

일제강점기 지적공부(地籍公簿)의 작성과 의미

A Study on the Creation and the Meaning of Cadastral Records
in Japanese Colonial Period

송혜영*

Song, Hye-Young

(부산대학교 생산기술연구소 연구원, 공학박사)

Abstract

This study is to find out the process of changes concerning the cadastral records that consist of the cadastre, the cadastral map and various registers of land in Japanese Colonial Period. The cadastre and cadastral map were the most important part of them and became the basis of cadastral records.

These two registers were first made out according to the Project of Colonial Land Survey in the year 1912. As the influx of foreign Weights and Measures was greatly influenced by the foreign concession since 1876, the traditional units of the Weights and Measures had abolished finally. The extortion of sovereignty led a rapid change to the Weights and Measures in 1910. Japan compelled us to change into Japanese System of Measurement. From that time on, Lot(筆地) and Pyeong(坪) were settled down on the registers of land.

주제어 : 지적공부, 토지대장, 지적도, 필지, 평

Keywords : Cadastral Record, Cadastre, Cadastral Map, Lot, Pyeong

1. 서론

본 연구는 토지의 등록단위인 필지(筆地)와 필지별로 지적공부에 기재되었던 면적의 계량단위 평(坪)이 한말과 일제강점기를 거치면서 도입되어 변화되는 과정을 지적공부(地籍公簿)의 작성이라는 관점에서 그 의미를 고찰한 것이다.

현행 법 체계에서 '지적공부'는 토지대장, 지적도, 임야대장, 임야도, 공유지연명부, 대지권등록부, 경계점좌표등록부 등 지적측량을 통하여 조사된 토지의 표시와 해당 토지의 소유자 등을 기록한 대장 및 도면(정보처리시스템을 통하여 기록·저장된 것을 포함)을¹⁾ 포괄적으로 규정하고 있다. 그렇지만 이들 중 토지대장과 지적도는 일제강점기 토지조사사업을 통해 최초로 작성되었으며 가장 기본적인 근거로 중시되었다.

오늘날 건축 활동은 부동산(不動産)으로 대표되는

토지와 건축물을 근간으로 이루어지고 있다. 특히 건축법에 의거한 건축행위는 부지면적이나 지역·지구단위 등 지적공부에 적시된 내용에 따라 행해지며, 또한 지적행정의 기초 요소 중 하나인 필지, 지번, 면적 등은 일반상식으로 인식될 정도이다. 구획되는 토지의 등록단위인 필지와 필지에 부여하여 지적공부에 등록된 번호인 지번 그리고 필지의 수평면상 넓이를 뜻하는 면적은 지적공부에 기재되어 민법상 토지 및 그 정착물로 이루어진 부동산에 대해 정확한 위치와 면적을 계량하여 공시해 준다는 의미를 가진다.

그렇지만 현재 사용되는 지적공부는 일제강점기에 최초로 작성되었기 때문에 형식이나 내용의 일부는 일본의 그것과 동일하거나 유사하다는 특징을 갖고 있다. 예부터 우리의 역사에는 양안(量案)이라는 독자적인 지적공부가 존재했지만, 그 전통은 이어지지 못했고 일제(日帝)에 의해 작성된 그것이 대신하고 있다. 특히 필지와 평과 같은 지적공부에서 사용되거나 되었던 단위들은 그 근거가 일본에서 유래되었다.

특히 토지의 면적을 계량하던 단위 평(坪)은 근대

* Corresponding Author : shy-772-@daum.net

1) 법률 제14936호 《공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률》의 제2조(정의) 19항에서 규정된 지적공부의 정의이다.

개항 이후 일본에서 전래되었음에도 불구하고, 우리의 옛 전통에서 유래된 결부법(結負法)이나 고대 중국에서 유래된 척관법(尺貫法)과 같은 도량형 제도에서 파생된 단위로 보는 착오가 없지 않았다. 이는 단위에 대한 기원이나 도입 배경 등과 같은 관련 연구가 미흡했기 때문에 발생한 것이며, 더 나아가 우리의 전통에서 기인되었다는 잘못된 인식결과까지 초래하고 있다.

또한 토지의 등록단위인 필지(筆地)는 일본 메이지(明治) 시대에 서구식 삼각측량을 바탕으로 정립된 지적조사방법을 토지조사사업에 도입할 때, 구래(舊來)의 양안에서 토지번호로 사용되던 자호(字號)를 대신하여 사용되었다. 이것은 지적공부에 지번과 함께 사용되면서 오늘날 토지의 한정된 공간 경계를 나타내고 있으므로 건축 활동에 매우 중요한 요소가 되었다.

일본에서 도입된 필지의 개념은 토지의 경계를 나타내므로 건축 활동이 이루어지는 최소 단위의 공간이 되기도 한다. 필지의 규모나 형태 그리고 그에 따른 법적 규제에 의해서 그 위에 세워지는 건축물의 규모와 형태 등이 영향을 받기 때문이다. 오늘날 건축학에 있어서 더 나은 건축 활동을 위해서는 반드시 필지의 근본적인 성격을 고찰할 필요가 있다.

이에 본 연구는 일제강점기 토지조사사업을 통해 도입된 필지와 단위로서 평을 중심으로 지적공부의 작성과 배경 그리고 의미를 규명하고, 건축사적 입장에서 그것들이 어떻게 존속되어 유지되었는가를 밝힘으로써 그 본질을 파악하려고 한다. 이는 일제강점기 식민지적 지적제도의 정립 과정에서 도입된 필지와 평이 지녔던 의미와 건축 활동과의 관련성에 대한 이해도를 높이기 위한 시도이기도 하다.

최근 국책사업의 하나로 지적재조사사업(Renovation Of Cadastre)이 2012년 시작해서 2030년 완료를 목표로 이루어지고 있다. 일제강점기였던 1912년에 만들어진 종이지적을 국제표준의 디지털지적으로 전환하고, 토지의 실제 점유현황과 일치하지 않는 지적공부를 바로잡는 사업으로 100여 년 전 일본인의 손에서 이제 우리의 손으로 전국 3,760만 필지를 대상으로 하고 있다. 이러한 시점에서 식민지적 토지제도의 정립 과정에서 생성된 지적공부 그리고 양안의 자호를 대신하여 도입된 필지, 불순한 의도가 내포되어 도입된 면적단위 평에 대한 본질을 규명하는 연구는 의의가 있다고 여겨진다.

이러한 견지에서 본고에서는 한말에서 일제강점기까지 지적공부의 변천을 고찰하여 그 의미를 살펴봄과, 또한 토지대장과 지적도에 필지와 평이 도입되는 과정

도 살펴볼 것이다. 이를 통해 오늘날 지적공부가 지니는 의미를 재고하려 한다.

2. 한말 토지대장의 성격과 변화

2-1. 광무양안의 작성과 내용

조선시대 토지에 대한 공적 문서는 양안(量案)이라 불렀고 토지에 대한 세금 즉 전세(田稅)의 부과를 목적으로 작성되었다. 양안의 작성이 국가적인 수세(收稅)를 목표로 했기에, 그 내용은 대상 토지의 비척도(肥瘠度)를 나타내는데 중점을 두었다. 이에 따라 양안에서 사용된 토지의 계량단위는 결부법(結負法)으로 알려진 결(結), 부(負), 속(束), 파(把)로 표기되었다.

여기서 결부법은 토지의 절대면적을 표기하기 위해 나타난 계량단위가 아니었다. 국가는 단지 절대적인 우위의 입장에서 과세나 징세를 위해 토지에 대한 곡식의 소출량(所出量)을 파악하려고 도입했으므로, 결부법에 의해 기록된 양안으로는 대상 토지의 물리적인 절대면적을 산출할 수 없었다.

또한 양전에서는 '5결(結)을 1자(字)로 삼는다'라는 자호(字號)의 원칙으로 인해 해당 토지의 정확한 위치를 파악하기 어려웠다. 즉 양안은 철저히 토지에 대해 곡식 수확량에 따른 수세를 목적으로 작성되었기 때문에, 작성자나 관리자만이 그 정확한 내용을 파악할 수 있었으므로 오늘날 남아있는 양안으로는 토지에 대한 상세한 정보를 살피기 어렵다.

오늘날 결부법이 확인되는 가장 오래된 사료로는 815년 무렵 작성되었다고 알려진 신라촌락문서(新羅村落文書)²⁾와 숙종 45년(1719)에 작성된 경자양안(庚子量案)을 들 수 있다. 특히 신라촌락문서에는 토지의 면적단위로 결부가 표기되어 있어 이것을 통해 고대 이래 우리 고유의 단위로 사용되었음을 알 수 있다.

양안이 획기적으로 변화되는 계기는 근대적인 개항으로 인한 급속한 토지의 상품화에서 기인했다. 근대 이전의 토지는 곡식의 수확량에 따라 그 가치가 결정되었지만, 서구에서 유입된 토지상품화 추세는 토지를 바라보는 시각을 완전히 변화시켜 놓았다. 이러한 변화를 반영하면서 나타나게 된 것이 바로 광무양안(光武量案)이었다.³⁾

2) 新羅輿籍이라고도 불리며 1933년 일본 東大寺 正倉院에서 발견되었고 토지에 대한 면적 표기는 結負로 기재되어 있다.

3) 광무양안에 대한 논의는 2000년대부터 사학계에서 주로 다루어졌으며 근대적 토지소유제도와 관련하여 중점적으로 연구되었다.

광무양안은 조선이 근대국가로 발전하는 단계에서 소유관계를 근대법 형태로 보장하려는 취지에서 시작되었다는 평가를 받는다. 광무양안은 시기를 달리하는 2개의 아문을 중심으로 작성되었다. 1899~1901년까지 양지아문(量地衙門)에서 전국 331군 가운데 124군의 양전을 실시하였고, 1902~1903년까지 지계아문(地契衙門)에서 94군에 실시한 결과를 토대로 양안이 작성되었다. 여기서 주목되는 점은 이들 기재방식이 이전의 양안과는 확연한 차이를 보이고 있다는 것이다. 이는 1902년 광무개혁의 영향으로 도량형제(度量衡制)가 큰 영향을 받았기 때문으로 여겨진다.

조선의 도량형제는 세종(世宗) 이래 정비되어 유지되었다. 그러나 광무개혁의 일환으로 <포달 제85호 궁내부관계 중 평식원(平式院) 증치건>이 공포되면서 『경국대전(經國大典)』을 준거(準據)로 했던 옛 도량형제는 이정(釐正)의 형식을 빌려 재정비되었고, 본격적으로 서구의 미터법(Metric System)이 제도권 속으로 수용되었다. 1902년 10월 10일 평식원의 주도로 <도량형규칙(度量衡規則)>이 공포되면서 기준척이 기존의 황종척(黃鐘尺)에서 일본의 곡척(曲尺)과 동일한 수치로 변경되었다.⁴⁾ 미터의 33분의 10 즉 3척3촌이 기준척이 되면서 광무양안의 작성에서는 5주척(周尺)이 1양전척(量田尺)으로 변환되었고 이것을 1m로 삼았다. 미터법이 도입되면서 이를 준거로 광무양안이 작성되었기에 오늘날에도 이 정보를 토대로 수치를 환산하면 해당 토지의 대략적인 면적을 살필 수 있다.

광무양안의 내용에서 주목되는 점은 자호와 결부법에 의한 소출양만을 기입하던 기존의 형식에서 전답의 도형을 기입하고, 면적을 척수로 표시하여 상대적 수치 비교와 수치 환산을 통해 토지의 위치와 절대면적을 파악할 수 있다는 것이다. 또한 토지의 소유자와 경작자를 모두 기재하여 소유권에 대한 정보를 제공한다. 이러한 변화는 개항장 설치 이후 토지의 상품화에 영향을 받은 것을 보이며 서구의 측량법을 수용해 도식화하는 방식을 기존 양안에 도입하면서 비롯되었다.

이러한 특징은 광무양안간의 내용 비교를 통해 확인된다. 광무양전 초기 1898년 설립된 양지아문은 미국인 측량기사 크럼(Krumn, 巨廉)을 고용하여 가능한 서구의 측량법을 활용하여 지적도를 제작하려 노력했다. 그러나 1901년 전국적인 흉년으로 작업은 일제히



그림 1. 1903년 작성된 경기도 용인군 지역의 『광무양안』

중단되었고 다음해 지계아문이 설립되면서 다시 사업은 시작되었지만 양안의 작성은 기존의 형식으로 환원되었다. 다음 <그림 1>은 경기도 용인군 동변면에서 지계아문의 주도로 작성된 양안 내용의 일부로 광무 7년(1903) 12월 덕수평(德水坪)에 소재했던 토지에 대한 양전 내용이 기록되어 있다. 이는 기존의 양안 작성법에 따라 기재한 것으로 이 문건으로는 토지의 위치를 찾아내기 힘들다.



그림 2. 전답도형도가 그려진 1900년의 충청도 아산군 양안

반면에 다음 <그림 2> 1900년의 충청도 아산군 양안은 광무 4년(1900) 5월 양지아문의 주도로 작성된 충남 아산군 현내면의 양안으로 전답도형도(田畚圖形圖)가 양안에 정식으로 기재되어 있다.⁵⁾ 천자(天字)의 제일좌(第一座)로 기재된 토지는 관우(館宇) 즉 객사 부지로 동·서·남면이 도로에 접하는 곳에 위치하며 부지 면적 $[(51 \times 48) - (20 \times 9)] = 2,268$ 척에 대한 정보도 확인된다. 또한 객사 부지 내에 속하는 토지인 내혜직전일좌(內兮直田一座)는 형리청(刑吏廳)이며 그 면적 $[20 \times 9 = 180]$ 척까지도 확인된다. 두 양안을 비교하면 기존 형식을 답습하던 <그림 1>에서 도식(圖式) 하나만을 추가했을 뿐인데도 이것으로 인해 <그림 2>는 더욱 풍부한 토지 정보를 전달해 준다.

비록 광무양안은 기존의 양안 작성 방법을 크게 벗어나지 못했지만, 서구식 측량기술의 영향을 받아 근대국가로 나아가는 길목에서 작성된 토지대장이었다는

4) 송혜영, 「韓末 度量衡制 研究」, 부산대학교 사학과 석사학위논문, 2011, 61~66; 송혜영·서치상, 「면적단위 坪에 대한 小考」, 한국건축역사학회 춘계학술발표대회 논문집, 2014, 81~82

5) 송혜영·서치상, 「토지의 등록단위 筆地에 대한 小考」, 한국건축역사학회 춘계학술발표대회 논문집, 2016, 186쪽

경계의 의미를 갖는다. 또한 결부법은 토지의 면적을 표시하는 단위인 동시에 토지 내 곡식 수확량을 나타내던 우리 고유의 제도였지만, 곡물의 현물 수취를 목적으로 등장했다는 특징은 오늘날 우리에게 토지의 정보 제공에 있어서 한계를 지녔다. 개항 이후 토지의 상품화 추이에 따라 명확한 소유관계와 정확한 지적(地積)이 요구되었지만, 불확실성을 지녔던 양안은 토지대장으로 한계를 드러냈고 이와 더불어 결부법도 지적의 계량단위로 그 지위가 위태로울 수밖에 없었다.

2-2. 도량형법 개정과 일본의 지적단위 수용

1902년 10월 10일 광무개혁의 일환으로 공포된 <도량형규칙>은 불확실성을 지닌 우리의 도량형 명위와 명칭을 미터법과 비교 연계하여 정비되었다. 그러나 러일전쟁이 막바지에 이를 무렵이었던 1905년 3월 29일 <도량형규칙>은 <법률 제1호 도량형법(度量衡法)>으로 다시 정비되어 새로운 법률 형식으로 공포되었다. 그리고 1909년 9월 20일 통감부에 의해 <도량형법>은 전면적으로 개정되었다. 이러한 일련의 도량형 정비 과정은 대한제국의 도량형을 일본의 것과 동일하게 만들려는 목적과 의도에서 이루어졌다.

법 개정으로 인해 일본 도량형의 명칭(名稱)과 명위(名位)가⁶⁾ 그대로 수용되었고 우리 고유의 결부법에 따른 명칭은 사라졌다. 즉 조선의 결, 부, 속 등이 소멸되고 일본의 정(町), 무(畝), 보(步), 평(坪) 등이 대신하여 지적의 단위로 채용된 것이다.⁷⁾ 예를 들면 1902년의 <도량형규칙>에서 지적의 기본단위는 파(把)로 규정되었으나 1909년의 <도량형법> 개정에서는 일본 도량형에서 유입된 보(步)와 개항장의 조계지에서 주로 사용되던 평(坪)이 기본단위가 되었다.

특히 통감부의 주도 하에 이루어진 1909년의 <도량형법> 개정에서 주목되는 점은 지적의 기본단위로 규정된 평(坪)의 등장이다. 예부터 우리와 일본의 도량형 명칭에서 공통적으로 지적을 계량하는 단위로 보(步)가 있었고 통용되었다. 그런데 개항장을 중심으로 단위 평이 등장하면서 단위 보를 대신하여 보편적으로 사용되었다. 그 이유는 근대 개항 이후 조계지로 유입된 일본인들이 잠식했던 토지에 대한 기득권을 인정하지 않을 수 없었기 때문이었다. 당시 조계지 내 일본인들은 전통적으로 단위 평을 사용했는데 이것은 일본

6) 도량형제에서 名稱은 度の尺, 量的斗, 衡의兩 등을 이르며 名位란 1里=1,316尺, 1丈=10尺, 1尺=10寸, 1斗=10升 등을 이른다.

7) 이와 관련하여 송혜영, 앞의 책, 2011, 67~72쪽이 참조 된다.

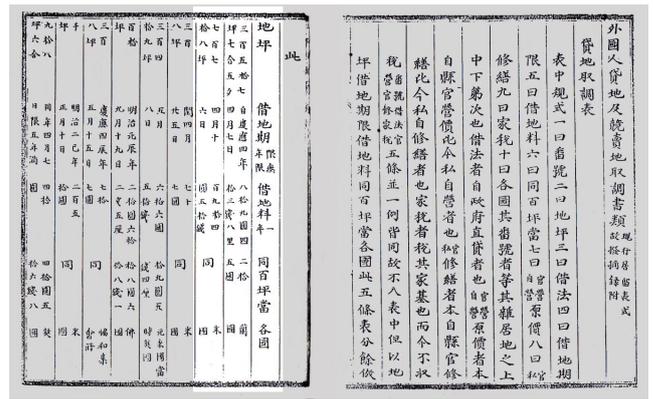


그림 3. 일본각국조약(규1835) 중 외국인대지급경매지취조서류

의 개항 역사에서 비롯되었다.⁸⁾

다음 <그림 3>은 고종 18년(1881) 편찬되어 규장각에 소장중인 『일본각국조약(日本各國條約, 奎1835)』의 일부로⁹⁾ 외국인대지급경매지취조서류(外國人貸地及競賣地取調書類)에 대한 내용이다. 일본 내 개항장에 거주하는 외국인을 대상으로 대차지에 대한 경매 내용을 수록하고 있으며 차지(借地)된 토지에 대한 면적, 기간, 사용료, 100평당 가격과 외국인의 소속 국가에 대해 기재하고 있다. 지평 내역에서 평이 등장하고 있다.

그리고 다음 <그림 4>는 조차지에 대한 토지의 면적을 평(坪)으로 기재함을 보여준다. 지평(地坪, じつぽ)은 토지의 면적을 뜻하는데 ‘평’을 면적의 계량단위로 인지한 것이다. 당시 일본에서는 법제적으

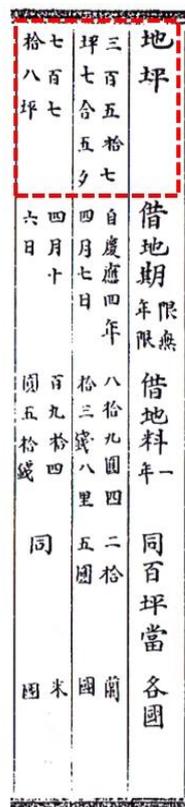


그림 4. 단위 평의 사용사례

로 단위 평이 전혀 사용되지 않았 다.¹⁰⁾ 당시 조계지는 조약상 외국인에게 영구히 조차되는 지역이었으므로 일본의 입장에서 외국인 소유의 토지를 확연히 구분할 필요가 있었고, 이를 위해 일반적인 일본인들 사이에 사용되

8) 이와 관련하여 송혜영, 앞의 책, 2011, 26~32쪽이 참조 된다.

9) 『日本各國條約(奎1835)』은 1881년 朝土視察團의 일원으로 파견되어 開港場 관련 업무를 맡았던 閔種默이 당시 일본 측에서 제공했던 관련 자료들을 필사하여 高宗에게 올린 보고서의 일부이다.

10) 1870년 공포된 일본의 <度量衡取締>에 따르면 ‘平方에 대한 단위는 新尺方面 5尺을 1步로 하고 36步를 1畝로, 10畝를 1段으로, 10段을 1町으로 한다’라는 규정과 ‘田面に 있어 6尺四方이 1步, 30步가 1畝, 10畝가 1段, 10段이 1町이다’라는 문구뿐이다. (小泉袈裟勝, 『度量衡の歴史』, コロナ社, 1960, 43~44쪽)

제되었다. 이는 조선시대 기존 양안과 광무양안의 양식을 준거로 하여 인용을 인정한 것이다. 즉 <도량형법>은 공포되었지만 적용은 미미하다는 점을 인지하고 예전의 것을 차용함을 용인한 것이다.

그러나 1913년 6월 7일에 내려진 <임시토지조사국측량규정>은 토지에 있어서 필지(筆地)와 평(坪)을 정착시키는 근거를 마련하였다. 우리나라에 필지의 개념이 도입된 계기는 <임시토지조사국측량규정>의 내용 중에서 지적도(地籍圖)의 작성 양식에서 비롯되었다. 지적도의 제작에는 토지대장의 작성에 있어서 도면과의 비교를 통해 토지의 정확한 위치와 토지간의 경계를 명확하게 파악하려는 목적을 기저에 두었다. 특히 부실한 측량에서 발생하는 토지불부합지(土地不부合地, 즉 등록사항정정대상 토지)는 소유자간의 다툼의 원인을 제공하기 때문이다.

필지의 등장은 지적도 작성 양식에서 <별표 도식(圖式)과 도례(圖例)>를 통해 토지를 하나의 필지로 하여 지목(地目)과 지번(地番)을 부여하도록 규정함에 따라 비롯되었다.¹⁶⁾ 그리고 하나의 필지에 대해 하나의 토지대장이 작성되었고 여기에 기재되는 지적단위는 반드시 평(坪)으로 계량되었다.

또한 등기부의 작성과 변경을 위해서는 소관청(所管廳)에서 소장하는 토지대장과 지적도의 비교열람을 통해 확인반도록 규정되면서 이들 공적장부의 내용은 서로 일치될 수밖에 없었다.

다음 <그림 7>은 측량규정에서 제5호 양식으로 정해진 토지대장의 형식과 내역이다. ‘지적(地積)’에 있어서 단위는 오직 ‘평(坪)’ 뿐이었다. 즉 지주들의 토지 신고서를 통해 수집된 토지의 내역은 토지대장이 작성될 때 지적 단위로 인정되었던 것이다.

이처럼 필지와 평은 토지조사사업에서 측량규정의 근거에서 정착되었다. 필지는 선행되었던 일본의 토지조사사업에서 토지등기부상에 구획된 하나의 토지 개

지 또는 토지의 비육도 등에 따라서 그 면적이 다르다.

16) 一筆地カ圖廓線ニ依リテ分割セラレタルトキハ其ノ地番地目ハ大ナル部分ニハ之ヲ黑書シ小ナル部分ニハ之ヲ紅書ス. (조선총독부관보 제255호, 1913년 6월 7일자)

념에서 도입되었다. 그리고 평은 1909년 통감부에 의한 도량형법의 개정으로 제도의 틀 속으로 들어와 토지조사사업의 결과물이었던 토지대장의 유일한 지적단위로 정착하게 된다.

3-2. 부동산 공시제도의 도입

근대 법체계에서 동산(動産)과 부동산(不動産)에 대한 법익 보호 관점은 달랐다. 동산은 ‘거래의 안정성’을 중시하기 때문에 ‘현재 누가 가지고 있는가’가 중요하지만, 부동산은 고가(高價)의 재산이었기에 ‘재산권 보호’를 중시하여 ‘공부(公簿)에 어떻게 기재되어 있는가’가 중요했다. 세금을 거두어들이기 위해서는 반드시 소유권의 보장이 필요했고, 이를 위해서는 정확한 수치에 의한 지적(地積) 개념이 정착될 필요성이 있었다. 부동산에서 법적 이익은 공시원칙(公示原則)에서 비롯되는데, 물건(物權) 변동이 있었을 경우에 그 사실을 외부에서 인식할 수 있도록 일정한 상징적인 형식을 수반해야 한다는 원칙에서 비롯되며 이는 물권의 배타성(排他性)에서 발생하였다.

공시(公示)란 법률적 의미에서 ‘공공기관이 권리의 발생, 변경, 소멸 따위의 내용을 공개적으로 게시하여 일반에게 널리 알림’을 뜻한다. 근대국가의 체계가 완성되는 과정에서 재산권의 공시는 주로 법원이 관리하는 등기(登記)로 이루어졌다. 등기는 ‘국가기관이 법정 절차에 따라 등기부에 부동산에 관한 일정한 권리관계를 적거나 또는 적어 놓은 것’으로 특히 부동산과 같은 물권의 권리 변동 요건이 되었다.

19세기 제국주의 시대에 제국주의 국가의 의회는 식민지정부에 대한 보조금을 지급하는 일에 대해 인식했다. 이에 식민지 통치를 위해서는 식민지 자체에서 통치자금을 조달하는 것을 원칙으로 하였고, 가장 안정적인 수입이었던 지세(地稅)를 통해 충당하려 했다. 이를 위해서는 토지조사사업이 필수적이었다.¹⁷⁾

토지조사사업의 실시에는 지세납부자의 명확성과 고정적인 지세율(地稅率)을 통해 안정적인 통치자금을 수세해야 한다는 두 가지의 명확한 목적을 지녔다. 우선 지세를 납부해야 할 소유자를 명확하게 구분해야 했고, 토지의 등급을 정해 지세율을 고정시켜 풍흉(豊凶)에 관계없이 안정적으로 수세할 수 있는 수입을 확보해야 했다. 이러한 목적을 위해서 토지소유권의 내

17) 이와 관련하여 사학계에서 주로 논의되고 있는 조선토지조사사업이 갖는 역사적 의의에 대한 논문들이 참고 된다. 토지조사사업을 바라보는 연구 시각은 크게 두 갈래로서 식민지 근대화론적인 시각과 수탈론적인 시각으로 대비되고 있다.

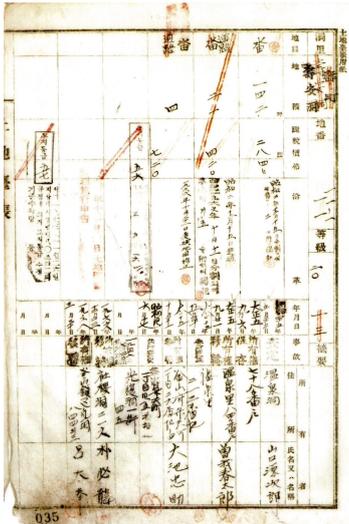


그림 9. 토지대장규칙에 의해 작성된 토지대장

진다. 그리고 <조선총독부훈령 제49호>에 의해 지적도의 도식과 도례가 최종 확정되었고²¹⁾ 현재까지 남아있는 <지적원도>는 이 규정에 따라 제작된 것들이다.

또한 1914년 3월에 <지세령(地稅令)>과 <시가지지세령(市街地稅令)>이 함께 공포되었는데,²²⁾ 이들 법령에서 규정된 지세의 부과

근거는 토지대장 또는 결수연명부(結數連名簿)²³⁾로 하였다. 특히 경성부나 부산부 등 도시를 중심으로 내려진 <시가지지세령>의 부과 근거는 오직 토지대장이었다.

한편 공적서류는 법률적 구속력을 갖기 때문에 토지대장은 원래 등기부처럼 권리관계까지 알 수 있는 서류가 아니었지만 효율적인 행정과 편의에 의해 내용에 있어서 권리관계까지 첨부해 놓았다. 상기 <그림 9>는 1912년 작성된 이래 사용된 토지대장의 사례이다. 기재된 내용을 살펴보면 지번이 부여된 토지에 대해 지목과 지적 그리고 과세가격과 연혁이 상세히 기록되었다. 여기서 주목되는 점은 등기부가 아님에도 불구하고 소유권과 그 변동의 제반 상황을 한 눈에 볼 수 있다는 것이다. 이는 토지대장이 토지의 소유관계에서부터 조세의 원천까지 모든 것을 증명했기 때문에 장부관리에 별도의 규정이 요구됨에 따른 결과였다.

1914년의 <토지대장규칙>에 따르면²⁴⁾ 토지대장은 지세(地稅) 또는 시가지지세(市街地稅)를 부과하는 토지에 한하여 작성되었다. 전국 부군(府郡)에서는 반드시 지적도를 비치토록 했으며 신청인에 한하여 일정한 수

수료를 받고 토지대장과 비교·열람할 수 있도록 했다. 그리고 토지대장에서의 지적은 단위 평(坪)만이 기재되었으며 1평 미만의 면적의 경우에는 소수점으로 홑(合)까지 표기되었다.

또한 토지대장은 법원이 관할했던 토지등기부와 건물등기부의 작성에서도 서로 연동되었다. 토지의 분합(分合), 면적의 증감, 면적단위의 변경 등 토지의 제반 사항에 변동이 발생했을 때, 이것에 대한 등기부 혹은 증명부의 변경을 신청할 경우에 신청인은 해당 토지의 토지대장을 관할하는 관청에서 변경 사유를 증명하는 서면(書面)을 반드시 받아야 했기 때문이다. 즉 두 공적장부의 기재 내용에 있어서 내용은 서로 일치될 것이 요청되었으므로 어느 한쪽도 부합되지 않으면 효력이 없었다.

이와 같이 토지조사사업의 실시는 정확한 토지대장의 작성을 통해 등기 및 소유권을 명확히 하여 궁극적으로 안정적이고 고정적인 식민지 통치자금의 확보를 목적으로 하였다. 토지대장의 제작이 우선시 되었기에 비해 지적도의 작성은 부수적인 측면도 적지 않았다. 시간이 흐를수록 지적공부로서 종이로 작성된 지적도의 성격과 측량기술의 부정확성에 따른 면적 책정은 지적도에 대한 분쟁의 소지를 더했다. 또한 오늘날에도 지적 행정은 토지대장의 생성 배경에서 비롯된 소유권의 보존이나 법적 권리 그리고 공시에 대한 업무에 치중되었다는 비판도 제기된다.

그리고 토지대장에는 지적과 지목, 과세가격 등 토지의 제반 상황을 명확히 알려주며 소유권의 변동사항까지 기재되었다. 또한 등기부와 함께 토지의 권리관계를 공시하면서 이들 장부 간의 내용이 서로 일치하는 연동관계를 가지고 있었으므로 토지대장은 과세의 근거뿐만 아니라 공시의 기능도 함께 지녔던 것이다.

4-2. 지적공부의 단위로서 평과 필지의 정착

토지조사사업의 결과를 바탕으로 제작된 토지대장과 지적도는 그 자체가 그 시대의 토지제도를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 실측에 의한 사정(査定)을 거쳐 작성된 토지대장은 소유권을 확인하는 등기부의 기초라는 점을 확실시켰다. 제반 법령을 통해 토지등기나 토지증명, 건물등기 등에 있어서 토지대장의 등본(謄本) 제출로서 사항의 변동이 인정되었기 때문이다.²⁵⁾ 즉

25) 1912년 <부동산등기령>과 <부동산등기령시행규칙>에 따라 토지등기부와 건물등기부가 분리되어 작성되었고 등기부는 토지대장 소관청의 서면을 통해 등록, 변경 등이 이루어졌다. 즉, 부동산의 권리를 증명하는 등기부의 제반사항은 토지대장의 변동사항과 연계

21) 朝鮮總督府訓令 제49호 地籍圖ハ別表圖式及圖例ノ通之ヲ定ム. (조선총독부관보 제351호, 1913년 9월 30일자)

22) 制令 제1호 地稅令 및 制令 제2호 市街地令 (조선총독부관보 號外, 1914년 3월 16일자)

23) 여기서 결수연명부는 단어 그대로 토지의 면적을 결부법에 의한 結數로 파악해놓은 장부를 말하며 1907년부터 量案의 개편에 따라 작성되기 시작했다. 결수는 양안의 전통이 지속됨을 뜻하지만 결수연명부라 하더라도 실제로 지적란에는 면적단위 坪이 결수와 함께 기재되고 있었다.

24) 朝鮮總督府令 제45호 土地臺帳規則左ノ通定ム. (조선총독부관보 제519호, 1914년 4월 15일자)

토지에 대한 소유권이나 저당권, 지상권 등이 설정된 토지에 대한 기록뿐만 아니라 등기부의 등기라는 공식 원칙에 있어서도 그 기본은 토지대장이 되었다.

이와 같이 토지대장으로 대변되는 지적공부가 토지 소유권에 대한 제반 권리를 증명하게 되자 그 파급은 모든 관련 분야에 영향을 끼쳤다. 특히 부동산 분야에서는 거의 절대적인 영향을 주었고, 그 결과 토지의 계량단위였던 평과 토지의 경계를 구획하던 등록단위 필지는 완전히 정착되게 된다.

우리의 역사에서 결부법이 수백여 년 동안 토지를 계량하는 단위로서 유지되었으나, 토지대장의 작성으로 인해 근대사회로 진입하지 못하고 완전히 소멸되었고 그 전통은 단절되었다. 이는 전(前) 근대와 근대간의 법체계상(法體系相異)에서 비롯되며 특히 사법질서(私法秩序)와 사적자치(私的自治)를 제창했던 근대법이 사유(私有)에 대한 권리를 미터법이라는 절대수치를 활용해 최대한 보장함에 따른 결과이기도 했다.

또한 실측과 등기를 통해 사유에 의한 토지소유개념이 공적문서를 통해 정착단계에 들어서게 되는 배경에는 토지대장과 지적도의 역할이 그만큼 지대했다는 의미도 갖는다. 그리고 지적공부가 대표하던 단위 평과 필지의 개념이 우리 사회 전반에 큰 영향을 끼치게 되는 또 다른 배경에는 일제에 의한 <조선호적령>의 공포와 <시가지건축취체규칙>의 제정을 들 수 있다.

우선 필지의 정착에는 주소로서 지번의 활용이 큰 영향을 끼쳤다. 최근까지 사용되어 온 지번에 의한 주소체계는 1918년부터 시행되었다.²⁶⁾ 여기서 지번은 ‘필지에 부여되어 지적공부에 등록된 번호’를 뜻하며, 1개의 토지인 1개의 필지에 부여된 고유번호가 된다.

일제강점기 <조선호적령(朝鮮戶籍令)>에 의해 주소로서 필지에 부여된 지번이 사용되었다.

다음 <그림 10>은 1922년 호적령의 공포에 따라 호적용지의 작성을 위해 조치된 <조선호적령시행규칙

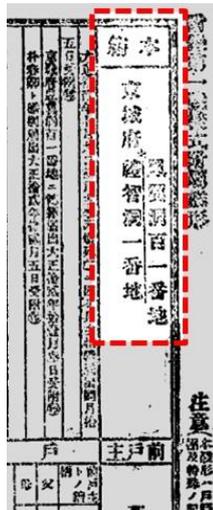


그림 10. 호적령시행규칙 서식

되어 있었다.

26) 지번에 의한 주소는 1922년 시행된 <조선호적령>에 의해 널리 사용되었고, 광복 이후인 1962년 <주민등록법>의 실시에 따라 지번은 최근까지 지속적으로 사용되었다.

(朝鮮戶籍令施行手續)에서 규정했던 서식의 일부이다.²⁷⁾ 서식에서 본적(本籍)을 밝히는 공란(空欄)에는 지적도상의 번지가 기재되도록 규정되었다. 이것은 광복 이후 <주민등록법>으로 대체되었을 때, 지번과 다시 연계되면서²⁸⁾ 최종적으로 ‘지번이 주소’라는 법적 확신을 남겼다.

그리고 필지의 개념이 제반 법령에 의해 도입·정립된 이후 부지에 대한 건축 활동의 규제가 1913년에 제정된 <시가지건축취체규칙(市街地建築取締規則)>에 의해 이루어졌다.²⁹⁾ 총 9개조로 이루어진 이 규칙에서 시가지 내 각종 건축 활동은 부지(敷地)에서 이루어지며(제1조), 건물 또는 공작물의 구조와 설비에 대한 법적 제한을 두었다(제3조). 특히 건물의 면적은 부지 면적의 8/10을 초과하지 못하며, 건물의 기초는 공공도로 경계선의 1척 5촌 이상 거리를 지켜 축조할 것을 명시하고 있었다. 이는 지적공부의 작성에서 등장한 필지라는 등록단위를 배경으로, 대지면적에 대한 건축면적 비율(建蔽率)의 최대한도 설정 그리고 대지와 도로의 관계를 수치상 구체적으로 표현한 것으로 볼 수 있다.

일제강점기 이러한 일련의 법적 조치로 인해 지적공부는 상호연계 작용에 의해 구획의 경계 개념으로 필지와 부지의 위치를 알려주는 지번 그리고 절대면적을 파악하게 하는 단위 평을 정착시켰다. 토지조사사업으로 처음 필지가 도입될 때 ‘토지에 대한 물권(物權)이 미치는 단위’로서 인지되었을 뿐이었지만 점차 토지소유권에 대한 공시(公示) 개념이 더 깊어졌다.

더구나 필지에 대한 집착은 도시화가 진행됨에 따라 더욱 강해졌다. 도입 초기 ‘세금 징수를 위한 토지 면적의 기본단위’를 넘어서 ‘자본 축적의 수단이 되는 토지 경계의 기본단위’로 인식이 변화됨에 따른 결과였다. 오늘날 토지소유자들은 필지의 상태를 두고 절대면적의 크기를 따지기 보다는 더 경제적이고 효율적인 활용을 통해 각종 경제활동에 최적화시키려고 노력했다. 그 노력의 결과물이 바로 토지가 담고 있는 건축물이라 할 수 있다.

이처럼 토지조사사업의 결과에 따라 작성된 지적공

27) 朝鮮總督府訓令 제15호 朝鮮戶籍令施行手續左ノ通定△.(조선총독부관보 號外, 1923년 3월 27일자)

28) <조선호적령(1922)>은 조선시대 이래 유지된 戶籍制를 규율하기 위해 제정되었고 호적에 지번을 주소로 기재토록 규정했다. 그리고 <주민등록법(1962)>에서는 거주지의 관할관청이 주민을 등록시킬 때 반드시 지번이 기재된 주소를 기재토록 조항에 명시하고 있다. 이들 법령에 의해 지번은 공법상의 주소 표기법이 되었다.

29) 朝鮮總督府令 제11호 市街地建築取締規則左ノ通定△.(조선총독부관보 제169호, 1913년 2월 25일자)

부, 특히 토지대장과 지적도는 명확한 토지소유권의 확인과 조세의 원활한 징수를 통해 효율적인 식민통치를 가능케 했고, 더 나아가서는 주소 체계와 건축 활동에 큰 영향을 끼쳤다. 이에 부동산과 관련하여 구획 경계의 개념으로 필지와 위치의 확인을 통해 주소를 알려주는 번지 그리고 토지와 건물의 절대면적을 계량하는 유일한 단위로 평만이 남게 되었다.

5. 결론

본 연구는 사료 속에 묻혀있던 근대 개항 이후 일제강점기까지 지적공부의 작성 과정을 드러냄으로써 토지조사사업의 결과로 나타난 토지대장과 지적도의 실상을 이해하고, 동시에 필지와 평과 같은 기재된 어휘나 단위들의 본질을 파악하여 건축사적 의미를 되짚는데에 그 의의를 두었다. 본 연구를 요약하면 다음과 같이 정리된다.

우선 근대 개항에 따른 토지상품화 추세와 도량형제도의 개혁에 의해 구래의 토지대장이었던 양안과 토지의 면적을 계량하던 결부법은 광무연간 변모를 꾀했지만 시대의 변화 속에서 전승의 기회를 얻지 못하고 일제강점기 토지대장과 지적도의 작성으로 소멸되었다.

그리고 한말 대한제국의 광무개혁 일환으로 재정비되었던 도량형 제도는 통감부의 주도로 이루어진 1909년의 <도량형법> 개정으로 인해 일본의 것과 동일하게 변하면서, 그 결과 우리 고유의 제도였던 결부법이 최종 소멸되었다. 특히 토지의 면적계량에 있어서 개항장을 중심으로 일본에서 유입되어 일본인들 사이에서 통용되던 평(坪)이 결부법의 파(把)를 대신하여 계량단위의 기준이 되었다.

또한 식민지 통치자금의 확보를 위해 토지조사사업이 실시되면서 지세(地稅)의 징수에 있어 근간이 되는 지적공부 즉 토지대장과 지적도가 작성되었다. 사법질서(私法秩序)와 사적자치(私的自治)를 제창했던 근대법체계에 있어서 사유(私有)에 대한 권리는 공적서류로 보장되었고, 부동산의 경우에 '공부(公簿)에 어떻게 기재되어 있는가'라는 공시원칙에 입각하여 등기부와 연동되는 토지대장이 제작되었다. 토지대장에서 지적은 단위 평만이 기재되었으며 1평 미만의 소수점 홑(合)까지 표기되었다. 토지대장과 지적도가 작성되면서 토지의 경계는 '일필의 토지(一筆の土地)'라는 일본식 조어에서 가져다 쓴 필지로 표현되었고 그 면적은 근대 일본의 개항장에서 사용되던 평으로 표기되었다.

마지막으로 일제강점기 토지조사사업의 결과를 바탕으로 제작된 지적공부 중 토지대장과 지적도는 그 자체가 그 시대의 토지제도를 반영하고 있었다. 삼각측량에 의한 실측에 따라 관리의 사정에 의해 작성된 토지대장은 토지소유권을 확인시켜주는 등기부의 기초이자 근거가 되었고, 지적도는 토지의 정확한 위치와 경계를 밝혀 토지대장에 실린 내용을 보완해 주었다. 이렇게 작성된 지적공부는 공시원칙(公示原則)에 의해 공적서류의 지위를 갖게 되었다. 이들은 오늘날까지 공간정보와 관련된 공적서류로서 인정받으면서 그것에 기재된 필지와 평 등의 어휘나 단위들도 함께 이에 상응하는 효력을 지니며 지속적으로 유지될 수 있었다.

본고는 역사 속에 묻혀있던 지적공부의 제작과정을 작성과 유지를 중심으로 밝혔고 특히 토지대장과 지적도의 작성 의미를 재조명하였다. 한말에서 일제강점기에 이르는 기간 동안 조선의 양안과 결부법의 소멸, 단위 평의 유입과 정착, 필지의 등장과 지번의 생성 그리고 필지에 따른 건축 활동에 대하여 시간의 흐름을 통해 다양한 시각으로 사료를 통한 고증으로 고찰하였음을 연구의 의미로 두고 싶다.

참고문헌

1. 송혜영, 「韓末 度量衡制 研究」, 부산대학교 대학원 史學科 석사학위논문, 2011
2. 송혜영 · 서치상, 「면적단위 坪에 대한 小考」, 한국건축역사학회 춘계학술발표대회 논문집, 2014
3. 송혜영 · 서치상, 「토지의 등록단위 筆地에 대한 小考」, 한국건축역사학회 춘계학술발표대회 논문집, 2016
4. 閔種默, 『日本各國條約(奎1835)』, 1881
5. 相澤仁助, 『韓國二大港實勢』, 中村晟文堂, 1905
6. 小泉袞斐勝, 『度量衡の歴史』, コロナ社, 1960
7. 小泉袞斐勝 編, 『單位の歴史事典』, 柏書房, 1998
8. 조선총독부관보 활용시스템, gb.nl.go.kr
9. 서울대규장각한국학연구원, e-kyujanggak.snu.ac.kr
10. 한국역사정보통합시스템, koreanhistory.or.kr
11. 국가법령정보센터, www.law.go.kr
12. 한국민족문화대백과사전, encykorea.aks.ac.kr
13. 두산백과, doopedia.co.kr
14. 위키피디아 일본어판, ja.wikipedia.org

접수(2018. 1. 31)

수정(1차: 2018. 3. 20)

게재확정(2018. 3. 31)