

19세기 조선의 국가, 법, 사회

제22회 월례발표회 자료집

제1발표: 「광무양전의 성격-토지대장과 비교」
(김건태, 서울대학교 국사학과)

제2발표: 「토지조사사업상의 분쟁」
(최원규, 부산대학교 명예교수)

○ 일시: 12월 23일(목) 15:00 ~ 18:00

○ 장소: Zoom 회의

이 자료집은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.(019S1A5C2A02082825)

목차

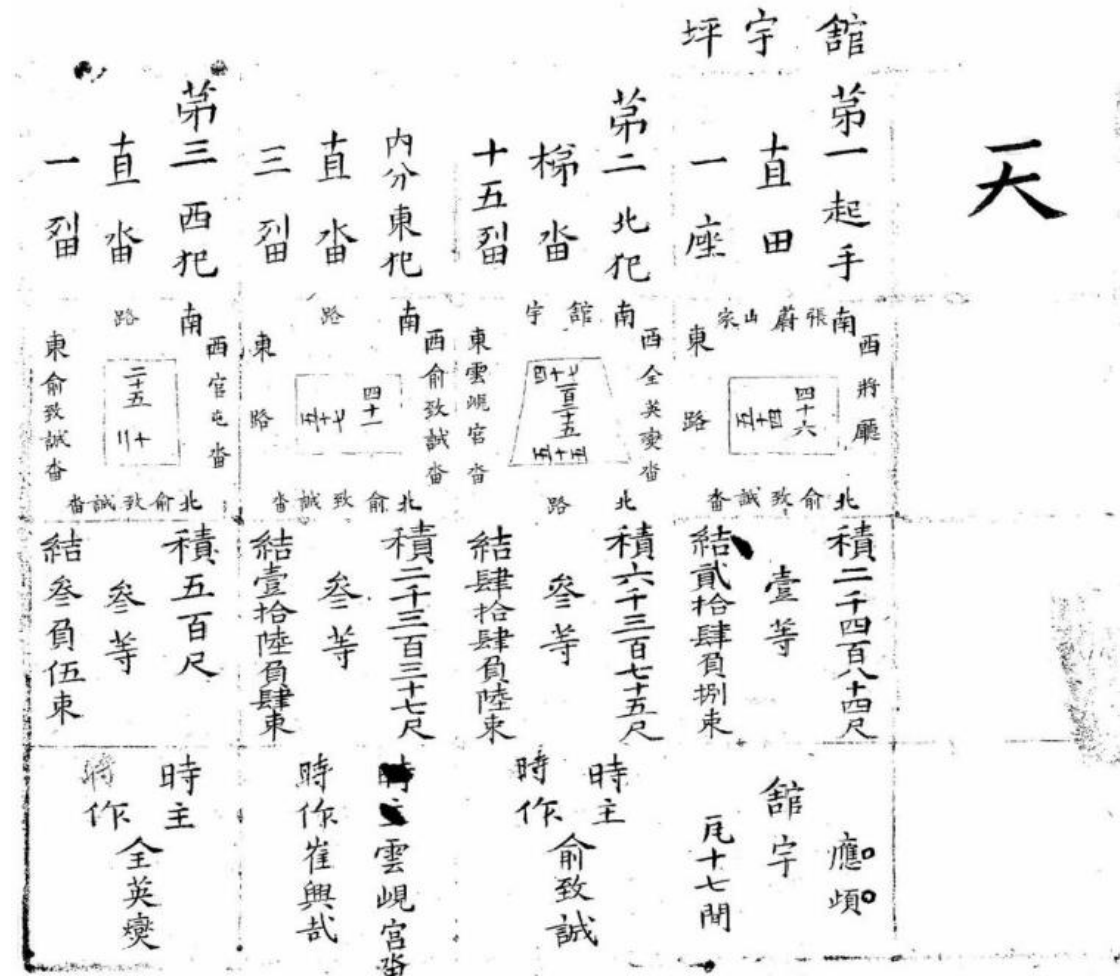
제1발표: 「광무양전의 성격-토지대장과 비교」 (김건태, 서울대학교 국사학과)	4
제2발표: 「토지조사사업상의 분쟁」 (최원규, 부산대학교 명예교수)	38

광무양전

1. 자료

- 대한제국은 전국에 걸쳐 양전을 실시하려고 양지아문量地衙門(1898 ~ 1902)과 지계아문地契衙門(1901 ~ 1904)을 설치.
- 양지아문에서는 수세에 활용할 양안[양지아문양안量地衙門量案]을 작성.
- 지계아문은 설립 당시 현장조사를 거쳐 양안을 작성하는 업무는 담당하지 않고 오직 전토계권(田土契券) 관련 사무만 처리하는 임시 관청이었다. 그러다가 1902년 3월 17일 양지아문을 흡수하면서 토지조사부터 관계발급에 이르는 전 과정을 주관하는 상설기관이 되었다.
- 광무양전은 대부분 지역에서 순조롭게 진행되었으나 애초의 계획과 달리 미완의 사업으로 끝남.
- ✓ 1899 ~ 1903년까지 전국 331군 가운데 218군의 양전 실시.
- ✓ 몇몇 군에서 관계 발급.

2. 양안(양지아문)



- 이전 양안에서 볼 수 없는 특징 ; 전답 모양, 절대면적, 시작명

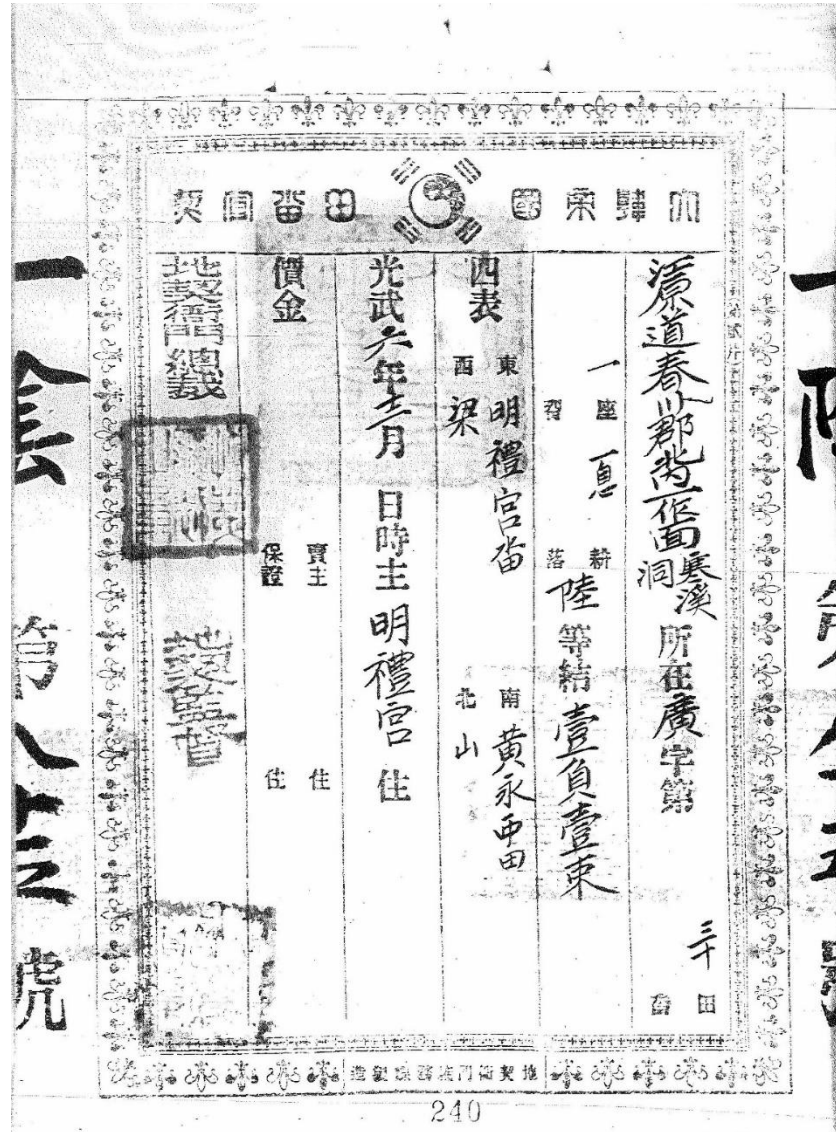
2. 양안(지계아문)

[illegible]

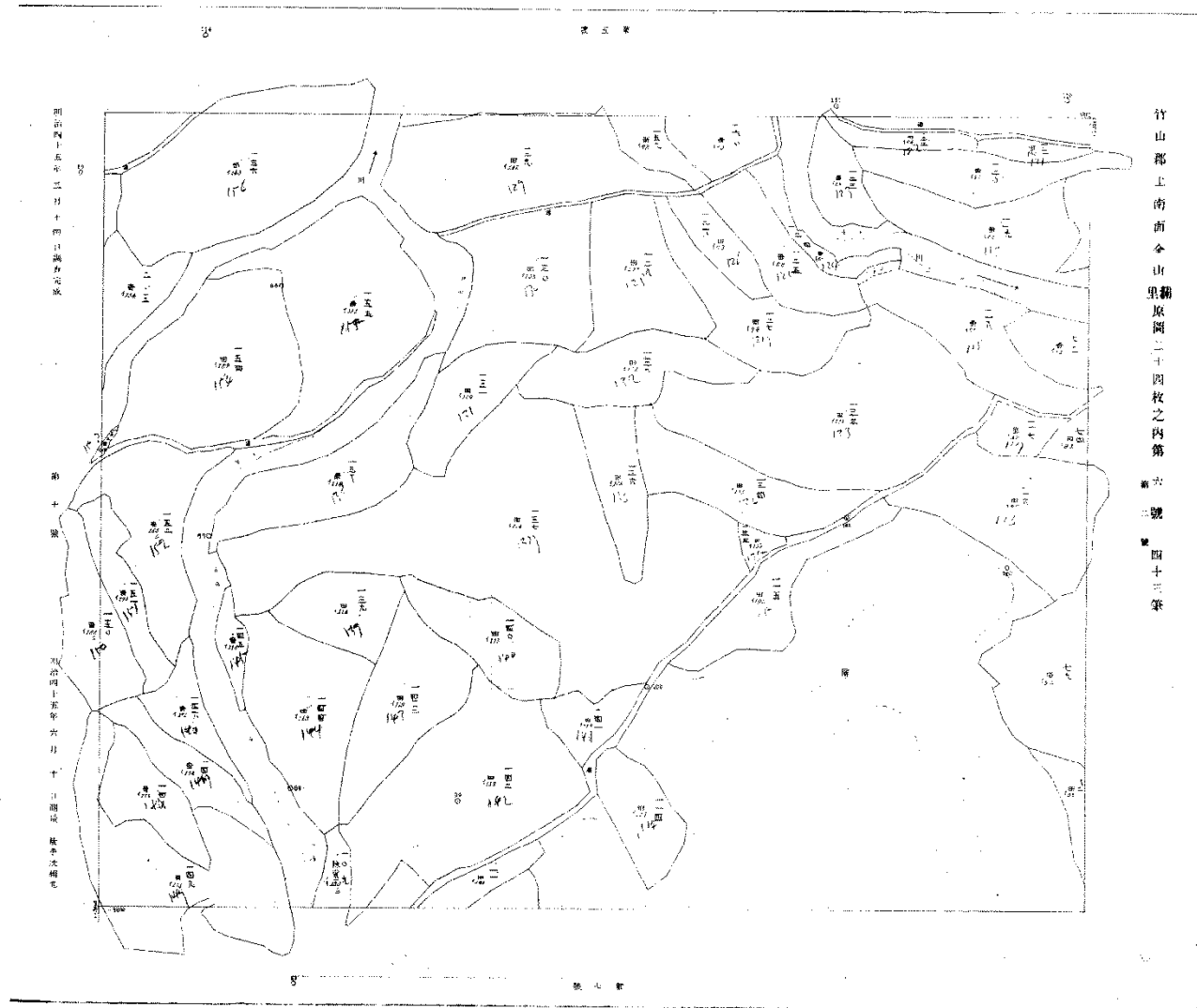
- 이전 양안에서 볼 수 없는 특징 ; 斗落 표기(500尺= 1두락)

-> 1번 필지 1653尺 = 3.3斗落. 1두락 = 500.9尺

3. 관계



4. 토지조사사업 -지적도



[illegible]

5.쟁점

1. 통설 ; 광무양전은 근대적 토지조사사업과 그 성격이 유사.

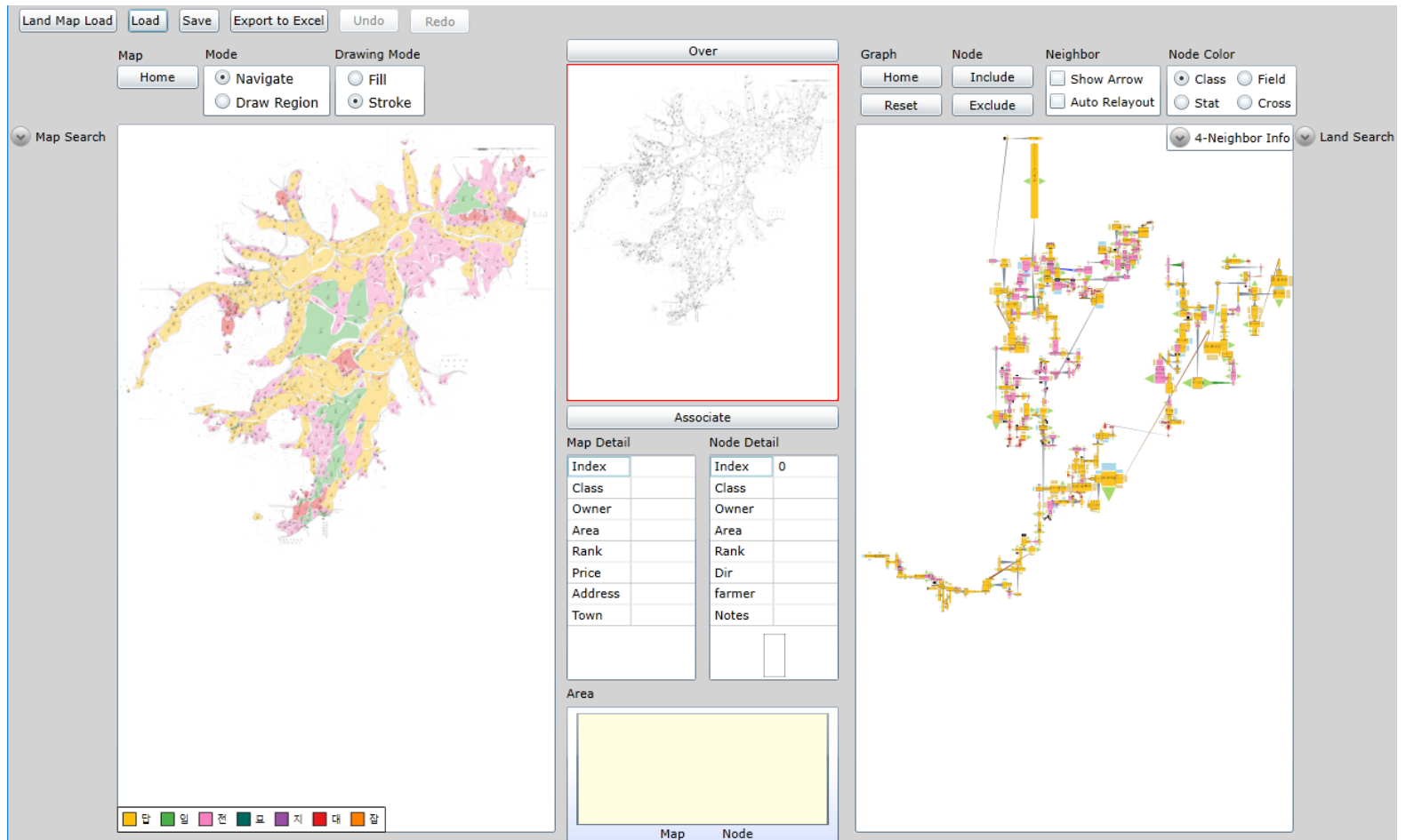
- 1) 전형(田形)을 그림으로 나타내고,
- 2) 전답 면적을 기록하고,
- 3) 양안을 근거로 관계를 발급했음.

2. 비판 ; 광무양전은 조선시대 양전을 계승 발전시킴.

- 1) 명. 청시기의 어린도책(魚鱗圖冊)과 1594년에 작성된 일본의 태합검지장(太合檢地帳)에도 전답도형과 절대면적이 함께 실려 있음.
- 2) 경국대전(經國大典)에도 소유권 증명서의 일종인 입안(立案)과 관련된 규정이 실려 있음.

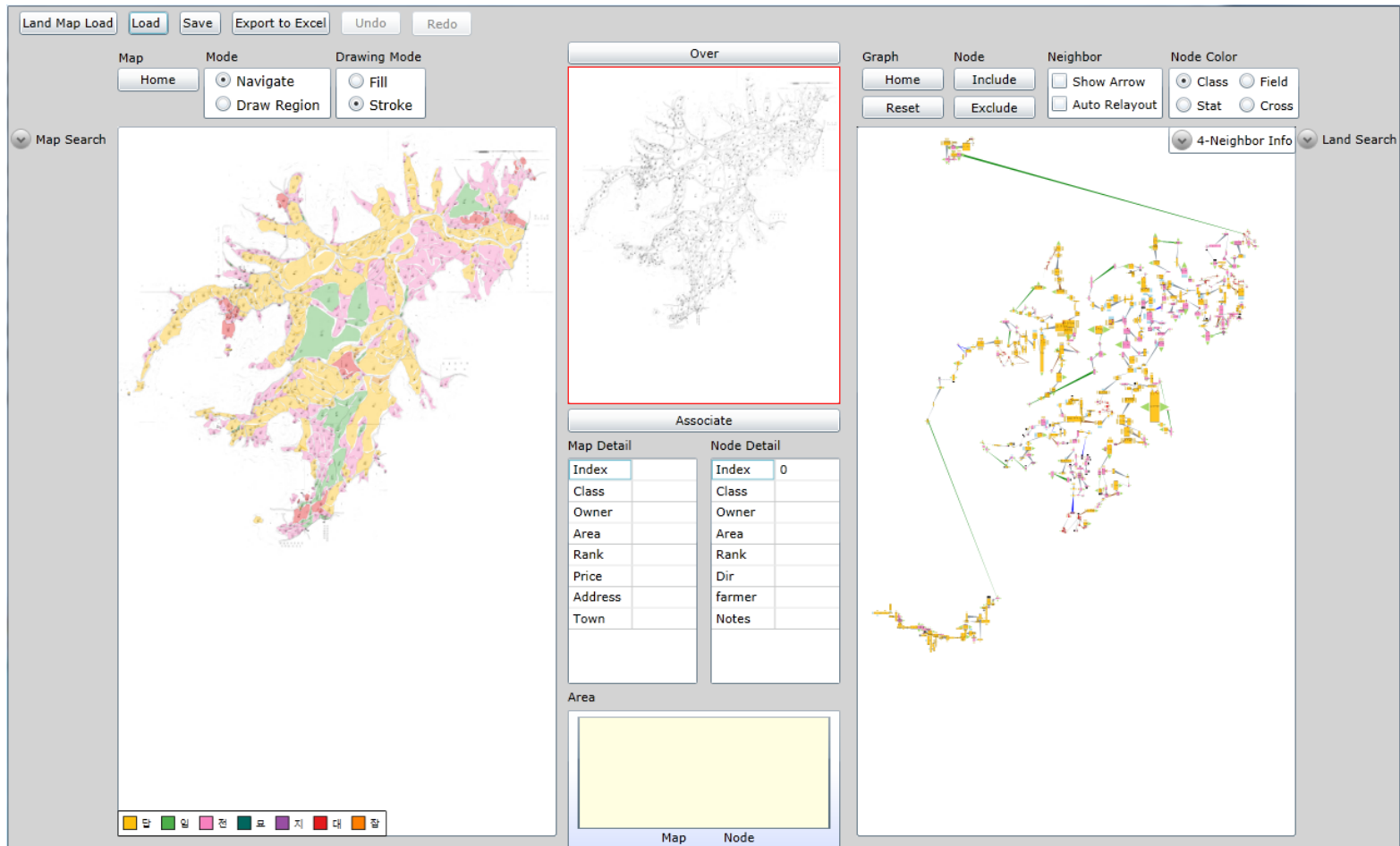
5.쟁점

<그림> 광무양안과 토지대장 비교 과정[JigsawMap]



5.쟁점

<그림> 광무양안과 토지대장 비교 과정[JigsawMap]



5.쟁점

<그림> 광무양안과 토지대장 비교 과정[JigsawMap]

A1	번호													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
	번호	들판명	자호	지번	양전방향	지목	적척수	시주	시작	지적지번	지적지목	지적소유주	지적	주소
1	1	금산리	磨	7	E	대	140	김순오	원경칠	3	대	김환연	522	음죽군 상남면 울동
2	2	금산리	磨	8	S	전	240	김순오	김순오	2	전	김환연	287	음죽군 상남면 울동
3	3	금산리	磨	9	E	대	378	김순오	김순오	1	대	김환연	471	음죽군 상남면 울동
4	4	금산리	磨	10	S	대	276	김성문	김성문	1	대	김환연	471	음죽군 상남면 울동
5	5	금산리	磨	11	S	전	300	김순오	김순오	2	전	김환연	287	음죽군 상남면 울동
6	6	금산리	磨	12	S	전	357	이팔남	이팔남	28	전	이회철	334	북면 화곡리
7	7	금산리	磨	13	S	대	156	이팔남	박경문	29	대	이회철	115	북면 화곡리
8	8	금산리	磨	14	S	전	840	이팔남	박경문	27	전	이회철	143	북면 화곡리
9	9	금산리	磨	14	S	전	840	이팔남	박경문	31	전	이회철	114	북면 화곡리
10	10	금산리	磨	14	S	전	840	이팔남	박경문	30	대	이회철	99	북면 화곡리
11	11	금산리	磨	15	W	전	2475	김순오	김순오	26	전	김환연	643	음죽군 상남면 울동
12	12	금산리	磨	16	W	대	216	김순오	한경서	3	대	김환연	522	음죽군 상남면 울동
13	13	금산리	磨	17	S	대	210	송문현	송문현	4	대	이종원	95	음죽군 상률면 상산동
14	14	금산리	磨	18	S	전	5445	이종	현홍손	7	전	이종원	1951	음죽군 상률면 상산동
15	15	금산리	磨	19	S	답	2835	홍대덕	김성문	25	답	윤석현	1272	
16	16	금산리	磨	20	W	전	1200	김순오	김순오	24	전	김환연	499	음죽군 상남면 울동
17	17	금산리	磨	21	S	전	2912	김자하	하치상	23	전	유석정	1251	

6. 양안과 토지대장 비교

1. 대한제국기 인민들의 사유체계

- 1) 그들은 씨앗을 뿌릴 때 비옥한 곳에는 드물게, 척박한 곳에는 촘촘하게 뿌렸다.
- 2) 그리고 논 1두락은 벼 1두를 파종하는 면적이고 밭 1두락은 대두(大豆) 1두를 파종하는 면적이라고 말함.

← 우리의 사유체계로 그들의 행동과 말을 종합하면 1두락의 면적, 곧 씨앗 1말을 뿌리는 면적은 척박[촘촘하게 파종]한 곳보다 비옥[드물게 파종]한 곳에서 더 넓어야 함. 우리는 크기가 동일한 말, 예컨대 9리터짜리 말에 씨앗을 담아서 파종하는 모습을 그린다. 단위로서 1말의 부피가 고정되어 있다고 생각하기 때문.

- 3) 광무양전 때 1두락의 실제 면적은, 우리가 유추한 것과 달리 비옥한 곳보다 척박한 곳에서 더 넓었음.

← 대한제국기 농부들은 말의 크기는 씨앗을 뿌리고 나서야 결정된다고 생각했다. 상황에 따라 말의 크기는 얼마든지 바뀔 수 있다고 여겼던 것이다.

6. 양안과 토지대장 비교

2. 양안과 토지대장 비교

1) 경계

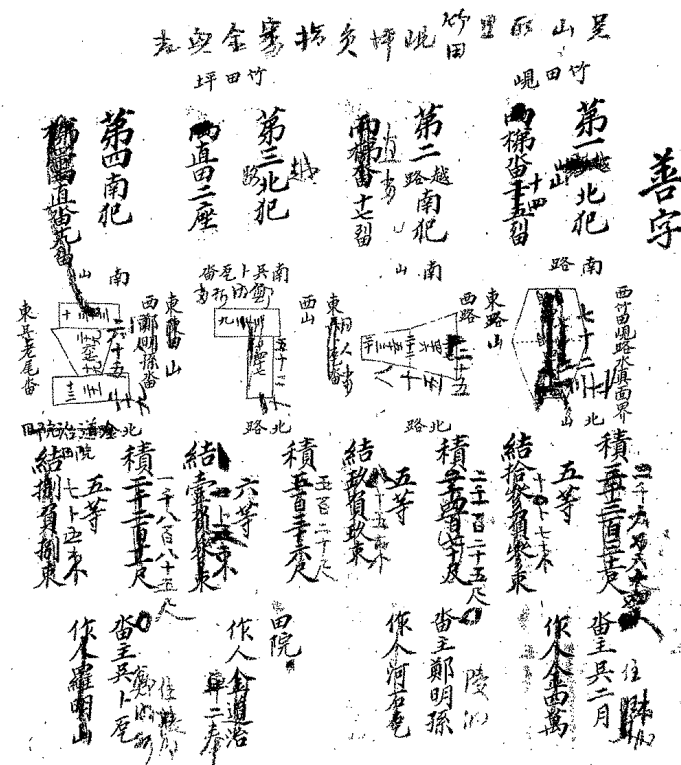
- ① 경계는 양안에서 자호(字號)→면 순서로 넓어지고, 대장에서는 리(里)→면 순서로 확대된다.
- ② 양안의 자호는 1자(字) 5결의 원칙을 따르기 때문에 자호의 경계는 지번을 부여하고 나서 결정된다. 따라서 실지 조사를 누가 혹은 어떻게 하느냐에 따라 경계선이 달라진다. 즉 개별 필지의 면적과 등급이 바뀌면 결부 또한 변화하기 때문에 1자호[5결]에 포함되는 필지가 달라지고, 그 결과 경계도 바뀌게 된다.
- ③ 양안과 달리 대장의 경계는 실지 조사 이전에 이미 결정된다. 그렇기 때문에 누가 조사하더라도 리의 경계는 동일하다.

→ 자호와 리는 경계선을 가지고[氣] 있지만 경계를 구획하는 원리[理]를 달리 했다. 경계만 놓고 볼 때 양안에서 대장으로의 전환은 서구적 원리의 도입, 즉 '동기서도'적이라고 할 수 있다.

6. 양안과 토지대장 비교

2) 전답모양

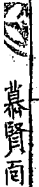
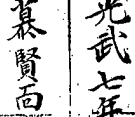
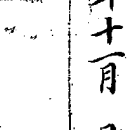
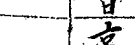
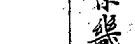
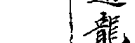
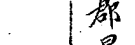
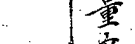
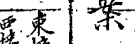
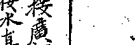
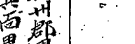
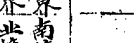
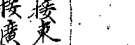
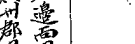
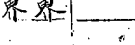
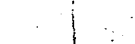
① 1899년 용인군 양지아문 양안



6. 양안과 토지대장 비교

2) 전답모양

② 1903년 용인군 지계아문 양안

6. 양안과 토지대장 비교

2) 전답모양

① 용인군 오산리 田形

- 양지아문양안; 直(148), 梯(71), 三角(16), 方(9), 半環(2), 孤矢(1), 牛角(1), 圓直(1), 兩梯(12), 兩直(12), 三廣(4), 梯帶兩直(3), 梯帶直(3), 三梯(2), 三直(2), 兩帶(2), 兩梯帶三角(2), 兩梯帶直(2), 梯帶三角(2), 四直(1), 三廣帶三角(1), 三梯帶直(1), 兩帶梯直三角(1), 兩三角(1), 兩直帶方(1), 兩直帶三角(1), 六直(1), 梯帶三廣(1), 梯帶三直(1), 梯帶兩三角(1), 梯帶直方(1), 直帶三角(1)
 - 지계양안; 直(275), 梯(10), 三角(7), 方(7), 圭(5) 半環(1), 三廣(1), 兩直(1)
- ② 양안의 전형[田形=그림]은 전답모양을 객관적으로 묘사한 것이 아니라 면적 산출 방법을 의미한다. 광무양전 때는 어떤 방법(사각형, 삼각형, 사다리꼴 등)으로 면적을 산출할지 결정하고 나서, 즉 몇 개 변(두 변 혹은 세 변)을 실측할지 결정한 다음 길이를 측정한다.
- ③ 한편 지적도는 전답모양을 객관적으로 그리고 있다. 토지조사사업(이하 사업) 때는 지적도를 그리고 나서 지적도의 선을 활용해서 면적을 산출했다.

← 양안의 전형과 지적도는 모두 그림[氣]이지만 그 개념[理]을 달리했다. 전형을 기준으로 볼 때 양안에서 대장으로의 전환은 ‘동기서도’적이라 할 수 있다.

6. 양안과 토지대장 비교

3) 지목(地目)판정

- ① 양전 때는 대를 전으로 많이 파악했고,
- ② 사업 때는 집터와 그 주변을 대로 파악했다.

→ 양전 때는 집이 들어선 자리보다 곡물이 자라는 텃밭을 더 중요시했고 사업 때는 집이 들어선 자리와 텃밭을 동일시 했다. 이

← 이같이 양안과 대장 모두 지목을 구분[氣]했지만, 중요하게 여기는[理] 부분이 달랐다. 지목으로 판단할 때 양안에서 대장으로의 전환은 ‘동기서도’적이라 할 수 있다.

6. 양안과 토지대장 비교

4) 면적파악

<표> 충청도 아산군 와우리 광무양안과 토지대장 면적 비교 (단위: 평)

資料 地目	量案(A)	토지대장(B)	$A/B*100$
畓	121548	130767	93.0%
田	21091	27237	77.4%
垞	1965	4486	43.8%
合計	144604	162490	89.0%

6. 양안과 토지대장 비교

4) 면적파악

<표> 경기도 죽산군 금산리 광무양안과 토지대장 면적 비교 (단위: 평)

資料 地目	量案(A)	토지대장(B)	$A/B*100$
畓	183441	241666	75.9%
田	87794	127857	68.7%
垞	5693	19750	28.8%
合計	276928	426892	64.9%

6. 양안과 토지대장 비교

4) 면적파악

<표> 경상도 경주군 부지리 광무양안과 토지대장 면적 비교 (단위: 평)

資料 地目	量案(A)	토지대장(B)	$A/B*100$
畓	128352	180670	71.0%
田	84961	134451	63.2%
垞	2376	5984	39.7%
合計	215689	321105	67.2%

6. 양안과 토지대장 비교

4) 면적파악

① 양안의 면적 파악율은 충청도가 경기도, 경상도에 비해 월등히 높음. 이는 경기도와 경상도 전세가 상대적으로 헐했음을 의미

← 경기도는 다른 도에 비해 요역이 과다하여 전세를 줄여주었음. 경상도는 운송비를 고려하여 전세를 헐하게 책정

6. 양안과 토지대장 비교

4) 면적파악

<표> 경상도 산청군 대포리 부지리 부세량 비교

단위	지목 마을	답	대	전	합계
토지대장 면적(평)	대포리(A)	61,963	8,053	47,482	117,498
	우사리(B)	89,062	3,363	28,164	120,589
	A/B×100	(69.6)	(239.5)	(168.6)	(97.4)
결-부-속	대포리(A1)	7-42-1	72-1	4-56-8	12-71-0
	우사리(B1)	18-19-4	54-5	3-18-1	21-92-0
	A1/B1×100	(40.8)	(132.3)	(143.6)	(58.0)
지가(圓)	대포리(A2)	7,594.95	966.36	4,527.58	13,088.89
	우사리(B2)	11,112.42	403.56	1,164.59	12,680.57
	A2/B2×100	(68.3)	(239.5)	(388.8)	(103.2)

- 반촌[대포리]이 민촌[우사리]에 비해 상대적으로 험함.

6. 양안과 토지대장 비교

4) 면적파악

- ① 광무양전 때는 지표면의 굴곡이 면적에 반영되었다. 즉 양안의 적척(積尺)은 지표면적을 의미한다.
- ② 그런데 사업 때는 농지의 굴곡을 제거한 가상의 수평면을 상정하여 측량했다.
- ③ 예컨대 비탈진 곳에 농지가 있다고 가정하자. 광무양전 때는 한 사람은 높은 곳에 서고, 다른 한 사람은 낮은 곳에 서서 경사면의 면적을 구했다.
- ④ 그런데 사업 때는 두 사람이 서 있는 곳의 높이가 동일하게 되도록 하여, 즉 이론적으로 수평면을 만들어서 그곳의 면적을 계산한다. 이같이 대장의 면적은 추상화(가공의 수평면)된 넓이이다.
- ⑤ 결부법에 근거해서 전세를 수취하는 한 곡물이 자라는 곳[삼각형의 빗면]의 면적이 중요하고 곡물이 자랄 수 없는 공간[삼각형의 아랫면]의 면적은 큰 의미가 없다. 그렇기 때문에 광무양전 때는 지표면적을 중요시 했던 것이다.

← 양안과 대장 모두 면적을 기재[氣]했지만 그 개념[理]을 달리했다. 면적을 기준으로 볼 때 양안에서 대장으로의 전환은 ‘동기서도’적이라 할 수 있다.

6. 양안과 토지대장 비교

5) 토지등급

- ① 두 장부 모두 토지 비옥도를 기준을 토지등급을 판정했다.
- ② 양전 때는 등급을 이전과 같이 6등분 했고, 사업 때는 그보다 더 자세하게 나누었다.

← 이같이 양안과 대장의 등급 판정 원리[理]는 같고, 사업이 양전에 비해 구간을 더 세밀[氣]하게 나누었다. 등급만 놓고 볼 때 양안에서 대장으로의 전환은 '동도서기'적이라 할 수 있다.

6. 양안과 토지대장 비교

6) 과세지표

- ① 두 대장 모두 면적과 등급을 조합하여 과세지표를 산출했다.
- ② 광무양안 결부제 - 부세량 개념. 參田, 竹田, 蘆田 면적을 결부제로 표시
- ③ 토지대장 지가 - 생산량 개념.
- ④ 한편 면적과 등급을 파악하는 방식은 장부에 따라 달랐다.
- ⑤ 광무양전 때는 요역 부담량, 전세 운송비, 소유자의 사회적 위상 등을 참작하여 면적과 비옥도를 결정했다. 그 결과 면적과 비옥도가 동일한 전답이라 할지라도 그곳의 결부는 지역에 따라 다를 수 있었다.
- ⑥ 이와 달리 토지조사사업 때는 면적과 비옥도를 결정할 때 모든 전답에 동일한 방법을 적용했다. 그 결과 면적과 비옥도가 같으면 그곳의 지가는 전국 어디서나 동일했다.

← 이같이 양안과 대장은 면적과 등급을 파악하[氣]는 방식[理]을 달리했다. 과세지표를 결정하는 과정을 기준으로 볼 때 양안에서 대장으로의 전환은 '동기서도'적이라 할 수 있다.

6. 양안과 토지대장 비교

7) 이름

<표> 아산구 와우리, 신왕리 양안과 토지대장 이름 비교

관련 성 마을	성명 동	성동 명부동	성명 부동	합계 (%)
와우리	13 (7.2)	84 (46.7)	83 (46.1)	180 (100)
신왕리	7 (2.0)	140 (40.1)	202 (57.9)	349 (100)

자료 마을	양안	토지대장
와 우 리	金榮浩, 金公植, 金尙準, 金尙七, 金尙兄, 金石國, 金成文, 金成七, 金淳文, 金順三, 金云西, 金有卜, 金應凡, 金在仁, 金正必, 金正浩, 金宗浩, 金知萬, 金之億, 金知五, 金知浩	金東九, 金明煥, 金相準, 金商進, 金相協, 金相亨, 金是俊, 金永奎, 金瑛式, 金在鶴, 金知錫, 金知億, 金知皓, 金宅式, 金學鉉, 金顯國, 金顯泰, 金華喜, 金興成, 金義煥
	元升宜, 元昌宜, 元昌熙	元明義, 元勝義, 元周哲, 元昌義
	李交元, 李凡九, 李思兼, 李順男, 李升必, 李升玄, 李完用, 李宗石, 李清州	李教源, 李教憲, 李起德, 李東九, 李明九, 李範九, 李相薰, 李聖弼, 李性化, 李完用, 李源昇, 李裕貞, 李昌奎

6. 양안과 토지대장 비교

7) 이름

- ① 양안에는 땅 주인, 마름, 작인, 가공의 인물이 주(主)로 등재될 수 있었으나 대장에는 땅 주인만 주(主)로 등재될 수 있었다.
- ② 그리고 양안에는 실명(實名), 호명(戶名), 자(字), 가공의 이름 등이 사용되었으나 대장에는 실명만 사용되었다.

→ 이러한 사실은 광무양전 때와 근대의 공사(公私)에 대한 인식이 상이했음을 의미한다.

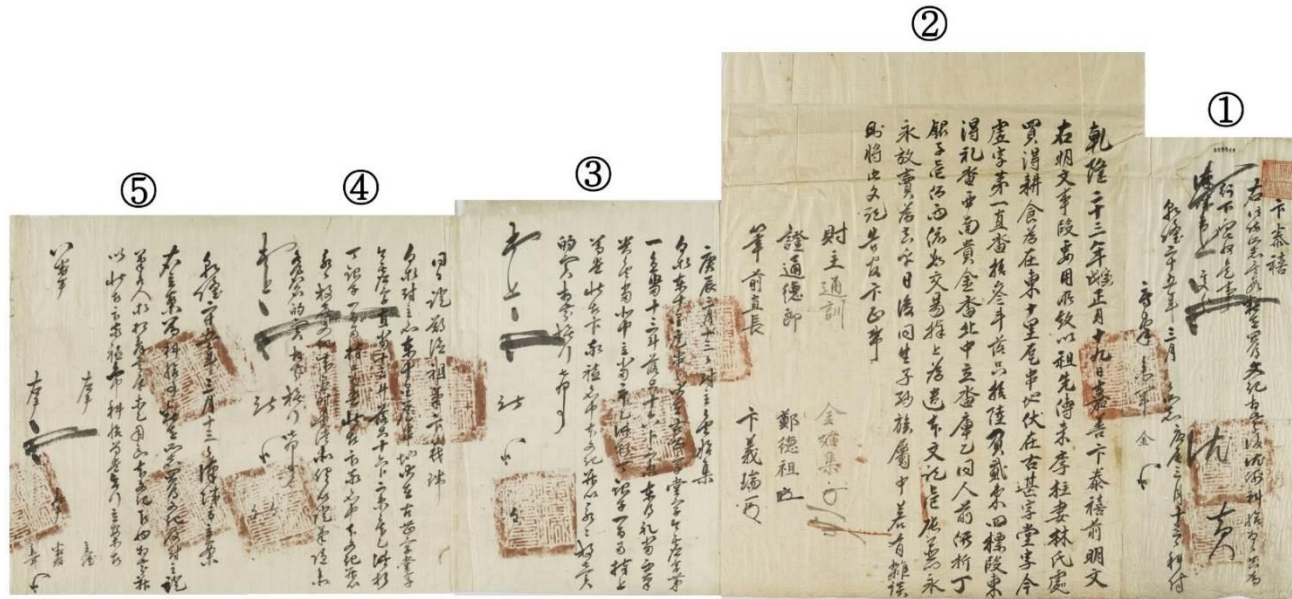
- ③ 개인의 신원과 관련하여 광무양전 당시에는 국가뿐만 아니라 민간에서도 공적영역(公的領域)을 만들어 낼 수 있었으나 근대에는 국가만 그렇게 할 수 있다.
- ④ 광무양전 때는 실명, 호명, 자 등과 같은 다양한 개인의 신원도 사회적으로 인정받으면 공적인 것이 된다. 그에 비해 근대국가는 다양한 개인의 신원 가운데 특정한 것만 국가장부에 등록하도록 허용하고, 국가장부에 등록된 개인의 신원만 공적인 것으로 인정한다.

← 이렇듯 양안과 대장 모두 주명(主名)을 파악[氣]했으나 그 개념[理]을 달리 했다. 주의 성격만 놓고 볼 때 양안에서 대장으로의 전환은 '동기서도'적이라 할 수 있다.

6. 양안과 토지대장 비교

8) 소유권 증빙제도

<그림> 1760년 변태희 토지매매 사급입안



- ① 변태희(卞泰禧)가 1758년 1월 19일 김시집(金始集)의 땅을 매입하고 나서(②번 자료)
- ② 1760년 3월 한성부에 입안 발급을 요청하는 소지(所志)를 올렸다. (①번 자료)
- ③ 이에 한성부는 토지를 방매한 김시집, (③번 자료) 매매 때 증인을 섰던 정덕조(鄭德祖)와 매매명문을 작성한 변의서(卞義瑞, ④번 자료)를 불러 토지매매명문에 기재된 사실의 진위 여부를 확인.
- ④ 동년 3월 13일 거래가 정상적으로 이루어졌음을 확인하는 입안(⑤번 자료)을 발급.

6. 양안과 토지대장 비교

8) 소유권 증빙제도

<표> 대한제국기 관계와
조선시대 입안 비교

문서 항목	官契	賣買明文	立案
① 문서번호	一陰 第八十五		
② 所在	江原道春川郡 北內一作面寒溪洞	東十里丕串地	
③ 字號地番	廣 三十	虛字 第一	
④ 地目	田	畓	
⑤ 面積	一座 一息耕	拾參斗落	
⑥ 等級	六		
⑦ 結負	壹負壹束	拾陸負貳束	
⑧ 四表	東 明禮宮畓 西 梁 南 黃永西田 北 山		
⑨ 發給日	光武六年三月 日	乾隆二十三年戊寅 正 月十九日	
⑩ (時)主	明禮宮	卞泰禧	
⑪ 住	공란		
⑫ 價金	공란	銀子壹佰兩	
⑬ 賣主 住	공란	金始集	
⑭ 證保 住	공란	鄭德祖	
⑮ 確認	地契衙門總裁[印] 地契監督[印]	金始集[手決]	右尹[手決] 參軍[手決]

6. 양안과 토지대장 비교

8) 소유권 증빙제도

- ① 광무양전 때의 관계(官契)는 조선시대 입안과 성격이 동일한 문서였다. 다만 입안이 양전 이후 토지매매 때 신청하는 문서였다면 관계는 양전 때 발급했다는 차이가 있을 뿐이다.
- ② 관계는 양안에 등재된 시주(時主)에게 발급되었기 때문에 땅 주인뿐만 아니라 마름, 작인, 가공의 인물 등에게도 다수 발급되었다.
- ③ 그에 비해 사업 때는 반드시 지주가 등기신청을 해야 했다.

← 이렇듯 양전과 사업 모두 소유권 증명제도를 실행[氣]했으나 그 개념[理]을 달리했다. 소유권 증명제도를 기준으로 볼 때 양안에서 대장으로의 전환은 ‘동기서도’적이라 할 수 있다.

➔ 위의 내용을 종합하면 토지대장은 광무양안에서 ‘동기서도’적으로 바뀐 문서라고 할 수 있다. 이렇듯 근대화는 우리의 역사적 경험[氣]에다 서구의 ‘생각’[理]이 더해져 이루어진 것이다.

7. 광무양전과 대한제국

1) 황제국과 광무양안

- ① 광무양전 때 새로 도입한 것은 전답모양을 그림으로 묘사한 부분과 절대면적을 기재한 부분이다.
- ② 굳이 더 추가하자면 양전 때 발급했다는 의미에서 관계도 넣을 수 있다.
- ③ 광무양안은 과거 양안과 같은 계통의 자료이지만 이전에 비해 한층 정교해졌다고 할 수 있다.
- ④ 광무양안에 새로 추가된 이 세 가지는 서양에서 배워온 것이 아니라 중국 제도를 참고한 것이다.
- ⑤ 조선후기부터 다수의 경세가들은 부세문제를 해결하기 위해 조선의 양안에도 중국의 어린도(魚鱗圖)처럼 전답모양을 그려 넣고 절대면적을 기재해야 한다고 했다.
- ⑥ 관계 또한 중국 계미(契尾)와 흡사하다.

➔ 광무양전 때 굳이 중국제도를 본뜬 이유가 궁금해진다. 황제국 대한제국 양안은 황제국 중국의 어린도와 같아야 한다는 생각이 반영된 것으로 보인다. 황제국에 걸맞은 양안을 광무양전 때 제작하려 했던 것이다.

7. 광무양전과 대한제국

2) 중앙정부의 양전 주관

- ① 광무양전을 기획한 대한제국 관료들은 실지 조사부터 양안작성에 이르는 양전과정 전체를 중앙정부에서 주관하도록 계획했다.
- ② 황제권을 강화하려는 의도였을 것이다.
- ③ 예부터 중국과 우리나라에서는 군주가 토지를 직접 장악하여 균세(均稅)를 실현하면 안민(安民)이 이루어지고, 그렇게 되면 군주의 권력이 강화된다고 생각했다.
- ④ 그런 맥락에서 광무정권은 재정운영권(財政運營權)의 중앙집중화를 극도로 추구했던 것이다.
- ⑤ 사실 재정운영권을 중앙 재정기구로 집중시키려는 정책은 새로운 것이 아니다.
- ⑥ 조선은 15세기 이래 그런 정책을 꾸준히 추진해 왔다.
 - ✓ 세종은 공법을 실시하여 각 기관에 분산되어 있던 전세 수취권을 호조로 집중시켰다.
 - ✓ 17세기에는 대동법이 시행됨으로써 각 기관에 분산되어 있던 공물 수취권이 선혜청으로 집중되었다.
 - ✓ 그리고 영조는 균역법을 실시하여 각 기관에 분산되어 있던 군포 수취권을 균역청으로 모았다.
- ⑦ 광무정권은 여기에서 한 걸음 더 나아가 세원(稅源)을 파악하는 업무 자체를 중앙으로 일원화하고자 했던 것이다.

7. 광무양전과 대한제국

2) 중앙정부의 토지장악

<그림> 충청도 연기군 광무양안



① 전[답]주에서 時主로 변경한 이유 - 왕토사상 강화

7. 광무양전과 대한제국

2) 중앙정부의 토지장악

- ① 대한제국은 광무양전 전 과정을 중앙에서 주관했을 뿐만 아니라 양안 한 질을 황제 곁[탁지부]에 두었다.
- ② 이같이 중앙정부가 토지를 직접 장악하게 되면 단기적으로는 효과를 볼 수 있다. 실제로 광무양전을 통해 적지 않은 은루결(隱漏結)을 찾아내는 성과를 거두었다.
- ③ 그런데 중앙에서 토지를 직접 장악하면 시간이 흐를수록 국가의 토지장악력이 약해진다.
- ④ 막대한 비용이 들어가는 양전을 자주 실시하지 않는 한 수시로 변화하는 농촌 현실을 중앙에 보관된 양안에 반영할 방법이 없기 때문이다.
- ⑤ 농촌 변화상을 수시로 장부에 반영할 수 있도록 지방에서 양안을 관리하고 중앙정부는 그 결과, 즉 면적과 세금의 합계만 장악하면 국가의 토지장악력은 오히려 더 높아진다.
- ⑥ 그러나 고종과 대한제국 관료들은 그렇게 생각하지 않았다. 그들은 조선시대 왕과 관료들처럼 황제가 양안을 곁에 두고 직접 살펴보아야만 균세를 실현할 수 있다고 생각했던 것이다.

일제초기 국유지 조사과정과 분쟁사례

최 원 규(2021.12. 23)

차 례

I 일제의 국유지 조사과정과 나주 공삼면 토지분쟁

II 창원 自如驛 倉屯 분쟁 사례-국·조선농민·일본인 지주 분쟁사례

I. 일제의 국유지 조사과정과 나주 공삼면 토지분쟁 ¹⁾

1. 머 리 말

대한제국의 국유지 조사는 감오승총→광무사검→임시제실유급국유재산조사국(↔제실재산정리국)→임시재산정리국→탁지부소관 국유지 실지조사로 이어지는 일련의 작업으로 진행되었다. 흔히 이 과정을 광무사검의 공토가 국유지로 조사 등록되어 가는 과정이라고 정리하고, 국·민유 분쟁의 원인을 광무사검에서 찾고 있다. 이때 많은 민유지가 ‘공토’로 강제로 편입되어 분쟁이 발생했지만, 내장원의 강압적 자세 때문에 해결되지 못한 채 역둔토대장에 그대로 편입되었다는 것이다. 이 국유지가 토지조사사업의 분쟁지 처리과정에서 민유로 환급되었다는 견해가 제출되기도 했다. 이러한 경향의 연구자들은 광무양전사업과 일제의 토지조사사업이 토지파악과 토지소유권 측면에서 연속성이 있으며, 토지조사사업(‘사업’으로 약칭)도 수탈적이 아니라 조선사회의 발전과정에 조응하여 ‘합리적’으로 추진되었다고 강조하고 있다.

여기서 제기된 의문은 융희년간의 국유지조사에서 확정한 국유지와 ‘사업’에서 확정한 국유지의 상호관계였다.²⁾ 전자는 단순한 조사에 불과하고 ‘사업’에서 이 장부에 근거하여 국유지를 조사하여 소유권을 사정한 것인지, 아니면 국유지 조사의 결정을 그대로 추인한 것인지 등이다. 이 문제는 임시제실유급 국유재산조사국이 구분 조사하여 국유지로 처리한 ‘행정처분’이 어떠한 법적 성격을 갖는지와 불가분의 관계에 있다. 이때 조사된 국유지는 ‘사업’의 분쟁지 심사나 범위의 판결로 바뀔 수 있는 존재로 파악하고, 적지 않은 국유지가 창출되거나 반대로 민유로 환급되었다고 설명하고 있다. 그러나 실 사례로 증명한 경우는 거의 없다.

일제는 임시제실유급 국유재산조사국은 제실유지·국유지와 민유지의 구분에 관하여 조사 처분하는 권한을 부여하고, ‘행정처분’으로 제실유와 국유지를 확정하였다. 이 ‘행정처분’이 갖는 법률적 효력에 대하여 검토할 필요가 있다고 생각된다. 일제의 고등법원은 이 ‘행정처분’은 제실유와 국유재산에 관한 한, 토지조사령 제15조의 규정과 다를 바 없는 성격을 갖고 있다고 해석하였다.³⁾ 나주군 공삼면 토지분쟁 판결에서 이를 명확히 정리한 바 있다.

1) 본 글은 최원규, 「융희년간 일제의 국유지조사와 법률적 성격-전남 나주군 공삼면 토지분쟁의 고등법원 판결문을 중심으로-」, 『한말 일제초기 국유지조사와 토지조사사업』, 혜안, 2019에 근거한 것이다.

2) 칙령 제2호 임시제실유급 국유재산조사국 관제 개정(1908년 1월 18일)

3) 토지조사령 (1912.8.13.) 제15조 토지소유자의 권리는 사정의 확정 또는 재결에 의하여 확정한다.

2. 융희년간 국유지 조사와 법적 효력

1) 임시제실유급 국유재산조사국 관제와 국유지 조사

일제는 통감부를 설치한 이후 국유지를 먼저 조사한 다음, 민유지를 조사한다는 계획을 세우고, 토지소유의 유형을 분류했다. 대한제국은 토지를 공토와 사토로 분류하고, 공토를 조사하는 광무사검을 시행한 반면, 1906년 설립된 부동산법조사회에서는 일본의 예를 적용하여 공·사토 대신 관유와 민유로 구분하고, 관유는 제실유와 국유지로 분류하였다. 일제는 제실유를 국유로 포함시켜 국유지를 확정하는 작업을 추진했다.

일제의 국유지조사는 1907년 7월 4일 칙령 제44호로 ‘임시제실유급 국유재산조사국 관제’를 공포하면서 본격화되었다.⁴⁾ 이 기구는 제실유와 국유재산을 구분 조사하는 것이었지만, 제실유를 국유로 할 목적이 내재되어 있었다. 제실유와 국유지를 구분하기 위해서는 민유지의 혼탈입, 투탁토지, 은토 등 인민의 이해와 상충되어 발생하는 분쟁을 해결해야 했다. 이를 위해 1908년 1월 18일 칙령 제2호로 임시제실유급 국유재산조사국 관제를 개정하였다.⁵⁾

개정령은 전문 16개조로 구성되었다. 조사국의 임무는 종전에는 제실유와 국유재산을 조사 정리한다고 했지만, 이번에는 여기에 소속을 판정한다는 조항을 추가하였다(제1조 제1항). 소유권 판정 기능도 부여한 것이다. 그리고 제2항 민유재산에 관계가 있을 때는 이를 조사하며 또 그 처분을 할 수 있다는 조항을 추가하였다. 조사국에서 국유 제실유와 구분하여 민유라고 처리할 수 있도록 한 것이다. 제11조에 위원회의 처분에 대하여 인민이 청원했을 때는 위원회에서 이를 심사 결정하도록 하였다. 인민에게는 조사국이 제실유나 국유라고 처리했을 때 민유라고 이의를 제기할 수 있는 청원권을 주었으며, 위원회에 이에 대한 심사결정권을 부여한 것이다.

인민에게는 청원권을, 위원회에는 실지를 조사하여 심사 결정하는 권한을 부여하였다. 여기서 위원회가 결정한 ‘행정처분’이 갖는 법적 효력이 후일 문제로 대두된 것이다. 행정처분이 사법 심판의 대상인지의 여부이다. 그리고 조사국에서는 소유권 이외의 다른 물권은 논의대상으로 삼지 않았다. 경작권은 소작권, 즉 입차권이라고 역둔토관리규정에 명확히 하였다. 따라서 조사국에서는 입안권과 경작권 가운데 입안권에 근거하여 성립된 권리를 소유권으로 간주하고, 환급대상은 투탁지나 혼탈입지로 한정하였다.

개정령을 공포한 뒤 1월 22일 “제실유급 국유재산을 조사하여 公私有를 구별하는 일”을 추진하고, 2월 18일에는 “각궁 경리원 소관 토지문부 중에 혼탈입된 사토를 조사하여 하급하는 건”을 발하였다.⁶⁾ 조서 결과 39명에게 환급하는 조치를 취하기도 하였다.⁷⁾ 이때 제실유와 국

4) 국회도서관, 앞 책 5, 576-7쪽, 칙령 제44호, 1907. 7. 4.

5) 국회도서관, 앞 책 6, 229-31쪽, 칙령 제2호.

6) 국회도서관, 앞 책 6, 266-2쪽. 2월 12일에는 혼·탈입된 토지를 조사하여 하급하라는 총리가 황제의 재가를 받았다. (『관보(대한제국)』제4012호, 1908. 3. 3)

7) 『調査局去來案』(奎17827). 위원회 보고 제2호.

유재산을 구분 정리하는 작업은 민유로의 환급 청원과 황실의 개인재산을 사유로 분리하고, 그 이외의 제실유를 국유로 이속하는 방식으로 진행되었다. 6월 13일 제18회 조사국 위원회에서 조사국을 폐지하고 임시재산정리국을 설립할 것을 결정하였다. 일제는 이 결정에 따라 1908년 6월 20일 칙령 제38호로 임시제실유급 국유재산조사국 관제 폐지의 건⁸⁾을 공포하고, 1908년 7월 23일 칙령 제55호로 임시재산정리국 관제를 제정하여 조사국의 임무를 계승하도록 했다. 임시재산정리국은 6월 25일에 공포된 칙령 제39호 ‘궁내부 소관급 경선궁 소속의 부동산을 국유에 이속의 건’의 국유지를 관리하기 위해 설립되었다. 동시에 국유지의 실제 관리권은 탁지부로 넘어갔다. 일제는 제실유와 국유지를 역둔토로 일원화시켜 탁지부에서 관리하도록 조치했다. 모든 토지를 사유지와 국유지로 구분하고 관리체계를 정비해 간 것이다.

임시재산정리국의 국유지 정리 방식은 전 국유지를 대상으로 한 것이 아니라 조사국처럼 이의 제기에 따른 처리, 청원-장부조사-실지조사-판정 과정을 밟았다. 조사국과 정리국의 국유지조사는 기존 장부를 토대로 조사하는 가운데 투탁이나 혼탈입지를 가려내어 환급해주는 한편, 은토나 사매지를 찾아내어 장부에 등록하는 방식이었다. 이를 위해 채택한 방안이 **청원제**와 **신고제**였다. 신고제는 삼림법에서 처음 도입했지만,⁹⁾ 국유지에서는 역둔토대장을 제조할 때 소작인이 자진 신고하도록 하였다. 일제가 이를 관리하기 위해 마련한 장부가 1908년 4월 1일 공포된 ‘역둔토대장조제규정’에 따라 조제한 역둔토대장이었다. 탁지부에서는 신고자를 우선적으로 소작인으로 배정한다는 원칙을 세우고 신고를 유도하였다. 소작인의 신고에 따라 역둔토대장을 작성하였다.

다음 과제는 역둔토대장을 근거로 조사원을 파견하여 ‘근대적 방식’으로 필지를 조사 측량하여 경계를 확정하고 소유권을 확정한 장부를 만들고 이를 직접 관리하는 작업이었다. 작업은 1909년 5월 28일 탁지부령 제59호로 ‘**탁지부 소관 국유지실지조사절차**’를 마련하고 실천에 옮겼다.¹⁰⁾ 탁지부 소관 국유지는 역둔토, 각궁장토, 능원묘 부속토지와 기타의 국유지를 말한다고 정의하였다(제1조). 조사방법은 소작인에게 표목을 세우고 주소 성명 등 필지의 내용을 기록하고 신고하도록 했다. 중간소작은 배제하고 현재 경작자를 소작 권리자로 정하였다.¹¹⁾ 소작인 신고제는 신고 토지가 국유지라는 것을 소작인이 인정한다는 의미였다. 이 조사의 결과물이 국유지대장과 국유지도였다.

다음 작업은 국유소작인허증을 작제하는 일이었다. 이는 국가가 배타적 소유권자이고, 소작인이 단순 임차권자라는 것을 확인하는 과정이었다. 당시 소유권 분쟁은 소작인이 소작인 인허증을 발급받고 그것에 기록된 실제 지위를 실감하면서부터 적극 제기한 것으로 보인다.¹²⁾

8) 국회도서관, 앞 책 6, 492쪽. 칙령 제38호(1908. 6. 25).

9) 국회도서관, 앞 책 6, 삼림법 1908년 1월 21일 제19조. 신고기간을 정하여 민이 자기 임야를 신고하고 증명하도록 하는 신고자 증명주의를 채택하였다. 신고하지 않은 임야는 국유로 확정하는 강제 신고주의였다.

10) 감사부, 『탁지부공보』 65(아세아문화사 영인본 2책), 1909. 5. 28. 233-51쪽.

11) 국회도서관, 앞 책 8, 361-5쪽. 탁지부령 제20호(1909. 7. 15).

공토 분쟁이 수조를 둘러싼 분쟁에서 소유권 분쟁으로 이행한 것도 그러한 이유 때문이었다. 국유지실지조사의 결과 역둔토 면적은 22%가량 증가하였다. 은토의 발견의 결과였다. 여기에는 미해결 분쟁지와 미조사지는 포함되지 않았다.¹³⁾

일제의 국유지 조사과정은 광무사검의 공토를 국유지로 확보해 가는 과정이었다. 이때 제조한 국유지대장이 국유지통지서의 기본 장부였다. 일제는 ‘행정처분’으로 확인한 국유지에 일지 일주의 배타적 소유권을 부여하였지만, 이것이 ‘사업’에서 다시 분쟁이 제기될 때 민유로 환급되거나 환급된 민유지가 다시 국유지로 될 가능성이 어느 정도일까 등이 연구의 현안과제로 대두되었다. 이 문제는 이들이 행한 ‘행정처분’에 대한 법적 효력과 관련된 것이기도 하다.

3. 궁삼면 토지분쟁 사건과 제1차 고등법원 판결

1) 궁삼면 토지분쟁 사건과 소송의 개요

임시제실유급 국유재산 조사국에서는 제실유와 국유재산을 조사 정리하면서 청원을 받아 민유로 환급하기도 했지만, 이를 받아들이지 않는 경우도 적지 않았다. 이때 조사국이 내린 결정은 ‘사업’에서처럼 재결이나 재심 등의 절차없이 그대로 확정되었다. 이 결정에 반발한 민인이 그 다음에 선택할 수 있는 방안은 ‘結賭’ 납부를 거부하며 투쟁하거나 법원에 소송을 내는 경우였다. 민인이 법원에 제기한 소송은 두 경우가 있었다. 하나는 조사국이 조사하기 이전에 분쟁이 제기되어 소송 중인 경우이다. 이때는 조사국이 아니라 민사재판을 계속 진행하였다. 다른 하나는 조사국의 ‘행정처분’에 대해 법원에 소송을 제기한 경우였다. 이때 조사국이 행한 행정처분을 사법재판으로 이를 번복할 수 있는지의 문제가 대두되었다. 전라남도 궁삼면민과 동양척식주식회사(이하 ‘동척으로 함)가 궁삼면의 토지를 대상으로 한 재판에서 이 문제가 현안으로 제기되었다. 그 실상과 고등법원의 법리 해석을 검토해 보기로 하자.

궁삼면민의 ‘토지탈환운동’은 나주군 지족, 옥곡, 상곡, 등 삼면이 1888년 한해를 당하면서 시작되었다. 경저리 전성창이 세금을 대납하고 이산한 면민들의 진전을 개간하는 비용 등을 제공하는 대가로 면민으로부터 유망민의 토지 1400두락과 일부 면민들 토지에 대한 매매문기를 받으면서 사건이 시작되었다.¹⁴⁾ 이후 전성창이 매매할 때 조건을 이행하지 않았다고 하면서 주민이 지대납부를 거부하는 등 반발하면서 해당 리 전체가 분쟁에 휘말린 것이다. 전성창은 면민의 반발을 피하기 위해 이 토지를 경우궁에 투탁하기도 하였다. 이때 문제가 된 것은 면민과 전성창 사이에 토지를 매매한 것이 법적으로 어떠한 효력을 갖는지의 여부였다. 양자

12) 和田一郎, 앞 책, 590-1, 615-6쪽.

13) 조선총독부, 『역둔토실지조사개요』, 1911. 6쪽.

14) 면민이 유망민의 토지를 주인 허락 없이 경저리 전성창에게 매매한 것에 대한 불법성 여부에 대한 문제 제기는 없었다. 농과규칙을 적용한 때문이지 전복의 균전수도와 달리 이의제기는 없었다. 김용섭, 「고종조 왕실의 균전수도문제」 『한국근대농업사연구(증보판)』(하), 일조각, 1993이 참고 된다.

사이에 매매문기가 작성되어 거래가 성립되었지만, 면민은 전성창이 매매조건을 이행하지 않았다고 주장하고 이를 무효라고 주장하였다. 이 사건은 양측이 각각 소송을 제기하여 고등법원에서 전성창에 승소한 경우도 있고, 패소한 경우도 있었다. 면민이 승소한 경우 전성창이 궁내부들 동원하여 이를 좌절시켜 면민은 소유권을 행사하지 못했을 뿐 만 아니라 전성창이 강제로 지대를 징수했다고 주민은 호소하기도 하였다.

궁삼면의 토지분쟁은 전성창이 면민과의 갈등을 피해 경선궁에 매매한 이후에 발생했다. 경선궁은 면민이 계속 반발하자 면민에게 2천원을 하사하고, 그 후 8년 정도 ‘평온하게’ 지대를 수취하였다고 한다. 그리고 면민이 궁감에게 감사의 뜻으로 不怠碑를 건설하기도 하였다는 것이다. 이러한 상황아래 1907년 조사국의 소유권 조사가 시작되어 면민이 민유라고 청원하자 조사국장 서리 유성준이 이를 받아들였다가 경선궁이 이의를 제기하자 다시 제실유로 변경하여 확정하는 일이 발생했다. 그 뒤 이 토지가 국유로 이속되었다가 경선궁이 임시재산정리국에 엄비의 사유라는 이유로 반환을 요구하자 경선궁에 돌려주면서 분쟁이 시작되었다. 민이 경선궁에 환급을 청원하고 협상을 개시했지만 결렬되고, 경선궁이 동척에 이를 매도하면서 동척과 궁삼면민이 법원에 소송을 제기한 것이다.

경선궁은 동척이 구입하려고 하자 경선궁은 만일 잘 못되더라도 책임질 수 없다고 합의한 뒤 헐값에 계쟁지를 팔아 넘겼다.¹⁵⁾ 동척이 위험을 무릅쓰고 이를 매입한 것은 두 가지 점에서 승소할 것이라고 확신한 것으로 보인다. 하나는 칙령의 결정사항은 행정처분으로 절대성을 갖는다는 법리에 대한 확신이며, 또 하나는 정성창과 궁삼면민이 계속 소유권 분쟁을 해 왔지만, 경선궁이 이들에게 2천원을 하사한 후 ‘평온하게’ 지대를 수취하였다는 점이다.¹⁶⁾ 동척은 1909년 12월 10일 매수한 다음, 각 면장과 리장의 인증을 거쳐 1910년 7월 30일 토지가옥증명규칙에 따라 나주군수의 증명을 받고 동년 9월 23일 목포이사관의 사증을 받는 등의 절차를 밟았다. 궁삼면민은 동척에 두 방식으로 대처하였다. 소작료 불납동맹과 동척이민배척운동, 토지탈환운동을 전개하는 한편, 1912년 광주지방법원에 동척을 상대로 토지소유권 확인 및 인도청구소송을 제기하고 대구복심법원과 고등법원에서 각각 2차례의 판결이 진행되었다. 그 결과 동척 소유로 확정되었다. 그 이후에도, 면민은 동척에 계속 저항하면서 토지탈환운동을 전개하였지만, 일제 권력의 지원아래 동척의 지주경영은 식민통치 기간 내내 유지되었다. 해방 후 식민지주제의 청산 과정에서 농지개혁을 거쳐 면민의 소유로 확정되었다.¹⁷⁾

여기서는 조사국과 정리국에서 경선궁의 소유로 확정되고, 동척 소유로 확정 판결되기까지의 과정을 다루려고 한다. 그 이유는 일제의 법원은 조사국 이전의 소유관계는 무시하고 조사국과 정리국 단계의 결정과정에 한정하여 면민의 소송에 응하고, 고등법원에서 제실유와 국유

15) 박이준, 『한국 근현대 시기 토지탈환운동 연구』선인, 2007, 82-4쪽.

16) 나주문화원, 「토지 인도 청구 소송(민476, 광주지방법원)」『궁삼면 토지회수투쟁자료집』2000, 93쪽.

17) 함한희, 「해방이후 농지개혁과 궁삼면 농민의 사회경제적 지위와 그 변화」『궁삼면 토지회수 투쟁자료집』, 2000, 60-80쪽.

지를 대상으로 토지조사령 제15조와 같은 법해석을 하여 그 확정과정에 합법성을 부여하는 한편, 그 연장에서 동척의 소유로 확정하였기 때문이다.

2) 제1차 고등법원 판결-민상 제80호

궁삼면민은 동척이민으로 경작권까지 위협을 받게 되자 동척을 대상으로 긴 법정투쟁을 시작했다. 최종심인 고등법원 판결은 1913년과 1915년 두 차례 있었다.

궁삼면민이 소송을 제기한 이유는 두 가지였다. 하나는 조상대대로 상속받았거나 매득한 토지인데, 전성창이 불법적으로 획득한 토지를 경선궁이 매득하였다는 것이다. 또 하나는 조사국이 경선궁과 궁삼면민 쌍방의 청원에 의하여 ‘職權’으로 경선궁의 제실유로 결정하고 칙령으로 국유로 되었다가 정리국이 사유라는 이유로 경선궁에 돌려주었다는 점이다. 이에 대한 동척과 궁삼면민은 해석이 달랐다. 동척은 조사국과 정리국의 행정처분은 사법재판의 대상이 아니라고 하고, 궁삼면민은 민사사건으로 사법재판의 대상이라고 주장한 것이다.

먼저 1913년 고등법원이 첫 번째 판결인 민상 제80호부터 검토하자. 이때 동척이 상고한 이유는 궁삼면민이 동척을 대상으로 제기한 ‘토지소유권 확인과 인도청구 소송’을 복심법원에서 사법재판소에 재판권이 있다고 판결하였기 때문이다. 하지만 고등법원에서도 원심과 같이 사법재판소의 판결대상이라고 판시하고 동척의 상고를 기각하였다. 동척의 상고이유와 고등법원의 판결내용을 보기로 하자.¹⁸⁾

소송은 조사국이 1908년 2월 15일 궁삼면 계쟁지를 경선궁의 소유로 결정한 시점부터였지만, 이 토지가 국유로 이속되었다가 경선궁이 임시재산정리국에 청원하여 환급받은 후, 1909년 동척이 경선궁으로부터 이를 매입하여 지주경영과 이민사업을 전개하면서 시작되었다. 전에는 경선궁이 궁삼면민의 경작권을 인정하는 가운데 조를 징수해왔으며, 조사국이 경선궁의 소유로 결정한 이후에도 경영내용이 다르지 않았다. 이때는 궁삼면민이 적극적으로 소유권 회복운동에 나서지 않았다. 그러나 동척이 배타적 소유권자의 입장에서 지주권을 행사하여 생존권까지 위협하자 궁삼면민이 소유권 반환투쟁에 적극 나선 것이다. 조사국이 경선궁의 소유로 결정하기 전부터 자기 소유였다고 주장하며 소송을 제기한 것이다.

동척은 이 소송에 대해 조사국이 1908년 경선궁의 소유로 귀속하게 한 결정은 행정재판의 효력이 있고 사법재판소에는 판정 권한이 없다고 주장하였다. 그러나 제1심과 복심법원 고등법원 등이 모두 동척의 주장을 다음과 같이 비판하고 기각하였다.

동척과 법원은 조사국의 관제와 판정과정을 보는 법률적 시각이 서로 달랐다. 법원은 이 토지는 궁삼면민이 조상으로부터 승계 소유한 것으로 소유권의 확인과 토지인도를 구하는 민사소송이라고 정리하였다. 반면 동척은 조사국에서 국유와 공유, 국유와 민유, 공유와 민유를 구별을 할 때 쌍방의 청원에 기초하여 1908년 2월 15일 경선궁의 소유로 결정하고, 이후 국유

18) 「대정 2년 민상 제80호 판결서」(법원도서관 소장), 266丁쪽.

지로 전환했다가 경선공의 사유로 환급한 것은 조사국의 행정처분에 따른 것이라는 논리로 이에 대응했다.

또 하나는 복심법원과 제1심 재판에서는 조사국의 결정은 ‘행정처분’이 아니며 ‘행정처분’이라고 하여도 이 소송이 행정처분의 개폐를 구하는 것이 아니라 단지 소유권 확인 혹은 인도를 청구하는 것이기 때문에 당연히 사법재판소의 재판을 받을 만한 사실이라고 해석했다. 즉 私法상의 원인에 기초한 청구이고, 國에 대하여 법령의 효력 또는 행정행위의 개폐를 구하는 것이 아니라는 것이다. 따라서 소송사건은 민사사건이고 성질상 사법재판소의 관할에 속하는 것이라고 주장하였다. 반면 동척은 이 결정은 법령의 효력에 의한 ‘행정처분’이기 때문에, 처분이전부터 면민이 소유권을 갖고 있었다는 이유로 소송을 제기한 것은 사법재판의 효력으로 행정처분과 결정의 효력을 개폐하려는 것이므로 이 소송은 사법재판의 관할에 속하지 않는다고 주장하였다. 궁삼면민이 소송의 목적을 관철하려면 먼저 행정청의 처분이 부당하다고 주장하고, 행정처분을 무효로 돌아가게 해야 한다는 것이다. 그런데 만약 재판소에서 원고의 주장을 허용하고 피고의 패소를 선고할 경우 행정처분은 완전히 무효로 돌아가게 되어 결국 사법재판소가 행정처분을 개폐하게 하는 결과를 낳기에 이른다고 했다.

이 사건을 민사사항으로 볼 경우는 “사실 자체의 실질이 법률상 통상 행정사항인 경우도 사법재판소에 매달려 사실상 동일한 안건을 사법 행정 양 재판소에 매달리는 일이 발생하게 된다.”는 것이다. 그리고 동척은 조사국에서 쌍방 청원에 근거하여 경선공의 소유로 결정한 것은 조사국이 관계 제1조의 권한 내에서 한 일종의 행정처분인데, 원고가 이 처분과 일치하지 않은 정반대의 판결을 구하기 위하여 사법재판소에 다시 소송을 제기할 수 없다고 주장했다. 복심법원에서 사법재판소의 관할에 속하는 민사라고 해석한 것은 잘못이라는 것이다.

동척은 이 사건이 성질상 민사라고 하더라도 사법재판소의 관할에 속한 것이 아니고 행정관청의 관할에 속한 것이라고 주장하였다. “특별한 법령으로 민사에 관한 사항을 행정관청에서 처리하게 한 경우로 토지조사령에서 토지소유자와 경계에 대한 사정 재결과 같은 것이 적절한 예”라고 하였다.¹⁹⁾

그러나 고등법원에서도 원심과 같이 이 소송은 私法관계로 구제를 구하는 것으로 그 성질이 민사소송에 속한다고 하였다. 특히 사법재판소의 권한을 제외한다고 한 법규가 존재하지 않는 이상은 사법재판소에서 수리 심판하는 것은 당연하다고 상고를 이유 없다고 기각하였다.²⁰⁾

19) 「대정 2년 민상 제80호 판결서」, 298丁쪽. “토지조사령의 사정 혹은 재결에 따라 토지소유권을 부정한 자가 소유권의 확인과 인도의 소송을 사법재판소에 제기하고 …그 사정 혹은 재결과 정반대의 판결을 구할 경우는 직접 조사회(임시토지조사국의 오류)의 사정 혹은 재결의 폐기를 청구하지 않더라도 재판소는 그 사건은 사법재판소의 관할에 속하지 않는다는 뜻으로 이를 각하해야 한다.”

20) 「대정 2년 민상 제80호 판결서」, 302-3丁쪽. “조사국에서 제정지를 경선공의 소유로 결정하였는데, 조사국의 사장사무가 제실유재산과 국유재산을 조사 정리하는데 그친다면, 그 결정 자체는 다시 사법관계에 대하여 사법재판소에 출소함을 방해하는 효력을 갖고 있지 않다. 이 같은 경우 다른 사법재판소에 출소하는 것을 금지하는 법규가 존재하지 않으면 피상고인이 이 같은 소송을 사법재판소에 제기하여도 사법재판소의 관할에 속하지 않는 것이라고 논할 수 없다.”

고등법원의 판결요지를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 조사국의 사장사무는 제실유재산과 국유재산을 조사 정리하는데 그치는 것이다. 둘째, 조사국의 행정처분을 토지조사령에 부여된 입법정신과 달리 사법관계는 사법재판소의 민사재판 대상으로 본 것이다. 즉 다른 사법재판소에 출소하는 것을 금지하는 법규가 존재하지 않으면 사법재판소의 관할에 속하지 않는 것이라고 논할 수 없다고 하였다. 이 같은 고등법원의 판결이 그대로 확정되면 조사국의 결정은 토지조사령과 같은 법적 지위를 확보하지 못하게 되어 국민유 분쟁에 휩쓸릴 우려가 있었다. 그렇지만 일제는 이러한 행정처분에 대한 법적 지위를 시행 당시는 물론, '사업'시행 후에도 당분간 확정하지 못하였다. 궁삼면민들은 제1심과 복심법원, 고등법원에서 자기 소유로 인정받지 못했지만, 사법재판소의 대상이라고 판결한 민상 제80호를 근거로 이후 민사소송을 계속 추진하였다. 일본제국은 조선에서 행정처분의 결정에 대한 행정소송을 허용하지 않았다.

4. 제2차 고등법원 판결과 법적 효력(민상 제445호내지 제449호)

고등법원이 동척의 주장을 받아들이지 않고 기각하자 궁삼면민은 소유권을 회복하기 위해 다시 소송을 제기하였다. 그런데 이번에는 재판 분위기가 완전히 달랐다. 제1심 재판부터 동척의 주장에 따라 조사국의 '행정처분'을 절대적 증거로 채택한 것이다. 법원에서 이 소송은 “본소 청구의 토지가 1908년 1월 구한국 임시제실유급 국유재산조사국의 결정에 의하여 당시 경선국의 소유로 귀속된 것인지 아닌지의 점에 변론을 제한한다.”²¹⁾고 하고, 재판의 증거물로 조사국과 정리국의 문서만을 채택하고, 그 이전의 재판이나 각종 증거는 채택하지 않았다.

조사국이 1908년 2월 15일 궁삼면 전답의 소유권을 경선국에 속한다고 한 결정은 조사국 관제 제1조에서 제실유급 국유재산의 정리에 관하여 민유재산이 관계가 있을 때는 이를 조사하고 그 처분을 행할 수 있다는 규정에 따라 한 '적법한 행정처분'이라고 하였다. 이 토지가 경선국 소유라는 것은 움직일 수 없는 사실이며, 이 결정 이전에 이 토지에 대한 소유권을 갖고 있다는 사유로 소유권을 다룰 수 없다고 하였다. 제1심 재판에서는 원고가 계쟁지의 소유권을 갖고 있다는 것을 전제로 한 소송은 그 이유가 없는 것으로 인정하고 기각하였다. 원심판결도 조사국에서 제실유나 국유로 결정한 것은 절대성을 갖는다는 것을 전제로 법리를 확정하였다. 그리고 고등법원도 민상 제80호의 판결을 대단히 협소하게 해석하여 다시 상고한 것은 적절하지 않다고 하면서 고등법원은 판결서 후반부에

“조사국 위원회에서 제실유 또는 국유로 결정된 지소에 관하여 일개인 상호간에 그 소유권의 확인을 구하는 소송은 사법재판소의 관할에 속한다는 취지를 판시한 것에 그치고, 당해 결정의 효력이 결정 당시에 일 개인의 권리에 어떠한 영향을 미치는 것인지에 관하여 판정한 것은 아니다.”²²⁾

21) 나주문화원, 『토지인도 청구소송(민127, 광주지방법원)』 『궁삼면 토지회수투쟁자료집』2000, 172-3쪽.

22) 고등법원 서기과편, 『조선고등법원민사형사판결록』 3, 1916, 72쪽.

라고 하였다. 경선궁의 토지를 임시재산정리국 처럼 사유지, 즉 민유지라고 간주하면 사법재판소의 관할에 속할 텐데, 고등법원에서는 면민의 의도에 반하여 이를 “제실의 일원인 경선궁의 소유”이기 때문에 사법재판소의 판결대상이 아니라는 입장을 표명하였다.

고등법원은 민상 제445호내지 제449호에서 조사국 관제에 대한 법적 효력을 재정리하였다.²³⁾ 고등법원의 판결서는 원심이 내린 판결에 대한 법리상의 오류를 지적하고 있지만, 기본적으로는 원심 판결의 골격을 그대로 유지하면서 상고인의 주장을 각하하였다. 그것은 조사국 위원회가 계쟁지를 경선궁의 토지로 결정한 이후부터 임시재산정리국이 경선궁의 사유로 하급할 때까지의 전 행정처분을 고등법원이 법리해석으로 합법화시키는 것이었다. 고등법원이 주로 적용한 규정은 1908년 칙령 제2호 조사국 관제의 제1조 제1항과 제2항, 그리고 제11조였다. 이에 근거하여 위원회에서 2월 15일 경선궁의 소유지로 결정하고 칙령 39호에 의하여 국유로 옮기고, 1909년 8월 10일 임시재산정리국 장관이 경선궁에 다시 하급하고 경선궁이 동척에 매도한 것이라고 하면, 상고인은 조사국 위원회가 결정하기 이전의 사실에 근거하여 그 소유권을 주장할 수 없다는 것이다.²⁴⁾

고등법원은 조사국 위원회의 결정에 절대성을 부여하는 판결을 했다. 기존 연구는 광무사건에서 무리하게 확정된 공토를 융희년간 국유지로 확정하면서 국민유 분쟁이 발생하였으며, 한 걸음 더 나아가 때로는 일제가 ‘사업’을 하면서 광무사건에서 강편된 국유지를 민유지로 환급해주었다고 이해하였다. 민의 입장을 반영하는 가운데 ‘사업’이 추진되었다는 견해였다. 조사국의 결정이 갖는 법적 효력에 대한 검토 없이 ‘사업’에서 종전에 잘못된 오류를 바로 잡았다고 해석한 것이다.

다음에는 고등법원이 조사국의 행정처분에 대한 원심의 법리해석을 비판하면서도 판결내용은 수용하는 방식으로 법리를 해석해 가는 과정을 살펴보자. 원심판결의 첫 머리의 주장을 요약하면 다음과 같다. ① 조사국이 계쟁지를 경선궁 소유라고 판정한 것은 인정할 수 있는 사실이다. ② 궁삼면민의 주장과 달리 원심 판결에서는 이 결정서는 처분의 효과를 받는 자가 인지할 수 있는 ‘적절한 방법’으로 시행되었으며, 이 처분에 대하여 같은 령 제11조에 의거하여 항소인 등이 아무런 청원을 하지 아니하였기 때문에 계쟁지의 소유권이 경선궁의 소유권은 확정되고, 지금 아무도 그 소유권의 귀속에 대하여 다툴 수 없다. ③ 제11조의 규정에서 위원회의 처분에 대하여 인민에게 청원권을 허용하여 부당한 처분에 대한 구제의 길을 열어 놓았다. 그런데 일반 인민이 아무런 청원이 없을 때는 그 처분이 그대로 확정되며, 확정된 권리는 누구도 침해할 수 없는 구속력이 부여되었다고 하였다.

고등법원이 원심 판결문에서 문제를 삼은 것은 칙령 제2호에 따른 “당해 처분의 확정력은

23) 민상 제445호 내지 449호는 이병규의 1384명이 광주지방법원과 대구복심법원에 제기한 소송에서 패소 판결을 내리자 상고하여 고등법원이 1915년 2월 23일 내린 최종 판결서였다.

24) 고등법원 서기과편, 『조선고등법원민사형사판결록』 3, 1916, 57쪽.

절대적이다.”라고 해석한 부분이다. 조사국 관제는 오로지 제실유 및 국유재산을 조사 정리하는 것을 관장하도록 정했다고 제한적으로 해석하였다. 조사국은 단순히 제실유 및 국유재산을 구분 처리함에 그치는 것이 아니라, 이를 정리할 때 민유재산의 관계가 있을 경우에는 이를 조사하여 제실유, 국유, 민유 등을 판별하여 소속을 확정하는데 있다고 하였다. 이 과정에서 권리를 침해당한 일개인은 제11조에 의하여 청원할 수 있지만, 만일 청원하지 않거나 청원하여도 앞의 결정이 취소되거나 변경되지 않는 한 이 결정의 효력으로 제실유 또는 국유재산으로 확정되면 다시 민유재산이라고 주장하며 이를 다툴 여지는 없다고 해석하였다. 그리고 개인 소유재산(민유)으로 결정한 경우는 민유재산이라는 확정력을 갖지만, 그것이 어떤 사람의 소유라는 확정력을 갖는 것은 아니라고 하였다.²⁵⁾ 따라서 민유재산이라고 결정하였을 때는 개인 상호간에 다시 소유권의 귀속을 다툴 여지가 있다고 하였다.

그리고 고등법원은 칙령과 토지조사령은 법률적 성격이 다르다고 해석하였다. 조사국 위원회의 결정은 단지 제실유·국유와 민유를 구분하여 그 소속을 확정하는데 그치고, 토지조사령은 토지를 조사하여 소유자를 확정함을 목적으로 한다고 하였다. 토지조사령 제15조에서 토지소유자의 권리는 사정의 확정 또는 재결에 의하여 확정된다고 규정하고, 사정 또는 재결로 소유자가 확정되면 개인 상호간에 다시 소유권을 다툴 여지가 없다고 해석하였다. 그리고 위원회에서 계쟁지를 경선궁의 소유, 제실유로 결정한 것이기 때문에 설령 결정하기 이전에 계쟁지가 개인의 소유라고 해도 이 결정의 효력으로 계쟁지에 대한 개인의 소유권은 소멸되고 제실유로 귀속된다고 하였다. 따라서 원심은 “당해 결정과 함께 계쟁지에 대한 경선궁의 소유권은 확정되고 더 이상 누구도 소유권의 귀속에 관하여 다툴 수 없다.”고 판시하여 상고인의 청구를 배척하였다.²⁶⁾

원심과 고등법원은 법리해석은 달랐지만, 계쟁지가 경선궁의 소유라고 판시한 점은 동일하였다. 원심 판결의 문제점은 조사국의 승계관청인 임시재산정리국의 장관인 荒井賢太郎이 “계쟁지를 경선궁의 사유지로 인정하고 이를 환부한 것”은 을 제2호 증(하급서)의 기재로부터 명백하고,²⁷⁾ 또한 당사자 간에 다툼이 없는 바라고 한 점이였다.²⁸⁾ 여기서 사유지로 인정하고 이를 환부한다고 한 언급이 문제였다. 원심에서는 제실유→국유→사유로 소속이 달라졌다고 해석한 것이다.

그러나 고등법원에서는 원심과 달리 경선궁 소속의 재산은 경선궁 자격으로 공급받은 재산과 엄비 사인의 소유재산으로 구성되었다고 구분하였다. 1908년 칙령 제39호에 의하여 경선궁 소관 재산을 국유로 이속시킨 것은 빈궁의 재산이고 엄비의 사유재산은 포함되지 않는다고

25) 고등법원 서기과판, 『조선고등법원민사형사판결록』 3, 1916, 63쪽.

26) 고등법원 서기과판, 『조선고등법원민사형사판결록』 3, 1916, 64쪽.

27) 을 제2호는 정발 제48호로 율희 3년 8월 10일 임시재산정리국 장관 荒井賢太郎이 慶善宮 監務 엄주익에게 준 공문이다. 그 내용은 “貴宮 所管으로 件 國有에 移屬한 土地 內에 左記 田畓을 慶善堂 私有地로 認하옵기 이를 還付照亮함을 爲要”한다는 것이다.

28) 고등법원 서기과판, 『조선고등법원민사형사판결록』 3, 1916, 64-5쪽.

본 것이다. 고등법원에서는 임시재산정리국 장관의 처분은 권한 내에서 행정사무의 착오를 정당한 것에 불과하고 결코 국가의 소유재산을 처분한 것이 아니라고 판단하였다. 고등법원의 해석은 경선궁의 사유재산을 제실유나 국유라는 외피 안에 존재할 수 있다고 해석하는 것을 당연히 했다. 제실이나 국(정부)도 사유지를 소유할 수 있는 존재처럼 해석한 것이다. 제실이나 국이 토지를 확보하기 위한 해석이라는 비판을 피할 수 없을 것이다. 처음부터 경선궁의 제실유와 엄비의 사유재산을 분리하여 처리했어야 했고, 후자는 면민의 언급처럼 처음부터 사법재판소에서 다룰 수 있는 사유지로 분류했어야 할 것이다. 고등법원에서는 조사국의 결정에 의하여 경선궁의 소유에 속하게 되고, 그 후 국유로 귀속된 계쟁지를 제실의 일원인 경선궁의 소유재산으로 하급 처분한 것에 불과하다고 하였다.

그리고 ‘慶善堂의 私有地’라는 문자는 마치 민유지라고 인정하여 이를 민유재산으로서 환급하는 것과 같은 모습을 띠고 있지만, 사유지라는 문구는 조사국 위원회의 결정 이전의 내력을 보여주는 것에 불과하다고 해석했다. 이 처분은 계쟁지를 민유지로 하여 환급한 것이 아니라 ‘제실의 일원인 경선궁의 소유’로 하급한 것이라고 해석할 수 있다는 것이다.²⁹⁾ 사유지인데도 제실의 일원인 경선궁이 소유한 것이라 사법재판의 대상이 되지 않는다고 해석하였다.

원심과 고등법원에서는 사유지로 볼 경우 이 토지가 분쟁에 휩싸이는 것을 염려한 것으로 보인다. 이를 피할 수 있는 방법은 국유를 인정하며 사유로 하급한 것으로 취급하거나, 제실유로 분류하는 것이 최선이었다고 판단한 것으로 보인다. 원심과 고등법원 모두 동척의 입장에서 해석했다는 점에는 변함이 없다.

다음은 조사국의 임무와 결정사항에 대한 법리 해석이다. 위원회의 결정은 제실유 및 국유, 민유를 구별한 것이고, 일개인의 사법상의 권리관계를 확정하는 것은 아니라고 하였다. 위원회의 결정은 첫째, 그 결정이 무효로 되거나 취소되지 않는 한, 일개인의 권리를 침해하는 결과가 발생하여도 유효하다. 둘째, 위원회에서 민유라고 결정한 재산에 관하여는 일개인 누구의 소유라고 확정하는 효력은 없기 때문에 일개인 상호간에 소유권을 다툴 여지가 있다. 셋째, 본 계쟁지는 위원회에서 제실의 일원인 경선궁의 소유라고 결정한 것이므로 일개인이 당해 결정 이전의 사실에 근거하여 소유권을 주장할 수 없다고 고등법원은 해석했다.³⁰⁾

임시재산정리국에서는 경선궁의 요구에 따라 경선당 시절의 토지를 가려내어 경선궁에 환급하였다. 이는 사유지를 사유지로 환급한 것이지 제실유지로 돌려준 것은 아닐 것이다. 이때는 제실유라는 범주가 존재하지 않았다. 국유지와 사유지가 있을 뿐이다. 1911년 임시재산정리국 사무요강에도 경선궁 전답중 사유에 속하는 것은 환부해 달라는 뜻의 청구가 있으므로 소유권 발생의 원인을 심사한 후 그 사유를 인정하고 1909년 8월 이를 해궁에 환부하였다.³¹⁾ 고 하였다. 임시재산정리국에서 경선궁에 환부한 것은 경선당의 사유라고 인정하여 돌려준 것인데,

29) 고등법원 서기과편, 『조선고등법원민사형사판결록』 3, 1916, 71쪽

30) 고등법원 서기과편, 『조선고등법원민사형사판결록』 3, 1916, 76-7쪽.

31) 임시재산정리국, 『임시재산정리국 사무요강』, 1911, 39-40쪽.

사법재판소에서는 분쟁 발생을 우려하여 국유 또는 제실유로 판정한 것으로 보인다. 조사국이 제실유나 국유로 결정한 것은 어떤 이유로도 되돌릴 수 없는 절대성을 갖는 것으로 해석하였다. 일제는 경선궁의 토지를 경선궁의 사유로 결정하고 환부하였으며, 경선궁이 이를 동척에 방매하자, 궁삼면 주민이 전에 자기 소유였다고 주장하며 소송을 제기한 것이다. 그러나 고등법원은 동척이 궁삼면민의 소유가 아니라 제실유를 매입한 것이라고 정리한 것이다.

공토는 조사국에서 국유로 정리되었으며, 이들이 동척의 정부출자지나 황실 사유지로 이속된 것이다. 이들도 민이 국유로 되기 이전에 사유였다고 이의를 제기하더라도 다시 환급받을 가능성은 대단히 적었다고 할 수 있을 것이다. 일제는 ‘행정처분’을 절대성의 원칙아래 적극적으로 해석하여 국유지조사 단계에서 국유로 인정된 토지는 다시 재판절차를 거치지 않고서도 이를 유지할 수 있었다. 식민지 강권적인 법해석이라고 하겠다.

5. 맺 음 말

일제는 고등법원 판결록에 실린 판결문 머리에 판결요지를 다음과 같이 정리하여 추후 판결의 지침으로 삼도록 했다. 첫째, 행정기관의 행정처분은 그 처분 자체가 무효로 돌아가거나 그 처분이 취소되지 않는 한 그 효력이 상실되지 않는다. 설령 그 처분으로 개인의 권리가 침해받는 일이 있어도 그대로 효력을 갖는다는 것이다.³²⁾ 행정관청이 스스로 취하한 사례는 볼 수 없었다. 다만 민인의 청원에도 불구하고 통지없이 일방적으로 결정하여 처분한 경우 또는 법령이나 기준을 잘 못 적용한 경우에는 돌려주는 경우도 있다.³³⁾

둘째, 조사국 관제 제1조 제1항과 제2항에 대한 법 해석으로, 개인의 소유를 제실유 또는 국유로 결정하여 개인의 권리를 침해했어도 행정기관이 법규에 근거하여 적법하게 내린 처분은 그 처분이 무효로 돌아가거나 취소되지 않는 한 유효하다고 하였다.³⁴⁾ 일제는 식민지를 통치하기 위하여 국가의 ‘행정처분’이 모든 것에 우선하도록 강한 힘을 부여한 법을 마련하고, 가능한 한 재판절차를 생략하면서 신속하게 일을 처리하도록 조치하였다.

32) 고등법원 서기과편, 『조선고등법원민사형사판결록』 3. 1916. 53쪽. “행정처분은 그 법규가 법률인지 칙령인지를 묻지 않고 그 처분 자체가 무효로 돌아가거나 그 처분이 취소되지 않는 한 그 효력이 상실되지 않는다. 따라서 그 처분에 의하여 일개인이 권리를 침해받는 결과가 발생할 때는 請願 訴願 그 밖의 방법에 의하여, 특히 그 구제를 구할 수 있는 규정이 있는 경우에는 그 규정에 의하여 구제를 구할 수 있지만, 그렇지 않은 경우는 설령 일 개인의 권리가 침해받는 일이 있어도 이 처분은 그 효력을 갖는다.”

33) 최원규, 「일제초기 고등토지조사위원회의 재결통계와 사례분석」, 『한국민족문화』65, 2017, 248쪽.

34) 고등법원 서기과편, 『조선고등법원민사형사판결록』 3. 1916. 53-4쪽. “조사국 위원회는 관제의 규정에 근거하여 제실유와 국유재산을 조사 판정하고, 그 정리를 위해 職權을 가질 뿐 아니라 그 정리에 관하여 일 개인의 재산에 관계가 있는 때에는 이를 조사하여 그 처분을 할 職權도 있다는 것이 실로 명백하다. 따라서 어떤 재산이 제실유인지 국유인지 또는 일개인의 소유인지가 불명인 경우에는 이를 조사하여 그 소속을 결정할 수 있으므로 실제로 일 개인의 소유에 속하는 것을 제실유 또는 국유재산이라고 결정하였을 때는 그 결과가 일 개인의 권리를 침해하였다고 하더라도 국가행정기관이 법규에 근거하여 적법하게 내린 처분으로서 그 처분 자체가 무효로 돌아가거나 취소되지 않는 한 그 처분은 유효하다.”

유희년간의 국유지 조사는 광무사건의 공토를 국가의 소유지로 확정하는 과정이었다. 그 첫 번째 조치가 조사국의 제실유와 국유지 조사였다. 이때 공토의 대부분을 국유지로 확정하였다. 조사국이 제실유나 국유로 결정한 것은 고등법원 판결로 법적 정당성을 획득하였다. 적어도 광무사건의 공토는 관이 스스로 소유를 포기하지 않는 한 국유지로서 확정되었다고 할 수 있을 것이다. 다만 조사국에서 결정하기 전에 국·민유분쟁이 제기되어 사법재판소에 소송이 제기된 것, 공토대장에 등록되지 않고 토지조사 과정에서 새로 발견된 은토나 국유미간지이용법과 관련한 개간지 등이 토지조사사업에서 국민유 분쟁의 주 심사대상이었을 것으로 보인다.

여기서 민의 대응도 주목이 된다. 구래의 공토에서의 분쟁은 수조권자인 해당 기관과 경작자 사이에 수조액을 둘러싼 분쟁인 경우가 대부분이었다. 경작자는 수조권자의 허락 없이 자기 권리를 매매 상속하는 것이 관습적으로 허용되고 있었다. 이러한 관습법에 익숙한 농민이 조사국의 관제에 따라 자기 경작지를 국유지로 확정하고, 여기에 '위시취득'의 법적 효력을 부여하여 다시는 소송을 제기할 수 없게 한 것이다. 물권적 경작권을 소유한 농민이 갑자기 폭력적으로 제정된 식민지 통치법을 제대로 인식하고 국유지 조사에 임했을 것으로는 생각되지 않는다. 그럼에도 불구하고 일본제국의 고등법원은 조사국의 결정이 개인의 권리를 침해했어도 절대적인 것으로 관재를 해석한 것이다. 국유지 조사의 법적 폭력성을 잘 보여주고 있다.

물론 토지조사사업에서 조사국의 결정에도 불구하고 이의를 제기할 수 있도록 허용하였지만, 이 분쟁에서 민이 승리한 경우는 거의 보이지 않았다. 국유지 조사에서 적용한 기준을 변경하면서 판정을 번복할 가능성은 거의 없었다. 오히려 일본제국은 토지조사업의 사정과 재결의 법리를 조사국의 관제까지 소급하여 적용하여 해석하는 모습을 보인 것이다.

II. 自如驛 倉屯 분쟁 사례-국·조선농민·일본인 지주 분쟁사례

1. 머리말

昌原郡 倉屯土係爭 사건은 조선총독부와 경남 창원 일대의 창둔민 92명, 부산 거주 일본인 자본가 大池忠助 등 3자간에 벌어진 소유권 분쟁으로 최종적으로 大池忠助의 소유로 인정하는 것으로 막을 내린 사건이었다.³⁵⁾ 창둔은 1894년 이래 네 차례에 걸쳐 공사토로 연속 소유권이 변동되었다. 1894년 廳契가 관리하던 토지가 역의 폐지로 국유지로 승송된 제1기에 분쟁이 시작되어, 민에게 반환된 제2기, 내장원이 승송한 제3기, 大池로 명의를 변경한 제4기를 거쳐 1916년 임시토지조사국에서 大池의 소유로 인정함으로써 분쟁이 종결된 것이다. 倉屯民은 국가에서 승송할 때마다 토지반환청원운동과 지대거납운동을 지속적으로 전개했다. 1909년 창둔민이 청원운동을 大池에게 맡기기 위해 소유자명을 그의 명의로 바꾼 이후 토지조사사업을 계기로 창둔민과 大池 사이의 民有분쟁이 여기에 부가된 형태로 전개되었다.

自如驛 倉屯은 창원군에 존재하는 토지이다. 창둔은 自如驛 察訪廳 역리들이 1백년전 계금을 각출하여 마련한 토지 또는 역리들이 계금을 각출하여 마련한 자금을 대부할 때 토지를 전당하여 그 토지로부터 이자 명목으로 지대를 받아 계를 운영하였다는 민유론적 입장과 “본 계쟁지는 稷畚이라 칭하여도 반드시 민유라 인정하기 어렵다. 현재 각청에 소속된 廳畚이라고 칭하는 것은 대개 계답으로 이들은 국유지로서 하등 지장이 없이 관리되고 있다는 이유를 들어 대구재무감독국장은 본 계쟁지를 국유로 결정하자”는 국유론적 견해를 보였다. 크게 두 부류로 나뉘었다. 담당 관리나 정부의 정책적 입장도 일관된 것은 아니었다. 승송하거나 민유로 환급하는 등 유·무토라는 판정에 따라 공·사토로 외형이 바뀐 것으로 보인다.

먼저 심사자료에는 토지조사사업에서 소유권 판정의 중요한 장부로 사용한 量案에 대한 설명이 있다. 당시 분쟁지가 있던 동리의 道光 26년(1846년) 개량할 때의 量案은 군청에 보관되어 있지 않았으나 이를 등사한 行審은 존재하여 이를 조사 검토하였다. 그 결과 본 계쟁지는 모두 일반 민유지같이 起主 000, 起主 幼學 000, 起主 驛吏 000, 起主 閑良 000, 起主 選武 000 등으로 표시되어 있고, 이것으로 판단하여 분쟁지는 “종래 민유라는 것을 추찰하는 것 어렵지 않다.”고 조사자들은 보고하고 있다. 그리고 1904년(광무 8년)에 작성된 광무양안에는 이곳 분쟁지가 時主 社倉, 作 000이라고 기록되어 있다고 하였다. 내장원에서는 국유지로 승송하고 민유측에서 토지환부의 청원을 계속하였는데, 當廳 量地官吏는 하등 철저한 이유를 제시하지 않고 漫然 民意를 배척하고 강하게 時主를 社倉이라 기재하였다는 것이다. 그런데 광무양안은 이를 시행하지 않고 廢案하고 당초부터 없는 것으로 하였다고 하고 전혀 언급하지 않았다. 당시 심사서에는 승송한 토지를 ‘국유지’로 언급하고 있으나 이것은 국유지가 아니라

35) 본 기록은 임시토지조사국 분쟁지심사위원회에서 작성한 『창원군 분쟁지심사서류(인정)16책내 제3호』, 1916에 근거한 것이다. 최원규, 「창원군 토지소유권 분쟁과 처리」 『일제의 창원군 토지조사와 장부』 선인, 2011을 주로 참고하여 작성한 글이다.

각 기관에 結賭를 납부하는 ‘公土’였지만, 行審에 근거하여 민유라고 정리하였다.

결론적으로 조사자들은 분쟁지심사서에서 종합적으로 고려하여 조선총독부(갑)와 창둔민(乙)의 주장은 부당하고, “이에 반하여 丙 오이케(大池忠助)의 주장은 그 근거가 확실하여 권리 취득의 원인, 극히 명확할 뿐 아니라 목적지에 비추어 永年 正實하게 占有하여 오는 등 소유권자인 요소에서 하나도 闕如한 바 없다.”고 오이케의 소유로 認定했다. 다음은 1894년부터 1916년 오이케 추스케를 토지소유자로 사정할 때까지의 과정을 소유권자의 변동에 따라 정리한 것이다.

2. 토지소유권 반환운동

토지소유권 반환운동은 4단계로 살펴볼 수 있다. 제1기는 1894년 갑오개혁 때 驛을 폐지하면서 역토라는 명목으로 이 토지를 유토로 간주하고 궁내부에서 승송하여 국유화(공토)한 시기이다. 궁내부 소관 시기(1896년 1월 중~1897년 11월 26일)이다. 역토는 찰방에서 1895년 10월까지 사무를 집행했는데, 1896년 궁내부 사판관 金炳億이 조사 승송했다. 당시 “廳契가 사들인 답도 모두 승송하라”는 궁내부의 지시에 따른 것이다. 승송한 답의 면적은 廳契畓 중 이미 방매한 750두락은 제외하고, 답 1,214.9두락과 전 32두락이었다. 750두락은 廳契에서 作廳費를 상환하기 위해 처분하였기 때문에 제외하였지만, 驛吏들은 吏廳에 남은 채무 4,700여량을 변상하기 위해서는 승송한 契畓과 이미 납부한 賭租錢 2,400여량을 돌려줄 것을 요구하는 청원을 했다. 1897년 첫번째 청원운동은 宮內府와 觀察使에서 이를 받아들여 요구를 모두 들어주었다.

제2기는 궁내부에서 반환받은 1897년부터 내장원에서 다시 승송한 1901년까지로 ‘완전한’ 민유의 시기였다. 1898년 역리들이 반환받은 토지를 완전히 정리한 결과였다. 정리는 두 방식으로 이루어졌다. 첫째 채무자가 貸金을 반환한 경우는 해당 토지를 채무자에게 돌려주었다. 둘째, 채무를 이행하지 않은 117.8두락은 일본인 大池忠助에게 방매하고 대금의 차액은 채무자에게 돌려주었다. 외국인의 토지소유를 금지했음에도 불구하고 매매한 것이다.

제3기는 1901년 이용익이 내장원경이 되면서 광무사검으로 창둔을 다시 승송한 시점부터 창둔민이 명의를 오이케에게 넘겨 준 1909년까지이다. 이때 승송한 토지는 제2기에서 제외했던 답 750두락까지 포함한 廳畓 전부로 1,900여 두락이다. 그 가운데 田 38여 두락과 陳川 頃 鐵道陳 때문에 감소된 畓을 제외하면, 1,700여 두락이었다. 국가는 승송과 더불어 倉屯民을 경작인으로 삼고, 結賭(結稅와 小作料)를 강제로 징수했다.

내장원이 다시 승송하자 1902년 金光斗 등이 대표로 상경하여 내장원에 입증 문서를 제출하고 토지를 돌려줄 것을 요구한 두 번째 청원운동을 전개하였다. 그러나 내장원에서는 이를 거부하고 증빙서류마저 압수하고 돌려주지 않았다.³⁶⁾ 이들은 토지소유권 반환 청원운동이 실

36) 임시토지조사국, 『16-3』, 1916, 43쪽.

패하자 소작료거납투쟁으로 맞대응했다.

세 번째 청원운동은 대한제국이 재산정리소(임시제실유급 국유재산조사국; 필자)를 설립하고 국유재산조사에 착수하면서 다시 시작되었다. 1907년 具滋榮과 甘尙五 등이 상경하여 청원운동을 한 것이다. 비용도 부족했지만, 아무런 성과도 거두지 못하고 귀향했다.³⁷⁾

네 번째 청원운동은 일제가 동척에 이 토지를 넘겨줄 것을 결정하면서 시작되었다. 1909년 8월 10일 청원을 넘어 시위형태로 격렬하게 전개되었다. 마산재무서에서 東拓에 倉屯을 넘겨주기 위하여 주사 사와타(澤田一煥)가 조사반과 함께 오전 11시 창원군 동면 신평역에 도착하자 주민 200여명이 몰려들었다. 이들은 “지금 이를 동척 회사에 인계하려는 것은 인민의 쌓인 희망을 수포로 돌아가게 하는 것이다. 조사를 중지시키고, 민유로 반환해 주도록 청원을 하려고 한다.”라고 했다. 창둔민은 재무서가 명한 木標 건설을 거부하는 한편, 조사반이 조사에 착수하자 수백명이 모여 소리를 지르며 조사를 방해하였다. 마산재무서에도 집단으로 청원서를 제출하였다. 출장조사원은 토지를 답사하는 이외에 별다른 대책을 강구하지 못했다. 재무서에서는 총대를 선정하여 청원하도록 하고, 인민의 진술을 상급관청에 보고하고 대책을 강구하려고 하였다. 그러나 증거가 부족하고 시간과 노력만 낭비할 뿐이라 판단하고, 경찰력을 동원하여 창둔민의 집단행동을 막는 일에만 신경을 썼다. 재무서원들은

“集合者 중에는 소유권에 관계없는 소작자가 있다. 이것은 반드시 선동자 있다는 것을 시인하는 것이다. 심한 경우는 刑法의 죄인으로 취급할 것이다. 만약 본관의 설유에 응하지 않고 인계하는 데 편의를 제공하지 않는 자는 처벌할 것이다. 속히 돌아가 영수원의 지휘에 따라 立標하도록 하라.”

고 설득했다. 그리고 주재 순사는 “앞으로 이같이 다수가 모이면 경찰력으로 그 首魁를 처벌할 것이니, 성실히 재무서의 명에 따르라.”고 경고했다. 이러한 강압과 설득에도 불구하고 창둔민은 응하지 않았다. 재무서는 창둔을 원만히 인계할 가망성이 거의 없다고 판단하고, 인계방침을 철회했다. 그리고 차후 일반 國有地調査班(탁지부 국유지실지조사)에서 소유권을 조사하여 행방을 결정하자고 상부에 보고하고, 시위 사건도 일단 끝이 났다.

제4기는 1909년(국유지실지조사?) 창둔민이 오이케가 사유로 소유권을 인정받고, 창둔민의 토지는 제외되자 창둔민은 토지명의를 오이케로 하는 조건으로 토지반환청원운동을 그에게 위임한 1909년부터 임시토지조사국에서 오이케의 소유로 인정해 준 1916년까지이다. 대한제국 또는 조선총독부와 창둔민 사이의 분쟁이 이때부터는 창둔민과 오이케 사이의 분쟁이 겹쳐져 전개되었다.

일제는 토지조사사업을 추진하면서 창둔의 소유권을 결정하기 위해 본격적으로 조사 논의하기 시작했다. 대구재무감독국의 일본인 세무관료와 임시토지조사국의 조사관들은 견해가 서로

37) 임시토지조사국, 『16-3』, 1916, 42쪽.

달랐다. 전자는 내장원의 승총을 그대로 추인하여 국유로 보는 경향이 강했다. 이들이 내세운 증거는 다음과 같다. 첫째, 대답이라도 청답이라 칭하는 것은 陞總하는 것이 일반적인 관례이다. 둘째, 민유의 연혁을 증명하는 자료가 없다. 셋째, 창둔민의 반환청원운동이 있었지만 내장원에서 계속 賭租를 받는 등 사실상 점유하여 왔다. 넷째, 1898년 채무변제를 명목으로 돌려주었지만, 그 사유가 정당하지 않았을 뿐 아니라 토지처분 자금의 사용처도 불명확했다.³⁸⁾ 다섯째, 소작인은 실제 강하게 민유를 주장하지 않았다는 점 등이었다.³⁹⁾

그리고 국유론자들은 민유로 결정되더라도 창둔민이 불리하다고 주장했다. 첫째, 오이케의 소유로 결정될 경우 소작료 부담이 적지 않을 것이다. 둘째, 창둔민의 소유로 결정될 경우 오이케가 시가 차액을 지급하더라도 대단히 소액일 것이다. 따라서 창둔민은 소작료가 저렴한 국유가 더 나을 것이라고 진단하고 국유를 선호했다는 것이다. 게다가 소유권반환운동도 주민운동이 아니라 김창준 등이 양민을 사주하여 일으켰다는 것이다. 마을 수뇌부, 창둔민과 작인 등을 분리시켜 사건을 처리하려고 하였다.

후자인 민유론자의 주장은 다음과 같다. 첫째, 원래 양안에서 보듯 민유였으며, 국가도 민유로 인정했다는 것이다. 1897년 창둔민의 반환청원운동을 받아들여 宮內府에서 돌려줄 것을 지시한 傳令이 그것이다. 둘째, 민유론자들은 廳契畝에 대한 승총 자체를 불법이라 규정했다. 승총은 苛政이지 慣習이 아니라고 했다. 관습이라고 인정하더라도 공공질서와 선량한 풍속에 배치하는 腐敗慣習이기 때문에 채용해서는 안 된다는 견해를 피력했다. 아마 ‘一土兩稅’를 말하는 듯하다. 셋째, 내장원이 승총한 이후에도 창둔민이 반환운동을 지속적으로 전개함에 따라 국가가 점유권 행사를 제대로 하지 못했다는 것이다. 사실상의 점유자는 창둔민이며, 민유로 보는 것이 정당하다고 했다. 넷째, 국가가 契畝를 반환한 후 완전한 민유지로 민간에서 계속 거래되어왔는데, 이제 승총하면 善意的 제3자의 권리를 박탈하게 된다는 것이다. 조사국에서는 그 동안 거래된 방매문기를 검토한 뒤 陞總으로 善意的 제3자에 대하여 권리를 추급하는 것은 부당하다고 했다. 이 일은 이용익이 자신의 영달을 위해 직권을 남용하여 공연히 무고한 인민의 소유지를 강압적으로 빼앗은 다음 도조를 받은 데서 연유한 것이라고 했다.

조사 결과 조사국이 내린 결론은 다음과 같다.⁴⁰⁾ 창둔은 국유를 증명할 자료가 완전히 결여

38) 이들은 驛債가 아니라 1895년 해산할 때까지의 역리들의 봉급, 驛의 부활을 목적으로 한 私法行爲를 한 것으로 민유측이 기만했다는 것이다. 임시토지조사국, 『16-3』, 1916, 45-46쪽

39) 창둔민이 내세운 주장도 일관성이 없다고 주장했다. 창둔민이 1896년 宮內府에 제출한 청원에서는 ‘私契의 物’이라고 했지만, 1901년 내장원의 조사에서는 契에서 담보물로 제공한 것이라고 하는 등 그때그때 주장이 달랐다는 것이다. 창둔민이 이같이 주장을 변경한 것은 1901년 契畝를 모두 國有로 편입한다는 내장원의 승총원칙에 대한 대응이었다. 창둔민은 실제 昌原郡 소재 統營에서 각 청답인 契畝를 민유이니 돌려줄 것을 여러 차례 청원했음에도 불구하고 국유로 귀속되었던 일을 묵도하였다. 따라서 이대로는 목적을 달성할 수 없다고 판단하고, 1904년 9월경 청원 요지를 변경했다는 것이다. 1904년 9월 작성한 참고서류 제1호 「昌原郡 所在 自如倉畝斗數稅租區別成冊」의 卷尾에 “本 係爭地는 前 自如驛吏廳 私契의 物이라 한다.”라고 기록되어 있다. 임시토지조사국, 『16-3』, 1916, 10쪽.

40) 임시토지조사국, 『16-3』, 1916, 38쪽.

되었다. 反證할 다른 자료가 없는 한 민유로 결정해야 한다고 했다. 설사 창둔이 국유지라고 해도 정부에서 민유로 돌려주고 계속 매매된 것이기 때문에 다시 陞總하는 조치는 不法이라고 규정했다. 그리고 창둔민이 반환운동을 계속해 온 점에서 볼 때도 소유의사를 포기하는 것이 아니라고 했다. 이같이 조사국에서 민유라는 입장을 표방했지만, 창둔민과 大池 가운데 누구의 소유로 인정할 것인가라는 또 다른 분쟁이 기다리고 있었다.

대한제국 시기 승총은 수조역의 문제이다. 일본민법의 배타적 소유권의 관점의 국·민유라는 이분법과는 기준이 달랐다. 분쟁의 출발이다.

3. 창둔의 公課率(지세와 지대) 변동

倉屯을 둘러싼 실질적 권리관계는 지세와 지대관계를 통해 실현되었다. 조사국에서는 토지의 公課率을 국·민유 판정의 주요한 근거로 보고 조사 작업을 실시했다. 조사는 전술한 바와 같이 소유권 변동 시기를 기준으로 5시기로 구분하여 실시했다.⁴¹⁾

갑오승총 이전의 공과율은 관청에 서류가 남아있지 않아 신구 이장등이 소지한 尺文(영수증)과 都音 등을 수집 조사했다. 그 결과, 보통 민유지와 같은 비율로 公課를 부담했다고 결론을 내렸다. 제1기는 궁내부의 관리에 속한 공토의 시기로 갑오승총으로 결세와 도조를 모두 작인이 납부했다.⁴²⁾ 이때 結稅는 1896년에는 1결=30량이고, 1897년에는 1결=80량이었다.

제2기는 완전한 민유의 시기로, 結稅만 1결당 80량을 부과했다.

제3기는 내장원과 경리원이 국유라 주장한 시기로, 창둔민이 結稅와 賭租를 모두 부담하도록 강제했다. 그러나 조사국 조사원들은 이 시기 국가와 창둔민의 관계가 임대차로서 대리 점유의 관계에 있는 것이 아니라고 판정했다. 창둔민이 지대납부를 극력 거부하면서 강력하게 토지반환운동을 계속해 왔다는 점에서 국가가 점유한 것이라고 인정하기 어렵다고 본 것이다. 따라서 창둔민이 창둔을 보관할 책임과 반환할 의무가 있는 것이 아니라고 판정했다. 창둔민의 점유를 인정하는 쪽으로 해석한 것이다.

창둔민과 오이케가 서로 합의하여 창둔의 명의를 오이케로 한 제4기는 혼돈의 시기였다. 1909년 오이케는 계약서상의 債權을 근거로 倉屯을 流質로 확보하고 소작료를 징수하였다. 대구재무감독국은 이를 국유에서의 ‘私賣買사건’이라고 주장했지만, 종전같이 賭租를 징수하지 않고 일반 민유지와 같은 率의 公課만을 부과했다. 창원군은 1909년이래 結卜簿, 結數連名簿, 課稅地見取圖 등 과세장부에도 창둔을 오이케 명의로 등재하였다. 결수연명부에는 해당 토지 기재란 위쪽 여백에 ‘倉屯’이라 朱書하는 방식으로 구분했다. 그러나 국유를 주장하면서 민유지같이 기록하고 결세를 부과하는 것은 타당하지 않다고 판단하고 방침을 변경했다. 1913

41) 임시토지조사국, 「公課率에 對한 調査」『16-3』, 1916 참조.

42) 갑오승총에 대하여는 배영순, 앞의 논문, 1988 ; 조석곤, 앞의 책, 2003이 참고 된다.

년 倉屯臺帳(부록 참조)을 작성하여 결수연명부에서 이기하고 결세 상당액을 국유지대부료라는 명칭으로 징수하였다. 국유 조치를 계속 취했다.

1901년 이래 국유지라 부르며 소작료와 결세를 동시에 부과했지만, 1909년 이후는 국유지라 인식하면서도 장부의 외형만 국유지로 취급했다. 실제 수납액은 민유지에 부과된 결세와 다름없었으며, 분쟁지라 역둔토대장에도 기록하지 않았다. 조선총독부는 국유를 주장하면서도 國有地小作認許證을 발급하지 못하고 사실상 민유지로 취급했다. 조사관들은 이 같은 처리방식을 자가당착이 심한 사실을 호도한 미봉책이라 간주하고 오이케의 입장에서 해결하려는 모습을 보였다.

다음은 지대 변동을 시기별로 살펴보자. 처음에는 청계가 두 방식으로 경영한 것으로 보인다. 청계가 채권을 근거로 시가 이하로 強買하거나 전당을 근거로 경영권을 확보한 다음 전지주를 경작인으로 정하고 소작료나 이자명목으로 헐하게 도조로 징수하는 방식이었다.⁴³⁾ 청계가 전당권자로 실질적인 소유권자의 위치에 있었다. 피전당권자는 명목상의 소유권자일 뿐 실질적으로는 경작권자와 다름없었다. 이때 경작권에는 ‘중답주처럼’ 물권적 성격이 부여되어 있었다. 제1기는 국내부의 소유시기로 창둔민이 賭租로 두락당 답은 1량, 전은 3전을 납부했다. 제2기는 지주 경영의 경우 지주가 소작인을 선정, 更改 또는 해제는 물론, 소작료를 등 일반 민유지와 다를 바 없이 정하여 실시했다고 했다. 제2기는 내장원에서 승총한 시기로 지대문제도 복잡하게 전개되었다. 京派員 玄相局이 結+賭를 부담시킨 것이다.⁴⁴⁾ 창둔민은 이에 저항하다 견디지 못하고 1903년 기존 미납분도 함께 지불했지만, 이후에도 토지반환운동과 소작료 감하운동을 지속적으로 추진했다. 제3기는 내장원.경리원 소관시기와 탁지부 소관시기로 구분된다. 기본적으로 結賭를 국가에 납입하고 나머지를 자기 소득으로 했지만, 결도는 세액 수준이었다.

가장 큰 문제는 畝總 稅案 등이 없는 가운데 租를 징수하려고 했기 때문에 승총과정에서 총액이 과다하게 계산되었다는 점이다.⁴⁵⁾ 처음 畝總은 2,063.8두락이었는데, 私土의 橫執, 陳廢田의 懸錄, 斗落의 虛增, 一土疊錄, 土簿稅重 등의 현상 때문에 民訴가 끊임없이 제기되자 사판관과 부윤이 재조사를 실시하여 1796.8두락으로 수정되었다. 초기에는 창둔민의 반발로 賭租를 거두지 못하다 1903년부터 비로소 정상적인 수납이 가능했지만, 그 이후에도 도조 수납은 쉽지 않았다. 탁지부 소관시기인 1907~1908년도 앞의 경우와 같았다.

제4기는 오이케가 소유권을 획득했다고 주장한 시기이지만, 국가가 소유를 포기한 단계는 아니었다. 이 시기는 형식상 이중 지대가 존재하고 지세는 없던 시기였다. 즉 국가는 賭租 명

43) 土品에 따라 두락당 3~5량의 비율로 永久的 貸金으로 하고 그 이자=도조를 징수했다. 그 액수는 土品에 따라 풍년에는 두락당 하품은 3, 4두, 상품은 5, 6두로 정하되 흉년에는 다소 減徵해 주는 방식이었다.

44) 임시토지조사국,『16-3』, 1916, 24-26쪽.

45) 임시토지조사국,『16-3』, 1916, 26-27쪽. 참고서류 제2호 창원군 각년조 各屯穀納未納區別成冊(1905년)

색으로 結稅 상당액을 징수했다고 주장한 반면, 오이케는 창둔민으로부터 소작료를 징수했다고 주장했다. 창원부윤도 “이 토지가 종래부터 民有라는 것은 量案의 기록을 보아도 진실로 명료한 것 의심할 바 없다.”고 하듯,⁴⁶⁾ 강요된 승총이었기 때문에 도조 징수가 쉽지 않았다. 3년째 겨우 정상 수준에 도달했지만 얼마 안 되어 소작료 징수액이 반으로 줄었으며, 곧이어 3분의 1정도밖에 징수하지 못했다고 했다. 심지어는 한 톨도 받지 못하고 유명무실화된 경우도 있다고 할 정도였다. 오이케의 명의로 바꿀 무렵 재무서에서도 結稅 정도만 지대명목으로 징수한 것으로 보인다. 오이케는 초기 창둔민을 그대로 경작인으로 유지하고 도조도 최소한의 수준을 유지하는 방향이었다. 더구나 창둔민과 오이케가 본격적으로 소유권을 둘러싸고 갈등하면서 오이케 대한 대응방식이 창둔민 내부에서 차이를 보였기 때문에 지대율을 높이는 어려웠을 것이다.

당시 창둔민의 행동은 다양하게 나타났다. 첫째 민유로 인정받기 어렵다고 판단하여 소유권 반환운동을 포기하고 소작료가 낮은 국유지 소작인으로 남으려는 부류이다. 둘째 오이케의 소유를 인정하고 그의 소작인으로 남으려는 한 경우, 셋째 소유권 반환운동을 지속하면서 오이케와 대립하는 경우로 대별되었다. 오이케와 대립한 자는 두 방향에서 대책을 강구했다.⁴⁷⁾ 하나는 법원에 소송을 제기한 경우이며, 또 하나는 조사국에 분쟁을 제기한 경우이다. 총 92명 130필지가 여기에 해당되었다. 이들 가운데 위로금을 받은 경우가 53명 63필지이고, 위로금을 받지 않는 필지는 67필지로 위로금을 받은 필지보다 약간 많았다.

1909~14년까지 6년간 이들의 소작료 납부상황을 보면,⁴⁸⁾ 1912년까지의 4년 동안은 대부분 납부했지만, 1913년부터는 미납 필지가 증가했다. 1913-4년 2년간 미납한 필지는 45필지였으며, 이외에 1년간 3년간 4년년간 미납한 필지가 각각 4필지였다. 그리고 5년간 미납한 필지가 1필지, 수해와 건조로 미납한 필지가 3필지였다. 61필지 47%가량 되었다.

4. 창둔을 둘러싼 창둔민과 오이케의 분쟁

倉屯에서 전개된 창둔민과 오이케 사이의 분쟁은 1909년부터 본격화되었다. 許給契約에 따라 창둔민에게 토지(명의)를 이전받은 오이케가 ‘명목상’의 賭租를 받고 국가에 地稅만 납부한 것이다. 賭租를 횡탈당한 김해재무서에서는 진상을 규명하기 위해 오이케의 토지부 주임 후카미 하찌로(深水八郎)를 소환하여 오이케가 이곳을 차지하게 된 사정을 조사한 「私賣買에 관한 調査書」를 작성했다. 그 내용은 다음과 같았다.⁴⁹⁾

첫째, 오이케는 1898년과 1909년 두 차례에 걸쳐 117두락과 1,587두락의 倉屯을 확보했다. 일찍이 이곳에 진출하여 미국무역과 토지잡매를 해 온 그는 이곳이 소유권 분쟁으로 지가가

46) 임시토지조사국, 『16-3』, 1916, 29쪽. 참고서류 제3호 창원부윤 앞 민유측 토지환부청원서.

47) 임시토지조사국, 「위로금 수령과 소작료 수입고표(2)」 『16-3』, 1916.

48) 임시토지조사국, 『16-3』, 1916의 (1)과 (2)표 참조.

49) 임시토지조사국, 『16-3』, 1916, 165-7쪽, <私賣買에 관한 調査書>.

싼 것에 주목했다. 둘째, 1,587두락은 大池商店 무역부원이 미곡을 매매하러 왔다가 알게 된 김창준에게 신용대부를 해주고 전당 유질로 획득한 것이다. 실제 차용액은 2천4,5백원 정도이고, 1906년 원리금이 4천원이 되었다. 처음에는 신용대부였다. 이때 창둔을 담보로 전당계약을 체결했다. 3년 뒤 1909년 원리금 합계가 8,440원이 되자 許給계약을 체결했다.⁵⁰⁾ 셋째, 許給된 지가 8,440원으로 두락 당 지가를 산출하면 5원 33전이였다. 지가가 평균 두락당 10원 내외였다가 분쟁 과정에서 두락당 6~70원으로 급증했다. 오이케는 분쟁지라고는 하지만 10배 정도의 헐값으로 이곳을 차지하였다.⁵¹⁾ 넷째, 빌린 돈은 대리인들이 청원을 위해 경성, 마산, 대구 등의 왕복 여비로 사용했으며, 창둔민에게는 한 푼도 돌아가지 않았다. 다섯째, 창둔민의 위임장은 계약서에 첨부하지 않았지만, 각 동리장이 사실을 調印하고 소작인이 認知했다는 진술인들의 말에 근거하여 계약상 문제가 없다는 의견을 제시했다.

한편 조사자들은 말미에 창둔민이 지속적으로 토지반환운동을 전개했음에도 불구하고 소유권을 확보할 의지가 없어 보인다고 언급했다. 그 이유는 창둔민들은 소유권을 확보해도 비용을 지불하고 나면 남는 것이 없을 것이라고 예상하고, 국유지 소작인으로 남는 편이 더 좋겠다는 견해를 표명하기도 했다는 것이다.

대구재무감독국의 기본원칙은 내장원의 승총정책을 계승하여 국유로 처리하려는 입장이었지만, 오이케가 제출한 문서는 인정하는 모습을 보였다. 오이케가 1898년 매득한 토지는 당시 민유였기 때문에 민유로 인정하는 것이 타당하지만, 1909년에 취득한 토지는 당시 국유지였기 때문에 민유로 인정할 수 없다는 견해를 보였다.

그러나 조사국에서는 이와 달리 전령에 따라 민유로 된 이후 계속 거래되어왔던 민유지였기 때문에 모든 창둔을 민유로 보아야 한다고 했다. 그리고 오이케가 행한 각종 계약을 인정하면서 오이케의 지주권 행사를 당연한 권리라고 인정했다. 재무서가 계약의 문제점을 지적했지만, 조사국에서는 검토 결과 계약을 인정하는 견해를 보였다.

조사국에서는 오이케의 소유로 인정하는 분위기였지만, 창둔민은 반대의사를 표시하며 분쟁을 제기하였다. **창둔민과 오이케의 의견차는 다음과 같다.**

첫째, 전당 계약을 체결한 채권, 즉 1909년 이전 오이케로부터 빌린 운동자금의 실재 존재하는가가 문제였다. 오이케는 전당 계약서가 빌려준 貸金을 해결하기 위해 체결한 것이라고 주장했지만, 창둔민은 1909년 10월 10일경 오이케에게 반환청원운동을 맡기기 위해 거짓 작성한 것이라고 언급하였다. 창둔민이 이 일을 오이케에게 맡긴 이유는 부산의 일본인 유지로서 특별한 힘이 있을 뿐만 아니라 오이케는 승총 당한 백여 두락을 이미 반환받는데 성공했다는 점 때문이라고 했다. 창둔민과 오이케는 같이 탁지부와 재무서에 누차 호소했지만 오이케

50) 丙제8호중 目錄帳에 따르면 1902년 1월부터 大池忠助가 김창준에 貸金해 준 것으로 나타났다. 임시 토지조사국,『16-3』, 1916, 201쪽.

51) 민유로 결정될 때 時價에 준하여 차액을 지급하고 했지만, 이것은 大池忠助의 편에서 조사를 수행한 결과로 보인다. 이에 대한 자세한 사정은 후술한다.

만 성과를 거둔 것이다. 오이케는 이 일을 맡되 자기는 변호사가 아니기 때문에 자기 명의로 옮겨 시행하면 가능하다는 의견을 제시했다는 것이다.

반환청원비용을 나에게 차용하여도 의무를 이행할 수 없음으로 流質된 것으로 가장하여 소유자 명의를 옮기고, 나에게 도조를 납입하고 假裝의 사실을 은폐할 것. 민유로 환부할 때는 비용으로 금 3,500원을 제공하되 자에게 납입한 도조는 감해 줄 것 등이었다. 오이케는 이러한 조건 아래 대표들과 협정하고 소유자의 추인을 받았다고 했지만, **양자가 주장하는 문서의 작성 시점이 달랐다.** 大池는 1902년부터 반환운동을 맡은 김창준에게 돈을 빌려주었으며, 채권관계문서는 채무이행을 독려하기 위해 1907년부터 순차적으로 작성되었다는 것이다. 창둔민이 채무를 이행하지 않아 자기 소유로 되었다는 것이다. 반면 창둔민은 1909년 반환운동을 오이케에게 위임할 시점에 서류 일체가 작성되었다고 주장했다. 1902년부터 1909년까지 김창준은 대표자가 아니고 창둔민은 차용금을 본 적도 없다고 주장하였다.

『**토지전당계약서**』는 오이케가 목록장의 원리금을 회수하기 위해 담 1,587두락을 담보물로 제공받고 체결한 **유질 계약**이었다. 즉 借金 4천圓에 대해 每月 每圓 3錢의 이식을 지불하도록 하고, 약정일인 1907년 10월 17일을 넘기면 담보로 제공한 담을 “永永許給之意로 成事”한다는 계약이었다. 이 문서에는 관계 里長의 날인과 김창준의 契印만 있고 담주의 날인이 없었다. 그리고 『**土地許給證書**』는 유질 계약에 대한 변제기한이 지나도 채무를 이행하지 않을 경우 창둔을 오이케에게 인도한다는 입증 문서였다. 이 문서는 典當文記와 같은 날인 1909년 10월 23일 담주 대표인 김창준이 大池에게 교부하는 형식으로 작성되었다. 그 내용은 1906년 10월 17일 차용한 4천원에 이자가 더해져 원리합계가 8,440원이 되었는데, 이를 변제할 길이 없어 담보로 제공한 담 1,587두락을 大池에게 許給한다는 것이었다. 조사국에서는 이를 토대로 전당한 담 1,587두락을 오이케에게 넘겨준다는 허급 계약이 정당하다고 판정하였다.

그리고 倉屯의 田案과 매득문기를 大池에게 領置했다가 ‘일이 해결된 후’에 출급하겠다는 내용의 『**賣渡證書 領置證**』에 대한 해석을 둘러싸고 양자가 대립했다. 창둔민은 일이 해결된 후 이를 반환한다는 것으로 해석하여 許給에 의한 소유권 이전 계약이 僞裝인 것이 분명하다고 주장하였다. 반면 오이케는 창둔민의 탄원에 따라 2년간 계약이행을 유예한다는 조건의 還買權(원문: 買戻權)을 인정해 준 증서라고 주장했다. 『**秋收記**』에 대한 해석도 달랐다. 오이케는 이 문서가 1909년 倉屯의 소유권을 취득한 후 창둔민에게 받은 소작료를 기록한 秋收記라고 했다.⁵²⁾ 김창준도 오이케가 1909년 소유권을 취득한 이래 소작료를 받아왔다는 것을 인정했다.⁵³⁾ 이를 근거로 김창준은 환매기간이 이미 경과하고, 창둔민은 지금 아무 권리도 없다고 진술하였다.⁵⁴⁾ 그러나 창둔민은 오이케로부터 借金한 사실을 인정하지 않았다. 오이케에게 지

52) 이 문서는 토지 표시가 없어 계쟁지인지가 불명확하여 표준지를 선정하여 진위를 가렸다고 했다. 임시토지조사국,『16-3』, 1916, 223쪽.

53) 임시토지조사국,『16-3』, 1916, 222-223쪽.

54) 임시토지조사국,『16-9』, 1916, 창둔 제49호 사건.

급한 두락당 2, 3두도 소작료가 아니라 感謝의 사례로 지급했다는 것이다. 양자의 견해차가 좁혀지지 않는 가운데 충돌은 더 심각해져 갔다. 大池는 結數連名簿에 창둔을 자기 명의로 등재하고 자기 소유라는 주장을 더 강화해 갔다.

이와 관련하여 검토할 문서가 오이케가 토지허급증서대로 소유권을 획득한 뒤 창둔민에게 두락당 10원내외의 위로금을 지급하고 받은 『위로금 증서(원문 : 涙金證書)』이다. 주요내용은 창둔민이 오이케로부터 위로금을 받는 대가로 소유권을 비롯한 일체의 권리를 포기함은 물론, 作人으로 성실히 경작에 종사할 것을 약정한다는 것이었다. 위로금을 받은 창둔민의 법률적 지위가 기존의 물권적 지위에서 ‘更任’을 인정하는 임차권적 지위로 바뀌는 것을 의미했다. 반대로 大池는 토지에 관한 모든 권리를 확보한 절대적 소유권을 갖는 지주로서의 위치를 확보한 것이라 할 수 있을 것이다. 오이케는 창둔민에게 위로금을 지급하여 지가의 차이에서 제기된 불만을 해소하는 동시에 절대적 소유권을 확보하려고 한 것이다.

그러나 창둔민은 지가 수준의 보상을 요구하며 종전에 납부하던 비용(=소작료)의 납입을 거부하고 법정투쟁에 돌입했다. 부산지방법원에 토지소유권 확인과 名義書換請求의 소송을 제기했다. 여기서 패소하자 다시 대구복심법원에 控訴했지만 기각당했다. 고등법원에도 상고했지만 받아들여지지 않고 그대로 확정되었다. 창둔민은 不服控訴하고 刑事告訴도 진행하였다.⁵⁵⁾

오이케도 이에 강력히 대응했다. 소작료를 납부하지 않고 저항하는 자는 재산을 假差押했으며,⁵⁶⁾ 두락당 10원의 위로금을 받고 계약을 체결한 후에는 소작료를 국가에서 정한 소작료가 아니라 折半法으로 상향 조정해 갔다. 결국 和田一郎을 위원장으로 하는 분쟁지심사위원회는 위로금을 소유권과 관계없이 오이케가 창둔민의 불평을 무마하기 위해 보상차원에서 지급한 것이라고 선을 긋고, 오이케의 소유로 인정한다고 결론을 내렸다.⁵⁷⁾ 토지조사국에서는 계약의 형식적 조건을 중시하여 大池의 소유로 認定한 것이다. 결국 창둔민은 자기 토지를 돈 한 톨 못 받고 날려 버리고 오이케의 소작인으로 남게 되었다.

5. 맺 음 말

1913년 창원군 토지조사가 개시되면서 昌原郡 倉屯에서 조선총독부와 창둔민 92명, 일본인 자본가 大池忠助 등 3자간에 소유권 분쟁이 일어났다. 대구 재무감독국은 창둔을 국유지로 하자는 의견을 제출했지만, 국유지실지조사에서 이미 오이케가 매득한 창둔을 민유지로 승인하는 조치를 취하고, 같은 창둔인데도 창둔민의 소유권은 인정하지 않았다. 이를 계기로 창둔민은 토지반환운동을 오이케에 맡기고 그가 원하는 모든 조치를 허용하였다. 전당문서, 허급문서, 추수기 작성과 오이케 명의 지세납부 등이다. 오이케의 소유로 간주하게 하는 형식조건을

55) 임시토지조사국,『16-9』, 1916, 창둔 제60호 사건, 진술인 鄭致元 1914년 9월 일.

56) 임시토지조사국,『16-3』, 1916, 225쪽.

57) 임시토지조사국,『16-3』, 1916, 「係爭地審査書」認定.

완비한 것이다. 이때 조사원은 국유라는 증거가 미약하다고 판정하고 민유라는 전제아래 창둔민과 오이케 양자 중에서 소유권자를 확정하는 일에 착수하였다. 조사국에서는 오이케가 제출한 문서를 사실로 간주하고 그의 소유로 인정하였다. 결과적으로 창둔민은 오이케로부터 두락당 10원(1/7이상의 헐값)의 위로금만 받고 토지를 빼앗긴 것이다.

창둔민들은 양안이나 전령 등을 근거로 민유로 반환받는 데는 성공했지만, 구래의 관습적 세계관에 머물다가 일본 근대법으로 무장한 일제와 일본인 자본가의 공세를 견디지 못하고 헐값에 토지를 탈취당한 것이다. 오이케는 소유권을 認定받는 동시에, 창둔민의 다른 권리를 무력화시키는 작업도 병행했다. 저항하는 자의 토지에 假差押 등의 법률적 조치를 취하는 한편, 위로금 등을 미끼로 창둔민의 토지권을 무력화시켜 소유권의 절대적 권리를 확보해 간 것이었다. 오이케는 배타적 소유권을 근거로 경영권까지 장악하고 작인을 바꾸거나 저울의 정액지대를 고율지대화 하는 등 식민지 지주제를 확립해 간 것이다. 창둔민은 소유권은 물론이고 공토시절에 부여되었던 물권적 성격의 경작권조차 상실한 것이다.

창둔 사례는 전국 각지에서 그 예를 볼 수 있었다. 특히 전라북도 지역의 군전수도 문제로 인한 농민의 토지방매와 일본인 대지주들의 토지확보과정은 이와 다를 바 없었다. 황해도에서의 한국농업의 토지확보과정, 경남 김해군 진영의 무라이 농장 설립과정, 동척 농장의 정부출자지에서의 분쟁 등은 민유지 분쟁이라는 측면에서는 창둔 분쟁과 유사하였다. 일본인 지주들은 한국인의 토지를 불법적으로 매득하고 법망을 피하는 방식을 동원하여 토지를 확보했다. 지대율을 정액지대로 낮게 책정하여 방매를 유도하거나 전당이나 無名義 등으로 법망을 피하여 대토지를 확보했다. 토지조사사업은 이를 법으로 추인하는 조치였다.

일본인 지주들은 토지조사사업으로 소유권을 확보한 다음 경영권을 장악하고 고율지대에 의거한 식민지적 농장경영에 나섰다. 구래의 관습물권은 철저히 배제하고 지주와 소작농의 관계를 임차관계로 확정하였다. 이것을 뒷받침한 것이 일본민법의 배타적 소유권이며, 여기에 ‘원시취득’의 자격을 부여하였다. 이 작업은 공토에서 먼저 전면 시행되었다. 국유지 실지조사에서 국가의 수조권에 배타적 소유권의 자격을 부여하고, 여기에 존재하던 물권적 경작권을 해체시킨 것이다. 그러나 이 소유권은 일본제국이 위로부터 부여한 존재라는 태생적 한계를 안고 있었다. 일제는 필요에 따라 소유권을 언제라도 강제 동원할 수 있었다.