

한국역사연구회 강제병합 100년 학술회의

## **강제병합 100년에 되돌아보는 일본의 한국 침략과 식민통치체제의 수립**

■ 일시 : 2010년 8월 20일(금) 오후 1시

■ 장소 : 서울역사박물관 대강당

**주 최 : 한국역사연구회**  
**후 원 : 동북아역사재단**



한국역사연구회 강제병합 100년 학술회의

## **강제병합 100년에 되돌아보는 일본의 한국 침략과 식민통치체제의 수립**

- 일시 : 2010년 8월 20일(금) 오후 1시
- 장소 : 서울역사박물관 대강당

**주 최 : 한국역사연구회**  
**후 원 : 동북아역사재단**



# 행사 순서

13:00~13:20

개회사 및 인사말

사회 : 여호규(한국외대)

개회사 : 채응석(한국역사연구회 회장)

13:20~14:50

1부 : 침략과 저항

사회 : 염복규(국사편찬위원회)

13:20~13:40

기조발표 : 일제 식민 통치와 민족 차별의 구조화

발표 : 이준식(연세대)

13:40~14:15

제1주제 : 일제의 보호통치전략과 일진회의 합방론

발표 : 이태훈(연세대)

토론 : 김종준(서울대 규장각)

14:15~14:50

제2주제 : 러일전쟁 전후 대한제국의 외교정책

발표 : 김영수(동북아역사재단)

토론 : 현광호(고려대)

15:00~15:35

2부 : 강제병합과 무단통치

15:00~15:35

제3주제 : 일제의 한국병합과 식민지 통치체제의 개편  
- 대만형 통치체제에서 조선형 통치체제로

발표 : 이승일(한양대)

토론 : 장신(연세대)

15:35~16:10

제4주제 : 강제병합 직후 일제의 친일세력 구축과 식민지배의 합리화  
- 대한제국 집권층의 희유와 포섭 전략

발표 : 이송순(고려대)

토론 : 이형식(국민대 일본학연구소)

16:10~16:45

제5주제 : 강제병합 전후 일제 경제정책의 방향

발표 : 최병택(공주교대)

토론 : 김대호(국사편찬위원회)

17:00~18:00

제3부 : 종합토론

사회 : 박윤재(연세대)

발표자, 토론자 전원



# 목 차

<b>1. 일제 식민 통치와 민족 차별의 구조화</b> .....	<b>1</b>
발표 : 이준식(연세대)	
<b>2. 일제의 보호통치전략과 일진회의 합방론</b> .....	<b>15</b>
발표 : 이태훈(연세대)	
토론 : 김종준(서울대 규장각)	
<b>3. 러일전쟁 전후 대한제국의 외교정책 - 주러 한국공사 이범진을 중심으로</b> .....	<b>31</b>
발표 : 김영수(동북아역사재단)	
토론 : 현광호(고려대)	
<b>4. 일제의 한국병합과 식민지 통치체제의 개편</b> .....	<b>41</b>
발표 : 이승일(한양대)	
토론 : 장신(연세대)	
<b>5. 강제병합 직후 일제의 친일세력 구축과 식민지배의 합리화</b> .....	<b>65</b>
발표 : 이송순(고려대)	
토론 : 이형식(국민대 일본학연구소)	
<b>6. 강제병합 전후 일제 경제정책의 방향</b> .....	<b>83</b>
발표 : 최병택(공주교대)	
토론 : 김대호(국사편찬위원회)	



## 일제 식민 통치와 민족 차별의 구조화

이준식(연세대)

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 강제병합 100주년에 되돌아보는 식민지 근대</li> <li>2. 일본제국주의의 기본 성격</li> <li>3. 민족 차별의 실태</li> <li>4. 민족 차별과 중첩된 계급·성 차별</li> </ol> |
|--|

### 1. 강제병합 100주년에 되돌아보는 식민지 근대

올해는 강제병합 100주년이 되는 해이다. 일제로부터 해방된 지 65년이 되는 해이기도 하다. 일제의 식민 지배를 받은 것이 35년이었던 사실을 감안하면 60년도 넘는 세월은 꽤나 긴 시간으로 여겨질 수도 있다. 그러나 불행하게도 일제의 식민 지배는 과거 완료형이 아니라 현재 진행형이다.

얼마 전에 친일반민족행위진상규명위원회와 친일반민족행위자재산조사위원회라는 두 국가 기관이 국가 차원에서 친일 청산 작업을 마무리했으며 일제에 의한 강제 동원 문제를 역시 국가 차원에서 정리하기 위한 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원희생자 등 지원위원회가 지금도 활동하고 있다. 해방된 지 60년도 더 지나서 친일이나 강제 동원 문제를 다루는 국가 기관이 출범하고 거기에 대해 많은 사람이 관심을 갖는 것은 분명히 정상적인 일이 아니다. 그런데도 그러한 현상이 나타날 수밖에 없는 것이 강제병합 100주년, 해방 65주년을 맞는 2010년 현재 한국의 현실이다. 지금 한국과 일본 두 나라에서 추진되고 있는 강제병합 무효 선언 움직임이라든지 잇을 만하면 주기적으로 튀어나오는 일본의 역사 교과서 왜곡 움직임, 그리고 일부 ‘뉴 라이트’와 ‘올드 라이트’가 일제의 식민 지배를 미화하는 데서 더 나아가 ‘반공·반북한’이라는 미명 아래 지금도 제국의 영광을 잊지 못하고 있는 일본의 극우파와도 손을 잡으려고 하는 움직임 등도 모두 1945년 8월 15일의 해방이 결코 식민 지배의 끝이 아니었다는 사실을 잘 보여준다.

20년 전 아니 10년 전만 해도 일제의 식민 지배를 수탈·억압·차별이라는 틀로 파악하는 것은 하나의 상식이었다. 그런데 시간이 지나고 세상이 바뀌면서 일제 강점기를 새로운 시각에서 파악하려는 움직임이 나타났다. 새로운 움직임은 크게 몇 갈래로 정리된다.

하나는 식민지 근대화론이라고 불리는 것이다. 식민지 근대화론은 일제 강점기를 ‘침략과 저항’ 또는 ‘수탈과 저발전’이 아니라 ‘수탈과 발전’ 그 가운데서도 특히 발전을 통해 파악하려고 한다. 식민지 근대화론에 따르면 현재 한국 사회의 발전은 조선 후기 이래의 내재적 변화가 아니라 일제의 식민 지배가 낳은 근대화에 뿌리를 두고 있다는 것이다. 다른 하나는 이른바 ‘탈민족론’이다. 탈민족론과 맞닿아 있는 것이 ‘포스트 모던’ 이론이다. 원래 서구 학계에서 시작된 ‘포스트 모던’ 바람의 영향을 받은 몇몇 연구자들이 기존의 한국 근·현대사

연구가 민족(주의)·민중(주의)의 좁은 울타리 안에 갇혀 있다고 비판하기 시작했다. 식민지의 시각만이 아니라 제국의 시각을 아울러 근대사를 보자는 주장은 경청할 만하다. 그런데 제국주의와 민족주의는 쌍생아라는 탈민족론의 주장을 감안할 때 제국의 시각이란 말 속에는 다른 뜻이 담겨 있는 것으로 보인다. 제국은 가해자, 식민지는 피해자라고 보는 생각에서 벗어나자는 것이다. 실제로 탈민족론에는 가해와 피해라는 문제의식이 설정되어 있지 않다. 오히려 제국이 식민지에서 근대성이 확산되는 계기가 되었다는 점이 강조되고 있다. 이 점에서 탈민족론과 식민지 근대화론의 문제의식은 서로 통한다. 이른바 ‘내재적 발전론’ 또는 민족주의 역사학에 대한 비판이 바로 그것이다. 어떤 의미에서는 오월동주 같은 두 입장의 연구자들이 한때 같이 움직인 데는 바로 이러한 문제의식의 공유가 작용하고 있었을 것이다.

식민지 근대화론과 탈민족론의 대두를 통해 식민지 근대에 대한 관심에 높아졌다. 문제는 말로는 식민지 근대를 이야기하지만 실제로는 식민지가 아니라 근대(성)에 논의의 초점이 있다는 것이다. 두 입장은 모두 외삽적 요인으로서의 제국주의에 의해 근대가 시작된 것으로 일제 강점기를 파악한다. 여기에는 일제 강점 이전 우리 스스로는 근대를 이룰 수 없었다는 생각이 깔려 있다. 한 마디로 외부로부터의 충격 곧 제국주의의 침략이 없었다면 우리 사회는 근대 사회로 이행할 수 없었다는 것이다. 그러면서도 우리 사회의 근대화에 촉발 요인이 되었다는 제국주의의 실체에 대해서는 정작 아무런 관심도 기울이지 않는다. 제국주의는 근대이고 따라서 제국주의의 식민지가 됨으로써 우리도 처음으로 근대로 이행하게 되는 계기를 마련할 수 있었다는 주장만이 되풀이될 뿐이다.

오늘 내 발표의 문제의식은 바로 여기에서 출발한다. 그것은 일본 제국주의가 실시한 식민 통치의 성격에 대해 관심을 기울일 필요가 있다는 것이다. 일본 제국주의의 기본 속성이 무엇이었으며 그것이 식민지 조선 사회에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 고민해야 한다. 오늘의 발표는 그 일단으로 일제 식민 통치의 기본 성격을 차별 특히 민족 차별의 구조화라는 데서 찾아보려는 것이다.<sup>1)</sup>

## 2. 일본제국주의의 기본 성격

사실 차별은 모든 사회에서 나타나는 현상이다. 근대 사회라고 해서 예외는 아니다. 서구의 근대 사회에서도 다양한 형태의 차별이 존재했고 지금도 존재하고 있다. 그렇지만 근대 사회는 적어도 신분, 인종·민족, 성 등 생래적 요인에 의한 차별을 부당한 것으로 보고 그것을 아예 없애든지 아니면 최소화하기 위해 각종 장치를 마련해 왔다. ‘모든 인간은 법 앞에 평등하다’는 정신이 근대 사회의 출발점이다. 그래서 근대 사회란 시민들 사이에 적어도 법적인 평등이 구현되는 사회를 가리킨다. 서구의 근대 사회가 신분제에 따른 차별을 철폐한 것이 이를 단적으로 보여준다. 그리고 그 바탕에는 개인의 자유와 권리를 보장하기 위한 법치주의의 확립, 보통 선거 제도를 통한 참정권의 부여, 언론·출판·집회·결사의 자유 등을 특징으로 하는 자유 민주주의가 자리를 잡고 있었다.

1) 최근 박찬승은 식민지 근대를 설명하는 대안 모델로 민족과 계급이라는 두 요인에 따라 상층과 하층이 이원화되었다는 ‘이중 사회’론을 제시했다. 아직 정교화되지는 않았지만 식민지 근대를 해명하기 위해서는 ‘식민성’에 더 많은 관심을 기울여야 한다는 그의 기본 주장은 내 생각과 일정 부분 일치한다.

그런데 일본제국주의는 서구 근대와는 다른 방향으로 나아갔다. 메이지유신 이후 일본에는 형식상 근대 국가가 성립되었다. 1945년 이전의 일본 근대란 기본적으로 메이지 체제를 가리키는 것이었다. 메이지 체제를 가능하게 한 것은 대일본제국헌법(통칭 메이지 헌법 또는 제국헌법이라고 하는데 이하에서는 메이지 헌법으로 씀)이었다. 메이지 헌법은 겉으로는 입헌제의 형태를 취했지만 실제로는 천황이 신의 후예라는 신화를 근거로 천황의 신성불가침한 주권을 법률적으로 규정한 데 지나지 않았다. “대일본제국은 만세일계의 천황이 이를 통치한다”는 메이지 헌법 제1조가 이를 단적으로 보여준다. 우리가 상식적으로 알고 있는 국민 주권론이 부정되고 서구 근대 사회에서는 부정된 왕권신수설이 메이지 헌법의 기초가 된 것이다. 메이지 헌법에 따라 천황은 막강한 권한을 갖게 되었다. 육군·해군의 통수권을 비롯해 의회의 소집·해산권, 법률의 제가·공포·시행권, 선전포고·강화·조약 체결 등이 모두 천황의 권한이었다.<sup>2)</sup> 또한 긴급시에는 의회를 거치지 않고 칙령을 발포할 수도 있었다. 심지어는 근대 사회의 시민이 당연히 누려야 할 언론·출판·집회·결사의 자유도 기본 인권으로 규정되지 않고 천황이 신민에게 부여한 ‘은혜적 권리’로 필요하면 천황의 명에 의해 언제든지 유보될 수 있는 것으로 규정되었다. 물론 천황 대권도 1920년대까지는 입헌주의 원칙에 의해 다소간의 규제를 받았다. 역으로 일본의 군부와 초국가주의 세력은 메이지 헌법의 입헌주의·민주주의 요소를 천황제의 암적 요소로 여기고 있었다. 이러한 상황에서 1930년대 들어서 일어난 2·26사건(1936) 등 일련의 군부 쿠데타는 모두 천황 대권을 절대화함으로써 또 한 번의 유신 곧 쇼와(昭和)유신을 이루겠다는 초국가주의자들의 구상으로부터 영향을 받은 것이었다. 2·26사건 이후 정권을 장악한 군부가 1938년에 국가총동원법을 제정함으로써 국민은 천황이 정하는 법률의 범위 안에서 권리를 누린다는 규정조차도 사문화시킨 것이야말로 메이지 체제가 결국에는 천황제 파시즘으로 귀결되었음을 보여주는 상징적인 조치였다.

20세기 이후 자유 민주주의의 일반적 지표로는 언론·출판·집회·결사의 자유 및 표현·사상·양심의 자유와 같은 시민적 권리의 보장, 보통 선거 제도·의회 민주주의·정당 제도 등을 통한 모든 국민의 자유로운 정치 활동의 보장, 노동조합과 복지 제도 등을 통한 사회적 권리로서의 노동자 생존권의 보장 등이 거론된다. 그러나 이러한 자유 민주주의는 식민지 본국인 일본 안에서조차 제대로 이루어지지 않고 있었다. 1923년 9월 1일 간토(關東)대지진이 일어났을 때 일본 군부가 무정부주의자로 이름 높던 오스기(大杉榮) 일가를 집단 살해한 사건은 자유 사상에 대한 폭력적 탄압을 상징하는 사건이었다. 이로부터 10년이 지난 1933년 2월에는 『계공선』(蟹工船)으로 일본 프롤레타리아 문학의 최고봉이라는 평가를 받던 고바야시(小林多喜二)가 사상 사건을 전담하던 특별 고등 경찰에 체포된 그 날 고문으로 사망하는 사건이 일어났다. 군부와 경찰을 앞세워 천황제를 부정하는 일체의 사상을 폭력적으로 탄압하던 것이 일본이었다. 법 자체도 악법이었지만 그 악법도 제대로 지켜지지 않아 법보다 주먹과 총칼이 통하던 것이 일본이었다. 하물며 일본 제국 안에서도 차별받는 존재에 대해서는 더 그러했다.

메이지 유신을 통해 일본은 외형상 근대 사회로 이행하는 데 성공했다. 그러나 실제의 일본은 근대와는 거리가 먼 사회였다. 그것을 보여주는 대표적인 보기로 신분제가 실질적으로 유지되었다는 사실을 들 수 있다. 현인신(現人神)이라는 천황의 일족에게는 황족의 신분이 부여되었으며 종래의 신분 제도에서 지배 계급이던 공경계후 대신에 화족(곧 귀족) 제도가

2) 보기를 들어 1910년의 강제병합도 최종적으로는 메이지 천황의 ‘병합조서’에 의해 확정될 수 있었다.

도입되었다. 새로운 신분상의 지배 계급이 출현한 것이다. 그리고는 종래의 사농공상이라는 신분 제도를 폐지하고 일률적으로 평민으로 규정했다. 종래 ‘신분 외 신분’으로 최하층 신분 이던 에타(穢多)·히닌(非人) 곧 부락민도 해방령에 의해 법률적으로는 평민과 대등해졌지만 이들에 대한 정신적, 사회적, 문화적 차별은 더 심해졌다. 형식적으로는 마치 전근대 사회의 신분 제도를 없앤 것처럼 보였지만 실제로는 ‘황족·화족-(사족)-평민-신평민 곧 부락민’으로 이어지는 새로운 신분 제도가 강고하게 유지되고 있었던 것이다. 여기에 메이지 체제에서는 일본의 내부 식민지라고 할 수 있는 오키나와(沖繩)와 홋카이도(北海道)에 대한 차별도 일상적으로 이루어지고 있었다. 종래 중화권에 속한 독립 국가이던 오키나와 사람들의 의사를 무시하고 무력으로 오키나와를 일본 제국의 영토로 편입시킨 일본 정부였지만 정작 본토보다는 10년에서 25년 뒤늦게 징병제, 중의원의원선거법 등의 근대적인 법제를 적용했다. 홋카이도도 마찬가지이다. 메이지 정부가 홋카이도를 관할하는 정부 기관으로 개척사를 설치한 데서도 알 수 있듯이 당시 일본 사람들은 홋카이도를 개척의 대상 곧 비문명의 땅으로 이해하고 있었다. 당연히 오키나와의 류큐인(琉球人)이나 홋카이도의 선주 민족인 아이누인은 본래의 일본 민족에 비해 열등한 민족으로 규정되었고 그랬기 때문에 늘 차별의 대상이 되었다. 그리하여 조선이 일제의 식민지가 되기 전까지 부락민, 류큐인, 아이누는 일본에서의 차별을 상징하는 존재였다. 여기에 조선인이 덧붙여지면서 일본 제국 체제에서 차별받는 네 개의 대표적인 집단이 형성된 것이다. 이 가운데서도 가장 차별받던 존재를 하나만 꼽으면 그것이 바로 조선인이었다.

조선(인)에 대한 차별이 어느 정도였는지를 보여주는 대표적인 보기로 간토대지진 당시 6,000명 이상으로 추정되는 수많은 조선인이 일본인에 의해 집단으로 학살당한 사건을 들 수 있다.<sup>3)</sup> 일본 역사상 최대의 자연재해라고 일컬어지는 엄청난 재앙으로 민심이 동요하는 것을 우려한 일본 정부는 하층민의 불만을 해소하는 통로로 조선인을 이용한다는 방침을 세웠다. 그리하여 일본 정부와 군부의 조장 아래 조선인이 폭행과 약탈을 자행한다는 유언비어가 일본인 사이에 빠른 속도로 퍼져나갔다. 심지어는 언론 매체도 “불령선인들이 절도와 강간을 자행하고 있다”는 식의 허위 보도를 함으로써 유언비어를 부추겼다. 이에 일본인들은 조선인을 학살하기 시작했다. 학살은 지진이 일어난 9월 1일 저녁부터 시작되었다. 군경이 직접 학살하는 경우도 있었고 군경의 지도 아래 조직된 자경단이 살해하는 경우도 있었다. 학살 방법은 잔인하기 짝이 없었다. 죽창, 몽둥이, 총칼 등으로 닥치는 대로 조선인을 죽여 강물에 던지거나 불에 태워 매장했다. 엄청난 숫자의 조선인이 단지 ‘조센징’이라는 이유 하나 때문에 학살당한 사건은 당시 피식민 민족으로서의 조선인이 겪고 있던 차별을 상징적으로 보여준다.

### 3. 민족 차별의 실태

#### 1) 차별의 출발: 외지와 내지의 구분

일제의 식민 통치 특히 조선에 대한 통치를 이해하는 데 무엇보다도 중요한 것은 백인종

3) 이 사건에 대해서는 강덕상, 2005, 『학살의 기억 관동대지진』, 역사비평사; 야마다 쇼지, 2008, 『관동대지진 조선인 학살에 대한 일본 국가와 민중의 책임』, 논형 등을 볼 것.

이 황인종이나 흑인종을 지배한 다른 제국주의 나라와는 달리 같은 인종 그것도 역사와 문화가 결코 뒤쳐지지 않는 민족을 지배했다는 사실이다. 실제로 일본의 시모노세키(下關)에서 관부연락선으로 부산까지 오는 데는 채 하루가 걸리지 않았다. 식민지 조선이 위도상 거의 비슷한 곳에 위치하고 있었기 때문에 일본의 식민지들은 식민지 풍토병도 겪지 않았다. 일제가 통치의 이데올로기로 ‘일선동조’ 곧 일본과 조선이 역사적으로 한 뿌리였다는 점을 내세울 정도로 일본과 조선 사이에는 인종적 유사성이 존재하고 있었으며 오래 전부터 역사적으로도 문화적으로도 밀접한 관계를 유지하고 있었다.<sup>4)</sup> 일제는 한때는 자신보다 앞선 나라였던 조선을 식민지로 만든 뒤 식민지 조선을 성공적으로 그리고 영구히 지배하기 위해 서구 제국주의와는 다른 식민 통치 방침을 마련했다. 일제는 일본과 조선의 뿌리가 같으며 지금은 비록 조선이 문명화의 단계에서 뒤쳐졌지만 식민 통치를 통해 앞으로 일본과 같은 단계로까지 발전할 수 있을 것이라는 장밋빛 전망을 보여주려고 했다. 그러나 이는 어디까지나 겉으로의 방침에 지나지 않았다. 식민 통치의 속내는 따로 있었다. 그것은 일본(인)과 조선(인)이 결코 같지 않으며 앞으로도 같아져서는 안된다는 것이었다. 한 마디로 일본(인)과 조선(인)을 별도로 취급하는 것 곧 후자를 차별하는 것이 일제 지배 정책의 속내였다. 일제는 이러한 속내를 뒷받침하는 각종 정책을 실천에 옮겨나갔다.

식민지 조선의 차별 구조를 규정한 기본 요소는 민족 차별이었다. 차별은 일본 본토인 내지와 식민지인 외지를 구분하는 데서 시작되었다. 내지와 외지의 구분은 단순히 공간을 구분하는 데 그치는 것이 아니었다. 외지인에게는 내지인과 같은 권리가 주어지지 않았다. 내지라는 표현 자체가 이미 차별성을 내포하고 있었다. 1910년 무렵 일제의 외지란 조차지나 식민지를 가리키는 것이었다. 여기서 메이지 헌법에는 근대 헌법에 당연히 포함되어야 할 영토 규정이 빠져 있었다는 점을 상기할 필요가 있다. 일제는 본토와 식민지·조차지를 내지와 외지로 구분함으로써 지역에 따라 형식과 내용을 달리 하는 법령을 적용하겠다는 뜻을 분명히 한 것이다.

일제는 조선을 식민지로 만들고 나서 통치의 정당화 논리로 일시동인(一視同仁)을 바탕으로 한 동화주의 또는 내지연장주의를 내세웠다. 내지연장주의란 한마디로 조선을 일본과 같은 방식으로 통치하겠다는 것이었다. 일시동인에는 조선인도 일본인과 마찬가지로 일본 천황의 신민으로서의 대우를 동일하게 받는다는 뜻이 담겨 있었다. 식민지를 종주국과 같은 방식으로 통치하고 피지배 민족을 지배 민족과 같이 대우하겠다는 것이니 말만 놓고 보면 이보다 훌륭한 식민 통치의 방침이 없는 것으로 생각할 수도 있다. 그러나 이는 미사여구일 뿐이었다.

동화나 내지연장이라는 말에는 다른 뜻이 숨어 있었다. 그것은 당시 조선인의 민도가 일본에 비해 현저하게 뒤떨어져 있으므로 일정한 기간에 걸친 식민 통치를 통해 조선인이 완전히 일본인처럼 되는 동화가 이루어져야만 한다는 것이었다. 내지연장에 따른 동화가 식민 통치의 궁극적인 목적이지만 현실적으로는 조선 민족과 일본 민족 사이에 문명화의 등급에서 차별성이 엄연히 존재하므로 그 차별성이 극복되기 전까지는 두 민족을 달리 취급할 수밖에 없다는 것이었다. 더욱이 일제로서는 강제적인 수단으로 대한제국을 병합했고 따라서 조선인이 강제 병합에 저항하는 사태를 두려워했다. 조선인을 일본인과 똑 같이 대우함으로

4) 보기를 들어 강제 병합 이전 역사학과 언어학 분야에서 일선동조론을 주장한 대표적인 관변 이데올로기로 시라토리(白鳥庫吉)와 가나자와(金澤庄三郎)를 들 수 있다. 小路田泰直, 1997, 『日本史の思想-アジア主義と日本主義の相剋』, 柏書房; 小熊英二, 1995, 『單一民族神話の起源』, 新曜社; 石川遼子, 1997, 『‘地’& ‘民’의相剋』, 『朝鮮史研究会論文集』 35집.

써 결과적으로 조선인의 힘이 커지는 것은 결코 바람직한 일이 아니었다. 따라서 겉으로는 조선과 일본의 같음 내지는 같아야 함을 외치면서 실제로는 조선인에 대해 일본인과는 다른 존재로 취급하는 것이 일제 강점 말기까지 관철된 식민 통치의 기본 방침이었다.

동화의 가장 강력한 형태로 등장한 것이 내선일체라는 말이었다. 중일전쟁 이후 당시 조선 총독이던 미나미(南次郎)는 원칙적으로 조선인이 일본인에 완전히 동화되었다는 의미에서 내선일체를 주창하고 조선인에게 일본(인)과 하나가 될 것을 강요했다. 그렇지만 미나미 스스로 나중에 조선인과 일본인이 결코 같아질 수가 없음을 고백한 것처럼 일제의 식민 통치는 조선인과 일본인이 다르다는 것을 전제로 하고 있었다. 일제 강점기 내내 다름을 전제로 한 지배 정책이 입안되고 실행에 옮겨졌다. 실질적으로 두 민족의 같음이 인정된 것은 부분적이고 일시적인 현상에 지나지 않았다. 그것도 오로지 효율적인 식민 통치와 전쟁 동원을 위해서였을 뿐이었다.

## 2) 국적도 참정권도 없는 신민 조선인

일제는 강제 병합 이후 해외에 거주하는 조선인을 포함한 모든 조선인에게 타이완인과 비슷한 법적 지위를 부여했다. 곧 대외적으로 일본이 대한제국을 병합했다는 것을 과시해야 했기 때문에 조선인을 법적으로 일본인으로 규정한 것이다. 그러면서 동시에 다양한 제도를 통해 조선인을 일본인과 구별하려고 했다. 그 가운데 대표적인 것이 타이완에도 적용한 바 있는 국적법을 조선에는 적용하지 않은 것이다. 그 결과 강제 병합 이후 조선인은 국적상 일본인으로 취급되면서도 공식적으로는 일본 국적법이 적용되지 않는 이상한 존재가 되고 말았다.<sup>5)</sup>

국적법에서 단적으로 드러났듯이 조선인에게에는 제국의회에서 제정한 민법, 형법 등의 일본 법 체계가 적용되지 않았다. 대신에 조선총독부에서 법보다 한 단계 낮은 제령으로 제정한 조선민사령, 조선형사령 등 별도의 법 체계가 조선인에게 적용되었다. 대표적인 것이 호적 제도이다. 1909년 통감부에 의해 민적법이 시행되면서 이 법에 따라 일본인 경찰과 헌병의 주도 아래 민적을 만들기 위한 조사가 이루어졌다. 그런데 조선에 살고 있는 일본인은 민적법의 적용을 받지 않았다. 곧 조선인만이 민적 편제의 대상이 된 것이다. 통감부가 주도한 민적 편제 작업을 통해 조선인과 일본인은 법제적으로 확연하게 구분되었다. 민적에 등록되어 있는 사람은 조선인이고, 일본의 호적에 등록되어 있는 사람은 일본인이었다.

강제 병합 후 10여 년이 더 지난 1923년 조선호적령이 시행되면서 민적은 호적으로 바뀌었지만 일본인과 조선인의 구분은 의연히 계속되었다. 본적은 일본 호적이나 조선 호적 어느 한 쪽에나 둘 수 있었다. 일본 호적과 조선 호적 안에서 적을 옮기는 것은 허용되었지만 일본 호적에서 조선 호적으로, 반대로 조선 호적에서 일본 호적으로 옮기는 것은 혼인이나 양자 결연을 제외하고는 금지되었다. 조선인은 일본으로 분가할 수 없었고 일본인도 조선에서 분가하거나 일가를 창립할 수 없었다. 호적에 의해 민족을 구별하는 체제가 구축된 것이

5) 그렇다면 왜 일제는 조선인에게 국적법을 적용하지 않았을까? 당시 일본 국적법 제20조에 따르면 “자기의 희망에 따라 외국 국적을 취득한 자는 (일본) 국적을 상실한다”고 규정되어 있었다. 따라서 만약 조선인에게 국적법을 적용하면 해외에서 외국 국적을 취득한 뒤 독립 운동을 벌이는 조선인에 대해서는 형사 관할권을 행사할 수 없다는 문제에 직면할 수밖에 없었다. 이러한 상황을 피하기 위해 일본 국적법을 조선인에게에는 적용하지 않으면서 사실상 일본인으로 간주하는 모순된 정책을 편 것이다.

다. 일제는 일본과 조선의 호적 체계를 분리함으로써 한편으로는 조선인을 ‘일본인화’하면서도 동시에 일본인과 구별하고 일본인의 범주에서 배제하려고 했다.

호적으로 조선인과 일본인을 구분하는 것은 이름의 차별로도 이어졌다. 일본인과 조선인 사이에는 엄연한 차이가 존재하고 있었다. 지배자로서의 정체성을 갖고 있던 일본인으로서 는 얼굴 생김새나 피부색으로는 잘 구분되지 않는 조선인과의 차별성을 유지하는 게 중요한 문제였다. 일상생활에서 일본인과 조선인을 구별하는 가장 좋은 방법은 이름이었다. 그리하여 일제는 조선인이 일본식 이름을 쓰는 것을 금지했다. 대표적인 친일파인 송병준은 노다(野田)라는 일본식 씨명을 쓰고 싶어 했지만 허용되지 않았다.<sup>6)</sup> 아무리 송병준이 노다라는 씨명을 쓰면서 일본인으로서의 정체성을 가지려고 했지만 일제의 입장에서 볼 때는 여전히 조선인 송병준에 지나지 않았던 것이다. 이러한 차별이 해소된 것은 조선인을 전쟁터로 끌고 나가기 위한 정책이 입안되는 과정에서 1940년 2월 창씨개명을 조선인에게 강요하면서부터였다.

참정권 분야에서도 조선인은 일본인과 다르게 취급되었다. 일제는 외지인 조선의 참정권을 인정하지 않았다. 참정권은 국민이 국가기구에 참가하는 권리 또는 참가하는 자를 결정하는 권리이다. 대표적인 것이 선거권과 피선거권이다. 참정권은 근대사회를 전근대사회와 구분하는 중요한 요소이다. 그런데 일제는 참정권이 부여되는 범위를 내지 곧 일본에 한정했다. 그리하여 조선인에게는 자신들의 대표를 뽑는 선거의 기회가 아예 부여되지 않았다. 원래 일본에서는 1889년에 제정된 중의원선거법에 입각해 납세 등 일정한 조건을 갖춘 일본인 남성에게 선거권이 부여되었다. 1925년에는 보통선거법을 제정해 일본 안에 거주하면서 일정한 결격 요건에 해당하지 않는 25세 이상의 모든 남성에게 선거권을 부여했다. 그런데 조선에는 보통선거법이 적용되지 않았고 따라서 조선에 거주하는 조선인은 선거권과 피선거권을 향유할 수 없었다.

선거권이나 피선거권은 고사하고 조선인에게는 정당이나 정치적 성격을 띤 단체를 만드는 것조차 허용되지 않았다. 특히 무단 통치가 시행되던 1910년대는 더욱 그러했다. 일제는 식민통치의 기본원칙으로 동화주의·내지연장주의를 외치면서도 조선인의 참정권은 완전히 무시하는 이율배반적인 통치 방침을 취하고 있었다. 내지연장주의란 일본과 같은 방식으로 조선을 통치하겠다는 의미를 내포하고 있었다. 그런데 당시 영국 등 유럽의 여러 나라들이 식민지에서의 자치를 확대하는 것과는 달리 일제는 조선의 자치를 인정하지 않았다. 내지연장주의에 따르면 당연히 외지인에게도 국민으로서의 권리가 부여되어야만 했다. 그런데 참정권은 부여되지 않았다.

일제는 참정권을 부여하는 대신에 일부 친일파의 정치적 욕구를 충족시키기 위해 1920년과 1930년 두 차례에 걸쳐 지방 제도를 개정해 ‘지방 자치’라는 미명 아래 선거제를 도입했다. 원래 지방 자치 기구는 일본인이 많이 거주하는 부(府)에만 부협의회라는 이름으로 설치되어 있었다. 그것도 임명제였다. 그런데 1920년에는 새로 도평의회·면협의회가 설치되었다. 그리고 부협의회에는 선거제가 실시되었다. 일본인과 부유한 조선인이 많이 거주하던 24개 지정면의 면협의회에도 선거제가 실시되었다. 그렇지만 조선인의 선거 참여는 처음부터 극단적으로 제한되었다. 선거권과 피선거권이 5원 이상의 납세자에 국한되었기 때문이다. 이

6) 송병준 외에도 적지 않은 친일파가 스스로 일본식 씨명을 쓰려고 했다. 그렇지만 조선총독부는 일본인과 조선인의 구분을 어렵게 한다는 점을 들어 창씨개명 정책 이전까지만 해도 조선인이 일본식 씨명을 쓰는 것을 철저히 금압했다. 따라서 일본인과 조선인을 호적과 이름 등을 통해 명확하게 구분하고 차별하는 것이 애초 일제의 통치 방침이었음을 알 수 있다.

조건에 해당하는 조선인이란 지주나 자산가뿐이었다. 일본에서는 1919년에 이미 자격요건이 국세 3원으로 바뀌었는데도 조선에는 훨씬 더 강화된 요건을 적용한 것이다. 조선 민중이 지방 정치에 참여하는 것은 아예 막아버리겠다는 뜻이었다. 1930년 말에는 또 한 번의 식민 통치 위기를 해결하기 위해 도평의회·부협의회, 그리고 읍으로 승격된 지정면의 면협의회를 의결기구인 ‘의회’(도회·부회·읍회)로 바꾸고 선거제의 대상 지역도 보통면까지 확대했다. 자문 기구가 의결 기구로 바뀐 것은 도회·부회·읍회가 일종의 지방 의회 기능을 하게 되었다는 것을 의미했다. 외형상으로는 권한이 다소 확대된 것이다. 이러한 변화는 결국 친일적 성향의 지방 유력자를 식민 통치의 한 축으로 더 강력하게 포섭하겠다는 의도를 반영한 것이었다.

중일전쟁에서 태평양전쟁으로 침략 전쟁이 확대되고 전황이 점차 악화됨에 따라 조선 민중을 전쟁에 동원할 필요성이 점차 높아지자 일제도 동원을 위한 미끼로 조선인의 권리를 인정하려는 자세를 취하기 시작했다. 1945년 1월 중의원선거법이 개정되었는데 그 핵심은 조선에서도 각 도 대표로 23명의 중의원을 선출한다는 것이었다. 그런데 일본에서 시행되고 있던 보통 선거가 아니라 제한 선거가 적용되었다. 상당한 정도의 재산을 소유한 남자에 한해 선거권과 피선거권을 부여하겠다는 것이었다. 그것도 당장이 아니라 언젠가 될지 모르는 장래에 시행하겠다는 것이었다. 결국 조선인에게 그나마 참정권이 부여된 것은 중의원선거법이 개정된 1945년의 일이었다. 그러나 일제의 패전으로 실제 참정권 행사는 이루어지지 않았다.

### 3) 조선(인)에 대한 일상적 차별

일제의 식민 지배는 처음부터 무력을 바탕으로 한 것이었다. 힘없는 황실이나 일부 친일파를 제외하고는 나라의 주권과 민족의 생존을 제국주의자들에게 넘기는 데 동의한 조선인은 없었다. 따라서 강제병합을 전후해 주권 회복과 독립을 내건 움직임이 전국 각지에서 다양한 형태로 표출되었다. 일제 강점은 처음부터 위기의 요소를 내포하고 있었던 것이다. 일제는 조선인의 저항을 잠재우고 식민 통치를 안정화하기 위해서는 무력 수단 말고는 다른 방법이 없다고 보고 무단 통치라는 극단적인 방식을 선택했다.

무단 통치의 상징은 현역 육군 대장인 데라우치(寺内正毅)가 첫 조선 총독으로 부임한 것이었다. 이른바 무관 총독제가 실시된 것이다. 이는 조선보다 먼저 식민지가 된 타이완에서 문관 총독이 부임한 것과 극적으로 비교된다. 조선 총독은 조선에 주둔하는 일본군도 통제할 수 있었다. 그리고 강점 초기 다른 통치 기구보다 중요하던 경찰 기구의 총책임자는 아카시(明石元二郎) 헌병사령관이 겸임했다. 이른바 헌병 경찰제가 실시된 것이다. 일제의 조선 통치는 실질적인 의미에서는 일종의 군정 체제였던 셈이다. 당시 서울에서 활동하고 있던 일본인 기자 사쿠오(釋尾春彦)가 무단 통치의 실태에 대해 “각종 취체령을 철저히 지키게 하고 일반 인민의 자유를 구속해서 마치 병영 안에 있는 것 같은 생각이 들도록 조선인을 몰아갔다. 이로써 조선 반도는 완전히 군영으로 변화하고 있었다”라고 기술할 정도였다. 일본인의 입장에서 볼 때도 식민지 조선은 일본보다 더 심한 병영 사회였던 것이다.

헌병 경찰제는 조선 민중에게는 그야말로 공포 그 자체였다. 헌병 경찰은 조선 민중에게 무소불위의 권력을 행사했다. 1910년 12월 16일 조선총독부 제령 제10호로 공포된 범죄즉결령이 단적인 보기였다. 이 법의 핵심은 이름에서도 짐작할 수 있듯이 조선인이 범죄를 저지

르면 검사의 기소와 법원에서의 재판 과정을 생략하고 경찰이 바로 처벌할 수 있다는 것이었다. 한 마디로 경찰의 맘에 들지 않으면 누구라도 바로 즉결 처벌의 대상이 된다는 것이었으니 경찰의 권한이 어느 정도 막강했는지 짐작할 수 있다. 실제로 이러한 권한을 가진 경찰은 단지 치안 업무만 맡았던 것이 아니라 위생 업무, 민사 소송의 조정, 집달리 업무, 국경 지역 세관 업무, 산림 감시 업무, 어업 통제 업무, 징세 원조 등의 광범위한 분야에 걸친 업무를 담당하고 있었다. 조선인의 일상생활을 낱알이 통제할 수 있는 역할을 부여받고 있었던 셈이다.

더 심각한 문제는 따로 있었다. 그것은 처벌의 방법이었다. 일제는 전근대 사회에서 널리 쓰이던 태형이라는 반인권적 신체형을 조선인에 대한 즉결 처분 방법으로 채택했다. 원래 태형은 가벼운 죄를 범한 죄인에게 작고 가는 가시나무 회초리인 형장(荊杖)으로 불기를 치는 형벌이다. 메이지체제의 일본 형법에는 태형에 관한 규정이 없었다. 따라서 조선에서도 태형은 당연히 없어져야 할 형벌이었다. 그렇지만 일제는 조선의 옛 관습을 존중한다는 명분으로 1912년 조선태형령을 제정했다. “3월 이하의 징역 또는 구류에 처하여야 할 자는 그 정상에 따라 태형에 처”할 수 있고 “벌금 또는 과료에 처할 자” 중에서도 미납시 또는 일정한 정상이 있을 때 태형에 처할 수 있다는 규정에 따라 태형은 광범위하게 시행되었다. 일제는 태형이 범죄의 예방과 진압에 유효적절하며 단기 자유형 또는 벌금형에 비해 효과가 크고 집행 방법도 간편하기 때문에 조선의 현실에 잘 맞는다고 강변했다. 실제로 태형은 1910년대에 가장 널리 쓰인 형벌이었다. 즉결 처분과 결합된 태형은 조선인의 일상생활을 통제하는 가장 강력한 수단이 되었다. 특히 3·1운동이 일어나기 직전 태형은 모든 형벌 집행 건수의 60% 이상을 차지할 정도였다. 실제로 1911년에는 사형 91건, 자유형 8,580건, 태형 2,405건이었지만 1916년부터는 태형이 자유형보다 많아지기 시작해 1918년에는 사형 47건, 자유형 12,164건, 태형 18,104건이 되었다. 태형은 일제 악정의 표상이자 반문명적 형벌이었다. 근대 국가에서는 태형을 비롯한 신체형을 폐지하는 추세에 있었다. 그런데도 일제는 일본에는 없는 태형을 조선에서 조선인에게만 적용했다.

일본(인)과 조선(인)을 다루게 취급하는 것은 병역 의무에서도 드러났다. 일본인의 병역 의무는 메이지 헌법 제20조가 “일본 신민은 법률이 정한 바에 따라 병역 의무를 갖는다”고 규정하고 1889년 개정 징병령이 실시되면서 시작되었다. 그리고 1927년에는 병역법이 제정되어 징병령을 대체하게 되었다. 그런데 조선인은 징병령과 병역법의 적용 대상이 아니었다. 강제 병합 이후 조선인에 대해서는 병역의 의무가 부과되지 않았다. 징병 검사 대상자를 일본 호적법 적용자로 제한함으로써 조선 호적에 등록된 조선인을 병역 의무 대상자에서 제외했기 때문이다. 조선인에게 일본 군인이 될 기회가 주어진 것은 지원병 제도가 실시된 1938년의 일이었다. 물론 침략 전쟁이 확대되면서 전쟁터에 나가 피를 흘릴 군인이 절대적으로 부족하게 된 일제가 조선인도 전쟁에 동원하는 쪽으로 정책의 방향을 바꾼 뒤였다. 그리고 침략 전쟁의 전황이 악화될 대로 악화된 1944년에 가서는 조선인에 대한 전면적인 징병제가 실시되었다.

이밖에도 일제는 정치, 경제, 사회, 교육 등 모든 분야에서 조선인과 일본인을 다르게 취급했다. 심지어는 나라와 민족을 팔아먹은 대가로 귀족의 작위를 받은 친일파조차도 차별로부터 자유롭지 못했다. 일제는 매국에 앞장선 친일파를 귀족으로 임명했는데 그 가운데 최고의 작위는 후작이었다. 후작은 공작, 후작, 백작, 자작, 남작으로 이어지는 귀족 서열 가운데 네 번째에 해당하는 작위였다. 일본에는 여럿 있던 공작이 조선에는 없었다. 그나마 최고의 친일파라고 하는 이완용도 애초에는 5등급 가운데 세 번째인 백작 작위를 받았고, 송병

준은 네 번째 등급인 자작 작위를 받을 정도였다. 두 사람의 작위는 나중에 각각 후작과 백작으로 올라갔지만 대한제국의 최고위 관리를 지냈고 아무리 강제 병합에 공이 많은 친일파라도 최고 등급의 귀족 작위를 받기에는 부족했던 셈이다. 그러니 보통의 조선인이야 더 말할 나위조차 없을 정도로 차별의 대상이 되었다.

실제로 조선인은 강제 병합 이후 극심한 차별을 받았다. 조선총독부의 국장과 과장, 도장관과 군수, 학교 교장과 교사 등의 등용과 채용에서 조선인은 10%에 채 미치지 못했다. 노동자는 최저 임금에도 못 미치는 임금을 받으며 착취당했고 농민에게는 가혹한 수탈이 가해졌다. 일시동인이니 동화주의니 하는 말은 허구에 지나지 않았다.

일본인은 흔히 조선인을 조센징이라고 불렀는데 이 말 속에는 조선인을 비하하는 의식이 깔려 있었다. 조선인은 쓸모없는 존재라는 뜻에서 엽전이나 요보(ヨボ)란 말도 자주 쓰였다. 특히 요보는 조선인이 잘 쓰는 여보라는 표현에서 나온 것인데 발음이 비슷한 ‘노쇠한 늙은이를 욕되게 이르는 말, 늙다리, 늙정어리’란 뜻의 일본어 요보요보(よぼよぼ)와 중첩되면서 조선인을 비하하는 대표적인 은어가 되었다. 일본인이 흔히 내뱉는 “정어리가 생선인가, 찬밥도 밥인가, 조센징이 인간인가?”라는 말은 일제 강점기 조선인이 겪고 있던 차별을 단적으로 보여준다.

경제 분야에서도 차별은 일상적으로 나타났다. 대표적인 보기가 조선회사령을 통한 기업 활동의 통제이다. 조선총독부는 1910년 12월 조선회사령을 공포해 조선에서 회사를 설립하려고 하는 사람이나 조선에 지점을 설치하려고 하는 사람은 모두 인가를 받도록 했다. 조선회사령은 세계적으로 유례가 없는 법이었다. 일본 안에서조차 ‘정말로 아주 난폭한 악법’이라는 비난을 받을 정도였다. 그러나 조선총독부가 회사 설립에 대한 가혹한 통제법을 마련한 것은 일차적으로 조선인 자본을 억제하기 위해서였다. 일본인 자본의 회사 설립은 장려되었다. 조건이 제대로 갖춰지지 않아도 일본인이 회사 설립을 신청하면 곧바로 허가가 나는 것이 당시의 현실이었다.

3·1운동 이후 일제가 내세운 문화 정치에는 또 다른 이면이 있었다. 그것은 민족 운동에 대한 폭력적 탄압이었다. 일제는 조선인의 독립 의지를 일체 인정하지 않았다. 식민지 지배 체제에 조금이라도 위협이 될 행위는 엄중한 탄압의 대상이 되었다. 탄압은 악법중의 악법인 치안유지법, 투망식 검거, 고문과 악형, 사상 전향 등으로 구체화되었다. 일제가 언론, 집회, 결사, 출판의 자유를 형식적으로 허용하면서도 그것이 식민 지배 체제에 대한 위협이 되지 못하도록 만들어 놓은 장치가 치안유지법이었다. 치안유지법은 처음부터 사상과 표현의 자유를 유린하는 법이었다. 사실상 조선인의 민족적 양심을 처벌하는 법이었다. 게다가 이 법은 여러 차례 개악을 거듭했다. 1928년에는 결사 조직자를 사형에 처할 수 있다는 조항까지 들어갔다. 치안유지법에 의해 민족 해방을 지향하는 일체의 행위가 최고 사형에 이르는 처벌의 대상이 된 것이다.

흥미로운 것은 치안유지법을 적용하는 강도에서 일본과 조선 사이에 현격한 차이가 나타났다. 보기를 들어 일본에서는 1945년까지 치안유지법에 의해 사형 판결을 받은 사람이 단 1명뿐인데 비해 조선에서는 많은 활동가들이 사형 판결을 받았다. 1933년 12월에는 제5차 간도공산당 사건 재판에서 치안유지법 등 위반(살인죄, 강도죄 등 형법 위반 포함) 혐의로 22명의 활동가에게 사형이 언도되었다. 사형까지는 가지 않더라도 일단 치안유지법 위반으로 재판에 회부되면 민족적 양심을 포기하고 일체에 협력하겠다는 의사를 밝히지 않는 한 중형이 언도되었다.

일제의 공식적인 식민지 지배 담론은 동화주의 또는 내지연장주의였다. 그러나 내지연장

주의는 식민지 교육에 실제로 적용되지 않았다. 의무 교육제는 고사하고 학제상의 동일성조차 지켜지지 않았다. 보통 학교의 교육 연한조차 일본과는 달리 4년제로 축소되었다. 식민지 지배 체제 유지에 필요한 수준 이상의 중등 및 고등 교육은 허용되지 않았다. 일본인 중학교가 5년제, 고등여학교가 4-5년제인 데 비해 조선인이 다니는 고등보통학교는 4년제, 여자 고등보통학교는 3년제였다. 고등보통학교는 중등 학교에 해당했지만 축소된 학제로 운영되었기 때문에 졸업한 뒤 바로 일본의 대학으로 진학할 수도 없었다. 식민지 조선에 처음으로 대학이 설립된 것은 일제 강점이 시작되고 나서 15년이 지난 1924년의 일이었다. 강점 초기 식민지 교육 정책은 동화가 아니라 분리와 차별로 특징지어지는 것이었다. 조선인은 보통학교-고등보통학교-전문학교(또는 대학)로 이어지는 교육 체계를 따라야 한 데 반해 일본인에게는 소학교-중학교-대학으로 이어지는 교육 체계가 적용되었다. 일본인과 같은 공교육을 받을 수 있는 기회는 극소수의 조선인에게만 주어졌다.

또 하나 빠뜨릴 수 없는 사실은 일본인의 공간과 조선인의 공간이 분리되고 있었다는 것이다. 일제는 더 많은 일본인을 식민지로 이주시킴으로써 피식민자인 조선인을 지배하려고 했다. 식민지 도시 공간은 일본인 이주자를 위한 공간으로 재편될 필요가 있었고 실제로 1910년 이후 일제의 식민지 도시 정책은 그러한 방향으로 추진되었다. 일본인은 자신들만의 생활 공간을 도시 안에 구축했다. 조선인의 삶과는 단절된 공간 안에서 근대적인 문화 생활을 영위한 것이다. 일본인이 많이 사는 지역에는 전기와 수도물이 일찍부터 공급되었지만 조선인이 많이 사는 지역에는 전기도 상수도도 제대로 공급되지 않았다. 당시 일본인에게 도시는 일본과 마찬가지로 근대 문명의 혜택을 누릴 수 있는 곳이었고 따라서 이들의 일상 생활에는 별다른 장애 요소가 없었다. 물론 일본인이 거주하던 공간과 동떨어진 별개의 공간에 정착한 대다수의 조선인들에게 이러한 근대 문명의 혜택이 돌아가지 않았다. 일본인들이 거주하는 공간과 가까운 곳에 관청, 은행, 회사, 학교, 시장 등 근대 기능을 수행하는 각종 기관이 자리를 잡았다.

지금도 일제 강점기의 흔적이 남아 있는 도시에 가 보면 시원시원하게 잘 정리된 구시가와 집이고 도로고 어디가 어딘지 구분할 수 없을 정도로 다닥다닥 붙어 있는 구시가가 확연하게 구분된다는 사실을 쉽게 확인할 수 있다. 전자의 구시가는 일본인 거주 지역이었고 후자의 구시가는 조선인 거주 지역이었다. 일제는 일본인이 거주 지역에는 마치(町)라는 행정 명칭을 사용하고 조선인 거주 지역에는 동이라는 행정 명칭을 사용함으로써 일본인과 조선인의 공간을 명확하게 구분했다. 그리하여 동네 이름만 들어도 조선인이 많이 사는 곳인지 일본인의 거리인지를 분명하게 알 수 있을 정도가 되었다.

#### 4. 민족 차별과 중첩된 계급·성 차별

식민지 조선은 처음부터 끝까지 민족 차별의 원리가 관철되는 불평등 사회의 성격을 벗어나지 못했다. 모든 분야에서 일본인의 지배력은 압도적이었다. 여기에 근대 사회에서 보편적으로 나타나는 계급 불평등 현상이 자본가와 노동자, 지주와 농민 사이의 불평등으로 나타났다. 문제는 계급 불평등이 민족 불평등과 상당 부분 중첩되고 있었다는 사실이다. 일제는 자본가와 지주를 편드는 각종 정책을 입안하고 실행에 옮겼다. 식민지 조선의 대자본가와 대지주 가운데 상당수는 일본인이었다. 일부 조선인 대자본가와 대지주도 이해관계에서 이미 일본화된 존재였다. 이러한 의미에서 일제 강점기의 계급 불평등은 동시에 민족 불평등

의 성격을 띠고 있었다. 노동자와 농민은 일제의 식민지 지배 정책의 피해자이자 희생자였다. 물론 자본가와 지주가 노동자와 농민을 지나치게 수탈해 일제의 식민 통치 자체가 위협에 처하게 되면 자본가와 지주의 이해관계에 다소 어긋나는 정책을 추진한 적도 있었다. 그렇지만 기본적으로 일제의 식민 통치는 제국주의의 이익을 뒷받침하기 위한 친자본·친지주 성격을 띠고 있었다.

조선인 노동자의 노동 조건은 열악하기 짝이 없었다. 공장은 늘어 가고 노동자 수도 많아졌지만 노동자들은 말할 수 없이 혹독한 조건에서 온갖 차별을 받으며 일했다. 낮은 임금, 긴 시간 노동, 나쁜 작업 환경이 이 시기 노동자들의 기본적인 노동 조건이었다. 일제와 자본은 조선인 노동자에게 낮은 임금을 주고 마구 일을 시켜도 팬찮다고 여겼다. 심지어 일본인 어용학자들은 조선인 노동자가 게으르고 책임감이 없는 데다가 이곳저곳 직장을 옮겨 다니는 등 나쁜 습성을 갖고 있으므로 임금을 낮게 주어야 한다고 주장했다. 조선인 노동자들은 간편한 생활에 익숙하기 때문에 낮은 임금으로도 잘 살 수 있다고 주장하기도 했다. 이는 물론 조선인 노동자에 대한 차별을 정당화하기 위한 억지 주장이었다.

조선인 노동자는 일본 노동자보다 1.2배 내지 1.5배 더 긴 시간을 일하면서도 임금은 절반도 받지 못했다. 여성 노동자 임금은 남성 노동자 임금의 절반에 지나지 않았다. 일본인 성인 남성 노동자는 조선인 미성년 여성 노동자에 비해 거의 5배 이상의 임금을 받고 있었다. 남녀를 불문하고 조선인 노동자는 임금 수준에서 일본인 노동자에 비해 극심한 차별을 받고 있었다. 일제도 인정한 것처럼 조선인 노동자의 임금 수준은 일본인의 그것에 비해 거의 1/3 내지는 1/2 수준에 불과했다.

노동 시간의 차이를 감안할 때 민족별 차이는 더욱 커진다. 특히 여성 노동자의 경우 훨씬 장시간 노동을 하면서도 저임금을 받고 있었다. 조선인 성인 여성 노동자는 식민지 공업화가 진행되고 있던 상황에서 가장 중요한 노동 착취의 대상이었던 셈이다. 이는 농촌으로 돌아가더라도 달리 생계를 마련할 길이 없던 여성 노동자의 약점이 자본(주로 일본 자본)에 의해 악용되고 있었음을 보여준다. 근대적 공장 공업이 일정하게 성장하면서 적지 않은 조선인 여성이 공장 노동자가 되었다. 여성 노동자는 주로 방직 공장에서 일했고 화학·식품 공장, 기계·금속·공업 부문에서도 적지 않은 여성이 노동을 했다. 여성 노동자는 저임금과 열악한 노동 조건에서도 일을 할 수 있는 존재로 인식되었기 때문에 남성 노동에 대한 대안으로서의 의미를 갖고 있었다. 공업화가 진행됨에 따라 조선인 여성 노동자는 수적으로나 전체 공장 노동자 가운데 차지하는 비율에서나 꾸준히 늘어났지만 늘 억압과 차별의 대상이 되었다.

이 시기 조선인 노동자의 삶이 어떠했는지를 보여주는 일화가 있다. 1930년대 중반 식민지 조선의 치안을 책임지고 있던 조선총독부 경무국장이 서울의 공장 지대를 돌아보고 난 뒤 공장주들에게 “일반 임금이 싸고 승급이 늦다, 퇴직·사망의 경우에 수당이 없다, 상해 또는 재해의 경우에 대한 보상 방법이 충분하지 못하다, 유년공·여공의 근로 시간이 너무 길다, 공휴일의 임금을 지급하지 않는다, 작업 시간에 비해 휴게 시간이 적다,··· 직공에 대한 위로 설비가 없다,··· 직공 수에 대하여 변소 수가 적다, 공장 욕장(浴場)의 설비가 없다, 협소한 기숙사에 다수를 수용하는 것은 위생상 좋지 못하다”고 경고했다. 일본인 고위 관료의 입장에서 볼 때도 공장의 노동 조건은 열악하기 짝이 없었으며 그곳에서 일을 하는 노동자들은 저임금을 받으면서 인간 이하의 취급을 당하고 있었던 것이다. 물론 여기에 해당하는 것이 전체 노동자가 아니라 주로 조선인 노동자들이었다.

비록 전근대 사회만큼은 아니더라도 성별 불평등도 엄연히 존재하고 있었다. 일본조차 남

녀의 법적, 정치적, 사회적 평등을 인정하지 않는 상황에서 식민지 조선의 여성이 성 차별의 대상이 되지 않을 수 없었다. 여성에게는 남성과 같은 권리가 주어지지 않았다. 보기를 들어 일제 강점기에 돈과 권력이 있는 남성은 처 외에도 여러 첩을 두고 있었다. 당시 호적을 보면 첩이 본처와 같이 남성의 호적에 올라 있는 경우를 적지 않게 찾을 수 있다. 한마디로 1부1처제라는 근대 가족의 핵심 원리가 식민지 조선에서는 지켜지지 않고 있었던 것이다. 호적 제도에서 첩의 존재를 인정한 것이 이를 잘 보여준다. 그런데 흥미로운 것은 여성의 경우에는 1부1처제가 철저히 강제되고 있었다는 점이다. 당시 법률상 중혼의 범죄는 남성에게는 적용되지 않고 여성에게만 적용되었다. 남성은 본처 이외에 첩을 두어도 처벌을 받지 않지만 여성은 남편 이외의 다른 남자와 부부 관계를 맺게 되면 형사 처벌의 대상이 된 것이다. 이러한 성별 불평등은 식민지 조선 사회의 곳곳에서 나타나고 있었다. 그리고 계급 불평등과 마찬가지로 성별 불평등도 민족 불평등과 밀접하게 관련된 것이었다. 이를 잘 보여주는 것이 일제 강점 말기에 자행된 성노예 동원이었다. 당시 일본군의 성노예로 동원된 여성 가운데 절대 다수가 조선인이었다는 사실은 잘 알려져 있다. 일본인도 일부 있었지만 이들은 모두 매매춘을 직업으로 하는 여성이었다. 따라서 일제에 의해 강제로 동원된 성노예는 식민지 여성 그것도 주로 조선인 여성이었고 그러한 의미에서 성노예로 구체화된 성별 불평등은 민족 불평등과 중첩된 것이었다. 성 노예로 끌려간 조선인 여성의 정확한 숫자를 알려주는 자료는 현재 공개되지 않고 있다. 다만 여러 자료를 통해 볼 때 그 숫자는 15만 명 내외로 추산되고 있다. 군 위안부의 절대 다수가 조선인 여성이었다. 일본 여성은 소수의 매매춘 여성 외에는 동원의 대상이 되지 않았다. 성 노예 동원에도 민족 차별은 작용하고 있었던 것이다.



## 일제의 보호통치전략과 일진회의 합방론

이태훈(연세대)

1. 서론
2. 이토의 보호통치구상과 정국운영전략
3. 일진회의 보호통치 인식과 합방론의 제기
4. 합방론의 논리와 인민인식
5. 결론

### 1. 서론

일진회는 병합이 공식발표 되기도 전인 1909년 ‘합방청원서’를 상주함으로써 ‘자발적’으로 합병을 요구한 친일단체로 잘 알려져 있다. 이들의 합방청원은 최근까지도 병합이 일본의 강제가 아닌 한국인 스스로의 요구에 의한 것이라는 ‘일본 극우세력’의 논리에 활용되는 등, 친일단체 중에서도 가장 ‘악명’ 높은 세력이라고 할 수 있다. 그리고 이렇게 대부분의 친일이 일제의 강점이라는 현실에 추수하여 이뤄진 것과는 달리 스스로 먼저 주권국가의 포기를 주장했다는 점에서 이들은 ‘친일세력’ 중에서도 관심의 대상이었으며 그들이 왜 이러한 행동을 하게 되었는가 역시도 관심의 초점이 되었다. 특히 일진회는 최소 10만을 헤아리는 한말 최대 정치단체이자, 그 대부분이 과거 반제반봉건 운동에 참여했던 동학농민 출신이라는 점에서 이들의 친일은 왜? 나타나게 되었는가는 한말 한국사회의 동향을 해명하는데도 매우 중요한 과제가 되었다.

그러나 일진회의 친일활동과 그 논리를 해명하는 작업은 아직 많은 논란의 여지를 남겨두고 있다고 할 수 있다. 대체로 일진회의 친일활동과 합방론을 설명하는 시각은 크게 세가지로 분류된다. 첫 번째는 일진회에 대한 통설적인 시각이자 초기 연구성과인 일본 우익당인들과 협잡한 일진회 지도부 이용구, 송병준에 의한 권력쟁취를 위한 부일행위라는 시각이다.<sup>1)</sup> 두 번째는 첫 번째 일본우익 등 일제에 의해 조종된 활동이기 보다는 일진회 이들의 활동을 근대화운동의 결과로 보는 시각이다. 이 경우 친일 그 자체가 부각되기 보다는 근대지향적 성격이 강조되는 가운데, 합방론도 민족배신의 논리라기보다는 주관적이기는 하더라도 동등한 국가연합을 구상한 것으로 재평가해야 한다고 주장한다.<sup>2)</sup> 세 번째 시각은 일진회의 근대주의적 성격 그 자체를 민족국가 부정의 내적요인으로 보고 근대지상주의가 갖는 사회진화론적 인식, 그로 인한 일본의존의 논리 등이 동양평화론, 대동합방론 등과 결합되어

1) 조항래, 『일진회연구』, 중앙대 사학과 박사학위논문, 1984 ; 한명근, 『한말한일합방론연구』, 국학자료원, 2002.

2) 金東明, 「一進會と日本 - 正合邦と併合」 『朝鮮史研究會論文集』 31, 1993 ; 林雄介, 「運動團體としての一進會 - 民衆との接觸様相を中心に -」, 『朝鮮學報』 172, 1999.

나타난 결과라고 보는 해석이다.<sup>3)</sup>

각각의 해석은 각기 일진회의 활동과 일정하게 부합하고 있다는 점에서 부분적인 설명력을 갖지만 크게 보면 다음과 같은 문제에 총체적으로 답하고 있지는 못하다고 생각된다. 첫 번째의 경우 10만이 넘는 조직이 자기 논리 없이 자기 국가를 부정하는 선택을 선택할 수 있겠냐는 것이다. 과연 전국지회를 갖추고 보호조약찬성과 합방론 제기 과정에서도 10만 가까운 회원수가 유지된 조직이 그렇게 자기인식 없이 움직였다고 생각할 수 있느냐는 것이다. 또 이들 모두를 지도부에 맹목적으로 이끌리고 도덕적으로 문제가 있는 인간들로 치부하는 것 역시 상식적으로 설득력이 떨어진다고 할 수 있다. 그렇다고 두 번째의 설명처럼 원래 의도한 합방론과 병합은 다른 것이었다는 논리도 문제가 있기는 마찬가지다. 정합방이 국가 연합이라고 한다면 과연 보호국과 무엇이 달라지길래 그토록 매국노라는 반발을 무릅쓰고 주장을 했는가가 설명되지 않기 때문이다. 어떻게 설명을 해도 주권의 포기를 명시하는 것의 의미와 결과를 몰랐다는 것은 지나치게 일진회의 자기변명 논리를 따라간 해석이라고 할 수 있다. 오히려 설득력이 있기 위해서는 주권의 포기가 차라리 낫다고 생각하는 논리를 밝히는 것이 설득력이 있다고 할 수 있다. 마지막의 경우처럼 친일과 합방론의 근거를 근대지상주의나 동양평화론에서 찾는 것은 내재적이면서 근본적 문제를 다루는 것이지만 역시 한계가 있다고 할 수 있다. 근대지상주의나 동양평화론은 물론 제국주의침략에 취약할 수밖에 없는 논리이지만, 그렇다고 그것이 주권국가의 포기론으로 직결되는 것은 아니기 때문이다. 즉 근대지상주의, 동양평화론은 한말 지식계에 널리 공유된 사고이지만, 그렇다고 그런 논리를 가졌던 인물들이 모두 일진회와 같은 주권포기론으로 간 것은 아니기 때문이다. 그것을 넘어서는 무엇이 이들에게 작용하였는가가 해명되지 않고서는 설득력이 떨어진다고 할 수 있다. 결국 일진회의 활동과 논리는 이들을 하나의 사회집단으로 보는 가운데 구체적 역사 조건 속에서 일정한 계기를 가진 사고의 조건들이 합방론이라는 주권국가 포기론으로 발화되고 구체화되는 과정을 살펴보는 과정에서만 해명될 수 있을 것이라 생각된다.

이에 이 글은 최근 발표된 한국사회 내부에서 일진회회원들이 처해 있던 조건들을 밝힌 연구<sup>4)</sup>에 힘입으면서 개인이 아닌 집단이라는 측면에서 일진회는 왜 조선 민족은 스스로 국가를 이뤄갈 수 없다는 논리에 도달하게 되는지를 보호통치라는 역사적 조건과 일진회의 국가, 사회인식의 구조적 결합 속에서 살펴보도록 하겠다.

## 2. 이토의 보호통치구상과 정국운영전략

창립 당시에만 해도 한국정부의 지속적 탄압을 받았던 일진회가 정치적으로 두각을 나타내고 유력한 정치세력으로 자리잡은 것은 보호국화에 의해서였다. 즉 그 스스로 정치적 영향력을 확보했다기 보다는, 보호조약 찬성을 통해 친일세력으로서 주목받았고, 보호국화에 의해 일본의 지배가 본격화되면서 대한제국 정부 내각을 압도하는 위력을 보이기 시작했던 것이다.<sup>5)</sup> 특히 일진회는 창립 직후부터 정권장악의 의지를 분명히 한 단체였다. 회 내에 정

3) 金度亨, 「日帝侵略期(1905~1919) 親日勢力의 政治論 研究」, 『啓明史學』 3, 1991

4) 김중준, 「進歩會·一進支會의 활동과 향촌사회의 동향」 『韓國史論』 48, 2002 ; 김중준, 『대한제국 말기(1904-1910년) 일진회 연구』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 2008.

5) 일진회는 1904년 12월에 창립되었지만, 대한제국정부로부터 지속적인 탄압을 받는 처지였다. 그러다 1905년 6월 대한제국 정부는 입장을 바꿔 일진회와의 관민협조 방침을 천명하였고, 1906년 1월부터 일진회회원이 관직에 등용되기 시작하였다. 『元韓國一進會歷史』 권2, 75쪽 ; 권3, 10쪽.

부내각 기구에 해당하는 정부조사위원회를 설치하는 한편, 정부의 각종 정책에 대해 대신에 직접 질문하고 자신들의 정책을 압박하는 등 대체 내각으로서의 면모를 숨기려 하지 않았다.<sup>6)</sup> 결과적으로 일진회는 스스로 보호통치의 폐기를 주장하게 되지만, 보호통치라는 조건은 그들의 성장 기반이었으며, 정권장악이라는 목표 수행을 위한 기본조건이었다. 요컨대 보호통치가 여하한 방식으로 운영되는가 하는 점은 일진회 활동의 기본조건이자 현실판단의 중요 근거였으며, 그 영향관계 속에서 일진회의 활동방향도 변해가게 되는 것이었다. 아래에서는 이런 점을 염두에 두고 일진회의 활동을 이해하기 위한 일환으로 보호통치기 통감부, 보다 정확히는 이토의 정국운영 방향이 어떠했는지를 살펴보도록 하겠다.

1905년 11월 체결된 을사보호조약은 청일전쟁 이래 한국과 동북아시아의 패권을 둘러싼 주변 열강의 경쟁을 사실상 결정짓는 사건이었다. 카츠라-태프트조약, 제2차 영일동맹을 통해 한반도 지배에 대한 열강의 지지를 얻어낸 상황에서 한반도에 국경을 맞대고 있는 마지막 강국 러시아를 꺾었기 때문이었다. 즉 청일전쟁 직후와 달리 일본의 지배권은 어느 때보다도 공고해진 것이었다. 따라서 일본이 한국을 강제로 흡수하려 한다면 완전히 불가능한 상황도 아니었다. 그러나 그러함에도 불구하고, 사실상 지배하면서도 외교권을 제외하면 대한제국을 주권국가로 놔두는 보호조약을 체결한 것은 즉각적인 강점이 득보다 실이 많다고 판단했기 때문이었다. 즉 일본은 한국이 독립을 유지할 수 없을 것이란 전제를 하면서도, 지금 당장은 착실한 경영을 통해 실익을 확대해 가야 하는 시기라고 판단했던 것이다. 전쟁에 승리했고 한국이 군사적으로 일본에 저항할 힘이 없음을 알고 있으면서도 일본이 이렇게 부담을 느낀 것은 내외에 걸친 몇가지 요인 때문이었다.

그 중 가장 중요한 문제는 두가지였다. 하나는 일본이 한국을 바로 강점할 경우 한반도 북부인 만주지역이 새로운 문제가 되기 때문이었다. 일본이 한반도에 사실상의 지배권을 행사하는 것은 열강사이에 목인이 되었다 하더라도 그 영향력이 만주지역까지 확대되는 것은 중국과 만주지역 이권문제를 둘러싼 열강간의 복잡한 이해관계상 새로운 국제적 개입의 여지를 만들게 되고, 그것이 다시 한국에 대한 일본의 지배권에도 영향을 미칠 가능성이 있는 것이었다.<sup>7)</sup> 일본은 이미 청일전쟁 이후 3국간섭에서 그러한 경험을 한 적이 있는 터였다. 따라서 직접적으로 한국을 강점하여 일본이 대륙으로 급속히 팽창한다는 인상을 주는 것은 피해야 하였다.

두 번째는 내부적 요인으로 병합을 감당할 내적역량이 있는가였다. 일본은 러일전쟁에서 이미 막대한 전비를 지출하여 재정적자에 허덕이는 상황이었다. 이런 상황에서 강제적 병합을 단행할 경우 생기는 한국사회의 반발과 저항은 설령 그것이 진압 가능하다 하더라도 새로운 부담이 될 수밖에 없는 것이었다. 또한 일본과 여러모로 이질적인 한국사회의 정치, 사회, 경제적 조건을 일본의 통치에 알맞게 고치는데 필요한 인력과 행정비용 역시 만만하다고는 볼 수 없는 것이었다. 요컨대 병합은 그것을 위해 치러야 할 비용이라는 측면에서 일본에 합리적 선택이 아니었다. 열강에 병합을 납득시키고 한국사회의 저항을 최소화하기 위해서는 한국사회 스스로가 일본으로의 흡수를 원하여 병합이 이뤄지는 상황이 만들어져야만 하는 것이었다. 보호국이라는 애매한 상태는 그런 면에서 일종의 예비적 준비기간이라고 할

6) 일진회는 창립직후부터 정부정책 전반에 대해 자신들의 주장을 대신들에게 거침없이 압박하였다. 예컨대 1905년 2월 의정부에 보낸 공함은 관기진숙, 행정정리, 지방정치개선, 국민교육, 식산흥업 등 거의 모든 부분에 대해 정부정책을 공격하였다. 그리고 1906년 11월에는 정부 각부처에 해당하는 8개의 조사국을 설치하였다. 『元韓國一進會歷史』 권2, 19~20쪽; 권3, 44쪽.

7) 小松綠, 『朝鮮併合之裏面』, 中外新論社, 1920, 61쪽.

수 있는 것이었다.<sup>8)</sup>

그리고 보호국화의 이유가 이렇게 즉각적인 병합에 따른 부작용을 최소화하고 최대한의 효율에 의해 안정적으로 준비를 이뤄가는 과정이란 점에 근거하여 보호통치의 기본적인 전략도 마련되고 있었다. 우선 초대 통감이자 보호국화의 주역인 伊藤博文은 일본의 본심이 한국을 문명화에 있음을 납득시켜 한국통치를 안정화하기 위해 여러 시도를 하였다. 예컨대 1906년 3월 13일에 1천만 엔의 기업자금을 일본으로부터 조선에 대여하는 것을 박제순 내각에 제시하고 승낙시켰는데, 학교신축, 개조정비에 의한 보통교육 진흥, 도로개수, 수도시설에 의한 산업기반 정비, 그리고 농공은행 등의 보조에 의한 금융유희박의 구제와 식산흥업 등이 그 명목이었다. 결국은 한국정부의 부채이고, 그 사업결과 역시 일본에 대한 종속성을 심화시키는 것이었지만, 어쨌든 한국의 문명화, 산업화를 일본이 후원한다는 인상을 심어주려 한 것이었다.<sup>9)</sup>

그러나 일제가 한국을 완전히 통치할 수 없는 상황에서 안정적으로 한국을 통치하는 방법은 기존의 한국인 지배세력을 이용하는 것이었다. 伊藤博文은 먼저 한국 황실과 기존의 양반정권을 보호국체제의 주축으로 활용하여 지배의 안정성을 확보하려 하였다. 예컨대 1907년 순종이 즉위하자 통감 伊藤博文은 명치천황이 순종에게 대훈위국화장을 수여하도록 주선하였고,<sup>10)</sup> 일본에 유학 간 황태자 이은에게는 황태자에 준하는 예우를 하도록 하였다.<sup>11)</sup> 또한 伊藤博文이 통감을 사임하기 직전인 1909년에는 순종황제에게 남북순행을 권하고, 자신이 직접 이를 수행하였다.<sup>12)</sup> 황실을 무력화시켜 내정에 대한 일본의 지배력을 강화시키면서도 아직은 최고주권자이자 국가의 상징인 황제를 앞세움으로써 저항을 최소화시키려 한 것이었다.

또한 그 연장선상에서 내각에도 보다 친일적이라고 할 수 있는 망명개화파 대신 기존의 대한제국내각 출신 인물들을 중용하였다. 고종의 측근이자 친러파, 반일세력의 핵심이었던 이용익 같은 인물은 제거되었지만, 박제순, 이완용, 이근택 등 조종 가능한 양반 대신들이 의정부의 주요요직을 차지하였다. 伊藤博文이 이들을 기용한 이유는 이들이 기존의 정권 담당자라는 면에서 가장 안정성이 있다고 보았기 때문이었다. ‘한국의 정치는 누가 해도 마찬가지이며, 다만 중요한 것은 정계가 동요하지 않는 것’이 중요하다는 것이었다.<sup>13)</sup> 구래의 지

8) 1907년 정미7조약 단계까지도 伊藤博文 뿐만 아니라 일본정부 수뇌부 대부분이 즉각적인 병합에는 소극적이었다. 한국 국내세력의 격렬한 저항운동을 초래할 우려가 있고, 러시아로부터 승인을 받지 못할 가능성 등 국제정세도 좋지 못했기 때문이었다. 1907년 7월 10일 ‘헤이그밀사사건’ 대책마련을 위한 원로, 내각회의에서는 ‘한황의 일본천황에의 양위’, ‘내정에 대한 통감의 지도’, ‘군부대신, 탁지대신을 일본인으로 임명할 것’, ‘국왕 및 정부가 반드시 통감의 부서를 받아 정책을 시행할 것’, ‘한황의 황태자 양위’ 등 다양한 대책들이 논의되었지만, ‘한황의 일본천황 양위’에 대해서는 다수의견이 반대였다. 다만 야마가타와 테라우치 만이 ‘지금은 반대’라는 단서를 달았다. 『日本外交文書』 제40권 1책, 455-456쪽(방광석, 『메이지정부의 한국지배정책과 이토 히로부미』, 이성환, 이토 유키오 편, 『한국과 이토 히로부미』, 선인, 63-64쪽에서 재인용)

9) 일본의 차관도입에 대해서는 강창석, 『조선통감부연구』2, 국학자료원, 1994, 143~148쪽 참조.

10) 이 훈장은 일본의 최고훈장으로 주로 열강의 국가원수들에게 부여하는 것이었다. 宮内廳, 『明治天皇紀』 제11권, 吉川弘文館, 1975, 807쪽

11) 李王垠傳記刊行會, 『英親王李垠傳』, 共榮書房, 1988, 68~90쪽

12) 釋尾春菴, 『朝鮮併合史』, 1926, 651~652쪽

13) 1907년 정미7조약 이후 一進會의 이용구가 이완용내각으로는 체제유지가 힘들다며, 내각교체를 요구했을 때, 伊藤博文은 이상의 이유로 一進會의 요구를 거부하였다, 또 그 이전 박제순내각이 계몽운동단체들과 一進會로부터 동시에 공격을 받았을 때도 끝까지 박제순내각을 유지하려 하였다. 黑龍會 編, 『日韓合邦秘史』 上, 原書房, 1966(이하 『日韓合邦秘史』로 통칭), 626~629쪽; 李亮, 『對韓政策の一側面—一進會の位置』, 『九州史學』84, 1985, 66쪽

배충인 양반 유생층에 대해서도 이런 전략은 마찬가지였다. 1907년 7월 헤이그밀사 사건으로 정미7조약이 추진되는 상황에서도, 伊藤博文은 ‘한일연방제’가 가능하다는 것을 ‘양반지사’에게 설득하려 하였고,<sup>14)</sup> 1909년 1월 순종의 남행을 수행하며 대구지역 양반유생 400명을 모아 연설을 하려 하기도 하였다. 완강한 반일성향의 양반, 유생들을 ‘頑冥’ 하고 ‘시류에 동떨어진 세력’이라고 비판하면서도 이들을 설득하여 체제로 포섭하려는 작업을 계속 이어간 것이었다.<sup>15)</sup> 황실과 양반정권, 유생층 등 기존 지배층을 최대한 활용하여 지배층 최상부의 반발을 최소화시키고, 급격한 변화에 따른 저항을 약화시키는 것이 정국운영의 기본전략이었던 것이다.<sup>16)</sup>

이는 나아가 직접적으로 일본에 저항하는 의병을 제외한 다소 ‘반일적’인 세력들도 체제안으로 흡수 기존세력들과 경쟁시키려는 정책으로 이어졌다. 예컨대 1906년 한국에 건너온 大垣丈夫가 ‘학식 있는 배일파의 유생 내지 양반들을 통일하여 선도’하여야 한다고 건의하자, ‘통감부가 직접 나설 수 없는 일이나, 그대가 힘써야한다’<sup>17)</sup>고 大韓自強會의 설립을 지원하였고, 1907년 8월 고종퇴위 이후 반일운동이 격렬해지자, 직접 大垣丈夫를 불러 ‘한국현하의 민심을 지도하는데 그대가 통솔하는 자강회가 좀 더 분투할 필요가 있다’<sup>18)</sup>고 하며 이면 정치공작을 지시하기도 하였다. 大韓自強會, 대한협회는 헌병, 경찰로부터는 반일단체로 지목되었지만 伊藤博文은 오히려 이들을 정치적으로 관리함으로써 저항을 억제할 수 있다고 본 것이었다. 그리고 이는 다른 한편으로 이들을 대한제국정권과 경쟁시킴으로서, 분할경쟁에 의한 정치적 지배력을 강화하려 한 것이기도 하였다.<sup>19)</sup> 결국 요약하자면 이토와 통감부의 보호통치 전략은 기존지배세력을 중심에 놓고 안정성을 확보하는 가운데, 제 정치세력을 체제안에서 상호 경쟁하게 함으로써 저항을 최소화하고 통치의 효율을 높이는 것이었다.

일진회로 대표되는 친일단체에 대한 대책 역시 이런 방향에서 이뤄지고 있었다. 통감부의 입장에서 볼 때 一進會의 가장 큰 장점은 적극적 친일성향 이외에 양반정권에 없는 대중조

14) 春畝公追頌會, 『伊藤博文傳』 하권, 1940, 763~770쪽.

15) 이토 유키오(伊藤之雄), 「이토 히로부미의 한국통치」, 『한국과 이토 히로부미』, 선인, 2009, 33~34쪽.

16) 물론 伊藤博文은 기존의 양반정권을 전면에 내세우면서도, 이들에게 모든 것을 맡기지는 않았다. 고종에게 장악될 가능성도 있고 무엇보다 이들로는 대립관계에 있는 재야의 정치세력을 통제하기 어려웠기 때문이었다. 또 이들에 대한 지지여론이 미약하여 정치적 동원력이 취약하다는 점도 문제였다. 伊藤博文은 일본에 망명해 있던 개화파 중 일부를 귀국시켜 정권에 투입하였다. 친일성향이 누구보다도 강한 망명개화파세력을 정권에 투입하여 고종을 견제하고, 자신의 의지를 대한제국정부에 관철시키겠다는 것이었다. 대표적인 경우가 趙重應이었다. 이완용내각의 법무대신이자 이인자로 활동한 조중응은 을미사변 이후 망명한 인물로 고종과는 적대적 관계의 인물이었다. 또 갑오정권에서 법무 형사국장을 역임하였지만, 법무대신에 임명되기 전에는 통감부 촉탁농사조사원에 불과했던 인물이었다. 다시 말해 박영효 등 망명개화파의 거물들과는 달리 국내정치기반이 약한 인물이었다. 고종이나 한국내각의 어느 누구보다 자신에게 확실히 충성할 수 있는 인물을 정권에 투입함으로써 대한제국정권에 대한 통제력을 행사하려 한 것이었다. 또한 伊藤博文은 조중응 같은 고위급 이외에 일본의 ‘내정개혁’을 보조할 중하위층 관료에도 일본유학생 출신이나, 일본체류경험이 있는 인물들을 발탁하여 투입하였다. 일제하 참정권청원운동을 주도한 閔元植이 그런 경우였다. 閔元植은 10대에 한국을 떠나 일본을 떠돌던 방랑객으로, 그 덕분에 일본어에는 능통하지만, 관직경험은 거의 없는 인물이었다. 따라서 伊藤博文이 개입할 만한 위상의 인물이 아니었다. 요컨대 伊藤博文은 친일양반정권을 유지하면서도, 자신에게 직접 충성할 수 있는 인물들을 그 안에 배치하여 내각에 대한 통제력을 강화하려 한 것이었다.

17) 藤村德一 編, 『居留民之昔物語』, 朝鮮二昔會事務所, 1927, 110~111쪽.

18) 大垣丈夫, 「韓末の頃(24)保護條約の成立と大韓自強會の創立(2)」, 『京城日報』, 1928.10.6.

19) 이러한 伊藤博文의 통치방책은 내각참여를 이용한 정치공작으로 이어졌다. 1908년 이완용내각이 의병투쟁과 一進會의 공격에 직면하여, 개각설이 대두되자, 오히려 이를 이용하여 안창호에게 조각의사를 타진하고,<sup>1)</sup> 대한협회에 입각가능성을 흘려 이들을 정권장악경쟁으로 유도하려 하였다. 「京城政界의 現況報告」, 『駐韓日本公使館記錄』, 憲機 제620호, 1909.3.22.

직을 갖추고 있다는 점이였다. 우선 대중기반은 실질적으로 활용할 인력을 제공할 수 있다는 장점이 있었다. 애초 군부의 지원을 받던 一進會와 이토가 연결된 것은 1906년 9월 지도부의 핵심인 송병준이 구속되어 와해위기에 처한 一進會를 이토가 구원하면서였는데,<sup>20)</sup> 이때 内田良平이 伊藤博文에 제시하고, 또 伊藤博文이 받아들인 논리는 ‘一進會 기관지 국민신문은 정책선진기관이 될 수 있으며, 기왕의 정책원조 활동을 볼 때 지원할 가치도 있으므로, 장래를 생각해 해산시키지 않는 것이 좋겠다’<sup>21)</sup>는 것이였다. 대중선전기관의 역할도 할 수 있고, 이전 북진수송대 등을 볼 때 통치지원세력으로 활용할 수 있다고 본 것이였다.

또 대중조직 기반은 양반 친일내각의 취약점을 보완하는데 요긴하다고 보았다. 1907년 5월 박제순 내각이 무너지고 이완용내각이 구성되자, 伊藤博文은 송병준을 비롯한 一進會원들을 본격적으로 관리에 임용하기 시작하였는데, 그 이유는 ‘안정적 내각을 만들기 위해서는 민간정치단체와 악수하여 민심전환책을 시도해야 한다’는 것이였다.<sup>22)</sup> 양반내각의 취약성을 대중조직을 갖춘 민간친일단체를 통해 보완하려 한 것이였다. 직접적인 동원력과 대중조직에 의한 정책원조력이야 말로 일진회가 갖는 가장 큰 장점이었던 것이다.

그러나 일진회가 그 이상의 역할을 하는 것을 바라지는 않았다. 대규모 지역조직을 가진 一進會가 지나치게 성장하여 향촌지배세력과 충돌할 경우 제국의 위신을 떨어뜨릴 수 있다는 것이였다.<sup>23)</sup> 오히려 伊藤博文은 一進會세력이 확대되는 것을 막기 위해 一進會의 후원자였던 内田良平에게 一進會와 결별할 것을 요구하고,<sup>24)</sup> 一進會가 요구한 자치재단 설립자금의 관리까지도 이완용내각에 맡기려 하였다.<sup>25)</sup> 一進會의 조직적 동원력을 인정하고, 그것을 활용해야겠다고 판단하면서도, 一進會의 정권담당에 따른 한국사회의 반발과 통제범위를 넘어 설 위험성을 고려하여 그 성장을 제한하려 한 것이였다.<sup>26)</sup> 통치의 안정성, 지배의 효율성이라는 점에서 일진회를 정권담당세력으로 인정하지 않았고, 오히려 그렇게 성장하려는 시도를 제어하려 했던 것이다. 이는 일진회의 입장에서 보자면 보호통치가 갖는 양면성을 의미하는 것이였다. 즉 보호통치를 통해 일본지배가 확립됨으로써 일진회는 주요 정치세력으로

20) 伊藤博文은 一進會를 되살려야 한다는 우익낭인 内田良平의 주장을 받아들여, 송병준을 석방하는 한편, 1907년 1월부터 一進會에 매월 2천만 엔의 교부금을 지원하도록 지시하였다. 黑龍會 編, 『日韓合邦秘史』 上, 原書房, 1966(이하 『日韓合邦秘史』로 통칭), 96쪽

21) 1907년 1월 12일, 『鶴原定吉發伊藤博文宛書簡』(伊藤博文關係文書研究會, 『伊藤博文關係文書』 6권, 塙書房, 1978, 195쪽); 林雄介, 「一進會の後半期に關する基礎的研究 ——一九〇六年八月~解放-」, 『東洋文化研究』 1호, 1999, 268쪽에서 재인용.

22) 市川正明 編, 『韓國併合史料』 1, 原書房, 1978, 491~492쪽.

23) 이러한 견해는 곳곳에서 발견된다. 예컨대 일본공사관은 一進會 설립 초기 ‘일본 측에 편의를 주는 경우에는 놓아두지만, 치안을 소란케 하고 제국의 위신을 떨어뜨릴 경우 단호 대처해야 한다는 입장’ 아래, 결국 ‘다수의 인민당을 만들어 활동하는 것은 백해무익하며, 취체수단이 필요하다’는 견해를 보였으며, 일본공사 하야시는 중앙정부의 학정은 일본공사관이 처리할 문제이지 一進會원과 같이 작당하여 경성에 파송하는 행위는 금지해야 한다고 경고하였다. 一進會를 북진수송대에 활용하였던 일본군 역시 초기에는 ‘亂黨’의 소요에 대하여 경계할 필요가 있다는 입장을 취하였다. 『韓國政界の狀況報告の件』, 『日韓外交史料集成』 5, 315~321쪽; 같은 책, 347쪽; 『駐韓日本公使館記錄』 22, 1904.03.28 「公第12호 我軍隊の威興府에서 東學黨에 關한 情況 顛末報告의 件」; 김종준, 「進歩會·一進支會의 활동과 향촌사회의 동향」, 『韓國史論』 48, 2002, 185쪽.

24) 『日韓合邦秘史』 上, 552~554쪽

25) 『日韓合邦秘史』 下, 90쪽.

26) 그리고 이점은 伊藤博文의 점진적 병합정책에 비판적이었던 군부도 마찬가지였다. 伊藤博文이 통감을 사임한 후 본격적으로 합병국면이 전개되자, 一進會는 그 침병으로 활용되었지만, 끝내 一進會가 합병조약을 수행할 내각을 구성하는 것은 허용되지 않았다. 오히려 一進會가 병합에 부정적인 통감부를 비판하자 주재님은 정치활동이라며 강력히 경고하였다. 李寅燮, 『元韓國一進會歷史』 권7, 文明社, 1911, 3쪽.

로 성장할 수 있었지만, 다른 한편으로 완전한 직접지배가 아닌 상황에서 기존의 한국사회 지배세력을 중심으로 안정적 통치를 도모하는 보호국 상태는 성장의 한계가 분명하다는 점이었다.

### 3. 일진회의 보호통치 인식과 합방론의 제기

1904년 12월 2일 독립협회 잔존세력이 결성한 일진회와 동학세력의 진보회가 통합하여 만들어진 일진회는 창립 초부터 전국적으로 공격을 받았다. 회의 설립 자체가 불허되어 일본 헌병대의 지원에 의해 창립식을 치를 수 있었으며, 그 이후에도 지방 곳곳에서 공격을 받았다. 특히 지방에서의 일진회 공격은 치열하였다. 큰 사건만 보아도, 1904년 11월 하순 진보회 지부회원이 상부훈령이란 명목 하에 사살되는 일이 발생한 것을 시작으로, 1904년 12월 12일 의주진위대가 일진회조사위원 윤길병 일행과 평양지부 총대 3인 등 29명을 감금 폭행하는 사건이 발생하였고, 12월 30일 진천, 가산, 금구 등에서 진위대와 지방수령이 일진회회원을 폭행, 살해하는 일이 연이어 이어졌다.<sup>27)</sup> 이러한 상황은 중앙정부가 1904년 12월 12일 일진회의 정치활동을 용인한다는 황제의 조칙을 발표하고<sup>28)</sup>, 1905년 6월 일진회와 대한제국 정부의 관민협조 방침을 발표한<sup>29)</sup> 이후에도 마찬가지였다. 그리고 그 상황은 심지어 일진회가 차별 없는 법적용을 청원할 정도로 전국적이었다.<sup>30)</sup>

일진회가 일본군의 지원에도 불구하고 이렇게 창립 초부터 집중적 공격을 받은 데는 몇 가지 이유가 있었다. 물론 가장 큰 이유는 단발로 표상되는 노골적인 친일활동이었다. 단발은 곧 일본추종의 개화세력으로 여겨지던 분위기 속에서 회장 이하 임원전원이 단발을 하고, 아예 회원전원의 복색으로 단발을 규정하자, 일제침략의 앞잡이로서 집중적 공격의 대상이 된 것이었다.<sup>31)</sup> 이런 대표적 친일세력으로서의 일진회에 대한 공격은 일진회가 보호조약에 찬성하고 이를 공격하는 의병 등과 충돌함에 따라 더욱 심해졌다.

그러나 ‘친일’이 모든 이유는 아니었다. 일진회는 본격적인 친일활동에 나서기 이전부터 일진회세력은 공격을 받고 있었다. 진보회 설립 당시 의정부 참정이었던 신기선은 진보회의 탄압이유에 대해, ‘진보회는 동학도이니, 어찌 선량한 민일 수 있겠는가?’ 라고 하여 동학도라는 것 자체를 탄압의 이유로 제시하며, ‘비록 지방수령의 잘못이 있다 하더라도 무지한 민이 서로 모이면 반드시 난을 일으키게 되어있고, 그 해산을 거부하는 것은 난민일 뿐이다. 토벌하지 않으면 결국 커다란 화근일 될 것이니 갑오동학의 난을 금일에 반복할 수 없다’라고 하여 조기토벌의 정당성을 주장하였던 것이다.<sup>32)</sup> 즉 여기서 문제가 되는 것은 친일이 아니라 동학도라는 사실이었다.

사실 이는 그 이전부터 계속된 상황이었다. 농민전쟁 이후 갑오정권이나 대한제국정권 모두 남북점을 가리지 않고 동학세력을 탄압하는 가운데, 지방에서는 동학당이라는 혐의만으로 재산을 빼앗기도 하고, 지방 사족층은 갑오개혁 이후 신분차별완화책을 무력화시키기 위한 수단으로 동학세력탄압을 이용하였던 바, 동학은 양반지배체제를 위협하는 일종의 상징

27) 『元韓國一進會歷史』 권1, 38쪽, 59쪽, 76쪽.

28) 『元韓國一進會歷史』 권1, 58쪽.

29) 『元韓國一進會歷史』 권2, 75쪽.

30) 『元韓國一進會歷史』 권2, 55쪽.

31) 『元韓國一進會歷史』 권1, 38쪽 ; 『元韓國一進會歷史』 권2, 49쪽.

32) 『元韓國一進會歷史』 권1, 20~21쪽.

이 되어 있었다.<sup>33)</sup> 즉 바로 그 연장선상에서 일진회에 대한 공격도 이뤄진 것이었다. 이럴 경우 설령 일진회가 친일 행위를 하지 않는다 하더라도 일진회는 공격 받을 수밖에 없는 처지였다. 실제로 친일과 별개로 일진회가 공격받는 상황은 여러차례 있었다.

그리고 이런 문제들은 일진회에 농민층 이외에 다른 세력들, 향촌의 신흥자산층이 참가함으로써 더욱 심해지게 되었다. 지방 일진회지회에는 동학농민과 더불어 이 시기 사회경제적으로 성장하면서도 향권을 주도하고 있지는 못하던 신흥 지주, 자산가층이 일부 참가하고 있었다던 바<sup>34)</sup>, 이들은 향촌에서 권력을 둘러싸고 기존 지배층과 갈등하는 세력들이었다. 즉 왕조에 도전하는 하층민으로 낙인 찍힌 동학세력은 물론이고, 지배질서에 도전하는 신흥 자산계층이 참여함으로써 일진회는 대한제국의 지배질서 자체에 도전하는 세력으로 인식된 것이었다.<sup>35)</sup> 결국 일진회에 대한 한국사회의 공격은 일진회의 친일행위 뿐만이 아닌 일진회가 갖고 있는 이상의 사회경제적 조건에 까지 연결되어 있는 것이었다. ‘종래 일본을 배척하였으나 생명, 재산을 보호해주는 세력이라 지지했다’<sup>36)</sup>는 일진회 일반회원의 발언이나 ‘항산이 없는 유식의 무리들이 서울에 상경하였고, 이들은 관찰사, 군수 등의 착취를 감당하지 못하여 일진회에 들어온 자로, 그 중에는 재산을 가지고 서울에 올라와 실업을 경영하는 자도 있다.’<sup>37)</sup>는 일진회의 동정은 결국 대규모 친일단체로서의 일진회의 이면에 이상의 사회적 문제가 자리잡고 있음을 보여주는 것이었다.

이런 존재조건에 처해 있는 일진회에게 1907년 5월 이완용내각에 송병준 1인 만이 입각한 것, 또 그 배경에 자리잡은 통감부의 정국운영전략은 심대한 타격이 아닐 수 없었다. 일진회의 입장에서 보자면 친일여부와 별개로 이완용으로 대표되는 양반정권이 그대로 유지되는 것은 여전히 일진회에 대한 기존질서의 억압이 계속 유지된다는 것을 의미하기 때문이었다. 비록 1906년 총무원 양재익이 양근군수에 피임된 것을 시작으로, 지방군수 나아가 관찰사에 까지 일진회 회원이 진출하고 있었지만, 중앙권력에서는 여전히 소외됨으로써 한국사회에서 고립을 타개할 힘을 갖지 못함을 의미하기 때문이었다.

더욱이 문제는 이런 상황은 앞으로도 계속될 상황이라는 점이었다. 이용구는 일본으로 이토를 직접 찾아가 일진회의 내각진출을 확답하지 않으면 자신도 한국에 돌아가지 않겠다고

33) 김종준, 앞의 글, 2002, 179~180쪽.

34) 통합) 一進會의 회원은 대부분 진보회원이었다. 지방지회가 거의 모두 진보회 지회였기 때문이었다. 회장은 구一進會의 윤갑병이었지만, 지부총회평의원이 평의원회에 참석할 수 있었기 때문에 회는 사실상 진보회, 곧 동학세력이 장악하였다.<sup>1)</sup> 설립초기 一進會의 규모는 진보회원 117,735명, 一進會원 3,670명으로 함께 121,405 명이였다. 특히 동학조직이 주로 개진되었던 함경남도, 평안남북도, 황해도에 숫자가 집중되었다.<sup>1)</sup> 계층별로는 농민층이 압도적이었지만, 지도부에는 士族, 非士族(상민, 농민)이 섞여 있었다. 일본관헌의 관찰에 의하면 지방에서 상경한 一進會원 대부분은 ‘儒生’, ‘東學黨의 殘黨’으로 ‘恒産이 없는 遊食의 무리’였다.<sup>1)</sup> 동학농민으로 생활이 어려운 빈농층이 一進會원의 다수였던 것이다. 하지만 간부진은 구一進會 역원(前官吏 21인, 進士 2인, 士人 26인)은 물론 進歩會 역원(前官吏 22인, 前進士 4인, 士人 403인, 農民 316인, 常民 138인)에도 관리나 양반출신 인물들이 적지 않게 참여하였다. 『韓國駐劄軍參謀長 落合豊三郎發 林權助公使宛報告』, 1904.11.22, 『駐韓日本公使館記錄』 20, 244-261쪽; 林雄介, 『運動團體としての一進會』 『朝鮮學報』 172, 1999, 48쪽; 『林權助公使發 小村壽太郎宛報告』, 1904.10.22, 『日韓外交史料集成』 5권; 林雄介, 앞의 논문, 50쪽.

35) 예컨대 전북 전주에서는 부내 부로회가 경내 각주절, 주막에서 일진회원을 받지 못하게 하기도 하였다. 한편 일진회는 친일활동과 더불어 끊임없이 지방관의 권한축소, 지역 악폐의 개혁을 요구하는 등 기왕의 지배질서에 대한 도전의식을 숨기지 않았다. 무용한 관아를 폐지하고, 재판소와 징세소를 분리하라는 것 등이었는데, 이런 요구는 지방관 뿐만이 지방이서배 전체에 대한 공격이라고 할 수 있는 것이었다. 『元韓國一進會歷史』 권 2, 19~20쪽; 37~38쪽; 김종준, 앞의 글, 214쪽.

36) 『대한매일신보』, 1904.11.18, 「잡보」

37) 『林權助公使發小村壽太郎宛 報告』, 1904년 10월 22일부, 『日韓外交資料集成』 5, 49쪽.

까지 압박하였으나 이토는 뜻대로 하라는 냉담한 반응을 보였고,<sup>38)</sup> 이완용내각은 일진회에 대한 지방관민의 공격을 묵인, 방조함으로써 그 피해는 확산되고 있었던 것이다. 더불어 일본을 등에 업은 일진회가 동척, 농업회사 등을 통해 이권을 확보해 가자 의병들 뿐만이 아닌 일반민과의 갈등도 심화되어 일진회에 대한 공격은 갈수록 심해지고 있었다. 심지어 일진회 출신의 군수가 습격을 받아 살해되고, 회장 이용구 자신이 살해위험을 받는 상황까지 나타났던 것이다. 곧 권력장악의 희망이 없다는 것은 정치, 사회적 고립의 심화 속에 일진회 구성원의 생존자체가 위협받게 된다는 것을 의미하는 것이었다.<sup>39)</sup> 이 점은 특히 그 고립과 쟁투를 현실에서 감내해야 하는 지방회원(대부분 동학교도라고 할 수 있는)에게는 더 심각한 문제일 수밖에 없었다. 이에 일진회는 내부에서부터 동요가 나타나기 시작하였다.

우선 이완용내각의 전면적 거부를 주장하였음에도 이토의 정치공작에 의해 송병준이 내부 대신으로 전임하며 내각에 남게 되어 도각의 근거가 없어지게 되자, 지방회원들이 대거 상경하여 중앙본부를 점거하고 일진회가 이완용내각 타도를 위해 즉각 쫓겨갈 것을 요구하는 사태가 벌어졌다.<sup>40)</sup> 또한 지방지회에서는 이용구 등 간부진이 뇌물을 받고 이완용정권에 대한 공격을 의도적으로 멈추고 있다고 의심하였으며, 간부들이 자신이 맡은 지회로 돌아가지 않는 상황도 발생하였다.<sup>41)</sup> 여기에 일본군 헌병대에 의해 시천교도가 오인 사살되는 사건까지 발생하자<sup>42)</sup> 모든 것을 포기하고 자살하고 싶다는 극단적인 반응까지 나타나게 되었다.<sup>43)</sup> 생존자체가 불확실해짐에 따라 내부분열의 양상이 나타나기 시작한 것이었다. 또 그 와중에 독립협회 출신 간부들과 동학세력 간의 갈등도 확대되었다. 이용구에 의하면 ‘자위단은 간도들에게 저지되고 자치단은 언제 이뤄질지 몰라 회원들이 기아상태에 처하여 자신을 죽이려고 까지 한다’는 것이었다.<sup>44)</sup>

이용구 등 일진회 간부들에게는 대안이 필요할 수밖에 없었다. 그리고 그 대안은 두가지였다. 우선 첫번째는 아예 한국사회를 떠나 일진회회원만의 새로운 집단적 정착지를 마련하는 것이었다. 일진회는 일찍부터 만주에 지회를 설치하고 조직적 기반을 뿌리내리려 하고 있었는데, 정권장악이 여의치 않게 되자 아예 집단 이주를 염두에 두고 자치재단을 설립하려 하였다. 1907년 일본에 건너간 이용구가 이토와 집중적으로 검토한 것도 바로 일본으로부터 자금지원을 받아 자치재단을 설립한다는 것이었다. 그러나 이 역시 일진회의 독자화를 염려한 통감부가 자금지원을 머뭇거리고 경쟁세력인 이완용에게 자금집행권을 넘기려 함에 따라 좌절될 수밖에 없었다.<sup>45)</sup>

38) 『日韓合邦秘史』 上, 626~629쪽.

39) 이와 관련하여 일진회는 이토에게 ‘헌내각은 기회주의 세력이고, 전일의 구정보보다 더한 악정을 한다. 이로 인해 일진회만 홀로 친일세력으로 지목되어 공격을 받아 피해가 막심해 지고 있다. 그런데도 일진회는 얻는 것이 없으니 앞길이 어떻게 될지 모르겠다’ 라는 절박한 사정을 토로하였다. 『元韓國一進會歷史』 권 6, 3-4쪽.

40) 그리고 이때 지방회원들을 대표해 총무원 등 중앙간부를 규탄하는데 앞장 선 대표는 김선재, 안태준, 감학수 등이었는데, 이들은 농민전쟁부터 참여한 고참 동학교도들이자 시천교 창립멤버들이었다. 『元韓國一進會歷史』 권5, 12~14쪽.

41) 『桂太郎宛 伊藤博文書簡』, 1908년 10월 1일, 『桂太郎關係文書』 18~36

42) 1908년 9월 1일 시천교도 33인이 제세주 최시형의 영정환영차 태인군 산외면에 숙박하다 일본기병의 습격을 받아 21인이 살해된 사건이다. 『元韓國一進會歷史』 권 5, 35쪽.

43) 이때 지방회원이 반응은 ‘친일 때문에 우리 회원이 망하게 되었다, 친일도 버리고 애국도 버리고 동양 평화도 원하지 않으며 한꺼번에 모두 죽어버리자’는 것이었다. 『元韓國一進會歷史』 권 5, 37쪽.

44) 『元韓國一進會歷史』 권 5, 32~33쪽.

45) 林雄介, 「一進會の後半期に關する基礎的研究 -一九〇六年八月~解放-」, 『東洋文化研究』 1호, 1999, 273쪽.

결국 남은 마지막 방안은 일진회를 제약하고 있는 정치사회적 조건자체를 일거에 바꾸는 것이었다. 한국사회가 독자적 정치단위로 관리되는 보호국 하에서 비주류세력인 일진회가 권력의 중심이 될 수 없다면, 아예 그 분리단위를 없애고 일본의 직접통치 지역으로 만드는 것이었다. 곧 합방이었다. 이용구는 이토와 결별한 후 접근한 카쓰라 타로에게 1907년 8월 보낸 편지에서 지금까지의 모든 정치적 노력은 동학을 포함하여 실패하였고, 정치적 개혁노력은 문제를 본질적으로 해결할 수 없는 만큼 민의 생명을 위해서는 대강의 언어, 문화가 비슷한 일본과 합병하는 수밖에 없다는 입장을 보였다<sup>46)</sup>. 보호국체제 속에서 일진회의 정권장악, 문명화개혁이 불가능하다고 판단되자, 아예 일진회의 생존을 위해 합방이 필요하다고 주장하게 된 것이었다. 그리고 이러한 판단은 정세변화 속에 실행에 옮겨졌던 바, 이토의 퇴임공작을 전개한데 이어, 1909년 10월 26일 伊藤博文이 안중근에 의해 사살되고 대한강경파인 山縣有朋, 桂太郎, 寺內正毅 등 육군원로가 정국을 주도하게 되자, 宋秉畷, 內田良平, 武田範之 등이 초안을 잡은 합방청원서를 1909년 12월 3일 임시총회에서 전격적으로 통과시키고 12월 4일 정합방상소를 曾彌荒助통감과 이완용에게 발송하였던 것이다.<sup>47)</sup>

그런데 이 과정을 주도한 것은 독립협회 출신 개화지식인세력이 아닌 동학계 인물들이었다. 합방청원서 제출이 가결된 회의는 구독립협회 출신인물들이 다수 포진한 평의원회를 거치지 않고 지방회원들이 다수 참여하는 임시총회를 거쳐 가결되었고, 여전히 보호통치 하의 정권장악을 염두에 두고 삼파연합운동을 벌이던 홍궁섭 등 독립협회출신들이 탈퇴하자, 이들을 제명하고 새로이 간부진 선임을 주도한 것 역시 동학계열의 인물들이었던 것이다.<sup>48)</sup> 요컨대 일진회의 합방론 제출은 단순히 일본우익들의 조종이나, 이용구, 송병준 등 일진회 간부의 정치적 계략이 아닌, 구성원 전반이 안고 있던 갈등적 비주류로서의 한계와 이를 타개하기 위한 친일활동이 지속적으로 악순환 되는 가운데, 한국사회 전반으로부터의 고립이 심화되어 가고 있던 일진회가 보호통치라는 한계에 직면하여 내린 조직적 결정인 것이었다 하겠다. 그리고 이렇게 합방론이 제기되는 이유가 한국사회 내의 구조적 조건과 연결되어 있었던 만큼 그 핵심에는 동양평화 등 거창한 명분을 넘어, 근본적으로 한국민족은 자기 국가를 유지할 수 없다고 하는 한국사회, 민족에 대한 자기부정적 인식이 깊게 자리잡고 있었다. 아래에서는 스스로 인민의 생명과 재산을 보호하기 위한 단체라고 자임했음에도, 그 자신들 밖에 있는 한국인민 일반에 대한 연대감을 상실하고 일본이라는 대국가에 편입 속에서만이 생존이 가능하다고 생각하게 되는 인식구조와 그를 논리적으로 가능케 한 ‘민’에 대한 인식을 살펴보도록 하겠다.

#### 4. 합방론의 논리와 인민인식

먼저 一進會가 기반한 문명개화론은 기본적으로 당면한 세계는 서세동점의 시기라는 인식구도를 갖고 있었다. 즉 현금의 세계는 발달된 정치, 사회체제와 기술문명을 지닌 서구국가들이 동양을 침략하고 지배하는 시대라는 것이었다. 그리고 이러한 상황은 동시에 인종적

46) 『元韓國一進會歷史』 권5, 46쪽.

47) 이상의 합방운동 과정에 대해서는 林雄介, 앞의 글, 279쪽 참조.

48) 1909년 12월 7일 부회장 홍궁섭, 원임총무 한석진, 윤길병 등 일진회 탈퇴 간부의 자리를 대체하기 위해 열린 임시총회는 추천위원회에 의해 후보를 선정한 후, 투표하는 방식으로 진행되었는데, 이때 부회장 추천위원으로 선임된 박노학과 이 논의를 주도한 이범철, 그리고 부회장으로 선출된 김택현은 모두 시천교도였다. 『元韓國一進會歷史』 권6, 42쪽, 57~61쪽.

대결이라고도 보았다. 서구문명을 지배하는 백인종이 황인종을 침략, 지배해 가는 시기라는 것이었다. 한편 서세동점의 세계질서는 바로 조선이 처한 위기의 실체라고도 보았다. 뒤쳐진 구세계에 속하는 조선 역시 서구의 동양지배가 가속화될 경우 예외가 될 수 없으며, 오히려 동양 삼국 중에서도 가장 작고, 문명화가 뒤쳐져 있다는 점에서 더욱 큰 위기라는 것이었다. 따라서 문명개화를 추진하면서도 백인종의 서세동점에 대응하기 위해서는 두 조건을 모두 만족하는 일본을 중심으로 동양 삼국이 연대하여 동양평화를 지켜내야 한다고 인식하였다.<sup>49)</sup> 문명개화라는 절대적 목표와 인종론적 세계관이 겹쳐지는 가운데 일제의 침략에는 구조적으로 취약한 인식인 것이었다.<sup>50)</sup>

그러나 이런 인식은 비단 일진회의 것만은 아니었다. 정도의 차이는 있지만 문명개화를 지향하는 지식인사회 전반에 일본과 동양평화에 대한 환상은 널리 유포된 것이었다. 곧 그것만으로 일진회와 같이 적극적으로 일본이 한국통치에 개입해야 한다는 논리가 가능한 것은 아니었다. 一進會는 여기서 한걸음 더 나아가 일본에 대한 직접적 의존이 외적으로 한국의 독립을 보전하는데 필수적 요소인 동시에 내적인 이유로도 반드시 필요하다는 인식을 갖고 있었다. 전제정치 하에 문명개화가 저지되고 있는 상황에서 일본이 러일전쟁에서 승리하여 대한제국의 정치에 직접 개입할 수 있게 된다면 정치개혁, 교육부흥, 식산흥업 등도 가능하게 된다는 것이었다.<sup>51)</sup>

그리고 이러한 일진회의 동양평화론은 ‘무능’하고 ‘폭압’적인 대한제국정부를 대체하기 위해 보다 직접적으로 일본이 한국정치에 개입해야 한다는 논리, 곧 보호국 청원 논리의 기반이 되었다. 보호조약을 촉구하는 一進會의 논리는 다음과 같은 것이었다.

今日韓日兩國의 關係로 舊體로만 回復코져하면 是는 呼幾死者而責回甦也라 其可得乎아 否乎아 若 外邦干涉을 斷然拒絕하고 獨立의 名實을 完全코져하면 奮然蹶起호야 其理由를 世界萬國에 宣言호다가 若有不成이어던 與正義로 共事 而後已는 可也어니와 若不然이면 順據友邦指導호야 以進文明호고 維持獨立이 可야어늘(중략) 其獨立者는 非形式也라 卽實體也니

政務之大權을 屬于皇帝陛下는 固不俟論이어니와 內治外交와 百般施政이 自有境界分域호야 使臣僚로 各有所分任이 是所政府也어늘 政府가 果能盡其職分호고 完其責任하야 上以對陛下之信任호며 下以應國民之輿望者乎아 非哉라 未曾有也로다.

前所定韓日議定書中에 旣明記外交之事는 無大小히 當必諮問于日本政府호야 所推薦顧問官以後에 決定하라 하였스니 若將舉外交之事호야 委任日本政府라호면 其差異マ果幾何오 論其實體則 若相同一이오, 只不過形式之變化而已라(중략)

況派外公使가 爲國家代表호야 不傷體面者가 幾何오 名位가 不過虛飾이라 寧委任于友邦政府호야 依其力호야 保護國權이 亦不外于陛下大權之發進也<sup>52)</sup>

첫 번째 보호국이 명실상부한 독립이 아닌 것은 사실이지만, 명실상부한 독립을 주장하다 죽을 것이 아니라면 우방에 의지하여 문명진보하고 (명실상부하지는 않지만) 실질적 독립상

49) 1906년 10월 이용구는 내전양평과 이상과 같은 대화를 나누는 가운데 준정등길의 대동합방론을 이런 논지에서 이해하고 있다고 피력하였다. 그러나 대동합방론에 공감을 표시했다고 해서 이 단계에서 이용구가 합방을 구상했다고 보기는 어렵다. 『日韓合邦秘史』 상, 43~44쪽.

50) 일본의 영향력강화는 조선의 수구정권을 제어하고, 문명개화세력이 권력을 장악하기 위한 핵심적 요소이며, 명치유신은 조선의 장래에 일정한 모델을 제공할 것이라고 생각되었다. 대한제국기 지식인들의 동양평화론과 일본인식에 대해서는 金度亨, 『大韓帝國期の 政治思想研究』, 知識産業社, 1994, 65~78쪽 참조.

51) 김도형, 「일제침략초기(1905~1919) 친일세력의 정치론 연구」, 『계명사학』 3, 1992, 31~45쪽.

52) 『元韓國一進會歷史』 권2, 107~108쪽.

태를 유지하는 것이 현명하기 때문인 것이고, 둘째는 정무대권이 황제에게 있는 것은 당연하지만, 실제 내치외교를 담당하는 것은 정부인 바, 그 정부가 무능하므로 정부의 기능을 일본에 맡길 필요가 있는 것이고, 셋째는 외교권의 위임은 이미 한일의정서에서 정해진 것이므로 특별한 변화가 아니라는 점에서 민감하게 받아들일 필요가 없으며, 오히려 일본정부가 그 기능을 대행함으로써 황제의 대권을 진전시킨다는 것이었다.

즉 보호국 상황은 이미 이전부터 전개되어 되어 온 것으로 특별한 것이 아니며 새로운 조약의 이유는 문명개화할 능력이 없는 대한제국정부의 무능력에 있다는 것이었다. 단순한 동양평화가 아닌 내정의 문제로까지 일본의 역할을 끌어들이 보호국이 필연적 선택이라는 주장을 제기함으로써 일제의 내정장악까지도 정당화 시킬 수 있는 논리적 통로를 열어둔 것이었다. 그러나 정무의 대권이 황제에 있다는 점에서 보이듯이 이상의 인식은 아직 그 자체로는 대한제국의 주권국가체제를 유지할 부정확한 것은 아니었다. 일본의 개입을 전제로 한 보호국 하에서 내치외교를 개혁하면 되기 때문이었다. 실제로 보호통치기간 동안 일진회가 전개한 정권장악운동에서 황제의 주권은 한번도 부정된 적이 없었으며, 다만 그 주권 아래서 국가권력의 실권을 일진회가 쥐어야 한다는 것이 논리의 핵심이었다.

합방론 단계에서 일진회가 한발 더 나간 지점은 한국사회가 그럴만한 내적 능력이 없다는 점이었다. 즉 한국민족 자체에 문제가 있다는 것이었다.

三年間 一事를 不振하며 一業을 不振하여 內에 權利를 競爭하고 外에 暴匪가 猖獗하여 人民의 生活이 朝不慮夕하여 漸漸 極度에 陷케 함도 我韓人의 自取오 伊藤太師의 人民을 懷綏하며 東宮을 輔導하여 我韓에 殫勞함이 가히 難忘홀거니어늘 意外의 哈爾賓變怪를 生하여 日本全國의 輿論이 沸騰하여 對韓政策에 根本的 解決을 主唱함이 何等 危險을 喚起할난지 不知함도 我韓人의 自取이니 我韓은 自是專制政治이라 人民의 權利를 束縛하여 不敢自由하든 民族인 즉 其自取한 責任을 擔任할者 有하거니와 過去를 推하여 將來를 思함지면 安危存亡이 決코 民族의 責任에 在호 前途이라<sup>53)</sup>

한국인은 ‘보호조약’ 이후 일본의 각종 선의가 있었음에도, 스스로 일사일업을 이뤄내지 못하였을 뿐만 아니라, 한국에 은혜가 큰 伊藤博文을 죽이는 어리석은 일을 저질러 스스로 위협에 처하였고, 인민의 권리와 자유를 누리지 못한 것 역시 민족 스스로가 책임져야 할 사항이라는 것이었다. 나아가 이렇게 스스로 자립할 능력이 없는 상태에서 최소한의 국가주권만 유지되는 ‘보호국’은 완전한 일본국민이 되는데 장애가 될 뿐이어서, 동등한 국민으로서의 자격을 누리기 위해서는 일본과 완전히 하나가 되는 합방 이외에는 다른 방법이 없다는 것이었다. 합방의 최대 이유는 보호조약 이후 벌어진 사태에 대한 민족 스스로의 무책임에 있으며, 이제 한국민족은 자립적으로 국가존립을 감당할 수 없는 상황에 온 만큼 存亡을 생각한다면, 스스로 합방을 선택해야 한다는 것이었다. 합방의 근본원인이 민족 스스로 국가를 개혁하고 문명개화할 능력이 없다는 점에 있다는 논리로 나간 것이었다.

이렇게 문제의 원인을 민족에서 찾는 비판론은 보호조약 찬성 당시의 입장과도 상당히 다른 것이었다. 일진회는 보호조약의 필요성에 대해 다양한 근거를 제시하며, 보호조약이 의미하는 주권침해를 호도하려 하였지만, 적어도 문제의 원인을 민에게 귀속시키지는 않았기 때문이었다. 앞서 살펴본 것처럼 문제의 핵심은 정부의 무능에 있는 것이었다. 그러나 보호조약 이후 4년을 거치며 문제의 원인이 정부에 민으로 바뀌었고, 민족 스스로가 자립할 기회를 상실하고, 독립 자존할 능력을 결여하고 있기 때문에 합방을 해야 한다는 본질적 자기

53) 『國民新報』, 1909.12.5, 「正合邦大問題(一進會의 訴願)」

부정의 논리로 나간 것이었다.

一進會가 이처럼 민족의 능력에 비관하게 된 데는 기본적으로 민의 정치적 주체능력에 대한 부정적 인식과 예상이상의 한국사회로부터의 배척과 고립이 자리잡고 있었다.

먼저 一進會는 끊임없이 민을 위한 개혁, 민지의 대변을 주장했지만, 기본적으로 민이 스스로 자기주장을 할 수 있는 세력이라고는 생각하지 않았다. 一進會는 창립시 자신들의 존재의의를 다음과 같이 밝히고 있었다.

國家는 人民으로서 成立한 자오, 人民은 社會로서 維持하는 자라. 人民이 義務에 服從치 않으면 國이 능히 國되지 못하고, 社會가 團體로 組合치 아니하면 民이 능히 民되지 못하니(중략) 人民의 義務는 兵役 및 納稅뿐만이 아니라, 國家의 治亂 安危에 關하여 談論, 勸告하는 의무도 부담하는 고로..<sup>54)</sup>

국가는 인민에 의해서 성립하고, 인민의 복종을 필수조건으로 하지만 그러한 관계는 자연스럽게 유지되는 것이 아닌 사회가 인민을 조직함에 의해서만 가능하며, 자신들이 바로 그러한 사회(단체)라는 것이었다. 즉 자연상태에서의 민은 국가의 민과 다르며 국가를 조직할 능력이 없다는 것이었다. 다만 유력한 사회단체가 재조직화하는 과정을 통해서만 국가를 구성할 수 있게 되는 것이었다. 그리고 그런 까닭에 인민은 국가의 치란 안위에 대하여 담론, 권고할 의무를 지니고 있지만, 그 의무는 민이 직접 실행하는 것이 아닌 사회단체에 의해 대변되는 것이었다. 곧 국가는 민에 의해서 성립되고, 다시 그 민은 사회에 의해서 참다운 민이 될 수 있으므로 사회만이 진정한 주체인 것이었다.

이러한 논리는 한편으로 전제군주의 절대적 권위를 부정했다는 점에서는 인민 주권적 성격을 지니는 것이었지만,<sup>55)</sup> 다른 한편으로 민 역시 사회에 의해 계몽되어야 할 존재로 규정함으로써 민의 주체적 능력을 부정하는 것이었다. 곧 민을 국가의 민으로 만들고, 그럼으로써 국가를 존립케 할 사회의 의지와 민의 의지가 일치한다면 인민은 정치적 주체가 되는 것이지만, 그렇지 않을 경우 민은 사회에 의해 조함되고 유지되어야 할 수동적 존재일 수밖에 없는 것이었다.

그런데 바로 그 민이 一進會를 자신의 대변자, 국가와 민을 매개할 존재로 인정하지 않은 것이 현실이었다. 즉 일진회는 초반과는 다르게 가면 갈수록 구체적 단체명칭 없이 자신들을 공격하는 세력을 폭비, 흉도라고 지칭하였던 바, 그 중 상당수는 지방의 일반민이었던 것이다.<sup>56)</sup> 부당한 세제와 부패한 지방관에 저항하고 문명개화를 선도함으로써 민의 생명과 재

54) 『元韓國一進會歷史』 권1, 2쪽.

55) 다만 주의해야 할 것은 이렇게 민의 정치참여권을 주장하면서도 주권은 황제에게 있음을 분명히 하고 있다는 점이다. 예컨대 一進會 취지서는 ‘정부는 보필하는 책임으로 행정권을 직접 擔分하는 자오, 人民은 協贊하는 의무로 立法權에 간접 參論하는 자오, 君主는 이 立法 行政에 大權을 總攬하여 民國을 통치하는 무상 제일 존중한 자라’ 라고 하여 인민의 권리는 협찬권이고 황제에게 주권이 있음을 주장하였다. 실질적 정치지도권을 장악하려 하면서도 그 주권의 소재를 황제에게 두고 있다는 것은 인민에 의한 주권형성을 배제하고, 황제의 형식적 주권하에 자의적 민권대표세력(일진회)이 권력을 장악하고 인민에게 계몽과 복종을 요구하는 논리라고 하겠다. 그리고 이 점은 이들이 모델로 삼고 있는 일본의 천황제 국가론이 갖고 있는 특징이기도 하였다. 일본은 국가를 대외적 국민공동체로만 파악하는 관점하에 공동체 내부의 민주적 통제에 대한 내용을 배제하고, 천황을 자연적 공동체의 가부장이자, 관료적 지배체제의 최고주권자로 위치지음으로서 독특한 국가주의지배체제를 구축했던 것이다. 그리고 이점은 국민공동체로서의 국가가 사회의 권력에 의해 기구적, 제도적으로 통제된다는 논리 위에 그 정통성을 인정한 근대 민족주의의 논리와 구별되는 점이었다. 『元韓國一進會歷史』 권1, 2-4쪽 ; 후지타 쇼조, 김석근 역, 『천황제국가의 지배원리』, 논형, 2009, 70쪽.

산을 보호하는 정치세력이라는 스스로의 자부와 달리, 동학교도에 대한 편견이 남아 있는 가운데, 친일세력, 특권세력으로 공격당하는 상황이 된 것이었다.

이런 상황이 계속되자 일진회의한국사회 구성원들, 즉 민족에 대한 동질감은 약화될 수밖에 없었다. 예컨대 일진회가 지방민의 一進會공격에 대해 무력행사를 결의하자 내부대신 이 지용이 같은 동포인데 어찌 상쟁하는가라고 질문하였던 바, 일진회는 ‘本會趣旨는 비단 一國同胞를 愛好할 뿐 아니라, 세계 모든 동포는 모두 一般同胞로서 인정하거니와 저會는 소견이 협약하여 反對 侵虐하므로 올바르게 대하면 우리만 피해를 본다<sup>57)</sup>’ 는 입장을 보였던 것이다. 한국인들에 대해 특별한 동포의식은 없으며, 자신들을 공격하는 세력은 적일뿐이라는 태도를 보인 것이었다.

그리고 이런 인식은 스스로 생존을 보장할 능력이 없는 民이 一進會에 의해서도 지도, 계몽되지 않는다면 일본이 직접 한국을 통치하여 민심을 일정한 방향으로 계도할 수밖에 없다는 논리로 이어졌다. 합방상주 직후 일본의 중의원에 보낸 공함은 합방의 이유로 동양평화와 더불어 다음과 같은 한국의 상황을 들고 있었던 것이다.

國은 自強之意가 없고, 民은 自強之志가 없어 東洋의 禍根이 되었다. (중략) 民志가 一定한 後에야 自立할 뜻이 생겨날 수 있고, 그 然後에야 可히 貧者가 富者가 되고 弱者가 自強할 수 있다.<sup>58)</sup>

민이 일본에 의해 일정하게 통제되지 않는 한 ‘東洋의 禍根’인 한국문제는 해결되지 않을 것이며, 빈자가 부자 되고 약자가 강자가 되는 과정, 곧 문명화도 이뤄지지 않을 것이라는 주장이었다. 자신들이 원하는 방향으로 민을 계몽하고, 통제할 수 없다고 생각되자, 외부의 강력한 국가에 의해 민이 통제되는 것만이 생존의 길이라는 논리를 제기한 것이었다. 요컨대 自強之意志가 없는 國과 民이 자신의 생존이 걸린 문제를 해결할 수 없다면 외부의 강력한 국가, 곧 일본의 개입이 필요하다는 것이었다.

한편 이와 관련하여 합방론이 나오기 2년 전인 1907년 11월 이용구는 일본육군대장 桂太郎에게 보낸 편지 속에서 다음과 같이 민족국가가 생존에 반드시 필요한 단위가 아니라고 밝혔다.

혹 소위지사라는 자들이 혁폐를 기도하지만 이는 폐로서 폐를 덮으니, 진흙으로서 진흙을 덮는 것과 같은 것입니다. 진실로 망국의 근원이 정치에 있는 것이 아니고 민명에 있는 것을 아신 것이겠습니까. 생은 어려서 교문에 들어와 민이 있음은 알았지만 국이 있음은 알지 못하였습니다. 소위 정치라는 것은 동학이 비정 때문에 폭거한 것과 같은 것이니 이 또한 오직 민명 때문입니다. 一進會가 조금씩 혁폐 때문에 일어난 것도 또한 오직 민명 때문입니다. (중략) 이천만 동포와 일백만중(一進會)이 언동이 같지 않고, 서로 흘겨보고 시기하기도 하지만 그 원래 마음은 생명과 재산을 보호하려는 뜻일 뿐입니다. (중략) 원컨대 귀국보호아래 순응하여 귀국이 보장하는 동양평화의 일모퉁이 되고자 합니다. 그 방법은 同語, 混文, 同史이니 청컨대 함께 부원을 개발하여 소위 문명차지제를 건설하는 것입니다. 사람들이 말하는 합방, 연방은 소생이 택할 바 아니며 오로지 민명이 중할 뿐입니다.<sup>59)</sup>

56) 一進會는 설립초기 지방관의 수탈에 대한 저항, 학교설립운동, 풍속개량운동 등을 통해 지방민의 이해를 대변하는 역할을 일정부분 수행하였다. 그러나 권력을 얻게 된 후에는 역둔토 작인들에 대한 수탈, 불법징세, 학교설립을 통한 이권탈취 등 다양한 작폐를 생산하며 향촌민들과 갈등을 일으켰다. 이상 一進會의 작폐에 대해서는 김중준, 앞의 글, 205~207쪽.

57) 『元韓國一進會歷史』 권3, 7쪽.

58) 『元韓國一進會歷史』 권7, 69쪽.

동학과 一進會도 포함한 한국인의 정치적 노력은 모두 민의 생명을 구하려는 것이었지만, 실패로 끝났으며, 본질적으로 문제의 핵심은 정치, 그 자체가 아니라 민의 생명에 있을 뿐이라는 것이었다. 곧 민은 생명과 재산을 보호받아야 할 존재이지만 한국인의 정치능력과 국가에 의해 그것이 실현될 수 없다면 일본의 보호아래 순응하여 일본이 보장하는 동양평화의 일부분이 되어 문명국가체제에서 살고 싶은 것이 자신들의 소망이라는 것이었다. 그리고 그 체제는 합방, 연방 어느 편도 상관이 없다는 것이었다. 한국사회의 주체적 능력에 대해 근본적 절망을 밝힌 것이었다.

결국 민의 생명을 보전하는 것이 가장 중요하다고 주장하면서도, 자신들까지 포함하여 한국민은 이 문제를 해결할 수 없으므로, 일본이 자신들을 구원해주기 바란다는 인식에 도달한 것이었다. 다시 말해 생명을 보전해야 할 민에게 있어, 민족국가는 큰 의미가 없으며, 同語, 混文, 同史라는 비슷한 공통분모만 있다면 일본제국 하에 귀속되는 것도 상관이 없다는 것이었다. 생명과 재산의 보호 앞에 중요한 것은 민족국가가 아닌 그럴 능력이 있는 강력한 국가라는 것이었다. 一進會는 자신들이 민을 계몽하고 지도하여 문명개화를 이루겠다는 의도를 갖고 있었지만, 바로 그 대상인 민이 자신들을 적대시하고, 권력장악마저 여의치 않게 되자, 생존을 위해서는 민족국가가 아닌 부강한 근대국가 일본의 지배를 받아들여야 한다는 합방론을 제기하게 된 것이었다.

그리고 이러한 一進會의 입장은 본질적으로 자기 한계의 반영이었다. 이미 一進會는 지배 권력이 아닌 지배체제 자체에 도전한 경험이 있는 동학교도를 조직기반으로 하면서도, 민과의 적극적인 결합을 통해 정치사회적 기반을 확보하기 보다는 외세인 일제와 결합하여 조기에 권력을 장악하고 정치사회적 헤게모니를 장악하려 하였던 바, 한국사회에서의 고립은 심화될 수밖에 없었고, 그 고립을 다시 민족국가, 민족구성원의 주체적 능력상실로 인식함에 따라 강력한 근대국가 일본으로의 흡수를 필연적 귀결로 주장하게 된 것이었다.

## 5. 결론

59) 『元韓國一進會歷史』 권5, 46쪽.



# 러일전쟁 전후 대한제국의 외교정책

## - 주러 한국공사 이범진을 중심으로

김영수(동북아역사재단)

1. 머리말
2. 러일전쟁 이전 이범진의 근대화 구상 및 외교 정책
3. 러일전쟁 이후 이범진의 외교 활동 및 자살 의혹
4. 맺음말

### 1. 머리말

100여 년 전에 전 세계는 러일전쟁의 당사자인 러시아와 일본만 주목했다. 그 이유를 다음과 같이 두 가지로 추측할 수 있다.

하나는 러시아와 일본 중 승전국은 누구일까라는 부분에 전 세계의 이목이 집중되었다는 사실이다. 또 하나는 러시아와 일본을 비롯한 당시 열강은 국제정세의 주체로써 한국을 대등한 나라로 인식한 것이 아니라, 자국의 편으로 끌어들이는 객체로써 한국을 인식했던 것이다. 결국 러일전쟁이 종결되자 한국은 일본의 보호국이 되었고, 사실상 일본의 식민지적 상황에 처했다. 이렇듯 19세기 말 20세기 초반의 시기는 러시아와 일본뿐만 아니라 한국의 역사에서도 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 무엇보다도 한국은 국가 존립의 위기에 직면했다.

당시 러시아는 극동지역에서 일본과 대립하는 하나의 축이자 한국과 국경을 맞대고 있는 나라였다. 이러한 상황에서 한국은 러시아의 외교정책에 대해서 매우 민감하게 반응할 수밖에 없었다. 그런데 러시아의 한국 외교정책과 함께 반드시 살펴보아야하는 주제가 바로 한국 정부의 입장이다. 일방적인 국제관계가 아닌 한국과 러시아의 상호 대응이라는 측면이 규명되어야 한다.

그동안 한국에서는 근대 한국 정치가 중 한명으로 이범진을 기억했다. 그 이유는 아관파천 직후 법무대신을 역임한 이범진이 1896년 6월 권력에서 밀려나 주미 한국공사로 임명되었다고 파악했기 때문이었다. 따라서 한국에서 오랫동안 외교관 이범진은 잊혀진 인물이었다.

하지만 이범진은 러시아와 일본의 대립 시기인 1899년부터 1905년까지 주러 한국공사 신분으로 한국 외교정책을 직접적으로 수행했다. 즉 러일전쟁 전후 한국의 외교정책을 밝혀줄 수 있는 인물이 바로 주러 한국공사인 이범진이었다.

1906-1910년 러시아 외무대신을 역임한 이즈볼리스크끼(А.П. Извольтский)는 이범진에

대해서 “이범진이 러시아에 거주하는 한국의 마지막 비밀 요원이었다”고 평가했다.<sup>1)</sup> 러시아 외무부는 러시아에서의 이범진의 활동을 기억했다. 1900-1906년 러시아 외무대신을 역임한 백작 람즈도르프(В.Н. Ламздорф)는 이범진을 1등급 스파니슬라브 훈장을 받도록 주선했다.<sup>2)</sup>

하지만 일본정부는 러시아정부와는 달리 이범진을 극도로 경계했다. 1901-1905년 일본 외무대신을 역임한 고무라(小村壽太郎)는 이범진을 ‘극단주의자’라고 규정하면서 이범진을 반드시 ‘제거할 인물’이라고 주장했다.<sup>3)</sup> 더구나 일본정부는 1911년 이범진이 사망했을 때 장례식을 위해서 그의 시신을 서울에 옮기는 것조차 금지시켰다.<sup>4)</sup>

러시아와 일본 외무대신은 왜 이범진에 대해 상반된 평가를 내렸을까? 이범진이 한국을 둘러싼 러시아와 일본 외교정책에 미친 영향력은 무엇인가? 이러한 상반된 평가를 이해하기 위해서는 이범진의 정치와 외교 활동 및 그의 근대화 구상 등을 주목할 필요가 있다. 특히 러일전쟁 전후 이범진의 외교정책을 살펴보면 상반된 평가가 이해될 수 있을 것이다.

지금까지 이범진에 관한 한국의 연구 성과는 그가 러시아와 일본에 미친 영향력에 비해 매우 적은 편이다. 이러한 일련의 연구는 이범진을 최초로 복원했다는 측면에서 의의를 갖는다.<sup>5)</sup> 하지만 기존 연구는 이범진의 부분적인 활동을 대상으로 연구했기 때문에 그의 일대기를 전체적으로 구성할 수 없었다. 그 이유는 한국에서 이범진의 개인적인 회고록과 문집을 발굴할 수 없었기 때문이었다. 당시 일본 헌병대가 서울에서 이범진의 자택을 자주 수색했기 때문에 이범진의 부인은 그의 편지를 비롯한 이범진 관련 기록을 스스로 파기했다.

러시아학자 베스쿨로바는 러시아에서 최초로 이범진 생애에 관한 연구를 최초로 진행했다.<sup>6)</sup> 최근 러시아에서 이범진의 생애와 관련된 책이 출판되었다.<sup>7)</sup> 이 책은 이범진에 관한 러시아측 자료를 정리했다는 데에 중요한 의미를 갖는다. 하지만 이 책은 을미사변 전후 이범진의 정치세력 형성, 러일전쟁 전후 이범진의 외교정책 등을 주목하지 못했다. 무엇보다도 이범진의 개혁 구상에 관한 자료가 발굴되지 못했다.

이 논문은 러일전쟁 전후 이범진의 외교활동 등을 추적할 것이다. 특히 필자는 새롭게 발굴된 이범진의 한국 근대화 개혁구상을 분석할 것이다. 또한 필자는 러일전쟁 전후 이범진의 외교정책을 살펴보면서 한국의 외교정책을 조망할 것이다. 기존연구는 1911년 이범진의 사망을 자살로 받아들였다. 그런데 필자는 이범진의 사망 이유에 대해 납득되지 않는 의혹들을 살펴볼 것이다.

1) Архив внешней политики Российской империи (АВПРИ 대외정책문서보관소). Ф. 283. Оп. 766. Д. 106. Л. 9-11.

2) АВПРИ. Ф. 143. Оп. 491. Д. 74. Л. 55.

3) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記録(9)』, 1995, 420쪽

4) Речь, 19 января 1911 г.

5) 방선주, 「서광범과 이범진」 『崔永禧先生華甲紀念 韓國史學論叢』, 탐구당, 1987 ; 강인구, 「러시아 자료로 본 주러한국공사관과 이범진」 『역사비평』, 2001, 57호 ; 오영섭, 「을미사변 이전 이범진의 정치활동」 『한국독립운동사연구』, 25집, 2005

6) Пискулова Ю.И. Корейский политик и дипломат Ли Пом Чин(한국 정치가 및 외교관 이범진) // Проблемы Дальнего Востока(극동문제). № 6. М., 2000. С. 109-116.

7) Ли Бомджин(이범진) / Отв. ред. Ю.В. Ванин. М., 2002.(외교통상부, 『이범진의 생애와 항일독립운동』, 2003, 마스터상사) 대한제국의 외교정책, 즉 중립화방안 등을 살펴보려면 현광호, 『대한제국의 대외정책』, 성신원, 2002 참조.

## 2. 러일전쟁 이전 이범진의 근대화 구상 및 외교 정책

주미 한국공사 이범진<sup>8)</sup>은 1898년 3월 3일 미국 선교사 게일(James Scarth Gale)에게 정치, 교육, 산업, 군대, 경찰, 관료, 신분, 의복 등에 관한 한국 근대화 개혁 방안을 제시했다.

이범진은 한국정부가 참고해야 할 외국의 정치제도 중 “영국과 독일 법에 기초한 정치개혁”의 필요성을 제기했다. 여기서 이범진의 고민이 엿보인다. 아관파천 전후 한국의 러시아 연대론 주장, 1년 이상 주미공사 수행 등을 고려한다면 이범진은 특정 국가에 치우치지 않으면서 서구의 정치체제를 합리적으로 파악하려고 노력했다. 이범진은 영국의 내각제와 독일의 전제군주제를 고려하여 왕권의 권위를 인정하면서 내각의 강화를 인정하는 ‘제한군주제’를 구상했던 것으로 보인다.

이범진은 한국의 군사력을 언급하면서 “서구 열강과 아직 경쟁할 단계가 아니다”고 판단하면서 우선적으로 “국내 질서를 유지하기 위해서 무력이 필요하다”고 생각했다. 이범진은 서구의 군대 중 “육군에 대해서는 독일, 해군에 대해서는 영국, 기병에 대해서는 러시아에게 배워야 한다”고 주장했다. 이범진은 러시아 육군과 해군의 군대 기반이 독일과 영국에 비해 뒤떨어졌다고 인식했던 것으로 보인다. 이범진은 한국이 군사력을 갖추기 위해서 특정 국가에 편중될 필요가 없으며 각국의 장점을 배워서 한국에 적용할 것을 생각했다. 특히 이범진은 한국의 경찰 개혁에 관해서 일본의 경찰 제도를 전형으로 제시했다. 이범진은 정치적으로 일본과의 연대를 반대했지만 한국의 근대화를 위해서 일본의 장점까지도 수용하려는 의지를 보였다.

이범진은 산업의 장려를 적극적으로 권장하면서 “서구의 산업이 새로운 것에 대한 편견을 제거할 것”이라고 생각했다. 이범진은 외국의 산업 개혁 중 “재정에 대해서는 영국, 증기와 전기에 대해서는 미국, 비단 산업에 대해서는 중국”의 지식을 배워야 한다고 주장했다. 이범진은 기존의 한국 산업이 낙후 되어 서구 산업의 수용만이 문제를 해결할 수밖에 없다고 생각했다.

이범진은 그동안 한국의 교육에 관해서 “지금까지 백성에 대한 교육이 무지와 미신만 남겼다”고 비판했다. 이범진은 “중국문자를 폐지하고 국가문자로써 언문을 확립할” 필요성을 제시했고 서구 지식을 적극적으로 수용할 것을 제안했다. 이러한 이범진의 교육 구상은 중국의 영향력을 배제하고 서구 지식의 수용을 통해 한국의 독자적인 교육체계를 확립하는 것이었다.

이범진은 “월급을 받지만 봉사하지 않는 관료가 한국을 채우고 있다”며 한국 관료체제 부패를 심각하게 인식했다. 이범진은 한직에 종사하는 관료를 해임시키고 각 부서의 실권을 부여하여 관청을 강화해야 한다고 생각했다. 이범진은 실권을 행사하는 관청의 강화가 고위 관료의 부정을 처벌할 수 있다고 판단했다. 이범진은 정부 각 부서의 강화와 견제를 통해서 관료의 부패를 청산하려고 했다. 더구나 이범진은 정부의 부패를 청산하는 방법으로 “상류

8) 1852년에 태어난 이범진은 훈련대장을 역임한 이경하(李景夏)의 서자(庶子)였다. 이범진은 갑신정변 당시 명성황후를 구해준 인연으로 명성황후의 총애를 받아 민비가문과 긴밀한 관계를 맺을 수 있었다. 이범진은 갑신정변 이후 고종의 특명에 의해 규장각직각(奎章閣直閣)으로 승진하고, 삼국간섭 이후 상의사장(尙依司長), 제용원장(濟用院長), 궁내부협판(宮內府協辦) 등 궁내부의 중요 관직에 발탁되었다. 이렇듯 고종과 명성황후의 신임을 받은 이범진은 을미사변 이후 러시아공사관에 은신하면서 고종의 어려운 상황을 해결하기 위해 노력했다. 아관파천 이후 법무대신을 역임한 이범진은 1896년 12월 워싱턴에 도착하여 외교관의 생활을 시작했다. 1899년 3월 이범진은 주러 한국공사로 임명되었다. (김영수, 『춘생문사건의 주도세력 연구』 『사람』 25, 2006)

계급의 폐지”까지 주장했다. 이범진은 “관직에 있는 사람만이 상위로써 인정해야 한다”며 관직에 진출한 사람만 특권을 가질 수 있다고 주장했다. 이범진은 관직 진출자의 자손에 대한 특권을 없애는 방안으로 상류계급의 폐지까지 제시했다.

그밖에 이범진은 “일상복으로써 흰색의 금지”까지 주장하여 한국 근대화에 상징으로 의복의 개혁까지 주장했다. 이범진은 당시 주미공사임에도 불구하고 그의 개혁 구상 중 산업 개혁만을 제외하고는 미국식 개혁 방식을 채택하지 않았다. 또한 이범진은 한국에서 러시아연대를 주장한 인물이었지만 특정국가에 편중되지 않고 서구열강의 장점만을 취합하여 한국 근대화 개혁에 적용하려고 구상했다.<sup>9)</sup>

고종은 1899년 3월 15일 러시아, 프랑스, 오스트리아 3국 주재 한국공사로 이범진을 임명했다.<sup>10)</sup> 이범진은 자신의 임명을 미국 국무장관 존 헤이에게 서면으로 알렸고, 1900년 3월 유럽을 향해 출발했다.<sup>11)</sup> 런던을 거친 이범진은 1900년 6월 11일 파리에서 빈으로 출발했다. 이범진은 1900년 7월 3일 1등 수행원 김도일과 그의 비서 남필우를 동반하여 러시아 수도 뻬제르부르크에 도착했다.<sup>12)</sup> 이범진은 1900년 7월 13일 러시아 황제 니콜라이 2세를 알현한 자리에서 고종의 친서를 제출했다.<sup>13)</sup>

주러 한국공사 이범진은 1900년 하반기부터 뻬제르부르크 소재 호텔 ‘노르트’(Норд)에서 공사업무를 시작했다. 이범진은 1900년 12월 한국정부로부터 공사관운영을 위한 자금 7870 엔을 받았다.<sup>14)</sup> 이범진은 한국과 러시아의 관계를 강화하기 위해서 러시아 외무대신을 자주 만나려고 노력했다. 이범진은 1901년 3월 오스트리아 황제 및 프랑스 대통령에게 ‘금척대훈장’을 수여하기 위해서 뻬제르부르크에서 빈과 빠리로 향했다. 이범진은 오스트리아 외무차관을 면담하고 한국과 오스트리아의 관계를 강화하기 위해서 노력했다.<sup>15)</sup>

1901년 3월 12일 고종은 유럽과의 외교 관계를 강화하기 위해서 영국, 독일, 프랑스 주재 신임 한국공사를 임명했다. 당시 고종은 주미 한국공사까지 새로운 인물로 기용했지만 주러 한국공사인 이범진만은 그대로 유지했다. 1899년까지 해외주재 한국공사는 단지 동경과 워싱턴에만 파견되었다.<sup>16)</sup> 고종은 새로 임명된 공사를 통해서 유럽과의 외교관계를 강화하려고 시도했는데, 그 이유는 향후 ‘한국중립화’를 위한 유럽 열강의 지지를 획득하려 했기 때문이다.

고종의 한국중립화 계획을 달성하기 위해서 러시아는 매우 중요한 위치에 놓여있었다. 당시 고종은 극동지역에서 러시아의 외교방향에 관해서 항상 주의를 기울였다. 1901년 9월 고종은 러시아와 일본의 만주와 한국 교환에 관한 황성신문의 보도를 주목했다. 고종은 즉시 이범진에게 전보를 보내서 더욱 상세한 정보 및 이범진 공사의 견해를 자문했다.<sup>17)</sup>

1898년 주한 러시아공사를 역임한 마쭈닌(Матюнин Н.Г.)은 1900년 12월 ‘압록강삼림채벌권’에 관한 기간을 연장해 줄 것을 한국정부에 요청했다. 이미 1900년 8월 마쭈닌은 서면

9) Gale, 1898 『Korean Sketches』, pp.220-221. Gale은 이범진이 1898년 3월 3일 한국에 필요한 10가지 개혁안을 자신에게 밝혔다고 기록했다. 당시 게일이 주미 한국공사였던 이범진을 워싱턴에서 만난 것으로 추정된다.

10) 『高宗實錄』 光武 3년 3월 15일

11) Note from the Korea legation in the United States. 1900.3.26,

12) АВПРИ. Ф. 150. Оп. 493. Д. 69.

13) Правительственный вестник(관보). 1 июля 1900 г.

14) АВПРИ. Ф. 150. Оп. 493. Д. 69.

15) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記錄(16)』,

16) АВПРИ. Ф. 150. Оп. 493. Д. 11.

17) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記錄(16)』,

으로 이범진에게 다음과 같이 요청했다. 러시아의 이권 유효기간을 12년으로 설정해줄 것, 러시아가 청국과의 평화협정 체결에 따라 압록강 연안접경 지역에 3년 동안 작업하는 것을 지지해 줄 것 등이었다. 이범진은 시베리아를 거쳐 한국으로 돌아가는 김도일을 통해서 고종과 한국외무대신에게 보내는 서한을 동봉했다. 이범진은 편지에서 ‘압록강삼림채벌권’에 관한 기간을 연장해 줄 것을 제안했다.

1901년 1월 이범진은 마쭈닌에게 서울의 정치적 상황을 다음과 같이 알려주었다. 이범진에 따르면 고종은 이범진의 편지를 받았지만 친일세력에 둘러싸여 있는 상태여서 ‘압록강삼림채벌권’에 관한 기간 연장의 결단을 내리지 못했다. 따라서 이범진은 마쭈닌에게 고종이 추가 협정에 관한 체결을 이범진에게 위임할 것을 요청하는 전보를 주한 러시아공사 빠블로프(Павлов А.И.)에게 보낼 것을 제안했다.<sup>18)</sup> 당시 일본은 ‘압록강삼림채벌권’에 관한 러시아의 이권을 강력히 반대했는데, 그 이유는 러시아가 압록강 지역을 군사적 목적으로 이용할 수 있기 때문이었다. 하지만 이범진은 일본의 한국 정책에 관해서 경계심을 갖고 있었다. 이범진은 일본보다는 러시아가 ‘압록강삼림채벌권’을 획득하는 것을 찬성했다. 결국 한국정부는 1901년 4월 11일 ‘압록강삼림채벌권’에 관한 기간을 추가적으로 3년 연장했다.

고종은 1903년 8월 현상건을 유럽과 러시아에 파견하여 조선의 중립국화 방안을 추진했다. 그리고 고종은 현상건에게 국제적으로 중립국화가 불가능하다면 러시아와의 비밀협정을 통해 한러동맹을 동시에 추진할 것도 지시했다.

1903년 10월 초 주러 한국공사관 비서 광광희는 서울에서 삐쎌르부르크에 도착했는데, 광광희는 러일전쟁의 가능성에 대비한 한국중립화방안에 대한 고종의 편지를 이범진에게 전달했다. 이범진은 고종의 편지를 전달하기 위해서 러시아 외무차관 오블렌스끼(Оболенский В.С.)를 접견했다. 오블렌스끼는 이범진에게 한국중립화방안에 대해서 검토할 것을 약속했지만 러시아정부가 한국중립화방안을 지지할 수 있을지는 보장하지 않았다. 그 날 저녁 이범진은 주러 일본공사도 접견하면서 한국중립화방안에 관한 일본의 견해를 파악하려고 노력했다. 주러 일본공사는 한국중립화방안에 대해서 시종일관 침묵했고, 단지 한국의 독립을 달성하기 위해서는 일본, 중국, 한국 3국이 연합할 것을 강조했다.<sup>19)</sup> 이범진은 만약 러일전쟁이 발생하여 한국이 중립화를 선언하면 일본과 러시아가 각각 한국중립화 선언을 지지하지 않을 것이라는 사실을 파악했다. 그럴 경우를 대비하여 이범진은 차라리 한국과 러시아가 동맹을 체결하는 것이 유리하다고 판단했다. 이범진은 당시의 정세를 판단하면서 한국의 가장 위험한 국가가 바로 일본이라고 생각했다. 따라서 이범진은 한국과 러시아의 동맹에 관한 고종의 비밀편지를 러시아 외무대신 람즈도르프(Ламздорф В.Н.)에게 전달했다.<sup>20)</sup>

고종의 특사 현상건은 1904년 1월 11일 유럽과 러시아를 방문하고 서울에 도착한 직후 고종을 알현했다. 다음날 현상건은 주한 러시아공사 빠블로프를 찾아가 고종의 의사를 전달했다. “한국의 독립을 위해 러시아의 지원이 필요하다. 러시아와 일본의 관계가 과열되면 한국은 강력하게 엄정한 중립을 준수할 것이라는 선언을 각국에 타전할 것이다.”

현상건은 한국이 일본의 전신선을 이용하는 상황에서 ‘전시중립화’를 서울에서 선언하기 불가능하기 때문에 “상해 러시아 영사관을 이용할 수 있는가”를 빠블로프에게 문의했다. 현상건은 만약 러시아 영사관이 어렵다면 프랑스 영사관을 통해서 ‘중립화선언’을 각국에 타전할 것이라고 밝혔다. 빠블로프는 “인천에서 상해 출발 선박이 1월 18일이기 때문에 아직 시

18) AVPII. Ф. 150. Оп. 493. Д. 134.

19) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記錄(20)』,

20) Дневник А.Н. Куропаткина(꾸라빠뜨긴의 일기)

간이 있다며 본국정부와 협의가 필요하다”며 즉답을 회피했다.<sup>21)</sup> 고종은 러일전쟁이 발발하면 한국의 전시중립화를 실현하려고 결심했다. 고종은 ‘전시중립화’ 선언 과정에서 러시아와 충분한 협의를 거쳤다.

빠블로프는 1904년 1월 18일 ‘러일전쟁이 발생하면 한국이 중립화를 준수한다’는 한국의 지침이 인천에서 한국 선박을 통해서 츠프(Цифу)로 출발했다고 보고했다. 빠블로프는 한국의 ‘전시중립화’ 선언에 대해서 “고종이 한국과 일본의 동맹과 보호에 관한 서명을 단절시켰다”고 높이 평가했다.

고종은 한국이 ‘전시중립화’ 선언을 결정한 이유와 배경을 대해서 러시아 외부대신에게 설명해 줄 것을 빠블로프 공사에게 요청했다. 빠블로프는 1월 18일 본국 정부에 보낸 보고서에서 “고종은 일본의 위협과 압력에 대항하고 일본의 동맹조약에 관한 강요에 대응하기 위해서 중립준수선언을 결심했다. 하지만 고종은 사실상 러일전쟁 발생할 경우 한국 중립의 훼손을 근거로 러시아와의 동맹을 스스로 공개적으로 공표할 것을 결심했다”고 기록했다.<sup>22)</sup>

공개적으로 공표한다는 사실은 한국과 러시아 사이에 이미 체결된 비밀협정을 발표한다는 것을 의미했다. 이것은 러시아와 한국이 비밀로 한러동맹 협정의 존재를 의미했다. 결국 고종은 러일이 보장하는 전시중립화 방안을 구상했다. 하지만 고종은 러시아와 일본이 전시중립을 보장하지 않을 경우는 한러동맹을 실현시킬 것을 추진하려 했다.

결국 1904년 1월 21일 고종은 러시아와 일본이 충돌할 경우에 중립을 준수할 것이라는 성명서를 츠프 주재 프랑스 영사관에서 발표했다. 하지만 이범진은 고종의 중립화 성명서에 관한 내용을 람즈도르프에게 제출하지 않았다. 그 이유는 이미 고종이 1903년 11월 특사 현상건을 통해서 니콜라이 2세(Николай II)에게 전달한 동맹의 편지 내용과 모순되었고, 러시아정부와 외교적인 마찰을 고려했기 때문이었다.<sup>23)</sup>

1904년 2월 1일 이범진은 주한 러시아 외교관 케르베르그(Керберг П.Г.)에게 고종, 현상건 등에게 전달할 것을 요청하는 편지를 보냈다. 이 편지의 주요 내용을 살펴보면 첫째 이범진은 서울에 있는 일본 첩보요원의 감시를 피하기 위해서 새로운 형태의 전보를 보낼 예정이다. 둘째 이범진이 한국의 중립화 성명을 러시아 외무부에 전달하기는 어려운 실정이다. 셋째 러일전쟁이 발생할 경우 한국이 러시아와 동맹을 체결하는 것을 피할 수 없다. 그 이유는 한국중립이 러시아와의 동맹 협정을 파괴시키기 때문이었다.

이범진은 러시아가 만주를 합병하고 압록강 유역의 경계를 통제할 것이라고 생각했다. 이범진은 영국과 미국이 자국의 이해관계 때문에 러시아의 중국 북동쪽 영향력을 제한할 것이라고 판단했다. 이범진은 영국과 미국이 한국의 독립 구상을 지지하지 않을 것이라고 생각했다. 이범진은 한국이 러시아와의 협정에 근거하여 자국의 독립을 스스로 확보해야한다고 판단했다.<sup>24)</sup> 이범진은 한국의 독립을 유지하도록 지원할 수 있는 유일한 나라가 러시아라고 확신했다. 이범진은 러시아가 1877-1878년 전쟁당시 발칸반도에서 불가리아와 세르비아를 해방시켰듯이 극동에서 한국의 독립을 위해서 노력해줄 것을 희망했다.<sup>25)</sup>

러일전쟁 전후 고종은 한국중립화 방안을 보장받기를 희망했다. 그런데 서구열강이 한국

21) AVPRI. Фонд Китайский стол. Опись 491, 1904 г, Дело 52, 극동총독부 소속 외교관 빨란손(Е.А.Плансон)은 1904년 1월 15일 주한 러시아공사 빠블로프로부터 고종의 중립화선언 결심을 보고받았고 자신의 일기에 기록했다.(Дневник Е.А.Плансона, 2 января 1904 г.)

22) AVPRI. Фонд Китайский стол. Опись 491, 1904 г, Дело 52,

23) AVPRI. Ф. 143. Оп. 491. Д. 52.

24) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記録(18)』,

25) AVPRI. Ф. 143. Оп. 491. Д. 60.

중립선언을 승인하지 않자 고종은 한국과 러시아의 동맹 방안을 추진했다. 고종은 러시아와 일본의 전쟁 때문에 한국중립이 손상된다면 러시아와의 동맹을 공표할 것을 결심했다. 하지만 고종은 한국과 러시아의 동맹 방안을 실현할 수 없었다. 고종은 현실적으로 일본정부와 친일 세력의 압력과 위협 때문에 한국의 중립을 준수하는 성명서를 발표했다.

이범진은 고종의 명령에 따라 러일전쟁이 발생할 경우 한국의 중립을 보장 받을 수 있도록 노력했다. 하지만 일본과 러시아가 한국의 중립을 거절하자 이범진은 한국과 러시아의 동맹을 체결할 것을 노력했다.

### 3. 러일전쟁 이후 이범진의 외교 활동과 자살 의혹

러일전쟁 이후 이범진은 뻬쨌르부르크 소재 한국공사관을 유지시키려고 노력했다. 이범진은 재정적으로 어려운 상황을 해결하기 위해서 러시아 외무부의 재정지원을 요청했다.<sup>26)</sup>

당시 일본정부는 주러 한국공사관의 외교적 활동을 단절시키려고 노력했다. 주한 일본공사 하야시(林權助)는 1904년 4월 16일 한국외무부에 러시아에서 한국외교관을 즉시 소환할 것을 요청했다. 무엇보다도 하야시는 러시아 수도 뻬쨌르부르크에 이범진이 체류하는 것에 대해서 강력하게 항의했다.<sup>27)</sup>

고종은 일본의 압력 때문에 1904년 5월 18일 주러 한국공사관의 폐쇄와 이범진의 소환을 지시했다.<sup>28)</sup> 이에 따라 한국 외무부는 이범진의 러시아 철수 전보를 주러 한국공사관에 보냈다.

하지만 이범진은 한국정부가 러시아의 수도를 포기하라는 요청을 거절했다. 하야시는 이범진의 소환에 관한 고종의 지시를 일본 외무부에 보고했다.<sup>29)</sup> 그런데 고종은 1904년 5월 27일 주한 프랑스대리공사 폰트네(Vicomte de Fontenay)를 통해서 이범진에게 자신의 밀지를 전달해 줄 것을 요청했다. 즉 고종은 이범진이 일본의 압력에 의해 러시아를 외교적으로 포기하라는 자신의 명령을 수행하지 말고, 뻬쨌르부르크에 남아서 공사업무를 수행할 것을 지시했다. 더구나 고종은 주러 한국공사관의 운영을 위해서 자신의 개인적인 재정적인 지원도 약속했다.<sup>30)</sup> 이것은 이범진에게 정치적인 망명을 의미했다.

이범진은 주러 일본공사의 방해에도 불구하고, 일본에 대한 외교적인 대응을 실행했다. 그 후 1904년 9월 이범진은 고종의 탄생일을 기념하는 축하연을 개최하는 등 주러 공사업무를 지속적으로 수행했다.

이범진은 그의 소환이 일본의 음모라는 성명서를 발표하며, 러일전쟁 전후 주러 한국공사관을 유지했다.<sup>31)</sup> 러시아 수도에 남은 이범진은 일본의 전쟁수행 상황을 파악하기 위해서 노력했다. 1904년 10월 이범진은 한국 내의 전쟁 상황에 관한 정보를 분석하고 정리한 문서를 러시아 외무대신 람즈도르프에게 전달했다. 그는 람즈도르프가 군부대신 꾸라빠뜨킨(Курапаткин А.Н.)에게 전달해 줄 것을 요청했다. 이범진이 전달한 문서에는 친일세력의 성장, 서울과 함경도 사이의 일본의 활동, 일본군의 한반도 주둔에 관한 정보 등이었다.

26) AVPRI. Ф. 150. Оп. 493. Д. 143.

27) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記錄(22)』,

28) 『高宗實錄』光武 8년 5월 18일

29) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記錄(22)』,

30) AVPRI. Ф. 143. Оп. 491. Д. 56.

31) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記錄(22)』,

러시아 외무대신 람즈도르프는 러일전쟁 전후 이범진의 외교와 정치 활동을 높이 평가하여 1906년 1월 이범진에게 1등급 스파니슬라브 훈장을 수여할 것을 러시아 정부에 추천했다. 이후 니콜라이 2세는 이범진의 활동을 평가하여 1등급 스파니슬라브 훈장을 수여하도록 허락했다. 이에 따라 이범진은 매달 러시아 정부로부터 100루블의 재정적인 지원을 받을 수 있었다.

1905년 11월 17일 한국에 주둔한 일본군대는 고종이 거주하는 경운궁을 포위했고, 일본의 한국보호에 관한 서류에 서명하도록 고종에게 강요했다. 을사조약의 강제 체결 이후 한국에 거주하는 일본 외교 대표는 한국의 자주적 외교권을 박탈했다.<sup>32)</sup> 을사조약에 기초하여 일본 정부는 주러 한국공사관의 폐쇄를 지시했다. 이범진은 더 이상 빼찌르부르크 소재 공사관을 운영할 수 없었기 때문에 1906년 11월 빼찌르부르크 교외에 위치한 ‘신농촌’(Новая деревня)이라는 도시의 아파트를 임대했다.

이범진은 빼찌르부르크 교외에 위치한 도시에서 한국독립을 위한 활동을 전개했다. 그의 아파트는 러시아에 거주하는 한국 이주민들의 모임장소로 활발히 이용되었다. 특히 1909년 여름 이범진의 아파트에서 20여명의 한국인들이 한국독립을 위한 적극적인 활동을 전개하기 위해서 비밀회합을 가졌다.<sup>33)</sup> 이범진은 중국과 한국의 경계에 위치한 간도지역에서 독립운동을 전개하는 전 간도관리사(間島管理使) 이범윤에게 무기 구입을 위한 재정적인 지원을 제공했다.<sup>34)</sup>

기존연구는 1911년 이범진의 사망을 자살로 받아들였다.<sup>35)</sup> 당시 이범진 죽음의 과정을 살펴보면 다음과 같다.

당시 이범진의 2층 아파트 안에는 6개의 방이 있었는데 사무실, 서재, 침실, 식당, 비서와 하인 등의 방으로 구성되었다. 1911년 1월 26일(러시아 구력 1월 13일) 낮 12시 이범진은 사무실에서 식당으로 들어갔다. 잠시 후 이범진의 비서와 하인은 식당에서 3발의 총성을 들었다. 놀란 공사의 비서관 임진태는 마당으로 뛰어가 관리인에게 총격사실을 알렸다. 관리인은 해당 지역 경찰서로 가서 총성의 사실을 알렸고, 라드첸코(Радченко) 경관과 함께 공사의 집에 도착했다.

이범진 공사 비서 임진태가 경찰과 함께 먼저 방으로 들어갔고, 흰 한복을 입은 이범진 공사가 천장에 목을 매달고 죽어있는 것을 발견했다. 이범진은 꾸즈네쵸프(Кузнецов) 경찰서장 앞으로 보내는 편지를 작성했고 고종, 니콜라이 2세, 자신의 친형 등에게 보내는 전보 3통을 작성했다.

이범진의 지갑에서는 블라지미르스끼 거리에 위치한 장례국의 영수증이 발견되었다. 이 영수증은 2500 루블 짜리로 빼찌르부르크에서의 장례식, 블라디보스톡으로 시신을 운반하는 비용을 의미했다.

이범진의 죽음 현장에서 군의관 바실리에프(Васильев)는 이범진이 밧줄에 매달려 작은 책상을 밀쳐낸 지 3분 만에 사망했다고 밝혔다. 또한 의사는 이범진의 경추 골절의 이유에 대해서 밧줄에 매달린 채 책상을 밀쳐냈기 때문이라고 주장했다.<sup>36)</sup>

이범진의 비서관인 임진태는 1월 26일 밤 경찰서에서 다음과 같이 진술했다. 임진태는 일

32) AVPRI. Ф. 143. Оп. 766, 491.

33) 국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記録(22)』,

34) AVPRI. Ф. 327. Оп. 579. Д. 54.

35) 박벨라는 이범진의 죽음과 관련하여 러시아 신문자료를 중심으로 유일한 연구를 진행했다. Пак Б.Б. Ли и Бомджин: последние дни жизни(이범진의 마지막 삶) // Ли Бомджин(이범진). М., 2002.

36) ГАРФ(국립문서보관소). Ф.102 Оп.241

본의 한국병합 때문에 이범진이 자살의 의사를 자주 밝혔다고 주장했다. 주러 한국공사관의 번역 업무를 담당한 꼬발스까야(Ковальская М.П.)는 1월 14일 경찰서를 직접 찾아와서 이범진이 남긴 편지와 전보를 꼬발스까야 자신이 직접 작성했다고 주장했다.

1월 28일 오전 10시 삐뜨로빠블로프 병원 해부실에서 이범진의 시신이 부검되었고 자살로 공식 확인되었다. 1월 29일 이범진의 아들 이위중은 이범진 공사의 장례식을 거행했다.<sup>37)</sup>

당시 러시아에서는 이범진의 죽음이 자살이라고 규정되었고, 기존연구도 지금까지 이범진의 자살을 당연하게 받아들였다. 하지만 이범진의 죽음과 관련하여 여러 가지 의혹이 제기된다.

비서와 하인은 이범진의 거처에서 충성을 들었음에도 불구하고 왜 곧바로 이범진에게 달려가지 않고 경찰이 오기만을 기다렸을까? 이범진을 측근에서 보좌한 비서와 하인이 곧바로 식당으로 들어가지 않은 이유를 납득하기 어렵다. 비서와 하인은 이범진의 생명 보다는 자신들에게 불리한 혐의를 조금이라도 남기지 않으려고 노력했던 것으로 보인다.

당시 이범진은 영어와 러시아어를 자유롭게 사용할 수 없었다. 더구나 이범진은 영어와 러시아어를 작문할 정도의 실력도 갖추지 못했다. 그런 이범진이 유서를 어떻게 작성했을까? 이범진의 사망 직후 꼬발스까야는 자신이 편지와 전보를 작성했다고 밝혔다. 꼬발스까야가 아무리 사적으로 가까운 사이라고 할지라도 이범진의 유서를 쉽게 작성했다고 보기는 어렵다.

이범진의 시신을 검사하면서 그의 죽음에 관한 의혹이 생겼다. 이범진의 직접적인 사망 원인은 척추 골절이었다. 그런데 척추 골절현상은 강압적인 교수형에서 볼 수 있는 현상이었다. 당시 의사는 이범진이 밧줄에 목을 맨 후 탁자를 세게 밀쳐 생긴 것이라고 주장했다. 탁자를 세게 밀쳤다고 척추가 골절될 수 있는가라는 사실에 관한 의학적인 검토가 더욱 필요하다.

이범진 사망 이후 1911년 5월 25일 러시아 외무부는 러시아 내무부 소속 경찰국에 삐쎬르부르크 소재 주러 일본 무관들의 소재처를 비밀문서로 보냈다. 이 문서에서 러시아 외무부는 1910년 이전에 주재한 주러 일본무관의 이름까지 적시하면서 현재의 소재처까지 경찰국이 탐문해줄 것을 요청했다.<sup>38)</sup>

1911년 6월 18일 러시아 내무부 소속 비밀경찰국은(По Особому отделу по 1 Отделению) 1910년 전후의 주러 일본 무관들의 소재처를 러시아외무부에 비밀문서로 전달했다. 비밀문서의 내용을 살펴보면 주러 전임 일본공사관 무관 대령 하기노 수오키치(Хагино Суокич)는 일본에 돌아갔고, 주러 전임 일본무관 보좌관 소령 오다기리 나가주리(Одагири Нагазули)는 현재 바르샤바에 근무하고 있다. 또한 현재 주러 일본무관 대령 나카지마 마사지카(Накадзима Масатика)는 삐쎬르부르크 모이카(Мойка)에서 거주하고, 주러 일본무관 보좌관 소령 오자바 사부라(Озава Сабура)는 삐쎬르부르크 넵스끼 브라스뵉트(Невский проспект)에 거주하고 있다.<sup>39)</sup>

그런데 1911년 5월 현재 나카지마와 오자바는 삐쎬르부르크에서 다른 곳으로 이동했다. 이범진 사망 당시 주러 일본공사관 무관은 나카지마(中島正武) 대령이었다. 나카지마는 1870년 코찌현(高知縣)에서 태어나 1890년 육군사관학교를 졸업하고 보병소위로 임관했다. 나카지마는 청일전쟁과 일본전쟁을 거치면서 승진을 거듭했다. 특히 육군 중령 나카지마는

37) Новое время(노보예 브레마), 16 января 1911 г.

38) ГАРФ(국립문서보관소). Ф.102 Оп.241

39) ГАРФ(국립문서보관소). Ф.102 Оп.241

1906-1908년 동안 프랑스에 사비로 유학 같 정도로 자기관리가 철저한 인물이었다. 나카지마는 1909년 6월 주러 일본공사관 무관에 임명되었다. 그 후 일본에 귀국한 나카지마는 육군 참모본부 과장을 역임한 뒤 1915년 육군소장, 1919년 육군중장까지 비약적으로 승진했다.<sup>40)</sup>

그런데 이범진의 사망 이후 러시아 외무부는 하필 주러 일본무관의 소재처를 묻는 이유가 무엇인가? 더구나 이러한 외무부의 문서가 러시아국립문서보관소(ГАРФ) 이범진관련 문서에 함께 보관된 이유는 무엇인가? 그만큼 이범진의 사망 이유에 관해 풀리지 않는 의혹들을 해명해야만 이범진의 자살 규정을 납득할 수 있을 것이다.

#### 4. 맺음말

19세기 말 러시아와 일본은 극동지역에서 한국과 만주를 둘러싸고 대립과 협상을 반복했다. 1896년 6월 ‘모스크바의정서’를 통해서 한국의 현상유지에 합의한 러시아와 일본은 그동안 삼국간섭과 아관파천 등 상호 대립의 상황에서 갈등관계를 해소하고 극동지역에서 세력 균형을 이룰 수 있었다. 하지만 1897년 11월 독일의 교주만 점령을 계기로 러시아는 서구열강의 적극적인 극동정책에 대응하여 그 해 12월 여순을 점령했다. 이러한 여순 점령 이후 일본은 더 이상 러시아가 극동지역에서 세력균형을 준수할 것이라고 생각하지 않았다. 하지만 당시 러시아와 전쟁을 수행할 능력이 부족한 일본은 1898년 4월 한국에서 일본의 경제적 우위를 인정한 ‘도쿄의정서’에 일시적으로 만족해야했다.

20세기 초반 러시아와 일본은 극동지역에서 한국과 만주를 둘러싸고 첨예하게 대립했다. 1900년 6월 의화단사건 이후 러시아가 군사적으로 만주를 점령하자, 일본은 1902년 1월 영일동맹을 통해 외교적으로 러시아를 압박하면서, 한국 진출에 대한 러시아의 포기를 끊임없이 요구했다. 이러한 상황에서 러시아와 일본은 1902-1903년 사이 한국에 대한 일본의 정치·군사적 특권에 대해서 협상을 진행했지만 1904년 러일전쟁으로 치달았다.

쓰시마해전에서 승리한 일본은 1905년 9월 러시아와 포츠머스 평화조약을 체결했다. 평화조약 체결 이후에도 러시아는 한국을 완전히 일본에 양보하지 않았고, 한국에서의 최혜국 권리를 여전히 갖고 있었다. 그 후 러시아는 1910년 7월 러일협정을 통해서 일본의 한국병합을 승인하면서, 북만주와 몽고에서 러시아의 우위를 일본으로부터 인정받았다.

이러한 러시아와 일본의 대립 속에서 고종의 러시아 연대를 충실히 수행한 인물이 바로 이범진(李範晋)이었다. 1899년 3월 이범진은 주러 한국공사로 임명되었다. 당시 한국은 1899년까지 도쿄, 워싱턴에만 자국 공사를 주재시켰다. 그런데 의화단 사건 이후 한국과 만주를 둘러싸고 러시아와 일본이 첨예하게 대립하게 되었다. 주미공사를 역임한 이범진의 주러공사 임명은 고종의 신임 아래 한국 외교 분야의 업무를 수행하는 핵심인물이 바로 이범진이라는 것을 의미한다.

이범진은 고종의 명령에 따라 러일전쟁이 발생할 경우 한국의 중립을 보장 받을 수 있도록 노력했다. 하지만 일본과 러시아가 한국의 중립을 거절하자 이범진은 한국과 러시아의 동맹을 체결하기 위해서 노력했다. 이범진은 한국과 러시아의 긴밀한 상호협력을 발전시키고 노력한 주요한 인물이었다.

40) 中島大佐外5名旅券交付の件(防衛省防衛研究所)

## 일제의 한국병합과 식민지 통치체제의 개편

이승일(한양대)

1. 머리말
2. 일본의 식민지 통치체제의 수립과정
  - (1) 대만의 통치체제 수립과정과 律令
  - (2) 조선의 통치체제 수립과정과 制令
3. 식민지 총독부의 통치정책의 성격
  - (1) 구관주의적 대만민사령의 제정
  - (2) 일본민법주의적 조선민사령의 제정
4. 맺음말

### 1. 머리말

일본의 식민지 통치체제는 서구 열강의 식민지 통치모델을 일본의 실정에 맞게 변형하는 과정에서 형성되었다. 대만 점령 이후 일본은 유럽의 식민통치 관련 자료를 대거 수집하고 유럽인 고문관을 채용하여 식민통치의 사례를 연구했으며 이 과정에서 사법성 고문이었던 영국 출신의 커크우드가 일본 식민통치체제 수립에 많은 도움을 주었다. 1895년 커크우드가 작성하여 사법대신에게 제출한 식민통치안은 식민지 문관지사에게 대만의 통치권을 양도하고 문관지사를 보좌하는 행정회의와 식민지 입법을 담당하는 입법원을 설치하여 식민지에 자기 완결적인 통치구조를 만들 것을 제안하는 내용이었다.

대만총독부, 일본정부, 제국의회 등은 커크우드안을 검토하여 새로운 통치안을 작성하였고 1896년에 법률 제63호로 확정되었다. 종전의 여러 식민통치안들이 법률 제63호로 최종 확정되면서 나타난 변화는 대만 내부의 의회적 절차를 유명무실화하고 대만총독의 권한을 독재적으로 실현시키는 방향으로 진행되었다. 특히, 법률 제63호는 제국의회가 행사하던 입법권을 3년간 대만총독이 행사할 수 있도록 위임하였고, 이로써 일본본국의 법률과 제도는 대만에 원칙적으로는 시행되지 않았다<sup>1)</sup>.

식민지 조선에는 臺灣型 모델이 거의 그대로 이식되었다. 다만, 한국병합에서 주도적인 역할을 수행했던 가츠라, 데라우치 등은 대만의 통치모델을 조선에 도입하면서도 제국의회의 간섭을 배제하고 데라우치의 정치적 권위를 옹호하는 방향으로 일정하게 수정하려고 했다. 예컨대, 조선총독의 입법권을 ‘법률’이 아니라 ‘칙령’으로 부여하려고 했고 시한법률이 아니

1) 명치헌법과 율령에 대해서는 다음의 논저 참조. 春山明哲·若林正丈, 1980, 『日本植民地主義の政治的展開 1895~1934年』, アジア政経學會.; 江橋崇, 1985, 「植民地における憲法の適用—明治立憲體制の一側面」, 『法學志林』 82권3·4호

라 영구법으로 제정하려고 했으며 제령의 입법절차도 크게 간소화하려는 계획을 가지고 있었다.

그러나 이 같은 일본정부의 계획은 제국의회의 반발에 부딪혀 그대로 실현되지는 못했다. 일본정부와 제국의회는 조선총독의 입법권을 법률로 위임하는 대신에 영구법으로 제정하는 것으로 서로 타협했다. 또한, 대만과 달리 입법절차를 크게 단순화함으로써 대만보다도 총독의 독재적 성격이 강화되었다.

이상과 같은 율령과 제령<sup>2)</sup>은 대만과 조선에 대해서 포괄적으로 각 총독에게 통치권한을 위임했기 때문에 구체적으로 어떻게 통치할 것인지는 각 총독이 어떠한 율령과 제령을 제정하는가에 달려 있었다. 대만인과 조선인의 일상생활에 가장 밀접한 영향을 미치는 법령이 대만민사령과 조선민사령이었다.

대만민사령과 조선민사령은 대만사회와 조선사회를 서로 다르게 규율했다는 점에서 일본 식민정책의 변화를 잘 보여준다. 대만민사령은 1908년에 제정되어 대만인 사이의 민사사건에 관해서는 일본민법이 아니라 대만구관으로 규율한다는 원칙을 수립했다. 이 같은 원칙에 근거하여 대만총독부는 1901년부터 1910년대말까지 약 20여년간 특별입법정책을 추진했다.

그러나 조선에서는 대만민사령과 성격이 다른 법령이 제정되었다. 원래, 한국병합 직후에 조선총독부는 대만민사령과 동일한 성격의 조선민사령(안)을 작성했으나 일본정부가 반대하여 1912년에 전혀 다른 내용의 조선민사령이 제정되었던 것이다. 1912년 조선민사령은 친족, 상속 등 일부 사항을 제외하고는 일본인, 조선인, 외국인 등을 구별하지 않고 모두 일본의 법령으로 규율한다는 일본민법주의적 성격을 띠고 있었다.

이러한 1912년 조선민사령의 제정은 식민지에 대한 일본정부의 인식 변화와 함께 식민정책의 전환을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 식민지 조선에 대한 포괄적인 정책은 대만의 법률 제63호의 입법정신을 준용하여 확립되었으나 오히려 식민지인의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법 규범의 경우에는 1912년 조선민사령을 제정하면서 구관주의적 대만민사령을 따르지 아니하고 일본민법주의를 채택하는 등의 새로운 변화가 나타났던 것이다. 1910년대에 대만총독부가 추진했던 구관입법정책은 1912년 조선민사령 제정을 계기로 그 법적인 토대를 사실상 상실했던 것이다.

이 연구에서는 영국의 식민통치 모델이 일본정부와 제국의회 내에서 검토되면서 의회적 절차는 축소되고 총독의 독재적 권한을 강조하는 쪽으로 일본의 식민통치체제가 수립되었다는 관점에서 분석하고 있다. 그리고 이러한 대만형 통치모델이 조선에는 어떻게 도입되어 운용되었는지를 일본정부의 식민정책의 변화와 연계하여 살펴보고자 한다.

## 2. 일제의 식민지 통치모델의 형성과정

### (1) 식민지 초기 대만입법구상과 일본식 통치체제의 수립

일본은 청일전쟁의 승리로 대만을 지배할 수 있게 되었다. 1895년 4월 17일에 시모노세키 조약이 조인되었고, 4월 20일에 비준, 5월 8일에 비준서가 교환됨으로써 대만에 대한 공식적인 통치가 시작되었다. 일본은 대만 점령 직후에 확고한 통치계획을 수립하지 못하여 영국

2) 제령의 법률적 의미에 대해서는 다음의 논문 참조. 김창록, 2002, 「제령에 관한 연구」, 『법사학연구』, 26.; 平野武, 1972, 「日本統治下の朝鮮の法的地位」 『阪大法學』 83.

및 프랑스 등 서구 열강들의 식민통치방식을 조사한 후에 일본정부, 대만총독부, 제국의회 등이 서로 협의하면서 식민지 통치체제를 점차 확정하여 갔다.

5월 10일에 카바야마 스케노리(樺山資紀) 중장이 해군대장으로 승진하고 대만총독으로 임용되자 내각총리대신이었던 이토 히로부미(伊藤博文)가 대만접수 및 시정방침에 관한 훈령을 발표했다. 이 훈령은 시모노세키조약에 근거하여 1895년 7월 8일까지 대만 및 팽호열도에 존재하는 모든 부속물들을 접수하기 위한 일본정부의 최초의 공식방침이다.

이 훈령은 7개 항목에 걸쳐서 대만접수의 대상과 방법을 구체적으로 지시하고 있다. 그리고 행정조직으로서 治民府, 財務部, 外務部, 殖産部, 軍事部, 交通部, 司法部 등을 설치하도록 하고 각부의 방침을 제시하였다. 이토의 훈령은 대만을 신속히 접수하기 위해 대만접수의 절차와 행정조직의 요항만을 정리한 것으로 대만식민정책의 근본적 방침을 수립한 것은 아니었다.<sup>3)</sup> 다만, 이 훈령은 긴급한 사정이 발생하여 일본정부의 승을 기다릴 겨를이 없는 경우에는 훈령에서 규정하지 않은 사항에 대해서 대만총독의 명령으로 처리할 수 있는 권한을 위임하고 있는 것이 특징이다.<sup>4)</sup>

따라서 이토의 훈령에는 대만통치안의 핵심이라고 할 수 있는 대만총독의 권한이나 입법·사법·행정 등 대만통치의 기본적인 제도에 관한 규정은 마련되지 못한 상태였다. 그런데 5월 11일에 카바야마가 대만총독부조례 및 대만사무국 설치에 관한 안을 내각총리대신에게 품신하였다.<sup>5)</sup> 카바야마가 제안한 방안(이하 “방안”이라 한다)은 대만총독으로서 대만에 대한 시정방침과 총독의 권한에 대한 구상을 구체적으로 드러내고 있다. 주요 사항만을 소개하면 다음과 같다.

- 총독은 천황에 直隸하고, 그 관할구역 내에 있는 육해군을 통솔하고 행정사법의 일을 통리한다.
- 총독은 관할구역내의 경비 및 방어를 통리하고 군기풍기를 감독한다
- 총독은 휘하의 함대를 本邦 및 청국연안으로 파견할 수 있다.
- 총독은 興軍日에 當하여 특히 進級補敍의 權을 假한다.

이 방안은 대만총독에게 관할구역 내의 육·해군에 대한 통솔권과 행정·사법에 관한 독자적인 권한을 규정하고 있다. 특히, 대만총독에 대한 일본정부의 감독권은 명기하지 아니한 채 천황에게만 直隸토록 규정함으로써 일본정부로부터 일정한 자율성을 확보하려는 의지를 드러내고 있다. 이는 대만의 사법을 일본본국의 사법성이 주관하는 것이 아니라 총독에게 직속토록 한 조항에서도 잘 나타나고 있다. 그리고 총독 휘하의 함대를 청국연안 뿐만 아니라 본국으로까지 파견할 수 있는 매우 강력한 권한을 요구하고 있다.

이토는 5월 16일에 이 방안을 거부하였는데, 中村哲은 ‘문언의 粗略함’ 때문에 이토가 방안을 거부한 것으로 추정하고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 카바야마의 방안은 대만총독에게 사법·행정·육해군에 대한 폭넓은 권한을 위임할 것을 요구하고 있었기 때문에, 일본정부의 대만통치정책이 확립되지 않은 상태에서는 이토가 받아들여기가 곤란하였을 것이다.

한편, 1895년 5월 30일에는 사법성의 외국인 고문이었던 커크우드<sup>7)</sup>(William Montague

3) 持地六三郎, 1912, 『臺灣殖民政策』, 35쪽.

4) 伊藤博文編, 1936, 『臺灣資料』, 434-439쪽.

5) 中村哲, 1943, 『植民地統治法の基本問題』, 日本評論社, 29~30쪽.

6) 中村哲, 1943, 『植民地統治法の基本問題』, 日本評論社, 30쪽.

7) 영국인으로 일본 사법성 고문으로 활약하면서 대만점령 초기에 영국의 식민지 통치체제를 일본정부에 소개했다.

Kirkwood)가 사법대신의 依屬에 응하여 각국의 식민제도를 고찰한 ‘식민지 제도’를 작성하여 사법대신에게 제출했다. 이 자료는 ‘일본의 신점령지 민정시행에 적절한 良制를 설치하는 건에 관해<sup>8)</sup>’라는 부제가 붙어 있어, 대만군정 종료 후 일본의 식민정책 수립을 위한 참고자료로 작성되었음을 알 수 있다. 커크우드는 일본의 식민지 정부조직의 구성에 대해서 11가지 방안을 제안하고 있는데 그 중에서 중요한 것을 소개하면 다음과 같다.<sup>9)</sup>

1. 식민성을 두고 내각대신으로 하여금 장관으로 하여, 그로 하여금 일본의 각 植民地를 관할케 할 것
2. 각 식민지에 문관의 지사를 두고 식민지의 행정을 처리케 한다. 그 직무권한은 특히 위임서 또는 辭令書에 詳記할 것
3. 각 식민지에 행정회의를 두고 지사를 보좌케 한다.(이하 생략)
4. 식민지에 입법원을 두고 지사를 의장으로 한다.(이하 생략)
5. 각 식민지의 지사는 식민지의 치안을 보호하고 질서를 유지하고 良政을 시행하기 위해서 입법원의 협찬을 얻어서 법률을 제정한다. 대긴급한 경우에는 지사가 스스로 제정할 수 있는 권리를 가질 수 있을 것
6. 황제는 식민지에서 제정된 법률을 금지할 권리를 가지며 이미 발포한 법률을 금지한 경우에 그 금지의 폐지와 동일한 효력을 가질 것
10. 식민지의 입법, 民制度及習慣은 시행할 수 있는 것은 그것을 保存하고, 立法院에서 또는 다른 적당한 立法에서 細思熟慮 後가 아니면 그것을 폐지 또는 변경할 수 없을 것. 위 법률은 日本本國의 司法上 大原理에 반하는 것 외에는 前項에서 기술한 순서를 거쳐서 폐지 또는 개정하기까지는 어떠한 경우에서도 시행한다. (이하 생략)

커크우드는 대만을 식민지로 규정하고 식민지를 대표하는 문관지사가 입법원과 행정회의를 활용하여 통치할 것을 제안했다. 이러한 구상은 각 식민지를 통할하는 문관지사가 입법 및 행정에 관하여 강력한 권한을 가지고 통치할 수 있도록 제도를 정비하되, 일본정부 또는 제국의회가 대만통치에 간섭할 수 있는 절차와 방법은 별도로 규정하지 않음으로써 식민지 문관지사의 통치권한을 안정적으로 보장하고 있다.

특히, 제국의회가 식민지의 입법에 참여할 여지는 거의 없다. 10번 항목은 제국의회가 제정하는 법률보다도 식민지의 입법 및 관습을 우선하고 있으며, 식민지 관습의 자의적인 폐지 또는 변경을 금지하고 있다. 대만에 대한 직접적인 간섭은 天皇만이 가능한데 이 경우도 식민지 입법에 대해 폐지권을 행사하는 것이 주된 내용이다.

이와 같은 커크우드의 식민지주의 혹은 특별통치주의<sup>10)</sup>는 대만독자의 입법원과 행정회의라는 식민지의 자기 완결적인 의사결정구조를 구축할 것을 요구하고 있다. 물론, 문관지사가 입법원 의장을 겸임토록 하고 있어서 근대법적 의미의 행정과 입법의 분리는 인정되고 있지 않지만, 지사가 법률을 발하기 위해서는 반드시 입법원의 협찬을 거쳐야 한다는 점에서 의회적 견제절차를 일부 마련하고 있다고 볼 수 있다.

더 나아가 7월 24일에 커크우드는 「臺灣ノ制度,天皇ノ大權,及帝國議會ニ關スル意見書」(이

8) ‘日本ノ新古領地民政施行ニ適切スル良制ヲ設クル件ニ關シ’

9) 伊藤博文編, 1936, 『臺灣資料』, 108~148쪽.

10) 식민지주의 혹은 특별통치주의는 두 가지 의미가 있다. 첫째는 명치헌법에 규정되어 있는 국가기관이 대만을 직접 통치하지 않고 대만통치만을 위해 특별히 설치된 기관이 대만을 통치하는 것이고 둘째는, 일본본국의 법과 제도로 통치하지 않고 대만과 대만인에게만 적용되는 별도의 법과 제도로 통치한다는 의미가 있다.

하 “의견서”라 한다.)를 司法大臣에게 새롭게 제출했다.<sup>11)</sup> 이 의견서의 주된 내용은 대만의 통치체도와 명치헌법과의 관계에 집중되어 있다. 즉, 대만에는 명치헌법이 원칙적으로 적용되지 않는다는 인식을 전제로, 헌법적 절차(제국의회의 협찬)를 거치지 않고 문관지사가 대만에 관해서 직접 입법을 할 수 있는 법적인 근거를 제시하고 있다.

이와 같은 인식은 “대만과 같은 해외 遠隔의 토지”에서는 헌법을 그대로 시행하는 것이 불가능하다는 판단에서 비롯되었다. 만약, 명치헌법을 대만에 시행하기 위해서는 다음과 같이 헌법을 개정해야 한다고 커크우드는 주장했다.<sup>12)</sup>

- \* 헌법 발포 후에 획득한 일본의 해외 식민지 또는 속국에는 이 헌법의 조규를 적용하지 않는다. 단, 적용할 수 있다고 정한 個條는 이러한 제한에 있지 않다.
- \* 식민지 또는 屬의 제도는 천황의 행정상 입법상의 대권에 의해서 칙령으로 시행한다.

명치헌법을 제정할 당시에는 대만과 같은 식민지가 없었기 때문에 식민지에도 헌법이 적용될 것인지 등에 대해서는 명확한 규정이 없었다. 따라서 대만을 획득한 이후에는 헌법의 주요 내용과 복잡한 헌법적 절차를 대만에도 시행할 것인지 여부를 둘러싼 논쟁이 일어날 수 있었다. 커크우드는 명치헌법에서 구체적으로 식민지에 적용할 수 있다고 별도로 규정하지 않은 사항은 대만에 적용되지 않는다고 해석하였다.

이상과 같은 커크우드의 식민정책론은 대만과 조선의 통치체제 수립에 필요한 헌법적이고 법적인 근거를 제공하고 있다. 뿐만 아니라 단순한 식민정책론에 그친 것이 아니라 일본정부에 많은 영향을 미쳤던 것으로 보인다<sup>13)</sup>. 다만, 커크우드의 식민지론은 대만총독부, 일본정부, 정당세력 등이 검토하면서 일정하게 수정되어 갔다.

이러한 사실은 대만사무국 등에서 작성하고 법률안으로 제정된 일련의 대만통치안들을 통해서 확인할 수 있다. 일본정부는 1895년 6월 13일에 내각에 대만사무국을 설치했는데<sup>14)</sup> 대만사무국은 대만에 대한 일본정부의 통치방침을 공식적으로 정하는 곳이었다. 대만의 항일 무장투쟁으로 인하여 군정이 1895년 7월 18일에 시작되었지만, 일본은 민정 이후의 대만통치책을 수립하여야 했다<sup>15)</sup>. 1896년 4월 1일 민정실시를 계기로 식민지를 담당할 기관으로서 「대만총독부관제안」, 「척식무성관제안」 등의 초안이 작성되었고, 그 초안과 더불어 대만총독의 통치체도를 서술한 「대만조례안」(이하 “조례안”이라 한다)이 제출되었다.<sup>16)</sup>

제1조 대만에 대만총독을 두고 대만도 및 팽호열도를 관할케 한다.

제2조 총독은 입법회의의 議定 및 勅裁를 거쳐서 그 관할구역 내에 법률의 효력을 갖는 總督府令을

11) 伊藤博文編, 1936, 『臺灣資料』, 78~107쪽.

12) 伊藤博文編, 1936, 『臺灣資料』, 105~106쪽.

13) 일본은 커크우드를 통해서 영국의 식민지 통치체도를 접했으며 프랑스의 식민지 통치체제도 조사했다. 프랑스 출신의 르봉은 1895년에 대만을 프랑스의 알제리처럼 본국에 近似시켜 장래에는 제국의 진정한 一縣으로 삼을 것을 내용으로 하는 통치안을 사법대신에게 제출했다. 그러나 일본정부 내에서는 르봉보다는 커크우드의 제안이 폭넓게 수용되었던 것으로 보인다.

14) 6월 18일에는 대만사무국 총재에 伊藤博文(내각총리대신), 부총재에 川上操六(참모차장)이 임명되었고, 關係 各省의 次官을 위원으로 하여 대만통치의 원칙과 기구설립에 관하여 논의하였다. 原敬은 외무성 차관으로 회의에 참석하였다. 6월 30일에는 대만사무국관제가 공포되었다.

15) 일본의 대만점령 직후에 대만에서는 臺灣民主國의 독립을 선포하고 항일무장투쟁에 돌입하였다. 이토 내각은 군대를 동원하여 대대적인 토벌작전에 들어가서 10월 21일에 臺南城을 함락하고, 11월 18일에 평정을 선언하였다.

16) 中村哲, 1943, 『植民地統治法の基本問題』, 日本評論社, 60~61쪽.

발할 수 있다.

제3조 긴급한 경우에는 총독은 그 관할구역 내의 안녕질서를 保持하기 위해 긴급부령을 발할 수 있다.

前項의 경우에는 次回の 입법회의의 승인을 거쳐 칙제를 청한다.

만약, 입법회의의 승인을 얻지 못했을 때는 그 부령은 장래에 대해서 효력을 잃는다

제5조 다음에 列記하는 各件은 입법회의에서 의정한다.

- 一 법률 효력을 갖는 府令案
- 二 豫算 및 決算案
- 三 人民의 請願으로서 특히 중요한 것

조례안은 행정·입법·사법·재정에 대한 내용을 중심으로 모두 21개 조항으로 구성되어 있다. 조례안은 총독이 법률효력을 갖는 총독부령을 제정할 수 있도록 하고 입법회의를 설치하는 등 커쿠우드안에 크게 영향을 받았다.<sup>17)</sup> 이와 함께 예·결산안과 인민의 청원 중에서 중요한 것은 입법회의에서 의정토록 했다. 식민지의 입법절차도 유사한데 커쿠우드안은 立法院의 협찬을 얻어서 법률을 제정하도록 되어 있고, 조례안에서는 입법회의의 議定과 함께 천황의 재가(勅裁)를 얻도록 하고 있다.

그러나 조례안에서 긴급부령은 반드시 次回の 입법회의의 승인과 칙제를 거쳐야 하고, 만약 입법회의의 승인을 얻지 못했을 경우에 부령의 법률적 효력을 상실하도록 규정하고 있다. 이 규정은 커쿠우드안보다도 입법회의의 역할과 권한을 강조한 것이라고 할 수 있다. 커쿠우드안은 긴급한 경우에 지사가 법률을 제정할 수 있다고만 언급하고 있기 때문이다. 따라서 부령과 긴급부령이 입법회의에서 부결되거나 칙제를 받지 못했을 경우에는 총독은 부령을 발할 수 없게 되는 것이다. 이와 같은 내용에 대해서 대만총독부측은 강한 불만을 표시하였다.<sup>18)</sup>

대만조례안만을 通觀했을 때는 입법회의의 성질 및 권한이 명료하지 않다. 그 조직에 이르러서는 칙령안을 보지 않으면 현재 의견을 개진할 수 없다. 또 총독의 그것에 대한 관계는 어떻게 되는가. 제2조 및 제5조로 추론했을 때는 입법회의의 권한이 甚大하고 총독의 불인가권을 인식하지 못하는 것은 무엇인가. (以下 省略)

대만총독부는 대만조례안이 입법회의의 권한이 지나치게 크고 대만총독의 입법권을 제한하는 것이 불만이였다. 한편, 조례안의 수정안으로 생각되는 ‘修正ノ分 第一號 대만통치법’은 대만총독부의 입장이 반영된 형태로 서술되어 있다.<sup>19)</sup>

제1조 대만에 대만총독을 두고 대만도 및 澎湖열도를 관할케 한다.

제2조 대만총독은 칙제를 거쳐서 그 관할구역 내에서 법률 효력을 갖는 총독부령을 발할 수 있다.

제3조 긴급한 경우에는 대만총독은 그 관할구역 내의 안녕질서를 保持하기 위해 법률 효력을 갖는 긴급총독부령을 發할 수 있다.

천황의 경우에는 발포 직후에 칙제를 청하고, 만약 칙제를 얻지 못했을 때는 그 府令은 장래에 대해서 효력이 없는 것으로 한다.

제5조 다음의 條件은 대만총독이 총독부평의회 評決에 붙인다.

17) 中村哲, 1943, 『植民地統治法の基本問題』, 日本評論社, 70~71쪽.

18) 臺灣總督府, 『臺灣總督府警察沿革誌』, 69쪽.

19) 伊藤博文編, 1936, 『臺灣資料』, 151~153쪽.

- 一 법률 효력을 갖는 總督府令案
- 二 豫算案 및 決算案

제18조 현행 또는 장래 발표하는 바의 법률로서 그 전부 또는 일부를 대만에 시행할 것은 칙령으로 정한다. 단, 법률 중 특히 대만에 시행할 것을 示한 것은 이러한 제한에 있지 않다.

조례안과 대만통치법은 제2조에 차이가 있다. 즉, 조례안은 “입법회의의 議定 및 칙재를 거친 후에 총독부령”을 발할 수 있었지만, 대만통치법에서는 勅裁를 거친 후에 총독부령을 발할 수 있는 것으로 변경되었다. 다만, 법률 효력을 갖는 총독부령안, 예·결산안 등에 관해서는 총독부평의회 평결을 거치도록 했다. 그리고 조례안에서 인민의 청원을 입법회의에서 의정할 수 있도록 했으나 대만통치법에서는 이 같은 내용을 삭제했다. 이것은 대만주민의 의견을 총독부 통치에 반영하려는 의지가 약화되었음을 보여주는 것이다.

또한, 긴급한 경우에 발하는 총독부령의 입법절차도 조례안에서는 입법회의의 승인이라는 절차를 사후에 요구하게 되어 있었지만, 대만통치법에서는 이 같은 조항이 삭제되고 천황의 칙재만을 요구하고 있다.

조례안과 대만통치법은 총독부령의 필요성을 인정하고 있다는 점에서 동일하지만 총독부령을 발하는 절차와 방식에서 차이가 있다. 총독부령 제정과정에서 입법회의의 역할과 권한에서 후자가 전자에 비해서 크게 축소되어 있기 때문이다. 이것은 대만도 의회적 절차를 거쳐서 통치행위가 이루어질 수 있도록 한 커크우드안의 취지가 크게 변형된 것을 의미한다. 대만통치법은 의회적 절차를 활용하는 것에 소극적이고 총독의 권한만을 크게 강조한 것이다.

또한, 제18조는 제국의회의 법률을 대만에 시행하는 절차와 방식을 구체적으로 규정한 것으로 볼 수 있다. 커크우드안은 식민지 입법에 대해서 제국의회가 간섭할 수 있는 규정이 없었으나 대만통치법에서는 칙령으로써 일본의 법률을 대만에 시행할 수 있으며 제국의회가 대만을 위해 특별히 제정한 법률도 시행할 수 있다는 규정을 새롭게 설치했다. 다만, 제국의회의 법률은 칙령의 규정이 없이는 대만에 그대로 적용되지 않는다는 의미도 동시에 가지고 있다.

한편, 대만통치법과 같이 작성되어 제출된 「修正ノ分 第二號 臺灣總督府條例」는 대만총독의 임용규정과 관할 범위에 대해서 규정하고 있다. 제목 밑에 칙령안이라고 명기되어 있어서 칙령의 형식으로 제정될 것임을 암시하고 있다.<sup>20)</sup>

제1조 대만총독은 친임으로 한다. 육해군대장 또는 중장으로서 充한다.

제2조 총독은 천황에게 직예하고 그 관할구역 내에 있는 육해군을 통솔하고, 대만통치법의 규정 및 칙식무대신의 훈령에 따라서 행정사법의 일을 통리한다.

제5조 총독은 그 관할구역 내의 안녕질서를 保持하기 위해서 필요하다고 인정할 때, 병력을 사용할 수 있다.

전항의 경우에는 곧바로 陸軍大臣海軍大臣 및 칙식무대신에게 보고한다.

위 대만총독부조례는 육·해군의 입장이 크게 반영되고 있다. 커크우드가 주장하였던 문관지사는 부정되었고, 그 대신에 총독의 자격을 육·해군대장과 중장으로 제한하고 있다. 이는 커크우드가 제안했던 식민지 문관지사를 부정하고 군부출신만이 대만총독으로 임용될 수

20) 伊藤博文編, 1936, 「臺灣資料」, 154~155쪽.

있도록 변경한 것이다. 또한 제2조의 ‘척식무대신의 훈령’이라는 표현은 대만총독에 대한 감독권을 의미한다. 기존에는 대만총독은 천황에게만 직예한다는 언급만이 있었으나, 이 단계에 들어서는 내각의 일부 대신의 감독권을 규정하고 있다.

이상의 「커크우드안」, 「대만조례안」, 「대만통치법」 등은 대만총독부의 권한과 역할을 규정하여 대만통치의 방식을 구체적으로 정하는 방안들이었다. 당시 일본내각은 위의 다양한 견해들을 참고하여 대만통치안을 확정해야 했다. 대만에 대한 일본정부의 최종 방침은 1896년 2월 2일 대만사무국 회의에서 결정된 것으로 보인다. 이 회의는 제9회 제국의회 회의 중에 열렸던 것으로, 제국의회에 제출할 정부안을 확정하는 자리였던 것으로 보인다. 이 회의는 내각총리대신의 관저(官邸)에서 개최되었고 「拓殖務省官制」, 「臺灣總督府官制」, 「法律施行案」 등에 관하여 협의하였다.

이 회의에서 하라(原敬)<sup>21)</sup>는 대만에 대하여 “현행 법률 중 대만에 시행할 수 있는 것은 점차로 시행”하고 나머지 사항에 대해서는 “특히 대만을 위해 제정하거나 緊急勅令으로 규정”할 것을 제안했다<sup>22)</sup>. 하라는 대만에도 일본본국의 법률과 제도를 직접 시행하는 것을 원칙으로 하고 특수한 사정이 있는 사항에 대해서만 별도의 입법을 하자고 주장했다. 하라의 주장은 종전까지 일본정부 내에서 논의되었던 식민지 통치안과는 성격이 크게 다른 내용이었다. 결국, 하라의 내지연장주의적 통치안은 다수가 반대하여 채택되지 못했다. 그리고 총독관제 중에서 육해군대장 또는 중장만이 대만총독으로 될 수 있다는 案도 다수가 동의하지 않았으나, 총리가 육군의 감정을 고려해야 한다고 주장하여 원안을 그대로 수용했다.<sup>23)</sup> 이상과 같은 각종 안들을 참고하여 일본정부는 아래와 같이 최종적으로 법률안을 확정하여 제국의회에 제출했다.

대만에 시행할 법령에 관한 법률(안)

제1조 대만총독은 그 관할구역 내에서 법률의 효력을 가지는 명령을 發할 수 있다.

제2조 전조의 명령은 대만총독부평의회 議決을 취해 척식무대신을 거쳐 칙제를 청한다. 대만총독부평의회 議決은 칙령으로 정한다.

제3조 임시긴급을 요하는 경우에 대만총독은 전조 제1항의 절차를 거치지 아니하고 바로 제1조의 명령을 發할 수 있다.

제4조 전조에 의해 발한 명령을 발포 직후에 칙제를 청하고 또 대만총독부평의회에 보고한다. 칙제를 얻지 못했을 때는 총독은 곧바로 그 명령이 장래에 효력이 없다는 것을 공포한다.

제5조 현행의 법률 또는 장래 발포하는 법률로서 그 전부 또는 일부를 대만에 시행하는 것을 요하는 것은 칙령으로 정한다.

이 법률안을 보면, 커크우드, 조례안, 대만통치법 등에서 기술된 내용 중에서 입법사항과 그 절차 중심으로 선별적으로 규정되어 있음을 알 수 있다. 종전의 초안 중에서 대만총독에게 법률 효력을 갖는 명령을 發할 수 있는 권리를 부여하자는 내용은 그대로 수용되었고 입법절차는 대만통치법 등에서 거의 그대로 차용했음을 알 수 있다. 대만의 입법제도에 관한 초안들을 비교하면 <표 1>과 같다.

21) 당시 하라는 외무성 차관으로서 대만사무국 위원으로 활동하고 있었다.

22) 伊藤博文編, 1936, 『臺灣資料』, 32~34쪽

23) 原奎一郎編, 1981, 『原敬日記(1권)』, 230쪽.

<표 1> 대만의 입법제도에 관한 초안들의 변천과 성격

구 분	커쿠우드(안)	대만조례안	대만통치법	법률 제63호
제정형식	칙령	법률	법률	법률
식민지의 입법형식	식민지 법률 및 관습	총독부령	총독부령	원칙 : 율령 예외 : 법률
식민지의 입법절차	입법원 협찬→칙제	입법회의 議定→ 칙제	평의회 평결→칙제	평의회 의결 →칙식무대신→칙제
법률시효	-	-	-	3년
성격	식민지 방임주의 식민지 의회주의	식민지 방임주의 식민지 의회주의	식민지 방임주의 식민지 독재주의	식민지 방임주의 식민지 독재주의

이 법률안의 제안 이유를 보면, ①대만이 일본제국에 귀속된 지 얼마 되지 않았고 또한 土匪가 봉기할 우려가 있다는 점, ②수도인 도쿄와의 거리가 대단히 멀고 또 양지역간의 교통편이 아직 완전히 열리지 않는 사정이 있다는 점, ③대만은 본국과 완전히 인정, 풍속 등을 달리하여 본국과 동일한 법령으로 규율할 수 없는 사정이 있다는 점 등이었다.<sup>24)</sup>

이 법률안은 제국의회의 심의과정에서 많은 논란이 있었으나 대만에도 헌법이 시행된다는 것을 일본내각이 수용하면서 제국의회의 승인을 얻을 수 있었다. 다만, 영구법으로 하는 것은 헌법상의 문제가 있다는 지적에 따라서 3년의 시한입법으로 성립되었으며 1896년에 법률 제63호로 공포되었다.<sup>25)</sup>

법률 제63호는 일본의 식민지 통치방식을 잘 보여준다. 이 법률은 대만에 대한 통치를 총독에게 포괄적으로 위임했다는 특징이 있으나 다른 한편으로는 대만총독의 권한을 매우 불안정하게 승인했다는 특징도 가지고 있다. 즉, 제국의회가 법률 제63호의 시효를 3년으로 제한함으로써 당분간은 총독에게 대만지역의 입법권을 위임했다는 점을 확인했을 뿐 법률 제63호가 효력을 상실하게 되는 3년 이후의 통치에 대해서는 아무런 규정이 없다. 또한, 3년 이후에는 제국의회의 연장 승인을 받아야 하는 문제가 있었다.<sup>26)</sup>

법률 제63호는 대만총독이 입법명령을 發하기 위해서는 대만총독부평의회를 거치도록 규정하여 외형상 의회적 절차를 마련한 것으로 보이지만, 실제로는 대만총독부평의회를 총독, 민정국장, 군무국장, 민정국부장, 민정국참사관 등으로 구성함으로써, 총독의 견제기구라기보다는 총독의 의사결정을 돕는 보좌기구로 격하시켜 버렸다.<sup>27)</sup> 따라서 대만통치체제는 식민지 총독의 권한이 안정적으로 행사될 수 있도록 법적으로 보장해주는 방향으로 수립되었다.

커쿠우드안을 비롯하여 법률 제63호는 모두 일본본국의 국가기관이 대만을 직접 통치하는 것보다는 대만에 특별기구를 설치하고 대만총독이 대만이 필요한 특수한 법령으로 통치해야 한다는 인식을 공유하고 있었다. 그리고 대만통치는 식민지 내의 의회적 요소들을 축소하고

24) 山崎丹照, 1943, 『外地統治機構の研究』, 331~332쪽.

25) 제6조에서 시행일로부터 만 3개년이 경과하면 그 효력이 자동 상실되는 것으로 규정하였다.

26) 법률 제63호는 3년마다 연장되다가 1906년에 법률 제31호(1907.1.1부터 시행)로 다시 제정되었다. 그러다가 1921년에 법률 제3호로 제정(1922.1.1부터 시행)되면서 내지연장주의적 내용으로 변경되었다.

27) 대만총독부평의회는 법률 제63호의 의결 뿐만 아니라 총독의 諮詢에 의해서 다음의 사항에 대해서 답신할 수 있었다. ①예산안 및 결산, ②중대한 토목공사의 설계, ③인민의 청원으로서 특히 중대한 것, ④이외에 필요하다고 인정하여 특히 자순하는 사항. 「臺灣總督府評議會章程(칙령 제90호)」.

총독의 독재적 권한을 보장하는 방향으로 확립되어 갔다.

## (2) 한국병합과 조선통치체제 수립 구상

일본의 식민지 통치체제는 1896년에 법률 제63호 제정을 계기로 그 내용과 방향이 결정되었으며 대만의 통치모델은 1910년에 식민지가 된 조선에도 거의 그대로 이식되었다. 다만, 조선에서는 제국의회의 간섭을 더 축소하기 위해서 시한법이 아니라 영구법으로 제정되었고 제령의 입법절차를 더욱 간소화했다는 차이가 있었다. 이 같은 차이는 한국병합을 주도했던 가츠라 타로(桂太郎)와 데라우치 마사다케(寺內正毅)가 강하게 주장하면서 나타난 변화였다.

일본정부가 한국병합의 실행을 결정한 시기는 1909년이였다. 한국병합을 추진하기 위해서 일본정부 내에서 소네(曾禰) 통감의 해직이 결정되었지만 후계문제를 매듭지어야 했다. 일반적인 경우라면 원로대신회의를 개최하여 후임을 결정해야 했으나 이 당시에는 이미 時論이 비등하고 세간의 주목도 자못 과민하다는 이유로 야마가타 아리모토(山縣有朋), 가츠라 타로(桂太郎), 고무라 슈타로(小村), 데라우치 마사다케(寺內正毅) 등이 모여서 당시 육군대신이었던 데라우치가 통감을 겸임하기로 결정하였다. 당시 가츠라는 데라우치에게 “현재, 일본에서 조선에 臨하여 능히 조선을 요리할 수 있는 자는 오직 2인에 불과하다. 그대가 하던가 내가 하던가이다. 만약 그대가 기꺼이 응하지 않는다면, 수상의 지위를 그대에게 양여하고 내가 出蒐하겠다”라고 언급하며 통감직 수락을 강하게 권하였다.<sup>28)</sup>

이 회의결과에 따라서 데라우치가 1910년 5월 30일 제3대 통감이 되어 한국병합을 추진했다. 그리고 1910년 6월 3일 각의에서 <한국에 대한 시정방침>을 결정하였다.<sup>29)</sup> 이것은 병합 후 한국통치 방침이라는 점에서 중요하다.

- 一 조선에는 당분간 헌법을 시행하지 않고, 大權에 의해 통치할 것
- 一 총독은 천황에게 直隸하고, 朝鮮에 있어서의 일체의 정무를 統轄할 권한을 갖을 것
- 一 총독에게는 大權委任에 의하여 法律事項에 관한 命令을 發할 권한을 부여할 것.  
단, 本命令은 별도로 法令 또는 律令 등 적당한 명칭을 붙일 것
- 一 總督府의 會計는 特別會計로 할 것

付:憲法の 釋義

한국병합인 이상 제국헌법은 당연히 그 신영토에 시행되는 것으로 해석한다. 그러나 사실에 있어서는 신영토에 대하여 제국헌법이 각 條章을 시행치 않음이 적당하다고 인정됨으로써 헌법의 범위에 있어서 除外法規를 제정할 것

위 방침에서는 명치헌법이 식민지 조선에도 시행되는 것으로 해석하고 있으나 실제로는 유예기간을 정하여 헌법을 적용하지 않는 쪽으로 통치체제를 수립하려 했다. 이미 대만의 법률 제63호의 심의과정에서 “제국의 영토는 新舊를 불문하고 헌법이 적용된다”는 원칙이 확인되었기 때문에 이것을 정면으로 부정할 수 없었다. 다만, 실제 운영과정에서는 명치헌법에 규정되어 있는 헌법적 절차를 조선에서는 시행하지 않으려는 의도가 있었다. 이 같은 계획에 따라서 조선총독의 입법권을 제국의회가 부여하지 않고 천황의 칙령으로 입법권을 포

28) 小森德治, 1968, 『明石元二郎(上)』, 370쪽.

29) 日本外務省, 『日本外交年表並主要文書』, 336쪽.

괄적으로 위임하는 것으로 나타났다. 명치헌법을 조선에 시행하지 아니하고 칙령으로 조선 총독에게 입법권을 부여하려는 인식은 테라우치의 조선에 관한 기본적인 태도였다.<sup>30)</sup>

한국병합 이전에 작성된 것으로 보이는 ‘(秘) 협병후 한반도의 통치와 제국헌법과의 관계’라는 문서가 6월 3일 각의의 결정에 매우 큰 영향을 끼친 것으로 생각된다.<sup>31)</sup> 이 문서는 제국헌법 제정 당시에는 대만, 樺太, 한국을 포함하고 있지 않았기 때문에, 헌법의 각 條章의 적용을 확장할 것인가에 대해서 의사표명이 필요하다고 하면서, 內地 이외의 신영토에 대해서 그 적용을 당연하다고 말할 수 없다고 지적하고 있다.

이미 臺灣 및 樺太에 대해서는 그 통치를 憲法規程의 範圍內에서 法律로써 그 지역의 법률사항에 관해서 규정하였지만, 오직 朝鮮에 대해서만은 종래 政府의 方針과 全然 반대의 견해를 채택하고, 同半島에 限해서는 大權直接의 통치로 한다.(밑줄은 인용자. 이하 같음.)

위 문서는 영·불·독의 헌법과 일본헌법이 동일하지 않아서 명치헌법 중 일체의 조항을 해외 식민지에 적용할 것인가 아닌가 하는 점은 천황의 大權에 속하는 사항이라고 주장했다. 과거 대만에서도 당초 각의 결정에서는 칙제를 거쳐서 천황의 意思로써 헌법적용의 범위 외부로 하고 대권으로 통치하려고 하였으나, 결과적으로는 제국의회 협찬을 거쳐서 법률의 형식으로 제정되었다.<sup>32)</sup> 이 문서는 한국의 문화, 人情, 풍속, 관습이 내지와는 매우 다르기 때문에, 한반도에는 명치헌법의 條章을 적용하지 말 것을 제안하고 있다. 그 대신 천황의 大權에 의한 직접통치를 주장하고 있으며 천황의 조서에 그것을 언명할 필요가 있다고 제안하고 있다. 조선에 헌법을 적용하지 않겠다는 구상은 테라우치가 주도적으로 제안했던 것으로 가츠라는 진술하고 있다.<sup>33)</sup>

이 같은 일본정부의 입장은 법률 제63호의 제국의회 심의과정에서 곤란을 겪었던 경험도 크게 작용했던 것으로 보인다. 즉, 법률 제63호가 제국의회에서 제정된 이후 3년 또는 5년마다 제국의회 심의를 받는 과정에서 대만총독이 입법권을 행사하는 것이 위헌이라는 주장이 계속 제기되었고, 이러한 제국의회를 설득하기 위해 대만총독부와 일본정부는 많은 노력을 기울여야 했기 때문이다. 따라서 조선에 대해서는 이 같은 제국의회 심의를 원천적으로 봉쇄하기 위해서 칙령 형식으로 입법권을 위임하려 했던 것으로 보인다.

寺內正毅 통감이 실무를 맡았던 한국병합조약이 1910년 8월 22일에 체결되자 같은 날 일본정부는 한국에 대한 각종의 법령이 신속하고, 기밀을 요한다고 판단하여, 제국의회 협찬을 기다리지 않고 12건의 긴급칙령을 發하여, 일체의 행정 및 재정문제를 해결하려 하였다.<sup>34)</sup>

일본정부는 칙령 제318호로써 한국을 조선으로 개칭하였고, 칙령 제319호로써 조선총독부 설치를 결정하였다. 동시에 긴급칙령 제324호 ‘朝鮮에 施行할 法令에 관한 件’을 비롯하여 조선과 관련한 일련의 긴급칙령들이 계속 공포되었다. 이 칙령들은 병합 이전에 이미 내각회의에서 결정한 것을 긴급칙령의 형식으로 발한 것인데 주요 내용은 아래와 같다.

30) 樺太의 경우에도 桂太郎은 ‘臺灣의 小形’으로 만들려고 하다가 原敬의 반대로 좌절된 경험이 있다. 原奎一郎編, 1981, 『原敬日記』.

31) 「秘合併後韓半島ノ統治ト帝國憲法トノ關係」, 『寺內正毅文書』.

32) 「秘合併後韓半島ノ統治ト帝國憲法トノ關係」, 『寺內正毅文書』.

33) 原奎一郎編, 1981, 『原敬日記(3권)』, 63~64쪽.

34) 이승일, 2008, 『조선총독부 법제 정책』, 역사비평사.

긴급칙령 제324호

제1조 조선에서 법률을 요하는 사항은 조선총독의 명령으로 정할 수 있다.

제2조 전조의 명령은 내각총리대신을 거쳐 칙제를 청한다.

제3조 임시긴급을 요하는 경우에 조선총독은 곧바로 제1조의 명령을 발할 수 있다.

전항의 명령은 발포 후 곧바로 칙제를 청한다. 만약 칙제를 얻지 못할 때는 조선총독은 바로 그 명령이 장래에 효력이 없다는 것을 공포해야 한다.

제4조 법률의 전부 또는 일부를 조선에 시행하는 것을 요하는 것은 칙령으로 정한다.

제5조 제1조의 명령은 제4조에 의하여 조선에 시행한 법률 및 특히 조선에 시행할 목적으로 제정한 법률과 칙령에 위배할 수 없다.

제6조 제1조의 명령은 制令이라고 칭한다.<sup>35)</sup>

긴급칙령 제324호는 대만총독에게 입법권을 부여한 법률과 거의 유사하다. 그러나 식민지 총독의 입법절차와 그 효력시기를 보면 대만총독에 비해서 조선총독이 안정적인 권한을 확보하고 있었다. 우선, 대만율령은 대만총독부평의회 의결을 거치고 척식무대신을 경유하여 천황에게 상주할 수 있었으나 조선제령은 이러한 절차를 모두 생략하고 조선총독이 천황에게 상주한다는 규정만이 있다.

특히, 대만총독의 율령권은 3년 또는 5년마다 제국의회 심의를 받아야 했기 때문에 일본본국의 정치동향에 영향을 많이 받았으나 조선총독의 제령권은 시효가 정해지지 않았기 때문에 제국의회로부터 상대적으로 자율적 권한을 행사할 수 있었다고 볼 수 있다.

그러나 한국병합 직전에 수립한 일본정부의 통치계획은 제국의회 반발 때문에 그대로 실현되지는 못했다. 왜냐하면 긴급칙령 제324호가 제국의회가 행사해야 할 조선의 입법권을 조선총독에게 위임하는 내용임에도 불구하고 제국의회를 배제한 채 일본정부가 일방적으로 공포했기 때문이다. 그리고 명치헌법에서 긴급칙령은 次回 제국의회 승낙을 받도록 규정되어 있었기 때문에 제국의회 승인을 얻지 않으면 법적 효력을 유지할 수 없었다<sup>36)</sup>.

제국의회 승낙을 앞두고 긴급칙령 제324호에 대하여 일본정부와 정당 간에는 협의가 있었다. 政友會의 하라는 1910년 12월 4일에 가즈라를 방문하여, 대만 율령과 조선 제령 문제에 관한 가즈라의 의견을 들었는데 가즈라는 조선총독에게 대만의 율령과 같은 법안을 제출할 것임을 밝혔다. 다만, 가즈라는 시한을 붙이지 않은 안을 제시하였던 것으로 보인다<sup>37)</sup>. 이 案에 대해서 하라는 제령권에 시효를 붙이지 않은 것에 대해서 반대했으나 가즈라는 하라의 제안을 받아들이지 않고 제국의회에 제출해 버렸다.

한국병합 이후에 공포된 긴급칙령의 심의를 위한 제27회 제국의회가 1910년 12월 2일 도쿄에서 소집되어 12월 23일에 開院式을 거행하였다. 그러나 1911년 1월 15일에 일본정부의 계획과 다르게 제국의회에서 긴급칙령의 통과가 쉽지 않다는 관측이 나오고 있었다. 1월 25일부터 3월 11일까지 열린 긴급칙령에 관한 특별위원회에서 제324호를 비롯한 일련의 긴급칙령에 대한 심의가 진행되었다. 사실, 긴급칙령 제324호의 주요 내용은 대만에서 이미 시행되고 있는 법률 제31호(법률 제63호의 후속법률)와 거의 유사하기 때문에 총독에게 입법권을 위임하는 것에 대해서 문제가 있었다고 보기 어렵다.

그러나 제국의회에서 긴급칙령 제324호에 대한 비판이 집중되었다. 1911년 1월 25일에 제1회 衆議院 「明治43年勅令第324號(承諾ヲ求クル件)外11件委員會」가 개최되었다. 1910년 한국

35) 「1910년 8월 29일 긴급칙령 제324호」 『朝鮮總督府官報』.

36) 「대일본제국헌법(1890.11.29)」, 제8조.

37) 原奎一郎編, 1981, 『原敬日記(3권)』, 63~64쪽.

병합 이래로 긴급칙령 형식으로 발표된 일련의 案이 제국의회 사후승낙에 대한 심의를 받게 되었던 것이다. 특히, 이 위원회는 가츠라 내각이 추진하였던 조선의 제국헌법제외 전략의 성패가 달려 있었던 중요한 자리였다.

특별위원회에서는 중의원 의원들의 긴급칙령 제324호에 대한 비판이 쏟아졌다. 중의원의원들의 반대론 중에서 우라베 기타로우(卜部喜太郎)의 주장을 소개하면 다음과 같다. 우선, 우라베는 긴급칙령 제324호가 헌법에 위배된다는 점을 지적했다. 첫째, 헌법 제8조에 기초한 긴급칙령은 칙령의 내용 자체에 법률의 내용을 구비하고 있어야 하는데, 제324호는 법률 내용을 규정하는 것이 아니라 법률에 대신할 명령을 포괄적으로 행정명령으로 위임하고 있기 때문에 제국헌법이 결코 허락하는 것이 아니라고 지적하였다.

둘째, 제국헌법에서 법률은 제국의회 협찬을 얻어야 하고, 이것은 제국의회가 갖는 입법부로서의 당연한 권리이고, 단지 유일한 예외가 헌법 제8조에 기초한 긴급칙령일 뿐인데, 다시 제령이라는 입법권을 부여하는 것은 헌법 위반이라는 점이다<sup>38)</sup>. 우라베는 제령권의 인정이 조선에 관한 입법권을 제국의회로부터 탈취한 것으로 파악했다. 우라베는 식민통치안으로서 국민으로의 동화를 주장하면서 국민의 통일은 곧 정치의 통일이어야 하고, 정치의 통일은 법령의 통일이어야 한다고 주장하였다.

중의원 의원들의 비판이 헌법문제에 집중하자, 당시 내각법제국 장관이었던 야스히로 반이치로우(安廣伴一郎)는 칙령 제324호는 대만에서 행해지고 있는 것과 동일한 규정이고 결코 헌법 위반이 아니라고 설명했다. 더 나아가 칙령 제324호는 이후에 법률로 개폐할 수 있고, 제령도 법률로 폐지할 수 있다고 언급하면서 제령에 대한 법률의 우위를 인정하고 있다. 야스히로는 칙령 제324호가 대만의 입법제도와 동일하다고 주장하면서 동의를 구하고 있다.

그러나 우라베는 울령은 제국의회 협찬에 의해 법률로써 성립하였고, 제령은 긴급칙령에 의해 성립하였기 때문에 본질적으로 양자는 다르다는 점을 지적하면서 헌법상 문제점을 계속 지적했다. 야스히로는 칙령 제324호는 헌법 제8조에 기초한 것이고, 불승낙이 되기까지는 법률과 동일한 효력을 갖는다고 지적하면서, 조선의 제령과 대만의 울령은 내용상 동일하다고 주장하였다.

제국의회 의원들은 대만의 울령과 조선의 제령은 내용상으로는 유사하지만, 그것이 갖는 법률적, 정치적 효과는 상이하다는 것을 인식하고 있었다. 그리고 칙령 제324호를 승낙하지 말 것을 주장하고 있다. 이와 같이 칙령 제324호를 심의하는 과정에서 중의원의 비판이 거세지자, 1911년 1월 29일 하나이 다쿠조우(花井卓藏)는 조선에 대한 새로운 법률안을 제출하였다.<sup>39)</sup>

조선에 시행할 법령에 관한 법률안

제1조 조선에서는 법률을 요하는 사항은 조선총독의 명령으로서 규정할 수 있다.

제2조 전조의 명령은 내각총리대신을 거쳐서 칙제를 청한다

제3조 임시긴급을 요하는 경우에 조선총독은 곧바로 제1조의 명령을 발할 수 있다.

천황의 명령은 발포직후 칙제를 청한다. 만약 칙제를 얻지 못했을 때는 조선총독은 곧바로 그 명령이 장래에 효력을 잃는다는 것을 공포한다.

38) 명치헌법 제8조는 다음과 같다. “천황은 공공의 안전을 保持하거나, 그 재앙을 避하기 위해 긴급한 필요에 따라 제국의회 閉會의 경우에 법률에 대신할 칙령을 발한다. 이 勅令은 다음 會期에 제국의회에 제출해야 한다. 만일 의회에서 승낙하지 않을 때는, 정부는 장래에 향해 그 효력을 상실함을 공포해야 한다.”

39) 『帝國議會衆議院議事速記録』.

제4조 법률의 전부 또는 일부를 조선에서 시행하는 것을 요하는 것은 勅令으로 정한다  
 제5조 제1조의 명령은 제4조에 의해 조선에 시행되는 법률 및 특히 조선에 시행할 목적으로 제정된 법률 및 칙령에 위배할 수 없다.  
 제6조 제1조의 명령은 制令이라고 칭한다.  
 附則  
 本법은 공포일로부터 시행하고, 명치 48년 12월 31일까지 효력을 갖는다.

하나이가 제안한 법률안은 내용상으로는 정부가 제출한 긴급칙령 제324호와 동일하다. 다만, 차이가 있는 것은 조선총독의 입법권을 법률로 위임했다는 것과 1915년 12월 31일까지 시효를 정하고 있는 것이다. 정부안이 조선을 헌법 제외지역으로 설정할 것을 염두에 두면서 천황대권에 의한 입법을 시도한 것이라면, 하나이안은 조선지역에 대한 제국의회의 입법권 상실을 우려하여 제국의회가 조선총독의 입법권을 부여해준 것이라고 볼 수 있다.  
 제국의회가 긴급칙령 제324호를 반대하자 일본정부는 종전의 법안을 스스로 철회하고 제국의회의 주장을 일부 수용하여 새롭게 법률안을 제출했다. 이 법률안은 하나이안 중에서 기한만을 삭제한 상태로 제안한 것이다. 이렇게 하여 법률 제30호가 제정되었다.

<식민지 입법제도의 비교>

구분	대만			조선
	법률 제63호 (1896)	법률 제31호 (1907)	법률 제3호 (1921~)	법률 제30호 (1911~)
제정형식	법률	법률	법률	법률
식민지의 입법형식	원칙 : 율령 예외 : 법률, 칙령	원칙 : 율령 예외 : 법률, 칙령	원칙 : 칙령, 법률 예외 : 율령	원칙 : 제령 예외 : 법률, 칙령
식민지의 입법절차	평의회 의결 →칙식무대신→칙제	율령심의회→주무대신 →칙제	원칙 : 제국의회, 칙령 예외 : 대만총독 상주	조선총독 상주→칙제
법률시효	3년	5년	-	-
입법성격	-식민지 독재주의 -식민지 방입주의	-식민지 독재주의 -식민지 방입주의	-내지연장주의(동화주의) -일본정부, 제국의회 주도	-식민지 독재주의 -식민지 방입주의

긴급칙령 제324호에 대해서 많은 비판이 있었음에도 불구하고 법률 제30호로 제정된 이유는 제국의회에서도 대만과 조선에 관해서는 별도의 입법이 필요하다는 것을 인정했기 때문이다. 다만, 제령권을 명치헌법 틀에서 법률적으로 용인해주고 제령권에 대한 법률의 우위를 명확히 하고 법률로써 제령을 改廢할 수 있다는 것을 재확인하는 선에서 타협했다고 볼 수 있다.

법률 제30호는 가츠라 내각의 조선통치구상이 그대로 관철되지는 못했음을 의미한다. 가츠라 내각은 조선을 헌법제외지역으로 설정하여 제국의회의 간섭을 배제하고 조선총독의 자율성을 확보하려고 하였으나 제국의회가 반대하여 좌절되었다. 특히, 제령에 대한 법률의 우위와 법률에 의한 제령의 개폐권까지 인정함으로써 제국의회가 조선입법에 개입할 가능성을 일부 열어두었다고 볼 수 있다.

그러나 조선총독은 대만총독에 비해 일본본국과의 협상에서 상대적으로 유리했다고도 볼

수 있다. 왜냐하면 대만총독의 권한은 매년 3년 또는 5년마다 제국의회의 승인을 얻어야 하는 어찌보면 굴욕적인 절차가 반복되어야 했으나 조선총독은 입법권에 대한 시한이 붙지 않은 관계로 제국의회와의 협상이 불필요했기 때문이다.

이상에서 살펴보았듯이, 조선과 대만의 통치체제는 일본정부, 제국의회, 각 총독부 등 이해관계를 달리하는 국가기구들간의 협의를 거치면서 완성되어 갔다. 율령과 제령이 일본에서 인정된 것은 일본본국의 법률과 제도를 그대로 시행할 수 없다는 인식에 기초한 것이었다. 결과적으로 조선과 대만은 일본의 영토이면서도 일본본국의 국가기관이 직접 통치할 수 없으며 일본본국의 법률과 제도도 통용되지 않는 異法地域이 되었다. 이에 따라 조선인과 대만인은 국적상 일본국적을 취득하였으나<sup>40)</sup> 명치헌법과 일본 법률에서 보장하는 권리와 의무를 일본인과 함께 향유할 수는 없었다. 조선인은 조선총독의 입법에 의해서 법률적 권리와 의무를 부담하는 존재였던 것이다.

특히, 법률 제30호는 조선총독의 권한 행사를 견제할 수 있는 내부의 형식적인 제도조차 결여되어 있었다. 입법권을 행사하기 위해서는 대만총독은 대만총독부평의회 의결을 거쳐야 했으나 조선총독은 이 같은 내부적 절차가 전혀 없었다. 이러한 조선통치방식은 조선에서 권위적이고 독재적 통치행태가 정착하는 주된 요인이었다. 적어도 1910년대에는 조선 내에서 식민지 행정의 잘못된 점을 지적하여 식민통치에 반영할 수 있는 제도 자체가 없었으며 식민지 주민의 정치적 의사를 식민행정에 반영할 의사도 전혀 없었다.

### 3. 식민지 총독부의 통치정책의 추이

#### (1) 구관주의적 대만민사령의 제정

일반적으로 법률 제63호는 일본의 제국의회에서 제정한 성문법(成文法)과 일본에서 형성된 관습법은 원칙상 대만에서는 시행되지 않는다는 취지로 이해되었다<sup>41)</sup>. 또한, 법률 제63호에서는 칙령으로 일본본국의 법률을 대만에 시행할 수 있다고 규정했으나 대만통치 초기에는 일본본국의 법률을 연장 시행하지 아니하고 대만총독의 율령으로 각종 법규를 제정하려는 경향이 강했다.

따라서 대만을 구체적으로 어떻게 통치할 것인지는 대만총독에게 달려 있었으며 구체적으로는 대만총독이 어떠한 성격의 율령을 제정하는가에 따라 결정된다고도 볼 수 있다. 특히, 대만통치에서 가장 필수적인 사항은 대만인의 법적 지위의 문제, 재산권의 문제 등 대만인의 민사에 관련된 사항을 법적으로 어떻게 처리할 것인지였다.

대만의 분쟁을 규율할 법령은 1895년에 제정되었다. 1895년 11월 7일 臺灣住民刑法令, 臺灣住民治罪令, 臺灣住民民事訴訟令 등을 공포하고 20일에 시행했는데 臺灣住民民事訴訟令 제2조에서는 “審判官은 지방의 관례 및 조리에 의해 소송을 심판한다”라고 규정하였을 뿐, 민사 및 상사에 관한 실체법에 대해서는 어떠한 규정도 설치하지 않았다<sup>42)</sup>.

40) 대만인의 경우에는 2년의 유예기간을 설정하여 국적 취득여부를 선택하게 하였으나, 조선인의 경우에는 국적선택의 자유가 없이 일본국적민이 되었고, 특히 간도와 만주지역의 조선인에 대해서도 일본은 귀화 및 이중국적을 허용하지 않고 일본신민으로만 간주하였다. 이것은 향후 간도와 만주지역에 대한 일본의 침략을 배경으로 깔고 있는 것이다. 조선인들이 이중국적을 수단으로 간도와 만주지역에서 독립운동을 할 경우 법률적 처분에서 복잡한 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

41) 岡松參太郎, 1903, 『臺灣現時の法律』, 『臺灣慣習記事』, 3-1, 1~2쪽.

그 후 1898년 7월 16일에 율령 제8호 ‘민사상사 및 형사에 관한 율령’을 제정하여 민사, 상사 및 형사에 관한 사항은 일본의 민법·상법·형법·민사소송법·형사소송법 및 그 부속법률에 의하도록 규정하였으나 그 예외로서 ①本島人(대만인) 및 청국인 외에 관계자가 없는 민사 및 상사에 관한 사항, ②本島人 및 청국인의 형사에 관한 사항은 현행의 예에 의하도록 했다<sup>43)</sup>. 이에 따라서 本島人 및 청국인의 형사에 관한 사항은 治罪手續에 대해서는 대만주민치죄령이 정한 바에 따르고, 민사 및 상사에 관한 사항은 대만의 관례 및 조리에 의해 심판하게 되었다.

다만, 토지에 관한 권리에 대해서는 1898년 7월 16일에 율령 제9호로 당분간 일본민법의 물권규정에 의하지 않고 구관에 의하기로 함으로써 부동산물권에 관해서는 本島人 및 청국인은 물론 일본인도 대만의 구관이 인정하는 권리가 아니면 취득할 수 없게 되었다.

이후 1899년 4월 28일 율령 제8호로써 본도인 및 청국인 외에 관계자가 없는 민사 및 상사에 관한 사항은 별단의 규정이 없는 것 외에 민사소송법 및 그 부속법령에 의하도록 규정했다. 같은 해 8월 9일 율령 제24호로써 민법 제240조 및 제241조의 규정(유실물의 습득, 매장물의 발견에 관한 사항)은 대만인 및 청국인간에도 적용하기로 했다. 그리고 1907년 10월 12일에는 율령 제8호에 의해서 채무의 변제에 관하여 대만인 및 청국인간에도 민법 제494조 내지 제498조의 규정에 의하기로 했다<sup>44)</sup>.

이상에서 살펴보았듯이, 대만인의 민사 및 상사 관련 법규는 대만의 구관에 의한다는 내용으로 제정되었고 그 예외가 일부 있었을 뿐이었다. 민사 및 상사에 관한 규정이 여러 건의 율령으로 제정되자, 대만총독부는 1898년 율령 제8호 이래로 5건이 공포된 민사 및 상사 관련 법규를 통·폐합하여 1908년에 대만민사령을 제정했다. 1908년 대만민사령은 종전의 법령의 내용을 그대로 인정하는 법령이었다.

대만민사령<sup>45)</sup>

제1조 민사에 관한 사항은 민법, 상법, 민사소송법 및 그 부속법률에 의한다. 부속법률은 대만총독이 지정한다.

제2조 토지에 관한 권리에 대해서는 민법 제2편 물권의 규정에 의하지 않고 舊慣에 의한다. 단, 토지에 관해 특히 정한 규정의 효력을 방해하지 않는다.

제3조 本島人 및 淸國人 사이의 민사에 대해서는 다음의 규정을 제외하고 민법, 상법 및 그 부속법률에 의하지 않고 舊慣에 의한다.

1. 민법 제240조(유실물의 습득—인용자) 및 제241조(매장물의 발견—인용자)
2. 민법 제494조 내지 제498조(채무의 변제—인용자)

제4조 제1조에 의해 의거할 법률 중 구재판소 직무는 지방법원, 주무대신의 직무는 대만총독이 행한다.

제5조 본령에서 정한 것 외 특별한 사항은 대만총독이 정한다.

제6조 이식제한규칙 및 민사소송특별수속은 그 효력을 갖는다.

대만민사령은 일부 예외를 제외하고는 대만인 사이의 민사사건에 관해서는 모두 구관으로 규율할 것을 천명했다. 다만, 대만에 거주하는 일본인과 외국인에 대해서는 민법, 상법 등

42) 臨時臺灣舊慣調查會, 1917, 『臺灣舊慣調查事業報告』, 2~3쪽.

43) 臨時臺灣舊慣調查會, 1917, 『臺灣舊慣調查事業報告』, 2~3쪽.

44) 外務省編, 1990, 『外地法制誌(5권)』, 文生書院.

45) 「1908년 8월 28일 律令 제11호 臺灣民事令」, 『外地法制誌(4권)』, 149~150쪽.

일본의 법률으로 규율할 것을 천명했다는 점에서 민족에 따라 법규를 달리하는 속인주의적인 법이라고 할 수 있다. 예외적으로 토지의 권리에 대해서는 일본인도 구관에 따르도록 했다.

대만인의 주요 사항에 관해서 구관으로 규율한다는 원칙은 대만총독부로 하여금 특별입법을 추진하도록 이끌었다. 왜냐하면 舊慣은 그 실체가 명확하지 아니하고 시대의 흐름에 따라서 변화할 수 있기 때문이다. 대만총독부는 사법재판에서 법적 안정성을 확보하기 위하여 구관을 조사하고 특별 법령의 제정을 추진했다.

이러한 사업을 본격적으로 추진한 자는 대만총독부 민정장관 고토 신페이였다. 1910년대까지 대만총독부는 “대만인의 생명재산의 安固를 지키기 위해서는 일본 내지와 동일한 법률 규칙 하에서 규율할 수 없다. 제반행정의 진행과 더불어 대만 각지의 관습을 조사심명하고 그것에 적응하는 입법을 해야 할 것을 분명히 한 것이고 이 대방침은 대만통치의 제1의로서 현재까지 준행되는 것이다”라는 인식을 가지고 있었다<sup>46)</sup>.

따라서 대만총독부는 각지의 관습을 조사하고 더 나아가 구관에 기초한 특별입법을 추진했던 것이다. 1910년대 대만총독부는 구관조사사업을 마무리하고 대만민사령, 대만친족상속령, 대만부동산등기령 등 일본 민법과는 크게 내용을 달리하는 법안을 만들었다. 1914년 이후에 주요 민사법령안들을 가지고 일본정부와 협의했다. 그러나 실제로 이 법안들은 일본정부의 반대로 모두 폐안되었다. 구관조사사업과 구관입법은 대만총독부의 핵심 사업 중의 하나였음에도 불구하고 일본정부에 의해서 거부되었다.

식민지 총독부는 식민통치의 안정화를 위하여 식민지의 특수성을 법령에 반영하는 것이 필요하다고 생각하여 특수법령을 제정하려는 의지가 매우 강했다. 그러나 일본정부는 일본 영토 내에서 일본의 법률과 다른 특수 법령이 출현하는 것에 부정적이었다. 식민지의 특수성을 구관의 형태로는 인정했으나 성문범으로까지 제정하는 것에 대해서는 반대했다. 특히, 1910년 한국병합을 계기로 일본정부는 조선에도 일본의 법률을 그대로 시행하려고 하는 등 종전의 식민정책을 수정하려 했다. 구관입법을 둘러싼 총독부와 일본정부 간의 대립은 식민지 총독부의 입법정책을 좌절시키는 주된 요인이었으며 그 결과는 1912년 조선민사령의 제정으로 이어졌다.

## (2) 일본민법주의적 조선민사령의 제정

대만에 비해서 조선의 통치에 대해서는 일본이 사전에 준비를 할 시간적 여유가 있었다. 일본은 이미 1905년에 을사조약을 체결하고 통감부를 설치하여 한국의 외교업무를 대행하였고 시정개선협의회를 만들어 한국내정을 파악하고 지배구상을 관철시키는 수단으로 활용하기도 했다. 특히, 1907년에는 정미7조약을 체결하여 일본인을 한국정부의 주요 직책에 대거 임명하는 등 한국병합 이전에 이미 한국의 국가기구를 운영한 경험이 있었다<sup>47)</sup>.

특히, 법률적 차원에서 1906년에 부동산법조사회를 설치하여 한국의 부동산에 관한 관습과 제도를 조사하였고 그 결과로서 각종 부동산 관련 법규를 제정했다<sup>48)</sup>. 1907년에는 법

46) 臨時臺灣舊慣調査會, 1917, 『臺灣舊慣調査事業報告』, 7쪽.

47) 이승일, 2008, 『조선총독부 법제 정책』, 역사비평사.

48) 통감부의 부동산법조사와 관련 법규의 제정에 대해서는 다음의 논문 참조. 최원규, 1996, 「대한제국과 일제의 토지권법 제정과정과 그 지향」 『동방학지』, 94.; 정연태, 1995, 「대한제국 후기 부동산 등기제도의

전조사국을 설치하여 한국의 민법, 상법 등 각종 법령을 제정하려고 했다.

이렇듯, 대만에 비해서 한국의 국가운영을 위한 기본정보와 사정을 일부 파악하고 있었으며 민법의 제정작업도 상당한 성과를 축적하고 있었다. 그러나 한국병합은 통감부가 보호국화 정책의 일환으로 추진한 한국법전 편찬 사업을 어떻게 처리해야 할지를 결정해야 했다.

제1대 총독이었던 寺内正毅는 한국법전 편찬 사업을 승계하지 않았다.<sup>49)</sup> 한국법전 제정을 위한 기초사업이었던 전국적인 관습조사사업<sup>50)</sup>이 1910년에 완료되었고, 민사소송법은 초안까지 작성되었으나<sup>51)</sup> 寺内正毅는 구한국 정부에서 진행했던 한국법전 편찬 작업을 중지시켰다. 조선총독부는 조선인에게만 적용되는 법전 편찬을 중단하였으나 그렇다고 해서 일본의 법령을 조선에 직접 시행하는 방식도 선택하지 않았다.<sup>52)</sup> 寺内正毅는 제국의회에서 “조선은 대만과 달리 일개의 나라를 이루어 수천년의 역사가 있는 나라이다. 물론 그 인구도 1000만 이상이기 때문에, 일본의 법률을 곧바로 시행하는 것은 당시 생각하지 않고 있었다”고 말하였다.<sup>53)</sup>

1910년 무렵에 조선총독부가 일본 법률을 조선인에게 적용하지 않으려 했던 이유는 1908년에 제정된 대만민사령이 이미 시행되고 있었기 때문이다. 대만민사령에서는 대만을 규율하는 기본 법률로서 민법, 상법 등을 비롯한 일본 법률이 열거되었으나 대만인 및 청국인 간에는 舊慣이 적용된다는 원칙이 성립해 있었다.

또 하나의 이유는 일본민법을 조선에 그대로 적용하게 되면 조선총독이 자율적으로 행사할 수 있는 입법사항이 제한될 수 있기 때문이다. 대만의 사례에서 볼 수 있듯이, 주요 법규에 관하여 일본 민법을 적용하지 않게 되면 주요 사항들에 대해서 총독이 입법할 수 있는 범위가 넓어지게 된다.

마지막으로는 조선과 일본이 서로 다르다는 인식이 있었다. 조선은 일본과 관습, 풍속, 인정, 문화 등에서 많은 차이가 있기 때문에 일본의 법률과 제도로 규율할 수 없다는 입장이었다. 이러한 이유로 식민지 초기 조선총독부는 대만과 동일한 내용의 법령을 제정하려고 했다.

이러한 사실을 잘 보여주는 것이 한국병합 직후에 제정된 조선민사령(안)이다. 식민지 초기 조선총독부는 조선에 일본법령을 직접 적용하지 아니하고 제령으로 새로운 민사 법제를 제정하려고 했다. 즉, 일본 법률과 내용이 현저히 달랐던 부분에 대해서는 일본 법률을 억지로 적용하는 것이 통치상 無益하다고 보아 取捨선택할 의향이였다.<sup>54)</sup> 이와 같은 조선총독부의 방침이 법제화된 것이 아래의 조선민사령안이다.

근대화를 둘러싼 갈등과 그 귀결』『법사학연구』, 16.

49) 통감부 시기 한국법전 편찬 구상에 관해서는 다음의 저서 참조. 이승일, 2008, 『조선총독부 법제 정책』, 역사비평사.

50) 관습조사사업에 대해서는 다음의 논문 참조. 이승일, 2009, 「일제의 관습조사와 전국적 관습의 확립과정 연구-관습조사보고서의 편찬을 중심으로」『대동문화연구』, 67.

51) 민사소송법 초안은 梅謙次郎이 1908년 2월부터 작성하기 시작하여 동년 4월에 통감부에 제출하였다. 전체 577개조로 구성되어 있는 민사소송법안은 1908년 7월 1일부로 공포될 예정이었지만 연기되었고 그 다음에는 강구할 점이 있다고 하여 확정안에 이르지 못하였다. 민사소송법 초안은 국립중앙도서관에 소장되어 있으며 정종휴 교수가 『法史學研究』 제10호에 해제와 더불어 원문을 소개하였다.

52) 「明治43年勅令第324號(承諾ヲ求ムル件)外11件委員會議錄(第3回)」 『帝國議會衆議院委員會議錄』, 18~19쪽.

53) 「共通法案委員會議錄(7회)」 『帝國議會衆議院速記錄』, 51쪽.

54) 「共通法案委員會議錄(7회)」 『帝國議會衆議院速記錄』, 51쪽.

朝鮮民事令案(1910. 9)

제1조 민사에 관한 사항은 민법, 상법 . . . 및 그 부속법률에 의한다.

부속법률은 조선총독이 지정한다.

제2조 부동산에 관한 권리에 관하여는 민법 제2편 . . .의 규정에 의하지 않고 종래의 예에 의한다.

제3조 朝鮮人間의 민사에 관하여는 제1조의 규정에도 불구하고 종래의 예에 의한다.

附則

本令은 日부터 이를 시행한다.<sup>55)</sup>

1910년 조선민사령안은 1908년에 제정된 대만민사령과 내용상 동일하다. 제1조에서 조선의 민사에 관한 사항은 민법, 상법 및 부속법률에 의하도록 하되 부속법률은 조선총독이 구체적으로 지정하도록 하였다. 그리고 부동산의 권리에 관해서 일본 민법을 적용하지 않고 조선인 사이의 민사에 관해서도 종래의 예에 따르도록 했다. 여기에서 “종래의 예”는 관습 및 구한국법령을 의미했다<sup>56)</sup>.

특히, 위 조선민사령안의 이유서에서 조선에서는 한국병합 결과 민사에 관해서는 일반적으로 일본의 예에 의하도록 하는 것이 당연하지만 ①토지에 관한 권리, ②조선인의 친족 및 상속, ③조선인 사이에 있어서는 당분간 종래 그대로 하는 것이 시의에 적절하다고 보았다.<sup>57)</sup>

이와 같은 식민지 법 원칙은 이미 대만에서 확립된 것이었다. 즉, 1908년 8월 28일에 제정된 대만민사령에서도 동일한 원칙이 관철되고 있었던 것이다. 조선민사령 제1조는 대만민사령 제1조와 동일한 내용이고, 제2조와 제3조도 거의 유사한 내용으로 구성되어 있었다.<sup>58)</sup> 1908년 대만민사령과 1910년 9월의 조선민사령안은 조선인 및 대만인에게는 일본민법이 아니라 관습의 적용을 원칙으로 하고 있다는 점에서 서로 동일한 성격의 법령으로 평가할 수 있다.

그러나 위 조선민사령안은 일본정부와 조선총독부의 협의 과정에서 폐안되었다.<sup>59)</sup> 1908년에 제정된 대만민사령과 유사한 성격의 법령을 불과 2년만에 일본정부가 거부한 이유는 식민지 통치에 대한 일본정부의 입장이 바뀌었기 때문이다. 즉, 일본정부가 식민지에서 더 이상 舊慣主義를 원칙으로 하는 臺灣型 민사법 체제를 유지하지 않고, 동화주의 법제를 확립하려 한 사정과 관련이 있었다.

이와 같이 일본민법주의를 원칙으로 하면서 조선인에 관한 특례사항을 설치하는 방식으로 민사법을 제정하려는 입장은 대만형 민사체제와는 다른 각도에서 조선의 민사법제를 제정하려는 것을 의미한다. 그러면서도 식민정책적 관점에서 친족·상속에 관해서는 조선관습을 유지하려 하였다. 친족법·상속법까지 그대로 일본민법을 依用하게 되면 조선인의 법률적

55) 『犯罪即決例民事爭訟調停ニ關スル件及辯護士規則ヲ定ム』 『公文類聚』(1-2A-011, 類1108) (<http://www.jacar.go.jp>. 인터넷 홈페이지는 2010년 8월 1일의 주소임).

56) 1910년 9월의 조선민사령은 내용상으로 梅謙次郎이 구상했던 한국법전 구상을 일정하게 계승하는 것이다. 梅謙次郎이 구상했던 한국법전은 ①토지에 관해서는 한국법에 의하고, ②신분법(친족 및 상속, 호적)에 관해서는 본국법에 의하고, ③한국인 상호간의 분쟁에 대해서는 한국법규를 적용한다는 것이 원칙이었다.

57) 『犯罪即決例民事爭訟調停ニ關スル件及辯護士規則ヲ定ム』 『公文類聚』(1-2A-011, 類1108) (<http://www.jacar.go.jp>)

58) 『1908년 8월 28일 律令 제11호 臺灣民事令』 『外地法制誌』, 4권, 149-150쪽.

59) 조선총독의 제령의 제정을 둘러싼 조선총독부와 일본정부간의 갈등과 협상과정에 대한 분석은 다음의 저서 참조. 박성진·이승일, 2007, 『조선총독부 공문서 : 일제시기 기록관리와 식민지배』, 역사비평사.

처분에서 매우 곤란한 문제가 발생하기 때문이다. 이후 조선총독부는 일본정부와 협의하여 조선민사령을 새롭게 제정했다<sup>60)</sup>.

<조선민사령(1912년 3월 18일 제령 제18호)>

제1조 민사에 관한 사항은 본령 기타 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다음의 법률에  
依함.

(이하 생략)<sup>61)</sup>

제10조 조선인 상호간의 법률행위에 대해서는 법령 중 공공의 질서에 관계없는 규정과 다른 관습이  
있는 경우에는 그 관습에 의한다.

제11조 제1조의 법률 중 능력, 친족 및 상속에 관한 규정은 조선인에게 이를 적용하지 않는다. 조선  
인에 관한 전항의 사항에 대해서는 관습에 의한다.

제12조 부동산에 관한 물권의 종류 및 효력에 관하여는 제1조의 법률에 정한 물권을 제외하고는 관  
습에 의한다.

1912년 조선민사령은 원칙으로서 민법, 상법, 민사소송법, 기타 일본본국의 현행법에 의하  
고, 조선의 현상에 비추어 일본 법률에 의할 수 없는 것 또는 일본 법률에 의하는 것이 불  
편하다고 인정되는 것에 대해서는 적당한 제외례를 설치하거나 또는 종래의 예에 의하도록  
했다.<sup>62)</sup> 원래, 민사에 관해서 일본인에게 적용하는 실체법규는 영사재판시대부터 일본 법률  
로 규율했었기 때문에 일본인의 경우에는 대체로 그 당시까지의 사실을 법적으로 확인한 것  
이었다. 그러나 조선인에게 적용했던 실체법규는 조선회사령, 利息制限令, 手形條例 등이 있  
었을 뿐, 나머지는 조선의 관습에 의한 것이 많았지만 민법, 상법, 민사소송법 등 일본 법률  
을 적용받는 것으로 전환되었다.<sup>63)</sup>

한국병합 직후에 조선인에게는 조선관습을 적용하고 일본인에게는 일본 법률을 적용하는  
등 당사자에 따라서 적용하는 법규가 서로 달랐던 것을 1912년 조선민사령에서는 일본인,  
조선인 및 외국인을 각각 구별없이 동일한 법률로 규율하는 것으로 변경했다.<sup>64)</sup>

만약 내지와 조선 사이에 비상한 사정의 차이가 있어서 절대로 내지의 법규에 의하기 어렵다면  
처음부터 조선을 위해 특별 법규를 설치하지 않으면 안되지만 내지와 조선은 이와 같은 사정의 차  
이가 없기 때문에 新令에서는 민사형사도 대체로 내지의 법규에 의하고 그 법규 중에서 조선의 사  
정에 적합하지 않다고 인정하는 것에 한하여 특별 규정을 설치하였다.<sup>65)</sup>

1912년 조선민사령은 ①조선과 내지는 근본적인 차이가 없으며, ②조선의 특수한 사정이  
있는 것은 특별규정을 설치한다는 법 인식을 기초로 제정된 것이었다. 이 원칙에 의해서  
1910년 9월 조선민사령안의 “조선인 상호간에는 관습을 적용한다”는 방침은 부정되었고, 그  
대신에 조선과 일본과의 특수한 차이가 있는 것에 한정하여 특별규정을 설치하는 쪽으로 민

60) 1912년 조선민사령 제정에 관해서는 다음의 저서 참조. 이승일, 2008, 『조선총독부 법제 정책 : 일제의  
식민통치와 조선민사령』, 역사비평사.

61) 일본민법, 상법 등 총 23개 법률이다.

62) 「1912년 3월 22일 司法官ニ對スル訓示」, 『朝鮮統治三年間成績附錄總督諭告及訓示』, 62쪽.

63) 「朝鮮施政方針及施設經營(1915. 11)」, 『寺內正毅文書』.

64) 「朝鮮民事令要旨」, 『倉富勇三郎文書』; 「朝鮮民事令ヲ定ム」, 『公文類聚』(第三十六編 明治四十五年~大正  
元年第十六卷衛生·人類·獸畜, 願訴, 司法·裁判所~刑事). ([http://www.jacar.go.jp/f\\_1.htm](http://www.jacar.go.jp/f_1.htm)); 「司法官ニ關  
スル總督訓示(1912. 3. 22)」, 『明治45年行政整理顛末』, 10~11쪽.

65) 「朝鮮司法事務ニ關スル新制度ノ梗概」, 『倉富勇三郎文書』.

사법이 확립되었다.

원래, 조선총독의 制令權을 인정한 이유가 조선과 일본과는 근본적으로 차이가 있어서 일본본국의 법과 제도를 그대로 시행할 수 없기 때문이었는데 1912년 조선민사령은 일본과 조선은 근본적인 차이가 없다는 인식으로 바뀌어 있다. 일본의 저명한 국제법학자인 山田三郎은 조선민사령에 대해서 “이것(조선민사령-인용자)은 대만민사령 제3조에 있어서 본도인 및 청국인간의 민사에 관해서는 舊慣에 의한다고 규정한 것과 그 취지를 크게 달리하는 것으로서 대단히 합리적이라고 말할 수 있다.”라고 평가하여 조선민사령과 대만민사령의 차이를 잘 설명하고 있다.

1910년 한국병합 당시까지 일본의 식민지 민사법 원칙이던 구관주의적 민사체제는 1912년에 일본민법주의를 원칙으로 하는 朝鮮型 민사법 체제가 출현하면서 부정되었다. 이와 같은 내용의 조선민사령이 등장하게 되었던 것은 조선총독부와 일본정부의 조선인 법제정책이 일본민법주의를 근본원칙으로 하고 일부 영역에 국한하여 조선관습을 法認하는 동화적 지배로 변화하였기 때문이다.<sup>66)</sup>

1912년 조선민사령은 일본의 식민지 법 체제에서 전환점이 되는 법령이다. 종전까지 식민지에서는 구관에 의거하여 식민지인들을 규율하는 것이 원칙이었으나 조선민사령을 계기로 하여 조선인, 일본인을 구별하지 않고 모두 일본 민법으로 규율하려는 것이 원칙이 되었다. 다만, 식민지 조선인의 법률적 지위와 밀접한 관련이 있는 친족·상속 등에 관해서는 식민정책의 필요에 따라서 관습을 따르도록 했다.

이 같은 朝鮮型 민사법 체제는 대만의 통치체제 개편에서 중요한 참고가 되었다. 예컨대, 고토 신페이를 비롯하여 대만총독부가 약 20여년간 강력히 추진했던 대만의 구관입법정책은 조선민사령이 출현하면서 그 법적인 토대가 무너졌다<sup>67)</sup>. 대만의 구관입법정책의 좌절은 더 이상 식민지에서 구관으로 규율할 의사가 없었음을 의미한다.

#### 4. 맺음말

일제의 식민지 통치체제는 대만통치를 계기로 수립되었다. 대만의 통치체제는 영국의 식민통치 모델을 검토하고 대만총독부, 일본정부, 제국의회 등이 각각 새로운 통치안을 제정하는 과정에서 형성되었다. 법률 제63호는 각 세력들의 의견이 서로 조정된 결과이며 종전의 통치안에 비해서 총독의 독재적 권한을 보장하는 방향으로 제정되었고 제국의회의 간섭을 축소하려는 의도가 있었다.

법률 제63호는 대만은 식민지로서 일본본국의 법률로 통치할 수 없다는 인식을 전제로 하여 대만총독에게 입법권한(울령)을 위임했다. 이로써 대만총독은 대만에 대한 포괄적인 권한을 행사할 수 있게 되었다. 1908년에 제정된 대만민사령은 대만인에 대해서는 구관으로 규율하고 일본인은 일본 민법 등으로 규율하는 원칙을 확립했다. 식민지인들의 민사에 관한 구관적용은 당시 일본이 선택했던 대만형 통치체제의 주요 내용이었다.

66) 山田三郎, 1912, 「殖民地法ト内地法トノ關係ニ就テ」 『法學協會雜誌』, 30권, 107쪽.

67) 대만에서는 법률 제3호에 의해서 1922년부터 원칙적으로 일본본국의 법률을 시행하게 되었다. 그리고 1922년 칙령 제406호에 의해서 1923년 1월 1일부터 일본의 민법, 상법, 민사소송법, 민사소송비용법, 민사소송용인지법, 상사비송사건인지법, 민법시행법, 부동산등기법 등 주요 법률이 대만에 시행되었다. 그리고 1922년 칙령 제407호 ‘대만에 시행하는 법률의 특례에 관한 건’으로 일부 예외를 정했는데 대만인의 친족 및 상속에 관한 사항, 祭祀公業 등 일부 사항에 관해서는 대만구관에 의하도록 했다.

그러나 한국병합을 계기로 일본의 식민통치책은 변화하였다. 식민지 총독에게 입법권을 부여한다는 인식은 조선에서도 유지되었으나 입법절차를 크게 간소화함으로써 조선총독의 독재적 성격을 크게 강화했다. 특히, 대만과 달리 조선의 위임입법권을 영구법으로 승인함으로써 제국의회의 간섭을 더욱 더 축소하려 했다.

일본정부는 조선총독의 정치적 권위를 보장하고 조선 내의 총독의 견제기구를 별도로 만들지 않음으로써 식민지 독재주의를 유지했다. 그러나 일본정부는 조선총독의 입법수단을 크게 줄이는 방법으로 조선통치에 개입했다고 볼 수 있다. 겉으로 보면 대만총독에 비하여 조선총독의 정치적 권위를 인정하는 듯 하나 사실상으로는 조선총독의 권한이 행사될 수 있는 입법범위를 오히려 축소했다.

이러한 사실은 대만민사령과 조선민사령을 비교하면 확인할 수 있다. 1912년 조선민사령은 대만민사령과 달리 조선의 민사사항에 대해서 조선인, 일본인을 불문하고 모두 일본 민법으로 규율하는 것을 원칙으로 정하였고 친족·상속 등 일부 사항에 관해서만 조선관습을 인정하는 쪽으로 입장이 변경되었다. 이는 조선총독이 행사할 수 있는 정책의 폭이 크게 좁아졌음을 의미한다.

일본의 식민정책이 동화주의로 기울기 시작한 시점은 1910년 한국병합부터라고 할 수 있다. 대만통치 초기 영국의 식민통치 모델을 일부 수용하여 운용하다가 1910년 한국병합을 계기로 일본본국 내에서는 동화정책에 대해서 대체로 합의를 달성하지 않았나 생각된다. 일본민법주의적 조선민사령이 식민지인들을 일본본국의 법과 제도를 규율하려는 일본정부의 의지를 보여주는 것이 아닐까.

그러나 1910년대 일본정부의 동화주의는 적극적으로 식민지 사회를 개편하는 것이 아니라 동화적 통치방침에서 벗어나는 각 총독부의 통치방침을 제어하는 소극적인 형태로 나타났다. 1910년대에 확립된 동화정책이 소극적으로 나타난 이유는 더 분석이 필요하겠지만 첫째, 일본정부의 재정적 능력의 부족 때문이 아니었을까 생각된다. 일본본국의 수준으로 각 식민지의 각종 시설과 제도를 새롭게 만들기 위해서는 막대한 재정이 필요했으나 조선총독부는 매년 일본본국의 국고보조금이 없이는 통치를 할 수 없는 형편이었고 일본정부도 막대한 비용을 조달하는 것이 불가능했기 때문이다.

둘째, 식민지의 사회·제도와 문화 등이 일본과는 여전히 차이가 있어서 무리하게 일치시키는 것이 식민통치에 이롭지 않다고 보았기 때문이다. 1912년 조선민사령에서 일본의 법과 제도를 도입하면서도 조선인의 오랜 전통으로 확립된 가족제도 등은 관습을 유지하기로 결정했던 것이 예로 들 수 있지 않을까 생각한다.

셋째, 일본의 헌법과 법률에서 보장하는 주요 권리와 의무를 조선인과 공유할 필요성을 느끼지 못했던 것으로 보인다. 조선민사령에서 일본의 법률과 제도를 많이 도입했으면서도 조선인의 법적인 권리와 의무에 해당되는 주요 법률은 조선과 조선인에게 시행하지 않는 방식으로 일본인이 향유할 수 있는 권리를 조선인에게는 부여하지 않았다.

1910년대 일본정부는 막대한 예산과 인력을 동원하여 법률체제를 정비하고 적극적으로 식민지 사회를 바꾸기보다는 일본의 명치헌법과 법률체제를 위배하지 않는 범위 내에서 조선총독부의 식민통치를 방임 또는 용인했다고 볼 수 있다. 각 총독부가 일본정부의 동화적 방침에 벗어나려는 경우에만 제어하는 정도로 식민지를 관리했던 것이다. 일본정부와 제국의회는 각 식민지의 사정을 제대로 파악하지 못했으며 각 총독의 정치적 권위를 손상시키는 식민지에 대한 과도한 간섭은 스스로 자제했다.

일본의 식민정책은 대만에서 확립된 식민지주의 또는 특별통치주의가 한국병합을 계기로

조선형 통치체제(동화주의 또는 내지연장주의)로 이행했다고 생각된다. 1910년대 조선과 대만은 서로 상이한 법률체제 하에서 관리되었으나 1920년대에 비로소 조선과 마찬가지로 대만도 일본의 법률이 지배하는 사회로 진입했다.

그러나 일본정부와 제국의회가 기본방침으로 정했던 동화주의 또는 내지연장주의의 최종적인 목표는 조선인과 일본인의 평등을 의미한 것은 아니었다. 1945년까지도 일본의 관료들이 추구했던 동화는 국가기관의 통일 즉 입법기관의 통일, 행정기관의 통일, 사법기관의 통일 등 통치기구의 통일을 의미했다. 이러한 국가기관의 통일은 궁극적으로 율령권과 제령권의 폐지로 나타나게 되는데 이는 1945년 패전 직전까지 일본정부가 선택하려 했던 조선인 동화의 핵심 내용이었다.

일본식민정책을 한국인의 관점에서 보면, 동화정책이건 특별통치책이건 일제의 식민정책의 결과로 근대 이후 인류가 성취한 중요한 가치를 식민지 조선인들은 누리지 못했다. 식민지 기간 내내 조선인들은 민주주의를 훈련할 수 있는 기회를 잃어버렸으며 인권에 대한 절대적 믿음, 정치적 자유, 사상의 자유 등을 향유할 수 있는 기회를 박탈당했다. 더욱이 조선인들은 일제의 식민통치기간 동안에 국가운영에 제대로 참여하지 못한 관계로 해방 이후 오랜기간 민주적 국가운영을 하지 못한 하나의 원인이 되기도 했다.



# 강제병합 직후 일제의 친일세력 구축과 식민지배의 합리화

이송순(고려대)

1. 머리말
2. 일제의 조선 식민지화 전략과 친일세력의 구축
  - 통감 이토 히로부미의 조선병합 구상을 중심으로
3. 일제의 대한제국 집권층에 대한 회유와 포섭
  - 러일전쟁부터 강제병합 직후까지
    - 1) 병합 이전 일본 유학생과 망명자의 친일세력화
    - 2) 병합 직후 집권층에 대한 회유와 포섭
4. 맺음말

## 1. 머리말

1910년 8월 29일 <한일합병조약> 공포, 이것은 한국역사에서 가장 치욕스런 '국치'로 기억된다. 1876년 강화도조약으로 일본에 의해 강제로 문호를 개방해야 했던 조선왕조가 근대 독립국가로 성장하지 못하고 결국 일본의 식민지로 전락한 것이다. 이러한 귀결에 대해 역사적 평가는 제국주의-식민지배에 대한 비판이 앞서지만, 그 원인과 책임에 대해서는 다양한 견해가 제시되고 있다. 먼저 일본의 한국병합은 절차와 형식 요건이 미비한 것이 태반인 가운데 무력 위협이 항시적으로 개입하여 한국이 정한 소정의 법적 절차를 완전히 무시한 가운데 이루어졌다는 '한국병합 불성립론'<sup>1)</sup>으로, 한국병합 자체의 부정과 불법성을 강조한다. 반면 일본의 보수우익적 정치가와 한일양국의 일부 학자들 중 조선왕조(대한제국 정부)의 무능과 조선사회의 미개화된 수준에 따라 일본의 한국병합은 오히려 한국의 근대화를 촉진하는 역할을 했다는 '식민지근대화론'적 인식이 있다.

이러한 일방적 책임론이 아니더라도 한일병합의 원인과 책임에 대한 논의는 여러 관점에서 이루어지고 있다. 이 글에서는 한국의 식민지화 과정에서 가장 중추적 역할을 했던 일본 메이지정부의 원로정치가 이토 히로부미의 역할과 한국병합 구상, 러일전쟁 이후 대한제국 황실과 정부의 최고위 관료층의 대일 협력 및 친일세력 형성과정을 살펴보고자 한다. 한 사회의 흥망성쇠에 그 사회 리더층의 역할은 무엇보다 중요하다. 지식, 정보, 물리력 등 모든 면에서 가장 많은 것을 소유하고 이용할 수 있는 권한을 가진 만큼 사회의 안전과 인민의 생활을 보호하고 발전시켜야 할 책무를 갖는다. 이를 제대로 해내지 못하거나 방기한 경우 이에 대한 역사적 평가는 냉정할 수밖에 없다.

내전을 거쳐 성립된 일본 메이지정부의 군부, 정치가, 관료의 당대인식은 제국주의적 적자 생존에 입각한 문명개화·근대화의 추구였으며, 반대세력에 대한 무력에 의한 치안 확보와

1) 이태진, 『한국병합의 불법성 연구』, 서울대 출판부, 2003.

진압은 당연한 것이었다. 이것은 한국의 식민지화 과정에서도 동일하게 적용되었다. 일본은 메이지유신 이후 제국주의적 발전을 추구하고자 하며 조선에 대한 침략 및 주도권을 확보하려는 대외정책을 견지했고, 그것은 청일전쟁과 러일전쟁을 통해 보다 분명해졌다. 동아시아에서 러시아 세력을 견제 혹은 배제하려는 영, 미 중심의 서구제국주의 세력의 대리인을 자처한 일본은 국제관계에서 한반도에 대한 배타적 이익을 인정받았다. 이러한 일본의 국제관계를 주도하며 조선 침략의 진두지휘자였던 이토 히로부미의 대한정책은 한일합병에 대한 역사적 평가에서 매우 중요한 요인이라 할 것이다.<sup>2)</sup>

한편, 외부침략자가 자신의 목표를 가장 수월하게 이룰 수 있는 방법은 내부협력자의 존재이다. 일본은 조선의 개항 이후 독일 유학생과 정치적 망명자를 중심으로 꾸준히 친일세력을 구축해왔고,<sup>3)</sup> 러일전쟁 이후에는 대한제국정부 관료 및 사회유력자를 중심으로 회유와 협박을 통해 내부 협력자를 양산해왔다.<sup>4)</sup>

한반도는 지정학적 위치상 1876년 개항 이후 청과 일본뿐만 아니라 영국과 러시아 등 서구열강의 이해관계가 얽혀있었다. 이 과정에서 중립국에 대한 논의도 있었으나 그것은 미미한 울림에 그쳤고, 열강의 힘에 의존하는 외교정책을 취했다. 이런 과정에서 대한제국 황실과 관료지배층은 내부 인민들의 목소리는 배제하고 외세를 이용하여 자신들의 기득권을 지켜내는데 급급한 양상을 보였다. 러일전쟁을 계기로 일본이 한반도에 대한 독점적인 주도권을 갖게 되자 이들의 대부분은 자신의 보호막을 결국 일본에서 찾고자 했다. 나아가 이들은 망국 이후에도 일본의 당근책을 넘죽 받아들이고 왕족, 귀족, 참의라는 지위로 일신의 안위와 영달을 추구했다. 그 실상과 역사적 평가를 정리해보고자 한다.

## 2. 일제의 조선 식민지화 전략과 친일세력의 구축 - 통감 이토 히로부미의 조선 병합 구상을 중심으로

일본은 1904년 러일전쟁을 도발하면서 한국을 식민지로 만들기 위한 계획을 실행해갔다. 1904년 2월 10일 러시아에 대한 일본의 선전포고 조칙에는 한국의 존망은 일본의 안위와 관계되므로 한국의 보전에 힘써야 한다는 내용이 있었다. 전쟁이 진행되는 와중에 일본의 강압 아래 1904년 2월 23일 공수동맹을 전제로 한 <한일의정서>가 체결 조인되었다.<sup>5)</sup> 이어 1904년 5월 31일 일본 각의에서 '대한방침'과 '대한시설강령'을 결정하였다. '대한방침'에서는 “<한일의정서>를 통해 어느 정도의 보호권을 얻었다”고 하였다.<sup>6)</sup> 이처럼 한반도에서 러시

2) 이토 히로부미의 대한정책에 대해서는 森山茂徳, 『近代日韓關係史研究-朝鮮植民地化と國際關係』, 東京大學出版會, 1987; 海野福壽, 『朝鮮併合』, 岩波書店, 1995. ; 小川原宏幸, 『伊藤博文の朝鮮併合構想と朝鮮社會』, 岩波書店, 2010 등이 있다.

3) 한일병합 이전 일본의 친일파 육성에 대해서는 강동진, 『일제의 한국침략정책사』, 한길사, 1980. 제2장 제1절 참고.

4) 이에 대해서는 친일반민족행위진상규명위원회, 『친일반민족행위진상규명 보고서III-1』 중 '일제의 국권침탈과정과 한국인의 협력' 참고.

5) 제1조에서 “... 대한제국정부는 대일본제국정부를 확신하고 施政의 개선에 관하여 그 충고를 들을 것”과 제4조 “제3국의 침해나 혹은 내란으로 인해 대한제국의 황실 안녕과 영토 보전에 위험이 있을 경우 대일본제국정부는 속히 임기응변의 필요한 조치를 행하며, 대한제국정부는 대일본제국정부의 행동이 용이하도록 충분히 편의를 제공할 것” 이라 규정하였다.

6) <일본의 대한방침>은 “제국은 한국에 대해 정사와 군사상에서 보호의 실권을 거두고 경제상에서 더욱 우리 이권의 발전을 도모한다” 라고 선언하고 그 이유로 “... 제국은 한일의정서에 의해 어느 정도 보

아 세력을 구축한 이후 일본은 한국에 대한 내정간섭을 시작하며 보호국화를 꾀하였다.

이를 토대로 1904년 8월 22일 제1차 ‘한일협약’이 체결되었다. 이 협약에는 한국정부는 일본정부가 추천하는 일본인 재정고문 1명과 외국인 외교고문 1명을 초빙 고용해서 재정 또는 외교에 관한 사항 모두를 그들의 의견을 들어 시행해야 한다는 규정이 있었다. 또한 한국정부의 외교적 현안은 일본과 사전협의해야 한다고 하였다.<sup>7)</sup> 이후 한국의 재정 및 외교 일체는 일본정부의 지휘 통제 하에 들어가게 되었다. 이 밖에도 경찰 고문, 궁내부 고문, 군부 고문 등이 일본인으로 채워져 한국은 이른바 고문정치 체제로 들어가게 되어 실질적으로 일본의 보호국이 되었다.

1905년 9월 5일 일본과 러시아의 포츠머스 강화조약 조인을 즈음해서 일본은 서구 열강으로부터 한국에 대한 독점적 지배를 인정받았다. 일본은 한국에 대한 보호권을 확립하기 위해 1905년 11월 17일 제2차 한일협약(을사조약)을 강제로 체결했다. 이 조약으로 일본은 한국의 외교권을 장악하고, 한국과 외국과의 사이에 현존하는 조약을 계승했으며, 통감 및 이사관 등을 한국에 두게 되었다. 이로써 일본은 한국을 보호국으로 만들었고, 1905년 12월 통감부를 설치<sup>8)</sup>하여 통감 정치가 시행되었다. 초대 통감으로 이토 히로부미(伊藤博文)가 부임하였다. 이토는 한국을 완전한 식민지로 만들기 위해 ‘시정개선’을 명목으로 식민행정, 경찰, 사법, 재정, 교육 등 각 분야에서 내정 간섭을 진행하였다.

당시 일본 지도층 내의 한국 식민지화 정책은 이토 히로부미와 사이온지 긴모치(西園寺公望)로 대표되는 민간 정치인과 야마가타 아리토모(山縣有朋), 가쓰라 타로(桂太郎)를 중심으로 한 군부 출신 정치인 간의 대립이 지속되는 가운데 1909년 10월 이토가 안중근에게 암살된 후 군부가 정국을 주도하게 됨에 따라 군부의 강경정책이 실현된 것이 합병이라는 결과를 낳았다는 견해가 있다. 그러나 메이지시대 일본정치는 과두적 성격이 강해 이들 간의 상이한 노선이 나타나지만 정책 결정은 본질적으로 집단적이었다. 1902년 영일동맹 체결 당시 이토는 러시아와의 타협을 바랐으나 동맹 체결에 동의하였고, 1905년 후 원로집단은 한국문제를 이토에게 위임하기로 결정했다는 것이다.<sup>9)</sup> 따라서 한국 통치정책을 둘러싼 이토와 군부의 대립을 강조하는 것<sup>10)</sup>은 재고할 필요가 있다. 한국문제에 관한 한 주도권을 가졌던 이토의 대한정책이 1907년 7월 24일 제3차 한일협약(정미7조약)을 계기로 구분된다는 견해가 있다. 앞 시기는 ‘즉시병합론’이었다가 뒷 시기는 ‘자치육성정책’으로 변화되었다는 것이다.<sup>11)</sup>

이토는 서구열강 뿐만 아니라 러시아의 승인 하에 한국을 병합하여 국제적으로 식민지배를 인정받고자 했다. 또한 제국주의적 문명화 논리에 입각해 한국의 시정개선을 추진했다.

**호권을 얻었으나** 더 나아가 국방, 외교, 재정 등에 관하여 한층 확실하고 적절한 계약과 설비를 성취하여 이 나라에 대한 보호의 실권을 확립하고 또 이와 동시에 경제상 각반의 관계에서 필요한 이권을 얻어서 착착 그 경영을 실행하는 것이 당부의 급이라 믿는다”

7) 제1조 “한국정부는 일본정부가 추천하는 일본인 1명을 재정고문으로 하여 한국정부에 용빙하고 재무에 관한 사항은 일체 그 의견을 물어 시행할 것”, 제2조 “한국정부는 일본정부가 추천하는 외국인 1명을 외교고문으로 하여 외부에 용빙하고 외교에 관한 요무는 일체 그 의견을 물어 시행할 것”, 제3조 “한국정부는 외국과의 조약체결과 기타 중요한 외교안건 즉 외국인에 대한 특권양여와 계약 등의 일처리에 관해서는 미리 대일본정부와 협의할 것”.

8) 1905년 12월 21일 「통감부급이사청관제」 공포, 통감부가 실제 설치된 것은 1906년 2월.

9) 구대열, 『한국국제관계사 연구 I - 일제시기 한반도 국제관계』, 역사비평사, 1995, 80쪽.

10) 군부는 한국인의 이해를 무시한 채 일본의 통치에 대한 저항을 단호하게 탄압하며 합병을 통해 한반도에서 일본의 국가이익 증진만을 맹목적으로 강력히 추구한 반면, 이토는 한반도가 일본 안보에 위협이 되지 않도록 한반도에 대한 지배를 굳건히 하면서 한일 양 민족간의 화해와 협력을 통해 한국민의 복리증진을 도모한다는 세련되고 온건한 정책을 추진했다는 설명이다 (위의 책, 81쪽.)

11) 森山茂徳, 『近代日韓關係史研究 - 朝鮮植民地化と國際關係』, 東京大學出版會, 1987, 200쪽.

이러한 구상대로 진행된다면 한국의 병합은 당연한 것으로, '즉시병합'을 추진할 수 있었다. 그러나 통감정치 1년여가 지나가는 1907년을 접어들며 내외적 조건은 그의 구상을 계획대로 진행시킬 수 없었다.

을사조약 체결, 즉 한국을 보호국화하는 것에 대해 일본은 서구열강의 사전 승인받았지만, 러일 양국의 관계는 원활하지 못했다.<sup>12)</sup> 이에 이토는 '만한문제' 특히 '한국문제'를 러시아와 최종적으로 해결하기 위해 러시아와의 교섭의 필요성을 주장했고, 야마가타도 러시아와의 교섭을 지지하는 등 1907년 초두에 원로 등 일본 정치지도자층에서는 대륙정책과 관련하여 러시아와 교섭할 필요성이 인식되었다.<sup>13)</sup> 그러나 1907년 2월초부터 시작되어 7월 30일 최종 조인된 '러일협약'에서 '한국문제'는 "한일관계의 더욱 발전해가는 방향에서 그것을 방해하거나 간섭하지 않을 것을 약속한다"는 완곡한 표현에 그치고 말았다.<sup>14)</sup>

이처럼 일본의 한국 병합계획은 러시아의 견제로 주춤하게 되었다. 이러한 외적 요인 외에도 병합을 서두를 수 없었던 요인은 한국내의 반일 저항이었다. 러일전쟁 이후 '국망'의식과 을사조약으로 실추된 국권 회복을 목표로 애국계몽운동이 전개되기 시작하였고, 참여층은 전현직 관료층, 신지식인층, 개화유생층 등이 중심이 되어 민족의식을 고취하고 근대의식을 확산해갔다. 또한 청일전쟁 이후 일본의 정치적 간섭 심화와 특히 명성황후 시해를 계기로 봉건유생층을 중심으로 의병운동이 전개되었다. 을사조약 이후 유생층을 지휘부로 하여 농민층이 보다 적극 가담하며 의병운동은 전국적으로 확산되어갔다. 나아가 평민의병장까지 등장하는 등 참가계층과 그 이념 또한 척사위정론적 근왕주의를 넘어 국권침탈 반대와 만국공법에 의거한 비판, 반봉건적 의식 등도 나타나기 시작했다. 이처럼 을사조약 이후 보호국화에 대해 한국민들의 광범위한 저항운동이 일어나고 있었다.

이러한 상황에 직면한 이토는 한국 병합에 가장 큰 걸림돌로 '고종 황제'에 주목했다. 대한제국의 성립으로 전제군주제가 확립되면서, 황제권이 강화되었다. 궁중과 정부의 구별이 없는 전제군주체제는 이토의 내정개혁에 많은 문제를 가져왔다. 이토는 내정개혁을 진행하기 위해 황제권에 대한 정부의 독립성 확보와 함께 "궁중을 숙청하고 협잡배를 멀리하게 할" 필요가 있다고 보았다. 그 이유는 "민간의 불평분자가 몰래 궁중 세력가와 제휴하여 배일 폭동에 나서고 있는" 상황을 막고자 한 것이다. 이토는 고종에 의해 비밀리에 진행되고 있는 '왕권수호외교' 및 고종과 의병과의 결합을 우려하였다.<sup>15)</sup>

한국의 정체가 강력한 황권에 입각한 전제군주제였던 만큼, 일본은 한국의 보호국화를 추진하면서 정치적 정당성으로 내세운 것이 바로 '황실의 보존과 안녕'이었다.<sup>16)</sup> 이토는 보호국화를 추진하면서 고종을 황제의 지위에 두고 민족주의적 세력을 중립화 내지 친일화시키는 가운데 봉건적 정치질서 하에서 꺾박받던 계층을 위해 시정개혁을 효과적으로 추진해 나가면 한국의 지도층은 물론이고 민중들도 통감부를 지지할 것이라고 기대했다. 이것은 이토가 한국정부의 부정과 부패, 무능 그리고 이에 대한 한국민의 실망을 제국주의 시대의 '문

12) 1906년 주한러시아총영사 프랑송(Plançon)의 신임장 인가를 둘러싸고 러일간의 교섭이 이루어졌다. 프랑송은 주러일본공사 本野一郎에게 "경우에 따라 직접 조선의 궁정과 교섭할 수 있다"라고 하였고, 프랑송의 신임장을 '조선국황제' 앞으로 보냈다. 그 근거로 러시아정부는 관계각국에 보내는 공문에서 러시아는 조선의 독립상실을 인정하지 않으며, 조선은 의연하게 독립국이라는 인식을 표명했다 (위의 책, 207쪽).

13) 小川原宏幸, 『伊藤博文の朝鮮併合構想と朝鮮社會』, 岩波書店, 2010, 133쪽.

14) 위의 책, 140쪽.

15) 위의 책, 144쪽.

16) <한일의정서> 제2조 "대일본제국정부는 대한제국의 황실을 확실한 親誼로써 안전·강녕하게 할 것." <제2차 한일협약(을사조약)> 제5조, "일본국정부는 한국 황실의 안녕과 존엄의 유지를 보증한다."

명'이란 기준으로 과장되게 인식하고 있었음을 보여주는 것이다.<sup>17)</sup>

그러나 이토의 애초 구상과는 달리 한국내의 반일 감정과 투쟁이 확대되어가자 이토는 의병투쟁에 대해 철저한 무력탄압을 행하는 한편, 통감부에 의한 내정간섭을 합리화하기 위해 황제권을 이용하면서 실제로는 그 권한을 축소, 제한하려는 구상을 갖게 되었다.<sup>18)</sup>

이러한 이토의 구상에 부합하고 그 실행에 적절한 능력과 인맥을 갖춘 인물이 바로 이완용이었다. 이완용은 이토가 협력할 수 있는 한국 정부 내 유력한 세력으로 이미 '이완용파'가 형성되어 있었다.<sup>19)</sup> 이완용은 보호국화를 수용하여 조선의 정체, 즉 양반귀족주도의 정치를 유지하고자 했다. 이에 대해 전제적 권력을 버리지 않으려는 고종을 황제 지위에 두는 것은 위험하다고 보았다. 이완용은 1906년 12월 10일 통감대리 조선주차군사령관 하세가와(長谷川好道)를 만나 황제의 폐립을 먼저 제안했다.<sup>20)</sup> 이후 일본측의 이완용에 대한 신임은 절대적이었다. 이토는 이완용 등용 이유에 대해 "폐하(고종)에 대한 태도도 한국인 중 드물게 보이는 바로서 자못 담대한 성질을 가졌다"라고 하였다.

이완용은 황제 폐립 후 한국정부의 핵심세력을 만들어내기 위해 자신이 명문양반인 점을 이용하여 동지를 규합하여 '이완용파'를 형성하였던 것이다. 고종황제 양위와 제3차 한일협약(정미7조약) 체결 즈음 그의 형 이윤용을 궁내부대신을 밀어넣었고, 엄비의 자식인 영친왕 이은을 황태자로 옹립하면서 그녀를 자신의 편으로 만들었다. 이렇게 정부 대신의 절반이 자신의 인척이나 절대 지지자로 채워졌다. 또한 이완용은 이토가 통감으로 있는 한 일본정부 내 병합추진론자를 눌러 당장 한일병합이 진행되지 않을 것이라는 인식을 가지고 있었다.<sup>21)</sup> 이리하여 이토=이완용연합이 형성된 것이다.

1907년 5월 22일 이완용은 組閣의 명을 받아 25일 내각원이 임명장을 받았고, 추가로 28일 송병준 등 3명의 대신이 임명되어 이완용 내각이 성립되었다.<sup>22)</sup> 이토는 "이번 내각은 주로 친일주의, 즉 일한 제휴를 일층 실현시킬 목적 하에 조직된 것"이라 평가했다.<sup>23)</sup> 1907년 6월 네델란드 헤이그에서 개최된 제2회 만국평화회의에 이상설, 이준, 이위중 3인이 한국황제특사의 자격으로 평화회의 참가를 요청하는 사건이 발생했다. 러일교섭이 진행 중인 시점에서 발생한 이 사건으로 일본정부는 매우 당황했다. 이에 대해 이토는 이완용을 통해 "그 책임은 모두 폐하 1인에 돌아간다는 것을 선언하며, 아울러 그 행위는 일본에 대해 공공연히 적의를 발표하고 협약 위반을 면할 수 없다. 고로 일본은 한국에 대해 宣戰의 권리가 있다"고 위협하였다.<sup>24)</sup> 7월 6일 이완용은 이토를 방문해 고종의 양위를 시사했다. 이토는 "숙려해볼 만하다"할 뿐 명쾌하게 답하지 않았다.

이후 고종 양위는 한국 정부 스스로 적극 추진하는 양상으로 전개되었다. 7월 6일 어전회

17) 구대열, 『한국국제관계사 연구 I-일제시기 한반도 국제관계』, 역사비평사, 1995, 82쪽.

18) 小川原宏幸, 『伊藤博文の朝鮮併合構想と朝鮮社會』, 岩波書店, 2010, 143쪽.

19) 러일전쟁 이후 일본의 압도적인 군사력의 존재로 한국 정부내 여러 당파들이 붕괴되었다. 수구보수파(친청) 중신들은 이미 정계에서 소멸되며 영향력이 상실되었고, 친러파는 조병식이 친일화 한 외에는 실권을 갖지 못한 채 중추원이나 궁내부에 머물렀다. 또 친미파는 민영환이 을사조약에 항의하여 자결한 이후 해체되었다. 황제측근파는 이용익이 고종의 밀명을 띠고 러시아에 체제 중 암살되면서 사실상 소멸되었다.

20) 森山茂徳, 『近代日韓關係史研究-朝鮮植民地化と國際關係』, 東京大學出版會, 1987, 208쪽.

21) 위의 책, 209~210쪽.

22) 참정(내각총리)대신 이완용, 내부대신 임선준, 군부대신 이병무, 학부대신 이재곤, 탁지부대신 고영희, 법무대신 조중응, 농상공부대신 송병준.

23) 小川原宏幸, 『伊藤博文の朝鮮併合構想と朝鮮社會』, 岩波書店, 2010, 151쪽.

24) 위의 책, 157~158쪽.

의에서 송병준이 고종의 특사사건을 비난하였고, 이완용 내각은 고종의 양위를 합의하는 형태를 취했다. 이토는 이완용 친일내각을 내세워 고종의 양위는 한국정부가 자주적으로 행한 것일 뿐 일본의 의향에 의한 것이 아니라 포장하고 선전했다.<sup>25)</sup> 강제 양위에 대해 고종은 거부, 저항하였으나 이토의 암묵적인 지원 하에 친일내각의 파렴치한 양위 요구가 가해져 결국 1907년 7월 19일 고종의 양위가 이루어졌다.

이어 7월 24일 제3차 한일협약(정미7조약)이 체결되었다. 이제 통감이 한국 내정을 전반적으로 지도 감독하면서 일본인이 한국 정부 내에서 차관 및 주요 포스트를 차지하여 내정을 좌지우지했다. 특히 탁지부, 법무, 농상공부와 같이 내정개혁의 핵심이라 여겼던 기관에 일본인 관리를 대거 고용했다.

<한국인, 일본인별 한국정부 관임관 이상 직원수> (1908년 6월말 기준, ()는 비율)

구분	궁내부	내각	군부, 친위대	중추원	내부	탁지부	법부	학부	농상공부	합계
한국인	463(95)	53(80)		34(100)	972(75)	808(49)	89(23)	340(75)	107(34)	2,866(61)
일본인	26(5)	13(20)		0	327(25)	819(51)	293(77)	114(25)	205(66)	1,797(39)
계	489	66		34	1,299	1627	382	454	312	4,663

\* 『통감부통계연보』

또한 7월 31일 순종으로부터 군대해산 조칙을 얻어냈다. 재정부족과 군제 쇄신이 이유였지만 사실상 대한제국의 마지막 보루까지 해체하는 작업이 이루어진 것이다. 중앙군인 시위대 해산을 시작으로 각 지방 진위대에 대해서도 해산작업이 진행되었다. 그러나 지방 진위대는 이에 대해 저항하였고, 이는 8월 이후 전국적인 의병봉기로 연결되었다. 서울에서 해산된 시위대 병사나 각 지방 진위대 해산 군인이 의병부대에 합류하여 항일 의병운동은 보다 조직적이고 대규모로 전개되었다.

이토는 군대해산 조칙이 발표된 1907년 7월 31일 경성일본인구락부에서 신문기자 및 통신원에 대한 강연에서 "일본은 한국을 합병할 필요가 없다. 합병은 매우 위험하다. 한국은 자치를 하지 않으면 안된다. 그러나 일본의 지도감독이 없으면 건전한 자치를 수행할 수 없다" <sup>26)</sup> 라고 하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 대내외적 여건이 즉시 합병을 추진하는 것은 무리라 판단하였고, 그의 병합구상은 "'자치육성'에 의해 재정독립이 이루어진 후, '연방'제 형식으로 한국을 병합하려는 것"<sup>27)</sup>으로 전환되었다는 것이다.

한편 이토는 고종의 양위를 획책하면서도 '한국 황실의 존속'을 주장하는 모순적 태도를 보였다. 이는 고종 양위, 정미7조약과 그로 인한 군대해산으로 폭발적으로 확대된 의병투쟁을 진무하는데, 이테올로기적 장치로 황제의 지위는 필요했던 것이다. 그러나 이미 황제의

25) 이토는 "양위와 같은 것은 本官이 매우 주의하고 있으며, 한인들이 가벼이 일을 처리하여 과오가 있어 그 책임이 일본에 돌아오게 하는 것은 진실로 허락할 수 없다" 라고 하였다 (위의 책, 161쪽).

26) 위의 책, 177쪽.

27) 위의 책, 188쪽.

지위는 단순 裁可機關화 되었다. 한국 황제의 권위를 식민지배에 이용하려 한 대표적 사건이 1909년 초두 이토가 통감 사임 직전에 추진한 '순종황제 순행'이었다. 하지만 유약한 순종이 이토의 볼모로 잡혀 있는 모습을 드러내는 계기가 되어 오히려 항일민족주의는 한국인들에게 번져갔다. 그것은 조직적이고 연합적인 대규모 의병투쟁의 확대로 나타나 결국 일본군이 대대적인 의병진압에 나서 '남한대토벌'이 자행되었다. 그리고 이토 자신은 1909년 10월 안중근의 총탄에 쓰러졌다. 이에 두려움을 느낀 일본은 무력을 앞세워 강제 병합을 단행했다.

### 3. 일제의 대한제국 집권층에 대한 회유와 포섭 - 러일전쟁부터 강제병합 직후까지

#### 1) 병합 이전 일본 유학생과 망명자의 친일세력화

일본은 러일전쟁을 통해 서구 열강들로부터 한반도의 독점적 권리를 인정받은 후 한국 식민지화를 위한 구체적 실행에 돌입했다. 그 중 한국 내의 협력세력 즉 친일파를 육성하는 것이 무엇보다 중요했다. 일본이 한국병합이 이루어지기 전까지 친일파를 육성한 방법은 첫째, 유학생이나 시찰단을 받아들여 장기계획 하에 친일파를 육성 둘째, 친일적 정치가를 망명시켜 친일파로 육성 셋째, 황실 및 권력집단에 직접 압력을 넣거나 부패한 관리를 협박, 매수하여 조약 협정 체결에 앞장서게 하고, 반일적 인사에 대해서는 권력에서 탈락하게 하는 것 넷째, 친일적 경향의 인사들을 매수, 부추겨서 친일단체를 만들게 하고 친일여론을 조성케 하는 것이었다.<sup>28)</sup> 여기에서는 일본 유학생과 망명자를 중심으로 친일세력 형성과정을 살펴보고자 한다.

1876년 개항 이후 수신사(김기수 단장) 일행 75명이 일본에 다녀왔고, 1880년 2차 수신사(김홍집 단장) 58명이 일본에 다녀왔다. 다시 고종은 1881년 박정양 등 62명으로 조직된 '조사시찰단'을 일본에 파견하여 70여 일간 군사, 교육, 공장, 행정시설을 시찰하고 돌아오게 했다.<sup>29)</sup> 이후 1882년 임오군란으로 인한 제물포조약에 따라 '謝過使'로 일본에 건너간 김옥균, 박영효가 유학생 파견안을 제안함에 따라 일본 유학생 파견이 시작되었다.<sup>30)</sup> 이것은 관비유학생이고 이 외에 사비 유학생도 상당수 있었다.

청일전쟁 승리 이후 일본은 동아시아에서 근대화 성공적 모델로 부상되었고, 그에 따라 내외적으로 일본으로의 유학에 대한 요구는 증가했다. 일본은 이러한 기회를 이용하여 일본에 대해 적극 추종하거나 호의적인 인사를 양성할 필요가 있었다. 일본은 조선에 차관을 제공하면서 그 일부로 관비유학생 제도 실시하였다.<sup>31)</sup> 1895년 7월 학부대신 이완용과 福澤諭吉 사이에 '유학생파견에 관한 계약서'가 체결되었다.<sup>32)</sup> 그러나 이 계약서에 대해 당시 일본

28) 강동진, 『일제의 한국침략정책사』, 한길사, 1980, 119쪽.

29) 김영모, 『한말지배층 연구』, 한국문화연구소, 1972, 164쪽.

30) 박영효와 김옥균이 일본의 正金銀行으로부터 17만엔을 빌려, 그 중 5만엔을 배상 연부금으로 제하고, 나머지 12만엔을 정치자금으로 썼는데, 그 중 10%(12,000엔)를 유학경비로 돌렸다 (강동진, 앞의 책, 120쪽). 이 때 유학생은 김옥균이 자신의 수하가 될 수 있는 61명을 일본 육군하사관양성기관인 戶山(도야마)학교 등으로 보냈다가 1884년 갑신정변 전에 대부분 귀국시켜 정변에 가담케 하였다.

31) 이 시기 유학방식은 당시 재정난에 허덕이던 조선 정부에 일본이 400만엔의 차관을 주고 그 중 18만엔을 유학생 교육비에 쓴다는 것이었다. (강동진, 앞의 책, 120쪽).

유학생들은 조선 측이 저자세를 취했다고 비판적이었으며, 계약대로 시행되지 못했다.<sup>33)</sup>

이 시기 선발된 관비유학생은 유력한 관료의 친척 또는 고위관료가 추천하는 자에 한정하였다. 특히 1904년에는 관비유학생 추천자격이 칙임관 이상의 가족으로 좁혀졌다.<sup>34)</sup> 당시 관비유학생은 귀국 후 정부 관료로 일할 의무가 있었으므로 관료 중 이들의 비중은 커져갔다. 이것은 한국정부 내에 친일적 성향의 인물이 증가하는 것이었으므로 바로 일본이 목표했던 바였을 것이다. 이렇게 집권층 내 상층부의 자제를 중심으로 진행되던 유학생제도가 통감부 설치 이후 변화되었다. 1907년 마련된 ‘유학생규정’에는 “일본국에 유학하는데 필요한 학술, 기예를 이수하기에 족한 체력 및 품행을 검정해서 적당하다고 인정되는 자에 대해 학부대신이 이를 명함” 이라고 하였다.<sup>35)</sup> 이제 문벌을 벗어나 신분을 망라하여 한국내의 우수한 인자들을 선발하여 친일세력으로 만들겠다는 의도라 할 수 있다.

이러한 유학생그룹과 함께 일본은 갑신정변이나 갑오개혁, 을미사변 등 일본의 간섭이나 사주 하에 진행된 정변관련자나 개인적 이유로 일본에서 살게 된 자를 비호 회유하여 친일파로 만들었다. 정치적 사건과 관련되어 일본으로 망명한 자들은 대부분 관비유학생제도에 의해 일본 유학을 다녀온 경우가 많았다. 따라서 유학생그룹과 망명자그룹은 긴밀한 연관성을 갖는다고 할 수 있다.

갑신정변 관련자 중 일본으로 망명한 사람은 김옥균, 박영효 외에 유혁로, 신응희, 정난교, 이규완 등 위관급 장교 4명이었다.<sup>36)</sup> 이들은 김옥균, 박영효의 휘하에 있다가 1894년 갑오개혁으로 친일내각이 성립하자 박영효와 함께 모두 귀국하였으나, 1895년 박영효의 ‘고종폐위 모반사건’으로 다시 일본으로 망명하였다. 이후 1907년 제3차 한일협약(정미7조약)이 체결된 뒤 귀국하여 이토의 주선으로 칙임관에 임명되었다.

이토는 철저히 일본에 협력할 수 있는 ‘친일괴뢰정권’을 구성하기 위해 관력이나 능력보다는 일본에 대한 협력이나 충성도에 더욱 비중을 두었다. 특히 지방의 민심을 일본에 우호적으로 만들기 위해 각도 관찰사에 이들을 배치하였다.<sup>37)</sup> 이들 망명 집단은 자신들을 정치적으로 꺾박한 고종과 대한제국 정부에 대한 반감이 컸고, 일본에서의 생활을 통해 일본에 대한 친연성과 동조는 물론이고 일본식의 문명화나 근대화전략에 동조하며 일본의 도움으로 한국도 근대화해야 한다는 입장이었을 것이다.

32) 계약서의 내용은 1)조선국 학부는 매년 일정한 학생을 일본 동경경응의숙에 유학시키고 2)유학생은 초년 300명을 보내고 그 다음해부터 과견학생은 서로 연락한 후 시행하기로 하며 3)유학생의 비용은 1인당 20엔씩을 유학생 과견 전에 경응의숙에 보내기로 한다고 되어 있다 (김영모, 앞의 책, 168쪽).

33) 1897년 파견된 제2회 유학생 중 경응의숙에 간 사람은 1명에 불과했다 (위의 책, 169쪽).

34) 종친 시원임(전현직) 의정 참정 찬정 各府部大臣 중추원의장 참찬 협판 공사 各院卿 院長 제조특진관 첨사 총판 장관 경위원총관 호위대총관 총재 경무사 재판장 한성부윤 관찰사 시임감독 칙임관사 검사 의관 국장의 親子孫 婿 弟 姪 本宗4寸 이내에 16세 이상으로부터 25세 이하로 각 천거하여 일본에 파견하여 유학케 할 것 (국편 한국사DB / 각사등록 근대편 / 학부거래문 / 광무8년(1904) 학부안 / 일본에 파견할 유학생 추천을 청하는 조회).

35) 『구한국관보』 광무11년(1907) 3월 7일, 「학부소관일본국유학생규정」.

36) 사이토문서 <명치17년(갑신)이후 정변관련인 등 명부> (강동진, 앞의 책에서 재인용)

37) 일례로 통감부시기 강원도관찰사와 한일병합 이후 강원도장관을 지낸 이규완에 대해 이러한 일화가 있다. “이규완은 “나는 문맹이므로 그 직이 적당치 않다”라고 사양하였음에도 이토는 “무식을 염려하는 모양이나 만약 그대와 같이 서류를 볼 줄 모르는 무식이라면 보좌관을 두고서 결재하면 될 것이 아닌가”라고 권유하였다. 관직을 수행할 능력보다는 일본에 대한 충성도가 가장 중요한 기준이 되고 있었다. 그 후 이규완은 도장관 시절 연설문을 읽다가 모르는 글자가 나오자 연설을 중단하고 이를 옆의 사람에게 물어보고 계속하였던 적도 있다.” ( 김도형, 「이규완 - 참정권 주장의 ‘선구자’, 반민족문제연구소 엮음, 『친일파99인(1)』, 돌베개, 1993.)

<갑신정변 관련 일본 망명자의 활동 양상>

성명	망명 동기 및 귀국시기	귀국 이후 이력
김옥균	갑신정변 주도자, 1894년 상해에서 홍종국에 의해 암살.	
박영효 (1861~1939)	1882년 제3차 수신사로 일본시찰, 1884년 갑신정변 실패로 일본 망명, 1894년 귀국, 1895년 고종폐위모반사건으로 다시 일본 망명, 1907년 귀국	궁내대신(1907), 후작(1910), 중추원고문 (1921~1926), 중추원부부장 (1926~1939), 일본제국의회 귀족원 칙선의원(1932~1939)
유혁로 (1855~1940)	1882년 수신사 박영효 수행원으로 일본 시찰, 1884년 갑신정변 실패로 망명, 1894년 귀국, 1895년 다시 망명, 1907년 귀국	평안북도관찰사(1908), 경기도참서관(1910), 충북도장관(1916), 중추원찬의(1917~1921), 중추원참의(척임대우, 1921~1940)
신응희 (1859~1928)	1883년 일본 도야마학교 입학, 1885년 갑신정변 실패로 망명, 1894년 귀국, 1895년 다시 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 전라남도관찰사(1908), 함남도장관(1910~1918), 황해도장관(1919), 황해도지사(1920~1921), 중추원참의 (척임대우, 1924~1928)
정난교 (1863~1943)	1882년 일본 도야마학교 입학, 1885년 갑신정변 실패로 망명, 1894년 귀국, 1895년 다시 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 충남도참서관(1910~20), 중추원참의(주임대우, 1927~1943)
이규완 (1862~ ?)	1883년 일본 도야마학교 입학, 1885년 갑신정변 실패로 망명, 1894년 귀국, 1895년 다시 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 강원도관찰사(1908), 강원도장관(1910~1918), 함남도장관(1918~1919), 함남도지사(1920~1924), 동척고문(1925)

\* 대상자들의 인적사항과 이력은 친일반민족행위진상규명위원회, 『친일반민족행위진상규명 보고서Ⅳ』중 해당 ‘친일반민족행위자’의 주요경력에서 작성.

갑오개혁과 을미사변 이후 김홍집내각 붕괴로 인한 망명자는 21명이었다.<sup>38)</sup> 이들 역시 통감부 설치 이후 귀국하여 대부분 칙임관에 임명되었다.

<갑오개혁, 을미사변 관련 일본망명자의 활동 양상>

성명	망명당시 직위, 망명이유, 귀국시기	귀국 이후 이력
유길준	내부대신	
장석주 (1848~1921)	법부대신, 1896년 을미사변 주범으로 망명, 1907년 귀국	궁내부 특진관(1907), 제실회계감사원경(1909), 남작(1910), 중추원고문(1912~1921)
조희연 (1856~1915)	군부대신, 1896년 을미사변 주범으로 망명, 1907년 귀국	궁내부 특진관(1907), 표훈원총재(1909), 남작(1910), 중추원고문(1910~1915)
조희문 (1858~1941)	군인(참령), 1895년 을미사변으로 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 황해도관찰사(1908), 황해도장관(1910~1918), 중추원찬의(1918~1921), 중추원참의(척임대우, 1921~1927)
이두황 (1858~1916)	군인(참령), 1896년 을미사변으로 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 전라북도관찰사(1908), 전라북도장관(1910~1916)

38) 사이트문서 <명치27년(갑오)이후 정변관련인 등 명부> (강동진, 앞의 책에서 재인용)

성명	망명당시 직위, 망명이유, 귀국시기	귀국 이후 이력
이진호 (1867~1946)	군인(참령), 1896년 아관파천 이후 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 평안남도관찰사(1908), 경상북도장관(1910~1916), 전라북도장관(1916~1921), 동척경성지점 촉탁(1921), 총독부학무국장(1924~1929), 중추원참의(칙임대우, 1931~1941), 중추원부의장(1941~1943), 중추원고문(1943~1945), 일본제국의회 귀족원의원(1945)
이범래 (1868~?)	군인(참령), 1896년 을미사변으로 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 함경남도관찰사(1908), 함경북도참여관(1910~1917), 평안남도참여관(1917~1921)
이검제 (1867~1947)	군인(참령), 1900년 '박영효쿠데타음모사건'으로 일본망명, 1907년 귀국	궁내부 주전원경(1907), 이왕직사무관(1911~1915), 중추원찬의(1915~1921), 중추원참의(칙임대우, 1921~1945)
조중응 (1860~1919)	법부 형사국장, 1896년 갑오개혁 실패로 망명, 1906년 귀국	법부대신(1907), 농상공부대신(1908), 자작(1910), 중추원고문(1910~1919)
육중윤	외부 교섭국장	
유성준 (1860~1934)	농상공부 회계국장, 1896년 갑오개혁 실패로 망명, 1899년 귀국	'유길준쿠데타음모사건'으로 체포(1902), 통진군수(1905), 내부 경무국장·지방국장(1906), 학부 학무국장(1906), 내부협관(1907), 내부차관(1907), 내각 법제국장(1907), 충청북도참여관(1910)
정진홍 (1855~1926)	궁내부 출납국장, 1896년 을미사변으로 망명, 1906년 귀국	통감부 권업모범장 촉탁(1906), 농상공부 농무국장(1907), 농상공부 수산국장(1908), 중추원부찬의(1910~1921), 중추원참의(칙임대우, 1921~1926)
오세창	통신국장	
조신화	포공국장, 망명후 병사	
최정덕 (1865~?)	중추원 의관, 1899년 독립협회 해산 이후 폭탄테러사건으로 일본으로 망명, 1907년 귀국	중추원부찬의(1907), 충청남도관찰사(1908), 경상북도참여관(1910), 경상남도참여관(1911~1922)
김창한 (1870~1950)	군수, 1900년 '박영효쿠데타음모사건'으로 망명, 1906년 귀국	내부 경무국장(1906), 중추원찬의(1907), 동래부윤(1908), 황해도참여관(1910~1921), 정읍군수(1923), 옥구군수(1924), 강원도참여관(1927), 중추원참의(1926~1932)
구연수 (1867~1925)	농상공부 기사, 1896년 을미사변으로 망명, 1907년 귀국	일진회원, 경무사(1907), 통감부 경무관(1910), 조선총독부 경무총감부 경무관(1910~1918), 경무국 사무관(1919~1923), 중추원참의(칙임대우, 1923~1925)
황철	군부 주사	
천장욱 (1867~1923)	학생, 1902년 '유길준쿠데타음모사건'으로 망명, 1906년 귀국	임실군수(1909), 임실, 여산, 무장, 고창군수(1910~1920), 중추원참의(1921~1923)
엄달한	학생	
우범선	군인, 고영근에게 암살	

\* 대상자들의 인적사항과 이력은 친일반민족행위진상규명위원회, 『친일반민족행위진상규명보고서Ⅳ』중 해당 '친일반민족행위자'의 주요경력에서 작성.

일본 유학생 및 망명자들은 일본 유학을 통해 비교적 어린 나이에 ‘선진적’ 근대 학문을 접하면서 이러한 것을 선도하는 일본에 대해 선망을 갖게 되었고, 그에 따라 일본식의 문명화, 근대화를 가장 현실적이고 당연한 목표로 설정할 수 있었을 것이다. 그러나 이들 중 일본의 제국주의적 침략 의도를 간파하고 한국의 식민지화에 대해 고민하고 저항한 흔적은 찾기 어렵다. 오히려 일본 제국주의의 침병으로 개선장군처럼 귀국하여 한국 병합의 최대 협력자로 활동하며, 관찰사(도장관→도지사), 중추원참의, 참여관 등의 고등관료가 되었다. 이들은 한일합병조약 제7조 “일본국 정부는 성의있고 충실하게 신제도를 존중하는 한인으로 상당한 자격이 있는 자를 사정이 허락하는 한 한국의 제국 관리로 등용한다” 에 가장 부합하는 것이었다.

## 2) 병합 직후 집권층에 대한 회유와 포섭

### ① 황실에 대한 처리 - 이왕직<sup>39)</sup>

대한제국의 지배체제는 황제와 양반 관료 중심으로 형성되어 있었고, 그들은 한국에서 최고의 영향력을 행사하던 지배세력이었다. 일본으로서는 이들을 적절하게 회유하고 포섭해야 조선에서 안정적 지배질서를 빠르게 구축할 수 있었다. 일본은 대한제국의 황실을 회유하고 포섭하면서 통제하기 위해 왕실봉작제를 실시하였다.<sup>40)</sup> 일본은 왕실봉작제에 입각하여 대한제국 황실을 일본 천황가의 하부단위로 편입하여 李王家라 불렀으며, 이를 관리하는 기구로 李王職을 두었다. 1910. 12. 30. 「이왕직관제」(황실령 제34호)<sup>41)</sup>가 발표되었다. 그리고 이듬해 2월 1일부터 공식 업무를 시작하였는데, 그 직전인 1월 30일에 대한제국의 궁내부 소속 직원 326명 모두를 해직하고 업무를 정지시켰다.

1945년 이전 일본의 법령체계는 정부의 법령과 별도로 황실만의 법령이 존재한다. 전자는 대일본제국헌법을 기본법으로 하는 ‘國務法’ 체계이며, 후자는 ‘皇室典範’을 기본법으로 하는 ‘宮務法’ 체계이다. 국가법규가 이원주의로 운영되었던 것이다. 결국 황실에 관해 제국의회의 간섭을 허락하지 않았으며, 천황 스스로가 정하는 법규에 따라 황실자율주의에 입각하여 황실을 운영했던 것이다. 앞서 언급한 왕실봉작제도 황실전범에 입각하여 제정된 법규였다.

39) 신주백, 「이왕직에 대한 자료 조사 및 해제」(친일반민족행위진상규명위원회 편, 『2005년도 학술연구용역 논문집 I』)에서 재정리.

40) <조약제4호(韓國併合條約)>(1910.8.29.공포)에서 우선적으로 대한제국 황실에 대한 예우를 명시하였다. “제1조 한국 황제폐하는 한국 정부에 관한 일절의 통치권을 완전 또 영구하게 일본국 황제폐하에게 讓與한다. 제2조 일본국 황제폐하는 前條에 揭된 讓與를 수락하고 동시에 완전히 한국을 일본제국에 병합하는 것을 승낙한다. 제3조 일본국 황제폐하는 한국 황제폐하, 太皇帝폐하, 황태자 전하 및 그 后妃 및 後裔로 하여금 각기 지위에 상응하여 상당한 尊稱, 威嚴 및 名譽를 향유시키며 동시에 이를 保持하는데 충분한 歲費를 공급할 것을 약속한다. 제4조 일본국 황제폐하는 전조 이외의 한국 皇族 및 그 후예에 대하여 각각 상당의 명예 및 대우를 향유시키고 동시에 이를 유지하는데 필요한 자금을 공여할 것을 약속한다. … 하략 ” (『조선총독부관보』 제1호, 1910.8.29.)

또한 <大日本天皇陛下詔書>에서도 “一. 고종과 순종 및 이강과 이희 그리고 이들의 배우자 등 대한제국 황실 구성원에 대하여는 일본 황족의 예로 대우한다 一. 고종은 太王을 삼아 덕수궁 이태왕이라고 칭한다. 순종은 王으로 삼아 창덕궁 이왕이라고 칭한다. 황태자는 왕세자로 삼는다. 아울러 고종의 배우자는 태왕비로, 순종의 배우자는 왕비로 그리고 왕세자의 경우에는 왕세자비로 칭한다 一. 순종의 至親인 이강과 이희는 公, 이들의 배우자는 公妃로 삼는다. 一. 이들에 모두 대하여는 殿下라는 경칭을 사용한다 ” (『純宗實錄』附錄1, 1910.8.29.) 라고 명시하였다.

41) 『조선총독부관보』 제106호, 1911.1.9.

하지만 일본은 1910년 8월 29일 詔書를 발표할 당시까지도 조선의 왕공족을 일본 천황가의 황족과 동등하게 대우할 것인지, 아니면 황족보다 신분적 지위가 아래이지만 그에 준해서 대우할 것인지를 법적으로 명문화하지 않았다. 황실전범에 버금가게 조선의 왕공족 지위와 처우에 대해 포괄적으로 규정한 법규가 제정된 것은 1926년 12월 1일부터 시행한「王公家軌範」이 처음이었다.

「王公家軌範」(황실령 제17호)은 국가법규 이원주의 가운데 공무법 체계에 속하는 규정이었다. 이미 황실전범의 규정에 입각하여 실행되고 있는 것도 있었지만 「王公家軌範」이 제정됨으로써 李王職은 이에 입각하여 李王家의 사무를 담당하였다. 결국 식민지 조선에서 일본의 통치도 조선총독부에 의한 통치와 병행하여 宮內省의 지휘·감독을 받는 李王職에 의한 李王家 통치라는 이원주의에 의해 운영되었던 것이다. 달리 말하면 이왕직은 근본적으로 조선총독부의 지휘감독보다는 궁내성의 지휘감독을 받았다.

그러나 궁내성은 일본 본토에 있었기 때문에 李王職을 직접 지휘·감독할 수는 없었다. 그래서 이왕직의 동경에 있던 사무소는 궁내성에서 지휘감독을 하였지만, 조선에서의 사무 및 직원의 감독은 조선총독에게 위임되었다. 또한 李王의 관련된 歲費도 조선총독부 특별회계 예산에서 지출되었다. 이왕직의 경비는 이왕의 세비로 충당하는 것이 원칙이었으나 황실재산 국유화 과정에서 이왕가의 재산, 특히 이윤을 창출하는 재산은 그리 많지 않았다. 이왕가 자체의 재산 가운데 이윤을 남기는 주요한 재산은 전국에 흩어져 있던 능원 주변의 산림이었다. 그래서 1910,20년대 이왕직의 통상적인 1년 예산은 200만원이었는데, 일본 황실이 이왕에게 하사한 100만원과 이왕가의 재산 등에서 나오는 이윤 등을 합치면 1년에 20만원 정도였으며, 나머지 180만원은 조선총독부의 특별회계 예산에서 지원되었다.

조선총독부는 이왕직의 재정만을 감독한 것이 아니라 인사문제도 관여하였다. 가령 이왕직 장관에 대한 임명은 조선총독의 의사가 절대적이었다. 그래서 이왕직 장관에 임명되기 위한 다양한 로비활동이 있었으며, 그것이 사회적 관심을 유발하는 경우도 있었다. 또한 1910, 20년대 이왕직에서 장관의 임명과정은 이완용과 윤덕영 사이의 대리 권력투쟁의 성격을 갖고 있는 경우도 있었다. 조선총독은 장관의 임명 이외에 직원들에 관한 징계 사무도 관장하였다.

## ② 조선귀족제도

1910년 8월 29일 강제병합과 함께 일본은 일본의 화족제도를 준용하여 ‘조선귀족’이라는 특수계급을 창출하였다. 이는 대한제국을 식민지 조선이라는 식민지 권력 질서로 재편하기 위한 정치적 필요성과 함께 ‘황실의 번영’이라는 화족과 유사한 지위와 세계관을 부여함으로써 구 지배계급에 대한 동화와 자발적 협력을 끌어내어 식민지배의 안정을 기하겠다는 목적을 갖고 있었다. 강점과 함께「조선귀족령」을 공포한 일본은 76명의 조선귀족을 선정하여 발표하였다. 조선귀족은 이전의 문무 양반 계급과 같이 포괄적인 범주가 아니라 일본의 화족제도를 준용해 강점에 공헌하고 일제의 대한정책에 순응하는 자를 중심으로 선정되었다.

일본은 한국을 무력으로 강점하면서도, 이에 대한 한국 내부의 격렬한 저항과 대외 비난 여론을 의식하여 구미제국처럼 폭력적이며 물리적으로 병합을 시도하는 것이 아니라 한국정부의 통치권 및 주권 양도의 형식으로 병합하는 형태를 취하고자 했다. 따라서 주권 양도를 이행할 주체인 한국 황제와 그 일가에 대한 처우 문제는 매우 중요했다. 즉 한국을 강점하려는 과정에서 가장 큰 현안은 한국 황실과 강점에 공헌이 있는 고위 관료에 대한 처우 문제였다.

당시 통감부 외사국장이었던 고마츠 미도리(小松綠)는 “외교문제도 중요했지만 지금 당장 긴급한 문제는 한국황제를 어떻게 대우할 것인지, 고관귀족들을 어떻게 처우할 것인지, 그리고 국민 전체를 어떠한 방침으로 지도할 것인지, 이 세 가지였다”<sup>42)</sup>고 회고하였다. 일본 입장에서는 한국 황실과 고위관료들의 순응과 협력이 가장 큰 한일합병의 공이었고, 이를 가능케 한 황실과 고위관료들에 대해 ‘조선귀족’이라는 명예와 부를 제공했던 것이다.

일제로부터 조선귀족 작위를 받은 인물들의 면면을 통해 조선귀족의 양상 및 그 의미를 살펴보자. 강점 이후 1945년 8월 15일까지 일제로부터 조선귀족 작위를 받거나 습작한 인원은 모두 158명이다. 『조선귀족령』(1910.8.29. 황실령 제14호)<sup>43)</sup> 제2조에서 “작(爵)은 이왕(李王) 현재의 혈족으로서 황족의 예우를 받지 않은 자 및 문지(門地) 또는 공로 있는 조선인에게 수여한다”고 하였다. 이에 근거하여 일제는 76명에게 후작, 백작, 자작, 남작의 작위를 수여하였다.

76명의 수작자 중 후작 6명과 백작 3명은 주로 황실의 종친과 외척관계에 있는 인물들이 받았으며, 내각총리대신인 이완용은 백작 작위를 받았다. 이어 자작 작위는 22명이 받았는데, 종친·외척 및 전현직 대신과 한국병합에 공로가 있는 자이다. 이들은 ‘제2차 한일협약(을사조약)’ 및 ‘제3차 한일협약(정미7조약)’, ‘한일합병조약’에 깊이 관여한 인물이었다. 마지막으로 남작 작위를 받은 인물은 45명으로 고위 관직자들이 대다수를 차지하고 있다. 한편 일제는 한일합병에 대한 공로 외에도 수작자들의 가문(문지)을 고려하였다. 이것은 조선왕조·대한제국 동안 최고의 지배층을 구성했던 그룹을 포괄적으로 포섭하려는 의도에 의한 것이었다.

수작자를 가문별로 분류해 보면 노론 63명, 소론 8명, 남인 1명, 북인 2명, 중인 2명이다. 노론이 약 83%로 수작자의 대다수를 차지하고 있다. 이는 조선후기 이래 형성된 노론 중심의 정치체제를 반영한 것이며, 실제 권력의 최고 담당자들이 주권 상실의 긴박한 상황에서도 일제에 별다른 저항없이 순응·협력하였음을 보여주는 것이다.

또한 이완용, 송병준, 고회경 세 명은 승작하였다. 이완용은 백작에서 후작으로, 송병준은 자작에서 백작으로, 고회경은 고영희의 습작자로서 역시 자작에서 백작으로 승작하였다. 이완용과 송병준은 3·1운동 당시 전민족적인 독립 열기가 최고조에 이르렀음에도 굴하지 않고 3·1운동에 대해 『매일신보』에 비난 논설을 기고하거나 조직적으로 이를 탄압하는데 앞장선 공으로 승작하였고, 고회경은 왕세자였던 영친왕 이은과 나시모토노미야 마사코(梨本宮方子)와의 혼례를 성사시킨 공으로 승작되었다.

<일제시기 조선귀족(수작자) 명단> (명단은 관보에 게재된 순임)

작위	수 작 자
후작 (6명)	이재완(노론·종친), 이재각(노론·종친), 이해창(노론·종친), 이해승(노론·종친), 윤택영(노론·외척), 박영효(노론·외척)
백작 (3명)	이지용(노론·종친), 민영린(노론·외척), 이완용(完用, 노론)

42) 新城道彦, 『이은(영친왕)-나시모토노미야 마사코의 결혼문제와 왕족의 양면성』, 『역사비평』 통권 75호, 역사비평사, 2006, 327쪽.

43) 『조선총독부관보』 호외, 1910.8.29.

작위	수작자
작작 (22명)	이완용(完鎔, 노론·중친), 이기용(노론·중친), 박제순(노론), 고영희(중인), 조중응(소론), 민병석(노론·외척), 이용직(노론), 김윤식(노론), 권중현(노론), 이하영(소론), 이근택(노론), 송병준(노론), 임선준(노론), 이재곤(노론), 윤덕영(노론·외척), 조민희(노론), 이병무(노론), 이근명(노론), 민영규(노론·외척), 민영소(노론·외척), 민영휘(노론·외척), 김성근(노론)
남작 (46명)	윤용구(노론), 홍순형(노론), 김석진(노론), 한창수(노론), 이근상(노론), 조희연(노론), 박제민(소론), 성기운(노론), 김춘희(소론), 조동희(노론), 박기양(소론), 김사준(노론), 장석주(남인), 민상호(노론), 조동윤(노론), 최석민(중인), 한규설(노론), 유길준(노론), 남정철(노론), 이건하(노론), 이용태(노론), 민영달(노론), 민영기(노론), 이종건(노론), 이봉의(소론), 윤용렬(노론), 이근호(노론), 김가진(노론), 정낙용(노론), 민종묵(북인), 이재극(노론), 이윤용(노론), 이정로(노론), 김영철(노론), 이용원(노론), 김중환(노론), 조정구(노론), 김학진(노론), 박용대(북인), 조정호(노론), 김사철(노론), 김병익(노론), 이주영(소론), 정한조(소론), 민형식(노론) * 이항구(1924년 작위 수여)

\*출전 : 『조선귀족약력』

살펴본 바와 같이 조선귀족은 대한제국의 최고 지배층 중에서 선택된 자들이었다. 이들은 대한제국 정부에서 주요 국정 현안이나 정책 결정에서 일정한 역할을 수행할 수 있는 권리와 의무가 있었다면, 강점 이후에 이들이 할 수 있는 권리나 역할은 사라졌다. 그럼에도 불구하고 작위를 받은 조선귀족은 식민지 민중이나 여타 기존 지배층과는 다른 특권을 받았다.

특히 조선귀족에게 주어졌던 특권 중 경제적인 것을 간과할 수 없다. 강점과 함께 정치과정에서 거의 배제된 조선귀족에게는 과거에 정치를 통해서 만들어낼 수 있었던 부의 축적은 요원해졌다. 이로 인한 경제적 곤란함은 과거의 생존방식을 바꾸든지 아니면 일제당국의 경제적 지위의 보존을 위한 조치가 단행되든지 해야 하는 상황에 이르렀다. 그러나 조선귀족들은 국가의 명운과 상관없이 ‘체면’을 유지하기 위해 자신의 생활방식을 유지하고자 했고, 그로 인해 많은 비용이 요구되었다. 일제 당국은 강점 이후에 자신들의 협력자인 공족이나 조선귀족의 생활상의 체면을 세워주는 것을 통치 상 중요한 문제로 인식했다. 조선총독부를 비롯한 일제당국에서는 은사공채를 통해서 이를 해결하고자 했다.<sup>44)</sup>

### ③ 조선총독부중추원

일본이 한국 지배층에 제시한 또 하나의 포섭, 회유책은 바로 중추원 제도이다. 중추원은 한일합병 직후 조선총독의 자문기구로 설치되었다. 합병 이후 일제의 헌법은 식민지 조선에 적용되지 않았으며, 참정권과 기본권도 실현되지 않았다. 일제는 조선인, 어느 집단과도 권력을 분점하려 하지 않으나, 자문기구를 설치하여 우리 민족의 의사를 식민통치에 반영하고

44) 조선공족 및 귀족에게 대하여 거역의 은사공채 사령서를 (중략) 수여한다 하니 그 의식의 장엄함은 말로 헤아리기가 어렵고 (중략) 하물며 이 공채는 천황 폐하께옵서 이왕가의 지친(至親)과 과거의 훈공이 있는 자들의 공로를 포양하시며 체면을 영구히 보존하게 하기 위하여 특수한 예로써 그 세습재산을 향유하게 하시니 (중략) 이 공채를 가지고 제씨의 일신상 영록만 누리는데 그치지 말고 제씨의 아들, 손자로 하여금 영원히 천은(天恩)의 홍대(鴻大)함을 알게 함이 가하도다 (『恩賜公債의 本 證券의 下附』, 『매일신보』, 1911.1.13).

있다는 모양새를 취하려 했다. 중추원은 조선총독의 자문기구로서 그러한 역할의 정점에 있었다.

중추원은 한일합병 직후인 1910. 9. 30. 『조선총독부중추원관제』(이하 관제)<sup>45)</sup> 공포로 설치되었다. 1910년대 중추원은 관제 “제1조 조선총독부 중추원은 조선 총독에 속하여 조선총독의 자순(諮詢)에 응하는 바로 한다”는 조선총독의 자문기구로 설치되었다. 그 구성에 대해서는 “제2조 중추원의장은 정무총감으로 하고, 부의장 1인, 고문 15인, 찬의 20인, 부찬의 35인”으로 규정하였다. 이들의 임기는 제한이 없었으며 “제7조 부의장과 고문에게는 연액 2500원 이내를, 찬의에게는 1200원 이내를 부찬의에게는 800원 이내를 조선총독이 정하는 바에 의해 수당으로 지급한다”고 규정하여 상당한 경제적 대우가 주어졌다.

1910년대 일제의 식민통치 방식은 무단통치기로서 조선인 정치·사회단체를 모두 해산하고 헌병경찰제를 통해 민족적·정치적 요구를 철저히 억압하였다. 이에 중추원 회의는 총독 훈시를 위해 필요한 경우 외에, 조선인의 민의를 수렴하기 위한 자문회의는 거의 열리지 않았다.

이처럼 관제 규정과는 달리 1910년대 중추원은 자문기구의 성격보다 합병 과정에서 협력한 대한제국 고위 관료들을 식민지 통치체제 내로 포섭하기 위한 장치로 기능하였다. 1910년대 고문을 비롯해 중추원 의관으로 임명되었던 인물은 약 90여 명에 이른다. 이 중 고문 15명은 모두 을사조약이나 정미7조약, 합병조약 체결에 앞장 선 매국세력들로서 또한 일제에 의해 작위를 받은 귀족들이었다. 찬의·부찬의도 합병 과정에서 차관급, 국장급 및 서기관급으로 재직하였던 인물 중에서 통감부시기 적극 협력한 친일경력 인물 또는 매국세력과 연계가 있었던 인물들을 주로 임용하였다.

중추원 찬의는 대한제국의 차관급 이하 관료로서 통감부시기에 일제에 적극 협력한 위치에 있던 인사들로서, 이후 일본 식민통치의 실질적 지지세력이 되었다. 중추원 부찬의 역시 대한제국 관료 중 일제에 협력하며 식민통치에서 활용할 수 있는 인사 중 발탁되었다. 중추원 찬의·부찬의 중에는 이후 총독부 고위 관리(군수, 도참여관)로 임명되기도 했고, 역으로 총독부 관리의 退官 이후 예우에 해당하는 직위로 활용되기도 했다. 이처럼 중추원 찬의·부찬의는 한일합병 과정과 이후 식민통치에 협력한 친일 1세대에 해당한다고 볼 수 있다.

1919년 3·1운동 이후 일제의 식민통치 방식은 무단통치에서 이른바 문화통치로 변화되었다. 특히 무단통치기에 전면적으로 억압되었던 우리 민족의 정치적 욕구를 일부 수용하려 하였고, 이를 위해 중추원과 지방의 자문기구 정비를 시도하였다.

1921. 4. 26. 『조선총독부중추원관제』 개정<sup>46)</sup>을 통해 1910년대 중추원이 고문을 중심으로 운영되며 형식적 자문기구 였던 것에 비해, 참의를 중심으로 어느 정도 의사(議事) 심의기능이 있는 것처럼 보이려 하였다.

개정된 관제에서 “제2조 부의장 1인, 고문 5인, 참의 65인”으로 규정하였다. 1910년 관제와 비교하여 고문이 15인에서 5인으로 줄었고 대신 지위는 칙임대우에서 친임대우로 상승했다. 찬의·부찬의를 없애고 참의로 통일하면서 그 수를 55인에서 65인으로 증원했다. 참의 내부에는 칙임관 대우와 주임관 대우로 구분되었는데 이들의 중추원에서의 역할과 권한에는 차이가 없이 모두 동일한 의결권을 지녔다. 칙임관/주임관급 구분은 이전의 사회 경력에 따른 것이었다.

45) 『조선총독부관보』 제28호, 1910.9.30.

46) 『조선총독부관보』 제2614호, 1921.4.30.

개정 관제 “제6조 부의장·고문·참의의 임기는 3년으로 한다” 고 규정하여 임기제를 실시했다. 단 필요한 경우에는 임기 중 해임할 수 있다고 규정하였다. 이러한 임기제는 일제의 정책에 협력하지 않거나 적절하지 않다고 판단되는 경우 해임할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것이다. “제7조 부의장에게는 연액 4000원 이내, 고문·참의에게는 3000원 이내를 조선 총독이 정하는 바에 의해 수당으로 지급한다” 고 규정하여 경제적 대우가 상승했다.

1920년대 중추원 참의는 대략 126명 정도였는데, 이중 83명이 새로 임명되었다. 새로 발탁된 인물은 고위 관리 경력자로서 일제에 대한 충성이 검증된 자들이었고, 또한 수작자의 후예(습작자), 친일 개화파 출신 등이 주로 임용되었다. 그리고 국민협회, 동민회 등 대표적 친일단체의 간부, 친일 부호 등의 민간유력자가 발탁되었다.

1920년대 이후 중추원 참의 중 특기할 사항은 도지사 추천에 의한 지방대표 참의가 임명된 것이다. 이들은 지방행정 자문기구였던 도평의회(도회), 부협의회(부회)와 면장, 금융조합장, 농회 간부 등의 경력을 거친 자들이 주로 발탁되었다. 도지사는 이들 후보자들의 자세한 경력과 신상정보를 적어 한 道에서 3~10명 정도의 후보자를 올려 총독의 추천을 거쳐 일본 내각에서 결정하는 과정을 거쳤다.

이러한 지방의 유력자·대표들은 적극적으로 참의가 되고자 하였다. 이에 참의가 되고자 총독부 고관이나 일본 내각의 고관 등을 찾아 수천만 원의 경비를 사용하며 중추원 참의 선임운동을 하는 경우도 있었다. 특히 관력이 없는 지방의 민간 유력자들은 고등관(주임관 이상) 경력을 획득하는 기회로 이용하려 하였다. 또한 중추원 참의 임명은 조선인이 중앙정치에 진출할 수 있는 유일한 공간으로, 참의로서 회의에 참가하며 정치적·경제적·사회적 고급 정보를 획득하고 인맥을 형성하여 자신의 이해관계를 확대시켜갈 수 있는 공간으로 활용할 수 있었다. 특히 지방대표 참의들은 지역에서의 활동 기반을 벗어나 중앙 무대로 진출할 수 있는 기회가 되었다.

1930~40년대 중추원의 기본 성격은 변화가 없었지만, 일제는 중추원 참의들을 보다 적극적으로 활용하려 하였다. 1930년 9월 사이토(齋藤) 총독은 훈시에서 “중추원은 반도 현정세의 총력기구로 기능하고 지방자치의 실질적인 기반을 이룩하며 산업과 교육의 진작에 힘쓸 것이며 人心의 안도에 기여할 것”이라 하였다. 이어 부임한 우가키(宇垣) 총독 역시 “총독부의 통치 목표인 문교진흥, 산업진흥, 민력함양을 이룩함에 있어 중추원이 앞장 서야 한다”고 하였다. 이제 중추원을 보다 적극적으로 식민통치에 협력하는 일선기관으로 전환시키고자 한 것이다. 1937년 중일전쟁 이후에는 식민통치에 대한 협력을 강화하여 중추원 참의들은 황군위문단을 조직하여 북중국 전선을 돌며 선전활동을 벌이기도 했다. 이 시기 중추원 고문 윤치호를 비롯한 여러 중추원 참의들은 침략전쟁 및 황민화정책 선전, 그리고 징병·징용 등의 강연·선전에 동원되었다.

1930~40년대 임명된 참의는 195명으로서, 특히 민간 유력자로서 지방대표 참의가 된 자가 이전에 비해 훨씬 증가했다. 이는 민간유력자를 적극적으로 식민통치를 위한 선전에 동원하려는 의도에서였으며, 1920년대 지방의 도평의회, 부회 등 식민통치에 협력 순응하며 성장한 지방세력을 포섭하여 활용하려는 것이었다.

#### 4. 맺음말

1910년 한일병합은 단단히 버리고 공격하는 창에 무르고 갈라진 방패로 대응한 귀결이었

다. 일본은 자국의 발전을 위해 한국을 비롯한 동아시아 주변국을 침략했고, 근대 제국주의적 질서를 이용해 이들을 식민지로 만들어갔다. 한국은 모든 면에서 근대 '문명화' 논리만으로 자신의 식민지로 삼기에는 버거운 상대였다. 2차례의 전쟁을 거쳐 가까스로 대외적 승인을 얻어냈지만, 한국 내의 항일민족주의의 발현은 그 보다 더 어려운 상황을 만들어냈다. 한국 침략의 지휘자였던 이토 히로부미는 일본을 위해서 한국 병합은 당연하고 필수불가결한 것이었지만, 변화하는 정세에 따라 한국 식민지화 전략을 수정하였다. 그러한 요인 중 일본 내 정치세력간의 이견, 러시아의 견제는 극복하거나 조정할 수 있는 것이었으나, 그의 병합 구상을 좌절시켰던 것은 한국인의 강력한 저항이었다.

대한제국의 집권층은 근대 제국주의적 질서 하에 놓인 국가 위기에 대해 전통적 事大관념으로 대처하려는 시대착오적 인식과 기득권 유지에 사로잡혀 일본의 집요한 침략의도를 막아내지 못했다. 황제는 전제군주권 유지가, 양반관료들은 자신들의 사회적, 정치적 권력을 잃지 않는 것이 우선의 목표였다. 이것은 일본이 자신들의 침략을 합리화하고 그 과정에서 이용할 수 있는 좋은 '자산'이었다. 이들은 강제 병합으로 국가의 주권을 빼앗기고 인민들의 기본적 권리마저 확보될 수 없는 식민지 상황에서도 왕공족, 귀족, 참의, 도지사, 군수 등의 이름으로 기득권을 유지하며 '제2의 신민'으로서의 특권을 누렸다.

이들에 대한 역사적 평가는 '매국노' '친일반민족행위자'로 불려진다. 2004년「일제강점하 반민족행위 진상규명에 대한 특별법」(2004.3.22.)과 이어 2005년「친일반민족행위자재산의 국가귀속에 관한 특별법」(2005.12.29.)이 제정되었고, '친일반민족행위진상규명위원회'47)와 '친일반민족행위자재산조사위원회'48)가 출범하여 각 4년간의 활동을 마쳤다. 또한 민족문제연구소 주관하에『친일인명사전』편찬이 시작되어 2009년 11월 8일 총 4,389명의 친일행위자가 수록된『친일인명사전』이 발간되었다. 2010년 8월 10일 일본 간총리는 '한일강제병합 100주년 담화'49)를 발표하며 한일병합의 강제성과 식민통치에 대한 사죄를 표명했다. 1세기 치욕의 역사가 이렇게 정리되고 있다.

47) 활동기간 : 2005년 5월 31일 ~ 2009년 11월 30일. 총1,006명의 친일반민족행위 규명

48) 활동기간 : 2006년 7월 13일 ~ 2010년 7월 12일. 친일반민족행위자 168명의 2,359필지 11,139,645㎡(시가 2,106억 원, 공시지가 959억 원)의 친일재산에 대한 국가귀속 결정.

49) "100년 전의 8월, 일한(한일) 병합조약이 체결돼 이후 36년에 걸쳐 식민지 지배가 시작됐다. ... 당시 한 국민들은 그 뜻에 반하여 이뤄진 식민지 지배에 의해 국가와 문화를 빼앗기고, 민족의 자긍심에 깊은 상처를 입었다. ... 아픔을 준 쪽은 잊기 쉽고 받은 쪽은 이를 쉽게 잊지 못하는 법으로 식민지 지배가 초래한 다대한 손해와 아픔에 대해 재차 통절한 반성과 마음에서 우러나오는 사죄의 심정을 표명한다"



## 강제병합 전후 일제 경제정책의 방향

최병택(공주교대)

1. 머리말
2. 농업이민론의 부상
3. '자립주의' 원칙과 재정자영론의 등장
4. 지세 제도의 '정비'와 농업경영 자금 정책

### 1. 머리말

식민지 조선이 일본에게 경제적으로 그리 큰 의미를 지닌 곳이라고 할 수는 없을지 모른다. 그러나 그렇다고 해서 일제가 조선에 적용할 경제정책의 방향을 전혀 구상하지 않은 것은 아니었다. 병합 당시 일제는 조선을 일본에 식량을 공급하는 기지로, 또 동시에 과잉 인구를 배출할 지역으로 활용하고자 하였다. 이를 위해 토지조사사업을 벌이거나 미작개량정책을 펼치는 등 식민지 조선 경제를 재구조화하려는 작업에 나섰다.

이러한 흐름에 주목하여 이 글에서는 1910년 강제병합 전후 일제가 ① 일본인 이민을 장려하기 위한 소위 '근대적' 제반 조치를 적극적으로 실현하고 ② '미작개량정책의 시행을 통해 식민지 조선을 일본의 식량 공급지로 만든다' 라는 목표와 함께 ③ 재정독립을 꾀하고, 이로써 식민통치에 들이는 비용을 절약한다는 목적을 실행하고자 경제 정책을 입안해 나갔다는 점을 적시하고자 한다. 또 이러한 정책 방향이 '자급주의'라는 원칙 위에서 구체화되어 갔다는 점을 언급하고자 한다. 이는 강제병합 100주년을 맞이하여 되돌아보는 일제 경제 정책의 특징을 간단히 살피는 데에 도움이 되리라 본다.

### 2. 농업이민론의 부상

1904년 말 러·일 전쟁에서 승기를 잡은 일제는 한국에 대한 경제적 지배의 기초를 닦기 위해 거의 1년에 걸쳐 '내지조사(内地調査)'라는 이름으로 농업, 광업, 임업 등 각종 산업의 개황을 조사했다. 그 일환으로 일제는 '한국토지농산조사'를 실시하고 이듬해에 『한국토지농산조사보고(韓國土地農産調査報告)』라는 자료를 작성하였다. 이에서 일제는 한국 각지 천변에 미경지(未耕地)가 적지 않고, 하천 하류에는 초생지(草生地)가 대거 펼쳐져 있어 치수 대책을 세울 경우 대규모의 경지를 얻을 수 있으며, 해안에도 간석의 가능성이 높은 땅이 많아 장래에 큰 이익이 기대된다는 '장밋빛' 전망을 내놓았다.<sup>1)</sup>

1) 同文館 편집부 편, 1909 『日本政治年鑑』 1,092쪽.

한국 농업의 전도가 밝다는 시각은 당시 일본인 사이에서는 비교적 널리 퍼져 있었다. 한국 이민을 권유하는 책자나 각종 기사들은 한국 각지에 미간지가 널려 있는 데에도 한국인들은 농업 기술이 너무 유치하기 때문에 이를 개간하지 못하고 있으며, 일본인들이 들어와 ‘발전된’ 농업 기술을 발휘한다면 금세 거액의 이익을 거둘 수 있을 것이라고 선전해냈다. “조선에는 무진장의 부원이 있는데 … 농산물에 있어서는 한층 더 유망하다”며 한국 농업의 ‘부원 개발’에 눈을 돌려야 한다고 목소리를 높였던 것이다.<sup>2)</sup>

한편 일본 국내에서도 농업 이민을 장려해야 한다는 인식이 더욱 힘을 얻고 있었다. 당시 일본 정부 당국은 “약 30년 후에는 … 일본의 쌀 수요가 매년 9,400만석 내지 1억2백만석이 될 것인데 지목변경, 개간, 매립에 의하여 수전을 증가시켜도 … 수백만석의 부족이 발생할 형세로서 이는 국가의 전도에 실로 한심한 일이 아닐 수 없다”라고 진단하였다.<sup>3)</sup>

식량이 부족해질 것이라는 예상에 따라 일본 정부는 일본인의 해외 이민을 장려하고 한국 등지에서 농업일 ‘개발’하여 일본으로 들여올 필요가 있다고 판단하였다. 이런 배경 속에서 1910년 일본 정부가 개최한 생산조사회는 “우리나라의 인구가 매년 증가함에도 불구하고 … 인구 증가에서 생기는 고통을 가볍게 보고 국가 발전의 길을 열지 못하고 있다. 이민, 식민에 관하여 정부 방침을 명확히 하여 북해도, 대만 및 만한(滿韓) 각 지방을 향하여 적절한 장려의 방법을 설정” 하되 “금일과 같이 … 상공적 식민에 그치게 되면 그 목적을 달성할 수 없으니 농업적 식민을 장려”해야 한다고 결론지었다.<sup>4)</sup>

일본 정부와 민간인들이 농업 이민의 필요성에 공감하고 있던 그 당시 한국통감부도 이에 깊은 관심을 기울이고 있었다. 일제는 1904년 ‘한국토지농산조사’의 결과를 요약한 ‘한국농업요항’에서 일제는 이른바 ‘일본인의 토지소유자에 대한 시설 요강’이라는 이름으로 다음과 같은 ‘시설’을 시급히 완료해야 한다고 제안하였다.

<일본인의 토지소유자에 대한 시설 요강>

- ① 한국 내에서의 지리, 화물집산지, 교통운반, 토지매수 방법 및 관례를 일본인들에게 알릴 수 있는 방법을 강구할 것
- ② 토지정리를 통해 지적을 명확히 할 것
- ③ 농회 또는 농사조합을 조직할 것
- ④ 교통 운반 설비를 보충할 것
- ⑤ 신체, 재산을 보호할 것
- ⑥ 농업보험제도 도입할 것
- ⑦ 금융기관 설치할 것

이러한 방침은 1905년 말에 작성된 ‘한국토지농산조사보고’에서도 다시 한번 표명되었다. ‘한국토지농산조사보고’는 ‘농업진흥에 대한 혁신 시설 사항’이라는 이름 하에 다음을 주요 정책 과제로 제시했다.

· 한국 정부가 시설할 필요가 있는 사항

- ① 농업행정기관을 쇄신, 확장할 것(농상공부 내에 농정고문을 둘 것)
- ② 권업기관을 확장할 것(농사시험장, 종묘장 등을 설치 및 확장할 것)

2) 『朝鮮及滿洲』31호(1910년 9월 발행) 기사 『朝鮮の經濟的價値』  
 3) 日本外務省 通商局, 1919 『日本ノ食糧問題ト滿蒙ノ農業』 24~25  
 4) 生産調査會, 1910 『生産調査會錄事』 36쪽.

- ③ 권업보조비를 지급하여 필요한 사업을 장려하고 수리공사를 보조할 것
- ④ 농업교육기관을 확장할 것(농학교, 잠업전습소, 농사강습소를 설치할 것)
- ⑤ 국유 토지 관리 기관을 둘 것(토지관리국을 두어 국유지를 관리하도록 할 것)
- ⑥ 이상의 시설에 일본인을 초빙하여 주도하도록 할 것

· 일본 정부가 시설할 필요가 있는 사항

- ① 토지소유권 및 내지거주권을 확정할 것
- ② 국유토지를 일본인이 이용할 수 있도록 할 것
- ③ 농업 금융의 편의를 도모할 것
- ④ 이주민에게 기차, 기선 운임을 할인하도록 할 것
- ⑤ 농사기업자의 지도를 진담하는 기관을 설치할 것
- ⑥ 한일 간 농업 행정의 연락을 기할 것

이처럼 일제가 처음 구상한 식민지배 경제정책은 토지소유권을 확정하여 일본인의 토지 매입을 용이하게 하고 농업 금융을 비롯한 각종 편의 시설을 확충하는 동시에 이른바 ‘권업 기관’을 확장하여 ‘신농법’을 확산시키는 내용으로 되어 있었다. 그러나 실제 강제합병이 가시화되면서 일제는 조선 재정을 ‘자영 독립’시킨다는 방침을 최우선적인 정책 내용으로 제시하고, 이른바 ‘농업진흥’에 필요한 재원을 조선인들로부터 조달한다는 방침 하에 정책을 입안해나가기 시작했다.

### 3. ‘자립주의’ 원칙과 재정자영론의 등장

러·일 전쟁 이후 한국 통치와 관련하여 일본 정계에서 가장 논의가 활발히 오간 사안은 다름 아닌 한국을 지배하는 데에 소요되는 재정 부담을 어떻게 축소할 것인가 하는 문제였다. 러시아와 전쟁을 벌이면서 가운데 일본 정부의 재정 부담은 급속히 팽창했다. 메이지 정부가 들어선 직후 일본의 일년 간 세입은 3천3백만여 엔에 머물렀고 세출 역시 3천만엔 정도에 불과했다. 그러나 러·일 전쟁이 일어난 1904년에는 세입·출이 그 10배에 이를 정도가 되었고 이듬해 세출은 4억2천만여 엔으로 급증하였다.<sup>5)</sup>

이렇게 세입·출액이 증가했던 것은 전적으로 전비가 급증했기 때문이었다. 전비 조달은 전후 일본 정부의 재정 운용에 큰 타격을 입혔다. 당시 사이온지 긴모치(西園寺公望) 내각은 국채 및 외채의 정리를 전후 재정 정책의 최우선적인 기조로 삼고, 그 구체적인 실행방법으로 공채 발행을 추진했다.

일본 정부가 이처럼 ‘재정 정리’에 부심하고 있을 때 일제가 한국을 지배하는 데에 투입하던 자금도 재정난의 주요 원인으로 지목되고 있었다. 이러한 가운데 통감 이토 히로부미는 동양척식회사 설립위원회 회의 석상에서 다음과 같이 한국 재정 독립의 필요성을 언급하였다.

종래 한국의 재정, 경제를 안정화하고 여러가지 사업을 착착 진척시켜 나가고 있어 한국 재정 경제의 독립을 기할 수 있을 것으로 생각한다. 재정 경제의 독립이라는 것은 국고의 수지를 득(得)하여 국채의 이식(利殖)도 건전하게 지불하고 인민도 저축을 하며 ...일본인이 한국 내지(內地)에 이민

5) 同文館編輯部, 1909 『日本政治年監』 265~266

하여 사업을 경영하면 이 역시 한국 정부에 납세의 의무를 지는 것이 되므로 한국의 세입은 장차 더욱 증가할 것이다.<sup>6)</sup>

대한제국이 일본 대장성에서 빌린 돈은 조선총독부가 그 채무를 이어받아 상환하도록 하고, 이어서 향후에 조선총독부 재정을 ‘자영 독립’시킨다는 원칙은 초대 총독 테라우치 마사다케(寺内正毅)가 내세운 시정의 ‘근본방침’이었다. 이에 따라 조선총독부는 “근본방침으로 재정의 자영(自營) 방침을 수립하고 시정의 진전에 따라 ... 점차 조세 부담을 증가시키는” 한편 “조세의 증징 및 신설을 도모함과 아울러 산업 개발에 필요한 경비는 감하하는 방식으로 일반회계로부터의 보충금을 체감”하는 정책을 전개하고자 하였다.<sup>7)</sup>

이처럼 식민지 조선을 지배하는 데에 소요되는 자금을 조선에서 조달하여 일본 정부의 재정 부담을 줄이고, 산업개발 투자 역시 최소화하겠다는 것이 강제병합 당시 일제 산업 정책의 요점이었다.

이른바 ‘산업개발’ 자금의 투자 최소화 방침을 고수하면서도 ‘미작 개량’의 성과를 거두겠다는 정책 방향은 조선인의 경제력과 노동력을 강압적으로 동원하는 식으로 추진되었다. 초대 총독 테라우치는 틈만 나면 “조선 산업개발 정책의 요는 조선인들에게 자금자족의 길을 찾도록 하는 데에 있다”라고 언급하고 “경비 절감과 자급에 의해 산업개발의 실을 거둘 것”을 강조하였다. 일제가 강조하던 ‘자급’이라는 것은 결국 무단적 성격을 동반한 경제 수탈로 현실화되었다.

#### 4. 지세 제도의 ‘정비’와 농업경영 자금 정책

‘자금주의’라는 기본 원칙 위에서 식민지 조선을 자국의 식량공급기지 및 과잉인구 배출지로 삼겠다는 방침은 1905년 무렵부터 점차 현실화되기 시작했다. 일제는 1905년 무렵 ‘재원조사’에 착수하여 염세, 주세, 연초세를 설정하는 한편 은결을 색출하고, 징세 과정에서 중간관리층의 부정이나 개입의 여지를 차단하는 한편 새로운 세원을 발굴하는 것을 그 주요 방침으로 하여 지세 정리에 착수하였다.

과세 물건 소재를 파악하는 것과 함께 일제는 은결의 발견과 징세에 주력하였다. 은결 발견은 “세입의 증수 효과를 거둘 수 있는 것으로서 실로 재정 쇄신상에 있어 가장 중요한 사항”이었다.<sup>8)</sup> 일제는 토지조사사업으로 은결이 대부분 노출될 것이라고 보았지만 토지조사사업 이전에도 이미 ‘은결발견자상여내규’라는 것을 제정하여 은결의 소재를 신고한 자에게 해당 은결에서 거두어들이는 결세 금액의 4분의 1을 상금으로 지불한 바 있었다.

과세 물건의 면적은 토지조사사업의 종료와 함께 확정되었다. 일제가 추산한 바에 의하면 토지조사사업 완료 직전이었던 1917년까지 조선총독부가 파악한 전, 담 등 과세지의 총면적은 2,867,518정보였는데, 토지조사사업을 거치면서 4,376,562정보로 늘어났다.<sup>9)</sup>

6) 東洋拓植株式會社, 1908 『東洋拓植會社設立委員二對スル伊藤統監演說筆記』

7) 日本財政經濟學會, 1939 『外地財政(上)』. 일제는 이러한 방침이 성과를 거둔다면 1919년에 일본 정부의 일반회계로부터 조선으로 넘어오는 보충금이 완전히 정리될 것이라고 생각하였다. 일제는 자국 내에서 ‘재정11년계획’을 1919년까지 완성한다는 입장이었던 바 조선총독부 보충금을 1919년까지 체감한다는 방침 그러한 정책의 일환이었던 것으로 이해된다.

8) 위의 책, 294쪽.

9) 朝鮮總督府 臨時土地調査局, 1919 『朝鮮土地調査事業報告書(追錄)』 661~663쪽. 토지조사사업 완료 직전

<표 1> 1910~1918년 지세 징수액의 증가 추이(단위 : 千圓)

연도	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
징수액	6,001	6,245	6,273	6,474	9,535	9,540	9,899	9,916	11,502

※ 비고 1 : 『朝鮮總督府統計年報』 각 연도판 참조

비고 2 : 千圓 단위 이하는 절사함

현재 거액이 경비로 토지조사에 착수하였는데 그에 요하는 경비는 한 개 道에 100만圓 정도 소요 될 것이고, 13도를 모두 합치면 1,200만원은 넘을 것이다. 그러나 현재 100만결 정도 되는 것으로 파악되는 토지는 150만결 이상으로 늘어날 것이고 지세를 1결에 평균 7圓으로 계산한다고 하면 350만圓 정도는 증수될 것이고 토지정리에 투자하는 돈도 3~4년 안에 능히 회수할 것이다.<sup>10)</sup>

일제는 이처럼 이른바 ‘투자액’을 회수하기 위하여 결가를 평균 7圓 정도로 인상하여야 한다고 보았다. 실제로 일제는 이러한 판단에서 <표 2>에 제시된 바와 같이 아직 토지조사사업이 완료되기 전이었던 1914년 3월에 ‘지세령’을 공포하고 1908년 ‘지세에 관한 건’에 따라 규정된 결가를 약 40% 가량 인상하였다.

이어서 일제는 1918년 6월 ‘지세령’을 개정하여 등급별 결가를 고시하여 지세를 징수하는 방법에서 지가를 표준으로 산정하는 방식으로 전환하였다. 1918년 ‘지세령’ 개정에 따른 세율은 주지하는 바와 같이 지가의 ‘1000분의 13’이었다. 지가가 지세의 액수를 결정하는 기준이 되었던 것이다. 그런데 이 조세부과율에 대해 기존에는 세율 자체가 일본에 비하여 낮고, 지세액의 생산량에 대한 비율을 기준으로 보았을 때 조선의 지세부담은 일본에 비해 현저하게 낮았다고 지적하는 경우도 있었다. 그러나 지세 부담의 정도를 농가 수익 구조에 비추어 볼 경우 실제 조선인 농민들이 부담해야 할 지세액이 그리 낮은 수준이었다고 할 수 없다.

1920년대 초의 자료에 의하면 전라남도의 경우 1반보의 평균 지가는 논인 경우 42원이었고, 밭은 17원이었다. 이를 전라남도 소재 논, 밭 총면적과 총호수를 대입하여 지세를 계산할 경우 지세 본세에다가 지방세, 면비(面費), 학교비 등을 모두 합쳐 1반보당 논은 1圓57錢, 밭은 64錢, 합계 2圓 21錢을 지세 및 그 부가세로 납부하게 되는 셈이었다.<sup>11)</sup> 그런데 이 외에도 호세 등의 조세와 수리조합비, 삼림조합비 등 각종 조합비를 추가로 부담해야 하는 것이 현실이었다. 이렇게 볼 때 실제로 조세를 비롯한 각종 공과금으로 상당한 액수를 납부해야 했을 것이고 그 부담도 만만치 않았을 것이다.<sup>12)</sup> 실제로 1918년에 조사된 통계자료에 나

과세자 가운데 田의 총면적은 1,469,083정보였고 밭은 1,258,894정보였다. 한편 토지조사사업 종료 후 일제가 파악한 課稅田의 면적은 2,712,526정보였고 밭은 1,496,026정보였다.

10) 『朝鮮及滿洲』 1910년 7월호 기사 「合邦と經費問題」.

11) 全羅南道農會, 1923 『米の全羅南道』 63~64

12) 
$$y(\text{지가}) = \frac{(\text{수확고} \times \text{곡가}) \times (1 - 50/100 - 5/100) - (3/100 \times y)}{\text{환원율}}$$
 법정 지가의 산출 공식은 좌측 상자의 수식과 같다. 이 공식에서 분자 부분의  $(1 - 50/100 - 5/100) - 3y/100$ 이라는

수치는 곡가와 수확고를 곱하여 얻어지는 수입에서 경작비용(50/100)과 토지유지비(5/100)를 공제하고, 여기에다가 다시 공과금부담금(3/100×y)을 또 공제하도록 되어 있는 것을 나타낸다. 공과금부담금이 지가의 3/100으로 되어 있는 것은 일제가 일찍부터 조선의 세율을 일본의 지세 세율과 동일하게 적용하겠다는 복안을 지니고 있었음을 보여준다. 지가 산정의 방식을 좀더 구체적으로 소개하자면 다음과 같다.

① 먼저 토지의 총 수확고를 곡가로 곱한 액수, 다시 말해 총수입액(수확고×곡가)에서 경작비용(100분의 50)와 토지수선비 및 유지비(100분의 5)를 공제하고 여기에다가 다시 공과금부담금(3/100×y)을 공제

탄안 바 전라남도 등의 지역에서 하층 농민이 한 해 벌어들이는 농가 순수익은 1원에 불과하다. 이 점에서 볼 때 자영농이라 하더라도 하층 정도의 경제력을 지닌 사람은 공과금 부담을 감당하기 힘들었을 것이다.<sup>13)</sup> 경제적으로 중류에 해당하는 농가는 연순수익이 120圓 정도에 이르는 것으로 조사된 바 있으나 평균 농지 소유면적을 볼 때 논을 1정보 이상 가지고 있고, 이 때문에 지세는 22원 이상 부담하는 셈이 된다. 거기에다가 평균 79원 가량의 채무를 지고 있는 것으로 되어 있으므로 조세 부담은 큰 편이었다.

한편 조선총독부의 ‘자급주의’ 원칙은 농업생산력의 증진을 보장하는 데에 필수적인 수리 및 치산사업, 비료 사용 확대 등의 제 정책 추진 과정에서도 관철되었다. 조선총독 하세가와(長谷川好道)가 언급한 바에 의하면 “식량 문제는 일본의 중요한 현안으로서 이의 공급을 부요하게 함은 … 실로 본토 개발에 임하는 소이”였다. 이러한 입장에서 일제는 이른바 ‘개발’의 방법으로 “토지의 개간, 수리관개의 시설, 경종법과 시비법의 개선 등에 대하여 적절한 지도 장려를 가하여야 하고, … 식림사업을 장려”할 것을 제시한 바 있었다.<sup>14)</sup>

일제는 이른바 ‘장려’의 방법으로 재래품종에 비해 훨씬 시비량을 필요로 하는 ‘우량품종’을 배포하는 동시에 비료 소비를 적극 장려해나갔다.<sup>15)</sup> 그 결과 농가의 판매비료 사용량은 매년 16~21% 증가하는 경향을 나타냈다.<sup>16)</sup>

치산사업에 있어서도 일제는 재정 지출을 최소화하는 대신 조선인 임야소유자들의 식림 비용 지출을 늘이는 방식을 택하였다. 일제는 토지조사사업이 종료된 직후 곧바로 임야조사사업에 돌입하면서 “앞으로 30년 동안 5,130만원을 들여 사망시설을 완료하기로 하였으나

한 금액을 구한다. 수확고는 100평당 수확을 기준으로 받은 13급, 논은 22급으로 구분하여 각 등급의 표준 수확고를 상정한 후 이를 다시 각 동리마다 특수한 사정을 조사하여 洞位, 面位, 郡位 등을 정하고 2등 洞의 1급지는 1등 洞의 2급지로 조정하는 방식으로 다시 한 번 조절을 거친다.

② 위 금액에 환원율(토지가격에 대한 순이익급의 비율)을 나눈다. 환원율은 쉽게 말해 토지에 투자한 비용에 비해 순이익을 얼마나 거두었는가 하는 것으로, 예를 들어 환원율이 10/100이었다면 토지구입비(토지가격)의 10%를 순이익으로 거두었다는 의미가 된다.

이처럼 지세의 부과 표준이라고 할 수 있는 지가 산정 방식은 지역에 따라 설정된 수확고 등급 및 지위 등급, 환원율, 곡가 등에 따라 산출되는 것이므로 이를 기준으로 부과되는 지세 역시 지역별로 책정된 환원율 등을 대입해야 하는 복잡한 과정을 거치게 된다. 실제 예를 들어 지가를 산출해보자면 충청남도 논산군의 경우 환원율은 ‘0.09’로 정해져 있었고, 곡가는 도정 이전 상태로 넘겨지는 도매가격이 6.61圓으로 되어 있었다.(朝鮮總督府 臨時土地調査局, 1919 『朝鮮土地調査事業報告書(追錄)』 363쪽) 수확고의 경우 필지마다 다를 수 있으므로 일괄적으로 정해져 있는 것은 아니었다. 그런데 1914년에 발간된 『忠南論山發展史』에 의하면 강경 등 비교적 관리가 용이한 지역 논 1반보(300평)의 수확이 쌀 3석 5두이므로 편의상 이를 대입하여 지세령에 규정된 바대로 이 지역의 보통 논 1반보당 지가를 산출해보면 다음과 같다.

$$y(\text{지가}) = \frac{(3.5 \times 6.61) \times (1 - 50/100 - 5/100) - (3/100 \times y)}{0.09} = 86.75$$

이 정도 액수의 지가는 이 지역 중등 정도의 실제 토지 가격 45~75원보다도 높은 편이었다. 여하튼 이 액수를 기준으로 본다면 이 지역에서 평균 수확을 거두는 논 1반보를 소유한 자작농은 그 지세로 지가의 13/1000에 해당하는 1圓 가량을 납부하는 셈이 된다. 이 1圓에다가 지방비, 면비, 학교비를 계상하면 1반보당 최소한 2圓20錢을 지세 및 지세부가세만으로 내게 되는 것인데, 여기에다가 호세 및 기타 조합비 등을 모두 합칠 경우 적지 않은 부담이 되기 때문에 만성적 부채로 시달리던 당시 농가의 수지구조상 중하층 농가는 그 납부에 상당한 곤란을 느꼈을 것이다.

- 13) 朝鮮總督府財務局, 1918 『農家經濟狀況調査書』 24~25
- 14) 『朝鮮總督府官報』 1919년 2월 20일자 기사
- 15) 정연태, 1988 「1910년대 일제의 農業政策과 植民地 地主制; 이른바 ‘米作改良政策’을 중심으로」 『한국사론』 20. 서울대국사학과.
- 16) 溝口敏行·梅村又次, 1988 『旧日本植民地經濟統計』 40쪽.

그 돈으로 사유림 전체를 조립하기는 어려우므로 임야소유자들이 사회봉사를 위하여 스스로 조립에 협조해야 한다”고 주장하며<sup>17)</sup> 조립대부제도 및 삼림조합 조직을 만들어 식림을 강요하였다. 특히 일제는 “삼림보호상 구래의 악폐를 타파”한다는 명분 아래에서 삼림조합을 각 군 단위로 설립하고,<sup>18)</sup> 그를 통한 소위 ‘지도’의 방식으로 입산을 금지하고 묘목을 강매, 식목하도록 하였다.<sup>19)</sup>

일제가 치산을 목적으로 임야소유자들에게 거두어들이는 묘목대금은 봄과 가을 2회에 걸쳐서 사유림 내에서 나무를 벌채할 수 있도록 허용하고 그 대가로 청구하는 식으로 부과하는 것이 보통이었다. 그 액수는 해마다 묘목 시세가 차이가 있어 다를 수 있지만 현재 확인할 수 있는 자료를 통해 추산해보면 1정보당 40~50전 정도에 이르렀던 것으로 보인다.<sup>20)</sup> 임야소유 농가는 이 묘목대금 외에도 산림 녹화에 필요한 인력 고용비 명목으로 삼림조합비, ‘임산할’, ‘간별검사료’ 등 여러 가지 명목의 부과금을 납부해야 했다.

이처럼 징세의 기초는 확고히 정비하면서도 산업 관련 재정 지출은 최소화하려는 시도의 일환으로 일제는 식림, 수리시설 등 농업 생산 기반 시설 확충 비용을 조선인들로부터 염출하였다. 그러한 노력의 결과 일제는 “농업에 관하여는 매년 그 시설이 점점 효과를 나타내고, 생산품의 개량과 증식이 진척”을 보였다고 자평하였다. 그러나 그 이면에 조선인 농가가 부담해야 하는 생산비는 계속 늘어나는 구조적 모순이 발생하고 있었다.

현재 특정 지역의 연도별 농가 생산비를 확인하기 어려운 실정에 있기 때문에 농가 생산비의 증가 추세를 정확히 분석하기 어렵다. 그러나 지역별로 확인이 가능한 자료를 일별하면 1909년 무렵 충청남도 논산에서 중답(中畓)의 벼 1석당 생산비는 1圓51錢이었는데,<sup>21)</sup> 1921년 전라남도의 1석당 평균 생산비는 7圓75錢이었다.<sup>22)</sup> 지역도 다르고 미가 등의 제반 여건도 상이하기 때문에 두 지역의 생산비를 선불리 비교할 수는 없지만 양자가 사용한 비료대와 종자대금은 확연히 증가세를 보인 것만은 사실이었다.<sup>23)</sup>

요컨대 일제는 강제병합 직전에 일본인의 농업 이주를 장려한다는 목적에서 ‘일본인의 토지소유자에 대한 시설 요강’을 구상하는 한편 한국을 식량공급기지로 삼는다는 목표 아래 ‘농업진흥에 대한 혁신시설 사항’ 등을 제정하였다. 일제가 처음 구상한 식민지배 경제정책은 토지소유권을 확정하여 일본인의 토지 매입을 용이하게 하고 농업 금융을 비롯한 각종 편의 시설을 확충하는 동시에 이른바 ‘권업기관’을 확장하여 ‘신농법’을 확산시키는 내용으로 되어 있었다. 그러나 실제 강제합병이 가시화되면서 일제는 조선 재정을 ‘자영 독립’시키다

17) 工藤英一, 1922.7 『山林組合을 發達케 하라』 『朝鮮山林會報』7

18) 牛步生, 1929.7 『過渡期の森林保護に對する一考察』 『朝鮮山林會報』53

19) 『동아일보』 1926년 6월 3일자 기사 「식림과 민원」

20) 한국농촌경제연구원(편), 『구례 유씨가의 생활일기』 『紀語』 1928년 2월 16일자 기사

21) 坂田富藏, 1911 『江景事情』 80~81쪽에 의하면 1909년 경 충청남도 논산군 강경 지역에서 20두락(강경 지역의 경우 1두락은 120평 가량이었음)의 논을 경작하는 어느 자작농가는 種子대금 2圓70錢, 耕牛대금 5圓, 苗垡 노동자 임금 3圓20錢, 모내기 노은 6圓, 김매기 노은 9圓45錢, 수차 등의 운영에 소요된 관개 비용 7圓20錢, 비료대 7圓20錢, 추수 비용 3圓50錢, 지세 5圓60錢, 지방세 28錢 등을 합쳐 모두 62圓63錢을 쓴 것으로 나타나 있다. 여기에다가 토지를 구입하는 데에 들인 비용 160원의 매년 이율 8%(비교대상인 1921년 전라남도의 생산비 계산 방식을 적용한 것임)를 비용에 계상하면 75圓48錢이 된다. 이 토지에서 생산한 벼는 모두 50석이므로 1석당 생산비는 1圓51錢 가량이 된다.

22) 全羅南道農會, 1923 『米の全羅南道』 27~29

23) 1909년 충청남도 강경의 경우 종자 6두를 사는 데에 지출한 대금이 2원 70전이었는데, 1921년 전라남도 평균을 볼 때 종자 5두의 가격이 6원이었다. 이는 ‘개량종자’의 판매와 더불어 종자 가격이 올랐기 때문이었던 것으로 이해된다. 비료대의 경우 1909년에는 20두락(약 0.8정보) 농사에 7원20전이 들었는데, 1921년에는 1.3정보 농사에 173圓10錢이 사용되었다.

는 방침을 최우선적인 정책 내용으로 제시하기에 이르렀다. 이러한 방침 아래에 일제는 지세 부과지를 확인하고 그 세율을 인상하는 한편 쌀 증산에 필요한 각종 시설 비용을 ‘자급’이라는 이름 하에 조선인들로부터 염출하는 식으로 경제 정책을 추진해나갔다.