

1920년대 조선총독부의 ‘교화(敎化)’ 전용(轉用) :도덕적인 백성에서 노동하는 ‘국민’으로

설 주 화*

- I. 서론
- II. 사회과(社會課)의 신설과 사회교화
- III. 노동 개념 전파와 경제생산성 제고
- IV. 결론

【국문초록】

전근대 조선의 위정자는 유교 이데올로기 관철을 위해 피지배민을 교화하고자 하였다. 전근대의 교화 방식은 위정자 자신을 먼저 도덕적인 인간으로 교화한 뒤에, 숭선수범하는 자신의 모습으로 피지배민의 교화를 이끌어내는 것이었다. 하지만 일제강점기 이후 교화는 사회문제 발생으로 촉발되는 정책이었기에 국가주도의 하향식 정책이자 통제적 형태로 시행되었다. 또한 인간의 도덕성 계도를 교화의 목적으로 하기보다 사회경제적 문제를 해결하기 위한 국민 생활 개조를 목적으로 하였다. 조선총독부는 이러한 형태의 교화를 ‘사회교화사업(社會敎化事業)’이라는 정책으로 명명하며 식민지의 사상적 통제와 물질적 동원을 의도하였다.

1910년 이후 지속된 경제 위기와 급증하는 빈민, 빈번하게 발생하는 계급 투쟁은 조선 사회에 불안을 야기하였고, 언론은 조선의 참상(慘狀)과 빈민의 삶을 보도하며 식민통치 유효성 문제를 거론하기 시작하였다. 이미 3·1운동

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A6A3A01045347).

** 전주대학교 한국고전학연구소 HK+연구교수(akatiara@jj.ac.kr)

을 경험한 지배 계급은 하루빨리 조선의 사회 불안을 잠재워 지배체제를 안정 시켜야 했다. 조선총독부는 해결책으로 ‘경제 개발’과 ‘사상 안정’이라는 두 가지 노선의 정책을 계획하였고, 이로써 식민지 조선에 산업개발 정책과 사회교화사업이 본격적으로 시행되었다. 경제 개발과 사상 안정이라는 정책 노선은 이전까지 생계유지 수단에 불과하였던 노동을 생산성 제고의 수단으로 재위치시켰다.

1921년 7월 조선총독부 내무국에 사회교화사업 담당 기구인 ‘사회과(社會課)’가 설치되었다. 사회과는 구휼 및 자선, 사회사업, 지방개량, 수리조합 사무, 향교재산 관리를 담당하였고, 해당 업무의 목적은 식민지민의 정신생활 안정과 경제문제 해결에 있었다. 이 가운데 경제 문제 해결은 자발적 노동을 통한 위기 극복으로 이어졌기에, 사회교화사업은 일반민에게 노동과 경제 관념을 주입시키는 방향으로 진행되었다.

한편 경제 성장의 기본 요소는 ‘근검 저축’과 ‘적극 노동’에 있었다. 저축은 단순히 ‘돈을 모아두는 것’이 아니라 ‘경제생산력 강화’의 기반으로 여겨져 국가 경제 성장과 연결되었다. 더불어 저축은 노동이 뒷받침되어야 했기에 노동 개념의 전파 역시 중요하였다. 이에 조선총독부는 조선에서 노동과 경제가 ‘천박’하게 여겨지는 문제점을 지적하며 노동 장려로 사회문제를 해결해야 한다고 주장하였다. 이를 위해 사회과는 사회교화 사무로 ‘근검저축 및 부업(副業) 장려’를 설정하였다. 근검 저축과 부업 장려는 노동에 기반한 절약으로써 자본 축적률을 높여 국가 경제 활성화를 도모하는 효과를 거둘 수 있었다. 이 같은 절약 정신과 노동 개념의 전파는 물리적 강요만으로 이루어질 수 없었기에, 조선총독부는 일반민의 사상을 통제시킬 정책으로 사회교화사업을 활용한 것이다. 따라서 1920년대 조선총독부 사회교화사업은 사상 통제로 국민 생활을 규제해 국가적 사회문제를 해결하려는 국가주도의 하향식 사회문제 해결 책임을 알 수 있다.

주제어 : 교화(敎化), 사회교화사업(社會敎化事業), 노동(勞動), 근검저축(勤儉貯蓄), 조선총독부(朝鮮總督府)

I. 서론

전근대 조선의 위정자는 '교화(敎化)'를 정치의 최우선 과제로 삼았다. 이 때 교화는 유교 가치 체계의 내면화와 동일한 의미였고, 위정자는 유교 윤리의 체화를 통해 사회 안정을 도모하고자 하였다. 때문에 조선에 유교 윤리 체계를 벗어난 불효(不孝)나 불충(不忠) 등의 사회문제가 발생하면 위정자는 어김없이 '교화의 정치'를 작동시켰다.¹

한편 조선의 위정자는 교화를 시행하는 '주체'이자 교화의 '대상'이었다. 교화의 작동 방식이 '교화를 시행하는 자의 술선수범에 감화한 피(被)교화자의 자발적인 행동 변화'에 기반하기 때문이었다.² 따라서 전근대 조선의 교화는 지배계급의 자발적인 모범 행동으로 피지배계급의 행동 변화를 의도하였다는 데 그 특징이 있다.

1910년 일본 제국주의의 조선 지배가 시작되면서 식민지 조선에 새로운 형태의 교화가 시행되었다. 전근대 교화가 백성의 도덕 관념을 유교 윤리로 수렴시켜 사회 안정을 도모하였다면, 식민지 시대의 교화는 식민지민에게 '근대적' 생활방식을 주입시켜 식민체제의 공고화를 의도하였다. 때문에 식민지 교화의 주체는 언제나 행정가였고, 교화 대상은 일반민으로 고정되었다. 전근대 교화는 지배계급과 피지배계급 모두에게 영향력을 미쳤지만, 조선총독부의 교화는 지배계급이 피지배계급에 하달하는 방식으로 수행되었기에 하향식 단방향으로만 영향력을 미쳤다.

조선총독부가 시행한 사회교화는 근대 일본의 '국민교화정책(國民敎化政策)'에서 출발하였다. 왕정복고를 주장한 메이지정부는 기존 막부체제와 완

1 방상근(2019), 「수성에서 교화로:세종과 성종의 리더십 비교」, 『한국동양정치사상연구』 18, 한국동양정치사상학회.

2 김언순(2007), 「조선시대 교화의 성격과 사대부의 수신서 보급」, 『한국문화연구』 13, 이화여자대학교 한국문화연구원.

전히 다른 천황제 중심의 국가체제를 수립하여야 했다. 메이지정부는 이를 달성하기 위해 전국 단위의 통일된 하향식 개화 정책을 강력하게 추진하였고, ‘국민교화’라는 이름 아래 왕정복고 이데올로기를 보급하였다.³ 국민교화는 정부가 원하는 국민상을 일반민에게 지속적으로 주입시켜 일반민의 자발적인 행동 변화를 유도하는데 주안점이 있다. ‘계몽’이라는 외피를 두르고 있지만 실질적으로는 근대 국가 운영에 필요한 국민을 양성하려는 억압적인 국민사상 개조 정책이었다.

근대 일본의 국민교화정책은 조선총독부 지배정책에도 영향을 미쳐 1920년 식민지 조선에 ‘사회교화사업(社會敎化事業)’⁴이 시행되었다. 1920년은 3·1운동으로 표출된 조선의 독립 열망이 가라앉지 않은 시기이자, 제1차 산미증식계획이 시행된 시기였다. 조선총독부가 실시한 제1차 산미증식계획은 조선을 일본의 항구적 식량 공급지로 만들기 위한 사업이다. 이 사업으로 조선 농촌의 수리시설이 확충되고 토지가 개량되어 미곡생산량이 증가하였지만, 생산량을 넘어서는 양의 미곡이 일본으로 수출되었다. 때문에 일본을 대신하여 조선이 식량 부족에 빠지는 현상이 일어났다.

영농수지(營農受支)가 하락한 농촌에서 중산층은 대거 몰락하였고 소작농은 급증하였다. 게다가 일본인 이민자의 조선 유입 증가, 대농장 경영 방식의 등장으로 소작민 1인의 경작 면적은 더욱 감소하였고 농촌 소작민은 실업하였다.⁵ 일자리를 잃은 농민은 토막민이나 화전민 같은 빈민으로 전락하였다. 1926년 발표된 통계에 따르면 화전민 호수(戶數)는 230,585호(戶) 1,159,026명에 달했다.⁶ 1926년 인구가 19,103,900명인 점을 고려한다면 화전민은 인구의 약

3 남상호(2017), 「근대일본의 민력함양운동과 국민교화정책」, 『한일관계사연구』 57, 한일관계사학회.

4 본고에서 주목한 ‘사회교화사업(社會敎化事業)’의 ‘교화’는 일본 제국주의의 지배정책을 따르는 ‘순량한 신민(臣民)’을 양성하기 위한 식민주의 시각의 교화이다. 이 용어는 당시 조선총독부 정책으로 명명되고 있었기에, 본고에서는 시대상을 반영한 역사용어으로써 ‘사회교화사업’을 사용하고자 한다.

5 강만길(1987), 『일제 시대 빈민생활사 연구』, 창작과 비평사, 10~26쪽.

6%를 차지하고 있던 셈이다.⁷ 더불어 이 시기 토막민 또한 1,158,368명으로 인구의 약 6%를 점하고 있었으며, 1927년 경성에 거주하는 토막민만 3,000명에 달하였다.⁸

지속되는 경제 위기와 급증하는 빈민, 빈번하게 발생하는 계급 투쟁은 조선 사회에 불안을 야기하였고, 언론은 조선의 참상(慘狀)과 빈민의 삶을 보도하며 식민통치의 유효성 문제를 거론하기 시작하였다. 이미 3·1운동을 경험한 조선총독부는 하루빨리 조선의 사회 불안을 잠재워 지배 체제를 안정화시켜야만 했다. 조선총독부는 해결책으로 '경제 개발'과 '사상 안정'이라는 두 가지 노선의 정책을 계획하였고, 이때부터 사회교화사업이 본격적으로 시행되었다.

기존에 수행된 사회교화사업 연구는 3·1운동 이후 고조된 조선의 독립 의지를 잠재우기 위한 사상 안정책의 일환으로 고찰되어 왔다.⁹ 일본제국주의는 식민지 조선에 사회교화사업을 수행함으로써 피지배민의 사상 안정과 함께 침체된 경제문제까지 해결하려고 하였다. 경제문제가 곧 사상 문제와도 연결되기 때문이었다. 이에 본고는 사회교화사업을 경제 대책의 측면에서 고찰하여 조선총독부 사회교화사업을 바라보는 새로운 시각을 제시함과 동시에 일본제국주의의 식민지 지배 정책을 다각화할 것이다.

이를 위해 조선총독부 경제 정책에 따라 운영된 사회교화사업의 시행 양상을 살펴볼 필요가 있다. 본고에서는 먼저 조선총독부 직제 내에 사회교화

6 善生永助(1926), 『火田の現状』, 朝鮮總督府, 28쪽.

7 朝鮮總督府(1928), 『朝鮮總督府統計年譜』, 朝鮮總督府, 25쪽.

8 『동아일보』, 1926년 5월 16일, 「所向無處 百餘萬火田民」; 『동아일보』, 1927년 8월 31일, 「櫛比한 摩天高閣 荒涼한 貧民土幕」.

9 조선총독부 사회교화사업을 본격적으로 고찰한 연구는 다음과 같다. 李坪鉉(2005), 『植民地朝鮮の社會教化と文化變容に關する研究：戰時ファシズム期の庶民の生活實狀を中心に』, 早稻田大學教育學博士學位論文; 설주희(2019), 앞의 책; 이지원(2020), 「3·1운동 이후 일제의 식민지 사회교화정책과 조선 민족성」, 『學林』 45, 연세사학연구회.

사업 담당 부서가 설립되는 배경과 해당 부서의 담당 업무를 추적하고자 한다. 이후 당시의 사회상과 담당 부서의 업무를 함께 조망함으로써 조선총독부의 사회교화사업 시행 목적과 그 특징을 확인할 것이다. 주요 자료로는 일본 내각 문서와 조선총독부에서 발간한 『社會事業要覽』, 『社會敎化事業要覽』, 『朝鮮總督府統計年報』, 『施政三十年史』, 『朝鮮』 등을 사용할 예정이다. 이 외 사회상을 살펴볼 자료로는 각종 신문과 잡지, 지방 경찰국에서 발간한 『生活狀態調査』, 그리고 각 도청에서 작성한 세입세출예산 및 결산 보고서 등을 참고하고자 한다.

II. 사회과(社會課)의 신설과 사회교화

식민지 조선의 사회교화사업은 일본 내무국 직제 변화에 따라 중요성이 강조되었다. 1919년 12월 신설된 일본 내무국 사회과(社會課)는 1920년 ‘사회국(社會局)’으로 승격되었다. 사회국 설립 목적은 ‘사회 불안을 해소시켜 일본 국민의 정신생활과 경제생활의 안정을 도모하기 위함’¹⁰이었다.

19세기 말 일본에서 명명된 ‘내무(內務)’는 경찰, 위생, 지방 행정, 민력 진흥과 같은 사회기반시설의 구축이나 사회정책을 관할하는 근대 국가의 행정 분야이다. 따라서 내무는 국가가 인구와 국토를 관리하는 통치의 과정으로 이해할 수 있다. 하지만 사회과의 ‘사회(社會)’는 사회(society)의 개념보다는 사회문제, 사회정책을 이르는 사회(The social)의 개념으로 보아야 한다. 때문에 사회과의 설치는 사회문제에 대응하기 위한 특징을 지니고 있었고, 이는 1차 세계대전 이후 선진 자본주의 국가에서 나타난 공통점이었다.¹¹

일본은 사회국을 설치하며 ① 진흥 및 구제에 관한 사항 ② 군사보호에 관

10 厚生省社會局(1950), 『社會局三十年』, 厚生省, 12쪽.

11 서호철(2014), 「조선총독부 내무부서와 식민지의 내무행정」, 『사회와 역사』 102, 45~59쪽.

한 사항 ③ 실업 구제와 방지에 관한 사항 ④ 아동보호에 관한 사항 ⑤ 기타 사회사업에 관한 사항을 담당하게 하였고, 업무 효율과 확장성을 높이기 위해 '사회사업조사회(社會事業調査會)'를 신설하였다. 사회사업조사회는 사회 실정에 적합한 사회사업 시설을 유효적절하게 활용하는 방법을 모색하고, 해외 사회사업 정세를 파악하며, 일본 사회상에 맞추어 통일된 사회사업 체계를 갖추기 위한 조사를 수행하였다.¹²

일본의 사회과가 사회국으로 승격된 이듬해인 1921년 7월, 조선총독부 내 무국에도 사회과(社會課)가 설치되었다. 내무국 사회과는 '조선총독부에 처음으로 설치된 사회교화사업 담당 기구'였다.¹³ 조선총독부는 사회과 설치 직전 기관지 『조선(朝鮮)』에 다음과 같은 글을 게재하였다.¹⁴

요즈음 사회교화사업이 사회의 관심을 받고 있는 일은 진실로 기쁜 현상이다. 사회교화사업은 어느 시대에도 필요한 일이지만, 특히 지금 조선의 상황에 서는 시기적절한 때이다. ... 조선 전국의 민심을 안정화시키고 치안을 확실히 유지시켜야 하는 상황이기 때문이다.

1921년 조선총독부는 민심 안정과 치안 유지를 위해 사회교화사업이 필요함을 강조하며 사회과를 설치하였다. 이 해에는 사회사업의 발달·개선을 위한 조사와 연구를 수행하는 '조선사회사업연구회(朝鮮社會事業研究會)' 또한 설립되었다. 조선사회사업연구회의 설립 목적이 사회사업의 확장성을 높이는데 있었으므로, 일본 사회국 사회사업조사회와 동일한 취지를 지녔음을 알 수 있다.¹⁵ 일본 내 사회교화사업과 식민지 조선의 사회교화사업 방향성이 동

12 内閣(1886), 「内務省ノ官制ヲ定ム」, (청구번호 類00248100). ; 内閣(1920), 「社會事業調査會官制ヲ定ム」, (청구번호 類01373100),

13 朝鮮總督府學務局社會教育課(1937), 『朝鮮社會敎化要覽』, 朝鮮總督府, 19~20쪽.

14 朝鮮總督府(1921), 「社會敎化事業に就て」, 『朝鮮』 6.

15 朝鮮總督府內務局社會課(1923), 『朝鮮社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 1쪽.

일했던 것이다.

당시 조선총독부는 사회과 담당 업무에 대해 다음과 같이 발표하였다.¹⁶

사회과는 요즘 세운(世運)의 변천에 따라 새로운 시설이 필요한 사회사업과 제2과에서 담당하던 사항 중 지방과에서 담당하지 않는 사항, 제1과에서 취급하던 향교재산에 관한 사항을 담당한다.

조선총독부는 ‘세운(世運)의 변천’ 즉, 사회 변화와 사회적 요구에 따라 내무국에 사회과를 설치하였다. 1921년 개편된 내무국 업무를 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 1921년 내무국 개편과 주요 업무 변화

1919년 8월 20일		1921년 7월 27일	
부서	주요 업무	부서	주요 업무
제1과	① 도·부·군·면 행정 ② 지방비 ③ 부군 임시은사금 ④ 인사 및 사원 ⑤ 종교 및 향사 ⑥ 병사(兵事) ⑦ 지리 지적	지방과	① 도·부·군·도(島)·면 행정 ② 도지방비, 학교조합 및 학교비 ③ 임시은사금 ④ 병사(兵事) ⑤ 국내 타과의 주관에 속하지 않는 사무
제2과	① 지방단체 및 공공조합 ② 부동산 증명 ③ 구휼 및 자선 ④ 조선총독부 의원 및 도자혜의원 ⑤ 제생원 사무	사회과	① 구휼 및 자선 ② 사회사업 ③ 지방개량 ④ 수리조합 사무 ⑤ 향교재산 관리

* 출전: 『朝鮮總督府官報』 1919년 8월 20일, 「總督府官制改革ニ關スル件」; 『朝鮮總督府官報』, 1921년 7월 27일, 「朝鮮總督府事務分掌規程中改正」.

제1과와 제2과로 나누어져 있던 부서는 ‘지방과’와 ‘사회과’로 명칭이 바뀌었고, 주요 업무 또한 변경되었다. 신설된 사회과 업무는 ① 구휼 및 자선 ②

16 『매일신보』, 1921년 7월 27일, 「內務分課改正, 地方과 社會課」.

사회사업 ③ 지방개량 ④ 수리조합 사무 ⑤ 향교재산 관리 총 다섯 가지로 구분되었다. 본장에서는 조선총독부 사회과의 다섯 가지 업무를 상세히 살펴 사회과의 설립 목적을 밝히고자 한다.

1. 구휼 및 자선

1919년 조선은 '과거에 찾아볼 수 없을 정도로 심각한 한해(旱害)'를 입었다.¹⁷ 조선총독부 내무국 사회과에서 작성한 『조선한해구제지(朝鮮旱害救濟誌)』에 따르면 가뭄 피해를 입은 지역은 전북, 충남, 경기, 황해, 평남, 강원 및 함남 지역으로 피해 면적만 1,408,975정보(町步)에 달했다.¹⁸ 수확량도 평년에 비해 1,903,000섬이 격감(激減)하여 평년 수확량의 약 58%밖에 되지 않는 수준이었다.¹⁹ 경제 위기와 함께 닥친 가뭄 피해로 조선의 생활수준은 급격히 하락하였고 두 달 만에 70여 만 명의 궁민(窮民)이 발생하여 신임 사이토 총독의 우선 해결문제로 '구제'가 급부상하였다.²⁰

조선총독부는 이재민(罹災民)과 궁민을 구제하기 위해 개인과 단체의 기부를 장려하고 자선 활동이 뛰어난 이들의 이야기를 미저(美擧)로 홍보하였다.²¹ 특히 지역 유지(有志)의 기부를 독려하기 위해 미국 부호 카네기 일화가 신문에 보도되기도 하였다.²²

세계적인 부호 카네기가 이르길 “부(富)는 나 스스로 얻은 것이 아니오, 온전히 사회가 자기에게 준 것이니 사회에서 얻은 부를 사회사업의 모든 공익과

17 『동아일보』, 1920년 6월 24일, 「東拓小作人과 豆粕問題」.

18 朝鮮總督府內務局社會課(1925), 『朝鮮旱害救濟誌』, 朝鮮總督府, 1쪽.

19 朝鮮總督府內務局社會課(1925), 앞의 책, 1925, 84쪽.

20 朝鮮總督府(1940), 『施政三十年史』前篇, 221쪽.

21 朝鮮總督府內務局社會課(1925), 앞의 책, 775~791쪽.

22 『동아일보』, 1920년 6월 2일, 「我半島有產階級の 猛省을 促하노라」; 『동아일보』, 1920년 6월 15일, 「開化하신 여러분에게」.

자선을 위하여 공헌함이 당연하다”고 하였다.

여러분이 돈을 쓰시려거든 공공과 자선에 쓰십시오. 미국 카네기를 본받으십시오. 여러분이 소유한 금전은 여러분의 것이 아닙니다. 일반 사회의 공유물입니다.

조선총독부는 자선을 근대 국가의 기본 덕목으로 포장하여 대대적인 홍보를 시행하였다.²³ 하지만 조선총독부가 구휼 및 자선사업을 장려한 원인이 단순히 ‘근대 국가’적 면모에 기인한 것은 아니었다. 조선총독부는 ‘참혹한 한 해가 일반 민심에 악영향을 미칠 것을 우려’함과 동시에 ‘3월에 일어난 소요 사건으로 민심이 여전히 불안’한 점을 염두에 두고 있었다.²⁴

당시 조선에 대규모 독립운동이 일어난 이후 가뭄까지 겹치자 독립운동이 재기될 가능성이 고조되고 있었다. 때문에 조선총독부는 대대적인 구휼 사업을 시행하고 일반인의 자선 활동을 촉구하여 민심을 안정시키고자 하였다. 결국 사회과가 실행한 구휼 및 자선사업의 목적은 경제적 빈곤으로 불안이 야기된 식민지 사회의 안정화에 있었다.

2. 사회사업

현대 사회사업의 개념은 빈민, 고아, 부랑자 등 사회적 약자에 대한 구빈(救貧) 활동에 한정되어 있다. 하지만 1920년대 조선의 사회사업은 현재보다 포괄적인 개념이어서 구빈 외에 방빈(防貧)과 교화(教化)까지 포함하고 있었다.

1921년 『조선사정(朝鮮事情)』은 당대의 사회사업을 다음과 같이 기술하였다.²⁵

23 『동아일보』, 1920년 5월 27일, 「富豪여 自覺하라」; 『동아일보』, 1921년 5월 22일, 「近代立法의 精神(十)」.

24 朝鮮總督府內務局社會課(1925), 앞의 책, 1쪽.

25 朝鮮銀行調査部(1921), 『朝鮮事情』, 朝鮮銀行, 39~40쪽.

사회사업의 주요 활동을 열거하면 사회교화사업, 공설시장, 공설욕장(公設浴場), 공설이발점(公設理髮店), 공설질옥(公設質屋), 노동자 숙박소, 인사상담소(人事相談所), 인보사업(隣保事業), 아동상담소, 이재구조, 흥작구제, 고빈아 양육(孤貧兒養育), 맹아 양육(盲兒養育), 빈민구제, 나환자 수용소, 출옥인 보호, 행려병 사망인 구호 및 취급 등이다.

위 인용문에서 알 수 있듯 당시 사회사업은 이재구조, 흥작구제로 대표되는 '구제' 활동 외에 노동자 숙박소, 인사상담소 같은 '방빈' 관련 시설과 '교화'까지 포함하고 있다. 당시 사회사업의 개념이 구제 외에 방빈과 사회교화까지 포함하는 넓은 범주였던 것이다.

1920년 조선의 빈곤은 일본 본토와 비교할 수 없을 만큼 극심하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 3·1운동 이후 얼마 지나지 않은 시기였기 때문에 독립운동 재발 가능성 또한 높았다. 이에 조선총독부는 빈민이 구제받기만을 기다리던 '구빈사업(救貧事業)'에서 탈피하여 빈민 스스로 노동하여 빈곤을 해결하는 '방빈사업(防貧事業)'으로 사회사업 방향을 전환하였다. 빈민을 구제하기보다 구제할 빈민을 만들지 않는 일본 정부의 사회사업 방식이 조선에도 적용된 것이다.

사회사업의 중심이 방빈사업으로 전환된 사실은 조선총독부 예산안에서도 확인할 수 있다. 1920년 1월 임의은사금 관리규정이 개정되면서 1921년부터 각 도 수산비(授産費)에 사회구제비가 책정되었는데, 이 때 사회구제비가 직업소개소, 노동자 숙박소, 간이식당 등 노동 관련 시설에 사용되었다. 이를 통해 사회구제비는 구빈이 아니라 스스로 일하여 빈곤에서 벗어나는 방빈사업에 사용되었음을 알 수 있다.²⁶ 당시 식산국장 역시 방빈사업에 대해 다음과 같은 의견을 지니고 있었다.²⁷

26 조경희(2016), 「1920년대 식민지조선 사회사업의 성격과 그 한계-방빈의 좌절에서 노동사업으로-」, 『역사와 담론』 80.

27 朝鮮總督府內務局(1924), 『地方改良講習會講演集』, 朝鮮總督府, 23쪽.

내가 기대하는 장래는 농민이 자각하여 자신의 책임감에 기반해 농업을 경영하는 것이다. 다른 사람의 재산을 훔치는 것은 더 이상 통용될 수 없다. 배은망덕(背恩忘德)한 행위를 하지 않도록 해야 한다. 농민은 스스로 땀을 흘려 정당한 이익을 얻어야 한다.

조선총독부가 방빈사업을 시행하기 위해서는 일반민에게 스스로 일하고자 하는 의지가 주입되어야 했다. 때문에 총독부는 사회교화사업을 함께 시행하여 일반민에게 '자율적 근로관(勤勞觀)을 함양'하게 하였다.²⁸ 방빈사업의 요점이 식민지민에게 근로관을 주입시켜 조선의 사상과 경제를 통제함에 있기 때문이다.²⁹ 결국 1920년대 조선총독부 사회과는 사회사업의 방향을 구빈에서 방빈·교화사업으로 전환하여, 식민지민에게 스스로 노동해 빈곤을 타개하는 근로관을 주입시키려 하였음을 알 수 있다.

3. 지방개량

1919년 일본 내무대신이자 지방개량운동 담당자였던 미즈노 렌타로(水野鍊太郎)가 조선총독부 정무총감으로 부임하면서 조선에도 지방개량운동이 본격적으로 추진되었다. 일본 정부는 러일전쟁 이후의 전후공황 대책으로 지방개량운동을 시행하였다. 일본은 농촌 경제와 농민 사상을 주도하기 위하여 지방개량운동을 전개하였고, 이 운동을 통해 일본 촌락은 국가 발전을 위한 공동체가 되도록 강요받았다.

조선총독부가 수행한 지방개량운동 역시 마찬가지였다. 1921년 사이토 총독은 지방개량사업 실시의 중요성을 역설하며 '민중 각자는 자각분려(自覺奮勵)하여 단심지성(丹心至誠)으로 국가에 봉사하는 노력을 기울여야 한다'고

28 『동아일보』, 1920년 4월 24일, 「東亞日報의 創刊을 祝함」; 『동아일보』, 1920년 6월 23일, 「事業과 準備」.

29 고태우(2014), 「일제시기 재해문화와 '자선·기부문화' - 전통·근대화·'공공성', 『동방학지』 168, 154~155쪽.

하였다.³⁰ 다음에 제시된 '지방개량운동 5대 강령'의 중점 역시 '국가에 대한 봉사심 양성'에 있었다.³¹

- ① 세계 대세를 천명하여 내선(內鮮) 공영(共榮)의 관념을 확실히 하고, 일한 병합의 대의(大義)를 체득(體得)하게 할 것
- ② 희생 정신을 도야하여 공공심을 발휘하게 하는 자치적 훈련을 행하게 할 것
- ③ 탈의일신(脫意日新)의 수양을 쌓아 지식의 증진을 도모할 것
- ④ 양풍미속(良風美俗)을 진흥하고 인심(人心)의 궤격분일(詭激奔逸)을 교정하여 사상의 순화진실(醇化健實)을 기할 것
- ⑤ 근검역행의 미풍을 작흥하여 국민에게 항산(恒産)이 있게 할 것

조선총독부는 위 강령을 전파하기 위해 각 지역 군수를 소집하여 강습회를 개최하였다. 강습회 강사로 정무총감, 내무국장, 식산국장 등이 나섰다. 강습회에서 식산국장 니시무라 야스요시(西村保吉)는 지방개량운동을 수행하여 '국민이 산업 경제 발전에 노력해 자신의 생활을 개선하고, 이로써 자기 생활의 기초를 충실히 다질 수 있다'고 강조하였다.³²

조선총독부가 지방개량운동 시행으로 장려한 활동은 민풍개선(民風改善), 근검저축(勤儉貯蓄), 부업장려(副業獎勵) 세 가지였으며, 민풍개선에 색복(色服) 착용과 관혼상제(冠婚喪祭)에 소요되는 비용 절감 등의 활동이 포함되어 있었다. 따라서 지방개량운동의 목표가 식민지배 체제의 영속을 위한 국민 경제 기초 확립에 있었음을 알 수 있다.

4. 수리조합 사무

1920년과 1921년 식민지 조선에는 수해와 한해가 지속되었다. 해를 넘어

30 『동아일보』, 1921년 4월 23일, 「齋藤總督訓示」.

31 『매일신보』, 1920년 4월 12일, 「各支局通信欄 江原道知事の 地方改良 大方針 (1), 지방의 民風을 作興하고 民力の 涵養을 計圖코자, 管下 各郡에 訓令」.

32 朝鮮總督府內務局(1924), 앞의 책, 5~35쪽.

지속된 홍수와 가뭄 피해는 곧 관개(灌漑) 시설 문제로 직결되었고 언론은 관개시설과 수리조합의 필요성을 주장하였다.³³

가뭄이 닦친 때에 조선의 그 참상(慘狀)은 말할 수 없다. 재작년 가뭄은 세상 사람 모두가 기억하는 바이니, 요컨대 관개시설이 충분하지 못하면 향후 경지(耕地)에 기획하고 있는 사업 실현이 불가능하다. 최근 당국에서도 이에 관한 규정을 발포하고 관개 설비 개선에 대해 2% 이내의 공사비를 보조하게 되었다.

1개월 간 세 차례의 대홍수를 당한 조선 민중은 큰 불행에 빠져있다. 수해로 집이 무너지고 재산이 흩어졌으며 혹 인명(人命)에 손상을 입는 절대 고통을 입었다 ... 현재 물난리에 처한 우리는 큰 자각을 환기하고, 도·부·군·면(道府郡面)은 서로 연락하여 스스로 수리사업을 진흥하여야 한다.

조선총독부는 수리조합을 보급하기 위해 수리사업 공사비 보조금을 약 10~15%로 증액해 지급하기로 결정하였다. 조선총독부 내무국 사회과장 야지마 스키조(矢島杉造)도 수리조합 보급에 동참하여 줄 것을 당부하였다.³⁴

그러나 이 시기 조선총독부의 수리조합 장려는 재해 방비책으로만 고려되지 않았다. 1924년 식산국장은 군수가 모인 지방개량강습회에 나와 수리조합 활동의 주안점이 ‘토지 개량과 품종 개량에 있으며, 이 두 가지 요인이 곧 산미증식의 성패를 좌우한다’고 강조하였다.³⁵

조선총독부는 매년 15,000,000섬에 달하는 미곡 대부분이 관개시설 구축 지역에서 생산되는 점을 예로 들며, 향후 조선의 미곡 생산량을 증가시키기 위해 수리조합을 보급하고 수리시설을 정비하겠다고 밝혔다.³⁶ 1920년대 초

33 『동아일보』, 1921년 4월 1일, 「三大産業將來의 發展策 水利와 開墾」; 『동아일보』, 1920년 8월 4일, 「水害頻頻」.

34 『동아일보』, 1920년 4월 27일, 「水利組合補助」; 『매일신보』, 1921년 3월 31일, 「地方通信: 水利事業 將來」.

35 朝鮮總督府內務局(1924), 위의 책, 5~35쪽.

36 『동아일보』, 1923년 6월 14일, 「水利事業의 現狀 灌漑面積 三十五萬町」.

반 조선총독부는 미국 생산량 증식을 주요 정책 목표로 설정하였는데, 이는 미국 생산이 산업장려 방침의 근간이기 때문이었다.³⁷ 따라서 사회과의 수리 조합 업무는 산업장려를 위한 미국 생산량 증가에 초점이 있음을 알 수 있다.

5. 향교재산 관리

1920년 6월 향교재산관리규칙이 제정됨에 따라 향교재산 세출 항목에 교화사업비가 추가되었다.³⁸ 향교재산관리규칙 제정으로 변화된 예산안을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 1919년과 1920년 향교 예산의 세입·세출비교표

1919년				1920년					
세입		세출		세입		세출			
종별	금액(円)	종별	금액(円)	종별	금액(円)	종별	금액(円)		
재산 수입	263,380	학교비	235,220	재산 수입	282,010	향사비	30,010		
기타	91,640	향사비	6,382	기타	37,906	수리비	35,791		
		수리비	24,284			잡급잡비 (雜給雜費)	32,314		
		잡급잡비 (雜給雜費)	8,901			재산관리비	64,358		
		재산관리비	33,262			교화사업비	13,864		
		기타	10,336			보통학교 기부금	11,204		
						적립금	10,592		
								기본편입금	12,691
								기타	1,694
								예비비	107,398
합계	355,020	합계	318,385	합계	319,916	합계	212,518		

*출전: 국가기록원 관리번호(CJA0004755 - 0027158125). 朝鮮總督府 內務局 社會課, 「豫算決算」, 1921, 10~13쪽.

37 『매일신보』, 1921년 4월 30일, 「總督指示事項」.

38 국가기록원(관리번호 CJA0004755-0027158133). 朝鮮總督府 內務局 社會課 (1921), 「大正8年度 郷校財産 歲入歲出決算表」, 2쪽.

〈표 2〉를 통해 확인할 수 있듯 1919년 세출 항목에 부재하던 교회사업비는 1920년에 신설되어 전체 세출 예산의 약 6.5%를 차지하였다. 이후 향교재산 업무가 사회과로 편입된 1921년에는 그 비율이 더욱 상승하여 세출 예산의 약 13.1%를 차지하였다.³⁹

1919년까지 향교재산 수입은 대부분 보통학교 경비로 사용되었다. 하지만 1920년 향교재산관리규칙 제정에 따라 ‘지방 교화 진흥 자원’으로 삼기 위한 교회사업비가 추가되었다. 당시 기사에 따르면 교회사업비 지출은 향교 장의(掌議) 의견에 의해 사용되었다.⁴⁰ 조선총독부 역시 향교재산 처분에 대해 ‘향교재산 사용은 장의의 의견에 따라 결정되니 유림 스스로 사회교화에 노력하는 것’으로 평가기도 하였다.⁴¹ 향교재산관리규칙 제정 이후 향교재산은 다음과 같은 항목에 지출되었다.⁴²

공주군 향교의 1921년도 예산은 작년 〈향교재산관리규칙〉 개정에 따라 사회과 사회교화사업에 쓰인다. 1921년 예산은 오로지 사회교화사업 준비에 지출하도록 되어 있는데 그 사실의 개요를 보면 다음과 같다.

1. 사회 개량에 관한 강연회, 강설회 개최
2. 보통학교 교원이 될만한 자에게 고등보통학교 재학 학자금 보조
3. 장의(掌議) 일본 시찰여비 보조
4. 문고(文庫) 설치
5. 독행자를 표창하여 학자금 보조. 금년 4월 고등보통학교 입학자 1인을 보조

향교재산관리 업무가 사회과로 이관된 1921년, 공주향교 예산은 사회과

39 1921년도 향교재산 세출 총액은 555,510円이며 그 가운데 교회사업비는 72,856円이다. 국가기록원 관리번호(CJA0004755-0027158153). 朝鮮總督府 內務局 社會課(1921), 「大正10年度 郷校財産 歳出入豫算 其他」, 5쪽.

40 『매일신보』, 1926년 9월 16일, 「郷校財産과 社會敎化事業」.

41 朝鮮總督府(1940), 앞의 책, 230쪽.

42 『매일신보』, 1921년 3월 12일, 「地方通信: 公州 郷校事業」.

사회교화사업에 지출되었다. 공주향교는 이 예산으로 강연회 시행, 학자금 및 시찰단 여비 보조, 문고 설치 등에 지출하였다. 이 같은 지출 형태는 공주향교뿐만 아니라 전국 향교가 동일하였다. 다음 <표 3>은 1921년도 향교 교화사업비 지출 내역이다.

<표 3> 1921년도 향교 교화사업비 지출 내역

연번	지출내역	연번	지출내역
1	일본, 조선 시찰 여비 보조	7	서당(書堂) 교사 강습회, 서당 개선
2	강화(講話) 및 강연회	8	간이 도서관
3	학자금 보조	9	여자 강습회 및 주부회
4	독행자 표창	10	지방 개량 및 청소년 지도
5	유림 단체 표창	11	보통학교 기부
6	도서, 신문, 잡지 강독		

*출전: 국가기록원 관리번호(CJA0004755-0027158153). 朝鮮總督府 內務局 社會課, 「大正10年度 郷校財産 歳出入豫算 其他」, 1921, 10~13쪽.

향교 교화사업비 중 가장 많은 지출액을 보인 항목은 일본 및 조선 시찰단 여비 보조였다. 조선총독부는 이 항목을 두고 '예산 가운데 가장 많은 금액을 필요로 하니 유림(儒林) 내 유력 인물을 뽑아 일본 및 기타 지역을 시찰하게 하여 개발 촉구에 상당한 효과를 올려야 한다'⁴³고 강조하였다. 일본 시찰은 일본의 근대 시설과 도시에 있는 공장, 우량 농촌 등을 방문하여 일본의 경제 발전상을 보여주는 데 목적이 있었다.⁴⁴

결론적으로 1920년대 식민지 조선의 내무국 사회과가 담당한 구휼 및 자선, 사회사업, 지방개량, 수리조합 사무, 향교재산 관리는 일본 사회국 설립 목적인 '정신생활과 경제생활 안정 도모'와 일치하는 양상을 보였다. 사회과는 사회교화사업을 통해 식민지민의 사상 및 경제 안정을 이룩하여 지배체제

43 국가기록원 관리번호(CJA0004755-0027158153). 朝鮮總督府 內務局 社會課(1921), 「大正10年度 郷校財産 歳出入豫算 其他」, 10~13쪽.

44 박찬승(2006), 「식민지시기 조선인들의 일본시찰-1920년대 이후 이른바 '内地視察團'을 중심으로」, 『지방사와 지방문화』 9, 216~221쪽.

의 공고화를 유도하였다. 다음 장에서는 사회과가 경제 및 사상 안정을 위해 수행한 활동을 상세히 살펴보고자 한다.

III. 노동 개념 전파와 경제생산성 제고

조선총독부가 실시한 ‘경제 개발 및 사상 안정’ 중심의 정책 노선은 이전까지 생계유지 수단에 불과하였던 노동을 생산성 제고의 수단으로 재위치시켰다. 더불어 이는 노동의 사회적 가치가 전파되는 계기가 되었다.⁴⁵ 제1차 세계대전을 거치며 성장세를 거듭하던 일본 경제는 전후 공황으로 연일 하락세를 면치 못했다. 일본의 경제 성장으로 조선 경제도 성장할 것이라는 낙관적인 전망 또한 사라졌고 경성의 주요 상점은 파산하기 시작하였다.⁴⁶

식산국장 니시무라 야스요시는 사회교화사업 강연회에서 당시 상황을 다음과 같이 회고하였다.⁴⁷

1920년 이후 경제 상황이 변동하여 물가가 급격히 변동하였다 ... 더구나 1919년 말의 상황은 독립騷擾(獨立騷擾)의 불씨가 여전히 남아 있어 불안한 상태였다 ... 이 문제의 해결 방법을 가만히 생각해 보니 산업 경제 발전에 노력하면 개인의 생활이 개선되고, 개인 생활의 기초가 충실해지면 이들이 국민이 될 수 있으므로 이 해결 방법을 꼭 시행하여야 했다.

니시무라의 회고처럼 조선총독부는 3·1운동으로 불안한 조선 사회에 불경

45 이 때의 ‘사회적 가치’는 식민지의 지배 체제 영속을 위한 가치이다. 김윤희(2015), 「근대 노동 개념의 위계성-『서유견문』에서 『노동야학독본』까지-」, 『사림』 52.

46 김윤희(2018), 『조선인 경제의 탄생과 시장의 발견-민족경제담론의 지층들-』, 선인, 24~25쪽.

47 朝鮮總督府內務局(1924), 앞의 책, 5~7쪽.

기까지 겹치자 산업 경제 개발을 기치로 내걸었다. 경제 성장이 이루어지면 개인의 생활이 나아져 사회 불안이 감소할 것이라는 판단이었다.

하지만 경제 성장은 자본 축적을 기반으로 이루어지며, 자본 축적을 가능케 하는 것은 각 경제 주체의 저축이다. 따라서 저축이 수반되어야 경제 성장이 이루어진다. 이 때 저축은 단순히 소비를 억제하는 것만으로 달성되지 않으며 적극적인 노동을 전제하였을 때 가능한 문제이다. 따라서 경제 성장의 기본 요소는 '근검 저축'과 '적극 노동'에 기초하게 되어있다.⁴⁸ 이에 일본은 경제 성장률이 감소한 쇼와 초기부터 저축과 노동의 중요성을 끊임없이 강조하였고 이는 식민지 조선에도 적용되었다.⁴⁹

우리는 당분간 사치스런 생활은 보지도 말고 듣지도 말고 악의악식(惡衣惡食)하더라도 내충외실(內充外實)하도록 일치하여 힘써야 한다 ... 대내적으로는 모든 산업을 적극적으로 발전시켜 가능한 만큼 재물 생산에 진력하며, 생활비 절감절약(節儉節約)에 힘써야 한다.

저축은 '수전(守錢)'을 의미하는 것이 아니다. 또한 자본은 '생산 밀천'이라는 의미이다. 생산 사업에 사용하지 아니하는 저축이 무슨 소용이 있겠는가. 우리 각자 마음에 '사업수행'이라는 큰 이상을 품고 저축하기를 희망한다. 더 불어 한편에서는 낭비를 경계하는 선견지명이 발달되기를 희망한다 ... 저축에 기반한 자본 없이 어떤 사업의 성취를 바라겠는가. ... 저축은 생활에 필요한 비용을 제외한 나머지 비용을 저축하는 것이다. 먹지 않고 입지 않아야 저축을 할 수 있다. 여기서 생애 문제가 발생한다. 저축의 기본인 근검도 직업이 있는 후의 문제이다.

위 두 기사는 사치와 낭비를 줄이고 생활비를 저축하도록 장려하고 있다.

48 大石壽彦(1993), 「日本における勤儉貯蓄のエートスの系譜について」, 『지역사회 발전학』 18, 한국지역사회발전학회.

49 『동아일보』, 1921년 2월 26일 「우리의 生活安定과 財界救濟策 一」; 『동아일보』, 1921년 3월 8일 「經濟發展에對하여 貯蓄, 勤儉, 知識」.

기사에 따르면 저축은 단순히 ‘돈을 모아두는 것’이 아니라 ‘경제생산력 강화’의 기반으로 여겨져 국가 경제 성장과 연결되었다. 더불어 저축은 노동이 뒷받침되어야 했기에 노동 개념의 전파 역시 중요하였다. 언론은 조선에서 노동과 경제가 ‘천박’하게 여겨지는 문제점을 지적하며 노동 장려로 사회문제를 해결해가는 독일 사회를 본받아야 한다고 하였다.⁵⁰

(조선의) 정책과 제도는 모두 유교(儒敎) 사상을 기초로 수립되었다. 정통 유교 경제는 도덕을 중심으로 한 경제인데 유교를 조술(祖述)한 자가 잘못 전달하여 경제생활은 극히 천박한 것으로 여겨지고, 도덕생활은 중요한 것으로 여겨져 왔다. 때문에 사(士)는 최고의 계급이고 농공상(農工商)은 천박한 계급이라는 인식이 전통이자 인습(因習)이 되었다 ... 오늘날 여러 현상은 경제 안정을 기반으로 하여 비로소 안정되고, 인류계의 여러 문제 역시 경제문제의 해결로 말미암아 해결된다.

최근 독일 근황 정보에 따르면 ... 독일 정부가 노동자를 위한 최선의 시설을 마련하는 동시에 한편에서는 노동을 활발하게 장려한 결과 400,000명에 달하던 실업자가 지금 140,000~150,000명에 불과하다고 한다. ... 독일은 최근 수출량이 점차 증가하고 있어 독일의 장래에 대해 비판하는 자가 없다.

위 기사에서 살펴본 바와 같이 당시 언론은 유교의 잘못된 전래로 경제생활이 천박하게 여겨지고 있음을 개탄하며 독일처럼 노동을 장려해 국가 경제력을 강화해야 한다고 강조하였다. 조선총독부 사회과 역시 ‘산업 진흥과 개발에 주력’하기로 공표하며 사회교화 사무로 ‘근검저축 및 부업(副業) 장려’를 설정하였다. 사회과는 근검저축 및 부업 장려의 시행으로 허례허식 비용을 줄이고, 생산 활동을 쉬지 않도록 하여 경제 진흥을 도모하고자 하였다.⁵¹

사회과는 근검저축과 부업을 홍보하기 위해 순회강연(巡廻講演) 방식을 채

50 『동아일보』, 1920년 8월 9일, 「半島의 經濟上 地位를 論하야 今後經濟發展策에 及함 (三)」; 『동아일보』, 1922년 3월 13일, 「最近獨逸情勢」.

51 朝鮮總督府內務局社會課(1923), 앞의 책, 247쪽.

택하였다. 이를 위해 <강연 요항(要項)>을 제작하여 요항에 따라 순회강연을 수행하도록 각 도에 지시하였다. 요항의 내용은 사회교화의 의의, 사회교화 종사자와 사회교화 기간의 필요성, 청중 구분, 강사 선택법, 시기, 강연 순서, 담화의 태도 등으로 이루어져 있었다.⁵²

한편 순회강연 내용은 농한기를 이용한 다다미·새끼줄·짚신 만들기, 양잠(養蠶)·양계(養鷄) 홍보, 관혼상제(冠婚喪祭) 등 허례허식에 낭비되는 돈의 저축법 등이었다. 경기도는 사회과의 경제 지도를 따라 '태생적인 가난을 극복'한 경기도민 김영기(金榮夔)의 부업 활동을 소개하며 '아침 일찍 일어나 근로'하면 다음과 같이 가산을 증식할 수 있다고 강조하였다.⁵³

〈표 4〉 1927년~1929년 김영기 일가의 부업 활동 (단위 : 圓)

근로 활동	1927년		1928년		1929년	
	규모	가격	규모	가격	규모	가격
米作	100坪 1石	6	300坪 6石	40	1000坪 14石	85
大豆作	60坪 2斗	2	250坪 7斗	9	400坪 1.5石	18
麥作			250坪 4斗	4	400坪 1石	10
養蠶	半枚	7	1.5枚	35	2枚	57
養雞	3羽	2	10羽	10	12羽	15
畜牛					犢 1匹	15
叭			180枚	30	200枚	30
胡瓜		20				10
大根		10		30		20
馬鈴薯						5
甘薯		5		12		15
計		52		170		280

*출전 : 京畿道, 『卒業生指導勤勞美談』 5, 京畿道, 1930. 73~77쪽.

사회과는 이와 함께 저축이나 부업을 목적으로 하는 계(契)와 조합(組合)의

52 『동아일보』, 1921년 8월 4일 「社會敎化講演會 朝鮮各地에開催」.

53 京畿道(1930), 『卒業生指導勤勞美談』 5, 京畿道, 73~77쪽.

설립을 유도하였다. 조선총독부 통계에 따르면 1921년 계 또는 조합의 수는 9,543개에 달했고, 계원·조합원의 수는 1,147,000여 명에 이르러 3,588,000엔이 저축되었다.⁵⁴ 이듬해에는 계·조합의 수가 9,581개로 증가한 반면 계·조합원의 수는 908,700명으로 감소하였다. 하지만 저축액의 수는 오히려 4,264,900엔으로 증가하는 모습을 보였다.⁵⁵ 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 5〉 저축 및 부업 관련 계·조합의 추이

연도	계·조합의 수 (단위:개)	계·조합원의 수 (단위:명)	저금액(단위:엔)
1921	9,543	1,147,000	3,588,000
1922	9,581	908,700	4,264,900
증감액	▲38	▽238,300	▲676,900

*출전: 朝鮮總督府內務局社會課, 『社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 1923. 247쪽.; 朝鮮總督府內務局社會課, 『社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 1924. 184쪽.

이처럼 조선총독부는 부업과 근검저축을 조직적으로 장려하였다. ‘나태한 풍습에 감염되어 매일 놀고 먹으며 노동을 싫어하고 성실하게 일하지 않아 빈곤한 이들’은 사회악으로 규정된 ‘교화’ 대상이었다.⁵⁶ 사회과는 사회악으로 규정된 이들에게 부업과 근검저축 정신을 주입시켜 식민지의 경제주체가 자 노동 주체로 전환시키고자 하였다.

당시 부업과 근검저축의 사회적 효용성은 미시적인 효과와 거시적인 효과로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 미시적 효과로는 일반민 개인의 파산을 막아 민심의 동요를 방지할 수 있었고, 거시적으로는 노동에 기반한 절약으로써 자본 축적률을 높여 국가 경제 활성화를 도모하는 효과를 거둘 수 있었다. 이 같은 절약 정신과 노동 개념 전파는 물리적 강요만으로 달성될 수 없었기에

54 朝鮮總督府內務局社會課(1923), 앞의 책, 184쪽.

55 朝鮮總督府內務局社會課(1924), 『社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 247쪽.

56 京城府(1928), 『京城府方面委員提要』, 京城府, 30~31쪽.

조선총독부는 식민지민의 사상을 통제하기 위해 사회교화사업을 활용하였다.

당시 사회교화사업이 경제 정책과 연계되어 진행된 이유는 '적은 돈으로 상당한 효과를 올리기 때문'이었다.⁵⁷ 경제가 경색된 사회에서는 사상 악화가 급속도로 진행되어 사회 불안이 야기되기에 용이한 구조이다. 더불어 침체된 시장 구조 속에서 대규모 자산을 투입하여 사회 불안을 잠재우는 정책은 국가운영에 큰 부담으로 작용한다. 때문에 조선총독부는 적은 경비로 큰 효과를 거두는 사회교화사업을 경제 불황 대책으로 채택하였다.

1921년 당시 경성일보 주필을 역임하고 있던 우에다 요시오(上田義雄)는 사회교화의 근본 기조에 대해 다음과 같이 기술하였다.

사회문제가 발생하면 사회교화사업은 함께 일어난다 ... 이 때 조직적인 사회교화사업이 필요하다. 사회교화사업으로 국민 전체가 하나가 되어 황실을 받드는 적자이자 형제, 자매가 되어야 한다.⁵⁸

우에다는 사회교화사업을 '사회문제 해결을 위한 사업'으로 인지하며 조직적으로 사회교화사업이 수행되어야함을 강조하였다. 더불어 이 사업으로 국민이 하나되어 '황실'을 받들어야 한다고 주장하였다. 우에다의 주장과 같이 1930년대부터 조선총독부는 사회교화사업을 더욱 확장시켰다. 1929년 경제 대공황의 여파가 일본 제국주의의 식민지배에도 영향을 미쳤기 때문이다. 대공황 이후 사회교화사업은 확장·강화되어 식민지를 '황민화(皇民化)'하는 도구로 변용되었다. 1930년대 조선총독부 사회교화사업의 변화상에 대한 연구는 추후 단계적으로 천착하고자 한다.

57 全羅北道警察部(1932), 『細民の生活狀態照査』第二報; 《植民地社會事業關係資料集 朝鮮編》1, 近現代資料刊行會, 1999, 448쪽.

58 上田義雄(1921), 「社會敎化の根本的基調」, 『朝鮮』7, 朝鮮總督府, 85~87쪽.

IV. 결론

전근대 위정자는 유교 이데올로기 관철을 위해 피지배민을 ‘교화(敎化)’하였다. 전근대 조선의 교화 방식은 위정자 자신을 먼저 도덕적인 인간으로 교화한 뒤에, 숭선수범하는 자신의 모습으로 피지배민의 교화를 이끌어내는 것이었다. 하지만 일제강점기 교화는 사회문제의 발생으로 촉발되는 정책이었기에, 국가주도로 행해지는 하향식 프로그램이었으며 통제적 형태로 진행되었다. 또한 인간의 도덕성 계도를 목적으로 삼기보다 사회 문제 해결을 위한 국민 생활 개조를 목적으로 하였다.

전근대 교화가 백성의 도덕 관념을 유교 윤리로 수렴시켜 사회 안정을 도모하였다면, 식민지 시대의 교화는 식민지민에게 근대적 사고방식을 주입시켜 식민체제 공고화를 전제로 하였다. 조선총독부는 이 같은 형태의 교화를 ‘사회교화사업(社會敎化事業)’이라는 정책으로 명명하며 식민 사회의 사상적 통제와 물질적 동원을 의도하였다.

1910년 이후 지속된 경제 위기와 급증하는 빈민, 빈번하게 발생하는 계급 투쟁은 조선 사회에 불안을 야기하였고, 언론은 조선의 참상과 빈민의 삶을 보도하며 식민통치의 유효성 문제를 거론하기 시작하였다. 이미 3·1운동을 경험한 지배 계급은 하루빨리 조선의 사회 불안을 잠재워 지배체제를 안정시켜야 했다. 조선총독부는 해결책으로 ‘경제 개발’과 ‘사상 안정’이라는 두 가지 노선의 정책을 계획하였고, 이로써 산업개발 정책과 사회교화사업이 본격적으로 시행되었다. 경제 개발과 사상 안정이라는 정책 노선은 이전까지 생계유지 수단에 불과하였던 노동을 생산성 제고 수단으로 재위치시켰고, 식민지에 노동 개념이 전파되는 계기가 되었다.

조선총독부는 1921년 7월 내무국에 사회교화사업 담당기구로 사회과를 설치하였다. 사회과는 구휼 및 자선, 사회사업, 지방개량, 수리조합 사무, 향교재산 관리를 담당하였는데, 주 목적은 식민지민의 정신생활 안정과 경제문제 해결에 있었다. 경제 문제 해결은 자발적 노동을 통한 경제 위기 극복으로

이어졌기에 사회교화사업은 일반민에게 노동과 경제 관념을 주입시켜 경제를 성장시키는 방향으로 진행되었다.

한편 경제 성장의 기본 요소는 '근검 저축'과 '적극 노동'에 있었다. 저축은 단순히 '돈을 모아두는 것'이 아니라 '경제생산력 강화'의 기반으로 여겨져 국가 경제 성장과 연결되었다. 더불어 저축은 노동이 뒷받침되어야 했기에 노동 개념의 전파 역시 중요하였다. 이에 조선총독부는 조선에서 노동과 경제가 '천박'하게 여겨지는 문제점을 지적하며 노동 장려로 사회문제를 해결해야 한다고 주장하였다.

이를위해 사회과는 사회교화 사무로 '근검저축 및 부업(副業) 장려'를 설정하였다. 근검 저축과 부업 장려는 미시적 효과로 개인의 파산을 막을 수 있었고, 거시적으로 노동에 기반한 절약으로써 자본 축적률을 높여 국가 경제 활성화를 도모하는 효과를 거둘 수 있었다. 이 같은 절약 정신과 노동 개념의 전파는 물리적 강요만으로 이루어질 수 없었기에, 조선총독부는 일반민의 사상과 생활방식을 통제시킬 정책으로 사회교화사업을 활용하였다. 따라서 1920년대 조선총독부 사회교화사업은 사상 통제로 국민 생활을 규제해 경제 위기를 해결하려는 국가주도의 하향식 사회문제 해결책임을 알 수 있다.

【참고문헌】

1. 참고자료

『동아일보』 『매일신보』

京畿道, 『卒業生指導勤勞美談』 5, 京畿道, 1930.

京城府, 『京城府方面委員提要』, 京城府, 1928.

善生永助, 『火田の現状』, 朝鮮總督府, 1926.

全羅北道警察部, 『細民の生活狀態照査』 第二報, 1932.

朝鮮銀行調查部, 『朝鮮事情』, 朝鮮銀行, 1921.

朝鮮總督府, 『朝鮮』 6, 朝鮮總督府, 1921.

朝鮮總督府, 『朝鮮』 7, 朝鮮總督府, 1921.

朝鮮總督府內務局, 『地方改良講習會講演集』, 朝鮮總督府, 1924.

朝鮮總督府內務局社會課, 『朝鮮社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 1923.

朝鮮總督府內務局社會課, 『朝鮮旱害救濟誌』, 朝鮮總督府, 1925.

朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年譜』, 朝鮮總督府, 1928.

朝鮮總督府, 『施政三十年史』 前篇, 1940.

朝鮮總督府學務局社會教育課, 『朝鮮社會教化要覽』, 朝鮮總督府, 1937.

厚生省社會局, 『社會局三十年』, 厚生省, 1950.

2. 연구서

강만길(1987), 『일제 시대 빈민생활사 연구』, 창작과 비평사.

김윤희(2018), 『조선인 경제의 탄생과 시장의 발견－민족경제담론의 지층들－』, 선인.

설주희(2019), 『일제강점기 조선총독부 사회교화사업 연구』, 전주대학교 일반대학원 사학과 박사학위논문.

3. 연구논문

- 고태우(2014), 「일제시기 재해문화와 '자산·기부문화' - 전통·근대화·'공공성', 『동방학지』 168, 2014.
- 김연순(2007), 「조선시대 교화의 성격과 사대부의 수신서 보급」, 『한국문화연구』 13, 이화여자대학교 한국문화연구원, 2007.
- 김윤희(2015), 「근대 노동 개념의 위계성 - 『서유견문』에서 『노동야학독본』까지 -」, 『사람』 52, 2015.
- 남상호(2017), 「근대일본의 민력함양운동과 국민교화정책」, 『한일관계사연구』 57, 한일관계사학회, 2017.
- 大石泰彦(1993), 「日本における勤儉貯蓄のエートスの系譜について」, 『지역사회발전학』 18, 한국지역사회발전학회, 1993.
- 박찬승(2006), 「식민지시기 조선인들의 일본시찰 - 1920년대 이후 이른바 '内地視察團'을 중심으로」, 『지방사와 지방문화』 9, 2006.
- 방상근(2019), 「수성에서 교화로:세종과 성종의 리더십 비교」, 『한국동양정치사상연구』 18, 한국동양정치사상사학회, 2019.
- 서호철(2014), 「조선총독부 내무부서와 식민지의 내무행정」, 『사회와 역사』 102, 2014.
- 이지원(2020), 「3·1운동 이후 일제의 식민지 사회교화정책과 조선 민족성」, 『學林』 45, 연세사학연구회, 2020.
- 李坪鉉(2005), 『植民地朝鮮の社會敎化と文化變容に關する研究: 戰時ファシズム期の庶民の生活実状を中心に』, 早稲田大學教育學博士學位論文, 2005.
- 조경희(2016), 「1920년대 식민지조선 사회사업의 성격과 그 한계 - 방빈의 좌절에서 노동사업으로 -」, 『역사와 담론』 80, 2016.

3. 기타

국가기록원 홈페이지(www.archives.go.kr)

일본국립공문서관 홈페이지(www.archives.go.jp)

www.kci.go.kr

Abstract

Social Indoctrination implemented by the Japanese Government-General of Korea in the 1920s

Seol Juhee

The Social Indoctrination in the Joseon Dynasty worked in a way that those impressed by the life attitude of the implementer voluntarily change themselves. It is characterized by the voluntary exemplary behavior of the ruling class intended to change the behavior of the ruled class.

With the start of the ruling of Joseon by Japanese Imperialism in 1910, a new form of Social Indoctrination was implemented in Joseon society. The Social Indoctrination in the colonial era was intended to consolidate the colonial system by instilling a modern way of thinking into the colonists. The Japanese Government-General of Korea called this drive “Social Indoctrination” policy, demanding ideological control and material mobilization in the colonial society.

The economic crisis that had continued after the colonization of Joseon caused anxiety in the Joseon society. The media began to address the effectiveness of colonial rule. The ruling class that experienced the 3.1 Movement had to quickly stabilize the ruling system by calming the social anxiety of Korea down as soon as possible. As a solution, the Japanese Government-General of Korea planned two policies-economic

* Research Prof. Jeonju University.

development and ideological stability, leading to full-scale implementation of industrial development policies and social enlightenment drive.

The reason why the social enlightenment drive was carried out in conjunction with economic policies was that the drive could lead to a lot of effect with little investment. The policy line of the Japanese Government-General of Joseon for economic development and stabilization of ideology placed labor, which had been a means of making a living, as a means of ‘enhancing productivity’, becoming the opportunity for the social value of labor to spread.

In Jul 1921, the Department of Society was established in the Bureau of Home Affairs of the Japanese Government-General of Joseon. It was the first organization in charge of the social enlightenment drive established in the Japanese Government-General of Korea. In the 1920s, the Department of Society established in the Bureau of Home Affairs of the Japanese Government-General of Joseon led the consolidation of the ruling system through the stabilization of the ideology and economy of the colonists. It was based on a judgment that the achievement of economic growth would improve the life of individuals, thus reducing social anxiety. The basic elements of economic growth of the Japanese Government-General of Joseon were ‘Thrift and Savings’ and ‘Active Labor’.

Savings, regarded not just as “saving money,” but as the basis for “enhancing economic productivity”, was linked to economic growth. In addition, as savings should be supported by labor, the propagation of the concept of labor was also important. Thus, by pointing out the problem that labor and economy were considered vulgar in Joseon, the Japanese Government-General of Joseon emphasized that social problems

should be solved by encouraging labor.

Key word : Social Indoctrination, labor, thrift and saving, labor value, Japanese Government-General of Korea

논문 투고일: 2020. 11. 14 심사 완료일: 2020. 12. 14 게재 확정일: 2020. 12. 18