

土地調査事業과 近代的 土地所有權의 成立

宮嶋博史*

I.

근년 토지조사사업에 관한 연구가 다시 활발하게 진행되기 시작하였다. 그것은 경남 김해군 사업관계자료의 발굴이나 전남 구례군 류씨가문서의 발굴 등, 자료적 조건의 비약적인 향상으로부터 자극을 받으면서 사업의 실시과정에 관한 실증적 연구가 본격적으로 시작된 것, 조선시대 양안이나 광무양안에 관한 치밀한 연구가 심화되고 사업 이전의 국가의 토지과약방식에 대한 이해가 깊어진 것 등에 의해서이다. 그러나 이런 연구의 진전에도 불구하고 토지조사사업의 역사적 의의를 어떻게 이해할 것인가에 대해서는 여전히 견해가 크게 대립하고 있다.

견해의 대립점 가운데 가장 큰 문제는 사업을 전후해서 토지소유관계가 기본적으로 변하지 않았다는 연속설과 크게 변했다는 단절설의 대립이라고 말할 수 있다. 다만 현재 의논되어 있는 단절설은 사업에 있어서 총독부나 지주에 의해 농민으로부터의 토지약탈이 널리 행해졌다는 식의 견해—이 설은 실증적으로 거의 파산했다고 해도 무방할 것이다—가 아니고, 조선시대의 국가적 토지소유가 사업에 의해서 폐기되었다고 이해하는 李榮薰씨와 같은 견해이다. 여러 연구자들에 의하면 필자도 토지국유론을 주장하는 사람으로 간주되고 있는데, 필자는 국가적 토지소유론에 입각하고 있지는 않다. 오늘의 보고는 이러한 연속설과 단절설의 대립을 지양하기 위해 토지조사사업을 국가의 토지배방식의 근본적 변화로서 이해되어야 한다는 것을 주장하려고 하는 것이다.

II.

연속설을 가장 분명하게 주장하는 논자는 裴英淳씨일 것이다. 裴씨는 조선시대의

* 日本 東京大學校 東洋文化研究所

사적 토지소유의 발전단계를 높이 평가하며, ‘보호국’ 시기의 정세제도개혁과 토지조사사업과정에서 이미 성립되었던 사적 토지소유권이 일제에 의해서 근대적 토지소유권으로서 인정받았다는 것을 지적하면서 사업을 전후한 토지소유관계의 변화를 부정하였다. 그 대신에 토지조사사업의 역사적 의의로서는 근대적 지세제도의 확립이란 측면을 강조하고 있다. 이 견해의 문제점으로서 토지소유문제와 지세문제를 기계적으로 분리시킨 것을 지적할 수 있는데, 이것을 분명하게 하기 위해 裴씨가 지세제도개혁으로서 토지조사사업을 보는 그 논리를 추적하기로 한다.

裴씨는 토지조사사업에 의한 근대적 지세제도확립에 이르는 과정을 다음과 같은 3 단계로 나누어 이해하고 있다. 즉 조선시대의 결세(結稅)→갑오개혁 이후의 결가(結價)→토지조사사업 이후의 지세라는 3단계가 그것이다. 그리고 조선시대의 결세를 근대적 지세로서 볼 수 없는 이유로서 세가지지를 지적하고 있다. 즉 첫째로 조선말기에 결에 대해서 부과되고 있었던 전세(田稅)·대동미(大同米)·삼수미(三手米)·결작미(結作米)·포량미(砲糧米) 및 기타 부가세 가운데 어느 부분이 토지소유에 따른 대국가부담, 즉 지세인자가 불명확하다는 것, 둘째로 군세(軍稅)나 환세(還稅)까지도 결에 부과하는 도결제(都結制)하에서는 더욱 결세를 지세범주로서 이해하기 어렵다는 것, 셋째로 족징(族徵)이나 인징(隣徵)과 같이 개인의 토지소유에 따른 부담지세액을 넘어서 결세가 징수될 때, 이것을 지세범주로서 잡기는 무의미한 일이라는 것이다.

이리하여 조선시대의 결세는 지세범주에 의해서는 도저히 잡을 수 없는 것이었는데, 갑오개혁 당시의 결가개정에 따라 비로소 지세범주가 명확해진다. 그것은 이 결가개정에 의해 종전 결에 부과되었던 여러가지 부담을 전세·대동미·삼수시·결작미·포량미의 다섯가지로 한정된 것과 함께 이들 다섯가지 부담을 화폐로 환산해서 지세라는 명목으로 징수하도록 했기 때문이다. 하지만 이 때 결가개정은 어디까지나 지세를 종전과 같이 결부에 의거해서 징수하려고 한 것이었는데, 결부의 실패는 각각 토지의 생산성과는 무관한 상태였으므로 근대적인 지세제도라고는 평가하기 힘들다. 그 뿐만 아니라 개개 토지소유에 대해서가 아니라 여전히 총액제(總額制)적인 부과방식—즉 지방 행정단위로 결세부담액이 고정되어 있는 것—도 남아 있었다. 따라서 갑오개혁 이후의 결가는 조선시대의 결세로부터 근대적인 지세에 이르는 과도적인 성격의 것이었다. 그리고 토지조사사업의 실시와 동시에 행해진 두번에 걸친 지세령의 개정에 따라 각각의 토

지생산성에 상응하면서 개별 토지소유자에게서 지세를 징수한다는 근대적 지세제도가 확립되었다는 것이 裴씨의 주장이다.

裴씨의 이러한 주장은 상당히 설득력이 있기는 하나 근대적 지세제도의 이해방식 및 그것과 관련해서 국유지문제에 관한 이해가 충분하지 않을 뿐만 아니라, 조선시대의 결세를 어떤 성격의 것으로서 잡는가가 분명하지 않다. 먼저 첫번째의 문제에 대해서 말하면, 근대적 지세제도는 근대적 조세제도의 일환을 이루는 것으로서 대등한 인격을 가지는 토지상품의 사적 소유자에 대하여 그 수입에 따라 부과되는 조세이다. 따라서 국유지는 근대적 지세제도하에서는 당연히 무세지가 되는데, 한국에 있어서 국유지의 무세화가 실시된 것은 1908년이었다. 이 조치는 근대적 지세제도의 확립을 위해 중요한 의미를 가질만한 지표이었는데도 裴씨는 이 문제에 대해 한마디도 언급하지 않았다. 裴씨가 이 문제를 간과한 것은 우연한 일이 아니고 국유지문제에 대한 이해에서 연유한다고 생각할 수 있다. 즉 조선시대에 있어서 사적 토지소유의 발전단계를 아주 높히 평가하는 裴씨는 조선시대의 ‘국유지’·‘민유지’ 구분과 토지조사사업 이후 국유지·민유지 구분과는 전혀 다른 바가 없었다고 이해하고 있지만, 국유지의 성격은 조선시대에서 토지조사시기에 걸쳐서 크게 변화해 왔다.

李榮薰씨의 연구에서 밝혀진 바와 같이 조선시대의 궁장토나 아문둔토에 있어서는 결부에 입각한 지배가 행해지고 있었다. 다시 말해서 ‘민유지’인 무토(無土)의 경우 뿐만 아니라, ‘국유지’인 영작궁둔(永作宮屯)형의 경우도 결당 200두의 도조(賭租)를 징수하겠다는 것이 국가의 규정이었다(乙亥定式). 이 점에서 일반 ‘민유지’에서의 지대수취가 결부가 아닌 마지기(斗落)를 기준으로 한 것과 차이가 있었다. 그리고 영작궁둔형 궁장토나 아문둔토는 결세가 면제되어 있었는데, 그것은 궁방이나 아문이 공(公)적 성격을 가지기 때문이었다.

그러다가 갑오개혁 때 이른바 갑오승총(陞摠)에 의해 영작궁둔형(第一種有土) 토지도 결가를 부담하게 되었기 때문에 사태는 복잡해진다. 갑오승총 이후 궁장토나 역둔토에서는 토지가 마지기에 의해 파악되며 수취도 마지기를 기준으로 행해지게 되었다. 그래서 이 점에서는 민유지에서의 지대수취에 가까워졌다고 할 수 있지만, 경작농민으로부터 수취되는 것은 ‘도세’(賭稅)라고 불리워지고 게다가 정액의 수취가 행해졌다는 의미에서는 조선시대의 ‘국유지’와 비슷한 성격이 아직 강하게 남아 있었다고

볼 수도 있다. 그리고 궁장토와 역둔토 모두 결부에 따라 결가를 부담했는데, 이것은 조선시대까지는 미분리된 상태에 있었던 공(公)과 사(私)의 관계가 분리되어 가는 과도적인 현상이라고 평가할 수 있는 것이다. 즉 국가가 사회에서 분리되지 않은 전 근대사회에 있어서는 일반적으로 그렇듯이 조선시대에 있어서도 국왕이나 그 일족 혹은 국왕의 분지(分肢)인 국가기관들은 사회의 공공기능의 유지라는 공적인 성격과 그 개인이나 기관의 사적인 성격이 밀접하게 결부되어 있었던 것인데, 갑오개혁 이후의 근대화정책에 의해 공적 성격과 사적성격의 모순이 노정되어 왔던 것이다.

일본은 '보호국' 시기 이후, 특히 제3차 한일협약 이후 주지하는 바와 같이 황실의 재정기반을 없애기 위해 궁장토나 역둔토를 원칙적으로 국유화하면서 이것들을 탁지부 관할하에 두는 정책을 추구하였는데, 그것은 그때까지 국유라기 보다 엄밀히 말해서 황실유, 혹은 황제의 소유물로 간주되었던 궁장토나 아문둔토를 국유지화하려고 한 것이었다. 1907년 7월의 '국유미간지이용법'의 제정은 왕토(王土), 즉 황제의 소유물로 간주되었던 미간지를 국유지로 규정한 것으로서 같은 의의를 가졌다. 이것들의 처치는 그때까지라도 미분리 상태에 있던 국가와 황제의 관계를 분리시키는 것으로서 아주 중요한 역사적 의의를 가지는 것이었고 앞에서 말한 국유지의 면세조치는 이런 정책의 일환으로서 실시된 것이었다. 그것과 함께 국유지 소작료도 주위에 있는 민유지의 소작료수준과 같게 하는 정책도 실시되었다. 이렇게 해서 국가는 국유지의 완전한 지주로서 민유지에서의 지주와 똑같은 존재가 되면서 사회에서 분리된 순수히 공적인 성격을 가지게 된 국가의 소유지는 면세지가 되었던 것이다. 배영순씨가 그 의의를 강조한 1910년대의 지세령 개정도 1908년의 국유지 면세조치를 전제로 해서야 비로소 근대적 지세제도확립의 지표가 될 수 있는 것이었다.

이상에서 본 바와 같은 조선시대에서 일제 초기에 걸친 국유지의 성격변화는 국가의 성격변화를 단적으로 말해주는 것이다. 앞에서 지적한대로 裴씨의 견해 중에서 조선시대 결세의 성격규정이 불분명하다는 문제도 이러한 국가의 성격변화가 사상되어 있기 때문이라고 생각할 수 있다. 따라서 다음은 조선시대 결세의 성격을 검토함으로써 국가의 토지에 대한 관계를 살펴보기로 하겠다.

III.

이미 지적한 바와 같이 裴씨는 조선시대의 결세를 근대적 지세와는 너무 이질적인 것으로 이해하고 있는데, 그 이유로서 세가지를 지적하고 있다. 그 이유를 요약해서 말한다면, 본래적인 지세부분 이외에 대국가 제부담이 결세로서 징수되고 있었다는 말이다. 바꾸어 말한다면 원래의 지세부분 이외의 대국가부담도 稅, 裴씨의 용어에 따르면 봉건적 부세(賦稅)라는 개념으로 이해되고 있는 것이다. 그러나 裴씨에 있어서는 조선시대의 稅가 어떻게 근대적 지세와 다른 것인가가 논의되어 있을 뿐이고, 그것을 왜 봉건적부세라고 규정할 수 있는가는 규명되어 있지 않다. 그 때문에 근대적 지세 제도의 확립으로서 토지조사사업의 역사적 의의를 잡으려고 하는 주장이 약화되어버렸던 것이다.

그런데 주지하는 바와 같이 조선시대에 있어서 토지에 대해서 부과된 여러가지 대국가부담을 稅라고 이해하는지, 地代라고 이해하는지는 오랫동안 논쟁이 계속되어 온 문제이다. 그것을 稅라고 이해하는 논자들은 조선시대의 기본적인 생산관계를 지주—전호제에서 찾고 조선사회를 일종의 봉건제 사회로 잡는 것에 대해서 지대라고 이해하는 논자들은 국가적 토지소유론의 입장에서 국가와 농민 사이에 기본적인 생산관계가 맺어져 있다고 잡는 것이다.

조선시대의 대국가 부담을 稅범주로 이해하는 논자들은 대강 좁은 의미의 전세부담만을 가지고 이것을 지세로서 잡아 왔는데, 전세 이외의 대국가부담을 어떤 성격의 것으로서 이해하는지, 또한 조선후기에 들어가면서 본래적인 전세 이외의 부담들도 토지에 대해서 부과되게 된 현상을 어떻게 잡을 수 있는지에 관해서는 명확하게 설명된 적이 없었다. 裴씨도 기본적으로 이 한계에서 벗어나지 못하는 것 같다.

다른 한편 조선시대의 대국가부담을 지대로 이해하는 경우도 문제가 있다. 이런 주장은 조선시대의 국가와 농민의 관계를 서구봉건사회에 있어서의 영주와 농민의 관계에 견주면서 국가의 토지에 대한 관계를 상급소유권이란 개념으로 잡으려고 하는 것이다. 그러나 서구봉건사회와는 달리 조선시대에서는 농민들이 자기 땅을 자유롭게 매매·처분할 수 있는 권리가 법적으로도 인정받고 있었으며 국가도 그것을 제한하려고 한 것은 초기를 제외하면 없었다. 그 뿐만 아니라 국가의 상급소유권이 법적으로 명문화된

적이 한번도 없었으므로 서구봉건사회의 영주들의 상급소유권과 분명히 구별되어야 될 것이다. 따라서 토지조사사업에 이르는 과정에서도 국가의 상급소유권을 부정하기 위한 법적 조치는 전혀 취해지지 않았던 것이고, 근대적토지개혁을 하는데 있어서 국왕이나 영주들의 토지에 대한 여러 권리들이라든가 농민의 지대지불의무를 해소시키는 조치를 필요로 한 서구사회와는 달랐다.

국가의 토지에 대한 관계를 상급소유권의 개념으로 잡으려고 하는 견해는 국가의 수조(收租)권적 토지지배가 강대함을 중시하는 곳에서 생겼는데, 그것을 소유라는 개념으로 이해하는데 있어서는 역시 여러가지 무리가 있는것 같다. 조선시대의 수조권적 토지지배는 소유라는 개념으로 잡기보다는 주권자의 신민(臣民)에 대한 인격적 지배의 물적표현으로 잡아야 한다고 생각한다. 그리고 수조권적 토지지배가 인격적 지배의 물적인 표현이었을 만큼 그것은 매우 개별적·구체적일 수밖에 없다는 특징을 짚게 띠고 있었다. 예를 들어 토지조사사업이 종결된 1918년에 개정된 지세령에 의한 실지세액과 그 이전의 지세액을 비교해 보면 각 도마다 다양한 차이를 보이고 있는데, 이것은 조선시대 결부설정방법의 차이나 전세 이외의 제부담액의 차이에 연유한 것이라고 생각할 수 있다. 강원도에서는 아주 낮은 결부가 설정된 것이나 거꾸로 전라도에서는 상대적으로 무거운 결부가 설정된 것들은 전자의 예이고, 임시적인 부역부담이 많은 경기나 중국무역에 따른 제부담이 많은 서북지방에서는 결세부담이 작았던 것은 후자의 예에 해당된다고 할 수 있다. 그리고 이러한 현상은 도 단위로만이 아니고 읍단위, 더 나아가서는 개인 단위로까지 대국가부담의 차이로서 나타나고 있었는데, 이런 현상들은 기본적으로는 주권자에 의한 인격적 지배의 개별적 성격에서 연유되는 것이었다고 할 수 있다. 갑오개혁 때의 결가제가 아직 근대적 지세로서의 의의를 가질 수 없었던 것도 결세의 이러한 인격적 지배의 물적표현인 개별적 성격을 부정하지 않았기 때문이고, 그것은 당시 국왕권력의 성격과도 알맞는 것이었다.

조선시대의 결세를 주권자의 신민에 대한 인격적 지배의 물적 표현으로 잡을 때, 배영순씨의 결세에 관한 규정이 불충분한 것임도 분명해진다. 裴씨는 결세는 봉건적 지대라는 개념으로 이해하고 있는데, 영유제(領有制)를 부정하는 裴씨가 왜 봉건제라는 용어를 사용하는지 의심스럽다. 가령 봉건제라는 용어를 전근대적이란 말의 동의어로서 사용한다 하더라도, 전근대적 부세의 본질인 인격적 지배 문제를 시야에 넣지 않는

것은 치명적인 결함일 것이다. 물론 조선시대의 결세에 있어서도 국가의 공공업무수행을 위한 재원으로서의 성격을 발견할 수 있지만, 다른 한편에서 결세에는 국왕이나 그일족, 혹은 국왕의 분지인 국가기관의 사적 이익의 확보라는 성격을 부정하기 어려운 것이고 양자가 미분리된 상태에 있는 것이야말로 결세가 전근대적인 조세임을 말해주는 것이다. 조선시대의 사적 토지소유는 이러한 국가의 수조권적 토지지배에서부터 큰 제약을 받을 수밖에 없었고 순수한 경제적 관계로서 전개해 나가기가 어려웠던 것이다.

일체에 의한 식민지지배는 이러한 신민에 대한 주권자의 인격적 지배를 해소시키는 것이었다. 물론 식민지지배의 본질이 타민족에 의한 폭력적인 지배에 있기 때문에 한민족은 민족총체로서 예속적인 지위에 놓여졌지만, 통치권력과의 관계에 있어서 한민족은 균질적인 존재가 된 것이고 총독부는 이러한 균질적인 주민위에서는 권력으로서 공적인 성격의 권력으로 순수화된 것이다. 토지조사사업은 이러한 지배상식의 전환을 위한 기초구축작업이었다. 왜냐하면 조선시대에 있어서는 주권자의 신민에 대한 인격적 지배가 수조권적 토지지배로서 현상되고 있었는데, 이런 수조권적 토지지배를 해소시키면서 토지를 하나의 상품으로서 그 인격적 성격을 부정하는 것과 함께 토지소유자를 근대적 의미에서의 소유자로서 새로이 잡는 것이야말로 토지조사사업의 목적이었기 때문이다.

따라서 토지조사사업의 역사적 의의로서 배영순씨처럼 근대적 지세제도의 확립이란 측면만을 강조하는 것은 일면적이며, 이영훈씨처럼 국가적 토지소유의 해소로 이해하는 것도 실태와 어긋난다. 사실은 조선시대에 있어서 인격적 지배관계의 물적표현으로서 존재하고 있었던 수조권적 토지지배를 해소시키면서 대등한 인격을 가진 사적 토지소유자를 법적으로 확정함으로써 근대적인 토지소유제도를 확립한 것이었고 국가의 토지과약방식의 일대 전환을 의미하는 것이었다. 근대적 지세제도의 확립이란 문제도 국가의 신민에 대한 인격적 지배의 해소를 전제로 해서 비로소 운운할 수 있는 것이다.

다만 마지막으로 주의를 환기하고 싶은 것은 토지조사사업에 의해 확립된 근대적 토지소유제도·지세제도의 식민지적인 특수성에 대해서이다. 예컨대 근대적 토지소유제도·지세제도하에서 국가는 토지소유자의 수입에 대해서 지세를 징수하는 반면에 토지소유자는 국가의 지세징수에 대한 승인권을 의회를 통해서 행사하는 것이 통상적이었는데도, 식민지지배하에서는 이러한 징세에 대한 승인권은 인정받지 못하였다.

또한 근대적 토지소유제도는 근대국민국가의 건설과 불가분의 관계에 있는 것으로서 타국민의 토지소유에 대해 제한을 가하는 것이 일반적이지만, 식민지 조선에 있어서는 이민족인 일본인의 토지소유에 대해서 아무런 제한도 없었다. 아니, 오히려 일본인의 토지소유를 안정화시키는 데에 사업의 한가지 주요목적이 있었던 것이다. 따라서 토지조사사업에 의해 확립된 근대적 토지소유제도·지세제도는 농후한 식민지적 특징을 띤 것이었다고 말할 수 있다.

〈參考文獻〉

- 裴英淳, “韓末·日帝初期의 土地調査와 地稅改正에 關한 研究”, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 1987년.
- 李榮薰, “朝鮮後期社會經濟史”, 한길사, 1988년.
- 金鴻植 외, “大韓帝國期の 土地制度”, 민음사, 1990년.
- 宮嶋博史, “朝鮮土地調査事業史の研究”, 東大東洋文化研究所, 1991년.
- 李喆雨, ‘土地調査事業과 土地所有法制的 變遷’(朴秉濠教授還甲紀念, “韓國法史學論叢” 所收), 1991년.

〈토론요지〉

이 호 철*

경북대 농업경제학과에 있는 이호철입니다. 저는 이 분야에 대한 직접적인 연구자가 아니기 때문에 토론자로서는 적합하지 않을 것 같습니다. 오히려 발표에서 거명된 배영순교수나 이자리에 계시는 이영훈교수가 더 적합할 것입니다. 그러나 이왕 토론자로서의 부름을 받았으니 평소에 가지고 있던 생각을 토대로 토론에 임하고자 합니다.

저는 소유권이나 소유관계를 연구하는 사람이 아니라 소유를 가져올 수 있는 내용, 그러니까 농업생산력이라는 쪽에서 연구하는 사람입니다. 소유가 존재하려면 소유를 있게 하는 물적인 토대가 있어야 할 것입니다. 그것이 바로 생산력의 문제입니다.

전근대사회의 소유에는 두가지가 있다고 생각합니다. 하나는 타인노동에 기초한 소유이고 또 하나는 자기노동에 기초한 소유입니다. 전근대사회에서는 두가지소유사이에 갈등이 계속됩니다. 그중에서 자기노동에 기초한 소유가 지속적으로 발전하게 되는데 이것은 결국 타인 노동에 기초한 소유를 극복하는 과정이고 이것이 토지소유의 근대화과정이라고 이해하고 있습니다.

중세말에 이르러 농민적 토지소유가 성장하게 되는데(물론 이것은 자기노동에 기초한 소유입니다) 농민적토지소유의 성장을 가져온 원동력은 생산력의 발달입니다. 농민적 토지소유의 발달은 바로 근대적 부르조아지의 성장을 의미하는 것이고 부르조아지가 성장해서 의회를 통하여 권력을 장악하게 됩니다. 부르조아지는 의회를 통하여 국왕을 견제하고 근대적소유권제도를 법제화하여 시민혁명을 완수하게 됩니다. 그리고 근대적 지세를 부과하여 이를 근대국가의 재정적 기초로 삼게 됩니다. 이것이 정상적인 서구 국가의 토지제도발전경로입니다. 그런데 한국의 경우는 어떠하였습니까?

한국에서도 토지조사사업이전에 농업생산력이 지속적으로 발전하고 있었다는 점에 대해서는 이론이 없을 줄 압니다. 그러나 한국에서는 근대화과정에서 부르조아지가

* 경북대 농업경제학과 교수

권력을 장악하지 못하고 식민지로 전락하고 맙니다. 부르조아지가 권력을 장악하지 못했다 하더라도 독일과 같이 영주권력에 의해 위로부터의 혁명이 수행될 수도 있습니다. 그러나 한국에서는 위와같은 아래로부터의 혁명도 실패했고 위로부터의 혁명도 실패하였습니다. 한국에서는 총독부권력의 행정적인 조치에 의해 토지개혁이 수행된 것입니다. 이것이 토지조사사업의 특수한 성격입니다. 그럼에도 불구하고 발표자는 식민지권력이 '순수한 공적 성격'을 가지고 있다고 말하고 있습니다. 과연 그렇게 말할 수 있는지 의심스럽습니다. 다소 경제사적인 관점을 벗어납니다만 노예제사회나 봉건제사회도 아닌데 한국인여성을 정신대로 끌고가는 현상의 물적인 토대를 어떻게 설명할 수 있겠습니까? 발표자는 토지조사사업의 근대적 성격을 강조하지만 '근대'라는 말의 의미를 어떻게 이해할 것인가 하는 문제를 좀더 신중하게 재검토해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 중요한 포인트는 행정적 또는 법제적으로 근대적인 성격을 가졌다고 해서 근대적인 것으로 치부할 수 있을 것인가 하는 점입니다. 예컨대 한국봉건사회에서의 지세(地稅)는 결부(結負)제라고 하는 지극히 불균등한 방식으로 징수되고 있었습니다. 그런데 그런 부분에서 오히려 부농(富農)이라든지 소작인층이 이익을 남길 수 있었으며 농민의 성장도 가능할 수 있었습니다. 만약 조선국가가 농민을 균질적으로 지배했다면 일제초기에 근대적인 농민의 성장이 가능할 수 있었겠는가 하는 점에 주목해야 할 것입니다.

다음에 발표에서 논의되는 내용들은 광범위하게 존재했던 민전(民田)을 대상으로 하는 것이 아니라 대부분이 전국토의 일부에 불과한 국유지를 대상으로 진행되고 있습니다. 이렇게 되면 중요한 내용이 사상될 수 있습니다. 물론 국유지 부분이 중요한 일부를 이루고 있다는 점을 인정합니다. 그리고 발표자가 강조하는 국유지부분에서 '순수한 공적 성격'을 의심하게 하는 토지약탈, 토지수탈이 행해지고 있다는 점도 간과할 수 없을 것입니다.

다음에 조선시대에 농민이 보유하는 토지를 파악하는 방식은 대체로 두가지가 있었다고 생각합니다. 하나는 결부제적 파악방식이고 또 하나는 마지기(두락, 斗落)로 파악하는 방식입니다. 대체로 조선국가는 국유지든 사유지든 모두 결부제로 파악하고 있었는데 이것은 매우 허구적인 파악입니다. 그런데 농민도 아니고 국가도 아닌 제3의

토지관계에서의 주체인 지주(地主)는 조선전기부터 자신의 토지를 두락 또는 마지기로 정확하게 파악하고 있었습니다. 결부제적 파악은 발표자가 말하는 수조권적 지배이기도 하고 전(前)근대적인 파악이기도 한데 이것이 결과적으로 허구적인 파악이라는 것은 토지생산력이 비약적으로 발전한 결과 생겨난 현상인 것입니다. 토지생산력이 발전하지 못했던 고려말이나 조선초기의 시점에서는 결부로 파악하나 두락으로 파악하나 별 차이가 나지 않습니다. 그러나 생산력의 불균등성이 누적되었을 때에는 결부제적 파악이 허구적인 것으로 변질됩니다. 그것이 허구적으로 되어 버리니까 국가는 광무양전(光武量田)시점에 가서야 고치려고 해 보지만 결국 끝까지 정확하게 파악하지 못하고 맙니다. 그러므로 국가의 토지파악방식을 기준으로 발전단계를 가늠하려고 하는 것은 ‘국가적 지배의 실체’를 지나치게 과장하는 결과가 된다고 생각하고 이 점에 대해서는 발표자께서도 어느정도 동의하리라 생각합니다.

토지조사사업의 역사적 성격에 대해서는 조선시대의 토지소유와 관련하여 연속설과 단절설이 대립되고 있는데 발표자는 연속설과 단절설을 절충하면서 자기학설을 전개하려고 합니다. 연속설 중에서 주목되는 것은 적어도 조선후기 이후에 확립되는 농민적토지소유가 일제시대에도 연속되어 나갔고 토지조사사업의 의의로서는 지세수취방식의 근대화를 들 수 있다는 배영순교수의 연구결과입니다. 단절설은 이영훈 교수처럼 국유지를 중심으로 파악하는 학설로서 수조권적 지배가 토지조사사업에 의해 해소되어 나갔다는 학설인데 발표자는 연속설이 조선시대의 농민적토지소유의 발전정도를 지나치게 과장한 것으로 보고 조선시대의 농민적토지소유의 발전정도는 역시 낮은 것이었다고 보는 것 같습니다. 그렇기 때문에 토지조사사업에서 근대적 토지소유권이 확립되는 것으로 보게 되는데 그렇다면 조선시대이전의 토지소유의 특질은 무엇인가 하는 문제가 생기게 됩니다. 종래 이 문제에 대한 대답은 국가를 상급소유자로 설정하는 방식이었습니다. 그런데 국가를 상급소유자로 설정할 때는 이론적으로나 실증적으로 많은 문제가 생기게 됩니다. 여기서 발표자는 국가의 토지에 대한 지위를 ‘수조권적 토지지배’라고 설정하면서 이것의 의미를 ‘소유라는 개념으로 잡기 보다는 주권자의 신민(臣民)에 대한 인격적 지배의 물적 표현’으로 개념화시키고 있습니다. 그러나 이러한 대체가설이 과연 어떤 물적 토대에서 나타나는 현상이며 그것이 과연 한국과

비슷한 다른 나라에서는 어떻게 나타나는가 하는 점이 설명되어야 한다고 생각합니다. 아마도 그러한 설명이 쉽지는 않을 것입니다. 국가의 결부체적 파악이 허구적인 것이라면 ‘국가의 토지파악방식의 변화’를 역사적 현상의 의미를 평가하는 중요한 지표로 삼는 것은 별 의미가 없지 않겠는가 하는 의문을 갖게 됩니다.

마지막으로 토지조사사업의 역사적 의의는 농지개혁의 의의와도 연관지워 해명해야 한다고 생각합니다. 만일 토지조사사업이 근대적 토지소유를 완결지은 것이라면 농지개혁의 단계에서는 식민지성의 제거만으로 족했어야 합니다. 그러나 농지개혁에서는 지주의 소유자체를 부정하여 토지를 재분배하게 됩니다. 그것은 어떤 이유에서 그렇게 되는 것인가 하는 문제가 아울러 해명이 되어야 할 것입니다.

결국 토지조사사업은 우리나라 토지제도사의 전체역사속에서 어떤 의미를 갖는 것인지가 분명하게 밝혀질 때 비로소 그 역사적 의의가 정확하게 자리매김될 수 있으리라 생각하면서 토론을 마칩니다.