

1931년 중국의 ‘복합재난’과 南京國民政府의 대응*

- 武漢 대수재를 중심으로 -

박정현**

목 차

1. 서론
2. 1931년 수재 피해규모와 원인
3. 국민정부의 수재에 대한 인식과 구제
4. 국민정부 救災정책의 실상과 한계
5. 결론

〈국문초록〉

이 논문은 1931년 우한 지역 홍수에 대해 난징국민정부가 어떤 인식을 바탕으로 구제정책을 펼쳤는지 살펴보고, 국민정부의 대응을 어떻게 평가해야 할지를 살펴보는 연구이다. 근대국가의 역할은 국민의 안전과 생명을 보호하는 것이다. 장제스를 비롯한 난징국민정부 지도자들은 국가의 가장 기본적인 책임이 국민의 생존과 안전을 지키는 것이라는 사실을 제대로 인식하지 못했다. 난징국민정부는 이론적, 제도적으로 근대국가의 역할을 규정했지만, 실제 상황에서 이러한 역할은 일부에 한정되었다.

주제어 : 수재, 구제, 재난, 인본주의, 난징국민정부

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A6A3A01059888).

** 조선대학교 인문학연구원 HK교수

1. 서론

근대국가의 일차적 기능은 국민의 생존과 관련된 기능으로 개인의 자유와 안전을 보장하는 것이다. 이차적 기능은 국민의 생활과 관련하여 경제·사회·문화 각 분야에서 공공의 복지를 향상시키는 것이다.¹⁾ 근대국가에서 재난의 발생은 국가의 책임과 연결된다. 따라서 재난도 국가의 관리대상이 되었다.

1928년 2계(屆)5중전회(中全會) 이후 난징국민정부(南京國民政府)는 경제건설을 중심으로 근대국가 수립을 목표로 했다. 난징국민정부의 목표와 달리 난징국민정부의 통제력은 장쑤(江蘇), 저장(浙江), 안후이성(安徽省) 등 일부 지역으로 제한되어 있었고, 내전과 일본의 침략으로 경제 발전도 큰 성과가 없었다. 이러한 가운데 발생한 1931년 창장(長江) 대수재는 난징국민정부 능력의 시험대였다.

1931년 대수재는 중국 전역에 광범위한 피해를 입혔다. 여기에 경제공황으로 인한 농촌의 피폐, 만주사변, 중국 남부 지역의 공산당 세력 확대, 장제스(蔣介石)에 반대하는 정치 세력의 반란 등 내외적으로 재난이 잇달아 발생했다. 이러한 ‘복합재난’의 상황에서 장제스는 홍수에 대한 구제보다 공산당 토벌 등 정치적 문제 해결에 정책의 우선 순위를 두고 있었다. 하지만 피해규모가 커지자 장제스는 이를 무시하기 어려워 수재민 구제를 위해 적극적으로 나서지 않을 수 없었다. 그래서 수재 구제를 종합적으로 관리하기 위해 수재대책기구로 구제수재위원회(救濟水災委員會)를 조직하고, 책임자로 쑹쯔원(宋子文)을 임명했다. 구제수재위원회는 미국으로부터 소액 차관 45만 톤을 도입하여 이재민을 구제했다.

구제수재위원회의 구제활동은 국민정부의 적극적 구제와 근대적인 구제 시스템을 구축하는데 중요한 역할을 했다. 또한 국민정부는 재난 예방과 구제에 관해 법적, 제도적으로 시스템을 갖추었다. 난징국민정부 구제정책을

1) 로크·밀, 이극찬 역, 『통치론/자유론』, 삼성출판사, 1993, 121, 197쪽.

긍정적으로 평가하는 연구들은 구제정책의 효율성과 정치·경제적 효과를 강조하고 있다.²⁾ 하지만 국가의 역할을 효율성과 경제적 효과로만 평가하는 것은 근대국가의 역할을 일면적으로 보는 것이다. 국민정부의 구제정책과 시스템은 재정 부족과 재난에 대한 부차적 인식, 일본과의 전쟁, 공산당 토벌 등으로 재정적, 정치적으로 실현할 수 있는 여건을 마련하지 못했다. 난징국민정부는 재난에 대해 근대국가적 지향성을 보였지만, 현실적 한계는 재난에 대한 근본적이고 종합적인 대응을 못 하게 했다.

난징국민정부의 구제정책은 당시의 한계 속에서 최선을 다했고, 근대적인 지향성도 보였다고 평가하고 있다. 하지만 정책적·제도적 측면에서의 성과가 국가의 책임을 보증하는 것은 아니다. 근대국가의 역할과 책임이 국민의 생명과 안전을 보장해야 한다는 것을 인식할 때, 인본주의적인 관점에서 난징국민정부의 구제대책이 어떤 인식 아래 어떻게 작동했는지 살펴보는 것은 국가의 역할과 관련해서 중요한 문제이다. 본 논문에서는 1931년³⁾

2) 난징국민정부의 수재 대책에 대해 2000년대 이전 연구에서는 난징국민정부에 대한 비판적 입장과 함께 수재 구제에 대해서도 비판적인 평가를 하고 있다. 이러한 견해는 전통적인 견해로 1930년대 대표적인 경제학자인 錢俊瑞(陶直夫라는 필명 사용), 『中國農村經濟的破産』(『錢俊瑞選集』, 山西人民出版社, 1986)을 비롯해서 李文海·鄭獻·劉仰東·夏明方, 『中國近代十代災荒』(上海人民出版社, 1994); 王方中, 『1931年江淮大水災及其後果』(『近代史研究』, 1990年 第1期) 등의 연구가 대표적이다. 반면 2000년대 이후 중국의 연구는 난징국민정부가 한계에도 불구하고 제한적이지만 재난 구제에서 중요한 역할을 했으며, 근대적인 구제정책이었다고 긍정적으로 평가하고 있다. 대표적으로 孔祥成, 『國民政府1931年水災救濟理念及其績效』(『安徽師範大學學報(人文社會科學版)』 第36卷 第2期, 2008), 蔡勤禹·孫翰, 『國民政府對1931年江淮水災救濟述論』(『防災科技學院學報』 第12卷 第1期, 2010), 吉曉華, 『1931年江淮大水災南京國民政府救濟活動評析』(『滁州學院學報』 第16卷 第4期, 2014), 孫語聖, 『國民政府的災害應急管理機制研究--以1931年大水災爲個案的分析』(『蘭州學刊』, 2015. 07), 박경석, 『남경국민정부 구제행정체계의 근대적 변모 - 국민정부구제수재위원회를 중심으로, 1931-32 -』(연세대학교 박사학위논문, 2002), 章博, 『武漢一九三一年水災救濟問題研究』(華中師範大學 碩士學位論文, 2002), 周儀, 『1931年江淮水災救濟』(吉林大學碩士學位論文, 2005), 王冬梅, 『災荒救濟中的南京國民政府角色分析--以1931年江淮水災爲考察中心』(東北師範大學 碩士學位論文, 2008) 등을 들 수 있다.

우한(武漢) 지역 수재를 중심으로 국민정부가 어떤 인식을 바탕으로 구제 정책을 펼쳤는지 살펴보고, 국민정부의 대응을 어떻게 평가해야 할지를 살펴볼 것이다.⁴⁾ 난징국민정부의 재난 예방과 재난 대책, 사후 수습을 중심으로 재난이 발생했을 때 국가가 어떤 역할을 해야 하고 어떤 책임을 져야 하는지 살펴보려고 한다.

2. 수재의 피해규모와 원인

2.1 수재 피해규모

1931년 중국 전역의 대수재(大水災)는 1923년 일본대지진 이후 동반구 최대의 천재(天災)였다. 피해 지역은 장쑤, 저장, 안후이, 장시(江西), 후베이(湖北), 후난(湖南), 산둥(山東), 허베이(河北), 라오닝(遼寧), 광둥(廣東), 광시(廣西) 등 16개 성(省)에 걸쳐 있었다. 피해가 큰 지역만 16만 9,000km², 피해가 경미한 지역은 1만 2,500km²에 이르렀다.⁵⁾ 국민당 중앙선전

3) 이 논문을 1931년으로 한정할 이유는 1931년 수재 때 난징국민정부 구제정책의 방향을 잘 이해할 수 있기 때문이다. 이후 비교해볼 수 있는 재난으로 1938년 花園口 黃河 제방 붕괴, 1942년 河南 대기근이 있다. 하지만 이 재난은 중일전쟁이라는 특수성을 고려해야 하고, 전시체제에서 난징국민정부의 구제정책이 제대로 작동하지 않아 비교하기 적당하지 않기 때문에 제외했다.

4) 武漢 대수재는 창장 대수재를 주제로 한 연구에서 많이 다루어지고 있지만, 章博의 박사논문과, 朱志先, 『1931年漢口水災述論—基于民國報刊爲中心的考察』(『武漢科技大學學報(社會科學版)』, 2014年 第1期) 우한 대수재만을 專論으로 다루고 있어 참고할 만하다. 특히 朱志先의 연구는 자료를 바탕으로 당시 사실을 자세히 기술하여 우한 대수재 관련 자료를 조사하는 데 유용하다. Chris Courtney(*The Nature of Disaster in China*, Cambridge University Press, 2018)는 생태 사회 역사의 관점에서 우한 대수재를 접근했다. Courtney의 연구는 재난을 현재의 사회적·정치적 조건뿐만 아니라 과거의 관습, 생태환경의 변화 등 재난에 영향을 미친 모든 요인을 종합적으로 고찰했다. 그의 연구는 자료를 과도하게 해석한 측면이 있지만, 난징국민정부의 구제정책을 비판적 또는 긍정적 측면에서 바라보는 이전의 연구와 구별되는 점에서 주목할 만하다.

5) 謝蓓茂, 『一九三一年漢口大水記』(張研·孫燕京 主編, 『民國史料叢刊』 741, 大象

부의 보고에 따르면 피해 인구는 5,000만 명 이상이었고, 수재로 사망한 사람만 14만 명이었고, 수재 뒤 각종 질병과 전염병으로 사망한 사람은 추계조차 불가능했다.⁶⁾

1931년 수재는 후베이성에 특히 큰 피해를 주었다. 강 연안의 40여 현이 모두 심각한 수재를 당했다. 후베이성 전체 69개 현 가운데 73%인 50개 현이 수재피해를 입었다. 수해 면적은 46,421km², 농지 피해는 1,766.1만 畝, 수재 인구는 557여만 명, 수재 손실액은 4억 4,260만 위안으로 중국 전체에서 가장 큰 피해를 입었다.⁷⁾

후베이성의 중심도시 우한의 한커우(漢口)는 도시 전체가 물에 잠겼다. 1931년 여름 이후 장맛비가 계속 이어져 후베이성 창장 연안과 상허(襄河) 지역은 7월 중순 이미 수재를 당해 성 당국에 구제를 요청했고, 이재민들은 우한으로 피난했다. 7월 중순만 하더라도 우한 일대는 비교적 안전했고 침수 염려도 없었다. 하지만 7월 하순이 되자 창장 수위가 계속 상승하여 우한 근교 지역도 대부분 침수되었고, 7월 23일에는 한커우 시내 저지대도 침수되었다. 우한은 7월 23일부터 8월 1일 사이 창장 연안의 프랑스 조계 제3특별구와 근처 호우후(後湖)의 철도를 제외하고 나머지 지역이 침수되었다. 8월 2일 평한(平漢)철도의 기반인 단동먼(單洞門) 제방이 붕괴되어 일본 조계지를 제외한 한커우 시가지 전체가 물에 잠겼다.⁸⁾

出版社, 2009), 引言 25쪽; 國民政府救濟水災委員會 編, 『國民政府救濟水災委員會報告書』, 上海: 編者刊, 1933, 4쪽(이하 『救濟水災委員會報告書』로 약칭).

6) 『救濟水災委員會報告書』, 序言 1쪽. 국민정부의 의뢰를 받아 수재지역을 조사한 J. L. Buck이 이끄는 金陵大學 조사팀은 수재지역 131개 縣 790만 호의 농가를 조사했는데, 수재인구를 2,520만 명, 사망자를 15만 명으로 추산했다(金陵大學農學院農業經濟系編製, 『中華民國二十年水災區域之經濟調查』(鄭成林選編, 『民國時期經濟調查資料匯編』第2冊, 國家圖書館出版社), 497쪽. 金陵大學의 조사는 전체 농가를 조사한 것은 아니었지만, 실제 조사를 통해 전체 상황을 추계한 것이다. 당시 피해 조사는 전체적으로 이루어지지 못해 정확한 피해규모를 파악하는 것은 불가능하다.

7) 湖北省地方志編纂委員會, 『湖北省志·民政』, 湖北人民出版社, 1994, 104쪽.

8) 謝菡茂, 앞의 책, 36쪽.

홍수가 한커우 시내로 밀려들었을 때, 주민 다수는 잠결에 깨어 피신하지 못해 많은 사람이 익사했다. 이후에도 계속 비가 내려 수위가 올라가 8월 15일 마지막까지 침수되지 않았던 일본 조계(租界) 지역도 침수되어 한커우시 전체가 물에 잠겼다. 우창(武昌)의 경우, 8월 13일 콰이즈후(筷子湖) 제방에 누수가 발견되어 2,000명의 민공(民工)이 동원되어 응급조치 후 위기를 넘겼다. 그러나 15일 새벽 강물이 계속 불어나 오후 2시 디자오(堤角) 지역이 붕괴되어 우창 서산(蛇山) 이북 3/4 지역이 침수되었다. 8월 19일 장한관(江漢關) 수위가 28.28m에 이르러 우창과 한커우의 제방이 차례로 붕괴되어 시먼차오(西門橋), 평황산(鳳凰山), 구이산(龜山)을 제외하고 우한 3진이 모두 물에 잠겼다. 8월 20일 침수된 지역의 최고 수위는 18m에 달했다. 8월 25일 이후 수위는 매일 3-6cm씩 낮아졌지만, 9월 6일 한커우 이위안(怡園) 부근 수심은 여전히 1m였다.⁹⁾ 우한의 침수 상황은 2개월이나 지속되었다.

진링대학(金陵大學) 『1931년 수재지역의 경제조사(二十年水災區域之經濟調查)』에 따르면, 우한의 농가 102,800가구 가운데 80%가 수재 피해를 입었고, 경지의 80%가 피해를 입었다(<표 1> 참조).

<표 1> 1931년 우한 3진 농가의 수재 피해

	피해농가수	농가총수(戶)	백분율	경지피해면적(畝)	경지총면적	백분율
漢口	33,200	33,900	98	205,200	209,400	98
武昌	22,500	38,800	58	466,400	804,100	58
漢陽	25,600	30,100	85	425,000	500,000	85
합계/평균	81,300	102,800	80.33	1,096,600	1,513,500	80.33

자료내원: 金陵大學農學院農業經濟系編製, 『中華民國二十年水災區域之經濟調查』, 鄭成林選編, 『民國時期經濟調查資料匯編』第2冊, 國家圖書館出版社, 526쪽(이하 『二十年水災區域之經濟調查』로 약칭).

9) 위의 책, 36~37쪽; 『湖北省志·民政』, 103~104쪽.

우한 3진 가운데 가장 피해가 컸던 한커우의 경우, 한커우 공안국(公安局)의 각 서(署)에서 관할 지역 침수피해 조사를 했다. 이 조사에 따르면 최고 9.56m 침수되었고 19개 관할 지역 가운데 4곳을 제외하고 90-100% 침수되었다. 7월 2일 처음 침수되기 시작하여 12월 5일 완전히 물이 빠졌다. 최소 37일에서 최장 133일까지 침수되었다. 조사 지역에서 128,419호가 피해를 입었고, 117명이 익사했고, 병사자는 702명이었다. 빌딩은 3,242동이 붕괴되었고, 오두막은 9,263동이 붕괴되었다. 재산피해는 8백만 위안(元)이었다.¹⁰⁾

우한 농촌의 경작지는 평균 12m 침수되었고, 가옥은 평균 47일 침수되었다. 한커우는 73%의 농민이 피난을 갔다. 주민 가운데 13%가 질병에 걸렸고, 여름 작물은 92%를 추수할 수 없게 되었고, 가옥의 75%가 전파 또는 반파되었다(〈표 2〉 참조). 가구 당 손실액은 한커우 873위안, 우창 133위안, 한양 352위안이었다.¹¹⁾

〈표 2〉 1931년 우한 3진의 수재 피해

	漢口	武昌	漢陽	
경지 평균 침수 높이(m)	13	14.5	8.5	
가옥 거주 불가능 평균 일수(일)	75	23.7	44.1	
피난인 비율(%)	73	6	29	
1,000명 당 환자수(명)	127	183	83	
賑工을 원하는 농민 비율(%)	53	58	98	
가옥 파손 비율(%)	전파	56	32	41
	반파	37	21	39
가을·겨울 작물 파종 불가능 손실 비율(%)	100	20	0	
여름작물 손실율(%)	98	92	87	
재난 輕重 지수	85	48	43	

자료내원: 『二十年水災區域之經濟調查』, 529쪽.

10) 『湖北省志·民政』, 107쪽.

11) 『二十年水災區域之經濟調查』, 533쪽.

수재는 모든 사람에게 공평하게 닥쳤지만, 피해는 공평하지 않았다. 가난한 사람들은 값싼 목재나 대나무로 뼈대를 만들고 흙, 갈대 등으로 벽을 만든 오두막집에 살았는데 이러한 집은 홍수 때 남아날 수가 없었다.¹²⁾ 반면 부자들의 집은 벽돌로 튼튼하게 지어 홍수에도 잘 무너지지 않았다. 흙으로 만든 가옥의 저장 곡식은 홍수에 휩쓸려가서 남아 있지 않았지만, 벽돌 구조의 가옥은 손실을 줄일 수 있었다.¹³⁾ 가난한 사람들은 가을 추수 작물을 거두지 못했고, 저장 곡식을 모두 물에 떠내려 보내 생활을 유지하기 어려웠다.

수재 피해는 경작지와 가옥 피해가 가장 컸고 식량의 부족으로 이어졌다. 수재의 긴박함이 어느 정도 누그러진 11월 조사한 바에 따르면 이재민의 상식 식량은 1/3로 감소하여 최저한도의 생존도 유지할 수 없을 정도였다.¹⁴⁾ 후베이성의 경우 22개 조사 현 가운데 89%의 농가가 12월 이전 구제가 필요했고, 8%는 12월 중순에서 2월 말, 2%만 3월 이후 식량 구제가 필요하다고 대답하여 농민이 수재로 당장 굶지는 않았지만, 다음 해까지 생활을 유지할 수 있는 여력을 상실했다.¹⁵⁾

생활을 유지할 수 없는 이재민들은 자신의 의복이나 생활도구, 토지를 전당잡히거나 팔아 생계를 유지했다. 후베이성의 경우 수재 발생 전에 비해 식량 가격은 17%, 연료는 25%, 이자율은 11% 상승했다. 반면 지가는 26%, 농사용 가축은 18%, 임금은 16.5% 떨어졌다. 이자율이 상승하고 지가가 하락한 것은 농민이 생존을 위해 급전을 마련하기 위해 경작지를 저당잡히는 경우가 증가했기 때문이다. 가축 가격의 하락은 농민들이 식량 구매를 위해 가축을 팔았기 때문이다. 농공 임금의 하락은 다수의 이재민이 호구를 위해

12) J. L. Buck著, 東亞經濟調查局譯, 『支那農家經濟研究(Chinese Farm Economy)』 下卷, 東亞經濟調查局, 1936, 578~579쪽.

13) 『二十年水災區域之經濟調查』, 500쪽.

14) 『二十年水災區域之經濟調查』, 498쪽.

15) 위의 책, 517쪽.

일거리를 찾았기 때문이다. 그러나 많은 경작지에 물이 빠지지 않았기 때문에 노동 수요는 극히 적었다.¹⁶⁾ 다수의 농민은 경작지를 되찾지 못하고 토지를 상실하여 난민으로 전락했고, 대출이자나 전당업으로 돈을 번 사람들은 더 부자가 되었다.¹⁷⁾

대수재 뒤 중국 농촌은 농업생산력을 회복하지 못한 상황에서 세계 경제 공황의 영향으로 농산물 가격도 하락했다. 여기에 일본의 만주 침략이 노골화 되어 1931년 대수재는 중국에 복합적인 재난을 초래했다. 농업생산력의 위축은 농민 생존의 위기로 이어졌고, 농촌 쇠퇴의 악순환이 계속되었다.

2.2. 수재의 원인

수재의 주요원인은 창장과 화이허(淮河) 유역에 단기간 많은 비가 내렸기 때문이다. 중앙기상연구소 보고에 따르면, 창장 하류에 태풍이 지나가면서 폭우가 쏟아졌는데, 평년에는 2차례에 정도에 불과했던 폭풍우가 1931년 7월에는 모두 7차례나 지나갔다. 그 가운데 7월 상순, 7월 하순 2차례 큰 비가 내렸다. 창장 일대 기상대는 7월 강수량이 600mm가 넘었던 곳이 4곳, 500mm가 넘었던 곳이 2곳이었다고 기록했다. 평균 강수량의 절반이 1개월 동안 내렸다. 이러한 비정상적인 강수량으로 창장 일대 광대한 지역에 재난이 발생했다.¹⁸⁾

지리적으로 우한은 지대는 매우 낮고 베이링(北嶺) 이남, 난링(南嶺) 이북의 물이 거의 대부분 한커우를 지나 바다로 흘러갔다. 한커우시는 삼면이 물로 둘러싸인 삼각주 형태로 이러한 지형은 수해를 입는 것이 지리학적인 상례였다. 그리고 상허는 황허(黃河)처럼 자주 물길을 바꾸고 범람하여 한커우 부근은 홍수 범람의 위험이 상존했다. 그런 가운데 장공뚝(張公堤),

16) 위의 책, 523쪽; 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

17) 위의 책, 501쪽.

18) 『二十年水災區域之經濟調查』, 494쪽.

위안공뫼(袁公堤) 등 몇몇 제방이 물의 침수를 막아주었다.¹⁹⁾

한커우 주위의 하천은 매년 여름과 가을 사이(7-8월 2개월) 수위가 높아졌다. 이 때문에 여름에 강우량이 증가하고, 쿤룬산맥 남쪽의 바옌카라산의 눈이 녹아 창장으로 흘러드는 이 시기 창장의 수량은 자연적으로 많아졌다. 한커우 강둑과 창장 바닥은 차이가 13m에 불과했다. 매년 여름 강물이 13m를 넘어 강둑의 일부가 침수되었고, 16-17m가 되면 강둑 대부분이 물에 잠겼으며, 17m가 넘으면, 강둑 전부가 수몰되었다. 그래서 한커우 강둑 일부는 매년 침수를 면하지 못했는데, 1931년 수위는 역대 최고 수위인 18.3m를 넘었다.²⁰⁾

한커우는 특별구와 일본조계, 프랑스 조계, 이위안 등의 변화가를 제외하고 대부분은 호수와 늪지였다. 청말 장즈둥(張之洞)이 상허에 크고 작은 제방을 축조하여 수원(水源)을 단절하면서 이전의 호수와 늪지는 점차 육지로 변했다.²¹⁾ 그러자 사람들은 그곳에 새로운 도시를 건설하기 시작했다. 이후 이 일대가 모범구로 개발되어 2,000여 동의 최신식 빌딩이 건설되고 근대 도시로 탈바꿈했다.²²⁾

1916년 한커우에 자동차가 처음으로 운행했고, 1917년에는 위에한(粵漢) 철도 우창에서 푸치두안(蒲圻段)까지 기차가 운행했다.²³⁾ 우한의 급속한 도시화와 함께 자동차와 그 부속품의 수입이 급증했다. 1931년 29만 2,912량의 자동차가 수입되어 1922년 5만 892량에 비해 엄청나게 증가했다. 도로가 건설되고 자동차가 증가하면서 휘발유의 수입도 증가했다. 1922년 수입액은 14만 3,774갤런이었는데, 1931년에는 108만 3,955갤런으로 증가했다. 도시화로 시내에 전기가 공급되면서 내지 성진(城鎮)에는 경쟁적으로 전등

19) 謝蘅茂, 앞의 책, 31쪽.

20) 위의 책, 33쪽.

21) 錢俊瑞, 앞의 책, 91쪽.

22) 涂文學 主編, 『武漢通史』, 中華民國卷 上, 武漢出版社, 2006, 55~58쪽.

23) 위의 책, 55쪽.

을 설치했다. 중류 가정에서는 전기용품을 구매했고, 부자집의 대저택과 큰 건물에서는 전기난로로 난방 설비를 했다. 석유는 유채기름을 대신해서 등잔용으로 쓰였다.²⁴⁾

우한의 개발은 자연과 공존해왔던 이전의 생태환경을 완전히 변화시켰다. 습지에 도시를 건설한 우한은 홍수에 구조적으로 취약할 수밖에 없었다. 따라서 우한의 수재는 우연한 일이 아니었다. 인간은 자연과의 상호작용 속에서 자연을 침해하면서 자연과 맞서기도 하고 자연의 위협에 노출되기도 한다. 우한은 제방으로 물의 침수를 막고 있었지만 1931년에는 이 제방이 붕괴되어 자연의 위협에 노출되었다. 중국인들은 이것을 天災로 인식했지만, 위협에 노출되고 이것에 대비하지 못한 것은 인위적인 것이었다. 우한의 수재는 기록적인 강수량과 도시의 근대화에 따른 인위적인 요인이 겹쳐져 발생했다.

근대화의 진전에도 불구하고 수재를 자연의 징벌로 인식하는 경향도 여전히 존재했다. 수재에 대해 우한의 많은 시민들은 여전히 미신을 믿었다. 상당수 시민들은 한커우의 수재가 용왕묘(龍王廟)를 훼손해서 천벌을 받은 것이라고 믿었다. 사리 있는 지식인들은 하늘에 운명을 맡기는 태도에 대해 신랄하게 비판하고 수재의 원인을 과학적으로 분석하고 대책을 촉구했다. 그럼에도 불구하고 일반 시민뿐만 아니라 지식계급을 자임하는 일부 사대부들도 이러한 미신을 꽤 믿었다.²⁵⁾ 심지어 정부 관료들도 이러한 미신을 신봉했다. 이는 비록 과학적이지는 않았지만, 민심을 안정시키는 데에는 분명히 도움이 되었다. 특히 방재나 제방 수리의 책임을 진 정부 관료들은 수재를 천재로 돌리고 불가항력적인 상황을 강조하면서 이러한 방식으로 민심을 수습하려 했다.²⁶⁾

24) 『海關十年報告(1922~1931)』(『中國舊海關史料(1859~1948)』 160, 京華出版社, 2001, 555쪽.

25) 謝蔣茂, 앞의 책, 30쪽.

26) 우한이 수해로 위급했을 때, 우한경비사령 夏斗寅은 수재가 한커우 강둑의 용왕묘를

우한의 침수된 거리는 다른 현대 재난의 상징적인 이미지와 겹쳐진다. 우한 시민은 홍수 뒤에 익숙한 기아와 질병뿐만 아니라 새로운 형태의 위협에 대처해야 했다. 침수된 도시의 수면 위에 기름이 흘러내려 화재가 발생하고 철탑이 무너져 감전사고가 발생해서 사람이 죽었다. 이것은 전통적인 재난에서 흔히 발생하는 사고가 아니라 완전히 현대적인 형태의 사고였다.²⁷⁾

중국은 재난에 익숙해 있었지만 19세기 중반 이후 중국의 재난은 규모와 빈도 면에서 이전과 비교되지 않을 정도로 커졌다. 여기에는 인구의 증가와 도시화, 산업화의 영향도 고려해야 한다. 재난은 그 시대의 산물이다. 전통 시대 재난에 대해 국가는 농촌에 대한 구제와 방재시스템 구축이 주요한 역할이었다. 근대 이후 도시화의 진전과 함께 도시의 재난은 새로운 양상을 나타냈다. 따라서 새로운 재난에 대한 국가의 역할과 대응도 달라져야 했다.

3. 국민정부의 수재에 대한 인식과 구제

3.1. 수재에 대한 인식

재난에 대해 난징국민정부의 지도자들이 어떻게 인식했는지는 매우 중요하다. 인본주의적 관점에서 국민의 자유와 안전을 지켜야 한다는 근대국가의 책임을 얼마나 인식하고 있었는지는 난징국민정부의 구제정책 방향과도 밀접한 연관관계가 있다. 창장 일대의 수재가 심각해지고 피해가 커지자 장시성에서 공산당 토벌을 독려하고 있던 장제스는 1931년 8월 31일 직접 우한의 수재 현장을 시찰했다. 장제스는 31일 저녁 성(省)정부 각 기관 확대 기념 주간(週間)에 출석하여 행한 연설에서 “이번 수재는 인민의 고

혈어 용왕에게 죄를 지었기 때문이라고 인식했다. 이에 혈린 용왕묘 자리에 가서 제단을 설치하고 폭우를 맞으면서 우한 3진에 빨리 물이 빠지게 도와달라고 용왕에게 기도했다(歐陽文, 『夏司令跪拜龍王』, 中國人民政治協商會議武漢市委員會 文史資料研究委員會 編, 『武漢文史資料』 第13輯, 1983, 144~145쪽).

27) Chris Courtney, *Ibid.*, p.11.

통이 심해 매우 비통하다”고 하여 수재를 당한 이재민에 안타까운 마음을 전했지만 “수재는 기이한 일이 아니”라고 하여 정부의 책임은 회피했다.²⁸⁾

장제스는 이어 <재난을 당한 동포에게 보내는 편지(告被災同胞書)>를 발표했다. 여기서 장제스는 이번 수재는 “매우 중대한 재난으로 창장 주민들의 생계뿐만 아니라 중국 전체의 생존에도 영향을 미친다.” “정부는 힘을 다해 전력으로 이재민을 구제하고 보호할 책무가 있다”고 하여 수재 구제에 대한 정부의 책임을 강조하고, “신속히 구제하기 위해 이미 거액을 마련하고, 전문 인력을 각지에 특파하여 적극적으로 구제하고 동시에 다방면으로 근본적인 구제 방법을 계획할 것”이라고 하여 민심을 수습하고 정권의 안정을 유지하기 위해 수재의 극복과 이재민 구제에 적극적으로 대처하겠다고 약속했다.

동시에 재난을 당한 동포는 “질서를 엄격히 지키고, 마음을 차분하게 하여 이 엄중한 환경에 대처해야 한다. 사악한 사람들의 속임수에 속지 말고, 잔꾀를 부리지 말아야 한다”고 하여 장제스는 교육적 계몽을 통해 수재 이후 사회적 불안을 차단하고 정치적 안정을 유지하려 했다. 더 나아가 “구제 요원의 지도를 잘 받아들이고 관리 요원의 지휘를 잘 따르고 사회 질서의 안녕을 유지하여 각종 공작을 순조롭게 진행하는 것이 액운을 풀고 편히 쉴 수 있는” 방법이라고 하여 정부의 정책에 잘 협조하라고 요구했다. 장제스는 정부가 구제에 나서지만 “수습 문제는 중앙이 지방의 해결을 원조한다”고 하여 지방정부에 실질적 역할을 상당 부분 미루었다.

장제스는 “인간은 하늘을 이길 수 있다. 당과 정부, 군대 등이 공동 노력하여 자연에 승리해야 한다”고 하여 재난 극복에 대한 강한 의지를 드러냈다. 하지만 장제스는 “공산당의 완전한 토벌이 멀지 않았는데, 공산당의 불꽃이 사그라들 즈음에 불행히도 천재(天災)가 왔다”고 하여 공산당 토벌이 우선 과제이고 수재는 이를 방해하는 장애물이라는 인식을 강하게 드러냈

28) <蔣日內將返京>, 『申報』, 1931.09.01.

다.²⁹⁾ 장제스는 국민정부의 당면 과제를 공산당 토벌과 수재로 설정했는데, 장제스에게 두 가지 과제 가운데 우선순위를 정하는 것은 정치적 선택의 문제였다. 여기에서 장제스는 공산당 토벌을 우선 과제로 인식했다. 장제스는 1931년 홍수의 심각성을 인식하고 이를 국가적인 재해로 간주했지만, 사회와 정권의 안정에 비해 재난 구제는 여전히 부차적인 위치에 있었다.

국민정부의 또 다른 지도자였던 위요우런(于右任)은 1931년 수재에 대해 수십 년 동안 경험하지 못한 천재라는 점을 먼저 상기시켰다. 아울러 수재에 대비해서 방비하지 않은 것을 자책했다. 그는 “정부는 인류 동정(同情)의 측면에서 수재를 적극 구제해야 한다”고 하여 국가의 책임을 자선(慈善)으로 이해했다. 또한 국민들은 “정부에 힘을 다해 협력하여 난관을 극복해야 한다”고 하여 국민의 의무를 더 강조했다. 특히 “대수재 이후 각 처 당국자들이 기회를 틈타 어부지리를 노리고, 사회에 대한 불평으로 다시 적비(赤匪)의 소란이 더해져 더욱 우려스럽다”고 하여 수재보다는 공산당의 공세와 사회 불안을 더 우려했다.³⁰⁾ 위요우런도 구제의 목적을 사회 안정이라고 인식했다. 이러한 인식으로 국가의 책임보다는 국민들의 의무를 강조했다. 그는 수재를 국민의 생명과 안전 보장보다 사회와 정권의 안정을 중시하는 정치적인 입장에서 조금도 벗어나지 못하고 있다.

국민정부 지도자들은 중국 국민을 민주 시민이 아니라 교육의 대상으로 인식했다. 따라서 국민들의 무관심을 질타하고 국가와 사회의 안정을 위해 질서를 지키고 정부의 정책에 적극적으로 협력하라고 요구했다. 이러한 인식은 국민당 중앙선전부의 <전국민에게 보내는 글>에서 드러나고 있다. 이 글에 “근래 천재인화(天災人禍)가 계속되고 내우외한이 잇따라 정부가 전력을 다해 구제하려고 하지만 대다수 국민은 나라가 위기에 처해 있다는 사실을 인식하지 못하고 있으며” 국가 존망에 관심이 많지 않다고 국민들의 무관심을 질타했다.

29) <發表告被難同胞書>, 『申報』, 1931.09.04.

30) <中央與國府記念週 于右任報告水災問題>, 『申報』, 1931.08.11.

국민정부에서는 재정의 부족을 인식하여 국민과 각종 단체의 기부를 통해 구제 기금을 마련하려 했다. 그래서 국민정부 지도자들의 수재에 관한 발언은 거의 모두 국민들에게 구제 의연금의 기부를 요청했다. 국민당 중앙선전부에서도 중앙에서 구제수재위원회를 만들어 수습책을 신속하게 진행하고 있지만, 재난 상황이 엄중하고 범위가 너무 넓어 정부의 구제에만 의존한다면 재정이나 시설이 부족하여 모두 구제하기 어렵다고 강조하고, “전국 동포가 자선의 마음으로 동정심을 발휘하여 구제 자금을 기부하거나 단체를 조직하거나, 모금을 권고하는 등 각종 방식으로 구제에 도움”을 달라고 권유했다.

국민당 중앙선전부의 성명은 중국이 수재와 내외적 위기로 국가의 존망이 위급한 지경에 처해 있다고 진단하고 현상을 먼저 다스리고 그 뒤에 근본을 다스려 위기를 벗어나야 한다고 인식했다. 여기에서 현상은 “정부에 일치 협력하여 긴급구제에 노력하고 구호를 기다리는 이재민에게 쉴 수 있는 여유를 얻을 수 있게”하는 것이고, 근본은 “적비를 처단하고 반역(叛逆)의 무리를 제거하여 안내양의(案內攘外)하고 국가 건설에 힘쓰는 것”이었다. 즉 수재를 구제하는 것은 공산당 토벌을 위한 것이고, 공산당 토벌이 가장 근본적인 목표이고 “혁명의 일을 완수하고 부국(富國)의 길에 이르는 것”이라고 인식했다.³¹⁾

지방정부 지도자들은 중앙정부와는 다른 측면에서 수재를 인식했다. 후베이성 주석 허청권(何成濬)과 국민정부 구제수재위원회 후베이 지부에서는 우한의 수재가 “전례 없는 엄청난 재난”으로 천재임을 강조하여 자신들의 책임을 회피했다.³²⁾ 한편 장쑤성 주석 예추창(葉楚傖)은 제방 붕괴의 책임을 지고 국민정부에 처벌을 요청했다. 이에 대해 당시 언론에서는 1931년 수재 당시 강 연안의 제방이 무너진 것에 대해 부실한 제방을 오랫동안

31) <中宣部爲賑濟水災「告全國同胞書」>, 『申報』, 1931.08.26.

32) 章博, 『武漢一九三一年水災救濟問題研究』, 華中師範大學 碩士學位論文, 2002, 21쪽.

수리를 하지 않고 방비를 게을리했기 때문이라고 비판하면서, 수재를 천재가 아닌 인재(人災)라고 보았다.³³⁾

국민정부 지도자들은 대수재에 대해 천재라는 불가피성을 강조함으로써 정부의 책임을 회피하려 했다. 국민정부는 현실적으로 구제를 펼칠 자원과 조직이 부족했다. 이에 내우외환 속에 수재를 당해 민족적 위기에 빠졌다는 위기의식을 조장하여 국민의 협력과 의연금을 요구했다. 이를 통해 군벌과의 전쟁, 국민정부 내 파벌 싸움, 공산당 토벌과 같은 불안한 정치적 상황에서 벗어나 민심을 국민정부에 유리한 쪽으로 돌리려 했고, 사회 규율을 강조함으로써 국민들을 통제하려 했다.

장제스를 비롯한 국민정부 지도자들은 수재의 구제는 부차적인 문제였고, 공산당 토벌과 정치·사회적인 안정에 훨씬 관심이 있었다. 장제스가 우한에 간 것은 홍수가 수습된 뒤 예상되는 공산주의자들의 공격을 진압하기 위한 조치를 우한 지역 군사지도자들과 상의하기 위한 것이었다.³⁴⁾ 따라서 장제스의 수재 구제는 외형적 성과에 치중했고, 목적도 국민을 동원하여 사회적 긴장을 높여 정치적 안정을 꾀하는 것에 있었다. 여기서 인본주의적 구제정책은 기대할 수 없었다. 국민정부 지도자들의 이러한 인식은 구제정책에서도 그대로 드러났다. 형식적으로 국민정부의 구제정책은 성공적인 것처럼 보였지만 실제로는 제대로 관철되지 않았고, 많은 이재민들은 구제의 혜택을 거의 받지 못했다.

3.2. 국민정부의 구제대책

국민정부의 구제정책은 국가의 책임과 역할을 인식하고 노력한 점은 있지만 국가의 역할과 책임을 충분히 다하지는 못했다. 1931년 수재는 대규모 사망자가 발생했고, 창장 유역 도시와 농촌에 막대한 피해를 입혔다. 여기

33) 『生活』週刊 第6卷 第37期, 1931, 790쪽.

34) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

에 국내에서는 반장전쟁(反蔣戰爭)으로 인한 국민정부의 내분, 공산당 토벌, 경제공황으로 인한 농촌의 피폐, 국외에서는 일본의 만주 침략 등 잇달아 발생한 재난에 국민정부는 동시에 대처해야 했다. 이러한 복합재난의 상황에서 장제스는 국내적으로 수재민을 구제함으로써 정권의 안정을 도모했다.

국민정부는 수재 구제에 적극적으로 나섰지만 국민정부의 기형적인 재정구조로 재정을 조달하는 것이 쉽지 않았다. 국민정부는 북벌 과정에서 군사비의 지출이 급격히 늘었다. 난징국민정부 수립 이후에도 장제스에 반대하는 군벌과의 전쟁, 공산당 토벌 등으로 국민정부의 군사비 지출은 줄어들지 않았다. 국민정부의 재정지출 가운데 최대 비중을 차지했던 것은 군사비였다. 군사비 비중은 1928년 2.1억 위안으로 총지출 가운데 48.3%를 차지했고, 1931년에는 44.5%를 차지하여 국민정부 시기 계속 40% 이상을 차지했다. 지출 가운데 2위는 채무상환비였다. 1930년 채무상환비는 2.96억 위안으로 재정지출의 37.5%를 차지하여 국민정부 시기 최고를 기록했다. 군사비와 채무상환비를 합치면 국민정부 재정지출의 75-80%를 차지하여 다른 항목으로 지출할 여지가 거의 없었다(아래 <표 3> 참조).

<표 3> 1928~1932년 군사비, 채무비 지출액과 이것이 세출에서 차지하는 비중

연도	세출총액 (단위: 백만위안)	군사비		채무비		합계	
		액수	비중 %	액수	비중	액수	비중
1928	412.6	209.5	50.8	121.3	29.4	330.8	80.2
1929	539.0	245.4	45.5	159.0	29.5	404.8	75.0
1930	714.4	311.6	43.6	241.0	33.7	552.6	77.3
1931	683.0	303.8	44.5	238.8	34.9	542.6	79.4
1932	644.8	320.7	49.7	169.5	26.3	490.2	76.0

자료내원: 楊蔭溥, 『民國財政史』, 中國財政出版社, 1985, 13쪽, 70쪽, 103쪽.

난징국민정부는 재정적으로 여유가 없어, 건설사업은 물론 평소 제방 수

리에 별로 관심을 기울이지 않았다. 오히려 후베이 지역의 제방 수리 적립금을 군사비로 유용하여 후베이성에서 제방을 제때 수리하지 못해 수재 피해를 키운 원죄(原罪)가 있었다. 원래 후베이성은 상당한 제방 수리 적립금을 적립해놓았다. 이 적립금은 우한 해관 수입의 10% 부가세와 량후(兩湖) 특세, 각 현 양세(糧稅) 부가세, 각종 이금(釐金) 부가세, 기타 차·술·연초·생사(生絲) 특별세 등으로 매년 1,000만 위안 내외의 적립금을 확보했다.³⁵⁾

후베이성 당국은 제방 수리 적립금을 매우 중시하여 왕딘엔위안(王占元)이 독군(督軍)으로 임명되었을 때는 한 푼도 유용하지 않았으나, 팡번런(方本仁)이 성주석이 된 뒤, 장제스에게 이 자금을 군사비로 전용하라고 권유했다. 팡번런은 장제스에게 전혀 충성하지 않았지만, 이 기회를 이용하여 자신이 적립금의 일부를 사적으로 유용하려고 꾸민 일이었다. 1930년 장제스와 옌시산(閻錫山)의 중원대전(中原大戰) 때, 쑹쯔원이 후베이성에 직원을 특파하여 1차로 1,000여만 위안을 유용했다. 그 뒤 몇 차례 더 군사비로 유용했고, 일부는 개인이 횡령하여 1931년에는 한 푼도 남아 있지 않았다.³⁶⁾

1931년 우한 수재 때 강 연안 제방 붕괴는 부실한 제방을 제때 수리하지 않았기 때문이었다. 첸권루이(錢俊瑞)는 “한커우 수재 때 일본 조계에는 임시 제방을 쌓아 침수를 막았는데 2만 7,000위안의 비용이 들었다. 한커우 전체 시내 면적은 일본 조계의 15배 정도로 33만 위안 정도면 창장의 침수를 방지하고 시 전체를 보호할 수 있었다”고 비판했다.³⁷⁾ 제방 관리 부실에 대해 국민당 장쑤동향회(江蘇同鄉會) 수재구제회는 “운하를 끼고 있는 25

35) 武漢 해관 수입의 10%를 부가세로 연 150만 위안을 거두었고, 兩湖 특세는 아편세 20%를 부가세로 거두어 500만 위안(특세 수입은 매월 250만 위안 이상으로 20%면 매년 600만 위안을 거둘 수 있어 적어도 500만 위안), 각 현 糧稅 부가세로 매년 100만 위안, 각종 厘金 부가세로 매년 약 150만 위안을 징수했다(錢俊瑞, 앞의 책, 90쪽).

36) 위의 책, 1986, 90~91쪽.

37) 위의 책, 91~92쪽.

개 현 인민이 매년 운하관리세를 약 100만여 위안 납부했는데 관리의 주머니만 불려주고 생명은 오히려 보전할 수 없다"고 비판했다.³⁸⁾

1931년 수재가 발생했을 때, 장제스는 원죄로 인해 우한의 수재민을 구제하는 데 적극적으로 나서지 않을 수 없었다. 국민정부는 한편으로는 사회단체와 국민들에게 기부를 요청했고, 다른 한편으로는 수재 구제를 위한 재정을 마련하기 위해 부실했다. 당시 수재 구제기관으로 진무위원회(賑務委員會)가 있었지만, 장제스는 통합적인 수재 구제 기관 설립을 지시하여 쑹쯔원을 위원장으로 하는 국민정부 구제수재위원회를 성립시켰다. 구제수재위원회는 미맥(美麥) 차관 45만 톤을 도입하여 이를 기금으로 이재민을 구제했다.³⁹⁾

미맥차관의 도입에도 불구하고 수재가 발생한 지역이 광범위하고 국민정부의 재원은 한정되어 있어 구제 지원의 효과는 크지 않았다. 아래 <표 4>를 보면 국민정부가 후베이 지역 구제에 출연한 금액은 장제스가 군사비로 유용한 후베이성 제방수리 적립금에도 훨씬 미치지 못했다.

<표 4> 1931년 호북 수재 急賑, 救濟, 先后 3會 賑款 수지총표

항목	수입(단위: 위안)
中央賑委會	170,000
국민정부 水災救濟委員會	856,384
先后會 총회	300,000
미국 밀 환금액	1,018,662
특세 附加捐	167,200
각계 기부	743,225

38) 『生活』 第6卷 第37期, 1931, 790쪽.

39) 미맥차관의 내용과 의의, 평가에 대해서는 仇華飛, 「1931年中美小麥借款得失研究」, (『江海學刊』 2001年 第2期), 孫語聖·黃升永, 「1931年美麥借款之爭及社會意義」, (『文化學刊』 第11期, 2008), 楊金客, 「1931年“美麥借款”的過程及作用研究」, (『淮南師範學院學報』 第19卷 第4期, 2017), 王林, 「評1931年江淮水災救濟中的美麥借款」, (『山東師範大學學報(人文社會科學版)』 第56卷 第1期, 2011)을 참조할 것.

미국 적십자회 기부	457,144
공사기부금(工程捐)	31,050
예금이자	23,485
잡항	10,388
합계	3,777,538

자료내원: 湖北省地方志編纂委員會, 앞의 책, 112쪽.

구제수재위원회는 설립 직후 각계 전문가와 실무 인원을 보충하여 근대적인 구제정책을 도입했다. 구제수재위원회는 광범위하게 구제자금을 모금하고, 전 민간기관과 협력하여 적극적인 구제정책을 실시했다. 『구제수재위원회보고서(救濟水災委員會報告書)』에서 송쯔원은 다음과 같이 구제기본방침을 설명했다. 1) 홍수 뒤 수재민의 의식주를 구제하고, 질병 치료를 하는 것, 2) 제방을 다시 복구하는 것, 제방 증축은 홍수 때보다 1미터 높이 쌓아 홍수가 다시 큰 재난이 되지 않게 하는 것, 3) 종자를 빌려줘 봄 농사를 도와주는 것, 4) 재해지역 위생에 주의하여 전염병 전파를 방지하는 것이었다.⁴⁰⁾ 구제수재위원회는 전문가들로 조직되어 효율적인 활동을 했고, 45만 톤의 미맥차관과 각종 기부금을 기금으로 광범위한 구제활동을 펼쳤다.

최근의 연구들은 구제수재위원회의 활동을 전문적이고 효율이 높았다고 평가하고 국민정부의 구제 정책에 대해 긍정적으로 평가하는 경향이 있다.⁴¹⁾ 하지만 Courtney는 구제수재위원회 조직 지도부의 상당수는 유럽, 미국 또는 일본의 대학에 다녔던 귀국 학생으로 이루어진 교육 엘리트들이었고, 이들 대부분은 송쯔원의 친구 또는 동창으로 편협한 엘리트 네트워크의 한 형태였다고 비판적으로 평가했다.⁴²⁾ 이러한 조직은 의사소통을 용

40) 『救濟水災委員會報告書』序言 2쪽.

41) 서론 주) 2에 인용한 논문 참조할 것.

42) Courtney, *Ibid*, p.158. Courtney는 구제수재위원회에 임용된 사람들이 오로지 능력주의 기준에 따라 선택되었다고 가정하기 쉽지만, 면밀히 살펴보면 엘리트 네트워크의 한 형태라는 것이 드러난다고 주장했다.

이하게 했지만 다양성을 제한하여 구제수재위원회가 고립된 제도적 이념 아래 구호정책을 입안하게 했고, 정책에 대한 비판이나 개선의 여지를 방해했다.⁴³⁾

수재 이후 광범위한 침수 지역에 대한 재건이 필요했다. 재건은 침수로 황폐화된 농촌의 경작지를 회복하는 것과 홍수의 재발을 방지하기 위한 도시 제방의 수리가 가장 시급한 문제였다. 이 문제를 해결하기 위해서는 막대한 비용이 필요했다. 국민정부는 제한된 재원으로 이 문제를 해결하기 위해 정책적 선택을 해야 했다. 국민정부는 제방 수리에 가장 우선순위를 두었고, 농촌 재건을 위한 구제에는 상대적으로 소홀했다.

국민정부는 수재 구제정책을 인도주의적 정책으로 강조했다. 물론 국민정부의 구제정책이 이재민을 구호하고 생존과 안전을 지키는 데 일정한 역할을 했던 것은 분명하다. 국민정부는 재난에 대한 무상 구제를 최소한으로 줄였는데, 이는 이재민의 가난을 지속시키는 것으로 인식했다. 대신 노동을 통한 유상 구제인 공진(工賑)과 농진(農賑)을 제공하는 것이 생산적이고 이재민의 생활 향상을 돕는 것이라고 확신했다.⁴⁴⁾ 장쑤성의 예를 들면 구제수재위원회의 구제비용 가운데 무상구제는 24%였고, 노동구제가 58%, 농업구제가 18%였다.⁴⁵⁾ 구제의 대부분은 노동을 통한 구제로 이루어졌다. 이는 동시에 제방 복구를 포함한 수재 복구에 값싼 노동력을 제공하는 기회가 되었다. 이후 노동 구제는 재난 구제의 대응 지침이 되었다. Courtney는 재난 구호 전문가로 구제수재위원회에서도 활동했던 John Earl Baker의

43) *Ibid*, p.162. Courtney는 구제수재위원회에서 정부 기술전문가와 민간 전문가들이 함께 모여 수재 대책 기구를 조직하고 조정했던 것은 분명히 효율적인 방법이었다고 인정했다. 그러나 그들은 비슷한 교육적 배경에서 비롯된 기술주의적 전망을 공유했는데, 이러한 공통적인 배경은 의사소통을 용이하게 했지만 다양성을 제한하여 구제수재위원회 내 이견을 제한했고, 이들의 의견이 구호정책의 지침이 되어 이에 대한 비판은 무시되어 거대한 장벽이 되었다고 보았다.

44) Courtney, *Ibid*, p.165.

45) 孔祥成, 앞의 논문, 235쪽 <表 1>.

말을 원용하여 이를 ‘실용적 인도주의’라고 설명했다.⁴⁶⁾

구제수재위원회는 엄청난 재난에도 불구하고 구제 사업이 최단 시간 안에 최대 성과를 거두었다고 자평했다.⁴⁷⁾ 구제수재위원회의 보고에 따르면, 구제 사업을 통해 269개 현의 수재 지역, 500만 명의 수재민이 구제 혜택을 받았다. 가옥을 잃은 이재민 가운데 100만 명을 수용소에 수용했고, 임시 죽 배급소 수십만 곳을 설치하여 기근을 구제했다. 농촌의 36만 호가 대출을 받았고, 공진처(工賑處)에서 매일 140만 명을 노동 구제하여 이들에게 생활을 의존하고 있던 가족까지 포함하면 1,000만 명 이상이 구제 혜택을 받았다.⁴⁸⁾ 또한 이재민에게 50만 벌이 넘는 의류를 전달했고, 250만 명이 넘는 이재민이 질병 치료와 예방접종을 받았다. 구제 사업으로 달성한 토목 공사는 2미터 높이로 적도를 일주할 정도의 길이로 제방을 쌓았다.⁴⁹⁾

급진(急賑), 농진, 공진의 결과도 성공적이었다고 보고했다. “농업구제는 성과가 완전하지 못했지만, 각지 농촌은 점차 회복되었고, 1932년 중국 남부에는 수십 년 만의 풍년이 들었다. 제방은 1932년 우기 전에 수리를 완료하여 한 건의 붕괴도 없었다”고 평가했다. 구제 사업으로 인민들이 정부의 민생 중시 의지를 신뢰하고, 중앙정부에 대해 존경하는 마음을 가지게 된 것은 구제사업의 중대한 정치적 효과라고 자부하여 구제사업의 정당성을 강화했다.⁵⁰⁾

국민정부는 여러 지표와 통계를 통해 구제사업의 성과를 선전했고, 많은 사람들이 이를 사실로 받아들였다. 그러나 문제는 이러한 성과가 불편한 증거를 배제하고 유리한 선택 기준을 사용하여 긍정적인 결론에 도달했다는 점이다.⁵¹⁾ 수재 구제 과정은 여러 문제를 드러냈다. 농업 구제는 전체 피해

46) Courtney, *Ibid.*, p.165.

47) 『救濟水災委員會報告書』 第8章 結束及總結論 8쪽.

48) 위의 책, 6쪽.

49) 위의 책, 序言 2쪽.

50) 위의 책, 第8章 結束及總結論 8~9쪽.

농가 규모에 비해 극히 일부만 혜택을 입었고, 대부분의 농가는 수해 피해를 거의 복구하지 못했다. 『1931년 수재지역의 경제조사』에 따르면 개인 및 단체의 구제사업에서 후베이성의 경우 매호 0.6위안을 구제받았다. 농민에 대한 구제 방식은 현금 대부가 14%, 종자 6%, 식량 9%, 가옥 수리건축 9%, 제방 수리 6%였다. 구제 내원을 보면 지주가 43%, 상인 57%였다. 그밖에 촌장이나 신사(紳士), 구공소(區公所), 현정부, 성정부로부터 일부 지원을 받았고, 중앙정부로부터는 지원을 받지 못했다.⁵²⁾ 피해 액수에 비해 구제액 수는 얼마 되지 않아 농민들의 생계에 별로 도움이 되지 못했다.

1932년은 국민정부의 선전대로 중국 농촌이 4년의 한계와 수재를 겪은 뒤, 처음으로 풍년을 맞이했다. 그러나 풍년은 오히려 재난이 되었다. 이는 1931년 대수재의 연장선상에서 이해해야 한다. 1931년 수재로 식량이 부족해지자 외국의 값싼 농산물을 대거 수입했다. 1932년 창장 일대가 풍년이었을 때, 전국 시장에는 이미 양미(洋米)가 점령하고 있어 풍년에 오히려 양식가격이 하락하여 농민들은 재생산을 유지하지 못하고 오히려 부채가 늘어났다.⁵³⁾

우한 수재 뒤 붕괴된 제방을 복구하는 일은 공진을 통해 수행되었다. 국민정부가 생산적인 구제라고 자랑했던 공진은 내부적으로 부정부패를 낳았다. 공진에 참여한 이재민들이 상호결탁하여 대리 출석을 통해 허위로 이름을 올리고 임금인 밀가루를 받는 경우가 많았다. 미국 밀가루는 품질이 우수하고 양이 많아 관료와 정치인들은 자신이 믿을 만한 친속(親屬)을 공사팀의 공두(工頭)로 추천하여 사적 이익을 챙겼다. 이러한 부정비리는 장공띠 공사팀에 가장 많아 어떤 사람은 장공띠 수리 때 지급한 밀가루로 장공띠를 한 번 더 쌓을 수 있다고 말했다.⁵⁴⁾ 1932년 흉수 피해가 없었던 것

51) Courtney, *Ibid*, p.192.

52) 『二十年水災區域之經濟調查』, 523쪽.

53)李文海·鄭歡·劉仰東·夏明方, 『中國近代十代災荒』, 上海人民出版社, 1994, 235쪽.

은 제방 수리가 완벽했기 때문이 아니라 비가 적게 왔기 때문이다.⁵⁵⁾ 1935년에는 7월 하루 275mm의 폭우가 내려, 장한관 최고 수위가 27.58m에 달해 후베이성과 우한에 다시 수재가 닳쳤다.⁵⁶⁾ 1935년 한커우 제방은 모두 58차례 위협에 처했고, 일부 침수 피해를 입었지만, 대수재로까지 이어지는 않았다. 하지만 창장 중류에 대홍수가 발생하여 이푸(宜都)에서 청링지(城陵磯)까지 주류 하천과 한수이(漢水)의 수위가 1931년을 초과했고, 정장(荊江) 대제방이 붕괴되어 창장 중하류 평원 2,264만 무가 침수되었고, 가옥 40만 칸이 파괴되었으며, 이재민 1,100여만 명, 사망 14만 2,000명의 피해를 입었다.⁵⁷⁾ 1935년 홍수로 제방이 다시 한번 붕괴되면서 제방 수리의 성공도 허실이 드러났다.

국민정부 구제수재위원회의 활동은 긴급구제를 포함하여 공진과 농진을 통해 생산적인 방식으로 혼란을 극복해가는 성공주의 공식을 보여주었다. 이는 각종 성공을 측정하는 잘못된 지표를 통해 1931년 수재의 현실을 왜곡하고 진정한 본질을 호도하는 결과를 초래했다. 이러한 공식을 통해 국민 정부는 수재의 책임에서 벗어나 근대적인 정책을 펼친 긍정성만 드러나게 되었다. 하지만 근대적 발전과 효율의 이면에 이재민의 안전과 생활 안정을 위한 인본주의적인 접근 방식은 찾아보기 어려웠다.

54) 王國威, 『復修堤防貪污分肥』, 『武漢文史資料』 13권, 1983, 147쪽.

55) 창장 수위는 1931년 16.3m이 이르렀으나 1932년에는 13.5m에 불과했다(『救濟水災委員會報告書』 附件 1-1).

56) 涂文學 主編, 앞의 책, 217쪽.

57) 李文海·鄭歎·劉仰東·夏明方, 앞의 책, 236~237쪽; 涂文學 主編, 앞의 책, 217쪽.

4. 국민정부 救災정책의 실상과 한계

4.1 난민수용소와 전염병

재난은 난민 위기를 초래했다. 『1931년 수재지역의 경제조사』에 따르면 후베이성에서 홍수 피해를 입은 사람의 48%가 집을 떠나야 했다.⁵⁸⁾ 우한 3진의 이재민 총수는 636,683명이었는데 이 가운데 30여만 명이 난민이 되었다. 한커우 댄수이츠(丹水池) 철도 노반이 붕괴된 뒤, 난민 대부분은 시내 철도 제방과 장공띠 위에 자리를 잡았다. 한커우에서 유일하게 침수되지 않은 정한로(京漢路) 노반에는 1,000명의 난민이 모여들었다. 단둥먼의 제방과 황징탕(皇經堂) 탄띠(灘堤), 환한로(川漢路) 노반에 물이 차오르자 난민은 한양(漢陽)의 허산(赫山), 메이쯔산(梅子山), 구이산(龜山) 등 고지대로 모여들어 노숙을 했다. 우창의 경우 평항산 등 몇몇 고지대가 침수되지 않아 본구(本區)와 한커우, 인근 현(縣)·향(鄉)의 난민 20여만 명이 몰려들었다.⁵⁹⁾ 로이터 특파원은 수백 명이 침수되지 않은 지붕 위에 위태롭게 매달려 생활하고 있다고 보도했다.⁶⁰⁾ 도시의 마른 땅 어느 곳에서도나 자생적인 난민수용소가 난립해 있었고 수용소에는 난민들이 넘쳐났다. 일부 사람들은 마른 땅, 제방 꼭대기, 심지어는 나뭇가지에 자신의 오두막을 지었다. 농촌의 난민과 도시 노숙자가 합쳐져 우한은 난민 도시가 되었다.

우한시 행정당국은 난민을 수용하기 위해 도시 곳곳에 100,000명 정도를 수용할 수 있는 난민수용소를 건설했다.⁶¹⁾ 후베이성의 수몰지역이 광범위해서 우한뿐만 아니라 부근 각 縣의 난민은 살기 위해 몇백 리를 걸어서 우한으로 갔는데, 이들은 한양의 허산, 우창의 홍산(洪山), 창춘관(長春觀)

58) 『二十年水災區域之經濟調查』, 520쪽.

59) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931; 涂文學 主編, 앞의 책, 213쪽.

60) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

61) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

등의 수용소에 나누어 수용되었다.⁶²⁾ 한양 허이산(黑山)에는 2만 명을 수용하는 난민 대피소가 만들어졌다.⁶³⁾ 그러나 한커우 시내에는 여전히 수많은 난민이 침수된 건물 속에 갇혀서 불안한 시간을 보내고 있었다.⁶⁴⁾ 한커우 제5수용소의 경우 난민의 대부분은 자급할 수 있고 숙식만 수용소에서 해결하는 경우도 있었다.⁶⁵⁾ 우창 양후서원(兩湖書院) 메이자산(梅家山)의 수용소에는 인근 주민이 난민 가운데 섞여 있어 음식물을 받아 공공연히 다른 사람에게 파는 괴현상이 벌어졌다. 각 수용소의 식량 분배가 균등하지 못하고 위생 설비도 미비하여 난민 가운데 강자는 배불리 먹고도 남고, 약자는 굶어서 죽음을 기다리는 상황이 흔했다.⁶⁶⁾

수재 지역에서 질병에 걸리는 비율은 일반 농민이 1,000명 당 167명인데 비해 수용소의 난민들은 92명으로 낮았다. 하지만 사망자는 22명 대 63명으로 수용소 난민이 높았다.⁶⁷⁾ 당시 신문 보도에 따르면 수재로 익사하지 않으면 살아남아도 병사와 기아를 면하기 어려웠다고 기술했다.⁶⁸⁾ 우창에는 7곳의 수용소가 있었는데, 수용소마다 상황이 조금씩 달랐다. 제1, 2수용소는 약 4,000명 이상을 수용했다. 그 가운데 전염병에 걸린 사람이 40%나 되어 적십자회에서 진료를 했지만 3%가 사망했다.⁶⁹⁾ 제3수용소는 6,000명 이상을 수용했는데, 판자로 임시 거처를 만들어 날씨가 맑으면 더위로 열기가 오르고, 비가 오면 습기를 감당할 수 없어 전염병이 유행하여 사망자가 속출했다. 난민들은 돛자리에서 생활하여 이질이 쉽게 발생했다. 나머지 수용소는 비교적 질서가 잘 유지되고 환경도 괜찮았다.⁷⁰⁾

62) 胡學漢, 『一九三一年武漢大水瑣記』, 『武漢文史資料』 13권, 1983, 145쪽.

63) 'The vally of death', *North China Herald*, 15 September 1931.

64) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

65) 謝蓓茂, 앞의 책, 118쪽.

66) 위의 책, 120쪽.

67) 『二十年水災區域之經濟調查』, 524~525쪽.

68) 涂文學 主編, 앞의 책, 214쪽.

69) 謝蓓茂, 앞의 책, 115쪽.

수재가 발생했을 때, 익사하는 비중은 비교적 낮았고, 수재 이후 질병으로 사망하는 비율이 훨씬 높았다. 수재 이후 사망자 가운데 일반농민의 70%, 수용소 난민의 87%가 병으로 죽었고, 24%, 10%만이 익사했다.⁷¹⁾ 후베이 지역에서 조사한 9,952명 가운데 사망자는 387명으로 1,000명 당 사망자 수는 39명이었다. 그 가운데 19%는 익사했고, 79%가 병으로 사망했으며, 아사(餓死)는 1%에 불과했다.⁷²⁾ 수재가 발생했을 때, 일반적으로 익사나 아사의 비중이 높을 것 같지만, 실제로는 수재 뒤 열악한 환경으로 인한 병사가 사망자의 절대 다수를 차지했다. 이는 수재 뒤 구제의 중심이 긴급구제보다 난민의 생활조건을 개선하는데 두어져야 했다는 것을 의미했다. 국민정부 구제수재위원회는 정열적으로 구제활동을 펼쳤지만, 그 방향은 국민정부의 위신을 회복하고 정부의 구제 의지를 보여주는 데 집중했다. 인본주의적 관점에서 난민들이 실제로 필요한 구제는 거의 신경을 쓰지 못했다고 볼 수 있다.

1931년 수재 이후 난민을 괴롭혔던 또 다른 요소는 전염병의 확산이었다. 두 사람 가운데 한 사람 꼴로 심각한 질병에 고통을 받았다. 어디에나 오물이 널려 있었다.⁷³⁾ 몇 주 동안 침수된 물에 젖은 사람들에게 가장 쉽게 발생했던 전염병은 각기병(脚氣病)이었다.⁷⁴⁾ 난민들의 급격한 증가로 이들에게 위생 규율을 부과하기 극도로 곤란했다. 수용소를 휩쓴 전염병은 하나의 인과적 요인으로 설명할 수 없지만 강제 수용 정책에 따라 질병 사망률이 급격히 증가했다는 점은 분명했다.⁷⁵⁾

수용소에서는 먹을 것도 적었고, 마실 물도 오염되었고, 많은 경우 야외

70) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931; 謝菑茂, 앞의 책, 116쪽.

71) 『二十年水災區域之經濟調查』, 524~525쪽.

72) 『二十年水災區域之經濟調查』, 522쪽.

73) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

74) 謝菑茂, 앞의 책, 94쪽.

75) Courtney, *Ibid*, p.224.

의 오두막에 거주했다. 수용소 주변 도처에 대소변이 널려 있었고 악취가 진동해서 전염병이 계속 발생했다. 학질, 이질, 콜레라 등과 같은 전염병이 유행했다. 수용소 난민은 가족 가운데 병이나 죽은 자가 없는 가구가 없었다. 더욱이 콜레라로 전 가족이 죽은 경우도 있었다. 물이 빠지지 않아 겨울까지 수용소에 머물렀던 난민의 경우, 여름에 피난 나와 여름옷도 별로 없었는데, 겨울옷은 아예 없어 더욱 열악한 환경을 견뎌야 했다. 이러한 상황에서 난민들은 살길을 찾아 어떤 사람은 자기 처자식을 팔기도 했고, 어떤 사람은 절에 가서 중이 되기도 했다. 청년들은 군대에 들어가기도 했다. 당시 상황에 대해 후쉐한(胡學漢)은 “밖에서는 통곡 소리, 오두막 안에서는 신음소리로 가득 찼다”고 서술했다.⁷⁶⁾

우한의 수재 지역에 콜레라가 발생했으나 유행하지는 않았다. 하지만 이질은 건잡을 수 없이 확산되어 주로 어린아이와 영유아가 희생되었다.⁷⁷⁾ 이질은 우한 시내에 물이 빠진 뒤 유행했다. 그 원인은 수몰 때 모든 화장실이 범람했고, 집집마다 쓰레기, 분노, 오물을 버려 이것이 물과 합쳐져 오염 덩어리가 되었기 때문이다. 식수는 대부분 근처에서 구해 비록 명반을 사용했지만 소독하기 어려웠고, 7-8월 햇볕에 달구어져 파리와 모기가 모여들어 악취가 진동했다.⁷⁸⁾ 이러한 상황에 대해 시정 당국은 전혀 예방조치를 취하지 못했다. 전염병이 발생한 뒤에도 치료제가 부족했고, 병상수도 모자랐으며, 의료기술도 낙후되어 있어 불길처럼 급속히 전염되는 이질에 대해 속수무책이었다.⁷⁹⁾

빈부의 차이는 재난상황에서도 나타났다. 87개 현 11,791호의 농가와 우창, 상하이(上海), 난징 난민수용소의 3,796호 농가 조사에 따르면 일반 농민보다 수용소에 수용된 농민이 가난했다. 일반 농민의 평균 농지 규모가

76) 胡學漢, 『一九三一年武漢大水瑣記』, 『武漢文史資料』 13권, 1983, 145쪽.

77) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

78) 陳武, 『一九三一年武漢大水瑣記』, 『武漢文史資料』 13권, 1983, 145~146쪽.

79) 위의 책, 146쪽.

23.2무인데 비해 수용소 농민은 13.7무에 불과했다. 가족 수가 적고, 경작지가 많지 않으면, 더욱 피난의 필요가 있었다. 피해규모도 일반 농가에 비해 수용소 난민이 적었다. 일반 농민의 35%가 노동에 종사한 반면 수용소 농민은 구걸은 거의 하지 않았으나 49%가 무직이었다.⁸⁰⁾

재난 상황에서 소득 불균형은 다른 형태로 변형되어 나타났다. 가난한 난민들은 비좁고 비위생적인 환경의 공간에 거주했고, 어떤 형태의 개인 위생 체계도 유지할 수 없었다. 노숙자 난민들은 수십만 명의 다른 난민들과 침수되지 않는 제한된 공간을 두고 경쟁해야 했다. 로이터 기자가 5,000명의 난민들이 거주하는 건물을 방문했는데, “누군가의 몸이나 팔다리를 밟지 않고 걷는 것이 거의 불가능”했다고 증언했다. 또한 화장실로 사용되었던 맨 아래 층 창고는 침수된 물의 악취로 끔찍한 상황이었다고 했다.⁸¹⁾ 비위생적인 환경에서 사는 것은 건강에 심각한 영향을 미칠 수밖에 없었다.

재난은 모든 난민에게 공평하지 않았고, 가난한 난민에게 특히 가혹했다. 부유한 사람들은 수재로 재산의 일부를 잃었지만 여전히 여유로운 생활을 했다. 조계의 외국인들은 약간의 불편함은 있었지만 여전히 클럽에서 모였고, 학교도 장소를 옮겨 수업을 계속했으며 일상생활을 즐겼다.⁸²⁾ 우한의 재난은 부자와 가난한 일반인들의 차이를 극명하게 드러냈다.

4.2. 난민의 국가에 대한 불신

수재가 발생하자 군대가 질서 유지와 난민 구호를 위해 동원되었다. 군인들은 난민을 구조하고 대피시키는 데 적극적으로 나서 난민을 배로 실어 난민수용소로 보냈다. 하지만 난민들은 정부에서 권유하는 수용소에 들어가는 것을 꺼려했다. 이들은 경제적 능력을 보존하려는 욕구가 강했고, 자

80) 『二十年水災區域之經濟調查』, 524~525쪽.

81) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

82) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

신의 재산과 경제적 능력을 유지하기 위해 단기적인 편안함의 기회를 희생했다. 아래 군인과 난민의 대화는 이러한 상황을 잘 보여준다.

군인들이 한 난민에게 우창수용소에 갈 것을 권유하면서 옷케는 가져갈 수 있지만, 목기 등 다른 생활도구는 가져가지 못한다고 했다. 이에 난민은 “당신들은 우리를 속이고 있다. 하루 3끼를 준다고 하지만 죽 한 그릇도 먹지 못한다”고 말했다. 군인이 “우리는 상부의 명령으로 당신들을 구하러 왔다. 결코 강권하지 않지만 만약 가구를 버리지 않으면 한 사람이 남아 지키는 것을 허락하고 아이와 여자들은 바로 수용소에 갈 수 있다.” 말이 끝나기도 전에 난민이 “우리 물건은 어렵게 장만해서 부자들에게는 아무 것도 아니지만, 생명을 구하는 것은 물건을 구하는 것”이라고 대답했다.……시정 당국에서는 100여 척의 배를 준비하여 난민을 우창의 수용소에 수용하고, 경비부 계사처(稽事處)에서는 18척의 페리선으로 건너편 부두까지 강을 건너 주었으나 난민은 관망하고 가지 않았다.⁸³⁾

세첸마오(謝蓓茂)는 정부의 구제에 의심하는 것이 이상하다고 했는데, 이는 난민들이 가지고 있던 정부에 대한 불신을 반영하는 것이었다. 수천 명의 사람들이 자신의 재산을 지키기 위해 자신의 집이 보이는 징항로 노반 위에 모여서 안전한 지대로 대비하는 것을 거부하고 있었다.⁸⁴⁾ 당시 이 사람들의 존재는 구호 노력이 성공적이지 못했다는 것을 보여준다. 사람들이 공식적인 구제를 거부한 이유 중 하나는 국가에 대한 심각한 불신 때문이었다. 이러한 불신은 홍수 동안 제정된 억압적인 난민 관리 정책에서 비롯되었다. 군사 지도자들은 홍수 동안 사회적, 정치적 혼란을 막기 위해 필요한 모든 수단을 사용했다. 그들이 실시한 가혹한 전략은 난민과 국가 사이에 존재했던 마지막 신뢰의 흔적을 파괴했다.⁸⁵⁾

군인들은 초기 난민을 안전한 지대로 대피시키고, 난민수용소를 건설하

83) 謝蓓茂, 앞의 책, 164~165쪽.

84) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

85) Courtney, *Ibid*, p.197.

고, 음식을 제공하는데 기여했지만, 군대는 무의미한 폭력을 가할 뿐만 아니라 재산을 몰수함으로써 이 힘을 남용했다.⁸⁶⁾ 한커우에서는 군인들이 취재를 하던 기자의 배를 샷대로 위협하고 마음대로 가져가 버렸다.⁸⁷⁾ 군인들의 징발을 거부한 삼판선의 주인은 부상당하기도 했다.⁸⁸⁾ 또 다른 예로 우한의 침수된 거리를 군인들이 배를 타고 지나가다 길가 초가에 부딪혔다. 이에 물을 피해 옥상에 있던 한 할머니가 충격으로 물에 빠져 행인들이 구조해주었다. 할머니가 일어나면서 경솔하다고 한 마디 하자 군인들은 사과 대신 할머니를 구타했다. 주변 사람들이 크게 분개했으나 흐느껴 울기만 하고 어떤 행동도 취하지 못했다.⁸⁹⁾ 군인들은 이러한 상황을 이용하여 마음대로 난민들로부터 돈과 식량을 갈취했고, 말을 듣지 않으면 죽이기까지 했다. 군인들이 자신의 욕심을 채우기 위해 지위를 남용하는 일은 드문 일이 아니었다.

홍수 발생 때부터 군대의 병사들은 유맹(流氓)의 횡포로부터 난민을 보호한다는 구실로 난민수용소를 감시하라는 명령을 받았다.⁹⁰⁾ 난민에 대한 학대는 단순히 난민을 훈육하는 과정에서 생겨난 부작용이 아니었다. 군 지휘관들은 계엄령을 구실로 정치·사회적 억압 캠페인을 수행했다.⁹¹⁾ 공산주의자의 준동에 대한 당국자들의 우려가 증가하여 엄격한 야간 계엄령이 실시되었고, 군인들이 무장을 하고 거리를 순찰했다.⁹²⁾

우한 경비사령부는 공산주의자들이 난민으로 가장해서 한커우에 들어오는 것을 경계했다. 군인들은 한커우로 들어오는 난민들을 조사하기 위해 우

86) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.; Courtney, *Ibid*, p.220.

87) 謝菡茂, 앞의 책, 156쪽.

88) 'News from the outports', *North China Herald*, 25 August 1931.

89) 謝菡茂, 앞의 책, 101쪽.

90) 위의 책, 95쪽.

91) Courtney, *Ibid*, p.221.

92) 'Hankow's new horror', *North China Herald*, 1 September 1931.

한 외곽에 주둔했다. 공산주의자에 대한 의심은 한커우에서 멀리 떨어져 있는 난민수용소까지 경비를 집중하게 했다.⁹³⁾ 난민수용소 설립 뒤, 각 분구(分區) 지휘부는 분구 내 수용소에 병력을 파견하여 질서를 유지했다.⁹⁴⁾ 경비사령부는 엄격한 예방조치를 취했고 공산주의 용의자들을 체포했다. 군인들은 약탈하거나 혼란을 일으키려다 체포된 사람은 현장에서 처형하라는 명령을 받았다.⁹⁵⁾ 난민수용소에서 몇백 명의 난민은 반동혐의로 처형당했다.⁹⁶⁾ 군대가 범죄 혐의자에게 가한 처벌은 구타에서 사법 외 처형에 이르기까지 다양했다.

유동하는 난민들에게 음식, 대피소 및 의료 지원을 제공했던 난민수용소가 진정한 피난처였다는 것은 분명했다. 그러나 다른 한편으로 수용소는 감시와 차별의 장소로 작동했다. 이러한 조치는 국민정부의 난민들에 대한 지원을 의심하게 만들었다. 평범한 사람들은 자비와 구금 사이의 구분이 종이에 불과하다는 것을 깨달았고 곧 정부의 정책에 대해 신뢰하지 않게 되었다.⁹⁷⁾

대수재 때 국민정부는 할 수 있는 역할을 하려 했지만, 국민정부의 능력은 이에 미치지 못했다.⁹⁸⁾ 수재, 경제공황과 일본의 만주 침략이라는 복합 재난 상황 속에서 국민정부는 제한된 자원을 정치·경제적 효율과 생산적 구제라는 관점에서 사용했다. 결과적으로 제한된 자원을 효과적으로 이용했다는 평가를 받을 수 있었다. 하지만 국민정부에게 인본주의에 입각한 국민의 생존과 안전이라는 역할은 부차적인 것이었다. 1931년 우한 대수재 당

93) 'News from the outports', *North China Herald*, 25 August 1931.

94) 謝蒨茂, 앞의 책, 43쪽.

95) 'News from the outports', *North China Herald*, 11 August 1931.

96) 錢俊瑞, 앞의 책, 86쪽.

97) *Ibid.*, p.229.

98) 국민정부는 1931년 대수재 전후 <水利法案>, <山林法>, <災害準備金法> 등을 입안 또는 공포하여 재난을 효과적으로 관리하기 위한 법적 토대를 마련했다(孫語聖, 『國民政府的災害應急管理機制研究--以1931年大水災爲個案的分析』, 『蘭州學刊』, 2015. 07, 103쪽 참조).

시 국민정부의 난민에 대한 통제는 정치적 선택이 재난에 어떤 영향을 미치는지 보여주는 좋은 예이다. 폭력과 감시로 인한 난민의 국가에 대한 불신은 국민정부에서 시도한 인도주의적 지원을 불식시켰고, 재앙을 증폭시키는 역할을 했다.

5. 결론

1931년 대수재는 대규모 사망자가 발생했고, 창장 유역 도시와 농촌에 막대한 피해를 입혔다. 대수재 뒤 중국 농촌은 농업생산력을 회복하지 못한 상황에서 세계 경제공황의 영향으로 농산물 가격도 하락하여 계속 쇠퇴했다. 여기에 일본의 만주 침략이 노골화 되어 1931년 대수재는 중국에 복합재난을 초래했다. 중국은 재난에 익숙해 있었지만 19세기 중반 이후 중국의 재난은 규모와 빈도 면에서 이전과 비교되지 않을 정도로 커졌다. 근대 이후 도시화의 진전과 함께 도시의 재난은 새로운 양상을 나타냈다. 따라서 새로운 재난에 대한 국가의 역할과 대응도 달라져야 했다.

근대국가의 역할은 국민의 안전과 생명을 보호하는 것이다. 난징국민정부도 이러한 역할을 인식하고 있었다. 하지만 이론적, 제도적으로는 국가의 역할을 규정했지만, 실제 상황에서 이러한 역할은 제한적으로 실행되었다. 재난 상황에서 난징국민정부는 재정적·정치적 한계로 인해 할 수 있는 역할이 거의 없었다. 청말 이후 내전과 외세의 침략으로 중앙정부는 민생에 신경 쓸 겨를이 거의 없었다. 이러한 유산을 물려받은 난징국민정부의 종합국력은 취약했고, 낙후된 생산능력과 교통·통신시설로 인해 거대한 자연재해에 대항할 방법이 없었다. 난징국민정부는 재난에 대해 근대국가적 지향성을 보였지만, 현실적 한계는 재난에 대한 근본적이고 종합적인 대응을 못 하게 했다.

장제스를 비롯한 국민정부 지도자들에게 수재의 구제는 부차적인 문제

였고, 공산당 토벌과 정치·사회적인 안정이 훨씬 중요한 문제였다. 장제스의 수재 구제는 외형적 성과에 치중했고, 목적도 국민을 동원하여 사회적 긴장을 높여 정치적 안정을 꾀하는 것에 있었다. 여기서 인본주의적 구제정책은 기대할 수 없었다. 국민정부 지도자들의 이러한 인식은 구제정책에서도 그대로 드러났다.

국민정부 구제수재위원회의 활동은 공진과 농진 등 생산적인 방식을 시도하여 일정 정도 근대적이고 성공적인 공식을 보여주었다. 그러나 실제 이러한 공식은 제대로 관철되지 않았고, 많은 이재민들은 구제의 혜택을 거의 받지 못했다. 난징국민정부는 1931년 수재의 예방과 사후 수습에서 큰 효과를 거두지 못했고, 실패의 직접적인 책임이 있다. 난징국민정부는 제한된 자원을 정치 지배의 중심인 도시 지역의 재건에 집중적으로 사용했다. 그 결과 농촌은 경제공황과 수재의 피해에 그대로 노출되었다. 난징국민정부의 수재 구제는 도시와 농촌, 가난한 계층과 부유층 사이의 간격을 더욱 넓혔다. 수재 이후 광범위한 농촌 위기는 도시 경제가 의존하고 있는 존재의 기초를 파괴했을 뿐만 아니라 공업, 상업, 수공업, 수출입 무역 등 경제부문에 도 영향 미쳐 중국경제를 지속적으로 위기에 빠뜨렸다.

난징국민정부가 자랑했던 효율적·생산적 구제의 이면에 이재민의 안전과 생활 안정을 위한 인본주의적인 접근 방식은 찾아보기 어려웠다. 1931년 우한 대수재 때 국민정부의 난민에 대한 통제는 난민의 국가에 대한 불신을 초래했고, 국민정부에서 시도했던 인도주의적 지원을 효과마저 불식시켰다. 장제스를 비롯한 국민정부 지도자들은 국가의 가장 기본적인 책임이 국민의 생존과 안전을 지키는 것이라는 사실을 제대로 인식하지 못했다. 1931년 수재에 대한 대응뿐만 아니라 1938년 화위안커우(花園口) 황허 제방 폭파, 1942년 허난 대기근에 대한 대응⁹⁹⁾은 재난 때 국가의 역할에 대한 장제스의 인식이 이후에도 변하지 않았다는 것을 그대로 보여준다.

99) 두 사건에 대한 자세한 내용은 명레이·관귀평·귀샤오양 등저, 고상희 역, 『1942 대기근』, 글항아리, 2013. 참조할 것.

참고문헌

- North China Herald*, 11 August, 25 August, 1 September, 1931.
- 『申報』, 1931.08.11., 08.26, 09.01, 09.04.
- 『生活』週刊 第6卷 第37期, 1931.
- 謝蔭茂, 『一九三一年漢口大水記』(張研·孫燕京 主編, 『民國史料叢刊』 741, 大象出版社, 2009).
- 國民政府救濟水災委員會 編, 『國民政府救濟水災委員會報告書』, 上海: 編者刊, 1933.
- 金陵大學農學院農業經濟系編製, 『中華民國二十年水災區域之經濟調查』(鄭成林選編, 『民國時期經濟調查資料匯編』 第2冊, 國家圖書館出版社).
- 湖北省地方志編纂委員會, 『湖北省志·民政』, 湖北人民出版社, 1994
- 錢俊瑞, 『錢俊瑞選集』, 山西人民出版社, 1986.
- 『海關十年報告(1922~1931)』(『中國舊海關史料(1859~1948)』 160, 京華出版社, 2001).
- 中國人民政治協商會議武漢市委員會 文史資料研究委員會 編, 『武漢文史資料』 第13輯, 1983.
- 楊蔭溥, 『民國財政史』, 中國財政出版社, 1985.
- 涂文學 主編, 『武漢通史』, 中華民國卷 上, 武漢出版社, 2006.
- 李文海·鄭歡·劉仰東·夏明方, 『中國近代十代災荒』, 上海人民出版社, 1994.
- 로크·밀, 이극찬 역, 『통치론/자유론』, 삼성출판사, 1993.
- Buck, J. L., *Chinese Farm Economy*, University of Chicago Press, 1930.
- Courtney Chris, *The Nature of Disaster in China*, Cambridge University Press, 2018.
- 孔祥成, 『國民政府1931年水災救濟理念及其績效』, 『安徽師範大學學報(人文社會科學版)』 第36卷 第2期, 2008.
- 吉曉華, 『1931年江淮大水災南京國民政府救濟活動評析』, 『滁州學院學報』 第16卷 第4期, 2014.
- 孫語聖, 『國民政府的災害應急管理機制研究--以1931年大水災爲個案的分析』,

『蘭州學刊』, 2015. 07.

蔡勤禹·孫翰, 「國民政府對1931年江淮水災救治述論」, 『防災科技學院學報』第12卷 第1期, 2010.

仇華飛, 「1931年中美小麥借款得失研究」, 『江海學刊』2001年 第2期.

孫語聖·黃升永, 「1931年美麥借款之爭及社會意義」, 『文化學刊』第11期, 2008.

楊金客, 「1931年“美麥借款”的過程及作用研究」, 『淮南師範學院學報』第19卷 第4期, 2017.

王林, 「評1931年江淮水災救濟中的美麥借款」, 『山東師範大學學報(人文社會科學版)』第56卷 第1期, 2011.

朱志先, 「1931年漢口水災述論—基于民國報刊為中心的考察」, 『武漢科技大學學報(社會科學版)』, 2014年 第1期.

박경석, 『남경국민정부 구재행정체계의 근대적 변모 - 국민정부구제수재위원회를 중심으로, 1931-32 -』, 연세대학교 박사학위논문, 2002.

章博, 『武漢一九三一年水災救濟問題研究』, 華中師範大學 碩士學位論文, 2002.

周儀, 「1931年江淮水災救濟」, 吉林大學碩士學位論文, 2005.

王冬梅, 「災荒救濟中的南京國民政府角色分析—以1931年江淮水災為考察中心」, 東北師範大學 碩士學位論文, 2008.

Abstract

China's 'complex disaster' and the response of
the Nanjing Nationalist Government in 1931

Park, Jung-hyun*

The subject of this paper was to study how the Nanjing government perceived disaster relief policy after the 1931 Wuhan Flood. We also studied how to evaluate the government's aid policy.

Massive flooding in 1931 resulted in massive deaths, causing enormous damage to urban and rural areas around the Yangtze River. After the flood, agriculture in China fell, and the economic crisis led to a decline in agricultural prices. In addition to this, Japan invaded Manchuria, and the 1931 flood developed into a 'complex disaster' for China.

The mission of the modern nation is to protect the safety and life of the people. The Nanjing government was also aware of this mission. However, theoretically and institutionally, the mission of the modern state was defined, but in actual circumstances, this mission was partially fulfilled, revealing distinct limitations.

The Nanjing government leaders recognized the suppression of communist and political and social stability as the most important issues, and flood relief was a secondary issue. With this recognition, humanistic relief policies could not be expected. This perception of government leaders was revealed in the aid policy.

The Nanjing government's flood relief has widened the gap between urban and rural, poor and rich. The post-flood rural crisis destroyed the foundations of the urban economy and affected other economic sectors, continuing to put China's economy in crisis. The construction of the embankment, which was successfully carried out through labor relief,

* Associate Professor, Institute of Humanities in Chosun University

revealed a loophole when the embankment collapsed again in a 1935 flood.

The Nanjing Government boasted efficient and productive relief against flooding, but it was difficult to find humanistic measures to ensure refugee safety and life stability. During the 1931 Wuhan Flood, the Nanjing government's control of refugees aroused distrust in the refugee state and even eliminated the impact of humanitarian aid attempted by the Nanjing government. The leaders of Nanjing government, including Chiang Kai-shek, were not fully aware that the country's most basic mission was to protect the survival and safety of its people.

Key Words : flood, disaster, relief, humanism, the Nanjing Nationalist Government

<필자소개>

이름 : 박정현

소속 : 조선대학교 인문학연구원 HK교수

전자우편 : jhpiao@chosun.ac.kr

논문투고일 : 2021년 1월 14일

심사완료일 : 2021년 2월 15일

게재확정일 : 2021년 2월 23일