

1911년 「朝鮮事業公債法」 제정과 식민지 교통망 구축의 향방* — 대만과의 비교를 중심으로

朴祐賢**

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------------|
| I. 머리말 | III. 「臺灣事業公債法」과의 차이 논란과
발행계획의 지향점 |
| II. 일제의 조선재정 장악과 재정 조달
체계의 확립 | IV. 맺음말 |

● 국문초록

강제병합 이후 일본 정부는 1911년 「조선사업공채법」을 제정했다. 이를 통해 조선 총독부에 인프라 구축을 위한 재정자금을 조달할 수 있는 체제를 구축했다. 불과 3개 조항으로 이루어졌던 「조선사업공채법」은 공채발행에 관한 세부규정을 자세히 담고 있었던 「대만사업공채법」과 비교해 간소했다. 두 법안이 달랐던 이유는 육군 세력이 조선사업공채 발행을 활용해 중국침략을 쉽게 하고자 했기 때문이다. 이러한 성격은 법 제정뿐 아니라 최초의 공채발행계획에도 나타났다. 왜냐하면, 최초의 계획은 모두 육군의 중국침략에 필요한 교통 인프라 건설에 집중되었기 때문이다. 하지만 1911년의 양상이 식민지기 전체를 규정하는 것은 아니다. 오히려 일본의 정치·경제적 변동과 연동해 언제든지 바뀔 수 있는 근거로 작동하는 양면적 성격을 갖게 되었다.

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5B5A17090676). 또한 필자의 박사학위논문(2023, 『일제시기 조선사업공채 발행정책과 식민지 인프라 개발』, 고려대) 제1장 제1절 2, 제2절 1을 수정·보완한 것이다. 심사위원들의 정성스러운 논평으로 논문을 수정할 수 있었다. 지면을 빌어 감사드린다.

** 고려대학교 한국사학과 강사

주제어 : 조선사업공채법, 식민지 개발, 식민지 재정, 철도

I. 머리말

18~19세기 영국 패권의 제국주의는 자본주의 확대와 본격적으로 조응했다. 제국주의 국가가 식량과 원료 공급, 산업생산물 소비, 노동력 공급까지 점차 식민지에 요구사항을 늘려갔기 때문이다. 식민지에 요구사항이 많다는 것은 그만큼 제국이 식민지를 개발할 필요성이 커졌다는 뜻이다. 자본주의적 소비와 공급이란 근대적 유통망 확보, 산업시설 완비, 근대식 교육과 같은 개발이 이뤄진 토양에서 나올 수 있었기 때문이다. 그 결과 19세기 제국의 식민지배는 비용의 증가를 수반했다. 제국은 가능한 식민지배의 재정부담을 식민지의 납세자층에 떠넘기고 싶었다. 다시 말해 이른바 ‘재정독립’을 원했다.¹⁾

물론 식민지가 처음부터 ‘재정독립’을 달성할 수는 없었다. 식민본국의 재정투자는 제국이 필요한 수준에서 식민지를 개발해 지배의 안정화 및 효율화를 달성하기 위한 필수요소였다. 이를 실현하는 주요한 도구는 공채발행이었다. 제국주의 국가는 사업공채 발행으로 대규모 자금을 동원해 식민지에 자신들이 필요한 인프라를 빠르게 구축하고자 했다. 이를 식민지 스스로 통치비용을 조달할 수 있는 기반으로 삼고자 했다. 최종목표는 식민지를 독립(자치)재정체제로 만드는 것이었다. 공채의 원리금 상환까지 식민지 세입에서 부담하는 방식의 이러한 식민지배체제는 19세기 말 제국주의 국가들이 공유하던 효율적인 식민지배 방식의 전형이었다.²⁾

일제도 식민지 개발에 필요한 자금 일부를 사업공채 발행으로 조달했다.³⁾ 1899년

1) Anne Booth, “Towards a Modern Fiscal State in Southeast Asia, c. 1900~60”, *Fiscal Capacity and the Colonial State in Asia and Africa, C.1850~1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p.36.

2) 小林丑三郎, 『殖民地財政論』, 明治大学出版部, 1913, 11~26면. 프랑스도 식민지로 삼았던 인도차이나 지역에 철도, 도로, 운하, 항구 등 인프라 구축을 위해 2억 프랑 규모의 공채를 발행했다. 프랑스 공업 발달에 필요한 1차상품 공급을 촉진하기 위해서였다(정재현, 「프랑스의 식민지 산업화 논쟁과 그 의미」, 『서양사론』 140, 한국서양사학회, 2019, 142면; 「제국 안의 인도차이나, 식민지 안의 프랑스 제국주의-인도차이나 식민지 경제의 구성 혹은 재구성」, 『역사와 현실』 122, 한국역사연구회, 2021, 431면).

3) 물론 사업공채 발행 형태로 일본이 식민지에 조달한 재정자금을 단순히 일본에서 자금이 유입된 것으로 볼 수는 없다. 식민지배 전 기간 동안 식민지 사업공채 발행분을 대부분 인수했던 대장성 예금부 자금은 조선에서 흡수한 우편저금도 자금원으로 포함하고 있었기 때문이다. 단순히 식민본

「臺灣事業公債法」이 식민지에 발행한 사업공채의 첫 번째 근거법이었다.⁴⁾ 이 법을 통해 대만에 사업공채 발행이 이뤄졌고, 대만에 철도, 항만 등 근대적 교통 인프라가 도입되었다.⁵⁾ 「대만사업공채법」 제정과 사업별 공채발행계획의 수립 그리고 러일전쟁과 관계를 맺으며 실제 이루어진 대만 인프라 건설의 방향성과 부침은 10여 년 뒤 식민지 조선에 같은 방식으로 재정자금을 조달하고자 할 때 학습효과로 작동했다. 그리고 해당 경험은 식민지배에 관여했던 주체들의 이해관계가 엇갈리는 양상으로 나타나기도 했다.⁶⁾ 그러므로 조선에서 사업공채 발행을 통해 이루어진 식민지 개발의 실상을 이해하기 위해서는 강제병합 이전 대한제국의 부채 상황과 인프라 구축의 양상을 살펴보는 것과 함께 식민본국인 일제가 대만 지배를 통해 체득했던 경험도 비교해 볼 필요가 있다.⁷⁾

이와 같은 문제의식을 바탕으로 본고는 1911년 「朝鮮事業公債法」 제정의 배경과 내용, 「대만사업공채법」과의 차이를 분석하고자 한다. 특히 「대만사업공채법」과의 차이를 원했던 지배권력의 제국주의적 목적, 권력 간 갈등에 주목할 것이다. 분석 과정에서 드러나는 차이의 원인은 대만과 조선이라는 공간과 지리적 위치일 수도 있고, 1899년과 1911년이라는 시점 혹은 선후 관계 때문일 수도 있다. 이는 일제가 조선 지배를 시작하는 시점에서 재정투자를 통해 식민지를 개발하는 목적과 직접

국의 자금이 유입된 것으로 사업공채 발행을 해석하는 것이 아니라 우편저금을 통해 식민지에서 흡수한 영세생활자금을 일본의 제국주의적 목적에 부합하는 사업을 특정해 사업공채를 발행했다고 보는 것이 타당한 이해라고 할 수 있다(李香哲, 『近代日本における郵便貯金・預金部資金の歴史的考察: 松方財政期から昭和恐慌期にかけて』, 一橋大学 経済学研究科 博士論文, 1997, 7~11면). 1945년 5월 말 현재 조선에서의 우편저금 적립액은 6억 5,320만 원이었다(大藏省管理局, 『日本人の海外活動に関する歴史的調査 3: 朝鮮編 下』, 大藏省管理局, 1947, 44~47면).

- 4) 「臺灣事業公債法」, 『官報』 4713, 1899.03.22.
- 5) 「臺灣事業公債法」이 제정된 1899년 3월 이전 대만의 축항 및 철도공사는 청일전쟁에 의한 임시군 사비에서 지출되거나, 계획만 세우고 착수하지 못하는 상황이었다(小林道彦, 「後藤新平と植民地經營: 日本植民政策の形成と國內政治」, 『史林』 68(5), 史学研究会, 1985, 688면).
- 6) 「臺灣事業公債法」 제정과 초기 사업공채 발행계획 및 사업별 자금조달의 시행과정에 관해서는 小林道彦, 앞의 1985 논문, 689~695면 참조.
- 7) 일제는 식민통치의 전형으로서 대만통치의 경험을 관동주, 조선 등에 轉移해보고자 노력했고, 결과는 지역에 따라 다르게 나타났기 때문이다. 이른바 식민통치의 '대만 모델' 형성과 전이 시도에 관해서는 문명기, 「근대 일본 식민지 통치모델의 轉移와 그 의미-臺灣모델의 關東州・朝鮮에의 적용 시도와 변용」, 『중국근현대사연구』 53, 중국근현대사학회, 2012 참조.

연결된다는 점에서 중요하다. 제국주의 국가마다 달랐을 식민지 개발의 목적의 변화를 구명해나갈 시작점에 해당하기 때문이다.

이처럼 「조선사업공채법」에 근거해 조선에 조달되었던 사업공채가 조선총독부 재정, 근대교통 및 재해예방시설과 같은 인프라 구축의 주요 자금원이었음에도 학계의 연구는 부족한 상황이다. 일본이 대만과 조선을 식민지배하는 통치능력의 차이를 구명하는 수량적 분석의 소재로 활용되면서 조선사업공채는 처음으로 독립적인 연구대상이 되었다.⁸⁾ 이 연구는 일본의 식민지였던 대만과 조선을 비교하면서 이른바 재정운영의 여유가 만들어 낸 통치능력 차이에 주목하게 되었고, 이를 계기로 식민통치방식을 연구할 때 식민본국과 식민지의 관계설정이 중요하다는 점을 환기했다는 면에서도 중요하다.⁹⁾ 더불어 최근 실제 조선사업공채 발행 과정에서 조선총독부, 일본 내각, 육군 세력 등 제국주의 권력이 해당 자금조달을 통해 원했던 식민지 개발의 방향성을 시기별로 분석한 연구가 제출되기 시작하면서 비로소 정책사, 재정사적 접근이 시작되고 있다.¹⁰⁾ 그러나 실제 발행의 전제로 분석이 선행되어야 할 「조선사업공채법」 제정 당시의 제국주의 권력의 의도와 초기 계획의 성격은 아직 구명되지 못한 상황이다.

이상의 논의를 바탕으로 이 글의 1장에서는 조선사업공채의 전신이라 할 수 있는 대한제국 시기 일본이 강제적으로 차관을 도입하는 과정과 1911년 3월 「조선사업공채법」을 제령이 아닌 법률로 제정된 의미를 분석한다. 2장에서는 제국의회에서 이를

8) 문명기, 「대만총독부와 조선총독부 세입의 비교 분석-일반회계보충금과 공채를 중심으로」, 『한국학논총』 48, 한국학연구소, 2017.

9) 물론 일제의 식민통치 구명에서 대만 통치 초기에 수립된 제도와 경험이 중요하다는 점을 강조했다. 이는 점도 연구사에 크게 기여한 점이라고 할 수 있다. 앞의 논문들 외에 주요 연구로 문명기, 「대만·조선총독부의 초기 재정 비교연구-식민제국 일본의 식민지 통치역량과 관련하여」, 『중국근현대사연구』 44, 중국근현대사학회, 2009; 「대만·조선총독부의 전매정책 비교연구-사회경제적 유산과 '국가' 능력의 차이」, 『사림』 52, 수선사학회, 2015; 「일제하 대만의 통치체제와 생활수준-일제하 조선과의 비교를 겸하여」, 『한국학논총』 59, 한국학연구소, 2022 등 참조.

10) 박우현, 「1920년대 조선사업공채 정책 변화와 재원조달의 부실화」, 『한국사연구』 185, 한국사연구회, 2019; 「1910년대 조선사업공채 정책의 전개와 난맥상」, 『한국근현대사연구』 93, 한국근현대사학회, 2020; 「대공황 초기 조선사업공채 정책과 궁민구제토목사업의 축소(1929~1931)」, 『역사문제연구』 26(3), 역사문제연구소, 2022; 「1930년대 전반 조선총독부 예산편성과 인프라 투자의 단기화-1932년 조선사업공채 발행예산을 중심으로-」, 『한국사학보』 91, 고려사학회, 2023; 「1930년대 중반 조선사업공채 발행과 교통망 구축의 불균형」, 『한국사연구』 201, 한국사연구회, 2023.

심사하는 과정에서 제기된 「대만사업공채법」과의 차이와 그 의도를 구명하고, 법 제정의 의도가 당시 일본육군 및 조선총독부 세력의 대륙침략 구상과 관계가 깊었음을 첫 번째 조선사업공채 발행계획 분석을 시도한다. 이를 통해 식민통치 초기 일제가 재정자금을 조달해 개발하고자 했던 교통인프라 구축의 목적이 대륙침략과 연결된 군사적 성격이 강했음을 밝히고자 한다.

II. 일제의 조선재정 장악과 재정 조달 체계의 확립

1. 재정고문부 설치와 일본차관의 강제 도입

일본은 1904년 2월 러일전쟁을 일으킨 후 대한제국과 23일 한일의정서, 8월 22일 제1차 한일협약을 체결하고 고문정치를 실시했다. 각 분야 고문 가운데 ‘고문용병협약’에 의거해 고빙된 고문은 재정고문과 외교고문이었다. 특히 재정고문은 외교고문과 달리 일본 대표가 동의해야만 해고할 수 있었다. 그만큼 그 지위와 권한이 다른 고문에 비할 바가 아니었다. 일본정부도 재정고문을 가장 중요하게 여기고 있었다.¹¹⁾

재정고문으로 파견된 메가타 다네타로(目賀田種太郎)는 1905년 1월부터 財政顧問部를 조직하여 운영했고, 7월부터 지방조직인 財政顧問支部를 설치했다.¹²⁾ 이 부서를 활용해 일본은 화폐정리사업, 황실재정 정리, 징세기구 개편, 금융기관 설치에 관여하며 식민화를 위한 재정장악에 돌입했다. 일본은 메가타가 부임 전인 1904년 7월 8일에 재정고문을 통해 대한제국 재정을 장악한다는 방침을 세워두고 있었다. 계획의 중심은 ‘화폐정리사업, 지출의 감소, 수입의 증가’였다.

이 계획에 대해 1905년 1월 메가타는 세입 증가는 갑작스러운 효과를 기대할 수 없으니, 군비와 통신비 등에서 순차적으로 세출 감소를 계획하고, 일본 화폐를 사용해야 한다는 의견을 일본에 보냈다. 이는 재정고문부가 조선의 재정을 장악하기 위해

11) 김혜정, 「러일전쟁 이후 일제의 顧問政治 실시와 목적-재정고문 目賀田種太郎을 중심으로-」, 『한국민족운동사연구』 44, 한국민족운동사학회, 2005, 33~34면.

12) 김혜정, 「일제의 財政顧問部 조직과 운영(1905~1907)」, 『한국민족운동사연구』 83, 한국민족운동사학회, 2015, 46면.

진행할 정책의 우선순위로 화폐정리와 세출 감소를 상정하고 있었음을 의미하는 것이었다. 메가타가 볼 때 세입을 증가시키기 위해서는 황실재정 정리가 선행되어야 하는데 현시점에서 고종의 반발을 막을 수 없다고 보고 있었다. 실제 1905년도 재정 고문부의 주요 활동은 크게 ① 화폐정리사업과 금융기관 정리, ② 행정정리와 세계(歲計)의 정리로 나눌 수 있다. ①은 화폐정리사업의 일환이었고, ②는 지출 감소 작업이었다.¹³⁾

이를 실행하는 과정에서 메가타는 1905년 6월 일본 제일은행으로부터 화폐정리자금 300만 원을 들여왔다. 명목은 화폐정리를 위한 자금조달이었다. 이어서 메가타는 대한제국 정부의 부채정리 및 재정융통 명목으로 국고증권채 200만 원도 들여왔다. 해당 차관은 각각 해관세와 국고금 수입을 담보로 했다. 재정고문부가 들여온 일본차관은 원리금 상환을 위한 담보를 대한제국 세원으로 지정해 일본 재정이 대한제국 재정을 장악하는 역할도 했다.¹⁴⁾ 이 외에도 화폐정리사업 이후 금융사정 악화 해소를 이유로 1905년 12월 금융자금채 150만 원, 도로건설 등을 위해 1906년 3월 기업자금채 1,000만 원¹⁵⁾의 차관도입이 이어졌다.¹⁶⁾

한편 일본은 1905년 9월 러일전쟁에서 승리했지만 배상금을 받지 못하면서 재정 위기를 겪었다. 일본정부의 채무는 20억 원을 넘을 정도였다.¹⁷⁾ 전후 채무정리를 통한 재정 긴축 필요성이 대두했다. 1897년 금본위제 이행과 1902년 영일동맹 체결

13) 김혜정, 앞의 2015 논문, 79~82면.

14) 李松姬, 「韓末 國債報償運動에 關한 一研究」, 『梨大史苑』 15, 梨大史學會, 1978, 4면. 일제시기 조선에 발행된 지방채도 상환방식과 재원을 명시하거나 新稅를 도입할 때 부채상환을 위한 것임을 밝혔다. 반면 지방채와 달리 식민지의 중앙재정인 조선총독부특별회계 세입에 포함되었던 조선사업공채는 공채비 상환루트가 식민본국의 국채정리기금특별회계로 일원화되어 있었기 때문에 상환방식이나 재원이 명시되어 있지 않았다(박우현, 앞의 2019 논문, 140면).

15) 기업자금은 1906년 3월부터 통감부가 한국의 시정개선을 명분으로 대한제국 정부에게 일본흥업은행으로부터 도입하도록 한 차관이다. 통감부는 일본흥업은행으로부터 1906년 3월 13일 1차로 1천만 원의 차관을 받도록 알선했다. 5년 거치 연리 6.5%, 5년 상환의 조건이었고, 담보는 관세수입이었다. 실제 수령액은 450만 원이었는데 가장 큰 지출은 149만 원의 도로건설이었고, 인천수도(100만 원), 교육확장(50만 원), 농공은행보조(80만 원), 평양수도(50만 원), 병원건설(20만 원)등에 지출했다(소두영, 「韓末・日帝初期(1904-1919) 道路建設에 對한 一研究: 用地收奪과 夫役을 中心으로」, 한양대 석사학위논문, 1992, 13면).

16) 李松姬, 앞의 1978 논문, 5면.

17) 大藏省百年史編集室, 『大藏省百年史(上)』, 大藏財務協會, 1969, 213면.

로 국제금융시스템에 편입되었던 일본은 그 덕분에 1904~1905년 거액의 외채 발행에 성공했고 러일전쟁을 도발할 수 있었다. 하지만 동시에 국내 경제 운용에서 해당 외채가 유통, 거래되고 있었던 런던채권시장의 움직임과 여론을 의식해야 했다.¹⁸⁾ 영미 제국주의 국가의 재정건전성 확보 등의 요구에서 자유롭지 못했다.

그러나 일본 내부는 이와 같은 국제적 요구에 순응하는 태도로 일관하지 않았다. 제국 내 권력의 성향별로 다르게 대응하는 모습을 보였다. 특히 육군을 중심으로 한 군부 세력은 러일전쟁을 계기로 군비확장 요구 수준을 높여갔다. 게다가 1차 가쓰라 내각과 제후했던 정당인 정우회도 적극재정 추진을 요구했다. 런던채권시장이 요구하는 재정건전성 확보 즉, 긴축재정을 정책으로 채택하기 어려운 상황이 이어졌다. 1차 가쓰라 내각을 이으며 거국일치 내각을 표방했던 1차 사이온지 내각은 러일전쟁을 위해 임시로 설정했던 비상특별세 유지, 임시군사비특별회계 지속(1907년 3월까지) 등 적극재정 성격의 예산편성을 유지했다.¹⁹⁾ 戰費를 제외한 세출 규모가 러일전쟁기를 넘어서는 예산이었다. 런던채권시장은 일본의 공채정책에 의문을 표했다. 이에 대해 일본은 전쟁채무를 철도 국유화, 상공업 발달 그리고 ‘신영토 개발’에 따른 경제성장으로 타개할 수 있다고 설득했다.²⁰⁾

일본은 본국의 재정·금융 문제를 타개하는 방안으로 대한제국에 자금을 조달하고 이를 매개로 이권을 획득하는 이른바 ‘신영토 개발’을 추진하고 있었다. 1907년부터는 경제불황과 10월 미국 주식 폭락²¹⁾이 겹치는 등 일본경제의 변동이 더욱 심해졌다. 하지만 대한제국은 1908년 2차 기업자금채 1,796만 원을 일본에서 추가로 도입했다. 도로, 수도공사뿐 아니라 토지조사사업, 중앙은행 설립, 왕실재산정리 등에 자금을 조달한다는 명목이었다.²²⁾ 그 결과 강제병합 직후인 1910년 8월 28일 대한제국이 모집하거나 차입한 국채(차입금 포함) 총액은 <표 1>과 같이 4,559만 원이었다.

18) 岸田真, 『國際金融・資本市場と日本の外資導入論』, 『麗澤大学経済社会総合研究センターワーキングペーパー』 43, 政治経済学・経済史学会, 2012, 11~12면.

19) 러일전쟁 직후 1906년 예산편성의 성격에 대해서는 伏見岳人, 『近代日本の予算政治 1900-1914 : 桂太郎の政治指導と政黨内閣の確立過程』, 東京大学出版会, 2013, 81~90면.

20) 大藏省百年史編集室, 앞의 1969 책, 213면.

21) 岸田真, 앞의 2012 논문, 15면.

22) 水田直昌 監修, 『總督府時代の財政』, 友邦協會, 1974, 144면; 이운상·김상태, 「1910년대 조선총독부의 재정정책-세입·세출 예산의 분석을 중심으로」, 『한국 근대사회와 문화Ⅱ-1910년대 식민 통치정책과 한국사회의 변화』, 서울대학교출판부, 2005, 128면.

〈표 1〉 1910년 8월 28일 현재 대한제국 국채

(단위: 원)

종류	금액	이율	발행 및 차입일	거치연한	상환연한
제1기업자금채	5,000,000	6.5%	1906.03.	5년	10년
제2기업자금채	12,963,920	6.5%	1908.12.	10년	25년
기업공채	1,000,000	6%	1908.12.	5년	15년
도장사금공채	116,825	5%	1910.06.		20년
화폐정리자금채	3,000,000	6%	1905.06.	6년	10년
화폐정리자금 차월(借越)	8,726,738	6%			
일본정부차입금	14,282,623		1908.05.~1910.08.		
금융자금채	1,500,000		1905.12.		7년
총계	45,590,106				

〈표 2〉 1911년 3월 말 조선총독부 공채 및 차입금 현재고

(단위: 원)

종류	금액	이율	발행 및 차입일	거치연한	상환연한
제1기업자금채	5,000,000	6.5%	1906.03.	5년	1916.03.
제2기업자금채	12,963,920	6.527%	1908.12.	10년	1933.12.
기업공채	1,000,000	6%	1908.12.	5년	1923.12.
도장사금공채	116,825	5%	1910.06.		20년 이내
특별회계일시차입금	2,094,677	5%	1911.03.		3년 이내
총계	21,175,422				

출처: 「朝鮮公債問題」, 『慶南日報』, 1911.02.19.; 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府施政年報』, 1912, 159~160쪽; 朝鮮總督府 財務局, 『朝鮮金融事項參考書』, 朝鮮總督府 財務局, 각 년판.

그중 일본정부 차입금 1,428만 원 및 금융자금채 150만 원은 강제병합에 따라 상환의무가 사라졌다. 그리고 화폐정리자금채 3백만 원과, 조선은행이 替當했던 화폐정리자금 借越金 872만 원은 1911년 3월 화폐정리자금특별회계로 이관되었다. 그에 따라 조선총독부가 들어서면서 안고 있었던 공채 및 차입금은 1,908만 원이었다.²³⁾

한편 〈표 2〉에 보이는 특별회계일시차입금 209만 원은 1911년 3월에 조선은행으로부터 차입한 금액으로 1910년대 치도사업, 지방토목비 보조 그리고 평양광업소

23) 「朝鮮公債問題」, 『慶南日報』, 1911.02.19.

확장 등에 충당하기 위한 재원이었다. 해당 자금은 강제병합 이후 차입한 자금이지만 후술할 「조선사업공채법」이 제정되기 전에 차입한 금액이었다. 따라서 1911년 3월말 조선총독부 공채 및 차입금 현재고는 2,117만 원이었다.²⁴⁾

2. 법률로서의 「조선사업공채법」 제정 의도

일본은 1910년 9월 30일 칙령 제406호로 공포한 「조선총독부특별회계에 관한 건」에 의거해 조선총독부특별회계를 설치했다. 이로써 조선총독부 재정을 일본의 일반회계와 분리했다.²⁵⁾ 식민지 재정을 일본과 분리한 것은 1897년 2월 대만총독부특별회계 설치가 시작이었다. 당시 수상 겸 대장대신이었던 마쓰카타 마사요시(松方正義)와 主計局長이었던 사카타니 요시로(阪谷芳郎)는 이상적인 식민지 재정 운영의 방식을 영국 植民省이 채택하고 있었던 식민지 ‘재정의 독립’으로 상정하고 있었다. 그리고 이를 위해서는 조선총독부 재정을 일반회계에 흡수하는 것보다 특별회계로 분리하되 제국의회 심의를 거치는 형식이 일본에 유리하다고 보았다.²⁶⁾ 데라우치 마사타케(寺内正毅)도 강제병합 직전 가쓰라 다로(桂太郎) 총리에게 보낸 서한(1910.5.31)에서 대만처럼 “병합 후 본국의 재정상 한국 재정은 특별히 따로 떼어 놓는 것이 적당하다”면서 조선총독부 재정을 특별회계로 설정하자고 제안했다.²⁷⁾ 이 방식은 대만총독부특별회계로 처음 실현된 이후 조선총독부특별회계에도 적용했다.

더불어 1906년 7월 경부철도를 일본정부 소유로 매수하면서 한국통감부 철도관리

24) 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府施政年報』, 朝鮮總督府, 1912, 159~161면.

25) 제1조 조선총독부의 회계는 특별회계로 하고 그 세입 및 일반회계 보충금을 그 세출에 충당한다
제2조 전조의 수입지출에 관한 규정은 칙령으로 이를 정한다.

제3조 정부는 매년 조선총독부특별회계의 세입세출예산을 작성해 세입세출의 총예산과 함께 제국의회에 제출한다.

(「茲ニ緊急ノ必要アリト認メ樞密顧問ノ諮詢ヲ經テ朝鮮總督府特別會計ニ關スル件」, 『朝鮮總督府官報』 第28號, 1910.09.30).

26) 平井廣一, 『日本植民地財政史研究』, ミネルヴァ書房, 1997, 11~16면; 문명기, 「일제하 대만·조선총독부의 세출구조 비교분석」, 『한국학논총』 44, 2015, 한국학연구소, 412~414면.

27) 이형식, 「무단통치 초기(1910.10-1914.4)의 조선총독부-인사·관계개혁·예산을 중심으로」, 『일본역사연구』 33, 일본사학회, 2011, 192면.

국 소속으로 통합되었던 철도재정도 강제병합 직후 조선총독부특별회계로 통합되었다. 철도재정을 조선총독부특별회계와 같은 일반재정과 통합해 운영하는 것은 일본이 일반회계와 제국철도특별회계를 분리해 운영했던 것과 다른 방식이었다. 당시 조선총독부 철도국 경리과장 가토 마사미(加藤正美)는 일본과 같이 철도재정을 특별회계로 분리하자고 주장했지만 회계국장 고다마 히데오(児玉秀雄)는 이를 묵살했다. 철도재정을 일반재정과 통합하면 철도수입이 좋아도 철도의 연장, 개량, 운임 인하 등 국유철도에 필요한 공공적 역할 수행이 어렵고, 철도수입이 좋지 않을 때 일반재정까지 영향을 끼치는 문제가 있었다. 그러나 당시 조선철도는 독립적으로 운영할 수 있는 순익을 보장할 수 없다는 이유로 일반재정과 통합이 이루어졌다.²⁸⁾ 철도수입은 이후 조선총독부 관업수입의 주요 재원이 되었다.

하지만 일본이 조선을 지배하는 데 필요한 비용을 조세와 관업수입 등 조선 내 세입만으로 조달할 수는 없었다. 세원이 부족했기 때문이다. 특히 식민지배를 위해 필수적이지만 막대한 초기자금이 필요했던 교통 인프라 구축에 한계가 있었다. 공채발행을 통한 재원조달이 필요했다.²⁹⁾

대만의 사례에 비춰볼 때 공채발행 이전에 근거법 제정이 우선되어야 했다. 그런데 식민지 공채발행과 관련된 법령은 식민지법의 상징과 같았던 制令이 아니라 일본 제국의회(의)의 승인이 필요했던 法律로 제정되었다.³⁰⁾ 주지하듯이 조선의 법체계는 조선총독에게 위임된 입법권을 상징했던 제령 중심이었다.³¹⁾ 그렇다면 공채발행과 관

28) 小林利一, 『國有朝鮮鐵道經理事務の常識 前編 金錢會計之部』, 1928, 19~27면.

29) 水田直昌 監修, 앞의 1974 책, 146면.

30) '조선에 시행할 목적으로 제정한 법률'에 관한 내용은 박우현, 「일제시기 법률사료의 성격과 경제사 연구의 심화」, 『한국근현대사연구』 90, 한국근현대사학회, 2019, 253~257면 참조.

31) 식민지 조선의 법체계는 정상적 법체계에서 중심으로 위치한 법률이 예외적으로 존재하고, 천황의 칙령 그리고 식민지에 특수한 법제도였던 제령이 법체계의 중심을 차지했다. 이로 인해 식민지민의 의사가 입법에 반영될 수 있는 통로가 봉쇄되었다(도면회, 「1910년대 식민지 조선의 형사법과 조선인의 법적 지위」, 『한국 근대사회와 문화 II』, 서울대학교 출판부, 2005, 171면). 조선총독이가졌던 강력한 권한으로서의 제령을 매개로 한 연구는 김창록, 「制令에 관한 연구」, 『법사학연구』 26, 한국법사학회, 2002; 전영욱, 『일제시기 제령(制令)의 위상과 정치적 역할』, 서울시립대 박사학위논문, 2022 등 참조. 한편 조선총독이 입법 권한을 가지고 있었던 제령이라도 내각과 제국회회의 끊임없는 견제를 받았다는 점, 제령은 오히려 위임명령의 성격을 가지고 있어 입법의 범위가 제한적이었고, 일본의 법률을 의용해 조선에 적용한 법령이 감춰져 있던 법으로서 식민지를 법으로 지배하는데 크게 작용했다는 점 등 제령만으로 조선의 법적 지배를 이해할 수 없다는 논의도

련된 법령이 대만과 마찬가지로 제령보다 상위 법규이자 일본에서 제정한 법률로 제정된 이유는 무엇일까?

조선에 발행할 공채를 규정한 법률이었던 「조선사업공채법」처럼 ‘조선에 시행할 목적으로 제정한 법률³²⁾’은 「朝鮮銀行法」, 「朝鮮私設鐵道補助法」, 「朝鮮鐵道用品資金會計法」, 「朝鮮簡易生命保險特別會計法」이 있었다. 모두 조선의 재정·금융과 관계된 법령이다. 일본정부가 식민지의 재정 및 금융을 식민본국 관리 아래 두려는 방편으로 해당 법령을 법률로 제정했다고 할 수 있다.

실제로 대장성이 감독권을 갖고 있었던 조선은행(「조선은행법」³³⁾, 사업공채의 발행부터 소화, 상환까지 일본정부의 의도가 장악하고 있었던 조선사업공채(「조선사업공채법」), 대장성 예금부가 관리주체였던 조선간이생명보험(「조선간이생명보험특별회계법」)³⁴⁾ 등 모두 식민본국에 종속된 식민지 재정·금융의 성격을 규정하는 법률이었다.³⁵⁾ 조선총독에 위임된 입법권 수준으로는 법적 효과를 기대할 수 없는

있다(이형식, 「조선총독의 권한과 지위에 대한 시론」, 『사총』 72, 역사연구소, 2011; 윤해동, 「식민지에 드리워진 그늘-조선에서의 ‘법에 의한 지배’의 구축」, 『사회와 역사』 128, 한국사회사학회, 2020).

- 32) ‘조선에 시행할 목적으로 제정한 법률’이라는 구분은 일제시기 조선에서 시행할 법령 전반을 규정하고자 1911년 3월 29일 법률 제30호로 공포한 「조선에 시행할 법령에 관한 법률」에 기초하고 있었다. 6조에 걸친 법령 중 4개 조항(제1, 2, 3, 6조)은 제령에 관한 규정을 담고 있고, 제5조에 ‘조선에 시행할 목적으로 제정한 법률’을 규정하고 있다. 제5조의 전문은 “제1조의 명령은 제4조에 의하여 조선에 시행할 법률 및 특히 조선에 시행할 목적으로 제정한 법률 및 칙령에 위배할 수 없다”이다(김창록, 「植民地 被支配期 法制的 基礎」, 『법제연구』 8, 한국법제연구원, 1995, 64~65면).
- 33) 대장성의 조선은행 감독권에 관해서는 조명근, 「조선은행 감독권 소재 논란과 대장성으로의 수렴」, 『일제하 조선은행 연구-중앙은행 제도의 식민지적 변용』, 아연출판부, 2019, 39~63면 참조.
- 34) 조선간이생명보험 적립금 운용 제도에 관해서는 양홍준, 「日帝下 朝鮮簡易生命保險 研究」, 고려대 석사학위논문, 1994; 구병준, 「1929년 조선총독부의 조선간이생명보험 법령 제정과 보험 재정의 이중적 취약구조」, 『역사연구』 42, 역사학연구소, 2021; 「조선간이생명보험의 재정구조와 적립금 운용(1929-1937)」, 『한국문화』 97, 규장각한국학연구원, 2022; 「전시체제기 조선인 생명표 작성과 소아보험 제도 실시」, 『역사문제연구』 50, 역사문제연구소, 2023 참조. 한편 조선간이생명보험 적립금은 이후 「조선간이생명보험적립금운용규칙」(1932.02 칙령 제15호)을 통해 대장성 예금부에 예입하지만 조선총독이 관리하도록 규정해 예외적으로 조선총독부가 주도적으로 운용할 수 있는 자금이 되었다(구병준, 앞의 2022 논문, 144~149면).
- 35) 「조선시설철도보조법」은 조선에 투자했던 일본인 자본가의 식민지에 따른 리스크 우려를 감소시키는 역할도 했다. 조선총독부가 조선 내 시설철도회사에 보조금을 지급하는 것을 핵심으로 했던

사항들이었다. 더불어 이러한 법률은 일본 제국주의가 재정·금융 분야에 대해 조선 총독부의 독자적 정책추진을 인정하지 않았다는 점을 보여준다.

〈표 3〉 1911년 현재 「조선사업공채법」과 「대만사업공채법」 비교

조선사업공채법	대만사업공채법
1. 조선에서의 사업비 지불을 위하여 정부는 55년 이내의 기한으로 공채를 발행하거나 3년 이내의 기한으로 자금을 차입할 수 있다	1. 대만에서 아래 사업에 요하는 경비에 충당하기 위해 정부는 7,300만 원을 한도로 공채를 모집할 수 있다(① 철도부설 ② 토지조사 ③ 항만 ④ 청사건축 ⑤ 대조권 정리 ⑥ 수리사업)
2. 조선에서의 사업비 지불을 위하여 종래 부담했던 채무 및 이 법에 따른 차입금의 정리 또는 상환을 위해 필요한 때에도 전항과 같다	2. 이 공채의 이율은 1개년 100분의 5 이하로 한다
3. 제1항의 공채 및 차입금액은 5,600만 원 이내로 한다	3. 이 공채의 거치연한은 10개년 이내로 하고 발행년부터 45개년 이내에 상환한다 정부는 시의에 따라 전항의 거치연한을 5개년으로 하고 그 다음해부터 50개년간 상환하는 것으로 기재할 수 있다 전항의 규정에 따라 기재하는 것의 이자는 매년 3월 및 9월에 지불한다 제1항의 규정에 따라 공채는 채권자의 청구에 따라 제2항의 규정에 의해 공채로 변환할 수 있다
	4. 정부는 특약에 의해 은행 또는 채주조합(債主組合)으로 이 공채를 인수시킬 수 있다
	5. 정부는 제1항의 경비를 대체하기 위해 3개년 이내 기한으로 대만은행으로부터 일시차입금을 빌릴 수 있고, 이 경우에 이율은 정부가 정한다 전항 차입금은 이 공채모집금으로 이를 상환할 수 있고, 공채모집금에 의해 이를 상환할 때는 그 금액에상당하는 공채를 모집한다

「조선시설철도보조법」 제정은 내규에 불과했던 규정을 제국의회와의 협찬까지 거치는 '법률'로 승격시킨 이례적인 사건이었다. 이는 일본 자본을 식민지 인프라에 투자할 수 있도록 하려면 '법률'의 수준에서 보조금 지급을 보장해주어야 했음을 의미한다(박우현, 「대공황기(1930~1934) 조선총독부의 시설철도 정책 전환과 특성」, 『역사와 현실』 101, 한국역사연구회, 2016, 309면).

	6. 이 공채 및 전항의 차입금은 일원은화폐(壹圓銀貨幣)로 할 수 있고, 이 경우에 공채증서의 종류는정부가 정한다
	7. 이 법률에 규정한 것 외에는 1866년 칙령 제66호 정리공채조례에 따른다

출처 : 「朝鮮事業公債法」, 『朝鮮總督府官報』 第170號, 1911.03.28; 「臺灣事業公債法」, 『官報』 第4713號, 1899.03.22; 「臺灣事業公債法中改正」, 『官報』 第5322號, 1901.04.04; 「臺灣事業公債法中改正」, 『官報』 第5986號, 1903.06.17; 「臺灣事業公債法中改正」, 『官報』 第6222號, 1904.04.01; 「臺灣事業公債法中改正」, 『官報』 第7412號, 1908.03.14.

비고 : 「대만사업공채법」은 1899년 제정되었고, 이후 1901년, 1903년, 1904년, 1908년 총 4차례 개정이 있었다.

이러한 맥락에서 1911년 3월 21일 법률 제18호로 「조선사업공채법」이 제정되었다. 법령 내용은 <표 3>과 같다. 우선 1항에서 볼 수 있듯이 「조선사업공채법」에 의해 조달되는 자금은 55년 이내 기한으로 발행되는 사업공채와 만기가 3년 이내인 단기차입금이었다. 2항은 이른바 차환조항으로 채무를 상환하지 않고 재차입할 수 있도록 허용하는 규정이었다. 1911년 2~3월 시점에 이미 대한제국이 차입했던 1,900만 원가량의 차입금이 있었고, 법 제정 이전에 총독부가 차입한 200만 원이 있었다.³⁶⁾ 1917년 개정에서 차환 대상으로 사업공채를 추가했다.³⁷⁾

한편 차환액은 3항에 규정된 조선사업공채 발행한도 5,600만 원에 포함하지 않았다. 대장성은 필요하면 해당 공채 혹은 차입금을 일부 상환한 후 잔액을 차환하거나, 전액 차환채를 발행하기도 했다.³⁸⁾ 모두 총독부 권한 밖의 일이었고, 조선총독부특별회계 세입 예결산도 차환액을 포함하지 않았다. 조선총독부특별회계 세입에서 확인되는 공채금은 1항에 관련된 신규공채 발행액뿐이었다.

36) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回」, 1911.02.06, 7면.

37) 「朝鮮事業公債法中改正法律案ノ件・解散ノ爲提出ニ至ラス」, 『公文雜纂 大正六年 第二十一卷』 (纂01407100 國立公文書館), 1917.01.22.

38) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回」, 1911.02.06, 9면.

Ⅲ. 「대만사업공채법」과의 차이 논란과 발행계획의 지향점

1. 간소화한 법 조항 관철과 육군세력의 의도

그런데 일본 제국의회 중의원에서 귀족원에 제출한 법률안을 보면 1항에 “중의원의 수정이 있었다”고 밝히고 있다. 정부제출 원안에서 1항은 ‘조선에서의 사업비 지불을 위하여 정부는 공채를 발행하거나 3년 이내의 기한으로 자금을 차입할 수 있다’고 표기되어 있었다.³⁹⁾ 다시 말해 정부제출 원안에는 ‘55년 이내의 기한’이라는 상환기한 규정이 없었고, 중의원 사정을 거치며 이 문구가 추가되었다는 뜻이다. 상환기한 규정에 관한 문제제기는 「대만사업공채법」과 「조선사업공채법」을 비교하는 과정에서 등장했다. 중의원 의원 다카하시 미쓰타케(高橋光威)⁴⁰⁾는 「대만사업공채법」은 7개항으로 공채발행에 관한 세부규정이 자세히 명문화되어 있는 데 비해 「조선사업공채법」은 공채발행 총액한도만 정해져 있을 뿐이라고 비판했다.⁴¹⁾ 1911년 현재 「대만사업공채법」은 1908년 개정이 반영된 것으로 <표 3>과 같았다.

실제로 「대만사업공채법」은 철도부설, 토지조사, 항만, 청사건축, 대조권(大租權) 정리, 수리사업에 한해 사업공채를 발행할 수 있다고 명시하고 있다. 이에 반해 「조선사업공채법」에는 사업비 지불에 공채 또는 차입금을 발행할 수 있다는 모호하고 광범위한 규정만 있었다. 자금조달사업도 특정하지 않았다.

특히 다카하시는 「대만사업공채법」이 규정한 공채발행 가능사업 중 대조권 정리에 따른 비용 상승을 강조했다. 이는 이른바 일전양주(一田兩主) 관행으로 알려진 중국, 대만의 중층적 토지소유구조를 정리하는 것을 의미한다.⁴²⁾ 이에 관해 정부위원으로

39) 「朝鮮事業公債法案」, 『明治大正財政史編纂資料 目賀田家文書 目賀田家文書第10号』(平15財務00018100 国立公文書館), 1911.03.07; 「朝鮮事業公債法 朝鮮事業公債金特別會計法ヲ定ム」, 『公文類聚・第三十五編・明治四十四年・第十六卷』(類01125100 国立公文書館), 1911.03.21.

40) 니가타 출신으로 게이오 의숙 법률과를 졸업하고 오사카신보 주필, 내무대신 비서관, 내무성직임참서관, 하라 내각에서 내각서기관장 등을 역임했으며 정우회 계열에서 총 8회 중의원 의원을 역임했다(衆議院・參議院, 『議會制度百年史-衆議院議員明鑑』, 大藏省印刷局, 1990, 381~382면).

41) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回」, 1911.02.06, 11면.

42) 중국, 대만의 大租戶와 小租戶로 나뉘었던 중층적 토지소유구조에 관해서는 배항섭, 「조선후기 토지소유구조 및 매매관습에 대한 비교사적 검토」, 『한국사연구』 149, 한국사연구회, 2010,

중의원에 참석했던 조선총독부 탁지부장관 아라이 겐타로(荒井賢太郎)는 조선은 대만과 같이 대조권 정리가 필요 없어 토지조사사업에 필요한 비용이 대만보다 상대적으로 줄어들었다고 답변했다.⁴³⁾ 주지하다시피 중국, 일본 그리고 근대 이전 유럽과 달리 조선의 토지소유구조가 중층적이지 않았던 특성은 토지조사사업의 비용 증감에도 영향을 끼쳤다.⁴⁴⁾

하지만 대조권 정리를 위한 비용이 필요치 않다는 것이 「조선사업공채법」 조항에 사업공채로 자금을 조달할 수 있는 사업을 명시하지 않아도 된다는 것을 의미한다고 볼 수는 없었다. 이 외에도 「대만사업공채법」은 발행하는 사업공채의 이자율, 상환방법, 이자지불일, 상환기한까지 명시되어 있었다. 대만과 비교할 때 조선에서의 공채발행이 자의적으로 진행될 수 있다는 지적은 합리적인 비판이었다.

아라이 겐타로는 「대만사업공채법」 제정 시에는 일반적인 공채규칙이 없었기 때문에 법 조항을 상세히 만들었지만 「조선사업공채법」을 제정하는 시점에서는 일반적인 공채 관련 법률이 마련되어 있어 이에 따르면 된다고 답변했다.⁴⁵⁾ 아라이가 언급한 공채 관련 법률이란 1906년 7월에 제정, 공포된 「국채에 관한 법률」이다. 해당 법령은 국채에 관한 공통법령이었다. 일본이 러일전쟁을 치르기 위해 급작스럽게 거액의 공채를 발행하면서 법적 절차를 정비할 필요성이 커졌고, 그 결과로 만든 법령이었다.⁴⁶⁾ 즉, 아라이의 답변은 모든 일본국채에 적용하는 공통법령이 만들어졌으니 조선 사업공채에 관한 제반 사항도 이를 따르면 된다는 뜻이었다.

하지만 이는 타당한 답변이라고 보기 어렵다. 우선 「국채에 관한 법률」도 공채의 상환기한을 명시하지 않았다. 단지 1조에 국채의 기채, 원금상환, 이자지급 등을 대장대신이 정한다고 규정하고 있을 뿐이었다.⁴⁷⁾ 다카하시도 이를 지적하며 「국채에 관한

201~205면; 문명기, 「계약문서를 통해 본 청대 臺灣의 一田兩主 慣行의 형성과 변용」, 『역사문화연구』 35, 역사문화연구소, 2010; 吳聰敏, 「太祖權土地制度の分析」, 『植民地台灣の經濟と社会』, 日本經濟評論社, 2011, 19~24면 등 참조.

43) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回」, 1911.02.06, 11면.

44) 조선후기 토지소유구조의 특성에 관해서는 배항섭, 앞의 논문, 211~216면 참조.

45) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回」, 1911.02.06, 11면.

46) 大藏省 編纂, 『明治大正財政史 第十一卷 國債(上)』, 財政經濟學會, 1936, 81~82면.

47) 大藏省 編纂, 앞의 책, 84~86면.

법률」에는 대장대신이 정하는 바에 따른다고만 되어있으므로 「조선사업공채법」에 상환기한이 들어가야 한다고 지적했다.⁴⁸⁾ 또한 아라이의 논리대로라면 「대만사업공채법」도 「국채에 관한 법률」이 만들어졌던 1906년 이후에 상환기한 등의 규정이 유지될 필요가 없다. 그러나 「대만사업공채법」은 1908년 개정에서도 1911년 「조선사업공채법」 초안처럼 간소화하는 개정을 하지 않았다.⁴⁹⁾ 따라서 1911년 시점에서 「국채에 관한 법률」을 근거로 「조선사업공채법」의 간소화를 설명하기에는 「대만사업공채법」이라는 반례로 인해 설득력이 부족했다. 실제로 「대만사업공채법」은 1919년이 돼서야 「조선사업공채법」과 유사하게 개정이 이루어졌다.⁵⁰⁾ 결국, 이 문제를 이유로 이타쿠라 류(板倉中)⁵¹⁾ 위원장은 조선총독 겸 육군대신인 데라우치 마사타케의 중의원 출석을 요구했다.⁵²⁾

「조선사업공채법」 제정을 둘러싼 논쟁이 발생했던 제27회 제국의회는 조선의 강제병합 이후 처음 열린 일본의 의회였다. 조선총독의 강력한 권한이었던 제령권 논의가 진행되는 등 일제가 조선을 어떻게 지배할 것인지를 처음으로 규정하는 의회였다.⁵³⁾ 때문에 당시 2차 가쓰라 내각과 타협적 관계였던 정우회 소속 의원들도 「조선사업공채법」의 자의적 성격에 경계를 보냈던 것으로 보인다. 다카하시 미쓰타케는 대장차관이 출석하자 다시 문제를 제기했다.

대장차관 와카쓰키 레이지로(若槻禮次郎)는 아라이 겐타로와 비슷하게 답변하면서도 공채 이율과 상환기한은 시장 상황의 변화로 인해 고정해둘 수 없지만 그래도 의회가 해당 조항을 넣어 감독하고 싶다면 넣어도 된다는 자세를 취했다. 그리고 조선총독부에서 처음 해당 법안을 작성했을 때는 이율과 상환기한 등이 기재되어

48) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回」, 1911.02.06, 12면.

49) 「臺灣事業公債法中改正」, 『官報』 第7412號, 1908.03.14.

50) 「臺灣事業公債法中改正」, 『官報』 第1986號, 1919.03.19.

51) 지바현 출신으로 변호사였다. 자유민권운동 활동을 했으며, 지바현회의원과 의장을 역임했다. 또 東海新聞을 발행했다. 1890년 제1회 중의원의원 총선거에서 지바현5구에 입헌자유당 후보로 입후보 해 당선된 이후 8회 중의원 의원을 역임했다(衆議院・參議院, 앞의 책, 1990, 69면).

52) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回」, 1911.02.06, 12면.

53) 제27회 제국의회와 제령권 논의에 관해서는 전영욱, 「한국병합 직후 일본 육군 및 제국의회와 '제국통합' 인식과 그 충돌의 의미」, 『아세아연구』 57(2), 아세아문제연구원, 2014 참조.

있었는데 대장성에서 이를 삭제했다고 밝혔다.⁵⁴⁾

이 부분에서 대장성의 태도는 주목할 필요가 있다. 1911년 이후에도 등장하는 문제지만 식민지배 및 대륙정책에 대한 일본 내 정치세력 간 구상의 차이는 지속해서 식민정책에 영향을 끼쳤다. 세력에 따라 대륙침략, 치안 안정을 목표로 일본과 조선, 만주를 잇는 군사수송능력 제고를 우선시하던 육군 수뇌부, 만주에서의 적극적 식민 정책을 추진하던 세력, 이른바 小滿鐵主義로 지칭하던 이토 히로부미(伊藤博文) 중심의 외교 중심 노선 등으로 나뉘었다.⁵⁵⁾ 그리고 시기에 따라 내각의 주도권을 잡은 세력은 대장성을 매개로 예산편성이라는 권력을 식민권력에 행사했다. 결국 이러한 구상의 차이는 실제 정책추진 과정에서 식민권력인 총독부와 식민본국인 일본정부가 생각하는 식민지배의 지향점이 일치하는가 아닌가에 따라 시기별로 다르게 영향을 끼쳤다.

따라서 시기마다 내각의 성격을 고려해 대장성의 정책 방향성을 파악하는 것이 중요하다. 앞서 대장성에서 삭제했다는 와카쓰키 대장차관의 언급은 만약 이 시기가 다이쇼 데모크라시 이후의 일본이었다면 정당 세력과 친연성을 가졌던 내각이 육군 세력과 가까웠던 조선총독부를 견제하는 행동으로 해석할 수도 있다. 하지만 제27회 제국의회가 열렸던 1911년 2월 시점은 수상인 가쓰라 다로(桂太郎)가 대장대신을 겸임하고 있었고, 육군대신 또한 조선총독인 데라우치 마사타케가 겸임하던 시기였다. 따라서 위 언급은 오히려 일본 내각과 조선총독부를 아우르는 일본육군 세력의 의도로 이해하는 것이 타당하다.⁵⁶⁾

일본정부가 이러한 공채법안을 추진했던 배경으로 당시 일본의 국제적 신용문제로 살펴볼 필요가 있다. 1907년 이후 반동공황의 여파가 확산되기 시작했다. 그러자 1908년 7월 정권을 이양받은 2차 가쓰라 내각은 기존 사업계획의 축소 및 연기,

54) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第四回」, 1911.02.15, 16면.

55) 小林道彦, 『大正政変 : 國家經營構想の分裂』, 千倉書房, 2015, 355~360면.

56) 심사 과정에서 본국 정부와 일본육군-조선총독부 사이의 관계가 내각별로 상당한 편차가 있었음을 드러내야 한다는 중요한 논평을 받았다. 실제로 필자는 1910년대 조선사업공채 정책의 전개과정을 연구한 줄고에서 빈번했던 내각 교체와 맞물리며 조선사업공채 발행 방침이 변화를 겪었음을 분석한 바 있다. 줄고의 前史에 해당하는 본고는 1911년의 법 제정이라는 단기간의 결정과정을 다루기 때문에 내각의 변화상을 동적으로 묘사할 수 없으나, 심사자의 지적이 타당함을 줄고로 대신하고자 한다(박우현, 앞의 2020 논문 참조).

공채재원에 의한 지출 정지와 일반 수입인 보통재원으로서의 이관, 1909년 이후 최소 5,000만 원의 공채원금 상환 시행, 철도회계의 독립을 골자로 하는 재정정리방침을 결정했다. 이 방침은 국제금융시장에서 일본외채의 신용도를 높여 1908년 4월 5%까지 올랐던 일본의 제1회 4分利付英貨公債(1899년 발행) 수익률이 하반기부터 하락해 1910년에는 4% 초반을 기록했다. 대외신용이 회복되고 금리가 안정화되자 일본은 거치기간이 경과한 5分利付內國債를 4分利債로 차환할 수 있었다. 그리고 1910년 4월과 5월에는 4分利付佛貨公債 4억 5천만 파운드와 4分利付英貨公債 1천만 파운드를 발행할 수 있었다.⁵⁷⁾ 다시 말해 「조선사업공채법」 제정을 둘러싸고 논쟁이 벌어졌던 1911년 2월 시점은 러일전쟁 이후 일본금융이 가장 안정적이었던 시기였다.

그러나 국제금융시장에서의 경쟁력 향상을 가져왔던 재정정리방침은 육해군의 군비확장 요구, 정우회의 적극재정 요구 등을 잠시 억제한 상황에서 수립된 것에 불과했다. 주요 정치세력의 요구를 계속 억제할 수는 없었다. 1911년 상반기가 되자 다시 안팎에서 적극재정으로의 전환을 요구하는 목소리가 커졌다. 이른바 조선개발도 재정지출을 늘리는 사안이었다.⁵⁸⁾

심지어 조선개발이라는 명분으로 발행하고자 했던 조선사업공채는 일본의 재정확대 방침을 경계하던 런던시장에서 “재정지출을 늘리려면 군사비보다는 생산적 사업에 사용하라”고 했던 권고⁵⁹⁾에도 표면적으로 부합하는 사안이었다. 사업공채 발행을 통해 조달한 자금으로 구축한 철도, 도로, 항만 등의 인프라 자체는 그것이 내재했던 의도와는 별개로 생산력 증대의 토대라는 명분을 드러낼 수 있는 사업이었기 때문이다.

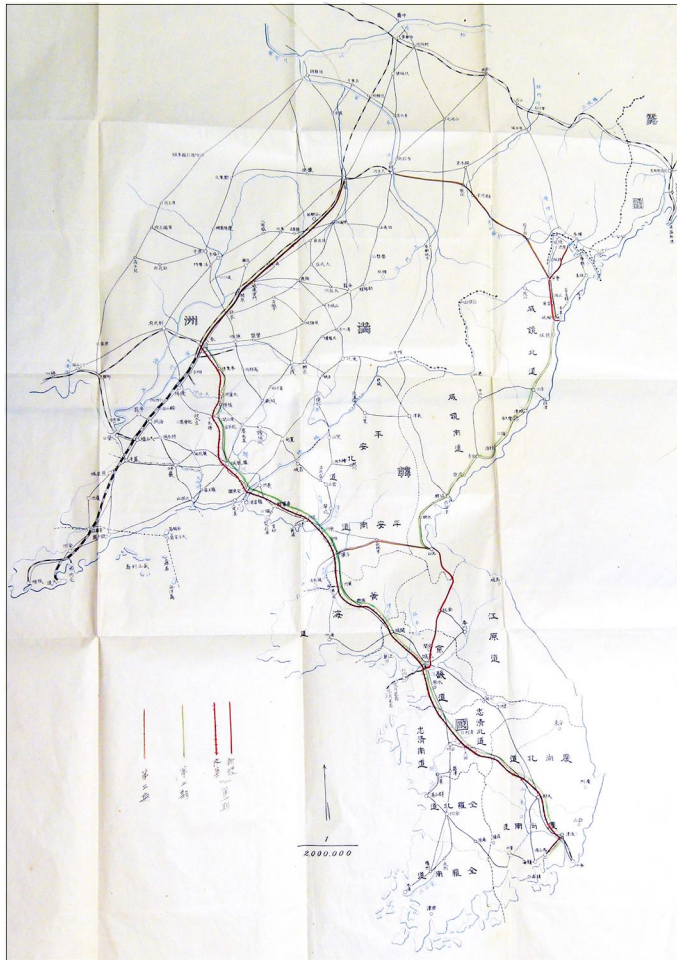
하지만 국제적 신용문제는 「조선사업공채법」을 「대만사업공채법」에 비해 간소한 형태로 제정한 이유를 설명할 수 없다. 핵심은 당시 일본정부와 조선총독부가 공유하고 있었던 대륙정책이었다. 육군대신을 꾀했던 데라우치 총독과 대장대신을 꾀했던 가쓰라 수상 등이 중심이 된 육군 세력은 일본과 조선, 만주를 연결하는 철도건설과 항만확장 등 교통 인프라 구축을 통해 대륙침략의 기반을 마련하고자 했다. 일찍부터 군수용 철도 행정에 참가했고, 청일전쟁 때 운수통신장관을 맡았던 데라우치는 병참

57) 리스크 프리미엄도 1908년 봄 2%에서 1910년 1%대까지 줄어들었다(岸田真, 앞의 논문, 12~18면).

58) 大藏省百年史編集室, 앞의 책, 1969, 214면.

59) 岸田真, 앞의 논문, 19면.

업무를 원활하게 진행하기 위해 조선에서 철도, 통신 정비가 필수적이라고 생각하고 있었다.⁶⁰⁾



출처 : 「滿韓鐵道經營二關スル意見書」, 『陸軍一般史料-文庫-宮崎』(文庫-宮崎-41
防衛省防衛研究所), 1909.09.21.

〈그림 1〉 일본육군 참모본부 작성 만한철도경영에 관한 의견서

60) 이형식, 「조슈와 데라우치 마사타케(寺内正毅)와 조선통치」, 『역사와 담론』 91, 호서사학회, 2019, 29면.

데라우치는 2월 20일 「조선사업공채법」을 심의하는 중의원 특별위원회에 참석했다. 이 자리에서 그는 조선사업공채 발행으로 조선에 철도, 도로, 항만을 부설해 특허, 농업 발달을 도모할 계획이라고 설명했다.⁶¹⁾ 그런데 조선총독의 출석을 요구했던 이타쿠라는 ‘식산상의 목적’ 외 다른 목적 즉, ‘불행한 소란’ 시에 군사적 목적에서 조선의 어느 곳에 군대를 배치해야 하는지, 항만, 철도건설 모두 이를 대비하고 있는지, 군대를 보내는 경우 부산에서 만주까지 짧은 시간에 도달할 수 있는지 등을 질문했다. 데라우치는 곧바로 속기중지를 요구했다.⁶²⁾ 속기중지를 요구한 것은 극비사항이 담겨있었기 때문이고, 이는 대부분 군비 운용에 관한 사항이었다.

〈그림 1〉은 1909년 9월 21일 일본육군 참모본부가 작성한 「만한철도경영에 관한 의견서」에 첨부된 지도이다. 지도를 보면 일본육군이 원하는 조선철도 건설의 방향을 확인할 수 있다. 데라우치 육군대신 앞으로 발신된 의견서는 러일전쟁 후 러시아의 극동경영에 대비해 만주와 한반도에 건설할 철도가 일본군 승패의 갈림길이라고 언급하고 있다.⁶³⁾ 의견서에 등장하는 건설 및 개량계획은 일본육군의 최고권력자였던 야마가타 아리토모(山縣有朋)가 러시아와 청나라가 일본을 상대로 ‘복수전’을 전개할 것이라는 과도한 위기감을 토로하며 주장했던 조선철도 정비 및 군비확장 의견서와 유사하다는 점에서 현실성이 떨어지는 계획으로 생각할 수도 있다.⁶⁴⁾ 그러나 의견서에 등장하는 철도건설계획은 강제병합 이후 경원선, 함경선, 평원선으로 현실화되었다. 다시 말해 적어도 조선철도 건설 부문은 강제병합 이전부터 만들어졌던 일본육군의 대륙침략 구상에 맞춰 실현해 나갔다고 볼 수 있다.

이와 같은 구상을 실현할 수 있는 재원은 역시 사업공채 발행뿐이었다. 법이 제정된

61) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會會議錄(速記)第五回」, 1911.02.20, 23~24면.

62) 「第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會會議錄(速記)第五回」, 1911.02.20, 25면.

63) 의견서는 3기에 걸쳐 구상안을 제시하고 있는데 1기는 시베리아 철도 복선 준공까지 마산을 기점으로 하는 한국 종관선과 안봉선 개축, 쑤자툰(蘇家屯) 이북 남만철도 본선의 복선개축, 경성-원산 노선과 경원(慶源)-회령-청진 노선을 건설하는 계획이었고, 2기는 안봉선 및 한국 종관선의 복선화, 원산-청진 노선 건설, 3기는 평양-원산 노선 건설이었다(『滿韓鐵道經營ニ關スル意見書』, 『陸軍一般史料-文庫-宮崎』(文庫-宮崎-41 防衛省防衛研究所), 1909.09.21).

64) 北岡伸一, 『日本陸軍と大陸政策 1906-1918』, 東京大學出版會, 1978, 103~104면; 小林道彦, 『日本の大陸政策 1895-1914 : 桂太郎と後藤新平』, 南窓社, 1996, 206~216면.

1911년 시점에 「조선사업공채법」은 육군 세력에게 대륙침략 구상을 실현할 근거법이었다. 이 법을 보다 자의적으로 활용할 수 있다면 그들의 구상에 맞는 인프라 구축이 쉬워질 수 있었다. 그런데 이러한 판단의 결과가 선례보다 간소화한 법안이었다면 선례였던 「대만사업공채법」에 의거한 대만사업공채 발행이 이들의 생각만큼 수월하지 않았다는 것일까?

일본은 1899년 3월 「대만사업공채법」을 제정하고, 이 법에 따라 10년간 철도, 토지조사, 축항, 수도공사, 청사신축 등에 3,500만 원의 사업공채 발행을 승인했다. 대만사업공채 발행을 통한 식민지 인프라 개발을 처음으로 고안했던 대만총독부 민정장관 고토 신페이(後藤新平)의 최초 계획은 10년간 6,000만 원이었다. 하지만 일본 정부는 재계불황에 끼칠 영향을 우려했고, 정당 세력의 견제까지 더해지며 계획을 절반 가까이 삭감했다.⁶⁵⁾ 군사적 의의를 강조하며 사업공채 발행을 최대한 승인받고자 했던 고토 신페이는 만족할 수 없었다.⁶⁶⁾

식민지배기구인 총독부 주도의 적극적인 식민지배를 이상적인 지배체제라고 생각했던 고토는 「대만사업공채법」 입안 과정에서 겪은 문제를 부정적으로 생각했다. 그는 이와 같은 내각과 정당 세력의 간섭이 식민지배를 어렵게 하는 요인이고 식민지배의 ‘障害’로 보았다. 이는 대만에서도 조선처럼 종관철도 부설의 중요성을 강하게 요구했던 육군 세력이 정당정치를 바라보는 관점과 동일한 인식이었다.

이를 계기로 고토는 1902~1905년 사이에 「대만통치법안」이라는 새로운 통치방안을 구상했다. 고토는 이 구상안을 통해 사실상 대만총독부의 재정운영에 내각과 제국 의회가 간섭할 수 없도록 하고자 했다. 즉, 대만총독부특별회계의 예산심의권을 식민

65) 내각의 승인 단계에서 10년 간 4,000만 원으로, 제국의회 심의단계에서 3,500만 원으로 삭감되었다(『台灣事業公債法ヲ定ム』, 『公文類聚・第二十三編・明治三十二年・第二十六卷・財政八・税規附手数料專賣三・國債・貨幣・雜載』(類00859100 国立公文書館), 1899.03.20; 小林道彦, 앞의 논문, 689~692면; 陳凱雯, 「後藤新平與基隆港的興築(1898-1906)」, 『臺灣學研究』 21, 國立臺灣圖書館, 2017, 5~7면).

66) 철도, 축항, 토지조사 등 1899년 3월 최초로 승인된 대만사업공채 발행사업의 이후 진행 상황은 陳家豪, 「日治初期臺灣鐵道政策的轉變: 以「國營」, 「民營」的討論為中心(1895~1898)」, 『臺灣文獻』 63(2), 臺灣省文獻委員會, 2012; 陳凱雯, 앞의 논문; 吳密察, 「臺灣總督府「土地調查事業(1898~1905)」的展開及其意義」, 『師大台灣史學報』 10, 國立臺灣師範大學臺灣史研究所, 2017; 林文凱, 「臺灣「中央財政」體制的轉型: 日治初期(1898-1905)後藤新平總督府財政改革之歷史意義」, 『中央大學人文學報』 63, 中央大學文學院, 2017 참조.

지 입법기관으로 규정한 대만총독부평의회에 부여하고, 대만총독부가 독자적으로 공채를 발행할 수 있는 권한 갖도록 하는 것이 핵심이었다. 이 구상대로 식민지배체제가 바뀐다면 대만총독부 나아가 식민지에 독자적인 영향력을 행사하고자 했던 육군 세력이 원하는 방식대로 식민지 재정을 운영할 수 있었다. 이 법안에 대해 정당세력의 이해를 대변했던 정우회의 하라 다카시(原敬)는 대만을 사실상 半獨立시키는 법안이라고 반대했고, 결과적으로 무산되었다.⁶⁷⁾ 고토는 고타마 겐타로(児玉源太郎), 데라우치 등 일본육군 세력과 연계해 대륙침략 구상을 적극적으로 수립했던 인물이다. 그의 대만총독부 주도의 식민지 경영 구상은 일본육군의 세력확장을 통한 대륙침략 실현으로 연결되는 것이었고, 「조선사업공채법」 제정 논의가 진행되던 시기에도 2차가쓰라 내각의 체신대신으로서 이른바 ‘일본철도광궤화계획’을 추진하고 있었다.⁶⁸⁾

결국 3개 조항에 불과했던 「조선사업공채법」은 대륙침략을 적극적으로 추진하고자 했던 육군 세력이 대만사업공채를 발행하는 과정에서 겪었던 문제(?)를 피해가기 위한 다른 방식의 돌파구였다.⁶⁹⁾ 그리고 제국의회에서 중의원 의원들의 문제제기는 이를 경계한 정당세력의 견제였다. 결과적으로 「조선사업공채법」은 중의원의 의견을 일부 반영해 1항에 ‘55년 이내의 기한으로’라는 문구만 추가하는 것으로 절충했고, 중의원 수정안대로 귀족원을 통과했다.⁷⁰⁾

2. 군사·경제적 수송체계 구상과 자금조달계획 집중

중의원 수정을 거쳐 대만과 다른 형태의 「조선사업공채법」을 제정하는 것과 함께 일본정부와 조선총독부는 향후 조선사업공채를 어떤 사업에 어떻게 발행할 것인지 계획을 세웠다. 앞으로 1944년까지 수차례 변경될 이른바 ‘향후 조선사업공채 발행계획’의 시작이자 최초의 계획이었다. 이 계획에서 일본정부와 조선총독부는 사업공채

67) 小林道彦, 앞의 1985 논문, 698~700면.

68) 일본철도광궤화계획은 小林道彦, 앞의 1996 책, 188~202면 참조.

69) 이후에도 데라우치는 재정을 매개로 한 일본정부의 간섭에서 벗어나 식민지 조선을 육군의 정치적 독립영역으로 만들고자 했다. 이에 대해서는 森山茂徳, 「日本の朝鮮統治政策(1910~1945年)の政治史的研究」, 『法政理論』 23(3・4), 新潟大学法学会, 1991, 74~78면 참조.

70) 「朝鮮事業公債法案」, 『明治大正財政史編纂資料 日賀田家文書 日賀田家文書 第10号』(平15財務00018100 国立公文書館), 1911.03.07; 「議會와 朝鮮案件」, 『毎日申報』, 1911.03.28.

를 철도·도로·항만 등 교통 인프라 구축에 집중하기로 했다. <표 4>는 1911년에 확정된 향후 조선사업공채 발행계획이다. 1911년 발행계획은 당해에 결정된 예산이지만 1912~1916년까지 책정된 금액은 1911년 현재 향후 발행계획이라고 할 수 있다. 실제 발행액은 아니지만 1911년 시점에서 일제가 사업공채 발행을 통해 구상했던 식민지배의 양상을 확인할 수 있다는 점에서 중요하다. 1911년 시점에서 조선사업공채 발행계획은 1916년까지 세워져 있었다. 하지만 마지막 해는 항만공사의 일부였던 인천항 수축만 해당했기에 사실상 5개년 계획이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 1911년 3월 작성 향후 조선사업공채 발행계획 (단위: 천 원)

	1911년	1912년	1913년	1914년	1915년	1916년	총계
철도건설 및 개량	8,500	8,500	9,000	7,000	4,459		37,459(67.2)
도로건설	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000		10,000(17.9)
부산항 수축	902	1,090	857	973			3,824(6.9)
인천항 수축	533	600	600	650	650	450	3,483(6.2)
진남포항 수축	325	340	170				835(1.5)
평양 개착 공사	62	66					129(0.2)
계	12,324	12,596	12,627	10,623	7,109	450	55,731(100)

출처 : 「朝鮮事業公債法案」, 『明治大正財政史編纂資料 目賀田家文書 目賀田家文書第10号』(平15財務00018100 国立公文書館), 1911.03.07.

비고 : 괄호 안의 숫자는 전체 합계 대비 각 사업총액의 비중(%)을 의미한다.

철도·도로·항만 등 교통 인프라 구축에 집중했던 최초의 조선사업공채 발행계획에도 「조선사업공채법」 제정 과정에서 확인되었던 군사적 목적의 우위가 여러 지점에서 확인된다. 우선 전체 계획의 67.2%에 달했던 철도는 사실상 호남선 부설을 제외한 경원선 부설, 경부·경의선 등의 종관노선 개축까지 1909년 9월 일본육군 참모본부가 「만한철도경영에 관한 의견서」에서 제시했던 계획이었다.⁷¹⁾ 군사적 성격의 조선철도망 구축이 육군세력의 구상대로 자금조달계획에서 현실화되고 있었다.⁷²⁾

71) 「滿韓鐵道經營二關スル意見書」, 『陸軍一般史料-文庫-宮崎』(文庫-宮崎-41 防衛省防衛研究所), 1909. 09. 21.

72) 물론 조선총독부가 조선에서 거둬들이는 세입(조세 및 관업수입)을 바탕으로 11년에 걸쳐 부설하

그런데 총 계획에서 두 번째로 큰 비용이 책정되었던 호남선⁷³⁾은 참모본부가 의견서에서 제시한 노선이 아니었다.⁷⁴⁾ 호남선은 경원선처럼 한국인이 부설권을 갖고 있다가 일본에 빼앗긴 노선이었다.⁷⁵⁾ 곡창지대를 관통하는 노선이었기 때문에 제국 의회에서 데라우치가 말했던 “조선개발상 …… 농업상의 발달⁷⁶⁾”을 꾀하는 데 가장 적합한 철도였다.⁷⁷⁾ 핵심적인 교통 인프라로서 철도를 건설하는 이유는 복합적이다. 따라서 어떤 노선은 어떤 목적으로 부설되었다는 식의 성격 단정은 무의미한 질문일 수도 있다. 모든 노선이 군사적인 목적과 동시에 경제적인 목적도 가졌기 때문이다. 하지만 해당 노선이 대규모 자금조달을 통해서라도 부설해야만 하는 가장 중요한 목적은 있기 마련이다. 그런 의미에서 호남선 부설은 호남평야의 미곡 이출을 원활히 하는 것이 가장 중요한 목적이었다. 물론 식민지에서 미곡을 도입해야 했던 일본이 중요하게 생각했던 경제적 목적이었다. 호남선은 물자유통의 원활화라는 교통 인프라의 일반적 목적을 군사적 목적보다 우선하는 노선이었는데, 당시 부설된 조선의 철도망 중 유일했다.

그렇다고 호남선 건설과정에서 일본육군의 군사적 요구가 없었던 것은 아니었다. 일육군 참모본부는 1911년 5월에도 「조선·만주에서의 철도경영정책」이라는 보고서를 작성해 조선철도 건설 방안을 제시했다. 일본-조선-만주를 연결하는 종관노선 관련 사항이 의견의 중심을 이루었다. 하지만 참모본부는 당시 자본가들이 호남선은

려고 했던 경원선과 호남선을 사업공채 발행을 통해 5년 후 준공할 수 있는 효과도 갖고 있었다. 세수를 선취해 단기에 대자본을 투입시켜 인프라 구축을 완성시키는 공채발행의 장점을 현실화하는 계획이었다(『第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第三回』, 1911.02.06, 7면; 『朝鮮開發의 方針-寺內總督의 演說』, 『毎日申報』, 1911.02.23).

73) 철도건설 및 개량비 계획상 경의선 499만 원, 호남선 1,244만 원, 경원선 1,382만 원, 경부선 90만 원이 책정되어 있었다(『朝鮮事業公債法案』, 『明治大正財政史編纂資料 目賀田家文書 目賀田家文書第10号』(平15財務00018100 国立公文書館), 1911.03.07).

74) <그림 1>에서 확인할 수 있듯이 「만한철도경영에 관한 의견서」에 호남선은 그려져 있지 않았다.

75) 한국인 자본가에 의한 호남철도 부설 시도는 이병천, 「舊韓末 湖南鐵道敷設運動(1904~08)에 대하여」, 『경제사학』 5, 경제사학회, 1981 참조.

76) 『第二十七回帝國議會 衆議院 朝鮮ニ於ケル貨幣整理ノ爲生シタル債務ヲ貨幣整理資金特別會計ニ移屬セシムル件ニ關スル法律案外三件委員會議錄(速記)第五回』, 1911.02.20, 23면.

77) 이에 근거해 호남선을 근거로 데라우치의 조선철도 구상이 야마가타 아리토모(山県有朋)에 비해 군사적 요구가 덜하다고 분석하는 연구도 있다(小林道彦, 앞의 1996 책, 209~211면).

척식철도이므로 경편철도로 부설하자는 의견에 반대하는 내용도 보고서에 담았다.⁷⁸⁾ 경편철도는 소형 기관차를 운행하는 철도로 궤간이 작은 것이 특징이다. 일본은 경부선을 부설할 때 자본이 부족하고, 조선 내 여객·화물이 빈약한데도 비용이 적게 드는 협궤를 사용하지 않고, 대륙침략을 위해 중국철도에 바로 접속할 수 있는 표준궤를 사용했다.⁷⁹⁾ 일제가 조선철도 건설의 목적을 침략의 확대에 두고 있었기 때문에 이뤄진 결정이었다. 이 결정은 조선철도가 1934년 이전까지 만성적인 적자를 겪었던 원인의 하나였다.⁸⁰⁾

그런데 일본육군은 척식철도라는 이유로 호남선을 협궤로 부설하면 군사적으로 불리한 결과를 초래한다며 반대했다. 조선에서 철도는 “하나의 군사로 활용”할 수 있어야 하는데 궤간이 달라 다른 노선과 바로 연결하지 못한다면 전쟁 시에 병참수송을 원활히 할 수 없다는 설명이었다.⁸¹⁾ 철도운영 상의 수입과 지출 즉, 경제성을 감안해 호남선은 협궤노선으로 운영해야 한다는 이윤추구 논리와 정면으로 배치되는 의견이었다. 결국, 육군의 요구에 맞춰 호남선은 표준궤로 부설되었다. ‘조선개발의 필요성’을 상징하는 근거였던 호남선 건설도 육군의 방향성에 보조를 맞춰야 했다. 결과적으로 이 결정은 일본의 만주침략, 만주국 성립, 대소국방력 강화 등 조선의 종관노선 수요가 급증하던 1930년대 중반에 결실을 보았다. 일본이 원했던 여수 기점의 제2 종관철도망 구축을 가능하게 만들었기 때문이다.⁸²⁾ 일본은 1911년 시점에 호남선 궤간까지 표준궤로 변경하면서 고수하고자 했던 조선철도 부설의 군사적 목적을 20여 년 뒤에 활용할 수 있었다.

총액 1천만 원의 계획이 책정되었던 도로수축도 상황은 비슷했다. 1911년 8월부터

78) 「朝鮮・滿州二於ケル鐵道經營方策」, 『陸軍一般史料-文庫-宮崎』(文庫-宮崎-49 防衛省防衛研究所所藏), 1911.05.

79) 표준궤 선정과정의 정치, 군사적 분석은 정재정, 『일제침략과 한국철도(1892~1945)』, 서울대학교 출판부, 1999, 58~61면 참조.

80) 1934년 이전까지 조선철도의 적자경영에 관해서는 박우현·정태현, 「일제시기 철도재정의 식민지성·회계과목 분석과 순익 추산을 중심으로」, 『한국사학보』 78, 고려사학회, 2020, 243~255면 참조.

81) 「朝鮮・滿州二於ケル鐵道經營方策」, 『陸軍一般史料-文庫-宮崎』(文庫-宮崎-49 防衛省防衛研究所所藏), 1911.05.

82) 여수를 기점으로 한 예비종관노선 구축에 관해서는 박우현, 「1930년대 조선총독부의 사설철도 매수 추진과 특징」, 『역사문제연구』 21(2), 역사문제연구소, 2017, 89~94면 참조.

시행된 제1기 치도공사에 조달할 자금이었다. 제1기 치도공사는 같은 해 4월 11일에 제정한 「도로규칙」과 「도로수축표준」에 따라 착수했던 계획이었다.⁸³⁾ 1910년대 도로수축에도 육군의 의사가 강하게 반영되었다. 특히 「도로규칙」은 조선에 건설된 도로의 군사적 성격을 상징적으로 보여준다. 조선의 「도로규칙」은 일본과 비교할 때 군사적 목적에서 차이가 있었다. 「도로규칙」을 보면 경성에서 사단, 여단, 요새 등 사령부에 이르는 도로뿐 아니라 기타 ‘군사상 중요한 도로’를 모두 1등도로로 지정했다.⁸⁴⁾ 조선은 일본과 달리 ‘군사상 중요한 도로’라는 문구를 「도로규칙」에 추가했다. 해석을 다양하게 할 수 있는 문구였다. 실제로 경성에서 조선 전체로 군대가 이동할 수 있도록 한다는 목적에 주안을 두고 만들어진 규칙이었다.⁸⁵⁾

이러한 차이의 배경에는 육군성의 불만이 있었다. 대한제국 시기 도로건설은 일본 내무성 주도하에 경제적 수탈과 비용 절감을 우선 목표로 상정하고 부설했는데, 육군성은 의병을 토벌하고 전쟁을 수행하는데 조선의 도로가 적합하지 않다고 판단하고 있었다. 1910년 4월 통감부에 제출한 의견에 따르면 도로의 종별과 폭원을 정하고, 도로와 교량은 군용차량 통과에 지장이 없어야 한다고 주장했다.⁸⁶⁾ 이후에도 육군은 부산, 여수, 목포 등에서 한반도를 종관해 압록강 및 도문강에 이르는 철도노선과 병행하는 종관도로와 이를 횡단하는 도로를 군사수송에 적합하게 증설할 것을 꾸준히 요구했다.⁸⁷⁾ 철도 다음으로 많은 사업공채를 발행해 추진했던 도로수축도 일본육군의 군사적 구상에서 벗어날 수 없었다.

IV. 맺음말

본론에서 살펴보았던 것처럼 「대만사업공채법」보다 간소화한 법 제정과 군사적

83) 처음에는 5개년 계획으로 추진했지만 향후 2년이 더 걸려 1917년 10월 완료했다(広瀬貞三, 「1910年代の道路建設と朝鮮社会」, 『朝鮮學報』 164, 朝鮮学会, 1997, 13~17면).

84) 小林拓矢, 「일제하 도로 사업과 노동력 동원」, 『韓國史論』 56, 서울대학교 국사학과, 2010, 283면.

85) 広瀬貞三, 앞의 논문, 12면.

86) 조병로, 「일제 식민지시기의 도로교통에 대한 연구(Ⅰ)-제1기 治道事業(1905~1917)을 중심으로」, 『한국민족운동사연구』 59, 한국민족운동사학회, 2009, 16면.

87) 宮田節子 編, 『朝鮮軍概要史』, 不二出版, 1989, 99면; 広瀬貞三, 앞의 논문, 19~20면.

목적에 집중되었던 최초의 발행계획으로 설명되는 1911년의 조선사업공채 발행정책은 대륙침략을 목표로 했던 육군세력과 조선총독부의 구상대로 이루어졌다.

하지만 이와 같은 초기 움직임이 식민지기 내내 조선사업공채 발행정책의 성격을 모두 규정한 것은 아니었다. 가깝게는 다이쇼 데모크라시 이후 일본 내 정치지형의 변화와 일본경제의 불황 그리고 제1차 세계대전, 관동대지진, 세계대공황으로 이어졌던 1920년대 급격한 경기변동까지 단순히 육군세력의 대륙침략과 연계된 군사적 목적으로만 대규모 재정자금인 공채발행정책을 운용할 수 없는 대내외적 변수가 끊임없이 이어졌기 때문이다.

특히 조선사업공채와 관련된 모든 권한을 일본정부가 가지고 있었기 때문에 인수나 상환 과정뿐 아니라 발행예산 책정, 장기계획 수립 등 운용 전반이 식민본국의 제국 운영방침에 종속되는 경향이 강했다. 이는 자연스레 일본의 정치, 경제적 변화상과 밀접하게 연동될 수밖에 없었고, 시기마다 일본 정치의 주도권을 쥐고 있는 세력의 의사결정에 휘둘릴 수밖에 없었다. 사업공채 발행을 통한 인프라 개발의 방향성에 조선 내 세력의 요구, 조선의 경제적 상황과 의사가 고려될 여지는 크지 않았다.

결국 「대만사업공채법」 제정과 운용의 경험이 만들어 낸 보다 자의적인 법안 제정과 발행계획의 군사적 성격 강화 역시 1911년 식민본국인 일본의 정치·경제적 상황에 따른 식민지배 방침의 반영이었다고 볼 수 있다. 동시에 이렇게 만들어진 자의성 강한 「조선사업공채법」은 시작부터 식민본국의 정치·경제적 변동과 연동해 언제든 지 바뀔 수 있는 근거로 작동하는 양면적 성격을 갖게 되었다.

참고문헌

『官報』 『慶南日報』 『公文雜纂』 『公文類聚』 『每日申報』 『明治大正財政史編纂資料』 『朝鮮總督府施政年報』 『朝鮮金融事項參考書』 『朝鮮總督府官報』

宮田節子 編, 『朝鮮軍概要史』, 不二出版, 1989

大藏省管理局, 『日本人の海外活動に關する歴史的調査 3 : 朝鮮編 下』, 大藏省管理局, 1947

大藏省百年史編集室, 『大藏省百年史 (上)』, 大藏財務協會, 1969

大藏省 編纂, 『明治大正財政史 第十一卷 國債(上)』, 財政經濟學會, 1936

「滿韓鐵道經營二關スル意見書」, 『陸軍一般史料-文庫-宮崎』(文庫-宮崎-41 防衛省防衛研究所), 1909.09.21.

小林利一, 『國有朝鮮鐵道經理事務の常識 前編 金錢會計之部』, 1928

「朝鮮・滿州二於ケル鐵道經營方策」, 『陸軍一般史料-文庫-宮崎』(文庫-宮崎-49 防衛省防衛研究所所藏), 1911.05.

朝鮮總督府, 『朝鮮總督府施政年報』, 1912

朝鮮總督府 財務局, 『朝鮮金融事項參考書』, 朝鮮總督府 財務局, 각 년판

小林丑三郎, 『殖民地財政論』, 明治大學出版部, 1913

水田直昌 監修, 『總督府時代の財政』, 友邦協會, 1974

정재정, 『일제침략과 한국철도(1892~1945)』, 서울대학교출판부, 1999

조명근, 『일제하 조선은행 연구-중앙은행 제도의 식민지적 변용』, 아연출판부, 2019

伏見岳人, 『近代日本の予算政治 1900~1914 : 桂太郎の政治指導と政黨内閣の確立過程』, 東京大學出版會, 2013

北岡伸一, 『日本陸軍と大陸政策 1906~1918』, 東京大學出版會, 1978

小林道彦, 『日本の大陸政策 1895~1914 : 桂太郎と後藤新平』, 南窓社, 1996

_____, 『大正政変 : 國家經營構想の分裂』, 千倉書房, 2015

衆議院・參議院, 『議會制度百年史-衆議院議員明鑑』, 大藏省印刷局, 1990

平井廣一, 『日本殖民地財政史研究』, ミネルヴァ書房, 1997

구병준, 「1929년 조선총독부의 조선간이생명보험 법령 제정과 보험 재정의 이중적 취약구조」, 『역사연구』 42, 역사학연구소, 2021

_____, 「조선간이생명보험의 재정구조와 적립금 운용(1929~1937)」, 『한국문화』 97, 규장각 한국학연구원, 2022

- _____, 「전시체제가 조선인 생명표 작성과 소아보험 제도 실시」, 『역사문제연구』 50, 역사문제연구소, 2023
- 김창록, 「植民地 被支配期 法制的 基礎」, 『법제연구』 8, 한국법제연구원, 1995
- _____, 「제수에 관한 연구」, 『법사학연구』 26, 한국법사학회, 2002
- 김혜정, 「러일전쟁 이후 일제의 顧問政治 실시와 목적-재정고문 目賀田種太郎을 중심으로」, 『한국민족운동사연구』 44, 한국민족운동사학회, 2005
- _____, 「일제의 財政顧問部 조직과 운영(1905~1907)」, 『한국민족운동사연구』 83, 한국민족운동사학회, 2015
- 도면희, 「1910년대 식민지 조선의 형사법과 조선인의 법적 지위」, 『한국 근대사회와 문화 II』, 서울대학교 출판부, 2005
- 문명기, 「대만·조선총독부의 초기 재정 비교연구-‘식민제국’ 일본의 식민지 통치역량과 관련하여」, 『중국근현대사연구』 44, 중국근현대사학회, 2009
- _____, 「계약문서를 통해 본 청대 臺灣의 一田兩主 慣行의 형성과 변용」, 『역사문화연구』 35, 역사문화연구소, 2010
- _____, 「근대 일본 식민지 통치모델의 轉移와 그 의미-‘臺灣모델’의 關東州·朝鮮에의 적용 시도와 변용」, 『중국근현대사연구』 53, 중국근현대사학회, 2012
- _____, 「대만·조선총독부의 전매정책 비교연구-사회경제적 유산과 ‘국가’ 능력의 차이」, 『사림』 52, 수선사학회, 2015
- _____, 「일제하 대만·조선총독부의 세출구조 비교분석」, 『한국학논총』 44, 한국학연구소, 2015
- _____, 「대만총독부와 조선총독부 세입의 비교 분석-일반회계보충금과 공채를 중심으로」, 『한국학논총』 48, 한국학연구소, 2017
- _____, 「일제하 대만의 통치체제와 생활수준-일제하 조선과의 비교를 겸하여」, 『한국학논총』 59, 한국학연구소, 2022
- 박우현, 「대공황기(1930~1934) 조선총독부의 사설철도 정책 전환과 특성」, 『역사와 현실』 101, 한국역사연구회, 2016
- _____, 「1930년대 조선총독부의 사설철도 매수 추진과 특징」, 『역사문제연구』 21(2), 역사문제연구소, 2017
- _____, 「1920년대 조선사업공채 정책 변화와 재원조달의 부실화」, 『한국사연구』 185, 한국사연구회, 2019
- _____, 「일제시기 법률사료의 성격과 경제사 연구의 심화」, 『한국근현대사연구』 90, 한국근현대사학회, 2019
- _____, 「1910년대 조선사업공채 정책의 전개와 난맥상」, 『한국근현대사연구』 93, 한국근현대사학회, 2020

- _____, 「대공황 초기 조선사업공채 정책과 국민구제토목사업의 축소(1929~1931)」, 『역사문
제연구』 26(3), 역사문제연구소, 2022
- _____, 「1930년대 전반 조선총독부 예산편성과 인프라 투자의 단기화-1932년 조선사업공채
발행예산을 중심으로-」, 『한국사학보』 91, 고려사학회, 2023
- _____, 「1930년대 중반 조선사업공채 발행과 교통망 구축의 불균형」, 『한국사연구』 201, 한
국사연구회, 2023
- 박우현·정태현, 「일제시기 철도재정의 식민지성-회계과목 분석과 순익 추산을 중심으로」, 『한
국사학보』 78, 고려사학회, 2020
- 배항섭, 「조선후기 토지소유구조 및 매매관습에 대한 비교사적 검토」, 『한국사연구』 149, 한국
사연구회, 2010
- 소두영, 「韓末・日帝初期(1904~1919) 道路建設에 對한 一研究: 用地收奪과 夫役을 中心으로」,
한양대 석사학위논문, 1992
- 小林拓矢, 「일제하 도로 사업과 노동력 동원」, 『韓國史論』 56, 서울대학교 국사학과, 2010
- 양홍준, 「日帝下 朝鮮簡易生命保險 研究」, 고려대 석사학위논문, 1994
- 윤해동, 「식민지에 드리워진 그물-조선에서의 ‘법에 의한 지배’의 구축」, 『사회와 역사』 128,
한국사회사학회, 2020
- 이병천, 「舊韓末 湖南鐵道敷設運動(1904~08)에 대하여」, 『경제사학』 5, 경제사학회, 1981
- 李松姬, 「韓末 國債報償運動에 關한 一研究」, 『梨大史苑』 15, 梨大史學會, 1978
- 이운상·김상태, 「1910년대 조선총독부의 재정정책-세입·세출 예산의 분석을 중심으로」, 『한
국 근대사회와 문화Ⅱ-1910년대 식민통치정책과 한국사회의 변화』, 서울대학교출판
부, 2005
- 이형식, 「무단통치 초기(1910.10~1914.4)의 조선총독부-인사·관계개혁·예산을 중심으로」,
『일본역사연구』 33, 일본사학회, 2011
- _____, 「조선총독의 권한과 지위에 대한 시론」, 『사충』 72, 역사연구소, 2011
- _____, 「조슈파 데라우치 마사타케(寺内正毅)와 조선통치」, 『역사와 담론』 91, 호서사학회,
2019
- 전영욱, 「한국병합 직후 일본 육군 및 제국의회의 ‘제국통합’ 인식과 그 충돌의 의미」, 『아세
아연구』 57(2), 아세아문제연구원, 2014
- _____, 「일제시기 제령(制令)의 위상과 정치적 역할」, 서울시립대 박사학위논문, 2022
- 정재현, 「프랑스의 식민지 산업화 논쟁과 그 의미」, 『서양사론』 140, 한국서양사학회, 2019
- _____, 「제국 안의 인도차이나, 식민지 안의 프랑스 제국주의-인도차이나 식민지 경제의 구성
혹은 재구성」, 『역사와 현실』 122, 한국역사연구회, 2021
- 조병로, 「일제 식민지시기의 도로교통에 대한 연구(Ⅰ)-제1기 治道事業(1905~1917)을 중심으
로」, 『한국민족운동사연구』 59, 한국민족운동사학회, 2009

- 林文凱,「臺灣「中央財政」體制的轉型:日治初期(1898~1905)後藤新平總督府財政改革之歷史意義」,『中央大學人文學報』63,中央大學文學院,2017
- 吳密察,「臺灣總督府「土地調查事業(1898~1905)」的展開及其意義」,『師大台灣史學報』10,國立臺灣師範大學臺灣史研究所,2017
- 陳家豪,「日治初期臺灣鐵道政策的轉變:以「國營」、「民營」的討論為中心(1895~1898)」,『臺灣文獻』63(2),臺灣省文獻委員會,2012
- 陳凱雯,「後藤新平與基隆港的興築(1898~1906)」,『臺灣學研究』21,國立臺灣圖書館,2017
- 広瀬貞三,「1910年代の道路建設と朝鮮社会」,『朝鮮學報』164,朝鮮学会,1997
- 森山茂徳,「日本の朝鮮統治政策(1910~1945年)の政治史的研究」,『法政理論』23(3・4),新潟大学法学会,1991
- 小林道彦,「後藤新平と植民地經營:日本植民政策の形成と國內政治」,『史林』68(5),史学研究会,1985
- 岸田真,「国際金融・資本市場と日本の外資導入論」,『麗澤大学経済社会総合研究センターワーキングペーパー』43,政治経済学・経済史学会,2012
- 吳聰敏,「大祖權土地制度の分析」,『植民地台湾の經濟と社会』,日本經濟評論社,2011
- 李香哲,『近代日本における郵便貯金・預金部資金の歴史的考察:松方財政期から昭和恐慌期にかけて』,一橋大学 経済学研究科 博士論文,1997
- Anne Booth, "Towards a Modern Fiscal State in Southeast Asia, c. 1900-60", *Fiscal Capacity and the Colonial State in Asia and Africa, C.1850-1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019
- 帝国議会議録検索システム(<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>)

The Enactment of the “Joseon Industrial Bond Act” in 1911 and the Direction of the Construction of the Colonial Transportation Network — Focusing on a Comparison with the Case of Colonial Taiwan

Park, Woo-hyun

After the forced annexation, the Japanese government enacted the “Joseon Industrial Bond Act” in 1911. This established a system that allowed the Government-General of Korea to raise financial funds for infrastructure construction. The Joseon Industrial Bond Act, which consisted of only three articles, was simpler than the Taiwan Industrial Bond Act, which contained detailed provisions on the issuance of bonds. The reason for the difference between the two laws was that the Japanese army was trying to facilitate the invasion of China by issuing Joseon Industrial bonds. This character was manifested not only in the enactment of the law, but also in the first plan for the issuance of bonds. This is because all of the initial planning was focused on building the transportation infrastructure necessary for the Japanese Army’s invasion of China. However, the aspect of 1911 does not define the entire colonial period. Rather, it has taken on a two-sided character that serves as a basis for change at any time in conjunction with Japan’s political and economic fluctuations.

Key Words : Joseon Industrial Bond Act, colony development, colonial fiscal, Railway

