

## 森林法(1908)의 地籍申告制度가 日帝의 植民地 林地政策에 미친 影響에 關한 研究<sup>1</sup>

賈在洙<sup>2\*</sup>

## Effects of the Forest-land Registry System of the Forest Law of 1908 on the Colonial Forest-land Policy used in Korea under the Influence of Japanese Imperialism<sup>1</sup>

Jae Soo Bae<sup>2\*</sup>

### 要 約

본 연구는 森林法(1908)에 규정된 地籍申告制度가 日帝의 植民地 林地政策에서 어떠한 역할을 수행하였는가를 밝혀보고자 하는데 목적을 두었다. 地籍申告制度는 국유림처분정책의 하나인 部分林制度의 부속물로서 시작되었다. 인간의 기본권에 해당하는 소유권을 정립시키고자 하는 지적신고제도가 한국민의 관습을 무시하고 소유권구분기준도 마련되지 않은 채 무리하게 강행되었다. 한국민은 지적신고에 대해 林野稅를 부과하기 위한 前兆로써 인식하거나 일본인이 한국의 토지를 수탈한다고 보았다. 이 제도에 따라 신고를 했던 계층은 중산층 이상의 지식층에 속하는 자, 郡面官吏(吏員) 또는 이들의 親戚, 緣故者와 測量을 담당하는 代行業者들로 매우 한정되었다. 특히 임지가치에 비해 측량경비가 훨씬 많이 소요되었기 때문에 원소유자조차 신고할 수 없었다. 3년간의 신고기간동안 약 52만건 220만정보가 신고되었으며 마지막 5개월 동안 신고가 집중되었다. 그러나 총독부는 신고기간을 연장하라는 한국민의 요구를 묵살한 채 소유권 사정이나 경계 확정과 같은 후속 조치도 없이 일방적으로 종료하였다. 결국 산림법 제19조에 따라 신고되지 않은 약 1,400만정보의 임지는 국유화되었다. 총독부의 식민지 임지정책은 ① 총독부 초기에 대규모 국유림을 창출하고, ② 창출된 국유림을 요존국유림과 불요존국유림으로 구분하여, ③ 불요존국유림을 일본인 중심으로 처분한다는 것이었다. 일본인에게 不要存國有林을 안정적으로 처분하기 위해서는 대량 창출된 국유림에 대한 소유권 변화를 막아야 했다. 이를 위해 일본인에게 讓與하거나 造林貸付해 준 산림에 대해 원소유자가 소유권을 주장할 경우 총독부는 정해진 기한내에 신고하지 않은 원소유자의 대만을 들어 불요존림 처분을 정당화하였다. 결론적으로 총독부는 「신고주의원칙」을 통치 초기 대규모 국유림의 창출과 일본인을 중심으로 한 불요존림 처분이라는 식민지 임지정책을 강행하기 위한 족쇄로써 이용하였다.

### ABSTRACT

The purpose of this study is to examine the roles of the forest-land registry system in the Forest Law of 1908 and the effects this system had on the colonial forest-land policy used in Korea under the influence of Japanese Imperialism. This was started under the Profit-sharing Forest System which was one of the policies for disposing of the Korean national forests. The purpose of this system was to establish forest-land ownership, a fundamental human right. This system was enforced by the Japanese

<sup>1</sup> 接受 2001年 4月 21日 Received on April 21, 2001.

審査完了 2001年 6月 1日 Accepted on June 1, 2001.

<sup>2</sup> 林業研究院 資源計劃科 Division of Forest Resources Planing, Korea Forest Research Institution, Seoul 130-712, Korea.

\* 연락저자 E-mail : forestry@hanmail.net

Colonial Government without regard to the customary and important right of Koreans to use the forests, and without considering the distinction between national and private forests. Koreans understood that this system was a warning sign of a tax being imposing on forest-land owners. Furthermore, Koreans thought the Japanese were using this system to deprive them of their forest-land. The strata of Koreans reporting ownership were very limited and included the intellectual(upper-middle) class, higher officials in counties and townships, relatives and relations of these officials, and survey agents. In particular the actual owners could not submit a report registering their land in this system because the required survey cost more than the value of the forest-land. Within the time period specified by the Japanese Colonial Government, about 520,000 registries were reported involving 2.2 million Jung-bo(.9917 hectare) with most of these coming during the last five months of reporting period. Koreans made a reasonable request to extend the deadline, but it was refused. After the reporting period expired there were no follow-up measures such as verification of the reported registrations nor establishment of boundaries between national and private forests. According to Article 19 in the Forest Law of 1908 about 14 million Jung-bo, which was not registered within the reporting period was nationalized. The colonial forest-land policy used in Korea by the Japanese Colonial Government was as follows : ① to create a large number of national forests in the early period of their rule, ② to divide these national forests into indispensable national forests and dispensible national forests, and ③ to transfer ownership of the dispensible national forests to colonial Japanese. To achieve the latter, the occupational government needed a method to insure ownership. They devised a tree-planting scheme in which the national forests classified as disposable were "loaned" and then transferred to these Japanese. The actual Korean owners claimed title to this forest-land and asked for the eviction of the new owners but the Japanese occupation government rejected these suits using the excuse that previous Korean owners did not submit the required registration report within the specified time period. In short the Principle of Forest-land Registry was used as a means to consolidate the forest-lands of Korea and distribute large portions of it to Japanese citizens after seizing it from the rightful Korean owners.

*Key words : forest-land ownership, forest-land registry system, colonial forest-land policy, Japanese Colonial Government*

## 연구 목적

2001년 올해는 우리나라 최초의 근대적 산림 법령인 森林法(1908)이 제정된 지 93년이 되는 해이며 7년 후인 2008년에는 제5차 산림기본계획의 시행과 함께 근대 산림법 탄생 100주년을 맞이하게 된다. 단 22조의 간략한 법조문으로 이루어진 森林法은 1911년 森林令의 공포와 함께 폐지되어 3년 5개월간 유지되었다. 법적 효력의 단명성에도 불구하고 이 森林法은 당시 統監府統治라는 특수한 상황을 반영하여 제정된 것이며 그 중 임지소유권의 구분(제1조)과 지적신고제도의 도입(제19조)은 이후 한국의 근대적 임지소유권을 형성하는 데 출발점이 되었다.

현재 우리의 소유권제도는 일제의 강점과 함께 도입된 배타적인 一物一權의 소유권을 始原으로 하고 있다. 임지 역시 林野調査事業(1917~1924)

의 결과인 査定의 確定과 裁決에 의해 원시적인 소유권이 형성되었다<sup>1)</sup>. 임야조사사업의 종료와 함께 우리나라의 모든 임지는 필지마다 소유자가 확정되고 경계가 구분되었으며 이후 임야등기제도를 도입하여 地番에 따라 소유자가 등재되었다.

그러나 前 時期 林籍調査事業과 국유림구분조사사업과 같은 임야정리사업과 비교하여 임야조사사업의 가장 큰 차이점은 森林法(1908) 부칙 제 19조에 따라 지적신고를 하지 않았던 임지까지도 정해진 인정표준<sup>2)</sup>에 적합할 경우 소유권 또는 연고권을 인정하였다는 것이다. 이것은 다른 말로 1918년 林野調査令 공포 이전까지 지적신고를 하

1) 林野所有者의 權利는 査定의 確定 또는 裁決에 의하여 確定된다(朝鮮林野調査令 제15조)

2) 소유권의 인정표준은 朝鮮林野調査令施行手續 제27조에, 연고권의 인정표준은 朝鮮林野調査令施行規則 제1조에 제시되어 있음.

지 않은 임지는 소유권을 증명할 수 있는 어떠한 증거가 있을지라도 소유권을 인정받을 수 없었다는 것을 의미한다.

즉, 임야조사사업 이전 한국 임지소유권의 변동 을 가져올 만한 조치의 전제 조건은 반드시 지적 신고를 한 임지에 한정하였다. 심지어 勅令으로 정한 토지가옥증명규칙(1906)과 토지가옥소유권증명규칙(1908)에 의한 소유권증명조차 지적신고를 하지 않은 임지는 그 권리를 인정받지 못했다. 최종적으로는 임야조사사업을 통해 근대적 임지소유권이 형성되기는 하였지만 이 사업이 진행되기 전까지는 지적신고를 한 임지만이 소유권을 인정받을 자격이 있었던 것이다. 결국 조선총독부는 간단한 행정 처분만으로 신고되지 않은 약 1,400만 정보의 임지를 국유화하였으며 결국 일제의 강점 과 함께 국유화된 임지는 총독의 의지에 따라 사용 · 수익 · 처분될 처지에 놓여지게 된 것이다.

현재까지 일제강점기 임지소유권과 관련된 주요 연구성과는 근대적 임지소유권이 최종 法認된 임야조사사업에 집중<sup>3)</sup>되었으며 최근 관습적인 산림이용권의 해체과정과 편입림의 발생과정을 다룬 연구<sup>4)</sup>와 총독부의 한국 임야정리의 기초자료 가 되었던 林籍調査事業에 관한 연구<sup>5)</sup>가 있었다. 그러나 실제 임야조사사업이 진행되기 전까지 임지소유권의 전제조건이 되었던 지적신고제도에 관한 연구는 일제의 식민지 임지정책의 변화과정 에서 차지하는 중요성에 비해 일천하다고 할 수 있다. 지적신고제도의 도입 배경은 무엇인지, 지적신고의 절차 및 실적은 어떠한지<sup>6)</sup>, 신고된 임지의 소유권은 어떻게 증명할 수 있는 것인지,

타 법령과의 관계는 어떤지, 이후 일제의 식민지 임지정책에서 어떠한 역할을 수행하였는지 등에 대해 종합적인 검토와 평가가 지금까지 제대로 이루어지지 못하였다.

그 이유는 森林法이 1911년 森林令의 공포와 함께 폐지되어 더 이상 효력을 유지할 수 없었다는 것과 이후 지적신고를 통해 수리된 임지에 대해 境界測量, 査定, 地券 발급 등과 같은 후속 조치가 이루어지지 않았다는데 있다. 즉, 현재와 같은 임지소유권과 등기제도를 도입한 임지소유제도가 임야조사사업을 통해 최종적으로 구현되었다는 사실을 강조하다보니 前段階로서의 지적신고제도가 前史로써만 간략히 다루어졌을 뿐이다. 그러나 앞서 서술하였듯이 지적신고를 하였던 임지는 임야조사사업을 통해 그 효과가 소멸되기 전까지는 당시 소유권을 인정받을 수 있는 전제 조건이 되었다. 더군다나 이 시기 지적신고를 하지 않아 국유림으로 편입된 임지는 不要存林讓與나 造林貸付를 통해 많은 양이 처분되었고 임야조사사업 에 의거하여 그 효력이 유지되었다.

따라서 본 논문에서는 森林法(1908) 지적신고제도의 도입 배경, 지적신고 절차 및 실적, 지적신고와 소유권 증명과의 관계, 林籍調査事業(1910)과의 관련성 등을 검토하여 ① 통감부통치에서 총독부통치로 전환되면서 변화되는 식민지 임지정책의 변화를 검토하고, ② 지적신고제도가 총독부의 식민지 임지정책에서 어떠한 역할을 수행하였는지를 평가하고자 한다.

## 森林法の 제정 배경 및 주요 내용

현재까지 森林法에 대해서는 우리나라 최초의 근대적 산림법이라는 상징성을 뛰어 넘는 전반적인 검토와 평가가 이루어지지 않고 있다. 본 연구에서는 지적신고 조문을 중심으로 森林法の 제정 배경 및 주요 내용에 대해서 간략하게 살펴보는 것으로 그치고 森林法の 전반적인 평가는 향후 과제로 남겨두고자 한다.

森林法은 통감부통치<sup>7)</sup>와 일본인 차관정치<sup>8)</sup>라는

- 3) 이에 대해서는 다음의 논문을 참조하기 바란다.  
- 姜英心. 1983. 일제하의 [朝鮮林野調査事業]에 관한 연구(上). 韓國學報. 제33집. pp.129~157.  
- 姜英心. 1984. 일제하의 [朝鮮林野調査事業]에 관한 연구(下). 韓國學報. 제34집. pp.93~131.  
- 김성호, 이두순, 박석두, 박찬남. 1990. 산지소유와 묘지제도 연구. 농경련연구보고 226. pp.247.  
- 權寧旭. 1965. 朝鮮における日本帝國主義の植民地的山林政策. 歴史學研究. 第297輯. pp.1~17.  
- 慎鏞廈. 1990. 토지조사사업의 실시와 농촌사회경제의 변화. 한국정신문화연구원. 한국의 사회와 문화 제11집. pp.59~131.  
4) 拙稿. 1998. 日帝下 慣習的인 山林利用權의 解體過程. 한국임학회지 87(3): 372~382.  
5) 拙稿. 2000. 林籍調査事業(1910)에 관한 研究. 한국임학회지 89(2): 260~274.  
6) 지적신고제도에 대한 地籍史的 연구는 다음의 저서를 참고할 것. <리진호. 1999. 한국지적史. 도서출판 바른길. pp.431~447>.

- 7) 대한제국후기 통감부의 산림정책에 대해서는 다음의 논문을 참조할 것.  
- 姜英心. 1988. 구한말 러시아의 森林利權 획득과 森林會社의 採伐實態. 이대사학연구. 제17·18집 합본. pp.483~507.  
- 姜英心. 1997. 1905~1910년 일제의 對韓 森林政策 형성 과 삼림침탈. 이대사학연구. 제23·24집 합본.

특수한 상황에서 대한제국에 초빙된 일본인 수석기사 道家充之에 의해 기안되어 1908년 1월 24일 법률 제1호로 제정·공포되었다<sup>9)</sup>. 森林法은 전문 18조, 부칙 4조, 총 22조로 구성되어 있다. 주요 내용은 ① 소유권의 구분(제1조), ② 국유삼림산야 처분규정(제2조), ③ 부분림제도(제3조~제4조), ④ 보안림제도(제5조~제9조), ⑤ 소유자에 대한 조림보호 명령제도(제10조), ⑥ 병해충방제, 개간 금지, 墳墓入葬 금지, 火入 금지 등과 같은 산림보호제도(제11조~제14조), ⑦ 형벌조항(제15조~제17조), ⑧ 지적신고제도(부칙 제19조) 등으로 이루어져 있다. 이후 살펴보겠지만 삼림법의 핵심은 部分林制度의 도입과 지적신고조항의 설치였다.

森林法の 제정 배경은 道家充之의 회고록<sup>10)</sup>이나 당시 신문<sup>11)</sup>을 통해서 그 단면을 읽을 수 있다. 道家充之는 1906년 渡韓한 이후 통감부시대 일본의 입장을 이식한 대표적인 산림기술자로 한국에 模範林制度를 도입한 인물이다<sup>12)</sup>. 道家充之는 한국의 황폐된 산림을 녹화하기 위해서는 기존의 模範造林 정책만으로는 그 성과를 기대할 수 없으므로 일본의 제도를 본뜬 部分林制度가 필요하며 1907년에 제정된 未墾地利用法과 같은 농업 개발정책이 성공하기 위해서는 먼저 한국 산림황폐를 救治하는 새로운 제도가 필요하다고 인식하였다<sup>13)</sup>. 즉, 森林法の 입안자인 道家充之는 森林

法을 제정하게 된 가장 큰 이유가 황폐된 한국의 산림을 녹화하기 위해서는 部分林制度의 도입이 필요하며 이를 담아내는 그릇으로 森林法이 필요하다고 본 것이다.

道家充之는 삼림법의 제정을 여러 번 통감부 당국에 요청하였으나 번번이 시기상조라 하여 받아들여지지 않았다. 그러던 중 曾彌荒助副統監이 한국에 着任하자 그는 森林法の 제정 필요성을 제기하여 마침내 허락을 받아내게 되었다<sup>14)</sup>. 道家充之는 曾彌荒助副統監이 한국 산림의 황폐구제책으로 내놓은 일본의 舊藩制度를 모방한 部分林制度<sup>15)</sup>를 핵심 내용으로 하여 森林法을 입안하기 시작하였다. 曾彌荒助副統監이 제시한 部分林制

pp. 141~169.

- 배재수·윤여창, 1995. 統監府時期(1906~1910)의 森林政策에 관한 考察: 완도봉산의 불하미수사건을 중심으로. 한국임학회지 84(1): 48~62.

8) 일본인 차관정책의 산림부분에서의 특수성은 국유삼림산야를 처분할 수 있는 권한이 주어진 國有森林山野處分審査會의 회장을 農商工部大臣이 아닌 農商工部次官이 맡았다는 데서 단적으로 나타난다(國有森林山野處分審査會規則. 勅令 第25號. 隆熙2년 4월 4일).

9) 舊韓國官報 제3975호. 隆熙2년 1월 24일.

10) 道家充之는 삼림법을 입안한 배경에 대해 朝鮮林業逸誌(1933), 明治林業逸史(1931)를 통해 所懷를 밝혔다. 明治林業逸史의 내용은 너무 소략하고 이후에 발간된 조선임업일지에서 밝힌 내용의 축소판이라고 할 수 있다.

11) 대표적으로 皇城新聞에 農商工部 山林局 技師 劉琬鐘(신문의 원문에는 劉琬麟이라고 되어 있으나 당시 농상공부 경영과장 劉琬鐘의 誤記인 듯하다)이 삼림법과 그 부속법령의 시행과 함께 그 요점을 밝힌 “森林法の 注解”가 있다. 이 기사는 1908년 6월 13일부터 6월 30일까지 총 14회에 걸쳐 연재되었다.

12) 道家充之. 1933. 韓國時代의 林業에 關する 思ひ出話. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. pp. 4~8.

13) 한국 산림은 황폐하고 황폐한 산림을 복구하기 위해서는 국유화하여 국가가 관리해야 한다는 주장은 20세기 초반 한국 산림을 조사하고 발간한 북명서나 통감부 일본인 관료에 의해 만들어져 전파되었다. 한국 임야의 秃山論에 대한 주장에 대해 姜英心은 “황폐화는 과도하게 강조하고 실제 압록강유역의 부존자원은 과소 평가함으로써 삼림수익의 실상은 은폐한 채 조림 등의 필요성을 들어 국유화의 당위성을 강조하기 위한 사전 정지작업”이라는 藤田街久의 말을 인용하며 “일제의 삼림 국유화정책을 논리적으로 뒷받침하기 위한 기만적인 술책의 하나일 뿐”이라고 평가하고 있다(姜英心. 1997. 1905~1910년 일제의 對韓 森林政策형성과 삼림침탈. 梨花史學研究 第23·24合輯. 梨花史學研究所. pp. 153~154). 이는 매우 정확한 지적으로, 경기 이남의 황폐산림을 예로 들면서 북부지역의 광대한 산림자원을 함께 국유화하려는 기만적인 이데올로기며, 향후 총독부는 황폐산림에 대한 국영 조림은 포기한 채 조림대부제도와 부분림제도를 설정하여 민간자본에게 위탁하는 정책으로 나아가게 된다.

14) 과거 일본에서의 農商工務大臣(曾彌荒助)과 大林區署長(道家充之)의 인연이 이러한 변화를 가져오게 된 원인이 되었을 것으로 보인다(道家充之. 1933. 전개서, p. 13).

15) “한국의 산림은 황폐하여 이르는 곳마다 裸山인데, 내가 부임 도중 본 곳은 裸體는 裸體이지만 담이 폐병환자인 裸體는 아니고 角力한 나체의 모습이기 때문에 脂肪도 살도 있어 이에 조림은 충분히 유망하기 때문에 정부가 적은 경비를 투자하여 模範林을 조성하는 정도로는 이 裸山을 푸르게 하려는 목적은 달성할 수 없다. 한편 模範林을 경영함과 동시에 민간의 조림을 장려하지 않으면 안된다. 이는 단적으로 勸告한 허락으로서서는 어떠한 역할도 할 수 없기 때문에 속히 그 제도(部分林制度-필자주)를 설치하여 단지 한국민만이 아니라 일본으로부터 富豪들을 招致하여 조림사업을 경영하고 싶고 또 그 제도는 일본 舊藩制度를 모방한 部分林制度가 적당하다고 생각한다는 말이 있었기 때문에 나는 크게 贊意를 표하고 또 部分林制度를 설치함과 동시에 森林法을 제정하겠다는 취지를 말씀드림에 副統監은 이에 동의하셨음에 따라……”(두꺼운 글자는 필자 강조)(道家充之. 1933. 전개서, pp. 12~14).

度の 본질적인 성격은 일본 자본의 한국 입지로의 침투였다<sup>16)</sup>. 道家充之는 비밀리에 森林法과 部分林制度에 대해 연구를 시작하였는데, 한국의 오랜 전통과 관습을 면밀히 살펴보지도 않고 일본의 제도를 참고로 하여 森林法을 제정하는 오류를 범하였다<sup>17)</sup>.

이러한 道家充之의 잘못된 인식으로 인해 결국 韓國國民의 慣習과 실제 사황을 무시한 일본식 산림정책의 이식으로 인해 별 효과를 거두지 못하고 森林法이 폐기되는 가장 큰 원인이 되었다. 森林法에서 담고 있는 國有森林山野의 賣却, 讓與, 交換 또는 貸付 및 國有 林産物의 賣却, 보안림제도, 나아가 삼림법의 핵심인 部分林制度 역시 소유권이 확정된 것을 전제로 한다. 소유권은 기본권 중 하나인데, 그 소유권에 대한 결정을 면밀한 조사도 거치지 않은 채 단순한 행정 처분만으로 강제하려 한 것이다. 道家充之는 部分林制度를 도입하기 위해 한국의 소유권을 구분할 필요가 있었고 이를 위해 일본의 소유권 구분을 그대로 원용한<sup>18)</sup> 지적신고제도를 도입하였던 것이다. 즉, 部分林制度의 도입보다는 입지소유권의 法認이

선행되어야 했으며 입지소유권의 法認은 당시 韓國國民의 입지소유권의 형태와 관습을 철저히 조사한 후 실행되어야 했음에도 그렇지 못하였다. 皇城新聞에 총 14회에 걸쳐 연재된 “森林法の 注解”에서도 5회를 할애하여 部分林制度를 설명하고 있는 반면 삼림법의 지적신고에 대해서는 단 1회에 그치고 있다<sup>19)</sup>. 이 역시 입지소유권의 확정이라는 선결적이며 중요한 사안을 部分林制度의 부속물처럼 인식하고 있었다는 것을 보여준다<sup>20)</sup>.

### 지적신고의 절차 및 실적

지적신고는 森林法(1908) 부칙 제19조 “森林山野의 所有者는 本法 施行日로부터 3개년 이내에 森林山野의 地籍 및 面積의 略圖를 添附하여 農商工部大臣에게 신고하되 期間<sup>21)</sup>內에 신고치 아니한 것은 모두 國有로 간주한다”는 조항에 근거하여 실시되었다. 신고자는 入會權者나 緣故權者가 아닌 所有權者에 한정되며, 소유권자는 1908년 1월 24일부터 1911년 1월 23일까지 3개년 간 신고 임지의 면적과 약도를 조제하여 신고하여야 했다. 삼림법 제19조에 의한 신고는 森林法施行細則 제74조에 제시한 13호 양식과 14호 양식을 작성하여 農商工部大臣에게 출원하면 되었다<sup>22)</sup>.

이 조항에 따라 신고된 임지는 총 약 52만건<sup>23)</sup>

16) 통감부시기 部分林制度에 대해서는 [각주 8]의 논문을 참조하기 바란다.

17) “처음부터 한국에는 이러한 법령 제정에 대해 하등 참고할만한 문헌이 없었으므로 고심하였는데 결국 일본의 법령을 기초로 하여 이에 한국 특유의 사정을 가미하는 것으로 하는 이외에 다른 방법이 없었는데, 단지 입법에 관한 법령만이 아니라 당시 발표된 다른 諸法令도 대개 일본의 법령을 기준으로 했던 것이 많았다”(道家充之, 1933, 전게서, p.13~14).

18) “森林은 그 所有者에 따라 이를 구분하되 帝室林, 國有林, 公有林 및 私有林으로 한다”(森林法 제1조). 일본의 御料林을 대한제국의 帝室林으로 명칭을 변경한 이의는 國有林, 私有林, 公有林구분을 그대로 이용하였다. 당시 官報나 구한국 법령에는 公有林으로 표기되었으나 일제 강점 이후 발간된 朝鮮林務提要(1919년판, 1930년판, 1935년판)에는 公用林으로 표기되어 있다. 만일 당시 법령 제정자가 公有林을 지방자치단체가 소유한 산림으로 이해했다면 조선 후기까지 지방에서 소유한 산림이 없다는 당시 상황을 제대로 이해하지 못하고 일본법을 그대로 베낀 것에 불과하며 반면 김성호 등(1990)의 주장처럼 公有林을 共用林으로 해석한다면 入會慣行을 인정하지 않았던 森林法の 체계와 일치하지 않는다. 또한 중요한 특성 중 하나로 삼림법의 소유권 구분에는 帝室林을 인정하였지만 실제 지정되지는 않았다. 일제는 조선왕조의 陵園墓林을 無緣故國有林으로 처리하여(林野調査事務取扱の件[大正9年 4月 12日 山 第1622號 3번 문답을 참조할 것]) 이후 일본의 御料林으로 지정하려고 하였으나 3·1운동의 영향으로 무산되었다(蛤嶼洞人, 1933, 懷舊, 朝鮮林業逸誌, 朝鮮山林會編, p.402).

19) 部分林制度에 대한 기사는 <皇城新聞> 1908년 6월 25일, 26일, 27일, 28일, 30일에 보이며 지적신고제도에 관한 기사는 <皇城新聞> 1908년 6월 23일에 보인다.

20) “我國에는 地籍이 無하야 官民有의 區別이 不分明한으로 政府에서 造林을 施行하며 未開發林을 利用할時에 障礙가 不少하고 部分林制度를 發하기에도 地籍이 明瞭치 못함으로 官民이 共히 困難함을 感覺하는 境遇가 多한지라 故로 此 弊害를 除할 條文을 設하얏나니 同法 附則 第19條에 林野의 所有者는 本法 施行後 3個年 以內에 農商工部大臣에게 報告함이 可함이라 하얏으며……後略”(두꺼운 글자는 필자 강조, 원문을 현대문에 맞게 재조정하였음)(皇城新聞 1908년 6월 23일)

21) 당시 관보(제3979호)에는 ‘期間’이라고 나와 있고 일제의 강점 이후 발간된 朝鮮林務提要(1919, 1930, 1935)에는 ‘期限’으로 되어 있다. ‘期限’이 법률 행위의 효력의 발생·소멸 또는 채무 이행을 장래에 도래할 것이 확실한 사실이 발생할 때까지 늦추는 부관(附款)의 뜻을 담고 있는 법률용어이고 期間은 어느 시기부터 다른 어느 시기까지의 사이를 나타내는 일방용어임을 감안할 때 期限으로 해석하는 것이 옳다.

22) 법조문은 舊韓國官報 제4057호(隆熙2년 4월 25일)에 제13호 양식과 제14호 양식은 舊韓國官報 제4059호(隆熙2년 4월 28일)에 게재되어 있다.

에 220만정보<sup>24</sup>)였다. 農商工部에 신고된 약 52만건의 지적서류는 임정과 서무계에서 수리하여 件名簿에 등재한 후 수석기사를 거쳐 국장에게 제출할 예정이었다. 그러나 기한 만료에 다가올수록 지적보고가 매일 수백 건으로 늘어나 件名簿에 등재하지 않고 곧바로 「地籍報告臺帳」에 기재한 후 군별로 나누어 견출지를 부처 비치하였다<sup>25</sup>). 이렇게 정리된 부군별 「地籍報告臺帳」은 1912년 5월 府·郡에 送付하여 面別로 정리하고 소유권의 증명, 임야 및 산물의 처분 등에 이용하도록 하였다<sup>26</sup>). 農商工部에서 각 府郡으로 送付된 「森林山野地籍臺帳」<sup>27</sup>)은 전국 13개도에 330冊이었으며 가장 많은 대장이 送付된 도는 경북으로 41冊이, 가장 적은 대장이 送付된 도는 함북으로 11冊이었다<sup>28</sup>)(표 1 참조). 남부지방에 비해 북부지방의 신고가 적었던 이유는 소유권 형성과 의식이 남부지방보다 낮은 데도 있겠지만 당시 교통사정의 미발달로 인해 함경북도, 평안북도 등에게까지 지적신고제도에 대한 홍보가 충분히 되지 않았기 때문일 것이다.

그러나 이 때도 “地籍屆에 관하여서는 明治44年 8月 28日 官通牒 第250號 및 屆書原本送付시 通牒 조치하였던 대로 본 屆出만으로 林野의 所有權은 確定되지 아니하고 所有權의 確定에 대해서는 더욱 實地의 調査를 要한다”는 주의 사항을 적시하여 지적신고만으로 소유권이 확정된 것이 아니라는 사실을 확실히 하였다. 이후 임지의 소유권 증명과 관련된 사항은 府郡廳에 조회하도록 하였다<sup>29</sup>).

그런데, 연도별 신고 건수의 추이를 통해 이 지

〈표 1〉 森林山野地籍臺帳의 送付處 및 送付冊數.

道 名	臺帳冊數	送付個數	備 考
京畿道	39	使 便 3	冊數는 1府郡 1冊으로 한다. 단 楊州郡에 限하여 2冊
忠清北道	18	小包郵便 2	冊數는 1府郡 1冊으로 한다.
忠清南道	37	同 2	同
全羅北道	28	同 2	同
全羅南道	29	同 3	同
慶尙北道	41	同 4	同
慶尙南道	29	同 4	同
黃海道	18	同 2	冊數는 1郡 1冊으로 한다. 단 安岳郡은 이미 送付에서 제외
平安南道	20	同 3	冊數는 1府郡 1冊으로 한다. 단 平壤府에 限하여 2冊
平安北道	21	同 3	冊數는 1府郡 1冊으로 하여 宣川郡 및 朔州郡은 이미 送付에서 제외하고 또 義州府 및 寧邊郡은 각 2冊으로 한다.
江原道	25	同 2	冊數는 1府郡 1冊으로 한다.
咸鏡南道	14	同 2	同
咸鏡北道	11	同 1	同

자료 : 〈森林山野地籍屆臺帳送付ノ件〉 官通牒 第77號. 朝鮮總督府官報 제473호(1914.2.28).

적신고제도의 매우 큰 특성을 읽을 수 있다. 신고기간이 약 1년이 지난 뒤 신고한 자는 674명<sup>30</sup>)에 불과하였으나 2년여가 지난 뒤에는 10만명에 달하였다<sup>31</sup>). 林籍調査事業이 끝난 1910년 8월의 齋藤音作 보고에 따르면 지적신고 건수가 약 14만에 달하였고 신고기간 만료 시에는 약 20만건 이상에 달할 것으로 전망하였다<sup>32</sup>). 그러나 놀랍게도 5개월이 경과한 신고 만료 시에는 齋藤音作의 예상보다 2.5배나 많은 약 52만건의 신고가 접수되었던 것이다. 3년간의 신고기간 중 마지막 5개월 동안의 신고건수가 앞선 2년 7개월간 신고하였던 건수보다 3.7배나 많았다는 것은 이후 신고기간을 연

- 23) 農商工部 山林課長 起案文 〈地籍報告事務員ニ訓達ノ件〉(1911년 9월 26일).
- 24) 朝鮮總督府. 1938. 朝鮮林野調査事業報告. p.9.
- 25) 農商工部 山林局 林政課 起案文(1911. 5. 12). 〈地籍報告竝ニ私有山野證明報告取扱方ノ件〉, 그리고 지적신고 산림의 자세한 정리과정에 대해서는 農商工部 起案文(1911. 9. 6) 〈森林山野地籍報告整理順序ニ關スル件〉을 참조하기 바란다.
- 26) 〈府郡地籍屆ノ整理ニ關スル件〉 官通牒 제178호. 朝鮮總督府官報 제511호(1912.5.13)
- 27) 기존의 임지에 대한 「地籍申告臺帳」이라는 명칭이 같은 시기 土地調査事業의 지적신고와 차별하기 위해 「森林山野地籍臺帳」이라고 명칭을 변경한 듯 하다.
- 28) 〈森林山野地籍屆臺帳送付ノ件〉 官通牒 第77號. 朝鮮總督府官報 제473호(1914.2.28).
- 29) 〈森林山野地籍屆ニ關スル件〉 官通牒 第402號. 朝鮮總督府官報 제414호(1913.12.15).

- 30) 〈皇城新聞〉 1909년 3월 12일.
- 31) 〈皇城新聞〉 1910년 8월 20일.
- 32) “지금까지 收受한 것은 이미 약 14만여건에 달하고 신고기간 만료까지는 20만건 이상에 달할 상황인데”(齋藤音作, 1933. 韓國政府時代の林籍調査事業. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. p.70).

장함에 따라 더욱 많은 임지에 대해 신고가 이루어졌을 가능성이 높다는 것을 말해주는 것이다. 그러나 일제의 강점 이후 총독부는 신고연장에 대한 의견을 묵살한 채 일방적으로 신고를 종료하였고<sup>33)</sup> 森林法 부칙 제19조에 따라 신고하지 않은 약 1,400만정보는 모두 국유화되었다.

### 지적신고의 문제점 및 한계

지금과 같이 모든 임지가 필지에 따라 경계와 소유자가 확정되고 地番이 부여된 것은 임야조사사업이 끝난 1924년이었다. 그 이전까지는 1908년 森林法 부칙 제19조에 따라 신고를 한 임지에 한하여 소유자가 소유권증명을 받을 수 있었다. 그러나 이 경우도 반드시 신고된 임지에 한하여 「森林山野及未墾地國有私有區分標準」(1912. 2. 3. 訓令 제4호)의 국유·사유 구분표준에 합당하여야 소유권증명을 받을 수 있었다.

그러나 당시 필요한 것은 임지에 대해 새롭게 전국적인 所有權 査定과 경계 측량을 시도하여 국가가 인정하는 임야대장을 만드는 것이었다. 하지만 총독부는 이러한 후속 조치를 취하지 않은 채 단순히 신고서류의 受理에 그치고 국유·사유의 경계를 査定하는 데 참고자료로만 이용하였던 것은 왜일까?

더군다나 앞에서도 살펴보았듯이 신고기간의 만료에 가까워질수록 급격한 신고출원이 쇄도하였다. 그렇다면 3년이라는 기간 중 만료시기에 신고출원이 집중된 이유는 무엇이며 신고한 사람들은 어떤 계층의 사람이었을까?

또한 총독부는 인간의 기본권에 해당하는 소유권을 인정하고자 하였다면 신고기간을 연장해서라도 계속 증가하고 있던 신고를 받아들여야 했다. 그러나 총독부는 이러한 의견을 묵살한 채 일거에 총독이 자유롭게 사용·수익·처분할 수 있는 국유림을 약 1,400만정보나 창출하였다. 지적신고제도에 대한 한국민의 저항을 무릅쓰고 「신고주의원칙」에 따라 이러한 조치를 강행하였던 이유는 무엇일까? 더욱이 총독부는 한국민의 저항을 무릅쓰고 임지의 국유화를 강행하였음에도 불구하고 林籍調査事業(1910)에서 간략하게 조사된 소유별 임야면적을 공식적인 朝鮮總督府統計年報에 실었던 이유는 무엇인가? 기존 연구<sup>34)</sup>에

서도 밝혔듯이 林籍調査事業은 임지에 대한 정밀한 경계측량이나 소유권 사정을 수행하지 않았음에도 약 5개월간 조사된 간략한 자료를 공식적인 통계로 이용하고 3년간의 신고기간을 거쳐 수리된 자료를 폐기해 버린 이유는 무엇인가? 이후 이러한 문제제기를 중심으로 지적신고제도의 문제점 및 한계를 살펴보고자 한다.

### 1. 지적신고에 대한 한국민의 인식 및 저항

지적신고의 성공여부는 ① 한국민이 느끼는 지적신고에 대한 인식, ② 소유권의 증명 여부, ③ 多額의 측량경비를 낼 수 있는 자본력의 유무 등과 깊은 관련을 맺고 있었다. 그러나 이 중에서 지적신고제도와 직접 연결되는 것은 ①과 ③으로, ②에 대해서는 추후 신고된 임지에 한하여 증빙서류를 조사하여 소유권 사정을 하도록 되어 있었다. 이 절에서는 지적신고제도에 대해 한국민은 어떻게 인식하고 있었는지, 어떤 계층의 사람들이 다액의 측량경비를 부담하고 지적신고를 받았는지를 살펴보고 다음절에서 지적신고와 소유권증명과의 관계에 대해서 다루어보고자 한다.

먼저 재산권을 좌우하는 중요한 사안인 지적신고제도를 일반인들은 제대로 인지하지 못하고 있었다. 단지 官報를 통해 森林法의 공포를 알리고 신문을 통해 다소 홍보하였다고 하더라도 당시 교통이 불편한 農山村에 살고 있는 소유자들이 그 사실을 알고, 더구나 제대로 이해하기는 힘들었다. 임야조사사업의 당사자들이 인정하였듯이 이 조항은 한국의 실정을 이해하지 못한 시대착오적인 내용을 담고 있었으며<sup>35)</sup> 소유자라 할지라도 알지 못하여 신고하지 못하는 이도 많았다. 더구나 이 지적신고제도를 인지하였다 할지라도 林野稅 賦課의 前兆라고 인식하거나 측량경비를 부담할 수 없어 소유자임에도 신고를 기피하였다<sup>36)</sup>.

당시 한국민은 19세기 이후 三政의 紊亂과 국가와 양반 권세가들의 농민수탈로 인해 임지 소유권의 확정은 곧 이어 소유자에게 세금을 걷어들이려는 底意가 있다고 인식하였다. 임지에 비해 상대

34) 拙稿, 2000.6. 林籍調査事業(1910)에 관한 研究, 한국임학회지 89(2): 260~274.

35) “...一片의 官報公布에 의해서 귀중한 재산권을 喪失하게 하는 法令을 施行하는 것과 같은 法이라는 것은 근거가 있다거나 알만한 것이 못되는 類로서 時代錯誤가 심한 것이라 말하지 않을 수 없다”(朝鮮總督府, 1938. 전게서, p.9).

36) 朝鮮總督府, 1938. 전게서, p.10.

33) 齋藤音作, 1933. 전게서, p.70.

적으로 경제적 가치가 높은 농지를 소유한 자조차 당시 과중한 세금을 이기지 못하고 농지를 버리고 유랑하거나 權勢家들에게 投託하였던 것으로 볼 때 고의로 신고를 하지 않은 소유자가 적지 않았을 것이다.

그러나 예상외로 신고가 적었던 가장 큰 이유는 경제적 가치에 비해 측량경비가 過大하여 신고할 수 없었던 데 있었다. 바로 이 점 때문에 이 시기에 신고한 자들은 특수한 계층을 형성하고 있었다. 우선 지적신고제도가 이후 임지소유권을 증명할 수 있는 유력한 權原이 된다는 것을 알 수 있었던 중산층 이상의 지식층에 속하는 자, 郡面 官吏(吏員) 또는 이들의 親戚, 緣故者와 측량을 담당하는 대행업자들이 대부분이었다<sup>37)</sup>. 당시 한 국민들이 지적신고와 측량에서 느끼는 감정은 “百圓의 利益 所出之地를 得하기 위하여 測量費를 三四百圓을 出하면 此 所謂 贍大於服(배보다 배꼽이 큰 것)이니 人民이 何惠澤을 蒙하며 政府가 何善舉를 爲하랴다 하리오. 然則 政府도 利益이 無하며 人民도 利益을 得지 못하고 卽 測量技手만 富家翁을 作하는 規則이 되는도다”<sup>38)</sup>에서 잘 나타나 있다. 당시 土地의 價値가 地價가 아닌 產物의 所出이었다는 것을 감안하면, 일반 농민이 임지에서 생산되는 산물의 가치보다 3~4배의 측량경비를 부담하여 신고할 수는 없었다. 그러기에 측량경비를 충당할 수 있는 資本力이 있는 자이거나 측량을 직접 수행하는 대행업자가 아니면 쉽게 신고할 수가 없었던 것이다.

측량경비를 신고하는 소유자에게 부담시키는 것은 총독부(강점 이전은 통감부)가 일반 토지와 임지를 인식하는 차이점을 극명하게 보여주는 것이었다. 토지조사사업의 경우 전 경비(약 21백만원)를 총독부 예산으로 실시하였으나 임지의 경우는 삼림법의 지적신고 때나 1918년 임야조사사업 때도 신고자 또는 연고권자에게 그 부담을 지게 하였다<sup>39)</sup>. 이것은 일반 토지의 경우 토지조사사업의 완료와 함께 地稅를 안정적으로 받을 수 있는 반면 임지는 당장 林野稅를 부과할 수 없었기 때문이었다.

그러나 어렵게 측량을 하였다고 하더라도 신고와 관련된 행정절차가 정립되지 않아 많은 어려움을 겪었다. 신고기간이 약 1년 10개월이 지난 1909년 11월 16일 大韓每日申報는 이러한 상황을 다음과 같이 묘사하고 있다.

近者 森林法 發布 以來로 地方人民이 山林測量의 必要를 知하고 千辛萬苦를 賣하여 森林을 測量한 後에 其申告證明의 道를 不知하여 躊躇하는 中에 或 農商工部로 直接 申告하라 하여 上京 逗留(숙박)하는 者도 有하며 或 郡守에 向하여 證明을 請하는 者도 有한되  
農商工部에서는 申告를 受하고도 確實한 證明을 不與한다 하여 一時 地方人民이 測量圖를 負하고 郡衙로 往하여 證明을 請한 즉, 所謂 郡守된 者는 或曰 이것은 郡守의 소관이 아니라 하여 退却도 하며 或曰 規式을 不知하니 후일을 기다리라 하여 留置도 하며 又 第一奇怪한 者는 頃者 度支部에서 土地測量이 不必要로 發議한 後에 此를 山林測量도 禁止함이라 하여 百般으로 斷持하여 證明을 不與하는 故로 人民이 於是에 百念이 瓦解하여 測量圖를 休紙로 供하고 自家山坂을 向하여 淚만 灑하는 者 多하다 하더라.<sup>40)</sup>

郡面을 거치지 않고 바로 農商工部大臣에게 신고하게 되어 있는 절차상의 문제점으로 측량을 하였다 할지라도 신고를 하기 위해서는 직접 서울로 가거나 우편을 통해 접수하여야 했다. 또한 소유권을 증명받으자 하는 소유자는 所有權査定을 동반하지 않은 森林法 지적신고제도의 한계 때문에 단지 접수증을 발급받았을 뿐 자신의 소유라는 증명은 후일을 기다릴 수밖에 없었다. 더군다나 절차를 제대로 알지 못했던 지방인민들은 당연히 郡衙에 가서 문의를 하였으나 자신의 소관이 아니라거나 아직 규정을 제대로 알지 못하니 후일을 기다리라는 말만을 듣고 다시 돌아와야 했다.

또한 한국민은 이 지적신고제도가 일본인의 한국 토지수탈을 가져온다고 인식하였다. 삼림법이 공포된 지 5개월이 지난 1908년 6월 19일에 京鄕新聞은 「눈을 뜨고 밝힐지이다」라는 사실을 신고 지적신고를 하지 않으면 일본인이 토지를 차지하여 한국민은 일본인의 하인으로 전락할 것이라고 경고하고 있다<sup>41)</sup>. 또한 大韓每日申報는 “人民에게 法令의 意義를 到底 曉諭치 아니하고 法定期限이 過去한 後에는 必然 法令을 違反하랴다 藉稱하고 私有森林을 奪하리니 此는 政府가 人民을 斯하

37) 朝鮮總督府. 1938. 전계서. p.10.  
38) <大韓每日申報> 1908년 9월 5일. 원문을 현대문에 맞게 조정하되 설명이 필요한 부분은 ( )안에 제시하였음. 이하 같음.  
39) 임야조사사업의 전 경비 3,860,200원 중 신고자 및 연고권자가 부담하는 府面費가 68.7%인 2,652,814원을 차지하였다(朝鮮總督府, 1938, 전계서, p.120).

40) <大韓每日申報> 1909년 11월 16일.  
41) <京鄕新聞> 1908년 6월 19일 사설 「눈을 뜨고 귀를 밝힐지이다」.

야 陷井에 推入함이 아닌가. 此가 韓國政府를 爲하여 慨歎하는 바오”라고 하였으며 “此는 人民이 薪을 負하고 火로 入함이 아닌가. 韓國 人民을 爲하여 痛惜하는 바로다”<sup>42)</sup>라고 하였다. 또한 대한 매일신보는 3년 기한이 지난 후에 신고되지 않아 국유림으로 편입되면 외국인이 占奪하여도 호소할 수가 없으므로 정부는 이러한 일이 발생하지 않도록 全國人民에게 법령을 주지시키고 勸導하도록 勸導할 것을 강하게 주장하였다. 이는 당시 지적신고제도의 本질을 적시하고 향후 한국 임지가 일제에 의해 어떻게 수탈될 것인가를 정확히 예견한 것이었다.

결국 이러한 지적신고제도의 근본적인 한계 때문에 실제 신고를 한 자는 매우 적었으며 그나마 행정절차의 정비와 소유의식이 고조되어 가는 신고기간 만료 시에 집중되었으나 더 이상의 신고기간 연장 없이 일방적으로 종료되었다.

## 2. 신고 임지와 소유권 증명

지금까지 지적신고제의 추진과정, 실적과 이 제도의 근본적인 한계점을 살펴보았다. 그렇다면 신고자는 신고임지에 대해 어떻게 소유권을 증명 받을 수 있었는가에 대해서 이후 살펴보자.

먼저 통감부는 대한제국의 외국인 토지소유금지 원칙<sup>43)</sup>을 무시하고 土地家屋證明規則(1906)과 土地家屋所有權證明規則(1908)을 공포하여 일본인의 토지소유를 합법화하였다.

토지가옥증명규칙 제8조에 “當事者의 一方이 外國人으로서 本則에 依하여 證明을 受한 경우에는 日本理事廳의 查證을 受하되 만약 理事官의 查證을 受치 못하면 第2條의 效力<sup>44)</sup>을 生치 못함이라”<sup>45)</sup>

고 하여 외국인의 토지소유를 합법화하였다. 물론 외국인 중 대부분은 일본인이었으며 소유권의 증명을 받은 후 반드시 일본 統監府 理事廳의 查證을 받아야 효력이 발생하였으므로 일본인에게 절대적으로 유리한 제도를 설치한 것이다. 또한 토지가옥소유권증명규칙<sup>46)</sup>을 통해서도 토지가옥소유권에 대한 증명을 받고자 하는 외국인은 일본 理事官에게 신청하도록 하였던 것이다.

물론 이 제도는 일본인 뿐만 아니라 한국인 역시 소유권증명을 받을 수 있었으므로 이 제도에 의거하여 임지에 대해서도 소유권증명을 받은 사람들이 있었다. 그러나 이러한 소유권증명은 森林法의 지적신고제도에 의해 효력을 인정받을 수 없게 되었다. 그 이유는 임지에 대한 소유권증명은 반드시 지적신고를 한 임지에 한한다는 총독부의 처분원칙 때문이었다. 그러므로 兩規則에 의해 소유권증명을 받은 임지라 할지라도 반드시 지적신고를 하여야만 이후 소유권을 인정받을 가능성이 있었던 것이다.

이에 대해서는 1912년 1월 26일 農商工部長官이 各道長官에게 보낸 通牒에 잘 나타나 있다. 京畿道長官이 農商工部長官앞으로 “國有森林山野에 있어서는 森林令 第29條 및 第7條에 의거하여 原野, 其他에 있어서는 未墾地利用法 第3條 以下에 의거하여 여러 貸付의 請願을 할 수 있는 方途가 있지만 民有山野의 所有者로서 舊森林法 第19條의 地籍届出을 怠慢히 한 자에 대한 土地所有權에 關하여 一般의 疑義가 發生하고 있다. 그 이유는 隆熙 2年 勅令 第47號 土地家屋證明規則 及 光武 10年 勅令 第65號 土地建物證明規則<sup>47)</sup>에 의거하여 證明 또는 查證을 받은 자는 완전한 所有權을 認定한다는 규정으로서 該勅令은 지금 尙存在하는 故로 該規程에 의거하여 土地所有權을 確認받고자 하는 자는 森林法 第19條의 除外例로서 取扱하는 것이라고 인정하였다. 그러나 此間에 대한 連鎖上 別段의 規定이 없기 때문에 이 疑問을 解決할 規定의 필요를 인정함”<sup>48)</sup>이라는 照會를 요구하였다. 이에 대해 農商工部長官은 “土地家屋證明規則 及 土地家屋所有權證明規則과 森林法과

42) <大韓每日申報> 1908년 9월 5일 논설 「私有森林의 測量이 時愈」.

43) 당시 대한제국의 모든 토지에 대한 소유권 증명을 발급(官給)하기 위해 1903년에 제정한 田畝山林川澤家舍官契細則(「完北隨錄」上, 癸卯(광무7년) 2월 27일, 訓令 제1책) 제4조(大韓帝國人民外에는 田畝山林川澤家舍所有者되나 權이 無하니 借名 或 私相賣買「賣買」與典質讓與하난 弊가 有한 者는 並一律에 處하고 該田畝山林川澤家舍난 原主記名人의 有음으로 認하여 一切 屬公할 事)에 의하면 대한제국인민 이외의 어떤 외국인도 토지를 소유할 수 없었다(國史編纂委員會, 「各司曆錄」 53, 全羅道補遺編1, pp.207~208).

44) 前條의 證明을 受한 契約書는 完全한 證據가 되며 단 그 正本에 依하여 當該 官廳에서 즉시 施行하는 능력이 有함이라.

45) <土地家屋證明規則> 勅令 제65호, 舊韓國官報 제3598호 (光武10년 10월 21일).

46) <土地家屋所有權證明規則> 勅令 제47호, 舊韓國官報 제4130호(隆熙2년 7월 20일)

47) 勅令 제47호 土地家屋證明規則은 土地家屋所有權證明規則, 勅令 제65호 土地建物證明規則은 土地家屋證明規則의 오자임.

48) <舊森林法第十九條ノ地籍届二關スル疑義ノ件>. 官通牒 第23號, 朝鮮總督府官報 제422호(1912. 1. 26)

는 全然 獨立된 法規로서 舊森林法 第19條의 規定은 一切 林野所有者로 하여금 그 土地에 대해 届出을 하도록 하였기 때문에 證明規則에 의거하여 所有權의 認證을 얻은 자라 할지라도 地籍의 届出을 하지 않은 자는 國有로 看做하는 것이라고 해석되었기 때문에 이미 疑問의 餘地가 없고 따라서 이에 관한 規定의 必要를 認定하지 않음<sup>49)</sup> (두꺼운 글자는 필자 강조)이라고 지적신고제도의 법적 효력을 강력하게 주장하였다. 결국 임야조사사업이 시행되기 전까지는 신고된 임지에 한해서만 사정을 통해 소유권증명을 받을 수 있었을 뿐이었다<sup>50)</sup>.

그럼 이렇게 신고된 산림은 어떠한 기준으로 국유·사유를 구분하였는가에 대해 살펴보자. 지적신고 기간이 만료된 지 1년 후에 신고된 森林山野와 未墾地에 대하여 國有私有區分標準이 만들어졌다. 이 기준은 齋藤晋作이 「한국 임야 정리에 관한 의견서」에서 제시한 국유사유 구분표준과 거의 일치하는 것으로 다음의 9개 기준과 墳墓에 대한 특례조항을 설치하였다.

- (가) 結數連名簿에 등재된 토지 및 이를 登載하지 아니하였으나 현재 地稅를 賦課하거나 또는 이미 地稅를 賦課한 土地  
火田(결수연명부 등에서 火田의 名稱을 부기하였지만 사실 熟田이라고 認定해야 할 것을 제외함) 및 이미 地稅를 賦課하였으나 오랫동안 그 利用을 廢하지 않은 토지는 이를 私有로 인정하지 않는다.
- (나) 土地家屋所有權證明規則 施行以前에 官廳에서 私有임을 認定한 土地
- (다) 土地家屋證明規則 또는 土地家屋所有權證明規則의 證明에 의하여 私有임을 認定한 土地
- (라) 確定判決 또는 土地調査法의 處分에 의하여 私有임을 認定한 土地
- (마) 確證이 있는 賜牌地
- (바) 官廳의 還付, 付與 또는 讓渡한 確證이 있는 土地
- (사) 隆熙 2年 勅令 第39號 施行以前 官內府에서 私인에게 還付, 付與 또는 讓與한 確證이 있는 土地

- (아) 永年樹木을 禁養한 土地
- (자) 前 各號 이의 朝鮮總督이 특히 私有라고 認定한 土地  
前項에 該當하지 않은 森林山野 또는 未墾地는 國有로 한다.  
舊森林法 施行前 公山이라 말하는 國有山野에 墳墓를 設置한 자는 墳墓가 存在하는 한 그 墳墓區域을 從來와 같이 使用할 수 있다.

위 표준은 물론 신고된 임지에 한정된 것이며 국유, 사유를 구분하는 가장 큰 표준은 ① 地稅의 납부 여부, ② 소유권을 증명할 수 있는 官文記의 여부, ③ 永年禁養의 認定에 있었다. 조선시대 말까지 火田이 아닌 임지에 지세를 부과하지 않았다는 점과 임지의 거래 역시 개인간의 私文記로 이루어지는 것이 보통이라고 할 때 地稅를 부과했거나 또는 官文記를 소유했거나 혹은 국가로부터 증여(賜牌)를 받은 소유자는 적었을 것으로 생각된다. 결국 지적신고제도를 바탕으로 한 임지소유권 증명은 처음부터 기존의 관습적인 산림이용권을 부정한다든 신고된 임지조차 관례적으로 이용하고 있던 私文記를 부정하였다는 측면에서 당시 한국민의 관습을 무시한 강압적인 조치라고 볼 수 있다. 이런 측면에서 본다면 신고된 약 52만건 220만정보 중 실제 官文記로써 소유권을 증명받은 임지는 적었을 것으로 생각된다.

따라서 총독부는 소유권 증명기준의 완화책으로 제8항에 “永年樹木을 禁養한 土地”를 사유로 인정한다는 규정을 따로 두었다. 永年禁養의 기준은 평균입목도 3/10 이상으로 ㉞ 舊森林法 시행전 전부 또는 일부를 파종 또는 식수한 것, ㉟ 파종을 하지 않고 단순히 금양한 것으로서 森林令 시행전 평균수령 10년 이상에 달한 것은 사유로 인정하였다<sup>51)</sup>. 永年樹木을 禁養한 土地로 인정받으면 차지허가의 수속을 경유하지 아니하고 森林令 제7조에 따라 조립대부를 받은 것으로 인정하여 無償讓與를 받을 수 있었는데, 1910년부터 1942년까지 21,328건수에 56,270정보를 讓與하였다<sup>52)</sup>. 소유권의 인정 기준으로 禁養을 채택한 것은 한국민의 관습을 어느 정도 인정한 것으로 볼 수 있으나 3/10 이라는 기준은 실로 曖昧模糊하고 자의적인 기준이 아닐 수 없었다. 점유의 원인이

49) 앞 官通牒 제23호.  
50) 朝鮮林野調査令施行手續 第27조 제3항에 따라 양 규칙의 증명에 의하여 민유로 인정된 것은 민유로써 사정받게 되었다.

51) <永年禁養ノ實否認定ニ關スル件>. 朝鮮總督府 官通牒 第300號(1911. 10. 20).  
52) 朝鮮總督府統計年報 各年版.

나 실제 점유 방식이 같을지라도 평균입목도 3/10이라는 기준에 미달할 경우는 소유권을 인정받을 수 없었으므로 이후 입지소유권의 확정과정에서 분쟁의 원인이 되었다<sup>53)</sup>.

더군다나 소유권을 구분하는 중요한 기준을 단순히 訓令에 의해 결정하려 하였기 때문에 현실적으로 적용하는 데는 한계가 있었다. 훈령으로는 소유권을 좌우하는 재판소의 판결을 일관되게 이끌어낼 수 없었다. 따라서 행정기관의 처분과 재판소의 판결에 차이가 발생함에 따라 소유권 증명자와 조림대부자의 권리 자체가 위협받게 되었다<sup>54)</sup>. 결국 당시는 삼림법에 따라 지적신고를 하고 훈령 제4호에 따라 소유권 증명을 받았다고 할지라도 완전한 소유권을 인정받을 수 없을 정도로 불완전한 것이었다.

결국 지적신고는 입지소유권을 인정받기 위한 필요조건일망정 충분조건은 아니었다. 최종적으로 입지에 대한 소유권 사정과 경계측량이 이루어져 필지마다 地番과 所有權자가 登記簿에 등재되는 것은 임야조사사업(1917~1924)의 종료와 함께 이루어졌다. 朝鮮林野調査令 제10조에 지금까지 끝까지 고수했던 「申告主義原則」을 부정하고 「隆熙 2년 法律 제1호 森林法 제19조의 규정에 의하여 地籍의 申告를 하지 아니하였기 때문에 국유에 귀속된 임야는 舊所有者 또는 그 相續人의 소유로서 査定해야 한다」는 조항을 규정하였다. 이 규정에 따라 지적신고를 하지 않아 국유에 귀속된 임야의 소유자 및 緣故權者는 정해진 국유·사유 구분 표준과 연고기준에 합당할 경우 소유권과 연고권을 획득할 수 있었으며<sup>55)</sup>, 결국 지적신고제도를

통해 얻어진 신고자의 모든 권리는 소멸되었다.

### 3. 地籍申告制度和 林籍調査事業의 관계

총독부는 대한제국을 강점한 이후 공식적으로 발행한 朝鮮總督府統計年報의 [林業附狩獵]항에 임야조사사업이 진행되면서 소유권이 확정되기 시작하는 1920년 이전까지는 林籍調査事業의 조사결과를 그대로 신고 있다. 이 조사결과에 따른 소유별 면적을 살펴보면, 관리기관이 있는 국유임야 6.5%, 관리기관이 없는 국유임야 45.9%, 사유에서 관리하는 임야 1.0%, 사유임야(入會林野 포함) 46.6%로 나타났다<sup>56)</sup>. 즉, 지적신고제도에 의거하여 신고된 산림이 약 220만정보에 비해 林籍調査에서 조사된 사유임야는 이 보다 약 520만정보나 더 많았으며, 더구나 山下住民과 관련이 있다고 여겨지는 「관리기관이 없는 국유임야」도 약 730만정보가 있다는 사실을 알게 되었다. 이후 이 조사 결과는 그대로 총독부의 공식적인 통계로 인정되었던 것이다.

반면 森林法에 기초하여 입지소유권을 확정하고자 했던 지적신고제도는 신고기간 만료와 함께 국유·사유구분을 위한 기초자료로서 이용될 뿐이었다. 그러면서도 소유자의 소유권증명 요청에 대해서는 지적신고를 한 토지에 한하여 소유권 사정을 한다는 「신고주의원칙」을 고수하였다. 총독부는 왜 소유권증명만큼은 철저히 「신고주의원칙」을 고수하면서 대외적으로 공포하는 통계보고에서는 林籍調査의 결과를 이용하는 이중적인 잣대를 사용하였는가?

그 이유는 총독부가 식민지 산림정책을 수행하는 데 놓여진 두 가지 상이한 조건 때문이라고 생각한다. 첫 번째는 한국과 같이 광대한 식민지를 통치하기 위해서는 자본이 필요한데, 당시 영국, 프랑스와 같이 자본수출을 할 정도로 자본이 축적되어 있지 않던 일제로서는 단기간에 본원적 축적을 이루기 위한 방안으로 대량의 임지를 국유화할 필요가 있었던 것이다. 두 번째로, 막대한 국유림을 지적신고제도를 통해 창출하였다고 하더라도 실제 총독부가 직접 관리할만한 임지는 경제성이

53) 岡衛治, 1945. 朝鮮林業史(上). 朝鮮林業協會, p.599.

54) “그러나 이것은(森林山野及未墾地固有私有區分標準-필자 주) 단순한 행정상의 훈령에 불과하여 본래부터 재판소를 羈束하는 효력을 갖지 못하였기 때문에 자칫하면 재판소와 행정부가 認定上的 견해를 달리하여 처분상의 충돌을 초래할 뿐만 아니라 --(中略)--종중 동일문건에 대해 중복증명을 부여하거나 혹은 민유로써 증명을 부여한 임야에 대해 국유로써 조림대부 또는 기타의 처분을 하거나, 이와 반대로 국유로써 처분했던 임야에 대해 증명판정에서 민유의 증명을 부여하는 것과 같은 매우 기이한 현상을 빈발시켜 政府 對 貸付받은 者, 貸付받은 者 對 證明권리자 등 각종의 청원쟁송은 합병 후에도 역시 여전히 해소되지 않았고 나아가서는 사업가로 하여금 임업의 경영을 躊躇逡巡시키기 때문에 합병 이후 당국의 노력으로 점차 발흥시키고자 하는 愛林思想을 좌절시키고 임정의 진흥을 저해하는 것이 적지 않았다”(朝鮮總督府, 1938. 朝鮮林野調査事業報告, pp.6~7).

55) 임야조사사업 시 林野調査令 제10조(隆熙 2년 法律

제1호 森林法 제19조의 규정에 의하여 地籍의 申告를 하지 아니하였기 때문에 국유에 귀속된 임야는 舊所有者 또는 그 相續人의 소유로서 査定해야 한다)에 의해 새롭게 소유권이 인정된 임지가 약 442천필지에 136만정보에 달하였다(朝鮮總督府, 1938. 年報, p.10).

56) 拙稿, 2000. 전계서, p.265.

있는 압록강·두만강유역의 천연림을 비롯한 임상이 우량한 산림뿐이었다. 그 외의 산림을 국가가 소유할 경우 산림관리에 필요한 재정이 매년 필요한데, 당시 총독부 재정으로서는 이를 충당할만한 재정여력이 없었으며, 그 단적인 예로 총독부 초기에는 일본으로부터 補充金을 얻어 쓰는 처지에 있었다. 그렇다고 林籍調査事業 결과 밝혀진 대로 황폐된 임야를 매각하여 총독부 재정으로 이용하고자 하여도 이를 구입할만한 자본이 없던 당시로서는 매각방법을 당장 채택할 수도 없었다. 결국 벌채를 통해 총독부 재정으로 이용할 수 있는 산림은 要存國有林의 형태로 국유화하고 나머지 산림은 林籍調査事業을 통해 조사된 자료를 바탕으로 不要存林讓與나 造林貸付로 민간인에게 처분하고자 하는 식민지 임지정책을 수립하였다(57).

그렇다면 총독부가 식민지 임지정책을 수립하면서 「신고주의원칙」을 어떻게 이용하였는가를 살펴보자. 총독부는 일본인을 중심으로 양여 또는 조림대부를 통해 재정상 직접 경영할 수 없었던 不要存國有林을 처분하고자 하였다. 그러나 不要存林讓與나 造林貸付는 국유림으로 확정된 임지에 대해 특정한 목적하에 지방기관이나 민간인에게 처분하는 정책으로, 명백히 국유·사유구분이 이루어져야 가능한 일이었다. 이를 위해 총독부 내부에서도 국유·사유구분을 수행한 후 1911년부터 수행되는 國有林野區分調査事業을 뒤로 미루자는 의견도 있었지만(58) 목살된 채 林籍調査事業에서 파악된 국유림부터 要存·不要存을 먼저 구분하는 사업이 이루어졌다. 총독부의 이러한 정책은 한국민의 관습을 인정한 새로운 소유권 확인과정(재신고→소유권사정·경계측량→등기부 작성)을 거치는 정상적인 절차를 부정하고 기존의 지적신고제도를 방패로 하여 국유림을 우선 장악하고자 하는 국유임야구분조사사업을 강행한 것으로 볼 수 있다. 또한 일반 토지조사기관과 임지조사기관의 갈등과 임지의 경우 林野稅를 받을 수 없다는 한계 때문에 당시 토지조사사업을 수행할 때 임지는 제외시켰던 것이다(59).

또한 총독부는 지적신고제도가 당시 한국민의 관습을 무시하여 현실성이 없다는 치명적인 결함

을 안고 있는데다가 신고기간 만료후 신고된 임지를 사정해야 하는 후속 절차 때문에 이를 인정할 수가 없었다. 식민지에서의 본원적 축적을 빠른 시간내에 완성해야 하는 총독부로서는 이런 오랜 기일을 기다릴 수가 없었기 때문이다. 따라서 단순히 지적신고제도에 의한 소유권 증명으로는 이러한 총독부의 식민지 임지정책을 수행해 나가기 어렵기 때문에 林籍調査事業을 통해 얻어진 개략적인 자료나마 이용하고자 하였던 것이다. 그러기에 공식적인 통계연보의 「소유별 임야면적」란에 임지조사의 결과를 재재한 것이다. 물론 그 기반에는 총독부 역시 지적신고제도에 의해 신고된 220만정보보다 훨씬 많은 사유림이 존재한다는 林籍調査事業의 결과를 더욱 신뢰하였다는 반증으로 볼 수 있다.

결국 일본인 식민 및 일본 자본에게 不要存國有林을 안정적으로 처분하기 위해서는 대량 창출된 국유림에 대한 소유권 변화를 막아야 했는데, 바로 그 족쇄로 「신고주의원칙」을 이용했던 것이다. 일본인에게 讓與하거나 造林貸付해 준 산림에 대해 원소유자가 소유권을 주장할 경우 정해진 기한 내에 신고하지 않은 원소유자의 대만을 들어 불요존립 처분을 정당화하였을 것이다. 齋藤音作 스스로 森林法이 한국민의 관습을 인정치 않아 실효성이 없다는 것을 인정하여 森林令으로 대체했으면서 유독 「신고주의원칙」을 고수하고 신고기간의 연장을 거부했던 이유는 바로 여기에 있었다. 이러한 식민지 임지정책에 의해 임야조사사업이 시행되기 이전인 1910~1917년 동안 불요존립에 대해 양여 430,805정보, 조림대부 365,028정보가 처분되었다. 불요존립 양여면적의 31.7%인 136,621정보, 조림대부 면적의 40.7%인 148,668정보가 이때 일본인에게 이미 처분되었다. 동기간 조림대부 면적 중 3,464정보만이 성공양여되었기 때문에 불요존립 양여면적과 조림대부 면적이 거의 중복되지 않는다고 볼 때 이미 8년동안 285천정보가 일본인에게 처분되었던 것이다(60). 물론 이러한 처분이 가능했던 것은 지적신고제도의 뒷받침이 있었기 때문이다.

이러한 변화에 대해 통감부후기 임정과 총독부 초기 임정을 책임졌던 齋藤音作의 의견 변화를 통해 살펴보자. 齋藤音作은 道家充之가 입안하여

57) 齋藤音作, 1933. 전계서, pp.70~80.

58) 黑頭巾, 施政後に於ける林政問題の批判, 朝鮮林業逸誌, 朝鮮山林會編, p.439.

59) 黑頭巾, 1933. 전계서, pp.438~439.

60) 불요존립 양여 통계는 <朝鮮總督府, 1923. 朝鮮の林業, p.21>, 조림대부 처분 통계는 전계서 25쪽에.

제정된 삼림법의 비현실성을 비판하고 森林令을 입안하였는데, 이 중 삼림법 제19조에 대해 다음과 같은 비판을 가하고 있다.

二. 森林法 제19조는 實情에 適合하지 않고 또 無理한 규정임.

제19조 森林山野의 所有者는 本法 施行日로부터 3 年內에 森林山野의 地籍 및 面積의 略圖를 添附하여 農商工部大臣에게 신고하되 期間內에 신고치 아니한 것은 모두 國有로 간주한다.

- (가) 何等 臺帳과 같은 公簿가 없고 또 如何히 森林山野를 私有·公有로 할 것인가에 대한 規程조차 公示하지 않고 漫然히 이러한 命을 發한 결과 심한 錯誤에 빠졌음은 당연하다고 사고함
- (나) 韓國 民衆의 大多數는 이러한 法令에 관심이 없을 뿐만 아니라 신고(届出)를 하고자 해도 實行上 無能力者임
- (다) 專門의 代行職業者가 出現하여 이 때 신고를 할 때는 즉시 그 所有가 된다는 欺瞞의인 宣傳을 하고 1건 5원 또는 10원 등의 手數料를 징수하고 玉石混淆된 신고를 하는 자가 多生함
- (라) 故로 실제의 소유자가 아닌 자로써 신고하였던 자가 多數였을 뿐만 아니라 실제의 소유자가 신고하지 않은 자도 역시 多數였다고 인정됨
- (마) 2인 이상의 重複 신고도 多數였음에 따라 벌목기타의 이용에 대해 紛騷를 일으킬 우려가 있다고 염려됨
- (바) 期間內에 신고하지 않은 것은 모두 國有로 간주한다는 규정은 文明의 法令으로써 不穩當하다고 인정됨(두꺼운 글자는 필자 강조)61)

齋藤音作 스스로가 삼림법 제19조가 제도상의 미비와 현실적으로 적합하지 않아 실제 소유권을 증명하는 데 많은 문제점이 있다는 것을 인정하고 신고하지 않은 산림을 모두 국유화하는 법조문이 “文明의 法令으로써 不穩當”하다고까지 강도 높게 비판하였다. 따라서 그 대안으로 삼림법을 대신하는 법령에 제19조의 구제방책을 정하여야 한다고 주장하였다62). 齋藤音作이 발표한 위 문건은 1908년 8월 21일 작성된 것인데, 이와 비슷한 시기에 작성된 것으로 보이는 「한국 임야 정리에 관한 의견서」 제13항 <地籍報告의 處理에 關한 方針>에서는 이와는 전혀 다른 견해를 주장하고 있는데, 전문을 들면 다음과 같다.

- (가) 廢物로 하지 말 것 : 법률을 개정하여 廢物로 하자는 의견이 있지만 이미 법률의 규정에 의해 지방 인민이 많은 비용을 들였다(測圖 등을 위해 1인이 수 백원을 들인 자 적지 않다)고 한

다). 신고했던 것을 이대로 廢物로 돌려서는 관청의 위신을 해치고 인민의 법률존중심을 희박하게 하는 악영향이 적지 않음으로 법정 기일까지는 이를 수리하고 정리후 格納하여 들 것

- (나) 신고기간을 연장하지 말 것 : 다음에 신고기간을 다시 1, 2년을 연장하고 그럼으로써 法律을 알지 못하여 신고기간을 놓친 자에게 편의를 주어야 한다는 의견도 있지만 이 의견은 필경 自己의 怠慢으로 인해 법률상의 기간을 이용하지 못한 자를 다시 보호하고자 할 뿐만 아니라 만약에 연기를 한다면 신고는 오늘날 배가하여 헛되이 민간의 투자비용을 크게 하고 또한 공사의 번거로움을 증대시켜 크게 불리하니 延期說을 채용하지 말 것(두꺼운 글자는 원문에 방점으로 강조하고 있음)
- (다) 당분간은 필요에 의하여 국유·사유의 경계만을 査定할 것 : 受理했던 보고서는 道府郡面別로 정리하여 두고 국유임야의 경계를 査定할 필요가 있을 때마다 관계부문을 추대하여 심사확정의 자료로 제공할 것. 이럴 때는 각별한 경비를 요하지 않으니 점차 처리의 결을을 진행시킬 수 있다63).

거의 비슷한 시기에, 그것도 동일인이 작성한 것으로 보여지는 두 文件이 이렇게까지 급격한 의견 차이를 보이게 된 것은 왜일까? 이러한 차이는 齋藤音作 개인의 심정 변화로 보기보다는 당시 일제의 식민지 임지정책의 큰 변화로 보아야 할 것이다. 즉, 대한제국 강점을 눈앞에 둔 시점에서 일제는 식민지 경영을 위한 자본이 필요한데, 이것은 여느 다른 제국주의 국가와 마찬가지로 식민지에서의 토지의 국유화라는 행정조치를 통해 본원적 축적을 강행하고자 한 것이다. 齋藤音作 개인으로는 삼림법 제19조가 분명 현실성이 부족하고 식민지적인 강제 조항이라는 사실을 본인이 주도한 林籍調査事業을 통해 인식하였다고 하더라도 향후 일제의 안정적인 식민지 통치라는 대명제 앞에서는 지적신고제도를 즉체로 이용할 수밖에 없었던 것이다. 이러한 변화가 바로 통감부통치에서 총독부통치로의 큰 전환을 단적으로 보여주는 것이다.

### 결론 : 지적신고제도가 일제의 식민지 임지정책에 미친 영향

지금까지의 연구결과를 바탕으로 지적신고제도가 일제의 식민지 임지정책에서 어떠한 역할을 하였으며 이후 우리나라의 임지소유권에 어떠한 영

61) 齋藤音作. 1933. 朝鮮森林令及附屬法令制定の事情. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. pp.197~198.

62) 齋藤音作. 1933. 전게서. p.202.

63) 齋藤音作. 1933. 韓國政府時代の林籍調査事業. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. p.70.

항을 주었는지를 결론적으로 제시해 보고자 한다.

森林法에서 추구하는 地籍申告制度는 국유림 처분정책의 하나인 部分林制度의 부속물로서 시작되었다. 인간의 기본권에 해당하는 소유권을 정립시키고자 하는 중요한 지적신고제도가 한국민의 관습을 무시하고 소유권구분기준도 마련되지 않은 채 무리하게 시작되어, 그 첫 출발부터 실패를 예고한 것이었다. 그럼에도 총독부가 「신고주의원칙」을 임야조사사업이 시행될 때까지 유지시켰던 이유는 총독부 초기 대규모의 국유림 창출과 일본인을 중심으로 한 불요존림처분이라는 식민지 임지정책을 강행하기 위해서였다. 당시 일제의 식민지 임지정책은 벌채를 통해 총독부재정에 충당할 수 있는 우량한 산림은 요존국유림으로 지정하여 총독부가 직접 관리하고 재경비용이 수반되는 불요존국유림은 일본인을 중심으로 한 민간에게 처분하자는 것이었다. 이를 위해 매우 간략한 林籍調査事業의 결과를 바탕으로 요존·불요존으로 국유림을 구분하고 불요존림으로 구분된 국유림을 아무런 緣故도 없는 일본인에게 讓與나 造林貸付 처분을 하였다. 이때 讓與나 造林貸付 처분을 받은 일본인은 대상 임지에 대한 한국민의 소유권과 관습적인 산림이용권을 막기 시작하였다. 당연히 원소유자와 연고를 맺고 있는 지역민들의 강력한 저항이 발생할 수밖에 없었다. 총독부는 이러한 저항을 막기 위해 삼림법상의 「신고주의원칙」을 유지하였던 것이다. '文明의 法습'으로써 不穩當한 제도일지라도 총독부 초기에 본원적 축적을 일거에 이루기 위해서는 국유림의 창출이라는 식민지 임지정책을 고수할 필요가 있었던 것이다. 그런 이유로 토지가옥증명규칙 또는 토지가옥소유권증명규칙에 따라 소유권 증명을 받았다 할지라도 신고하지 않은 임지는 소유권을 인정받지 못하도록 한 것이다.

그러나 이러한 강압적인 조치로서는 한국민들의 온당한 저항을 막아낼 수 없었다. 삶의 터전으로서 오랜 기간 소유 또는 이용하여 온 임지를 되찾기 위해 법적 소송도 불사하였다. 총독부는 불요존림에 대한 讓與나 造林貸付를 기껏 해보야 지역민들의 저항 때문에 아무런 효과를 볼 수 없었다. 결국 총독부로서는 임야조사사업을 수행하면서 그때까지 억지로 지켜온 「신고주의원칙」을 폐기할 수밖에 없었던 것이다. 총독부 스스로는 「신고주의원칙」의 폐기를 한국민에 대한 特惠 또는 恩典

이라고 선전하였지만 그 실상은 한국민의 저항으로 더 이상 식민지 임지정책=불요존림 처분과 「신고주의원칙」을 유지할 수 없어 나온 개량 조치였던 것이다.

그렇다고 하더라도 삼림법의 지적신고제도가 남긴 영향은 컸다. 임야조사사업 이전의 불요존림 처분은 명백한 국유·사유의 구분도 이루어지지 않은 채 신고되지 않은 임지에 대해 讓與 또는 造林貸付 형태로 처분되었으며 그 효력은 임야조사사업을 통해서도 유지되었다. 또한 임야조사사업 역시 소유자 또는 연고자의 신고를 바탕으로 소유권 또는 연고권을 사정하였는데, 앞서의 지적신고제도의 영향을 받아 약 345만필지에 1천만 정보라는 방대한 임지에 대한 신고가 이루어졌다. 이러한 방대한 임지에 대해 한국민이 소유권과 연고권을 주장하였던 것은 이전의 삼림법상의 지적신고를 하지 않아 고통받았던 경험 때문에 역으로 적극적인 신고를 하였던 것이라고 볼 수 있다.

### 인용 문헌

1. 姜英心. 1983. 일제하의 [朝鮮林野調査事業]에 관한 연구 上. 韓國學報. 제33집. pp.129~157.
2. 姜英心. 1984. 일제하의 [朝鮮林野調査事業]에 관한 연구 下. 韓國學報. 제34집. pp.93~131.
3. 姜英心. 1988. 구한말 러시아의 森林利權 획득과 森林會社의 採伐實態. 이대사학연구. 제17·18집 합본. pp.483~507.
4. 姜英心. 1997. 1905~1910년 일제의 對韓 森林政策형성과 삼림침탈. 이대사학연구. 제23·24집 합본. pp.141~169.
5. 國史編纂委員會. 「各司曆錄」. 53. 全羅道補遺編1.
6. 김성호, 이두순, 박석두, 박찬남. 1990. 산지 소유와 묘지제도 연구. 농경련연구보고 226.
7. 리진호. 1999. 한국지적史. 도서출판 바른길. pp.1136.
8. 裴在洙. 1998. 日帝下 慣習의인 山林利用權의 解體過程. 한국임학회지 87(3) : 372~382.
9. 裴在洙. 2000. 林籍調査事業(1910)에 관한 研究. 한국임학회지 89(2) : 260~274.
10. 裴在洙·尹汝昌. 1995. 統監府時期(1906~1910)

- 의 森林政策에 關한 考察: 완도봉산의 불하미 수사건을 중심으로, 한국임학회지 84(1): 48~62.
11. 慎篤廈. 1990. 토지조사사업의 실사와 농촌사회경제의 변화. 한국의 사회와 문화 제11집. 한국정신문화연구원. pp.59~131.
  12. <京鄉新聞>
  13. <大韓每日申報>
  14. <皇城新聞>
  15. <森林法>. 舊韓國官報 제3975호. 隆熙2년 1월 24일.
  16. <森林法施行細則>. 舊韓國官報 제4057호. 隆熙2년 4월 25일. 舊韓國官報 제4059호. 隆熙2년 4월 28일.
  17. <田畚山林川澤家舍官契細則>, 「完北隨錄」上. 癸卯(光武7년) 2월 27일. 訓令 제1책.
  18. <土地家屋證明規則> 勅令 제65호. 舊韓國官報 제3598호. 光武10년 10월 21일.
  19. <土地家屋所有權證明規則>. 勅令 제47호. 舊韓國官報 제4130호. 隆熙2년 7월 20일.
  20. 岡衛治. 1945. 朝鮮林業史上. 朝鮮林業協會. pp.1160.
  21. 權寧旭. 1965. 朝鮮における日本帝國主義の植民地的山林政策. 歷史學研究. 第297輯. pp.1~17.
  22. 道家充之. 1931. 朝鮮的林業. 明治林業逸史. 大日本山林會編. pp.494~499.
  23. 道家充之. 1933. 韓國時代の林業に關する思ひ出話. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. pp.1~3 2.
  24. 齋藤音作. 1933. 朝鮮森林令及附屬法令制定の事情. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. pp.196~220.
  25. 齋藤音作. 1933. 韓國政府時代の林籍調査事業. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. pp.39~81.
  26. 朝鮮總督府. 1923. 朝鮮的林業.
  27. 朝鮮總督府. 1935. 朝鮮林務提要. pp.1163.(附錄 31쪽 포함).
  28. 朝鮮總督府. 1938. 朝鮮林野調査事業報告. pp.207.
  29. 朝鮮總督府統計年報 各年版.
  30. 蛤螟洞人. 1933. 懷舊. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. pp.397~402.
  31. 黑頭巾. 施政後に於ける林政問題の批判. 朝鮮林業逸誌. 朝鮮山林會編. pp.434~462.
  32. <舊森林法第十九條ノ地籍屈ニ關スル疑義ノ件>. 官通牒 第23號. 朝鮮總督府官報 제422호. 1912년 1월 26일.
  33. <國有森林山野處分審査會規則>. 勅令 第25號. 隆熙2년 4월 4일.
  34. <府郡地籍屈ノ整理ニ關スル件>. 官通牒 제178호. 朝鮮總督府官報 제511호. 1912년 5월 13일.
  35. <森林山野地籍屈ニ關スル件>. 官通牒 第402號. 朝鮮總督府官報 제414호. 1913년 12월 15일.
  36. <森林山野地籍屈臺帳送付ノ件>. 官通牒 第77號. 朝鮮總督府官報 제473호. 1914년 2월 28일.
  37. <森林山野地籍報告整理順序ニ關スル件>. 農商工部 起案文. 1911년 9월 6일.
  38. <永年禁養ノ實否認定ニ關スル件>. 朝鮮總督府官通牒 第300號. 1911년 10월 20일.
  39. <林野調査事務取扱ノ件>. 山 第1622號. 1920년 4월 12일.
  40. <地籍報告竝ニ私有山野證明報告取扱方ノ件>. 農商工部 山林局 林政課 起案文. 1911년 5월 12일.
  41. <地籍報告事務員ニ訓達ノ件>. 農商工部 山林課長 起案文. 1911년 9월 26일.