

京畿地域の 地籍調査測量에 관한 研究*

A Study on the Cadastral Survey in Kyonggi Province

權 容 友** · 池 鍾 德 ***

Kwon, Yong woo · Ji, Jong Duck

요 지

본 연구는 경기지역의 지적조사측량 사업을 분석하여 측량원칙과 추진방향·토지대장·지적도 작성 등을 고찰함으로써 우리나라 지적재조사의 방향설정에 기여하는데 목적이 있다. 이에 본 연구결과는 경기지역의 지적측량사업의 배경 및 토지측량사업의 변천과정과 특징을 분석함으로써 지적제도의 발전방향에 큰 의의를 두고 있다.

ABSTRACT

The objective of study paper is to contribute the establishment of the standard of the revised cadastral survey. This paper is studied on survey principle, course of promotion, making register and cadastral map, and the others by analyzing the cadastral survey projects in the Kyonggi Province.

The results of this paper are significant for a course of the development of the cadastral system to analyze the background of the cadastrals urvey projects in the Kyonggi Province and the changing process of the land survey and its characteristics.

1. 序 論

1.1 研究目的

현대사회는 경제의 고도성장에 따라 산업사회에서 정보의 가치가 중시되는 정보화사회로 전환하는 다양한 정보의 홍수시대로 변화되고 있다. 우리나라는 현재 정보사회의 형성기를 거쳐 발전기로 접어들고 있는데 사회발전 추세를 감안하면 2000년대에는 정보사회의 성숙기에 이르러 고도정보화 사회

의 모습으로 탈바꿈할 것으로 예측된다.

이처럼 우리에게 성급 다가온 정보화의 물결은 국가관리의 측면에서도 과거와는 다른 여러가지 변화를 요구하고 있다. 특히 국토행정 절차의 전산화를 통해 국가행정의 효율을 높이고 아울러 토지정보를 체계적으로 관리하기 위해서는 정보사회에 적합하도록 제도정비와 더불어 이를 실현하기 위한 국가적 차원의 노력이 적극 필요하다.

국가의 토지행정중에서도 가장 기본적인 핵심을 이루고 있는 지적행정은 모든 국토의 실제현황을 파악하고 토지의 소유단위와 이용단위인 일필지의 크기, 형태, 법률관계 등을 상세히 기록하여 재산권으로 행사할 수 있도록 지적측량에 의해 토지대장과 지적도에 표시하고 체계적으로 정리함으로

* 본 연구는 1996년도 재단법인 운정재단 학술연구조성비 지원에 의하여 이루어졌음.

** 성신여자대학교 지리학과 교수

*** 명지전문대학 지적과 조교수

서 필요한 기초적인 정보를 제공하고 있다.

즉, 토지는 물리적으로 연속하여 전개되는 영구성을 가진 지표로 토지를 물권의 객체로 하기 위하여는 인위적으로 일정한 구획의 기준을 정하여 등록단위를 정하고 필요한 사항을 지적공부에 등록하는 법률행위가 있어야 한다.

그래서 지적조사 측량의 발달은 인간생활의 토대가 되는 토지호적을 작성하는 토지등록 제도로 출발하기 시작했는데 측량의 시초인 지적측량으로 측정된 사항을 공적장부에 등록하는 것은 고대로마, 그리이스 농경시대에서 그 유래를 찾을 수 있다.

우리나라도 토지등록을 위한 지적측량이 이미 상고시대부터 그 흔적을 찾을 수 있는데 고대로부터 조선말까지는 양전이란 형태를 취하였고 구한말의 지적조사측량 사업을 계기로 현행 지적제도가 정착되었다. 현행 토지정보의 기초인 지적자료는 이차령 80여년 전에 조사된 지적조사측량의 성과로서 지리적 위치의 가장 근본이 되는 지적원점은 일본의 대마도와 우리나라의 절영도·거제도를 연결한 후 세부측량으로 토지정보의 근원인 지적공부가 작성된 것이다.

당시의 지적조사측량은 기술인력부족, 원시적인 측량장비, 촉박했던 조사기간 등으로 업무가 줄속치리됨으로써 출발당시 부터 많은 문제점이 있었다.

그리고 광복이후의 혼란기와 6.25 사변 등으로 말미암아 지적공부의 손실이나 오손 등의 복구과정에서 발생한 오차와 무질서하게 건립된 건축물 등으로 토지정보 자료가 더욱 많이 훼손되어 있다.

더구나 인지의 발달 및 인구의 급격한 증가, 도시화, 산업화로 토지이용이 확대되면서 토지의 자원적 가치가 높게 되었고 토지정책 및 관리의 다양화, 토지분배, 소유와 양적개발, 개발 등이 더욱 세분화되어 가고 있는 실정이다.¹⁾

최근에는 국토개발에 따른 산지개발 등이 활발히 진행되고 휴식공간 부족에 따른 토지의 재평가가 이루어지면서 임야마저 가치기준이 거의 토지와 동등하게 취급됨에 따라 활용성이 급격히 증대하여 지적도 및 임야도의 정밀도 향상이 요구되고 있다.

이는 토지의 이용관리에 가장 기본적이고 중요한 공부인 지적(임야)도가 모두 축척을 이용하여 축척별로 제작되었기 때문에 효율적 지적관리는 물론 임대, 매매, 교환, 개발사업과 소유권 보호 등 국가의 토지정책 및 계획관리 업무 등에 많은 지장이 초래되고 있기 때문이다.

특히 측량과정에 필수적으로 수반되는 도면집합 과정에서 빈번하게 발생하는 인위적 오차, 업무처리 지연, 지적측량의 정밀도 등이 계속적으로 지적민원의 원인으로 증가하고 있다.

그래서 현재 정부에서는 지적재조사를 추진하기 위해 시험사업을 실시하고 있으며, 정보화시대 오차없는 땅조보를 만들기 위해 최신 측량기법을 사용하여 필지중심전산화 및 새지번을 매겨 건물, 지하시설물까지도 표시하는 전국의 지적재조사를 2010년까지 6대도시부터 실시할 계획으로 관련법 입법예고를 하고 있다.²⁾ 그러므로 본 연구는 지적재조사를 앞두고 있는 현실점에서 우리나라에서 최초로 실시된 지적조사의 대표지역으로 경기지역을 선정하여 시험조사측량과 기초측량을 비롯한 지적공부 작성 등을 조사측량의 대표사례로 설정하고, 그 특성을 분석 제시하여 현재 준비중에 있는 지적재조사 사업추진 및 정책결정에 이바지하는데 그 목적이 있다.

1.2 研究範圍 및 方法

본 연구의 목적이 2000년대 정보화사회에 대비하기 위한 지적재조사 및 다목적지적시스템 구축을 추진하기 위해 경기지역에서 실시된 지적조사측량을 분석하여 정책추진에 필요한 기초자료를 제공하는데 있으므로 다음과 같은 내용을 연구범위로 설정했다.

1장은 서론으로서 연구목적 및 연구범위와 방법을 명시했다. 2장은 경기지역 지적조사측량의 배경으로 우리나라 지적조사측량의 연원 및 최초의 시험조사지역인 부평군을 토대로 시험조사측량의 취지와 방법, 일필지조사와 등급조사 과정에 관하여

1) 권용우·지종덕, 1995, 토지정보체계(LIS)의 구축에 관한 연구, 지리학연구 제26집, 한국지리교육학회, pp.31~32.

2) 중앙일보, 전국 지적전면재조사, 1996년 9월 11일 참조.

3) 동아일보, 98년부터 전국 토지재조사, 1996년 8월 16일 참조.

분석했다. 3장은 경기지역의 토지조사측량으로 토지조사국 창설과 법령제정을 비롯하여 행정구역 조사와 관습조사 및 소유권조사, 지목과 지번과 지가 조사 과정에 관하여 분석했다. 4장은 경기지역의 임야조사측량으로 시험사업과 예산, 임야조사범위와 경제측량·소유권사정과 도부작성 과정에 관하여 분석했다. 5장은 경기지역 지적조사측량인 부평군 시험조사측량의 성과를 비롯하여 토지조사측량의 성과 및 임야조사측량의 성과를 분석했다. 마지막 6장은 이미 고찰한 내용을 토대로 경기지역 지적조사측량에 관한 요약 및 지적측량사업의 성과를 재조명하면서 결론을 맺었다

연구방법에 있어서는 우리나라 양안 및 지적공부 및 지적조사측량에 관련된 전문서적과 학술논문의 문헌적연구 및 양전제도변천사, 근대사회경제사, 근대한국농업사, 지적언행지, 토지조사사업보고서, 임야조사사업보고서 등의 문헌자료를 토대로 분석·확인하는 방법을 채택했다. 문헌조사는 관련된 문과 전문지의 참고 및 기타 논문에 수록된 문헌을 조사했으며 이러한 문헌 및 관련 자료에서 얻은 내용들을 종합하여 지적재조사를 앞둔 현시점에서 경기지역에서 실시했던 지적측량사업의 절차와 방법 등을 분석·제시하는 방법으로 전개했다.

2. 京畿地域의 地籍調査 試驗測量

2.1 地籍調査測量의 淵源

우리나라는 오래 전부터 지적조사측량이 행해졌다. 고조선 시대에는 균형있는 촌락의 설치와 토지분급 및 수확량 파악을 위해 정전제(井田制)가 시행되어 토지구획을 위한 측량술의 이용을 알 수 있다. 한조전에서도 B.C.1122년경 부터 미서(微西)에게 명하여 정전법을 역고 백성으로 하여금 소득의 9분의 1을 납세토록 했다는 기록으로 토지측량이 이루어졌음을 알 수 있다.⁴⁾ 삼국시대에서는 토지측량에 관한 기록이 여러 곳에서 발견된다.

고구려는 일찍 길이의 단위에 척(尺)과 토지의

측량단위로서 경무법(頃畝法)을 이용하였으며 구장산술(九章算術)에 의한 방전장(方田章) 및 구고장(九股章) 등의 면적법을 쓰기도 했다.⁵⁾

백제는 토지측량 및 토지등록의 사무를 조세를 관장하는 기관에서 취급하였으며 토지의 면적은 두락제(斗落制) 또는 결부제(結負制)로 표시하고 위치표시에 사지방식의 측량법이 강구되었으며 토지도면과 토지대장도 가지고 있었다.⁶⁾

신라는 토지의 측량술이 상당히 발달하여 토지경제적 측면에서 세수량 파악과 토지분급의 관점에서 측량된 결과를 토지대장에 기록하여 공증하는 제도가 널리 보급되고 있었다. 토지측량에 있어서는 구장산술 육장삼개(六章三開) 등의 수학이론으로 토지를 정사각형, 직사각형, 삼각형, 선형, 제형 형태로 구획하여 측량하는 방식이 널리 행해졌다. 국가재정의 세징 및 수입지출의 관리는 선문지식과 기술을 습득한 산학박사 등이 있었는데 최고의 수학지식으로 토지측량과 면적계량에 관계된 토지사무의 실무에 종사했다.⁷⁾

고려는 균전제(均田制) 실시에 따라 토지분급과 조세징수의 합리화를 위해 토지측량 기술이 진일보되고 토지대장의 작성도 활발했는데 중앙에서 균전사를 파견하여 지방의 토지를 측량하고⁸⁾ 토지의 비옥도에 따라 3개 등급을 설정하여 각 등급에 따라 측량척도(測量尺度)⁹⁾를 달리했다.

토지표시는 도로, 하천, 관유지, 개인토지 등으로 사도를 표시하는 방식이 쓰여지고 토지대장에는 전형의 척수와 소유자를 기재하고 세수량파악의 관점

5) 강진철, 1983, 고려토지제도사연구, 고려대학교출판부, p.363.
6) 지종덕, 1995, 구한말의 지적측량사업에 관한 연구, 한국지적학회지 제3권 제1호, 한국지적학회, P.43.
7) 지종덕, 1989, 다목적지적제도 도입에 관한 연구, 건국대 석사논문, pp.71~73.
8) 단기고사에는 36대 메록(買勒) 25년 오경박사(五經博士) 우문충이 토지를 측량해 지도를 작성한 최초의 측량사였다. 고려 광종6년(955년)의 송양경(宋良卿)도 토지측량사였고 그 후 양전사인 예언(藝言), 하전인 봉휴(奉休), 산사인 천달(千達) 및 성종 10년(991년)의 조문선(趙文善)도 삼국유사 가락국기에는 측량사였음이 기록상으로 나타난다.
9) 측량척도는 6촌을 1분, 10분을 1척, 6척을 1보로 하는 척을 사용하여 토지를 측량하고 33보 평방을 1결(1089보)면적으로 했으며 단일적으로 3개 등급으로 토지를 측량했는데 고려말에는 등급에 따라 측량척도를 달리하는 수등이척제(隨等異尺制)를 사용해 토지를 측량하고 면적을 계량했다.

4) 김중현, 1977, 한국지적제도변천사, 지적 Vol. 7, No. 6, 대한지적공사, p. 49~52.

에서 측량된 전형의 척수를 등급에 따라 결부속으로 환산하는 면적산출법을 채용했다.¹⁰⁾

조선은 고려말의 전제개혁을 계승한 과전법의 실시를 기본으로 하여 측량제도를 보다 구체적으로 보완, 정비했는데 토지소유권의 발전적 변화가 나타나면서 경국대전 등에 양전(量田)에 관한 조문이 규정되고 양안의 작성과 토지의 변동사항 파악을 위한 재측량으로 공신력 확보를 위해 노력했다. 토지는 모두 6등급으로 하고 20년마다 양전을 실시해 양안을 작성했는데 토지소재, 자호, 위치, 등급, 형상, 면적, 사표(四標)¹¹⁾, 소유자 등을 기록했으며 실제 토지를 방전, 직전, 제전, 규전, 구고전 등으로 구획하고 결부속으로 환산하여 면적을 결정했다.

토지관리는 호조에서 관장하고 관찰사 및 지방수령 등이 업무를 담당했으며 전제상징소를 설치하여 양전의 기본규정을 정비했다. 양전은 토지분급에 따른 절차와 관료의 봉급 및 국가의 경비 등을 합리적으로 측량하기 위해 철저히 행해졌다.¹²⁾

조선말기는 근대적 방법의 측량과 지도제작이 이루어져 대동여지도가 만들어졌는데 이는 현대장비로 측량하여 만들어진 지형도와 거의 같은 정도로 정밀했다.

개화의 물결이 휩쓸던 구한말에는 현대식 지적제도의 기틀을 다지고자 광무2년(1898년) 7월 양지아문을 설치해 전국의 양지사무를 관장했다.

미국인 거렴(巨廉:Reymond Leo Edward Krumm)을 주임기사로 초빙해 측량기술을 교육하는 한편 전국적 양전을 시도하다 광무 5년(1901년) 10월 20일 양지아문이 지계아문으로 개편됨에 따라 12월 양지아문을 폐지, 양전사무를 지계아문에서 관장케 했으나 광무 8년(1898년)에는 지계아문마저 폐지되었다.

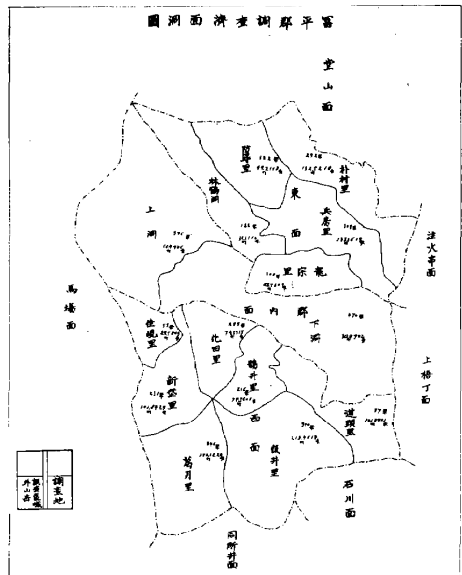
그러나 측량사업의 중요성이 인정되어 탁지부(度

支部)에 양지국을 두었다가 광무9년(1905년) 2월에 개편하여 탁지부 사세국에 양지과를 설치했으며 6월에는 한국인 약간명을 뽑아 일본의 측량기사를 초빙해 측량기술의 강습을 실시하는 한편 대구, 평양, 전주에 양지와 출장소를 설치 측량기술자를 양성했다. 융희3년(1909년) 11월 17일에 탁지부는 경기도 부평군에서 세부측량을 시험적으로 실시했고 이어서 11월 20일에 도근측량을 시험 실시했다.¹³⁾

2.2 試驗調査의 測量地域

지적조사측량 시험사업은 처음 경기도지역에서 1909년 11월 17일부터 1910년 2월까지 부평군¹⁴⁾의 군내면, 동면, 서면에서 시행되었으며 시험사업 조사지역은 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 경기도지역의 시험조사지역



부평군의 시험조사는 우리나라의 본격적인 지적

10) 지적기술연수원, 1979, 향측에 의한 지적측량연구보고서, pp.9~10.

11) 조선시대의 토지도면으로 필지의 경계를 명확히 하기 위해 4등에 접속지의 지목, 자호(지번), 지주의 성명을 양안의 해당란에 기재하거나 별도의 도면을 뒀한다.

12) 측량은 전문적인 측량사가 행한 것이 아니라 지방의 향리(鄕里)나 향임(鄕任)들이 했는데 측량사는 균전사를 파견하여 감독하고 수령이나 실부자의 위협사해를 겪었다.

13) 지중덕, 1993, 지적측량시스템의 발전방향에 관한 연구, 한국지적학회지 제1권제1호, 한국지적학회, pp.30~31.

14) 부평군은 1913년 일제가 시행한 행정구역 변경으로 부천군이 되었고 군내면과 서면은 부내면으로, 동면은 계양면으로 되었다가 현재는 인천시 계양군, 부평군으로 되었다.

조사측량을 위한 가능성 타진을 위한 목적으로 시도된 준비단계였다. 당초의 예정은 다른 면도 조사할 예정이었으나 당시의 편상 부분적인 조사만 시행하고서 중지되었다.

그리고 이를 위한 지적조사측량을 실시하기 위해 견습자(見習者)를 양성하는 한편 측량실시 연습의 필요성을 느껴 양지와 및 각 출장소로 하여금 부근의 토지를 측량시켰다.

그래서 탁지부 사세국 양지과에서 1908년 서울 용산의 시가지측량을 했고, 대구출장소에서는 1907년 대구시가지를 측량했고, 평양출장소에서는 1908년에 평양시내를 측량했으며, 전주출장소도 전주부근을 일부 측량했다.¹⁵⁾ 또한 각 지방 재무기관에서 시행한 국유지측량에 지적조사 측량기사와 견습생을 종사시켜 측량기술을 연습시키기도 했다.¹⁶⁾

시험측량에 앞서 골조측량인 삼각측량으로 경기 부근 및 대구부근에 부분적으로 소삼각측량(小三角測量)을 시행했다. 경기지역에는 시흥, 교동, 김포, 양천, 강화, 진위, 안산, 양성, 수원, 용인, 남양, 통진, 안성, 죽산, 광주, 인천, 양지, 과천, 부평 등이 대표적인 구소삼각원점(舊小三角原點) 지역으로 <표2-1>과 같다.¹⁷⁾

<표2-1> 경기지역의 구소삼각원점

원점명	원점위치		해당지역
	경도	위도	
망산	126-22-24.596	37-43-07.060	강화
계양	126-42-49.685	37-33-01.124	부천, 김포, 인천
조본	127-14-07.397	37-26-35.269	성남, 광주
가리	126-51-59.430	37-25-30.532	안양, 인천, 시흥
등경	126-51-32.845	37-11-52.885	수원, 화성, 평택
고초	127-14-41.585	37-09-03.530	용인, 안성

일필지 측량은 우리나라에서 구소삼각측량을 끝낸 구역영에서 비교적 작업이 용이한 지역을 선정했는데 그곳이 바로 부평군이다. 세부측량의 정확한 시행을 보장하기 위해 삼각점간을 연결하는 기

초점(基礎點)도 함께 측량해서 설치했는데 이것이 도근측량(圖根測量)으로 1909년 11월 20일부터 세부측량과 같이 부평군에서 실시한 것이 효시이다.

2.3 試驗測量的 趣旨・方法

지적조사측량을 시작하기 전에 부평군은 먼저 세 곳의 면장, 리·동장을 군청(郡廳)에 소집해서 조사취지와 조사방법의 대요를 설명하고 이해토록 홍보했다.

“토지의 조사는 지주와 그 토지의 형상, 경계 및 면적을 정확하게 하는 수단으로 최대로 필요한 사업이다. 그러므로 정부는 수백년 이전부터 각지에 이를 누차 시행했지만 이후 토지이동(土地異動)이 생겨 지주의 변경을 초래하는 일이 매우 많아 지적은 착잡(錯雜)의 극에 달해 지금은 거의 증빙할 도서가 없게 되었다. 그래서 호민이 있어 몰래 경계를 침범하는 일이 있어도 쉽게 이를 교정할 능력이 없었다. 이는 관민이 피차 불편을 느껴 우려가 심한바 옛 토지측량은 결세징수(結稅徵收)의 목적을 수반하여 지주는 아무튼 토지측량은 곧 결세를 증정(增徵)시킨다는 관념을 갖고 측량의 필요성을 인정치 않고 이를 싫어하고 기피하는 경향이 있음은 심히 유감된 일이다. 이번엔 이 지방에서 시행하는 측량은 경성에 있어 시행한 것과 같이 시세(時勢)의 필요에 응하여 지주의 비용없이 지도를 만들어 지주에게 편리를 주고 완전한 토지이용의 길을 열고 동시에 토지측량의 경험을 얻고자 하는데 있다. 그러므로 지주는 이 기회를 맞아 자기 소유지를 빠뜨리지 말고 해당 관리에게 신고하여 양안등록(量案登錄)에 편케 할 것이다. 측량은 단순히 지적을 명확히 하고자 하는 것으로 결세에는 하등관계가 없으니 양안에 등록된 것은 결세를 증명하는 것이 다 오해가 없기를 요한다.”

이렇게 결세는 현재 작기장(作伎帳)에서 조록(查錄)된 바에 의거 징수한다는 것을 잊지말며 측량은 지세증정에는 무관하고 지적확립에 있다는 점을 강조했다.

이 조사에서 토지소유자에게 다음 각 조항의 실행을 요구했다. ①지주는 소유지의 신고서를 제출할 것 다만 신고서의 용지는 관급(官給)하며 그 조

15) 조선총독부 임시재산관리국, 1911, 임시재산정리국사무요람, p.75.

16) 조선총독부 탁지부, 1909, 조선세정시설요람, p.196.

17) 대한지적공사, 1991, 지적(임야)도 정비사업연구보고서, p.28.

제방법은 제시한다. ②지주는 기 소유지에 자호(字號), 사표(四標), 지목 및 지주명 등을 기재한 표항(標杭)을 건설하고 실지조사에 임회하여 지계(地界)의 안내를 한다. ③지주는 1리당마다 1명 혹은 2명의 위원을 두어 조사의 편의에 관한 사무를 담당케 한다. 이 방침은 지적조사측량사업에 그대로 계승되어 신고주의 원칙이 이때부터 시작이 된 것이다.

지적조사측량을 위해 사무반과 측량반으로 나누었고 다시 사무반은 준비조사원, 실지조사원, 부속원통역으로 측량반은 도근측량원, 세부측량원, 검사원으로 구성되었다. 전자는 16명, 후자는 35명이 동원되어 연 1,957인의 작업이 시행되었다.

사무반의 작업은 준비조사와 실지조사의 두종류가 있었는데 준비조사의 주된 내용은 면동리의 경계조사와 신고서의 취합에 있었다.

그 상황을 살펴보면 “... 기강계(其疆界)는 불명 또는 의문있는 개소(箇所)가 있어 면장, 리·동장 등과 협의하여 이를 결정한 것이 적지 않다.

특히 군내면은 전반 처음으로 신설되어 그 구역은 동면 및 서면의 각 1부가 분할될 것은 명확하지만 그 경계에 있어서는 아직 정해진 일이 없고 단지 명칭만 있으며 구역은 없는 상태.

이번에 새로 이를 정하고자 조사에 임했는데, 면장과 리동장들의 의견이 달라 갑론을박(甲論乙駁)협상이 안되어 군수가 임회하여 겨우 결정이 되었다.”¹⁸⁾

지주의 대다수는 문자를 해독하지 못해 이를 쉽게 작성할 수 없을 뿐더러 아직 신고사항을 숙지하지 못하는 자가 많아 당초에는 취집(取集)상 많은 곤란이 있었다. 그러나 점차 면장, 리·동장급 위원의 조력, 대필 등에 의하여 착착 진척(進陟)되었다.

국유지에 관해서는 따로 신고책임자가 있는 것이 아니어서 편의상 출장원이 일정한 신고서식에 준하여 이를 작성했다. 이때 신고하지 아니한 모든 토지는 국유지로 간주하여 신고했으므로 누락된 개인 소유가 국유가 된 경우가 많아 지적조사측량사업

시행때 문제가 되었다.

2.4 一筆地調査・等級調査

실지조사는 일필지조사(一筆地調査)와 지위등급(地位等級)과 수확고조사의 두가지가 주된 작업이다. 일필지조사는 지주(국유지에 전호(田戶)있는 자는 그 전호) 및 위원을 임회시켜 그 경계에 지목 및 지주 등을 기재한 표항을 세워 실지와 신고서에 근거해 측적 약1200분의 1의 개황도(概況圖)를 작성하고, 가지번(리동전부를 조사 완료한 후 본지번을 불필) 지목 및 지주성명 등을 기입해 이를 근거(根基)하여 실지조사부를 작성했다.

이 조사부는 세부측량 종료 후 매필지 면적을 기입하여 후일 토지대장 조제의 원부를 만든 것이다.

일필지 조사방법은 지적조사 측량사업의 초기의 것과 같은 것으로 이 시점에서 조사방법의 틀이 잡힌 것이다. 표항의 자료는 획행(劃行)이 가장 적당하나 대가 없는 이 지방에는 나무나 수피를 재료로 했기 때문에 문자기재 등의 어려움이 많았다. 그리고 측량작업에는 기후조건이 문제가 되었다.¹⁹⁾

조사가 3개면으로 끝난 것은 기간이 짧고 일필지 조사원과 측량원은 경험도 없고 기후가 나뉘던 때 문인데 종사자에게 보수(報酬)를 지불치 않았다. 그중 부유치 못한 자는 약간의 잡비가 필요했고 수일간 일에 관계될 때에는 생계곤란이 생김으로써 지적조사측량시에는 다른 방법이 강구되어야 했다.²⁰⁾

이와같은 부평군의 시험조사측량은 이후에 시행한 우리나라 전국의 지적조사측량의 기초가 되었다. 조사측량의 모든 행위는 규정안에서 움직이고 재량은 용납되지 않았다.

특히 법규는 규범속에서 시행했는데 먼저 사업을 추진하고 문제점을 걸러서 법규를 제정했다. 그 수

18) 이와같이 면(面)과 면, 리(里)와 리의 경계가 애매하여 이를 결정하는데 어려움이 있었고 신고서의 작성, 취합에 대해서도 어려움이 많았다.

19) 조사를 시행할 때는 엄동시였는데 기온이 섭씨 영하 20도 이하로 내려갔을 때는 땅이 얼어 표항매설이 곤란하여 철봉을 사용해서 구멍을 뚫고 곡괭이로 파다. 더구나 측량서(測量書)의 기점은 군에서 사용할 수 없고 조사원은 사지가 거의 감각을 잃어 작업속행이 불가능해 돌아오는 일이 자주 있었다.

20) 서울특별시, 1993, 서울지적연혁지, pp.132~134.

로 시행했는데 문제가 생기면 통첩 등으로 규제, 지시했다. 측량교육에도 힘써 많은 한국인을 교육했는데 그 이유는 임금이 저렴하고 지방민과 유대가 잘되며 사업의 홍보에도 유익했기 때문이다.

특히 일제는 시험조사측량을 단순히 지적을 명확히 하는 것으로 결세에는 허등 관계없이 양안에 등록된 것은 결세징세를 하지 않기에 오해했기를 요한다고 선전했지만 나중에 시험사업과 동시에 인천 세무서에서 실수액조사 등을 시행했고 본 사업이 끝나는 대로 토지대장 등급에 의하여 과징했다.²¹⁾

이렇게 실시된 부평군의 지적조사측량 시험사업은 본격적인 전국의 지적조사측량에 앞서 농촌지역에서 행해진 유일한 조사측량으로서 결과적으로 많은 경험을 얻을 수 있었다.

3. 京畿地域의 土地調査測量

3.1 土地調査局 創設・法令制定

경기도의 부평군의 시험조사를 토대로 전국적인 토지조사를 실시하기 위하여 정부는 1910년 3월 14일 칙령 제23호로 토지조사국관제를 공포했다.

토지조사국은 탁지부대신(度地部大臣)이 관리하며 지적조사 측량을 관장하고 직원은 총재 1명, 부총재 1명, 부장 2명, 서기관 3명, 사무관 5명, 기사 7명, 주사 120명, 기수 270명을 두었다. 총재는 탁지부대신이 겸직하고 사무관, 기사, 주사, 기수 등은 필요에 따라 예산 범위내에서 정원 외에도 증원할 수 있도록 했다.

그러나 토지조사국은 1910년 8월 29일 한일합병조약(韓日合併條約)의 공포와 함께 동일자 칙령 제319호에 의해서 당분간 존치되어 조선총독부 소속이 되었다.

한국정부에 속했던 관청중에서 내각은 동척령에 의하여 폐지되었기 때문에 탁지부대신이 겸직했던 총재는 당연히 폐관되었다. 부총재이하는 한국정부에 의한 대우나 새직하는 것과 동일한 취급을 받았

국관제가 공포될 때까지 존속되었다. 개설이후 겨우 6개월 만에 불과했던 한국토지조사국은 사업진행에 있어서도 역시 시작에 불과했기 때문에 직원 채용과 이동 등은 극히 소수에 지나지 않았으며 따라서 이 동안에 관제, 정원 등에도 아무런 개폐가 없었다.²²⁾

이 관제의 관명 및 정원은 총재, 부총재 1명씩임, 서기관 전임 3명주임, 사무관 전임 2명주임 감사관 전임 1명주임, 기사 전임 4명주임, 서기·기수 전임 50명판인을 두도록 했다.

총재는 정무총감(政務總監)으로 총당하고 감사관, 서기 및 기수는 한국토지조사국에 있어서의 증원과 같이 필요할 때에는 사업비 예산범위내에서 증원할 수 있는 것이다.

그후 사업의 신축에 따라 또는 타행정관청의 관직과의 관계 때문에 7회에 걸쳐 개정을 했는데 개설때는 인원이 60 여명이던 것이 종료될 무렵에는 5,666명으로 늘어났다.

법령제정에 있어서도 지적조사측량의 관련해서 1910년 8월 23일 법률 제7호로 토지조사법(土地調査法)이 공포되었다.²³⁾

또한 탁지부령 제26호로 토지조사법시행규칙이 제정되었으므로 토지조사법은 법령체제를 제대로 갖춘 구한말의 마지막 법령이다.

토지조사법은 우선 지목을 정해 지반을 측량하고 1구역마다 지반을 정하도록 했으며 지목은 전, 답, 대를 포함한 18지목으로 했다.

측량에 사용하는 척도 및 지적(地積)의 명칭 명위(命位)는 도량형법의 규정에 의하도록 했고 지주는 정부가 정하는 기간내에 토지를 신고토록 하고 지적조사측량시도 정부는 필요시 지주 또는 그 대

22) 조선총독부 임시토지조사국, 1918, 토지조사사업보고서, p.16.

23) 토지조사법은 대한제국(大韓帝國)시 법령으로 공포된 것으로서 제정당시 지적법의 기초적 내용을 규정하고 있어 지적법의 모체로 보고 있으나, 한편에서는 현행 지적법체계와 비교할 때 내용이 너무 미비하여 지적법의 모체로 볼수 없다는 견해도 있다. 그러나 당시의 토지조사법은 토지조사사업을 전제로 한 특별법(特別法)이고 한시법으로서 현재의 지적법과 체계상의 차이는 있지만 그래도 지적법의 토대가 되었음을 부인할 수 없다.

21) 리진호, 1996, 토지조사사업에 대한 새로운 시각, 학춘논문집 제2호, 한국지적연구회, p.21.

리인을 설치 입회토록 했다. 지주 및 토지의 강제는 지방토지조사위원회에 자문하여 토지조사국 총재가 사정하고 불복이 있을 때는 90일 이내에 고등토지조사위원회에 신립(申立)하여 재결을 구하는 외에 소송을 제기하지 못하게 했다.

고등토지조사위원회 및 지방토지조사위원회의 조직은 칙령으로 정하고 정부는 토지대장 및 지도를 비치하고 토지에 관한 사항을 등록하여 지권을 발행토록 했다.

또한 정당한 사유없이 입회를 하지 않으면 사정에 대한 불복을 신립하지 못하고 정당한 사유없이 신고 또는 입회를 하지 않을 때 허위신고를 한자는 벌금에 처했다. 그리고 임야에는 적용되지 않도록 했다.²⁴⁾

일제는 한국을 강점하게 되자 바로 지적조사측량을 증세하면서 지적조사측량에 관련한 수많은 법률을 제정 시행했다. 그 형태는 칙령, 제령, 부령, 규정, 규칙, 훈령, 예규, 국훈령, 국고시, 국내훈, 국결정, 국의결정, 국보, 국장통첩, 국장지령, 국장시달, 국장주의, 지침, 훈시 등으로 다양하다. 그리고 수시로 개정했는데 임시토지조사국처무규정은 무려 11회나 개정했다. 이 시기의 법규는 868건이나 되는데 법은 토지조사령, 지세령 뿐이고 모두 부령이하 통첩으로 시행하여 사업 진도에 따라 편리한 대로 제정하고 개정했는데 중요한 법규는 조선총독부 관보에 빠짐없이 게재했다.

일제는 토지조사법을 제수하여 토지조사령(土地調査令)을 1912년 8월 13일 제령 제2호로 공포하고 동일자 토지조사령시행규칙을 제정했다. 여기서 토지조사법과 토지조사령의 차이는 유사한 것으로 전자는 법(法)이고 후자는 제령(制令)인 셈이다. 일제는 조선에서 시행할 법령에 관한 건(1911.3.24 법률30)을 제정해 조선의 법률은 제령으로 한다고 했다.²⁵⁾

그 내용은 토지조사법시행규칙에 규정된 것이 토지조사령에 규정된 것이 3곳으로 이는 거의 같은

것이다. 1914년 3월 16일 제령 제1호로 지세령을 공포하고 동년 4월 21일 지세령시행규칙을 제정했다. 이후 1943년 3월 31일 지세령을 폐지하고 제령 6호로 조선지세령을 공포했고 동일자 조선지세령시행규칙을 제정했다.

이 지세령은 이후에 토지측량규정(1921.3.16 훈령 제10호)과 함께 1950년 지적법이 제정될 때까지 지적법 구실을 했다.²⁶⁾

3.2 行政區域·慣習·所有權調査

일제는 토지조사를 위한 준비로서 각 지방의 경제상황 및 관습 등의 대체적인 것을 조사하는 것이 제반업무 진행에서 유익하다고 인정되어 1910년 11월 이후 준비조사원이 각면에 대해서 동·리의 경계를 답사하고 신고서를 수리할 때 면장, 동리장, 지주총대 및 지사 등이 이를 조사하도록 했다.

특히 지방경제 조사에 있어서는 지세의 개황, 교통의 편리여부, 지질의 대요, 수리 및 재해의 유무, 인구, 산업상황, 경작방법 및 난이도, 임금의 증별, 도정비율, 수확물가격, 토지매매가격 및 이회(李廻), 각면의 등위, 토지전당대금비율 및 이회(원금에 대한 실이익 비율), 전당 이외의 대금이회 등을 면별로 조사했다. 관습조사에 대해서는 토지의 매매, 양여, 상속 및 전당 등에 관한 관습, 지주와 소작인과의 관계, 분묘지, 공동우물, 도랑형기, 화폐, 토지의 면적 등을 조사했다. 그러나 이후 총독부에서 구관조사(舊貫調査)를 하게되어 이 조사는 실시할 필요가 없게 되어 1912년 12월 폐지했다.²⁷⁾

반면에 토지조사를 원만히 추진하기 위해서 일반 준비조사와 시가지특별조사를 실시했는데 시가지특별조사는 경성, 수원, 인천, 대구 및 부산을 제외한 24개 시가지에 대해서 시가지지세(市街地地稅)를 급속히 받아들이기 필요가 있어 1912년 5월에 특설조사반(特設調査班)으로 하여 조사토록 했다. 당시 도시지역의 시가지는 근대 교통기관의 발달 등 경제상의 급속한 발전으로 지가가 현저히 올라감에

24) 대한제국 융희 4년(1910.8.23), 법률 제7호, 토지조사법 제1조~제15조 참조.

25) 조선의 법률을 제령(制令)으로 하는 이유로는 일본의 법과 구분하고 조선의 법을 격하시킬 목적으로 일제 침략기의 법제정을 한것에 따른 것이다.

26) 지중덕, 1993, 지적법체계의 변천에 관한 연구, 논문집제17집, 명지전문대학, p.384.

27) 원영희, 1988, 한국지적사, 신라출판사, p.175.

따라 지세의 부담력도 크게 증진되었다. 뿐만 아니라 시구의 개정, 수륙연(水陸連)의 결의, 도로의 개수 및 부설, 수도의 설치 등으로 시민의 생활이 보다 편리해 졌었다.

지적조사측량이 시작되자 일제는 토지소유권 조사에 앞서 토지소재를 명확히 할 필요가 있어서 행정구역 명칭 및 경계조사를 실시했다.

당시 동리는 구역과 경계가 판명되지 않은 곳이 매우 많고 명칭도 동(洞)이라고 하기도하고 포(浦), 평(坪), 촌(村) 등으로 한 것이 있고 또한 발음이 같은 여러 문자를 사용하는 경우도 많았다. 그래서 면, 동리의 명칭과 이들의 경계는 지적조사측량 작업이 진행함에 따라 정리하면서 폐지, 존치, 분할, 병합 또는 변경하는 것이 좋은 방법으로 검토되었다.

우선 해당 관청과 협의하여 적당한 조사를 하도록 하는 방침을 세워 1912년 3월 이후에는 과세지약도(課稅地略圖)를 참조했고 1913년 3월 이후에는 군청으로부터 동리의 정리안을 구해 면장, 동리장 및 지주총대(地主總代)를 임회시켜 실지 답사케 한 다음 준칙에 의하여 조사를 실시하고 지방청과 협의도록 했다. 준칙(準則)에 의하면 면내에 명칭이 같은 동리가 있을 때는 비교적 저명한 것은 남겨두고 다른 것을 변경토록 했다.²⁸⁾

새로 명칭을 정할 때는 될 수 있는대로 그 토지와 깊은 관계가 있는 것 또는 일시적으로 이해하기 쉬운 것을 선정하고, 동리를 병합할 때는 동리를 분할치 않고 가능하면 전부를 그대로 병합했다. 그리고 산악, 하천 등을 건너서 존재하는 부락 또는 산간에 깊숙히 있는 부락이라도 지나치게 불편하지 않다면 현상 그대로 조사하고 고산, 준령 또는 큰 하천으로 둘러싸여 있거나 혹은 타 부락과 격리되어 풍속, 관습 등이 상이한 것은 면적이 적은 동리일지라도 분할, 병합하지 않도록 했다. 동리를 분합(分合)하는 조사를 할때 그 동리의 소유재산을 처분하는데 있어서 지방민들의 분쟁을 야기시킬 우려가 있으면 분합을 하지 않고 동리의 분합 및 경계

를 변경하려면 우선 지방민의 의향을 조사하고 면장, 동리장 등의 의견을 참작해서 의향을 조사해 소요를 야기시키는 일이 없도록 했다.

특히 조선과 일본의 양쪽 명칭을 사용하는 동일 지역으로서 일본식정명(日本式町名)이 지방관련 또는 공공단체에 의해서 인정된 것이면 그 정명을 따르고, 도로양측의 정명이 상이한 경우에 이것을 동일명칭으로 하는 것이 좋다고 인정되면 비교적 널리 사용되는 한쪽의 정명을 따르도록 했다.

새로 동리계를 정할 경우에는 가능하면 ①산정의 분수선 또는 합수선, ②하천, ③구거, ④도로, ⑤제방, 휴반 및 기타 이에 준하는 지물의 순서에 따라 선정했다. 면·동의 경계가 도로, 구거, 하천, 산령 또는 해면에 접해 있을 때에는 경계선을 도로, 구거, 하천 등에 있어서의 그 중앙을 또 산령에 있어서는 분수선을 그대로, 해안은 만조시의 수륙분계선으로 했다.

이와같은 순서와 방법으로 실지를 답사하여 면, 동리의 경계선상의 지물이 확실치 않은 지점에는 표창을 설치하고 표창에는 그 양면이 동리의 경계일때는 동리명을, 면의 경계일때는 면, 동리명을 그리고 부, 군의 경계일때는 부, 군, 명 동리명을 기재하고 다른 한편에는 담당구역을 통해서 주어진 번호를 기재했다. 그리고 상부에는 화살표로 경계선의 방향을 표시하고 이를 기준으로 일면의 약도를 조제토록 했다.²⁹⁾

지적조사측량이나 지형측량은 토지에 대한 기초적 사업으로서 일반 행정시설의 중요한 부분이 되고 철도 및 도로사업과 더불어 식민지정책상 시급히 요구되는 중요한 사업으로 부수적인 효과면에서도 매우 큰 것이다.

지적조사측량을 세분하면 협의의 토지조사와 지적측량으로 구분되는데 협의의 토지조사는 주로 토지소유권 조사와 지가의 조사에 관한 것이며 지적측량은 개개인의 소유지구(所有地區)를 측량하는 것이다. 결국 지적측량의 목적은 각개인의 소유지구를 측량하여 이른바 지적도를 제작함에 있다.

경기지역 부근의 대삼각측량은 1910년 6월에 시작해서 노량진의 기선측량에 관련하여 삼각점망

28) 특히 두가지 비슷한 명칭이 있을 때는 비교적 널리 사용되는 명칭에 따르고 동음이나 문자가 유사한 동리명은 가능하면 이의 사용을 피하도록 했다.

29) 조선총독부 임시토지조사국, 전세서, pp.60~62.

다음 보점측량(補點測量)을 시행하는 것도 시가지 지적조사측량의 빠른 시행의 필요에서 곧 본섬에 기초를 두고 소삼각측량을 결했다. 1918년에는 완결을 볼 예정으로 추진되었던 지적조사측량은 경성을 비롯한 29개의 시가지에서 지적조사측량의 조기실행의 필요성에 따라 1912년부터 1913년에 걸쳐 마무리 되었다. 경성부는 1912년에서 1913년 12월에 걸쳐 전지역의 토지소유권을 사정하여 1914년 3월 1일 토지대장과 지적도가 인계되었다.

소유권 결정은 사정(査定)³⁰⁾에 따랐는데 사정은 토지조사부와 지적도에 의했다.

토지조사부는 토지의 1구역마다 지번, 가지번, 지목, 면적, 신고 또는 통지년월일, 소유자 주소, 성명이나 명칭을 등록한 것이다. 지적도는 토지 1구역의 위치, 지번, 지목, 지주를 달리하는 토지와 토지의 경계선, 동인지주의 소유인 일필지와 일필지의 한계, 조사시행지와 조사 미시행지인 도로, 구거, 산야 등과 지계를 표시하는 지역선(地域線)³¹⁾을 등록한 것이다. 토지소유자는 자연인 또는 법인으로 했으나 사정상의 소유자 명의로서 법령상 또는 관습상 다소의 이해(異例)를 인정했다.

사정원칙은 우선 신사, 사원, 불당 및 외국의 교회 등이 그 명의로 토지를 소유하는 관습이 있을 경우는 그 법인에 준하여 그 명의로서 사정했다.

지주가 사망하고 아직 상속인을 정하지 않았을 경우에는 관리인의 신고에 따라 사실을 조사한 후 조사당시에 상속자가 정해지지 않은 경우에 한해 사망자의 명의로서 사정했는데 이때에는 성명에 망자를 관기(冠記)하고 적요란에 상속미정이라고 기록했다.

법인이 될 자격이 없는 것은 그 성질에 따라 공유 명의로하고 또 단체의 구성원으로서 명의인을 삼았을 때에는 그 명의로서 사정하기로 한후 토지조사부 적요란에 단체의 이름을 기입했다. 조사당시 관습상 우리나라 여자들은 본명을 가지지 않는 것이 보통이므로 본명이 없는 것중 미혼녀자는 “모씨”라 했고 결혼한 유부녀는 “모씨 처 모씨”, 과부는 “망모씨 소사”라 사정했다. 구거류지내의 영대차지설정권(永代借地權設定)은 종래에 특수한 취급을 했지만 1914년 4월 거류지 제도의 철폐와 함께 거류지 구역은 각기 소속의 신지방구역에 편입되었다. 그러므로 영대차지권을 가진 외국인은 그 선택에 의하여 우리나라 사람과 동일한 입장에서 토지소유권을 인정하기로 했지만 선택권을 행사하지 않았기 때문에 이 토지는 국유로 사정되었다.³²⁾

이때 강계는 지적도상에 그려진 강계선(疆界線)³³⁾을 가르키는 것으로 지적도상에 그려져 있더라도 강계선이 아닌 지역선은 지적조사측량상 타인의 소유지와와의 관계를 결정하는 것이 아니었다. 단지 주로 지목이 다른 일필지의 구역을 표시하는데 그치는 것이므로 이는 강계선으로 사정된 것이 아니었다.

그래서 토지조사부나 지적도에 등록된 지목은 사정사항이 아니고 면적도 역시 이미 정해진 강계선 또는 지역선의 범위내의 면적을 표시한 것이므로 단지 계산결과에 불과하기 때문에 사정사항이 아니었다.

사정을 공시(公示)³⁴⁾ 하는 이유는 토지소유자 및 이해관계인 기타에 대하여 토지사정의 결과를 널리

32) 서울특별시, 전게서, p.191.

33) 강계선은 토지조사시에 소유자가 각각 다른 토지와의 경계선인 사정선(査定線)을 가르키는 것이다. 이처럼 강계선은 토지소유자가 다른 토지라는 것이 절대적인 전제가 되는 것으로서 만약 소유자가 같거나 혹은 소유자를 모르는 토지와의 경계선은 강계선이 될수 없고 지역선이 되는 것으로 “강계선 저편은 반드시 소유자가 다르다”는 원칙이 성립된다.

34) 사정의 공시는 사정의 종료와 동시에 시행하는 것을 원칙으로 하고 공시를 함에 있어서는 사정의 지역, 도부종합장소, 종합기간, 불복신청의 방법 등을 조선총독부 관보 및 도보에 게재하여 일반에 주지시키고 토지조사부 및 지적도를 토지소재의 부, 군청에 비치함으로써 이를 30일간 종합시켰다.

30) 사정이라 함은 토지와 소유자와 강계를 확정하는 행정처분(行政處分)인데 우리나라 저소유권은 사법재판의 판결(判決)을 기피하는 것은 아니지만 토지조사령이 정하는 바에 따라 행정처분으로 최후의 확정을 보게되고 사정의 확정 또는 제결에 대해서는 그 이유의 여하를 불문하고 이를 다시 사법재판에 회부할 수 없는 것으로서 토지조사 이전에 있던 모든 사유는 사정을 함으로써 일체 단결되는 것이다.

31) 지역선은 소유자는 같으나 지목이 다른 관계 등으로 지적정리상 별필로 하여야 하는 토지와 토지와의 경계선과 토지조사 시행지와 토지조사 미시행지와의 지계의 2가지를 말하는 것으로서 “지역선의 저편은 소유자가 같을 수도 있고 또 다를 수도 있다”는 원칙이 성립된다.

종합(縱覽)시키는데 있으며 사정에 대한 불복은 공식기간 만료후 60일 이내에 신립토록 했다. 토지사정은 지방토지조사위원회의 자문에 의해 토지조사국장이 매필지의 소유자 및 강계 등을 결정했다. 지방토지조사위원회는 각도에 설치하되 위원장 1인과 상임위원 5명을 두고 필요할 경우는 정원에 3명 이내의 임시위원을 둘 수 있도록 했다.

위원장은 도지사로 하며 위원중에서 3명은 도찰여관 및 도의 부장급으로 하고 다른 2명은 도내에서 명망있는 자를 천거했으며 임시위원은 토지의 사정과 관계있는 부윤, 군수, 도사 및 해당 부군도의 명망자중에서 조선총독이 임명했다.

또한 서기 및 통역생을 두었는데 이들은 각도의 판임관중에서 도지사가 임명했다. 1914년 4월 1일 당시 경성부를 조사하는 경기지역지방토지조사위원회 구성원은 <표3—1>과 같다.³⁵⁾

<표3—1> 지방토지조사위원회 구성원

위원장	경기도장관	檜垣直石
위원동	참여관	柳赫魯
	동 사무관	有賀光豊(내무부장)
	동 사무관	櫻井小一(재무부장)
		會我勉
		金謹鏞
임시위원	경성부윤	金谷 充
	인천부윤	久永三郎
	안성군수	羅 鎬
	장단군수	徐延岳
	수원군수	金官鉉
	양평군수	尹成熙
	시흥군수	尹錫求
	강화군수	俞瑛兼
	파주군수	李鳳鍾
	개풍군수	高源植
	도 서 기	太和田眞大
		吉田金作

토지의 사정에 대하여 불복이 있을 경우에는 사정공시 당시 기간 만료후 60일 이내에 불복신립(不服申立)을 하거나 또는 사정의 확정 또는 재결이 있는 날로부터 3년 이내에 사정의 확정 또는 재결이 처벌받을 만한 행위에 근거한 것으로서 그 행위에 대한 재판소의 판결이 확정되었을 경우에는 재

심을 청구할 수 있었다.

고등토지조사위원회가 이러한 불복신립 및 재심의 재결을 하는 기구였는데 실제적으로 토지소유권 확정에 관한 최고의 심의기관으로 1910년 8월 24일 칙령 제24호로 고등토지조사위원회규칙이 제정되었지만 실효는 없었고 합방후 1912년 8월 12일 칙령 제3호로 등 위원회관제가 제정되어 1925년 4월 1일 칙령 제89호로 폐지되었다.

고등토지조사위원회는 위원장 1명, 위원 25명으로 조직되며 위원장은 정부총감이고 위원은 조선총독의 주청(奏請)에 의하여 조선총독부 판사 및 고등관, 임시토지조사국 고등관중에서 일제가 임명되 판사인 위원은 5명이상으로 했다.

위원회는 5부로 나뉘었는데 위원장은 자동적으로 제1부 부장으로 되고 다른 부장은 위원중에서 조선총독이 임명하며 위원장 또는 부장이 사고가 있을 경우에는 위원장이 지정한 위원이 사무를 대리하도록 했다. 위원회에 간사, 서기, 통역생을 두었는데 임무는 문서, 기록, 서무, 인사, 물품, 통역 등에 관한 것이다. 1914년 4월 1일 당시 조직된 고등토지조사위원회의 구성원은 <표3—2>와 같다.³⁶⁾

<표3—2> 고등토지조사위원회 구성원

위원장	정부총감	山縣伊三郎
위 원	농상공부장관	石塚英藏
	탁지부장관	荒井賢太郎
	고등법원장	渡邊 暢
	내무부장관	宇佐美勝夫
	대구복심법원장	中山勝之助
	경성복심법원장	城 敷馬
	임시토지조사국장	鈴木 穆
	참서관 법학박사	秋山雅之介
	총무국장 백작	兒玉秀雄
간 사	임시토지조사국 서기관	和田一郎
서 기	임시토지조사국 서기	太田喜太郎
		井口定平

3.3 地目・地番・地價調査

토지조사에서 지목은 토지의 용도별 종류에 붙이는 명칭인데 토지조사 전까지는 관공서에 등록해서 사용한 지목의 종류가 많았으나 적당치 못한 것이 많았다. 종래의 형태에 따라 대전(垞田), 건전(乾田), 답 등이라 하고 경작하는 작물의 종류에 따라 호전(芦田), 완정(莞田:왕골밭), 저전(楮田:다나무밭), 칠전(漆田:웃나무밭) 등이 있었는데 이중 새로운 지목에 그대로 쓸 수 있는 것은 그대로 했다.

또한 일본에서 쓰는 톱지, 전(畑), 전은 각각 대, 전, 답으로 했고 일본의 산림원야는 산림산야로 고치고 다시 임야로 했으며 기타는 적당히 도로, 하천 등으로 정했다.

지목조사에서 지목의 유형을 <표3-3>과 같이 모두 18개로 구분하고 3종류로 분류했다.

<표3-3> 토지조사시 지목의 종류

지 목 유 형	토지조사 당시의 18지목
과세지목	전,답,대,지소,임야,잡종지
공공용의 면세지목	사사지,분묘지,공원지,철도용지,수도용지
비과세지목	도로,하천,구거,제방,성첩,철도선로,수도선로

①전, 답, 대, 지소, 임야, 잡종지로서 직접적인 수익이 있는 토지로서 현재 과세중에 있으며 또는 장래 과세의 목적이 될 수 있는 토지이다. ②사사지, 분묘지, 공원지, 철도용지, 수도용지로서 직접적인 수익은 없으나 대부분이 공공용에 속하여 지세를 면제하는 토지이다. ③도로, 하천, 구거, 제방, 성첩, 철도선로, 수도선로로서 일반적으로 개인소유를 인정할 성질이 못되고 또한 전혀 과세의 목적으로 하지 않는 토지이나, 이러한 지목의 결정은 당시 사용하는 현황에 따라 결정하는 원칙으로 했지만 몇 가지의 예외가 있었다.

우선 전, 답 중에서 지력을 기르기 위해 일시적으로 휴경 및 폐경한 것과 현재는 건물이 있지 않지만 과거에 건물부지였거나 또한 부속지로서 용도가 명확한 것은 조사전 후의 사정을 고려해서 적당한 지목을 붙였다.

또한 분묘지의 보호를 위하여 식수한 지역은 삼림으로 인정된다 해도 이를 분묘지라 했고 면적이 넓고 식림을 수익의 목적으로 하는 토지는 가령 그

속에 분묘가 있다 하더라도 임야로 했다. 그리고 산중의 경사면에 있는 토지로서 일반적으로 화전이라 부르나 실지는 보통의 전과 같은 방법으로 경작하는 것은 지목을 전으로 했다.

또한 전 또는 답에 개재 혹은 접속한 적은 면적의 대와 잡종지등의 염전, 광천지 이외의 토지나 공원지 구역안의 신사(神社), 사원(寺院), 사우(祀宇), 불당(佛堂) 및 다점(茶店)의 부지 등은 본지에 병합하여 이를 조사했다. 삼림령 혹은 국유미간지이용법에 의해 대부한 토지중 대부목적을 이루지 못한 것은 원지목 그대로를 조사하며 서북지방에 있는 화전은 윤경지로서 격년 경작하는 것 및 경작년수가 휴경년수보다 많고 또한 그 휴경년수가 3년 이하인 것은 전으로 했다. 그런데 금산 또는 봉산의 구역내, 보안령 또는 국유임야로 결정된 구역내, 삼림령에 의하여 식림구역으로 결정되었거나 혹은 개간을 금지 또는 제한하는 다른 지목의 토지 등은 전혀 이를 인정치 않기로 했고 경사가 30도 이상의 화전은 조사지역이 개제되어 있을 때에는 지목을 전으로 하지않고 임야로 했다.³⁷⁾

지번조사는 지적상의 지번(地番)이 호적상의 호번(戶番)과 같은 역할을 하기 때문에 지적상에서는 극히 중요한 사항이다. 과거에는 자호(字號)라는 것이 있었는데 자라 함은 천자문의 자이고 번호는 수자를 부가한 것이다.

일반적으로 1개의 부군을 부번단위로 하는데 객사를 천자 1호로 하여 순차 그호를 진행시키고 토지 5결에 이른 때에는 지자(地字)를 넘어가는 능순차로 자번호를 따른 것이다.

토지조사측량에서 부번의 원칙은 먼저 같은 동리에 지번이 중복되거나 또는 결번이 생기지 않도록 하고, 토지대장이나 지적도에서 손쉽게 찾아낼 수 있도록 하며, 특히 시가지 등에서는 항상 주민의 주소로 사용하기 때문에 부군의 지번으로 미루어 찾고자 하는 토지위치를 대략 알 수 있게 하는 것 등에 유의토록 했다. 동리의 일부가 시가지인 경우의 부번특례는 1개 동리내에서도 시가지를 형성하는 부분과 그렇지 않은 부분을 포함하는 때에는 각

37) 원영희, 전계서, pp.197~198.

각 지번을 붙이는 방법을 달리 했다. 시가지를 형성하는 부분은 도엽의 여하를 불구하고 도로를 따라 연속부번시키며 최종번으로부터 시가지 아닌 구역에 옮겨 도엽의 남은 부분에 붙이고 점차 다른 도엽중의 남은 부분에 붙이도록 했다.³⁸⁾

지가조사에서는 지가기준은 토지의 정상적인 매매가격을 조사해서 이를 토지의 지가로 삼는 시가주의(時價主義) 및 임대가격을 조사한 후 순수익을 산출해서 이것을 이율에 의해 지가로 환원하는 임대가격주의(賃賃價格主義)를 채택했다. 시가지 외의 택지에 대해서는 주로 임대가격을 기준으로 했고 시가지에 있어서는 토지의 시가인 매매가격을 기준으로 하는 시가주의로 했는데 시가를 알기 어려운 경우에 한하여 임대가격에 따랐다.³⁹⁾

지가결정에 있어서는 대의 지가 산출방법은 그 지위등급 구분에 따르는 1평당 금액을 각 필지의 평수에 곱하여 산출했다. 전, 답, 지소 및 잡종지의 지가산출 방법은 대체적으로 일본에서의 지조개정(地租改正)당시의 지가산출 방법과 같아 했다. 그래서, 지위등급에 상응하는 100평당 최소수확고에 각 지방의 결정곡가를 곱한 것을 그 토지의 수확고로 하고 그 금액중에서 경작비 50/100, 토지의 유지수선비 5/100, 공과금 또는 기타 토지의 부담금 3/100을 공제한 수익금을 지방별로 책정한 환원율에 의하여 환원했다. 이런 원칙에 따라 산출된 지가에 따로 결정한 지가정률표를 적용하고 우수리는 버리며 100평당 지가를 결정했다.

1필당 조사 및 검사경비는 6전(錢) 1리(厘)였는데 조사는 겨울철 눈이 쌓인때가 가장 힘들었다. 이와같은 일제강점기의 토지조사측량은 전국 도처에서 한국인의 저항이 곳곳에서 많이 있었다. 맹수(猛獸)들과 군중의 위해(危害)한 움직임 등으로 작업추진에 많은 지장을 주었고⁴⁰⁾, 어느 지역은 수

십명의 한국인이 민유지와 국유지의 경계를 사정하기 위해 출장나온 일본자료와 증인으로 수행한 면장을 폭행한 사건이 있었다. 이 무렵 각 지방은 항일의병활동(抗日義兵活動)도 한창이어서 일제 관리들은 경찰이나 군대의 보호없이 지방을 자유롭게 출찰할 수 없었다. 그래서 일제는 무장한 헌병경찰로서 토지조사사업에 대한 한국인의 저항을 탄압하고 토지조사국 출장원의 신변보호를 위해 동원했다.⁴¹⁾

4. 京畿地域의 林野調査測量

4.1 試驗事業・豫算

임야조사사업도 경기지역에서 1916년 1월 부천군 부내면, 다수면, 계만면 3면에서 총독부 후원하에 실시 시험조사를 한 것이 최초이다. 1917년 8월 우선 총독부로부터 년도일 소요경비의 배정과 인원배치를 받는 한편 도의 종사원을 채용했는데 부내면은 인천시 북구, 다수면은 동남구 주안동, 계만면은 구로구와 부천시 중구, 남구 일대이다.

임야조사의 시험사업은 1916년부터 시작했으나 실시 조사측량은 1917년부터 본격적으로 개시했고 근거법인 조선임야조사령(林野調査令)은 1918년 5월 1일 제정되었으며 그 이전에는 근거법 없이 시행했다. 이를위해 부칙에 "본령 시행전에 도장관(道長官)이 실행한 임야조사 및 측량에 관한 수속 및 기타의 행위로서 조선총독부가 지정한 지역내의 임야에 관계되는 것은 본령에 의해 실행한 것으로 간주한다"고 보완했다. 임야조사령에서는 임야의 조사, 측량은 토지조사령에 의해 실시된 것을 제외한 것이며 지목과 지번을 부여하고 임야의 소유자는 도장관이 지정하는 기간안에 성명, 주소, 임야의 소재, 면적을 부운, 면장에게 신고하고 국유임야상에 대해서 연고가 있는 자는 신고토록 했다. 그리고 부운, 면장은 임야조사와 측량을 실시하고 조사서 및 도면을 작성하여 신청서를 첨부하여 도장관에게 제출하며 비용도 부담토록 했다. 또한 부운,

38) 도서부번의 특례도 있었는데 부번은 1개 동리를 통하여 그 동리마다 새로 기번(起番) 결정했지만 도서지방에서는 지형상 1개도가 일단을 이루는 것이므로 1동리를 연속 부번하는 것은 불편하기 때문에 1개동리에 2개 이상의 도서가 있을 때에는 그 도서마다 지번을 갱신했다. 그래서 이런 경우는 "어느 면, 어느 동리, 무슨 섬 몇번"이라고 지번을 결정했다.

39) 강병식, 1994, 일제시대 서울의 토지연구, 민족문화사, p.59.

40) 매일신보, 1911년 2월 9일 참조.

41) 김용섭, 1969, 수탈을 위한 측량, 한국현대사 4, 신수문화사, p.115.

면장은 연고자로 하여금 두사람 이상의 총대(總代)를 선정 측량사무에 종사시킬 수 있으며 연고자, 이해관계를 입회 또는 필요한 서류의 제시를 명할 수 있게 했다. 도장관은 임야의 소유자와 강계를 사정토록 했고 1908년 법률 제1호 삼림법 제19조의 지적계출(地籍屆出)을 하지 않아 국유로 된 임야는 옛소유자 또는 그 상속인의 소유로 사정토록 했다.⁴²⁾

임야조사위원회의 제결은 이유를 첨부한 문서로 하고 그 등본을 불복신청자에게 교부하고 공시토록 했고 도장관은 임야대장과 임야도를 작성하여 사정, 재결사항을 등록하고 임야내에서 개제하는 임야 이외의 토지로서 조사, 측량을 하지않은 것에 대해서 본령의 전부 또는 일부를 준용할 수 있도록 했다. 부천군 조사의 결과를 감안하여 그 필수와 면적을 예상, 부군마다 진행과 순서를 정하고 경성부 부군과 비교적 권리사상이 발달한 철도연선(鐵道沿線)부터 시작하여 점차 시골 산간부로 옮겨가 1922년까지 사업을 완료하기로 했다.⁴³⁾

이 사업의 경비는 매년도의 실행계획에 의하여 국비의 배정을 받는 이외에 당초는 각면 협의비로 임야의 소유자와 국유임야의 연고자로부터 일정한 표준율로 거출했으나 임야조사령 반포후는 부면(府面) 부담으로 되었다. 부면은 예산을 편성했는데 부는 부비(府費), 면은 임야의 소유자와 국유임야의 연고자에 대하여 1918년 7월 내규 제 1126호 통첩에 의하여 부과 징수를 했다. 1919년이후 제물가가 현저하게 폭등해 경기가 매우 곤란했으므로 협의비에 의했던 각 면은 곧 예산을 증액하여 추정하고 그외 부면에 대해 총독부는 내무국장 통첩으로 1920년 1월 다시 종전의 배액부과의 건을 인가하고 면은 예산을 증액, 추가징수 했다. 고양, 양주, 시흥, 부천(시험지구인 다수면, 부내면, 계남면은 별도), 수원, 화성, 김포, 강화, 파주, 장단, 개성 각 군은 임야조사내규(林野調査內規)에 의거 표준율에 따라 징수했다. 경성부를 비롯해 인천부, 안성, 용인, 이

천, 여주, 광주, 양평, 가평, 포천, 연천 각 군은 1918년 7월 내제(內制) 1126호 통첩에 의하여 부비로 지급하고 기타 군, 각 면은 임야 소유자 또는 연고자에게 부담시켰다.

4.2 調査範圍・境界測量

임야조사의 범위와 수량에 있어서는 임야와 개제지 전부 또는 일부를 조사하는 것과 임야와 분묘지만 조사한다는 등 몇번 변경했으나 1918년 10월 임야조사령시행규칙 개정으로 임야와 개제지 전부를 조사한다고 확정했다.⁴⁴⁾

경기지역의 임야조사는 1917년 8월 10일 고양군 연회면, 송인면에서 시작하여 1924년 연천군을 마지막으로 완료했다. 고양군중에서도 연회, 송인면은 1917년 8월 10일 착수해서 1920년 12월 28일 완료했고, 연회, 송인면을 제외한 지역은 1917년 9월 21일 착수해서 1920년 12월 28일 완료했다. 시흥군이 1917년 9월 21일 착수해서 1922년 12월 20일 완료했고 광주군이 1919년 3월 7일 착수해서 1924년 12월 1일 완료했으며 부천군이 1916년 10월 20일 착수해서 1923년 1월 25일 완료했다.⁴⁵⁾

종사원은 1917년 전국 임야조사계획이 수립되자 총독부는 감독원을 양성할 목적으로 종사원을 모집해 서류심사 후 우수한 자를 선발했다.

그리고 임야조사법규와 평판측량의 강습을 받게 하고 시험에 합격한 자를 각도에 배치했는데 경기지역은 일본인 8명, 한국인 8명을 고원으로 채용했다. 이들은 대부분 임시토지조사국에서 세부측량을 한 경험이 있는 자 및 총독부에서 국유임야구분조사 경험자와 토목측량, 철도측량에 조사한 자 또는 농림학교 졸업사들이다. 외업과 내업에 종사하는 종사원은 도에서 직접 채용했는데 세부측량과 도부의 작성, 면적계산에 경험이 있는 자로 했다.⁴⁶⁾

42) 지중덕, 지적법체계의 변천에 관한 연구, 전계논문, pp.260~361.

43) 조사기관은 경기도 임부과(종전 권업과)에 조사계를 두고 기수 1명과 고원(雇員) 16명 측량원, 사무원 50명으로 편성했고, 다시 내업반·외업반으로 업무분담을 정했고 임야 조사내규와 종사원 지침을 제정했다.

44) 경기도의 임야면적은 임야조사 결과 종래 715,000정보였으나 전국 면적의 상당한 비중을 차지했다. 그중 요존예정(要存豫定) 국유임야 41,000정보를 제외한 것은 사유임야의 강래 이유(移有)로 옮길 국유임야나 예정면적은 산출한 근거가 없어 정밀한 숫자를 얻기 어려워 통칭면적으로 했다.

45) 서울특별시, 전개서, p.242.

조사반은 미리 준비 조사하여 1필지마다 실지에 임하여 소유권과 경계의 조사측량을 하며 분쟁사건의 화해처리 등에 종사할 외업반을 당초 7조로 편성했고 1반의 편성은 조사원 7명(1인은 검사원)과 감독원 2명으로 했다.

조사원에게는 각 2명, 감독원에게는 측량인부 각 1명, 감독은 일본인 고원과 한국인 고원으로 하고 일본인 감독원을 상석감독원으로 한국인 감독원을 차석으로 했다.

내업반은 외업반에서 송달되어 오는 신고서, 통지서, 야장원도(野帳原圖)에 대하여 일반검사 및 면적산정을 하여 임야도, 임야조사를 조제하는 사무를 집행했다.

당초는 조사원 6명, 고용원 2명의 소수인원으로 이 사무를 담당시켜 한때 부군청내에 두었는데 감독상 불편이 많아 도청으로 이전했다.

내업업무가 증가함에 따라 새로 조사원을 채용하고, 임야도작성반, 면적산정반, 조사서작성반, 일반검사반 등 4개반으로 분담했다. 또한 서무계를 두어 조사원, 고원 각 1명을 배치하고 문서의 왕복정리를 하게 했고 각반에는 조사원 4명을 배치하고 각반의 감독과 검사를 위해 고원 1명을 주임기수로 충당하여 내업전반의 계획, 지도감독에 임하도록 했다.

임야조사는 임야소유자와 국유림의 연고자에게 신고 또는 통지하여 이를 토대로 조사하는 것을 원칙으로 했고 도지사는 임야조사 착수전에 지역과 신고기간을 고시했다.

고시는 조선총독부관보, 기도보(機道報)에 게재하고 도계시장(道揭示場), 관내 각 부군면리 세시장에 게시하고 경성일보, 매일신보, 조선신문에 게재했다. 동시에 고등법원, 관할재판소, 토목부, 경무국, 철도부, 체신국 등 국유지 소관청에도 통지했다.

부군은 신고기간 고시후 곧 면리장 총대, 임야소

유자, 국유임야 연구자들을 모아 도청직원을 파견, 임야조사의 취지와 신고상의 주의사항에 대하여 설명했다.

고양군 연희면과 승인면은 면에서 고시했고, 시흥군 일원 연희면과 승인면을 제외한 고양군 일원은 도고시 제45호(1917년 9월 21일)로 1917년 9월 21일부터 같은 해 9월 30일까지로 고시했다. 고시를 한 후 실시 조사착수의 기일을 예정하게 되면 해당 부군면에 이를 통지했다.

실지측량에 있어서 외업준비는 도근망도의 조제, 신고서의 정리, 참고서류의 조제 취합, 삼각점과 도근점의 전개를 위한 한편 각면 총대의 임명, 경계 표향, 건설의 독려를 위해, 종사원 숙소를 선정했다. 또한 조사의 취지를 민중에게 알리기 위하여 도직원을 보내서 강연을 하도록 했다. 조사측량은 1리동을 단위로 1부면마다 시행했는데 면리동계 조사와 함께 일필지에 대하여 소유, 연고관계 및 경계를 조사 측량하여 원도를 만들었다.

조사와 측량은 별도로 하는 것이 이상적이나 인원관계로 특수한 경우를 제외하고는 동시에 했다.

같은 리동에 있어서 소유자 또는 연고자가 같은 동일지목의 1단지에는 이를 일필지로 했고 다음의 사항에 해당하는 경우에는 1필지로 했다. ①도로, 하천, 구거, 제방, 성첩, 철도선로, 수도선로로 구분했을 때 ②소유권에 관한 증명 또는 등기를 했거나 저당권 설정의 증명, 등기가 있는 임야 ③분쟁에 걸려있는 것 ④소관을 달리하는 국유지 ⑤국유임야로서 감종 또는 을종요존예성임야(乙種要存豫定林野) 또는 제1종 부요존임야 등의 취급을 달리하는 것, ⑥기타 특히 별필로 하는 것이 적당하다고 인정되는 것이다.⁴⁷⁾

실지조사에 있어서는 매필지마다 소유권 또는 연고에 대하여 조사하고 경계까지 결정하는 동시에 지목등급까지 조사했다. 그리고 국, 사유구분과 연고지에 대한 처분 예상까지 야장에 기입했다. 소유권은 임야조사령 반포 이전은 국유·공유(부면 또는 리동, 지방비, 공립학교, 향교의 토지) 사유로

46) 특히 경비를 절약하기 위해 민증과 점측이 원만하고 물자 결핍에도 견디며 풍도에 익숙 한 한국인을 채용했는데 구두시험으로 60명을 우선 선발하여 임야관계 예규와 평판측량을 각습한 후 시험에 합격한 55명을 채용했다.

47) 조선총독부 농림국, 1938, 조선임야조사사업보고서, pp.40~41.

구분했으나 1912년 훈령 제4호 삼림산야 및 미간지 국유사유구분표준에 의하여 미간지에 대하여는 1914년 토지훈령 제18조에 의하여 이를 조사했다.

연고지의 인정은 1912년 부령 제1호 조선국유삼림 미간지 및 임산물 특별처분령에 의한 중요 물산 제조업자 및 목재업자자격의 건에 의해 구분했다. 그중 미처분에 속하는 연고임야처분예상조치에 대하여는 1912년 부령과 1914년 관동첩 제94호 국유삼림무효임대에 관한 건에 의하여 조사했다.

임야개재지는 모두 토지조사의 규정에 준하여 조사했고 능원묘(陵園墓) 기타의 분묘지에 대하여는 국유가 아닌 것은 그 권리관계를 명확히 했다.

사유 또는 연고지에 대하여는 그 신고서의 정부, 총대인인(總代認印), 소유자와 연고자 주소, 성명, 명칭 또는 대리인, 관리인, 이해관계인, 단체 등의 신고에 관계된 자격, 토지의 소재, 사표, 기타 사항을 검사하는 동시에 실지의 지황(地況), 임황(林況) 등을 조사했다.⁴⁸⁾

경계조사는 일필지마다 소유 또는 연고의 분계(分界)를 확정하는 것으로 모두 근접관계자의 협정에 의하는 것으로 하여 그 소유자 또는 연고자로 하여금 일필지 주위에 표향을 세우도록 했다. 실지와 신고 또는 통지서 기재의 사표와 대조하고 지주, 관리인, 이해관계인 또는 그 대리인과 지주총대를 입회하여 결정하도록 했다.

경계에 의의가 발생했을 경우에 조사원은 적당히 경계를 정하여 화해를 시도하고 협정이 불가능할 때에는 분쟁지로 다루었다. 국유지로 이미 경계가 결정된 것은 국비에 의하여 답사를 하고 필요한 경우에는 양쪽 보관관청의 입회를 구했다. 면, 리동계의 조사는 미리 관계 면리동장 입회하여 표향을 세워 놓게 하고 실지 조사하여 결정했다.

측량방법은 평판측량을 사용하여 삼각점, 도근점에 의해 도해법(圖解法)으로 했다. 도곽(圖郭) 내에 포용하는 지역은 전부 표시하고 1필지가 도곽을 넘으면 도곽의 여백에 기재했고 여백에 도시하기

어려운 경우에는 도곽으로 절단해서 2도엽의 도면에 도시했다. 도면상에 지번, 지목, 소유자 또는 연구자 성명을 기입, 순차적으로 연속하여 측량했다.

측량감독은 외업감독원이 전담했는데 그들은 항상 조사지를 순회했다. 특히 숙련치 못한 조사원이거나 불성실하다고 인정하는 조사원의 현장에는 자주 순회하여 법규 적용과 운용을 알려주며 주의를 주고 차석 감독원은 각 리의 측량상 기지점(既知點)이 먼 곳이나 측량이 불편한 곳을 선정하여 순회검사를 했다.⁴⁹⁾

임야조사측량은 토지조사측량 시행때의 방대한 기구에 비해 거의 기존관서를 이용했고 국토의 총면적의 73%가 넘는 많은 면적과 협준한 산악, 맹수습적 등 여러가지 어려움이 많았다. 임야조사측량에서는 토지조사사업중 토지에 둘러 쌓인 낙산임야를 조사측량하는 대신 임야개재지 측량을 하지 않았는데 초기에는 시행여부로 혼란이 있었으나 결국은 완성을 했다. 토지조사측량에서 시행해야 할 것이 임야조사측량으로 넘어왔기 때문에 업무가 상당기간 지연되었다. 또한 토지조사측량에서는 거대한 기구와 많은 인원이 동원된 반면 임야조사측량은 기존관서를 통해 적은 인원으로 수행해서 능력이 오르지 않고 지연된 적도 많았다.

임야조사 측량사업에서 일제는 임야조사측량의 목적으로 삼림수탈의 대상인 국유임야의 소유권을 확정하고 사유임야의 소유관계를 재편하려 했다.⁵⁰⁾

또한 사업비의 상당부분을 임야소유자들에게 협의회비라는 명목으로 거출했는데 경성부, 인천부같은 도시는 사비로 시행했고 그의 군에서는 협의회비를 징수했으므로 형평에 맞지 않았다.

특히 극히 적은 예산으로 이 사업을 완성하면서 종사원에게 너무 적은 임금을 지불했기 때문에 사임하는 사례가 빈번하여 어려움도 많았고 또한 소유권과의 관련됐기 때문에 각처에서 방해를 받았으므로 조사반은 위협을 무릅쓰고 측량을 추진했다.

그럼에도 도저히 진행할 수 없을때는 관현에게

48) 동일 토지에 대하여 두 사람 이상의 소유권(所有權), 연고권(緣故權)을 주장자가 있는 경우는 일응 화해를 시도하여 성립하면 화해조서를 작성하여 신고서에 첨부하고 성립이 안되면 분쟁으로 취급 분쟁조서를 작성했다.

49) 서울특별시, 전개서, pp.244~245.

50) 일제는 완전한 보장책을 완비하고 일본인 일업자본가를 육성하는 동시에 일본인 이민에게 국유임야를 대부, 양여하여 자국의 이익을 도모했다.

의뢰하며 결과적으로 사업을 추진했으나, 안성군의 조사반은 폭민의 습격을 받아 조사도부가 불태워졌고 기계류도 전부 훼손, 탈취당했으며 조사반원만 구사일생으로 탈출하는 경우도 있었다.⁵¹⁾

4.3 所有權査定・圖簿作成

소유권 사정을 위한 분쟁지조사는 분쟁사건의 조사자 권리관계의 결정이므로 가장 곤란한 업무였다. 역대의 비정(秕政)은 토지분쟁의 원인이 되었고, 평민의 권라는 항상 권력자에게 침범당했고 평민의 토지는 수탈, 강점당하는 역정(歷政)이 되풀이 되었다.

분쟁의 종류는 소유권, 경계 및 연고의 분쟁으로 국대국(國對國), 민대민(民對民)이다. 국대민분쟁은 주로 구분조사나 처분조사를 국유라고 결정된 것에 대하여 불복하는 것이고 민대민은 주로 분묘, 입장, 점유, 매매관계로 발생하는 것이다. 면대면 경계, 면대 부락민, 부락민대 개인소유의 분쟁은 적었다. 권리를 증명하는 서류인 입지(立旨), 입안(立案), 완문(完文) 등이 중복되거나 불비가 많아 오히려 분쟁(紛爭)⁵²⁾을 일으키는 요인이 되었다.

임야심사위원회에 부의결정한 것은 554건 1,108필이었었는데 그중 고양군은 소유 15건 17필을 부의하여 모두 심사결과 변동이 없었고 시흥군은 소유 33건 49필, 연고 4건에 7필을 부의해서 심사결과 37건 56필이었으며 광주군은 소유 23건 78필을 부의해서 심사결과 변동이 없었다. 심사에 대해 불복이 있을 때는 조선총독부 임야조사위원회(1918.4.29 칙령 제110호)에 이의신청 했고 이곳에서 재결했다.

위원장은 정무총감, 위원은 관사나 고등관중에서 임명되며 위원장 1명, 위원 10명으로 조직했는데 1920년 1월 1일 당시 임야조사위원회 구성원은 <표 4-1>과 같다.⁵³⁾

이 임야조사위원회는 고등토지조사위원회와 같은 성격의 기구로서 분쟁지 사정의 중요성과 분쟁

<표 4-1> 임야조사위원회 구성원

위원장	정무총감	水野鍊太郎
위원	식산국장	西村保吉
	관사	岩本以明
	총독부사무원	岡 今朝雄
	총독부사무원	弓削幸太郎
	관사	立川二郎
	총독부사무원	今村武忠
	총독부사무원	田中仰三
	총독부사무원	和田 駿
	총독부사무원	條原英太郎
	참서관	張開原四郎
진사	총독부사무원	郡茂徳
서기	총독부속	伊關重俊
	총독부속	太田喜太郎
	총독부속	小三義郎
	총독부속	武田佐喜太郎
	총독부속	佐藤憲彰
	총독부속	諸田原重雄

을 두려워하여 정무총감을 당연직 위원장으로 한 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다.

임야조사에서 사정은 토지조사령에 의해 사정하지 않았던 임야와 임야내 개제지에 대한 행정처분으로 도지사는 조사측량을 한 사항에 대하여 일필지마다 그 토지소유자와 경계를 임야조사서와 임야도에 의하여 사정했다.

권리확정은 사정 또는 재결에 의해 확정하는 것으로서 사정에 대하여 불복이 있는 자는 공시기간 만료후 60일 이내에 임야조사위원회에 신청을 하여 재결을 구하도록 했다.⁵⁴⁾

임야조사는 임야신고와 실지입회를 기초로 했는데 정당한 사유없이 입회를 하지 않을 경우에는 사정에 대하여 이의를 제기할 수 없었다.

사정으로 확정되었거나 재결을 거친 사항이라도 처벌받을 행위로 사정 또는 재결이 되었을 때, 증빙문서가 위조 또는 변조하여 처벌될 행위로 결정이 났을 때, 형사소송의 개시 또는 실행이 되었을 때는 사정이나 재결이 되었을 때도 3년안에 임야조사위원회에 재심을 신청할 수 있었다.

사정과 재결사항은 이유여하를 불문하고 소송을 제기할 수 없게 했다. 사정은 부윤·면장으로부터 전달된 조서로서, 분쟁지조사, 의문있는 토지조서

51) 조선총독부 농림국, 전게서, p.112.

52) 경기도의 분쟁 총건수는 1,437건 2,872필로 이를 조사총필수 274,760필에 비하면 1% 정도이고 그중 883건 1,764필은 취소 또는 화해로 해결되었다.

53) 서울특별시, 전게서, p.246.

54) 대정 7년(1918.5.1), 제령 제7호, 임야조사령 제11조 참조.

등을 심사하는 것인데 사정기관으로는 도에 임야조사위원회를 두었다.

이에 경기지역은 1918년 11월 15일 도훈령 제25호로 임야조사위원회규정을 제정했다.

임야조사위원회는 위원장과 위원 약간명으로 조직하며, 위원장은 사무관인 내무부장을 위원은 고등관 중에서 도지사가 임명했다. 임무과장은 도부정리(圖簿整理)가 되면 심사위원장에게 심사를 청구하고, 위원장은 위원회를 개최하고 조사담당자는 검사개요, 조사실속, 부윤·면장 제출서류일람, 분쟁처리일람 등 상황서와 임야조사서, 조사도부를 제출하여 제의토록 했으며 부윤·면장 면장의 조사와 경지상황과 필수 면적 등 기성과와 조사방법, 정리상황 등을 상세히 설명하고 위원의 질문에 답변토록 했다.⁵⁵⁾ 도지사는 임야조사위원장으로 부터 심사완료 보고를 받고 그 소유자와 경계를 사정하고 30일간 공고토록 했다. 임야조사 완료로 임야대장의 조제는 1920년 경성부의 사정후 착수했다.⁵⁶⁾

임야대장은 1필 1매로 하되 약 200매 한도로 하고 1부 1책, 면에는 리동마다 별책으로 지번순대로 편철했다. 임야조사 도부는 임야신고서와 통지서철, 조사야장, 원도(일람도 개제지 부도를 포함), 임야도(일람도, 개제지, 부도를 포함), 임야조사서, 면적 계산부, 분쟁지조서와 부속서류, 사정 후에 조제한 임야대장, 공유지연명부, 이동신고서와 통지서철, 연고에 관한 이동신고서철과 연고이동정리부이다.

도부는 사정을 완료하는데 따라 인계했는데, 임야조사서, 임야원도, 연고지이동정리부 등 신고서철은 도 임무과에 인계하고 임야도, 임야대장과 연명부, 임야신고서와 통지서철, 조사야장, 지적계산부, 분쟁지조서와 부속서류, 이동신고서와 통지서철은 부군청에 인계했다.

5. 京畿地域 地籍調査測量의 成果

5.1 試驗調査測量의 成果

시험조사측량 기간은 1909년 11월 부평군에서 시작하여 1919년 3월말 잔무처리때까지 9년 4개월이 걸렸다. 이것은 부평군의 토지조사가 구한말에 시작된 시험사업으로 1910년 3월에 만든 토지조사국이나 관립한성의국어학교 등에서 시행한 측량교육이 토지조사측량을 전제한 것이었다. 부평군의 시험조사측량은 본격적인 전국의 지적조사측량에 앞서 농촌지역에서 행해진 유일한 조사로서 귀중한 경험을 얻었다.

종사원원은 당초에는 소수 인원이다가 1910년 탁지부 측량기수 30여명이 부평 등지로 출장했으며,⁵⁷⁾ 동 4월경에 측량기수 50여명이⁵⁸⁾, 동 5월에 한국인 기수와 일본인 주사 20명이 파송되어 설치조사에 착수했다. 초기에 100여명이 동원된 것이다.⁵⁹⁾

시험사업 성과에 있어서는 일필지조사에 앞서 도근측량이 이루어졌다.

당시 도근측량이란 기존의 소삼각측량점간에 세 부측량의 기준이 되는 도근점을 배치하여 표항을 세우고 상호관계를 관측해서 위치를 결정하는 것이다. 당시 선점점수는 5,344점에 측량점수는 2,089점을 측량했으며 종사연일수에 있어서는 외업이 236일, 내업이 113일, 여행일수는 26일로 총 375일이었으며 1일 평균 측량점수는 5.6점으로 <표5—1>과 같다.⁶⁰⁾

<표5—1> 도근측량의 조사공정 (단위:점)

선점점수	측량점수	계산점수	종 사 연 일 수				계산점수
			외 업	내 업	여 행	계	측량점수
5,344	2,089	2,089	236	113	375	26	5.6점
※1,214	1,496	1,496	98	66	14	178	8.4점

※ 동면과 서면에 대한 공정일.

1필지조사에 대해서는 지주 및 그 위원을 입회시

55) 분쟁사건(紛爭事件)의 심사는 일반조사의 심사와 동시에 행하는데 건수가 많고 내용이 복잡하여 심지어 하루 1건의 심의도 쉽지 않는 것이 있어 일시에 다수의 심사를 행하는 것이 불가능하기 때문에 심사전에 심사를 하여 놓고 일반조사 심사때 처리상황만 주의했다.

56) 당초에는 조제미숙으로 실적이 적었으나 1920년 6월 식산국장 통첩에 의해 사정전이라도 사정지역 전부에 대하여 조제토록 하고 1922년부터는 3명 내지 5명에게 전달토록 하자 현저히 진행되어 1924년 3월 조제를 완료했다.

57) 대한매일신보, 1910년 1월 25일

58) 대한매일신보, 1910년 5월 31일

59) 리진호, 전개논문, p.15.

60) 상계논문, p.32.

항을 세워 실지와 신고서에 의거 축척 1/1200의 개황도를 작성하여 가지면, 지목 및 지주성명 등을 기입하여 이에 의거 실지조사부를 조제했다. 1필지 조사 및 세부측량의 성과는 총 3,429필로서 면적이 15,679,024보이고 1필지의 평균면적은 4,522이다.

종사연일수에 있어서는 1필지 조사에서 외업조사가 235일, 내업이 52일, 여행이 34일로 총 321일이었으며 1일 평균 공정이 10.7필이었고 1일 평균면적은 48,813보이다.

1필지 측량에 있어서는 외업측량이 353일로, 내업이 157일이었고, 여행일수가 44일로 총 554일이었으며 1일 평균 공정이 6.2필이었고 1일 평균면적은 28,300보로서 <표 5-2>와 같다.

<표5-2> 1필지 및 세부측량의 조사공정 (단위:점)

필수	면적	1필평면적	구분	종사연일수				1일평균공정	
				외업	내업	여행	계	필수	면적
3,429	15,679,024	4,522	조사 측량	235 353	52 157	34 44	321 554	10.7 6.2	48,813 28,300

경기지역의 시험측량에 대한 조사성적에 있어서는 조사 및 측량의 전부를 완료한 군내면, 동면, 서면에 의한 것으로 총 3,429필의 15,679,024보에서 민유지가 3,371필에 면적이 15,430,816보이고 국유지는 58필에 면적이 148,208보이다. 여기서 군내면은 총 846필에 3,793,608보이었는데 민유지가 799필에 면적이 3,678,119보, 국유지가 47필에 면적이 115,419보이다. 또한 동면은 총 1,049필에 4,376,718보이었는데 민유지가 1,045필에 면적이 4,355,800보, 국유지는 4필에 20,909보이다. 그리고 서면은 총 1,534필에 면적이 7,508,828보이었는데 민유지가 1527필에 면적이 7,496,818보, 국유지가 7필에 11,810보로서 <표5-3>과 같다.⁶¹⁾

5.2 土地調査測量의 成果

토지조사측량에서 경기지역의 토지사정에 대한 성과는 부군도수가 22개, 면수가 250개, 동리수가

지목	민유지		국유지		합 계		비고
	필수	면적	필수	면적	필수	면적	
군내면	전답	309	645,011	3	25,718	321	670,719
	대	305	167,304	7	23,501	312	1,694,805
	초평	126	88,326	23	61,201	149	149,527
	원야	33	1,178,119			33	1,178,119
	산림	7	22,117			7	22,117
	합중지	8	53,511	5	4,929	13	58,510
동면	분포지	2	318			2	318
	계	9	19,213			9	19,213
	전답	799	3,678,119	47	115,419	846	3,793,608
	대	384	945,623	1	3,412	385	949,101
	초평	489	2,774,724			489	2,774,724
	원야	96	97,427			96	97,427
서면	초평	49	416,403	3	17,427	52	433,900
	원야	2	2,504			2	2,504
	산림	14	98,902			13	98,902
	분포지	12	20,016			12	20,016
	계	1045	4,355,809	4	20,909	1,049	4,376,718
	전답	620	2,015,703	4	7,201	624	2,022,904
합계	대	579	3,337,008	3	4,609	582	3,341,617
	초평	128	158,127			128	158,127
	원야	55	1,333,529			55	1,333,529
	산림	6	6,620			6	6,620
	합중지	78	433,303			78	433,303
	분포지	61	212,318			61	212,318
합계	계	1,527	7,496,818	7	11,810	1,534	7,508,828
	전답	1,313	3,606,327	17	36,401	1,330	3,642,728
	대	1,373	7,783,106	10	28,110	1,383	7,811,216
	초평	350	344,020	23	61,201	373	405,221
	원야	137	2,928,121	3	17,427	140	2,945,528
	산림	15	31,311			15	31,311
합계	합중지	99	585,716	5	4,929	104	590,715
	분포지	2	318			2	318
	계	82	251,617			82	251,617
	전답	3,371	15,430,816	58	148,208	3,429	15,679,024
	대						
	초평						

2,724개, 필수가 1,614,758필, 면적이 1,315,365,507 평으로 <표5-4>와 같다.

<표5-4> 토지사정 성과표 (단위:점)

군부도수	면 수	동리수	필 수	면 적
22	250	2,724	1,614,758	1,315,365,507

전국적으로 불매 토지조사 필수는 19,107,520필이었는데 이중 분쟁지로 조사된 것이 33,937건에 99,445필, 경기지역은 9,412건에 24,939필이었는데 약 200필에 대해서 1필의 분쟁이 있는 비율이다. 당시 상세한 심리와 조정결과 임의로 화해하여 취한 것이 11,648건에 26,423필에 이르고 분쟁지중 소유권분쟁에 관한 것이 99,138필, 경계분쟁에 관한 것은 307필이다. 이와같이 분쟁지의 9할이상은 소유

61) 상계논문, pp.33~34.

지에 관한 것은 64,449필, 민유상호간 및 기타 분쟁에 관한 것은 34,689필이다.

경계에 관한 분쟁지에 있어서는 300여필중 국유지에 관한 것은 121필, 민유상호간 및 기타 분쟁에 관한 것은 186필이다.

이렇게 실시한 토지조사측량 결과를 살펴보면 지목별 필수 및 면적은 총 1,614,758필과 438,455정으로 지목별로는 전이 734,834필과 187,165정, 답이 630,944필과 198,637정, 대가 185,011필과 15,445정, 기타가 63,969필과 37,208정으로 <표5-5>과 같다.⁶²⁾

<표5-5> 지목별 필수 및 면적표 (단위:점)

전		답		대		기타		계	
필수	면적	필수	면적	필수	면적	필수	면적	필수	면적
734,834	187,165	630,944	198,637	185,011	15,445	63,969	37,208	1,614,758	438,455

* 계수는 민유 과세지에 대한 것임.

지위등급조사는 가장 업무가 붐빈 1916년 6월 30일 현재 5개반, 30개 분반에 종사원 252인이었으나 차츰 그 수를 줄여 1917년 7월에 외무사무를 완결했는데 1912년에 조사에 착수한 이래 6개년의 세월을 요했고 조사원 총 필수는 18,352,380필이다.

그런데 조사연일수는 일필지 조사와 아울러 등급조사를 한 지역을 제외하고 전문적 조직인 지위등급조사반 및 그 검사반이 편성되어 작업한 성과는 연일수 124,274일 동안에 15,171,299필을 조사했으므로 1일 평균 113필을 조사한 셈이며 작업의 검사는 연일수 8,116일 동안에 1,486,961필을 검사했으므로 1일 평균 183필을 검사한 셈이다. 지세는 지목에 따라 다소 차이가 있고 특히 경지와 택지는 별도의 과세표준에 따르거나 다른 세율을 적용하는 경우가 많았는데 경기지역 시가지외의 지목별 지가는 <표5-6>와 같다.⁶³⁾

시가지에 대한 지가는 지목별로 구별하지 않고 통일해서 조사하고 동일한 세율을 적용했고 각 필

지 목	1필당 면적		1필당 평균지가	총 필
	평 수	지 가		
전	753	35.75	.047,4	712,354
답	923	98.17	.106,2	616,915
대	279	33.40	.119,3	136,953
지 소	638	34.75	.054,4	201
합종지	2,527	11.55	.004,5	5,168

* 계수는 민유 과세지에 대한 것임.

지별 지가는 구획주의(區劃主義)에 의해 표준지를 조사해서 각 필지를 대조 조사했는데 경기지역내의 시가지에 대한 지가는 <표5-7>와 같다.⁶⁴⁾

<표5-7> 시가지의 지가표 (단위:점)

시가지명	필수	평수	지가	1필당지가		
				최고	최저	평균
인천	3,113	954,115	2,195,381.99	48.00	.07	2,301.4
수원	1,930	389,911	275,158.40	7.50	.15	705.6

5.3 林野調査測量の成果

임야조사측량은 면적이 많아도 토지조사측량 기간과 거의 같은 기간에 사업이 완료되었는데 축척이 소축척적이고 주로 토지조사측량에 종사한 기술자를 간단한 교육으로 활용했기 때문이다. 경기지역의 임야조사측량에 종사한 인원은 조사 및 측량에 48,797명, 임야도조제에 7,048명, 면적계산에 10,140명, 임야조사서조제에 6,299명으로 총 72,284명이다. 조사필수에 있어서는 272,777필에 연 1인당 처리필수는 3.8필로 <표5-8>과 같다.⁶⁵⁾

<표5-8> 종사원 작업별 연인원표 (단위:명)

조사원측량	임야도조제	면적계산	임야조사서조제	계	조사필수	연인당 처리필수
48,797	7,048	10,140	6,299	72,284	272,277	3.8

임야는 경제적 가치가 높지 않아 분쟁이 매우 적

62) 조선총독부 임시토지조사국. 전게서, p.672.

63) 상게서, p.673.

64) 상게서, pp.677~678.

65) 조선총독부 농림국. 전게서, p.68.

년도	부군면	부면수	필수	면적	사정년월일
1919	경성부	1	248	825,1302	1919.12.19
1919	고양군	12	8,728	21,106,2307	1920.2.5
1920	시흥군	10	8,807	19,717,2112	1920.11.2~12.23
1923	광주군	16	14,688	48,874,2024	1924.3.15

은 것도 이 업무수행에 큰 도움이 되었다. 임야조사측량의 사정성과는 경성부와 고양군, 시흥군, 광주군 등의 순으로 진행되었으며 <표5-9>와 같다. 경기지역의 부군별 임야조사측량 실적은 총 2부 294면에 대하여 필수는 272,777필에 면적은 702,933,4420정으로 원도는 8,631매로서 세부사항은 <표5-10>과 같다.⁶⁶⁾

<표5-10> 부군별 임야조사측량 실적표 (단위:町)

부.군	부.면수		필수	면적	원도매수
	총수	조사실시			
경성부	1	1	145	139,1309	39
인천부	1	1	12	25,3200	5
고양군	12	12	8,5421	16,163,3251	356
광주군	16	16	14,595	45,591,2724	631
양주군	16	16	17,219	58,276,6716	492
영천군	13	13	19,895	48,481,0000	558
포천군	12	12	13,012	53,431,8800	501
가평군	6	6	8,912	40,031,4414	356
양평군	12	12	14,284	71,967,1800	670
여주군	10	10	11,109	37,509,8428	525
이천군	11	11	11,660	22,847,4416	407
용인군	12	12	12,779	39,254,1514	479
안성군	12	12	13,393	30,626,6003	681
진위군	11	11	10,082	13,708,7707	166
수원군	21	21	25,437	41,686,9116	470
시흥군	10	10	8,758	19,539,7112	364
부천군	15	15	15,875	25,690,0115	352
김포군	9	9	10,054	12,584,4408	174
강화군	14	14	17,598	17,204,1002	212
파주군	11	11	8,032	22,410,3500	236
장단군	10	10	15,168	45,523,6015	480
개성군	16	16	16,206	40,080,2316	457
계	2부249면	2부249면	272,777	702,933,4420	8631

이러한 결과 도부기 작성되고 인계되었고 필수

고 공유지는 공유지연명부를 조제했다.

조제는 임야조사서에 의거 토지의 소재지, 지번, 지목, 등급, 면적, 소유자의 주소, 성명, 년월일, 사정의 사항 등을 기재했는데 임야대장 연도별 조제 현황은 <표5-11>과 같다.⁶⁷⁾

<표5-11> 연도별 조제와 열람현황 (단위:권)

년도	부군면	대장수	연명부수	열람필수	사정년월일
1919	경성부	2	-	248	1920.1~1920.2
1919	고양군	42	11	8,728	1920.4~1920.9
1921	시흥군	46	10	8,807	1921.5~1921.9
1923	광주군	81	16	414,688	1924.3~1924.4

1920년 12월 28일에 고양군에 임야대장 52권, 임야도 376매, 신고와 통지서철 105권, 조사대장 135권, 지적계산표 12권, 분쟁조서부속서류 16권, 이동신고서철 1권을 인계했다.

1922년 12월 20일에는 시흥군에 임야대장 56권, 임야도 364매, 신고와 통지서철 78권, 조사대장 78권, 지적계산표 10권, 분쟁조서부속서류 30권, 이동신고서철 1권을 인계했다.

1923년 12월 1일에는 광주군에 임야대장 97권, 임야도 631매, 신고와 통지서철 177권, 지적계산표 16권, 분쟁조서부속서류 19권, 이동신고서철 2권을 인계했다.

이와같이 경기지역의 임야조사사업은 1916년 10월 20일부터 1924년 12월 1일까지 8년 1개월 10일에 걸쳐 2부 20군 249면 761,503정 7만 1부 6보, 274필의 조사를 했는데 경기지역은 임야조사령에 의해 조사할 필요가 없는 구역인 임야가 1필도 없는 리동이 많았다.

경기도 고양군의 화도면 신평리를 비롯해서 6개면 20개리와 시흥군의 4개면 5개리 및 광부군의 4개면 9개리 등이 임야가 1필도 없는 리동이었다.

6. 結 論

지적조사 측량의 발달은 인간생활의 토대가 되는 토지호적을 작성하는 토지등록 제도로 출발하기 시

66) 상계서, pp.46~48.

67) 서울특별시, 전계서, pp.248~249.

작했는데 측량의 시조인 지적측량으로 측정된 사항을 공적장부에 등록하는 것은 고대로마, 그리스 능경시대에서 그 유래를 찾을 수 있다.

지적측량의 특성은 토지등록을 목적으로 일필지의 경계와 면적을 측정해 토지소유권의 범위를 확정하는 것으로 그 방법은 측량학술상의 제반 방법들이 활용된다.

지적조사의 기술적 범위는 정보의 수집, 처리, 공급으로 확대되고 작게는 토지소유권의 기초단위인 일필지를 등록, 관리하는 업무 및 법적 경계를 결정하는 것이다.

우리나라에서 근대 최초로 보여지는 경기지역의 지적조사측량은 구한말 개화의 물결속에 시도된 것으로서 광무양전과 지계사업을 전수하여 토지제도와 경계가 내포한 폐단과 모순을 지배층 입장에서 극복하려 한 노력의 소산으로 큰 의미를 부여할 수 있다.

당시까지 지적조사측량은 구래의 소유권을 근대의 소유권으로 추인하여 국가관리하에 두고 이를 기반으로 근대 지세제도를 확립하여 제정을 확보하는데 목적이 있었다.

이를위해 근대적 토지측량제도를 도입하고 전국 토지를 측량하기 위해 미국인 측량기사 거럼(Reymond Edward Leo Krumn)을 초빙했고 초빙기사는 측량사무를 담당하고 견습생을 양성, 지도했다. 그러므로 경기지역의 지적조사측량은 봉건지주제를 근대적 지주제로 전환시켜 자본주의적 제도와 근대국가를 건설하려던 것으로 내재적 근대화 과정이고 근대 토지소유권의 확립을 제도적으로 마무리하러는 시도였다. 사업추진 도중에 비록 일제의 강점당해 사업의 완결을 기하지는 못했지만 농촌경제와 토지소유관계를 이해하는 열쇠로서 일제의 지적조사측량 및 토지소유제도도 연결해 주는 구한말의 주요한 토지정책이었다.

일제는 한국을 강점하고 구한말의 지적조사측량을 승계하자 곧바로 토지소유의 근대화를 명분으로 봉건토지제도를 타파하고 한국토지를 침탈하려는 목적으로 소유나 경계가 불분명한 토지를 몰수하며 매매를 통해 토지를 합법적으로 검병토록 했다. 그 수단으로 지적조사측량은 한국을 정리개발하는 기

초였으므로 신속히 진전시킬 것을 서두를 정도로 한국침략에 있어서 중요한 골격이었다. 이렇게 지적조사측량의 실시결과 지적제도의 기초가 구축되었다. 당시 지적조사를 위한 실제 조사과정에서 행정이나 기술은 일제가 주도했고 지적실무는 거의다 한국인이 도맡았다. 이때 조사측량에 종사한 한국인은 약 81%나 되었고, 외업, 제도, 적산, 면적측량 등의 내업 등도 한국인들이 참여하여 완성했다.

지적조사측량의 기간은 1909년 11월부터 시작하 부평군의 토지조사측량 처럼 임야조사사업도 부천군에서 1916년 1월부터 시험조사사업을 시작으로 9년 동안 국비, 부(시)면비를 들어 1924년에 제1차 조사업무를 완료했다. 제2차 재결사무는 각 도의 사정업무의 진척에 따라 1919년에 시작한 이후 1935년에 종결되었다.

이처럼 경기지역 지적조사측량 사업은 한국에서 시도했다가 비록 일제에 승계되어 완결되었지만 그래도 우리나라 최대의 전국사업으로 커다란 의의가 있었다.

이미 본 연구에서 고찰했던 경기지역 지적조사의 성과와 특징을 요약하면 다음과 같다.

1) 경기지역에서 실시된 지적조사측량의 성과

첫째, 부평군의 시험측량에서 완료한 군내면, 동면, 서면의 조사필수 및 면적은 총 3,429필의 15,679,024보이다. 당시 민유지가 3,371필에 면적이 15,430,816보이고 국유지는 58필에 면적이 148,208보이었다.

둘째, 경기지역 토지조사측량의 지목별 필수 및 면적은 총 1,614,758필과 438,455정이다. 지목별로는 전이 734,834필과 187,165정, 답이 630,944필과 198,637정, 대가 185,011필과 15,445정, 기타가 63,969필과 37,208정이었다.

셋째, 경기지역의 임야조사측량 지역의 조사필수 및 면적은 모두 2부 294면이다. 당시 조사된 필수는 272,777필에 면적은 702,933,442정으로 원도는 8,631장이었다.

2) 경기지역에서 실시된 지적조사측량의 특징

첫째, 조사 및 사전준비에 철저했다. 부평군의 시

협조사 측량에서부터 사전 홍보에 이르기까지 치밀하게 준비하여 지적조사에 거부감을 가지고 있는 한국인들에게 관보, 책자, 설명문서, 회의, 강습 등을 통하여 필요성을 강조했다.

둘째, 기술자를 양성하기 위해 교육을 실시했다. 일제는 대만의 토지조사 경험이 있었고 일본 육지측량부수기소에서 수많은 측량기술자를 양성했었다. 이 경험을 토대로 품값이 싸고 지방민과 유대가 잘 되며 사업의 홍보에도 유리한 수많은 한국인을 교육시켰다.

셋째, 법규를 제정하여 규범속에서 시행했다. 우선 사업을 시행하면서 문제점을 걸러서 법규를 제정했는데 그 수가 868개에 달했으며 법은 2개의 하위규정으로 시행하면서 문제가 생기면 통첩 등으로 규제 및 지시를 했다.

넷째, 강력한 직제, 기술, 인력이 동원되었다. 임시토지조사국장은 현재의 중앙부처에 해당하는 각국보다 한층 상위로 상당기간 총독의 다음 권력자

인 정부총감에 겸했는데 정부총감은 최고의 권력을 부여받고 업무수행에 방해가 발생되면 헌병과 경찰을 동원했다.

다섯째, 토지조사측량과 임야조사측량을 구분하여 실시했다. 토지조사를 실시할 때 토지에 둘러싸인 임야는 사업에서 측량 완성했으나 임야내 토지인 개재지는 조사측량을 하지 않았으므로 임야조사측량을 실시했다. 또한 도로, 구거, 하천 등은 토지조사에서 제외했는데 도면에는 있으나 부면, 면적측정을 하지 않아 결국 토지대장에 등록되지 않았다. 그후 1950년 지적법에 제정될 때 보완하여 등록하도록 했다.

여섯째, 한국인의 저항이 심했다. 일제강점기의 지적조사측량은 도처에서 한국인의 저항이 많이 있었으며 맹수 및 군중의 위협적인 움직임으로 작업추진에 많은 지장을 주었다. 어느 지역은 수십명의 한국인이 경계를 사정하기 위해 출장나온 일본각료 및 증인이었던 면장을 폭행한 사건도 있었다.