

토지조사사업과 토지제도의 변화

조 석 곤(상지대, 경제학)

20세기 후반을 상징하던 냉전체제는 현실사회주의권의 몰락으로 실질적으로 해체되었으며, 자본주의는 역사적 '승리'를 선언하였다. 나아가 한국을 비롯한 동아시아 지역 국가들의 자본주의화가 급속히 진전되면서 이 지역은 근대화론의 입장에서 '따라잡기(Catch-up)'에 성공한 사례로 언급되었다. 식민 지배하의 역사적 경험이 이러한 경제성장에 긍정적으로 영향을 미치지 않았겠느냐는 전망도 제기되었고, 이와는 다른 맥락이지만 근대화론으로 포장된 제국주의시혜론도 고개를 들었다.

그러나 제국주의의 식민지 지배가 저지른 죄악에 대한 철저한 비판이 없다면, 우리는 20세기 역사로부터 아무 교훈도 얻지 못할 것이다. 특히 동아시아 지역경제를 역사적으로 분석할 때는 20세기 전반 동아시아 지역을 피로 물들인 일본제국주의의 '대동아공영권'적 발상에 대한 철저한 비판이 뒤따라야 할 것이다.

새로운 방법론을 수립하기 위해서는 제국주의 국가의 입장만이 아니라 식민지 사회의 내적 발전에도 주목하되, 역사 발전을 서구자본주의의 단선론으로 해석하려는 '따라잡기'식 발상을 극복해야 할 것이다. 한국사에 있어서 제국주의는 양면적인 의미를 가진다. 식민 지배를 경험한 한국의 경우 제국주의는 한국근대사의 원죄로 이해되고 있다. 반면 제국주의와의 만남(개항)은 근대의 시작이며, 이 때의 근대는 중세의 극복을 의미하기도 하였다. 후자를 극단적으로 강조할 경우 제국주의시혜론(근대화론)이 될 것이지만, 전자의 측면을 극대화하면 수탈론으로 나가기 십상이다.

이러한 극단론을 피하되 '개발과 수탈'이라는 식의 단순한 조합으로 식민지시대를 이해하려는 발상도 역시 극복되어야 한다. 한국사의 입장에서 제국주의를 바라보는 시점의 전환이 필요하다. 이를 위해 식민지시기 뿐만 아니라 그 사회의 역사를 장기적인 관점에서 파악하고, 그로부터 식민지적 근대의 특질을 파악해야 한다.

최근 학계의 관심을 끌었던 植民地近代化論과 內在的 發展論의 논쟁을 이제 이런 관점에서 간략히 정리해 보자.¹⁾ 논자들마다 다양한 편차를 가지고 논쟁이 전개되었기 때문에 일률적으로 규정하는 것이 문제가 있을 수 있지만, 조석곤(1998)은 이를 다음과 같이 정리하였다. 내재적 발전론은 첫째, 이미 조선후기 사회에 봉건제의 해체적 양상이나 자본주의의 맹아가 나타나고 있었으며 둘째, 이러한 역량이 성숙하고 있음에도 불구하고 스스로 근대사회를 수립하지 못한 채 일본의 식민지 지배를 받게 되는 내적·외적 조건들이 있었으며 셋째, 해체가 지연된 봉건적인 유제가 식민지사회에서도 그대로 온존하면서 파행적인 사회구조를 지니게 되었다고 본다.

이에 대해 식민지근대화론은 첫째, 현대의 한국자본주의는 '성장의 모터'가 제대로 가동하는 정상적인 것이며 자본주의적 선진화의 문턱에 진입하였으며 둘째, 이처럼 한국자본주의의 고도성장이 가능했던 것은 식민지 공업화에 의해 축적된 인적·물적 자산에 힘입은 바크다고 본다. 셋째, 이처럼 식민지하에서 자본주의가 발전할 수 있었던 것은 전근대 한국사

1) 이 논쟁의 추이에 대해서는 조석곤(1998)과 정연태(1999)가 자세하다. 관심있는 독자는 그 참고문헌목록을 참고하기 바란다.

회의 특질에서 기인하는 바, 그것은 잠정적으로 ‘소농사회의 발전’과 관련되는 것으로 보인다 고 설명한다.

이제 이 글에서는 이러한 논쟁의 맥락에서 조선토지조사사업(이하 ‘사업’이라 한다)에 관한 선행 연구를 정리하고 그것의 역사적 본질을 재검토하고자 한다. 논의의 순서는 다음과 같다. 1절에서는 ‘사업’에 관한 기존 연구사를 정리한다. 2절에서는 사업의 경과와 그 직접적인 결과를 소개한다. 3절에서는 ‘사업’을 둘러싼 기존 연구의 쟁점에 대하여 최근의 실증연구 성과를 바탕으로 정리한다. 마지막으로 4절에서는 이상의 논의를 바탕으로 ‘사업’의 역사적 성격에 대해 살펴보고자 한다.

1. 토지조사사업 연구사 정리

‘사업’은 일제가 조선을 식민지화한 직후 실시한 주요한 경제정책의 하나로, 크게 所有權 調査, 地價 調査, 地形地貌 調査 등 세 부분으로 구성되어 있었다. 이러한 조사를 통하여 전국 경지의 필지별 토지소유자가 査定되었고, 필지의 면적, 지목, 지가 등이 결정되었다. 당시 조선이 농업사회였던 점을 감안한다면 ‘사업’이 조선경제에 미친 영향이 매우 컸을 것임은 능히 짐작할 수 있다.

그런데 해방 이후 ‘사업’에 관한 연구는 ‘사업’에서 나타난 수탈의 측면을 강조하는데 초점을 두고 있었다. 사실 제국주의 시대에 있어서 식민지란 경제적인 이해관계와 밀접히 관련되어 있으며, 식민지가 되었다는 것은 경제적 수탈을 받게 되었음을 의미한다. 스페인의 라틴 아메리카 경영은 식민지에 있어서 수탈이 어느 정도까지 극단적으로 이루어지는가를 보여준다.

일본의 조선경영 역시 수탈적이었다. 일본은 식민지의 장기적 경영을 위하여 식민지 내의 인적·물적 자원에 대한 철저한 파악을 시도하였다. 民籍을 작성하는 일이 식민지 민중의 신상을 파악하기 위한 작업이었다면, ‘사업’은 식민지의 가장 중요한 생산수단이었던 토지를 통제하기 위한 제도를 구축하는 작업이었다. ‘사업’은 식민지의 장기적 경영을 위한 제도 구축의 첫걸음이었던 것이다.

해방 이후 연구사의 경향은 이러한 ‘사업’의 본질에 주목하여 ‘사업’을 통한 ‘불법적 토지 약탈’과 ‘지세수탈’을 일방적으로 강조하였다.²⁾ 이 논의에서는 ‘사업’이 가져온 근대적 변화를 강조하는 것은 수탈을 위한 명분을 강화시키는 것으로 보고 있다. 이재무(1955)·신용하(1982)로 대표되는 이 논의는 이후 교과서 및 통사적 역사 서술에서도 가감 없이 받아들여지고 있었다.

그러나 ‘사업’의 성격을 ‘日帝에 의한 收奪’로 규정하는 것은 조선후기의 내재적 발전을 스스로 부정할 위험이 있는 것이었다. 조선 후기 사적 토지소유권의 발전정도가 근대적 토지소유권에 근접했다는 학계의 연구와 일제가 ‘사업’에 의해서 불법적으로 사적 소유권을 약탈하였다는 명제는 쉽게 융화될 수 없는 것이었다(이영훈 1993).

‘사업’의 역사적 의의를 평가하기 위해서는 ‘사업’을 추진한 일제의 정책 의도 뿐만 아니라, ‘사업’이 구체적으로 조선에서 어떻게 추진되었는지도 검토하여야 할 것이다. 후자의 작업

2) ‘사업’의 본질적인 측면을 토지약탈이나 지세수탈에서 찾고 있는 논의를 ‘수탈론’이라 부르기로 한다.

은 ‘사업’의 구체적인 진행과정의 검토를 통하여 새로이 형성된 토지제도·지세제도가 역사적으로 어떠한 의의를 갖는 것인가를 밝혀내는 것이다. 이 작업은 ‘사업’ 당시의 기초 사료가 발견된 1980년대 중반 이후에 본격화되었다.

조석곤(1986)은 김해에서 발굴한 사료의 분석을 통하여 이재무(1955)가 주장한 신고주의에 의한 약탈성을 부정하였으며, 裴英淳(1988)은 ‘사업’은 토지소유권에 있어서는 조선시대의 내재적 발전을 그대로 계승하였으며 ‘사업’이 근대적 토지소유 형성에 기여한 본질적인 측면은 지세개정이었다고 보았다. 宮嶋博史(1991)는 ‘사업’이 近代的 土地所有를 확립시킨 기점이었으며, 따라서 한국자본주의의 형성의 초기단계에서 결정적인 역사적 의의를 지니는 것으로 평가하였다. 조선시대 토지제도의 핵심은 ‘收租權分與에 의한 土地支配’였으며, 이러한 국가의 토지 지배 양상은 조선후기에 현저히 약화되었지만, 궁극적으로는 ‘사업’에 의해 비로소 폐지되었다고 주장하였다. 수조권분여에 의한 토지 지배란 정치와 경제가 미분리된 전근대사회에 있어서 토지소유의 특징을 보여주는 것이기 때문에 근대적 토지소유는 사업에 의해 성립되었다는 결론이 자연스럽게 도출되었다. 이후 조석곤(1995a)은 조선총독부의 문서와 현존하는 각종 사료를 이용하여 ‘사업’에 의해 근대적 토지소유제도와 지세제도가 성립하였다고 주장하였다.

‘사업’을 평가함에 있어서 일방적으로 수탈만을 강조하는 것이 ‘사업’의 역사적 의미를 제대로 평가할 수 없게 만드는 것임은 조석곤(1986; 1995a), 배영순(1988), 宮嶋博史(1991)의 연구에 의해 명확해졌지만 이들 연구의 강조점은 서로 다르다. 특히 후자의 두 연구는 모두 ‘사업’의 역사적 의의를 근대적 토지소유의 확립에서 찾고 있지만, 배영순(1988)은 지세개정에, 宮嶋博史(1991)는 수조권분여에 기초한 토지 지배의 해체에 그 의의를 두고 있다. 이러한 강조점의 차이는 근대적 토지소유의 개념 정의 문제, 전근대 조선의 사회구성을 어떻게 파악하느냐를 둘러싼 인식의 차이에서 비롯된 것이었다.

근대적 토지소유의 개념 정의를 둘러싼 일본 강좌파와 노농파 사이의 대립은 한국의 연구자에게도 잘 알려져 있다. 강좌파는 삼분할제가 실현되어 자본주의적 지대론이 관철되는 토지소유를 자본주의적 토지소유=근대적 토지소유로 파악한 반면, 노농파는 토지가 상품화되고 배타적인 사유가 보장되는 것을 근대적 토지소유로 파악하였다. 그런데 조선에서 自由·絶對的 所有權에 근접한 사실상의 사유가 성립한 시기는 조선 후기로까지 앞당길 수 있지만(박병호 1974; 심희기 1992), 자본주의적 삼분할제가 성립한 적은 없었다.

그러나 영국식 자본주의화의 특수형태인 삼분할제를 근대적 토지소유의 보편적 형태라고 주장하는 것은 문제이다. 지주적 토지소유를 본원적 축적기 국가·사회의 기초를 이루는 것으로, 말하자면 근대적 토지소유의 초기형태로 파악하는 주장도 제기되었고(牧原憲夫 1982), 中村哲(1991)은 더 나아가 中進資本主義라는 새로운 분석틀에 기초하여 中間的 土地所有라는 개념을 중심으로 역사를 재해석하고 있다.

서구 중심의 역사에서 벗어나 자본주의 발전의 역사이론을 보다 넓은 관점에 서서 재구축하려는 이러한 시도와 같은 맥락에서 宮嶋博史(1994)는 ‘사업’을 동아시아 지역에 있어서 근대적 토지변혁의 문제로 취급하고 있다. 그는 근대적 토지변혁을 근대적 토지제도와 지세제도를 만들어내기 위한 일련의 제도변혁을 총괄적으로 표현하는 개념이라고 정의하고, 그 내용으로 근대적 토지소유제도의 확립, 지적제도의 확립, 토지등기제도의 확립, 근대적 지세제도의 확립 등 네 가지를 들고 있다.³⁾

3) 그는 근대적 토지소유제도란 근대사회를 지배하는 상품경제의 논리가 토지소유에 있어서도 관철되는 것을 보장하는 토지소유제도라 정의하고 있다. “상품경제가 지배하는 근대사회에 있

토지의 사용·수익·처분에 관한 포괄적인 권리를 사적 소유자에게 부여하는 것이 근대적 토지소유제도라면, 근대적 소유권의 법적인 성립은 일본 민법의 조선에 대한 적용을 규정한 「조선민사령」부터였다고 할 수 있다. 또 소유권 보장을 위한 제도적 장치인 등기제도는 ‘사업’을 전제하고서야 비로소 성립할 수 있었으므로, ‘사업’이야말로 조선에 있어서 근대적 토지소유제도를 확립하는 결정적 계기가 된 것이었다.

그러나 宮嶋博史(1994)가 내린 정의는 ‘제도의 확립’이라는 측면만을 강조하고 있다. 제도 변화가 그 사회의 내적 발전의 결과로 나타나는 선진국의 경우라면 이러한 규정을 적용하는 것이 별 문제가 없겠지만 식민지처럼 외래권력의 의지가 강하게 작용하는 경우는 좀더 세심한 주의가 필요하다. 왜냐하면 법제도의 성립을 곧바로 근대적 토지소유의 성립으로 간주할 수 없다는 주장도 있기 때문이다.

법조문에 규정하는 것이 곧바로 근대적 소유권의 형성을 보장하는 것은 아니다. 자본주의의 발전을 전제로 하여 생산수단에 대한 소유관계를 국가적으로 인정하고, 그것을 법적 권리로 상승시킬 필요가 있었기 때문에 소유권에 관한 명문적 규정이 나타난 것이다(宮川澄 1978: 5). 따라서 식민지처럼 제도의 입안과정이 외래 권력에 의해 추진된 경우, 그것이 현실과 어느 정도 조응하는지 검토하여야 하고, 그 결과에 따라서 근대적 토지소유의 성립을 부인하는 주장도 있었던 것이다⁴⁾

따라서 ‘사업’의 역사적 성격에 관한 평가, 그리고 근대적 토지소유 성립 여부를 둘러싼 논의는 조선사회의 토지제도와 ‘사업’에 의해 성립된 토지제도 양자를 어떤 관계 속에서 파악하느냐에 따라서 크게 달라지겠지만, 필자는 기존의 ‘사업’ 연구사는 다음과 같은 결론에도달하였다고 평가한다.

조선 후기 이래 성장하여온 사적 소유권은 ‘사업’을 통하여 근대적 소유권으로 법인되었다. 단기간에 전국에 걸쳐 통일적인 기준에 의거 ‘사업’이 완료될 수 있었던 것은 당시의 사적 소유권의 발전정도가 매우 높은 것임을 반증하는 것이었다. 이 점은 ‘사업’이 조선사회의 내부구조와 동떨어져 진행된 것이 아님을 보여주고 있다. 반면 ‘사업’을 통하여 변화한 측면도 있었다. 첫째 ‘사업’ 직전까지도 애매한 채로 남아 있었던 국유·민유의 구분을 명확히 하였다. 또 조선 후기에 折受 등의 명목으로 끊임없이 현실화되고 있었던 국가의 이데올로기적 토지 지배관념도 역둔토의 국유화 및 불하사업으로 종식되었다. 둘째, 토지소유권자를 확정하는 과정에서 조선 후기 이래 관행화된 공동체적인 토지소유관계가 해체되었다. 세째, 결부제에 입각한 국가의 토지 지배방식이 해체되고, 조세법정주의에 기초한 균등과세방식으로 전환하였다. 이제 이러한 연구사에 기초하여 ‘사업’의 경과와 쟁점을 정리하여 보자.⁵⁾

어서는 상품이 사적 생산물로 존재하는데, 그 이유는 상품의 소유자가 사적 소유자로서 그 상품에 대한 포괄적 소유권(이용권, 임대권, 처분권 등)을 지니고 있기 때문이다. 상품 소유자는 서로 사적 소유자로서 대등한 인격을 소유한다. 따라서 근대적 토지소유제도 하에서는 토지의 사적 소유자는 토지에 대한 포괄적 소유권을 인정받음과 동시에, 토지소유에는 어떠한 인격적 관계도 존재하지 않을 것이 필요하다.”(宮嶋博史 1994: 163)

4) 법적 형식적으로는 근대적 토지소유제도가 성립되었지만, 실질적인 내용은 그렇지 않았다는 주장은 식민지반봉건사회론의 강력한 논거가 되었다. 이 문제를 법제사적으로 접근한 李喆雨(1985)는 ‘사업’을 거치면서 근대적 소유권의 특질인 사적 성질, 절대성, 관념성이 법률상으로는 충족되었지만, 일제시대의 토지소유권이 인적 지배의 근거로 기능함으로써 실질적으로 사적 성질을 침해하였다고 주장하였다.

5) 2절은 조석곤(1994)을, 3절은 조석곤(1999)을 기초로 하되 최근의 연구성과를 반영하여 수정하였다.

2. 토지조사사업의 경과

‘사업’은 일제에 의해 추진된 것이지만 사실 조선시대의 토지제도를 개혁하려는 움직임은 조선 후기부터 다양한 방식으로 제기되었다. 특히 광무 연간에 실시한 조선왕조 최후의 양전인 광무양전사업은 그때까지의 토지제도 개혁논의를 집대성한 것으로서 역사적 의미가 자못 크다고 하겠다. 그러나 광무양전은 ‘미완’의 사업으로서 ‘사업’의 직접적 前史가 된 것은 아니었다. 본고에서는 ‘사업’의 경과를 일제에 의해 주도된 통감부시대의 토지정책에서부터 살펴보기로 한다.

1) ‘사업’과 관련한 통감부정책

통감부의 토지정책은 크게 두 가지 경로로 진행되었다. 첫째, 이미 상당 정도로 진행된 일본인의 토지소유를 보증하고, 토지의 집적을 더욱 촉진하기 위해 토지입법의 제정을 추진하였고⁶⁾ 둘째, 조선정부의 재정을 장악하고 왕실의 황실의 물질적 기초를 해체하기 위해 재정정리사업을 진행하였다. 전자는 토지소유권을 증명하기 위한 일련의 법들을 제정하는 것으로 나타났고, 후자는 황실재정정리과정에서 국유 역둔토를 설정하는 것으로 귀결되었다.

먼저 토지소유권 증명에 관한 법령의 정비과정을 살펴보자. 토지소유권을 법적으로 보장받는 제도를 마련해야 한다는 것은 이미 조선에 투자한 일본인 농업자본을 위해서도 시급히 해결해야 할 문제였다. 통감부는 이를 위해 ‘토지가옥증명규칙’(1906년)과 ‘토지가옥소유권증명규칙’(1908년) 등을 공포하여 토지에 관한 권리의 변화 및 권리보존을 증명할 수 있도록 하였다. ‘토지가옥증명규칙’은 그 때까지 불법적이었던 외국인의 토지소유를 합법화하였다는 점에 그 역사적 의의가 있었다.

그러나 이 법에 의해 증명을 받을 수 있는 토지는 신규매매가 이루어지는 토지에 한한다는 한계를 지니고 있었다. 따라서 이 규칙 이전에 점유된 일인 토지의 경우 소유권증명을 얻을 수 없었다. 이 한계를 극복하기 위해 ‘토지가옥소유권증명규칙’이 제정되었는데, 이 법에 의해 이전에 소유권을 취득한 자도 소유권증명을 받을 수 있게 되었다.

그러나 이 법들은 토지에 관한 모든 물권이 망라되지 않았을 뿐만 아니라, 모든 토지소유자가 증명을 받을 것을 강제하는 법이 아니었다. 따라서 그 증명 자체가 제3자에 대한 대항력을 가진 것이라 보기 어렵기 때문에 임시방편적인 성격이 강하였다. 1912년 ‘朝鮮不動産證明令’과 ‘朝鮮不動産登記令’은 증명 혹은 등기된 토지에 대한 배타적인 소유권을 인정해 줌으로써 토지소유제도에 있어서 획기적인 변환을 가져왔다. 즉 토지의 소유권은 등기되어야만 그 효력을 발휘할 수 있도록 한 형식주의를 채택함으로써, 이전의 관습상의 토지소유권 인정관행으로부터 확실하게 벗어났다.

그러나 증명 받은 토지의 절대면적이나 위치 등은 여전히 불명확한 상태로 남아 있었다. 結負制에 기초한 토지과약은 토지의 절대면적을 어렵게 하였고, 토지의 위치를 지정하여 필지별 위치를 확정적으로 알 수 있게 해주는 지번도 애매한 채로 남아 있었다.⁷⁾ 따라서 소유

6) 1906년 7월에 조직된 ‘한국부동산법조사회’는 이를 위한 것이었다.

7) 조선시대의 토지면적은 토지의 생산력을 고려한 결부제에 의해 파악되었다. 따라서 같은 1결의 토지라도 토지의 등급에 따라서 최고 4배 가까운 절대면적의 차이를 나타내기도 하였다.

권을 절대적으로 보호할 수 있는 등기제도가 그 실질적인 내용을 갖추기 위해서는 전국의 모든 토지에 대해 일률적인 기준에 의한 조사가 필요하였다. 이것이 일제가 식민지화 초기에 토지조사를 긴급히 추구하게 된 이유의 하나였다.

다음으로 황실재산정리과정과 국유지 창출과정을 살펴보자. ‘사업’ 당시 최대의 쟁점이라 할 수 있는 국유지분쟁은 조선시대의 수조권적 토지 지배를 철폐하고 근대적인 토지소유제도를 확립하는 과정에서 발생한 것이라 할 수 있다. 이 경우 국유·민유의 구별기준을 어떻게 설정하느냐가 아주 중요하며, 그것은 국가의 수조권적 토지 지배 하에서도 조선 후기 이래 성장한 농민적 토지소유를 어떻게 평가하느냐는 문제와 관련된 것이기도 하였다. 일제가 국·민유의 구분이라는 문제에 직접적으로 접근하기 시작한 것은 황실재산정리과정에서부터였다.

국유와 제실유를 구분하는 기준을 설정함에 있어 어느 선까지를 황실유로 할 것인가가 문제로 되었다. 일제는 명치유신의 경험을 살려 모든 황실유의 토지를 국유로 이관한다는 원칙을 수립하였다. 이에 따라 궁전 및 종묘의 부지와 능원묘지의 울타리 내의 토지를 제외하고 궁내부 및 경선궁 소속의 토지를 모두 국유로 이관하였다.⁸⁾

이렇게 파악된 역둔토에 대하여 일제는 1909년 6월부터 1910년 9월까지 ‘역둔토실지조사’를 실시하였다. 이 조사의 목적은 국유지의 소재와 면적을 실제로 확인하고, 소작인을 조사하며, 소작료를 재조정하고 일률적으로 금납화하기 위한 것이었다. 소작인을 조사한 것은 중간소작을 배제하기 위한 것이었다. 조사는 현지답사정도의 간이조사형태로 진행되었지만 광무사검 당시에 강제로 역둔토에 편입된 민유지들이 국유지로 파악됨으로써 ‘사업’에서 국유지분쟁이 크게 일어날 소지를 내포하고 있었다. 이 때 창출된 국유지는 약 13만 정보가 넘었고(1912년의 전국 경작지의 5.6%), 그 토지를 경작하는 소작인도 30여만 호에 달하였다.

국유지의 창출은 국가와 동일시되던 황실이 해체되는 과정에서 나타난 필연적인 산물이었다. 그것은 국가적 토지소유의 실질적인 해체를 의미한다는 점에서 중요한 역사적 의미를 가진다. 특히 역둔토는 대한제국시기에도 끊임없이 분쟁이 제기되었던 토지로 그 소유관계가 매우 복잡한 것이었다. 광무사검은 조선후기 이래 발전해온 농민적 토지소유를 억압하는 반민증적인 원칙하에 그러한 소유관계를 정리한 것이었다. 일제의 국유역둔토의 창출은 바로 그 반민증적인 광무사검의 성과를 그대로 계승하였다는 점에서, 이후 그 결과를 그대로 계승한 ‘사업’의 역사적 성격을 크게 규정하는 것이었다.

이제 징세제도의 개혁에 대해 살펴보자. 통감부가 실시한 징세제도의 개혁은 종래 징세권을 가지고 있었던 수령과 향리를 징세기구로부터 배제시키는 작업으로부터 시작하였다. 1906년 9월 ‘管稅官官制’는 종래 수령-향리로 이어지는 징세체계 대신 세무사-세무주사로 이어지는 징세기구를 만든 것이었다. 일제는 향리층이 징세기구를 장악하고 있는 한 재정수입의 효과적인 통제가 불가능하리라고 보았던 것이다.

더구나 토지의 생산력이란 눈에 보이는 것이 아니기 때문에 양전사업 당시 양전 담당자인 서원(書員)의 농간이 개입할 소지가 있었으며, 따라서 결부수와 등급을 가지고 절대면적을 추론하는 것은 현실과 괴리될 경우가 많았다. 지번의 파악은 양전 당시 5결 단위로 자(字)를 부여하고 필지별로 일련번호를 붙여서 필지마다 고유번호가 부여되었지만, 세월이 흐르면서 분필·합필되거나 새롭게 개간된 경우 등에 의해서 그 일련번호가 모호해지는 경우가 많았다. (조석곤 1995a)

8) 이 조치는 ‘사업’의 국유지분쟁과 관련하여 매우 중요하다. 즉 광무정권에 의해 강제로 내장원에 승촌된 많은 민유지들이 이제 역둔토라는 이름으로 국유지로 파악되는 계기가 되었기 때문이다.

그러나 면을 단위로 한 징세구조는 여전히 지속되었다. 왜냐하면 면내에서 개별납세대상자의 납세액을 정하는 구조가 계속 유지되었기 때문이다. 개별적인 납세자와 납세액을 국가가 직접 파악하기 위해서는 국가가 개별납세자를 대상으로 한 징세대장을 만들어야 하였다. 그것은 結數連名簿의 작성으로 나타났다. 이 때 작성된 결수연명부는 '사업'에서 토지신고서와 대조하는 데 사용함으로써 '사업'의 토지소유권 확정에 중요한 역할을 수행하였다. 1911년 12월 '결수연명부수속'을 공포하고 결수연명부를 "현재에 있어서 토지에 관한 유일한 장부"로 규정하였다. 이 결수연명부가 나중에 토지신고서와 대조되는 것으로서 '사업'과 관련하여 그 의미가 매우 큰 것이었다.

2) 토지조사사업의 실시

전국을 대상으로 한 본격적인 토지조사의 필요성에 대해서 일찍부터 인정하고 있었던 일제는 1909년 2월 탁지부대신이 일본흥업은행으로부터 얻은 차관 중 천만 엔을 토지조사의 비용으로 할 것을 승인 받으면서 토지조사 실시를 본격적으로 준비하였다. 1910년 3월에는 토지조사의 주무관청인 토지조사국을 설치하였고, 사업의 기간법령인 '토지조사법'을 8월에 공포하였다. 합방 후 일제는 토지조사국을 폐지하고 1910년 9월 '조선총독부임시토지조사국'을 설치하여 토지조사를 담당하도록 하였다.

임시토지조사국이 설치된 이후 토지측량과 같은 기술적인 작업은 계속 진행되었지만 소유권을 법적으로 확인하는 작업인 사정은 1913년 11월 12일 충북 청주군 청주면에서 처음으로 이루어졌다. 이처럼 사정이 늦게 이루어진 것은 소유권조사와 지가조사에 관한 원칙이 아직 완비되지 않았기 때문이다. 1912년 8월에 토지조사법이 폐지되고 '토지조사령'이 공포되는데 이 때 비로소 '사업'에 관한 세부 원칙들이 결정되었다고 할 수 있다(宮嶋博史 1991).

이 기간 중에 일제는 토지에 관한 유일한 민을 만든 장부라고 파악하고 있었던 결수연명부의 정확도를 높이기 위해 課稅地見取圖를 작성하는 사업을 실시하였다. 과세지건취도는 1911년 충북에서 시험적으로 작성되고, 다음 해 전국적으로 작성작업이 확대되었다. 과세지건취도를 작성한 최대의 목적은 결수연명부로는 현실의 토지위치를 확인할 수 없다는 문제를 극복하기 위한 것이었다. 양자의 대조 결과 결수연명부는 자체의 부정확성을 시정하였을 뿐만 아니라 지적도에 의해 보완을 받은 효과를 가지게 되었다.

이제 '사업'의 구체적인 경과를 소유권조사와 지가조사를 중심으로 살펴보자. 분쟁지조사는 소유권조사의 일환이지만 그 내용의 중요성에 따라 항을 달리하여 설명할 것이다. 지형지모조사는 이 글의 내용과 직접 관련이 없기 때문에 생략한다.

토지소유권조사는 준비조사, 일필지조사, 분쟁지조사로 나뉘어 진행되었다. 준비조사는 토지신고서를 배포하고 토지의 소재지방의 경계 및 관습을 조사하는 것이고, 일필지조사는 지주·지목·지번을 조사하는 것이고, 분쟁지조사는 토지소유권에 관한 분쟁을 내용을 조사하여 해결하려는 것이었다.

준비조사의 중심은 토지신고서를 배부·작성하고 사업에 관계된 각종 자료 및 도서를 수집하는 것이었다. 준비조사는 1910년 5월부터 1916년 5월까지 진행되었으며, 그 동안 처리한 것은 신고서 5,513,516통, 신고필수 19,783,745필에 달하였다. 토지신고서는 소유자가 결수연명부에 의거하여 작성 보고하도록 하였다. 신고서의 제출기간은 지역에 따라 30-90일이었다. 토지신고서의 배포 및 접수는 지주총대에 의해 이루어졌다.

이 ‘신고주의’에 의해 농민들이 모르는 사이에 많은 토지가 불법적으로 약탈되었다고 주장하기도 하였지만(이재무 1955; 신용하 1982) 이는 사실과 다르다. 결수연명부, 토지신고서 작성으로 이어지는 몇 번의 신고를 통해 당시의 농민들이 신고에 의한 토지소유권의 확정이라는 사실을 몰랐다고 보기는 곤란하다. 또 하나의 이유는 지주층대의 성격이다. 지주층대는 부윤과 군수가 선정하여 임명한 지주대표로서 종래에는 이들이 자의적으로 토지신고서를 작성하였다고 주장하였다. 그러나 현존하는 김해군의 토지신고서에 의하면 지주층대들의 경제적 지위는 보잘 것 없었다(조석근 1986). 지주층대는 실권이 있는 자리가 아니었으며, 그들에 의해 자의적으로 소유권이 조작되었다고 볼 수 없다.

토지신고서가 접수되면 그 신고에 따라 필지별 조사를 실시하였다. 이 일필지조사는 일필지측량에 기초하여 지주·경계·지목⁹⁾·지번의 조사¹⁰⁾로 나뉘어 행해졌다. 일필지조사를 거쳐야 비로소 토지의 소유관계가 결정되는 것이다. 이는 역으로 이 조사대상에 포함되지 않으면 소유관계가 확정되지 않음을 의미한다. 대부분의 임야는 ‘사업’의 대상에서 제외되었기 때문에 별도의 임야조사사업에 의해 소유권이 확정되었다.

지주의 조사는 특별한 이유가 없는 한 신고자를 지주로 인정하였다. 만일 한 토지에 대해 2명 이상의 신고서가 제출되었을 경우 우선 사실을 조사한 후 당사자들 사이에 화해 조정을 시도하였다. 화해가 이루어지지 않을 때에는 분쟁지로 처리하여 분쟁지심사위원회로 넘겼다. 분쟁은 경계의 설정을 둘러싸고도 발생하였다. 일필지조사는 1910년 6월 시작하여 1916년 11월에 종료하였다. 측량 총필수는 19,101,989필이었다.

분쟁지조사는 분쟁지심사위원회로 넘어온 분쟁지에 대해 그 소유권을 판별하는 작업이었다. 분쟁지조사는 1910년 9월부터 1918년 1월까지 총 33,937건 99,445필을 심사하였다. 총분쟁지중 화해된 것은 1,058건 2,546필이고, 취하된 것은 10,590건 23,877건이었다. 나머지중 재판으로 확정된 631건 2,819필을 제외한 21,658건 70,203필에 대해 분쟁지심사위원회에서 소유권 귀속을 결정하였다. 사정 총필수 19,107,520필에 비하면 약 200필에 1필 꼴로 분쟁이 발생한 셈이었다. 분쟁은 주로 소유권을 중심으로 발생하였으며, 국유지분쟁의 비중이 압도적으로 많았다.

임시토지조사국의 사정에 불만이 있는 자는 고등토지조사위원회에 이의를 신청할 수 있었다. 고등토지조사위원회는 사정에 대한 불복 및 재심의 신청에 대해 재결을 내리는 기관으로 토지소유권 확정에 관한 최고의 심사기관이었다. 1919년 6월말 현재 접수된 20,116건 중 난건으로 처리된 것은 3,959건이었다. 최초의 재결은 1914년 8월 1일 공고되었으며 1922년 7월 8일을 마지막으로 종료되었다.

분쟁지조사를 거쳐 소유권조사 및 지위등급조사¹¹⁾를 마치면 그 결과에 근거하여 사정을 실시하였다. 사정은 토지의 소유자 및 경계를 확정하는 행정처분으로 그 내용을 30일간 공시하도록 하였다. 사정에 불만이 있는 경우는 공시기간 만료 후 60일 이내에 고등토지조사

9) 지목은 모두 18종으로 나누어 조사하였다. 이는 크게 3종류로 구분할 수 있다. 첫째, 과세지 혹은 장래 과세지로서 전·답·대·池沼·임야·잡종지이고 둘째, 공공용지로서 면세지인 토지들로 社寺地·분묘지·공원지·철도용지·수도용지 등이고 셋째, 사유를 인정할 수 없는 것으로 과세할 성질이 아닌 토지로 도로·하천·溝渠·제방·城堞·철도선로·수도선로 등이 있다.

10) 지번조사는 동리별 필지별로 지번을 부과하는 작업이었다. 초기에는 개황도를 작성하여 실시조사부 작성시 편의를 도모하였지만, 1912년 11월부터는 일필지측량과 동시에 지번조사를 시행함으로써 개황도작성은 폐지하였다.

11) 분쟁지조사와 지위등급조사의 내용은 각각 항을 달리하여 설명할 것이다.

위원회에 불복을 신청하여 그 裁決을 구하도록 하였다. 토지소유자의 권리는 사정의 확정 또는 재결에 의해 확정되었다. 사정의 확정 또는 재결에 대해서는 어떤 경우에도 이를 사법 재판에 회부할 수 없고, 토지조사 이전의 모든 관계는 사정에 의해 일체 단절되는 것으로 간주하였다. 다만 사정의 확정 혹은 재결이 서류의 위조와 같은 불법에 기초하여 이루어진 경우에 한하여 3년 이내에 고등토지조사위원회에 재심을 청구할 수 있도록 하였다. 사정의 공시는 1913년 11월 12일 충북 청주군 청주면에서 시작하여 1917년 10월 28일 평북 용천군 신도면 일부 지방을 마지막으로 종료되었다.

행정처분에 불과한 사정에 대해 사법적인 판단을 구할 수 없게 한 것은 사업이 가지고 있는 식민지적 특징의 하나이다. 나아가 만일 사정 내용이 그 이전의 증명 또는 등기와 저촉될 경우 증명 또는 등기가 말소되도록 정함으로써, 사정의 효력은 법률적인 결정보다 우위에 서는 형편이었다. 사정이 갖는 의미는 식민지 조선의 모든 토지에 새로운 소유관계를 창설하는 것이었다. 비록 그것이 종래의 소유관계에 기초하고 있기는 하였지만 사정에 의해 이전의 소유관계는 모두 소멸되는 것으로 간주함으로써 모든 소유주는 소유권을 원시취득한 셈이 되었다. 사정에 불복할 경우도 역시 행정기관인 고등토지조사위원회에 소청할 수밖에 없어 총독부의 의지대로 조선의 토지소유권은 개편되었다고 말할 수 있다.

이를 기초로 작성된 토지대장은 등기제도창설의 기초장부로서의 역할을 하였다. 1912년 법령의 정비 통일과정에서 부동산 등기에 관한 제도가 정리되었는데, ‘조선민사령’에서는 부동산 물권의 취득·상실·변경은 반드시 등기에 의거하도록 하였고, 그 등기의 방법은 ‘조선부동산등기령’을 의거하도록 하였다. 그러나 아직 ‘사업’이 시작단계에 있었기 때문에 등기제도의 시행은 토지대장이 완성되는 지역부터 순차적으로 시행되도록 하였다.¹²⁾ 부동산 등기령은 이에 따라 1914년 5월 1일 경성부에서부터 시행되어 1918년 7월 1일 북부의 몇 개 군을 마지막으로 전지역에서 시행되었다. 부동산등기령의 시행과 함께 토지소유자는 토지에 대한 절대적 배타적 소유권을 지니게 되었다. 이는 토지상품화의 일반적 전개를 제한하는 주요한 법적인 장애요인이 사라졌음을 의미하는 것이었다.

다음은 지가조사와 지세부과방식의 변화에 대해 살펴보자. 일제는 ‘收穫高等級及地位等級 調査心得’에서 지가조사의 목적이 “토지의 수확 및 가치를 명확히 하여 토지의 매매·저당 기타 토지에 관한 금융을 원활히 하려는 것”과 “재정상의 기초로서 부과와 공정을 기대하는 것”(『국보』 8, 1911.5.25.)에 있다고 하였다. 지가는 지위등급에 의해 결정되는데 지위등급은 수확고와 교통의 편부·수요의 다과를 고려하여 결정하도록 하였다.¹³⁾

지위등급의 구분은 전국적으로 일률적인 기준을 유지하기 위해 백평당 수확고를 기준으로 설정하였다. 수확량의 차이에 따라 밭은 14급에서 특4급까지, 논은 22급부터 특4급까지로 규정하였다.

표준지의 선정은 그 지역의 중용이 될 만한 토지로 한다는 원칙에는 변함이 없었다. 문제는 표준지의 수확량을 계산하는 방법이었다. 표준지의 수확량은 최근 5개년간의 평균수확량을 채택하되 그 중 풍년이나 흉년인 해는 제외하고 평균을 구하도록 하였다. 밭의 경우는 경작되는 작물이 다양하기 때문에 모든 작물에 대해 표준지를 설정하는 것은 불가능하여 지

12) 부동산등기령 시행이 유보된 지역의 부동산물권의 변화에 대해서는 임시적으로 ‘부동산증명령’을 제정하여 증명하도록 하였고, 그 증명은 등기와 동일한 효력을 갖는 것으로 간주하였다.

13) 지가의 결정은 경지에서는 수익지가의 원칙을, 대지의 경우는 임대가격을 기준으로 하되 임대가격을 알 수 없을 경우는 매매가격을 기준으로 하도록 하였다. 여기에서는 경지의 지가결정과정을 중심으로 서술한다.

역별로 주요한 작물을 생산하는 토지중에서 선정하도록 하였다. 논인 경우는 재배품목이 대부분 벼이기 때문에 주작물 선정의 문제는 없었지만, 어느 품종을 경작하는 논이 표준지로 선정되는가는 중요하였다. ‘사업’에서는 재래품종을 경작하는 논을 표준지로 설정하고, 개량 품종을 경작하는 논에 대해서는 수확량에서 일정부분 공제하도록 하였다.

각 필지별 지위등급의 조사는 각 지목에 대하여 수확고 및 여러 요인을 고려하고, 면장이나 지주총대, 지주 등의 의견을 듣고 각 방면에 걸쳐 수집한 자료를 참고하여 표준지와 비교하고, 그 우열을 판정하여 필지별 지위등급을 부과하도록 하였다. 이 작업까지는 외업반에서 담당하였다. 내업반에서는 군과 군의 균형이 대체로 이루어지는지, 또한 각 필지별 지위등급의 부여가 균형이 되었는지를 검토한 후 전체적으로 조정하게 하였다.

지가는 수익지가주의 원칙에 의해 결정되었다. 순수입은 지위등급에 의해 결정된 조수입으로부터 경작비 명목으로 소작관습인 타조의 예에 의하여 50%를, 토지의 수선유지비 명목으로 5%, 공과금 기타 토지의 부담금액 명목으로 지가의 3%에 해당하는 액수를 공제하였다. 이 순수입에 일정한 환원율을 적용하여 지가를 결정하였다.

이러한 과정을 통해 결정된 지가는 1918년 지세령 개정에 의해 과세표준으로 이용되었다. 종래의 결부제에 의한 지세부과방식 대신 지가의 1.3%에 해당하는 세금을 납부하도록 제도가 바뀐 것이었다. 이 1.3%라는 지세율의 결정은 매우 정치적인 고려에서 이루어진 것이었다(宮嶋博史 1978). 일제는 지세령 개정시에 어느 정도의 지세를 거두어들이 것인가를 미리 정하고 산정된 지가로부터 그것을 역산해냈던 것이다. 이러한 결정의 배경에는 지세의 급격한 증가에서 올 사회적 혼란을 피하기 위한 것이었으며, 결과적으로 납세자인 지주계급에게 유리하게 작용하였다. 지세령 개정의 결과 1918년의 지세는 전년에 비해 150여 만원, 17% 증가하였다.

3) 토지조사사업의 결과

첫째, ‘사업’이 완료된 결과 1차 계획 수립 당시 예상했던 276만여 정보, 1378만여 필을 훨씬 넘는 487만여 정보, 1911만여 필의 토지가 조사되었다. 이를 1910년 말의 경지면적과 비교하면 논은 83.8%, 밭은 79.1%가 증가하여 경지 전체로는 80.7%의 증가율을 보였다. 이와 같은 면적 증가는 은결이나 신개간지의 조사를 통해서 이루어졌다고 볼 수는 없다. 1910년 말의 경지면적은 양안 상의 결수에 의해 산출된 것이다. 이 결수의 산정이 실제 면적에 비해 낮게 이루어졌기 때문에 1910년 말의 경지면적은 실제보다 과소평가되었고, 그것이 ‘사업’에 의해 경지가 급증한 것처럼 보이게 한 요인이었다.

둘째, 경지면적의 증가는 당연히 지세부담에 있어서 편차를 가져왔다. 1918년의 지세율 1.3%는 일본에 비해 낮은 비율이었고, 총생산량에서 차지하는 비율도 5% 미만으로 일본의 그것에 비해 낮았다. 그러나 제도변화에 따른 지세부담의 변화는 일본과의 비교를 통해 따질 수 있는 것이 아니라 지세령 개정 이전과 비교하여 검토하여야 한다. 우선 개정 전후의 지세액의 증감을 따져보면 전체적으로 볼 때 전라도와 함경도의 경우는 오히려 지세액이 감소하였고 경기,강원,경상도의 경우는 급증하였다. 밭의 경우는 평균적으로 9% 감소하였으며, 논인 경우는 반대로 35% 증가하였다. 평균적으로 볼 때 지세령 개정으로 논인 경우는 지세가 증가하였지만, 밭의 경우에는 오히려 지세가 감소하였음을 알 수 있다.(조석곤 1995a) 이

러한 격차는 같은 도내에서도 군마다 큰 편차를 보이고 있었다.

셋째, ‘사업’의 결과 막대한 양의 국유지가 창출되었다. 사업 직후의 국유지면적은 127,331정보에 달하였으며 동척에 출자한 것까지 합하면 137,225정보(2.8%)에 달하였다. 동척의 1918년의 소유면적은 75,176정보(1.5%)이고 국유지와 동척의 소유토지는 1918년 현재 전체 사정면적의 4.2%를 차지하고 있다. 1918년 당시 일본인의 토지소유는 과세지로 환산한 경우 전체의 7.5%에 달하였다(『朝鮮彙報』 1918.11: 183). 토지조사사업의 결과 총독부와 일본인 지주는 조선 전경지의 1할 이상을 합법적으로 소유하게 된 것이었다. 민유지에서 소유권을 그대로 보장한다는 소유권 확인 방침의 이면에는 이러한 일제 및 일본인 토지소유의 확대라는 사실이 깔려 있었던 셈이다.

뿐만 아니라 종래 소유권이 설정되지 않은 채 조선농민에게 있어 잠재적 소유지로 존재하였던 미간지나 산림·산야 등에 대하여, 민유를 입증할 수 있는 증거가 뚜렷하지 않은 한 모두 국유지로 편입한 사실도 강조하지 않을 수 없다. 미간지나 삼림·산야는 1907년의 ‘국유미간지이용법’과 1908년의 ‘삼림법’으로 해당 토지 대부분이 국유화되었다. 이는 조선의 소유관행에 비추어 볼 때 중대한 의미를 갖는다. 양안의 기재양식에서 분명하듯이 조선의 관행은 전·답·대의 경우에 한하여 그 소유권 귀속이 분명하였을 뿐, 기타 토지에 대해서는 모호한 채로 남아 있었다. 형식적으로 모든 토지가 왕토였지만, 개간을 통해 개인 소유지로 바뀔 가능성은 열려있었던 것이다. 그러나 ‘사업’을 통하여 모든 토지에 대해 소유주가 확정되었고 일필지조사 과정에서 소유권이 인정되지 않는 토지는 국유로 귀속되었다.¹⁴⁾

넷째, ‘사업’에서 작성된 토지대장에 기초하여 절대적이고 배타적인 토지소유권을 확정하는 등기제도를 도입할 수 있었다. 일본자본의 입장에서는 토지거래를 확대할 여건이 마련된 셈이었다. 실제로 1917년과 1920년의 토지매매 건수를 비교하면 173,967건, 343,133필에서 271,790건, 556,922필로 각각 1.6배 정도 증가하였다. 이러한 수치는 토지의 상품화가 급격히 진행되고 있는 상황을 증명하는 것이고, 등기제도의 확립은 이러한 경향을 강화하는 방향으로 작용하였을 것이다(최원규 1994).

다섯째, ‘사업’을 통하여 새로운 행정조직의 관할구역이 분명해졌다. 1913년 군면통폐합으로 행정구역의 재편을 실시하였다. 조선시대의 군면은 행정구역이면서 동시에 경제적인 수취의 단위이기도 하였다. 그러나 재정개혁을 통해 군면의 경제적 기능은 소멸하였고 독립된 재정기구가 탄생하였다. 또한 새로운 행정조직은 국가의 부담을 줄이는 입장에서 종래보다 규모를 대폭 축소시켰다. 이 신제도하에서 임명된 군수가 지방행정을 장악함으로써 식민통치를 위한 제도적 장치를 갖추게 되었다.

3. 토지조사사업의 역사적 의의에 관한 연구 쟁점들

‘사업’에 의하여 근대적 토지소유가 확립되었다고는 하지만, 그것이 조선사회의 무엇을 계승하고 무엇으로부터 단절하였는지를 밝히는 일은 별도의 작업을 요한다. 또한 ‘사업’은 식

14) 현재 경제적인 의미를 가지는 전·답·대에 있어서 소유권의 귀속은 어느 정도 현실을 반영했다고 하더라도, 미간지나 임야의 소유권이 국유로 귀속되는 것은 조선 농민의 미래의 경제력을 일제가 탈취 선점하는 의미를 가지는 것이었다. 나아가 공공용지로서의 철도부지나 도로 등의 건설과정에서도 많은 민유지가 수탈된 점 역시 지적되어야 한다.

민통치의 기반을 마련하기 위해 추진한 식민지 통치정책의 일환이기 때문에 식민지적 특질도 지니기 마련이다. 기존 ‘사업’ 연구는 이러한 ‘사업’이 지니고 있는 근대성과 식민지성 중 어느 측면을 강조하느냐에 따라서 심각한 논점의 차이를 보이고 있었다. 수탈론은 ‘사업’의 식민지성을 일방적으로 강조하였다면, 조석곤(1995a)·김홍식(1997) 등 최근 ‘사업’ 연구는 ‘수탈론’ 비판이 목적이라고는 하지만 ‘사업’의 근대성을 강조한 편이다. 이제 이 절에서는 ‘사업’을 둘러싼 쟁점을 ‘수탈론’ 비판의 핵심이었던 신고주의·분쟁지·지가조사 등의 실상을 둘러싼 논의와, 근대성과 식민지성에 대한 논의로 구분하여 살펴보기로 한다.

1) ‘수탈론’의 환상

가. 신고주의 : 토지신고서의 조작을 통한 소유권 변동은 가능했는가?

‘사업’의 소유권조사는 개별 지주로부터 토지에 관한 신고를 받는 것으로 시작했기 때문에 토지신고의 정확성은 사업의 성패를 가름하는 중요한 사항이었다. 토지신고서는 원칙적으로 토지소유자가 작성하여 지주총대에게 제출하면 지주총대는 토지신고서에 확인도장을 찍었는데, 접수한 토지신고서의 정확성에 의심이 가면 날인을 거부할 수도 있었다(和田一郎 1920: 67). 특정 필지에 대하여 두 장 이상의 토지신고서가 있거나 신고되지 않은 경우를 제외하고는, 토지신고자를 토지소유자로 기록하였다.

수탈론에서는 다음과 같은 추론을 통하여 신고주의를 이용한 대규모 토지약탈이 있었다고 주장하였다. 첫째, 조선인 토지소유자 중에서 토지신고를 하지 않은 사람이 많았는데, 그 이유는 토지신고 절차를 몰랐거나, 알았다 하더라도 문자기재 능력이 없었거나, 아니면 일제에 대한 반감 때문에 신고 자체를 일부러 거부하였다. 이러한 무신고 토지는 모두 국유지로 편입되었다. 둘째 토지신고서가 제출되지 않은 것을 안 지주총대가 자신의 소유지를 늘릴 목적으로 자신이나 자신의 이해관계인 명의로 거짓 신고하였다. 이는 지주총대가 지주의 대표로서 지역에서 영향력을 행사할 수 있었기 때문에 가능했다.

이 추론은 그럴 듯해 보이지만 역사적 사실은 전혀 달랐다. 첫째, 무신고지의 성격에 대해 살펴보자. 정해진 신고기간이 지난 이후에 토지신고서를 제출하였을 경우에도 그 신고가 타당하다고 인정하면 토지신고서를 접수하였다. 무신고지는 별도의 조사를 거쳐 지주 혹은 그 토지와 관련된 사람이 밝혀지면 신고를 권유하고, 신고할 의사가 없을 경우 무신고지로 처리하였다. ‘사업’에서 조사한 총필지수는 1,910만 1,989필이었는데, 이중 무신고지는 9,355필로 전체의 0.05%에 불과하였다(『보고서』: 414). 이 중에서 민간인이 소유자임이 드러난 무신고지는 411필에 지나지 않았다. 소유자가 드러났음에도 신고를 받지 않은 이유는 소유자가 그 토지에 대한 장래 과세가 두려워 소유권을 포기하였기 때문이었다. 결국 조사대상토지에 대해서는 거의 완벽하게 토지신고서가 제출되었다고 보아도 무방하다.

이 9천여 필지에 달하는 무신고지가 대부분 국유로 귀속된 것은 틀림없다. 아무리 미미하지만, 이것은 토지약탈의 증거로 볼 수 있지 않을까? 그런데 한 사례연구에 의하면 무신고지는 분묘지와 잡종지가 대부분을 차지하고 있어 그 성격상 실제로 주인이 없었을 가능성이 많은 토지였다(조석곤 1986: 20). 요컨대 신고되지 않은 토지는 전체에서 차지하는 비중이 매우 적었을 뿐 아니라, 그 토지의 성격 역시 신고되지 않을 수밖에 없었던 성질을 지닌 것

이었다. 무신고지의 존재는 결코 토지약탈의 증거가 될 수 없다.

둘째의 추론, 즉 토지신고서를 부정하게 작성하여 토지소유권을 뺏는 일이 가능했는지 살펴보자. 우선 토지신고서를 해당 토지소유자가 직접 작성하지는 않았던 것으로 보인다. 필자가 확인한 바 있는 토지신고서들(김해군, 옥구군)을 살펴보면, 토지에 관한 정보가 漢字로 또박또박 적혀있고 동리별로 대개 필체가 동일하였기 때문이다. 또 신고서에 기재해야할 내용 중에서 자번호나 四標 등은 관청에서 보유하고 장부를 열람하지 않고서는 적기가 곤란한 내용들이었다. 때문에 한 부락의 토지신고서는 지주총대나 한자를 해독할 수 있는 몇몇 사람들에게 의해 대필되었다고 보는 것이 합리적이다.

그러나 이러한 대리작성과정에서 지주총대가 자의적으로 토지소유자를 바꿔치는 일은 불가능하였다. 토지신고의 방법을 규정한 ‘토지신고심득’에 따르면 토지신고서의 1필지는 결수연명부의 1필지와 대응하도록 하였다(조석곤 1995a). 토지신고서의 기재내용이 결수연명부와 다를 경우는 그 내용을 두 장부 모두에 기재하였다.¹⁵⁾ 토지신고서가 기초로 하고 있는 결수연명부는 1910년도부터 실제 과세에 사용되었던 장부였으므로 그것이 실제 토지소유관계를 반영하고 있었을 것이므로 토지신고서가 실제의 토지소유상황을 벗어나서 작성될 가능성은 거의 없었다.

그리고 지주총대의 경제적·사회적 지위도 현실의 소유관계를 바꿀 정도로 강한 것은 아니었다. ‘사업’을 진행하면서 일제는 ‘명망있는’ 지주총대를 구하는데 애를 먹었다. 한 사례연구는 당시 지주총대의 경제적 지위가 보잘 것 없었음을 보여주고 있다. 조사 대상지역(경남 김해군)의 지주총대 26명 중에서 해당 면에 경지를 한평도 소유하고 있지 못한 자가 무려 10명(38.5%)에 달하였으며, 5정보 이상의 경지를 보유한 자는 3명에 불과하였다(조석곤 1986: 22). 사실상 지주총대는 지주계급의 대표가 아니었으며, 지역사회의 유력자는 더욱 아니었다.

나. 지가조사는 지세수탈이 목적이었는가?

‘사업’에 의한 지세제도의 변화를 고찰한 초기의 연구들은 지세부담의 변화에 초점을 두고 있었다. 수탈론의 입장에선 연구들은 ‘사업’으로 지세부담이 무거워졌음을 강조하는데, 일본의 지조개정에 비해 ‘사업’에 의한 지세부담의 변화는 그다지 크지 않았으며, 일본과 비해 상대적으로 부담이 가벼웠다는 주장도 제기되었다. 그러나 이러한 주장은 조세제도의 변화를 단지 조세수취액의 크기 변화라는 협소한 시각에서 파악하고 있을 뿐 그러한 제도 변화가 한국의 지세제도 혹은 나아가 조세제도에서 갖는 의미를 깊이 생각하지 않았다.

‘사업’에 의해 지세부담이 무거워졌다고 할 때 그 논거는 우선 지세가 증가하였으며, 다음은 지세부과의 기준이 되는 법정지가가 시가보다 높게 책정되었다는 점을 들고 있다. 이 역시 역사적 실상과는 거리가 먼 추론이다. 첫째, ‘사업’이 완료되고 새로운 방식으로 지세가 부과되었던 1918년의 지세는 1917년에 비해 13% 증가하였는데, 1918년의 미가가 1917년에 비해 60% 이상 증가한 것을 고려하면 큰 폭의 상승이라 할 수 없다.

둘째, 결정된 법정지가가 시가를 상회하는 높은 수준으로 책정되었던 것도 아니었다. 일제가 지가를 산정하는 방식은 토지로부터의 매년 기대되는 순수익을 이자율로 환원한 현재가

15) 상속이나 매매 등에 의해 소유자의 변동이 일어난 경우에도 그 사유를 기재하였다. 또 결수연명부에 납세자의 명의로 기록되는 일이 가능했기 때문에 소유자의 성명이 달라진 경우에는 증빙서류를 만들기 위해 가짜 매매문서를 작성하기도 하였다(이종범 1992: 217-8).

치의 합계를 구하는 것이었다. 순수익은 조수익에서 경작비 및 수선유지비 명목으로 55%를 공제한 금액에서 조세공과금을 제외하여 수하였고, 조수익은 수확량에 곡가를 곱하여 구하였다. 수확량을 계산할 때는 여러가지 참작율을 적용하였기 때문에 실수확량보다 낮은 수준이었다. 곡가는 도단위로 결정하였는데, 1911-1913년의 수확후 4개월간의 중등품 도매가격을 평균하여 사용하는 것으로 하였다. 추수 후 곡가가 가장 낮은 때임을 감안하면 조수익액은 실제보다 낮은 수준으로 평가되었을 것이다. 조선총독부의 표본조사에 따르면 전체적으로 법정지가는 시가보다 낮게 평가되고 있었다(조석곤 1995a).

지세제도와 관련하여 볼 때 ‘사업’의 의미는 지세부과방식이 수익지가에 의한 방식으로 변했다는 점이다. 이에 따라 결부제의 운영과정에서 발생한 필지별 부담의 불평등성이 현저히 줄어들었다. 이는 토지수익에 기초한 조세부과가 실시된 이후 필지별 조세부담액에 극심한 변화가 나타났던 것에서도 알 수 있다. ‘사업’의 결과 부과된 필지별 세액은 종래의 것과 비교할 때 매우 큰 차이를 나타냈다. 일제는 급격한 조세액의 변화가 영세한 토지소유자에게 줄 충격을 완화하여 조세저항을 피할 목적으로, 지세령 개정으로 종래보다 지세액이 2배 이상으로 늘어난 필지에 대해서는 그 초과분을 감면한다는 경과조치를 시행하였는데, 그 감면대상인원은 총납세자의 26.5%에 달할 정도였다(조석곤 1995a: 301-302).

다. 분쟁지처리는 조선총독부에 일방적으로 유리했을까?

신고과정에서 토지소유권에 관한 다툼이 있을 경우 일단 화해를 유도하고, 화해가 이루어지지 않은 경우에는 분쟁지로 처리하여 분쟁지심사위원회에서 그 소유권을 결정하였다. 분쟁지의 총수는 33,937건 99,445필이었으며, 이중 국유지와 관련된 분쟁은 64,570필(64.9%)로 큰 비중을 차지하였다. 물론 이 10만여 필지 이외의 모든 토지에 대하여 분쟁이 없었다고 볼 수는 없다. 실지조사과정에서 많은 다툼이 존재하였을 것이지만, 이들 대부분은 당사자간의 합의에 의해 해결되었기 때문에 분쟁지로 접수되지 않았던 필지들도 다수 있었다.¹⁶⁾ 사정이 공시된 후 그 내용에 불만이 있는 경우는 고등토지조사위원회에 불복을 신청할 수 있게 하였다. 고등토지조사위원회에 불복을 신청한 건수는 1920년 8월말 현재 20,148건이었다.¹⁷⁾

‘사업’과정에서 분쟁지가 차지하는 비율은 원분쟁지만 고려에 넣더라도 200필지당 1필 꼴이므로 결코 작다고 할 수 없다. 불복신청지까지 포함하면 분쟁지의 비율은 더 늘어날 것이다. 더구나 분쟁은 모든 지역에 고르게 분포하지 않고 특정 지역에 집중된 경우가 많았으므로 그 지역사회에서는 큰 이슈가 되었고, 분쟁지의 소유권이 어떤 식으로 결정되느냐는 분쟁당사자의 입장에서는 생사가 걸린 문제일 수도 있었다. 또 국가와 관련된 분쟁이 분쟁의 많은 부분을 차지하고 있었던 것은 ‘사업’ 과정에서 일제가 농민의 토지를 약탈하려 시도하였기 때문이라는 추론이 충분히 가능하고, ‘사업’의 분쟁지문제는 ‘수탈론’의 유력한 근거가

16) 임시토지조사국의 공식발행지인 『局報』를 보면, 통진군의 경우 대부분의 분쟁은 면·동장의 중재로 해결되어 4건만이 분쟁지로 접수되었고, 인천의 경우 경계를 둘러싼 다툼은 헤아릴 수 없이 많았으며, 분쟁사건 140여건 중에서 분쟁지로 심사받은 것은 30건이었다는 기록이 있다.

17) 사실 분쟁지라 하면 우리가 통상 분쟁지라 부르는 필지에다가 불복신청지까지 포함하여야 할 것이므로 용어상의 혼동을 피하기 위하여 분쟁지심사위원회에서 처리되었던 분쟁지를 특히 元紛爭地라고 부르기로 한다. 그리고 분쟁지라 하면 원분쟁지와 불복신청지를 모두 합한 개념으로 사용하기로 한다.

되었다.

즉 일제는 사실상의 민유지를 강제로 국유지로 신고하였으며, 이러한 ‘약탈’에 반대하는 조선 농민들의 주장을 분쟁지심사위원회에서 일방적으로 묵살하여 국유지화하였다는 논리이다. 그러나 이러한 논리적인 추론 역시 역사적 사실과는 거리가 먼 것이었다.

첫째, 2절에서 살펴본 것처럼 국유지를 둘러싼 분쟁이 다수 발생한 이유는 갑오개혁 이래의 궁장토 및 아문둔토의 정리과정과 밀접한 관계가 있다. 즉 광무사검 당시 국유·민유분쟁이 ‘사업’에 와서 분쟁지문제로 나타난 것이었다. 따라서 국유지에서 분쟁이 집중된 원인을 일제가 ‘사업’을 통해 민유지를 약탈하려고 시도하였기 때문이라고 본 ‘수탈론’의 주장은 매우 일방적인 것이다. 오히려 ‘사업’에서 국유지분쟁이 다발한 원인은 근본적으로는 광무사검의 공토 확보방식, 나아가 수조권적 토지점유방식의 간존에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

둘째, ‘사업’의 분쟁지처리에서 조선총독부가 일방적으로 유리했던 것도 아니었다. 원분쟁지에 관한 종합적인 정보는 『보고서』 이외에서는 찾을 수 없으며, 개별 지역단위의 분쟁지에 관한 미시적인 연구도 손꼽을 정도에 불과하기 때문에 그 전모를 알 수는 없다. 이하에서는 조석곤(1995a)에 제시된 몇몇 사례를 중심으로 이를 살펴보고자 한다.

경성부의 원분쟁지는 255건 296필이었으며, 국유지분쟁은 205건 230필이었다. 이중 60% 정도가 국유로 사정되었다. 파주군의 원분쟁지는 총 28건 269필이었다. 파주군의 경우는 자료상의 한계로 분쟁의 두 당사자를 모두 알 수는 없지만, 분쟁 필지수가 많은 2건의 분쟁은 그 연원을 알 수 있다. 그중 199필은 臨津屯土의 분쟁으로 총면적이 76.4정보에 달하는 대규모 분쟁이었지만 민유로 사정되었다. 또 22필은 洛河屯土의 분쟁으로서 면적이 138.5정보에 달하였는데 국유로 사정되었다. 파주의 원분쟁지 269필지 중에서 국유로 사정된 것은 이 22필지를 포함하여 24필(8.9%)에 불과하였다. 이처럼 국유사정비율이 낮은 것은 199필지에 달하는 임진둔토의 분쟁이 민유로 사정되었기 때문이었다.¹⁸⁾

김해의 경우는 국유로 사정된 비율이 전체분쟁지의 44%였다. 그런데 분쟁당사자를 알 수 있는 국유지분쟁의 경우 파주와는 반대로 국유로 사정된 비율이 92%로 압도적이다. 이것은 가락면 죽림·식만리의 109필, 죽동리의 168필, 녹산면 37필 등의 대규모 분쟁지가 파주와는 달리 국유로 사정되었기 때문이다. 분쟁당사자가 밝혀지지 않은 358필 중에서도 국유지분쟁이 포함되어 있어 전체적인 국유사정비율은 92%보다 낮을 것이지만, 김해의 국유사정비율이 타지역에 비해 높은 것은 사실이다.¹⁹⁾

사정에 승복하지 않을 경우는 고등토지조사위원회에 불복신청을 할 수 있었다. 접수된 불복신청지는 절반 이상이 취하 및 반부되었고, 9,388건(46.6%)만이 심사대상에 포함되었다. 이는 분쟁지심사위원회의 심사대상비율인 70%에 비하면 매우 낮은 것이었다. 그러나 심사대상이 된 사건은 그 대부분이라할 수 있는 8,650건(92.1%)이 불복을 신청한 사람의 의견이 받아들여졌다.

여기서 우리가 주의할 점은 이 불복신청지는 대부분 원분쟁지가 아니었다는 점이다. 불복신청지 중에서 원분쟁지가 차지하는 비중은 14.3%(2,872건)에 불과하였다(『고위보고서』: 31-3). 이는 원분쟁건수 33,937건의 10% 미만으로 원분쟁지는 대부분 사정결과에 승복하였

18) 파주의 各鎭所屬屯土에서 분쟁이 있었음은 『보고서』에도 소개되어 있다.(『보고서』: 152) 인용하는 국유분쟁지는 모두 국유로 편입되었을 것이라는 전제 아래 보고서의 내용을 인용하고 있는데,(신용하 1982: 72-78) 그 중에는 이처럼 민유로 환급된 토지도 포함되어 있었다.

19) 이 때문에 김해의 불복신청지는 타지역에 비해 현저히 많았으며, 불복신청지의 민유사정비율도 매우 높은 것으로 나타났다(조석곤 1986; 배영순 1988).

다. 분쟁지조사에 불복한 농민들이 대거 불복신청을 했을 것이라는 수탈론의 추론은 이런 기초적 통계조차 확인하지 않은 것이었다. 원분쟁지의 경우 고등토지조사위원회에서 사정 결과가 바뀐 것은 1,610건(56.1%)으로 절반을 약간 상회하는 정도였다.

일제는 고등토지조사위원회의 재결 결과를 관보에 공시하였다. 이로부터 계산한 불복신청지는 모두 67,508필지인데 이중 국가기관(조선총독부, 도장관, 철도국장관 등)이 불복신청한 필지는 18,170필지(26.9%)였다. 국가의 불복신청의 경우 재결율이 낮았으리라고 볼 특별한 이유는 없으므로 이들의 불복신청은 대개 받아들여졌을 것이다. 이는 민유지로 사정된 필지에 대하여 국가가 불복신청하여 자신의 소유로 되찾은 필지가 상당수 존재함을 의미한다. 이러한 현상 역시 '수탈론'의 관점에서는 설명할 수 없다.

장시원(1999)은 이러한 조석곤의 문제제기를 수용하면서도 조석곤이 제시한 논거가 과연 '수탈론'을 부정하게 충분한 것인지에 대한 의문을 제기하고 있다. 첫째, 그는 분쟁지심사위원회의 결정이 국가와 민간인 중 누구에게 유리하게 결정되었을 것인가가 분명치 않으며, 오히려 김해의 사례를 기초로 조선인 대 비조선인의 구분을 적용하면 조선인의 인정비율이 오히려 10%에 불과하다고 비판하고 있다.

사실 분쟁지의 경우 분쟁당사자가 누구인지를 알기 위해서는 적어도 『실지조사부』가 존재해야 하는데 현재 『실지조사부』가 남아있는 지역은 거의 없기 때문에 이 부분의 실증연구를 진척시키는 데는 매우 큰 한계가 있다. 이런 점에서 장시원은 연구의 공백을 정확히 지적한 것이며, 추후 지속적인 자료발굴과 실증이 필요한 부분이라고 생각한다.

그러나 이에 대한 간접증거가 될 만한 것으로 다음 기사가 주목된다. 총독부는 1915년 2월 18일 국유지로 관리되던 토지가 민유로 사정된 경우 그 토지를 관할하던 행정기관은 지체 없이 不服申請하라는 통첩을 내렸다. 그렇다면 분쟁지 중에서 불복신청한 토지 중에는 분쟁지심사위원회의 결정에서 국가가 패소한 토지들이 포함되어 있었을 것이다. 즉 분쟁지심사위원회에서 국가의 손을 들어준 것이 어느 정도의 비중을 차지하였는지는 알 수 없지만, 이러한 취지의 통첩이 내려갔던 것을 보면 국유로 사정되지 않은 경우가 예외적인 경우만은 아니었다고 해석할 수 있다.

또 수탈을 논의할 때는 조선인 대 비조선인의 비율로 논해야 할 것이라는 주장에 대해서도 이론의 여지가 있다. 첫째, 국적을 기준으로 구분하는 것이 무슨 의미가 있을까라는 점이다. 국유지분쟁을 논의할 시점에서 東拓의 경우는 국유지 불하된 것이 많을 것이므로 총독부와 같은 범주로 분류하는 것은 타당할지 모르나 일본인 토지소유의 경우까지 국유 대 민유의 관점으로 파악하기는 곤란하다. 둘째, 김해는 일본인 토지소유가 활발한 지역이며, 일본인은 토지소유를 확대하는 과정에서 어떠한 형태로든지 立證書類를 갖추고 있었을 가능성이 많다. 국유지와는 달리 일본인 개인소유지는 그것이 일제의 위세를 등에 업고 이루어졌는지의 여부와는 무관하게 개인간의 매매에 의해 확보되었을 것이고, 그런 점에서 분쟁지심사과정에서 승리할 가능성이 많았을 것이다. 또한 김해는 일본인의 소유지가 타지역에 비해 현저히 많았던 지역이고, 조선시대 궁장토 및 아문둔토도 많았던 지역이다. 이에 대한 본격적인 연구가 뒤따라야함은 물론이다.

둘째, 장시원(1999)은 고등토지조사위원회의 결정에 대해 판단할 경우에도 取下 혹은 返送된 10,760건(이는 전체의 53.4%이다)에 대해서도 함께 고려하여 서술했어야 한다는 것이다. 여기서 우리는 기각과 취하는 그 의미가 다르다는 점을 염두에 두어야 한다. 기각은 재결과정에서 불복신청자의 의견이 却下된 것이지만, 취하는 불복신청자가 스스로 불복신청을 취하한 것이다.

먼저 반송된 것은 그 반송 사유를 보면, 불복신청기간이 경과한 것, 아직 토지조사가 완료되지 않은 지방의 토지에 대한 것, 성명에 쓰인 한자의 정정, 면적증감, 지목의 차이 또는 사정 후의 변동에 관한 것, 기타 토지조사령 제9조에 따른 사정 처분에 해당하지 않는 것 등이다. 말하자면 반송된 토지는 그 토지가 불복신청의 대상이 될 수 없기 때문에 돌려보낸 것이다. 이처럼 반송된 분쟁건도 인정받지 못한 것으로 간주하기는 곤란하다고 생각한다.

다음 취하한 것은 어떨까? 취하의 사유가 강압에 의한 것인지 자체적으로 해결을 보았기 때문에 그랬던 것인지는 확인할 방법이 없지만, 적어도 접수한 이후에 그 접수를 취하한 것을 단순히 일체의 강압이라고만 보는 것은 단순한 논리가 아닐까 생각한다. 승소의 가능성이 거의 없거나 아니면 당사자간에 타협이 이루어져 불복신청의 사유 자체가 해소되었기 때문에 취하하였다고 보는 것이 더 타당하지 않을까?²⁰⁾ 재심을 신청한 72건 중에서도 17건이 취하된 것은 이러한 사정을 반영한다고 볼 수 있다. 만일 취하와 반송의 성격을 이렇게 해석할 수 있다면 이를 각하된 건수와 합하여 고등토지조사위원회의 결정에서 불복신청자의 의견이 받아들여지지 않은 것으로 해석하는 것은 문제가 있다고 할 것이다.

설령 이 비판을 수용하여 인정된 경우인 21,658건만을 가지고 비율을 산정하면, 인정된 건수 중에서 불복을 제기한 건수가 차지하는 비율은 13.3%가 된다.²¹⁾ 수정된 수치인 13.3%를 이용한다 하더라도 85% 이상은 분쟁지심사위원회의 결정에 승복하였다고 볼 수 있으며, 이는 대부분의 분쟁지에서 분쟁지심사위원회의 결정에 승복하였다고 결론지어도 무방한 수치로 보인다.

그럼에도 불구하고 분쟁지와 불복신청지의 처리에 대해서는 아직도 많은 부분이 미해결인 채로 남아 있고, 장시원은 이런 미해결 영역을 정확하게 지적함으로써 이후 실증연구가 진행될 방향을 제시했다고 볼 수 있다. 취하된 필지의 성격은 여전히 분명하지 않으며, 불복신청자의 의견이 인정된 비율이 높다는 것은 분쟁지심사위원회의 결정에서는 민유로 사정된 토지가 불복신청에서 다시 국유로 재결되는 비율이 높았다는 것으로도 해석할 수 있기 때문이다. 말하자면 분쟁지처리방향의 내용을 확정하기 위해서는 추후 더 많은 실증이 필요함을 인정할 수밖에 없다. 그렇다고 해서 ‘수탈론’이 복권되는 것은 아니다. 일단 분쟁지가 차지하는 비중이 작았으며, 이상의 논의에서 쟁점이 될 가능성이 있는 토지(특히 분쟁지이면서 동시에 불복신청을 제기하여 국유로 사정된 토지)가 차지하는 비중은 더욱 작았을 것이기 때문이다.²²⁾

2) ‘사업’의 근대성 - 조선시대 토지제도와 관련하여

20) 어느 정도 일반화할 수 있을지는 모르겠지만, 동척 명의로 사정된 황해도 재령군 소재 한 필지의 토지에 대해 황해도장관이 불복신청을 제기했는데, 실지조사결과 그 토지가 강에 휩쓸려 들어간 것으로 판명되자 도장관이 불복신청을 취하한 사례가 있다. 정부기록보존소 소장, 『土地査定에 關한 書類』.

21) 취하된 것 중에서도 다시 불복신청한 필지가 있을 수는 있다. 그런데 취하의 경우는 분쟁성립요건을 충족시키지 못하였거나 쌍방간에 합의가 이루어진 경우가 대부분일 것이므로 이 중에서 불복신청한 경우가 차지하는 비중은 더 낮을 것으로 보는 것이 합당할 것이다.

22) 분쟁지 중에서 다시 불복신청을 제기한 건수는 2,872건이다. 이 건에 정확히 얼마의 필지수가 포함되었는지는 알 수 없지만, 분쟁지는 33,937건에 99,445필이었으므로 이를 기준으로 환산하면 약 8,500필 정도라도 추산할 수 있다. 이는 사정 당시의 토지 필지수에 비하면 0.04%에 해당된다.

‘수탈론’에 대한 비판이 결국 ‘사업’에 의해 근대적 제도가 확립되었다는 결론으로 나아가고, 이 주장들이 식민지미화론과 연결되는 것이 아니냐는 의구심이 커지는 시점에서 주목할 만한 공동연구가 제출되었다. 토지대장연구반(1995)은 광무양안을 구체적으로 연구함으로써 광무양전지계사업이 근대적 토지소유제도를 성립시킨 실질적인 토지조사사업이라는 주장을 전개하였다. 이 책은 광무양안에 대한 실증을 통하여 학계에 본격적으로 제기되던 ‘사업’=근대적 토지제도의 확립이라는 등식을 부정하면서 ‘사업’의 식민지성을 부각시키고 있다.

이 연구는 광무양전사업에 지계발급사업까지 포함시켜 각각 원사료를 이용하여 실증적으로 연구하였으며, 특히 양안 작성과정을 野草-中草-正書의 각 단계로 나누어 구체적으로 분석한 점, 양리아문과 지계아문 양안을 구분하여 그 특징과 차이점을 분석한 점, 양안의 기재 형식이 담고 있는 역사적 의미를 해명하려는 점, 관계의 발급과정과 그 실례를 분석한 점 등은 연구사적 의의가 매우 크다고 하겠다.

이영훈(1990; 1992), 宮嶋博史(1991) 등은 광무양안이 土地所有權簿의 특성을 갖지 않는다고 본 반면 본서의 필자들은 양안이 소유권의 최종 확정장부는 아니더라도, ‘실지조사부’의 성격을 갖는다고 주장하고 있다. 그 근거로 양전을 위한 實地調査의 실시와 조사 내용의 정확한 기재, 소유자 및 경작자에 관한 정확한 파악 등을 들고 있다. 그러나 토지파악의 종류가 늘어난 점, 실적수를 기록한 점 등이 구양안과 광무양안을 질적으로 다른 것으로 규정할 수 있는 요인이 될 수 있는지는 의문스럽다. 만일 실지조사를 했다는 사실이 광무양전의 근대성을 주장할 때 중요한 근거가 된다면, 이는 구양안은 실지조사도 없었거나, 있다하더라도 부정확했을 것임을 전제하고 있는 것이다. 그러나 이 전제는 아무런 근거가 없는 것이다. 근대적 삼각측량법의 채택은 고사하고 魚鱗圖冊조차 만들지 않은 양전이라면 구래의 양전과 토지파악에서 질적인 차별성을 부여할 근거는 별로 없다.

둘째, 시주의 현실성에 관한 문제를 살펴보자. 본서의 필자들도 양안을 통해 토지소유권이 전적으로 보증될 수는 없다는 점, 양안상의 시주가 代錄 등의 형태로 기재되었다는 점 등은 인정하고 있다. 그러나 대륙되었다 해서 향촌사회에서 그의 소유권이 부정되는 것은 아니었고, ‘현실’의 소유자는 분명하였기 때문에 비록 이름이 대륙되었더라도 ‘현실’의 소유관계를 반영하는 것으로 보아야 한다고 주장한다. 그러나 대륙이 이루어졌다는 것은 양안 자체만 가지고서는 토지에 관한 사적 소유권을 확인할 수 없다는 것을 의미하거나, 양안의 기재내용과 무관하게 현실의 소유관계는 존재할 수 있음을 의미한다.²³⁾

셋째, 양전·지계사업을 통해 근대적 토지소유가 확립되었다고 설명하면서도, 근대적 토지소유를 어떤 의미로 사용하고 있는지 분명치 않다. 양전과정에서 토지 및 소유권을 조사하고, 관계를 발급함으로써 토지소유권을 근대법적으로 전환하였다는 왕현중(1995)의 설명을 받아들인다면, 여기서 말하는 근대적 토지소유란 기왕에 존재한 사적 토지소유권을 法認하는 절차상의 문제에 지나지 않는다. 즉 근대적 토지소유의 실질 내용은 양전사업 이전에 성립된 것이다. 그런데 최원규(1995)는 양전·지계사업이 중세적 토지법제를 근대법제로 전환시키기 위한 토지조사사업이라고 보았으므로, 양전·지계사업을 단순한 법인절차로 파악할 수만

23) 이 서술은 이영훈(1990; 1992)의 연구성과에 대한 직접적인 반박이지만 성공했다고 보기 어렵다. 최원규(1995)는 “국가가 실소유자를 양안에 등록하지 않더라도 향촌사회에서 사적소유권은 명확하였으며, 토지거래상의 문제도 그다지 제기되지 않았다”(206)고 주장하지만, 그것은 양안과 토지소유자확인파 무관하다는 증거는 될지언정, 양안이 등기부 역할을 한다는 증거는 될 수 없다.

은 없다. 이 경우 이 사업에 의해 대체된 중세적 토지법제란 어떤 성격의 것인지 역시 애매하다.

그런데 이러한 애매성은 조석곤(1995a) 등의 연구에서도 마찬가지이다. 이에 대해 장시원(1999)은 ‘사업’을 통해 부정되고 해체된 소위 ‘구래의 토지지배권’의 내용이 불분명하다는 점을 지적하고 있다. 조선 후기에 이미 대부분의 토지에서 실질적으로 배타적인 사적 토지소유가 성립되어 있었고, ‘사업’은 이를 法認한 것이었으므로 ‘사업’ 이전과 이후의 토지소유제도의 내용이 크게 다르지 않았을 것이다. 만일 변한 것이 있다면, 국유와 민유의 구별이 애매했던 第二種有土에 대한 토지소유권의 향방이 ‘사업’을 통해 비로소 확정되었다는 것인데, 이는 전체 토지에서 차지하는 비중이 그리 크지 않았다. 따라서 ‘사업’의 역사적 의의를 토지소유제도의 변화로 설정하는 것은 문제가 있다고 비판하였다.

이러한 비판의 근거에는 조선후기의 사적 토지소유권을 지금과 유사한 배타적이고 독점적인 사적 소유권으로 간주할 수 있다는 생각이 깔려 있다. 그러나 양자는 사적소유로부터 타인을 배제하는 능력에 있어서 차이가 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 ‘折收’라는 행위로 표현되는 국가의 사적 소유권에 대한 침해(정확히 표현하면 수익권의 분점행위)가 제도화되어 있다는 점에서 근대적 토지소유와 차이가 있다.²⁴⁾ 이러한 절수행위의 근거에는 ‘왕토사상’이 깔려있는바, 이 이데올로기는 광무양전 당시 ‘時主’라는 개념에 응축되어 표현되고 있었으며,²⁵⁾ 실질적으로는 光武查檢에서는 사실상의 사적 토지소유를 침해하는 경우도 있었다.

이 점을 인정한다 하더라도 여전히 전체 토지에서 차지하는 비중이 작다는 비판은 유효할 수 있다. 그러나 어떤 역사적 사건을 평가함에 있어서 총량에서 차지하는 비율이 절대적인 기준이 될 수는 없다. 영국사에서 인클로저, 특히 목양인클로저에 대한 평가와 관련된 논의는 이 점에서 시사적이다. 사실 가장 유명한 인클로저는 1760년대 이후 나폴레옹전쟁 시기까지 의회의 승인하에 이루어진 의회인클로저이지만, 상징성과 파괴적인 효과 면에서는 16세기의 목양인클로저도 이에 못지 않았다.²⁶⁾ 이와 같은 맥락에서 이영훈(1988)은 조선후기 국가적 토지소유를 평가함에 있어 “궁방전과 아문둔전은 비록 전 국토의 10퍼센트 남짓한 것이었지만, 그로부터 도출된 국가적 토지소유의 존속이란 명제는 나머지 90%의 민전에 대해서도 마찬가지로 정당”(569)하다는 것을 지적하고 있다.

물론 조선시대 토지제도의 성격, 특히 국가의 토지지배의 성격에 관한 논의가 보다 정교해질 필요가 있음은 분명하고, 이런 점에서 “조선시대의 특수한 ‘舊支配權’의 실체가 무엇인지에 대한 보다 종합적이고 구체적인 설명이 수반”되어야 한다는 장시원(1999)의 지적은 타당하다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 조선시대 토지소유의 중요한 특징인 ‘정치권력과 토지소유의 직접적인 결합’이라는 이데올로기가 적어도 광무시기까지는 관철되고 있었다는 사실이다. 사업은 바로 이러한 ‘직접적인 결합’을 분쇄한 것이며, 그러한 의미에서의 사유의 절

24) 折收란 토지의 수조권을 궁방이나 아문과 같은 기관에 양여하는 행위로 원래는 無主地를 대상으로 하도록 하였지만 실제로는 旣墾地를 대상으로 이루어졌다.

25) ‘時主’ 개념이 지니는 역사적 의의에 대해서는 이영훈(1997b)을 참조하라. 시주를 ‘일시적인 점유자’로 인정하는 이러한 이해방식에 대해서 ‘현재의 주인’이라는 뜻으로 이해해야 한다는 반론이 제기되었는데, 이에 대해서는 최원규(1999)를 보라.

26) 목양인클로저를 통해 농민이 토지로부터 추방당하고, 공동지이용권이 박탈됨으로써 농민의 중요한 생활기반이 무너지게 되었다. 그러나 목양인클로저가 이루어진 지역은 잉글랜드 전체로 보면 3% 미만이었던 것으로 추산되므로 그 역사적 의의에 대해 과소평가하는 주장이 제기되고 있다. 이에 대해 김종현(1987)은 “그것이 농업관계에 커다란 영향을 미쳤고 또한 새로운 농업조직의 형성의 기본적 계기가 되었”(202)으므로 비중 만으로 그 의의를 과소평가해서는 안된다고 주장하고 있다.

대성을 확립한 것이다.

서구 근대화과정에서 보이는 ‘자의적인 조세수탈’이나 토지소유의 절대성을 침해하는 정치 권력의 존재가 자본주의 발전에 부정적인 역할을 했음을 지적한 노스와 토마스(1973)의 논의는 이러한 점과 관련하여 매우 시사적이다. 스페인과 프랑스에서는 국왕이 권한을 강화하여 국지적 독점을 증진시키는 조세체계를 발전시킴으로써 결과적으로 생산적인 경제행위가 감소했다.²⁷⁾ 반면 네덜란드에서는 상인과두제가, 영국에서는 의회가 권력을 잡음으로써 두 나라에서는 소유권체계 발전하였고 시장의 불완전성을 제거하는 제도적 장치가 등장함으로써 자본주의가 발전할 수 있었다고 한다. ‘사업’에 의해서 성립된 토지소유제도는 지극히 ‘개인주의적인 소유권’²⁸⁾으로서 국가의 침해로부터도 배타적으로 보호를 받을 수 있게 되었다는 점에서 이전 시기의 토지제도와 그 범주를 달리하는 것으로 볼 수 있다.

4. 토지조사사업의 식민지성에 대하여

이상 ‘사업’의 경과와 그 직접적인 성과, 그리고 사업을 둘러싼 몇 가지 쟁점을 검토하였다. ‘사업’ 과정에서 광범한 토지약탈이 존재하였다는 주장이 기반하고 있는 근거는 대부분 실증적으로 부정되었다. 반면 ‘사업’에 의한 근대적 토지소유제도의 확립이라는 주장은 여전히 쟁점을 내포하고 있다. 또 ‘사업’에 의해 확립된 토지소유제도가 근대적인 것이라 하더라도 그 제도 확립과정에서 ‘식민지성’이 반영되었음을 부정할 수 있는 것은 아니다. 장시원(1999)은 김홍식(1997)이 ‘사업’의 근대성을 강조하는데 집착하여 그것이 갖는 식민지성에 관한 지적은 매우 인색하였다고 비판하였다. 이 비판은 어느 정도 정당한데, 그것은 김홍식(1997)의 문제의식이 ‘수탈론’ 비판에 초점을 두고 있기 때문이다.

그러나 ‘사업’이 일제가 조선을 식민통치하기 위해 시작한 작업이므로, ‘사업’을 ‘식민지근대’(조석곤 1998)라는 관점에서 파악할 필요가 있다. 이는 ‘수탈론’과 다른 맥락이지만 ‘사업’의 식민지성을 검토할 필요가 있다는 것이다. 그러나 기존 ‘사업’의 연구사에서는 이에 대한 논의가 이루어지지 않았으며, 본고에서도 본격적으로 다루지 못하였다. 다만 이와 관련한 몇 가지 논점을 제시함으로써 추후 연구의 출발점을 삼는 것으로 만족하고자 한다.

‘사업’이 내포한 식민지성은 무엇인가? 첫째, 소유권제도의 확립과정에서 일본의 민법체제가 도입됨으로써 조선 특유의 소유관계가 법적으로 인정되지 못한 측면이 있다. 대표적인 것이 종중재산과 같은 總有的 所有의 부정이다. 또한 조선후기 수취제도와 관련하여 각지에 자연발생적으로 형성된 공동소유지가 지방제도 개편과 함께 국유지로 흡수된 것도 무시할 수 없는 부분이다. 또 국·민유의 구분이 모호한 토지에 대해서 일단 국유로 흡수한 후 분쟁을 기다려 단기간 내에 정리하고자 한 방식도 어찌보면 식민지적 특성의 반영일 수 있다.

27) 노스는 메스타(mestas)라 불리던 목양길드가 국왕으로부터 스페인 전역을 이동할 수 있는 특권을 부여받음으로서 결과적으로 토지에 대한 효율적인 소유권의 발달은 수세기 동안 억압되었음을 지적하고 있다.(North, 1981: 150-151) 또한 국가가 부과하거나 혹은 국가에 의해 보장된 독점, 높은 조세, 몰수 등으로 교역과 상업이 감소하였다고 한다.

28) 김상용(1995)은 이를 ‘근대적 자유토지소유권’이라고 부르고 있다. 그는 이것을 “봉건적인 負擔附所有權을 타파하고 이성적인 인간이 자유롭게 자기의 인격을 전개할 수 있는 재산적 기초로서 근대 자본주의 경제발전의 要諦”(365)라고 규정하고 있다.

둘째, 지세율 책정에 있어서의 식민지성이다. 지세액의 증가가 실질적으로 농민 대중에게 지세부담의 증가로 연결되었을 것이라는 주장은 실증적으로 믿기 어렵지만, 장시원(1999)의 주장처럼 지세율이 낮다는 사실은 수탈론을 부정하는 근거로만 해석할 것이 아니라, “지주 계급의 회유라는 정치적 고려”가 반영된 것이므로 오히려 ‘사업’의 식민지적 특징을 반영하는 논거로 생각할 수 있다. 일본에서 지세는 근대국가 형성에서 중요한 역할을 수행하였지만, 조선에서는 그렇지 않았다는 것이 ‘식민지성’의 반영으로 해석할 수 있다는 것이다.

셋째, ‘사업’을 통해 토지유동성이 증가하였음에도 불구하고, 그 효과가 토지자본이 비농업 부문으로 이동하는데 기여하기보다 식민지지주제의 강화라고 하는 기형적 형태의 생산관계를 정착시킨 점 또한 결과적으로 ‘식민지성’의 한 측면이었다. 식량수요의 급증은 농업생산성을 증대시키려는 유인으로 작용하였지만, 그 과실은 생산자 농민에게보다는 지주와 유통업자에 귀속되었으며, 막대한 양의 미곡이 일본에 이출됨으로써 국내 소비자들 역시 생산성 증대의 효과를 충분히 누릴 수 없었다.

이것은 우리에게 흥미로운 질문을 제시한다. 즉 근대적 제도가 수립되었다고 해서 생산관계가 그것에 부응해서 변하는 것은 아니라는 점이다. ‘사업’에 의해 소유제도는 근대적 형태를 갖추었지만, 농업에서의 지배적인 생산관계는 여전히 조선 후기 이래 발전한 소경영생산양식에 기초한 지주-소작관계였다. 생산관계의 변화가 지연(!)된 것은 농산물의 가격조건이 상대적으로 유리하였기 때문이었다. 이러한 시장조건은 1930년을 전후하여 극적으로 변화하며(Gragert 1994), 결국 식민지지주제의 생산기반을 악화시켜 나갔다.

토지에 관한 소유제도의 설정 혹은 변화가 토지를 둘러싼 생산관계를 어떻게 변모시킬 것인지를 본격적으로 탐구해야 하는 것은 이제 추후의 과제이다. ‘사업’이 생산관계의 변화를 촉발한 것이 아니라 농업을 둘러싼 ‘시장’ 조건이 그 변화를 촉발한 것이었다고 한다면, 소유관계의 큰 변화를 초래한 ‘농지개혁’의 효과는 어떠했는가를 서로 비교하는 것 또한 흥미로운 과제가 될 것이다. 이에 관한 추후의 연구성과를 기대한다.

<참고문헌>

『高等土地調査委員會事務報告書』(『고위보고서』)

『土地査定에 관한書類』.

宮嶋博史, 1991, 『朝鮮土地調査事業史の研究』, 동경대 동양문화연구소.

宮嶋博史, 1978, 「朝鮮『土地調査事業』研究序說」, 『アジア經濟』 19-9

宮川澄, 1978, 『日本における近代的所有權の形成』, 御茶の水書房

김동노, 1998, 「식민지시대의 근대적 수탈과 수탈을 통한 근대화」, 『창작과비평』 99

김상용, 1995, 『토지소유권 법사상』, 민음사

김양식, 2000, 『근대권력과 토지 - 역둔토 조사에서 불하까지 -』, 해남

김종현, 1987, 『경제사』, 경문사

김홍식 외, 1990, 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.

김홍식 외, 1997, 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.

牧原憲夫, 1982, 「『近代의土地所有』概念の再檢討」, 『歴史學研究』 502

- 朴秉濠, 1974, 『韓國法制史攷』 제2장, 법문사
- 裴英淳, 1988, 『韓末·日帝初期의 土地調査와 地稅改正에 關한 研究』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문
- 裴英淳, 1982, 「日帝下 驛屯土拂下와 그 귀결」, 영남대 社會科學研究 2-2
- 사계절편집부, 1983, 『한국근대경제사연구』, 사계절
- 慎鏞廈, 1982, 『朝鮮土地調査事業研究』, 지식산업사.
- 신용하, 1997, 「‘식민지근대화론’ 재정립 시도에 대한 비판」, 『창작과비평』 98.
- 심희기, 1992, 『한국법사연구』, 영남대학교 출판부
- 안병직 편저, 1989, 『近代朝鮮의 經濟構造』, 비봉출판사
- 안병직, 1997, 「한국근현대사 연구의 새로운 패러다임」, 『창작과비평』, 98.
- 왕현중, 1995, 「대한제국기 量田·地契事業의 추진과정과 성격」, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 윌러스틴, 성백용 역, 1994, 『사회과학으로부터의 탈피』, 창작과비평사
- 유재건, 1997, 「식민지·근대와 세계사적 시야의 모색」, 『창작과비평』 98.
- 이영호, 1995, 「光武量案의 기능과 성격」, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이영훈, 1988, 『조선후기사회경제사』, 한길사.
- 李榮薰, 1990, 「光武量田에 있어서 <時主>과약의 실상」, 『대한제국기의 토지제도』, 민음사
- 李榮薰, 1992, 「光武量田에 있어서 ‘時主’과약의 실상(II)」, 『省谷論叢』 23
- 李榮薰, 1993, 「토지조사사업의 수탈성 재검토」, 『역사비평』 제22호, 1993 가을.
- 이영훈, 1997, 「量案上의 主 規定과 主名 記載方式의 推移」, 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사
- 이윤상, 1992, 「‘광무개혁’ 연구의 현황과 과제」, 『역사와 현실』 8
- 李鍾範, 1992, 「1910年 前後 地稅問題의 展開過程에 關한 研究」, 『역사연구』 창간호
- 李喆雨, 1985, 「日帝下의 近代的 土地所有權의 形成過程과 그 性格에 關한 研究」, 서울대학교 대학원 법학과 석사학위논문
- 張矢遠, 1989, 『日帝下 大地主의 存在形態에 關한 研究』, 서울대 경제학과 박사학위논문
- 장시원, 1997, 「서평:조선토지조사사업의 연구」, 『경제사학』 23.
- 장시원, 1999, 「조선토지조사사업 연구의 새로운 지평」, 『사회과학논평』 18
- 田中愼一, 1978, 「朝鮮における土地調査事業の世界史的位位置」, 『社會科學研究』 30-2
- 정연태, 1999, 「‘식민지근대화론’ 논쟁의 비판과 신근대사론의 모색」, 『창작과비평』 103
- 정대현, 1997, 「수탈론의 속류화 속에 사라진 식민지」, 『창작과비평』 97.
- 趙錫坤, 1986, 「朝鮮土地調査事業에 있어서 所有權調査過程에 關한 한 研究」, 『經濟史學』 10
- 조석곤, 1994, 「토지조사사업과 식민지주제」, 『한국사』 13, 한길사
- 趙錫坤, 1995a, 『朝鮮土地調査事業에 있어서의 近代的 土地所有制度와 地稅制度의 確立』, 서울대 경제학과 박사학위논문.
- 조석곤, 1995b, 「서평: 대한제국의 토지조사사업」, 『경제사학』 19
- 조석곤, 1997, 「수탈론과 근대화론을 넘어서」, 『창작과비평』 96.
- 조석곤, 1998, 「식민지근대화론과 내재적 발전론 재검토」, 『동향과전망』 38.
- 조석곤, 1999, 「조선토지조사사업연구를 둘러싼 최근 쟁점에 대한 소론」, 『사회과학논평』 18
- 朝鮮總督府, 『土地調査例規』(『예규』)
- 朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, 朝鮮土地調査事業報告書(『보고서』)

- 早川保次, 1922, 『不動産登記ノ沿革』,
中村哲, 安秉直 譯, 1991, 『世界資本主義와 移行的 理論-東아시아를 中心으로-』, 비봉출판사
崔元奎, 1994, 『韓末 日帝初期 土地調査와 土地法 研究』, 연세대 사학과 박사학위논문.
최원규, 1995, 「대한제국기 量田과 官契發給事業」, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
최원규, 1999, 「한말·일제 초기의 토지조사사업 연구와 문제점」, 『역사와현실』 21.
최윤오·이세영, 1995, 「광무양안과 시주의 실상」, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사
한국역사연구회 토지대장반, 1995, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
和田一郎, 1920, 朝鮮土地及地稅制度調査報告書
North, D and R. Thomas, 1973, *The Rise of the Western World*, Cambridge Univ. Press
North, D., 1981, *Structure and Change in Economic History*, W.W.Norton & Company
Gragert, E., 1994, *Landownership Change in Korea under Japanese Colonial Rule: 1900-1935*, Univ. of Hawaii Press

한국 근대토지제도의 형성

상지대학교 경제학과
조 석 곤

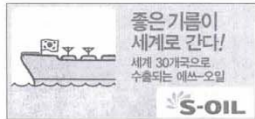
한국 근대토지제도의 형성

1. 근대적 토지제도란?
 2. 토지조사사업에 대한 통념
 3. 전근대적 토지제도 : 조선시대
 4. 근대적 토지제도의 확립과정
-

대법원 판례(2002다43417)

- 2005년 5월 26일 선고
- 구 토지조사령에 따라 토지조사부가 작성되어 누군가에게 사정된 토지를 국가가 무주부동산으로 취급하여 국유재산법령의 절차를 거쳐 국유재산으로 등기를 마친 경우, 국가에게 소유권이 귀속되는지 여부
- 판시 내용 : 구 토지조사령(1912. 8. 13. 제령 제2호)에 의한 토지의 사정명의인은 당해 토지를 원시취득하므로 적어도 구 토지조사령에 따라 토지조사부가 작성되어 누군가에게 사정되었다면 그 사정명의인 또는 그의 상속인이 토지의 소유자가 되고, 따라서 법령 국가가 이를 무주부동산으로 취급하여 국유재산법령의 절차를 거쳐 국유재산으로 등기를 마치더라도 국가에게 소유권이 귀속되지 않는다.

지적재조사사업



중앙일보



안내: 02-751-5114 고객센터: 1588-3600

대전 ☁☔ 0/8°C 춘천 ☁☔ -2/6°C ▶ 날씨 8면

joins.com

제14051호 40판 2010년 3월 22일

100년 만에 ... 전국 '땅 지도' 새로 만든다

(지적도(地籍圖)·3715만7000필지)



100년 전 일제시대 토지 측량 일제시대 경기도 고양군에서 토지 측량을 하는 모습. 조선총독부가 1918년 발간한 조선토지사업조사보고서엔 1910~17년 진행된 토지조사 자료가 담겨 있다. [중앙포토]

일제 때 측정에 땅 문서 15%가 실제 면적과 달라
실측 결과 면적 늘어나면 돈 더 내고 줄면 보상받게 돼
정부 '지적 특별법' 제정해 전면 재조사 나서기로

전국 3700여만 필지의 땅 지도가 새로 그려진다. 1910년 일제가 한국을 강제 병합하면서 처음 만든 지적도(地籍圖)를 정부가 100년 만에 전면 재조사하기로 한 것이다. 조사 결과 실제 면적이 현재의 땅 주인은 늘어난 땅만큼의 값을 지불해야 하는...
이 올해 국회를 통과하면 지적 재조사 사업은 2011년 4월부터 시작된다. 조사 결과 실제 면적이 현재의 땅 주인은 늘어난 땅만큼의 값을 지불해야 하는...
있었다. 땅이 늘어난 79명의 땅 주인은 모두 7902만원을 영광군에 냈고, 줄어든 49명은 6018만원을 돌려받았다. 땅 넓이는 57만5296㎡에서 57만6510㎡로 1220㎡(0.21%) 늘어났다.

일자리 만들기

재취업 희망 여성 2
그들의 도전이 시작
본지 여성가족부 연중기획

한국여성정책연구원과 연구원 조사에 따르면 핵심연령집단인 25~54세 1185만 명 중 경제활동동향은 여성은 405만2000여 명이 중 64.6%인 261만8000명을 원하지만, 일자리는 사람이 흔치 않다. 이로 사회적 네트워크와 가족부는 결혼과 육아를 그만둔 여성들의 새 일해주는 프로젝트를 시행하여 이 프로젝트의 총로 이달 31일까지 온라인을 진행한다. 일자리를 여성가족부가 운영하(www.women.go.kr) 사성의 새로운 일자리 찾들이 상담을 진행하면 안해리 기자 hyeree@joon

주말 최약 황사, 3

황사철 건강관리 요령은 눈 소금물 아닌 민물 눈물로 씻고 의술 후속에는 모든 황사철 건강관리 요령은

1. 근대적 토지제도의 정의

- 근대적 토지소유제도 : 토지의 사용·수익·처분에 관한 포괄적인 권리를 사적 소유자에게 배타적으로 부여하는 것
- 전제조건
 - 상품에 대한 사적 소유권이 일반적으로 성립되어 있을 것
 - 상품의 사적 소유자가 대등한 인격으로서 존재할 것

소유권제도와 경제발전

- 경제발전은 효율적 경제제도에 의해 뒷받침되어야 하다.
 - 근대적 소유제도가 없다면 근대적 경제발전도 없다.
-

근대적 토지소유권의 역할

- ① 소유권 제도화에는 비용 소요
- ② 소유권 창출에 따른 사적 이윤이 거래비용을 초과할 가능성이 커질수록, 소유권 창출하려는 노력 증가
- ③ 정부는 어떤 사적 단체보다 그 역할에 적극
- ④ 근대적 토지소유권은 개인의 재산권보호에 역점을 두기 때문에 사장 효율적인 생산방식을 도입할 수 있는 경제적 동기 제공
- ⑤ 그러나 정부도 자체의 재정적 필요성에 따라서만 움직인다면 그 소유권제도는 생산을 촉진시키기보다는 방해

고등학교 국정 교과서(1990)

(1) 민족 경제의 침탈

토지의 약탈 개항 이후, 우리 나라는 일제의 자본주의의 침략을 극복하기 위하여 노력하였다. 그러나 일본의 통신, 교통 등 시설의 점유, 확대와 화폐 금융의 침식 등 경제적 침투를 막지 못한 채 국권을 침탈당하였다.

국권 피탈 후, 각종 산업은 일제의 식민지 경제 체제로 개편되었다. 그 중에서도 핵심적인 것은, 농업 부문에서 단행된 이른바 토지 조사 사업이라는 전국적인 토지 점탈이었다. 국권 피탈 이전에 이미 우리나라에서의 일본인의 토지 소유를 인정하는 법령을 제정한 바 있었던 일제는, 이어서 토지 조사령을 발표하고 막대한 자금과 인원을 동원하여 전국적인 토지 조사 사업을 벌였다(1912~1918). 그리고 근대적 소유권이 인정되는 토지 제도를 확립한다고 선전하였다.

이로 인해, 우리 농민은 토지 소유에 필요한 복잡한 서류를 구비하여 기한부 신고제의 번잡한 수속을 밟아야만 소유권을 인정받게 되었다. 따라서, 신고를 기피하거나 기회를 놓친 한국인의 농토나 공공 기관에 속해 있던 토지는 거의 조선 총독부의 소유가 되고 말았다.

토지 조사 사업에 의해 불법적으로 탈취당한 토지는 전국 농토의 약 40%나 되었다. 조선 총독부는 이 토지를 동양척식주식회사 등에 넘겨서, 한국에 이주해 온 일본인에게 싼 값으로 불하하였다.

이른바 토지 조사 사업의 실시는 한국 농민의 생활을 크게 위협하였다. 종래 농민은 이미 토지의 소유권과 함께 경작권을 보유하고 있었는데, 토지 조사 사업 이후 많은 농민은 지주에게 유리한 기한부 계약에 의한 소작농으로 점차 전락하고 말았다. 그리하여 생활 기반이 약화된 농민들은 일본인의 고리대에 시달리게 되었고, 생계 유지를 위해 화전민이 되거나, 만주, 연해주 등지로 이주하지 않으면 안 되었다.

산업의 침탈 일제의 식민지 경제 정책은, 우리나라의 미곡과 각종 원료를 헐값으로 사 가고, 일본에서 만든 제품을 들여 와 비싼 값으로 팔아 이점으로 착취하는 것이었다.

조선 총독부는 우리 농민을 괴롭히는 토지 조사 사업 외에 입업, 어업, 광업 등 산업 전반에 걸쳐 철저한 착취 정책을 폈다. 그리하여 우리의 산업 경제권은 금융 조합, 농공 은행 등을 통해 통제되었고, 허가제인 회사령에 의해 민족 기업의 성장이 억압되었다.

입업 부문에서도, 산림령에 따른 임야 조사 사업이 실시되어, 막대한

2. 토지조사사업에 대한 통념

- 토지신고 과정에서 불법적인 토지신고가 있었으며, 무신고지에 대한 토지약탈이 이루어졌다.
 - 불법적 소유권변동에 대해 농민이 분쟁을 제기하였지만 거의 받아들여지지 않았다.
 - 토지조사사업의 결과 농민의 지세부담은 가중되었다.
-

최근의 검인정교과서(금성출판사)

주제

4

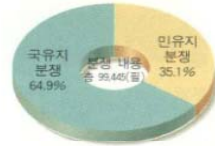
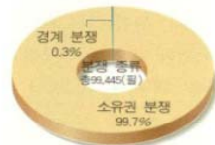
경제 수탈과 민중의 생활

생각열기 “문전의 옥토는 어찌 되고 / 쪽박의 신세가 웬 말인가 /받은 헐어서 신작로 되고 /집은 헐어서 정거장 되네.”(신아리랑 타령)

일제 시대 민중들의 생활을 이처럼 어렵게 만든 요인은 무엇일까?

조선 땅 빼앗는 토지 조사 사업

토지 조사 분쟁 내용, 토지 조사 분쟁의 대부분은 소유권 분쟁이었으며, 그 중 가장 많은 것이 국유지 분쟁이었다.



(한국 민족 문화 대백과 사전)

>>입회권

마을 주변의 주인 없는 토지에 대한 농민들의 공동 이용권. 농민들은 공유지인 산림이나 들에서 공동으로 여름, 두엄 등의 풀과 빨감용 잡목 등을 거둘 수 있었다.

조선 총독부는 병합 직후 임시 토지 조사국을 설치한데 이어 1912년에는 ‘토지 조사령’을 공포하여 본격적으로 토지 조사 사업에 나섰다. 일제는 이 사업을 공정히 하고, 토지 소유권을 보호하며, 토지의 생산력을 높이는 것이라고 선전하였다. 그러나 실제로는 토지 소유권을 새로이 법적으로 확정하여 지세를 안정적으로 확보하는 데 그 목적이 있었다. 또, 토지의 매매와 지당을 자유롭게 함으로써 일본인이 쉽게 토지에 투자할 수 있게 하였다.

토지 조사 사업은 소유권 조사, 토지 가격 조사, 지형·지목 조사 등으로 이루어졌으며, 이 사업에서 지주는 조선 총독이 정한 기간에 토지를 신고하도록 규정하였다.

1918년에 토지 조사 사업이 끝났을 때 사실상 농민의 소유였던 많은 농토와 공공 기관에 속해 있던 토지, 마을 또는 집안의 공유지로 명의상의 주인을 내세우기 어려운 동중·문중 토지의 상당 부분이 조선 총독부의 소유가 되었다. 이 과정에서 많은 분쟁이 일어났지만, 그 해결은 일제에 유리한 방향으로 진행되었다. 조선 총독부는 이렇게 빼앗은 토지를 동양 척식 주식 회사를 비롯한 식민 회사나 일본인에게 헐값으로 팔아 넘겼다.

토지 조사 사업은 농민 경제를 파탄으로 몰아넣었다. 종래 농민은 토지의 소유권과 함께 경작권도 보유하고 있었다. 그러나 일제는 지주의 소유권을 옹호하면서도 관습상의 경작권이나 영구 임대 소작권과 같은 본래 소작 농민의 권리는 전혀 인정하지 않았다. 또, 종래 허용되었던 농민들의 입회권도 빼앗아 버려 토지에 대한 농민들의 권리는 종전에 비해 크게 약화되었다.

뉴라이트 대안교과서

토지조사사업

일제는 한국을 병합한 후 1918년까지 조선토지조사사업(朝鮮土地調査事業)을 실시하였다. 이 사업은 토지의 면적과 형태와 위치를 조사하고, 등급과 가격을 사정하며, 소유권자를 확인할 목적으로 시행되었다. 이를 통해 일제는 토지의 재산권제도를 확립하고, 지세를 안정적으로 수취할 수 있는 기반을 마련하고, 농촌개발을 위한 기초 정보를 확보하고자 했다.

총독부는 소유권자로 하여금 정해진 기한에 소유지를 해당 면에 신고하도록 하였다. 대부분 토지가 기한 내에 신고되었으며, 대부분 소유권자가 신고한 대로 소유권을 인정받았다. 이것은 조선왕조 시대부터 토지에서 사실상의 사유재산권이 성립해 있었기에 가능한 일이었다. 소유권 분쟁은 대부분 구황실 소유였다가 1908년 국유지로 편입된 토지에서 일어났다. 농민들은 그 토지가 원래 조상이 개간하거나 매입한 토지라고 주장하였다. 총독부는 농민의 주장에 근거가 있을 때는 농민의 소유지로 판정하였다.

총독부는 원래 조선왕조의 양안에 근거하여 전국의 경지를 270만 정보(1정보

= 9,917m²)로 추산하고 토지가격의 3%를 지세로 부과할 예정이었다. 그런데 조선왕조의 양안이 정확하지 않아서 실제 조사된 전국의 경지는 487만 정보에 달하였다. 예상 밖의 대규모 토지가 조사되자 총독부는 애초의 3% 지세율을 1.3%로 낮추었다. 총독부는 새로 조사된 토지가격을 기준으로 지세를 부과하였다. 그 결과 지세가 종전보다 17% 증가하였다. 전남·전북·함남·함북에서는 지세가 이전보다 감소한 반면, 나머지 도에서는 지세 부담이 30% 이상 증가하였다.

토지조사사업의 결과로 전국의 모든 토지에 대해 토지대장, 지적도, 등기부가 작성되었다. 국가가 토지재산에 대한 증명제도를 완비함으로써 토지 거래가 활성화하고 토지를 담보로 한 금융이 발전하였다. 금융조합과 식산은행이 제공한 금융은 토지의 담보 능력이 있는 지주들에게 유리하였다. 그 결과 식민지 시기에 대토지를 소유한 지주제가 급속히 발전하였다.

임야조사사업

총독부는 임야에 대해서도 소유권을 조사하고 그에 대한 국가 관리 체제를 모색하였다. 임야는 이미 통감부 시기에 신고와 조사가 이루어졌다. 통감부는

2. 전근대 토지제도

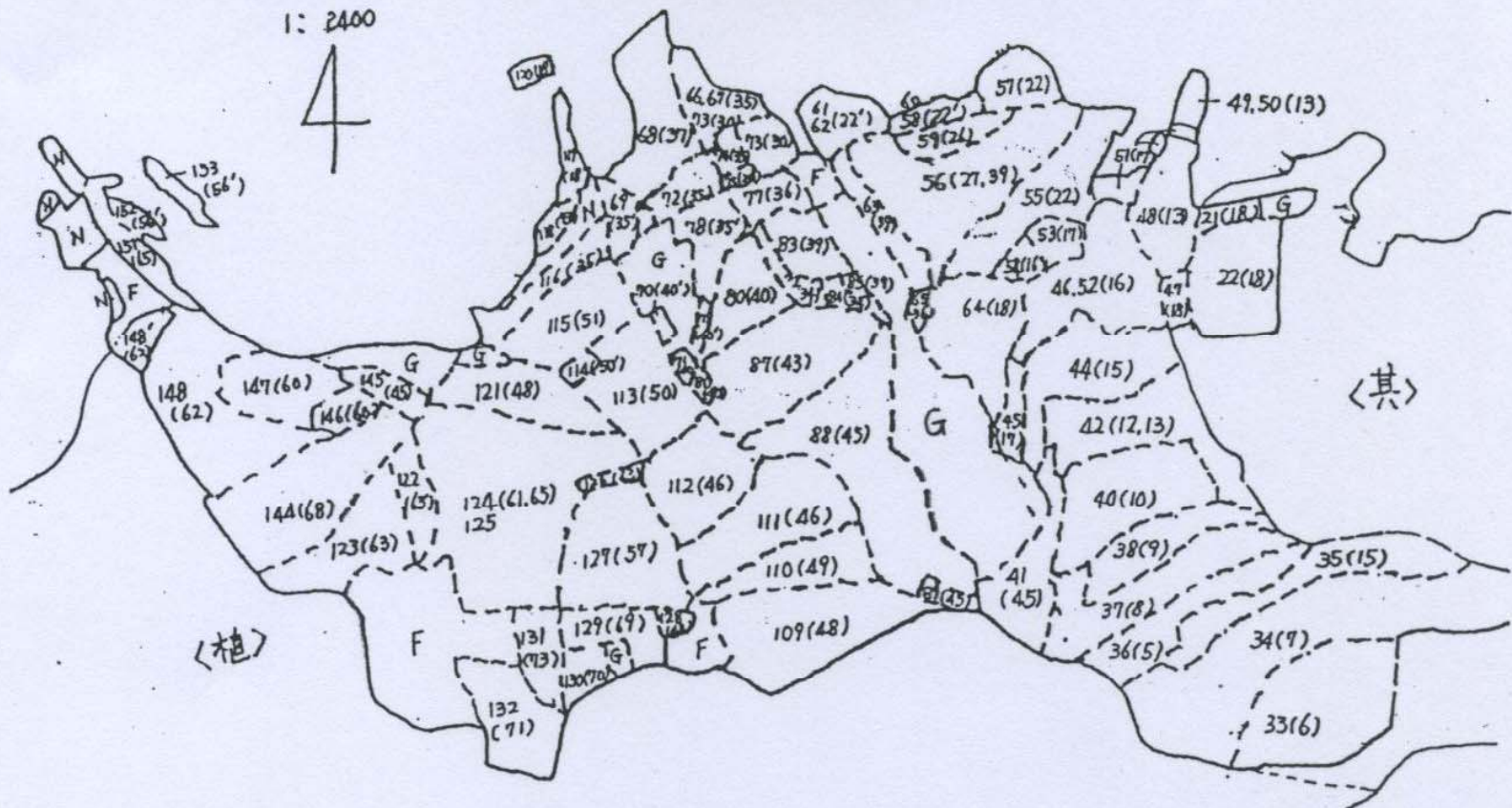
□ 전근대에는 토지소유의 파악이 정확하지 못했을까?

- 전근대 토지대장 : 양안
- 토지파악방식 : 결부제

양안(광무양안)



양안상 자번호와 지적도



자료: 녹산면 지적도, 토지대장, 토지신고서.

주: 필지별 숫자는 과세지건취도 번호, 괄호 안은 자번호. N은 신기전, F는 임야, G는 분묘지로 과세하지 않았기 때문에 건취도 번호와 자번호가 없다.

전근대 토지제도와 차이

□ 전근대적 토지소유의 문제점

- 자의적인 수탈
- 생산에 대한 인센티브 문제

□ 하지만 변화는 자동으로 이루어지는 것은 아니다.

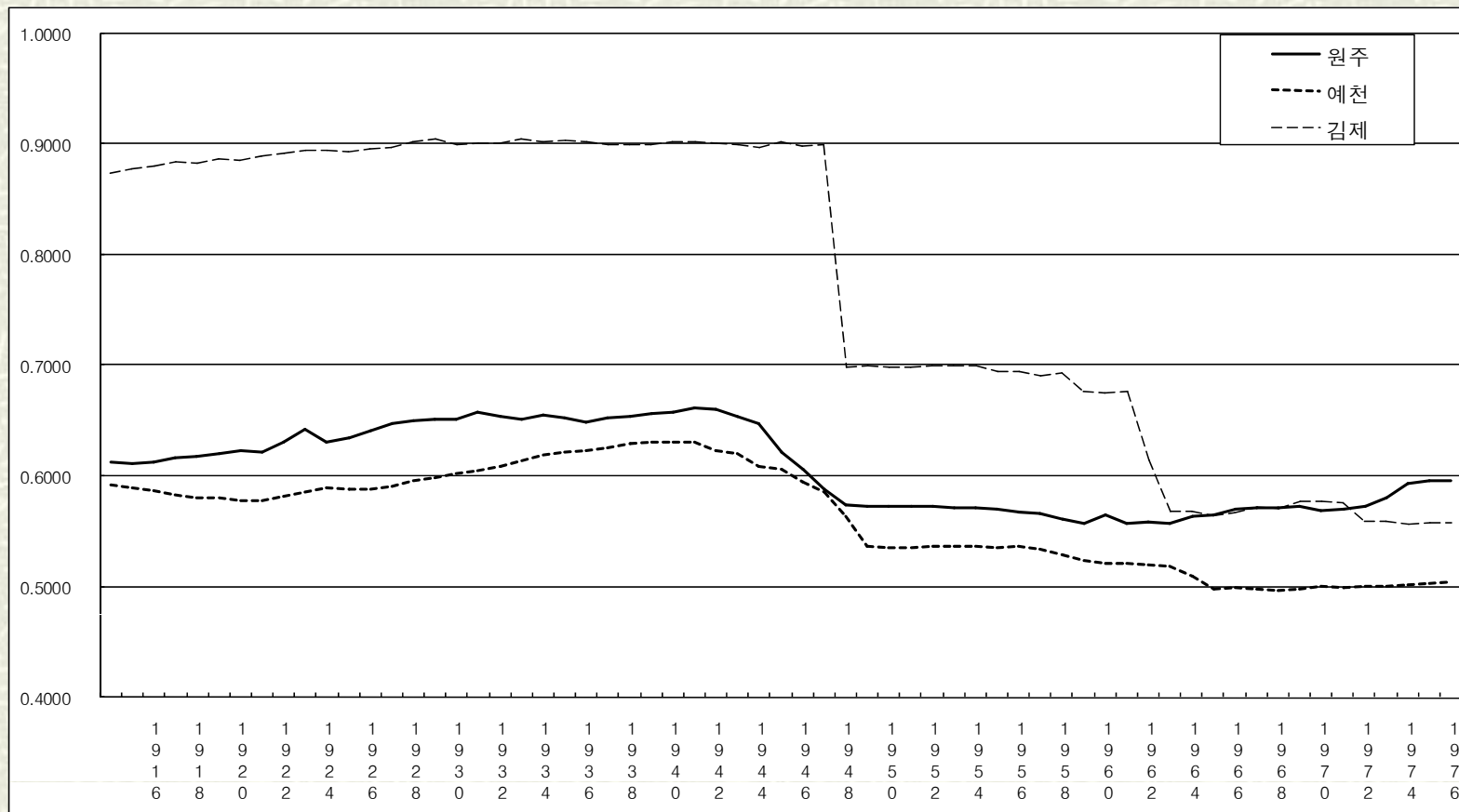
- 이해당사자들의 대립
- 비효율적 제도의 잔존

4. 한국 근대토지제도의 형성: 개관

□ 토지개혁 : 토지제도의 변화를 통해 경제성장 및 체제안정화를 목표로 한 주요한 토지제도의 변화

- 토지조사사업 : 근대적 토지소유제도의 확립
 - 농지개혁 : 전통적 토지귀족으로부터 토지 없는 빈농에게 비시장적 토지이전을 하는 것
-

토지소유구조의 변화



두 번의 토지변혁

		토지조사사업	농지개혁
실시시기		1912-1918	1950-1969
정책수단		공증제도 도입	토지재분배
정책목표		효율성	공평성
정책의도	관철	자본주의적 소유권제도 창출	불평등한 소유구조 해소
	실패	농업이민을 위한 토지의 확보	협동화를 통한 농업발전
창출한 생산구조		식민지주제	영세자작농체제

근대적 토지제도의 확립 : 조선토지조사사업

- 실시시기 : 1912-1918
- 목적 : 일제가 식민지 초기에 조선의 경지에 대한 조사를 통하여 근대적 토지소유제도를 확립하고자 한 것
- 핵심내용 :
 - 지적제도의 수립
 - 토지소유권에 관한 공증제도의 도입
 - 새로운 지세제도 도입

근대적 토지제도의 확립 : 조선토지조사사업

□ 사업의 목표는 토지이용의 효율성 제고
및 객관적 징세기준 마련

□ 사업을 통하여...

- 일물일권적인 자본주의적 소유권제도 창출
- 그러한 소유권제도는 등기제도에 의해 법적으로 보장

토지제도의 근대화과정

□ 토지제도의 근대화

- 토지가옥소유권증명규칙(1908)
- 근대적 토지소유제도의 확립 : 조선민사령 (1912)
- 지적제도의 확립 : 토지대장규칙(1914)
- 토지등기제도의 확립 : 조선부동산등기령 (1914)
- 근대적 지세제도의 확립 : 지세령 개정 (1918)

최초의 등기 : 증명

不動産目録

既証明土地、表示
土地調査ノ結果度更ニ此土地ノ表示

水原郡半月面大夜味里
(元安山神此方面)

鳳字夜多。苗米斗五升露

令 所

鳳字夜四。苗米斗五升露

令 所

鳳字夜三。苗米斗五升露

令 所

鳳字夜二。苗米斗五升露

令 所

鳳字夜一。苗米斗五升露

令 所

7

所有權證明抹消登記申請書

別紙目錄記載ノ通

昭和五年七月十日

申請人 安命浩

水原郡水原面新豐里式八番地

右代理人 尹鳳 謹啓

昭和五年七月十日

手帳地方法院小倉三光御中

5

토지신고서

12

土地申告書 大正三年 三月 一日

地主 王成淑
代印

住所 沃溝郡 長面細洞里 一統 三戶

土地所在 沃溝郡 澮縣面 細長里 (從來別名) 長面細洞里

地目	字番	號	及	四標	等級地	積結	數事	故
田	表	字	四	一	號			
						一斗落	四負	乘三五九
田	正	字	三	二	號			
						五斗落	一負	一五一
田	正	字	三	三	號			
						一斗落	一負	一六七

第一七號

토지조사부

臨時土地調査局											臨時土地調査局										
地番	地目	積	申年又(進)	住所	氏名	備考	地番	地目	積	申年又(進)	住所	氏名	備考								
一七三	田	三三	一八八	九月五日	小鎮		一六二	田	二四	三〇	楊平郡南谷面馬洞	朴金									
一七二	田	三四	五六二	五月九日	人	連名後出	一六一	田	三	三四五		朴金									
一七一	畓	四〇	一四〇〇	三月二日	旭		一六〇	田	一	九一八		朴									
一七〇	畓	三九	四二一	三月二日	京		一五九	田	二	二七五		朴									
一六九	畓	三九	九七	三月二日	京		一五八	田	二	五一九		朴									
一六八	田	一六	三三四	三月二日	鎮		一五六	田	三	三〇六		金									
一六七	田	一四	一四四二	三月二日	俊		一五五	田	三	一〇五		金									
一六六	田	一七	五四七	三月二日	淳		一五四	畓	三七	六五		朴									
一六五	田	一八	六九二	三月二日	京		一五三	田	二四〇	二三五		朴									
一六四	田	一九	七八八	三月二日	淳		一五二	畓	二九九	七一五		朴									
一六三	畓	二〇	一一一四	三月二日	成		一五〇	畓	二二六	二四六		朴									
一六二	田	二四	三〇	九月五日	芝		一四九	畓	二二七	一七〇		池									

(土地調査簿用紙) 乙

부실 또는 불법신고?

- 토지신고서는 결수연명부에 근거하여 작성되었다
 - 공시 열람 : 토지조사부와 지적도는 30일간 공시하였으며, 열람에는 비용이 소요되지만 총지주 187만 여명 중 101만 여명이 열람하였다.
-

분쟁지처리방식은 일방적?

□ 분쟁지 처리현황

처리내용	인 정	재판확정	화 해	취 하	계
건 수	21,658	631	1,058	10,590	33,937
필 수	70,203	2,819	2,546	23,877	99,445

분쟁지처리(예:김해군)

각하자 인정자	조선인	일본인	동척	국가	계
조선인	35(74.5) 21,176(78.9)	6(12.8) 3,138(11.7)	1(2.1) 69(0.3)	5(10.6) 2,448(9.1)	47(10.3) 26,831(8.0)
일본인	25(47.2) 14,271(57.1)	4(7.5) 2,478(9.9)	0 0	24(45.3) 8,257(33.0)	53(11.7) 25,006(7.5)
동척	2(100) 591(100)	0 0	0 0	0 0	2(0.4) 591(0.2)
국가	297(84.1) 210,393(74.4)	50(14.2) 63,554(22.5)	6(1.7) 8,922(3.1)	0 0	353(77.6) 282,869(84.3)
계	359(78.9) 246,431(73.5)	60(13.2) 69,170(20.6)	7(1.5) 8,991(2.7)	29(6.4) 10,705(3.2)	455(100.0) 335,297(100.0)

주: 상단은 인원수, 하단은 면적(坪)임.

불복신청지

	원분정				신규 불복신청지							전체 불복신청지							필지수	
	재결		취하	반부	계	재결			취하	반부	미제	계	재결			취하	반부	미제		계
	채용	각하				채용	각하	기타					채용	각하	기타					
경기	649	33	33		715	571	88	5	604	75		1343	1220	121	5	637	75	0	2058	17694
충북	1	2	1		4	74	2	1	48	12		137	75	4	1	49	12		141	914
충남	3	5	6		14	268	23		110	23		424	271	28		116	23		438	2129
전북	57	16	26	1	100	862	45		675	133		1715	919	61		701	134		1815	5466
전남	28	44	227		299	1263	74	1	2920	569		4827	1291	118	1	3147	569		5126	34990
경북	6	8	7		21	294	16		436	49		795	300	24		443	49		816	3073
경남	777	106	583	40	1506	634	82	15	1021	209		1961	1411	188	15	1604	249		3467	14884
황해	72	11	24		107	525	41	1	370	40	1	978	597	52	1	394	40	1	1085	5321
평남	9	7	18		34	404	35		329	55		823	413	42		347	55		857	3639
평북	3	16	5		24	680	26		544	36		1286	683	42		549	36		1310	6058
강원	0	5	24		29	446	5		206	19		676	446	10		230	19		705	3471
함남	4	4	6		14	614	15		647	119		1395	618	19		653	119		1409	2801
함북	1	2	2		5	405	4		443	64		916	406	6		445	64		921	1842
계	1610	259	962	41	2872	7040	456	23	8353	1403	1	17276	8650	715	23	9315	1444	1	20148	102282

불복신청지 처리(예: 전북)

소유자 \ 불복자	조선인	일본인	동척	국가	계
조선인	242(24.1)	419(41.5)	131(13.0)	216(21.4)	1,008(35.1)
	244,746(26.6)	406,089(44.2)	86,401(9.4)	181,433(19.8)	918,669(30.3)
일본인	18(4.3)	275(66.1)	35(8.4)	88(21.2)	416(14.5)
	31,891(4.8)	436,887(65.3)	92,672(13.8)	107,474(16.1)	668,924(22.1)
동척	9(9.4)	29(30.2)	50(52.1)	8(8.3)	96(3.3)
	6,685(1.9)	130,058(36.5)	208,659(58.6)	10,735(3.0)	356,137(11.7)
국가	1,284(95.0)	22(1.6)	28(2.1)	17(1.3)	1,351(47.1)
	887,580(81.7)	66,999(6.2)	81,365(7.5)	50,356(4.6)	1,086,300(35.9)
계	1,553(54.1)	745(25.9)	244(8.5)	329(11.5)	2,871(100.0)
	1,170,902(38.6)	1,040,033(34.3)	469,097(15.5)	349,998(11.6)	3,030,030(100.0)

전체 분쟁지

도	건수			필수					
	원분쟁	불복신청	중복	원분쟁	불복신청	중복필지	총분쟁 필지수(A)*	총사정 필지수(B)	A/B
경기	9412	2058	715	24939	17694	4021	38612	1614758	2.4%
충북	352	141	4	711	914	17	1608	858532	0.2%
충남	1564	438	14	4810	2129	56	6883	1236803	0.6%
전북	2622	1815	100	5442	5466	254	10654	1372690	0.8%
전남	8610	5126	299	29830	34990	1538	63282	2750028	2.3%
경북	1095	816	21	2204	3073	61	5216	2695677	0.2%
경남	4063	3467	1506	10465	14884	5172	20177	2337276	0.9%
황해	3318	1085	107	10979	5321	439	15861	1499149	1.1%
평남	228	857	34	808	3639	132	4315	1060893	0.4%
평북	736	1310	24	4473	6058	128	10403	950903	1.1%
강원	1197	705	29	3016	3471	108	6379	1255947	0.5%
함남	651	1409	14	1639	2801	32	4408	1010211	0.4%
함북	89	921	5	129	1842	9	1962	464653	0.4%
계	33937	20148	2872	99445	102282	11498	190229	19107520	1.0%

분쟁지 처리

- ‘분쟁을 기다려 사안별로 해결’
- 분쟁지심사위원회의 심사와 사정 결과에 불복할 경우 고등토지조사위원회의 재결에 의해 결정
- 역둔토에서의 국/민유 구분을 분명하게 했다는 점에서 역사적 의의

지세수탈?

연도	1913.1(A)	1916.1(B)	1918.7(C)	C/B	B/A
경기	527,864	746,320	1,186,944	1.590	1.414
충북	366,329	547,962	597,073	1.090	1.496
충남	760,297	1,065,442	1,262,016	1.185	1.401
전북	864,456	1,192,737	1,139,571	0.955	1.380
전남	1,085,390	1,517,435	1,472,238	0.970	1.398
경북	898,484	1,257,660	1,695,768	1.348	1.400
경남	852,762	1,182,202	1,554,821	1.315	1.386
황해	639,792	893,928	967,005	1.082	1.397
평남	266,722	402,295	449,507	1.117	1.508
평북	153,181	264,909	360,932	1.362	1.729
강원	147,547	237,810	397,924	1.673	1.612
함남	176,354	333,379	231,441	0.694	1.890
함북	63,708	127,098	109,874	0.864	1.995
계	6,802,891	9,769,183	11,425,114	1.170	1.436

지세액의 지목별 도별 편차

지목	평균	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	함남	함북
전	14	10	14	13	17	17	12	11	16	16	18	10	30	19
답	9	7	10	10	12	12	8	9	7	5	4	5	7	6
대	9	6	13	12	13	13	9	10	9	6	3	5	5	1
기타	18	33	12	8	15	30	7	7	3	96	48	30	67	43
합계	11	8	11	11	13	13	9	9	12	11	10	7	17	14

지가조사의 의의

- 결부제에서 수익지가제로 변화
- 지가는 토지 수익의 현재가치로 계산하였으며, 지세는 지가의 일정비율(1.3%)로 책정함
- 1918년지세는 1917년 대비 13% 증가
- 과세기준 및 납세자를 명확히 함으로써 중간관리자의 자의적 수탈을 배제

‘사업’이 큰 저항 없이 시행된 이유

□ 기존의 토지소유관계를 법적으로 재확인
해주는 절차

cf. 국유지분쟁

□ 주요 저항세력의 무력화

- 왕실의 무력화
- 농민의 무력화(남선대토벌)

좌절된 정책 의도

□ ‘사업’의 또 다른 목적
: 척지식민(拓地植民)

□ 좌절된 이유

- 일본인 농업 이민의 부족
- 필요한 토지 확보의 어려움

□ 결국 국유지 모두 소작인에게 불하



감사합니다.