

# 韓末 牧場土의 所有關係變化와 日帝의 土地調査事業\*

李鍾吉\*\*

## 목 차

- I. 序言
- II. 韓末 牧場土의 所有關係
- III. 長鬐郡의 牧場土 支配實態
- IV. 韓末의 所有秩序 變化와 關聯한 日帝의 土地調査事業
- V. 맺음말

## (국문요약)

본 연구는 韓末 甲午改革 이후 光武연간에 진행된 牧場土 관련 土地所有關係의 변화를 일제의 土地調査事業에 까지 연결시켜 검토하고 있다. 牧場土에 대한 소유관계 확정과정에 제기된 牧場居民들의 不服과 紛爭은 光武와 隆熙연간에 걸쳐 이루어지는 한국사회 변혁의 한 징표가 된다. 牧場土는 有土와 無土, 民田畝과 牧位田畝, 內牧土와 外牧土, 開墾田土의 牧場移入과 그 相續, 居民의 共同所有와 單獨所有관계 등의 다양한 소유관계가 응축되어 있는 땅이다. 이처럼 다양한 소유관계가 존재하는 牧場土에 대해 한말·일제초기에 이루어낸 소유관계의 단순화를 통한 公土의 擴張과 紛爭地의 增大는 후일 日帝가 土地調査事業을 통해 형성하는 國有地 擴張의 기초로 작용하게 된다. 韓末과 日帝初期에 대한 所有關

\* “이 논문은 2000년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음”(KRF-2000-043-C00002)

\*\* 동아대학교 법과대학 교수, 법학박사.

係 연구, 특히 公土를 중심으로 한 所有關係의 연구는 이제 일제의 한국지배라는 軌線 위에서 보다 立體的으로 이루어 져야 할 것이다.

(주제어) 牧場土, 民田畝, 牧位田畝, 公土, 國有地, 所有關係, 土地調査事業

## I. 序言

韓末의 정치·사회적 변화는 기존의 조선사회가 가져온 전통적 가치와 질서를 근본적으로 變改 하면서 새로운 사회를 향한 기반구축을 급속히 이루어 내는 특징을 가지고 있다. 조선사회가 안고있는 사회모순과 부패의 만연이 더 이상 지탱될 수 없는 상황에서 백성들의 사회개혁 요구는 급진적이며 전면적으로 전개된다. 동학농민전쟁과 갑오개혁은 진행과정에 있어 倭勢의 개입이 있게 되는데, 이는 당시의 제국주의 일본이 조선의 내적 허약을 익히 알고있는 상황에서 조선침략의 전단계적 책략을 순서에 따라 실행에 옮기는 과정에 다름 아닌 것이었다.<sup>1)</sup>

일본제국주의 정부는 明治維新으로 배양된 국력을 바탕으로 조선에 대해 우위를 견지해온 청의 세력을 1894년의 淸日戰爭을 통해 무력으로 배제하게 되었으며, 이후 1905년 러일전쟁에서의 승리를 통해 한국을 일제의 필요에 기여하는 식민지 배하에 놓게 되는 것이다. 일제는 이시기에 이르기까지 한국지배를 위해 정치적 경제적 측면에서 단계적 漸奪을 이행해 왔으며, 러일전쟁의 최대 목적은 한국을 일본의 지배하에 服屬시키는 것임을 명백히 하여 왔다.<sup>2)</sup> 물론 일본은 조선과 丙子年에 체결한 韓日修好條規를 통해 이미 朝鮮國은 自主國家이며 일본과 平等權을 보유하는 것을 同條規 第一款에 규정함으로써 근대적으로 독립된 국가로서의 조선을 대내외에 인정하면서 청과의 관계를 단절시켜갈 준비를 철저히 해 왔던 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 일본은 이후 조선을 이익침탈과 식민지배의 대상으로 일관하면서 다양

1) 趙東杰, 『日帝下韓國農民運動史』, 한길사, 1979, 19~27면; 趙璣濬, 『韓國資本主義成立史論』, 大旺社, 1977, 97면이하; 愼鏞廈, 『東學과甲午農民戰爭研究』, 일조각, 1993, 322~327면; 申基碩, 『新稿東洋外交史』, 探求堂, 1976, 122면 이하 참조.

2) 歷史學研究會編, 『日本史史料』(近代篇), 岩波書店, 1997; 「露國に對する宣戰の詔勅(1904.2.10)」, 「日露講和談判全權に對訓令案(1905.6.30)」 참조.

한 조약 등을 통해 내정관여와 국권강탈을 실현해 가게 되었던 것이다.<sup>4)</sup>

甲午改革으로 통칭되는 조선정부의 개혁작업은 이미 내재적으로 일본과 여타 제국주의적 외세에 대한 경제와 內政의 腐敗·矛盾에 대한 우리스스로의 자성과 개혁의 요청으로부터 촉발되어 분출되고있던 내용에 기초하고 있다.<sup>5)</sup> 일제의 청일

3) 大朝鮮國開國四百八十五年丙子二月初二日(大日本國紀元二千五百三十六年 明治九年二月二十六日)에 朝鮮과 日本사이에서 체결된 「韓日修好條規」는 전체 十二款의 내용으로 구성되어 있다. 그중 第一款은「朝鮮國自主之邦 保有與日本國平等之權 嗣後兩國欲表和親之實 須以彼此同等之禮相待 不可毫有侵越猜嫌 宜先將從前爲交情阻塞之患諸例規 一切革除 務開擴寬裕弘通之法 以期永遠相安」이라고하여 양국사이에 自主와 平等, 互惠의 基調위에서 영원토록 상호간에 安寧을 기하도록 힘쓸 것임을 밝히고 있다.

그러나 여타의 조항에서 많은 문제가 내재해 있음을 알 수 있다. 즉, 제2관에서 調印 15개 월후 수시로 상대국의 京城과 東京에 公使館의 설치를 가능케 하였으며, 제4관과 제5관에서 조선의 2개항 開港과 日人의 왕래통상허용 및 동 장소에서 日人의 土地賃借·家屋營造·家屋賃借등의 권리인정, 제7관에서 朝鮮沿海 측량과 海圖作成 가능, 제8관에서 조선정부의 開港口에 일본정부의 管理官 파견을 규정, 제10관에서 조선의 開港口에서 일본인이 조선인에 대해 저지른 범죄에 대해 日本官員에 의해 재판받을 治外法權의 설정 등을 규정하고 있다. 당시 양국이 가지고 있는 국제사회에 대한 이해와 규정의 실천능력 등을 고려할 때 불평등의 정도는 더욱 심한 지경에 이를 수 있다.

그리고 제1관에서 밝히고 있는 '朝鮮에 대한 自主國 認定과 平等·和親·相安 등'의 표현 또한 역사상 지속되어온 朝鮮과 淸관계의 차단을 기본으로, 새로이 접근해오는 여타 제국의 조선접근을 배제하려는 술수에서 비롯된 일본의 정치적 책략임을 그 후의 한일 관계의 진행을 통해 명백히 알 수 있게 된다. 주요자료로 『韓國條約類纂』; 洪淳鎬, 「韓日外交의 國際關係史的 考察」, 『광복50주년기념논문집』 I, 1995; 金景昌, 『東洋外交史』, 집문당, 1989; 金景昌, 「朝鮮開國의 政治史的過程」, 『동북아』(창간호), 1995등 참조

4) 우리와 일본사이에 정치적 의미를 지닌 기본 조약이 체결되고 난 다음 제반 영역에서 양국간에 조약이 지속적으로 이루어 지게 된다. 이들을 내용 면에서 살펴보면, 조선지배의 기초 확보를 위한 일본인의 활동영역 확장으로부터 시작하여 이익의 우위적 점유를 위한 구체적 장치의 마련으로 점진적 이행을 분명히 보이고 있다. 19세기 후반이후 대한제국기에 걸쳐 일본과 체결한 조약에 대한 자료집으로 『韓國條約類纂』을 참조바람.

5) 東學農民運動과 甲午更張의 관계에 대한 이해를 위해 愼鏞廈 교수의 다음의 표현을 참고할 수 있을 것이다. 즉 '...甲午更張은 1894년 農民革命運動의 內政改革의 요구조항을 대부분 반영한 것이었으며, 단적으로 표현하면 혁명운동의 사후처리의 작업이었다고 볼 수 있다. 갑오경장이 한국의 사회발전을 위하여 수행한 여러 가지 개혁들은 그것을 1894년 농민혁명운동과 분리시켜서는 정확하게 이해하기가 어려운 것이라고 말하지 않을 수 없다.' 愼鏞廈, 『韓國近代化와 社會運動』, 34면 참조.

전쟁 승리를 기반으로 우리 정부내에는 親日的 開化派들이 세력을 점강하게 되었으며, 폐정의 개혁을 추진해온 동학농민세력은 이러한 정부에 대해 더욱 강한 반대와 저항을 실행에 옮기게 된다. 동학농민군이 내건 弊政改革 12개조중 제10조 ‘倭와 奸通한 자는 嚴懲할 事’는 바로 동학농민군이 내정의 부패와 함께 왜의 부당한 침략위협에 대항하는 결연한 의지가 담겨있는 표현이 된다.

그리고 본고와 관련하여 가장 관련이 있는 항목은 제12조 ‘土地는 平均으로 分作케 할 事’를 기본으로 제2조의 ‘貪官汚吏는 그 죄목을 查得하여 일일이 엄정할 事’와 제8조의 ‘無名雜稅는 一并 勿施할 事’등에 기초하여 국가기강을 바로 잡고자 분기한 民衆의 요구는 결국 갑오경장의 개혁사항으로 대개가 수용되는 정도의 타당성을 가지고 있었던 것이다.<sup>6)</sup> 이러한 과정 위에 서있는 갑오개혁정부는 무엇보다도 국가의 財政狀況을 정확히 파악하고 收稅를 통한 財源의 확보와 이의 체계적 관리에 최우선의 비중을 두게 되었다. 그를 위해서는 당연히 영토내 토지에 대한 耕作과 所有關係를 파악하고 정리하는 것이 중요하게 된다.

1894년 갑오년 8월에 개혁정부의 중심기관인 軍國機務處는 기존의 免稅地를 일괄 폐기하고 모든 토지를 出稅地로 전환하는 조치를 취하였다.<sup>7)</sup> 이를 이어서 정

6) 동학농민조직인 執綱所의 弊政改革 12개조는 다음과 같다. (1) 道人과 政府사이에는 宿嫌을 蕩滌하고 庶政을 협력할 事 (2) 貪官汚吏는 그 죄목을 查得하여 일일이 嚴懲할 事 (3) 橫暴한 富豪輩는 嚴懲할 事 (4) 不良한 儒林과 兩班輩는 懲習할 事 (5) 奴婢文書를 燒祛할 事 (6) 七班賤人의 대우는 개선하고 白丁 頭上에 평양립은 탈거할 事 (7) 青春寡婦는 改嫁를 허할 事 (8) 無名雜稅는 一并 勿施할 事 (9) 官吏採用은 地閤을 타파하고 人材를 등용할 事 (10) 倭와 奸通한 자는 嚴懲할 事 (11) 公私債를 물론하고 이왕의 것은 一并 勿施할 事 (12) 土地는 平均으로 分作케 할 事.

그러나 이 중 甲午更張의 大改革이 제대로 흡수하지 못한 내용은 위의 12개조항중 제12조의 ‘土地는 平均으로 分作케 할 事’였다. 이는 동학농민운동 주도층이 小作農層을 근간으로 하여 구성되었다는 사실과 함께 이들이 당시의 地主制度에 대해 개혁하거나 폐지하려고 하는 의지가 가득하였음을 나타내는 것으로 해석하게 되는 것이다. 愼鏞廈, 『東學과 甲午農民戰爭研究』, 일조각, 1993, 241~243면 참조.

7) 1894년 8월 軍國機務處는 기존의 免稅地를 일괄 폐기하고 모두 出稅地로 변경하는 즉, 다음 내용의 甲午免稅地陸總조치를 취하게 된다. ‘各宮所有田土收穫等節 如前歸各宮所管 地稅依新式准出 如有各驛之從前薄稅者 各屯土賸租而不出稅者 皆依新式 出於作人及馬戶事’(高宗實錄 31.8.26)

부는 전국토지에 대한 量田事業을 기획하게 되었으며, 갑오년과 을미년간에 政府와 王室의 재정을 구분시키면서 국가재정을 度支部가 일원적으로 관리하게 되는 것이다. 그후 大韓帝國期에 들어서서 국가재정수입증의 일부인 驛屯土와 紅蓼·鑛山 등의 수입을 內藏院으로 이속시킴으로써 수세기관이 일반조세를 담당하는 度支部와 內藏院의 이원적 구조를 갖게된다. 이러한 상황에서 內藏院은 역둔토를 관리함에 있어 역둔토를 宮房에 移附하게 되면서 궁방전이 내장원에 의해 새롭게 형성되게 되었고, 궁방이 이에 기하여 역둔토와 과거 목장토에 대한 정세를 강화하면서 당해 驛屯牧場土 耕作인들이 납세거부와 公·私土관련의 소유권분쟁을 야기하기에 이르렀던 것이다.<sup>8)</sup>

본고는 이 시기를 전후하여 이루어진 查檢委員을 앞세운 牧屯土의 소유관계개편<sup>9)</sup>과 이에 대응하여 벌이는 목장지역 民人들의 권리주장 내역 및 구체적 분쟁실

8) 이 시기 즉, 乙未查辦에서 光武年間에 이르는 기간동안 역둔토조사와 농업경영방식, 조세 징수 등을 중심으로 행한 주요 연구성과로 다음의 論著들을 지목할 수 있다. 金容燮, 증보판 『韓國近代農業史研究』(下), 일조각, 1993; 李榮薰, 『朝鮮後期社會經濟史』, 한길사, 1988; 裴英淳, 「韓末 日帝初期의 土地調査와 地稅改正에 관한 研究」, 서울대박사학위논문, 1988; 金鴻植外, 「대한제국기의 토지제도」, 민음사, 1990; 金洋植, 「大韓帝國 日帝下 驛屯土 研究」, 단국대박사학위논문, 1992; 朴珍泰, 「韓末 驛屯土調査의 歷史의 性格 研究」, 성균관대박사학위논문, 1996; 金載昊, 「甲午改革以後 近代의 財政制度의 形成過程에 관한 研究」, 서울대박사학위논문, 1997등.

9) 甲午年이후 大韓帝國期를 거치면서 목둔토조사 등을 통해 소유관계의 변화를 가져오게 하는 주요 조치들을 개관하면 다음과 같다.

① 1895년 3월26일 칙령 제53호 內部官制 공포시 版籍局에서 地籍事務를 관장하다가, 동년 4월17일 內部分課規定에 版籍局에 戶籍課와 地籍課를 두게됨. 1895년9월 農商工部가 部令으로 全國에 驛土調査를위한 查辦委員을 파견하면서(乙未年 9月~丙申年 3月까지) 牧屯土 調査도 동시에 진행(官報, 開國504年9月26日) ② 1896년1월에 각역의 察房과 驛屬이 폐지됨으로 驛은 완전히 革罷됨(官報, 建陽元年1月18日) ③ 그후 牧屯土는 光武3年을 기점으로 內藏院에 집중-그래서 내장원은 목둔토조사사업을 새로이 착수하게 되는 것으로, 광무3년12월에 전국 各屯牧場土 查檢委員을 道別로 派送함(官報, 光武3年12月21日). 이때 查檢章程의 내용 중 이전에 民有地로 처리되던 雇馬田과 軍土를 公土化하고 또 官屬이나 솜푼의 隱結·漏結 등을 찾아냄. ④ 地契衙門이 만들어짐. 1901년10월30일 議政府參政 金聲根이 「地契衙門職員及處務規程」을 上奏하여 同日 勅令제21호로 공포됨. 러·일전쟁으로 1904년 4월19일 地契業務가 탁지부 양지국으로 계승되었으나 사업은 곧 중단됨. 그동안 218개 군을 조사함(전국2/3정도). ⑤ 그후 統監府下의 國有地 整理調査

상 등에 대해 검토하며, 특히 경상북도 동해안변 長鬐郡牧場土의 조사결과를 분석하여 소유관계와 관련한 논의를 더 해 보고자한다. 이시기의 소유관계에 대한 논의는 이후, 특히 일제가 수행한 한국내 토지의 소유관계를 정리한 토지조사사업에 부동의 근거자료로 활용되고 있음에서 당시의 권리실상을 명확히 밝히지 않으면 안 되는 것이 된다. 아울러 본고는 또한 光武年間에 행해진 목장토를 중심으로 한 소유관계의 변화에 대한 검토성과를 日帝가 행한 土地調査事業과 연결고리를 맺는 정도에서나마 接點을 찾아보고자 하는 것이다. 즉, 이 당시의 소유관계 정리과정에 대한 논의를 기초로 이후 일제가 행한 토지조사사업의 내용과 진행과정이 어떠한 관련성을 갖게되는지를 언급하는 정도에 그치고자 한다. 광무년간을 기점으로 획정된 소유관계가 현재의 소유관계에까지 이어지고 있음을 고려하면서, 한말 소유 질서의 혼란과 귀속관계에 대한 일단을 검토하게 되는 것이다.

물론 광무년간에 地稅改革과 함께 소유에 대한 국가적 法認化를 지향한 ‘光武量田事業’과 일제가 조선을 식민지배하기 위해 필요한 물적 토대의 구축이라는 적극적 목적에 기초하여 이루어낸 ‘土地調査事業’은 차이를 크게 가지고 있다. 그러나 당시 일제는 조선에 대한 지배를 일익 강화시켜 가면서 현실적으로 정치적 영향력이 일관된 노선 위에서 집중되고 있는 상황임을 고려할 때 1900년대 초를 직시하는 이해가 필요하게 된다.<sup>10)</sup> 한국 所有權史에 있어 韓末의 이 시기는 소유관계의

---

事業(1907~1910)으로 이어짐. 梅謙次郎이 1906년 7월 24일 不動產法調査會 회장이 됨. 1907년 7월 4일 法律第四號 國有未墾地利用法제정(1907년 9월 15일 시행), 同日 勅令第44號 臨時帝室有及國有財産調査局官制제정(1908.1.18 개정), 1907년 11월 5일 奏本 經理院收租官을 廢止하고 驛屯土·各宮田畝園林을 派員調査하고 今年度收租를 度支部에 委託하는 件, 1908년 1월 21일 森林山野所有관계 정리를 위한 森林法 제정·시행, 그리고 東洋拓殖株式會社法の 制定(1908.8.26)으로 拓殖을 위한 日帝의 본격적인 國有관련 토지에 대한 買收·經營 및 管理가 시작되고 移住民 政策도 이와 궤를 같이하게 됨.

- 10) 19세기 중·후반에서부터 20세기초기에 이르는 기간동안 한일관계를 거시적 측면에서 일제의 침략성과 조약의 불평등성에 대하여 분석하고 있는 논문으로 洪淳鎬, 『韓日外交의 國際關係史的 省察』, 『광복50주년기념논문집』 I, 학술진흥재단, 1995; 光武政權의 성격과 그 改革過程에 대해 改革論의 虛構性을 주장한 논문으로 慎鏞廈, 『韓國近代史와 社會變動』, 문학과지성사, 101~170면을 참조 바람.

이러한 연장선상에서 일례로, 1904년 3월 24일 당시 한국주재 일본공사 林權助가 특과대사 伊藤博文에게 “對韓私見概要”를 제출한 내용 중 농업에 관련하여, “一私人名義로

원형을 구명할 수 있는 핵심시기로서의 중요성을 갖게되는 만큼 당시의 실상에 대한 구명노력은 이후로도 지속되어야 할 과제가 된다 할 것이다.

## II. 韓末 牧場土의 所有關係

### 1. 韓末의 牧場土調查 緒說

갑오경장을 추진하는 한말정부는 제도전반에 걸쳐 일대개혁을 단행한다. 토지와 관련하여서는 특히 전국의 驛과 屯을 폐지하면서 그에 따른 驛屯土를 정부기관에 移屬시키는 조치를 취하게 된다. 이에 따라 역둔토를 경작해오던 농민들은 새롭게 국가를 지주로 하는 소작관계를 형성하게 된다.

정부의 역둔 폐지정책은 당연히 역둔에 대한 정밀조사를 수반하게 되는 것이며, 이를 기초로 역둔의 재원으로써의 활용과 소유관계의 새로운 설정을 연이어 가져 오게 되는 것이다. 결국 갑오개혁을 추진하는 개혁정부는 1895년에 농상공부가 중심이 되어 乙未查辦을, 光武年間에는 驛屯土에 대한 관리권이 內藏院으로 이관됨으로 인하여 內藏院에 의한 光武查檢을 실시하게 되었다.

동학농민전쟁에서 지적된 폐정개혁요구는 토지를 중심으로 한 수세와 국가관리의 총체적 부패를 중요 원인으로 지목하면서 사회의 제 모순에 대한 내용을 망라하고 있던 것인 만큼 개혁정부의 개혁조치 역시 이러한 모순과 冤抑事由를 제거하고 匡正하는데 중심이 두어져 있었던 것이다. 그러나 한편으로는 일본제국주의 정부의 개입에 의한 동학농민전쟁의 진압과 그의 관여에 의한 개혁정부의 형성, 그래서

---

荒蕪地의 開拓權을 얻을 것과 그 經營은 日本帝國政府가 정하는 方針에 따를 것' 등이 포함되어 있었다. 이의 시행을 위해 동년 6월 6일에 林權助가 外部大臣 李夏榮에게 구체적인 내용을 작성하여 제출하였으나, 그 내용이 일본에 너무나 유리하게 되어있는 것과 함께 이를 안 한국인민의 반발로 인하여 거부되었다. 그러나 일제는 이후 통감부치하에서 계획대로 모든 일을 수행해 갔던 것이다. 이와 관련하여 국사편찬위원회간, 『高宗時代史』6권, 1972, 39면이하; 安秉珪, 『東洋拓殖株式會社의 土地收奪에 대하여』, 『韓國經濟史文獻資料』第八輯, 경희대학교부설 韓國經濟經營史研究所, 1978 참조요.

이러한 궤도 위에서 움직여 가야할 한말의 당시 국정은 지난한 어려움과 한계를 가질 수밖에 없었던 것이다.<sup>11)</sup>

이러한 상황에서 갑오개혁정부의 군국기무처는 1894년 8월, 당시까지 면세지로 지목되어오던 각 궁 소유 전토와 역둔토에 대해 출세지로 전환하는 조치를 발표하게 된다. 이는 국가재정을 보충하면서 혼탁한 기존질서를 변경하려는 의도에서 이루어진 것과 함께 국가가 관리 가능한 토지의 규모를 증대시키려는 장기적 구상도 내포된 것으로 보아진다.<sup>12)</sup> 그리고 을미년간에 행해진 乙未查辦의 진행과 방법에 대한 이해도 본고에서 중시하는 광무연간의 역둔토조사에 중요 연결고리가 된다.

乙未查辦은 1895년 을미년 9월에 농상공부가 部令에 의해 漢城府를 비롯한 全國 22個府에 查辦委員을 파견하면서 시작이 된 것으로, “本部所管 各驛田畝을 原來 各馬戶首에게 支給하여 耕作收穫하고 立馬應役케 하였더니 本年 六月부터 立馬舊規를 廢止하고 人夫를 代立하여 各府郡에 公文을 遞傳하되 金年 臘月後에는 舉皆廢止할 터인 즉 田畝을 查明改正함이 可한 故로 規例를 令定하여 各府郡에 查辦委員을 左같이 派送함”이라는 내용에 의하여 이루어지게 되었다. 이때 이루어진 ‘農商工部驛土查辦規例’는 전체 28조의 내용으로 구성되어 있는데 당시의 조사가 어떠한 기준과 절차 및 내용에 의하게 되었는지를 자세히 알게 한다.<sup>13)</sup>

11) 慎鏞廈, 前掲書, 101면이하 참조.

12) 驛屯土와 관련하여 유의해야할 사항이 있다. 조선시대의 역둔토는 有土와 無土로 나누어진다. 유토는 토지의 소유권이 국가에 있는 것이고, 무토는 토지의 소유권은 농민에게 있되 그 토지의 結稅를 驛과 屯에 납부함으로써 직접 관청의 用處에 쓰여지게 하였던 것이다. 그러나 이렇게 분류 관리되어오던 유토·무토가 韓末의 出稅地 확장과 역둔토 조사과정에서는 소유관계를 놓고 분쟁의 한 원인요소가 되기도 하였다. 이와 관련된 분쟁실상은 본고의 제II 장 ‘3. 牧場土의 公土·私土관계에 대한 논의’ 부분에서 확정의 잘못에 대해 冤抑之情으로 請願하거나 訴求하는 자료부분을 참고하기 바람.

13) <驛土所關文牒去案>9冊(開國504年 9月28日)자료 참조. 여기에서 특별히 중요성을 갖는 항목을 살펴보면 다음과 같다.

- 一. 各驛田畝의 結卜原數와 度支部陸總한 結數와 隱結 未顯을 築底查錄함.
- 一. 田畝의 斗落及日耕實數와 上中下品等과 作人姓名을 查錄함.
- 一. 田畝의 公用을 憑하고 成給完文하야 永賣及權賣와 擅賣하여 昌入川反과 劣薄民田으로 品土 幻弄을 查錄詳錄함.



특히 역도에 대한 조사가 이루어진 이때에 牧屯土에 대한 조사도 같이 행하였는데 驛土查辦委員이 동일지역에 대한 조사를 병행하게 되었던 것이다.

이러한 일차조사를 바탕으로 광무3년에는 內藏院에 移屬된 屯牧土에 대하여 보다 정확한 수세관계정비와 토지구속관계를 파악하기 위하여 내장원이 중심이 되어 조사사업을 벌이게 된다. 즉, 광무3년 12월에 내장원은 各屯牧場土查檢委員을 道別로 파송하게 된다.<sup>14)</sup> 이때의 광무사검과정에서 각 목장별로 관련 주민들이 收稅 및 所有關係設定의 부당함에 대한 訴求와 請願을 연이어 제기하게 되는데, 이때에 이루어진 查檢결과는 이후의 소유관계 劃定에 중요한 기초로 작용하게 된다. 그러나 이렇게 중요한 의미로 작용했던 光武年間の 查檢에 대해 당시의 查檢章程에서는 ‘錢穀間收刷時에 牧屯民中或有頑拒之弊여던 督刷官이 杖囚督捧事’라고 하여 查檢委員의 사검결과에 대해 목둔민들은 저항할 기회를 원천적으로 봉쇄당하고 있었던 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 상황에서 이루어진 사검결정의 부당성과 자기 권리의 진정성을 끊임없이 주장하는 牧屯居民들의 청원내용들은 이전 시기의 소유관계에 대한 연혁적 내용을 자세히 담고 있다. 따라서 당시의 실증자료들에 대한 면밀한 검토는 이후에 이어진 소유관계의 결정에 중요한 이해를 제공하게 된다.<sup>16)</sup>

- 一. 各該郡의 所在量案과 各驛의 所在量案을 참고하여 查錄함.
  - 一. 各番所在近地에 信實人을 擇하여 舍傭을 置하되 每一站 或二站에 一人式을 定하고 文憑을 成給하여 該田番을 照檢케 함.
  - 一. 舍傭의 料費는 每百斗落에 三十兩式으로 定式하여 原賭錢과 一切로 分等均排하여 徵收함.
  - 一. 每百斗落賭錢은 上中下 三等으로 從其土品하여 加減均排하되 該舍傭과 洞頭民과 作人이 會議 安定함.
  - 一. 作人이 賭錢을 懲納함이 有하면 舍傭이 該郡守에게 報告한 후에 改立함이 可함.  
그 밖에도 調查節次, 土品이나 田番間의 准照, 查辦委員의 旅費, 驛에 附屬한 養山柴場 등의 조사 등에 대한 내용이 자세히 규정되어 있다.
- 14) <官報> 光武3년12월21日. 특히 이때 <內藏院章程綴>에 收錄된 全十九條의 查檢章程中에 ‘各屯土牧場廢止營邑柵鎮所屬하였던 各樣屯土及堤堰番 院土各廳各庫田番 軍田番斗落結卜과 各樣稅納諸田竹田蘆田 草坪粟田鹽田 實數를 不計前委員之查檢與否하고 更查依章程執總事’라 하여 각양의 둔도에 대해 전번 查檢委員의 查檢에 구애 없이 본 查檢章程에 의해 다시 조사하여 執總할 것을 밝히고 있다.
- 15) 위의 주, <內藏院章程綴>내의 查檢章程中 한 내용임.
- 16) 光武年間に 이루어진 量田·地契事業과 관련하여 管掌機構와 事業推進의 原則, 量田

아울러 당시의 목둔토 조사를 보다 구체적으로 알 수 있게 하는 자료로 규장각에 소장되어 전해오는 長鬐郡牧場土에 대한 관련 자료를 검토하게 된다. 목장토에 대한 경작 및 소유관계를 주제로 사료를 방증적으로 연결·검토함으로써 소유권사적 측면에서 소유관계 변화의 실마리를 찾고자 하는 것이다.

## 2. 牧場居民들의 所有關係 是正要求 訴狀

光武3년에 각도별로 派送된 各屯牧屯土 查檢委員들의 查檢과 관련하여 牧場居民들이 이의 부당함을 주장하면서 관장기관인 內藏院 앞으로 바른 판단을 촉구하는 訴狀을 작성해 올리게 된다. 이들 居民들의 주장을 통해 당시의 牧場土의 존재 및 지배실상에 대해 접근해 보고자 한다.<sup>17)</sup>

[자료1]

光武四年七月 日 訴狀

慶尙北道 長鬐 延日 兩郡牧場居民 原告 崔翊杓 年  
河聖壽 年

訴 求

(1) 粵在順治乙未年分設牧之初 會減內帑錢買立折屯 國馬看護牧子輩 以惟正之  
供無結稅耕食

其外私田 所居平民 應納結稅 私相賣買者 至于今數百年之久矣

丙申年分 查辦官 劉鼎夏 奉朝令斥賣馬群 屯結四十一結二十八負 陞摠于本郡  
之際

摘奸看坪 則非但壤地偏窄 海連萬里之長風 天無半日之曝陽 風頭瘠薄之田  
山谷旱乾之畝 雖兼年登豐 種子之見失 已無可言 而飢饉相連 凍餒不絕  
則所謂牧子輩一民 所受之屯田 名雖三十斗落 實不過十餘斗落 畝亦四斗落

---

機構의 變動 및 당시의 農民經濟實態 등에 대하여는 金容燮, 『韓國農業史研究』(下), 一朝閣, 1993. 258~390면을 참고바람.

17) 이하에서 검토하는 자료들은 『各司謄錄』중 慶尙南北道各郡牧場居民들이 牧場土의 권리관계 분쟁과 관련하여 冤抑을 請願한 내용들 가운데서 本稿와의 主題關聯性을 고려하여 선정 검토하게 된 것이다.

而是不過二斗落 故同屯田畝 每庫賭價錢十一兩八錢式 收捧上納矣

(2) 不幸昨年 查檢委員姜學朝 不考地情 別定舍音 大邱居褻德汝 每庫五六十兩  
舍音旅費三兩式 科外濫捧 而以公麼 舍音多率健卒 私門結縛 亂打殘民 足貲貽弊  
多至五六百金 哀此食屯之民 舉皆離散之際 此亦不瞻  
其外數百年賣買之私土 混同執穗樣 警動村閭 民心騷擾 一面將至空虛之境  
故不勝至冤之痛 茲敢仰訴爲去乎 洞燭教是後  
同屯田畝賭價 依丙申年恒定例 自本郡無弊上納是白遣  
同褻德汝 濫捧賭價與旅費名色 足貲貽弊 一切嚴查還收  
私土執穗之弊 特爲啓稟後 訓飭兩郡  
使此濱死之民 須臾保命於本土之地 千萬伏祝

光武四年七月 日 原告 崔翊杓 河聖壽等 十二人

(3) 內藏院處分 已經查檢安定 今不可變通向事 十三日

이 자료의 (1)부분에서는 順治 乙未年(1655, 孝宗6年)에 목장 설치시 內帑錢으로 토지를 구입해서 屯田으로 삼아 목자배들로 하여금 正租만 내고 結稅는 없이 耕食해온 땅과 순수한 私土로써 평민들이 거주하며 국가에 結稅를 내고 개인간에 사사로이 賣買해온 땅으로 이미 수백년이 된 땅의 차이를 주장하고 있다.<sup>18)</sup>

그런데 丙申年(1896)에 查辦官 유정하가 목장을 폐지하고 본군에 승총을 결정 한 내용에 대해서도 부당해 했는데,

(2)부분에서는 작년(1899)에 查檢委員으로 온 姜學朝가 행한 부당행위는 너무나 심한지라, 舍音의 작폐와 私土를 混入까지한 잘못에 대한 원역지정을 호소하고 있다.

그러나(3)의 內藏院 처분은 변통불가임을 명백히 하는 것으로 종결되고 있다.

18) 이 당시의 소유관계에 대해 실록기사를 참고한다. ‘...세력가들이 內需司 公文을 지참하고 내려와서는 지방의 守丞들을 위협하여 民田을 침탈하고, 堤防·魚梁등의 이익도 침탈하는 등의 폐해가 큼으로 백성들이 내수사의 폐지를 公論으로 제기하고 있다’(孝宗實錄, 3年10月 己未). 또한 顯宗朝에는 慶尙監司 李尙眞이 경상도의 弊害 10개조를 啓聞해 올린 내용 중, 네 번째가 諸宮家와 各衙門이 屯田을 설치하면서 民田을 混入시켜 점유하는 곳이 많으며 또 이때 投託을 통해 避役하는 자가 많으므로 이를 바로 잡을 것과, 다섯 번째 南陽과 錦城에 牧場을 설치한 뒤로 官屯과 民田이 그에 혼입된 바 이를 가려서 백성의 폐해가 없도록 할 것 등을 중요하게 지적하고 있다(顯宗實錄, 4年10月 壬寅).

[자료2]

光武三年十二月 日

慶尙南道 蔚山牧場民人等訴

(1) 告訴호옵는 事實이은즉 本牧場土地者는 處在海邊호야 後有童濯之山호고 前有懷襄之川호야 雨或暴霈에 沙磧注下호고 海常噓瘴에 穀苗虧損호야 有秋無實이나 然이나 海隅殘民이 農土가 極貴故로 雖力穡其土라도 及其秋也에 功倍利半이은바 本牧境內田畝이 有三條名色호니

(2) 一曰有民田畝호고 二曰有俠起田畝호고 三曰有牧位田畝이오나 民田畝은 在馬城之外호야 以元帳簿結로 度支部에 陞摠호야 每結三十兩式 上納者은디 本無賭稅호고 俠起田畝與 牧位田畝은 俱在馬城之內호야 本無結稅호고 只以賭稅畧 上納之規이은디 每年 俠起田每斗落에 三錢式 畝每斗落에七錢式 牧位田도 每斗落에七錢式 並爲收捧上納호 時에도 牧民의 安堵之策이 無호옵더니

(3) 忽至今年에 查檢委員이 秋後下來호야 田畝을 查檢之際에 元帳簿陞摠호 民田畝은 每結三十兩式上納호옵던거실 不顧하고 牧結이라칭호며 田每結二十兩 畝每結三十五兩式 加倍責徵이오니 結上加結이 實爲抑查이호고 一土兩稅가 法無所在호으며

(4) 俠起田畝與牧爲田畝은 不論土地厚薄과 穀之豐歉호고 分其上中下三等호야 俠起田畝段은 田上 每斗落에六錢式 中每斗落에四錢五分式 下每斗落에三錢式 畝上 每斗落에一兩三錢 中每斗落에一兩 下每斗落에九錢式責徵이호고 牧位畝은 上每斗落租六斗 中每斗落租五斗 下每斗落租四斗式責納이오니 原來該牧土所出이 每斗落에 穀不過七八斗은디 何以納六斗之賭稅乎잇가

(5) 況本牧은 山多野狹之地에 今年段은 秋收前에 大雨가 連日暴霈호야 田畝이 覆沙되와 失農之民이 太半이호고... 有痺之寃이 偏切于牧民故로 不遠千里호고 裹足上來호야 田畝斗落數와 反川反浦落斗數를 秩秩區別호야 粘連告訴호오니 查照호신 後에 本牧元帳簿民田畝加結責徵段은 嚴查頒給호야 疊徵之弊가 無케호옵고 俠起田畝與牧位田畝 賭稅段은 從其土品호고 參其所出호야

於國於民에 別無損害之意로 裁量完定後에  
 使此本民으로 逐年直納本院을 意로 都目을 成給호야  
 俾無失其廢其地를 千萬福望호  
 光武三年十二月 日 金德善 張淳一 張在伯等 十六人  
 內藏院卿 閣下

後  
 牧位畝 一千七十五斗八升內 六十三斗四升 川反覆沙及浦在畝 一千十二斗四升  
 狹起田 二千五百三十三斗七升  
 畝 八百九十七斗二升  
 度支部陸總元帳簿結 九十一結六十八負二束

(6) 名雖牧結이나 本是元帳簿民結故로 每結三十一兩式 上納호옴고  
 既無賭은디 又設定賭호오니 卽爲勿侵을 伏望

(7) <內藏院處分> 當當牧土 何如是紛訴乎  
 一准查檢定賭備納 毋至遲緩生梗事  
 一月 四日

이 자료는 비슷한 시기에 <자료1>의 장기목장과 인접한 울산목장 민인들이 올린 訴狀이다. (1) (2)부분에서는 본목장토의 소재 특징과 함께 본목장경내 전답이 세가지 종류로 나누어져 있음을 강조하고 있다. 즉 民田畝와 狹起田畝, 牧位田畝이 그것이다. 民田畝은 馬城之外에 있어 원장부결로 탁지부에 陸攄하여 매결30냥씩 상납하는 것으로 본래 賭稅는 없었으며, 狹起田畝와 목위전답은 모두 마성지내에 있어서 본래 무결세하며 단지 賭稅만 납부하는 규정이 있어 매년 협기전 매 두락에 3전씩 답은 7전씩, 목위전은 매두락에 7전씩 아울러 상납함에도 어려움이 많았는데, (3)(4)에서는 금년(1899)에 사검위원이 새로 교체되어 와서는 기존의 民田畝를 牧結이라 칭하며 加倍責徵하여 一土兩稅하는 무법상황을 호소하고 있다. 거기에다 협기전답과 목위전답에 대해서는 상중하로 삼등분하여 높은 도세를 부과함으로써 당해목토의 전체 생산량이 거의 도세로 납부되어야하는 부당함을 주장하고 있다. (5)는 결국 금년에 겪게된 유별난 기상악화와 전답유실 등을 감안하여 적절히 재량완정해 줄 것과 함께 특히 원장부민전답은 엄히 조사하여 탈급해 줄 것을

호소하고 있다. 後記한 자료 내의 (6)에서도 거듭하여 名目은 비록 牧結이나 本來가 民結인 토지에 대해 賭稅를 철회해 줄 것을 강조하고 있다.

그러나 (7)의 내장원처분은 목장민인들의 호소를 일언지하에 거절함으로써 민결의 분간이나 도세의 과다에 대한 주장은 무용하게 종결되고 만다.

[자료3]

光武五年(1901) 十月 三日 慶尙南道觀察使 金永惠이 內藏院卿臨時署理 度支部 協辦 李容翊에게 올린 목장토분쟁관련 報告書에서, 김영덕이 居民들이 郡守에게 제기한 목장토의 소유관계에 대한 주장내용을 內藏院이 참고하여 최종판단을 바르게 내림으로써 소송이 더 이상 제기되지 않도록 하라는 의미에서 첨부해 올린 문건중의 일부이다. 목장토의 소유관계를 보다 구체적으로 이해하기 위해 중요부분을 검토하게 되는 것이다.

左 開

(1) 晋州郡守 鄭佑默의 第一百九十五號報告內槩……

參互查檢文簿하고 溯考牧誌與民訴則 盖此牧土 粵在設牧之前 劃是居民之自墾自耕 而大同米六十餘石을 年年擔納이올더니 及夫設牧也에 就中幾夫幾結을 折受免稅하야 因爲養馬之資이올고 其餘는 依定式做民結上納 則與其各驛土 自朝家出錢買給者로 固不可同日語 而今於牧廢之後 馬隨不養 則結是民結稅亦民稅 而加之以賭에 一土兩稅도 猶且寃未獲伸이온 況分等之定賭에 至若半禾者乎아……

(2) 巨濟郡守……報告內槩……

矣身은 聞於故老相傳하고 觀於前管 昌善牧之官牒吏說하은즉 牧場田番 盖有內外之別하니 牧官設寔之處와 牧馬放養之處에 初以內帑錢買得하며 且給農器農糧而耕墾者를 謂之內牧也오 各邑沿濱에 相土劃設하야 初無帑買하며 不給糧器하고 許民耕作 而以結收稅者 謂之外牧也라

矣等所居는 元非牧官設置와 牧馬放養之處오 乃海濱劃設之牧土오 私力自耕故로 謂之外牧 而從前牧吏之隨耕收稅하야 米太上納者난 不過是民結稅 大同之例이오되

頃於廢牧後 建陽元年一月에 牧場委員이 託以京部訓令호고 擬捧結頭賭稅故로 矣等舉其內外牧有間호야 呈寃于前觀察使 東萊府호은즉 自該府로 指令以公私土分別然後에 可以歸正이라……

(3) 第伏靚內藏院訓令辭旨內에 曾前設牧時 排寘斗落卜數字號坪名 自有帳簿等 句語로 論之컨텐

矣等所耕之田畝은 皆是百餘年前에 封松鬱密之地 而松亡之後에야 各處流民 稍入居호야

火耕水耨호야 或貽遺子孫호며 或賣賭竝作故로 某員田幾庫 李某之祖所墾也 某坪畝幾庫난 金某之父所墾也라호야 當初起主의 姓名年代를 俱可指證인즉 伏念設牧이 非一二百年之間事 則今人指證호은난 百年之前後 起耕斗落호坪名이 何以得在於排寘實之帳簿乎잇가

이 자료 역시 목장토의 설치와 그 경과 및 광무연간의 查檢實際에 대해 이해를 제공하고 있다. (1)은 진주군수가 올린 자료에서 지적되고 있는 내용으로, 당해 牧土는 設牧前에 지역의 거민들이 개간 경작해온 땅으로 대동미를 연연 납부해 왔으며 목장 설치 시에는 그중 일부를 折受免稅받아 養馬의 財源으로 쓰게 되었으며, 그 나머지는 民結로서 정식 상납해 왔은 즉, 이는 국가가 토지를 매입하여 사용하는 驛土 등과는 전혀 다른 것이 되는 것이다. 따라서 지금 廢牧場 후에 말도 기르지 않게 된 만큼 당해 토지는 반드시 民結이요 조세 역시 民稅가 될 뿐이므로 그에 따라야 한다는 것이다.

(2)는 거제군수가 올린 내용으로, 원역을 호소한 본인은 故老로부터 傳聞한 것과 본목장의 前 所管處인 昌善牧官吏의 말에 따라 목장전답이 內外의 구별이 있어서 牧官設置處와 牧馬放養之處에 처음에 內帑錢으로 토지를 買得하여 農器와 農糧을 주어서 개간 경작케 하는 곳을 일러 內牧(場)이라하고, 各邑沿濱에 토지를 내탕전으로 매입하지 않은 채로 구획하여서는 農器나 農糧을 주지 않고서 거민들에게 경작을 허락하여 결에 따라 수세하는 경우를 外牧(場)이라 칭해왔다.

그런데 본인 등이 살고있는 곳은 원래가 목관이나 목마방양지처가 아닌 후자의 海濱劃設之牧土로 私力自耕해온 곳으로 外牧으로 종전에 牧吏가 경작에 따라 수세해 온 것이 民結稅에 불과한 것이었다. 결국 廢牧後 建陽元年(1896)一月에

목장위원(사검위원?)이 이에 賭稅를 부과하자 內外牧의 구분이 분명한 만큼 이의 사정을 觀察使에게 呈訴한 즉, 公土·私土를 분별한 후에 이를 바르게 할 수 있다고 하였으며……

(3)은 내장원 훈령내에 일찍이 설목 전에 斗落卜數 字號 坪名의 排置 등에 대해 기존의 장부(양안 등의 장부)로 논하건데, 본인 등의 경작전답은 모두 백여년전에 封松地가 폐망된 후에 각처유민이 입거하여 개간하여서는 혹은 자손에게 물려주거나 혹은 賭只로 竝作하게도 되었기에 某員田幾庫는 李某의 祖父가 開墾한 것이요, 또 某坪畝幾庫는 金某의 父가 개간한 땅이라하여 당시의 起主의 성명과 연대를 적고 있는 바, 목장이 개설된지가 일백년도 아니거늘 설목전에 두락·복수·자호 등이 본인 등이 가진 자료 등과 어찌 일치할 수가 있겠는지를 합리적으로 주장해 내고있다.

[자료4]

隆熙元年八月 日 請願書

慶尙南道 昆陽郡 民庫畝 作人等 姜炳直 年五十二

- (1) 伏以 本郡所在民庫畝은 則衆民等 合資買得 用於民歛호니 名之曰 民庫畝이라하고 秋收를 積置於雇馬倉호니 亦名曰雇馬畝也
  - (2) 去甲午動亂과 丙申義擾에 一郡消費가 多至萬餘兩葉坪 而結戶中排歛은 新式所無則 右費用 磨勘無路호와 官與吏民累會爛商호야 不得已以賣用此畝으로 決議호고도 猶不敢 遽賣호야 報于觀察府及視察使호며 又呈于京部호야 俱蒙賣用之快指之然後에 以散賣로 發令民間故로 矣等 信其府郡及上部快指호고 各自買得 而無弊耕作이 至爲六七年矣러니
  - (3) 不意去壬寅年分 本道觀察李載賢氏가 該民畝을 稱云官畝호고 以屬于本院호와 尙此會冤而未推호와 每訴郡府에 雖蒙矜恤之際이오나 竟被捧稅官壓迫호야 情不得上徹호오니 豈非至冤乎잇가
- 脫土之民이 緣此失產 而丐乞東西이온지라 茲以褻足仰請호오니 伏乞洞燭호신後에



軫念此民隱<sup>19</sup>히시와 右民畜을 選出給<sup>20</sup>히시고 永永頃給本院帳簿<sup>20</sup>히옵서  
使矣等으로 依舊耕作而安業케<sup>20</sup>히시를 伏望

隆熙元年八月 日 請願人 姜炳直 金邦洽 李春成等  
經理院卿閣下

(4) 指令 此係公土<sup>20</sup>히야 查執定賭<sup>20</sup>인즉 不可變通할事  
隆熙元年九月十二日

이 자료는 民庫畜<sup>19</sup>(목장과 관련하여 雇馬畜으로도 별칭됨)으로서 居民 몇 명  
이 合資買得한 것으로,<sup>20</sup>

(2)에서 보건데, 지난 甲午東學亂과 丙申年(1896)소요에 郡所要經費를 마련할  
길이 없어 官과 民이 누차협의하여 이 땅을 放賣하기로 한 다음 觀察府와 視察  
使, 京部에까지 보고를 거쳐 다시 民間에 散賣할 것을 發令한 고로 本人등이 이  
를 믿고 各自買得하여 6~7년간을 無弊耕食해 왔는데,

(3) 지난 壬寅年(1902)에 本道觀察 이재현이 이 民畜을 官畜이라 칭하고서는  
본부에 수속케 됨에 郡府에 提訴하여 매번 矜恤之題辭를 받았지만 실질적 효력  
이 미치지 못한지라 經理院에 제소하는 즉 洞燭하시어 이 民畜을 환급해 줄 것을  
청원하고 있다.

그러나 (4)의 결정은 不變의 公土임을 단정하는 것으로 종결되고 있다.

19) 民庫는 획일적인 제도는 아닌 것으로, 民의 입장에서 民庫를 설치할 때나 官이 설치하더  
라도 이는 民의 雜役負擔에 어느정도 경제적으로 도움을 제공할 것을 목적으로 하고 있  
다. 따라서 각 지방관청에서 그 곳 지방민과의 협의하에 雜役稅政의 운영에 있어 백성들  
에게 便宜를 제공하기 위해 邑事例에 기초하여 마련되고 있다. 그러므로 각 지방의 특수  
사정과 특징의 목적에 따라 명칭도 다양하여, 大同庫·夫馬庫·雇馬庫·從馬庫·補  
民庫·軍器庫 등으로 사용되고 있다. 특히 雇馬와 관련하여 新舊官의 交替時 雇馬를  
바릇한 각종 비용이 적지않게 소용되었는데 이에 소요비용을 충당함은 물론이고, 경우에  
따라서는 民庫田畜 所有를 통해 地主經營과 地代收入을 기하기도 하였다. 民庫田畜에  
대하여는 金容燮, 前揭書(上), 374~433면을 참조 바람.

20) 이러한 소유형태를 共有私契畜이라 칭하기도 한다. 당시의 여타 분쟁사료에서 이러한 合  
資買得의 토지들은 廳畜, 洞畜, 契畜, 軍土 등의 명칭으로 존재하는데, 이들 토지가 公土  
로 편입된 것은 光武查檢이 있는 1899년 이후이다. 이에 대한 자료검토와 관련논의는 裴  
英淳, 전개논문, 88~92면을 참조바람.

지금까지의 자료를 통해 갑오개혁이후 광무연간을 거치면서 목장관련 토지에 대해 벌이는 소유권분쟁의 실상을 조금이나마 이해 할 수 있게 된다. 소유관계를 歷史的側面에서 추적해가기 위해서는 보다 傍證的인 자료의 검토가 요구되겠지만 현재의 시점에서 당시 청원 당사자들이 증거로 제시했을 입증자료들을 구득하여 입체적으로 판단하기는 거의 불가능한 것이다. 그러나 토지의 농지로서의 형성과정과 그 이후의 권리이전 경과를 보다 면밀히 추적하면서 합당한 권리자를 찾아 소유관계를 귀속시켜 주었어야 했음이 이 시기가 행해야 했을 근본된 과제이자 책임이 될 것이다. 冤抑을 청원하는 居民들의 주장은 목장도의 역사적 전개과정으로부터 토지의 성격까지를 명확히 구분하면서 정당한 權源의 소재를 주장함에 반해, 내려지는 결론은 이미 公土로의 編入내지 公土擴張의 基調를 너무나 명확히 반영하는 듯한 단순 결론에 이르고 있음을 알 수 있다. 소유관계는 결코 단순할 수가 없는 것이다. 특히 사회변화가 외세의 영향 속에서 혁명적으로 전환되고자 하는 시점이며 과정임을 고려할 때 단순하지 않은 역사 속의 소유관계를 단순하게 처리하고자 하는 주도층의 당시 행태는 진실에 배치되는 것임을 충분히 예견하는 가운데 수행되었을 것으로 보인다.

그런 만큼 그의 부당성을 끊임없이 주장하게 되는 것으로, 그 동안 초기적 제도에 기초하여 관용하며 관습적으로 이루어낸 권리형성에 대해 백성들은 당시의 변혁과정에서 맞게되는 부당한 변화에 반대하면서 당연히 관 또는 국가를 상대로 청원하며 소구하는 것으로 분쟁을 일으킬 수밖에 없게 되는 것이다. 이의 이해를 위해 다음에서 公土·私土에 대한 논의를 조금 더 검토한다.

### 3. 牧場土의 公土·私土관계에 대한 論議

본고는 한말 목장토에 대해 어떠한 지배관계에 근거하여 소유관계를 劃定해 가는지에 주된 관심을 가지고 검토하고 있다. 사실과 다른 판단으로 공유로 결정한 토지에 대해 청원이나 소구의 형태로 소유관계를 바르게 해달라는 자료에 기초하여 그 이전에 형성시킨 다양한 토지 지배모습을 파악하는 것과 함께 사유로의 존재

관련성을 아울러 고찰하고 있다. 여기에서는 목장토에 있어 公土·私土관계를 집중하여 살펴봄으로써 公土와 私土에 대한 이해를 보다 분명히 하고자 한다.

(1) 光武三年十二月 日 蔚山牧場民人等訴

‘…本牧境內 田畝이 有三條名色하니

一曰有民田畝하고 二曰有俠起田畝하고 三曰有牧位田畝이오나

民田畝은 在馬城之外하야 以元帳簿結로 度支部에 陞總하야 每結三十兩式上納者은 本無賭稅음고

俠起田畝與牧位田畝은 俱在馬城之內하야 本無結稅음고 只以賭稅畧 上納之規이온데…’

(2) 光武四年七月 日 訴狀 慶尙北道 長鬻延日兩郡牧場居民

‘…粵在順治乙未年分設牧之初 會減內帑錢 買立折屯 國馬看護牧子輩 以惟正之供 無結稅耕食

其外私田 所居平民 應納結稅 私相賣買者 至于今數百年之久矣…

其外 數百年賣買之私土 混同執穗樣 警動村間 民心騷擾…’

(3) 光武四年八月 日 慶尙南道 蔚山牧場民人等訴

‘…國初設牧也 或以土地로 劃給하며 或以結卜으로 劃下하야

土地劃給之牧은 每以米太로 上納하니 有土之牧也

結卜劃下之牧은 只以免賦出稅하니 無土之牧이온바

本牧은 無土劃給故로 賦以需牧하고 稅以上納이더니

現者查辦之日에 該派員不問土地有無하고 冒執陞總하야

…派員之初 不詳審이 例報文具하야 牧民之終如冤抑이 合如符節이거늘’

(4) 光武五年十月三日 報告書 第四號

‘…各郡所在各牧場이 曾前設牧時 排置하야 斗落卜數와 字號坪名이 自有帳簿하고

每年秋獲을 隨其所出하야 收捧本色하야 以爲各牧吏之廩料이다가

廢牧以後로 乃係本院所管이오나 未遑查檢之致로 各牧賭稅를 略以代錢磨鍊이온바 挽近牟利之輩가 覬其利竇 從中作奸하야 乃有轉成痼癘者焉하오니

蓋 富民權吏가 或冒法私賣하며 或抑奪膏腴하야 便作渠等之私土하고

該牧土가 在昔設牧之前에는 盡是居民自墾之私土로 設牧以後에는 爲其官料하고 開其馬場하와

自朝家로 或有給價而買置者하옵고 或以民土而折受者라이온즉 現今牧已廢矣요  
馬亦無矣라

當初 買置者는 陞入於摠하옵고 折受者는 還給於民하옵음이 恐合妥便이오며'

위의 (1)(2)(3)(4)자료는 앞에서 검토한 자료중 公土와 私土관계 논의부분을 발췌한 것이다. 牧場과 관련하여 設牧之初에 인근토지가 어떤 상황에서 어떠한 형태로 목장과 관련을 맺게 되었는지가 우선 정확히 구명되어야 하는 것이다. 본 자료들은 이와 함께 牧場廢止후 查檢過程에서 토지 지배 관계를 정확히 분별하지 않거나 富民·權吏輩들의 作奸 등에 의해 公土와 私土관계가 혼동되는 내용 등이 당시의 소유관계정리에 있어 實際했던 부당한 모습으로 나타나고 있다. 특히 (4)자료의 후반부는 設牧之前에 居民이 自墾耕食하던 토지중 民土로써 折受된 無土의 경우 목장폐장후 반드시 居民에게 還給해 주어야 하나 이를 모두 公土로 획정함에 대하여 이의를 제기하고 있다. 소유관계의 형성에 始原的 根據를 추적하는 작업은 당시의 실상에 대한 정확한 파악을 기초로 제도적 요소와의 결합을 통해 확정지워 나가야할 법제사학적 과제가 되는 것이다.<sup>21)</sup>

(5) 光武十年十二月十三日 請願書 慶尙南道 昌原府 南面 加音丁南 山井里木  
里居 農民

'伏以 率土之濱 莫非王土 而田畝則 公有者小 民有者多하야

公有者는 自公收稅而 民不得賣買하코 民有者는 民得私分而公不徵稅하니

21) 荒蕪地開墾을 통한 소유권 취득과 관련하여 설명을 더한다. 조선시대 無主空閑地인 荒蕪地에 대하여 開墾과 耕作은 적극적으로 장려되었다. 황무지개간에는 官司의 立案을 받도록 하였으며 입안을 받은 다음 개간 경작을 함으로써 자기소유지로 인정되었다. 따라서 이미 개간되어 경작중인 땅이지만 아직 입안을 받지 못한 토지들에 대해 豪富者와 宮房勢力들이 이를 자신의 명의로 立案 받아 소유권을 奪取하는 폐단도 적지 않았던 것이다. 이러한 폐단을 바로잡고자 英祖연간에는 개간지의 소유자 결정에 있어 立案받은 者를 우선하던 기존의 제도를 바꾸어 耕作利用者에 優先效를 부여하는 것으로 변경하게 되었다. 그리하여 英祖20年(1744)에 간행된 續大典에서는 '凡閑曠處 以起耕者爲主 其或預出立案 不自起耕而憑藉據奪者及其以立案私相賣買者 依侵占田宅律論'로 규정되기에 이르렀다. 이와 관련된 자세한 검토는 朴秉濠, 『韓國法制史攷』, 法文社, 1974의 第二章 土地所有의 法과 法意識중 第 I. 近世의 土地所有權에 관한 研究에서 <第六. 土地所有權의 特質>부분을 참조바람.

此는 乃一定之法也…意外 (金)甲辰이 乃爲自己之畝이라호고 納稅於派員之後에 私自索稅호야 呈官起鬮호오니 法若如是 則向日 公有之土가 今復爲民有호고 昨日已納之稅를 今復再徵이니…’

(6)隆熙元年八月 日 請願書 慶尙南道 昆陽郡 民庫畝 作人等 姜炳直 年五十二  
 ‘伏以 本郡所在 民庫畝은 卽衆民等이 合資買得호야 用於民歛호니  
 名之曰 民庫畝이라호고 秋收를 積置於雇馬倉호니 亦名曰 雇馬畝也…  
 矣等이 信其府郡及上部快指호고 各自買得 而無弊耕作이 至爲六七年矣러니  
 不意去壬寅年(1902)分에 本道觀察 李載賢氏가 該 民畝 稱云官畝호고 收屬於本  
 院호와…’

(7) 隆熙元年九月 日 請願書 慶尙南道 蔚山郡 八面居民 徐章祿 李敬翰 安景泰等  
 ‘伏以 本郡中外八面이 屬於前兵營時 以還弊矯救次 去己巳年(1869)分  
 各面鳩聚民財호와 買置畝庫호고 逐年取耗호야 以補還弊호야 名之曰 補還稷者也  
 究其財則民畝也호 語其畝則 私畝也라  
 乙未年(1895) 兵營廢止後 混入於公土調查中 屬之 宣禧宮……其後己亥年(1899)分の  
 內藏院派員 權遊海 公物調査時 又執此畝호야……’

(8)隆熙元年十月 日 請願書 慶尙南道 熊川居 金秉柱  
 ‘伏以 率土之濱 莫非王土이오나 田畝卽 有公有之地호며 有民有之地호니  
 公有之者는 或有執贓屬公之土호며 或有給本起墾屯耕之土호야 自公收稅이올고  
 民有之者는 民相賣買호야 民自耕食은 有國以來一定之法也라  
 甲午更張時에 屯土와 各公廳土를 附屬於本院이온마 昌原南面加音亭坪所在 本人畝  
 一百二斗五刀地只段은 本是 前統營軍牢 金順五 姜大仁 崔浩善 金命俊 李廷龍  
 五人이 合出資本에 合爲一契取直호야 以契錢買得 而私自捧賭는 世所共知라  
 丁酉(1897)正月日 該人等 放賣右畝호야 破契分食之意로 請賣於本人故로  
 給價九千五百兩 買得而耕食이 至於五六年間  
 驛屯土調査派員이 該郡에 各土調査가 非至一再로되 右畝卽 私自轉買之來歷  
 昭然故 元無舉論이옵더니 千萬之外에 壬寅年(1902)派員 玄相國이 此畝을  
 混稱前統營廳畝이라호고 橫執於調査草件中故 舉實呈訴卜白이더니  
 翌年(1903)派員이 以挾雜之野心으로 憑藉玄派員之橫執草件을 便作奇貨호야  
 勒奪賸稅以去호오니 遐土殘氓이 何以勘當那時派員之壓制威力乎……

今於廢營之後에 屬公可也어니와 至於本人畝호야는 以上五人이 各出私財호야  
 修契買畝者를 本人轉買이온데 混稱廳畝而屬公이면 豈不冤乎잇가……

위의 (5)(6)(7)(8)의 자료는 통감부시기에 들어와서 계속된 公私土關係의 誤決에 대한 분쟁의 실상이다. 공토를 사토로 농간하는 사례(5)와, 여러명이 출자하여 매득한 사토를 공토로 전환시키는 조처에 대해 그 경과를 소명하면서 사토임을 주장하는 사례(6)(7)를 이해할 수 있다.

자료(8)은 軍牢5인이 공동으로 출자한 契錢으로 매득한 땅을 破契하면서 청원인이 단독으로 轉買 소유하게 되었는데, 임인년(1902)에 派員이 前統營廳의 소속답으로 草記한 이후 이듬해(1903)에 부임한 派員이 이를 중요한 근거로 삼아 屬公함으로써 이의 부당함을 강력하게 제기하고 있는 것이다. 특히 파원 일인이 작성한 확정이 되지 않은 草記를 다음 파원이 판단의 주요 기초자료로 활용하고 있음에서 파원들의 초기 조사가 이후의 소유관계 결정에 확정의 근거로 작용하고 있음을 명백하게 보여주는 중요자료가 되고 있다.

### Ⅲ. 長鬐郡의 牧場土 支配 實態

#### 1. 長鬐郡 牧場概觀

장기군 목장은 조선조이래 冬乙背串牧場<sup>22)</sup>으로 불리어 왔다. 새로운 사회로의 변이 과정이 응축되어 있는 1890년대와 1900년대 초를 비교할 수 있는 자료의 추적이 가능한 관계에서, 그리고 그때까지 牧場으로서의 역할을 유지해 왔다는 점에서 검토의 대상처로 선정하게 된 것이다.

冬乙背串牧場에 대한 仁祖年間 기록에 의하면 ‘冬乙背串牧場에는 관리되고 있는 牧馬가 1066필인데 看養牧子는 8명뿐이어서 司僕寺가 경상 감사에게 계속해서 牧子의 充員을 申飭하고 있지만 이루어지지 않고 있다<sup>23)</sup>는 내용으로 牧子 充員의 부실을 적고 있다.

22) 여타의 史料나 牧場地圖 등에서도 冬乙背串牧場으로 되어 있다. 그러나 正祖年間에 작성된 輿地圖의 長鬐縣 지도 부분에서는 冬背串牧場으로 그려 놓고 있다. (牧場地圖, 國立中央圖書館所藏, 貴236번, 한-80-23 자료)

23) 承政院日記 4冊, 仁祖 3年 乙丑 2月 初 5日 甲申.

조선 후기에는 일반적으로 牧場관리의 부재가 많이 나타나게 되는데, 牧馬 관리는 물론 牧場土내 田畝에 대한 檢田마저 이루어지지 않고 있음으로 인해 해안가에 위치한 牧場土들이 塩盆으로 바뀌기도 하고<sup>24)</sup> 募民하여 起耕하거나 아문의 屯田으로 변화하는 등의 불법과 京師에서 보내 온 私人이 監牧官이 되어 軍役 회피의 부정도 이루어지는 등으로 목장의 본래 기능과 목적을 상실해 가고 있었던 것이다.<sup>25)</sup>

그리고 정조 후반기인 18세기 말경 장기군 목장에 대한 그 관리상과 각종의 科外 부담 및 情債 등으로 牧民이 당하고 있는 침탈 모습, 그리고 해안 극변 유배지로서의 유배 죄인에 대한 保授의 책임까지 저야 하는 상황 등을 상세히 담고 있는 牧場釐弊節目이 古文書로 생생히 기록되고 있다.<sup>26)</sup>

이러한 자료의 연장으로 한말 목장토의 관리 실태가 역시 기록되어 남아 있는 점을 기초로 長鬐郡 牧場土에 대해 소유관계의 측면에서 검토를 해보기로 한다.

## 2. 長鬐郡 牧場土의 구체적 支配實態

경상도 장기군 목장의 韓末 토지 관계 자료로 다음의 두 가지 古文書 자료가 활용된다.

① 光武 3年 (1899) 10월에 작성된 慶尙北道長鬐郡各屯案 (奎章閣 19285의 25) 과 ② 光武 9年 (1905) 6월에 작성된 慶尙北道長鬐郡牧驛屯田畝永定賭稅成冊 (奎章閣 17912의 12)을 이용하여 당시 牧場의 田畝관리 및 당시의 사회관계를 검토해 본다.<sup>27)</sup>

24) 承政院日記 879冊 英祖 14年 戊午 10月 10日 己丑.

25) 조선조 중기를 지나면서 목장토에 대한 관리가 제대로 되지 못하는 가운데 民人들의 경각이 가능해 지게 되었고, 일정한 시간이 경과한 후에는 경작민 전체가 권리자임을 주장하는 가운데 이에 대한 소유관계 분쟁이 대규모로 발생하기도 하였다. 이러한 분쟁과 관련하여서는 李鍾吉, 「朝鮮後期 牧場土의 所有權紛爭」, 『古文書研究9輯』, 1996. 참조요

26) “慶尙道蔚山牧場釐弊節目(乾隆五十九年 七月) (奎章閣 19527号) 1794”와 “慶尙道蔚山牧場所屬 長鬐冬背申牧場釐弊節目(乾隆 六十年) (奎章閣 19526号)” 등이 그것이다.

27) 韓末 전국 驛土에 대한 조사가 처음 실시되는 것은 1895년 9월 農商工部가 部令에 의해

1905년 자료에 대해 논의할 「牧屯田秩」 부분을 우선 도표로 정리해 둔다.<sup>28)</sup> 단위당 규모와 그 분포는 다음표와 같다.

	20斗落 이상	20미만~10斗落	10미만~5斗落	5斗落미만
1. 土羅坪	10	13	15	12 (1斗落미만3인포함)
2. 凡津坪	2	7	3	
3. 三西坪	3	13	7	3 (5升落 1인 포함)
4. 三東坪	7	16	3	3
5. 斗日坪	1	2	5	
6. 石屏坪	2	2	6	4 (5升落 1인 포함)
7. 江今坪		2	3	
8. 沙只坪	4	8	3	6 (5升落 1인 포함)
9. 大川坪	1	5	1	7
10. 甫川坪	4	5	6	9

기 타 : 新洞員20斗落 金用伊  
 斗日坪 30斗 5升落 洞中  
 石屏坪 21斗落 洞中

그리고 이 땅을 모두 합하면 아래 牧屯田 부분의 2417 斗落이다. 畝은 참고로 428.9斗落이다.

全國에 查辦委員을 파견하면서이다.

즉 乙未年9월부터 이듬해 3월까지에 이루어지는 것으로 「農商工部 驛土 查辦規例」全 28조의 내용에 따라 시행된다. (驛土所關文牒去案9冊,開國504년9월28일)

이 규례중에 '田畝의 斗落 及 日耕實數와 上中下品等 및 作人姓名을 查錄'하게 하고 있는데 이에 따라 장기 목장토 1899년의 자료 기록 또한 이 방식에 따르고 있다.

아울러 收稅 관리자인 畝倂에 대해서는 '各畝所在近地의 信實人을 擇하여 畝倂을 置 하되...'라고 하여 近地의 信實人을 畝倂으로 하게 하며 賭錢은 田1日耕을 畝7斗落과 相等하게 규정하고 있다.

28) 참고로 1899년 자료는 官屯과 牧場屯을 적고있는데, 牧場屯의 實田畝은 2314 刀落·實畝畝은 366.9刀落으로 계산된다. 아울러 각 전답의 소재처는 분명하게 적기하지 않고 있다.



牧屯

一等田	872斗落	每斗落	车 1 斗 5 升式
二等田	1176斗落	每斗落	1 斗 2 升式
三等田	297斗落	每斗落	1 斗
四等田	72斗落	每斗落	7 升
計	2417斗落		
一等畷	149 斗 8 升落	每斗落	租 4 斗 5 升式
二等畷	214 斗落	每斗落	3 斗 5 升式
三等畷	65 斗落	每斗落	2 斗 5 升式
計	428.9斗落		

본 자료는 앞부분의 牧屯田秩 기록에 이어서 牧畷秩도 상세히 기록이 되어 있다. 기록방식에 있어서는 牧屯田秩에서는 그래도 坪(들, 벌판) 단위로 정확히 구분되고 있는데, 牧畷秩에서는 표현 용어가 혼재하여 약간은 특이한 모습을 보이고 있다.

즉, 三政長堤圓, 鴨座員, 新谷吉古員, 毛陳員, 三政大坪員, 士羅朴谷員, 大路辺, 塩陳介…… 등의 표현을 쓰고 있는데 이는 田과 畷의 所在處가 다름에서 비롯되는 것으로 보인다.

즉, 田은 비교적 넓은 지역의 들판에 소재하는 경우가 많고, 畷은 牧場 구역 내의 좁은 산간이나 물이 있는 계곡 등에 산재하고 있는 경작처임을 기록하는데서 보다 좁고 구체적인 표현으로서의 「…員」이 사용되고 있는 것으로 해석된다. 따라서 畷이 적은 지역의 지형을 반영하여 표현의 구체성이 더욱 드러나는데 三政吳座首墓下二斗落, 凡津堤上員一斗落, 凡津隅員二斗落, 凡津隅井下員二斗落 등으로 기록되고 있다.

이와 함께 1인이 경작하는 畷의 규모도 田에 비하면 매우 적어서 장기군 목장관 내 牧畷秩 총 234개의 구분 단위 중 5斗落이 1개, 5미만~4斗落이 13개, 4미만~3斗落이 19개, 2斗落이 102개(2.5斗落 한개 포함), 1斗落 이하가 99개(1.5斗落 1개 포함)의 면적별 경작 상황을 보이고 있다.<sup>29)</sup>

29) 牧場地는 바다를 끼고서 일반적으로 약간 낮은 언덕에 주로 얇은 산을 끼고 형성되어 있다. 특히 이곳도 그러한 조건을 갖추고 있는 전형적인 목장지이다. 그러다 보니 논의 경작

그리고 土羅洞中(2處), 三政(?)洞中, 三西洞中, 石屏洞中(2處), 등으로 洞中이 作人으로 기록되어 있는 경우 모두가 二斗落으로 되어 있음이 특기할 부분이다.

결국 장기의 목장관내 牧屯田은 2417斗落 牧屯畝은 428.9斗落으로 나타나며, 作人은 田이 206단위에 67人, 畝이 234단위에 68人으로 파악된다.<sup>30)</sup>

그러면 이와 관련되는 자료로 光武3年 10月(1899) 慶尙北道長鬐郡各屯案(奎章閣 19285의 25)을 비교하면서 1905년 자료와의 관련성을 검토해 보기로 한다. 이 자료는 앞쪽에는 官屯田畝을 그리고 이어서 牧場屯을 적고 있다. 그리고 이 자료에는 田·畝에 관계없이 「…員」을 쓰고 있는데, 1905년 자료에서는 田에는 「…坪」, 畝에는 「…員」으로 써서 용어를 분리 사용하는 모습을 보여주고 있다. 이 자료의 牧場屯 부분을 보면 우선 행정구역상 당시 長鬐郡의 外北面의 동해변 거의 전 지역이 牧場屯土 지역임을 알 수 있다.

면적이 매우 적고 그런 만큼 1인이 두세 단위를 경작하는 경우도 있게 된다. 아울러 作人이 洞中으로 되는 경우도 있는데, 田에서는 그 규모가 크지만 畝에서는 역시 적은 규모인 二斗落이 가장 많은 비중을 나타내고 있다.

- 30) 李榮薰교수는 庄土에 대해 마지막으로 작성된 1906년의 量案「光武十年 丙午九月 日 龍洞宮所管全北古阜郡屯土新旧摠并成冊」을 예로 들면서 다음의 설명을 가하고 있다. 경지 면적이 結負로뿐 아니라 斗落으로 표시되고, 아울러 災實의 경작 상태도 파악되고 있다는 점은 종전 양안의 結負로만 표시되는 것과는 구별되는 것으로, 결부는 비옥도의 등급에 따라 다양하게 결정되는 수취량의 표시 단위이므로 처음부터 등급이 타당치 않게 설정되거나 경작 중의 비옥도에 변화가 있을 때는 실제 생산과 설정된 결부와는 맞지 않게 된다는 것이다. 그래서 私的地主가 所有地를 結負로 경영하는 한 실제 생산 및 경영 상태를 그대로 파악하기 곤란하고 손실 부분은 직접 생산자(경작인)에게로 전가되지만 하고 그러다 보니 結負制아래서는 並作半收의 打作制가 아닌 賭租制의 수취 형태를 취하게 되는 것으로 보고 있다.

따라서 斗落이야말로 實面積을 표시하는 것이므로 자연히 생산성을 실제적으로 파악한 기초 위에서 비로소 並作半收의 打作制로의 전환이 공방에 의해 시도되고 있음을 의미한다고 설명하고 있다 (李榮薰, 『朝鮮後期社會經濟史』, 83면 이하).

그러나 여기서 보고 있듯이 이미 1905년의 자료에서는 斗落으로만 사용하고 있으며 광무 3년(1899)의 慶尙北道長鬐郡各屯案에서는 斗落을 結負와 병용하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 結負法에 대해 茶山은 이미 經世遺表에서 ‘형체가 없는 토지의 비옥도를 살펴 田地를 境界함은 옳지 않다고 하고 여기서 관리에게 뇌물이 오가게 됨’을 지적하고 있다(經世遺表, 田制考 참조). 茶山의 結負制 改革論에 대해서는 특히 金容燮, 『韓國近代農業史研究』(上)·農業改革論·農業政策, 一潮閣, 1984. 176~201면 참조요.

앞에서 검토한 1905년의 자료에 비해 結負制에 있어 上·中·下의 구분도 없이 結負단위와 斗落 數를 혼용하고 있다. 대개 畓은 그 負를 1斗落으로, 田은 0.6 負를 1斗落으로 환산하여 같이 적고 있다. 아울러 作人을 모두 기록하고, 田과 畓을 일련번호로 나열하는 가운데 내용상 구분하여 기록하고 있다. 그러니까 田과 畓이 기록에서는 혼재하고 있는 것이다. 또 「…員」내의 田과 畓이 혼재하는 상황을 그대로 쓰고 있는데 일련번호가 어떤 기준에 의해 연결되고 있는지를 명백히 알 수가 없다. 그렇다면 이 자료 외의 별자료가 있어서 그 원자료(圖面)에 숫자로 지번을 매긴 다음 그 번호를 이 자료에 숫자로 표기하고 있는 것으로 추정할 수 있게 된다. 또 하나의 특징은 각각의 몇 단위를 作人 한 사람이 경작하는 경우가 1905년 자료 보다는 많이 나타나는데 당시 토지 지배의 한 특징으로 볼 수 있을지에 대해서도 고려되는 부분이 된다.

일례로 兪好道는 三政員내에 있는 畓 3處의 합 9斗落의 作人인데 凡津員의 田 14斗落과 士羅員의 田 6斗落의 作人으로도 기록되어 있다. 또 徐興堧은 三政員의 畓 5處 합 18斗落을 耕作하고 있으며, 徐用凡 역시 員內 5處의 畓 14斗落을, 徐永發도 員內 5處 畓 15斗落의 作人으로 되어 있다. 참고로 1909년의 장기군 北面의 三政洞은 三東·三西·凡津의 3개 마을로 되어 있으며 87戶의 人家가 있다<sup>31)</sup>고 한데 비추어 본다면 兪好道, 徐興堧은 매우 많은 땅을 경작하고 있는 것으로 보인다.

즉, 三政員 內의 牧屯土 75個處(田·畓, 各 22·53 處에 총 두락수 田 444·畓241斗落이고 作人은 42人)이라는 자료에 의해서도 특정인에 치우친 토지 지배 실태를 알 수 있게 된다.

그러면 다시 1905년의 장기의 牧屯田 관계 자료를 비교해 보도록 하자.

앞에서 살펴본 바와 같이 光武 9年(1905)에 작성된 慶尙北道長鬐郡牧驛屯田 畓永定賭稅成冊 내용 가운데서 三政洞을 이루는 三東·三西·凡津 등 3개 마을에 속하는 坪(들)을 牧屯田秩 부분의 기록 순에 따라 살펴보기로 한다.

凡津坪은 作人 12人에 의해 160斗落(中139, 下21)이, 三西坪은 26人에 의해 291.4斗落(上109.5, 中175.9, 下 6)이 三東坪은 29人에 의해 447.3 斗落(上271.3, 中

31) 『韓國水産誌』第二輯, 484面.

111, 下65)이 경작되고 있다. 그렇다면 명백한 차이를 찾아내기 위해 田土만을 비교의 대상으로 삼아 보자. 1899년의 자료에 나타나는 三政員內 牧屯土 75個處(田·畓 합계)가 42인의 作人에 의해 경작되고 있는데, 이 중에서 22개처 444斗落의 田土를 20인의 作人이 경작하고 있다. 따라서 作人 한 사람이 평균 22.2斗落의 매우 넓은 땅을 경작하는 결과가 된다.

그러나 6년후에 만들어진 자료에서는 그전의 三政員 영역 내의 3개 마을이 분할되어 기록되고 있는데, 전체 898.7斗落의 田을 67인의 作人이 경작하고 있다.

따라서 作人 한 사람이 평균 13.41斗落을 경작하는 결과가 된다.

비교해보건대 1899년의 기록보다 田土가 절대적으로 증가되었으며 특징적인 것은 作人이 많이 증가하고 있다는 사실이다. 이는 인구의 증가 측면도 있겠지만, 전토가 개인에게 적절히 분배되어 경작되는 과정의 반영이 아닌가도 생각된다. 따라서 1인당 경작면적이 22.2斗落에서 13.41斗落으로 감소되면서 다른 특별한 요인이 없는 한 보다 적절한 분배로 전환되고 있는 국면으로 해석될 수도 있을 것이다.<sup>32)</sup> 즉, 公土의 확장과 함께 경작인의 배분을 인위적으로 보다 형평되게 도모한 결과가 아닐까 생각된다.

참고로 앞부분 道표(牧屯田秩의 경작 면적 대비 作人표)의 ②③④가 三政洞의 凡津·三西·三洞坪이 되는데, 여기서 분포상으로도 중간층이 상당한 수를 점하는 안정된 현상을 보이고 있다. 67인의 作人중 10~20斗落 경작이 약 54%를 20~5두락 사이는 약 73%를 점하는 정도의 균형적 경작 상황을 보여주고 있다.

32) 開港期 이후 한국 농촌사회에 있어 농민 분화의 기본추세는 하강 분화로 경향이 강하게 나타남을 설명하고 있다. 이영훈 교수는 경기도 김포군의 明禮宮庄土 경기도 竹山明禮宮庄土·忠南牙山明禮宮庄土·慶南南海龍洞宮庄土 등에 대한 1890년대와 1900년대 초의 경작관계 변화를 비교하며 논지를 전개하고 있다. 결국 개항으로 인한 곡가의 급등과 유통과정에서 축적된 상업이윤이 地主的 土地所有로 전화되는 계기가 되는 것으로 거시적 평가를 내리고 있다. 李榮薰, 「개항기 농촌사회 재편의 역사적 의의」, 『한국자본주의론』(주중환교수 환갑기념논문집), 한울, 1989 참조.

### 3. 牧場土와 漁村社會와의 關係

장기목장 인근지역의 사회경제상을 1909년의 『韓國水産誌』의 조사자료를 참고 하면서 검토해 보기로 한다. 어촌 마을 三政洞의 당시 호수는 전체 87戶이다. 아울러 「洞里 뒤편은 官有의 旧牧場이 있어서 십수년 전까지는 牧畜이 盛하였지만 지금은 開墾하여 農田으로 하고 있으며, 住民은 적다고 하더라도 三東에 3척, 三西에 2척, 凡津에 2척의 漁船이 있어 鱚繁寄網으로 鱒魚와 雜魚 등을 잡으며 凡津에는 地曳網이 一統 있는 등의……」내용에서처럼 牧場土의 개간과 어업에 종사하는 人口상황을 자세히 보여주고 있다.<sup>33)</sup>

따라서 87호의 세대 중 牧屯田耕作 作人이 67人, 그리고 牧屯畚耕作者가 일부 있으며 또 어업으로는 어선 7척에 地曳網 1統을 운영하고 있는 만큼 생산 관계의 측면에서 볼 때 비교적 안정된 사회 구성상을 추지할 수 있다.

즉 漁村社會는 내륙과는 또 다른 생산 요소와 사회적 특징이 존재한다. 지역에 따라 구체적으로는 차이가 있지만, 일반적으로 어촌사회는 농업과 어업을 주된 생산원으로 삼을 수 있으므로 최소한의 농지 확보만 이루어진다면 어업을 통한 산물은 비교적 여유분으로 축적될 수가 있는 것이다. 물론 본고가 검토 대상으로 삼는 장기목장토와 관련하여서는 목장토가 농지로 전환되어 당해 마을 주민들에 의해 경작되고 수익되고 있다는 것을 전제 요건으로 놓아야 하는 것이다. 1905년 자료에 의하면 장기목장 牧屯畚 234필지 428.9斗落이 전체 연인원 作人 193人에 의해 경작되고 있다. 또 앞의 三政洞과의 관계에 기하여 설명을 계속해 본다면 三政洞 관내가 129필지로 약 55%를 점하고 있다. 그리고 作人 연인원은 69人이 되는 만큼, 경우에 따라서는 1人이 수 개 필지를 경작하고 있음을 알 수 있다. 아울러 洞中(三西洞中)이 作人이 됨도 중요하게 유념해야 할 부분이 된다.

그런데 중요한 사실은 1899년의 자료에 나타나는 삼정원내의 작인 75필지 40인과 1905년 三政員 관내 田·畚의 作人을 비교해 보면 불과 6년의 시차인데 경작인에 있어 同一人의 수가 너무 적게 나타난다. 1905년의 牧屯田 作人 67人과 牧畚秩 作人 (三政관내, 즉 凡津·三東·三西) 68人을 모두 합하여 비교해 본 결

33) 『韓國水産誌』 第二輯 481면 이하

과 9명만이 1905년과 1899년 두 자료에 똑같이 기록되어 있다. 또한 9명중에서도 한자 이름이 다른 네 경우<sup>34)</sup>를 고려한다면 더욱 줄어들 수 있을 것이다.

그렇다면 이 같은 현상에 대해서는 어떻게 해석 할 수 있을까. 牧場土에 대한 토지조사작업을 통해 公土로 판정을 받게됨에 따라 국가의 관리력이 보다 강화되는 한 표징으로 볼 수 있을 것이다. 즉 公土로 확정된 땅에 대해 내장원 등은 당해 토지에 대한 수세와 여타 관리를 위해 솜푼을 새로이 선정하게 되었으며 주로 이들 솜푼에 의해 토지의 경작자가 바뀌어 졌던 것이다. 솜푼들이 이 당시에 행한 토지에 대한 권리행사 실상은 경작자 위에서 절대적으로 군림하면서 과외의 濫徵은 물론이고 결정적으로는 땅에 의존하여 생존을 이어가는 경작자들에 대해 마음대로 경작기회를 박탈하거나 교체하는 지경에까지 이르고 있었던 것이다.<sup>35)</sup> 더욱이 솜푼이 당해 지역이나 토지에 대해 전혀 아는 바도 없는 외지인이 지명되어 현지에 내려와서는 세율을 정하고 작인을 교체하며 殘民을 위협하는 행태는 토지소유 및 경작관계 등에 대한 조사와 관련하여 이후 일제가 행한 토지조사사업등의 수행에 적지 않은 선례와 악영향으로 작용하였을 것으로 보인다.

1899년 成冊의 말미에는 장기군 관내 官屯을 포함한 各屯의 솜으로 田畝 2904斗 9刀落 (田은 2479斗落으로 이중 86斗落이 陳田, 畝은 425斗 9刀落중 19斗落

34) 1899년 자료와 1905년 자료에 나타나는 한자 이름이 서로 다른 것으로 金禹先과 金又先, 金禹西와 金友西, 金周玄과 金周賢, 金己浩와 金其浩 등으로 적혀있음을 참고할 수 있다.

35) 앞의 慶尙北道 長鬐延日 兩郡牧場居民이 內藏院에 올린 訴狀에서는 ‘…不幸昨年 查檢委員姜學朝 不考地情 別定舍音 大邱裴德汝 每庫五六十兩 舍音旅費三兩式 科外濫捧 而以公廩 舍音多率建卒 私門結縛 亂打殘民…’이라 하고있으며(光武四年七月日), 또 慶尙南道蔚山牧場民人等이 올린 訴狀에서는 솜푼과 관련하여 ‘…今 庚子(1900년)舍音은 以牧民中 勤幹人 吳在文名에 差出이오면 缺堤堰을 勸役完築이고 賭稅上納도 趁限直納京院之意…’라고하여 솜푼을 牧民中の 信實人으로 정해줄 것을 懇願하고 있다(光武四年八月日). 특히 光武十一年 慶尙南道 東萊郡多臺牧位田畝作人等이 經理院으로 올린 請願書 내용 가운데 ‘…該土를 目前不耕 則有他農土 爲保生計이오며 至於矣等하야는 以前耕作牧土에 無他農土하야 今日落作 則明日乃至凍餒之境이되 舍音與夫矣가 不知此民情之困難하고 無難改作하야 使數百人으로 以至凍餒之境故로 不遠千里하고 一齊泣訴하오니…’라고하여 솜푼이 作人들의 경작자로서의 삶이나 생계 등은 전혀 고려하지 않은채 다른 농토도 없는 가운데서 改作을 결정하여 作인들을 無斷奪移케함으로써 수백 作인들을 위협하는 상황이 되고있다.

이 川으로 별도 기록)중에 實在田·畝은 2393斗落과 406斗 9刀落으로 기록 한 다음 郡守(李敦行)와 委員(姜學朝)의 명의로 기록이 종결되고 있다.<sup>36)</sup>

아울러 1905년 成冊 말미에는 知事人 姜敬文, 洞頭民 許云先, 舍旃 朴洪亨의 순으로 기명 날인한 다음 역시 장기군 관내 牧驛屯田畝 1230斗 5升落, 田 2881斗 1升落, 合租 6773斗 8升 5合·牟 3784斗 3升으로 적고서 「新造斗準捧次」를 끝에 부기하고 있다. 따라서 6년 사이에 변화된 牧場土의 면적과 그리고 기록 양식의 차이를 볼 수 있다.

그리고 중요한 것은 자료에서 나타나듯이 6년 사이에 公土로 볼 수 있는 牧驛屯田畝의 절대면적이 크게 증가한 사실이다.

특히 畝의 경우 406.9斗落에서 1230.5斗落으로 3배 가까이 증가함은 光武量田事業의 한 결과로 보아야 할 것이다.<sup>37)</sup> 물론 개간을 통한 면적의 확대도 있을 수 있겠으며 그 동안 관리가 잘되지 못하던 公屯畝이나 田에 대한 조사성과를 公簿

36) 『各司謄錄』, 光武四年七月, 「慶尙北道 長鬐延日兩郡牧場居民」, 訴狀에서도 查檢委員 姜學朝가 부정한 인물로 지목되고 있다. 앞의 [자료1]참조요

37) 光武量田事業은 광무 연간에 전국적으로 실시한 토지조사 과정을 총칭하는 표현이다. 이는 1720년에 전국적으로 시행한 庚子量田 이래 전국 규모의 조사로는 처음이 되는 조선왕조의 마지막 토지조사 사업이다. 기간은 1898년 9월부터 1904년 2월까지였다. 물론 갑오개혁 이후 개화파에 의해 구폐를 제거하기 위한 목적으로 1895년부터 토지조사 사업을 시작하였으나 1897년에 중단되고 말았다. 그런 다음해인 1898년 6월에 내부 대신 朴定陽, 농상공부 대신 李道宰가 土地測量에 관한 請議書를 의정부에 올려 수락됨으로써 7월 6일에 勅令 第25号로 전체 24條條의 「量地衙門職員及處務規程」을 마련하여 반포일로부터 사업의 시행이 이루어지게 되었다. 이 과정에서 土地조사와 그 기한 관리를 보다 합리적으로 하기 위한 여러 방안이 수반되었다. 1901년부터는 地契衙門을 설치해서 地券을 발급하고 地番의 새로운 부여, 地形의 圖示, 면적은 尺數로 표시, 토지 등급에 따라 結負數를 산출 기록하며, 小作 관계 토지에 있어서는 時主와 時作者의 성명을 기록하고 있는 등의 달라진 기록 방식을 취하고 있다. 光武量田事業은 土地耕作 및 所有關係를 정리하는 외에 그 동안 토지 관리의 문란으로 조세 수입이 감소된 데 따른 재정궁핍을 해결하려 한 목적도 있었던 것이다. 그러나 光武量田事業은 종결되지 못한 채 1904년 러일전쟁의 발발을 형식적 이유로 중단하게 되었다. 그후 이 사업은 몇년 후 日帝의 土地調査事業으로 넘어가게 되었다. 이와 관련하여서는 『韓末近代法令資料集』; 金容燮, 「光武年間の 量田·地契事業」, 『아세아연구』31.1968; 裴英淳, 「韓末·日帝初期 土地調査와 地稅改正에 관한 연구」, 서울대박사논문, 1988 등 참조.

에 올린 것으로 볼 수도 있겠지만, 보다 근본적인 요인은 앞에서 검토한 바와 같이 民田의 混入으로 보아야 할 측면이 더 강하다고 생각된다.

광무연간의 토지조사작업이 경작토지의 정확한 실측과 그를 통한 국가 조세 수입의 확보를 가장 큰 목적으로 삼는 만큼 장기군 목장토는 光武量田事業을 통해 숨겨진 땅이나 그 동안에 개간하여 경작되는 땅에 대해 국가가 이를 찾아내어 국가 관리를 관철시키는 일례가 될 수 있을 것이다. 그러나 그 과정에서 당시까지 작용하여오던 목장토에 대한 다양한 소유관계를 반영하지 못한 채 民田 또는 私土를 混入하는 실상은 대단히 중요하게 보아야 할 것이다.<sup>38)</sup> 결국 한말정부는 이렇게 확장시킨 많은 田土를 국가 관리의 牧屯土 내지 公土로 확정시켜 놓은 다음 일제 치하에 이를 넘겨주게 되었고, 일제는 보다 적극적으로 국유지정리와 토지조사사업이라는 식민지배정책에 연계하여 법적장치를 통해 광대한 토지를 국유지로 흡입해 갔던 것이다.<sup>39)</sup>

#### IV. 韓末의 所有秩序 變化와 關連한 日帝의 土地調査事業

##### 1. 日帝의 韓國支配 基調와 所有秩序의 再編

일제는 한국사회의 식민지배를 위해 장기적 정책구상에 기초하여 정치적 경제적 측면에서 철저하게 침탈해 들어왔다. 서론에서 언급한 바와 맥을 같이하여 일제는 이미 1876년의 강화도조약을 시작으로 1894년 淸日戰爭에서 淸의 세력을 배격해 내면서 조선의 내정에 대한 간섭을 구체화하게 된다. 즉, 東洋大局의 平和를 유지할 方案 마련이 급선무임을 전제로, 財政을 조사하며 中央과 地方의 官吏數를 줄

38) 牧場居民들이 올린 訴狀중 光武四年七月 慶尙北道長鬐延日兩郡牧場居民들이 올린 訴狀내용(앞의 자료1)을 참고바람.

39) 일제의 토지조사사업은 농지를 포함한 토지의 색출작업을 보다 철저히 체계적으로 행해 낸 것으로, 1910년과 비교해서 1918년 사업이 종료된 시점에서 경작지의 증가가 논은 83.79%, 밭은 79%로 나타나고 있음도 관련지어 볼 수 있다. 愼鏞廈, 『朝鮮土地調査事業研究』, 1981. 88~109면 참조



이고 警備兵을 설치하여 국내의 안정을 유지케한다는 등의 內政關與策을 마련하여 영향을 미치게 된다.<sup>40)</sup> 물론 일제는 청과 조선의 관계를 차단하기 위해 조선의 自主性 獨立性을 條約 등을 통해 지속적으로 강조하면서 독립국가 조선에 대한 일제만의 專屬의 지배를 실현하고자 하였던 것이다. 청일전쟁의 승리로 청국을 조선에서 분리해낸 일제는 그 후 조선이 행하는 일제에 대한 저항에 대해 武力과 奸惡術策으로 無力化를 기도한다.

그런 다음 한국을 둘러싼 러시아 세력과의 대립도 영국·미국 등 제3국들과 상호이익을 묵인하는 내용의 동맹관계를 앞서 행한 다음, 전쟁을 통해 축출해내고 있다. 러일전쟁 開戰 직후인 1904년 2월 23일에는 韓日間 攻守同盟으로 불리워지는 韓日議定書를 調印하게 됨으로써 한국은 전쟁수행에 필요한 모든 협조를 제공하는 것과 함께 施政改善에 관한 충고를 容認하도록 되었으며, 일본의 承認없이 독자적인 외교관계를 체결할 수 없음을 약속하게 되었다.<sup>41)</sup> 전쟁에서 승리한 일제는 한국지배에 대한 열강의 간섭으로부터 전혀 자유로워졌으며, 곧 바로 한국과 韓日協約(1905년 11월17일)을 체결하게 되는 것이다. 이로 인해 한국은 일제의 保護國으로 전락되었으며 皇帝의 闕下에 統監이 있으면서 외교를 監理 指揮하며, 국내의 政府組織에는 통감의 지휘를 받는 理事官이 배치됨으로써 실질적인 식민지 통치가 시작되게 되었다. 이후의 시기는 부문마다 보다 조직적인 식민지배를 위해 필요한 법률 등의 제도를 정비하는 과정이 되는 것으로, 이를 통해 식민지배를 합법적으로 수행하는 기반을 공고하게 다져가게 되는 것이다.<sup>42)</sup> 결국 그사이 1910년의 庚戌國恥에 이르는 시간까지 일제는 일방적으로 국권을 橫奪할 마지막 과정을 주도적으로 운용한 다음 계획한대로 植民地로의 강제 併呑을 자행하게 된 것이다.

부연하건데 일제는 조선의 식민지화 해가는 과정 중기인 1904년의 러일전쟁 수

40) 歷史學研究會編, 『日本史史料』(近代篇), 岩波書店, 1997. ‘朝鮮に關する日清共同內政改革提案’참조

41) 歷史學研究會編, 『日本史史料』(近代篇), 岩波書店, 1997. ‘日英同盟(1902.1.30)’, ‘露國に對する宣戰の詔敕(1904.2.10)’, ‘韓國保護權確立實行に關する閣議決定(1905.10.27)’ 등 참조

42) 歷史學研究會編, 『日本史史料』(近代篇), 岩波書店, 1997. ‘第二次 日韓協約(1905.11.17)’참조

행중에 「對韓方針」, 「對韓施設綱領」등을 통해 이미 한국을 保護國化할 것을 확정하고, 일본에 대한 원료 공급지로서의 역할과 일본내 과잉농업인구의 한국이주 등을 對韓政策으로 명백히 하게 되었다.<sup>43)</sup> 그에 따라 한국내 일본인은 42,460명(1905년)에서 126,168명(1909년)으로 증가하였으며,<sup>44)</sup> 이러한 일본 이주민의 한국정책 보장을 위해서도 경작토지확보는 당연하고도 긴요한 과제가 될 수밖에 없었다.<sup>45)</sup> 따라서 일제는 당시 일본국내에서 일고있는 문제의 해결을 위해서도 한국침략을 중요하게 설정하고 있었으며, 결국 乙巳年인 1905년 11월17일에 있는 勅約을 근거로 統監府를 설치하여 大韓帝國을 그들의 통제하에 놓게 되는 것이다.<sup>46)</sup>

통감부는 일본자본의 보다 자유로운 한국유입을 위해 제반 조치를 지속적으로 취해가게 되는데, 1906년 10월30일 勅令 제65호로 「土地家屋證明規則」을 시작으로 동년 12월28일에는 勅令 제80호로 「土地家屋典當執行規則」 등을 선포함으로써 일본인의 土地買收의 원활화와 그에 따른 소유권 보장은 물론이고 부동산을 담보로 高利의 日本商業資本이 한국사회에 자유롭게 침투할 수 있게 되었다. 1907년 4월9일에는 「土地家屋賣買典當證明處理順序圖式」을, 1908년7월29일에는 「土地家屋所有權證明規則」 등을 선포함으로써 토지 가옥의 소유권 인정과 권리 이전이 보다 용이하게 되었으며, 이어서 바로 「東洋拓殖株式會社法」을 제정·공포(1908. 8.26)하면서 토지를 중심으로 한 소유질서의 재편이 한국에 대한 식민지

43) 權泰禧, 「統監府時期 日帝의 對韓 農業施策」, 『러일전쟁전후 일제의 한국침략』, 一潮閣, 182면이하 참조.

44) 『在日韓國人五十年史』, 56면.

45) 이 당시에 벌써 親日의 賣國團體인 一進會가 지방의 소유권 분쟁 등에 깊이 관여하면서 위력을 행사하기도 하며, 日人이 지방의 官屬이나 無賴輩 亂類 등과 합세하여 소유관계를 농단하는 경우도 발생하고 있다(慶尙南北道各郡訴狀 第十冊, 光武十年七月 慶尙南北道沿海漁民 등이 올린 請願書 및 訓令照會存案 第七十二·七十八冊 등의 내용에 散在). 특히 一進會員들은 이미 일본에 충성을 맹세하고 러일전쟁에 참여하여 수천명이 사망하였다고 하는 사실도 일제의 한국지배와 관련하여 중요하게 보아야 할 것이다(黃玹, 『梅泉野錄』, 隆熙元年 八月 참조).

46) 이와 관련하여서는 전계, 『日本史史料』(近代篇)의 ‘マイエツト 日本農民の疲弊及び其救治策(1891)’, ‘松原岩五郎 最暗黒の東京(1893.11)’, ‘治安警察法(1900.3.10)’의 자료와 李鍾吉, 「日帝의 大韓帝國支配過程 小考」, 『법제연구』 제22호, 2002.의 ‘Ⅲ. 日本의 國內事情과 植民地 確保政策’ 부분을 참조바람.

배라는 기초 위에서 본격화하게 되었다. 이러한 일련의 진행은 한국인에 대한 권리 보호 측면은 전혀 아닌 것으로, 일본인의 한국인 소유부동산의 취득과 일본의 한국 지배를 보다 효율적이며 체계적으로 수행하기 위한 제도화 과정으로 이루어진 것이다.<sup>47)</sup>

## 2. 日帝의 國有地 擴大·創出을 위한 土地調査事業

일제는 한국을 植民支配하기 위해 土地調査를 통한 소유질서의 再編을 매우 중요하게 설정하고 있다. 土地調査를 통해 地稅負擔을 公平히 하며, 地籍을 明確히 하고, 所有權保護를 가능케 하며 이로인해 토지의 改良 및 이용의 자유와 生産力의 增大를 가져오게 한다고 하였다.<sup>48)</sup> 그러나 일제가 행하는 식민지배국 한국에 대한 土地調査事業은 효율적인 식민지지배를 위해서 필요한 조처일 뿐이었던 것이다.<sup>49)</sup> 이러한 작업을 통해서만이 일제가 의도하는 대로의 소유질서 재편이

47) 統監府時期的 法制研究과 관련하여, 이 당시의 制定法令들은 사실상 일본이 한국을 지배하는 상황에서 한국을 植民地로 하기 위한 예비적이며 기초가 되는 법령의 정비과정이었음을 밝히고 있다. 鄭肯植, 『韓國近代法史攷』, 博英社, 2002. 112~147면 참조.

48) 전개서, 『日本史史料』(近代篇), ‘朝鮮土地調査’ 참조.

49) 이와 관련하여 琉球의 경우를(전개서, 日本史史料(近代篇), ‘琉球<舊慣溫存>政策의 轉換’자료) 참고로 살펴본다.

琉球 역시 청국과 宗屬관계를 맺어 오다가 1895년 청일전쟁이후에야 비로소 일본의 郡縣으로 편입이 이루어진다. 이때 일본은 琉球의 舊慣習에 대한 정책의 전환 조치를 취하게 된다. 특히 地方制度를 정비한 다음 土地의 所有權을 명백히 하고 地價를 査定하여 地租를 改正할 것을 강력하게 요청한다. 그와 함께 地方稅制의 실시를 통해 國庫지원을 줄이게 한다. 즉 1896년에 二區五郡制를 시행하고 1899년에는 土地整理法을 공포하며 1902년에는 人頭稅를 폐지하게 된다. 이러한 정책들 중에서 琉球民들에게 가장 중요한 변화를 가져다 준 것은 土地整理事業이었다. 핵심된 내용은 村民의 共有地를 地割制度에 따라 경작하고 村이 貢租納稅의 책임을 지는 것으로 하는 것이었지만, 이후 共有地는 경작자의 個人所有로 되고 그 개인이 納稅義務를 부담하는 것으로 바뀌어 졌다. 그 과정에서 山林은 대부분 官有로 되었으며 이에 따라 民人들의 주요 生産基盤이 상실되어 갔던 것이다.

이는 일본이 인근 국가에 대한 접근과 내정관여 및 식민화를 위한 정책시행의 단면을 여

이룩되며 무엇보다도 광범한 國有地 창출이 가능해 질 수 있기 때문이었다.

일제가 행한 국유지 창출을 위한 土地調査事業은 네 단계에 걸쳐서 수행되었다.<sup>50)</sup> 그 첫 단계가 바로 1907년 11월 동안에 행한 것으로 財政整理·帝室財産整理의 명목으로 「驛土」, 「屯土」 외에 「宮庄土」, 「牧場土」, 「堤堰畝」, 「陵園墓位土」, 「未墾地」 기타 각종의 토지를 모두 「驛屯土」에 포함시킨 것인데 이때 事實上의 民有地를 여기에 대량 편입시킴으로서 國有地를 실제보다 훨씬 확대시켜 놓는 기초 작업을 해 놓았던 것이다.<sup>51)</sup> 즉, 牧場土는 牧者位田과 內牧場, 外牧場, 牧位田 등으로 구성되어 있는데 대개의 경우 內牧場과 外牧場만이 有土牧場土이고 나머지는 거의 民結인 民人의 私有地로서 그 田稅를 牧場에 납부토록 하는 無土牧場土였던 것이다.<sup>52)</sup> 그러나 甲午改革 때 정부는 전국의 牧場과 貢馬를 폐지하게 되었으며 이때 牧場 관련 土地에 대해서는 그간의 관장 부서인 司僕寺를 太僕寺로 고치면서 동시에 이를 宮內府 관할로 移屬시켰던 것이다. 그런데 1907년에 토지조사 사업 1단계 과정에서 이들 모두를 牧場土로 규정하여 國有地에 편입시키게 된 결과 民有地 주장의 근거를 미리 봉쇄하려 하였던 것이다. 그러나 이에 복종할 수 없었던 民有地 소유자들은 이의를 제기하게 되는데, 牧場土에 대해서만 전국적으로 약 2,164건에 4,722결의 토지에 대한 분쟁이 발생하였다고 한다.<sup>53)</sup>

---

실히 보여주는 부분이 되는 것으로, 궁극적으로는 토지소유관계를 새롭게 편제함으로써 官有地를 대규모로 창출해 내고 그에 따른 이익을 일본제국주의 확립의 기본 자산으로 활용해 가고 있음을 이해할 수 있게 하는 실례가 되는 것이다.

50) 慎鏞廈, 『朝鮮土地調査事業研究』, 知識産業社. 1981. 특히 本書의 '第二 日帝下の朝鮮土地調査事業과 國有地(驛屯土)創出 및 調査' 부분 참조요.

51) 그러나 日帝는 실제 이미 통감부시기 이전부터 官有地利用과 公土擴張을 內政關與策 등과 함께 일찍하여 이루어 내고 있었던 것이다. 李鍾吉, 「日帝의 大韓帝國支配過程에 대한 小考」, 『법제연구』 제22호, 2000. 255~263면 참조요.

52) 앞에서 검토한 韓末의 牧場土 분쟁자료에서는 內牧場과 外牧場의 분류에서 外牧場土가 無土地임을 주장하며 私有土로의 환급을 주장하는 경우도 있었다. 光武五年 十月三日 慶尙南道觀察使 金永惠이 內藏院에 올린 [자료3] 참조요.

53) 이는 이미 1908년6월 勅令 第30號 '宮內府所管及慶善宮所屬財産의 移屬과 帝室債務整理에 關한 件'에 의해 國有로 移屬이 이루어지게 되었다. 그리고 慎鏞廈, 상거서 171~172 면에서는 이와 관련하여, 日帝는 이미 1908년에 牧場土에 대해 '有土', '民結'을 불문하고 國有地로 편입시켜 소작료를 징수하고 있는 것으로 설명하고 있다.

다음 두 번째 단계가 1909년 6월부터 1910년 9월까지에 실시된 「驛屯土地調查」작업이며, 세 번째가 1910년 9월부터 1918년 1월 사이에 실시된 본격적인 「朝鮮土地調查事業」, 그리고 네 번째가 1918년 1월부터 동년 12월 사이에 「驛屯土分筆調查」라는 이름으로 행해진 國有地 등의 확정적 정리 단계로 나누어 설명된다. 결국 목장 관련 토지는 조선시대의 소유 질서 속에서 私土와 公土가 혼재되어 民과 國家의 사용에 적절히 분리되어 쓰여지다가 일차로 한말의 查檢過程에서 實際의 반영을 상실당한 역사상의 오류를 지적할 수 있게 된다.<sup>54)</sup> 이는 한말 광무정권의 성격과 친일파 지배층이 행한 당시의 施政措置들에 대한 정확한 역사적 평가의 기초 위에서 土地調查事業과 연결지어 이해되어야 할 것이다.<sup>55)</sup>

따라서 이때 개인의 私有地로 확인 받아 전환되지 못한 토지의 경우는 물론이고, 국가 公簿上에 牧場 관련 土地로 기록되어 남아 있는 경우에는 모두 일제에 의해 國有地로 분류되어 私的所有關係를 완전히 부정당한 채 식민치하에서 일본 국가의 국유지로 소유 관계를 정리당하게 됨을 충분히 알 수 있다.<sup>56)</sup> 일제가 행한 국유지 실측 과정에서 民有임을 주장하는 우리 백성들의 항의와 저항이 없지 않았으나 일제는 이들을 匪賊으로 몰아 무력으로 제압하면서 그들이 의도하는 바에 따

54) 참고로 토지가 아닌 어촌사회의 漁基와 관련하여서도 다양한 소유관계가 작용하고 있음을 慶尙南道 各郡漁民들이 올린 請願書를 통해 알 수 있다. 여기서는 ①營條 및 進上條 ②官條 ③面洞條 ④民私條로 나누는 중 民私條는 특히 民이 私有하는 것으로 子孫에게 相續되며 賣買에 의해 권리가전이 자유로운 대상처임을 강조하고 있다. 「慶尙南北道 各郡訴狀」第十冊 慶尙南道 鎮海 鎮南·昌原 固城等 各郡漁民이 光武十年七月 日에 經理院에 提出한 請願書 참조.

55) 光武政權의 성격과 그 改革過程에 대해 金容燮교수와 姜萬吉교수의 論旨를 부정하면서 改革論의 虛構性을 주장한 논문으로 愼鏞廈, 『韓國近代史와 社會變動』, 101~170면을 참조바람.

56) 일제가 행한 土地調查事業과 林野調查事業 과정에서, 특히 共同體 재산인 宗中土나 洞有財産 등에 대해 朝鮮總督府臨時土地調查局調查規定(大正2年) 제8조에 의해 「書院이나 宗中 기타 단체 명의로 신고와 관련하여 법인격의 유무를 살펴서 그렇지 않은 경우는 공동소유명의로 신고하거나 단체원 중의 상당명의로 신고가 가능」토록 하고 있다. 그러나 이에 의한 실제신고는 실상과 매우 다를 것으로 보고 있다(沈義基, 『韓國法制史講義』, 三英社, 1997. 294~303면 참조). 또한 실제 발생하는 紛爭地에 대해서는, ①土地申告書를 받으면서 和解를 強制하는 방법 ②국유지 분쟁의 경우 警察力動員 ③紛爭地審査委員會의 專橫 등의 방법을 통해 분쟁지 문제를 해결하였다(愼鏞廈, 상계서. 85~88면 참조).

른 국유지 확대 창출을 성공적으로 수행해 갔던 것이다.<sup>57)</sup>

조선을 强制 併呑한 日帝는 토지를 중심으로 한 식민지 경영을 철저하게 수행하였다. 당시의 상황을 보다 자세히 알 수 있게 하는 한 社說을 참고해 보자.

‘併合以來로 東拓을 爲始하여 日本의 大資本家が 朝鮮의 土地經營에 着手함으로써 大兼併의 端이 열리고 …其他 前에 없던 用途로 個人及 家庭의 用이 非常히 膨脹하게 되어 마침내 負債로 唯一한 生産資本인 土地를 抵當 또는 賣却하지 아니지 못하게 됨으로 土地의 兼併은 더욱 심하게 되었다. …그러나 今日은 地主對 小作關係는 이름은 좋게 對等的 賃貸借契約이지만은 오직 物權, 債權의 拘束만을 받는 法律的關係이므로 昔日에 받던 主從의 恩情關係조차 잃어버려 凶年이 들든가 地主의 權利가 願할 때에는 곧 衣食의 道를 끊기는 道理가 된다. 이 點으로 보아 今日의 法律은 地主에게 더 주고 小作人에게서는 前에 가지었던 保障까지도 빼앗는 셈이 된다.’<sup>58)</sup> 따라서 이와 같이 이루어진 토지에 대한 소유질서의 구축이 近代의 所有權의 確立이라는 의미를 담으면서 사회적·법적 체제의 재편 틀 속에 흡수되고 난 후로 현재까지 토지에 대한 권리 관계에 있어 근원적 기초로 작용하고 있음에서, 보다 본질적이고도 근본된 역사상의 소유관계 구명이 필요하게 되는 것이다. 즉 조선 후기에 형성되는 권리의 귀속 과정 및 내용이 보다 미세하게 분석되어야 할 연구의 필요성을 더욱 절감하게 되는 것이다.

57) 總督府, 『驛屯土實地調査概要』(1911年) 5면 이하 및 『京城新報』 1910年 6月 2日字 ‘水原地方의 不穩 記事’ 등 참조.

58) 토지조사사업을 끝낸 이후 일제는 토지를 기초로 하여 한국사회의 경제질서를 근대적 법률 이론의 도입·적용과 궤를 같이 하면서 전혀 새롭게 형성시켜 나갔던 것이다(『東亞日報』 社說, 1926年11月22日 “朝鮮의 小作問題”). 특히 이 社說의 끝 부분에서는 ‘이리하여 朝鮮의 小作問題는 다른 곳의 것과 달라 一種의 民族問題를 包含한 特種의 進路를 取할 것을 指摘하고 만다.’라고 하여 궁극으로 土地問題를 民族의 死活을 좌우하는 중대문제로 지목하고 있음을 알 수 있다. 또 “小作人과 小作地”라는 제목으로 1922년에 쓴 社說에서는 법률의 규정에 근거하여 地主가 小作人에 대해 행하는 奪耕과 잦은 交替 등에 대해, 正當性과 사회 전체적 有益性 등에 지극히 反하는 行爲임을 지적하면서 地主와 정부당국에 대해 考慮를 엄숙히 촉구하고 있다(『東亞日報』 社說, 1922年7月8日).

## V. 맺음말

지금까지 韓末 甲午改革 이후 日帝初期까지 진행된 牧場土 관련 所有關係의 정리과정을 살펴보았다. 일련의 과정이 한말의 개혁정부가 가진 개혁의 한계성과 함께 장기적으로 日帝의 관여하에 이루어진 所有權의 再編 및 그에 기초한 近代法的 法認化의 과정이었음을 이해할 때, 특히 목장토의 소유관계 정리에는 많은 문제점이 내재하고 있음을 이해할 수 있게 된다. 이미 살펴본 바 대로 牧場土에 대한 소유관계 확정과정에 제기된 不服과 紛爭은 광무시기와 융희연간을 통관하는 한국사회의 대 진통이었음에 틀림이 없다. 그러나 이미 1900년대에 이르러 일제는 한국사회를 매우 강하게 지배권에 넣은 상황에서 필요한 조약의 체결 등을 통해 한국의 보호국화를 확립하게 되었다. 한국지배를 위한 장기구상에서 토지에 대한 소유관계의 조사는 필수적일 수밖에 없는 것이며, 이 과정에서 이미 公土關係의 擴張과 紛爭地의 增大는 후일 私有地로 되돌리기 어려운 중요한 기초로 작용하게 된 것이다.

조선시대에 있어 특히 목장관련 토지지배에 대한 다양한 제도와 관습들이 이 시기를 통해 단순하게 정리되는 상황을 맞게되자<sup>59)</sup> 토지 주변의 耕作居民들은 이에 대해 冤抑을 청원하게 된다. 즉, 소유관계에 있어 有土之牧과 無土之牧은 물론이고 民田畚과 牧位田畚의 구분, 內牧土와 外牧土의 구분, 개간을 통한 소유관계의 형성과 그 후의 소유관계 변화, 공동소유와 단독소유관계 등 역사상의 다양한 소유관계 실상이 한말의 격변기를 거치면서 응축되어 논의되던 현장을 검토하게 된 것이다. 이같은 다양성에 기초하여 牧場居民들은 당해 토지의 경작 및 소유관계에 대해 경과를 밝히고 사실관계의 실사를 지속적으로 요구하지만 결국은 현지

59) 토지에 대해 다양한 권리형태를 설정하며 농민으로서의 삶을 이어오던 조선조 농민들에게 多樣性과 慣習性을 박탈하며 행해낸 강력한 소유권의 획정은 바로 일제가 土地調查事業을 통해 성취한 결실이라 할 수 있는 것이다. 특히 耕作者의 지위가 강력했던 賭地 등의 特殊小作은 宮房土나 驛土 등의 公土에서 많이 이루어졌던 것이었지만, 일제가 행한 所有權絕對思想의 移入에 의해 否認되고 말았다. 이와 관련하여서는 朴秉濠, 『韓國法制史攷』, 法文社, 1974. 第二章의 '第Ⅱ. 舊慣習上의 土地利用權과 그 近代化' 부분에서 詳論됨.

를 관장하는 査辦委員 이나 솜푼 등의 作奸과 威力에 抵抗이 더 이상 불가능하게 되면서 목장관련 토지가 公土로 편입되는 과정을 이해 할 수 있었다. 그리고 광무연간에 행해진 牧驛屯土調査와 관련하여 慶尙道 長鬐郡 지역에 1899년과 1905년의 두 시기를 비교 할 수 있는 자료를 통해 그 당시를 보다 자세히 검토해 보았다. 목장토의 증가와 作人의 交替 및 作人數의 증가 등을 통해 公土화된 목장토의 변화상이 분명하게 드러났다. 1905년 조사에서 더욱 확장된 목장토를 통해 居民들의 賭稅負擔은 당연히 증가하게 되었고, 居民들이 올린 부당함의 시정요구와 솜푼의 횡포에 대한 지적까지도 모두 기각되는 것으로 정리되면서 私土의 公土 혼입이 적지 않게 발생하는 실상을 구명할 수 있었다.

이러한 상황에서 통감부시기부터 본격화된 일제의 한국에 대한 식민지배와 物的基盤 確保로서의 토지조사사업은 전 단계의 기초를 바탕으로 보다 본격적이며 직접적으로 한국의 토지에 대해 주체적인 취득작업을 수행하게 되었다. 근대법의 효력을 앞세우며 토지 수탈을 한층 체계적으로 수행한 土地調査事業에 있어 소유권 개념의 정립과 그의 法認에 대한 정확성 및 그로 인한 역사 발전의 공부 여부에 대한 평가는 법제사(소유권사)적 측면에서 논의가 지속되어야 할 영역이 된다고 생각한다. 이는 일제가 행한 한국 식민지배의 全體過程에 대하여 부분적·종합적 연구가 지속적으로 축적된 위에서 논의를 더해야 할 것이기 때문이다. 특히 토지조사사업이 끝나고 난 이후에 이루어진 國有土地의 擴大와 그 管理 및 地主小作關係의 破綻한 實相 등은 토지조사사업과 근대법의 한국이식이 무엇을 指向한 것이었는지를 분명하게 보여주고 있는 것이다. 더욱이 1900년대 초에 이루어진 소유관계를 둘러싼 분쟁과 그의 경과를 관련지어 볼 때, 私的所有關係에 대한 정리작업들은 비교적 소규모적이며 개인적인 것에 한정되는 것이라면, 우리의 所有權史에서 중요하게 논의가 지속될 日帝의 土地調査事業은 소유관계에 대한 적극적 주장이 미약하거나 소유관계가 불분명한 토지에 대하여 대규모적으로 일제가 소유권을 귀속시킨 작업이라 할 수 있는 것이다. 日帝의 土地調査事業은 결국 國有地 創出과 國有土地에 대한 대지주로서의 지위확보를 위해 일제가 행한 한국사회의 소유질서 再編作業이었다고 할 수 있는 것이다.<sup>60)</sup>

60) 이러한 평가는 토지조사사업 자체로부터도 이루어지고 있는 것이지만, 정치·사회·경제·



韓末과 日帝初期에 대한 소유관계연구, 특히 公土를 중심으로 한 所有關係의 연구는 이제 일제의 한국지배라는 軌線 위에서 보다 立體的으로 연구가 이루어져야 할 것임을 확증하게 된다. 그와 함께 倭勢에 의해 고의적으로 변형이 구축되었던 시기를 뛰어넘어 역사 속에서 자생시켜온 우리의 소유관계를 현대적 관점에서 구체적이고도 타당하게 구명하고 해석해 내기 위한 연구가 지속되어야 할 것이다. 그러한 연구 성과들이 기초될 때 한국사회의 소유관계는 獨創性과 普遍性이 함께 하는 所有概念을 정확히 설정할 수 있게 될 것이다.

---

교육 전반에 걸쳐 이후에 일제가 보여준 식민지 조선에 대한 지배와 약탈과정을 통해서도 명백해지는 평가가 되는 것이다. 이에 대해서는 趙東杰, 前揭書; 慎鏞廈, 『韓國近代史와 社會變動』, 문학과지성사, 1980; 鄭然泰, 「日帝의 韓國農地政策(1905~1945년)」, 서울대 박사학위논문, 1994등 참조

## A Study on the Change of Grazing-land Ownerrelationship and the Land-census in the early 20th Century

Lee, Jong-Khil\*

This study is intended to examine the changes of grazing-land ownerrelationship in the 20th century. Japanese imperial invasion was closely connected with the reforming land ownerrelationship by Daehan Empire. But this reform did not reflect the true picture of grazing-land.

Therefore these residents who live in grazing-land present a petition to the government to restore their dominium. The land-census by Daehan Empire enlarged the grazing-land range. The grazing-land which was enlarged at this time effected the primary cause on a state-owned land expansion in history of Korean ownership. As grazing-land was looked upon public land, thereafter that could not be private.

Through this course, it was led a simplification that there were diversity types of ownerrelationship of the grazing-land in Chosun dynasty. I maintain that Japanese imperialism had a great influence on this consequences. After all Japanese imperial government included this land in the state-owned land.

In the early 20th century, Japan put Daehan Empire under its colonial rule. In accordance with Japanese colonial policy, Japanese imperialism enforced land-census on us. It was possible

---

\* Professor. College of Law, Dong-A Univ.

for Japanese imperialism to form a material basis of exploitation by reforming the land ownerrelationship. This management was made the most use of Japanese interests. In conclusion, the enlargement of state-owned land by Japanese imperialism was based on the expansion of public land during the Daehan Empire.