



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

일제강점기 제주 산지항  
축항 연구

제주대학교 대학원

사 학 과

현 미 애

2020년 8월

# 일제강점기 제주 산지항 축항 연구

지도교수 양 정 필

현 미 애

이 논문을 문학 석사학위 논문으로 제출함

2020년 6월

현미애의 문학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_ ⑩

위 원 \_\_\_\_\_ ⑩

위 원 \_\_\_\_\_ ⑩

제주대학교 대학원

2020년 6월

A Study on the Establishment of the Sanji Port  
on Jeju during the Japanese Colonial Period

HYUN MI-AE

(Supervised by Professor YANG JEONG-PIL)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of  
Master of Arts

2020. 8

Department of History  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

## Abstract

### **A Study on the Establishment of the Sanji Port on Jeju during the Japanese Colonial Period**

The Sanji Port on the northern coast of Jeju Island was formed into its current shape after undergoing three phases of construction during the Japanese colonial period. In this study, I attempt to grasp the intentions of the agents who established the Sanji Port and what they hoped to achieve, by examining discussions surrounding the port construction and the actual construction process. The policies that influenced the construction and other historical backdrops are also reviewed in this study, with highlights on the factual analysis of the circumstances and the process of the port construction.

The first phase of the Sanji Port establishment was led by the Port Construction Promotion Alliance, whose members included influential local Jeju figures. In the 1920s, the opening of the sea routes between Jeju and the Korean mainland and between Jeju and Osaka resulted in a surge of the number of locals traveling or migrating to and from different regions outside of the island. Shipping and forwarding agents, who had been working based on the current Sanji Port area, organized the Port Construction Promotion Alliance and requested the Japanese Government-General of Korea to construct the Sanji Port. After 1923 when Maeda Zenji was inaugurated as the Governor of Jeju Island, the port construction plan was revised to equip the planned port with a large-scale breakwater. As the revision of the plan increased the estimated cost of construction, the first phase of the Sanji Port establishment resulted in the separation of the breakwater construction and the foreshore reclamation. The separate construction projects deferred the completion of the port facilities, and the resulting demand for financing, as well as the borrowing for the construction costs, brought changes to the administrative system of Jeju-myeon.

The second phase of the Sanji Port establishment was in line with the first phase but

lacked continuity. The reason lay in the fact that the overall construction project in the first phase was delayed and that Japan later restricted civil engineering projects due to the Great Depression. The second phase of the Sanji Port establishment was promoted as a part of the nationwide Poverty Relief Civil Engineering Project in 1931. Ostensibly, the Poverty Relief Civil Engineering Project was a relief measure for the unemployed, but in effect, it was a measure to secure social overhead capital facilities for colonial exploitation. Due to this, the Japanese Government-General of Korea supervised the construction more strictly than in the first phase although the rate of the national government subsidies for the construction cost remained the same in the second phase.

Unlike the first and second phases, the third phase of the Sanji Port establishment was not intended to secure facilities for the transportation of general vessels and their passengers. Instead, the port facilities were expanded and remodeled so that special-purpose cargo, which contained materials for war, could be transported conveniently. The Japanese Government-General of Korea established the Jeju Island Development Plan in 1937, and in 1938, it planned to create an alternative fuel manufacturing plant which would use Jeju-grown sweet potatoes, in step with the Fuel Localization Policy of 1938. Accordingly, the Oriental Development Company agreed to build the Absolute Alcohol Manufacturing Plant in Jeju with the precondition of expanding the Sanji Port and constructing the site for the plant. In the third phase, the Sanji Port construction failed to be completed due to emergency circumstances, and fell under military control during the Pacific War.

As the construction progressed from the first to the third phases, the intentions and policies of the Japanese Empire influenced the port establishment more greatly than those of the Jeju residents who were the actual users of the port. The social and economic factors at the time, as well as the turbulent changes with the passing of the times, also affected the port construction. Therefore, it is deemed that reviewing the actual phases of the establishment of the Sanji Port constitutes a good case study for understanding the social conditions and their changes at the time, as well as the intentions of the colonial authorities.

# 목 차

Abstract

I. 서론 .....	1
1. 연구 목적 .....	1
2. 선행연구 검토 및 연구 내용 .....	2
II. 1920년대 축항기성동맹회 활동과 산지항 1기 축항 .....	7
1. 국고보조를 위한 축항기성동맹회의 활동 .....	7
2. 산지항 1기 축항 공사와 재원 조달 .....	21
III. 1930년대 전반 窮民救濟土木事業과 산지항 2기 축항 .....	35
1. 공민구제토목사업과 산지항 2기 축항 결정 .....	35
2. 산지항 2기 축항공사와 그 한계 .....	44
IV. 1930년대 후반 ‘제주도 개발계획’과 산지항 확장 .....	55
1. ‘제주도 개발계획안’의 수립과 無水酒精 공장 .....	55
2. 무수주정 공장 설립과 산지항 확장공사 .....	65
V. 결론 .....	75
참고문헌 .....	79

## <표 목차>

<표 1> 1925년 제주지역 명령 항로 .....	10
<표 2> 1910년대 별도항 수축 .....	11
<표 3> 1923년 조직된 축항기성동맹회 임원 주요 이력 .....	16
<표 4> 1925년 조직된 축항기성동맹회 임원 주요이력 .....	20
<표 5> 축항기성동맹회 임원 중 해운·운송회사 관련자 .....	20
<표 6> 산지항 1기 축항 건입리지선 공유수면 매립 정리 .....	28
<표 7> 산지항 1기 축항 공사비 재원 계획 .....	30
<표 8> 산지항 1기 축항 공사비 정산서 .....	32
<표 9> 제1차 국민구제토목사업 어항수축공사 .....	39
<표 10> 산지항 축항기성동맹회 진정서 서명자 명단 .....	42
<표 11> 산지항 2기 축항기성동맹회원 이력사항 .....	43
<표 12> 산지항 2기 축항 국고보조신청안 비교 .....	45
<표 13> 호별할 1호당 부담금 .....	49
<표 14> 산지항 2기 축항 건입리지선 공유수면 매립 정리 .....	52
<표 15> 제주도개발회사 자금소요액 .....	57
<표 16> 제주도개발 토목공사비 일람표 .....	60
<표 17> 제주도개발 항만수축공사비 일람표 .....	60
<표 18> 1939년 이후 건입리지선 공유수면 매립 정리 .....	71

## <그림 목차>

<그림 1> 건입리지선 공유수면 매립공사 원계획안 .....	26
<그림 2> 건입리지선 공유수면 매립공사 계획변경안 .....	26
<그림 3> 산지항 1기 축항 준공도 .....	34
<그림 4> 산지항 2기 방파제 계획안 .....	47
<그림 5> 산지항 2기 방파제 설계 최종안 .....	47
<그림 6> 산지항 2기 축항 해안매립공사 위치도 .....	51
<그림 7> 1937년 제주도개발계획안의 제주항 공사계획안 .....	61
<그림 8> 1938년 제주항 수축공사 계획안 .....	66
<그림 9> 1938년 제주항 계선설비공사 계획안 .....	66
<그림 10> 1938년 제주항 확장공사 계획안 .....	68
<그림 11> 1943년 산지항과 무수주정 공장 부지 .....	72
<그림 12> 1948년 산지항 전경 .....	73

# I. 서론

## 1. 연구 목적

고대부터 해방 이전까지 제주민이 외부와 교류할 수 있는 유일한 통로는 바다였다. 더군다나 제주는 1600년대부터 약 200여 년간의 출륙 금지 기간 동안 외부로의 출입이 거의 불가능하였다. 모든 배의 출입이 통제되었고, 국가로부터 특별히 허가 받은 航行만이 가능하였기 때문에 제주와 내륙 사이 사람과 물자의 이동이나 문화의 교류가 원활히 이루어지지 못했다. 1800년대에 이르러 출륙 금지가 폐지된 이후에야 제주민들은 비로소 자유롭게 외부와 소통할 수 있게 되었고, 외부로의 이동이 점차 증가하였다. 이러한 변화 가운데 당시 유일한 교통수단인 선박의 이용과 관련하여 승객의 승강과 화물 선적에 안전하고 편리한 항구 시설을 갖추는 것은 제주민의 생활 및 경제활동에 영향을 주는 중요한 문제였다. 그러나 출륙 금지의 시기가 끝나고 자체적인 힘을 발휘해 제주의 변화를 이끌어 낼 기간은 너무 짧았고 제주는 다시 일제의 지배하에 들어갔다.

일제는 원활한 물자 생산과 수송 등 식민지의 효율적 경영을 목적으로 전국적으로 항만, 도로, 교량, 교통, 전기·통신, 상하수도 등 사회기반시설 체계를 구축하였다. 제주 또한 일제에 의해 뱃길을 통해서만 내륙과 연결이 되는 섬이라는 특수한 환경에 필수 시설인 항만이 수 개축 되었다. 제주는 해안선이 완만하고 얕은 수심에 암초가 산재해 있어 배를 안전하게 정박시키기 어려운 자연지리적 조건을 가졌다. 특히 제주 북부에 위치한 산지항의 경우는 제주도 내 다른 포구와 비교하였을 때 그 자연환경적 조건이 축항에 결코 유리하지 않았음에도 일제 강점기 제주도 내에서 가장 대규모의 축항 사업이 진행되었다.

비교적 선박의 출입과 정박이 유리한 자연 良港으로 알려진 곳들을 제치고 산지항에 대규모의 축항 사업이 진행된 원인은 무엇일까? 본 연구는 산지항 축항이 온전히 식민지 효율적 경영을 위한 사회기반시설로서 일제의 의도가 집약되어 시행되었는지, 당시 제주민들에게 산지항 축항은 어떤 의미가 있었는지와 같은 실제적 질문에서 시작되었다. 산지항 축항은 여러 가지 복합적 요인이 작용하여

사업이 시행되었다. 대규모의 비용이 투입되는 공사이므로 사업비를 지출하는 관련 주체들은 각자의 이익을 위해 사업에 참여하기 마련이다. 도민들에게는 선박 이용에 있어 안전 확보와 편의가 필요하였고, 해운·운송업자에게는 운송비 절감을 위한 부두 시설확보가 필요하였다. 그리고 일제도 식민지의 자원과 경제 수탈의 기반시설로서 산지항의 수축이 필요했다.

일제강점기로부터 현재에 이르기까지 산지항 축항은 제주도의 물리적·외형적 변화에 시간적·공간적 시작점이 될 수 있다. 산지항을 둘러싼 濟州城內 일대로부터 도심지가 점차 넓어지고, 중심지가 이동하면서 제주시가 현재의 모습과 기능을 갖추기까지 일련의 도시개발계획과 사업이 진행되었다. 지금으로부터 100년 전 시작된 제주의 관문인 산지항 축항이 결과적으로 제주의 물리적 변화와 제주민의 생활에 영향을 주는 대표적 토목사업이 되었다고 볼 수 있다. 그러나 축항 사업이 온전히 제주민의 안전과 편의성 확보를 위해서만 시행된 것은 아니다. 더욱이 산지항 축항은 공사가 진행된 1920~30년대 우리나라의 특수한 정치·사회·경제적 환경과 정책에 영향을 받아 진행되었다. 즉 산지항 항만 수축은 사실상 수탈의 교두보이자 제주 개발의 시작점이라는 이중성을 가지고 있다. 이는 식민지 근대화와 수탈론의 주요한 근거로서의 의미를 지닌다. 다만 본 연구는 기왕에 이 주제에 관련한 연구가 없기에 이에 대한 본격적인 검토에 앞서 산지항 축항의 경위와 건설 과정 등 실상을 분석하는데 중점을 두고자 한다.

일제강점기 산지항 축항은 총 3차례 시행되었는데, 각 회차마다 시행에 영향을 준 요인이 다양하면서도 그 시기의 사회 상황을 반영하고 있다. 따라서 산지항 축항의 검토를 통해 당시 제주의 모습도 일면 엿볼 수 있을 것이다. 본 연구는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 일제강점기 생산된 공문서를 중심으로 산지항 축항 배경과 그 시행 과정을 실증적으로 분석해 보고자 한다.

## 2. 선행연구 검토 및 연구 내용

일제강점기 전국에서 시행된 축항 관련 연구 성과는 지역에 따라 큰 편차를 보인다. 부산지역의 연구가 다수인데, 초기 연구는 축항과 매축을 중심으로 부산항에 관한 실증적 검토가 진행되었다.<sup>1)</sup> 이후 부산항에 대한 본격적인 연구가 진

행되었고, 이들 축적된 연구 성과를 정리한 김승의 논문을 통해 전반적인 부산항 연구의 흐름을 살펴볼 수 있다.<sup>2)</sup> 배석만<sup>3)</sup>과 노기영<sup>4)</sup>의 연구는 축항 관련 사료를 발굴 제시하여 실증적 분석과 함께 이후의 연구에 기초 자료를 제공한 연구이다. 배석만은 부산 赤崎灣 매축 사업을 주도한 이케다 스케타다[池田佐忠]의 행적과 사업 진행과정에 대해 사료를 발굴하여 다각도로 분석했다. 공문서를 중심으로 사료를 풍부하게 제시하여 당시 남항 매축사업에 대한 기초정보를 분석하였으며, 이케다 개인을 중심으로 정치, 경제, 군사면에서 영향력 있는 인물들과의 협력과 교류, 당시 대규모 토목 사업에 대한 조선총독부의 의도와 재조일본인 사업가와 의 대립구도를 상세하게 분석하였다. 차철욱은 북항 축항과 부산진 매축 사업 등 여러 편의 연구를 진행하였다.<sup>5)</sup> 그의 연구 중 조선총독부가 직접 시행한 부산항 설비 공사를 검토한 연구에서는 일제의 국가적 이익 추구, 공사참여자인 조선인 노동자들의 경험 등 항만공사를 둘러싸고 나타난 식민지 공공성의 복합적인 양상에 주목하였다.<sup>6)</sup>

인천의 경우는 일제강점 이전 개항 시기 개항장 거류민이 중심된 축항 특히 매축 사업에 대한 연구가 진행된 정도이다.<sup>7)</sup> 일제강점기 시행된 인천항 축항에 대한 연구로는 이동훈이 1910년대 인천항 축항이 어떠한 과정을 통해 부상했고 어떻게 시행되었는지를 검토하면서 재조일본인과의 연관성을 고찰한 연구가 있다.<sup>8)</sup>

단편적으로는 통영 지역의 축항 연구도 진행되었다. 김재홍은 통영의 시가지 조성 계획과 시구개정을 비롯한 전반적 도시계획의 배경과 집행과정을 검토하였는데 통영항 공유수면 매립 및 항만수축사업을 시간 순서에 맞춰 제시하였다.<sup>9)</sup>

- 1) 金容旭, 「釜山築港誌」, 『항도부산』 2, 부산광역시사편찬위원회, 1963; 김홍관, 「일제강점기 부산의 도시개발과 그 성격-도시계획, 항만개발을 중심으로-」, 『항도부산』 15, 1998.
- 2) 김승, 「일제강점기 부산항 연구성과와 과제」, 『항도부산』 29, 부산광역시사편찬위원회, 2013.
- 3) 배석만, 『일제시기 부산항 매축과 池田佐忠』, 선인, 2012; 배석만, 「1930년대 부산 적기만 매축 연구」, 『항도부산』 28, 부산광역시사편찬위원회, 2012.
- 4) 노기영, 「일제말 부산 적기만의 매립과 임항철도 건설사업」, 『항도부산』 22, 2006.
- 5) 차철욱, 「부산 북항 매축과 시가지 형성」, 『한국민족문화』 28, 한국민족문화연구소, 2006; 차철욱, 「1910년대 부산진 매축과 그 성격」, 『지역과 역사』 20, 부경역사연구소, 2007.
- 6) 차철욱, 「일제시대 부산항 설비사업과 사회적 의미」, 『한국학논총』 33, 국민대학교 한국학연구소, 2010.
- 7) 박진환, 「개항기 인천의 해안매립사업과 시가지 확장」, 『도시연구』 12, 도시사학회, 2014.
- 8) 이동훈, 「1910년대 인천항 축항 사업과 식민자 사회·동양유일」 이중갑문식 독의 준공-」, 『인천학 연구』 28, 인천학연구원, 2018.
- 9) 김재홍, 「일제강점기 통영 도시계획의 배경과 집행과정에 관한 연구」, 『사회과학논집』 9, 울산대

이 연구는 전반적인 항만시설의 수축과 해안매립의 변천 과정에 대한 이해에는 도움이 되지만 단순한 사실의 제시와 간략한 소개에 그치고 있어서 통영항 축항의 전체적인 사업 내용을 이해하는데는 유용하나 분석적 검토가 부족하다. 목포, 군산, 여수, 포항 등지의 지역 도시화 과정 중의 한 요소로 항만 수축을 소략해 언급한 연구들도 있다.<sup>10)</sup> 대부분의 내용이 축항을 중심으로 다루고 있지 않고, 도시화 과정에 따른 사회기반시설 확충과 관련해 단편적인 내용을 다뤘을 뿐이다.

비교적 최근에는 연구의 영역이 확대되어 북한 지역의 항만 개발에 대한 연구도 진행되고 있다. 송규진은 청진이 일제에 의해 식민도시로 개발되는 과정에서 그 기반시설로서 정비되는 청진항 축항에 대해 단편적으로 살폈고,<sup>11)</sup> 심재욱·이혜은·민원기는 청진의 공업도시화에 따른 팽창 과정에서 이루어진 축항을 개괄적으로 다뤘다.<sup>12)</sup> 多獅島港 개발을 다룬 김승의 연구는 다사도항 개발과 신의주·다사도 간 철도 부설을 둘러싼 다사도축항기성동맹회 등 지역적 이해관계에 대한 검토가 이루어졌는데 축항의 실제 과정과 분석의 균형적으로 진행되었다.<sup>13)</sup>

이상의 연구들을 종합해 보면 초기의 축항 연구는 근현대를 거치며 지역이 어떻게 변화하였는지를 밝히는 과정, 즉 도시화라는 주제 안에서 검토되었기 때문에 실제 축항 과정을 중점으로 분석한 연구는 미비하고 한정적인 내용으로 기초적 정보를 제공하는 차원에서 다루어졌다.

근대 항구도시들은 조선 말에서 대한제국의 開港 시기에 통상을 목적으로 개발이 시작되었고, 각국의 민단거류지가 조성되면서 지역적 확장과 기능적 발전이 이루어지기 시작했다. 이는 일제가 강제병합한 후까지 진행되었고, 개항장<sup>14)</sup> 도

학교, 1999.

10) 고석규, 『근대도시 목포의 역사·공간·문화』, 서울대학교 출판부, 2004; 김영정 외, 『근대 항구도시 군산의 형성과 변화 :공간, 경제, 문화』, 한울, 2006; 허영란, 「일제시기 여수의 도시화 과정과 지역사회의 대응」, 『대동문화연구』 67, 2009; 최성원, 「일제강점기 포항의 도시화 과정」, 『경주사학』 38, 경주사학회, 2013.

11) 송규진, 「일제강점기 '식민도시' 청진 발전의 실상」, 『史學研究』 110, 한국사학회, 2013.

12) 심재욱, 이혜은, 민원기, 「일제강점기 淸津의 팽창과 정어리 어업」, 『역사와 실학』 63, 역사와 실학회, 2017.

13) 김승, 「일제시기 다사도항(多獅島港) 개발과 신의주·다사도간의 철도부설」, 『해항도시문화교섭학』 18, 한국해양대학교 국제해양문제연구소, 2018.

14) 개항장은 부산(1876.10.), 인천(1883.1.), 목포(1897.10.), 군산(1899.5.), 진남포(1897.10.), 다사도/용암포(1906.8.), 신의주(1910.8.), 원산(1890.5.), 성진(1899.5.), 청진(1908.4.), 웅기(1921.6) 등 11개 항이다.

시들은 이를 바탕으로 근대적 도시의 모습을 갖추게 되었다. 특히 부산, 목포, 인천 등 개항장 도시들은 항만의 축항과 발전 사항이 도시의 성장 내용과 흐름을 같이 하기 때문에 현재의 도시 발전을 정리하는 과정에서 축항의 요소가 집약·정리될 수 있었다. 그러나 도시의 발전 범위 안에서 연구가 이루어졌기 때문에 축항의 검토는 개략적인 정리에서 그친 경우가 많다.

기왕의 연구들이 이러한 한계를 갖고 있고, 한편 축항 연구들은 각자 지역의 개별적 사례를 다루고 있기 때문에 사실상 제주 지역의 축항 연구의 선행 연구로 삼기에는 부족한 면이 있다. 따라서 일제강점기 산지항 축항에 대한 연구가 현재까지는 없다는 점에 주목하여 원 사료에 입각한 실증적 검토에 중점을 주어 진행하고자 한다.

산지항 축항은 1920년대 말에서 40년대 초반까지 15년의 기간 동안 크게 3차례의 축항 공사가 이루어졌다. 각 시기별로 축항 사업의 시행 배경과 원인을 살펴보고 축항에 작용한 여러 요인을 검토하려고 한다.

II장에서는 축항기성동맹회 활동을 바탕으로 산지항을 제주의 제1주요항만으로 개발하게 된 배경과 산지항 1기 축항사업 내용을 검토해 보겠다. 1·2기의 산지항 축항계획은 축항기성동맹회의 결성으로부터 시작되었다. 구성원들을 통해 축항기성회동맹회의 성격을 규명하고 이들이 추진하였던 산지항 축항의 목적과 진행 사항을 살펴보기로 한다.

III장에서는 1930년대에 전국적으로 실시된 공민구제토목사업과 그 일환으로 진행된 2기 산지항 축항사업을 살펴보겠다. 제주면과 축항기성동맹회측은 2기 축항을 1기 축항과 연속된 사업으로 진행할 의도였으나 당초 예상보다 공사 시행이 늦어진 원인을 살펴보고, 그 시기 전국적으로 실시된 공민구제토목사업과 산지항 축항의 관련성을 검토해 보고자 한다.

IV장에서는 우선 1937년 작성된 ‘제주도 개발계획안’의 수립 과정과 내용을 살펴보기로 한다. 산지항 1·2기 축항이 시행된 후 일정 기간 동안 변화가 없던 산지항 축항은 1937년 조선총독부가 수립한 대규모의 제주도 개발계획 하 5대 항만 수축의 일환으로 논의되었다. 이에 본고에서는 1937년 제주도 개발계획에 따른 제주항 항만계획안을 검토하고, 1939년 이후 동척의 무수주정공장 설립과 기반시설 확충을 위해 이루어진 실제 제주항의 추가개발을 검토해 보기로 하겠다.

이를 위해 국가기록원에 소장된 제주, 전라남도, 조선총독부에서 작성한 산지향 축항 관련 공문서를 활용하여 실제 축항 사업의 내용, 사업비 규모, 시행 상황 등 공사의 전반적 사항을 검토할 것이다. 또한 1920~30년대 산지향 축항 관련 신문 기사를 통해 공문서 상 드러나지 않는 사항, 특히 축항기성동맹회의 공사 전후 활동 내용을 보충하려고 한다. 당대의 신문 기사는 국립중앙도서관의 대한민국 신문 아카이브<sup>15)</sup>와 국사편찬위원회의 한국사 데이터베이스<sup>16)</sup>에서 제공하는 기사 검색서비스를 이용하고, 제주학연구센터에서 발간한 자료집을 활용하고자 한다. 이외 1920~30년도에 기술된 제주 관련 저술을 통해 당시 제주의 생활 모습을 살펴보겠다. 또한 3기 축항 실시와 관련하여서는 1937년 전라남도에서 작성한 '제주도 개발계획안'과 동양척식주식회사에서 작성한 '제주무수주정공장' 관련 문서를 검토하도록 하겠다.

이상과 같이 일제강점기 산지향 축항이 진행되었던 사업 배경과 축항에 관련 주체들을 검토하여 산지향 축항이 제주 지역에서 가지는 의미를 살펴보고자 한다. 본 연구가 제주 지역의 개발사 연구 측면에서 축항 당시의 사료 분석을 제시함으로써 후속 연구의 바탕이 될 수 있을 것으로 기대한다.

---

15) <https://www.nl.go.kr/newspaper/>

16) <http://db.history.go.kr/>

## II. 1920년대 축항기성동맹회 활동과 산지항 1기 축항

### 1. 국고보조를 위한 축항기성동맹회의 활동

#### 1) 산지항 축항의 배경과 필요성

조선시대 제주 전역에는 30여 개의 포구가 있었으며, 제주 북부와 내륙을 오가는 배들이 이용하는 주요 포구로는 애월포, 도근포, 산지포, 별도포, 조천포, 어등포 등이 있었다. 당시 운행하는 배들은 기상의 영향으로 풍향과 해류가 변하면 도착지를 변경하거나 적당한 포구에 정박해 바람이 잦아들기를 기다려 목적지로 이동하는 방식으로 항행하였다. 출륙 금지 시기에는 별도포와 조천포가 내륙을 운항하는 배들이 기착하는 제주 북부의 주요 항으로 이용되었다. 별도포와 조천포는 해류와 바람에 대처하여 선박을 정박하기에 유리한 편이었다. 때문에 이들 포구는 출륙 금지 시기 公船 및 商船의 출선포구로 주로 이용되었고 進上船이 출항하는 官浦의 기능을 담당했다. 조천포는 조천관에 모인 제주 전 지역의 말들을 선별하여 진상마를 가린 후 선적하여 출항시켰으며, 별도포는 제주에서 올리는 계문을 내륙으로 빠르게 전달하는 快擲船이 출선하는 포구였다.

살펴보면 본도는 바로 남해 가운데에 있어서 왕래하는 배가 북풍을 만나면 돌아오고, 동풍을 만나면 출항한다. 조천관은 바로 주읍의 동북 경계에 있어 육지로 나가는 여러 배들은 모두 조천관 아래 또는 별도포에서 바람을 기다린다. ... 을묘년(1555) 이후부터 사선이 마음대로 출입하자, 섬 안에서 부역을 도피하는 자들이 가끔 배를 타고 육지로 도망하였다. 그 때문에 조천, 별도 두 포구에서만 배를 내보내도록 허락하였다.<sup>17)</sup>

출륙 금지가 해제된 이후 선박의 출입이 자유로워지면서 운행량도 증가하였다. 산지포는 제주읍성 지경 내에 속한 포구로서 제주의 중심 포구였으나 천연적인 灣의 지형으로 형성된 良港은 아니었다. 평탄한 형태로 인해 풍랑에 무방비하여 선박의 안전한 정박이 어려운 포구였다. 바람과 풍랑을 막아줄 방파시설의 정비

17) 金尙憲 著, 洪琦杓 譯註, 『南槎錄』 譯註(下) 제주문화원, 2009, 31쪽.

가 이루어지지 않아서 풍량이 심할 때는 주변 별도포나 조천포 등으로 배를 피난시켜야 했다.

건입포(建入浦, 건들개)는 제주읍 북쪽에 있다. 임시 정박장으로 삼을 수 있으나, 단지 서북풍이 불면 가까운 해안에 정박할 수 없다.<sup>18)</sup>

제주도의 정박지는 다섯 군데 있다. … 세 번째는 제주도 북쪽 해안의 산저포(山低浦)이다. 임시 정박지이다. 여기에 정박하는 배는 북서풍이 불려고 하는 전조가 보이면 바로 닻을 올려 먼바다로 나오지 않으면 안 된다.<sup>19)</sup>

산지항은 제주의 도청소재지인 제주성내의 제주도 북부에 있어서 주요항으로 목포, 부산, 일본 사이 정기선의 발착지이다. 그러나 항만으로서의 시설이 부족하고 북서풍이 불어 올 경우에 선박의 정박이 불가능하였으며 특히 겨울철에는 20일이 이상 교통이 단절되는 것이 흔하였다.<sup>20)</sup>

이렇듯 산지포는 조천포나 별도포 등 주변 포구들과 비교하여 자연지리적으로 항만이 입지하기에 불리한 조건이었다. 그러나 전통적으로 정치, 경제, 사회의 중심지인 濟州城內라는 막강한 지역에 속해 있었다. 이는 일제강점기 제주에서 가장 대규모의 축항 공사가 이루어지는 요인이 되었다.

제주성내는 고대로부터 전통시대 제주 제일의 읍성이었다. 일제강점기에도 이전 제주읍성의 지위를 이어받아 도청, 경찰서, 우체국 등 관공서와 병원, 학교, 은행, 시장과 상점 등 행정, 의료, 교육, 업무, 상업 시설이 집약적으로 갖추어진 지역이었다. 자연히 제주성내는 제주도 내 물류의 집산지였고 최대 소비지였다. 제주성내의 구매력은 도내 타지역에 비해 월등했으며, 도내 각 지역에서 제주성내를 통해 제품을 구입하는 경우도 빈번했다. 거주민의 소득수준이 도내 다른 지역보다 높았기 때문에 소비수준 또한 제주에서 가장 높은 편이었다.

18) 일본 육군참모본부, 『朝鮮地誌略』, 1888(김은희 譯, 『일본이 조사한 제주도』, 제주발전연구원, 2010, 28쪽).

19) 일본 해군성 수로부, 『朝鮮水路誌』, 1899(김은희 譯, 앞의 책, 2010, 59쪽).

20) 조선총독부 농공상부, 『韓國水産誌』, 1911(김은희 譯, 앞의 책, 2010, 126쪽).

섬 내의 수읍으로 북부 중앙의 해안에 면하여 제주항이 있으며 기선, 범선의 내왕이 빈번하고 시내는 상점이 즐비하다. 도청, 법원지청, 형무소, 우편국, 은행, 농업학교, 보통학교, 소학교 등이 있고 잡화, 피륙, 조선 모자, 도기, 철물, 우마, 어류, 곡물류의 시장이 매달 6회씩 열려 원근의 남녀가 모여들어 거래를 한다.<sup>21)</sup>

제주 성내의 중심가인 칠성통은 제주에서 가장 규모가 큰 상점가였다. 산지항<sup>22)</sup> 축항과 더불어 원활한 물류 연결을 위해 칠성통과 산지항의 연결 도로 개수도 진행되었다.<sup>23)</sup>

산지항은 島外와의 연결 중심이자 島內로의 이동에서도 중심적 역할을 담당하였다. 산지항을 통해 제주에 들어오고 나가는 승객과 물자들 뿐 아니라 제주도내에서 물자의 운송에 있어서도 산지항은 유용한 이동통로였다. 제주는 1912년부터 2년간 일주도로를 개수하고 이후 1914년부터 1917년까지 일주도로를 재정비하였다. 그러나 제주 내 지역 간 연결 도로망의 확충이 충분히 이루어지지 않았다. 도로면이 황폐하고 하천에 교량이 부족하여 비가 많이 내리면 교통이 두절되는 등 인적, 물적 이동이 불편하였다.<sup>24)</sup> 제주성내에서 도내 각지로 다량의 물자들을 공급하는 경로도 도로를 통한 우마의 이용보다는 배에 선적하여 해안선을 따라 이동하는 것이 유리하였을 것이다.<sup>25)</sup>

한편 제주와 내륙을 연결하는 항로는 1800년대 말부터 차츰 운항되기 시작했다. 1894년 이종문과 인천 굴력상회가 교섭하여 연안 운행 기선을 월1회 제주에 비정기 기항토록 했다. 그러나 적절한 항구가 없어 안전하지 않았고 수지가 맞지 않아 3년 만에 폐지되었다. 그후 1911년 경에는 부산기선주식회사 소속 배가 제주—부산 사이를 월1회, 목포의 후쿠다[福田] 회조점 소속 소기선이 제주—목포를 월1·2회 왕복 운항하였다.<sup>26)</sup>

1910년 중반 조선총독부의 명령항로 운항을 기점으로 정기선의 편수가 증가하면서 제주—내륙 간의 이동이 활발해지기 시작했다. 조선총독부는 조선 연안의

21) 黑板勝美, 『未開の寶庫 濟州島』, 全羅南道濟州島廳, 1924, 29쪽.

22) 본 절에서 산지포와 산지항을 달리 언급한 것은, 축항 이전 자연적 상태의 산지포와 축항 이후 방과 설비를 갖춘 산지항을 구분하고자 함이다.

23) 「濟州의 市街整理」, 『每日申報』, 1926년 5월 11일자.

24) 黑板勝美, 앞의 책, 1924, 49쪽.

25) 김은희 譯, 앞의 책, 2010, 74쪽.

26) 김은희 譯, 앞의 책, 2010, 73-74쪽.

항로에 대해 명령항로를 지정하여 교부금을 주면서 이들 항로 운항을 지원하였다. 1913년 4월부터 제주—목포간, 1915년 4월부터는 제주—부산간 명령항로를 개설하고, 이를 朝鮮郵船株式會社가 경영하도록 하였다.<sup>27)</sup> 정기항로의 증설로 점차 제주와 육지를 오가는 승객과 물자의 수송이 증가하였다. 이용량이 증가하는 가운데 산지항 사용의 불편함을 해소하기 위해 접안 시설을 확충하여 승객과 화물의 안전을 확보하고 승강의 편리함을 도모하는 것은 중요한 문제가 되었다.

<표 1> 1925년 제주지역 명령 항로<sup>28)</sup>

항로명	운항 횟수	기항지	선박명	총톤수
부산—제주도	월 5회	여수, 거문도, 성산포, 김녕, 조천, 제주(월5회), 한림, 모슬포, 서귀포(월3회)	鏡城丸	372톤
목포—제주도 (東廻線)	월 4회	소안도, 제주, 조천, 김녕, 성산포, 표선, 모슬포, 한림, 추자도	宗信丸	203톤
목포—제주도 (西廻線)	월 4회	추자도, 한림, 모슬포, 표선, 성산포, 김녕, 조천, 제주, 소안도	宗信丸	203톤

명령항로를 운항하는 기선은 대체로 <표 1>과 같이 200~300톤 정도의 기선이었다. 하지만 산지항은 수심이 낮고 接岸 繫留 시설이 미비하여 선박의 기착이 불가능하였다. 때문에 이들 선박이 해안에서 떨어진 먼바다에 정박하면 사람과 화물은 舢舨으로 다시 옮겨 타는 과정을 거쳐야 비로소 산지항에 상륙할 수 있었다. 이러한 과정은 많은 시간이 소요되고 번거로웠을 뿐 아니라 위험한 상황에 노출되는 일이었다. 풍량이 거세거나, 이른 새벽 또는 늦은 밤에 승·하선을 할 경우 안전 사고가 발생하기도 하였다.<sup>29)</sup> 따라서 산지항을 이용하는 승객의 안전한 승·하선과 편의를 위해서 축항이 요구되는 상황이었다.

산지항 축항 이전에도 제주에서 축항 공사가 시행된 바가 있다. 1912년도에서 1918년도 사이 전국에서 7개소의 漁港이 국고 또는 공공기관의 보조를 받아 修

27) 하지영, 「조선총독부 해운정책과 朝鮮郵船株式會社의 항로 경영」, 동아대학교 박사학위논문, 2019; 조선총독부의 해운정책과 명령항로에 대해서는 설정에 대하여는 35-46쪽, 조선우선주식회사의 명령항로 및 연안항로 운항에 대해서는 56-63쪽 설명을 참조하기 바란다.

28) 이기훈, 「일제강점기 도서지역의 교통과 일상생활」, 『島嶼文化』 45, 목포대학교 도서문화연구원, 2015, 149쪽의 표를 일부 편집하여 사용하였다.

29) 「從船沈沒 三名溺死」, 『每日申報』, 1917년 4월 15일자, 3면.

築되었다. <표 2>는 1917년 국고 및 지방비 약 4,400엔을 보조받아 별도항을 수축한 내용이다.

<표 2> 1910년대 별도항 수축<sup>30)</sup>

시행 년도	시행 내용	총공비 (円)	내역 (円)		사업주체	비고
			국고보조	지방비		
1916 -1917	暗礁 및 突堤 제거 防波堤 53m 축조	4,471 △379	2,300	2,171	지방비	△은 부역환산액

<표 2>의 시행 내용을 보면 별도항의 축항은 소규모 시설 확충이었다. 축항 목적은 승객이나 화물을 운반하는 기선의 기항보다는, 어항으로서 어업용 선박이 정박하는 용도였다. 별도포는 조선시대 일부 축항이 이루어져 비교적 어선의 정박에 편리한 항구였고, 다른 항에 비해 제주성내와 근접해 있었다. 다소의 시설을 보강하면 산지항의 본격적 축항 이전에 가장 효과적인 결과를 낼 수 있는 곳이었다.

별도항에는 야마카미[山神] 어업조, 하야시카네[林兼] 어업조 등의 출장소가 진출해 있었다. 이중 하야시카네[林兼] 어업조를 비롯해 몇 개의 어업조에서 산지항 1기 축항 시 공사비 기부금 납부가 계획되었다.<sup>31)</sup> 이를 통해 일본 어업조가 1913년 조업을 시작했을 당시는 비교적 안전한 항구인 별도항에 출장소를 설치하여 어선 정박의 근거지로 삼다가 산지항 1기 축항을 전후로 자연스럽게 선박의 정박지 및 어업 출장소를 이동하였을 것으로 추정된다. 1917년 별도항의 수축은 일본인 어업자들의 조업과 안전한 선박 계류를 위한 조치인 듯하다. 즉 산지항의 본격적인 축항에 앞서 기상 악화와 풍랑으로 인해 산지항 정박이 어려울 경우 임시 피난항으로 사용하기 위한 보조항 확충 성격의 수축이었다.<sup>32)</sup>

30) 朝鮮總督府, 『朝鮮土木事業誌』, 1937, 980-981쪽의 표 일부를 수정하여 사용하였다.

31) 濟州面, 『船舶業者其他有志クリノ寄附金調書』, 1926.(문서번호: CJA0013874).

32) 기사는 '장래 산지항의 보조항으로 할 필요가 있어서 현재 수축 방안을 계획 중'이라는 내용이다(『釜山日報』, 1916년 7월 25일자).

## 2) 築港期成同盟會의 조직과 활동

산지항 축항의 국고보조 신청을 위해 1921년에 지역 유력자<sup>33)</sup>를 중심으로 최초로 축항기성동맹회가 결성되었다. 1921년 9월 총독 사이토 마코토[齋藤實]는 제주도 시찰에 나섰다. 이때 濟州島司 콘도 신지로[近藤晋二郎]와 지역 중요자들을 만나 島内の 상황을 보고 받고 의견을 청취하였다.<sup>34)</sup> 이 자리에서 道評議員 金根蓍는 “20만이 거주하는 중요한 곳에 완전한 항구가 없음은 실로 유감이며 축항이 가장 필요하다”는 의견을 피력하며 총독부의 축항 공사비 보조를 진정하였다.<sup>35)</sup>

사이토 총독의 순시 후, 지역민의 축항 여론이 고조되며 산지항 축항에 대한 움직임이 본격적으로 시작되었다. 관민 유지들이 ‘축항기성동맹회’를 결성하기로 협의하고 1921년 10월 16일 제주공립보통학교에서 ‘축항기성동맹 창립총회’를 개최되었다.<sup>36)</sup> 이날 창립총회에서 축항기성동맹회를 조직하고 임원을 선출하였다. 道評議員 金根蓍가 회장이 되었고, 지역 유지 여러 명이 발기인으로 참여하였다.<sup>37)</sup>

1921년도를 기점으로 축항 여론이 본격적으로 논의되어 축항기성동맹회 결성에 이르게 된 것은 총독부의 지방제도 정비와도 관련이 있다. 1920년 일제는 지방의회를 설치<sup>38)</sup>하고 면협의회, 도평의원을 임명 또는 선출하였다. 면협의회는 면장, 도평의원은 도지사의 자문기관이었으며 의결 권한은 없었다.<sup>39)</sup> 이에 따라

33) 본고에서는 축항기성동맹회 실제 조직 운영에 참여했던 인물들을 제주면의 유력자 중 해운, 운송업을 운영하는 집단으로 보았다. 축항기성동맹회 임원은 대체로 해운, 운송업과 상업을 운영하는 자들로 제주면협의회나 공공단체 공직자들로 구성되었다. 조직된 시기에 따라 임원 구성은 다소 변경이 있으나 그 성격은 대체로 유사하다. 지역 유력자, 지역 유지, 지역 리더, 지역 엘리트 등의 개념에 대한 연구는 다양하게 진행되어 왔다(지수걸, 「일제하 공주지역 유지집단의 도청이전 반대운동(1930.11~1932.10)」, 『역사와 현실』 20, 한국역사연구회, 1996; 정연태, 「조선말 일제하 자산가형 지방유지의 성장 추구와 이해관계의 중층성-포구상업도시 강경지역 사례-」, 『한국문화』 31, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 2003; 윤해동, 「식민지 인식의 회색시대'를 위한 변증-아래로부터의 근대 연구를 위하여-」, 『역사와 현실』 66, 한국역사연구회, 2007; 허영란, 「시가지 개조를 둘러싼 지역주민의 식민지 경험-안성의 철도·시장·공원 그리고 지역주민-」, 『역사문제연구』 17, 역사문제연구소, 2007; 홍순권, 「1920년대 도시개발사업과 지역유지층의 정치참여」, 『근대도시와 지방권력』, 선인, 2011). 집단의 성격에 대한 다양한 해석과 논의 중 고태우의 지역 유력자에 대한 용어적 정의(고태우, 「1930년대 조선총독부의 공민구제토목사업과 지역개발」, 『역사와 현실』 86, 한국역사연구회, 2012, 각주 31)에 기반하여 지역 유력자를 ‘재력을 지니고 공직에 종사하여 지역 사회에 일정한 영향력을 갖춘 인물’로 보았다.

34) 「總督濟州視察」, 『每日申報』, 1921년 9월 13일자, 4면.

35) 「濟州築港希願」, 『每日申報』, 1921년 9월 20일자, 4면.

36) 「濟州築港期成會」, 『每日申報』, 1921년 10월 22일자, 4면.

37) 「濟州島築港工事」, 『每日申報』, 1921년 11월 28일자, 4면.

38) 동선희, 『식민권력과 조선인 지역유력자:道評議會·道會議員을 중심으로』, 선인, 2011; 1920년대 지방제도에 대해서는 42-51쪽의 기술을 참조하기 바란다.

제주에서도 1920년에 제주면협의원과 도평의원이 임명되고<sup>40)</sup>, 이들이 주축이 되어 면 사무를 논의하였다. 1921년 축항기성동맹회가 金根蓍를 중심으로 구성된 것은 그가 면협의원이자 도평의원으로서의 위치를 점하고 있었기 때문이다. 물론 논의되는 내용이 民意에 합하는 것인지에는 논란이 있을 수 있다.

축항기성동맹회는 제주도청의 후원으로 축항 공사비 보조 신청을 위한 준비에 착수하였다. 概算된 공사비는 약 6만원으로 공사비의 반은 총독부의 보조를 받고, 나머지 반은 일반민의 기부로 충당할 계획을 세웠다. 논의된 계획에 대해서는 상세 내용이나 공사 규모에 대해서는 전해지는 바가 없다. 공사 예산액에 대한 단편적 언급만 있어 실제 계획안이 成案되었는지와 신청안을 제출했는지 여부는 불분명하다.

이후 1923년까지 축항기성동맹회의 후속 활동이나 당국의 공식적인 대응을 확인할 수 없었던 것으로 보아 전라남도 및 총독부 측과 본격적인 교섭을 벌이는 수준으로까지 축항 논의가 진행되지는 않았던 것 같다. 이 시기 축항기성동맹회의 활동은 공사의 상세 계획을 수립하여 적극적인 진정을 전개하지는 않은 것으로 보이며, 島內에서 축항 분위기를 조성하고 공사 자금 마련 방안을 수립하는 정도였을 것이다. 그러나 1921년 축항기성동맹회가 조직되어 다년간 제주도의 현안으로 대두되었던 산지향 축항 문제를 논의하여 공사의 기초 계획을 수립하였다는 것에 그 결성의 의미를 둘 수 있다.

축항기성동맹회가 조직체제를 정비하고 본격적인 진정 활동에 들어간 것은 결성하고 약 2년 후인 1923년경이다. 1923년 5월 마에다 겐지[前田善次]<sup>41)</sup>가 제주도사로 부임하였다. 마에다는 부임 기간 동안 제주의 각종 개발 사업에 주력하였으며, 산지향 축항 국고보조 유치에 적극적으로 관여하였다. 마에다 부임 직후인 1923년 6월 전라남도청 토목과 道屬이 內島하여 축항과 도로, 교량에 대한 현지 답사를 실시하였다. 전라남도청 차원에서 축항과 治道를 위한 조사가 이루어지면 산지향 축항에 대한 기대감이 조성되고 축항 진정에 대한 여론이 일어났다.<sup>42)</sup>

39) 동선회, 앞의 책, 2011, 45쪽.

40) 1920년 11월 22일 임명된 면협의원은 김근시, 김하련, 현승규, 김기수, 김형진, 김이주, 문창호, 少坂義憲, 신현오, 오재병, 김달영, 조봉수, 고경수, 김창중이다(「面協議員授與式」, 『每日申報』, 1920년 11월 28일자). 김근시는 1920년 12월 6일 투표를 통해 도평의원으로 당선되었다(「道評議員選舉」, 『每日申報』, 1920년 12월 14일자).

41) 마에다 겐지[前田善次]의 제주도사 재임기간은 1923.5.24 ~ 1928.7.21이다.

마에다는 1923년 9월경부터 축항 신청과 진정 활동을 준비하기 시작하였다. 우선 도서무과장 하기하라 쿠마조[萩原駒藏]<sup>43)</sup>를 전라남도청으로 파견하여 축항 문제를 협의케 하였다. 이에 전라남도 당국은 축항비 보조 의사를 전달하였다. 9월 26일에 해당 축항 예산안 결의와 축항 진정위원 선정을 위해 제주공립보통학교에서 제주면민대회가 개최되었다.<sup>44)</sup> 이날 마에다가 제시한 축항 계획안은 艇船출입의 문제를 해결하기 위해 소규모 항만을 조성하는 것이었다.

공사비 예산은 약 5만 6천원으로 재원은 전라남도 지방비 보조 2만원, 조선우선주식회사 1만 5천원, 제주상선회사와 야마가사키 기선부 5천원, 기타 보조금 6천원, 그리고 제주면민 부담금을 1만원으로 편성되었다.<sup>45)</sup> 주요 결의건은 축항 예산 중 1만원을 면민이 부담한다는 것이었는데 마에다는 이를 ‘지방의 희생적 부담 차원’이라고 표현했다. 1921년 조직된 축항기성동맹회가 총독부 보조금과 기부금으로 공사비를 충당하려 했던 것과는 달리 마에다는 공사비 일부를 面民에게 전가하려 한 점이 주목된다.

1923년 10월 제주도사 마에다와 제주면장 洪鍾時가 총독부와 전라남도청을 방문하여 산지항 축항비 국고보조를 출원하였다.<sup>46)</sup> 마에다는 제출한 축항비 보조 신청안의 총독부 승인을 위해 축항기성동맹회를 재정비하는 등 본격적으로 진정 활동을 준비하였다. 11월 30일에 제주공립보통학교에서 제주인민대회가 개최되어 축항기성회동맹회가 재조직되었는데 구성원은 다음과 같다.<sup>47)</sup>

42) 「築港과 治道實行」, 『每日申報』, 1923년 7월 14일자, 4면.

43) 해당 신문기사에는 ‘萩原’으로 표기되어 있으나 이는 ‘萩原’의 오기이다. 1923년 조선총독부 직원록의 기록에 하기하라[萩原駒藏]의 이름을 확인할 수 있다(「濟州築港 期成運動」, 『每日申報』, 1923년 10월 5일자, 6면). 산지항 축항에 있어 하기하라의 활동은 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 하기하라는 도청 퇴직 후에 ‘제주에 있어서 제1인자’라고 일컬어지는 자로 제주의 물산, 해운 관련 사업에 관련되어 있었다. 마에다의 부임 당시에는 도서무과장으로 재직하며 산지항 1기 축항에 적극 관련하였고, 이후 2기 축항 시에도 기성회 조직에서 주요 임원으로 활동하였다(民衆時論社朝鮮功勞者銘鑑刊行會, 『朝鮮功勞者銘鑑』, 民衆時論社, 1935, 524쪽).

44) 지속적인 축항 진정 활동을 위해 조선인과 일본인으로 4인의 진정위원을 선정해 상도하여 전라남도청과 총독부에 청원할 것을 결의하였고 조선인 대표로 홍종시와 최윤순이 선정되었다(「濟州島와 築港期成」, 『朝鮮日報』, 1923년 10월 4일자, 4면).

45) 「濟州島와 築港期成」, 『朝鮮日報』, 1923년 10월 4일자, 4면; 「濟州築港 期成運動」, 『每日申報』, 1923년 10월 5일자, 6면; 해당 면민대회의 협의 내용을 보도한 두 개의 신문 기사를 비교하면 축항 예산액에 다소의 차이가 있다. 『每日申報』는 53,763원으로 보도하였으나 그 상세 내역이 없으므로, 『朝鮮日報』의 기사를 우선 인용하였다.

46) 「前田島司의 盡力한 結果로 濟州島築港이 明年度에 實現」, 『每日申報』, 1923년 11월 18일자, 4면.

47) 「濟州島의 築港期成同盟會의 活動」, 『每日申報』, 1923년 12월 7일자, 4면.

총무: 前田善次

간사장: 김근시

간사: 有働卯太郎, 최원순<sup>48)</sup>, 萩原駒藏, 김시진, 박종실, 고석중, 山口源藏, 이윤희  
외 22인

평의장: 홍종시

평의원: 각 區長 및 지방유지 약 70여 인

기성회의 재정비는 시기적으로 1923년 11월 20일 제주면협의원이 새롭게 선출, 임명<sup>49)</sup>된 직후인 同月 30일에 이루어졌다. 마에다는 산지향 축항 보조를 실현시키기 위해 축항기성동맹회를 활용하여 적극적인 축항 진정 활동을 꾀했다. 기성회의 조직적인 운영과 면민 부담금을 효과적으로 조성하기 위해 면협의원과 각 구장들을 간사 및 평의원에 배치하였던 것으로 판단된다. 지역 현안이었던 산지향 축항은 제주면에서 주관하는 사업이므로 면의 사무처리를 자문하는 면협의원과 각 구장의 참여는 의무적이고 당연했던 것으로 볼 수 있다.

마에다가 기성회의 총무가 된 것과 島屬인 有働卯太郎, 萩原駒藏이 간사에 포함된 것은 마에다를 중심으로 제주도청 차원에서 축항기성동맹회 조직에 관여하기 시작했음을 보여준다. 산지향은 마에다에게 본격적인 제주 개발에 앞서 확충해야 할 사회간접자본이었다. 마에다는 제주를 개발한다는 명목으로 일본에서 제주 투자유치 홍보<sup>50)</sup>를 하는 등 제주를 개발의 부원으로 삼았다.<sup>51)</sup> 이런 점에서 마에다가 적극적으로 산지향 축항에 관여한 것은 식민지 개발을 위한 적극적인 외래 자본 유치에 위한 것으로 볼 수 있다. 이로 인해 ‘제주의 이권을 팔아먹는 행위로 제주의 부원을 독점할 자본가를 구하러 다닌다’는 비판을 받기도 하였

48) 『每日申報』, 1923년 11월 18일자; 기사에는 ‘최원순’로 표기되어 있으나 ‘최원순’의 오키로 판단하여 정정하였다.

49) 제주면은 14개의 리로 구성되어 있었고 각 리마다 1명의 면협의원을 선출하여 제주면협의원은 총 14인이었다. 1923년 11월 선출된 제주면협의원은 다음과 같다. 일도리 김근시, 이도리 박리혁, 삼도리 김하련, 건입리 山口源藏, 화북리 강원효, 삼양리 강영빈, 도련리 신경석, 영평리 김치경, 월평리 강위청, 도두리 문성옥, 이호리 김봉림, 도평리 신현오, 노형리 현승규, 오라리 송기휴(『濟州面協議會-選舉』, 『每日申報』, 1923년 11월 30일자, 4면).

50) 마에다는 1924년 1월 22일 전라남도 보안과장, 도평의원을 비롯한 수명의 일행을 데리고 오사카로 가서 제주 자본 유치에 나섰다(『濟州島企業團 一行을 迎하면서』, 『每日申報』, 1924년 2월 2일자).

51) 「投資者가 入來함은 本島發展에 利益」, 『每日申報』, 1924년 2월 20일자.

다.<sup>52)</sup>

金根蓍는 축항동맹기성회가 1921년 처음 결성되었을 때부터 회장으로 활동하였고, 1923년도 재조직시에도 간사장으로 그 지위를 계속 이어나갔다. 그는 제주 면협의원이자 전라남도 도평의회 의원으로 제주면과 제주도를 대표해서 발언할 수 있는 위치의 인물이었다. 또한 1922년 설립된 '제주상선주식회사'를 운영하였으므로 제주면의 현안 뿐 아니라 사업적 이익을 위해서도 산지항 축항에 가장 적극적으로 참여하였다. 그 외의 임원들도 제주면에 거주하는 해운 및 운송업 관련자이거나 제주 지역 단체의 장으로 지역 유력자로 통하는 인물들이었다. <표 3>은 간사 이상 임원들 중 이름이 파악되는 인물들의 이력 사항을 정리한 것이다.

<표 3> 1923년 조직된 축항기성동맹회 임원 주요이력(1923. 11 기준)<sup>53)</sup>

이름	소속 및 직책	이름	소속 및 직책
前田善次	제주도사	金根蓍	제주상선회사 취체역사장, 면협의원, 도평의원
有働卯太郎	제주경찰서 경부	崔元淳	변호사
萩原駒藏	島 서무과장	김시진	제주금융조합 감사
朴宗實	제주상선회사 이사	고석중	제주상선회사, 삼성사재단이사
山口源藏	조선우선 하객취급소, 면협의원	이윤희	제주운송합자회사(1924) <sup>54)</sup>

산지항 축항 문제는 제주면의 사업이므로 제주면장을 중심으로 한 면협의원들이 주축이 되어 축항을 논의하는 것이 당연한 일이다. 그러나 산지항 축항은 제주 개발 의도를 가진 제주도사와 해운·운송업자들로 이루어진 축항기성동맹회를 중심으로 진행되었다. 따라서 축항기성동맹회의 활동은 면민의 편의를 위한 사회 간접자본 확충을 넘어 특정 이익을 위한 사업 참여의 의도가 포함되었다 할 수

52) 「사랑하는 濟州야」, 『東亞日報』, 1924년 3월 6일자, 1면.

53) 본고에서 언급되는 인물들의 주요 이력 사항은 국사편찬위원회 한국사데이터 베이스 (<http://db.history.go.kr/>)의 『조선총독부 직원록』, 『한국근현대회사조합자료』와 국립중앙도서관 대한민국 신문아카이브(<https://www.nl.go.kr/newspaper/>)의 신문자료 등을 토대로 기술하였다.

54) 조선인과 일본인의 합자회사로 조선우선주식회사 소속 기선의 하객을 취급하는 운송업체이다 (1924년 5월 이후 조선우선하객취급소 업무 인수).

있다.

축항동맹기성회는 조직을 체계적으로 운영하였다. 임원회를 개최하여 회비금 징수를 위한 논의를 하였고, 부선 요금도 증액하여 부과할 것을 결정하였다. 이에 1923년 12월 1일부터 축항 자금 마련을 위해 산지항에서 승강하는 여객과 화물에 대해 승객은 짐삿 명목으로 1인당 10전씩, 화물은 1개에 1전씩 부선 요금이 증수되었다.<sup>55)</sup>

축항동맹기성회의 청원은 일정 부분 성과를 보였다. 1924년 6월 전라남도 토목과장이 내도하여 축항 신청과 관련한 현지 조사를 실시했다. 이때 검토되었던 내용은 공사 기간 3년, 공사 예산액 39만원 규모의 공사 계획이었다.<sup>56)</sup> 1923년 10월 제출했던 계획안의 예산액이 약 56,000원 내외였던 것과 비교하면, 1924년 검토된 공사 예산액이 매우 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다. 이것은 공사의 형태와 규모가 크게 달라졌음을 뜻한다. 공사의 규모가 이전보다 커진 것은 1923년 제주—오사카 직항로 개설이 주요 원인으로 판단된다.

1920년대에 이르러 渡日 出稼노동자 증가로 제주—오사카 직항로가 개설되었다. 제주—오사카 직항로는 1923년 3월 아마다사키[尼崎] 기선부가 정기항로를 개설하고, 기미가야마루[君代丸]를 취항하였다. 조선우선주식회사도 1924년 간쿄마루[咸鏡丸]를 배선하였다.<sup>57)</sup> 정기 직항로가 개설되고 도항자가 더욱 증가하여 1924년에는 약 14,278명에 이르렀다. 여기에 1924년 귀환자 5,107명을 고려하면 1924년 1년간 왕복 승선 인원은 2만 여명에 달한다.<sup>58)</sup> 기미가야마루와 간쿄마루의 선적용량은 각각 기미가야마루가 669톤, 간쿄마루가 749톤이었다. 이전 연안 명령항로 운항 기선은 200~300톤 급에 지나지 않았으나 오사카 항로의 개시로 산지항을 드나드는 선박의 크기가 커졌다. 따라서 당초 부선 출입을 위한 소규모 항만 조성에서 대형 선박을 고려한 시설 조성으로 축항 내용이 변경된 것이다.

55) 「築港期成幹事會」, 『每日申報』, 1923년 12월 11일자, 4면; 「築港期成評議」, 『每日申報』, 1923년 12월 26일자, 4면; 「山池築港과 浮船費 增收」, 『朝鮮日報』, 1923년 12월 16일자, 4면; 「崔道議員의 報告 濟州島各種發展策(下)」, 『釜山日報』, 1931년 2월 28일자, 9면.

56) 「濟州島의 三港修築, 總工費 八十三萬圓」, 『每日申報』, 1924년 6월 13일자, 4면; 「濟州島 面目을 一新」, 『朝鮮日報』, 1924년 6월 14일자, 4면.

57) 杉原達, 강성배 譯, 「오사카·제주도(阪濟)간 항로 개설과 정착과정」(1998), 『제주도의 지질』, 우당도서관, 2010, 168-171쪽.

58) 榊田一二 著, 洪性穆 譯, 「1930년대 제주도민 일본행 출가기록」, 『濟州島の 地理學的 研究』, 제주시 우당도서관, 2005, 163쪽

그러나 이러한 계획 변경은 축항기성동맹회에서 생각한 축항 규모를 훨씬 넘어서는 것이었으므로 제주민이나 축항기성동맹회에는 재정적으로 큰 부담이 되었다.

1924년 6월 전라남도 토목과장의 내도와 현지조사는 총독부의 축항비 보조 심사를 위한 사전 작업이었다. 총독부는 전국 각 지역 항만의 축항 사업 신청안을 심사하고 있었다. 심사 과정에서 신청 지역 실지조사와 예산계획안을 검토하여 국고보조 여부를 결정하였다. 『매일신보』 1924년 7월 19일자에 “총독부에서는 재정긴축의 시기이지만 긴급한 사업의 예산편성과 관련하여 해당지의 실지조사 결과와 더불어 진정 활동이 활발한 곳을 고려하여 신중히 전형 중이며, 당국자의 말을 인용하면 제주항(일명 산지), 통영항, 서호진, 신포항이 가장 유력한 곳으로서 내년 계상을 기대한다.”는 내용의 기사가 보도되었다.<sup>59)</sup> 이를 통해 산지항의 축항 계획이 본격적으로 총독부의 선정 심사 물망에 올랐음을 알 수 있다. 기사 내용 중 ‘진정 활동이 활발한 곳’은 기성회 조직 또는 공공단체가 축항을 위해 벌이는 청원 및 진정 활동 상황을 말한다. 그러나 기성회 조직의 활동 상황은 단순히 총독부를 방문하여 진정서를 제출하는 것만은 아니었다. 실상은 해당 지역에서 부담할 수 있는 공사금액과 기부금 조성의 정도를 의미하는 것으로 보인다.<sup>60)</sup> 제주면은 조선총독부 측에서 산지항 축항을 본격적으로 검토하고 있음을 인지하고 축항 공사와 관련한 논의를 진행시켰다. 1924년 10월 2일에 제주면협의회가 개최되어 ‘축항기지 매립과 北城石 매각’ 건에 대해 논의하였는데,<sup>61)</sup> 논의 사항은 산지항 축항 공사에 속하는 건입리지선 공유수면 매립을 개인 명의로 시행하는 내용으로 추측된다.

산지항 축항은 국비보조를 받아 진행되었는데, 이는 1925년의 指定港 설정과 관련이 있다. 1925년 1월 산지항의 축항 사업비 보조 계획과 관련된 당국의 처분이 떨어졌다. 총독부가 전국의 20개 항을 指定港灣으로 고시하였는데, 산지항이

59) 「詮衡中인 四漁港, 工事費는 明年에 計上할 뜻 土木當局의 意向」, 『每日申報』, 1924년 7월 19일자, 2면.

60) 제주항, 통영항의 축항은 국고보조, 지방보조와 함께 면비(읍비) 그리고 기부금을 통해 사업이 진행되었다. 산지항의 경우 1기 축항 사업비는 30만원이며 이중 국고보조 15만, 지방비보조 6만, 면비와 기부금을 합해 9만원이었으며, 통영항의 경우는 공사비 30만원 중 국고보조 10만원, 지방비 12만 5천원, 통영읍 기부금이 7만 5천원이었다.

61) 「具體化한 濟州築港, 面協議도 同意」, 『每日申報』, 1924년 10월 13일자, 4면.

이에 포함되었다.<sup>62)</sup> 일제는 항만을 開港, 指定港, 稅關指定港, 地方港의 4종류로 구분하여 관리하였다.<sup>63)</sup> 지정항은 당초 여수, 포항, 삼천포, 곶이포, 장전, 서호진, 신포, 웅기 등 8개 항에서 이후 제주항을 포함 27개의 항으로 늘어났다. 조선총독부에서 작성한 문서에 따르면 당국은 산지항을 ‘제주도 정치·경제의 중심이 되는 제주의 문호를 점유하는 중요한 항만’으로 인식하고 있었다.<sup>64)</sup> 일제가 전국의 항만을 중요도에 따라 구분하여 정책상 중요도가 높은 개항의 개발을 일차적으로 마무리하고, 순차적으로 지정항의 정비를 통해 식민지 개발을 위한 기반시설 확충을 진행하기 시작한 것이다.<sup>65)</sup>

산지항이 지정항에 포함되면서 총독부에서 축항비 국고보조가 구체적으로 논의되고 있음이 명확해졌다. 축항기성동맹회는 곧 시행될 것으로 예상되는 축항 공사를 보조하기 위해 조직을 재정비하였다.

축항기성동맹회는 1925년 1월 17일 축항기성임시회를 개최하여 사단법인 설정의 건을 결의하고 예·결산안 심사하여 통과시키는 등 업무 진행을 논의하고 구성원을 재조직하였다. 이때 구성된 축항기성동맹회 임원과 이력사항은 <표 4>와 같다.<sup>66)</sup>

재조직된 축항동맹기성회 임원들은 대부분 이전 임원직을 연임하였다. 새로 참여한 임원의 경우도 각종 단체의 장으로 재직하여 제주에서 정치·행정력을 발휘할 수 있는 지역 유력자들로 해운·운송업 관련자가 대부분이었다.

62) 朝鮮總督府, 『官報』, 1925년 1월 16일자.

63) 1928년 기준으로 조선총독부에서 주요 항만으로 관리하는 곳은 122개 항으로, 개항 11곳, 지정항 27곳, 세관지정항 9곳, 어항을 포함한 지방항이 84곳이다. 지정항은 조선공유수면 취체규칙 제3조에 의해 각종 시설물 또는 견고한 건물을 신축, 개축, 변경 또는 제거, 수면의 구역을 변경하는 공사를 시행, 수면의 준설 또는 굴착 등에 관한 행정상의 처분이 조선총독의 권한에 속하는 항만을 말한다(朝鮮總督府, 『朝鮮土木事業誌』, 1937, 615-619쪽).

64) 朝鮮總督府, 「公有水面埋立ノ件 指令案」, 1925.9.11.(문서번호: CJA0013845).

65) 일제의 항만 수축 사업은 인천·부산·진남포 등 대한제국 정부가 시행하던 사업을 병합 이후 인계하여 1911년부터 본격적으로 시행하게 된다. 1915년 원산항, 1921년 이후 인천, 부산, 여수, 청진어항, 청진서항, 웅기, 마산, 성진, 사다도, 목호, 단천 및 해주항 확장사업에 착수하였다(한국건설산업연구원, 『한국건설통사 III권』, 대한건설협회, 2017, 372쪽).

66) 「濟州築港期成後報」, 『每日申報』, 1925년 1월 23일자, 3면.

<표 4> 1925년 조직된 축항기성동맹회 임원 주요이력(1925. 1. 기준)<sup>67)</sup>

직책	이름	소속	이력
회장	김근시	제주상선회사 사장	면협의원,도평의원
상무	홍종시		제주면장
	萩原駒藏	도서무과장	
이사	박이혁		면협의원
	최원순		변호사
	樺島久次	推茸재배업, 상업	
	村井彬	제주상선회사 지배인	
	이양우		舊 제주면장 <sup>68)</sup>
	박종실	제주상선회사 이사	
감사	이윤희	제주운송합자회사 사장	
	三根伊之十	조선식산은행 지점장	
	馬場五郎	제주금융조합 이사	
	최윤순	제주상선회사 전무이사	
	양상룡	삼성사재단 이사, 제주상선회사(1928)	

1922년 8월 제주상선주식회사, 1924년 5월 제주운송합자회사가 설립되었다. <표 5>는 이들 회사와 기성회 전·현직 임원들의 관련성을 정리한 내용이다.

<표 5> 축항기성동맹회 임원 중 해운·운송회사 관련자

회사명	소속자
제주상선주식회사	김근시, 萩原駒藏(29년), 村井彬, 박종실, 양상룡(28년), 최윤순, 최원순(29년)
제주운송합자회사 <sup>69)</sup>	이윤희

지금까지 거론한 내용을 기반으로 산지향 축항기성동맹회 조직의 성격을 정리하면 다음과 같다. 1921년에 조직된 축항기성동맹회는 지역민의 축항 여론을 바탕으로 조직되었다. 제주면에서 발언권을 가진 지역 유력자들 중 해운·운송업자들이 주도적으로 조직을 구성하였다. 1923년에 구성된 축항기성동맹회는 제주도

67) 표 작성을 위한 자료는 각주 56번과 동일하다.

68) 이양우는 1915~19년 제주면장으로 재직하였다(朝鮮總督府, 『官報』, 1915년 6월 2일자).

69) 제주운송합자회사는 당시 제주-목포간 명령항로를 운영한 조선우선주식회사의 제주대리점 역할을 했다.

사의 산지항 축항 의지가 반영되어 재조직되었다. 마에다는 새로 임명된 면협의원과 행정체제 안에서 축항동맹기성회를 재정비하여, 진정활동이 조직적으로 진행되도록 기성회를 이끌었다. 임원들은 대부분 도청 관계자, 해운·운송업자, 면협의회원 등으로 구성되었다. 이때의 산지항 축항은 개인의 이익 추구를 위한 행위와 지역 개발 현안이 일치했기 때문에 온전히 일부 세력의 사적 이득을 위한 개발이라고 할 수는 없다. 그러나 각종 단체 및 회사의 대표성을 띤 이들 축항기성동맹회 임원 구성에 제주민의 충분한 의견이 반영되어졌다고 말하기는 어렵다. 해운·운송회사와 관련된 지역 유력자 세력의 요구와 대규모 토목사업을 통한 지역 개발을 중시한 마에다 도사의 적극적 개입으로 산지항 축항사업의 국고보조 신청 활동이 가속화된 것으로 판단할 수 있다.

1925년에 이르러 총독부의 산지항 축항 의지가 드러났고, 축항기성동맹회는 본격적인 축항 시행의 준비를 시작하였다. 총독부에서 앞으로의 제주 관리를 위해 사회기반시설 확충을 계획하면서 산지항 축항이 본격적으로 심의되었다. 이때 구성된 축항기성동맹회는 축항 사업의 시행을 직접적으로 보조하는 조직체로 재정비된 것이다.

마에다가 1925년 6월 18일 축항 문제를 협의하기 위해 총독부를 방문한 후, 7월 23일 축항 사무처리를 위한 면협의회가 개최되었다.<sup>70)</sup> 이후 신문지면 등에서 1기 축항에 대한 축항기성동맹회의 진정 활동 내용이 확인되지 않는 것에서 대체로 이 시점에 총독부와 산지항 축항의 국고보조 협의가 마무리 된 것으로 보인다.

## 2. 산지항 1기 축항 공사와 자원 조달

### 1) 공유수면 매립공사 매립권 취득과 양도

산지항 1기 축항공사는 서방과제 축조에 해당하는 ‘山地港 修築工事’와 서방과제 일대 해안을 매립하여 대지를 조성하는 ‘山地港 埋築工事’로 구분된다.<sup>71)</sup> ‘山

70) 『地方人事』, 『每日申報』, 1925년 6월 22일자, 3면; 『濟州面協議會 山池築港으로』, 『每日申報』, 1925년 7월 27일자, 3면.

71) 전라남도 및 조선총독부에서 공사비 보조를 지원한 공사는 ‘山地港 修築工事’, 즉 ‘서방과제 축조공사’이다. 본고에서는 산지항 1기 축항공사의 범위가 국고보조를 받아 시행한 ‘서방과제 축조

地港 修築工事'는 산지항 서방과제를 축조하는 공사로 공식적으로 1926년 12월 16일에 착수되었다. '山地港 埋築工事'는 서방과제 수축공사 이전인 1925년 9월 11일에 인가를 받아 1926년 2월에 공사에 착수하였다. 산지항 매축공사는 1기 축항공사의 핵심인 서방과제 基部와 해안선 사이의 공유수면을 메워 대지와 물양장, 호안, 도로를 조성하는 공사이다. 매립공사는 시행 중 공사계획이 몇 차례 변경되고, 매립권이 개인에서 제주면으로 양도되는 등 진행이 복잡하게 전개되었다. 이 과정에서 서방과제 축조 공사비 재원에도 문제가 발생하였다.

1925년 6월 1일 당시 제주면장 洪鍾時<sup>72)</sup>가 매립총면적 17,033평의 健入里地先 공유수면 매립면허를 신청하였다. 매립면허는 제주면 명의로 아닌 개인 명의로 취득하였다.<sup>73)</sup> 전라남도지사가 총독에게 제출한 매립면허 요청안에는 '제주항 사업과 관계가 있으며 장래 제주항 수축계획의 일부를 달성하는데 이익이 되는 면허'라고 기술되어 있다.<sup>74)</sup> 또한 총독부가 매립면허 허가사항을 鎭海要港部에 통지한 내용에는 "매립은 제주항 수축공사의 일부이며 ... 매립지 매각대금을 산지항 축항공사 재원으로 일부 기부할 것"이라고 되어 있다.<sup>75)</sup> 홍중시가 제출한 매립면허 신청안의 공사비 概算書에는 제주면에 2만원의 납부를 계획한 항목이 있다.<sup>76)</sup>

이처럼 산지항 축항 계획의 일부로 여겨진 해안매립공사의 매립면허권을 제주면에서 직접 신청하지 않고 면장 개인 명의로 신청한 것은 어떠한 이유에서였을까? 해안매립공사가 개인 명의로 진행된 것은 산지항 축항공사의 계획 변경과 관련이 있다. 산지항 축항공사 예산안은 1926년 12월 당국의 보조 승인 허가 이전에 축항 공사의 규모와 형태가 바뀌면서 몇 차례 변경이 되었다.

1921년 김근시와 1923년 마에다가 주축이 된 축항기성동맹회가 계획한 축항 공사의 규모는 최종적으로 진행된 산지항 1기 축항공사 최종안과 같이 대규모 방

공사와 더불어 개인이 시행한 '건입리지선 공유수면매립공사'를 포함한다. 서방과제 축조공사와 공유수면매립공사는 공사 착공 시 재원 조성의 주체와 공사 시행자가 다르지만, 공유수면매립공사의 공사 계획 변경으로 결과적으로 공사의 주체가 같고, 공사의 내용이 상호보완적이기 때문에 동일한 공사의 범주 안에서 다루기로 한다.

72) 홍중시는 1923년 2월 11일~1931년 3월 31일 제주면장, 1931년 제주면의 제주읍 승격 이후 1931년 4월 1일~1938년 4월 1일까지 제주읍장에 재임했다.

73) 朝鮮總督府, 『官報』, 1925년 9월 16일자.

74) 全羅南道, 「公有水面埋立二關スル件」, 1925.6.25. (문서번호: CJA0013845).

75) 朝鮮總督府, 「公有水面埋立ノ件 指令案」, 1925.9.11. (문서번호: CJA0013845).

76) 洪鍾時, 「濟州島山地港埋築事業費概算書」, 1925.6.1. (문서번호: CJA0013845).

과제를 축조하고 해안을 매립하는 형태가 아니었다. 다만 산지항에 부선 등 소형 선박의 접안을 용이하게 하는 정도였다.<sup>77)</sup> 해안가를 소규모 매립하여 어선과 부선 등 소형 선박의 착부를 위한 접안 시설을 마련하는 안을 계획했던 것으로 보인다. 해당 계획안의 공사비 규모는 약 6만원 내외였다. 그러나 당시 제주면의 재정 상황으로는 이조차 막대한 공사비였기 때문에 자체 예산으로 공사를 시행하기 어려웠다. 이에 국고와 지방비 보조를 통해 공사를 시행하고자 공사비 보조 신청을 계획했던 것이다.

그런데 1924년 6월 전라남도 토목과장의 현지답사 전후로 공사비 예산 규모가 6만원에서 약 39만원으로 크게 증가했다. 이는 공사의 내용과 시행 범위가 확장되었기 때문이다. 실제 산지항 1기 공사의 방파제 축조 공사비가 약 30만원이었던 점을 감안하면 39만원의 공사비는 당초 축항기성동맹회가 계획했던 접안시설 조성을 위한 소규모 해안매립과 신규 방파제 축조 공사 예산을 합한 금액인 것으로 판단된다. 즉 1924년 전라남도청에서 해안매립과 방파제 축조를 1기 축항 목표로 잡았기 때문에 당초 공사비 6만원에서 방파제 축조 공사비 약 30여 만원의 예산이 추가되어 축항 예산안이 대폭 상승하게 된 것으로 볼 수 있다.

공사비 증액은 공사비 6만원의 재원 마련도 어려워 국고보조를 신청해야만 했던 제주면에 큰 부담으로 작용했다. 1924년에 변경된 계획안은 당시 제주—오사카 노선 취항으로 산지항 이용량이 증가와 취항 선박의 변화를 반영해 작성된 것이었다. 제주면과 축항기성동맹회는 당초 예상했던 금액 이상의 재원을 추가로 마련해야 하는 부담을 지게 됐다. 1924년 10월에 축항기지 매립 건 논의를 위한 제주면협의회가 열렸다.<sup>78)</sup> 본 협의회에서 해안매립을 제주면 사업이 아닌 개인 명의 사업으로 진행하는 안이 논의되었던 것으로 보인다.

즉 기존에 계획했던 해안매립공사와 추가된 방파제 축조 공사를 분리하여 시행하기로 하고, 기존에 축항기성동맹회가 계획했던 매립공사는 국고보조를 받지 않고 제주면 자체의 사업으로 진행하기로 했다. 그러나 면의 재정으로는 공사비를 부담할 능력이 되지 않았다. 더구나 당시 제주면은 지정면이 아닌 보통면이었기 때문에 面起債를 통한 재원 차입이 불가능하였으므로 면이 독립적으로 사업

77) 「濟州島와 築港期成」, 『朝鮮日報』, 1923년 10월 4일자, 4면.

78) 「具體化한 濟州築港, 面協議도 同意」, 『每日申報』, 1924년 10월 13일자, 4면.

을 감당할 수 없었다. 이에 해안매립공사의 실질적 시행 주체는 제주면이지만 매립권 신청은 개인 명의로 허가를 받아 공사를 진행하게 된 것이다.

1기 축항의 최초 해안매립시행자였던 홍종시는 건입리지선 해안매립권의 명의자였을 뿐이었다. 이것은 그가 당시 제주면장이었기 때문에 대표성을 갖게 된 것으로 볼 수 있다. 건입리지선 공유수면매립은 산지항 축항공사의 일부에 해당하는 제주면의 중요사업이었다. 그럼에도 불구하고 제주면이 직접 매립면허권을 취득하지 않고 제주면장의 이름으로 매립면허를 신청하게 된 것은 전체 축항 공사비의 부담에 대한 축항기성동맹회와 제주면의 대책안이었던 것이다.

해안매립공사는 1925년 9월 허가를 받고, 1926년 2월 15일에 공사 착수를 보고하였다.<sup>79)</sup> 그러나 공사 시행은 늦추어졌고, 본격적인 해안매립은 1926년 여름부터 시작되었다. 해안매립을 위해 제주읍성의 城郭石을 헐어 바다에 투하하였다. 金錫翼의 『耽羅紀年』 부록편에는 “1926년 여름 제주성 삼면을 훼손하여 산지항을 축조하는데 사용했다”는 기록이 있다.<sup>80)</sup> 이는 산지항 해안매립과 방파제 축조에 제주성곽이 사용되었음을 보여주는 내용이다. 제주읍성 성곽 훼손에 대해서는 추가적으로 제주면에서 작성한 「山地港防波堤築造工事說明書」에서 ‘舊제주성곽의 석재를 방파제 축조에 사용한다’는 내용이 확인된다.<sup>81)</sup>

매립공사면허 공사비 예산서에 따르면 공사비 217,000원과 면납부금 20,000원 등 총 237,000원의 공사소요비 전액을 기체로 조달할 것이고, 이는 완공 이후 매립지 매각을 통해 상환하기로 계획하였다. 해안매립공사가 개인 명의로 진행된 시기의 공사 내용은 정확한 자료는 아직까지 확인할 수 없었다. 그러나 공사비 조달 계획과 성곽석 투하 내용을 고려하면 실제 공사비 마련이 어려운 상황이었고, 실제 공사비가 투입되지 않는 범위에서 성곽을 사용해 기초 매립을 시행한

79) 洪鍾時, 「公有水面埋立工事着手屆」, 1926.2.19. (문서번호: CJA0013845).

80) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 丙寅(1926) 夏 大旱, 毀州城三面 築山地港.

81) “... 제심부 사석과 외피부 사석(0.08m<sup>3</sup> 내지 0.20m<sup>3</sup>)으로는 舊 성벽의 석재를 제거하여 사용하고 ...” (濟州面, 「山地港防波堤築造工事說明書」, 1926, 문서번호: CJA0013874). 추가적으로 金錫翼의 『耽羅紀年』 부록편에는 1915년 복성을 훼손하였다는 기록이 있다(金錫翼, 『耽羅紀年』, 乙卯(1915) 夏六月 毀蘇民門及北城). 탐라기년 사료 상의 제주성 복성 훼손 시기와 1924년 제주면협의회의 축항기지 매립 및 복성석 매각 논의의 시점은 기간 상 약 10년 간의 차이가 있다(「具體化한 濟州築港, 面協議도 同意」, 『每日申報』, 1924년 10월 13일자). 1915년의 복성 훼손은 신작로 건설에 따른 읍성훼손과 관계되었다. 따라서 1924년 매각이 논의된 복성석은 1915년 훼손되지 않고 일부 남아있던 복성의 성곽이며 이를 추가로 철거하여 축항지 매립에 사용하려 하였던 것으로 보인다. 복성석의 매각이란 매립권자가 해안매립에 투하한 성곽석 이용대금 명목으로 일정한 금액을 면에 기부한다는 내용으로 해석된다.

정도였던 것으로 추측된다.

해안매립은 몇 달간 기초공사를 시행하다가 청부업자에게 공사를 인계하였다. 1927년 4월 25일 매립권자 홍종시와 부산의 청부업자 야마모토[山本文市] 간에 공사 청부 계약이 있었다. 계약 사항은 청부업자가 매립공사 일체를 맡아 시행하며 매립권자 기부금<sup>82)</sup>을 대납하고, 매립공사 완공 후에는 매립지를 매립권자에게 양도한다는 내용이다. 청부업자는 1928년 3월 말까지 약 3,840평의 해안매립공사를 시행하였으나, 중간에 자금난으로 매립공사를 중단하기에 이른다. 이에 매립지에 대한 모든 권리 및 이익금 등 매립권자와 청부업자 간 일체의 계약이 해지되었다. 이후 홍종시는 매립공사를 재개하지 않고 해당 매립권을 제주면에 양도하였다.<sup>83)</sup>

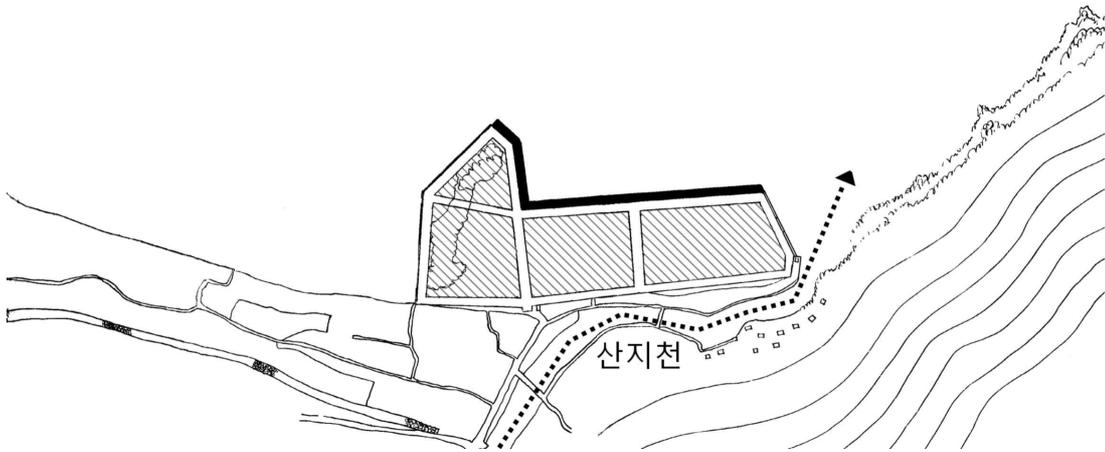
이렇게 매립공사 시행과 기부금 대납을 청부업자에게 맡기는 계약 진행도 홍종시 개인이 아닌 제주면과 축항기성동맹회를 통해 협의된 사항이었다.<sup>84)</sup> 이는 홍종시와 청부업자의 계약 건을 전·현직 烏서무과장인 하기하라[萩原駒藏]와 이시바시[石橋松一]<sup>85)</sup>가 대리 계약했던 점에서도 추측이 가능하다. 그런데 매립권이 홍종시에서 청부업자로, 다시 청부업자에서 홍종시로 이양되는 과정에서 청부업자 공사자금의 문제로 매립권자 기부금 45,000원의 납부가 어려워졌다. 기부금 45,000원을 서방과제 축조공사비 재원에 충당하려던 제주면은 결국 해안매립공사의 잔여 공사비와 서방과제 축조 공사비를 동시에 차입하게 되었다.

82) 당초 홍종시는 건입리지선 해안매립권 신청시 20,000원을 매립권자 기부금으로 지불하기로 하였는데, 이후 기부금액은 4만 5천원으로 증가하였다. 제주면은 이 4만 5천원을 방과제 수축공사비 재원으로 설정하고 국고보조를 신청한다. 매립권자 기부금은 홍종시가 당초 제출한 '건입리지선 공유수면매립면허원'에는 2만원을 면에 납부하는 것으로 계획되었다. 그러나 1926년 '산지항수축공사 국고보조 신청안'의 공사비 재원 계획서에는 '건입리지선 매립권자' 기부금이 4만 5천원으로 증액, 기재되었다. 제주면이 산지항 방과제 수축공사에서 발생하는 불용토석을 해안매립공사에 제공하고, 매립권자가 이를 받아 공사재료 사용비 명목으로 4만 5천원의 기부를 하기로 하였다.

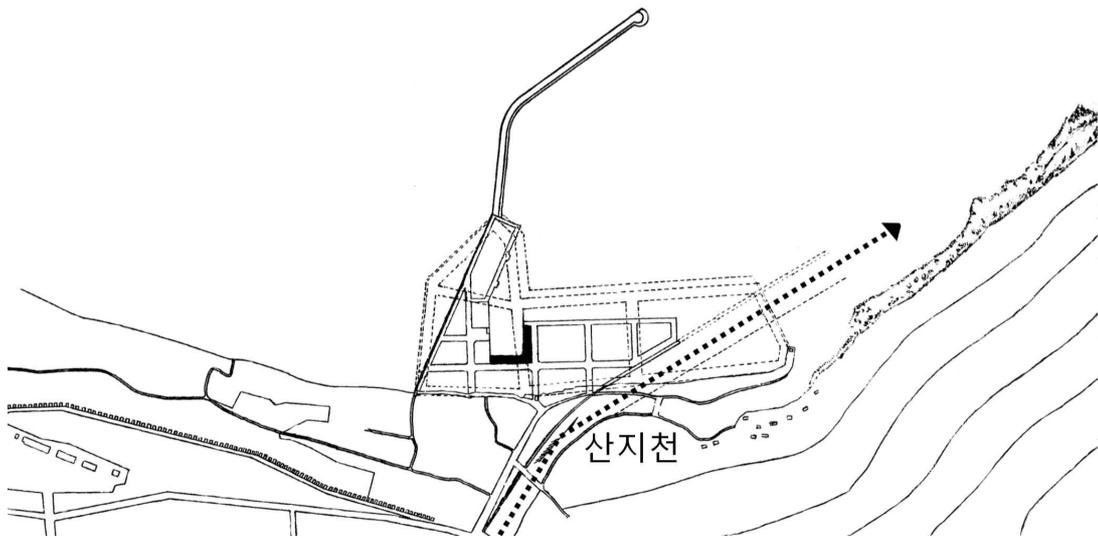
83) 濟州面, 「面事務處理認可申請」, 1928.7.12. (문서번호: CJA002677).

84) 이 과정을 볼 때 공유수면매립과 관련하여 홍종시가 해안매립 후 매립지를 매각하여 개인 이익을 취득하기 위한 목적으로 매립권을 취득하였다고 보기는 어렵다. 개인 명의로 취득했으나 매립공사와 관련하여 홍종시가 직접적으로 이익을 취한 것이 없다. (朝鮮總督府, 「公有水面埋立權讓渡ノ件 指令案」, 1928.12.1.(문서번호: CJA0013845).

85) 石橋松一은 萩原駒藏의 후임으로 도 서무과장으로 재직하였다(朝鮮總督府, 『職員錄』).



<그림 1> 건입리지선 공유수면 매립공사 원계획안<sup>86)</sup>



<그림 2> 건입리지선 공유수면 매립공사 계획변경안<sup>87)</sup>

86) 洪鍾時, 「公有水面埋立免許願」, 『濟州島山地港埋築工事平面圖』, 1925.6.1. (문서번호: CJA0013845) 수정 편집하여 사용.

87) 洪鍾時, 「濟州島山地港埋立工事計劃變更認可願」, 『濟州島山地港埋築工事設計平面圖』, 1928.6.19. (문서번호: CJA0013845) 수정 편집하여 사용.

매립공사는 계획대로 진행되지 않았는데, 그 원인 중 하나는 앞에서 언급했듯이 매립권의 양도 과정이 복잡했던 것에서 비롯되었다. 또 다른 원인은 천재지변으로 인한 공사 지연 문제를 들 수 있다. 1927년 8월 8~9일 이틀간 제주에 폭우가 내려 가옥 300여 채가 침수되는 피해가 있었다.<sup>88)</sup> 또 9월 11일에 시작된 연이 폭풍우로 제주면 내의 각 하천이 범람했고 성내 일원이 침수되었다. 제주성내 부근에만 침수된 가옥이 2,000여호, 가옥 유실이 116호, 사망자가 10명에 이르는 큰 참사였다.<sup>89)</sup>

이때의 홍수로 산지천 하류가 크게 침식되어 하천의 지류가 <그림 1>에서 <그림 2>와 같이 변하였다. <그림 1>과 <그림 2>는 각각 해안매립공사의 원계획안과 변경계획안으로, 산지천의 지류가 변경되어 당초 해안매립공사 구역을 범람하여 흘렀음을 확인할 수 있다. 이로 인해 매립계획구역의 설계 변경이 불가피하였다. 해안매립공사는 1928년 공사계획이 변경되어 매립면적이 17,033평에서 7,221평으로 축소되었다.<sup>90)</sup>

산지천이 매립구역의 중앙부를 통과하여 흐르면서 매립공사에 사용되는 운반궤도선로와 교량이 유실, 파괴되는 피해를 입었다. 이에 예정된 기간 내에 준공이 불가능하다고 판단하여 매립준공기간 연장을 신청하였다. 변경안에 기술한 연장 사유는 “매립공사가 방파제 공사 시행 전에 진행된 관계로 외해의 파랑의 내습이 공사 진척을 저지하고, 27년 홍수로 운반궤도 교량 등이 유실되어 예정된 기간 내에 준공이 불가능하므로 1년간의 연장을 신청하게 되었다”고 밝혔다.

1929년 제주면은 또 한차례의 매립준공기간 연장허가원을 제출하였다. 연장사유는 “29년 3월 26일 풍랑으로 호안이 결괴되고 토사 유실 등의 피해를 입었으며, 폭염으로 인해 육지부의 인부 수급이 어렵다”는 것이었다. 이렇게 몇 차례의

88) 「濟州에 洪水 浸水 三百戶 제주에 폭풍우가 심해 침수가옥이 삼백여호 九日 아침 暴風雨」, 『每日申報』, 1927년 8월 11일자; 「제주침수삼백 전도에 폭풍우 엄습 제주성내에 침수삼백여호」, 『東亞日報』, 1927년 8월 11일자.

89) 「濟州島暴風雨 城內一圓泥海化! 제주도엔 큰 홍수가 나서 그 참상이 목불인견이다」, 『每日申報』, 1927년 9월 14일자; 「제주도에폭풍우 사망십명, 침수천호」, 『東亞日報』, 1927년 9월 13일자; 『東亞日報』, 1927년 9월 18일·24일자 기사에 따르면 피해의 상세내역은 사망자 23명, 부상자 25명, 전유실가옥 66호, 전폐가옥 42호, 반폐가옥 16호, 침수가옥 541호, 유실가축 287수, 파손도로 1500간, 매몰도로 350간, 파손교량 1개소, 농작물피해 30,500원이며 피해구역 제주면 일원 및 신좌면 일부, 구제가 필요한 호수는 123호였다.

90) 洪鍾時, 「濟州島山地港埋立工事計劃變更認可願」, 1928.6.19. (문서번호: CJA0013845); 홍중시는 변경 신청 이유를 “작년 9월 산지천 홍수로 하천 하류 屈曲部가 缺壞되어 매립구역 내 지류가 氾濫하는 등의 障害가 많아 변경을 신청한다”고 명시하였다.

공사연장을 거쳐 1930년 3월 31일 매립공사가 마무리되었고, 1931년 2월 4일 건입리지선 공유수면매립의 준공인가를 받았다.<sup>91)</sup>

<표 6> 산지항 1기 축항 건입리지선 공유수면 매립 정리<sup>92)</sup>

허가일시	처분사항	면허번호	내용	신청인 (신청일)
1925.09.11	매립면허인가	±316	면적: 17,033평 * 민유12,079평, 국유4,954평 (도로, 구거, 물양장, 파제제, 호안 석원은 국유) 목적: 시가지조성 * 공사착수: 26년 2월 15일	洪鍾時 (250601)
1928.07.14	매립계획변경허가	±316	면적 17,033평에서 7,221평으로 매 립지 축소변경	洪鍾時 (280619)
1928.07.14	매립기간연장허가	±316	연장허가기간 : 29년 9월30일까지	洪鍾時 (280619)
1928.12.01	매립권양도허가	±421	건입리지선 공유수면매립권자 홍 중시가 매립권을 제주면으로 양도	洪鍾時 (280619)
1929.10.19	매립준공기간연장허 가	±421	공사준공기한을 30년 3월 31일까 지 연장	濟州面 (290827)
1931.02.04	매립계획변경허가	±421	매립면적을 7,221평에서 7,904평으 로 확장	濟州面 (300300)
1931.02.04	매립준공인가	±421	준공면적: 면유 5,105평, 나머지 국 유(2,799평)	濟州面 (300630)

<표 6>은 산지항 1기 축항의 공유수면매립 공사와 관련한 면허 변경 사항을 정리한 것이다. 준공 매립면적은 총 7,904평으로 그중 5,105평은 면 소유이고, 나머지 道路, 溝渠, 物揚場, 護岸石垣은 국유로 귀속되었다.

## 2) 산지항 서방파제 축조와 공사비 재원

‘산지항 수축공사’는 북서풍에 의한 파랑의 내습을 저지하기 위해, 길이 291m의 서방파제 축조를 목표로 1926년부터 3개년에 걸쳐 진행된 사업이었다. 신청안은 1926년 12월 17일부로 공사 허가를 받았다. 1926년 12월 16일 공사에 착수하였으며, 기공식은 1927년 4월 22일에 거행하였다.<sup>93)</sup>

91) 朝鮮總督府, 『官報』, 1931년 2월 9일자.

92) 朝鮮總督府, 『官報』와 국가기록부 소장 문서(CJA0013845)를 기초로 작성했다.

93) 「山地港防波堤 築工起工式」, 『朝鮮新聞』 1927년 3월 31일자; 「山地浦築港起工」, 『東亞日報』, 1927년 4월 28일자.

서방과제는 당시 공사 중이던 해안매립공사 구역의 서북단 돌출부에서 북동쪽으로 뻗어나가는 곡선형 사석 방과제로 설계되었다. 제주면은 공사 시행 중인 1928년 2월 7일 방과제 연장과 항내 轉石 제거 등 공사계획 변경을 신청하여 3월 12일부로 허가 받았다.<sup>94)</sup> 이에 따라 공사 기간 및 공사비 변동 없이 방과제 길이가 19m 추가 연장되었다. 1928년 9월 다시 방과제 수축공사 변경안이 제출되었다. 계획 내용은 공사비 예상 잔액 3만원으로 防砂堤를 축조하는 것이었다. 총독부는 “해당 공사비로는 효과적인 길이의 방과제 축조가 어렵다”는 이유를 들어 반려하면서, ‘2기 축항 공사 시행에 해당안을 고려’하도록 지시하였다.<sup>95)</sup>

최종적으로 길이 310m, 평균 폭 10m, 계선주 15개가 설치된 서방과제가 완성되어 1929년 3월 31일 준공을 고시하였다.<sup>96)</sup> 준공식이 1929년 4월 20일 거행되면서, 마침내 ‘산지항 수축공사’는 종료되었다.<sup>97)</sup>

제주면이 1926년 7월 17일 작성하여 제출한 산지항 수축공사 신청안에 따르면 총공사비 예산은 30만원이었다. 세부내역은 국고보조 15만원, 전라남도의 지방비 보조 6만원, 제주면 부담금과 기부금이 9만원으로 책정되었다. 제주면은 늘어난 공사비로 인해 재정 부담이 커질 수밖에 없었다. 이에 제주면은 면부담금 9만원 중 65,900원을 기부금을 통해 조성하기로 하였다. 기부금 총액 65,900원은 제주면에서 지출하는 공사부담금인 24,100원을 훨씬 웃도는 금액이었다. 이는 당시 제주면의 재정상황으로는 산지항을 축항하는 것이 매우 어려웠음을 보여준다. 기부금 예산의 상세내역은 <표 7>과 같이 책정되었다.

기부금 납부는 매립시행자 기부, 운송업자 특별기부, 선박업자 및 기타 유지기부 등으로 구성되었다.<sup>98)</sup> 앞서 살펴보았듯이 공유수면 매립공사의 매립시행자인 홍중시가 4만 5천원을 기부하기로 약정하였다.<sup>99)</sup> 매립시행자는 축항공사에서 발생하는 不用土石을 매립에 이용하고 그 대가로 4만 5천원을 축항공사비로 기부하기로 하였다.<sup>100)</sup> 당초 홍중시가 1925년 제출한 매립면허 신청안에는 2만원의

94) 朝鮮總督府, 「山地港修築工事設計變更ノ件 指令案」, 1928.3.12.(문서번호: CJA0013874).

95) 朝鮮總督府, 「山地港修築工事設計變更ノ件 通牒案」, 1928.11.6.(문서번호: CJA0013874).

96) 朝鮮總督府, 『朝鮮土木事業誌』, 1937, 999-1000쪽.

97) 「濟州山池浦 築港竣工式」, 『每日申報』, 1929년 4월 20일자.

98) 濟州面, 「地方土木費國庫補助ノ件 申請」, 1926.7.17.(문서번호: CJA0013874).

99) 洪鍾時, 「山地港修築工事費寄附承諾書」, 1926.8.20.(문서번호: CJA0013874).

100) 朝鮮總督府, 「面事務處理ノ件 指令案」, 1928.10.23.(문서번호: CJA0013845).

공사비 기부를 계획하였으나, 1926년 서방과제 수축공사 신청 시에 기부금은 4만 5천원으로 증액되었다.

<표 7> 산지항 1기 축항 공사비 재원 계획<sup>101)</sup>

과목		금액(圓)	비고(단위:圓)
국고보조		150,000	
지방비보조		60,000	
제주면부담금		90,000	제주면(24,100) + 기부금(65,900)
기부금	매립시행자	45,000	- 건입리지선 매립업자 홍중시
	운송업자 특별기부금	9,000	- 제주상선주식회사 사장 김근시 - 제주운송합자회사 대표사원 이윤희 (조선우선주식회사대리점)
	선박업자 및 기타유지	11,900	- 조선우선주식회사(3,200) - 아мага사키기선부(1,500) - 漁業部 4곳(6,500) - 기타 일반유지(700)

운송업자 기부는 김근시가 운영하는 제주상선주식회사와 이윤희가 운영하는 제주운송합자회사가 연대하여 도합 9,000원을 기부하기로 약정하였다.<sup>102)</sup> 김근시와 이윤희가 축항기성동맹회의 주요 구성원인 것을 고려하면 술선하여 축항 공사비 기부를 약정했던 것으로 볼 수도 있다. 그러나 이들은 제주상선주식회사와 제주운송합자회사를 설립·운영한 주체이므로, 운송업자로서 본인들의 사업을 위해 투자로도 이해할 수 있다. 축항기성동맹회에서는 1923년 12월 1일부터 1931년 3월 말일까지 산지항에서 승강하는 여객과 화물에 대해 승객은 1인당 10전씩, 화물은 1개에 1전씩 부선 사용 명목의 요금을 추가 부과하였다. 거둬들인 부선비는 특별기부금에 포함되어 납부되었다.

운송업자 특별기부금 납부자인 제주상선주식회사와 제주운송합자회사는 연대 납부금 9,000원을 산지항 이용객에게 부과한 부선비에서 충당했다. 즉 제주상선주식회사와 제주운송합자회사에서는 회사의 경영이익이나 운영비에서 기부를 시행했던 것이 아니라, 따로 추가 요금을 부과하는 것으로 약정한 기부금을 충당했

101) 濟州面, 「地方土木費國庫補助ノ件 申請」, 「財源調書」 및 「寄附承諾書」 (문서번호: CJA0013874) 수정 편집 사용.

102) 金根耆, 李允熙, 「山地港修築工事費寄附承諾書」, 1926.8.20.(문서번호: CJA0013874).

던 것이다. 두 업체의 대표자가 산지축항기성회의 임원이었기 때문에 부선 징수권은 축항기성회 차원에서 결의된 사항이다. 축항공사로 인한 최대 이익의 수혜자는 해운운송업자였지만 투자비용은 서비스 이용자인 제주도민이 부담했다.<sup>103)</sup>

선박업자 기부는 제주—목포, 제주—부산, 제주—오카사 항로를 운항하는 조선우선주식회사가 3,200원, 제주—오사카 간 항로를 운항하는 아мага사키 기선부가 1,500원을 각각 납부하는 것으로 계획했다. 그 외는 일반유지들이 도합 700원, 제주에서 조업하는 어업부 4곳에서 도합 6,500원을 납부하는 것으로 계획하였다. 기부금액은 매립권자나 운송업자인 경우 해당자가 축항기성동맹회 임원이었으므로 논의를 거쳐 납부액이 정해진 것으로 보인다. 그러나 선박업자와 어업부의 기부는 제주면 차원에서 당사자의 사전 동의 없이 공사비 예산에 맞춰 할당하였던 것 같다.<sup>104)</sup>

예산 계획안의 기부 설정과는 달리, 실제 기부금 납부는 계획대로 진행되지 않았다.<sup>105)</sup> 제주면은 면 기본 재산에서 약 9천원을 조성하여 부족분을 채웠고, 그 외 부족한 금액은 다양한 형태로 모금되었다. 해외 사례로는 오사카에서 출가노동 중인 제주 출신 강위룡이 오사카방적회사의 여성노동자들과 공동으로 97원 20전을 모금하여 축항 기성을 위한 경비로 기부한 내용을 확인할 수 있었다.<sup>106)</sup> 개인이 기부한 사례도 있었는데, 1928년 10월 20일 이영린이라는 사업인이 축항기성동맹회에 소액을 납부하였다.<sup>107)</sup> 축항기성동맹회 임원들은 도외 지역에서 축항 후원금을 모금하기도 하였다. 1927년 3월 6일에는 마에다와 김근시가 축항 경비 마련을 위해 오사카를 방문하였다.<sup>108)</sup> 1927년 10월 17일 도서무과장 石橋松一과 萩原狗藏, 박종실, 角建保, 村田研太郎 5명은 부산, 오사카, 시모노세키 등을 방문하여 축항 공사비 재원 마련의 어려움을 호소하고 후원을 요청하였다.<sup>109)</sup> 축항기성모금이 제주에서만 아니라 일본 오사카 지역에서도 진행되었으며, 지역

103) 濟州面, 「地方土木費國庫補助ノ件 申請」, 『財源調書』, 1926.7.17.(문서번호: CJA0013874).

104) 濟州面, 「濟州面協議會會議錄」, 1926.7.15.(문서번호: CJA0013874).

105) 총독부는 1기 축항 준공인가와 관련하여 기부금 납부가 실제 계획과 많은 차이가 있음을 지적하였다.

106) 「大阪在留女工 濟州島에 寄附」, 『毎日申報』, 1927년 6월 26일자, 6면.

107) 「濟州島を飾る美談」, 『釜山日報』, 1928년 10월 20일자.

108) 「濟州島司出張」, 『毎日申報』, 1927년 3월 17일자, 3면

109) 「濟州島築港 期成會の援助要望」, 『釜山日報』, 1927년 10월 19일자, 3면; 「濟州築港 期成會の招宴」, 『釜山日報』, 1927년 10월 20일자, 3면.

유지나 자산가가 아닌 일반민들도 동참했다는 것을 알 수 있다.<sup>110)</sup>

당초 기부금 예산은 총 65,900원이었으나 <표 8>과 같이 실제 기부금은 20,900원 밖에 납부되지 않았다.

<표 8> 산지항 1기 축항 공사비 정산서<sup>111)</sup>

예산(圓)	내역			
	국고보조	지방비	면비	기부금
300,000	150,000	60,000	69,100	20,900
실시액	내역			
	1926	1927	1928	
263,958	33,409	116,551	113,998	
잔액	비고			
	잔금 중 18,020원은 國庫에 반납			
36,042				

실제 납부액이 예상액과 크게 차이 나는 이유는 매립시행자 기부금과 관련되어 있다. 홍종시는 매립면허를 제주면에 양도할 때 기부금 45,000원 대신에 당시까지 조성된 3,400평의 매립지를 무상양여 하였다.<sup>112)</sup> 따라서 실제 공사에 필요한 45,000원은 면에서 조성하여 부담해야만 했다.

‘산지항 수축공사’ 신청안을 제출했던 1926년 7월 17일 당시는 제주면이 행정편제 상 指定面이 아닌 普通面이었다. 일제는 1910년 이후 통치를 원활히 하기 위해 지방제도를 개정했다. 1913년 10월 제령 제7호로 ‘府制’를 공포하고 1914년 3월 1일부로 府·郡이 폐합, 4월 1일부로 面을 폐합하는 府·郡·面 통폐합을 시행했다. 이때 제주는 대정군, 정의군이 없어지고 濟州郡으로 일원화되었다. 그리고 1915년 제주에서 울릉도와 더불어 ‘島制’가 실시되었다.

1917년 6월 제령 제1호로 ‘面制’ 및 동 시행규칙이 공포되어 10월 1일부로 이를 시행하였다. 조선총독부는 이에 따라 2,512개의 면을 일반면과 지정면으로 나누었는데, 1917년 9월 2,512개 면 중에서 23개 면을 지정면으로 선정하였다. 면은

110) 당시 신문이 일본 당국의 식민지 정책 선전지로 이용되었던 점을 감안한다면 모금 활동을 부풀려 보도하여 추가적인 모금을 유도하는 면이 있을 수 있다. 그러나 내용만을 놓고 본다면 축항 기부금 모금이 도외 지역에서도 이루어졌음을 알 수 있다.

111) 朝鮮總督府, 『朝鮮土木事業誌』, 1937, 999쪽 표를 재정리하였다.

112) 濟州面, 「面事務處理認可申請」, 1928.7.12.(문서번호: CJA002677).

원래 면 재산 외에 부과금 및 부역, 현물을 징수할 수 있었는데, 면제 실시 이후 면 소유 재산의 조성을 위해 새로 면에 사용료와 수수료를 징수하는 것을 허용했다. 또 특별히 필요한 경우에는 총독의 인가를 거쳐 특별부과금을 징수할 수 있게 되었다. 면에서 거액의 경비가 필요한 사업을 경영하는 경우가 있을 때에는 따라 지정면에 한해 부채 능력을 인정하고, 총독의 인가를 받아 차입금을 행할 수 있도록 하였다.<sup>113)</sup>

제주면은 1926년 12월 27일 추가로 지정면이 되었다.<sup>114)</sup> 제주의 지정면 승격은 제주도 당국이 직접 신청하여 이루어졌다. 지정면이 되면 법인격을 부여받아 면이 자율적으로 부과금을 징수하거나 면 起債를 차입할 수 있었다. 마에다는 각종 개발사업 진행에 소요되는 자금을 충당하기 위해 지정면 승인을 신청한 것이다. 그러나 지정면 승격의 목적이 개발사업에 소요되는 공사금 기채를 위한 것이었고, 기채금의 상환은 각종 부과금 중수 등 결국 면민의 부담으로 이어지기 때문에 지정면 승격 신청을 반대하는 여론도 당연히 존재하였다.<sup>115)</sup>

1926년 제주면의 지정면 승격은 산지항 1기 축항의 공사비 예산 충당을 위해 면기채를 발행하기 위한 조치로 볼 수 있다. 1926년 세입세출안에 따르면 제주면 기정세입예산액은 20,886원이었다.<sup>116)</sup> 산지항 수축공사에 따른 추가세입액은 43,300원으로 1926년도 총세입액 64,186원 중 산지항 공사액이 67%를 차지했다. 산지항 수축공사는 제주면 수행사업 중 가장 규모가 큰 공사였다. 그러나 제주면은 자체 재정으로 공사비를 부담할 능력이 되지 않았기 때문에 기채 발행을 통한 차입으로 이를 해결해야 했다. 면 세입액의 두 배가 넘는 금액을 면기채로 발행했기 때문에, 이를 상환하기 위해 戶稅부담액이 증가하는 부작용이 뒤따랐다.

산지항 1기 축항공사와 관련하여 발행한 기채는 2건으로 ‘산지항 수축공사비 기채’와 ‘공유수면매립비 차입금’이다.<sup>117)</sup> 제주면은 공유수면매립 공사비 충당을 위해 조선식산은행으로부터 5만 5천원, 또한 산지항 수축공사비 충당을 위해 조

113) 1928년도부터는 지정면이 아닌 보통면에도 기채가 허용되었다(정미성, 1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미, 『역사와 현실』 56, 한국역사연구회, 2005, 212~215쪽).

114) 「濟州面은 指定面認可」, 『每日申報』, 1927년 1월 10일자, 3면.

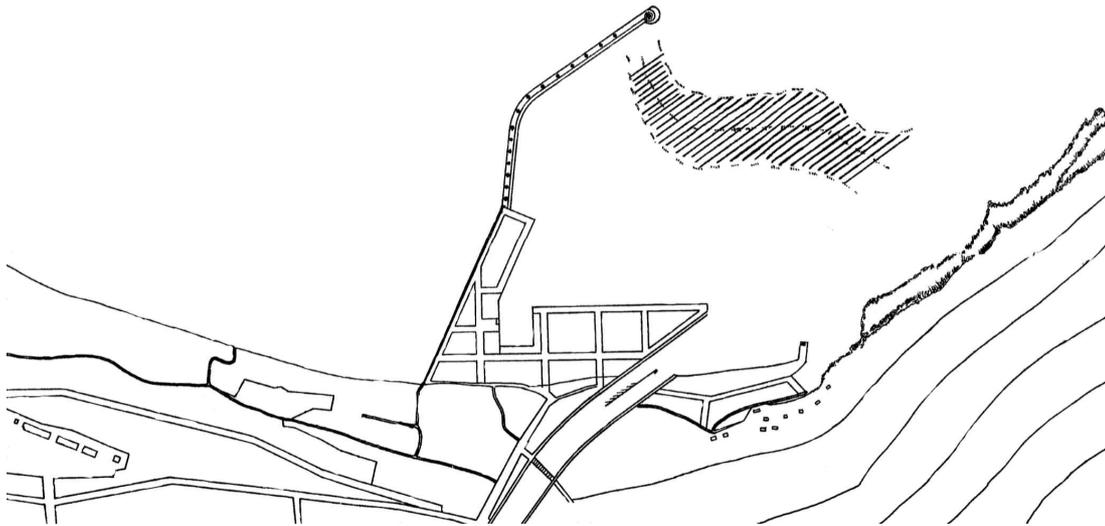
115) 「濟州指定面昇格 協議解決」, 『每日申報』, 1926년 10월 18일자, 2면.

116) 濟州面, 「大正十五年度濟州島濟州面歲入歲出追加更正豫算」, 1926.(문서번호: CJA0013874).

117) 朝鮮總督府, 「濟州面借入金ノ件 指令案」, 1928.12.1.(문서번호: CJA0002681).

선식산은행에서 4만 5천원을 차입하였다. 당초 방파제 공사 시 발생하는 불용토석을 해안매립공사 재료로 매립권자에게 제공하여, 재료 원조에 따른 기부금을 받아 서방파제 축조비에 충당하기로 계획하였다. 그러나 해안매립공사 진행이 어려워지고 결국 매립권을 제주면에서 양도받게 되면서 매립권자 기부금 수령이 불가능하게 되었다. 이로 인해 제주면은 서방파제 축조 공사비 4만 5천의 기채를 신청하게 된 것이다. 이에 대한 상환 재원은 매립공사 종료 후 조성된 매립지 매각 대금과 면부과금으로 충당하기로 했으나 매각 또한 수월치 않아 고스란히 면민에게 부담으로 작용했다. 기채비용을 拂入하기 위해 향후 몇 년간 戶別割 부과금을 증액해야 했다.

<그림 3>을 통해 산지항 1기 축항이 완료된 모습을 살펴볼 수 있다. 산지천 서쪽으로 방파제가 축조되었고, 방파제 기초부와 해안선 사이를 매립하여 대지를 조성하였다. 매립된 대지는 격자 도로로 구획되었음이 확인된다.



<그림 3> 산지항 1기 축항 준공도<sup>118)</sup>

118) 濟州面, 「國庫補助工事竣工認可申請」, 「山地港防波堤工事竣工圖」, 1929.8.(문서번호: CJA0013874) 수정 편집 사용하였다.

### Ⅲ. 1930년대 전반 窮民救濟土木事業과 산지항 2기 축항

#### 1. 공민구제토목사업과 산지항 2기 축항 결정

##### 1) 산지항 2기 축항의 지연

산지항은 1기 축항으로 다소 항만의 형태를 갖추게 되었으나 100톤 정도의 소형 선박이 계류할 수 있는 정도여서,<sup>119)</sup> 기선이 바다에 정박하면 승객과 화물을 부선으로 옮겨 태워 산지항에 당도해야 하는 번거로운 과정은 축항 이전과 마찬가지로였다. 다음은 우에다 코이치로[上田耕一郎]가 1930년에 제주를 방문하여 작성한 『제주도의 경제』에서 산지항에 대하여 언급한 내용이다.

1기 축항 공사 준공 후에도 산지항은 여전히 항내의 풍파, 수심 등이 불량하였기 때문에 상업항구로서도 어선의 피난항으로서도 충분히 활용되기 어려웠다. 항내는 외해의 풍파를 완전히 막기 어려웠고, 수심도 방파제 서쪽에 쌓여 있던 모래가 서풍으로 방파제를 우회하여 항내로 침입하였기 때문에 이를 개선하기 위한 추가 축항이 필요했다. 부두에 착부시켜 하역을 할 수 있는 것은 발동기선 또는 소형의 돛단배 정도였고, 기선은 모두 바다에서 연결하거나 방파제 끝부분에 닻을 내려 다시 거룻배로 갈아타야 하는 불편함은 여전하였다.<sup>120)</sup>

제주면은 1기 축항 공사가 진행되고 있던 1928년 6월 4일에 2기 축항 공사비 국고보조 신청안을 작성하여 제출하였다.<sup>121)</sup> 계획하는 공사 내용은 1기 공사에서 축조된 서방파제의 길이를 90m 추가로 연장하고, 길이 100m의 동방파제를 신규 축조하는 것이었다. 공사 예산액은 총 20만원으로 국고보조 10만원, 지방비 보조 5만원, 면 부담액을 5만원으로 계상하였다. 공사 착수 예정은 1929년 4월 1일로 계획하였는데, 이는 1기 축항 공사 종료일인 1929년 3월 31일의 바로 다음 날이었다. 제주면은 1기 서방파제 공사가 끝난 직후 바로 2기 축항 공사에 착수하여

119) 「山地港第二期 防波堤築陳情」, 『中外日報』, 1930년 6월 29일자, 2면.

120) 上田耕一郎, 『濟州島の 經濟』, 釜山商工會, 1930, 18쪽.

121) 濟州面, 「山地港増築工事費國庫補助稟申」, 『昭和三年提出 國庫補助申請書(不採擇ノ分) 港灣』, 1928.6.4.(문서번호:CJA0013233).

‘제반 설비의 비용을 생략해 공사비와 사무비 절약을 도모하고자 한다’는 취지로 공사의 연속 진행을 요청하였다.

계획안은 1기 축항을 주도하였던 마에다가 군산 부윤으로 부임하기 직전에 작성하여 제출한 것이다. 기본 설계안은 1기 축항 공사 담당자인 나카가와[中川竹三郎]<sup>122)</sup>에 의해 축항 공사 이후의 문제를 개선하는 방향으로 작성되었다. 1기 축항 공사는 서방과제를 축조해 겨울철 북서풍에 의한 파랑의 항내 침입을 방지하고자 하였다. 그러나 방과제 길이가 짧아 효과가 적었고, 파도에 의해 방과제 기부 매립지 또한 영향을 받아서 이를 보완하기 위해 서방과제 길이를 연장하기로 하였다. 또한 여름철 동북풍에 의한 파랑을 막을 방파 시설이 없었기 때문에, 산지항 동쪽 지역에 해안에서 북쪽으로 뻗은 동방과제를 새로 축조하기로 했다.

하지만 이 신청안은 채택되지 않았다. 그 이유는 신청안이 제출된 시기가 1기 축항 공사가 완료되기 이전이었으므로, 총독부가 1기 축항 공사의 성패를 알 수 없는 상황에서 신규 공사를 허가하는 것에 대해 부담을 가졌기 때문인 것으로 보인다. 당시는 1기 서방과제 공사와 같이 진행되었던 공유수면매립공사의 진행이 지연되는 상황이었다.

2기 축항 계획안이 처음 작성·제출된 1928년 6월 4일경을 전후하여 1기 축항 서방과제 공사와 해안매립공사의 진척 상황을 살펴보자. 서방과제 공사는 1928년 3월 12일 공사계획이 변경되었다. 그 내용은 원설계안의 방과제 길이를 291m에서 310m로 19m 가량 추가 연장하는 것이었다. 이는 1928년 3월경에 원래 계획된 방과제 축조가 마무리 되어가고 있었고, 남은 공사 기한까지 추가 연장 공사를 시행할 시간이 충분히 있었다는 것을 의미한다. 그러므로 제주면은 1929년 3월 31일 방과제 준공일에 맞춰 동·서방과제의 축조에 착수할 수 있도록 2기 축항공사 신청안을 제출한 것이다. 그러나 방과제 축조 공사금 중 일부 재원을 해안매립공사 매립권자로부터 기부받아 조성할 예정이었으므로 해안매립공사와 관련한 사항이 처리되지 않고서는 1기 방과제 축조가 마무리 될 수 없는 상황이었다.

1기 축항공사의 해안매립공사는 서방과제 축조 공사보다 몇 달 앞서 시작되었

122) 「中川技師送別會」, 『毎日申報』, 1928년 9월 4일자, 4면; 梶山淺次郎, 「濟州島紀行」, 『朝鮮』 160, 朝鮮總督府, 1928년 9월, 118쪽; 朝鮮總督府, 『職員錄』.

으나, 1928년 3월경부터 매립청부업자의 자금난으로 공사가 중단된 상태였다. 또한 1927년 여름 발생한 홍수에 인한 매립구역 유실로 매립공사 면적과 공사 기간을 변경하는 신청안이 1928년 6월 19일에 제출되었다. 2기 축항 계획안과 1기 해안매립공사 변경 신청안이 거의 동시에 제출되는 등 공사 진행이 여의치 않았다. 조선총독부는 해안매립공사를 산지항 1기 축항에 포함되는 공사로 인식하고 있었으므로, 매립공사가 중단된 시점에 2기 산지항 축항 공사가 착수되는 것을 허가하지 않았던 것이다. 2기 축항 신청안 제출 후 총독부의 검토 시기에는 결국 개인이 시작한 매립공사를 제주면에서 맡게 되는 양도, 양수 과정과 매립 공사비 마련을 위한 기채 차입의 절차 등으로 매립공사의 완공이 늦어진 결과 1기 축항의 전체적인 완성도 늦어지게 되었다.

1929년 3월 서방과제 축조가 완료되고 다음 해인 1930년 3월 31일 해안매립공사가 완료되었다. 제주면은 이어 1930년 5월 10일 산지항 2기 축항 공사비 국고 보조 신청안을 다시 제출하였다.<sup>123)</sup> 이 계획안은 총독부의 승인을 얻어 1931년도 토목사업계획안으로 채택되었다. 최종적으로 1931년 6월 1일 최종신청안이 제출되었고,<sup>124)</sup> 총독부는 1931년 7월 18일 부로 산지항 2기 축항 공사비 보조를 허가하였다.<sup>125)</sup> 실제 공사는 7월 20일 최종 실시설계안이 제출<sup>126)</sup>된 후인 8월 1일에 착수하였다. 공식적인 산지항 2기 축항공사는 1931년 8월 1일부로 공사에 착수하여 1931년 11월 10일에 기공식을 가졌다. 그리고 1934년 3월 27일 공사 준공식을 거행하면서 공식 종료되었다.

## 2) 공민구제토목사업 실시와 산지항 축항

산지항 2기 축항은 1기 축항 공사의 서방과제 준공이 1929년 3월에 완성된 뒤 2년 여의 시간이 지나고 비로소 시작되었다. 산지항 2기 축항의 국고보조는 조선총독부에서 1931년부터 3개년 연속사업으로 실시한 ‘제1차 공민구제토목사업’을

123) 濟州面, 「山地港增築工事費國庫補助申請」, 『昭和五年提出 國庫補助申請書(採擇) 港灣』, 1930.5.10.(문서번호: CJA0013233).

124) 濟州邑, 「山地港擴築工事費國庫補助申請」, 『窮民救濟國庫補助工事 山地港擴築工事』, 1931.6.1.(문서번호:CJA0015486).

125) 朝鮮總督府, 「山地港擴築國庫補助工事實施設計ノ件 指令案」, 『窮民救濟國庫補助工事 山地港擴築工事』, 1931.7.18.(문서번호:CJA0015486).

126) 濟州邑, 「山地港擴築工事實許可稟申書」, 『窮民救濟國庫補助工事 山地港擴築工事』, 1931.7.20.(문서번호:CJA0015486).

통해 이루어졌다.

일본은 1927년부터 이른바 ‘쇼와[昭和]공황’으로 불리는 금융공황으로 경기침체에 들어섰다. 1929년에는 세계경제대공황의 여파까지 합해져 극심한 경제불황에 시달리게 되었다. 1929년 7월 수립된 하마구치[濱口] 내각은 경제불황에 대해 긴축정책 방침을 내세웠다. 이 영향으로 조선에서도 신규 토목공사가 금지되거나 국조보조가 계획된 공사가 잠정적으로 연기되기도 하였다.<sup>127)</sup>

경제공황과 이에 따른 긴축정책으로 실업자가 증가하였다. 더구나 대규모 토목공사 시행이 전면 금지되면서 일본 내는 물론이고 조선 내에서도 건설노동자의 실업이 증가하였다. 전국적으로 대규모 토목공사가 연기되거나 취소되어서 공사인부를 비롯한 청부업 종사자들은 경제적 어려움에 처하였다. 더구나 소작농이 몰락하면서 일자리를 찾아 도시로 몰려든 농민들이 빈민으로 전락하는 상황도 심화되어, 당국의 실업자 구제가 필요하게 되었다.

일본과 총독부는 실업 구제책의 일환으로 ‘窮民救濟土木事業’을 실시하기 하였다.<sup>128)</sup> 1930년 2월 24일 조선 총독과 일본 내각이 조선인의 일본 도항을 방지하고자 ‘실업구제토목사업’ 실시에 합의하였다.<sup>129)</sup> 총독부는 실시안을 검토·조율하여 1930년 9월에 사업비 약 6천만원의 예산안을 수립하였다.<sup>130)</sup> 1930년 12월 말 일본제국회의에서 예산이 결정되고, 1931년 1월 총독부에서 사업 실시를 발표했다.

총독부는 1931년 이래 3개년에 걸쳐 전국적으로 하천, 도로, 항만, 사방공사 등의 대규모 ‘국민구제토목사업’을 실시하였다. 이를 통해 총 11개의 항만이 국고보조를 받았다. 산지항도 ‘제1차 국민구제토목사업’의 일환으로 예산을 배정받아

127) 「緊縮政策과 慶南道新規事業 大概是 中止할 貌樣」, 『每日申報』, 1929년 07월 16일자, 3면.

128) ‘국민구제토목사업’에 대한 연구로는 다음의 연구들이 주요하다. 국민구제사업은 경기부양책이자 국민을 구제하기 위한 사업으로 편성되었지만 실제 운영의 사정이 국민구제에 있었는지에 대한 논의를 다루고 있다. 李鍾範, 「1930년대 초의 '窮民救濟土木事業'의 性格」, 『전남사학』 2, 전남사학회, 1988; 이상의, 「1930년대 日帝의 勞動政策과 勞動力 收奪」, 『韓國史研究』 94, 한국사연구회, 1996; 金廣烈, 「1920~30년대 조선에서 실시된 일본의 '窮民救濟' 토목사업」, 『근·현대 한일관계와 제일동포』, 서울대학교 출판부, 1999; 서일수, 「1930년대 전반 窮民救濟土木事業의 대도시 사례와 성격-京城·釜山·平壤을 중심으로-」, 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 2010; 고태우, 「1930년대 조선총독부의 '窮民救濟土木事業'과 지역사회」, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2011; 고태우, 「1930년대 조선총독부의 국민구제토목사업과 지역개발」, 『역사와 현실』 86, 한국역사연구회, 2012.

129) 金廣烈, 앞의 논문, 1999, 109쪽; 「朝鮮人日本渡航者와 失業救濟土木事業 松田源治拓相과 齋藤實總督 意見一致, 臨時議會에 提出決定」, 『東亞日報』, 1930년 2월 27일자, 1면; 「失業救濟의 諸政策實施 政府의 社會政策 決定」, 『東亞日報』, 1930년 2월 27일자, 1면.

130) 「明年度土木事業費 六千萬圓을 要求 災害復舊와 失業救濟의 一舉兩得의 計劃」, 『每日申報』, 1930년 9월 23일자, 1면.

1931년부터 2기 축항 공사에 해당하는 ‘山地港 擴築工事’<sup>131)</sup>가 진행되었다. 제1차 국민구제토목사업의 항만 수축 공사 대상 항만은 다음과 같다.

<표 9> 제1차 국민구제토목사업 어항수축공사<sup>132)</sup>

도명	공 사 명	총 공 비(円)	국고보조 비율	사업주체
경북	강 구 항 확 축 공 사	189,000	50%	지방비
경북	감 포 항 확 축 공 사	465,000	50%	지방비
경북	구 룡 포 확 축 공 사	594,000	50%	지방비
경남	태 관 굴 해 저 도 로 공 사	185,000	32.4%	통영읍
경남	부 산 남 항 방 사 제 축 조 공 사	180,000	50%	부산부
전북	군 산 어 항 수 축 공 사	120,000	50%	군산부
전남	산 지 항 확 축 공 사	270,000	50%	제주면
평남	진 남 포 어 항 수 축 공 사	70,000	50%	지방비
황해	부 포 항 수 축 공 사	100,000	50%	지방비
함북	성 진 어 항 수 축 공 사	216,000	75%	지방비
함북	서 수 라 항 수 축 공 사	251,000	75%	지방비
	합 계	2,641,000		

국민구제토목사업의 본래 취지는 실업난으로 인한 조선인 노동자의 일본 도항 방지와 실업구제를 위한 것이었다. 그러나 이 사업은 실제로는 窮民을 위한 사업 본위가 아니라 총독부의 식민지배에 필요한 사회간접자본 확충을 위해 적극 활용되었다.<sup>133)</sup> 총독부는 실업 해소를 위해 토목공사를 시행하여 노동자에게 임금을 지불하고 이를 통해 궁민을 구제한다는 목적으로 실시한다고 하였다. 그러나 실제 사업은 궁민의 수가 많은 지역에 배분되기보다는 당시 총독부 정책 상 중요도가 높고 사업비 상환 능력이 높은 토목공사를 중심으로 시행되었다.<sup>134)</sup>

산지항 2기 축항은 공사내용이 1기 축항공사에 연속하여 시행되는 공사이고, 당시 제출된 국고보조 공사 신청안 중 그 필요가 인정되어 우선적으로 채택될 수 있었다. 국민구제토목사업의 일환으로 산지항 축항 공사 허가 및 국고보조가 승인되었지만 공사비 예산의 재원편성은 1기 축항과 마찬가지로 조선총독부의

131) 산지항 2기 축항의 정식 공사명은 ‘山地港 擴築工事’이다.  
 132) 朝鮮總督府內務局, 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』, 1933, 5쪽.  
 133) 李鍾範, 앞의 논문, 1988, 129쪽; 고태우, 앞의 논문, 2012, 257-258쪽.  
 134) 金廣烈, 앞의 책, 1999, 115쪽.

국고보조는 공사비의 50%로 비율에는 변함이 없었다. 나머지 반액을 전라남도과 제주면에서 기채로 조성하여 지출해야 했으므로, 제주면의 부담이 국민구제토목사업에 의해 감해진 것이 아니었다.

일제는 당시 통치의 기반이 되는 사회간접자본의 확충을 예전과 동일한 방식으로 국고보조와 지방비 보조로 시행했고, 단지 그 명목만 ‘국민구제토목사업’이라는 이름으로 바뀌었던 것이다. 산지항 뿐만 아니라 국민구제토목사업 보조가 결정된 11개 향만은 국고보조 신청안을 제출하여 1930년 8~9월 사이에 1931년도 국고보조 신규사업으로 채택되었다. 따라서 1931년 국민구제토목사업으로 실시된 향만사업은 국민구제토목사업안이 구체적으로 수립되기 이전에 이미 사업실시가 확보된 상태였다.<sup>135)</sup> 1930년 5월 산지항 2기 축항 신청안 제출은 적당한 시점에 이루어졌다. 국민구제토목사업은 토목공사 시행이 제한받고 있던 상황에서 산지항 추가 축항을 계획하던 제주면 입장에서는 사업 시행의 기회였다.

제주는 이 시기 일본 경제불황의 여파로 출가노동자들의 귀환이 늘고 있었다.<sup>136)</sup> 제주도 당국에서는 이들을 위한 대책을 마련해야 했다. 제주면은 국민구제토목사업 실시를 통해 추가 축항이 시급한 산지항 공사와 귀환 노동자 구제를 동시에 해소하려고 한 것이다. 축항기성동맹회도 이를 전략적으로 이용했다. 1930년 6월 제출한 축항기성동맹회의 陳情書에는 “일본 출가 노동자들이 일본 사업의 영향으로 수만명의 귀향함에 따라 이들을 구제하고 당면한 기아문제를 구제하기 위해 2기 축항공사를 진정한다”고 기술되어 있다.<sup>137)</sup> 사업의 시행 목적에 ‘국민구제’의 뜻을 의도적으로 명시한 것이다.

축항기성회동맹회는 총독부와 전라남도의 공사비 보조 승인을 얻기 위해, 1기 축항 공사와 마찬가지로 신청안 제출과 함께 적극적인 진정 활동에 나섰다. 먼저 1기 서방과제 공사가 종료된 직후인 1929년 5월 11일에 공립보통학교에서 ‘2기 축항축전기성도민대회’를 개최하였다. 이날 홍중시, 김근시, 이윤희, 萩原駒藏, 최원순 5인을 실행위원으로 선정하였고, 총독과 내무·재무국장 및 전라남도지사에게 진정 電文을 발송하였다.<sup>138)</sup> 12일에는 면사무소에서 축항실행위원을 중심으로

135) 「各地에 産業道路를 縱橫無盡으로 施設 失業救濟土木新規事業案 三年間繼續實行」, 『每日申報』, 1930년 10월 2일자, 1면.

136) 「地內出稼濟洲島民續々歸來 既に四千名に達す」, 『木浦新報』, 1930년 9월 6일자.

137) 濟州島山地港築港期成同盟會, 「陳情書」, 1930.6.20.(문서번호: CJA0013565).

면민대회를 열어 축항 예산을 논의하였다. 총 공사비는 약 30만원을 예상하였고, 이중 15만원은 국고보조, 7만 5천원은 지방비보조, 나머지 7만 5천원은 면민이 부담하기로 하였다.<sup>139)</sup>

제주면은 1929년 5월 20일에 면협의회를 개최하여 산지항 2기 공사 시행을 심의하였다.<sup>140)</sup> 주요 안건은 5월 12일 면민대회에서 논의된 안건인 공사비 예산 30만원 중 제주면 부담금 7만 5천원에 대한 기채 건과 방파제 축조 길이 변경 건이었다. 앞서 1928년의 계획안과 비교하면 방파제 축조 길이가 서방파제는 100m에서 200m로, 동방파제는 90m에서 150m로 연장되었다. 면협의회에 참석한 면협의회원 중 박종실, 衛藤伊三郎, 최원순, 최윤순, 村井彬, 김근시, 이윤희, 박이혁과 의장 홍종시는 축항기성동맹회의 임원을 겸했다. 면협의회원의 절반 이상이 축항기성동맹회의 임원진들이었으므로 해당 안건들은 만장일치로 통과되었다.<sup>141)</sup> 6월 25일 홍종시, 최원순, 萩原駒藏, 이윤희가 총독부 방문을 위해 경성으로 출발하였다.<sup>142)</sup> 이들 축항진정위원들은 5월 20일 면협의회를 거친 축항 계획안의 상정을 위해 총독부를 방문했지만, 해당 계획안은 실제 검토 대상에 오르지 못한 것으로 보인다.

이듬해인 1930년 3월 31일 1기 축항의 해안매립공사 준공과 함께 축항기성동맹회는 2기 축항 진정 활동을 다시 시작하였다. 동년 4월 김근시, 萩原駒藏, 최원순이 축항위원 대표로 상경하여 총독부를 방문하였다. 4월 22일에는 축항기성동맹회 정기총회를 개최하여 예산을 논의하였다.<sup>143)</sup> 정기총회에 참석한 신임 다나카 [田中半治] 도사는 축항 진정 활동을 보고하고, 당국이 원조 실행의 의사를 표명하였음을 언급하였다. 이를 통해 산지항 2기 축항 공사 내용에 대한 전반적인 사항을 총독부에서 인지하고 있었음을 알 수 있다.

1930년 5월 10일 제주면장은 2기 축항공사비의 국고보조를 위해 신청서를 작성

138) 「濟州島築港工事 促進期成會組織 總督에게 陳情打電」, 『每日申報』, 1929년 5월 21일자, 3면; 「濟州築港問題 總督府에 陳情」, 『每日申報』, 1929년 5월 26일자, 5면; 「濟州島の玄關口 山地港の築港」, 『木浦新報』, 1929년 5월 26일자.

139) 「築港期成 面民大會」, 『中外日報』, 1929년 5월 18일자.

140) 「濟州築港問題 總督府에 陳情」, 『每日申報』, 1929년 5월 26일자, 5면;

141) 물론 당시의 면협의회가 심의기관이 아닌 자문기관이었기 때문에 상정된 안건은 대부분 만장일치로 가결되는 경우가 많았다는 것도 간과할 수는 없다.

142) 「地方人事」, 『每日申報』, 1929년 6월 28일자.

143) 「濟州島築港問題 代表者入城陳情」, 『每日申報』, 1930년 4월 5일자; 「濟州築港期成會 五年度豫算協定」, 『每日申報』, 1930년 4월 29일자.

하여 제출하였다. 2기 축항 국고보조 신청안에 따르면 공사 내용은 서방과제 200m 추가 연장과 동방과제 150m 신규 축조하는 안이다. 총공사비는 30만원으로 국고보조 15만원, 지방비보조 7만5천원, 면부담 7만5천원으로 계상하였다. 5월 10일 해당 계획안 제출 후, 6월 20일 축항기성동맹회의 임원 및 회원 대표들은 조선총독부 정무총감 兒玉秀雄과 내무국장 今村武志에게 진정서를 보냈다. 『濟州島山地港築港期成同盟會陳情書』에는 <표 10>과 같이 축항기성동맹회 임원 13명과 도민대회 유지대표 14명 등 총 27명이 서명했다. 진정서 발신 직후인 6월 28일 萩原駒藏이 정무총감을 방문하여 2기 축항을 추가로 진정하였다.<sup>144)</sup>

<표 10> 산지항 축항기성동맹회 진정서 서명자 명단<sup>145)</sup>

회 장	김근시
이 사	홍종시·萩原駒藏·宮本茂·최원순·村井彬·黑崎峰三·박종실·樺島久次·이윤희·澤田次良吉
감 사	최윤순·三矢久彌
도민대회 유지대표	角建輔·衛藤伊三郎·村田嘉藤治·古賀龜太郎·江夏友次郎·四元勝美·조병재·吉野豊·양홍기·垣內準三·小坂義憲·大越英三·立野角之助·安達要藏

2기 축항을 위한 축항기성동맹회의 임원은 1기 축항 때처럼 대부분 면협의원이거나 제주도청과 유관기관에 소속된 인물들이었다. 주요 진정 위원들은 이전과 같이 김근시, 홍종시, 최원순, 이윤희, 萩原駒藏이었으며, 몇몇 임원들은 약간의 변화가 있다. 새로운 임원은 제주도청과 유관기관에 근무하는 공직자의 재직 상황과 관련이 있으며, 후임자가 선임에 이어 임원을 승계하는 것으로 판단된다.

회원 구성원을 살펴보면 임원진은 1기 축항공사 유치를 위한 축항기성동맹회의 임원과 거의 동일하며 조선인과 일본인의 수가 비슷하다. 그러나 도민대회유지대표들로 불리는 회원들은 일본인이 대다수를 차지하고 있다. 일부 확인가능한 도민대회유지대표자들은 제주성내에 소재지를 둔 점포를 운영하는 상인들로, 이른바 1927년 1월 조직한 일본인 잡화상 동업조합인 『濟州雜貨商組合員』들이다.<sup>146)</sup>

144) 『山地港第二期 防波堤築陳情』, 『中外日報』, 1930년 6월 29일자, 2면.

145) 濟州島山地港築港期成同盟會, 『陳情書』, 1930.6.20.(문서번호: CJA0013565).

146) 上田耕一郎 著, 『濟州島の經濟』, 釜山商工會, 1930, 85쪽.

<표 11>의 축항기성동맹회원 이력사항에서 알 수 있듯이 대부분 동시에 여러 개의 사업체, 조합 및 단체에 중복 관련되어 있던 인물들이다.

<표 11> 산지항 2기 축항기성동맹회원 이력사항(1930.6. 20. 기준)<sup>147)</sup>

이름	이력사항	이름	이력사항
김근시	前도평의원, 前면협의원, 제주상선주식회사 취체역	萩原駒藏	現면협의원, 제주상선주식회사, 濟州酒造(株)
홍중시	제주면장, 제주산업조합	宮本茂	제주도청 도속
최원순	現도평의원, 前면협의원, 제주상선주식회사	村井彬	現면협의원, 제주상선주식회사, 濟州酒造(株)
박종실	現면협의원, 제주상선주식회사, 濟州酒造(株)	黑崎峰三	제주우편국, 무선전신국장
이윤희	現면협의원, 제주운송합자회사, 濟州酒造(株)	樺島久次	제주산업조합, 상인
최윤순	現면협의원, 제주상선주식회사, 濟州酒造(株)	澤田次良吉	제주면 부면장
三矢久彌	제주도청도속, 제주산업조합	角建輔	濟州酒造(株), 제주잡화상조합
安達要藏	제주영림서 소속	衛藤伊三郎	前면협의원, 濟州酒造(株)
垣内準三	제주보통학교 촉탁강사	村田嘉藤治	濟州酒造(株), 제주잡화상조합
小坂義憲	학교조합관리자	古賀龜太郎	제주잡화상조합
大越英三	제주재무서 소속	江夏友次郎	학교조합의원
양흥기	現면협의원	四元勝美	現면협의원, 濟州酒造(株)
조병채	공립소학교 훈도	立野角之助	제주도청 소속

2기 축항이 ‘국민구제토목사업’의 일환으로 국고보조를 받아 시행될 것이 확정된 후, 축항기성동맹회는 1931년 3월 31일부로 약 10년간의 활동을 마쳤다.<sup>148)</sup> 마에다 도사 시절부터 계획했던 산지항 축항이 일단락되었다는 판단 때문이었다. 아울러 축항기금 명목으로 부과했던 부선비도 3월 31일부로 폐지하였다.

147) 1927년 5월, 1930년 5월 각각 면협의원 선거가 있었다. 1927년 임명받은 면협의원은 前면협의원, 1930년 임명받은 면협의원은 現면협의원으로 표기하였다(1927년 지정면 승격이후 제1회 면의원은 村井彬, 이한철, 박종실, 최윤순, 이윤희, 김근시, 衛藤伊三郎, 최원순, 문재혁, 김재선, 송기휴, 장용건, 박이혁, 신현오; 1930년 면협의원은 高橋憲治郎, 김영선, 萩原駒藏, 박종실, 최윤순, 양흥기, 이윤희, 四元勝美, 문성반, 문재석, 박병직, 오남호, 村井彬, 임형권). 표 작성을 위한 자료는 각주 56번과 동일하다.

148) 『崔道議員의報告 濟州島各種發展策(下)』, 『釜山日報』, 1931년 2월 28일자, 9면.

## 2. 산지항 2기 축항공사와 그 한계

### 1) 산지항 확충공사

1930년 5월 10일 제출한 2차 신청안의 수정안은 동년 8월 4일 총독부의 31년도 사업으로 채택되어 검토에 들어갔다.<sup>149)</sup> 공사예산의 추가 조율 후 최종적으로 1931년 6월 1일 최종 신청안이 제출되었다. 신청안의 공사비는 총 27만원으로 이 중 국고보조가 135,000원, 지방비보조 65,500원, 읍부담이 65,500원이었다. 총독부는 6월 1일 제주읍<sup>150)</sup>이 제출한 계획안을 승인하면서, 서방과제 연장 형태를 직선형에서 곡선형으로 변경하고 동방과제의 위치를 변경할 것을 지시하였다.<sup>151)</sup> 이에 제주읍은 7월 20일 실시설계 계획서를 작성하고, 7월 21일 제주읍회의를 개최하여 서방과제는 220m의 곡선형, 동방과제는 150m의 직선형으로 설계변경할 것을 협의하였다.<sup>152)</sup> 1931년 7월 31일부 ‘山地港擴築國庫補助工事 實施設計 指令案’<sup>153)</sup>에 첨부된 2기 축항 공사의 방과제 수축도는 6월 1일 제출했던 평면도와는 차이가 있다. 제주읍회의에서 협의한 사항대로 서방과제가 직선형에서 동쪽으로 彎曲한 곡선형의 방과제로 변경된 것을 확인할 수 있다.

해당 실시설계는 총독부에서 파견한 2기 축항 공사책임자 辻忠靑의 부임 이후 진행된 것이다. 2기 산지항 방과제 축조공사는 그 공사주체가 제주읍이었으나, 설계 담당 기사는 조선총독부에서 임명하여 파견하였다.<sup>154)</sup> 무엇보다 산지항 2기 축항이 전국적으로 시행된 공민구제토목사업의 일환으로 국고보조를 받았기 때문에, 조선총독부가 공사의 관리·감독에 관여하였을 것으로 판단된다. 단지 공사의 시행을 제주읍에서 직영하여 관리하였다고 볼 수 있다.

앞서 서술한 것과 같이 산지항 2기 축항 공사 계획의 최초 수립에서 최종 승인까지 2년여의 기간 동안 공사 계획에 몇 차례 변화가 있었다. 그 내용을 정리

149) 朝鮮總督府, 「山地港擴築工事費補助」, 『昭和五年提出 國庫補助申請書(採擇) 港灣』, 1930.8.4.(문서번호: CJA0013565).

150) 제주면은 1931년 4월 1일부로 제주읍으로 개편되었다.

151) 朝鮮總督府, 「山地港擴築工事國庫補助ノ件」, 『窮民救濟國庫補助工事 山地港擴築工事』, 1931.7.18.(문서번호: CJA0015486).

152) 「濟州邑會議員 山地築港議出」, 『每日申報』, 1931년 7월 25일자.

153) 朝鮮總督府, 「山地港擴築國庫補助工事實施設計ノ件 指令案」, 『窮民救濟國庫補助工事 山地港擴築工事』, 1931.7.31.(문서번호: CJA0015486).

154) 1기 축항의 공사책임자 中川竹三郎은 축탁으로 제주면에서 고용하여 공사 책임을 맡았고 辻忠靑은 총독부 소속으로 파견을 받았다.

하면 <표 12>와 같다.

<표 12> 산지항 2기 축항 국고보조신청안 비교

	1차 보조신청안	2차 보조신청안	최종 계획안
신청일	1928년 6월 4일	1930년 5월 10일	1931년 6월 1일
공사 내용	서방과제 90m 추가 동방과제 100m 신규	서방과제 200m 추가 동방과제 150m 신규	서방과제 220m 추가 동방과제 150m 신규
예산 (圓)	총 20만 국고보조: 10만 지방비: 5만 제주면: 5만	총 30만 국고보조: 15만 지방비: 7만 5천 제주면: 7만 5천	총 27만 국고보조: 13만 5천 지방비: 6만 7천 5백 제주면: 6만 7천 5백

1차와 2차 보조신청안의 공사 내용과 예산을 비교해 보면, 공사 내용은 서방과제 연장 및 동방과제 신규 축조로 동일하나 공사 규모와 예산에는 차이가 있다. 방과제 축조 길이가 서방과제는 90m에서 200m로 2배 이상 증가하였고, 동방과제의 길이도 100m에서 150m로 1.5배 증가하였다. 이에 따라 공사 예산도 1차에 비해 2차 신청안의 공사비 규모가 30% 이상 증가하였다.

1930년 제출한 2차 보조신청안은 전라남도 당국과 조선총독부로부터 승인을 받았다. 이 계획안을 토대로 세부사항이 조율되어 최종적으로 1931년 6월 1일 최종 계획안이 제출되었다. 또한 6월 1일 제출된 최종 계획안을 토대로 최종 실시 설계안이 제출되었다. 최종계획안과 2차 보조신청안을 비교해보면 동방과제 길이는 변화가 없다. 서방과제 축조 길이는 200m에서 220m로 10% 증가하였고, 공사비 예산은 오히려 10% 감소하였다. 이는 1930년과 31년 사이 공사기술 향상으로 인해 공사비가 절감된 면도 있지만, 물가 및 노임이 하락한 것이 큰 원인이었다.

국민구제토목사업 실시와 함께 대두된 임금 문제로 전국에 걸쳐 노동자의 불만이 적지 않았다. 공사청부업자들의 담합으로 임금이 낮게 책정되는 등 임금 문제로 노동자와 공사업자가 간 마찰이 빈번하였다. 또 임금 지불 시 노동자 임금의 일부를 강제로 저축 명목으로 떼고 지불하는 경우도 있었다. 강제저금은 대체로 직영공사에서는 일용임금에서 2~5전을 떼었다가 5일에 한번씩 통장으로 입금하는 형태였다.<sup>155)</sup>

산지항 2기 축항 공사에 연인원 172,278명이 사역하였다.<sup>156)</sup> 당시 제주도 인구가 약 24만명이었음을 감안하면 공사기간 3년간 연평균 약 6만명 정도의 대규모 인력이 투입된 공사였다. 제주에서도 공사 착수 후 며칠이 지나지 않아 축항노동자들이 임금 인상을 요구하는 시위를 벌이기도 하였다.<sup>157)</sup> 산지항 1·2기 축항공사의 노임을 비교하면 잡역인부의 노임은 1기 공사 시 약 1円<sup>158)</sup>에서 2기에는 60錢<sup>159)</sup>으로 감소했는데 이는 당시 물가를 감안하더라도 대폭 삭감된 금액이었다. 산지항 축항에서는 강제저금의 정황은 사료상에서 확인할 수 없었으나, 이는 직영공사와 청부공사에서 두루 행해진 총독부의 시책이었으므로 제주에서도 같은 방식으로 임금이 지불되었을 것으로 추측된다.

국민구제사업은 일본 기업의 국내 시장 침투의 기회가 되었다. 특히 토목공사의 필수 재료인 시멘트 제조 기업의 담합이 큰 문제가 되었다. 사업이 발표되고 난 후 시멘트 판매업 6개 사가 담합하여 市價 90전이던 시멘트가격을 1원 50전으로 끌어올렸다.<sup>160)</sup> 실제 제주읍에서 작성한 재료단가표에도 시멘트 가격이 1원 50전으로 계상되어 있었다.<sup>161)</sup> 시멘트 가격의 담합이 전국적으로 이루어지고 있음이 확인된다.

최종 계획안 <그림 4>와 최종 설계안 <그림 5>를 비교하면 서방과제 형태와 동방과제의 위치가 변경됐음을 확인할 수 있다. 서방과제가 직선형에서 곡선형으로 변경되고 동방과제 위치가 서쪽으로 이동하면서 항내 면적이 축소하였다. 서방과제와 동방과제 先端 사이의 항구 입구를 좁혀 항내에 정박하는 선박이 보다 풍량에 안전할 수 있도록 계획하였다.

155) 「窮民救濟工事 強制貯金勵行」, 『東亞日報』, 1931년 5월 31일자.

156) 「濟州築港完成 工費廿七萬圓」, 『朝鮮日報』, 1934년 4월 9일자.

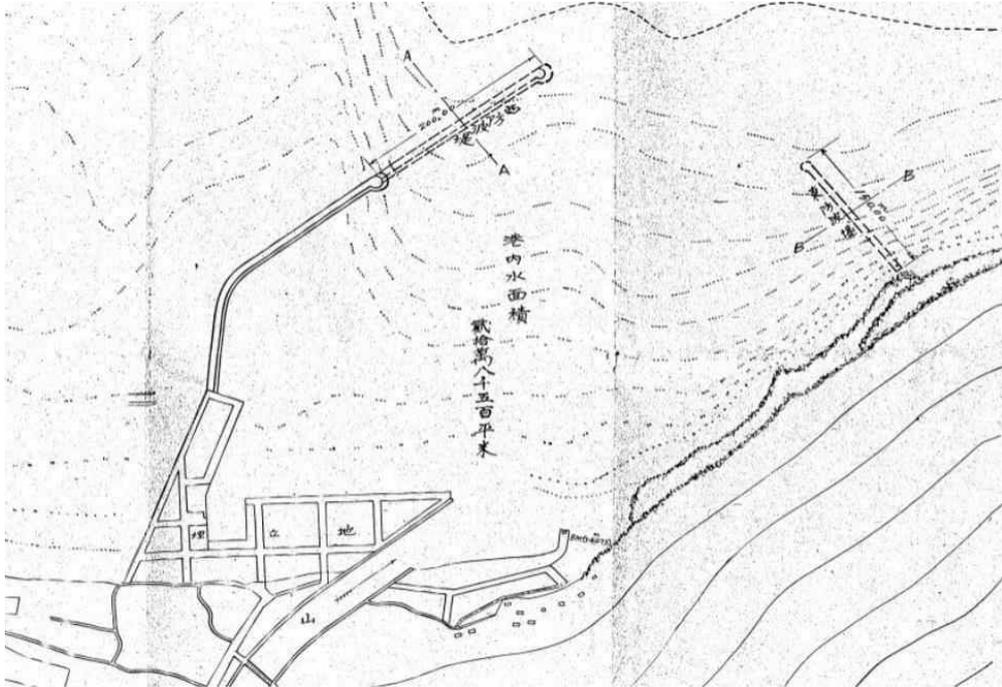
157) 「百餘勞動者 事務所襲擊」, 『朝鮮日報』, 1931년 11월 9일자; 「濟州島に於て工事人夫騒ぐ六十餘名が不穩行動」, 『京城日報』, 1931년 11월 10일자; 「築港事務所襲擊 被檢者百數十名」, 『朝鮮日報』, 1931년 11월 12일자; 「人夫のデモに邑民戰慄す」, 『木浦新報』, 1931년 11월 13일자; 임금인상 시위는 산지항 2기 축항 기공식 바로 며칠 전 발생하였는데, 기공식에는 전라남도 지사 등 주요 인사의 참석이 예정되어 있었다. 당국은 이 시위를 제주도 사회운동 계열 단체의 주동에 의한 소요로 판단하여 경계하였다. 이에 대해서는 제주도 사회주의 계열의 노동운동과 관련한 충분한 검토를 통한 후속 연구가 필요하다(제주도, 『濟州抗日獨立運動史』, 제주도지편찬위원회, 1996, 237-240쪽).

158) 濟州面, 「山地港修築工事竣工出來形調書」, 1929.8.5.(문서번호: CJA0013874).

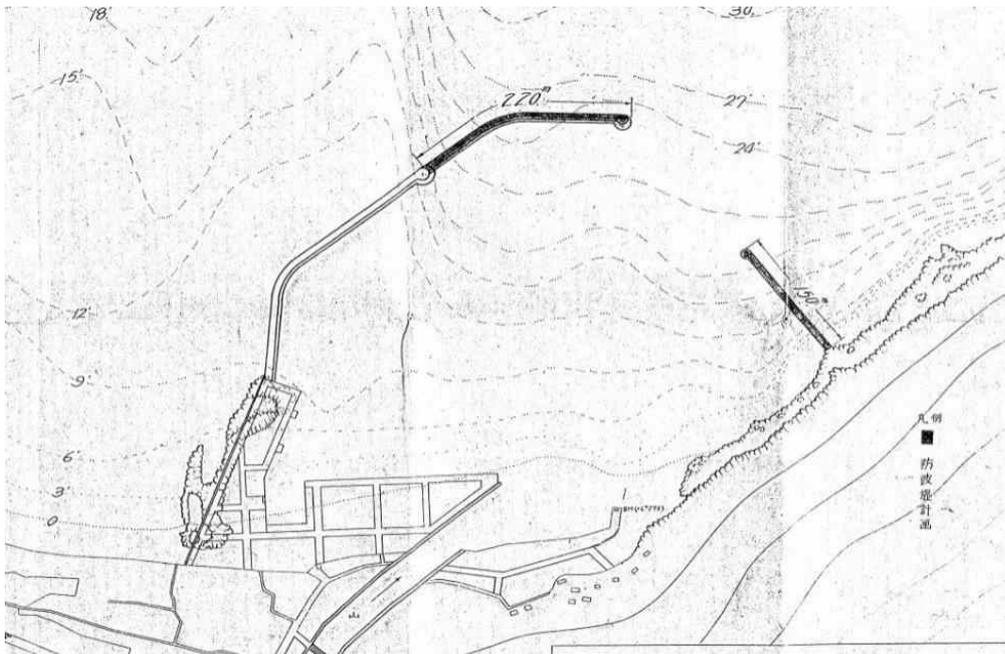
159) 濟州邑, 「山地港擴築工事出來形調書」, 1934.5.22.(문서번호: CJA0015486).

160) 「窮民救濟大工事 兪보고 銳牙을 露出한 大財閥」, 『東亞日報』, 1931년 3월 27일자.

161) 濟州邑, 「山地港擴築工事出來形調書」, 1934.5.22.(문서번호: CJA0015486).



<그림 4> 산지항 2기 방파제 계획안<sup>162)</sup>



<그림 5> 산지항 2기 방파제 설계 최종안<sup>163)</sup>

162) 濟州邑, 「山地港擴築工事費國庫補助申請」, 『山地港第二期防波堤築造工事計劃圖』, 1931.6.1.(문서번호: CJA0015486) 편집하여 사용하였다.

163) 濟州邑, 「山地港擴築工事許可稟申書」, 『山地港防波堤築造工事平面圖』, 1931.7.20.(문서번호:

한편 재원 조달 부분에서 1기 축항공사와 달리 특별기부금은 모집하지 않았다. 1931년 3월 26-27일 개최된 제주면협의회에서 협의된 안건 5건 중에 2건이 산지향 관련 안건이었다. 면협의회 회의록<sup>164)</sup>에 따르면 1931년도 4월 1일 ‘분제’ 실시로 인해 제주면 사무가 제주읍으로 이관되는 것에 문제가 없는지를 따졌다. 축항에 따른 지방비 보조금을 차입해야 하는지에 대한 질의에 당시 제주면장은 “지방비는 현금으로 교부될 것이므로 차입할 필요가 없다”고 답하였다. 또 축항에 관련된 사무가 면사무소내에서 이루어지는지 별도의 사무소가 설치되는지에 대한 질의에 면장은 “담임기술원이 상부에서 파견되어 상세 사항을 상정하게 될 것”이라고 답하였다. 면협의회원 양홍기는 “산지향은 제주면의 으뜸(丈) 항만이며 제주의 관문이므로 島內 각지에 널리 기부금을 모집해서 민민의 부담을 경감해야 한다”고 주장하였다. 그러나 홍종시는 “기부금을 재원으로 마련하는 것은 매우 불확실한 일이며, 산지향 1기 공사에서 이미 대실패했다”고 지적하면서, “2기 공사에는 기부재원을 전혀 쓰지 않을 것”이라고 하였다. 村井彬은 “島內 각면에는 각각 항구가 있으므로 본인들 면의 항구 축항에 경쟁적으로 뛰어들기 때문에 다른 면에 기부하는 것은 도저히 가망 없는 일”이라고 발언하며 기부금 모금에 부정적인 의견을 피력하였다.<sup>165)</sup> 실제로 1기 축항공사와는 달리 2기 축항 관련 공문서를 살펴보면 기부금 내역은 확인되지 않는다.

읍부담 공사비 전액을 기채로 차입하였기 때문에 당장의 공사비 마련은 해결이 되었지만, 상환금 재원을 조성하는 것이 중요한 문제였다. 제주읍은 호별할부과세 증액, 특별세 부과, 매립지 매각을 통해 기채금을 상환하기로 하였다. 그러나 1기 공사에서 공사비 일부를 차입하여 상환이 아직 끝나지 않은 상태<sup>166)</sup>였으므로, 산지향 축항과 관련하여 민민의 부담이 증가하게 되었다.

CJA0015486) 편집하여 사용하였다.

164) 濟州面, 『濟州面協議會會議錄』, 1931.3.27.(문서번호: CJA0015486).

165) 고태우는 면협의회 회의록의 村井彬의 발언을 바탕으로 ‘제주의 각 지역에서 항구를 조성하기 위해 국민구제사업에 선정되기 위해 경쟁하고 있었다’고 축항의 지역경쟁 가능성을 제시하였다(고태우, 앞의 논문, 2011, 89쪽).

166) 『濟州面協議會』, 『每日申報』, 1930년 9월 18일자; 『濟州島山地港 埋立費起債』, 『每日申報』, 1930년 10월 4일자. 1기 축항공사 매립공사비 차입금 5만 5천원에 대한 상환 방식을 논의하기 위해 1930년 9월에 면협의회를 개최하였다. 세계 불황의 여파와 2기 축항공사의 추가 시행 지연으로 항만의 가치가 떨어지면서 매립지 매각이 어려워졌고, 이를 통한 기채 상환이 어렵다는 판단에 기채금 거치기간과 상환기간을 늘리기로 한 것이다. 이로 인해 각호당 과금을 부과하여 추가 징수하기로 하는데 제주면의 시내방면은 년 2원 75전, 시외방면은 2원 25전 가량의 부과금 증세가 이루어지게 되었다.

산지항 1기 축항 건입리지선 매립공사비와 2기 방과제 수축공사비 기체에 따른 제주면 1호당 호별할 부담예상액은 다음의 <표 13>과 같다.

<표 13> 호별할 1호당 부담금<sup>167)</sup>

년도별	소화6년도 평균부과액	매립공사비 상환비 부담액	산지항2기수축공사비 상환비 부담액	계(円)
소화6년도 (1931)	시내 3.17	均等 0.53		시내 3.70
	시외 1.97			시외 2.50
소화7년도 (1932)	시내 3.17	均等 0.53	均等 0.14	시내 3.84
	시외 1.97			시외 2.64
소화8년도 (1933)	시내 3.17	均等 0.53	均等 0.31	시내 4.01
	시외 1.97			시외 2.81
소화9년도 (1934)	시내 3.17	均等 0.52	均等 0.13	시내 3.82
	시외 1.97			시외 2.62
소화10년도 (1935)	시내 3.17	均等 0.52	均等 0.13	시내 3.82
	시외 1.97			시외 2.62
소화11년도 (1936)	시내 3.17	均等 0.52	均等 0.14	시내 3.83
	시외 1.97			시외 2.63
소화12년도 (1937)	시내 3.17	均等 0.52	均等 0.26	시내 3.95
	시외 1.97			시외 2.75
소화13-20년도 (1938-45)	시내 3.17	均等 0.52	均等 0.38	시내 4.07
	시외 1.97			시외 2.87
소화21-25년도 (1946-50)	시내 3.17		均等 0.68	시내 3.85
	시외 1.97			시외 2.65
소화26년도 (1951)	시내 3.17		均等 0.42	시내 3.59
	시외 1.97			시외 2.39
소화27년도 (1952)	시내 3.17		均等 0.15	시내 3.32
	시외 1.97			시외 2.12

167) 濟州邑, 「山地港擴築工事費國庫補助申請」, ‘戶別割 一戶當 負擔額調’, 1931.6.1.(문서번호: CJA0015486).

## 2) 건입리지선 공유수면매립

2차 축항 공사 중 동방과제 기초부 구역을 매립하는 공사와 서방과제 기초부의 서측 일대를 매립하는, 2건의 공유수면 매립공사가 시행되었다.

제주읍은 2기 축항 방과제 공사 중인 1932년에 공사계획변경을 신청했다. 제출한 『山地港擴築工事變更設計書』<sup>168)</sup>에 의하면 공사는 동방과제 기초부를 포함 그 서측 일대의 공유수면을 매립하는 공사였다. 2기 축항공사는 서방과제의 길이 연장과 동방과제의 신규 축조를 목표로 시행되었고, 해안매립은 원래의 공사계획에는 포함되지 않았다. 그러나 축항 공사 중 동방과제 일대의 토사 유출 방지와 공사용 자재 보관 및 반출 편의를 위해 매립공사를 실시하게 되었다.

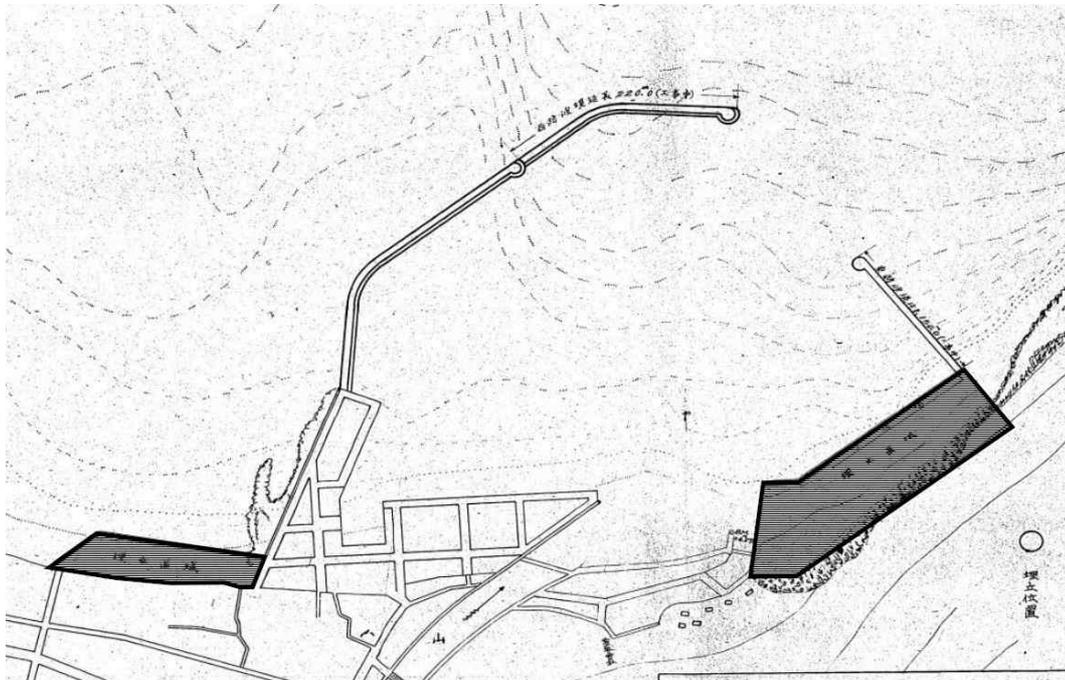
매립공사는 ‘방과제 확축공사’의 부대공사로서 2기 축항 공사비에 영향을 주지 않는 범위 내에서 시행되었다. 매립 공사비는 4,000원으로 계상되었는데 따로 재원을 마련하지 않고 방과제 축조비 예산 27만원 내에서 일부 항목 간 공사금액을 조정하여 지출하기로 하였다. 동방과제 서측 일대는 방과제 공사에 사용하는 석재를 채취하는 곳으로 석재를 채취하고 남은 다량의 불용토사가 쌓여 있고 그로 인해 비바람과 파도가 심하면 토사가 유출되어 항내에 매몰되는 상황이었다. 이에 토사 유출을 방지하기 위해 해안을 매립하고 방과제 공사용 석재 積置場 및 積載設備를 조성하게 되었다. 기상 악화로 인한 공사 자재 운반 불능 시에 석재 및 제반 재료를 야적할 수 있는 적치장을 마련하기 위함이다. 이를 위해 물양장 150m, 갑종호안 64.5m 및 을종호안 75m 총 289.5m의 축조하고 내부 매립을 계획하였다. 해당 공사는 1933년 7월 공사를 마무리하여 10월 16일 준공을 신청했다. 1935년 10월 10일 최종 매립준공 인가를 받아 총 3,080평의 매립지 중 1,816평의 대지가 읍유로, 도로와 물양장이 국유로 귀속되었다.<sup>169)</sup> 또한 1937년 해당 구역에 대한 매립 추인이 이루어져 추가로 633평의 매립이 시행되었다.

동방과제 기초부의 해안매립공사 중에 증가하는 불용토사 처분을 위한 조치가 추가로 필요하게 되었다. 이에 불용토사를 활용하여 서방과제 서측부를 매립하고 도로와 대지를 조성하기로 계획하였다. 해당 구역은 부근 민가가 겨울철 파랑으로 인해 피해를 입던 곳으로, 이를 방지하기 위해 호안을 축조하여 파도를 막고

168) 濟州邑, 『山地港擴築工事變更設計書』, 1932.11.7.(문서번호: CJA0015486).

169) 朝鮮總督府, 『官報』, 1935년 10월 15일자.

주변부를 매립하기로 한 것이다. 총매립면적은 6,005㎡로 이중 이용지가 3,680㎡, 도로가 2,325㎡이며, 호안의 길이는 약 210m이다. 해당 공사는 1933년 6월 18일 매립면허를 신청하여<sup>170)</sup> 동년 12월 1일 매립인가를 얻어<sup>171)</sup> 공사에 들어갔으며, 1937년 7월 31일 매립준공인가를 받았다.<sup>172)</sup> 최종 준공 면적은 계획면적보다 일부 감소하여 총면적 5,804㎡로 호안 201m, 유효지가 유효지 3,352㎡, 도로 2,452㎡가 조성되었다. <그림 6>을 통해 산지향 2기 축항 공사에 시행된 해안매립 구역의 위치를 확인할 수 있다.



<그림 6> 산지향 2기 축항 해안매립공사 위치도<sup>173)</sup>

2기 축항의 해안매립공사의 결과 총 18,070㎡의 매립지가 조성되었다. 이 중 도로, 호안, 물양장 등 국가 귀속분을 제외한 제주읍유지는 총 11,393㎡였다. <표 14>는 산지향 2기 축항과 관련한 해안매립공사 관련 사항을 정리한 내용이다.

170) 濟州邑, 「公有水面埋立免許願」, 1933.6.(문서번호: CJA0015302).

171) 朝鮮總督府, 『官報』, 1933년 12월 1일자.

172) 朝鮮總督府, 『官報』, 1937년 8월 4일자

173) 濟州邑, 「公有水面埋立免許願」, 「濟州島濟州港埋築工事位置圖」, 1933.6.(문서번호: CJA0015302) 편집 사용하였다.

<표 14> 산지항 2기 축항 건입리지선 공유수면 매립 정리<sup>174)</sup>

일시	처분사항	면허번호	내용	신청인
				(신청일)
1932.11.18	매립면허	--	매립면적: 9,953㎡(동방과제) (유효지 8,453㎡, 물양장 1,500㎡) 준공예정: 33년 7월 31일	濟州郡 (321107)
1933.12.01	매립면허	++	매립면적: 6,005㎡ (이용지 3,680㎡, 도로 2,325㎡) (서방과제 서측) 준공: 면허일로 4개월내 착수 331216 ~ 준공 340330	濟州郡 (330618)
1935.10.10	매립준공인가	--	매립면적 3,080평 (동방과제) 대지 1,816평, 도로 817, 물양장 447평 착수 321211 ~ 준공 330731	濟州郡 (331016)
1937.07.31	매립준공인가	++	매립면적 5,804㎡(1,756평) 유효지 3,352㎡, 도로 2,452㎡ (서방과제 서측)	濟州郡 (340800)
1937.09.08	埋立追認	--	면적 633평 (동방과제) 준공예정: 371005	濟州郡 (370528)
1938.02.28	매립설계변경 및 준공인가	--	면적 633 > 637평(유효지 621평, 도로 16평) 2049㎡	濟州郡 (371223)

### 3) 산지항 추가 축항의 필요성

2기 축항을 종료한 이후에도 산지항은 완성된 항만의 모습은 아니었다. 이용면에서도 해저 준설이 미비했기 때문에 기선이 부두에 착부하여 승객이 직접 승·하강 할 수 없었다. 1934년 제주를 방문한 마스다 이치지[柘田一二]는 당시 산지항에 대해 다음과 같이 서술하였다.

57만엔을 투입한 섬의 앞 현관인 본도 제1의 축항, 산지항조차도 거룻배 없이는 상륙할 수가 없다. 겨울의 북서강풍이 불어닥칠 때에는 부산과 목포에서 오는 정기선도 착부(着埠)할 수가 없어 ... 날씨가 나쁠 때는 해안 가까이 올 수 없어 며칠이나 해상을 헤매는 일이 적잖았다는 것이다.<sup>175)</sup>

174) 朝鮮總督府, 『官報』와 국가기록부 소장 문서(CJA0014681)를 기초로 작성.

175) 柘田一二 著; 洪性穆 譯, 『濟州島の地理學的研究: 1930年代の地理·人口·産業·出稼 狀況等』, 제주시우당도서관, 2005, 52쪽.

1930년에 우에다 코이치로[上田耕一郎]가 『濟州島の經濟』에서 언급한 산지항 축항계획 내용을 살펴보면 “2기 계획 완성 후 3기 계획으로 현재 수심 12척을 18척까지 준설하여 2천톤급 선박을 출입시키려는 계획이다. 2기, 3기 계획은 각각 3개년간으로 준공할 예정이다”<sup>176)</sup>라고 서술되어 있다. 보고서를 작성한 시기가 1기 축항공사가 마무리 되고 2기 축항공사의 국고보조를 신청 중인 상황이었음을 감안하면, 제주면협의회나 축항기성동맹회에서는 2기 축항 공사 착수 이전에 이미 3기의 추가 축항 공사를 고려하고 있었다는 것을 알 수 있다. 1·2기 축항공사로 방파제를 축조하여 먼저 항만의 형태를 조성하고, 3기 축항으로 해저를 준설하여 대형 기선의 부두 접안이 가능하도록 단계적인 공사 시행을 계획했던 것이다.

2기 축항이 결정되자 축항기성동맹회는 해산하였지만, 2기 축항 공사가 시행되던 기간 동안에도 도내 유력자들을 통해 3기 축항 진정은 계속 진행되었다. 1932년 전라남도 내무부장의 시찰에 맞춰 도내 유지들이 제주도의 중요 문제를 분담하여 건의하기로 하였는데, 제일 먼저 ‘제주읍 3기 축항 확충공사’를 진정하기로 하였다.<sup>177)</sup>

한편 1933년 4월 1일부터 道制가 시행되며 종래 도지사의 자문기관인 도지방비평의회는 소멸되었고, 도의 의결기관인 道會가 설치되었다. 이에 따라 1933년 5월 10일 전라남도 도회의원 총선거가 실시되었다. 제주도내에서 출마한 도회의원 후보 양홍기는 ‘산지항 3기 축항공사 촉진’을 공약<sup>178)</sup>으로 내세웠고 도회의원으로 당선되었다. 산지항 추가 축항이 도내 현안이었음을 알 수 있는 부분이다. 실제로 1934년 3월 15일 양홍기는 전라남도의회 회의에서 “제주도 축항공사는 제1, 2차 공사까지 종료되었으나 3차 공사를 하지 않으면 流砂가 쌓여 점점 알아져서 이전 1, 2차 공사까지도 수포로 돌아가게 될 것이니 제3차 축항공사에 대해 당국은 고려해달라”고 발언하였다.<sup>179)</sup> 그러나 1934년 2기 축항 공사가 종료되고, 3월 27일 준공식이 거행되었지만 3기 축항 공사는 바로 뒤이어 시행되지 못하였다.

3기 축항에 대한 여론은 지속되었고 1934년 6월 정무총감의 제주도 순시와 때

176) 上田耕一郎 著, 『濟州島の經濟』, 釜山商業會議所, 1930, 18쪽.

177) 「濟州島内の 諸般-重要問題陳情」, 『東亞日報』, 1932년 6월 18일자, 4면.

178) 「濟州島道議立候補 梁洪基君抱負」, 『每日申報』, 1933년 4월 29일자, 4면.

179) 「全羅南道會 第三日-濟州築港을 繼續하라」, 『每日申報』, 1934년 3월 15일자, 4면.

를 맞춰 도민 진정이 이루어졌다. 도민대표들이 정무총감에게 제주의 시설확충에 대해 5대 사항을 진정하였는데, 제일 먼저 '산지항 방파제 3기 축성'을 요청하였다.<sup>180)</sup> 앞서 서술하였듯이 2기 축항공사에서 토사 퇴적으로 인한 수심 깊이 문제를 해결하고자 하였으나 이는 해결되지 못하고 추가 공사가 필요한 상황이었다. 수심이 얕으면 선적용량이 큰 선박의 정박이 불가능하기 때문에 이는 시급히 처리해야 할 문제였다. 그러나 3기 축항 공사는 한동안 논의되지 않았고, 1937년 '제주도 개발계획안' 수립 이후에야 본격적으로 진행되었다.

1934~37년 사이에 추가로 축항이 진행되지 못한 것은 총독부 당국이 그 당시 시급하다고 생각한 '한림항 수축공사'를 시행한 것을 주요 원인으로 꼽을 수 있다. 한림항 축항은 제2차 공민구제토목사업의 일환으로 1934년 시작되어 1935년 10월 28일 준공식을 거행했다.<sup>181)</sup> 산지항 2기 축항이 제1차 공민구제토목사업으로 지정되어 진행되었던 것처럼 한림항도 1934년부터 시행된 제2차 공민구제토목사업<sup>182)</sup>으로 국고보조를 받아 축항 공사를 시행하였다. 한림항은 어항으로 유용한 가치를 지녔고, 항구를 중심으로 통조림 공장, 단추 공장, 제빙 공장 등 제조공장이 많이 입지하였다. 일제는 제주 연안에서 조업하는 어선들의 안전한 정박과 해산물 제조 화물의 운송을 원활히 하고자 한림항을 수축하였다. 산지항 2기 축항 공사를 담당했던 辻忠吾가 공사 종료 후, 한림항 축항 공사 책임자로 부임하였다. 이후 辻忠吾는 한림항 축항을 마무리하고 다시 산지항 3기 축항을 담당하기도 하였다.<sup>183)</sup>

180) 「濟州島施設 總監에 陳情」, 『每日申報』, 1934년 6월 15일자.

181) 「濟州島翰林 築港完成」, 『釜山日報』, 1935년 10월 20일자.

182) 제2차 공민구제토목사업은 1934년, 제3차 공민구제토목사업은 1935년도 시행되었다.

183) 朝鮮總督府, 『職員錄』의 기록을 참조하였다.

## IV. 1930년대 후반 ‘제주도 개발계획’과 산지향 확장

### 1. ‘제주도 개발계획안’의 수립과 無水酒精 공장

#### 1) ‘제주도 개발계획안’과 항만수축계획

산지향 3기 축항은 그 시행 배경과 목적이 앞에서 살펴본 1·2기 축항과는 전혀 다른 양상을 보이므로 먼저 이에 대한 검토가 필요하다. 산지향 1·2기 축항은 선박 이용의 증가에 맞춰 산지향 축항기성동맹회를 중심으로 한 제주도의 축항 요구가 반영되었다. 공사 시행도 당국의 공사비 보조를 받아 제주읍(면)이 직영으로 진행하였다. 이에 반해 산지향 3기 축항 공사는 1937년 전라남도과 조선총독부가 수립한 ‘제주도 개발계획’의 일환으로 논의되었다. 이는 표면적으로 제주의 산업을 개발시켜 도민의 생활 수준을 향상시킨다는 목적으로 수립되었다.

그러나 3기 축항이 논의된 시점인 1937년도에 발발한 중·일 전쟁과 前後 일제 정책을 검토하면 식민지 수탈을 본격적으로 진행하기 위해 ‘식민지 개발 정책’을 수립한 것에 지나지 않았음을 알 수 있다. 3기 축항 공사 계획은 중·일 전쟁 발발 이후 시국과 정책에 따라 몇 차례의 변경을 거쳤는데 이 과정에서도 제주민의 요구나 제주의 상황은 고려되지 않았다. 실제 3기 축항 공사는 조선총독부의 연료국책화 정책에 따른 동양척식회사의 무수주정 제주공장 설립과 함께 추진되어 1939년도부터 전라남도 직영 공사로 시행되었다.

전라남도는 1937년 6월 ‘제주도 개발계획안’을 작성하여 조선총독부에 제출했다.<sup>184)</sup> 이 계획안은 제주도에 적합한 각종 농산, 축산, 수산업 등의 사업성을 조사하여, 그중 무수주정 제조사업, 면양 사육사업, 수산업 등의 사업 시행을 담당할 개발회사 설치를 검토하기 위해 작성되었다. 개발회사만이 아니라 총독부와 전라남도가 사업의 주체로서 서로 협력·대응하기 위해 수립한 계획안이었다. 총사업 기간은 사업별 차이는 있으나 대체로 10년을 예정으로 하며, 사업의 원활한 진행을 돕고자 도로 개량 및 개수 공사와 항만 수축공사 등의 부속 토목사업도 계획하였다. 전라남도는 ‘제주도의 산업을 개발하여 島民의 생활을 향상시키려는

184) 全羅南道, 『濟州島開發計劃概要』, 1937.6.(문서번호: CJA0003244).

목적으로 본 계획안을 수립한다고 표명하였다. 그러나 계획안을 검토하면 개발 목적이 제주도의 산업 부흥과 이에 따른 도민 생활 안정이 아닌 전형적인 식민지 수탈이 주목적임이 드러난다.

전라남도도는 1936년부터 제주도의 농·수·축산 분야의 개발을 도모하였고 개발의 전문적 검토를 위해 총독부에 기초조사를 요청하였다. 1937년 2월 총독부는 농산, 임업, 목축, 수리, 수산 각 부 과장 및 분야 기술자들을 제주로 파견하여 조사를 실시하였다. ‘제주도 산업조사단’은 실지 조사를 마치고 2월 16일 전라남도청에서 ‘제주도개발협의회’를 개최하였다. 회의에는 총독부의 수산과장, 농무과장, 축탁위원들과 전라남도 도지사, 각 부장 및 과장, 관계 기술자 등이 참석하였다. 이 협의회에서 면양 증식, 양돈 및 축우를 중심으로 한 목축 개발, 고구마 증산과 맥주보리 증산을 중심으로 한 田作, 원양어업 근거지로의 수산개발, 용천수 개발을 통한 음용수와 동력 개발, 사방공사 방풍림 조성, 교통 및 운수 시설 개발 등 대규모의 개발계획이 논의되었다.<sup>185)</sup> 이는 일제의 논리에 따르면 ‘島民의 복리 증진 기여와 國利 국익 증진에 기여’하기 위해 계획한다는 것이었다.

해당 계획안이 본격적인 협의에 들어가면서 무수주정 제조공장의 설립이 논의의 선상에 올랐다. 제주도 개발방침의 재검토협의회가 2월 24일 총독부에서 개최되었다. 협의회에서는 앞서 16일 전라남도청에서 논의한 계획안 심의와 함께 고구마를 원료로 한 무수주정 제조회사를 제주도에 설치하자는 의견이 제시되었다.<sup>186)</sup> 제주도 개발안은 이후로 전라남도 및 총독부 각국에서 거듭 논의되었고 시국에 맞추어 주요 내용이 조율되었다.<sup>187)</sup>

전라남도청에서 작성한 개발계획안은 37년 6월 12일에 도지사 및 각 부서 과장들과 濟州島司가 참석한 심의회를 거쳐 최종 결정되었다.<sup>188)</sup> 마츠모토[松本伊織] 전라남도 도지사는 본 계획안을 6월 19일 총독부에 직접 제출하였고, 제주도 개발회사의 창립에 관한 회의가 6월 21일 총독부에서 개최되었다. 이 자리에 참석

185) 「南海의 孤島·濟州島 大規模의 開發計劃」, 『朝鮮日報』, 1937년 2월 5일자; 「畜, 農, 水産等 全面的으로 開發」, 『朝鮮日報』, 1937년 2월 14일자; 「濟州島開發內容」, 『每日申報』, 1937년 2월 14일자; 「濟州島開發協議會」, 『木浦新報』, 1937년 2월 17일자; 「濟州島開發協議會(付祿)」, 『木浦新報』, 1937년 2월 18일자; 「寶庫濟州島의 開發協議會」, 『朝鮮日報』, 1937년 2월 18일자.

186) 「無水酒精工場創設」, 『朝鮮日報』, 1937년 2월 25일자.

187) 「濟州島開發有望」, 『朝鮮日報』, 1937년 5월 19일자.

188) 「濟州島開發會社 創立計劃遂具體化 半官半民、資本金은 五千萬圓 十二日、最後案決定」, 『每日申報』, 1937년 6월 14일자.

한 관계자로는 조선총독부 정무총감, 식산국장, 재무국장, 체신국장, 문서·회계·농무·농진·임정·수산·상공 각 과장급으로 이들은 전라남도가 제출한 원안을 놓고 협의하였다.<sup>189)</sup> 최종적으로 7월 제주도 개발에 대한 총독부의 방침이 확정되었다.<sup>190)</sup>

확정된 ‘제주도 개발계획안’을 통해 ‘제주도 개발회사’라는 특수회사가 무수주정 제조, 면양목장 경영, 젓소 목장 경영, 수산업 및 부속 사업의 경영, 이민사업, 전기사업 등을 직영하게 되었다. 총독부와 전라남도는 개발 사업과 관련한 기초 시설 투자 및 보조 사업에 투자하고, 방풍 방사림과 도로 개량, 항만수축, 상수도 부설, 지하수 조사 등의 토목사업을 병행하기로 하였다. 이를 위해 소요되는 경비는 총독부 11,315,016원, 전라남도 8,707,067원, 개발회사 7,500,000원으로 약 10년간 총경비 27,522,083원에 이른다. 개발회사의 예상 자금소요액 7,500,000원은 <표 15>와 같이 대부분 주정공장 설치비와 주정의 원료인 고구마 생산을 위한 휴한지 매수비가 큰 비율을 차지한다.

<표 15> 제주도개발회사 자금소요액<sup>191)</sup>

종별	금액(圓)	종별	금액(圓)
면양구입비	92,000	운반선 건조비	300,000
면양목장 용지매수비	160,650	어묵제조 설비비	22,300
면양목장 건설비	31,115	제빙 설비비	208,000
젓소 구입비	16,384	제재 설비비	9,600
우유생산장비	48,273	통조림제조 및 돼지가공설비비	300,000
제유공장 설치비	9,508	수력발전 장치비	200,000
공동처리장 설치비	1,810	사무소 숙소 건축비	510,000
주정공장 설치비	1,317,620	사무소 설비비	50,000
휴한지 매수비	2,000,000	창립비	10,000
어선건조비	1,395,000	운전자금	526,500
어구구입비	45,000		
중유탱크설비비	90,000	계	7,500,000

189) 『濟州島開發計劃 本府와 具體協議』, 『每日申報』, 1937년 6월 20일자; 『寶庫濟州島 開發會社를 設立』, 『東亞日報』, 1937년 6월 22일자; 『濟州島 開發案 分科的으로 檢討』, 『東亞日報』, 1937년 6월 23일자.

190) 朝鮮總督府, 『濟州島開發計畫=關スル件』, 1937.7.9.(문서번호: CJA0003244).

191) 全羅南道, 『濟州島開發計劃概要』, 1937.6.(문서번호: CJA0003244).

1936년 2월 총독부 조사단이 현지 조사 직후 수립한 내용과 최종 계획안을 비교하면, 무수주정 원료 생산지에서 무수주정 제품 생산지로 개발 범위를 확장했음을 알 수 있다. 고구마의 적극적 증산 계획이 무수주정 제조공장 설립 계획으로 변경된 것은 총독부가 제주도를 개발하는 주요 목적이었음을 보여준다. 계획안에서 가장 중점을 둔 사항은 무수주정 원료 증산과 제조사업이었다. 특히 주정 원료인 고구마 증산을 위해 전라남도 내 인구 조밀지역의 농가 7천 5백호를 제주로 이주시켜 고구마 경작을 지원하게 하고, 이들의 정착을 위해 휴한지를 매입하고 용수지 또는 계곡의 물을 저수하여 음료수 공급 시설을 설치하여 이주민 부락을 조성하고자 하였다. 이를 위해 '제주도 개발주식회사'라는 특수회사를 설립하여 무수주정 제조업, 축산업, 수산업, 이민사업 등을 진행키로 하였다. 회사 경영의 주요 내용은 무수주정 제조업으로 무수주정 20만석 생산을 목표로 도내에 8개소, 도외 2개소의 제조공장을 설치할 것을 계획하였다.

총독부는 제주도 개발계획의 수립 이유로 '제주도의 열악한 환경과 궁핍한 도민들의 상황을 타계하고 발전시키고자 한다'는 명분을 내세웠다. 그러나 본 제주도 개발계획이 수립된 시기와 상황을 고려하면, 제주도민의 생활 향상을 위한 도의 산업개발이 아닌 제주의 자원 수탈을 본격화하고 중·일 전쟁을 뒷받침하는 대륙병참기지화 정책의 일환이었음이 드러난다. 제주도 개발계획에는 무수주정 생산과 더불어 양모 생산을 위한 면양 사육도 포함되었다. 南綿北羊 정책에 의해 北鮮에 집중되었던 면양 사육을 제주도에서 대규모로 추진하기로 하였는데 그 사육 두수 목표량이 10만 마리에 육박했다.<sup>192)</sup>

계획 수립의 단초는 총독 우가키 가즈시게[宇垣一成]의 정책<sup>193)</sup>에서 찾아볼 수 있다. 앞서 1929년 세계대공황이 발생하자 식민지를 보유한 열강은 블록 경제 체제를 운영했다. 블록 내부에서는 자국의 자본 투자, 원료 물자의 수출입이 자유로웠으나, 이에 속하지 않은 국가는 재료 수급과 생산 제품 수출에 큰 어려움을 겪게 되었다. 특히 인도에서 면화를 수입하고, 호주에서 양모를 수입하던 일본은 영국이 블록 경제 체제를 운영하자 원료 수입 길이 막히게 되었다. 이에 자국에

192) 면양 사육두수는 최초 계획안 5만 마리에서 최종 계획안 10만 마리로 증가하였다.

193) 이윤갑, 「우가키 가즈시게(宇垣一成) 총독의 식민인식과 농촌진흥운동의 변화」, 『대구사학』 87, 대구사학회, 2007, 62쪽. 이윤갑은 우가키가 진행한 면화, 양모, 경금속 원료 등의 생산 계획을 이른바 '국책자원 증산계획'의 추진이라고 말한다.

필요한 면화를 전량 조선에서 충당하려는 목적으로 1932년 9월부터 남쪽 지역에서는 면화를 재배하고 북쪽에서는 면양을 사육케 하는 남면북양 정책을 시행했다. 1932년, 1934년에 시행한 결과 그 성과가 크지 않았으나, 중·일 전쟁 발발로 한반도가 병참기지화 되자 이를 다시 추진하였다.

1936년 8월 우가키의 뒤를 이어 미나미 지로[南次郎]가 조선총독에 임명된다. 미나미 지로는 이전의 북선개척, 조선공업화, 농촌진흥정책들을 더 강화하여 농공병진으로 포장한 대륙병참기지 정책을 실시했다. 그는 전 총독의 정책 중점 사업인 농산어촌진흥운동의 근본 기조를 유지하고 중요 정책은 연속하여 실행하겠다는 방침을 내세웠다. 미나미의 통치는 일제가 중·일전쟁을 수행하고 조선을 대륙전진기지로서 구현하기 위한 전략이었다. 1930년 후반부터 일제가 표방한 내선일체와 국가총동원 체제 방침 하에서 조선 내에서 갖가지 사업이 시행되며 정신적, 물질적 자원의 침탈이 진행되었다. ‘제주도 개발계획’의 본격적인 시행은 이 시기 일제의 대륙침략 수행을 위한 후방 병참기치 개발 목적으로 전개되었다. 특히 축산 분야의 축우 대중식 및 마정계획, 면양증식, 농업 분야의 고구마 증산계획 등 미나미가 계획했던 농,축,수산 자원 개발 계획의 요소들은 ‘제주도 개발’에 그대로 적용되었다.

1938년 9월 미나미 총독이 제주를 시찰하여 밝힌 제주도 개발의 근본 방침은 다음과 같다.

제주도는 전체 면적 18만 정보 중 농지가 9만 정보에 이르며 그중에 미개척지가 2만여정보에 달하는데 이를 개척해야 한다. 제주도 개발의 근본 방침은 축산제일주의이며 시국도 이를 요구하는 바이다. 미개지를 개척하여 고구마를 재배하고 무수주정을 제조하는 한편 가축의 사료를 얻는 것이 목적이다.<sup>194)</sup>

‘제주도 개발계획안’에는 개발 사업의 원활한 진행을 돕고자 도로 개량 및 개수공사와 항만 수축공사 등의 부속 토목사업도 포함되었다.<sup>195)</sup> <표 16>에서 제주도 개발계획에 따른 토목공사 항목과 공사비를 확인할 수 있다.

194) 「畜産第一主義로써 時局에 協力하라」, 『每日申報』, 1938년 9월 15일자, 5면

195) 全羅南道, 『濟州島開發計劃概要』, 1937.6.(문서번호: CJA0003244).

<표 16> 제주도개발 토목공사비 일람표<sup>196)</sup>

공사명	수량	금액(圓)
도로개량사업	교량 21개소 암거 52개소 수발 86개소	200,000
도로개수사업	16선	2,800,000
항만수축사업	5개소	1,980,000
상수도부설공사	6개소	1,100,000
수력발전공사	1개소	200,000
부락음료수시설공사	25개소	420,000
지하수조사	21개소	87,000
합계		6,787,000

토목사업안에 따라 제주항, 성산항, 서귀포항, 모슬포항, 한림항 5개의 항만을 수축 개량하기로 하였다. 이에 대한 총공사비 재원 198만원은 국고보조금 1백38만6천원, 전라남도 보조금 39만 6천원, 지방부담금 19만 8천원으로 산정되었다. 5개 항의 수축 공사비 예산은 <표 17>과 같으며 제주항 수축공사비는 항만 공사비 중에 가장 큰 금액인 80만원으로 계상되었다.

<표 17> 제주도개발 항만수축공사비 일람표<sup>197)</sup>

공사명	금액(圓)
제주항 수축공사	800,000
서귀포항 수축공사	300,000
한림항 수축공사	360,000
모슬포항 수축공사	220,000
성산포항 수축공사	300,000
계	1,980,000

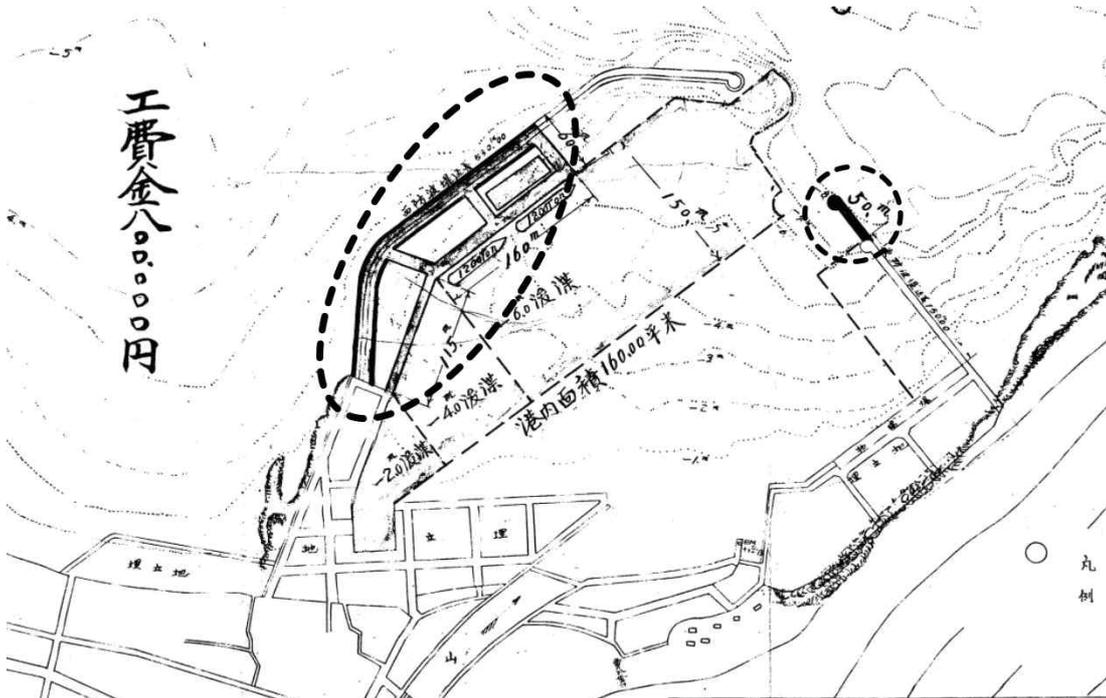
1937년도 ‘제주도 개발계획안’에 따른 ‘濟州港 修築工事’<sup>198)</sup>의 계획 평면도는

196) 全羅南道, 『濟州島開發計劃概要』, 1937.6.(문서번호: CJA0003244), 편집 사용.

197) 全羅南道, 『濟州島開發計劃概要』, 1937.6.(문서번호: CJA0003244), 편집 사용.

198) 전라남도에서 작성한 ‘제주도 개발계획개요’ 내의 산지항 축항공사명은 ‘제주항 수축공사’이다. 공사명칭이 ‘산지항’에서 ‘제주항’으로 변경되었으므로, 이를 따라 이후로 산지항을 ‘제주항’으로 표기하였다. 제주도에서 작성하고 직영한 1,2기 축항공사와는 달리, 조선총독부와 전라남도에서 시행한 3기 축항공사는 항만의 명칭도 달라졌다.

<그림 7>과 같다.



<그림 7> 1937년 제주도개발계획안의 제주항 공사계획안<sup>199)</sup>

공사 내용은 서방과제 내측부에 길이 160m의 안벽과 총 175m의 호안을 축조하고 방과제 내측에 면적 13,600㎡의 매립지를 조성하는 것이었다. 동시에 동방과제를 50m 연장하고 항내면적 10,800㎡를 준설하는 계획이다. 공사의 주 목적은 물동량의 원활한 탑재와 안정적인 선박 접안이었으며, 이를 위해 1,200톤급 기선 2척이 항내 입항하여 동시 접안 할 수 있도록 준설을 시행하고 안벽을 축조하는 것이 공사의 핵심이었다. 항만 설비 계획 시 물양장과 안벽은 동일한 기능을 가진 시설이지만 축조 높이에 따라 수심 4.5m 이내는 물양장, 수심 4.5m 이상의 높이는 안벽으로 구분하므로 준설에 따른 수심에 맞춰 시설의 내용도 보장되었다. 이 ‘제주항 수축공사’ 계획안은 1937년 제주도 개발안에 제시된 농, 림, 어, 축산업 생산물의 수송 지원을 위한 것이었다. 이후 제주항 3기 축항 공사 계획안은 1938년 제주에 무수주정공장 설립이 결정된 후 공장부지 설립과 원료, 제품의 수

199) 全羅南道, 「濟州島開發土木事業計畫書」, 「濟州港平面圖」, 1937(문서번호: CJA0015330).

송이 유리하도록 계획안이 수정되었다.

총독부의 축항 국고보조 금액이 산지항 1·2기 축항 시 전체 공사비의 50% 보조에서 70%로 증가한 것을 통해, 제주항 수축이 국책적 사용을 위해 중요하고 시급한 사항이었음을 알 수 있다. 일제는 중·일전쟁 발발 이후 지방공공단체의 기채 발행을 규제하고, 항만 관련 사업은 국방상 또는 시국에 긴요한 것 이외에는 원칙적으로 인정하지 않기로 하는 방침을 세웠다.<sup>200)</sup> 이러한 시국하에 계획된 제주의 5개 항만의 수축은 당시 제주도가 총독부 시책에서 중요한 부분에 있었음을 보여준다. 일제는 분명한 목적하에 제주의 자원 개발 및 수탈을 위해 항만 수축공사를 실시했음을 입증하는 것이다.

## 2) 무수주정 공장 설립 논의

1937년 7월 중·일 전쟁이 발발에 즈음하여 일제는 더욱 노골적으로 한반도 병참기지화 정책을 시행했다. 조선총독부는 1936년 8월 조선산업경제조사회를 설치하고, 농공병진정책을 조선의 산업경제 개발의 방침으로 설정했다. 일제강점기 초반 식량공급지로 활용하고자 농림업 개발에 주력하던 것에서, 지하광물 개발을 중심으로 한 공업 생산을 병용하는 방침을 세우고 주요 지역에 공업시설을 설치하게 되었다. 이후 1937년 중·일전쟁이 발발하자 조선을 ‘대륙전진병참기지’ 체제로 전환하고 표면적으로는 농공병진을 근본방침으로 삼았으나 그 내용은 시국과 관련한 산업을 급속하게 개발하는 것을 정책의 중심으로 삼았다.

한편 1936년 8월 당시 일본은 대체연료 생산책으로 액체연료 개발을 결정하고 석탄액화를 통한 가솔린 생산과 고구마, 목재를 원료로 한 알콜 생산을 도모하였다. 총독부는 일본정부의 연료국책화 방침에 따라 무수주정 제조를 위해 구체안을 마련하기 시작하였다. 여러차례 회의를 거쳐 동양척식주식회사(이하 ‘동척’으로 약칭)를 사업의 주체로 하여 신의주에 목재를 원료로 하는 무수주정공장을 설치하기로 하여,<sup>201)</sup> 1937년 6월 ‘조선무수주정주식회사’를 설립했다.<sup>202)</sup> 휘발유 소

200) 朝鮮總督府, 『施政30年史』, 朝鮮總督府, 1940, 444-446쪽.

201) 「燃料國策을 確立」, 『每日申報』, 1936년 8월 14일자; 「液體燃料政策을 積極的擴充」, 『朝鮮中央日報』, 1936년 8월 18일자; 「無水酒精計畫 本府で打合せ」, 『釜山日報』, 1936년 12월 5일자; 「國策液體燃料의 調査委員會設置」, 『每日申報』, 1937년 4월 2일자.

202) 배석만, 「전시체제기 동척의 자금동원 구조와 투자동향 분석」, 『지역과 역사』 34, 부경역사연구소, 2014, 305쪽; 朝鮮總督府, 『施政30年史』, 朝鮮總督府, 1940, 648쪽.

비절감을 위해 휘발유 혼입용 무수주정을 생산하여 사용하기로 한 것이다.

총독부는 액체연료 생산을 위해 1937년 3월 액체연료조사위원회<sup>203)</sup>를 설치하였다. 1938년 1월 10일 액체연료조사위원회는 같은 해 10월 시행될 무수주정의 가솔린 혼용에 대비하여 고구마를 원료로 하는 무수주정 제조공장을 제주도에 설치하기로 결정했다.<sup>204)</sup> 이에 따라 총독부는 제주 무수주정 공장을 민간소주업자의 협력을 얻어 운영하고자 조선기계소주연맹과 협상했다. 그러나 조선기계소주연맹 측은 제주도에 주정공장을 설립하는 것에 대해 부정적인 의견을 표명하고 목포, 부산, 여수, 군산 지역 등지를 후보지로 내세워 설립하는 안을 제시하였다.<sup>205)</sup> 조선기계소주연맹 측에서 후보지로 제시한 지역은 제주와 항로 운항이 원활하게 이루어지는 지역이었다. 연맹은 주정의 원료인 고구마를 제주에서 생산하고 운송이 편리한 육지부 지역에 공장을 세워 무수주정을 제조하는 것이 생산면에 유리하다고 판단한 것이다.

총독부는 조선기계소주연맹과의 의견 조율이 실패하자 동척에 무수주정 공장 설립을 제안했다. 이에 동척의 총재 安川이 무수주정 공장의 설치를 조사하기 위해 1938년 5월 제주를 방문하여 타당성을 검토하였다. 그러나 “항만의 설비가 불완전하고, 노동력이 부족하며, 타 일본원료를 지방으로부터 도입하는 것이 불편하다”는 이유를 들어 제주도가 주정공장지로 부적합하다는 뜻을 총독부 측에 전달했다.<sup>206)</sup> 제주도에 무수주정 제조공장을 설치하는 것에 대한 재검토 여론이 높아지는 가운데 미나미 총독과 동척 총재의 단독 회담이 이루어졌다. 몇 차례 협의가 진행된 후 결국 1938년 7월 동척은 제주에 무수주정공장 설치를 결정하였다.<sup>207)</sup>

동척이 당초의 주정공장 설립 반대 의견을 철회하고 제주에 무수주정 공장을 설립하게 된 배경에는 총독부의 압력과 지원책이 있었다. 총독과 동척 총재는 양

203) 액체연료조사위원회는 액체연료에 관한 주요 방책을 조사, 심의하는 기구로 연료 공업의 다각화를 모색하던 일본 정부의 국책에 부응해 석유를 대신할 대체액체연료의 생산 증대 방안을 모색하는 것이 존립의 주목적이었다(민족문제연구소, 『일제식민통치기구사전』, 2017, 629-630쪽).

204) 「無水酒精製造工場을 濟州島에 設置한다」, 『每日申報』, 1938년 1월 13일자; 「甘蔗酒精工場을 濟州島에 新設」, 『木浦新報』, 1938년 1월 13일자.

205) 「無水酒精工場 釜山이 有力」, 『每日申報』, 1938년 1월 21일자.

206) 「濟州는 牧畜이 有望 酒精工場은 不適 安川東拓總裁 談」, 『每日申報』, 1938년 6월 2일자; 「濟州島拋棄困難」, 『朝鮮日報』, 1938년 6월 7일자.

207) 「無水酒精工場 濟州島設置決定 安川東拓總裁言明」, 『每日申報』, 1938년 7월 26일자.

자 간 협상 내용을 명확히 발표하지 않았으나 후에 동척의 무수주정 제조사업 내용 변경에 관한 서류를 토대로 정리하면 ‘원료 공급가격 보조, 고구마 수급 안정화, 항만 수축’이 주 내용이다.<sup>208)</sup> 당시 제주도 개발계획 사업 중 무수주정 제조의 원료인 고구마 증산은 계획안 수립과 함께 빠르게 진행되었다. 농가 당 고구마 경작 면적이 늘어나고, 경작 면적 당 수확량도 증가 되어 원료 수급 계획은 안정적으로 실현되고 있었다. 따라서 실제 증산에 필요한 타 원료 수급과 생산 제품의 수송을 위한 항만시설 확충이 가장 급선무였다.

중·일 전쟁과 태평양 전쟁기에 동척은 일본, 조선총독부와 군의 요구에 부응하여 국책사업과 군수회사 건설에 많은 투자를 했다. 이를 빌미로 당국의 특혜와 지원책을 누렸다.<sup>209)</sup> 신의주 무수주정회사의 설립이 채산성이 떨어지는 관계로 경영상 유리하지는 않지만, 조선총독부의 ‘연료 국책’ 방침과 ‘국책적’ 견지에서 이를 수용하여 국가적 요구에 부응하겠다고 밝힌 바 있다.<sup>210)</sup> 동척은 무수주정 제주공장 설립도 이와 비슷한 이유를 내세웠다. 동척이 척무성에 제출한 ‘제주주정사업 경영인가 신청안’에 기술한 제주 무수주정 공장 설립 이유는 다음과 같다.

이번 조선총독부의 懲憲에 따라 액체연료증산의 국책에 순응하기 위해 또 전라남도 제주도 개발을 위해 별지의 계획에 따라 同島 제주읍에 年産 2만석을 목표로 하여 무수주정 제조공장을 신설하고 무수주정 제품은 총독부 納入을 목적으로 한다. ... (이하 생략)<sup>211)</sup>

제주도 무수주정 공장 설립에 따른 산지향의 개조도 사회기반시설로서의 항만 수축이 아닌 기업의 제품 생산과 수송이라는 특수 목적으로 진행되었다. 제주도 개발계획안 수립이나 무수주정 공장 설립 논의는 제주도민은 배제된 채 조선총독부와 동척이 논의와 시행의 주체가 되었다.<sup>212)</sup> 동척의 무수주정 제주공장 설립

208) 日本 内務省, 「東拓ノ濟州酒精事業經營變更ニ關スル件」, 1943.

209) 배석만, 「전시체제기 동척의 자금동원 구조와 투자동향 분석」, 『지역과 역사』 34, 부경역사연구소, 2014, 308쪽.

210) 배석만, 앞의 논문, 2014, 304-305쪽.

211) 東洋拓殖株式會社, 「濟州酒精事業經營認可申請ノ件」, 1939.

212) 동척이 무수주정공장을 제주도에 설치하는 것에 대해 반대 의사를 표명하자 제주도에서도 도민대회를 개최하여 주정공장의 제주도 설치를 주장하며 무산될 경우 제품 원료인 고구마를 도

이 확정되고 산지항 3기 축항에 해당하는 추가 축항이 빠르게 추진되기 시작했다.

## 2. 무수주정 공장 설립과 산지항 확장공사

### 1) 제주항 확장공사<sup>213)</sup>

전라남도는 1937년 6월 작성한 ‘제주도 개발계획안’에 따른 항만수축 공사안을 몇 차례 변경하였다. 신규 축항 계획안인 ‘제주항 수축공사’ 계획안<sup>214)</sup>은 1938년 6월경 작성 제출되었다. 이 시기 조선총독부와 동척이 무수주정 제주공장을 설립을 두고 협상을 진행 중이었다. 공사 내용은 기존 매립지를 연결하여 총면적 14,340㎡를 매립하고, 호안 및 안벽을 축조하며 항내면적 75,000㎡를 준설하는 것으로, 2천 톤급 기선 2척이 동시에 계선할 수 있게 하는 것이 목적이었다. 또한 동방과제를 기존 150m에서 200m로 50m 연장해 항만의 입구를 좁히고, 이를 통해 파랑으로부터 항내 안전을 확보하도록 계획하였다.

본 계획안의 예산은 1937년도 ‘제주도 개발계획안’에 따른 ‘제주항 수축공사’와 비교할 때 공사비가 10만원 증액되어 90만원으로 계상되었다. 이는 접안 가능한 기선의 톤 수 증강에 따라 매립의 위치가 변경되고 부두 시설과 준설이 강화되었기 때문이다. 이에 따른 계획 평면도는 <그림 8>과 같다.

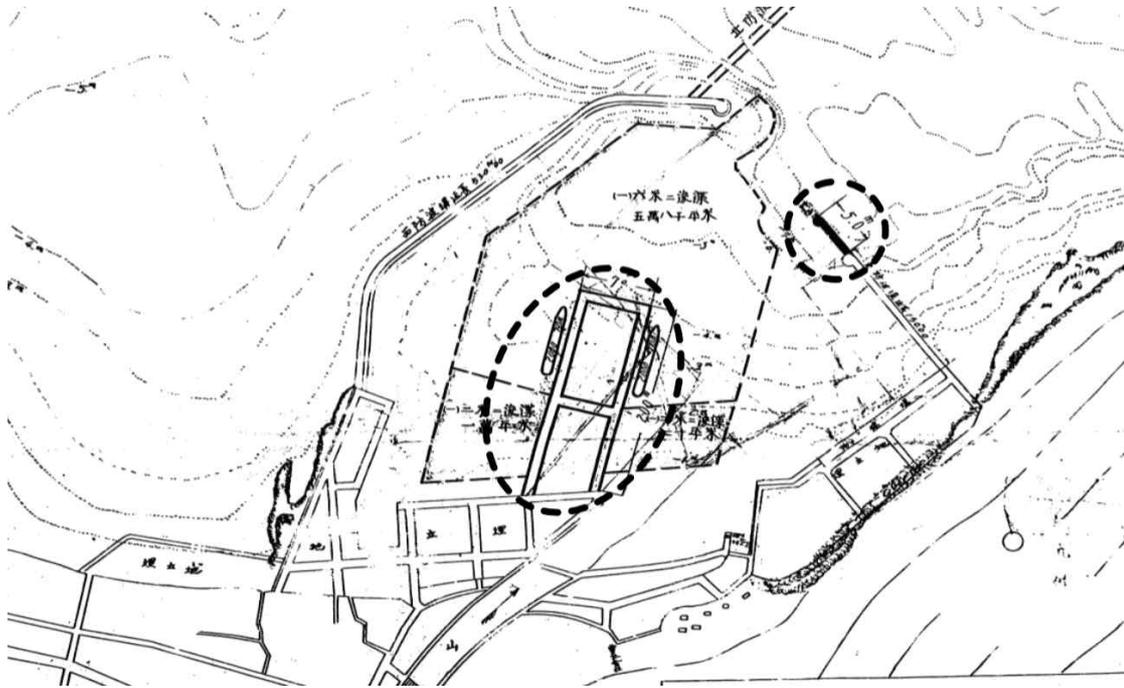
1938년 6월 ‘제주항 수축공사’ 계획안이 제출되고 얼마 지나지 않은 7월 7일 ‘제주항 계선설비공사’ 계획안이 추가로 작성되었다.<sup>215)</sup> 계획안은 기존 방과제 연장 없이 서방과제 기부 동측 매립지 중앙에 폭 10m, 길이 60m의 突堤 先端을 돌출하여 설치하고, 선단에 철근콘크리트로 축조한 浮棧橋를 설치해 출입 기선의 계류 편의를 도모하였다. 또한 항내 중앙부 면적 32,500㎡를 준설하여 간조면 5m 이하를 유지해 500톤급 기선이 정박할 수 있게 <그림 9>와 같이 계획하였다.

외로 반출하지 않겠다는 결의를 각요로 진정하기도 하였다(「島民대회의 결의로 공장설치를 진정」, 『朝鮮日報』, 1938년 6월 12일자, 2면). 이미 제주도에 고구마 경작과 증산이 이루어지고 있었기 때문에 무수주정 제조공장의 설립에 따라 고구마 수매와 처리 문제가 대두 될 수 밖에 없었다.

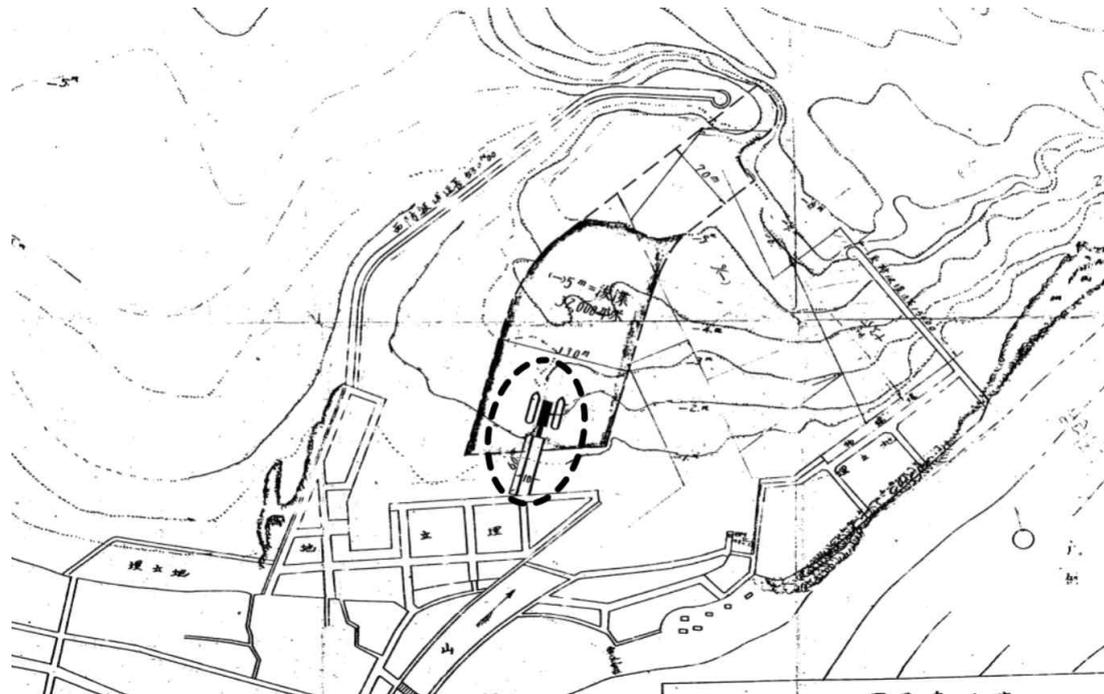
213) 산지항 3기 축항 공사의 명칭은 ‘濟州港 擴張工事’와 ‘濟州港 埋築工事’이다.

214) 全羅南道, 「昭和十四年度 濟州港修築工事計畫書」, 1938.6.2.(문서번호: CJA0015614).

215) 全羅南道, 「昭和十四年度 濟州港繫船設備豫算書」, 1938.7.7(문서번호: CJA0015614).



<그림 8> 1938년 제주항 수축공사 계획안<sup>216)</sup>



<그림 9> 1938년 제주항 개선설비공사 계획안<sup>217)</sup>

216) 全羅南道, 「昭和十四年度 濟州港修築工事計畫書」, 「濟州港平面圖」, 1938.6.2.(문서번호: CJA0015614).

217) 全羅南道, 「昭和十四年度 濟州港繫船設備豫算書」, 「濟州港平面圖」, 1938.7.7.(문서번호: CJA0015614).

해당 계획안은 공비 90만원이 소요되는 '제주항 수축공사' 계획의 보조안으로 이에 대한 국고보조가 어려울 경우를 대비하여 공사비를 18만원으로 대폭 삭감한 계획안이다. '제주항 수축공사' 계획안으로 공사를 진행하기 위해서는 재정적 부담이 크기 때문에 보조 계획안을 추가로 작성하였던 것이다. 그만큼 이 시기 산지항 추가 축항 공사가 시급하였음을 보여준다.

산지항의 시설 확장 및 공장부지 확보는 동척이 제주에 무수주정 공장 설치에 앞서 선결 조건으로 요구한 사항이었다. 조선총독부는 빠른 시일 내에 축항 공사와 매립공사를 마쳐 공장 부지를 조성해야 하는 입장이었다. 제주항 계선설비공사 신청안에 따르면 "제주항에 대하여 총공사비 90만원의 3개년 경영사업으로 70%의 국고보조 稟申 중인데 만일 국비재정의 상황에 따라 채택 불가의 경우는 별도 첨부한 설계서에 따라 응급대책으로 계선설비공사 시행 정도로 대신하고 70%의 국고보조를 받는 것으로 처리해 줄 것"을 신청하였다.

'제주도 개발계획안'의 토목사업에 따른 제주항 축항 계획은 1938년 7월 동척의 제주 무수주정공장 설립이 확정된 후, 공장부지 조성과 원료 및 제품의 수송 편의에 맞춰 수정이 불가피해졌다. 1938년 7월 23일 제주항 축항 3차 계획안에 해당하는 '제주항 확장공사' 계획안이 작성된다.<sup>218)</sup> 산지항 3기 축항은 크게 동방과 제측 매립지 확장을 위한 '제주항 확장공사'와 무수주정공장 부지 조성, 일주도로와 공장부지 연결을 위한 도로 개수, 방파제 추가연장, 준설 및 접안 시설 추가 확충을 위한 '제주항 매축공사' 등 2개의 공사로 진행되었다.

'제주항 확장공사' 계획안의 주요 내용은 "국책적 산업개발 상 매우 긴요한 사항이 되어 항만설비를 1939년, 40년에 걸쳐 총공사비 55만원으로 수축하고자하나 道 재정으로는 전액 부담이 어려우므로 70%인 385,000원을 국고보조하려고 한다"는 것이다. 공사내용은 동방파제 내측부 면적 12,200㎡를 매립하여 기존 동방파제 매립지와 연결하여 확장하고, 길이 125m 호안과 120m의 안벽을 축조하여 승강 승객과 화물의 선·하적 편의를 도모하는 것이다. 또한 항내 면적 48,000㎡를 평균 수심 6m 깊이로 준설하여 부두에 착부할 수 있는 선박 용량을 1천 톤급으로 증강하고자 하였다.

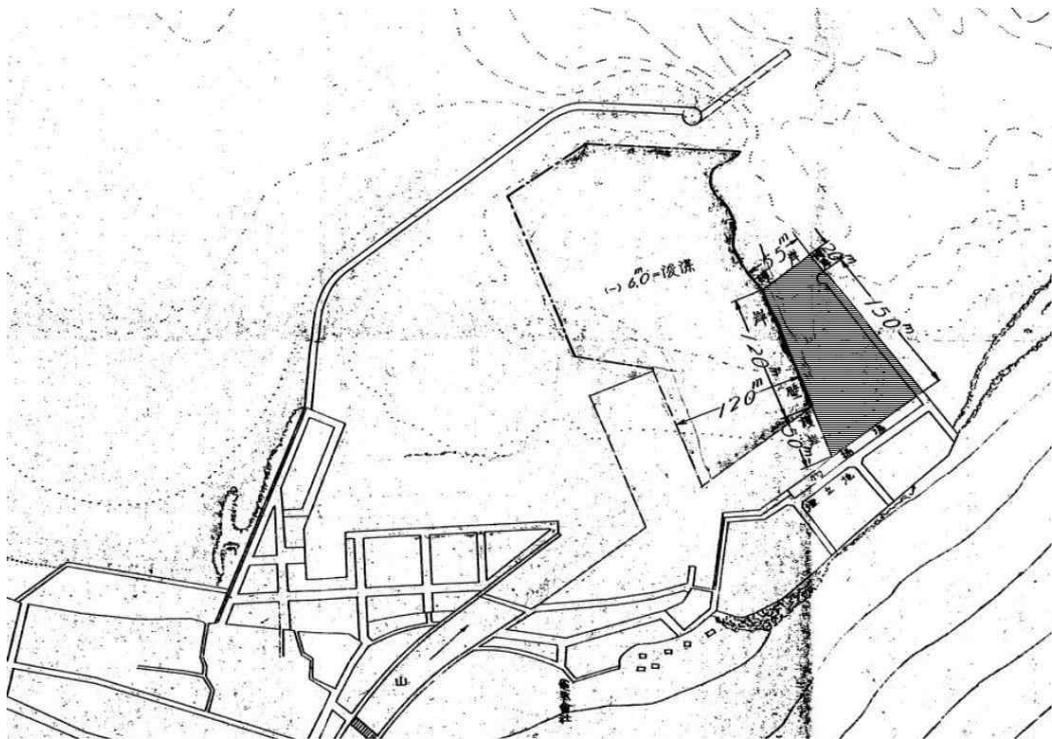
---

CJA0015614).

218) 朝鮮總督府, 「濟州港擴張工事費補助」, 1938.7.23.(문서번호: CJA0015614).

‘제주항 수축공사’ 및 ‘제주항 개선설비공사’ 계획안을 전라남도에서 작성한 것과 달리 ‘제주항 확장공사’는 조선총독부에서 직접 작성한 계획안이다. 또한 사업 시행 주체도 산지항 1·2기 축항공사는 사업주체가 제주읍(면)이었으나 3기 축항공사는 전라남도가 시행을 주체하였다. 이는 앞서의 1·2기 공사와 3기 공사가 뚜렷하게 차이나는 부분이다. 제주항 축항이 승객의 안전과 승강 편의 도모라는 일반적인 목적이 아니라, 정책적 용도로 설립되는 무수주정 공장에서 출하되는 제품과 원료의 선·하적이 용이하도록 항만을 개축하는 것이 목적이었기 때문이다. 당시 연료국책화를 위해 무수주정 생산이 시급한 문제였고, 무수주정 공장 설치를 위해서는 항만의 확장이 선결 조건이었기 때문에 서둘러 공사를 진행해야 했다.

앞서 3차례 작성된 제주항 축항 계획안들과 최종적으로 작성된 ‘제주항 확장공사’ 계획안에서 눈여겨 볼 사항은 매립지 조성의 위치 선정이다.



<그림 10> 1938년 제주항 확장공사 계획안<sup>219)</sup>

219) 朝鮮總督府, 「濟州港擴張工事費補助」, 『濟州港平面圖』, 1938.7.23.(문서번호: CJA0015614).

당초 계획안들은 기존 서방과제측 매립대지와 연결하여 신규 매립지를 조성하고, 1천톤 급 이상의 선박이 계류할 수 있는 안벽을 축조하고 해저를 준설하는 등 기본적으로 서방과제측 매립대지를 확장하는 안이었다. 즉 승객과 화물의 이동이 서방과제측 매립부를 중심으로 이루어지게 계획하였다. 보통의 항만계획은 기본적으로 물류의 이동의 접점이 되는 곳을 중심으로 부두를 조성하여 해운과 육운이 원활하게 연결될 수 있게 계획된다. 해운의 종착점이 육운의 시작점이므로 기존에 제주도 내에서 물류 이동의 중심이 되는 제주성내로의 접근이 수월한 서방과제 매립지 쪽으로 부두를 확장하여 육운의 흐름이 자연스럽게 제주성내 방면으로 이동할 수 있게 계획하였다. 그런데 1938년 7월 동척에서 제주에 무수주정공장을 설치하기로 결정하고 그 부지가 제주항 방면으로 선정될 것으로 논의가 진전되면서 제주항 확장계획안은 <그림 10>과 같이 대폭 수정되었다.

본 계획안은 이전 계획안의 서방과제측 매립부 확장안이 아닌 동방과제와 동방과제측 매립부를 중심으로 매립지를 추가 확장하는 것이다. 이전의 계획안과 비교하면 산지천을 중심으로 매립지의 위치가 바뀌었다. 이와 같이 동방과제측 매립부를 중심으로 항만시설을 정비하면, 선박이 접안하여 하륙한 화물은 1차로 산지천 다리를 건너서 중심지와 연결하는 도로로 이동해야 하는 불편함이 발생한다. 이를 해소하여 물자를 원활히 수송하기 위해서는 추가로 신규 매립지에 직통으로 연결되는 도로를 확충해야 한다.

총독부는 육운 이동의 번거로움에도 산지천 동방과제 매립지 구역의 추가 확장을 계획하였다. 이는 당초 총독부가 제주도 개발계획의 수립 목적을 ‘도 산업을 부흥시켜 도민의 생활 향상을 도모하기 위함’에 둔 것과는 거리가 있는 발상이었다. 본 계획안을 통해 총독부의 제주 개발과 제주항 확충이 제주도민을 위한 계획이 아님이 확실해졌다. 제주항 확장공사는 공공의 이용을 목적으로 하는 사회적 시스템 확충을 위한 축항이 아니라, 전적으로 무수주정공장을 효율적으로 운영하기 위한 항만 개조였기 때문에 무수주정공장 부지와와의 연결성에 중점을 두어 계획된 것이었다.

## 2) 제주항 매축공사

3기 축항에서 ‘제주항 매축공사’는 부두시설 확충을 위한 해안매축과 무수주정

공장 부지 조성으로 크게 나누어진다. 총면적 18,550㎡ 매립, 호안 263m, 물양장 100m, 도로 및 해륙연락시설을 조성하고 읍내와의 연결을 위해 산지천 우측 도로와 산지교를 확장을 계획하였다. 또한 토석채취장 부지를 整地하여 유효지 35,520㎡를 조성하고 일주도로에서 이곳을 연결하는 도로를 부설하는 것이 공사의 주요 내용이다.

제주항 매축공사는 실제 해안을 매립하여 부두시설을 조성하는 것 이외에 채석장 부지를 공장부지로 조성하는 것과 일주도로에서 공장부지까지 신규 연결도로를 조성하는 공사를 포함한다. 동척은 제주에 무수주정 공장 설립의 조건으로 항만 시설 확충과 공장부지 조성을 총독부에 요청하였다. 무수주정 공장은 산지향 1·2기 축항에 사용된 토석을 채취하던 채취장에 건설되었다. 토석 채취장은 동방과제측 매립지 背面에 있는 언덕이었다.<sup>220)</sup> 총독부는 이 언덕을 정지하여 공장 부지로 조성하기로 하고 토석채취장 경사지를 상, 하단으로 각각 정지하여 하단 17,320㎡, 상단 18,200㎡를 마련한다. 산지향 동방과제 매립지에서 언덕에 있는 무수주정 공장까지 원활한 원료 운송을 위해 레일을 깔아 운반에 사용하였다. 조성된 공장부지는 염가로 동척에서 인수하였는데 토지매수가격이 주변 땅의 시세보다 저렴하게 책정되었다.

제주항 매축공사는 공사비 38만원의 규모로 계획되었으나 시행계획을 축소 변경하였다. 이에 1939년 6월 전라남도농림부는 매축사업자금기채액을 28만원으로 변경 신청하였다.<sup>221)</sup> 기채 금액이 축소 변경된 이유는 당초 동척이 설립하려던 무수주정공장 용지 규모가 축소되었기 때문이다.

무수주정공장은 1940년 동척 제주지사가 제주항 근처의 부지 약 43,685㎡에 건물면적 7,580㎡ 규모로 착공하여 1943년에 완공하였다.<sup>222)</sup> 무수주정의 원료가 되는 고구마를 全島에서 집산해서 공장까지 원활히 이동시키기 위해 일주도로와 공장 진입부를 연결하는 도로도 신설하였다. 주정공장에서 생산되는 무수알콜은

220) 산지향 1기 축항 시, 제주면은 토석 채취를 위해 운반이 편리한 산지향 인근 지역의 토지를 구입하였다. 해당 토지들은 개인소유로 田, 墓, 林으로 사용되던 곳이었다. 이 토지들은 1,2기 축항 시에는 토석 채취에 이용되었고, 3기 축항 시에 부지 정리 후 무수주정 공장이 들어서게 되었다. 산지향은 제주항으로 확대되면서 산지향 서방과제에서 점차 동쪽의 사라봉 방향으로 확장되었다. 사라봉과 인접한 토지들은 해방 이후 본격적인 제주항 개발과 함께 항만시설 확충에 편입되었다.

221) 全羅南道, 『濟州港埋築費起債條件變更ノ件』, 1939.6.13.(문서번호: CJA0003476).

222) 제주역사문화진흥원, 『濟州城』, 제주특별자치도, 2015, 136-137쪽.

식용 알콜이 아닌 연료용 알콜이었다. 동척은 주정공장 공사 중에 영업내용을 변경하여 무수 알콜 생산을 부탄올 및 아세톤 생산으로 변경했다. 이것은 육군성의 요청에 의한 것으로, 1943년 동척의 무수주정 제주공장의 경영은 총독부를 벗어나 일본 육군성의 방침 하에 통제되었다. 육군성은 무수주정 공장의 건설에도 직접 관여하여 장비와 재료를 공급하였다.

제주항 확장공사는 1939년 5월, 제주항 매축공사는 1939년 6월에 각각 면허인가를 받고 공사에 착수했다. 당시 신문기사는 축항 공사를 빠른 시일 내에 마무리하기 위해서 ‘주야 급행으로 공사를 서두르고’, ‘근로자가 천명을 돌파’, ‘여성 노동자도 백여명 참가한다’는 등의 내용을 전한다. 더군다나 해녀들이 준설 작업에 동원되었다는 내용도 확인된다.<sup>223)</sup> 그러나 산지항의 3기 축항 공사의 준공 내용은 확인할 수 없었으며, 이로 인해 공사내용, 평면도, 공사비 정산 내역 등에 대한 검토는 진행하지 못하였다.

<표 18> 1939년 이후 건입리지선 공유수면 매립 정리<sup>224)</sup>

일시	처분사항	면허번호	내용	신청인
1939.05.12	매립면허	±122	해륙연락설비조성 면적: 11,900㎡(3,606평) 중 물양장 1,360㎡(412평) 준공기한: 40년 3월 31일	全羅南道
1939.06.24	매립면허	±255	공장부지조성 면적: 17,610㎡(5,336평) 중 물양장 940㎡(284평) 준공기한: 40년3월31일	全羅南道
1940.06.11	매립준공기간연장허가	±122	연장기간: 41년 3월 31일	全羅南道
1941.05.27	매립준공기간연장허가	±122 ±255	연장기간: 42년 3월 31일	全羅南道
1942.06.04	매립준공기간연장허가	±122	연장기간: 42년 6월 31일	全羅南道
1943.07.31	공유수면매립준공기간 연장허가 방파제축조공사준공기 간연장허가	±122	방파제 50m 연장 연장기간: 43년 12월 31일	全羅南道
1945.03.26	매립면허		272평 荷揚場 및 荷置場 조성 준공: 면허일로 4개월 내	동양척식 주식회사
1945.05.25	공작물설치허가		목재 데릭크레인 2기 3평 하역증강을 위함.	동양척식 주식회사

223) 「濟州島の寶庫拓く港灣の改築明年五月頃竣工」, 『釜山日報』, 1939년 8월 21일자.

224) 朝鮮總督府, 『官報』, 1939~45년의 내용을 정리하였다.

<표 18>은 1939년 이후 진행된 매립공사 면허 허가 및 변경 내역을 정리한 것이다. 산지향 확장공사와 매축공사의 공사준공기간을 계속 변경한 기록은 있었으나 완공 내역은 찾아볼 수 없었다. 이는 실제 3기 축항 공사가 지연되어 완공되지 못했고 바로 전시체제로 들어가면서 군사용 항만으로 이용되었기 때문인 것으로 판단된다. 3기 축항 공사가 지연된 것은 1939년 이후 전시체제 돌입으로 전체 항로의 운항이 통제되고, 1941년 태평양 전쟁으로 물자 수급에 차질이 있었던 것에서 비롯되었다. 이로 인해 무수주정공장의 준공도 지연되었고, 공사에 필요한 자재는 일본 육군성에서 조달받아 사용하였다.

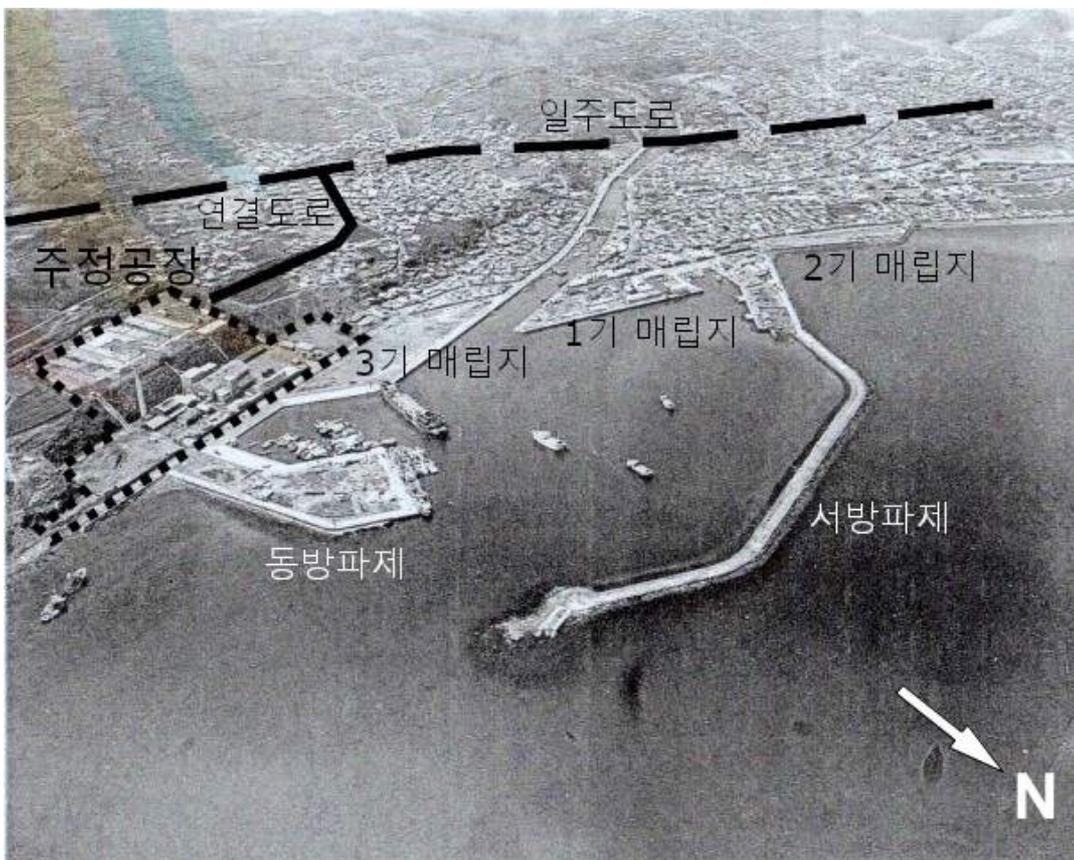


<그림 11> 1943년 산지향과 무수주정 공장 부지<sup>225)</sup>

225) 본 자료는 국토지리원 국토정보플랫폼(<http://map.ngii.go.kr/e-book/search/index.jsp>)의 근대측량자료 『지형도업무경과보고 大正 6년(1917)-제주도』에 포함된 지도로 1917년 제작된 것으로 분류되어 있으나 실제 지도를 확인하면 해당 도엽에 '昭和十八年測度圖'라고 기입되어 있다. 또한 산지향에 무수주정 공장 부지가 조성되어 있고 일주도로부터 공장을 잇는 도로가 건설되어 있는 것을 근거로 해당 지도를 1943년 산지향 평면도로 제시하였다(국토지리원, 근대측량자료 『지형도업무경과보고-제주도』).

산지항의 축항은 1943년 이후의 사용 내용과 추가 축항의 자료를 현재 찾아볼 수 없다. 그러나 1943년 작성된 지도를 통해 3기 축항 확장공사와 매축공사 이후의 산지항과 무수주정 공장부지 모습을 확인할 수 있었다.

<그림11>과 같이 산지천을 중심으로 동쪽 구역은 주정공장 부지와 공장에 바로 인접한 매립지로 조성되었다. 산지항 동방파제 구역이 기능적으로 주정공장의 물류 이동을 위해 설계되었음을 보여준다. 주정제품 생산에 필요한 연료 등의 재료는 연안항로를 통해 산지항 동측 물양장으로 入荷되었고, 특히 고구마는 일주도로를 통해 제주 전역에서 집산되어 일주도로—공장 연결도로를 통해 바로 주정공장으로 이송되었다. 산지항 동방파제 구역이 일반 어선이나 여객선의 계류를 위한 것이 아니라 단지 주정공장을 보조하기 위한 시설로서만 존재했던 것이다.



<그림 12> 1948년 산지항 전경<sup>226)</sup>

226) 제주4.3아카이브(<http://43archives.or.kr/>) 소장 자료

사료의 부족으로 태평양 전쟁기 제주항의 축항 과정과 운영 등 변화 양상을 면밀히 살필 수는 없었지만, ‘결7호 작전’의 수행을 위해 제주의 주요항이 군사용으로 사용되었음은 주지의 사실이다. 태평양 전쟁 후방 기지 및 최후 결전지로 편성되면서 군대가 제주의 주요 항만을 통해 상륙하였고, 제주항도 요시설 중 하나가 되었다. 따라서 군대와 전쟁물자의 효율적 이동을 위해 군수송함의 기항 및 접안을 위한 준설이 강화된 측면이 있을 것으로 판단된다.

1943년 이후 본격적인 전시체제 돌입으로 선박 운항이 통제되고 제주항이 군사 시설로 활용되면서 추가적인 항만시설 증강은 이루어지지 않았다. 1943년 작성된 <그림 11>의 제주항 지도와 1948년 촬영된 <그림 12>의 사진을 비교하면 약 5년여의 기간 동안 제주항의 항만 기초시설의 외형적인 변화는 확인되지 않는다.

## V. 결론

본 연구를 통해 산지항 축항에 관련된 주체들의 의도와 일제의 통치 정책 검토를 통해 산지항 축항이 가지는 의미를 살펴보았다. 산지항 축항은 각 시기의 목적과 공사 이해관계자들로 인해 다양한 방면에서 영향을 받아 시행되었다. 일제강점기 산지항은 3차례의 축항 공사를 거쳤다. 1기 축항은 1926년도에 시작되어 3년간 시행되었고, 2기 축항은 1931년, 3기 축항은 1939년 각각 축항 공사가 시작되었다. 각각의 축항 공사는 이전의 공사와 연속되어 실행된 것이 아니라, 각 공사간 시간 차가 존재한다. 이는 시기별로 축항이 실행되었던 배경과 축항에 영향을 미친 요인이 다르기 때문이다. 이에 대한 검토를 위해 산지항 축항이 논의되는 당시의 상황과 실제 공사 진행 과정을 살펴보았다.

산지항 1기 축항은 제주면의 지역 유력자들을 중심으로 결성된 ‘축항기성동맹회’가 주축이 되어 계획되었다. 축항기성동맹회는 해운업, 운송업 운영자 중 일정한 행정력을 가진 조선인과 일본인들을 주축으로 구성된 집단이었다. 축항기성동맹회가 지역 현안이자 자신들의 사업 기반이 되는 산지항을 축항하고자 진행한 활동은, 1923년 마에다가 제주도사로 부임하게 되면서 더욱 체계적이고 활발해졌다. 한편 제주—오사카 항로가 개설되면서 당초의 축항 계획이 수정되고 기존보다 대규모의 방파제 축조를 계획하게 되었다. 산지항 1기 축항은 공사 계획 변경으로 공사비가 증액되어 방파제 공사와 해안매립공사를 분리하여 시행되었다. 이로 인해 해안매립공사는 당시 제주면장의 개인 명의로 진행하게 되었다. 결과적으로 공사 진행에 차질이 생겨 서방파제 축조 공사비 조달에 영향을 미치는 등 축항의 전체적인 완공이 늦춰지게 된다. 제주면은 공사비 재원을 차입하기 위해 지정면 승격을 신청하였고, 결과적으로 축항으로 인해 제주면의 행정체제가 변경되었다.

산지항 1기 축항은 당시 제주의 상황으로서는 꼭 필요했던 항만시설 확충을 제주면의 요구에 의해 진행하였다는 데 그 의의가 있다. 그러나 해운, 운송업자가 주축이 된 ‘축항기성동맹회’가 중심이 되어 시행하였기 때문에 공공의 이용과 개인의 이익이라는 측면에서 고려해야 할 부분이 남아있다.

산지향 2기 축항은 일본 내각과 조선총독부의 주요 정책인 ‘궁민구제토목사업’의 일환으로 국고보조를 받아 진행되었다. 공사 계획이 1기 축항과 연속선 상에 있었지만 1기 서방파제 공사가 완료된 직후 연속하여 시행되지는 못했다. 이는 해안매립공사의 지연으로 1기 축항의 전체적인 완성이 늦춰졌고, 경제대공황으로 인해 토목사업 시행이 전국적으로 제한 받았기 때문이다.

‘窮民救濟土木事業’은 일제가 경제대공황으로 인한 실업난을 타계하고 빈민을 구제한다는 명목으로 전국적으로 시행한 대규모의 토목사업이다. 1920년대 이래 지주제의 심화로 몰락 농민이 증가하고, 세계대공황의 여파로 실업난이 가중되어 도시 빈민이 증가하였다. 더군다나 토목공사 시행이 대부분 금지되었기 때문에 건설노동자들의 실업이 증가하는 등 여러 사회문제가 발생하였다. 당시 일본 내에서도 실업문제가 심각하였는데 그 주요 요인으로 조선인의 구직 도일이 대두되었다. 일제는 구직을 위해 도일하는 조선인을 저지하고, 실업자를 구제하기 위한 대책안으로 대규모 토목사업을 실시하게 되었다. 이는 표면적으로는 실업구제책이지만 그 본질은 식민지 통치를 위한 사회간접자본시설 확충을 위한 정책이었다.

궁민구제토목사업 실시는 일본 주요 자본이 조선으로 침투하는 계기가 되었다. 대륙침략을 위해 식민지 공업화를 구상한 일제는 일본독점자본의 의도를 반영하여 주요 산업시설 확충을 꾀했다. 이를 위해 도로, 철도, 항만, 하천 개수 등 기반 설비 조성을 계획한 것이다. 즉 궁민구제토목사업 시행은 일본 자본의 침투와 식민지 개발의 효율성을 높이기 위해 그 근간이 되는 사회간접자본 시설 증강을 주 목적으로 한 것이었다. 이는 궁민구제토목사업으로 시행된 공사들이 대부분 궁민이 많은 지역 중심으로 배분되지 않고, 기존에 시행된 각종 토목사업의 연장선 상에서 진행된 점을 통해 알 수 있다.

산지향 2기 축항은 궁민구제토목사업의 보조를 받아 축항이 진행될 수 있었다. 사업의 범위에 산지향이 포함되었던 것으로 보아 총독부가 산지향을 중요도가 높은 항만으로 인식하고 관리하였음을 알 수 있다. 2기 축항 공사는 사업 시행 면에서 공사비의 국고보조 비율은 이전 1기 축항과 동일했으나 이전 공사에 비해 총독부의 감독은 더욱 강화된 면이 있다.

한편 궁민구제토목사업 시행과 관련하여 전국에서 임금 지불과 관련한 문제가

발생하였고, 이로 인한 노동자의 시위가 증가하였다. 건설 청부업자가 임금을 중간에서 낮게 책정하거나 일정액을 저금의 명목으로 떼어 지급하는 문제가 여러 지역에서 발생했다. 당국이 '다수의 궁민 구휼'이라는 명목으로 공사 인부 노임을 이전에 비해 기본적으로 낮게 책정한 것이 가장 큰 문제였다. 이는 일제가 값싼 노동력을 바탕으로 각 지역의 사회간접자본 확충을 꾀했기 때문이다. 산지항 축항은 제주읍 직영 공사였고, 청부업자의 임금 체불 정황은 사료상 드러나지 않았다. 그러나 실제 잡역 인부의 임금이 1기 축항 공사와 비교하여 약 60%로 낮게 책정되었음이 확인된다. 산지항 축항노동자들은 임금에 불만을 제기하여 시위를 벌이기도 하였다. 노동자들의 시위는 전국적으로 발생한 축항노동자 파업의 측면과 제주도 내 사회운동의 측면이 함께 검토될 필요가 있다.

산지항 3기 축항은 앞서 1·2기 공사와는 전혀 다른 목적과 양상으로 축항이 전개되었다. 3기 축항을 통해 일제의 항만 개발이 식민지민의 편의와 발전이 아닌 식민지 통치의 기초 시설 정비가 그 목적이었음이 뚜렷하게 드러난다. 1937년 조선총독부와 전라남도도는 '제주도 개발계획안'을 발표한다. 이는 제주도의 산업을 개발하여 島民의 생활을 향상시키고자 제주의 농·수·축산의 각종 산업을 개발한다는 명목으로 수립되었다. 그러나 계획안의 내용과 수립 시점 전후 일제의 정책을 검토하면 제주도 내에서 수탈을 본격적으로 진행하려는 식민지 자원 개발 계획을 수립한 것에 지나지 않음을 알 수 있다.

'제주도 개발계획안'은 일제의 대륙침략 수행을 위한 후방 병참기지 개발을 목적으로 수립된 것이다. 총독 미나미 지로[南次郎]는 앞서 우가키[宇垣一成]가 추진한 북선개척, 조선공업화, 농촌진흥정책들을 더 강화하여 농공병진으로 포장한 대륙병참기지 정책을 실시했다. 총독부는 1937년 제주도 개발계획안을 수립하고 1938년 연료국책화 정책에 맞춰 제주산 고구마를 원료로 하는 대체 연료 생산 공장의 설립을 추진했다. 여러 논의 끝에 동척에서 무수주정 공장을 설립하기로 하고, 이를 위해 조선총독부는 산지항 확장공사 및 공장부지 조성 공사를 진행했다. 실제 3기 축항 공사는 조선총독부의 연료국책화 정책에 따른 동양척식회사의 무수주정 제주공장 설립과 함께 추진되어 1939년도부터 전라남도 직영 공사로 시행되었다.

'제주도 개발계획안'에 따라 계획된 제주항 3기 축항 공사 계획은 시국과 정책

에 따라 몇 차례의 변경을 거치는데, 이 과정에서도 제주민의 요구나 제주의 상황은 고려되지 않았다. 축항의 내용도 이전 1·2기 축항과 다르게 일반 선박의 출항과 정박, 계류를 위한 설비 확충이 아닌 항공기용 연료라는 특수 목적의 화물을 운반하기에 편리하도록 항만 설비를 확장·개조하였다. 3기 축항은 비상 시국 하에서 준공에 이르지 못하는 못했고, 산지항은 전시에 군의 통제를 받기에 이른다.

산지항 축항은 초기 계획부터 3기 축항까지 약 20년이 소요된 일제강점기 제주 지역의 최대 개발 사업이었다. 그러나 사용자의 필요와 요구가 공정하게 반영되지 못했고 여러 가지 사회·경제적 요인이 산지항 축항에 작용했다. 항만이라는 공공의 이용 시설이 사용자 편의를 위해서만 건설된 것도 아니었고, 그 개발 이익이 제주민에게 공정하게 분배되지도 않았다. 제주의 인적·물적 자원을 들여 일제가 필요한 시점에 필요한 수준만큼의 개발만 진행되었다.

본 연구는 제주 지역의 특정 사례이지만 이를 통해 일제의 통치 정책이 비단 11개 開港 뿐 만이 아닌 각 지역 주요 항만 등에서도 작용하였음을 알 수 있었다. 일제가 전국에 시행한 주요 통치 시책은 산지항 축항 과정에 고스란히 반영되어 있다. 특히 일제의 조선 통치 기본 방향과 목적은 3기 축항으로 갈수록 더욱 명확히 드러난다. 산지항 축항 내용은 1920~30년대를 지나 해방 이전까지 일제의 식민지 수탈과 병참기지정책 등 한반도 통치 정책과도 연관되어 있다. 1기에서 3기 축항으로 진행될 수록 실제 이용자인 제주민이 아닌 일제의 의도와 정책이 축항에 큰 영향을 미쳤다. 따라서 산지항 축항의 양상을 살펴보는 것은 당시 사회적 흐름과 식민 당국의 의도를 짚어내는 방편이 될 수 있다. 특히 제주도 개발계획 차원에서 검토된 3기 축항은 논의 시점이 중·일전쟁 발발 직후이고, 연료국책화 정책에 따른 무수주정 제조공장 설립 등 전시체제 하 통제정책을 반영하고 있다. 1943년 이후 해방 직전까지 산지항의 이용 상황 등은 사료의 부족으로 명확히 짚어낼 수 없었지만 이후 추가 사료가 발굴된다면 일제강점기 제주도 내에서 최대 개발 이슈였던 산지항 축항을 더욱 면밀히 검토할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 자료

『南槎錄』, 『耽羅紀年』

『東亞日報』, 『朝鮮日報』, 『每日申報』, 『京城日報』, 『朝鮮中央日報』, 『木浦新報』,

『中外日報』 『釜山日報』, 『朝鮮新聞』

朝鮮總督府, 『官報』

朝鮮總督府, 『職員錄』

黑板勝美, 『未開の寶庫 濟州島』, 全羅南道濟州島廳, 1924.

上田耕一郎, 『濟州島의 經濟』, 釜山商工會, 1930.

朝鮮總督府內務局, 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』, 1933.

民衆時論社朝鮮功勞者銘鑑刊行會, 『朝鮮功勞者銘鑑』, 民衆時論社, 1935.

朝鮮總督府 編, 『朝鮮土木事業誌』, 朝鮮總督府, 1937.

朝鮮總督府 編, 『施政30年史』, 朝鮮總督府, 1940.

榊田一二 著, 洪性穆 譯, 『濟州島의 地理學的 研究』, 제주시 우당도서관, 2005.

### 2. 편찬서

제주도, 『濟州抗日獨立運動史』, 제주도지편찬위원회, 1996. 김은희 譯, 『일본이 조사한 제주도』, 제주발전연구원, 2010.

杉原達, 강성배 譯, 「오사카-제주도(阪濟)간 항로 개설과 정착과정」(1998), 『제주도의 지질』, 제주시 우당도서관, 2010.

제주역사문화진흥원, 『濟州城』, 제주특별자치도, 2015.

민족문제연구소, 『일제식민통치기구사전』, 민족문제연구소, 2017.

제주학연구센터, 『일제하 신문 제주기사 자료집-조선일보』, 2017.

한국건설산업연구원, 『한국건설통사 III 권』, 대한건설협회, 2017.

### 3. 국가기록원 소장문서

- 洪鍾時, 「公有水面埋立免許願」, 1925.6.1.(문서번호: CJA0013845).
- 洪鍾時, 「濟州島山地港埋築事業費概算書」, 1925.6.1.(문서번호: CJA0013845).
- 全羅南道, 「公有水面埋立二關スル件」, 1925.6.25.(문서번호: CJA0013845).
- 朝鮮總督府, 「公有水面埋立ノ件 指令案」, 1925.9.11.(문서번호: CJA0013845).
- 洪鍾時, 「公有水面埋立工事着手届」, 1926.2.19.(문서번호: CJA0013845).
- 洪鍾時, 「濟州島山地港埋立工事計劃變更認可願」, 1928.6.19.(문서번호: CJA0013845).
- 朝鮮總督府, 「面事務處理ノ件 指令案」, 1928.10.23.(문서번호: CJA0013845).
- 朝鮮總督府, 「公有水面埋立權讓渡ノ件 指令案」, 1928.12.1.(문서번호: CJA0013845).
- 濟州面, 「船舶業者其他有志ヨリノ寄附金調書」, 1926.(문서번호: CJA0013874).
- 濟州面, 「山地港防波堤築造工事説明書」, 1926.(문서번호: CJA0013874).
- 濟州面, 「大正十五年度濟州島濟州面歲入歲出追加更正豫算」, 1926.(문서번호: CJA0013874).
- 濟州面, 「濟州面協議會會議錄」, 1926.7.15.(문서번호: CJA0013874).
- 濟州面, 「地方土木費國庫補助ノ件 申請」, 1926.7.17.(문서번호: CJA0013874).
- 洪鍾時, 「山地港修築工事費寄附承諾書」, 1926.8.20.(문서번호: CJA0013874).
- 金根著, 李允熙, 「山地港修築工事費寄附承諾書」, 1926.8.20.(문서번호: CJA0013874).
- 朝鮮總督府, 「山地港修築工事設計變更ノ件 指令案」, 1928.3.12.(문서번호: CJA0013874).
- 朝鮮總督府, 「山地港修築工事設計變更ノ件 通牒案」, 1928.11.6.(문서번호: CJA0013874).
- 濟州面, 「國庫補助工事竣工認可申請」, 1929.8.(문서번호: CJA0013874).
- 濟州面, 「山地港修築工事竣工出來形調書」, 1929.8.5.(문서번호: CJA0013874).
- 濟州面, 「面事務處理認可申請」, 1928.7.12.(문서번호: CJA002677).

朝鮮總督府, 「濟州面借入金ノ件 指令案」, 1928.12.1.(문서번호: CJA0002681).

濟州面, 「山地港增築工事費國庫補助稟申」, 『昭和三年提出 國庫補助申請書(不採擇ノ分) 港灣』, 1928.6.4.(문서번호:CJA0013233).

濟州島山地港築港期成同盟會, 「陳情書」, 『昭和五年提出 國庫補助申請書(採擇) 港灣』, 1930.6.20.(문서번호: CJA0013565).

朝鮮總督府, 「山地港擴築工事費補助」, 『昭和五年提出 國庫補助申請書(採擇) 港灣』, 1930.8.4.(문서번호: CJA0013565).

濟州邑, 「山地港擴築工事費國庫補助申請」, 『窮民救濟國庫補助工事 山地港擴築工事』, 1931.6.1.(문서번호:CJA0015486).

朝鮮總督府, 「山地港擴築國庫補助工事實施設計ノ件 指令案」, 1931.7.18.(문서번호:CJA0015486).

朝鮮總督府, 「山地港擴築工事國庫補助ノ件」, 1931.7.18.(문서번호: CJA0015486).

濟州邑, 「山地港擴築工事實許可稟申書」, 1931.7.20.(문서번호:CJA0015486).

朝鮮總督府, 「山地港擴築國庫補助工事實施設計ノ件 指令案」, 1931.7.31.(문서번호: CJA0015486).

濟州邑, 『山地港擴築工事變更設計書』, 1932.11.7.(문서번호: CJA0015486).

濟州邑, 「山地港擴築工事出來形調書」, 1934.5.22.(문서번호: CJA0015486).

濟州邑, 「公有水面埋立免許願」, 1933.6.(문서번호: CJA0015302).

全羅南道, 『濟州島開發計劃概要』, 1937.6.(문서번호: CJA0003244).

朝鮮總督府, 『濟州島開發計畫ニ關スル件』, 1937.7.9.(문서번호: CJA0003244).

全羅南道, 「昭和十四年度 濟州港修築工事計畫書」, 1938.6.2.(문서번호: CJA0015614).

全羅南道, 「昭和十四年度 濟州港繫船設備豫算書」, 1938.7.7.(문서번호: CJA0015614).

朝鮮總督府, 「濟州港擴張工事費補助」, 1938.7.23.(문서번호: CJA0015614).

全羅南道, 「濟州港埋築事業資金起債ノ件認可申請」, 1939.6.13.(문서번호: CJA0003476).

全羅南道, 「濟州港埋築費起債條件變更ノ件」, 1939.6.13.(문서번호: CJA0003476).

#### 4. 아시아 역사자료센터(アジア歴史資料センター) 소장문서

東洋拓殖株式會社, 「濟州酒精事業經營認可申請ノ件」, 1939.

日本 内務省, 「東拓ノ濟州酒精事業經營變更ニ關スル件」, 1943.

#### 5. 연구저서

고석규, 『근대도시 목포의 역사·공간·문화』, 서울대학교 출판부, 2004.

김영정 외, 『근대 항구도시 군산의 형성과 변화 :공간, 경제, 문화』, 한울, 2006.

동선희, 『식민권력과 조선인 지역유력자』, 선인, 2011.

홍순권, 『근대도시와 지방권력』, 선인, 2011.

배석만, 『일제시기 부산항 매축과 池田佐忠』, 선인, 2012.

#### 6. 연구논문

고태우, 「1930년대 조선총독부의 궁민구제토목사업과 지역개발」, 『역사와 현실』 86, 한국역사연구회, 2012.

金廣烈, 「1920~30년대 조선에서 실시된 일본의 ‘窮民救濟’ 토목사업」, 『근·현대 한일관계와 제일동포』, 서울대학교 출판부, 1999.

金容旭, 「釜山築港誌」, 『항도부산』 2, 부산광역시사편찬위원회, 1963.

김 승, 「일제강점기 부산항 연구성과와 과제」, 『항도부산』 29, 부산광역시사편찬위원회, 2013.

김 승, 「일제시기 다사도항(多獅島港) 개발과 신의주·다사도간의 철도부설」, 『해항도시문화교섭학』 18, 한국해양대학교 국제해양문제연구소, 2018.

김재홍, 「일제강점기 통영 도시계획의 배경과 집행과정에 관한 연구」, 『사회과학논집』 9, 울산대학교, 1999.

김홍관, 「일제강점기 부산의 도시개발과 그 성격-도시계획, 항만개발을 중심으로-」, 『항도부산』 15, 1998.

- 노기영, 「일제말 부산 적기만의 매립과 임항철도 건설사업」, 『항도부산』 22, 2006.
- 박진한, 「개항기 인천의 해안매립사업과 시가지 확장」, 『도시연구』 12, 도시사학회, 2014.
- 배석만, 「1930년대 부산 적기만 매축 연구」, 『항도부산』 28, 부산광역시사편찬위원회, 2012.
- 배석만, 「전시체제기 동척의 자금동원 구조와 투자동향 분석」, 『지역과 역사』 34, 부경역사연구소, 2014.
- 송규진, 「일제강점기 '식민도시' 청진 발전의 실상」, 『史學研究』 110, 한국사학회, 2013.
- 심재욱·이혜은·민원기, 「일제강점기 淸津의 팽창과 정어리 어업」, 『역사와 실학』 63, 역사와 실학회, 2017.
- 윤해동, 「식민지 인식의 회색지대를 위한 변증-아래로부터의 근대 연구를 위하여-」, 『역사와 현실』 66, 한국역사연구회, 2007.
- 이기훈, 「일제강점기 도서지역의 교통과 일상생활」, 『島嶼文化』 45, 목포대학교 도서문화연구원, 2015.
- 이동훈, 「1910년대 인천항 축항 사업과 식민자 사회 - '동양유일' 이중갑문식독의 준공 -」, 『인천학연구』 28, 인천학연구원, 2018.
- 이상의, 「1930년대 日帝의 勞動政策과 勞動力 收奪」, 『韓國史研究』 94, 한국사연구회, 1996.
- 이윤갑, 「우가키 가즈시게(宇垣一成) 총독의 시국인식과 농촌진흥운동의 변화」, 『대구사학』 87, 대구사학회, 2007.
- 李鍾範, 「1930년대 초의 '窮民救濟土木事業'의 性格」, 『전남사학』 2, 전남사학회, 1988.
- 정미성, 「1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미」, 『역사와현실』 56, 한국역사연구회, 2005.
- 정연태, 「조선말 일제하 자산가형 지방유지의 성장 추구하고 이해관계의 중층성-포구상업도시 강경지역 사례-」, 『한국문화』 31, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 2003.

- 지수걸, 「일제하 공주지역 유지집단의 도청이전 반대운동(1930.11~1932.10)」, 『역사와 현실』 20, 한국역사연구회, 1996.
- 차철욱, 「부산 북항 매축과 시가지 형성」, 『한국민족문화』 28, 한국민족문화연구회, 2006.
- 차철욱, 「1910년대 부산진 매축과 그 성격」, 『지역과 역사』 20, 2007.
- 차철욱, 「일제시대 부산항 설비사업과 사회적 의미」, 『한국학논총』 33, 국민대학교 한국학연구소, 2010.
- 최성원, 「일제강점기 포항의 도시화 과정」, 『경주사학』 38, 경주사학회, 2013.
- 허영란, 「시가지 개조를 둘러싼 지역주민의 식민지 경험-안성의 철도·시장·공원 그리고 지역주민-」, 『역사문제연구』 17, 역사문제연구소, 2007.
- 허영란, 「일제시기 여수의 도시화 과정과 지역사회의 대응」, 『대동문화연구』 67, 2009.

## 7. 학위논문

- 고태우, 「1930년대 조선총독부의 '窮民救濟土木事業'과 지역사회」, 연세대학교 석사학위논문, 2011.
- 서일수, 「1930년대 전반 窮民救濟土木事業의 대도시 사례와 성격-京城·釜山·平壤을 중심으로-」, 중앙대학교 석사학위논문, 2010.
- 하지영, 「조선총독부 해운정책과 朝鮮郵船株式會社の 항로 경영」, 동아대학교 박사학위논문, 2019.

## 8. 웹사이트

- |               |   |
|---------------|---|
| 국립중앙도서관       | <a href="https://nl.go.kr/">https://nl.go.kr/</a>   |
| 국토지리원 국토정보플랫폼 | <a href="http://map.ngii.go.kr/e-book/search/index.jsp">http://map.ngii.go.kr/e-book/search/index.jsp</a> |
| アジア歴史資料センター   | <a href="https://www.jacar.go.jp/">https://www.jacar.go.jp/</a>   |
| 대한민국 신문 아카이브  | <a href="https://www.nl.go.kr/newspaper/">https://www.nl.go.kr/newspaper/</a>                             |
| 한국사 데이터베이스    | <a href="http://db.history.go.kr/">http://db.history.go.kr/</a>   |
| 제주4.3아카이브     | <a href="http://43archives.or.kr/">http://43archives.or.kr/</a>   |