

일제 토지조사사업의 “자본화 과정”연구

A Study on “Capitalization Process” of Japanese Land Survey Project in Korea

한 정 희*

Han, Zonghie

目 次

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구범위 및 방법
3. 선행연구의 검토

II. 토지조사사업과 근대적 소유권

1. 토지조사사업의 성격
2. 제3세계의 사례들
3. “죽은자본”과 “자본의 미스터리”

4. 토지조사사업의 역할 재검토

III. 토지조사사업과 “자본화과정”

1. 토지조사사업과 근대적 소유권
2. 자산의 자본화 과정

IV. 결 론

〈abstract〉

〈참고문헌〉

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The purpose of this study is to investigate the historical role of Land Survey Project in Korea(1910~1918) during the Japanese occupation by means of the approach of “capitalization of assets” and “mystery of capital” of De Soto(2003).

(2) RESEARCH METHOD

This study was carried out by the method of literature comparison. Some legal and institutional considerations have been added.

(3) RESEARCH FINDINGS

In the results of this survey, it has turned out that the Land Survey Project seems to have accomplished the “capitalization of assets” in Korean society for the “take off” of the economic development in the subsequent periods.

2. RESULTS

* 주저자 : 대구대학교 부동산학과 교수, 경제학박사, zhan@daegu.ac.kr.

¶ 2012년 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임. 세세하고 자상하게 심사해주신 익명의 심사자께 감사드립니다.

▷ 접수일(2015년 1월 12일), 수정일(1차 : 2015년 1월 19일, 2차 : 2015년 1월 27일, 3차 : 2015년 2월 4일), 게재확정일(2015년 2월 13일)

This study shows that capitalization process of assets, in other words the elucidation of property rights, plays the role far beyond which merely the protection of property right means.

3. KEY WORDS

- Land Survey Project, capitalization of assets, colonial modernization theory, economic development, mystery of capital

국문초록

본 연구는 De Soto가 제기한 「자산의 자본화 과정」 개념에 입각하여 일제가 시행한 조선토지조사사업(1910~1918)이 이후 한국의 경제성장에 어떠한 제도사적 역할을 수행했는가의 문제를 탐구한다. 「자산의 자본화 과정」은 서구의 산업혁명과 근대화에서 핵심적인 역할을 수행하였음에도 불구하고 이제까지 명시적으로 이해되지 않은 제도적 토대로서 현재 제3세계에서의 근대적 시장경제와 자본주의적 질서 결여를 설명해주고 있다. 토지조사사업은 일각에서 제기된 “수탈론”과는 달리 근대적 소유권의 제도화를 통한 「자산의 명시화」 과정을 단기간내에 수행한 것으로 파악되었으며, 다만 이 사업 자체가 한국의 경제사회적 근대화를 결정짓는 요소인가 하는 문제는 향후 천착되어야 할 영역이다.

핵심어 : 토지조사사업, 자산의 자본화, 식민지근대화론, 경제발전론, 자본의 미스터리

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 역사학계에는 이른바 「학제간 연구(interdisciplinary research)」에 의거하여 근대 인류사의 종합적인 이해를 추구하는 연구성과들이 심심치 않게 등장하고 있다. 그 중 가장 핵심적인 주제는 인류 역사에서 생산력의 비약적인 발전과 자본주의 시장경제로의 이행을 가져온 이른바 문명의 「이륙(take-off)」을 어떻게 이해하여야 하는가의 문제와 연관되어 있다. 유럽의 서양문명권이 산업혁명을 이루어내고 이에 말미암은 거대한 생산력의 해방을 바탕으로 정치적, 군사적, 문화적, 학문적, 제도적 영향력을 전 지구적으로 행사해오고 있는 것이 지난 4~500백년

간의 역사임은 부인할 수 없다. 한편 이러한 문명의 주도권이 어떻게 서양에서 나오게 되었는가의 문제에 대하여 서양식의 분석적·귀납적 방법론에 기초한 20세기까지의 학문연구는 오히려 본격적인 접근이 부재하였다고 평가되어지는 바, 이는 부분적으로는 서양문명을 대적할 만한 문명이 그간 부재하여 서양인들이 자신들의 “성취”를 천부적인 또는 필연적인 것으로 인식하는 인종적 우월감 때문이기도 하였고 다른 한편으로는 이 문제의 범위와 성격이 워낙 방대하고 복잡하여 엄밀한 과학적 방법에 적합하지 않았기 때문이기도 할 것이다.

그런데 최근에 제기된 De Soto(2003)¹⁾의 접근법은 근대적 자본주의 시장경제가 한 사회에 뿌리내리게 되는 결정적 요인이 토지를 비롯한 부동산 소유권의 「자본화 과정(capitalization

1) De Soto, H., The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, 자본의 미스터리, 윤영호 역, 세종서적, 2003, pp.1~288.

process)」이라는 가설을 제기하는데, 이는 한국의 근대화를 조명하는 데 있어 유용한 시사점을 제공해주고 있다. 본 연구는 일제의 토지조사사업이 이러한 「자본화 과정」을 수행하였는지, 즉 1960년대 이후 한국의 비약적인 경제성장과 선진적 경제체제로의 구조변환에 대한 제도적 토대가 토지조사사업에 의해 놓여졌는가의 문제를 검토하고 추후 연구에 대한 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

연구의 대상은 일제의 토지조사사업(1910~1918)과 이에 비견되는 세계각국의 재산권 체계 실태에 초점을 둔다. 연구의 시간적 범위로는 토지조사사업의 선행사업이었던 대한제국의 광무양전사업(光武量田事業)이 시작된 1898년부터 현재까지로 상정한다. 연구방법으로는 법리적·제도적·행정적 문헌 정리와 비교분석을 병행하였다.

3. 선행연구의 검토

경제적 근대화와 문명의 이행문제를 일찍이 거시적 수준에서 파악한 Karl Marx의 사적유물론과 Max Weber의 기독교 윤리론은 현재의 시점에서는 많은 비판의 대상이 되고 있으며, 문명의 「이륙」을 논하는 거대 담론은 오랜 기간의 침묵기를 거쳐 최근의 연구성과를 바탕으로 한 Ferguson(2013)²⁾, Diamond(2005)³⁾, Morris(2011)⁴⁾, De Soto, Acemoglu · Robinson

(2012)⁵⁾등에 이르러 새로운 전환기를 맞고 있다. 그중에서도 De Soto는 저개발국의 시각에서 문명의 이륙이 지구상의 특정 지역에만 나타나고 특정지역에서는 나타나지 않는 이유를 남미를 비롯한 세계각국의 현지조사를 토대로 규명하였다.

II. 토지조사사업과 근대적 소유권

1. 토지조사사업의 성격

일제 토지조사사업의 사회적, 경제적, 역사적 의의에 관하여 기존의 학설들은 대체로 두가지 입장으로 나뉘어져 있는데, 그 하나는 「수탈론」이고 다른 하나는 「식민지근대화론」이다.⁶⁾ 조선 시대에는 존재하지 않았던 일련의 「근대적 소유권」이 일제의 토지조사사업(이하 필요시 “사업”으로 약칭)을 통하여 성립하였는가의 여부를 놓고 기존 역사학계에는 몇가지 상반된 해석이 있었다. 그 하나는 사업이 봉건적 소유관계를 근대적으로 가장한데 불과한 것으로 결코 농촌의 봉건적 생산관계를 완전히 극복하여 지양할 수 없으며, 오히려 농촌의 봉건적 성질 그 자체를 일층 강화시켰다는 견해로서, 조선사회 내부로부터 토지조사사업을 수행할 내적 생산력의 발전이 없었고, 자력으로 봉건적 토지소유관계를 해체할 단계에 나가지 못했다는 시각을 전제로 하고 있다⁷⁾. 이후 이와같은 “식민사학의 정체성론”을 비판하면서 동시에 사업의 제국주의적 수탈성을 강조하는 연구가 많았다. 신용하(1982)⁸⁾는 사업

2) Ferguson, N., *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*, 위대한 퇴보, 구세회 역, 21세기 북스, 2013, pp.1~192.

3) Diamond, J., *Guns, Germs, and Steel: the Fates of Human Societies*, 총, 균, 쇠: 무기 병균 금속은 인류의 운명을 어떻게 바꿨는가, 김진준 역, 문학사상사, 2005, pp.1~496.

4) Morris, I., *Why the West Rules—for Now: The Patterns of History, and What They Reveal About the Future*, Picador, 2011, pp.1~768.

5) Acemoglu, D. · Robinson, J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, 국가는 왜 실패하는가, 최완규 역, 시공사, 2012, pp.1~544.

6) 김봉준 · 이한경, “조선토지조사사업에 관하여”, 경영사학, 한국경영사학회, 2013, 제28집 제1호, 통권65호, p.57.

7) 왕현중, “조선토지조사사업 연구의 과제와 시론적 검토”, 역사와 현실, 한국역사연구회, 2003, vol.50, p.200.

8) 신용하, 조선토지조사사업 연구, 지식산업사, 1982, pp.1~291.

의 본질이 토지를 약탈하고 지세를 수탈하는 데 있었던 만큼 사업의 실시과정에서 농민의 권리를 박탈하는 폭력성이 나타났을 뿐만 아니라 토지의 측량과 신고·査定과정에서 민족적·계급적 자의성이 작용했음을 강조했다. 또 사업의 과정에서 조선후기 이래 내재적으로 발전해오던 경작권, 개간권, 도지권, 입회권 등 농민의 각종 권리는 부정되고 지주의 사유권만 보장되었다고 본다. 결과적으로 사업으로 인해 적지 않은 토지가 지주의 소유지로 둔갑되거나 국유지로 강제 편입되고 광대한 국유지가 무상으로 창출되었으며 그 일부가 국유지 불하방식으로 일본인에게 넘어갔다고 주장하였다. 이러한 시각은 사업이 조선의 내재적 발전을 억압·말살했다는 식민지성을 부각시켰다.

1980년대 중반 사업의 원자료들이 대거 발견되면서 사업에 대한 실증적 연구가 주를 이루었는데, 이들 연구들은 지세부담, 경작권의 유무, 국유지수탈의 사실여부 등의 측면에 있어 사업이 신고주의에 입각한 수탈이었다는 주장을 반박하거나⁹⁾, 사업이 기존의 사용·수익·처분권의 삼권 통일적 권리개념을 소유권의 개념, 특히 처분권을 중심으로 전환해 토지소유권 제도의 근대적 전환을 이루어 냈다고 인정하였고¹⁰⁾, 사업으로 인해 수조권적 토지 지배가 해체됨으로써 토지에 대한 정치적 지배가 해체되었고 지조 수취에 내재된 정치적 속성도 해체됨으로써 근대적 지세제도가 확립되어 근대적 토지변혁이 이루어졌다고 보면서 사업이 조선사회의 내재적 발전에 기초하면서도 새롭게 근대적 토지소유권제도를 창출했다고 평가하였다. 이러한 실증론적 시각은 사업이 토지의 사적소유를 ‘소유자’라는 근대적 형식으로 법인하고 그에 상응하는 증명제도를 구비함과 동시에 전통적 결부제를 폐지함으로써 근대적 토지소유를 성립시켰는 바, 이에 농민의 토지와 관습적 권리가 폭력적으로 수탈되는 국면이 정책

적으로 조장되거나 관철된 적은 없었으며 사업 이전에 이미 조선사회의 사실상 사적 소유가 상당 수준 발전하고 있었기 때문에 사업은 이것을 공식화하고 명시화함으로써 이후 조선사회의 근대화에 토대를 제공했다고 보는 김홍식 외 5인(1997)¹¹⁾에서 그 완성된 모습을 나타내었다.

2. 제3세계의 사례들

토지조사사업이 이전에 존재하지 않았던 근대적 재산권제도를 창출하였는가의 문제는 현재까지도 부동산에 대한 근대적 소유권이 확립되었다고 보기 힘든 여러 국가들의 사례를 통해 간접적으로 접근해볼 수 있다.

평균적으로 제3세계와 구 사회주의 국가들에서 『도시 부동산의 85%와 농촌 부동산의 40%~53%는 『죽은 자본』의 형태로 존재한다. 구체적으로 필리핀 도시 거주민의 57%, 농민의 67%가 지닌 자산은 죽은 자본이다. 페루에서는 도시민의 53%와 농민의 81%가 불법 건물에서 살고 있다. 이집트에서는 도시민의 92%와 농민의 83%가 죽은 자본이나 다름없는 주택에서 살고 있다. 이들 주택들의 시장가치는 500~5000달러 내외 밖에 되지 않지만 이들의 수가 천문학적이기 때문에 총자산의 가치는 매우 거대하며, 페루의 경우 약 740억 달러에 이른다. 이는 페루의 모든 국영기업과 국유시설 가치의 11배이며 지금까지 페루에 투자된 직접해외투자액의 14배이다. 필리핀의 불법적 부동산의 시장가치는 약 1330억 달러에 달하는데, 이 수치는 필리핀 증권거래소에 상장된 기업들 총자산의 4배이고 시중은행들 보유예금 총액의 7배이다. 이집트에서 죽은자본인 부동산의 총가치는 약 2400억 달러이다.』¹²⁾

여기서 『죽은 자본』이란 『명시화되지 않아 자본화되지 않은 자산』을 가리키는 용어으로써 부동산 등 주요 자산이 등기·등록에 의해公示되

9) 이영훈, “쟁점 토지조사사업의 수탈성 재검토”, 역사비평, 역사비평사, 1993, 통권 24호, p.330.

10) 배영순, “한말·일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구”, 서울대학교 국사학과 박사학위 논문, 1988, p.55.

11) 김홍식 외 5인, 조선토지조사사업의 연구, 민음사, 1997, pp.1~564.

12) De Soto, 전제서, p.38.

고 공식적으로 관리되지 않음으로써 근대 경제의 「이륙」에 필요한 자본화가 결여되어 있는 상태를 지칭한다. 북미, 유럽, 동아시아 등 경제적 「이륙」을 성취한 선진국들을 제외한 나라들에서 자산의 명시화를 통한 「자본화」는 불충분하거나 미비되어 있다. De Soto는 13년에 걸쳐 아시아·아프리카·아랍·중남미의 수만마일을 여행하고 나서 다음과 같은 결론을 내렸다: “우리가 조사한 모든 국가들에서 약 80%에 달하는 토지가 최근 기록으로 갱신되지 않았거나 합법적인 책임을 갖는 소유주가 없었다.”¹³⁾

이들 국가에서 명시화되지 않은 부동산소유권은 제도적 공식체계가 아니라 일종의 지역규약인데, “이런 규약은 법 체제에서 빌려온 규정들과 그들의 출신지에서 통용되던 관습을 적절히 혼합한 것으로 지역권력층에 의해 시행되고 그 지역에서 전반적으로 통용되는 사회적 계약을 바탕으로 유지된다. 제3세계에서 이러한 지역규약을 운영하는 단체로는 도시개발조합, 농업협회, 중소상인조합, 운송조합, 광산업자권익연합, 농촌개혁수혜자연합, 개인주택조합, 거주지연합, 주민협회, 지역위원회 등의 비합법 조직을 들 수 있다.”¹⁴⁾

그 구체적인 양상은 국가들마다 차이를 보이는데, 예를 들어 “인도네시아에서는 전체 토지 가운데 7%만이 합법적 소유자가 존재하며 진짜 소유권과 날조된 소유권에 대한 대규모의 거래가 이루어지고 있다. 토지매입자들은 한 토지에 대해 여러명의 주인이 나서는 광경을 심심치 않게 접하고, 은행은 대출에 대한 담보로 토지를 받아들이기를 거부한다.”¹⁵⁾

“러시아에서 토지 소유권을 보호하기 위한 메커니즘은 아직 초기단계에 머물러 있다…브라

질 아마존의 정글에서 합법적 소유권이 있는 토지는 10% 남짓이다. 1995년 브라질의 건설산업은 0.1% 성장했는데 반해, 시멘트 판매량은 20% 증가하였는데, 이러한 불일치는 브라질 건물의 60~70%가 등록되어 있지 않기 때문으로 추측된다. 현재 브라질의 주택시장은 공식적인 부문에서 점점 더 불법영역인 「파벨라(favela)」¹⁶⁾로 이동하고 있다…필리핀에서는 사유지든 국유지든 도심지에 집을 짓고 합법적인 소유권을 획득하려면 반드시 이웃들과 함께 조합을 만들어 국가주택자금 프로그램(state housing finance programme) 요건을 통화해야 한다. 이 과정은 총 53개소의 기관에서 168단계의 절차를 거치는데 그 기간은 대략 13년에서 25년이 소요된다…이집트에서 국유지에 속하는 사막 지역에 정식으로 토지를 구입하고 등록하려는 사람은 31개소의 관공서와 사설기관에서 최소 77단계의 절차를 거쳐야 하고 이 과정은 5년에서 14년의 시간이 소요된다. 이런 현실 때문에 약 470만명의 이집트 국민들이 불법적으로 집을 지을 수밖에 없다.”¹⁷⁾

그럼 제3세계에서 이러한 저개발상태를 극복하기 위한 정책적 노력은 없었는가? “1820년대 스페인에서 독립한 이후로 남미에서는 자본주의 체제를 구축하기 위한 개혁시도가 네차례 있었다. 페루정부는 스페인의 침략 이후 400년동안 최소한 22차례나 재산을 합법화하려 시도했다.” 『1824년에 제정된 페루헌법은 페루 원주민의 대부분을 차지하는 빈민들이 국토의 합법적인 소유주라는 사실을 명시했다. 페루 정부는 여러 번 헌법의 원칙을 강화하기 위한 수많은 법령을 시행했다. 그러나 그 어떤 법령도 실효를 거두지 못했다. 페루의 법은 거래를 통해 재산관계가 끊

13) De Soto, 전제서, p.95.

14) De Soto, 전제서, p.99.

15) De Soto, 전제서, p.104.

16) 브라질의 여러 도시에서 법이 미치지 않는 지역을 파벨라(favela)라 부르는데 이곳은 사회의 공식법체계에 포함되지 않지만 철저하게 수요와 공급의 원칙에 따라 운영된다. 제3세계의 이러한 지하경제에는 온갖 최신 유행품들이 거래되고 생산되며(짝퉁으로), 기계공장과 자동차공장까지 갖추어져 있을 뿐 아니라 은밀한 연계를 통해 전기와 물 등의 사회간접시설까지 갖추고 있다. 여기에서 대중교통을 담당하는 버스과 택시는 대부분 무면허이다.

17) De Soto, 전제서, p.93; p.97; p.28.

임없이 변하는 동안에 자산의 소유권에 생긴 중요한 변화를 추적하거나 기록하지 못하였다. 근대화된 지도와 첨단 전산체계가 도입되고 최신의 기술적 조건이 형성된 상황에서도 소유권을 등록하고 변경하기 위한 합법적 절차는 20년 이상 소요될 수 있다.』¹⁸⁾

지난 150년동안 중남미에서 국민들에게 합법적 재산권을 제공하기 위한 정부 정책들은, 위임법을 통해 사유재산권을 보장하는 우익적 성향이든 아니면 정부가 운영하는 집단농장의 형태로 빈민들의 토지를 보호하는 좌익적 성향이든, 모두 실패로 끝나고 말았다.

“수십년간 제3세계 국가들은 측량과 지도제작, 전산화된 기록체계와 같은 재산권 관련 프로젝트에 수십억달러를 투자했다. 이러한 프로그램들은 대부분 형편없는 결과 때문에 조기 종료되었고, 새로운 지도와 컴퓨터는 대량 도입되었지만 새로운 소유주는 거의 없는 결과를 낳거나(브라질), 지방에 예외를 적용했던 탓에 불법적인 자산을 합법적인 자산으로 전환하려는 노력이 모두 실패로 끝났다(태국).”¹⁹⁾

3. “죽은자본”과 “자본의 미스터리”

적절한 합법적인 제도를 제정하는 것만으로는 근대적인 경제 체제를 뒷받침할 수 있는 재산권을 확립할 수 있다는 개념은 언뜻 보기에는 납득하기 어려운 개념이다. 왜 법을 공포하고 시행하는 것만으로 근대적인 재산권제도가 창출되지 않는가? De Soto의 방문을 받은 대부분의 서구권 학자들은 이 문제에 대해 한번도 생각을 해본 적이 없기 때문에 답변을 내놓을 수 없다고 대답했다. 그 이유는 “서구사회에서 불법적인 재산권을 증명하기 위한 수단들 가운데 어떤 것들을

합법적인 재산 체제의 공통 요소로 채택했는지 알 수 있는 기록은 현재 거의 존재하지 않기 때문이다.”²⁰⁾ 서구인들은 현재 이 메커니즘에 완전히 익숙해져 있기 때문에 그 존재 자체도 인식하지 못하고 있는 경우가 많다. 명시화 과정 또는 자본화 과정은 문명의 「기록」을 이룩한 선진사회들의 체제 내부 깊숙한 곳에 숨어있는 인프라로서 그 대부분은 자산과 노동을 자본으로 변환하는 복잡한 과정이다. 그렇지만 “이미 문명의 「기록」을 성취한 서구 문명권에서 이러한 전환 과정은 결과적으로 성공을 거둔 셈이지만 그들은 이 과정을 기억하지 못하며 확실한 기록도 남겨두지 않았다. 그 과정이 수백년이라는 장기간에 걸쳐 수많은 시행착오를 거치며 점진적으로 진행되었기 때문이고, 때로는 기득권 세력의 큰 저항을 받아 지지부진 하거나 후퇴하였던 적이 다반사였으며, 세부적인 사항들이 너무 많아서 핵심을 파악하기가 어려웠기 때문이다.”²¹⁾

이와 같은 맥락에서 조선토지조사사업이 한번의 법제정과 실행으로 근대적 토지소유권이 창출되고 재산권의 명시화와 자본화의 토대가 되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 재산권이 일반적으로 이해되는 단순한 법적 개념보다는 좀 더 미묘하고 복잡한 실체라고 De Soto는 말한다. 즉 대부분의 재산권은 합법적인 체제에 의해 시행되는 아주 사소한 부분이고, 소유권 제도의 핵심은 대체로 법체제의 발전과 무관한 무의식적인 사회적·경제적 관습의 문제이다.²²⁾ “재산은 자산 그 자체가 아니라 자산의 보유와 사용과 교환 방식에 대한 대중의 여론”이며, 사람들이 자산의 소유권과 자산의 사용·변화를 통제하는 규칙에 대한 공감대를 형성할 때 재산규약이 최고의 효과를 발휘한다. “재산에 관한 국가적인 사회계약을 창출하기 위해서는 먼저 수많은 지역적인 사

18) De Soto, 전계서, p.28; p.22; p.187.

19) De Soto, 전계서, p.225.

20) De Soto, 전계서, p.205.

21) De Soto, 전계서, p.185.

22) Rapaczynski, A., “The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights”, *Journal of Economic Perspectives*, 1996, 10(2), pp.87~103.

회계약에 대한 사고, 기대, 의도, 관습, 규칙 등 심리적·사회적 과정의 이해가 이루어진 후에 그 지역적인 계약들을 하나의 국가적인 계약으로 통합할 수 있는 법체계를 활용해야 한다.”²³⁾

4. 토지조사사업의 역할 재검토

이러한 논의를 받아들인다면 조선토지조사사업은 기존 사회에 존재하지 않았던 소유권 관계를 강제로 창출시키려 시도한 사례에는 속하지 않는 것으로 보인다. “전 근대적 사회에서 광범위하게 존재하는 복잡하고 다층적인 사회계약을 합법적인 재산체제로 통합할 수 있는 유일한 방법은 일종의 연결장치로서 합법적·정치적 구조를 구축해 사람들이 자체적으로 제정한 불법적인 규약과 연계시킨 후에 그들이 자발적으로 이 새로운 합법적인 사회계약의 틀로 진입하도록 하는 것이다...이 연결장치는 단 한사람도 불안해하거나 이탈하는 일이 발생하지 않도록 아주 튼튼하고 넓어야 한다. 이것이 바로 서구가 수백년동안 사용해왔던 방법이다. 제3세계에서의 재산권제도 개혁 실패는 기본적으로 기존의 사회계약을 고려하지 않았기 때문이고, 법을 기안하고 실행하는 공무원들이 시민사회의 불법적이지만 자체적인 규약을 확립했음을 인식하지 못했기 때문이다.”²⁴⁾

조선토지조사사업은 이미 조선사회에 광범위하게 존재하고 있던 토지의 실질적 소유권을 근대적으로 법제화하고 공식화하고자 한 사업이었다. 일제는 사업을 위하여 여러 사전준비를 진행하였는데, 먼저 한일합방 전 통감부 시절인 1906년 『부동산법조사회』를 설립하여 조선의 토지에 대한 권리를 전체적으로 조사하였다. 주요 작업 내용은 일본의 명치민법을 기준으로 동

일한 권리가 한국에도 관습적으로 존재하는지 밝히는 것이었다. 그 결과가 요약정리된 것이 1908년 『부동산법조사보고요약』인데, 여기에서는 한국에서 토지 소유권이 개인에게 법률적으로 인정되어 있지 않다고 결론을 내렸다.²⁵⁾ 또한 대한제국 탁지부에서 일본어로 간행한 『토지조사강요』²⁶⁾는 사업 이전 조선에서 “모든 토지제도가 흐트러져 확립되지 않았기 때문에 토지에 대한 조세의 부과도 역시 문란함이 심하고 토지소유권의 이동 역시 정리되지 않았다”고 기록하고 있다.²⁷⁾ 당시 일본인들은 이와 같이 조선에 근대적 토지소유권이 존재한다는 데 회의적이었고 또 그것으로 토지조사사업의 명분을 찾았지만 현대의 연구들은 전술한 바와 같이 조선에 이미 전근대적 왕토, 국토의 개념과는 양립할 수 없는 토지소유권 개념이 존재하였다는 데 다수설이 동의하고 있으며 이는 De Soto가 제기한 재산권의 정의와도 일치한다. 즉 조선토지조사사업은 서구 諸國이 오랜 기간 시행착오를 겪으며 수행했던 부동산의 명시화과정을 단기간에 강력한 집행력으로 이루어 낸 사례라 할 수 있으며 이 과정에는 “기존 관습과 규약을 배제하지 않고 전통적인 지역적 계약들을 하나의 국가적인 계약으로 통합”하려는 명확한 정책목표를 가진 사업추진주체가 있었다. 일제는 1910년 3월 『토지조사국』을 설립하면서 토지조사사업을 본격적으로 추진하였는데, 사업에서 토지조사의 원칙은 신고주의에 기초한 현장조사주의였으며, 모든 법적 책임을 신고의무자인 지주가 지도록 한 지주책임제였다. 그러나 법적 강제력만으로 사업을 강행할 때 성과를 제대로 거두지 못하고 오히려 반일감정을 조장할 우려 때문에 일제는 토지신고서 제출, 지주의 입회, 지주의 사정공시 열람, 이동신고서 제출 등에 유연성을

23) De Soto, 전계서, pp.177~178.

24) De Soto, 전계서, pp.193~194.

25) 이영학, “일제의 토지조사사업과 기록관리”, 역사문화연구, 역사문화연구소, 2008, Vol.30, p.123.

26) 발행년도 미상.

27) 윤대성, “대한제국의 토지조사사업과 토지소유권의 처분 : 『토지조사강요』의 분석을 중심으로”, 민사법이론과 실무, 민사법의 이론과 실무 학회, 2003, Vol.7 No.1, p.5. “지적의 문란으로 황폐지에도 조세가 부과되는 곳이 있는가 하면 새로 개간한 토지에 조세가 부과되지 않는 경우도 있었다. 토지소유가 변동되더라도 토지소유주는 납세 의무자가 되지 않고 소작인이 그 의무자가 되었을 뿐 아니라 토지의 매매계약에 의하여 매도인이 영구히 납세의무를 부담하는 경우도 있었다. 따라서 사업은 토지제도를 확립하고 조세제도를 개혁함을 목적으로 한다.”

보이면서 관리들을 독려하는 방식으로 사업에 임하였다.²⁸⁾ 조선의 농민들은 수탈론의 주장과는 달리 결수연명부의 작성 및 토지조사사업에 의한 소유권 확인작업에 적극적으로 참여하였다.²⁹⁾ 광무양안(1898~1904)의 조사 과정에서는 토지소유자가 자신의 이름을 밝혀보았자 조세부담만 가중될 우려가 있어 자진 신고를 꺼렸지만 토지조사사업의 준비사업이었던 결수연명부의 경우 토지소유권을 확정짓는 사업의 전초적 성격으로 인식되었기 때문이다.

토지조사에 의한 결과가 공시열람된 후 그査定대로 확정된 소유권에는 사법재판소의 재판과 제도적으로 계통을 달리하는 행정기관의 행정처분이었지만 사법재판소의 판결로도 부정할 수 없는 절대성이 부여되었다. 이 소유권은 ‘원시취득’의 법적 성격을 갖고 있어서 사업 이전과의 관계가 완전히 단절되었다.³⁰⁾ 즉, 조선사회에는 토지소유권이 확실하게 존재하였고 사업은 조선말 토지소유관계를 명실공히 확인하였으며 폭력 및 절차의 조작을 통한 귀속관계의 대량 변동은 없었다. 토지조사사업을 통해 대규모의 농지가 일제에 의해 수탈되었다는 주장은 많은 국내외 실증연구들에서 부정되었다.³¹⁾

다만 여기에서 20세기 초의 조선과 20세기의 수많은 제3세계국가들에서 전근대적 소유권의 발달이 어느 정도까지 었는지의 비교연구는 아직 보고되지 않았기에 조선이 재산권 근대화 성공하고 다른 나라들은 실패한 것이 과연 전 근대적 사회 발전의 차이 때문인지 아니면 일본총독부와 같은 강력하고 조직적이며 나름 “공정”한 정치력과 행정력의 부재 때문이었는지는 미지이며 향후의 연구에서 확인되어야 할 과제이다.

실제 한일합병 당시 조선의 토지소유권 제도

에는 “형식만 근대적이지 않았을 뿐 실질적으로는 완전히 근대적인 재산권제도”라 보기에는 미흡한 점이 여럿 있었다. 조선의 토지제도 하에서 개별 지주(당시 명칭으로는 起主)가 개별 필지와 관계에서 소유자 본인이 되는 일대일의 조공관계는 모든 토지에서 확정될 수 없었다. 조선의 토지지배는 그 인신지배와 분리된 이원의 구조를 특징으로 하고 있었기 때문이다. 즉 호적과 토지제도가 분리되어 있었다. 量田과정에서 소유자가 입회하여 본인임을 증빙하고 소유권을 확정받는 절차가 없었으며 따라서 量田이후의 소유자 변동을 추적하여 量案을 수정해 감으로써 量案을 근대적 토지대장으로 관리해가는 토지행정과 제도를 성립시킬 수 없었다.³²⁾ 일제는 사업과 거의 동시에 진행한 호구조사를 통하여 민적부를 완성함으로써 소유자 본인에 대한 인적 증명체계를 갖추었다. 따라서 사업 이후 토지소유자 명의를 변경하기 위해서는 戶籍吏가 발부한 증명서가 필요하였으며, 이 제도는 「인감증명제」를 통해 지금까지 이어오고 있다.

또한 조신시대 量案과 사업의 결과물로서의 토지대장을 비교하면 토지대장의 소유자가 量案의 소유자에 비해 절반 이하이며, 이는 量案의 소유자 파악이 假名·戶名·字 또는 奴名·異名에 의해 많은 부분 중복되었음을 짐작할 수 있다. 또한 量案상의 起主 수가 호적상의 戶數를 크게 상회하는 현상 역시 다반사였는데, 이는 타 지역 거주자가 해당 지역 토지를 소유하는 현상으로는 충분히 설명되지 않으며 이름의 중복 또는 가용으로 설명할 수 밖에 없다.³³⁾

근대사회에서 公은 私의 구체적이고 개별적인 이해관계로부터 분리되어 그것들을 조정하고 통합하는 위치에 있다. 따라서 근대사회에서 국

28) 최원규, “일제 토지조사사업에서의 소유권 査定과정과 裁決”, 한국 근현대사 연구, 한국근현대사학회, 2003, Vol.25, p.290.

29) 김봉준·이한경, 전계논문, p.69.

30) 최원규, 전계논문, p.287.

31) Baker, E., “Establishment of a Legal System Under Japanese Rule”, *Introduction to the Law and Legal System of Korea*, 송상현 편, 서울 경문사, 1983, p.204.

32) 김홍식 외 5인, 전계서, p.132.

33) 김홍식 외 5인, 전계서, p.243.

가 자신도 공유지에 대한 소유자인 한에서는 사유지의 소유자인 시민과 동렬에 놓인다. 조선의 토지제도에서 이같은 근대적 형태의 公-私의 분리는 이루어지지 않았다³⁴⁾. 따라서 조선시대에는 사실상 근대적 토지소유에 부합할 정도의 높은 수준으로 사적 토지소유가 발전하였음에도 불구하고 그에 상응하는 국가적 법인체계가 끝내 결여되어 있었다고 볼 수 있다.³⁵⁾

Ⅲ. 토지조사사업과 “자본화 과정”

1. 토지조사사업과 근대적 소유권

일제는 토지조사사업을 통하여 조선의 토지에 존재하는 소유권 및 여러 형태의 관습적 「물권」들을 파악한 후 이 권리관계를 당시의 일본민법에서 차용한 서양의 법체계, 특히 독일의 대륙법계에 맞추어 조정함으로써 조선에서 근대적 법률관계의 틀을 부여하게 된다. 구체적으로 국유지의 경우 종전 국유지 경작 농민이 행사하던 소작권의 양도·매매·전당·전대 등을 금지하고 소작계약기간은 5년으로 정했다. 종전 국유지에서 경영권을 거의 전일적으로 행사하던 작인의 권리가 크게 약화된 것이다. 또한 일제는 중간소작(중답주)을 강제로 해체시켰으며, 궁방 등 국유지를 관리하던 자가 갖고 있던 일종의 경영권인 도장권(導掌權)도 해체하였다. 도장권은 매매 상속 양도되는 일종의 물권이었다. 도장권 중 투탁도

장은 환회하고 일반도장(役價도장 作도장 納價도장)은 유상몰수했다. 정당성이 없다고 판단된 도장권은 무상몰수하였다. 이에 대한 반대급부는 토지조세부담의 면제였다(소유자가 아니었기 때문에).³⁶⁾

민간 토지의 도지권(賭地權)³⁷⁾에 대해서는 20~40년 기한의 소작권으로 교체해줌으로써 물권성을 어느정도 인정하였다.³⁸⁾ 그러나 개간권·입회권 등 기타 물권은 모두 부정되었다. 이로 인해 자작 또는 병작제 하에서 안정적 경작을 보장받았던 조선사회의 소농사회는 큰 충격을 받았다. 소농의 대부분을 차지했던 하층농민들이 계약관계의 소작농으로 전락하였기 때문이다. 이에 소농들은 적극적으로 소작쟁의를 일으켰고 이는 훗날 3·1운동으로 이어졌다.

사업을 통하여 제도화된 토지에 대한 물권은 일본민법을 따라 소유권, 저당권, 질권, 지상권, 영소작권, 지역권, 선취특권, 임차권이었다.³⁹⁾ 여기에는 대한제국이 입안했던 不動產權所關法에 포함된 賃租權은 제외되었다. 일제는 조선민사령을 통해 관습법 보호의 원칙을 천명했으나 실제로는 등기대상에서 제외함으로써 소유권 이외의 물권적 성격을 갖는 경작권은 점차 부정되었다.⁴⁰⁾

일제가 토지조사사업을 통하여 기초를 마련한 근대적 소유권체제는 사업 이후 조선농업의 생산성이 점진적으로 상승하는 데 제도적인 기틀을 마련하였는데, 이는 식민지시기 미곡생산 단보당 수확량이 꾸준히 증가하였다⁴¹⁾는 사실에

34) 김홍식 외 5인, 전게서, p.180.

35) 김홍식 외 5인, 전게서, p.197.

36) 최원규, 전계논문, p.268.

37) 소작인에게 관습적으로 부여되던 권리로 영구적으로 경작을 할 수 있는 권리, 25~35%의 상대적으로 낮은 소작료만을 지급할 수 있는 권리 등이 포함되어 있다. 이러한 도지권은 매매·상속·양도할 수 있었으며 저당의 대상이 되기도 했다. 도지권의 매매가격은 토지소유권을 매매하는 가격의 2분의 1에 이르렀으며, 지주가 도지권을 회수하거나 다른 사람에게 넘기기 위해서는 소작농의 동의를 얻고 상당한 대가를 지불해야 했다는 점에서 단순한 영구소작권이 아니라 부분적인 소유권으로 보는 견해가 일반적이다. (출처: 네이버 지식백과, 한국고중세사사전, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=919240&cid=42957&categoryId=42957>.)

38) 김봉준·이한경, 전계논문, p.66.

39) 최원규, 전계논문, p.272.

40) 최원규, 전계논문, p.273.

41) 조석근, “토지조사사업과 농지개혁이 토지생산성에 미친 효과에 관한 비교 분석”, 동향과 전망, 한국사회과학연구회, 2007, Vol.71, p.314.

서 확인된다. 조석곤(2007)⁴²⁾은 “등기제도와 같은 공증제도를 통해 근대적 사적소유권을 확립 해준 사업이 이후 조선의 경제발전에 어떤 영향을 주었는가”라고 묻고 그 대답으로서 다음과 같은 세가지 요인을 제시한다.

첫째, 소유권제도가 안정되면 토지소유자의 토지투자에 대한 인센티브가 증가하기 때문에 경제성장에 순기능을 한다. 한 경제체제가 지니고 있는 인센티브구조는 단순히 경영구조의 측면에서만 찾을 수 있는 것은 아니며 각종 공식적 비공식적 규범 등을 포함한 그 체제에 내재되어있는 제도의 총체적인 결과물이다. North·Thomas(1973)⁴³⁾는 소유권 제도의 안정화가 제3자에 의한 수탈을 배제함으로써 생산적 투자를 활발하게 하고 이를 기반으로 근대 자본주의가 본격적으로 발전하였다는, 즉 「이륙」할 수 있었다는 논거를 제시하였다. 둘째, 소유권 안정화에 필수적인 것은 등기제도의 확립인데, 이는 토지거래에 소요되는 비용을 결정적으로 감소시킨다. 등기제도하에서 개인은 자신의 소유권을 보호하기 위해 사적으로 투자해야하는 비용이 크게 줄어들기 때문이다. 셋째, 토지에 대한 과세기준이 확정됨으로써 토지수확물에 대한 자의적이고 전근대적인 수취가 사라졌다. 토지에 대한 세금은 사업 이전의 경우 토지소유자가 아닌 경작자가 부담하였는데, 사업 이후에는 지주가 부담하게 되어 근대적 조세체계의 모습이 갖추어졌고 이는 현대의 재산세로 이어지게 된다.

제도적 변혁이 경제발전에 미치는 영향에 대한 이와같은 접근은 De Soto이 제시한 「자산의 자본화」개념과 일맥상통한다고 할 수 있다. 다만 De Soto는 이 과정에 대하여 보다 체계적인 개념을 제시하였다. 즉 De Soto의 개념적 틀에서, 일제의 토지조사사업은 「부동산의 자본화 과정

에 기초」가 되었으며 이후 한국사회가 1960년대 이후 경제적 「이륙」을 달성하는 제도적 토대를 제공했다고 간주할 수 있다.

De Soto가 수많은 사례를 들어 논한 것처럼 “전세계 200여개국 가운데 확장된 세계시장에서 충분한 자본을 창출하는 국가는 고작 25여개국에 불과하다.”⁴⁴⁾ De Soto가 직접 한국을 지명하지는 않았지만 한국의 현대경제가 경제발전의 「이륙」을 달성하였음을 부정하는 시각은, 일부 교조적인 「식민지 종속론」을 제외하고는, 찾아볼 수 없다.⁴⁵⁾ 한국은 어찌되었건 경제의 「이륙」을 이룩해낸 데에서 그치지 않고 현재 세계시장에서 한때의 선진국들과 치열한 경쟁을 치루어내고 있는 산업국가이다. 「자산의 자본화」과정을 수백년에 걸쳐 점진적으로 이루어냈기 때문에 그 명시적 흔적이 잘 보이지 않는 서구선진국들과 달리 한국의 토지조사사업이라는 명시적 전환점을 겪은 이후 50여년만에 「이륙」에 성공했기 때문에 토지조사사업의 역할이 주목받게 된다.

2. 자산의 자본화 과정

「자산의 자본화 과정」에서 핵심적인 것은 「합법적인 공시재산체계」인데, “이 체계를 「자본」을 만들어 내는 수력발전소」와도 같다.”⁴⁶⁾ 수력발전소란 의미는 호수나 강에 있는 엄청난 양의 물이 중력차에 의해 운동에너지로 전환되지 않는 한 쓸모가 없듯이 전근대사회에 존재하는 방대한 양의 자산 — 그 대부분이 부동산자산인 — 이 「비인격적이고 체계화된 재산권제도」를 통해 명시화되지 않는 이상 근대 자본주의의 「자본」으로 전환될 수 없다는 뜻이다. “자산이 명시화과정을 거쳐 자본화되지 않은 제3세계 사회에서는 집한 채를 매매하거나 임대하는데도 이웃사람들을 모

42) 조석곤, 상계논문, p.323.

43) North, D.·Thomas, R., *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, 1973, pp.11~39.

44) De Soto, 전제서, p.233.

45) 박세일, 대한민국 국가전략, 21세기북스, 2008, pp.121~283.

46) De Soto, 전제서, p.50.

두 동원해가며 오랜시간 온갖 복잡한 절차를 거쳐야 가능하다.” De Soto는 부동산 자본화과정의 여섯가지 효과를 다음과 같이 요약하고 있다.⁴⁷⁾ 첫째, 자산의 경제적 잠재력을 “고정”한다. 합법적인 자산과 부동산은 물리적 개념에서 머무는 것이 아니라 하나의 경제적·사회적 개념이 된다. 재산권과 더불어 부동산은 담보권, 지당권, 지역권 등의 경제적·사회적 자질을 취득한다. 이는 부동산 자산이 가진 잠재적인 생산성을 이끌어낸다. 둘째, 산재한 정보를 하나의 체계로 통합한다. 근대 민법의 정교한 개념과 법체계를 통해 특히 물권과 채권, 소유권과 용익물권·담보물권간의 관계가 명확히 정의되고 분쟁시 해결의 원칙적 기준이 제시된다. 셋째, 부동산을 비롯한 자산은 지역사회의 정치적 영역에서 객관적인 법의 영역으로 넘어가게 된다. 합법적인 재산은 그 소유자들을 책임을 갖는 개인으로 전환해 불특정 다수에서 개인을 분리해낸다. 이러한 방식으로 부동산의 소유자들은 반드시 부동산의 위치와 내역을 확인될 수 있게 누구에게나 공개하기 때문에 불특정 다수에 자신을 숨기는 능력을 상실하고 익명성을 포기하게 된다. 합법적인 재산은 단순히 소유자를 보호할 뿐만 아니라 그에 따른 거래를 보장해 소유권과 계약을 존중하고 법을 준수하도록 유도한다. 만일 누군가 잘못된 행동을 하면 그 행위는 이 체계 내부에 기록으로 남아 은행, 통신회사, 보험회사를 비롯해 재산을 통해 연계된 다른 모든 영역에서 신뢰할 수 있는 한 개인으로서 평판을 잃게 될 것이다. 따라서 이 체계는 수억명에 달하는 시민들에게 자본주의라는 게임에서 사용할 수 있는 기회를 제공한다. 넷째, 자산을 대체가 가능한 형태로 전환한다. 물질적인 부동산과 달리 부동산에 대한 명시화 문서는 부동산을 사업상 거래나 계약을 창출할 수 있도록 쉽게 조합하고 분리 사용가능한, 즉 대체가 가능한 형태, 모든 거래에 적합한 형태로 전환한다.

이렇게 부동산이 표준화되기 때문에 「객관적 비교가능성」이 창출된다. 표준화된 부동산은 그 조합이 용이하도록 변환된다. 표준화된 기록을 통해 사람들은 어떤 부동산이 특정한 방식으로 이윤을 극대화할 수 있는지 찾아낼 수 있다. 명시화되고 표준화된 재산권 체계는 직접 손을 대지 않고 자산을 분할하기도 한다. 공장 같은 자산은 실제 세계에서 결코 분할할 수 없지만 명시적 재산권 체계하에서는 다양한 비율로 분할 가능하다. 주식이 바로 그것이다. 자산 소유자들은 장남감 블록처럼 다양한 방식으로 재산을 분할하고 조합할 수 있다. 다섯째, 수많은 사람을 네트워크로 연결한다. 합법적 재산체계는 부동산등의 자산이 사람들 사이로 안전하게 다닐 수 있도록 이어주는 연결장치같은 광범한 인프라를 형성한다. 합법적 재산체계는 “단순히 소유권을 보호한다는 측면”에서 경제의 「이륙」에 공헌하는 것이 아니다. 마피아나 원시부족들도 자신들의 자산을 대단히 효과적으로 보호한다. “합법적 재산체계가 문명의 진전에 공헌한 것은 자산과 자산이 지닌 잠재력 사이에 이루어지는 의사소통의 흐름을 급진적으로 개선했다는 점이다.”⁴⁸⁾ 인구에 따른 효용성으로 정의되는 네트워크의 가치는 대체로 사용자수의 제곱에 비례한다. 이것은 보통 「네트워크 효과」로 불리운다. 전화, 전기, 인터넷처럼 재산체계는 광대한 네트워크에서 서로 연결될 때 어마어마한 위력을 발휘한다. 한발 더 나아가, 네트워크 효과 그 자체가 발휘되려면, 대부분의 사회기간시설의 경우⁴⁹⁾ 특정 건물과의 명확하고 제도화된 접속이 필요하다. 명시화된 재산체계가 없으면 요금청구와 사용량 측정, 손실통제 등의 관리가 근본에서 위협받게 된다. 모든 건물은 사회기간시설의 종착점이다. 이것들을 ‘책임있는’ 종착점으로 전환시키는 것이 바로 합법적인 재산이다. 여섯째, 거래를 보호한다. 합법적 재산체계의 네트워크 효과는 모든 소유권이 끊임없이

47) De Soto, 전제서, pp.55~68.

48) De Soto, 전제서, p.64.

49) 개인의 인적사항과 신용만이 문제되는 무선통신(휴대전화와 스마트폰)체계를 제외하면 전기, 가스, 지역난방, 상하수도, 도로, 인터넷, 유선전화 등 사회기간시설 대부분이 부동산을 명시하는 특정한 주소체계를 전제조건으로 한다. 실제 제3세계 지역 사회기간시설 및 공공서비스의 30~50%가 서비스의 무단사용과 기술적, 경제적 손실로 인해 심각한 어려움을 겪고 있다.

추적되고 보호된다는 사실에서 비롯된다. 자산에 대한 물권의 변화 기록은 저당, 임대, 연체, 파산 등 각종 법률행위의 기초가 되기 때문이다. 합법적 재산체계에서는 공공기관 뿐만 아니라 수많은 사설기관들이 자산을 명시화하고 추적하는 업무를 보조하기 위하여 존재한다. 거래기록 관리업체, 중개업체, 결산대행업체, 감정평가사, 재산보험회사, 신용보험회사, 근저당 설정회사, 신용서비스회사 등이 그것이다.⁵⁰⁾ 명시적 재산권체계는 적은 거래비용으로 엄청난 양의 자산을 유통시키기도 한다. 돼지나 옥수수를 거래하는 방식에서 남미의 농민들과 시카고 상품거래소를 비교하면 그 거래량의 차이가 명확해진다.

부동산의 「자본화과정」이 완료되지 못한 사회에서는 국민들이 자본주의 경제의 특성을 대표하는 다른 모든 활동에 아무리 열성적으로 참여한다고 해도 결코 자본을 창출하지 못한다. “남미에서 가장 빈곤한 국가의 하나인 아이티에서 빈민층이 보유한 총 자산은 1804년 프랑스에서 독립한 이후 받은 모든 해외투자를 합한 금액의 150배를 훨씬 상회한다.” 그러나 그들이 보유하고 있는 이런 자산은 불완전한 형태로 존재한다. “집은 소유권이 불분명한 토지 위에 세워지고, 허가되지 않은 비즈니스는 그 책임소재가 분명하지 않으며, 여러 산업들은 자본가들과 투자자들이 그 실체를 확인할 수 없다. 소유권이 제대로 명시되지 않았기 때문에 이런 자산은 신속하게 자본으로 전환될 수 없고, 그 거래도 서로를 알고 신뢰할 수 있는 협소한 지역의 범위를 벗어나지 못하며, 상호대출은 물론이고 출자수단으로 활용될 수도 없다. 자산이 명시화되지 않은 국가들에서 국민의 대다수는 분명 자산을 소유하고 있지만 자본주의를 활성화할 만큼 충분한 자본을 창출하지 못하고 있다. 이것이 바로 「자본의 미스터리」이다.” 이러한 사회에서 ‘합법적인 상태를 유지하는 것’은 ‘합법적인 허가를 받는 것’만큼이나 어렵

다. “여기에서 등기소에 등록된 자료들은 거의 무용지물이나 다름없다.”⁵¹⁾ 대부분의 시민들이 보유한 자산은 상업적·경제적 측면에서 외부로 드러나지 않는다. 누가 어디에 있는 무엇을 소유했는지 확실히 알 수 없고, 거래상황을 확인하기도 어려우며, 손해나 사기에 대한 책임소재도 불분명하고 어떤 메커니즘을 통해 서비스와 제품에 대한 대금이 지급되는지도 알 수 없다. 따라서 가용자본은 거의 존재하지 않으며 거래시장은 위축되고 침체되어 다양한 거래를 통해 부가가치를 창출해 낼 수 없다. 즉 「죽은자본」인 것이다.

“이에 반해 자본화과정이 완료된 부동산을 가진 선진사회에서는 소유권에 대한 인식이 지역적인 규약에서 질서정연한 대규모 경제적, 사회적 관계로 전환되면서 일상생활과 비즈니스는 이전과는 비교할 수 없을 정도로 달라졌다. 사람들은 자산에 대한 권리를 보호하기 위해 더 이상 지역적인 통치 방식에 의존할 필요가 없었다. 이제 시민들은 자산의 경제적인 잠재력을 극대화할 수 있었다. 부동산과 비즈니스는 그 소재지를 신속하게 파악할 수 있기 때문에 그 소유주들은 익명성을 상실하고 책임을 갖는 경제적 주체가 되었다. 점차 합법적인 재산체계는 확장된 시장을 구축하고 자본을 창출할 수 있는 무대를 만들어가고 있었다.”⁵²⁾ 모든 부동산 및 장비, 물품이 빠짐없이 재산문서에 명시되기 때문에 부채와 세무관계가 정리된 회계기록, 2차 시장에서 재할인되거나 매매될 수 있는 담보물 등을 통해 상호신용의 토대가 된다. 우수한 합법적인 재산체계는 우리가 서로를 이해하고 자산의 생산성을 증대하기 위한 지식을 연계하고 공유할 수 있도록 유도하는 매개체이다. 자산의 가치는 자산의 조회와 거래에 소요되는 비용이 절감되는 만큼 증가한다는 개념은 Coase(1937)⁵³⁾에서 유래한다. 이런 맥락에서 명시화된 재산권제도 역시 Coase가 분석한 기업과 마찬가지로 주변 환경을 통제해 거래비용을 절감한다.

50) 대부분의 개발도상국들에서 법체계와 공공기관은 단순히 소유권의 보호에만 치중하는 초창기 식민지법과 로마법의 구조를 갖고 있다.

51) De Soto, 전제서, p.13; p.15; p.35.

52) De Soto, 전제서, p.196.

53) Coase, R., “The Nature of the Firm”, *Economica*, Blackwell Publishing, 1937, 4 (16), pp.386~405.

이상의 논의에서 De Soto의 「명시적 재산권 체계」개념을 빌어 조선토지조사사업이 「자산의 자본화」에 결정적 단초를 제공했다는 추론이 가능하다. 그러나 토지조사사업이 한국사회에 있어 「자산의 자본화」를 직접 이끌어낸 계기였다고 논하는 것은 좀 이른 결론일 수 있다. 토지조사사업이 끝나자마자 조선경제의 「이륙」이 시작된 것은 아니다. De Soto는 일본 자신이 자산의 자본화를 완성하는 통합 재산권 시스템을 완성한지 겨우 50여년밖에 되지 않는다고 지적한다. “일본에서는 19세기 후반부터 농민들의 재산을 합법화하려는 전국적인 운동이 시작되었지만 1940년대 후반에 들어서야 완전히 정착되었다”는 것이다.⁵⁴⁾ 이 보고는 이미 1930년대 일본경제의 근대적 산업화와 「이륙」이 이루어졌다고 보는 기존 연구와는 상반되는 입장 이어서, 향후 추가 검토가 필요한 부분이다.

한국에서 근대적 산업화는 전쟁의 상처가 아물고 본격적인 경제개발이 추진되는 1960년대에 서야 비로소 싹을 틔우게 된다.⁵⁵⁾ 토지조사사업을 통하여 근대적 자본주의의 토대가 놓여졌다고 해도 자동적으로 경제발전이 이루어지는 것은 아님을 시사하는 것이며, 실제 한국의 근대적 산업화에 대한 대부분의 연구는 토지조사사업이 아닌 1960년대 이후 정부정책의 역할과 민간시장의 특성, 문화의 역할 등에 집중되어 왔다. 「자산의 자본화」 개념은 이제까지 주목을 받지 않았던 한국 경제발전에서 의 제도적 요인, 그중에서도 토지조사사업을 통한 부동산의 명시화와 근대화의 중요성을 강조하는 데 도움이 되는 이론적 틀이다.

IV. 결 론

「자산의 자본화」 개념은 근대 자본주의의 시

장경제의 출현에 대한 제도적 접근으로서 제3세계의 사례들을 검토한 후 De Soto가 제시한 이론적 틀이다. 이 접근법은 K. Marx의 「원시적 축적론」, M. Weber의 「프로테스탄트 윤리론」, 동아시아의 경제성장을 설명하는 「유교적 문화론」 등 이제까지 제시되었던 경제적·사회적·문화적 패러다임에 「법제도」라는 주요한 요인이 추가됨을 보여주었다는 점에서 주목할 만 하다. 소유권의 보호가 근대 자본주의 시장경제에 필수적인 요소라는 사실은 이미 Coase(1960)⁵⁶⁾와 North·Thomas(1973)⁵⁷⁾에서 보여진 바 있으나, 근대적 시장경제가 아닌 사회에서도 소유권의 보호는 지역관습과 규약에 의해 이루어진다는 사실이 확인되면서 단순한 소유권의 보호를 넘어서 「명시화된 재산체계」가 근대사회의 경제사회적 「이륙」에 어떠한 의미를 갖는가 하는 문제는 De Soto에 의해 체계적으로 짚어졌다. 본 연구는 「자산의 자본화」 개념이 일제가 한일합방 이후 시행한 토지조사사업에 적용될 수 있는지의 문제를 검토하였다.

일제가 식민지적 착취를 목적으로 토지조사사업을 기획하고 시행하였다는 「수탈론」적 인식은 현재 다수의 실증연구들에 의해 부정되고 있다. 오히려 일제는 한일합방을 영원한 것으로 간주했기 때문에 조선의 농민들을 가능한 한 자극하지 않고 포섭하려는 입장이었고, 토지조사사업에 동원된 측량기술도 당시로서는 최신의 고가 기술이었다. 물론 한일합방 자체의 침략성은 부정될 수 없고 또 조선사회에서 인정되던 여러 형태의 전근대적 물건들이 배척된 결과 소농사회가 충격을 받았으나, 이는 근대적 재산체계의 창출을 위해 불가피한 측면이 있었으며, 실제 사업 이후 조선의 국민경제는 전체적으로 성장세로 돌아섰고 생활수준도 향상되었다. 일제는 당시 조선의 토지제도 현황에 대하여 “모든 토지제도가 흐

54) De Soto, 전제서, p.58.

55) 박세일, 전제서, p.122.

56) Coase, R., The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, University of Chicago Press, 1960, Vol. 3, pp.1~44.

57) North, D. · Thomas, R., *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, 1973, pp.1~171.

트러져 확립되지 않았기 때문에 토지에 대한 조세의 부과도 역시 문란함이 심하고 토지소유권의 이동 역시 정리되지 않았다”⁵⁸⁾고 기록하면서 “토지의 소유권은 공부에 등록되어있지 않고(조세징수를 위한 양안에 등록된 것이라도 소유권의 증명으로는 아무런 효력이 없다), 거의 당사자간 작성되어진 하나의 사문서인 文記를 주고 받음으로써 권리이전의 증명으로 하는 관행이 있다.”⁵⁹⁾고 보았다. 따라서 토지조사사업의 의의와 관련하여 이것을 근대적 경제발전의 제도적 기초로 보는 시각을 당시에 벌써 드러냈는데, 곧 “(조선 경제의) 유일한 자산인 토지 권리가 안전하여야 이를 다른 자산으로 하거나 금융기관에서도 확실한 담보의 목적물로 할 수 있으므로 신속하게 자금의 유통을 구할 수 있다. 권리이전의 공증이 정확하지 않은 결과는 이른바 고정자본을 유동자본으로 하는 방법의 하나인 매매를 어렵게 하여 각 개인으로 하여금 자본유통의 기회를 갖지 못하게 한다. 금융기관 역시 유통자본을 고정시켜 자본의 회수에 어려움이 있으므로 금융이 더욱 더 두절되기에 이르게 함으로써 조선에서 농업 이외의 산업을 찾아볼 수 없게 되는 것이다. 모든 경제의 발달은 확실한 자본과 원만한 신용을 바탕으로 하며 자본과 신용의 기초가 우선하여 이를 토지에 연계하여 점차 발전의 단계를 밟게 되므로 신용은 이른바 무형의 자본으로써 유통자본의 유통

상 필요한 것이다. 오직 유일한 자산인 토지에 대한 제도가 완전하지 못한 나라에서는 이러한 발전이 있을 수 없다. 유형자본의 유통발달 없이는 무형자본인 신용의 발달이 없기때문”⁶⁰⁾이라는 것이다. 이러한 논리는 De Soto의 『자산의 자본화』 개념적 단초를 보여주는 것으로써 당시 일제가 이미 조선의 산업화를 염두에 두고 토지조사사업을 시행하였음을 짐작케 해 준다.

따라서 토지조사사업은 단순한 소유권의 보호라는 법제도적 기능만 수행한 것이 아니라 자산의 자본화를 통한 명시적 재산체계의 형성이라는 근대적 경제발전의 제도적 토대를 구축한 것으로 이해되어야 할 것이다.

물론 현재까지도 『자산의 자본화』를 이루지 못한 수많은 국가들과 당시의 조선이 사회경제적으로 어떠한 차이가 있었는가에 관련한 비교연구는 본 연구의 결론이 미처 탐색하지 못한 문제이다. 또한 한국의 본격적 경제발전이 1960년대에 시작되었음은 주지의 사실인 바, 토지조사사업이 한국 근대화의 직접적인 요인이라고 주장할 수도 없을 것이다. 다만 이제까지 법리적 또는 측량기술적 관점에서 해석되어오던, 또는 수탈인가 아닌가의 정치외교사적 관점에서 거론되던 토지조사사업이 한 사회의 총체적 근대화를 결정하는 주요한 제도적 토대로서 작용하였음은 추가적으로 고려되어야 할 것이다.

參考文獻

- 김봉준·이한경, “조선토지조사사업에 관하여”, 경영사학, 한국경영사학회, 2013, 제28집 제1호, 통권65호.
 김시연·유선종, “부동산 경매시장과 토지시장간의 상관관계에 관한 실증연구-경매 낙찰가율과 지가지수를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집.
 김홍식 외 5인, 조선토지조사사업의 연구, 민음사, 1997.
 민선찬·이정민, “공익사업과 권리금보상의 필요성”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제54집.
 박세일, 대한민국 국가전략, 21세기북스, 2008.
 박수현, “토지소유권의 확립과 토지조사사업”, 경북외국어테크노대학 논문집, 경북외국어테크노대학, 2001, Vol.7.

58) 윤대성, 전계논문, p.5.

59) 윤대성, 전계논문, p.22.

60) 윤대성, 전계논문, pp.7~8.

- 배영순, “한말 · 일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구”, 서울대학교 국사학과 박사학위 논문, 1988.
- 신용하, 조선토지조사사업 연구, 지식산업사, 1982.
- 왕현중, “조선토지조사사업 연구의 과제와 시론적 검토”, 역사와 현실, 한국역사연구회, 2003, vol.50.
- 윤대성, “대한제국의 토지조사사업과 토지소유권의 처분 : 『토지조사강요』의 분석을 중심으로”, 민사법이론과 실무, 민사법의 이론과 실무 학회, 2003, Vol.7 No.1.
- 이영학, “일제의 토지조사사업과 기록관리”, 역사문화연구, 역사문화연구소, 2008, Vol.30.
- 이영훈, “쟁점 토지조사사업의 수탈성 재검토”, 역사비평, 역사비평사, 1993, 통권24호.
- 장 건, “유치권제도의 문제점과 민법개정안에 관한 검토”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제57집.
- 조석곤, “토지조사사업과 농지개혁이 토지생산성에 미친 효과에 관한 비교 분석”, 동향과 전망, 한국사회과학연구회, 2007, Vol.71.
- 조재영, “등기의 진정성 확보를 위한 입법론적 고찰”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집.
- 최원규, “일제 토지조사사업에서의 소유권 査定과정과 裁決”, 한국 근현대사 연구, 한국근현대사학회, 2003, Vol.25.
- 한정희, “부동산행정정보일원화의 비용편익 추정 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집.
- Acemoglu, D. · Robinson, J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, 국가는 왜 실패하는가, 최원규 역, 시공사, 2012.
- Baker, E., “Establishment of a Legal System Under Japanese Rule”, *Introduction to the Law and Legal System of Korea*, 송상현 편, 서울 경문사, 1983.
- Coase, R., “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, University of Chicago Press, 1960, Vol. 3.
- Coase, R., “The Nature of the Firm”, *Economica*, Blackwell Publishing, 1937, 4 (16).
- De Soto, H., *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, 자본의 미스터리, 윤영호 역, 세종서적, 2003.
- Diamond, J., *Guns, Germs, and Steel : the Fates of Human Societies*, 총, 균, 쇠: 무기 병균 금속은 인류의 운명을 어떻게 바꿨는가, 김진준 역, 문학사상사, 2005.
- Ferguson, N., *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*, 위대한 퇴보, 구세회 역, 21세기 북스, 2013.
- Marx, K. · Engels, F., *Marx-Engels Werke in 43 Banden(MEW)*, Gebundene Ausgabe, Rosa-Luxemburg-Stiftung, 1990.
- Morris, I., *Why the West Rules-for Now: The Patterns of History, and What They Reveal About the Future*, Picador, 2011.
- North, D. · Thomas, R., *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, 1973.
- North, D., “Institutions”, *The Journal of Economic Perspectives*, 1991, 5(1).
- Rapaczynski, A., “The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights”, *Journal of Economic Perspectives*, 1996, 10(2).
- Weber, M., *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, 프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신, 박성수 역, 문예출판사, 1905(2010).