

西歐近代法の 繼受와 琉球・沖繩

— 土地所有權을 中心으로 — *

미야히라 신야(宮平眞弥)**

번역 : 문준영***

목 차

- I. 시작하며
- II. 琉球・沖繩 역사의 개요
- III. 明治政府의 류큐 병합 과정
- IV. 近代的 土地所有權
 - 1. 舊慣土地制度의 개요—地割制
 - 2. 근대 이후
- V. 결어

* 이 발표문의 바탕이 된 논문은, 宮平眞弥, 「沖繩縣土地整理法制定過程に關する一考察」, 『法政法學』 20號(1995)이다. 본고에서 다룬 류큐・오키나와의 구관제도에 관한 자료로서는, 『沖繩縣史』 21卷(琉球政府, 1968), 같은 책, 14卷(琉球政府, 1965)을 참고하기 바란다. 『沖繩縣史』 21권에는 稅制, 지방제도, 토지제도에 관한 구관조사의 결과가 일부 기재되어 있고, 그 밖에도 토지정리사업의 실시상황과 결과를 정리한 「오키나와현 토지정리기요(沖繩縣土地整理紀要)」 등이 등재되어 있다. 제14권에는 당시의 내무성의 구관조사보고서 「一木書記官取調書」 등이 등재되어 있다. 아울러 오키나와의 구관조사에 관한 연구로서는, 宮平眞弥, 「一木喜徳郎の自治觀と沖繩調査」(法政大學沖繩文化研究所紀要, 『沖繩文化研究』 20號, 2000)를 참고하기 바란다.

** 流通經濟大學 法學部 準教授.

*** 부산대학교 법학전문대학원 조교수.

I. 시작하며

본 보고는 근대 오키나와(沖繩)에서 서구법이 일본을 통해 도입되는 과정을 근대적 토지소유권에 한정하고 고찰하는 것을 목적으로 삼는다.

오키나와현(縣)은, 전근대에는 류큐 국(琉球國)으로서 형식상은 독립된 국가를 형성하고 있었고, 법제도상으로도 일본의 바쿠한(幕藩)체제와는 다른 측면이 많을 가지고 있었다. 그리고 明治維新 이후 오키나와현이 설치된 후에도 십수년간, 지방제도, 조세제도, 토지제도 등의 분야에서는 일본법이 직접 적용되지 않고 이른바 ‘舊慣’이 존치되었다. 구관에서 일본법으로의 이행이 이루어진 출발점에서 근대적 토지소유권의 도입이 피해졌다. 그것이 어떻게 실시되었고 오키나와 사회에 어떠한 영향을 주었는지를 고찰해보고자 한다.

II. 琉球·沖繩 역사의 개요

류큐에서는 15세기에 尙王朝에 의한 통일적 국가가 형성되지만, 그 이전부터 명나라에 조공을 하고 있었다. 17세기 초두 일본의 사쓰마한(薩摩藩)이 침공하고 나서는 바쿠후(幕府)의 쇼군(將軍)의 교체와 류큐 왕의 교체가 있을 때마다 일본에 사신을 보내는 등, 바쿠한 체제에 편입된다. 이것이 나중에 이른바 ‘日中兩屬’이라고 불리게 된 상황이다. 다만 형식상으로는 독립국가의 체제를 갖추고 있고, 언어와 법제도 등의 문화 일반에서도 일본 본토와는 달랐다. 15-16세기경에는 중국, 조선반도, 동남아시아에 걸쳐 중계무역을 왕성히 행하고, 이들 지역으로부터도 문화적 영향을 강하게 받고 있었다.

1879년에는 오키나와현으로서 일본의 府縣에 편입되지만, 衆議院選舉法の 시행은 1912년(일본 본토에서는 1889년)이고, 지방제도가 본토와 같아진 것은 1920년이 되어서이다.

이들 법제도가 도입됨에 있어서 우선 근대적 토지소유권이 필요하였다. 일

본 본토에서는 地租改正事業을 거쳐 보아소나드가 기초한 민법 속에 근대적 토지소유권이 규정된다. 민법은 주지하다시피 1890년에 한 차례 帝國議會에 제출되었지만, 法典論爭의 결과 시행이 연기되었고, 대폭적인 수정을 받은 후에 1896년에 민법전 제1, 2, 3편, 1898년에 제4, 5편이 시행되었다. 그러나 오키나와현에서는 이 시점에는 민법이 시행되지 않고, 1899년에 ‘오키나와현 토지정리법(沖繩縣土地整理法)’을 시행하고, 토지소유자의 확정이 행해진 이후, 드디어 민법을 비롯한 많은 법분야에서 근대법이 도입이 실현되었다.

이상 류큐·오키나와의 역사를 간략히 정리한 연표는 다음과 같다.

- 구석기 시대: 港川人 등이 거주.
- 12세기~15세기: 山北, 中山, 山南의 三山時代.
14세기 이후, 각각 明과의 조공, 책봉을 행함.
- 1429년: 상(尙)씨의 三山 統一.
- 15세기~16세기: 중국, 동남아시아와의 중계무역이 번성하게 됨.
- 1609년: 시마즈(島津)의 류큐 침공, 尙寧 왕의 항복.
바쿠한 체제에 편입됨(바쿠후에 謝恩使, 慶賀使 파견).
“일중양속시대(日中兩屬時代)”
- 1854년: 류·미화친조약(琉米和親條約). (네덜란드, 프랑스와도 화친조약 체결)
- 1871(明治4)년: 류큐인의 대만조난사건(1874년, 일본의 대만출병)
- 1872(明治5)년: 류큐번(藩) 설치.
- 1879(明治12)년: 오키나와현(縣) 설치. 오키나와 통치의 기본정책=舊慣 존치.
- 1880(明治13)년: 류큐 침공을 둘러싸고 일본과 청국이 대립.
그란트의 조정과 조약 불성립.²⁾

1) 역주: 일본의 씨족 가마쿠라(鎌倉) 시대와 에도(江戸) 시대에 걸쳐 사쓰마(薩摩) 지역을 지배한 다이묘(大名) 및 그 분가를 일컫음.
2) 역주: 일본의 류큐처분(琉球處分, 1879년 오키나와현 설치 등 오키나와의 일본 편입에 관한 처분)을 둘러싸고 일본과 청국 사이에 영유권 분쟁이 격화되자, 미국의 전직 대통령(제18대 대통령) 그란트(Ulysses Simpson Grant)가 중재에 나섰으나 결국 일청간 합의가 성립하

- 1899(明治32)년: ‘임시 오키나와현 토지정리법(臨時沖繩縣土地整理法)’ 제정.
근대적 토지소유권 성립.
- 1912(明治45)년: 중의원의원선거법(衆議院議員選舉法) 시행
- 1920(大正9)년: 본토와 같은 지방제도가 시행됨.
- 1945(昭和20)년: 오키나와 전투.

Ⅲ. 明治政府의 류큐 병합 과정

다음으로, 류큐가 일본에 편입되는 과정을 조금 자세히 살펴본다. 오키나와 현에 일본의 법제도가 조기에 적용되지 않았던 이유로서, 그 귀속을 둘러싸고 청국과 분쟁이 있었던 것을 들 수 있다. 특히 1880년에는, 오키나와현을, 일부는 독립국, 일부는 일본의 영토, 일부는 청국의 영토로 하는 조정안이, 미국 대통령으로부터 제기된 적도 있었지만, 합의에 이르지 못하는 못하였다.

그러나 메이지정부는 류큐 번청(藩廳), 오키나와 현청(縣廳)과 같은 통치기구, 그리고 裁判, 警察, 宗教, 儀禮, 教育 등 직접 일본의 통치에 관계되는 부분에 관해서는 일찍부터 일본의 제도를 도입하고 있었다. 그러한 가운데 국정참가, 지방제도, 민사법 분야에서는 旧慣制度가 존속하게 된다.

1872(明治5)년: 류큐번(藩) 설치. 外務省 관할로

1874(明治7)년: 류큐번을 內務省 관할로

1876(明治9)년: 류큐번의 경찰권, 재판권을 내무성 출장소에 둠. 改定律例³⁾의 일부 시행.

지 않았다.

3) 역주: 메이지 정부가 일본의 구 율령과 중국의 청률(淸律)을 참고하여 1871(明治3)년에 제정한 신율강령(新律綱領)을 보완하기 위해서, 서구 형법의 요소를 가미하여 1873(明治6)년 6월에 제정한 형사법을 말한다.

1879(明治12)년: 오키나와현 설치. 國家祭日에 국기 게양을 명함.

服忌의 제도를 ‘一般의 制令’으로 정함.

1880(明治13)년: 사범학교, 소학교, 중학교 설립.

1883(明治16)년: 神社 통제.

1890(明治23)년: 波上宮(나미노우에 구우)을 官幣小社에 편입시킴.⁴⁾

1898(明治31)년: 징병제 시행.

IV. 近代的 土地所有權

1. 舊慣土地制度의 개요—地割制

류큐에는 오늘날 우리가 인식하고 있는 것과 같은 근대적 토지소유제도가 존재하지 않았다. 류큐시대의 전답[田畑]은 대부분이 일정한 연한마다 토지를 할당하는 지와리(地割) 제도에 의해 운영되고 있었다. 예를 들어 10년마다 추첨을 하여 당첨이 된 전답을 다음 10년간 경작하게 된다.

토지의 할당[割替] 방법은 각 무라[村]의 결정에 맡겨져 있어서 무라마다 달랐다. 할당 방법의 결정, 절차는 地人總會에 의해 진행되었다(地人이란 地割配當權을 가진, 무라의 구성원을 말한다).

토지는 무라 전체가 관리·유지하여 私的所有의 성격이 약하였다. 따라서 家産이 형성되지 않고 家制度도 발달하지 않았다. 계층분화, 빈부의 차가 발생하기 어려운 토지이용질서였다. 이와 같이 무라의 耕地를 地人 전원이 보유하고 있으며, 토지의 사적인 점유의 계기가 약한 시스템이었다.

4) 역주: 나미노우에 구우는 오키나와 나하(那覇)시에 있는 신사이다. 근대 일본의 사격제도(社格制度)에 의하면, 각 신사의 격은 크게 관사(官社)와 제사(諸社)로 구분된다. 관사는 국가로부터 봉폐(奉幣)를 받는 신사로서 다시 관폐사(官幣社)와 국폐사(國幣社)로 나뉜다. 관폐사는 신기관(神祇官)이 제사를 주관하고, 국폐사는 지방관이 제사를 주관한다.

또한 山林에 관해서는 일정한 범위에서 王府의 관원이 관리하고 있는 것도 있었지만, 기본적으로는 무라의 주민이 엄격하게 유지·관리하고 이용하고 있었다. 류큐는 면적이 좁고 높은 산이 없기 때문에, 목재는 귀중한 자원이어서 남벌이 일어나지 않도록 세심하게 이용되었다.

2. 근대 이후

오키나와현 설치 후에도 지조개정(일본본토에서는 1873년)이 오키나와에는 실시되지 않았다. 그 결과 지방제도, 기타 근대적 제도개혁이 크게 늦어지게 되었다. 개혁이 지체된 것은 오키나와의 영토가 청과 일본 사이에 미결정인 상태라서 개혁에 착수할 수 없었기 때문이라고 생각된다. 본토와의 제도상의 차이가 커서, 조금씩 개혁하지 않으면 안 되었던 사정도 있었다.

그 후 1893(明治26)년에 오키나와현의 미야코지마(宮古島) 주민이 인두세 폐지를 내걸고 의회청원운동을 펼치자, 이를 무시할 수 없게 된 정부는 현지조사를 1894년에 시행하였다. 또한 1895년 5월에는 일청전쟁이 종료하여 오키나와 영토문제에도 마침표가 찍히고, 본격적인 제도개혁이 실시되었다.

1895(明治28)년, 大藏省은 ‘오키나와현 지조개정법안(沖繩縣地租改正法案)’을 작성하였다. 법안은 閣議에서 부결되었으나, 몇 가지 흥미로운 점이 있다. 우선 법안작성에 관여한 祝辰巳(이와 이타쓰미), 赤堀廉藏(아카호리 렌조)는 나중에 臺灣土地調査에 종사하여 측량방법 등에서 오키나와의 경험을 활용하였다. 이 시기 측량기술은 본토의 지조개정 당시와 비교하여 훨씬 발달하여 최신의 기술이 오키나와와 대만에서 사용되었다. 그리고 법안에서는 地價査定, 土地才量(測量)에 대한 불복을 심사하는 ‘지조개정심사회(地租改正審査會)’가 설치되는 것으로 되어 있었으나, 심사회의 결정에 관해서는 訴願과 訴訟을 허용하지 않는 강권적인 것이었다. 나중의 土地整理法에서는 이와 같은 위원회는 설치되지 않고, 불복이 있으면 소원할 수 있게 되었는데, 대만 토지조사사업 시에는 ‘고등토지조사위원회(高等土地調査委員會)’라는 ‘지조개정심사회’

와 비슷한 위원회가 설치되었다. 오키나와와 대만에서는 근대적 토지소유권의 창출이 거의 같은 시기에 같은 방법으로 실시되는 계획이 있었음을 짐작할 수 있다.

또한 법안의 작성주체, 작성연도가 불명확하지만 거의 같은 시기에 작성되었다고 추측되는 ‘오키나와현 토지처분지조개정법안(沖繩縣土地處分地租改正法案)’이 국립공문서관(國立公文書館)에 남아있다.

이 법안에서도 ‘오키나와현 토지심사위원회(沖繩縣土地審査委員會)’라는 강력한 위원회가 예정되어 있다. 또한 이 법안에서는 百姓地(전답)의 소유권을 오키나와현에 本籍을 가지는 자에 한정한다는 규정이 발견된다. 이는 오키나와인의 토지가 일본 본토의 상인 등에게 편취되지 않도록 배려한 것이라고 추측되지만, 소유자가 자유로이 이용하고 수익을 얻고 처분할 수 있다는 근대적 소유권의 원칙과는 부합하지 않는 것이다. 참고로, 토지소유자를 일정한 범위 내로 한정하는 방법은, 1899(明治32)년 제정된 ‘홋카이도 구토인보호법(北海道旧土人保護法)’에 규정되었다. 오키나와, 아이누라고 하는 ‘주변지역’에 대한 대응이 얼마나 우민관(愚民觀)과 가부장적 후견주의(paternalism)의 색채를 띠고 있었는지를 보여준다고 할 수 있다.

1898(明治31)년, 제13회 제국의회에서 ‘임시 오키나와현 토지정리법(臨時沖繩縣土地整理法案)’이 가결되고, 이듬해 4월부터 시행, 1902(明治36)년에 사업이 종료하였다.⁵⁾ 이때에 이르러 지와리 제도는 거의 소멸하고(일부지역에서는 잔존), 사적토지소유제도가 확립되었다(그에 따라 오키나와현에서는 1902년 이후 민법, 상법, 부동산등기법 등이 시행되었다.

5) ‘임시 오키나와현 토지정리법’에 의하면, ① 전답의 경우 마지막 지와리(地割)를 행하여 토지의 소유자를 확정하였다. ② 山林原野의 경우, 산림[柳山, 소마야마], 하상[川床], 제방[堤防數], 도로 및 기타 民有로 인정할만한 사실이 없는 것은 모두 官有로 하고, 산림의 보호·관리에 관해서는 칙령으로 정한 것 외에 종래의 관행에 의하도록 하였다(제18조). 다만 기한을 정하지 않고 개간을 허가한 산림은 제18조의 규정에도 불구하고 그 허가를 받은 자 또는 그 권리를 승계한 자의 소유로 하였다(제15조). 동법에 의해 土族授産의 명목으로 개간·불하를 받은 토지의 사유지화가 진행되었고, 동시에 ‘民有’의 사실이 없다고 판정된 산림원야의 국유지화도 진전되었다.

의회 심의에서의 논점은, 첫째 토지소유자 인정시기였다. 법안은 동법 시행 1년 후에 소유자를 인정한다고 하고 있었는데, 이 만큼 기간을 비워두면 다른 부·현의 인민에게 토지를 편취당하는 사람이 나오지 않을까 하는 우려가 있어서, 시행 직후에 소유자를 인정하는 것으로 개정되었다. 또한 일부의 의원은 현지 주민의 산림 이용이 저해되지 않도록 될 수 있으면 민유지로 인정할 것을 주장하였다(실제로는 산림의 대부분은 국유지가 되었다).

다음으로 토지정리법의 특징이다. 본토의 지조개정 당시에 비하여, 실제의 이용을 중시한 소유권 인정을 취하고 있어서, 현실의 이용 및 소유 관계를 중시하고 있다. 예를 들어, 오키나와에서도 일정한 범위에서 사적 토지소유가 발생하고 있었고 이를 소작에 부치는 사례도 있었으나, 그 경우에는 실제로 이용하고 있는 소작인에게 소유권을 인정하였다. 즉 一地一主의 의미에서의 근대적 토지소유권으로 一本化되어 가는 추세가 관철되고 있다. 일본 본토와의 차이라면, 지주·소작 관계가 그다지 발생하지 않고, 게다가 二重所有權的(永小作權, 入會權 등)인 전답이 거의 일소된 점을 들 수 있다.

실시과정의 문제점으로서, 실제의 가치와는 동떨어진 교역의 지가사정이 이루어진 것을 들 수 있다. 이는 종래의 地租額을 확보하기 위하여 불가결한 작업이었다. 또한 지가결정과 측량에 관한 불복이 있으면 소원할 수 있게 되었지만, 이는 실무 차원에서는 억제되었다. 될 수 있으면 각 集落의 유력자를 통하여 분쟁이 되지 않도록 영향력을 행사한 것이다.

토지정리의 결과 토지의 매매, 대여가 가능하게 되어 서서히 토지매매가 진전되었다. 이는 자본격차를 발생시키는 동시에 나고 자란 집락을 떠날 자유 역시 얻게 되었음을 의미하였다. 1902년 이후, 소유지의 매매, 임대에 의해 渡航費用이 염출될 수 있게 되었기 때문에, 일본 본토로 돈을 벌기 위해 나가거나 해외로의 이민이 증대하여 갔다. 大地主制는 그다지 전개되지 않았고 소작쟁의도 일본 본토와 비교하면 적었다.

V. 결어

일본의 오키나와에 대한 법적용은, 사적 토지소유제도와 지방자치제도의 확립이라는 개인·사회의 영역에서는 진전되지 않았고, 처음에는 ① 통치기구, ② 형사법, ③ 의례·종교, 교육 등을 통한 ‘國民形成’·‘同化’를 추진하는 형태로 실시되었다. 통치기구에 있어서도 知事, 상층 관리를 본토인이 독점하고, 또한 국정선거에의 참가도 크게 늦어지는 등, 오키나와 현지의 자치, 자율은 저해되고 있었다. 무엇보다도 오키나와의 일본 편입이 우선적이 과제가 되어, 그것을 위해 필요한 질서유지의 강화, 언어·풍습의 통일이 강행적으로 진행되었다.

오키나와현에서의 근대법의 도입은, 토지정리사업에 의해 사적토지소유제도가 확립되고 나서 비로소 민사법 전반, 지방제도, 국정참가 등이 실현되어 가는 형태로 진행되었던 것이다.

■ 참고문헌

- 安良城盛昭, 『新·沖繩史論』, 沖繩タイムス社, 1980.
 西里喜行, 『沖繩近代史研究』, 沖繩時事出版, 1981.
 西原文雄, 『沖繩近代經濟史の方法』, ひるぎ社, 1991.
 安里進, 「沖繩16・7世紀の村落」, 仲松弥秀傘壽記念論文集 『神・村・人—琉球弧論叢』, 1991.
 田里修, 「明治29年沖繩縣地租改正に關する一考察」, 法政大學沖繩文化研究所, 『沖繩文化研究』 15號
 _____, 「沖繩縣における地租改正の特色」, 『沖繩文化』 15號
 _____, 「土地整理關係資料」, 『宜野灣市史』 第4卷, 宜野灣市, 1980.

福島正夫、『地租改正』，吉川弘文館，1968.

沖縄國際大學南島文化研究所 編、『近世琉球の租税制度と人頭税』，日本經濟評論社，2003

青野春水、『日本近世地割制史の研究』，雄山閣，1982.