

총동원체제기(1938-45년) 조선총독부의 노무자주택정책 운영과 사택의 분배체계*

- 일본질소비료(주) 계열사를 중심으로 -

이 명 학**

1. 머리말
2. 주거문제의 심화와 노무자주택 건설자금의 지원
3. 여신의 형해화와 극소수 기업의 자금 독점
4. 일본질소비료(주) 계열사의 선별적 사택 신축과 조선인 하급노동자의 소외
5. 맺음말

1. 머리말

중일전쟁 이후 조선에서는 사회를 ‘보호’하는 통치성이 두드러졌다. 이전까지 시장질서의 고질적인 병폐에 소극적인 태도를 취했던 조선총독부는 자본주의체제의 구조적인 모순인 소비재 접근의 불균등성 완화를 중점 과제로 설정하고 사회 구성원에게 최소한의 생계를 제공하는 기술을 고도화하기 시작했다.¹⁾ 통치

* 이 논문은 필자의 박사학위논문(2021 『조선총독부 주거정책의 민족·계층적 편향과 주거권운동의 대두』, 고려대학교 박사학위논문) 제3장 제3절 제2항을 수정·보완한 것이다.

** 한국교원대학교 한국근대교육사연구센터 전임연구원.

1) 노동권 보장, 총임금 보전, 집합적 소비수단의 제공으로 구성된 자본주의체제의 사회정책은 자본과 노동의 갈등이 첨예화된 도시를 중심으로 작용 범위를 확대하면서 사회의 불안요소를 제거하고 시장 경제로부터 이탈하려는 주체를 ‘소비-기계’로 재구축하는 역할을 수행했다. 생산 관계의 재생산과 사회적 신체 능력의 향상을 목적으로 도입된 사회정책의 특징에 대해서는 Manuel Castells(山田操 譯), 1984 『都市問題: 科學的理論と分析』, 恒星

대상의 생활 안정 위에 사회적 생산성의 향상, 저물가의 유지, 불온한 기운의 차단이라는 총동원체제의 핵심 목표를 달성하기 위해서였다. 다층적으로 전개된 사회정책 가운데 첫머리를 장식한 분야가 바로 대규모의 예산 지출이 동반되는 주거정책이었다.

복덕방을 아무리 들락날락해도 단칸방조차 쉽사리 얻을 수 없다는 하소연과 1940년 말 주요 도시에 당장 필요한 주택의 수가 92,137호에 이르는 통계가 말해주듯이, 계속해서 악화되는 주거문제의 근저에는 절대적인 공급 부족 현상이 자리하고 있었다.²⁾ 물자와 자금 통제의 영향을 강하게 받는 시장의 공급 능력은 도시로 밀려드는 인구의 증가 속도를 감당할 수 없었다. 결국 조선총독부는 생산적인 노동력과 건강한 병사의 양성을 저해하고 공중위생에 치명적인 전염병의 발생과 확산에 기여하며, 가부장제 이데올로기의 기초인 가정을 붕괴시키고 도덕을 문란하게 만드는 주거의 불안정성을 진정시키는 데에 역량을 집중하기로 결정했다.³⁾

특히 주택시장에서 불리한 위치에 서 있는 다양한 사회·경제적 약자 중에서 조선총독부가 역점을 둔 집단이 산업 현장에서 일하는 이들이었다. 1930년대 후반 조선은 더 이상 인구의 과잉 지역이 아니었다. 우후죽순처럼 전개되는 토건 사업과 중화학공업의 발흥에 더해 일본으로의 인구 유출이 본격화되면서 노동력 공급은 수요 대비 모자랐고 직공은 더 나은 조건을 찾아 이리저리 옮겨 다녔

社厚生閣: 工藤恒夫(전호성 옮김), 2011 『왜 사회보장인가? 자본주의 사회보장의 일반이론』, 치우: Michel Foucault(심세광·전혜리·조성은 옮김), 2012 『생명관리정치의 탄생: 콜레주드프랑스 강의 1978-79년』, 난장: Thomas Lemke(심성보 옮김), 2015 『생명정치란 무엇인가: 푸코에서 생명자본까지 현대 정치의 수수께끼를 밝힌다』, 그린비 참조.

2) 민족문제연구소 편, 2004 『日帝下 戰時體制期 政策史料叢書』 15권, 『昭和16年 第79回 帝國議會 說明資料(厚生)』, 21-39면: 『歲月업는 家屋賣買』 『매일신보』, 1941.07.22; 『住宅難緩和의 評定』 『매일신보』, 1942.05.15. 1930년대 이후 도시에 나타난 주택 수급의 불균형과 봉급생활자의 주거 양상에 대해서는 이승일, 2016 『1930-40년대 경성 거주 급여 생활자의 주거 생활』 『한국민족문화』 58 참조.

3) 일반적으로 주거문제는 직접적으로 노동력의 재생산을 방해하고 위생·아동·여성·도덕 문제를 촉발시키는 만병의 근원이자, 폭력 행위와 혁명의 자양분으로 간주가 되었다(민유기, 2007 『도시이론과 프랑스 도시사 연구』, 심산, 제7장; 이진경, 2014 『근대적 주거공간의 탄생』, 그린비, 제6장).

다.4) 노동자를 안정적으로 확보하고 그들의 생활상의 애로사항을 제거하여 노동능률을 최대한 이끌어 내는 일은 그래서 중요했다. 작업자를 적정한 수준 이상으로 유지하지 못하면, 생산력확충계획은 결실을 맺기 어려웠다. 이에 조선총독부는 일반인을 대상으로 한 대책과 별도로 노동자의 주거 안정에 특화된 방안을 강구했다. 골자는 사택을 지으려는 기업에게 대장성 예금부의 저리 자금을 지원하는 것이었다.

따라서 조선총독부가 주의를 기울인 노무자주택정책⁵⁾과 현장에서 구현된 사택의 분배체제를 분석하는 작업은 총동원체제기 사회에 녹아든 통치성의 본질을 이해하는 출발점이라고 할 수 있다. 그러나 이와 관련하여 지금까지 연구는 미진한 실정이다. 먼저 역사학계의 기존 연구는 시장가격을 통제하기 위해 제정된 법령,⁶⁾ 간접조성책의 일환으로 추진된 주택지경영사업과 대가조합,⁷⁾ 직접공급 대책의 양대 축이었던 공영주택과 영단주택,⁸⁾ 특수한 범주에 해당하는 불량주택

-
- 4) 중일전쟁 이후 발현된 노동력 부족 현상과 조선인 노동자의 행동양식을 다룬 대표적인 연구에는 박건홍, 2001 『日帝의 勞動政策과 朝鮮勞動者, 1938-1945』, 신서원, 제2부 제1-2장; 이상의, 2006 『일제하 조선의 노동정책 연구』, 해안, 제4장 등이 있다.
 - 5) 총동원체제기 정책 차원에서 기업이 조성하는 주거공간은 주로 노무자주택으로 불렸다. 그러므로 여기서는 당대의 용례를 준용하여 오늘날 흔히 사용되는 노동자주택(정책) 대신에 노무자주택(정책)이라는 고유명사를 활용하도록 하겠다.
 - 6) 이명학, 2016 『총동원체제기(1937-1945년) 조선총독부의 주택임대가격 통제정책 시행과 운영』, 『민족문화연구』 70.
 - 7) 김윤경, 2019 『일제강점기 인천의 주택난과 조선대가조합령』, 『인천학연구』 30; 2020 『경성의 주택난과 일본인 대가업자들: 본정대가조합을 중심으로』, 『서울학연구』 78; 손정목, 1990 『日帝強占期 都市計劃研究』, 일지사, 제6장; 염복규, 2007 『1930-40년대 인천지역의 행정구역 확장과 시가지계획의 전개』, 『인천학연구』 6; 2008 『일제말기 지방·국토계획론과 경인시가지계획』, 『서울학연구』 32; 2009 『日帝下 京城도시계획의 구상과 시행』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 206-223면; 이명학, 2020 『총동원체제기(1938-1945) 주택정책의 변화와 주택지경영사업의 전개: 평양을 중심으로』, 『한국문화』 89.
 - 8) 노상주, 1992 『朝鮮住宅營團의 住宅地 形成 및 變化에 관한 研究: 仁川市內 5個 住宅地를 中心으로』, 인하대학교 건축공학과 석사학위논문; 富井正憲, 1996 『日本·韓國·臺灣·中國の住宅營團に關する研究: 東アジア4カ國におえうる居住空間の比較文化論的考察』, 東京大學校 工學博士學位論文; 유승희, 2012 『1920-1930년대 경성부 주택문제의 전개와 대책』, 『아태연구』 19-2; 이명학, 2021 『총동원체제기(1938-45년) 조선총독부 공영주택정책의 운영 실태와 조선인의 주변화: 부영주택(府營住宅)을 중심으로』, 『역사와 경계』 120.

지구 개선사업⁹⁾과 같이 일반적인 주거정책의 분석에 치중했다. 반면에 노무자주택정책에 대해서는 무관심했다. 다음으로 건축학계에서는 부평에 남아 있는 노무자주택의 연구¹⁰⁾가 진행되었는데, 사택이 지닌 가치에 집중한 나머지 그것을 가능하게 한 금융제도와 사택의 분배 방식에 내재된 역사적 성격을 규명하는 데에 이르지 못했다.

이 글은 노무자주택정책의 뼈대를 이루었던 자금 운영의 전반적인 특징을 조감하고 구체적인 사례로서 일본질소비료(주) 계열사의 사택을 분석하려고 한다. 일본질소비료(주) 계열사를 선택한 이유는 지원을 받은 총 금액이 전체의 과반을 차지할 뿐만 아니라 노무자주택의 실상을 파악할 수 있는 통로가 존재하기 때문이다. 일본의 국립공문서관에서 발굴한 기업과 금융기관의 내부 사료를 바탕으로 제2장에서는 심각한 단계에 이른 주거문제를 배경으로 조선총독부의 노무자주택정책이 기획되는 흐름을 살펴본다. 제3장에서는 기형적인 자금 운영 구조 속에서 나타난 여신(與信)의 형해화를 검토한다. 제4장에서는 일본질소비료(주) 계열사가 건설한 사택의 분배체계와 차별성을 분석한다.

2. 주거문제의 심화와 노무자주택 건설자금의 지원

- 여보, 그렇게 누장만 피우고 있지 말고 어서 서둘고 나서서 방 한 칸 구해보지 못하우?
- 구해 바야 없는 방을 어떻게 구한담. 그대로 눌러 있는 수밖에야.
- 눌러 있기는 어떻게 눌러 있소. 집 사고 드는 사람에게도 행낭이 따라온다는데.
- 따라오던 말든 눌러 있으면 있는 게지. 없는 집을 어떻게 구하란 말이야!¹¹⁾

9) 엄복규, 2016 『서울의 기원 경성의 탄생』, 이데아, 제7장: 이명학, 2019 『1920-30년대 불량주택지구 개선사업의 구상과 변질』 『민족문화연구』 82.

10) 이연경·홍현도, 2019 『부평 미쓰비시(三菱)사택의 도시주거로서의 특징과 가치: 1930년대 말 부평의 병참기지화와 노무자주택의 건설』 『도시연구』 22; 이연경, 2021 『부평의 노무자주택을 통해 본 전시체제기 주택의 특징과 산업유산으로서의 가치』 『건축역사연구』 30-3.

11) 『住宅難과 大京城의 苦憫相④ 高樓巨閣 櫛比해도 六割은 집 업는 細民』 『조선일보』.

경성의 주거 실태를 보도하는 위의 인용문과 같이 1930년대 후반 도시의 주택 수급은 이전 시기와 비교를 불허할 정도로 어긋났다. 총 인구에서 부(府)가 차지하는 비중이 1935년 9.5%에서 1940년 11.59%로 높아졌듯이, 경제적 활로를 찾으려는 농민과 과중한 공과금에 시달리는 자산가의 이혼향도 경향은 시간이 지날수록 강해졌다.¹²⁾

그러나 주거공간의 공급은 수요를 밀돌았다. 주택 경기는 침체일로를 걸었다. 토지가격은 급등세를 연출했고 대지주는 일괄 매수자가 나타날 때까지 대지를 방치했다.¹³⁾ 금융기관은 사업의 신설·확장이 불허되는 업종으로 분류된 대가업(貸家業) 관련 대출을 기피했고 부동산 담보 용자 비율을 시가의 70-80%에서 20-30%로 대폭 내렸다.¹⁴⁾ 군수물자에 해당하는 건축 자재의 유통 물량은 언제나 부족했고 상품가격은 하루가 다르게 등귀했다.¹⁵⁾

주택 경기를 둘러싼 중첩된 악재는 결국 공급량의 감소로 이어졌다. 1936-38년 경성과 평양의 신축 주택은 각각 5,552건에서 3,422건으로, 1,488동에서 200동으로 급감했다.¹⁶⁾ 더하여 시가지계획사업과 대규모 공장부지의 조성이 본격화되면서 기존 가옥의 철거가 활발히 일어났다. 경성에서는 1936년 1,856호와 1938년 1,649호가, 부산에서는 1936-38년 총 652호가, 인천에서는 1938년 500여 호가 자

1938.08.16.

- 12) 田中利作, 1941 『國勢調査より見たる朝鮮人口の諸現象』 『朝鮮』 315, 65면. 농촌의 자산가가 도시로 이주하면 강제적으로 내야 하는 기부금이 줄어들었다. 아울러 자력에 따라 차등적으로 부과되는 호별세의 등급 역시 낮아졌다(今村靉, 1937 『京城に於ける鮮人家屋新築激増の傾向に就て』 『京城土木建築業協會報』 2-2, 11면; 1938 『農村地主階級の都市集中防止策を講せよ』 『朝鮮地方行政』 193, 38면).
- 13) 『發展 平壤의 큰 煩惱 住宅難 打開할 兩案』 『조선일보』, 1938.11.03; 『平壤府外 近郊에 集團住宅을 建設』 『조선일보』, 1939.04.25; 『全鮮 市街地 昂騰率』 『매일신보』, 1941.07.08.
- 14) 銀行問題研究會, 1937 『臨時資金調整法解説』, 銀行問題研究會, 4·32면; 『人口는 자꾸 增加나 住宅은 漸次 不足』 『조선일보』, 1938.04.21; 1942 『朝鮮ニ於ケル事業資金調整標準』 『復命書綴』, CJA0016572, 992면.
- 15) 1942년 8월 경성의 목조주택 평단 건축 단가는 1936년에 비해 3배 이상 올라갔다(大賀郁夫, 1943 『朝鮮に於ける住宅問題概觀』 『朝鮮社會事業』 21-1, 17면).
- 16) 『新築 家屋 五千件, 所有權 移動 二萬四千』 『조선일보』, 1937.06.15; 『平壤에 住宅難!』 『매일신보』, 1939.01.19; 『京城의 住宅難』 『매일신보』, 1939.05.10.

취를 감췄다. 시가지계획사업이 적용된 전체 도시에서 멸실된 총 호수는 1939년 3,240호에서 1941년 4,594호로 계속해서 늘어났다.¹⁷⁾

〈표 1〉 1938-39년 도시의 주택 부족 현황 (단위: 호)

지역	1938년 말	1939년 말	지역	1938년 말	1939년 말
경성	6,299	7,267	인천	924	983
개성	236	213	대전	270	278
전주	120	-38	군산	190	33
광주		-212	목포	17	156
대구	2,671	1,879	부산	1,810	2,173
마산	240	274	해주	768	1,441
평양	2,853	3,243	진남포	1,010	1,278
신의주		62	함흥	2,690	2,627
원산	2,220	2,438	청진	1,177	2,323
나진	71	1,978	계	23,206	28,569

출처: 1941 『朝鮮住宅營團令ヲ定ム』(아시아역사자료센터, A02030342400), 면수 불명.

비고: ① 물음표는 관독이 불가능한 숫자이다. ② 마이너스는 공급이 수요보다 많다는 의미이다.

수요와 공급의 엇박자는 결과적으로 주택 수급의 심각한 불균형을 초래했다. 〈표 1〉을 살펴보면 1938년 경성, 평양, 함흥, 대구 등지를 중심으로 도시의 필요 주택은 총 23,206호에 이르렀다. 이 경향은 다음 해에 더욱 심해졌다. 1939년에는 경성을 필두로 중화학공업이 급격히 성장하고 있는 서·북선(西·北鮮) 지역으로 농민의 사회적 이주가 증가하면서 호수 대비 부족한 주거공간은 도합 28,569호로 증가했다.

조선총독부 입장에서 날로 악화되는 주거문제는 좌시할 수 없는 중대한 사안이었다. 두 가지 측면에서 총동원체제가 위협을 받았던 탓이다. 첫 번째는 임대 가격 급등이었다. 재정력과 생산력을 위축시키는 인플레이션은 총력전과 상극이었다. 조선총독부는 통제 법령의 제정, 공정가격의 설정, 경제경찰의 창설을 통

17) 『新築 家屋 五千件, 所有權 移動 二萬四千』, 『조선일보』, 1937.06.15; 『仁川 細窮民 五百餘戶 更生住宅地에 收容, 生活難도 同時에 解決할 方針』, 『매일신보』, 1938.09.09; 『建築材料 高騰으로 住家新築은 停頓』, 『동아일보』, 1939.04.01; 『京城의 住宅難』, 『매일신보』, 1939.05.10; 大賀都夫, 앞의 글, 15면.

해 생산재와 소비재의 가격 등귀를 막는 데에 주력했다. 그런데 임대가격은 저물가정책을 비롯기라도 하듯 가파르게 올라갔다. 1936-38년 도시의 월세 상승률은 최소 5%, 최대 31%, 평균 15.59%였고 전세는 30-44%의 등귀율을 보였다.¹⁸⁾ 물론 공식 집계에 잡히지 않는 실질적인 인상률은 이것보다 높았다. 평양의 거주(家主)는 100호의 임대가격을 한 번에 25%나 인상하고 경성·부산·청진의 집주인은 임차인이 바뀔 때마다 월세를 지속적으로 올렸다.¹⁹⁾

두 번째는 노동력의 재생산을 저해하는 열악한 주거 사정이었다. 노동자의 적절한 배치는 생산력 확충의 성패를 좌우하는 “급무 중의 급무”였다.²⁰⁾ 일본제철(주)가 직공의 충원과 이동·결근의 대책으로 대대적인 사택 조성²¹⁾에 나선 것과 같이 노동자용 주거공간의 확보는 생산성의 유지·향상에 필수조건이었다. 그러나 현실은 정반대였다. 도시와 공업지대로 이주한 다양한 계층은 임대주택을 쉽게 얻을 수 없었고 어렵사리 임대주택을 확보한 이들은 언제 쫓겨날지 모른다는 불안에 떨었다. 예를 들어 1938년 함흥의 아편공장에 배치된 전매국 직원은 독립된 주거공간을 구하지 못하고 하숙집과 지인의 집을 전전했다. 청진에서 일하는 노동자는 적당한 임대주택이 없어 공장 주변의 비위생적인 판잣집에 거주하거나, 아니면 멀리 떨어진 곳에서 통근했다.²²⁾

18) 1939 『淸津府府營住宅新營費起債ノ件』 『淸津府一般經濟關係綴』, CJA0003449, 493-495면.

19) 『淸津港의 數萬 借家人 大不安, 人口는 激增 貸家は 全無』 『동아일보』, 1938.07.24; 『百餘戶 借家人 相對 爆彈의 家賃 引上』 『조선일보』, 1938.08.13; 『惡德家主가 跋扈, 借家人이 갈릴 때마다 家賃引上』 『동아일보』, 1939.02.17; 『稀な住宅難, 時局柄惡家主も 尠い』 『釜山日報』, 1939.03.31. 나아가 임대인은 수익 극대화의 전략으로 수도요금과 수선비를 임차인에게 전가하거나, 3개월 치의 보증금을 징수하기도 했다(『『집세는 안 비싼가』 『매일신보』, 1939.02.11; 『家賃 六割을 引上』 『동아일보』, 1939.07.02; あかつき生, 1939 『家を探がす話』 『朝鮮及滿洲』 379, 60면).

20) 1937 『道知事會議に於ける政務總監訓示要旨』 『平壤彙報』 70, 16-17면; 1938 『朝鮮に於ける勞務調整』 『同胞愛』 16-9, 85면.

21) 1943 『朝鮮鐵鋼特別調査復命ノ件』 (아시아역사자료센터, A16110183900), 면수 불명; 1943 『朝鮮鐵鋼特別調査復命ノ件附屬(一)』 (아시아역사자료센터, A16110184200), 면수 불명.

22) 1939 『咸興府住宅敷地造成工事竝住宅建築工事費起債ノ件』 『元山咸興府一般經濟關係綴』, CJA0003374, 547-548면; 1942 『淸津府東水南町庶民住宅地造成費起債ノ件』 『淸津府關係綴』, CJA0003658, 816면.

주택시장과 총동원체제의 불협화음이 커져 나가자, 조선총독부는 제한적인 지원을 통해 시장을 활성화시키는 기존 노선에서 탈피하여 적극적으로 시장 질서를 재편하는 쪽으로 방향을 틀었다. 시작은 1938년 9월에 개최된 시국대책조사회였다. 이 자리에서 조선총독부는 “사회사설을 확충하고 충실히 하여 총후(銃後) 국민의 단결을 확고히 하는 동시에 인적 자원의 유지·배양을 도모하는 일”²³⁾은 조선에게 주어진 사명 달성에 중요하다는 관점에 서서 주거문제를 안건으로 상정한 뒤에 주택 수급의 불균형을 시정하는 데에 필요한 부분을 점검했다.

이어서 1939년 6월경에는 주거정책에 관한 임시 조치가 마련되었다. 2월부터 진행된 조사를 통해 주택난(住宅難)의 실체를 파악한 조선총독부는 행정명령으로 지대와 가임(家賃)의 등귀를 억제하고²⁴⁾ 행정기관과 주요 기업의 주택 건설을 다그쳐서 공급 부족 현상을 완화하라는 명령을 도지사에게 하달했다.²⁵⁾ 끝으로 주택대책위원회가 조직된 이후인 1940년 2월에는 주택의 수급 불균형을 이대로 방치하면 노동력의 적절한 배치는 물론이고 생산력 확충에 심각한 지장이 발생할 수 있다는 심화된 문제의식 아래 명확한 기초가 확정되었다.²⁶⁾ 대규모 택지 조성 및 저렴한 분양, 대장성 예금부의 저리 자금 대출, 건축 자재의 확보와 효율적 배분을 통해 민간의 공급 역량을 최대한 이끌어 내고 일선기관이 앞장서서 공영주택을 신축한다는 내용이었다.

23) 朝鮮總督府, 1938 『朝鮮總督府時局對策調查會諮問答申書』, 朝鮮總督府, 103-106면; 1938 『朝鮮總督府時局對策調查會諮問案參考書-第1分科會』, 朝鮮總督府, 61-74면.

24) 임대가격통제정책은 행정명령의 단계를 거쳐 1939년 10월 27일 부령 제184호로서 기준 날짜를 기준으로 임대차계약에 부수하는 다양한 유형의 가격 인상을 원칙적으로 금지하는 『지대가임통제령시행규칙(地代家賃統制令施行規則)』으로 나아갔다. 제도의 유효기간이 도래한 1941년 7월 1일에는 부령 제183호로서 임대업자의 이윤까지 감안한 적정 가격이 도입되고 행정기관의 통제력을 확대하는 방향으로 법령이 개정되었다(이명학, 2016 앞의 논문).

25) 1939 『淸津府府營住宅新營費起債ノ件』, 『淸津府一般經濟關係綴』, CJA0003449, 487-489면; 『借家戶數와 月費의 事例, 狀況을 調査命令』, 『조선일보』, 1939.02.18.

26) 『朝鮮總督府住宅對策委員會規程』(훈령 제38호, 1939년 7월 12일); 『第一號案은 全般的方針』, 『조선일보』, 1940.03.01; 『三萬戶 新築할 物資 今年 內로 配給 決定』, 『조선일보』, 1940.07.20; 민족문제연구소 편, 2004 『日帝下 戰時體制記 政策史料叢書』 15권, 『昭和16年 第79回 帝國議會說明資料(厚生)』, 12면.

노동자의 주거 안정에 특화된 조치는 바로 이러한 거시적인 변화의 바람을 타고 수면 위로 부상했다. 생산력 확충과 직결된 공장과 광산의 노무자주택 공급과 관련하여 구체적으로 구상된 첫 번째 대책은 전쟁 경기에 편승하여 충분한 이익을 거두고 있는 중요 기업에게 사택을 건설하도록 강제하는 것이었다. 1939년 조선총독부는 “칙령으로 정한 바에 따라 … 사업에 속한 설비의 신설, 확장, 개량을 명령할 수 있다”는 「국가총동원법(國家總動員法)」 제16조의 발동을 논의 중인 일본과 보조를 맞춰 사택을 의무적으로 짓게 하는 방안을 강구했다.²⁷⁾ 그런데 이 계획은 실현 단계로 나아가지 못하고 수포로 돌아갔다. 기업의 강한 반발을 우려한 일본 정부가 강권주의를 포기하고 폭넓은 지원을 통해 노동자의 주거문제를 해결하기로 노선을 정했던 까닭이다.

일본에서 채택된 정책의 핵심은 사택 건설에 대한 금융 지원이었다. 세부적인 내용을 살펴보면, 3년 동안 계획된 물량은 세대용 3만 호와 합숙소 200개소였다. 지원 대상은 군수품 생산과 직간접적으로 연관된 기업이었다.²⁸⁾ 대부 방식은 권업은행, 농공은행, 흥업은행 등의 주요 금융기관이 연 3.2%의 금리로 사채를 발행하여 예금부의 자금을 획득하고 이것을 최고 연 4.2%의 이율로 기업에게 빌려주는 형태였다. 상환 기한은 2년 이내의 거치 기간을 포함한 20년이었다. 첫째 해에 책정된 할당액은 2,000만 엔이었고 이후 필요 호수의 증가와 수요의 확대에 대응하여 점진적으로 늘어날 예정이었다.²⁹⁾

제국의 바로미터로 기능하는 일본의 계획은 조선에 곧바로 영향을 미쳤다. 「국가총동원법」의 발동이 무산된 상황에서 뾰족한 수가 없었던 조선총독부는 중화학공장의 조업을 좌우하는 노동자의 주택난을 해결하기 위해 새로운 흐름에 편승했다. 1940년 3월 조선총독부는 노무자주택의 신축 비용에 한하여 엄격한 대

27) 塚田一甫, 1938 『國家總動員法の解説』, 秋豊園出版部, 163면; 「勞務者 爲한 住宅建造」 『매일신보』, 1939.07.02.

28) 上野洋, 1958 『日本の住宅政策』, 彰國社, 39면; 本間義人, 1987 『産業の昭和社會史 5: 住宅』, 日本經濟評論社, 100-101면.

29) 預金部 資金局, 1939 『第七十二回預金部資金運用委員會會議議事錄』, 預金部 資金局, 17-21면; 1940 『第七十五回預金部資金運用委員會會議議事錄』, 預金部 資金局, 152-153면; 1941 『第七十八回預金部資金運用委員會會議議事錄』, 預金部 資金局, 87면.

출 기준을 완화해주는 방식에서 한 발 나아가 예금부의 여유 자금을 기업에게 제공하기로 결정하고 같은 해 6월 구체적인 방침을 확정했다.³⁰⁾

먼저 자금 운영의 기본적인 틀은 일본과 동일했다. 첫째, 지원 대상은 전쟁 수행과 밀접히 연관된 중점 산업의 경영자와 여러 기업이 공동으로 출자하여 설립했거나, 공익적 목적을 가지고 운영되는 주택회사였다. 둘째, 대부 형태는 예금부가 연 3.6%의 금리로 조선식산은행과 동양척식(주)가 발행한 사채를 인수하면, 두 기관이 연 4.6% 이내의 이자율로 실수요자에게 재차 융자해주는 형태였다. 셋째, 상환 기한은 2년의 거치 기간이 포함된 20년이었다. 넷째, 대출액의 제한은 없었다. 다만 한정된 원자(原資)를 다수의 기업에게 나눠 주어야 했으므로 기업의 자기 자본 이외의 부족한 금액을 빌려준다는 내규가 설정되었다.³¹⁾

다음으로 저리 자금을 이용하는 지을 수 있는 노무자주택의 표준 규격은 일본보다 종류가 다양했다. 세대용으로 15평의 갑형과 11평의 을형만 존재했던 일본과 달리 조선에서는 8평의 병형과 6평의 정형이 추가되었다.³²⁾ 시멘트, 목재, 철재와 같이 중요한 군수물자에 속하는 건축 자재의 낮은 자급도 속에서 정책 효과를 극대화하려는 조선총독부의 의도와 최소한의 비용으로 다수의 사택을 지으려는 기업의 희망이 반영되었던 탓이다.³³⁾

30) 『公營住宅, 社宅建築엔 低利資 融通도 斡旋』, 『조선일보』, 1939.06.10; 『勞務者 小住宅』, 『조선일보』, 1940.03.01. 이와 더불어 조선총독부는 1940년 9월 9일 “노무자주택 건설용 자재를 일반주택 건설용 자재에 우선하여 배급”하라는 통첩과 같이 자재 배급의 혜택을 군수산업, 생산력확충계획산업, 기타 중요 산업에 해당하는 한정된 일부 기업에게 제공했다(1940 『住宅建設ニ關スル通牒』, 『朝鮮社會事業』 18-10, 26-31면).

31) 預金部 資金局, 1940 『第七十四回預金部資金運用委員會會議議事錄』, 預金部 資金局, 63면; 『勞務者住宅建設低資融通案決定』, 『京城日報』, 1940.06.23.

32) 同潤會 編, 1940 『勞務者住宅建設指針』, 厚生省 社會局, 19면; 『産業戰士의 “安息住宅” 事業主에게 建築 德憑』, 『조선일보』, 1940.05.30; 『配給할 物資는 七種』, 『매일신보』, 1940.08.26. 당대의 사료를 보면, 처음 제정된 노무자주택의 표준 규격은 3종류와 4종류로 나뉜다. 그러므로 어느 쪽이 실제인지 정확히 분간하기 어렵다. 최근 연구(이연경, 앞의 논문, 9면)는 1940년 3월 1일자 『동아일보』의 기사를 인용하여 노무자주택의 종류를 세 가지로 규정했다. 그러나 이 글에서는 주택 건설용 자재 배급과 관련한 조선총독부의 통첩에 표준 규격의 하나로 정형이 명기되어 있다는 점에 주목하여 노무자주택의 종류를 네 가지로 파악했다(1940 『住宅建設ニ關スル通牒』, 『朝鮮社會事業』 18-10, 31면).

33) 조선주택영단이 경성, 평양, 청진 등의 주요 지역에서 관계자를 불러 수요를 수합한 결과

3. 여신의 형해화와 극소수 기업의 자금 독점

노무자주택 건설자금을 지원하겠다는 조선총독부의 지침과 '종용'은 생산력 확충을 위한 막대한 투자비의 조달, 차입금 증대로 인한 재무제표의 악화, 노동력의 안정적 확보라는 문제에 봉착해 있는 기업에게 희소식이었다. 고용 중인 인원 대비 현존하는 사택이 모자란 회사, 공장의 신설·확장에 동반하여 신규로 채용한 노동자의 주거공간 확보가 시급한 기업은 저리 자금의 이용에 깊은 관심을 표명했다. 금융기관이 비생산적인 시설의 건설비로 사용되는 자금의 대부분을 주저하고³⁴⁾ 일반 대출의 이율이 6.6%(조선은행), 7.7%(조선식산은행·보통은행), 9%(금융조합)³⁵⁾에 이르는 상황에서 조선총독부가 알선하는 저리 자금은 노무자주택의 재원을 수월하게 확보할 수 있는 동시에 조달 비용을 줄여 기업의 재무건전성을 향상시킬 수 있는 효과적인 수단이었기 때문이다.

노동자를 수용할 새로운 주거공간이 필요한 기업은 현황 파악에 나선 일선기관에 적극적으로 자금 대부분을 신청했다. 일례로 해주에서는 중외광업(주) 제련소 72호(15만 5,500원), 서선중공업(주) 69호(8만 4,800원), 조선시멘트(주) 32호(10만 5,471원)를 합하여 총 173호를 신축하는 데에 들어가는 34만 5,771원 가운데 자기 자본을 제외한 31만 971원을 빌려달라는 신청서가 접수되었다. 함흥에서는 함남합동목재(주) 286호(35만 원), 북선교통(주) 200호(50만 원), 도변상점합자회사 100호(35만 5,000원), 선만흥업(주) 100호(15만 원)를 통틀어 686호의 건축에 소요되는 135만 5,000원을 용자해달라는 기획서가 제출되었다.³⁶⁾ 전체적

병형(11평), 정형(9평), 무형(7평)과 같이 소형 주택의 건설을 희망하는 사람이 다수였다[1941 『朝鮮住宅營團令ヲ定ム』(아시아역사자료센터, A02030342400), 면수 불명].

34) 노무자주택 건설자금의 통제를 완화하겠다는 조선총독부의 입장과 달리 실제 운영을 책임지는 금융기관은 직접적인 이윤 창출과 관계가 없는 노무자주택 건설자금의 융통에 인색한 태도를 취했다. 그 결과 사택을 건설하려는 기업은 자금 확보에 어려움을 겪었고 조선총독부가 확보한 건축 자재는 제때 활용되지 못했다(『昨年 月時勢』, 『매일신보』, 1939.06.06: 『資材는 있지만 住宅建築은 遲遲不進』, 『매일신보』, 1941.04.23: 『拂らぬ一般住宅へ半強制的に活!』, 『京城日報』, 1941.06.18).

35) 배영목, 2003 『韓國金融史 1876-1959』, 도서출판 개신, 284면. 기준 연도는 1938년이다.

36) 『海州府内の各工場従業員住宅을計劃,關係當局에補助交渉』, 『동아일보』, 1939.

으로는 대규모 저리 자금 유통이 가시화된 첫 연도에 대기업을 중심으로 35개 기업이 약 1,300만 원의 대출을 희망했다.³⁷⁾

그렇다면 노무자주택 건설자금을 공급하는 대책은 1939년도 이후 실제로 어떻게 작동하고 기업이 구상한 사태의 실현에 얼마큼 기여했을까. 1945년도까지 노무자주택 건설을 촉진시키기 위해 도입된 대장성 예금부 자금의 요구-할당-용자액 추이를 종합한 <표 2>를 통해 운영상에 나타난 특징을 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 1939-45년도 노무자주택 건설용 저리 자금의 추이 (단위: 원)

연도	요구액	할당액	용자액		
			기업	조선주택영단	계
1939	13,451,353	6,500,000	0	0	0
1940		0	302,170	0	302,170
1941		5,000,000	1,021,290	10,000,000	11,021,290
1942		20,000,000	171,000	10,000,000	10,171,000
1943		1,000,000		7,000,000	7,000,000
1944				5,000,000	5,000,000
1945				5,000,000	5,000,000

출처: 預金部 資金局, 1939-42년도판 『大藏省預金部統計書』, 預金部 資金局; 預金部, 1942 『79議會資金運用等(預金部)』(국립공문서관, 平22財務01830100), 면수 불명; 東洋拓殖株式會社, 1942 『第百七十五回東洋拓殖債券發行ニ關スル件』(아시아역사자료센터, B06050275900), 331면; 預金部 理財局, 1943 『81議會資金運用等答辯資料(資金局)』(국립공문서관, 平22財務01902100), 87-168면; 1943 『84議會預金部(理財局)』(국립공문서관, 平22財務01926100), 39-50·97면; 『預金部資金 融通額, 朝鮮에 七千八百餘萬圓』, 『매일신보』, 1943.04.11; 1945 『朝鮮住宅營團事務引繼ニ關スル件』, 『在朝鮮企業現狀概要調書(營團)』, CTA0001332, 면수 불명.

비고: ① 용자액의 기준 날짜는 금융기관이 기업에게 자금을 유통한 연도이다. ② 1943년도 할당액은 12월 말까지의 금액이다. ③ 빈칸은 사료적 한계로 인하여 파악이 불가능한 부분이다.

첫 번째는 자금 조달에 한계가 있었다는 점이다. 일반적으로 안정적인 통치체제의 확립이 중요한 조선총독부는 식민지의 이해를 '대변'하면서 일정 정도의 상

08.17: 『威興 住宅難 一掃 六百八十戶를 更築, 五會社에서 低利資金을 申請』, 『동아일보』, 1940.05.19.

37) 『勞務者住宅 五千戶 六月 中에 新築 着手』, 『매일신보』, 1940.04.27.

대적 자율성을 발휘했지만, 재정의 영역에서는 발언권이 미약했다. 조선총독부의 물적 토대인 재정의 명칭이 '특별회계'라는 데에서 드러나듯이, 정책 자금의 최종 결정권은 제국의 모든 회계를 총괄하고 예금부의 운영을 좌우하는 대장성에 있었다. 대장성은 거시적 관점에서 스스로 정한 원칙에 기초하여 제국을 순환하는 재정투융자를 관리·감독했고 전체적인 자금 운영에 부담이 없는 선에서 식민 권력의 요구를 선별적으로 받아들였다. 그러기에 조선총독부가 역점을 두고 추진하는 사업, 특히 대규모의 공채 발행이 수반되는 정책은 바람 앞의 등불과 같은 처지였고 실제로 대장성의 반발에 가로막혀 당초 계획이 무산·변경되는 일이 드물지 않게 발생했다. 건축 재정과 종관철도를 우선시하는 대장성의 기채 반대에 부딪혀 중국에는 무위로 돌아간 조선총독부의 사설철도매수계획이 대표적인 사례였다.³⁸⁾

조선의 '필요'가 제국의 '원칙'에 종속되는 구조는 노무자주택의 건설에 소비되는 저리 자금의 운영에서도 동일하게 나타났다. <표 2>를 보면 1939년도에 조선총독부는 기업과의 사전 간담회를 통해 수집한 정보를 바탕으로 1차년도 소요 자금으로 1,345만 1,353원을 대장성에 신청했다. 상세한 내역은 가족이 함께 생활하는 세대용 5,797호(65,664평)의 조성비가 1,077만 9,603원이었고 6,314명(15,851평)의 독신자를 수용하기 위한 50평 규모의 합숙소 건설비가 267만 1,750원이었다.³⁹⁾ 그러나 식민지의 현실을 토대로 작성된 조선총독부 요구액은 대장성이 가진 예산편성권의 칼날을 비켜 가지 못했다. 대장성은 조선을 비롯하여 대만과 남양(南洋)까지 포함한 식민지 할당액으로 겨우 700만 원을 책정했고 그 가운데 650만 원을 조선의 몫으로 배분했다. 조선총독부가 요청한 금액 가운데 "회사의 자기 자금으로 처리할 수 있는 부분"이 상당하다는 판단에서였다.⁴⁰⁾

38) 1930년대 초반 철도망의 안정적인 구축·확장을 위해 경영난에 처한 사설철도를 매수하려는 조선총독부의 계획이 대장성의 기채 반대에 막혀 좌절되고 임시방편적인 『조선사설철도보조법(朝鮮私設鐵道補助法)』의 개정으로 뒤틀리는 과정에 대해서는 박우현, 2016 『대공황기(1930-1934) 조선총독부의 사설철도 정책 전환과 특성』 『역사와 현실』 101; 2017 『1930년대 조선총독부의 사설철도 매수 추진과 특징』 『역사문제연구』 21 참조.

39) 預金部 資金局, 1940 『第七十四回預金部資金運用委員會會議議事錄』, 預金部 資金局, 64-64면.

40) 대장성 심의 과정에서 계획 예산이 대폭적으로 삭감된 곳은 조선이 유일했다. 대만과 남

요구액의 50% 정도로 줄어든 할당액은 뜻하지 않은 문제를 야기했다. 1,300만 원 이상의 차입금 위에서 설정된 처음 계획의 실현은 불가능해졌다. 별다른 선택지가 없는 조선총독부는 1940년 8월 주택대책위원회를 개최하여 새로운 기조를 확정했다. 구체적인 내용은 다음과 같았다. ① 채광, 제철, 제련, 화학, 전력, 운수 등과 연관된 기업에 한해 저리 자금을 대부한다. ② 경기도 1,107호(16,607평), 경상북도 15호(225평), 경상남도 137호(2,053평), 황해도 164호(2,467평), 평안남도 271호(4,064평), 평안북도 192호(2,880평), 강원도 46호(689평), 함경남도 87호(1,300평), 함경북도 94호(1,410평), 합계 2,113호(31,695평)를 이듬해 상반기 까지 건설한다.⁴¹⁾ 결국 대장성의 일방적인 결정에 의한 대폭적인 예산 삭감이 식민지에 필수적인 노무자주택의 공급 규모를 수요 대비 36.45%에 불과한 수준으로 축소시켰던 것이다.

두 번째는 여신이 점차적으로 형해화되었다는 사실이다. 주택 건설에 요구되는 3대 핵심 요소를 지원하여 민간의 공급 역량을 배가시키는 간접조성책은 정부와 국책회사가 주도하는 직접 공급과 더불어 주거정책의 양대 산맥이었다. 특히 주식 불입과 장·단기 차입으로 최대한의 자금을 모아 생산시설의 확장에 몰두하고 있는 기업에게 사택을 짓는 비용으로서 상환 부담이 적은 장기 저리 자금을 수혈하는 일은 무엇보다 중요했다.⁴²⁾ 이에 일본은 주거공간의 조성을 전담하는 주택영단이 전면에 등장한 이후에도 민간의 사택 건설을 추동하려는 목적 아래 저리 자금을 계속해서 공급했다. 1941년부터 1943년 12월까지 노무자주택의 건설비로 기업에게 융자된 금액은 1억 엔을 상회했다.⁴³⁾

양의 요구액은 특별한 문제없이 받아들여졌다. 따라서 대장성이 표면적으로 내세운 예산 삭감의 이유는 조선에만 적용되는 상황 논리라고 할 수 있는데, 현재로서는 정확한 해석이 불가능하다. 다만 남양이 요청한 자금의 용도가 일본인 전용의 사택 건설이었다는 점을 감안하면, 기업의 의사가 반영된 조선총독부의 요구액 가운데 조선인용 주거공간의 확보와 관련된 대부분 자금이 정리된 것으로 보인다(預金部 資金局, 1940 『第七十四回預金部資金運用委員會會議事錄』, 預金部 資金局, 66면: 「勞働者の住宅 全鮮い五千戸」 『釜山日報』, 1940.03.12).

41) 1940 『住宅建設ニ關スル通牒』 『朝鮮社會事業』 18-10, 26-32면.

42) 1941 『弘中商工株式會社勞務者住宅建設資金貸出ノ件』 『東洋拓殖株式會社·京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502321100), 면수 불명.

43) 預金部 理財局, 1944 『第八十四回帝國議會ニ於ケル大藏大臣想定問答資料』 『84議會預金

반면에 조선에서는 주택영단의 설립과 함께 대부 창구가 사실상 폐쇄되었다. <표 2>의 용자액을 살펴보면, 1940년도부터 본격적으로 시작된 기업 대출은 1941년도를 정점으로 급격히 줄어들다가 1943년도부터 금융기관의 장부에서 사라졌고 그 빈자리는 오롯이 주택영단에게 돌아갔다. 1941-42년도에 1천만 원씩, 1943년도에 700만 원, 1944-45년도에 500만 원씩, 도합 3,700만 원에 이르는 대규모 자금이 제79회 자금운용회의를 통해 예금부의 인수 대상으로 선정된 주택영단의 채권⁴⁴⁾ 매입으로 전용되었다. 전체 기간을 통틀어 시중에 유통된 3,849만 4,000원의 96.11%에 상당하는 금액이 단 한 곳의 자본 충실과 원활한 사업 운영을 위해서 사용되었던 셈이다.

그 결과 노무자주택 건설자금의 지원은 변죽만 요란했을 뿐 정책 목표를 온전히 달성할 수 없었다. 자금을 독점한 주택영단은 사택 조성에 특화된 회사가 아니라 조선 사회가 안고 있는 보편적인 주거문제의 해소를 담당하는 일종의 범용기관⁴⁵⁾이었기 때문이다. 주택영단의 경영 원칙은 군수물자의 생산과 직접적으로 관련된 기업의 사택 신축으로 경도되는 1944년 이전까지⁴⁶⁾ 도시에 거주하는 광범위한 계층의 주거 안정에 맞춰졌고 그 목적에 따라 채권 발행을 통해 형성된 상당한 자금이 봉급생활자용 주택 건설에 투자되었다. 예컨대 1943년 6월 현재 노동자용 주거공간으로 분류되지 않고 일반 서민용으로 취급된 갑형(건평 20평)과 을형(15평)의 영단주택은 합산 3,807호로서 총 공급 호수의 37.75%를 차

部(理財局)』(국립공문서관, 平22財務01926100), 28면.

44) 預金部, 1942 『昭和十六年度(第七十八回乃至第七十九回)預金部資金運用委員會決議錄』 『79議會資金運用等(預金部)』(국립공문서관, 平22財務01830100), 면수 불명.

45) 국민생활의 확보와 생산력의 증강을 위해 노동자를 비롯한 중류 이하의 봉급생활자용 주택을 대량으로 공급하는 것이 주택영단의 설립 목적이었다(朝鮮住宅營團, 1943 『朝鮮住宅營團の概要』, 朝鮮住宅營團, 1면).

46) 1944년 주택영단은 공사가 진행 중인 주택 가운데 전력 증강을 뒷받침하는 부분을 제외한 나머지 공사를 전면 중단하고 조선총독부의 지시에 맞춰 중점 산업의 노무자주택만 건설하기로 방침을 전환했다. 주요 대상은 소림광업(주) 737호, 조선중기공업(주) 416호, 용산공작소 223호, 조선화공기(주) 112호, 조선연탄(주) 62호, 조선해륙운수(주) 1,108호, 교통국 440호, 일본제철(주)의 청진과 검이포공장 984호, 청진운수회 580호, 조선중공업(주) 233호, 일본고구과중공업(주) 853호였다(민족문제연구소 편, 2004 『日帝下 戰時體制期 政策史料叢書』 22권, 『昭和19年 第86回 帝國議會 說明資料(學務)』, 285-291면).

지했다.⁴⁷⁾

세 번째는 극소수 기업에 대한 '특혜' 대출이 실시되었다는 점이다. 총동원체 제기 제도권 금융은 이윤 추구를 증시하는 자본주의적 보편성과 전쟁 수행이라는 특수성이 복합적으로 작동하는 공간이었다. 설계자의 위치에 있는 조선총독부는 「임시자금조정법시행규칙(臨時資金調整法施行規則)」, 「은행등자금운용령시행규칙(銀行等資金運用令施行規則)」⁴⁸⁾과 같은 법령의 제정을 통해 강압적으로 모집한 자금이 국채를 비롯하여 군수산업체의 주식과 사채 매입으로 흘러가도록 통제했다. 현장에서 자금 운영을 주관하는 금융기관은 '회수주의'에 입각하여 대출을 신청한 기업의 경영 상태, 재무제표, 상환 능력을 종합적으로 판단한 후에 최종적으로 담보력이 충분한 기업에 한하여 용자에 나섰다. 특정 기업에 대한 여신의 집중화⁴⁹⁾는 이러한 두 가지 경향성이 상호작용한 결과였다.

제도권 금융에 속하는 노무자주택 건설자금의 지원도 마찬가지였다. 조선총독부는 설비·운전자금의 선취권이 보장된 갑종 사업체⁵⁰⁾ 중에서 시급한 산업 위

47) 朝鮮住宅營團, 앞의 책, 9면. 주택영단이 신축하는 주거공간의 종류는 다섯 가지였는데, 조선총독부 사회과장은 10평 이하인 병형, 정형, 무형을 “극히 소규모 주택인 관계상 군수산업, 생산력확충계획산업, 기타 중요 산업의 기업자가 사용”하는 노무자주택으로 확실히 구분했다(磯崎廣行, 1941 『朝鮮住宅營團に就て』 『朝鮮社會事業』 19-10, 22면). 여기서는 이 기준에 의거하여 갑·을형을 봉급생활자용으로 파악했다.

48) 『臨時資金調整法施行規則』(부령 제157호, 1937년 10월 15일); 『銀行等資金運用令施行規則』(부령 제303호, 1940년 12월 26일). 두 법령의 요체는 설비·운전자금의 철저한 통제였다. 금융기관(증권인수업자 포함)이 10만 원 이상의 설비자금을 대부하거나 유가증권을 인수할 때, 공칭자본금 50만 원 이상의 기업이 설립·증자·불입 징수·합병을 시도할 때, 사업소별로 금융기관이 5만 원 이상의 운전자금을 대부할 때에는 사전에 조선총독부의 허가를 받아야 했다. 자금 통제의 일환으로 제정된 「임시자금조정법」의 조선 내 운용과 효과에 대해서는 박현, 2010 『조선총독부의 戰時經濟政策 1937-1945: 자금·생산·유통 통제를 중심으로』, 연세대학교 경제학과 박사논문, 제2장 참조.

49) 강제 저축과 같은 폭력적 방식을 수반한 수신(受信)의 사회화와 군수산업에 대한 여신의 집중화, 그리고 대부 과정에 내재된 민족 차별과 고리대금업을 이용하여 생존을 도모했던 조선인 상공업자의 현실에 관해서는 다음의 연구가 참조된다. 윤석범 외, 1996 『韓國近代金融史研究』, 世經社, 제2편; 이경란, 2002 『일제하 금융조합 연구』, 혜안, 제4장; 정병욱, 2004 『한국근대금융연구: 조선식산은행과 식민지 경제』, 역사비평사, 제2부 제3장·제3부 제3장; 문영주, 2004 『일제하 도시금융조합의 운영체제와 금융활동(1918-1945)』, 고려대학교 사학과 박사논문, 제3장.

주로 대부 대상을 더욱 한정했다. 중화학공업의 확장에 불가결한 존재인 전력업과 각종 병기의 핵심 원재료인 비철금속을 생산하는 광업·제련 관련 기업이 바로 그것이다.⁵¹⁾ 뿐만 아니라 조선식산은행과 동양척식(주)는 “자금 대출이 다소간 기피되고 있다”, 금융기관의 “유통 방침이 기업자 측의 요구와 일치하지 않는다”⁵²⁾는 고위 관료의 우려처럼 자금 운영의 일반론에 기초하여 엄격한 대출 심사를 진행했다. 그들은 일차적으로 손실 가능성이 농후한 무담보 용자를 철저히 배제하고 이차적으로 순이익과 담보가 부족하여 향후 대부금의 회수가 어렵다는 판단이 들면 아무리 조선총독부가 설정한 범주에 들어가는 기업의 요청이라고 할지라도 기본적인 필요조건이 갖춰질 때까지 대출신청서를 반려했다.⁵³⁾

홍중상공(주)가 대표적이었다. 주로 광산용 기계를 제작했던 홍중상공(주)는 주철(鑄鐵)·주강(鑄鋼)에서 시작하여 기계(부속품)의 생산을 거쳐 철도 차량의 조립으로 이어지는 일관작업체제를 구축하고자 1938년 대규모 자금을 차입하여 부평공장의 건설에 착수했다.⁵⁴⁾ 노동자를 수용할 사택은 주거래 금융기관인 동양척식(주)를 통해 예금부의 저리 자금을 받아 처리할 예정이었다. 그러나 이 과정은 일사천리로 진행되지 않았다. 동양척식(주)는 1940년 5월과 9월에 걸친 홍중상공(주)의 대부 요청을 연달아 거부·보류했다. 과도한 차입금에 비해 담보력이 불충분하다는 이유에서였다. 그러자 홍중상공(주)는 대출금을 86만 원에

50) 조선총독부는 군수품 생산과의 관련성을 따져 산업을 갑종, 을종, 병종으로 분류하고 갑종에 포함된 산업의 시설 확장과 운영에 우선적으로 자금을 공급했다. 금속광업, 비철금속제련공업, 공작기계기구제조업, 병기와 부품제조업, 전력업이 갑종으로 구분된 산업이었다(1942 『朝鮮ニ於ケル事業資金調整標準』 『復命書綴』, CJA0016572, 976-992면).

51) 『國策工事 住宅新築 十二個所に 九二八戸』 『조선일보』, 1940.07.01.

52) “동양척식주식회사와 조선식산은행이 입을 수 있는 손해를 국가가 보상하는 제도를 제정하지 않는 한, 근본적으로 시정된 대책이 도출될 수 없”다는 주장처럼 금융기관의 태생적인 한계라고 할 수 있는 고위험 대출의 기피 현상을 해결하기 위해서는 공적인 개입이 필요했다. 그러나 조선총독부는 이 문제를 금융기관의 손에 맡겨 둔 채 손실보상제도와 같은 특별한 대책을 강구하지 않았다. 이에 노무자주택 건설자금의 경색된 흐름은 시간이 흐를수록 악화가 되었고 사택신축계획의 무산이 빈번하게 일어났다(『資材は十分ある』 『京城日報』, 1941.05.14; 木佐貫浩藏, 1943 『戦力増強と勞務者住宅』 『朝鮮勞務』 3-6, 3면).

53) 『勞務者住宅建設資金利用は僅少』 『京城日報』, 1941.03.13; 『勞務者住宅資金企業者の利用尠し』 『京城日報』, 1941.05.14; 『勞務者住宅問題』 『京城日報』, 1941.06.11.

54) 東洋經濟新報社 編, 1942 『朝鮮産業の共營圈參加體制』, 東洋經濟新報社 京城支局, 113면.

서 30만 원 정도로 대폭 줄이는 한편 금융기관이 요구하는 담보 물건을 추가하여 다시 신청서를 제출했고 동양척식(주)는 그제야 융통을 결정했다. 아래의 경성지점장 의견과 같이 홍중상공(주)가 세운 계획이 신규 대출은 물론이고 기존 대부금의 회수에도 긍정적이었던 탓이다.⁵⁵⁾

노무자주택은 공장 설비의 확충이 일단락되고 본격적으로 조업을 시작하는 홍중상공(주)에게 필수 시설이다. ... 이번에 요청한 대출금 정도면 담보력 역시 충분하다고 판단된다. 나아가 장기 저리 자금의 융통은 기존의 재단(財團) 담보 대부금의 회수에도 좋은 영향을 미친다.

따라서 1940년도부터 1942년도까지 기업에게 융자된 149만 4,460원은 풍부한 자산을 바탕으로 상황 능력이 뛰어난 극소수 기업에게만 돌아갈 수밖에 없었다. 사료를 통해 확인이 가능한 145만 3,460원을 기준으로 대출자의 윤곽을 그려보면 동양척식(주)에서 115만 3,460원이, 조선식산은행에서 34만 1,000원이 융자되었다. 산업별로 나누어 보면 전력업이 57만 5,330원으로 전체의 39.58%를 차지했고 이어서 기계·차량제조업이 30만 2,170원(20.79%), 제련업이 30만 원(20.64%), 운수업이 27만 5,960원(18.99%)이었다. 개별적으로는 총 7개 기업이 대출을 받았는데, 대부분은 일본질소비료(주)의 계열사였다. 노구치 시타가우(野口遵)가 사장이고 동양척식(주)와 밀접한 관계를 형성하고 있는 장진강수전(주), 조선압록강수력발전(주), 조선송전(주), 평북철도(주), 단풍철도(주)가 동양척식(주)를 통해 총 대부금의 58.57%에 해당하는 85만 1,290원을 받았다.⁵⁶⁾

55) 1940 『弘中商工貸出關係綴』 『東洋拓殖株式會社·京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502306100), 면수 불명; 1941 『弘中商工株式會社勞務者住宅建設資金貸出ノ件』 『東洋拓殖株式會社·京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502321100), 면수 불명.

56) 중일전쟁 이후 전력 개발에 적극적으로 뛰어들던 동양척식(주)는 조선송전(주)와 조선압록강수력발전(주)의 핵심 주주였다. 동양척식(주)는 이들 기업의 주식을 17%와 20%씩 소유했다[1940 『東拓ノ朝鮮送電株式會社増資株式引受ニ關スル件』(아시아역사자료센터, B06050182700), 283-285면; 1941 『東洋拓殖株式會社ノ朝鮮·滿洲鴨綠江水力發電株式會社増資株式引受ニ關スル件』(아시아역사자료센터, B06050226900), 305-306면]. 총동원체제기 동양척식(주)의 자금 운영에 대해서는 배석만, 2014 『전시체제기 동양척식주식회사의 자금동원 구조와 투자동향 분석』 『지역과 역사』 34: 조명근, 2020 『戰時期 동양척식주식회사의 자금 조달과 운용 실태』, 『아세아연구』 63-1 참조.

나머지 한 곳은 30만 2,170원을 받은 흥중상공(주)였고 다른 한 곳은 병기의 핵심 원료인 텅스텐의 채굴과 정련을 수행하는 기업으로서 조선식산은행에 대한 자금의존도가 높은 소림광업(주)(30만 원)⁵⁷⁾였다. 다소 거칠게 정리하면 대부분을 취급하는 금융기관과 유착 관계를 맺고 있는 기업만 노무자주택 건설용 저리 자금의 혜택을 누릴 수 있었던 것이다.

4. 일본질소비료(주) 계열사의 선별적 사택 신축과 조선인 하급노동자의 소외

중일전쟁 이후 일본질소비료(주)⁵⁸⁾ 계열사는 중화학공업화의 바람을 타고 사업을 대대적으로 확장했다. 조선 최대의 전력업체인 장진강수전(주)는 1940년대

57) 1944 『小林鑛業株式會社ニ對スル手形貸付ノ件』 『小林鑛業株式會社關係書類(鑛工金融部)』, DA0166896, 11면. 특수강을 만드는 주 원료인 텅스텐 수요는 전쟁의 지속·확대와 더불어 비약적으로 급증했다. 제국 전체의 텅스텐 생산액에서 조선이 차지하는 비중은 95%에 달했는데, 그 중에서 소림광업(주)는 조선 전체 생산액의 75% 이상을 차지했다(東洋經濟新報社 編, 앞의 책, 97면; 1943 『朝鮮産業の決戰再編成』, 東洋經濟新報社 京城支局, 79면). 그러므로 소림광업(주)는 군부의 전폭적인 지지를 바탕으로 특별한 대우를 받았고 자금 측면에서 소림광업(주)의 생산 활동을 지원한 곳이 조선식산은행이었다. 소림광업(주)는 조선식산은행의 대출금을 통해 텅스텐 채굴에서 제련·가공으로 이어지는 일관생산체제를 구축했다. 1944년 1월 말 소림광업(주)의 외부 부채 가운데 조선식산은행에서 차입한 금액의 비중은 72%였다(정병욱, 1999 『일제말(1937-1945) 朝鮮殖産銀行의 광공업 금융』 『한국민족운동사연구』 23, 473면).

58) 일본질소비료(주)는 조선에 진출하여 식민지 초과 이윤을 획득한 일본 대자본의 상징적인 존재였다. 1942년 기준으로 일본질소비료(주)는 조선 광공업회사 자산의 26%를 차지했다(허수열, 2005 『개발 없는 개발: 일제하, 조선경제 개발의 현상과 본질』, 은행나무, 181면). 따라서 일찍부터 일본질소비료(주)에 관한 연구가 활발히 진행되었다. 대표적인 연구에는 糟谷憲一, 1975 『戰時經濟と朝鮮における日窒財閥の展開』 『朝鮮史研究會論文集』 12; 姜在彦 編, 1985 『朝鮮における日窒コンツェルン』, 不二出版; 大鹽武, 1989 『日窒コンツェルンの研究』, 日本經濟評論社 등이 있다. 최근에는 '기업 도시'의 형성과 지역 사회의 변용이라는 문제의식에서 일본질소비료(주)를 심층적으로 분석한 논문(양지혜, 2020 『일제하 일본질소비료(주)의 흥남 건설과 지역사회』, 한양대학교 사학과 박사논문)이 제출되었다.

부터 허천강 전원(電源) 개발 제2기 공사에 착수했고 조선압록강수력발전(주)는 수풍댐 공사와 발전설비의 증설을 추진했다. 조선송전(주)는 수풍발전소의 진척에 발맞춰 다사도와 평양-진남포 방면으로의 송전선 구축, 주요 지점의 변전소 건설을 준비했다. 허천강과 압록강의 발전 공사에 사용되는 자재 운송용 철도 건설을 담당하는 단풍철도(주)와 평북철도(주)는 전체 선로를 개통하면서 수송량 급증이라는 현실을 마주했다.⁵⁹⁾

사업의 확대는 필연적으로 노동자의 증원을 유발하기 마련이었다. 일본질소비료(주) 계열사는 부족한 노동력의 보충을 시작했다. 장진강수전(주)는 청진변전소, 제1-4발전소, 허천강건설사무소 근무자를 중심으로 한 322명, 조선압록강수력발전(주)는 수풍건설사무소와 신의주출장소에서 일할 52명, 조선송전(주)는 신설 변전소와 주요한 지점의 보선주재소에 근무할 137명의 채용 계획을 수립했다. 단풍철도(주)는 기점인 단천사무소를 비롯하여 각 역에서 수송을 처리할 78명을, 평북철도(주)는 새로운 사업구로 지정된 청수사무소를 필두로 235명을 고용하고자 했다.⁶⁰⁾ 전체적으로는 824명의 신규 노동자 증원이 예정되었다.

일본질소비료(주) 계열사는 계획된 노동력의 안정적인 확보를 위해 사택의 신축을 추진했다. 생활기반시설이 갖춰진 시가지 주변이 아니라 대규모 노동자의 수용이 불가능한 오지, 혹은 벽촌에 건설 현장과 사무소가 위치하고 기후적으로도 일본의 풍토에 적응된 신체가 견디기 힘든 혹한지가 대부분이었기 때문이다. “조선 전근의 명령을 받았을 때 나는 두려운 기분이었다. 대략 당시 본사 근무자의 기분은 동일했을 것이다”는 흥남 근무 직원의 소회, “각 계의 증산과 함께 공원(工員)이 부족했다. 그러나 일본인의 입사는 바랄 수 없었고 조선인에 의지해야 하는 상황이었다. 우수한 조선인을 구하기 위한 사택이 절실히 요구되

59) 1940 『東拓ノ朝鮮送電株式會社増資株式引受ニスル件』(아시아역사자료센터, B06050182700), 283면; 『虛川江 第二 發電所 増設』 『매일신보』, 1940.01.12; 『虛川江 發展工事 着着進捗 中』 『매일신보』, 1940.09.18; 『虛川江 二期 工事, 熊耳댐은 近間 完成』 『매일신보』, 1942.06.13; 東洋經濟新報社 編, 1942 앞의 책, 78-85면; 1943 앞의 책, 68-76·140면.

60) 일본질소비료(주) 계열사와 관계된 부분은 1940 『東洋拓殖株式會社・京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502316100)에 정리된 회사별 『朝鮮勞務者住宅建設資金借入申込書』의 내용에 근거했다. 다만 이 자료는 대출 서류이므로 정확한 면수의 파악이 불가능하다. 이하에서는 면수 표기를 생략하고 문서가 작성된 날짜까지만 표기하도록 하겠다.

었다”는 영안 공장장의 주장⁶¹⁾과 같이 가족이나 독신자가 편안히 생활할 수 있는 주거공간의 조성은 낯선 곳으로 이주를 ‘두려워’할 수밖에 없는 일본인과 노동력 부족의 심화 속에서 불가결한 인력으로 변모한 조선인의 정착을 유인하고 작업 능률을 향상시키는 핵심적인 장치였다.⁶²⁾

노무자주택의 신축에 소요되는 비용의 마련은 예금부의 저리 자금 대출을 통해 이루어졌다. 일본질소비료(주) 계열사는 1940년 8월 취체역(取締役) 사장인 노구치 시타가우 명의로 평소 친밀한 사업 관계를 구축하고 있는 동양척식(주)에 대부를 신청했다. 금액은 5개 기업을 합하여 85만 1,316원 60전이었고 경성부 신당정 52번지에 소재한 장진강수전(주)의 택지(19,269평)와 사택 건물(82호, 3,472평)이 공동 담보로 제공되었다. 일본질소비료(주) 계열사의 신청은 동양척식(주)의 내부 논의를 손쉽게 통과한 후 1940년 12월 말 정식으로 대출이 결정되었다.

담보 대상은 경성부에 소재한 중류주택과 아파트, 그리고 주택지로서 수요가 많은 물건이다. 담보가 확실할 뿐만 아니라 양호하다. 차주(借主) 기업은 조선 일류의 대회사이다. 1940년 상반기 대차대조표에 의하면, 5개 기업의 하반기 순자산은 1억 9,600만 원을 넘는다. 상환 재원 역시 명확하다. 본 대출을 시행해도 회수에 어려움이 없다.⁶³⁾

위에서 제시된 경성지점장의 판단처럼 담보 물건은 이상적인 주택지에 위치한 일본인 중류계층용 주거공간으로 수요가 충분하고 현재 시세가 130만 원에 이르며, 5개 기업의 순자산이 1억 9,600만 원을 넘고 매년 순이익금이 약 2,477만 원에 달해서 대출금의 회수에 전혀 문제가 없었던 까닭이다.⁶⁴⁾

61) 1989 「あとがき」 『日本窒素史への證言』 續卷 第4集, 166-167면; 芦村和人, 1979 「鏡, 延岡, 興南, 永安の思い出」 『日本窒素史への證言』 第8集, 53-54면[内藤隆夫, 2017 「植民地企業城下町の構築と變容: 日本窒素肥料の事例」 『北東アジアにおける帝國と地域社會』(白木澤旭兒 編), 北海道大學出版會, 361・366-367면에서 재인용].

62) 일례로 부산의 어떤 공장은 노동자 전부를 집단주택에 수용하면 노동자가 30% 정도 감소하더라도 종전과 동일한 생산성이 발현된다는 결론을 얻은 이후 곧바로 사택의 신축에 나섰다(木佐貫浩藏, 앞의 글, 4면).

63) 1940.12.18 「京城支店扱勞務者住宅建設資金貸出ニ關スル件」 『東洋拓殖株式會社・京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502316100).

그렇다면 구체적으로 일본질소비료(주) 계열사가 준비한 노무자주택의 규모는 어느 정도였고 어떻게 배분이 되었을까. 대출을 받기 위해 동양척식(주)에 제출한 기획서와 설계도를 중심으로 사택의 전반적인 현황과 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫 번째는 사업 확장에 수반하여 새롭게 고용된 다수의 노동자 가운데 일부에게만 주거공간이 제공되었다는 사실이다.

〈표 3〉 일본질소비료(주) 계열사의 사택 신축 현황

기업명	채용 인원	필요 공간		신축 공간	
		세대용(호)	합숙소(동)	세대용(호)	합숙소(동)
장진강수전(주)	322	320	3	69	
조선압록강수력발전(주)	52	150	1	100	
조선송전(주)	137	82	4	82	4
단풍철도(주)	78	18		18	
평북철도(주)	235	58	2	91	
합계	824	628	10	360	4
필요 대비 신축 비중(%)				57.32	40.00

출처: 1940.08 『朝鮮勞務者住宅建設資金借入申込書』 『東洋拓殖株式會社・京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502316100).

일본질소비료(주) 계열사의 사택 신축 현황을 정리한 〈표 3〉을 보면 824명의 채용 인원 중에서 통근이 가능한 사람 이외에 세대용 주거공간이 필요한 사람은 전체의 76.21%에 해당하는 628호였고 독신자용 합숙소는 10동이 요구되는 실정이었다. 세부적으로는 장진강수전(주)가 320호와 3동, 조선압록강수력발전(주)가 150호와 1동, 조선송전(주)가 82호와 4동, 단풍철도(주)가 18호, 평북철도(주)가 58호와 2동이였다. 그러나 저리 자금을 활용한 사택 공급은 수요에 비해 한참 모자랐다. 조선송전(주)와 단풍철도(주)만 수급의 균형을 맞추는 정도였고 나머지 기업은 선별적인 신축을 상정했다. 5개 기업을 합하여 세대용 360호, 합숙소

64) 1940.12.18 『京城支店扱勞務者住宅建設資金貸出ニ關スル件』 『東洋拓殖株式會社・京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502316100); 1940.12.27 『長津江水電外四社ニ對スル勞務者住宅建設資金貸出ノ件』 『東洋拓殖株式會社・京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502316100).

4동이 준비되었고 필요 대비 공급 비중은 세대용이 57.32%였고⁶⁵⁾ 공동숙사는 그보다 낮은 40%에 불과했다. 대략적으로 신규 노동자의 절반은 자기 스스로 머물 공간을 찾아야 했던 것이다.

두 번째는 하급노동자가 사택 이용의 혜택에서 소외되었다는 점이다.⁶⁶⁾ 일본 질소비료(주) 계열사는 5개 기업을 통틀어 생산 현장에서 일하는 용원이 575명, 관리·감독자인 사원이 149명 증가했다.⁶⁷⁾ 그러나 세대용 사택의 배분은 오히려 용원보다 직급이 높은 계층에게 치우쳤다.

〈표 4〉 일본질소비료(주) 계열사의 유형별 세대용 사택 신축 계획

기업명	갑형(호)	을형(호)	병형(호)	계
장진강수전(주)	6	63		69
조선압록강수력발전(주)	10	40	50	100
조선송전(주)	18	64		82
단풍철도(주)	4	4	10	18
평북철도(주)	19	31	41	91
합계	57	202	101	360
비중(%)	15.83	56.11	28.06	100

출처: 1940.08 『朝鮮勞務者住宅建設資金借入申込書』 『東洋拓殖株式會社・京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502316100).

65) 세대용의 신축 규모는 평북철도(주)의 사무소 이전(정주 → 청수)으로 인한 기존 주거공간의 재건축 물량이 더해진 수치이다. 그러므로 이것을 제외하면 새롭게 지어지는 세대용 물량은 더욱 줄어든다.

66) 일본질소비료(주) 계열사의 직제는 취체역부터 준사원에 이르는 직원, 고원(雇員, 하급 사무원과 기술자와 경비원)과 용원(생산직 노동자)으로 구성되는 직공, 기타 잡무를 처리하는 상용 인부(소사, 급수, 차부 등)로 이루어졌다(양지혜, 앞의 논문, 259-261면). 이 가운데 가장 말단에 위치하는 상용 인부는 처음부터 사택의 이용자 범주에서 배제가 되었고 그들은 직공이 될 때까지 동향 사람의 사택이나, 공장 주변의 민가에서 하숙했다(양지혜, 2012 『‘식민자 사회’의 형성: 식민지기 하층 출신 일본인 이주자의 도시 경험과 자기규제』 『도시연구』 7, 22면). 이와 같은 위계질서는 분명 간과할 수 없는 부분이다. 그러나 여기서는 사택에 입주할 수 있는 권리를 가진 계층, 즉 사료에 적시된 ‘종업원’ 사이의 차별적 지점에 국한해서 살펴보도록 하겠다.

67) 안秉直, 1988 『日本窒素における朝鮮人勞働者階級の成長に關する研究』 『朝鮮史研究會論文集』 25, 〈부표 1〉.

〈표 4〉에 의하면 조선총독부가 제시한 표준 모델에 기초하여 일정한 형태로 규격화된 일본질소비료(주) 계열사의 세대용 사택에는 세 가지 유형이 있었다. 14.46평부터 15.75평까지의 갑형, 8.5평부터 12.75평까지의 을형, 6.375평부터 8평까지의 병형이 그것이다. 그런데 직급에 의거한 위계질서가 주거공간의 차별성으로 완벽히 구현되었던 흥남의 사택단지⁶⁸⁾에 대비하여 용원이 주된 이용자였을 것으로 가늠되는 병형의 공급 호수는 다수의 수요가 발생했음에도 불구하고 조선압록강수력발전(주) 50호, 단풍철도(주) 10호, 평북철도(주) 41호를 더하여 101호(28.06%)에 지나지 않았다. 반면에 병형(175원)보다 평당 건축비(195원)가 비싸고 개별적인 창고가 구비되어 있으며 경우에 따라서는 고급 난방시설인 페치카⁶⁹⁾까지 설치된, 그래서 용원보다 직위가 높은 조장과 상위 직급인 준사원용으로 판단되는 을형은 장진강수전(주) 63호, 조선압록강수력발전(주) 40호, 조선송전(주) 64호, 단풍철도(주) 4호, 평북철도(31호), 도합 202호로서 전체의 과반 이상(56.11%)을 점유했다. 벽돌로 된 외형 탓에 을형보다 평당 건축비(254원)가 더 들고 주된 난방시설로 페치카가 설치되어 (준)사원이 거주했을 것으로 짐작되는 갑형의 신축 호수는 장진강수전(주) 6호, 조선압록강수력발전(주) 10호, 조선송전(주) 18호, 단풍철도(주) 4호, 평북철도(주) 19호, 합계 57호(15.83%)였다. 갑·을형이 총수의 71.94%에 이를 정도로 생산 인력보다 관리·감독자의 주거

68) 흥남의 사택단지는 신분에 따라서 구역별로 완전히 분리되어 있었고 주거공간의 내부 구성과 설비 역시 차이가 극명했다. 1구에서는 평사원 이상이 완벽한 부대시설을 갖춘 최소 20평(3실)부터 최대 45평(7실)에 이르는 단독주택에서 삶을 영위했고 2구에서는 1구와 동일한 부대시설이 구비된 12-15평(3실)의 연립(2호)주택에 준사원이 거주했다. 3구에서는 용원 가운데 현장의 관리·감독자인 조장이, 4구에서는 일반 용원이 협소한 부엌과 남녀 검용의 변소를 갖추고 옥외의 공동목욕탕을 이용해야 하는 연립(10호)주택과 2층으로 된 아파트에 기거했다(辻原萬規彦, 2012 『朝鮮窒素肥料の興南地區社宅街について: 野口研究所所藏史料を用いて』 『日本建築學會計劃系論文集』 671, 138-140면; 內藤隆夫, 앞의 글, 374면).

69) 페치카가 설치되지 않은 사택의 난방 형태는 온돌이었다. 조선송전(주)가 기획한 진남포 변전소의 설계도를 살펴보면 대략적으로 12.75평에 해당하는 5A·B의 2실 가운데 4.5침 크기의 1실에 온돌이 존재했다(1940 『鎮南浦(1)朝鮮滿洲鴨綠江(株)(朝鮮送電(株)鎮南浦社宅)關聯圖面』, DB0005507, 면수 불명).

안정이 우선시되었던 것이다.

세 번째는 조선인에게 할당된 사택이 전무했다는 사실이다. 일본질소비료(주)에서 일본인의 전유물에 가까웠던 사택이 조선인에게 개방된 시점은 1940년대였다. 주변에서 통근하는 지역민만으로 도저히 필요한 노동력을 채우기가 벅찼던 일본질소비료(주)는 1938년부터 조선인의 주거문제를 고민하기 시작했고⁷⁰⁾ 그 실천으로서 1940년 이후 용흥리, 흥덕리, 응봉리 등지에 조선인용 사택을 지었다.⁷¹⁾ 그러나 이때 신축된 조선인 주거공간은 당대에 이미 ‘빈민굴’로 불릴 정도로 기존의 일본인용과 확연하게 구분되는 모습을 띠었다. 위치부터가 달랐다. 조선인이 거주하는 사택은 골짜기와 산기슭의 협소한 구역에 무질서하게 지어졌다. 주거양식은 진흙으로 된 벽에 4첩(疊) 크기의 온돌식 2칸으로 구성된 재래식이었다. 수도는 전용전이 아니라 8호가 함께 이용하는 공동전이였다. 변소는 개인용, 혹은 남녀 겸용이 아니라 8호의 연립주택 양 끝에 하나씩 배치되어 4호가 함께 사용하는 공용이었다. 창문은 유리를 대신하여 값싼 재료로 만든 미닫이였다.⁷²⁾

따라서 민족별로 명확한 차이가 있는 구조를 통해 일본질소비료(주) 계열사가 기획한 사택을 분류하면 360호에 달하는 세대용과 4동의 합숙소 가운데 조선인을 수용하기 위한 시설은 부재했을 개연성이 높다. 두 가지 측면에서 그러한데, 하나는 난방의 방식이다. 온돌의 열기가 빠져나가지 않도록 작은 창문이 부착된 조선인 독신자용 합숙소⁷³⁾와 달리 평당 247.5원의 건축비를 들여 벽돌로 단단하

70) 鎌田正二, 1970 『北鮮の日本人苦難記-日窒興南工場の最後』, 時事通信社, 10면; 辻原萬規彦, 2011 『朝鮮窒素肥料の興南地區社宅街の空間構成』 『企業經營都市の盛衰とその空間構成』(日本建築學會 編), 日本建築學會, 56면.

71) 『傭人社宅 九千戶 本宮日本窒素會社 新築計劃』 『조선일보』, 1939.05.09; 『邑營住宅地로 百十三萬坪 買收』 『매일신보』, 1940.02.02; 『興南邑 住宅經營地 百廿八萬坪으로 確定, 買收 手續도 完了돼』 『동아일보』, 1940.05.02; 『“大興南”建設へ』 『京城日報』, 1940.07.05; 『日窒서 半島人 住宅建設計劃』 『매일신보』, 1942.04.10; 『勞働集團村 出現』 『매일신보』, 1943.07.12. 조선인용 사택은 흥덕리·응봉리·서분궁·용흥리·운중리에, 합숙소는 하덕리·덕리·북흥리에 위치했다.

72) 리국순, 1960 『홍남비료공장 로동자들이 걸어 온 승리의 길』 『력사문집(사회주의 건설편)』 4, 152면; 鎌田正二, 앞의 책, 76면.

게 지어진 조선송전(주)의 합숙소는 동마다 7기씩 배치된 페치카를 통해 추위를 해결했다. 다른 하나는 주거시설의 존재 양태이다. 5개 기업의 세대용 사택에는 흥남과 마찬가지로 갑형, 을형, 병형이라는 유형에 상관없이 호마다 전용전 수도와 수세식 변소가 설치되었다.⁷⁴⁾ 즉 조선인에게 온돌 1칸과 토방으로 이루어진 주택을 제공한 장진강수전(주)의 갈전리변전소와 하수시설이 불비하여 가스와 약취를 발산하는 오물이 여기저기 퇴적되어 있었던 흥남의 조선인용 주거단지(상징⁷⁵⁾)하듯이, 집집마다 근대적 생활시설이 갖춰진 일본질소비료(주) 계열사의 사택은 피지배민이 이용하기에는 너무나 과분한 시설이었다.

5. 맺음말

1930년대 후반 도시의 주거문제는 최악으로 치달았다. 몰락한 농민, 자산가의 활발한 이주와 침체에 빠진 주택 경기가 맞물리면서 도시에서는 심각한 주택 수급의 불균형이 발생했다. 임대가격의 가파른 상승과 도시 주민의 열악한 주거 사정을 인정한 조선총독부는 공급의 병목현상을 완화하는 데에 필요한 정책을 다각도로 추진했다. 사회에 만연한 주거문제를 방지해서는 저물가의 유지와 노동력의 안정적인 재생산을 두 축으로 하는 총동원체제의 원활한 작동이 요원했던 까닭이다.

대규모 저리 자금의 유통은 생산력 확충의 일익을 담당하는 노동자의 주거 안정을 위해 도입된 대책이었다. 조선총독부는 사택을 신축하려는 기업에게 연 4.6% 이내의 낮은 이율로 20년에 걸쳐 장기로 사용할 수 있는 자금을 대부했다. 이 제도는 생산 부문의 다대한 투자와 노동력의 안정적 확보라는 이중의 난관에

73) 鎌田正二, 위의 책, 76면.

74) 1940.08 『朝鮮勞務者住宅建設資金借入申込書』 『東洋拓殖株式會社·京城支店扱貸付金關係』(국립공문서관, 財001502316100)

75) 1933 『長津(11) 長津江水電(株)(長津江社宅設計圖)關聯圖面』, DB0005441, 면수 불명; 리국순, 앞의 논문, 152면.

봉착해 있는 기업으로부터 주목을 받았다. 그러나 노무자주택 건설자금의 지원은 구조적인 모순 속에서 기대 효과를 발휘하지 못했다.

먼저 자금 조달의 측면에서 조선총독부가 수요 조사를 통해 책정한 요구액은 대장성의 심의 과정에서 50%로 줄어들었다. 이에 노무자주택의 공급 규모는 계획 대비 36.45% 수준으로 감소했다. 다음으로 계속해서 기업 대출이 이루어진 일본과 달리 조선에서는 여신이 점차적으로 형해화되었다. 전체 할당 금액의 96.11%가 주택영단의 채권 매입으로 전용된 결과 기업 대부분은 1943년도부터 완전히 중단이 되었고 민간에서 준비한 계획은 대부분 무위에 그쳤다. 마지막으로 극소수 기업에 대한 '특혜'적 용자가 실시되었다. 고위험 대출의 기피 현상을 해결하기 위한 공적인 조치가 전무하고 금융기관이 엄격한 회수주의를 적용하는 가운데 시중에 살포된 자금은 대부 기관과 밀접한 관계를 맺고 있는 7개 기업의 몫으로 돌아갔다.

한편 저리 자금의 58.57%를 차지한 일본질소비료(주) 계열사의 사택 운영은 계층·민족별로 지극히 차별적이었다. 세 가지 측면에서 그러했다. 첫째, 사택은 새로 고용된 노동자 중에서 일부에게만 분배가 되었다. 수요 대비 세대용의 공급 비중은 57.32%였고 합숙소는 40%에 머물렀다. 둘째, 생산 인력보다 관리·감독자의 주거 안정이 우선시되었다. 직제의 말단에 위치하는 용원용 병형은 101호(28.06%)에 불과한 반면에 주로 (준)사원이 사용하는 갑·을형은 전체의 71.94%(259호)를 차지했다. 셋째, 사택에 조선인이 들어갈 자리는 없었다. 너절한 판잣집 형태로서 상하수도가 제대로 갖춰지지 않은 흥남의 조선인용 주거단지를 대비했을 때 일본질소비료(주) 계열사의 사택에는 전용전 수도, 수세식 변소, 페치카와 같이 일본인에 특화된 근대적 주거시설이 완비되어 있었기 때문이다.

총동원체제기 조선총독부는 사회·경제적 약자의 주거 안정을 도모했다. 그러나 노무자주택 건설자금의 운영상에 나타난 기형적 구조와 사택 분배의 편향적인 수직체계에서 드러나듯이, 주거정책이 빛을 발하는 영역은 대단히 협소했다. 특히나 조선인에게는 남의 일에 지나지 않았다. 시간이 지날수록 생산력 확충을 위해 강제 동원이 강화된 이유가 여기에 있다. 조선인 노동자의 자발적 협력을

유인하는 기제의 기능 부전 속에서 노동력을 안정적으로 확보할 수 있는 길은 폭력적 방식 이외에는 없었던 것이다.

주제어 : 주거정책, 사회정책, 노동자주택, 통치성, 사택, 노동자, 조선식산은행, 동양척식(주), 일본질소비료(주)

투고일(2022. 1. 31), 심사시작일(2022. 2. 14), 심사완료일(2022. 3. 2)

〈Abstract〉

The Management of Housing Policies for Workers by the
Japanese Government-General of Korea and the Distribution
System of Company Houses during the General Mobilization
System Period(1938-45)

- With a focus on the affiliates of Japan Nitrogenous Fertilizer Company -

Lee Myoung Hak*

In Joseon, where the imbalance between housing supply and demand intensified during the General Mobilization System period, there were measures to promote the housing stability of workers that contributed to the expansion of productive capacity. In 1940, the Japanese Government-General of Korea began supplying large amounts of low-interest funds for the construction of worker's houses. The target was an important company closely related to the conduct of the war. The housing policies for workers, however, could not fulfill their roles fully in the deformed structure of fund management. The basic funds were forced a drastic retrenchment by the Exchequer, which has the final decision on imperial fiscal investment and financing. The remaining amounts were used to purchase the bonds of the Joseon Housing Corporation, which is in charge of solving universal housing problems. As a result, the supply of worker housing funds gradually became nominal. And the plans to build a company house prepared by many corporations went down the drain. The affiliates of Japan Nitrogenous Fertilizer Company, which received a majority of the funds or more among preferential loans to very few companies, managed their company houses in a highly biased manner toward certain social classes and ethnic groups. They built company houses about 50% of the newly hired workers, and most of them were allotted to high-ranking managers and supervisors instead of low-ranking productive manpower. Especially none of them

* Full-Time Researcher at the Research Center for the History of Modern Education in Korea, Korea National University of Education.

were assigned to Joseon workers. The housing instability of Joseon workers during the General Mobilization System period was completely ignored by both the Japanese Government-General of Korea and companies.

Key Words : housing policy, social policy, worker's house, governmentality, company house, worker, Chosen Siksang Bank, Oriental Development Company, Japan Nitrogenous Fertilizer Company