『한국민족문화』 65, 2017. 11, 223~292 http://dx.doi.org/10.15299/jk.2017.11.65.223

일제초기 고등토지조사위원회의 재결 통계와 사례 분석*

최 원 규**

1. 머리말
2. 재결대상과 경계 불복신청
   1) 재결대상과 불복신청의 원인
   2) 경계 불복신청
3. 재결서의 통계분석
4. 국민유지에서의 불복신청 사례
   1) 국유지에서의 불복신청 사례
   2) 민유지에서의 불복신청 사례
5. 분쟁지에서의 불복신청 사례
   1)『조선총독부관보』 재결서의 사례
   2)『토지사정 불복신립사건 재결관계』 서류철의 사례
6. 역토의 국민유 처리기준과 국유지 처리방안
   1) 역토의 국민유 처리기준-장위와 공수위 전답의 민유지화
   2) 국유지 처리방안
7. 맺음말

<국문초록>

이 글은 고등토지조사위원회에서 추진한 재결의 의미를 추적한 글이다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째 재결이 국유지의 확대과정이라고 할 정도로 조선인의 토지가 대폭 국유로 전환되었다. 둘째 국유지대장에 등록된 토

* 이 논문은 2016년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.
** 부산대학교 사학과 교수(wkchoe@pusan.ac.kr)

지는 민유지로 사정되었어도 불복신청하여 국유로 재결되었다. 셋째 불복신청 대상지는 주로 조선인의 토지였으며, 재결의 결과 조선인 사정지가 대폭 감소한 반면, 국유지와 일본인 소유지가 크게 증대하였다.

민유지에서 불복신청자는 주로 일본인과 일본인 회사였으며, 조선인을 주 불복신청 대상자로 삼았다. 동양척식주식회사도 토지신고서를 제출하지 않아 조선인의 토지로 사정된 경우가 적지 않았다. 동척은 불복신청하여 이를 다시 차지하였다. 조선총독부와 일본인 지주는 측량오류라는 이유를 들어 조선인에 불복신청을 제기하여 소유 토지를 넓혀갔다.

재결은 일제가 배타적 소유권을 법적으로 확정하는 조치였다. 이 과정에서 조선총독부와 일본인 지주는 소유지를 확장시켜 가는 한편, 식민지적 토지지배체제를 확립하였다.

* 주요어: 고등토지조사위원회, 재결, 불복신청, 국유지, 민유지, 사정,

1. 머리말

일제는 토지조사사업에서 임시토지조사국이 조사 측량한 사항을 사정과정을 거쳐 확정하였다.[1] 사정장부는 토지조사부와 지적도였으며, 그에 따른 후속조처는 토지조사령 제9조와 11조를 근거로 이루어졌다.[2] 사정에 불복하는 자는 사정 공시기간 만료 후 60일 내에 고등토지조사위원회에 불복신청을 하도록 했다. 불복대상은 소유권과 경계 사항이었다. 이 기간

1) 일제의 조선 토지조사사업에 대한 연구로는 ① 김용섭, 「수탈을 위한 측량」, 『한국현대사』 4, 신구문화사, 1969, ② 신용하, 『조선토지조사사업연구』, 지식산업사, 1982, ③ 배영순, 『한말 일제초기의 토지조사와 지세 개정』, 영남대학교 출판부, 2002, ④ 宮嶋博史, 『朝鮮土地調査事業史の研究』, 東京大學 東洋文化研究所, 1991, ⑤ 최원규, 「한말 일제초기 토지조사와 토지법 연구」 연세대학교 박사학위논문, 1994, ⑥ 조석곤, 『한국근대 토지제도의 형성』, 해남, 2003, ⑦ 김홍식 외, 『조선 토지조사사업의 연구』, 민음사, 1997 등이 있다. 지역사례 연구로는 ① 한국역사연구회, 『일제의 창원군 토지조사와 장부』, 선인, 2011, ② 한국역사연구회, 『일제의 창원군 토지조사사업』, 선인, 2013 등이 참고가 된다.

2) 『조선총독부관보』 제13호, 1912. 8. 14. 제령 제2호.

에 불복신청을 하지 않으면 사정사항이 확정되고 여기에 '원시취득'이라는 자격을 부여하였다. 사정에 불복할 경우는 재결이나 재심을 청구하도록 했다.[3] 그런데 재심은 불법행위로 처벌을 받는 경우에 한정하였기 때문에 일반적으로 재결로 최종 확정되었다.[4] 불복신청에 대한 재결이 이루어지는 순간 사실상 토지조사사업은 종료되었다고 할 수 있을 것이다.

사정공시 후에 제기된 불복신청은 사정전에 종결 처리된 분쟁건수에 비해 그 비중이 적지 않았다. 분쟁이 33,937건, 99,445필이었는데, 불복신청은 20,148건 102,282필 총 54,085건 201,727필이었다.[5] 이 중 불복신청의 비중은 건수에서는 37%, 필지에서는 50.7%를 차지하였다. 양자를 합하면 100필당 1필의 비중으로 분쟁이 제기되었다. 그중 재결이 전체의 절반을 차지할 정도로 비중이 높았다.[6] 분쟁지 가운데 다시 불복신청한 필지의 비중은 10% 정도였다. 분쟁과 불복신청한 필지가 대부분 달랐다고 판단되며, 따라서 표면적으로는 분쟁지심사위원회의 결정에 승복한 것이라고 말할 수도 있을 것이다. 하지만 이는 식민지 국가권력의 결정에 대항하기에는 힘이 역부족인 상황에서 어쩔 수 없이 손해를 감수하면서 승복한 것이었다. 불만은 잠재될 수밖에 없었다. 심한 경우 때로는 불복신청하기도 하였는데, 이때 재결과정이 어떻게 진행되었는지, 그리고 사정과 재결의 심사기준과 그 상관성 등을 검토하는 일은 토지조사사업의 모습을 살펴보는데 중요한 일이다.

그리고 재결서에는 불복신청한 원인을 자세히 설명하고 있지는 않았지만, 신고나 통지를 하지 않아 사정에서 제외되었기 때문이라고 설명한 경우가 압도적 비중을 차지했다. 물론 간혹 신고나 통지를 했어도 임시토지

3) 사정과 재결에 대하여는 ① 최원규, 「일제 토지조사사업에서의 소유권 사정과정과 재결」, 『한국근현대사연구』 25, 2003 ② 조석곤, 『한국근대토지제도의 형성』, 해남, 2003등이 있다.

4) 사정과 재결, 재심의 법률적 성격에 대하여는 早川保次, 『朝鮮不動産登記ノ沿革』, 大成印刷出版部, 1921이 참고 된다.

5) 이 글에서 분쟁은 사정하기 전에 발생하여 분쟁지심사위원회에서 심사하여 토지소유권자를 사정하여 토지조사부에 등록하여 공시한 것을 말한다. 불복신청은 이때 사정한 것에 대하여 이의가 있을 경우에 고등토지조사위원회에 재결해줄 것을 요청하는 것이다.

6) 고등토지조사위원회, 『고등토지조사위원회 사무보고서』, 1920. 3.

조사국에서 다른 사람으로 사정하는 경우도 존재하였다.[7] 토지신고서는 민유지의 경우 결수연명부에 근거하여 작성되었다. 결수연명부는 일반 민유지는 지주의 신고, 동척 토지는 정부출자지를 등록한 장부를 근거로 작성되었다. 그리고 국유지는 역둔토대장과 지도에 근거하여 국유지통지서를 작성 제출하는 것이 일반적이었다. 이같이 근거장부가 존재함에도 불구하고 신고나 통지를 하지 않은 점과 실지조사 과정에서 지주총대 등이 이를 인지하지 못한 점 등은 쉽게 이해하기 어렵다. 더구나 이 경우 불복신청자가 사정명의인과 합의하였다는 언급이외에 다른 증거나 해명 없이 명의정정 승락서만 제출하고도 재결을 받는 모습이었다. 이 같은 실태를 재결서의 언급만으로 추측하면 일제의 토지조사사업은 부실과 오류가 점철된 조사라고 할 수밖에 없을 것이다. 만일 그렇지 않다면 그 이유가 무엇인지 상세히 검토할 필요가 있을 것이다.

이러한 이유로 사정에서 제외되어 불복신청한 경우는 조선총독부와 일본인이 사정으로 확정된 조선인 토지를 대상으로 제기한 경우가 압도적 다수를 차지하였다. 재결서의 표현만 보면, 사정 작업이 마치 조선인을 위한 것으로 여겨질 정도였다. 따라서 불복신청은 사정과정에서 피해를 본 조선총독부 측과 일본인들이 권리회복을 위해 제기한 것이고, 이에 따라 이들이 재결로 정당하게 토지를 확보한 것처럼 기술되어 있다.

이 같은 재결서 서술은 '국유지창출'이라는 연구경향과 대립각을 이루고 있다고 할 수 있지만,[8] 반대로 불복신청에 따른 재결 결과를 볼 때 재결은 국유지의 확대 재생산 과정으로 해석할 수도 있을 것이다. 그 속 내용이 무엇인지 더욱 더 궁금증을 유발하고 있다. 진실규명이 향후 과제이다.

이제까지의 재결에 대한 연구동향은 견해가 둘로 갈렸다. 하나는 분쟁지심사위원회의 결정과 고등토지조사위원회의 결정에 관한 것으로, 양자가 동일한 기준으로 추진하였다는 견해와 달랐을 것으로 보는 견해로 나

7) 최원규, 앞 글, 『한국근현대사연구』 25, 2003.
8) 국유지창출론의 대표적 연구는 주1)의 ② 신용하의 책이며, 이에 대한 비판으로는 주1)의 ⑦ 김홍식 외의 책이 참고 된다.

뉘어졌다. 또 하나는 재결이 국가적 입장에서 추진되었다는 견해와 국유로 된 것보다 민유로 인정된 것이 더 많았으며 국가에게 일방적이지 않았다는 견해이다.[9] 이 같이 입장이 다른 두 견해는 일면 타당하면서도 한쪽에 치우쳐 해석한 결과로 보인다. 양자를 종합적으로 검토하여 그 실상에 접근할 필요가 있다고 생각된다.

본고에서는 이러한 문제점을 염두에 두면서, 구체적인 재결 진행과정을 검토하여 그 본질에 다가가려 한다. 중점 과제는 일제가 불복신청 대상으로 삼은 소유권과 경계 중에서 소유권 재결이 가져온 의미를 추적하여 밝히는 일이지만, 일단 이에 앞서 다음 두 문제를 먼저 살펴볼 예정이다. 우선 일제가 토지조사사업에서 도로 등과 같은 유형의 지목을 불복신청 대상에서 제외한 이유와 이에 따른 이해관계를 살펴보는 일이다. 그리고 경계에 대한 불복신청이 갖는 의미와 그 원인 분석이다. 이것은 표면적으로는 단순한 경계측량의 오류에서 기인하는 문제로 볼 수도 있겠지만, 사표를 선으로 표시하는 측량방식의 변화, 필지구획의 대면적주의 원칙 등과 어떠한 상관관계를 갖고 있는지를 살펴 볼 것이다.

가장 주요한 핵심 관심사인 소유권 문제는 세 가지 점에 초점을 두고 분석할 예정이다. 첫째 불복신청에 따른 재결로 사정명의자의 구성변화, 즉 소유권 변동과 그 의미 등을 분석하는 일이다. 현재까지 연구동향에서 주 관심사로 취급한 국유지 변화 뿐 아니라 일본인과 조선인의 소유변화도 함께 살펴 볼 것이다.[10] 둘째 불복신청자와 그 원인 분석이다. 토지조사사업 시행과정의 문제점, 사정과 재결에서 소유권을 확정하는 기준, 사정→재판 판결→ 재결에서 판정기준의 차이, 그리고 여기에 일관하는 계급성과 식민성 등을 살펴 볼 것이다. 마지막으로 분쟁과 재결에 따른 불만을 해소하기 위해 일제가 취한 대응책과 재결과 관련하여 보여준 정치성향 등을 고찰하려고 한다.

---

9) 최원규의 주1)의 ⑦과 조석곤, 「토지조사사업에 있어서 분쟁지 처리」, 『조선 토지조사사업의 연구』, 민음사, 1997 등이 참고 된다.

10) 국유와 민족별 불복상황에 대한 경기도 통계분석은 최원규, 앞 글, 『한국 근현대사 연구』 25, 2003가 참고 된다.

2. 재결대상과 경계 불복신청

1) 재결대상과 불복신청의 원인

일제의 토지조사사업(이하는 '사업'으로 약칭함)에서 재결과정은 사정공시 후 불복신청자가 고등토지조사위원회에 '불복신립신청서'를 제출하는 것으로부터 시작되었다. 일제가 '사업'을 진행하면서 가장 애써 추진한 일은 분쟁의 해결이었다. 분쟁은 소유권과 경계 두 부분에서 제기되었는데, 이를 확정하는 기준과 방식이 구래의 제도와 달라 필연적으로 발생할 수밖에 없었다. 구래에는 토지소유권을 증명해 줄 공문서나 이를 관리하고 확인해 줄 법적인 상설기관이 존재하지 않았다.[11] 토지거래는 관습에 따른 사적 절차로 이루어졌으며, 이때 작성한 매매문기도 토지소유권을 증명해 주는 필수요소는 아니었다.[12] 이러한 점을 고려하여 일제는 '사업'에서 토지신고제를 채택하였는데, 분쟁이 제기되면 관련 문서와 증거자료, 증언 등을 수집하여 소유권을 판정하는 방식을 택하였다. 이 때 소유권 판정을 더 어렵게 한 것은 종래 관습으로 존재하던 다양한 토지권을 일본민법의 배타적 소유권으로 정리하려는 원칙을 정했기 때문이다. 이를 둘러싸고 분쟁이 격렬하게 전개될 수밖에 없었다.

그런데 임시토지조사국에서 사정을 할 때나 고등토지조사위원회에서 재결을 할 때 우선적으로 할 일은 분쟁이나 재결 대상을 가려내는 일이다. 일제는 소유권과 경계는 그 대상으로 정했지만, 〈표 1〉의 도로, 임야, 구거, 하천, 제방, 海 등과 같이 공공적 용도와 관련된 지목은 소유권에 대한 이의 신청을 할 수 없도록 정하였다. 이러한 지목에 대한 판정은 실지조사 당시의 지목으로 정했으며, 소유권은 조사하지 않았다. 토지신고자가 실제 미사정 대상 지목인 도로 등을 사정대상 지목으로 변경하여 토지

11) 조선국가가 제조한 양안은 양전 당시의 상황만을 보여주었다. 양안과 그의 법률적 성격에 대하여는 김용섭, 『조선후기 농업사연구(증보판)』(1)과 (2), 1995, 지식산업사; 박병호, 『한국법제사고』, 법문사, 1974; 이영훈, 『조선후기 사회경제사』, 1988, 한길사 등이 참고가 된다.

12) 和田一郎, 『朝鮮地稅土地制度調査報告書』, 宗高書房, 1920; 박병호, 위의 책, 법문사, 1974, 44~45쪽.

신고서를 제출하였다 하더라도 실지조사 과정에서는 신고에 관계없이 '실제 현상'에 따라 조사하여 지목을 표기했다.[13] 매득이나 상속으로 취득한 도로부지를 자기 소유라고 생각한 자들 가운데 일부가 이 부지를 자기소유로 확정하기 위해 불복신청을 하기도 했다. 하지만 임시토지조사국과 고등토지조사위원회에서는 도로가 사유지 안에 주민의 통행과정에서 자연스럽게 만들어진 것이라 해도 소유권은 조사대상에서 제외했다. '사업'에서는 도로의 모습은 측량하여 원도에 표기하였지만, 소유권자는 조사 기록하지 않았다. 불복신청도 받아들이지 않았다.[14] 일제는 공공적 성격의 토지는 사유를 원천적으로 배제하였다. 식민지 지배체제를 구축하여 일제가 중앙에서 이를 원할히 통제하겠다는 의지의 반영이었다. 도로는 철도와 함께 통치를 위한 혈맥이었다.

불복신청에 대해 각하한 지목 가운데 도로가 건수가 가장 많았다. 도로는 매우 엄격하게 원칙을 지킨 것으로 보인다. 도로에서 각하한 유형은 두 경우가 있었다. 하나는 실지조사 당시의 현상에 따라 도로로 결정된 것에 대하여 불복신청한 경우이다. 고등토지조사위원회에서 모두 각하하였다. 다른 하나는 실제 도로인데, 실지조사에서 다른 지목으로 조사되어 개인소유로 사정된 경우이다. 이때 이해관계인이 도로로 재결해 달라고 불복신청하면, 고등토지조사위원회에서는 도로라 결정하고 사정권자의 소유가 아니라고 재결하였다.[15] 이러한 경우가 3건 조사되었는데, 부산 지역의 일본인 2명이 여기에 해당되었다.[16]

---

13) 도로의 경계측량도 실제 상황을 중시했지만, 조사원이 도로의 경계가 침해받았다고 판단되면 건설 당시의 모습을 복원하여 측량하였다. 최원규, 「창원군 토지조사사업에서 소유권 분쟁의 유형과 성격」, 『일제의 창원군 토지조사사업』, 선인, 2013.

14) 북복신청한 지목에서 임야는 주로 경기와 경성에서, 하천은 충남의 부여와 논산에서 제기되었다. 임야는 '사업' 대상인 경우와 대상이 아닌 경우로 구분되었다. 각하는 후자의 경우이며, 훗날 '조선임야조사사업'에서 조사 결정하였다

15) 『조선총독부관보』 제603호, 1914. 8. 5. 경성에 서부 적선방에 거주한 秀島巖彦이 불복신청한 경우이다. 경성부 적선동 15번 대 내의 통로를 도로라 정정을 구한 사례이다.

16) 『조선총독부관보』 제780호, 1915. 3. 12.

〈표 1〉 각하 유형과 건수

지목	도로	구거	임야	하천	해	합
건수	22	2	7	13	2	46

비고 : 도별 현황은 경성 9, 인천 3, 다음이 충남 부여 논산이었다.

재결서에서 도로에 대한 불복신청은 경성이 9건, 인천이 3건으로 주로 대도시의 시가지에서 발생했다. 나머지도 지방의 시가지에서 발생하였다. 이 중 조선인이 12건인데, 6건은 경성이고 6건은 지방이었다. 불복신청인을 국적별로 보면, 조선인이 12건, 일본인이 33건으로 일본인이 더 많았다. 그리고 일본인이 설립한 회사와 조합이 각각 4건, 3건이 있었다. 이같이 근대적 경제활동이 활발한 일본인이 도로와 직접 이해관계를 갖고 불복신청한 경우가 대부분이었다. 일제가 통제와 자본가의 경제활동을 위한 기초로 마련한 것이었다.

고등토지조사위원회는 이러한 과정을 거쳐 재결대상을 선정하였으며, 재결판정에 앞서 이들을 대상으로 우선적으로 해야 할 일은 문서의 진위를 가려내는 작업이었다. 매매문기는 19세기 이래 조선에서 문서의 진위와 이중매매로 인한 매매문서의 중복 등이 문제로 제기된 바 있었다. 그리고 관에서 발급한 증명이나 지계도 신빙성에 의혹이 제기되기도 했다. 그 실례를 살펴보자.

첫째 부산부 수정동 829번 전의 사례이다. 이경백이 1878년 매수하여 공과를 부담하고 점유 경작해온 토지가 국유로 사정되자 불복신청한 경우이다. 그는 고등토지조사위원회에 불복신청서와 함께 매매문기와 부산면장의 증명서를 제출하였다. 이것은 그가 공과를 부담하면서 계속 토지를 경작해 왔다는 것을 증명하는 것이지만, 위원회에서는 매매문기가 종이의 질이나 색깔 등으로 보아 믿을 수 없다고 판단하고 불복신청을 각하했다. 하지만 재결과정에도 문제는 있었다. 위원회는 재결서에 국유라는 증빙을 제시하지 않은 채 국유로 재결한 것이다. 사유가 아니면 국유라는 인식태도로 소유권을 결정한 것으로 보인다. 불복신청인이 경작하면서 공과를 부담했다는 점은 전혀 고려하지 않았다.[17]

둘째는 김두신이 아버지 김학구가 1904년 매수하여 공과를 부담하고 점유 경작하여 온 토지를 상속받았다고 주장하며 신고했는데, 임시토지조사국장은 김학구가 상속받은 토지가 아니라 국유라고 사정한 사례이다. 김학구가 매매문기 사본을 제출하면서 불복신청을 하자, 고등토지조사위원회에서는 원본 제출을 요구했지만, 이에 응하지 못했다.[18] 이리하여 위원회에서는 매매문기는 물론 상속도 의문이라고 판단하고 불복신청을 각하했다.

셋째 부산의 130은행과 관련된 3건의 불복신청 사례이다. ① 北村敬介가 불하받은 절영도 목장 부속의 목토 관련 분쟁이다. 北村이 1905년 불하로 소유권을 취득하고 동래감리로부터 지계를 발급받고, 1908년 58은행에 매도했는데, 그 후 130은행이 58은행을 합병하면서 그 권리가 130은행으로 계승되었다고 했다. 그렇지만 임시토지조사국장은 이를 인정하지 않고 토지신고서를 제출한 부산 부평정 주민들을 소유권자로 사정했다. 北村이 소유권을 인정받지 못한 이유는 소유권을 양여 받은 대가로 거주민에게 가옥을 이축할 대지와 그 비용을 제공하겠다고 약속했는데, 이 조건을 이행하지 않았기 때문에 소유권을 인정받지 못했다. 임시토지조사국장은 이곳을 점유하던 주민들의 소유로 인정하였다. 그 반발로 불복신청인은 법원에 소송을 제기했지만, 법원도 사정명의인의 소유권을 인정하는 판결을 내렸다. 사정과 판결이 일치하여 고등토지조사위원회도 이를 각하했다.[19]

② 부산부 부평정 3정목 28번 대의 사례이다. 1905년 北村敬介가 궁내부 소관 절영도 목장 부속의 목토를 불하받고 동래감리로부터 지계를 발급받았다. 그 후 1908년 58은행이 이를 매수했는데, 130은행이 이 은행을 합병하여 그 권리를 승계했다고 주장하였다. 하지만 임시토지조사국장은 福本春芳의 소유로 사정하였다. 福本도 동래감리로부터 지계를 발급받아 두 장의 지계가 존재한 것이다. 이에 北村이 불복신청을 하자 고등토지조사위원회는 두 지계가 실지와 일치하는지를 비교하였는데, 福本의 지계가

17) 『조선총독부관보』 제1377호, 1917. 2. 9.
18) 『조선총독부관보』 제1377호, 1917. 3. 9.
19) 『조선총독부관보』 제1427호, 1917. 5. 9.

부산민단이 실측 제작한 '신시가 정리도'와 부합하자 北村의 불복신청을 각하했다.[20]

③ 幾野貞義가 부산부 부평정 4정목 9의 대지를 두고 사정명의인인 130은행을 상대로 불복신청한 사례이다. 그는 1905년 배소사로부터 이를 매수했다고 주장하고 가계와 도면을 근거로 불복신청했는데, 고등토지조사위원회는 '신시가 정리도'와 부합하지 않는다는 이유로 이를 각하했다.[21] 이같이 지방관청에서 발급한 가계나 지계도 신빙성이 문제가 되어 재결받지 못하는 일이 속출하였다.

다음에는 불복신청 사유를 유형별로 살펴보자. 첫째 가장 많은 비중을 차지한 것은 불복신청자가 토지신고서나 국유지통지서를 제출하지 않아 사정에서 제외되자, 자기 소유라고 불복신청한 경우이다. 이들이 신고서를 제출하지 않은 것이 토지조사령 제11조에서 말하는 '정당한' 사유가 있었기 때문인지는 재결서만으로는 알 수 없었다. 고등토지조사위원회에서는 불복신청하면 사유를 따지지 않고 이를 받아들여 심사 결정한 것으로 보인다. 국유지의 경우 국유측이 국유지통지서를 제출하지 않아 토지신고서를 근거로 민유로 사정한 경우가 대부분이었다.[22] 민유지도 신고서를 제출한 자를 소유주로 사정했다. 실소유자라도 토지신고서를 제출하지 않았을 경우는 사정대상에서 제외하였다. 양쪽이 모두 제출한 경우는 분쟁지로 취급하여 분쟁지심사위원회에서 심사한 다음 사정하였다.

둘째 토지신고서나 국유지통지서를 제출했음에도 불구하고, 사정할 때 소유자가 바뀐 경우이다. 서로 이웃한 필지끼리 뒤바뀌어 사정된 경우, 불복신청하면 원 소유자로 다시 바꾸어 재결하였다. 행정상의 착오로 보인다. 또 하나는 양입(量入) 사정한 경우이다. 이웃한 필지의 일부 또는 전부를 타인 소유의 필지에 포함시켜 조사 사정한 경우이다. 동척의 경우, 동척토지에 민유지를 양입 사정한 경우와[23] 민유지에 동척 토지를 양입 사

20) 『조선총독부관보』 제1427호, 1917. 5. 9.
21) 『조선총독부관보』 제1427호, 1917. 5. 9.
22) 『조선총독부관보』 제1155호, 1916. 6. 10; 제1159호, 1916. 6. 15. 이 재결서 뿐 만 아니라 대부분 미제출로 사정되지 않았다고 기술하고 있다.

정한 경우가 있다.[24] 재결서의 통계상 전자보다 후자가 압도적으로 많았다. 물론 민유지에서도 토지신고서를 제출하지 않아 이웃 필지를 양입 사정한 경우가 적지 않았다.[25] 그리고 결수연명부에 등록하고 토지신고서도 제출하였음에도 불구하고 '실지의 상황'이란 이유로 다른 사람의 토지에 양입 사정한 경우도 있다.[26] 실지조사 당시 조사원이 토지의 생김새를 보고 토지신고서를 무시한 채 이웃 토지에 속한 것으로 인정하고 양입 사정한 것이다. 이같은 오류로 불복신청한 경우도 적지 않았다.

셋째 신고일 당시의 소유자와 사정권자, 사정공시 당시의 소유자가 각기 달라 불복신청한 사례이다. 신고일(=사정일) 당시의 소유자가 신고를 하지 않고 사정공시일 이전에 타인에 이전하였는데, 이 사이 제3자가 토지신고서를 제출하여 사정을 받은 경우이다.[27] 이때 사정공시일 당시의 소유자가 자기 명의가 아니라 신고일 당시의 소유자 명의로 재결해 줄 것을 요청하였다. 사정명의자는 신고일 당시의 소유자로 한다는 규정에 근거한 것이다. 재결 후 토지대장에 재결권자(매도자)를 등록한 다음, 이동지 신고를 하여 자기명의를 토지대장에 등록하면 소유권을 확보할 수 있었기 때문이다.[28] 신고일=사정일로 정한 토지조사의 행정절차에 대한 이해부족에서 사정 공시일 당시의 소유자가 자기명의로 재결을 요청하는 경우도 있었다.

---

23) 『조선총독부관보』 제1234호, 1916. 9. 12. 김완의 소유지가 동척토지에 양입 사정된 경우이다.

24) 『조선총독부관보』 제1155호, 1916. 6. 10. 동척의 토지가 박경오의 토지에 양입 사정된 경우이다.

25) 『조선총독부관보』 제1178호, 1916. 7. 7. 稻葉의 답이 동척에 양입 사정된 경우이다. 동 제1161호 1916 6. 17에는 이규철의 토지가 김응선의 토지에 양입 사정된 경우이다.

26) 『조선총독부관보』 제1149호 1916. 6. 3. 충남 공준군 사곡면 가교리 269번 답의 경우인데, 결수연명부에 등록하고 신고를 하였음에도 불구하고 타인 소유로 양입 사정한 경우이다. 실지의 상황에 의하여 임시토지조사국장이 백원기의 소유라 인정하고 사정했는데, 신고인 조병덕이 불복신청하여 자기 소유로 재결 받은 것이다.

27) 『조선총독부관보』 제1161호, 1916. 6. 17. 경기도 수원군 태장면 인계리의 동척토지가 김승현의 소유로 양입사정된 경우이다. 이 토지의 정부출자일은 1912년 6월 5일이고, 사정일은 1911년 3월20일이었다. 동척이 불복신립하여 자기명의가 아니라 국유로 재결을 요청한 경우이다.

28) 『조선총독부관보』 제1017호, 1915. 12. 23. 경기도 진위군 서면 송화리에서 향교재산으로 사정된 경우로 매득자인 石田作太郎이 사정권자를 대리하여 불복한 경우이다.

넷째 국유지에서 불복신청자가 국유지관리자가 아니라 사정명의자인 경우이다. 불복신청은 사정에 불복한 자가 자기명의로 재결받기 위해 신청하는 경우가 일반적이다. 그런데 국유지의 경우 국유지관리인이 아니라 사정명의인이 자기명의로 사정된 것이 잘못된 것이라고 스스로 인정하고 불복신청인이 되어 재결을 요구하는 일이 적지 않았다.[29] 행정상의 착오인지 실제 사정은 알 수 없지만, 역둔토관리규정에서 국유로 신고한 소작인에게 소작권을 준다는 규정에서 보듯, 사정권자가 소작권이라도 확보하기 위해 불복신청한 것이 아닌가 생각된다.[30]

다섯째 소작인, 토지관리인, 차가인, 정부출자지의 경작인 등과 같은 이해관계인이 자기 명의로 신고하여 사정받은 사례이다.[31] 소작인이 사정받은 사례는 국유지에서는 도지권이나 중답주 같은 물권이 존재한 곳에서 발생할 확률이 높았다. 국유지관리자가 국유지통지서를 제출하지 않고 소작인이 신고서를 제출하여 사정을 받은 경우, 국유측이 불복신청을 하여 재결을 받은 일이 많았다.[32] 민유지에서도 여행이나 나이가 어리기 때문에 농업경영을 위해 소작인이나 마름, 친척, 면동리, 차가인 등에 관리를 맡겼는데, 이들이 자기 명의로 신고서를 제출하여 사정받은 경우가 적지 않았다.[33] 소유자가 불복신청하여 재결을 받았다.

마지막으로 국유미간지이용법이나 삼림법과 관련된 대부지에서 발생한 불복신청이다. 국유 임야나 미간지를 국가가 개인에 대부해 주었을 경우 대부받은 자나 제3자가 토지신고서를 제출하여 사정을 받은 경우이다. 국유대부의 경우 토지소유자인 '국'으로 사정되지 않고 제3자가 사정받은 것이다. 이때 대부받은 자가 국유지관리자를 대신하여 불복신청을 하는 경우가 많았다. 대부 목적을 달성하여 불하받을 때를 대비한 것이다.[34]

---

29) 『조선총독부관보』 제1162호, 1916. 6. 19. 경북 성주군 성주면 대황동의 성문환은 소유가 불명인 분묘를 양입 사정하였다가 스스로 국유로 재결 신청했다. 『조선총독부관보』 제949호, 1915. 10. 2. 충남 아산 도고면의 성준경은 불복신립인=사정명의인으로 불복신청했다.

30) 조선총독부, 『역둔토실지조사개요』 1911.

31) 『조선총독부관보』 제1020호, 1915. 12. 27.

32) 최원규, 앞 글, 『한국근현대사연구』 25, 2003.

33) 『조선총독부관보』 제601호, 1914. 8. 3; 제988호, 1915. 11. 19; 동, 제1233호, 1916. 9. 11.

2) 경계 불복신청

경계는 필지와 필지 사이의 경계를 말하며, 일필지 측량과정에서 그 경계선에 오류가 발생하여 불복신청한 경우가 적지 않았다. 일필지 측량은 지주총대 등 관계자의 입회아래 토지신고서에 기록한 사표를 근거로 현장에서 필지를 측량하는 일이다. 그런데 경계표시가 토지신고서를 비롯한 구래의 문서에는 사표(四標)로 표기되었기 때문에 오류 발생 가능성이 상존한다고 할 수 있다. 사표는 필지의 경계를 동서남북에 있는 지형지물로 표시한 것인데, '사업'에서는 이를 선(線)으로 표시해야 했기 때문이다. 지형지물의 어떤 부분을 기준으로 이웃 필지와의 경계를 선으로 표시할 것인가를 둘러싸고 이해관계가 충돌할 가능성이 높았던 것이다. 바로 직전 과세지견취도를 작성할 때 선으로 표기한 경험은 있지만, 이것도 구래의 사표를 도면으로 단순 표기한 수준이기 때문에 사표의 한계를 근본적으로 벗어나기는 어려웠다.[35]

경계의 오류는 단순히 측량의 오류에 그치는 것이 아니라 필지의 일부를 타인에게 무상으로 넘겨주는 결과를 초래하기 때문에, 불복신청이 제기되리라는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 고등토지조사위원회에서는 이해관계자가 불복신청하면 정당성 여부를 검토한 다음, 다시 측량하여 도면을 수정하여 재결하였다.

고등토지조사위원회에 제출된 경계에 대한 불복신청 건수는 함북, 평북이 가장 많았다.[36] 이는 산간지방인 북쪽의 높은 경사도, 조선총독부의 개척사업, 그리고 일본인의 빈번한 진출과 밀접하게 관련되어 있었을 것이다. 다음은 전북, 경남, 경기도의 순인데, 일본인이 농장설립을 활발히 추진한 지역이었다고 할 수 있을 것이다. 경제관념이 높은 일본인들이 경계에 관심이 높아 불복신청에 적극적이었다.

---

34) 『조선총독부관보』 제1012호, 1915. 12. 17; 동 제1017호, 1915. 12. 23.

35) 과세지견취도에 대하여는 최원규, 「일제초기 창원군 과세지견취도의 내용과 성격」, 『한국민족문화』 40, 2011과 이영학, 「1910년대 경상남도 김해군 국유지실측도와 과세지견취도 비교」, 『한국학연구』 24, 2011 등이 참고 된다.

36) 고등토지조사위원회, 『고등토지조사위원회 사무보고서』, 1920. 3.

조선총독부 관보의 재결서 통계와는 다소 차이를 보이지만, 경향성에서는 유사하였다. 경계에 대한 불복신청 상황은 〈표 2〉와 같다. 여기서 국유 측이 불복신청한 건수는 48건인데, 그중 경기지역이 24건, 그리고 조선인을 대상으로 한 불복신청이 32건을 차지했다. 조선인이 제기한 건수는 일본인에 약간 미치지 못하는 수준이지만, 일본인과 회사의 건수를 합하면 조선인 건수의 2배가 넘었다. 국유 측과 일본인이 불복신청한 토지는 대부분 조선인 소유였다.

〈표 2〉 불복신청자별 경계의 건수

구분	합	국	조선인	일본인	회사	공유	기타
상대방 표기가 없는 경우	173	13	47	47	58	2	6
타인 필지 측량	154	48	36	39	27	4	
합	327	61	83	86	85	6	6

비고 : 상대방표기가 없는 경우는 재결서에 불복신청한 필지의 상대편 소유자가 표기되지 않은 경우이다.

여기서 또 하나의 특징은 일본인이 불복신청한 건수는 39건인데, 그중 19건이 일본인을 대상으로 제기한 것이었다. 경계에 대한 불복신청은 소유권에 비해 일본인과 일본인 사이의 분쟁율이 높은 편이었다. 일본인의 불복신청은 시가지에서 발생한 경우가 적지 않았다. 특히 경성과 부산에서 많이 발생했다. 일본인은 경작지보다 소유권 의식이 더 강한 시가지나 대지에서 더 적극적으로 경계분쟁을 제기한 것으로 보인다.

전체적으로 볼 때 조선총독부와 일본인, 회사 등이 조선인 토지를 대상으로 경계분쟁을 제기하여 소유지를 확대해 간 것으로 판단된다. 동척의 토지는 정부출자지라는 점에서 대부분 조선인을 상대로 불복신청을 제기했으며, 비중도 적지 않았다.[37] 경계분쟁의 지역적 발생빈도는 경기지역이 45건으로 압도적이었으며, 충남 31건, 경남 20건의 순이었다. 이 지역

37) 경계는 경계를 측량할 때 오류를 보인 경우이고, 양입사정은 측량의 오류라기보다 필지나 필지의 일부분을 타인 소유지에 포함시켜 사정한 경우이다.

이 그만큼 토지소유권 의식이 강했다는 점을 보여준 것이라 생각한다. 경계에서 재결건수는 2,055건으로 전체 재결건수의 9.8%를 점하였다.[38]

3. 재결서의 통계분석

고등토지조사위원회는 사정에 대해 이해관계자가 불복신청하면 이를 심사하여 재결서를 작성했다. 조선총독부에서는 재결상황을 조선총독부 관보에 실었는데,[39] 그 중 『조선총독부관보』 제600호(1914. 8. 1)부터 제1442호(1917. 5. 26)까지는 재결서가 실려 있었다.[40] 재결상황은 이후에도 조선총독부관보에 계속 실렸으나 구체적 내용이 없고 불복신청과 재결사실만 알리는 수준이라 본 분석에서 제외했다.[41] 다음에 제시한 통계표는 조선총독부 관보에 실린 재결서 내용을 통계 처리한 것이다.[42] 각하와 경계는 제외하고 소유권 관련 재결서만 선택하였다. 통계표에서 조사항목은 불복신청자와 사정인, 재결인 등이다. 소유자별로 불복신청에 따른 사정과 재결의 건수 변화를 보려한 것이다.[43] 이 재결서는 주로 중·남부지역과 시가지 지역을 대상으로 하였다. 남부지역 일부와 북부 지역이 빠졌지만 재결의 전반적 성격을 살피는 데는 별 무리가 없을 것으로 판단된다.

---

38) 고등토지조사위원회, 앞의 책, 1920. 3.

39) 여기에는 공시 제00호라는 제목으로 재결한다는 공식 문장과 공시일을 기록하고, 다음에 '고위 제00호 재결서'라는 제목으로 그 내용을 싣고 있다. 재결서의 내용구성은 불복신립인의 주소 성명, 주문, 사실과 이유, 재결일, 여기에 참여한 고등토지조사위원회 위원장과 위원 명단으로 되어 있다.

40) 조선총독부 관보에 실린 재결서의 통계분석에 주의할 점에 대한 해석에 대하여는 조석곤, 앞의 글, 『조선 토지조사사업의 연구』, 민음사, 1997이 참고가 된다.

41) 이때는 고위번호, 토지의 소재, 지번, 지목, 불복신립인의 주소, 성명만 실었다. 재결서는 고등토지조사위원회나 군청에서 열람하도록 했다.

42) 전체통계와 재결서의 통계는 지역별로 편차가 심했다. 1917년 중반이후 재결서는 반영하지 않았기 때문이다.

43) 통계표에서 소유권자는 국유, 조선인, 일본인, 회사, 공유로 구분하였다. 회사는 동척이나 불이흥업과 같이 일본인이 설립한 회사였으며, 조선인 회사는 1건밖에 없었다. 공유는 학교, 향교, 조합, 계 등이다. 기타는 불복신청인이 위 소유자별 분류에서 한 필지에 둘 이상이 속한 경우이다.

통계는 전국과 각 도별, 시가지 등으로 나누어 작성했다.

〈표 3〉 전국의 재결건수와 국적별 비중

전국	불복신청 ①	사정 ②	%	재결 ③	%	재결에 따른 사정건수의 변화								
						국		조선인		일본인		회사	공유	기타
						건수 ④	%	건수 ⑤	%	건수 ⑥	%	건수 ⑦	건수 ⑧	건수 ⑨
국	244	70	6	255	22			228	26	5	5	2	18	2
조선인	436	873	77	454	40	40	57	374	43	12	13	12	18	3
일본인	194	94	8	175	15	10	14	90	10	60	64	7	5	3
회사	212	18	2	184	16	14	20	140	16	16	17	1		13
공유	51	56	5	65	6	6	9	41	5	1	1	1	15	1
기타	2	28	3	6	0.5									6
합	1,139	1,139	100	1,139	100	70	100	873	100	94	100	18	56	28

비고 * ②의 사정은 불복신청 대상이 된 것이고., 재결에 따른 사정건수의 변화에서 각 숫자는 불복신청에 따라 사정명의자를 취소하고 재결로 변화된 각 소유자별 합이다.
③=④+⑤+⑥+⑦+⑧+⑨
* 아래의 표도 위와 동일한 원칙아래 작성한 것이다.

〈표 4〉 전국의 재결 필지수와 국적별 비중

전국	불복신청	사정	재결	재결에 따른 사정건수의 변화								
				국		조선인		일본인		회사	공유	기타
				필수	%	필수	%	필수	%	필수	필수	필수
국	639	93	712			650	37	25	14	2	30	5
조선인	835	1766	866	54	58	741	42	26	14	9	30	6
일본인	269	180	244	11	12	118	7	98	54	8	5	4
회사	356	21	223	15	16	153	9	30	17	1		24
공유	112	83	151	13	14	104	6	1	1	1	18	14
기타	2	70	17									17
합	2213	2213	2,213	93	100	1766	100	180	100	21	83	70

〈표 3〉과 〈표 4〉는 전국적 상황을 뽑은 것으로 그 특징은 다음과 같다. 첫째 불복신청은 조선인이 가장 많이 제기하였으며(40%), 조선총독부, 일

본인, 회사 등의 순이었다. 회사는 대부분 일본인이 설립한 회사였다. 이를 감안하여 회사를 일본인 소유라고 간주하면, 일본인도 조선인에 필적할 정도로 불복신청을 하고 있다. 다음으로 사정명의인의 비중을 보면, 조선인이 1,139건 중 873건으로 77%라는 압도적 비중을 점하였다. 일본인, 조선총독부, 회사 등의 비중은 23%밖에 안 되었다. 불복신청은 대부분 조선인 토지를 대상으로 한 것이라 하겠다.

둘째 재결의 결과 소유권에 많은 변화를 가져왔다. 조선인의 재결건수는 사정에서는 그 비중이 77%였는데 재결에서 40%로 대폭 감소하였다. 반면 조선총독부의 건수는 6%에서 22%로 급격히 증가하였다. 일본인과 회사도 이를 합하면 10%에서 31%로 급증하였다. 회사의 경우 동척이 압도적으로 많은 비중을 차지했다. 동척은 〈표 11〉에서 138건으로, 회사로 분류한 건수 가운데 75%를 차지했다. 동척의 토지는 정부출자지라는 점에서 이의 증가는 조선총독부 소유토지의 증가라고 해석할 수도 있다. 동척 건수의 증가 역시 조선인의 이름으로 사정된 토지가 대폭 감소한 결과였다. 조선인의 사정건수 가운데 26%가 국유로, 또 26%가 일본인과 회사로 옮겨간 것이다. 재결의 결과 조선인의 토지는 43% 정도의 비중으로 감소하였다. 이것은 사정명의자가 불복신청하였음에도 불구하고 그것이 각하되어 남은 것이 아니라 다른 조선인의 불복신청으로 그의 소유로 재결된 것이었다. 소유자가 다른 조선인으로 바뀐 것이다.

셋째 재결은 국유지의 증가를 위한 것이라고 해도 과언이 아닐 정도였다. 사정에서 국유가 70건인데, 재결로 확보한 255건이었다. 이 가운데 조선인 지분은 228건, 공유지분은 18건으로 도합 246건이었다. 국유는 대부분 조선인의 토지가 재결로 옮겨 간 것이라 할 수 있다. 사정된 토지가 재결로 소유권이 재편되었다. 국유지의 경우 사정건수가 70건인데 그 가운데 40건이 조선인으로, 일본인과 회사로는 각각 10건, 14건이 옮겨갔다. 조선인은 43%가 조선인 끼리 불복하여 사정명의인이 바뀌었으며, 26%가 국유로, 26%가 일본인으로 향했다. 일본인은 총 112건 중 24건이 조선인으로, 84건이 일본인 내부의 변동이었다. 일본인끼리의 소유권 변

동 비중이 높았다. 국유지도 국유로 사정된 토지만 보면 국유가 민유로 전환된 것처럼 보이지만, 조선인의 토지가 더 많이 국유로 전환되어 국유지가 더 증가한 것이다.

일본인과 회사의 건수는 이 둘을 합하면 사정이 112건인데 재결은 359건이었다. 이 가운데 조선인의 건수가 230건을 차지했다. 조선인은 사정 당시에 불복신청 토지의 80%를 차지하였는데, 재결 후에는 39%로 줄었다. 국은 4%에서 32%로, 회사는 1%에서 10%로 증가했다. 건수 대신 필지수로 비교하면, 〈표 3〉과 〈표 4〉에서 보듯 국유지와 일본인은 더 늘어나고, 조선인의 건수는 그만큼 더 감소했다고 할 수 있다. 물론 사정전 분쟁에서는 국민유 분쟁이 압도적 비중을 차지했지만, 재결에서는 민유지에서의 불복신청이 더 많았다.

〈표 5〉 경기의 재결건수와 국적별 비중

경기	불복신청	사정		재결		재결에 따른 사정건수의 변화					
		건수	%	건수	%	국	조선인	일본인	회사	공유	기타
국	42	10	5	46	22		39	2	2	3	
조선인	123	180	86	126	60	7	110	2		7	
일본인	10	6	3	7	3	1	4	2			
회사	24	2	1	19	9		19				
공유	11	11	5	11	5	2	8			1	
기타		1		1							1
	210	210	100	210	100	10	180	6	2	11	1

사정과 재결에서 보인 전국적 변화모습은 도별 통계에서도 비슷한 모습을 보였지만, 구체적 항목에서는 도별로 차이가 있었다. 그 특징을 살펴보자. 먼저 경기지역은 전체 불복신청 건수의 18%를 차지하였다. 조선인 토지의 감소와 국·일본인회사 토지의 증가라는 점은 유사하지만, 변화의 폭은 적은 편이었다. 일제의 토지조사가 다른 지역에 비해 비교적 별 무리 없이 추진된 것으로 보인다. 다만 조선인의 불복신청 건수는 전체 210건

가운데 사정명의인은 180명으로 86%를 차지하여 다른 지역에 비해 높은 편이었다. 재결은 126건 60%로 사정에 비해 26%로 감소하였다. 재결 후 조선인의 토지감소율은 다른 지역에 비해 낮은 편이었다. 다른 지역의 조선인에 비해 더 적극적으로 토지조사에 임한 결과로 볼 수 있지만, 경성이 식민통치의 중심지역에 속하여 일제가 식민지 경영의 안정성을 겨냥하여 비교적 이른 시기부터 토지지배를 강화해온 결과 상대적으로 불복신청이 적었던 것으로 추론해 본다.

〈표 6〉 경남의 재결건수와 국적별 비중

경남	불복신청	사정		재결		재결에 따른 사정건수의 변화					
		건	%	건	%	국	조선인	일본인	회사	공유	6
국	17	26	9	18	6		13			3	2
조선인	122	217	76	132	46	11	111	2	2	3	3
일본인	30	9	3	24	8	2	14	4	3	1	
회사	90	6	2	81	28	12	57	3	1		8
공유	25	12	4	29	10	1	22			5	1
기타	1	15	5	1	0.4						1
합	285	285	100	285	100	26	217	9	6	12	15

경남의 불복신청 건수는 전체의 25%를 차지하였다. 기본적인 특징은 조선인의 건수가 사정에서는 217건 76%었는데, 재결은 132건 46%로 대폭 감소하고 있다는 점에서 유사하지만, 국유지가 사정 당시보다 재결 후에 오히려 비중이 감소하고 있다는 점이다. 조선인으로부터 13건을 재결로 찾아왔지만, 조선인에게 11건, 일본인회사에 12건을 빼앗긴 결과이다. 가장 큰 변동은 일본인 회사였다. 사정이 6건이었는데, 재결로 81건이 되었다. 회사의 비중은 2%에서 28%로 급증했는데, 동척의 건수가 두드러지게 증가한 결과였다. 사정 당시 김해 지역에서는 국유지를 비롯한 동척토지에서 분쟁이 대거 발생하여 분쟁지심사위원회에서 해결하고 사정 공시한 바 있었다.[44] 이 때문인지 국유 측의 불복신청은 비교적 적은 편이었다.

하지만 동척은 조선인을 대상으로 대거 불복신청을 제기하여 재결을 받았다. 창원지역을 비롯한 경남의 다른 지역에서도 동척의 불복신청이 적지 않았다. 이 점이 경남지역의 또 하나의 특징이라 하겠다. 물론 일본인은 사정 9건에서 재결 24건으로 증가하고 있다는 점도 유의할 만하다. 전체적으로 조선인의 건수가 217건에서 132건으로 감소하여 이 같은 변동을 초래한 것이다. 조선인끼리의 변동이 111건이고, 13건이 국유로, 14건이 일본인으로, 57건이 회사로 변동되었다.

〈표 7〉 경북의 재결건수와 국적별 비중

경북	불복신청	사정		재결		재결에 따른 사정건수의 변화					
		건수	%	건수	%	국	조선인	일본인	회사	공유	기타
국	77	9	6	78	55		72			6	
조선인	49	111	78	44	31	7	34		1	2	
일본인	6	1	1	6	4	2	1		1	2	
회사	3	2	1	2	1		1				1
공유	8	18	13	12	8		3	1		8	
기타		2	1	1	1						1
합	143	143	100	143	100	9	111	1	2	18	1

경북지역은 전체의 13% 정도로 비교적 재결이 적은 편이었다(〈표 7〉). 조선인 토지의 감소와 국유지의 증가라는 특징이 경북 지역에서도 그대로 나타나고 있다. 하지만 국유의 건수가 9건(6%)에서 78건(55%)으로 비약적 증가를 보였다. 후술하듯 지소(池沼)의 증가가 크게 기여하였다. 경남과 달리 일본인과 회사의 비중은 매우 적었다. 경북도 조선인이 주 불복신청 대상인데, 그들 토지의 65%가 국유로 옮겨가고, 31%만이 조선인끼리의 변동이었다. 일본인의 활동은 보기 극히 적었다.

전북지역은 경북과 정반대의 특질을 보여주었다(〈표 8〉). 국유지는 사

44) 김해지역의 소유권분쟁은 조석곤, 「조선 토지조사사업에 있어서 소유권 조사과정에 관한 연구」, 『경제사학』 10, 1986; 최원규, 앞 글, 『역사문화연구』 49, 2014 등이 참고가 된다.

정이 3건밖에 안되었는데, 재결 후에는 그나마 1건으로 줄었다. 국유 측의 불복신청은 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 조선인의 건수는 사정에서 73%였다가 재결에서 20%로 두드러지게 감소하였다. 이것은 다른 지역과 달리 국유로의 변동은 1건 뿐이었지만, 일본인(21%에서 43%)과 불이(不二)흥업 등 일본인 회사의 건수(2%에서 32%)가 대폭 증가한 결과였다. 특히 33건이나 불복신청한 불이흥업이 큰 영향을 주었다. 전북에서는 일본인 농장이 대거 자리 잡았기 때문인지 일본인과 회사가 조선인을 대상으로 한 불복신청이 특히 많았다.

〈표 8〉 전북의 재결건수와 국적별 비중

전북	불복신청	사정		재결		재결에 따른 사정건수의 변화					
		건수	%	건수	%	국	조선인	일본인	회사	공유	기타
국		3	2	1	1		1				
조선인	30	132	73	36	20	1	29	5	1		
일본인	82	38	21	77	43		50	24	2		1
회사	62	4	2	57	32	1	47	9			
공유	6	1	1	8	4	1	5		1	1	
기타		2	1	1	1						1
합	180	180	100	180	100	3	132	38	4	1	2

〈표 9〉 충남의 재결건수와 국적별 비중

충남	불복	사정		재결		재결에 따른 사정건수의 변화					
		건수	%	건수	%	국	조선인	일본인	회사	공유	기타
국	81	10	6	81	51		77			4	
조선인	35	120	76	34	22	6	24		1	3	
일본인	28	13	8	27	17	2	11	11	1	2	
회사	14	2	1	13	8		8	2			3
공유		9	6	2	1	2					
기타		4	3	1	1						1
합	158	158	100	158	100	10	120	13	2	9	4

충남 지역은 전국적 경향과 유사한 모습으로 재결이 진행되었다(〈표 9〉). 조선인 건수가 대폭 감소한 반면, 일본인 건수와 국유 건수가 대폭 증가하였다. 그리고 국유건수의 증가는 다른 도와 달리 후술하듯, 도장관이 관아터를 국유로 재결받기 위해 불복신청을 곳곳에서 제기한 결과였다.

〈표 10〉에서 평남지역은 일본인이 보이지 않는 점이 특징이다. 전남과 평남은 토지조사가 아직 진행 중이라 전체 통계가 반영되지 않아 재결의 비중이 적었다. 시가지에서는 일반적인 재결의 특징과 다른 모습을 보여주었다. 사정과 재결에서 다른 지역처럼 큰 변화를 보이지 않았다. 국유지는 건수도 적고 증감도 거의 없었다. 조선인 건수는 감소했지만, 일본인 건수는 이와 비슷한 정도로 증가하였다. 이를 비중으로 보면 조선인 보다 일본인의 소유권 확보 노력이 더 강했다. 특히 시가지에서 훨씬 적극적이었으며, 그들 사이의 불복신청도 많았다.

〈표 10〉 전남 평남 시가지의 재결건수와 국적별 비중

전남 평남 시가지	전남			평남			시가지		
	불복	재결	사정	불복	재결	사정	불복	재결	사정
국	16	16	3	6	6	2	3	7	6
조선인	14	17	31	23	24	32	22	24	31
일본인	4	2	1			1	34	31	23
회사	4	3		8	5	1	6	2	1
공유	1	1	3		2	1		1	1
기타			1						3
합	39	39	39	37	37	37	65	65	65

결과적으로 재결은 조선인 사정지를 대상으로 불복신청이 이루어졌으며, 그 결과 국유와 일본인 소유의 확대로 나타났다. 특히 대부분의 지역에서 국유가 민유로 재결되어 환급이 보편적으로 일어난 것처럼 보이지만, 민유가 국유로 전환되는 경우가 압도적으로 많았다. 그리고 조선인이나 일본인의 경우는 서로 자기들끼리 불복하고 재결되는 일이 적지 않았지만, 일본인끼리 불복신청하고 재결되는 비중이 더 높았다는 특징이 있다.

4. 국민유지에서의 불복신청 사례

1) 국유지에서의 불복신청 사례

재결서에서 국유를 확정하는데 가장 주요한 근거장부는 '역둔토대장(국유지대장)'과 '지도(국유지도)'였다고 할 수 있다. 이 장부는 1909-10년에 시행된 국유지실지조사의 결과물로 국유지통지서 작성의 기본 자료로 활용되었다. 여기에 등록한 국유지는 탁지부 소관의 국유지였다. 그런데 조사 미비와 분쟁 등으로 완결된 것이 아니라는 한계를 지니고 있었다. 이리하여 그 후 일제는 모든 토지를 대상으로 '사업'을 수행하면서 역둔토대장을 보완해 가는 작업을 동시에 추진해 갔다.[45] 그리고 탁지부 소관이 아닌 농상공부나 각 군에 속한 국유지도 적지 않았다.[46] 이들 가운데 장부에 등록되지 않은 국유지는 임시토지조사국에서 국유지통지서를 '편의작성'하였다.[47]

국유지는 재결서를 보면, 역둔토대장과 지도에 등록된 토지와 그렇지 않은 토지로 구분된다. 전자는 이에 근거하여 국유지통지서를 작성했지만, 후자의 경우와 함께 통지를 하지 않아 민유로 사정된 경우도 적지 않았다. 사정 후 이 장부를 근거로 불복신청했을 경우, 국유로 재결되는 것이 일반적이었다. 다만 국유 측이 민의 동의 없이 일방적으로 역둔토대장에 등록하여 사정받은 토지는 민이 불복신청하여 민유로 재결되기도 하였다.

다음은 역둔토대장에 등록이 안 된 토지라 추정되는 경우이다. 재결서에 역둔토 또는 국유지라고 언급하고 "그럼에도 불구하고" 국유지통지를 하지 않아 토지신고서에 근거하여 민유로 사정한 경우가 있었다. 이때 도장관이 불복신청하여 국유로 재결 처리된 재결서에는 토지사정명의정정신

45) 이영훈, 「토지조사사업의 수탈성 재검토」, 『조선 토지조사사업의 연구』, 민음사, 1997,
46) 최원규, 「일제의 토지조사사업에서 국유지통지와 국민유분쟁-창원군과 김해군 사례」, 『역사문화연구』 49, 2014. 2, 140~143쪽.
47) 조선총독부, 「토지사정 불복신립에 관하여 토지소유권명의 정정승락서 제출방의 건」, 『토지사정불복신립사건 재결관계』, 1919. 280~283쪽. 황해도 황주군의 이희섭은 역둔토대장에 등록되고 국유로 사정되었지만, 국유라는 증거가 없다고 불복신청하고 민유를 증명하는 각종 문서를 제출하여 민유로 재결 받았다.

청서를 제출한 것 이외에 다른 아무런 설명이 없었다.

이같이 국유지 통지를 하지 않은 것이 국유지관리자의 행정적 실수로 인한 단순 누락인지, 아니면 민의 소유권을 인정하였다가 기준이 바뀌어 불복신청을 한 것인지 재결서만으로는 가늠하기 어려웠다. 실지조사가 지주총대가 입회한 가운데 진행되는 상황, 그리고 '의심있는 토지'는 국유지 통지서를 편의 작성하도록 하거나 국민유분쟁이 치열하게 전개되는 상황 등을 고려할 때 누락이나 사무착오 등의 가능성도 있지만, 토지신고자를 사정명의자로 할 때, 그리고 이를 다시 재결로 뒤엎을 때는 그럴만한 근거가 있다고 보아야 할 것이다.

〈표 11〉 국유와 동척 등 주요 법인의 재결 건수와 비중

국유			동척		불이흥업		향교재산	
구분	건수	필수	건수	필수	건수	필수	건수	필수
국유			12	12			2	
조선인	228	650	109	116	25	31	10	
일본인	5	25	3	3	8	21	1	향교
동척	2	2	1(조선권업)	1				
공유	18	30						
기타	4	15	13	24			9	22
합	257		138	156	33	51	22	22

비고 : 여러 관계인이 집단으로 불복신립한 건수는 56건이다. 그리고 동척에서 기타는 동척과 조선인의 필지교체이고, 향교재산에서 기타는 공립보통학교에서 온 것이다

다음은 불복신청으로 국유로 재결된 토지의 사정명의인은 누구인지, 각 소유자별 비중은 어떠했는지 살펴보자. 전체 재결건수 가운데 국유는 총 257건으로 전체의 22%를 차지하였다. 이들은 대부분 조선인의 토지를 대상으로 불복신청하여 얻은 결과이다. 각 도장관이 불복신청을 할 때 한 건에 여러 필지나 여러 군을 합하여 한꺼번에 불복신청하는 경우가 적지 않았다.[48] 『토지사정불복신립사건 재결관계』 서류철[49]에서 전라남도는 대

48) 조선총독부, 「토지사정 불복신립의 건 신보(전라남도장관)」, 『토지사정불복 신립사건 재

략 55곳이었다. 이 경우 한 건당 20필이 넘었다는 점을 고려하면 조선인의 토지가 재결과정을 통해 국유로 되는 비중이 그만큼 더 컸을 것이라고 할 수 있다. 다음에서 국유로 불복신청한 주요 사례를 지목별로 살펴보기로 하자.

(1) 일반 지목에서의 불복신청 사례

국유로 사정 받기 위해서는 국유지통지서를 임시토지조사국에 제출해야 하는데, 이를 제출하지 않아 민유로 사정되는 경우가 적지 않았다. 국유로 재결 받기 위해 불복신청할 경우, 일반적으로 도장관이 하였지만, 사정명의인이 하는 경우도 있었다.[50] 『조선총독부관보』와 『토지사정불복신립사건 재결관계』 서류철에 제시된 사례를 차례로 살펴보자.

먼저 『조선총독부관보』의 사례부터 보기로 하자. 국유지는 국유지실지조사를 거쳐 '사업'단계에는 다음과 같은 유형으로 분류할 수 있다. 첫째 국유지실지조사에서 국유로 확정된 곳, 둘째 국유지실지조사에서 누락된 곳, 셋째 국유지실지조사에서 미처리된 분쟁지, 넷째 탁지부 소관이 아닌 국유지 등이다. 일제는 '사업'에서 국유지실지조사를 이어받아 분쟁지를 포함하여 조사를 완결하고 사정을 했지만, 사정 공시 후에 다시 적지 않게 불복신청을 제기하였다. 이때 조선총독부는 양안이나 읍지 등 모든 자료를 동원하여 공토의 국유지화 작업에 총력을 기울인 것으로 보인다. 이 과정에서 사적 토지소유제의 발전에 따른 변화에 오히려 역행하는 모습도 보였다. 물론 근거서류와 관련하여 국유와 민유가 교차 재결되는 모습도 보였다. 먼저 경남 진주군의 다음 사례를 보기로 하자.

결관계』, 1919.

49) 국가기록원에 소장된 서류철이다. 탁지부 세무과에서 1919년에 마감한 서류철로 『토지사정불복 신립사건 재결관계』로 기록되어 있지만, 국가기록원에서는 이를 『토지사정에 관한 서류』로 제목을 다시 붙였다. 내용은 각도와 탁지부 사이에 오고 간 서류이다.

50) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서(전남 세제435호의 1)」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919. 도장관은 고등토지조사위원회에 불복신청을 하는 서류의 내용은 "전남 稅제0000호 토지사정 불복신립서"라는 제목아래 ① 불복신립인 ② 신청지의 표시 ③ 신청의 사유 ④ 증빙서류 등을 첨부하는 방식이었다.

> 국유지임에도 불구하고 임시토지조사국장은 中安洞의 소유로 사정했다. 이는 고대의 분묘로 동민은 이를 造山이라 부르고 종래 기우제의 제단으로 사용했는데, 195년전 조제한 양안(일명 철권대장)에 완전히 무주지인 것이 명백하다. 이후 동유로 이급한 문적 없이 한광지임에 불구하고 1907년에 조제한 면 장부에 강일복이라는 자가 소유지같이 기재하고 다음해 8월 사실에 반한 지목 명칭으로 결수 신고를 한데 기초하여 이래 동유로 오인했어도 완전히 국유임이 틀림없음으로 정정을 구한다.[51]

이 사례는 195년 전 양안(필자: 경자양안)에 무주(無主)라 기재된 토지이지만, 동민이 오랫동안 유지 관리하여 왔다가 이때 결수연명부에 등록되어 동유로 사정된 경우이다. 하지만 문적(文籍)이 없다는 이유로 국유로 재결되었다. 사적 토지소유를 부정하고 국유화한 것이다. 다음의 예는 이와 반대로 증거와 민의 동의 없이 국유로 사정했다가 민이 불복신청하여 민유로 재결된 경우였다.[52]

> 불복신청인(김수회 공주군 공주면)이 1908년 가을 전 소유자 안계홍으로부터 매득한 공주군 남부면 고상위 우자전 10두락에 해당하고 1909년 국유지조사반이 본 지를 국유로 편입하려는 것에 대하여 당시 불복신청인이 없었기 때문에 實弟 김창회가 사유인 것을 주장했다. 그 후 공주재무감독국에서 조사에 필요하다고 김창회로 부터 매매 문권을 징수해갔다. 이후 여러 차례 문권을 반환해줄 것을 청구했으나 반환하지 않고 1911년에 이르러 돌연 공주군청에서 국유지소작인허증을 불복신청인에 교부했다. 그런데 토지조사의 때 불복신청인은 먼 지방에 있어 시기가 늦어 마침내 신고를 못하게 됨에 따라 이 토지를 국유라 사정했지만, 불복신청인의 소유인 것이 확실하여 명의정정을 구하고, 도장관은 본 건 토지가 국유가 아니라 김수회의 소유라는 것을 인정한다.[53]

---

51) 『조선총독부관보』 제720호, 1914. 12. 25. 경상남도 진주군 진주면 비봉동 사례.

52) 통계를 근거로 전국의 국유지는 감소현상을 보인다고 주장하는 견해가 있지만, 토지조사가 완결되지 않은 단계의 통계자료는 근거와 기준이 불명확하여 믿기 어렵다. 다만 1918년은 토지조사가 완결된 시기로 통계에서 보인 국유지 증가는 어느 정도 신빙성은 인정할 수도 있겠다. 이영훈, 앞 글, 『조선 토지조사사업의 연구』, 민음사, 518~519쪽.

53) 『조선총독부관보』 제1038호, 1916. 1. 22.

이 사례는 국유지실지조사에서 분쟁지로 된 것을 탁지부에서 강제로 국유화하여 임시토지조사국에 통지하여 국유로 사정된 경우였다. 문제는 1909년 국유지 조사반이 이유 없이 매매문기를 징수하고 돌려주지 않은 상태, 즉 분쟁이 미결된 상태에서 국유지실지조사를 종결하고 1911년 공주군청에서 불복신청인의 토지를 국유로 편입시키고 토지소유자에게 국유지 소작인허증을 교부한 것이다. 당시 불복신청인이 먼 지방에 있던 관계로 신고 시기를 잃어 신고하지 못해 국유로 사정되자 불복신청하였으며, 고등토지조사위원회에서는 사정의 오류를 인정하고 매매문권을 근거로 신청인의 소유라 재결한 것이다. 국유지대장에 기록이 없고 도장관이 국유가 아니라는 것을 인정한 경우였다. 증거 없이 불법적으로 국유화시킨 토지를 반환받은 것이다. 이같이 재결은 증거 제일주의에 근거하여 판정했지만, 대체로 국유 측에 유리하게 판정하는 경우가 많았다. 국민유 분쟁에서 주장이 서로 부딪칠 때도 확실한 증거를 제출할 때만 소유권을 인정했기 때문에 문기가 없는 관습적 물권이나 국가의 인증 없는 문기 등은 인정받기 어려웠다. 민유가 사정 과정에서 불리한 처분을 받을 수밖에 없었다.

다음은 전자에서 개간을 근거로 성립한 물권이 국가의 명목적 소유권과 분쟁하여 그 권리를 박탈당한 사례이다. 국가의 명목적 소유권과 민의 개간 물권 가운데 하나를 택하여 배타적 소유권을 부여하려는 데서 분쟁이 발생한 경우이다. 첫째는 영릉 소속의 토지분쟁 사례이다. 이규헌이 영릉 토지를 모경하여 결수연명부에 등록하였지만 은토로 발견되어 결수연명부에서 삭제했음에도 불구하고 민유로 사정하자, 불복신청하여 국유로 재결된 경우이다.[54] 토지신고서는 결수연명부에 근거하여 작성하는 것이 원칙이었지만, '사업' 초기는 결수연명부를 토지신고서 작성의 근거자료로 삼지 않았기 때문에 이러한 일이 발생한 것으로 보인다. 모경하기 이전의 토지 성격은 알 수 없지만, 여기서 모경은 개간이 전제된 것이었다. 개간권을 근거로 소유권으로 사정했다가 재결로 부정한 것으로 보인다. 사정과 재결의 결과가 서로 달랐다.

54) 『조선총독부관보』 제995호, 1915. 11. 27.

둘째는 1916년 6월 2일 역둔토 국유지조사 때 누락되었다는 포둔 사례이다. 재결서에는 국유지보관자가 근거가 없어 국유지통지를 하지 않았으며, 박화자라는 경작자가 신고하여 사정을 받았다고 기술하고 있다. 이에 도장관이 불복신청하여 국유로 재결된 사례이다.[55] 포둔의 관리자인 국가와 경작자인 소작인의 권리를 어떻게 평가하느냐에 따라 결과가 달라진 것으로 보인다.

셋째는 경기도 이천군 5개면 8건 11필지에서 불복신청하여 재결한 사례이다. 이 토지는 역둔토로 소작료를 징수했거나 징수하지 않았어도 국유가 확실하다고 주장하면서 토지조사 당시의 오류로 각 사정명의인이 토지신고를 하여 사정을 받았다고 했다. 불복신청으로 1필지만 국유에서 민유로 되고 나머지는 민유에서 국유로 재결된 경우이다.[56]

위 사례는 국유 측이 통지를 하지 않고 경작자가 신고를 하여 사정받은 경우이다. 양자는 수조권을 매개로 관계가 형성된 것으로 보인다. 국유 측이 명목적 소유권(또는 입안권)을, 민이 개간권인 실질적 소유권(물권적 경작권)을 가진 경우였다. 수조액의 수준이나, 순수 개간지인지 진전 개간지인지의 여부에 따라 사정명의자가 달라졌지만, 여기서는 개간권자인 민의 소유로 사정했다가 불복신청한 후에는 양자의 관계를 단순 소작관계로 보고 국유로 재결한 것으로 보인다. 위 사례는 절수사여지처럼 수조권과 입안권 가운데 어느 것을 기준으로 소유권으로 확정할 것인가의 문제였다.

다음은『토지사정불복신립사건 재결관계』서류의 사례이다. 전남도장관이 고등토지조사위원회에 제출한 장흥군(39건), 무안군, 함평군, 강진군의 16건 등 4군 총 55건의 토지사정 불복신청서를 검토하기로 하자.[57] 도장관이 불복신청한 대상은 일본인 1건, 조선흥업 1건을 제외하고 모두 조선인이었다. 불복신청서는 두 종류였다. 하나는 전후 사정을 자세히 기록한

55)『조선총독부관보』제1149호, 1916. 6. 3. 충남공주군 목동면 조봉리 234의 전이다.

56)『조선총독부관보』제1020호, 1915. 12. 27. 김해지역의 국민유 분쟁지에서 분쟁 제기자가 소작인인 경우와 아닌 경우가 있었다. 사정명의인도 이같이 소작인이 아닌 물권적 경작권을 가진 자도 있었을 것이다.

57) 조선총독부,「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 1」,『토지사정 불복신립사건 재결관계』, 1919.

것이고, 다른 하나는 매우 간단하게 사정명의인이 “이의 없이 동의한다.” 고 기록하거나 여기에 ‘역둔토에 속한 국유지’라는 표현을 덧붙인 경우였다.[58] 다음은 전자의 사례이다.

① 전항 기재의 토지는 원래 그 인접 국유지 898번 전의 일부에 해당하는 것임에도 불구하고 토지조사의 때 馬萬里라는 자가 민유로 토지신고를 하고 임시토지조사국장은 이를 마만리의 소유로 사정한 것이다. … **역둔토대장과 등 실측도**의 기재에 의하여 국유인 것 분명함으로…[59]

② 장흥군 대덕면 연지리 1050번 전으로 1910년 제적한 **역둔토대장과 동 실측도**에 등재되고 고래 국유지로서 관리되어 온 것이다. (토지소재지) 거주 최일선이 이를 자기 소유같이 장식하고 표목을 세운 결과 결수연명부에 신규 개간으로서 등록하기에 이르렀다. 토지조사의 때 관계자로부터 민유로서 토지신고를 한 것에 따라 토지조사국장은 우 신고를 시인하고 민유로 사정하였다. 단지 결수연명부에 등록된 사실로 소유권을 인정한다는 것은 온당하지 않을 뿐 아니라 결수연명부의 등록원인에서도 이미 착오인 사실 분명함으로 민유를 시인할 수 없는 것으로 한다.”[60]

③ 원래 기로소 둔토라 칭하는 국유지임에도 불구하고 …김덕근이라는 자가 토지신고를 하고 토지조 사국장이 이를 김덕근의 소유로 사정하였다. 사정명의인이 소재불명이고 …**역둔토대장과 실측도**에 의하여 국유라는 것이 분명하여 임시토지조사국장의 사정은 부당한 것이다. [61]

④ 원래 영친왕궁토로서 1910년 실지조사를 하여 **역둔토대장과 실측도**에 등재된 이래 국유로서 관리 되어 왔음에도 불구하고… 국무합명회사가 민유로 신고한 결과 임시토지조사국장은 이를 국무합명회사의 소유로 사정하였다. 사정명의인은 본 건 토지는 원래 大內暢三이 해변(간사지)을 매축하고 창고부지로 사용하다 목포로 이전하고 대지로 관리하여 온 것을 매득한 것이라고 주장하였다. 반면 국유측에서는 첫째 역둔토대장에 등록한 국유 황진지로 해변을 매축하지 않은 것이다. 둘째 해변을 매축한 것이라는 주장을 받아들인다 하더라도 국유 간사지를 수속없이 매축한 것이기 때문에 당연 국유로 귀속되어야 한다는 것이다.[62]

---

58) 조선총독부, 위의 책, 1919. 국유로 재결된 후에는 후속조치로 “역둔토대장에서 삭제해야 하는 건”을 도장관이 탁지부장관에게 보냈다.
59) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 1」, 위의 책, 1919. 43쪽.
60) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 2」, 위의 책, 1919. 44~45쪽.
61) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 3」, 위의 책, 1919. 46쪽.

⑤ 전기 기재의 토지는 인접 국유지인 553번 답의 일부에 해당하는 것임에도 불구하고 토지조사의 때 정병조라는 자가 민유로서 신고를 하여 임시토지조사국장은 정병조의 소유로 사정한 것이다. 이리하여 **역둔토대장과 동 실측도** 기재에 의하여 국유인 것 분명하여…[63]

⑥ 1910년 국유지 조사의 당시 452번과 455답은 황진지를 그 후 각자 개간한 것으로 원 소유지를 개간한 것이라 주장하여도 본 건 토지의 개간 이전의 경계에 대하여는 하등 이를 입증하는 것이 아님에 따라 그 주장은 이를 인정할 수 없을 뿐 만 아니라 **역둔토실측도**에 분명히 우 토지의 경계는 별지 도면 주선(朱線)같이 있다고 보면 국유지조사후 452번 답이 사정명의인 김만옥이 개간의 때 완전히 국유지 455번의 일부를 모경하고 452번지로 합병한 것…[64]

위 사례의 공통점은 국유로 재결할 때 역둔토대장과 실측도에 등록되어 있다고 주장한 점이다. 토지조사에서는 토지신고서나 결수연명부를 근거로 민유로 사정했지만, 재결과정에서는 이보다 앞서 작성된 역둔토대장을 근거로 국유로 재결한 것으로 보인다. 그런데 위 사례에서 개간자나 소작인 등이 토지신고서를 제출할 때, 국유지관리자는 해당 토지가 역둔토대장에 등록되어 있고, 지주총대 등이 입회했음에도 불구하고 국유지통지서를 제출하지 않아 민유로 사정되었다고 기록되어 있는 재결서의 서술내용을 문자 그대로 이해하면, '사업'이 부실하게 진행되었다는 것으로 해석된다. 그렇지 않으면 사정 당시에는 신고내용을 신뢰하여 신고대로 사정했다가 재결과정에서는 새로운 근거나 심사기준, 그리고 해석방식이 달라져 사정을 뒤엎은 것이라고 이해해야 할 것이다. 그런데 대부분의 재결서의 토지사정불복신립서에는 '사업'이 부실하다고 느낄 정도로 다음과 같이 매우 간단하게 사유를 언급하는 정도였다.

> 전항 기재의 토지에 대하여 임시토지조사국장이 李元七의 소유로 사정하였어도 이는 오류이고 국유에 상위없는 것은 사정명의인 李元七도

62) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 4」, 위의 책, 1919, 47~48쪽.
63) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 5」, 위의 책, 1919, 49쪽.
64) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 6」, 위의 책, 1919, 50쪽.

異議 없는 바이다 따라서 정정을 요청한다. 65)

라고 하듯, 양자는 아무런 증거도 제시하지 않고 “국유로 하는데 이의가 없다.”고 합의한 것이다. 증빙서류도 ‘토지소유권 명의정정 승낙서’나, 경계 분쟁의 경우는 도면을 함께 제출한 정도였다. 불복신청서를 보면 토지의 내용과 사정인 명의만 다르고 다른 것은 모두 동일하였다. 동일한 양식에 동일한 내용을 ‘인쇄한 것처럼’ 작성한 모습이었다. 전남도장관 宮木又七이 이같이 간단하게 획일적 내용으로 불복신청서를 작성 제출했음에도 불구하고 고등토지조사위원회에서는 국유로 재결하였다. 다른 도도 모두 동일한 방식으로 재결서를 작성 제출하여 이 같은 성과를 거두었다.66)

다음은 매우 드문 경우인데, 국유 측이 불복신청한 것을 각하한 사례도 있다. 사정명의인이 매수하여 점유 수익 납세해온 토지로 결수연명부에도 등록하고 민유로 사정된 경우였다. 그런데 국유 측에서는 이곳은 본래 국유지인데, 국유지실지조사에서 역둔토대장에 등록할 때 면장이 자기소유로 확보하기 위하여 직위을 이용하여 국유에서 제외되게 하였으니, 국유로 재결해 달라고 신청한 것이다.67) 고등토지조사위원회는 국유 측의 주장에도 불구하고 역둔토대장에 등록이 되지 않았다는 이유로 이를 각하하였다. 고등토지조사위원회에서는 재결과정에서 역둔토대장과 지도의 증거력을 중시한 것이다.

(2) 관아터와 창고부지의 국유화

국유지에서는 국유지통지서를 제출하지 않아 사정명의인의 토지신고서에 기초하여 사정하는 일이 의외로 많이 발생하였다.68) 이러한 토지는 도장관이 불복신청하여 사정명의인의 동의를 받아 신청한 대로 국유로 재결

65) 조선총독부, 「토지사정 불복신립 신청서 전남 세제435호의 8」, 위의 책, 1919, 56쪽.
66) 도장관은 고등토지조사위원회와의 연락관계 등 불복신청의 전과정을 탁지부장관에게 보고했다. 조선총독부, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919, 34~41쪽.
67) 조선총독부, 『토지사정불복신립사건 재결관계』, 1919. 1917. 8. 14. 제출서류, 1918년 8월 10일 탁지부장관전 토지조사불복신립재결에 관한 건 보고 (신립 각하의 재결).
68) 『조선총독부관보』 제1017호, 1915. 12. 23.

받는 것이 일반적이었다.[69] 국유로의 재결은 모든 지목에서 발생했지만, 충청지역에서는 다른 곳에서 보기 드물었던 관아터나 창고부지를 대상으로 불복신청한 경우가 많았다.

〈표 12〉 국유로 재결된 토지의 유형

지역(도 군)	지목	건수	토지의 종별
충남 공주	전	2	역둔토
충남 논산	전대	2	노성군청, 사환미 창고
충남 당진	임야 전, 대	3	북창 남창 사창 기지
충남 대전	대	1	객사부지
충남 보령	전	1	역둔토 동사창 사창, 청산성(2)
충남 부여	대3 임야1	4	
충남 서산	전3대(6) 답	10	사창(3) 성벽부지, 대동창(2), 집사청 산진둔(역둔토) 옥사 해창 대빈정
충남 아산	전2, 대6	8	동사창(2) 남사창 구포창 북사창(2) 원모산창(2) 북사창
충남 연기	대2 전1 답	4	구동사창 북사창 향청 옥사
충남 예산	대2	2	덕산해창 수양세미창고
충남 천안	대2 전2 답	5	구향청, 구사직단 금융조합창고, 수선정
충남 청양	전	1	역둔토
충남 홍성	전3 대2 임야	6	新垈倉庫 역둔토 옥사 大釜倉庫基地 下松倉庫기지 司倉直舍
충북 괴산	답	1	양입사정
충북 보은	답 전2 지소 대	3	관둔토, 국유지 국의승둔 함림역토
충북 청주	전3	2	관둔토, 고마둔(황진지 개간)
합	전 20 대28 답5 임야3 지소1	55	
출전 : 『조선총독부관보』 제949호, 1915.10. 2; 동 제1013호, 1915.12. 18; 동 제1014호, 1915. 12. 20; 동, 제1016호, 1915. 12. 22; 제1018호, 1915. 12. 24; 동, 제1019호, 1915. 12. 25; 제1021호, 1915.12. 28; 동, 제839호, 1915. 5. 22.; 동 제1038호, 1916. 1. 22; 제1276호,1916. 11. 4; 동, 제1057호, 1916. 2. 15; 제1057호, 1916. 3. 14; 제1081호, 1916. 3. 23; 제1088호, 1916. 4. 11; 제1103호, 1916. 5. 12.; 제1130호, 1916. 6. 15; 제1159호, 1916. 6. 23; 제1166호, 1916. 6. 3; 제1149호, 1916. 7. 17; 제1186호, 1916 .7. 18; 제187호, 1916. 8. 11; 제1208호, 1916. 8. 22; 제1217호, 1916. 9. 7; 제1230호, 1917. 3. 5.			

〈표 12〉는 도장관이 불복신청한 충청지역의 관아터와 창고부지에 대한

69) 『조선총독부관보』 제1167호, 1916. 6. 24. 경북 군위군 효령면 장기동 1번지의 경우 증거서류로 결수연명부와 군위군수의 국유지로서 취급하지 않는다는 뜻의 증명서를 제출하였다.

구체적 내용이다. 이 토지는 대부분 국유지로 분류할 수 있는 성격의 토지이지만, 고마둔이나 사창 금융조합창고부지 등과 같이 마을이나 법인적 성격의 토지로 보이는데 국유로 재결하였다는 점, 그리고 개간자의 권리를 인정하지 않았다는 점 등은 유의할 만한 사항이었다. 이들은 갑오개혁 이후 관아가 훼철되면서 황진지로 변하자 농민들이 개간 또는 가대로 이용하면서 공토성책에 등록된 토지로 보인다. 공토성책은 결세를 납부하는 경작지나 가대 등의 공토를 등록한 장부였다. 이 토지는 후에 역둔토, 나아가 국유지로 정리되었다. 이 때 개간지에서는 명목적 소유권자인 陳主와 현실의 점유권 또는 이용권 등을 가진 개간권자 사이에 토지권을 둘러싸고 타협적 이해관계가 성립했었는데, '사업'에서 이를 배타적 소유권으로 정리하면서 불복신청이 제기된 것이다.[70]

그런데 위의 경우는 모두 국유지관리자가 국유지통지서를 제출하지 않아 점유권자의 신고대로 민유나 면유로 사정되자 불복신청한 경우였다. 재결서에 "국유지임에도 불구하고 임시토지조사국장은 000의 소유로 사정"하였다고 불복신청하여 국유로 재결을 받은 것이다.[71] 이러한 토지가 '사업'에서 어떻게 민유지로 사정될 수 있었을까. 관아터가 역둔토대장과 지도에 등록되었음에도 불구하고 왜 국유지통지서를 제출하지 않았을까. 지주총대 등이 입회하였음에도 불구하고 소작인(점유권자)의 소유로 사정된 이유가 무엇일까. 종전 국민유분쟁지, 특히 절수사여지에서 분쟁이 제기되었을 때 개간권자를 소유권자로 사정한 사례와 같은 경우일까 등이 의문으로 남는다.[72]

일제는 국가의 수조권적 권리와 경작권을 근거로 한 물권적 권리를 둘러싸고 서로 분쟁할 경우 '사업' 초기에는 후자를 소유권자로 사정하기도 했던 것이다. 하지만 후기로 갈수록 일본민법의 소유권 개념을 적극 적용

70) 재결서에는 이들을 아예 채권적 관계인 소작인으로 기록하였다.
71) 『조선총독부관보』 제1014호, 1915. 12. 20. 구덕산 해창부지 사례.
72) 절수사여지는 이영호, 「한말 일제초기 근대적 소유권의 확정과 국유 민유의 분기」, 『역사와 현실』 77, 2010와 최원규, 「한말 일제초기 공토정책과 국유민유 분쟁」, 『한국민족문화』 45, 2012가 참고가 된다.

하여 후자를 배제하고 전자를 소유권자로 재결한 것으로 보인다. 다음 사례가 그러한 예의 하나이다.

> 본 지는 원 군량소 창고대였는데 갑오년(1894년) 군량소 폐지와 동시에 창고를 붕괴되고 다음 해 전으로 개간하고 **역둔토대장과 지도**에 등록하고, 1912년 12월 지종순이라는 자와 소작계약을 체결한 것으로 국유지가 명료하고 임시토지조사국장은 이를 임병익의 소유라 사정하여 정정을 구한다. 국유지통지서 기타 하등 신출이 없고 지주총대 등 입회한 위에 임병익의 토지신고서에 기초하여 동인 소유라 인정하고 조사 사정하였다. … 불복신립인의 주장이 정당하다고 인정하고 임시토지조사국장의 사정은 이를 취소하고 주문과 같이 재결한다.[73]

여기서 지종순은 소작인이고, 사정명의인인 임병익은 개간으로 물권적 권리를 확보한 자라고 생각되지만, 탁지부는 임병익의 권리를 부정하고 지종순과 소작계약을 체결하였다. 그런데 왜 관아터만 역둔토대장과 지도로 등록되었음에도 불구하고 국유지통지서를 제출하지 않았을까. 실지조사를 할 때 지주총대나 조사원들이 국유라고 파악하지 못하고 간과할 수 있는 성질의 토지는 아니었을 텐데, 임시토지조사국에서는 왜 임병익 명의로 사정했을까. 이 지역에서는 관아터의 경우 민의 점유권을 인정하여 민의 소유로 사정한 것으로 보인다. 다른 지역에서는 그러한 사례가 보이지 않았다. 충청지역의 특수한 사례로도 보인다.

사정단계에는 지역별로 국민유지를 확정하는 기준이 명확했던 것은 아니었던 것으로 보인다. 관아터나 창고터가 충남북의 일부 지방에서, 지소의 경우는 경북과 경남의 일부 지역에서 통지를 하지 않아 불복신청이 제기된 것으로 보아 지역별로 처리 과정에서 차이가 있었으며, 재결은 이를 통일시키는 과정이라고 할 수도 있을 것이다.[74] 재결 단계에는 국유 측이 사궁장토의 분쟁지에서 개간지를 국유로 사정한 경우를 기준으로 삼아 모든 토지에 이를 적용하기로 입장을 정리한 것으로 보인다.[75]

---

73) 『조선총독부관보』 제1015호, 1915. 12. 21.
74) 『조선총독부관보』 제1015호, 1915, 12. 21. 경기도 광주군 중도면 산성리 사례.

(3) 지소의 불복신청 사례

일제는 '사업'에서 원칙적으로 제언은 국유로 처리하였으며, 제언의 지목은 지소였다. 〈표 13〉에서 보듯, 경북을 비롯한 몇몇 지역에서 상당수의 지소가 개인이나 동리명의로 사정되었다가 불복신청을 거쳐 국유로 재결되었다.[76] 총 9개 군에서 134필지 413명이 여기에 관련되어 있다. 그런데 경기, 경남, 충남의 서산과 부여에서는 이와 반대로 각각 1곳이 국유에서 민유로 재결되었다. 불복신청인이 1명이라는 점에서 개인소유로 재결한 것으로 보인다. 경북에서는 사정인이 여러 명이었다는 점에서 차이를 보였다. 후자와 같이 공용관개를 위해 설립한 지소는 국유로 재결되는 모습을 보였다. 다음에서 그 예를 보기로 하자.

〈표 13〉 재결서에 등장한 지소의 지역 분포

도	군	필지	사정인수	도	군	필지	사정인수
경기	시흥	1	1	경북	청도	14	14
경남	함안	1	1		청송	39	98
경북	경산	3	1		달서	1	5
	청도	7	16		경산	8	20
	문경	2	4	충남	서산	1	1
	선산	59	255		부여	1	1
	영천	2	1	합		138	417

일제가 지소를 국유로 처리한 것은 수리문제를 조선총독부가 주도적으로 처리하기 위한 것으로 보인다. 이러한 의도를 경남 창원군 상남면 토월

75) 『조선총독부관보』 제1015호, 1915. 12. 21. 이와 비슷한 일이 왕가의 소유지에서도 발생했다.

76) 『조선총독부관보』 제1162호 6.1 9. 경북 청송군의 경우 청송면 4, 진보면 5, 현동면 2, 현서면 2, 부동면 1, 파천면 1=14곳이다.

리의 사례에서 볼 수 있다. 여기서는 답이 각 개인 명의로 사정되었다가 국유로 재결된 경우였다. 사정 당시 이곳의 지목은 지소가 아니었다. 종래 池였던 곳을 모경하여 답으로 변환된 상태였다. 경남 도장관은 이곳 池가 모경지로 민유로 사정되었지만, 민유라고 인정할 확증도 없을 뿐만 아니라 지방비의 보조를 받아 수축작업을 시행하기 위해 국유로 재결 신청한다고 하였다.[77]

민유 측과 국유 측은 서로 다른 입장에서 변명서를 제출했는데, 먼저 전자의 의견을 보자. 이 토지는 민유로 증명관리의 증명을 거쳐 등기한 것이고, 계속 소유자가 변경되어 왔다고 했다. 그리고 소작료를 받아 지세를 납부한 영수증을 증거로 이 토지의 소유자라고 주장하였다.[78] 반면 국유 측의 입장은 사정명의인 가운데 한 사람인 이춘만이 작성한 불복신청이유서에 잘 나타나 있다. 이 토지는 국유지소의 일부인데, 관리 부실로 점차 황폐화되어 저수가 불충분하여 수면 위로 땅이 노출되어 모경한 제언부지라는 것이다. 그리고 사정명의인이 오래전부터 소유한 경지라고 주장했지만, 상남면장도 지금부터 약 10년 전 개간한 것으로 결수연명부에 등록하기 전에는 소유권을 인정할 문기가 존재하지 않았다고 하였다. 사정명의인도 "수축의 결과 동 지소의 일부라는 것은 부근 인민도 일반으로 인정하였다."고 주장하였다.[79]

불복신청인은 경남 도장관이었지만, 이춘만과 임봉술은 사정명의인이었음에도 불구하고 국유로 재결하는 데 동의하고 제언부지 수축을 위해 다른 사정명의인도 함께 '소유권명의 정정승락서'를 제출하였다. 이들이 국유로 동의한 이유는 이곳이 제언 부지라고 주장하기도 했지만, 조선총독부의 지방비 보조를 받아 수축사업을 시행하기 위해서도 국유로 할 필요가 있었던 것으로 보인다.[80]

---

77) 고등토지조사위원회, 『경상남도 창원군 불복신립사건 심사서류(3책의2)』.
78) 고등토지조사위원회, 「변명서(우정식) 1916. 9. 9, 변명서(신상문 1916. 8. 30)」, 『경상남도 창원군 불복신립사건 심사서류 (3책의 2)』, 1918. 11. 28.
79) 고등토지조사위원회, 「불복신립이유서(이춘만)」, 『경상남도 창원군 불복신립사건 심사서류(3책의 2)』, 1918. 11. 28.
80) 고등토지조사위원회, 「고위 제 5691호 재결서」, 『경상남도 창원군 불복신립사건 심사서

그러나 불복신청한 토지 가운데 창원군 웅읍면 서중리에 소재한 신상문과 曾里壽三이 소유한 2필지는 취하하였다. 토지거래에서 증명관리의 증명을 받고, 인민이 매수하여 소유자로 점유하였다는 점과 소작료를 납부하지 않고 지세를 납부하였다는 점은 위의 변명서와 같았다. 다른 점은 이들은 1848년경이래의 소유자변동 내력을 기록하여 그때부터 민유지였으며, 국유지로서 소작료를 납부한 일도 없다고 주장하였다.[81] 曾里壽三은 상남면장의 민유지 증명원을 받아 제출하기도 하였다.[82]

고등토지조사위원회에서는 국유측의 주장을 받아들여 국유로 재결하였지만, 임시토지조사국에서는 개간지로 오래전부터 거래되었다는 점을 고려하여 개인소유로 사정했던 것으로 보인다. 이때의 재결은 명목적 소유권이 점유권을 제압하고 토지소유권의 절대성이 반영된 배타적 소유권으로 확정하는 과정이라고 할 수 있을 것이다. 경북의 지소도 이러한 범주에 속하여 국유로 재결 처리된 것으로 보인다.

2) 민유지에서의 불복신청 사례

(1) 조선인과 일본인 사이의 불복신청 사례

민유지에서 불복신청을 제기한 사유는 국유 불복신청 사례지에서처럼 토지소유자가 토지신고서를 제출하지 않아 타인에 사정된 경우가 많았다. 조선인의 불복신청 건수는 대부분 1인 1건 정도였다. 그 이상 불복신청한 자는 드물었다. 조선인은 경남 하동의 최인희가 10건으로 가장 적극적으로 불복신청한 것으로 나타났다.

류』, 1918. 11. 28.

81) 고등토지조사위원회, 「변명서(우정식 1916. 9.9.」, 『경상남도 창원군 불복신립사건 심사서류』.

82) 고등토지조사위원회, 「민유지증명원(증명자 창원군 웅읍면장 주기환 소유자 曾里壽三) 1916. 9. 11」, 『경상남도 창원군 불복신립사건 심사서류』.

〈표 14〉 일본인 지주와 재결건수

불복신립인	합	조선인	일본인	기타
大橋與市	4	2		양입 사정한 것 2건
大倉喜八郎	11	10	1	
山本愛之助	9	4	4	不二興業
阿部彦太郎	5	5		
右近義太郎	9	7	1	한국인 토지와 교체 1건
增田幸七	5	3		한국인 토지와 교체 1건

일본인은 조선인보다 더 적극적으로 불복신청에 참여하였다. 大池忠助나 村井吉兵衛처럼 일본인 대지주들도 1, 2건이 일반적이었지만, 〈표 14〉에서 보듯 大倉喜八郎이나 大橋與市, 山本愛之助같이 여러 차례 불복신청하는 경우도 있었다. 大倉喜八郎은 11건이나 되었다.[83] 전북의 대표적인 지주였던 그는 농장 설립초기에 토지를 잠매할 때 생긴 문제나 개간지에서 발생한 분쟁을 '사업'에서 해결하려고 하였다. 藤井寬太郎은 투자지가 주로 개간지였다는 점에서 분쟁에 휩쓸릴 여지가 더 많았다.[84] 이는 藤井이 대표로 있던 不二興業이 불복신청 건수가 33건이나 된다는 점이 이를 말해준다. 이 중 25건은 조선인, 8건은 일본인으로부터 확보한 것이었다.[85]

일본인 지주와 회사는 불복신청으로 조선인의 토지확보에 적극적이었으며, 이 과정에서 분쟁이 발생하였다. '사업'은 토지소유권을 법률로 확정하여 특히 일본인 지주경영의 체제적 안정화를 꾀한 것이라고 할 수 있다. 전반적으로 조선인 지주가 일본인 지주에 비해 덜 적극적이었다. 그 이유는 조선인 지주의 토지소유권이 훨씬 안정적이었기 때문이었을 것이다.

다음은 조선인 지주가 일본인 지주에 불복신청한 사례로 창원군 동면

83) 홍성찬 외, 『일제하 만경강 유역의 사회사』, 혜안, 2006에서 홍성찬과 최원규의 글이 참고 된다.

84) 최원규, 「1920.30년대 일제의 한국농업 식민책과 일본의 자작농촌 건설사업 -불이농촌 사례」, 『동방학지』 82, 1993.

85) 그중 6차례는 藤井寬太郎이 자기 이름으로 사정된 토지를 회사이름으로 바꾸기 위해 불복신청한 것이었다.

석산리에 거주하는 김상정이 경남 김해군 최대의 지주였던 村井吉兵衛에 불복신청한 건을 검토하였다.[86] 〈표 15〉의 토지가 여기에 해당한다. 김상정이 조상 대대로 상속하여 온 토지라고 주장하였지만, 임시토지조사국장은 村井의 소유로 사정하였다. 이에 김상정이 불복신청하고 고등토지조사위원회는 다시 각하한 것이다.[87]

〈표 15〉 김상정이 村井에 불복신청한 토지

군면	사정전			평수	사정후	
	리	자번호	지목		지목	주소
창원군 동면	봉곡리	寥6	草田	44,056	답	봉곡리5
	석산리	秉13	草田	20,248	잡	석산리143
	석산리	직6	草田	75,470		
	도잠리	치8	전	8,726	전	월잠리 308,309
	도잠리	치8	전	339	전	월잠리 85
	산남리	園17	蘆田	15,098	답	죽동리 508,509,503,499
	산남리	園17	蘆田	15,960	대	죽동리 507
창원군 대산면	가술리	髡6	草田	154,445	답	가술리 547, 542, 485, 484,
	가술리	髡6	전	2,423	답	가술리 483, 482, 479, 549
	가술리	髡6	전	4,226	잡	가술리 548
	가술리	髡6	전	1,534	답	가술리 559, 561, 553, 550, 523
	가술리	髡6	전	1,597	전	가술리 571,
합			전	344,122	전답대	
출전: 고등토지조사위원회, 「토지사정 불복신립」, 『경상남도 창원군 불복신립산건심사서류』 (3책중 2), 1917.						

86) 이영학, 「한말일제하 창원군 식민지주의 형성과 그 특질 -村井진영 농장을 중심으로」, 『일제의 창원군 토지조사와 장부(한국역사연구회 토지대장연구반)』, 2011, 선인.
87) 고등토지조사위원회, 「토지사정 불복신립」, 『경상남도 창원군 불복신립산건심사서류』 (3책중 2), 1917.

김상정이 불복신청한 토지는 김성윤이 김상정으로부터 매수하여 國枝仁三郎에게 매도하고 村井이 이를 매수하여 사정받은 토지였다. 村井은 1908년 마산이사청에 증명을 받고 농장경영에 착수하였다고 주장하였는데, 분쟁은 이때부터 시작되었다. 총 4차례의 심사와 재판이 있었다. 첫 번째는 1909년 김상정이 곽사옥에게 임대해 준 200두락의 토지에서 발생했다. 村井이 수확물을 요구하자 김상정에 지불하지 않은 것이다. 이에 김상정이 마산재판소에 소송을 제기하여 자기 소유로 확인받고 배상받도록 판결을 받았다.[88]

두 번째는 1912년에 마산지방법원에 토지소유권 확인과 인도 손해배상 청구사건으로 소송을 제기하여 판결 받은 일이다.[89] 김상정은 김성윤이 자기 토지를 불법으로 모인하여 國枝仁三郎에게 매도하고 村井이 인수한 것이기 때문에 村井이 권원이 없이 점유하고 있다고 주장하였다. 그런데 판결에서는 김상정의 소유라고 인정할만한 증거가 없다고 하였다. 계쟁토지는 村井과 國枝仁三郎과의 사이에 매매증명수속이 이미 완료되어 公簿에 村井명의로 등록되었으며, 이는 村井이 계쟁지를 현실 점유하고 있다는 것을 인정하는 것이기 때문에 村井이 정당하게 소유한 것이라고 추정할 수 있다고 하였다. 이어서 원고가 주장한 사실은 이를 시인할 이유가 없음으로 청구는 정당하지 않다고 판결하였다.

세 번째는 1913년 대구 복심법원에 판결을 구한 일이다.[90] 법원에서는 먼저 판결에 앞서 村井의 점유권을 인정하고 있었다. 계쟁토지는 피공소인(村井)이 소유의사로 이를 점유하고 있으며, 점유권의 효력으로, 점유자가 점유물에 행사하는 권리는 이를 적법하다고 추정할 수 있다는 것이다. 반증이 없는 한 村井이 그 토지의 소유자라고 추정해야 한다는 것이다. 이어서 김상정의 주장은 인정하기 어렵다고 다음과 같이 판결하였다.

---

88) 고등토지조사위원회, 「판결 (대구복심법원 민사부 1914. 민공 제585호)」, 『경상남도 창원군 불복신립산건심사서류』 (3책중 2), 1917.

89) 고등토지조사위원회, 「판결 (부산지방법원 마산지청 1912. 민제360호)」, 『경상남도 창원군 불복신립산건심사서류』 (3책중 2), 1917.

90) 고등토지조사위원회, 「판결 (대구복심법원 민사부 1914. 민공 제585호)」, 『경상남도 창원군 불복신립산건심사서류』 (3책중 2), 1917.

공소인(김상정)이 소유권 취득의 원인으로 백여 년 전 조부가 매수하여 소유하여 왔다고 주장했지만, 문기는 22-70년 전의 문기라 양자가 일치하지 않았으며, 문기의 토지와 계쟁토지가 같은 것인지 인정할 수 없다는 것이다. 그리고 김상정이 곽사옥을 대상으로 승소한 마산재판소의 판결도 제3자인 피공소인을 구속하지 못한다고 하였으며, 집강이 군수에 보고한 문기나 여러 신문조서를 보아도 계쟁토지가 공소인의 토지라고 확인할 수 없다고 하였다. 납세영수증과 지세대장에 등록한 것은 인정하여도 과세토지와 계쟁토지가 일치하는지, 그리고 결세 납부의 사실만으로 소유권을 확증할 수 없다는 이유를 들어 김상정에게 패소판결을 내렸다.

네 번째는 김상정이 일심과 복심 판결에서 이기지 못하자 고등토지조사위원회에 불복신청을 제기한 일이다. 그는 불복신청 사유를 "村井이 자기 농장 구내에 존재하는 것이라면 이는 자기가 매수한 토지라고 무리하게 주장하며 강탈 점령하고, 본인이 알지 못하는 사이에 악의로 자기 소유라 주장하였다."라고 언급하였다. 그럼에도 불구하고, 임시토지조사국장이 이 주장을 받아들여 村井 소유로 사정하고, 김상정은 불복신청을 하였다는 것이다.[91]

고등토지조사위원회에서는 1917년 9월 6일 김상정의 불복신청을 각하하였다. 위의 판결내용을 근거로 김상정을 소유자라고 판단하기에는 부족하며, 村井의 행위가 적법하다는 의견을 제시하였다. 村井은 매득이래 개간에 막대한 자금을 투여하고 적법하게 점유 지배하였으며, 증인의 신문조서에 비추어 村井의 소유라고 확정하고 김상정의 불복신청을 각하하였다.[92]

이 판정에서의 문제점은 토지소유자인 김상정이 매매대금을 한 푼도 받지 않았으며, 매매이전도 그가 모르게 이루어졌다고 주장했지만, 이를 채택하지 않았다는 사실이다. 매매문기도 김성윤의 계약서만 채택하고 증언도 村井에 유리한 것만 채택한 것으로 보인다. 김성윤은 國枝仁三郎의 하

91) 고등토지조사위원회, 「토지사정 불복신립」, 『경상남도 창원군 불복신립산건심사서류』(3책중2), 1917.
92) 고등토지조사위원회, 「재결서(1916년 고위 제5706호」, 위의 책(3책중 2), 1917.

수인이고 國枝는 村井농장의 관리인이었다. 김성윤이 주민들로부터 적법하게 땅을 구입한 것인지에 대한 검토도 보이지 않았다. 그리고 매매문기의 토지와 계쟁토지 그리고 지세영수증이 같은 토지의 것인지 검증은 없고 인정하기 어렵다는 의견만 판결서나 재결서에 보였다. 마산재판소에서 김상정의 소유로 판결을 했던 사실도 본 판결에서는 제외했다. 그리고 村井의 점유권을 김상정의 주장으로 반증할 수 없다고 했지만, 본래 점유권자는 김상정이었는데, 강제력을 동원하여 점령한 村井의 점유권을 인정한 것이다. 나아가 고등토지조사위원회에서는 村井이 '적법하게 막대한 자금을 투자하여' 개간한 농장이라는 점을 중시하여 村井의 소유로 재결한 것이다.

다음 사례는 위와 반대의 경우이다. 일본인 지주가 동리의 초생지를 대거 매입하고 토지신고서를 제출하였지만, 임시토지조사국장은 그 중 일부 토지는 인정하지 않고 동리민의 소유로 사정했다. 이에 불복신청했지만 각하된 경우이다.

> 경기도 진위군 西炭面 금암리 815, 816번 마무리 340,341필지 4필지의 잡종지가 대상이었다. 불복신청인(升本喜兵衛: 동경 거주)이 1911년 6월중 진위군수의 증명을 거쳐 전소유자 河野修造로부터 매수한 초생지의 일부분이다. 河野修造의 전소유자인 金東赫이 초생지를 현지의 동리민으로부터 매집하였는데 금일 분쟁 부분이 종전 누구의 소유인지는 알 수 없다고 했다. 본 건 분쟁지는 김동혁이 부근의 초생지를 동리민들로부터 매수하고 이를 河野修造에 매도하고 河野는 다시 불복신청인에 매각하였다. 김동혁 이하 불복신청인까지의 권리계승에 어떠한 이의를 제기할 여지가 없지만, 김동혁이 과연 소유권을 갖은 것인지 아닌지를 정하는 것이 문제의 골자라고 했다. 김동혁과 증인 김동완이 동리민 중 누구로부터 분쟁지를 매수했는지 불복신청인이 이를 명백히 주장할 수 없다는데 문제가 있었다. 이 매매는 1907년경 진위군수의 원조에 거하여 동리민을 군청에 소집하여 계약을 체결한 뒤 실지측량을 하고 관의 증명을 얻었는데 동리민 중에 소유지를 매각하지 않는 旨의 異議를 부르짖는 자 배출한 것을 인정할 수 있음으로, 당시 김동혁이 매수했다고 칭하는 지역 중에는 실제 매매하지 않은 토지가 혼입되었다는 것을 추측하기 어렵지 않

다는 것이다. 그리고 河野修造와 불복신청인이 선의로 그 소유권을 얻었다 믿고 이를 관리 점유하여왔다 해도 원래 김동혁이 갖지 않은 권리를 동인으로부터 계승할 수 있는 이유가 없음으로 본 건 불복신청은 부당하다고 인정하며 주문같이 재결한다.[93]

위의 사례에서 다음의 점들을 확인할 수 있다. 문제가 된 초생지는 김동혁이 진위군수의 힘을 빌어 강제 매입한 후 河野에게 매도하였으며, 그는 다시 불복신청인 升本에게 매도하였다. 그는 동리민을 총대로 두고 토지를 사용·수익하였는데, 임시토지조사국장은 이 토지 가운데 매입한 증거가 없는 토지를 동리민의 소유로 인정하고 사정하였으며, 이에 升本이 불복신청했다는 것이다. 고등토지조사위원회에서는 불복신청을 각하하면서 그 이유를 제시했는데, 여기서 사정의 한 원칙을 확인할 수 있었다.

관권을 동원하여 강압적으로 매매계약을 체결했더라도 일단 성립된 것은 그대로 유효한 것으로 인정했다. 여기서 문제가 된 토지는 계약자체가 성립되지 않았기 때문에 불복신청인의 신청을 각하하고 동리민유로 사정된 것을 그대로 인정한 것이었다.[94] 토지소유권을 획득하는 과정에서 행한 '강압'이나 '불법적' 방법에 의한 것이든, 일제는 '행위의 불법성'은 문제 삼지 않고 문서계약 위주로 소유권을 판정했다. 村井의 사례에서는 여기에 더하여 불복신립인이 소지한 문기나 증인에는 의문을 제기하고, 村井이 제시한 문기나 증인을 받아들였다. 점유권이나 개간권 등에 대한 법적용도 村井의 입장에서 처리하였다. 그리고 양자를 일관한 토지확보의 법칙은 한국인 거간(동리장 두민)등에게 토지매입을 의뢰하고 이들이 주민들로부터 합법 또는 강압으로 토지를 매입하여 일본인 관리인이 매수한

93) 『조선총독부관보』 1916. 9. 19. 고위 제518 · 519호 재결서는 불복신청이 각하당한 경우이다.

94) 일본인이 한국을 침탈하면서 물리적 강제를 동원하는 등 비정상적인 형태로 거래하는 일이 많았다는 점은 초기 진출과정을 서술한 글 어디서나 쉽게 찾아 볼 수 있으며, 동리마다 구전되어 전하는 사례가 비일비재하다. 전북 옥구군 서수면의 대지주인 川崎藤太郎도 한인토지소유자를 잡아가두는 등의 수법으로 토지를 매입했다고 한다(전라북도 옥구군 서수면 서수리 이동기 翁의 증언, 1991년 7월 22일 서수면사무소).

다음, 다시 원래 의뢰한 물주의 이름으로 바꾸어가는 방식이었다. 이들 지주는 일본에 거주하고 있었다.

(2) 동양척식주식회사의 불복신청 사례

민유 측에서는 동양척식주식회사가 가장 적극적으로 불복신청을 하였다. 동척 토지는 '정부출자지'로 대부분 동척 소유로 사정되었지만,[95] 동척이 토지신고를 하지 않아 개인소유나 국유로 사정된 경우도 적지 않았다. 전자는 민이 토지신고를 제출하여 민유로 사정한 경우이고, 후자는 군수가 국유지통지서를 제출하여 국유로 사정된 경우이다. 사정공시 후 동척이 불복신청하고 재결을 받았다. 그리고 동척이 민과 분쟁하여 민으로 사정된 것도 동척이 다시 불복신청하여 재결 받은 경우도 있다.

동척이 정부출자지임에도 불구하고 왜 일부 토지에서 토지신고서를 제출하지 않았을까. 불복신립신고서에서 그 이유를 보면 이해하기 어려운 측면이 적지 않다. "정부출자지로 인도를 받은 이래 확실히 이를 점유하였음에도 불구하고 임시토지조사국장은 000의 소유로 사정하여 불복신립인의 소유로 재결을 구한다."는 것이었다.[96] 더구나 "정부출자지라는 인증을 얻어 소유권 보존증명을 받고 … 과세지견취도와 결수연명부에 비추어도 000의 소유라고 할 만한 증거가 조금도 없음에 따라 불복신립인의 소유라 정정하고 재결을 구한" 경우도 있다.[97] 고등토지조사위원회에 제출한 불복신청 서류를 보면 동척은 토지신고서를 제출하지 않았으며, 사정명의인만 제출한 경우였다.

왜 그런 일이 발생했을까. 국유지에서와 같이 경계오류나 양입사정, 교체사정 등과 같이 행정적 오류로 볼 수 있는 경우도 있었겠지만, 절수사여지나 투탁지 또는 혼탈입지와 같이 민의 실질적 지배권이 강하여 동척이 소유권자라고 주장하기가 쉽지 않았던 토지였을 것으로도 생각된다. 그렇지 않고 행정적 오류로 신고가 누락된 것이라고 하면, '사업'자체가 부실

95) 동양척식주식회사, 『동척 10년사』, 1918.
96) 고등토지조사위원회, 「토지사정불복신립서」, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제16호.
97) 고등토지조사위원회, 「토지사정불복신립서」, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제13호.

한 것이었다고 할 수밖에 없을 것이다. 그런데 동척이 정부출자지에 대한 확인 작업을 완료한 상태에서 '사업'에 임하였음에도 불구하고, 신고를 하지 않아 사정에서 제외된 필지가 적지 않았다는 점을 고려하면 새로운 증거확보나 판정 기준 등과 관련하여 해석하는 것도 의미가 있을 것으로 생각된다.

동척의 분쟁은 사정과정에서 제기된 분쟁과 사정 후의 불복신청 두 경우로 구분된다. 전자의 경우 대표적 사례는 경남 김해지역의 사례를 들 수 있다.[98] 실지조사 당시 이곳의 동척 토지에서 분쟁이 많이 발생하였으며, 동척이 거의 승리했다. 불복신청은 전국적 현상이나 경남 김해와 창원 지역사례를 보기로 하자. 김해 지역에서 동척분쟁은 두 차례 제기되었다. 첫 번째는 사정 전에 동척토지에 분쟁을 제기한 경우이다. 분쟁지심사위원회에서 거의 모든 분쟁지를 심사하여 동척소유로 사정하였다. 두 번째는 사정 공시 후 동척이 조선인 필지를 대상으로 주도적으로 불복신청한 경우이다. 고등토지조사위원회에서 심사하여 재결로 확보하였다. 창원지역에서는 사정과정에서는 분쟁이 제기되지 않았으며, 사정 후 동척이 수십 건 불복신청하여 재결되었다는 점에서 차이를 보였다. 양자의 공통점은 동척이 거의 승리했다는 점이다.

동척이 불복신청한 토지는 정부출자지이지만, 국유지실지조사를 하지 않은 것이기 때문에 분쟁율이 높은 편이었다고 생각된다. 동척은 불복신청할 때 군수로부터 "전기의 토지는 1910년 8월 정부가 출자한 것"이라는 것을 인증한다는 내용의 '출자지인증원'을 받아 제출하였다. 그리고 토지사정불복신립서에 동척은 정부출자지라는 점을 공통적으로 언급하였으며, 여기에 과세지견취도나 결수연명부를 증거로 재결을 신청한다고 강조하기도 하였다.[99]

동척이 자기 소유로 판정받을 만큼 거의 완벽한 증거를 갖고 있으면서 왜 토지신고서를 제출하지 않았을까. 현존하는 경남 창원군의 불복신청

98) 최원규, 앞의 논문, 『역사문화연구』 49, 2014.
99) 고등토지조사위원회, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제13호.

서류를 근거로 파악해 보자. 여기에 실린 동척의 재결 건수는 34건이었다. 명의정정이 15건, 양입사정이 9건, 교체 필지 4건, 경계 5건 등이다. 먼저 명의정정은 양자의 합의로 토지소유권 사정명의정정승락서를 제출하여 명의를 정정한 것이다. 이때 빠지지 않고 제출한 것은 정부출자지라는 증거였다. 하지만 정부출자지가 곧 동척소유라는 등식이 성립하는 것이 아니었다. 따라서 때로는 민이 분쟁을 제기하였으며, 때로는 동척도 상황이 여의치 않을 경우 신고도 하지 않았던 것으로 보인다. 동척이 불복신청할 때 제출한 '토지등록부'를 볼 때,[100] 신고의 단순 누락 가능성은 별로 없어 보인다. 그렇다고 동척이 신고하지 않은 사유를 언급한 적도 없었다. 정황증거를 통해 그 원인을 살펴보기로 하자.

〈표 11〉의 예에서 처럼, 경남 창원군의 불복신청 서류에도 동척이 민유지를 대상으로 불복신청하여 재결 받은 경우가 적지 않았다. 그중에는 동척이 매득한 토지가 타인에 사정되자 불복신청하여 재결 받은 경우도 있었다.[101] 동척 토지가 실지조사 과정에서 다른 사람 토지로 잘못 사정된 경우가 적지 않게 발생했는데, 다음의 세 경우였다. 동척 토지의 일부가 이웃한 다른 소유자의 필지에 양입 사정된 경우, 측량과정에서 필지의 경계를 잘못 측량하여 발생한 경우, 그리고 대면적주의라는 필지의 구획원칙을 적용하기 위해 분합필하는 과정에서 발생한 경우 등이다.

양입사정과 경계측량의 오류는 실지조사과정에서 발생한 단순 오류도 있었겠지만, 종래 필지의 경계를 사표로 표기하는 본질적 한계 때문에 발생하였을 것으로 판단된다. 사표라는 경계 표기방식의 모호성이 동척의 소유지 확대에 일조한 것으로 보인다. 사표에 표기한 지형지물 대신 선으로 경계를 확정할 때, 힘이 강한 쪽에 유리한 방향으로 그 경계선이 결정될 가능성이 높았기 때문이다. 사실 동척은 경계에 대한 불복신청의 비중

100) 고등토지조사위원회, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제9호 첨부서류. 동양척식주식회사의 토지등록부 서류철도 첨부했는데, 등록부의 구성은 소재지 견취도番, 자번호, 지목, 夜味, 면적(두락, 反別) 결수, 가격, 社定番 그리고 맨 아래 빈칸으로 구성되었다. 등록부의 작성시점은 서류에는 표기되어 있지 않다.

101) 『조선총독부관보』 제1167호, 1916. 6. 24.

이 높았을 뿐 아니라 이에 대한 재결도 대체로 동척의 요구대로 이루어졌다. 사표 문제는 대면적주의라는 필지구획 과정에서도 분쟁발생의 여지가 많았다. 필지 사이의 사표 부분에 존재한, 겉으로는 '無主地'로 보이나 실질적으로는 점유자가 존재한 초생지나 진전 등에서 소유권 분쟁이 제기될 수 있었던 것이다. 양자는 동시에 나타나기도 하였다.

다음은 개간문제와 관련하여 소유권 확정을 둘러싸고 불복신청이 제기된 경우이다. 사궁장토에서 일부 유토가 민유로 인정받기도 한 것처럼, 동척도 민유로 인정했다가 재결과정에서 적극 소유권 확보에 나서 되찾아간 것으로 생각된다. 그럴 가능성이 있는 예를 조선인이 자기 토지라고 신고하여 사정받은 토지를 동척이 불복하여 제출한 신청서를 통해 살펴보기로 하자.

첫째 경남 창원군 웅남면 적현리 익자 49번 답이 두 필지로 분필되어 동척과 신재수에게 각각 사정된 사례이다. 이때 동척은 점유지역과 사정도(지적도)가 같은 토지로 모두 자기 소유인데, 그중 한 필지를 소작인인 신재수의 소유로 사정한 것을 오류라고 주장하며 불복신청하여 재결 받았다.[102] 사정 전 실지조사에서 임시토지조사국에서는 각자 제출한 토지신고서를 근거로 소유자가 다른 두 필지로 판단하고, 지주총대의 입회아래 측량을 하고 사정한 것이지만, 동척은 원래 정부출자지로 한 필지였다고 주장하며 불복신청하고 재결을 받은 것이다. 이 가운데 신재수가 사정받은 필지는 그가 개간 경작하던 토지로 보인다.

둘째 경상남도 창원군 진전면 봉곡리 세 필지에서 벌어진 사례이다. 과세지견취도에는 네 필지로 표기되었는데, 사정에서는 동척 한 필지와 소작인 이학래의 두 필지 등 3필지로 구획하였다. 동척은 과세지견취도를 증거로 이들이 모두 자기 소유라고 주장하며 불복신청하였다. 이때 창원군수의 인증을 받은 '출자지인증원' 도 제출하였다. 이학래는 토지신고서에 개간지라는 의미로 '新'이라 기록하였으며, 임시토지조사국에서 이를 받아들여 그의 소유로 사정한 것이다. 두 토지신고서가 다 진실이라고 가

102) 고등토지조사위원회, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제44호(1916. 6. 12.)

정하면, 임시토지조사국에서는 개간권을 소유권으로 인정했지만, 고등토지조사위원회에서는 이를 인정하지 않고 명목상의 소유권자인 동척의 소유로 재결한 것으로 보인다.[103]

셋째 동척이 정부출자지로 인도받은 11필의 토지인데, 임시토지조사국장이 이를 두 필지로 합필하고 그중 한 필지를 최현갑의 소유로 사정한 사례이다. 최현갑이 제출한 토지신고서에는 그 필지가 '新起'라 표기되었으며, 임시토지조사국에서 그의 소유로 사정한 것이다. 하지만 동척은 소작인 최현갑이 동척 소유의 전을 답으로 전환하고 토지신고서를 제출하여 사정 받은 것이라는 내용으로 불복신청을 하여 재결을 받았다.[104]

동척은 이곳이 자기 소유의 일부인데 3년 전 최현갑이 답으로 바꾸었다고 주장한 것이다. 과세지견취도에는 이곳이 동척 소유로 표기되어 있었지만, 동척은 실지조사할 때 이를 문제삼지 않았다. 이때 동척은 최현갑이 자기토지의 일부인 전을 답으로 바꾸고 자기 소유로 신고했다는 사실을 몰랐을까. 그리고 임시토지조사국은 이러한 사실을 알면서 최현갑의 소유로 사정한 것은 아닐까. 자세한 사정은 알 수 없지만, 과세지견취도와 원도를 비교할 때 기본적으로 이 곳은 진전이나 초생지가 곳곳에 산재한 지역이었다.[105] 초생지(진지)라고 표현된 곳이 그대로 산으로 편입되어 측량대상에서 제외되거나 때로는 다른 필지에 포함되기도 하였다. 이곳의 경작지는 진기(陳起)의 변동이 비교적 잦은 곳이었다. 이때 최현갑도 진전상태의 전을 답으로 개간한 것으로 보인다. 이리하여 실질적 점유권을 행사하던 최현갑을 소유권자로 사정하였는데, 재결에서 명목적 소유자였던 동척이 본래 자기 소유지라고 주장하고 불복신청한 것으로 판단된다.[106]

이상의 사례는 양쪽 다 토지신고서를 제출한 경우인데, 그 내용이 서로 모순되지 않아 임시토지조사국장이 별도의 필지로 사정한 사례였다. 사정

103) 고등토지조사위원회, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제13호(1916. 6.8.)
104) 고등토지조사위원회, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제16호(1916. 8.29.)
105) 창원시 합포구청 소장의 「창원군 과세지견취도」와 국가기록원 소장의 「창원군 지적원도」를 대조하여 얻은 결과이다.
106) 고등토지조사위원회, 『경상남도 불복신립사건 심사서류』 제16호. 사정 전에는 전이었는데, 사정할 때 답으로 되어 소작인의 소유로 사정된 경우이다.

공시 후 동척이 두 필지는 별개가 아니라 모두 동척토지라고 불복신청한 것이다. 필지의 한 부분을 개간하고 신고서를 제출하여 분쟁이 발생한 경우라고 생각된다. 그리고 또 한편으로는 그 필지는 대면적주의의 구획에 따라 대지주가 주위의 토지를 자기 소유지라고 주장하며 개간지를 여기에 포함시켜 발생할 가능성도 있었다. 이때 개간지의 소유권을 판정할 때 개간권과 입안권 가운데 무엇을 선택할 것인지가 문제였다. 대체로 사정과정에서는 이용자, 즉 현실의 점유자를 배려하는 모습도 보였지만, 재결과정에서는 명목적 소유권자의 입장에서 처리한 것으로 보인다. 이때 동척이 제출한 정부출자지라는 서면이 재결 받는데 결정적 증거로 활용된 것으로 보인다.

동척이 불복신청으로 소유지를 확대해 간 것은 관보의 재결서에는 대략 138건 정도였다. 이 가운데 조선인을 대상으로 재결받은 건수는 109건이었다. 동척의 불복신청은 전국 각도에서 제기되었는데, 경남이 제일 많았다. 138건 중 77건이었다. 다음이 전북, 경기, 충남 순이었다. 경남은 창원, 김해, 사천, 밀양, 동래, 함안, 산청 진주 등에서 발생했는데, 창원이 제일 많았다. 전북에서는 전주와 익산이, 경기에서는 서울에 인접한 고양군에서 주로 발생했다.[107] 기본적으로 동척을 둘러싼 불복신청은 조선인이 동척을 대상으로 한 경우는 매우 드물었으며, 대부분 동척이 조선인을 대상으로 불복신청하고 그대로 재결되는 것이 일반적이었다. 그 결과는 동척 소유지의 확대로 나타났다.

5. 분쟁지에서의 불복신청 사례

1)『조선총독부관보』재결서의 사례

불복신청은 사정공시 후 이해관계자가 소유권과 경계에 이의가 있을 경

107) 각 지역의 동척 재결지 실태는 다음과 같다.

경기	경남	경북	전남	전북	충남	충북	평남	합
19	77	2	1	20	11	3	5	138

우 하도록 정했다. 그런데 사정은 분쟁지와 분쟁지가 아닌 경우로 구분할 수 있다. 전자는 분쟁지심사위원회에서 심사하여 사정한 경우인데, 후자와 함께 재결과 재심이 허용되었다. 다시 불복신청하는 사례는 보기 드물었다. 다음은 분쟁지 심사를 거쳐 사정한 결과에 대해 불복신청을 제기한 몇몇 사례이다. 분쟁지심사와 재결은 심사기준에서 차이를 보이지 않았겠지만, 그 결과가 서로 다른 경우도 있었다. 다음 사례를 검토하여보자.

〈표 17〉『조선총독부관보』의 분쟁지 재결사례

순번	불복신청	토지소재	지목	재결인	사정인
1	佐佐木勇助	경성 원동	대	佐佐木勇助	황소사
2	윤상건	경기 강화 내 관청	전	윤상건	사립 진명여학교
	경기도장관	경기 강화 길상 초지	대	국유	사립 진명여학교
3	김삼규	경남 밀양 하남 수산	전	김삼규	국유(동척)
4	도장관	경기 개상 중서	전 대	국유	왕세창 왕재중 왕수정
5	김병수 외 5인1	부산 초량동	전	김병수 외 6인 공유	김정복, 김성진

첫째는 경성 원동 소재의 대지를 둘러싸고 佐佐木勇助와 황소사가 분쟁한 사례이다.[108] 임시토지조사국장이 황소사의 소유로 사정하였지만, 佐佐木勇助는 이 사이에 토지가옥소유권 확인과 가옥명도청구소송을 경성지방법원과 복심법원에 제기하여 승소 판결을 얻었다. 그는 판결서 사본을 고등토지조사위원회에 제출하여 재결로 소유를 인정받았다. 이 사례는 사정결과를 법원판결로 뒤엎었다는 점에서 특징적이다. 성격이 다른 두 기관이 서로 결론은 달랐는데, 고등토지조사위원회는 법원판결을 존중하여 佐佐木의 소유로 재결하였다.

둘째는 사립진명학교와 윤상건 사이에 일어난 소유권 분쟁이다.[109] 사정 전에 양자가 윤상건의 소유로 화해하였는데, 윤상건이 토지신고서를

108)『조선총독부관보』, 제832호, 1915. 5. 14.
109)『조선총독부관보』, 제838호, 1915. 5. 21.

제출하지 않아 토지신고서를 제출한 진명학교의 소유로 사정되었다. 이에 윤상건이 결수연명부 등본과 토지소유권 명의정정 승락서를 증거서류로 불복신청하여 재결을 얻어냈다. 결수연명부에는 윤상건의 소유로 기록되었지만, 토지신고서를 제출하지 않아 이 같은 일이 발생했다고 하였다. 또 다른 하나는 국유 측과 사립진명여학교가 국유지 통지서와 토지신고서를 각각 제출한 사례였다.[110] 심사결과 사립진명여학교 소유로 사정되었지만, 경기도장관이 불복신청하여 국유로 재결받았다. 국유 측은 이 토지가 역둔토대장과 역둔토지도에 등록되었으며, 소작인이 경작하고 있는 국유지라고 주장하였다.

셋째 동척과 국유, 민인 등 셋이 분쟁한 경우이다. 동척과 국유가 분쟁하여 국유로 사정되었지만, 제3자인 김삼규가 토지신고서를 제출하지 못하여 국유로 사정되었다고 불복신청하여 재결받은 사례이다.[111] 분쟁토지는 20여 년 전 김삼규가 매득하여 납세 경작하던 토지였다. 그가 토지신고서를 제출하지 않아 사정대상에서 제외된 가운데 국유 측과 동척이 분쟁한 결과 국유로 사정된 것이다. 사정 공시 후 김삼규가 불복신청하여 재결받았다. 분쟁의 당사자가 아닌 제3자가 불복신청하여 재결 받은 특이한 사례이다.

넷째 국유와 공유자가 국유지통지서와 공유신고서를 각각 제출한 분쟁사례이다.[112] 심사결과 왕세창 등 공유자가 사정명의인으로 확정되었다. 하지만 도장관의 불복신청에 따라 고등토지조사위원회에서 사정결과를 뒤엎고 공유가 아니라 국유로 재결한 것이다. 이때 사정명의인인 이 소유권 명의 정정 승낙서를 연서하여 제출하였다. 별 다른 증거를 제시하지 않고 결과가 달라진 것이다.

다섯째 문중 대표 2명이 사정명의인이 되자 그 외 문중인인 김병수외 5명이 불복신청한 사례이다. 김씨 일문이 초량학교에 토지를 기부한 댓가로 두 필지의 토지를 받았는데, 대표 2사람이 사정명의인이 되자 위의 6명

110)『조선총독부관보』 제1185호, 1916. 7. 15.
111)『조선총독부관보』 제1019호, 1915. 12. 25.
112)『조선총독부관보』 제1154호, 1916. 6. 9.

이 불복신청을 하여 재결을 받은 건이다. 토지공유권 확인인도와 가옥 취제 청구사건에 대해 부산지방법원이 재판한 확정판결을 제출하였다. 재판에서 사정권자가 패소하자 불복신청인이 판결정본 확정증명서, 진술서 등을 고등토지조사위원회에 제출하였다. 사정명의인이 다른 사람이 증여했다는 것을 입증하지 못하여 고등토지조사위원회에서 6명 공유로 재결한 것이다.[113] 판결이 사정을 뒤엎은 경우이다.[114]

임시토지조사국은 소유권 사정의 최고 결정기관이지만, 고등토지조사위원회가 상위기관으로 사정결과를 뒤엎고 재결할 수 있는 지위를 부여받았다. 이 위원회는 법원의 판결이 있을 때는 이를 존중하여 재결 처분을 내렸다.

2) 『토지사정 불복신립사건 재결관계』 서류철의 사례

일제의 '사업'에서 가장 큰 문제는 국민유분쟁이었으며, 그중에서 사궁장토 분쟁이 주류였다. 이 분쟁지를 고등토지조사위원회에 계속 불복신청한 사례는 보기 드물었다. 〈표 18〉은 국가기록원 소장의 『토지사정 불복신립사건 재결관계』 서류철에 실린, 민과 어의궁이 분쟁한 국민유 분쟁사례이다.[115] 국유지로 사정되자 염한용 등이 불복신청하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

〈표 18〉 황해도 어의궁토의 불복신청 사례

번호	불복신청자	토지소재지	필수	면적
1	조선총독부 염한용	황해도 안악	답38, 대2 전1답1	165730평
2	조선총독부 염한용 박시준외 5인	황해도 신천군 노월면월음리 굴산리 구창리 만초리 정예리 덕성리	답98 전대임야 지소잡종지	
3	조선총독부 염한용	황해 재령군 남율면 신서리		145020평

113) 『조선총독부관보』 제1377호, 1917. 3. 9.

114) 경기도 광주군 경안면 쌍령리의 신씨가가 수원지청의 판결을 근거로 최원보로 사정한 것에 불복하여 재결에서 승리한 경우도 있다(『조선총독부관보』 제1015호, 1915. 12. 21).

115) 조선총독부, 「토지사정불복신립의 건 변명」 「신천군외 2군 소재 토지사정불복 신립의 건」, 『토지사정 불복신립사건 재결관계』, 1919. 두 건 모두 도장관이 1918년 2월 15일 고등토지조사위원회에 보낸 서류이다.

이 불복신청은 황해도 신천군에 거주한 염한용이 주인공이고 그 외 주민 6명이 관계가 되어 있었다. 이들은 신천군 안악군 재령군 3개 군에 걸친 구래의 어의궁 소속의 수십만 평의 토지에 대해 재결을 신청하였다. 이곳 토지는 연혁이 모두 동일하였으며 그 내용은 다음과 같다.

① 안악 신천 재령의 3군에 소재한 장토 300석11두 6승락은 본인(염한용)의 조부 종수가 황지를 기간하고 매득하여 전 어의궁에 투탁한 것이다(1830-40년경). 신유년(1861년) 조부 종수가 범죄로 동 장토와 다른 소유 토지를 몰수당하였다. 그런데 갑자년(동치3년) 죄명을 蕩滌하고 을미년(1895년) 심상훈 탁지부 대신일 때 풍기군 소재지 55두락은 돌려받고 어의궁 소속 장토의 분은 아직 받지 못했다.
② 풍기군 소재지를 환급 받은 것은 탁지부 보관 서류에 의하여 인정된 것이고, 전 어의궁 소속 장토는 관계사실에서 증거 불완전하여 실지조사를 하였다.
③ 출장원의 보고서대로 투탁사실은 인정되지 않아도 331석 1두 4승 2합락 내 240석 10두 5승 2합락은 어의궁 소속 황폐지를 종수와 혈연인 종유가 동궁의 도장이 되어 축동 기간한 것이고, 85석 10두 9승락은 그 근방 소재의 민유지를 종수가 사금으로 투자하여 매집한 것이라 인정된다고 하였다.
④ 출장원의 인정은 주로 면리장 기타 소재지 인민의 진술을 기초로 한 것이고 다른 확증이 있는 것은 아니다. 또 재무서의 양안에 노명을 기록한 점에서 종수의 사유지가 된다고 인정되어도 이 또한 근거가 박약하여 이를 승인할 수 없다고 하였다.
⑤ 85석 10두 9승락은 사유지를 적몰한 것과 관계된 것이라 하여도 1895년에 55두락의 환급처분을 받을 때 본 관계지에 대하여 하등 기록한 바 없다. 청원인도 본 관개지에 관한 어떠한 서류도 소지하지 않았기 때문에 죄명을 蕩滌하여도 특히 이를 환급해야할 이유가 없다고 하였다.

여기서 염종수와 국유 측의 주장을 정리해보자. 먼저 전자의 주장이다. 이곳 토지는 염종수가 개간하고 매득한 토지라는 것은 면장과 주민이 모두 인정하였다. 염종수 집안은 염종수가 처형되고 재산이 적몰되었다가 죄가 풀리자 반환운동을 벌였다는 것이다. 풍기군 소재의 토지는 1895년

돌려받았지만 이곳은 돌려받지 못했다. 1907년 제실유재산조사국에 환급 출원하여 1908년 돌려받아 지세를 납부하고 소작료를 돌려받기도 했다. 그런데 1909년에 이 조치가 잘못된 것이라고 하며 다시 국유로 처리하였다. 이리하여 임시재산정리국에 환급을 출원하였지만 거부당하였으며, 1910년 국유지실지조사에서 소작인과 인접지주 등의 입회아래 실측하고 국유역둔토로 취급하고 국유로 사정되자, 불복신청하였다는 것이다.

염씨가에 동조하는 다른 분쟁관계자들은 이곳은 80년이래 蘆를 심고 전전매매되어 온 곳이고, 대부분 1910년대 초에 매득하여 점유 수익하여 왔다는 것이다. 그리고 증명을 받거나 결수연명부에 등록하고, 지세를 납부하여 왔다고 했다. 그런데 1910년 국유지실지조사에서 국유지로 조사했는데, 이를 오류라고 공통적으로 주장한 것이다.

그러나 국유 측은 이에 반대되는 입장에서 해석하였다. 이곳은 풍기군 토지처럼 투탁한 문서증거가 없을 뿐 아니라 위의 증빙으로는 투탁 사실을 인정할 수 없다고 하였다.[116] 죄가 풀렸다고 적몰재산을 돌려주어야 한다는 것도 인정할 수 없다는 것이다.[117] 증거도 옛날의 것은 인정할 만한 것이 없고, 최근 결수연명부와 참고인 등의 진술로 점유 수익 납세한 사실은 인정되지만 대부분 분쟁이 제기된 후의 일이라고 했다. 그리고 어의궁토는 당시부터 국유지로 관리자를 두고 대부료를 징수하여 왔으며, 국유지조사에서 국유지로 등록을 완료했다고 했다. 따라서 민유 측 주장은 채용하기 부족하다고 주장하였다.

그러나 분명한 사실은 이 지역은 개간지이고 그 권리를 전전매매했던 사유지였다고 했다. 그리고 투탁은 인정하지 않았지만, 염씨가에서 개간한 것을 인정한 것으로 보아 절수사여지적 성격을 갖는 토지라고 할 수 있

116) 불복신립인은 이같이 광대한 토지를 소유하면 타인에게 탈취될 우려가 있음으로 57년 전에 어의궁에 투탁하였다고 주장하였다(조선총독부, 「불복신립서 부속서류」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919).

117) 국유측에서는 주장의 근거가 되는 소유권 취득의 사실과 투탁관계와 적몰 또는 무죄된 사적 등을 인정할 수 없다. … 그리고 소재 동민은 당사자의 주장 사실을 시인하였지만 이들은 단지 口碑에 기인한 것으로 믿기 어렵다고 하였다(조선총독부, 「불복신립서 부속서류」, 『토지사정 불복신립사건 재결관계』, 1919).

을 것이다. 이에 대한 어의궁의 권리는 수조권적 권리(명목적 소유권)이고 개간자의 개간권은 사실상의 소유권적 권리라고 할 수 있는데, 일제는 후자를 부정하고 전자로 사정 재결한 것이다. 더 중요한 것은 국유 측은 국유지라는 확실한 증거를 제시하지 않고, 그간 국가기관이 국유지로 계속 관리해왔다는 점만 언급하고 있다. 그리고 과세지견취도와 결수연명부에 등록된 것을 증거로 민유는 자기소유라는 입장이고, 국유는 이를 오류로 취급하고 그들을 소작인으로 분류하였다. 더구나 민유지는 국유지 사이에 존재할 수 없고, 그 매매도 위장매매이기 때문에 임시재산정리국에서 환급하지 않았다는 것이다.

이렇게 보면 어의궁장토는 민에서는 투탁지라 주장하지만, 국유 측은 절수사여지로 취급한 것으로 보인다. 결수연명부와 과세지견취도의 작성도 관계자의 입회아래 관이 주도한 사업인데, 스스로 장부내용의 정당성을 부인하고 있다. 나아가 양안에 노명(奴名)으로 기록되었음에도 불구하고 민유로 인정하지 않았다. 그리고 민이 소유권을 행사한 시기는 분쟁 이후라고 하지만, 이미 오랫동안 매매되어왔던 토지였다는 점은 부인할 수 없다. 임시토지조사국에서는 개간의 물권적 성질을 부정하고 국유지로 사정하였으며, 이에 염종수 등이 불복하여 자기들 소유로 재결해 줄 것을 요청하자, 황해도와 탁지부에서는 앞의 주장대로 각하해 줄 것을 요청하는 회답을 고등토지조사위원회에 보냈다.[118]

6. 역토의 국민유 처리기준과 국유지 처리방안

1) 역토의 국민유 처리기준–장위(長位)와 공수위(公須位)전답의 민유지화

'사업'에서 국민유 분쟁은 빈번히 발생하였으며, 이때 국민유를 구분하

118) 조선총독부, 「토지사정 불복신립지에 관한 서류 송부의 건 회답」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919. 탁지부장관이 고등토지조사위원회에 보낸 서류이다. 이 서류에는 재결서가 첨부되어 있지 않아 결과는 알 수 없으나 관이 인정하지 않는 것으로 보아 각하되었을 것으로 추론된다.

는 기준은 원칙적으로 유토=국유지, 무토=민유지였다. 판정은 분쟁이 제기되었을 때 분쟁지심사위원회에서 심사 결정하는 방식이었다. 위원장이었던 和田一郎은 그의 저서에서 조선국가의 토지를 유형별로 사전과 공전을 분류한 바 있었다. 여기서 그는 1918년 황해도 재결과정에서 분쟁이 된 장위와 공수위전답을 사전, 마전을 공전으로 분류하였다.[119] 그런데 이 기준은 탁지부에서 1913년 3월 12일 세제328호로 각도에 '장위와 공수위전답에 관한 건 통첩'으로 하달한 적이 있었다.[120] 현지에서 분쟁이 다발하자 다음과 같이 기준을 정하여 다음과 같이 통첩한 것이다.

① 長位와 公須位田畓 등은 모두 민유로 인정하고 國有地臺帳에서 삭제할 것
② 右 土地의 結數는 不相當한 것으로 인정하고 國有地調査의 때 實測한 面積에 의하여 토지의 等級을 살펴 相當 結數를 수정하고 실측이 아직 끝나지 않은 土地에 대하여는 수정이 된 類地에 比準하여 상당 결수를 수정하고 1913년분.부터 修正 結數에 의하여 地稅를 징수할 것.
③ 본 건 처분의 결과는 이를 보고할 것.

탁지부에서 장위전과 공수위전을 모두 민유로 인정하도록 지시하였다. 경국대전에서 수조권을 지급한, '各自收稅'하도록 한 토지였다. 그 후속 조치로 국유지대장에서 이를 삭제하고 결수를 정하여 지세를 징수하도록 하였다. 하지만 실제 현장에서는 누락된 경우도 적지 않았던 것으로 보인다. 대표적인 사례가 황해도 평산군과 금천군 소재 장위와 공수위 전답이었다. 임시토지조사국에서 민유 아닌 국유로 사정하여 불복신청이 제기된 것이다.

본 건 평산군 금암면 한포리 소재 383번지의 2 전(역둔토대장 면10번 전 2,148평)은 長位土라 칭하던 토지로 결세는 금교역에 부속하였지만

119) 和田一郎, 『朝鮮地稅土地制度調査報告書』, 宗高書房, 1920.
120) 조선총독부, 「장위와 공수위전답에 관한 통첩(정무총감)」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919.

> 토지는 민유였다. 그런데 융희 2년 국유지조사의 때 평산군 내의 장위토를 전부 국유로 측량하였다. 이에 인민이 환급을 청원하고 도장관의 신청에 따라 본부에서 조사한 결과 1913년 이 땅을 제외한 다른 장위토는 전부 민유를 인정하고 환급하였다. 그런데 이 땅은 당시 청원에서 누락되어 역둔토대장에서 삭제되지 않고 대부의 수속을 하는 등 역둔토로 취급하였다. 동리의 박연수가 자기 소유라고 주장하고 그 이래 두세 차례 평산군청에 환급을 청원하였지만 이미 일단 해결된 사건으로 금일까지 수리하지 않았다. 금번 동군 토지조사의 때 임시토지조사국장이 국유로 사정하였다. 이에 고등토지조사위원회에 불복신청을 하여 조사를 하였다. 이 땅은 永年 매매하여 온 것, 同治 양안에 장위라 등재되어 있고, 그 부근 토지도 장위토라고 되어 있는 것에 비추어 보면, 지난번 환급한 장위토…와 동일한 성질의 토지인 것이 명료하여 도장관의 의견을 담아 본안대로 처리하도록 하라.[121]

탁지부의 통첩에도 불구하고 환급되지 않은 주요인은 국유지대장에 장위를 토지를 지급한 '自耕無稅'의 馬位로 마음대로 정정했기 때문이었다. 평산군에서는 다른 곳의 장위토는 전부 환급했는데, 이곳은 환급하지 않았기 때문에 마위로 정정했다고 변명하고 있다. 환급대상인 장위토를 환급하지 않고 환급대상이 아닌 마위로 정정한 것이다. 그리고 평산군 개량안 사본에는 '기주(起主) 金郊馬長位'로 모호하게 표기하기도 했다고 했다.

분쟁은 1909년의 국유지실지조사부터 본격화되었다. 이때 국유지로 조사하고 1911년 분부터 개정소작료를 징수하려고 하자 인민이 반발하며 민유지라는 것을 조사 확인해 달라고 청원한 것이다. 조사 보고서의 내용은 다음과 같다. 첫째 양안에 근거한 판단이다. 평산군청에 보관된 구양안(1872년; 동치 11)에는 금교 공위 또는 금교 장위라고 기록되어 일반 민유지와 구별되어 국유지라고 하기도 했는데, 금천군 보관의 구양안(1749년; 건륭 14)에 금교 장위라 부기한 경우는 소유주와 작인의 성명을, 역토(마위토)는 소유주를 靑丹馬位, 금교마위로 하고 作人만 기록하는 등 양자의

121) 조선총독부, 「토지사정불복신립에 관한 토지소유권 명의정정승락서 제출방의 건(1918. 11.7)」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919.

기재방식이 달랐다고 했다. 역토는 국유지이고 長位는 민유지로 역에 부속된 것이라고 인정한 것이다.

둘째 1896년(건양 원년) 궁내부의 사찰위원 현제강이 작성한 '馬位田畓査定成册'은 갑오승총을 반영하여 역토의 총합을 표기하였는데, 공수위 전답결과 장위 전답결은 별도로 구별하여 기록하였다는 것이다. 이곳은 민유지로 지세를 면제하는 대신 이를 역에 획부한 것이라고 확인하였다고 했다. 그리고 이곳에는 경성과 개성의 부호인 대지주가 존재하였으며, 자작 민영휘가 가장 많다고 했다. 이들은 마름을 두고 소작인으로부터 타작으로 소작료를 수취하였으며, 지세는 지주가 부담하였다고 하였다.

셋째 1896년 이래 지세상당액을 납부하고 도전이나 도조를 더 받은 것은 없다고 하였다. 그런데 1908년 평산재무서에서 장위 또는 공수위를 민전과 구별하여 국유라고 하고 역둔토대장에 등록하였는데, 도전은 종래와 같이 결세상당액을 징수하였다는 것이다. 그 결과 역둔토수입은 증가한 반면, 지세는 감소하였다고 하였다. 그리고 역둔토대장에 등록하였기 때문에 국유지실지조사의 때 국유지로 등록되었다는 것이다.

넷째 평산군 이외의 다른 군에서는 장위전과 공수위전을 민유지로 취급하였는데, 여기서는 동일한 역토를 국유로 취급한 이유가 무엇인지 조사하였다. 그 결과 다음과 같은 이유로 민유지라 인정하였다. 백여 년 전부터 자유로 매매하였으며 문기가 있었다. 그리고 경의선 부설 때 수용지 가운데 마위전 포료전 둔전 등은 국유라 대금을 지불하지 않았지만, 장위와 공수위전답은 대금을 지불하였다는 것 등이다. 이리하여 이 토지를 민유로 정리하고 지세를 징수하라고 처리방침을 제시하였다는 것이다. [122]

평산군에서는 이와 달리 처리되어 민인이 환급을 요구하면서 분쟁이 본격화되자, 도장관의 신청에 따라 탁지부에서 조사를 실시한 것이다, 1913년 다른 장위토는 전부 민유로 인정 환급하고 이곳만 누락되어 역둔토대장에서 삭제되지 않고 대부 수속을 하는 등 역둔토로 취급하였다는 것이

122) 조선총독부, 「장위와 공수위전답에 관한 통첩 별지조사서」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919.

다. 박연수가 평산군청에 환급을 청원하였지만 수리하지 않았으며, '사업'에서 국유로 사정하자 불복신청하였다는 것이다. 이에 대해 탁지부에서는 이곳은 이미 환급한 장위토와 동일한 성질의 토지라는 것이 명백하니 도장관의 의견대로 처리하라고 지시하였다.[123]

이같이 일제의 분쟁처리 방식은 민전으로 확인되면 환급했지만 분쟁을 제기하지 않으면 그대로 국유로 처리하는 방식이었다. 즉 사유라는 것이 명백하지 않으면 일단 국유로 처리하고, 분쟁이 제기되면 그때 처리한다는 방침이었다. 그런데 전반적인 불복신청의 결과는 민전의 국유화가 재결로 더 진전되는 결과를 초래하였다.

2) 국유지 처리방안

일제가 줄곧 견지한 국유지 정리방침은 무토=민유지이고 유토=공토=국유지였다. 여기서 문제는 유토와 무토를 구분하는 기준이 분명하지 않아 분쟁이 빈번히 발생했다는 점이다. 여기 덧붙인 또 하나의 문제는 일제가 사정한 토지소유권에 배타성 절대성을 부여했다는 점이다. 소유권적 물권(혹은 경작권적 물권)을 지닌 도지권자나 중답주들의 권리를 완전히 배제하여 이들의 반발하는 등 분쟁이 더욱 심화되었다. 이 물권은 사기 등 불법행위가 아니라 노력을 제공한 대가로 획득한 것으로 지주도 인정한 권리였지만, 일제는 법적 강제력을 동원하여 이를 빼앗은 것이다. 반식민지적 움직임을 초래할 수밖에 없었다.

경상남도장관은 1917년 이래 평온하게 지나갔다고 했지만, 1919년 3.1운동이 일어나면서 인심의 동요가 더욱 심각해 졌다고 1919년 6월 18일 다음과 같이 김해군의 사례를 정무총감에 보고하였다. "독립소요 후 인심변동을 타고 이때 운동을 하면 총독부가 인민에 유리하게 해결해줄 것이다."라는 기대 속에 불복신청인들이 조직적으로 대처하기 시작했다고 했다. 김해군 김해면 불암리의 유봉래, 하동면의 김형교(金炯敎), 김형수(金

123) 조선총독부 국유지 통계에서 이 시기 국유지가 축소된 것으로 나타난 것은 이 조치와 무관하지 않다고 생각된다.

炯洙), 장경문(張敬文) 등이 경성에서 木尾 변호사와 함께 맹렬히 운동을 하는 한편, 계쟁자에게 운동비용을 지불하거나 계쟁지의 전매를 종용하였다는 것이다. “무지한 농민을 유혹하여 운동비를 징수하여 경성방면에서 여러 가지 획책하고 있다.”고 하면서 이들을 조사하는 중이라고 했다. 경상남도에서는 이들이 인심을 선동하는 일은 만세소요에 따라 당연 일어날 것을 예상하였지만, 이를 조장한 것은 1916년 1월 불복신립기간 만료 전후 수리하지 않을 방침으로 각하한 불복신립서를 고등토지조사위원회에 平山 사무관 일행이 최근 제출한 일이라는 것이다.

이 계쟁지는 역둔토대장에 등록해서 여러 해 동안 평온하게 소작료를 징수하던 국유지였다고 했다. 계쟁지에 대하여 관용 처분하는 모습을 암시하여 인심을 선동하기 쉽게 사실을 인증하거나 마음대로 하여 다른 곳에 파급되면, 결국 소작료를 징수하는데 지장을 초래하는 원인이 될 우려가 있다는 것이다. 그리고 고등토지조사위원회의 재결이 경상남도의 보고 방침과 큰 차이를 보일 경우 조선총독부의 위신이 점차로 땅에 떨어지고, 불만을 품은 무리들이 더 발호할 것이고, 양민도 이반하고 유식계급의 빈축도 사게 될 것이라고 했다. 따라서 관대하면서도 엄격하고 절도 있게 하여 편중된 조치가 없도록 배려해달라는 주문이었다. 역둔토를 국유로 하는 경남도의 입장을 계속 유지하겠다는 의지의 표현이었지만, 경상남도와 조선총독부에서도 국유지 때문에 제기된 불안성을 해소하기 위해 대책을 마련했던 것으로 보인다.

조선총독부가 1912년 10월 29일 칙령 제39호로 공포한 ‘역둔토특별처분령’이 첫 번째 대책이었다. 이 법은 역둔토의 관리와 처분에 관한 것이었다. 일제가 소작문제의 심각성을 의식하고 대부 이외에 자작농육성책의 일환으로 역둔토를 불하하되, 그 자격자를 동척과 역둔토의 소작인으로 정했다. 이때 역둔토의 소작인에게만 불하자격을 부여했다는 점이 주목된다. 즉 국민유 분쟁에서 분쟁을 제기한 물권적 경작권자들은 소유권을 포기하고 소작인이 될 때만 자격을 부여한다는 것인데, 당시는 이러한 국민유 분쟁을 적극적으로 해결할 생각은 없었던 것으로 보인다. 물론 역둔토

불하는 규정뿐이고, 1920년까지 역둔토가 갖는 재정적 비중 때문에 대부제도만 시행했다.

이리하여 국민유 분쟁은 격화되고 해결될 기미는 없었다. 이에 조선총독부와 각도에서는 이를 위한 대책마련에 나섰다. 경상남도장관은 탁지부에 경남 세비(稅秘) 제108호로 1919년 6월 18일 '김해군 소재 국민유 계쟁지에 관한 건'[124]을, 정무총감에는 '김해군 기타에서의 국민유계쟁지 처분에 관한 건'[125]을 제출하여 검토 대상으로 삼도록 했다. 이는 3.1운동 이후 이에 대한 대책으로 제출한 것이기도 했다.

1919년 4월 30일에 제출한 후자에는 '私賣地 紛爭地 해결의견'이 실려 있다. 국유지를 사적으로 매입하거나 분쟁이 된 토지에 대한 처리방안이었다. 사매지나 분쟁지가 사정이나 재결로 국유가 되었을 경우, 관계자의 청원에 따라 이를 불하할 때 처리방식에 대한 의견을 제출한 것이다. 여기서 전제가 된 것은 "사매지나 분쟁지 또는 조선인과 일본인 등을 묻지 않고 동일한 방법으로 처분"하라고 한 것이다. 민족에 따른 구분 없이 동일하게 취급한다는 것이 전제조건이었다. 다음에 구체적인 내용을 보기로 하자.

> 첫째 불하를 청원할 수 있는 자는 사매 또는 분쟁의 당사자로서 그 토지를 경작하거나 가옥을 건축하여 거주하는 자 또는 소작하는 등 현재 그 토지를 이용하고 거주하는 자에 한한다. 그런데 소작권을 매매한 것이라고 문기, 매매 가격 등에 의해 명확히 확인할 수 있는 것은 이를 허가하지 않는다.
>
> 둘째 증명 또는 사증(査証)을 거친 것으로 국유로 사정하여 계쟁자가 이의신청을 한 토지는 민유로 사정을 변경하여도 이의 없을 것.
>
> 셋째 증명 또는 사정을 거친 것으로 국유로 사정되어 계쟁자가 이의신청을 하여도 이를 취하 또는 이의를 신청하지 않은 토지로 증명 또는 사

124) 조선총독부, 「김해군 소재 국민유계쟁지에 관한 건(1919. 6. 18)」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919.

125) 조선총독부, 「김해군 기타에서 국민유계쟁지처분에 관한 건(1919. 4. 30)」, 『토지사정불복 신립사건 재결관계』, 1919.

증을 받은 자가 출원할 때는 무상으로 교부할 것.

넷째 1909년 3월 이전 매매에 의해 점유의 상태에 있고, 자기의 토지로서 개량 관리하여도 증명 또는 사증을 거치지 않은 토지의 경우 이해관계인이 이의신청을 한 것에 대하여는 국유를 주장할 것.

다섯째 전항의 토지로서 국유로 사정을 확정하고, 이해관계인이 불하신청을 한 때는 편의상 지세상당액을 환원하여 불하가격으로 하는 방법에 의하여 수의계약에 따라 사매자에게 양도할 것.

여섯째 넷째의 토지로 이의의 신청을 했다가 이를 취하하거나 이의신청을 하지 않아 국유로 확정된 토지에 대하여 이해관계인이 불하를 신청할 때는 제6항에 준하여 처리할 것.

국민유 분쟁에서 사매지와 분쟁지 문제를 해결하기 위한 방안으로 일정한 자격을 갖춘 자에게 이를 불하한다는 내용이었다. 불하자격자는 사매 또는 분쟁의 당사자로 경작이나 거주하는 자로 하였다. 단 소작권을 매매한 것이 확실한 자는 대상에서 제외하였다. 기본적으로 일제는 국유=배타적 소유권이라는 전제아래 불하를 추진한 것이다.

그리고 사매지나 분쟁지가 국유로 확정된 다음 불하할 때는 증명이나 사증을 거친 경우와 그렇지 않은 경우는 처리방법을 달리했다. 전자는 무상으로 민유로 전환해주고, 후자는 지세상당액을 환원해서 불하가격으로 정하고 수의계약에 따라 양도하도록 하였다. 사매지와 분쟁지에서 발생한 분쟁을 처리하는 과정에서 자기 권리를 빼앗긴 자들의 불만을 해소하려는 방안이었다. 조선총독부가 증명이나 사증을 발급한 당사자로 이에 대한 책임도 지겠다는 의사도 내포한 방안이었다. 물론 사유지 안에서 발생한 분쟁은 대상이 아니었다. 그리고 이 처리가 가능하도록 마지막 항목에 역둔토특별처분령을 개정하거나 특별법령을 발포하여 이를 처분할 수 있는 길을 열도록 하자는 제안을 하였다.

조선총독부는 이러한 제안의 연장선에서 1920년 8월 13일 역둔토특별처분령 시행규칙을 개정하고 '역둔토특별처분에 관한 건'을 공포하여 역둔토불하의 기본법령을 마련하였다. 유료 대부지를 대상으로 연고소작인에게 불하하도록 하고 이들이 불하의사가 없을 때는 경쟁입찰방식을 택하였

다. 이러한 소작농민 안정책에도 불구하고 불하조건이 좋은 편은 아니었다. 그리고 불하비용을 마련하기도 쉽지 않아 포기하는 경우도 발생하였다. 이러한 이유 때문인지 소작농민의 비중은 갈수록 더 증가하였다. 오히려 지주들의 토지증가에 기여한 측면도 적지 않았던 것으로 보인다.[126]

7. 맺음말

일제는 고등토지조사위원회의 재결을 소유권과 경계에서 발생한 오류를 바로 잡는 최종 단계로 설정하였다. 도로, 제방, 구거, 임야, 海 등의 소유권은 재결대상에서 제외하였다. 일제가 공동이용지에 대한 관리 처분권을 확립하기 위한 일환이었다. 먼저 경계에 대한 불복신청은 측량의 오류와 지형지물로 경계를 표기한 구래의 사표를 선으로 표기하는 과정에서 생긴 이해관계의 충돌에서 기인하였다. 일본인 지주와 동척을 비롯한 일본인 회사가 주로 조선인 토지를 대상으로 불복신청했다. 일본인 사이의 충돌도 적지 않았는데, 특히 대지와 시가지에서 빈도가 높았다. 양입사정도 주로 조선인을 대상으로 한 것이었다. 이러한 불복신청은 신청자의 의도대로 재결되어 조선인 토지의 감소와 일본인 토지의 증가로 귀결되었다.

소유권에 대한 불복신청은 다양한 원인으로 발생하였다. 구문기의 진위여부, 사표의 해석과 적용문제, 관습물권을 일본민법의 배타적 소유권으로 정리하는 기준과 그 적용과정에서 발생했지만, 사업의 시행과정에서도 적지 않게 발생했다. 토지신고서와 국유지통지서의 미제출로 인한 사정오류, 양입사정과 경계측량의 문제, 신고자와 신고일의 불일치, 소작인 등 이해관계자의 자기명의 신고, 대부와 개간의 법적용 오류 등 다양하였다.

소유권을 둘러싼 불복신청은 조선인이 전체의 40%로 제일 많이 제기했다. 60%는 조선총독부와 일본인이 제기한 것이었다. 그리고 불복신청 대

126) 역둔토불하에 관해서는 다음의 글이 참고 된다. ① 배영순, 「일제하 역둔토불하와 그 귀결」, 『사회과학연구』 2-2, 1982, ② 김양식, 『근대권력과 토지』, 해남, 2000, ③ 조석곤, 「일제하 역둔토불하에 관한 연구」, 『경제사학』 31, 2001.

상은 조선인이 전체의 80%가량 되었다. 따라서 조선인 사정명의인 건수의 절반 정도는 새 조선인에게 재결되었으며, 나머지 절반가량은 조선총독부나 일본인의 소유로 재결되었다. 재결 후 조선인의 소유권은 사정당시에 비해 절반으로 감소하였으며, 일본인 지주와 회사는 3배, 조선총독부는 4배 정도로 소유가 증가하였다. 국유지는 6%가 민유로 환급되었지만 재결 후 국유지의 비중은 22%로 크게 증가하였다. 그리고 일본인은 일본인에 대한 불복신청 비중이 높았지만, 조선인에 대한 불복신청 건수가 훨씬 많아 일본인의 소유지가 크게 증가하였다. 분쟁에서는 국민유 분쟁이 압도적이었지만, 재결에서는 국유지의 확대와 더불어 일본인 소유지의 확대(10%에서 32%)라는 결과를 낳았다. 사정 전 분쟁과 달리 재결에서는 국민유분쟁보다 민유지 불복신청의 비중이 더 많았다.

재결은 도별로 차이를 보였는데, 모든 도에서 조선인의 토지가 대폭 감소한 점은 공통적이었다. 경기도의 특징은 변동이 가장 적었다는 점이다. 경남과 전북은 불복대상 국유지의 비중이 매우 적었을 뿐만 아니라 재결 후 건수가 오히려 감소하였다. 반면 경남 전북은 일본인 지주의 활동이 매우 적극적이었다. 일본인지주나 회사의 불복신청 건수는 대폭 증가하였다. 그리고 동척의 불복신청은 거의 모든 지역에서 제기되었는데, 특히 경남이 두드러졌다. 전북에서는 불이흥업이 주도했다. 이와 반대로 경북에서는 일본인지주와 회사의 활동은 미미했지만, 국유 측의 불복신청 건수는 크게 증가하였다. 충남은 전국적 경향성과 거의 일치한 지역인데, 이곳도 국유지의 증가가 두드러졌다. 시가지에서의 불복신청은 일본인이 주도했다.

다음은 구체적인 재결사례의 검토이다. 먼저 국유지에서는 역둔토대장과 지도가 국유지통지서 작성과 재결에서 일차적 증거서류였다. 국유 측의 불복신청은 국유지통지를 하지 않아 발생한 건이 매우 많았다. 불복신청은 도장관 명의로 했지만, 국유지는 특이하게 사정명의인이 스스로 한 경우도 적지 않았다. 그리고 사정명의인이 국유 측의 불복신청에 이의 없이 동의하는 가운데 재결이 이루어졌다는 점도 특징적이었다. 경계의 오류, 양입사정, 소작인의 신고 등도 많았지만, 재결서대로 판단하면 '사업'

의 부실성으로 신고나 통지가 누락된 경우도 적지 않았다고 보인다. 누락이 '사업'의 부실에서 연유한 것이 아니라면 새로운 증거나 소유권 판정기준과 관련된 문제로 생각된다. 대부분 개간이나 소작인 등 이해관계인의 신고와 관련된 문제였다. 재결에서는 사정과 달리 개간과 관련된 물권을 소유권으로 인정하지 않고 수조권의 자격을 가진 명목적 소유권자에게 '원시취득'의 배타적 소유권의 자격을 부여하였다.

그리고 관청부지와 관아터, 지소에도 이 기준을 적용한 것으로 보인다. 갑오개혁이후 충청지역에서는 관가가 황폐화되자 민이 개간하여 공토로 등록하였는데, 여기에는 수조권적 권리와 경작권을 근거로 한 물권적 권리가 타협적으로 공존하고 있었다. 사정 단계에서는 실제 점유자인 후자를 소유권자로 사정하기도 했지만, 재결과정에서는 일본민법의 소유권 개념을 적극 적용하여 전자를 소유자로 재결한 것으로 보인다. 경북지역의 지소도 민유로 사정되었다가 국유 측이 불복신청하여 국유로 재결되었다. 그 내용은 국가의 명목적 소유권이 주민의 실질적 소유권을 제압하고 배타적 소유권의 지위를 확보한 것이다. 충청지역의 관아터와 경북지역의 지소가 다른 지역과 달리 민유로 사정되었다가 국유로 재결되었듯이, 사정과정에서는 소유권 판정기준이 지역적으로 차이를 보였지만, 재결과정에서는 기준을 전국적으로 통일시켜 적용한 것이라 생각된다. 결론적으로 국유지에서의 재결과정은 국유지가 민유지로 환급되는 경우도 일부 있었지만 어떤 경우든 예외 없이 조선인 토지는 감소하고 국유지는 확대되는 결과를 보여 주었다.

민유지에서 불복신청은 조선인이 제일 많이 제기했지만, 대부분 조선인 상호간의 문제였다. 조선인의 소유권이 일본인에 비해 상대적으로 안정되어있어 활동성은 현저히 낮았다. 대체로 1인이 한두건 제기한 정도였다. 이와 달리 일본인지주는 상호간의 불복신청도 있었지만, 대체로 조선인을 대상으로 한 것이었다. 그리고 이들의 토지소유 확대는 강압적이고 무리하게 조선인과 충돌한 결과였기에 소유권의 불안성이 심하였다. 이리하여 관권이나 법원 판결로 유리한 해석과 증거를 마련하여 '사업'으로 소유권

을 안정화시켜갔다. 이때 이들은 구래의 문기보다 증명을 신뢰하였으며, 취득과정에서 행사한 '불법성'은 문제 삼지 않고 문서증거 위주로 판정하였다. 점유권이나 개간권도 일본 지주의 입장에서 해석하고 판결하여 조선인의 토지를 차지해 갔다. 村井吉兵衛의 경우가 대표적이다.

동척 토지는 대부분 정부출자지였다. 동척의 불복신청은 대부분 토지신고서를 제출하지 않아 발생한 것이라고 재결서에 기술되어 있다. 내부적으로는 토지신고서의 미제출과 아울러 양입사정, 경계의 오류, 소유권을 둘러싼 법적용의 문제 등이 불복신청의 원인이었지만, 동척은 정부출자지라는 것을 절대적 증거로 삼아 재결을 받아 토지를 확대해 갔다. 동척 토지에서도 개간과 관련한 분쟁이 주목된다. 새로 필지 구획을 할 때 개간으로 지목이 달라졌을 경우 필지를 각각 별도로 구획하면서 분쟁이 발생하기도 했다. 동척과 개간자가 별도로 제출한 토지신고서를 임시토지조사국에서는 모두 인정하여 사정명의인을 달리했다. 하지만 동척은 두 필지가 동일 필지이고, 개간지는 그의 일부라고 주장하였다. 명목적 소유권과 개간권 중에서 사정에서는 후자를, 재결에서는 전자를 소유자로 인정했던 것으로 보인다. 이때 구래의 사표를 선으로 표기할 때 대지주가 행사한 영향력과 필지구획이 무관하지 않았다. 동척도 불복신청과정을 통해 토지를 확대하면서 소유권도 안정시켜갔다.

'사업'에서 재결과정은 조선인의 토지상실을 기반으로 국유지와 일본인 지주와 회사의 토지 확대로 나타났다. 식민지 국가의 속성과 민족적 이해관계가 그대로 표현된 것이라고 하겠다. 이러한 재결과정은 결국 조선인의 반 식민지적 행동을 초래하게 된다는 것은 의심할 여지가 없다. 일제는 단계적으로 대책 마련에 나섰다. 그중의 하나가 장위과 공수위전 등을 민전으로 확정한 조치였다. 그럼에도 불구하고 시행과정에서 누락된 것이 적지 않아 분쟁이 해소되지 않았다. 조선총독부가 적극 나서 행정적으로 일괄 처리한 것이 아니라, 이해관계자가 분쟁을 제기할 때마다 심사 결정하는 사후 처리방식을 채택하였다. 평산군의 사례는 사건 발생이후 8년이란 시간이 지나 비로소 해결하라고 지시할 정도였다. 민유가 국유로 사정

되었을 경우는 불복신청하여 재결 받는 이외에는 되찾을 수 있는 방법은 없었다. 불복신청은 민유지를 국유화하는 방향으로 전개되었다.

마지막으로 주목되는 것은 일제가 1919년 3.1운동이 발발하면서 국민유분쟁지 처리에 더 고심하는 모습을 보여 준 것이다. 경상남도장관은 고등토지조사위원회에 민심이 동요하지 않도록 처리방안을 마련하여 주의를 요망하는 한편, 국민유분쟁에서 야기된 이해관계자들의 불만해소방안을 강구하여 탁지부에 건의하였다. 이때 경상남도에서 제출한 방안이 사매지와 분쟁지의 처리였다. 사적으로 국유지를 매입한 토지나 국민유 분쟁지가 사정 또는 재결로 국유가 되었을 경우, 관계자의 청원에 따라 역둔토를 불하할 때 처리에 관한 방침이었다. 불하 자격자는 일본인과 조선인을 구별하지 않고 동일하게 취급하도록 하였으며, 토지경작자나 거주자로 한정하였다. 소작권 매매자에게는 허가하지 않고, 증명이나 사증을 거친 자는 무상으로 불하하도록 한 점이 주목된다. 국가의 배타적 소유권을 전제로 한 대책이었다. 나아가 역둔토 불하가 가능하도록 역둔토특별처분령을 개정하는 등의 조치를 취하도록 건의하였다. 이것은 사매지나 분쟁지로 불하대상을 한정한 것이 아니라 전 역둔토를 연고소작인에게 불하하는 방안이었다. 하지만 이 조치로 역둔토농민이 자작농으로 전환되기보다는 갈수록 소작농이 더 증가했다. 반면 지주의 토지는 더 확대되어 갔다.

참고문헌

조선총독부,『역둔토실지조사개요보고』, 1911.
_____,『토지사정 불복신립사건 재결관계』, 1919.
『結戶貨法細則』.『朝鮮總督府官報』
고등토지조사위원회,『불복사건심사서류』, 1917.
_____,『경상남도 창원군 불복토지심사서류』, 1918.
동양척식주식회사,『동척 10년사』, 1918.
早川保次,『朝鮮不動産登記ノ沿革』, 1921. (大成印刷出版部)
和田一郎,『朝鮮地稅土地制度調査報告書』, 宗高書房, 1920.
宮嶋博史,『朝鮮土地調査事業史の研究』, 東京大學 東洋文化研究所, 1991
배영순,『한말 일제초기의 토지조사와 지세 개정』, 영남대학교 출판부, 2002.
김홍식 외,『조선토지조사사업의 연구』, 민음사, 1997.
조석곤,「조선토지조사사업에 있어서 소유권 조사과정에 관한 연구」,『경제사학』10, 1986.
최원규,「일제초기 창원군 토지조사과정과 토지신고서 분석」,『지역과 역사』24, 2009.
_____,「일제초기 창원군 과세지견취도의 내용과 성격」,『한국민족문화』40, 2011.
이영호,「한말 일제초기 근대적 소유권의 확정과 국유 민유의 분기」,『역사와 현실』77, 2010.
이영학,「1910년대 경상남도 김해군 국유지실측도와 과세지견취도 비교」,『한국학연구』24, 2011.
_____,「한말일제하 창원군 식민지주의 형성과 그 특질 -村井진영 농장을 중심으로」,『일제의 창원군 토지조사와 장부(한국역사연구회 토지대장연구반)』, 선인, 2011.
한국역사연구회,『일제의 창원군 토지조사와 장부』, 선인, 2011.
_____,『일제의 창원군 토지조사사업』, 선인, 2013.

〈Abstract〉

The Analysis of the Decision Statistics and Cases of the Higher Land Investigation Committee in the Early Japanese Colonial Period

Choe, Won-Kyu

This article traces the significance of the decision made by the Higher Land Investigation Committee. The contents are as follows. First, the land of the Koreans was greatly converted into a state-owned land to the extent that the decision was said to be the expansion process of the national land. Secondly, land registered in the state-owned land register was decided to be state-owned through the appeal of dissatisfaction, even though it had been assessed as private land. Thirdly, the object of appeal was mainly the land of the Koreans, and as a result of the decision, the land assessed as Korean greatly decreased, while the number of the national and Japanese property increased greatly.

The applicants of appeal in private land were mainly Japanese and Japanese companies, making the Koreans the object of appeal. The Oriental Development Company did not submit a land declaration, so there were quite a few cases that were assessed as Korean land. The company filed an appeal and took it back. The Government General of Korea and the Japanese landowners filed a complaint against the Koreans for the reason of a survey error and widened their land. The decision was a measure to legally confirm exclusive ownership by the Japanese Empire. In this process, the Government General of Korea and the Japanese landowners expanded the property while establishing a colonial land ruling system.

* Key Words: Higher Land Investigation Committee, Decision, Appeal of Dissatisfaction, State-Owned Land, Private land,

• **논문투고일**: 2017년 10월 22일 • **심사완료일**: 2017년 11월 17일 • **게재결정일**: 2017년 11월 23일