

## 일제강점기 울산 공업도시 계획과 ‘유울루트’\*

전 성 현\*\*

1. 머리말
2. 부산축항주식회사의 울산 공업항 건설계획의  
수립과 울산 지역
3. 조선축항주식회사의 ‘유울루트’ 결합 및  
신항 공업도시로 전환과 울산 지역
4. 맺음말

### <국문초록>

울산의 공업 도시화와 해륙 연락으로서 ‘유울루트’ 계획은 ‘지역 발전’이라는 논리 하에 도시화를 추진하고자 하는 울산 지역민과 조선의 항만 매립을 통해 사업을 확장하고자 한 일본인 기업가 이케다 스케타다(池田佐忠)의 욕망이 결합해 계획되었다. 이와 같은 대대적인 축항 및 배후지 공업도시 계획은 조선총독부는 물론 일본으로부터 승인과 예산 지원이 없으면 불가능한 초대형 사업이었다. 이케다는 이 사업이 단순히 울산 지역의 개발 사업이 아니라 제국의 이해에 부합하는 사업임을 강조했다. 중일전쟁의 발발에 따른 일본-조선-만주를 연결하는 기존 항로의 불완전함을 해결해 줄 새로운 항로와 조선의 병참 기지화에 가장 부합하는 것이 울산 공업도시 계획과 유울루트라는 것이다. 결국, 전시라는 시대적 상황으로 일본 정부와 조선총독부는 사업의 승인과 예산의 보조를 결정했고 공사는 본격화되었다. 개인(자본)의 이해와 지역의 이해가 일치해 계획되고 ‘대동아 공영권’과 총력전 체제라는

\* 이 논문은 2025년 울산역사연구소의 지원을 받아 수행한 연구 결과로 작성함

\*\* 동아대학교 사학과/석당학술원 교수 (socequ21@dau.ac.kr)

제국의 이해가 결합되어 추진되었던 울산 공업도시 계획과 ‘유울루트’는 그 자본과 시행 동력이 제국의 이해에 의해 좌지우지되었기 때문에 결국 일본의 패전과 함께 중단될 수밖에 없었다. 다만 해방 이후 현재의 울산과 관련해서 그 유산으로서 가치는 분명 연속성을 지닌다고 할 수 있다.

\* 주요어: 울산, 공업항, 공업도시, 池田佐忠, ‘유울루트’

## 1. 머리말

일제강점기 도시개발사업은 일본인이 다수 거주하는 식민지 도시인 부 지역을 중심으로 개별적인 차원에서 전개되었다. 식민지 전체 차원, 즉 일제의 지배와 통치의 차원에서 전개되는 경우, 예를 들어 철도, 도로, 항만, 시가지 등 기간산업은 제국의 이해에 1차적인 목적을 두고 부수적인 차원에서 지방 이익에 복무하는 방편에서 일부 추진되기도 했다. 앞의 사례는 이른바 시구 개정사업 등 도시화 과정을 의미하며 뒤의 사례는 조선시가지계획령 이후 대륙병참기지, 그리고 국토개발사업으로 이어지는 전쟁 수행을 위한 총동원 체제와 연결되는 과정에서 대대적인 지역개발계획 등이다. 그 가운데 주목할만한 것이 울산 공업도시 조성사업과 ‘유울루트’이다. 이 사업은 일본인 개발업자의 계획에서 시작되었지만, 식민 권력의 의지로까지 확대되면서 실현될 수 있는 사업이었다. 결과적으로 울산 공업도시 조성사업은 식민지 시기 좌절되었지만, 해방 이후 다시 추진되었다. 본 연구는 그 역사적 연원과 함께 시대적 특징과 의미를 확인하고자 한다.

지금까지 울산 공업도시 건설에 관한 연구에서는 부분적으로 일제강점기를 언급했다.<sup>1)</sup> 총론적인 울산항 및 공업도시의 역사에서도 이 부분은 언급

1) 이민주·한삼건, 「울산 공업단지 개발과정에 관한 연구 = 일제강점기 후반부터 1970년대까지」, 『대한건축학회 학술발표대회논문집-계획계/구조계』 28(1), 대한건축학회, 2008; 유형근, 「20세기 울산의 형성과 역사적 변천」, 『사회와 역사』 95, 한국사회사학회, 2012; 광경상, 「해방 이후 울산 공업항 건설을 둘러싼 논의와 추진과정」, 『역사와 경계』 120, 부산경남

하지 않을 수 없었다.<sup>2)</sup> 그럼에도 좌절된 계획이기 때문인지, 박정희 정권의 공업센터 설치라는 점을 강조하기 위해서인지 본격적인 연구는 진행되지 않았다. 물론 일본에서는 울산의 개발과 함께 연결되었던 야마구치현 유야 지역을 중심으로 하는 사업과 관련해 개괄적이지만, 야마구치현(山口縣) 역사와 유야정(油谷町) 역사를 비롯해 연락 항로와 이후 유야만(油谷灣) 개발 사업과 관련된 연구가 진행되었다.<sup>3)</sup> 그럼에도 울산 지역 연구는 물론 공간 개발과 항로 연결이라는 종합적인 차원에서는 연구되지 못했다.

한편, 이 사업을 계획하고 실행한 식민지 개발업자인 이케다 스케타다(池田佐忠)와 관련해서 이와 유사한 사업인 부산의 보조 항만 및 임항철도 건설에 관한 연구가 있다.<sup>4)</sup> 이들 연구는 울산 개발과 관련해 직접적 관련은 없지만 동시에 진행하고 있던 사업으로 사업의 목적과 사업 과정에서 유사성을 띠고 있기 때문에 의미가 있다. 결과적으로 보면, 이케다가 직접 목격하고 있던 부산항을 중심으로 하는 해륙 연락 체계의 정체 문제를 해결하기 위해 계획한 이른바 해륙 연락의 보조항 및 배후지 공업지대의 조성은 부산과 울산에서 동시에 진행되고 있었다. 본 연구는 이와 같은 점에 주목해 부산항의 문제 때문에 제기된 계획이었지만 오히려 부산항 때문에 제대로 진행되기 어려웠던 것은 아니었는지를 염두에 두고 그 과정을 확인하고자 한다. 결과적으로는 해륙 연락의 문제가 이 사업의 당위성을 확보하는 중요한 근거가 되었지만 실시 과정에서는 동시에 진행된 또 다른 사업으로 인한 식민 권력의 의지와 자본의 부족 등이 발목을 잡는 요인으로 작용하고 다시 공업도시에만 집중하는 형태로 전환했다는 점을 드러내고자 한다.

---

사학회, 2021.

2) 허영란, 『시민과 함께 읽는 울산항의 역사』, 울산항만공사, 2010.

3) 木村健二, 「山口県の近代化と對外經濟關係」, 『山口縣史研究』 20, 山口県, 2012; 木村健二, 「山口県における陰陽連絡鉄道と油蔚航路計画」, 『たたら製鐵・石見銀山と地域社會-近世近代の中國地方』, 清文堂出版株式會社, 2008; 落合 功, 「大陸進出構想の挫折と油谷灣開發事業」, 『山口縣史研究』 20, 山口県, 2012.

4) 배석만·한국민족문화연구소, 『일제시기 부산항매축과 池田佐忠』, 선인, 2012; 전성현, 「일제말기 臨港鐵道와 식민성」, 『한국민족문화』 67, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2018.

## 2. 부산축항주식회사의 울산 공업항 건설계획의 수립과 울산 지역

울산 지역은 1931년 읍제의 실시에 따라 울산읍으로 승격된 이후 도시화를 위한 사업을 읍장, 읍회 등을 중심으로 추진했다. 도시 공간의 근대적 변화라는 차원에서 중요한 시도가 시구개정사업이었다. 물론 시구 개정은 1912년 10월 7일과 1914년 10월 12일 도장관에게 한 훈령과 통첩에 따라 “지방에서 주요한 시가지의 시구 개정 또는 확장을 하려고 하는 때는 그 계획 설명서 및 도면을 첨부해 미리 인가를 받아야” 했다.<sup>5)</sup> 울산에서도 지정면이 되는 1917년부터 본격적으로 자체 경비를 통해 도시화를 진전시킬 수 있었다. 따라서 그 직전부터 실시된 군청 앞 도로의 직선화와 함께 1922년 ‘시구개정기성회’에 의해 1925년 옛 국도 7호선이 확장되고 이 일대가 격자형으로 바뀌게 되었다.<sup>6)</sup>

하지만 대대적인 도시화 시도는 읍 승격 이후인 1930년대였다. 1935년 조선 항공 제2기 확충계획에 의해 대구에 14만 평 규모의 대규모 비행장 건설이 계획되면서, 울산비행장은 폐지에 직면했다.<sup>7)</sup> 이에 울산 지역의 읍·면·군민은 부산(변영회, 상공회의소)과 경상남도(도회)의 지원을 받으며 총독과 군 관계자를 비롯한 관계 당국에 탄원 및 진정하며 울산비행장 폐지를 막고자 했다.<sup>8)</sup> 하지만 울산비행장의 정기 발착 폐지는 막을 수 없었다. 그 대신 다음의 울산 갱생 방안을 울산학교조합관리자 겸 울산읍회의원, 경상남도회 의원 울산변영회장, 장생포변영회장, 울산읍장의 명의로 제시했다. (1) 울산에 갑종

5) 「훈령」, 『조선총독부관보』, 1912.10.7.; 「통첩」, 『조선총독부관보』, 1914.10.12.

6) 「울산의 시구개정 착작 진행」, 『부산일보』, 1925.5.24.; 김성순·한삼건, 「일제강점기 울산읍의 시구개정에 관한 연구」, 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』 27(1), 대한건축학회, 2007, 712~713쪽.

7) 김성순·한삼건, 「일제강점기 울산읍의 도시변화 과정에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집 계획계』 236, 대한건축학회, 2008, 217쪽.

8) 「울산 갱생 간담회」, 『부산일보』, 1935.7.19.; 「울산 時言」, 『부산일보』, 1935.7.26.; 「울산비행장 우울, 남선 대표를 대구에 빼앗기다」, 『부산일보』, 1935.8.17.; 「비행장 이전에 울산읍민 분기」, 『부산일보』, 1935.8.24.; 「울산변영회, 비행장 문제를 협의」, 『부산일보』, 1935.8.24.; 「울산비행장 이전 반대, 총독에게 진정」, 『부산일보』, 1935.8.27.; 「울산비행장 문제」, 『부산일보』, 1935.8.27.; 「울산비행장 문제」, 『부산일보』, 1935.10.30.

농업학교 설치 건, (2) 장생포항 수축 공사 실시 건, (3) 울산역에서 연장한 장생포 임항 인입선 철도 부설 건, (4) 울산시구개정과 하수개수공사비 국고 및 도비 보조 건, (5) 울산법원지청 부활 건, (6) 울산에 비행학교 설치 건, (7) 울산에 육군 또는 해군 비행대 설치 건.<sup>9)</sup> 이에 따라 '대울산건설'이라는 목표 아래 울산 지역은 착착 도시화의 진전을 보게 되었다. 특히 이미 계획되어 있거나 진행되고 있는 것에 더해 울산 시구 개정 및 하수 개수 공사는 1937년부터 3개년의 계획으로 1937년 12월에 그 사업이 본격화되었다.<sup>10)</sup>

이러한 지역적 분위기에 연동해 부산축항주식회사 사장인 이케다 스케타다(池田佐忠)가 부산의 남항 수축 사업과 적기만 매축 사업을 진행하는 가운데, 공업지로서 한계를 인식하고 인근 울산항에 관심을 기울이기 시작했다. 당시 이케다는 스스로 "1926년 조선국토의 개발에 일생을 바칠 결심으로 사업계"에 투신하면서<sup>11)</sup> 그 첫 사업으로 부산의 남항 수축 사업을 진행했다. 남항 수축 사업은 1926년부터 시작해 방파제 2기의 축조와 4차례에 걸친 매축 사업으로 1940년대까지 이어졌다.<sup>12)</sup> 이 사업 과정에서 이케다는 태풍으로 막대한 손해와 함께 자금난에 빠졌다. 그 타개 방안으로 '모험적'이지만 부산의 적기만 매립공사 양도를 추진했다.<sup>13)</sup> 하지만 이 또한 기존 매립권과 자본 문제로 매립 권한을 가지고 있던 부산진매축회사, 자금을 대는 동양척식주식회사, 그리고 실제 사업을 진행할 이케다의 공동면허권으로 사업을 진행할 수밖에 없었다.<sup>14)</sup>

한편, 부산항의 화물 수송량이 초과 상태에 빠지자, 이전까지 부산 매축과 관련해 민간업자를 통해 진행하던 사업도 조선총독부는 내무국 초량토목출장소를 통해 직영하도록 했다.<sup>15)</sup> 이케다의 부산축항주식회사는 부산의 항만

9) 「비행장의 존재는 치명적인 문제」, 『부산일보』, 1936.7.4.

10) 「오랜 현안이었던 시구개정공사, 울산에서 기공식 거행」, 『부산일보』, 1937.12.14.

11) 池田佐忠, 「油蔚連絡基地 蔚山港創設に就て」, 『油蔚連絡基地蔚山港創設』, 1943.

12) 釜山築港株式會社, 『事業概要』, 1939, 2~4쪽.

13) 池田國司, 『池田佐忠 事業と人生』, 1999, 153쪽.

14) 「土第10號(1936.1.21.)」, 『池田佐忠氏貸付綴』

15) 朝鮮總督府 內務局 土木課, 「釜山港港灣資源調査書」, 『港灣資源調査書(甲号)』, 1929(국가기록원 소장문서: 관리번호 CJA0013429).

개발에 더 이상 적극적으로 참여할 수 없었다. 이런 상황에서 울산항에 관심을 돌리기 시작했다. 그가 보기에 울산항은 경부선에 더해 중앙선과 동해선이 개통하게 되면 그 중요성이 더욱 높아질 것이었다. 우월한 지세는 물론 기 후 풍토가 좋고 인구 밀도가 높았다. 이에 이케다는 1937년 8월 20일 공장 부지 조성을 목적으로 울산 공업항 건설계획인 ‘경상남도 울산군 대현면 지선 공유수면 매립 및 준설의 건’을 조선총독부에 신청했다.<sup>16)</sup>

울산 공업항 건설계획의 수립은 우선 “양항을 통제하는 자 세계를 통제한다”는 산업 경제전의 원칙에 비추어 공업 입지론상 절대적으로 중요한 부산항과 울산항의 수축을 위해 일대 공업항을 건설하여 생산력의 확충을 기하고 또 물자의 공급, 중요산업의 개발을 꾀하여 국세에 기여하고자” 한 것이다. 즉, 제국 일본의 산업계획과 공업입지에 최적화된 장소라는 것이다. 따라서 울산항 개발은 “국책에 순응하여 국가 공익적 시설을 기업의 본체로 함으로써 이후 사업의 수행에서 당국의 보호 조성을 얻을 수 있”었다.<sup>17)</sup> 이케다의 울산항 개발 사업은 자신의 위태로운 사업을 안정화하기 위한 또 다른 사업 확장이면서 여전히 국책에 순응하는 사업으로 보호와 조성이 이루어질 수 있는 민간 사업이었기에 모험적 장소로서 울산항을 개발하고자 했던 것이다.

이케다의 부산축항주식회사가 1937년 8월 인가 신청한 대현면 일대는 장생포항이 있는 곳이었다. 이 지역의 바다를 매립 및 준설해 공업지대로 약 350만 평을 조성하는 것이 인가의 핵심이었다. 동시에 공업용수로 1일 10만 m<sup>3</sup>를 공급할 수 있도록 울산 공업 수도 부설 허가신청도 했다. 공업지대의 동력을 위해 현지 울산 탄전 개발 및 화력발전 10만 킬로와트를 수급하고자 했다. 이를 통해 항만 하역능력이 5백만 톤에 이를 것으로 예상했다.<sup>18)</sup> 항만 하역능력만으로 대대적인 항만 개발이 진행되고 있었던 부산항과 맞먹는 규모

16) 「10. 特殊事業／(88) 昭和 1 8 年 8 月 2 4 日申請蔚山工業港及工業用地造成事業經營認可ノ件」 JACAR(アジア歴史資料センター)Ref.B06050353900, 本邦会社関係雑件／東洋拓殖株式会社／雑件公文書綴(E111)(外務省外交史料館)

17) 釜山築港株式會社, 앞의 자료, 1·12쪽.

18) 池田國司, 앞의 책, 179쪽.

였기 때문에 곧바로 인가되지 않았다. 규모의 수정이 불가피했던 것으로 보인다. 1939년 수정된 매립 면적은 유효지 약 170여만 평이고 공업지대는 약 300만 평, 공업용수 하루 생산 10만 톤이었다.<sup>19)</sup>

이케다의 울산 공업항 건설계획은 곧바로 울산 지역 사회에도 영향을 미쳤다. 먼저 경상남도, 울산 군내뿐만 아니라 멀리 대구, 경성, 평양 등 남북 각지의 '모재벌'을 배후로 하여 이권배와 "부로커" 등이 잠입하여 암암리에 준동했다. 과거에는 1평에 불과 몇 전하던 것이 일약 5~60전을 호가할 정도로 지가가 폭등했다.<sup>20)</sup> 이에 1937년 시구개정사업으로부터 '대울산 건설'에 매진하고 있던 울산 지역은 동해선 개통을 기회로 재차 도약을 위해 울산변 영화를 쇄신했다.<sup>21)</sup> 더불어 새로 선출된 울산읍회도 첫 대면 회의에서 미나미 지로(南次郎) 총독의 울산 방문을 기해 '비상시국을 돌파할 타개책'과 관련해서 서면 진정하기로 의견을 모았다.<sup>22)</sup> 그 결과 울산변영회장, 울산 읍회 의원, 울산상공회장, 울산 읍장 명의로 미나미 총독에게 항만 개축 및 비행장 활용 외 3건에 대한 진정서를 제출했다. 그 첫 번째가 '울산만 개축에 관한 건'이었다.

진정서는 울산만이 임진왜란, 러일전쟁 때 일본 해군 근거지로 군사상 요충지였음을 역사적으로 강조했다. 현재에도 장생포의 경우 천연의 양항으로 5천 톤급의 함선이 자유롭게 항행할 수 있는 상태라고 전제하며 이를 개축한다면 부산의 예비항이 될 수 있다고 주장했다. 나아가 일선만 연락으로서 장래 중앙선 개통과 함께 해륙 교통은 물론 산업 경제의 중심지가 될 뿐만 아니라 군사상 요항으로서 대륙으로 발전하는 기점이 될 것이라고 강조했다. 끝으로 "이미 그 계획이 만들어졌다고 들었는데, 모쪼록 각하의 시찰로 속히 시공되기를" 갈망한다고 맺었다.<sup>23)</sup>

울산 지역은 이미 만들어져 있는 이케다의 계획이 실현되기를 미나미 총

19) 釜山築港株式會社, 앞의 자료, 8~9쪽.

20) 「蔚山築港實現으로 土地價五倍暴騰」, 『동아일보』, 1938.3.5.

21) 「울산변영회, 드디어 부활」, 『부산일보』, 1939.3.6.; 「蔚山築港會再組織」, 『동아일보』, 1939.3.8.

22) 「울산읍 새 의원 첫 대면 회의」, 『부산일보』, 1939.6.14.

23) 「울산 당면 중요문제, 南 총독에게 진정」, 『부산일보』, 1939.6.17.

독의 울산 방문을 기회로 진정했던 것이다. 울산 지역은 이케다의 계획이 실현되기를 바라고 있었다. 울산 군수도 공공연하게 장생포 일대를 공장지대로 만들고 항만시설도 계획해 장래 부산항의 보조항으로 하려는 이케다의 계획이 진전되고 있음을 전제하며 울산이 공업지로서 빛나는 장래성을 약속하고 있다고 강조했다.<sup>24)</sup>

울산 지역의 반응은 곧바로 이케다에 의해 동양척식주식회사 자금이 울산 공업지대 조성을 위한 약 120만 평에 대한 토지 매수에 들어가도록 했다. 처음 계획부터 ‘국책’을 내세우며 동척의 자금을 염두에 두고 있었던 것으로 보이는데, 이는 적기만 매축 사업 시작부터 매립권 소유에 기존 매립권 소유 회사 및 동척과 함께 이케다가 포함되어 있는 것만 봐도 알 수 있다. 또한 이후 적기만 매립 사업은 사업 실행자는 이케다였지만 그 자금 출처는 대부분 동척이었다.<sup>25)</sup> 따라서 이와 같은 국책 사업을 운영하기 위해 이케다는 국책 회사와 합작 형태를 유지할 수밖에 없었고 울산 공업항 건설사업도 처음부터 이를 염두에 두고 진행했다.<sup>26)</sup> 그렇기에 1939년부터 동척의 자금으로 토지를 매수할 수 있었던 것이다. 동척은 토지 매수를 시작하자 일약 3백만 원 어치의 토지를 매수했다.

그럼에도 그간 ‘뿌로커’ 등의 암약도 많아서 울산 지가는 몇 십 배로 폭등해 더 이상 토지 매수를 불가능하게 만들었다. 최초의 도시계획과 공장 설치를 울산에서 포기하고 타지방으로 가져간다는 설도 불거졌다. 15만 울산 군민은 군민대회 등을 개최하며 울산번영회, 울산상공회를 중심으로 울산군, 울산서 등 관민 일치로 울산 대도시 계획과 공장 유치를 위한 축성운동을 일으켰다.<sup>27)</sup> 이 와중에 이케다의 부산축항주식회사는 무리한 사업의 확장으로 계

24) 「경남의 보고, 울산의 개요와 약진 모습」, 『부산일보』, 1939.9.13.

25) 「9. 其他／(7) 東拓ノ池田佐忠外ニ對スル貸付金ニ關スル件」, JACAR(アジア歴史資料センター) Ref.B06050256700, 本邦会社關係雜件／東洋拓殖株式会社／會計關係公文書綴(E88)(外務省外交史料館)

26) 이와 같은 기업 구조 자체가 이케다의 사업 운영 방식이긴 하지만, 식민지적인 구조를 적극적으로 활용하는 것이며 ‘국책’이라는 ‘제국의 이해’ 차원에서 식민 권력의 보호와 조성이 없다면 언제든 실패할 수밖에 없는 운명이었다고 할 수 있다. 따라서 지역 사회가 지역의 이해에 관심을 기울이며 이와 같은 사업이 조성될 수 있도록 다양한 차원에서 적극적으로 참여해도 결국 ‘제국의 이해’에 따라 좌지우지될 수밖에 없는 상황이었다.

속해서 당기 순손실과 전기 이월 손실이 늘어나고 있었다.<sup>28)</sup> 또한 제국 일본을 둘러싼 전쟁이라는 시대적 분위기의 변화, 국토방위와 생산력 확충을 2대 축으로 하는 국토개발이라는 차원에서 기존의 계획은 또 한번 변화와 확장을 겪게 되었다.

### 3. 조선축항주식회사의 '유울루트' 결합 및 신흥 공업도시로 전환과 울산 지역

울산 공업항 건설계획의 제기는 중일전쟁이 발발한 직후이긴 하지만, 중일전쟁의 영향보다는 그 이전의 조선 공업화 정책과 '조선시가지계획령'에 따른 시가의 확장과 신시가 창설의 영향을 받았다고 할 수 있다.<sup>29)</sup> 그러나 중일전쟁 이후 1938년 만주국 수립과 중국으로 침략 등에 따라 상황은 제국 일본을 중심으로 만주와 중국을 연결하는 일·만·지 블록 경제권 형성뿐만 아니라 총력전 체제에 따른 '국토방위'와 '생산력 확충'이 가장 중요한 문제로 대두되었다. 이때 식민지 조선은 대륙 병참기지이면서 제국 일본과 만주 및 중국을 잇는 가교의 위치이기 때문에 배후의 군수공업과 이 세 지역을 잇는 '동아 연락 루트'는 매우 중요한 영역이었다. 따라서 울산의 공업항 건설 계획은 다시 연락항으로서 역할이 새롭게 부각될 수밖에 없었다.

당시 제국 일본과 만주 및 중국을 연결하는 '동아 연락 루트'는 '대륙 루트'와 '황해 루트'에 더해 만주사변 이후 '북선 루트'까지 추가되면서 늘어난 상태였다. 그 가운데 대륙 병참기지 조선과 가장 밀접하고 중요한 것이 대륙 루트였다. 대륙 루트는 일본의 산요선(山陽線)(고베-시모노세키), 관부연락선(시모노세키-부산), 조선의 경부선(부산-경성), 경의선(경성-신의주), 만주

27) 「蔚山灣築港을 豫期코 土地價格突然暴騰」, 『동아일보』, 1940.1.8.; 「蔚山の地價引上げ, 商工會抑制に起つ」, 『경성일보』, 1940.1.10.

28) 「第1期決算公告」, 『조선총독부관보』, 1939.3.10.; 「第2期決算公告」, 『조선총독부관보』, 1939.8.1.; 「第3期決算公告」, 『조선총독부관보』, 1939.12.29.; 「第4回決算公告」, 『조선총독부관보』, 1940.7.4.

29) 「市街地建築規則, 慶南道令で公布」, 『조선시보』, 1939.11.17.; 「市街地の健全な發達を期す 建築統制, 慶南道當局談話發表」, 『조선신문』, 1939.11.18.

의 안봉선(안동-봉천)을 거쳐 만주국 봉천에 들어가 만주국 내의 각지 또는 경봉선을 거쳐 북중국, 몽고, 신강, 중국 중부에 이르는 루트였다.<sup>30)</sup> 원래 대륙 루트의 경쟁선은 일본에서 바다를 통해 대련으로 바로 들어가는 항해 루트였으나, 중일전쟁 이후 위험 항로가 되었고 그 대안으로 동해를 사이에 두고 일본에서 북선 4항으로 연결되어 만주로 이어지는 북선 루트가 병행 활용되었다. 그럼에도 식민지 조선의 입장에서 가장 중요한 루트는 이 지역을 관통하는 대륙 루트였다.

그런데 이 대륙 루트의 중심 연락항인 부산항이 여객과 화물에서 이를 다 처리 못 할 정도로 더욱 폭증하기 시작했다. 이는 여객의 경우 관부연락선을 통해, 화물의 경우 관부연락선을 포함한 선박을 통해 확인할 수 있다. 먼저 여객의 상황을 확인해 보자. 아래 <표 1>과 <표 2>는 부산항 발착 선박의 국적별 승객수와 관부연락선의 승객수이다.

<표 1> 부산항 발착 선박의 국적별 승객수

| 연도   | 일본 → 부산 |         | 부산 → 일본 |         |
|------|---------|---------|---------|---------|
|      | 일본인     | 조선인     | 일본인     | 조선인     |
| 1935 | 389,811 | 83,633  | 333,417 | 85,356  |
| 1936 | 428,825 | 81,725  | 379,695 | 86,554  |
| 1937 | 498,868 | 89,874  | 421,649 | 94,289  |
| 1938 | 633,458 | 118,447 | 526,648 | 140,648 |
| 1939 | 829,966 | 156,792 | 702,440 | 271,204 |

[출전] 『부산상공회의소월보』 1935~1940년 각호.

30) 鈴木武雄, 「國土計劃と朝鮮都市」, 『軍需工業指導の一般方針に基く工業の地方分散計畫並に國土計畫上に於ける人口の再分配と蔚山工業都市創設』, 1941, 17~18쪽.

〈표 2〉 부산항 발착 선박 중 관부연락선 승객수

| 연도   | 일본 → 부산 |         |      | 부산 → 일본 |         |      |
|------|---------|---------|------|---------|---------|------|
|      | 선박 전체   | 관부연락선   | 비율   | 선박 전체   | 관부연락선   | 비율   |
| 1935 | 473,444 | 413,070 | 87.2 | 418,773 | 372,635 | 89.0 |
| 1936 | 510,550 | 459,002 | 89.9 | 466,249 | 411,861 | 88.3 |
| 1937 | 588,742 | 554,804 | 94.2 | 515,938 | 505,784 | 98.0 |
| 1938 | 751,905 | 740,656 | 98.5 | 667,296 | 662,474 | 99.3 |
| 1939 | 986,758 | 936,334 | 94.9 | 973,644 | 930,259 | 95.2 |

[출전] 『부산상공회의소월보』 1935~1940년 각호

표 1, 2를 통해 볼 때, 부산항에 들어오고 나가는 여객의 대부분은 관부연락선을 통해 이동하고 있음을 알 수 있다. 이는 제국과 식민지의 인구 통치 관점에서 이동 통제를 위한 제도적 차원에서 획일화된 것인데, 어쨌든 여객은 대부분 관부연락선을 통해 이동했다. 그런데 그 변화의 추이와 관련해 1930년대 전반보다 1930년대 후반이 일본인이든 조선인이든 모두 2배 이상 폭증하고 있다. 이는 모두 중일전쟁, 만주국 수립에 의한 만주 이민과 일본 도항, 그리고 강제 동원이라는 차원에서 양쪽으로 이동이 급격히 늘었음을 보여준다.

그런데 이와 같은 여객의 증가와 비례해 관부연락선이 1936년 금강환(金剛丸), 1937년 흥안환(興安丸)을 도입했다고 해도 증가세를 따라가지 못했다. 또한 부산항에서 대륙으로 가는 철도 운송 능력도 일본 또는 만주에 미치지 못했다. 이 때문에 조선총독부는 경부, 경의선의 복선화를 1937년부터 추진하고 있는 실정이었다. 따라서 여객의 증대에 따른 부산항에서 적체도 계속 증가하는 실정이었다. 1940년 기사에 의하면 관부연락선의 결항이 없었는데도 6,500명의 승객이 부두에서 하루 이상을 대기해야 할 정도였다. 7일간 잔교에 남은 여객은 실제로 18,050명이었다.<sup>31)</sup>

31) 池田佐忠, 『興亞期に於ける大陸幹線 油蔴ルートに就て』, 1941, 1쪽.

〈표 3〉 부산항 화물 수송량(톤) 및 관부연락선의 비율

| 연도   | 전체 선박 화물수송량 | 관부연락선 화물수송량 | 관부연락선 비율 |
|------|-------------|-------------|----------|
| 1935 | 2,486,967   | 214,333     | 8.6      |
| 1936 | 2,734,102   | 261,492     | 9.6      |
| 1937 | 2,650,004   | 330,830     | 12.5     |
| 1938 | 3,086,236   | 548,815     | 17.8     |
| 1939 | 3,226,998   | 510,407     | 15.8     |

[출전] 『부산상공회의소월보』 1935~1940년 각호

다음은 부산항의 화물 수송과 관련해 살펴보자. 표 3은 부산항 화물 수송량을 나타낸 것이다. 이에 의하면 1930년대 중반 이후 부산항 화물 수송량은 200만 톤을 넘어섰다. 정확하게는 1933년 170여만 톤의 화물 수송량이었던 부산항이 1934년부터 200만 톤을 넘어 1930년대 말이 되면 300만 톤을 넘어섰다. 당시 부산항의 화물 적재량은 200만 톤이었고 이 초과 때문에 적기만 매립 등 부산항 확충공사를 통해 500만 톤의 화물 적재가 가능하도록 공사가 진행 중이었다. 따라서 부산항의 화물은 계속 적체를 면치 못하고 있는 실정이었다.<sup>32)</sup> 또한 이와 같은 화물 수송량의 증대는 관부연락선의 화물 수송량 증대와도 결부되어 있었다. 역시 1940년 기록에 의하면 조선 내에서 밀린 짐의 규모가 3천만 톤에 달했다고 한다.<sup>33)</sup> 따라서 1930년대 중후반 대륙 루트의 중심 연락항으로서 부산항은 여객과 화물에서 일본과 대륙으로의 양방향에 모두 적절한 이동을 수행할 수 없을 정도로 정체와 적체의 시기였다.

더군다나 중일전쟁 이후 부산항은 군대와 군수물자의 유출입으로 인해 더욱더 제 기능을 수행할 수 없는 입장이었다. 1937년 중일전쟁의 발발로 그해 연말 부산항으로 약 10만 명의 군 병력이 들어왔다. 이들은 3달에 걸쳐 부산에

32) 池田佐忠, 『四時間短縮を目標とする日滿交通連絡計畫私案並びに蔚山工業港建設計劃概要』, 1939.

33) 池田佐忠, 「油蔚連絡の特異性を語る記事蒐録」, 『興亞期に於ける大陸幹線 油蔚ルートに就て』, 1941, 37~38쪽.

서 유숙 또는 숙영하며 경부, 경의 철도편으로 만주로 향했다. 이후 1939년부터는 매달 지속적으로 군 병력과 군수물자가 부산항을 통해 만주 또는 일본으로 이동했는데, 그 시급성으로 말미암아 군 병력과 군수물자의 이동을 우선시함으로써 다른 여객과 화물은 더욱더 적체에서 벗어날 수 없었다.<sup>34)</sup>

제국 일본과 조선총독부 등 식민 권력은 이를 해결하기 위해 대륙 루트 관부 항로의 보조항로로 관려 항로를 개설했다. 시모노세키와 여수 간 항로는 1930년 이래 민간에서 운영하는 항로였는데, 1936년 조선총독부 관리로 전환했다. 보조항로에 대한 논의와 함께 기존 관부 항로의 강화를 추진하는 계획도 수립되었다. 만철은 1934년 9월 11일부터 대련과 신경 간 704.4km를 8시간 30분에 주파하는 특급 ‘아시아’를 운행했다. 일본 철도성은 도쿄와 시모노세키 간 1,092km을 광궤선에 의해 10시간 운전하는 이른바 ‘탄환열차’의 건설계획을 구체화했다. 더불어 조선총독부 철도국은 경부, 경의선의 복선화를 1937년부터 추진하면서 이에 호응했다.<sup>35)</sup> 따라서 장래에 이를 연결하는 조선해협 터널안 구상도 나오게 되었다. 이는 당시 진행되고 있던 야마구치현과 후쿠오카현을 연결하는 간몬(關門)터널 건설과 연결되어 산요선이 규슈의 하카다(博多)와 가라스항(唐津港)까지 연결되어 다양한 조선해협 연락 항로를 구축할 수 있는 계획으로까지 확대되었다.<sup>36)</sup> 이와 같은 상황에서 이케다는 그 대안으로 울산 공업항 건설계획을 확장해 울산을 해륙 연락항으로 제시하기 시작했다.

1939년 4월 이케다는 ‘4시간 단축을 목표로 한 일만교통연락계획 사안(私案) 및 울산공업항건설계획개요’라는 제목의 구상을 가지고 미나미 지로(南次郎) 조선총독을 비롯해 고이소 구니아키(小磯國昭) 척식대신, 마에다 요네조(前田米藏) 철도대신, 야마모토 이소로쿠(山本五十六) 해군차관, 아오키 가

34) 陸軍省, 「内地動員部隊第1次鮮内鉄道輸送並兵站業務實施群報の件」, 『陸支機密大日記 第2冊 第3号 1/2』(1937); 陸軍省, 「内地動員部隊第3次鮮内鉄道輸送に伴う兵站業務實施群報の件」, 『陸支機密大日記 第4冊 第7号 2/2』(1937); 전성현, 「일제강점기 부산 유곽의 실태와 일본군과의 관련성」, 『역사와 경계』 109, 부산경남사학회, 2018, [부표] 일제강점기 부산 통과 부대 현황 및 병참관련 사항 참조.

35) 鮮交會, 『조선교통사』 상, 315~316쪽.

36) 渡邊貫, 「朝鮮海峽斷斷隧道計劃」, 『朝鮮鐵道協會會誌』 16-10, 朝鮮鐵道協會, 1937.

즈오(青木一男) 기획원총재에게 제출하고 또 협력자인 우가키 마토메(稻垣三郎) 중장 기타, 학계 권위자에게 설명했다. 이케다는 이 구상에서 '신동아질서'에 의해 나날이 중요성을 더하고 있는 연락 루트는 종래 관부 연락 루트가 절대적이고 유일한 중대 사명을 지고 있다. 그러나 현재 제국 정세의 진전은 이 루트만으로 도저히 증대하는 여객과 대화물을 원활하게 수송 연락할 수 없다. 현재 당국이 내선을 연결하는 연락 해저터널의 실현을 기하며 적극적으로 계획을 추진하고 있는데, 수십억 원을 필요로 하는 이 계획의 완성은 금후 20여 년이 걸릴 것으로 예상된다. 현재의 부산과 시모노세키 양항의 상태로 보아 그 항만능력에 제한이 있어 통상화물 등 수송 연락에 곤란을 초래하고 있다. 하물며 '일조유사(一朝有事)'에서야 말해 무엇하겠는가 라고 주장하며, 이를 타개할 방안으로 새로운 항로의 건설을 제창했다.

먼저 조선에서 현재 공사 중인 경부, 중앙선을 이용하여 천연의 양항인 울산항에 시설을 더하고 일본에서는 아마구치현 하기항(혹은 유아만 가와라항(河原港))에 선차 시설을 하며 또 하기로부터 히로시마(廣島)역에 직통하는 열차를 건설해 산요선에 결합하면 해결될 수 있다고 주장했다. 더불어 울산만에 공업지대를 건설한다는 것이었다.<sup>37)</sup> 이 단계에서는 울산과 연결한 일본 측 항구가 명확하게 정해지지 않았다. 하기항이 제시되고 있는 점에서도 그렇다.

이 제안 이후 7개월 뒤 곧바로 이케다는 이전 계획을 검토하고 수정해 '관부 연락의 현상과 일만 교통 연락의 해결책'이라는 제안을 다시 발표했다. 자신은 부산에 거주하며 부산항의 각종 시설 건설에 협력한 경험을 토대로 1923년부터 17년간 살펴보니 부산항의 적체는 해협 연락에 공포를 주는 현상이며 이대로 간다면 대륙 경영에 중대한 영향을 미칠 것이라고 생각해 그 타개책을 제안한다고 했다. 이 제안에서 이케다는 관부 연락의 적체 문제를 해결하기 위한 해결책으로 보다 명확하게 울산만과 유아만 간 연락 항로(가칭, 유울 항로)를 제시했다.

제안의 대체적인 내용은 만주사변 이래 일만 교통 연락의 중요성을 언급

37) 池田佐忠, 『四時間短縮を目標とする日滿交通連絡計畫私案並びに蔚山工業港建設計劃概要』, 1939.

하고 현재 여객과 화물의 적체에 직면한 가장 중요한 연락 루트인 관부 연락의 문제점을 득실, 현상 그리고 장래성을 들어 지적했다. 그리고 이 문제를 타개할 수 있는 대안 항로로서 유울 연락의 우월한 특성, 해륙 연락이 가능한 유울 연락과 철도계획, 다양하게 논의되고 있는 다른 연락 항로와 유울 연락의 비교, 그리고 현재 설계 등이 진행되고 있는 해저 터널안과 유울 항로선 철도안의 비교, 일본 측 고베-시모노세키 간 광궤 간선 철도계획과 유울 연락의 연결을 제시하며 일만 교통 연락 해결안으로 유울 항로를 제안하는 형태였다.<sup>38)</sup>

덧붙여 이케다는 이러한 근본 시설은 관에서 해야 하지만 이에 부대하는 신흥도시 건설 혹은 교통 통제 기타 수많은 사업에 대해서는 민간의 협력도 역시 필요하다고 생각하며 이것의 완성을 기할 희생적 협력을 할 열의를 지녔다고 강조했다. 즉, 자신이 진행하고 있는 신흥도시 건설 혹은 교통 통제 기타 수도, 전력 등 수많은 사업을 위해 관이 해저터널이나 다른 항로의 개설이 아니라 유울 항로 개설을 적극적으로 검토해 주면 자신의 사업을 적극적으로 실행할 수 있는 바람을 담고 있다고 할 수 있다. 이처럼 이케다는 중일전쟁의 심화에 따른 일만지 블록과 그 교통 체제가 울산항 개발에 직접적 영향을 줄 수 있음을 강조하면 유울루트가 제일 적당한 연락 항로임을 제시했다. 그리고 울산항 축항과 도시개발을 위한 회사로 1940년 2월 기존의 부산축항주식회사를 조선축항주식회사로 합병했다.<sup>39)</sup>

지역 사회도 계속해서 이에 반응했다. 이미 울산 지역은 이케다 측의 동척이 토지 매수를 진행하고 있는 상황에서 ‘토지열’의 고취를 방임할 경우 ‘대울산’ 건설의 제반 계획이 제대로 실행되지 못할 수 있는 점에 대한 대책을 수립할 필요가 있었다. 따라서 울산 각 단체가 일치하여 군수를 중심으로 울산경찰서장과 민간의 수리조합장, 번영회장, 상공회장 등이 하상면과 대현면 등지의 각 계장과 연락해 지가의 안정을 위한 운동을 개시했다.<sup>40)</sup> 이 과정에서 1940년 1월 21일 울산축항개발기성회를 성립했고<sup>41)</sup> 이 기성회는 ‘대

38) 池田國司, 앞의 책, 186~208쪽.

39) 「회사합병공고」, 『조선총독부관보』, 1940.2.14.

40) 「蔚山灣築港을 促進」, 『동아일보』, 1940.1.13.

울산' 발전상 필요한 축항 촉진 문제에 대해 구체적인 여러 안을 제출하는 한편, 조합을 조직하기로 결정했다.<sup>42)</sup>

한편 울산읍회는 한 걸음 더 나아가 지역의 운동을 더욱 적극적으로 이끌어갔다. 1940년 2월 21일 읍회는 '울산항 수축과 이에 수반하는 시가지 계획 설정 및 경경선 철도 부설 촉진에 관한 의견서'를 만장일치로 결의하고 읍회 의원 전원(의장인 읍장 포함 12명)의 연서로<sup>43)</sup> 조선의 조선총독, 조선군사령관, 진해요항부사령관, 경상남도지사에게, 일본의 내각총리대신, 육군대신, 해군대신, 척무대신, 상공대신, 철도대신, 대장대신, 기획원총재, 귀족원의장, 중의원의장에게 진정서를 제출했다. 또한 야마구치현 지사와 하기 시장에게도 울산읍에서 맹렬히 운동을 개시하니 함께 제휴해 보조를 맞춰 구현할 수 있도록 노력하자고 서면으로 보냈다.<sup>44)</sup>

읍회의 결의에서 주목되는 점은 이케다와 울산읍회의 일본 측 연락항에 대한 약간의 차이였다. 이케다는 1939년 4월 단계에서 첫 울산과의 연락 항로를 제시할 때 하기항을 언급했고 팔호로 혹은 유아만을 제시했다. 그러다 11월에 유아만으로 확정하고 가칭이긴 하지만 유울 항로를 제시했다. 그럼에도 울산읍회는 진정서에서 일본의 야마구치현 하기, 또는 유아, 또는 센자기(仙崎) 방면과 연결을 언급하면서 공식적으로 하기항을 중요한 연락항으로 삼고 야마구치현 지사와 하기 시장에게 함께 보조를 맞추자고 서면으로 특별히 요청한 것이다. 이에 하기항 측에서도 곧바로 유지 일행이 울산을 방문해 호응했다. 하기사 조역과 시 참사회원 두 사람이 3월 13일 울산을 방문해 울산읍, 대현면, 하상면 등 도시개발 지역과 울산항만을 시찰하고 다시 경성으로 가서 조선총독과 조선군사령관 외 각 관계 당국에 진정했던 것이다.<sup>45)</sup>

41) 「內鮮間の新航路【下】，蔚山の築港計畫南鮮一の大港都目指して，釜山支社一記者」，『조선신문』，1940.9.15.

42) 「울산축항기성회 이사회 개최」，『부산일보』，1940.2.10.

43) 울산읍회 의장 野口恒三，의원 李鍾旼，崔辛出，徐達植，金在文，李圭萬，朴根榮，白井叶，金活天，李德杰，太田治一，金聲振(조선인 9명，일본인 3명).

44) 「대울산 건설，항만수축과 도시계획」，『부산일보』，1940.2.24.

45) 「일본-조선 간 최단거리인 울산과 山口縣 萩，두 지방의 개항을 서두르다」，『부산일보』，1940.3.17.

읍회의 결의에 의한 의견서와 진정서 내용을 살펴보면, 대체적으로 이케다의 발표와 유사했다. 의견서에는 진정의 요지라고 할 수 있는 내용을 담았다. 현재 일본으로부터 만주와 중국에 연락하는 화객의 수송이 해마다 증대하고 폭주해, 시모노세키-부산 간 항로와 경부선 철도에만 기탁할 수 없는 실정이다. 제국과 지역의 이익을 위해 울산항을 속히 수축함과 동시에 경경선 철도 부설을 진행하고 아울러 '조선시가지계획령'에 기초한 시가지 계획을 시행하기를 요망하는 내용이었다.

이어서 진정서에서 이를 좀 더 풍부하게 설명하면서 울산항의 연락항으로 일본의 야마구치현 하기, 또는 유아, 또는 센자키 방면과 연결할 새로운 항로 항만을 개척한다면 수송 능력은 물론 경제상, 산업상, 또는 군사상 매우 큰 기능을 발휘하여 장래에 이익되는 바가 매우 크다고 강조했다. 나아가 울산항과 접속하는 울산평야는 약 1천만 평이 넘고 경주평야와 연결하면 수백만 명을 수용할 수 있는 지역으로 이 지대를 대공업 지대로 만들고, 일대 생산 도시로서의 생산 확충을 도모하기 위해 '조선시가지계획령'에 기초한 시가지 계획을 서둘러 설정 실시하기를 요망했다. 이것은 단순히 '지방의 발전'만이 아니라 '국책적 시설'과 관련된 것이라고 강조했다.

울산읍회의 결의에 호응해 울산항개발기성회도 기성회장 1명, 이사 14명, 고문 도회의원 3명의 연명으로 조선총독과 경남도지사 앞으로 진정서를 제출하고 별도로 정무총감 이후 총독부 각 관계 국과장 및 진해요항부, 조선군 사령관에게 진정서 사본을 첨부한 의뢰장을 송부했다. 진정서에서는 울산의 현 상황은 경제상, 국방상, 정치상의 중요성이 더욱 배가되는 정세이니 항만의 수축, 공장지대의 조성, 동력의 배비, 선차의 연락 등을 계획하면 조선 남부 지역에서 제2의 부산항, 아니 부산항을 능가하여 국력의 신장에 기여할 것이라고 강조했다. 이와 더불어 울산 공업지대의 중심지가 될 하상면과 대현면도 “울산항 개발과 관련된 기성회, 울산읍 등의 진정과 완전히 동일한 의견을 가지고 있는바, 모쪼록 특별한 배려를 바라며 삼가 진정”하는 서면을 면장 이하 면협의회 전부, 면 유지 수십 명의 서명 날인을 받아 조선총독과 경남도지사 앞으로 송부했다.<sup>46)</sup>

그리고 울산읍회와 울산항개발기성회는 당시 총독부에 울산항 수축을 출

원하고 있던 이케다를 만나러 부산으로 가서 항만 개축을 촉진하는 진정과 함께 상호 의견을 교환했다. 이어 울산항개발기성회, 울산읍회 주체로 대울산 건설을 위한 간담회를 4월 24일 개최했다. 간담회에는 기성회 이사, 읍회 의원, 각 관계 읍면장이 모두 참가하여 일전에 이케다와 협의한 사항을 토대로 구체화 촉진을 위한 논의에 들어갔다. 그 결과 제1단계로 각 읍면 단위로 지주조합 같은 지주동맹회를 조직하여 이를 통일하는 연합회를 만들기로 결론지었다.<sup>47)</sup> 그 결과 대울산 건설 촉진을 위한 울산군도시계획지주동맹연합회를 결성했다. 그리고 총회를 열어 지주동맹 결의안을 제기했다.

#### 지주동맹 결의

울산항을 중심으로 하는 도시계획 수행상 중요지를 소유한 본회 회원은 제국 신민이라는 자각을 근본으로 흥아 국책에 순응하고, 대울산 이용·개발이라는 점에 비추어 나서서 공익을 성취할 필요가 있다고 인식한다. 이와 동시에 공존공영을 위한 도의적 단결을 한다. 이 가운데 틈을 타서 대울산 건설을 저해하려는 듯한 악성 브로커와 배덕 지주의 소멸을 기하고, 또 이들에게 이용되는 것을 방지하는 것은 물론, 각 회원은 공동의 이익 증진에 반하는 토지 매매에 대해 자숙하고 스스로 경계할 것을 합의한다. 더 나아가 공존공영의 열매를 거둘 수 있는 실행기관을 조직해 단결을 한층 공고히 하며 대울산 건설에 공헌할 것, 이 실행기관의 창립까지 어쩔 수 없는 사유로 토지의 매각이 필요할 때는 본 연합회에 그 뜻을 알려 지시를 받을 것. 이를 결의한다.

지주동맹연합회의 결의와 함께 토지 매수 문제가 어느 정도 정리되자, 울산 공업도시 건설은 점차 실행단계로 접어들었다. 이케다의 조선축항주식회사는 남조선개발기획부 일부를 울산으로 이전해 울산출장소를 설치하고 대울산 도시 건설을 본격적으로 실시하고자 했다.<sup>48)</sup> 일본의 철도청과 조선총

46) 「항만수축 등 대울산의 건설, 관계 당국으로 진정서 제출」, 『부산일보』, 1940.3.5.; 「하상, 대현 두 면도 촉진 진정서」, 『부산일보』, 1940.3.5.; 「지사에게 진정, 기성회 대표자」, 『부산일보』, 1940.3.5.

47) 「울산항 수축에 대한 의견을 교환하다」, 『부산일보』, 1940.4.19.; 「대울산항건설촉진개발기성회 간부 및 읍회 의원들이 구체안을 중심으로 간담」, 『부산일보』, 1940.4.27.; 「各邑面長, 有志等參集 蔚山港埋築案協議」, 『동아일보』, 1940.5.1.

독부 철도국도 조사 작업에 들어갔다. 철도성과 철도국은 공동으로 남해안의 울산, 마산, 통영, 삼천포, 여수 등 각 항구를 실시 답사하고 일본 및 조선과 새 연락 항로를 조사 개척하고자 했다. 이 조사에서 가능성 있는 후보지는 4선로였다. 즉, 울산과 아마구치현 하기, 삼천포와 하카다항, 마산항과 고쿠라(小倉), 여수와 시모노세키였다. 이 4선로 중 가장 유력한 후보지는 울산과 아마구치현 하기 부근인데 경경선 전부가 개통되면 울산항은 연락이 편익한 곳이지만 아마구치의 하기는 히로시마까지 철도를 새로 부설해야 연락이 가능하다는 문제가 있었다.<sup>49)</sup>

그간 이케다는 일본의 <도시계획령>의 <매립법>에 기초해 신청한 울산 대공업지대 조성 계획에 수반되는 사업을 착착 신청했다. 최초의 대현면 공유수면 매립 사업과 함께 그 불가분의 사업인 공업수도 조성을 위한 하천구역 내 공작물 신축과 인수 허가 신청을 <하천령>에 기초해 1937년 11월 30일 제출했다. 다음으로 1939년 5월 낙동강에 치수, 관개, 수운, 개척의 종합계획과 함께 수력발전을 계획하고, 울산 공업지대의 동력을 확보하기 위해 1939년 6월 1일 발전용 수리사용 허가를 신청했다. 1939년 8월 31일 전기사업 경영 허가를 신청했고, 다시 1939년 10월 1일 낙동강지류인 남강 발차 계획을 수립했으며 그해 11월 24일 발전용 수리사용 허가를 신청했다. 12월 6일에는 전기사업 경영 허가를 신청했다. 또 낙동강 상류 삼척 지방 및 한강 상류 강릉지방에 발전계획을 세우고, 1940년 4월 22일 각각 관계 법령에 기초해 허가를 신청하는 등 울산 공업도시 건설사업 달성을 위한 요건을 조사 연구했다.

더불어 건설 준비를 완료하기 전에 투기적 매매에 의한 지가의 부당한 상승, 기타 도시의 건설 및 발전을 저해하는 행위를 피하기 위해 동척의 협력을 얻어 후방지역에 필요한 구역 내 일부를 매수했다. 이상의 과정과 함께 울산항개발기성회, 울산읍회 등 울산 지역민과 울산군도시계획지주동맹연합회 관계 지주의 협력을 얻어 사업 신청 구역에 대한 도시계획 일부를 수행하고자 했다.<sup>50)</sup> 어느 정도의 요건을 갖추게 되자 조선총독부는 이케다가 공장 부

48) 「부산축항 기획부도 일부 이전」, 『부산일보』, 1940.8.9.

49) 「南海岸을 實地踏査 内地와 朝鮮間 新連絡港開拓」, 『조선일보』, 1940.7.31.; 「有望視되는 四線路」, 『조선일보』, 1940.7.31.

지 조성을 목적으로 1937년 신청한 대현면 지선 공유수면 매립 및 준설을 1941년 1월 16일자로 허가했다. 그 매립 면적은 808,878평, 준설 면적은 272,500평이었다.<sup>51)</sup>

이어서 이케다는 기존의 공업항 건설계획이 일본의 <도시계획법>에 기초했기 때문에 이를 바꿔 수정하고자 했다. 즉, 울산만 개발과 신흥도시 창설 및 발전의 기초를 조선의 <조선시가지계획령>에 기초한 특허를 토대로 관의 지시를 받아 서둘러 수립하고자 했다.<sup>52)</sup> 또한 기획원에 의해 제시되고 있었던 <국토계획>의 방향도 고려할 필요가 있었다.<sup>53)</sup> 그렇게 해서 나온 계획이 <<홍야기 대륙간선 유울항로에 대하여>>(1941.3)와 <울산공업도시창설개요>(1941.5)였다.<sup>54)</sup> 그 사이 울산과 유야 간에는 지역적 차원에서 상호 시찰을 통해 이 사업이 본격화되도록 운동을 전개했다.<sup>55)</sup> 하지만 이 계획은 대단위의 계획이고 투자되는 자금도 방대하기 때문에 곧바로 실행하지 못했다. 특히 일본 기획원에서 국토계획 기초조사 과정에 유울루트에 대해서도 조사연구 중이었는데, 울산의 항만적 가치는 문제가 없지만 울산과 유야 측 철도 연결 문제가 여전히 남아 있었다.<sup>56)</sup>

한편, 이케다는 1942년 12월 1일 다시 이전에 인가받은 울산군 대현면 지선 공유수면 매립지 주변 606,477평을 공장 부지 조성에 따른 농지 소유권

50) 「울산공업도시 창설에 관한 私見[완]」, 『부산일보』, 1940.8.16.

51) 「조선총독부관보」, 1941.1.23. 「매립면허·공유수면준설허가」; 池田佐忠 → 朝鮮總督 南次郎, 「土第4號」, 1941.1.16.

52) 「울산공업도시 창설에 관한 私見[완]」, 『부산일보』, 1940.8.16.

53) 「울산항만계획 다시 촉진 진정」, 『부산일보』, 1941.8.3.

54) 池田佐忠, 『興亞期に於ける大陸幹線 油蔚ルートに就て』, 1941 : 朝鮮築港株式會社 南朝鮮開發企劃部, 『軍需工業指導の一般方針に基く工業の地方分散計畫並に國土計畫上に於ける人口の再分配と蔚山工業都市創設』, 1941.

55) 「內鮮最短ルート油蔚航路實現へ, 山口縣油谷港の陳情團來鮮」, 『경성일보』, 1940.9.24.; 「油蔚ルート 視察行」, 『부산일보』, 1940.12.17.; 「油蔚ルート 視察行」, 『부산일보』, 1940.12.18.; 「油蔚ルート 視察行」, 『부산일보』, 1940.12.20.; 「油蔚루트 울산읍장 실지시찰」, 『부산일보』, 1941.10.12.

56) 「油蔚ルート, 유곡측의 철도연락이 문제, 田邊조사관내선담」, 『부산일보』, 1941.11.12.; 「油蔚ルート未だ結論に達せぬ, 田邊調査官來鮮」, 『조선신문』, 1941.11.12.; 「미소짓는 항구 울산」, 『부산일보』, 1941.11.15.; 「육상 교통이 완비된다면 油蔚航路는 유망하다」, 『부산일보』, 1942.9.4.

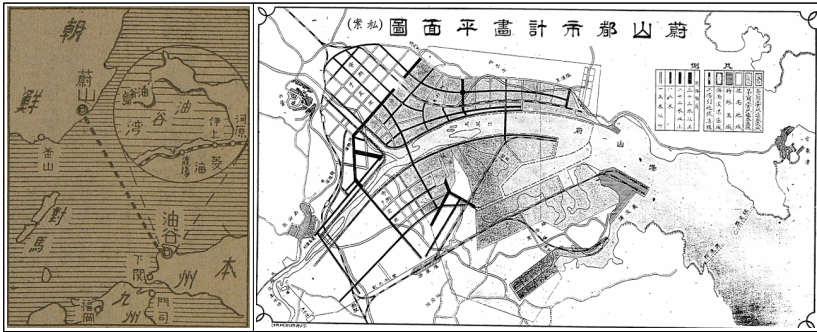
취득 인가를 신청해 12월 24일 허가받았다. 이들 농지는 1943년 3월부터 경작 이외의 목적으로 제공할 수 있었는데 이를 위한 소유권 취득은 울산항개발기성회의 알선으로 협력을 얻어 조사 후 적당한 보상금 등을 지불하도록 했다.<sup>57)</sup> 그런데 당시 이케다는 이미 동척의 자금으로 토지를 매수하고 있었고, 또 다른 사업인 적기만 매축 사업과 관련해서도 그 자본을 동척으로부터 대출해서 실행하고 있는 실정에서 이와 같은 사업을 곧바로 실행할 수 없었다. 따라서 이케다는 동척과 공동으로 진행할 수밖에 없었다.

이제 동척이 사업자금 전액을 대고 이케다의 사업 면허권을 무상 가입하는 한편,<sup>58)</sup> 사업 시행은 이케다가 담당하는 방향으로 사업이 정리되었다. 동척은 “전력 증강 및 고도국방국가 건설상 유효적절한 사업”으로 인식했기 때문에 이케다와 공동사업으로 참가하고자 허가신청을 1943년 8월 24일 내무대신에게 제출해, 그해 9월 인가받았다. 인가와 관련해 내무성에서는 조선총독부에 조회를 요청했는데, 그 회답에 의하면 울산 지역 매립 및 준설 공사와 관련해 일본에 대한 교통로로서 남부 조선에 정비해야 하는 제 항구의 일환이며 이 공사는 상당 장기에 걸쳐야 한다는 점에서 민간 경험자인 이케다에게 면허를 준 것이다. 또한 항만 완성 후 공장의 유치와 관련해서는 미개발의 현재, 구체적인 계획을 표하기는 어렵지만 지리적 조건, 배후 관계, 기타 제반 조건을 보아 장래 발전할 것이 확실한 지역이다. 배후 지역과 철도 및 남부 조선의 제 항구와의 관계에서 본 항만의 일부인 장생포의 화물 증가량을 고려해 우선 인입선의 신설에 대해 연구 중이다. 끝으로 울산은 마산, 여수, 목포와 함께 남부 조선에서 부산의 중요한 보조항으로 현재 착공 중인 다른 항구의 공사와 동척 및 이케다가 실시하는 매립 준설 공사의 진척 상황을 살펴 국비 또는 보조사업으로 항만 축조 및 철도 공사를 전진시킬 예정이라고 했다.<sup>59)</sup> 이와 같은 조회로 내무성에서 인가할 수 있었던 것으로 보인다.

57) 池田佐忠 → 朝鮮總督 小磯國昭, 「簡農政第134號 임시농지등관리령제5호의 허가신청서」, 1942.12.24.

58) 1943년 7월10일에는 매립 및 준설권도 동양척식주식회사와 공동으로 소유했다(「매립권 및 준설양도허가」, 『조선총독부관보』, 1943.7.10.).

59) 朝鮮總督府 總務局長 江口親憲 → 內務省 管理局長, 「企乙第147號 蔚山港=關スル件」, 1943.11.12.



사업의 명칭은 ‘울산 공업항 및 공업 용지 조성 사업’이었다. 이 사업은 “전시하에 간절하게 요청되는 내지 대륙 간 수송력의 증강에 공헌하고 더불어 선내 공업 발전의 요지를 만들어 전력 증강에 기여하기 위한” 5개년 계속 사업이었다. 계획상으로는 울산군 대현면 현지에서 해면의 297,495평을 준설하고 이 토사 및 배후지 산지로 824,838평의 해면을 매립하며 그 배후지 토취장(土取場) 구역 606,477평을 더해 1,432,315평(그중 유효면적 1,220,00평)의 임해 공업지를 조성하는 사업이었다. 또한 준설된 해면은 평균 간조면 이하 8미터 수심을 유지해 6천 톤급 선박 10여 척을 동시에 정박시킬 수 있게 하는 사업이었다.

이 사업은 조선총독부의 보조사업으로<sup>60)</sup> 조선축항주식회사의 주도하에 1944년 1월 9일부터 3일에 걸쳐 학성관에서 착공 피로연을 개최하며 토지 매수와 매축 공사를 진행했다.<sup>61)</sup> 1945년 3월에는 이 사업을 주관하는 울산 건설주식회사를 다시 설립해 부두의 건설 및 경영, 공업용지 및 시가지의 조성 과 그 경영 처분, 상수도의 건설 및 경영, 하역업 및 창고업, 각 사업에 부대하는 모든 사업을 진행하고자 했다. 하지만 주지하다시피 이 사업은 일본의 패전으로 중단될 수밖에 없었다.<sup>62)</sup>

60) 조선총독부, 「朝鮮總督府補助事業各土木工事計畫概要」, 1943.

61) 「조선축항회사, 울산에 출장소」, 『부산일보』, 1944.1.15.; 「용지 매수 결정, 울산항 공사 일단 진척」, 『부산일보』, 1944.2.8.; 「공업지방 울산」, 『부산일보』, 1944.3.11.; 「울산소식」, 『부산일보』, 1944.3.22.

62) 『蔚山建設株式會社整理計畫一件書類』, 1949.

다만 인입 철도 건설은 어느 정도 성과를 냈다. 이케다의 이 사업 실시에 호응하여 조선총독부 철도국은 제84회(1943.12)의 협찬을 거쳐 공사비 총액 395만원으로 급거 울산과 장생포 간 철도 건설에 착수했다. 1944년 6월 부산건설사무소 소관으로 노반공사에 착수했고 해안에 접근하는 연선의 지질이 연약해 성토를 거듭해 1944년 말 준공했다. 계속해서 궤조 부설을 개시했는데, 해방 직전에 완성해 임시 운영을 개시했다가 해방을 맞이했다.<sup>63)</sup>

#### 4. 맺음말

이상과 같이 울산의 공업 도시화와 해륙 연락으로서 ‘유울루트’ 계획은 당시 ‘지역 발전’이라는 논리 하에 도시화를 추진하고자 하는 울산 지역민과 조선의 항만 매립을 통해 사업을 확장하고자 한 일본인 기업가 이케다의 욕망이 결합해 계획되었다. 주지하다시피 이케다는 식민지 조선에 기반을 두고 경제적 이익을 확대하고자 한 일본인 사업가였다. 특히 그는 부산을 중심으로 조선의 축항과 매립 및 그 부대사업에 많은 관심을 기울이고 여러 사업을 추진 중이었다. 그런데 그가 정열적으로 추진하고 있던 부산항 매립 및 축항 사업이 점차 조선총독부의 직영 형태로 바뀌면서 그 사업과 이익을 확장할 수 없게 되자, 새로운 사업지를 물색할 수밖에 없었다. 이때 이케다의 시선에 포착된 곳이 울산이었다.

한편, 울산 지역도 근대 도시로 전환을 위해서는 도시 기반 시설의 확장이 필요했다. 시구 개정도 일부 하고 비행장도 유치했다. 그런데, 울산을 대표하던 비행장이 태화강의 범람 등에 의해 다른 지역으로 이전될 처지에 놓였다. 울산 지역민은 그 이전의 대가로 다양한 형태의 도시 기반 시설의 완비를 조선총독부에 요구했다. 그것이 시구 개정 및 하수 개수, 장생포항 수축 등이 포함된 ‘대울산’ 건설이었다. 이런 상황에서 이케다가 장생포항 수축과 그 배후지 매립을 통한 공업지대 건설을 계획했는데, 이에 울산 지역도 호응했다.

대대적인 축항 및 배후지 공업도시 계획은 엄청난 예산이 필요했기 때문

63) 재단법인 선교회, 『조선교통사』 상, 1986, 296~297쪽.

에 조선총독부는 물론 일본으로부터의 승인과 예산 지원이 없으면 불가능한 초대형 사업이었다. 이케다는 이 사업의 실행을 위해 울산 공업항, 공업도시 계획이 단순히 한 지역의 개발 사업이 아니라 제국의 이해에 부합하는 사업임을 주장하기 시작했다. 중일전쟁의 발발에 따른 일본-조선-만주를 연결하는 기존 항로, 특히 '대륙루트'의 불완전함을 해결해 줄 새로운 항로와 조선의 병참기지 정책에 가장 부합하는 것이 울산 공업도시 계획과 '유울루트'라는 것이었다. 결국, 총력전 체제 하의 시대적 요구에 일본 정부와 조선총독부는 사업의 승인과 예산의 보조를 결정하고 본격적으로 공사에 들어갈 수 있도록 했다.

그럼에도 총력전 체제와 전쟁은 지속적인 예산 확보와 안정적인 공사를 진행할 수 없도록 만들었다. 개인의 이해와 지역의 이해가 일치해 계획되고 '대동아 공영권'과 총력전 체제라는 제국의 이해가 결합되어 추진되었던 울산 공업도시 계획과 '유울루트'는 그 자본과 시행 동력이 제국의 이해에 의해 좌지우지되었기 때문에 결국 일본의 패전과 함께 중단될 수밖에 없었다. 다만 해방 이후 현재의 울산과 관련해 그 유산은 계획과 토대로서 그 가치는 여전히 유지되었다. 계획과 사업의 시작이라는 역사적 관점에서만이 아니라 동척이 매수한 배후지 토지와 관련해서는 이후 공업도시 조성에 어느 정도 영향을 미쳤기 때문이다.

## 참고문헌

### 1. 자료

『동아일보』 『조선일보』

『경성일보』 『부산일보』 『조선시보』 『조선신문』

『조선총독부관보』

『부산상공회의소월보』 1935~1940년 각호

朝鮮總督府 內務局 土木課, 「釜山港港灣資源調査書」, 『港灣資源調査書(甲号)』, 1929  
(국가기록원 소장문서: 관리번호 CJA0013429).

「土第10號(1936.1.21.)」, 『池田佐忠氏貸付綴』

陸軍省, 「内地動員部隊第1次鮮内鉄道輸送並兵站業務實施群報の件」, 『陸支機密  
大日記 第2冊 第3号 1/2』, 1937.

陸軍省, 「内地動員部隊第3次鮮内鉄道輸送に伴う兵站業務實施詳報の件」, 『陸支  
機密大日記 第4冊 第7号 2/2』, 1937.

渡邊賢, 「朝鮮海峽橫斷隧道計劃」, 『朝鮮鐵道協會會誌』 16-10, 1937.

「9. 其他/(7) 東拓ノ池田佐忠外ニ対スル貸付金ニ関スル件」 JACAR(アジア歴  
史資料センター) Ref.B06050256700, 本邦会社關係雜件/東洋拓殖株  
式会社/會計關係公文書綴(E88)(外務省外交史料館)

「10. 特殊事業/(88) 昭和18年8月24日申請蔚山工業港及工業用地造成事業經  
営認可ノ件」 JACAR(アジア歴史資料センター) Ref.B06050353900, 本邦会  
社關係雜件/東洋拓殖株式會社/雜件公文書綴(E111)(外務省外交史料館)

釜山築港株式會社, 『事業概要』, 1939.

池田佐忠, 『四時間短縮を目標とする日滿交通連絡計畫私案並びに蔚山工業港建設  
計劃概要』, 1939.

池田佐忠, 『興亞期に於ける大陸幹線 油蔚ルートに就て』, 1941.

池田佐忠 → 朝鮮總督 南次郎, 「土第4號」, 1941.1.16.

朝鮮築港株式會社 南朝鮮開發企劃部, 『軍需工業指導の一般方針に基く工業の地方分  
散計畫並に國土計畫上に於ける人口の再分配と蔚山工業都市創設』, 1941.

鈴木武雄, 「國土計劃と朝鮮都市」, 『軍需工業指導の一般方針に基く工業の地方分散  
計畫並に國土計畫上に於ける人口の再分配と蔚山工業都市創設』, 1941.

池田佐忠 → 朝鮮總督 小磯國昭, 「簡農政第134號 임시농지등관리령제5호의 허가

신청서」, 1942.12.24.

朝鮮總督府 總務局長 江口親憲 → 內務省 管理局長, 「企乙第147號 蔚山港ニ關スル件」, 1943.11.12.

조선총독부, 「朝鮮總督府補助事業各土木工事計畫概要」, 1943.

池田佐忠, 「油蔚連絡基地 蔚山港創設に就て」, 『油蔚連絡基地蔚山港創設』, 1943.  
財團法人 鮮交會, 『朝鮮交通史』 上, 1986.

池田國司, 『池田佐忠 事業と人生』, 1999.

## 2. 논저

김성순·한삼건, 「일제강점기 울산읍의 시구개정에 관한 연구」, 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』 27(1), 대한건축학회, 2007.

\_\_\_\_\_, 「일제강점기 울산읍의 도시변화 과정에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집 계획계』 236, 대한건축학회, 2008.

이민주·한삼건, 「울산 공업단지 개발과정에 관한 연구 = 일제강점기 후반부터 1970년대까지」, 『대한건축학회 학술발표대회논문집-계획계/구조계』 28(1), 대한건축학회, 2008.

허영란, 『시민과 함께 읽는 울산항의 역사』, 울산항만공사, 2010.

배석만·한국민족문화연구소, 『일제시기 부산항매축과 池田佐忠』, 선인, 2012.

유형근, 「20세기 울산의 형성과 역사적 변천」, 『사회와 역사』 95, 한국사회사학회, 2012.

전성현, 「일제강점기 부산 유곽의 실태와 일본군과의 관련성」, 『역사와 경계』 109, 부산경남사학회, 2018.

\_\_\_\_\_, 「일제말기 臨港鐵道와 식민성」, 『한국민족문화』 67, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2018.

곽경상, 「해방 이후 울산 공업항 건설을 둘러싼 논의와 추진과정」, 『역사와 경계』 120, 부산경남사학회, 2021.

木村健二, 「山口県の近代化と對外經濟關係」, 『山口縣史研究』 20, 山口県, 2012.

\_\_\_\_\_, 「山口県における陰陽連絡鐵道と油蔚航路計畫」, 『たたら製鐵・石見銀山と地域社會-近世近代の中國地方』, 清文堂出版株式會社, 2008.

落合 功, 「大陸進出構想の挫折と油谷灣開發事業」, 『山口縣史研究』 20, 山口県, 2012.

〈Abstract〉

## Ulsan Industrial City Planning and the ‘Yu-Ul Route’ during the Japanese Colonial Period

Jeon, Sung-Hyun

The planning of the “Yu-Ul Route” (Yuya-Ulsan Route), aimed at establishing Ulsan as an industrial city and a land-sea connection, was conceived through the convergence of desires between the local residents of Ulsan, who sought to drive urbanization under the logic of “regional development” centered on Port of Busan at the time, and Ikeda Suketada, a Japanese entrepreneur who intended to expand his business through harbor reclamation in colonial Korea. As is well known, Ikeda was a Japanese businessman who sought to maximize his economic interests based in colonial Korea. In particular, he focused extensively on harbor construction, reclamation, and associated auxiliary projects in Korea, with Busan as his primary hub, and pushed forward various enterprises. However, as the reclamation and harbor construction projects in Busan—which he had passionately pursued—gradually shifted to direct management by the Government-General of Chosen, Ikeda found himself unable to expand his operations and profits there, forcing him to search for a new business location. It was during this juncture that Ulsan caught Ikeda’s attention.

Concurrently, the Ulsan region required the expansion of urban infrastructure to transition into a modern city. The region had partially implemented urban district restructuring and attracted an airfield. However, when the airfield, which had symbolized Ulsan, was forced to relocate to another region due to the flooding of the Taehwa River, the residents of Ulsan demanded the complete setup of various forms of urban infrastructure from the Government-General of Chosen as compensation for the relocation. This culminated in the construction of “Greater Ulsan,” which encompassed

urban district restructuring, sewage system remodeling, and the contraction of Jangsaengpo Port. Under these circumstances, when Ikeda planned the construction of an industrial zone through the contraction of Jangsaengpo Port and the reclamation of its hinterland, the Ulsan region enthusiastically responded.

Such a large-scale project involving harbor construction and the planning of an industrial hinterland city was a mega-project that would have been impossible without approval and budgetary support not only from the Government-General of Chosen but also from mainland Japan. To execute the project, Ikeda began to argue that the Ulsan industrial port and industrial city plan was not merely a localized development project, but an enterprise that aligned with the interests of the Empire. He asserted that the Ulsan industrial city plan and the Yu-UI Route were the most suitable solutions to overcome the imperfections of the existing shipping routes connecting Japan, Korea, and Manchuria brought about by the outbreak of the Second Sino-Japanese War, while also perfectly serving the logistics-basing policy of Korea. Consequently, meeting the exigencies of the total war system, the Japanese government and the Government-General of Chosen approved the project, allocated budgetary subsidies, and allowed the construction to commence in earnest.

Nevertheless, the total war system and the ongoing war rendered it impossible to secure a continuous budget and proceed with stable construction. The Ulsan industrial city plan and the “Yu-UI Route”—conceived through the alignment of individual and regional interests and propelled by the imperial interests of the “Greater East Asia Co-Prosperity Sphere” and the total war system—were inevitably suspended upon Japan's defeat, as their capital and implementation momentum were entirely dictated by the interests of the Empire. Nonetheless, its value as a legacy clearly possesses continuity in relation to contemporary Ulsan in the post-liberation era.

\* Key Words: Ulsan, industrial port, industrial city, Suketada Ikeda, Yu-UI Route

|                                                                  |
|------------------------------------------------------------------|
| · 논문투고일: 2026년 6월 10일 · 심사완료일: 2026년 7월 8일 · 게재결정일: 2026년 7월 14일 |
|------------------------------------------------------------------|