



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



## 목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	31
4	讲义	68
5	퀴즈	91
6	토론	95
7	자료	98



## 학습안내

### 01

#### 과목소개

한국은 식민지 지배를 받은 나라가 해방 후 빈곤으로부터 탈출하여 선진국으로 진입한 보기 드문 사례로서 세계의 주목을 받고 있다. 도대체 한국에서 무슨 일이 일어난 것일까? 이 강좌는 이 문제에 대한 답을 모색하고자 한다. 이를 위해 개항 이후 조선의 경제가 어떤 상황에 있었고, 식민지 지배를 통해 어떻게 변모되었는지, 해방 후 한국의 고도성장이 어떻게 이루어졌고, 이 과정에서 한국인의 삶이 어떻게 바뀌어 왔는지를 살펴본다. 나아가 한국경제가 현재 직면한 문제를 긴 역사적 관점에서 생각해 본다.

### 02

#### 학습목표

- (1) 한국의 경제성장 과정을 역사적 사실과 경제학의 논리에 부합하도록 이해한다.
- (2) 각 시대의 제도와 경제시스템이 어떻게 달랐는지를 학습한다.
- (3) 제시된 도표를 작성하는데 이용된 통계 데이터의 특성과 한계가 무엇인지를 학습한다.

### 03

#### 기대효과

이 강좌는 지난 100여 년에 걸친 한국경제의 변모 과정을 가능한 한 그래프를 이용하여 수량적으로 이해하고 외국과도 비교함으로써 수강생들이 한국경제의 역사와 현재 처한 상황을 객관적으로 바라보는 안목을 키우고자 한다. 한국인의 근현대사에 관한 인식에는 식민지 지배와 분단의 경험으로 인해 민족주의나 이념 대립의 영향을 받는 경우가 많다. 그중에는 사실에 입각해 있지 않거나 경제학의 논리에도 맞지 않는 경우가 적지 않은데, 이 강좌는 수강생들이 이를 비판적으로 인식하고 한국 근현대사를 균형 잡힌 시각으로 바라볼 수 있도록 한다.



## 04

### 주차별 구성

1주차	경제성장사를 보는 시각
2주차	거시경제와 성장의 원천
3주차	화폐금융과 재정
4주차	인적 및 물적 자본의 형성
5주차	생활수준과 불평등
6주차	개항기: 비숍의 기행문을 통한 관찰
7주차	식민지 지배와 제도 변화
8주차	식민지기 경제개발
9주차	해방, 분단, 전쟁과 원조경제
10주차	고도경제성장
11주차	정책전환과 사회개발
12주차	저성장 속의 한국경제





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



7

주차

## 식민지 지배와 제도변화

7-1

### 일본의 식민지 통치 방침

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제성장사> 강좌를 맡은 김낙년입니다. 이번 강좌를 통해 만나게 되어 반갑습니다. 이번 강의는 일곱 번째 강의로 조선이 일본의 식민지로 편입되면서 어떠한 제도변화가 일어났는지를 살펴보겠습니다.

먼저 일본이 조선을 식민지로 어떻게 통치하려고 했는지를 살펴본 다음, 조선총독과 식민지 행정 그리고 이 시기 시행된 법령에 관해 좀 더 구체적으로 살펴보겠습니다. 식민지 경제 제도에 관해서는 관세 및 화폐제도를 간략히 언급한 후 토지소유권 제도와 지세 제도를 크게 바꾼 토지조사사업의 내용과 의의를 고찰하겠습니다.

토지조사사업의 경우 한국사 교과서에서 조선인의 토지를 '수탈'한 것으로 서술하고 있지만, 이는 사실과 다릅니다. 식민지기에 도입되거나 이식된 제도 중 일부를 제외하면 9주차 강의에서 살펴보게 되는 바와 같이 해방 후에도 계승되어 현재까지 이어지고 있습니다. 그런 의미에서 이 시기 제도변화는 현재와 무관한 것은 아니고 현행 제도의 전사로서 의의를 가지고 있다고 생각합니다.

일본은 첫 식민지인 대만을 영유하게 되었을 때 그 통치방침을 놓고 고민에 빠지게 됩니다. 그때 일본은 외국인 법률고문으로부터 자문을 구하는 등 서구 식민지정책의 경험을 참고로 하였습니다.

당시 이 문제를 담당했던 하라 다카시(原敬)가 '대만문제 2안'이라는 의견서를 냅니다. 그에 따르면 대만을 식민지로 간주하는 제1안과, 일본과는 다소 제도의 차이가 있더라도 식민지로 간주하지 않는 제2안을 제시한 후, 제2안으로 할 것을 건의하고 있습니다. 제1안은 대만총독에게 충분한 직권을 주어 자치를 인정하는 안입니다.



이에 비하여 제2안은 독일의 알사스 로렌이나 프랑스의 알제리의 예에서 보이는 바와 같이 대만의 제도를 가능한 한 일본에 접근시켜 최종적으로는 양자의 구분을 없애겠다는 안입니다. 제2안으로 결정한 이유로서 지리적 근접성 때문에 통신이나 인민의 왕래가 용이한 점과 함께 인종적 유사성을 들고 있습니다. 여기에는 식민지에 대한 일본의 동화주의적 발상이 이미 나타나 있습니다.

다만 하라(原)의 이러한 구상이 식민지 영유 초기부터 그대로 실현된 것은 아니었습니다. 대만총독에게는 후술하듯이 임위입법권을 비롯하여 광대한 권한이 주어졌으며 더구나 총독은 무관이 독점하였기 때문입니다. 이러한 경향은 조선을 합병할 때 더욱 강하게 나타났습니다.

조선총독은 후술하듯이 본국 정부의 직접적인 통제로부터 벗어나 상당히 독립적인 지위를 가지고 있었기 때문입니다. 영유 초기 식민지는 군부에 장악되어 무단정치로 식민지 민족의 반발과 저항을 무력을 동원하여 억누르고 있었던 것입니다. 통치기구 면에서 보면 하라(原)가 의도한 동화주의 방침은 대만에서도 그랬지만, 조선에서는 더욱 후퇴했다고 할 수 있습니다.

1919년에 조선에서 일어난 3·1운동은 종래의 무단정치에서 벗어나 동화주의 노선을 한층 강화하는 계기가 되었습니다. 일본에서는 조선에 자치를 허용해야 한다는 주장도 나왔지만, 그러한 주장은 정부 당국자에 의해 명확히 부정되었습니다. 1918년에 일본의 수상이 된 하라(原)가 3.1운동으로 물러난 데라우치(寺內正毅) 총독의 후임으로 부임하는 사이토(齋藤實) 총독에게 제시한 조선통치사견(朝鮮統治私見)은 이에 대한 일본 정부의 입장을 명확히 보여줍니다.

그에 따르면 조선의 통치가 구미 제국과는 사정이 근본적으로 다름에도 불구하고 종래 그들의 식민지 제도를 모방하려 한 것이 잘못이며, 오히려 동화주의가 불철저하였다는 점을 반성하고 있습니다. 자치를 부정하고 동화주의를 철저히 추구해야 하는 근거로서 조선이 “언어 풍습에 다소 상이한 점이 있다 하더라도 그 근본을 따지면 거의 동일한 계통에 속하며, 인종도 다르지 않고, 역사도 고대로 거슬러 올라가면 거의 동일하다”라는 점을 들고 있습니다.



또한 “조선이 걸핏하면 독립을 획책하려고 한다는 의구심”에 대해서도 “만약 조선이 소요나 반란을 일으킨다고 하더라도 우리의 병력과 부력(富力)으로 이를 능히 진압할 수 있다”는 인식을 보였습니다. 따라서 그런 우려 때문에 동화주의의 근본정책을 후퇴시켜서는 안 된다고 주장하였습니다. “다만 문명의 정도나 생활 상태를 하루아침에 같은 수준으로 끌어올릴 수 없다면 당분간은 그 진행의 완급을 조정할 필요가 있을 뿐”이라고 보았던 것입니다.

여기서 드러나는 일본의 식민지 통치의 발상은 당시 대표적인 식민지 통치방식이었던 영국의 자치주의와 프랑스의 동화주의와 비교해 볼 필요가 있습니다. 이를 Fieldhouse에 의거하여 간단히 소개하면, 먼저 거대한 식민지 제국을 건설한 영국은 백인 이주의 긴 역사를 가진 이주형과 주로 19세기에 들어와 확대된 이민족 지배형의 두 가지로 나눌 수 있습니다.

전자는 백인의 이주와 함께 그들의 제도가 이식되고 본국과 거의 동질적인 사회를 형성하였습니다. 본국과의 관계에서도 자치가 이루어지고 자신의 대의정부를 갖기에 이릅니다. 이에 대하여 후자의 유형에서는 백인의 이주가 매우 제한적이고 압도적으로 다수인 원주민에 대한 전제적인 통치가 행해졌습니다.

양자는 이처럼 서로 달랐지만, 식민지를 본국의 한 지방으로 편입하려고 하지 않고 어디까지나 별개의 실체로서 간주하였던 점에서는 마찬가지로 있으며, 이 점이 영국 식민지 통치의 특징이라고 할 수 있습니다. 광대한 식민지를 지배하고 있는 영국으로서는 비용이 저렴하게 드는 통치방식을 추구하지 않을 수 없었는데, 그것이 식민지 문제는 식민지 측에 위임하려고 하는 사고방식으로 이어졌다고 생각됩니다.

이에 대해 프랑스의 식민지정책은 관료에 의한 직접통치와 본국으로의 동화를 지향한다는 점에 특징이 있습니다. 영국이 식민지를 본국과는 다른 실체로서 인정한 후 대영제국 내의 결합을 유지하는 현실적인 접근을 하였다고 한다면, 프랑스는 식민지를 본국의 한 지방으로 완전히 통합하려고 하였습니다. 그러나 언어와 종교, 문화가 전혀 이질적인 사회를 프랑스식의 원리로 동화하고자 하는 시도는 애초에 무리라 하지 않을 수 없었습니다.





프랑스는 식민지 통치의 권한을 본국 정부에 집중시켰습니다. 프랑스 의회는 본국과 식민지를 포괄하는 최고 권력기관으로서 입법권을 행사하였고, 각 식민지도 대표를 선출하여 본국 의회에 보냈습니다. 이것은 동화주의 원리가 실행되고 있음을 주장하는 중요한 근거였습니다. 그러나 실제로는 모든 식민지가 의원을 보낸 것은 아니고 또한 식민지를 대표하는 의원 수도 적었으므로 명분상의 장치에 지나지 않았습니다.

더구나 식민지 원주민의 대부분이 의원선거에서 배제되었습니다. 선거권은 시민권을 가진 자로 한정되었는데, 식민지 주민에게 자동적으로 인정되는 프랑스 국적과는 달리 시민권은 동화의 정도에 따라 선별적으로 주어졌기 때문입니다. 시민이 되기 위해서는 카톨릭 이외의 종교를 버리고 프랑스어 능력을 구비하는 등 프랑스인으로 동화될 것을 요건으로 하였는데, 이것은 대다수의 원주민을 시민권으로부터 사실상 배제하는 것과 마찬가지였습니다.

시민권이 없다는 것은 선거권만이 아니고 프랑스 헌법상의 제 권리로부터도 배제되는 것을 의미하였습니다. 프랑스의 법은 시민에게만 적용되고 비 시민인 원주민은 전통적인 관습 등에 의해 임의적으로 처리되었습니다. 재판의 형식과 절차에서도 양자 간에 차별이 있었기 때문에 식민지의 법체계는 이중구조를 이루고 있었습니다. 원주민에게 동화로의 길을 열어 놓았다는 형식론의 이면에 차별은 공식화되고 정당화되는 셈입니다.

동화주의가 실제로는 차별의 논리로 기능하게 된다는 점은 주의할 필요가 있습니다. 나아가 본국의 제도를 적극적으로 이식하거나 관료제를 통해 기존 지배질서를 재편하는 과정에서 식민지 주민과의 마찰이나 반발을 불러오기도 하였습니다. 그 결과 자치방식보다 억압적이고 군사적인 성격이 강해지는 경향이 있습니다.

이것은 통치비용을 높여 동화주의를 후퇴시키는 하나의 요인이 되었습니다. 프랑스의 동화주의가 이념상으로는 자유 평등 그리고 대의제도의 원리에 서 있으면서도 실제로는 자치방식보다도 정치적 자유를 억압하고 차별을 정당화하는 결과에 빠지게 된 것은 하나의 역설이라 할 수 있습니다.



이상의 식민지 통치유형에 비추어 보면 일본은 영국보다는 프랑스의 동화주의 방식에 가깝다고 할 수 있습니다. 다만 그 발상은 프랑스와 사뭇 다릅니다. 프랑스의 동화주의가 그 결과가 어찌 되었든 인류 이성의 보편성과 자유 평등이나 대의제도라는 이념에서 나온 것이라고 한다면, 일본의 동화주의는 식민지와 지리적 인종적 문화적 근접성 때문에 완전한 동화가 가능하다는 확신에서 나온 것입니다.

만약 서구와 같이 본국과 멀리 떨어져 있고 인종도 전혀 다른 지역을 식민지로 지배하였다고 한다면 동조동근(同祖同根)이라든지 황민화(皇民化) 또는 내선일체(內鮮一體)로 표현되는 일본의 동화주의적인 발상은 나오지 않았을 것입니다. 따라서 프랑스 동화주의의 실패가 명백히 드러났을 때도 일본은 사정이 근본적으로 다르다고 생각하였습니다. 오히려 동화주의를 더욱 강화해 갔으며 전시 하에서는 그 극한으로까지 추구되었습니다.

그러나 이것을 식민지 민족의 입장에서 보면 민족성 그 자체의 부정에 의한 영속적인 지배의 논리와 다르지 않으며, 일본 동화정책의 의도도 바로 여기에 있었습니다. 식민지에 자치를 인정하게 되면 그것이 언젠가는 독립으로 연결될지도 모른다고 생각한 일본 정부는 일관되게 자치주의를 거부하였습니다.

또한 동화주의를 추구할 때도 단순히 제도의 이식에 그치지 않고 문화적 정신적인 면에 이르기까지 식민지 주민의 철저한 일본인화를 지향하였습니다. 그러한 의미에서 일본의 동화주의는 프랑스 모델의 단순한 모방이 아니라 그 역사적 실패를 충분히 알고 나서도 굳이 선택한 노선이며, 조선을 영구히 일본의 한 지방으로 만들고자 하였던 것입니다.



## 7-2

## 조선총독과 식민지행정

여기서는 조선총독과 본국과의 관계, 식민지의 행정 입법 사법, 그리고 조선인의 참정권 등에 관해 살펴보겠습니다.

조선에서 총독은 육군과 해군의 통솔권과 정무 통할권을 가지고 천황에 직접 책임을 지는 지위에 있었습니다. 이것은 본국 정부의 각 국무대신(國務大臣), 이들은 현재 한국의 장관에 해당되는데 이 각기 분담하고 있는 사무에 대해서는 최고 행정기관으로서 천황을 보필(輔弼)하고 그 책임을 지던 것과 동일한 지위였습니다. 동시에 조선에 관한 한 각 국무대신에게 분담되어있는 권한이 조선총독에 집중되어 있었습니다.

따라서 법제적으로 보면 본국의 행정관청이 조선총독을 자신의 통제하에 두었다고는 말하기 어렵습니다. 조선총독은 또한 본국의 경우라고 한다면 법률로 정해야 하는 사항을 총독의 명령으로 대신할 수 있었습니다. 이를 제령(制令)이라 하며 상세한 것은 후술하겠습니다. 다시 말하면 입법권이 일부 총독에 위임되어 있었던 셈입니다.

이 때문에 본국의 의회인 제국의회는 총독부 재정에 대해 심의하고 의결하는 권한을 가질 뿐, 입법에 관한 제국의회의 고유한 권한을 조선에까지 미칠 수가 없었습니다.

조선총독에게 본국 정부의 통제로부터 상당히 독립된 광범한 권한을 준 것은 병합 초기의 사정이 반영된 것입니다. 총독이 육해군 통솔권을 가짐에 따라 총독에 임용되는 자는 현역인 무관, 즉 육해군 대장으로 한정되었는데, 그로 인해 식민지가 일본의 군부에 장악되어 그들의 정치적 기반이 되었습니다.

이에 따라 식민지 통치체제를 어떻게 할 것인가는 식민지를 넘어 본국의 정치문제가 되었습니다. 일본에서 1912년~1926년은 다이쇼 데모크라시의 시대라고 해서 정당내각이 성립하고 보통선거가 실시되는 등 민주주의가 고양된 시기에 해당합니다. 이를 반영하여 조선에서도 3.1운동을 계기로 무단정치에서 문화정치로 정책이 전환되었고, 총독의 권한에서 육해군 통솔권이 빠지고 문관도 총독을 할 수 있도록 제도가 바뀌었습니다.



이러한 변화는 민족운동의 고양에 대한 유화적 대응이라는 측면이 있지만, 다른 한편에는 하라(原)를 중심으로 하여 성립한 정당내각이 군부 세력을 배제하면서 식민지에 대한 내각의 통제를 강화하였다는 측면이 있습니다. 이와 같이 총독의 지위를 낮추긴 했지만, 내각이 조선총독을 하부 기관으로 지휘 감독하는 데까지는 이르지 못했습니다.

따라서 총독은 조선의 최고 행정관청으로서 여전히 상대적으로 독립적인 지위를 유지하였습니다. 따라서 조선에 대한 식민지정책의 사령탑은 본국 정부라기보다는 총독부에 있었다고 할 수 있습니다. 그 결과 본국 정부와 총독부가 구체적인 정책 수준에서 보면 이해가 충돌하는 경우가 종종 생겼습니다.

예를 들면 1930년 전후의 소화공황기에 조선미의 일본 수출이 늘면서 쌀값이 크게 하락하여 일본 농민이 어려움에 처하게 되었습니다. 이때 조선의 쌀 증산을 위해 산미증식계획을 추진하였던 총독부와 그 중단을 요구하는 농림성 간에 이해의 충돌이 일어났습니다. 또한 1930년대 중엽에 중요 산업통제법을 조선에도 시행할 것인가를 둘러싼 대립도 있었습니다.

당시 조선의 공업화를 추진하고자 하였던 총독부는 일본으로부터 민간자본을 유치하는 데 장애가 될 수 있는 이 법의 조선 시행을 막고자 한 반면, 식민지를 포함하여 통제의 강화를 지향한 일본의 상공성 간에 이해관계가 대립하여 충돌한 적이 있습니다. 이들 사례는 본국 정부에 대해 조선총독이 상대적으로 독립된 지위를 가지고 있었음을 보여줍니다.

그런데 조선총독의 지위를 조선 내부에서 보면 행정, 입법, 사법의 모든 권력을 한 손에 집중한 절대 권력으로 나타납니다. 전술한 행정권은 물론이고, 조선인은 자신을 직접 구속하는 법령에 제정에 관여할 수 있는 길이 차단되어 있었습니다. 헌법에 의해 사법권의 독립이 보장되어있는 본국과는 달리 조선의 재판소는 총독부의 내부 조직이었습니다.

총독은 재판소의 구성, 재판관의 임용 자격 및 징계 등을 제령으로 규정하였기 때문에 행정으로부터 사법권이 독립되었다고 보기 어렵습니다. 요컨대 조선총독부의 행정권은 입법권과 분리되지 않았고 사법권의 독립도 허용되지 않았기 때문에 조선에서는 총독의 권력을 견제할 수 있는 제도적 장치가 전혀 없었다고 할 수 있습니다.





이러한 조선인의 정치적 무권리 상황은 일본이 식민지 통치의 구호로 내건 내지 연장주의, 즉 동화주의 논리와도 모순됩니다. 이 때문에 조선인의 참정권 또는 자치 문제는 언젠가는 피해 갈 수 없는 문제로 등장하게 됩니다. 3.1운동에서 표출된 민족저항운동에 직면하여 사이토(齋藤) 총독은 조선인에게 참정권을 부여하는 구체안을 비밀리에 만든 적이 있었습니다.

일부의 조선인에게 참정권을 줌으로써 민족 분할통치를 의도한 것이었습니다. 그 안(案)에는 제국 의회에 조선에서 선출된 의원을 보내는 한편, 조선에는 전국 수준의 조선지방의회를 설치한다는 것이었습니다. 그리고 일본에서 실시되고 있었던 보통선거가 아니고 일정 수준 이상의 납세자에게만 선거권을 주는 제한선거를 적용하고자 하는 안이었습니다.

만약 이 안이 시행되었다면 조선에서 선출되는 의원 수가 매우 제한되었을 뿐만 아니라 그나마 일본인이 다수를 차지할 가능성이 높았을 것으로 생각됩니다. 그러나 이 안도 결국은 독립으로 연결될지도 모른다는 점을 우려한 본국 정부의 반대로 실현되지 못했습니다.

전시 말기에 황민화 정책이 강화되면서 조선에서 징병제의 실시와 함께 참정권 문제가 다시 떠올랐습니다. 총력전을 펼치고 있는 상황에서 식민지 민족을 전쟁협력으로 이끌 필요성과 내선일체라는 동화주의 논리가 그것을 불가피하게 만들었습니다. 1945년 4월 귀족원령(貴族院令)이 개정되었고 그에 따라 조선에서 7명의 칙임(勅任) 의원이 임명되었습니다.

그리고 다음 총선거부터 조선에도 중의원(衆議院) 의원선거법을 실시할 것이 결정되었습니다. 다만 이 선거는 해방이 되면서 실시되지 못했는데, 그 내용을 보면 직접 국세 15엔 이상의 납세자를 선거권자로 하는 제한선거를 통하여 23명의 의원을 선출하여 제국의회로 보낸다는 것이었습니다. 사이토(齋藤) 총독이 구상한 전술한 안(案)에서 조선지방의회의 설치 부분이 빠진 점이 주목됩니다.

다른 한편 지방 수준에서는 1920년에 매우 한정적인 지방자치가 실시되어 자문기관으로서 각 수준의 협의회를 두었고, 협의회원의 일부를 민선으로 구성하게 되었습니다. 이 선거는 납세액에 따른 제한선거였고 또한 조선인 중에는 이를 무시하거나 거부한 자들이 있어서 일본인이 다수를 차지하였습니다.



1930년에는 전술한 사이토(齋藤) 안(案)을 폐기하는 대신에 조선의 지방제도를 개정하여, 종래 자문기관이었던 각 협의회를 의결기관인 도회, 부회, 읍회로 바꾸고 그 의원을 선거로 구성하게 되었습니다. 다만 도회 의원의 경우에는 정원의 2/3를 부회 및 읍회의 의원 및 면협의회 회원에 의한 간접선거로 뽑고 나머지 1/3은 도지사가 임명하였습니다.

그러나 일본인에게 유리한 제한선거에는 변함이 없었고 지방자치단체의 자치입법권은 제약이 많았습니다. 예컨대 임명직 관리인 도지사나 부이(府伊) 또는 읍장(邑長)이 자신의 판단 또는 상급 단체장의 지휘에 의하여 각각 도회, 부회, 읍회의 의결에 대하여 재의에 부치게 하거나 취소 또는 재선거를 명할 수 있는 등 자치의 내용은 보잘것없었습니다.

이상과 같이 동화주의 논리 속에 숨어있는 모순으로서 식민지 주민의 정치적 권리를 어떻게 할 것인가라는 문제에 대한 일본의 대응은 식민지 자치로 연결될 우려가 있는 전국 수준의 조선의회를 부정하고, 지방 수준의 매우 한정적인 자치를 인정하는 정도에 그쳤습니다.

해방 직전에 조선에서 의원을 선출해서 제국의회로 보내는 방식으로 조선인의 참정권이 결정된 것은 프랑스 방식과 닮은 전개 방향을 시사한다는 점에서 흥미롭습니다. 그러나 조선인은 결국 식민지 지배의 전체 시기를 통하여 정치적 권리는 제한되어 있었다고 할 수 있습니다.



### 7-3

### 식민지 법령체계

여기서는 식민지에 실시된 법령과 본국의 법령과의 관계 및 식민지 법령체계에 대해 살펴보겠습니다.

식민지 조선은 일본의 영토로 편입되었지만, 그 법적인 지위는 본국과 달랐습니다. 전전에 조선을 포함한 일본의 식민지를 일본 본토를 뜻하는 내지(内地)와 구별하여 외지(外地)라고 불렀습니다. 그것은 일본이 통치하고 있으면서도 법제상으로는 일본과는 다른 이법지역(異法地域)을 뜻합니다.

식민지 조선의 법적 지위를 규정한 '조선에 시행할 법령에 관한 법률'(1911)은 내지에서 제정된 법률은 특수한 경우를 제외하고는 원칙상 조선에는 시행되지 않는다는 전제 위에 서 있습니다. 이 법률에 따르면 조선에서 법률로 제정할 것을 요하는 사항은 조선총독의 명령으로 규정할 수 있도록 되어 있습니다. 이 명령을 제령이라 함은 전술한 바와 같습니다. 다만 제령은 내각 총리대신을 거쳐 천황의 재가를 받아야 합니다.

또한 내지의 법률 중에서 조선에도 확대 적용할 필요가 있는 것은 칙령(勅令)을 가지고 그 시행을 정하도록 되어 있습니다. 어느 쪽이든 조선에 시행할 법령의 제정에는 제국의회가 관여할 수 있는 길이 막혀 있었다는 점이 주목됩니다. 이것은 대만의 경우에도 마찬가지였는데, 제국의회에서 이 법률의 위헌론이 제기된 것은 그 때문이었습니다.

즉 일본이 대만을 식민지로 영유하게 되었을 때도 대만에 시행할 법령에 관한 법률을 1896년 제정하였습니다. 그 내용은 조선의 경우와 유사하였는데, 대만총독에게 법률의 효력을 갖는 명령을 발할 수 있는 권한을 주는 것이 위헌이라는 논란이 일어났습니다. 이 문제에서 일본 정부는 딜레마에 빠졌습니다.

한편에서는 대만과 같은 완전 식민지에는 조차지 등과는 달리 본국 헌법의 효력이 미친다는 공식적인 입장을 견지하였지만, 다른 한편 문화나 전통이 다른 식민지에 하루아침에 본국 헌법을 적용하게 되면 수많은 어려운 문제에 부딪칠 것이라는 현실론을 고려하지 않을 수 없었던 것입니다. 제국의회는 헌법이 식민지에도 적용된다고 한다면 그곳에서의 입법도 당연히 입법권을 가진 자신의 관할임을 주장하였던 것입니다.



논란의 결과 이 법률은 3년간만 유효한 시한법(時限法)으로 성립되었습니다. 그 후 이 법률은 몇 차례나 시한을 연장하다가 1922년 이후부터 시한을 두지 않고 존속하게 되었습니다. 이 과정에서 제국议회의 견제를 받아 대만총독의 율령 제정권은 점차 많은 제약을 받게 되었습니다. 이에 비하여 조선에 적용된 위 법률의 제정은 제국议회의 반발을 받지 않아 처음부터 시한을 붙이지 않고 성립되었습니다.

그런데 제국의회가 제기한 위헌 논의에는 애초에 한계가 있었음에 주의할 필요가 있습니다. 총독에게 제령 또는 율령 제정권을 위임하는 것은 헌법에서 제국의회에 주어진 고유 권한 즉 입법권을 침해한다는 점이 위헌 논의의 초점이었습니다.

그 반면 헌법에 정한 인권의 보장, 국민의 참정권, 재판권의 독립 등과 같은 입헌주의 또는 법치주의 원리가 식민지에도 적용되는가의 문제는 전혀 도외시되었기 때문입니다. 그 결과 식민지는 자국의 영토로서 당연히 헌법이 시행된다는 것이 일본 정부의 공식 입장임에도 불구하고 실제로는 헌법상의 제 권리가 식민지에는 적용되지 않고 법률의 시행은 거의 전적으로 행정 명령에 맡겨지게 되었던 것입니다.

그러면 조선에 시행된 법령의 실태가 어떠하였는지 간단히 살펴보기로 하겠습니다. 먼저 일본의 법률에 해당하는 것에는 세 가지 종류가 있었습니다. ① 제령, ② 칙령을 가지고 조선에 시행할 것을 정한 법률, ③ 외지에 시행할 목적으로 제정된 법률 또는 속인적(屬人的) 성격을 가진 법률이 그것입니다. 식민지기 전체 기간을 통하여 시행된 법률 총수는 각각 680건, 그중에서 개폐 규정인 407건을 빼면 실질적인 제정 건수는 273건, 130건, 40건이었습니다.

법률의 제정 주체와 시행지역을 나누어 정리해 보면, ③은 제국의회가 제정하여 시행된 것인데 대하여 그 외는 모두 행정 명령에 의하여 제정되었거나 그 시행이 결정된 것입니다. 또한 ①은 조선에서만 시행되기 때문에 일본과는 다른 법체계를 이루고 있는 것인데 대하여 ②와 ③은 일본에서도 공통적으로 적용되는 법률입니다. 이들 법령의 내용을 좀 더 구체적으로 들여다보겠습니다.

먼저 ①의 제령은 시행 건수가 가장 많고 적용되는 분야도 넓었습니다. 예를 들면 지방제도, 사회, 위생, 경찰, 법무, 산업, 토지, 조세, 전매 등의 분야와 관련된 제도는 제령에 의하여 규정되었습니다. 여기에서는 몇 가지 제령을 예로 들어 그것에 대응하는 본국의 법률과는 어떠한 관계에 있는지를 살펴보려고 합니다.





제령 중에서 개인의 법률관계를 망라한 것으로서 1912년 조선민사령이 있습니다. 그 내용을 보면 제1조에 “민사에 관한 사항은 본령(本令)과 그 외의 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다음의 법률에 의한다”라고 하면서, 일본의 민법, 상법, 각각의 시행법, 민사소송법 등 23개 법률을 의용(依用)할 것을 규정하고 있습니다.

또한 이들 법률을 조선에 시행할 때 일부 사항에 관해서는 조선의 사정에 비추어 재래의 관습에 의할 것을 규정하고 있습니다. 예컨대 조선인 상호 간의 법률행위, 능력, 친족, 상속에 관한 규정, 부동산 물건(物權)의 일부가 거기에 해당합니다. 다만 이들 재래의 관습은 그 후 조선민사령이 개정되는 과정에서 일부는 일본의 민법으로 대체되거나 성문법으로 되어 갔습니다.

의용한 일본 민법의 제1조는 “사권(私權)의 향유는 출생하면서 시작”하며, “외국인도 법령 또는 조약의 규정으로 금지된 경우를 제외하고 사권을 향유한다”라고 규정하고 있습니다. 즉 일본인이든 조선인 또는 외국인이든 누구나 신분이나 계급, 직업, 연령, 성 등에 의한 차별 없이 사권을 향유하게 되었음을 뜻합니다.

여기서 사권이란 사인 간의 관계를 규율하는 법에서 인정하는 일체의 권리인데, 예컨대 재산권, 친족권, 상속권, 인격권 등을 말합니다. 조선인의 일상생활이 점차 민법에 의해 규율되게 되면 예컨대 전통적인 신분 차별의 관습은 하루아침에 사라질 수는 없었지만, 점차 지속되기 어려워졌다고 할 수 있습니다.

일본의 상행위에 관한 법률, 예컨대 파산법, 신탁법, 수표법, 유한회사법 등이 새로 제정되면, 이를 추가하기 위해 조선민사령을 개정하여 그 시행을 조선으로 확대하였습니다. 뿐만 아니라 ‘의용(依用)’하고 있는 일본의 법률이 개정되면 개정된 내용이 자동적으로 조선에도 적용될 수 있도록 하였습니다.

이것은 경제활동을 위한 법적 환경을 가능한 한 일본에 접근시키기 위한 장치였습니다. 회사의 설립에서 총독의 허가를 의무화하였던 1910년 조선회사령은 회사설립의 자유를 인정한 일본 상법의 적용을 일부 제약하는 것이었습니다. 이것은 두 지역 간에 상법 체계의 중요한 차이였지만 1920년에 폐지되었습니다.



형사에 관한 것으로서는 1912년 조선형사령이 있습니다. 이것은 조선민사령과 마찬가지로 형법, 형사소송법 등 일본의 12개 법률의 '의용'과, 조선 시행에 따른 세부 사항을 규정한 것입니다. 그 부칙에는 조선인에 대해서는 당분간 일부 죄목을 제외하고는 구한국의 형법대전(刑法大全)을 적용할 것을 규정하였습니다.

다만 이 규정은 1917년의 개정으로 삭제되었습니다. 또한 조선인에 대해서는 구래의 태형, 즉 곤장으로 볼기를 치는 형벌은 그대로 유지하였는데, 이를 규정한 조선태형령은 1920년에 폐지되었습니다. 형사 관계 법률 중에는 1925년 치안유지법이 중요하였는데, 이것은 제령의 형식을 취하지 않고 칙령으로 조선에 확대 시행되었습니다. 따라서 양 지역의 형법 체계는 1920년 이후 거의 차이가 없어졌다고 평가할 수 있습니다.

이로 인해 근대적인 형사재판의 요소라고 할 수 있는 죄형법정주의, 신분상의 차별금지, 재판의 공개, 증거재판주의, 형사변호 제도 등이 조선에도 도입되었다고 할 수 있습니다. 다만 일본에는 없는 식민지적 특성도 나타났습니다. 예컨대 일본의 형사법에서 예심(豫審) 제도는 원래는 검사의 기소권 남용을 막아 피고인을 보호하는 장치였지만, 조선에서는 그 취지와는 반대로 검사나 사법경찰이 인신구속 기한을 연장하는 수단으로 변질되었다는 문제가 지적되고 있습니다.

이상은 일본의 법률을 '의용'하는 형식을 취해 본국의 법체계를 거의 그대로 이식한 사례이지만, 그와는 달리 조선에만 적용되는 규정으로 이루어진 제령도 다수 존재하였습니다. 예를 들면 지방제도, 재판소, 토지관계, 조세와 같은 각종 제도에 관한 규정과 금융기관 및 단체 등의 설립과 운용, 산업의 장려 및 통제, 전매 등을 규정한 제령에는 일본에는 적절히 대응할만한 법률이 없거나 조선의 특수 사정을 반영한 것이 많았습니다.

따라서 제령에 관한 한 정도의 차이는 있지만 양 지역은 법체계를 달리하고 있었습니다. 제령의 존재 이유도 바로 여기에 있었습니다. 다만 강조하고 싶은 것은 제령 중에서 민법이나 상법과 같이 근대 자본주의적 경제 관계의 기본적인 룰을 규정한 분야에서는 제령의 형식으로 일부의 예외를 두면서도 일본과 동일한 법체계를 지향하였고 또한 상당한 수준으로 접근하였다는 사실입니다.



다음은 ② 칙령을 가지고 조선에 시행할 것을 정한 법률인데, 이것은 본국에 이미 존재하거나 제정되는 법률을 그대로 식민지에 확대 적용하고자 할 때 사용되는 형식입니다. 즉 일본 법률 제 몇호를 조선에 시행한다는 내용의 칙령을 발하면 그 법률이 조선에도 시행되는 방식입니다.

대만의 경우에는 전술했듯이 율령 형식을 가능한 한 억제하면서 일본과의 법적 동화를 보다 촉진할 수 있는 ②의 형식에 더 많이 의존하였지만, 조선에서는 그렇지 않았습니다.

이 형식의 법률은 식민지를 포함하여 제국 전체에 시행될 필요가 있는 분야에 주로 적용되었습니다. 예컨대 공업소유권에 관련된 특허권, 의장법(意匠法), 상표법, 저작권법 등과 회계, 화폐, 통신, 대외관계, 전시통제, 군대 관계의 여러 분야에 걸쳐 있습니다.

이 법률 형식에는 군형법이나 치안유지법과 같은 것도 있지만, 특히 식민지 경제를 본국에 통합하기 위하여 각종 제도의 통일을 도모한 점이 주목됩니다. 또한 총 130건을 시행 시기별로 보면 식민지기 초기에도 많았지만, 말기에도 집중되어 있었음을 알 수 있습니다. 이것은 전시 일본의 각종 통제입법, 대표적인 것으로서 수출입품등 임시조치법, 임시자금조정법, 국가총동원법 등이 주로 칙령의 형식으로 식민지에까지 확대 적용되었기 때문입니다.

마지막으로 ③ 제국의회가 외지에 시행할 목적으로 제정한 법률 또는 속인적(屬人的) 성격을 가진 법률입니다. 먼저 조선에 시행할 목적으로 제정된 것으로서는 앞에서 언급한 '조선에 시행할 법령에 관한 법률'이나 조선은행법 등이 있고, 시행지역에 조선이 포함될 것을 부칙에 명기한 것으로서는 1941년 국방보안법이 있습니다.

또한 속인적 성질을 갖는 법률이란 그 성질상 지역에 상관없이 사람 또는 사건을 따라가서 효력을 미치기 때문에 조선에도 적용되게 되는 법률입니다. 예컨대 퇴직 연금인 은급(恩給) 관계의 법률은 그 적용 대상인 관리와 그 유족이 만약 조선에 이주해도 계속 적용을 받게 되는 것입니다.

이상은 일본의 법률에 해당하는 것이지만, 그 이외에 천황의 국무대권(國務大權)에 의해 발하는 칙령이 조선에도 그 효력을 미쳤습니다. 법률은 그 시행지역이 원칙상 일본 내에 한정되고 식민지로 확대할 경우 칙령으로 그 시행을 정한다는 것은 전술하였는데, 칙령의 경우에는 역으로 시행지역을 한정하지 않는 한 통치권이 미치는 전 지역에 적용되었습니다.



거기에는 전술한 조선총독의 지위를 규정한 관제(官制)나 군제(軍制), 교육 관계 칙령이 포함됩니다. 그중에는 일본의 학제(學制) 관련의 칙령과 조선교육령과 같이 그 시행을 일본 혹은 조선으로 한정하는 것도 있었습니다. 그 외에도 행정 명령으로서 조선총독이 발하는 조선총독부령과 지방장관이 발하는 도령(道令)이 있었습니다.

요컨대 식민지 조선은 법제도상으로는 일본과는 다른 법역(法域)을 이루고 있었습니다. 조선을 포함한 완전 식민지에는 당연히 본국 헌법이 시행되어 그 효력이 미친다는 것이 일본 정부의 공식적인 입장이었습니다. 그러나 그것은 대외적으로 표명된 명분에 불과하며 실제로는 식민지 조선에 일본 헌법이 시행되었다고 보기 어렵습니다.

다만 현실 면에서 조선에 시행된 법령체계는 조선인의 참정권을 제외하면 본국과의 법적인 동화를 지향하였고 또한 상당히 접근하였다고 평가할 수 있습니다. 그 결과 조선인은 헌법상의 제 권리 특히 정치적 권리는 배제되면서도 경제면에서는 본국으로의 통합이 급속히 진전되어 갔습니다.





## 7-4

## 경제제도

식민지 조선은 일본제국의 경제권에 편입되면서 일본의 경제제도에 빠르게 동화되어 갔습니다. 여기서는 조선의 관세 및 화폐제도, 그리고 토지조사사업을 통해서 조선의 토지소유권 제도와 지세 제도가 식민지화의 과정에서 어떻게 변화하였는지를 살펴보겠습니다.

먼저 관세 제도를 살펴보면, 일본은 조선을 합병할 때 구한국 정부가 열강과 맺은 불평등한 협정 관세율을 앞으로 10년간 그대로 둘 것을 선언하였습니다. 당시 일본 자신도 아직 관세 자주권을 완전히 회복하지 못한 상태였고, 또한 열강의 통상에서의 기득권을 존중함으로써 조선의 합병에 대한 반발을 누그러뜨릴 수 있을 것이라는 정치적 고려가 작용하였습니다.

그 결과 조선이 일본과의 무역에 적용되는 수출 및 수입세를 이출 및 이입세로 명칭을 바꾼 것 말고는 기존의 관세체계를 1920년까지 종전대로 유지하였습니다. 다만 당초의 선언에 저촉되지 않는 범위 내에서 조선의 수입 및 이입세의 면세 품목을 확대하였고, 일본 측에서도 조선미를 비롯한 일부 품목에 대한 이입세를 면제하였습니다.

관세 변경의 유예기간이 끝난 1920년에는 일본의 관세 관련 법령들을 조선에도 그대로 확대 시행하였습니다. 이로 인해 조선은 외국에 대해 일본과 동일한 관세체계 속에 들어갔다고 할 수 있습니다. 이때 조선과 일본 간의 관세는 일본 측은 철폐한 반면, 조선 측은 총독부의 세입 감소를 메울 방도가 없다는 이유로 당분간 존치하기로 하였습니다.

그러나 이것은 제국의회의 반대에 부딪쳐 오래가지 못하고 1923년에 직물 등의 3품목을 제외한 모든 이입세를 철폐하였습니다. 이들 3품목의 이입세가 폐지된 것은 1941년이었지만 그 사이에 세율이 인하되어 갔기 때문에 두 지역의 경제는 관세장벽이 없이 통합되었다고 할 수 있습니다.



한편, 조선의 화폐도 일본의 엔계(円系) 통화체제의 일환으로 편입되어 갔습니다. 식민지 통화를 본국 통화와 연계시키는 것은 관세통합과 함께 경제적 통합을 촉진하는 제도적 장치라고 할 수 있습니다. 그를 위해서는 본국 통화를 그대로 식민지에 통용시키는 방법도 있지만, 식민지와 본국의 통화를 분리한 후 양자를 고정 환율로 묶어 둔 채 자유롭게 교환하도록 하는 방식을 생각할 수 있습니다. 일본은 후자의 방법으로 접근하였는데, 그 과정을 좀 더 자세히 살펴보겠습니다.

조선의 화폐는 종래 동전인 엽전이 중심이었고, 조선말에는 재정 궁핍으로 인해 함량이 떨어지는 악화가 남발되고 있었습니다. 개항 이후에는 개항장을 중심으로 일본의 은화, 멕시코 달러, 중국의 은화 등이 유입되어 무역의 결제 수단으로 이용되고 있었습니다.

개항기를 다룬 지난 6주차 강의에서 비숍의 기행문을 통해 19세기 말 개항장과 내륙지방의 화폐 상황이 크게 달랐으며, 내륙에는 주로 엽전이 유통되었지만, 여행자에게 그것이 얼마나 불편했는가를 보았습니다.

조선은 1894년 갑오개혁의 일환으로서 신식화폐발행장정을 발표하여 은본위제 확립을 지향한 개혁을 시도하였습니다. 그러나 본위화인 은화를 제대로 공급하지 못한 채 주조 이익이 큰 백동화가 남발되었기 때문에 성공하지 못했습니다. 그때 본위화폐와 동일한 품위와 무게를 갖는 외국 화폐를 제한 없이 통용하도록 인정되었는데, 일본의 은화가 그 지위를 얻게 되었습니다.

그러나 그 후 일본은 1897년 금본위제도로 이행하였고 또 러시아 세력이 진출하면서 조선에서 일본 은화의 지위가 불안정해졌습니다. 이런 상황에서 구한국 정부는 1901년에 금본위제도를 지향한 화폐조례를 발표하고 중앙은행 설립계획을 추진하였지만, 결국 실패로 끝났습니다. 이러한 상황에서 일본의 제일은행이 1902년에 은행권을 발행하였습니다.

이 제일은행권의 유통은 개항장 부근에 한정되어 있었기 때문에 조선의 내륙으로는 침투하지 못했습니다. 일본 상인이 내륙지방으로 거래를 확대하려면 동화와 교환해야 하였기 때문에 매우 불편하였습니다. 조선의 일본의 통화권에 포섭하기 위해서는 구래의 화폐인 엽전과 백동화의 정리가 요구되었습니다.



러일전쟁 중에 강요된 제1차 한일협약으로 메가타 다네타로(目賀田種太郎)가 구한국 정부의 재정 고문으로 1904년 파견되었습니다. 그의 임무는 조선의 재정개혁과 함께 화폐정리사업을 추진하는 것이었습니다. 그는 일본의 금본위제를 따르고 있던 화폐조례를 실시하고 신 화폐를 발행하여 종전의 동화를 정리하기로 하였습니다. 신 화폐의 주조는 일본의 조폐국이 담당하고 종래 그 업무를 담당하고 있었던 전환국은 폐지되었습니다.

나아가 이 조례에서 규정한 화폐와 품위, 무게, 형태가 동일한 화폐는 제약 없이 통용될 수 있도록 하였는데, 그것은 제일은행권을 법화(法貨)로서 인정하는 것이었습니다. 또한 이 과정에서 제일은행은 구 화폐를 회수 정리하고 국고 업무의 위탁을 받는 등 사실상 중앙은행과 다름없는 역할을 하였습니다.

구래의 화폐 중에서 금속 가치와 명목 가치의 차이가 큰 백동화는 수년 내에 정리되었지만, 그렇지 않은 엽전은 보조화로서 병합 이후에도 명맥을 유지하였습니다. 1918년에 엽전이 최종적으로 정리되자 일본의 화폐법이 조선으로 확대 시행되었습니다. 한편 중앙은행으로서 한국은행이 1909년 설립되어 제일은행의 업무를 계승하였다가, 병합 후 조선은행으로 이름을 바꾸고 식민지 중앙은행으로서 조선은행권을 발행하였습니다.

따라서 식민지기 조선의 통화에는 일본과 동일한 보조화폐와 지폐로서 조선은행권이 있었습니다. 조선은행은 은행권을 발행할 때 금화 또는 일본은행권의 태환(兌換)에 응하기 위해 금화 또는 지금은(地金銀) 또는 일본은행권을 지불준비로 보유하게 되어 있었습니다. 나중에 일본이 금본위제로부터 이탈한 1931년 이후에도 조선은행은 일본은행권 지불준비 의무를 변함없이 유지하였습니다.

이것은 식민지와 본국 간의 통화 연계를 안정적으로 유지하기 위한 장치였습니다. 식민지 측이 마음대로 통화발행을 하지 못하도록 제도적으로 억제한 것은 그 때문입니다. 그 결과 식민지기를 통하여 조선은행권과 일본은행권은 등가로 자유롭게 교환되었습니다. 조선의 통화제도는 기능 면에서 일본에 거의 완전히 통합되었다고 할 수 있습니다.



대만에서도 대만은행이 동일한 방식으로 대만은행권을 발행하고 있습니다. 조선과 대만의 식민지 통화는 기능 면에서는 본국 통화와 대체되더라도 아무런 문제가 없을 정도로 동화되었다고 할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 그 발행 주체를 굳이 분리하여 본국 통화와 구별해 놓았다는 점이 주목됩니다. 이와 관련하여 제국의회에서 조선은행법안을 심의하는 과정에서 조선총독부 탁지부(度支部) 장관 아라이 겐타로(荒井賢太郎)의 발언이 많은 시사를 줍니다.

즉 경제상황이 아직 불안정한 조선에 직접 “일본은행 태환권을 유통시키는 일은 잘못하면 일본은행 태환권의 기초를 흔들 수도 있지 않을까”라는 우려가 있으며, 그렇기 때문에 “어쨌든 조선에는 특수 은행을 두어 일본은행 태환권과는 다른 태환권을 발행하게 하는 것이 모두에게 안전할 것”이라는 인식을 보였습니다.

대만은행법안을 심의할 때에도 유사한 취지의 논의가 있었습니다. 만약 일본은행권을 그대로 식민지에서 사용할 경우 “유사시에” 일어날지도 모르는 식민지의 혼란이 본국으로 파급될 것을 우려하였고, 이를 피하기 위해서는 식민지에 본국과 구별되는 통화를 발행할 필요가 있었다는 것입니다. 결국 식민지 통화는 본국 통화와 동화될 것을 지향하면서 동시에 차별되는 지위에 있었다고 하였습니다.

식민지 통화와 관련한 이러한 인식은 영유 초기에 한정되지 않고 그 후에도 뿌리 깊이 남아 있었지만, 다른 한편 조선은행의 발권권(發券權)을 회수하여 일본은행권으로 통일하려고 하는 움직임도 있었습니다. 1924년에 조선은행의 감독 권한을 조선총독으로부터 회수하여 대장성대신(大藏省大臣)으로 옮긴 조선은행법 개정이나 그 후 종종 제기되어 온 조선은행 폐지론은 그러한 맥락에 있는 것입니다.

그중에서도 1935년에 조선은행법 개정법안을 심의할 때 다카하시 고레키요(高橋是清) 대장성 대신이 대만은행과 조선은행의 발권권을 회수하여 일본은행으로 통일하려는 방침을 표명한 일을 들 수 있습니다. 조선은행은 물론 여기에 크게 반발하였고 결국은 2.26사건으로 인하여 다카하시가 살해됨으로써 그의 의도는 실현되지 못하고 끝났습니다.

조선은행 측의 반론 중에는 “유사시에”, “조선은행권이야말로 내지(內地) 경제권 옹호를 위해 하나의 완충적 효과를 수행하는데 중요한 사명을 띠고 있다”고 주장하였습니다. 전술한 은행 설립 초기의 인식이 드러나 있음을 알 수 있습니다.





그렇지만 조선은행권 존속의 필요성에 관해서는 이러한 소극적인 주장에 그치지 않고 대륙진출의 수단으로서 조선은행권의 적극적인 역할을 강조한 점이 주목됩니다. 조선은행권은 그 유통지역이 조선에 그치지 않고 시베리아 출병이나 청도(靑島)사건, 만주사변과 같이 일본의 침략과 함께 대륙으로 확대되어 갔습니다.

“일본은행권과는 달리 직접 금 태환의 의무가 없으므로 일종의 군표와 같이 사용할 수 있어 군비 조달에 다대한 편익을 주었던”것입니다. 또한 만주중앙은행이 설립되고 만주국폐가 발행되어 만주로 부터 철수가 불가피해지자 조선은행은 다시 중국 북부(北支)의 통화공작 역할을 담당하려고 하였습니다. 전술한 다카하시가 조선은행의 발권권을 회수하려고 했던 것은 육군의 화북(華北) 진출을 저지하기 위해 군부 예산을 억제함과 동시에 조선은행권이 군용 통화로 사용되는 길을 차단하고자 했던 것입니다.

요컨대 조선은행권은 기능 면에서는 본국 통화와 안정적인 등가교환을 일찌감치 실현하였습니다. 이것은 식민지 경제와 본국 경제의 통합을 촉진하는 중요한 제도적 장치가 마련되었음을 뜻합니다.

다만 조선은행권은 일본은행권으로 통합하자는 논의가 제기될 정도로 동화되어 있었던 반면, 군이 본국 통화와 분리함으로써 내지(內地) 경제를 옹호하기 위한 일종의 안전판으로서, 그리고 대륙진출을 위한 화폐적 첨병으로서 역할을 담당하고 있었습니다. 여기에 식민지 통화로서 조선은행권의 성격이 드러난다고 생각합니다.

전근대 농업사회에서 토지는 인민의 경제 및 사회생활의 기반일 뿐만 아니라 국가재정의 원천이라 할 수 있습니다. 그런 만큼 토지제도와 지세 제도가 어떠한가에 따라 그 사회의 성격이 달라진다고 해도 과언이 아닙니다.

일본은 조선에 토지조사사업을 실시하여 조선의 토지제도를 자국의 제도에 접근시키려고 하였습니다. 이 과정에서 조선의 토지소유권과 지세 제도에 커다란 변화가 일어났습니다. 여기서는 이 사업의 내용을 개관하고 그 의의를 생각해 보겠습니다.



조선의 토지조사사업, 이하 사업으로 줄여서 말하겠습니다. 1910년~1918년에 걸쳐 전국의 약 1,900만 필지의 토지를 대상으로 소유권, 가격, 형모(形貌)를 조사한 것입니다. 소유권 조사란 토지의 소재지, 논이나 밭 등의 토지 용도인 지목, 지번, 면적과 함께 그 소유권자를 조사하여 토지대장을 만들고, 지적도(地籍圖)에 의해 각 필지의 위치와 형상 및 경계를 명확히 하는 것입니다.

토지가격 조사란 지세를 부과하는 기준을 후술하는 구래의 과세 단위인 결부가 아니고 현재와 같은 토지가격으로 바꾸기 위한 것입니다. 토지의 형모 조사란 근대적 측량 기법으로 지형도를 만드는 것을 말합니다. 이 과정에서 작성된 지적도와 토지대장은 토지에 관한 철저한 파악을 가능하게 하여 식민지기는 물론 해방 후에도 행정과 사법의 기초 자료로서 활용되고 있습니다.

먼저 토지소유권 조사와 사정(査定)에 관하여 보면, 사업의 준비 작업으로 1907년에 통감부 산하에 부동산법조사회 등을 두고 조선의 토지제도에 관한 조사가 이루어집니다. 거기서 얻은 결론은 조선에서 일반 인민들 사이에 토지의 매매, 상속, 임대차, 저당 등이 널리 행해지고 있어 토지의 사적 소유권이 광범하게 성립되어 있었다는 것은 의심의 여지가 없다는 것이었습니다.

소작농의 경우 임차한 토지에 대해 물권적 권리가 성립해 있지 않으며, 따라서 지주의 소유권을 인정해도 민사상 문제가 발생하지 않을 것으로 판단하고 있었습니다. 문제는 이러한 사적 소유권에 대해 공적으로 증빙하는 제도가 미비하여 소유권이 제대로 보장되지 않았다는 점이라고 보았습니다.

이러한 조선의 토지 관련 관행에 관한 사전 조사에 의거해서 사업은 토지소유자에게 자신의 소유지를 일정한 기간 내에 신고하게 하는 방식으로 진행되었습니다. 신고의 내용은 각 동별로 선출된 지주총대(總代)가 사업에 앞서서 작성된 결수연명부라는 지세징수대장과 대조하여 확인하였습니다. 만약 동일한 토지에 신고자가 2인 이상일 경우는 분쟁지로 분류되어 분쟁지조사위원회의 심의에 의하여 소유권이 사정되었습니다.

사업의 결과 소유권의 사정이 이루어진 전국 약 1,900만 필지의 토지 중에서 99.5%가 신고한 대로 그 소유가 인정되었습니다. 신고되지 않은 토지는 분묘나 잡종지와 같은 경제적인 가치가 없는 토지로 0.05%에 불과하였습니다. 나머지 0.5%가 분쟁지였는데, 그 대부분이 국가와 사인(私人) 간의 국유지 분쟁이었습니다.



요컨대 국유지에서 일부 분쟁이 일어났지만, 압도적인 부분은 소유권을 사정하는데 문제가 없이 신고한 대로 인정되었던 것입니다. 이것은 사업 이전에 조선에서는 토지의 사적 소유가 이미 일반적으로 성립해 있었고, 사업은 신고라는 절차를 통해 그 소유권을 인정하였음을 의미합니다.

국유지 분쟁은 당시 역둔토라 불렸던 토지에서 주로 일어났습니다. 이들 토지는 사업 이전에 내장원이나 궁방에 속해 있던 왕실의 토지였지만 1908년에 모두 국유로 편입되었던 것입니다. 이들 역둔토 중에는 궁방이 과거 개간했거나 매입한 것도 있지만, 실제로는 민간 소유지인데 명목상으로 궁방의 소유로 되어 있는 토지가 적지 않았습니다.

사업 과정에서 이들 토지를 둘러싸고 소유권 분쟁이 제기되었던 것입니다. 분쟁지심사위원회에서 처리된 국유지 분쟁지의 사례를 보면 전반적으로 민간에 유리한 방향으로 처분되었습니다.

사업이 종료된 1918년 말의 국유로 편입된 역둔토 면적은 12만 7000정보로 전체 토지의 3% 정도였는데, 이들도 대부분 1924년까지 연고가 있는 소작농에게 불하되었습니다. 불하 조건은 법정지가를 10년간 분할상환하는 것으로서 연고 소작농에게 유리한 것이었습니다.

이상에 비추어 보면 사업이 조선인의 토지를 수탈해서 국유화했다는 한국사 교과서의 주장은 사실이 아닙니다. 조선인이 신고하지 못해 토지를 빼앗겼다는 주장도 마찬가지입니다. 그것은 전술했듯이 99.5%의 토지가 신고한 대로 소유권이 인정되었다는 사실과도 맞지 않으며, 조선 후기에 이미 토지의 사적 소유권이 광범하게 성립되었다는 역사적 사실을 부정하는 꼴이 됩니다. 교과서의 논리는 일제의 수탈을 강변하기 위해 역사를 왜곡하고 있는 셈입니다.

이상의 토지소유권 조사를 전제로 해서 그 소유권을 근대적 형식으로 증명하기 위한 부동산 등기 제도가 도입되었습니다. 부동산 등기란 국가기관이 법정 절차에 의해 공적인 장부, 즉 등기부에 부동산에 관한 권리관계를 기재하고 공시하는 제도입니다.

1906년 토지가옥증명규칙과 조선부동산증명령 및 1912년 조선부동산등기령이 실시되었고, 사업에 의해 소유권 증명의 기초 자료인 토지대장이 정비됨에 따라 사인(私人)의 토지소유권을 증명하고 보호할 수 있게 되었습니다.



조선 시대에 토지소유권을 입증하는 것으로서 문기가 있었지만, 민간에서 작성된 것이므로 소유권 보장에 한계가 있었습니다. 문기를 위조하거나 타인의 문기를 훔친 경우도 있었기 때문에 민간에서 소유권 분쟁이 끊이지 않았습니다.

부동산 등기제도는 국가가 민간의 소유권을 증명하는 것이므로 토지의 거래에 따르는 불확실성을 획기적으로 줄이게 되었습니다. 실제 사업 이후 토지소유권의 이동이 크게 늘어났을 뿐만 아니라 저당권의 설정을 통하여 토지를 담보로 자금을 조달하는 것이 용이해졌습니다.

사업의 또 하나의 과제는 지세 제도의 정비에 있었습니다. 사업에 의해 토지소유자를 지세 납세의 의무자로 정하고, 지세 부과 기준으로서 토지가격을 조사하였습니다. 그 의의를 드러내기 위해서는 구래의 지세 제도에 관해 간단히 언급해 두고자 합니다. 조선 시대에는 국가의 토지 파악이 결부제(結負制)라는 독특한 방식으로 이루어졌습니다.

결부란 토지의 절대 면적이 아니라 과세의 단위입니다. 1결은 100부가 되고 1부는 10속에 해당합니다. 당시 토지대장인 양안(量案)에는 1결당 부과된 세금은 동일하지만, 그 실제 면적은 비옥도가 가장 높은 1등급은 3천 평이었고, 비옥도가 가장 낮은 6등급은 1만 2천 평과 같이 등급에 따라 차등을 두었습니다. 다시 말하면 1결의 실제 면적은 최대 4배 차이가 있지만, 비옥도의 차이를 반영하여 모두 동일한 과세액이 부과되도록 한 것입니다.

이것은 토지 생산력의 차이를 반영하려는 이상(理想)에서 나온 것이라 할 수 있습니다. 그렇지만 현실에서는 토지의 실제 면적의 파악을 매우 곤란하게 만들었습니다. 결부는 양안에서만 쓰이고, 토지의 매매나 상속의 문서에서는 두락(斗落)이나 일경(日耕)과 같은 절대 면적을 나타내는 단위가 사용되었습니다.

사업의 결과로 토지의 실제 면적이 처음으로 정확하게 파악되었는데, 487만 정보로 나옵니다. 이에 대해 구래의 결부 수로부터 추산되는 총면적은 276만 정보로 실제 면적의 62%에 불과한 것으로 나왔습니다. 거기에는 조선 정부가 아예 파악하지 못한 토지인 은결이 적지 않았고, 파악된 경우에도 실제 면적을 과소하게 파악한 것을 알 수 있습니다.





더구나 결부제로 파악된 토지의 등급이 높을수록 사업을 통해 결정된 지가가 높을 것으로 기대할 수 있지만, 개별 사례를 분석한 연구에 따르면 그러한 상관관계가 보이지 않았습니다. 이것은 결부제에 기초한 과세가 생산성의 차이를 제대로 반영하지 못했으며, 결부제의 실제 운영이 제도가 지향했던 이상(理想)과는 동떨어져 불공정하였음을 말해줍니다.

사업에 의한 지세 제도 정비의 핵심은 결부제를 폐지하고 전국의 토지가격을 조사하여 새로운 과세기준을 만드는 것이었습니다. 각 필지의 지가를 조사하기 위해서는 먼저 수확량과 곡가에 관한 정보가 필요합니다.

수확량은 먼저 논과 밭을 여러 등급으로 나누어 등급별 표준 생산량을 책정한 다음, 각 동리에서 중위의 표준지를 선정해서 등급을 정하고, 그것과 개별 필지의 수확량을 조사 비교하되 각 필지의 특수 요인을 참작하는 방식으로 결정되었습니다.

곡가는 도 단위로 결정되었는데, 1911년~1913년의 수확 후 4개월간의 중등품의 평균 가격이 적용되었습니다. 수확량에 곡가를 곱해 조수입이 구해지면, 조수입의 50%에 해당하는 경작비, 이것은 소작료율이기도 합니다. 경작비와 5%의 수선유지비와 세금을 공제하여 순수익을 계산합니다. 이것을 당시 이자율을 감안한 9%의 환원율로 나누어 주면 해당 필지의 지가를 구할 수 있습니다.

수확량과 곡가는 실제보다 과소하게 잡혔으며 결정된 지가는 실제의 70%의 수준이었다고 평가되고 있습니다. 이렇게 구한 각 필지의 토지가격을 법정 지가로 정하고, 거기에 단일한 세율을 적용하여 지세를 부과하였습니다.

이러한 지세 제도는 다음과 같은 의의를 가지고 있습니다. 먼저 지가는 토지의 수익을 반영하는 것이기 때문에 지가에 과세하는 방식은 근대적인 수익 과세로서의 특징을 가지게 됩니다. 과세기준인 법정 지가가 전국 통일의 기준에 의해 산정되었기 때문에 공평 과세에 접근하였다는 점을 지적할 수 있습니다.

종전의 결부제에서는 지목, 즉 논과 밭 간, 지역 간, 필지 간에도 지세 부담의 격차가 컸던 점을 생각하면 그 의의를 알 수 있습니다. 1917년에는 예전의 결부제의 방식과 과세지가제의 방식으로 구한 지세액을 비교할 수 있는데, 그에 따르면 전체 지세 징수액은 17% 늘어났지만, 도별 증가율은 천차만별로 다르게 나옵니다.



예컨대 경기도는 58%가 늘어난 반면 전라도는 3% 전후 줄었고, 강원도는 68%로 늘어났고 함경도는 14%~31%나 줄었습니다. 이것은 경기도에는 왕족과 고위 관료의 농장이 많아 표준등급이 4~5등으로 낮게 책정된 반면, 중앙정부의 주요 세원인 전라도에서는 높은 2~3등의 표준등급이 강요되었기 때문입니다. 기존의 지세 징수가 얼마나 자의적으로 이루어졌는지 알 수 있습니다.

또 하나 법정 지가가 결정되고 그것이 공부화(公簿化)됨에 따라 지세 과정의 투명성이 높아지게 되었다는 점을 들 수 있습니다. 조선 시대 국가는 양안에서 파악된 결 수에서 작항에 따라 면세할 결 수를 빼고 지세 부담 결 수를 정합니다. 그리고 이를 순차적으로 지방에 할당하는 방식을 취했습니다.

지세 부담의 맨 아래의 단위는 면이었는데, 면의 지세 업무는 향리층에 맡겨져 있었습니다. 당시의 토지대장인 양안(量案)은 토지 및 그 소유자의 일상적인 변동을 반영하지 못하기 때문에 실제의 과세는 서리가 작성한 깃기에 의해 행해졌습니다.

깃기는 일종의 지세납세자 장부이지만, 납세자의 명목이 실명으로 되어 있지 않고 더구나 작성자 이외에는 판독하기 어려운 글씨로 작성되어있는 점에 비추어 볼 때 서리의 사적인 장부라는 성격이 강했습니다. 이러한 깃기의 형식은 의도적인 것으로서 서리층에 의한 자의적인 지세 부과와 중간 횡령의 여지를 주는 것이었습니다.

이러한 폐해는 전술한 결부제에 기초한 토지 파악의 한계 때문에 더욱 증폭되었다고 할 수 있습니다. 더구나 지방 관청은 독립된 조세 재원을 갖고 있지 않았고 서리층에 보수가 지급되지도 않았습니다. 지난 6주차 강의에서 비숍이 조선 관리들의 부정부패가 극심하다는 지적을 많이 하였는데, 그 배후에는 이러한 지세 시스템의 문제가 있었다고 할 수 있습니다.

지세제도의 개혁은 조선 정부가 추진하였던 갑오개혁의 중요한 과제였습니다. 재정을 탁지부(度支部)에 통합하고 예산제도를 도입하였을 뿐만 아니라 종래 토지에 부과되었던 각종 조세를 지세로 통합한 후 이를 금납(金納)으로 하였습니다.



특히 후자의 개혁은 조선 후기부터 진행되어 온 조세의 토지집중과 금납화의 경향을 잇고 있는 것입니다. 나아가 과세 기준인 결가(結價)를 합리적으로 책정하여 공평한 과세를 지향한 것이었습니다. 그렇지만 그것은 구래의 결부제를 전제로 한 것이었기 때문에 징세기구를 개혁하는 데 한계가 있었습니다.

러일전쟁 후 조선의 내정을 장악한 일본은 종래 징세 업무를 담당하고 있었던 수령과 서리층을 징세 업무에서 배제하고 그 대신에 행정기구와는 독립된 징세 기구를 만들었습니다. 그리고 통감부는 징세 과정을 장악하기 위해 구래의 깃기를 대체하는 결수연명부라는 지세 징수대장을 만들었습니다.

결수연명부는 면 단위로 작성되었는데, 지주가 자기 토지의 소재, 번호, 지목, 면적, 결 수, 소유자의 주소 및 성명 등을 신고하는 방식으로 추진되었고, 지주 납세의 원칙을 세우고자 하였습니다. 전술했듯이 사업이 토지소유권을 신고하는 방식으로 추진된 것은 이를 전제로 한 것이었습니다.

이상 사업이 조선의 토지와 지세 제도에 초래한 변화를 살펴보았는데, 조선 후기 이래 성장해 온 인민의 사적 토지소유권을 전제로 하고 있었다는 점, 갑오개혁이 지향하면서도 이루지 못했던 지세 제도의 개혁 방향을 잇고 있다는 점에서 한국사의 내재적 전개와 연속성을 가지고 있었습니다. 다른 한편 토지의 국유와 민유로의 사정(査定), 등기제도의 도입, 결부제의 폐지와 과세 지가제로의 이행은 사업의 외래적 성격을 보이는 것이라 할 수 있습니다.

이제 이번 주 강의를 마무리하겠습니다. 일본의 식민지 지배는 동화주의를 추구했습니다. 그것은 식민지에 일본의 제도를 이식하고 동화시켜 결국에는 일본의 한 지방으로 영구히 편입하고자 한 것입니다. 다만 정치면에서 보면 지방 수준에서 제한적인 자치가 허용되었을 뿐 조선인의 참정권은 거의 인정되지 않았습니다. 이에 대해 경제면에서는 지역통합이 이루어진 단계로까지 나아갔습니다.

조선과 일본의 시장이 통합되었고, 두 지역의 화폐도 언제나 1:1로 교환할 수 있도록 유지되었습니다. 법 제도에서도 특히 민법이나 상법을 비롯한 경제 관련의 일본 법률은 조선에 거의 그대로 시행되었습니다. 이를 통해 어느 지역에서 경제활동을 하든 법적 환경에 차이가 없도록 접근시켰습니다.



이러한 지역통합은 대만을 포함해서 일본제국 전체로 확대되었는데, 현재의 유럽연합과 비교해 볼 수 있습니다. EU는 참가국이 자신의 경제 주권의 제약을 자발적으로 받아들인 결과이지만, 일본제국의 지역통합은 식민지에 대한 제국주의적 지배의 한 형태라는 점에서 결정적인 차이가 있습니다.

그렇지만 경제적으로 보면, 역내의 각 지역이 완전히 개방되어 상품과 자본과 노동이 더욱 자유롭게 이동할 수 있게 되었습니다. 그 결과 역내의 경제변화가 급속히 촉진된다는 점에서는 EU와 동일한 효과를 갖게 되었다고 할 수 있습니다.

지금까지 <한국경제성장사> 일곱 번째 강의로 '식민지 지배와 제도변화'에 관해 살펴보았습니다. 다음 강의에서는 이러한 제도적 환경 속에서 식민지 경제에 어떤 변화가 나타났는지를 살펴볼 예정입니다. 감사합니다.







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK

7

## Colonization and institutional change

7-1

### Japanese colonial policies

Hello, everyone. This is Kim Nak Nyeon, with the seventh installment of the History of Korean Economic Growth. It's my pleasure to see you all again. In this Week 7 lecture, we will look at the institutional changes that occurred when Korea became a Japanese colony.

We will first look at how Japan attempted to govern Korea as a colony, and then examine more specifically the Government-General of Joseon, the colonial administration, and the laws that were put in place during this time. As for the colonial economic system, I will touch upon the tariff and monetary systems, and the details and significance of the land survey project, which significantly changed the land ownership and taxation systems.

In the case of the land survey project, Korean textbooks often describe it as the Japanese "seizing" land from Koreans. But this was not the case. Except for some of the institutions introduced or transferred to Korea during the colonial period, many policies first implemented in this period still exist to this day, as we'll see in the Week 9 lesson. And so I think Korea's institutional changes during this period are relevant, as they represent the historical underpinnings of the current system.

When Japan gained control of its first colony, Taiwan, it struggled with how to govern it. At that time, Japan drew on the experience of Western colonialism, and sought advice directly from foreign legal advisors.



Takashi Hara, who was in charge of the project at the time, wrote a memorandum titled "Two Approaches to Taiwan." The paper outlined two strategies. One would consider Taiwan a colony; the second would not. Hara recommended the second strategy, even as he anticipated some inevitable institutional differences to emerge with Japan. Furthermore, the first option would recognize the autonomy of the Japanese government-general of Taiwan.

The second strategy, by contrast, would attempt to assimilate Taiwan's institutions with Japan's, drawing from the example of Germany and Alsace-Lorraine and France and Algeria. The distinction between the two would eventually be eliminated. Racial similarity is cited as a reason for the second option, along with geographic proximity, which facilitates communication and movement of people. We can see Japan's assimilationist attitudes toward colonization already present here.

However, Hara's vision was never realized from the very beginning of Japan's colonization efforts. This is because the Japanese Government-General of Taiwan was eventually granted vast autonomy and authority, including the power to legislate by proxy, as we will see later, and the position of Governor-General was held by a military official. This tendency was even stronger during the colonization of Joseon.

We will also later see that the Japanese Government-General of Joseon was also largely autonomous, free from the direct control of the home government. In the early days of colonization, the military took control and used arbitrary policies to suppress any backlash or resistance by force. In terms of governing bodies, it could be argued that the assimilation favored by Hara fell short in Taiwan, and even more so in Joseon.



But assimilationist policy gained more support following the March First Independence Movement in Joseon, which emerged in 1919. In Japan, some people argued that Joseon should be granted autonomy. But these voices were obviously ignored at the highest levels of government. Hara became prime minister of Japan in 1918 and wrote a letter titled "Opinion on the Governance of Joseon" (朝鮮統治私見) to the new Governor-General Makoto Saito, who had just replaced Terauchi Masatake. Terauchi had stepped down due to the March First Movement. Hara's letter clearly stated the Japanese government's position on the Joseon issue.

In the document, Hara stated that despite the fact that governing Joseon was fundamentally different from that of the Western empires, Japan was mistakenly imitating their colonial systems, and that Japan instead should pursue stronger assimilationist policies. As a rationale for denying autonomy and pursuing assimilationism, Hara argued that Joseon and Japan "belong to the same race, despite some differences in linguistic customs; moreover, both possess nearly identical histories."

Also, in response to the "theory that Joseon is plotting independence," Hara wrote that "even if Joseon were to launch an uprising or rebellion, our troops and resources would be enough to suppress it." He argued that such concerns should not undermine the fundamental policy of assimilation. He also wrote that "Since we can't raise the level of civilization or the standard of living [in Joseon] overnight, we need to adjust the pace of progress for a while."

The idea of Japanese colonial rule here needs to be compared to British autonomy and French assimilationism, which were the dominant forms of colonial rule at the time. Fieldhouse argues that, in Britain, which built a large colonial empire, there were two types of movements of people: settlers, part of a long history of white migration, and colonists and colonizers, representing imperial expansion. During the 19th century, it was mainly the latter group that grew in number.





Settlers transplanted their institutions and systems to new lands, and formed societies broadly similar to those in their home countries. Moreover, British settlements tended toward autonomy in their relationship with the homeland and developed representative governments. Whereas with regards to colonists and colonizers, white migration was actually very limited. Rather, colonization was characterized by despotic rule imposed upon indigenous populations by small white minorities.

Despite these differences, the two types of migration were similar; neither settlers nor colonists sought to incorporate the new lands as provinces of the mother country, but rather treated them as separate entities. This was a hallmark of British colonial rule. As a country with numerous colonies, Britain had no choice but to minimize the expense of governing. It is believed that this led the British to delegate oversight to colonial authorities.

In contrast, French colonial policy was characterized by direct rule by government bureaucrats and attempts at assimilating colonies into the home country. Whereas the British took the realistic approach of recognizing the colonies as separate entities from the home country while maintaining their union within the British Empire, the French sought to fully incorporate their colonies as French provinces. But trying to assimilate societies with entirely different languages, religions, and cultures with French principles was a far-fetched goal from the start.

France centralized colonial governance within the government at home. The French Parliament exercised legislative power as the supreme authority over the country and its colonies, and each colony also elected and sent representatives to the national assembly. This was the basis of the argument that assimilationist principles were being practiced. In practice, however, not all colonies sent delegates, and the number of delegates representing the colonies was small, so it was little more than a nominal mechanism.



Furthermore, the majority of the colonized population was excluded from participating in parliamentary elections. Suffrage was limited to those with citizenship, because unlike French nationality, which was automatically granted to colonists, citizenship was selectively granted based on the degree of assimilation. To become a citizen, a person had to fully assimilate, renounce any pagan religion, convert to Catholicism, and learn to speak French, which effectively excluded most of the indigenous population from obtaining citizenship.

Lacking citizenship, colonized peoples were not only denied the franchise but all rights protected under the French Constitution. In France, the law only applied to citizens. Non-citizens were subject to arbitrary treatment following ad-hoc customs or practices. The legal system in the colonies was dualistic, as there was also discrimination between the two sides in the form and procedure of trials. Behind the formalism of paving the way for the assimilation of indigenous people, discrimination was indirectly formalized and legitimized.

It should be noted that assimilationism functions essentially as a logic for practiced discrimination. Furthermore, the process of actively transplanting native institutions or reorganizing the existing ruling order under the colonial bureaucracy often resulted in friction or backlash from colonized populations. As a result, colonies ruled in this way tended to be more repressed and militarized than self-governing systems.

Eventually, the higher cost of governance became a factor in the retreat of assimilationism. It is paradoxical that French assimilationism, while ideologically standing on the principles of liberty, equality, and representation, in practice led to the suppression of political freedom and the legitimization of discrimination over self-government.



Japan's approach to colonization more closely resembled the French assimilationist approach than it did the more hands-off British approach. However, the fundamental ideas behind Japanese colonization and assimilation were quite different. Whereas French assimilationism was driven by the universality of human reason and the idea of liberal equality or representative government — leaving discussions on actual outcomes aside for now — Japanese assimilationism was driven by the conviction that complete assimilation was possible because of the geographical, racial, and cultural proximity of the colonies.

Western colonial powers would have never considered pursuing Japanese-style assimilationist colonization, with its ideas of homogeneity, Japanization (the so-called "Hwanminghwa" policy), or inner unity when colonizing far-off lands inhabited by entirely different cultures. So even when the failure of French assimilationist policies became apparent, the Japanese leadership considered Japan's position to be fundamentally different. If anything, assimilationism became more aggressive and was pursued to an extreme during wartime.

But from the perspective of a colonized people, this is no different than the logic of perpetuating domination through the denial of ethnicity itself, which was the intention of the Japanese assimilation policy. The Japanese government consistently rejected calls for autonomy, believing that granting it to its colonies might one day lead to independence.

In pursuing assimilationism, Japan also sought to thoroughly Japanize the colonized peoples, not merely through the transplantation of institutions, but also culturally and spiritually. In that sense, the Japanese assimilation policy was not a simple imitation of the French model, but a different path chosen with full knowledge of the historical failures of the French model, and a desire to make Joseon a permanent province of Japan.



## 7-2

### The Japanese Government-General of Joseon and the colonial administration

In this section, we'll look at the relationship between the Japanese Government-General of Joseon and the home country, the colony's chief executive, legislative, and judicial systems, and the political rights of the people of Joseon.

In Joseon, the Japanese Governor-General reported directly to the emperor, with command of land-based and naval forces. The Governor-General was also the head political authority of the colony. This position was equal to the rank that ministers of state held in Japan. The rough equivalent today would be the head of a Ministry within the Korean government. The Governor-General and other ministers reported directly to the emperor, and were the highest executive authorities in their respective domains. At the same time, in Joseon itself, all the powers that were divided among the ministers at home in Japan were all concentrated in the hands of the Joseon Governor-General.

Therefore, from a legal perspective, it is difficult to say that the administration in Japan actually had much control over the Governor-General of Joseon. The Japanese Governor-General of Joseon also had the power to rule by edict, overriding laws that would otherwise apply on Japanese soil. We will discuss these decrees in more detail later. And so we can see that some legislative power as well was delegated to the Japanese Governor-General.

Moreover, the Imperial Diet, Japan's legislative body at the time, could only deliberate and vote on matters pertaining to the finances of the Japanese Governor-General; it had no authority over legislation in Joseon.





The wide range of independent powers wielded by the Government-General reflected the circumstances in the early days of annexation. As the Japanese Governor-General also commanded land and naval forces, candidates for the position were limited to active-duty military officers, and specifically, generals and admirals. This essentially gave the military control over the colonies, and the colonies became the source of the military's political power.

As a result, the question of what to do about colonial governance became a domestic political issue as well. In Japan, the period from 1912 to 1926 is known as the era of Taisho democracy, a period of heightened liberal democratic trends that saw the formation of party cabinets and the holding of regular elections. Reflecting this, in Joseon, the policy shifted from military-based governance to civil control after the March First Movement, and the system was changed to strip the army and navy of sole authority and allow civil servants to serve as the Governor-General.

On the one hand, this change was a conciliatory response to the rise of the independence movements, but on the other hand, it can be also analyzed as a strategic move by Hara to strengthen his cabinet's control over the colonies relative to the military. While this downgraded the status of the Japanese Governor-General, it did not go so far as to subordinate the position to the cabinet.

As such, the Governor-General remained relatively independent, and the highest-ranking official in Joseon. We can safely conclude that the Governor-General was in charge of Joseon's colonial policy, and not the home government in Japan. Consequently, the home government and the Government-General often battled over conflicting interests at a practical policy level.



For example, during the Great Depression before and after 1930, increased exports of Korean rice to Japan caused the price of rice to drop significantly, putting Japanese farmers in a difficult position. At this time, a conflict of interest arose between the Governor-General, who was promoting a plan to increase rice production in Joseon, and the Japanese Ministry of Agriculture, which demanded a halt to the plan. There were also conflicts in the mid-1930s over whether to apply the Critical Industries Control Act to Joseon.

Interests between the Government-General office and the Japanese Ministry of Commerce and Industry clashed as the former wanted to prevent the act from being implemented in Joseon, as it wanted to promote industrialization in Korea and saw the new law as a potential barrier to attracting private capital from Japan. This is a case in point emphasizing the level of relative autonomy enjoyed by the Government-General in Joseon.

In the meantime, the position of the Governor-General from the perspective of Joseon is that of a despot, as it held executive, legislative, and judicial power all in one hand. In addition to the aforementioned administrative powers, the people of Joseon were prevented from participating in the enactment of laws that directly bound them. Unlike in Japan, where the independence of the judiciary is guaranteed by the constitution, tribunals in Joseon were organized separately by the colonial government.

Since the Government-General arbitrarily announced the composition of the tribunals, the qualifications for appointment and the discipline of the judges by decree, it is difficult to say that the judiciary was independent of the executive. In short, there was no separation of executive power from legislative power in the colonial government; nor was the judiciary independent. And so there were no institutional checks on the power of the Government-General.



This political disenfranchisement of the people of Joseon also contradicts the logic of nativism, or assimilationism, that Japan's colonial campaign advocated. Because of this, the issues of enfranchisement and autonomy inevitably emerge as major points of conflict in the future. In the face of the national resistance expressed by the March First Movement, Saito, the Japanese Governor-General at the time, had secretly drawn up a proposal to grant suffrage to the people of Joseon.

The intention was to divide Joseon by giving some — but not all — people the right to vote. The proposal would see that elected representatives from Joseon were granted a seat at meetings of the Imperial Council and that provincial councils were established nationwide. The proposal would also see that the franchise was granted to a select proportion of taxpayers above a certain threshold, in contrast with the universal elections that were being held in Japan.

If this proposal had been implemented, not only would the number of elected representatives in Joseon have been minimal, most of these representatives would have come from the Japanese minority population. In the end, this proposal failed to materialize due to opposition from the Japanese government, fearing it might eventually lead to an independence movement.

As the policy of Japanization intensified, the issue of enfranchisement resurfaced again, as Koreans were conscripted into the Japanese military. The pressure to further push for assimilation came from the need to coerce colonized people into wartime cooperation in the face of total war and the assimilationist logic of internal unity. In April 1945, the Ordinance on the House of Peers was amended, and seven people from Joseon were appointed to the House of Peers, the upper chamber of the Imperial Diet.



It was also decided that, beginning with the next general election, the House of Representatives election law would also go into effect in Joseon. However, Korea was emancipated before this came to pass. But just before liberation, Joseon was set to be able to elect and delegate 23 taxpaying citizens (who paid at least 15 yen in taxes) to the Imperial Diet. It is noteworthy that this still failed to allow for the establishment of provincial councils in Joseon, which the proposal by Governor-General Saito that we discussed earlier called for.

And yet at the regional level, a minimal form of local self-government was established in 1920, with local councils serving as advisory bodies, and some council seats being staffed by civilians. Participation in these council elections too was limited to taxpayers of a certain standing. Some Koreans ignored or refused to participate altogether, and so these councils were predominantly staffed by the Japanese.

But some elements of the Saito proposal were not discarded entirely. In 1930, the system of local government in Joseon system was overhauled, and local councils — which had previously functioned as mere advisory bodies — grew into decision-making bodies. These organs were formed at the municipal and district levels, as well as in provincial towns and villages. For city councils, two-thirds of the seats were elected indirectly by existing members of the subcommittees and town and village councils, and the remaining third was appointed by the provincial governor.

However, these elections still favored the Japanese, and local governments were restricted in their ability to legislate. For example, appointed officials in the Japanese colonial administration, including governors, vice-governors, and township heads could at their own discretion (or under the orders of higher-level officials) cancel or overrule resolutions passed by local councils, and could even call for new elections. And so these councils lacked real functional autonomy.





Japan struggled with the question of how to address the political rights of its colonial subjects, and this struggle exposed the contradictions inherent to the logic of assimilationism. Unable to allow for the establishment of a nationwide deliberative body in Joseon due to fears that it would eventually lead to Korean self-rule, Japan ultimately chose to allow only the establishment of regional councils with greatly-compromised powers.

It is interesting to note that the pre-liberation effort to allow Joseon to elect representatives of the Imperial Diet was similar to the approach taken by the French. However, overall, we can say that the political rights of Joseon were limited throughout the entire colonial period.



### 7-3 The colonial legal system

Here, we will look at the colonial legal system and its relationship to the laws of Japan.

Joseon was incorporated as Japanese territory, but its legal status was not the same. Before the war, Japan's colonies (including Joseon) were called “outer lands” to distinguish them from the “inner lands,” which referred to the Japanese mainland. This implies that the colonies were extraterritorial jurisdictions governed by Japan but legally different from Japan itself.

A 1911 law called the Legal Principles for Ordinances in Joseon describes how laws enacted in Japan were not enforceable in Joseon, except in special cases. The principle allows for matters requiring legal attention to be dealt with by decrees issued by the Japanese Government-General of Joseon. Any decree issued by the Japanese colonial government had to be approved by the Emperor through the Acting Prime Minister.

In addition, the laws of the inner lands that the Japanese felt should be extended to Joseon were enforced by edict. Either way, it is noteworthy that the Imperial Diet was not involved in the creation of laws in Joseon. This was also the case in Taiwan, where the constitutionality of colonial laws was actually challenged in the Imperial Diet.

In 1896 the Japanese government announced the legal principles that would determine the nature of the laws to be implemented in Taiwan. These principles were similar to those that governed the character of laws in Joseon. But this time, there was a controversy over the constitutionality of giving the Japanese Government-General of Taiwan the power to make decrees with legal force. The Japanese government was faced with a dilemma.



On the one hand, Japan maintained its official position that the constitution of the home country extends to a fully-fledged colony like Taiwan, but on the other hand, it could not easily ignore that applying the home country's constitution to a colony with a different culture and tradition overnight would lead to many difficult problems. The Imperial Diet argued that if the Constitution applied to the colonies, then the Diet's legislative jurisdiction extended to the colonies as well.

As a result of the controversy, the law governing the legal status of Taiwan was designated as temporary, valid for only three years. But it was extended several times, and became permanent in 1922. However, the law-making powers of the Government-General in Taiwan were increasingly constrained by the Imperial Diet. In comparison, the law describing the legal status of Joseon found no opposition in the Imperial Diet, and was enacted without a time limit from the beginning.

It is worth noting, however, that the constitutional arguments raised by the Imperial Diet were quite narrow in scope. The focus of the argument was that delegating the power to make laws to the Government-General infringed on the right of the Imperial Diet to legislate, as prescribed in the constitution.

For example, the debate on whether the protection of human rights, the right to vote, and the independence of the judiciary — all of which are also prescribed in the constitution — applied to the colonies was completely neglected. Consequently, while the Japanese government's official position stated that the colonies were Japanese territory and therefore naturally subject to the constitution, in practice the rights protected by the Japanese constitution did not apply to the colonies, and legal authority was left almost entirely in the hands of administrative officers.



Here, let us briefly examine how the laws were made and enforced in Joseon. First, there were three types of laws. They were: decrees and ordinances, imperial edicts, and Japanese “inner lands” laws adopted to the “outer lands” (that is, the colonies). Subtracting these from the total leaves us with 273 decrees and ordinances, 130 imperial edicts, and 40 Japanese inner lands laws applied to Joseon.

The inner lands laws were enacted and enforced by the Imperial Diet. All others were enacted or enforced by executive orders. In addition, the first category of laws — the decrees and ordinances — only applied to Joseon, creating an entirely unique legal system in the colony. The royal edicts and internal laws applied in the Japanese homeland as well. Let us take a closer look at the three categories.

The first category is the largest, and its provisions were applied most broadly. For example, local institutions, social norms, sanitation, policing, the judiciary, industries, land, taxation, monopolies, and other related fields were regulated by decrees and ordinances. Here we will take a few examples and see how they relate to the laws of Japan.

Among the decrees, there was the 1912 Joseon Civil Ordinance, which governs legal relations among individuals. Article one of the ordinance states that “Civil matters shall be governed by the following laws, except where special provisions are made in this Ordinance and other laws,” and stipulates that 23 laws, including Japan's Civil Code, Commercial Code, their respective implementation laws, and the Code of Civil Procedure, shall be used.





It also stipulates that some matters in the implementation process shall be governed by the conventional custom in light of the circumstances of Joseon. Examples include legal acts between the people of Joseon, regulations on capacity, kinship, and inheritance, and elements of real estate property rights. However, as the Korean Civil Code was later revised, some of these traditional customs were replaced by Japanese civil law or became codified themselves.

Article one of the cited Japanese Civil Code states that "the enjoyment of personal rights begins at birth" and that "foreigners also enjoy personal rights, except where prohibited by laws or treaty provisions." This meant that everyone, whether Japanese, people of Joseon, or foreigners, could enjoy personal rights without discrimination based on status, class, occupation, age, gender, and other social criteria.

In this context, a personal right is any right recognized by law that governs relationships among persons, such as property rights, kinship rights, inheritance rights, and human rights. Once the daily lives of Koreans were increasingly governed by civil law, traditional discriminatory practices such as the de facto caste system became increasingly difficult to sustain, even as they did not disappear overnight.

When newly enacted Japanese commercial laws such as the Bankruptcy Law, the Trust Law, the Checks Law, and the Limited Liability Company Law were enacted, the Joseon Civil Code was amended to add them and extend their implementation to Joseon. In addition, if any relevant Japanese laws were amended, the amendments were automatically applied to Korea.



This was a mechanism to make the legal environment for economic activity as close to Japan as possible. The Joseon Corporate Ordinance of 1910, which required permission from the Japanese Governor-General to establish a company, was put in place to restrict the application of the Japanese Commercial Code, which recognized the freedom to establish a company. This was an important difference in the commercial law system between the two regions, but it was abolished in 1920.

As far as criminal law is concerned, there was the Joseon Criminal Ordinance of 1912. Like the Joseon Civil Ordinance, it stipulated that 12 Japanese laws, including the Criminal Code and the Criminal Procedure Code were to be used, and outlined the details of their implementation in Joseon. The addendum stipulated that for the time being, the people of Joseon were to be governed by the Criminal Code of Old Joseon, except for some offenses.

However, this provision was removed by an amendment in 1917. The provision of the precolonial law that allowed for flogging as punishment was also carried over and only abolished in 1920. Regarding criminal law, the Peace and Order Act of 1925 was an important law that did not take the form of a decree but was extended to Joseon by an imperial edict. Given what we have just discussed, it is fair to say that the criminal law systems of Joseon and Japan became almost identical after 1920.

As a result, it can be said that the elements of a modern criminal justice system were introduced to Joseon. These elements include: the prohibition of discrimination based on status, fair trials, the evidentiary rule, the right to an attorney, and the adoption of the *nulla poena sine lege* principle, which stipulates that one cannot be punished for doing something that is not prohibited by law. However, the colonial legal system was also characterized by behaviors that were absent in Japan. For example, in Japanese criminal law, preliminary detention was originally designed to protect defendants from prosecutorial abuse of power, but in Joseon, it was used as a means for prosecutors and judicial police to suspend habeas corpus and was criticized.



While the above are examples of using Japanese laws and transplanting the legal system of the home country almost verbatim, there were also a number of regulations that were entirely unique to Joseon. For example, regulations governing various systems such as local institutions, the courts, land relations, and taxation, the establishment and operation of financial institutions and organizations, the promotion and control of industry, and monopolization, had no corresponding laws in Japan, or otherwise reflected the special circumstances of Joseon.

So while the differences were a matter of degree, there were indeed some differences; the two regions essentially had different legal systems. And this is what the decrees were for. What I would like to emphasize, however, is that with regards to the decrees that stipulated the basic rules of modern capitalist economic relations, such as civil and commercial law, the Joseon legal system was designed to mimic the Japanese system, and became considerably similar.

Now, we shall discuss the imperial edicts, which were used to extend laws already existing or being enacted in Japan to the colonies. In other words, edicts stated that some Japanese law should be enforced in Joseon.

In the case of Taiwan, as mentioned above, Japan relied on imperial edicts to further promote legal assimilation with Japan, and limited the use of decrees as much as possible. But this was not the case in Joseon.

Edicts were mostly used to enforce laws throughout the Empire, including the colonies. For example, there were edicts concerning patent law, design law, trademark law, and copyright law relating to proprietary rights, as well as edicts on accounting, currency, communications, foreign relations, wartime controls, and military relations.



While edicts produced laws such as Military Code and the Civil Security Act, it is particularly notable that various edicts were also used to integrate the colonial economies with the economy of Japan. We can also see that most of the 130 edicts of the colonial period were concentrated at the beginning and the end of the period. This is because wartime Japan's various import and export laws, such as the Temporary Measures for Imports and Exports Act, the Temporary Fund Adjustment Act, and the National Mobilization Act, were extended to the colonies in the form of edicts.

Finally, the third category of laws was those passed by the Imperial Diet for the purpose of enforcing them in the colonies. First, there were the aforementioned Legal Principles for Governing the Laws in Joseon, the Bank of Chosen Act, and the 1941 National Defense and Security Act, which was passed for the purpose of enforcing the law in Joseon.

In addition, all laws over which the court exercised personal jurisdiction over parties followed a party to an event or contract regardless of their location, and thus these laws too applied to Joseon. For example, the state was legally obligated to provide Japanese officials and their families with a pension even if they moved to Korea.

While these were the laws of Japan, other edicts issued via the Emperor's supreme power over state affairs had the same effect in Korea. As we previously discussed, laws that were limited in principle to the Japanese mainland were extended to the colonies via imperial decree. These edicts had the force of law over the entire territory over which the ruler had power unless a scope of territorial application was specified.

Edicts include those on the status of the Japanese Governor-General of Joseon, the military system, and education. Some edicts were specific to Japan or Joseon. For example, imperial edicts on education policy. In addition, there were administrative orders, such as the nationwide decrees made by the Governor-General of Joseon and the provincial decrees made by provincial ministers.





In short, colonial Joseon was ruled under a different legal system than Japan. It was the official position of the Japanese government that the constitution of the home country was naturally in force and effect in the colonies, including Joseon. However, this was little more than a publicly-professed platitude, and the Japanese constitution was not implemented in colonial Joseon in the same way.

Yet, the legal system implemented in Joseon did assimilate to a degree the Japanese constitution, with one key omission: the right to self-representation. As a result, the people of Joseon were denied their constitutional rights, especially their political rights, but were rapidly united with Japan economically.



## 7-4 The economic system

Colonial Joseon was quickly assimilated into the Japanese economic system as it became part of the Japanese Empire. In this section, we will look at Joseon's customs duties and monetary system, and how its land ownership and taxation system changed during colonization through the land survey project.

First, looking at the tariff system, Japan declared that the unfair tariff rates specified in the unequal treaty signed under duress by the last sovereign government of Joseon and its more powerful neighbors would remain in place for the next 10 years. At the time, Japan itself had not yet fully recovered its customs sovereignty, and there were also political considerations at play: Japan hoped to preempt backlash from the other Great Powers concerning the annexation of Joseon by upholding their favorable trade positions vis-a-vis Japan.

As a result, except for renaming export and import taxes as "in-bound and out-bound transfer taxes," colonial Joseon maintained its old tariff system until 1920. However, to the extent that it did not undermine the original declaration, the list of items transferred from Japan to Joseon exempted from the so-called inbound taxes was expanded, and the rice and a few other items transferred from Joseon to Japan were also exempted from the outbound taxes.

In 1920, when the 10-year grace period ended, Japan's schedule of customs duties was extended to Joseon, which meant that Joseon was placed under the same tariff system as Japan with regards to other countries. At this time, inbound duties on goods from Joseon coming into Japan were abolished. But tariffs on goods coming into Joseon from Japan remained temporarily subject to customs duties, with the Government-General arguing that there would be no way to immediately make up for the loss of tax revenue.



This did not last long, however, and in 1923, facing opposition by the Imperial Diet, all duties on goods from Japan were eliminated, except for three items, including textiles. The tariffs on the three remaining items were finally abolished in 1941, but tax rates had been reduced in the intervening years, and by this point the economies of the two regions could be said to have been fully integrated and tariff-free.

Meanwhile, Joseon's currency became part of Japan's yen-based monetary system. Linking colonial currencies to the home country's currency was an institutional mechanism that, along with customs integration, promoted economic integration. In order to promote economic integration, currency unification with Japan and the colonies was probably considered. But another option was to allow for the free exchange of the different currencies at a fixed rate. Japan took the latter approach. Here let us take a closer look at the process.

Joseon's currency was centered on the traditional coin, the yeopjeon. By the end of the Joseon Dynasty, the quality of these coins had seriously deteriorated due to the governments lack of resources. After Korea's ports were forced open, Japanese silver coins, Mexican silver dollars, and Chinese silver coins flowed into the port and were used as payment for trade in Joseon.

In our Week 6 lecture on the port-opening era, we saw from Bishop's Travelogue that the monetary situation was very different at the end of the 19th century between the port regions and the other parts of the country, and how inconvenient it was for travelers to use the yeopjeon.

As part of the Gabo Reforms in 1894, Joseon promulgated a new regulation that aimed to establish a silver standard. However, it did not succeed because it failed to provide an adequate supply of its base currency, silver coins, and instead overissued nickels made from white copper, as they were more profitable to mint. At that time, foreign currency of the same fineness and weight as legal tender was recognized as acceptable without restriction.



However, Japan then moved to the gold standard in 1897, and again with the advance of Russian forces, the status of Japanese silver coins in Joseon became unstable. Under these circumstances, the successor state of Joseon, the Korean Empire, issued a monetary ordinance in 1901 that sought to establish a gold standard and promoted a plan to establish a central bank, which ultimately failed. It was under these circumstances that Cheil Bank, a Japanese bank, issued banknotes in 1902.

The circulation of the Cheil banknotes was limited to the areas around opened ports, so they did not penetrate into the Joseon hinterlands. If Japanese merchants wanted to expand their trade to the interior, they had to exchange goods for older coins, which was inconvenient. Bringing Joseon into Japan's monetary system required dealing with the old currencies, the yeopjeon, and the nickels.

Under the First Japan-Korea Treaty, which was forced upon Korea during the Russo-Japanese War, Tanetaro Megata was delegated as a financial advisor to the government of the Korean Empire in 1904. His mission was to promote monetary reform and monetary cleanup in Joseon. He decided to implement a monetary ordinance that followed Japan's gold standard and to issue a new currency to replace the white nickels. The minting of the new currency was to be handled by the Japanese Mint, and the Transition Bureau, which was previously tasked with doing so, was abolished.

Furthermore, the ordinance stipulated that money of the same quality, weight, and form could be used without restriction, which was to recognize the banknotes of Cheil Bank as legal tender. In the process, Cheil Bank acted as a de facto central bank by collecting and organizing the old currency, and was assigned to operate the national treasury.





Among the older coins, the white nickels, for which there was a large discrepancy between nominal value and value as a currency, were liquidated within a few years. But the yeopjeon, which was a secondary coin, survived the merger. When the war finally came to an end in 1918, Japanese monetary laws were extended to Joseon. Meanwhile, the Bank of Korea was established in 1909 as the central bank and took over the duties of the Cheil Bank, but after Korea was annexed, it was renamed the Bank of Chosen and began issuing banknotes as the colonial central bank.

Thus, the currency of colonial Joseon included the Chosen banknote as a supplementary currency and paper bill, the same as in Japan. When issuing notes, the Bank of Chosen was required to hold gold coins, silver, or Japanese banknotes in reserve in order to meet the demand for the conversion of gold coins or Japanese banknotes. Later, even after Japan's abandoned the gold standard in 1931, the Bank of Chosen maintained its gold reserves for Japanese banknotes.

This was a mechanism to maintain the stability of currency linkages between the colonies and Japan. But this also limited the ability of Joseon to institutionally issue currency at will. As a result, Joseon and Japanese banknotes were freely exchanged at par value throughout the colonial period. It can be said that Joseon's monetary system was almost completely integrated into Japan in terms of function.

In Taiwan, the Bank of Taiwan issued Taiwanese banknotes in the same way. The colonial currencies of Korea and Taiwan were assimilated to the point where they were functionally equivalent to the Japanese currencies. Nevertheless, it is noteworthy that the issuing entity was separate and distinguished from Japan. Here we can derive some insight from the remarks made by Gentaro Arai, (a minister put in charge of the Government-General's finances) during the Imperial Diet's deliberations on the Bank of Chosen bill.



There was a concern that "circulating the Japanese banknotes directly in Joseon, where the economic situation was still unstable, might shake the foundation of the Bank of Japan if done incorrectly," and that "it would be safer for everyone to have a special bank in Joseon to issue banknotes."

Similar discussions were held during the deliberations on the Taiwan Banking Bill. The idea was that if the Japanese banknotes were used in the colonies as they were, any turmoil in the colonies that might occur in a "time of emergency" would spill over to the home country. In order to avoid this, it was necessary to issue a currency in the colonies that were distinct from the Japanese currency. In conclusion, in trying to integrate colonial currencies into the Japanese Japanese economic system, Japan gave colonial currencies a unique and distinct position.

This perception of colonial currencies was not limited to the early years of the occupation and remained deeply rooted afterward. However, there was also a movement to transfer the minting rights of the Bank of Chosen to the Bank of Japan and unify the currencies under a single set of Japanese banknotes. This was the background against which we must interpret the 1924 amendment to the Joseon Bank Act, which took the supervisory authority of the Bank of Chosen away from the Government-General of Joseon and transferred it to the Japanese Ministry of Finance. It also affects the context in which we should view the frequent debates on the abolition of the Bank of Chosen.

In 1935, Prime Minister Takahashi Korekiyo expressed his intention to transfer the minting rights of the Bank of Taiwan and the Bank of Chosen to the Bank of Japan during the deliberations on amending the Bank of Chosen Act. The Bank of Chosen, unsurprisingly, objected strongly to this, and in the end, Takahashi's intentions were not realized, as he was assassinated during the February 26 incident.



Among the Bank of Chosen's counterarguments was the assertion that "the Bank of Chosen has an important role to play as it could buffer any economic impacts and aid in the defense of the homeland's economy." This reveals the thinking of the bank at the beginning of its establishment.

It is noteworthy, however, that the argument for maintaining the Bank of Chosen banknotes was grounded not only on its passive role mentioned above but also as a means of expanding into other countries. The distribution area of the Bank of Chosen banknotes was not limited to Joseon, but expanded to mainland Asia as well, as Japan invaded Siberia, Qingdao, and Manchuria.

"Unlike the Bank of Japan's notes there was no direct obligation to convert Bank of Chosen notes into gold, so they could be used as a military currency, which was of great benefit to the military." Also, after the establishment of the Central Bank of Manchukuo and the issuance of the Manchurian national currency, withdrawal from Manchuria became inevitable, and the Bank of Chosen sought to become a currency manipulator in the north of China. The aforementioned Takahashi's attempt to strip the Bank of Chosen of its right to mint currency was designed to curb the military budget in order to prevent the army's expansion into northern China while at the same time preventing the Bank of Chosen's banknotes from being used as a military currency.

In short, Bank of Chosen notes was functionally an equivalent exchange with the Japanese currency early on. This meant that important institutional arrangements facilitated the integration of the colonial economy with the home economy.



However, while Joseon's banking system had been assimilated to the point where there were discussions of integrating it into the Japanese banking system, the colony's currency remained separate from the Japanese yen in order to serve as a safety valve to protect the domestic economy, and also to function as a monetary spur for continental expansion. I think what we have explored here adequately describes the nature of the Bank of Chosen's notes as a colonial currency.

In pre-modern agricultural societies, land was not only the foundation of people's economic and social life, but also the source of national finance. As such, it's not an exaggeration to say that the character of a society depended on how its lands and systems of taxation were organized.

Japan conducted land surveys in Joseon, attempting to bring Joseon's land use institutions in line with its own. In the process, the systems of land ownership and taxation in Joseon changed dramatically. In this section, we'll outline the core elements of this project and consider its implications.

The Japanese Land Survey of Joseon will be frequently mentioned going forward, and hereinafter I will refer to it simply as "the project." The project sought to survey the ownership, value, and dimensions of nearly 19 million parcels of land across the country from 1910 to 1918. The survey on land ownership documents land registrations by surveying the location of lands, land use (rice paddies or cropland, for example), information on the land, and the name given to various areas, addresses, and dimensions. The survey also sought to clarify the location, topography, and boundaries of each parcel by producing cadastre and cadastral maps.





The purpose of the land valuation survey is to change the basis for levying taxes on land to the current value of the land, rather than the old tax unit. A topographic survey produces a topographic map using modern surveying techniques. The cadastral maps and land registers created during this process provided a thorough understanding of the land, and were used as the basis for administrative regulations and laws during colonial period and even after liberation.

First, regarding the survey and appraisal of land ownership, to prepare for the project undertaking, in 1907, the Estate Law Survey Committee was established under the Japanese Residency-General Joseon to conduct a survey of the land system in Joseon. The conclusion drawn from this was that there was no doubt that private ownership of land was widespread in Joseon, as buying, selling, inheriting, leasing, and mortgaging of land was widely practiced among the common people.

In the case of tenant farmers renting land, they were not granted ownership rights over the land they lease. And so there was no barrier to Japan recognizing the existing landowners' ownership rights. The problem was that there was a lack of public records as they pertained to land ownership, making it difficult to guarantee property rights.

Based on prior research on land-use practices in Joseon, the project consisted of giving landowners a certain amount of time to declare and register their properties. The declared records were checked against the tax collection register, which was prepared before the implementation of the project by the representative of the landlords. If there was more than one claimant to the same piece of land, it was classified as disputed, and its ownership was determined by the Disputed Lands Investigation Committee.



As a result of the survey, 99.5 percent of approximately 19 million parcels of land with declared ownership were recognized by the Japanese. Undeclared lands, which were defined as lands with no economic value, such as burial mounds, accounted for only 0.05 percent of the lands surveyed. The remaining 0.5 percent of the land was disputed land, mostly land claimed by the state but being disputed by private parties.

In short, while there were disputes with regards to state-held land, the overwhelming majority of the land was recognized, with few problems in assessing ownership. This means that private ownership of land was already common in Joseon before the project, and the project formally recognized this ownership through reporting.

The land disputes between the state and private parties were mainly over what was then called yukdunto: lands formerly possessed by royalty. These were lands that were once the properties of the royal family or the royal household's inner circle but were all nationalized by the government of the Korean Empire in 1908. While some of these lands were developed or purchased by the crown in the past, there was a significant amount of land that was in fact privately owned, but nominally administered by the crown.

The survey project discovered ownership disputes over these plots of land. In the cases of disputed lands handled by the Disputed Land Tribunal, the lands were generally vested to private owners.

At the end of 1918, when the project ended, the area of crown-held lands that had been nationalized was 127,000 hectares, or about three percent of the total land area. Most of these lands were distributed to farmers associated with the land by 1924. The terms of the land distribution were favorable to the small farmers, as they were made able to amortize the cost of the purchase price of the land over 10 years.



In light of the above, we can see that any claims made in modern Korean history textbooks that say the land survey seized lands from Joseon are not true. The same goes for claims that the people in Joseon were deprived of land because they failed to declare ownership. This would be inconsistent with the fact that 99.5 percent of the land was registered as declared, as we just discussed, as well as the historical fact that private ownership of land was already widely established in the late Joseon Dynasty. Korean textbooks have distorted historical facts to reinforce an image of Japan as exploitative.

The above survey of land ownership led to the introduction of a property registration system that modernized the ownership verification process. Through property registration, a state agency records and discloses land rights and property interests in a public register through a legal verification process.

In 1906, the Land and Property Certification Rules and the Joseon Property Certification Ordinance and the Joseon Property Registration Ordinance of 1912 were implemented. The project led to the use of land registers, which became the basis for proof of ownership. These made it possible to verify claims to land.

During the Joseon Dynasty, written documents were used to prove land ownership. But these were private agreements between private individuals, rather than public records, and were thus limited in their ability to guarantee ownership. In some cases, this paperwork was forged or stolen, leading to a number of civilian ownership disputes.

However uncertainties in real estate transactions decreased significantly as the state started to certify private ownership. As a result, not only did land transactions increase significantly, but it also became easier to raise funds using land as collateral through mortgages.



Another objective of the project was to remodel the tax system. The project determined that landowners were to be assessed taxes based on the value of their lands. The survey thus sought to estimate the value of these lands in order to impose this tax. To understand why the Japanese felt this was necessary, we need to talk a little bit about the old land tax system. During the Joseon Dynasty, the state assessed land through a unique system called *gyulbu*.

*Gyulbu* is a unit of tax assessment, however, and not an absolute area of land. One *gyul* is equal to 100 *bu* and one *bu* is equal to 10 *sok*. According to *Yangan* — the ledger of land deeds used during the Joseon Dynasty — the amount of tax assessed per *gyul* was the same. But the area subject to assessment was calculated based on its grade or quality. There were six grades, with the first grade being the highest quality land, and so on. For example, the taxable area of first-grade land would land would come to 3,000 *pyeong* (a traditional unit of area), but the taxable area of the lowest-grade land would be 12,000 *pyeong*. In other words, the actual area of one *gyul* varied by up to a factor of four, and was taxed based on fertility.

The logic of this system was that it sought to reflect differences in land productivity. However, in reality this made it very difficult to determine the actual taxable area of the land. Furthermore, the *gyeol* for assigned lands is only record in the *Yangan*. In other documents on the sale or inheritance of lands, traditional units representing absolute measurements of area, such as *durak* (斗落) or *ilgyeong* (日耕), were used.

As a result of the survey project, the actual area of titled property was accurately determined for the first time. The result: 4.87 million *jungbo*, or just over 48,000 square kilometers. In comparison, the total area estimated using the *gyeolbu* records was just 2.76 million *jungbo* or only 62 percent of the actual area. You can see that there were a lot of lands that the Joseon government could not properly identify, and even when it did, underestimated the actual area.





Moreover, one might expect that the higher grades of land under the gyeolbu scheme would also be found by the Japanese survey to have higher land values. But studies analyzing individual cases have not found any such correlation. This suggests that taxation based on gyeolbu system did not properly reflect differences in productivity and that the actual administration of the tax system betrayed its ideals.

The centerpiece of the reform was to abolish the gyeolbu system and create a new tax base by accurately determining land values across the country. To estimate the land value of each parcel, it is first essential to have information about yields and the price of grain.

Yields were determined by first dividing rice paddies and fields into different grades and establishing standard yields for each grade, then selecting and designating a "standard" field in the middle of each district, grading it, and comparing it with the yields of other fields, while taking into account special factors influencing yields of each field.

Grain prices were determined province by province, applying the average price of medium-size grain for the four months following the annual harvest season in the years 1911, 1912, and 1913. We can calculate revenue by multiplying the yield by the price of grain. Approximately 50 percent of total revenue was the cost of production, which was also the rate at which the land was leased. Net profit was calculated by subtracting production costs, five percent for repairs and maintenance, and taxes from revenue. Dividing this by a nine percent conversion rate, taking into account the interest rate at the time, gives us the value of the land.

It is believed that yields and grain prices were underestimated, however, and that the assessed land values were just 70 percent of their actual values. The land values for each parcel were set as legal land values, and a flat tax rate was applied to all lands.



The implications of these tax policies are as follows. First, because land value reflects the returns on the land, taxing land value is typical of modern, revenue-based taxation. It can also be pointed out that statutory land values, which became the tax base, were calculated by a nationally uniform standard, thus making taxation more equitable.

The significance of this is accentuated when we consider the fact that there was a large disparity in land taxes depending on land use under the old gyeolbu system. For example, rice paddies and other croplands were taxed differently, different regions were taxed differently, and even different parcels were taxed differently under gyeolbu. In 1917, we can start to compare the amount of tax revenue obtained under the old and new systems. We see that overall tax collection increased by 17 percent, but the rate of increase varied by city.

For example, tax revenue from the province of Gyeonggi increased by 58 percent, while tax from the province of Jeolla decreased by around three percent, revenue from Gangwon grew by 68 percent, and tax revenue collected from Hamgyong decreased between 14 and 31 percent. This is because, under gyeolbu, Gyeonggi-do had many farms belonging to royalty and high-ranking officials, so the standard grade was set artificially low, at four or five, while in the province of Jeolla — which was a major tax base for the central government — landowners were forced to accept a higher standard grade of two or three. And so we can see how arbitrary the traditional land tax collection system was.

Another change we can see is the increased transparency of the taxation process, as the statutory land value was determined and made public. The government of the Joseon Dynasty determined the number of tax-bearing gyeol by subtracting the number of gyeol to be exempted from taxation based on estimated yields from the number of gyeol determined by the Yangan land register. The tax burden was allocated by requirement to the provinces sequentially.



The lowest unit of taxation was on cotton, and the task of collecting it was entrusted to a particular caste: the Hyangri. The Yangan of the time did not capture the changes of ownership in an adequate manner, creating a dependency on the memos of field officers.

These memos were supposed to function as official records for purposes of taxation. But these memos were hand-written, informal notes, and often the names of those upon which taxes were to be levied were not written in full, or otherwise misrepresented. In addition, the field officials' hand writing was often hard to read. This left room for the forgery and embezzlement by middlemen.

This is amplified by the other limitations of the gylbu system that we have already discussed. Furthermore, local authorities did not have authority to levy taxes themselves, and even the officials were not paid. In the Week 6 lecture, we saw that Bishop made several points about the extreme corruption of officials in Joseon. The tax system was one of the causes of this corruption.

Reforming the land tax system was an important objective of the late Joseon government's Gabo Reforms. The government sought to consolidate financial affairs under one ministry and introduce a budgetary system. It also consolidated various taxes previously levied on land into a comprehensive land tax and required this tax to be paid in hard currency.

The latter reform, in particular, continued the trend of taxation focusing on land and the monetization of tax payments that first emerged in the late Joseon Dynasty. Another goal of the Gabo Reforms was to ensure equitable taxation by rationalizing the taxable value of the land. However, it was still based on the old gylbu system, so it was limited in its ability to reform the overall tax scheme.



After the Russo-Japanese War, Japan took control of Joseon's internal affairs and relieved the Hyangri traditionally in charge of taxation from their duties. Japan instead created a tax collection organization that was independent of the executive apparatus. To seize control of the tax collection process, the Japanese Resident-General in Joseon issued a tax collection registry called the Payment Register, which replaced the old system.

Records in the Payment Register were based on the myun unit of land. Landowners were made to report the location, address, use, area, number of settlements, gyeol value, and their name, which was recorded in the Payment Register. This was done to establish the principle of landowner taxation. As mentioned above, it was on this premise that the project led to the lands of Joseon being declared and registered.

The changes brought about in the landholding and taxation institutions of Joseon were premised on the rights of the people to personal property and land ownership, an idea that had been gathering currency since the later years of the Joseon Dynasty. It was continuous in a sense with Korean history, in that the Japanese project actually put in place some of the reforms of the tax system that the Gabo Reform aimed for but failed to achieve. On the other hand, the concept of appraisal of both state-owned and private land, the introduction of the registration system, the abolition of the gyeolbu system, and the transition to an ad valorem tax on property are indicative of the foreign nature of the project.

Now, let us conclude this week's lesson. Japanese colonization was assimilationist. It was intended to transplant Japanese institutions onto the colonies and force the colonized peoples' to assimilate into them, eventually making them a permanent part of Japan. In terms of politics, very limited autonomy was allowed at the local level, and the right to vote was rarely recognized. In terms of economics, however, regional integration was achieved.





The markets of Joseon and Japan were unified, and the currencies of the two regions were always kept interchangeable. In terms of the legal system, Japanese laws, especially those related to the economy, such as civil and commercial laws, were implemented almost verbatim in Joseon. This approach created a standardized legal environment for both Japan and its colonial territories.

This regional integration extended to the entire Japanese Empire, including Taiwan, and can be compared to the current European Union. The crucial difference is that the EU is the result of participating countries voluntarily accepting constraints of their economic sovereignty, while the Japanese Empire's regional integration was a form of imperialist domination over its colonies.

Economically, however, the region had been completely opened up, allowing goods, capital, and labor to move more freely. As a result, it had the same effect as the EU in terms of accelerating economic transformation in the region.

For this lecture, we have explored colonization and institutional change, the seventh lesson in the History of Korean Economic Growth. In the next lesson, we'll look at how this institutional environment changed the colonial economy. Thank you.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第7周

## 殖民地统治与制度变化

7-1

### 日本的殖民地统治方针

各位同学，大家好。我是担任《韩国经济发展史》课程主讲的金洛年。很高兴通过这门讲座与大家见面。这节课是我们的第七节课，我们将探讨在成为日本殖民地之后，朝鲜产生了怎样的制度变化。

首先我们来看下日本是如何将朝鲜作为殖民地来统治的，然后更具体地探讨朝鲜总督和殖民地行政，以及这个时期实行的法令。关于殖民地经济制度，我们会简单地讲一下关税和货币制度，之后再学习大幅改变了土地所有权制度和土地税制度的土地调查的内容及其意义。

对于土地调查事业，韩国史教科书中虽然记载为“抢夺”朝鲜人的土地，但事实并非如此。殖民地时期引进或移植的制度中，除了有一部分如第9周课程中会讲的那样，解放之后也都被继承下来，延用至今。从这个意义上来看，我认为这个时期的制度变化并非与现在无关，而是具有作为现行制度的前史的意义。

日本在占领了第一个殖民地台湾时，在统治方针上一一直悬而未决。那时日本向外国人法律顾问进行咨询，参考了西欧殖民地政策的经验。

当时负责这个问题的原敬提出了意见书“台湾问题2案”。他提出了将台湾看作殖民地的第1案，以及即便与日本多少有制度差异，也不看作殖民地的第2案，在之后建议实行第2案。第1案是赋予台湾总督充分的职权，承认其自治的方案。

与此相比，第2案是，如同案例德国的阿尔萨斯劳伦和法国的阿尔及利亚那样，将台湾的制度尽可能地贴近日本，最终消除两者区别的方案。决定为第2案的理由是，由于地理接近性，通信或人民往来很容易这一点，以及人种相似性。在这里日本对殖民地的同化主义想法已经出现。



但是这样的构想并没有从占领殖民地初期就得以实现。 因为对于台湾总督，如下述，被赋予了包括任委立法权在内的广泛权力，况且总督被武官独占了。 这样的倾向在合并朝鲜时体现得更强烈了。

因为朝鲜总督如下述般，从宗主国政府的直接统治中脱离，具有相当的独立地位。 拥有初期殖民地被军部掌握，通过武断政治，动用武力来压制殖民地民族的反抗和抵抗。 从统治机构来看，可以说原意图的同化主义方针虽然在台湾也是如此，但在朝鲜更加后退了。

1919年在朝鲜爆发的三一运动摆脱了以往的武断政治，成了进一步加强同化主义路线的契机。 在日本也出现了应该让朝鲜自治的主张，但是这样的主张被政府当局明确否定了。 在1918年，成为日本首相的原作为因三一运动下台的总督寺内正毅的继任者向上任的总督斋藤实提出的朝鲜统治私见，对此明确表明了日本政府的立场。

据他所述，即便朝鲜的统治与欧美帝国的情况有根本性不同，一直试图模仿他们的殖民地制度是错误的，反而反映了同化主义的不彻底。 作为否定自治，彻底追求同化主义的根据，提出了朝鲜“即便语言风俗上多少有些不同，追根溯源的话几乎属于同一系统，人种也并非不同，历史追溯到古代的话也几乎相同”。

而且也表明了这样的认知，“朝鲜动不动就策划独立，对此抱有疑虑，“万一朝鲜发生骚乱或叛乱也能用我们的兵力和财力来镇压”。 因此，主张不能因为这样的忧虑而使同化主义的根本政策倒退。 他认为：“如果文明的程度或生活状态不能在一朝一夕提升到相同水准的话，只能暂时调整其推进的缓急”。

在这里体现的日本殖民地统治想法是，有必要比较当时的代表性殖民地统治方式，英国的自治主义和法国的同化主义。 基于Fieldhouse的观点，我们来简单地看一下，首先建立了庞大殖民地帝国的英国，可以分为两种统治类型：有悠久的白人移住历史的移住型和主要在19世纪进入扩大的移民族统治型。

前者是连同白人的移住，移植了他们的制度，形成和宗主国同质化的社会。 和宗主国的关系上也实现了自治，拥有自己的代议政府。 对此，后者这种类型，白人的移住很有局限性，对占压倒性多数的原住民实行专制统治。





虽然两者如此不同，但没打算将殖民地纳入宗主国的一个地方，总是看作不同的实体，在这一点上都可以说是英国殖民地统治的特征。 统治着广阔殖民地的英国必须追求费用低廉的统治方式，所以慢慢地演变为想把殖民地问题委任给殖民地方面的思考方式。

对此 法国的殖民地政策特征是，依靠官员的直接统治和向宗主国同化。 如果说英国在承认殖民地是与宗主国不同的实体后，在实际上接近，以维持大英帝国内的结合，那么法国就是想要完全把殖民地作为宗主国的一个地方来统治。 但是用法国式的原理想要同化语言、宗教和文化完全不同的社会，这种尝试在最初是不合理的。

法国将殖民地统治的权力集中于宗主国政府。 法国议会是宗主国和殖民地的最高权力机关，行使立法权，各殖民地也会选出代表派往本国议会。 这是主张实行同化主义原理的重要依据。 但实际上并不是所有殖民地都会派遣议员，而且殖民地代表议员人数也少，因此也不过是名义上的措施。

况且殖民地原住民大部分都被排除在议员选举之外。 选举权局限于拥有市民权的人，因为对殖民地居民来说，与被自动承认的法国国籍不同，市民权是根据同化的程度选择性赋予的。 为了成为市民，抛弃天主教之外的宗教，具备法语能力等等都是同化成为法国人的条件，这实际上相当于把大多数原住民排除在市民权外。

没有市民权，意味着不止没有选举权，也被排除在宪法上自己的权力之外。 法国的法律仅适用于市民，非市民的原住民则依据传统习惯等随意处理。 因为两者在审判的形式和程序上也有差异，所以殖民地的法律体系形成了双重结构。 同化原住民，平等对待他们仅仅停留在了理论和形式阶段，而差别待遇不仅受到了官方的认可，其正当性也被认可。

我们需要注意一点，同化主义实际上是差别对待从逻辑上起作用的。 而且积极移植宗主国制度或通过官僚制度来重组已有统治秩序的过程中，也掀起了殖民地居民间的摩擦和反抗。 因此，相较于自治方式，更具有强制性，并且军事性质进一步增强。

这成了提高统治费用，使同化主义后退的一个主要原因。 法国的同化主义在理念上立足于自由、平等以及代议制度的原理，实际上比起自治方式，压制政治自由，正当化歧视对待，这种结果可以说是一种悖论。



相较于上面的殖民地统治类型，日本比起英国更接近于法国的同化主义。但是这种想法与法国截然不同。如果说法国的同化主义，不论结果，倡导人类理性的普遍性和自由平等，以及代议制度的理念，那么日本的同化主义就是出于，确信殖民地在地理、人种、文化上的相似性，所以有完全同化的可能。

如果同西欧一样，统治的殖民地地区与宗主国相距甚远，人种也完全不同，不管是同祖同根，还是皇民化，又或者是内鲜一体，日本这些同化主义思想都不会有。因此法国同化主义明显失败时，日本也依然认为是情况的根本性不同。反而进一步强化同化主义，在战争时期被追求到了极致。

但是在殖民地民族的立场上，相同于否定民族性本身的永久性统治逻辑，日本同化政策意图也在于此。日本政府认为，如果承认殖民地的自治，总有一天会导致独立，于是一贯拒绝自治主义。

而且追求同化主义时也不仅限于单纯的制度移植，在文化和精神层面上也要让殖民地居民彻底日本人化。在这种意义上，日本的同化主义不是单纯模仿法国的模式，而是充分地了解了其历史性失败也坚决要选择这条路线，打算将朝鲜永远变成日本的某地方行政区域。



## 7-2

## 朝鮮總督與殖民地行政

在這裡我們將探討朝鮮總督和宗主國間的關係，殖民地的行政立法司法，以及朝鮮人的參政權等。

朝鮮總督擁有陸軍和海軍的統率權和政務統轄權，直接對天皇負責。這與宗主國政府的各國務大臣，也就是現在韓國的長官，在各自分担的事務上作為最高行政長官輔佐天皇，承擔相同的責任。同時，就朝鮮而言，各國務大臣被分配的權力集中於朝鮮總督。

因此從法制上來看，很難說宗主國的行政當局把朝鮮總督放在自己的統治之下。而且如果是宗主國的話，朝鮮總督可以用總督的命令來代替由法律制定的條款。這叫做制令，詳細的後面會講到。也就是說，立法權的一部分委任給了總督。

因此，宗主國議會帝國議會只有對於總督部審議決議的權力，帝國議會有關立法的固有权力無法影響朝鮮。

反映了在合併初期，賦予了朝鮮總督相當於從宗主國政府獨立出來的廣泛權力。隨著總督擁有陸海軍統率權，只有現役武官，即陸海軍上將才會被任命為總督，因此殖民地被日本的軍部掌握，成了他們的政治基礎。

因此，如何建立殖民地統治體系越過殖民地，成了宗主國的政治問題。在日本，1912年~1926年被稱為大正民主時期，成立了政党内閣，實行普通選舉等，是一個宣揚民主主義的時期。反映了這一點，在朝鮮也以三一運動為契機，政策由武斷政治轉為文化政治，陸海軍統率權從總督權力中被剝奪，改變了制度，使得文官也能做總督。

這樣的變化雖然一方面對於宣揚民主運動的緩和應對，但在另一方面，以原為中心成立的政党内閣排除了軍部勢力，強化了內閣對殖民地的統治。如此一來，雖然降低了總督的地位，但是內閣還不能把朝鮮總督作為下屬機關指揮監督。





因此，总督作为朝鲜的国家最高行政机关，依然相对保留了独立地位。因此，针对朝鲜的殖民地政策指挥，与其说是在宗主国政府，不如说是在总督府。因此，在具体政策层面上来看，宗主国政府和总督府的利害冲突时有发生。

举个例子，1930年前后昭和恐慌时期，朝鲜大米向日本的进口增加，米价大幅下跌，日本农民变得处境艰难。这时为了朝鲜大米的增产，总督府推进产米增殖计划，与要求中断此计划的农林省，产生了利害冲突。况且20世纪30年代中期，围绕着是否也要在朝鲜实行重要产业统制法，也产生了对立。

当时打算推进朝鲜工业化的总督府，想要阻止这个会阻碍从日本引入民间资本的法案在朝鲜实施，相反，包含殖民地在内，以强化管制为导向的日本工商业间曾发生对立和冲突。这些事例都能表明朝鲜总督相对于宗主国政府具有独立性。

但是如果从朝鲜内部来看，朝鲜总督的地位是将行政、立法、司法所有这些权利都集中于一手的绝对权力。不仅是前面提到的行政权，朝鲜人连直接拘留自身的法令都不能参与制定。宗主国依据宪法保障了司法权的独立，与此不同，朝鲜的法院是总督府内部的组织。

总督把法院的构成，法院的任用资格及惩戒等规定为制令，因此很难说司法权从行政中独立出来了。总之朝鲜总督府的行政权没有与立法权分离，也不允许司法权的独立，因此可以说在朝鲜完全没有能够牵制总督权力的制度性机制。

朝鲜人这样无政治权力的情况与日本的殖民地口号乃至延长主义，即同化主义逻辑相矛盾。因此朝鲜人的参政权又或者是自治问题迟早会成为避免不了的问题。面对三一运动中显现出的民族抵抗运动，总督斋藤秘密地制定过赋予朝鲜人参政权的具体方案。

这是意图通过给一部分朝鲜人赋予参政权来对民族分而治之。这个方案中，向帝国议会派遣从朝鲜选出的议员，同时在朝鲜设立全国范围的朝鲜地方议会。而且想要运用的不是在日本实施的普通选举，而是只赋予一定水平以上的纳税人选举权的条件选举。





万一实行了这个方案，不仅在朝鲜选出的议员人数会非常有限，而且还很有可能日本人占多数。但这个方案最终也因为宗主国政府担心总有一天会导致独立而反对，因而没能实现。

战争末期，随着皇民化政策的加强，在朝鲜实施征兵制，参政权问题再次浮现。在全力奋战的情况下，将殖民地民族引向战争合作的必要性和内鲜一体的同化主义逻辑使其不可避免。1945年4月修订了贵族院令，据此在朝鲜任命了7名勅任议员。

而且从下次总选举开始，决定在朝鲜也实施众议院议员选举法。但这种选举随着解放没能被实施，其内容是，把直接缴纳国税达15日元以上的纳税人作为选举权人的必备条件，通过这种选举选出23名议员，派往帝国议会。上述斋藤总督构想的方案中，遗漏了朝鲜地方议会的设立这部分内容，这一点值得关注。

另一方面，在地方范围内，1920年实施了非常有限的地方自治，在各级设立了协商会作为咨询机构，协商会员的一部分由民选组成。这种选举是依据纳税额的条件选举，亦或是朝鲜人有的无视，有的拒绝，因此日本人占了大多数。

1930年，废除了上述的斋藤方案，修正地方制度，一直作为咨询机关的协商会改为议决机构道会、府会、邑会，议员由选举组成。但道会议员2/3的名额是通过间接选举从府会、邑会的议员，以及面协议会会员中选拔，剩余1/3则是道知事任命的。

但是有利于日本人的条件选举没有变化，地方自治政府的自治立法权受到很多制约。例如，作为任命职务官员的道知事或府伊，又或者是县长靠自己的判断或上级长官的指挥，再议或取消道会、府会、邑会的表决，又或者可以再选举等，自治的内容微不足道。

同上，作为同化主义逻辑中隐藏的矛盾，殖民地居民政治权利如何处理的问题，日本的应对是，否定全国范围的朝鲜议会，因为可能会导致殖民地自治，但承认地方范围非常有限的自治。

解放之前朝鲜选出议员派往帝国议会，通过这种方式决定了朝鲜人的参政权，这一点暗示了与法国相同的发展方向，所以令人瞩目。但最终，朝鲜人在整个殖民地统治时期，政治权利一直受到限制。



### 7-3 殖民地法令体系

在这里我们将探讨殖民地实施的法令，与宗主国法令间的关系，以及殖民地法令体系。

虽然殖民地朝鲜被纳入了日本的领土，但其法律地位与宗主国不同。 先前，包括朝鲜在内，日本的殖民地与日本本土含义的内地相区分，叫作外地。 这意味着，虽然日本在统治着，但在法制上是与日本不同的异法地域。

规定了殖民地朝鲜法律地位的“在朝鲜实行的法令相关的法律”（1911）记载了前提：在内地制定的法律，除去特殊情况，原则上不在朝鲜实行。 根据这个法律，在朝鲜由法律制定的重要事项可以用朝鲜总督的命令来规定。 这个命令叫做制令，与前述相同。 但制令要经过内阁总理大臣，受到天皇的审批。

况且内地的法律中，已决定实行在朝鲜也有必要扩大应用的勅令。 有一点值得关注，不管哪一边，制定在朝鲜实行的法令都会阻碍参与帝国议会。 台湾的情况也是一样的，这也是为什么帝国议会提出这个法律是违宪的。

也就是日本把台湾占为殖民地时，也在1896年制定了在台湾实行的法令相关的法律。 其内容与朝鲜的情况相似，但有的争论认为赋予台湾总督权力，使其可以颁布具有法律效力的命令是违宪的。 在这个问题上，日本陷入了两难的境地。 一方面像台湾一样的完全殖民地与租借地不同，在正式立场上坚持了具有宗主国的宪法效力， 但另一方面，又必须要考虑到，在文化或传统不同的殖民地突然运用宗主国的宪法会碰到很多难题。 帝国议会主张，如果宪法也适用于殖民地，那么当然也是由拥有立法权的本身来管辖当地的立法。

争论的最后，成立了这个法律只有3年有效期的时限法。 这之后这个法律延长了几次时限，从1922年之后取消了时限，开始长期存在。 在这个过程中，帝国议会受到了牵制，台湾总督的律令制定权渐渐受到了更多的制约。 与此相比，制定在朝鲜应用的上述法律时，没有受到帝国议会的抵制，从一开始成立了就没设时限。



但要注意，帝国议会提出的违宪议论，在最初是有界限的。委任给总督制令或者律令的制定权，这侵犯了在宪法上赋予帝国议会的固有权力即立法权，这一点是违宪的焦点。

相反，宪法规定的人权保障、国民参政权、审判权独立等这样的立宪主义或法治主义原理是否在殖民地也适用的问题被完全忽视了。因此，即便日本政府的正式立场是殖民地作为本国领土应当要实行宪法，但实际自己在宪法上的权力并不适用于殖民地，法律的实行几乎全都交给了行政命令。

那么让我们来简单看看朝鲜实行法令的实际情况。首先相当于日本法律的有三种。①制令，②具有勅令，决定朝鲜实施什么的法律，③以在外地实施为目标的法律或带着属人性质的法律。整个殖民地期间，实行的法律总数各有680项，这其中除去407项修改废除的规定，实际上制定的数量为273项、130项、40项。

法律的制定主题和实行地区分开整理的话，③是帝国议会制定实行的，此外所有都是依据行政命令制定或决定实施的。并且①仅在朝鲜实行，因此实现了与日本不同的法律体系，相对的，②和③在日本也是共同适用的法律。接下来更具体地了解一下这些法令的内容。

首先①实行的制令数量最多，适用的领域也很广泛。举个例子，地方制度、社会、卫生、公安、法务、产业、土地、税收、转卖等领域相关的制度都是依据制令规定的。在这里举几个制令的例子，来看一下与相对应的宗主国法律之间有怎样的关系。

在制令中，包括个人的法律关系，1912年有了朝鲜民事令。从内容来看的话，第1条规定“民事相关的事项，除了本令和此外的法令有特殊规定的情况，依照下面的法律”，依用日本的民法、商法、各自的实施法、民事诉讼法等23个法律。

并且这些法律在朝鲜实施时，有一部分条款反映了朝鲜的情况，按照朝鲜的传统习俗规定的。举个例子，朝鲜人相互间的法律行为、能力、亲属、有关继承的规定，地产权物的一部分都属于这些。但这些传统习俗在之后修正朝鲜民事令的过程中，一部分由日本的民法代替或成了成文法。





依用的日本民法第1条规定“私权的享有，始于出生”，“除去法令或条约禁止的情况之外，外国人享有私权” 也就是说，不管是日本人，朝鲜人还是外国人，不管是谁，都不受到身份、阶级、职业、年龄、性别等的歧视，享有私权。

这里的私权是指管理私人关系的法律中承认的一系列权利，比如财产权、亲属权、继承权、人格权等。 如果朝鲜人的日常生活渐渐按照民法管理，虽然传统的身份歧视习俗不能突然消失，但也逐渐难以持续下去。

日本商业行为的相关法律，例如破产法、信托法、支票法、有限公司法等等被重新制定的话，为了追加这一项，修正了朝鲜民事令，将实施范围扩大到朝鲜。 不仅如此，“依用”的日本法律被修改的话，修改的内容自动也能在朝鲜适用。

这种措施是为了尽可能贴近日本经济活动的法律环境。 1910年朝鲜会社令，义务化了公司成立时总督的许可，部分制约了承认公司成立自由的日本商法适用。 这虽是两个地区间商法体系的重要差异，但在1920年被废除。

刑事相关，有1912年的朝鲜刑事令。 这与朝鲜民事令相同，规定了“依用”刑法、刑事诉讼法等日本的12个法律，以及在朝鲜实行的细节。 其附则规定，除了一部分罪状，对朝鲜人实施旧韩国的刑法大全。

但这个规定在1917年的修订中被删除了。 况且针对于朝鲜人，旧有的笞刑，即用棍棒打屁股的刑罚维持不变，规定这项内容的朝鲜笞刑令在1920年被废止。 刑事关系法律中，1925年的治安维持法非常重要，它没有采用制令的形式，而是以勅令扩大到朝鲜实行。 因此可以说两个地区的刑法体系在1920年以后就几乎没有区别了。

因此，罪刑法定主义、禁止身份歧视、公开审判、证据审判主义、刑事辩护制度等近代刑事审判的要素，也被引进朝鲜。 但是还出现了日本没有的殖民地特性。 例如，日本的刑事法中，预审制度原先是为了防止检察官滥用起诉权，保护被告人的措施，但在朝鲜，相反于其宗旨，变质成了检察官或者司法警察延长人身拘留时间的手段。





以上虽是采取了“依用”日本法律的刑事，几乎照搬了宗主国法律体系的事例，但与此不同，还有很多制令是仅适用于朝鲜的规定。 举个例子，制令规定了地方制度、法院、土地制度、租税这样的各种制度相关的规定，金融机构及集团等的成立和运用、产业的奖励及管制，转卖等，其中或没有能适当对应到日本的法律，或反映了很多朝鲜的特殊情况。

因此，虽制令相关的程度有所不同，但两地区的法律体系也不同。 制令存在的理由也在这里。但我想要强调的是，制令中同民法或商法一起，规定了近代资本主义经济关系基本法则的领域里，即使用制令的形式规定了部分例外，仍追求与日本统一的法律体系，并且相当接近。

接下来②是具有勅令，规定了在朝鲜实施什么的法律，这是想把宗主国已经存在或制定的法律照原样用到殖民地时用到的方式。 也就是说，这个方式是，如果发了勅令说要在朝鲜实施第几号日本法律，这个法律在朝鲜也要被实施。

台湾的话像上述的那样，尽可能限制了律令形式，更多地依存了能推进同日本在法律上同化的②，但朝鲜却并不是如此。

这种形式的法律主要适用于，包括殖民地在内的整个帝国中都有必要实施的领域。 例如，涉及了工业所有权相关的专利权、装修法、商标法、版权法等，还有会计、货币、通信、对外关系、战时管制、军队关系等许多领域。

我们应当关注到，这种法律形式中虽然也有的与军刑法或治安维持法一样，但特别是为了把殖民地经济合并到宗主国，谋求各种制度的统一。 况且，如果按实施时期来看总共的130项，虽然初期也有很多，但还是集中在末期。 这是战时日本的各种管制立法，具代表性的有，进出口商品等临时措施法、临时资金调整法、国家总动员法等都主要是通过勅令的形式来扩大适用范围到殖民地的。

最后，是③帝国议会以在外地实施为目的制定的法律，或者带着属人性质的法律。 首先，以在朝鲜实施为目的制定的，有前面提到的“在朝鲜实施的法令相关的法律”或朝鲜银行法等，附则里明确记载了实施地区里包含朝鲜的，有1941年国防保安法。



而且，所谓具有属人性质的法律，其性质上无关地区，而是按照人或事件来发挥效力，因此也适用于朝鲜。例如，退休金的恩给关系的法律，作为适用对象的官员和其遗属，万一移住到朝鲜，也会继续适用。

以上虽然属于日本的法律，但此外，国务大臣颁发的勅令在朝鲜也同样生效。法律的实施地区原则上仅限于日本境内，前面也讲到了，当扩大到殖民地时会通过勅令来确定实施，但勅令却相反，只要不限制实施地区，就适用于统治权涉及到的整个地区。

这里包含规定了上述的朝鲜总督地位的管制或是军制、教育关系勅令。其中日本学制相关的勅令和朝鲜教育令，也仅在日本或朝鲜实施。此外的行政命令，有朝鲜总督颁布的朝鲜总督府令和地方长官颁布的道令。

总而言之，殖民地朝鲜在法律制度上实现了同日本不同的法域。日本政府的官方立场是，包含朝鲜在内的完全殖民地应实行宗主国的宪法，受到其效力制约。但是这只是对外的说法，实际上很难说是殖民地朝鲜实行了日本宪法。

但在现实层面上，朝鲜实施的法律体系，除了朝鲜人的参政权，仍朝着与宗主国在法律上的同化并且已经相当接近了。因此，朝鲜人在宪法上的权力，特别是政治权力明明被排除，在经济层面上向宗主国的合并进展迅速。



## 7-4

## 经济制度

殖民地朝鲜被纳入日本帝国的经济领域，快速地向日本的经济制度同化。在这里我们将通过朝鲜的关税及货币制度，以及土地调查，来探讨在殖民地化的过程中，朝鲜的土地所有权制度和土地税制度是如何变化的。

首先来看一下关税制度，日本合并朝鲜时，宣布了在未来10年将保持旧韩国政府与列强签下的不平等协定税率。当时日本自己也不能完全恢复自己的关税自主权，而且考虑到出于尊重列强在通商上的既得权利，这样可以减轻对合并朝鲜的抵制。

因此，朝鲜同日本贸易时使用的出口及进口税改名为转出及转入税，维持现有的关税体系到1920年。但在不违背当时宣言的范围内，扩大了朝鲜的进口以及转入税的免税商品，日本方面也免除了包括朝鲜大米在内的部分商品的转入税。

1920年关税变更的缓期结束，日本关税相关的法令也扩大到朝鲜实施。因此，相对于外国，朝鲜进入了与日本统一的关税体系。这时朝鲜同日本的关税在日本被取消，而朝鲜以没法填补总督府的税收减少为由，决定暂时保留下来。

但是这遭到帝国议会的反对，没过多久，于1923年除了织物等三种产品之外，都废除了移入税。虽然是1941年废除了这三种产品的移入税，但其间因为税率下调，两个地区的经济可以说没有关税壁垒，已经合并了。

一方面，朝鲜的1货币也作为组成部分被纳入了日本的元系货币体系。使殖民地货币连接宗主国货币，是同关税合并一起促进了经济合并的制度性机制。为此，也有方法可以在殖民地通用宗主国货币，但也可以考虑分离殖民地和宗主国的货币之后，将两者绑定在固定汇率上，然后自由兑换。日本更接近于后面这种方式，让我们来更详细地看一下这个过程。

朝鲜的货币一直以来都是以铜币叶钱为中心，朝鲜末期因财政拮据，含量下降的软货币被滥发。开港以后，以开放港口为中心，流入了日本银币、墨西哥元、中国银币等，作为贸易的结算方式。





在上次关于开港期的第6周课程中，通过毕晓普的游记，看到了19世纪末期开放港口和内陆地方的货币情况大有不同，虽然内陆主要流通叶钱，但这对旅行者非常不便。

作为1894年甲午改革的组成部分，朝鲜颁布新式货币发行章程，尝试确立银本位制为导向的改革。但是作为本位货币的银币不能正常供给，铸造利益巨大的白铜货币滥发，因此没能获得成功。这时具有与本位货币同等地位和重量的外国货币不受限制的通用被认可了，而日本的银币获得了这种地位。

但是之后日本在1897年转换为金本位制度，又随着俄罗斯势力的进入，日本银币在朝鲜的地位变得不稳定。这种情况下旧韩国政府于1901年颁布了以金本位制度为导向的货币条例，推进了中央银行的成立计划，但最终以失败告终。在这种情况下，日本的第一银行于1902年发行了银行券。

第一银行券仅在开放港口附近流通，因此无法渗透到朝鲜的内陆。日本商人如果想把生意扩大到内陆地区，就得要兑换铜币，因此十分不便。为了把朝鲜纳入日本货币区，需要清除旧有的货币叶钱和白铜钱。

俄日战争中，通过强制的日韩新协约，1904年目贺田种太郎被派遣为旧韩国政府的财政顾问。他的任务是推进朝鲜的财政改革和货币重组。他决定按照日本的金本位制实施货币条例，发行新货币，清理以前的铜币。新货币的铸造由日本铸币局负责，废除了之前负责这项任务的典圀局。

与这个条例中规定的货币、品位、重量和形态相同的货币可以不受制约地通用，这就是将第一银行券认可为法币。而且在这个过程中，第一银行回收清理旧货币，接受国库业务的委托等等，实际上其作用与中央银行相同。

旧有的货币中，虽然金属价值和票面价值的差异巨大的白铜钱在几年内被清理了，但是叶钱在合并之后作为辅币也依然存在。1918年最终叶钱被清理，日本的货币法扩大到朝鲜实施。一方面，韩国银行作为中央银行于1909年成立，继承了第一银行的业务，合并之后改名为朝鲜银行，作为殖民地中央银行发行朝鲜银行券。





因此，在殖民地时期朝鲜的货币中，朝鲜银行券是作为与日本相同的辅币和货币存在的。朝鲜银行在发行银行券时，为了回应金币还有日本银行券的兑换，保留了金币或金银锭还有日本银行券作为支付准备金。后来1931年日本脱离了金本位制，之后朝鲜银行也仍然维持了日本银行券支付准备义务。

这是为了稳定殖民地和宗主国之间货币连接的措施。这也是为什么从制度上限制了殖民地不能随意地发行货币。因此，在殖民地时期，朝鲜银行券和日本银行券可以自由地等价兑换。朝鲜的货币制度在功能上已经几乎完全与日本合并了。

在台湾，台湾银行也用同样的方式发行台湾银行券。可以说朝鲜和台湾的殖民地货币在功能上即便代替了宗主国的货币也没有任何问题。但值得注意的是，执意分离其发行主体，区别于宗主国货币这一点。与此相关，帝国议会审议朝鲜银行法案的过程中，朝鲜总督府的度支部长官荒井贤太郎给了很多启示。也就是说，对于经济情况还不稳定的朝鲜，直接表示忧虑：“日本银行兑换券流通不慎的话，也许会动摇日本兑换券的根基”，因此他认为，“无论如何，在朝鲜设置特殊银行，使其发行与日本银行兑换券不同的兑换券，这是对大家都安全的做法。”

审议台湾银行法案时也有主旨类似的讨论。万一直接在殖民地使用日本银行券的话，担心殖民的混乱会在这个“非常时期”发生，波及到宗主国，为了避免这种情况，有必要在殖民地发行区别于宗主国的货币。可以说最终殖民地货币以向宗主国同化为导向，同时被区别对待。

虽然这种对于殖民地货币的认知不仅限于占领初期，在之后也根深蒂固，但另一方面，也有行动表明其想要收回朝鲜银行的发钞权，统一为日本银行券。1924年从朝鲜总督收回了朝鲜银行的监督权，之后多次提出修订移交给大藏省大臣的朝鲜银行法，之后经常被提起的朝鲜银行废止论，就出现在这种背景之下。

其中，1935年审议朝鲜银行法改正法案时，大藏省大臣高桥是清也表明了想要收回台湾银行和朝鲜银行的发钞权，向日本银行统一的方针。朝鲜银行对此强烈反对，最终以高桥因二·二六事件被杀害无法实现其意图结束。



朝鲜银行方面的反驳主张在“非常时期”，“朝鲜银行券才是为了拥护内地经济区，发挥着唯一的缓冲作用，肩负着重要使命的”。由此可见，已经显露出上述的银行成立初期的认识。

但是要注意，关于朝鲜银行券存续的必要性，没有停留在消极主张上，而是强调了朝鲜银行券作为进入大陆的手段，能发挥积极作用。朝鲜银行券的流通地区不仅限于朝鲜，还随着出兵西伯利亚、还有青岛事件、满洲事变等日本侵略，扩大到了大陆。

“不同于日本银行券，因为没有直接兑换黄金的义务，所以可以像一种军票一样使用，在筹集军费上给予了巨大的便利”而且成立了满洲中央银行，发行了满洲国币，不可避免地从满洲撤出，朝鲜银行想要再次负责中国北部的货币制作。前面讲的高桥想要收回朝鲜银行的发钞权，是为了阻止陆军进入华北，控制军部预算，同时阻断了朝鲜银行券作为军用货币使用。

总之，朝鲜银行券在功能上，尽早实现了同宗主国货币间稳定的等价兑换。这意味着制定了推进殖民地经济和宗主国经济合并的重要措施。

但是，同化到提出要把朝鲜银行券合并为日本银行券，反而执意分离宗主国货币，以此用作为拥护内地经济的一种措施，以及为了进入大陆发挥着货币尖兵的作用。我认为这是体现了朝鲜银行券作为殖民地货币的性质。

在前近代农业社会，土地可以说不仅是人民的经济及社会生活基础，还是国家财政的源泉。因此，说社会性质会跟着土地制度和土地税制度的变化而变化也不为过。

对朝鲜实施土地调查，想让朝鲜的土地制度向本国的制度靠拢。在这个过程中，朝鲜的土地所有权和土地税制度发生了巨大的变化。在这里我们会概述调查的内容，并思考一下其意义。

在后面我们会把朝鲜的土地调查简称为调查。1910年~1918年，以全国约1900万块土地为对象，调查了其所有权、价格、形态。所谓所有权调查，就是调查土地的所在地、水田还是旱田等土地用途的种类、土地编号、面积以及其所有人，制作土地账簿，按照地籍图明确每块土地的位置、形态和地界。



所谓土地价格调查，不是下述土地赋税标准的旧有征税单位结负，而是改为与现在相同的土地价格。所谓土地的形态调查，就是用近代测量手段制作地形图。在这个过程中制成的地籍图和土地账簿可以彻底了解土地，不仅是殖民地时期，在解放后也作为行政和司法的基础资料运用。

首先，关于土地所有权调查和核定，作为调查的准备工作，1907年统监府下设不动产法调查会等，实现了朝鲜土地制度的调查。由此得出结论，毋庸置疑，朝鲜普通人之间的土地买卖、继承、租赁、抵押等流行，并且土地私人所有权广泛形成。

比如佃农，租借土地的物权不成立，因此承认地主的所有权也不会发生民事问题。问题是对于这种私人所有权的公证制度并不完善，并不能很好地保障所有权。

依据这种土地相关惯例的事前调查，以土地所有人在自己的所有地不变的期限内申报的方式进行调查。申报的内容由各洞选出的地主总代对照调查前制成的结数连名簿进行确认。如果同一块土地的申报人超过2人，就划分为争议地，按照争议地调查委员会的审议核定所有权。

调查以后，核定所有权的全国约1900万块土地中，99.5%都是依照申报被承认的。未被申报的土地都是坟墓或综合用地这样没有经济价值的土地，仅有0.05%。剩下的0.5%是纠纷地，大部分都是国家和私人之间的国有土地纠纷。

总而言之，虽然在国有土地中出现了一些纠纷，但是绝大部分核定了所有权，都没出问题，申报的内容也被通过了。这意味着在调查之前，土地的私人所有制已经普遍得到认同，调查通过申报的程序，承认了其所有权。

国有土地纠纷主要发生在驿田和屯田上。这些土地在调查之前，虽然是属于内藏院或官房的王室土地，1908年全部纳为国有。这些驿田和屯田中，虽然也有官房过去开垦或收购的，但实际上是私人所有地，名义上官房所有的土地不在少数。

在调查过程中，围绕这些土地，提出了所有权纠纷。如果看纠纷地审查委员会处理的国有土地纠纷地的事例，总体上是向着有利民间的方向处理的。





1918年末调查结束，纳入国有的驿田和屯田以12万7000町步的面积占了所有土地的3%，这些也大部分在1924年之前出售给了有关系的佃农。 出售条件为10年分期付款法定地价，对有关系的佃农有利。

参照以上内容的话，在韩国史教科书中说的，调查搜刮了朝鲜人的土地并进行了国有化，这一说法并非事实。 朝鲜人无法申报，被抢走土地的这种主张也一样。 如上所述，这也不符合99.5%的土地都按照申报的所有权被承认这一事实，是在否定朝鲜后期私人所有权已经广泛成立的这一历史事实。 教科书的逻辑是为了强辩日帝的搜刮而歪曲历史事实。

以上述的土地所有权调查为前提，引入了不动产登记制度来使用近代方式证明其所有权。 所谓不动产登记，就是国家机关依照法定程序，在公共的账本即登记簿上，记载不动产相关的权利关系的公示制度。

1906年实施了土地家屋证明规则和朝鲜不动产证明令，1912年实施了朝鲜不动产登记令，依据调查，随着作为所有权证明的基础资料的土地账簿被完善，开始能够证明并且保护私人的土地所有了。

虽然在朝鲜时代用于证明土地所有权的是文记，但是在民间拟定的，所以所有权的保障有局限性。 因为也有伪造或偷窃他人文记的情况，所以在民间所有权争议持续不断。

不动产登记制度是国家来证明民间所有权，所以大大减少了土地交易的不确定性。 实际上在调查以后，不仅土地所有权的转移大大增加，而且抵押权的设立，使得用土地担保来筹措资金更容易了。

调查的另一个任务是整顿地税制度。 依据调查，将土地所有人定为土地税的义务纳税人，调查了作为赋税标准的土地价格。 为了体现其意义，我会简单说一下旧有的地税制度。 在朝鲜时代，用结负制这种独特的方式来了解国家的土地。





所谓结负，并非土地的绝对面积，而是征税的单位。1结实为100负，1负是10束。当时作为土地账簿的量案中，每1结征收的税金相同，但实际上是按照肥力最高的1等级是3千坪，肥力最低的6等级是1万2千坪的等级来划分面积的。也就是说，1结的实际面积最多会差4倍，但这反映了肥力差异，使得所有人都要交相同的税额。

这可以说是出于想要反映土地生产力的理想。但实际上，这让了解土地的实际面积变得十分困难。结负仅记载于量案，而土地买卖或继承的文件中，使用了像斗落或日耕这样体现了绝对面积的单位。

调查之后，土地的实际面积第一次被明确，为487万町步。对此，旧有的结负方法推算的总面积27万町步，实际上只是实际面积的62%。由此可以得知，朝鲜政府完全不知道的土地——隐结不在少数，已被征用了的实际上也远少于实际面积。

而且，虽然以结负制征用的土地等级越高通过调查被定下的地价可能越高，但是根据分析个例的研究，能看出并不是这样的相互关系。这说明以结负制为基础的征税没有很好地反映生产效率的差异，结负制的实际运作与制度追求的理想相距甚远而且并不公正。

依照调查整顿征税制度的核心是，废除结负制，调查全国的土地价格，制定新的征税标准。为了调查每块的地价，首先需要产量和粮价的相关信息。

产量首先把水田和旱田分为几个等级，按照等级确定标准生产量，然后在每个洞和里选定中等的标准地，制定等级，把这个同个别地的产量进行调查、比较，参考每块地的特殊情况来决定。

粮价是以道为单位确定的，以1911年~1913年收获后4个月的中等品平均价格为基准。收获量乘以谷价求得毛收入的话，相当于毛收入50%的耕作费，这也叫做租佃率。扣掉耕作费、5%的修缮维护费用和税金，计算纯收益。把这个除以考虑到当时利率的9%的还原率的话，可以求得这块地的地价。

产量和粮价被严重低估，定好的地价可以说是实际水平的70%。这样求得的每块地的土地价格定为法定地价，用单一的税率来征收地税。



这种地税制度具有如下意义。首先，因为地价反映土地收益，所以征收地价税的方式具有近代收益征税的特征。作为征税标准的法定地价是按照全国统一的标准计算的，因此接近于公平赋税。

在以前结负制中的土地分类，即水田和旱田间，地区间，每块地间的地税负担差距也很大，思考这一点的话就能得知其意义。在1917年，可以比较用以前结负制和征税地价制的方式求得的地税额，据此整体地税征收额提高了17%，但是每个道的增加率千差万别。

例如，京畿道增加了58%，相反全罗道下降了3%左右，江原道提高了68%，而咸镜道下降了14%~31%。这是因为在京畿道，王族和高级官员的农场很多，标准等级被降低到了4~5等，相反在中央政府的主要税源全罗道的标准等级被强制为很高的2~3等。可以得知现有的地税征收有多么随意。

另外，随着法定地价的确定和公账化，征税过程的透明度提高了。朝鲜时代，国家在从量案掌握的结数中，除去按照收成核定的可以免税的结数，确定地税负担结数。而且采取了将其按顺序分摊给各区域的方式。

地税负担最底层的单位是面，面的征税业务交给了乡吏层。作为当时土地账簿的量案不能反映土地及其所有权的日常变动，因此实际的征税依照书吏制订的衿记。

衿记虽然是一种缴纳地税的账本，但纳税人的名义并不是实名，而且制订的字迹除了制订人都很难读懂，鉴于此，书吏的私人账本的性质很强。这种衿记的形式是带有意图的，给了书吏层随意征收地税和贪污的空间。

因为上述的结负制为基础的土地征用有局限性，所以这种弊病进一步加剧。而且，地方官府没有独立的税收来源，书吏层也没有被支付报酬。之前第6周的课程中，多次提到毕晓普说朝鲜官员们的贪污腐败极其严重，其背后就是有这种征税体系的问题。

地税制度改革是朝鲜政府推进的甲午改革中的重要任务。将财政合并到度支部，不仅引进了预算制度，还将以前对土地征收的各种税收合并到地税中，将其作为金纳。



特别是后面的改革延续了从朝鲜后期开始进行的税收土地集中和折偿的倾向。合理确定作为征税标准的结价，追求公平的征税。但因为这是以旧有的结负制为前提，在改革征税机构上具有局限性。

俄日战争后，日本掌控了朝鲜内政，把以前负责征税的守令和书吏层排除在外，创建了独立于行政机构的征税机构。而且，统监府为了把控征税过程，代替旧有的衿记，制作了名为结数连名簿的地税征收账本。

结数连名簿以面为单位制订，以地主自己申报土地的介绍、编号、种类、面积、结数、所有人的住址以及姓名等的方式推进，建立了地主纳税的原则。如上所述，调查是以申报土地所有权的方式推进，这是实施调查的前提条件。以上，我们探讨了调查在朝鲜的土地和地税制度上带来的变化，以朝鲜后期以来不断发展的人民的私人土地所有权为前提这一点，以及延续了甲午改革向往却又没能实现的地税制度的改革方向这一点，都具有韩国史的内在发展与延续性。另一方面土地国有和民有的核定，登记制度的引进，结负制的废止和征税地价制的履行，都可以看出调查的外来性质。

至此，我们这节课也步入了尾声。日本的殖民地统治追求同化主义。就是想要把日本的制度移植到殖民地，使其同化，最终永远地被并入日本，作为日本下属的一个地区。但是从政治层面来看，只是在地方范围允许有限的自治，几乎不承认朝鲜人的参政权。对此，在经济层面上，已经到了实现地区整合的阶段了。

合并了朝鲜和日本的市场，两个地区的货币也无论何时都可以1:1兑换。在法律制度上，特别是包括民法、商法在内的经济相关的日本法律，也几乎原封不动地适用于朝鲜。通过此举，使得不论在哪个地区进行经济活动，在法律环境上都没有差别。

这种地区整合包括了台湾，扩大到整个日本帝国，可以与现在的欧盟比较。欧盟虽然是与会国主动接受自己的经济主权制约的结果，但是日本帝国的地区合并是一种针对殖民地的帝国主义统治形态，这一点是决定性的差异。





即便如此，从经济上看，区域内的各地区完全开放，商品、资本、劳动都可以更加自由地流动。因此，区域内的经济变化急剧加速，具有和欧盟同样的效果。

这节课是我们《韩国经济发展史》的第七节课，学习了以“殖民地统治与制度变化”为主题的内容。下节课，我们将学习在这种制度环境下，殖民地经济出现的变化。 谢谢。







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

## 퀴즈

### 01 일본의 식민지 통치에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 일본의 식민지 통치방식은 총독에게 막강한 권한과 재량권을 부여했다는 점에서 자치주의에 가까웠다.
- ② 조선총독은 법률로 정해야 하는 사항을 제령(制令)이라는 총독의 명령으로 대신할 수 있어 입법권이 일부 총독에 위임되어 있었다.
- ③ 총독은 조선의 최고 행정관청으로서 상당히 독립적인 지위를 유지하였으며 조선에 대한 식민지정책의 사령탑은 본국 정부가 아니라 총독부에 있었다.
- ④ 전시 말 징병제의 실시와 함께 조선인에게 참정권을 부여하기로 하였다. 즉 조선에서 23명의 의원을 선출하여 제국의회로 보내는 방식이었는데, 해방으로 선거가 실시되지 못해 실현되지는 않았다.

정답 ①

**해설** 식민지 통치유형에 비추어 보면 일본은 영국의 자치주의보다는 프랑스의 동화주의 방식에 가까웠다. 다만 프랑스의 동화주의가 그 결과가 어찌 되었든 인류 이성의 보편성과 대의제도라는 이념에서 나온 것이라고 한다면, 일본의 동화주의는 식민지와 지리적 인종적 문화적 근접성 때문에 완전한 동화가 가능하다는 확신에서 나온 것이다. 당초에 총독에게 막강한 권한을 부여한 것은 식민지배의 초기 사정을 반영하여 일시적으로 허용된 것이었고 궁극적으로는 조선을 영구히 일본의 한 지방으로 편입할 것을 지향하였다. 식민지에 자치를 인정하게 되면 그것이 언젠가는 독립으로 연결될지도 모른다고 생각한 일본 정부는 일관되게 자치주의를 거부하였다. 또한 동화주의를 추구할 때에도 단순히 제도의 이식에 그치지 않고 문화적 정신적인 면에 이르기까지 식민지 주민의 철저한 일본 인화를 지향하였다.



## 02 식민지의 법령체계에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 식민지 조선은 일본의 영토로 편입되었지만, 그 법적인 지위는 본국과 달랐다. 당시 일본 본토를 내지(内地), 조선을 포함한 일본의 식민지를 외지(外地)라고 불렀는데, 외지는 법제상으로는 일본과는 다른 이법지역(異法地域)을 뜻한다.
- ② 조선민사령(1912년)에 의해 일본의 민법이 조선에 시행되었지만, 민법에서 규정되어 있는 사권(私權)은 조선인과 일본인에 차별적으로 적용하였다.
- ③ 조선형사령(1912년)으로 일본의 형법 등이 조선에 시행되었지만, 조선인에 대해서는 1920년까지 구래의 태형(곤장으로 볼기를 치는 형벌)을 그대로 유지하였다.
- ④ 일본에 이미 존재하거나 제정되는 법률을 그대로 식민지에 확대 적용하고자 할 때에는 칙령의 형식으로 조선에 시행하였는데, 치안유지법이 거기에 해당한다.

정답 ②

**해설** 조선민사령에 의해 조선에도 시행된 일본 민법은 제1조에 “사권(私權)의 향유는 출생하면서 시작”하며, “외국인도 법령 또는 조약의 규정으로 금지된 경우를 제외하고 사권을 향유한다”고 규정하고 있다. 즉 일본인이든 조선인 또는 외국인이든 누구나 신분이나 계급, 직업, 연령, 성 등에 의한 차별 없이 사권을 향유하게 되었음을 뜻한다. 여기서 사권이란 私人 간의 관계를 규율하는 법(사법)에서 인정하는 일체의 권리인데, 예컨대 재산권, 친족권, 상속권, 인격권 등을 말한다. 다만 조선회사령은 회사의 설립에서 총독의 허가를 의무화한 것으로 일본의 민법과 다른 점인데, 1920년에 폐지되었다. 그리고 이 회사령은 조선인과 일본인 모두에게 적용된 것이다.



### 03 경제제도에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 조선은행은 은행권을 발행할 때 금화 또는 일본은행권의 태환(兌換)에 응하기 위해 금화 또는 지금은(地金銀) 또는 일본은행권을 지불준비로 보유하였는데, 이것은 식민지와 본국의 화폐를 등가로 유지하기 위한 장치였다.
- ② 조선시대의 토지 과세는 결부제(結負制)라는 방식으로 이루어져 생산성의 높은 등급의 토지에 더 많이 과세하고자 하였지만, 이 등급과 토지조사사업으로 파악된 과세기준인 법정지가 사이에 상관관계가 보이지 않았다. 이것은 결부제의 과세 등급이 생산성과 무관하여 불공정하였음을 말한다.
- ③ 토지조사사업에서는 자신의 토지를 일정 기간내에 신고하도록 하였지만 그러한 사실을 몰랐거나 반발하여 신고하지 않은 자들이 많았고 그러한 토지는 총독부로 귀속되었다.
- ④ 토지조사사업에서 토지 소유권을 근대적 형식으로 증명하기 위한 부동산 등기제도가 도입되었다.

정답 ③

**해설** 토지조사사업의 결과 전국 약 1,900만 필지의 토지 중에서 99.5%가 신고한 대로 그 소유가 인정되었다. 신고되지 않은 토지는 분묘나 잡종지와 같은 경제적인 가치가 없는 토지로 0.05%에 불과하였다. 나머지 0.5%가 분쟁지였는데, 그 대부분이 국가와 사인(私人) 간의 국유지 분쟁이었다. 요컨대 국유지에서 일부 분쟁이 일어났지만, 압도적인 부분은 소유권을 사정하는데 문제가 없이 신고한 대로 인정되었던 것이다. 이것은 사업 이전에 조선에서는 토지의 사적 소유가 이미 일반적으로 성립해 있었고, 사업은 신고라는 절차를 통해 그 소유권을 인정하였음을 의미한다.







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 토론



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

## 토론

- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유롭게 댓글 형식으로 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

### 주제

해방 전에 조선, 대만, 만주 등은 일본제국의 엔 통화권에 편입되어 지역통합 (regional integration)을 이루었다. 이를 현재의 유럽연합(EU)과 비교해 볼 수 있다. EU는 참가국이 자신의 경제 주권의 제약을 자발적으로 받아들인 결과이지만, 일본제국의 지역통합은 식민지에 대한 제국주의적 지배의 한 형태라는 점에서 결정적인 차이가 있다. 그렇지만 경제적으로 보면, 역내의 각 지역이 완전히 개방되어 상품과 자본과 노동이 보다 자유롭게 이동할 수 있게 되었다. 경제제도와 관련 법령에서도 역내의 동질화가 추진되었다. 전전의 일본제국과 현재의 EU의 지역통합에서 어떤 공통점과 차이점이 있는지 토론해 보라. 그리고 지역통합이 이루어진 경우와 그렇지 않았을 경우와 비교하여 지역통합이 경제와 사회에 어떤 효과를 미쳤는지에 관해서도 토론해 보라. (60분)



### 참고

여기서는 전혀 다른 두 체제가 하나로 통합되기 위해서는 어떤 변화가 필요한지를 먼저 생각해 보기 바란다. 일본의 식민지통치 방침이 동화주의를 지향했지만, 실제 두 지역을 통합하는 데에는 행정체계, 법제도, 화폐, 관세, 소유권제도와 조세제도에 이르기까지 실로 다양한 방면에서 제도를 접근시키는 것이 필요하며, 이 과정에서 이해관계가 충돌하여 많은 난관에 봉착할 수 있다. EU와 같이 독립국들이 자발적으로 일부의 주권을 포기하는데 합의해 온 과정과 식민지지배를 통해 일방적으로 관철된 과정을 비교해 보기 바란다. 그리고 지역통합이 이루어진 효과를 생각할 때에는 현재의 통합된 EU가 해체된 경우를 생각해 볼 수 있다. 또는 미국의 각 주가 독립하거나 한국의 각 도가 독립하여 별개의 정치체제와 제도가 시행되고 시장이 분할된 경우를 상정하는 사고실험을 통해 지역통합의 효과를 역으로 생각해 볼 수도 있다.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



## 자료

### 도서

- 김낙년(2019), 「일본의 식민지 지배 방식」, 이영훈 편 『반일종족주의』, 미래사.
- 김낙년(2020), 「식민지근대화: 서구 문명의 확산이라는 큰 틀에서 보아야」, 이영훈 편 『반일종족주의와의 투쟁』, 미래사.
- 이영훈(2016), 『한국경제사 II』, 일조각. (제8장 제3절)
- 신문자료: 우수용, “저도 반민족행위자였습니다” (조선일보)

[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/01/06/2010010603899.htm](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2010/01/06/2010010603899.htm)

