■ 민족문화연구 제97호(2022.11.30.), 고려대학교 민족문화연구원, pp.373-412.
http://doi.org/10.17948/kcs.2022..97.373

일제하 직업소개사업의 이원적 구조와 영리 소개업 통제의 한계*

이아리(李婀俐)**

목 차

1. 서론
2. 영리적 직업소개와 식민지 법제의 미비
3. 1920-1930년대 영리 소개업과 결부된 인신매매의 성행
4. 1940년 〈朝鮮職業紹介令〉의 공포와 사기적 소개업의 지속
5. 결론

국문초록

이 논문은 일제하 직업소개사업의 이원적 구조를 인지한 시각에서 식민지 조선의 영리 소개업 통제에 어떤 문제가 있었으며, 이 같은 맥락에서 1940년 「조선직업소개령」이 어떤 의미인지 검토하였다. 당시 직업소개사업은 공익 표방의 무료 직업소개사업과 중개 수수료를 받는 영리 소개업으로 대별되었다. 그중 특히 후자가 예기,창기,작부 등 접객업 소개의 비중이 커서 여성 인신매매와 결부될 위험이 컸고 법적 통제가 필요하였다.

이 글에서 새롭게 밝힌 점은 다음과 같다. 첫째, 식민지 조선은 일본 본국과 비교하여 영리 소개업에 대한 법적 통제가 미흡했는데, 일본에서는 영리 소개업의 점진적 폐지를 염두에 두고 공영 직업소개소를 보급하기 위해 직업소개법이 도입되었으나, 조선에서는 그러한 입법 자체가 이루어지지 않은 채 무허가 영업의 단속에만 초점을 두었기 때문

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임. (NRF-2019S1A5B5A07112244)
** 서울대 국사학과 강사.

이었다. 둘째, 미비한 법제 위에서 조선에서는 1920년대부터 영리 소개업과 결부된 인신매매가 성행하게 되었으며, 1930년대 후반 전시 상황에 만주로의 활로가 넓어지고 유흥업이 팽창하면서 더욱 조직화, 전문화, 대규모화되었다. 셋째, 1940년 1월 공포된 「조선직업소개령」은 조선 최초의 직업소개법령으로서 그 시행규칙에 소개업 내 겸업 금지 등 인신매매 방지 조항들을 가지고 있었으나 접객업 소개에 적용하지 않는다는 유보 조항이 있는 등 영리 소개업을 통제하는 데 결함이 있었다. 그 결과 소개업을 통한 사기와 인신매매는 전시체제기에도 지속되었고, 국영화된 직업소개소가 전시 노동 동원과 상관이 없는 '식모 알선'을 중단하면서 하층민 여성들은 중요한 생계자구책도 잃어버린 채 사기적 소개업과 인신매매의 온상에 방치되었다. 이것은 식민지민의 보호를 위한 입법은 도외시한 채 인적 물적 동원에만 골몰하였던 일제 식민 통치의 문제를 여실히 드러낸다.

주제어: 직업소개, 직업소개소, 소개업자, 인사소개업, 영리소개업, 조선직업소개령, 위안부, 인신매매, 호내사용인.

1. 서론

한 일본군 '위안부' 피해자는 증언집에서 말하기를, 그녀가 14살이었던 1935년 우연히 '소개소'라는 간판을 보고 직업소개소에 들어가게 되었고, 그곳에서 1년여간을 보낸 뒤, 이듬해 15살의 나이에 일본 공장에 간다는 말을 듣고 따라나섰다가 일본군 '위안부'로 가게 되었다고 하였다.[1] 이외에도 군 '위안부' 증언집에서는 '직업소개소' 혹은 '소개소'를 통해 '위안부'로 끌려가게 되었다는 사례를 다수 확인할 수 있으며, 특히 1940년대의 일로 증언하고 있는 경우가 상당하다. 문제는 1940년 1월 「조선직업소개령」의 공포 이후 공영 직업소개소들이 국영으로 전환되면서 광공업 노동력 수급에 주력하는 전시 동원기관으로 전환되었다는 데에 있다. 그렇다면 이 시기 직업소개소가 다수의 조선인 여성들을 '위안부'로 동원한 사례들은 어떻게 보아야 할 것인가?

답은 1920년대부터 직업소개사업이 공익을 표방하는 공영의 직업소개소와 민간의 소개업자들에 의한 영리적 인사소개업소로 나누어져 있는 이원적

1) 한국정신대문제대책협의회 · 한국정신대연구소, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집 I 』, 한울, 1993, 185-186면.

구조였다는 점에 있다. 즉, 「조선직업소개령」의 적용 이후 국영화된 것은 주요 도시를 중심으로 설립되었던 공영 직업소개소였고, 군‘위안부’ 피해자들을 취업 사기로 끌고 간 것은 영리 소개업자들의 영업소였던 것이다. 이러한 이원적 구조를 확실히 인지하고 있지 않는다면 직업소개소와 관련한 당대 자료의 해석에 있어서 혼동과 오류를 일으키게 된다.[2)]

지금까지 학계에서는 직업소개사업의 이러한 양 측면을 별개의 차원에서 단편적으로 연구해 왔을 뿐, 공익적 직업소개소와 영리적 소개업자 양자를 함께 놓고 볼 필요성은 느끼지 못하였다. 곧, 공영 직업소개소에 대한 연구는 일제 지배하 노동력 동원의 측면에 집중하였고, 특히 「조선직업소개령」 이후 이른바 ‘官斡旋’의 노동력 동원 기관으로서의 역할에 주목하였다.[3)] 반면 영리 소개업에 대한 연구는 일본군 ‘위안부’의 실태를 밝히려는 연구들에서 ‘위안부’ 동원 과정에서의 소위 ‘업자’들의 역할을 규명하기 위해 이루어졌다. 이들의 취업사기, 인신매매 행태가 일본군 ‘위안부’ 동원과 긴밀하게 연결되어 있었기 때문이다.[4)]

후자의 연구에서도 1940년 「조선직업소개령」의 의미는 일본 정부 및 조선총독부 당국의 책임과 관련하여 중요한 논점이 되고 있다. 한편에서는 「조선직업소개령」 이후 군 ‘위안부’의 동원에 행정 당국의 개입이 더욱 강화된 것으로 이해하나,[5)] 다른 한편에서는 선행연구들의 자료 해석상의 오류를

---

2) 실제로 일제하 직업소개소에 대한 연구에서 일본군 ‘위안부’의 증언집에 등장하는 직업소개소에 대해 “직업소개소를 통한 동원인지 명확하지 않다. 1941년 당시 서울 내 직업소개소 중에 아현동에 소재하는 직업소개소는 없었다. 아현동과 가장 가까운 직업소개소는 경성구호회인데 아현동이 아닌 서소문동에 있었다.”라는 의문을 제기하고 있다. 이형대, 「일제강점기 직업소개소의 역할과 변화」, 경북대 석사학위논문, 2021, 60-61면

3) 이런 관점에서 전시체제기 이전의 직업소개소에 대해서는 전시 노동 동원기관으로서의 前史로서만 파악하였다. 직업소개소를 하나의 제도로서 보고 그 시기별 변화를 파악한 연구는 다음의 연구들뿐이다. 홍순권, 「일제시기 직업소개소의 운영과 노동력 동원 실태」, 『한국민족운동사연구』 22, 한국민족운동사학회, 1999; 이형대, 같은 글.

4) 단, 군 위안부 문제에 대해 역사부정론을 펼치는 측에서 (특히 조선인) 업자들의 역할을 실제보다 강조하는 방식으로 일본군과 일본 정부의 책임을 회피하려는 전략을 구사하고 있기 때문에 연구자들은 이 문제에 신중하게 접근하고 있다.

5) 윤명숙, 최민순 역, 『조선인 군위안부와 일본군 위안소제도』, 이학사, 2015, 388-397면; 한혜인, 「총동원체제하 직업소개령과 일본군 위안부 동원」, 『사림』 46, 수선사학회, 2013, 386-393면,

지적하며 「조선직업소개령」 이후 조선의 노동력 수급에 행정적 관여를 강화시킨 변화가 곧바로 행정 당국의 일본군 '위안부' 동원에 대한 행정 개입 강화로 이어지는 것은 아니라는 의견을 제시하고 있다.[6]

결과적으로 위의 연구들은 모두 직업소개사업의 이원적 구조에 대한 정확한 이해가 없기 때문에 그 한계를 내보이고 있다. 「조선직업소개령」의 공포를 군 '위안부' 동원에 대한 식민지 행정력 강화로 이해한 윤명숙과 한혜인의 연구는 직업소개사업의 양 측면을 정확히 인지하지 못한 상태에서 자료를 부조적(浮彫的)으로 살피다 보니 공영 직업소개소나 일반 노동 동원에 대한 내용까지 모두 군 '위안부' 관련 내용으로 확대 해석하는 오류가 발생한 것이다. 선행연구의 오류를 비판적으로 검토했던 도노무라와 서현주 또한 왜 일본 본국과 달리 조선에서 영리 소개업에 대한 통제 법령이 미비했는지에 대한 맥락을 설명해 주지 못하였으며, 「조선직업소개령」의 적용이 실제 조선의

405면. 윤명숙은 군 '위안부' 동원과 관련이 깊은 예기(藝妓) 창기(娼妓) 작부(酌婦) 등의 소개에 부영(府營)의 직업소개소와 사영의 소개업자들이 모두 관여하고 있었는데, 「조선직업소개령」과 그 시행규칙에 의해 새로 국영이 된 직업소개소가 노동자 동원에 초점을 두면서 예창기작부 소개업은 사영 소개업으로 일원화되었으며, 사영의 소개소에 대한 통제 권한도 조선총독부 및 도지사에 감독 권을 줌으로써 군 '위안부' 징모에 관헌의 개입이 강화되었다고 주장하였다. 한편 한혜인은 조선직업소개령 실시 이후 예창기작부 소개업자들 또한 별도의 통첩을 통해 이 직업소개령 체제의 적용을 받게 됨으로써, 식민 행정 권력이 동원을 관 중심으로 일원화하여 군 '위안부' 모집에 적극 관여하였다고 설명하였다.

6) 도노무라 마사루, 「위안부는 어떻게 모아졌는가—사적 권유 직업소개 강제동원의 관계를 둘러싸고」, 『위안부 동원과 재현의 정치학』(제3회 동아시아 평화와 화해의 목소리 심포지엄 발표 자료집), 동아시아 화해와 평화의 목소리, 2017; 서현주, 「일제하 예기·창기·작부 소개업의 실태와 일본군'위안부' 동원—〈조선직업소개령〉과 소개업자에 대한 이해를 중심으로—」, 『한일관계사연구』 74, 한일관계사학회, 2021, 395-442면. 도노무라 마사루는 윤명숙의 연구에 대해 부영의 직업소개소는 영리사업을 하지 않으므로 예창기작부 소개에 관여했다고는 생각할 수 없다는 점을 지적하고, 한혜인의 연구에 대해서도 한혜인이 예창기작부업 소개에 적용되는 것으로 이해한 1940년 1월 27일자 조선총독부 경무국장통첩 「조선직업소개령 시행에 관한 건」은 예창기작부업 소개와 관련이 없으며, 특히 제3항은 일반 직업 소개의 영리 소개업에 관한 내용, 제5항은 노무자 모집사업에 관한 규정임을 지적하는 등, 법령 해석상의 오류들을 밝히고 있다.(도노무라 마사루, 앞의 글, 41-44면) 서현주 역시 윤명숙의 결론은 자료에서 공익 직업소개소와 영리 직업소개업의 수를 오독하여 나온 것임을 지적하고, 부영의 직업소개소는 영리사업을 하지 않았음을 강조하였다. 한혜인에 대해서도 법령의 해석에 오류가 있다는 도노무라의 지적에 동의하며, 예창기작부업 소개는 조선직업소개령이 공포 이후에도 그 이전과 다름없이 지방 경찰기구의 통제에 놓여 있었음을 밝혔다.(서현주, 앞의 글, 399-401면) 이상 군'위안부' 동원과 결부된 소개업자들에 대한 연구 정리는 서현주, 앞의 글, 398-402면 참고.

하층민 여성들의 삶의 조건에 어떤 영향을 주었는지 구체적으로 검토하지 못하였다.[7] 이러한 한계는 직업소개사업 양자를 함께 인지하면서 구분하는 한편으로, 또 상호연동되어 있음을 이해할 때 해결할 수 있는 것이다. 즉, 일본의 「직업소개법」과 조선의 「조선직업소개령」은 모두 직업소개사업의 양 측면에 다 적용되는 법령이었으며, 당시 조선의 하층민 여성들은 벌이를 구하기 위해 부영(府營)의 직업소개소를 찾아갈 수도, (직업)소개소 간판을 내건 민간 업자를 찾아갈 수도 있었다.

따라서 본문에서는 우선 조선의 영리 소개업 통제가 법적인 측면에서 어떤 미비한 점을 가지는지 자세히 검토하며 그 이유를 일본의 직업소개법 도입과 비교하여 설명하고자 한다. 그리고 이러한 법제의 미비로 인해 실제 조선에서는 영리 소개업 관련 문제가 어떤 양상으로 심화되고 있었는지를 1920년대부터 1930년대말 전시체제기에 이르기까지 확인하고자 한다. 그리고 마지막 장에서 1940년의 「조선직업소개령」이 영리 소개업 통제와 관련하여 어떤 의미를 가지는지 고찰하기 위해, 그 법 조항상의 문제와 이것이 당시 여성들의 삶에 반영된 정황들을 검토한다. 이러한 과정을 통해 식민지 조선의 하층민 여성들의 삶을 위협했던 당시 영리 소개업의 구조적 문제가 드러날 것이다.

그러나 이것은 일부 역사부정론자들의 주장에서 보이는 것처럼 업자들의 책임을 강조하여 일본군 및 일본 정부의 책임을 회피할 수 있게 하는 논의와는 결코 함께할 수 없다. 도리어 소개업자들의 사기적 전횡이 난립하게 된 조건, 제도적 기반을 만든 것에 일본 정부와 조선총독부의 정책 추진 방향이 결정적인 역할을 했음을 보이게 될 것이다.

---

7) 서현주는 이전 시기부터 지속된 영리 소개업 통제에 대한 식민지의 법제적 결함이 단순히 유지되었다고 보았다. 도노무라는 일본의 경우 1938년 〈개정 직업소개법〉의 시행으로 직업소개소가 국영화되면서 여성들을 예창기작부업으로 유인(誘引)하는 브로커들의 악질적 행위가 다소간 방지될 수 있었음을 지적하기도 하는데, 조선에서는 그러한 방지 효과가 거의 없는 상이한 결과가 나타났다. 이에 대해서는 본문의 3장에서 서술한다.

2. 영리적 직업소개와 식민지 법제의 미비

직업소개사업의 이원적 구조의 한 축을 공익 표방의 무료 직업소개소들이 담당했다고 한다면, 다른 한 축은 직업 소개를 해주고 그것에서 이득을 취하는 영리적 소개업자들이 담당하였다. 이러한 영리적 직업소개업자들의 상황을 정확히 파악하기 위해서는 그들을 통제하는 법제가 어떻게 작동하고 있었는지부터 알 필요가 있다. 본국 일본과 식민지 조선은 법적인 조건에서 판이하게 달랐는데, 이것은 다시 이원적 구조 하의 다른 한 축인 공익 표방의 직업소개사업과의 관계를 염두에 두어야 그 체계를 온전히 이해할 수 있다.

당시 영리적 직업소개를 규정하는 '영리 소개업'이라는 말은 일자리를 알선해주는 일뿐만 아니라 구혼처(求婚處)를 소개하거나, 부동산 중개 및 현금이나 우마(牛馬)와 같은 동산의 거래를 중개하는 일까지 모두 포괄하는 것이었다.[8] 그 중에서도 직업이나 혼인 상대를 소개해주는 일을 따로 '인사(人事) 소개업'이라고 부르기도 하였다. 문제는 이 인사 소개업이 특히 '예기(藝妓)', '창기(娼妓)', '작부(酌婦)'[9] 등을 알선하는 소위 접객업 소개를 통해서 벌어들이는 이익이 커서, 여성에 대한 인신매매와 연결될 소지가 높다는 데에 있었다.[10] 이하에서는 이러한 영리 직업소개업에 대한 법적 통제가 일본 본국과 식민지 조선에서 어떻게 달랐는지를 비교함으로써 식민지 법제의 미비를 구체적으로 검토하고자 한다.

---

8) 수적으로는 부동산 소개업이 다수였다. 여기에는 1910년대부터 이어진 지가의 폭등과 함께 부동산의 투자상품으로서의 가치가 더욱 올라가고 있던 당대의 실정이 있었다. 램지어는 조선인 부동산 소개업자의 수를 모두 더한 소개업자의 총수가 성판매에 종사하는 '업자'의 수인 것으로 주장한 바 있다. (램지어의 오류에 대해서는 서현주, 앞의 글, 415-418면에서 지적하고 있다.)

9) 유곽에서 성판매를 하는 창기 외에 주점 요리옥 음식점 등의 이름을 가진 유흥업소의 예기나 작부도 성판매에 종사하였고, 조선총독부의 관리 대상이었다. 宋連玉, 「日本の植民地支配と國家的管理賣春—朝鮮の公娼を中心にして」, 『朝鮮史研究會論文集』 32, 綠蔭書房, 1994; 박정애, 「일제의 공창제 시행과 사창 관리 연구」, 숙명여대 박사학위논문, 2009.

10) 반면 공익 표방의 직업소개사업은 실업문제의 해결과 하층민 구제를 위한 사회사업의 일환으로 조선에 도입이 되었고, 결과적으로는 '호내사용인', '어멈', 또는 '식모'라 불리었던 가사노동자 소개에 집중하게 되었다. 식민지 조선에서의 공익적 직업소개사업의 의미와 위상 및 일본 본국과의 차이에 대한 상세한 논의는 다른 논문에서 따로 논할 예정이다.

1) 일본의 영리직업소개 통제법 확충

일본에서는 인신매매 단속을 위한 '예·창기,작부'등의 소개업에 대한 통제가 비교적 일찍부터 지방 행정단위에서 시작되었다. 가령, 도쿄에서는 1903년 7월 경시청령(警視廳令) 제31호 〈고인구입영업취체규칙(雇人口入營業取締規則)〉에 이어, 1905년 5월 경시청령 제16호로 〈예창기구입취체규칙(藝娼妓口入營業取締規則)〉을 공포하여, 다른 고용인 소개업과 별도로 예창기 소개업을 단속하였다.[11] 그리고 1917년 2월 도쿄 경시청령 제1호로 발포된 〈소개영업취체규칙(紹介營業取締規則)〉에서는 소개영업의 범주를 예기, 창기, 작부의 소개업과 직공이나 노동자의 소개업, 기타 고용인의 소개업, 양자의 소개, 부동산 매매 임대차 소개 등으로 나누어 규정함으로써(제1조), 소개영업 전반에 대한 더욱 상세한 단속 규정을 마련하였고, 작부를 예기 및 창기에 더하여 접객업 소개를 따로 분류하였다.[12] 이 규칙의 발포와 함께 1903년의 〈고인구입영업취체규칙〉과 1905년의 〈예창기구입취체규칙〉은 폐지되었다.

이들 경시청령 규칙들의 내용을 구체적으로 비교해 보면, 우선 1905년의 〈예창기구입취체규칙〉에서 영업자는 200원 이상의 부동산을 소지해야 영업자격이 주어졌으나(제2조)[13], 1917년의 〈소개영업취체규칙〉에서는 그 기준이 상향되어 소개 영업을 위해서는 300원 이상의 부동산이 필요했다(제4조). 그보다 중요하게 살펴봐야 할 것은 인신매매 방지 조항들인데, 1905년의 취체규칙에서는 예창기 소개업자에 대해 다른 직업소개업["고인구입(雇人口入)"]이나, 숙박, 음식점, 유곽 등["숙옥(宿屋), 요리옥(料理屋), 음식점, 가시자시키[貸座敷], 히키테차야[引手茶屋], 대합다옥(待合茶屋), 대석(貸席), 유선숙(遊船宿), 예기옥(藝妓屋), 유기장(遊技場), 기타 그와 유사한 영업"]의 영업을 겸할 수 없게 하는 '겸업 금지' 조항이 제4조에 명시되고 있었다. 또한 계약 확정

11) 서현주, 앞의 글, 418-419면.
12) 이하의 〈소개영업취체규칙(紹介營業取締規則 1917)〉의 내용은 다음에서 참조. 東京市社會局編, 『紹介營業に關する調査』, 1922, 218-236면.
13) 이하의 〈예창기구입취체규칙(藝娼妓口入營業取締規則 1905)〉의 내용은 다음에서 참조. 警察講法会 編, 『法規顧問: 市民宝典, 警察講法会』, 警察講法会, 1910, 254-256면.

후에야 수수료를 영수하게 하고(제8조), 수수료 이외의 금품 수수를 금하였으며(제9조) 예창기의 금전상의 거래에 관여할 수 없게 하였다(제10조). 그리고 광고, 게시 등 어떤 방법을 불문하고 예기나 창기가 될 것을 권유할 수 없으며(제11조), 소개를 의뢰한 이를 숙박시켜서는 안 된다는(제12조) 규정들도 인신매매 방지 조항들로 볼 수 있다. 이와 비교하면 1917년의 취체규칙에는 '겸업 금지'의 업종으로 대서업(代書業)이 추가되었고, 예창기작부 소개업과 구혼자 소개업은 다른 소개업을 겸할 수 없음을 더욱 강조하고 있다(제5조). 불가피한 경우 경찰의 허가를 받는 게 아니면 피소개인의 숙박을 금하는 것(제16조)과 예창기작부 소개업에 대해서는 어떤 방식의 광고도 금하는 것(제22조)이 명시된 것은 이전의 규칙과 동일하며, 제18조에서는 기존처럼 금품의 거래와 관련한 금지 조항들을 열거하는 데에 더해서, 거리나 공원, 배선착장이나 기차역 등에서 일자리를 권유하거나 과대 또는 허위 광고를 하는 일, 사위(詐僞)적 언행을 하는 일, 본인의 의사에 반하는 소개 등을 금지하는 내용을 추가하였다. 새롭게 추가된 조항 중에서는 그 업종명, 주소, 씨명, 옥호를 기재한 간판을 소개업 영업소 앞에 달 것을 명시한 것이 눈에 띄는데, 이에 대해서도 예창기작부 소개업과 구혼처 소개업만은 간판을 달 수 없게 하였다(제17조).

그리고 마침내 1925년 12월 19일 내무성령 제30호로 〈영리직업소개사업취체규칙(営利職業紹介事業取締規則)[14]이 공포되면서 영리적 직업소개업에 대한 일본 전국 단위의 통제 법령이 생겨났다고 할 수 있었다. 이 내무성령에서는 영리를 목적으로 직업소개사업을 운영하고자 할 때에는 일정한 요건을 갖추고 사업소 소재지의 관할 경찰관서를 경유하여 지방장관의 허가를 받게 하였으며(제2조), 소개업자의 사업 상황이 매월 경찰관서와 지방장관, 중앙직업소개사무국장(제11조)에 이르기까지 단계적으로 보고되게 하였다(제11조). 당시 이렇게 영리 직업소개사업에 대한 중앙집권적인 통제를 강화한 맥락을 알기 위해서는 이보다 4년 앞서 도입된 〈직업소개법〉에 주목할 필요가 있다.

14) 《日本 官報》(제3997호) 1925.12.19.

일본은 1921년 4월 9일 법률 제55호 〈직업소개법〉을 공포하고,[15] 같은 해 6월 29일 칙령 제292호 〈직업소개법시행령〉 및 내무성령 제16호 〈직업소개법시행규칙〉을 공포하였다.[16] 이로써 그간 지방 단위에서 행해지던 공익적 직업소개업무를 통일된 법령하에 전국적으로 일원화하고, 시(市)와 인구 3만 이상의 정촌(町村)에 대해서 직업소개소를 일괄 설치하고자 하였다.[17] 이것은 직업소개사업을 무료로 하고 실업 방지에 노력해야 한다는 국제연맹의 조약안 및 ILO의 권고안에 대응하여, 당시까지 만연하고 있었던 영리 소개업 안의 직업소개를 점차 줄여나가기 위한 방편이었다.[18]

즉, 국제사회의 눈을 의식하면서 유료의 영리 소개업 자체를 축소시키는 방향으로 정책을 추진하고 있었고, 전국 시정촌을 단위로 하는 공영의 무료 직업소개소 체제를 갖춘 뒤에 발포한 〈영리직업소개사업취체규칙〉도 그 연장선에 있었던 것이다. 〈영리직업소개사업취체규칙〉의 제5조는 "소개업자는 그 사업소의 명칭에 직업소개소라는 문자를 사용할 수 없다"고 하여 '직업소개소'라는 말 자체를 쓰지 못하도록 금하고 있었는데, 이 또한 영리(유료) 직업소개소의 점진적 폐지를 염두에 두고 이들을 한시적으로 허용하는 입장에서 공식적으로는 '직업소개소'라는 이름을 붙이지 않으려는 의지가 드러난 것이라 할 수 있었다.

이 내무성령의 인신매매 방지 조항들을 살펴보면 우선 제3조에서 "소개업자 및 그 동거 호주 가족은 숙옥, 요리옥, 음식점, 가시자시키[貸座敷], 대합다옥

15) 《日本 官報》(제2604호) 1921. 4. 9.
16) 《日本 官報》(제2673호) 1921. 6. 29.
17) 앞의 칙령 제292호 직업소개법시행령(1921.6.29.)의 제1조 "직업소개법 제3조의 규정에 의해 내무대신에 직업소개소의 설치를 명할 수 있게 한 시정촌은 다음과 같다.
1. 市
2. 인구삼만이상의 町村 또는 인구 삼만에 달하지 못하더라도 내무대신이 특별히 직업소개소의 설치를 필요로 한다고 인정하는 정촌"
18) 일본 의회 회의록을 보면 제정 논의 과정에서 "직업소개를 무료로 하고 유로 및 영리 직업소개에 대해 금지 수속을 강구한다는 ILO의 권고안을 고려"하고 있으며, "이미 전국에 8,600개소가 있을 정도로 다수인 영리 직업소개소를 당장 금지할 수는 없지만, 무료 직업소개소가 충분히 보급되기를 기다려서 가능한 폐지할 것"이라는 제정 취지를 찾을 수 있다. 《大正10年3月9日 第44回帝国議会 衆議院 職業紹介法案委員会 會議錄 第1号》; 《大正10年3月23日 第44回帝国議会 貴族院 本会議 議事速記錄 第24号》

(待合茶屋), 예기옥(藝妓屋), 유희장, 예기 창기 작부 또는 그와 유사한 것의 주선업(周旋業), 전당포[質屋], 고물상, 금전대부업 기타 그와 유사한 것의 영업을 하거나 또는 그 영업자의 종업자일 수 없고, 대서인규칙에 의한 代書人 또는 그 보조원일 수 없다"고 하는 '겸업 금지' 조항을 두고 있다. 그리고 제7조-제9조에 걸쳐 다음과 같은 금지 조항들이 보인다.

제7조 소개업자는 허가를 받은 수수료 외에 하등의 명의를 불문하고 보상으로서 재물 기타 이익을 받을 수 없다.
제8조 소개업자는 다음에 게재한 행위를 행할 수 없다.
1. 직업소개사업에 관한 과대 또는 허위의 광고나 게시를 하는 것
2. 소개할 때 구직자의 성행(性行), 기능, 건강상태, 구인자의 가족 상황, 노무 조건, 보수 기타 계약상 필요한 사항에 대해 사실을 허구로 말하거나 은폐하는 것
3. 구직자의 의사에 반해서 소개를 하는 것
4. 함부로 이미 고용중인 자에 권유해서 다른 곳에 소개하는 것
5. 함부로 사업소 밖에서 이미 고용중인 자에 권유하는 것
6. 소개에 관계된 당사자 간의 재물의 수수에 관여하는 것
7. 구직자를 유인하는 자에 대해서 하등의 명의를 불문하고 재물 기타의 이익을 공여하는 것
8. **예기 창기 작부 또는 그와 유사한 것의 주선을 하는 것**
9. 구직자에 대해서 풍속을 어지럽힐 우려가 있는 행위를 하는 것
10. 구직자에 대해서 유흥을 권유하거나 또는 그 안내를 행하는 것
11. 소개에 관해서 알 수 있는 타인의 비밀을 누설하는 것

제9조 소개업자는 다음에 게재하는 행위를 할 수 없다. 단, 사업소 소재지의 관할 경찰관서의 인가를 받은 때는 그러한 제한을 두지 않는다.
1. 구직자를 숙박시키는 것
2. 구직자에 대해서 재물의 급여 또는 대부를 행하는 것
3. 구직자의 위탁을 받고 재물의 보관, 매매 또는 질입(質入)을 행하는 것
4. 구직자의 재물을 매수하는 것

정해진 수수료 이외의 금품은 받지 못하게 하고 구직자와 금전 거래를 하지 못하게 하며 숙박시킬 수 없게 하는 것(제9조), 과대 허위 광고를 금하는 것(제8조) 등은 앞서 살펴보았던 지방 취체규칙들과 크게 다르지 않다. 여기서

주목할 것은 이 법령이 '영리 목적의 직업소개 사업' 전체를 대상으로 하면서 제3조에서 '예기창기작부 주선업'을 겸하는 것을 금하고 있고, 제8조 8항에서도 다시 한번 예기창기작부 주선을 금지하고 있다는 것이다. 직업소개사업과 관련한 일련의 입법이 궁극적으로는 영리 직업소개업의 폐지를 위한 방향으로 가고 있음을 생각하면, 이러한 조항은 영리 직업소개업 중에서 우선 예기창기작부의 소개업부터 금하는 것으로 해석될 수 있었다. 실제로 이 법령이 공포된 직후에는 그 취지에 대해 '예기창기작부업의 소개는 이 규칙 이후로 완전히 금지된다'는 의미로 이해되었다. 1926년 10월의 동경발 부산일보 기사는 이러한 여론을 전하고 있다.[19]

그러나 문제는 이 규칙의 제23조에 "본령은 예기 작부 또는 그와 유사한 것의 소개에 관해서는 그것을 적용하지 않는다"는 단서 조항이 있다는 것이었다. 창기(娼妓)의 경우는 이 유보 조항에서도 빠져 있기는 하지만, 예기와 작부가 본질적으로 성산업에 속하는 접객업으로서 다 같이 연동되어 있음을 생각하면 그 의미는 크지 않다고 보인다. 결국 이 규칙 이후에도 예기창기 작부의 소개업은 사라지지 않았고, 다만 직업소개업 안에서 일반 직업 소개와 예기창기작부 등의 소개업 간의 분리를 더욱 공고하게 하여 '겸업 금지'의 원칙을 강화하는 결과로 나아갔다.[20] 예를 들어, 아이치 현에서는 1926년에 이전(1901년)의 〈소개영업취체규칙〉을 개정하여, 예창기(藝娼妓), 작부(酌婦) 혹은 그것과 유사한 것의 소개를 업으로 하는 자에게 적용하고(제1조), "소개업자 및 동거하는 호주, 가족은 이 규칙에 의한 소개업 이외의 영리직업소개사업, (중략) 토지가옥주선영업 기타 그와 유사한 영업을 할 수 없고 그 영업의 종업자일 수 없다."(제7조)고 규정하였다. 관동청령으로 공포된 〈소개영업취체규칙〉에서도 예기, 창기, 작부 및 중거(仲居)의 소개 혹은 주선(그 一)과

19) 「桂庵の周旋は明春から罷成らぬ―紹介業取締令」, 『釜山日報』, 1926.10.17.
"고용소개업자[桂庵]의 주선[周旋]은 내년 봄부터 안된다, 소개업취체령
[동경전보]전국 직업소개소는 현재 공설 백팔십팔 외에 개인 영업의 소개소 일만백삼십팔개소의 다수에 달하고 있는데 내년 1월 1일부터 실시되는 내무성령 영리직업소개사업취체규칙에 의해서 종래의 소위 '계암(桂庵)의 영업'은 일절 금지되고 예창기작부 또는 그런 류의 것에 대한 주선(周旋) 등은 절대로 금지되게 되었다." (번역은 필자)

20) 선행연구들은 이 규칙이 처음부터 겸업 금지를 지향했다고 보고 있다.

직공, 도제, 해원, 유모, 복비 기타 노무자의 소개 혹은 주선(그 二) 영업자는 서로 다른 것을 겸할 수 없다고 규정(제5조)하고 있다.[21]

2) 조선의 영리 소개업 통제의 문제점

위에서 살펴본 바와 같이 일본에서 영리 직업소개업에 대한 통제는 〈직업소개법〉의 도입을 통해 무료의 공익직업소개소를 보급키고자 했던 맥락과 궤를 함께 하는 것이었다. 이에 반해 식민지 조선에서는 본국과 같은 〈직업소개법〉이 도입되지 않았고, 1920년대 초 각 지방의 사회사업정책들이 추진되는 속에서 지방행정 당국의 재량에 따라 큰 도시를 중심으로 무료 직업소개를 담당하는 기관들이 설립될 수 있었을 뿐이었다. 영리 소개업에 대한 통제도 마찬가지로 전국적으로 통일된 법규 없이, 주로 도령(道令)이나 도훈령(道訓令)을 통해 지방 경찰기구의 손에 맡겨지는 방식으로 이루어졌다. 따라서 영리 직업소개업에 대해 적용할 수 있는 취체령의 이름, 공포 시기나 범위, 조항 등이 지역별로 일관성없이 들쭉날쭉하였다. 일본의 법령들에서 볼 수 있었던 인신매매 방지 조항들도 시기와 지역에 따라 포함하기도, 포함하지 않기도 하였다. 일제 통치하의 기간동안 도령을 통해 공포된 영리 소개업 대상의 취체령을 시행 순서대로 정리하면 다음 [표 1]과 같다.

[표 1] 일제하 영리 소개업 대상의 도별 취체령

	시행일	명칭	지역	대상	인신매매 방지 조항					간판 게시 의무
						겸업 금지 ①	겸업 금지 ②	과대 광고 금지	숙박 금지	
1	1912.08.19.	제영업취체규칙 (전라남도경무부령 제1호)	전남	소개업	X	X	X	X	X	O
2	1913.03.31.	제영업취체규칙 (황해도경무부령 제1호)	황해	소개업, 고인구입업 (雇人口入業)	X	X	X	X	X	X*

21) 서현주, 앞의 글, 419면.

3	1913.04.01.	주선영업취체규칙 (경상북도경무부령 제3호)	경북	수수료를 받아 예기, 중거(仲居), 작부, 복비(僕婢) 또는 직공 기타 노동자의 가업(稼業) 또는 취직을 주선하는 업	O	O	X	X	O	O
4	1921.06.01.	제영업취체령 (함경남도령제9호)	함남	고인구입 및 주선업	X	X	X	X	X	O
5	1922.01.12.	소개영업취체규칙 (전라남도령제1호)	전남	인사의 소개 또는 주선을 하는 영업	O	O	X	X	O	O
6	1922.06.01.	소개영업취체규칙 (경기도령제10호)	경기	1. 예기, 작부 또는 창기 가업자(稼業者)의 소개 2. 고용자의 소개 3. 구혼자의 소개 4. 토지가옥의 매매 또는 임차의 소개	O	X	X	X	X	O
7	1922.11.01.	소개영업취체규칙 (경상남도령제17호)	경남	인사 일반의 사항 및 동산, 부동산의 매매대차에 관해서 소개 주선을 하는 영업	O	O	X	O	O	O
8	1922.11.01.	제영업 및 업무취체규칙 (전라북도령제23호)	전북	소개업 (1)예창기,작부의소개 또는주선 (2)사무원,선박승조원,직공, 도제,노동자의소개또는주선 (3)점원,복비,기타고인의 소개또는주선 (4)양자[里子]의소개또는주선 (5)구혼의소개또는주선 (6)토지,가옥의매매또는 임대차의소개또는주선	O	O	O	O	O	O
9	1923.04.01.	소개영업취체규칙 (평안남도령제2호)	평남	소개영업이라 칭하는 것은 영업으로서 다음의 행위를 행하는 것을 말한다. 1. 예기(기생을 포함하며 이하 동일함) 작부 또는 창기 가업자의 소개 2. 고용자의 소개 3. 구혼자의 소개 4. 토지건물의 매매 또는 대차의 소개	O	X	O	X	O	▲

10	1923.11.09.	소개영업취체규칙 (경상북도령제20호)	경북	1. 예기 작부 또는 창기 가업의 소개 2. 고용의 소개 3. 구혼자의 소개 4. 동산, 부동산의 매매 또는 대차의 소개	O	O	X	X	O	O
11	1923.12.26.	소개영업취체규칙 (함경북도령제10호)	함북	1. 예기(기생을 포함하며 이하 같다) 작부 또는 창기 가업자의 소개 2. 고용자의 소개 3. 구혼자의 소개 4. 토지, 건물, 유가 증권의 매매대차 또는 금전대차의 소개	O	O	O	O	O	▲
12	1924.08.01.	중개영업취체규칙 (강원도령제9호)	강원	1. 예기, 작부 또는 창기의 중개 2. 피고용자의 중개 3. 토지 가옥 또는 임야의 매매대차의 중개 4. 우마(牛馬)매매의 중개	O	X	X	X	X	O
13	1924.09.01.	소개영업취체규칙 (함경남도령제16호)	함남	1. 예기 작부 또는 창기 가업의 소개 2. 고용의 소개 3. 결혼의 소개 4. 토지 건물의 매매 또는 대차의 소개 5. 畜牛의 매매 또는 교환의 소개	O	X	X	X	O	O
14	1925.08.25.	주선업취체규칙 (평안북도령제20호)	평북	1. 예기 작부 또는 창기 가업의 주선 2.피고용자의주선 3.결혼의주선 4.토지건물의매매교환또는 대차의주선 5.우마의매매또는교환의주선	O	O	X	X	O	O
15	1926.05.01	중개영업취체규칙 (충청북도령제4호)	충북	1. 예기 작부 또는 창기 가업자의 중개 2. 고용자의 중개 3. 구혼자의 중개 4. 토지가옥의 매매대차의 중개 5. 우마매매의 중개	O	O	X	X	O	O

16	1929.09.06	소개영업취체규칙 (충청남도령제24호)	충남	1. 예기, 작부 또는 창기 가업의 소개 2. 고용 기타 구직자의 소개 3. 구혼자의 소개 4. 토지, 가옥의 매매, 대차 또는 금전대차의 소개	O	O	X	X	O	▲
17	1929.11.01	소개영업취체규칙 (황해도령제18호)	황해	1. 예창기, 작부의 가업 및 고용에 관한 소개 2. 부동산의 매매, 대차 또는 금전대차에 관한 소개	O	O	X	X	X	O
18	1939.12.16	소개영업취체규칙 (전라남도령제39호)	전남	인사의 소개주선 및 동산 부동산의 매매 교환 대차에 관한 소개주선을 업으로 하는 것	O	O	X	X	O	O
19	1940.04.01	소개영업취체규칙 (평안남도령제22호)	평남	1. 인사: 예기(기생을 포함), 창기, 작부 기타 그에 준할 수 있는 부녀 및 구혼자 2.동산:금전의대차,유가증권, 가축기타물품의매매및교환 3.부동산:토지건물의 임대차매매및교환 (누구든 동시에 전 각호의 영업을 겸할 수 없다)	O	O	O*	X	O	O

※ 출처 : 조선총독부 관보

- 선행연구 중 송연옥과 서현주의 논문에서 도별 취체령을 표로 제시한 바가 있어서 작성 과정에서 참고가 되었다. 이 표에서 번호(2)와 (4)에 제시된 취체령은 선행연구들의 표에는 없는 것이다.
- 겸업금지① : 소개업을 접객업 운영 및 대서업자 등의 다른 업종과 겸업하는 것을 금지
- 겸업금지② : 소개업 안에서의 업종별(부동산과 인사 등) 겸업을 금지
- X* : 간판 게시 의무에 해당하는 업종으로 분류되어 있지 않다
- ▲ : 예기 창기 작부의 소개에 대해서는 간판을 게시하지 못하게 한다
- O* : 조항 자체로는 직업소개업 안에서의 겸업을 금하는 '겸업 금지②'가 나타나지 않았지만, 상위법인 조선총독부령 제7호(조선직업소개령시행규칙)(1940.1.20.)의 겸업 금지 조항이 적용된다고 해석할 수 있다.

위와 같이 '도령'의 형태로 공포된 규칙들은 그 대상을 어떻게 규정하는지부터 천차만별이었다. 심하게는 '諸營業'을 단속하는 규칙의 규제대상 중 하나에 '소개업'이 포함되어 있기도 하였다. 1912년 전남과 1913년 황해도, 1921년 함남에서 발포된 '제영업' 취체령들은 이름 그대로 여러 가지 업종의 영업들을 망라하여, 제조과정이 위험하거나 산업, 풍기상 중요하거나, 자격증이 필요한 영업들에 대해 허가와 등록 절차를 규정하고 있을 뿐, 직업소개업을

겨냥한 인신매매 방지 조항이 전혀 없다. 다만 1913년 경북 경무부령으로 발포된 〈주선영업취체규칙〉의 경우는 직업소개업만을 대상으로 하고 있기 때문에 비교적 이른 시기에 나온 규칙임에도 인신매매 방지 조항들을 포함하고 있다.[22] 또한, 1922년 전라북도령 제23호로 공포된 〈제영업 및 업무취체규칙〉에서는 소개업에 대한 규정들이 1917년 도쿄 경시청령 제1호 〈소개영업취체규칙〉의 내용과 흡사하여, '제영업' 규칙이라는 이름을 달고 있음에도 비교적 엄격한 인신매매 방지 조항들을 다수 보이고 있다.[23]

결과적으로 조선에서 영리 직업소개업에 대한 통제 법령들은 시기별, 지역별로 내용이 상이하였고 일본에 비해 인신매매 방지 조항들이 미비하였다. [표 1]에 제시된 바와 같이 인신매매 방지 조항의 내용을 좀 더 세분화해서 살펴보면 과대광고의 금지나 구직자 숙박의 금지도 명시하지 않는 곳들이 있고, '겸업 금지' 조항도 빠진 곳들이 있었다. '겸업 금지' 중에서도 특히 소개업 안에서 예창기작부 소개와 일반 직업소개를 겸하는 것을 금지하는(겸업 금지②) 취체규칙은 19개 발포 규칙 중 3개밖에 되지 않았다. 따라서 조선에서 예기창기작부의 소개업은 대체로 영리 직업소개 안에서 따로 구분되지 않았다. 결국 취체 규칙들의 이름과 대상이 다양한 것에서부터 드러나듯, 이 법규들은 '소개업', '중개업', '주선업'이라는 이름으로 중개 영업 전체를 대상으로 하여, 영업의 신고 및 등록 절차 등을 명시하는 데에만 초점이 맞추어져 있다.

본국과의 차이를 보여주는 예시 중 또 하나는 '간판 게시'의 의무이다. 앞서 살펴본 바와 같이 일본에서는 예기창기작부 소개업의 경우 그 업종을 표기한 간판을 달 수 없었을 뿐 아니라, 영리 직업소개소에서는 '직업소개소'라는 이름 자체를 쓸 수 없도록 금하고 있었다. 그러나 조선에서는 도리어 간판이나 야간 표등을 달 것을 의무화하고 예기창기작부 소개업에 대해서도

22) 이때 〈주선업취체규칙〉을 통해 규제되었던 영리 직업소개업은 후에 1923년 11월 경상북도령 제20호 〈소개영업취체규칙〉 발포 후, 구혼자 소개 및 부동산 소개와 함께 이 규칙이 적용되게 되었다. 「慶北紹介營業 取締規則發布」, 『동아일보』, 1923.11.11.

23) 제16조에서 소개업 영업자의 자격으로 300원 이상의 부동산 소유를 제시하고 있는 것 또한 1917년 도쿄 경시령청 제1호 〈소개영업취체규칙〉과 같다. 조선의 소개업 취체령 중 이처럼 부동산 소유 자격을 제시하고 있는 것은 이것뿐이다.

거의 예외를 두지 않았던 것이다.

이러한 중에 소개업 중에서도 조선에서 그 비중이 컸던 토지 중개업의 무허가 영업이 갈수록 문제시되는 정황들이 나타난다. 특히 1936년 4월 개성의 상황을 다룬 기사들에서는 소위 '사짜거간(私字居間)'이라 하는 무허가 소개업자가 개성 시내에만 삼 천명에 이를 정도로 난립하고 있어, 당국에서 조합에 가입한 정식 소개업자들에게 휘장을 나누어주고 이것을 패용하지 않으면 처벌하겠다고 하였던 사정을 전달하고 있다.[24] 소개업에 대한 통제는 이처럼 무허가 영업을 단속하는 방향으로 나아가며 이루어진 것이었다. 조선에서 굳이 간판을 게시하게 한 것도 이러한 맥락이었다고 할 수 있었다.

정리하자면 조선에서 영리 직업소개업에 대한 통제는 부동산 및 동산의 소개업까지 포함하는 중개업 전체를 대상으로 한 규제의 형태로 이루어지고 있었고, 무허가 영업을 방지하는 데 행정력이 집중되었을 뿐, 영리 인사소개업을 효과적으로 통제할 수 있을 인신매매 방지 조항들은 통일되지 못하고 제각각이었으며 그마저도 전반적으로 미비하였다. 이러한 결과가 나온 이유는 역시 식민지 조선에서는 본국에서와 같이 전국적으로 영리 직업소개업을 축소 폐지해 가고자 하는 취지의 입법이 애초에 이루어지지 않았기 때문이었다. 일본 정부가 국제사회의 눈을 의식하며 영리 소개업과 인신매매를 통제하고자 할 때도 식민지는 뒷전이었다.

3. 1920-1930년대 영리 소개업과 결부된 인신매매의 성행

조선에서 영리적 직업소개에 대한 전반적인 법제의 미비는 그 자체로 식민지적 상황을 보여주는 것이면서, 영리 소개업자들의 사기적이고 불법적인 행태를 더욱 조장할 수 있는 것이었다.

1920년대부터 인사 소개업자들의 인신매매적인 행태는 신문을 통해 빈번히 보도되기 시작하였다. 인사 소개업자들이 하녀일이나 다른 직업을 소개해준다고, 혹은 좋은 혼처를 구해준다고 여성들을 데려가서 예기나 창기, 작부 등으로

24) 「官許紹介人은 徽章을 佩用」『매일신보』, 1936.4.13.; 「紹介業에도 就職難」, 『조선일보』, 1936.4.13.

팔아넘기는 인신매매 사례가 속출하였던 것이다. 이것이 심각한 문제로 여겨졌던 정황은 1922년 경기도의 소개영업취체규칙을 기초할 당시부터 확인할 수 있다.[25] 따라서 1920년대 초부터 인신매매 방지 조항을 담은 이른바 소개업취체령들이 전라남도(1922.1.), 경기도(1922.6.), 경상남도(1922.11.), 전라북도(1922.11.), 평안남도(1923.4.), 경상북도(1923.11.), 함경북도(1923.12.) 등 각지에서 도령으로 공포되기 시작했던 것은, 이 무렵 소개업자들에 의한 취업사기와 인신매매가 성행하고 있었던 것에 대응한 결과였다고 볼 수 있다.

게다가 1924년 11월 평양에서의 일을 다룬 기사는 영리 소개업자가 연루된 사기 행각의 전형이 이미 이 시기에 형성되고 있었음을 보여준다. 기사에서는 '평양 시내에서 인사소개업자라는 간판을 붙이고 인신매매를 하는 것이 세 곳이나 있으며, 이들을 통해 인신매매되는 여자가 일 년에 천여 명이나 된다'고 전하고 있다. 그리고 그 수법에 대해 '많은 하수인들을 각 처로 출장을 보내 가난하고 몽매한 부모들을 속이고 업자들에게 유리한 계약서와 인장, 인감증명, 호적등본 등을 받아낸 뒤[26], 여자들을 대구, 경성, 평양, 봉천 등지로 끌고 다니며 오백원, 천여 원의 돈을 받고 판다'고 한다.[27]

또한 1925년에는 소개업자에 의한 '동아일보 기자 폭행' 사건이 일어나 얼마간 사회적 파장을 부르는 일까지 있었다. 사건은 1925년 7월 2일 발간 동아일보의 '자유종'이라는 칼럼난의 글에서 비롯되었다. 글의 제목은 "人肉商(인육상)을 撲滅(박멸)하자"였으며, 기자는 글에서 '이리에 사는 작부 소개업자 임모와 요리점을 하는 김모가 부녀 유인 매매를 하고 있다'고 폭로하였다.[28] 그러자 이리에서 예기창기작부 소개업을 하는 임규철(林圭喆)과 요리점을 경영하는 김용근(金容根)이라는 인물들이 그 글이 본인들을 지칭한 것이라고

25) 「紹介業者取締規則 起草中, 지금 경찰부에서 소개업자규칙을」, 『매일신보』, 1922.3.5.
26) 인감 증명 등의 서류를 얻으려고 했던 이유는 미성년자의 경우 법정대리인인 친권자의 동의가 필요했기 때문이다. 혹은 '양녀'로 입적을 하거나, '수양녀 계약'을 통해 친권자에 상응하는 권리를 행사하는 방법을 쓰기도 하였다. 수양녀와 인신매매에 대해서는 다음의 논문을 참고. 박정애, 「식민지 조선의 '수양녀' 문제와 인신매매」, 『역사연구』 44, 역사학연구소, 2022, 13-47면.
27) 「인사소개인가 인육매매인가/전율할 평양의 인사소개업/일년에 천여명을 매매한다」, 『조선일보』, 1924.11.9.
28) 「(자유종) 人肉商을 撲滅하자」, 『동아일보』, 1925.7.2.

분개하여, 대로변에서 만난 동아일보 이리지국장 장배헌(張裵憲)을 한 시간 동안이나 구타하였다. 이 일이 알려지자 전북 기자단이 성명서를 내었으며, 이리의 각 단체와 개인들이 분기회를 결성하여 가해자들을 성토하고 사회적 제재를 가하기로 하였다.[29] 결국 양인이 공개적으로 사죄를 하고 사죄장을 신문지상에 게재하고서야 일은 일단락될 수 있었다.[30] 이 일은 인사소개업자와 요리점 경영자가 관여한 인신매매가 공공연하게 벌어지고 있으며, 이에 따라 인사소개업자는 곧 인육상이라는 인식조차 퍼져가고 있음을 보여주는 사건이었다.

이처럼 1920년대는 각 지방에 정비되기 시작한 도령의 소개업 취체령들에도 불구하고 그것만으로는 법제적인 통제가 충분치 않았기에 영리 소개업자들이 가담하는 인신매매가 이미 성행을 한 시기였다.[31] 당시 언론은 이런 상황을 "간판은 소개업 개문하면 유인업"이라고 불렀다[32]. 1920년대 중반부터는 인사소개업자가 국내뿐 아니라 봉천, 하얼빈, 만주, 일본 등지로 빼돌리는 경우도 심심치 않게 나타나며,[33] 장부를 허위로 기록하고[34], 창기로 등록할 수 없는 미성년자의 나이를 속이기 위한 목적 등에서 민적 내지 호적을 위조하며,[35] 농촌여성들을 허위 사실로 유인[36]하는 등의 수법들이 1920년대 기사들을 통해 속속 드러나고 있다.

1930년대 이후로도 1929년의 대공황 파급으로 인한 조선 농가 경제의 몰락 및 접객업의 확대 등을 배경으로 여성 인신매매 문제는 해결될 기미가 없었다.[37] 1931년 국제연맹의 '동양 부인아동매매 조사단'이 일본을 방문한

---

29) 「聲討! 絕交! 埋葬! 裡里人肉商의 暴行」, 『동아일보』, 1925.7.5.; 「記者團奮起」, 『동아일보』, 1925.7.5.; 「裡里各團體奮起」, 『조선일보』, 1925.7.6.; 「人肉商의 奸計와 奮起會의 積極策」, 『조선일보』, 1925.7.9.

30) 「結局謝罪」, 『동아일보』, 1925.7.13.; 「言論을 無視한 痴漢 畢竟公衆압헤謝罪」, 『조선일보』, 1925.7.14.

31) 1927년 한 해 동안만 하여도 소개업자의 인신매매에 대해 다음과 같이 상당한 기사들이 보이고 있다. 「遊廓에 放賣」, 『조선일보』, 1927.3.18.; 「婦女誘引 부산서잡히여」, 『동아일보』, 1927.05.21.; 「人肉을 팔아서 蛇腹을 채운 者」, 『조선일보』 1927.7.21.; 「處女賣渡被訴」, 『조선일보』 1927.07.27.; 「민적을 위조하야 처녀를 유인밀매」, 『조선일보』, 1927.8.17.

32) 「간판은 소개업 개문하면 유인업」, 『조선일보』 1928.1.6.

33) 「外地에 處女密賣」, 『동아일보』, 1926.8.10.; 「婦女誘引 부산서잡히여」, 『동아일보』, 1927.05.21.; 「아귀에 쫏기여 사백원에 매녀」, 『조선일보』, 1928.1.14.

34) 「人肉을팔아서 蛇腹을 채운者」, 『조선일보』, 1927.7.21.

35) 「민적을 위조하야 처녀를 유인밀매」, 『조선일보』, 1927.8.17.; 「十七歲少女를 娼妓로 팔은 者들」, 『조선일보』, 1929.6.14.

36) 「遊廓에 放賣」, 『조선일보』, 1927.3.18.; 「三道에 出沒한 婦女誘引團」, 『동아일보』, 1928.10.25.

일을 계기로 인신매매에 대한 경각심이 환기되기도 했지만[38], 1930년대 조선의 직업소개 사기와 인신매매는 도리어 더욱 규모가 커지고 조직적인 것이 되어 갔다. 이미 1929년과 1930년 함흥에서 업자들끼리 조합을 만들어 '인사소개조합'이라는 간판을 내건 채 작부의 소개를 전업(專業)으로 삼으면서 계속해서 불법을 저질러 경찰의 취조와 처벌을 받은 사례가 있을 정도로, 불법과 합법의 경계를 넘나드는 이들의 조직화는 이전부터 배태되고 있었다.[39] 1930년대에 적발되는 사례들은 수재(水災)나 한해(旱害) 등의 재해를 입거나[40] 궁농기에 기근을 겪는 어려운 향촌을 노골적으로 겨냥하며[41], 경계심을 일으키지 않으면서 민가의 부녀자들과 밀접한 접촉을 할 수 있는 방물장사 노파 등을 하수인으로 동원하고 있고[42], 위임장 작성을 위한 대서업자는 물론 미성년자의 호적을 조작하기 위해 호적계에서 일하는 관청 직원을 끌어들이기까지 하였다.[43] 드물게는 사기단의 규모가 40명이 넘고 의사가 끼어있는 경우마저 있었다.[44] 이를 따라서 인사소개업 사기단의 피해자 또한 그 규모가 십여 명에서 수십 명을 헤아리게 되었고[45], 1936년에는 목포 안에서만 50여 명의 피해자를 낸 인신매매범들이 있었다.[46]

그러나 이들이 끼치는 해악에 비해 그에 대한 처벌은 미약했다. 사기와 인신매매 행각을 몇 차례나 저질렀는데도 검사로부터 징역 3년[47] 혹은 징역

37) 윤명숙, 앞의 책, 2015, 291-292면
38) 「公娼問題는 어데로가나 (三) 인신매매」, 『동아일보』, 1934.6.20. 이 기사는 동양부인아동매매조사단의 방문을 계기로 예기창기소개업이 공인되어 있는 것이 얼마나 국제사회의 동향과 동떨어진 시대착오적인 것인지 성토하고 있다. 기사에 따르면 창기업을 하는 조선 여성 1,372명 중에 무려 985명이 소개업자의 손을 거쳤다고 한다.
39) 「誘女轉賣者 警察이 取調 함흥에서 발각」, 『중외일보』, 1930.6.23.
40) 「災禍利用한 惡黨」, 『조선일보』, 1934.8.12.
41) 「農村處女誘惑 異域靑樓에 賣喫」, 『동아일보』, 1935.6.15.
42) 「방물장사앞잡이 誘引魔의 毒牙」, 『동아일보』, 1936.1.30.
43) 「인사소개 "호적계원"」, 『동아일보』, 1936.1.21.; 「紹介業者三名 奉天서押來」, 『조선일보』, 1939.9.5.
44) 「의사, 대서업자등 결탁 "기근농촌부녀" 유인」, 『동아일보』, 1936.3.5.
45) 「인사소개업 간판 건 부녀유인단을 검거」, 『동아일보』, 1936.01.21.; 「農村에서 낙거 서울서總販賣」, 『동아일보』, 1936.3.5.
46) 「감언으로 속혀 농촌부녀매끽」, 『조선일보』, 1936.12.3.
47) 「간판은 소개업 개문하면 유인업」, 『조선일보』, 1928.1.6.

1년의 구형을 받고[48], 인신매매 정황이 의심되는 무허가 소개업자에 겨우 십오 원의 과태료만 부과되었으며[49], 규정된 수수료를 초과하는 돈을 수취하여도 과태료는 이십 원에 그쳤다.[50] 이 문제가 심각함을 보여주는 단적인 예가 이미 인신매매 전과가 있는 자들에 의한 반복 범행이 빈번하였다는 점이다.[51] 실제로 각지의 도령으로 발포된 소개업 취체령에 따르면, 관련 전과가 있더라도 형이 집행된 지 2년이 지나면 소개 영업을 할 수 있었다. 더 나아가 무허가 창기 소개업과 여성 유괴를 일삼았던 자를 잡고 보니 전직 순사인 경우도 있었다.[52] 결국 이들이 과거 경험을 통해 인신매매와 사기적 행각을 벌이는 인사소개업자에 대해서 처벌은 비교적 가벼운 반면, 이 일로 돈은 많이 벌 수 있음을 알게 되었기 때문일 것이다.

게다가 1930년대 후반이 되면 접객업 여성들에 대한 해외로의 판로나 시장이 확장되며 인신매매의 규모가 더욱 커졌다. 본래도 여성들을 해외로 팔아넘기는 일이 큰 이익이 되는데다 법망도 쉽게 피할 수 있어 일본 북해도, 규슈 등지나 중국으로 보내버리는 일이 많았는데,[53] 1937년 1월 조선일보 기사에 등장하는 한 여성의 사례는 당시 전차금이라고 불리었던 몸값이 계속해서 불어나는 부채가 되어 만주국 신경까지 팔려가게 되는 정황을 보여주고 있다. 경북 영일군 출신의 그는 1926년 열두 살의 나이에 노총각에게 팔려가듯 혼인하였다가 1930년 열여섯살에 50원의 빚으로 대구에서 고용살이를 시작하였으며 같은 해 200원의 빚을 받고 작부로 일하게 되었다. 그리고 삼 년째 되는 해에 만주국 금주로 가게 되어 650원, 만주국 신경의 요리점으로 옮기면서 700원, 다시 조선으로 돌아와서도 계속해서 요리점을 옮겨가면서 빚이 불어났다고 한다. 경찰이 발견한 시점에 그는 서울 시내 인사소개업자의

48) 「양녀 삼는다고 처녀를 유괴」, 『조선일보』, 1933.6.2.
49) 「無許可紹介業者 **十五圓**科料處分」, 『조선일보』, 1931.7.24.
50) 「부당소개자벌금」, 『조선일보』, 1934.4.1.
51) 「婦女誘引 부산서잡히여」, 『동아일보』, 1927.5.21.; 「少女誘引團 종로서에검거」, 『동아일보』, 1933.6.18.; 「婦女誘引,橫領等 朝鮮滿洲를 舞臺로 被害莫大 대사기단 불일송국」, 『동아일보』, 1938.2.19.; 「婦女等을 奸計로 誘拐 滿支方面에 賣喫」, 『동아일보』, 1939.9.9. 등.
52) 「巡査出身의 誘人魔檢擧」, 『동아일보』, 1932.3.23.
53) 宋連玉, 앞의 글, 52-54면.

집에서 다른 곳으로 팔려가기를 기다리는 처지였다.[54]

특히 이러한 상황을 촉진하는 계기가 된 것은 1937년 7월의 중일전쟁이었다. 당시 신문에서는 중일전쟁 이후 '북지'로의 활로가 넓어지고 이른바 그곳 '화류계'의 성장이 두드러지면서, 접객업 종사 여성들이 부족해지는 한편 이것을 기화로 삼은 소개업자들의 전횡은 더 심해지고 있다고 보도하였다. 즉, "사변[중일전쟁] 이후 북지 방면이 개발됨에 따라 화류계 방면에서 웃음을 파는 여자들도 최근에 와서는 다량으로 이곳에 진출하는 모양이어서 조선 내에서는 고용, 작부 등이 대부족"인데, 이 기회에 돈을 벌고자 "날뛰는 악덕 소개업자들은 요리업자와 결탁 혹은 밀계를 꾸며가지고 우선 그의 부모형제에게 전차금을 치른 후 남의 집 수양녀로나 또는 부호의 애첩으로 동서 시켜주마고 속여가지고 순진한 농촌 처녀를 빼내다 영업자에게 팔아서 부당 이득의 중개료를 편취하는 자가 많다"는 것이다.[55] 이같은 현상을 반영하듯 1938년 2월에 붙잡힌 인신매매단은 그 활동 범위가 조선과 만주, 북중국, 상해, 일본 등지를 모두 아우를 정도였다. 그들은 기존의 방법대로 도시와 농촌에서 유인한 여자들을 "조선 안에서는 부산, 대구, 대전, 함흥, 회령, 평양, 만주에서는 봉천, 신경, 하얼빈, 일본에서는 후쿠오카, 하카타, 중국 상해 등지로" 끌고 다니며, 여급을 필요로 하는 요리점, 카페, 바 등에 사기를 쳐 4중, 5중의 전차금을 챙기는 행태를 보였다.[56] 비슷한 시기에 소개업자가 포함된 사기단이 농촌 부호를 상대로 '만주에 가서 요리점을 하면 수년 내로 수 만원의 거금을 모을 수 있다'고 꾀어 돈을 갈취한 사건까지 나타났는데,[57] 당시 만주 방면의 유흥업이 얼마나 번성하고 있었는지가 사회 일반에 퍼져 있지 않았다면 성립할 수 없는 사기였을 것이다.

이처럼 일본 제국주의의 세력권 하에 있는 동아시아의 유흥업 시장은 연동이 되어 있었다. 1939년 초의 인신매매는 여성 유괴단이 "북지 방면의 인육시장에 상품 아닌 인간 무역을 하고" 있으며 인사소개업자는 이러한 "처녀 수출의 중간 책임자로 활약"하고 있다고 묘사되었다.[58] 그리고 영리

54) 「여자이기 때문에 전매십일년 기구한 운명에 우는 그 여자」, 『조선일보』, 1937.1.22.
55) 「고용녀 기근시대 악덕소개업자도 발호」, 『조선일보』, 1939.2.5.
56) 「婦女誘引,橫領等 朝鮮滿洲를 舞臺로 被害莫大 대사기단 불일송국」, 『동아일보』, 1938.2.19.
57) 「詐欺團에 얼킨"봉" 萬餘圓을見欺」, 『조선일보』, 1938.2.26.

인사소개업자들의 인신매매 네트워크는 조선 안에서 경성과 지방 도시들이 연결되는 것[59]에서 더 나아가, 조선의 지방 도시인 부산과 봉천, 대구와 북중국(북지)의 소개업자들이 직접 연결되는 것으로 확장되었다.[60]

이러한 1930년대 말까지의 상황들이 축적된 결과는 만주에서 가시적으로 나타났다. 1940년 만주국을 방문한 동아일보 기자는 "만주땅에서 돈양이나 잡은 사람은 계집장사"라는 말을 들었으며, 봉천, 신경, 목단강 등에서 큰 규모의 조선 여성 유곽과 요리점, 기생 권번, 댄스홀들이 자리 잡고 있는 것을 보고 놀란다.[61] 1941년경 만주에 이주한 경험이 있는 경상도 여성의 구술에서도 당시 만주에서 조선인 기생들을 많이 보았으며, 이들은 갖가지 사연으로 팔려 온 가엾은 이들이었다는 사정을 언급하고 있다.[62] 실제로 1930년대에 만주로 건너간 조선인은 약 70만 명에 이르며, 같은 시기 약 66만명이 건너간 일본의 도만 인구를 앞서는 것이었고, 그 중 78%는 30년대 후반에 이주한 것이었다.[63] 게다가 1935년 이미 재만 조선인 중 접객업 종사자의 비율은 봉천 2.4%, 신경 27.1%, 하얼빈 61.4%로 중국인이나 일본인보다도 월등히 높았다고 한다.[64]

그렇다면 이렇게 문제가 심각해져 갈 때까지 조선 사회나 조선총독부 당국으로부터의 반향이나 대응이 없었는가? 사실 1939년경 대규모 인신매매단

58) 「유괴마又復검거! 농촌처녀 일소대를 북지 시장에 수출한 소개업자 단양서에 압거」, 『조선일보』, 1939.3.13.
59) 「삼십여명 유괴 매끽한 십일명 일당 공판」, 『조선일보』, 1937.10.15.
60) 「農村婦女子誘引 五十餘名을 賣喫」, 『조선일보』, 1939.8.26.; 「紹介業者三名 奉天서 押來」, 『조선일보』, 1939.09.05.; 「婦女等을 奸計로 誘拐 滿支方面에 賣喫」, 『동아일보』, 1939.9.9.; 이 기사들의 사례에서 부산의 경우 소개업자들과 부산부청 호적계 직원이 공모를 하였고, 대구에서는 공문서를 잘 위조하는 위조 기술자가 가담하고 있는 것에서 더 치밀하고 악질적이다.
61) "만주땅에서 "돈양"이나 잡은 사람은 "계집장사"라 하지만은 사실 여기와서 놀래지 않을 수 없었다. 봉천 그러코 신경도 그러코 빠, 카페, 기타 요리영업이 군데군데 있고 신경 한복판에 내지복을 채린 조선 여자 유곽이 보아란 듯이 있는가 하면 신진도시 목단강에 기생권번이 잇고 동양의 파리로 지칭되는 국제도시 "하르빈"에는 조선인 경영의 대규모의 "땐스홀-"이 호화롭게 "밤의 하르빈"을 장식하고 있다." 「滿洲開拓同胞들의 生活狀 (2) 底流의 都會集居群」, 『동아일보』, 1940.7.29.
62) 성춘식 구술, 신경란 편집 『이부자리 피이 놓고 암만 바래도 안 와—영남 반가 며느리 성춘식의 한평생』 뿌리깊은 나무, 1990, 109-110면.
63) 일본인의 경우에도 80%가 후반에 이주했으며, 이는 당시 각 사회의 "만주 붐"을 보여주는 것임을 선행연구가 지적하고 있다. 한석정, 『만주모던』, 문학과지성사, 2016, 110-111면.
64) 윤휘탁, 「만주국 상업사회의 내적 구조와 민족적 특징」, 『동양사학연구』 106, 동양사학회, 2009, 303-305면.

사건들이 속속 적발되며 언론에 대대적으로 보도되고 경찰에서 불량 소개업자와 인신매매를 철저히 단속하겠다는 발표가 뒤따랐던 바가 있었다. 그중에서도 가장 큰 주목을 받았던 것이 바로 1939년 3월 체포된 하윤명이었다. 이 하윤명 사건은 지금도 선행연구들에서 1930년대 말 조선의 대표적인 인신매매 사건으로 언급될 정도로 잘 알려져 있다.[65]

인사소개업자인 하윤명은 그의 처 김춘교와 함께 1932년경부터 7년 동안 향촌의 여성들을 유괴하여 국내외 각지로 인신매매를 함으로써 100여 명이 넘는 피해자를 내었다. 발각된 당시에도 그의 집 안 밀실에 열다섯명이나 감금당해 있었고,[66] 언론은 이것을 필요 이상 선정적으로 보도하면서, 그를 '희대의 유괴마'이자[67], 유사종교로 악명이 높았던 백백교 사건에 빗대어 "桃色백백교"[68] 혹은 "인육백백교"[69]라 일컬었다. 사실 많은 하수인을 시골에 보내 서울의 제사공장, 연초공장, 백화점 등에 취직을 시켜준다고 거짓말을 하고 부모들로부터 인감증명과 백지위임장을 받아 어린 여성들을 유인해 온 것은 전형적인 수법이었고, 하윤명 부처가 피해자들을 봉천, 목단강, 북경, 천진, 상해 등지의 해외로 다수 보낸 것도 아주 새로운 일은 아니었다.[70] 하윤명 사건이 조선 사회를 놀라게 한 것은 그 큰 규모와 더불어서, 그가 과거에 2년간 대전 형무소에서 간수로 일하면서 습득한 약간의 법률 지식을 가지고 "일체의 서류를 갖추어" "경찰 서장의 정식 인가를 얻은 소개업자의 손을 거쳐 (피해자들을) 팔아먹었"다는 데 있었다.[71] 따라서 경찰 당국에서도 이 일을 계기로 "서울의 인사소개업자는 일본 내지와 달리 공공연히 인신매매를 하고 있다"고 실토하고, 인사소개업자들을 더욱 엄격히 감시하고 단속하겠다는

65) 윤명숙의 연구에서 중요하게 언급된 이래, 한혜인, 강정숙 등도 이 사례에 주목하였다. 윤명숙, 앞의 책, 492-495면; 한혜인, 앞의 글, 381-386면 ; 강정숙, 앞의 책, 148-150면 등.
66) 「稀代의 誘拐魔夫妻逮捕」, 『조선일보』, 1939.3.5.
67) 『조선일보』, 같은 기사.
68) 「新版 "桃色백백교"」, 『동아일보』, 1939.3.7.
69) 「불법계약은 당연파기」, 『조선일보』, 1939.3.7.
70) 하윤명과 배장언에 관한 신문잡지 기사 자료는 동북아역사재단 『식민지 조선과 일본군 '위안부' 문제 자료집Ⅱ』에 실린 목록을 참고할 수 있다. 동북아역사재단 편, 『식민지 조선과 일본군 '위안부'문제 자료집Ⅱ—제국 외 이송유괴 사건 관계—』, 동북아역사재단, 2021, 120-201면.
71) 「등한시 못할 인사소개업제도」, 『조선일보』, 1939.3.6.

태도를 취하지 않을 수 없었다.[72] 그 뒤 실제로 추가 수사가 이루어졌음인지, 자신의 친척형제들을 동원하여 역시 100여명의 대규모 피해자를 낸 배장언 사건(천씨 형제 사건)[73] 등 '제2의 하윤명'이라고 불릴만한 대규모 인신매매단의 적발이 1939년 3월 동안에만 연이어 이루어졌다.[74]

그리고 이들 인신매매단 사건을 계기로 조선의 인사소개업 제도의 불비에 대한 비난 여론이 거세어지게 되었다는 점이 중요했다. 당시 언론에서는 인신에 중요한 영향을 주는 일을 개인의 영리사업으로 인정해서는 안 되며, 소개영업은 공공단체나 국가에서 직접 취급해야 한다는 주장이 제기되었다.[75]

결국 1939년의 하윤명, 배장언, 천씨형제 등의 대규모 조직이 대대적으로 발각된 것은 1930년대를 거쳐 조선사회의 법적 제도적 결함을 파고든 인신매매가 조선사회에서 암적 성장을 거듭한 결과라고 할 수 있었다. 이에 따라 사회의 여론은 불법적인 영역을 넘나드는 영리 인사소개업자들을 통제할 수 있도록 직업소개소에 대한 국영 관리를 요구하게 되었고, 이러한 희망들이 〈조선직업소개령〉의 실시에 대한 기대로 모아졌다.

4. 1940년 〈朝鮮職業紹介令〉 공포와 사기적 소개업의 지속

1940년 1월 〈조선직업소개령〉의 공포와 더불어서 조선에서도 마침내 전국적으로 통일된 직업소개 법령이 생겨나게 되었다.[76] 전시체제기 노동력 동원에 대한 선행연구들에서 이미 밝혀왔듯이 이 법령의 핵심은 전시 총동원

72) 「인사소개업자를 금후로 엄중감시」, 『조선일보』, 1939.3.7.; 「인신매매 감행하는 악덕소개업에 철퇴」, 『동아일보』, 1939.3.12.

73) 「人事紹介를 肅淸」, 『동아일보』, 1939.3.29.; 「五十餘處女를 誘引 北支, 滿洲에 大部隊를 賣喫」, 『동아일보』, 1939.3.28.

74) 한혜인은 하윤명 사건의 적발 자체가 예창기 관련 업종 및 소개업자에 대한 조사를 목적으로 당국이 계획한 것이라고 보고 있으나, 그것을 확신할 만한 정황은 보이지 않는다. 한혜인, 앞의 글, 381-386면.

75) "일신상 중요한 영향을 주는 영업을 개인의 영리사업으로 인정하는 것이 범죄 발호의 근본원인으로서 소개영업은 공공단체 또는 국가에서 직접 취급하면 인육 매매를 제한하여 불행을 방지할 수가 있다고 이번 사건을 계기로 인사소개업 제도의 불비에 대한 비난이 각 방면에서 날로 높아가고 있다." 「등한시 못할 인사소개업제도」, 『조선일보』, 1939.3.6.

76) 《조선총독부 관보》(제3889호) 1940.1.11.

체제 하에서 조선의 공영 직업소개소를 국영화하여 이른바 '관 알선'형태의 노동력 동원을 담당하는 기관으로 재편한 것이라 할 수 있었다. 그러나 앞서 논의한 대로 직업소개법은 처음부터 영리 소개업과 공영 직업소개소의 이원적 구조를 전제하고 도입되어 직업소개사업 양자 모두에 적용되는 것이었다. 그러므로 이 조선직업소개령의 공포가 이원적 직업소개사업의 나머지 한 축이었던 민간 영리 소개업자들의 영업에 어떠한 영향을 끼쳤는지 검토해보는 것도 필요하다. 이에 대해서는 일본군'위안부' 동원과 관련한 연구들의 논의가 있으나 서론에서 이미 살펴보았듯이 그 안에서 의견이 분분하게 엇갈리고 있고, 이 법령의 의미에 대해 규명해야 할 부분들이 남아있다. 따라서 이 장에서는 영리적 소개업의 통제와 관련한 1940년 〈조선직업소개령〉의 의미를 규명하는 데 집중하고자 하며, 더 구체적으로는 과연 이 법령이 당시 만연하던 소개업자들에 의한 인신매매를 방지할 수 있었는지, 그러지 못했다면 무슨 이유 때문인지를 고찰해보고자 한다.

1) 1940년 〈조선직업소개령〉의 한계

1940년 1월의 조선직업소개령은 1938년 일본 본국의 〈개정 직업소개법〉을 모태로 하고 있었다.[77] 이 〈개정 직업소개법〉은 직업소개소를 국영으로 전환하고 '직업소개' 사업 자체를 국가기관의 의무에 귀속시킴으로써 노동력 수급에 대한 통치권력의 개입을 강화하는데 중점을 두었다. 곧, 〈개정 직업소개법〉의 제1조, 제2조, 제3조에서 직업소개사업을 관장하는 주체로 정부를 명시하고, 직업소개사업의 민간 운영을 원칙적으로 금하고 있으며, 국가 주도의 노무 관리로 그 성격을 전환하고자 하는 의도를 드러내고 있다.[78] 기존 1921년의 〈직업소개법〉에서 직업소개사업을 관장하는 주체로 설정되었던

77) 《日本 官報》(제3371호) 1938.4.1.

78) 각 조항의 내용은 다음과 같다.
제1조 정부는 노무(勞務)의 적정한 배치를 도모하기 위해 본법에 의해서 직업소개사업을 관장한다
제2조 누구라 할지라도 직업소개사업을 행할 수 없다
제3조 정부는 직업소개사업과 아울러서 직업지도 및 필요에 응해 직업보도 기타 직업소개에 관한 사항을 행한다

"시,정,촌장(市町村長)"은 제5조에 의해 직업소개소 업무의 일부를 보조하는 지위로 그 역할이 축소되었다.[79] 또한 전시 산업의 노동력 동원을 대비하는 노무공급사업 및 노무자의 모집에 관한 조항도 추가되었다.(제8조) 그리고 일본에서는 기존에 공설 직업소개소의 체계를 만드는 작업과 함께 영리 직업소개업에 대한 통제 또한 법제화했으므로, 1938년 〈직업소개법〉과 그 시행규칙의 공포 당시에 무료 직업소개사업과 영리 직업소개업에 대한 시행규칙 또한 별도로 제정하였다.[80]

반면, 조선에서는 기존에 직업소개사업에 대한 전국적으로 통일된 법령 자체가 없었으므로, 1940년의 〈조선직업소개령〉을 시행하면서 그 시행규칙 안에 무료직업소개사업, 영리직업소개사업, 노무자 모집에 대한 조항을 한꺼번에 포함하게 되었다. 1940년 1월 20일 조선총독부령 제7호로 공포된 〈조선직업소개령시행규칙〉은 제1장이 무료직업소개업, 제2장이 영리직업소개사업, 제3장이 노무공급사업, 제4장이 노무자의 모집에 관한 것으로 구성되었다.[81] 따라서 일본의 1938년 〈영리직업소개사업규칙〉과 조선의 1940년 〈조선직업소개령시행규칙〉의 제2장을 비교해 보면 1940년 〈조선직업소개령〉하에서 영리 직업소개업에 대한 법적 규제가 기본적으로 어떤 방향으로 진행되었는지 확인할 수 있다.

우선 1938년의 일본 〈영리직업소개사업규칙〉은 1925년의 〈영리직업소개사업취체규칙〉과 비교하여 크게 4가지의 변화가 있었다. 첫째로, 이것은 이미 행하고 있는 영리 직업소개사업에 적용되는 법규로서, 새롭게 사업을 신설할 수는 없었다. 〈개정 직업소개법〉에서 민간의 직업소개사업 운영을 금하되, 제21조에서 본법 시행의 때에 이미 행정관청의 허가를 받아 유료 혹은 영리 목적의 직업소개 사업을 행하는 자는 명령으로 정하는 바에 따라 연속해서 사업을 행할 수 있다고 허용하고 있기 때문이다. 두 번째, '겸업 금지' 업종으로 "노무공급사업"과 "노무자의 모집종업자"가 추가되었다(제3조). 세 번째,

79) 제5조 시정촌장(칙령으로써 지정하는 市에 있어서는 區長)은 명령이 정하는 바에 의해 직업소개소의 업무의 일부를 행한다

80) 각각 1938년 6월 29일 후생성령 제15호 〈직업소개법시행규칙〉, 후생성령 제16호 〈무료직업소개사업규칙〉, 후생성령 제17호 〈영리직업소개사업규칙〉으로 공포되었다.

81) 《조선총독부 관보》 호외. 1940.1.20.

금지사항들에 대해 단서 조항을 두지 않았다. 1925년의 취체규칙에서는 1장 1절에서 본 바와 같이 제8조의 단서 조항이 없는 금지사항들과 "사업소 소재지 관할 경찰관서의 인가를 받으면 행할 수 있다"는 단서 조항이 있는 제9조의 금지 사항들로 나누어져 있었으나, 1938년의 규칙에는 기존에 단서 조항을 두어서 제한을 피할 수 있는 여지가 있었던 '구직자를 숙박시키는 것, 구직자에 대해 재물의 급여 또는 대부를 행하는 것, 구직자의 재물의 보관, 매매 또는 질입을 행하는 것, 구직자의 재물을 매수하는 것'에 대해서도 일괄 금하고 있다(제7조). 그리고 끝으로, 1925년의 취체규칙에서는 제23조에서 "예기, 작부 또는 그와 유사한 것의 소개에 관해서는 적용하지 않는다"는 유보 조항이 있었는데, 이 유보 조항이 사라졌다.

이어서 1940년 〈조선직업소개령시행규칙〉의 내용을 비교해 보면, 기본적으로는 일본의 1938년 규칙을 따르고 있다. 그에 따라 제13조에서 노무공급사업과 노무자의 모집을 포함하여, '여관, 요리점, 음식점, 대여 객실, 유곽, 유희장, 예기 창기 작부 또는 그와 유사한 것의 주선업, 혼인매개업, 신용고지업, 전당포, 고물상, 금전대부업, 대서업(代書業)'의 겸업을 금하는 겸업 금지 조항이 나오고 있다. 그리고 제16조에서 과대 허위 광고를 하는 것, 구직자를 숙박시키는 것, 예기 창기 작부 또는 그와 유사한 일을 주선하는 것 등 인신매매 방지를 위한 금지 사항들이 조건부 인가에 대한 단서 조항 없이 열거되고 있다. 그러므로 이 시기에 와서 조선에서도 일본에서와 같이 영리 직업소개업 안에서의 '겸업 금지'의 원칙이 규정되고, 직업소개업에서의 인신매매 방지를 위한 전국 단위의 법령이 도입되었다고 할 수 있었다.

그러나 조선의 시행규칙은 두 가지 중요한 지점에서 일본의 1938년이 아니라 1925년의 구(舊) 취체 규칙에 가까운 특성을 지녀, 결과적으로 강력한 법 규제를 원했던 일반 여론의 기대를 충족시키지 못하게 되었다. 한 가지는 도지사의 인가를 받아 영리 또는 유료 목적의 직업소개사업을 신설하는 것이 가능하다는 점이었다. 따로 구체적인 자격 요건도 규정되지 않았다. 이는 상위법인 〈조선직업소개령〉에서 이미 허용하고 있는 내용이었다. 그리고 더 결정적인 문제는 제25조의 유보 조항이었다. 제25조의 1항은 "이 법령은 예기·

창기·작부 그 밖에 이와 유사한 것의 직업소개에는 적용하지 않는다"고 하고, 2항은 "전항의 직업소개에 관하여 필요한 사항은 별도로 정한다"고 하여, 정작 불법적인 사기가 가장 성행했던 예기 창기 작부의 소개업에 대해서 이 법령이 적용되지 않는다고 하고 있다. 더군다나 예기와 작부뿐만 아니라, 창기까지 포함하고 있어, 일본의 1925년 취체규칙의 유보 조항보다도 더욱 후퇴한 모습마저 보인다.[82]

또한 일본에서는 무료이든 영리이든 국영이 아닌 직업소개소는 '직업소개소'라는 말을 쓸 수 없다고 규정하고 있었는데, 이는 1925년의 〈영리직업소개사업취체규칙〉에서부터 발견되는 특징이었다.[83] 그런데 국제 사회의 시선을 다분히 의식한 듯한 이러한 조항이 조선의 법령에서는 여전히 빠져 있었다.

결국 1940년 〈조선직업소개령〉의 제정이 영리 직업소개업에 대한 통제의 측면에서 가지는 의미는 크지 않았다. 이 법령은 전시체제기에 들어와 식민지에서도 노동력 동원의 필요가 절실해지면서 직업소개소를 노동력 동원기관으로 재편하기 위한 차원에서 정비될 수 있었으나, 1920년대 초부터 일본의 〈직업소개법〉이 취하고 있던 방향, 즉 공영 직업소개사업을 보급시켜 영리 직업소개사업을 줄여나가겠다는 취지는 빠진 채 도입되었다. 무엇보다 조선의 영리 직업소개업 안에서 주로 문제를 일으키고 있던 예기창기작부업 등의 소개업에 대해서는 적용하지 않는 법령이 되면서, 그 시행규칙 안에 있는 인신매매 방지 조항들의 의미도 무색해졌다.

〈조선직업소개령시행규칙〉에서는 예기창기작부업의 직업소개에 관하여 필요한 사항은 별도로 정하겠다고 하였으나, 그 '별도의 조처'는 결국 취해지지 않은 채, 이전처럼 지역별로 지방 경찰기구의 단속에 맡기는 형태가 유지되었다.

---

82) 이 내용은 기사를 통해서도 확인할 수 있다. "창기 작부등 인사소개도 원칙으로는 이 법령에 포함되는 것이나 시행규칙에서 제외되어 종래대로 경찰의 취체를 받게 될 터이다." 「職業紹介所令」, 『조선일보』, 1940.1.12.

83) 1925년 12월 19일 내무성령 제30호 〈영리직업소개사업취체규칙〉 제5조 "소개업자는 그 사업소의 명칭에 직업소개소라는 문자를 사용할 수 없다." 1938년 6월 29일 후생성령 제16호 〈무료직업소개사업규칙〉 제4조 "경영자는 그 사업소의 명칭 중에 직업소개소라는 문자를 사용하지 못한다." 같은 날 후생성령 제17호 〈영리직업소개사업규칙〉 제4조 "소개업자는 그 사업소의 명칭 중에 직업소개소라는 문자를 쓸 수 없다."

1940년 9월 평안남도령 제22호 〈소개영업취체규칙〉은 〈조선직업소개령〉 공포 이후 8개월이 지난 시점에 발포된 것이므로, 이것이 이전 시기의 지방 취체규칙들과 비교해서 어떤 변화가 있는지 살펴본다면, 영리 직업소개업에 대한 〈조선직업소개령〉의 영향을 구체적으로 파악할 수 있을 것이다.

결과적으로 1940년 평남의 〈소개영업취체규칙〉은 인신매매 방지 조항들을 중심으로 살펴보았을 때, 이전 시기의 지방 취체규칙들의 수준에서 더 나아가지 못했다. 이 취체규칙에서는 제3조에서 '겸업 금지' 조항이 있고, 제10조에서 인신매매 방지를 위한 금지 사항들이 열거되어 있다. 같은 도의 1923년 도령 제2호에 의한 〈소개영업취체규칙〉과 비교하면 금지 항목이 다소 늘어나기는 했으나, 과대 및 허위 광고의 금지 등을 명시하지 않고 있으며, 피소개인을 숙박시키는 일이나 피소개인의 소지품을 수수료 등의 대가로 수취, 매취하거나, 또는 매각, 질입(質入)을 주선하는 것에 대해 경찰 관리의 승낙을 받은 경우는 가능하다는 단서 조항을 달고 있다. 그리고 오히려 1923년의 취체규칙에서는 예기창기작부의 소개업에 대해서는 업종을 간판에 표기하지 말 것을 명시하였으나(제11조), 1940년의 취체규칙에 와서는 그러한 구별 없이 모두 간판을 달 것을 규정하고 있다(제11조).

'겸업 금지' 조항의 경우, 소개업 안에서 예기창기작부 소개업과 일반 직업소개업 간의 겸업 금지(겸업 금지②)가 명시되어 있지는 않으나, 이것은 상위법인 〈조선직업소개시행규칙〉에서 규정되었으므로 명시하지 않은 것이라 할 수 있다. 이 규칙의 제1조에서 본령이 적용되는 인사소개영업에 대해 "예기(기생을 포함), 창기, 작부 기타 그에 준할 수 있는 부녀 및 구혼자"라고 하여, 접객업이 아닌 일반 직업소개를 아예 빼버린 것에서도 그러한 맥락을 확인할 수 있다. 즉, 일반 직업소개업은 상위법인 〈조선직업소개시행규칙〉의 적용을 받는다고 보아서 이 취체규칙에서 취급하지 않고 있는 것이다. 평안남도의 경우 1923년의 취체규칙에서는 겸업금지②를 명시하고 있었음을 고려하면 더욱 그렇게 볼 수 있다.

정리하자면, 1940년 〈조선직업소개령〉 이후 영리 직업소개업 중 일반 직업소개업은 〈조선직업소개시행규칙〉의 적용을 받게 되었고, 예기창기작부업의 소개는 기존대로 지방 도령으로 규정되는 취체 규칙들의 적용을 받게

되었다. 따라서 인신매매와 결부되기 쉬웠던 예창기작부업 소개는 〈조선직업소개시행규칙〉의 엄격해진 인신매매 방지 조항들과 관련이 없었다. 또한 〈조선직업소개시행규칙〉의 적용을 받는 일반 직업소개업에 종사하기 위해서는 도지사의 허락이 필요한 반면, 예기창기작부업의 소개와 구혼처의 소개의 경우 기존대로 관할 경찰서의 허가를 받으면 영업을 지속하거나 개업할 수 있었다. 따라서 직업소개령의 시행과 더불어 영리 인사소개업자들의 사기적 행각들을 엄격하게 단속하게 될 것이라던 조선 사회의 기대와는 달리, 〈조선직업소개령〉의 공포는 도리어 많은 문제를 일으키고 있던 예기창기작부 소개업자들에 대한 법적 통제가 일반 직업소개업보다도 느슨해지는 결과를 낳았다고 하겠다.[84]

2) 전시 법제하 여성 인신매매의 지속

다음에서는 위와 같은 법령상의 한계가 실제로 현실에서 어떤 양상으로 나타났는지 확인해 보고자 한다.

영리 소개업 통제의 측면을 살펴보기에 앞서, 우선 〈조선직업소개령〉 공포 이후 공설 직업소개소의 국영화가 하층 여성들의 구직에 끼친 영향부터 짚고 넘어갈 필요가 있다. 1920년대에 주요 府 지역을 중심으로 설립되었던 공영 직업소개소는 1939년까지 일반직업소개 업무의 절반 이상을 조선인 여성들을 대상으로 한 '호내사용인(戶內使用人)' 소개로 채우고 있었다. 구직자의 수 이상으로 구인자의 수가 높았던 것은 어멈, '오모니', 식모 등의 이름으로 불리었던 '호내사용인' 일밖에 없었기 때문이다. 이는 조선총독부 당국의 입장에서는 의도치 않은 결과였으나, 생계자구책으로서 식모 일을 찾는 경우가 많았던 빈곤 여성들의 구직 노력에 조응한 것이기도 했다.[85] 특히 경성

84) 이는 영리적 소개업에 집중한 최근의 선행연구들에서 소개업 내의 겸업금지(겸업금지②)가 지켜지지 않은 것을 식민지 조선의 소개업 통제와 관련한 핵심적인 결함으로 보고, 1940년 조선직업소개령 이후에도 이것이 지켜지지 않았다는 것으로 법령상의 한계를 명시했던 것과는 다른 결과이다. 즉, 겸업금지가 지켜지지 않아서가 아니라, 오히려 겸업금지② 규정과 제25조의 유보조항이 결합하면서 나타난 아이러니한 결과인 것이다.

85) 졸고, 「日帝下 家事使用人의 등장과 그 존재양상」, 『한국사론』, 2014, 639-641면.

직업소개소는 1930년대 말까지 일반에 '식모를 구하러 가는 곳'으로 인식될 정도였다.[86]

그런데 1940년 1월 이후 국영이 된 직업소개소는 남성노동력의 전시 광공업 동원에 집중하며 식모 알선에 갑자기 비협조적인 태도를 보이기 시작했다.[87] 그러나 국영화 이후인 1940년에도 경성직업소개소의 소개 실적에서 가장 높은 비중을 차지한 것은 역시 '호내사용인'이었다.[88] 그것은 농촌을 이탈하여 구직을 원하는 하층 여성들에게 여전히 가사노동자가 되는 일이 최우선적인 선택지였기 때문이다. 경성 직업소개소에서는 호내사용인을 희망하는 여성들 중 젊은 연령의 구직자에게 섬유 공업계로의 취업을 종용하였으나, 기숙사가 없는 곳이 많고 식비 등을 제하면 공장 임금이 그다지 유리하지 않다는 등의 이유로 여성 구직자들이 거부하고 있음을 토로하기도 하였다.[89] 이러한 사정은 1939년 남부 지역을 중심으로 8개의 도가 피해를 입은 광범위한 규모의 가뭄 피해가 발생했을 때, 그 이듬해까지도 피해 농촌의 많은 조선인 여성들이 경성으로 올라와 직업소개소 문 앞에 쇄도하였으며, 구직자들이 모두 일본인 가정의 식모를 희망하고 있다는 기사를 통해서도 확인할 수 있다.[90] 또한, 이 기사에서는 그러한 와중에 상경한 농촌 여성들을 유인하고자 하는 '불량한' 소개업자들까지 공설 직업소개소로 찾아드는 것이 직원들의 눈에 띄어 큰 문제로 여겨지는 정황까지 나타나고 있다. 이는 곧 공설 직업소개소에서 '식모 알선'을 통해 여성들의 생계자구책을 찾아주었던 기능을 정지함으로써, 영리 소개업자들이 구직 빈곤 여성들을 유인하기 더욱 쉬워지는 환경을 조성할 수 있음을 보여주는 것이었다.

그러나 식민지배 당국은 위와 같은 사정은 돌아보지 않고 전시 노동 동원에

86) 「初回成績은 "甲上" 街頭의 職業相談」, 『조선일보』, 1937.11.15.
87) 「(家庭과 文化) 일업시 장세월 보내면서 식모 구하는 악폐—젊은 식모 공장 보내고 아씨는 팔걷고 나서라」, 『매일신보』, 1942.5.22.
88) 京城職業紹介所 編, 昭和16[1941], 『城職業紹介所々報: 特輯號』, 92-94면.
89) 京城職業紹介所 編, 같은 책, 87-88면.
90) 「女中奉公目指し娘子軍が殺到—旱害地方から京城へ」, 『朝日新聞』 外地版, 1940.6.22.

주력하였다. 1941년부터는 국영 직업소개소에서 식모 알선을 노골적으로 거부하는데도 불구하고 그것을 필요로 하는 이들이 줄지 않자, 1943년 9월부터는 경성 직업소개소에서 식모 알선 업무를 공식적으로 폐지해 버렸다.[91]

다음으로는 전시 체제기 법령의 미비점과 공설 직업소개소의 여성 구제 기능의 축소라는 조건 위에서, 영리 소개업 안에서 취업 사기와 인신매매가 여전히 횡행할 수 있었음을 당대 증언을 통해 확인하고자 한다.

일본군 '위안부' 증언 자료집에 수록된 사례들을 통해 살펴보면, 1940년 이전부터 "소개소"를 통해서 인신매매를 당했다는 경우를 찾을 수 있다. 특히 무허가 영업을 방지하겠다고 간판을 내걸게 한 까닭에 '(직업)소개소'라는 간판을 보고 직접 찾아가는 경우들이 나타나고 있다.[92]

그리고 역시나 인신매매에 민간 영리소개업이 깊게 관여하고 있는 사기적인 정황은 〈조선직업소개령〉 공포 이후로도 전혀 시정되지 않았다. 남편에 의해 소개소로 팔려가게 되었다는 1941년의 사례에서는 도리어 1936년경의 사례보다도 더욱 불법적인 성향을 보인다. 증언에 따르면, 소개소에는 맨몸으로 도망쳐 온 이들이 많았고, 소개소에서 이들을 먹이고 옷을 해 입히다가 나중에 가족들이 찾으러 와도 많은 몸값을 요구한다는 것이다. 그래서 일단 소개소에 들어가면 거의 집으로 돌아가지 못하고 서울이나 만주 등지로 팔려나갔다고 하고 있다.[93] 이것은 접객업 위주의 영리 소개업에 직업소개령 시행규칙에 있는 여러가지 인신매매 방지 조항들이 전혀 적용되지 않음을 다시 한번 확인시켜 주는 것이었다. 조선직업소개령 시행규칙 제2장 영리직업소개사업의 제15조에서는 허가 받은 수수료 외에 명의 여하를 불문하고 그 보상으로 재물 또는

91) 「主婦에勤勞의振鈴—職業紹介所에서食母의斡旋廢止」, 『매일신보』, 1943.8. 30. 이는 경성부의 '傭人稅' 신설 등의 조치와 동시에 이루어진 것으로, 남성노동력 동원의 한계에 부딪친 조선총독부가 여성노동력의 직접 동원으로 정책의 방향을 돌린 것을 의미하였다. 1944년 이후로는 국민 징용령의 본격적인 시행과 함께 노동력 동원이 징용을 통한 것으로 일원화되었다. 태평양 전쟁기 노동 동원 정책에 대해서는 이상의, 『일제하 조선의 노동정책 연구』, 2006, 혜안, 243면-368면 참고.

92) 피해자들의 증언 속에서 특히 청진의 소개소는 여러 번 등장해서 당시 이곳이 여성 인신매매를 조직적으로 감행하는 창구 역할을 담당한 것이 아닌가 하는 의심을 불러일으킨다.

93) 한국정신대문제대책협의회 · 한국정신대연구소, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집 I 』, 한울, 1993, 241-243면.

이익을 얻지 못한다고 규정하였으며, 제16조 4항에서는 구직자를 숙박하게 하는 행위를 금지하고 있었다. 조선직업소개령 이후에 나온 평안남도령 제22호 소개영업취체규칙(1940.9.3.발포)에서도 제10조 5항에서 피소개인을 영업소 또는 자택에 숙박시키는 것을, 9항에서 허가받은 수수료 이외의 금품을 청구하거나 수령하는 것을 금하고 있다. 단, 5항에는 "특별한 사정에 의해 경찰관리의 승낙을 받은 때는 이러한 제한을 두지 않는다"고 단서 조항을 두어 해당 규정의 법망을 빠져나갈 여지를 열어두었다. 위의 사례에서는 초가 4칸 정도로 꽤 규모가 있는 서울 아현동의 소개소로서, 하루에도 구직자가 수십 명씩 찾아왔으며 일본인 순사도 드나들었다고 하는 것으로 보아, 피소개인에 숙식을 제공하면서 빚을 지게 만드는 불법적인 영업 방식이 법령상의 허점을 이용하여 법망을 피해 가고 있었음을 명백하게 보여준다.

물론 영리 소개업에 대한 통제 자체가 여전히 엄격하지 못함을 드러내는 정황들도 함께 찾을 수 있다. 가령 공장 인력 모집 공고를 보고 소개소를 찾아갔다가 취업사기로 팔려가게 되었다는 증언들이 복수의 사례에서 나타나고 있는 것이다. 1941년의 사례에서는 당시 열여섯 살이었던 피해자가 사탕수수 공장 모집공고가 시장에 났다는 이야기를 듣고 소개소를 찾아갔다고 하였는데[94] 이것은 법령상에 규정되어 있는 '겸업 금지'와 '허위 광고 금지' 조항이 지켜지지 않았기에 발생한 일이었다.

더 나아가 1941년의 한 사례에서는, 집이 가난하여 어릴 때부터 남의집살이를 다니다가 열다섯살 무렵이 되자, 부모에게 누군가 "딸을 남의집살이 시키지 말고 '소개'를 시키면 더 많은 돈을 받을 수 있다"고 끊임없이 꾀는 모습까지 나타나고 있다.

> 열다섯살 먹으니께네 누가 자꾸 소개를 한능가 보더라구. 난 몰랐는데. 딸로 넘의집에 주지 말고. 그 돈도 많이 받고 그런 데 갈 수 있다고. 가면 공장이고 돈도 많이 잘 번다고. 그러라고 우리 아버지한테 꼬있서. 그래가지고 내가 열여섯 살 먹어서 안나갔소?[95]

94) 한국정신대문제대책협의회・한국정신대연구소, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집V』, 한울, 2001, 311-312면

위의 증언을 한 피해자는 결국 부산역 앞에 있던 소개소를 통해 인신매매를 당하게 되었다. 빈곤한 가정의 어린 여성들을 영리 소개업과 결부된 브로커들이 이처럼 적극적으로 유인하고 있었던 것이다. 이렇게 취업을 미끼로 한 유인은 1943년, 1944년, 늦게는 1945년 초[96]까지도 계속 나타나고 있다.

결국 이 시기 사기적 소개업의 행태가 지속된 것은 피해를 방지할 수 있을 만한 법적 장치가 극히 미흡했던 식민지 조선에서 1920년대 이후 하층민 여성들의 삶을 위협하며 성장한 접객업의 팽창과 인신매매의 조직화를 줄곧 방치한 결과였다. 전시체제기 들어 전시 노동력 동원을 위해 노동력의 수급에 행정 당국의 직접 개입을 강화하고자 하면서 조선에서도 직업소개법령이 나올 수 있었으나, 그것은 같은 시기에 만주 등 역외로의 유흥업 활로가 넓어지면서 더욱 대규모화, 전문화, 조직화 되어 간 조선인 여성 상대의 인신매매를 통제할 수 없었다. 이는 애초에 직업소개법이 일본 본국에서는 국제사회의 눈을 의식하면서 영리 소개업을 줄여나가고자 하는 취지로 도입된 것이지만, 식민지에서는 그러한 입법 자체가 이루어지지 않았기 때문이었다. 전시체제기 와서야 공포된 〈조선직업소개령〉은 다만 노동력 수급에 직접 개입하고자 하는 당국의 의도에 부합하는 데 주력했을 뿐 본래의 직업소개법이 가지고 있던 노동자 보호의 측면은 제대로 검토되지도 않았다. 일선 행정기구에까지 전달된 이 법령의 기조는 전 체제기 국가 총동원 법규와 상응할만한 노무수급조정의 기초 법규가 조선에 없었으므로, 이것을 직업소개령으로 보완하여 "興亞의 聖業을 완수"하겠다는 것이었다.[97] 조선인 언론 등에서 성토했던 영리 소개업의 사기적 행각을 방지하겠다는 의도는 정작 법령을 도입하고 시행에 옮긴 행정 당국의 언설에서는 전혀 찾을 수가 없었다.

---

95) 같은 책, 296면.

96) 이 사례는 1945년 3월에 공장 일꾼을 모집한다는 사람들을 만나 따라 나선 것이 취업 사기로 이어졌다. 한국정신대연구소 지음, 『중국으로 끌려간 조선인 군위안부들 2』, 한울, 2003, 두 번째 피해자 사례.

97) 京城職業紹介所 編, 『朝鮮職業紹介令實施に就て』, 1940, 1면.

5. 결론

지금까지 일제하 식민지 조선의 영리 소개업 통제에 어떤 문제가 있었으며, 영리 소개업 통제의 맥락에서 1940년 「조선직업소개령」은 어떤 의미를 가지는지를 구체적으로 검토해 보았다. 이 과정에서 당시 직업소개사업의 이원적 구조를 인지하고 이 문제를 바라보는 것이 중요하였다.

일제하 직업소개사업은 공익을 표방하는 무료 직업소개사업과 직업의 알선을 통해 수익을 얻는 영리 소개업으로 대별되었다. 이때 후자는 예,창기,작부업 등 접객업 소개의 비중이 커서 여성 인신매매와 결부될 위험이 컸고 법적인 통제가 필요하였다. 1920-1930년대 식민지 조선의 영리 소개업 통제는 지역별로 이루어져 일관성이 없고 인신매매 방지 조항들도 전반적으로 미흡하여 일본 본국과 상당한 차이를 보였다. 이것은 일본에서는 영리 소개업의 점진적 폐지를 염두에 두고 공영 직업소개소를 보급하기 위해 직업소개법이 도입되었으나, 조선에서는 그러한 입법 자체가 이루어지지 않았기 때문이었다. 식민지의 미비한 법제의 조건 위에서 인사소개업과 결부된 인신매매가 성행하게 되었으며, 1930년대 후반 전시 상황에 만주로의 활로가 넓어지고 접객업이 팽창하면서 더욱 조직적이고 전문화된 큰 규모의 범죄단이 횡행하기 시작했다.

1940년 「조선직업소개령」은 직업소개소를 국영화하여 관알선의 노동 동원을 위한 기관으로 재편하는 것에 초점이 있었던 것이지만, 조선 최초로 직업소개에 관한 입법이 이루어진 셈이었으므로 직업소개사업의 이원적 구조를 이루는 한 축이었던 영리적 직업소개에 대한 통제도 기대해 볼 수 있는 것이었다. 실제 조선직업소개령의 시행규칙에는 소개업 안에서의 업종별 겸업 금지 등을 포함하여, 일본의 직업소개법 도입 이후 확립된 인신매매 방지 조항들이 반영되어 있었다. 그러나 제25조에 이 법령을 예창기작부 등의 소개에는 적용하지 않는다는 유보 조항이 있었고 이것이 겸업 금지 조항과 결합한 결과, 오히려 접객업 소개가 일반고용소개업보다도 더 느슨한 통제를 받는 아이러니한 상황이 되었다. 게다가 일본과는 달리 일반직업 소개와 접객업 소개를 막론하고 여전히 '소개소'라는 간판을 달고 개업할 수 있었다.

결국 「조선직업소개령」은 그 자체로 영리 소개업을 효과적으로 통제할 수 없는 법령이었고, 따라서 소개업을 통한 사기나 인신매매는 전시체제기에도 지속되었다. 게다가 이것은 법령의 공포 이후 국영화된 공설 직업소개소가 전시 노동 동원과 상관이 없는 '식모 알선'을 중단하면서 하층민 여성들의 생계 자구책을 빼앗은 위에서 이루어졌다. 즉, 일제 지배 마지막까지 조선을 사기적 소개업과 여성 인신매매의 온상으로 방치하는 속에서 군수 노동력 동원 일변도의 정책은 하층민 여성들의 삶의 조건을 더욱 위태롭게 할 수 있었다.

이처럼 일제의 조선에 대한 식민 통치는 식민 지배의 효과를 위해 일본의 제국주의적 팽창과 식민지가 사회경제적으로 연동되는 조건을 만든 뒤에, 식민지민의 권리를 보호하기 위한 제대로 된 입법은 하지 않는 '부작위(不作爲)'가 문제의 핵심에 있었다. 이렇게 식민지민의 권리 보호에 대한 고려가 희박했던 문제는 이러한 방치에서 그치지 않고, 일본군 '위안부' 문제에 있어서는 식민지 조선의 여성들을 성노예로 동원하는 극단적인 폭력에 이 문제적 상황을 이용하는 데까지 나아갔던 것이다.

▮ 참고문헌

《日本 官報》
《朝鮮總督府 官報》
『東亞日報』
『每日申報』
『釜山日報』
『朝鮮日報』
『朝日新聞: 外地版』
일본제국의회, 《大正10年3月9日 第44回帝国議会 衆議院 職業紹介法案委員会 會議錄 第1号》
_____, 《大正10年3月23日 第44回帝国議会 貴族院 本会議 議事速記錄 第24号》
京城職業紹介所 編, 『朝鮮職業紹介令實施に就て』, 1940.
_____, 『城職業紹介所々報 : 特輯號』, 1941.
警察講法会 編, 『法規顧問 : 市民宝典, 警察講法会』, 1910.
東京市社會局編, 『紹介營業に關する調査』, 1922.

일본 국립국회도서관 디지털 컬렉션 https://dl.ndl.go.jp/
일본 법령 색인 https://hourei.ndl.go.jp/

동북아역사재단 편, 『식민지 조선과 일본군 '위안부'문제 자료집Ⅱ—제국 외 이송유괴 사건 관계—』, 동북아역사재단, 2021.
한국정신대문제대책협의회・한국정신대연구소, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집Ⅰ』, 한울, 1993.
_____, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집Ⅱ』, 한울, 1997.
_____, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집Ⅲ』, 한울, 1999.
_____, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집Ⅳ』, 한울, 2001.
_____, 『강제로 끌려간 조선인 군위안부들—증언집Ⅴ』, 한울, 2001.
한국정신대문제대책협의회 부설 전쟁과여성인권센터 연구팀, 『(일본군 위안부 증언집6) 역사를 만드는 이야기: 일본군 '위안부' 여성들의 경험과 기억』, 여성과인권, 2004.

김경일 외, 『동아시아 일본군'위안부' 연구』, 한국학중앙연구원 출판부, 2017.
윤명숙, 최민순 역, 『조선인 군위안부와 일본군 위안소제도』, 이학사, 2015.
성춘식 구술, 신경란 편집, 『이부자리 피이 놓고 암만 바래도 안 와—영남 반가 며느리 성춘식의 한평생』, 뿌리깊은 나무, 1990.
한국정신대연구소, 『중국으로 끌려간 조선인 군위안부들 2』, 한울, 2003.

도노무라 마사루, 「위안부는 어떻게 모아졌는가—사적 권유 직업소개 강제동원의 관계를 둘러싸고」, 『위안부 동원과 재현의 정치학』(제3회 동아시아 평화와 화해의 목소리 심포지엄 발표 자료집), 동아시아 화해와 평화의 목소리, 2017.
서현주, 「일제하 예기・창기・작부 소개업의 실태와 일본군 '위안부' 동원—〈조선직업소개령〉과

소개업자에 대한 이해를 중심으로—」,『한일관계사연구』74, 한일관계사학회, 2021.
박정애,「일제의 공창제 시행과 사창 관리 연구」숙명여대 박사학위논문, 2009.
_____,「식민지 조선의 '수양녀' 문제와 인신매매」,『역사연구』, 역사학연구소, 2022.
이아리,「日帝下 家事使用人의 등장과 그 존재양상」,『한국사론』, 서울대 국사학과, 2014.
이형대,「일제강점기 직업소개소의 역할과 변화」, 경북대 석사학위논문, 2021.
윤휘탁,「만주국 상업사회의 내적 구조와 민족적 특징」『동양사학연구』106, 동양사학회, 2009.
한혜인,「총동원체제하 직업소개령과 일본군 위안부 동원」,『사림』46, 수선사학회, 2013.
홍순권,「일제시기 직업소개소의 운영과 노동력 동원 실태」,『한국민족운동사연구』22, 한국민족운동사학회, 1999.
宋連玉,「日本の植民地支配と國家的管理賣春—朝鮮の公娼を中心にして」,『朝鮮史硏究會論文集』32, 綠蔭書房, 1994.

【Abstract】

Deficiency in the Legislation on Employment Agencies and Women Trafficking in Korea during Japanese Colonial Period

Lee, Ari*

This thesis examines the inadequacy of the control over employment agencies in Korea during the Japanese colonial period, and seek to judge whether the *Joseon Employment Placement Ordinance* (1940) was in effect or not in terms of controlling the for-profit agency. In accordance with the recommendations of the League of Nations and the ILO, Japan introduced the *Employment Placement Act* in 1921 and tried to reduce the for-profit employment agencies by establishing public agencies. However, the *Employment Placement Act* was not enacted in colonial Korea, and the colonial authorities only focused on preventing unlicensed businesses in for-profit agencies. Therefore, it was not possible to effectively prevent human trafficking by brokers. As a result, women trafficking had become a serious social problem in Korea since 1920s. In the beginning of the wartime period (late 1930s), as the avenues to Manchuria and North China got wider and the entertainment industry expanded, human trafficking also became more sophisticated and large-scaled. In January 1940, despite the *Joseon Employment Placement Ordinance* was promulgated, it could not prevent women trafficking due to the ineffectiveness in its provisions such as exemption in hospitality businesses(entertainment, sex industry, etc). Therefore, fraud and human trafficking by job brokers continued until the end of the wartime. Such case clearly reveals the problem of colonial rule by Japan which was bent only on exploiting people and resources from Korean peninsula, ignoring the realistic legislation for the protection of the people in the colony.

Keywords: Employment Agency, Job broker, Employment Placement Act, Trafficking, Japanese Military Sexual Slavery, Comfort Woman.

접수일: 2022.09.20. || 심사일: 2022.10.18. || 게재확정일: 2022.11.25.

* Lecturer, Dept. of Korean History, Seoul National Univ.