

---

---

# 1920~1930년대 초 電力統制政策의 수립과정

---

---

吳 鎭 錫

(배재대학교 공공행정학과 조교수)

---

머리말

I. 1920년대 전력통제정책의 도입 모색

II. 1930년대 초 공영화운동의 고조와 전  
력통제정책의 수립

맺음말

---

- 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(332-2009-1-B00033).
- 투고일: 2012. 11. 1.   ● 심사일: 2012. 11. 6.   ● 게재확정일: 2012. 11. 20.

www.kci.go.kr

## 요약

본 연구는 1930년대 초에 수립되어 이후 한국의 전력공급시스템을 획기적으로 변모시킨 분수령으로 평가되는 電力統制政策의 수립과정에 대해서 상세하게 검토한 글이다. 경제정책에서 전력이 차지하는 비중을 감안할 때 전력통제정책 연구는 일제하 공업화의 성격과 경제체제의 특질을 해명하는 단초를 제공하기 때문에 중요한 연구사적 의의를 가지고 있다.

전력통제정책은 기존의 연구에서 지적하듯이 1930년대 초 宇垣一成의 총독 부임에 따라 급작스럽게 실시된 정책이 아니었다. 1920년대부터 수력전원의 효율적인 개발을 위해 전력통제정책의 필요성이 대두하고 있었고, 그 근간이 될 朝鮮電氣事業令의 제정이 여러 차례 시도되고 있었지만, 업계의 협조를 얻지 못해 법안의 제정에는 성공하지 못하고 있었다. 1930년 11월에는 민관합동으로 朝鮮電氣事業調査會 제1회의가 조직되어 전력통제정책의 주요 내용이 논의되기에 이르렀지만, 전력회사의 기업형태를 둘러싸고 ‘국영론’과 ‘민영론’의 심각한 대립으로 인하여 합의를 이루지 못했다.

그러나 각지에서 전기요금인하운동이 공영화운동으로 확대되면서 전력업계의 위기의식은 증폭되었다. 업계는 공영화운동을 저지하기 위해서는 총독부의 전력통제정책 수립에 협조하여 지역별 배전통합에 따른 지역 독점과 민영 유지를 확보해야 한다고 생각했던 것으로 보인다. 한편, 1931년에는 일선만블록체제 구축과 ‘산업개발정치’를 표방하던 宇垣一成이 총독에 부임하고, 그의 전폭적인 지지를 받은 今井田淸徳 정무총감이 전권을 가지고 전력정책을 주도하면서 분위기는 급변하였다. 今井田은 대표적인 ‘민영우위론자’였으므로 총독부는 발송전 합동사업은 복수의 민영회사에 맡기고 배전은 수 개의 지역으로 나누어 통합하여 민영을 유

지하는 방안을 마련하고 있었다.

이러한 변화된 분위기 아래에서 1931년 10월 朝鮮電氣事業調查會 제2 회의가 개최되었다. 그러나 국영론자의 세력도 만만치 않았다. 결국 조사회의 답신안에는 ‘송전간선 국영’을 기본 원칙으로 제시하고 ‘발전·배전·송전지선은 민영’으로 경영하기로 하여 양측의 합의를 이끌어 냈다. 다만, 발송배전을 일체로 경영하는 것이 적당할 경우에는 이를 민영에 맡길 수 있도록 예외조항을 추가하였다. 그러나 총독부의 원래 정책 구상에 ‘송전간선 국영’원칙이 없었던 데에서 드러나듯이 총독부는 ‘송전간선 국영’원칙을 지키고자 하는 의지가 전혀 없었다. 사실상 ‘발송배전 민영’이 기본 원칙이고 ‘송전간선 국영’은 부수적 원칙이라고 해도 과언이 아니었다. 이런 점에서 볼 때 기존 연구에서 “송전간선은 국영, 발전·배전·송전지선은 민영”이라는 기업형태 원칙을 지나치게 강조해 왔던 사실은 재검토할 필요가 있다고 생각된다.

주제어 : 전력통제정책, 조선전기사업조사회, 공영화운동, 朝鮮電氣事業會, 宇垣一成

## 머리말

전력산업은 크게 발전·송전·배전으로 구성된다. 이는 전력을 생산하고, 송전선을 통해 주요 소비지로 이동시키며, 다시 최종소비자에게로 배분하는 것을 각각 구분해 부르는 말이다. 원래 전력산업은 도시 인근에 소규모의 화력발전소를 건설해 도시의 수요가에 전등용 전력을 공급하는데에서 시작하였기 때문에 이때에는 한 회사가 발전·송전·배전을 모두 맡는 것이 일반적이었다. 그런데 점차 산업동력용 수요가 늘어나면서 대규모 발전의 필요성이 등장하고 이에 따라 전력의 생산지와 소비지가 멀어지면서 발전·송전·배전의 분리가 일어났다. 그러한 가운데 한 기업이 세 과정을 모두 담당하기도 했지만, 여러 회사가 이를 나누어 맡기도 했다. 후자의 경우에는 전력을 생산하는 기업과 최종 소비자에게 전달하는 기업이 나뉘게 된다. 이른바 ‘전력 도매와 소매의 분리’가 발생하는 것이다.

그런데 이는 전력의 공급시스템을 근본적으로 바꾸는 일이기도 하였다. 만약 많은 비용이 투입되는 대규모 발전(특히 수력발전)과 장거리 고압송전을 정부가 통제하지 않을 경우 난개발과 중복투자로 인한 비효율의 문제가 발생한다. 또한 전력산업의 자연독점적 성격으로 인하여 민간 기업에만 의존할 경우 독점으로 인한 사회경제적 폐해가 일어난다. 따라서 효율적인 전력개발을 위해서는 전력수요상태와 전력자원의 용량, 분포 등을 종합적으로 고려해 구체적인 개발계획을 수립하고 계통적 송전 시설 하에 각 지방의 주요 변전소를 경계로 한 전력의 근간적 공급조직을 만들어야 한다는 주장이 제기되었다. 그리고 독점의 폐해를 막기 위해 전력기업을 국영으로 경영할 것인지 아니면 그대로 민영으로 경영할 것인지, 기업형태를 결정할 필요가 제기되었다.

일제하 한국에서도 마찬가지였다. 1930년대 초에 수립된 電力統制政

策은 바로 전력공급시스템을 획기적으로 변모시킨 중요한 분수령이었다.1) 電力統制政策의 수립 이후 북부지역에는 대규모 수력발전소가 속속 등장하였고, 서부와 남부지역의 주요 소비지까지 전기를 보낼 장거리 고압송전선이 설치되었으며, 중북 투자를 막기 위해 각지의 배전회사들은 꾸준히 합병되어 일제말에는 京城電氣, 南鮮合同電氣, 西鮮合同電氣, 北鮮合同電氣의 4개 회사로 최종 통합되었다. 따라서 전력통제정책을 계기로 한 전력산업의 다이내믹한 변화과정을 추적하는 일은, 작게는 산업정책의 추진에 따라 개별 기업, 개별 산업에서 어떠한 변화가 있었는지를 구체적으로 파악할 수 있는 요긴한 소재이며, 크게는 경제정책에서 전력이 차지하는 비중을 감안할 때 일제하 공업화의 성격과 경제체제의 특질을 해명하는 단초를 제공하기 때문에 연구사적으로 매우 중요한 의의를 가지고 있다.

그간 전력산업사 연구는 이러한 연구사적 의의를 깊이 인식하여 전력통제정책과 그 후 전력산업의 구조 변화에 주목하여 상당한 성과를 축적해 왔다.2) 그런데 그간의 연구는 몇 가지 점에서 아쉬움을 남겼다. 첫째는 1930년대 초에 수립된 전력통제정책을 이해하기 위해서는 필수적인 1920년대 전력정책과 전력산업의 동향에 대한 고려가 부족했던 점이다. 예를 들어 기존 연구들에서는 전력통제정책이 1930년대 초 宇垣一成의 총독 부임과 함께 갑자기 성립된 것으로 이해해 왔는데, 이는 사실관계에서 다소 부정확한 점이 있었다. 사실 총독부는 1920년대부터 전력통제정책을 준

- 
- 1) 堀和生, 1984, 「植民地朝鮮の電力業と統制政策-1930年以後を中心に」, 『日本史研究』 265(堀和生, 1995, 『朝鮮工業化の史的分析』, 有斐閣에 재수록).
  - 2) 堀和生, 위의 논문; 金景林, 1990, 「1930년대 植民地 朝鮮의 電氣事業」, 『史學研究』 42; 김경림, 1999, 「식민지시기 독점적 전기사업체제의 형성」, 『이대사원』 32; 김경림, 2001, 「식민지시기 조선의 독점적 전기 수급구조와 공급구조의 기형화」, 『梨花史學研究』 28; 張基鉉, 1997, 「植民地期 電力事業과 工業化의 展開」, 성균관대 석사학위논문; 오선실, 2008, 「1920~30년대, 식민지 조선의 전력시스템 전환-기업용 대형 수력발전소의 등장과 전력망 체계의 구축」, 『한국과학사학회지』 30-1; 吳鎭錫, 2011, 「일제말 電力國家管理體制의 수립」, 『한국경제학보』 18-1.

비해 왔는데, 내적·외적 사정으로 실시하지 못하고 있었을 뿐이다. 둘째는 전력통제정책의 수립 당시에 내세운 “송전간선은 국영, 발전·송전지선·배전은 민영”이라는 기업형태 원칙을 지나치게 강조해 왔던 점이다. 사실 이후 전력산업의 동향을 검토해 보면 송전간선의 국영원칙은 거의 지켜지지 않았음에도 불구하고, 기존 연구에서는 이 원칙이 계속 관철된 것으로 설명해 왔다.<sup>3)</sup> 이러한 오해가 발생한 이유는 정책 수립과정을 상세히 살피지 못했기 때문이라고 생각된다. 본문에서 상세히 밝히겠지만, 당초 총독부의 정책 구상은 송전간선의 국영 보다는 발송전합동 사업을 복수의 민영회사에 맡기는 데에 있었다. 따라서 이 원칙은 정책수립자의 원래 의도에 따라 들어간 것이 아니고, 국영론자와 민영론자의 의견 조정 과정에서 일시적으로 등장한 타협의 산물이었을 뿐이다.

본고에서는 이러한 문제를 염두에 두면서 아래 몇 가지 과제에 주목하고자 한다. 첫째는 1920년대부터 논의되기 시작한 전력통제정책의 구체적인 수립과정을 밝히는 일이다. 이는 1920년대부터 여러 차례 추진했던 전력통제정책이 계속 무산되다가 1930년대 초 宇垣一成의 총독 부임에 따라 비로소 실시된 이유를 밝히는 데에 중요한 의미를 가지고 있다. 또한 정책 수립과정을 면밀히 살피기 위해 애초에 세운 발송전계획이 두 차례의 朝鮮電氣事業調査會를 거치면서 어떻게 변화해 나갔는지를 검토할 생각이다. 둘째는 정책 수립에 참가했던 총독부 관료와 업계 관련자들의 논의과정에 주목해 주요 정책 내용이 포함된 연유를 밝히는 일이다. 이는 이후 정책의 전개과정과 전력산업의 동향을 이해하는 데에 결정적 단서를 제공하기 때문이다. 특히 이를 통해 앞서 언급한 전력산업의 기업

---

3) 기존 연구에서는 국가의 송전간선 장악을 통해 전력산업을 통제하려는 구상은 영국의 국영 그리드 시스템(grid system)에 영향을 받았으며, 여기에는 당시 총독부 체신국 전기과장(1929~1937) 今井賴次郎의 해외 연수 경험이 크게 작용했다고 보았다. 이는 일본인 관계자에 의해 처음 지적된 이래로 사료 비판 없이 그대로 수용되어 왔다. 朝鮮電氣事業史編輯委員會, 1981, 『朝鮮電氣事業史』, 中央日報協會, 578~582쪽; 堀和生, 앞의 논문.

형태 원칙이 등장하게 된 배경을 밝힐 수 있으리라고 생각한다. 셋째는 당시 공업화정책이나 전체 경제정책의 틀 속에서 전력통제정책의 성격과 위치를 규명하는 일이다. 주지하듯이 그간 연구자들 사이에 宇垣一成 총독기의 공업화, 경제정책의 성격을 둘러싸고 적지 않은 견해 차이를 보여 왔다.<sup>4)</sup> 한편에서는 총독부의 개입을 강조하는 軍需工業化, 전시통제경제의 前兆로 이해해 왔지만, 다른 한편에서는 산업정책의 不在, 민간자본에게 전적으로 의존한 自由主義 경제정책이라고 평가해 왔다. 그런데 근자에는 민간자본 의존적 성격을 인정하면서도 총독부의 官治的 성격을 강조하는 개발통제, 경제통제정책으로 해석하는 연구가 등장해 그 이해를 돕고 있다.<sup>5)</sup> 본고는 이러한 연구사의 견해 차이를 좁히는 데에도 일정하게 도움을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

## I. 1920년대 전력통제정책의 도입 모색

1920년대 만성불황에 시달리던 일본 경제는 유례없던 대공황의 충격으로 붕괴위기에 직면하고 있었다. 이에 일제는 국가권력의 시장 개입과

- 
- 4) 연구사 정리는 김낙년, 2003, 「식민지기 조선 공업화에 관한 제 논점」, 『경제사학』 35; 주익중, 2003, 「일제하 한국의 식민정부, 민간기업, 그리고 공업화」, 『경제사학』 35; 김낙년, 2006, 「식민지 시기의 공업화 재론」, 『해방 전후사의 재인식』, 책세상; 배성준, 1995, 「1930년대 일제의 조선공업화론 비판」, 『역사비평』 28; 정재정, 1996, 「식민지공업화와 한국의 경제발전」, 『일본의 본질을 다시 묻는다』, 한길사; 박일, 1997, 「식민지 공업화를 보는 관점」, 『한국학연구』 9; 김인호, 2001, 「식민지 공업화 문제의 연구사」, 『인문과학논총』 4; 川北昭夫, 1996, 「1930年代朝鮮の工業化論議」, 『論集朝鮮近現代史 姜在彦先生古希記念論文集』, 東京:明石書店 참조.
- 5) 이승렬, 1996, 「1930년대 전반기 일본군부의 대륙침략관과 ‘조선공업화’정책」, 『국사관논총』 67; 方基中, 2003, 「1930년대 朝鮮 農工竝進政策과 經濟統制」, 『東方學志』 120.

통제를 통해 위기를 타개하고 사회안정을 추구하고자 하였다. 이른바 ‘경제통제’정책의 추진이었다. 당시 한국 경제의 문제도 기본적으로 일본 경제와 궤를 같이하고 있었다. 농촌에서의 지주제 확산과 도시에서의 독점 자본주의의 심화에 따른 중소기업폐쇄 문제는 사회주의 사상의 확산으로 이어져 식민지 체제를 불안케 하였다. 지주제의 심화는 극단적인 토지 소유의 불균등으로 인한 영세자소작농의 몰락과 농민생활의 파탄으로 이어져 각지에서 소작쟁의가 빈발하는 원인이 되었고, 독점자본이 덤핑, 약탈적 가격 책정 등 각종 불공정거래로 시장을 장악함에 따라 중소기업, 중소기업이 몰락해 이들이 반독점운동에 나선 계기가 되었다. 산업자본가들이 전기요금 인하를 요구했던 일이나 백화점들의 대대적인 경영확장에 대해 각지의 중소기업들이 반백화점운동에 나선 것이 그 예였다.<sup>6)</sup> 게다가 상당수 한국인들은 민족문제와 계급문제가 일치하고 있다고 보아 당시의 모순구조를 일본인 대지주 對 한국인 소작농, 일본 독점자본 對 한국 중소기업·중소자본의 문제로 파악하고 있었으므로 소작쟁의와 반독점운동의 성행은 곧바로 식민지 통치체제의 근간을 동요시키는 요인이 되었다.

총독부로서는 대책마련에 부심하지 않을 수 없었다. 통제정책의 일환으로 ‘자본주의적 기업통제’를 대대적으로 추진했던 것은 이 때문이다.<sup>7)</sup> 조선철도12년계획(1927)을 마련해 경제적 수탈기반으로서 철도망 확충을 모색한 일이나 소운송업자들의 합동을 통해 朝鮮運送株式會社(1930)를

---

6) 오진석, 2004, 「일제하 백화점업계의 동향과 관계인들의 생활양식」, 『일제의 식민지 배와 일상생활』, 해안.

7) 『東亞日報』 1932. 2. 19 사설; 李炯眞, 1992, 「日帝 강점기 米豆·證券市場정책과 ‘朝鮮取引所」, 연세대 석사학위논문; 金明洙, 2005, 「朝鮮總督府의 金融統制政策과 그 制度的 基礎의 形成」, 『東方學志』 131; 朴賢, 2006, 「1920년대 후반 金融制度準備 調査委員會의 설립과 활동」, 『東方學志』 136; 鄭在貞, 1990, 「植民地期の 小運送業과 日帝의 統制政策」, 『歷史教育』 48; 金景林, 1988, 「日帝下 朝鮮鐵道 12年計劃線에 관한 研究」, 『經濟史學』 12.

설립케 하고 수차례에 걸쳐 기존 업체들을 흡수해 나갔던 일, 그리고 金融制度準備調査委員會를 설치해 은행령(1928)과 금융조합령(1929)을 개정하고 이를 통해 금융제도를 정비하고 은행합동정책을 대대적으로 추진한 일이 그 예였다. 또한 朝鮮取引所令(1932)에 의거해 京城株式現物取引市場과 仁川米豆取引所를 합병해 朝鮮取引所를 창립했던 일이나 朝鮮信託業令(1931)을 제정해 기존 난립상태의 신탁회사를 5개사로 정비하고 다시 朝鮮信託株式會社(1932. 12)의 설립에 따라 5개 신탁회사를 차례로 흡수합병했던 일도 그 예였다.

전력산업도 통제와 구조개편이 요구되고 있던 상황이었다. 그런데 당시 일본에서도 한국과는 다소 사정이 다르지만, 전력산업의 구조개편 문제가 제기되고 있었다.<sup>8)</sup> 1910년대 후반 미증유의 호황을 배경으로 공업이 급속도로 발전하는 가운데 電化(electrification)가 촉진되어 각 지방에는 전기회사들이 속출했는데, 1920년대 만성불황 하에서 과잉전력의 문제가 심각해지고 있었다. 과잉전력은 전기회사들 간에 가격인하 경쟁을 불러왔다. 이른바 ‘電力戰’이었다. 과열된 경쟁은 차입과 회사채 발행으로 업세를 키워 왔던 전기회사들의 경영난을 초래했고, 중복 투자, 업적 부진의 폐해를 막기 위해서 전력통제가 필요하다는 의견이 속출했다. 그러나 의견 조율은 쉽지 않았다. 관민합동의 대조사기관을 설치하자는 주장에서부터 半官半民회사의 설립, 국유·국영안까지 실로 다양한 의견이 쏟아졌고, 업계에서는 국영론은 재정상 곤란하므로 법률·행정에 의한 통제의 강화와 전력업자의 협조체제 확립 등을 주장했다. 1920년대 후반의 치열한 논쟁 끝에 臨時電氣事業調査會(1929)가 설치되고 의견절충을

8) 이하 일본의 전력산업에 대해서는 별다른 주가 없는 한 小竹一郎, 1980, 『電力百年史』, 政經社; 電氣事業講座編輯委員會 編纂, 1996, 『電氣事業發達史』, 電力新報社; 梅本哲世, 2000, 『戰前日本資本主義と電力』, 八朔社; 橋川武郎, 2004, 『日本電力業發展のダイナミズム』, 名古屋大學出版會; 中瀬哲史, 2005, 『日本電氣事業經營史』, 日本經濟評論社. 참조.

시도한 결과 조사회에서 채택된 자문안에 기초해 공급구역 독점과 요금 인가제 등을 골자로 한 電氣事業法 개정안(1931. 3)이 마련되었고, 일본 굴지의 전력회사인 5대전력(東京電燈, 東邦電力, 宇治川電氣, 大同電力, 日本電力)을 중심으로 카르텔의 일종인 日本電力聯盟이 설립(1932. 4)되었다. 업계의 의견을 최대한 반영해 민영을 유지하면서 전력기업의 ‘자치 통제’를 통해 문제를 해결하려 했던 것이다.

1920년대 한국의 전력산업은 과잉전력과 전기회사의 경영난 문제를 안고 있던 일본과는 사정이 달랐지만, 역시 문제를 가지고 있었다. 첫째는 그간 총독부가 ‘1지역 1사업’주의에 입각해 공공연히 전기회사의 지역 독점을 인정해 주고 있었는데, 점차 산업자본가를 비롯한 수요자 사이에서 높은 가격, 저질의 서비스, 불친절 등에 대한 불만이 커져 경성, 평양, 부산, 대구 등 전국 각지에서 전기요금인하운동이 촉발되고 나아가 公營化(municipalization)운동으로 발전하는 등 反독점운동이 심각한 사회문제로 비화하고 있었던 일이다.<sup>9)</sup> 체신국장이 직접 나서 전력업계가 공공적 사명을 자각해 공급 방법과 조건, 요금제도 등의 개선에 자발적으로 노력해 주도록 당부했던 것은 그 때문이었다.<sup>10)</sup> 둘째는 조선의 산업개발과 문화향상을 식민통치의 선전구호로 내세우고 있었던 총독부로서는 값싸고 풍부한 전력의 안정적인 공급이 갈수록 중요해지고 있었던 점이다. 특히 당시는 전국적인 수력자원 조사에 따라 경제성이 뛰어난 電源이 보고되었고,<sup>11)</sup> 이를 효율적으로 개발할 방안이 필요했다. 새로운 전원개발을 촉

9) 朝鮮電氣協會, 1936(?), 『朝鮮電氣事業發達史 其ノ二』, 朝鮮電氣協會, 4-3-42~4-3-65 쪽; 김경림, 1996, 「1920년대 電氣事業 府營化運動-平壤電氣 府營化를 중심으로」, 『白山學報』 46; 金濟正, 2000, 「1930년대 초반 京城지역 전기사업 府營化 운동」, 『韓國史論』 43; 吳鎭錫, 2009, 「1930년대 초 전력산업 公營化運動과 京城電氣」, 『史學研究』 94.

10) 遞信局長 山本犀藏, 1928. 8, 「電氣事業者に望む」, 『朝鮮電氣協會會報』 17-3, 9~11쪽.

11) 高谷武助, 1926. 8, 「朝鮮に於ける發電水力」, 『朝鮮』 135, 41~62쪽; 一記者, 1926.

10, 「有望な朝鮮の水電事業」, 『朝鮮公論』 14-10, 32~33쪽; 總督府技師 本間孝義,

진하기 위해서는 일본 자본을 대거 유치해야 하고 이를 지원하고 적절히 규제하기 위한 법안과 새로운 전력정책(‘電力統制政策’)이 필요하다는 인식이 총독부 내에 확산되었다.

체신국에서 보안, 전기공사의 감독, 위험 방지 등을 목적으로 제정된 기존의 電氣事業取締規則(1911)만으로는 발달과정에 있는 전력산업을 감독하기에 곤란하므로 일본의 電氣事業法과 같은 새로운 법령이 필요하며 朝鮮電氣事業令 제정에 착수한 것은 이 때문이었다.<sup>12)</sup> 1923년 초부터 법안 초안을 마련해 朝鮮電氣協會(이하 전협)와 타 기관에 자문을 구했지만, 전협에서는 오히려 전기요금의 認可制를 届出制로 변경해 줄 것을 강력히 요구하는 등 의견 조율이 이루어지지 않아 결국 법안 제정에는 이르지 못했다. 1924년에도 체신국은 법안을 마련해 제출했지만, 법안은 통과되지 못했다.

1920년대 총독부의 수력전기 조사 결과 경제성이 높은 수력발전 자원이 풍부하다는 점이 속속 드러나면서 대규모 전원개발 추진의 필요성은 더욱 부각되었다. 총독부는 1922년 11월부터 제2회 발전수력조사에 착수하고 1923년 3월에는 체신국 내에 臨時水力調査課(과장 高谷武助)를 별도 설치하여 업무를 담당케 하였는데,<sup>13)</sup> 7년간의 조사 결과 150개소 발전지점에서 최대이론발전력 294만kW(연평균 188만kW)라는 막대한 전력을 얻을 수 있다는 사실을 밝혀냈다.<sup>14)</sup> 또한 몇몇 수력발전소와 장거리 고압

1927. 10, 「有望なる朝鮮の水力電氣」, 『朝鮮經濟雜誌』 14-2, 3~6쪽; 朝鮮總督府遞信局, 1938, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 朝鮮總督府遞信局, 415~451쪽.

12) 『朝鮮日報』 1925. 3. 31; 遞信局 電氣課長 高崎齊, 1925. 7, 「電氣事業者各位に告ぐ」, 『朝鮮公論』 13-7, 47~51쪽; 丸山莠三, 1926. 9, 「朝鮮の電氣問題」, 『朝鮮經濟雜誌』 129, 1~3쪽; 今成天外, 1926, 『産業第一之朝鮮』, 朝鮮賣文聯盟, 144쪽; 高崎齊, 1937, 「電氣事業監督の重要性及び複雑化」, 『朝鮮の電氣事業を語る』, 朝鮮電氣協會, 119~124쪽.

13) 『朝鮮總督府官報』 제3164호, 1923. 3. 1. 임시수력조사과는 1930년 3월에 폐지되었다. 『朝鮮總督府官報』 제970호, 1930. 3. 31.

14) 朝鮮總督府遞信局, 1930, 『朝鮮水力調査書(總論)』, 朝鮮總督府遞信局, 58쪽.

송전선의 성공적인 건설은 그 전망을 더욱 밝게 했다. 1919년 12월 16일 자본금 500만원으로 창립한 金剛山電氣鐵道(이하 金電)는 江原道 淮陽郡 安豊面の 北漢江 상류 化川河에 수력발전소 건설을 성공하였다.<sup>15)</sup> 황해 쪽으로 흐르는 수류를 楸地嶺을 관통하는 터널에 의해 동해쪽으로 導水 해 급격한 경사와 고낙차를 이용해 발전하는 한국 최초의 유역변경식 수력발전이었다. 금전은 1923년 11월 中臺里發電所(7,000kW) 준공을 시작으로 점차 발전력을 늘려 나갔으며, 여기에서 생산한 전력을 167km에 걸친 66kV급 고압송전선을 이용해 경성까지의 송전에 성공했다.<sup>16)</sup> 그때까지 유례가 없었던 장거리 송전이었다. 또한 赴戰江 개발권을 획득한 日窒은 1926년 1월 자본금 2천만원의 朝鮮水力電氣를 설립하고 전원개발에 착수했다.<sup>17)</sup> 1929년 11월 제1발전소(13만kW)를 준공해 발전을 시작했고, 1932년 말까지 4개 발전소를 건설해 20만kW의 발전력을 구비하게 되었다. 부전강발전소는 발전량의 거의 대부분을 조선질소비료의 흥남공장에서 유안제조용으로 사용하였기 때문에 다른 전력회사에 미치는 영향은 미미했지만, 한국에서 수력발전과 전기화학공업의 발전 가능성을 보여준 좋은 사례였다.

이러한 상황 변화에 따라 효율적인 전원개발을 위한 전력통제정책의 수립은 더욱 긴요해지고 있었다.<sup>18)</sup> 이에 총독부는 공익을 위해서는 전력

- 
- 15) 金剛山電氣鐵道株式會社, 1939, 『金剛山電氣鐵道株式會社二十年史』, 金剛山電氣鐵道株式會社; SS生, 1925. 1, 「我社の水力電氣事業」, 『朝鮮電氣協會會報』 13-1, 28~29쪽.
  - 16) 鈴木靖, 1937, 「朝鮮に於ける送電事業のトップを切つて金剛山より京城までの送電計劃を完成した今昔物語り」, 『朝鮮の電氣事業を語る』, 朝鮮電氣協會, 103~106쪽.
  - 17) 姜在彦 編, 1985, 『朝鮮における日窒コンツェルン』, 不二出版, 143~153쪽.
  - 18) 전력통제정책의 수립과정에 대해서는 이하 별다른 주가 없는 한 山本犀藏, 1937, 「電氣統制計劃の確立時代」, 『朝鮮の電氣事業を語る』, 朝鮮電氣協會, 125~131쪽; 淺原貞紀, 1937, 「朝鮮電氣事業令制定の經過」, 위의 책, 173~175쪽; 今井賴次郎, 1937, 「朝鮮に於ける電氣統制が實施するまでの経緯」, 위의 책, 199~207쪽; 今井

산업의 특별한 관리방침이 필요하다며 체신국 내에 전기사업조사기관을 설치했으며,<sup>19)</sup> 전력통제정책의 수립 필요성을 절감하여 일본 철도성 전기국장을 지낸 철도국 촉탁 吉原重成에게 전력정책의 기본안을 준비토록 해 모두 1,700여쪽에 달하는 방대한 보고서(『電力政策基本計劃調書』 제1~3집)를 완성시켰고,<sup>20)</sup> 전력산업 통제를 위한 법령 제정에 다시 착수했다. 소규모 화력전기회사의 난립으로는 전원개발이 어렵다며 합병을 통한 전력기업의 대형화를 추진하기도 했다.<sup>21)</sup>

그러나 법령 제정의 앞길은 그리 순탄하지 않았다. 1927년에 체신국에서 입안한 조선전기사업령은 체신국장이 浦原久四郎에서 山本犀藏으로 교체됨에 따라 철회되었고,<sup>22)</sup> 1929년 초에 성안된 조선전기사업령은 늦어도 그해 말까지는 발표가 예정되었으나 역시 이루어지지 못했다.<sup>23)</sup> 이에 총독부에서는 1930년 1월 10일 훈령 제6호로 電氣事業法規調査委員會規程을 포고하고 兒玉秀雄 정무총감을 위원장에 임명하여 총독부 관료들을 중심으로 동위원회의 위원과 간사를 선발해 법령을 검토하도록 했다 【표 1】.<sup>24)</sup> 그해 3월 19일 총독부 제1회의실에서 전기사업법규조사위원회 1회 위원회가 열렸고, 24, 25일에는 간사회가 개최되었으며, 3월 28일 동 2회 위원회를 개최하여 간사회에서 협의한 내용을 최종 심의하였다.<sup>25)</sup>

賴次郎, 1937, 「電力統制と電力界の現在及將來」, 『朝鮮の工業と其の資源』, 朝鮮工業協會, 322~341쪽 참조.

- 19) 『朝鮮日報』 1926. 6. 29; 『每日申報』 1926. 5. 21; 『東亞日報』 1927. 1. 28.  
 20) 朝鮮總督府, 1930. 3, 『電力政策基本計劃調書 第1・2輯』, 朝鮮總督府; 朝鮮總督府, 1930. 10, 『電力政策基本計劃調書 第3輯』, 朝鮮總督府. 吉原重成이 조사에 착수한 때는 1928년 초였다.  
 21) 『朝鮮日報』 1928. 2. 9, 3. 30, 4. 12, 9. 25, 10. 8.  
 22) 『中外日報』 1928. 2. 12; 『朝鮮日報』 1928. 9. 25, 9. 26.  
 23) 『中外日報』 1928.11.20, 11.22, 1929.3.7, 3.17; 『朝鮮日報』 1928.11.22, 1929.3.15.  
 24) 『中外日報』 1929. 11. 17, 1930. 1. 18, 1. 22; 『東亞日報』 1930. 1. 30; 『每日申報』 1930. 1. 30; 『朝鮮總督府官報』 제904호, 1930. 1. 10, 72쪽.

【표 1】 전기사업법규조사위원회의 구성(1930. 3. 19, 3. 28)

구분	성명(직위)
위원장	兒玉秀雄(정무총감)
위원 (8)	今村武志(내무국장), 林繁藏(재무국장), 松村松盛(식산국장), 深澤新一郎(법무국장), 森岡二郎(경무국장), 山本犀藏(체신국장), 大村卓一(철도국장), 白銀朝則(심의실 사무관)
간사 (8)	岸勇一(심의실 사무관), 富永文一(내무국 지방과장), 榛葉孝平(내무국 토목과장), 三橋孝一郎(경무부 경무과장), 新貝肇(체신국 서무과장), 高松順茂(체신국 사무관), 今井頼次郎(체신국 전기과장), 澤崎修(철도국 감독과장)

자료 : 1930. 4, 『朝鮮電氣協會會報』 19-1, 57쪽; 『中外日報』 1930. 1. 18.

당시 체신국의 법령 초안은 현재 남아있지 않지만, 위원회에서 山本 체신국장이 설명한 법안 요지를 통해 그 대략을 알 수 있다.

전술한 본 전기사업령 초안 기안의 목적인 第一의 점, 즉 전기공작물에 관한 규정은 전기사업자로서는 중요한 의무를 부담시키는 것이지만, 전기에 관한 기술의 진보는 매우 급속하여 제령으로서 규정하는 데에 적당하지 않는 사정이 있기 때문에 전기공작물 및 그 장해방지의 시설 등에 관한 사항은 부령에 위임하기로 하여 별도로 전기공작물규정으로서 일괄 규정할 예정이다. 따라서 본 초안 중에는 우 위임에 관한 규정 외에는 공사시행 전 및 공작물 사용 개시 전 인가를 받는 것, 전기공작물의 설계 및 그 조작성의 지휘 책임에 있는 주임기술자의 자격 및 해임 등에 관한 사항을 규정하는 데에 그친 것이다.

第二의 점, 즉 전기사업의 특별한 보호 및 감독의 규정에 대하여는 종래와 같이 단지 私營業으로서 取締한 취급을 전연 고쳐 공기업으로서의 특권을 인정하고 동시에 업무 및 회계에 관하여 적극적 감독을 하려는 것이다. 먼저 특권의 방면에서 말하면 전기사업은 송전선 때문에 장거리에 걸

25) 『每日申報』 1930. 3. 21; 『東亞日報』 1930. 3. 23; 『中外日報』 1930. 3. 23, 3. 26, 3. 30; 『京城日報』 1930. 3. 29.

처 타인의 토지를 사용할 필요가 있지만, 일일이 토지수용령에 의한 수속을 하는 것은 번잡하다. …… 수용할 수 있는 사유를 확장하려고 한다. …… 전기사업의 보호로서는 …… 자금의 융통에 대하여 상법의 규정을 완화하여 예를 들면 주식의 제1회 불입액의 비율을 저하한다든지, 사채의 모집한도를 높인다든지, 불입완료전의 증자를 인정하는 등의 규정을 둘 수 있는지 …… 회사법의 규정은 현재 개정심의중이다. …… 전기사업의 특별감독의 방면에 관해서는 이를 공기업으로서 전기사업 경영권의 창설 및 이전에 대하여 허가를 요하는 것으로 한 것, 사업의 강제매수의 규정을 두어 국가 및 공공단체의 경영권을 留保한 것, 회사 해산, 사업의 폐지, 휴지를 억제하여 사업수행의 의무를 명확히 한 것 등 외에 또 전기 공급 의무, 요금의 인가, 회계의 특별규정, 사업감사 등에 대하여 각각 전기사업자의 의무를 규정한 것이다.

第三의 점, 즉 전기의 통제에 관하여는 하천의 유효한 이용, 발전 및 송전계통의 정리 통일, 공급구역의 독점 등 중요한 것 가운데 법령에 규정하는 데 적합하지 않고 행정 방침에 맡길 수 있는 것도 많이 있지만, 본 초안에서는 전기의 경제적 저장을 허락하지 않는 성질상 넓은 범위에 걸친 相異한 수요를 集合하여 가능한 수요를 일정하게 하고 겸하여 대규모 경영이 가진 장점을 이용할 수 있도록 하는 점에 유의하였다. 이 목적으로부터 주과수를 통일하여 전기를 상호 융통할 수 있도록 하고 송전 연락 및 전기의 송전처를 명하여 수요 공급을 조절함과 동시에 전기공급의 安固를 기한 것이다. 이외 설비의 증설 또는 변경을 명하여 송전선 공용의 명령과 아울러 통제 목적에 부합하도록 뜻을 둔 것이다.<sup>26)</sup>

체신국장의 발언에 의하면, 법령 초안은 전기공작물에 관한 규정, 특별한 보호 및 감독의 규정, 전기의 통제에 관한 규정 등 크게 세 부분으로 구성되어 있었다. 특히 주목할 점은 두 번째인데, 전기사업 보호를 위한 특권으로는 전기회사의 토지수용과 금융상의 편의를 제공하고, 감독상의

26) 朝鮮電氣協會, 1936(?), 『朝鮮電氣事業發達史 其ノ二』, 朝鮮電氣協會, 5-3-31~5-3-33쪽.

규정으로는 사업의 창설과 이전 허가, 사업의 강제매수, 전기공급의 의무, 요금의 인가 등 각종 의무를 부과하였다.

여기에서 쟁점이 되었던 항목은 사업의 강제매수권 인정 여부와 요금의 인가제도에 관한 것이었다. 전술하였듯이 공영화운동에 직면하고 있었던 업계에서는 공공단체의 강제매수권을 강력히 반대하였고,<sup>27)</sup> 오히려 요금의 인가제도를 계층제도로 바꿔줄 것을 희망하고 있었던 것이다. 따라서 범규조사위원회는 순조롭지 않았다. 늦어도 그해 안으로는 발표될 것이라는 기대와 달리 법령은 여전히 시행되지 못했다.

한편, 당시 총독부가 구상했던 전력통제정책의 주요 내용은 정책 기초안 작성자였던 吉原重成의 기고문과 보고서 등을 통해서 그 개요를 살필 수 있다.<sup>28)</sup> 이에 의하면, 한국은 수력자원과 무연탄, 갈탄 등 화력전기의 원료가 풍부한 곳으로서 향후 전력생산에 유리한 천혜의 자연조건을 구비하고 있는데, 1920년대의 일본처럼 소규모 업자들이 난립할 경우 중복 투자, 경영 악화의 폐해가 발생할 것이므로 이를 사전에 통제해야 한다고 보았다. 이른바 ‘사전통제론’이었다. 효율적인 전력개발을 위해서는 계통적 송전시설 하에 각 지방의 주요 변전소를 경계로 한 전력의 근간적 공급 통일 조직, 이른바 ‘超電力關係(super power system)’가 필요하고 이를 통해 국가가 전력수요상대와 전력자원의 용량, 분포 등을 종합적으로 고려해 적절한 發送電計劃을 수립해야 한다는 것이다. 말하자면 소규모 사업자의 난개발을 막기 위해 국가가 장래 전기수요를 정확히 예측하여 산업개발의 필요에 따라 어느 하천에 발전소를 설치하고 여기서 생산한

27) 『中外日報』 1930. 4. 15.

28) 朝鮮總督府, 1930. 3, 『電力政策基本計劃調書 第1・2輯』, 朝鮮總督府; 朝鮮總督府, 1930.10, 『電力政策基本計劃調書 第3輯』, 朝鮮總督府; 吉原重成, 1928. 8, 「朝鮮に於ける電力政策の確立に就て」, 『朝鮮電氣協會會報』 17-3, 1~8쪽; 吉原重成, 1929. 1, 「朝鮮の電力政策」, 『朝鮮電氣協會會報』 18-1, 1~12쪽; 吉原重成, 1931. 9, 「朝鮮に於ける電力政策」, 『朝鮮公論』 19-9, 9~18쪽.

전기를 어떤 송전망을 통해 어디로 보내 소비할 것인가를 사전에 종합적으로 고려해 통제된 계획을 세워야 한다는 주장이었다. 또한 전국을 모두 6개의 전력계통구역으로 구분하고 중앙에는 ‘電力統制局’ 같은 행정기구를 두어 명령을 집행하려고 하였다.

효율적인 전력통제정책의 수립을 위해서는 발송전계획과 함께 향후 전원개발을 담당할 전력기업의 형태를 결정하는 문제도 중요했다. 문제의 핵심은 발·송·배전의 분리·통합 여부와 지역별 분리 혹은 전국적 통합 여부 문제나 民營·國營·半官半民營·地方公營 등 경영주체의 결정이었다. 吉原은 주요 발송전사업을 국영으로 하는 것이 이상적이지만, 자본조달과 재정적인 면에서 실행이 어렵기 때문에 자금조달력에서 우위에 있는 민영을 인정하고 적당한 시기에 이를 국영으로 통일하면 된다고 보았다. 한편, 발송배전의 분리·통합, 지역적 분리·통합에 대해서는 시의에 따라 적당히 결정하면 된다고 유보적인 입장을 취했다. 다만 吉原은 지방공영의 경우 행정구역별로 사업자가 생겨 전력연계 완성에 지장이 있다며 반대를 명백히 하고 있었다.

그러나 전력산업의 구조개편은 기초산업으로서 전체 경제에 미치는 영향이 중대하므로 경제주체마다 이해관계가 복잡하게 얽혀 있었고, 특히나 전력통제정책의 대상이 되는 기업의 경영형태를 결정하는 일은 기존 회사들의 존폐까지 좌우할 중대사이기 때문에 난제 중의 난제였다. 한편에서는 저렴하고 풍부한 전기를 공급하기 위해서는 현재의 민영체제로는 곤란하며 적어도 발송전 부문만은 국영이 필요하며 사업 초기단계에서 국유화할 경우 적은 재원으로 가능하다는 점에서 조속한 실현을 주장하였고,<sup>29)</sup> 다른 한편에서는 국영론은 ‘불가능에 가까운 이상론’, ‘현실을 모르는 탁상공론’에 불과하며 일본 자본의 한국 유치를 통한 개발이 절실

29) 有賀光豊, 1928. 2, 「朝鮮電力の國營を提唱す」, 『朝鮮及滿洲』 243, 27~29쪽; 1928.

2, 「朝鮮に電氣國營論擡頭の兆あり」, 『朝鮮電氣協會會報』 17-1, 120쪽.

한 시점에서 국영은 기업들의 의욕을 꺾는 행위이므로 민영을 유지해야 한다고 주장해 대립했다.<sup>30)</sup> 관련 부서인 체신국 내에서도 의견은 갈렸다. 한편에서는 전력산업은 자연적 독점의 성격으로 인해서 민간기업에 맡길 경우 독점가격 책정에 따라 폭리를 취할 우려를 제기하고, 국가의 감독권 강화나 조세를 활용한 독점 이익의 환수로는 이를 해결하기 어렵기 때문에 결국 국가 또는 지방공공단체의 소유로 이관해야 이 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다.<sup>31)</sup> 다른 한편에서는 정부의 재정난으로 인해 공영은 현실적으로 불가능하며, 민간기업이 독점가격 책정을 통해 폭리를 취하고 있다는 주장은 사실과 다르다고 비판하고, 전력기업의 공익적 속성을 고려하여 민간 전력기업에 대해 적당한 보호와 함께 오히려 보조금을 지급해 이를 육성해야 한다고 주장하였다.<sup>32)</sup> 전력통제정책의 기초안을 작성했던 吉原은 보고서에서 초전력연계 근본계획의 확정 및 통제방책의 수립이 선결과제이며 기업형태의 결정은 부수적인 문제라고 주장했지만, 이는 역설적으로 기업형태의 결정이 어려운 일이었음을 고백하는 것이었다.

그렇다면 당시 전력업계에서는 총독부의 정책 추진에 구체적으로 어떻게 대응하고 있었을까. 전력업계는 일찍부터 전력통제정책의 수립이 자신들의 이해관계에 큰 영향을 미친다는 점을 인지하고 동업자단체인 전협을 중심으로 깊은 관심을 가지고 대처하고 있었다. 전협은 전력통제정책이 전원개발을 위해 업자들을 보호·조장하는 측면을 가지고 있음을 알고 정책의 필요성은 인정하고 있었다. 다만 사업자들에게 미치는 영향이 크

---

30) 阿部薫, 1929, 「事業界の發達を阻害する國營論を排撃す」, 『農村電化から觀た電氣事業國營の將來』, 『記者の觀た朝鮮』, 民衆時論社; 柳川勉, 1930, 「電氣事業公營の可否」, 『新興朝鮮の論策』, 内外事情社.

31) 체신국 경리과 서기 小川要次, 1928. 4, 「電氣事業管見」, 『朝鮮遞信協會雜誌』 119, 4~12쪽; 小川要次, 1928. 10, 「電氣事業公營說の反批判」, 『朝鮮遞信協會雜誌』 125, 21~29쪽

32) 체신국 공무과 서기보 阿部誠雄, 1928. 6, 「電氣事業の公營說に就いて」, 『朝鮮遞信協會雜誌』 121, 4~27쪽.

므로 되도록 자신들에게 유리한 방안을 마련해 관계당국에 건의하고자 하였다. 전협에서는 1923년 1월 협회 내에 電氣事業調査會를 설치하고 동년 6월 조사에 착수해 1925년에 수백페이지에 달하는 두툼한 조사보고서를 완성했다.<sup>33)</sup> 전협은 이 보고서에서 대규모 발전과 발송배전의 통일을 기하기 위해서는 통제된 영업조직 하에서 과학적 경영이 필요하다고 구체적인 방안으로 세 가지 안을 제시했다. 첫째는 발전 및 송전은 국가가 관장하고 배전은 민영회사에 위임하는 방안이고, 둘째는 半官半民의 一大회사를 창립해 현존 전기회사를 모두 통일하는 방법이며, 셋째는 현존 전기회사를 합동해 하나의 민영회사를 설립하는 방안이었다. 그런데 전협의 보고서는 이 중에서 세 번째 방안을 중심으로 논의한 것으로서, 1925년 4월 1일 기준으로 각사의 자산을 평가해 총자본 4,800만원의 대규모 회사를 설립한다는 계획을 토대로 구체적인 자산 매수, 합동 지참까지 마련하고 있었다. 요컨대, 전협의 일차적인 의도는 발송배전의 통합을 통해 전국적으로 거대한 민영회사(반관반민도 가능)의 설립에 있었던 것이다.

이후에도 전협은 총독부의 정책결정추이를 면밀히 주시하면서 대응책을 강구하고 있었다. 우선 체신국 전기과장 高崎齊가 퇴임하자 그를 전협 상무이사로 초빙해 총독부와의 연결통로를 마련했고,<sup>34)</sup> 전력통제정책의 주요 내용을 입안한 吉原重成을 강사로 초빙해 전력정책에 대한 그의 전체 구상을 청취했으며,<sup>35)</sup> 1928년 5월 27일에는 정책 수립 과정에 자신들의 이해관계를 반영하기 위해 官民合同의 조사위원회 설치를 총독부에

33) 1926. 1, 『朝鮮電氣協會會報』 14-1, 74쪽; 武者鍊三, 1925. 7, 「朝鮮電氣協會の使命」, 『朝鮮公論』 13-7, 10~15쪽; 武者鍊三, 1928. 9, 「朝鮮電氣協會と其使命」, 『朝鮮公論』 16-9, 61~64쪽; 朝鮮電氣協會 朝鮮電氣事業調査會, 1925, 『朝鮮電氣事業調査書』, 朝鮮電氣協會 朝鮮電氣事業調査會.

34) 『每日申報』 1930. 5. 3.

35) 吉原重成, 1928. 8, 「朝鮮に於ける電力政策の確立に就て」, 『朝鮮電氣協會會報』 17-3, 1~8쪽.

요청하기도 했다.<sup>36)</sup> 또한 전협에서는 1928년 8월에 小田桐几彦을 조사위원에 촉탁해 협회차원에서 전력통제조사에 착수했고,<sup>37)</sup> 총회에서 일부 조사내용을 보고하는 한편 1930년에는 합리적인 송전망의 결정과 전원개발, 발전 및 송배전의 통일과 통제된 사업조직 등을 주요 내용으로 하는 별도의 전력통제안을 완성하기에 이르렀다.<sup>38)</sup>

업계의 반대로 인해 정책수립이 난항에 빠지자 총독부에서는 전협의 요구를 일부 받아들여 1930년 8월 18일 칙령 제149호로 朝鮮電氣事業調査會官制(이하 조사회)를 공포해 전력통제정책의 주요 사항에 대한 의견수렴에 나섰다. 정무총감을 위원장으로 하고 총독부 관리와 민간 권위자들을 중심으로 위원과 간사 임명에 착수했다.<sup>39)</sup> 전협에서는 회장 香椎源太郎(조선와전 회장), 부회장 武者鍊三(경전 전무), 상무이사 高崎齊 등을 조사회에 위원으로 보내 자신들의 의사를 전달하는 창구로 활용했다.<sup>40)</sup> 1930년 10월 18일에 조사회를 대비한 간사회가 열렸으며, 드디어 1930년 11월 4일부터 8일까지 5일간 총독부 제1회의실에서 朝鮮電氣事業調査會 제1회 위원회가 개최되었다.<sup>41)</sup>

---

36) 1928. 8, 『電力統制調査委員會設置請願』, 『朝鮮電氣協會會報』 17-3, 120~121쪽.

37) 1929. 8, 『朝鮮電氣協會會報』 18-3, 104쪽.

38) 1929. 12, 『朝鮮電氣協會會報』 18-4, 53쪽; 1930. 8, 『朝鮮電氣協會會報』 19-2, 57쪽. 보고서의 제목은 『朝鮮ニ於ケル電力統制調査』이지만 입수하지는 못했다. 다만 그 개요는 岸謙, 1943. 3, 『朝鮮電氣協會沿革史(2)』, 『朝鮮電氣雜誌』 32-3, 29~30쪽에서 확인할 수 있다.

39) 『毎日申報』 1930. 8. 21, 10. 15, 10. 19, 10. 22; 『中外日報』 1930. 8. 21; 『東亞日報』 1930. 11. 6; 『朝鮮總督府官報』 제1092호, 1930. 8. 22, 157쪽.

40) 전협에서는 회의 개최에 앞서 회원들의 의견을 교환하는 자리를 가졌다. 『朝鮮電氣協會會報』 19-3, 1930. 12, 46쪽.

41) 『毎日申報』 1930. 11. 3, 11. 5, 11. 9; 『東亞日報』 1930. 11. 6; 『朝鮮電氣事業調査會第1回會議』, 『朝鮮電氣協會會報』 19-3, 1930. 12, 49~52쪽; 『朝鮮の電氣事業調査會と決定したる答申の内容』, 『朝鮮經濟新報』 6-11, 1930. 11. 30, 23~24쪽; 전기과장 今井賴次郎, 『昭和五年に於ける朝鮮電氣事業の回顧』, 『朝鮮遞信協會雜誌』 152, 1931. 1, 36~51쪽.

【표 2】 조선전기사업조사회 제1회의의 구성(1930. 11. 4~11. 8)

구분	성명(직위)	
조선전기사업 조사회 제1회의	위원장	兒玉秀雄(정무총감)
	위원 (17)	今村武志(내무국장), 林繁藏(재무국장), 松村松盛(식산국장), 森岡二郎(경무국장), 中村寅之助(토지개발부장), 山本犀藏(체신국장), 大村卓一(철도국장), 本間孝義(내무국 토목과장), 今井賴次郎(체신국 전기과장), 吉原重成(철도국 촉탁) 殖田俊吉(척무성 식산국장, 缺), 前原助市(체신성 기사), 澁澤元治(동경제대 교수, 缺) 高崎齊(朝鮮電氣協會 상무이사), 香椎源太郎(朝鮮電氣協會 회장), 武者鍊三(朝鮮電氣協會 부회장), 森田一雄(朝鮮水電 전무)
	간사 (9)	萩原彦三(문서과장), 本間孝義(내무국 토목과장), 土師盛貞(식산국 상공과장), 三橋孝一郎(경무부 경무과장), 新貝肇(체신국 서무과장), 今井賴次郎(체신국 전기과장), 高松順茂(체신국 사무관), 田中重朗(체신국 기사), 大澤次三郎(철도국 기계과장)
특별위원회 (자문 1호)	위원장	山本犀藏(체신국장)
	위원 (8)	大村卓一(철도국장), 前原助市(체신성 기사), 本間孝義(내무국 토목과장), 今井賴次郎(체신국 전기과장), 高崎齊(朝鮮電氣協會 상무이사), 吉原重成(철도국 촉탁), 香椎源太郎(朝鮮電氣協會 회장), 森田一雄(朝鮮水電 전무)
특별위원회 (자문 3호)	위원장	山本犀藏(체신국장)
	위원 (10)	大村卓一(철도국장), 前原助市(체신성 기사), 松村松盛(식산국장), 中村寅之助(토지개발부장), 本間孝義(내무국 토목과장), 今井賴次郎(체신국 전기과장), 高崎齊(朝鮮電氣協會 상무이사), 吉原重成(철도국 촉탁), 香椎源太郎(朝鮮電氣協會 회장), 森田一雄(朝鮮水電 전무)

자료 : 1930. 4, 『朝鮮電氣協會會報』 19-1, 57쪽; 1930. 12, 『朝鮮電氣協會會報』 19-3, 48~49쪽; 『中外日報』 8. 21; 『每日申報』 1930. 8. 21, 11. 3; 『配付書類』, 朝鮮電氣事業調査會; 朝鮮電氣協會, 1936(?), 『朝鮮電氣事業發達史 其ノ二』, 朝鮮電氣協會, 5-2-5~5-2-6쪽.

조사회에서는 발송전계획과 전력산업의 기업 형태 등 두 가지의 자문 사항에 대해 심의에 들어갔다. 아래는 당시 山本 체신국장의 자문사항에 대한 설명이다.

자문사항에 대하여 諮議를 개시함에 앞서 일단 主務局으로서 자문사항에 관하여 설명을 드리고 싶다. …… 이(전기사업 : 인용자)를 자연의 발달에 맡기면 …… 특히 수력발전의 경우에는 장래 국가의 자원개발방법으로서 유감없는 계획 하에 이를 시설하는 것이 아니라 단지 일부분을 이용할 설비를 설치하는 듯한 경향이 있기 때문에 …… 즉, 수력의 이용은 국가의 자원개발의 방법으로서도 최경제적으로 또 최유효적으로 이를 해야 한다. …… 송전에 관한 문제로는 예를 들면 동일 수계의 발전소로부터 동일 방향의 수요지에 향하여 별개의 송전선로가 이중삼중으로 건설되어 경우에 따라서는 그 중의 어떤 것이 전연 송전의 용도로 사용되지 않고 방치되는 등 불경제인 결과를 초래할 우려도 없지는 않다. 또한 송전전압과 같은 것도 일시의 수지에 구속되는 결과 장기간을 통해 이를 볼 때는 매우 불경제인 것이 되어 …… 또한 송전선 상호간에 연락하여 전기공급의 尙설비를 일개의 조직으로 만드는 것은 한편에서는 각 수계의 유량을 평균하고 각지의 수요를 증첩하기 위하여 다른 한편에서는 고장시에 대비하기 위하여 꼭 필요한 일이지만, 이는 개개 기업가의 국부적 이익의 전지로부터 할 때는 용이하게 실현할 수 없는 바이다. …… 적극적으로 이를 감독 지도함에 따라 요금의 저렴과 공급의 풍부 安固를 기할 수 있는 여지가 자못 크다. 차등에 관하여 사업의 개선, 발달을 바라는 방법으로서로는 첫째로는 전기수요의 장래를 예상하여 가급적 장기의 수요에 적합하도록 발전 및 송전의 最善의 계획을 수립하여 이를 발전소 및 송전선로 건설의 許否의 기준으로 하는 것이 필요하다. 자문의 第一은 결국 이 계획을 수립한 위에 중요 사항에 대해서 먼저 심의를 원하고, 그런 후 정한 바에 따라 구체적 계획을 세우려는 것이다. …… 第二로는 이러한 계획을 실현할 方法으로서 如何한 기업형태를 해야 이 실현의 임무에 당할 수 있을지를 考究하여 방침으로서 이를 확정할 필요가 있다. 여기에 다시 구할 것 까지도 없이 발전

사업 및 송전사업의 관영, 민영, 혹은 차등의 절충적 경영 등 諸種의 형태가 생각되지만, 기업으로서의 일반성과 전기사업의 특수성 모두를 고려하여 大局의 이해를 계획함과 동시에 자금의 융통 경영의 민활 등도 잊어서는 안된다. …… 조선의 전기사업은 아직 발달의 초기에 있다고 하지 않으면 안되지만, 수요지 상호간 및 발전소와 수요지 간을 연계하는 6만6천볼트의 송전선로는 이미 제처에서 건설되고 있고 대수력지점 개발의 출원도 잇따르는 상태이기 때문에 전기통제의 문제를 결정하는 것은 시기로서도 가장 好適이라고 말할 수 있을 것이다.<sup>42)</sup>

그러나 여기에서도 논의과정이 순탄하지 않았다. 중요사항을 별도로 협의하기 위해서 일부 위원과 간사들로 특별위원회가 구성되었는데, 특별위원회(1930. 11. 5~11. 6)에서는 자문에 대한 답신 내용을 두고 상당한 격론이 벌어져 松村松盛과 中村寅之助를 추가로 투입해 심의하였지만 완전한 합의를 이루지 못했다. 결국 동 위원회는 총독부가 마련한 발전 및 송전망계획을 검토해 경제성이 있는 수력을 모두 개발했을 때의 예정계획(당시에는 이를 ‘후기계획’이라 부름)과 함께 과거의 전력수요 데이터와 향후 발생할 수요예측을 토대로 1940년까지의 전력수요를 상정하고 이에 대응할 발전 및 송전계획안(당시에는 이를 ‘제1기 계획’이라 부름)을 수립하기로 하였다. 이에 따라 경제성이 떨어지는 화력발전소는 수력발전소로 대체하고 대규모 수력발전소에서 주요 소비지까지 연결할 고압송전망을 건설하기로 하였다. 구체적으로는 장진강, 황수원강(허천강), 강릉 등 수력발전 33개소 618,011kW와 고압송전선 154kV 1,530km, 66kV 1,325km를 부설하기로 하는 계획을 확정했다.<sup>43)</sup> 그러나 전력통제의 목적을 달성하기 위한 기업형태의 결정(자문 제2호)에 대해서는 끝내 합의를 이루지 못한 채 심의를 종료하고 말았다. 이로써 전력통제정책의 수립은

42) 朝鮮電氣協會, 1936(?), 『朝鮮電氣事業發達史 其ノ二』, 朝鮮電氣協會, 5-2-6~5-2-9쪽.

43) 朝鮮總督府遞信局, 1930. 10, 『發電計劃及送電網計劃參考案』, 朝鮮總督府遞信局.

연기되었고, 그 중추가 될 조선전기사업령의 공포도 미루어지고 말았다.

## II. 1930년대 초 공영화운동의 고조와 전력통제정책의 수립

한편, 1920년대부터 시작된 전기요금인하운동은 공영화운동으로 확대되고 각지로 확산되고 있었다.<sup>44)</sup> 평양에서는 부민들이 소등동맹까지 결성할 정도로 격렬히 투쟁한 끝에 1927년 3월에 平壤電氣가 부영으로 전환되었고, 이후 전국에서 가장 저렴한 가격으로 전기를 공급하고도 상당한 이익을 거두어 매년 10여만원씩을 평양부에 전입하는 등 성공적으로 경영되고 있었다. 부산에서는 1929년 7월에 부산전기의 부영안이 성립되고 부산부와 朝鮮瓦斯電氣 사이에 가계약이 체결되어 부영화 바로 직전까지 이르렀다. 다만, 전기회사 인수에 필요한 자금을 마련하기 위해서 신청한 기채 발행계획이 일본정부의 인가를 받지 못해 결국 실패하고 말았다. 경성에서도 京城電氣의 전기와 전차 영업권 만료(1933년 1월)를 앞두고 공영화운동이 거세지고 있었다. 1930년 2월에 경성부협의회 차원에서 경성부영전기조사위원회 설치를 요구하였고, 지방제도 개편에 따라 종래 자문기관이던 경성부협의회가 의결기관인 경성부회로 변경되면서 1931년 7월에는 경성부회에서 경성전기와사부영안이 제출되어 그해 8월에 부영안이 통과되기에 이르렀던 것이다.

공영화운동이 전력업계 최대회사의 하나인 京城電氣로까지 확산된 것이다. 전기회사들의 위기의식은 크게 고조되기에 이르렀다. 이에 업계

---

44) 공영화운동에 대해서는 이하 별다른 주가 없는 한 주) 9 참조.

에서는 전협을 중심으로 공영화 반대 논리를 언론을 통해 확산시켰다. 예를 들어 공영으로 인해 오히려 전기요금 인상이 우려되고, 도시지역의 전기공영은 향후 농촌지역의 전기공급 확대에 장애를 초래할 것이며, 공영화 이후 일본 자본의 유치가 어려워져 산업개발이 저해될 것이라는 논리를 펼쳤다. 공영론은 이상론자의 시대착오적 이론에 불과하다는 주장이었다. 그러나 공영화운동의 기세는 수그러들지 않았다. 이에 따라 업계는 공영화운동을 저지하기 위해서는 대규모 전원개발과 효율적인 전력수송망의 형성에 목표를 두고 있었던 총독부의 전력통제정책 수립에 협조하여 지역별 배전통합에 따른 지역 독점과 민영 유지를 확보해야 한다는 인식을 갖게 된 것으로 보인다.<sup>45)</sup> 전기회사의 중역진이 나서 전력통제정책의 필요성을 대대적으로 주장했던 것은 이 때문이었다.<sup>46)</sup>

마침 정세 변화도 이들에게 유리하게 전개되고 있었다. 宇垣一成(1931. 6. 17~1936. 8. 4)이 日鮮滿 블록체제 구축을 위해 각종 산업개발을 추진하려는 구상을 가지고 조선총독에 부임하였던 것이다. 宇垣은 부임 이후 지주제의 확대에 의해 체제 동요가 심각하다는 판단 아래 지주분위 농정의 기초를 수정해 농촌진흥운동, 자작농창정사업 등을 전개해 영세자소작농의 생활개선을 시도했다.<sup>47)</sup> 그러나 宇垣은 중소상공업문제

- 
- 45) 朝鮮電氣事業史編輯委員會 編, 1981, 『朝鮮電氣事業史』, 中央日韓協會, 183쪽.  
 46) 京電 專務 武者鍊三, 1930. 11, 「朝鮮電氣事業의 將來」, 『朝鮮公論』 18-11, 11~13쪽(1930.12, 『朝鮮電氣協會會報』 1-3, 1~3쪽에 재수록); 武者鍊三, 1931, 「有望視さるる朝鮮電氣事業의 將來」, 『朝鮮統治新論』, 民衆時論社, 169~172쪽; 武者鍊三, 1931. 9, 「電氣事業의 進歩と電力統制」, 『朝鮮公論』 19-9, 19~21쪽(1931. 12, 『朝鮮電氣協會會報』 20-3, 4~7쪽에 재수록).  
 47) 宇垣一成시기 경제정책의 기본적인 특징은 방기중, 2004, 「1930년대 조선 농공병진정책과 경제통제」, 『일제 과시즘 지배정책과 민중생활』, 해안; 이승렬, 1996, 「1930년대 전반기 일본군부의 대륙침략관과 ‘조선공업화’정책」, 『國史館論叢』 67; 安裕林, 1994, 「1930年代 總督 宇垣一成的 植民政策」, 『梨大史苑』 27; 李淳衡, 1999, 「植民地工業化論と宇垣一成總督の政策」, 『宇垣一成とその時代』, 早稻田大學現代政治經濟研究所 참조.

에 대해서는 오히려 일본보다 노골적으로 독점자본의 편에 서서 ‘경제통제’를 취하였다. 먼저 重要産業統制法 실시를 조선에서 유예하였고, 중소기업 보호 정책의 일환이었던 工業組合法(1931. 4), 商業組合法(1932. 9)을 조선에서는 실시하지 않았다. 이는 당시 宇垣이 세계적인 블록형성 움직임에 대한 대응책으로 구상하였던 日鮮滿 블록체제와 관련해 일본 자본의 한국 진출을 전제로 각종 산업개발을 추진하려던 희망 때문이었다. 宇垣의 한국 산업개발 구상은 국가자본 부족이라는 구조적 문제를 안고 있었기 때문에 자원 개발과 공업화에 필요한 대규모 자본은 민간자본을 유치하는 길 외에는 방법이 없었다. 그가 자본가 우대 정책을 펴 일본 독점자본의 진출을 적극 유도했던 것은 그 때문이었다. 그러나 자원의 합리적·효율적 개발을 위해서는 민간 자본가에게만 개발을 맡겨 둘 수는 없었다. 사전에 총독부가 개발계획을 설정하고 이에 근거해 개발을 통제하려는 방안을 추진했다. 이 경우 소규모 업자의 난립은 이러한 개발통제정책의 장애 요인이었다. 宇垣의 경제정책이 독점체제의 강화와 기업통제로 귀결되었던 이유가 여기에 있었다. 요컨대, 宇垣은 각종 산업개발을 계획하였지만, 국가 자본의 부족 때문에 총독부가 직접 개발에 나서지 못한 채 일정한 통제계획을 설정하고 이에 따라 일본의 민간 자본을 적극 유치해 개발에 나서고자 하였던 것이다.

특히 宇垣은 ‘産業開發政治’를 표방하면서 일선만 블록체제 구상과도 관련해 북한 지역에 광업, 인건, 제지, 제철, 전기화학 등 대규모 공업화, 이른바 ‘北鮮開發’을 추진하고 있었다. 여기에는 전력이 필수 요소였다. 당시 전력개발의 중요성이 크게 부각되었던 것은 이 때문이었다.<sup>48)</sup> 宇垣이 전력 개발을 중시했던 일은, 체신관료로 입문해 17년간 주요 관직을 두루 거쳤으며 퇴직후에는 일시 大阪市 電氣局長 兼 參與를 지내다가

48) 鎌田澤一郎, 1933, 『朝鮮は起ち上ろ』, 千倉書房, 177~186쪽; 三浦悅郎, 1934, 『生氣躍動する産業朝鮮』, 日本評論社, 251~258쪽.

1929년 7월에 다시 체신성에 복귀해 차관까지 지냈던 今井田清德을 정부 총감에 임명했던 데에서 잘 드러난다.<sup>49)</sup> 今井田은 앞에서 언급한 宇垣의 구상을 일선에서 구현하고 경제정책을 총괄한 인물이었다. 今井田은 개인적으로 宇垣과 동향 출신으로서 그의 두터운 신임을 받았고, 체신관료 출신으로서 일본에서 전기사업법(1931. 4)의 개정을 주도한 경력을 가지고 있었다.<sup>50)</sup> 이런 배경으로 인해 그는 조선의 전력정책에 대해 거의 전권을 가지고 개편을 주도하고 있었다.

우선 今井田은 朝鮮電氣事業調查會를 새로이 구성하고 스스로 위원장이 되어 전력통제정책의 작성에 착수했다. 당시 조사회의 최대 관건은 제1회 회의에서 합의를 보지 못했던 기업형태를 어떻게 결정할 것인가 하는 문제였다.<sup>51)</sup> 회의에 임하기 전 총독부의 구상은 조사회에 배포된 서류를 통해 파악할 수 있다.<sup>52)</sup> 우선 경영주체별로 볼 때 國營, 民營, 半官半民營, 地方公營 중에서 지방공영은 전력통제정책 수행에 부적합하다는 이유로 배제하고, 전기사업의 원만한 발전을 위해서는 발송전을 배전사업으로부터 분리해야 하며, 전국을 하나의 사업단위로 민영에 맡길 경우에는 독점의 폐해가 발생할 것이므로 여러 개의 사업구역으로 나눈다는 원칙을 정했다. 또한 발·송전의 합동과 분리, 지역별 분리와 통합, 민영·공영·반관반민영 등의 다양한 선택방안의 조합을 통해 발송전을 맡을 회사의 기업형태에 대해서도 검토했다. 발송전합동을 국영으로 하는 방안이 이상적이지만 재정상 실현 불가능하기 때문에 배제하고, 나머지 중에서 ①발송전합동사업을 수개의 민영에 맡기는 경우, ②발전사업은

49) 今井田清德傳記編纂會, 1943. 『今井田清德』, 今井田清德傳記編纂會; 朝鮮新聞社, 1935, 『朝鮮人事興信錄』, 朝鮮新聞社, 46쪽.

50) 朝鮮電氣事業史編輯委員會 編, 1981, 『朝鮮電氣事業史』, 中央日韓協會, 572~574쪽.

51) 『每日申報』 1931. 3. 13, 4. 8.

52) 『發電事業及送電事業ノ企業形態』.

수개의 민영에 맡기고 송전사업은 국영으로 하는 경우, ③발전사업은 수개의 민영에 맡기고 송전사업은 반관반민영으로 하는 경우 등 세 가지 방안을 가장 유망하다고 판단해 설비 통제, 자금 조달, 업무 운영, 요금 등 여러 방면에서 세 가지 방안의 효율성을 집중 검토했다. 그리하여 ①과 ②가 거의 대등한 결과를 얻었다. 그러나 ②는 건설자금이 상당한 액수에 달하여 재정상 곤란하다고 보고, ①은 실현성이 가장 높고 현재 민영인 사업형태를 변경하는 데 따른 갈등을 유발하지 않는 장점이 있다고 보았다. 민영에 따라 발생하는 폐해는 입법, 행정상의 감독수단으로 시정 가능성이 있다고 판단해 최종적으로 ①을 선택하였다.

말하자면, 당시 총독부는 전력통제정책 하의 기업형태를 발송전합동 사업을 복수의 민영회사에 맡기는 방안을 가지고 조사회에 임하고 있었던 것이다. 이는 일차적으로 일정한 개발계획을 설정하고 이에 따라 일본의 민간 자본을 유치해 개발에 나선다는 宇垣의 개발통제정책에 기인한 것이었다. 또한 평소 민영이 관영보다 효율적이라는 생각을 가지고 있었던 ‘민영우위론자’ 今井田의 소신이 반영된 결과이기도 했다.<sup>53)</sup> 今井田은 조선에 부임한 직후 논쟁 대상이던 전력기업의 형태에 대해서 구체적인 언급은 아꼈지만, 저렴하고 풍부한 양질의 전기가 공급된다면 전기사업의 특성상 독점과 대규모 경영을 인정해야 하고 독점으로 발생할 폐해는 적절한 감독으로 방지할 수 있다고 주장했다.<sup>54)</sup> 전력 국영은 아예 언급조차 하지 않았을 정도다.

마침내 1931년 10월 21일부터 23일까지 3일간 총독부 제1회의실에서 제2회 회의가 개최되기에 이르렀다.<sup>55)</sup> 조사위원회의 구성은 제1회 회의

53) 今井田은 1920년대 초 구미시찰을 다녀와서 관영은 정치변화에 민감한 영향을 받을 뿐만 아니라 비전문성, 희박한 경제관념, 소극적이고 타성에 젖은 경영, 권력남용 등으로 인해 민영보다 비능률적이라는 생각을 굳게 가지고 있었다. 今井田清德 傳記編纂會, 1943, 『今井田清德』, 今井田清德傳記編纂會, 417~426쪽.

54) 今井田清德, 「電氣事業の統制」, 『朝鮮公論』 19-9, 1931. 9, 7~8쪽.

【표 3】 조선전기사업조사회 제2회의의 구성(1931. 10. 21~10. 23)

구분	성명(직위)	
조선전기사업 조사회 제2회의	위원장	今井田清德(정무총감)
	위원 (17)	牛島省三(내무국장) 林繁藏(재무국장), 渡邊忍(식산국장), 池田清(경무국장), 中村寅之助(토지개발부장), 山本犀藏(체신국장), 大村卓一(철도국장), 本間孝義(내무국 토목과장), 今井賴次郎(체신국 전기과장), 吉原重成(철도국 촉탁) 田原和男(척무성 식산국장, 缺), 上妻傳(체신성 기사, 缺), 澁澤元治(동경제대 교수) 有賀光豊(朝鮮殖産銀行 頭取), 高崎齊(朝鮮電氣協會 상무이사), 香椎源太郎(朝鮮電氣協會 회장), 武者鍊三(朝鮮電氣協會 부회장)
	간사 (9)	萩原彦三(문서과장), 上瀧基(식산국 상공과장), 大澤次三郎(철도국 기계과장), 高松順茂(체신국 사무관), 坂上滿壽雄(체신국 부사무관), 田中重朗(체신국 기사), 本間孝義(내무국 토목과장), 今井賴次郎(체신국 전기과장), 新貝肇(체신국 경리과장, 缺)
특별위원회 (자문 4호)	위원장	澁澤元治(동경제대 교수)
	위원	武者鍊三(朝鮮電氣協會 부회장), 高崎齊(朝鮮電氣協會 상무이사), 吉原重成(철도국 촉탁), 大村卓一(철도국장), 渡邊忍(식산국장), 山本犀藏(체신국장), 今井賴次郎(체신국 전기과장), 本間孝義(내무국 토목과장)
특별위원회 (자문 2호)	위원장	有賀光豊(朝鮮殖産銀行 頭取)
	위원	澁澤元治(동경제대 교수), 香椎源太郎(朝鮮電氣協會 회장), 山本犀藏(체신국장), 渡邊忍(식산국장), 牛島省三(내무국장), 林繁藏(재무국장), 中村寅之助(토지개발부장), 今井賴次郎(체신국 전기과장)

자료: 1931. 12, 『朝鮮電氣協會會報』 20-3, 1쪽; 『東亞日報』 1931. 12. 1; 『配付書類』, 朝鮮電氣事業調査會; 朝鮮電氣協會, 1936(?), 『朝鮮電氣事業發達史 其ノ二』, 朝鮮電氣協會, 5-2-15~5-2-16쪽.

55) 『每日申報』 1931. 7. 17, 9. 8, 10. 17, 10. 22; 『東亞日報』 1931. 7. 25; 『朝鮮日報』 1931. 10. 13, 10. 22; 『電氣事業調査會』, 『朝鮮』 198, 1931. 11, 146쪽; 『第2回電氣事業調査委員會議』, 『朝鮮電氣協會會報』 20-3, 1931. 12, 1~4쪽.

때와 대체로 비슷했지만, 일부 위원들이 교체되었다. 우선 총독부 내무국장, 식산국장, 경무국장의 교체에 따라 해당 위원이 바뀌었고, 조선수전전문 森田一雄이 빠진 대신 조선식산은행 두취 有賀光豊이 새로이 위원이 되었다. 그리고 1930년 제1회의에 참석했던 일본 체신성 기사가 참석하지 않은 대신 불참했던 동경제대 교수 澁澤元治가 참석하였다.

심의 사항은 두 가지였다.<sup>56)</sup> 하나는 제1회의에서 결정하지 못한 전력산업의 기업형태(자문 제2호)이고, 다른 하나는 제1회의 이후 수정된 구체적인 발송전계획(자문 제4호)이었다. 그런데 역시 논란의 핵심은 자문 제2호였다.

앞서 언급하였듯이 당시 今井田은 향후 전력통제정책 하의 기업형태를 발송전합동사업을 복수의 민영회사에 맡기는 방안을 가지고 조사회에 임하고 있었고, 이는 발송배전의 통합을 통한 거대 민영회사 설립을 주장했던 업계의 요구와 크게 다르지 않았다. 그러나 조사회에 임하는 전력국영론자의 세력도 만만치 않았다. 특히 특별위원회 위원장을 맡았던 조선식산은행 두취 有賀光豊은 평소 배전은 민간에 맡겨도 되지만 발전과 송전은 반드시 총독부가 직접 경영해야 한다는 지론을 가지고 있었던 대표적인 ‘국영론자’였다.<sup>57)</sup> 국영론자의 의견을 무시한 채 합의하기는 현실적으로 어려웠다. 결국 답신안에는 양측의 의견이 절충되었다. 아래는 자문 제2호에 대한 답신이다.

송전사업은 전기사업의 중추를 이루는 것으로서 전력통제상 가장 중요한 지위를 점하는 것임으로써 만약 발전계획 및 송전망계획 중의 송전선

---

56) 『朝鮮日報』 1931. 10. 25., 10. 27; 『東亞日報』 1931. 10. 25; 『每日申報』 1931. 10. 25, 10. 27; 遞信局長 山本犀藏, 1932. 1, 「半島將來の海運と電氣事業」, 『朝鮮公論』 20-1, 56~61쪽; 三吉吉郎, 1935. 11, 「朝鮮統制事業調査(1)」, 『經濟月報』 239.

57) 有賀光豊, 1928. 2, 「朝鮮電力の國營を提唱す」, 『朝鮮及滿洲』 243, 27~29쪽(釋尾春菴, 1930, 『朝鮮之研究』, 朝鮮及滿洲社, 205~208쪽에 재수록).

로를 민영으로 하고 全鮮一體로서 경영할 때는 현저하게 강력한 것이 되어 그 결과 독점적 폐해를 초래할 우려가 적지 않다. 또한 이를 수개의 사업자로 분할하여 경영할 때는 각 송전계통을 유기적으로 결합하여 송전의 연락과 수요의 조절을 도모하는 것 지난할 뿐만 아니라 자칫하면 중복시설을 발생하게 되어 전력통제의 목적을 달성하는 것 극히 곤란함으로써 전기사업통제의 완벽을 기하려고 함에는 발전계획 및 송전망계획 중 그 근간이 되는 송전선로(보급용 화력발전소 및 변전소 포함)는 원칙으로서 이를 국영으로 하고 기타의 것은 이를 민영에 의함을 가장 적당하다고 인정한다. 전술한 대로 송전간선을 원칙으로서 국영으로 할 때는 이에 연락할 발전자원의 개발 및 그 경영에 대해서도 관여할 수 있다. 따라서 발전사업 국영의 경우와 대략 同様の 효과를 거둘 수 있음으로써 특히 국영을 필요로 하는 것을 제외하고 발전사업은 원칙으로서 이를 민영에 의존함을 적당하다고 인정한다. 단, 지방적으로 독립한 전력계통을 하는 것에 있어서는 그 발전 송전 배전을 一體로서 민영에 의함을 적당하다고 인정한다. 또한 전력통제의 목적을 달성하기 위해서는 발전사업 및 송전사업의 통제뿐만 아니라 배전산업의 통제까지도 도모할 필요가 있다. 따라서 배전사업의 기업형태에 관해서도 이를 연구할 필요가 있음을 인정한다. 그리하여 배전사업에 있어서도 전선을 전력계통과 수요 분포의 관계상 가장 경제적인 수개의 구역으로 분할하고 이 구역 내에서 배전사업은 점차 이를 통일하여 민영에 의함을 적당하다고 인정한다.<sup>58)</sup>

우선 송전간선만을 국영으로 하고 나머지 송전(송전지선)과 발전, 배전은 민영에 맡기는 원칙을 채택하되 전력계통으로 보아 발송배전을 일체로 경영하는 것이 적당하다고 판단되면 이를 민영에 맡길 수 있도록 하였다.<sup>59)</sup> 말하자면 앞에서 언급한 방안 ②를 기본안으로 채택하면서도

58) 朝鮮電氣協會, 1936(?), 『朝鮮電氣事業發達史 其ノ二』, 朝鮮電氣協會, 5-2-22~5-2-23 쪽.

59) 경성전기는 경기도 대부분과 강원·황해도 일부를 공급구역으로 하는 중선지방의 배전회사를 맡기로 예정되어 있었는데, 총독부는 이 구역에서 수력발전소를 운영

‘송전 국영’ 원칙을 ‘송전간선 국영’ 원칙으로 축소하고 ‘발전과 송전지선은 민영’을 유지하는 원칙을 채택하였으며, 필요한 경우 방안 ①과 같이 발송배전 합동사업을 민영으로 채택할 수 있다고 허용했다. 이렇게 볼 때 총독부는 원래 정책 구상인 ①을 기본 원칙으로 채택하고자 했지만, 국영론자의 세력을 무시하기 어려웠기 때문에 ‘송전간선 국영’이라는 원칙을 삽입하였을 뿐이었다. 사실상 ‘발송배전 민영’이 기본 원칙이고 ‘송전간선 국영’은 부수적 원칙이라고 해도 과언이 아니었다. 이는 전력통제정책 수립 이후 총독부가 ‘송전간선 국영’ 원칙을 거의 지키지 않았던 사실에서도 잘 드러난다. 한편, 배전사업은 장차 전국을 여러 구역으로 나누어 통합하고 이를 민영으로 경영하기로 하였다. 결국 답신안에는 발송배전의 민영 유지와 지역별 배전통합에 따른 지역독점을 희망하고 있었던 업계의 주장이 대폭 반영되어 있었다. 이런 점에서 볼 때 기업형태 결정에서는 민영론자의 주장이 거의 관철되고 있었다. 일각에서 조사회를 가리켜 ‘민간 전기업자들의 傀儡’라고 강하게 비난하거나 조사회의 답신을 두고 ‘민영지상론’으로 귀결되었다고 비판했던 것은 이 때문이었다.<sup>60)</sup>

전력산업 민영 유지를 골자로 하는 답신안이 채택되었음에도 불구하고 경전 공영화운동의 기세는 꺾이지 않았다. 이에 1931년 12월 17일 今井田 정무총감이 직접 배전회사의 공영반대에 대한 성명을 발표하기에 이르렀다.<sup>61)</sup> 今井田은 이 성명에서 전기사업의 지방공영이 효율적인 전력통제정책의 추진에 방해가 되고 기업심 위축과 투자 유치 저해로 인해

---

하고 있던 금강산전기철도를 경전에 합병시키고자 하였다. 만약 양사의 합병이 이루어지면 경전은 이 지역에서 발송배전을 모두 맡게 되는 셈이었다. 이 예외규정은 사실상 경전을 위한 규정이었다고 생각된다.

60) 『東亞日報』 1931. 11. 19 사설, 1931.12.18; 『每日申報』 1931. 10. 28.

61) 今井田清德, 1932. 1, 「電力統制方策の確立に就て」, 『朝鮮』 200, 121~128쪽(1932. 4, 『朝鮮通信協會雜誌』 167, 2~7쪽에 재수록); 『東亞日報』 1931. 12. 12, 12. 18; 『朝鮮日報』 1931. 12. 18, 12. 19, 12. 20, 12. 21, 12. 22; 『每日申報』 1931.1 2. 18.

전기사업의 발달과 보급에 장애가 될 우려가 있으므로 이를 반대한다고 분명히 밝혔을 정도였다. 이를 계기로 경전 공영화운동은 세력을 상실하고 경전은 민영을 유지할 수 있었다.

한편, 조사회에서는 제1회의 이후 수정된 발송전계획(자문 제4호)에 대해서도 심의해 대체로 이를 적당하다고 인정해 승인하였다. 이에 따라 발송전계획은 1940년까지 수력발전 25개소 705,794kW와 화력발전 14개소 131,100kW를 개발하기로 정하였고, 고압송전선은 154kV 1,396km와 66kV 1,802km를 부설하기로 결정하였다.<sup>62)</sup> 화력발전소는 수력발전소의 전력부족을 대비한 예비보급용으로 개발하기로 하였다.

조사회 이후 발송전계획은 재차 정비되었다. 총독부에서는 1931년 12월에 『電力政策基本計劃調書』 제4집을 완성해 전력통제정책의 주요 내용을 정리했고,<sup>63)</sup> 1932년 3월에는 답신안을 토대로 『發電計劃及送電網計劃書』를 발간해 발송전계획을 확정지었다. 그리고 그해 4월에는 주요 내용을 관보에 고시해 일반에 널리 알렸다.<sup>64)</sup> 관보에 최종 고시된 발송전계획은 기존에 수력발전 25개소 705,794kW를 개발하는 계획에서 32개 지점 767,751kW를 개발하는 계획으로 다소 수정되었지만, 나머지 화력발전이나 고압송전선 부설 계획은 동일하게 고시되었다.

이러한 과정을 거쳐 확정된 발송전계획은 어떠한 정책 구상에 의해서 만들어진 것일까. 이는 조사회 직후에 있었던 今井 전기과장의 아래 설명에서 잘 드러난다.

소화 15년(1940년)까지 건설할 수력발전소의 주된 자는 강원도 강릉부근의 수력 약 8만2천킬로와트, 함남 오지에 잇는 압록강 지류 장진의 수력

62) 朝鮮總督府遞信局, 1931.10, 『發電計劃及送電網計劃說明書』, 朝鮮總督府遞信局.  
 63) 朝鮮總督府鐵道局, 1931.12, 『電力政策基本計劃調書 第4輯』, 朝鮮總督府鐵道局.  
 64) 朝鮮總督府遞信局, 1932, 『發電計劃及送電網計劃書』, 朝鮮總督府遞信局; 『朝鮮總督府官報』 제1591호, 1932.4.30.

약 21만7천킬로와트이고, …… 함경남북도 지방에 대량의 전기를 필요로 하는 輕銀(알루미늄)제조공업에 …… 함경남도 단천 오지 압록강 지류 황수원강의 수력이 개발되게 되었다. 又 강릉수력은 남선 及 만주지방과 경성방면에 送할 수 잇스니 기 송전간선으로 강릉수력을 충청북도 단양 충(주)을 經하여 경성에 至하고, 단양에서 분기하여 경북 상주를 경유 대구에 출하며, 또 (상)주에서 분기하여 대전에 출하는 자 3자의 송전선이 건설된다. 又 장진강의 수력을 발전할 대부분의 전기는 此를 경성 방면과 평양, 신의주 지방에 송전하겠스니 기 송전간선으로 장진강 수력에서 평양을 경유 경성에 入하는 자 及 평양에 출하기 전에 분기하여 경의선 新安州에 출하는 2자가 건설하게 되었다. 또 輕銀제조사업 등의 전기화학공업이 이리나 장진강 수력의 殘餘를 부족할 시는 황수원강의 수력이 개발되겠는데 수력발전소가 출현되면 사업은 함흥 부근에 생하리라 예상됨으로 발전소로부터 端川(예) 출하고 거기에서 함흥 부근에 至하는 송전선도 건설하게 된다. …… 강릉의 수전이 경성에 송전하게 되기는 소화 11,2년경일 듯하고 又 남선, 호남지방, 평양, 신의주 지방 등에 수력으로 공급하게 됨은 차보다 다소 지연되야 소화 14,5년경일 듯하다. 수력발전소가 건설될 것은 금일과 가티 지방적 화력으로 점차 통일할 터이니 화력발전소에 대하여도 …… 그 주된 자는 경성(20,000kW), 부산 (17,000kW), 평양(10,000kW), 신의주(14,000kW), 강원도 영월부근(16,000kW), 평남 덕천부근(20,000kW) 등이 다.<sup>65)</sup>

이 설명에 의하면, 화력에 크게 의존하던 기존의 전력공급시스템은 전력통제정책에 의해서 수력발전 중심으로 크게 변모될 예정이었다. 특히 대규모 수력발전소는 북쪽에 장진강수력, 남쪽에 강릉수력을 2대 발전소로 개발하기로 하고, 이 발전소를 기점으로 주요 소비지까지 송전간선망을 부설하기로 계획하였다. 강릉수력으로부터 단양-충주를 거쳐 경성에 이르는 송전선과 단양-상주-대전, 그리고 상주-대구를 연결하는 송전

65) 『每日申報』 1931. 10. 27.

선을 건설하기로 하였고, 장진강수력으로부터 평양-경성에 이르는 송전선과 대동강-신안주를 연결하는 송전선을 놓기로 하였다. 대규모 수력발전소가 건립되는 대신 화력발전소는 예비전력으로 돌리고 경제성이 떨어지는 지방의 소규모 화력발전소는 모두 폐지될 예정이었다. 1932년 초에는 전력통제정책의 제1기 실행방침이라는 이름으로 이러한 계획이 재확인됨과 동시에 배전회사는 10개 지역(궁극적으로는 5개 지역)으로 나누어 합동을 시작하기로 결정하였다.<sup>66)</sup> 장진강수력과 강릉수력은 각각 민간자본인 三菱과 京城電氣에게 맡겨 개발할 생각이었다. 또한 총독부는 재정난을 이유로 ‘송전간선의 국영’ 건설 방침을 철회하고 필요할 때 국가가 매수한다는 조건을 붙여 민영으로 건설할 것을 천명하였다.<sup>67)</sup> 이런 과정을 거쳐 총독부는 발송전합동과 민영, 그리고 지역별 배전통합에 의거해 전력개발이 될 것임을 예고하였다. 이는 애초에 총독부가 ‘송전간선 국영’ 건설 의지가 전혀 없었음을 명백히 드러내는 일이었다.

한편, 발송전의 주요 계획이 수립됨에 따라 그간 여러 차례 연기되었던 관련 법령의 제정도 이루어졌다. 1932년 2월 17일에는 朝鮮電氣事業令이 制令 제1호로 발표(시행일은 추후 결정)되었고,<sup>68)</sup> 1933년 10월에는 동 법령의 하위법령인 朝鮮電氣事業令施行規則(조선총독부령 제117호), 朝鮮電氣工作物規程(제118호), 朝鮮電氣事業會計規程(제119호), 朝鮮自家用電氣工作物施設規則(제120호)이 제정되었다. 그리고 1933년 11월 1일을 기해 조선총독부령 제116호로써 조선전기사업령을 비롯한 일체의 하위법령이 실시되기에 이르렀다.<sup>69)</sup>

66) 『每日申報』 1932. 2. 26.

67) 『每日申報』 1932. 3. 10.

68) 『朝鮮日報』 1932. 2. 1, 2. 17; 『東亞日報』 1932. 2. 1, 2. 18; 『每日申報』 1932. 2. 18. 법령 조문은 『朝鮮總督府官報』 제1531호, 1932. 2. 17; 『朝鮮日報』 1932. 2. 18~2. 21; 『每日申報』 1932. 2. 19~2. 20 참조.

69) 『東亞日報』 1933. 11. 1; 『每日申報』 1933. 11. 1; 『朝鮮總督府官報』 號外, 1933.

새로이 제정된 조선전기사업령은 민영회사의 독점에 의한 폐해를 시정하기 위한 감독체제의 구축과 새로운 전원개발을 위한 전력회사의 보호·조장책이라는 두 가지 내용을 담고 있었다.<sup>70)</sup> 전자의 측면에서 총독부는 요금, 사업의 창시폐지, 합병, 양도, 공작물의 변경 등에 인가제를 적용하고 사업전반에 걸친 감독권도 보유하게 되었다. 공익상 요금의 인가제를 유지하면서 필요에 따라 변경을 명령할 수 있었고, 엄격한 회계상 감독과 이익배당의 제한도 가능하였다. 공익에 반한 役員의 행위를 규제하고 중역의 改任 명령권도 가졌다. 업무 및 공작물의 검사를 통한 개선 명령권도 확보했다. 후자의 측면에서는 공급구역과 발송전의 중복을 금지해 사실상 독점을 인정했고, 발전지점과 전기 수요지의 간격이 커져 장거리 송전을 위해 도로나 타인의 토지를 사용할 필요가 많아짐에 따라 전기회사가 일정한 수속을 밟아 상당한 보상을 하면 토지수용권을 획득할 수 있게 되었다. 만약 소유자의 허가를 얻지 못하면 지방관청의 허가만으로 가능토록 했고, 위험 급박한 경우에는 먼저 공사하고 차후에 계출 및 통지를 할 수 있도록 했다. 증자나 사채모집에 대해 상법의 예외규정을 적용해 전액불입 전에 증자 가능, 불입자본금의 2배까지 사채 모집이 가능토록 하는 편의를 제공했다.

그러나 법령은 전체적으로 보아 감독의 측면 보다 보호·조장의 측면

---

10. 24; 山本犀藏, 1933. 11, 「朝鮮電氣事業令實施」, 『朝鮮公論』 21-11, 35~36쪽; 山本犀藏, 1934. 3, 「朝鮮電氣事業令の施行に就て」, 『朝鮮電氣協會會報』 23-1, 1~2쪽.

70) 政務總監 今井田清徳, 1932. 3, 「朝鮮電氣事業令の制定に就いて」, 『朝鮮』 202, 61~73쪽; 今井田清徳, 1932. 3, 「電氣事業令の制定に就いて」, 『朝鮮電氣協會會報』 21-1, 8~11쪽(1932. 4, 『朝鮮遞信協會雜誌』 167, 8~11쪽에 재수록); 遞信局長 山本犀藏, 1932. 3, 「電氣事業令に付て」, 『朝鮮電氣協會會報』 21-1, 11~17쪽; 山本犀藏, 1932. 3, 「電氣事業令發布に就て」, 『朝鮮公論』 20-3, 9~12쪽; 坂上滿壽雄, 1932. 6, 「朝鮮電氣事業令條文要旨(1)」, 『朝鮮遞信協會雜誌』 169, 2~22쪽; 坂上滿壽雄, 1932. 7, 「朝鮮電氣事業令條文要旨(2)」, 『朝鮮遞信協會雜誌』 170, 2~16쪽; 坂上滿壽雄, 연도미상, 『朝鮮電氣事業令條文要旨』.

이 강했다. 조선전기사업령은 일본의 개정전기사업법(1931.4)과 거의 대부분의 조항에서 유사했지만,<sup>71)</sup> 일본의 개정전기사업법에서 공익의 필요에 따라 국가 혹은 공공단체(공공단체는 주무대신 허가 필요)가 전기사업을 매수할 수 있도록 규정한 내용(제29조)이 조선전기사업령에서는 제외되었던 것이다. 동아일보조차 이를 가리켜 기업자보호에 편중되어 있는 ‘자본가 위주의 법령’이라고 비판할 정도였다.<sup>72)</sup> 이와 함께 전기사업에 관한 중요사항의 자문을 담당하기 위해 일본에서는 설치했던 ‘電氣委員會’라는 기구(제32조)를 두지 않기로 했다. 애초 吉原重成이 제안한 ‘電力統制局’ 같은 전력행정기구가 설치되지 않았던 것이다.

## 맺음말

이상에서 우리는 1930년대 초에 수립되어 이후 한국의 전력공급시스템을 획기적으로 변모시킨 분수령으로 평가되는 電力統制政策의 수립과정에 대해서 상세하게 검토하였다. 여기에서는 그간의 논의를 간단히 요약 정리하고자 한다.

먼저 전력통제정책은 기존의 연구에서 지적하듯이 1930년대 초 宇垣一成의 총독 부임에 따라 급작스럽게 실시된 정책이 아니었다. 1920년대부터 수력전원의 효율적인 개발을 위해 전력통제정책의 필요성이 대두하고 있었고, 그 근간이 될 朝鮮電氣事業會의 제정 시도가 여러 차례 진행되고 있었다. 그러나 법안의 제정에는 성공하지 못했다. 그 배경에는 공

71) 일본의 개정 전기사업법은 小竹卽一, 1980, 『電力百年史』, 政經社, 438~442쪽 참조.

72) 『東亞日報』 1932. 2. 19.

익의 필요에 따른 국가나 공공단체의 전기사업 매수권 인정 여부가 법안에 포함되는 데에 대한 업계의 반발이 자리하고 있었다. 게다가 업계는 그간의 요금 인가제를 철회하고 계층제 시행을 요구하고 있었다. 이러한 분위기에서 조선전기사업령의 제정은 이루어지기 어려웠다.

1930년 11월에는 민관합동으로 朝鮮電氣事業調査會 제1회의가 조직되어 전력통제정책의 주요 내용이 논의되었지만, 정책 수립으로 이어지지 못했다. 조사회에서는 총독부가 마련한 발전 및 송전망계획에는 합의를 했지만, 전력통제의 목적을 달성하기 위한 기업형태의 결정에 대해서는 끝내 결론을 내지 못했던 것이다. 전력통제정책의 대상이 되는 기업형태의 결정은 경제주체마다 이해관계가 엇갈리고 기존 전력회사들의 존폐까지 좌우할 중대사이기 때문에 난제중의 난제였다. 한편에서는 발송전 부분의 국영을 주장하고, 다른 한편에서는 총독부의 재정난을 들어 국영은 불가하며 민영을 유지해야 한다고 주장했다. 이른바 ‘국영론’과 ‘민영론’의 대립이었다. 이로 인해 조사회는 무산되고 말았던 것이다.

그러나 각지에서 전기요금인하운동이 공영화운동으로 확대되면서 전력업계의 위기의식은 증폭되었다. 업계는 공영화운동을 저지하기 위해서는 총독부의 전력통제정책 수립에 협조하여 지역별 배전통합에 따른 지역 독점과 민영 유지를 확보해야 한다고 생각했던 것으로 보인다. 한편, 1931년에는 일선만블록체제 구축과 ‘산업개발정치’를 표방하던 宇垣一成이 총독에 부임하고, 그의 전폭적인 지지를 받은 今井田清徳 정무총감이 전권을 가지고 전력정책을 주도하면서 분위기는 급변하였다. 今井田은 평소 민영이 관영보다 효율적이라는 생각을 가지고 있었던 ‘민영우위론자’였으므로 역시 민영 유지를 희망하는 업계의 의견을 충분히 반영하여 전력통제정책을 구상하고 있었다. 그리하여 총독부는 발송전 합동사업은 복수의 민영회사에 맡기고 배전은 수 개의 지역으로 나누어 통합하여 민영을 유지하는 방안을 마련하여 전력통제정책 수립에 착수하였다.

이러한 변화된 분위기 아래에서 1931년 10월 민관합동으로 朝鮮電氣事業調査會 제2회의가 개최되었다. 그러나 국영론자의 세력도 만만치 않았다. 특히 조사회에서 기업형태 결정 논의를 주관했던 특별위원회의의 위원장은 대표적인 ‘국영론자’였던 조선식산은행 두취 有賀光豊이 맡고 있었다. 그는 평소 배전은 민간에 맡겨도 되지만 발전과 송전은 반드시 총독부가 직접 경영해야 한다는 지론을 가지고 있었다. 그의 의견을 무시한 채 원래 총독부의 구상대로 결론을 끌어내기는 현실적으로 어려웠다. 결국 조사회의의 답신안에는 ‘송전간선 국영’을 기본 원칙으로 제시하고 ‘발전·배전·송전지선은 민영’으로 경영하기로 하여 합의를 이끌어 냈다. 다만, 발송배전을 일체로 경영하는 것이 적당할 경우에는 이를 민영에 맡길 수 있도록 예외조항을 추가하였다. 그러나 총독부의 원래 정책 구상이 발송전 합동사업을 복수의 민영회사에 맡기는 것이었던 데에서 보듯이 총독부는 ‘송전간선 국영’원칙을 지키고자 하는 의지가 전혀 없었다. ‘송전간선 국영’원칙은 국영론자의 세력을 무시하기 어려웠기 때문에 일시적으로 삽입된 문구에 불과하였다. 사실상 ‘발송배전 민영’이 기본 원칙이고 ‘송전간선 국영’은 부수적 원칙이라고 해도 과언이 아니었다. 이는 전력통제정책 수립 직후 총독부가 재정난을 이유로 송전간선의 국영 건설 방침을 공개적으로 철회하고, 이후 전시말에 이르기까지 ‘송전간선 국영’ 원칙을 거의 지키지 않았던 사실에서도 잘 드러난다. 이런 점에서 볼 때 기존 연구에서 “송전간선은 국영, 발전·배전·송전지선은 민영”이라는 기업형태 원칙을 지나치게 강조해 왔던 사실은 재검토할 필요가 있다고 생각된다.

한편, 조사회 이후 총독부는 전력통제정책의 주요 내용을 정리하고, 1940년까지 개발할 발전 및 송전망계획을 확정해 관보에 고시하였다. 이에 의하면, 북쪽에는 장진강수력, 남쪽에는 강릉수력을 건설하고 양 발전소를 기점으로 주요 소비지까지 연결하는 송전간선망 건설을 계획하고

있었다. 이와 함께 그간 제정이 연기되었던 조선전기사업령을 비롯한 관련 법령들도 제정되었다. 이에 따라 총독부는 전력산업에 대한 강력한 감독체제를 구축함과 동시에 각종 보호, 편의를 제공할 수 있는 기반을 갖추게 되었다. 이렇게 보았을 때 宇垣의 경제정책을 민간자본에만 전적으로 의존하고 적극적인 산업정책을 취하지 않았던 ‘자유주의 경제정책’으로만 규정하기는 어렵다. 오히려 宇垣의 경제정책은 일정한 개발통제계획을 수립하고 이에 의거해 일본의 민간자본을 적극 유치해 개발에 나섰던 일종의 ‘개발통제정책’에 가까웠다. 요컨대, 宇垣의 전력통제정책은 민간자본에 의존하면서도 총독부의 官治의 성격이 큰 비중을 차지하고 있었다.

그러나 민간자본에 의존하는 정책이 갖고 있는 한계도 분명하였다. 애초에 북쪽의 주요 발전소로 구상되었던 장진강수력은 개발권을 보유하고 三菱이 전원 개발에 적극적으로 나서지 않으면서 난항을 겪을 수밖에 없었다. 결국 총독부는 장진강수력개발권을 三菱으로부터 회수해 日窒에 허가하는 특단의 조치를 취하여 이를 해결하였다. 장진강으로부터 평양과 경성에 이르는 송전간선의 건설도 일질을 중심으로 구성된 朝鮮送電에 맡겼다. 또한 남쪽의 주요 수력발전소로 구상되었던 강릉수력은 당초 개발을 맡기려 했던 경성전기가 소극적 태도로 일관하자 아예 계획이 무산되고 말았다. 총독부는 이를 대체하기 위해 日本電力聯盟과 東洋拓殖의 투자를 적극 유인해 朝鮮電力을 설립케 하고 이 회사로 하여금 영월에 대규모 화력발전소를 건설하고 남쪽의 송전간선망 건설을 함께 맡기는 방안으로 대폭 변경되지 않을 수 없었다. 전력통제정책은 그 시작부터 애초의 구상에서 크게 어긋나는 형태로 진행되고 있었던 것이다.

## 참고문헌

### 1. 자료

- 『東亞日報』 『朝鮮日報』 『每日申報』 『中外日報』 『京城日報』  
『朝鮮』 『朝鮮經濟雜誌』 『朝鮮總督府官報』 『朝鮮經濟新報』  
『朝鮮公論』 『朝鮮及滿洲』 『經濟月報』 『京電彙報』 『京電』  
『朝鮮電氣協會會報』 『朝鮮電氣雜誌』 『朝鮮遞信協會雜誌』  
鎌田澤一郎, 1933, 『朝鮮は起ち上ろ』, 千倉書房  
今成天外, 1926, 『産業第一之朝鮮』, 朝鮮賣文聯盟  
今井田清德傳記編纂會, 1943, 『今井田清德』, 今井田清德傳記編纂會  
金剛山電氣鐵道株式會社, 1939, 『金剛山電氣鐵道株式會社二十年史』, 金剛山電氣鐵道株式會社  
三浦悅郎, 1934, 『生氣躍動する産業朝鮮』, 日本評論社  
釋尾春苧, 1930, 『朝鮮之研究』, 朝鮮及滿洲社  
阿部薰, 1929, 『記者の觀た朝鮮』, 民衆時論社  
柳川勉, 1930, 『新興朝鮮の論策』, 内外事情社  
朝鮮工業協會, 1937, 『朝鮮の工業と其の資源』, 朝鮮工業協會  
朝鮮新聞社, 1935, 『朝鮮人事興信錄』, 朝鮮新聞社  
朝鮮電氣協會 朝鮮電氣事業調查會, 1925, 『朝鮮電氣事業調查書』, 朝鮮電氣協會 朝鮮電氣事業調查會  
朝鮮電氣協會, 1937, 『朝鮮の電氣事業を語る』, 朝鮮電氣協會  
朝鮮總督府, 1930. 3, 『電力政策基本計劃調書 第1・2輯』, 朝鮮總督府  
朝鮮總督府, 1930. 10, 『電力政策基本計劃調書 第3輯』, 朝鮮總督府  
朝鮮總督府鐵道局, 1931. 12, 『電力政策基本計劃調書 第4輯』, 朝鮮總督府鐵道局  
朝鮮總督府遞信局, 1930, 『朝鮮水力調查書(總論)』, 朝鮮總督府遞信局

사학연구 제108호(2012. 12)

朝鮮總督府遞信局, 1930. 10, 『發電計劃及送電網計劃參考案』, 朝鮮總督府遞信局

朝鮮總督府遞信局, 1931. 10, 『發電計劃及送電網計劃說明書』, 朝鮮總督府遞信局

朝鮮總督府遞信局, 1932. 3, 『發電計劃及送電網計劃』, 朝鮮總督府遞信局

朝鮮總督府遞信局, 1932. 3, 『發電計劃及送電網計劃書』, 朝鮮總督府遞信局

朝鮮總督府遞信局, 1938, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 朝鮮總督府遞信局

坂上滿壽雄, 연도미상, 『朝鮮電氣事業令條文要旨』

『配付書類』, 朝鮮電氣事業調查會

朝鮮電氣協會, 1936(?), 『朝鮮電氣事業發達史 其ノ二』, 朝鮮電氣協會

## 2. 연구 저서 및 논문

金景林, 1988, 「日帝下 朝鮮鐵道 12年計劃線에 관한 研究」, 『經濟史學』 12

金景林, 1990, 「1930년대 植民地 朝鮮의 電氣事業」, 『史學研究』 42

김경립, 1996, 「1920년대 電氣事業 府營化運動-平壤電氣 府營化를 중심으로」, 『白山學報』 46

김경립, 1999, 「식민지시기 독점적 전기사업체제의 형성」, 『이대사원』 32

김경립, 2001, 「식민지시기 조선의 독점적 전기 수급구조와 공업구조의 기형화」, 『梨花史學研究』 28

김낙년, 2003, 「식민지기 조선 공업화에 관한 제 논점」, 『경제사학』 35

김낙년, 2006, 「식민지 시기의 공업화 재론」, 『해방 전후사의 재인식1』, 책세상

金明洙, 2005, 「朝鮮總督府의 金融統制政策과 그 制度的 基礎의 形成」, 『東方學志』 131

金濟正, 2000, 「1930년대 초반 京城지역 전기사업 府營化 운동」, 『韓國史論』 43

- 김인호, 2001, 「식민지 공업화 문제의 연구사」, 『인문과학논총』 4
- 박일, 1997, 「식민지 공업화를 보는 관점」, 『한국학연구』 9
- 朴賢, 2006, 「1920년대 후반 金融制度準備調査委員會의 설립과 활동」, 『東方學志』 136
- 方基中, 2003, 「1930년대 朝鮮 農工竝進政策과 經濟統制」, 『東方學志』 120
- 방기중, 2004, 「1930년대 조선 농공병진정책과 경제통제」, 『일제 과시즘 시배정책과 민중생활』, 해안
- 배성준, 1995, 「1930년대 일제의 조선공업화론 비판」, 『역사비평』 28
- 安裕林, 1994, 「1930年代 總督 宇垣一成的 植民政策」, 『梨大史苑』 27
- 오선실, 2008, 「1920-30년대, 식민지 조선의 전력시스템 전환-기업용 대형 수력발전소의 등장과 전력망 체계의 구축」, 『한국과학사학회지』 30-1
- 오진석, 2004, 「일제하 백화점업계의 동향과 관계인들의 생활양식」, 『일제의 식민지배와 일상생활』, 해안
- 吳鎭錫, 2009, 「1930년대 초 전력산업 公營化運動과 京城電氣」, 『史學研究』 94
- 吳鎭錫, 2011, 「일제말 電力國家管理體制의 수립」, 『한국경제학보』 18-1.
- 이승렬, 1996, 「1930년대 전반기 일본군부의 대륙침략관과 ‘조선공업화’ 정책」, 『國史館論叢』 67
- 李炯眞, 1992, 「日帝 강점기 米豆·證券市場정책과 ‘朝鮮取引所」, 연세대 석사학위논문
- 張基鉉, 1997, 「植民地期 電力事業과 工業化的 展開」, 성균관대 석사학위논문
- 鄭在眞, 1990, 「植民地期の 小運送業과 日帝의 統制政策」, 『歷史教育』 48
- 정재정, 1996, 「식민지공업화와 한국의 경제발전」, 『일본의 본질을 다시 묻는다』, 한길사
- 주익중, 2003, 「일제하 한국의 식민정부, 민간기업, 그리고 공업화」, 『경제

사학』 35

- 姜在彦 編, 1985, 『朝鮮における日窒コンツェルン』, 不二出版
- 堀和生, 1984, 「植民地朝鮮の電力業と統制政策-1930年以後を中心に」, 『日本史研究』 265(堀和生, 1995, 『朝鮮工業化の史的分析』, 有斐閣에 재수록)
- 橘川武郎, 2004, 『日本電力業發展のダイナミズム』, 名古屋大學出版會
- 梅本哲世, 2000, 『戰前日本資本主義と電力』, 八朔社
- 小竹即一, 1980, 『電力百年史』, 政經社
- 李淳衡, 1999, 「植民地工業化論と宇垣一成總督の政策」, 『宇垣一成とその時代』, 早稻田大學現代政治經濟研究所
- 電氣事業講座編輯委員會 編纂, 1996, 『電氣事業發達史』, 電力新報社
- 朝鮮電氣事業史編輯委員會, 1981, 『朝鮮電氣事業史』, 中央日韓協會
- 中瀬哲史, 2005, 『日本電氣事業經營史』, 日本經濟評論社
- 川北昭夫, 1996. 「1930年代朝鮮の工業化論議」, 『論集朝鮮近現代史 姜在彦先生古希記念論文集』, 東京:明石書店

## Abstract

# The Establishment Process of the Electric Power Control Policy during the 1920's and the Early 1930's

Oh, Jinseok

This paper examines the establishment process of the electric power control policy(hereafter EPC policy) during the 1920's and the early 1930's. The research about EPC policy has the important significance for ascertaining the characteristics of the industrialization and economic system during the Japanese rule.

EPC policy was not suddenly enforced by inauguration of the Governor-General of Joseon of Ugaki Kazushige [宇垣一成] during the early 1930's. The necessity of EPC policy had been indicated for the efficient development of hydro-electric power, and the enactment of Joseon Jeongi Saeopryeong[Joseon Electric Business Act] had been repeatedly tried to realize from 1920's, but was not succeeded in.

The sense of crisis of the business world of electricity was amplified as the movement of reduction of overall price of electricity was magnified to the municipalization movement. The business world of electricity thought that it must cooperate to establish the EPC policy and be guaranteed the local monopoly and the maintenance of private management by the Government-General of Joseon for the prevention of the municipalization movement.

But government management theorists and private management theorists of electric power industry was conflicted. Finally both sides agreed to determine the basic principle that electric transmission mainline is government management, and the production of electric power, distribution of electricity and electric transmission branch line are private management. Exceptively appropriate cases are granted that integrated business of the production, transmission and distribution of electric power is managed by private companies. As a matter of fact, the primary principle is that the production, transmission and distribution of electric power is private management, and the secondary principle is that electric transmission mainline is government management. In this respect, existing researches have been emphasized that electric transmission mainline is government management, and the production of electric power, distribution of electricity and electric transmission branch line are private management, but this stand needs to be reconsidered.

Keywords : the electric power control policy, Joseon Jeongi Saeophoe[Joseon Electric Business Survey Committee], the municipalization movement, Joseon Jeongi Saeopryeong[Joseon Electric Business Act], Ugaki Kazushige[宇垣一成]