

朝鮮議會設置要求と總督政治の 近代性をめぐる問題

李 承烈

延世大學校 國學研究院

1. 序論

朝鮮總督들은 日本에서 軍人으로도 政治家로도 有力한 人物들이었고, 그들의 去就는 日本의 政界變動과 일정한 관계가 있었으며, 새 總督은 植民統治의 基調에 커다란 影響을 주었다.¹ 齋藤實 總督의 赴任 이후 그동안 열리지 않던 會議가 召集되고 官制가 바뀌는 등 中樞院의 變化가 일어나기 시작했고, 宇垣一成 總督期에는 朝鮮人만이 아니라 日本人 參議도 두자는 意見이 나오는 등 여러 가지 中樞院 改革案이 나왔다. ‘養老院’ 이라고 평가를 받을 만큼 中樞院에 대한 一般 輿論은 매우 나빴는데,² 朝鮮人 參議들 中에서도 政治的 進出이 制限된 것에 ‘불만’ 을 품은 인사들은 中樞院 改革을 要求했다. 그러나 그들의 政治的 意見은 植民地支配를 不正하는 것이 아니라 그것을 肯定하고 받아들이는 가운데 나왔으며,³ 또 1920 년대와 1930 년대 전반기에 걸쳐 전개되었던 參政權 要求運動 및 自治運動의 立場을 反映하고 있었다. 이와 같이 中樞院은 朝鮮總督府가 意圖한 것은 아니었지만 部分的으로 政治的 機能을 담당하게 되었다. 그래서 中樞院을 둘러싸고 일어났던 ‘政治’ 는 日帝下 朝鮮人 上層 부르주아 (bourgeois) 들이 처했던 政治的 現實을 理解할 수 있는 하나의 素材라고 볼 수 있다.

그동안 日帝時期 中樞院에 대한 檢討는 機能, 組織構成, 調查 및 編纂 活動, 人的 構成 등에 집중되었는데, 그 中에서 ‘傳統的 支配勢力’ 과 ‘植民地 支配勢力’ 의 聯關을 추적한 陳德奎 연구가 示唆하는 바가 많았다.⁴ 이 글은 先行研究들의 成果를 土臺로 하

- 1 朝鮮總督 8명 중 3사람 寺內正毅 (1대), 齋藤實 (3대), 小磯國昭 (7대) 등은 總理大臣이 되었고, 阿部信行 (8대) 은 總理大臣 歷任後 朝鮮總督에 赴任했다 (李承烈, 「歷代朝鮮 總督과 日本軍閥」, 『歷史批評』 通卷 26號, 1994년 봄호).
- 2 『朝鮮日報』, 1921년 3월 31일, 社說 「中樞院 관계 개정에 대하여」; 『朝鮮日報』 1921년 5월 14일. 社說 「再次 中樞院 參議다려」; 『朝鮮日報』, 1921년 5월 8일, 社說 「官制改後の 中樞院」; 『東亞日報』 1922년 5월 11일, 社說 「中樞院을 단연 폐지하라」; 『中外日報』 1927년 8월 28일, 論說 「中樞院의 存在意義」 등 多數가 있다.
- 3 『中樞院 官制 改正에 관한 參考資料』 (이하 『參考資料』로 줄임), 1933. 이 자료는 韓國의 國史編纂委員會 사이트 (<http://www.history.go.kr>) 에서 볼 수 있다.
- 4 朴賢洙, 「朝鮮總督府 中樞院의 社會·文化 調查活動」 『韓國文化人類學』 12, 1980; 陳德奎, 「日帝植民地時代의 總督府中樞院에 관한 考察」, 陳德奎·申滄植·金賢實, 『日本 植民地支配初期의 社會分析 (I)』, 梨花女子大學校 韓國文化研究院, 1987; 여박동, 「조선총독부 중추원의 조직과 조사편찬사업에 관한 연구」, 『日本學年報』 第4輯, 1992; 趙凡來, 「朝鮮總督府 中樞院의 初期 構造와 機能」, 『한국독립운동사연구』 제6집, 1992; 姜東鎮, 『日帝의 韓國侵略 政策史』 (한길사, 1980), pp.152-153.

여 다음의 兩側面에 대해 주목하였다. 一, 中樞院이란 政治機構의 連續에 관한 問題이다, 大韓帝國期에 近代의 議會로의 發展可能性을 보였던⁵ 中樞院이 日帝時期에 어떻게 이變容되었는가? 二, 總督政治의 ‘近代性’ 問題이다. 權力の 配分과 權力에 대한 相互牽制는 近代政治를 構成하는 要素 중의 하나인데, 總督政治가 體制에 順應했던 朝鮮人 參議들의 政治參與 要求를 어떻게 取扱했는가이다. 中樞院의 役割은 公式的으로 總督의 諮問에 局限되었지만, 朝鮮人 上層 부르주아지가 朝鮮總督 및 朝鮮總督府 高位 官吏와 만날 수 있었던 中央政治의 舞臺이기도 했다. 中樞院이란 制限된 素材를 통해 接近하는 것이지만, 아마도 總督政治에 대한 探究는 ‘植民地 近代’의 一斷面을 理解하는데 寄與할 것이다.

2. 1920年代 中樞院 改革과 朝鮮 社會의 反應

3·1운동 이후 齋藤實 總督은 高揚된 民族運動의 氣勢를 鎮靜시키고 支配體制를 安定시켜야 하는 課題를 안고 赴任했다. 言論, 集會, 結社의 自由가 許容되었고, 普通警察制度의 實施, 會社 撤廢 등 여러 가지 方面에서 이전과는 달리 尤화적인 조치를 취했다. 통치정책의 기조가 抑壓에서 懷柔로 전환되었다. 日本의 原敬 수상도 朝鮮人을 帝國臣民로서 차별하지 않는다는 회유성 담화를 발표했다. 朝鮮人들의 정치적 표현도 植民地配體制를 근본적으로 부정하지 않는 한계 내에서 다양하게 제기되었다.

1910년대에 中樞院은 總독의 자문기구의 역할도 제대로 수행하지 않았다. 회의도 거의 열리지 않았고, 그나마 처음으로 소집된 날은 1912년 6월 5일이었다. 이날 朝鮮人 參議들은 服務心得의 서명식을 거행했을 뿐이었다. 몇 차례 寺內正毅 總독이 中樞院 구성원들을 總독관저로 불러 시정과 관련된 훈시를 했지만 中樞院 회의는 열리지 않았다.⁶

齋藤實 總督 부임 이후에 되어야 中樞院에 대한 朝鮮總督府의 대우가 달라졌다. 1919년 9월 15일에 中樞院회의가 열렸고, 1921년 4월 26일에 中樞院의 관제가 개정되었다. 顧問에 국한되었던 표결권이 參議까지 확대되었고, 道知事가 상신한 ‘地方의 名望있고 學識, 經驗이 많은 자들 중에서’ 地方參議를 選任했다.⁷

이미 前任 長谷川好道 總督으로부터 中樞院에 ‘院議’ 기능을 활용하라는 조언을 들은 바 있었던 齋藤實 總督은 1921년 5월 6일에 中樞院을 朝鮮 정치제도의 전통을 계승하여 總독의 諮詢기관으로 삼았음을 밝혔다. 또 中樞院을 활용하여 “시대의 추세를

5 甲午改革期에 設置된 中樞院은 韓末의 政治改革을 象徵하는 政治機構였다. 특히 獨立協會의 議會設立 要求가 光武政權에 의해 受容된 이후의 中樞院은 法律·勅令에 대한 審議·議定權 및 立法權을 가졌다. 中樞院 議官의 半은 人民代表 중에서 27세 이상의 政治·法律·學識에 通達한 者를 投票를 통해 選出할 수 있게 되었다. 1898년 말에 獨立協會가 光武政權에 의해 탄압을 받은 이후 中樞院은 기능과 권한이 축소되었지만 법률의 심사 의정 기능은 일정기간 유지하면서 내각의 자문기능을 수행했다. 이에 대해서는 다음의 논저들을 참조하기 바람. 陳德奎, 『大韓帝國의 權力構造 2—中樞院의 분석적 고찰』, 『主體研究』5, 1984; 李芳苑, 『한말 정치 변동과 중추원의 역할 (1894-1910)』(梨花女子大學校 博士學位論文, 2004), 3장 참조.

6 陳德奎, 上揭 論文, pp.13-14; 조범래, 上揭 論文, pp.116-122.

7 陳德奎, 上揭 論文, p.16.

감하고 더욱 지방의 정세에 순응하여 민의에 기초한 정치를 행” 하기 위해 中樞院의 관제 개정을 단행했음을 언급하였다.⁸ 그러나 이러한 개정은 실질적으로 中樞院의 변화를 가져오기 보다는 朝鮮人の ‘民意’ 를 반영하고 朝鮮人도 중앙정치에 참여하고 있다는 이미지를 만드는데 더 큰 목적이 있었다.

地方參議로 選任된 人士들, 예를 들어 京畿道知事が 두 차례 (1921년 3월 5일과 24일) 에 걸쳐 政務總監에게 추천하는 中樞院 의원 예비 명단을 보면, 金融界 人士 (韓相龍, 趙鎮泰, 金漢奎, 白完嫻), 親日 官僚 (金明濬), 仁川の 客主 (張錫佑, 丁致國), 開城의 地主 (朴宇鉉, 金元培) 등 주로 資産이 많거나 日本에 매우 友好的인 人士들이 大部分이었는데, 그들 중에는 道評議會員 및 京城府協議會員을 歷任한 경우가 적지 않게 있었다 (〈표 1〉 參照).

齋藤實 總督의 中樞院 개혁에도 불구하고 여전히 中樞院은 朝鮮人 사회에서 비판의 대상이었다. 『東亞日報』는 그러한 사정을 다음과 같이 전했다. “新議員 합계 60 여

표 1 京畿道 中樞院 參議 候補推薦 名單

姓名	生年	住所	主要 經歷
韓相龍	1880	京城	漢城銀行專務, 京城府協議會員, 道評議會員
趙鎮泰	1851	上同	朝鮮商業銀行長, 大正親陸會 副會長
金漢奎	1876	上同	道評議會員, 韓一銀行專務, 京城府協議會員
張 燾	1877	上同	朝鮮人辯護士會長, 道評議會員
元惠常	1884	上同	醫師, 京城府協議會員, 道評議會員
嚴柱益	1872	上同	前 陸軍參將軍部協辦, 前 漢城府尹, 京城府學校評議會員
白完嫻	1856	上同	前 京城府協議會員, 漢城銀行取締役, 京城府學校評議會員
芮宗錫	1872	上同	前 京城商業會議所副會頭, 京城府協議會員
高源植	1876	上同	前 議政府參書官
金明濬	1870	上同	前 宮內府秘書函, 國民協會副會長
張錫佑	1871	仁川	公益社 仁川支店長, 仁川府協議會員, 仁川府學校評議會員
丁致國	1865	上同	前 中樞院의관, 金融組合長, 道評議會員, 仁川府學校評議會員
朴宇鉉	1869	開城	前 郡守, 金融組合長, 道評議會員, 府學校評議會員
金謹鏞	1870	上同	前 道參事, 面協議會員
金元培	1882	上同	前 開城郡參事, 面協議會員
韓相鳳	1876	水原	前 陸軍參尉, 漢城銀行水原支店支配人

출전

- ① 朝鮮總督府 『職員錄』 各년판
- ② 『中樞院 調査資料』 (韓國歷史情報 統合 시스템 / 國史編纂委員會 <http://www.history.go.kr/>)

8 朝鮮總督府, 『官報』 1921년 5월 18일.

명 중에는 형형색색의 계급을 대표하는 인물이 포함되었으니 지방의 인사도 있으며 중앙의 인물도 있으며 관료도 있으며 부호도 있으며 신출인물도 있으며 구과인물도 있고 기타 정당적 색채를 띤 각종의 인물이 망라되었도다. …… 이제 同改革에 대한 태도를 論之하면 「아! 그런가 모모가 參議가 되었나 아! 그런가」 하는 冷淡에 近한 태도와 一種의 양로원과 같이 생각하는 경향이 없지 아니하다.”⁹ 얼마 후에 다시 『東亞日報』는 권한도 없고 형식적 회의만 하는 기구인 中樞院 유지에 들어가는 재정을 교육과 산업에 투자하라고 권유하였다.¹⁰ 조신인 參議들은 “화투골패로 일을 삼”고 “中樞院에서 밥을 얻어 먹는 늙은이들”로 묘사되었다.¹¹ 이러한 中樞院에 대한 부정적인 여론은 朝鮮總督府 警務局에서 실시한 朝鮮 내 각 방면의 여론조사에 그대로 나타났다. 朝鮮人 이건 日本人이건 中樞院의 存置와 全廢에 대해 의견이 분분하였지만 후자가 압도적으로 많았다. 存置를 주장하는 자들은 ‘民意暢達’ 기관, ‘朝鮮民衆의 最高目標’ 등의 이유를 제시하였고, 全廢를 주장하는 자들은 中樞院의 有名無實함을 가장 큰 이유로 들었다. 소수의 兩班階級만이 中樞院의 존재의의에 대해 의미를 두었을 뿐 다른 朝鮮人들 대부분은 그에 대해 부정적이었다.¹²

그러나 朝鮮總督府와 在朝日本人 社會의 입장을 대변하는 언론 기관은 中樞院에 대해 다른 생각을 갖고 있었다. 그들은 中樞院을 폐지하기보다는 개혁하여 ‘民意’를 대변하고 정책의 뜻을 전달하는 기관으로 활용할 것을, 또 中樞院이 “民意를 採擇하여 民情에 적절한 施政을 펼치는 政治의 要諦”로 거듭날 것을 요구하였다.¹³ 朝鮮總督府의 中樞院에 대한 견해 역시 朝鮮人 社會의 비판적 여론과 달랐다. 齋藤實 總督 時期의 下岡 政務總監은 비유적 표현을 빌려 中樞院이 필요한 이유를 설명하였다. 그는 “아무리 좋은 기계라도 이것을 잘 利用하지 아니하면 何等의 利益이 없을 것이지만 多少 不完全한 기계라도 利用을 잘하면 多大한 效果를 내는 일이 적지 아니하다.” 이런 관점을 갖고 中樞院을 “民情을 視察하는 方面에 보좌기관으로서의 任務를 더 發揮하게” 할 것인데, 朝鮮人들도 中樞院을 “朝鮮人의 貴族들을 모여 놓고 자못 總督府 宣傳에만 쓰는 것으로 알 것이 아니라 當局者를 鞭撻하는 便으로 活用”할 것을 注文하였다.¹⁴

1920년대 후반에 中樞院 無用論은 계속 提出되었다.¹⁵ 그만큼 中樞院이 植民地 朝鮮의 政治社會에서 微微한 存在였다. 그런데 다른 한편에서는 中樞院 參議가 되기 위한 運動을 極烈히 하는 者들도 있었다. 1927년 4월에 任期가 滿了되는 參議가 약 50여

9 『東亞日報』 1921년 5월 1일, 社說 「中樞院 改革에 대한 所感」.

10 『東亞日報』 1922년 5월 11일, 社說 「中樞院을 단연 폐지하라—재정상의 건지에 서」.

11 『時代日報』 1925년 8월 18일

12 中樞院 改革에 관한 각 방면의 의향을 묻는 질의서에 의하면 中樞院이 存置해야 하는 이유 3가지가 적혀 있다. 中樞院은 ① 유일한 최고의 民意暢達 기관이다. ② 朝鮮人에게는 中樞院 議官이 최고의 榮譽에서 그 지위 획득을 冀望하는 자들이 많기 때문에, 그것을 전폐하면 朝鮮 民衆이 최고 목표를 잃어 불평불만의 소리는 늘어가고, 일반의 사상도 약화된다. 3) 과거 總督政治에 대한 功勞者를 우대하는 한 방법이기도 하다 (『參考資料』).

13 『每日申報』 1924년 9월 1일, 「中樞院과 道參與官」; 『朝鮮新聞』 1932년 2월 17일; 『京城日報』 1932년 12월 23일, 社說 「中樞院刷新—當局부터 具體化하라」.

14 『東亞日報』 1924년 11월 7일; 『朝鮮日報』 1924년 11월 8일.

명에 달했는데, 이 때 總督府 高官을 찾아 가거나 多額의 돈을 사용하는 자도 있었다. 특히 京城에서는 國民協會 總務인 李炳烈이 가장 奔走하였다.¹⁶ 비록 政治的 기능은 약했지만 中樞院은 朝鮮人이 중앙정치에 진출할 수 있는 유일한 공간이었다. 中樞院의 機能이 總督의 ‘諮問’에, 그것도 주로 ‘民情’ 把握과 關聯된 分野에 限定되었지만, 會議途中에는 朝鮮에 관한 政治的 意見を 披瀝하기도 했다. 그래서 일부의 朝鮮人들에게는 의미가 있는 政治空間일 수도 있었다.

3. 1920·30年代 朝鮮人 參議들의 中樞院 改革案과 朝鮮議會論

1920년대에 植民地 朝鮮에서는 합법적 정치공간을 확보하기 위해 두 가지 경로로 參政權運動이 전개되었다. 하나는 日本國會에 朝鮮人 代表를 尙하자는 參政權 請願運動이었고, 다른 하나는 自治運動 흐름이었다. 前者는 1920년에 親日官僚 出身 閔元植이 이끄는 國民協會가 주도했다. 40대가 주축이었던 1920년대 이協會 간부들(161명)은 1910년 이전에 그들은 日本에 갔다 왔거나 혹은 日本語教育을 받은 자들이 40%가 넘었고, 日本의 侵略이 緩和된 露日戰爭 이후에는 大韓帝國의 中下級 官吏로 勤務한 經歷을 가진 자가 많았다. 1910년 이후에는 다수가 朝鮮總督府의 관리로 재직했으며 그 중에는 지방 軍수에 배속된 경우가 많았고 그 다음으로는 中樞院 參議가 많았다.¹⁷ 비친한 가문출신으로 日本에서 8년간 체류했던 初代 議長 閔元植은 러일전쟁 이후 朝鮮에 돌아온 후 韓國統監 伊藤博文의 추천에 의해 大韓帝國관리가 되었다고 한다. 퇴직 후에는 時事新聞 사장, 帝國實業會, 政友會 등 활발하게 親日的 社會活動을 전개했다.¹⁸ 또 國民協會 3대 의장 尹甲柄은 露日戰爭期에 北進隊에 從軍한 경우도 있었다.¹⁹ 이처럼 國民協會 인사들은 日本과 가까웠다.

후자는 1920년대 중반부터 1930년대 초반에 걸쳐 진행되었는데, 이 운동은 사이트 총독이 두 번째로 부임한 1929년경에 가장 활발했다.²⁰ 이 운동은 東亞日報의 宋鎮禹, 天道教 崔麟 등이 주도했다. 宋鎮禹가 도착 자본가 세력의 구심점 역할을 하고 있었던 東亞日報 계열의 인사라는 점, 崔麟이 도착 종교인 천도교를 기반으로 하고 있다는 점은 자치운동이 재지적 기반이 강한 지주나 자본가 그리고 종교 세력의 입장을 반

15 『中外日報』1927년 8월 26일, 社說「中樞院의 存在意義」; 『民衆新聞』1928년 6월 3일, 社說「中樞院參議의 改善」; 『每日申報』1928년 1월 5일, 「總督總監 更迭後 最初의 中樞院會議」; 『每日申報』1928년 1월 11일, 「中樞院會議 開催에 就하야」; 『每日申報』1928년 1월 29일, 「中樞院問題에 就하야」.

16 『朝鮮日報』1927년 4월 25일.

17 松田利彦, 「植民地朝鮮における參政權要求運動團體 ‘國民協會’ について」, 淺野豊美, 松田利彦 編, 『植民地帝國日本の法的構造』(信山社, 2004) pp.367-383.

18 淺野豊美, 松田利彦 編, 上掲書, pp.357-360.

19 國史編纂委員會 (<http://www.history.go.kr>) 의 인물 사전 참조. 이 사이트에 다음의 사전들에 의거하여 인물을 소개했다. 朝鮮紳士大同譜發行事務所 編, 『朝鮮紳士大同譜』1913, p.707; 朝鮮人事興信錄編纂部, 『朝鮮人事興信錄』1935, p.53; 朝鮮總督府 編, 『朝鮮總督府始政二十五周年記念表彰名簿』1935, p.34.

20 1920년 초에 朝鮮總督府 내에서도 ‘朝鮮議會’ 설립안이 齋藤實總督에게 제출된 적이 있었다. 이에 대해서는 駒込武込, 『植民地帝國日本の文化統合』 岩波書店, 1996, pp.208-214.

영하고 있었던 정치운동의 성격을 지니고 있었다고 할 수 있고, 이러한 측면은 국민협회가 주도한 참정권운동과는 다른 점이었다.²¹

日本政界의 일부, 朝鮮總督府와 在朝 日本人사회의 일각에서도 참정권문제를 둘러싼 論議가 있었다. 그것은 한때 在朝日本人 社會의 논쟁으로 비화되기까지 했다. 1925년 말경에 京城日報 사장 副島道正는 朝鮮문제를 해결하기 위해서는 朝鮮總督 아래에 朝鮮議會를 따로 설치하자는 자치론을 제기하였다. 이러한 문제제기는 경성일보를 중심으로 형성되었던 日本 知識人 그룹, 그리고 朝鮮總督府 내무국장을 역임한 大塚常三郎와 같은 일부 朝鮮總督府 관료도 비슷한 의견을 갖고 있었다. 이에 대해 『朝鮮及滿洲』의 발행인 町田耘民는 생각이 달랐다. 또 日本人 단체 甲子俱樂部, 친일단체 각과 유지연맹, 보천교, 국민협회 등도 비판의 칼을 같이 세웠다.²² 이러한 논쟁은 매우 진지하게 진행되었지만 朝鮮總督府에 의해 매우 정략적으로 이용되었다. 참정권 청원운동 혹은 자치운동을 벌였던 朝鮮人들은 日本政界와 朝鮮에서의 日本人들의 동향에 고무되었지만 별다른 성과를 얻지 못했고, 특히 후자는 민족주의 운동이 분열되는 요인을 제공했다.²³

두 가지 체제 내적 정치운동의 흐름은 中樞院 내의 朝鮮人參議들의 활동에서도 재현되었다. 국민협회 출신의 인사들은 中樞院 진출에 적극적이었다. 적극적인 로비를 통해 參議가 된 이병렬은 1928년 제 8회 中樞院 회의에서 “內鮮一家의 실효를 거두기 위해서는 양 민족의 권리, 의무를 동일하게 하고, 양 민족 간의 차별을 철폐해야” 하며 그 방법으로서 “朝鮮에 참정권을 부여하는 시기를 분명히 밝혀 朝鮮民族으로 하여금 帝國臣民이라는 자각을 촉진시키는 것”이 중요하다는 의사를 밝혔다. 윤갑병은 1930년 中樞院 회의석상에서 “朝鮮人也 천황폐하의 적자인 이상, 日本人과 동등하게 참정권을 부여받음은 당연한 이치입니다 …… 日本에서 벌써 여성들까지 참정권 획득 운동을 하고 있는 지금, 오히려 朝鮮에 참정권을 시행하지 않는 것은 심히 유감스러운 바로서, 같은 제국의 판도 내에 있는데도 마치 젓먹이 취급을 받는다는 느낌이 듭니다. 그 때문에 朝鮮人의 불평은 언제까지나 누그러지지 않을 것입니다. 이를 그대로 방임할 것입니까? 朝鮮人 때문에 동양의 평화가 교란될 우려도 없지 않습니다. 마땅히 국가 백년의 대계를 수립하여 하루라도 속히 朝鮮에도 참정권을 부여할 것을 바랍니다.” 라고 했다. 朝鮮人에게 참정권이 주어져야 한다는 주장은 1927년부터 1933년까지 거의 매년 中樞院 회의에서 제기되었다.²⁴ 그러나 ‘朝鮮日本人’으로 일컬어지는 국민협회 간부출신들이었던 그들은²⁵ 中樞院을 어떻게 개혁할 것인가에 대해서는 거의 언급이 없었다.

21 自治運動과 參政權 운동에 대해서는 松田利彦, 駒込武의 두 논저 이외에 姜東鎭, 上揭書, 제 3장 ; 박찬승, 『한국근대정치사상사연구』(역사비평사, 1992), 제4장.

22 『朝鮮日報』 1925년 12월 4일, 사설 「所謂 「副島伯의 言論」問題」(一).

23 姜東鎭, 上揭書, 3장 ; 박찬승, 上揭書, 4장.

24 1927년의 諮問事項은 一, 국유임야, 冒耕火田의 정지 및 화전민 구제에 관한 방책, 二, 지방 개선에 관한 것이었다. 후자에 대한 답신안에는 생산작업 장려, 근면검소의 실천, 생활개량, 사상선도 지방자치의 등의 대책도 있었지만 참정권을 부여할 것을 요구하는 의견도 첨부되어 있었다 (『朝鮮日報』 1927년 9월 27일).

이에 비해 자치운동의 노선을 갖고 있는 中樞院 參議는 中樞院 자체의 개혁을 주장했다. 1930년에 전라남도 대표로 中樞院 參議가 된 호남 지주 玄俊鎬는 그러한 입장을 명확히 했다. 1932년 中樞院 회의에서 나온 그의 발언에는 재지적 기반을 갖고 있으면서 日本에 협력적인 인사들이 갖고 있었던 정치적 불만이 압축되어 있었다. ‘有識階級’ 및 ‘정치방면에 관심을 가진 자’의 불만과 침울함이 ‘절망의 연못에 빠진 것’에 비유되었다. 그들의 정치적 욕구를 해소하기 위해 그가 제시한 방안은 中樞院을 朝鮮議會로 개혁하여 자치제도를 수립하는 것이었다.

…… 中樞院의 개혁문제는 실로 오래된 여론으로서, 오늘날 이 개혁의 기운을 볼 수 있게 된 것은 매우 늦은 감은 있지만, 만약 근본적 개혁을 가하여 완전한 자치제도를 수립하게 된다면 朝鮮統治를 위해, 아니 나라 전체를 위해 큰 축복이 아닐 수 없다 …… 지난번 발표된 지방제도 개정이 당국의 입장에서는 일대 영단에 의해 朝鮮統治사상 획기적 개정을 가한 것임에도 불구하고, 여기에 대해 식자계급이 한결같이 냉정한 것은 개정의 정도가 너무 미온적인 까닭에 여전히 불만을 가진 탓이다. 그러므로 일층 나아가 朝鮮人 스스로 기꺼이 협력할 정도로 제도를 개정하여 정치상의 우울한 심리를 타파하고 광명을 주어 마음으로부터 朝鮮統治에 협력하고 悅服하는 분위기를 촉진하지 않으면 안된다. 이에 朝鮮 中樞院을 바꾸어 「朝鮮議會」로 하고, 朝鮮統治에 관한 중요사항은 모두 이 의회의 의결·협찬을 거쳐 시행할 것을 희망한다.²⁶

玄俊鎬는 金性洙와 個人的으로 事業的으로 매우 밀접한 關係였다.²⁷ 그의 發言은 단 순히 한 個人的 發言이 아니라 金性洙, 宋鎮禹 등을 대표로 하는 부르주아 세력의 입장이 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다. 玄俊鎬는 中樞院 회의에서 직접 朝鮮總督 및 朝鮮總督府를 향해 자치운동을 전개했다.

1921년부터 1933년까지 中樞院 參議를 지낸 柳承欽 또한 民選에 의한 中樞院 參議의 등장을 기대했었다. 金性洙, 朴承稷 등 實業界 人士들과 함께 朝鮮經濟會의 發起人으로 參與했던²⁸ 그는 1933년 14회 中樞院 會議에서 “昨年이래 中樞院 官制가 改定된다는 말이 있었다. 그것에 의해 少數라도 民間으로부터 議員이 나올 것이라고 생각하였지만, 아직도 保留되어 있어 매우 有感입니다.” 라는 政治的 발언을 아끼지 않았다.²⁹

25 1931년에 國民協會의 간부진이 宋鍾憲이 회장이고 李炳烈이 부회장일 때, 吳台煥은 총무, 尹甲炳과 金明濬은 顧問, 韓永源은 상담역이었다 (國民協會宣傳部 編, 『國民協會運動史』 1931, pp.90-94); 松田利彦, 上掲書, pp.374-375; 中樞院 회의에서 참정권 요구를 주장한 參議들을 열거하면 다음과 같다. 1927년 제 7회 鮮于□, 1928년 제 8회 韓永源, 李東雨, 1930년 제 10회 尹甲炳, 1931년 제 11회 金明濬, 李宅珪, 吳台煥, 1932년 제 12회 吳台煥, 1933년 제 13회 李東雨 등이었다 (『參考資料』).

26 『參考資料』

27 손경연, 『撫松 玄俊鎬』 전남매일신문사, 1977

28 『每日申報』 1919년 11월 11일.

29 朝鮮總督府 中樞院, 『第十四回中樞院會議議事錄』, 1933, pp.336-337.

中樞院의 변화를 바라는 요구는 1935년 中樞院 회의석상에서도 계속 이어졌다. 玄俊鎬는 제 2 자문사령인 ‘各地의民心 추향과 그것을 선도하는 의견여하’에 대해 답신하면서 1932년에 이어 다시 中樞院의 개혁을 주장하였다.³⁰ 參議 金思演도 朝鮮人의 차별과 內地人의 優越意識에 대해 비판하였다.³¹ 그러나 自治運動을 전개했던 崔麟은 正反對의 모습을 보였다.³² 이러한 모습은 그가 계속된 운동의 실패 속에서 일제에 대한 저항 심리가 무너지고 國民協會의 인사들처럼 理念的으로 親日의 길로 나서게 되는 징조였다.³³ 이처럼 植民地 지배체제에 편입된 朝鮮人 參議들 중에서 다수가 민족적 혹은 인종적 차별과 모순에서 자유로울 수 없었고, 그들은 그런 차원에서 朝鮮人 사회의 불만을 中樞院會議 석상에서 토로하고 있었다.

朝鮮人 參議들의 의견 외에도 中樞院은 鄭炫·廉昌燮 이름으로³⁴ 식민통치의 개혁 방향에 대해 종합적인 보고서를 작성했다. 이 보고서는 원활한 식민통치를 크게 다섯 가지가 ‘필요’하다고 정리했다.

- ① 조선의 산업발전은 朝鮮人 본위로 이루는 것이 필요하다.
- ② 朝鮮에서의 교육은 전문학교 이상에서도 朝鮮人 본위로 하는 것이 필요하다.
- ③ 朝鮮에서 근무하는 日本人 관리의 加俸을 철폐하라.
- ④ 朝鮮人 관리는 朝鮮人 본위로 채용하는 것이 필요하다.
- ⑤ 朝鮮에 온 이주민은 공존공영의 정신을 위배하지 말아야 한다.

이는 中樞院의 參議들 역시 “富源의 개발, 교통기관의 정비, 전기사업의 발전, 상공업의 번영, 토목건축사업의 발흥, 기타 문명시설은 날로 발달”하고 있지만, “朝鮮人은 그 혜택을 많이 받지 못하고, 오로지 日本人들만의 이용용통 시설”에 그치고 있음을 비판한 것이었다. 계속해서 그들은 日本人들은 “가속적으로 향상발전의 행운을 누리고 있는데”, 朝鮮人들은 “優越者의 압박으로 인해 원래의 능력조차 제대로 발휘할 기회를 못 찾고, 도리고 萎縮衰微되고 있는 상태”이기 때문에 “朝鮮人은 바로 옆에서 하루하루의 삶조차 꾸려가기 힘든 상황”임을 설명하면서, 植民地 朝鮮의 어려운 현실을 타개하기 위해서는 “朝鮮統治를 朝鮮人 본위로” 해야 하는데 그러기 위해서는 자치제 실시가 필요하다고 역설했다. 그들이 전망한 자치제의 미래는 영국이 호주나 캐나다에서 실시한 것처럼 의회를 설치하고 “二大政黨主義에 입각하여 우세를 점한 정당은 마치 중앙정부에서 내각을 조직하듯이 정무총감 이하의 통치기관을 조직하

30 朝鮮總督府 中樞院, 『第十六回中樞院會議事錄』, 1935, pp.108-114.

31 上揭書, pp.82-83.

32 上揭書, pp.119-120.

33 崔麟은 國民協會 申錫麟, 金明濬 등과 함께 朝鮮人懲兵制 要望 運動처럼 日本이 필요로 하는 적극적으로 전개하였다 (『三千里』 제 8 권 12 호, 1936년 12월, 『兩大新聞特報』, p.14).

34 大韓帝國의 武官出身 鄭炫은 4월 2일에 六等授瑞寶章을 받은 경력이 있다 (『東亞日報』 1920년 4월 30일), 그리고 廉昌燮은 朝鮮總督府 外事課 囑託으로 活動한 記錄 이 있다 (『朝鮮總督府及所屬官署職員錄』, 1932).

고, 총독은 결재권을 가지고 대국적인 견지에서 日本의 정략정책과 두드러지게 합치되지 않는 부분만을 지적·교정하는, 이른바 완전한 자치제”였다.³⁵ 이러한 요구는 다소 朝鮮總督府가 받아들이기 어려운 내용이 있었지만 완전히 무시된 것은 아니었는데, 당시 언론보도에 의하면 宇垣總督은 ‘통치의 현실’과 관련하여 中樞院의 개혁을 진지하게 검토했던 것으로 보인다.

4. 1930·40年代 中樞院 改革의 挫折과 總督政治의 限界

1930년대 전반기 日本은 대공황기 이후 사회적 불만이 고조되고 군인들의 쿠데타 시도가 있는 등 정치적으로 불안한 시기였다. 1931년 6월부터 1936년 8월까지 總督으로 在職했던 宇垣一成은) 자신의 帝國經營 構想의 하나인 日本-朝鮮-滿洲로 이어지는 블록(Bloc) 經濟를 건설하기 위해 한편으로는 粗工業을 중심으로하는 工業化政策을 추진했고, 다른 한편에서는 農民들의 社會的 不滿과 民族運動을 弱화시키기 위한 農村振興運動을 전개했다.³⁶

植民地 朝鮮의 특수성을 감안했던 그는 조금 더 효율적인 통치를 위해 ‘民論’에 영향을 줄 수 있는 民族主義者 政治參與를 誘導했다. 1931년 9월 2일 오전 기자회견 석상에서 그는 朝鮮人들의 中樞院 개혁 요구에 대해 일단 수용할 의사를 내비쳤다.³⁷ “中樞院 개혁 문제 여러 방면 의견이 많으나 나는 이번 회의의 경과를 보아 中樞院 개혁을 하려고 한다. 그리고 지금 있는 부속조사과나 위원회이니 하는 것은 폐지하려는 의향을 가지고 있다. 그리고 조금 더 民論을 널리 들을 필요가 있으므로 민간유력자를 망라하여 보려고 한다마는 내가 만나고자 하는 사람은 저편이 만나주지를 않고, 저편에서 만나고자 하는 사람의 말은 들어도 별 신통한 것이 없으므로 이것이 결코 쉬운 것이 아니다.”³⁸ 朝鮮總督府 內務局長도 諮問범위 내에서 선출방법의 개선과 정원을 확장하여 中樞院을 개혁할 수 있다는 발언을 했고,³⁹ 그러한 소문은 계속 보도되었다.⁴⁰ 이런 가운데 朝鮮總督府는 朝鮮人들이 관심을 가질만한 中樞院 改革案을 마련했었는데, ① 實質的 審議權의 擴張, ② 內地人 參議의 임명, ③ 參議의 質的 向上, ④ 建議權 賦與 등이 주요 골자였다. 이 안은 玄俊鎬가 제기한 朝鮮議會論⁴¹에 못 미치는 것이지만 朝鮮人들의 요구가 상당히 반영된 것이었기 때문에 이에 대한 朝鮮人 社會의 기대는 한층 높았다.⁴²

그러나 이 안은 제대로 실행되지 않았다. 中樞院 개혁은 參議들을 대폭 교체하는 선

35 自治制를 實施하게 되면 “朝鮮人은 사소한 불평도 없게 될 것이고, 內鮮人은 渾然融合, 一致團結하게 될 것이고, 그렇게 되면 병역의무는 당연히 부담하게 될 것이다”라고 진단했다(鄭炫.廉昌燮, 『朝鮮의 事情에 관한 參考意見』, 朝鮮總督府 中樞院, 1931).

36 李承烈, 『1930年代前半期 日本軍部の 大陸侵略觀과 ‘朝鮮工業化’ 政策』, 『國史館論叢』 第 67輯, 1996; 方基中, 『1930年代 朝鮮 農工竝進政策과 經濟統制』, 『東方學志』 120, 2003.

37 『每日申報』 1932년 3월 10일. 1933년 7월 22일.

38 『東亞日報』 1931년 9월 3일, 「民間有力者網羅 中樞院을 改革」.

39 『東亞日報』 1932년 9월 28일.

40 『每日申報』 1932년 12월 24일, 「中樞院改革斷行說」; 『每日申報』 1933년 1월 12일, 「道制實施는 今春부터 中樞院改革의 具體化」.

에서 마무리되었고,⁴³ 崔麟은 그 중의 한 사람이었다.⁴⁴ 참정권과 자치운동이 실현되지 않은 맥락에서 中樞院을 거의 ‘朝鮮議會’ 化 하는 朝鮮總督府의 개혁안은 ‘膨脹의 逆流’ 를 우려하는 日本 정계에서 수용되기 어려웠을 것이다.⁴⁵ 그러나 中樞院 운영에는 작은 변화가 일어났다. 민감한 현안에 대해 집중 논의할 수 있는 施政研究會라는 기구가 新設되었고,⁴⁶ 그리고 常設化는 모습을 보였다. 施政研究會는 고문 李允用을 위원장으로 하여 5 개 분과로 조직되었는데, 그 구성은 다음과 같다.

- 經濟部 : 部長 韓相龍, 主査委員 元應常, 朴榮喆, 李完珪
- 産業部 : 部長 廉仲模, 主査委員 朴宗烈, 李敬植, 元惠常
- 學藝部 : 部長 韓圭復, 主査委員 宋之憲, 金明濬, 李根宇
- 社會部 : 部長 李軫鎬, 主査委員 韓永源, 李炳烈, 吳台煥
- 制度部 : 部長 柳正秀, 主査委員 朴勝鳳, 朴容九, 趙義聞

經濟部는 財務局 管轄의 ‘時變이 個人 經濟에 미치는 영향과 그 대책’ 과 ‘契의 得失 및 改善方策’, 殖産局 管轄의 ‘在來市場의 改善發達策’ 을 연구과제로 삼았다. 다른 분과들 역시 연구주제를 선정하였고, 여러 차례 主査會를 열어 成案하였다. 정치적 문제가 아니라 관습과 관련된 논의를 하는 모임은 실질적인 토론이 있었던 것으로 보인다.⁴⁷ 施政研究會에서 연구된 ‘儀禮準則’ 이 朝鮮總督府의 안에 반영되기도 했다.⁴⁸ 朝鮮總督府가 中樞院의 제안을 수용하는 모습은 朝鮮人의 의사를 정책에 반영하고 있다는

41 玄俊鎬의 中樞院 改革案을 要約하면 다음과 같다. 우선 명칭은 朝鮮議會로 개칭할 것을 주장했고, 정원은 130 명 (30 명 관선, 100 명 민선) 으로 늘리고, 선거권은 25 세 이상의 남자로 國稅 年 3 원 이상을 납부하는 사람에게, 피선거권은 30세 이상의 남자로 독립의 생활을 경영하는 자에게 줄 것을, 그리고 中樞院.朝鮮議會에게 결의권을 줄 것을 제안했다. 당시 다른 中樞院의 參議들은 中樞院에게 결의권, 건의권, 심의권 등의 권한을 주자는 의견도 있었지만 전반적인 中樞院 개혁안을 고려할 때 玄俊鎬의 개혁안에 비해 체계적이지도 않았고 상대적으로 소극적이었다. 이에 대해서는 『參考資料』를 참조할 것.

42 『每日申報』 1933 년 1 월 14 일, 「本來의 使命을 발취할 中樞院改革案」.

43 ‘정원 65 명중 44 명이 이번 2 일로서 임기만료. 종전의 10 명 미보충자를 합해 이번에 54 명이 새로 임명될 예정……宇垣總督은 이번에 많은 參議의 임기만료를 기회로 하여 대개혁을 단행키로 연구해보았으나 여러 가지 사정으로 제도 개혁은 여의치 않았고 새로운 인물을 다수 채용하여 실질적 개혁을 단행……이번에 임명되는 54 명 중에서 재임되는 자는 불과 20 명 내외, 신규 임용은 34, 5 명……이로써 오랫동안 논의되었던 中樞院 개혁은 일단락 되었다.’ (『每日申報』 1933 년 6 월 3 일, 「統治의 最高諮問機關 中樞院의 新陣容」)

44 1934 년 崔麟의 中樞院參議 임명은 해외의 독립운동가에게도 적지 않은 파문을 주었던 것 같다 (國史編纂委員會, 『日帝侵略下韓國三十六年史』 1934 년 9 월 1 일).

45 駒込武는 이러한 日本정계의 모습을 ‘팽창의 역류’ 현상에 대한 ‘방파제만들기’ 로서 이해했다 (駒込武, 上掲書, pp.216-218). 日本정치의 ‘폐쇄성’ 은 한편으로는 日本이 군국주의와 침략전쟁으로 나가는 원인이 되었고, 그것은 또한 오늘날에도 日本이 ‘과거’ 와 제대로 ‘화해’ 하지 못하고 한국을 비롯한 주변 나라들과 ‘과거사’ 를 둘러싸고 분쟁이 일어 나는 요인일 것이다.

46 『每日申報』 1933 년 7 월 19 일, 「中樞院을 마친 뒤 시정연구회 개최」; 『每日申報』 1933 년 11 월 25 일, 「中樞院시정연구회 조사연구를 진행」.

이미지를 朝鮮人 사회에 보여주는데 효과가 있었을 것이다. 이러한 宇垣 총독의 ‘諮問政治’는 植民地 朝鮮 사회로부터 일제의 支配에 대한 同意를 이끌어내기 위한 특히 朝鮮人 지배 엘리트를 ‘懷柔’하기 위한 통치 전략이라고 할 수 있다. 朝鮮人 參議들이 회의하는 中樞院의 모습이 담긴 사진은 자주 신문 및 잡지에 자주 실렸다.

朝鮮總督이 中樞院에 자문을 구하는 사항은 朝鮮人 社會의 民情을 파악하기 위한 中樞院의 조사사업의 조사항목과 관련된 것이 많았다. 朝鮮人들의 경제 및 정치 활동과 관련된 문제에 대해서는 朝鮮人 參議들이 회의 도중에 의견을 개진하더라도 별다른 반응이나 반항이 없었다. 朝鮮總督府는 한편으로는 中樞院을 통해 朝鮮人의 일상생활과 관련된 조사사업을 하면서, 다른 한편으로는 거기에 추출된 민감한 사안에 대해 中樞院 參議들의 의견을 청취하였다. 中樞院은 아무런 권한이 없었던 기관이었지만,⁴⁹ 朝鮮總督府는 정책의 단점을 줄이기 위해 中樞院에서 朝鮮人 參議들의 의견을 청취했다. 그렇기 때문에 ‘中樞院參議에 대하여는 사회민중은 무어라 하든지 간에 총독정치로서는 실로 不輕한 의의가 있고, 그 존재에는 公의 요소가 있어 직접 간접으로 국정상의 공헌이 있기를 요구하는 중요한 존재이다. 환언하면 연액 20여 만원의 경비를 투자하여 不惜하는 그만한 가치와 기대가 있는 것이다’라는 평가를 받기도 했다.⁵⁰

中樞院을 둘러싼 환경은 南次郎 (1936.8.5-1942.5.29) 總督 赴任 이후 나빠졌다. 朝鮮總督府는 重要産業統制法 (1937)을 위시한 여러 가지 정책을 통해 경제에 대한 통제를 강화했고, 國家總動員法 (1938)을 실시하여 朝鮮을 大陸兵站基地로 조성하기 위한 제도를 정비해 나갔으며, 나아가 物質에 대한 統制를 넘어서서 精神에 대한 統制까지 시도했다. 內鮮一體論을 근간으로 한 皇民化 政策은 朝鮮에 거주하는 사람들의 日常을 지배했다. 학생들은 ‘皇國臣民의 誓詞’를 외웠고, 익숙한 朝鮮語를 버리고 日本語를 사용해야 했다. 또 朝鮮人들은 자신들이 일으키지 않은 전쟁에 병사로, 노동자로, 그리고 위안부로 동원되었다. 中樞院 역시 戰時體制의 분위기에서 자유로울 수 없었다. 1937년 7월 7일 蘆溝橋事件 이후 中日戰爭이 본격화되자 南 總督은 中樞院 參議 및 財界 .言論界를 위시하여 유력인사들을 만나 時局의 緊迫함을 토론했다.⁵¹ 中樞院 參議

47 産業部는 ‘適地適種 副業의 選定’(殖産局), ‘農山漁村에서 적당한 副業如何’(農林局), 學藝部는 ‘東洋道德의 眞髓를 闡明하고 一般 敎化的 根幹으로 삼는 方策’(學務局), 사회부는 ‘巫女取締法規 제정의 가부’(警務局), ‘免囚 保護 事業의 擴充方策’(法務局), ‘各驛 揭出의 驛名札 기타 鐵道標示類의 諺文字 廢止의 可否’(鐵道局), ‘線路 通行 立入 기타 障礙事故防止策’(鐵道局), 制度部는 ‘儀禮準則 制定에 關한 事項’(學務局) 등을 연구과제로 삼았다 (『朝鮮』 219호, 1933년 8월, pp.154-155; 『朝鮮』 223호, 1933년 12월, p.141).

48 『每日申報』 1934년 7월 13일, 「中樞院案을 기준으로 儀禮準則을 制定」: 『東亞 日報』 1933년 11월 24일, 「巫女取締 漸減……中樞院施政研究會에서」.

49 ‘中樞院은 朝鮮總督이 회의에 제출한 사항을 결의한 것을 총독에 아뢰을 뿐이요 中樞院 자신이 의안을 제출한 권리가 없을 뿐만 아니라 그 의결은 단지 의견을 개진하여 총독의 참조하는 자료밖에는 되지 않음으로 그 採納 여부에 있어서는 全然 총독의 자유 의견에 의존하는 것이다. 그러나 中樞院은 總督 最高 顧問機關인 만큼 그 결의는 정치상 중요한 한 개의 요소가 될 것이다’ (『朝光』 4권 10호, 1938년 10월, 「中樞院解剖」, p.145.)

50 『新民』 59호, 1930년 7월, 「中樞院地方參議評判記」, p.57.

51 『東亞日報』 1937년 8월 20일; 1938년 1월 13일.

들은 여러 지역에서 ‘帝國의 입장’ 과 그 진의를 설명하기 위한 간담회 및 시국강연회를 개최하기 위해 노력했다.⁵² 중국 대륙을 지나 점점 미국과의 긴장감이 더해지는 가운데 열린 1941년 22회 中樞院회의에서 南總督은 日本 ‘帝國’의 최고목표인 ‘高度國防國家體制의 확립’을 위해 ‘半島同胞는 朝鮮의 大陸前進兵站基地인 특종 사명에 비추어 …… 皇國臣民으로서의 자질을 갖추’ 것을 요구했다. 아울러 그는 이렇게 朝鮮人들의 ‘民意’가 ‘帝國’의 요구에 부응하기 위해서는 中樞院 參議들의 협력이 필요함을 강조했다.⁵³ 태평양전쟁 발발 이후 부임한 小磯國昭(1942.5.29-1944.7.22) 總督 역시 中樞院에서 朝鮮과 朝鮮인의 역할과 정신자세에 대해 연설했다.⁵⁴ 中樞院 參議 尹致昊가 평양에서 陸軍志願兵制度에 관해 강연한 것을 비롯하여,⁵⁵ 여러 中樞院 參議들은 朝鮮人들을 전쟁에 동원하기 위한 행사에 참여했다.⁵⁶

宇垣 總督時期 무성했던 中樞院 改革案은 전쟁말기인 阿部信行(1944.7.22-1945.9.28) 總督期에 와서 부분적으로 실현되었다. 전쟁이 오래 지속되면서 日本의 전쟁 수행능력은 여러 곳에서 한계를 나타냈다. 日本뿐만 아니라 植民地의 인적 물적 자원들이 무리하게 전쟁에 동원되었다. 1942년 徵兵制 실시를 검토할 때 日帝는 日本의 중의원이나 귀족원에 보내는 문제 즉 參政權問題를 고려하였다. 전쟁으로 인한 朝鮮人들의 희생이 늘어나면서 더 이상 日本이 朝鮮人들의 참정권문제를 회피할 명분이 없어졌다. 그래서 징병제는 실시는 日本 본국의 요구에 의해 이루어졌지만 참정권 문제는 항상 ‘통치의 현실’을 고민하는 朝鮮總督府가 작성한 안대로 결정되었다.⁵⁷ 日本 內務省이 작성한 中樞院 개혁안은 징병제와 참정권의 관계와 유사한 측면이 있을 것이다.

우선 中樞院의 이름이 施政審議會로 바뀌었다. 이때 朝鮮總督府가 강조한 이 기관의 특징은 크게 네 가지였다. 첫째는 朝鮮人에 국한되었던 의원의 자격을 日本人까지 확대한 것이고, 둘째는 施政審議會를 중요시책에 대해 민의를 적극적으로 개진할 수 있는 기관으로 만들겠다는 것이며, 셋째는 의원 수를 65인에서 80인으로 늘린 것이다. 또 중앙에서 선발하는 의원 수가 줄어들고 지방에서 도지사의 추천을 받아 선발하는 의원 수가 늘었다(전에는 65명 중에서 24인이었고 개정된 안에서는 전체 의원 80명 중에서 42명). 이 개정안은 지방출신 의원을 선발할 때에도 단순히 각도지사의 추천을 받

52 『朝鮮日報』 보도에 의하면 各地에서 시국강연회를 개최하기 위해 中樞院은 9명을 선발했다. 한상룡은 경성과 인천 을, 신석린은 개성과 수원을, 한규복은 청주 충주 대전을, 최린은 전주 군산 남원을, 김명준은 대구 안동 부산을, 김사연은 신의주 정주 강계를, 유진순은 춘천 철원, 현은은 중성 청진 회령 등의 도 지역을 각각 담당했다(『朝鮮日報』 1937년 7월 18일; 1937년 9월 2일).

53 이 자리에서 南次郎은 中樞院회의 미국 영국과의 갈등에 대해 ‘英·美 兩國과 같은 나라는 我大東亞共榮圈의 건설에 대하여 여러 가지로 견제 압박의 폭거를 감행하여 태평양의 물결이 점차로 높아지려고 한다’라고 표현했다(『每日申報』 1941년 6월 11일).

54 『每日申報』 1942년 6월 30일; 朝鮮總督府 『官報』 1943년 7월 20일.

55 『每日申報』 1942년 11월 11일.

56 역사문제연구소, 『(인물로 보는) 친일과 역사』. 역사비평사, 1993; 반민족문제연구소, 『정산하지 못한 역사: 한국 현대사를 움직인 친일과 60』 ①.②.③, 청년사, 1994.

57 崔由利, 『日帝 末期 植民地 支配政策研究』(국학자료원, 1997) 제 5장.

은 후보자 중에서 선발하는 것이 아니라 道會에서 적당하다고 인정되는 자를 선거하는 방법을 채용함으로써 지방의 민의를 대표하는 취지를 철저히 하였다. 넷째는 重要 制令案의 大綱, 重要 制度의 創設 改廢 등 立法 行政 각 분야에 대한 자문뿐만 아니라 시정의 중요사항에 대한 建議權을 부여하였다. 일제가 이러한 中樞院의 변화를 꾀했던 것은 施政에 대한 朝鮮人들의 협력을 기대했기 때문이었다. 그러나 日本 內務省이 이 안을 기획한 뒤 얼마 지나지 않아 日本이 패망했기 때문에 施政審議會가 구체적으로 어떻게 운영되었는지는 알 길이 없다.⁵⁸

5. 結論

日帝가 朝鮮을 강제로 ‘合邦’ 한 이후에 한말의 정치개혁 과정에서 출현했던 中樞院은 제도와 그 이름은 존속되었지만 정치적 기능은 크게 약화되면서 總督의 諮問機構로 변질되었다. 1910년대 中樞院은 안건을 토의하는 회의가 한 번도 열리지 않을 만큼 유명무실했고, ‘친일 귀족’의 ‘養老院’으로 비판을 받아도 달리 변명할 여지가 없었다. 그런데 3·1운동 이후 수정된 일제의 植民地배정책의 기초는 中樞院에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 1920·30년대 中樞院은 한편으로는 朝鮮總督府의 자문요구에 충실히 응하면서 다른 한편으로는 총독정치를 비판하고 개선을 요구하기도 했다. 朝鮮總督 및 朝鮮總督府는 中樞院 改革案을 만들고 또 改革하기도 하면서 일정한 반응을 보였다. 이 글은 中樞院을 매개로 하여 일어났던 ‘政治’를 통해 ‘植民地的 近代’의 한 모습을 보고자 했다.

1920년대 齋藤實 總督은 부임 이후 관제 개정을 단행했고 도지사의 추천을 받는 地方參議 제도를 두어 地方의 民意를 수렴하는 모습을 취했다. 회의 또한 정기적으로 개최되었고, 그 자리에서 혹은 서면으로 朝鮮人 參議들은 舊慣에 관한 정책과 관련하여 자문을 했다. 中樞院은 의사결정권이 없었고 議題 또한 ‘舊慣’에 관한 문제이거나 시국과 관련한 朝鮮總督府의 요구에서 벗어나지 않았지만 朝鮮人들이 朝鮮總督·政務總監 및 總督府의 局長·課長 등 統治機構의 高位 官吏들을 만나고 의견을 교환할 수 있는 자리였다. 1910년대에 비해 中樞院에게 일정한 정치적 역할이 주어진 것으로, 朝鮮人 參議들을 總督政治에 끌어들이려는 ‘懷柔’정책의 성격도 포함되어 있었다고 할 수 있다.

그런데 中樞院 參議들은 대체로 財力이 있고 教育 水準이 높았으며 朝鮮總督府가 예

58 朝鮮總督府 中樞院 개혁안은 臺灣總督府 評議會官制改正과 함께 처리되었다. 1944년 11월에 日本 內務省 管理局은 양 총독부의 요구를 받아들여 이 안을 만든 것으로 보인다. 관리국은 ‘朝鮮總督府中樞院及臺灣總督府評議會官制改正要綱(案)’에서 “최근 양 총독부 당국도 쇄신 개선의 의도가 있고, 대저 공식적으로 의견 제시가 있었던 것을 계기로” 관제를 개정했음을 밝히고 있다. 이 개정안은 朝鮮人 혹은 在朝 日本人 모두에게 植民地的 중앙정치에 참여할 수 있는 길을 일부 열어 놓은 것이라 할 수 있다. 日本제국주의가 그 간의 방침을 수정하여 中樞院을 전향적으로 개혁한 의도는 전쟁에 朝鮮人을 위시하여 植民地民을 동원하기 위해서는 전시체제에 협력하는 친일적 정치엘리트에게 정치활동공간을 부여하여 그 ‘수고’에 보답하고, 또 植民地的 일반 백성들에게는 총독부가 ‘민익’을 수렴하고 있다는 정치적 이미지를 줄 필요가 있었기 때문이라 할 수 있다. 水野直樹 編, 『植民地統治資料』 제 1권 (柏書房 株式會社, 東京, 1998), pp.236-242.

상했던 것보다 政治參與에 대한 慾求가 強했다. 그들은 中樞院 회의 도중에 參政權과 自治制 실시를 요구했다. ‘朝鮮日本人’으로 평가받았던 國民協會 출신 參議들은 여러 차례 參政權을 主張했다. 그들은 이미 1920년대 초부터 日本 ‘帝國’ 내의 中央政治에 參與하려는 參政權 請願運動을 전개했었고, 계속해서 그러한 노선을 견지하고 있었다. 在地的반이 있었던 玄俊鎬와 같은 參議들은 中樞院을 朝鮮議會로 改革할 것을 여러 번 요구했다. 中樞院 자체에서도 그러한 개혁안을 작성하기도 했다. 朝鮮總督府 내에서 參政權 請願運動 혹은 自治運動에 대해 어느 정도 ‘許容’ 할 수 있는 여지가 있었듯이 中樞院에 대한 朝鮮人 參議들의 改善 요구가 받아들여 질 수 있는 조짐이 있었다.

宇垣 總督 시기에 中樞院에 제령 및 법률 제정에 대한 심사 의정권, 日本人 參議 選任, 그리고 建議權을 賦與하자는 改革案이 檢討되었는데, 이는 이전에 비해 매우 획기적인 안이었다. 그러나 崔麟처럼 민족주의 운동에 참여했던 인사들이 中樞院 參議로 새로 선임되는 등 인적 개혁이 부분적으로 이루어졌을 뿐 제도적 개혁은 거의 이루어지지 않았다. 南總督 赴任 이후 곧 시작되었던 전시체제의 中樞院은 朝鮮人 參議들이 皇民化政策을 宣傳하고 朝鮮人들을 戰爭에 動員하기 위한 여러 활동에 참여하는 것에서 볼 수 있듯이 일제의 大陸侵略政策에 동조하고 선전하는 기구에 불과했다. 그런데 징병제가 실시되는 1944년 말엽에 가게 되면 中樞院에 議會 기능을 부여하자는 中樞院 개혁안을 日本 내무성 관리국에서 작성했다. 아마도 그것은 朝鮮人을 ‘회유’ 하기 위해 마련된 안으로 보이는데, 그러나 전쟁이 얼마 후에 끝나게 되면서 실행되지 못했다.

시간이 흐를수록 대중을 통제하고 억압할 수 있는 경찰, 군대, 관료 조직, 그리고 사법기구는 잘 정비되어 갔다.⁵⁹ 대중을 위한, 대중이 소비할 수 있는 정치는 매우 미약하게 발달했고 특히 중앙정치에 朝鮮人들이 참여할 수 있는 길은 봉쇄되었다. 植民地 시기의 총독정치는 大韓帝國期の 專制政治에 비해 大衆에 대한 統制와 管理라는 측면에서 進一步하고 ‘近代化’ 되었지만, 부르주아지를 비롯한 中央政治에 朝鮮人들이 참여할 수 있는 통로가 막혀있었다는 점에서 ‘退行的’ 이었다. ‘皇帝’가 지배하던 大韓帝國期 政治變動에서는 1898년 中樞院 改革에서 볼 수 있듯이 朝鮮王朝의 政治體制가 아래로부터의 挑戰을 受容하면서 近代的 議會政治로 進化해 갈 수 있는 가능성을 보여주었다. 일제 강점기에도 海外에서는 臨時政府 혹은 獨立運動基地에서 共和主義 傳統이 자라나고 있었다. 그러나 植民地 朝鮮 內에서는 狀況이 달랐는데, 鐵道가 놓이고 道路가 확장되고 工場도 설립되고 商品 消費가 늘어나고 都市의 人口가 늘어나는 등 大衆社會가 形成되기 시작했지만 大衆에 基盤을 둔 中央 政治社會의 成長은 極度로 抑制되었고 專制的 總督政治만이 維持되었다. 이것은 議會民主主義成長이 抑制된 日本 近代政治의 限界가 植民地에 轉移된 모습이었다.

1930년대에 軍國主義로 치달은 것에서 볼 수 있듯이 日本은 議會民主主義를 지켜 나갈 社會的 基盤이 鞏固하지 못했으며, 日本 政界는 天皇을 頂點으로 하는 統治構造의

59 植民地 朝鮮과 日本 ‘內地’의 治安維持法 체제 및 운용의 차이에 대해서는 水野直樹, 「朝鮮에 있어서 治安維持法 體制의 植民地의 性格」(『법사학연구』 26, 2002) 참조.

變化를 두려워했으며 植民地의 政治變動이 招來할 不確實한 未來를 回避했다. 1920·30 年代에 朝鮮總督府가 마련했던 中樞院 改革案 또한 그러한 맥락에서 日本政界에서 수용되기 어려웠다.

要 旨

権力の分立と相互牽制は近代政治の構成要件であり、本論文は中樞院という政治制度を通じ、総督政治の‘近代性’の問題を検討した。韓末の政治改革の過程において出現した中樞院は日帝が朝鮮を力で占領した以降も、その制度と名称は存続したが、その政治的機能は大きく弱まった。1910年代の中樞院は案件の討議を行う会議が一度も開かれなかったほど有名無実であった。が、1920年代の中樞院は齊藤実提督の赴任以後、その政治的地位は若干変わりだした。民意を収斂する姿勢を見せるため道知事の推薦を受ける地方参議制度がつくられ、そうした変化は朝鮮人、特に上層ブルジョア階級を懐柔するため齊藤実総督期の‘文化政治’の基調が反映されたものといえる。中樞院の参議の多くは財力があり教育水準も高く、朝鮮総督府の予想より政治への参加要求が強かった。彼らは中樞院の会議において‘諮問事項’と関連のない参政権と自治制度を要求する政治的発言を時たま行った。‘朝鮮日本人’と認識された国民協会出身の参議は何度も参政権を主張した。彼らは既に1920年代初から日本‘帝国’内の中央政治に参加しようという参政権請願運動を繰り広げ、引続きその路線を堅持していった。地域的基盤のあった玄俊鎬のような参議は中樞院の朝鮮議會への改革を何度も要求した。中樞院自体においてもそうした改革案作成を行いもした。

宇垣一成総督期には中樞院に制令および法律制定に関する審査議定権、日本人参議の選任、そして建議件を与えようという改革案が検討されるなど、中樞院に対する朝鮮人参議の改善要求が受容される兆しが見られた。それは以前に比べ極めて画期的な案であった。だが、崔麟のような民族主義運動に参加した人々が中樞院参議として新たに選任される等の人的面での改革が部分的になされただけで、制度的な改革はほとんど行われなかった。

南次郎提督の赴任以降、朝鮮人参議たちは皇民化政策を宣伝し、朝鮮人を戦争に動員するため、様々な活動に関与するようになった。中樞院は日帝の大陸侵略政策に同調、宣伝する機構として働いた。朝鮮人の動員がより切迫した1944年末、日本内務省管理局において中樞院に議会機能を与えようという改革案がつくられたが、実行されなかった。

植民地期の総督政治は大韓帝国期の専制政治に比べ大衆に対する統制と管理という側面において一步進んだ‘近代化’であったが、ブルジョアをはじめとする中央政治に朝鮮人が参加する通路が閉ざされていたという点において‘退行的’だった。皇帝が支配していた大韓帝国期においても1898年の中樞院改革に見られるように朝鮮王朝の政治体制が下からの朝鮮を受容しつつ近代的議会政治へと進化する可能性を見せていた。植民地期にも海外においては臨時政府、または独立運動の拠点においては共和主義の伝統が育まれていた。だが、朝鮮内においては状況が異なった。鉄道が敷かれ、道路が拡張され、工場も設

立され、商品消費が増え、都市人口が増加する等、大衆社会が形作られはじめたが、大衆に基盤を持つ中央の政治界の成長は極度に抑制され、専制的な総督の権力下におかれた。日本の政界は天皇を頂点とする統治構造の変化を恐れ、植民地の政治的変動を招く不確実な未来を回避した。朝鮮総督および朝鮮総督府は中枢院改革案を作り、また改革も行いながらも一定の反応を見せたが、体制に吸収された朝鮮人上層ブルジョアの政治的要求までは受け入れられないという限界を見せた。このように中枢院を媒介として行われたそうした‘政治’は‘植民地近代’の一つの姿であった。