

## 일제 강점기 하천개수사업의 전개와 그 문제점\*

최 병택\*\*

### [초 록]

일제는 일찍부터 조선인들로 하여금 식민지배의 권위를 인정하도록 하고자 치수사업에 착수하여야 한다고 보았다. 이에 1920년대 전반기까지 하천조사를 시행해 하천 각 구역마다 홍수량을 담아낼 수 있는 공간을 정하고 이를 바탕으로 하천부지로 귀속될 땅의 면적을 확인했다. 이 조사가 수행되고 있는 동안에 일제는 수해가 발생한 지점에 대해 응급 국부하천공사라는 이름으로 급히 복구공사를 시행하는 데에 머물러 있었다. 당시에는 응급국부하천공사 외에 수리조합이 자체적으로 시행하는 하천개수공사도 적지 않았다. 그런데 이 공사는 토목 청부업자들의 부정 공사와 공사비 착복 등으로 제대로 된 효과를 거두지 못했다.

1920년대 중반에 일제는 직할하천에 대한 개수공사를 통해 하천 제

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5A2A01025985).

\*\* 공주교육대학교 사회과교육과 부교수

주제어: 하천조사, 응급국부하천공사, 수리조합 하천개수공사, 국비지변하천개수사업, 궁민구제치수사업  
Emergency River Restoration Work, Government-Financed River Construction Project, Flood Control Project, Small and Medium-sized Stream Improvement Project

방을 정비하겠다는 국비지변하천개수사업을 실시했다. 그러나 이 사업은 수계별로 종합적으로 계획을 세워 시행한 치수사업이 아니었고, 전체 하천 구간 중에서 일부 구역에만 제방을 쌓는 식으로 실행되었다. 이 때문에 홍수로 인한 범람 피해를 줄이는 데에 특별한 효과를 거두지 못하고 말았다. 일제는 수해가 줄어들지 않자 직할하천에 접속하는 지방하천에도 제방을 쌓아야 한다고 판단하게 되었다. 마침 농업공황으로 농가 경영이 심히 악화되어 있어 무언가 토목사업을 시행할 필요가 있다는 여론이 형성되어 있었다. 일제는 이러한 여론을 이용해 궁민구제사업을 실시하기로 하고, 그 일환으로 지방하천에 대한 개수사업에 돌입했다. 그러나 이 사업에 토목 청부업자들이 참여해 노임을 중간에 가로챘으며, 부정한 방식으로 공사를 시행해 빈축을 샀다.

일제의 치수사업은 수해를 경감하는 데에 제대로 된 효과를 내지 못했다. 개수공사가 시행된 곳이 직할하천의 10%에 미치지 못할 정도였던 데에다가 각 지방단체들은 비용 조달 문제로 지방하천에 제방을 제대로 쌓지 못했다. 그 결과가 제방들이 수세(水勢)에 평형을 유지하지 못하게 되었다. 장기적이고 일관된 정책이 아니었던 것이다.

## 1. 머리말

조선총독부의 기관지라 다름이 없었다는 『매일신보』는 사설에서 조선 왕조가 치산치수에 노력하지 않아 재해가 반복되었던 것이라면서 조선총독부가 “신정(新政)으로 선치(善治)하여 식림사업을 장려함으로써” 하천의 토사 유입으로 인한 수해를 근절할 것이라고 했다.<sup>1)</sup> 사실 홍수 문제는 하천 유역 부근에 살고 있던 주민들을 오래전부터 괴롭혀 온 문제였다. 한강만 두고 보더라도 1925년 대홍수 때에 식민지 조선 전체의 재산 피해가 조선총독부 한 해 세출 예산의 절반에 가까운 1억 원을 넘

1) 『매일신보』 1912년 5월 10일자 사설 ‘治山治水의 急務’.

을 정도였고, 그에 미치지 못하는 못하더라도 상당한 규모의 수해가 2~3년마다 연이어 발생했다.<sup>2)</sup>

일제 강점기 뿐만 아니라 조선 왕조 시기에도 홍수가 잦았다. 19세기의 기록에만 한정해 살펴보더라도 지금의 서울 시가지 상당 부분이 침수되는 일이 적지 않았다.<sup>3)</sup> 일제는 조선 왕조와 대한제국 정부를 “국토의 개발과 생민(生民) 복리를 추구하지 않은 험잡 요부(妖婦)의 소굴”이라고 폄하하고,<sup>4)</sup> 그 정권이 치수 문제에 대해서도 무능했다면서 “조선의 농업이 영년 쇠퇴의 역(域)에 빠진 원인은 수정(水政)을 등한히 하였기 때문”이라고 했다. 이처럼 일제는 치수사업이 이른바 ‘신정(新政)’과 기존 권력을 차별화하는 데에 중요한 상징이라고 보았다.<sup>5)</sup>

치수사업이 이처럼 중요한 식민 정책의 하나였지만, 그동안 이 분야에 대한 연구는 생각만큼 축적되지 못했다. 이 분야에 나름의 성과를 거둔 허수열의 연구에 따르면 일제 강점기의 하천개수공사는 ‘식민지적 개발’의 성격을 강하게 지닌 것으로서, 하천개수공사에 필요한 자재 및 공사청부가 모두 일본인 중심으로 이루어졌다고 한다.<sup>6)</sup> 그는 이 사업에서 조선인이 철저히 배제됨으로써 하천개수 기술이 전수되지 못했다는 점을 비판적으로 고찰하였다. 그는 이와 같은 시각을 견지하면서 해제 형식의 다른 글에서 조선총독부 하천정책을 하천조사기, 주요 직할하천 개수 시기, 중소하천 개수 시기로 나누어 고찰한 바 있다.<sup>7)</sup> 그러나 이러한 방식의 시기 구분은 당시 치수사업의 성격을 명확히 드러내는 데 한계가 있

2) 朝鮮總督府(1935), 『朝鮮の河川』, p. 20.

3) 朝鮮總督府(1926), 『朝鮮の洪水』, p. 72.

4) 釋尾旭邦(1912), 「總督政治に對韓し朝鮮人は何の不平あるか」, 『朝鮮及滿洲』 45.

5) 『매일신보』 1914년 7월 3일자 사설 ‘6대강의 치수’

6) 허수열(2012), 「일제강점기 하천개수의 식민지적 성격-만경강개수를 중심으로」, 『학술원논문집(인문·사회과학편)』 제51-2호.

7) 국가기록원(2010), 『일제문서해제 — 토목편(집필: 허수열)』(국가기록원 관리번호 DM00006476).

다고 필자는 생각한다. 일제가 직할하천, 중소하천 순으로 계획성 있게 치수사업을 펼친 것처럼 비쳐질 우려가 있기 때문이다.<sup>8)</sup> 본문에서 설명하는 바와 같이 당시의 치수사업은 그리 체계적이지 않았다. 본문에서는 이러한 점을 드러내기 위해 조선총독부의 하천정책에 대해 시기별로 성격을 규정짓지 않고 각 사업이 시행된 배경과 한계를 하나씩 정리하는 방식을 취할 생각이다.<sup>9)</sup>

이 연구 외에도 수리조합이 주도한 저수지 개수공사의 문제점을 밝힌 연구,<sup>10)</sup> 만경강 하구의 방조제와 하천 제방이 재래의 것임을 지적하면서 일제의 하천개수공사로 농업 생산이 급증했다는 주장을 실증적으로 반박한 연구<sup>11)</sup> 등이 있다. 이들 연구는 실증적 논거를 바탕으로 일제 수리사업의 문제점을 지적하였다는 점에서 주목을 끈다. 필자는 이와 같은 연구 성과를 계승하면서도 일제 치수정책에 대한 비판적 고찰을 심화하기 위해서는 일제하 하천개수사업의 전개 과정을 전반적으로 조망하고 그 문제점을 간단하나마 언급할 필요가 있다고 생각한다.

일제는 응급국부하천공사, 수리조합 하천공사, 국비지변(支辨)하천공사, 궁민구제치수사업, 중소하천개수사업 등 여러 가지 명목의 치수사업을 시행했는데, 이 사업들의 선후 관계와 개개의 내용이 아직도 정리되

8) 하천개수 기술이 조선인에게 제대로 전달되지 못했다는 점을 이 사업의 식민지적 속성이라고 보는 시각도 어느 정도 타당성이 있으나 그러한 평가만으로 일제 강점기 치수사업의 문제점을 모두 분석해내었다고 할 수 없다고 필자는 생각한다.

9) 한편 허수열은 위의 글에서 조선하천령의 내용에 대해 설명하면서 이 법령으로 하천이 직할하천, 준용하천 등으로 구분되었다고 설명하는 데 그쳤다. 필자는 그의 설명에서 한걸음 더 나아가 하천령이 하천개수비용의 부담 문제, 사업구역에 관한 권한 문제를 정리한 법령으로 파악하고 있으며, 이 문제를 본문에서 별도로 언급하는 것으로 하겠다.

10) 정승진(2015), 「실폐한 식민지 ‘개발’ 프로젝트- 益山 黃登堤의 廢堤化 사례」, 『한국사학보』 59.

11) 허수열(2014), 「일제 초기 만경강 및 동진강 유역의 방조제와 하천의 제방」, 『경제사학』 56.

어 있지 않다. 필자는 일제하 치수정책을 거시적 시각으로 분석하기에 앞서 먼저 여러 가지 명목의 하천사업의 선후 관계와 개별사업의 특징을 정리할 필요가 있다고 판단한다. 이 글은 그러한 문제의식에서 작성한 것으로서, 각 사업이 시행된 배경과 특징, 그리고 그 문제점을 개략적이거나 정리하는 데 목적을 두고 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 1920년대 하천개수공사의 시행과 그 한계

### 2.1. 하천 조사의 실시

일본 정부는 1905년 3월에 내무성 기사 와다 요시무쓰[和田義睦], 미야카와 기요시[宮川清] 등을 파견하여 도로 및 치수사업을 벌이기 위한 준비 조사를 실시하도록 했다. 와다 요시무쓰는 인천을 통해 입국한 다음 한강, 낙동강, 금강 등 주요 하천 일대를 답사해 치수 사업에 관한 사전 조사를 진행했다. 이들은 그 조사 결과를 묶어 그 해 12월에 ‘한국토목사업조사보고서’라는 책자를 작성했는데, 여기에서 낙동강 치수 문제에 대하여 다음과 같이 서술했다.

낙동강 연안의 평야는 본강(本江)에서 관개를 받는 동시에 침수에 의 피해도 크게 받고 있다. 적당한 치수책을 세우면 막대한 이익을

12) 최근 도리우미 유타카(2014), 「일제하 수리조합사업과 일본인 토목청부업자」, 『한국문화』 68; 고태우(2017), 「식민 토건업자의 ‘과점몽’: 1920-30년대 초 조선토목건축협회연구」, 『역사문제연구』 38 등의 연구에 치수사업 과정에서 드러난 토목청부업자의 부정 문제가 언급된 적이 있어 주목을 끈다. 이 연구들은 일제 식민정책의 모순을 드러내었다는 점에서 의의가 있는 바, 이와 같은 문제의식에서 식민정책을 분석하려는 시도가 확산될 것으로 기대된다. 그러나 이들 연구는 하천개수사업 전반의 흐름을 정리하는 데 취지를 둔 것이 아니어서 이 논문에서 다루고자 하는 내용을 정리하지는 않았다.

연을 것으로 보이지만, 그 계획을 세우는 데에는 먼저 신중하게 조사를 해야 할 필요가 있다. 밀양 이상의 평야 지역은 일견 제방으로 범람을 방지하면 큰 이익이 날 것 같이 보이는데, 먼저 제방 축조로 상·하류에 미칠 영향을 면밀히 분석해야 한다. 현재 본강의 지류 연안에는 본방인(本邦人)이 경영하는 농장이 있는데 홍수의 피해를 만나게 되면 다대한 피해를 입고 있다. 고로 이 하천의 전 구간을 정밀히 조사하고 그 후에 대책을 마련해야 한다.<sup>13)</sup>

낙동강 연안의 일본인 소유 전답을 홍수 피해로부터 보호하기 위해 제방을 더 쌓을 필요가 있다는 말이다. 와다 요시무쓰는 위 발언과 함께 추가적으로 몇 가지 치수 방안을 제시했다. 먼저 그는 남강 상류 지역 적당한 곳에 방수로를 굴착하여 진주만 방면으로 낙동강 물을 빼내자고 제안했다.<sup>14)</sup> 또 1) 낙동강 하구 지역 삼각주 지역의 여러 갈래 물길을 하나로 합칠 것 2) 삼랑진 작원관 이하 연안 지역 전체에 제방을 축조할 것 등을 주장했다. 이상의 안이 실현될 경우 낙동강에 바로 접해 있는 황무지 4,850정부가 옥토로 변할 것이라는 그의 예상이었다. 한강 치수 문제를 논할 때에도 그는 이 방법을 제안했다. 용산 건너편 연안에서 하구 쪽 3리 정도 내려간 지점에서 부평을 경유해 서해로 이어지는 운하를 굴착하면 토지 가치가 높아질 것이라고 말한 것이다.

이 소식은 지역 주민들에게도 알려졌던 듯하다. 상습 침수 구역에 토지를 보유하고 있던 사람들은 수리시설이 완비될 경우 땅값이 크게 뛰어들 것이라는 기대감을 숨기지 않았다. 지역 지주들 중에는 아예 자기

13) 『한국근대사자료집성』 6권 수록 자료 ‘韓國土木事業調査書’. 이 자료는 국사편찬위원회 한국사데이터베이스(URL 번호 hk\_006\_0110\_0060)에서 인용한 것임.

14) 이 제안은 이때 처음으로 나온 것이 아니다. 정조 때인 1796년에 장재곤이라는 사람이 진주 광탄에 독을 쌓아 물길을 사천만으로 돌리자고 제안한 적이 있다(『正祖實錄』 44, 정조20년 5월 8일 기사). 일제는 1936년에 실제로 방수로를 굴착하는 공사에 들어갔다가 중단했는데, 1960년대에 실제로 남강에서 사천만으로 직결되는 수로인 ‘가화천’이 만들어졌다.

가 방수로로 직접 뚫어보겠다고 자원하는 자도 있었다.<sup>15)</sup> 이처럼 일제가 하천개수사업을 계획하고 있다는 소식만으로도 하천 인근 전답에 관심은 부쩍 높아졌다. 이러한 기대 속에 어떤 일본인은 상습 침수 구역의 전답을 많이 사들이기도 했다.<sup>16)</sup>

조선총독부 관계자들도 이러한 사정은 잘 알고 있었다. 일제 관료들은 일제의 ‘우월성’을 조선인들에게 과시하기 위해서라도 치수사업을 하루 빨리 일으켜야 한다고 보았다. 1910년대에 조선총독부 토목국장을 지낸 모치지 로쿠사부로[持地六三郎]는 “신영토 통치에 있어 토목 사업은 가장 중요한 사안으로서 산업 개발을 위해, 그리고 문화 보급을 위해서도 필요할 뿐만 아니라 위생 상태를 개량하고 민생 복지 증진을 위해서도 필요하다. 어떤 나라든지 신영토를 통치할 때에는 토목 사업에 주력해왔다”라면서 식민 통치의 성과를 식민지 주민들에게 즉각적이면서도 가시적으로 보여주기 위해 토목 사업을 적극적으로 펴나갈 것이라고 말했다.<sup>17)</sup> 치수 사업의 일환으로 여러 가지 구조물을 만들어놓게 되면 조선인들이 그 웅장한 시설물을 보고 조선총독부의 지배에 ‘감복’할 수 있게 되리라는 것이 그의 논리였다. 이러한 가운데 조선총독부는 1914년 9월 무렵 치수 사업 추진에 필요한 자료를 수집한다면서 이듬해부터 ‘하천조사’를 실시하겠다고 발표했다.<sup>18)</sup>

15) 『매일신보』 1913년 6월 17일자 기사 ‘晉州郡의 大活佛’에는 진주에 거주하는 성 호기라는 사람이 방수로를 개착하기 위한 사업을 벌이다가 파산한 사례가 소개되어 있다. 최근 경남 지역 지주들의 토지 경영 사례를 소개하면서 이 사람의 활동에 대해 언급한 연구 성과가 제출되어 참고가 된다. 김기성(2017), 「1910년대 유길준의 경남지역 토지경영 — 진주, 의령, 함안을 중심으로」, 『한국사연구』 177.

16) 『朝鮮及滿洲』 74호(1913년 9월)에 수록된 ‘水害地に麥を植へよ’라는 제목의 기사에는 실제로 경성상업회의소장 하라 가츠이치[原勝一]라는 자가 일부러 상습 침수 구역의 전답을 헐값에 사들여 지가 상승에 따른 차익을 거둘 때까지 기다리기로 했다는 내용이 등장한다.

17) 『朝鮮及滿洲』 69호(1913년 4월) 기사 ‘朝鮮に於ける土木事業’.

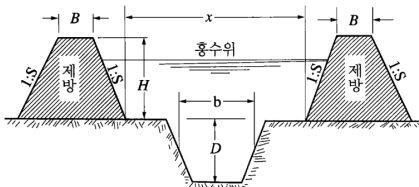
18) 『朝鮮總督府官報』 646호(1914년 9월 26일자) 기사 ‘河川調査に關する件’.

당국은 하천조사를 통해 낙동강 외 13개 하천 주요 지점의 계절별 수위 변동 상황, 수심 등을 조사해 기록하기 시작했다. 또 하천변에 소재한 국유미간지의 규모와 홍수 시에 그 미간지들의 침수 정도와 침수지 내의 유속, 미간지의 침수 폭 등을 일일이 확인했다.<sup>19)</sup> 또 조사 자료를 바탕으로 조사 대상 하천 주요 지점의 유량곡선식을 구하고 연월별 유출량도 계산해냈다. 그런데 이 조사는 그저 하천의 수량이나 유속, 수심 같은 것만 확인하고 그치는 작업이 아니었다. 치수 사업의 일환으로 제방을 쌓기 위해서는 하천 연안의 일정 구역을 하천 부지로 지정해둘 필요가 있다.

한반도 내에 존재하는 하천의 대다수가 하상계수가 높아 장마나 국지적 호우를 만나면 물이 급속히 불어나는 특징을 보인다. 그렇게 불어나는 하천수를 제방 안에 가두어두기 위해서는 그 늘어나는 수량의 체적을 예상한 다음 하천부지와 제방의 높이를 바탕으로 계산해낸 제방 안 공간의 크기를 그 체적보다 더 넓게 만들어두어야 한다. 그런데 그렇게 계산을 하다보면 하천부지의 규모가 구역에 따라 커져야 할 필요가 있고, 경우에 따라서는 그 구역 안에 국유미간지뿐만 아니라 민유 전답도 포함될 가능성이 있다. 홍수 때의 수위를 감안하여 하천부지에 포함되어야 할 구역을 계산해내야 한다.<sup>20)</sup>

19) 『朝鮮總督府官報』 2258호(1920년 2월 24일자) 기사 ‘河川沿岸の國有未墾地貸付願に對する調査の件’.

20) 예상 홍수위와 하천 부지 포함 구역 산정을 위한 측정값 확인 방식과 예상 홍수위(Q) 산정 공식은 다음과 같다. 아래 그림은 朝鮮總督府(1929), 『朝鮮河川調査書』, p. 438에서 인용하였음.



$$Q = \phi' b \sqrt{(H+D)^3 i} + \phi'' (x-b) \sqrt{H^3 i} \quad \therefore x = \frac{Q - \phi' b \sqrt{(H+D)^3 i}}{\phi'' \sqrt{H^3 i}} + b$$

하천조사는 하천부지에 속할 가능성이 있는 구역 내에 국유미간지가 과연 얼마나 존재하는지, 그리고 하천부지는 어떻게 산정해야 하는지 확인하는 지난한 작업이었다. 이렇게 복잡한 조사를 완료한다고 쳐도 하천개수, 즉 하천에 제방을 쌓거나 수로를 확정하는 작업을 곧바로 시행할 수 없었다. 제방과 하천 사이 구역에 포함될 토지가 민유지일 경우에 그 땅의 소유권을 그대로 인정한 채로 하천개수사업을 추진하기가 사실상 불가능했다. 일제 당국으로서는 하천개수를 시작하기 전에 이러한 문제를 법령으로 사전에 처리해둘 필요가 있었다.

조선총독부는 1923년에 11개 하천에 대한 조사를 필한 다음 하천개수의 방법으로 1) 하도와 하천부지를 정하여 홍수를 그 안쪽으로 제한해 범람을 방지하는 데에 주력할 것 2) 제방 축조를 위주로 수해를 방지하되 필요한 경우, 하천 측면에 대한 하천수의 침식 작용을 방지하는 데 효과적인 호안 및 수제 공사를 시행할 것 3) 하천부지에 과다한 양의 물이 넘칠 경우를 대비해 배수로를 설치할 것 등을 결정했다.<sup>21)</sup> 그와 함께 하천개수사업을 시행하는 데에 소요되는 경비의 조달 및 공사 시행 주체, 하천 연안 민유지의 수용 문제 등을 명확히 규정하기 위해 1922년부터 조선하천령을 제정하기 위한 작업에 들어갔다.

사실 하천개수사업을 실시하기에 앞서 하천개수에 투입될 비용을 누가 부담할 것인지, 하천 구역으로 지정된 곳 안에 소재한 민유지를 국유지로 강제 편입해야 할 것인지, 하천 연안 토지 소유자들에게 하천 관리에 관계된 제반 의무를 부과해야 하는지의 여부를 두고 여러 문제를 정리해둘 필요가 있었다. 조선총독부는 이 문제를 조선하천령 공포를 통해 일괄적으로 정리하려 했는데, 그 초안을 작성한 후에 하천 구역으로 선포된 곳에 토지를 가진 사람에게 점용권을 인정하여 일정 기간 사용을 허가해야 할 것인가, 그들에게 보상은 어떻게 할 것인가 하는 문제가 제

21) 朝鮮總督府(1929), 『朝鮮河川調査書』, p. 35.

대로 마무리되지 못했다.<sup>22)</sup> 이러한 사정으로 조선하천령 최종안 작성은 차일피일 미루어지다가 1927년 초에 공포되었다. 조선하천령의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ① 하천을 국유로 편입하고, 조선 총독이 관리하는 직할하천과 도지사가 관리하는 지방하천으로 구분
- ② 총독이 관리하는 하천의 경우에는 그 유지 및 개수에 필요한 공사를 조선 총독이 시행하고, 지방하천은 도지사가 시행
- ③ 치수와 관련된 공사에 필요하다고 판단될 때에는 하천 부근의 사유지를 조선 총독 혹은 도지사가 이용할 수 있도록 규정
- ④ 총독이 관리하는 하천의 유지 및 개수에 드는 비용은 국고에서 부담하고, 도지사가 관리하는 하천의 유지 및 개수 비용은 도지방비가 부담. 단 조선 총독이 관리하는 하천의 공사에 필요한 비용의 20%를 관계 지방비와 지역 주민들에게 부담시킬 수 있음
- ⑤ 조선 총독 혹은 도지사가 하천개수 공사를 위해 하천부지를 결정할 때 그 공사 구역에 소재한 민유지를 수용할 수 있음. 하천개수 공사의 결과 새로 하천부지에 편입될 예정 구역 내에 민유지가 소재할 경우에도 해당 민유지를 강제 수용할 수 있음<sup>23)</sup>

이처럼 일제는 조선하천령을 통해 하천개수 공사와 관련된 비용을 누가 부담할 것인지, 그리고 하천부지에 포함될 사유지는 어떻게 처리할 것인지 등의 문제를 법령으로 규정했다. 또 한강, 낙동강, 금강, 대동강 등 큰 규모의 하천과 치수사업상 중요하다고 인정되는 하천을 직할하천으로 지정하고, 나머지를 지방하천으로 구분한 다음 그 각각의 관리 주체를 구분했다.<sup>24)</sup>

22) 『동아일보』 1925년 9월 27일자 기사 ‘치수사업의 제정될 하천법규 전문 51조’.

23) 坂本嘉一, 『朝鮮河川令釋義』(1927).

## 2.2. 응급국부하천공사와 수리조합 하천개수공사의 시행

하천조사가 진행되고 있을 때에도 해마다 하천 범람으로 인한 인명과 재산 피해가 발생했다. 그 홍수로 인해 어떤 곳에서는 일본군 주둔지나 군 시설이 물에 잠기기도 하고, 일본인이 거주하는 거리도 피해를 입곤 했다. 상황이 심각하다고 본 일제는 수해를 입은 지역에 대한 별도의 하천 시설물 개·보수 공사를 시행하고 나섰다. 조선총독부는 특히 독이 터지거나 하수가 역류하여 피해를 입은 시가지에 대해 집중적으로 응급 공사를 시행하도록 했는데, 이를 ‘응급국부하천개수사업’이라고 불렀다.<sup>25)</sup>

현재 남아 전하는 통계 자료에 의하면 1916년에 하천 범람으로 침수된 전답의 면적이 60만여 반보에 이르렀고 그 피해 추산액은 4,333,600여 원에 달했다.<sup>26)</sup> 1920년에도 788,000여 반보의 전답이 침수되었고 415,000여 원의 피해가 발생한 것으로 집계된 바 있다. 1922년에는 범람으로 인한 피해액이 무려 1,659,000여 원에 달할 정도로 피해액이 컸다. 일제 당국자는 이처럼 막대한 재산 피해도 큰 문제이지만 그보다도 수해로 인해 민심이 악화되는 것을 더 우려했다. 하천들 가운데 인구가 조밀한 시가지를 관통하거나 그 인근에 위치한 것들이 적지 않았는데, 이러한 하천들이 범람해 인명 피해가 발생하게 되면 당연히 그로 인한 불만이 식민 당국을 향할 수 있었다.

일제는 이렇게 긴급히 하천 시설물 보수 혹은 제방 신축을 요하는 곳에 국비 또는 지방비를 투입해 응급국부하천공사(應急局部河川工事)라는 이름의 토목 사업을 시행했다. [표 1]은 이 공사가 시행된 지역과 해당 공사의 명칭 및 공사비 규모를 나열한 것이다. 이 표에서 살필 수 있

24) 朝鮮總督府內務局(1936), 『南鮮の洪水』, p. 66.

25) 朝鮮總督府(1929), 『朝鮮河川調査書』, p. 15.

26) 朝鮮總督府(1935), 『朝鮮の河川』, p. 34.

듯이 응급국부공사는 단위 공사에 따라 투입된 공비 규모 차이가 컸고, 경성, 개성, 신의주, 전주, 함흥 등의 시가지 구역에서 주로 시행되었다. 많은 공비가 투입된 신의주 방수 공사는 1923년에 발생한 신의주 대홍수로 인한 피해를 수습하기 위한 목적에서 시행된 것이었다.

[표 1] 1910·20년대 응급국부하천공사 시행 지역 및 해당 공사의 명칭<sup>27)</sup>

공사명	착공연도	공비 예산액(원)
함남 적전천(赤田川) 개수 공사	1911	170,500
경기 옥천 방수 공사	1914	37,453
함북 나남천 개수 공사	1918	151,497
경기 구용산 방수제 건조 공사	1921	129,600
경기 영등포 방수 공사	1922	51,000
경북 고령 방수 공사	1922	64,800
충남 강경 방수 공사	1922	128,000
충북 무심천 개수 공사	1922	120,500
경기 개성 양성천 개수 공사	1923	70,179
경남 진주 방수 공사	1923	37,000
경기 신용산 방수 공사	1923	414,861
충북 미호천 제1차 국부 개수 공사	1923	339,248
평북 신의주 방수 공사	1923	1,064,045
함남 호련천(瑚璉川) 방수제방 보수 공사	1923	97,255
충남 조치원 조천 개수 공사	1924	360,000
평북 신의주 부근 하천정리 공사	1924	450,000
함북 주을천 온천 개수 공사	1924	70,000
황해 재령강 하류 방조제 보수 공사	1924	212,100
경기 개성 지파리천 제1기 공사	1925	42,240
전북 전주천 제방 수축 공사	1925	565,600
평북 대령강 하류 수제(水制) 공사	1925	270,000

27) 朝鮮總督府(1935), 『朝鮮の河川』, pp. 45-47에 제시된 자료를 바탕으로 작성하였음.

공사명	착공연도	공비 예산액(원)
함남 함흥 부근 방수 공사	1925	1,100,000
경기 개성 지파리천 제2기 공사	1926	401,402
충남 대산천 개수 공사	1926	644,468
강원 강릉 남대천 방수 공사	1927	40,000
충북 미호천 제2차 국부 개수 공사	1927	550,000
평북 압록강 하류 붕락지대 응급 제수(制水) 공사	1927	275,000
평북 대령강 하류 붕락지대 응급 방수 공사	1929	100,000
황해 나진포천 개수 공사	1929	313,320


이 홍수의 피해는 매우 컸다. 신의주 인근 용암포 불이농장의 제방 완파로 수많은 사망자가 발생했고, 신의주 위화도에 있던 영림창 제재소와 저목장 등이 모두 침수되었다.<sup>28)</sup> 또 신의주 시내 전역이 물에 잠겼고 미처 고지대로 대피하지 못한 주민들의 인명 피해도 매우 많았다. 신의주 방수 공사는 이렇게 큰 홍수로 훼손된 제방을 다시 축조하고 영림창 시설물들을 복구하기 위해 실시된 것으로서 그 규모가 상당했기 때문에 투입된 공비가 적지 않았던 것이다.

신의주와 함흥 방수 공사 외에는 대다수 응급 공사의 규모가 그리 크지 않았고, 홍수로 무너진 제방을 복구하거나 오래전부터 있었던 구 제방의 높이를 보강하는 식으로 시행되었다. 일례로 1918년에 시행된 나남천 응급공사는 나남 육군위생병원 옆을 흐르는 하천 범람으로 무너진 재래 석축 일부를 복구하기 위해 조선총독부가 국비를 투입해 시행한 것으로, 공사 시행 구간의 길이는 1킬로미터 정도였다.<sup>29)</sup>

구용산 방수 공사도 비슷한 규모의 구역에서 시행되었다. 구용산과 신용산 사이를 흐르는 옥천의 우안에는 길이 1킬로미터의 제방이 있었는데, 이 제방이 그리 높지 않았던 탓에 1920년 홍수 때에 용산의 원정(元

28) 『동아일보』 1923년 8월 16일자 기사 ‘평북 도내 참화’.

29) 朝鮮總督府(1937), 『朝鮮土木事業誌』, p. 368.

町), 영정(榮町) 일대가 모두 침수된 적이 있었다. 구용산 방수 공사는 이렇게 제 구실을 하지 못한 옛 제방 높이를 1.4미터 정도 더 높이는 것이었다.<sup>30)</sup> 참고로 옥천은 [지도 1]에 A라고 표시된 부분의 바로 아래에 위치한 하천이다. 한편 신용산 방수 공사는 옥천의 좌안, 즉 [지도 1]에 B라고 표시된 구역의 제방을 보강하는 공사로서, B라는 표시 바로 위쪽에 로 그려진 표시된 부분이 이곳에 예전부터 있던 제방을 표시한 부분이다. 이 표시가 있는 부분을 확인해보면 제방이 한강 연안에 설치된 것이 아니라 한강으로부터 상당히 떨어진 곳에 있었다는 것을 알 수 있다. 구용산 방수 공사는 한강 연안에 제방이 아예 없는 것으로 나타나 있으며 옥천 연안의 짧은 구간에만 제방이 있다는 것도 확인할 수 있다.

지도에서 일부 확인할 수 있듯이 응급국부하천공사를 통해 수축된 하천 제방의 규모는 작은 편이었다. 그 사업 구역도 한강이나 낙동강 등 대하천의 본류가 아니라 대하천에 접속한 소하천의 일부 구간에 그쳤다. 이 사업만으로는 치수 효과가 제대로 나타날 수 없었던 것이다. 구용산 방수 공사의 경우만 보아도 옥천(旭川) 연안, 옥천과 한강이 접속하는 지점에 소재한 제방의 일부 구간을 대상으로 시행된 것으로 확인된다. 이 공사로 경성 시가지 전체를 한강 범람으로부터 보호하는 데에 한계가 있을 수밖에 없었다.

상당수의 응급국부하천공사가 토목청부업자들에게 맡겨졌다는 것도 큰 문제거리였다. 일본인 토목청부업자들은 일종의 도급제 형식으로 하천개·보수 공사를 낙찰받아서 공사 자재를 빼돌리거나 인부 노임을 감취하는 식으로 막대한 부당 이익을 취했다.<sup>31)</sup> 토목청부업자들은 조선토

30) 위의 자료 옥천은 서울 인왕산과 남산에서 발원한 시내가 지금의 삼각지 인근에서 합류하여 한강으로 흘러들어간 소하천으로, 조선시대에는 만초천 혹은 무악천이라고 불렀다.

31) 최병택(2015), 「1920년대 초~1930년대 전반기의 하천개수사업과 토목청부업 비리」, 『사학연구』 118.

목건축협회를 구성하고, 이를 통해 하천개·보수 공사를 포함한 여러 가지 관급 공사를 담합해 낙찰받았다. 조선토목건축협회가 회원들끼리 담합하도록 주도하고, 그렇게 해서 낙찰을 받은 업자들로부터 담합 보상비를 받아 협회원끼리 나누어 가지기도 했다.<sup>32)</sup> 신용산 및 구용산 방수 공사도 이렇게 물의를 일으키고 있던 업자들이 청부받아 시공했는데,<sup>33)</sup> 그래서인지 1925년의 을축년 대홍수 때에 이곳에 있던 제방은 쉽게 허물어지고 말았다.<sup>34)</sup>

수리조합 구역에서 시행된 하천개수 공사도 그런 식이었다.<sup>35)</sup> 수리조합은 관개 사업 외에도 하천 제방 축조에도 상당한 역할을 했다. 일제는 수리조합으로 하여금 일제가 미처 손을 대지 못하던 하천개수사업을 맡도록 해야 한다는 입장을 일관되게 지향하고 있었다.

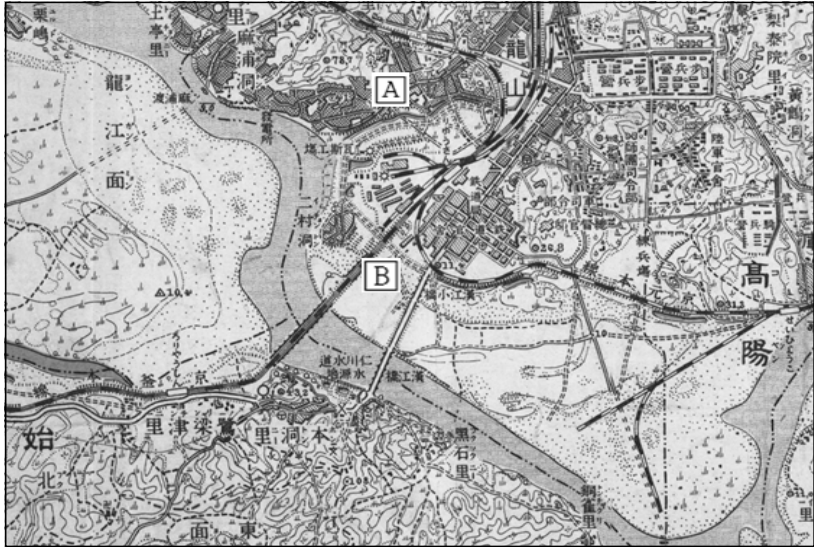
수리조합이 수해 예방의 기능을 해야 한다는 것은 수리조합 사업 구역 내에 위치한 하천에 제방을 쌓거나 수제(水制) 시설을 해야 한다는 뜻이다. 수리조합의 사업 내용에 관개 시설 관리뿐만 아니라 제방과 같은 하천 시설물의 축조·관리 기능까지 포함되어 있었던 것이다. 그런데 여기서 주목할 것은 수리조합이 시행한 하천개수 공사의 대다수가 심각한 부실 덩어리였다는 점이다.

32) 최병택(2015), 「『경성토목담합』 사건을 통해 본 일제하 토목 청부업계의 담합 관행, 『역사연구』 28.


33) 朝鮮總督府(1937), 『朝鮮土木事業誌』, p. 370.

34) 『시대일보』 1925년 7월 19일자 기사 ‘人道敎 범람 曠古 희유의 대홍수’.

35) 흔히 ‘수리조합은 일제가 쌀을 증산해 일본으로 가져가기 위해 설립한 조직으로서 수리 시설을 만들고 그 비용을 조선인 농민에게 전가하는 일을 했다’고 한다. 최근 어떤 연구자는 수리조합에 관한 연구가 쌀 증산에 의해 발생한 이익과 수리조합비 문제에만 일방적으로 천착했다면서 수리조합이 발주하는 공사를 통해 일본인 토목청부업자들이 부당한 이익을 거두어들일 수 있었다는 점에 유의해야 한다고 지적한 바 있다. 도리우미 유타카, 앞의 논문.



[지도 1] 구룡산 방수 공사 및 신용산 방수 공사의 사업 구역이 표시된 1915년의 지형도(1:10,000).<sup>36)</sup>

부평수리조합의 하천개수공사를 일례로 들어보도록 하겠다. 부평수리조합은 경기도 부천·김포 일대 평야의 굴포천 연안을 몽리구역으로 하는 수리조합으로, 수리조합의 몽리구역을 지도로 확인해보면 [지도 2]에 나타난 바와 같다. 이 지도는 부평수리조합의 사업 구역의 1:50,000 지형도로서, 그 일부를 확대한 것이다. 이 지형도의 중심부에 위치한 하천은 한강으로 흘러들어가는 굴포천이며, 이 하천의 좌우에 현재도 그 형태가 일부 남아 있는 관개 수로가 개설되어 있다. 이 하천과 수로의 연안에는  라는 표시가 있는 바에서 알 수 있듯이 제방이 축조되어 있다. 부평수리조합은 1923년에 사업 인가를 획득해 제방 축조 공사에 들어갔는데,<sup>37)</sup> 이렇게 해서 만들어진 제방은 일제 강점기 당시에 부실 공사의 대

36) 국토지리정보원 제공 축적 1:10,000 조선총독부 작성 지형도 ‘경성(기2)001’(1915년 작성)의 일부분을 확대한 것임.

표적 사례로 지목된 바 있다.

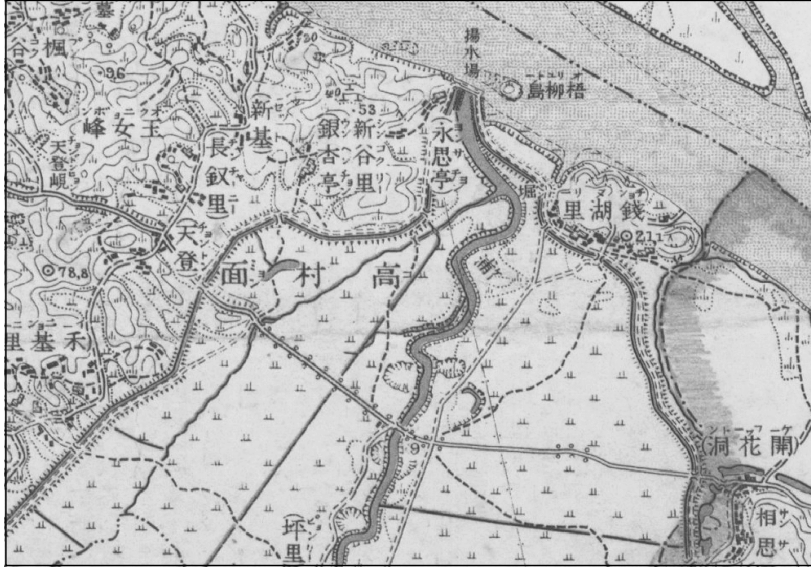
공사 중에 부정 사실이 발로되어 2-3년을 두고 내리 분쟁 중에 있는 …(중략)… 부평수리조합의 부정 공사 문제는 조합원들의 원성이 높아져 이제는 도저히 숨길 수 없는 지경이 되었으므로 감독관청인 총독부가 더 주저할 수 없다고 하여 부정공사의 책임자인 송산상차랑씨 일파로 하여금 개수공사를 시키려 하는 중에 이르매 조합원들은 부정 사실을 천명하지 않고 암암리에 사건을 미봉하고자 하는 당국의 행동이 수상하다 하여 최근 평의원회를 열고 대책을 강구하더니 24일 오후에 조합원회에서 부정 사실의 적발과 당국의 방책 등 여러 지로 흥분된 의론이 있다가 위원을 뽑아 총독부에 교섭하기로 하였다.<sup>38)</sup>

위 기사에서 짐작할 수 있듯이 이 수리조합은 공사가 잘못 되어 조합원과 토목청부업자 사이에 분쟁이 발생한 것으로 보인다. 전하는 자료에 따르면 업자들은 정해진 양의 자갈을 제대로 넣지 않고 대충 흙을 쌓아 제방을 올렸다고 하며, 그 높이도 설계대로 쌓지 않았다고 한다.<sup>39)</sup>

37) 『동아일보』 1921년 6월 12일자 기사 ‘수리사업실측’.

38) 『동아일보』 1927년 9월 1일자 기사 ‘부평수리의 부정 문제 필경 개수공사로 낙착’.

39) 일본인이 발행한 잡지 『조선급만주(朝鮮及滿洲)』 238호 기사에 따르면 부실공사로 지목된 것은 위 지형도에 표시된 하천 제방을 축조하는 공사였다. 이에 따르면 이 제방들이 부실하게 시공된 탓에 비가 조금이라도 내리면 무너지고 굴포천과 한강의 접속 부위에 설치된 수문과 양수장도 고장이 났다. 『朝鮮及滿洲』 238호 (1927년 9월호) 기사 ‘問題となつた富平水利工事不淨の責任者は誰れ’.




[지도 2] 부평수리조합 관개 구역을 나타낸 지형도(1:50,000).<sup>40)</sup>

이 공사를 맡은 회사는 테라오구미[寺尾組]와 황해사라는 토목청부회사였다. 주목할 것은 이 회사의 사장이 바로 부평수리조합장인 마츠야마 츠네지로[松山常次郎]였다는 점이다. 일본 와카야마 출신의 마츠야마는 도쿄제국대학을 졸업한 후 조선으로 건너와 와타나베 테이이치로[渡邊定一郎]라는 자와 함께 토목청부회사 황해사를 설립한 인물이다. 그는 일본 제14회 총선거에 효고현에서 입헌정우회 공천을 받아 출마했고, 이

40) 국토지리정보원 제공 축적 1:50,000 조선총독부 작성 도엽 '경성291'의 일부분을 확대한 것이다. 국토지리정보원 사이트에는 이 지형도가 1919년에 작성된 것으로 되어 있다. 이 글에서 제시하지 않은 도엽 '경성291'의 다른 부분에는 '양천수리조합'이라는 표시가 적혀 있다. 그런데 양천수리조합은 1923년 3월에 사업인가를 득하였기 때문에 1919년에 작성되었다는 지형도에 '양천수리조합'이라는 표시가 있는 것은 부자연스럽다. 이 지형도의 다른 부분에 1925년에 축조된 제방이 표시되지 않았는데, 이로 보아 1920년 전반기에 만들어진 것으로 판단해볼 수 있다.

후 일곱 번이나 의회에 진출했다. 마츠야마는 1940년에 들어선 요나이 [米内] 내각에 입각해 해군정무차관을 역임하다가 일본 패망 후에 연합군최고사령부(GHQ)에 의해 정계로부터 추방되었다. 그는 일본 정계에 두루 영향력을 가지고 있었으며, 경성상업회의소 회두로 활동한 와타나베 테이이치로와 함께 일본 유력 정치인들을 만나 조선에 토목공사를 대규모로 시행할 수 있도록 해달라고 요청하고 다녔다.

이 두 사람은 조선토목건축협회의 임원들을 자기와 측근으로 채워 넣고, 그들과 담합해 각종 토목 공사를 따냈다. 또 그 시공 과정에서 노동자에게 줄 임금을 가로챌거나 공사 자재를 빼돌리는 등의 방법으로 부당 이득을 취했다. 이로 인해 피해를 입던 지주들의 반발을 의식한 조선총독부는 1932년 6월에 이들을 포함한 중요 토목업자들을 일거에 체포, 기소 처리하였다. 이를 세칭 ‘경성토목담합사건’이라고 한다.<sup>41)</sup> 이렇게 물의를 일으킨 와타나베와 마츠야마가 부평수리조합의 하천 제방 공사를 맡아 시공했던 것이다. 이 공사는 앞에서 언급한 것처럼 너무나 부실해서 해마다 제방이 붕괴될 정도였다. 공사가 시행된 곳을 나타낸 [지도 2]에는 굴포천 양안에  모양의 표식이 있어 제방이 꼼꼼하게 설치된 것처럼 되어 있는데, 이 제방은 상당히 부실해서 논란이 빚은 바 있다.

- a. 조합장 송산(松山)씨를 중심으로 한 일파의 맹렬한 조합 설치 활동과 당국의 후원이 서로 상사(相俟)하여 그 결과로 조선인 지주의 동의 여부와는 인과(因果)가 없이 대정12년 4월에 인가가 났다. …(중략)… 전조선을 통(通)하여 하천연안 수리조합의 대다수는 다 배수 시설의 불완전 혹은 부족으로 큰 고통을 당하는 중이어나와 이 조합도 역시 배수 시설의 불완전으로 일대 고통을 당하는 상태에 있다.<sup>42)</sup>

41) 최병택, 앞의 논문.

42) 『동아일보』 1927년 12월 25일자 기사 ‘전선 수리조합 실사, 부정 공사 폭로로 당시 대(大)문제 야기’.

- b. 마츠야마 츠네지로[松山常次郎]는 공사 당시의 조합장이다. ... (중략)... 이 공사를 맡은 테라오 구미[寺尾組]의 청부를 받은 기술자들은 황해사의 사원이다. 황해사 사장이 바로 마츠야마 조합장 본인인데, 이 회사의 실제 사업은 지배인인 와타나베 테이이치로[渡邊定一郎]가 전담하고 있다. 마츠야마는 사실 와타나베의 괴뢰에 불과하다는 것을 황해사의 내정을 아는 자라면 누구나 안다. 이 두 사람의 일하는 방식을 아는 사람들은 누가 죄를 지은 사람인지를 다 알고 있다.<sup>43)</sup>

위 인용문 a, b에서 확인할 수 있는 것처럼 마츠야마는 부평수리조합장으로 있으면서 자기가 사장으로 있는 황해사에 제방 시설 공사를 맡기고, 경성상업회의소 회두 와타나베로 하여금 공사를 지휘하게 하였다. 마츠야마의 회사는 부실 시공으로 악명이 높았고, 수리조합 몽리 구역에 땅이 있는 지주들에게 매년 제방 보수 공사를 위한 추가 비용을 요구했다. 부평수리조합은 그 금액이 1정보당 900원에 이르렀다고 한다.<sup>44)</sup> 이런 일은 이 조합에 국한된 일이 아니라 인용문에서처럼 “전 조선을 통하여” 만연한 상태였다.

### 2.3. 국비지변하천개수사업의 실시와 그 한계

1920년대 전반기에 조선총독부는 치수 사업에 손대지 않은 채 하천을 사실상 방치해두고 있었다. 각지 수리조합이 그 몽리 구역 안에서 하천 개수 공사를 시행하기는 했지만, 시공 구역이 제한적이었던 데다가 부실 공사로 제방이 제 기능을 하지 못했다. 어떤 사람들은 일본인 토목회사들이 꼼꼼하게 시공했을 것이라고 지레짐작하기도 하지만, 필자의 생각

43) 『朝鮮及滿洲』 238호(1927년 9월호) 기사 ‘問題となつた富平水利工事不淨の責任者は誰れ’.

44) 『동아일보』 1927년 4월 8일자 기사 ‘교섭 경과 보고, 부평수리조합의 분규 사건’.

은 전혀 다르다. 식민지란 사회 구성원 대다수가 자발적으로 동의하는 정당한 절차가 마련되지 않고, 적절한 공적 개입이 이루어지지 않은 사회이다. 조선총독부가 권력을 독점하고 정경유착을 자행하는 상황에서 토목업자들이 개인적 도덕성을 발휘해 식민지 조선의 주민들을 위해 정당하게 시공했다는 것은 믿기 어려운 것이다.

앞에서 간단하게 언급한 바와 같이 1910~20년대에는 여러 번에 걸쳐 수해가 발생했다. 공식 집계 자료에 따르면 1916년부터 1927년 사이에 홍수로 범람을 겪은 구역의 면적이 1,011,398정보에 이르렀고, 사망자 수도 5,537명이나 발생했다. 농작물 피해액은 100,876,074원에 달했고 침수 혹은 파괴된 가옥도 116,115,238채로 집계되었다.<sup>45)</sup> 침수 구역 중에서도 거의 매년 상습 침수를 겪은 곳은 38만 정보로서 조선 내 전답 전체 면적의 24%에 달했다.

조선총독부는 이와 같이 반복되는 수해에 대응하고자 국비를 투입해 하천개수사업을 실시하여 했다. 1924년 6월 조선총독부 정무총감 아리요시 슈이치[有吉忠一]는 낙동강, 만경강, 성천강, 재령강의 치수 사업에 필요한 비용 5,500만원을 공채 발행으로 조달할 수 있도록 해달라고 요청하고자 도쿄로 직접 건너갔다. 그는 일본 정부 요인 및 대의사들을 두루 만나 조선하천개수사업을 추진하는 데에 필요한 비용을 공채 발행으로 확보할 터이니 그 공채 발행을 허용해달라고 말했다. 아리요시가 일본 정부에 제안한 사업 계획의 개요는 다음과 같았다.

1. 성천강 본류 가운데 오로촌 부근 70리 구간의 양안에 제방 축조
2. 낙동강의 협착부 개착, 본류 축제, 남강 방수로 건설, 천처(淺處)의 준설
3. 만경강의 대천리와 동지산 사이의 구간에 굴곡부에 직강 공사 시행

45) 朝鮮總督府(1929), 『朝鮮河川調査書』, p. 325.

4. 재령강 본류의 재령군 삼지강면(三支江面) 이하 약 100리 구간  
의 하천 연안에 현재 하천에 연하여 하안에 제방을 축조<sup>46)</sup>

위 인용문에서 볼 수 있는 바와 같이 정무총감 아리요시가 일본 정부와 제국의회에 제안한 내용은 재령강, 성천강, 낙동강, 만경강에 하천개수 구간을 지정하고, 해당 개수 구간의 하천 양안에 제방을 쌓거나 직강공사를 하겠다는 것이었다. 낙동강의 경우에는 하폭이 좁은 곳을 굴착하여 강의 폭을 넓히는 동시에 남강 중류에서 사천만으로 방수로를 뚫자는 것이었다.

기존의 응급국부하천공사나 수리조합 하천공사가 소하천의 일부 구간에 제방을 쌓는 데에 그쳤던 반면 정무총감이 일본 정부에 제출한 이 안은 낙동강이나 만경강 등 직할하천 본류 연안에 제방이나 기타 하천 시설물을 축조하겠다는 것으로서, 직할하천을 대상으로 한 최초의 개수 계획이었다. 이 안은 관동대지진 피해 복구 사업에 전력을 기울이고 있었던 일본 정부가 난색을 표함으로써 실현되지 못할 것 같았지만, 1925년의 대홍수를 계기로 현실화되었다. 일제는 1925년에 만경강과 재령강 개수사업의 실시를 결정하고, 이듬해에는 한강, 낙동강, 대동강, 용흥강으로 사업 범위를 넓혔다. 이 6개 하천에 대한 공사비는 누계 4천8백만여 원으로 결정되었다가 1929년에 재령강 지류인 사리원천이 개수공사 사업 대상구역으로 지정됨에 따라 5천3백만여 원으로 조정되었다.<sup>47)</sup> 이 사업에 투입될 총 비용은 국고에서 확보한 것으로서, 그 규모가 1925년도 조선총독부특별회계 세출 총예산의 1/4에 가까웠다.

이 사업은 조선하천개수사업이라고도 불렀는데, 당시에는 사업비를 국고에서 지출하는 것이 원칙이었다는 점을 들어 국비지변하천개수공사라고 부르는 경우가 더 많았다. 국비지변하천개수공사의 대상 구역으로 지정된 하천 구간의 사업 계획을 소개하자면 다음 표와 같다.

46) 『동아일보』 1924년 6월 4일자 기사 ‘치수계획 양해 成立乎’.

47) 朝鮮總督府內務局(1932), 『朝鮮直轄河川工事年報-1』, pp. 1-2.

[표 2] 국비지변하천개수공사 1~2차 사업 대상 구역의 개수 공사 계획<sup>48)</sup>

대상 하천	사업 내용	투입 비용
만경강	<ul style="list-style-type: none"> <li>전주군 삼례면 비비정에서 익산군 오산면 동자포에 이르는 16 km 구간에 제방 건설</li> <li>기존의 유로를 그대로 유지</li> </ul>	570만원
재령강	<ul style="list-style-type: none"> <li>상류의 굴곡부 2 km 구간을 직강화 그 외에는 기존의 유로를 그대로 유지</li> <li>황해도 재령군 지강면에서 지류인 서흥강의 합류 지점 사이 구간 10 km에 제방 건설</li> <li>제방 건설 계획 구간 일부 구역에 호안 공사 실시, 배수문 5개와 관개용 수문 2개를 설치</li> </ul>	360만원
한강	<ul style="list-style-type: none"> <li>신·구 용산 지역에 있는 기존의 제방을 확장</li> <li>육천과 한강 합류지점에서 마포 현석리에 이르는 구간에 제방 축조</li> <li>독섬 장안평 일대에 5.7 km 길이의 제방을 축조하고 약 2.8 km 구간에 호안 공사 시행</li> <li>영등포리에서 김포군 양동면 염초리(현 서울시 강서구 염리동)까지 연장 약 5 km의 제방을 건설하고, 해당 구간에 있는 안양천과 한강의 합류 지점의 하상을 50 cm 정도 파내어 한강 역류 방지</li> <li>하천 유로를 대부분 그대로 유지하고 직강 공사를 하지 않는 것으로 결정</li> </ul>	980만원
낙동강	<ul style="list-style-type: none"> <li>삼랑진에서 물금 구간의 하천 연안에 있는 가옥 이전</li> <li>밀양 시가지를 둘러싸는 제방 건설하고 곳곳에 호안 공사 시행</li> <li>삼랑진의 하도 협착 구간의 연안을 굴착하여 하천 폭을 730 m로 확대</li> <li>하류 구포에서 낙동강이 여러 갈래로 분기하던 것을 하나의 물줄기로 합치고, 좌안에 제방을 건설</li> <li>양산, 밀양, 대산, 하남, 초동 수리조합 등 낙동강 연안에 위치한 여러 수리조합의 제방을 기존보다 높게 하는 ‘승상(崇上) 공사’ 시행</li> <li>남강의 진주군 내동면 독산리 구간에서 사천만으로 연결되는 운하를 굴착하여 남강의 하천수 일부를 남해로 직접 방류하여 홍수 피해 저감</li> </ul>	1,750만원

48) 朝鮮總督府(1937), 『朝鮮土木事業誌』, p. 259 이하의 내용을 바탕으로 작성함.

대상 하천	사업 내용	투입 비용
용흥강	• 전체 구간을 직강화하고, 양안에 제방 축조	870만여원
대동강	• 대동강 지류인 남강 합류점 부근에서 보산포 구간 50 km에 제방 축조하고 기존 유로를 그대로 유지 • 대동강면 조왕리 구간의 문발도 건너편 하안에 세언(하천 수량 조절을 위해 쌓은 둑)을 쌓아 대동강 수심을 일정하게 유지하여 선박 운항에 피해가 없도록 조치	135만원

위 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 국비지변하천개수사업의 내용은 주로 직할하천 연안에 제방을 쌓는 것이었다. 그런데 이때 일제는 직할하천의 상류 지역은 그대로 두고, 중·하류 일부 구간만 사업 구간으로 지정했다. 또 지방하천의 경우에는 원칙적으로 지방단체로 하여금 공사를 기획하도록 하는 방침을 견지했다. 이렇게 직할하천의 특정 구간만 사업 지구로 지정하고, 그 구역만 집중 관리한 것은 국비지변하천개수공사의 중요한 특징이다.

이렇게 특정 구역에서만 하천개수사업을 추진하다보니 수계 단위의 치수가 되지 못하고, 지구별 사업의 형식을 띠게 되었다. 각 하천별 사업 주체가 다르게 되면 어느 한 구간에 제방을 쌓는다고 하더라도 다른 구간에서 범람이 발생해 기껏 만들어놓은 하천의 측면과 후면을 침식, 파괴하는 일이 발생할 수 있다.<sup>49)</sup> 이 때문에 해방 후 우리나라 치수 당국은 지구별 사업을 지양하고 수계별 치수 사업을 시행하는 방향으로 하천개수사업을 펼쳐왔다. 이에 비추어 보았을 때 일제의 치수 사업 방식은 비용 부담의 주체를 명확히 정했다는 점에서 무언가 합리적인 것처럼 보이지만 사실상 구조적으로 큰 한계를 지니게 되었다고 할 수 있다.

다시 말하지만, 수계 중심으로 치수 사업이 되지 못하다보니 직할하천에 접속하는 소하천 주변의 수해를 제대로 막을 수도 없게 되었다. 대체

49) 지구별 치수 사업의 문제점에 대해서는 국토부 국토환경연구실(2000), 『치수사업 중장기계획 수립』, pp. 95-97 참조.

로 직할하천의 연안에 거주하는 주민보다 소하천 주변에 거주하는 사람의 수가 더 많기 때문에 아무리 국비를 투입해 직할하천에 제방을 만든다고 해도 수해로 인한 인명 피해가 근절될 수 없었다. 국비지변하천개수공사가 시행되었지만 정작 그 사업 구간이 아닌 소하천이 범람해 그동안 수해를 입은 적 없던 곳에 피해가 발생하는 일이 빈발했던 것이다.<sup>50)</sup>

필자는 일제가 조선하천령을 통해 직할하천, 지방하천에 대한 개수공사 시행 주체를 달리한 것이 사업비 부담에 있어 도·부·면의 책임을 명확히 하고 주민들에게 일정한 부담을 지우려 했기 때문이라고 생각한다. 이런 구조 속에서는 재정적 여력이 적은 도·부·면이 개수공사를 떠안아야 했다. 장기적이고 종합적인 관점에서 치수사업이 진행하기 어려운 상황이었던 것이다.

한편 이 사업 당시에 공사 시행 구간에 포함된 면(面)도 일정한 비율의 비용을 부담하게 되어 있었다. 조선하천령 제35조에는 “조선총독이 관리하는 하천에 관한 공사에 요하는 비용의 일부는 관계 도지방비에 부담시킬 수 있다”라고 되어 있으며, 그 비율은 총 공사비의 20%로 규정되어 있었다.<sup>51)</sup> 그런데 도(道)가 부담할 경비는 조선하천령 제36조에 따라 다시 그 관할 하에 있는 면(面)과 기타 공공단체에 부과할 수 있게 되어 있었다.<sup>52)</sup> 이 규정에 따라 국비지변하천개수공사가 시행되는 구간이 있는 면은 일단 기채를 일으켜 조선식산은행으로부터 돈을 빌린 다음 10~20년 동안 상환하는 방식을 택하게 되었다.<sup>53)</sup>

이 연부 상환금을 마련하기 위해 면은 주민들에게 임시특별부과금을

50) 『동아일보』 1931년 8월 5일자 기사 ‘황해와 삼남 각지에 금년 최초의 수란’에 의하면 이 해 수해로 인한 재산, 인명 피해는 소하천에서 더 많이 발생했다.

51) 坂本嘉一(1927), 『朝鮮河川令釋義』, p. 73.

52) 위의 자료.

53) 이 사례는 국가기록원문서 관리번호 CJA0002928-0026893584 ‘萬頃江改修追加工事費河川負擔金支辨の爲にする起債の件’ 등의 자료에서 확인할 수 있다.

징수하는 방식을 택하게 되었는데, 1927년도의 경우에 면이 토목사업을 위해 지출한 세출의 총액은 1,966,908원에 이르렀다.<sup>54)</sup> 이는 전체 면 세출 총액 60,158,904원에 비추어 보았을 때 그리 큰 금액이라고 할 수 없겠지만, 원래 면 세출의 상당 부분이 직원 급여, 사무비, 재산관리비와 같이 고정 지출이었기 때문에 국비지변하천공사의 실시로 인한 추가 지출의 여력이 그리 많지는 않았다. 대다수 지방 단체들은 이 비용을 마련하기 위해 임시특별부과금을 거두었는데, 이것으로도 부족할 때에는 징기부금을 또 징수했다.<sup>55)</sup>

### 3. 1930년대 궁민구제치수사업의 실시와 하천개수사업의 모순 심화

국비 투입으로 시행되는 하천개수공사와 별도로 지방단체인 도(道)·부(府)·면도 강제합방 직후부터 하천개수공사를 시행했다. 이를 ‘순지방비 하천개수공사’라고 부르는데, 마침 1910년부터 1928년 사이에 이루어진 순지방비 개수공사에 관한 자료가 남아 있어 그 규모를 확인할 수 있다.<sup>56)</sup> 이에 따르면 1928년까지 도가 주체가 되어 시행한 개수공사에 투입된 비용은 336,366원이었다. 부(府)의 하천개수공사비는 9,255원이었고, 면에서 시행한 공사 규모는 631,752원이었다. 투입된 비용이 상당히 소액이었던 것이다. 도·부·면은 하천개수에 투입할 돈이 부족할 경우에 부역을 주민들에게 부과하거나, 직접 부역에 동원하는 대신 부역환

54) 국가기록원문서 관리번호 CJA0002662-0026885851 ‘面歲入歲出決算表’.

55) 이러한 사례는 영등포면예산서 등 여러 부·면의 예산 자료를 통해 확인할 수 있다. 국가기록원문서 관리번호 CJA0002604-0026884648 ‘永登浦面昭和2年度歲入歲出豫算及追加豫算協議’.

56) 朝鮮總督府(1937), 『朝鮮土木事業誌』, pp. 563-584.

산금을 징수하기도 했다.<sup>57)</sup> 이처럼 ‘순지방비 하천개수공사’는 규모도 작았고, 공사비를 확보하기 어려워 주민들의 부역에 기대지 않을 수 없는 수준이었다.

이러한 가운데 1930년에 접어들 무렵 일본 국내에서는 경기 불황으로 인한 실업 문제를 해결해야 한다는 여론이 형성되고 철도 부설, 하천과 항만의 개수 공사 등을 확대하자는 주장도 제기되었다.<sup>58)</sup> 잘 알려진 바와 같이 1929년에 성립한 하마구치 오사치[浜口雄幸] 내각은 재정적자 문제 등을 해소하기 위해 긴축재정을 편성하고, 금수출금지 조치를 해제(금해금)하여 금본위제로 복귀하였다. 그러나 세계대공황과 환투기의 여파로 일본으로부터 금이 급격히 유출되는 등 경제 환경이 급격히 악화되고 실업률이 치솟기 시작했다.

그 무렵 식민지 조선은 일본보다 더 심각한 불황과 실업난을 겪고 있었다. 1929년부터 미가 폭락으로 농촌 경제가 거의 붕괴된 가운데 일본에서 일자리를 잡지 못해 귀환하는 노동자도 늘었다. 조선총독부는 7만 명에 이르는 귀환노동자를 방치할 경우 사회가 불안정해질 것이라는 판단에서, 그 노동력을 흡수할 토목사업을 시행해야 한다고 보았다.<sup>59)</sup> 이에 조선총독부 당국은 ‘실업구제토목사업’을 기획하고 그 토목사업을 도시 지역을 중심으로 시행하는 것이 효과적인지, 농촌 지역에서 실시할 것이 좋은지 확인하고 나섰다. 이때 당국은 농촌 지역에 거주하는 조선인들 중 연수입이 100원에 미치지 못하는 계층이 50%에 달한다는 점에 주목했다. 상·하수도 사업 등과 같이 도회지를 중심으로 시행될 토목사업의 비중이 높을 경우 농민들이 도회지로 몰려들어 도시 실업 문제가

57) 『동아일보』 1935년 9월 15일자 기사 ‘농촌의 각종 부역을 점차로 경감할 방침’에 따르면 1910년부터 1928년 사이에 면 주체 개수공사에 투입된 공사비 총액은 631,752원이었는데, 그와 별도로 면이 주민들로부터 거두어들인 부역환산금은 247,994원으로 공사비 총액의 40% 가까운 규모였다.

58) 『동아일보』 1930년 1월 20일자 기사 ‘실업완화책 긴축안을 변경하라’.

59) 『동아일보』 1930년 9월 28일자 사설 ‘실업자구제 토목사업안’.

더욱 악화될 것이라 본 것이다.<sup>60)</sup> 농촌 주민들의 도회지 이동을 억제할 필요가 있다고 본 당국은 농촌 주민들에게 노임을 살포하는 방식으로 토목사업을 실시하는 것이 가장 현실적이라고 판단하기에 이르렀다.

이상의 검토 끝에 조선총독부는 1930년 12월에 사업 명칭을 ‘궁민구제토목사업’으로 변경하고,<sup>61)</sup> 궁민들을 인부로 동원한 후 그들에게 노임을 지급해 살림살이를 개선해주겠다고 공언했다. 이 궁민구제치수사업의 일부로 시행된 치수사업의 대강을 소개하자면 다음과 같다.

본 공사는 대정14년(1925년)부터 계속 시행하고 있는 직할 6하천(만경강, 재령강, 한강, 낙동강, 대동강, 용흥강)의 외에 가장 급하다고 판단되는(직할하천- 필자) 12개 하천을 선정하여 그 개수를 행하는 사업으로서 총 공비는 2,427만원이다. 이 공사가 준공되면 상류 유역에 포용되어 있는 56,690정보의 경지가 모두 수해를 면할 수 있게 될 것이다. 이 외에도 공비 529,400원을 투입해 지방하천에 대한 국부개수도 겸하여 시공할 계획이다.<sup>62)</sup>

이에서 알 수 있는 것과 같이 궁민구제치수사업은 직할하천 가운데 국비지변하천공사의 사업구역에서 배제된 곳, 지방하천 중 긴급하게 개수가 필요하다고 인정된 곳에 시행되었다. 이 사업의 주체는 직할하천, 지방하천을 불문하고 도·부·면 등 지방단체였다. 직할하천은 원칙적으로 조선총독이 관리하도록 조선하천령에 규정되어 있었지만, 동령 제10조 규정에 따라 조선총독이 도지사에게 그 도 관할 구간에 관한 하천 관리를 위임할 수 있었다. 직할하천의 일부 구간을 사업 대상으로 하는 궁

60) 『大阪毎日新聞-朝鮮版』 1930년 11월 4일자 기사 ‘失業救濟土木事業都邑を中心とせずまづ農村を本位に’(국사편찬위원회 한국사데이터베이스 npsc\_1930\_11\_04\_0020 참조).

61) 『매일신보』 1930년 12월 28일자 기사 ‘窮民救濟 土木事業의 內容’.

62) 朝鮮總督府內務局(1931), 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』, p. 2.

민구제치수사업의 경우에는 총 사업비의 80%를 국비에서 보조하였고, 사업 구간이 지방하천인 경우에는 공사비의 80~35%에 해당하는 금액의 국고보조금을 사업에 따라 차등적으로 지급했다.

요컨대 일제는 공민구제사업으로 조선인들의 동요를 막고, 국비지변 하천공사 당시에 미처 제방을 쌓지 못했던 개소에 추가로 독을 쌓고자 했다. 그런데 과연 조선총독부가 생각한 것처럼 이 사업이 긍정적인 효과를 거두었는지는 의문이다. 이하에서는 1) 청부업자들이 노임 착복 문제 2) 공사의 효과 문제를 중심으로 논의를 전개하도록 하겠다.

### 3.1. 토목 청부업자들의 노임 중간 착복 문제

먼저 공민구제치수사업이 공민(窮民)을 구제하는 데에 효과적이었는가 하는 문제에 대해 살펴보도록 하자. 일제는 1931년에 공민구제치수 제1차 사업에 착수해 한강하류개수공사, 미호천하류국부개수공사를 포함한 13개 직할하천 구간과 8개 지방하천 구간을 대상으로 개수공사를 시행하였다.<sup>63)</sup> 1931년에 착공된 한강하류개수공사의 내용을 간단히 소개하면 다음과 같다.

본 공사는 3개년의 계속 사업으로서 총액 340만원으로 한강 지천인 안양천 연안 및 한강 본류의 우안에 있는 일산 부근과 좌안 양촌면의 방수를 완성하고, 범람한 물의 소통 배출을 양호하게 하는 것이 그 목적이다. 본 계획은 안양천 연안의 시흥역 부근 이하 경인선 철도교량 부근을 경유하여 현재 국비로 사업을 실시하고 있는 구역에 이르는 8킬로미터 사이의 하천부지를 정리하고, 양안에 대정14년(1925년) 홍수위보다 1미터50센티 정도 높게 제방을 만드는 것이 그 중요 내용이다. 또 행주 배후의 작은 언덕인 소양산에서 창릉천

63) 위의 자료, pp. 3-5.

우안의 이산포 도선장을 경유하여 송포면 남리에 이르는 연장 20킬로미터 구역 및 본류 좌안의 김포군 군내면 운양리 이하 하성면 봉성리에 이르는 5킬로미터 사이에 제방을 축조할 것이다. 필요한 개소에는 수문을 신설하여 제방 안의 물을 배수할 수 있게 하겠다.<sup>64)</sup>

일제는 한강하류개수공사로 안양천 등 지방하천에 대한 개수공사를 시행하고, 이로써 한강 본류에 치우쳤던 기존의 하천개수공사를 보완하고자 하였다. 그 사업 내용을 살펴보면 1) 안양천의 일부 구간에 제방 축조 및 곡류의 정도가 심한 하천 유로 정리 2) 한강 우안의 일산 부근, 좌안 김포 양천면 일대에 제방 축조 등이었다. 안양천 유역 일대는 1925년 대홍수 당시에 상당한 피해를 입었지만, 국비지변개수공사 실시 당시에 사업 구역에서 제외되어 주민들의 반발을 산 바 있었다.<sup>65)</sup> 안양천 제방 축조 계획은 인근 주민들의 오래된 숙원이었던 셈이다.

이 사업에서 주목되는 것은 조선총독부가 기계 사용을 자제하고 주로 인력을 동원하도록 지시했다는 점이다. 이러한 방식을 채용한 데에 대해 일제는 다음과 같이 밝힌 바 있다.

본 공사는 궁민구제의 취지에 비추어 가급적 기계를 사용하지 않고 궁민들을 사역시키는 데에 중점을 둔 결과 사무를 개시한 해에 용지매수, 기타 다액의 간접비가 필요했음에도 불구하고 공사비 총 지출액 454만8,893원 중 노동력비로 궁민에 지불한 돈이 146만777원에 미쳤고, 이는 토지매수보상비를 제외한 총 지출액의 약 4할여에 해당한다. 사용 노동자 연인원은 260만1,060인에 달하고, 1인당 평균 취득 임금은 56전이었다. 이 노은 살포에 의하여 극도로 궁핍했던 민력(民力)은 점차 완화되었고 ...(중략)... 시장 개시일에도 활황을 보이기도 하고, 구매력 증진, 납세 성적 향상 등의 결과를 얻었다.<sup>66)</sup>

64) 위의 자료, pp. 15-17.

65) 『동아일보』 1928년 7월 6일자 기사 ‘호안 구역에서 제외’.

궁민구제치수사업은 표현 그대로 세궁민(빈민)을 구제하는 데에 목적이 있기 때문에 기계를 되도록 사용하지 않고 가난한 지역 주민들의 노동력을 이용해 시공해야 한다는 것이 일제가 내세운 방침이었다. 주민들의 출역(出役)을 독려하고, 그들에게 노임을 제공함으로써 최저한의 생활을 보장하겠다는 것이었다.

일제 당국은 이 사업으로 가난한 농민들의 생활이 획기적으로 개선되었다고 자평했다. 조선총독부의 기관지와 다름없었던 『매일신보』는 궁민구제치수사업이야말로 “구제의 신(神)”이라면서 다음과 같이 보도했다.

지난 9월 하순부터 기공한 시흥군 안양천 개수 제3공구의 공사는 순조롭게 진행되는 바, 공 공사는 본도 직영의 궁민구제사업의 공사로 외래 인부는 단연 사용하지 아니하고, 그 지방의 궁민(窮民)만 수용하고 임금도 1일에 67전이 되는 바, 부근의 빈민은 가족이 공동으로, 또는 부부가 공동으로 나와 일하는 진기한 현상이 벌어지고 있다. 그 수효는 날로 늘어나 근일에는 매일 3백여 명씩이나 되는데 …(중략)… 안양천 공사는 당지(當地) 빈민에 **구제의 신(神)**이라 하겠으며, 부근 빈농들은 명년(明春) 춘공에도 하등 염려할 것이 없다고 자못 안일한 기분으로 생활하여 간다고 한다.<sup>67)</sup>

잘 알려진 바와 같이 1920년대 말에 쌀 가격이 폭락해 농가 경제가 위기 속으로 빠져 들어가고 있었다. 1925년에 현미 1석의 가격이 36원 가까이 올랐는데, 1930년에는 14원까지 폭락했다. 정미를 하지 않은 벼는 1석에 8원까지 떨어지기도 했다.<sup>68)</sup> 이렇게 미가가 하락했으니 농가 경영

66) 朝鮮總督府內務局(1931), 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』, p. 12.

67) 『매일신보』 1932년 11월 16일자 기사 ‘窮民救濟事業으로 安養川 改修에 着手 總工費는 百四十萬圓假量, 始興郡의 一大 福音’.

68) 朝鮮總督府農林局(1934), 『朝鮮ニ於ケル米穀統制ノ經過』, p. 12.

이 악화되지 않을 수 없었다. 일제가 농민들을 대상으로 궁민구제사업을 일으키는 것이 더 현실적이라고 판단한 것도 어느 정도 적절한 측면이 있었던 셈이다. 그런데 당국이 궁민들을 구제하는 사업을 실시하겠다고 했을 때, 조선인 언론들은 다음과 같이 우려했다.

당국의 발표에 의하면 궁민구제 사업비 6,500만원 중 도로 개수비는 2,600만원, 어항 수축 시구개정 상하수도 설비비 950만원, 치수비 2,200만원, 사방비 750만원이라고 한다. 그리고 공사에 사용되는 인원도 매년 8만인의 노동자가 8개월씩 3년간 사용됨으로 연인원 576만인에 달하고, 사무원 기술가도 고등관 이하 고원(雇員) 급까지 약 천 명이 채용된다고 하다. 어디로 보나 상당한 구제 사업이다. 그러나 실제로 노동자에게 가는 임금이 기하(幾何)냐? 당국의 계상에 의하면 이들 천 명의 사무원, 기술가의 인건비는 총 공비의 약 1할인 650만원임에 대하여 8만인 노동자의 임금은 그 4할인 2,400만원에 달한다. …(중략)… 이 노임이 다 노동자에게 오면 대행(大幸)이다. 그런데 공사의 청부업체도는 이것을 실현하지 못하게 한다. 조선의 청부 제도는 2중, 3중의 중복적 청부 제도여서 중간의 착취가 심하다.<sup>69)</sup>

일본인 토목 청부업자들은 국비지변하천개수공사가 실시될 때에는 제대로 그 공사에 끼어들지 못했다. 이 공사는 인근 채석장 등에서 확보한 돌로 기초를 쌓은 후에 하천부지 땅을 굴착하여 그 흙으로 제방을 완성하는 식으로 진행되었다. 굴착 시에는 기계를 사용해 하천부지를 파내고, 그때 발생하는 흙을 인부들로 하여금 제방 축조 구역으로 옮겨 쌓도록 했다. 공사를 맡은 조선총독부 토목국 출장소는 미국산 드래그라인 굴착기를 이용해 하천부지를 굴착하였는데, 이 시공법은 기계 구입에 많은 비용이 투입되고 다소 전문적인 기술을 요하기 때문에 민간의 청부업자

69) 『동아일보』 1931년 2월 28일자 기사 ‘궁민구제사업의 실효 검토’.

들에게 맡기기 어려웠다. 이러한 사정을 감안해 조선총독부는 기계를 이용한 공사의 경우는 거의 전부 조선총독부 토목국이 직영하도록 하였다.

물론 국비 하천공사 때에 청부업자들이 일부 사업에 참여하기도 했지만, 기계로 파낸 흙을 나르는 등 소규모 공사를 맡는 데 머물러 있었다. 당시 업자들이 맡은 공사비는 대부분 조선총독부 특별회계에서 지출된 것이었다. 따라서 업자들이 수리조합 공사 때 했던 것처럼 공사비를 부풀리거나 기타 부정 행위를 저지르기가 쉽지 않았다.<sup>70)</sup> 이에 불만을 품고 있었던 청부업자들은 공민구제사업에 대해 ‘청부 공사’ 형식으로 진행되어야 한다고 주장했던 것이다.<sup>71)</sup>

『동아일보』, 『조선일보』 등의 조선인 언론들은 청부업자들이 이 사업에 끼어들 경우 2~3중으로 공사를 하청하게 될 터이고, 청부업자들과 그 하청업자들이 주민에게 돌아가야 할 노임을 수수료 명목으로 다 떼어갈 것이라며 개탄했다.<sup>72)</sup> 이러한 지적은 설득력이 있었다. 일제는 총 사업비의 40%에 해당하는 금액을 사업 지구 내에 거주하는 주민들에게 노임으로 살포할 예정이라고 발표했는데, 실제로는 조선인 신문들이 우려한 바와 같이 노임이 제대로 살포되지 않았다. 이 사업으로 지역 주민들이 얻는 이익보다 토목 청부업자들이 거두어들인 이익이 훨씬 컸던 것이다. 공민구제치수사업의 일환으로 시행된 한강하류개수공사의 3개년 간 사업비 예산서와 지출 결산서를 통해 이를 간단히 살펴보도록 하자.

조선총독부가 공민구제치수사업을 실행하기 전에 작성한 ‘한강하류개수공사비에예산서’에 따르면 3개년 동안 이 공사에 동원될 인부에게 줄 노임이 1,256,720원으로 책정되어 있었다.<sup>73)</sup> 이 금액은 1931년부터 3년 동

70) 이러한 정황은 朝鮮總督府內務局(1932), 『朝鮮直轄河川工事年報-1』의 ‘부록’ 부분에 표시된 직영 및 청부공사의 공사비 규모를 통해 짐작해볼 수 있다.

71) 『동아일보』 1931년 3월 7일자 기사 ‘초년도의 구공사업비 2,700만원, 토목계는 상당 呈活’.

72) 『동아일보』 1931년 2월 28일자 기사 ‘공민구제사업의 실효 검토’.

안 매년 균등하게 분할하여 투입될 예정이었다. 그런데 조선총독부가 집계한 다른 자료에 따르면 1931년도에 한강하류개수공사에 동원된 인부의 연인원은 241,351명이었다.<sup>74)</sup> 3년 동안 인부에게 지급될 노임으로 일제가 당초 책정한 일당 지급액은 1,256,720원이었으니 이 돈을 1/3로 나누어 1개년 간 투입될 노임을 구하고, 이를 1년 동안 동원된 인부의 연인원인 241,351명으로 다시 나누어 보면 인부들의 일당은 1원74전으로 확인된다. 그런데 다른 자료에 따르면 인부들이 손에 쥌 수 있었던 실제 노임 총액은 141,722원이었다. 이것을 투입된 인부 연인원 숫자로 나누면 1인당 일당이 58전이 된다.<sup>75)</sup> 요컨대 일제가 당초 인부 한 사람에게 1원72전의 일당을 주겠다고 했는데 실제 지급된 돈은 58전이었던 것이다. 사업 계획에는 전체 사업비의 40%가 노임으로 살포될 예정이라고 되어 있었지만, 실제로는 사업비 총액의 12%만 노동자들에게 돌아간 셈이다. 이 문제에 대해 『동아일보』는 “3중, 4중의 청부와 중간 착취”로 인부들에게 돌아갈 돈이 줄어든 것이라고 비판했다.<sup>76)</sup>

3~4중으로 청부업자들이 가로 채고 남은 돈도 인부들에게 제대로 지

73) 한강하류개수공사의 예산 주요 내역과 그 예산액을 소개하면 다음과 같다.

토지매수 및 가옥 이전 보상비	굴착, 축제, 호안공사 자재 구입비	인부 노임	기계 구입 및 수리 비용	부대 공사비 (하천 공사에 따라 필요해진 철도 교량 보강비 등)	잡비	(감독 직원) 봉급 및 사무비
297,000	886,200	1,256,720	365,000	135,000	154,080	306,000

※ 국가기록원문서 관리번호 CJA0002805-0026889612 ‘漢江下流改修工事費豫算書’(1931)를 참고하여 작성함.

조선인 인부가 받을 수 있었던 실제 노임은 지역에 따라 달랐다. 어떤 곳에서는 30전 내외에 지나지 않는 경우도 있었다(『동아일보』 1932년 7월 25일자 기사 ‘예산면에는 80전이나 실제로는 35전 일당’).

74) 朝鮮總督府內務局(1931), 「昭和6年度庸人出役員數賃金表」, 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』, p. (附表)14.

75) 위의 자료.

76) 『동아일보』 1932년 7월 5일자 기사 ‘전조선유지인사총망라 국민구제대책직상좌담회’.

급된 것이 아니었다. “임금 중에서 수수료를 떼고 또 저금(貯金)을 제거(除去)하여 노동자의 수중에 들어가는 것”이기 때문이다.<sup>77)</sup> 다시 말해도·부·면이 인부들로부터 일정액을 징수해서 강제 저축을 하고 있다는 말이다. 일제는 이와 관련하여 “취역 노동자들이 그 소득을 낭비할 우려가 있어 그에 대한 대비 차원에서 …(중략)… 소득의 일부를 저축시키는 것이 당국의 방침”이라고 했다. 당국의 공식적 집계에 따르면 이 강제 저금의 연간 액수는 약 8만원에 이르렀는데, 이는 연간 지급 노임 총액의 57% 규모에 해당한다.<sup>78)</sup>

앞서 소개한 바와 같이 『매일신보』는 이 사업에 대해 “구제의 신(神)”이라고 할 정도로 추켜세웠지만, 이 사업 당시에 가장 많은 이익을 본 측은 지역 주민들이 아니라 토목 청부업자였다. 일제는 토목 청부업자들이 비용 등의 문제로 인부 동원에 어려움을 겪을 때에 아예 주민들에게 부역을 동원해 공사를 강행하기도 했다.<sup>79)</sup>

국민구제사업 당시 직할하천에 대한 공사의 경우에는 앞서 설명한 것과 같이 조선총독부가 사업비의 80%를 대고 사업 시행자인 도·부·읍·면이 20%를 부담하게 되어 있었는데, 이는 국비지변하천공사 때와 다르지 않았다.<sup>80)</sup> 직할하천에 대한 국민구제사업은 국비지변하천공사와 달리 사업 주체가 지방단체라는 것이 다른 점이었다. 이 말은 이 사업 당시에 조선총독부가 공사를 직접 감독하거나 기획한 것이 아니라 지방단체가 공사를 맡길 토목 청부업자를 직접 선정하고 그들의 공사를 감독했다는 의미가 된다.

도·부·읍·면 등의 지방단체들은 자신들이 부담할 사업 비용 20%를 조달하는 데에 어려움을 겪고 있었다. 지방단체는 주로 기채 방식으

77) 배성룡(1931), 「窮民救濟工事와 勞働者에의 影響」, 『삼천리』 17.

78) 朝鮮總督府內務局(1932), 『朝鮮直轄河川工事年報-1』, pp. 12-14.

79) 『동아일보』 1931년 10월 11일자 기사 ‘국민구제사업과 부역’.

80) 국가기록원문서 관리번호 CJA0002811-0026889826 ‘漢江下流改修計劃說明書’.

로 이 돈을 마련했다. 기채를 할 때 지방단체들은 전체 사업비 100%를 식산은행, 일본 대장성 예금부 등에서 빌린 다음 5개년 거치 15년간 원리균등연부상환 방식으로 갚았는데, 그 상환 금액의 80%를 조선총독부가 보조하고 나머지 20%를 도(道)·면(面) 등의 지방 단체가 부담하는 형식을 취했다. 조선총독부는 전체 사업비의 80%를 부담하겠다고 했지만, 이는 총독부가 일시에 시공 금액의 80%를 내놓겠다는 의미가 아니라 사업 주체인 지방단체가 기채로 빌린 돈의 연부 상환액 중 80%를 매년 지원해준다는 의미였다.<sup>81)</sup> 이렇게 지방단체가 어렵게 돈을 빌려 내놓은 부담금 20%는 인부에게 지급되는 실질 노임과 사무비용에 필적하는 규모였다. 쉽게 말해 지방단체는 국민구제치수사업 공사에 동원된 자기 지역 주민들에게 줄 노임에 상당하는 비용을 자체 부담하고 있었던 것이다.

이렇게 지방단체가 공사 시행에 일정한 역할을 하게 되었지만, 토목 청부업자들의 기세에 눌려 고초를 겪는 경우가 적지 않았다. 어떤 지역에서는 노임이 너무 적다면서 지역 주민들이 출역을 거부하자 토목 청부업자들이 분을 참지 못하고 감독 업무를 맡아보던 조선인 면 직원을 난타하기도 했다.<sup>82)</sup> 무슨 이유이든 불문하고 무조건 인부를 동원해내라는 것이었다.

토목 청부업자들로서는 인부가 계획대로 동원되어야만 자기에겐 떨어질 몫을 제대로 확보할 수 있었다. 그런데 주민들은 업자와 면 직원들이 수수료 명목으로 상당액을 공제하고 그 남은 액수를 받게 되었다. 이러다보니 차라리 출역 자체를 포기하고 다른 부업을 찾는 주민이 늘기 마련이었다. 업자들이 면 직원에게 폭력을 휘두른 것은 이렇게 출역자가 줄어듦으로 인해 자신들이 챙겨갈 수 있는 돈을 제대로 빼먹지 못한 것에 대한 분풀이에 다름 아니었다. 그야말로 “청부업자가 공사를 맡게 되면서 국민구제사업은 유명무실”해져 버렸던 것이다.<sup>83)</sup>

81) 위의 자료.

82) 『동아일보』 1936년 3월 7일자 기사 ‘인부감독면서기를 청부업자가 난타’.

83) 『조선중앙일보』 1935년 4월14일자 기사 ‘청부업자가 맡으면 구공은 유명무실’.

토목 청부업자들이 조선인 인부들에게 돌아갈 노임을 중간에서 착복하고 있었지만, 식자들 중에는 “기아선상에서 방황하는 국민들에게 우선 먹여 살림이 있어야 한다”면서 ‘구제 공사’를 어떻게 해서든지 확대해야 한다고 생각하는 사람들이 적지 않았다.<sup>84)</sup> 지식인들은 국민구제사업을 틈타서 일본인 토목 청부업자들이 자기 배만 불린다는 것을 잘 알고 있었다. 하지만 그렇게 문제투성이인 국민구제공사라도 어떻게 해서든 많이 시행해야 한다고 생각했다. 부정과 착복을 일삼는 일본인 업자의 영향을 벗어날 수 없다고 해도 30~50전도 되지 않는 노임이나마 조선인들이 챙길 수 있으면 다행이라는 것이었다.

조선총독부가 국민구제사업을 실시하는 것은 일본인들로서도 나쁠 것이 없었다. 일본인 업자들은 국민구제사업을 연장해야 한다고 주장하고, 그 사업을 청부공사로 하도록 해야 한다며 목소리를 높였다. “청부공사로 하게 되면 중간착취를 행할 것이니 조선총독부 직영공사로 해야 한다는 말이 있는데, 이 주장들은 폭언(暴言)에 지나지 않고, 국민구제사업의 정신을 몰각한 것”이라고 말했던 것이다.<sup>85)</sup> 업자들이 “국민구제사업의 정신”을 운위했다는 것은 그들의 입장에서 바라본 국민구제사업의 목적이 조선인들이 생각한 그것과 달랐음을 시사한다.

이러한 분위기 속에서 조선총독부는 1934년에 1,330만원을 투입해 제2차 국민구제사업을 실시하고, 1935년에도 800만원으로 제3차 국민구제사업을 시행했다.<sup>86)</sup> 또 “불황이 더욱 깊어져 이 사업들로는 도저히 불황을 저지할 수 없는 상태에 이르러 시국응급시설사업(時局應急施設事業)으로 소화7년(1932)부터 3개년간 총공비 597만2,280원(이 중 150만5,800원은 지방비 및 면비 부담)으로 하천, 도로, 임도(林道) 개수를 실시”해

84) 『동아일보』 1932년 7월 10일자 ‘전조선유지인사 총망라, 국민구제대책지상좌담회’라는 연속 기사에 이러한 주장이 다수 실려 있다.

85) 『京城日報』 1931년 4월 18일자 기사 ‘直營を排し請負を望む、窮民救済事業に蘇る’.

86) 朝鮮總督府(1936), 『朝鮮總督府施政年報(昭和11年)』, p. 352.

야 한다는 입장을 밝히고, 개수공사가 실시되지 않은 지방하천 가운데 일부를 선정해 치수 공사를 시행하거나, 수해로 피해를 입은 구역 등에 대한 보강 공사를 실시했다.<sup>87)</sup>

이 사업 외에도 일제는 공민구제사업의 후속 사업으로 1935년부터 1941년까지 지방진흥토목사업(地方振興土木事業)을 실시했다. 또 1937년부터는 그 전 해의 홍수를 계기로 또 ‘중소하천개수사업’이라는 것을 시행했다.<sup>88)</sup> 이로써 일제는 개수공사 시행 대상 하천을 253개로 대폭 늘리고 7천5백만원을 투입해 개수공사를 전면적으로 시행하려 했다.

### 3.2. 하천개수공사의 실효성 문제

하천개수사업이 실효적이었는가 하는 문제도 살펴볼 필요가 있다. 일제 강점기 당시에 이 사업들이 홍수 피해를 막는 데 효과적이었는가 하는 문제가 일찌감치 논란의 대상이 되었다. 한강하류개수공사 3개년 사업이 완료된 직후였던 1935년에 한강 일대에 대규모 홍수가 발생해 마포, 이촌동, 독섬 일대가 완전히 물에 잠겨 큰 피해를 입은 적이 있다.<sup>89)</sup> 이때 고양군 이산포와 송포 지역도 하천 결궤와 강물 범람으로 피해를 입었는데,<sup>90)</sup> 이곳에 있는 한강 제방은 한강하류개수공사로 불과 몇 개월 전에 완공된 것이었다. 한강뿐만 아니라 낙동강, 영산강, 금강 연안 등 하천개수공사가 이미 완료된 곳에서도 홍수 피해가 컸다.

이렇게 수해가 줄지 않았던 데에는 몇 가지 이유가 있는데, 먼저 제방 관리의 주체가 직할하천, 지방하천에 따라 구분되어 있어 제방이 일관되

87) 위의 자료.

88) 국가기록원문서 관리번호 CJA0003785—0026915871 ‘中小河川改修工事事業計劃事由’.

89) 『조선중앙일보』 1935년 7월23일자 호외 ‘한강 연안 대수해의 참상’.

90) 『동아일보』 1935년 7월 25일자 기사 ‘한강 하류지방 양면의 피해’.

게 접속되어 있지 않았고, 그 높이도 일정하지 않았다는 점을 들 수 있다. 이에 대해 당국자는 다음과 같이 언급하였다.

조선하천령 제정에 따라 하천의 관리 구분이 명확해졌다. 또 공공의 이해에 증대한 관계가 있는 하천 구간 4,474 km는 조선총독이 관리하게 되었다. 해당 구간에 대해 개수공사 실시를 도모해 개수가 완료된 구역이 347 km에 달하지만, 이 구간의 제방과 수제(水制), 수문 등은 아직 수세(水勢)에 대해 평형을 유지하지 못하고 있으므로 수세 변화에 대응하여 유지 보수하지 않으면 홍수에 처해 만전을 기하기 어렵다.<sup>91)</sup>

조선 총독이 관리해야 할 하천 구간 중에서 개수공사가 시행된 곳이 10%에 미치지 못하고, 만들어 놓은 제방들도 수세(水勢)에 대해 평형을 유지하지 못한다는 것이다. 수세에 평형을 유지하지 못한다는 것은 홍수위보다 낮은 제방 구간이 많다는 의미이다. 실제로 한강 구룡산 지역의 제방 평균 높이는 13미터 정도였다고 하지만,<sup>92)</sup> 구간에 따라 그 높이가 일정하지 않아 수위가 9미터만 되어도 범람이 발생했다고 한다.<sup>93)</sup>

제방의 높이가 일정하지 않다는 문제는 직할하천과 지방하천이 접속하는 지역에서 더 문제시될 수 있었다. 지방하천에 대한 개수공사를 맡은 도·면이 쌓은 제방과 조선총독부가 관리하는 직할하천의 제방이 제대로 맞물리지 않았고, 빈 곳이 발생하기 쉬웠던 것이다.<sup>94)</sup>

궁민구제치수사업의 대상 하천이 되는 곳에서 하상 준설이 제대로 이

91) 朝鮮總督府內務局(1936), 『南鮮の洪水』, p. 66.

92) 『동아일보』 1935년 7월 23일자 기사 ‘한강 각각 증수’.

93) 『동아일보』 1935년 7월 23일자 기사 ‘한강 증수 29척’.

94) 『동아일보』 1936년 6월 30일자 기사 ‘재령강공사문제로 각 요로에 진정’에 그 실제 사례가 보도되어 있다. 재령강과 그 지류인 서강이 합류하는 지점에 지방단체의 개수공사 소홀로 제방이 축조되지 않은 곳이 있어 수해가 발생했던 것이다.

루어지지 못하는 것도 큰 문제였다. 한강하류개수공사 구역으로 지정된 안양천의 경우 이 사업으로 기껏 제방을 쌓았지만 1936년의 수해로 상당 부분 결괴되었고, 그 연안에 있던 양동수리조합 구역 내의 전답 모두가 토사에 매몰되어버리고 말았다.<sup>95)</sup>

경기도 당국은 결괴된 구역에 대한 긴급 보강공사를 했지만 1940년도 또 제방이 무너져 큰 피해가 났다.<sup>96)</sup> 이렇게 개수공사가 시행된 곳에서 수해가 사라지지 않은 데에 대하여 하상을 제대로 준설하지 않았기 때문이라는 지적이 많았다.<sup>97)</sup> 준설이 제대로 되지 않았던 것은 그에 소요될 비용을 지방단체들이 충분히 마련할 수 없었기 때문일 것이다.<sup>98)</sup>

하천에 제방을 쌓는다고 해도 하상에 토사가 빠른 속도로 쌓이게 된다 면 당연히 홍수의 위험성이 높아지게 된다. 따라서 토사가 하천에 유입하는 현상을 방지할 필요가 있는데, 이를 위해서는 산림이 충분히 녹화되어 있어야 한다. 하지만 일제 강점기 당시에 산림 녹화의 정도는 매우 열악해 1935년 당시 민유림 1정보의 임목 재적이 9.6 m<sup>3</sup>에 머물렀는데, 이는 현재의 10%에도 미치지 못하는 수준이다.<sup>99)</sup> 이와 같은 상황에서는 아무리 제방을 높인다고 해도 임야로부터 토사가 지속적으로 흘러들어

95) 『매일신보』 1936년 8월 15일자 기사 ‘安養川 堤防 決潰로 답 600정보 매몰’.

96) 『매일신보』 1940년 7월 22일자 기사 ‘安養川 氾濫으로 始興郡東面一帶危險’.

97) 『동아일보』 1934년 10월 15일자 기사 ‘낙동강 근본 치수책’.

98) 『매일신보』 1935년 12월 2일자 기사 ‘百餘洞民의 生命線 防吾堤改修要望’ 등의 자료에서 이와 같은 실상을 확인할 수 있다. 한편 하천의 유속이 느리고 직강화가 잘 되어 있지 않을 때 하상에 토사가 빨리 쌓이는 경향이 있다. 궁민구제치수사업이 시행된 하천의 대다수는 어느 정도 직강공사가 이루어진 것으로 보이지만 인력을 동원해 물길을 정비하다보니 미처 직강공사가 완공되지 않은 개소도 있었고, 재래의 토사를 충분히 정리하지 않은 곳도 많았다. 실제로 궁민구제치수사업이 실시된 안양천은 일부 구간에서 직강공사가 시행되기는 했지만 1970년대에 다시 직강공사를 실시해야 할 정도로 제대로 공사가 이루어지지 못했다. 이 글에서는 지면 관계상 이에 대해서는 언급을 줄이도록 하겠지만 별도의 글을 통해 이에 대해 간단 하나마 소개할 예정임을 밝혀둔다.

99) 朝鮮林業協會(1945), 『朝鮮林業史(上)』, p. 26.

와 하상이 높아진다. 조선총독부 당국도 이러한 문제점에 대응해 1934년 홍수 직후 사방사업의 확대 방침을 발표한 적이 있다.<sup>100)</sup> 하지만 사방공사라는 것은 장기간의 일관된 정책 추진력과 해당 산림 지역 인근 주민들의 참여를 유도할 수 있는 적절한 제도적 뒷받침이 있어야 효과를 거둘 수 있다.

일제의 사방사업 추진 계획은 임기응변적인 성격이 강했고, 그나마 그 사업도 그리 오래 추진되지 못했다. 1930년대 후반 전시체제 수립을 통해 침략 전쟁 지원 정책을 강화하고자 했던 일제는 군수물자에 해당하는 목탄과 철도 침목 등의 원활한 공급을 위해 치산보다는 벌목량 증대를 최우선적인 정책 목표로 삼았다.<sup>101)</sup> 이렇게 정책적 일관성이 결여된 상태에서 치수사업의 안정화에 필수적인 치산 정책이 제대로 수행되기 어려웠다.

#### 4. 맺음말

일제는 조선을 식민 지배하기 시작할 때 대한제국 정부를 “생민(生民) 복리를 추구하지 않은” 무능한 정권으로 규정했다. 또 조선총독부가 민(民)들의 고통을 해결하는 데 앞장서겠다면서 그 일환으로 하천조사와 하천개수사업에 돌입했다. 그러나 일제의 치수사업은 하천구역을 분절하여 관리하는 방향으로 실행되어 많은 문제점을 양산해내고 말았다. 수많은 비용을 들여 만든 제방은 구간별 접속 미비와 시설의 일관성 결여로 제 기능을 하지 못했다. 또 공사 과정에서 일본인 토목 청부업자들에게 의한 부정 공사가 근절되지 못했다.

치수와 관련된 정책이 일정한 결실을 거두기 위해서는 1) 공공 재정의 적극적인 투입 2) 일관되고 종합적인 관점에서 정책을 추진하고자 하는

100) 朝鮮總督府內務局(1934), 『南鮮の洪水』, p. 64.

101) 植木秀幹(1941), 「産業の新體制と人的要素の擴充」, 『朝鮮山林會報』 191.

노력 등이 전제되어야 한다. 그러나 일제의 치수사업은 이러한 기준을 제대로 충족하지 못했다. 조선총독부는 일제는 치수사업을 시행할 때 개수공사로 인해 수익을 얻을 사람 및 지방단체가 일정액을 부담하거나 해당 공사를 주관하여야 한다는 입장을 견지했다. 이러한 사업 추진상의 특징으로 인해 수계별 종합 치수 대책이 수립되지 못했다. 비용 부담의 경계를 명확히 해야 한다는 방침이 서 있었기 때문에 구역을 나누어 하천을 개수하는 시스템을 고수했던 것이다.

일제는 일관된 치수정책을 수립하지도 못했다. 1920년대 중반에 일제는 직할하천에 대한 개수공사를 통해 하천 제방을 정비하겠다는 면서 국비 지변하천개수사업을 실시했다. 그러나 이 사업은 수계별로 종합적인 방침 하에 치수공사를 시행한 것이 아니라 전체 하천 구간 중에서 일부 구역에만 제방을 쌓는 식으로 실행되었다. 이 때문에 홍수로 인한 범람 피해를 줄이는 데에 특별한 효과를 거두지 못하고 말았다. 일제는 수해가 줄어들지 않자 직할하천에 접속하는 지방하천에도 제방을 쌓아야 한다고 판단하게 되었다. 마침 농업공황으로 농가 경영이 심히 악화되어 있어 무언가 토목사업을 시행할 필요가 있다는 여론이 형성되어 있었다. 일제는 이러한 여론을 이용해 공민구제사업을 실시하기로 하고, 그 일환으로 지방하천에 대한 개수사업에 돌입했다. 이러한 방식의 사업들은 수해를 줄이는 데 효과적이지 못했다. 개수공사가 시행된 곳이 직할하천의 10%에 미치지 못할 정도였던 데에다가 각 지방단체들은 비용 조달 문제로 지방하천에 제방을 제대로 쌓지 못했다.

이러한 점에서 필자는 조선총독부의 치수 정책이 일관성과 공공성이라는 측면을 제대로 충족하지 못했다고 생각한다. 대규모 치산, 치수 토목 사업이 제대로 된 성과를 거두기 위해서는 반드시 이 측면들을 충족하지 않으면 안 된다. 권력의 정당성을 결여한 식민 권력은 공공적인 관점에서 정책을 시행할 능력을 갖추지 못하기 마련이며, 일관된 목표 하에서 정책을 추진하기에도 근본적인 한계를 지닌다.

## 참고문헌

### 【단행본】

- 국가기록원(2010), 『일제문서해제 — 토목편(집필: 허수열)』(국가기록원 관리번호 DM00006476).
- 국토부 국토환경연구소(2000), 『치수사업 증장기계획 수립』.

### 【논 문】

- 고태우(2017), 「식민 토건업자의 ‘과점동맹’:1920-30년대 초 조선토목건축협회 연구」, 『역사문제연구』 38.
- 도리우미 유타카(2014), 「일제하 수리조합사업과 일본인 토목청부업자」, 『한국문화』 68.
- 정승진(2015), 「실패한 식민지 ‘개발’ 프로젝트- 益山 黃登堤의 廢堤化 사례」, 『한국사학보』 59.
- 최병택(2015), 「‘경성토목담합’ 사건을 통해 본 일제하 토목 청부업계의 담합 관행」, 『역사연구』 28.
- \_\_\_\_\_(2015), 「1920년대 초~1930년대 전반기의 하천개수사업과 토목청부업 비리」, 『사학연구』 118.
- 허수열(2014), 「일제 초기 만경강 및 동진강 유역의 방조제와 하천의 제방」, 『경제사학』 56.
- \_\_\_\_\_(2012), 「일제강점기 하천개수의 식민지적 성격-만경강개수를 중심으로」, 『학술원논문집(인문·사회과학편)』 제51-2호.

원고 접수일: 2018년 4월 12일

심사 완료일: 2018년 4월 30일

게재 확정일: 2018년 5월 2일

ABSTRACT

---

## A Study on River Improvement Projects in Colonial Joseon

Choi, Byung Taek\*

The Japanese Government-General of Joseon considered it necessary to start river improvement projects in order to make Koreans recognize the authority of colonial rule from an early period. Accordingly, a river survey was carried out during the first half of the 1920s. At the time, the Japanese authority carried out Emergency River Restoration Works, but this was limited to the flood zones. However, this work was badly carried out by contractors. They pocketed the workers' wages, and stole construction materials. At the same time they conspired to win the contracts for the river construction works.

The governor of Joseon wished to solve this problem and so the Japanese authority began stream works at the government's expense (the Government-financed River Construction Project). This project was not a regional river system project but a district-based construction project. Due to this, the Japanese authorities did not produce a positive result in terms of flood management.

---

\* Associate Professor, Department of Social Studies Education, Gongju National University of Education

In the 1930s, the Japanese colonial government began emergency relief work in response to the Great Depression. As part of the project, the colonial government initiated small and medium-sized stream improvement projects. But these projects also failed due to corruption by the Japanese civil contractors.

