

# 일본 정당정치기 사이토총독의 '문화정치'와 신간회

전상숙\*

## 〈차 례〉

1. 머리말
2. 1920년대 일본 정당내각과 조선총독 사이토
3. 사이토총독의 '문화정치'와 조선의 '합법적 정치참여'
4. 맺음말

## [국문초록]

신간회는 일제하 민족주의 세력과 공산주의 세력이 연합하여 결성한 최대의 민족협동전 선체였다. 1927년 2월 15일 창립되어 1931년 5월 16일 해소를 결정할 때까지 '합법적 민족운동 단체'로 존재했다. 이 글은 기존 연구 성과를 통해서 이루어진 이러한 신간회의 '합법적 정치운동 단체로서의 존립이 가능했던 시기'에 주목했다. 일제하에서 신간회가 '합법적 정치운동 단체'로 결성될 수 있었던 '정치참여의 공간'이 어떻게 형성될 수 있었고, 이것이 일제의 조선지배정책사에서 어떤 의미를 갖는지 재고해보고자 한다. 그럼으로써 신간회 연구와 1920년대 일본의 정당정치기 조선통치에 관한 연구의 관점을 확장해 볼 필요를 제기하고자 한다.

그러므로 이 글은 다각적으로 이루어진 기존 연구 성과를 토대로, 신간회가 존속했던 '문화정치기'와 '합법적 정치운동 단체'가 존재한 '정치참여 공간'의 형성에 주목한다. 3·1운동 이후 일제의 조선식민통치 방침을 변화시킨 하리수상을 필두로 한 일본의 정당정치와 조선통치, 그리고 이와 직결되어 '문화정치'를 실시한 사이토총독과 그의 조선통치방침을 재고하여, 신간회가 합법적 정치운동 단체로 결성돼 존재했던 '정치참여 공간'의 형성을 고찰하고, 그것이 갖는 일본제국주의의 조선식민지배정책으로서 갖는 의미를 드러내고자 한다. 그리고 이러한 관점에서 '일제하 식민지 조선인의 삶과 정치'에 대한 관심을 환기하고자 한다.

[주제어] 문화정치, 미즈노정무총감, 사이토총독, 신간회, 정당정치, 하리수상

\* 광운대학교 동아시아연구소 연구교수

## 1. 머리말

1927년 2월 15일에 창립되어 1931년 5월 16일에 해소를 가결한 신간회는 주지하듯이 일제하 민족주의 세력과 공산주의 세력이 연합하여 결성한 최대의 민족협동전선체로서 ‘합법적 민족운동 단체’였다. 이러한 신간회의 성격과 존재 양태는<sup>1)</sup> 1964년 신간회를 ‘민족협동전선’으로 학설사적으로 명확한 지위를 부여한 조지훈의 연구를<sup>2)</sup> 필두로 하여 1993년 신간회를 전반적으로 실증 고찰한 이균영의 연구를<sup>3)</sup> 거쳐서 2017년 ‘신간회의 성장과 쇠퇴’에 집중해 기존 연구를 총체적으로 재조명·해석한 윤효정의 연구에<sup>4)</sup> 이르기까지 많은 연구가 축적되었다.

이 글은 이러한 연구 성과를 기초로 1927년 2월부터 1931년 5월까지 신간회가 ‘합법적인 정치운동 단체’로 창립되어 존재했다는 점에 주목한다. 일제하에서 민족협동전선체인 신간회가 ‘합법적 정치운동 단체’로 결성될 수 있었던 ‘정치참여의 공간’이 어떻게 형성될 수 있었고, 이것이 식민지시기 일본의 조선지배정책사에서 어떤 의미를 갖는지 고찰하고자 한다. 이는 기존 연구에서 신간회의 쇠퇴 요인 중 하나로 ‘일제의 탄압 강화’를 언급하면서도 적극적으로 ‘고려’하지 않았음을 적시한 것과는<sup>5)</sup> 조금 다른 일본제국주의의 조선통치·식민지배정책사의 관점에서 신간회가 존재한 ‘시기’에 주목해 그 시기를 재조명해 보려는 것이다. 그럼으로써 신간회 연구의 관점을 1920년대 일본 정당정치 부상과 1927년 다나카 기이치(田中義一)내각의 성립을 전기로 한 일본정치의 보수화 및 1930년대 파시즘화의 전개라는 시각으로 확장하여 재고해 볼 필요를 제기하여, 민족운동을 통시적으로 볼 것을 제기하고자 한다.

1) 임경석, 『식민지시대 민족통일전선운동사 연구의 궤적』, 『한국사연구』 149, 한국사연구회, 2010, 380~381쪽.

2) 조지훈, 『한국민족운동사』, 고려대학교민족문화연구소 편, 『한국문화사대계』 1, 1964, 805쪽.

3) 이균영, 『신간회 연구』, 역사비평사, 1993.

4) 윤효정, 『신간회 운동 연구』, 고려대학교대학원 박사학위 논문, 2017.

5) 윤효정, 위의 논문, 19쪽.

일찍이 신간회를 일제하 '합법적 정치운동'이라는 관점에서 고찰할 필요를 제기한 것은 1994년 한상구였다.<sup>6)</sup> 그는 신간회 창립 전후 일본과 중국의 정세변화에 주목하여 공산주의와 민족주의 세력의 신간회운동론을 고찰하고, '일제시기 지역주민운동 연구'를 통해서 활성화되고 있던 식민지시기 한국인의 시민사회적 경험과 정치화를 분석했다.<sup>7)</sup> 이후 이와 같은 관점에서 윤덕영도 '신간회 창립과 합법적 정치운동론'을 고찰했다.<sup>8)</sup>

이보다 앞서 1980년 강동진은 1920년대 “〈문화정치〉의 기본적 특징이 무력지배와 발맞춘 반일역량의 분열을 피한 〈분할통치〉”라는<sup>9)</sup> 것을 사이토총독의 첫 번째 재임기를 중심으로 실증 분석했다. '문화정치'기 참정권 문제와 지방제도 개편을 일제의 민족분할통치라는 관점에서 고찰한 그의 연구는 1920년대 일제하 합법적 정치공간의 형성을 살펴보는 데 중요한 시사점을 제공했다. 그리고 2006년에 김동명은 1919년 3·1운동 발발에서 1931년 5월 신간회 해소까지 시기를 대상으로 일제가 조선을 계속 안정적인 식민지로 지배하고자 조선인 정세세력의 저항을 억압하면서도 협력을 창출하고자 했다는 점에 주목했다. 때문에 다양한 조선인 정치운동세력이 총독부 지배 권력과 투쟁하기도 했지만 타협하기도 했다는 정치적인 측면을 드러냈다.<sup>10)</sup> 이어 그는 일제하 참정권제도 논의와 지방의회를 고찰하여 조선의 정치참여 가능성과 한계를 논했다. 그는 자문기관으로 시작한 지방의회가 1931년 '조선지방제도개정령'으로 의결기관으로 됨으로서 어떤 의미에서건 조선인의 정치적 참여가 이루어졌다는 사실을 적시했다. '정치적 장'으로 기능하기도 한 사실을 고찰했다.<sup>11)</sup>

6) 한상구, 『1926-28년 사회주의 세력의 운동론과 신간회』, 『한국사론』 32, 서울대학교 인문대학 국사학회, 1994; 한상구, 『1926-28년 민족주의 세력의 운동론과 신간회』, 『한국사연구』 86, 한국사연구회, 1994.

7) 한상구, 『일제시기 지역주민운동 연구: 지역 주민대회를 중심으로』, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2013.

8) 윤덕영, 『신간회 창립과 합법적 정치운동론』, 『한국민족운동사연구』 65, 한국민족운동사학회, 2010.

9) 강동진, 『일제의 한국침략정책사』, 한길사, 1980, 13쪽.

10) 김동명, 『지배와 저항, 그리고 협력: 식민지 조선에서의 일본제국주의와 조선인의 정치운동』, 경인문화사, 2006.

11) 김동명, 『지배와 저항: 일본제국주의와 식민지 조선에서의 정치참여』, 역사공간, 2018.

이러한 연구들을 토대로 이 글은 신간회와 합법적 정치운동이 겹치는 1920년대 이른바 ‘문화정치기’ ‘정치참여 공간이 형성’을 일제지배정책사의 관점에서 재고해 보고자 한다. 신간회의 형성과 해소 또한 일제지배정책사의 관점으로 확장하여 재고할 필요를 제기하려는 것이다. 1927년 다나카내각의 등장과 1931년 만주사변이라는 일제의 파시즘화가 시동을 거는 시기 사이토 총독의 지배정책과 신간회의 존재가 일제와 식민지 조선사회에 어떤 의미를 갖는지 과연 식민지시기 조선에서 ‘합법적 정치운동’이라는 것이 가능했는지 ‘일제지배정책과 조선사회’의 관점에서 재고할 필요를 논하고자 한다.

여기서 ‘합법적(合法的)’이란 국립국어원 표준국어대사전의 “법령이나 규범에 맞는 것”이라는 의미를 따른다. 또한 ‘정치(政治, politics)’의 의미는 현대 정치학에서 정치에 관한 고전적인 정의로 받아들여지는 데이비드 이스턴(David Easton)의 “가치의 권위적 배분(authoritative allocation of values for the society)”이라는 개념에<sup>12)</sup> 입각한다. 여기서 ‘합법적 정치참여 공간’이란, 일제하 식민통치기구가 인정하는 범위 내에서 피지배 식민지 조선인들의 정치·경제·사회적인 요구와 관련된 행위 일체가 이루어진 물리적·심리적인 범위나 장소라는 의미로 사용한다.<sup>13)</sup> 그리하여 3·1운동 이후 일제의 조선식민통치 방침을 변화시킨 하라수상을 필두로 한 일본 정당정치 세력의 조선통치방침 전환과 그 실행자로 임용되어 ‘문화정치’를 실시한 사이토 총독의 조선통치방침을 재고하여, 신간회가 합법적 정치운동 단체로 존재한 ‘문화정치기’ ‘정치참여 공간의 형성’을 고찰하고, 그것이 일본제국주의 조선 식민지배정책으로서 갖는 의미를 드러내고자 한다. 이러한 관점에서 신간회를 재조명해야 할 필요와 ‘일제하 식민지 조선인의 삶과 정치’에 대한 관심을 환기하고 연구 시각의 확장을 제기하고자 한다.

12) David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965, p. 50.

13) 여기서 “물리적으로나 심리적으로 널리 퍼져 있는 범위”나 “어떤 물질이나 물체가 존재할 수 있거나 어떤 일이 일어날 수 곳”을 뜻하는 ‘공간’의 의미는 국립국어원 표준국어대사전에 의거한다.

## 2. 1920년대 일본 정당내각과 조선총독 사이트

### 1) 3·1운동 이후 일본 정당내각의 식민통치방침 개혁과 조선

제1대 조선총독이었던 테라우치를 수반으로 이른바 '초연내각'으로 조각된 '비입헌' 내각이 1918년 9월 쥘소동으로 붕괴하고 그 뒤를 이어 정우회의 하라 다카시(原 敬)가 조각했다. 하라내각은 일본천황에 직예한 군통수권을 가진 육·해군과 외무 대신 이외에는 모두 다수당 정우회원으로 구성된 순정당내각이었다.<sup>14)</sup> 정당세력의 확장을 도모하며 기득권 세력인 번벌과 관료에 대항하던 순정당인 하라수상은 당시 정당 지도자들이 일반적으로 식민지 문제에 관심이 거의 없던데 비해서 '독특하게' "식민지 통치의 정치적 의미"를 분명하고 갖고 있던 정치가라고 평가된다.<sup>15)</sup>

일본이 대만을 영유할 때 외무차관이자 대만사무국위원이었던 하라는 '내지연장주의' 식민지통치관을 갖고 있었다. 내각수반이 되자 하라는 자신의 식민통치관에 입각하여 식민지통치체제를 개혁해 식민지까지 정당세력화하려 했다. 이 때 가장 큰 장애가 식민지를 독자적인 통치영역화 한 육군벌의 정치권력이었다. 이를 하라수상은 정당정치의 부상에 편승한 조슈육군벌의 계승자 다나카 기이치(田中義一)와 제휴하여 식민지장관의 문무병용제 개혁을 이루어 돌파했다. 문관총독을 임명하여 내각총리대신이 식민지통치기구를 감독할 수 있게 함으로써 내각책임제가 식민지까지 관철되는 정당정치화를 기획한 것이다.<sup>16)</sup> 다나카는 하라에게 현실적인 문무병용제개혁의 절충안으로 육군이 아닌 전 해군대장으로 퇴임한 무관이자 현역 문관인 사이트 마코토를(齋藤實)를 조선총독으로 추천했다.<sup>17)</sup> 하라는 어렵게 이룬 식민지통

14) 松下芳男, 『日本軍閥の興亡』 2, 人物往來社, 1967, 164쪽; 村井良太, 『政黨内閣期の成立 1918-27』, 有斐閣, 2005, 36~39쪽.

15) 春山明哲, 『近代日本の植民地統治と原敬』, 春山明哲·若林正丈, 『日本植民地主義の展開, 1895-1934年』, 財團法人アジア政經學會, 1980, 49쪽.

16) 春山明哲, 위의 글, 23~28쪽, 49쪽; 村井良太, 위의 글, 40쪽; 김동명, 『지배와 저항, 그리고 협력』, 경인문화사, 2006, 54~55쪽; 전상숙, 『조선총독정치 연구: 조선총독의 '상대적 자율성'과 일본의 한국지배정책 특질』, 지식산업사, 2012, 117~118쪽.

치제 개혁을 실현하고자 자신의 심복이며 내무행정의 일인자인 미즈노 렌타로(水野鍊太郎)를 조선총독부의 살림을 책임지는 정무총감으로 임명해 사이토와 함께 파견했다.<sup>18)</sup>

1910년대 조선총독부 정무총감은 총독과 같이 동등한 친임관 문관장관이지만 총독 직속 각 부국(部局)의 사무를 통리하여 무관장관 조선총독을 보좌하는 기관에 불과했다.<sup>19)</sup> 그러나 관제를 개혁하고 하라수상이 파견한 미즈노정무총감은 조선의 정당정치세력화를 목적인 수상의 적극적인 지원을 받으며 주도적으로 조선총독부 통치체제를 개혁했다. 이른바 내지연장주의의 ‘문화정치’라는 적극정책은 무단통치에 비해 많은 비용이 필요했다. 미즈노정무총감은 하라수상의 지원과 베테랑 내무행정관료로서 구축한 여당과의 교섭망을 적극 활용하여 정책적 협조를 이끌어냈다. 사이토총독은 자신을 정치의 장으로 이끌어낸 하라수상과 그의 안내역이 된 정무총감 미즈노의 역량을 인정하여 총독부의 인사와 정무 일체를 그에게 위임했다. 총독의 유고와 혼시, 총독부 지배체제 개혁을 위한 인사개선 등 ‘문화정치’ 초기 조선총독부 시정 일반을 정무총감 미즈노가 총괄했다.<sup>20)</sup>

그러므로 사이토총독 초기 ‘문화정치’는 미즈노정무총감이 데려온 본국 내 무성 엘리트들로 형성된 미즈노파 총독부관료들이 실행했다고 할 수 있다.<sup>21)</sup> 미즈노정무총감은 총독부인사를 통해서 식민지 조선에 하라-미즈노로 이어지는 정우회의 영향력이 미칠 수 있는 기반을 조성했다. 그는 육군벌의 통치영역화 된 조선에 관료지배의 성격을 명확히 하고 본국의 정당내각이 조선총독부에 대한 통치권을 강화할 토대를 마련했다.<sup>22)</sup> 본국이 직접 지원

17) 井上清, 『新版 日本の軍國主義 III: 軍國主義の展開と没落』, 現代評論社, 1975, 70쪽, 130~131쪽; 原奎一郎 編, 『原敬日記』 5, 福村出版, 1981, 23쪽, 27쪽; 森山茂徳, 『日本の朝鮮統治政策(1910-1945)の政治史研究』, 『法政理論』 23-3・4, 1991, 3쪽; 전상수, 위의 책, 123~126쪽

18) 有竹修二, 『齋藤實』, 時事通信社, 1958, 63쪽; 原奎一郎, 위의 책, 27쪽; 木村健二, 『朝鮮總督府經濟官僚の人事と政策』, 波形昭一・堀越芳昭, 『近代日本の經濟官僚』, 日本經濟評論社, 2000, 272~273쪽.

19) 안용식, 『한국관료연구』, 대영문화사, 2001, 214~215쪽.

20) 村上貞一, 『巨人齋藤實』, 新潮社, 1937, 御厨貴 監修, 『齋藤實 歴代總理大臣傳記叢書』 21, ゆまに書房, 2006 再刊, 184쪽, 226~242쪽; 有竹修二, 앞의 책, 64쪽.

21) 帝國地方行政學會 朝鮮本部 編, 『朝鮮統治秘話』, 帝國地方行政學會, 1937, 4~20쪽.

하는 보충금 형식으로 책정된 조선총독부의 예산이 증가하고 이와 함께 본국 정부의 영향력도 강화된 것이다. 1920년도 조선총독부의 예산은 전년도보다 약 3,000만엔 정도 증가되어 1억 2,000만 엔으로 팽창했다. 증가액의 6할 이상이 경찰과 감옥 등 치안비용으로 사용되었다. 1년여 만에 13,800명의 경찰이 증원되고 조선총독부 기관 전체가 팽창했다. 비약적으로 확장한 식민통치 기구를 통해서 실시된 문화정치는 예산획득이 가장 중요한 문제였지만 미즈노는 이를 잘 해결했다.<sup>23)</sup>

총독이나 정무총감 같은 자리는 정부 수준에서도 중요한 자리여서 집권세력의 정파관계에 따라 적임자를 안배하는 정치권력의 대상이었지만 당시 정당세력은 '내지'의 정치에 집중했다. 본국정치의 요직이라고는 할 수 없는 '외지'에는<sup>24)</sup> 관심을 두지 않았다. 그러므로 1921년 11월 하라수상이 암살되고 1922년 미즈노정무총감이 호헌삼파 가토내각의 내무대신으로 영전하게 되자 조선총독부는 대내외적으로 어렵게 됐다. 일본의 새 정당내각은 식민지통치에 대한 관심과 배려가 약했다. 게다가 1920년부터 시작된 전후공황으로 인한 긴축방침은 관동대진재의 발생으로 더욱 강화되었다.

사실 1920년대 일본정부는 전후공황으로 재정지원을 요하는 조선의 적극정책을 실시할 형편이 아니었다. 하라수상의 식민지통치방침 전환 의지와 이를 실행할 임무를 부여받은 정무총감 미즈노에 의해서 정치적으로 적극정책이 실시된 것이었다. 하라의 서거로 '문화정치'를 실시하는데 필요한 재정 지원이 어려워졌다. 다카하시 고레키요(高橋是清)내각 시기부터 과제였던 재정긴축방침에 의해서 1922년 3월에 조선총독부의 1923년 예산안이 전년도 대비 약 1억8천만엔이나 삭감되었다. 재정긴축방침은 행정정리로 구체화되었다. 1923년 6월에 다카하시내각이 결정한 조선총독부 기구간소화를 위한 행정

22) 김종식, 「1920년대 초 일본정치와 식민지 조선자배: 정무총감 미즈노 렌타로의 활동을 중심으로」, 『동북아역사논총』 22, 동북아역사재단, 2008, 318쪽.

23) 中塚明, 「日本帝國主義と朝鮮」, 『日本史研究』 83, 日本史研究會, 1966, 61쪽; 堀和生, 「朝鮮における植民地財政の展開: 一九一三—三十年代初頭において」, 『植民地朝鮮の社會と抵抗』, 未來社, 1982, 211쪽; 김종식, 위의 글.

24) 전상숙, 「1920년대 사이토(齋藤實)총독의 조선통치관과 '내지연장주의」, 『담론201』 11-2, 한국사회역사학회, 2008, 18쪽.

정리요강이 가토 도모사부로(加藤友三郎)내각에서 정부방침으로 계승되었다.<sup>25)</sup> 게다가 조선총독부에서는 미즈노가 이임한 후 그가 내무성출신 관료들을 데려와 단행한 총독부 인사개혁으로 총독부의 재래 관료와 신임 내무성출신 관료들 사이의 갈등이 심해졌다.<sup>26)</sup>

조선총독 교체도 제기되었지만 가토 다카아키(加藤高明) 수상은 사이토의 유임을 결정했다. 미즈노의 후임 정무총감 인선은 정당세력과 반정당세력의 갈등으로 난항을 겪다가 효고현(兵庫縣) 지사 출신 아리요시(有吉忠一)로 결정되었다. 그는 한국통감부 총무장관과 조선총독부 총무부장관을 역임하여 사이토총독과 오랜 연고가 있었다. 미즈노 내무대신의 신임도 두터웠다.<sup>27)</sup> 그러나 지방관료 출신인 아리요시는 본국 정부와의 교섭라인이 없었다. 이는 총독부 내무성출신 관료들과 갈등 요인이 되어 총독부 관료기구가 원활하게 기능하지 못하게 했다.<sup>28)</sup> 미즈노의 추천을 받은 아리요시는 본국 정부와 교섭하는데 미즈노의 협조에 의존했다. 또한 조선총독부에서도 여전히 미즈노의 영향력이 유지되었기 때문에 그가 자유롭게 인사권을 행사할 수도 리더십을 발휘하기도 어려웠다. 아리요시는 전임 미즈노의 적극정책을 고수하려다 총독부 소장 관료들의 반발을 샀고, 조선은행총재를 경질하려다 실패했다. 그의 미숙한 정국운영으로 사철보증법안이 좌절되는 등 내각과 제국의회에서 예산을 획득하고 정책적 협조를 얻는데 많은 차질이 초래되었다. 이 과정에서 미즈노와 관료들과 갈등을 빚으면서 상대적으로 조선총독부 재래관료들이 세력을 확대하기 시작했다.<sup>29)</sup>

한편 사이토를 조선총독으로 추대한 주역인 다나카는 사이토가 예상과 달리 독자적으로 조선참정권방책을 구상하며 자율적인 조선총독정치체제를 지

25) 이형식, 『중간내각 시대(1922.6-1924.7)의 조선총독부』, 『동양사학연구』 113, 동양사학회, 2010, 280쪽.

26) 李炯植, 『“文化政治”初期における朝鮮總督府官僚の通治構想』, 『史學雜誌』 115-4, 2004, 75~77쪽.

27) 李炯植, 위의 글, 82쪽; 이형식, 앞의 글, 273~275쪽.

28) 石森久弥, 『歴代政務總監の風貌』, 『朝鮮公論』 13-10, 1925, 62쪽; 松田利彦, 『朝鮮總督秘書官と“文化政治”:守屋榮夫日記を讀む』, 『日本の朝鮮・臺灣支配と植民地官僚』, 國際日本文化研究センター 第30回國際研究會集會, 2007, 13~15쪽.

29) 이형식, 앞의 글, 305~306쪽.



향하자 못마땅하게 여겼다.<sup>30)</sup> 그리하여 1927년 3월 쇼와금융공황으로 내각이 총사직하고 4월에 입헌정우회 총재로서 내각 수반이 되자 조선총독을 자신과 육군대학 동기인 전 육군대신 야마나시 한조(山梨半造)로 교체했다.<sup>31)</sup>

‘다이쇼데모크라시’라는 말이 상징하는 바와 같이 1920년대 일본에서는 근대화를 시작한 메이지 군벌의 위력이 약화되고 정당세력이 득세하여 보통선거법이 시행되는 등 정치적 변화가 일어났다. 또한 제1차 세계대전을 계기로 다양한 정치의 형식과 국가적 목적에 대한 구상이 대두하고 정치적인 이합집산이 이루어지고 있었다. 그런데 1920년대 중반이 되면 세계대전을 통해서 고조된 ‘세계적 경제전쟁’에 대한 위기의식에 입각한 대책이 군부에서는 총력전사상으로 정치권에서는 ‘거국일치’라는 방식으로 모아지며 보수화되고 있었다.<sup>32)</sup> 이러한 맥락에서 정우회는 1925년 4월 조슈육군벌의 다나카 전 육군대신을 총재로 영입하고 1927년 4월에 다나카를 총재로 선출하여 조각할 수 있었다. 군벌외교의 부활로 여겨진 다나카의 집권은<sup>33)</sup> 1920년대 중반 일본정치의 보수화를 반영하는 것이었다.

다나카가 조각하자 집권당 정우회에서 식민지이권을 장악하기 위한 식민지 장관의 인사문제가 중요 과제로 부상했다.<sup>34)</sup> 수상 다나카는 사실상 사이토를 경질하고 조선총독을 교체했다. 그러나 야마나시의 시정은 사이토총독기와 “밀접불리(密接不離)의 관계를 가지며 이를 일층 갱신해 확충”했을 뿐이었다. 고유의 정책을 집행하지는 않고 총독을 비롯한 정당세력이 이권을 확장하는데 권력을 활용하여 정당세력의 정치적 영향력을 강화하지는 못했다.<sup>35)</sup> 다나카수상이 야마나시로 조선총독을 교체한 것은 사이토가 만든 참정권문제와 내외지 혼합교육 등 현안문제를 해결하여 조선을 정당세력화하

30) 전상수, 앞의 글, 2004, 157~158쪽.

31) 加藤聖文, 앞의 글, 1998; 이형식, 앞의 글, 2010, 294쪽; 동연, 「1920년대말 일본 정치와 조선총독 경질에 대한 고찰」, 『통일인문학』 79호, 2019, 148~152쪽.

32) 季武嘉也, 『大正期の政治構造』, 吉川弘文館, 1998, 3~7쪽.

33) 栗屋憲太郎, 『昭和の歴史』 6・昭和の政党, 小学館, 1983, 105쪽.

34) 동연, 「1920년대말 일본정치와 조선총독경질에 대한 고찰」, 『통일인문학』 79, 건국대학교 인문학연구원, 2019, 137쪽.

35) 朝鮮總督府, 『施政三十年史』, 1940, 231~232쪽.

고 자신의 대륙확장노선을 추진하기 위해서였다. 그러나 야마나시총독은 뇌물사건을 일으켜 사퇴하게 되었다. 이는 정당세력의 조선식민통치에 대한 우려와 반감을 고조시켜 더 이상 정당세력이 조선에 진출할 수 없는 결과를 낳았다.<sup>36)</sup>

그리고 1929년 사이토는 다나카의 후임 내각 수상 하미구치 오사치(濱口雄幸)의 해군벌(隆摩派)에 대한 배려로 재차 조선총독이 되었다. 재부임한 사이토는 고다마정무총감을 필두로 총독부 토박이 일본인관료들과 함께 초임 시 구상했던 조선인 참정권 구상을 추진했다.<sup>37)</sup> 1931년 6월 17일까지 조선을 통치한 사이토는 후임 우가키총독 부임 직후에 발발한 만주사변과 뒤이은 5·15사건으로 사실상 정당내각이 무너진 후 ‘거국일치(舉國一致)’를 표방하며 중간내각으로 들어선 군부내각의 수반이 되었다. 사이토내각은 만주국을 건국하고 국제연맹을 탈퇴하며 군비강화에 장애인 워싱턴군축조약을 파기했다.<sup>38)</sup> 그리고 조선총독으로서 추진했던 조선인참정권 문제를 조선귀족 박영효와 조선식산은행 총재 아루가 미쓰토요(有賀光豊)를 귀족원 칙선 의원에 추천하여 실현했다.<sup>39)</sup>

이와 같이, 신간회가 존재했던 시기는 ‘다이쇼데모크라시’ 풍조에 힘입어 수립된 정당내각의 식민지통치방침 전환으로 실시된 ‘문화정치’와는 반대로 일본에서 1925년 치안유지법 실시와 1926년 쇼와기로의 변화를 배경으로 다나카내각이 등장해 적극적인 대외정책을 지향하며 보수화되고 있던 때였다. 이 때 정당내각이 조선총독으로 임용해 ‘문화정치’를 실시한 전 해군대신 사이토는 정당내각의 기대와는 달리 순 무관의 입장에서 조선총독정치의 안정화를 추구하며 총독부의 재래 관료들과 함께 정당내각으로부터 자율적인 통치체제를 구축하고자 했다. 이는 본국에서 군부가 정치적으로 재부상하며 보수화된 것과 궤를 같이 하는 것이었다. 조선인들의 ‘정치적 행위’는 사이토 총독이 ‘문화정치’가 갖는 ‘유화적 측면’과 무관총독의 일관된 국가방위관에

36) 이형식, 앞의 글, 2010, 288~299쪽; 동엽, 앞의 글, 152~153쪽.

37) 전상수, 앞의 글, 2012, 141~143쪽.

38) 이향철, 앞의 글, 1987, 147~156쪽.

39) 전상수, 앞의 글, 2012, 128~159쪽.

입각한 '조선통치'를 위한 '정책적 회유(민족분열)책'이 맞닿는 지점에서 이루어졌다.

## 2) 문무병용제 관제개정과 조선총독 사이토

전 해군대신 사이토가 조선총독이 된 것은 하리수상이 내지연장주의 식민 통치방침을 실시하고자 식민지장관 문무병용제 관제 개혁에 반발하는 기성 번벌 정치세력과 절충적으로 타협한 결과였다. 퇴임해 있다가 현역으로 복귀하여 하라와 미즈노에 의해서 정치 일선에 나선 사이토는 하리수상이 사망하고 정무총감 미즈노도 본국으로 영전해 돌아가자 본국정부와 직접 교섭할 수 있는 정치적 라인을 상실했다. 정치적 협상력이 없는 정무총감은 사이토총독이 직접 본국정부에 총독부 예산을 비롯한 정책적 협조를 구하지 않을 수 없게 했다. 또한 정당내각의 교체와 연동된 정무총감의 잦은 교체와 정당내각과 직결된 정무총감은 사이토총독이 일관된 통치방침을 갖고 안정적으로 조선을 통치할 수 없게 했다. 그러므로 사이토총독은 총독부의 내무행정을 실질적으로 관장하는 내무국장 등 총독부 재래 관료들과 긴밀히 협의하며 조선을 안정적으로 통치하고자 했다.

미즈노의 후임 아리요시정무총감은 본국의 내무대신으로 있는 미즈노를 인식한 인사를 단행하면서도 한국의 실정과 조선총독정치에 대해 잘 알고 있는 총독부의 재래 관료들과 업무협조를 꾀했다. 이는 미즈노정무총감이 데려온 내무성출신 관료들에게 반감을 갖고 있던 내무국장 오츠카(大塚常三郎)를 중심으로 한 총독부 재래 관료들이 총독부의 시정에 적극 참여하는 전기가 되었다. 조선에서 자리를 잡은 총독부의 일본인 재래 관료들은 공통적으로 그들이 뿌리내린 생활터전을 흔드는 본국 정당내각의 영향력 행사에 비판적이었다. 그들은 조선총독정치체제를 안정적으로 운영하여 총독부의 관료 지배가 안정화되기를 바랐다. 이는 총독정치를 직접 운영하며 자구책을 강구하던 사이토총독의 필요와 합치하여 사이토와 함께 안정적인 조선총독정치체제를 지향하는 것으로 전개되었다.<sup>40)</sup>

당초에 ‘문화정치’의 적극정책은 하라수상의 공채를 재원으로 한 적극정책을 통해서 가능한 것이었다. 그러나 하라 사후 ‘문화정치’를 뒷받침한 조선총독부특별회계의 공채금 세입예산이 급감했다.<sup>41)</sup> 1922년도에 1921년도 대비 1,300만엔 늘어났던 공채자금은 1923년도에 1922년도 대비 200만엔 이상 감액되었다. 1923년도부터 일본의 건축재정이 본격적으로 조선에도 영향을 끼치기 시작했다.<sup>42)</sup> 특히 1923년 9월 1일 일어난 관동대지진은 일본정부가 재해복구를 최우선으로 하여 일반회계의 사업공채 발행을 모두 중지하고 식민지의 건축재정을 결정하게 했다. 그러므로 조선총독부는 관동대진재로 인한 조선인학살이 3·1운동 같은 민족적 저항을 야기할 것을 더욱 우려해야 했다.<sup>43)</sup>

1924년도 예산에서는 조선총독부의 공채가 전폐되고 사업비차입금도 1천만엔이나 축소되었다. 사이토총독은 사업비를 조선에서 조달해야 했으므로 조선총독부의 재정개혁이 불가피했다. 사이토는 총독부의 실정을 잘 아는 재래 관료들이 주류를 이룬 내무국·재무국과 협의하여 세무기관을 설치하고 조선에 일반소득세를 도입하여 재정 안정화를 기획했다. 사이토총독의 조선총독부재정안정화기획은 예산면에서 대장성의 간섭을 받지 않고 독자적으로 조선총독정치를 실시하기 위한 제도설계안이었다.<sup>44)</sup>

그러나 사이토총독의 기획은 1924년 본국의 내각 교체와 함께 다시 정부총감이 교체되면서 중단되고 말았다. 1924년 5월 일본 총선거에서 보통선거 실시를 주장한 헌정회가 제1당이 되어 호헌삼파가 압승한 후 6월 11일 헌정회총재 가토를 수반으로 들어선 호헌삼파 연립내각은 내지연장주의 식민통치방침을 재검토하기 시작했다. 그리고 조선총독부가 재정독립계획을 시행하기 직전에 정무총감을 헌정회 출신으로 교체했다. 정당내각과 직접 연계되

40) 李炯植, 앞의 글, 82~84쪽; 전상숙, 앞의 글, 18~19쪽; 전상숙, 앞의 책, 135~137쪽.

41) 大藏省百年史編集室, 『大藏省百年史』(上), 大藏省, 1969, 262~296쪽.

42) 박우현, 「1920년대 조선사업공채 정책 변화와 재원조달의 부실화」, 『한국사연구』 185, 한국사연구회, 2019, 138쪽.

43) 丸山鶴吉, 『五十年とところどころ』, 大日本雄弁會講談社, 1934, 351쪽; 이형식, 앞의 글, 293~297쪽; 박우현, 위의 글, 141~142쪽.

44) 堀和生, 앞의 글, 213~214쪽, 220쪽.

어 교체된 시모오카정무총감은(下岡忠治)은 정부의 긴축재정에 맞추어 조선 총독부의 예산을 긴축재정으로 운영하며 헌정회 관련 관료들을 데려와 대대적으로 행정정리를 단행했다. 조선총독부의 재정안정화 계획을 중지시켜서 사이토총독의 위신을 실추시켰다. 그리고 대장성과 대장성출신 관료가 조선 총독부의 세제정리와 재정정책을 주도하게 했다.<sup>45)</sup> 조선총독부의 세입인 보통재원에서 부족한 경비를 조달하도록 했으므로 한국사회의 피폐가 악화되고 식민지 모순도 심화되어 조선통치를 불안하게 했다.

한편 일본에서 1925년 3월 보통선거법이 통과되고 8월에 단독내각을 구성한 헌정회의 정당내각은 제50의회에 조선·대만 총독과 관동장관을 재임 중에 귀족원의원으로 취임하는 귀족원개혁안을 제출했다. 이는 식민지 총독을 실질적으로 내각의 아래 두는 것으로 '외지'까지 제도적으로 정당정치화 하려한 것이었다. 이 안은 받아들여지지 않았지만 사이토총독의 반정당감정과 정당내각의 교체에 따라 좌우되는 불안정한 식민통치를 안정화시킬 수 있는 방안 모색을 자극했다.<sup>46)</sup> 그런데 1925년 11월 22일 조선총독부의 행정을 주도하던 시모오카정무총감이 예기치 않게 사망하여 후임으로 사이토총독이 적극적으로 영입한 유아사(湯淺倉平)가 정무총감이 되었다.<sup>47)</sup> 그리고 1926년 1월에는 내지연장주의 식민통치 방침을 재검토한 헌정회의 가토수상이 급서했다. 결국 가토수상과 시모오카정무총감을 필두로 시작된 내지연장주의 식민통치 방침에 대한 재검토는 뚜렷한 성과를 내지 못하고 해소되었다.<sup>48)</sup>

45) 升味準之輔, 『日本政黨史論』 4, 東京大學出版會, 1994, 233~235쪽; 森山武徳, 앞의 글, 87쪽; 秦郁彦一編, 『日本近代人物履歷事典』, 東京大學出版會, 267쪽; 松田利彦, 『朝鮮總督府祕書官と'文化政治': 守屋榮夫日記を讀む』, 『日本の朝鮮・臺灣支配と植民地官僚』, 國際日本文化研究センター第30回國際研究會集會 발표문, 2004, 388~390쪽; 李炯植 앞의 글, 2007, 375~377쪽, 380~382쪽; 이형식 앞의 글, 2010, 283~284쪽; 李炯植, 『朝鮮總督府官僚의統治構想』, 吉川弘文館, 2013, 170~172쪽.

46) 岡本眞希子, 『總督政治と政黨政治: 二大政黨期の總督人事と總督府官制・豫算』, 『朝鮮史研究會論文集』 38, 2000, 40쪽; 李炯植 앞의 글, 2007, 375쪽; 內藤一成, 『貴族院』, (株)同成社, 2008, 151~155쪽; 전상숙, 앞의 글, 2008, 20쪽.

47) 秦郁彦一編, 앞의 글, 2004, 554~555쪽; 전상숙, 앞의 책, 2012, 151쪽.

48) 李炯植, 앞의 글, 2007; 윤덕영, 『1920년대 중반 일본 정계 변화와 조선총독부 자치정책의 한계』, 『한국독립운동사연구』 37, 독립기념관 한국독립운동연구소, 2010, 186~187쪽.

1926년 조선에서는 ‘문화정치’를 총체적으로 비판하는 성격을 가진 6·10 만세운동이<sup>49)</sup> 일어나고, 1927년에는 민족단일당 신간회가 결성되는 등 새로운 성격의 항일독립운동이 전개되었다. 사이토총독과 총독부 관료들은 식민 통치를 안정화할 수 있는 근본 대책을 마련하는데 부심했다. 1927년 2월 사이토총독이 총독부 재래관료인 관방문서과장 나카무라(中村寅之助)에게 지시한 ‘조선인의 참정권’에 관한 방안이 작성되었다. 사이토는 이를 수정 보완해서 제네바군축회의(1927. 4.15~10.1)에 참석하러 가기 전에 일본의 원로와 수상에게 개인적인 복안으로 제안했다.<sup>50)</sup>

그러나 수상이 된 다나카가 사이토를 경질하여 그의 조선인 참정권 방안은 더 이상 진전되지 않았다. 한편 다나카가 강행한 야마나시총독은 다나카의 의도와는 달리 특정한 시정을 전개하지 못한 채 정당세력의 이권 확장에 주력하다 뇌물사건으로 사퇴했다.<sup>51)</sup> 이 때 조선총독부에서는 아리요시 정무총감기부터 중앙 요직으로 진출하기 시작한 재래관료들이 적재적소에 자리하여 영향력이 증대했다. 그들은 사이토와 함께 기획했던 안정적인 총독정치 재원 마련을 위한 독자적인 재정안정화 방안을 모색하고 조선 현지 사정을 고려한 자치안을 작성할 정도로 입지가 확장되었다. 일본으로부터의 관료 유입은 조선의 정당정치 편입에 대한 세간의 우려를 낳았기 때문에 눈에 띄게 감소되어 총독부 내에서 재래관료의 진출이 확대되었기 때문이다.<sup>52)</sup> 고령의 정무총감 이케가미(池上四郎)가 1929년 4월 급서한 뒤 후임으로 사이토가 추천한 데라우치의 사위로 정당정치에 반대하는 고다마 히데오(児玉秀雄)가 6월 22일에 조선총독부로 부임했다.

다나카수상은 내각을 정점으로 만몽행정기관을 일원화하여 자신의 대륙정책을 추진하고자 했다. 그러나 1929년 다나카내각의 탁식성설치안은 추밀원회의에서 추밀원고문관 사이토가 조선을 다른 식민지와 같이 취급하는 것에 강력히 반대하여 수정되었다. 조선총독에 대한 내각총리대신의 감독권 설정

49) 강동진, 『일제의 한국침략정책사』, 한길사, 1980, 346쪽.

50) 財團法人齋藤實子爵紀念會, 『子爵齋藤實傳』 4, 共同印刷株式會社, 1941, 348~351쪽, 665~667쪽.

51) 이형식, 앞의 글, 2010, 288~299쪽; 동엽, 앞의 글, 152~153쪽.

52) 木村健二, 앞의 글, 293~296쪽; 李炯植, 앞의 글, 2007, 374~388쪽.

은 부결되었다.<sup>53)</sup> 사이토는 1931년 정당내각이 조선 충청남도 도청 이전 문제에 개입하려 할 때도 반대해 좌절시켰다.<sup>54)</sup>

조선총독에서 물러난 사이토가 정무총감을 추천하고 추밀원고문관으로서 영향력을 발휘할 수 있었던 것은 앞에서 언급했듯이 제1차 세계대전 이후 세계적으로 부상한 '총력전' 체제에 관심을 갖게 된 기성 지배세력들이 '다이쇼데모크라시' 풍조에 문제의식을 갖고 서양 전시체제를 모델로 한 '국민적 동원' 체제를 지향하는 공감대를 형성하고 있었기 때문이다. '국민적 동원' 또는 '거국일치'를 추구한 기성 정치지배세력의 공감대는 데라우치가 초연내각을 구성했을 때 이미 그 싹을 틔웠고 적극적인 만몽정책을 추구하는 다나카가 조각했을 때 그림자를 드리운 것이었다.

결국 다나카내각은 1929년 산동파병과 제남사건·아마나시의 뇌물사건 등의 여파로 총사직했다. 식민지 조선에 대한 정당세력의 영향력 강화 시도도 정당정치세력의 직간접적인 지지기반 확장을 위한 이권획득문제<sup>55)</sup> 인해서 일본정치의 보수화를 배경으로 재강화되고 있던 재래의 번벌과 군부 세력에 의해 저지되었다. 이러한 맥락에서 재임용된 사이토총독은 정무총감직 고다마를 비롯한 총독부 재래 관료들과 단절되었던 자신의 통치구상을 실행에 옮겼다. 고다마는 문관총독제 개정에 적극 반대하며 다나카에게 예비역 사이토를 조선총독으로 추천했던 인물이었다. 조슈육군벌의 맥을 잇는 고다마정무총감은 식민지 조선통치를 다소라도 침식하는 것에 대한 단호한 대응을 강조하며 한국인의 민족운동과 정당세력의 조선총독정치 침투에 단호했다.<sup>56)</sup> 사이토총독과 같은 입장이었다.

이와 같이 1920년대 후반 본격화된 일본정치의 보수화를 배경으로 '거국일치'를 지향한 반정당 순 무관 출신 사이토총독은 국방의 관점에서 당초에

53) 山崎舟照, 앞의 글, 1943, 23~25쪽; 岡本眞希子, 앞의 글, 2000, 36쪽; 전상숙, 앞의 글, 2012, 155~156쪽.

54) 岡本眞希子, 앞의 글, 2000, 48쪽.

55) 김종식, 앞의 글, 327~332쪽.

56) 『原敬日記』第五卷(1919. 4. 26), 87쪽; 李炯植, 앞의 글, 2004, 70~73쪽; 李炯植, 앞의 글, 2007, 392~393쪽; 전상숙, 앞의 책, 123~142쪽.

구축된 천황에 직예한 조선총독의 상대적 자율통치권이 유지되는 조선총독 정치체제를 공고히 하기 위한 조선민족분열정책의 일환으로 참정권방책을 실시했다.

### 3. 사이토총독의 ‘문화정치’와 조선의 ‘합법적 정치참여’

#### 1) 내지연장주의의 ‘문화정치’와 식민지 조선의 ‘합법적 정치참여 공간’

조선총독이 된 사이토는 하라수상과 미즈노정무총감의 식민통치방침과 행정경험에 의지하면서도 부임하기에 앞서 식민지 조선과 조선통치에 관한 다방면의 의견을 수렴하여 나름의 통치구상을 갖고 장기적인 전망 속에서 식민지 조선인의 의식과 관습을 바꾸어가고자 했다.<sup>57)</sup> 일본을 지배해온 번벌체제가 와해되며 일본정치가 재편성되던 다이쇼데모크라시기에 식민지, 특히 일본의 대륙진출의 관문이자 ‘안보의 방벽’인 조선에서 거족적인 항일독립운동이 발생하여 조선인의 민족운동이 새로운 단계로 발전하고 있었다. 그러므로 사이토총독은 조선의 치안질서를 회복하고 민족독립운동의 재발을 방지하여 식민통치를 안정화시키는 것을 급선무로 삼았다.<sup>58)</sup>

사이토가 조선총독직을 수락한 후 구상한 조선통치방침을 정리한 ‘조선민족운동에 대한 대책’은, 친일세력을 육성해 이용함으로써 조선민족을 분열하는 정책을 핵심으로 했다.<sup>59)</sup> 사이토가 구상한 민족분열정책은 조선인의 항일민족운동을 총체적으로 억압하기 위한 노선이었다.<sup>60)</sup> 조선총독 사이토는 친일세력을 확보하여 3·1운동과 같은 거족적인 항일민족운동을 일으킨 조선민족을 분열시키는 것이 장기적으로 일본제국주의의 조선지배를 안정화시

57) 財團法人齋藤實子爵紀念會, 앞의 책, 539~540쪽; 강동진, 앞의 책, 168~171쪽.

58) 전상숙, 앞의 책, 128~129쪽.

59) 『朝鮮民族運動二關スル對策』, 1920, 『齋藤實文書』 9, 1990, 143~157쪽.

60) 강동진, 앞의 책, 167쪽.



켜서 강화하는 것으로 조선통치의 성패를 결정한다고 생각했다.<sup>61)</sup> 그를 정치 일선으로 불러낸 하라수상과 조선군참모부도 3·1운동과 같은 민족운동의 재발을 방지하려면 친일세력을 육성하여 적극 활용해야 한다는 입장이었다.<sup>62)</sup> 그리하여 친일세력 육성을 통한 조선민족분열정책이 '문화정치'의 주안점이 되어 문화정치의 특성을 구성하게 되었다.

1919년 9월 10일 사이토총독은 '유고'를 발표하여 조선총독부 체제개편의 2대 핵심인 조선총독부관제와 헌병경찰정치 폐지를 비롯하여 한국인의 처우 개선과 시정쇄신 등 이른바 '문화정치'의 시행방침을 성명했다. 그리고 15일 사이토는 조선총독부의 중앙정치기관이지만 한번도 열리지 않아 유명무실했던 중추원회의를 소집했다. 그는 조선의 구관을 존중하고 민도에 맞도록 개정한 묘지규칙방침을 의결하며 중추원을 활성화시켰다.<sup>63)</sup> 20일부터는 일주일 동안 시국에 관한 강연회를 개최했다. 각 도의 신진 유명인사와 유력자 4명씩을 중추원에 소집하여 사이토총독의 통치방법 개선에 관하여 설명하고 지방의 협조를 당부했다.<sup>64)</sup> 이와 함께 도지사회의를 주재하고 10월말까지 지방자문기관을 설치하는 것에 관한 의견을 제출하도록 했다.<sup>65)</sup>

이와 같이 사이토총독은 조선총독부 중앙기구와 지방기구 양 차원에서 조선인 친일세력을 육성할 수 있는 회의를 주관하여 활성화했다. 그들이 정치에 참여한다는 느낌을 받을 수 있도록 의견을 묻는 방식을 취했다. 1920년 4월부터 중추원 주례 회합이 개최되었다. 중추원의 주례회합에서 사이토총독은 총독부의 정책을 중추원 의원들에게 설명하여 이해를 구하는 방식을 취했다. 총독부의 정책이 조선인들의 정치참여와 의견 수렴을 통해서 이루어진다는 인상을 주는 것이었다.<sup>66)</sup> 이와 함께 지방제도를 개정하여 지방 차원에서

61) 齋藤實, 1941(2), 539~540쪽; 강동진, 앞의 책, 167쪽; 전상숙, 앞의 책, 124~132쪽.

62) 原敬, 『朝鮮統治私見』, 『齋藤實文書』 13, 61~93쪽; 近藤劔一 編, 『萬才騷擾事件』 2, 嚴南堂書店, 1964, 7쪽; 강동진, 앞의 책, 165~168쪽.

63) 진덕규, 『일제식민지시대의 총독부중추원에 관한 고찰』, 진덕규·신형식·김현실, 『일본 식민지 지배 초기의 사회분석』 (I), 이화여자대학교 한국문화연구원, 1987, 13~14쪽; 조범래, 『조선총독부 중추원의 초기 구조와 기능』, 『한국독립운동사연구』 6, 독립기념관 한국독립운동연구소, 1992, 89~122쪽.

64) 朝鮮總督府, 『朝鮮施政ノ改善』, 『齋藤實文書』 2, 1920, 98~99쪽.

65) 동선희, 『식민권력과 조선인 지역 유력자: 도평의회·도회의원을 중심으로』, 선인, 2011, 43쪽.

서도 조선인의 정치적 참여 의식을 제고하여 친일세력을 포섭하고자 했다. 그리하여 1920년 7월 29일에 도·부·면의 지방행정자문기관 설치를 핵심으로 한 지방제도개정이 공포되었다. 이어서 1921년 4월 26일에는 중추원관제도 개정했다. 중추원관제 개정은 종래 고문에 국한되었던 표결권을 참의까지 확대하고 도지사가 상신한 지방의 참의가 새롭게 선임될 수 있게 했다.<sup>67)</sup>

조선총독부는 지방제도를 개정하여 실시하는 것이 ‘문화정치’를 시행하는 ‘시세의 진전에 부응’하는 것이라고 선전했다. 실상은 3·1운동으로 활성화된 조선인들의 정치참여 욕구를 개정된 지방제도를 통해서 충족시키는 것으로, 총독부의 제도적 장치를 통해 총독 시정에 대한 협조와 회유를 촉구하는 것이었다.<sup>68)</sup> 중추원 개혁도 변하고 있는 시대의 추세를 감안하여 민의를 시정에 반영하기 위한 것이라고 선전되었다.<sup>69)</sup> 이 또한 ‘조선인의 민의’를 표방하며 조선인이 참여할 수 있는 중앙정치기구를 제도적으로 체계화해 실현했다는 이미지를 만드는 것이었다.<sup>70)</sup>

사이토가 조선총독으로 접한 정세는 예상보다 험악하여 조선인들의 항일 민족의식이 완화될 조짐이 보이지 않았다. 조선인들은 모두 독립을 꿈꾸고 있는 것으로 보였다.<sup>71)</sup> 조선인들은 더 이상 3·1운동 이전처럼 시키는 대로 순응하지 않았다.<sup>72)</sup> ‘기미년 소요’ 이후 조선인들은 예사롭지 않게 반항적으로 되었다. ‘기미년의 사상과 경험’ 위에 제1차 세계대전 이후 변화된 세계사조와 일본의 ‘다이쇼데모크라시’ 풍조가 중첩되어서 ‘개인’과 ‘민족’의 자각을 촉진하고 ‘권리’를 주창하기에 이른 것이다.<sup>73)</sup>

66) 朝鮮總督府, 『朝鮮施政ノ改善』, 1920, 98~99쪽; 조범래, 위의 글, 118~119쪽.

67) 진덕규, 앞의 글, 16쪽; 이승렬, 『일제하 중추원 개혁 문제와 총독정치』, 『동방학지』 132, 연세대학교 국학연구원, 2005, 73쪽.

68) 佐佐木藤太郎(慶尙南道知事), 『道平議會の效果』, 『朝鮮』, 朝鮮總督府, 1921. 10.

69) 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府官報』, 1921. 5. 18.

70) 이승렬, 2005, 73쪽.

71) 齋藤總督, 1919. 9. 19, 『最近ニ於ケル朝鮮ノ情勢』, 『韓國ニ於ケル統監政治及同國併合後帝國ノ統治策ニスル論評關係雜纂』, 406~441쪽, 강동진, 『일제의 한국침략정책사』, 한길사, 1980, 21쪽 재인용.

72) 全鮮內地人實業家有志懇話會 編, 『全鮮內地人實業家有志懇話會速記録』, 京城商業會議所懇話會事務所, 1920, 62쪽.

73) 朝鮮總督府官房文書課 編, 『朝鮮の群衆』, 朝鮮總督府, 1926, 61~62쪽.

그러므로 사이토는 조선의 치안질서 확보에 우선순위를 두어 보통경찰의 수를 대거 증원하는 한편으로 자신의 조선정세인식과 통치구상을 정리하여 '조선민족운동에 대한 대책'을 만들어<sup>74)</sup> 실천했다. 중추원과 지방제도개혁은 그 일환으로 조선총독부가 제도적으로 중앙과 지방에서 조선인들이 정치에 참여하는 형식을 취하여 정치적 사회적인 욕구를 토로하고 반영하는 시스템을 구축했다는 인식을 주려는 것이었다. 사이토는 개혁된 중추원의 지방참여에 조선총독부와 교감이 많았던 인사들을 선임했다. 그들과 구관습과 관련된 자문사항을 주로 논하며 그들은 물론이고 조선인들 일반이 조선인도 중앙정치에 참여한다는 이미지를 주고자 했다. 일반적으로 조선인들은 총독부가 통치체제를 개혁했다고 해도 권한도 없이 형식적으로 회의만 하는 중추원에 대해서 비판적이었다. 때문에 중추원은 '일종의 양로원처럼' 여겨지기도 했다. 조선인 참의들은 "화투골패로 일삼으며" 중추원에서 밥이나 얻어먹는 늙은이들로 묘사되었다.<sup>75)</sup> 그런 중추원을 운영하느니 차라리 중추원에 들어가는 자금을 조선의 교육과 산업에 투자하라는 비판적 요구가 제기될 정도였다.<sup>76)</sup>

그렇지만 다른 한편에서는 중추원 참의가 되기 위하여 적극적으로 정치운동을 하는 사람들도 있었다. 국민협회의 총무 이병렬(李炳烈)은 1927년 4월에 임기가 만료되는 약 50여명의 참의 중 한명으로 새로 선임되고자 조선총독부의 고관을 찾아가고 거액의 경비를 사용하며 정치운동을 했다. 중추원의 기능은 총독이 민정을 파악하기 위한 자문기구에 불과했지만 회의 중에 이런 저런 정치적인 이야기를 할 수 있었기 때문에 일부 조선인들에게 중추원회의는 의미 있는 '정치적 공간'으로 여겨졌던 것이다.<sup>77)</sup>

사이토총독이 중추원을 활성화시킨 것은 소기의 성과를 냈다. 어떤 식으로든지 식민통치체제에 참여하려는 일부 조선인들의 정치적 욕구를 자극하는 효과를 낸 것이다. 친일에 대한 비판을 불러일으켜서 사이토가 의도한 친일

74) 財團法人齋藤實子爵紀念會, 앞의 글, 539~540쪽; 강동진, 앞의 글, 168~171쪽.

75) 『동아일보』, 1921년 5월 1일 사설; 『시대일보』, 1925년 8월 18일.

76) 『동아일보』, 1922년 5월 11일 사설.

77) 이승렬, 앞의 글, 72~77쪽.

세력을 확보하고 조선민족을 분열시키는 효과가 있었다.

이와 같은 사이트의 민족분열정책의 효과는 1920년에 지방제도를 개정하여 실시한 선거를 통해서 더욱 확장되었다. 부·면 협의회와 도평의회, 학교 평의회를 설치하기 위한 지방선거가 정기적으로 실시되며 조선인들의 ‘정치참여’에 대한 기대와 선거를 통한 ‘합법적 정치참여 공간’ 형성에 대한 이미지가 형성되었다. 이 공간을 활용하려는 조선인들의 정치적 행위가 활성화되기 시작했다.

1920년 11월 20일 최초의 부·면 협의회 선거가 12개 부와 24개 지정면에서 실시되었다. 선출된 부·면 협의회원들이 뽑은 도평의회 정원의 2/3가 도지사가 임명한 나머지 1/3과 함께 12월에 조선 최초의 도평의회를 구성했다. 지방선거는 부세나 면부과금을 5원 이상 납부한 자에게만 선거권이 주어져 소수의 조선인만 참여할 수 있었다. 일본인 유권자 수가 더 많았다. 1920년 선거에서 조선인 유권자 수는 총 6,100명이었다. 이들 중 부의 조선인 유권자는 4,714명으로 부 전체 조선인 인구의 1.17%에 불과했다. 그리고 지정면의 조선인 유권자 수는 총 1,633명으로 지정면 전체 조선인의 약 0.79%에 불과했다.<sup>78)</sup>

지방의회와 도평의회 역시 의결권이 없는 자문기관에 불과했으므로 사실상 ‘정치참여’와는 거리가 멀었다. 그렇지만 실제로 이루어진 선거는 조선인들이 직접 정치적 행위를 한다고 인식하는 정치적인 효과를 냈다. 또한 실제로 실행된 선거에서 일제는 5원이라는 선거권의 요건을 지키기 어려운 지역에서는 유권자의 수가 후보자 수의 약 10배가 되어야 한다는 선거 요건을 맞추고자 선거권의 기준을 1~3원 이상으로 완화해서 시행하기도 하는 등 나름 융통성 있게 선거를 실시했다.<sup>79)</sup> 이러한 선거 시행상의 융통성 또한 중추원의 활성화와 같은 정치적인 효과와 기능을 발휘했다. 협의회도 중추원처럼 자문기구에 불과했지만 총독부의 행정체계와 직결된 회의체였다. 결국 다양

78) 임대식, 『1930년대말 경기지역 조선인 대지주의 농외투자와 지방의회 참여』, 『한국사론』 34, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1995, 179쪽; 동선희 앞의 글, 44쪽.

79) 渡辺豊日子, 『實施の後に願て』, 『朝鮮』, 朝鮮總督府, 1921. 10.

한 의견이 교환되는 협의회는 의미있는 정치적 장으로 여겨지기도 했다. 특히 예산 등 지역사업과 직접적으로 관련된 사안에 대하여 강하게 의견을 주장하거나 논하면 무성의한 당국도 이를 감수하는 경향이 있었다.<sup>80)</sup> 그러므로 일부 조선인들에게 협의회는 중추원과 같이 식민지배체제에 참여할 수 있는 유의미한 정치적 공간으로 여겨졌다. 동시에 기타 일부 조선인들에게는 식민지배체제에 대항하여 활용할 수도 있는 유의미한 합법적인 공론의 장이자 정치적 공간일 수도 있었다.

조선총독부가 활용한 협의회와 중추원이라는 합법적인 정치적 공간이 역으로도 활용될 수 있었던 것이다. 여기에는 무엇보다도 1920년 첫 선거 이후 임기 3년이 종료되는 1923년, 1926년, 1929년에 각각 연속해서 부·면 협의회 선거가 이루어진 것이 가장 큰 영향을 미쳤다. 처음 조선인들은 의결권도 없는 협의회에 부정적이었다. 그러나 일관되게 선거가 정기적으로 실시되었다. 그리고 이를 통해서 직접적인 지역사업이나 예산이 영향을 받기도 했다. 조선인들이 점점 관심을 갖기 시작했다. 부·면 협의회 선거에 참여하는 조선인들이 점증적으로 증가했다.<sup>81)</sup>

1920년대 부협의회 선거 결과를 보면, 1920년에 30%였던 부협의회 의원 조선인 비율이 1929년에는 39%로 증가했다. 지정면의 수도 1920년에 24개였던 것이 1926년에는 42개로 1929년에는 43개로 점증했다. 이에 따라서 지정면협의회 의원의 정원도 증가했다. 조선인 당선자가 일본인 당선자와 거의 반반을 이룰 정도로 되었다. 또한 면단위 지역에는 일본인 거주자가 적고 조선인이 전체의 97% 이상이었으므로 그들이 뽑은 면협의회 의원의 당선자들과 부협의회 의원의 당선자들이 도평의회 의원의 정원 2/3를 뽑는 유권자가 되었다. 1920년도 최초의 도평의회 선거에서 조선인 민선의원이 219명, 관선 의원이 56명 선출되고, 1924년도 선거에서도 민선의원 214명과 관선 53명이 선출되었다. 도평의회와 도회제도에서 관선의원은 총독부 당국이 조선인의 우위를 낮추고자 일본인을 임명했으므로 일본인 우위가 지속되었지만, 민선의원

80) 동선회, 앞의 글, 303쪽.

81) 김동명, 『지배와 협력: 일본제국주의와 식민지 조선에서의 정치참여』, 역사공간, 2018, 3장 참조.

은 조선인이 90% 정도나 되었다. 부 이하 군과 면단위에는 일본인 거주자가 적은 반면 조선인 거주자가 많았기 때문이다.<sup>82)</sup>

이와 같이 1920년대에 정기적으로 이루어진 선거는 지방의회와 각종 공직에 참여하는 조선인과 선거에 참여하는 조선인 수의 증가를 가져왔다. 선거에 참여하는 조선인 수의 증가는 곧 식민지배체제의 ‘정치참여’에 대한 조선인의 인식과 가능성이 높아진 것을 의미하는 것이었다.<sup>83)</sup> 이는 곧 친일 조선인의 증가라는 정치적 효과를 갖는 것이었다. 그러므로 중추원 참의들 중에서 도평의회원과 경성부협회의원을 역임한 경우도 적지 않게 생겼다.<sup>84)</sup> 지방의회를 통해서 중앙 정치기구에 참여하려는 사람들이 점점해나갔다고 할 수 있다. 그렇지만 선거권과 피선거권을 가진 조선인이 총 인구수에 비해서 절대적으로 적고, 중추원이나 지방기구가 의결권을 갖게 된 것도 아니었기 때문에 식민지 조선인의 정치참여는 형식적인 것에 불과했다.<sup>85)</sup>

그럼에도 불구하고 식민지 조선인들이 실제로 정치에 참여하는 행위인 ‘선거’는 정기적으로 ‘실시’되었다. 그 결과 ‘선출된 조선인’이 조선총독부의 행정체계에 있는 회의에 참여했다. 이 자체로 조선인들 일각에서 ‘합법적인 정치참여’가 이루어지고 있고 또 그것이 ‘가능’하다는 이미지와 인식을 조성하는 것이었다. 그러므로 일제당국도 사실상 조선인들의 ‘합법적 정치참여’는 아니지만 그런 인식을 조성한 이른바 “준자치제도를 제정”하여 선거로 면협의회를 구성했다고 했던 것이다. 그리고 그것이 “미증유의 신제도였고 새 총독정치 중 최대의 영단”이라고<sup>86)</sup> 높이 평가하며 선전했다.

이와 같이 사이토총독의 ‘문화정치’는 3·1운동을 통해서 분출된 조선인

82) 김동명, 『식민지시대의 지방자치: 부(협의)회의의 정치적 전개』, 『한일관계사연구』 17, 한일관계사학회, 2002, 166~169쪽; 동선희, 2011, 69~77쪽; 김동명, 『1928년 전라남도 도평의회와 조선인과 일본인 알력 사건 연구』, 『한일관계사연구』 46, 2013, 164쪽; 김동명, 『일본제국주의와 조선인의 지방정치참여』, 『한일관계사연구』 50, 2015, 308~323쪽.

83) 糟谷憲一, 『朝鮮總督府の文化政治』, 『岩波講座 近代日本と植民地』 2, 岩波書店, 1992, 142~143쪽.

84) 이승렬, 앞의 글, 73~74쪽.

85) 손정목, 『한국지방제도·자치사연구』(上) 갑오경장-일제강점기, 일지사, 1992, 188~197쪽; 강동진, 329~331쪽.

86) 朝鮮新聞社, 『朝鮮統治の回顧と批判』, 朝鮮新聞社, 1936, 234~235쪽; 조명근, 『1920-30년대 대구 부협의회·부회 선거와 조선인 당선자』, 『대구사학』 129호, 대구사학회, 2017, 7~8쪽.

들의 정치참여에 대한 의식을 '선거'와 총독부 관제 회의를 통해서 흡수하는 제도적 장치를 마련하여 '문화정치'에 대한 인식을 높이고 식민지 조선민족을 분열하는 정책적 효과를 높였다.

조선총독부는 면협의회원 대상자를 중소 지주층으로부터 비교적 토지소유 규모가 작은 소지주층에 이르기까지 피임명권자를 폭넓게 지정했다. '부락'의 영향력 있는 소지주와 같은 인사들을 제도권으로 포섭하고자 했다. 또한 '부락추천' 방식을 통해서 면 중심지나 시가지에서 주로 거주하던 상업주사와 일반 동리지역에서 거주하는 인물들까지 대거 협의회원에 임명했다. 그 결과 협의회원 중에는 지방에서 종래 영향력이 있던 기성세대보다 3, 40대가 57.3%로 과반수를 넘었다. 30세 이하도 6.3%나 되었다. 시대변화에 민감한 젊은 세대들이 자천타천으로 면협의회에 대거 참가한 것이다. 이렇게 사이토총독은 지역 말단에서 발언력이 큰 지역민의 참여를 유도하여 지역공동체를 분열시켜갔다. 그리하여 '능동적으로' 시대변화에 대처하는 차세대층을 일제에 협조하는 세력으로 체계적으로 포섭해갔다.<sup>87)</sup>

이와 같이 사이토총독의 '문화정치'는 중추원을 필두로 중앙에서부터 지방과 하층 말단에 이르기 까지 비록 극히 제한적이었지만 합법적으로 조선총독부의 행정에 참여할 수 있다고 생각하는 제도적 공간을 마련하여 조선인들에게 제공했다. 그럼으로써 조선인들이 현실적으로 '문화정치'의 변화를 받아들이며 친일의식을 갖게 하는 식으로 조선민족의 분열을 촉진하는 가시적인 정책적 효과를 거두기 시작했다. 그리하여 1920년대에 말단 행정기관에 새로운 계층이 등장하여 기존의 지역 유력인사를 대신해 식민지교육에 적극적으로 대응하면서 조선총독부가 지방을 지배하는 동반자가 되기 시작했다. 이러한 정책적인 민족분열 효과는, 선거는 물론이고 면제를 통해서 행정력을 강화하는 일환으로 대대적으로 서기를 충원하고 '모범부락' 정책을 추진하여 지원한 것도 주효했다.<sup>88)</sup>

87) 金翼漢, 『植民地期朝鮮における地方支配體制の構築過程と農村社會變動』, 東京大學 博士論文, 1996, 151~157쪽; 윤해동, 『일제시기 면제 실시와 근대적 관료·행정제도의 도입』, 『한국사학보』 24, 고려사학회, 2006 참조.

88) 이명학, 앞의 글, 2020, 152쪽; 김익한, 앞의 글, 159~175쪽.

총독부의 선거를 통한 면과 부의 협의회 설치에 식민지 조선인들이 거듭된 선거를 통해서 자신들의 생활상 권리를 요구하는 실질적인 정치행위를 제한적으로나마 경험하고 실천하는 합법적인 정치공간을 제공했다. 선거를 통한 협의회 설치에 ‘선거라는 정치참여 형식’을 차용하여 한국인에게 ‘자치의 효과’를 내고자 한 것이었다. 더 이상은 조선 재래의 자치적 성격을 가진 지역공동체가 존재하기 어렵게 하려는 것이었다. 그런데 주기적으로 시행된 선거는 당선자와 피선거권자가 지역민의 신망을 얻기 위하여 선거권자를 비롯한 지역민들의 이해를 대변하지 않을 수 없게 하는 실질적인 정치적 효과를 냈다. 그러므로 지역민들의 지방행정에 대한 관심과 참여의지가 증폭되었다. 조선인들은 자신들의 지역 이권을 보호하기 위하여 적극적으로 지방행정 체제에 참여하고자 각 부문에서 조직적인 운동을 벌이기<sup>89)</sup> 시작했다.

선거권과 당선자의 기능은 제한적이었지만 어찌되었건 지역을 대표하는 지역민 대표를 ‘선거’를 통해서 뽑는다는 것 자체가 피선거권자가 지역민들의 요구와 지향을 무시할 수 없게 하는 정치적인 효과를 냈다. 그들의 활동을 추동하는 부분이 있었다. 지역민들은 면민대회나 청원 등으로 면협의회원들을 압박하거나 농민투쟁 등을 통해서 의견을 표출하고 대립했다. 주민의 기대에 어긋나는 언행은 질타의 대상이 되어서 재선을 어렵게 했다. 지역유력자들이 된 피선거권자들은 지역민들의 이해를 대변해야 한다는 압박과 기대를 동시에 받았다.<sup>90)</sup> 특히 조선인 도평의원들은 조선인사회의 지지 없이는 정치활동이 불가능했다. 그들은 조선통치를 안정화시키려는 조선총독부에 협력하는 대가로 권력을 분점 받아서 정치적 영향력을 확대하고자 했다. 그들에게 조선인사회의 지지는 총독부 당국과 협력하거나 갈등·대립·협조하는 능력이거나 가치를 입증하는 것이었다. 때문에 그들은 조선인사회의 지지

89) 정미성, 「1920년대 후반-1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정비과정과 그 의미」, 『역사와현실』 56, 한국역사연구회, 2005, 211쪽; 염복규, 「1920년대 후반-30년대 전반 차지, 차가인운동의 조직화양상과 전개과정」, 『사회와역사』 73, 한국사회사학회, 2007, 78쪽; 고태우, 「1920년대말-1930년대전반 토목담합사건연구」, 『역사문제연구』 42, 역사문제연구소, 2019 참조.

90) 金翼漢, 앞의 글, 5장; 동선희, 앞의 글, 174~175쪽; 윤해동, 앞의 글, 275~278쪽; 한상구, 『일제시기 지역주민운동 연구: 지역 주민대회를 중심으로』, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2013.



와 식민당국의 신임 사이에서 사안이 현재화되는 정도에 따라서 동화와 협력, 갈등과 대립 사이를 오가는 정치를 했다.<sup>91)</sup>

그러므로 1920년대에 지방 선거라는 합법적인 정치참여 행위는 의결권 없는 지방제도에 비판적이던 언론도 '진실한 의미의 정치적 권리'를 위하여 자문기관을 의결기관화 할 것을 제시하고 선거 상황을 활발히 보도하게 되는 등 조선인들 일반의 관심이 적극화되는 변화를 가져왔다.<sup>92)</sup> '실력양성주의'가 '유산계급' 내에서 한 흐름을 형성하고 1920년대 중반이 되면 지역유력자들 가운데에서 지방기구에 참여하거나 관심을 갖는 사람들이 늘어났다.<sup>93)</sup> 지방기구와 각종 공직기구로 진출한 지방유지들은 자신들의 사적 이익뿐만 아니라 지역이나 민족의 공적 이익을 옹호하는 활동을 전개했다.<sup>94)</sup>

이러한 정치적 변화는 1920년대에 식민지 근대가 도시를 중심으로 일상 문화의 영역으로 자리 잡기 시작하여 새로운 미디어 소비문화가 확산되어 중후반이 되면 이른바 '모던 걸'·'모던 보이'라고 불린 새로운 문화를 소비하는 세대가 등장하는<sup>95)</sup> 등의 사회 변화와 함께 '문화정치'의 내용을 이루었다.

사이트총독의 중추원과 지방제도개혁을 통해서 이루어진 친일세력 확보와 민족분열은 조선사회 일각에서 제기된 참정권청원운동이나 자치운동뿐만 아니라 조선사회 전반에 걸쳐서 '선거를 통한 합법적 정치참여 공간'에 대한 참여 문제로 조선인들이 균열하는 결과를 낳았다. 효과적인 민족분열 정책으로서 기능했다. 동시에 다른 한편으로 선거를 통해서 형성된 합법적

91) 지수길, 『일제하 공주지역 유지집단의 도청이전 반대운동(1930.11-1932.10)』, 『역사와현실』 20, 한국역사연구회, 1996; 지수길, 『일제하의 지방통치시스템과 군 단위 '관료-유지체제』, 『역사와현실』 63, 2007; 염복규, 『일제하 도시지역정치의 구도와 양상: 1920년대 京城 市區改修 이관과 수익세 제정 논란의 사례 분석』, 『한국민족운동사연구』 67, 한국민족운동사학회, 2011, 97쪽; 김동명, 앞의 글, 2013, 163~164쪽.

92) 『동아일보』, 1922년 8월 5일 사설; 『北鮮青年』, 『開闢』, 開闢社, 1923, 12; 『점점점 이상해가는 조선의 문화운동』, 『開闢』, 1924, 2; 朴榮喆, 『道平議會會員選舉に就ての所感』, 『朝鮮』, 朝鮮總督府, 1924, 3.

93) 지수길, 『20세기 초 세계사의 굴절과 한국의 민족해방운동 비식민화 현상과 통일전선운동』, 『역사학보』 245, 역사학회, 2020, 23쪽; 동선희, 앞의 글, 50~51쪽.

94) 지수길, 『식민지에서 산다는 것: 생존, 순응, 저항, 지방유지의 식민지적 삶』, 『역사비평』 90, 역사문제연구소, 2010; 한상구, 앞의 글; 지수길, 위의 글, 23~24쪽.

95) 주창윤, 『1920-1930년대 '모던 세대의 형성과정』, 『한국언론학회』 52-5, 한국언론학회, 2008, 187~188쪽.

정치참여 공간은 그 의도와 달리 1920년대 중반이래 조선인들의 면민대회가 활성화되고 항일민족운동이 전개되는 배경이자 토대가 되기도 했다.

1925년에서 1927년 사이 일본 본국의 건축재정이 직접적으로 조선통치에 영향을 미치며 시모오카정무총감이 세계개혁을 단행하여 생활이 더욱 피폐해 지자 조선인들이 실질적인 정치적·경제적 불만을 제기하고 시정을 요구하는 면민대회가 빈발했다.<sup>96)</sup> 1926년에는 순종의 사망을 계기로 ‘문화정치’를 부정하는 성격을 갖는 6·10만세운동이 발발했다. 6·10만세운동은 ‘문화정치’의 상대적으로 열린 정치사회적 공간으로 유입된 세계사조와 러시아 혁명의 영향으로 확산된 공산주의사상과 함께 1923년 이래 민족운동선상에서 분화되었던 민족·공산주의 양 진영이 연합하여 기획한 것이었다. 그리하여 1927년 2월 민족협동전선의 단일당으로 신간회가 결성되는 계기가 되었다. 일제하에서 가장 큰 항일 민족적 정치단체인 신간회가 일제가 허용하는 합법적 공간에서 결성된 것이다. 여기에 사이토총독이 제공한 선거라는 정치참여의 경험과 이를 통해서 조성된 합법적 참여 공간 활용의 가능성이 있었다는 것을 부인할 수 없을 것이다.

## 2) 사이토총독의 조선통치 안정화정책과 ‘합법적 정치참여 공간’의 신간회

사이토총독은 식민지통치에 대한 일관된 인식 없는 정당세력이 빈번히 내각을 교체하며 조선의 이권을 확장하고자 영향력을 행사하는 것에 부정적이었다. 특히 내각 교체와 연동된 정무총감의 빈번한 교체가 조선을 안정적으로 통치하는데 장애였다. 총독부의 살림을 책임지는 정무총감은 총독과 같이 친임관으로서 사실상 부총독과 같아 총독부 산하 위원회 의장이나 위원장을 맡기도 하고 일본의회에 출석해 예산을 획득하기도 하지만 공식적으로 총독을 대리하는 권한은 없었다. 그렇지만 미즈노를 필두로 정당내각과 직결되어

96) 한상구, 「일제시기 시민대회의 전개양상과 성격」, 전국역사학대회 발표문, 2000.

임명된 1920년대 정무총감들이 실질적으로 조선총독정치를 담당했다.

그런데 식민지 정치의 정당세력화를 지향한 정당내각이 자주 교체되며 총독부의 정무총감도 빈번히 교체되었다. 1910년대 정무총감 아미가타(山縣伊三郎, 1910. 10~1919. 8)가 데라우치총독과 쪽 함께 했던 것과는 달리, 1920년대 사이토총독기 정당내각의 정무총감은 미즈노(1919~1922)로부터 아리요시(1922~1924), 시모오카(1924~1925), 유아사(1925~1927), 이케가미(1927~1929)와 고다마(1929~1931)로 빈번히 교체되었다. 게다가 모든 정무총감들이 미즈노처럼 본국 정당내각과 긴밀한 관계이거나 교섭라인을 가진 것도 아니었다. 본국정부와 교섭문제의 어려움은 물론이고 정무총감 교체에 따른 일관성 없는 정당내각의 시정 간섭은 안정적으로 조선을 통치하기 어렵게 했다. 결국 이 문제를 자주적으로 해결하고자 사이토총독이 총독부 관료들과 수립한 총독부재정안정화방안 같은 정책도 시행 단계에서 저지되었다. 게다가 새로운 정당내각은 내지연장주의 방침을 재검토하겠다고 예고하기까지 했다.

당초에 사이토가 조선총독으로서 실시한 내지연장주의의 적극정책이 어려워진 반면에 '문화정치'와 '데모크라시' 및 세계사조의 영향을 받은 조선인들의 권리를 추구하는 정치적 참여 욕구는 친일·항일을 막론하고 고조되어 조선통치의 안정화를 위협했다. 그리하여 정당정치에 부정적이 된 사이토는 자신과 반정당·조선식민통치 안정화에 지향을 같이 하는 총독부 관료들과 함께 조선총독 고유의 권한과 권위를 지키며 조선을 안정적으로 통치할 수 있는 방안을 모색했다. 1927년 2월 사이토가 나카무라에게 지시한 조선인 '참정권' 부여 방침이 작성되었다. 이는 당초에 내지연장주의의 시책에서 보류했던 조선인참정권을 부분적으로 부여하는 방안이었다.<sup>97)</sup>

사실 미즈노정무총감 이임 후 1923년부터 본격적으로 일본정부의 건축재정이 직접적으로 영향을 미치기 시작하자 총독부 재래 관료의 주장 격인 오츠카는 내지연장주의가 불가능하다고 판단하고 현실적으로 가능한 조선총독

97) 『中村寅之助葉書』, 1927. 5. 12, 『子爵齋藤實傳』 4, 352쪽; 『朝鮮在住者の國政並地方行政參與に關する意見』, 『齋藤實文書』 2, 429~460쪽.

정치 방침을 사이토총독에게 제안했었다. 그것은 이미 실시한 지방의회 경험을 토대로 총독부가 주도권을 더욱 강화하여 조선인 유력자들을 포섭하는 ‘일원제 조선의회 설치’안이었다.<sup>98)</sup> 이후 사이토총독은 공식적으로 자치제를 검토하지는 않았지만 자신이 경성일보사장으로 초빙한 자치론자 소에지마 미치마사(副島道正)를 통해서 『경성일보』에 ‘조선통치의 근본의’라는 사설을 연재하게 했다. 자치론을 제기하여 민족운동을 분열시키는데 활용한 것이다. 소에지마와 사이토총독의 개인정치참모 아베(阿部充家)가 한편으로 송진우·신석우·최린 등과 접촉하는 한편 참정권부여의 위험성을 지적하고 자치(흙들의 자치)로 전환해야 한다고 한 소에지마의 논설은 최린 등 자치운동 세력의 움직임을 자극했다. 그에 대한 찬반논란을 불러일으켜 조선인 민족주의 운동에 균열을 촉진했다.<sup>99)</sup>

이에 반해서 1925년에서 1927년 사이 시모오카정무총감의 긴축재정으로 인한 세계개혁은 조선민중의 생활을 더욱 피폐하게 했고 이는 조선민중이 거듭된 선거를 통해서 조성된 합법적인 정치적 참여의 공간에서 실질적인 생활상의 변화를 추구하며 빈번히 면민대회를 개최하는 상황을 낳았다.<sup>100)</sup> 1926년에는 조선의 마지막 황제 순종의 죽음을 계기로 전국적으로 철시와 동맹휴교가 빈발하고 공산·민족주의 양 계열이 조직한 6.10만세운동이 일어나는 등 반일운동이 고조되었다. 1926년 후반에는 최린의 동경방문과 사이토와의 만남을 계기로 자치운동이 활성화되자 이에 대항한 비타협적 민족운동세력과 공산주의운동세력 사이에 전격적으로 협력이 모색되었다. 그리하여 일제가 허용한 합법적 공간에서 1927년 2월 민족단일당의 형태로 신간회가 항일 독립을 위한 정치결사로 성립되었다.<sup>101)</sup>

98) 大塚常三郎, 『朝鮮議會(參政院)要綱』, 『齋藤實文書』 2, 729~767쪽.

99) 副島道正, 『朝鮮統治の根本義』上·中·下, 『京城日報』, 1925년 11월, 26~28쪽; 副島道正, 『內鮮融和の現實』, 朝野諸名士 執筆, 『朝鮮統治の回顧と批判』, 朝鮮新聞社, 1936, 278쪽; 趙聖九, 『朝鮮民族運動と副島道正』, 研文出版, 1998, 168쪽, 171쪽; 박찬승, 『한국 근대 정치사상사 연구: 민족주의 우파의 실력양성 운동론』, 역사비평사, 1992, 217~330쪽; 이승렬, 앞의 글, 2005, 78쪽.

100) 한상구, 앞의 글.

101) 이균영, 앞의 글, 35~104쪽; 박찬승, 『일제하의 자치운동과 그 성격』, 『역사와현실』 2, 한국역사연구회, 1989; 윤덕영, 『1926년 민족주의세력의 정세 인식과 ‘민족적 중심단체’ 결성 모색: 연정회 부활계획에 대한 재해석』, 『동방학지』 152, 연세대학교 국학연구원, 2010, 254쪽.

신간회가 일제하 합법적 공간에서 정치운동단체로 결성될 수 있었던 것은 총독부가 신간회를 1925년 이래 활성화된 자치운동의 주도권을 장악하기 위한 세력 규합의 일환으로 파악했기 때문이다.<sup>102)</sup> 자치운동세력이 조직화를 시도하고 신간회가 공공연하게 결성되자 세간에서도 자치제 실시를 염두에 둔 총독부가 신간회의 결성을 용인한 것이라고 인식했다.<sup>103)</sup> 사이토는 쇼에지마를 통해서 활용한 민족운동분열책의 일환으로 신간회의 결성을 용인했다고 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로 신간회의 결성은, 지수걸이 지적인 것처럼,<sup>104)</sup> 1920년대 지방제도 실시 과정에서 상당수의 '조선인 유력자들'이 지배체제에 포섭되기도 했지만 다른 한편으로는 선거를 통해서 이루어진 지방기구와 공적 기구를 매개로 조성된 사회적·정치적 공론의 장 덕분이었다고 할 수 있다. 총독부가 선거와 공적 기구를 통해서 조선인들에게 '자치'나 '정치참여'의 이미지를 각인시켜 협조적인 조선인을 양산하고자 한 것이 역으로 활용된 것이다. 조선인들이 총독부의 정책적 효과로 조성된 공식적·비공식적인 정치사회적 환경과 분위기를 이용하여 사적 또는 지역적·민족적 이익을 옹호하는데 활용한 것이기도 했다. '문화정치'로 실시된 정기적인 선거는 결과적으로 공식·비공식적으로 조선인들이 직접 참여하거나 활용할 수도 있다고 여기는 정치적·사회적 환경과 분위기를 낳았다. 이는 자치론을 비판하는 조선인들이 일제가 허용하는 '합법적인 정치활동'의 가능성에 대해서는 의문하면서도 지속적으로 항일민족운동을 주창한 공산주의세력을 실질적으로 '더 우세'하고 '활동 가능'한 세력으로 생각하여 '대중의 지지'를 받으며 신간회가 민족협동전선으로 결성되게<sup>105)</sup> 했다고 할 수 있는 것이다. 신간회 창립 후 전국의 각 단체들이 신간회지지운동을 전개하고 신간회 지회가 활발하게 설립

102) 『獨立運動終熄後二於ケル民族運動ノ梗概』, 『齋藤實文書』 10, 237~239쪽.

103) 金丸, 『朝鮮統治根本對策確保の秋』, 『時事評論』 345, 時事評論社, 1927. 5.

104) 지수걸, 앞의 글, 2020, 23~24쪽.

105) 윤효정, 『신간회 운동 연구』, 고려대학교대학원 박사학위논문, 2017, 46쪽; 홍종욱, 『3·1운동과 비식민화』, 한국역사연구회 3·1운동100주년기획위원회 엮음, 『3·1운동 100년 3 권력과 정치』, Humanist, 2019, 279~326쪽.

된 것도<sup>106)</sup> 이를 드러낸다.

이렇게 ‘문화정치’로 조성된 ‘합법적 정치참여의 공간’은 항일 조선인들이 신간회라는 ‘합법적인 항일 정치활동’을 지향하는 민족협동전선을 결성하는데 활용되었다. 그러므로 사이토총독과 총독부 관료들이 항일민족운동을 억압하여 조선총독정치를 안정화시킬 방침을 모색하여 1927년 2월 조선인의 참정권에 관한 의견서라는 적극적인 조선인 회유정책을 구상했다고 할 수 있다.<sup>107)</sup> 이것은 사이토총독이 자신의 통치구상을 정립한 것이었다.<sup>108)</sup> 조선 을 안정적으로 영구 귀속하기 위하여 친일조선인을 양산하는 제도적 장치를 구축한 것이었다.

이러한 문화정치 하에서 신간회가 결성되어 수년간 존재할 수 있었던 것은 수상이 된 다나카가 복진대륙정책을 촉진하고자 교체한 친정당 야마나시 총독이 일본에서 개정된 치안유지법을 즉각 실시하는 등 조선인에 대한 통제를 강화했지만 정당세력의 이권 확장에 주력하여 조선통치에 집중하지 않은 것이 일조했다. 야마나시총독 시기에 특정한 ‘고등정책’이 없는 가운데<sup>109)</sup> 서울에 본부를 둔 신간회는 일제가 허용한 합법적인 공간에서 성장해갔다. 신간회는 1928년 말에 이르면 국내외에 143개 지회와 3만명 회원을 확보한 전국적으로 가장 큰 규모의 정치운동단체가 되었다. 신간회는 직접적으로 항일독립이라는 정치적 주권을 요구하는 정치운동을 앞세우지 않고 차지·차가인 단체와 같이 조선인들의 이권을 확보하기 위한 사회운동을 주도하며 세를 확장했다.<sup>110)</sup>

총독부는 신간회의 성장에 위협을 느꼈지만 ‘문화정치’의 기초를 유지하고 있었기 때문에 금지하지는 않고 신간회 전체 대회를 허용하지 않았다. 그러자 신간회는 1929년 7월 1일 복대표자대회(複代表者大會)를 개최했다. 여기

106) 이균영, 앞의 글, 230~233쪽.

107) 中村寅之助, 『重要な仕事の命じ方の一例』, 『子爵齋藤實傳』 4, 348~351쪽; 김동명, 앞의 책, 2002, 364~366쪽.

108) 전상숙, 앞의 책, 2012, 141쪽.

109) 朝鮮總督府, 앞의 글, 1940, 231쪽.

110) 염복규, 앞의 글, 2007, 81~82쪽.

서 신간회 창립 이후 조직형태와 활동상에 대한 갈등으로 새롭게 재편된 신간회 간부진에 사회주의자들이 대거 진출하고 좌우익 간 갈등이 불거졌다.<sup>111)</sup>

이러한 때 1929년 9월 사이토가 조선총독으로 재임했다. 사이토는 조선의 자치권 확장을 선언하고 고다마정무총감과 조선통치정책의 전환을 기하여 조선인에게 참정권을 부여하는 방안을 작성했다. '조선에서의 참정권 제도 방책'이었다.<sup>112)</sup> 이러한 사이토총독의 재임과 함께 신간회로 위축되었던 자치운동이 다시 표면화되었다. 1929년 민중대회사건을 통해서 지도부를 교체한 신간회에도 영향이 미쳤다. 당초에 자치운동에 대한 대응으로 수립된 신간회의 중앙집행위원 박문회는 자치운동을 권하고 자치문제를 논하는 글을 게재하고자 했다. 이를 비롯한 신간회의 온건화는 신간회 중앙간부들 사이에 잠재해 있던 이견이 노선투쟁으로 이어지게 해 내부분열을 촉진했다. 결국 1931년 5월에 신간회가 해소를 결정하는 것으로 이어졌다.<sup>113)</sup>

기존 연구에서 공통적으로 논한 바와 같이, 비록 약간의 시차는 있지만, 자치운동이 전개된 1923~1924년, 1925~1927년, 1929~1932년 세 시기는<sup>114)</sup> 식민지문제에 관심을 가진 정당내각과 직결된 정무총감 대신에 사이토총독과 총독부의 재래 관료들이 정당내각의 영향으로 인한 조선총독정치의 불안정성으로부터 자율적인 안정적 조선총독정치 방침을 모색하며 천황에 직예한 조선총독의 권위를 공고히 하고자 하던 때였다. 다시 말해서 사이토총독이 미즈노 정무총감 영전 이후 독자적으로 조선통치방침을 모색하고 실시하던 때였다. 사이토총독이 추진한 조선통치의 핵심인 민족분열정책이 자치운동을 통해서 효과를 발휘하던 시기였다. 자치운동을 둘러싼 논쟁이 활성화되는 한편으로 지방 선거와 협의회 참여를 통해서 일제가 허용하는 합법적인 정치 참여 가능성을 제고하며 조선인들의 친일·항일을 막론한 정치적 참여

111) 이균영, 앞의 글, 147~216쪽.

112) 『朝鮮ニ於ケル參政ニ關スル方策』, 『齋藤實文書』 2, 487~662쪽; 김동명, 앞의 글, 2006, 442~445쪽; 李炯植, 앞의 글, 2007, 393~398쪽; 전상숙, 앞의 글, 2012.

113) 이균영, 앞의 글, 381~397쪽, 523~534쪽; 박찬승, 앞의 글, 1992, 349~351쪽.

114) 조규태, 『1920년대 민족주의세력의 자치운동의 전개 양상』, 『한국민족운동사연구』 90, 한국민족운동사학회, 2017, 92쪽.

활동이 상대적으로 활성화되는 정치사회적 공간이 조성되던 때라고 할 수 있다. 이 연장선에서 사이토가 합법적인 정치적 참여의 공간에서 신간회가 결성되는 것을 용인하여 민족분열정책에 활용했다고 할 수 있다.

또한 1920년대 식민지통치개혁을 주도한 인물이자 1920년대 중반 일본 정치 보수화의 상징으로 여겨진 다나카가 사이토를 경질하고 교체한 친정당 총독 치하에서 신간회가 조직을 확장한 것은 ‘식민지 정치의 역설’이었다. 식민지배자가 피지배식민지민을 회유하기 위하여 정책적으로 실시한 제도가 당초의 목적을 이루는 동시에 반대로 피지배식민지민이 사적·공적 목적을 이루고자 활용하는 공간을 조성해 민족협동전선이 결성되었기 때문이다. 게다가 이를 못마땅하게 여겨 사이토의 시정을 수정하여 적극적인 대륙정책으로 직결시키려 교체한 총독은 정당의 이권 확장에 주력함으로써 민족협동전선체가 확장되는 결과를 낳았으므로 ‘식민지의 정치적 역설’이라고 할 것이었다.

#### 4. 맺음말

해군대신을 역임한 순 무관 예비역이었던 사이토를 조선총독으로 발탁하여 순 정당 정치인인 하라수상의 문무병용제 식민지관제 개정을 가능하게 한 것은, 조슈육군별 북진대륙정책의 기본 틀을 작성한 조슈벌의 후계자 다나카 육군대신이었다. 하라는 조각하자 육군벌의 통치영역화 된 식민지까지 정당 정치화하기 위하여 다나카의 협조를 얻어 문관 식민지 장관을 임용해 식민통치체제를 개혁하고자 했다. 이에 다나카가 함께한 것은 다이쇼기의 데모크라시 풍조와 함께 성장하고 있던 정당정치와 그 배경이 된 국제정세와 세계사조의 변화를 현실적으로 받아들이고 자신의 북진대륙정책을 실천하려는 무관으로서의 정치적 야심에서였다.

이것이 3·1운동 이후 변화된 일제의 ‘내지연장주의 문화정치’의 실상이자 배경이었다. 1910년대 무단통치와 비교되어 우호적인 이미지를 발산한



1920년대 '문화정치'는 정당세력이 문관 총독을 통해서 식민지통치를 정당 정치화하고자 한 것이었다. 그런데 이 당초의 목적은 정당세력과 제휴한 재래의 군벌세력에 의해서 이루어졌다. 현역무관 전임 식민지관제의 개혁을 가능하게 한 것도, 그 결과를 실행할 조선총독이 된 것도 문관이나 정당세력이 아니라 모두 무관이었다.

이는 1920년대 일본에서 '다이쇼데모크라시'가 확산되고 정당정치가 득세하고 있었지만 종래의 육군벌을 중심으로 한 군벌의 정치적 영향력이 여전히 컸다는 것을 의미한다. 게다가 식민통치 개혁의 깃발을 든 순정당내각의 수상 하라가 식민통치에 관심을 기울인데 반해서 기타 정당세력들은 식민지에 거의 관심이 없었다. 이는 한국을 '병합'하여 복진하려는 명확한 정책 목적을 가졌던 육군벌과는 대조적으로 1920년대 정당세력의 '내지연장주의 문화정치'가 일관된 식민통치방침이 아니었다는 것을 의미한다.

'문화정치'를 시행한 사이토총독은 3·1운동과 같은 거족적인 항일민족항거가 재발하는 것을 방지하기 위하여 조선민족분열에 주안점을 둔 조선통치 정책을 실시하여 결과적으로 자신을 정치의 장으로 다시 이끌어낸 정당세력이나 다나카의 뜻과는 달리 육군벌 초대 조선총독 데라우치와 같이 국방의 견지에서 조선통치의 안정화를 최우선시 한 시정을 실시했다. 이는 정당내각 수반이 된 다나카에 의해 좌절되기도 했지만 군벌출신 다나카를 수반으로 조각할 수밖에 없었던 쇼와기 일본정치의 보수화를 배경으로 새로운 정당내각에 의해 사이토가 조선총독으로 재임용되어 지속되었다.

1920년대에 육군벌을 대체한 정당내각의 '문화정치'는, 일본천황을 정점으로 하여 내각을 구성하는 중의원과 귀족원, 일본천황의 자문기관인 추밀원, 그리고 일본천황에 직예하여 독립된 군통수권을 가진 육군과 해군이 권력을 분점하여 행사하는 근대 일본천황제 정치체제의<sup>115)</sup> 정치변동이 반영된 것이었다. 정당세력이 영향력을 행사한 것이었다. 근본적으로 1910년대에 수립된 육군벌의 무단통치를 개혁한 것은 아니었다.

115) 야스다 히로시 지음, 하종문·이애숙 옮김, 『세천황 이야기: 메이지, 다이쇼, 쇼와의 정치사』, 역사비평사, 2009, 98~331쪽 참조.

여기서 중요한 것이, 정당내각이 문무병용제 식민지관제 개혁을 이루는 협상카드로 활용한 전 해군대신 사이토총독의 군정가로서의 능력과 데모크라시 풍조가 확산되는 가운데 전개된 1920년대 중반 다나카내각으로 상징되는 일본정치의 보수화이다. 하라내각은 식민지까지 정당세력화 하고자 퇴임한 순 무관 사이토를 조선총독으로 활용했다. 사이토는 조선총독이 되어 국방의 관점에서 조선통치의 안정화 정책을 취하여 민족분열정책을 적극화했다. 그는 자치론을 활용하며 이면에서 조선인참정권 방책을 구상해 집요하게 실시했다. 사이토가 자신의 조선통치방침을 정치적으로 적극화하기 시작할 때 신간회가 결성되었다. 그리고 일본정치의 보수화를 상징하는 다나카가 조각하여 조선총독을 교체했을 때 신간회가 세력을 확장했다. 사이토가 재임하여 자치운동이 다시 표면화되는 한편 세계공황의 영향 속에서 공산주의운동 노선이 변화하여 신간회에 잠재돼 있던 노선투쟁이 표면화하며 신간회의 해소로 이어졌다.

1920년대 중반 쇼와기 일본정치의 보수화는 일본사회의 ‘다이쇼데모크라시’와는 반대로 다른 한편에서 기성 정치세력들이 종래와 같은 국가적 가치를 최우선하는 문제와 세계대전을 통해서 확산된 ‘총력전’·‘국민적 동원’체제에 대한 지향을 발전시켜간<sup>116)</sup> 것과 맥을 같이 한다. 이는 사이토총독의 후임으로 일본총력전사상의 원형이자 실현자로 불리는 우가키가 조선총독으로 부임하여 자신의 총력전사상에 입각한 농공병진의 조선산업화를 실시함으로써 사실상 정당내각의 ‘문화정치’를 종식시키고 조선을 일본총력전체제의 일부로 구축하기 시작한 것과<sup>117)</sup> 연계된다. 또한 사이토가 내각수반이 되어 만주국을 건국하고 국제연맹을 탈퇴하며 워싱턴군축조약을 파기하는 등을 적극적으로 북진을 추진하는 한편으로 조선총독시 추진한 조선인참정권 문제를 박영효와 아루가 미쓰토요를 귀족원 칙선의원에 추천하여 실현시킨 것과도 직결된다.

사이토총독이 적극적인 민족분열정책의 일환으로 중추원과 지방제도를

116) 季武嘉也, 앞의 글, 6~7쪽.

117) 전상숙, 『조선총독의 지배정책』, 동북아역사재단, 근간, IV-1.

개혁하여 조선인들에게 각인시키고자 한 '합법적인 정치적 참여 가능성'은, 친일과 항일의 경계에서 조선인들의 상반된 정치적 선택과 갈등을 조장하고 촉진했다. 동시에 일제가 허용한 정치적 공간을 활용할 수 있는 여지도 제공했다. 일제가 허용하는 '합법적인 정치 참여'는 이를 이용하여 피탈된 주권을 회복하기 위한 '저항적 정치 운동' 가능성을 가늠하며 간과할 수 없는 활용 가치를 되새김질하고 활용하지 않을 수 없는 역설적인 정치적 공간을 형성했다.

사이토와 정당내각이 '문화정치'를 실시하며 조선민족분열을 정책적으로 피한 것은 조선을 영구 복속하기 위해서였다. 사이토총독의 제도적인 식민통치기구 개혁과 선거는 조선민족을 분열시키고 친일 세력을 확장하는 정책으로서 효과적이었다. 그렇지만 다른 한편으로는 비공식적으로 조선인들의 정치사회적 참여의 공간이 조성되는 결과를 낳았다. 조선인들은 사적·공적 욕구를 표출하기 시작했고 선거로 선출되는 피선거권자들과 제도를 운영하는 총독부 행정기구는 이를 무시할 수만은 없었다. 이러한 공간에서 신간회가 민족단일당 정치결사로 성립될 수 있었다. 자치론을 정치적으로 활용한 사이토총독이 이를 자치운동의 일환으로 인식하여 총독부의 정책적 공간에서 신간회가 민족항일 정치결사로 조직되고 많은 지부가 만들어진 것은 식민지 정치의 역설이었다.

이러한 1920년대 '문화정치'기 민족분열정책의 식민지 정치의 역설은, 육군벌이 수립한 조선총독부의 무단통치체제를 세력권화 하고자 한 정당세력과 정당세력의 득세라는 시류에 편승해 대륙정책을 실시하려는 신세대 군벌 세력 및 쇼와기의 정치적 보수화와 함께 한 사이토총독의 무관으로서의 안보관에 입각한 조선통치방침이 정치적으로 상호 작동한 결과였다.

이렇게 보면, 3·1운동 이후 1920년대 일본정당내각의 식민통치체제 개혁과 사이토총독의 '문화정치'는 일본의 '한국병합' 이래 일본제국주의의 조선통치에서 정당세력이 영향력을 행사한 독특한 시기를 반영한다. 동시에 그럼에도 불구하고 전 해군대신 사이토총독에 의해서 데라우치 초대 무관 총독이 구축한 조선총독정치체제가 변함없이 견지된 시기였다. 결과적으로 무관 조

선총독과 무단적 조선총독정치체제가 일관된 근대 일본정치의 현실을 드러낸다.

이러한 관점에서 민족협동전선인 신간회가 결성되어 해소를 결정한 ‘시기’를 재고하여 일본정치의 역학관계 속에서 형성된 ‘식민지 정치’와 ‘식민지 조선의 합법적인 정치적 참여 공간’의 형성과 의미를 재고해 볼 필요가 있다고 생각한다. 이는 종래의 항일민족운동과는 조금 다른 일제하 식민지 조선인의 ‘삶과 정치’라는 차원에서 신간회를 재조명하는 실마리가 될 수 있을 것이다. 식민지시기의 생활상을 피지배 식민지 민중 개개인의 ‘주권에 대한 정치적 인식’과 ‘이를 획득하기 위한 정치’라는 차원에서 재고하고, 일본정치의 역학관계 속에서 조성되는 식민지 정치의 균열과 틈새를 포착하여 이를 활용한 식민지 조선인들의 삶과 정치를 탐색하여 식민지시기에 대한 이해를 확장하는데 일조할 수 있을 것이라고 생각한다.

## ■ 참고문헌

- 『동아일보』.
- 『시대일보』.
- 『北鮮青年』, 『開闢』, 開闢社, 1923. 12.
- 『점점점 이상해가는 조선의 문화운동』, 『開闢』, 1924. 2.
- 고태우, 『1920년대말~1930년대전반 토목담합사건연구』, 『역사문제연구』 42, 역사문제연구소, 2019.
- 김동명, 『식민지시대의 지방자치: 부(협의)회의 정치적 전개』, 『한일관계사연구』 17, 한일관계사학회, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『지배와 저항, 그리고 협력』, 경인문화사, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『1928년 전라남도 도평의회와 조서인과 일본인 알력 사건 연구』, 『한일관계사연구』 46, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『일본제국주의와 조선인의 지방정치참여』, 『한일관계사연구』 50, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『지배와 협력: 일본제국주의와 식민지 조선에서의 정치참여』, 역사공간, 2018.
- 김중식, 『1920년대 초 일본정치와 식민지 조선지배: 정무총감 미즈노 렌타로의 활동을 중심으로』, 『동북아역사논총』 22, 동북아역사재단, 2008.
- 동선희, 『식민권력과 조선인 지역 유력자: 도평의회·도회의원을 중심으로』, 선인, 2011.
- 동 여, 『1920년대말 일본정치와 조선총독경찰에 대한 고찰』, 『통일인문학』 79, 건국대학교 인문학연구원, 2019.
- 박우현, 『1920년대 조선산업공채 정책 변화와 자원조달의 부실화』, 『한국사연구』 185, 한국사연구회, 2019.
- 박찬승, 『일제하의 자치운동과 그 성격』, 『역사와현실』 2, 한국역사연구회, 1989.
- \_\_\_\_\_, 『한국 근대 정치사상사 연구: 민족주의 우파의 실력양성 운동론』, 역사비평사, 1992.
- 손정목, 『한국지방제도·자치사연구』 (上) 갑오경장-일제강점기, 일지사, 1992.
- 안용식, 『한국관료연구』, 대영문화사, 2001.
- 야스다 히로시 지음, 하중문·이애숙 옮김, 『세천황 이야기: 메이지, 다이쇼, 쇼와의 정치사』, 역사비평사, 2009.
- 염복규, 『1920년대 후반~30년대 전반 차기인운동의 조직화양상과 전개과정』, 『사회와역사』 73, 한국 사회사학회, 2007.
- \_\_\_\_\_, 『일제하 도시지역정치의 구도와 양상: 1920년대 京城 市區改修 이관과 수익세 제정 논란의 사례 분석』, 『한국민족운동사연구』 67, 한국민족운동사학회, 2011.
- 윤덕영, 『신간회 창립과 합법적 정치운동론』, 『한국민족운동사연구』 65, 한국민족운동사학회, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『1920년대 중반 일본 정계 변화와 조선총독부 자치정책의 한계』, 『한국독립운동사연구』 37, 독립기념관 한국독립운동연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『1926년 민족주의세력의 정세 인식과 '민족적 중심단체' 결성 모색: 연정회 부활계획에 대한 재해석』, 『동방학지』 152, 연세대학교 국학연구원, 2010.
- 윤해동, 『일제시기 면제 실시와 근대적 관료·행정제도의 도입』, 『한국사학보』 24, 고려사학회, 2006.
- 유효정, 『신간회 운동 연구』, 고려대학교대학원 박사학위 논문, 2017.
- 이균영, 『신간회 연구』, 역사비평사, 1993.
- 이승렬, 『일제하 중추원 개혁 문제와 총독정치』, 『동방학지』 132, 연세대학교 국학연구원, 2005.

- 임대식, 『1930년대말 경기지역 조선인 대지주의 농외투자와 지방의회 참여』, 『한국사론』 34, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1995.
- 이형식, 『종군내각 시대(1922.6-1924.7)의 조선총독부』, 『동양사학연구』 113, 동양사학회, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『1920년대 중후반 아베 미쓰이에(阿部充家)의 조선에서의 정치 행보』, 『민족문화연구』 78, 고려대학교 민족문화연구원, 2018.
- 임경석, 『식민지시대 민족통일전선운동사 연구의 궤적』, 『한국사연구』 149, 한국사연구회, 2010.
- 전상숙, 『1920년대 사이토오(齋藤實)총독의 조선통치관과 '내지연장주의'』, 『담론201』 11-2, 한국사회역사학회, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『조선총독정치 연구: 조선총독의 '상대적 자율성'과 일본의 한국지배정책 특질』, 지식산업사, 2012.
- 정미성, 『1920년대 후반-1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정비과정과 그 의미』, 『역사와현실』 56, 한국역사연구회, 2005.
- 조규태, 『1920년대 민족주의세력의 자치운동의 전개 양상』, 『한국민족운동사연구』 90, 한국민족운동사학회, 2017.
- 조명근, 『1920-30년대 대구부협의회·부회 선거와 조선인 당선자』, 『대구사학』 129호, 대구사학회, 2017.
- 조범래, 『조선총독부 중추원의 초기 구조와 기능』, 『한국독립운동사연구』 6, 독립기념관 한국독립운동연구소, 1992.
- 조지훈, 『한국민족운동사』, 고려대학교민족문화연구소 편, 『한국문화사대계』 1, 1964.
- 주창윤, 『1920-1930년대 '모던 세대'의 형성과정』, 『한국언론학보』 52-5, 한국언론학회, 2008.
- 지수걸, 『일제하 공주지역 유지집단의 도청이전 반대운동(1930.11-1932.10)』, 『역사와현실』 20, 한국역사연구회, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『일제하의 지방통치시스템과 군 단위 '관료-유지체제'』, 『역사와현실』 63, 2007.
- \_\_\_\_\_, 『식민지에서 산다는 것: 생존, 순응, 저항, 지방유지의 식민지적 삶』, 『역사비평』 90, 역사문제연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『20세기 초 세계사의 굴절과 한국의 민족해방운동 비식민화 현상과 통일전선운동』, 『역사학보』 245, 역사학회, 2020.
- 진덕규, 『일제식민지시대의 총독부중추원에 관한 고찰』, 진덕규·신형식·김현실, 『일본 식민지 지배초기의 사회분석』 (I), 이화여자대학교 한국문화연구원, 1987.
- 한상구, 『1926-28년 사회주의 세력의 운동론과 신간회』, 『한국사론』 32, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『1926-28년 민족주의 세력의 운동론과 신간회』, 『한국사연구』 86, 한국사연구회, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『일제시기 시민대회의 전개양상과 성격』, 전국역사학대회 발표문, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『일제시기 지역주민운동 연구: 지역 주민대회를 중심으로』, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2013.
- 金丸, 『朝鮮統治根本對策確保の秋』, 『時事評論』 345, 時事評論社, 1927. 5.
- 佐佐木藤太郎(慶尙南道知事), 『道平議會の效果』, 『朝鮮』, 朝鮮總督府, 1921. 10.
- 渡辺豊日子, 『實施の後に願て』, 『朝鮮』, 朝鮮總督府, 1921. 10.
- 朴榮喆, 『道平議會會員選舉に就ての所感』, 『朝鮮』, 朝鮮總督府, 1924. 3.
- 副島道正, 『朝鮮統治の根本義』上·中·下, 『京城日報』, 1925년 11일.

- 山崎舟照, 『外地統治機構の研究』, 高山書院, 1943.
- 石森久弥, 『歴代政務總監の風貌』, 『朝鮮公論』 13-10, 1925.
- 全鮮内地人実業家有志懇話會 編, 『全鮮内地人實業家有志懇話會速記録』, 京城商業會議所懇話會事務所, 1920.
- 朝鮮新聞社, 『朝鮮統治の回顧と批判』, 朝鮮新聞社, 1936.
- 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府官報』, 1921. 5. 18.
- 朝鮮總督府官房文書課 編, 『朝鮮の群衆』, 朝鮮總督府, 1926.
- 『朝鮮統治私見』, 『齋藤實文書』 13, 고려서림, 1990.
- 帝國地方行政學會 朝鮮本部 編, 『朝鮮統治秘話』, 帝國地方行政學會, 1937.
- 丸山鶴吉, 『五十年とところどころ』, 大日本雄弁會講談社, 1934.
- 加藤聖文, 『政黨内閣成立期における植民地支配體制の摸索: 拓殖省設置問題の考察』, 『東アジア近代史』 創刊號, 1998.
- 岡本眞希子, 『總督政治と政黨政治: 二大政黨期の總督人事と總督府官制・豫算』, 『朝鮮史研究會論文集』 38, 2000.
- 堀和生, 『朝鮮における植民地財政の展開: 一九一-三十年代初頭において』, 『植民地朝鮮の社會と抵抗』, 未來社, 1982.
- 季武嘉也, 『大正期の政治構造』, 吉川弘文館, 1998.
- 金翼漢, 『植民地期朝鮮における地方支配體制の構築過程と農村社會變動』, 東京大學 博士論文, 1996.
- 近藤劔一 編, 『萬才騷擾事件』 2, 嚴南堂書店, 1964.
- 内藤一成, 『貴族院』, (株)同成社, 2008.
- 大藏省百年史編集室, 『大藏省百年史』 (上), 大藏省, 1969.
- 木村健二, 『朝鮮總督府經濟官僚の人事と政策』, 波形昭一・堀越芳昭, 『近代日本の經濟官僚』, 日本經濟評論社, 2000.
- 森山茂徳, 『日本の朝鮮統治政策(1910-1945)の政治史研究』, 『法政理論』 23-3・4, 1991.
- 松田利彦, 『朝鮮總督府秘書官と'文化政治': 守屋榮夫日記を讀む』, 『日本の朝鮮・臺灣支配と植民地官僚』, 國際日本文化研究センター第30回國際研究會集會 발표문, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『朝鮮總督府秘書官と'文化政治': 守屋榮夫日記を讀む』, 『日本の朝鮮・臺灣支配と植民地官僚』, 國際日本文化研究センター第30回國際研究會集會, 2007.
- 松下芳男, 『日本軍閥の興亡』 2, 人物往來社, 1967.
- 升味準之輔, 『日本政黨史論』 4, 東京大學出版會, 1994.
- 原奎一郎 編, 『原敬日記』 5, 福村出版, 1981.
- 有竹修二, 『齋藤實』, 時事通信社, 1958.
- 伊藤隆, 『昭和初期政治史研究』, 東京大學出版會, 1969.
- 李炯植, 『'文化政治' 初期における朝鮮總督府官僚の通治構想』, 『史學雜誌』 115-4, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 吉川弘文館, 2013.
- 井上清, 『新版 日本の軍國主義 III: 軍國主義の展開と没落』, 現代評論社, 1975.
- 糟谷憲一, 『朝鮮總督府の文化政治』, 『岩波講座 近代日本と植民地』 2, 岩波書店, 1992.
- 趙聖九, 『朝鮮民族運動と副島道正』, 研文出版, 1998.

財團法人齋藤實子爵紀念會, 『子爵齋藤實傳』 4, 共同印刷株式會社.

中塚明, 『日本帝國主義と朝鮮』, 『日本史研究』 83, 日本史研究會, 1966.

秦郁彦一 編, 『日本近代人物履歷事典』, 東京大學出版會.

村上貞一, 『巨人齋藤實』, 新潮社, 1937, 御廚貴 監修, 『齋藤實 歴代總理大臣傳記叢書』 21, ゆまに書房, 2006 再刊.

村井良太, 『政黨內閣期の成立 1918-27』, 有斐閣, 2005.

春山明哲, 『近代日本の植民地統治と原敬』, 春山明哲・若林正文, 『日本植民地主義の展開, 1895-1934年』, 財團法人アジア政經學會, 1980.

David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.



## Saito Governor-General's Cultural Politics and Shingahoe during Japanese Party Politics

Jeon, Sang Sook\*

‘Shinganhoe’ was the largest national coalition front formulated by the alliance of the Nationalists and the Communists in Japanese Colonial era. Since its foundation on February 15th, 1927 until its disbandment on May 16th, 1931, it existed as the legal national movement organization. This paper focused on Shinganhoe’s ability to exist as such organization: how the forum for a legal political participation was made possible and the meaning of such association in studying the history of Japanese Colonial rule. In doing so, this paper raises the need to expand the viewpoints in researching Shinganhoe and Japanese colonial rule in 1920’s.

Especially, this paper places an emphasis on the formation of a “legal” political organization and ‘cultural politics’. Therefore, prime minister Hara, who changed Japanese military rule of Joseon post the March 1<sup>st</sup> Movement, and Saito Governor-General of Joseon, who executed cultural politics, and their policies are closely studied to study the impacts of their policy on the formation of Shinganhoe. Through this study, the aim is to reinvigorate the interest in Korean’s life and politics under Japanese Colonial rule.

**Key words** : Cultural politics, Mizuno General Manager of Political Affairs, Saito Governor –General of Joseon, Shinganhoe, Party politics, Hara Prime Minister

논문투고일 : 2022년 1월 20일 || 심사완료일 : 2022년 2월 12일 || 게재확정일 : 2022년 2월 19일

---

\* Research Professor, Institute of East Asian Studies, KwangWoon University

