

## 統監府時期(1906-1910)의 森林政策에 관한 考察<sup>1</sup>

-완도封山の 불하미수사건을 중심으로-

배재수<sup>2</sup> · 윤여창<sup>2</sup>

### A Revisit to the Forest Policy of Korea during the Period of 1906-1910 under the Spheres of Influence of Japan<sup>1</sup>

-With a Special Reference to an Attempted Incident of Wando Bongsan-

Jae Soo Bae<sup>2</sup> and Yeo Chang Youn<sup>2</sup>

#### 요 약

이 논문의 목적은 완도봉산의 불하미수사건을 중심으로 통감부 임업정책의 성격을 규명하려는 데 있다. 일제에 의한 통감부 설치의 세계사적으로 특수한 형태라기 보다는 당시 제국주의에 의해 널리 파급된 세력권(Spheres of Influence)과 보호령(Protectorate)의 체현과정이라는 측면으로 이해할 수 있다. 즉 제국주의가 식민지를 만들기 위해 일정기간동안 약소국을 자국의 세력권하에 두고 외교권의 장악 및 내정을 간섭하여 이후 식민지로 만들어 나가고자 하는 통치기구로서 일제에 의해 설치된 통감부를 정의할 수 있다.

일제에 의해 만들어진 통감부가 임업정책의 목표로 삼았던 것은 크게 두가지로 볼 수 있다. 그 하나가 조선의 식민지화를 전제로 하여 대규모의 국유림 창출을 통한 산림수탈 및 조세수입의 안정적인 확보를 도모하고자 한 것이다. 통감부 영림창이 당시의 이러한 목적을 달성하기 위한 국가 산림경영 기구(=수탈기구)로서 역할을 담당하였고 산림법 부칙 제 19조를 통하여 강점 이후 막대한 국유림 창출의 기반을 조성하였다. 다른 하나는 일본자본의 조선 임업부분으로의 침투요구를 반영한 법적 조항의 제정이었다. 이를 가능케 한 것으로 산림법 제3조 부분림 조항을 들 수 있다. 특히 후자의 요구, 일본인 자본이 조선 산림으로 침투하고자 한 최초의 사건으로 완도사건을 규정할 수 있다. 완도사건은 통감부라는 일제의 대리 통치기구와 친일관료, 일본인 자본가가 결탁하여 조선시대 이래로 금양되어 온 황장봉산을 일본인 자본가에게 불하하려는 제국주의적 의도로 규정할 수 있다. 이러한 증거는 통감부의 농상공부 차관 岡喜七郎, 산림국 技士 道家充之 및 일본인 자본가인 江藤恒策의 회동에서 확인된다. 완도사건이 전해지자 민족일간지인 皇城新聞과 大韓每日申報는 즉각적으로 통감부의 초법적인 행태와 친일매관 관료의 매국적인 의도를 강도높게 비판하였고 결국 1908년 12월 각의를 통해 불하불가판정이 내려졌다. 이는 통감부가 불하불가 판정을 내리기를 원했던 것이 아니라 당시 민족일간지의 선도적인 노력과 국민적 반일감정으로 인해 통감부로 하여금 불하불가 판정을 강제해 낸 사건으로, 통감부 시기 [反日運動]으로 다시 쓰여져야 할 것이다.

<sup>1</sup> 接受 1994年 11月 24日 Received on November 24, 1994.

<sup>2</sup> 서울대학교 산림자원학과 Dept. of Forest Resources, Seoul Nat'l Univ. Seoul, Korea.

ABSTRACT

In the paper, the forest policy of Korea during the period of 1906 to 1910 under the spheres of Japanese influence was revisited by considering the incident of attempting sales of the old Crown forest reserve in Wando to a Japanese business man with a failure and the national forest policies of the Residence General in Korea of the Japanese Imperial. The factors, both the internal and external, behind the scene of the incident are considered for the explanation for the development of the incident with the forest reserve in Wando. The forest policy during the period considered involves the exploitation of virgin forests in the northern provinces near the rivers bordered with China and Russia, the introduction of forest law, which is the first modern regulation enacted with the heavy influence of the Japanese interest in the colonization of Korea. The intentions of the Japanese Colonial Power for the exploitation of forest resources in Korea were interpreted by investigating the report on the situation of forest ownership in Korea prepared by Japanese forest officers who surveyed the Korean forest areas by sampling just before the beginning of colonization.

Key Words : Forest policy, Spheres of Japanese influence, Forest exploitation, Wando Bongsan

I. 서 론

1. 문제의 제기

구한말 조선시대부터 유명한 黃陽封山の 하나인 완도의 삼림이 일본인 자본가에게 拂下된다고 하였다가 민족일간지의 심한 반발로 拂下不可 판결을 받은, 소위 [莞島事件]이 지나는 역사적 의미는 과연 무엇일까? “처음에는 허가의 방침이 내려졌으나 그 후에는 불허가의 방침이 내려지고 결국에는 불허가의 지령이 내려졌기에 하등 소요를 일으킬 필요가 없는 사건을 당시의 新聞杯가

대소요를 하여 완도사건을 창기하였다”는 道家充之의 회고(道家充之, 1933, p.21)를 어떻게 받아들여야 할까?

당시 완도가 일본인 자본가에게 불하된다는 [완도사건]을 다룬 신문들의 주요 논점은 완도 주민들에게 필수적인 삼림이 일본인에게 불하된다면 완도민의 경제적 궁핍이 심해질 것이라는 경제적인 측면과 과거부터 禁養되어 온 국유림이 개인에게 불하된다는 것은 불법이라는 법적인 측면 등으로 보고<sup>1)</sup> 이를 시도하려는 통감부의 日本人 官吏와 이를 묵인해준 農商工部大臣 宋秉畷을 강도높게 비판하는 내용들<sup>2)</sup>이 주를 이룬다. 또한 통감부시기 차관을 역임했던 木內重四郎와 岡喜七郎과의 정치적 암투 및 친일관리 송병준이 중심적 지위에 있었던 一進會의 궁궐구제를 목적으로 완도의 삼림을 일본인에게 불하하려 했다는

<sup>1)</sup> [一은 政治上 關係라 今에 全國內 森林事業을 擴張하기 爲하여 農林模範場과 園藝模範場을 建立하고 森林種植을 獎勵하는 今일에 天然의 固有한 森林을 採伐期限前에 斫伐을 行하는 것이 결국 政治機關을 掌握한 當局者가 當行할 일이 아니오]라는 정치적 측면과 [一은 由來 我韓에 林政이 不修하여 現今 全國內 山林이 舉皆童濯하고 家産 建築과 燃突炊囊이 날로 곤란한 中西北界 森林은 營林廠의 斫伐을 이미 허락하였고 오직 莞島一片이 獨靑하여 他日 建築需用에 棟樑을 이에 의지하여 板材를 尙當하고 새로운 나무의 長盛前에는 이로써 專恃함이 있더니 萬一 하루 아침에 一島가 楮兀하면 有限한 木材를 어느 곳에서 求用하겠는가]라는 목재 수급상의 경제적 측면에서 완도삼림의 불하를 반대하는 논조를 명확히 밝혔다(皇城新聞, 1908年 12月 15日 論說). (이하 모든 신문의 인용문은 현재의 표기와 어법에 가깝게 고쳤음)

<sup>2)</sup> 皇城新聞의 경우 위에서 말한 4대문제를 들어 [… 他人의 說明을 不待하고도 自可燭知이거늘 어떤 까닭에 이를 冒行코져 하는가 우리들은 절실히 當局者의 失錯을 慨歎不已하노라]라고 완곡하게 표현하였으나 大韓每日申報(1908년 12월 25일자 논설)는 [莞島森林으로 말하면 年前에 加藤增雄이 宮內顧問으로 該森林을 調査한 후 百萬圓價値로 論하던 것인데 지금 宋秉畷이 日人 江藤과 何等 分利의 手段으로 十萬圓에 決價賣渡하였다하니 우리들은 韓國森林의 厄運을 吊하며 兼하여 莞島人民의 厄運을 吊하노라]라고 하여 일본인 관리와 친일관리인 송병준을 강도높게 비판하고 있다.

지적도 있었다.

그렇다면 과연 [완도사건]이 지닌 진정한 政治·經濟的 含意는 무엇일까? 이는 완도라는 삼림이 갖는 특수한 위치, 즉 과거부터 오랫동안 禁養되어 온 國有林을 統監府와 親日官僚가 일본인에게 불하하려 했다는 역사적 사실과 조선의 삼림으로 일본인의 자본이 침투할 수 있도록 森林法이라는 법제적 장치가 완비된 바로 그 해에 이 사건이 발생했다는 사실을 주목해서 살펴보아야 할 것이다. 이러한 정책은 한일합병후 일제가 식민지적 삼림수탈정책의 핵심으로 채택한 大規模의 國有林 創出의 실현이라는 맥락에서 살펴보아야 한다는 것을 의미한다. 또한 이 사건을 통해서 통감부라는 통치기구가 행하는 삼림정책의 본질을 알 수 있으며, 이 統監府가 總督府로 변천하기 전까지 일제의 식민지 삼림정책의 前史를 알 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

또한 논자는 이 논문에서 통감부시기 전반에 걸친 역사적 의미를 다루기 보다는 이 논문의 주제에 한정하여 통감부가 내세우는 보호정치라는 측면을 사전적 정의에 비추어 살펴보는데 그치려고 한다. 실지로 통감부시기를 다룬 연구성과는 행정학적 측면에서 통감부시기의 정책결정과정들을 다룬 것이 눈에 띈 뿐<sup>3)</sup> 활발한 연구가 이루어지지 않고 있다. 이러한 면에서도 일제하 식민지시기의 전단계로서 통감부시기에 대한 역사적 해석이 이루어져야 하며, 각 분야에서의 구체적인 사례가 덧붙여져야 할 것으로 생각한다.

## 2. 연구의 목적

이 논문에서 논자는 완도봉산의 불하미수사건이라는 통감부시기의 역사적 사실을 과거 道家充之의 해석과 달리 새롭게 조명함으로써 일본 제국주의의 영향아래서의 삼림정책의 성격을 규명하고자 한다. 본 연구의 목적을 채워나가기 위해서 먼저 19세기 말부터 본격화하기 시작한 제국주의의 식민지 쟁탈과정, 특히 본 시기와 관련이 있는 세력권(Spheres of Influence)의 설정과 보

호령(Protectorate)의 설정에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이는 일제에 의한 통감부 설치가 세계사적으로 특수한 형태라기 보다는 당시 제국주의에 의해 널리 파급된 세력권과 보호정치의 체현과정이라는 측면에서 볼 수 있기 때문이다.

또한 완도 삼림이 갖는 특수성을 반영하여 조선시대 국유림 정책의 하나인 封山政策이 일제의 의도에 의해 어떻게 파괴되어 갔는가를 이 사건을 통해 규명해 볼 수 있을 것이다. 이와 더불어 통감부의 주요 식민지 정치작업인 조선의 대규모 삼림조사와 삼림법 제정, 영림창 설치 등을 살펴봄으로써 완도의 국유림 불하미수사건과 통감부의 식민지적 삼림정책의 연관성을 밝혀내고자 한다.

## 3. 연구의 방법

이 연구의 대상시기는 통감부 관제가 실질적으로 설치된 1906년부터 한일합병의 시기인 1910년까지로 약 5년간이다. 통감부시기 삼림정책의 성격을 극명하게 보여주는 완도삼림의 불하 미수사건을 당시 신문인 皇城新聞과 大韓每日申報를 통해 사건의 전말을 살펴보고 이 사건이 발생하게 된 원인과 의미 부여를 당시 완도사건의 핵심을 담당했던 道家充之의 회고록과 통감부시기 관련 문헌을 통해 살펴보고자 한다. 또한 이 사건과 관련하여 통감부 삼림정책의 핵심인 통감부 영림창의 설치 및 활동, 삼림법의 제정 및 부분림제도의 도입이 갖는 의미를 당시 사료에 근거하여 살펴보도록 하겠다.

## II. 본 론

### 1. 완도사건의 발생과 원인

#### 1) 완도사건의 발생

완도사건은 森林法(1908.1.21)이 제정되고 그 중 제3조 [農商工部大臣은 造林者와 收益을 分收할 조건으로 國有森林 山野에 部分林을 설정할 수 있다]라는 부분림 설정 조항에 근거하여 일본인 江藤恒策이 완도의 삼림을 불하받고자 농상공부대신에게 [伐木造林願]을 제출하면서 발생하였다. 당시 농상공부대신 宋秉畷과 차관 岡高七郎은 완도의 삼림을 江藤恒策에게 불하하려는 의도를 가지고 불하액을 정하기 위해 완도의 삼림조사를 中矣田五郎 技士에게 명령하였다. 여기서

<sup>3)</sup> 김운태, 1971, 통감부시대의 대한제국통치체제의 구조와 기능, 행정논총 제 9권 제 1호, pp.1-25

하회봉, 1972, 통감부에 있어서의 정책결정과정, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

이미 불하하려는 의도를 가졌다는 증거로서는 江藤恒策이 일본의 某 富豪의 대리인으로서 조선 삼림을 불하받으려는 계획을 세울때 농상공부 차관 岡喜七郎과 道家充之와 의견을 함께한 것에서 드러난다. 불하 대상지를 선정하기 위해 조선에 들린 江藤恒策은 岡喜七郎 次官과 함께 道家充之의 私宅에 들러 불하받을 지역을 道家充之에게 물었고 이에 道家充之는 완도를 불하대상의 삼림으로 추천하였던 것이다(道家充之, 1933, p.24).

統監府는 완도의 [伐木造林願]을 受理하고 완도의 삼림을 평가하고자 中矣田五郎 技士를 완도로 파견하였다. 中矣田五郎은 완도삼림을 조사한 후 삼림가격을 3만원이라 평가하여 農商工部에 보고하였으나, 이 평가액은 1906년 道家充之의 선행 삼림조사에 의한 백만원이란 평가액과는 엄청난 차이가 있었다. 이 평가액의 차이로 인해 결국 統監府와 農商工部가 의도적으로 일본인에게 조선의 삼림을 값싸게 拂下하려는 의도가 있었다하여 [莞島事件]이라는 제목으로 신문지상에서 크게 다루어졌던 것이다.

## 2) 완도사건의 발생배경

1906년 道家充之의 완도 삼림조사는 다분히 정치적인 의도가 내포되어 있었다. 1906년 일본인 某씨가 완도의 삼림불하를 宮內府에 출원하였는데 당시 宮內府 顧問 加藤增雄은 宮內府와 統監에게 이 출원의 承認을 구하였다. 그러나 統監府의 首腦들은 이 출원에 대해 미리 불허가의 방침을 정했던 것으로 보이며, 道家充之의 완도 삼림조사는 단지 그 구실을 제공하기 위한 것으로 생각된다.<sup>4)</sup>

미리 불허가의 방침을 정한 이유로는 첫째로, 대한제국내에서의 외국인의 토지소유가 법적으로 금지되어 있던 당시였고, 더군다나 登記制度의 성립없이 외국인에게 토지를 불하한다는 것은 거의 불가능하였다. 주로 일본인의 土地·家屋의 매매와 소유권을 법적으로 보장하는 임시법규로서의 [土地家屋證明規則] (1906. 10)과 森林法

(1908. 1)의 部分林制度를 통해 일본인 자본이 진출할 가능성을 얻 시기 역시 이 출하원이 제출된 이후의 일이다. 결국 법적인 정비작업이 이루어지지 않은 상태에서 외국인, 특히 일본인에게 삼림을 宮內府가 불하한다는 것은 統監府로서도 불가능하다고 판단한 것이다(道家充之, p.23). 이런 연유에서 일본인 자본의 진출 가능성을 열어놓는 제도적 장치-삼림법의 부분림제도-의 설정을 절실히 필요로 하게 된 것이다.

두번째로, 통감부의 정치·군사적 역량으로는 완도 도민에게 필수적인 삼림을 일본인에게 불하한 후 발생할 사회적 문제를 감당할 수가 없었을 것이다. 특히 1906년 당시 통감부의 물리력으로는 局地的인 항거를 감당할 군사력 및 경찰력이 부족하였기에 무리하게 이러한 요구를 들어줄 수가 없었던 것으로 판단된다.

이러한 이유로 道家充之의 완도 삼림조사는 정치성을 띠 수 밖에 없었고 그 자신도 이러한 상황을 인식하여 불하 불가의 판정을 염두해 두고 있었던 것으로 보인다(道家充之, p.23). 또한 당시 일제의 행정력이 조선의 전 지방에까지 미치지 못했던 관계로 완도의 삼림조사는 완도 도민들의 무관심과 배타적인 태도로 인해 수박 겉핥기 식의 조사가 이루어졌다(道家充之, p.23). 단지 한나절의 현장조사와 배에서 바라보고 머리속에서 정한 林相으로 기본 축적을 구한데다 완도의 實測圖조차 없어 海圖로 섬의 면적을 계산한 까닭에 완도의 삼림평가가 정확하지 않다는 것은 그 자신도 인정하였다(道家充之, pp.23-24). 이러한 이유에서 그는 復命書에 완도의 삼림가치가 백만원이라는 과대 수치를 적었고, 통감부는 이를 근거로 하여 拂下 不承認의 판정을 내렸던 것이다.

그러나 2년이 지난 후 위에서 서술한 대로 다시 한번 완도삼림에 대한 再出願이 제기되었다. 1908년 당시는 부분림 제도에 관한 조항이 설정되어 일본인 자본의 조선 삼림으로의 침투가 조림이라는 외피를 쓰고 법적으로 보장되었다. 통감부의 행정력이 점차 강화되고 있었기에<sup>5)</sup> 통감

<sup>4)</sup> […그러나 이 조사(완도의 삼림조사-논자 주)는 가치있는 것은 아니었다. 말하자면 實地 調査 이전에 통감부 수뇌부에서는 불허가의 방침이 내려져 있었고, 나의 조사는 이 구실을 만들기 위한 재료를 제공하는 것에 불과하다는 것을 알았다](道家充之, 1933, pp.22-23).

<sup>5)</sup> 1907년 8월에는 統監府의 직원을 확장하여 統監은 한국에서 帝國政府를 대표하고 條約 및 法令에 의거하여 諸般政務를 統轄할 수 있게 통감부 조직을 개편하였고 동년 12월에는 각부의 관제를 개정하여 局課를 廢合하고 事務의 簡素化와 統一을 期하는

부는 拂下를 承認한다는 기본입장을 취하고 中矣田五郎을 완도로 보냈던 것이다. 원래는 송병준 농상공부 대신과 일본에 출장중인 岡喜七郎 차관 대신에 대리로 맡고 있던 澤田은 미리 불하를 허가하기로 하고 실지조사는 후에 행하려고 하였으나 어떤 이유에서인지 道家充之가 반대하여 中矣田五郎을 완도로 파견하게 된 것이다(道家充之, pp.24-25). 그러나 道家充之가 조선에서의 삼림시책을 시행하기 위해서는 완도삼림의 불하와 같은 재원이 필요하다는 것을 누구보다 강하게 주장하였던 인물(道家充之, p.23)인 것으로 미루어 보아 완도삼림의 불하를 반대했다기 보다는 절차를 중시했던 것으로 보인다.

中矣田五郎의 조사는 道家充之의 삼림조사에 비해 조사시간도 10일이나 되고 일본 경찰의 보호아래 조사가 이루어져 기존의 조사에 비해 좀더 신빙성이 있어 보인다. 그는 복명서에 완도삼림의 가치를 3만원이라 평가하였다(道家充之, pp.24-25).

道家充之와 中矣田五郎의 완도삼림 평가액의 차이는 통감부 스스로조차 불하 승인을 내정하였다 하더라도 쉽게 받아들일 수 없는 것으로, 農商工部는 다시 한번 道家充之에게 再調査를 명하였다. 그는 1906년 당시 조사액보다 훨씬 적은 15만원의 평가액을 보고하였으며 이후 회고를 통해 中矣田五郎의 3만원과 자신의 두번째 평가액인 15만원의 절충인 9만원이 정당한 평가액이라고 밝혔다(道家充之, p.28). 이는 1910년 6월 林籍調査에 의해 완도의 삼림면적은 3,136정보, 林木蓄積은 약 210,000m<sup>3</sup>에 평가액은 62,720원<sup>6)</sup>으로 밝혀진 것으로 보아 앞서 道家充之의 백만원이라는 평가액은 과대치인 것이 확실시 된다.

또한 이 시기에 완도삼림이 불하되지 못하게 되는 커다란 변화가 발생하는데, 그것은 농상공부대신 송병준과 차관 岡喜七郎이 1908년 6월 6일 내무대신 및 차관으로 자리를 옮기게 되고 대

신에 범무대신이었던 조중응과 木內重四部가 각각 농상공부대신과 차관으로 자리바꿈을 하게 된 것이다(한국사연구회, 1970). 道家充之의 회고록(道家充之, p.21)에서도 보이듯이 木內 차관과 이 일의 담당자였던 道家充之는 뜻이 맞지 않았다. 또한 木內와 岡은 성격이 판이하게 달라(岡衛治, 1933), 결국 부분림제도를 강력하게 주창했던 岡喜七郎의 木內로의 교체는 이 일을 처리하는데 힘을 잃게 하는 한 원인이 되었다.

이러한 세가지 완도삼림 평가액을 근거로 하여 통감부는 십만원이라는 불하액을 최종적으로 결정하였다. 中矣田五郎의 조사를 통해 완도의 삼림이 생각만큼 林相이 좋지 않다는 사실이 밝혀졌다고 해도 道家充之의 기존 평가액과 33배의 차이를 보인 불하액은 당시 밀려오는 일제의 침략에 거부감을 느끼고 있던 조선의 상황으로는 받아들일 수 없는 일로, 일제에게 토지마저 수탈당한다는 위기감을 반영한 민족일간지의 선도적 저항이 일어난다.

또한 친일관료인 송병준에 대한 반감이 이 사건을 정치적인 사건으로 만든 커다란 원인이 되었다. 송병준의 친일행각에 대해서는 이미 많이 알려져 있지만 이번 완도삼림의 불하에 대해서도 큰 영향력을 행사했던 것으로 보인다. 黃玟의 梅泉野錄을 보면 [倭人江藤恒策, 賂宋秉峻以十萬元, 圖買莞島森林, 宋秉峻提出於閣議, 蓋其價格可五十萬元, 評置喧騰, 計未果行](黃玟, 단기 4288년)이라고 하여 송병준이 일본인 江藤恒策으로부터 십만원의 뇌물을 받았다고 하는 기사가 보인다. 물론 송병준이 이러한 거액을 수취했는지에 대한 정확한 사실 여부는 가리기 힘들지만 송병준의 친일행각에 대한 반감이 팽배하고 있던 시기이므로, 이러한 사실이 신문지상에 알려지게 되자 그의 친일행각에 대한 민족적 분노가 일어나 오히려 완도삼림 불하의 장애요인이 되었던 것으로 보인다.

결국 민족 일간지의 저항과 당시 팽배했던 반일감정은 1908년 12월 28일 閣議에서 최종적으로 불하 불가 방침이 내려졌다. 그러나 國有林森林山野處分審査規則<sup>7)</sup>에 의하면 국유림을 처분할때는 농상공부 차관이 위원장으로 된 處分審査會에서

동시에 속속히 일본인을 한국정부 요직에 임용함으로써 각 관청의 어느 곳을 막론하고 일본인 관리가 없는 곳이 없게 이르렀으며 1909년 1월 현재 한국 정부에 임용된 일인 관리수는 高等官 466명, 判任官 1,614명, 2,080명과 일인 巡査 1,548명에 이르렀다(金雲泰, 1970).

<sup>6)</sup> 朝鮮總督府統計年報, 1910, p.529. 원문에는 원래 594,500척이었지만 알아보기 쉽게 0.334를 곱하여 m<sup>3</sup>로 환산하였다.

<sup>7)</sup> 勅令 第25號로 隆熙 2年(1908) 4月 4日 官報에 전문 게재되어 있음.

결정하면 되는 것이고 부분림의 설정은 國有森林山野部分林規則<sup>8)</sup>에 의해 농상공부 대신에 의해 정해지는 것인데 반해 이 사건은 의례적으로 閣議까지 가서 결정된 것으로 보아 이 사건의 중요성을 알게 해 준다.

요약해보면, 완도사건의 직접적인 원인으로는 당시 압박해 들어오는 일제에 대한 반감과 위기감이 전 국민적으로 팽배하던 시기에 일본인에게 완도삼림을 불하하려는 통감부와 친일 관료에 대한 민족적 분노와 불하 가격의 산정에서 발생한 티무니 없는 삼림 평가액의 차이가 직접적인 원인이 되어 발생한 사건으로 보아야 할 것이다.

(1) 완도사건의 내적 요인

완도삼림의 평가액의 차이가 완도사건의 직접적인 원인이 되었지만 이 사건이 사회문제화될 수 있었던 내적·외적인 요인이 오랫동안 뿌리깊게 자리잡고 있었다. 여기서 내적 요인이라는 것은 완도 삼림이 갖는 특수성, 즉 조선왕조 5백년 이래 朝鮮의 船材를 공급하기 위해 국가에서 永年禁養해 오던 黃腸封山이라는 특수성과 완도삼림을 기반으로 하여 살아가는 완도 주민의利害가 바로 그것이다. 한편 외적요인이라는 것은 帝國主義의 전세계적 영토분할이라는 19세기 말부터 20세기 초까지의 세계적 흐름속에서 후발 자본주의=제국주의의 길을 걷는 일본의 등장울 들 수 있다. 다시 말해 러일전쟁의 승리로 인해 조선에서의 배타적 세력권을 획득한 일본은 통감부설치를 통해 조선의 식민지화로 나아가기 위한 광고를 하기 시작하며 임업부문에 있어서도 통감부는 이러한 역할을 수행한 일제의 대리기구였다.

먼저 완도사건이 발생하게 되는 내적 요인을 살펴보도록 하자.

① 국유재산으로서의 황장봉산의 의미

黃腸封山이라 함은 梓宮을 만드는데 쓰이는 黃腸木(몸통 속부분이 누런색을 띠고, 재질이 단단한)이 자라는 지역을 禁養하는 산으로서, 封山으로 지정된 官有林을 일컫는다. 조선조 封山政策은 조선초기 都城의 송엄을 유지하고 國用材의 수요를 충족시키기 위한 것으로서 우량한 천연림을 설정하여 都城內外山의 禁伐木石 및 陵園墓의

禁伐·禁化를 정한 禁山政策에서 비롯된다(이만우, 1974). 漢陽禁山(四山-북악산·남산·인왕산·낙산)의 경우 풍수의 논리체계가 강하다면(한동환, 1992) 지방금산은 국용재의 수요충당과 목재를 끌어낼 수 있는 운재의 難易도가 더욱 크게 작용하였다. 이러한 금산정책이 숙종조(1699)에 外方禁山을 封山으로 개칭한 것으로 봉산으로 지정된 지역에 대한 금벌이 더욱 강화되었다.

封山の 분포는 公忠道(지금의 충청도) 73곳, 全羅道 142곳, 慶尙道 65곳, 黃海道 2곳, 江原道 43곳이라고 萬機要覽(김규성, 1971, p.499)에 기록되어 있다. 이중 호서의 안면도, 호남의 변산, 완도, 古突山, 八影山, 金鰲島, 영남의 거제, 해서의 巡威, 長山(꽃), 관동의 태백산, 오대산, 설악산, 관북의 七寶山은 소나무가 많은 곳으로 유명하였다.<sup>9)</sup>

이 가운데서도 실제적인 船材 產地는 안면도와 변산, 완도 및 장산곶 등지였다. 이는 顯宗 6년(1665년)에 당시 領議政이었던 鄭太和가 [我國安眠島 邊山 莞島之外 無船材可合之木](備邊司騰錄)라 한 것에서 잘 나타난다. 고려말 원나라의 일본원정에 필요한 조선재를 산출했던 변산이 조선조에 들어와서는 漕船 建造用 材木이 다하여 점차 완도로 옮겨가게 되었다는 기록<sup>10)</sup>이 존재하는 것으로 보아 조선 중기에 들어서면서 완도가 변산의 위치를 대신했던 것으로 보인다.

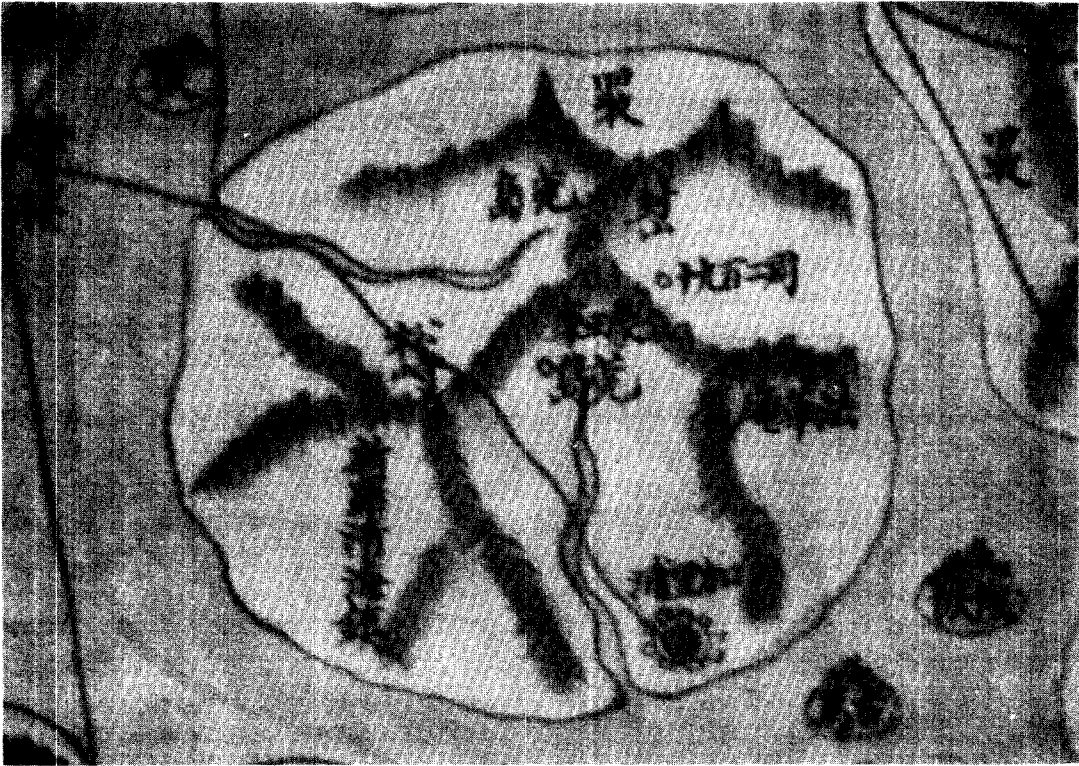
완도가 조선시대 封山이었다는 명백한 증거는 東輿圖에도 나타난다. 東輿圖<sup>11)</sup>란 1857년(철종 8년)경에 古山子 김정호가 편찬하여 [대동여

<sup>9)</sup> 김규성, 1971, 국역 만기요람, p.500. 이 외에도 續大典 禮典 雜令條에는 “각도의 황장목을 키우는 봉산에는 敬差官을 파견하여 경상도(安東, 英陽, 醴泉, 盈德, 開慶, 奉化, 寧海)와 전라도(順天의 巨磨島, 興陽의 折今島, 康津의 莞島)에서는 10년에 한번 벌채하고...”라는 법적인 규정속에서도 완도의 황장봉산으로서의 위치가 나와 있다.

<sup>10)</sup> […加又造船之板 必用松木 而其養成材 必百年而後可用 今開漕船之材 邊山之松已盡而移於莞島-] 成宗實錄 第四八 成宗 五年 十月 庚戌條)

<sup>11)</sup> 23첩의 석채지도로, 제1첩은 경원·온성·종성에서 시작하여 제22첩은 제주·정의·대정에 이르기까지 전국의 334지역을 22첩에 나누어 수록하고, 그 밖의 주·현·대소영·진보·산성·봉수·역참·면동리 등을 상세하게 기록하였다. 현재는 서울대학교 규장각에서 소장하고 있다.

<sup>8)</sup> 農商工部令 第 63 號로 隆熙 2年(1908) 3월 18일·24일·25일·4월2일·8일 관보에 게재.



〈지도 1〉 東輿圖上的 完島 봉산

지도]의 底本을 삼았던 것으로 추정되는 조선전도로, 이 지도상에 완도의 삼림이 封山이라고 선명히 기명된 것으로도 확인할 수 있다.

또한 輿誌勝覽, 各面私錄, 各鎮鎮誌, 古老의 口碑 등을 광범위하게 수록한 완도군 읍지를 보면 완도군 완도면의 삼림이 울창하여 마을 사람들이 쓰기도 남음이 있어 國山으로 封하여 엄하게 금하였고 매 式年(子年, 卯年, 午年, 酉年-는 자 주)마다 黃腸松을 國用으로 비축하고자 封하였다<sup>12)</sup>는 구절에서도 완도 삼림이 黃腸封山임을 확인할 수 있다. 당시 완도군의 8개면중 유독 완도면만이 삼림과 산천이라는 항목이 있고 봉산이라는 용어가 쓰였다는 점과 동여도를 통해서 보더라도 완도의 황장봉산의 위치는 지금의 완도면이었던 것으로 보인다.

대부분의 봉산이 해안지대 및 도서지방에 위치

했던 까닭은 조선시대의 운송수단인 축력이나 인력으로는 무거운 목재를 먼 거리까지 운송할 수 없어 漕運이 편리한 곳의 삼림이 우선적으로 이용할 수 있다는 것에 기인한다. 이로 인해 완도는 朝鮮時代 가장 중요한 목재 공급처중 한 곳이 되었으며, 국가의 안보상 반드시 禁養하는 黃腸封山이 있는 까닭에 주민들조차 함부로 이용하지 못하였던 것이다.

이러한 黃腸封山을 보유한 완도삼림을 구한말 통감부의 비호아래 일본인에게 立木拂下한다는 것은 조선조 삼림정책을 일거에 부정하는 것이었다. 당시 일제는 조선의 삼림을 평가하는 북명서의 첫머리에 언제나 황폐한 조선의 임상을 말하면서도 조금 울창한 삼림을, 그것도 조선시대 이후부터 오랫동안 禁養되어온 국유림을 별채하려는 의도는 일제의 제국주의적 수탈성을 보여주는 일례이다. 일제는 森林法의 分收林制度를 완도삼림의 불하근거로 삼고 있지만 국가의 안보상 반드시 禁養해야 하는 삼림을 개인에게, 특히 일본인에게 불하 한다는 것은 당백히 대한제국의

<sup>12)</sup> [...鬱蒼村不可勝用封爲國山禁曠日甚每式年封黃腸松以備國用](莞島郡誌, 1991, 韓國 近代邑誌 45卷, p.26, 韓國人文科學院.)

소유인 국유림을 통감부의 재량권으로 일본인 자본가에게 불하하려는 의도로서 결국 식민지 개발에 드는 자본을 식민지의 토지를 통해 본원적 축적을 이루려는 식민정책의 일환으로 볼 수 밖에 없다. 이러한 의도를 당시 皇城新聞에서는 [一은(완도사건, 논자 주) 法律問題라 國有森林法으로 論하면 國家의 公益이 災民救濟 等에 關한 일이 아니면 國有森林을 伐採할 수 없는 것인데 지금에 當局者(송병준과 일인관리-논자 주)가 個人의 交涉로 隨意契約하는 것이 法律에 違反함이오]라고 밝혔는데, 이는 당시의 국유삼림의 성격상 통감부와 개인(친일 관료)에 의해 처리되어지는 것은 불법이라는 논조를 확실하게 하고 있다.

② 완도민의 생존의 원천으로서의 완도봉산

20세기 초 완도 도민에게 있어 완도 삼림은 연료재로서, 가축을 기르기 위한 사료로써, 집을 짓거나 농기구 제작을 위한 원자재로서 없어서는 안될 생존의 원천이었다. 이에 대한 구할말 당시의 정확한 기록은 없으나 19세기 초 완도의 상황을 알려주는 정약용 선생의 글은 통해 유추해 볼 수 있을 것 같아 인용해 보기로 하겠다.

“예를 들어 완도 한 곳을 논하더라도 다른 곳은 미루어 짐작할 수 있을 것이다. 완도란 곳은 황장목의 봉산이다. 첨사(僉使)가 지키고 현감(縣監)이 관리하며 수사(水使)가 금제(禁制)하고 감사(監司)가 총괄한다. 작은 죄는 결근(決根)에 해당하는데 그 비용이 5천 문이요 큰 죄는 신장(訊杖)에 해당하는데 그 벌금이 4천 문이요 그 비용이 수만 문이다. 그러나 완도 주변 수백리 땅에서는 가옥을 짓는 데도 완도를 쳐다보고 농기구를 만드는 데도 완도를 쳐다보며 관곽(棺槨)을 만드는 데도 완도를 쳐다보고 농기구를 만드는 데도 완도를 쳐다보며 소금을 만드는 자도 쳐다보고 질그릇 굽는 자도 쳐다보고 나뭇군과 숲 굽는 자도 쳐다본다. 무릇 땅에 까는 것, 물에 띄우는 것, 아궁이에 불 때는 것, 화로에 불사르는 것들 이 완도의 나무가 아닌 것이 하나도 없다(정약용, 1992)”.

이를 통해서 목민심서가 쓰여질 1820년대의 완도는 이미 조선말기에 들어오면서부터 조선의 봉산정책이 과다한 법 규정에 의해 지켜지지 않기로 시작했다는 사실과 완도봉산이 지역 주민들에게 있어서는 필수불가결한 사용처로서 기능하였다는 것을 알게 해 준다.

또한 교통이 아직 발달하지 않은 관계로 섬 내부에서 자급자족해야만 하는 경제구조를 갖고 있는 완도로서는 아무리 국유림의 불하라 할지라도 커다란 타격을 받을 것임에 틀림없었다. 특히 완도의 국유림이 일본인에게 불하된다는 소문이 돌자 완도의 좋은 삼림이 남벌되어 평가액의 차이를 가져왔을지도 모른다는 道家充之의 말(道家充之, p.28)은 완도주민이 느끼는 당시의 위기감을 잘 보여주는 것이다.

皇城新聞의 논설에서는 [一은(완도사건, 논자 주) 國民經濟上 問題라 該島居民이 六七千戶에 달하는데 該森林을 斫伐하여 童濯禿嶺할 境遇이면 該島內 水源이 枯渴하여 飼料를 얻을 수 없고 殘枝落葉의 燃料를 얻을 수 없을지니 人民生活의 損害를 加함이 多大할지오]라고 완도삼림의 불하에 따른 도민의 피해 및 국민경제상 문제점을 들고 있다. 또한 大韓每日申報의 논설에서도 [大抵 吾人の 居處家屋日用 恒常의 物이 林木을 不待하는 것 몇이오. 그런 까닭에 森林이란 것은 國家의 富源될뿐만 아니라 卽, 人民의 生命이 되는 바]라고 하여 국가경제상 목재가 절대로 필요하다는 사실로써 완도삼림 불하를 반대하고 있음을 알 수 있다.

결국 완도 도민과 대한제국의 경제상 필수요소인 완도삼림의 불하는 목재자원의 수탈이라는 경제적인 측면과 함께 삼림을 기반으로 살아가는 완도 도민들의 생활 필수품을 수탈당함으로 인해 빈민이나 유랑민화한다는 사회문제적인 측면으로도 바라보아야 할 것이다.

(2) 완도사건의 외적요인

① 제국주의의 전세계적 식민지 분할

19세기에 들어서면서부터 과거의 모험심에 입각한 식민지 개척과는 근본적으로 성격을 달리하는 영토의 확장이 영국을 중심으로 한 제국주의 국가들에 의해 진행되기 시작했다. 16세기 지리상의 발견 이후 개인의 모험심과 절대군주에 대한 충성의 서약으로 식민지 개척이 이루어졌다면(Reinsch, 1902) 19세기 이후의 식민지 개척은 산업혁명을 기점으로 하여 형성된 자본주의 최고 형태로서의 [제국주의](V.I. 레닌, 1988)에 의해 이루어졌다. 자본의 고도의 축적은 계몽주의와 민족국가 형성이라는 시대적 조류에 편승하여 미개한 지역을 계몽하고 殖民하여야 한다는 논리로 포장되었지만 그 이면에는 植民地 本國의 상



품 수출시장이자, 원료의 값싼 공급지로서, 값싼 노동력의 공급지라는 측면이 자리잡고 있었다.

제국주의의 전세계적 식민지 영토 분할은 아프리카, 아시아, 남아메리카에서 경쟁적으로 이루어졌으며, 제국주의의 세계분할 방법으로는 1)정복 2)未占有 지역에 대한 적법한 占有 3)협정에 의한 保護領(Protectorate) 4)경제적 종속을 초래하게 하는 財政權의 획득 등이 채택되었다(Reinsch, 1910). 정부의 예는 프랑스의 무력적인 튀니지 합병에서 보이며, 미점유 지역에 대한 적법한 점유로는 국제법상 존락 이상의 정치적 통일이 없는 미개 종족이 거주하고 있는 영토의 점유를 뜻한다. 보호령 및 재정권의 장악을 통한 경제적 종속은 통감부시기의 조선을 예로 들 수 있다.

제국주의에 의한 세계적 분할을 살펴보면, 1876년 이후 1914년까지 6대 열강의 식민지 점유는 4,000만km<sup>2</sup>에서 6,500만km<sup>2</sup>로 50% 이상이나 증가했다. 그 증가량은 2,500만km<sup>2</sup>로 식민지 본국들의 국토를 모두 합친 1,650만km<sup>2</sup>의 1.5배나 된다(V.I. 레닌, 1988, p.113).

## ② 통감부 설치에 따른 일제의 보호정치

러일전쟁이 한창인 1904년 2월 23일 일본은 시정개선에 관하여 우리나라의 주권을 크게 위협하는 [韓日議定書]를 강요하였으며 또한 戰況이 그들에게 유리하게 전개되자 같은해 8월 22일에는 [韓日外國人顧問招聘에 관한 協定書]를 체결하였다. 이 협정서를 통해 소위 顧問政治를 확립하여 軍部顧問, 警務顧問, 宮內府顧問, 學務參與官을 두고 그 밑으로 輔佐官이라는 명목으로 10명 내지 100여명의 일인을 조선(대한제국)에 불러들여 내정에 간섭하는 포석을 마련하였다.

일본은 러일전쟁을 승리한 후 조선을 자신의 勢力圈에서 좀 더 적극적으로 나아가 保護領下에 두려는 의도를 갖고 마침내 1905년 11월 9일 소위 을사보호조약을 체결하였다. 이 조약으로 조선에 대한 일본의 보호권이 확립된 것으로, 이를 통해 일제의 대리 통치기구로 統監府가 설치되고 일본 천황직속으로 統監(Resident General)이 조선내에 상주하게 되었다<sup>13)</sup>. 그렇다면 일제가 말하는 통감부시기의 보호정치가 과연 어떤 의미를 갖는지를 세력권과 보호령이란 사전적 정의를 통해 살펴보자.

세력권의 사전적 정의를 살펴보면, 외부세력(열강)이 후진 지역을 궁극적으로 식민지나, 보호국으로 만들거나 또는 그 지역에서 정치, 경제적으로 자신의 배타적인 이익을 확보하기 위해 그 지역의 행정에 대한 전체적인 책임은 떠맡지 않은 채 그 지역에 대해 헤게모니를 주장하는 것(Schuman, 1954, p.297)으로 보고 있다. 또한 당시의 국제관계가 국제법이라는 외피를 쓰고 이루어졌던 관계로 국제법상의 정의를 살펴볼 필요가 있다. 오픈하임(Openheim)은 세력권을 열강이 인접한 식민지를 효과적으로 지배하기 위해 배타적으로 보유하는 지역이며, 미래에는 결국 점령할 계획인 식민지 인접영토라고 규정하였으며 코베트(L.P. Cobett)는 후진지역과 미개인들에 대해 열강이 자신의 배타적 이익을 관철하는 세력범위이며, 장래에 결국 식민지를 삼으려는 지역이다(Schuman, p.298)라고 정의하였다. 이러한 예는 아프리카에서 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드의 세력권 설정을 통한 영토분할 및 한국에서 일본의 세력권을 인정하는 영일동맹(1902) 등이 제국주의간 세력권 설정으로 볼 수 있다.

다음은 보호령의 정의를 살펴보도록 하자. 보호령이란 어떤 국가가 조약에 의해 보호의 보증을 댓가로 상당한 정도의 대외관계의 통제권과 내정간섭을 강대한 국가에 양도하는 상태를 말한다. 실제로 이 용어는 어떤 상태에 대한 묘사라기보다는 다양한 변칙적 국제관계를 분류하기 위한 하나의 카테고리이며, 국제법상 전혀 국가를 형성하지 못한 지역도 해당한다(Feller, 1954). 실지로 세력권과 보호령을 엄격히 구분하기는 어렵지만 제국주의간의 상호 견제를 바탕으로 한다는 점과 앞으로 식민지화 과정을 대부분 밟는다는 공통점이 있는 반면 간섭의 정도가 보호령이

<sup>13)</sup> 소위 을사보호조약 제3조에는 [日本政府는 其代表者로서 韓國皇帝陛下의 閣下에 一名의 統監(Resident-General)을 두되 統監은 오로지 外交에 관한 事項을 管理하기 위해서 京城에 駐在하여 親히 韓國皇帝陛下에게 內詢할 權利를 지님. 日本國政府는 또한 韓國의 各開港場 및 기타 日本國政府가 필요하다고 인정하는 地域에 理事官(Resident)을 둘 權利를 지님. 理事官은 統監指揮下에 從來在 韓國日本 領事에게 屬하였던 一切의 職權을 執行하고 아울러 本協約의 條約을 완전히 實行키 위해서 필요로 하는 一切의 事務를 掌理함]이라 하여 보호정치의 핵심인 외교권의 대행을 명확히 밝히고 있다.

좀더 강하다는 느낌을 주고 있다. 그러나 실제의 적용방식에서는 그다지 차이를 발견할 수 없으며 제국주의 상호간의 力關係나 세력권내의 국가나 피보호국의 역사와 문화의 차이에 따라 다른 형태를 보이고 있다.

일본은 러일전쟁을 승리한 후 한국에서의 세력권을 타 제국주의에 의해 보장받고 통감부 설치를 통해 조선의 보호국화를 시도한다. 이를 위해 일본은 영국과 프랑스와 같은 선발 제국주의의 식민지 경영방법을 일찍부터 검토하여 조선의 식민지화에 이용하였다. 당시 보호국과 피보호국과의 法理的 關係를 연구한 有賀長雄의 保護國論을 보면, 그는 나라와 나라사이에 발생하는 보호관계가 4가지가 있다고 보고 이중 조선은 제 2종 보호국으로 설정하였다. 그는 제 2종 보호국을 “이 지역은 세계 교통의 要路에 해당함으로써, 이를 文明國交의 (隊)列에 附加함으로써 각국과 통상교통의 길을 열 필요가 있지만 歐美 다수의 국민과 그 문명의 계통을 달리하는 까닭에, 혹은 국토의 개방을 거부하고 혹은 이 나라와 통상교통함에 있어서 국제상의 책임을 완수할 힘이 결여되어 있는 까닭에, 이 나라에 이해 관계가 가장 큰 강국은 이 나라를 이끌어 세계열국의 동반자(伴侶)로 편입시키고 따라서 그 交際上의 責任을 완전하게 하기 위하여, 당분간 그 나라에 대신하여 주권의 일부를 행하기에 이르는데, 구주의 한자는 이런 류의 보호국에 대해 종종 後見的 保護國, 政治上 保護國, 眞正 保護國, 國際 保護國 등이라 부른다”라고 정의(有賀長雄, 1906)하였다. 그의 이러한 정의에서 보이듯이 조선이 중국으로 가기 위한 교통의 요로임을 인정하여 제 2종 보호국으로 정의하고, 동시에 러일전쟁의 승리를 바탕으로 하여 조선의 외교권을 박탈하려는 의도가 보이고 있다. 다른 강대국에 대한 보호라는 의미는 실지로 자국민의 배타적 권리를 의미하는 것으로, 정의에 따른 실행보다는 그때그때마다 자신의 이익에 맞게 결정된다.

이러한 인식아래 강제로 보호조약을 체결한 일본은 앞서 본 정의에서도 보이듯이 조선을 식민지화하기 위한 전단계로서 통감부를 설치하기에 이른다. 결국 통감부설치의 보호정치란 제국주의가 피보호국을 식민지화하기 위한 전단계의 통치로 볼 수 있다. 이러한 구체적인 통치방식이 전 분야에서 실행되고 있으며, 임업분야 역시 예

외는 아니었다.

## 2. 통감부의 산림정책

통감부시기 산림정책은 크게 일본식 임정을 이식시키게 위해 법적·제도적 장치를 만들어 내는 것으로 요약할 수 있다. 이중 법적 장치는 森林法 제정을 시작으로 國有森林山野部分林規則(농상공부령 제 63 호), 國有森林山野及產物處分規則(칙령 제 24 호), 森林法施行細則(농상공부령 제 65 호)을 거쳐 주로 국유림 이용에 관한 법적 체계를 만들어냈다. 제도적 장치로는 農商工部官制(농상공부령 제 57 호)를 통해 삼림국이라는 중앙기구를 설치하고, 林業事務所 設置(칙령 제 14 호) 및 種苗場 設置(칙령 제 13 호) 등의 조치를 통해 한일합방후 총독부가 산림정책을 담당할 제도적 장치를 만들어냈다.

통감부가 조선의 삼림정책을 시행하기에 앞서 크게 두가지 면을 주목했던 것으로 판단된다. 하나는 조선의 삼림이 그들의 식민정책을 수행할 만큼의 투자성이 있는가라는 측면과 다른 한편에서는 일본인 자본에 의한 조선삼림의 집중과 수탈을 가능케 하기 위해서는 어떤 법적·제도적 조치가 필요한가라는 측면이 그것이다.

전자는 1902년부터 본격적으로 시작된 조선의 삼림조사 및 임업관련 조사 등으로 구체화 되었고 대략적으로 압록강, 두만강 유역의 삼림에 투자하면 많은 이익을 얻을 수 있을 것으로 판단했다(배재수·윤여창, 1994). 이러한 판단을 바탕으로 압록강, 두만강 유역을 경영하기 위한 사업체로서 통감부 영림창이 등장하게 되었다. 통감부 영림창은 이후 일제의 조선 강점이후 총독부 영림창으로 직제개편을 하고 1926년 임정대개혁 후에는 영림서로 개편되어 일제강점기의 조선 국유림의 관리기관으로 자리잡게 된다.

후자는 외국인 자본의 침투를 가능케 하는 산림법내 부분림 제도설정과 地籍의 신고주의에 의해 많은 산림이 국유림으로 편입됨으로서 일단락 되었다. 삼림법의 부분림 제도는 일제의 의도대로 성과를 거두지 못한 관계로 일제의 조선 강점 이후 造林貸付 制度를 森林令(1911)에 설정하여 일본인에 의한 조선 삼림의 직접 점유가 가능하게 하였다.

먼저 통감부 영림창이라는 기구 창설의 배경과 역할을 통하여 통감부의 산림 정책을 살펴보고자

한다.

### 1) 통감부 영림창의 설치와 삼림벌채

영림창은 조선의 국경지역 임업을 담당하기 위해 만들어진 기관으로 1926년 [임정대개혁]을 통해 영림서로 개편되기까지, 통감부 영림창, 조선총독부 영림창으로 존재하였다. 본 연구에서는 연구의 대상시기를 고려하여 1907년부터 1910년까지의 통감부 영림창에 대해 다루어보고자 한다.

통감부 영림창의 창설의 배경으로는 선행 삼림조사를 기반으로 하여 압록강·두만강 유역의 삼림축적이 다른 곳에 비해 높고 삼림 소유가 아직 확정되지 않았다는 점에서 일제가 자유롭게 국유림으로 편입할 수 있다는 데 있었다. 또한 압록강이라는, 조선과 만주를 최단 거리로 연결시켜주는 지정학적 위치가 北清市場의 確保라는 측면과 이후 大陸侵略의 據點이 된다는 점에서도 중요하였다.

당시의 삼림조사는 크게 러일전쟁 당시 군수물자를 증당하기 위해 1902년부터 압록강·두만강 유역의 삼림을 조사하였으며 이 결과는 이후 청국쪽의 압록강 연안의 삼림을 경영하는 鴨綠江採木公司와 조선쪽에서의 통감부 영림창을 설립하는데 기초자료가 되었다.

이러한 조사를 바탕으로 압록강 유역 삼림의 투자 가능성을 확인한 일제는 통감부 설치 이후 경영기관으로 木材廠을 營林廠 직제로 개편하고 통감의 직속관리하에 두었다. 간략하게 영림창의 변천사에 대해 살펴보면 다음과 같다.

러일전쟁의 시작은 압록강에서 전개됐으며, 이 전쟁에서 승리한 일본은 군사목적용을 위하여 즉시 목재관리를 軍政하에 두었다. 이미 그 이전에 한국은 韓日議政書(1905년 2월 23일)를 기초로 하여 한-러간의 전 조약(韓-露森林協約)<sup>14)</sup>을 파기하고 또 러시아가 지녔던 삼림벌채권도 소멸시켰다. 1905년 11월에 이르러 일본은 安東에 軍用木材廠-철병후 木材廠으로 개칭-을 설치하고 압록강 임업개발의 전 지배권을 맡게 되었지만 군정해제, 철병과 함께 지배체제의 재편성이 요구된

것이다.

일본은 기존의 여러번의 삼림조사를 기초로 하여, 압록강 유역의 임업경영에 나섰지만 그것은 이원화의 방향으로 진행할 수밖에 없었다. 이원화의 방향으로 나갈 수 밖에 없었던 이유로는 압록강을 사이로 左岸은 朝鮮이, 右岸은 淸國 소유의 삼림이었다는 것에 기인한다. 북경조약(1906년 2월)의 결과 압록강 右岸 삼림은 淸日合同組織으로 경영하게 되었고 청국과의 국제협약에 의해 [鴨綠江採木公司]를 설립함과 동시에 한국과는 [森林經營에 關한 協同條約](대한민국정부, 1910)을 조인(1906년 10월)하고, 한일 양국이 각각 반액출자(60만원씩)로 공동 경영하기로 하였다.

이 한일협약에 의해 한국령인 鴨綠江 左岸, 豆滿江 右岸 森林(약 211만 정보)의 경영은 [木材廠]으로부터 분리시켜 새로이 軍事 및 外材輸入防止를 주목적으로 하는 朝鮮 國境森林開發을 담당하는 경영기관이 생겨났다. 즉, 1907년 5월에 압록강 좌안의 임업경영기관으로서 統監府營林廠을, 두만강 우안에 한국 西北營林廠(1907년 12월 무산에 출장소를 설치)이 설립되었던 것이다. 그러나 서북영림창의 이름에서도 보이듯이, 조선의 度支部大臣과 農商工部大臣의 관리에 속한다(제1조)고는 하였지만 廠長, 技士, 技手는 통감부 영림창 직원으로 囑託한다(제9조)는 條文을 통해 실질적인 인사권은 통감 직속의 영림창이 행사하고 있었다는 것을 알 수 있다(서북영림창관제, 1907).

다음은 영림창 사업을 통해 그 특수성을 살펴보고자 한다. <표 1>은 1907-1909년도 3년간 압록강, 두만강 유역의 목재생산량 추이를 나타낸 것인데, 특징적인 것으로는 官行斫伐에 의한 것이 60-70%대를 점하여 생산의 기본 골격을 점하고 있다는 것이다. 그러나 생산량의 수준은 낮아 3개년 총량이 겨우 22만m<sup>3</sup>에 지나지 않는다. 수종 구성을 보면 압록강 유역은 잣나무, 낙엽송 외에 전나무, 활엽수가 있고 두만강 유역은 낙엽송을 주로 벌채하고 그 외는 소량의 가문비나무였다. 한편 영림창 관내 이외의 지역에서의 목재생산 수준은 극히 낮았다. 평양시장을 가까이 둔 대동강 유역에서조차 1906년 약 1,170m<sup>3</sup>, 1907년에는 2,670m<sup>3</sup>에 지나지 않고 게다가 사용가치도 낮은 낙엽송 하급재가 전부였다. 영림창 관내의 양, 질 모두 결정적인 우위성을 보유하고 있

<sup>14)</sup> 1896년 러시아 공사에게 의한 아관관천의 혼란중에 러시아의 巨商인 브루멜(Brumel)과 당시의 외부대신 이완용, 농상공부 대신 조병직 사이에 체결된 조약으로 茂山 鴨綠江流域 및 鬱陵島 森林伐採權을 러시아가 차지하였다.

<표 1> 鴨綠江·豆滿江 流域의 木材生産量

(단위: m³)

	鴨綠江 流域			豆滿江 流域			總 計					
	官行 生産	其他	計	官行 生産	其他	計	官行 生産		其 他		計	
							數量	%	數量	%	數量	%
1907	42,397	31,469	73,866	10,020	-	10,020	52,417	62.5	31,469	37.5	83,886	100
1908	28,267	20,452	48,719	40,259	-	40,258	68,526	77.0	20,452	23.0	88,978	100
1909	35,764	10,469	46,233	284	1,229	1,513	36,047	75.5	11,698	24.5	47,746	100

주: 지역생산은 영림장 생산(作業請負를 포함), 기타는 立木處分 등에 의한 생산량. 단위尺縮를 m³으로 환산할 때 0.334를 곱해주었음.

출처: 朝鮮總督府, 營林廠案內, p.9-10. 萩野敏雄(1965), p.54에서 재인용.

<표 2> 통감부시기 영림장의 수입 및 지출

연 도	수 입	지 출	손 익 액
1907	1,043,404.830(엔)	1,089,831.550(엔)	-46,426.720(엔)
1908	1,538,870.610(엔)	1,454,531.770(엔)	84,338.840(엔)
1909	2,624,189.550(엔)	2,548,811.550(엔)	75,378.000(엔)

출처: 伊藤重次郎, 朝鮮林業逸誌: 營林廠の沿革と其の事業, p.286에서 재작성

었다(萩野敏雄, 1965, p.55).

다음으로 이렇게 생산된 목재의 소비처를 살펴 보면 한가지 큰 특징을 알 수 있는데, 그것은 영림장의 소비시장이 완전히 官需中心이었다는 것이다. 당초 1907년, 1908년도는 주로 韓國派遣軍兵營(羅南, 龍山, 平壤 등), 關東都督府, 韓國度支部 建築所의 건축용재 및 통감부 통신관리국의 전주재료로 소비된 반면 민수용은 소비가 극히 적었다. 그러나 초기의 관수가 충족된 1909년도에 이르러서는 용산에 판매기관(파출소)을 신설하여 전 조선에 판로를 구축하였고 1910년도부터 임목대금의 延納措置를 취한 후에는 민수가 점차 증중하였다(萩野敏雄, p.55).

그러면 영림장의 경영성적은 어떠했는가? 협동조약에 의해 한일 양국의 공동경영을 규정하고 있음에도 불구하고 전체가 통감부의 관리하에 두었던 이 영림장은 흑자를 내었다. 초년도(1907)는 창업을 위해 많은 자본을 투자한 까닭에 적자였지만 다음해 부터는 약 7-8만엔의 흑자를 내었고 한일 양국에 분배되었다(표 2. 참조). 對岸의 같은 국제공동경영기관인 鴨綠江採木公司가 초기 경영의 부진으로 괴로움을 겪고 있음에도 불구하고 흑자를 계속 나타낸 것은 영림장에서 일본의 독점적 위치를 나타내 주는 것이며(萩野敏雄, p.51), 이것은 또한 일제가 국유림의 경영을 통한 조선민을 위한 안정적인 목재수급 및 조선을 위한 국유림정책을 추진했다기 보다는 조선에 투자한 자본을 조기에 회수하고자 하는

제국주의적 의도를 반영한 결과로 이해해야 할 것이다.

또 하나 영림장 사업으로 파생한 변화를 살펴 보면, 벌목노동자 및 멧목노동자를 공급하기 위해 일제의 이민정책이 이루어졌다는 사실이다. 벌목 노동자는 주로 木曾, 吉野의 이동 노동자가 많았으며(萩野敏雄, p.55) 멧목 노동력은, 일찍부터 임업이 발달한 長野, 岐阜, 奈良, 和歌山, 德島 등의 주요 流送地帶로부터 모집했는데, 流送의 많은 부분을 일본인이 점하였다<sup>15)</sup>. 이는 식민정책의 가장 기본적인 移住政策의 실현으로 임업부문에 있어서도 일찍부터 식민지화의 과정에 있었다는 것을 보여준다.

## 2) 森林法の 제정과 부분림제도의 도입

1908년에 제정된 森林法은 대한제국의 제1호 법률로써 총 22조로 이루어진 대한제국 최초의 법률이다. 삼림법의 주 내용은 ①임야의 소유구분(제1조) ②보안림 설정(제2조) ③부분림 설정(제3, 제4, 제5조) ④삼림보호에 관한 규정(박태식, 1990) 등으로 나눌 수 있으며 부칙 19조의 지적신고 조항은 일제의 대규모의 국유림

<sup>15)</sup> 전제서, p.51. 압록강에서의 유벌은 1906년 군용 목재창에서 처음으로 시작하였고, 1907년 惠山鎮 支廳·新惣坡鎮 出張所·中江鎮 出張所·高山鎮 出張所에 筏班을 설치하였고 이곳을 중심으로 일본 이주민들 및 임업노동자를 이주시켰다(伊藤重次郎, 朝鮮林業逸誌: 營林廠の沿革と其の事業, p.298, 朝鮮山林會).

창출 목적을 달성하기 위한 조항으로 이후 朝鮮 林野調査事業을 거쳐 登記制度가 완성되었다.

삼림법 제정은 일제의 식민지적 삼림정책을 실현하기 위한 필수적인 선행 조건으로 볼 수 있다. 러일전쟁 이후 일본의 자본은 제일은행과 같은 금융자본을 선두로 하여 산업의 각 분야에 침투하고자 하였으나 일본인 재산을 보호할 법적 장치의 미비로 시급히 근대적 소유권을 근간으로 한 법률의 제정이 필요하였다. 삼림법 역시 일본인 임업자본가들의 요구와 식민지 재정을 충당하고자 하는 일제의 요구를 반영한 법률이었다. 부분림 제도 설정이 일본인 자본의 침입을 합법화한 것이라면 지적신고 조항은 장차 조선을 완전히 식민지화하였을 때 대규모 국유림 창출을 통한 재정수입과 삼림수탈을 전제로 이루어진 것이었다. 또한 조선 임정의 미비로 인해 삼림이 황폐했다고 말하면서도 조림 및 녹화에 관한 규정을 전혀 찾아볼 수 없다는 점에서도 일제의 법제정의도를 알 수 있다.

1906년 통감부 설치에 따른 일본인 임업기사의 渡鮮은 일본인의 손에 의한 직접적인 일본형 임정의 이식을 의미하는 것이었다. 특히, 통감부시기 조선 임정의 입안자였던 道家充之가 1906년 9월 부임한 曾彌荒助(부통감)에게 부분림의 필요성을 역설한 것을 보면 이 제도가 일본인 자본의 유치에 있었음을 명확히 보여주는 것이었다.

[이에 조림은 充分有望하지만 정부가 근소한 경비를 투자하여 模範林을 조성하는 정도로는 이 별거숭이 산을 푸르게 하려는 목적은 달성할 수 없다. 한편 模範林을 경영함과 동시에 민간의 조림을 장려하지 않으면 안된다. 그것은 단지 입으로만 勸告해서는 하등의 도움이 되지 않기 때문에 속히 이 제도(삼림법과 부분림제도-역자주)를 설치하여 단지 한국민뿐만 아니라 일본으로부터도 富豪 등을 招致하여 조림사업을 경영하게 하고 싶고 또 이 제도는 일본의 舊藩制의 제도에 따라 부분림제도가 적당하다고 생각하는 설이 있음으로서 나는 크게 贊意을 표하고 또 부분림제

<표 3> 통감부시기에 허가된 부분림의 내용(1908년 3월부터 1909년 12월까지)

(단위: 면적: 町步)

	出願許可個所	面積	植栽樹種	植栽本數	出願人區別
慶尙南道	東萊府沙中面 羸仙洞字 絕影島	70.00	松	265,450	日人
〃	密陽郡府內面 賀谷. 龍城字 龍頭山	7.00	櫟	21,000	日人
〃	〃 松洞九周眞 崑山. 崗山	7.00	松, 櫟	30,240	韓人
〃	東萊府沙中面 絕影島	441.97	松, 櫟, 彬, 扁柏	2,066,100	日人
〃	東萊府沙下面 岩南洞 (半島石壘以南)	250.00	松, 櫟	975,000	日人
〃	東萊府 絕影島	25.00	松, 櫟, 赤楊	982,000	日人
〃	金海郡上東面 龍城里字 龍城嶺	50.00	松	216,000	日人
忠清南道	泰安郡所斤面 所斤里. 新坊里	131.73	松, 櫟	159,093	韓人
京畿道	漢城府西部 盤松坊	7.57	櫟	30,308	韓人
〃	〃 西部 靑判府契圓峴下 金萃	7.53	落葉松, 栗	34,126	韓人
〃	果川郡上北面 二北洞牛眠山 西部	100.00	松, 櫟	475,599	韓人
〃	龍仁郡水眞面 曲峴洞字 光教山 黃州郡梧倫面 一里洞	158.52	落葉松, 櫟	475,599	韓人
〃	漢城府豆毛坊豆毛浦 翰林洞	87.30	白楊, 檜	261,909	韓人
全羅北道	扶安郡 左內山面 從蓮洞里. 至中馬洞 標內	1380.72	松, 櫟, 檜, 唐松	4,612,220	日人
〃	扶安郡 右內山面 從蛤九味. 至弓項里 標內	1399.97	松, 櫟, 檜, 唐松	4,937,725	日人
全羅南道	莞島郡 甫吉島	1833.03	檜, 櫟, 柞	5,499,995	日人
黃海道	襄津郡 富民面 富民山	13.00	赤松, 櫟, 赤楊 山赤楊	51,840	韓人
〃	黃州郡 永豐面 東山里 索峴	6.10	松, 栗	16,781	日人
咸鏡北道	明川郡下古面 葛麻里字 原谷	161.26	櫟	806,315	韓人
平安北道	龍川府舊邑東以內上面所在 龍骨山	545.26	櫟, 檜, 落葉松	1,635,798	韓人
計	20個所	6908.03		24,129,398	日: 11 韓: 9

자료: 韓國の部分林, 1910, 韓國中央農會報 第4卷 第1號에서 도별로 재작성.

도를 설치함과 동시에 삼림법을 제정한 취지를 설득함에 副統監은 이에 동의하셨음에 의하여, - 中略 -] (道家充之, p.13) (두꺼운 글씨, 논자 강조).

1908년 3월 農商工部令 第63號 國有森林山野部分林 規則의 발포 이래 1909년 12월까지의 부분림 출원허가를 받은 민족간 출원인 비율 및 출원권적의 차이를 통해 부분림의 제도의 식민지성을 구체적으로 살펴보자.

출원인수를 민족별로 나누어 비교해보면, 일본인 출원인이 11명이고 조선인 출원인이 9명으로 통감부시기에 이미 조선 삼림에 대한 人的·物的 植民이 진행되고 있었음을 보여준다. 이를 민족간 출원 삼림면적으로 비교해보면 일제의 의도를 더욱 명확히 알 수 있는데, 일본인 11인이 출원 받은 총 삼림면적은 5,561정보로 전체 출원 삼림면적의 81%를 차지하였고 1인이 출원 받은 삼림면적은 평균 505.6정보로 조선인의 평균 149.7정보에 비해 약 3.4배나 많은 면적을 출원받은 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 큰 자본력을 지닌 일본인에게 조선 삼림을 부분림으로 불하하려는 그들의 의도가 어느 정도 반영된 것으로 볼 수 있다. 한편 도별로 부분림 면적을 살펴보면 전라북도가 가장 많은 출원면적인 2,780정보이며 그 다음으로 경상남도가 뒤를 잇고 있다.

하지만 1년 8개월간 만정보도 되지 않은 部分林 출원 면적은 일제의 의도가 결국 실패했다는 것을 보여주며, 이후 森林令(1911)에 造林貸付制度를 창설하여 조선의 삼림을 수탈하려는 그들의 의도를 더욱 명확히 하였다.

### III. 결론을 대신하며 -다시 쓰는 완도봉산 불하미수사건-

러일전쟁의 승리와 일본내 자본축적을 바탕으로 세계 열강의 대열에 들어선 일본은 당시 계몽주의와 민족국가 형성이라는 이념적 뒷받침과 러일전쟁 이후 급속도로 발전한 생산력을 바탕으로 마침내 제국주의 국가로서 轉化하였다. 일제는 러일전쟁의 승리로 타 제국주의 국가들에게서 조선의 배타적 세력권을 획득하고 그 통치기구로서 통감부를 설치하기에 이르렀다. 통감부는 1906년부터 1910년 조선을 합병하기까지 대한제국을 보호정치라는 외피를 통해 통치한 실제적인 통치기

구로서 일제의 대리정책을 수행하였다.

통감부가 삼림정책의 목표로 삼았던 것은 크게 두가지로 볼 수 있다. 그 하나가 조선의 식민지화를 전제로 하여 대규모의 국유림 창출을 통한 삼림수탈 및 재정수입의 안정적인 확보를 통한 식민지내에서의 본원적 축적을 이루어 보고자 한 것이었다. 통감부 영림창이 당시의 이러한 목적을 달성하기 위한 국가 경영기구(=수탈기구)로서 역할을 담당하였고 삼림법 부칙 제 19조를 통하여 강점 이후 막대한 국유림을 창출하였다.

다른 하나는 일본자본의 조선 임업부분으로의 침투요구를 가능하게 하는 법적 조치의 창설이었다. 이를 가능케 한 것이 삼림법 제 3조 부분림 조항으로 볼 수 있다. 그러나 부분림 제도가 당시 조선의 상황에서는 적합하지 않다고 보고 1911년 조림대부 제도라는 더욱 확실한 삼림점유 방법으로 방향을 바꾸게 된다.

특히 후자의 요구, 일본인 자본이 조선 삼림으로 침투하고자 한 최초의 사건을 완도사건으로 볼 수 있다. 일본인 자본의 진출을 열어 놓은 삼림법 및 부분림조항을 제정하자마자 발생한 이 사건을 단순히 [완도삼림의 입목처분을 일본인에게 불하하려 했으나 결국은 불하되지 않은 사건]으로 보아서는 안된다. 완도사건은 통감부와 친일관료, 일본인 자본가가 결탁하여 조선시대 이래로 금양되어온 황장봉산을 일본인 자본가에게 불하하려는 제국주의적 의도로 규정할 수 있으며, 이는 통감부의 농상공부 차관 岡喜七郎, 삼림국 기사 道家充之 및 일본인 자본가인 江藤恒策의 회동에서 명백히 들어난다. 완도사건이 전해지자 민족일간지인 황성신문과 대한매일신보는 즉각적으로 통감부의 초법적인 행태와 친일매관 관료의 의도를 강도높게 비판하였다. 당시 민중들 역시 삼림마저 일본인에게 빼앗긴다는 위기감과 민족적인 분노로 인해 이 사건은 즉시 사회문제화 되었고 통감부는 어쩔 수 없이 완도삼림의 불하불가 판정을 내렸던 것이다. 이러한 구체적인 증거로 조선시대 국가에서 소중히 다루어온 封山중 완도를 제외한 長山串이 三井會社에, 安眠島가 麻布某에게, 邊山地域의 봉산이 高取某라는 일본인에게 모두 불하된 반면(權寧旭, 1965) 완도삼림은 한일합병 후에도 공유림으로 남게 된 역사적 사실에서도 찾아볼 수도 있을 것이다. 이는 통감부가 불하불가 판정을 내리기를 원했던

것이 아니라 당시 민족일간지의 선도적인 노력과 국민적 반일감정으로 인해 통감부로 하여금 불가 불가 판정을 강제해 낸 것으로, 통감부시기 [反日運動]으로 다시 쓰여져야 할 것이다.

### 인용문헌

1. 김규성, 1971, 국역 반기요람, 민족문화추진회, pp.499-500.
2. 金雲泰, 1970, 統監府時代의 大韓帝國統治體制의 構造와 機能, 行政論叢 제9권 1호, pp.1-25
3. 農商工部令 第63號, 隆熙2年(1908) 3월 18일·24일·25일·4월 2일·8일 관보.
4. 大韓每日申報, 1908年 12月 22日 論說
5. 東輿圖, 1857년.
6. 박태식, 1990, 개정 산림정책학, p.66.
7. 배재수·윤여창, 1994, 日帝強占期 朝鮮에서의 植民地 山林政策과 日本資本의 浸透過程, 산림경제연구 제2호, pp.11-12.
8. 備邊司騰錄 二五冊 顯宗 六年 二月 二九日 條.
9. 西北營林廠官制, 1907年 4月 18日 勅令 第11號, 大韓民國法規類纂.
10. 成宗實錄 第四八 成宗 五年 十月 庚戌條.
11. 續大典 禮典 雜令條.
12. 莞島郡誌, 1991, 韓國近代邑誌 45卷, 韓國人文科學院, p.26.
13. 李萬雨, 1974, 李朝時代의 林地制度에 關한 研究, 서울대학교 박사학위 논문, p.12.
14. V.I. 레닌 지음, 남상일 옮김, 1988, 제국주의론, 백산서당, p.114.
15. 丁若鏞 著, 茶山研究會 譯註, 1992, 譯註 牧民心書 V, 창비신서 69, p.173.
16. 勅令 第25號, 隆熙 2年(1908) 4月 4日 官報.
17. 하희봉, 1972, 통감부에 있어서의 정책결정 과정, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
18. 韓國史研究會, 1970, 朝鮮統治史料 第4卷, p.739.
19. 韓東煥, 1992, 朝鮮前期 漢陽禁山の 範圍와 機能에 關한 研究, 서울대학교 석사논문.
20. 皇城新聞, 1908年 12月 15日 論說.
21. 黃玆, 檀紀 4288, 韓國史料叢書 第1: 梅泉野錄, pp.480-481.
22. 岡 衛治, 1933, 朝鮮林業逸誌: 韓國末期의 林業創始時代, 朝鮮山林會, p.112.
23. 權寧旭, 1965, 朝鮮における日本帝國主義의 植民地的山林政策, 歷史學研究, 第297輯, pp.15-16.
24. 道家充之, 1933, 朝鮮林業逸誌: 韓國時代의 林業에 關する 思ひ出話, 朝鮮山林會.
25. 有賀長雄著, 1906, 保護國論, p.2.
26. 伊藤重次郎, 朝鮮林業逸誌: 營林廠의 沿革と 其の事業, 朝鮮山林會, p.298.
27. 朝鮮總督府統計年報, 1910, p.529.
28. 萩野敏雄, 1965, 朝鮮·滿洲·臺灣 林業發達史論.
29. 韓國의 部分林, 1910, 韓國中央農會報 第4卷 第1號, pp.15-16.
30. Paul S. Reinsch 原著, 宋岡正男·田宮弘太郎 共譯, 1910, 殖民政策, 東京 同文館藏版, pp.97-98.
31. A.F. Feller, 1954, Encyclopedia of the Social Sciences: Protectorate, p.567.
32. Frederic L. Schuman, 1954, Encyclopedia of the Social Sciences: Sphers of Influence, pp.297-298.
33. Paul S. Reinsch, 1902, Colonial Government: An Introduction to the Study of Colonial Institutions, pp.49-80.