

제국의 형성·해체와 주민관리

오니시 유타카(大西裕)

- | | |
|--------------------------|------------|
| I. 시작하며 | V. 모듈C의 형성 |
| II. 국가 성격(stateness)와 주민 | VI. 전시체제 |
| III. 주민관리 논리(Logic) | VII. 종전 |
| IV. 모듈J의 형성 | VIII. 마치며 |

I. 시작하며

본고는 근대 이후 일본과 한국 간의 사람 이동에 관한 여러 문제에 대해 주민정보관리제도 선택의 관점에서 일관된 설명을 하고자 한 것이다. 한일 간의 사람 이동에 대해서는 다양한 논점이 존재한다. 두 나라는 19세기 이전 근대화 이전에는 각각 별도의 국가를 이루고 있었다. 게다가 도쿠가와(德川) 시대에는 주민과의 관계에서 일본은 통일국가라고조차 하기 어려운 상태였다. 그러나 20세기에 들어 두 나라는 한반도의 식민지화에 의해 하나의 국가를 형성하게 되었다. 둘 사이는 한 쪽은 본국으로서 다른 쪽을 식민지로 삼는 식민지제국으로서의 관계이며, 각각 주민과의 관계는 같지 않았지만 대체로 내지인, 외지인, 외국인으로 구별되어 그에 따른 주민관리가 이루어졌다. 중일전쟁, 제2차 세계대전이 개시되자 식민지제국 일본은 주민과의 관계를 재점검하려고 하였다. 그 후 일본이 패전하자 제국은 해체하고 일본과 한국은 분리되었으며, 국가-주민 관계는 제국적 요소를 배제하는 형태로 크게 변모되었다. 그런데 쌍방이 순수한 국민국가가 되었음에도 불구하고 두 나라의 국가-주민관계는 이질적인 것으로 변화하여 갔다. 근대화 이전의 국가-사회관계는 국가와 주민관계에 어떠한 영향을 주었는지, 같은 제국이면서 주민관리의 방식이 달랐던 것은 웬지, 어쩌서 이질적인 것으로 변화해 간 것일까? 제국 시대에 한반도에 거주하고 있던 일본인은 종전 후 모두 일본으로 돌아갔는데, 일본

에 거주하던 한국인 중 상당수가 일본에 계속 거주한 이유는 무엇일까? 같은 일본인이라도 훨씬 가혹한 환경에 처했던 아메리카 대륙의 일본인이 계속 거주를 했는데 왜 한반도를 포함한 아시아 지역의 일본인은 되돌아온 것일까?

각각에 대해 한일 양국에서 다양한 연구가 이루어지고 있다. 그러나 이것들을 연계하여 이해하고자 하는 시도는 의외로 적다. 특히 전전과 전후의 가교적인 인식들은 제공되고 있지 않은 것 같다. 이러한 과제에 대해 본고는 국가-주민 관계에 대한 모델로 일관된 설명을 하는 것이 가능하다고 주장한다. 사람의 이동에는 다양한 요인이 존재하며 개개인에 따라 이동, 체재의 이유는 다양하다. 그럼에도 불구하고 국가의 파악에서 빠져나가고자 하는 주민과, 주민을 파악하고자 하는 국가 사이에서 생기는 쌍방의 합리적인 대응이 한일의 사람 이동 및 관련된 제도의 상당 부분을 규정하고 있어, 대량 현상으로서 단순한 설명을 할 수 있는 것이다.¹⁾

II. 국가 성격(stateness)과 주민

1. 두 개의 성격

본고는 국가-주민 관계에서 한일 간에 생기는 다양한 사람의 이동에 관한 문제를 통일적으로 파악할 수 있는 모델을 제시하려는 것이다. 따라서 대상으로 하는 시기는 일본과 한국이 근대적인 국제체계에 포섭된 이후부터 현대까지로 한다. 이 사이 양국 국가 시스템도 크게 변화하고 있으며 거기에 따라 국가-주민 관계를 둘러싼 제도도 변화하고 있다. 특히 큰 변화는 일본의 식민지제국화와 해체, 순수 국민국가로서의 일본과 한국의 재출발이다. 그래서 우선 이 변화가 국가 정책에 어떤 영향을 미쳤는가를 최근 연구의 진전이 눈부신 일본제국연구를 참고하여 고찰한다.

제국이라는 개념은 다양한 의미를 가지고 있지만, 크게 나누면 자신의 이데올로기적 주장을 하기 위해 사용하는 경우와 현재 존재하거나 과거에 존재했던 국가형태 혹은 국

1) 본고의 초점은 필자의 학문적 관심상 제도이며, 가능한 범위에서 제도 형성, 제도의 효과에 두었다. 필자는 역사가가 아니며 역사 연구를 위한 전문적 훈련을 받은 것도 아니므로, 필자의 학문적 규율에 따라 설명을 하는 것에 중점을 둔다. 즉 새로운 사실을 발굴하고 개별 역사적 현상에 새로운 해석을 하는 것이 아니라 소수의 전제로부터 제도를 둘러싼 여러 현상에 대해 일관된 설명을 부여하고자 하는 것에 중점이 있다.

가 간의 관계를 분석하는 경우로 나눌 수 있다(山本, 2006, 143). 본고는 이데올로기적 정책을 주장하는 것이 아니므로 후자의 의미로 사용한다. 후자의 경우는 다시 정치적·경제적 개념으로서 사용하는 경우와 법적인 것으로 사용하는 경우 등으로 나눌 수 있다. 정치적·경제적 개념으로서 사용하는 경우, 영향력 관계가 제국 이외의 국가 형태나 국가간 관계를 구별하는 데 근간이 된다(Doyle, 1986; Motyl, 2001). 제국은 전면적으로 자율적인 의사결정 기구를 가진 지역단위와, 의사결정의 상당 부분을 전자에 의존하고 부분적인 자율성만을 갖거나 종속적인 지역단위로 구성된 하나의 국가형태 내지는 국가간 관계이다. 자율성과 종속성은 정치적으로 규정한 경우와 경제적으로 규정한 경우에는 다를 수 있지만 전반적으로 이상의 두 개의 서로 다른 지역의 결합으로 이해할 수 있다. 그러나 이런 개념상의 제국 내에서 지역 구분은 국가-주민 관계를 이해하는 데에 부차적인 것에 그친다. 보다 직접적으로 중요한 것은 이러한 권력 관계의 파생물이지만 근본적으로 다른 법적 개념이다.

제국을 법적으로 파악하는 경우 중요한 특징은 두 가지로 집약된다. 하나는 동일 국가 내에 다른 법역(法域)을 가지고 있는 것이다(淺野 2004a; 淺野, 2004b; 山室, 2003). 일반적으로 제국과 대비되는 국민국가에서는 국내에 단일한 법 결정기구를 가지며 국내는 단일한 법에 의해 지배된다. 반면에 근대에 등장한 제국은 대부분 모든 지역이 하나의 법에 의해 지배되지 않았다. 이러한 제국은 식민지제국이였다. 게다가 식민지가 된 아시아·아프리카 지역에서는 서양과는 전혀 다른 법체계가 존재했던 것이다. 그러나 그것은 성문법에 의하지 않는 것이 대부분이었기 때문에 서양의 제국에 의해 발견되기 마련이지만, 어쨌든 이 지역에 본국의 법을 적용하기에는 무리가 있었다. 물론 서양의 식민지 제국은 본국의 법체계가말로 문명이라고 인식하고 同化에 대한 지향, 바꾸어 말하면 법체계 통일을 향한 모멘트가 존재했지만 실제로는 먼 장래의 이야기였다.

또 하나의 특징은 입법기구의 비대칭성이다(山室, 2003). 제국본국에는 본국 및 식민지를 규율하는 법을 형성하는 입법기구가 존재하지만 식민지에는 그것이 없든가 크게 제약되었다. 제국본국의 법률은 필요에 따라 식민지에도 적용되었지만 이런 입법기구의 배치 차이에서 식민지의 법이 제국본국에 적용되지는 않았다. 따라서 연방제국가와는 달리 지역 간에 명확히 優位인 지역과 劣位인 지역이 존재했던 것이다.

본고에서는 이런 식민지제국이 가진 특징을 (山實, 2003)를 본떠 ‘帝國性’이라고 부르고 있다. 즉 제국성이란 동일 제국 내에서 다른 법역을 가지고 게다가 그 법역 사이에는 상위-열위 관계가 존재하며 법역의 통일도 상정되어 있지 않은 것을 가리킨다. 한편 식

민지제국 해체 후의 일본이나 한국에서 보이는 특징을 ‘국민국가성’이라고 부른다. 즉 국토와 법역이 동일한 것이다.

제국성을 가지고 있는가, 국민국가성을 가지고 있는가로 국가-주민 관계에 차이가 생긴다. 국민국가성을 가진 경우 국가가 관리해야 할 주민은 본국인과 외국인으로 나뉜다. 본국인에게는 본국법이 적용되지만 외국인에게 본국법 적용은 부분적으로 그친다. 권리의무에도 양자는 큰 차이가 있고 통상적으로 양자는 별도로 관리된다. 한편 제국성을 가진 경우 국가가 관리해야 할 주민은 본국인(內地人)과 식민지인(外地人), 외국인으로 나뉜다. 국민국가와의 대비에서 중요한 것은 식민지인의 존재이다. 그들에게는 어떠한 법이 적용되어야 하는 것일까? 본국인이 본국에만 거주하고, 식민지인이 식민지에만 거주하는 경우, 각각의 주민은 그 땅에 적용되는 법에 따르므로 큰 문제는 발생하지 않을 지도 모른다. 그러나 본국과 식민지 사이에는 활발한 사람의 이동이 있는 것이 당연하다. 식민지에서 본국인은 어떻게 다루어져야 하는가, 본국에서 식민지인은 어떻게 다루어져야 하는가, 여기에 심각한 문제가 발생한다.

이것은 주민정보 관리에 중대한 영향을 미친다. 본국인을 본국인이라고 규정하고 식민지인을 식민지인으로 규정하는 것은 각각이 가진 주민정보이다. 주민정보는 각각이 소속한 법역에 의존하고 있기 때문에 본국인과 식민지인은 근본적으로 다를 수 있다. 생년월일이 어느 정도 정확한가 등 정보의 차원에도 차이가 생길 수 있다. 주민정보를 관리하는 행정조직도 같지 않다. 양자가 같은 국가에 속하는 만큼 주민정보를 취급하는 데는 복잡한 요소가 들어가는 것이다.

그러나 여기서 나타나는 제국성에는 상당한 폭이 있다. 즉 식민지제국에 따라 혹은 동일 제국 내에서도 지역에 따라 식민지인의 취급에는 차이가 발생한다. 식민지인이라도 본국에서는 본국인으로 취급하는 경우도 있고 엄연히 구별하는 경우도 있다. 본고에서는 전자의 경우는 보다 국민국가성이 강하다고 규정하고 후자는 보다 제국성이 강하다고 규정한다. 간단히 말하면 법역이 속인적인 쪽이 제국적이고 속지적인 쪽이 국민국가적이다.

그러면 일본의 경우는 어떠했을까? 주로 淺野(2004b)에 의한 제국법제적 연구를 중심으로 논의해보자. 일본이 전전에 영토로 만든 지역 가운데 홋카이도(北海道), 오키나와(沖縄), 오가사와라제도(小笠原諸島) 등 초기의 것은 일본 본국의 법이 적용되어 동일한 법역에 속했기 때문에 정의상 일본 본국이지만 그 이외의 지역은 본국법이 당연히 적용된 지역이 아니므로 본고에서 말하는 식민지에 해당한다.²⁾

식민지제국 일본은 당초 제국성을 강하게 띤 법제를 가지고 있었다. 1895년에 대만을 획득하고 그 후 사할린을 얻고 한반도를 병합했는데 이런 지역에는 본국과는 다른 법체계가 존재하여 본국법의 적용은 적절하지 않았다. 그래서 본국법(내지법)과 식민지법(외지법)을 엄격하게 구별하여 법역을 나누기로 했다. 그리고 이 법역 간에 생기는 법적 행위에 관해서는 1918년 제정된 공통법에 따라 처리하는 체제를 취했던 것이다.

법역의 차이는 주민정보 취급에도 미치고 있다. 자세한 것은 뒤에서 소개하겠지만 본국의 호적법은 식민지에는 적용되지 않고, 호구규칙(대만), 조선민적령(한국)을 대만과 조선의 총독부령으로 발포하여 주민관리를 실행했던 것이다. 그러므로 예를 들면 조선인이 일본 본국에 거주하는 경우, 본국인과는 다른 별도의 관리 체계로 주민정보가 관리되었기 때문에 양자의 혼잡은 제도적으로 발생하지 않았던 것이다.

본국에 호적을 가지지 않은 식민지인에게 본국에서는 어떠한 법률을 적용할 것인가, 바꾸어 말하면 법역의 차이를 속지적으로 규정할 것인가 속인적으로 규정할 것인가는 공통법 제정 당시 쌍방의 입장에서 논의가 이루어졌지만, 징병 등에서 속인적 요소를 남기면서도 속지적으로 규정한 복잡한 상태가 되었다고 해도 좋을 것이다.

그러나 이러한 본국과 식민지의 구별을 일본은 항구적인 것으로 상정하지 않아 외지법은 잠정적인 조치에 지나지 않았다. 너무나 舊慣이 달라 잠정적으로 외지법을 인정하지만 결국 외지법은 폐지되어 내지화되리라고 전제하였던 것이다. 즉 식민지를 식민지 그대로 두지 않고 본국화하는 모멘트는 일본에서는 강했다고 할 수 있다. 실제 앞서 식민지가 된 대만에서는 1930년대에 들어 법체계는 형법을 제외하고 거의 내지화하였다. 본고가 대상으로 하는 한반도에서도 30년대에 진행된 공업화에 보조를 맞춰 법체계의 내지화가 추진되었다. 이러한 동화의 모멘트는 다른 식민지 제국에서도 볼 수 있지만 일본에서는 특히 강했다고 할 수 있을 것이다. 정치적으로도 식민지의 본국화에는 적극적인 움직임을 보였다. 하라 다카시(原敬)의 내지연장주의는 그 증거이며 식민지에서도 정치적 권리를 언젠가는 인정하겠다는 방향성을 보여준 것이다.

정리하면 일본은 당초는 제국성이 강한 국가적 성격을 가지고 있었지만 그것은 잠정적이었으며 급속히 국민국가성을 강화해 간다. 이런 점에서 식민지제국 일본의 본모습은 어중간했다고 할 수 있을 것이다.

2) 이외에 일본의 영향권 내에는 만주국 등, 중일전쟁 및 제2차 세계대전 중에 사실상 일본의 강한 통제 하에 들어온 지역이 존재하며, 이들 ‘비공식(informal) 제국’을 포함해 논의할 필요가 있지만 본고에서 대상으로 하는 것은 일본과 한반도와의 관계이므로 비공식 제국에 대해서는 언급하지 않고 논의를 진행한다.

2. 이민연구

다음으로 일본과 조선의 사람의 이동을 이민연구의 문맥에서 검토하자. 이민연구 그 자체는 정치학, 경제학에 그치지 않고 인구학, 사회학 등 여러 학문영역에서 진행되고 있고 또 그래야할 다면적이고 복잡한 성격을 가지고 있지만 크게 두 개의 분야로 나눌 수 있다. 이민을 전적으로 국제적인 경제 시스템을 유지하는 노동력 자원으로 바라보는 시점의 연구와 이민을 사회를 구성하는 사회·문화적 주체로서의 이민집단으로 보는 입장에서의 연구이다(重松, 1999, 제1장). 후자의 관점에 선 연구는 세계화가 진행되고 있는 요즘의 상황을 감안하면 중요하지만, 여기서는 기본적으로 전자의 연구 입장에서 검토를 진행한다. 시기적으로도 19세기 후반에서 20세기 전반까지의 이른바 제국주의 시대로 한정한다. 당시 식민지제국 일본에서는 본국에서의 이민과 본국으로의 이민이 동시에 나타났다. 조선과의 관계에서 말하면, 한반도에서 많은 사람들이 일본 사회 저변에 편입하는 형식으로 이동하는 형태를 각 시대에 공통적인 기반으로 하며, 1939년부터 일본 본국에서의 노동력 부족을 배경으로 많은 조선인이 강제노동에 동원되었다. 그러나 이것과 유사한 노동력 이동으로서의 이민은 일본에 특유한 현상은 아니고 다른 식민지 제국에서도 많은 적든 존재했다. 그러므로 비교를 통해 일본을 자리매김하고 상대적인 특징을 명확히 할 필요가 있다.

국제노동력 이동의 관점에서 보면 이민은 라벤스타인이 주창한 고전적인 밀고 당기기(Push-Pull) 이론(Ravenstein, 1885)이 현재에도 중요하다. 즉 노동력은 상품이며, 임금수준의 격차가 노동력의 이동을 송출지와 이주지라는 두 지역 간의 균형이 발생할 때까지 진전시킨다는 것이다. 이동의 인센티브를 임금수준에만 찾는 이 모델은 너무 단순하여 그 후 여러 수정이 이루어졌지만(예를 들면 Lind, 1969), 기본적으로 현재에도 설명력이 높은 모델이다.

라벤스타인의 모델은 사람의 이동에 관해 국제간과 국내를 구별하지 않는 성격을 가지고 있는데, 송출지와 이주지 사이에 질적인 차이가 존재하는지 여부는 고려하지 않는다. 그러나 송출지와 수입지의 지역적인 성격에는 임금수준이라는 어떻게 보면 무기질(無機質)적인 것 이외에 어느 특정 방향에서 차이가 있다는 것은 분명하며 그것을 기술·설명할 수 없다는 점에서 불충분하다. 이를 고려하여 검토해야 하는 것이 이민정책론과 세계체제론이다.

근대 세계에서 많은 나라는 전근대 시대에 존재했던 주민의 토지 속박을 풀고 거주자의 자유를 인정하기 때문에 국내의 노동시장은 라벤스타인의 모델에 따라 노동력의 지역적 이동을 쉽게 인정할 수 있다. 그러나 국가 간에는 그렇다고는 할 수 없다. 또 식민지제국에서는 본국과 식민지, 식민지 간에서의 이동의 자유가 존재한다고는 말할 수 없다. 그것은 국가가 사람의 이동에 대해 어떤 정책을 가지고 있는가에 좌우된다.

이민에 대한 정책은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 자유로운 이동을 인정하는 것이고, 둘째는 이동의 제한을 가하는 것, 셋째는 이동을 강제하는 것이다. 역사적으로는 대영제국 하에서의 이민정책에 이들이 나타난다. 첫째로 대영제국 본국은 식민지도 포함하여 모든 주민은 ‘제국 신민(臣民)’이라는 원칙하에 제국 내에서의 이민 제한에 부정적이었다. 그러나 둘째로, 같은 제국 내에서도 자치령에서는 실업문제 발생이나 치안 유지의 필요에서 이민의 제한을 부과하는 동기가 있었고, 실제로 제한했다. 셋째로 영국령 말레이에 전형적으로 보이듯이 식민지정부가 산업개발을 위해 노동력을 필요로 하였기 때문에 강제력을 수반하는 형태로 이민을 모집했다(重松, 1999. 46).

이민은 수입 측에서나 송출 측에서도 국가 구성원을 변경할 가능성이 있기 때문에 정치문제화하기 쉽고 제한 내지는 강제를 실시하는 계기를 가지기 쉬운 정책과제였다. 그것은 식민지제국 일본에서도 같다고 할 수 있다.

이상의 이민정책론은 국가의 존재 그 자체가 이민에 영향을 미친다는 이론이다. 이 이론도 역시 엄밀히는 송출처와 수입처의 질적 차이를 문제로 삼는 것은 아니지만, 세계 체제론이 이 점을 중시한다. 월러스틴(Wallerstein, 1974)에 의하면, 근대 세계 체제는 중심, 반주변, 주변으로 구분되고 그 구분은 차별적이다. 중심은 선진공업지역이며 주변은 미개발의 농업지역이다. 중심은 산업이 발달하고 기술 수준이 높은 상품이 생산되지만, 주변은 레벨이 낮고 중심의 발전에 공헌하는 형태로 산업구조가 편성된다. 그 결과 자본·상품·기술은 중심에서 주변으로, 중심의 자본축적을 촉진하는 형태로 흐른다. 이에 대응하여 페트라스(Petras, 1981)에 따르면 노동력은 주변에서 중심으로 유입한다. 노동력의 송출지와 수입지에는 질적인 차이가 존재한다는 것이다. 그래서 이러한 이민의 대부분은 공장이나 광산, 거대농장에서 저임금노동이 강요되며, 거기에서 벗어나다 하더라도 도시잡업층에 흘러들어간다. 이렇게 도시부의 슬럼 형성에 기여하게 되는 것이다.

이런 점에 비추어 보면 식민지제국 일본은 이민에 관해서 이중의 성격을 가지고 있다고 할 것이다. 일본은 세계체제론의 말을 빌리면 아시아 지역에서 대해서는 ‘중심’같은 모습을 띠지만 미국대륙·태평양지역에 대해서는 ‘주변’의 모습을 띠는 것이다.

많은 일본 이민연구가 미국대륙의 이민쪽에 집중되어 왔던 것이 상징적으로 보여주듯이, 제국주의 시대의 일본 본국은 이민의 송출국이었다(石川, 1997, 91). 게다가 아시아 지역에서는 중국 다음으로 많이 미국 대륙에 이민을 보냈던 것이다. 이민은 자연적인 흐름이었고 국책이기도 했다. 이 흐름은 전후에도 계속되어 고도경제성장시대에 맞아 겨우 막을 내렸다. 좁은 국토, 많은 인구로 일본 내지의 인구함양력은 한계를 보이고 있었다. 이민 패턴도 확실히 ‘주변’의 것이다. 일본인 이민은 수용하는 사회의 저변에 편입되어 저임금노동력으로 출발하는 것이 통례였다. 이러한 이민 패턴이 수입하는 나라의 정치 상황으로 종종 거부된 것도 확실히 주변적이었다.

한편 아시아지역에 대해서는 어떨까? 일본은 한반도나 대만, 중국에서 이민을 받아들이고 있던 점, 일본의 정치상황에 의해 종종 수입을 거부했던 점에서 주변이라기보다는 중심에 가깝다고 할 수 있다. 아시아 지역에서의 이민도 대부분 일본 사회의 저변에 편입되었다. 그러나 조금 전에 거론했던 대영제국에 비교하면 식민정책 측면에서 제국 본국이라기보다는 자치령이나 식민지에 가까운 대응을 하고 있다고 할 수 있을 것이다. 본국이 불황이면 한반도에서의 이민은 거부되고 반대로 전시 하에서 노동력이 부족하면 강제노동의 대상으로서 이민을 받아들였다.

아시아 지역에서의 ‘이민’ 패턴도 중심으로서의 모습과 주변적인 요소가 동거하고 있다. 일본 본국인은 조선이나 대만을 비롯해 아시아 지역에는 많은 사람이 총독부관료나 지배자로서 떠났다. 그러나 동시에 많은 사람이 滿蒙개척민으로 대표되는 형태로 이민하여 갔던 것이다.

아시아로 향하는 모습은 지배자적 입장에 있으면서도 일본이 국내적으로 끌어안고 있던 과잉인구 문제가 부각되고 있었다. 그러므로 조선이나 대만 등 외지를 외지 그대로 둘 수 없는, 바꾸어 말하면 외지를 내지화해 가는 모멘트를 일본은 가지고 있었다고 할 수 있을 것이다.

3. 정리

많은 식민지 제국은 제국의 법제로서 제국성과 국민국가성을 가지고 있지만 어느 것이 보다 강했는가는 국가마다 차이가 있었다. 이 가운데 일본은 당초 제국성이 강했지만 그것은 잠정적인 조치였으며, 결국 국민국가성의 강화가 예정되어 있었고, 실제 1930년

대에 들어 급속히 국민국가성이 강해져 갔다. 한편 식민지 제국으로서 부산물인 이민에 관해서 일본은 양면성을 가지고 있었다. 제국본국은 식민지에서의 이민을 받아들였지만 동시에 대량의 이민을 식민지를 포함한 아시아·태평양 지역에 보내고 있었다. 일본 본국은 과잉인구를 떠안고 있었다. 즉 일본은 대만, 조선 등을 얻어 식민지 제국이 되었지만 그것을 계속할 의도는 없었고, 국민국가화를 지향하고 있었으며 또 그럴 필요성도 있었다. 그 때문에 식민지 지배에서도 이 두 성격이 병존하며 어느 쪽인지가 강해졌다. 조선에 대해서 제국성이 강했을 때는 차별이 강화되고 국민국가성이 강해질 때는 황민화라고 하였다.

일본과 한반도 간의 사람의 이동이라는 점에서도 이 두 성격이 착종하여 나타났다. 일본인의 조선 이민에 관해서는 총독부 관료 등 지배층(제국성)과 식민자=개척자(국민국가성)였다. 또 조선인의 내지 이민에 대해서는 하층 계급으로의 이입(제국성)과 징용·징병(국민국가성)이었다.

Ⅲ. 주민관리 논리(Logic)

앞 절에서 말했듯이 식민지제국 일본의 성립과 해체는 국가-주민관계에 어떤 영향을 미치는 것일까? 이번 절에서는 국가에 의한 주민정보관리를 위해 어떤 행정스타일(module)이 채용되는지, 그것에 대해 주민은 어떻게 행동하는지를 이론적으로 검토하고, 앞 절에서 검토한 조건 하에서의 국가의 선택을 이론적으로 살핀다.

먼저 도대체 왜 국가는 주민정보를 필요로 하는가를 검토하자. 현대 사회에서 생활하는 우리는 국가가 주민정보를 관리하는 것을 당연시하고 있지만, 그것은 근대 이후의 현상으로 전근대사회에서는 오히려 예외적이었다고 해도 과언이 아니다. 전근대사회에서도 인구조사는 존재했지만, 개개 주민의 생년월일이나 가족관계, 국적에 이르기까지 관심을 가졌던 것은 아니고 필요도 없었다. 근대사회에 국가가 주민정보를 필요로 했던 것은 주민, 그 중에서도 국민이 국가의 존재이유가 되는 정통성의 전환이 생긴 것과 동시에 주민에게서 제공되는 자원 없이는 국가가 존립할 수 없었기 때문이다. 특히 근대국가가 형성될 때 국가는 엄청난 비용을 지불하며 행정 시스템을 정비할 필요가 있었다(大西, 1997).

그러나 근대국가가 형성 시에는 주민에게 근대국가는 단기적으로는 과도한 부담을 강요

하는 존재인 동시에 반드시 필요하지도 않다. 주민이 사회생활을 영위하는데 다른 사람과의 관계를 규율하며 사회전체의 실상을 보여주는 정보가 필요하지만, 이러한 정보의 제공은 전근대사회에서 국가만 독점적으로 행했던 것은 아니다. 미그달이 말하는 ‘생존 전략’(Migdal, 1988)은 촌락공동체 등 전통적 사회집단을 비롯해 여러 가지 집단이 담당하고 있었던 것이다. 따라서 주민은 국가가 부과하는 많은 부담을 회피하는 동기와 수단을 가지게 된다.

주민정보를 파악하고 싶은 국가와 그것을 회피하고 싶은 주민 사이에는 어떤 종류의 게임이 전개된다. 즉 관리자로서의 국가와 피관리자로서의 주민 사이의 정보를 둘러싼 게임이다. 그래서 관리자인 국가는 자원동원이나 치안유지 등의 목적에서 관리대상인 주민정보가 필요하다. 그러나 주민정보는 사적 정보, 즉 주민 밖에 알 수 없는 정보이다. 여기에는 정보의 비대칭성이 있고, 역선택 같은 현상이 발생할 수 있다. 한편 국가는 주민 자신은 알 수 없는 사회경제 전체의 정보를 보유하고 있다. 여기에 대해서 피관리자인 주민이 관리자인 국가와 정반대로 주민정보는 알고 있지만 사회경제 전체의 정보는 알지 못한다. 이것을 알지 못 하는 주민은 생존이 위협받는다. 따라서 관리자인 국가가 어떤 관리자 정보를 제공하는 것과 교환하여 피관리자인 주민은 주민정보를 제공한다. 단 사회경제 전체의 정보를 주민이 보다 적은 비용으로 입수가 가능하다면 관리자로부터 도피를 지향할 것이다. 이러한 방법으로서 촌락공동체와 같이 국가에 대항적인 관리자인 사회집단의 존재나 주민간의 네트워크를 들 수 있다. 전자에 관해서는 전근대사회에서 국가와 경합하는 ‘사회적 통제력(social control)’을 가진 사회집단이 존재하고 있었기 때문에, 주민은 이들을 이용하여 국가에 정보를 제공하는 것을 회피할 수 있었다. 후자에 대해서는 특히 개발도상국에서 중요한데, 취직정보, 단기적인 자금 원조, 도피를 위한 이동 비용의 부담 등은 주민간의 네트워크에 의해 공급되는 적이 많다. 특히 네트워크가 본고가 대상으로 하는 한국사회에서 중요했다는 것은 통설적 견해라고 말해도 좋을 것이다(服部, 1988).

주민으로부터 자발적인 정보제공을 기대할 수 없는 상황 하에서 국가는 주민관리를 위해 법적행정구조(모듈)를 구축할 필요가 있다. 그럼 어떤 모듈을 선택할 것일까?

모듈은 크게 두 가지의 요소로 구성된다. 첫째는 관리단위이다. 즉 무엇에 의거하여 주민정보를 관리하는가이다. 주민정보가 필요하다고 해도 국가는 그 수집을 위해 순회할 수는 없고, 어떤 단위를 빌어 자주적인 정보를 기대하지 않으면 안 된다. 단 그에 따라 국가가 주민정보를 관리하는 비용이 다르다. 이러한 관리단위로는 일반적으로 민족

이나 신분 등의 규모가 큰 사회집단, 이어서 촌락 등의 지역적 사회집단, 가족, 개인이다. 관리 비용은 이 순서로 커진다. 다만 비용이 낮은 관리단위는 주민 사이의 중간조직(사회집단)을 매개시키므로, 그 만큼 정보의 왜곡이 생기기 쉽고 정확성이 부족해진다.

또 하나는 관리조직이다. 즉 어떤 조직이 주민정보를 관리하는가이다. 관리조직의 성격에 따라 비용, 정보과약률에 차이가 생긴다. 관리조직이라는 것은 일반적으로 경찰, 호적사무소 등의 전문행정조직, 일반지방행정조직이다. 관리조직을 설립하고 운영하는 비용은 이 순서로 커진다. 경찰은 치안유지상 필요하므로 정비하지 않을 수 없어 부가적으로 주민정보 관리가 가능한 데 비해, 일반행정조직은 지연적인 사회집단으로부터 분리된 형태로는 정비가 곤란한데다 대량의 공무원을 필요로 한다. 그러나 주민정보의 과약률은 전문행정조직, 경찰, 일반행정조직 순으로 좋아진다. 주민정보는 사회에서 멀어질수록 관리가 곤란하기 때문이다.

국가는 비용을 고려하면서 이 두 개의 요소를 조합하는 모듈을 선택한다고 생각되는데, 그 선택의 기준은 다음 두 가지이다. 첫째, 주민정보를 관리하는 목적의 수준이다. 즉 국가는 어느 정도 주민 정보를 파악할 필요가 있을까? 목적 수준이 높고 보다 정확히 주민정보를 관리할 필요가 있는 경우, 보다 많은 비용이 드는 모듈을 선택하는데 허용적으로 될 것이다. 둘째, 주민의 국가정보 의존도, 즉 주민의 자율성 수준이다. 자율성이 낮으면 주민에 의한 자발적인 정보 제공을 기대할 수 있지만 네트워크 발달 등 자율성이 높은 경우 그러한 정보 제공은 기대할 수 없다. 자율성 수준은 정보관리를 위해 필요한 비용의 수준을 좌우한다.

본고에서는 국가 목적의 수준을 단순화하여 다음의 두 가지로 한다. 수준이 높다는 것은 국가가 치안유지와 자원동원(구체적으로는 징병) 모두를 목표로 하는 것이고, 낮다는 것은 치안유지만을 목적으로 하는 것이다. 후자의 경우 경찰조직에 의해 목적은 달성되기 때문에 보다 비용이 드는 관리조직을 구축하고자 하지 않을 것이다. 한편 수준이 높은 경우 경찰조직으로는 관리가 곤란하여 보다 정확한 관리를 가능하게 하는 일반행정조직 등을 구축하고자 한다고 생각할 수 있다.

이상에서 세 가지 패턴이 상정되며 각각에 최적인 모듈은 다음과 같다. 첫째, 목적이 낮은 경우 관리조직은 경찰이 좋고, 경찰이 기능하고 있는 한 관리단위는 경찰로서 적당한 것이면 좋다. 이러한 관리 형태를 모듈C라고 부른다. 둘째, 목적이 높고 자율성이 낮은 경우 관리조직은 일반지방조직 등이며, 관리단위는 보다 큰 것(구체적으로는 가족)이 된다. 이것을 모듈J라고 부른다. 셋째, 목적이 높고 자율성이 높은 경우 관리조직은 일반

행정조직이며, 관리단위는 개인이 된다. 이것을 모듈K라고 부른다.

국가가 갖는 목적과 주민의 자율성 정도에 따라 국가는 비용 부담이 타당한 주민관리 모듈을 선택한다. 따라서 그것이 변화하면 모듈을 변경한다고 생각된다.³⁾

이상의 설명은 본국정부가 본국인을 대상으로 주민정보를 관리하는 것을 전제로 하고 있다. 이어서 외국인이나 식민지의 본국인, 본국의 식민지인 관리에 대해 설명하자. 외국인 관리에 대해서는 기본적으로 목적이 높지 않고 관리의 주목적은 치안유지에 그친다. 그러므로 모듈C가 시대, 지역을 불문하고 기본이 된다. 단 사회집단에는 기대할 수 없기 때문에 관리단위는 개인이다. 기대할 수 있는 조직화의 진행이 가능하다면 어떤 사회집단이 관리단위가 된다. 치외법권이나 조계지 설정에 따라 외국인에 대한 정부의 관리가 법적으로 좁게 한정되는 경우, 모듈C에 의한 관리도 곤란하게 될 것이다.

식민지의 본국인이나 본국의 식민지인 관리는 외국인 관리와 주민 관리 사이에서, 앞 절에서 검토했던 국가의 성격에 따라 좌우된다. 국민국가성이 강하면 강할수록 모듈J 내지는 K에 가까운 형태로 모듈을 선택하고, 반대로 제국성이 강하면 강할수록 모듈C가 흔하다.

그러면 이상과 같은 모듈의 선택은 사람의 이동에 어떻게 영향을 미쳤을까? 라벤스타인의 모델에서 나타나듯이 일반적으로 사람의 이동에는 임금 수준 차이에 보이는 미는(push) 요인과 당기는(pull) 요인이 존재하지만, 개개의 이동성의 차이에는 네트워크의 존재 유무가 영향을 미친다고 생각한다. 즉 해당 개인과 관계가 있는 네트워크가 존재하면 이동은 용이하다. 그것은 네트워크의 존재가 이주처에 대한 사회경제 전체 정보의 수집 비용을 대폭 줄여주기 때문이다. 그러나 자율성이 낮고 국외의 네트워크가 발달하지 않아도 이동이 용이해지는 경우가 있다. 즉 해당 개인이 속한 국가가 모듈J를 채용하여 이 동시 이동처의 전체 정보를 국가가 제공하는 경우 이동은 용이하다. 단 이동처에서 자율적인 네트워크를 발달시키지 않으면 이동 후에 개인은 국가의 동향에 좌우되어 버린다. 그것은 국가가 정보문제를 해결하기 때문이다. 그러나 자율성이 낮은 개인으로서는 국가가 정보를 제공하는 편이, 네트워크를 발달시키는 등으로 자율성을 높이는 것보다 비용이 적으므로 국가에 의한 정보제공이 계속되는 한 네트워크는 발달하지 않고 국가에 의존적인 상황이 계속된다.

3) 단 주민정보관리기구는 경로의존성이 있다. 보다 높은 차원의 목적에 따라 형성된 기구는 새로운 조직구축 비용을 고려하므로 목적이 보다 낮은 차원으로 변경된다 해도 변경되지는 않을 것이다. 그러나 반대로 낮은 차원의 목적에 대응한 기구는 높은 차원의 목적에 대응할 수 없기 때문에 변경된다고 생각한다.

이상의 주민정보관리에 관한 모델에 따르면 앞 절에서 검토한 식민지제국 일본이 직면한 상황에 대해 일본은 다음과 같이 대응한다고 예측된다. 즉 일본에서는 주민정보관리에 관해 크게 네 개의 전기가 존재했다고 생각한다. 첫째 일본이 근대국가를 형성한 메이지유신기이다. 메이지유신에 의해 일본은 국민국가를 형성했다. 그 때문에 처음에는 강한 국민국가성을 가지게 되었다. 동시에 일본은 외적 위협에 대항하고 독립 유지를 위해 주민 자원을 동원한다는, 주민정보에 관해 높은 목표를 설정하지 않을 수 없었다. 그것은 모듈J의 선택으로 이어졌다. 둘째로 조선을 비롯한 식민지의 획득이다. 새로운 영토가 된 식민지에 대해 일본은 머지않아 본국화하는 것을 상정하고 있었지만, 사회 상황의 차이에서 본국과는 다른 관리를 하지 않으면 안 되었다. 즉 일본은 이 시기 제국성을 띤 식민지제국으로 전화한다. 식민지 관리가 필요하지만 당면한 치안유지 등의 낮은 목표를 달성하면 됐기 때문에 이런 지역에는 모듈C가 채용되었던 것이다.

같은 제국 내에서 모듈이 다른 것은 사람의 이동에 다음과 같은 영향을 주었다. 앞 절에서 언급한 바와 같이 일본은 국토가 좁고 인구함양력이 부족했기 때문에 해외 이민을 진행했지만, 아시아 쪽과 미국 쪽은 전혀 다르게 대응하였다. 남북미 대륙으로의 이민은 이출 단계에서는 국가의 후원이 있을지도 모르지만, 이민 후 국가에 의한 전체 정보의 제공은 기대할 수 없다. 따라서 이민은 네트워크에 의해 정보문제를 해결해 갔다. 한편 아시아 지역으로의 이민은 이출 단계만이 아니라 이민 후에도 계속해서 일본정부가 전체 정보를 제공했다. 따라서 네트워크의 발달은 기대할 수 없었다. 한편 한반도 주민은 일본이나 아시아 대륙으로 이민을 하였지만, 국가에 의한 정보 제공은 기대할 수 없었기 때문에 오로지 네트워크에 의해 정보문제를 해결해 갔다. 그 점에서 보면 일본인의 남북미 이민과 유사한 행동을 나타내는 것이다.

셋째 전기는 1930년대 중일전쟁에서 제2차 세계대전에 걸친 시기이다. 이 시기에 일본 본국은 대규모 징병이 실시되어 노동력이 현저히 부족하게 되었을 뿐만 아니라 병력의 부족에도 직면했다. 이 상황을 해결하기 위해 종래 주민정보관리상 낮은 목적을 할당해 온 식민지에도 자원동원을 포함한 높은 목적을 설정하지 않으면 안 되었다. 그래서 식민지에서 모듈C를 모듈J로 전환하려는 움직임이 생긴다. 그 결과 식민지에서 대량의 인적 동원이 이루어진다.

넷째 전기는 일본의 패전에 의한 식민지 제국의 해체이다. 해체로 인해 원래의 식민지제국 일본에는 복수의 국민국가가 태어나게 되었다. 하지만 각각의 국민국가는 전전과는 다른 상황 변화에 직면했다. 한일 양국에서 공통으로 경험했던 것은 미군 점령 하

에서 외국인 관리를 외국인 관리 전문기관에 맡기는 형태로 제도가 변경되었다는 점이다. 종래의 경찰에 의한 관리는 수행할 수 없게 되었던 것이다. 다음으로 일본에서는 무장해제가 행해지고 징병제가 금지되었지만, 한국에서는 한국전쟁을 계기로 징병제가 도입되었다. 마지막으로 귀환의 발생이다. 한반도에 있던 일본인 대부분이 본국으로 돌아왔으므로 한국은 외국인이 거의 없는 상태에서 주민관리를 행하게 되었다. 한편 일본에서는 강제노동으로 연행된 사람들을 중심으로 대량의 한국인이 귀환하였지만, 여전히 수십만의 한국인이 일본 국내에 거주하게 되었다. 복잡한 것은 그들은 외국인이기도 하고 일본인이기도 한 지위에 놓였다는 것이다. 세 번째 전환점에서 조선인은 주민등록제도에 의해 모듈J로 관리되었지만, 그들은 동시에 외국인 등록에 의해 관리되어야 하는 존재이기도 했다.

이런 상황에서 한국은 모듈K를 채용해 갔다. 자율성이 높았던 주민을 파악하기 위해서는 개인 기준으로 파악할 수밖에 없었기 때문이다. 한편 일본에서는 이제 모듈C라고 상관이 없었지만 이미 모듈J가 확립되어 있었기 때문에 이동 관리를 미세하게 조정함으로써 모듈J를 유지했다.

사람의 이동에 대해 살펴보면 한일 쌍방에서 두 개의 대칭적인 움직임이 제국 해체에 의해 생겨났다고 여겨진다. 첫째 일본의 경우 국가에 정보제공을 의존한 아시아지역에서는 네트워크가 미발달하였기 때문에 사실상 전일 귀환 현상이 발생하지만, 네트워크가 발달했던 남북미이민은 거의 귀환하지 않는다고 예측한다. 둘째, 한국에서는 네트워크에 포함되지 않고 강제노동에 의해 일본에 온 주민은 일본에서도 정보문제가 해소되지 않기 때문에 대량으로 귀환하지만, 네트워크가 존재하는 제국성이 강한 시대에 일본에 온 주민은 그 후에도 거주를 계속할 개연성이 높다고 생각한다.

이상의 모델이 예상하는 형태로 식민지제국 일본의 주민관리가 전개되는지 아래에서 검증해 보자.

IV. 모듈J의 형성

먼저 전전 일본의 주민정보관리 모듈의 내용을 확인해 두자. 일본은 주민정보관리 형태로서 호적제도를 확립시켰다. 호적 자체는 나중에는 개인의 존재를 공증한다는 의미에서 민법적 요소가 강한 제도가 되지만, 처음에는 그 이상으로 주민등록제도로서의 색

채를 강하게 가지고 있었다. 즉 다음 세 가지가 중요하다. 첫째 주민정보로서 주민을 이에(家)에 귀속시키고 이에를 토지와 연관시켜 관리하였다. 신분 행위의 변경이 이루어지는 경우에는 가족의 주(主)인 호주가 그것을 신고하게 되어 있었다. 둘째 주민의 이동은 寄留法에 의한 寄留簿로 관리했다. 기류부는 호적과 관련되어 있었으며, 주민이 이동한 경우 신속히 호적을 관리하고 있는 지방행정조직에 전달하게 되어 있었다. 셋째 호적과 기류를 관리하는 것은 시정촌(市町村)의 일반지방조직이었다.

한편 외국인 관리는 유럽 여러 나라의 영향을 받아 경찰이 행했다. 1899년 내무성령 ‘숙박 기타의 건’ 이후 외국인관리법제는 1918년 내무성령 ‘외국인의 입국에 관한 건’, 1939년 내무성령 ‘외국인의 입국, 체재 및 퇴거에 관한 건’까지 일관해서 관리주체를 경찰로 했다. 일본에서는 외국인이 국내에 재류하는 경우 지방장관에게 재류허가를 신청하고, 그 후 관할 경찰서장에게 거주 신고를 하게 되어 있었다(黒木, 1988, 12). 경찰서장은 신고를 받아 외국인 거주등록부를 작성하고, 장기 재류하는 외국인을 관리하였던 것이다. 이 제도는 식민지 지배 하의 한국에서도 마찬가지로였다(조선총독부령 제189호 ‘외국인의 입국, 체재 및 퇴거에 관한 건’ 1939년 11월 1일). 출입국 관리 정책을 담당하는 것도 내무성 안의 外事경찰이며 1939년 이후 경시청 特高部에 두어졌다(大沼, 1978).

외국인 관리는 물론이고 일본인을 대상으로 한 호적제도를 중심으로 하는 관리 모듈은 이전에는 없었고 메이지 시대에 형성되었다. 어떠한 이유에서 어떻게 형성되었는가를 이하 壬申 호적제도의 도입과 변용을 중심으로 설명한다. 먼저 결론을 제시하면, 일본에서 주민정보관리 모듈은 메이지유신 전에는 신분 단위로 행해지고 있었고, 관리조직도 사사(寺社, 절과 신사, 역주) 등 자율성이 높고, 행정과는 직결되지 않는 조직이었다. 그것을 치안유지를 목적으로 모듈C에 가까운 형태로 재편한 것이 임신호적이었다. 이 모듈은 징병 등 높은 목적의 운용이 곤란했기 때문에 1884년에 관리조직인 지방행정조직을 대폭 개편하여 모듈J가 되었다. 이하의 검토를 통해 밝히려는 것은 국가에 대항적인 사회집단의 중요성이다. 그들이 강력한 상황에서는 그들 없이 국가는 주민정보관리구조를 구축하는 것이 곤란하다. 그러나 그들은 국가에 의한 주민정보관리를 저해하기도 한다. 일본에서 모듈J의 정착은 촌락공동체의 퇴행으로 비로소 가능하게 되었다. 아래에서는 논의의 출발점이 되는 막부 말기의 국가-주민 관계, 임신호적의 목적과 그 형성과정에서의 국가-촌락공동체 관계, 징병을 둘러싼 국가와 촌락공동체의 대립, 모듈J의 정착 순으로 설명해 나간다.

막부 말기 유신 기의 국가-주민 관계를 간단히 살펴보자. 이 시기의 일본은 중앙정부 이외에도 주민에게 사회경제 정보를 제공하는 집단이 있었기 때문에 혼돈된 상황이었다고 할 수 있다. 즉 당시 국가에 대항적인 사회집단이 다수 존재했다. 첫째, 여전히 국토의 3분의 2를 지배하는 여러 藩이다. 戊辰전쟁 후 번의 권력은 쇠퇴했지만, 번은 자기의 영역에 대해 실효적 지배를 하고 있었다.⁴⁾ 번의 지배지역에서 유신 정부는 처음부터 주민을 파악하지 못했다. 둘째, 촌락공동체이다. 촌락공동체는 에도시대 내내 정부로부터 자율적인 존재로서 실제로 농민들에게 생존전략을 제공해 왔으며, 막부 말 혼란 속에 촌락공동체의 자율성은 더욱 강해졌다(松尾, 1986, 64; 中村, 1992, 61).

이 시기에도 주민정보관리 제도는 존재했지만, 크게 세 가지 점에서 호적제도와는 다르다. 첫째, 제도는 신분에 따라 달랐고 주로 관리대상이 된 것은 피지배적 신분인 농민과 상공업자였다. 그들을 관리하는 것은 ‘宗門帳’이라고 총칭되는 제도였다. 일반적으로 ‘종문장’에는 종문장, 人別帳, 五人組帳이 있는데, 종문장은 원래 기독교도 단속 수단으로 등장했고, 인별장은 부역 등에 주민을 동원하는 수단으로, 오인조장은 상호 감시에 의하 치안유지의 수단으로서 각 번에서 채용되었다. 이러한 제도를 지탱한 것은 번 권력과 寺社이며, 일반적으로 사사를 통해 주민정보관리가 행해졌다(大石, 1959; 久武, 1988). 둘째, 주민정보의 수집은 징병 등 인적자원의 동원을 전제로 하지 않았다. 주된 목적은 봉건적 신분질서를 유지하고 주민을 토지에 속박하여 영주에 대한 반란을 예방하는 것이었다. 그 의미에서 치안유지가 초점이었다고 해도 좋을 것이다. 셋째, 정보관리조직은 사사 등이었는데, 그들은 촌락공동체에 의존하면서 형성, 관리하고 있었다. 영주가 설치하는 村方三役 등의 행정기관도 촌락공동체로부터 자율적으로 선출할 수가 없었다.

다음으로, 임신히적(메이지 4년식 호적)의 목적과 편성 과정에서 국가-촌락공동체 관계를 살펴보자.⁵⁾

1871년 호적법에 따르면 호적 제도는 주민을 이에의 표현인 ‘호(戶)’의 구성원으로 삼으며 호를 본적지라는 토지에 결부시킴으로써 주민을 관리하는 주민등록제도이다(村松, 1999). 호적이 주민의 신분관계를 공증하는 순전한 신분등록제도가 된 것은 메이지기 후반이며, 그때까지는 행정적 의미가 강한 제도였다. 종전의 제도에서 변화한 것을 보면, 첫째 족속별 등록주의에서 주소별 등록주의로 변화했다(山主, 1958, 51). 신호적은 신분

4) 井戸田(1993, 제2장)의 성씨(苗字) 법제연구에 의하면, 메이지 초기에 유신정부는 幕藩체제 하에서와 마찬가지로 성씨의 인허가권을 행사하였지만, 번의 관할하의 주민에는 이것을 행사하지 못했다. 이것으로 대표되듯이 유신정부는 번에 대해서는 아직 지배권을 가지고 있지 않았던 것이다.

5) 이하, ‘이에’제도연구회의 연구 업적에 근거해 호적제도형성에 관한 정치학적 해석을 행한다.

별 호적편성을 중지하고, 가옥에 地番을 붙여 가옥 및 토지의 등록이라는 형태를 취했다. 이것에 의해 士族과 평민의 차이는 사족, 평민 등의 속칭의 기록으로 한정되었다(福島, 1969, 172). 둘째, 호적업무에 관한 신고는 호주를 통해서만 행해지게 되었다(福島, 1969, 179). 즉 호적을 통한 신분행위를 ‘호주’가 독점하게 되었다. 호적법에 따라 호주는 이에에서의 절대적인 지위를 부여받았던 것이다.

종래의 연구에 따르면 유신정부는 메이지천황제 절대주의체제에 의한 국가통합이라는 마스터플랜을 갖고 있고(山田, 1991, 157~158; 佐藤, 1985; 井戶田, 1993, 제1장), 그 일환으로서 호적편찬사업을 했다고 하는 견해가 유력하다. 게다가 임신호적 편찬사업은 개인을 ‘戶’를 통해 파악하기 때문에 유신정부는 호적을 통해 ‘이에’제도를 확립했다는 견해(福島, 1959; 福島·利谷, 1959a), 호적편찬사업 안에 징세·징병이라는 자원동원의 구체적인 형태가 포함되어 있다(山中, 1988)는 견해도 있다. 이런 견해는 아마 모두 맞다. 특히 인적자원동원에 의한 병력의 확보는 냉엄한 국제환경을 살피건대 당연히 주민정보 관리의 목적에 들어갔을 것이다. 그러나 직접적으로 가장 중요한 것은 정치적 불안정에 대한 대처였다고 봐도 좋다. 그것은 3부(府, 도쿄, 교토, 오사카, 역주) 개항지 대책에 대한 기묘한 충실성으로 드러난다. 임신호적은 3부 개항지에 관해 제도 시행의 전해인 1871년 6월 29일까지 送入籍 수속, 기류조사, 여행·기류 감찰제도의 항목에 관해서 급속히 시행할 것을 명하고 있다(福島 編, 1959, 32). 이것은 유신 개국 이래 농촌에서 3부 개항장으로의 인구이동과 집중이 생기고 있어, 그 단속이 지방관에게 중요하고도 당면한 최대 급무였기 때문이다.⁶⁾

또 임신호적에는 감찰·기류 제도를 마련하여 사람의 이동에 관한 단속이 엄격히 행해지고 있다(福島 編, 1959, 34~37; 福島, 1959). 戶長의 임무와 관련하여 말하면,公私의 사무로 다른 나라에 체류하고 수행·봉공을 위해 다른 나라에 기류하는 사람을 모두 기류부로 파악하게 되어 있었다. 기류자는 이동할 때 본관 관할청의 감찰을 소지했고, 기류지의 호장을 통해 기류 관할청에 이름과 함께 감찰을 제출하여 기류지 관할청에서 새로운 감찰을 받도록 되어 있었다. 또 호장은 여행자·여인숙을 단속할 의무가 있었으며, 감찰조사를 토대로 숙박부의 검사·관할청 신고를 하고, 각 호의 현재 인원 구성을 파악하게 되어 있었다. 이것은 사람의 이동을 사전에 알려 치안 문란을 예방하는 성격을 가지고 있는 것이었다고 생각된다. 즉 1871년 1월 9일 히로사와(廣澤) 참의 암살이나 2월

6) 福島(1959). 또 이것과 관련하여 전 해에는 ‘3부 및 개항장 단속 심득(三府並開港場取締心得)’이 나와 해당하는 지방관에게 단속이 명해졌다.

의 야마구치(山口) 번 부대의 이탈 소동의 예에서 보이듯이 당시 불온한 치안정세로 인해 임신호적으로 사람의 이동에 관한 기능을 충실화한 것으로 추측할 수 있다.

임신호적은 매우 결합이 많은 법률이었다. 호적법 편성에 참여했던 호소카와 준지로(細川潤次郎)의 증언에 의하면, 법안 편성 초기에 원안은 더 장대했지만 실제로 편성되는 과정에서 원안을 매우 압축했다.⁷⁾ 이 법에서는 조사방법을 규정하는 방식도 불명확하고, 인구 조사의 전통과 임신호적의 원형이었던 교토부 호적 사법서(仕法書)의 선례에 의존하고 있어, 출생 사망, 신분 변동 등록 수속 규정도 거의 보이지 않는다. 임신호적은 호적편성법으로서의 수속조차 빠뜨리고 있다. 이런 가운데 눈에 띄는 것은 치안 유지에 관한 조항이다. 사실 임신호적이 치안유지 이외의 목적을 전혀 가지지 않았다고 할 수는 없다. 그러나 법을 편찬하는 과정에서 많은 부분이 압축되면서도 치안유지 관련 부분만은 압축에 따른 미비점이 보이지 않는다고 하는 것은 그 만큼 유신정부가 당면 과제로서 치안유지를 중시하고 있다는 것을 보여준다 하겠다.

그러면 유신정부가 호적법 제정을 서둘렀던 치안유지란 도대체 어떤 것일까? 山主(1959)에 따르면 메이지 초기의 호적법은 脫籍浮浪을 단속하는 것을 목적으로 하고 있다. 법이 말하는 “脫籍無產浮浪의 무리”란 정치적으로 스스로 무법자(outlaw)가 된 사람들이며 그 다수는 사족으로 유신 정부 수립에 공헌한 바가 적지 않았다. 그들은 유신 정부 성립 시에는 유신 정부의 지지 기반이기도 했다. 그렇지만 그들은 유신정부 정책을 방해하는 자이기도 했다. 탈적부랑 사족은 유신정부 그 자체의 정통성을 인정하고 있었지만, 유신정부의 정책이 과거의 攘夷 이데올로기를 구현하지 않았기 때문에 특히 3부 개항지에서 외국인 습격이나 요인 암살을 거듭하고 있었다(山主, 1959, 184 주2,3). 그들은 각지의 하급 무사 급진파로 존황(尊皇) 이데올로기의 담지자였기 때문에 유신 정부는 정면으로 탄압·저지를 하지는 못했다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 그들의 행위는 통치상 허용되는 것이 아니었으므로 탈적부랑은 금지되어야만 했다. 그래서 유신 정부는 바로 처벌하지 않고 “각각 있을 곳을 얻게 하는” 행정처분을 하여 원적을 복귀시키는 것을 취지로 삼았다(山主, 1958, 32). 또 脫藩을 예방하기 위해 새로운 땅을 개척하는 등 일자리를 마련하였다(山主, 1958, 32). 이것은 1869년 2월 5일 ‘府縣 시정 순서’에서 볼 수 있다. 그러나 이상의 조치는 復籍을 강제할 수 있어도 脫籍의 발생 자체를 없앨 수는 없어 여전히 많은 무적자(無籍者)가 나왔다(山主, 1959).

그러나 그 후 ‘탈적부랑의 무리’는 질적으로 변화했다. 특히 1868년 6월 25일, 1870년

7) 이것은 호소카와의 발언에서 추정할 수 있다. 福島, 1959 주 (1)을 보라.

12월에 행해진 秩祿 처분에 의해 사족의 특권 회복을 요구하는 반동적인 ‘불평사족’의 등장은 컸다. 이것에 대한 대응으로서 1870년 9월 4일 ‘탈적무산의 무리 복적 규칙’이 제정되어 탈적부랑사족 대책은 보다 처벌적 성격을 강화했다(山主, 1959). 그것은 새로운 ‘탈적부랑의 무리’인 불평사족의 목적이 이전의 탈적 사족과 같이 자신의 주의 주장을 관철하기 위해 3부 개항지에서 행패를 부리는 것이 아니라 봉건 복귀를 원하는 반동주의로서 민란(百姓一揆)과도 결합되어 반동적 에너지로서 각지로 과급되어 갔기 때문이었다.⁸⁾ 이 때문에 복적 수속에 의한 불평사족의 본적 송환 등의 형태로 반정부 활동을 억제하려는 종래의 정책은 한계를 보였고, 단지 3부 개항지만이 아니라 번을 포함한 전국 차원의 통일적인 호적 제정에 의해 그들을 확정하여 전국적 규모로 확대되고 있던 반란을 억압하지 않으면 안 되었던 것이다. 이러한 치안상황의 악화를 막는 수단으로서 전국적으로 통일적인 호적 제정이 시급해졌다. 이것이 임신호적의 탄생으로 이어진 것이다.

그러나 정부는 임신호적을 스스로의 힘으로 편성할 능력이 없었다. 廢藩置縣의 결과 생긴 府縣制 아래 호적법이 예정했던 호적 管區制가 실시되었다. 각 호적관구에는 區長 戶長을 관선으로 두고 公選으로 부호장을 두게 되었고, 세부는 지방관의 재량에 위임하였다(大島, 1981). 여기에서 말하는 구호장은 정부의 의도로서는 단지 호적만을 편성하는 戶籍吏로서의 의미밖에 가지고 있지 않았다. 즉 구호장은 일반 지방행정기관이 아니라 호적을 전담하는 특별지방행정기관으로 위치지어진 것이다(福島, 1969). 유신정부가 호적 조사 기관을 종래 조직이나 기관 대신 새롭게 마련한 이유는 유신정부가 구 촌락 공동체에 불신감을 가져 村을 낙오된 존재로 평가하고 있었다는 점과, 촌의 능력에 의문을 느꼈던 점이 아닐까(福島, 1959, 181) 싶다. 그러나 이러한 중앙정부의 의도와 달리 지방관은 법령의 하달·징세 기타 일반 서정의 말단기관으로서 이것을 활용했기 때문에 기존의 통치기관이었던 町村관리와 경합이 생겼다(大島, 1981). 그래서 1872년 4월에는 호적법에 따른 正副호장은 區와 함께 폐지되었고, 庄屋·名主 등의 명칭을 正副호장으로 개칭했다. 그런데 지방관 중에는 통치상의 편리를 위해 관할 지방에서 자주적으로 大區 小區를 두었기 때문에 1872년 10월에는 大藏省 포달로 그것을 공인하여 大區小區制가 성립되었다(福島·利谷, 1959b). 이 과정에서 町村役人은 폐지되어 大區에 구장, 小區에 호장이 관선으로 두어지고 公選으로 부호장이 여러 명 두어졌다. 소구는 여러 町村을 합친 것이었고, 다시 여러 소구를 합쳐 대구로 하였다.

이 개혁에 의해 자연촌인 종전의 町村은 區 속에 파묻힌 형태가 되었지만, 실제로는 행

8) 농민 폭동(百姓一揆)과의 구체적인 관계에 대해서는, 稻田 編, 1966, 114, 138, 土屋·小野(1931).

정사무를 행하기 위해서 정촌의 기능은 살아남았다. 예를 들면 가미야 지카리(神谷力)의 아이치(愛知)현 조사에 따르면(神谷, 1976, 제4장), 호장 아래에는 五人組에 근거한 伍長 중에서 組 안의 사람들이 公選으로 임명한 組總代가 존재했고, 이들이 포달 철저, 호적 조사, 징세 등 縣廳에서 小區에 부과된 모든 행정을 수행하였다. 또 부호장에는 종래의 명망가가 오르는 경우가 많았고, 실제 호적 편찬 사무는 그들이 행했다. 다른 연구에 의하면, 후쿠오카(福岡)현에서는 부호장 아래 ‘保長’이라는 기관이 존재하고 있었다(부락문제연구소 편, 1989). 이렇듯 호적편성은 당초 의도와는 달리 촌락공동체를 이용하면서 행해진 것이었다.

그러나 치안유지의 목적을 넘어 정부가 임신호적으로 인적자원을 동원하고자 했을 때 정부는 촌락의 강한 반발을 받아 양보하지 않을 수 없었다.

국민군의 창건은 주민으로부터의 징병을 필요로 했지만, 유신정부 하에서 징병제 도입에는 다음 두 점에서 곤란이 따랐다. 첫째는 징병제가 주민의 반발을 부른다는 것이고, 또 하나는 재정상 문제이다. 결국 국민군의 기초가 된 병졸로 장정을 모집하지 않으면 안 되었지만, 장정을 국민군에 편입하면 그 만큼 유신정부의 주된 재원인 地租가 감소되어 버리는 것이다. 이 모순을 해결하기 위해서 1873년 징병령에서는 호주를 면역하는 제도를 두었다(福島, 1969, 187~188). 그런데도 주민의 반발은 컸고, 1873년부터 1874년 12월까지 징병 반대 폭동(一揆)이 빈발했다. 1875년 이후 이러한 폭동은 거의 볼 수 없게 되었지만 대신에 징병 기피가 임신호적법의 원칙과 밀접한 관계를 가진 면역 조항을 이용하여 이루어지게 되었다. 즉 주민은 호적법에 근거해 분가제도 등을 활용하여 호주가 됨으로써 징병을 기피했다. 이 때문에 1878, 1879년에는 예정의 4%밖에 모을 수 없었다(福島, 1969, 189).

이 영향을 직접 받은 육군성은 사태를 심각히 받아들였다. 육군성은 지방제도나 호주 면역 조항이 징병을 방해하고 있다고 보았다. 따라서 징병문제는 지방제도의 문제가 되었던 것이다(福島, 1956). 1873년에 성립한 대구소구제 아래의 관선 區戶長은 징병이나 지조라는 형태의 수탈을 행하는 국가를 대변한다고 간주되었고, 징병반대, 지조개정 반대를 외치는 新政 반대 폭동의 와중에 촌락공동체에서 제기되어 반정부 행동의 표적이 되었다(福島, 1969, 182).

징병령 포고 직후 촌락공동체는 무사단과는 달리 여전히 국가에 대항적인 능력을 가지고 있었다. 이 때문에 이바라키(茨城)·미에(三重)에서 대폭동이 일어났을 때 오쿠보(大久保)의 제안으로 유신정부는 촌락공동체에 대폭 양보하는 형태로 1878년 이른바 3新法

을 제정하여 대구소구제를 폐지하고 郡村을 부활시키고 호장도 민선으로 했던 것이다(福島, 1969, 182). 이것으로 정부의 지방 통제력은 크게 후퇴했다.

또 호적 침삭은 지금까지 부현청의 호적관리가 했지만, 너무 빈잡했기 때문에 1877년에 이미 구호장 사무로 옮겨졌다(福島, 1969, 182). 따라서 호적 침삭은 민선의 촌락 대표적 존재인 구호장이 행하게 되었고, 징병 도피를 위해 호적을 바꾸는 것이 쉬워졌다. 이 두 가지 작용으로 정부의 호적관리 능력은 현저히 쇠퇴하였다. 이 영향을 직접 받은 것은 육군성이다. 그래서 육군성은 징병 기피에 대처할 수 있도록 면역조항의 삭제와 지방제도의 개입을 실시해 갔다. 면역조항의 삭제는 1875년, 1879년, 1883년에 행해졌다. 이것에 의해 진정한 ‘호주’ 이외에는 거의 면역이 불가능해졌다(福島, 1969, 193~208). 그러나 이것으로도 만족하지 못한 육군성은 지방제도의 근간인 호장제도에도 간섭하였다. 우선 1881년에 오야마 이와오(大山巖)는 호적법 개정 건의를 제출했다(福島, 1969, 213~215). 오야마는 호장 민선과 호장의 호적 침삭권한을 비판했다. 호장 민선과 호장 권한에서 보이듯이 호적에 관한 권한이 국가로부터 분리되었기 때문에 호적은 변조되고 징병기피가 횡행하고 있다고 간주하고 있었다. 이것이 1883년에 원로원에서 다루어졌고, 다음 해인 1884년에 육군성 주도로 정촌제도 개혁을 추진하게 되었다(福島, 1969, 216~219). 이로써 호장은 다시 관선제가 되어 戶長管區制를 채용했다. 여기서 말하는 호장관구는 6개 정촌을 합친 것으로, 촌락공동체와 밀접히 관계하던 종래의 평민 호장을 정리하여 사족 호장의 비율을 격증시켰다(龜卦川, 1955, 77).

그런데 종래라면 이상의 개혁을 실시하면 당연히 촌락 공동체 측에서 맹렬한 반발이 생겼겠지만, 이때는 그런 반발은 별로 일어나지 않았다. 이것은 왜일까?

이 점을 살펴보는 데 참고가 되는 것은 이시카와(1987)의 연구이다. 그에 따르면 메이지 10년대(1877~1886경) 호장은 이미 실력 있는 지방 명망가가 아니었다. 특히 1882년을 경계로 호장의 질은 크게 변화하였다. 벌써 명망가는 지방의 공적인 자리에서 물러났고, 이류 삼류 명망가 내지는 청년 서생들이 진출하는 상황이었다. 명망가 가운데 일부는 기생지주가 되어 정촌 행정에 관심을 잃었고 있고, 또 어떤 경우는 마쓰카타(松方) 디스플레이션의 영향으로 몰락하여 자가 경영에 급급하여 정촌 행정에서 물러날 수밖에 없는 상황이었다.

즉 명망가가 이미 지방행정에서 물러나는 상황에서는 촌락도 더 이상 국가에 대항할 수 있는 자원 동원 능력을 가지고 있지 않았다. 촌락은 독자적으로 동원할 수 있는 자원도 별로 없었고 조직적으로도 취약해졌던 것이다.⁹⁾

V. 모듈C의 형성

1910년 일본은 한반도를 식민지화했다. 그에 앞서 1895년에 청일전쟁의 승리로 대만을 획득함으로써 일본은 본격적인 식민지제국으로 변모하고 있었지만, 1910년은 그 경향을 확정하는 중요한 변화였다. 식민지화는 주민정보관리라는 점에서 몇 가지 변화를 초래했다. 첫째, 한반도 거주자 정보 관리이다. 구대한제국 臣民은 기본적으로 일본국민이 되었지만 그들을 어떤 수준으로 관리할 것인가? 그때까지 외국인이었던 한반도 거주 일본인을 이후 어떻게 취급하는가도 중요했다. 게다가 조약개정으로 치외법권을 없앤 일본 본국과는 달리 대한제국에서는 일본에 병합될 때까지 치외법권이 유지되었기 때문에 외국인 관리를 둘러싸고 이것을 어떻게 처리할지도 중요했다. 둘째, 일본 국내에서의 식민지인의 관리이다. 종래는 외국인이었던 식민지인이 일본 국민이 되었다. 그들을 어떻게 관리할 것인가가 중요하다. 식민지화는 본국인의 식민지 이동과 식민지인의 본국 이동을 촉진한다. 그러므로 식민지인을 본국에서 어떻게 관리하려고 했는지가 중요하다. 반대로 식민지화 이후 새롭게 식민지로 이동하는 본국인을 어떻게 관리하려고 했는지도 중요하게 된다.

단 인구수에서도 가장 중요한 것은 식민지인의 관리이다. II에서는 주민정보관리 모듈의 선택에서 주민의 자율도와 목표 수준을 결정요인으로 들었다. 식민지가 된 한국에서는 어땠을까? 木村(2000)의 연구에 따르면 조선에서는 메이지 유신기 일본과 같이 촌락공동체의 응집력은 높지 않았다. 그러나 근세 일본에 비해서도 경제 상업화가 늦어진 것도 한 요인으로 주민이 국가의 사회경제정보에 의존하는 정도도 낮았던 것 같다. 한편 목적 수준의 경우는 메이지 유신 초기의 일본과 유사하여 우선 대책을 필요로 한 것은 치안유지였다. 또 장래는 차치하고 이 시점에서는 식민지인을 징병하려는 예정도 없었기 때문에 목적 수준은 낮았다고 판단할 수 있다. 그러므로 선택된 주민정보관리 기반은 모듈C였다고 판단해도 좋을 것이다.

다음으로 주민정보관리를 둘러싼 움직임이 모델로부터 추정되는 대로인지 검증해보자.

9) 이후 촌락재편과 명망가의 관계에 대해서는, 大石, 1987.

1. 외지인 관리

먼저 조선왕조의 주민정보관리기반인 호적제도에 대해 살펴보자. 최(1996)에 의하면 조선시대 호적의 목적은 다음의 세 가지이다. 즉 국가권력이 필요로 하는 자원을 과징하기 위해 호구수를 파악하는 것, 봉건적인 신분의 확인, 인민의 토지긴박에 의한 유랑방지이다. 이것으로 봐서 조선왕조의 호적제도는 정부에 의한 인적 동원이라는 수준 높은 목적을 가지고 있었다고 할 수 있다. 그러나 조선시대부터 거듭해서 지적되었듯이 당시 호적제도는 그 기능을 충분히 수행할 수 없었다. 호적은 3년에 한 번, 호주의 신고로 지방관에 의해 작성되었는데, 호적의 신고는 곧 신분에 의한 용역부담을 의미하기 때문에 모든 수단으로 이것을 피하려고 하였다. 그 때문에 五家統制라고 하는 일본의 五人組제도와 유사한 근린 상호 감시 제도를 도입하고 현재의 주민등록증에 해당하는 호패제를 도입하여 호적조사의 실효를 거두려고 여러 번 노력했지만, 대부분은 실패로 끝났다. 특히 임진왜란을 비롯한 일본과 중국과의 전쟁은 호적제도의 운용을 실질적으로 파탄시켰고, 그 재건을 어렵게 했던 것 같다. 근본적으로 보자면 친족조직 등 주민 측에 국가 외에도 생존 '생존전력'(Migdal, 1998)을 공급하는 사회집단이 존재했고, 이러한 조직이 부족한 주민은 노예 등의 형태로 양반 등의 지배계층에 개인적으로 속해 있었기 때문에, 주민정보를 국가에 제공하는 인센티브가 결여되었던 것이 중요하다. 또한 국가도 이상은 높은 수준의 주민정보파악이었다고 해도, 봉건적 신분제도 아래에서는 실제로 국가 운영상 필요하지 않았다.

이러한 상황을 변경하고자 했던 것이 1896년에 제정된 호구조사규칙이다. 1894년부터 외국의 영향하에서 시작된 근대화 개혁인 갑오개혁은 노비제의 폐지 등을 시행하였는데, 그에 관련하여 종래의 호적제도를 교체하는 주민정보 기반으로서 실시되었던 것이 호구조사규칙이었다(최, 1996). 신제도에서는 “전국적 戶數와 인구를 상세히 편적하여 인민은 국가가 보호하는 이익을 균점한다”(호구조사규칙 제1조)고 되어 있듯이 호적의 목적을 국세조사와 복지에 두었다. 국세조사이기 때문에 조사내용도 거주지주의로의 전환, 봉건적 신분관계 기재의 축소 등 구제도와는 큰 변경이 있었지만, 담당 행정기관 등 운용방식은 대부분 구제도를 인계하였기 때문에 주민으로서는 구래의 제도와 차이를 알 수 없었다고 생각한다. 따라서 여전히 국가에 의한 주민정보관리는 불충분한 상태였다.

1910년에 식민지인이 된 구대한제국 인민의 주민정보관리가 본격화된 것은 실질적으로 일본의 지배에 의해서였다. 1905년 러일전쟁 발발과 동시에 한반도를 실질적인 세력권에 편입한 일본은 을사보호조약으로 한국을 보호국화하여 외교뿐만 아니라 내정에 대한 실질적인 권한을 장악하였다. 그를 위한 실질적인 ‘정부’로서 둔 통감부의 지도 아래 1909년에 호구조사규칙을 대체하는 형태로 도입된 것이 민적법이었다.

민적법의 목적은 국세조사나 직접적인 자원동원을 목적으로 한 것이 아니라, ‘이에’와 ‘이에에서의 개인의 신분관계’를 공시, 증명하는, 개인의 신분관계 등기제도로써의 체계를 갖추는 것이었다. 그 의미 내용, 형식, 공식 관리 수속, 관장기관은 일본의 호적제도와 기본적으로 같으며 일본에서 확립된 제도를 이입한 것이었다. 즉 관리단위는 이에이며 관리기관은 일반행정조직이다. 그런 한에서 모듈]에 가깝다고 할 수 있다. 그러나 구래의 제도에서도 충분히 기능하지 않던 지방행정조직이 일본의 지배를 받자마자 기능했다고는 생각할 수 없고, 주민의 자율도에도 큰 변화가 있을 리가 없었다. 한편 일본의 목적은 징병 등 인적 동원을 한반도에서 도모하려는 것이 아니며, 매우 긴요한 과제는 독립이 침해되고 나아가 빼앗기는 것에 의해 발생하는, 일본 측에서 보면 치안불안 요인을 제거하는 것이었다. 따라서 장래와는 별개로 당시는 일반행정조직을 정비할 필요는 없었다. 그러므로 일본으로서는 경찰력의 동원에 따라 주민정보관리가 가능하게 되면 그것으로 족했던 것이다. 木村(1999)에 따르면 민적법 ‘민적부’의 작성·보관은 부윤·읍면장의 책임이었지만 “현실의 보관·조사의 실태는 크게 달랐다. 예를 들면 ‘민적취급요강’에는 다음과 같은 일련의 내용이 실려 있다.

민적 취급

신분 호구의 이동을 알기 위해서는 인민의 신고만을 기다리기보다는 오히려 경찰관리의 호구조사에 중점을 두어 양자로서 그 완전함을 기하도록 한다

민적부

민적부는 경찰서·경찰분서의 직할구역 내에 관한 것은 각각 그 부서에서, 순사주재소의 담당 구역 내에 관한 것은 각각 그 주재소에 그것을 갖춘다

각 담당 순사는 인민의 신고 및 호구조사에 의해 알게 된 변동 또는 오류를 민적부에 조회하여 첨삭정정한다

구두신고서

구두신고서는 각 면장(면장이 없는 곳은 그에 준하는 사람) 아래에 비치하여 인민에게서 구두 신고가 있을 때 면장은 거기에 그 요항을 기재하여 다음달 15일까지 관할 순사 주재소에

송부한다

담당 순사는 면장에게서 받은 신고사항 중에 그 담당구에 관한 것은 그에 따라 민적부를 첨삭하고 담당 구역외의 것은 그 소속 경찰관서에 송부한다.

이러한 민적사무의 실질적인 경찰관서에 의한 조사·관리는 실제로 1925년까지 계속되었다”(木村, 1999).

민적법은 1910년 식민지화 후 잠시 일본의 호적법과 함께 적용되었지만, 1923년 ‘조선호적령’이 시행되면서 또 한 번 개혁되었다(최, 1996). 호적행정의 관장기관은 부윤 또는 읍면장으로 같지만, 사무감독을 행정기관이 아니라 관할지방법원장이 하고, 신분상 지위 변동에 관한 사항을 행정적인 재량에 의하지 않고 법적으로 정확히 공정히 취급하려고 했다는 점이 큰 변동사항이었다. 또 조선호적령의 기본 골격은 식민지 지배에서 해방된 후에도 존속하여 법 그 자체는 1960년에 호적법으로 개정되었지만 제2차 세계대전 후의 한국인 국적을 식별하는 기능을 21세기까지 계속해서 수행하였다.

주민정보관리기반은 호적제도에 의해 기능하는 것이 아니다. 호적은 일본과 같이 개인을 토지에 결부시킨 이에 소속시키는 것으로 신분을 확정하는 제도이며, 그 자체만으로는 사람의 이동을 관리할 수 없다. 전전의 일본에서도 그 때문에 사람의 이동을 기류제도에 의해 관리했다. 식민지화된 조선에서도 민적 내지는 호적에 의해 사람의 이동을 관리할 수 없었기 때문에, ‘숙박 및 거주 규칙’이 식민지화 후 곧 1911년에 도입되었다(大村, 1999). 이 규칙은 조선인 혹은 내지인, 외국인을 불문하고 주민이 본적지(당연히 외국인은 해당하지 않는다)를 떠나 조선 내에 거주 혹은 숙박할 경우, 그 사실을 국가가 파악하는 것이다. 일본 본국의 기류제도와는 관리기관으로서 경찰이 큰 역할을 수행했다는 것과, 기류제도가 호적과 관련이 있었던 것에 비해 숙박 및 거주 규칙은 민적과의 관련을 가지지 않았다는 점이다. 특히 후자가 중요하다. 조선인에 관해서는 한번 본적지에서 이동해 버리면 국가는 그 주민을 파악할 수 없게 되는 것이었다.

그 이유는 木村(1999)에 따르면 “경찰 보다 구체적으로는 헌병의 치안유지상 필요성이었다. 경찰로서는 ‘요주의인물’의 거주를 특정할 수 있다면 충분하여 더 이상의 제도는 필요하지 않았기 때문”이었다. 일본 정부는 조선인을 체계적으로 파악할 의욕이 부족했다. 당면 초점인 한반도의 치안유지에 대처할 정도면 그것으로 족했던 것이다.

2. 내지인 관리와 외국인 관리

이제 내지인과 외국인 관리에 대해 살펴보자. 조선왕조 시대와 대한제국기의 큰 특징은 내지인도 외국인이었던 것, 외국인은 치외법권 하에 놓였다는 것이다. 즉 모두 국내 법령에 의하지 않고 외국과의 수호통상조약 등 조약에 의해 규정되었다. 구체적으로 외국인은 영사의 관할 하에 두어져, 개항지, 거류지, 조약상의 間行里程 안에서는 여권 심사가 없었고, 내지를 여행하는 경우도 영사가 발급한 여행증서를 소지하는 것으로 여행이 가능했다(법무부, 2003, 12~13). 실제로 그들이 거주했던 것은 대부분 거류지이지만, 거류지로 지정되지 않은 지역에서도 실제 거류했던 것 같다(木村, 1989). 그러나 거류지가 중심이었기 때문에 그곳에 거류한 일본인과 일본정부의 관계를 축으로 非조선인의 관리가 어떻게, 왜 변화했는가를 살펴보자.

1905년 조선통감부 발족을 전후해서 한반도에는 관료나 경찰 등의 형태로 지배자로서 일본 본국인이 이동했지만, 그 이전부터 많은 일본인이 한반도를 여행하고 거주하기 시작하였다. 그들은 “상업을 중심으로 한 생업적 도향”이 중심으로, 주로 서일본을 중심으로 한 상승지향의 “메이지 전반기의 경제 변동 하에서 몰락한 상인·사족·빈농이 진출의 주체”(木村, 1989, 30)였다. 특히 해상운송업자가 중심이었다. 그들은 일본 국내에 넓은 상업적 네트워크를 가진 동시에 이른바 ‘無産無頼의 무리’와도 접점이 있었다. 그들의 존재는 조선을 세력권 내로 넣고자 하는 일본정부로서 고마운 것이기도 했지만, 동시에 불편한 측면도 강했다.

정부가 당초 조선에 진출을 후원하고자 했던 것은 거대 자본이었다. 일본 국내에서 성공한 그들은 정부의 관계도 좋아서 긴밀한 커뮤니케이션이 가능했다. 그러나 그들은 국내에서 성공하고 있기 때문에 정치적으로 불안정하고 기반도 약한 조선으로의 진출에 소극적이었다. 그를 대신하여 진출한 것이 앞서 언급했던 상인들이었다. 그들은 정부의 지원 하에 개항지에 모여 살며 무역이나 그 주변 활동에 종사하는 동시에 한반도 내에 깊이 들어가 행상 활동을 하였다. 이러한 활동은 한반도 내의 라이벌인 청국상인과의 대항에 정부로서 필요했기 때문에 적극적으로 지원받았고 거류 일본인도 정부의 지원을 활용했다. 청일전쟁, 러일전쟁이라는 전쟁에서도 그들은 적극적으로 협력했다. 전쟁이란 자신들의 존재가 걸린 동시에 큰 비즈니스 기회였다. 이 점에 주목하면, 高崎(2002)가 말했듯이 그들은 일본 정부의 한국 침략에 협력하는 ‘풀뿌리 침략자’였다.

그러나 그들은 동시에 일본정부에게 골치가 아픈 존재였다. 본질적으로 기회주의자인 그들은 자신의 이익을 위해서 행동하고 있었고 일본정부의 정책과 합치되는 한 협력하는 데 지나지 않았다. 실제 그들은 정부에게 좋은 행동만 한 것은 아니다. 그들은 조선인과 충돌하여 종종 정치적 사건을 일으켰는데, 이것이 외국인 조선에서 일어났기 때문에 국제문제화할 가능성이 높았던 것이다. 정부의 지원을 받고는 있었지만 상업적 네트워크를 가지고 독자적으로 경제사회적 정보를 획득할 수 있었으며 불리한 경우 정부의 방침에 반하여 반도에서 철수도 가능한 존재였기 때문에 그들은 비교적 국가로부터 자율성이 높았던 것이다.

이러한 자율성이 높은 상인을 중심으로 개항지 등에 형성된 거류민 사회는 일본정부로서 다루기 어려운 존재였다. 거류민은 한반도에서 일본의 활동거점이고 그들의 활발한 활동이 청국을 비롯한 여러 외국과 경쟁할 필요상 중요하였기 때문에, 적극적으로 보호해야 했다. 그러나 그들은 정부의 지시에 고분고분 따르는 존재는 아니었다. 청일전쟁 후 거류민단은 일본 국내의 市町村 수준의 자치권을 가지게 되었고, 독자적인 과세권한을 가지고 거류민 사회에 필요한 사업을 자주적으로 시행해 가게 되었다(木村, 1989). 1896년에 거류민단장을 공선으로 선출하게 되었고, 1905년에는 거류민단법 제정으로 민단이 법인화되어 과세에 대한 처벌권을 가진 실질적인 자치체가 되어 갔다.

그러나 원래 자율성이 높은 주민으로 구성되는 거류민사회의 자치는 정부로서 바람직한 존재가 아니었다. 특히 대한제국이 일본의 보호국이 되어 통감부가 설치되고 행정관리를 공공연하게 대량으로 배치하게 된 이후, 거류민의 존재 가치는 급속히 낮아졌다. 게다가 일본정부와 거류민 사이에는 심각한 의견 대립도 있었다. 淺野에 의하면 보호국인 조선에 대한 일본의 방침은 조선을 근대국가로 만드는 ‘자치육성책’이었고, 거기에서 거류민이 보유하고 있는 여러 특권은 장애가 되고 있었던 것이다. 그 중 제일은 치외법권이며 독자적인 자치조직이었다(淺野, 2008, 제2편 제2장~제3장). 초대통감 이토 히로부미(伊藤博文)는 거류민에게 치외법권 폐기를 제안했지만 강한 반발에 부딪혔고, 1908년 민단장 관선 제안에 대해 거류민 사회는 강하게 반대했다. 이어 조선 식민지화 후인 1911년에는 거류민단의 폐지와 자치체계로서의 부제 시행에 의한 민단조직의 통합을 시행하고자 했다. 대한제국이 맺은 불평등조약이 식민지화 이후 일본 정부의 교섭에 의해 개정되었기 때문에, 외국인 거류민 그 자체가 폐지되는 이상 일본령이 된 조선에서 거류민단의 존재는 부자연스러웠다. 민단의 폐지는 식민지화의 효과로서 당연하다고 말할 수 있지만, 그것에 대해서도 거류민 사회는 강하게 반대했다. 본국인과 식민지인을 같은

조직으로 취급하는 것은 지금까지와 같은 특권을 잃는 것이다. 자치가 존재하는 거류민 사회를 자치가 존재하지 않는 조선인 사회에 맞추는 것은 자신들을 비문명적으로 취급하는 것이며 본국인으로서 굴욕적이라고 생각하여 반발했다는 것은 지금까지의 경위로 보아 이해할 만한 것이다.

거류민단의 폐지는 어쩔 수 없다 해도 본국인의 자치조직을 허용하는 등 가능한 한 그들의 특권적 지위를 보장하는 것은 있을 수 있다. 그러나 조선인 지방조직과의 통합은 일본 정부로서 좋은 기회였다. 정부에서 보기에 귀찮은 존재인 거류민 사회는 가능하다면 해체하고 조직적 응집성을 약하게 하여 거류민을 총독부에 종속된 존재로 두는 것이 좋은 계획이었다. 1913년 마침내 거류민단은 해산되어 府制에 통합되었다. 단 민단이 보유하고 있던 재산은 일본인 자녀만을 대상으로 하는 학교를 운영하기 위한 ‘학교조합’에 이관되었다. 이후 그들은 부제에서의 정치에 참가하게 된다(강, 2001, 152~153). 법적으로는 ‘숙박 및 거주 규칙’에 의해 식민지인, 외국인과 같이 경찰에 의해 주민정보를 관리받게 되었다.

일본 본국으로부터의 사람의 이동은 앞서 설명한 상인을 중심으로, 거류민 사회의 중핵을 형성한 사람들이나, 관료나 경찰 등 통치기구 담당자로서 조선에 오는 사람들 외에 개척농민으로 오는 사람들이 있다. 정부로부터의 자율성이라는 점에서 통치기구를 담당하는 사람들은 거의 전무한 편이나 거류민 사회의 사람들은 자율성이 높았다고 할 수 있다. 그러나 앞서 서술했던 과정으로 그들도 자율성이 낮아졌다. 나머지 개척농민은 어땠을까? 간단히 말하면 그들도 정부로부터의 자율성은 전반적으로 낮았다. 그들은 일본 정부에 의한 조선 농민 이동 정책의 일환으로서 이민한 사람들이었다. 일본정부는 일본의 고도의 농법을 조선 농민에게 전달·계몽하는 효과 외에 본국의 잉여인구 해소, 본국과의 정신적인 일체화 등을 목적으로 하였다. 그 때문에 1908년 설립된 동양척식이라는 국책회사를 통해 혹은 민간회사에 의해 이민모집에서 정착에 이르기까지 정부의 지원을 받으면서 농업이민이 행해졌다. 그러나 이렇게 이민한 사람들은 농가의 차남 이하가 중심으로, 농업 기술이라는 점에서도 의욕이라는 면에서도 정부의 기대 수준에 미치지 못했고, 자립은 곤란하여 정부의 지원 없이는 존립할 수도 없었다(轟, 2007). 식민지인인 조선인과의 화합이 진행되어 정부로부터 자율적으로 현지에서 네트워크를 형성하여 간 것도 있지만(轟, 2008), 대부분은 자율성이 낮은 채였다. 즉 한반도에 이주한 사람들은 대체로 국가로부터 자율성이 낮은 상황에 처했다. 36년간에 이르는 지배 동안 식민지조선에서 태어나고 자라 본국에 고향이 없는 2세, 3세 본국인이 거주하게 되었지만, 이러한 사람들도 국가에 의존적이었다는 점에 차이는 없었던 것이다.

3. 모듈J와 모듈C의 공존

일본은 조선, 대만 등의 지역을 식민지로 함에 따라 식민지제국으로 변모하여 갔다. 따라서 당초 법역을 국내에 하나밖에 가지지 않는 ‘국민국가성’도 변질하고, 복수의 법역을 가지는 ‘제국성’으로 국가의 성격도 바뀌었다. 국가와 주민의 관계도 식민지제국화로 크게 변화했다. 메이지유신 후의 혼란을 거치면서, 처음에는 어느 정도 자율성을 가진 주민에게 자원동원이라는 높은 레벨을 목적으로 하는 주민정보관리를 하기 위해, 일반지방행정기관을 관리조직으로 하고 관리단위를 토지에 결부시킨 이에로 하는 모듈J를 채용하고, 외국인에 대해서는 치안유지라는 낮은 수준의 목적을 가진 정보관리에 대응하여 관리조직을 경찰로 하고 관리단위를 개인에 두는 모듈C를 채용했다. 식민지제국화 이후에도 본국에서의 주민정보관리구조에 큰 변화는 없었다. 한편 식민지화된 조선에서는 치안유지라는 낮은 수준의 목적을 가진 주민정보관리를 행하기 위해 경찰(공식적으로는 일반지방행정기관)을 관리조직으로 하고 관리단위를 이에로 하는 모듈C를 채용하고, 외국인에 대해서도 관리단위를 개인으로 하지만 같은 모듈C를 채용했다. 모듈 채용에서 일본 정부는 일본에서 형성된 주민정보관리구조의 이식을 목표로 한 것은 분명하다. 그러나 일본과 같이 일반지방행정조직이 강고하지 않아서 같은 모듈을 적용하는 것은 무리가 있었다. 더구나 조선에서의 주민정보관리 목적에는 징병 등의 자원동원이 포함되지 않았기 때문에 이러한 조직에 의한 정확한 관리가 반드시 필요했던 것은 아니었다. 그러므로 당면한 목적인 치안유지를 달성하기 위해 경찰조직이 대신 주민정보관리를 하였다. 식민지인에 관한 주민정보관리는 결국 일반지방행정조직에서 하도록 예정되어 있었고 그 방향으로 진행되어 갔지만, 상당한 시간이 필요해서 완전히 경찰이 손을 뗄 수도 없었다.

이처럼 양측에서 다른 모듈을 채용하는 것과 두 지역이 하나의 제국을 구성하는 것은 주민정보관리에 복잡한 문제를 일으키게 된다. 후자는 일본 본국과 식민지조선 사이의 사람의 이동을 활발하게 한다. 모듈의 차이는 이런 이동을 어떻게 관리하는가, 즉 식민지의 본국인 관리와 본국의 식민지인 관리 문제를 일으키는 것이다. 이 중 본국인의 조선 이동에 대해서는 이미 언급하였기 때문에 식민인의 본국 이동에 대해 약간 설명하고자 한다.

다른 法域 사이의 사람의 이동에 대처하는 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째

는 법역을 지역으로 하는 속지주의적인 사고방식, 또 하나는 법역은 기본적으로 사람에게 규정된다고 하는 속인주의적인 사고방식이다. 치외법권 등은 후자에 해당하며 일본 국내에서는 조약 개정으로 속지주의적으로 법을 적용하게 되었다. 그러나 淺野(2004a)에 따르면 다른 法域 사이의 법 적용문제를 해결하는 1918년 제정의 ‘공통법’에 의해 일본은 식민지간에 극히 속인주의에 가까운 법체계를 가지게 되었다. 즉 본국인은 민사법, 형사법에 대해 본국 법률을 적용하는 데 비해 식민지인은 각자가 속한 식민지의 법률을 적용한다는 것이었다. 그러면 본국인과 식민지인을 규정하는 것은 무엇인가? 그것을 공통법은 그 사람의 본적지로 하며, 본적지의 이전을 외국인의 귀화와 같은 수준으로 어렵게 했다. 이것은 식민지화 이전에 본국인이 치외법권에 의해 가지고 있던 특권을 사실상 계속하는 것이었다. 주민정보에 대해서 말하면, 본국인이 호적법과 기류법에 의해 관리되는 것에 비해 조선인은 조선민적령에 의해 기본적으로 관리되었다. 이러한 법체계에 대해 조선총독부와 대만총독부는 찬성하지 않았다. 예를 들면 조선총독부는 “조선 병함에 따라 같은 대우를 받을 수 있다는 확신에 의해 조선인은 일본의 통치를 지지했는데, 국적법상 귀화에 준하는 수속을 하게 되면……치안을 악화시킨다”(淺野, 2004b, 85)고 하였다. 그러나 본국 사법성은 반대했다. 이 반대의 논리에는 식민지인의 징병으로 이어지는 것에 대한 경계감도 있어 결과적으로 轉籍을 인정하지 않는 법체계를 가지게 되었던 것이다.

다만 본국 정부는 이러한 속인주의를 과도적인 것으로 파악하고 있었다. 다른 법역을 포함하는 제국성에 대해 본질적으로는 위화감을 가졌던 것이다. 일본 정부는 그 후 제2차 세계대전에 이르기까지 본국의 법률을 식민지에도 적용하여 식민지의 독자적인 법영역을 축소하는 방향으로 정책을 추진해 갔다. 대만에서는 1930년대에 들어 형사법을 제외하고 대부분의 영역에서 본국법을 적용하게 되었다. 한반도에서도 마찬가지로 점차 본국법이 직접 적용되어 갔다. 하라 다카시가 그랬듯이 정치적으로도 내지연장주의 움직임이 존재했고 한반도에 거주하는 주민에게도 국정 참정권이 주어져야 한다는 방향성이 존재했다(成田, 2007).

그러나 실제 일본 본국에서의 식민지인 주민정보관리는 식민지화 이전을 계승하여 경찰에 의해 행해졌다. 그들은 일본 국적을 가지게 되었지만 일본 본국에 거주하여도 모독 J에는 포함되지 않았던 것이다. 본국으로의 도항시 종종 경찰은 도항허가증명을 요구했다(外村, 2008). 증명의 필요 유무는 시기에 따라 달라 재량적으로 영속적인 규칙에 근거한 것은 아니었지만, 필요에 따라 일본국적 보유자이면서 외국인과 같은 취급을 받았다

고 할 수 있다. 단 이것은 식민지 제국에는 많은 적든 보이는 현상으로 일본 특유의 것은 아니다.

초기 조선인의 일본 이동 형태는 다른 나라에도 보이는 전형적인 식민지인 유입형태이다. 한반도에서의 궁핍과 본국 내부에서의 저임금 노동력 수요가 자주 지적되지만, 이런 밀기(push) 요인과 당기기(pull) 요인이 사람의 이동을 일으키는 것은 보편적으로 보이는 현상이다. 그들이 도시부에 집중하고 이동 후에는 주로 도시 잡업층에 속해 불안정한 노동조건 하에서 생활하게 된다는 점도 일반적으로 나타난다. 그들의 존재는 본국인의 도시 잡업층과 경합한다. 그 때문에 본국의 경기가 악화하고 고용이 감소하면 다양한 압력을 본국인과의 사이에 일으키게 된다. 그래서 많은 경우 차별적인 배외 행동으로 연결되기 쉽다. 한편 여러 가지 차별에 노출되는 데다 국가로부터 경제사회 정보 제공도 받지 못하는 그들은 독자의 상호 네트워크를 발달시켜, 집단거주에 의한 거주공간 확보, 고용정보 유통, 출신지와와의 연결 회로 확보를 도모하는 것을 볼 수 있다.

이상과 같은 식민지인의 이동에서 보이는 일반적인 경향에 의해 일본 본국에서의 조선인을 둘러싼 상황은 상당부분 설명이 가능하다. 특히 제1차 세계대전을 계기로 일본은 공업화가 진전되어 도시에서 노동시장이 급속히 확대되고 동시에 다이쇼(大正) 데모크라시의 움직임으로 민주화의 진전이 보이는데, 이것은 한반도에서 조선인을 끌어들이는 매력을 높이는 동시에 조선인에 대한 배외적 사회 움직임과 정책을 진행시키기도 하였다. 본국인보다 더 저임금으로 노동하는 것을 꺼리지 않는 조선인의 존재는 도시 잡업층에 속한 사람들의 반감을 사서 간토(關東) 대지진 때 조선인 학살사건으로 연결되는 먼 원인으로 작용하였을 것이고, 민주화의 진전으로 그들의 정치적 발언력이 강해지면 정부는 노동력으로서의 조선인 유입을 억제하고자 도항제한 조치를 취할 것이다. 특히 일본 본국은 아직 공업화의 도상으로 국내에 과잉 노동인구를 떠안고 있었기 때문에 보다 강하게 이런 경향으로 나왔다고 생각한다.

또한 이러한 경향은 기본적으로 남북미 대륙으로 이민한 일본인 사회에 대해서도 말할 수 있다. 이주한 일본인들이 북미와 남미에서 받은 취급이 일본 본국에서 조선인이 받은 취급과 본질적으로 유사한 것은 일본 고유의 현상이라고 파악하기보다 이민이라는 현상이 가진 특징으로 파악하는 것이 더 타당한 분석을 할 수 있다는 것을 보여준다.

VI. 전시체제

1. 조선의 변화

1930년대에 들어 일본은 중국과 전쟁을 본격화했고, 나아가 제2차 세계대전의 발발로 동남아시아 지역으로 군대를 보내 미국과의 전쟁도 개시했다. 아시아·태평양 지역에서 광범위하게 전선을 확대한 일본이 직면한 문제의 하나는 병력이었다. 그 때문에 일본 정부는 일본 본국에서 징병을 널리 행했는데 그 결과 본국에서는 심각한 노동력 부족이 발생했다. 병력도 본국인만으로는 부족하여 식민지인을 동원하지 않으면 안 되는 상황에 이르렀다. 결국 정부는 지금까지처럼 치안유지 이상의 높은 목적을 갖고 주민정보관리를 행하지 않으면 안 되었던 것이다. 즉 식민지인에 대해서도 모듈C가 모듈J로 주민정보관리구조를 전환할 필요가 생겼던 것이다.

한반도에서 구조 변화가 필요하게 된 것은 조선호적령과 숙박 및 거주규칙 사이의 관련 결여였다. 조선인은 호적령에 의해 국가의 구성원으로 등록되었지만, 호적령에 의해 호적에 기재된 본적지는 일본본국의 호적과 같이 그들의 현주소를 나타내는 것이 아니어서 이동하는 경우 본적지와 현주소는 괴리하는 성격을 가지고 있다. 식민지기에 들어 인구 유동화가 진행됨에 따라 본적지와 현주소의 차이가 현저하게 되면, 호적령에 따라 조선인 주민정보를 관리하는 것은 불충분하게 된다. 현주소에 관한 정보를 관리하는 것이 숙박 및 거주규칙인데, 일본 본국 거류법과는 달라 지금까지의 식민지조선에서는 서로 간에 관련이 없었다.

양자를 관련지어 체계적인 주민정보관리를 가능하게 하는 모듈J는 1942년 朝鮮寄留令에 의해 구축되었다. 그 계기가 된 것은 조선에서의 징병제도 실시였다. 조선에서도 총력전체제 하에 1945년을 목표로 징병제도의 전면 실시가 예정되어 있었는데, 종래의 모듈C로는 주민의 정확한 거주지를 비롯한 주민정보가 부정확한데다가 호적과 숙박규칙 신고 사이에 차이가 존재할 수도 있어 정확한 정보를 관리할 수 없었던 것이다.

이러한 동원은 조선인을 언제까지나 식민지인으로 취급하는 것을 허용하지 않게 되었다. 일본 정부는 그들을 본국으로서 취급할 필요에서 본국인과는 차이가 있지만 참정권을 부여하여 1945년에는 국회의원 선거에 투표가 가능하게 되었다. 본국인으로서 취급하였기 때문에 한층 더 동화정책이 강화되었다. 1939년 호적령 개정에 따른 이른바 창

씨개명도 그 일환이다. 이런 움직임은 1918년 공통법 제정 시에 장래 시점에 예정되어 있던 법역의 통일 움직임에 따른 것이었다. 즉 일본정부 주민관리는 제국성에서 국민국가성으로 중점을 대폭 이동시켰던 것이다.

2. 일본의 외지인 관리 변화

일본 본국 국내에서의 조선인의 주민정보관리에 대해서도 마찬가지로 모듈C에서 모듈J로의 전환이 생기고 있었다. 그 열쇠가 된 것이 協和會였다.

협화회는 간토대지진때 조선인 학살사건으로 재류조선인이 일본인으로부터 위해를 받은 것을 교훈으로 삼아 그들의 보호·통제를 목적으로 만들어진 단체이며, 광역자치체 및 경찰 간부가 조직의 중추에 자리 잡고 특고경찰의 조선인 담당경찰과 그들의 지도를 받는 조선인이 실무를 담당했다. 조선인이 많이 거주하는 부현에 단체가 설립되었는데, 명칭도 부현에 따라 다르고 사업내용도 같지 않았다. 특히 조선인이 가장 많이 살고 최초로 단체가 설립된 오사카(大阪)부 협화회가 모델이 되어 그 후 각 부현에 보급되어 갔는데, 초기에는 경찰에 의한 미봉적인 대처에 불과했다고 할 수 있다.

이러한 협화회에 경찰이 본격적으로 개입을 피한 것은 樋口(1986)에 따르면 재류조선인에 대한 사회주의 운동 침투 때문이다. 다이쇼 데모크라시의 움직임을 전후해서 일본 사회개조의 한 조류로서 사회주의 사상이 영향력을 가지기 시작하여 노동운동도 활발해졌는데, 재류조선인은 그 일익을 담당하는 존재였다. 그 상징이 1922년 이후 각지에서 설립된 조선인 노동조합이다. 그들은 적극적으로 시위와 파업에 참가하며 사회주의 운동의 주도세력의 하나가 될 정도의 동원력을 가지고 있었다. 재류조선인에게는 선거권이 부여되어 있었는데, 그들의 일부는 그것을 무산정당 후보자에게 행사하여 무산정당의 국회진출에 공헌했다(松田, 1995). 따라서 치안문제에서 그들에 대처할 필요가 높아졌던 것이다. 1934년 일본정부는 ‘조선인 이주 대책의 건’을 결정하고, 재류 조선인에 관한 최초의 통일적인 방침을 보였다(樋口, 1986, 27). 이 방침은 쇼와(昭和) 공황 하에서 재류조선인의 급증이 일본 국내 실업문제를 심각화하고 사회문제화한 것에 대응하는 것이었는데, 이미 재류하고 있는 조선인에 대해서는 조직화를 통한 통제, 거주지역의 치안 유지 강화와 권력에 의한 지도 강화를 통한 동화를 강화하였다(樋口, 1986, 30). 그것을 담당한 것이 협화회이다. 협화회는 새로운 방침을 받아 재편 강화되고 협화회 이외의 자

주적 단체는 조선노동총동맹과 같이 해산시켜 갔다. 대신에 협화회는 경찰의 전면적인 개입 아래 재류조선인을 통제하고 교풍회 등의 하부조직을 통해 그들의 통제·동화사업을 추진해 갔다. 각지에서 협화회의 설립이 잇따랐지만, 지방에는 협화회의 활동 지원에서 온도차가 있었다(樋口, 1986, 79). 이 시점에서 협화회를 통한 경찰의 통제는 치안유지에 중점이 두어졌기 때문에, 문제가 발생하지 않은 부현에서 통제를 강화할 필요는 없었기 때문이었다.

그러나 30년대 후반에 일본 국내에서 노동력 부족이 심각하게 되고 그 공급원으로서 재류조선인에 주목하게 된다. 경찰에 의해 조직된 협화회는 그를 위한 절호의 수단으로 이용되었다. 그 시작이 1939년 중앙협화회의 설립이다. 그때까지 격차가 있던 각지의 협화회를 통제하는 존재로서 중앙조직이 정부 주도로 설립되었다. 이 이후 협화회는 전국에서 같은 형식을 가지고 조직화가 진행되었는데, 그것을 결정적으로 후원한 것은 1939년 10월 후생성 사회국장, 내무성 경보국장 연명으로 제출된 通牒 ‘협화사업의 확충에 관한 건’이다. 1938년 국가총동원법, 1939년 7월 국민징용령으로 한반도에 거주하는 노동자의 강제동원이 결정되었는데, 그 일환으로서 협화사업의 획기적 확충이 도모되었다. 재류조선인에게는 협화회 회원증이 배포되어 항상 휴대할 의무가 부여되었다(樋口, 1986, 101). 경찰은 이에 맞춰 관할관구의 조선인을 포함한 식민지인의 변동을, 일반 행정기관의 호적·기류 업무와 같이 정확하게 관리하게 되었다(樋口, 1986, 106). 이 관리체제는 경찰을 관리조직으로 하고 있지만, 관리단위를 개인으로 한 분명한 모듈K이다. 주민정보관리의 목적이 치안유지에서 자원동원으로 바뀐에 따라 보다 정확한 관리구조가 필요하였기 때문이다.

그러나 일본 정부의 기대와는 달리, 재류조선인 주민정보 관리는 불충분하여 그들을 강제 동원하는 것은 곤란했다. 그들은 도시 잡업에 계속 종사했고, 동화정책에도 예를 들면 자택에 가미다나(神棚)를 만드는 정도에 그치는 등 적극적으로 응하지는 않았던 것이다. 그것은 앞서 지적했듯이 그들에게는 경제사회정보에 관한 네트워크가 발달하고 있어 정부에 의존하지 않아도 직업 등의 정보를 입수하는 것이 용이하였기 때문이다. 또 그들 대부분은 도시부에 모여 살았기 때문에 주거나 음식 등의 곤란에 직면하여도 동포의 제공으로 생활 위기에서 벗어날 수 있었다. 그들은 일본인과 섞여 사는 것도 적었기 때문에 모여 사는 지대 내부까지 실제로 경찰이 직접 통제하는 것은 곤란했다. 일반지방 행정조직이 아니라 경찰이 정보관리를 담당했던 것은 이 점에서 불리하게 작용했다고 할 수 있을 것이다.

河에 따르면 재류조선인의 동원은 낮은 수준에 그치게 된다. 그러므로 일본 정부는 한층 더 한반도에 재주하는 조선인 동원에 주목하게 되었다. 일본인은 국민징용령 등으로 이미 한계까지 동원되었기에 재류조선인의 동원이 낮은 수준에 그치게 되면 식민지의 동원에 의존하지 않을 수 없었다. 게다가 식민지인 조선인은 일본국내 사회정보를 잘 알지 못해 정보의 비대칭성을 이용하여 부당하게 낮은 임금으로 일하게 하는 것도 가능하다. 그러나 그들도 재류조선인과 네트워크가 있는 경우는 도망을 쳤다. 네트워크에 의해 경제사회정보를 채울 수 있으면 그들은 보다 좋은 직종으로 전직을 할 것이다. 실제 도망은 더욱 대규모로 일어났기 때문에(樋口, 1986, 186) 일본정부는 한층 더 강제동원을 실시하지 않을 수 없었다. 결과적으로 종전 때 200만 명이 넘는 조선인이 본국 일본에 거주하게 되었던 것이다.

Ⅶ. 종전

1. 귀환

1945년 일본의 패전으로 식민지 제국 일본은 해체되었다. 핵심 부분을 구성하고 있던 일본 본국과 조선, 대만은 각각 분리되어 별도의 국민국가로서 내딛게 되었다. 제국의 해체는 많은 사람들의 이동을 수반했다. 식민지에 이주해 있던 일본인은 일본으로 귀환했고, 일본에 이주해 있던 조선인의 상당수가 조선으로 귀환하였다.

그러나 귀환은 한결같지 않았다. 한반도의 일본인은 거의 전원이 귀환했다. 당시 한반도에는 이미 조선 거주 2세, 3세가 태어나 일본 본국의 땅을 본 적도 없는 세대가 등장했지만, 그들도 일본으로 돌아왔다. 마찬가지로 일본이 지배적 영향력을 가지고 있던 만주 지역 등 아시아 각국에 이주해 있던 사람들도 서둘러 일본으로 되돌아왔다. 그러나 똑같이 일본에 기원을 가진 이민이라도 남북미 대륙에 이민한 사람들은 거의 귀환하지 않았다. 한편 일본에 이주한 조선인은 대부분이 돌아왔지만, 그래도 60만 명에 이르는 사람들이 일본에 머물러 일본 최대의 외국인 집단을 형성하게 되었다.

전후 시기의 주민정보관리와 사람의 이동에 대해서 우선 검토하지 않으면 안 되는 것은, 왜 이러한 차이가 일본인과 조선인 사이에, 그리고 같은 일본인 사이에 생기는가이다. 본고의 모델로는, 사람의 이동에 대해 다음과 같은 설명을 할 수 있다. 모델은 주민

에게 경제사회 전체 관한 정보가 무엇에 의해 제공되는가가, 국가에의 의존도에 영향을 미친다는 것이다. 그것이 네트워크에 의해 혹은 국가 이외의 사회집단에 의해 제공되는 경우, 주민은 국가에 의존하는 정도를 낮출 수 있다. 그러나 국가가 충분한 정보를 제공하고 있고 주민 측에서 그것에 대한 거부감이 없는 경우 주민은 국가에 의존하며 네트워크 발달이나 다른 사회집단으로부터의 정보제공을 받지 않을 것이다.

네트워크가 발달해 있는 경우 주민은 만일 큰 사회변동이 있다 하더라도 거주지를 바꿀 필요가 없다. 거주지 이동은 곧 지금까지의 생활에서 자기와의 관계성이 없는 사회로의 이동이다. 네트워크가 존재하면 거주를 계속함으로써 얻을 수 있는 정보가 이익을 가져오기 때문에 이동이 바람직하지 않다고 생각할지도 모른다. 한편 국가에의 의존이 강해 현지 사회에의 관계성을 가지지 않은 경우 그들로서는 거주를 계속하는 것이 국가에 의한 비호가 있는 한 유익하다. 그러나 그것이 없어졌을 경우 거주를 계속할 우위성은 소멸되어 이동을 용이하게 한다.

이상의 모델이 가져오는 함의로서 조선과 일본의 사람의 이동에 대해서 다음과 같은 예측이 가능하다. 우선 조선에 거주하는 일본인은 제국 해체까지 국가에 의존하는 것으로 정보문제를 해결하였다. 따라서 국가가 존재하지 않는 순간 거주를 계속할 이유가 사라진다. 향후 그들의 생존전략을 제공하는 것은 일본 국내에 남아 있는 가족이나 친족 공동체이므로 거의 모든 사람이 귀환을 선택하였을 것이다. 한편 남북미 대륙으로 이민한 사람들은 이민 후 국가의 보호를 받지 않고 현지사회에서 네트워크를 형성하는 것으로 정보문제를 해결해 왔다. 따라서 예컨대 일본이 패전했다하더라도 그들로서는 귀환할 어떤 이유도 가지지 않는다. 그러므로 그들은 계속해서 거주를 할 것이다.

이에 비해 일본에 거주하는 조선인의 대응은 두 가지로 나뉜다. 戰時期에 강제동원으로 일본에 간 사람들은 현지 사회와 네트워크를 거의 가지고 있지 않다. 게다가 그들은 원래 국가의 보호를 기대할 수 없었다. 일본의 패전으로 더 이상 강제의 테두리가 없어진 이상 그들은 앞 다투어 귀환을 했을 것이다. 한편 전시 이전에 일본에 가서 현지 사회에 네트워크를 형성하고 있던 사람들은 귀환으로 얻는 이익은 전자에 비해 훨씬 적은 반면 잃는 이익은 크다. 그러므로 거주를 계속해야 한다고 생각했을 것이다.

실제 귀환에 대한 이들 이민자의 선택은 모델의 예측에 거의 부합한다. 在朝일본인의 귀환부터 살펴보자. 일본의 패배로 한반도 남부를 점령한 미군은 무장해제된 일본군 및 일본인의 본국송환에 큰 관심을 보였다. 당시 한반도에는 약 70만의 일본인이 거주하고 약 20만의 일본군이 존재했다(森田, 1964, 7, 25). 전쟁의 패배로 많은 일본인은 한반도

에서 서둘러 귀환했다.

이에 대해 미군 및 미군정청은 일본군의 무조건 귀국을 명령하고 용무가 없는 일본인에게 빠른 귀국을 권고했다(森田, 1964, 352~354). 미군정청은 해방의 기쁨에 들끓는 조선인이 일본인에게 피해를 끼칠 것을 경계하여 일본인을 가능한 한 보호하며 송환도 전면적으로 미군에 의해 행하기로 했다. 각지에 흩어져 있는 일본인에 대한 연락은 일본인의 상조 조직으로서 각지에 결성된 일본인 世話會가 하게 되었다. 즉 일본인의 송환은 일본인 민간조직과 미군정청에 의해 행해졌고 조선인사회는 거의 관여하지 않았다.

일본군의 송환은 미군이 직접 담당해 미군의 진주와 함께 시작하였다. 일본군의 송환이 거의 종료되던 10월부터 민간 일본인의 송환이 시작되었다. 이 시점에서는 재류를 희망하는 일본인을 인정할지 아닐지 미군정청은 확실히 정하지 않았지만, 1946년 1월 22일에 일본인 총귀환을 명령하여 군정상 불필요한 일본인은 모두 본국으로 송환되어 1946년 3월에 완료되었다(森田, 1964, 391). 이후 1946년 이후 한반도 북부에서 탈출한 일본인의 송환이 남았지만, 이런 송환도 1947년에는 거의 완료했다.

일본인의 귀환에는 미군의 귀환정책이 강하게 반영되어 있다. 계속 재류하고 싶은 일본인이 있었다 해도 미군은 인정하지 않았다. 그러나 만일 인정을 받았다고 해도 끝까지 재류하는 일본인은 적었으리라 생각한다. 일본인은 만주를 비롯해 아시아의 다른 지역에도 이주해 있었다. 그들은 미국의 점령 하에 있었던 것은 아니며 퇴거를 명령받았던 것도 아닌데도 한결같이 귀환을 하고 있다(淺野·大沼, 2004, 353). 그들과 다른 사정이 재조일본인에게 있었다고 할 수 없다. 일본의 패배, 그것에 의한 일본정부 지배의 소실은 그 만큼 현지의 일본사회에 큰 영향을 주었던 것이라고 해야 할 것이다. 즉 조선총독부에 의해 정보 비용 문제를 해소해 온 재조일본인에게 총독부 해체는 치명적이었다. 그들은 현지에 자산이 있다고 해도 귀환하지 않을 수 없었다. 이것이 남북미 이민과 크게 다른 점이다. 후자는 지금부터 얘기할 일본 잔류를 결과적으로 선택한 재일조선인의 패턴으로 네트워크의 형성에 의해 현지에 쉽게 남을 수 있었던 것이다.

이어서 재일조선인에 대해서 살펴보자. 종전 직후 일본에는 약 200만 명의 조선인이 살고 있었다. 그들은 재일 외국인 중에서 월등히 수가 많았기 때문에 처음에는 이용 가능한 배편으로 귀국하는 것이 허가 없이도 허용되었다(竹前·中村, 1996, 21). 그러나 귀환을 서두른 조선인 다수가 규슈(九州)와 시모노세키(下關) 지방에 집결하여 공중위생 등의 여러 문제가 생겼기 때문에, GHQ는 10월 정부에 명령하여 외국인의 무허가 도항을 금지하고 혼잡이 다스려질 때까지 조선인을 주소지에 머무르게 하기로 하였다(竹前·中

村, 1996, 21)

일본국적을 보유하지만 포츠담 선언에 의해 민족해방이 명시된 재일조선인의 존재는, 그 지위의 확정이 어려웠기 때문에 GHQ로서도 귀찮았다. 점령 직후 GHQ는 그들의 취급에 대해, ‘초기 대일 방침’(SWNCC150/4/A)의 정치적·종교적·인종적 차별 철폐 이외에 명확한 지시를 받지 못했고, 이에 따라 일본정부도 재일조선인이 일본의 법적지배를 어느 정도 받아야 하는지 의혹스러워 했다(金, 1997, 208). 이에 대해 재일조선인은 해방으로 자신들이 일본의 법적 지배에서 벗어난 것이라고 생각하여 일본에서 불법 내지 부당한 행위를 하게 되었다. 탄광 노동자의 귀환운동을 둘러싼 경찰과의 충돌 등은 그 예이다(김, 1997, 130~136).

1945년 11월에 GHQ는 그들을 ‘해방민족’으로 취급할 것을 명시한 ‘초기기본지령’(SWNCC205/1)을 받았다. 그러나 여기에 드러난 조선인의 지위보장은 치안유지문제와 서로 충돌하게 된다. GHQ는 ‘해방민족’으로서 재일조선인의 지위를 보장하는 한편, 현실적으로 재일조선인에 의해 발생하는 여러 치안유지상 문제를 해결할 필요가 생겼기 때문이다.

GHQ는 당초 재일조선인의 대부분이 귀국하리라 생각하고 일정한 보호를 가하기로 했다. 보호를 보다 구체화한 것으로서 통합참모본부는 ‘재일난민’(SWNCC205/1)을 발송하여 귀환을 위한 보급과 시설 비용, 승선료, 철도운임 등을 일본이 부담하라고 지시했다(김, 1997, 163).

이리하여 재일조선인 귀환을 위한 체제가 1945년 말에 정비되었다. 1945년 11월부터 개시된 계획적인 송환은 이에 따라 더욱 탄력을 받았다. 그런데 연말부터 소환센터인 地方引揚援護局에 쇄도하던 자발적인 귀환자의 무리가 없어졌다. 대신 송환을 희망하는 자를 찾아내고 속히 송환을 장려할 필요가 생겼던 것이다(竹前·中村, 1963).

그래서 GHQ는 2월에 일본정부에 명하여 모든 조선인, 중국인, 대만인, 류큐인(琉球人)을 등록하고 송환희망자를 확정하는 작업에 들어갔고, 정부는 GHQ의 지시에 따라 3월 17일까지 등록을 행했다. GHQ는 등록자료를 참고하여 귀환계획을 작성하여 3월부터 본격적인 집단 귀환이 행해지게 되었다. 그런데 이번 조사에서 귀환을 희망하면서 당국의 귀환통지에 응하지 않은 재일조선인이 다수 드러나 귀환은 순조롭게 진행되지 않았다. 즉 상당수의 재일조선인이 당국이 설정한 기간에 귀환하지 않고 일본에 계속 재류한 것이 밝혀졌다. 1946년 12월 재일 외국인의 집단 귀환사업은 완료되었지만, 이 시점에서 60만 명 전후의 재일 조선인이 일본에 남게 되었다(森田, 1996, 78).

이상의 서술에서 재일조선인은 빨리 귀환한 그룹과 귀환을 주저하여 결과적으로 잔류를 선택한 그룹으로 나뉜 것이 분명하다. 재일조선인 가운데 징용에 의해 일본에 온 사람들은 네트워크도 없기 때문에 정보 비용을 해소할 수 없었다. 그 때문에 아무 주저 없이 즉시 귀국을 선택했다. 한편 전시기 이전에 온 사람들은 네트워크가 있었기 때문에 귀국하지 않았다. 오히려 네트워크가 끊어진 본국에서의 생활이 보다 곤란하다고 상상했을 것이다. 그랬던 것은 전후 일본에의 재도항 문제에서 방증된다. 재일조선인 중에는 일단 본국으로 귀환하였지만 다시 일본으로 도항하는 사람이 끊이지 않았다. 뒤에서 서술하겠지만 전후 일본을 관리한 GHQ는 외국인의 재류를 싫어했기 때문에 다시 도항한 그들은 불법입국자가 되었다. 그럼에도 다시 도항한 것은 본국에서의 생활 재건이 곤란했기 때문이었다. 그것은 부분적으로는 본국의 정치적 경제적 혼란에 이유가 있다. 그러나 이러한 혼란이 있었어도 대부분의 조선인은 본국에 머무르고 있다. 그들이 다시 도항한 것은 그들에게 네트워크가 있는 일본사회 쪽이 생활하기 쉬웠기 때문이라고 추정하는 것이 타당하다.

2. 모듈 변화

식민지 제국의 해체와 그에 따른 귀환은 그 후 일본과 한국의 국가-주민 관계를 크게 변화시켰다. 귀환의 비대칭성은 한국에서 재류일본인 문제를 발생시키지 않았지만, 일본에서는 재류한국·조선인 문제를 일으켰다. 해체 즉 2개의 다른 법역의 분리로 일본에서 외지인(조선인)은 외국인이 되었다. 그러나 이제껏 외지인이었던 사람들을 외국인화하는 것은 용이하지 않았고 그 곤란함은 전후 재일한국·조선인 문제의 근원이 된다. 또 하나 고려해야 할 요소는 주민정보관리에 관한 국가 목적의 변화이다. 헌법에 따라 군사력의 보유가 금지되어 징병제가 폐지된 일본에서는 목적 수준이 낮아지지 않을 수 없었다. 한편 남북으로 분단되어, 군사적 긴장상태에 놓인 한국은 반대로 징병제를 새롭게 만들어 거기에 대처하지 않으면 안 되었다.

이 조건에서 필요로 되는 모듈은 일본의 경우 보다 수준이 낮은 모듈C가 좋고, 한국의 경우는 보다 수준이 높은 모듈J 또는 K로 할 필요가 있다. 그러나 이런 모듈은 구축을 위한 초기 비용이 있고, 한번 구축하면 높은 수준으로 구축된 모듈의 유지관리는 쉽다. 일본의 경우 모듈J가 그런 이유로 유지된다고 추정한다. 한국의 경우는 목표 수준의

인상이 필요하므로 종래 모듈C로는 불충분하다. 단 주민 열 중 하나가 본국 밖으로의 이주를 식민지시기에 경험하고 식민지 지배로부터 해방된 후에도 남북분단 등으로 높은 수준의 사회적 유동화를 경험했기 때문에, 주민정보관리단위를 가족으로 하는 것은 부족하여 개인을 관리대상으로 하는 관리구조 즉 모듈K를 채용하는 것이라고 추정된다.

외국인 관리에 대해 일본과 한국은 같은 모듈C라도 외국인 집단의 유무가 대응을 나눈다고 생각한다. 일본의 경우 재일한국·조선인이 존재하고 있다. 그들은 치안유지 대상이며 낮은 수준의 정보관리가 필요하다. 관리단위를 개인으로 하고 관리조직을 경찰로 하는 것이 본고의 모델에서 도출되지만, 경찰을 관리조직으로 하는 것이 GHQ에 의해 금지되었기 때문에 호적이나 기류 관리에서 경험이 있는 일반지방행정조직이 관리조직으로 되었을 것이다. 관리단위는 개인이지만 전쟁 전의 협화회에서 관리체계를 선택으로 한 개별적인 관리를 하는 것이 우선 생각될 수 있고, 그것이 성공적이라면 그 체계가 계속된다고 할 수 있다. 한편 한국에서는 귀환에 의해 외국인 집단이 한국사회에 존재하지 않는 상황 하에서 외국인관리제도를 만들어 가게 된다. 한국에서도 미군에 의해 경찰에 의한 관리가 부정되는데, 외국인이 적은 탓에 미국이 도입하고자 한 외국인관리전문담당조직인 출입국관리조직에 의한 일괄관리가 행해지게 되었다고 생각한다.

3. 내국인 관리

한일 양국의 본국인 관리에 대해 설명하자. 제국이 해체했다고는 해도 정부가 존속한 일본에서는 제도의 큰 변경은 생각하기 어렵지만, 식민지 지배에서 독립하여 정부를 새롭게 형성한 한국에서는 국가-주민 관계를 재구축할 필요가 있어 큰 제도 변경이 예상된다. 그래서 내국인 관리는 한국에 중점을 두고 설명한다.

먼저 일본의 경우를 간단히 봐 두자. 전쟁 전에 이미 모듈J를 확립했던 일본의 주민정보관리구조는, 호적에 의한 일본인 신분 공증과 현주소를 행정적으로 등록하는 주민등록을 모두 일반지방행정조직에서 행하고자 했다는 점에서 전후에도 승계되었다. 전전과 같은 징병제가 없어진 이상 주민정보관리의 목적은 낮았지만, 일반지방행정조직에 주민정보관리의 암묵적 지식(暗黙知)이 형성되어 있는 한 새로운 조직으로 관리를 옮기는 것은 오히려 비용이 높아지게 된다.

한편 관리단위는 미세한 조정이 필요하였다(이하 村松, 1999). 전전 일본은 산업화에

의해 인구의 유동성이 높았다고 해도 여전히 농촌중심사회였다. 그러나 전후 급속한 공업화, 도시화로 관리단위는 보다 인구 유동에 대응 가능한 것으로 변경할 필요가 생겼다. 즉 전전의 주민등록인 기류제도는 호적제도의 보완이며, 호적에서 본적지를 이동하는 경우에만 만들어졌으므로 전 국민을 망라하여 파악하는 것은 아니었다. 또 기류 신고의 제출에 주민이 열심이지도 않아 누락이 많았다. 그래서 1951년 주민등록법이 제정되어 기류제도를 대신하는 주민등록제도가 도입되었다. 이 제도는 주민에 관한 각종 행정사무 처리를 행하기 위한 기초로서 큰 역할을 했지만, 거주관계의 공중에 중점을 두어 각종 행정사무처리가 분명하지 않았기 때문에, 1967년 주민기본대장법으로 연관성을 보장하여 현재까지 정착된 제도로서 운용되고 있다.

이러한 한국의 경우를 살펴보자. 1945년 일본의 식민지 지배에서 해방된 한반도는 1948년까지 미군과 소련군에 의한 분할점령을 받았고, 미국의 점령 하에 있던 남부는 대한민국으로, 소련의 점령 하에 있던 북부는 조선민주주의인민공화국(북한)으로 분단 상태로 독립했다. 그 2년 후에 발생한 한국전쟁으로 초도화된 가운데 부흥해 갔으며, 1960년 학생혁명, 다음해 군사 쿠데타가 발생했다. 이런 정치적 혼란 속에서 한국은 국가-주민 관계를 재구축하였다.

앞서 말했듯이 해방 직전 한국의 주민정보관리구조는 조선후적령과 조선기류령의 두 축으로써 전전 일본과 유사한 구성으로 되어 있었다. 한국의 호적은 전전 일본의 大正 4(1915)년식 호적과 유사했다(김, 1997). 그러나 이것들은 지금까지 말한 역사적 경위에서 누락이 발생하고 있었다. 호적과 기류제도의 관계도 식민지 지배 말기와 같은 통합은 상실되어 갔다. 또 반도 북부 출신자는 자신의 호적이 한국정부의 지배에 미치지 않는 영역에 있었기 때문에 확인할 길이 없었다.

이러한 상태의 방치가 해방 후 15년 남짓 계속되었으나, 한국전쟁의 혼란이 수습되던 1950년대 말부터 제도의 정비가 시작되었다. 단, 해방 후 주민정보관리의 중심이 된 것은 호적이 아니다. 일본과 같이 호적은 해방 후에 주민등록제도로서의 의미가 대폭 감소했고 주민등록제도는 전전의 조선기류령을 기초로 하여 별도로 확립되어 갔기 때문이다. 그 때문에 이하의 기술에서 호적제도의 변천은 제외한다.¹⁰⁾

10) 호적제도는 자신이 한국인이라는 것을 공증하는 제도였기 때문에 가장 먼저 정비가 시작되었다. 즉 1959년에 법전편찬위원회에 의해 착수되어 1960년 1월 1일 민법전과 함께 시행되었다. 이런 경위에서 보듯이 호적법은 한국이 분열국가라는 것, 대량의 일본거주자의 존재 및 급속한 사회 변동 등으로 인해 본체 자체도 7차에 걸쳐 개정되고 또 많은 특례법을 마련하여 호적정비에 임해야 했다(정주수, 1990·1991 ; 김병석, 1989). 또 호적사무 자체는 시·읍·면장과 같이 일반지방행

주민등록제도의 형성은 메이지기 일본의 호적제도와 유사한 점이 많다. 메이지기 일본에서는 국가에 대항적인 사회집단으로 촌락공동체가 존재했기 때문에 모듈C의 도입과는 별도로 모듈J의 확립에는 우여곡절이 있었다. 한국에서는 일본과 같은 공고한 촌락공동체는 보이지 않지만, 식민지 시대의 격렬한 인구 유동에 대응할 수 있게 여러 가지 네트워크가 형성되어 있었다. 식민지시대에 조선총독부는 한반도의 정부이기는 했지만, 당시 주민에게 충분한 경제사회정보를 제공하는 존재는 아니었던 것이다. 그러한 상황에서 주민은 어느 정도 국가로부터 자율적일 수 있었다. 그러나 한편으로 식민지 지배로 한 번 모듈J를 경험했기 때문에 관리조직으로서 일반지방행정조직은 어느 정도 기능하고 있었고 가족을 관리단위로 한 정보관리제도 그 자체는 존재했다. 그런 상황에서 국가로부터 자율적인 주민을 상대로, 게다가 북한과의 대치로 인적 자원 동원이 가능한 높은 수준의 목적을 달성할 수 있는 모듈을 채택할 필요가 있었던 것이다.

한국의 주민등록제도 목적이 무엇이라고 생각되었는지를 정리한다. 당시 내무부 관계자에 의하면(김병욱, 1979b), 주민등록법은 세 가지 목적을 가지고 있다. 첫째 주민의 편의를 도모하는 것이고, 둘째 사무처리의 합리화와 간소화를 도모하는 것이며, 셋째 국가안보적인 측면이다. 세 번째는 치안유지와 인적동원의 두 측면을 포함하고 있다. 바꾸어 말하면 주민 서비스의 향상, 행정의 효율화, 치안유지, 인적자원동원의 네 가지라고 할 수 있을 것이다. 그렇지만 주민등록법의 목적은 정부의 방침에 따라 중점이 변하는 것이어서 메이지 호적제도의 변용과 같이 분석할 필요가 있다. 이하 주민등록법 제정부터 변용과정을 살피고 당초의 목적이 치안유지였다가 인적자원동원으로 중점이 이동한 과정을 밝히고자 한다.

1962년까지 주민정보관리는 조선기류령에 의해 기류부를 편성하는 형태로 행해졌다. 이에 대해 1961년 권력을 장악한 박정희 군사정권은 1962년 1월 15일 기류법을 제정했다(내무부·한국지방행정연구원, 1988, 1008). 기류법은 시·군에 거주하는 주민을 등록하여 항상 인구의 증감을 파악하고 행정사무의 효율적 수행에 기여한다는 것이었다. 기류사무의 관장은 시·군이 하고 이것을 지방법원이 감독했다. 기류법은 같은 해 5월 10일에 주민등록법으로 대체되었다(김병욱, 1979a). 기류법에는 기류사무의 감독을 행하는 것이 사법기관이었지만, 주민등록법에는 상위의 행정기관으로 변경되었다. 또 사무의 관장기관도 변경되었다. 서울특별시의 경우 구청장이, 다른 시의 경우는 시장이, 군의 경

정기관 안의 조직이 관장하고 지방법원장의 감독하에 행해진다는 점은 변하지 않았다. 호적 정비는 대단한 일이었지만 전전에 형성된 제도를 기본적으로 계승하고 있었던 것이다(최, 1996).

우는 읍·면장이 각각 관장하게 되었다. 이에 대한 감독기관은 차례로 서울특별시장, 도지사, 군수였다. 또 실제 주소지와 주민등록지는 일치시키고 그렇지 않은 경우에는 벌금이 부과되었다(김병욱, 1979a).

그러나 이 법이 본격적으로 기능하기 시작한 것은 1968년 5월 29일 제1차 개정 이후이다. 개정 전의 주민등록법 하에서는 주민의 허위신고나 이중등록이 끊이지 않아 전혀 유효하게 기능하지 않았다(내무부·한국지방행정연구원, 1988, 1011). 이것으로는 치안유지에 어느 정도 기능을 했다하더라도 인적 자원 동원에는 충분하지 않았다. 1969년에는 1월 21일에 청와대 공격사건(내무부치안본부, 1985, 608~613), 그 다음 날에는 미해군 푸에블로호 납치사건이 일어나면서(윤, 1986, 318~321), 내부 스파이의 적발이라는 의미에서의 치안유지와 한국 지배권 내에서 이른바 방면군적 방어가 필요하다고 인식되었다. 그래서 같은 해 2월에 주민등록법 개정안이 제출되었다. 개정 이유에 따르면(내무부·한국지방행정연구원, 1988, 1010~1011), 주민등록법은 종래 호적과 연관이 없었기 때문에 주민의 허위신고나 이중등록이 끊이지 않았다. 또 주민이동 신고를 하지 않고 무단으로 전출입하는 예가 많았다. 그래서 호적과의 연관을 강화하여 본적지의 행정기관이 항상 주민을 파악하도록 주민등록지의 행정기관과 통보체계를 갖게 했다. 또한 종래의 신고주의 이외에 직권에 따른 강제적인 주민조사제도 즉 직권조치제도를 채택하고 여기에 더해 모든 주민에게 주민등록증을 발급하게 되었다. 또 이 법의 개정과 동시에 향토예비군을 설치하여(최종기, 1987) 북한의 침입에 대비하게 하였다. 이리하여 박정희 정권은 치안유지와 자원동원을 위해 본격적으로 주민관리제도를 사용하게 되었다.

그러나 이 법은 아직 철저하지 않았다. 법 개정 후에도 주민등록증 미발급자는 58만 명에 이르고 있고 그 대부분이 범죄자, 병역기피자, 국외체류자 등이었다(내무부·한국지방행정연구원, 1988, 1011). 그래서 1970년 1월 1일에 제2차 개정을 실시하여 이러한 미발급문제를 해소하는 동시에 스파이나 불순분자를 쉽게 식별·색출하고 반공체제를 강화했다(내무부·한국지방행정연구원, 1988, 1012). 제2차 개정법에 의하면 경찰관이 국방 또는 치안상 필요하다고 간주한 경우 경찰관의 요구에 따라 주민등록증을 제시할 의무가 국민에게 부과되고 주민등록증을 국외에 가지고 나가는 것을 금지했다.

주민정보를 명확히 인적자원동원에 활용한 것을 보여주는 것은 1973년 10월 유신체제의 성립이다. 1975년 7월 25일 주민등록법 제3차 개정이 이루어졌다. 개정 취지에 따르면 “안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주 사실과 일치시키고 민방위대, 예비군 등 국가의 인력 자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립한다”(내무

부, 한국지방행정연구원, 1988, 1012)고 하여, 주민등록법을 반공을 향한 인적동원에 이용하고 있다. 이 개정에 따라 주민등록증 발급 연령은 18세에서 17세로 내려가고 주민등록증의 일제 갱신, 주민등록번호 전면 개정에 의해 영구불변의 주민등록번호를 국민에게 부여하게 되었다. 또 주민등록증의 관리에 대한 개인의 책임도 강조되어 분실에 대해 벌금이 부과되었다(내무부·한국지방행정연구원, 1988, 1012).

1977년 12월 31일 제4차 개정에서는 제3차 개정과 같은 문맥에서 주민의 인적 사항을 주민등록표에 종합적으로 기록·관리하게 했다. 즉 법 개정에 따라 인적 자원의 효율적인 관리를 하고, 주소를 이전할 때 각종 법령에 의한 여러 신고의무를 주민등록법에 의한 신고로 단일화하며, 주민등록표는 개인별로 하였다(내무부·한국지방행정연구원, 1988, 1013).

이 개혁에서 중요한 것은 주민과약을 개인별로 하기로 했다는 점이다. 한국에서는 여러 번 주민등록법이 개정되었지만 개정 때마다 지적되는 것은 주민 과약의 불완전성이었다. 그리하여 다른 사람과의 관계에 근거하지 않고 주민을 개인별로 과약할 수밖에 없는 상황에 몰리고 있었던 것이다.

4. 외국인 관리

이어서 외국인 관리에 대해 설명하자. GHQ에 의한 점령이 시작되자마자 GHQ 및 일본정부는 외국인 문제를 치안유지상 문제로서 인식하게 되었다. 이른바 재일조선인문제이다. 점령 초기 GHQ는 원활한 점령 정책을 실행하기 위해 외국인의 출입국을 점령군 관계자 이외에는 원칙적으로 인정하지 않고, 일본 국내의 외국인도 가능한 한 본국에 송환하는 정책을 취했다. 본국 송환은 GHQ의 예정대로 순조롭게 진행되었지만(竹前·中村, 1996, 20), 최대 외국인 집단인 재일조선인의 송환은 수가 많아서 시간이 걸렸다.

재일조선인의 귀환이 재일조선인문제를 해결하는 가장 빠른 방법이었지만, 그것은 불충분한 결과로 끝났다. 그리고 결과적으로 계속 재류한 조선인의 존재를 GHQ도 일본정부도 치안유지상 문제시했다. 그것은 그들이 일본 경찰에 따르지 않고 암시장에서의 상행위나 밀주 제조, 조선인끼리의 폭력행위 등 불법행위를 반복하고 있었던 것(김, 1997, 268~271), 1946년에 이르러 일단 귀국했던 재일조선인이 다시 일본에 불입국하는 사례가 급증한 것(법무성입국관리국, 1981, 78), 이전 조사는 식량 배급이나 범죄 수사의 자

료로서 부족했던 것(大沼, 1978에서 초래된 것이었다.

1946년 11월 GHQ는 재일조선인의 법적 지위를 명확히 할 필요에 직면했다. GHQ는 귀환을 거부한 재일조선인을 일본 국내법령에 복종하는 존재로 보고, 이후 GHQ는 재일조선인의 취급을 일본인 수준으로 수정해 갔던 것이다(김, 1997, 제3장). 1947년 5월 제정된 외국인등록령은 이 문맥에서 등장했다. 법령은 일반 외국인을 대상으로 한다고 했지만, 당시 정세를 고려하면 이 법령이 재일조선인을 초점에 맞춘 것임은 명백했다.

외국인등록령을 제정할 때 내무성 원안에서는 외국인등록 담당기관을 전전과 같이 경찰서장으로 했다. 경찰이 본연의 치안유지 기능과 직접 관계가 없는 행정 분야를 관할하는 것을 경계했던 GHQ는, 비행사분야인 외국인등록의 경찰 관여를 강하게 반대했다. 그래서 담당기관은 市町村長이 되었다(김, 1997, 359 ; 大沼, 1978). 당시 출입국관리 지방조직은 존재하지 않았기 때문에, 전전부터 실적이 있던 경찰이나, 유사한 호적행정을 담당하던 기초자치체 이외에 외국인등록업무를 담당할 수 있는 기관은 없었다. 따라서 경찰의 활용을 부정할 이상 이때의 선택은 어쩔 수 없는 것이었다.

그러나 외국인등록은 치안유지 상 시급을 요하는 과제였으므로, 제정 후 2개월의 준비기간을 거쳐 7월 1일부터 7월 3일까지를 등록기한으로하여 등록을 실시했다. 등록을 할 때 등록의 주체와 객체에서 여러 가지 문제가 생겼다. 주된 등록 대상인 재일조선인은 외국인으로서의 지위를 보장하는 것이 아닌데도 외국인등록증의 휴대의무가 생기는 등 불이익이 되는 면이 많기 때문에 등록의 실시에 저항하여 등록은 원활히 진행되지 않았다. 자치체 측에서도 생소함, 등록원표 미비, 사진 입수 곤란이라는 기술적인 문제로 등록은 매우 곤란하고 부정 또는 부정확한 사태도 많이 발생했다(법무성입국관리국, 1981, 355~359). 더욱이 1947년부터 1952년까지 시정촌의 소요경비가 국고에서 지출되지 않았다. 이런 상태였으므로 당시 시정촌에서는 외국인등록 위탁 반납론도 나오고 있었다(출입국관리국, 1981, 358).

이렇게 행해진 외국인등록령에 의한 외국인 파악이 충분했을 리가 없고 식량 배급, 범죄 수사 등을 위한 기초자료로서도 만족하지 못했다. 그래서 일본정부는 정확한 파악을 기하고자 2년 후 1949년 12월 외국인등록법의 개정을 하였다. 재일조선인을 조직하여 급속히 좌익활동을 전개하고 있던 재일본조선인연맹이 직전 9월에 일본정부에 의해 해산되었기 때문에 재일조선인의 조직적 저항도 별로 없었다(김, 1997, 671~673). 개정 외국인등록령은 1950년 1월 16일부터 31일까지 일제히 등록 전환을 실시했고, 새로운 등록증명유효기간을 3년으로 하며 3년마다 확인신청을 요하도록 하였다. 이때도 등록창

구는 시정촌이었다. 1950년 등록에서도 시정촌은 대응에 고심했고 부정등록이 생겼지만(법무성입국관리국, 1981, 357), 숙련의 정도는 확실히 높아졌다.

외국인등록 담당을 지방자치체로 한 것은 말단기관이 없었기 때문에 어쩔 수 없는 선택이었다. 그러나 제일조선인 문제로 치안유지의 중요성이 상승했기 때문에 높은 비용이 들더라도 맞추어 갔던 것이다. 이렇게 제도는 집행되었고, 그 결과 지방자치체는 업무에 익숙해져 암묵적인 지식을 축적해 갔던 것이다. 개정 외국인등록령을 시행했을 때 출입국관리행정은 분산되어 다음 기관에 의해 담당되고 있었다. 즉 출입국관리기록과 연락조정은 외무성 입국관리부에서, 항구에서의 사무는 대장성 세관, 외국인등록은 법무부 민사국(담당 기관은 都道府縣, 市町村), 위반자의 조치는 법무부 검찰국(실질은 都道府縣知事が 발표하고, 경찰관이 집행), 위반자의 수용은 후생성 引揚援護局, 호송 및 송환은 국가경찰로서, 업무에 따라 담당자는 제각각이었다(법무성 입국관리국, 1981, 78~79). 그러나 점령 종반이 되어 외국인 관리권의 일본 반환이 의제로 떠오르기 시작하자 출입국관리행정 준비의 필요성이 강해졌다. 그래서 GHQ와 일본정부는 새로운 출입국관리기구 확립을 위해 협의를 개시했다. 일본 측은 출입국관리기구 확립에 즈음하여 경찰을 출입국관리행정에 관계하게 하자고 주장하였다. 그들의 머리 속에는 전전의 출입국관리행정이 들어있었을 것이다. 그러나 GHQ가 상정하고 있던 것은 외국인관리를 입국에서 재류, 출국까지 일관하여 독립된 관청이 담당하는 미국의 출입국관리행정이었다(大沼, 1978). 이 구상에 따르면, 경찰의 관여는 비형사적인 출입국관리행정에 형사기관이 관련된다는 점에서 바람직하지 않았다. 또 GHQ는 경찰이 불법입국자의 송환에 에너지를 소진하여 경찰 본연의 업무를 충분히 발휘하지 않는다는 불만도 가지고 있었다(大沼, 1978). 출입국관리기구 확립의 움직임은 한국전쟁을 계기로 가속화하여 1950년 10월 외무성 外局으로 출입국관리청이 창설되었던 것이다(오누마, 1978).

그런데 이렇게 기구가 통합되어도 외국인등록업무는 계속해서 시정촌에 위탁하게 되었다. 이 때 출입국관리 지방조직으로 배치된 것은 入國警備官 등 661명뿐이며(법무성 입국관리국, 1981, 40), 출입국관리에 의해 외국인등록을 하는 것도 불가능했다. 한편 1947년 이래의 경험으로 시정촌은 외국인등록업무에 서서히 익숙해져 암묵적인 지식을 축적하고 있었다. 일본의 시정촌은 전전부터 호적을 관리해 오기도 해서 원래 암묵적인 지식을 가지고 있었다. 따라서 외국인등록 업무를 지방자치체에 계속 맡기는 비용은 신규로 출입국관리 쪽에서 업무를 할 때의 비용보다 낮았다.

더욱이 외국인등록의 실시는 자치체로서 외국인에 대한 보호 정보 측정 작업을 압축

한다는 의미에서 다른 행정활동의 비용 삭감으로 연결되었다. 예를 들면 생활보호나 의무교육이다. 점령기 재일조선인은 생활보호·의무교육만이 아니라 국민건강보험에 가입하는 것도 가능했다(吉岡, 1995, 44~47; 271~279, 법무성 입국관리국, 1981, 83). 이런 보호를 행하기 위한 실시기관은 시정촌이었으므로, 외국인등록이 자치체에서 행해지는 것은 외국인정보를 수중에 둘 수 있다는 의미에서 결과적으로 자치체로서도 이점이 있었던 것이다.

이렇듯 당초 외국인등록 담당이 지방자치체로 된 것은 자치체에 당혹과 혼란을 주었지만, 업무에 익숙해져 암묵적인 지식이 축적됨과 동시에 다른 행정분야의 비용 압축 등의 효과를 가져왔기 때문에 자치체의 행정의 일부로서 정착했던 것이다. 이렇게 제도는 안정되어 1951년 출입국관리령, 1952년 외국인등록법의 제정 이후에도 기본적으로 존속하게 되었던 것이다.

다음으로 한국에서의 재류외국인관리제도 변천을 살핀다. 한국도 일본과 같이 미국의 출입국 제도를 도입했기 때문에 일본과 유사한 점이 많지만, 각지의 출입국관리사무소가 일본에 비해 발달했다는 것과 지방자치체가 출입국관리 업무에 거의 관여하고 있지 않다는 것이 크게 다르다. 이것은 제도형성기에 재류외국인에게서 유래하는 치안유지의 중요성이 낮았던 것과 조직의 선택상 지방자치체보다도 출입국관리기관 쪽이 투자비용이 적었기 때문에 일어난 결과인 것이다. 한국에서는 일본과 달리 행정기관이 거의 관여하지 않는 형태로 외국인 배제가 행해졌지만, 군정기관이 외국인 관리를 직접 담당한다는 성격은 군정 기간 동안 변하지 않았다. 일본인 배제가 거의 완료된 1946년 2월, 미군정청은 군정법령 ‘조선 입국·출국자 이동의 관리 및 기록에 관한 건’을 발표하여 한반도 남부에서의 출입국관리체제를 처음으로 규정했다(법무부, 1998, 367~368). 이에 따르면 한반도 남부의 출입국관리는 미군정청 관방외무과(후에 외무처)에서 담당하고 창구업무는 지방의 道·市の 군정관과 외무과 派遣館舍가 담당하게 되었다.

이어 독립을 앞두고 미군정청은 신생 한국정부에 출입국관리업무를 이관하기 위해 1948년 7월 미군정법령을 개정하여 ‘남조선 입국자 또는 출국자 이동의 관리 및 기록에 관한 건’(법령 제214호)을 제정했다(법무부, 1998, 371~373). 여기에는 외무처를 출입국 관리에 관한 유일한 기관으로 하고, 재무부 세관국을 관리시행기관으로 도·시 내무국을 외무처의 정부기관으로 각각 정해 정보의 발표, 수수료 징수, 신청서 및 요청의 외무처 발송을 하도록 했다. 1946년 군정법령에 의해 현지 군정관의 업무였던 창구업무는 도·

시 내무국으로 이관되었다. 같은 날 외무처령 제1호 ‘남조선 출입국자에 관한 취제’에 의해 비로소 재류 외국인의 관리방법이 규정되었다(법무부, 1998, 373~376). 그러나 이것은 구체적인 수속을 일체 규정하지 않아 본격적인 외국인등록이 행해지지 않았다. 당시 한반도 남부에는 미군정청 관계자를 제외하고 외국인이 거의 없었기 때문에 외국인이 치안유지상 위협이라고 느껴질 리도 없는데다 해외에서 활동하고 보호를 받을 필요가 있는 한국인도 그 귀속이 법적으로 확실하지 않은 재일조선인을 제외하고 거의 없는 상태여서 제도가 구체화될 필요성도 낮았던 것이다.

1948년 8월 한국은 독립했다. 독립에 앞서 제정된 정부조직법에 의해 출입국관리업무는 신설 외무부 관할이 되었다. 외무부는 독립 후 출입국관리제도를 확립하기 위해 법제도 정비에 노력하여 1949년 11월 일본의 출입국관리법과 외국인등록법을 합친 기능을 가진 ‘외국인의 입국·출국과 등록에 관한 법률’을 제정했다. 여기서 한국은 비로소 명확한 수속 규정을 가진 재류외국인관리제도를 가졌다(법무부, 1998, 430~432).

이에 따르면 재류외국인관리는 거주 허가제도와 외국인등록제도의 이원제였다. 즉 국내에 30일 이상 재류하는 장기 재류외국인은 입국 후 30일 이내에 외무부장관(실체는 외무부출장소)에 거주허가를 신청하고, 거주허가를 받아, 거주지를 관할하는 등록청인 시·구·읍·면장에 등록하고, 외국인등록증명서를 받는 제도이다. 제도만을 보면 거주허가를 받는 부분을 제외하면 일본의 외국인등록제도와 유사한 제도라는 것을 알 수 있을 것이다.

법률이 제정되고 시행령이 1950년 3월에 공포되어 재류외국인등록이 개시되었다. 이 즈음 중국의 국공내전과 국민당정부의 패배로 약 4만 명의 중국인이 한국으로 피난해왔기 때문에 등록의 주요한 대상이 된 것은 이런 사람들이었다. 등록은 1950년 4월 10일 외무부에서 공고되었고 수속기간은 5월 10일부터 6월 10일, 거주허가 창구는 외무부와 인천, 부산의 출장소이고, 외국인 등록 창구는 시·구청, 읍·면 사무소였다. 그러나 6월 25일 한국전쟁이 발발했기 때문에 등록은 중단되고 휴전 후 1954년 10월 10일 재 실시되었다(법무부, 1998, 415).

이때의 등록은 꽤 불충분한 것이었지만 재류외국인에 치안유지상 거의 문제가 없었기 때문에 잠시간 방치되었다가 1958년 9월 16일, 외무부·내무부·법무부 연석회의로 11월 10일부터 29일까지 다시 신고기간을 두고 재등록을 하게 되었다(법무부, 1998, 415). 하여튼 한국에서도 미국의 외국인관리제도를 채용한 출입국관리제도가 이 때 시작되었다.

다음으로 출입국관리행정 정비에 대해 설명한다. 1948년 정부 발족 이래 출입국관리

행정은 외무부가 담당하고 있었지만, 실제 입관업무는 서울, 인천, 부산을 제외하고 세관에 의존하는 체제가 계속되고 출입국관리 직원도 적었다(법무부, 1998, 383). 1961년 10월 정부조직법 개정으로 출입국관리업무가 법무부에 이관된 후 중앙지방 양쪽으로 출입국관리기구가 정비되기 시작했다. 중앙의 경우에는 당초 출입국관리과로 시작한 출입국관리기구는 1970년 2월에 출입국관리담당관으로, 같은 해 8월에는 출입국관리국으로 확대·개편하여 체제를 정돈했다(법무부사편찬위원회, 1988, 235~236). 지방의 출입국관리조직은 1963년 3월 5일 출입국관리법 제정에 따라 12월 출입국관리사무소로 정비되었다. 이후 출입국관리사무소는 한국의 국제화에 맞추어 급속히 직원을 늘려갔다. 외무부 시절에 출입국관리 업무는 당초 인천, 부산의 출장소와 외무부에서 맡았고 그 외 지역은 세관에 의존하고 있었으며, 그 후에도 김포출장소, 여수·마산에 분실이 설치되는 것에 그치고 있었다. 이것이 12월 직제 개정으로 3사무소, 11출장소 체제로 확충되었고, 1970년에는 7사무소, 13출장소로까지 확대되었으며(법무부사편찬위원회, 1988, 257~259), 1992년에는 12사무소, 12출장소 체제가 되었다(법무부, 1993, 13). 지방의 출입국관리 직원 정원은 1963년에 49명이었지만, 1970년에는 168명(법무부사편찬위원회, 1988, 260), 1980년에는 455명(법무부, 1989, 별표), 게다가 1992년에는 930명(법무부, 1993, 13)으로 30년간 약 20배로까지 급격히 확대되었던 것이다. 이러한 규모 확대는 1963년에 63,933명이었던 한국 출입국자수가 1970년에 859,228명, 1992년에 11,560,896명으로 격증했던(법무부, 1968, 115; 법무부사편찬위원회, 1988, 332; 법무부, 1993, 166) 것에 대한 조치였다. 입국하는 외국인의 순조로운 증가에 따라 출입국관리는 급속히 외국인관리를 위한 ‘암묵적인 지식(暗黙知)’를 획득해 갔다. 출입국관리에서 습득한 기술은 출입국관리업무에 그치지 않고 재류외국인 관리업무에도 의식적으로 사용되었다. 그것은 증가하는 외국인의 편의제공과 재류외국인에 대한 기존 관리의 불충분 때문에 1970년대에 내륙지방에도 출입국관리국이 설치된 것(법무부, 1998, 552)에서 이해할 수 있다.

한편 장기재류외국인의 또 다른 관리자인 지방자치체에서는 장기재류외국인이 1963년 33,479명에서 1970년에 37,929명, 1992년에 이르러도 55,832명으로 그다지 증가하지 않은데다(법무부사편찬위원회, 1988, 337; 법무부, 1993, 180), 재류외국인이 일본과는 달리 치안유지에 위협한 존재가 아니었기 때문에 외국인관리업무에 익숙해지지 않았다. 그러나 외국인관리담당인 법무부는 이에 불만이었다. 그래서 적어도 1980년의 시점에서 사실상 출입국관리사무소가 많은 지역에서 외국인등록업무도 직접 관리하게 되어 이중등록제도는 형해화되어 갔다(이민호, 1981, 125~126). 법무부에서는 지방에 위임한 외국

인등록업무를 적절히 처리하도록 업무개선을 위해 자치체에 업무지도를 하였지만 잘 되지 않았다(법무부, 1990, 219). 영주하고 있는 재한중국인의 편의를 고려하여 일시 그들의 등록업무를 지방자치체에 맡기려고 했지만, 지방자치체의 능력부족으로 방침을 철회하지 않을 수 없었다.¹¹⁾ 지방에서 외국인등록업무는 대부분이 겸임으로 업무수행능력이 낮았던 것이다. 1988년 서울올림픽을 계기로 한 재류외국인의 증가는 지방의 이런 무능을 드러내게 되었다.

법무부로서도 1980년대부터 지방자치체의 외국인등록을 포기하고 정식으로 출장기관의 일괄처리를 고려하게 되었다(법무부, 1998, 970~971). 그 결과, 1992년 출입국관리법이 개정되고 거주허가제도와 외국인등록제도를 일원화하여 출장기관에서 하기로 되었다(법무부, 1998, 979~981).

제도를 형성할 때 외국인문제가 치안유지상의 초점이 되지 않아서 제도상 외국인등록 담당자였던 지방자치체는 등록업무에 익숙지 않게 되었다. 한편 대한민국 발족 전에는 존재하지 않던 출입국관리는 치안유지상의 문제가 없었던 만큼 무리 없이 제도 정비를 진행시킬 수 있어 1970년대부터 본격화한 외국인관리업무의 증가에 대응할 수 있었다. 출입국관리는 사무의 성질상 반드시 외국인과 접촉하기 때문에 외국인을 취급하는 데에 암묵적인 지식을 축적하는 것도 가능했다. 이 때문에 출입국관리는 지방자치체가 충분히 대응할 수 없는 외국인등록업무도 대신 떠맡게 되었던 것이었다.

VIII. 마치며

마지막으로 본고의 주장을 재정리하며 그 한계를 말하고자 한다. 본고는 한일에서 사람의 이동에 관한 제도 선택을 국가와 주민 쌍방의 주민관리에 관한 합리적 행동에 의해 설명하고자 했다. 국가는 스스로의 존립을 위해 주민이 가진 자원을 동원할 필요가 있다. 자원동원에는 주민정보가 필요하다. 한편 주민은 스스로의 생존을 위해 경제사회에 관한 정보를 필요로 한다. 이런 상황 아래 쌍방의 합리적인 행동이 주민관리에 관한 정치행정적 기반을 결정하는 것이다.

주민관리제도는 변화한다. 그 요인은 주민이 국가 이외로부터 경제사회정보의 획득이

11) 1998년 11월 23일 김포공항출입국관리사무소 직원과의 인터뷰에서.

가능한가와, 국가가 어느 정도 정확한 주민정보를 필요로 하는가라는 두 개의 변수에 의해 좌우된다.

이상의 극히 단순한 모델로서 극히 복잡한 사람의 이동을 모두 설명할 수 있다고는 상식적으로 도저히 생각할 수 없겠지만, 한일 간의 제도 선택 및 대량 현상으로서의 사람의 이동을 상당 정도 설명하는데 유효하다. 게다가 이 모델은 대상을 한일에 한정하지 않는다. 따라서 다른 케이스의 검증이 가능하고 한층 더 설명력을 증가하기 위해 모델을 개량하는 것도 가능하다. 바꾸어 말하면 한국과 일본 간의 사람의 이동에 관한 현상은 특수론에 빠지지 않고 일반적인 설명을 하는 것이 가능하다. 또 다른 식민지 제국에서의 사람 이동과도 적극적으로 비교하는 것이 중요하다.

이러한 유용성이 있는 모델이지만 여러 가지 한계를 가지고 있다. 그 최대는 전후 복지국가의 행정 서비스와 주민정보 관계를 분석할 수 없다는 것이다. 본고의 모델은 주민을 자원 동원 대상으로 보는 관점에서 만들어져 있다. 그것은 戰前에 타당했을지도 모른다. 그러나 복지국가화가 진행되는 현재 주민은 국가에 의해 재화·서비스를 제공받는 대상이기도 하다. 이것들은 주민을 동원하는 것이 아니라 거꾸로 자원을 제공하는 것이기 때문에, 주민은 적극적으로 주민정보를 국가에 제공할지도 모른다. 그렇다면 게임의 구조는 근본적으로 변할 가능성이 있다. 그 의미에서도 앞으로의 개선이 필요하다.

참고문헌

- 淺野豊美, 2004a <植民地での條約改正と日本帝國の法的形成> (淺野豊美・松田利彦 編 <植民地帝國日本の法的構造> (信山社))
- 淺野豊美, 2004b <國際秩序と帝國秩序をめぐる日本帝國再編の構造> (淺野豊美・松田利彦 編, <植民地帝國日本の法的展開> (信山社))
- 淺野豊美, 2008 <帝國日本の植民地法制 法域統合と帝國秩序> (名古屋大學出版會)
- 淺野豊美・大沼保昭, 2004 <講演と討論 <戦後在日朝鮮人の法的地域の形成> > (淺野豊美・松田利彦 編 <植民地帝國日本の法的展開> (信山社))
- 石川一三夫, 1987 <近代日本の名望家と自治> (木鐸社)
- 石川友紀, 1997 <日本移民の地理學的研究 - 沖繩・廣島・山口 - > (榕樹書林)
- 井戸田博史, 1993 <家族の法と歴史 - 氏・戸籍・祖先祭祀 - > (世界思想社)
- 稲田正次編, 1966 <明治國家形成過程の研究> (御茶の水書房)
- 大石愼三郎, 1959 <江戸時代における戸籍について - その成立と性格の検討 - > (福島正夫 編, <戸籍制度と'家'制度> (東京大學出版會))
- 大島美津子, 1981 <地方自治> (福島正夫編 <日本近代法體制の形成(上)> 日本評論社)
- 大西裕, 1997 <住民把握行政の形成> (日本行政學會 編, <比較の中の行政と行政觀・災害と行政> (ぎょうせい))
- 大沼保昭, 1978 <出入國管理法制の成立過程 - 1952年體制の前史 - > (寺澤・山本・波多野・筒井・大沼 編, <國際法學の再構築 下> (東京大學出版會))
- 神谷力, 1976 <家と村の法史研究 日本近代法の成立過程> (御茶の水書房)
- 姜再鎬, 2001 <植民地朝鮮の地方制度> (東京大學出版會)
- 金太基, 1997 <戦後日本政治と在日朝鮮人問題 - SCAPの對在日朝鮮人政策 1945~1952年 - > (勁草書房)
- 龜卦川浩, 1955 <明治地方自治制度の成立過程> (東京市政調査會)
- 金容漢, 1977 <韓國の戸籍制度と戸籍法> (日本加除出版)
- 木村健二, 1989 <朝鮮近代史研究叢書7 在朝日本人の社會史> (未來社)
- 木村幹, 1999 <戸籍から住民登録へ - 解放前朝鮮半島における住民把握形態の變化 - > (村松岐夫 編, <途上國の地方行政システムと開發> 平成9年度~平成10年度科學研究費補助金基盤研究(B)(2) 研究成果報告書 課題番號09552003)
- 木村幹, 2000 <朝鮮 / 韓國ナショナリズムと <小國> 意識一朝貢國から國民國家へ - > (ミネルヴェ書房)
- 黒木忠正, 1988 <外事法> (黒木忠正・細川清 <外事法・國籍法> (ぎょうせい))
- 佐藤正廣, 1985 <明治 <近代> 法制の導入と傳統的農村慣習法> <社會經濟史學> 50卷5號
- 重松伸司, 1999 <國際移動の歴史社會學> (名古屋大學出版會)
- 外村大, 2008 <日本帝國の渡航管理と朝鮮人の密航> (蘭信三 編著, <日本帝國をめぐる人口移動の國際社會學> (不二出版))
- 高崎宗司, 1993 <在朝日本人と日清戰爭> (<岩波講座 近代日本と植民地 5 = 膨張する帝國の人流> (岩波書店))

- 高崎宗司, 2002 《植民地朝鮮の日本人》(岩波新書)
- 竹前榮治・中村隆英監修, 1996 《GHQ日本占領史 第16卷 外國人の取り扱い》(日本圖書センター)
- 崔弘基, 1996 《韓國戶籍制度史の研究》(第一書房)
- 土屋喬雄・小野道雄, 1931 《明治初年農民騷擾録》(南北書院)
- 轟博志, 2007 <朝鮮における日本人農業移民>(米山裕・河原典史 編, 《日系人の経験と國際移動 在外日本人・移民の近現代史》(人文書院))
- 轟博志, 2008 <朝鮮における日本人農業移住の空間展開－東洋拓殖の《移住者名簿》を中心として>(蘭信三 編著, 《日本帝國をめぐる人口移動の國際社會學》(不二出版))
- 中村哲, 1992 《明治維新》(集英社)
- 成田龍一, 2007 《大正デモクラシ-》(岩波書店)
- 服部民夫, 1988 《韓國の經營發展》(文眞堂)
- 樋口雄一, 1986 《天皇制論叢5 協和會 戦時下朝鮮人統制組織の研究》(社會評論社)
- 久武綾子, 1988 《氏と戶籍の女性史－わが國における變遷と諸外國との比較》(世界思想社)
- 福島正夫, 1969 《日本資本主義と'家'制度》(東京大學出版會)(再版)
- 福島正夫, 1959 <明治四年式戶籍法の史的前提とその構造>(福島正夫 編, 《戶籍制度と'家'制度》(東京大學出版會))
- 福島正夫, 1956 <明治前半期における'家'制度の形成>(日本法社會學會 編, 《家族制度の研究(上)》(有斐閣))
- 福島正夫編, 1959 《'家'制度の研究 資料編 1》(東京大學出版會)
- 福島正夫・利谷信義, 1959a <解題>(福島正夫 編, 《'家'制度の研究 資料編 1》(東京大學出版會))
- 福島正夫・利谷信義, 1959b <附録 明治前期における戶籍制度の發展>(福島正夫 編, 《'家'制度の研究 資料編 1》(東京大學出版會))
- 部落問題研究所編, 1989 《近代日本の社會史的分析 天皇制下の部落問題》(部落問題研究所出版部)
- 法務省入國管理局 編, 1981 《出入國管理の回顧と展望－入管發足30周年を記念して－》(法務省入國管理局)
- 松尾正人, 1986 《廢藩置縣－近代統一國家への苦悶－》(中央公論社)
- 松田利彦, 1995 《叢書 在日韓國・朝鮮人の法律問題5 戦前期の在日朝鮮人と參政權》(明石書店)
- 村松岐夫, 1999 <行政における住民把握と市民概念の發展>(村松岐夫 編, 《途上國の地方行政システムと開發》平成9年度～平成10年度科學研究費補助金基盤研究(B)(2)研究成果報告書 課題番號09552003)
- 森田芳夫, 1964 《朝鮮終戦の記録》(嚴南堂書店)
- , 1996 《數字が語る在日韓國・朝鮮人の歴史》(明石書店)
- 山田公平, 1992 <二〇世紀末, 東アジアの<國民國家と地方自治>－日・韓比較を中心に>《名古屋大學法政論集》141卷
- 山中永之佑, 1988 《日本近代國家の形成と'家'制度》(日本評論社)
- 山主政幸, 1958 《日本社會と家族法－戶籍法を通して》(日本評論新社)
- 山主政幸, 1959 <明治戶籍法の一機能－脱籍取締について>(福島正新夫 編, 《戶籍制度と'家'制度》(東京大學出版會))
- 山室信一, 2003 <'國民帝國'論の射程>(山本有造 編, 《帝國の研究－原理・類型・關係－》(名古屋大學出版會))
- 山本吉宣, 2006 《'帝國'の國際政治學－冷戦後の國際システムとアメリカ》(東信堂)

- 尹景徹, 1986 《分斷後の韓國政治 1945~1986年》(木鐸社)
- 吉岡増雄, 1995 《在日外國人と社會保障—戰後日本のマイノリティ住民の人權—》(社會評論社)
- 金炳錫, 1989 《戶籍의 理論과 實務》(育法社)
- 金丙郁, 1979b <住民登錄業務의 發展方向과 當面課題> 《司法行政》 223
- 金丙郁, 1979a <住民登錄制度의 意義와 沿革 概觀> 《司法行政》 228
- 內務部治安本部, 1985 《韓國警察史 第3卷》
- 內務部·韓國地方行政研究院, 1988 《韓國地方行政史 1948-1986(上)》
- 李敏浩, 1981 <出入國管理行政에 關한 研究—우리나라의 現象과 對策—> 延世大學校行政大學院碩士學位論文
- 鄭周洙, 1990, 1991 <韓國戶籍法制30年の 回顧와 展望(1·2·3)> 《司法行政》 347, 348, 349
- 崔鍾起, 1987 <國防行政> (趙錫俊 外 共編, 《韓國行政의 歷史的分析 1968-1984》(서울大學校出版部))
- 法務部, 2003 《出入國管理 40年史》
- 法務部, 1968 《法務行政 1968年版》
- , (1989、1990、1993年版) 《法務年鑑》
- , 1998 《韓國出入國管理史(假製本)》
- 法務部史編集委員會, 1988 《法務部史》
- Doyle, Michael, 1986. *Empires*, Cornell University Press.
- Lind, H, 1969. "Internal Migration in Britain," in J. A. Jackson ed., *Migration*, Cambridge University Press.
- Migdal, J.S, 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press
- Motyl, Alexander, 2001. *Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of Empires*, Columbia University Press.
- Petras, E. M., 1981. "The Global Labor Mark in the Modern World Economy," in Kritiz, M. M., C.B. Keely, and S. M. Tomasi eds. eds., *Global Trends in Migration, Center for Migration studies*.
- Ravenstein, E. G., 1985. "The Laws of Migration," *Journal of the Royal Statistical Society*, 48.
- Wallerstein, I., 1974. *The Modern World System*, Academic Press.

[비평문]

하중문

1. 대일본제국 형성과 붕괴 전후를 대상으로 이루어진 사람의 이동에 대해 “단순한 설명” 혹은 “일관된 설명”을 시도한다는 문제의식은 참신하고 유의미하다고 생각된다. 학계 간 연구의 필요성과 가치가 제창되고 있는 상황에서 역사학 연구가 주류를 형성해 온 사람의 이동, 특히 강제연행과 관련한 역사적 사실을 새롭게 조망하는 좋은 자극을 얻을 수도 있기 때문이다. 아울러 기존 연구 성과를 풍부하게 활용하고 있어 필자의 문제의식이 진지하고 종합적이라는 것을 짐작하게 해 준다. 이하는 필자의 연구를 심화·발전시키는 데에 필요하다고 생각되는 사항들을 지적한 것이다.

2. 기존의 역사학 연구의 성과에 던지는 의미는 무엇인가라는 질문은 필자의 문제의식과는 직접적으로 상관없다는 반론이 가능하나, ‘주민정보관리기구’의 ‘경로의존성’이라는 개념은 역사학의 이해방식과 충돌할 수도 있다. 가령 “외지를 내지화해 가는 모멘트를 일본은 가지고 있었다”고 단정하거나, 참정권 부여와 창씨개명을 놓고 “1918년 공통법 제정 시에 장래 시점에 예정되어 있던 법역 통일 움직임에 따른 것”이라는 평가는, 필자도 지적했듯이 ‘차별’과 ‘동화’ 내지 ‘국민국가성’과 ‘제국성’ 사이의 “어중간함”을 집중적으로 공략해 온 역사학의 문제의식과 대립되는 인식을 낳을 수 있고, 나아가 역사적 사실에 대한 잘못된 이미지를 심어줄 수 있게 된다. 이런 요소들에 대한 최소한의 언급은 ‘공동역사연구’라는 틀 내에 존재하는 논문이기에 필수적이라 사려된다.

3. 모듈의 엄밀성에 대한 지적이다. 전전 일본 본토에서 일본인에 대한 관리는 모듈J를 설정했으며, 이는 징병에 관해서는 거의 타당하다고 여겨진다. 하지만 전시기에 들어가면 징병 이외에 노동력 동원도 강화되는데, 노동자로 동원되는 일본인의 파악은 징병과 달리 철저히 개인 중심이다. 가령 노동력 동원을 전담하던 직업소개 기관이 부단한 노동 이동을 방지하기 위해 실시했던 ‘국민노무수첩’(1941년)의 경우, 철저히 개인을 관리 단위로 삼고 있었고, 이는 협화회 회원증과 유사하다. 그런 면에서 전시기 일본 내에서 일본인에 관한 주민정보는 ‘필요에 따라’ 모듈K를 채택했다고 봐야 하는 것이다.

4. 사람의 이동에 영향을 준 요인으로서 주민 간의 네트워크 형성의 유무에 주목하고 있다. 이와 관련하여 식민지 조선에 이주한 일본인의 경우, 병합 이전과 이후를 비교하여 후자의 경우 이민자의 자율성은 낮고 “국가에 의존적이었다”고 하면서 네트워크를 형성하지 못했다고 설명한다. 이에 비해 일본 본토에 이주한 조선인은 네트워크의 발달을 지적하고 있다. 정말로 조선에 거주하던 일본인과 일본 본토에 거주하던 조선인 사이에는 네트워크의 유무와 강약을 놓고 결정적인 차이가 존재했는가에 대한 논증은 필수적인 사안이다. 이 점에 대한 보완이 있어야 할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 일본의 거주지와 조선의 고향을 연결하는 이주 조선인의 네트워크에 주목하며 일본정부와 식민지당국이 ‘지배체제 유지’의 관점에서 네트워크의 규제·차단에 진력했다는 점을 밝혔던 미즈노 나오키(水野直樹)의 연구, 『朝鮮人の國外移住と日本帝國』(『岩波講座 世界歴史19 移動と移民』, 岩波書店, 1999년)의 연구도 참조할 가치가 있다.

5. 위의 질문의 표현을 바꾸면 모듈의 형성과 변동은 개별 역사적 사실의 인과관계와 어떤 영향을 주고받는가가 될 수 있다. 가령 강제연행된 조선인은 “일본에서도 정보 문제가 해소되지 않기 때문에 대량으로 귀환”한다는 평가는 대량 귀환이라는 역사적 사실의 원인으로서 어느 정도의 중요성을 지니는가라는 질문을 수반할 수밖에 없다. 왜냐하면 모듈상의 평가라고 하더라도 역사 연구에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 비평자의 입장에서는 모듈상의 변동과 역사적 사실의 인과관계에 대한 최소한의 서술이 서두에서 이루어졌으면 하는 것을 제안하는 바이다.

6. 일반적인 이민과 제국-식민지 간의 이민에 대한 유사성과 차별성에 대한 기술 사이에 적절한 균형감이 결여되어 있다고 보인다. 가령 “이주한 일본인들이 북미와 남미에서 받은 취급이 일본 본국에서 한국인이 받은 취급과 본질적으로 유사한 것은 일본 고유의 현상이라고 파악하기보다 이민이라는 현상이 가진 특징으로 파악하는 것이 더 타당한 분석을 할 수 있다”는 부분이다. 주지하듯이 일반적인 이민과 제국-식민지 간의 이민은 여러 유사점이 존재하지만, 전자와 후자는 제국-식민지 관계의 해소라는 결정적인 계기를 전후하여 분명하게 차이를 노정한다. 이 점에 관한 보강 기술이 필요하다고 생각된다.

7. 사실 확인

* “민주화의 진전으로 그들의 정치적 발언력이 강해지면 정부는 노동력으로서의 조선인 유입을 억제하고자 도항제한 조치를 취”(257쪽)한다고 했는데, 여기서 그들은 누구를 지칭하는가가 불확실하다. 또 그들이 일본인 도시 잡업층이든 한국인이든 ‘한국인 유입의 억제’는 ‘정치적 발언력’이 강해져서가 아니라, 경기 국면에 따른 국가의 정책적 판단이라는 견해가 지배적이다.

* 니시나리타 유타카(西成田豊)의 지적과 같이 “기주 재일조선인에 대한 ‘제국’ 국가의 기본적인 정책방향은 노동력동원보다도 치안유지의 관점에서의 정신적 동원이나 ‘동화’ 정책의 추진에 상대적인 중점을 두고 있었다”(『在日朝鮮人の「世界」と「帝國」國家』 222쪽)는 것과 “주민정보관리의 목적이 치안유지에서 자원동원으로 바뀌”(260쪽)였다는 인식은 상반되는 견해이니만큼, 필자의 재검토가 필요하다고 보인다.

* 261쪽에 “河에 따르면”이라고 되어 있으나, 본문에도 참고문헌에도 관련된 기술이 없다.

[집필자 답변]

필시 역사학자에게는 익숙해지기 쉽다고는 말할 수 없는 스타일의 논문을 학문적 규율을 넘어서 호의적으로 읽어 준 평자에 대해 깊이 감사한다. 필자는 이 연구 프로젝트를 통해 처음으로 戰前期 사람의 이동에 대해 연구하였지만 그 과정에서 많은 연구자에게서 많은 것을 배울 수가 있었고 필자의 이제까지의 연구의 문제점을 잘 이해하게 되었다. 다만, 연구 기간이 꽤 짧았기 때문에 선행 연구를 충분히 소화할 수 없었고 균형을 결여하여 오해를 불러일으킬 법한 논의를 만들었다고 생각된다. 그럼에도 불구하고 필자의 연구의도를 참작한, 적절한 비평을 받게 된 것에 매우 감사하고 있다.

이하 평자의 지적에 대해 필자가 이해한 범위 안에서 이후의 연구에 도움을 주는 형태로 본 논문이 이해되기를 바라며 코멘트를 하고 싶다. 또 7에 지적되어 있는 점에 대해서는 시간을 두고 확인하고 싶다. ‘河’라고 한 것은 평자의 본 연구에서의 보고를 가리키며 논문 제목이 명확해진 단계에서 그것으로 바꿀 예정이다. 실례를 용서하기 바란다.

2에 대하여

일반화를 지향하는 사회과학적 연구와 개별 事象을 중시하는 역사학적 연구에서 접근의 중심이 서로 다른 것은 분명하며, 연구에 대한 평가도 중점을 어떻게 두느냐의 차이가 반영되지 않을 수 없다. 구체적으로는 하나하나의 역사적 事象을 어떻게 평가할 것인가도 접근의 방식에 따라 다를 것임은 확실한데, 여기에서의 지적은 그런 정도로 근본적인 것은 아닐 것이라고 생각된다. 평자가 지적하는 ‘경로의존성’은, 戰後 일본의 주민 정보 관리 제도가 戰前에 비해 높은 목표를 지니지 않게 되었다고 하더라도 새로운 제도를 형성하게 된 것은 아니라는 것을 말하기 위해 서술한 것이며, 戰前의 일본이 지니고 있던 法域 통일 지향과는 관련성이 없다. 참정권 부여와 창씨개명은 1918년의 시점에서 예정되어 있던 제도라고 필자는 생각하고 있지 않으며 그러한 프로그램성은 과거의 연구를 보아도 느껴지지 않는데, 법역 통일이라는 관점에서 보자면 적절한 것이었음은 분명할 것이다. 필자는 戰前期의 법역 통일의 움직임에 대해 본 논문에서 무언가 가치 평가를 한 것이 아니다. 법역 통일뿐만 아니라 갖가지 事象에 대해 무언가의 가치 평가를 본 논문에서 행할 의도도 의사도 없음을 여기서 다시 표명하여 둔다.

3에 대하여

戰前期의 일본에서 일본인에 대한 노동 동원에 관해서는 논문 집필 당시 염두에 두지 못한 점이며 지적에 대해 감사한다. 국민노무수첩[國民勞務手帳]에 대해서는 필자가 잘 이해하고 있지 못하기 때문에 모르겠지만, 그것이 망라성을 가진 것인지 어떤지, 호적제도·寄留제도와는 관련 없이 개인을 자기 증명하는 것인지 어떤지가 중요할 것이다. 그렇지 않다고 한다면, 주민 정보 관리 제도의 관점에서 말하자면 현재의 일본에서 운전면허증과 같은 위치를 차지하는 것이 된다.

4에 대하여

본 논문은 개별 事象을 밝히는 것을 목표로 하고 있지 않기 때문에 그에 관해서는 전면적으로 기존 연구에 의존하고 있는데, 일본인이든 조선인이든 네트워크가 어떠한 양태를 지녔는가는 이후의 중요한 연구과제일 것이며 그를 위해서는 사회학적인 조사가 이루어질 필요가 있다. 또 평자가 지적하는 미즈노(水野) 논문은 연구 단계에서 검토하였는데, 연구의 중요성은 이해하지만 방법론적으로 이러한 과제에 적절한 것은 아니라고 판단하였다.

다만, 네트워크의 차이를 본 논문처럼 설정함에 따라 사람의 이동과 관련한 많은 事象에 일관된 설명이 주어질 것은 확실하다. 사회과학은 현재 입수 가능한 데이터에서 그렇지 못한 사실을 추정하는 것이 중요하다. 그렇기 때문에 네트워크의 차이를 가정하더라도 여전히 설명 곤란한 事象을 제시하여 본 논문에 대한 반론이라는 형태를 취하여 주었다면 좋았을 것이다.

5에 대하여

일본 종전 시 조선인의 대량 귀환에 대해서는, 본 논문에서 지적한 이외의 요인이 있다는 지적은 그러할 것이라고 생각한다. 그렇지만 동원된 사람들이 그 원인이 배제됨으로써 곧바로 본국으로 귀환한다고 곧장 결론 내리는 것은 논리적으로 타당하지 않다고 생각된다. 보낸 곳[送出地]로부터의 연관이 단절되고 들어온 곳[受入地]에 생활의 네트워크가 형성되면, 사람들이 이동에 따른 불확실성을 회피하는 행동으로서 들어온 곳[受入地]에 머무른다는 것은, 가령 그것이 동원이었다고 하여도 이상한 것은 아니다. 본 논문에서의 지적은, 동원에 의해 일본에 온 조선인은 다른 요인이 어떻더라도 현지에 머무를

인센티브를 가질 수 없어서 귀환한다는 논리를 제시한 것이다. 그렇기 때문에 이에 대한 반론으로서는 인센티브를 가질 수 없더라도 대량 현상으로서 현지 재류가 존재하는 것 등을 보여야 한다고 생각된다.

6에 대하여

일반적인 이민과 식민지 관계가 존재하는 지역 간의 이민은 같은 것이 아니라는 것은 분명하다. 그러나 식민지 관계가 해소되면 거기에 거주하는 舊중주국의 사람들이 늘 일본인처럼 철수하는 것은 아니다. 舊영국령, 舊프랑스령 식민지처럼 식민지 지배가 종료 하더라도 舊중주국의 사람들이 그 곳에 머무르는 것은 있을 수 있는데 더구나 이러한 사례는 소수 사례가 아니다. 본 논문의 모델은 이러한 사례 또한 설명할 수 있다. 일본인 이민을 아시아 지역에 대한 것과 아메리카 지역에 대한 것을 동렬로 취급하여서는 안 된다는 지적은 이해하는데, 본 논문에서 그렇게 다루고 있지도 않지만, 같은 모델로 이해 가능하다면 그를 추진함으로써 보다 일반적인 함의를 지닌 이해를 밀고 나갈 수 있다고 생각된다. 또 이처럼 일반화를 추구함으로써 비로소 戰前期 일본과 조선에서의 사람의 이동의 특징을 제시할 수 있는 것이 아닐까.