 패권이 확실시되었던 러일 전쟁 전후에는 조선에서의 경제적 이해를 보다 장기적으로 바라보고, 철도부설이나 금융제도개정 요구같이 당장에 수익이 확보될 수 없는 분야에서도 근본적인 시설 정책의 변화를 요구하는 등, 기존에 '무역'이라는 한정된 분야를 중심으로 영사 자문에 응하던 수준을 넘어서는 활동을 전개한 역사를 가지고 있었다. "경부철도속성운동"과 "백동화남주반대운동"과 같은 운동들 이외에도, 러일 전쟁 이후 일본 정부의 '미곡 수입관세 신설 정책'에 반대하여, 한 · 일 미곡 무역에 한하여 무관세(無關稅) 제도가 도입되어야 한다는 운동을 전개해서 – 1910년대에 조 · 일간에 기본적으로 관세장벽이 존치되고 있었음에도 불구하고 –, 미곡 수이출(輸移出) 무관세 제도를 끌어내기도 한다.[12]

이런 상황을 고려했을 때, 본 연구는 조선총독부의 상업회의소통폐합 조치의 대상은 조선인 사회 보다는 재조선일본인 사회에 있었으며, 속지적 통합주의의 기조 위에서 이들을 통제하기 위한 수단으로서 시도된 것이었다고 해석한다. 즉, 민족적 차이와 별개로 조선인과 일본인 사회 모두에 대해서 속지적인 장악력을 확보하기 위해 일원화된 통합행정제도를 구축한다는 조선총독부의 이해에 따른 산물로 해석될 수 있다는 점이다.[13]

이상에서 살펴보았던 일련의 속지화 정책들은 조선총독부는 주로 "내선융화"(內鮮融和)의 통치기조에 따른 것이라고 설명하고 있었다. "내지인만이 자치적 경영의 일단(一團)

---

11) "조선상업회의소령"의 내용 및 기존 정관과의 차이에 대해서는 다음을 참조(京城商工會議所 1941, 137-9).

12) 1905~1913년 일본 정부의 미곡 수입관세 신설 및 증세 정책과 이에 대한 재조선일본인 사회의 반대 운동에 대해서는 다음을 참조(大阪自由通商協會, 1930).

13) 경성상공회의소는 당시의 통폐합 조치가 거류민단 철폐의 연장선에서 이루어진 조일인 제도통합의 후속조치였다고 평가하고 있었다. 상업회의소 통폐합은 "內鮮 兩會議所 통일의 前觸"의 성격을 가지고 있었던 것이다(京城商工會議所 1940, 124).

을 만들어 신부민(新府民)과의 사이에 장벽"을 두는 것은 "조선영유의 취지에 반(反)하는" 것이기 때문에 그와 관련한 "일절(一切)의 폐사(弊事)를 제거해야만"하고, "내지인과 조선인은 동일행정 하에 두는 것"을 통해 "양자의 융합 · 동화의 실적을 올림으로써 그 이익에 이바지"할 수 있을 것이라고 주장한 것이다(朝鮮空論 1913/07/01).[14] 이 내선융화론은 1936년 이후 "내선일체"(內鮮一體)라는 새로운 식민주의 슬로건이 등장하기 이전까지 일본정부의 대표적 통치 슬로건이었다. 여기서 흥미로운 점은 식민이주자의 민족적 정체성 혹은 순수성을 일정하게 훼손할 수도 있는 이와 같은 이념이 바로 식민통치 권력에 의해 주도되고 있었다는 점이다. 또한 재조선일본인 사회와 강하게 충돌하면서까지 이 내선융화론을 내세운 속지화 정책을 추진했을 때, 그것이 이후 재조선일본인 사회의 정치의식과 사회 정체성에 어떤 영향을 미치게 되었는지 검토하도록 한다. 즉 총독부가 가진 의도의 '진정성' 여부와 상관 없이, '정책효과'라는 측면에서 재조선일본인 사회의 의식 행태에 '내선융화론'을 내세운 정책들이 양산한 결과를 질문하면서 재조선일본인 연구가 접근되어야 한다는 것이다. 이와 같은 맥락 위에서 다음에서는 경제 부문에서 재조선일본인에 대한 속지화 정책이 병합초기 어떻게 추진되고 있었는지 살펴보자.

2. 재조선일본인 경제활동의 속지화

1911년 1월 조선총독부는 조선에서 회사설립과 관련한 경제행위를 통제하기 위해서 "회사령"을 발포하고, 조선총독의 "허가" 없이는 조선에서 회사설립이 불가능하도록 금지한다. 이 당시 조선에서는 조선인 사회의 경우, 구한국 정부에 의해 만들어졌던 "각종인허의 효력 및 기한에 관한 건"이란 법이 병합 이후에도 존치되어 조선인들의 회사설립이 사법적으로 규제되고 있었던 반면에, 치외법권적 거류지의 일본인이나 외국인들은 회사설립을 규제할 수 있는 법을 갖고 있지 않았다. 이런 이유 때문에 당시 조선총독부는 이미 사법적 규제 장치를 가지고 있던 조선인이 아닌, 아무 규제 장치를 갖고 있지 않았던 일본인과 외국인들의 회사설립을 규제하기 위한 목적으로 총독부 제령으로 "회사령"을 발포하게 된다(小林英夫 1994).

"회사령" 제1조는 "회사설립은 조선총독의 허가를 받아야 한다"고 명시하고, "조선 밖에 설립했던 회사가 조선에 본점이나 지점을 둘 경우 조선총독의 허가를 받아야한다"(제2

14) 朝鮮總督伯爵. 寺內正毅,「朝鮮統治の經過及方針」.

조)라고 하여, 일본에서 이미 회사 설립의 승인을 받은 자라고 할지라도, 조선에 지점을 설치하려고 할 경우에는 "조선총독의 허가"를 다시 받지 않으면 안 된다고 규정한 것이었다. 그리고 이를 위반할 경우, 조선총독령에 의해 "사업정지, 금지, 지점의 폐지 혹은 해산"(제5조)에 준하는 제재를 당할 수 있다고 규정한다(京城府 1936, 274).

이처럼, 일본에서 이미 회사설립을 허가받은 내지자본이라고 할지라도, 조선에서 사업을 확장하려할 때는 총독의 허가를 받아야 한다고 하여 조선총독부가 민족을 가리지 않고 통치 지역 전체를 대상으로 회사설립과 관련한 경제활동을 규제하려 한다는 의지를 분명히 보여주고 있었다. 더불어서 여기에는 병합 이후 "일확천금"을 노리고 도항했던 일본인들의 숫자가 급격히 증가함에 따라, 이들의 경제 활동을 사법적으로 규제할 필요성이 증대되었던 것도 한 배경이 되고 있었다. 당시 조선총독부는 회사령 설립의 취지를 병합 이후 조선에서 급격히 일어난 "기업열" 속에서 "아직 법률 경제상 지식경험이 부족하여 복잡한 회사조직 사업을 경영할 수 있는 자가 적고, 또 사업 전망에 대해 명확히 판단할 수 없는" 조선인들을 상대로 "실제로 적절하지 않은 사업에 투자"하게 "감언(甘言)"으로 "유혹"하는 자들에 의해 "그 해독을 유포시키지 않게", "주의 감독을" 주기 위해 "회사의 설립"에 관해 "허가주의"를 채택하고 있었다고 설명하고 있었다(京城府 1936, 273).

이런 이유 때문에 "회사령" 발포 당시 이에 대해 가장 강한 불만을 표시했던 이들은 이미 회사설립에 대한 규제 장치를 가지고 있었던 조선인 사회보다는 재조선일본인이나 조선에서 경제활동을 희망한 본토의 일본인 자본가였다. 재조선일본인과 본국의 사회 여론은 이 "회사령"이 병합 후의 일련의 통치 정책들 – 대표적으로 거류민단 폐지 – 과 마찬가지로 총독정치의 "관권만능주의(官權萬能主義)"와 "무단주의(武斷主義)"를 보여주는 사례라고 비판한다. "회사령" 문제는 "일본인언론단속(日本人言論取締)"이나 "자치제폐합(自治制廢合)"과 같은 조치들의 연장선에서 나타난 전제적 총독정치의 한 예라고 비판되었던 것이다.[15] 특히 이들은 "회사령"이 내지(본토) 자본의 조선 이입을 위축시켜 재조선일본인 상업 활동에 중대한 장애를 만들고 있다고 비판한다(朝鮮及滿洲 1911/02/01).[16] 이처럼 조

15) 조선총독부는 우선 조선인 언론에 대해 관보를 제외하고 통감부 시기의 신문잡지를 대부분을 폐지시키는 한편, 재조선일본인 발행 출판물에 대해서도 "경성일보"와 "서울프레스" 및 "매일신보"를 제외한 신문잡지들을 폐간시킨다. 또한 "大阪朝日"나 "東京朝日"처럼 조선총독부를 비판하는 기사들을 게재했던 일본 내의 신문들은 조선 수입을 금지하고 있기도 했다(旭邦, 「言論界の恐慌」, 『朝鮮及滿洲』 第39號. 1911/05/01).

16) 「무언가 회사령에 제한을 하자」.

선 안팎에서 "회사령"과 관련해 총독정치를 비판하는 여론이 강하게 일어나는 가운데 제국의회는 "회사령"의 출현 근거가 총독 '제령권'에 있다는 점을 들어, 제령권의 반헌정주의적 경향을 비판하기도 한다(小林英夫 1994). 식민지에서 제국의회가 아닌 총독이 입법권을 가지고 법적 효력을 갖는 명령을 할 수 있도록 하는 제국의 법적 구조가 회사령 같은 법률의 근본적 문제라는 점이었다. 그리고 이와 같은 조선총독부의 속지 정책에 대해 재조선일본인 사회는 1910년대 초반까지 "일본인은 일본인답게 취급하고, 조선인은 조선인답게 취급하라"라며 속인적인 분리주의 요구로 대응한다(朝鮮及滿洲 1913/02/01).[17]

조선총독부의 이와 같은 이주민 정책 노선은 아프리카 백인 식민지에 대한 많은 정책들이 철저한 속인적 분리주의 위에서 전개되었다는 점을 고려했을 때, 매우 특이한 것이었다. 서구 학계에서 1990년도 중 후반 경부터 나왔던 연구 성과들에 따르면 19~20세기 아프리카의 백인 정착민 사회는 a) 거주지와 b) 행정지배 c) 사법제도의 세 가지 부분에서 원주 아프리카인 사회와 속인적으로 분리되어, 가) 조선인 사회와 잡거하고, 나) 행정적으로 통합되며, 다) "조선총독부재판소령"에 따라 사법적으로 속지화되어 있었던 재조선일본인의 경우와 대조되고 있었다(김윤진 2006; Young 1994; Mamdani 1996).

그렇다면 조선총독부의 이와 같은 독특한 이주민 정책은 어떻게 해서 가능했을까? 조선총독부의 이주민 정책의 심층적 토대를 이루고 있던 것은 무엇이었고, 이는 당시 정책에 어떤 영향을 주었을까? 본 연구는 이를 크게 다음의 두 가지 차원에서 접근한다. 첫 번째는 식민정부의 성격과 역할에 대한 것으로, 조선총독부가 통치기구로서 자신의 성격을 어떻게 정의하고 있었고, 그것이 이주민 정책에 어떤 영향을 미치고 있었는지를 보는 것이다. 다른 하나는 법제도적인 측면에서 조선총독(부)가 어떤 권한을 가지고 있었는지 보는 것으로, 그것이 어떻게 식민정부의 이주민 정책에 영향을 미치고 있었는지를 살펴본다.[18]

---

17) 旭邦,「朝鮮には憲政の聲は禁物なり」.

18) 본 연구는 조선총독부의 개념적 지위는 식민정부로, 재조선일본인은 이주민(혹은 이식민자)세력으로 부른다.

III. 재조선일본인 정책의 토대: 조선총독부의 성격과 법적 조건

1. 조선총독부의 성격

> "… 한토(韓土)의 사직(社稷)은 거의 아국(我國)과 같아서 여러 번 혁명 역성(逆成)의 흉액을 경과하면서 상하(上下)가 서로 적폐 극에 달했으나 강성(彊城) 일만사천리, 인구 일천삼백여만을 가지고 당당히 국가의 체재를 구비했던 것으로, 그 대국(大國)의 일 단편을 할취(割取)한 대만 및 사할린(樺太)또는 조차지인 관동주에 비하면 크게 사정이 달라, 조선총독부의 규모 형식 역시 일 국가와 전 인민에 대한 통치에 적응하여야 할 필요가 있으며 특히 신부(新府)의 판도에 응하는 정책은 은(恩)을 시(施)하고 혜(惠)를 가(加)함과 동시에 확고불원(確固不拔)의 위신을 보지(保持)할 필요가 있다. 그렇지 않으면 인심 항상 동요하고…."[19]

위의 인용문은 총독 데라우치가 다이쇼(大正) 천황의 등극일에, 천황을 만난 자리에서 발표했던 "조선통치 3년의 성적"이란 글을 1914년 1월 조선총독부가 참고자료용 문서로 편집하여 발간했던 내용의 일부로, 초대 총독 데라우치가 병합 초기 조선총독부의 성격과 역할을 어떻게 규정하고 있었는지 엿볼 수 있게 한다.

위 글에서 데라우치는 조선통치를 "대국의 한 단편을 분할 취득한 대만 및 사할린 또는 조차지인 관동주"와 구별한다. 또한 조선은 "여러 번 혁명 역성의 흉액을 경과하면서 위아래의 폐가 극에 달해있었음에도", "면적 일만 사천 리, 인구 일천삼백여만을 가지고 당당히 국가 체재를 구비"한 곳으로, 일본 본토에 준하는 "사직"을 가진 곳이고, 따라서 이런 이유 때문에 총독부의 조선에 대한 지배는 "일 국가와 전 인민에 대한 통치에 적응"하는 정도의 "규모 형식"이지 않으면 안 된다고 말하고 있다. 그리고 이 통치를 통해 궁극적으로 "확고불원한 위신"을 지킴으로서 조선 인심을 장악할 수 있다고 밝히고 있었다.

이상의 주장은 데라우치가 조선통치에 임하는 조선총독부의 위상을 마치 하나의 국가처럼 상정하고 있음을 엿보게 한다. 조선총독부는 상당한 규모의 영토에서 오랫동안 고유한 국가 체제를 유지해왔었던 권력체를 접수해 다스리는 일종의 위임 통치권력으로 스스

---

19) 위 글은 寺內正毅이 大正천황 등극에 맞춰, 동경에 가서 大正천황을 만난 자리에서 발표했던 "조선통치 3년간의 성적"의 글을 기초로 하여 이를 다시 일반 참고자료용으로 1914년 1월에 내용을 추가하여 발표했던 글이다(寺內正毅, 「朝鮮統治三年間成績」, 1914/01; 京城府 1936, 168).

로를 규정하고 있었기 때문이다. 또한 "일 국가와 전 인민"에게 인심을 안정시킬만한 "위신"을 확보할 수 있는 정책 수립을 강조하는 점은 국가권력이 일반적으로 물질적이거나 비물질적인 수단 양자를 통해 통치 사회로부터 헤게모니적 장악력을 높이기 위해 애쓰는 바와 같은 시도를 조선총독부 역시 일정하게 시도하고 있었음을 보여준다. 이런 관점에 따를 경우, 조선은 단순히 척지식민을 위한 도구적 수단에 그치지 않으며, 조선인 사회 역시 단순한 구축 및 배제의 대상으로 규정될 수 없게 된다.

그러나 총독부의 성격에 대한 이와 같은 접근은 재조선일본인을 중심으로 한 일본의 "척지식민론"자들이 식민정부의 역할과 성격에 기대했던 내용과 충돌하고 있었다. 척지식민론에 따르면 조선통치는 일본의 인구 과잉과 토지 부족을 해결하기 위해 조선을 일본인들의 이주정착지로 적합하게 만드는 것에 목표를 둔다. 따라서 조선총독부의 역할 역시, 척지식민을 독려하고, 이주자들이 성공적으로 정착할 수 있도록 기반을 다지는 것 – 토지 불하 확대나 도로 및 철도 금융기관 같은 경제시설을 확충하는 것 – 에 있다고 보았던 것이다. 특히 조선인들의 배일사상이나 치안불안 같이 일본인들의 이주정착을 위협하는 요소들을 적극적으로 해소하고 본국과 동일한 정치 사회적 권리가 이주민 사회에까지 연장될 수 있도록 하는 것이 조선총독부의 중요한 정치적 역할로 설명되고 있었다. 척지식민론은 조선총독부를 식민지의 통치 권력이라기보다는 '이주민의 정부'로 보는 '도구적' 관점을 가지고 있었던 것이다.

> "**조선의 문제는 병합 이전에도, 병합 이후에도 전혀 변한 것은 없다** … 일한병합은… 한마디로 말하면 **일본민족팽창의 기초**를 대륙에 세우는 것에 다름 아니며, 따라서 조선의 정치 방침 역시 이에 근거하여 근본문제를 세우지 않으면 안 된다…따라서 그 토지에 일본민족발전의 기초를 만드는 것이 그 임무인 것이다. 즉 일본인의 조선이주에 대해서는 많은 편의를 부여하고, 최대한 많은 일본민족이 기꺼이 이주하도록 하게 하지 않으면 안 되는 것이다(朝鮮及滿洲 1911/03/01).[20]

그러나 당시 조선총독부는 자신의 정치적 역할이나 성격을 통치권의 확보와 유지라는 보다 추상적이고 보다 포괄적인 이해 위에서 접근하고 있어, 재조선일본인을 중심으로 한 척지식민론자들이 기대하는 식민정부의 의미를 넘어서고 있었다. 그리고 여기에는 앞서 보았듯이 당시 총독부가 '조선'을 어떻게 받아들이고 있었는지가 중요한 배경이 되었었다.

---

20) 衆議院議員 小天平吉,「其根本義を誤る勿れ」.

즉 조선을 척지식민을 위한 지리적 도구로 사고하는 것에 그치지 않고 '조선'과 '조선통치'가 국가권력과 유사한 수준의 지배체를 요구하기 때문에, 조선총독부가 이에 부응해야한다고 보고 있었던 것이다. 이런 견해는 식민권력이라는 한계에도 불구하고, 총독부가 다른 분파 세력들 – 설사 그것이 식민지배자 세력이라고 할지라도 – 의 이해에 대해 일정한 자율성을 확보하고 정책적 판단을 하는 근대적인 국가권력의 속성을 경향적으로 드러내도록 한다. 이주민 사회에 대한 속지화 정책은 이와 같은 조선총독부의 성격에서 파생되고 있었다고 해석할 수 있는 것이다.

반면, 조선과 조선통치를 철저한 척지식민론의 관점에서 사고했던 재조선일본인들은 당시 총독부 정책을 소위 조선통치의 "근본의(根本義)"를 위반하는 것이라고 비판한다. 이 비판에 앞장섰던 대표적 논자 중 "조선연구회" 설립자이자, 1912년『京城新聞社』사장을 역임하는 등 유력 재조선일본인 언론인이었던 아오야기 난메이(靑柳綱太郎)는 당시 데라우치 총독의 정책들이 이식민을 촉진하기 보다는 오히려 이들을 "구축"하면서 이민책(移民策) 자체를 "유린"하는 것이었다고 회고한다. 특히 "회사령"이나 "퇴한령"(退韓令)은 일본의 조선 이주와 내지자본의 유입을 실질적으로 막는 역할을 하고 있었다는 것이다(靑柳綱太郎 1928).

2. 조선총독부의 법적 조건

조선총독부의 재조선일본인에 대한 이상의 속지화 정책들은 재조선일본인 사회뿐만 아니라 일본 정부와 사회 여론으로부터도 강한 비판을 불러일으키고 있었지만, 총독부 정책을 결정적으로 수정하지는 못하는 한계를 보여주고 있었다(小林英夫 1994). 그렇다면 조선총독부가 본국 정부의 정치 여론적 압박에도 불구하고, 이처럼 정책 시행에서 일정한 자율성을 확보할 수 있었던 것은 물리적 조건이 있었다면 그것은 무엇일까?

우리는 이 문제를 식민지배기 조선통치의 법적 구조인 이법역(異法域)체계와 여기서 파생되었던 조선총독(부)의 법적 조건에 대한 간략한 검토를 통해 살펴보아야 한다. 일본제국은 본토 일본과 식민지를 내지와 외지로 구분하고, 내지의 법체계와 외지의 법체계를 서로 다르게 구성하고 있었는데, 이법역 체계란 이처럼 내지와 외지가 '지역적'인 차이에 근거하여, 하나의 법지배체계로 통합되지 않고, 이원적으로 존재하는 법률 지배 체계를 가리키는 것이었다. 여기서 내-외지의 법체계를 서로 다르게 만들고 있던 가장 중요한 요소는 지역 안에 각기 다른 지역적 근거법이었다. 예를 들어 일본 본토가 제국의회의 "법률"을 지

역 내의 근거법으로 하고 있었다면, 대만이나 조선은 식민 현지 정부 장관인 대만총독이나 조선총독의 명령을 그 지역의 근거법으로 한다. 그리고 이 총독명령에 의해 발포된 제령(조선총독령)이나 율령(대만총독령)은 제국의회의 "법률"을 대신하여 식민지를 통치할 수 있게 하여, 총독명령이 외지의 정치 · 행정 · 사법을 아우르는 법질서 체계의 핵심이 되도록 했다.[21)]

이와 같은 총독의 법적 권한은 그것이 위임입법권이라는 단서를 달고 있었음에도 불구하고, 근대국가의 일원적 법지배 원칙에 위배되어, 일본제국은 장기적으로는 이법역 체계의 해소를 시도한다. 대만의 경우 법률 제63호 "대만에 시행할 법령에 관한 법률"의 제1조에서 "대만총독은 관할 구역 내에서 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다"라고 하여 율령권을 명시하면서도, 다른 한편, 제2조를 통해 "前條의 명령은 대만총독부평의회의 의결을 얻고, 척식무대신을 거쳐 칙재를 청해야 한다, 대만총독부평의회의 조직은 칙령으로 정한다"라고 규정하여 율령권을 제한하고 있었다. 조선의 경우도 역시 법률 제30호 "조선에 시행할 법령에 관한 법률"의 제1조에서 "조선에서의 법률을 요하는 사항은 조선총독의 명령으로 규정할 수 있다"라고 하면서도, 2조와 3조를 통해 이 권한이 내각에 사후적으로 승인을 받을 것을 요구하는 권한이라는 것을 명시함으로써 총독권한의 자율성에 일본 정부가 제동을 걸 수 있도록 하고 있었던 것이다(김창록 2002).

그러나 이러한 부대조건은 대만총독이나 조선총독의 지위가 현실 권력 관계에서 차지하는 의미에 따라 유효하지 않을 수 있는 여지를 안고 있었다. 예를 들어 조선총독의 위치는 당시 일본 정계에서 내각의 수상에 준하는 권력이었고, 조선총독을 임명받았던 대부분이 차기 수상으로 거론되는 지위와 권력을 가진 이들이었기 때문이다. 대만의 경우, 율령권에 대한 법적 규정이 1920년을 기점으로 바뀌면서, 대만총독의 지위가 내각에 부속된 행정 장관 수준으로 격하되고 있었지만, 조선총독의 제령권을 규정하고 있던 "법률 30호"는 제도 개정 없이 거의 식민 전시기 동안 지속되는 등, 대만과 달랐다. 현실적인 권력 관계에서 조선총독은 대만총독과 차별화된 위치에 있었던 것이다(浅野豊美 2008). 특히, "조선총독부관제"(칙령 제354호)나 "병합조칙"에서 총독이 "천황에게 직예(直隷)하여 위임(委任)의 범위 내에서 육해군을 통솔하고, 또 조선방비의 일을 관장"("총독부관제" 제3조)한다고 명시하는 등의 내용은 조선총독의 지위를 일반적인 행정장관의 그것으로 환원할 수 없는

21) 浅野豊美는 율령이나 제령 같은 외지법의 근거법들이 "그 영역의 내부에서 현실적으로 존재하는 각지의 특수한 행정, 사법제도와 결합하여 운용된 체제가 '법역'을 구성하게 되었다고 정의한다(浅野豊美 2008, 313).

특수한 것이 되도록 하고 있었다(京城府 1936, 156).

이처럼 조선총독의 법적 권한의 특수성은 결과적으로 일본 본토와 조선이 제도적으로 분리된 통치공간으로 존재하게 하는 역할을 하고 있었다. 조선의 제반 지배 장치들이 본국의 관료(정치 행정 사법)체계와 연결되고 있지 않았던 상황에서, 조선총독부가 통치제도의 구심이 되었던 상황은 '조선'이 본국에 대해 일정하게 독자성을 가지고 통치될 수 있도록 하는 조건이 되었기 때문이었다.[22)]

이와 같은 조선 법역과 조선 총독권의 특징들은 병합 직후, 재조선일본인에 대한 총독부의 속지 정책의 구조적인 배경이 되고 있었다.[23)] "부제"나 "조선상업회의소령" 그리고 "회사령"이 모두 '제령'이었다는 점은 이를 대변한다. 반면 "중의원 선거법" 같은 참정권적 권리는 제국의회의 "법률"에 근거한 채, 조선에는 연장되지 않고 있어, 헌법적 권리의 차원에서 재조선일본인을 본국일본인과 구별시키고 있었다(松山常次郎 1924). 그렇다면 이와 같은 속지적 구분은 재조선일본인의 법적 조건과 권한을 논하는데 있어서 얼마나 큰 비중을 가질까? 그리고 조선총독부 통치 하에서, 재조선일본인의 속지적 조건이 이들의 정치 활동에 미친 구조적인 영향력이 있다면 그것은 무엇일까?

V. 재조선일본인과 식민지 정치과정

재조선일본인 사회의 법적 조건을 속지적 요인에 의해서만 규정하는 것은 무리일 수 있다. 이들에게는 분명히 조선인에게 적용되지 않았던 속인적 법들(제국 헌법에 근거)을 가지고 있었고, 이를 통해 동일 거주자인 조선인과 민족적으로 구별되고 있었기 때문이었다.

---

22) 여기서 말하는 조선총독부의 독자성이란 총독부의 조선통치가 본국정부로부터 어떠한 간섭도 받지 않은 채, 마치 독립된 하나의 국가처럼 존재했다는 것을 의미하지 않는다. 이형식(2011)의 주장처럼, 총독부와 본국 권력 사이에는 상대적으로 독자성이 강했던 1910년대 조차도, 총독(및 정무총감)의 임명이나 예산 심의 등을 둘러싸고 긴밀한 논의가 존재하는 등의 상호 정치과정이 존재하고 있었기 때문이다. 따라서 본 논문에서 말하는 독자성은 거시적이고 핵심적인 몇 가지 법적 조건의 차원에서 총독부가 일반적인 내각 행정 기구와 동일할 수 없는 구별적 성격을 가지고 있었음을 강조하는 차원으로 그 의미를 한정시키고자 한다.

23) 浅野豊美는 이법역 체계 위에서 외지와 내지가 서로 연결될 수 있었던 것은 '칙령'같은 초월적 법형식에 의해서였다고 말한다. 법역이라는 것 자체가 '칙령'에 근거하여 발생하고 또 그것 때문에 서로 다른 법역이 매개될 수 있었다는 것이다(浅野豊美 2008, 313).

그 대표적인 예가 "호적법"과 "학교조합령", 그리고 호적법에 따라 나왔던 "병역법"이었다. 즉, 국적과 교육 그리고 병역의 의무를 규정하는데 있어서 재조선일본인은 조선거주자가 아닌 본토민과 같은 법률을 적용받고 있었던 것이다(아사노토요미 2006, 185-90).

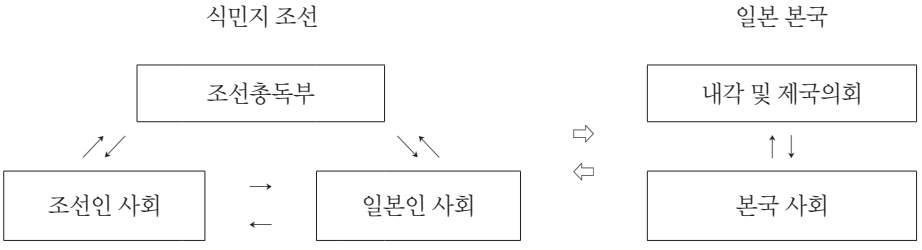
그러나 이 속인법들이 재조선일본인의 정치의식이나 행태를 결정하는데 얼마만큼 영향력을 행사했는지에 대해서는 의문이다. 재조선일본인 사회는 조선인과 자신들을 구분시키는 이 법들을 특권이라기보다는 행정상의 불편으로 여기고 불만을 갖는 등, 제도 자체가 가진 의미와는 다른 방식으로 이를 받아들이고 있기도 했기 때문이다. 병역법에 따른 신체검사를 위해 본토에 가야 한다거나, 본적관련 증명서류를 조선에서는 만들 수 없는 등의 불편 때문에 심지어는 "본적 이전의 자유"를 허가해줄 것을 요구하고 있기도 했던 것이다.

> "내지인(內地人)은 기년 기십년(幾年 幾十年) 조선에 거주하고 자손 영원히 조선에 토착하기로 생각하고 있어도 역시 민적부상(民籍簿上)으로 일거류민(一寄留民)임을 면하지 못한다."(「本籍移轉의 自由와 姓名改稱, 內鮮人間의 區別撤廢」 사설 中, 釜山日報 1930/11/09; 홍순권 2004, 250)

위 인용문에서처럼 재조선일본인 사회는 역설적이게도 조선인과 자신들을 민족적으로 구별시켜주는 법적 근거(국적법)를 행정상의 불이익이나 불합리로 이해하고 "본적이동의 자유"를 요구하고 있었다. 재조선일본인의 속인 및 속지적 지위 조건 안에는 법적인 '권리'나 '의무' 혹은 '특혜'와 '차별'이란 차원에서 이 문제를 접근하기 어려운 복잡한 쟁점들이 존재하고 있었던 것이다.

그러나 이와 비교했을 때, 상대적으로 재조선일본인의 속지적인 조건은 이들의 정치과정에 보다 분명한 효과를 주고 있었다. 앞서 살펴보았듯이 조선의 제반 통치제도들은 본국과 분리되어 있었다. 조선총독부는 내각에 엄밀히 귀속되어 있지 못했으며, 조선경제는 재정, 중앙은행, 통화권 등에서 일본 경제에 완벽하게 흡수되어 있지 않았고, 사법 역시 조선은 "조선총독부재판소령"에 따라 운영되고 있었던 것이다.[24] 이와 같은 분리통치체계 하에서 재조선일본인들에게만 별도로 일본 내지의 행정제도가 연장되고 있었던 것이 아니었기 때문에, 이들은 중앙권력으로부터 일정하게 분리되어 a) 조선총독부의 조선통치체계 아래에 존재하게 된다. 또한 여기서 재조선일본인의 속인적 법률들은 조선과 일본의 행정

24) 경제시스템의 이원화와 관련해서는 다음을 참조(김낙년 2003).



〈그림 1〉 재조선일본인의 정치과정

통합이 전제되지 않은 상황에서 주어지고 있었기 때문에, 이 법률들이 이들에게 자신들이 본국 일본인과 동일한 정치 시스템 속에서 생활하고 있다고 경험할 수 있게 하지는 못했던 것이다. 따라서 재조선일본인은 철저하게 조선총독부를 중앙 권력으로 하는 조선의 통치 체계에 편입된 반면, b) 중앙정부와는 제도적으로 분리되게 된다. 여기서 중의원 선거법이 속인이 아닌 속지적 법이었다는 점이 중요한 요소로 작용했다고 볼 수 있다. 이처럼 재조선일본인의 정치과정을 본국 정부나 사회와 연결시킬 수 있는 제도들이 부재한 상황에서, 거류민단 폐지 이후 만들어졌던 "부협의회"(1930년대에는 "부회")나 다른 지방조직들 – 즉, 도(평의)회, 면(협의)회, 상업(공)회의소, 전조선공직자대회 – 은 c) 재조선일본인이 본토 일본인이 아닌 조선인 사회와 함께 식민지의 정치 주체로 편입되게 하는 기반이 된다.[25] 따라서 속인적 법률의 존재에도 불구하고, 병합 초기 '조선'의 법적 조건과 속지 정책들은 재조선일본인 사회가 위 〈그림 1〉과 같은 같은 정치과정 속에 놓이도록 만들고 있었다.

위 그림에서 재조선일본인 사회는 식민지 조선의 정치 주체이다. 식민지와 본국의 통치 체계가 지역적으로 분리되어 있던 상황 하에서, 재조선일본인이 정치적으로 긴밀한 관계를 형성하고 있던 것은 지역의 정치주체들이었던 것이다. 여기서 이들은 식민지배자이자 동시에 식민거주자란 입장에서 조선인 사회와 수탈적이거나 이해협력적인 관계를 맺고, 조선총독부와는 동일한 식민지배자로서 협력적 관계에 있으면서도, 지배관료와 민간이주 정착민이라는 차이를 두고 정치적으로 긴장관계를 형성한다. 반면, 본국과 재조선일본인의 관계는 기존과 다르게 변화하게 된다. 제국의회의 승인을 받았던 자치단체(거류민단)의 폐지나 참정권의 비연장(非延長)으로 인해, 본국 정부와 직접 연결되었던 본국 사회와 달리, 비제도적인 활동의 방식으로만 본국 정부와 연결될 수 있도록 분리되고 있었던 것이다.

25) 조선인 의원과 일본인 의원의 대립과 협력에 관한 연구의 예로는 다음을 참조(기유정 1997).

이런 정치과정의 분리는 기본적으로 조선과 일본의 통치제도의 불연속에 근거하고 있던 것으로 일본제국 안에 '조선인 대 일본인'이라는 구도와는 별도로, '조선 대 일본'이라는 지역적 이해의 긴장 관계가 형성될 수 있는 조건을 마련하고 있었다. 그리고 이 관계에서 재조선일본인 사회는 식민지 조선의 이해에 기반을 두고 본국과 갈등하는 위치에 있을 수 있게 된다.

VI. 결론

이상의 논의를 통해 본 연구는 병합 초기 조선총독부에 의한 재조선일본인 사회의 속지화 정책과 그 결과에 대해 살펴보았다.

재조선일본인은 개항 이후 치외법권적 거류지를 중심으로 조선인 사회와 속인적으로 분리되어 있었지만, 병합 초기 조선총독부에 의해 조선거주자로서의 속지적 조건을 얻게 된다. 그리고 이를 통해 재조선일본인은 조선의 일본인 식민자이면서, 조선거주자라는 이중적 주체조건을 얻게 된다. 본 연구는 이와 같은 독특한 주체 조건의 형성 과정에 조선총독부와의 갈등 구조가 존재하고 있었음에 주목하고 이를 분석하는 한편, 결과적으로 이 정책이 재조선일본인을 중심으로 한 식민지 정치과정에 어떤 영향을 주게 되었는지 살펴보았다.

당시 갈등은 현상적으로는 이주민 정책과 관련해 속지적 융화주의를 내세우던 총독부와 속인적 분리주의를 요구하던 재조선일본인 사회의 갈등으로 나타나고 있었지만, 그 근저에는 조선총독부의 성격과 역할을 둘러싼 두 식민자 세력의 서로 다른 견해 차이가 존재하고 있었다. 재조선일본인 사회가 조선총독부를 척지식민의 확대와 공고화에 기여하는 도구적 기구로 접근했던 반면에, 조선총독부는 자기 자신을 '조선'의 통치 권력으로 규정하면서, 통치권의 유지와 재생산을 최대 목표로 하여, 이주식민자 세력의 이해에 곧바로 결정되지 않는 모습을 보여주고 있었던 것이다. 그리고 이런 총독부의 정치 행태에는 '조선'을 척지식민을 위한 지리적 도구나 군사적 점령 수단을 넘어서 국가권력의 다양한 장치들(물질적/비물질적, 억압적/이데올로기적, 축적/헤게모니)이 적용되어야 할 통치의 대상으로 접근하는 관점이 작동하고 있었다. 그리고 결과적으로 본 연구는 재조선일본인의 속지화 정책이 조선거주자라는 조건 위에서 이들이 본국 정부나 그 사회와도 갈등할 수 있는 등, 지역적 차이를 근거로 새로운 정치 과정에 편입될 수 있게 하고 있었다고 보았다.

투고일: 2011년 7월 3일
심사일: 2011년 8월 3일
게재예정일: 2011년 9월 15일

참고문헌

1. 1차 자료

京城府 編. 1936.『京城府史 2』.
京城商工會議所 編. 1941.『京城商工會議所二十五年史』.
京城商業會議所. 1916-1932.『朝鮮經濟雜紙』.
京城日本人商業會議所 編. 1911.『京城日本人商業會議所定款及議事細則,』.
大村友之丞. 1922.『京城回顧錄』. 朝鮮研究會.
大阪自由通商協會. 1930.『米穀關稅調査』.
松山常次郎. 1924.『朝鮮ニオケル參政權問題』. 發行者不明.
日本商業會議所聯合會 編. 1924.『日本商業會議所之過去及現在』.
한일비교문화연구센터, 2007.『朝鮮公論』, 朝鮮公論社(1913-1944). 한일비교문화연구센터
金泰勳 編. 1998-2001.『朝鮮及滿洲』, 朝鮮雜誌社(1912-1941). 東京: 皓星社.
_____, 1998.『朝鮮』, 日韓書房(1908-1909). 東京: 皓星社
朝鮮總督府(1909-1942).『朝鮮總督府統計年報』.
靑柳綱太郎. 1928.『總督政治史論』. 京城: 京城新聞社.

2. 2차 자료

기유정. 2007. "1920년대 경성의 '유지정치'와 경성부협의회."『서울학연구』28호.
_____. 2009. "식민지 對 모국 간 경제마찰과 在朝日本人 사회의 대응."『사회와역사』82호.
김경화. 2008. "일제강점 초기 사법제도의 성립과정."『論文集』33호.
김낙년. 2003.『일제하한국경제』. 서울: 해남.
김영미. 2007. "일제시기 도시문제와 지역주민운동."『서울학연구』28호.
김윤진. 2006.『남아프리카 역사』. 서울: 명지.
김창록. 2002. "제령에 관한 연구."『법사학연구』제26호. 서울: 한국법사학회.
박광현. 2006. "'재조선' 일본인 지식 사회연구."『일본학연구』19호.

박명규. 2005. “1910년대 식민통치기구의 형성과 성격.”『한국 근대사회와 문화 II』. 서울: 서울대학교출판부.

아사노 토요미. 최석환 역. 2006, “日本帝國의 통치원리 ‘내지연장주의’와 帝國法制의 구조적 전개.”『法史學硏究』33호.

李昇燁. 2007.『植民地の政治空間と朝鮮在住日本人社会』. 京都大學大學院文學硏究科現代文化學專攻(現代史學專修).

윤해동. 2004.『식민지의 회색지대』. 서울: 역사비평사.

이형식. 2010. “중간내각 시대(1922. 6~1924. 7)의 조선총독부.”『동양사학연구』113호.

_____. 2011. “조선총독의 권한과 지위에 대한 시론.”『史叢』. 72호.

전성현. 2000. “한말~일제 초기 경성상업회의소의 설립과 활동.”『역사연구』8호.

_____. 2006. “일제하 조선상업회의소연합회의 산업개발전략과 정치활동.” 동아대학교 박사학위논문

정규영. 2009. “한국 근대교육과 식민지지배: 통감부시대를 중심으로.”『論文集』45호.

정연태. 1993. “대한제국 후기 일제의 농업식민론과 이주식민정책.”『한국문화』12호.

조재곤. 2003. “일제강점 초기 상업기구의 식민지적 재편 과정 – 1910년대 상업회의소와 조선인 자본가.”『한국문화』31집.

최인택. 2004. “일제시기 부산지역 일본인사회의 생활사: 경험과 기억의 사례연구.”『역사와 경계』52호.

한상구. 2000. “일제시기 ‘시민대회’의 전개양상과 성격.” 제43회 전국역사학대회 발표문.

홍순권. 2004. “일제시기 ‘부제’의 실시와 지방제도 개정의 추이 – 부산부 일본인 사회의 자치제 실시논의를 중심으로.”『지역과 역사』14호.

최혜주. 2005. “한말 일제하 샤쿠오(釋尾旭邦)의 내한활동과 조선인식.”『한국민족운동사연구』45호.

石川一三夫. 1987.『近代日本の名望家と自治』. 東京: 木鐸社.

_____. 1995.『日本的自治の探究』. 名古屋大学出版会.

内田じゅん. 2005. “Brokers of Empire.” In Caroline Elkins and Susan Pedersen, eds. *Settler Colonialism in the Twentieth Century: Projects, Practices, Legacies*. New York: Routledge.

小態英二. 1998.『〈日本人〉の 境界』. 東京: 新曜社.

浅野豊美. 2008.『帝国日本の植民地法制: 法域統合と帝国秩序』. 名古屋: 名古屋 大学出版会.

Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven and London: Yale University Press.

ABSTRACT

The Study of a Colonial Settler Policy of the Japanese Government-General of Korea in 1910's: Focused on a Conflictive Structure of a Territorial Governmentalism and a Personal Separatism

You Jung Ki | Seoul National University

This study is to research the territorial policy on Japanese colonial settlers in colonial korea by the Japanese Government-General of Korea from 1910 to 1915, which is to try to uncover the effect of this territorial policy.

When Japan annexed Korea, the Japanese Government-General of Korea enforced an administrative integration of Korean people and Japanese colonial settler, despite of the resistance of the interior and exterior of colonial Korea.

Consequentially this territorial policy imposed a dual position to Japanese colonial settlers who had been only colonizers. They became both colonial residents and colonizers as a result of the policy. And this positioning of colonial residents made Japanese colonial settlers separate from metropolitan Japan and incorporate into the colonial society. Also this position provides an important ground which Japanese colonial settlers were capable to work with local identities of colonial Korea's residents after 1920s.

Keywords: Japanese colonial settler, the territorial policy, the Japanese Government General of Korea, colonial politics