

통감부시기 공방전의 소유권 판별과 조선토지조사사업 국유지분쟁의 원인*

박성준**

1. 머리말
2. 공방전의 징수량과 토지소유권 판별
3. 통감부시기 역둔토 정리와 국유지 확대
4. 맺음말

1. 머리말

일제는 조선에서 식민지 통치 기반을 구축하기 위해 전국의 토지를 조사하고 토지소유권을査定해 국유지와 민유지의 소유권자를 확정한 조선토지조사사업(이하 '사업')을 시행하였다. '사업'은 조선의 주요한 경제적 기반이었던 토지 전반을 대상으로 했기 때문에 일찍부터 주요 연구 대상으로 주목되었다. 초기 연구는 신고주의에 기초한 일제의 수탈성을 강조했는데, 이에 대한 비판이 제기되면서 '사업'을 둘러싼 논쟁이 전개되었다.¹⁾

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5B5A07919218).

** 삼육대학교 교양학부 강사.

1) 조선토지조사사업과 관련된 연구로는 신용하, 1982 『조선토지조사사업연구』, 지식산업사; 배영순, 1987 『한말·일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문; 宮嶋博史, 1990 『조선토지조사사업사의 연구』, 동경대학동양문화연구소; 이영훈 외, 1997 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사; 김양식, 1999 『근대권력과 토지』, 해남: 조

‘사업’과 관련된 입장은 크게 ‘국유지 창출론’과 ‘국유지 민유화론’으로 구분된다. ‘국유지 창출론’은 일제가 ‘사업’을 통해 민유지를 수탈하고 국유지를 창출·확대하였다는 입장이고, ‘국유지 민유화론’은 일제는 일방적으로 국유지를 확대하지 않았고 오히려 국유지를 민유지로 환급했다는 입장이다.

두 입장은 ‘사업’에서 광범위하게 발생했던 국유지분쟁의 원인과 관련해서도 뚜렷한 견해 차이를 보였다. ‘국유지 창출론’은 국유지분쟁의 원인을 일제가 ‘사업’을 통해 국유지를 확대하려 했다는 ‘사업’의 목적 자체에서 찾았다. 신용하는 “이 토지조사사업 중의 국유지분쟁은 일제 조선총독부가 고의적으로 처음부터 土地占奪을 목적으로 계획을 세웠기 때문에 발생한 것”이라고 주장했고,²⁾ 배영순은 국유지분쟁은 “기존의 소유권 정리가 불투명하다거나 혼란한 데서 오는 것이 아니라 일제가 국유지 확대를 강행하려 한 데서 초래되었던 것이었다”고 주장하였다.³⁾

이에 반해 ‘국유지 민유화론’은 일제가 국유지를 확대하려 한 정책 때문에 분쟁이 발생했던 것은 아니라고 주장하였다. 조석곤은 대한제국기 내장원은 역둔토를 최대한 확보하기 위해 제2종 유토와 무토를 광무사검 대상에 포함하였고, 내장원이 관할한 역둔토를 장악한 일제는 제2종 유토가 민유지라는 것을 알고 있었다는 것이다. 그런데 역둔토에서 제2종 유토만을 구분해 낼 수 있는 방법이 없었기 때문에 일제는 내장원이 관할한 역둔토를 그대로 국유지 조사에 활용했고, 그 결과 국유지분쟁이 발생할 수밖에 없었다고 주장하였다.⁴⁾ 국유지분쟁은 일제가 국유지를 확대하려 했던 의도 때문이 아니라 광무사검을 통해 제2종 유토와 무토까지 역둔토로 최대한 확보하려 했던 대한제국의 역둔토정책에 근본적인 원인이 있었다는 것이다.

석곤, 2003 『한국근대토지제도의 형성』, 해남: 한국역사연구회 토지대장연구반, 2011 『일제의 창원군 토지조사와 장부』, 선인: 한국역사연구회 토지대장연구반, 2013 『일제의 창원군 토지조사사업』, 선인 등이 있다.

2) 신용하, 위의 책, 78면.

3) 배영순, 앞의 논문, 164면.

4) 조석곤, 1997 「토지조사사업에 있어서 분쟁지 처리」 『조선토지조사사업의 연구』(이영훈 외), 민음사, 315면.

이와 연계해서 김재호는 역둔토에서 제2종 유토를 구분해 내는 것이 현실적으로 가능한지 여부를 실증적으로 검증하고자 하였다.⁵⁾ 1908년 일제는 황실재산을 국유화하기로 결정하고 1司 7宮과 慶善宮, 英親王宮이 관할한 궁방전의 소재지, 면적, 징수량, 관리유형, 토지기원 등을 조사했는데, 이때 작성된 조사표가 『國有地調查書(抄)』[KO 중B13G 31: 이하 『國有地(抄)』]에 수록되어 있다.⁶⁾ 김재호는 이를 활용해 궁방전의 발생기원별, 관리유형별, 지대형태별로 지대량의 분포를 분석하고, 지대량이 0두에서 500두 이상까지 다양하게 분포해 지대량을 기준으로 제2종 유토를 구분할 수 없다고 주장하였다.

이러한 논쟁이 진행되는 가운데 국유지분쟁의 원인을 역둔토실지조사에서 찾는 견해가 최근에 제기되었다. 박진태는 1909년 6월부터 1910년 9월까지 시행한 역둔토실지조사과정에서 소유권분쟁이 발생했는데 일제는 이를 객관적인 심사과정을 통해 해결하기보다는 주로 청원의 취소를 유도하여 국유지를 확보하는 데 중점을 두었고, 이로 인해 '사업'에서 국유지분쟁이 다수 발생하였다고 주장하였다.⁷⁾ 이영호는 내장원은 역둔토를 관할하면서 일방적으로 도조를 인상하지 않았고, 대한제국 정부가 역둔토를 어떤 방식으로 사정할지 기준을 확정하지 못한 상황에서 일제가 공동목록에 등록된 장토를 전혀 사정하지 않고 일방적으로 국유지화 함에 따라 국유지분쟁이 발생하였다고 주장하였다.⁸⁾ 최원규는 일제는 역둔토의 사실상의 소유자인 중답주를 불법적인 존재로 취급하고 제거한다는 원칙 아래 역둔토실지조사를 시행하였고, 이 성과를 바탕으로 '사업'에서 국유지 조사를 실시했기 때문에 국유지분쟁이 발생하였다고 주장하였다.⁹⁾

초기 연구는 국유지분쟁의 원인을 '사업' 자체에서 찾았지만 논쟁이 진행되면서 연구 범위가 대한제국의 역둔토정책과 역둔토실지조사까지 확대되었다. '사

5) 김재호, 1997 「한말 궁방전의 지대」 『조선토지조사사업의 연구』(이영훈 외), 민음사.

6) 김재호, 위의 책, 257-262면; 박성준, 2014 「『國有地調查書(抄)』 작성에 바탕이 된 원 자료와 작성 주체」 『규장각』 45.

7) 박진태, 2004 「일제의 역둔토실지조사와 분쟁지 문제」 『역사문화연구』 20.

8) 이영호, 2010 「한말~일제초 근대적 토지소유권의 확정과 국유·민유의 분기」 『역사와현실』 77.

9) 최원규, 2014 「일제의 토지조사사업에서 국유지통지와 국·민유 분쟁」 『역사문화연구』 49.

업'은 일제가 식민지 통치체제의 기반을 구축하기 위해 시행한 첫 작업이었지만, 이는 통감부시기에 시행된 황실재정정리, 역둔토실지조사, 징세제도개정 등 토지·재정과 관련된 여러 정책의 귀결점이기도 했다. 그리고 통감부시기에 시행된 이들 제반 정책은 대한제국기 내장원이 관할한 역토·둔토와 1사 7궁의 궁방전을 대상으로 했고, 대한제국기에도 역둔토 소유권을 둘러싼 분쟁이 내장권과 민 사이에 극심하게 발생하였다.¹⁰⁾ 따라서 '사업'에서 발생한 국유지분쟁의 원인을 규명하기 위해서는 이들을 종합적으로 분석해야 할 필요성이 있다. 이에 본 연구는 궁방전의 징수량과 토지소유관계, 내장원의 역둔토정책, 역둔토실지조사를 연계해서 '사업'에서 발생한 국유지분쟁의 원인을 규명해 보고자 한다.

2. 궁방전의 징수량과 토지소유권 판별

궁방전은 발생기원에 따라 크게 給價買得地, 折受·賜與地, 民結免稅地로 구분된다. 이 가운데 절수는 원칙적으로 無主陳荒地를 대상으로 했으므로 이들 토지가 장토로 기능하기 위해서는 개간 작업을 거쳐야 했다. 절수한 궁방전의 개간은 궁방이 주도적으로 물력을 투여한 경우도 있었지만, 민들이 주도적으로 물력을 투여한 경우도 있었다. 민들이 주도해서 개간한 장토의 실질적 소유자는 민이었기 때문에 이들 장토는 소유구조가 달랐고, 징수량은 일반적으로 결세수준이었다. 따라서 발생기원과 징수량은 궁방전의 소유권을 판별하는 데 주요한 지표가 된다.

그런데 궁방전이 형성된 시기가 오래되고, 장기간에 걸쳐 변화과정을 거치게 되면서 발생기원에 기초해서 토지소유권을 판별하는 데는 많은 한계가 있다. 『國有地(抄)』에 기재된 토지기원에 기초해서 궁방전의 발생기원을 분류하면 매득, 新屬, 개간, 절수, 移來, 本宮, 空欄, 不明, 투탁, 기타 등 10개 범주로 구분된다.¹¹⁾

10) 배영순, 1979 「한말 역둔토조사에 있어서의 소유권분쟁」 『한국사연구』 25: 김양식, 앞의 책.

11) 김재호는 발생기원을 매득, 新屬, 개간, 절수, 移來, 本宮, 空欄, 不明, 투탁 등 9개의 영역으로 분류했다. 그러나 본 연구는 김재호가 절수에 포함한 장토의 일부를 분리해서 기타

이 가운데 발생기원을 本宮으로 분류한 궁방전은 토지기원에 “본궁의 장토로써 연대는 멀어 불명”이라고 기재된 경우이다. 『國有地(抄)』의 토지기원에 기재된 이 내용에 기초해서는 해당 토지가 궁방전이라는 것은 확인할 수 있지만 궁방전의 최초 형성 과정은 파악할 수 없다.

발생기원을 移來로 분류한 궁방전은 토지기원에 “明善公主房에서 왔다”라는 식으로 기재된 경우이다. 이 역시 이를 통해서는 궁방전의 관할 기관이 변동된 양상은 파악할 수 있지만 궁방전이 어떻게 형성되었는지 최초의 발생기원은 파악할 수 없다. 발생기원을 不明으로 분류한 궁방전은 토지기원에 “不明”이라고 기재된 경우이고, 空欄은 토지기원 자체가 기재되어 있지 않는 경우이다. 발생기원이 본궁, 이래, 불명, 공란으로 분류된 궁방전은 모두 최초의 발생기원을 알 수 없는 한계가 있는 것이다.

『國有地(抄)』에 기재된 총 739처의 장토에서 발생기원이 본궁, 이래, 불명, 공란인 장토가 차지한 비중은 이래가 217처(29.4%), 본궁이 169처(22.9%), 불명이 71처(9.6%), 공란이 58처(7.8%)로 총 515처, 69.7%의 비중을 차지하였다. 이에 반해 절수는 28처(3.8%), 개간은 43처(5.8%), 매득이 94처(12.7%)로 총 165처, 22.3%의 비중을 차지하였다. 궁방전의 발생기원이 給價買得地, 折受·賜與地, 民結免稅地로 구분되는데, 절수와 개간이 총 71처, 9.6%이고, 매득까지 포함한 장토의 비중이 22.3%라는 것은 그대로 받아들이기 어렵다. 69.7%라는 높은 비중을 차지한 이래, 본궁, 불명, 공란에는 절수와 개간, 매득으로 형성된 다양한 유형의 장토가 함께 뒤섞여 있었던 것이다.

가령 『國有地(抄)』에 황해도 黃州郡 大也島 소재 내수사 장토의 토지 기원은 “明惠公主房에서 왔다”고 기재되어 있다.¹²⁾ 발생기원이 이래에 해당하는 것이다. 그런데 이 장토는 1668년 명혜공주방이 황주군 대야도의 海澤陳荒無主處를 折受하고 導掌이 개간했던 것이다.¹³⁾ 이 장토의 실제 발생기원은 절수였고, 장토를 개간한 도장이 사실상의 소유자였던 것이다. 이처럼 이래는 사실상 최초의 발생

로 처리하였다.

12) 『國有地調查書抄』 「궁방전 別表」, 黃州郡 大也島 소재 내수사 장토.

13) 『黃海道庄土文續』(奎19303) 10책, 1708(戊子).9, 謄給.

기원을 알 수 없는 불명과 마찬가지로였던 것이며, 그렇기 때문에 이래라는 동일한 발생기원으로 분류되었다 하더라도 여기에는 발생기원과 성격을 달리하는 궁방전이 함께 뒤섞여 있을 수밖에 없었다.

동일한 발생기원 내에 다양한 성격의 궁방전이 뒤섞인 것은 최초의 발생기원을 알 수 없는 이래, 본궁, 불명, 공란뿐이 아니었다. 절수도 개간의 주체에 따라 소유구조가 달랐기 때문에 절수라는 동일한 발생기원 내에서도 다른 성격의 궁방전이 함께 포함되어 있었다. 그리고 일반적으로 궁방이 매득한 장토는 궁방과 작인이라는 단일한 토지소유구조가 형성되어 있는 것으로 인식되지만 이 역시 기계적으로 단정 지을 수 없다.

『國有地(抄)』에 충청도 恩津郡 소재 수진궁 장토의 토지기원은 “본궁 장토로써 연대는 멀어 불명”이라고 기재되어 있다. 발생기원이 본궁에 해당하는 것이다. 그런데 이 장토는 1795년(乙卯) 수진궁이 4,750냥, 全得範·金慶祐·崔致福이 4,750냥, 합계 9,500냥을 투자해서 매득했던 것이고, 자금을 투자한 전득범 등은 도장에 차정되었다.¹⁴⁾ 발생기원이 본궁인 장토에는 매득한 장토도 포함되어 있었고, 궁방은 민과 합자해서 장토를 매득하기도 했던 것이다. 이러한 경우는 매득한 장토라도 민들이 궁방전의 지분 1/2을 차지했기 때문에 ‘궁방-작인’이라는 단일한 소유구조가 형성될 수 없었다.

발생기원에 근거해서 토지소유권을 판별한다는 것은 동일한 발생기원으로 분류된 궁방전은 성격이 비슷하고, 징수량이 일률적이거나 적어도 단일한 분포를 형성한다는 것을 전제로 하는 것이다. 그러나 궁방전은 하나의 요소뿐 아니라 여러 요소가 중첩되어 형성되기도 했고, 오랜 시간이 지나면서 최초의 발생기원을 알 수 없는 경우도 많았다. 이로 인해 동일한 발생기원으로 분류되었다 하더라도 여기에는 최초의 발생기원과 성격을 달리하는 다양한 유형의 궁방전이 뒤섞여 있었다. 이에 따라 동일한 발생기원이라도 징수량은 단일한 분포를 형성하지 못하고 다양하게 분포할 수밖에 없었다. 발생기원만으로 궁방전의 소유권을 판별하는 데에는 제약이 있었던 것이다.

14) 『[內需司]忠淸道庄土文續』(奎19300) 13책, 1795(乙卯).9, 도장차첩문기, 壽進宮 → 全得範·金慶祐·崔致福.

그런데 이러한 제약이 궁방전의 소유권 판별을 불가능하게 하는 것은 아니다. 궁방전은 실질적 토지소유권이 궁방에게 있는지, 민에게 있는지에 따라 소유구조가 달랐고, 민에게 실질적 토지소유권이 있는 장토의 징수량은 결세수준이었다. 따라서 최초의 발생기원을 파악할 수 없고, 다양한 성격의 궁방전이 혼용되어 있는 상황에서는 토지에 대한 지배력을 나타내는 지표인 징수량이 토지소유권을 판별하는 데 주요한 역할을 할 수 있다.

이러한 측면에서 주목되는 것이 '사업' 담당자였던 和田一郎(와다 이치로)의 지적이다. 그는 "중래 유토, 무토의 구별이 명확하지 않았기 때문에 유토로서 민유로 들어간 것이 있고, 무토로서 依然 사궁장토의 관리에 남은 것이 있어 사태가 더욱 분규가 일어났다. 따라서 이들 유토, 무토의 구별을 여하한 방법에 의하여 이를 판별할 것인가는 극히 곤란한 문제라도 그 세액의 다과, 취급의 상황 등은 그 구별에 관한 중요한 사항이다"라고 하였다.¹⁵⁾

징수량은 토지에 대한 지배력을 나타내는 지표이고, 궁방전은 관리방식에 따라 크게 監官을 파견해서 관리한 장토와 導掌을 差定해서 관리한 장토로 구분된다. 따라서 최초의 발생기원을 알 수 없는 장토가 약 70%인 상황에서 토지소유권을 판별하는 데 징수량과 취급 상황을 고려해야 한다는 지적은 충분히 주목해볼 가치가 있다. 이에 징수량을 통해 궁방전의 소유권을 판별하는 것이 가능한지 여부를 파악하기 위해 궁방전의 징수량, 발생기원, 관리방식을 연계해서 징수량의 분포를 살펴본다.

민에게 실질적 소유권이 있는 궁방전의 징수량은 일반적으로 결세수준인 것으로 인정되고 있다. 그런데 궁방전에서 소유권 판별의 기준점이 되는 결세수준의 징수량 책정은 연구자마다 다르다. 이영훈은 결세에 각종 부가세를 총합한 조 130~150두를 민전의 결세와 동일한 수준으로 파악했고,¹⁶⁾ 김재호는 분석시기가 1900년대였기 때문에 갑오개혁 당시 結價를 조 50두로 책정한 것에 근거해 50두를 기준으로 삼았다.¹⁷⁾ 이영훈은 궁방전을 조 100두형과 조 200두형으로 구분

15) 和田一郎, 1920 『朝鮮土地地稅制度調査報告書』, 129면.

16) 이영훈, 1988 『조선후기사회경제사』, 한길사, 190면.

17) 김재호, 앞의 책, 273면.

하고, 조 100두형은 거의 배타적 소유권에 육박하고, 조 200두형은 중답주가 존재할 수 있다고 보았다.¹⁸⁾ 이처럼 연구자마다 징수량의 책정 기준이 다른 상황에서 본 연구는 조 100두를 소유권 판별의 기준점으로 삼았다. 조선후기 永作宮屯에서 징수한 200두를 土稅條 100두와 免稅條 100두로 구분했고,¹⁹⁾ 일반적으로 궁방전에서 결세수준으로 조 100두를 징수했기 때문이다.²⁰⁾

발생기원은 『國有地(抄)』의 토지기원에 기초해서 매득, 新屬, 개간, 절수, 移來, 本宮, 空欄, 不明, 투탁, 기타 등 10개의 영역으로 구분했다. 관리방식은 『國有地(抄)』의 “前納入者” 항목에 기초해서 감관, 도장, 본군, 공란 4유형으로 구분했다.

분석 대상인 『國有地(抄)』에는 1사 7궁 외에 경선궁과 영친왕궁의 장토도 기재되어 있다. 그런데 이들 장토는 발생시기, 발생기원, 관리방식 등 궁방전의 성격에 차이가 있다. 1사 7궁의 궁방전은 17세기에 형성되어 장기간에 걸쳐 변화되어 온 반면에 경선궁과 영친왕궁의 장토는 대한제국기에 형성되어 큰 변화가 없었다. 1사 7궁 장토의 발생기원은 절수와 사여를 중심으로 형성되었지만, 신설 궁의 장토는 둔토의 移來, 매수, 개간이 중심을 이루고 있었다.

관리방식도 1사 7궁은 총 626처 장토 가운데 감관을 파견해서 관리한 장토가 225처(35.9%), 도장을 차정해서 관리한 장토가 259처(41.4%), 郡에서 징수해서 상납하는 장토가 50처(8%), 관리방식이 기재되지 않은 장토가 92처(14.7%)로 감관과 도장을 통해 관리한 장토가 대다수였다. 그러나 신설 궁은 총 113처 장토 가운데 감관을 파견해서 관리한 장토가 19처(16.8%), 도장을 차정해서 관리한 장토가 3처(2.7%), 관리방식이 기재되지 않은 장토가 91처(80.5%)로 현격한 차이를 보였다.

18) 이영호, 앞의 논문, 282면.

19) 『內需司庄土文續』(奎19307) 18책, 1785.8, 手本.

20) 박준성, 1984 「17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 변화」 『한국사론』 11, 235-237면. 갑오개혁기 결가 책정 기준에 따라 조 50두를 소유권판별의 기준점으로 삼기위해서는 갑오개혁기 결가 변동에 따라 궁방도 결세 수준으로 징수했던 조 100두를 50두로 감액했다는 것이 전제가 되어야 한다. 그러나 갑오개혁 이후에도 궁방은 징수량을 감액시키지 않았으므로(박준성, 위의 논문, 238면) 본 연구는 1900년대를 분석대상으로 하지만 조 100두를 소유권판별의 기준점으로 삼았다.

1사 7궁의 장토는 연혁이 오래되어 실체를 파악하지 못해 관리방식을 기재하지 못한 경우가 많았지만, 신설 궁의 장토는 조사 당시 형성시기가 10년이 되지 않았기 때문에 관리방식을 파악하지 못했던 것은 아니었다. 신설 궁의 장토는 매수한 경우라도 관리유형을 기재하지 않은 공란이 다수를 차지했는데, 신설 궁은 이들 장토에 마름을 두고 관리하고 있었다.²¹⁾ 관리유형이 기재되지 않은 동일한 공란이라도 신설 궁은 1사 7궁과 성격이 달랐던 것이다.²²⁾

이처럼 발생시기, 발생기원, 관리방식 등 성격이 다른 1사 7궁과 신설 궁의 장토를 함께 분석하는 것은 궁방전의 특성을 파악하는 데 장애가 될 수 있으므로 1사 7궁과 신설 궁의 장토를 구분해서 살펴본다.

〈표 1〉 1사 7궁 장토의 발생기원과 관리유형

* 괄호 : 비율(%)

기원	新付	매수	기타	개간	移來	공란	본궁	절수	불명	투탁	합계
장토수	23(5.1)	49(10.8)	9(2.0)	9(2.0)	129(28.5)	34(7.5)	136(30.0)	11(2.4)	52(11.5)	1(0.2)	453(100)
유형	감관		도장			본궁			공란		합계
장토수	161(35.5)		209(46.1)			42(9.3)			41(9.1)		453(100)

분석 대상이 된 1사 7궁의 전체 장토수는 453처이다.²³⁾ 발생기원별로는 본궁이 136처(30.0%), 이래가 129처(28.5%)로 가장 비중이 높았고, 관리유형은 도장이 209처(46.1%)로 가장 비중이 높았다.

21) 『國有地(抄)』에 華川郡 소재 경선궁 장토는 토지기원이 매수이고, 관리유형은 공란으로 되어있다. 그런데 이 장토의 정수내역을 기록한 1907년 『華川觀佛秋收記』[『慶善宮秋收記』(奎22045)]의 작성자는 마름이었다.

22) 대한제국기 신설 궁의 장토와 관련해서는 박성준, 2008 「대한제국기 신설 궁의 재정 기반과 황실 재정 정리」 『역사교육』 105 참조.

23) 『國有地(抄)』에 기재된 1사 7궁의 장토 총 626처 가운데 결부수 또는 두락수가 기재되지 않은 129처와 종이, 소금처럼 환산하기 어려운 정수물이 기재된 23처, 정수량이 기재되지 않은 21처를 제외한 453처를 분석 대상으로 삼았다. 정수량이 기재되지 않은 21처를 정수량 0으로 처리하지 않고 제외했기 때문에 100두 이하의 비중은 그만큼 과소평가되었다고 볼 수 있다. 궁방전이 2처에 존재했어도 정수물을 통합해서 기재한 경우에는 정수물을 기준으로 1처로 처리하였다.

〈표 2〉 발생기원이 본궁인 장토의 징수량 분포²⁴⁾

징수량	전체		감관		도장		본궁		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	61	44.9	6	13.6	35	64.8	12	52.2	8	53.3
-50	36	26.5	15	34.1	9	16.7	5	21.7	7	46.7
-100	23	16.9	15	34.1	6	11.1	2	8.7	-	-
-150	7	5.1	2	4.5	3	5.6	2	8.7	-	-
-200	2	1.5	1	2.3	1	1.9	-	-	-	-
-500	6	4.4	4	9.1	-	-	2	8.7	-	-
500-	1	0.7	1	2.3	-	-	-	-	-	-
계	136	100	44	100	54	100	23	100	15	100

발생기원이 본궁인 장토는 총 136처였고, 이 가운데 감관을 두고 관리한 장토가 44처(32.4%), 도장이 관리한 장토가 54처(39.7%), 본궁에서 관리한 장토가 23처(16.9%), 공란으로 관리유형이 기재되지 않은 장토가 15처(11.0%)였다. 본궁은 감관과 도장의 관리유형이 중심을 이루면서 본궁과 공란도 적지 않은 비중을 차지해 4유형이 고르게 분포하였다. 징수량은 총 136처 가운데 100두 초과가 16처(11.8%), 100두 이하가 120처(88.2%)로 100두 이하가 압도적 비중을 차지하였다.

관리유형별로 징수량의 분포를 보면 감관은 44처에서 100두 초과가 8처(18.2%), 100두 이하가 36처(81.8%), 도장은 54처에서 100두 초과가 4처(7.5%), 100두 이하가 50처(92.6%), 본궁은 23처에서 100두 초과가 4처(17.4%), 100두 이하가 19처(82.6%), 공란은 15처가 모두 100두 이하였다.

발생기원이 본궁인 장토는 전체 분포도에서 100두 이하가 압도적 비중을 차지했고, 관리유형별로도 큰 차이 없이 비슷한 양상이었다.

24) 『國有地(抄)』의 두락수, 결부수, 징수량의 기재 방식은 궁방전마다 차이가 있었기 때문에 환산 작업을 거쳐 단일한 기준으로 정리하였다. 환산은 김재호의 기준을 그대로 따라 田 2두락=畓 1두락, 前 1日耕=前 7두락, 1결=40두락, 米 1석=租 2.5석, 租 1석=2圓으로 책정하였다.

〈표 3〉 발생기원이 불명인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	39	75.0	-	-	36	73.5	2	100	1	100
-50	5	9.6	-	-	5	10.2	-	-	-	-
-100	6	11.5	-	-	6	12.2	-	-	-	-
-150	2	3.8	-	-	2	4.1	-	-	-	-
-200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
500-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	52	100	-	-	49	100	2	100	1	100

발생기원이 불명인 장토는 총 52처 가운데 도장이 49처(94.2%), 본군이 2처(3.8%), 공란이 1처(1.9%)로 도장이 대다수를 차지했고, 감관은 없었다. 징수량은 100두 초과가 2처(3.8%), 100두 이하가 50처(96.2%)로 100두 이하가 압도적인 비중을 차지하였다.

100두를 초과한 2처는 도장이 관리한 장토였는데, 이 경우도 징수량은 101.7두와 120.2두로 100두에 가까운 수준이었다. 발생기원이 불명인 장토는 감관의 관리유형이 없으면서 징수량은 100두 이하 수준이었다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 발생기원이 공란인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	26	76.5	7	63.6	8	80	5	100	6	75
-50	3	8.8	1	9.1	2	20	-	-	-	-
-100	1	2.9	1	9.1	-	-	-	-	-	-
-150	2	5.9	-	-	-	-	-	-	2	25
-200	1	2.9	1	9.1	-	-	-	-	-	-
-500	1	2.9	1	9.1	-	-	-	-	-	-
500-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	34	100	11	100	10	100	5	100	8	100

발생기원이 공란인 장토는 총 34처 가운데 감관이 11처(32.4%), 도장이 10처(29.4%), 본군이 5처(14.7%), 공란이 8처(23.5%)로 감관과 도장이 중심을 이루면서 4유형이 고르게 분포하였다. 징수량은 100두 초과가 4처(11.7%), 100두 이하가 30처(88.2%)로 100두 이하가 압도적인 비중을 차지하였다.

관리유형별로 보면 도장과 본군은 모두 100두 이하에 분포했고, 감관 2처와 공란 2처가 100두 초과에 분포했다. 100두를 초과한 공란 2처 가운데 1처는 1결당 징수량이 131.4두라 100두 초과로 분류되었지만 비고에 “지금은 없어져 불명”이라고 기재되어 있다. 130두 수준의 장토도 관리가 제대로 되지 않으면서 존재 자체가 사라졌던 것이다.

나머지 1처는 비고에 “영친왕궁에 이속되었다”고 기재되어 있다. 이 경우는 관리자를 파악할 수 없어서 기재하지 않았던 것이 아니라, 영친왕궁에 이속되어서 관리유형을 기재하지 않았던 것이다. 발생기원이 공란인 장토에서 100두를 초과한 장토는 사실상 관리유형이 감관인 2처와 영친왕궁에 이속된 장토뿐이었던 것이다.

〈표 5〉 발생기원이 절수인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	9	81.8	4	80	4	80	1	100	-	-
-50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-100	1	9.1	1	20	-	-	-	-	-	-
-150	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-500	1	9.1	-	-	1	20	-	-	-	-
500-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	11	100	5	100	5	100	1	100	-	-

발생기원이 절수인 장토는 총 11처 가운데 감관이 5처(45.5%), 도장이 5처(45.5%), 본군이 1처(9.1%)로 감관과 도장의 비중이 높았다. 징수량은 100두 초과가 1처(9.1%), 100두 이하가 10처(90.9%)로 100두 이하가 압도적인 비중을 차지하였다. 관리유형별로는 도장 1처가 100두 초과에 분포했다.²⁵⁾

〈표 6〉 발생기원이 이래인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	61	47.3	7	22.6	34	45.9	8	80	12	85.7
-50	25	19.4	3	9.7	21	28.4	1	10	-	-
-100	10	7.8	2	6.5	7	9.5	1	10	-	-
-150	12	9.3	6	19.4	5	6.8	-	-	1	7.1
-200	5	3.9	3	9.7	2	2.7	-	-	-	-
-500	10	7.8	6	19.4	3	4.1	-	-	1	7.1
500-	6	4.7	4	12.9	2	2.7	-	-	-	-
계	129	100	31	100	74	100	10	100	14	100

발생기원이 이래인 장토는 총 129처 가운데 감관이 31처(24.0%), 도장이 74처

25) 절수에서 100두를 초과한 1처는 봉산군 소재 선회궁 장토이며, 도장은 閔泳喆이었다. 그런데 이 장토는 기재된 징수량에 문제점이 있었다.

봉산군 소재 선회궁 장토의 규모와 징수량

구분	전	답	결부수	징수량
①	9日耕	7석 10두락		11원 60전(=116냥), 粃 50석
②	9日耕	7석 10두락	4결 30부	116냥
③	9日耕	7석 10두락	4결 30부	116냥

* 출처: ① 『國有地(抄)』, ② 『各宮作導掌調査表』[『各道郡各穀時價表』(奎21043)], ③ 『各宮事務整理所事務成蹟調査書』(k2-4880)

『國有地(抄)』에 봉산군 장토의 규모는 노전 9日耕, 답 7석 10두락이었고, 징수량은 11원 60전(=116냥), 粃 50석으로 기재되어 있다. 그런데 各宮事務整理所가 도장을 정리하면서 작성했던 『各宮作導掌調査表』와 『各宮事務整理所事務成蹟調査書』에는 장토의 규모가 전 9일 경, 답 7석 10두락, 4결 30부였고, 징수량은 116냥으로 기재되어 있다. 일경과 두락수, 징수량 116냥은 동일했지만, 『國有地(抄)』에는 조 50석이 추가로 기재되어 있어서 1결당 246두로 계산되었다. 1907년 6월 『各宮作導掌調査表』를 작성하면서 징수물 조 50석을 누락했을 가능성이 있지만, 민영철을 도장으로 인정하고 배상금을 책정했던 기록표에는 그의 공상납액, 곧 궁의 징수액이 13원 50전(=135냥)으로 기재되어 있다(배상은 閔裕植 명의로 받았음. 『臨時財産整理局事務要綱』, 87면). 민영철의 공상납액 135냥이 궁의 징수량 116냥과 비슷했던 점에 근거해 보면 조 50석은 오기일 가능성이 높다. 조 50석을 오기로 보면 도장의 장토 5처는 모두 100두 이하에 해당된다.

(57.4%), 본군이 10처(7.8%), 공란이 14처(10.9%)였다. 이례는 도장이 높은 비중을 차지하면서 감관, 본군, 공란도 고르게 분포하였다. 징수량은 100두 초과가 33처(25.6%), 100두 이하가 96처(74.4%)로 100두 이하가 높은 비중을 차지했지만, 앞서 살펴본 본궁, 불명, 공란, 절수의 발생기원에 비해서는 상대적으로 100두 이하의 비중이 낮았다.

이를 관리유형별로 보면 감관은 31처에서 100두 초과가 19처(61.3%), 100두 이하가 12처(38.7%)였고, 도장은 74처에서 100두 초과가 12처(16.3%), 100두 이하가 62처(83.8%)였다. 본군은 10처가 모두 100두 이하였고, 공란은 14처에서 100두 초과가 2처(14.3%), 100두 이하가 12처(85.7%)였다.

도장, 본군, 공란은 100두 이하가 높은 비중을 차지했지만, 감관은 100두 초과가 높은 비중을 차지했다. 발생기원이 이례인 장토 총 129처에서 감관은 31처로 24.0%의 비중을 차지했지만, 징수량이 100두를 초과한 장토 총 33처에서는 19처로 57.6%의 비중을 차지하였다. 이례가 전체 징수량의 분포에서 상대적으로 100두 이하의 비중이 낮았던 것은 100두 초과 구간에서 감관의 비중이 높았기 때문이었다.

동일한 발생기원에서 관리유형을 구분하지 않은 전체 분포에서는 징수량이 다양하게 분포해 각 구간별 특성이 나타나지 않았다. 그러나 관리유형을 구분해서 징수량의 분포를 보면 각 구간별로 중심을 이루는 관리유형이 구분되는 것을 확인할 수 있다.

이와 아울러 100두 이하의 비중이 낮았던 것에는 도장의 영향도 있었다. 도장은 100두 이하가 62처(83.8%)로 높은 비중을 차지했지만, 100두 초과가 12처(16.3%)로 앞서 살펴본 본궁, 불명에 비해서는 상대적으로 비중이 높았다. 이례에서 이러한 양상이 나타난 것은 징수량에 드러나지 않은 궁과 민의 관계가 있었기 때문이다.

〈표 7〉 발생기원 이례에서 투탁한 도장의 장토

궁방	군	결수	징수량	1결당 징수량(두)	두락	토지기원
內需司	鳳山	1,100	32원	290.9	답 4석 4두락	寧嬪房에서 왔다
龍洞宮	載寧	21,294	475원	223.1	답 31석 2두 2승락, 노전 1관	神貞王后의 別置

봉산군 소재 내수사 장토는 1결당 징수량이 290.9두였고, 토지 기원은 “寧嬪房에서 왔다”고 기재되어 있다. 재령군 소재 용동궁 장토는 1결당 징수량이 223.1두였고, 토지 기원은 “神貞王后의 別置”라고 기재되어 있다. 도장이 관리한 장토로 공방의 1결당 징수량이 200두가 넘었지만, 도장정리작업을 담당했던 臨時帝室有及國有財産調査局(이하 調査局)은 두 장토를 투탁도장으로 인정해서 민유지로 환급하였다.²⁶⁾ 이 두 장토는 1결당 징수량이 200두가 넘는 장토로 파악되었지만 실상은 투탁한 장토였다. 도장이 투탁한 장토가 100두 초과에 분포되어 있었기 때문에 본궁, 불명에 비해 100두 초과 비중이 상대적으로 높게 나타났던 것이다.²⁷⁾

26) 『各道請願綴』(奎21300) 「土地還給件」.

27) 이래에서 도장이 관리한 장토가 다른 발생기원에 비해 100두 초과 비중이 높았던 이유는 투탁도장 외에 징수량의 기재에도 문제점이 있었기 때문이다. 이래에서 도장이 관리한 장토 가운데 징수량이 500두를 초과한 곳이 2처 있었다. 2처는 아산군 소재 경우궁 장토(843.9두)와 양주군 소재 내수사 장토(863.8두)였다.

징수량 500두를 초과한 장토의 규모와 징수량

장토	구분	전	답	결부수	징수량
아산	①	-	10석 13두락	1결 42부 2속	60석
	②	-	3석 13두락	1결 42부 2속	6석
	③	-	3석 13두락	1결 42부 2속	6석
양주	①	6석 13두락	8석 5두락	1결 24부 1속	53석 12두
	②	6석 13두락	8석 5두락	2결 74부 7속	49냥 9전
	③	6석 13두락	8석 5두락	2결 74부 7속	49냥 9전

* 출처: ① 『國有地(抄)』, ② 『各宮作導掌調査表』[『各道郡各穀時價表』(奎21043)], ③ 『各宮事務整理所事務成蹟調査書』(k2-4880)

아산군 소재 경우궁 장토는 『國有地(抄)』에 장토의 규모가 답 10석 13두락, 1결 42부 2속, 징수량 60석으로 기재되어 있다. 그런데 1907년 각궁사무정리소가 도장을 정리하면서 작성한 『各宮作導掌調査表』과 『各宮事務整理所事務成蹟調査書』에는 답 3석 13두락, 1결 42부 2속, 징수량 6석으로 기재되어 있다. 『國有地(抄)』는 결부수는 동일한데 답이 3석락에서 10석락으로 증가했고, 징수량이 6석에서 60석으로 증가했다. 징수량의 증가는 두락수의 증가로 인한 결과로 볼 수도 있다. 그러나 결부수가 동일하고, 두락수의 증가에 비해 징수량의 증가가 지나치게 높은 점에 근거해 보면 이는 징수량이 증가한 것이 아니라 6석을 60석으로 오기한 것으로 이해된다. 다음으로 양주군 소재 내수사 장토는 『國有地(抄)』에 장토의 규모가 전 6석 13두락, 답 8석 5두락, 1결 24부 1속, 징수량이 53석 12두로 기재되어 있다.

〈표 8〉 발생기원이 매수인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	8	16.3	2	6.3	5	33.3	-	-	1	50.0
-50	3	6.1	-	-	3	20.0	-	-	-	-
-100	6	12.2	4	12.5	2	13.3	-	-	-	-
-150	7	14.3	7	21.9	-	-	-	-	-	-
-200	6	12.2	4	12.5	1	6.7	-	-	1	50.0
-500	13	26.5	10	31.3	3	20.0	-	-	-	-
500-	6	12.2	5	15.6	1	6.7	-	-	-	-
계	49	100	32	100	15	100	-	-	2	100

발생기원이 매수인 장토는 총 49처 가운데 감관이 32처(65.3%), 도장이 15처(30.6%), 공란이 2처(4.1%)였고, 본군은 없었다. 징수량은 100두 초과가 32처(65.3%), 100두 이하가 17처(34.7%)였다. 앞서 살펴본 다른 발생기원과 달리 관리유형은 감관이 65.3%를 차지했고, 징수량도 100두 초과가 65.3%를 차지해 궁방의 지배력이 강고했음을 알 수 있다.

이를 관리유형을 구분하지 않고 전체 징수량의 분포를 보면 1~20두가 16.3%, 21~50두가 6.1%, 51~100두가 12.2%, 101~150두가 14.3%로, 151~200두가 12.2%로, 201~500두가 26.5%, 500두 초과가 12.2%로 전 구간에 걸쳐 징수량이 고르게 분포했다.

그런데 『各宮作導掌調査表』와 『各宮事務整理所事務成蹟調査書』에는 장토의 규모가 전 6석 13두락, 답 8석 5두락, 2결 74부 7속, 징수량이 49냥 9전으로 기재되어 있다. 일경과 두락수는 동일하고 결부수가 1결 50부 정도 줄어든 상황에서 징수량이 전 49냥 9전에서 조 53석 12두로 20배 이상 급증한 것이다[1석을 2원으로 환산했으므로 49냥 9전(=4원 90전)은 2.5석에 해당된다]. 그런데 본 장토의 도장 李吉善의 배상금을 책정했던 기록포에는 궁상납액이 7원 63전 6리(=76냥 3전 6푼)로 기재되어 있다(『臨時財産整理局事務要綱』, 80면). 이 길선의 궁상납액 76냥이 궁의 징수액 49냥 9전과 비슷했던 점에 근거해 보면 조 53석은 전 53냥의 오기일 가능성이 높다. 이에 따르면 징수량이 500두 초과였던 2처의 장토도 사실은 100두 이하에 해당된다. 투탁한 장토와 징수량을 오기한 장토를 100두 이하로 처리하면 도장은 이래에서도 다른 발생기원과 마찬가지로 100두 이하가 89.2%로 압도적인 비중을 차지한다.

그런데 관리유형을 구분해서 보면 감관은 32처 가운데 100두 초과가 26처 (81.3%), 100두 이하가 6처(18.8%)였고, 도장은 15처 가운데 100두 초과가 5처 (33.3%), 100두 이하가 10처(66.7%)였고, 공란은 각각 1처씩이었다. 100두를 초과한 전체 장토 32처에서 감관은 26처로 81.3%의 비중을 차지했고, 100두 이하의 전체 장토 17처에서는 도장이 10처로 58.8%를 차지했다.

관리유형을 구분하지 않았을 때는 징수량이 전체적으로 고르게 분포한 것으로 보였지만, 관리유형을 구분해서 보면 100두 이하는 도장이 차지되어 관리한 장토가 중심을 이루었고, 100두 초과는 궁방이 감관을 파견해 관리한 장토가 중심을 이루어 징수 구간별로 중심을 이루는 관리유형이 구분되는 것을 확인할 수 있다.

도장은 15처 가운데 100두 이하가 10처로 100두 이하 구간의 중심을 이루었지만, 한편으로 100두 초과에도 5처가 분포했다. 그런데 여기에는 징수량에 드러나지 않은 궁방과 민의 관계가 내포되어 있었다.

〈표 9〉 발생기원 매수에서 투탁한 도장의 장토

궁방	군	결수	징수량	1결당 징수량(두)	두락	導掌	토지기원
壽進宮	新昌	0.237	5.60원	236.3	답 13석 10두락, 전 6석 2두락	韓泰潤	本宮에서 買收
景佑宮	長湍	32.978	890원	269.9	답 55석 5두 6승락, 전 61일경, 垡田 3석 9두락	李健赫	壬戌年 買收

신창군 소재 수진궁 장토는 1결당 징수량이 236.3두였고, 토지 기원은 “본궁에서 매수”라고 기재되어 있다. 장연군 소재 경우궁 장토는 1결당 징수량이 269.9두였고, 토지 기원은 “임술년 매수”라고 기재되어 있다. 두 장토의 발생기원은 매수였고 1결당 징수량이 200두를 넘었지만, 도장정리작업을 담당했던 調査局은 두 장토를 투탁도장으로 인정해서 민유지로 환급하였다.²⁸⁾ 이 두 장토는 1결당 징수량이 200두가 넘는 장토로 파악되었지만 실상은 투탁한 장토였던 것이다. 발생기원이 매수이면서 징수량이 100두를 초과한 장토에도 투탁한 장토가 포함

28) 『各道請願綴』(奎21300) 「土地還給件」.

되어 있었던 것이다.

매수는 100두를 초과한 장토의 비중이 다른 발생기원에 비해 높았듯이 궁방의 지배력이 강고했지만 도장이 장토를 관리하며 징수량이 100두 이하에 분포한 경우도 있었다. 이는 앞서 살펴보았듯이 장토를 매수할 때 자금을 궁방과 도장이 함께 부담한 경우도 있었고, 도장이 장기간에 걸쳐 독자적으로 장토를 관리·운영하면서 도장의 권한을 강화한 경우도 있었기 때문이다. 그래서 전체 징수량은 전 구간에 걸쳐 고르게 분포했지만 구간별로 중심을 이룬 관리유형은 구분되었던 것이다.

〈표 10〉 발생기원이 新付인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-50	1	4.3	-	-	-	-	1	100	-	-
-100	7	30.4	7	31.8	-	-	-	-	-	-
-150	6	26.1	6	27.3	-	-	-	-	-	-
-200	2	8.7	2	9.1	-	-	-	-	-	-
-500	6	26.1	6	27.3	-	-	-	-	-	-
500-	1	4.3	1	4.5	-	-	-	-	-	-
계	23	100	22	100	-	-	1	100	-	-

발생기원이 新付인 장토는 1886~1894년 사이에 內殿(皇后)에서 하부한 것으로 명례궁에만 있었던 장토였다. 총 23처 가운데 감관이 22처(95.7%), 본군이 1처(4.3%)로 감관이 압도적 비중을 차지였고 도장은 없었다. 19세기 후반 이후에 형성된 장토는 일반적으로 도장이 거의 차정되지 않고 궁방이 직접 관리했는데 이 시기에 형성된 新付 장토도 도장이 차정되지 않았다.

징수량은 100두 초과가 15처(65.2%), 100두 이하가 8처(34.7%)로 100두 초과가 높은 비중을 차지하였다. 신부 장토는 19세기 후반 내전에서 하부한 것으로 발생시기와 발생기원이 다른 장토와 차별화된 특징이 있었듯이 징수량도 100두 초과가 높은 비중을 차지하였다.

〈표 11〉 발생기원이 기타인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	2	22.2	1	14.3	-	-	-	-	1	100
-50	2	22.2	2	28.6	-	-	-	-	-	-
-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-150	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-200	1	11.1	-	-	1	100	-	-	-	-
-500	4	44.4	4	57.1	-	-	-	-	-	-
500-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	9	100	7	100	1	100	-	-	1	100

발생기원이 기타인 장토는 몰수 또는 교환한 토지가 중심을 이루었다. 총 9처 가운데 감관이 7처(77.8%), 도장이 1처(11.1%), 공란이 1처(11.1%)로 감관의 비중이 높았다. 징수량의 분포는 100두 이하가 4처(44.4%), 100두 초과가 5처(55.5%)로 비슷했다. 이를 관리유형별로 보면 감관은 7처 가운데 100두 초과가 4처(57.1%), 100두 이하가 3처(42.9%)로 비슷했고, 도장은 100두 초과가 1처였고, 공란은 100두 이하가 1처였다.

〈표 12〉 발생기원이 개간인 장토의 징수량 분포

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중	처수	비중
1-20	1	11.1	1	11.1	-	-	-	-	-	-
-50	2	22.2	2	22.2	-	-	-	-	-	-
-100	1	11.1	1	11.1	-	-	-	-	-	-
-150	1	11.1	1	11.1	-	-	-	-	-	-
-200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-500	3	33.3	3	33.3	-	-	-	-	-	-
500-	1	11.1	1	11.1	-	-	-	-	-	-
계	9	100	9	100	-	-	-	-	-	-

발생기원이 개간인 장토는 모두 감관이 관리했다. 징수량은 100두 이하가 4처(44.4%), 100두 초과가 5처(55.6%)로 비슷했다.

총 9처 가운데 3처는 재령군 소재 수진궁, 명례궁, 육상궁 장토로 징수량이 모두 201~500두 사이에 분포했다. 재령군 장토는 17세기 후반~18세기 초 도장의 築堰築筒과 중답주의 起壘作畝으로 형성되어 ‘궁방-도장-중답주-작인’이라는 다층적 구조로 이루어져 있었다. 그러나 19세기 중반 궁에서 재령군 장토의 도장권을 매득하고 감관을 파견하게 되면서 ‘궁방-중답주-작인’이라는 중층적 구조로 전환되었다.²⁹⁾ 재령군 장토는 중답주가 존재했지만 궁방의 징수량이 201~500두로 비교적 높았던 것은 중답주와 함께 장토를 개간했던 도장의 권한을 궁방이 매득했기 때문이다.

나머지 6처는 모두 명례궁이 1887~1889년 사이에 개간했던 것이다. 19세기 후반에 형성된 장토에 일반적으로 도장이 차정되지 않았듯이 6처도 궁방이 감관을 파견해 직접 관리했다. 징수량은 100두 이하가 4처, 100두 초과가 2처였는데 개간시기가 얼마 되지 않아 100두 이하의 비중이 높았던 것으로 보인다.

끝으로 발생기원이 투탁인 장토가 1처 있었다. 도장이 관리했고 징수량은 1결당 4.9두였다.

1사 7궁 장토의 징수량, 발생기원, 관리유형을 연계해서 분석한 징수량의 분포를 통해서 토지소유권과 이들의 관계를 파악할 수 있다.

〈표 13〉 발생기원과 관리유형의 관계

* 괄호 : 비율(%)

기원	감관	도장	본군	공란	합
본궁	44(28.2)	54(34.6)	23(14.7)	15(9.6)	136
불명	-	49(94.2)	2(3.8)	1(1.9)	52
공란	11(32.4)	10(29.4)	5(14.7)	8(23.5)	34
이래	31(24.0)	74(57.4)	10(7.8)	14(10.9)	129
절수	5(45.5)	5(45.5)	1(9.1)	-	11

29) 박성준, 2016 「17세기 후반~20세기 초 役價導掌의 발생기원과 위상 변화: 載寧郡 餘勿坪 장토를 중심으로」 『한국문화』 73, 354-356면.

매수	32(65.3)	15(30.6)	-	2(4.1)	49
신부	22(95.7)	-	1(4.3)	-	23
기타	7(77.8)	1(11.1)	-	1(11.1)	9
개간	9(100.0)	-	-	-	9
투탁	-	1(100)	-	-	1
합	161	209	42	41	453

먼저 발생기원을 기준으로 각 관리유형이 분포한 비중을 보면 최초의 발생기원을 알 수 없었던 본궁, 불명, 공란, 이래는 총 351처에서 도장 187처(53.3%), 감관 86처(24.5%), 본군 40처(11.4%), 공란 38처(10.8%)로 도장이 높은 비중을 차지한 가운데 4관리유형이 고르게 분포했다. 이를 다시 각 관리유형 내에서 본궁, 불명, 공란, 이래의 발생기원이 차지한 비중을 보면 도장은 총 209처에서 187처(89.5%), 본군은 42처에서 40처(95.2%), 공란은 41처에서 38처(92.7%)였다. 감관이 파견된 장토는 총 161처에서 86처로 53.4%의 비중을 차지했다. 발생기원과 관리유형을 연계해서 보면 본궁, 불명, 공란, 이래에는 4관리유형이 고르게 분포한 가운데 도장, 본군, 공란의 관리유형에서는 이들 발생기원이 압도적인 비중을 차지했다.

이에 반해 매수, 新付, 몰수·토지 교환(기타), 개간, 절수처럼 발생기원을 구체적으로 확인할 수 있거나 19세기 후반에 형성된 장토 총 101처에는 본군, 공란이 거의 분포하지 않았다. 도장도 매수 15처, 절수 5처에만 분포했고 다른 발생기원에는 거의 분포하지 않았다. 그러나 감관은 이들 장토 총 101처에서 75처, 74.3%의 비중을 차지했다. 감관은 매수, 新付, 몰수·토지 교환(기타), 개간, 절수의 중심을 이루면서 자체 내 비중에서는 최초의 발생기원을 알 수 없는 장토에도 86처가 분포해 두 부류의 발생기원에 양분되어 있었다.

발생기원과 관리유형의 관계에서 나타난 양상은 궁방이 간접적인 방식으로 관리한 도장, 본군, 공란은 최초의 발생기원을 알 수 없었던 장토에 집중적으로 분포되어 있었던 반면에 감관은 발생기원이 확인되거나 19세기 후반에 형성된 장토의 중심을 이루면서 최초의 발생기원을 알 수 없는 장토에도 비슷한 비중으로 분포해 두 부류의 발생기원에 양분되어 분포한 특징이 있었다.

〈표 14〉 발생기원별 징수량

징수량	100두 이하	100두 초과	계
본궁	120(88.2)	16(11.8)	136(100)
불명	50(96.2)	2(3.8)	52(100)
공란	30(88.2)	4(11.8)	34(100)
이래	96(74.4)	33(25.6)	129(100)
절수	10(90.9)	1(9.1)	11(100)
매수	17(34.7)	32(65.3)	49(100)
신부	8(34.8)	15(65.2)	23(100)
기타	4(44.4)	5(55.6)	9(100)
개간	4(44.4)	5(55.6)	9(100)
투탁	1(100)		1(100)

다음으로 발생기원과 징수량의 관계에서는 최초 발생기원을 알 수 없었던 본궁, 불명, 공란은 100두 이하가 각각 88.2%, 96.2%, 88.2%로 압도적 비중을 차지하였다. 이래는 74.4%로 상대적으로 비중이 낮았는데 이는 앞서 살펴보았듯이 100두 초과에 감관의 비중이 높았고, 투탁도장이 포함되어 있었기 때문이다. 이에 반해 매수, 물수·토지 교환(기타), 개간, 신부는 100두 초과 비중이 높거나 100두 초과와 이하가 비슷한 비중을 차지하였다.

이러한 발생기원과 징수량의 관계는 관리유형과 상관성을 보여주는 것이다.

〈표 15〉 관리유형별 징수량

징수량	전체		감관		도장		본군		공란	
	처수	비율	처수	비율	처수	비율	처수	비율	처수	비율
1-20	208	45.9	28	17.4	123	58.9	28	66.7	29	70.7
-50	77	17.0	23	14.3	40	19.1	7	16.7	7	17.1
-100	55	12.1	31	19.3	21	10.0	3	7.1	0	0.0
소계	340	75.1	82	50.9	184	88.0	38	90.5	36	87.8
-150	37	8.2	22	13.7	10	4.8	2	4.8	3	7.3
-200	17	3.8	11	6.8	5	2.4	0	0.0	1	2.4
-500	44	9.7	34	21.1	7	3.3	2	4.8	1	2.4
500-	15	3.3	12	7.5	3	1.4	0	0.0	0	0.0
소계	113	24.9	79	49.1	25	12.0	4	9.5	5	12.2
합계	453	100	161	100	209	100	42	100	41	100

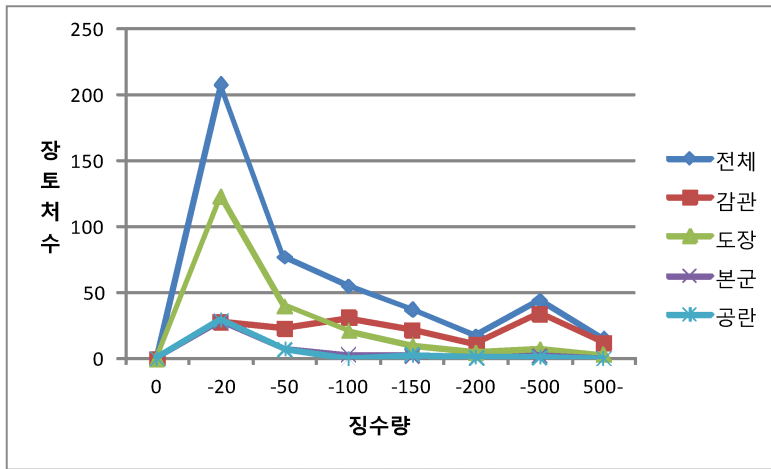
관리유형을 구분하지 않은 전체 징수량의 분포는 총 453처 가운데 100두 이하가 340처(75.1%), 100두 초과가 113처(24.9%)로 100두 이하가 높은 비중을 차지하는 가운데 100두 초과도 적지 않은 비중을 차지하였다.

그런데 이를 관리유형별로 구분해서 보면 도장은 100두 이하가 184처(88.0%), 100두 초과가 25처(12.0%), 본군은 100두 이하가 38처(90.5%), 초과가 4처(9.5%), 공란은 100두 이하가 36처(87.8%), 초과가 5처(12.2%)로 모두 100두 이하가 압도적 비중을 차지하였다. 이를 발생기원과 연계해서 보면 이들 관리유형은 최초의 발생기원을 알 수 없었던 본궁, 불명, 공란, 이밖에 집중적으로 분포해 있었다. 궁방이 간접적인 방식으로 관리했던 도장, 본군, 공란은 최초의 발생기원을 알 수 없고 징수량은 100두 이하인 장토에 집중되어 있었던 것이다.

이에 반해 감관은 자체 내의 비중은 총 161처 가운데 100두 이하가 82처(50.9%), 100두 초과가 79처(49.1%)로 거의 같은 비중을 차지하였다. 이를 장토 전체 비중에서 보면 총 453처에서 감관은 161처로 35.5%의 비중을 차지했지만, 징수량이 100두를 초과한 장토 총 113처에서는 79처로 69.9%라는 높은 비중을 차지하였다.

이를 발생기원과 연계해서 보면 감관은 자체 내의 비중은 최초의 발생기원을 파악할 수 없었던 장토(86처, 53.4%)와 매수, 신부, 몰수·토지 교환(기타), 개간, 절수 장토(75처, 46.6%)에 균등하게 분포했지만, 장토 전체에서 보면 감관은 매수, 신부, 몰수·토지 교환(기타), 개간, 절수 장토 총 101처에서 75처로 74.3%라는 높은 비중을 차지했다.

감관은 자체 내의 비중에서는 100두 이하와 초과, 최초의 발생기원을 알 수 없는 장토와 발생기원이 확인되는 장토에 양분되어 분포했다. 그렇지만 장토 전체의 비중에서는 징수량이 100두를 초과하고, 매수, 신부, 몰수·토지 교환(기타), 개간, 절수처럼 발생기원이 확인되거나 19세기 후반에 형성된 장토의 중심을 이루었다.



〈그림 1〉 전체 정수량과 관리유형별 정수량의 분포도

관리유형을 구분하지 않은 전체 정수량의 분포도는 1~20두에 큰 봉우리를 형성하면서 201~500두 구간에도 작은 봉우리를 형성하였다. 그런데 이를 관리유형별로 보면 도장, 본군, 공란 3유형의 그래프는 동일한 형태를 그리면서 1~20두 구간에 집중되어 하나의 봉우리만 형성한 반면에 감관은 각 구간별로 고루 분포된 양상을 보이면서 201~500두 구간에 작은 봉우리를 형성하였다.

전체 정수량의 분포도가 1~20두 구간에 큰 봉우리를 형성했던 것은 이 구간에 압도적으로 분포해 있었던 도장, 본군, 공란이 중심을 이루었기 때문이고, 201~500두 구간에 작은 봉우리를 형성했던 것은 100두 초과에서 약 70% 비중을 차지했던 감관의 장토가 중심을 이루었기 때문이다. 전체 정수량의 분포도는 큰 봉우리와 작은 봉우리를 형성했지만 각 구간의 중심을 이루는 관리유형은 구분되었던 것이다.

1사 7궁 장토의 정수량, 발생기원, 관리유형을 연계한 분석을 통해서 궁방이 간접적인 방식으로 관리했던 도장, 본군, 공란은 최초의 발생기원을 알 수 없고 정수량은 100두 이하 구간에 집중적으로 분포해 있었음을 확인할 수 있었다. 도장은 궁방전이 본격적으로 확대되기 시작했던 17세기에 등장해 궁방전의 관리와 운영을 담당하였다. 발생 초기 궁방전의 관리자 위치에 있었던 도장은 장기간에 걸쳐 독자적으로 장토를 관리·운영하면서 권한을 강화해 궁방전의 정수물을 거

의 독점하는 실질적인 소유자로 전환한 존재였다.³⁰⁾ 본군은 군에서 징수물을 징수해 궁방에 상납하는 장토였듯이 민들이 실질적인 소유자로서 직접 관리·운영하는 장토였다. 공란은 장토의 관리가 제대로 이루어지지 못해 관리 주체도 파악하지 못하는 사실상 민유지였고, 조사 당시에는 궁방에서 징수물을 수취하지 못하는 장토도 다수 있었다.³¹⁾ 최초의 발생기원을 알 수 없고, 도장, 본군, 공란처럼 궁방이 간접적인 방식으로 관리했던 장토는 궁방의 지배력이 미약했고, 이들 장토의 실질적 소유자는 도장과 민이었던 것이다.

감관은 전체 비중에서는 100두를 초과한 구간과 매수, 신부, 몰수·토지 교환(기타), 개간 장토의 중심을 이루었다. 그렇지만 자체 내의 비중에서는 최초 발생기원을 알 수 없는 장토와 발생기원이 확인 가능했던 장토에 양분되어 분포하면서, 징수량도 100두 이하와 초과 구간에 균등하게 분포했다. 감관은 전체 비중에서는 100두 초과에 중심을 이루면서 자체 내 비중에서는 두 구간에 양분되어 분포했는데, 이러한 분포가 나타났던 것은 관리유형에는 드러나지 않은 요소가 포함되어 있었기 때문이다.

관리유형을 기준으로 하면 궁방전은 감관을 파견해서 관리한 장토, 도장을 차정해서 관리한 장토, 군에서 징수해서 상납하는 장토, 관리방식이 기재되지 않은 장토로 구분된다. 그러나 궁방전의 경영 주체를 기준으로 하면 궁방이 경영 주체인 장토, 중답주가 경영 주체인 장토, 도장이 경영 주체인 장토로 구분된다. 궁방이 감관을 파견해서 관리한 장토에는 궁방이 현지에 마름을 두고 직접 지주 경영을 한 장토도 있었지만, 중답주가 경영 주체로서 현지에서 직접 경영을 하며 궁방에 일정액만을 상납하는 장토도 있었다.

30) 도장의 발생과 변화에 대해서는 배영순, 1980 「한말 司官庄土에 있어서의 도장의 존재형태」 『한국사연구』 30; 박성준, 2017 「17~18세기 궁방전에서 導掌의 발생과 역할」 『역사문화연구』 64; 박성준, 2015 「17세기 후반~20세기 초 궁방전에서 作導掌의 발생 기원과 작도장권에 대한 인식 변화」 『한국사연구』 168; 박성준, 2016 「18세기 초~20세기 초 納價導掌의 존재양상과 성격」 『역사학보』 229; 박성준, 2016 「17세기 후반~20세기 초 役價導掌의 발생기원과 위상 변화: 載寧郡 餘勿坪 장토를 중심으로」 『한국문화』 73; 박성준, 2018 「통감부시기 황실재정정리기구의 궁방전 도장(導掌) 정리와 도장권에 대한 인식」 『역사문제연구』 22 참조.

31) 『國有地(抄)』.

감관을 파견했던 장토에는 궁방이 직접 경영한 장토와 중답주가 경영한 장토가 함께 포함되어 있었기 때문에 도장, 본군, 공란과 달리 징수량이 100두 이하와 초과로 양분되어 나타났던 것이다. 도장, 본군, 공란의 장토와 마찬가지로 궁방은 중답주가 존재한 장토에는 경영에 참여하지 못한 채 감관을 파견해 일정액만을 징수했고, 이들 장토의 실질적 소유자는 중답주였던 것이다.

1사 7궁의 장토는 장기간 동안 변화과정을 거쳤고 오랜 시간이 지나면서 최초의 발생기원을 알 수 없는 장토가 약 70%의 비중을 차지해 발생기원에만 근거해서는 토지소유권을 판별하는 데 제약이 있었다. 그러나 궁방전의 징수량, 발생기원, 관리유형을 연계한 분석을 통해 이들 항목은 상호 연계성을 가지며 징수량의 구간별로 중심을 이루는 관리유형이 구분되는 것을 확인할 수 있었다. 궁방전의 징수량, 발생기원, 관리유형은 궁방전의 소유권을 판별할 수 있는 주요한 지표였고, 이를 통해 실질적 토지소유자를 판별할 수 있었던 것이다.

다음으로 대한제국기 신설 궁인 경선궁과 영친왕궁의 장토는 징수량이 어떻게 분포했는지 궁방전의 징수량, 발생기원, 관리유형을 연계해서 살펴본다.

〈표 16〉 경선궁과 영친왕궁 장토의 발생기원과 관리유형

기원	開墾	買收	移來	投托	합계
처수	17(45.9%)	11(29.7%)	6(16.2%)	3(8.1%)	37(100)
유형	감관		도장	공란	합계
처수	16(43.2%)		3(8.1%)	18(48.6%)	37(100)

분석 대상이 된 경선궁과 영친왕궁 장토는 37처이다.³²⁾ 발생기원별로는 개간이 17처(45.9%), 매수가 11처(29.7%), 이래가 6처(16.2%), 투탁이 3처(8.1%)로 1사 7궁과 달리 개간과 매수가 높은 비중을 차지하였다. 관리유형도 감관이 16

32) 『國有地(抄)』에 기재된 경선궁과 영친왕궁 장토는 이래 56처, 매수 30처, 개간 22처, 투탁 3처, 공란 1처, 기타 1처, 총 113처이다. 이 가운데 결부수 또는 두락수가 기재되지 않은 23처와 환산하기 어려운 징수물이 기재된 2처, 징수량이 기재되지 않은 51처를 제외한 37처를 분석 대상으로 삼았다. 궁방전이 2처에 존재했어도 징수물을 통합해서 기재한 경우에는 징수물을 기준으로 해서 1처로 처리하였다.

처(43.2%), 도장이 3처(8.1%), 공란이 18처(48.6%)로 1사 7궁과 달리 공란이 높은 비중을 차지하였다. 19세기 후반에 형성된 장토는 대부분 도장이 차정되지 않았듯이 대한제국기 신설 궁인 경선궁과 영친왕궁의 장토도 도장이 거의 차정되지 않았다.

〈표 17〉 경선궁과 영친왕궁 장토의 징수량 분포

징수량	開墾			買收			移來			投托
	전체	감관	공란	전체	감관	공란	전체	감관	공란	도장
-20	1(5.9)	1(7.7)	-	-	-	-	-	-	-	2(66.7)
-50	3(17.6)	2(15.4)	1(25.0)	1(9.1)	-	1(11.1)	-	-	-	1(33.3)
-100	6(35.3)	5(38.5)	1(25.0)	1(9.1)	1(50.0)	-	1(16.7)	-	1(20)	-
-150	3(17.6)	2(15.4)	1(25.0)	2(18.2)	-	2(22.2)	-	-	-	-
-200	1(5.9)	1(7.7)	-	1(9.1)	1(50.0)	-	-	-	-	-
-500	2(11.8)	2(15.4)	-	3(27.3)	-	3(33.3)	2(33.3)	1(100)	1(20)	-
500-	1(5.9)	-	1(25.0)	3(27.3)	-	3(33.3)	3(50.0)	-	3(60)	-
계	17(100)	13(100)	4(100)	11(100)	2(100)	9(100)	6(100)	1(100)	5(100)	3(100)

발생기원이 개간인 장토는 총 17처 가운데 감관이 13처(76.5%), 공란이 4처(23.5%)로 감관의 비중이 높았다. 징수량은 100두 초과가 7처(41.2%), 100두 이하가 10처(58.8%)였다. 관리유형별로 보면 감관은 100두 초과가 5처(38.5%), 100두 이하가 8처(61.5%)로 100두 이하가 약간 높은 비중을 차지했다. 공란은 각각 2처였다.

개간은 17처 가운데 100두 이하가 10처로 약간 높은 비중을 차지했는데, 이는 징수대상에 차이가 있었기 때문이다. 신설 궁은 개간한 17처 장토에서 泐稅를 징수한 곳이 7처였는데, 이 가운데 6처가 100두 이하였다. 100두 이하에 분포한 장토 6처에서는 지대가 아닌 泐稅를 징수했기 때문에 징수량이 낮았던 것이다. 6처 가운데 1처는 관리유형이 공란이었고, 5처는 감관이 파견되었다. 신설 궁 장토의 개간 시기는 1900~1904년으로 개간된 기간이 얼마 되지 않았다. 이러한 점을 고려할 때 泐稅를 제외한 11처에서 100두 초과가 7처를 차지한 것은 징수

량이 높은 수준에 해당된다고 볼 수 있다.

발생기원이 매수인 장토는 총 11처 가운데 감관이 2처(18.2%), 공란이 9처(81.8%)로 공란의 비중이 높았다. 징수량은 100두 초과가 9처(81.8%), 100두 이하가 2처(18.2%)로 100두 초과가 높은 비중을 차지하였다. 관리유형별로 보면 감관은 100두 초과와 이하가 각각 1처였고, 공란은 100두 초과가 8처(88.9%), 100두 이하가 1처였다.

발생기원이 이래인 장토는 총 6처 가운데 감관이 1처(16.7%), 공란이 5처(83.3%)로 공란의 비중이 높았다. 징수량은 100두 초과가 5처(83.3%), 100두 이하가 1처(16.7%)로 100두 초과가 높은 비중을 차지하였다. 관리유형별로 보면 감관은 100두 초과가 1처였고, 공란은 100두 초과가 4처(80.0%), 100두 이하가 1처(20.0%)였다.

발생기원이 투탁인 장토 3처는 모두 도장이 차정되었고, 징수량은 100두 이하였다. 신설 궁은 투탁한 자를 모두 도장에 차정했는데, 이는 궁방전이 형성되던 17세기 중엽의 도장과 20세기 초 도장의 성격이 달랐음을 보여주는 것이다.

대한제국기 신설 궁 장토의 발생기원은 개간 17처, 매수 11처, 이래 6처, 투탁 3처로 개간과 매수가 중심을 이루었다. 관리유형은 감관 16처, 공란 18처, 도장 3처로 감관과 공란이 중심을 이루었다. 이를 연계해서 보면 감관은 16처 가운데 개간 13처, 매수 2처, 이래 1처로 개간의 비중이 높았고, 공란은 18처 가운데 개간 4처, 매수 9처, 이래 5처로 매수가 높은 비중을 차지하였다. 관리유형은 감관과 공란의 비중이 비슷했지만 각 유형이 중심을 이룬 발생기원은 구분이 되었다.

감관의 징수량은 100두 이하가 9처, 100두 초과가 7처로 비슷한 비중을 차지했는데, 100두 이하에는 보세를 징수했던 장토 5처가 포함되어 있었다. 공란의 징수량은 100두 이하가 4처, 100두 초과가 14처로 100두 초가가 높은 비중을 차지하였다. 대한제국기 신설 궁의 장토는 관리유형별로 중심을 이룬 발생기원이 구분되었지만, 보세를 징수한 장토를 제외하면 발생기원과 관리유형에 관계없이 징수량은 100두 초과가 높은 비중을 차지했다.

1사 7궁의 장토는 궁방이 도장을 차정해 간접적으로 관리하거나 중담주가 경영한 장토가 높은 비중을 차지하며 징수량은 100두 이하에 집중되어 있었지만,

대한제국기 신설 궁은 징수량이 100두를 초과한 장토와 궁방이 직접 경영한 장토의 비중이 높았다. 대한제국기 신설 궁은 변화된 사회경제적 조건에 대응하며 지주 경영을 강화해 나갔던 것이다.³³⁾

궁방전의 징수량, 발생기원, 관리유형을 연계한 분석을 통해서 각 발생기원과 징수량의 구간별로 중심으로 이루는 관리유형이 구분되는 것을 확인할 수 있었다. 이들 항목은 상호 연계성을 가지며 토지소유권을 판별할 수 있는 주요한 지표 역할을 했고 이를 통해 토지소유권을 판별할 수 있었다. 그런데 징수량이 조 200두 이상인 장토에 투탁도장이 포함된 사례가 있었듯이 이들 항목을 절대적 기준으로 삼고 토지소유권을 기계적으로 판별할 수는 없다. 토지소유권은 이들 항목을 주요한 기준으로 삼고 실지조사를 통해 판별해야 했다. 일제는 이러한 기준을 어떻게 취급하고 역둔토실지조사에서 어떻게 적용했는지 살펴본다.

3. 통감부시기 역둔토 정리와 국유지 확대

1907년 7월 4일 調査局이 설치되고 황실재산과 국유재산을 구분하기 위한 작업이 추진되면서 경리원이 관할한 각종 재원은 탁지부로 이속되기 시작하였다. 이 과정에서 1907년 11월 5일 경리원의 收租官이 폐지되고, 탁지부가 역토·둔토와 궁방전의 收租를 담당하게 되었다.³⁴⁾ 이후 황실재산을 국유화하는 것으로 결정되면서 탁지부는 역둔토 자체를 완전히 관할하게 되었다.³⁵⁾

탁지부는 역둔토를 관할하게 되면서 1907년 7월 29일 驛屯土管理規程을 제정하고 소작인에게 1908년 8월 말까지 관할 財務監督局에 역둔토의 소재지, 명칭, 四標, 地目, 면적, 소작료의 종류·수량·금액, 소작인의 주소·성명을 신고하도록

33) 대한제국기 신설 궁의 지주 경영은 박성준, 2009 「대한제국기 신설 궁의 지주 경영」 『역사교육』 109 참조.

34) 『韓末近代法令資料集』 V, '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', 1907.11.5, 68면.

35) 『韓末近代法令資料集』 VI, '勅令第39號 宮內府所管及慶善宮所屬財産의 移屬과 帝室債務의 整理에 關한 件': '勅令第40號 驛屯土管理에 關한 件', 1908.6.25, 491-492면.

록 하였다.³⁶⁾ 탁지부는 이를 바탕으로 역둔토 관리와 소작료 징수에 필요한 역둔토대장을 작성하였다.³⁷⁾ 그런데 역둔토대장은 면적을 두락 또는 日耕으로 기재했기 때문에 정확한 절대면적을 알 수 없었다. 게다가 역둔토지도가 없는 상황에서 소작인의 신고에 기초해서 작성되었기 때문에 누락된 역둔토를 파악할 수 없었고, 소작료의 정확성 여부도 확인할 수 없었다. 이에 탁지부는 역둔토 전반을 파악하기 위해 1909년 6월부터 1910년 9월까지 역둔토실지조사를 시행하였다.³⁸⁾

탁지부는 1909년 5월 26일 度支部所管國有地實地調查節次를 제정하고 역둔토 실지조사에서 역둔토, 各宮庄土, 陵園墓附屬土地 및 기타 국유지의 소재, 地番, 지목, 면적, 四標, 舊名稱, 實納小作料, 등급 및 誼定小作料, 소작인의 주소·성명을 조사토록 하였다. 실납소작료는 打租 및 定賭를 구분하고 평년에 실제소작인이 납부하던 소작료의 종류 및 수량을 조사토록 하였고, 소작인은 실제 토지경작인을 파악하도록 하였다.³⁹⁾

일제가 역둔토의 실제 경작인을 조사토록 한 것은 중답주와 도장을 배제하기 위해서였다. 일제는 역둔토를 조사하면서 중답주와 도장을 元小作으로 규정하고,⁴⁰⁾ 토지를 스스로 경작하지 않으면서 소작권을 다른 사람에게 빌려주고 고액의 소작료를 징수한다며 역둔토실지조사에서 이들을 배제하는 데 전력을 다했다.⁴¹⁾ 일제는 도장과 중답주를 역둔토에 어떠한 권한도 갖지 못한 존재로 규정하고 폐지하였던 것이다.

그러나 앞서 살펴보았듯이 도장이 관리했던 장토에서 궁방의 1결당 징수량은 100두 이하가 88.1%였고, 이 가운데 50두 이하가 78.1%일 정도로 도장은 역둔토의 징수물을 독점했던 사실상의 소유자였다. 이러한 도장과 중답주를 역둔토에 아무런 권한도 갖지 못한 존재로 규정하고 폐지한 것은 역둔토실지조사에 앞

36) 『韓末近代法令資料集』Ⅶ, '度支部令第27號 驛屯土管理規程', 1907.7.29, 123-124면.

37) 『驛屯土實地調查概要』, 2면.

38) 『驛屯土實地調查概要』, 3면.

39) 『度支部公報』 제65호, 訓令 '度支部所管國有地實地調查節次', 1909.5.26, 323-341면.

40) 『度支部公報』 제65호, 訓令 '度支部所管國有地實地調查節次 제59조', 1909.5.26, 334면.

41) 『驛屯土實地調查概要』, 8면.

서 임시재산정리국이 최종 마무리했던 공방전의 도장정리작업의 연장선상에 있었던 것이다.

1907년 1사 7궁을 정리하기 위해 설치되었던 각공사무정리소는 궁내부 소속이었고, 황실재산과 국유재산을 구분하기 위해 설치되었던 調査局은 내각 소속이었다. 그러나 1908년 황실재산이 국유화되면서 황실재산은 탁지부가 관리하게 되었다. 이에 따라 탁지부 산하에 국유화된 황실재산을 정리하기 위해 임시재산정리국이 설치되었다.

임시재산정리국은 황실재산 정리작업을 시행하면서 도장정리작업을 인계받고, 調査局의 도장정리방침에 따라 도장정리를 최종 마무리했다. 임시재산정리국은 調査局의 정리방침에 따라 도장정리작업을 마무리했지만 도장권에 대한 인식은 달랐다. 調査局은 도장권을 永小作權으로 규정하고 1개년의 순수확고 3개년분을 배상금으로 지급토록 하였다. 임시재산정리국은 이에 따라 배상금을 지급했지만, 調査局이 영소작권으로 부분적이거나 인정했던 도장의 권한에 대해서는 비판적인 입장을 견지하며 도장권을 인정하지 않았다. 임시재산정리국은 도장의 발생 기원과 아울러 도장의 권한 자체를 부정하며 도장을 공방전에 어떤 권한도 갖지 못한 존재로 규정하였다. 임시재산정리국은 調査局의 정리방침을 번복할 수 없어 그에 따라 도장정리작업을 마무리했지만 도장권 자체는 인정하지 않았던 것이다.⁴²⁾

공방전의 도장정리작업을 마무리한 임시재산정리국의 장관은 당시 탁지부의 사실상의 최고책임자였던 탁지부 차관 荒井賢太郎(아라이 겐타로)가 겸임하였다.⁴³⁾ 荒井賢太郎는 탁지부 차관에 임명되면서 재정기구의 개편을 통해 財務監督局을 설치하였고, 역둔토실지조사는 財務監督局이 담당하였다. 임시재산정리국의 도장정리와 재무감독국의 역둔토실지조사는 탁지부 차관 荒井賢太郎가 총괄 지휘하는 단일한 체계에서 시행되었던 것이다. 단일한 체계에서 두 작업이 순차적으로 진행됨에 따라 도장과 증답주에 대한 정리도 동일한 방향으로 추진되었

42) 임시재산정리국의 도장권 부정과 관련해서는 박성준, 2018 『통감부시기 황실재정정리기구의 공방전 도장 정리와 도장권에 대한 인식』 『역사문제연구』 22 참조.

43) 『관보』, 1908.8.18.

다. 임시재산정리국이 도장의 발생기원 자체를 부정하고 도장권을 부정했던 것과 마찬가지로 역둔토실지조사도 이 연장선상에서 도장과 중답주를 역둔토에 어떤 권한도 갖지 못한 존재로 규정하고 이들을 부정하였던 것이다.

그런데 앞서 살펴보았듯이 도장과 중답주는 역둔토의 징수량을 거의 독점했던 사실상의 소유자였고, 징수량, 관리유형, 발생기원은 소유권을 판별할 수 있는 주요한 기준이었다. 일제는 역둔토실지조사를 추진하면서 소유권분쟁이 발생하면 소유권반환을 청원한 토지의 賭稅와 結稅의 합계액을 일반 토지의 結稅 및 소작료와 비교해서 토지소유권을 판별하도록 하였다.⁴⁴⁾ 일제는 징수량이 토지소유권을 판별하는 데 주요한 기준이 된다는 것을 인식하고 있었던 것이다. 그러나 일제는 이러한 기준을 도장과 중답주에게 적용하지 않았고, 이들을 역둔토에 어떤 권한도 가지지 못한 존재로 규정하고 폐지하였다.

일제는 역둔토의 사실상의 소유자였던 중답주와 도장을 부정하면서 역둔토에 포함된 민유지도 국유지로 확보하고자 하였다. 황실재산을 국유화하고 역둔토 자체를 탁지부가 관할하게 되자 전주재무감독국은 1908년 12월 22일과 1909년 1월 12일 두 번에 걸쳐 一土兩稅라 칭하는 역둔토는 어떻게 할 것인지 처분방침을 내려달라고 요청하였다. 이에 대해 탁지부 司稅局은 다음과 같이 처분방침을 내렸다.⁴⁵⁾

먼저 인민의 소유지로 확실한 증거가 있는 것을 강제로 국유로 이속하는 것과 같은 가혹한 조치를 하지는 않을 것이라고 하였다. 대신 국유지가 확실한 토지를 사유지라 칭하면 엄중하게 대처할 것이라고 하였다. 그러면서 그 권원을 조사하면 억울하게 국유지로 편입된 사유지가 있을 수 있으나 오랜 시일이 지난 지금 그것을 바로 잡을 처지가 아니므로 이전처럼 탁지부에서 처리하는 것이 정당하다고 하면서, 이는 정부가 인민의 편익을 위해 관리하는 것이라는 뜻을 인민에게 알려 설득하게 하였다. 그런데도 부득이 하게 청원하는 경우에는 사유지

44) “七. 兩稅 則 賭稅와 結稅의 合計額과 普通의 結稅額(一道를 達觀호야 請願을 依호 土地에 適當으로 思量될 結稅額) 及 普通의 小作料額(普通一般의 小作料額)의 對比 則 請願 土地의 實負擔額을 他同等호 土地와 比較호야 其輕重을 案호 事”(『度支部公報』 제47호, 通牒, ‘國·民有土地에 關호 件’, 1909.1.25, 157면).

45) 『度支部公報』 제47호, 通牒 ‘國·民有土地에 關호 件’, 1909.1.25, 155-158면.

증거를 제출케 하라고 하였다. 일제는 소유권분쟁이 발생하면 사정을 통해 국유지로 편입된 민유지를 환급하기보다는 민들이 소유권을 포기하도록 설득해 국유지를 최대한 확보하는 방향으로 소유권처리방침을 정했던 것이다.

이러한 처분방침에 기초하여 실지조사가 진행되는 상황에서 1909년 11월 11일 역둔토실지조사의 진척을 위해 度支部所管國有地實地調查細則을 제정하였다. 이 세칙에는 현장에서 실무를 담당하는 반장과 기수가 준수해야 할 사항을 강조하면서 특히 정독할 것을 요구한 조항이 있었는데 그 가운데 하나가 제19조였다.⁴⁶⁾ 제19조에는 반장은 경계 및 소유권에 대해 이의를 신청하는 자가 있어도 국유지로 된 것이 명료한 것은 이를 설득하여 그 주장을 철회케 하는 것에 노력하라고 되어 있다.⁴⁷⁾ 역둔토실지조사를 담당할 실무자에게도 민들의 소유권 신청을 철회시키는데 노력하도록 강조했던 것이다.

탁지부 사세국은 사유지가 확실한 역둔토를 강제로 국유지로 이속하지 않을 것이라고 하면서도 역둔토로 편입된 연원이 오래된 민유지는 민들을 설득해 국유지로 확보하도록 처분방침을 내렸다. 이러한 방침은 역둔토에 민유지가 포함되어 있었음을 인지하고 있었다는 것을 의미한다.

탁지부 사세국은 1908년 4월 『財政統計』라는 책자를 발간하였다. 이 책자의緒言에는 “本統計는 開國五百四年度支部에서 調査한 者인대 執務의 參考에 資하기 爲하야 印刷에 附함”이라고 명기되어 있다.⁴⁸⁾ 탁지부 사세국이 인쇄한 1895년도 책자는 『結戶貨法稅則』으로 『財政統計』의 내용과 동일하다. 1907년 11월 경리원이 폐지되고 경리원이 관할한 국가 재원이 탁지부로 이속되자, 탁지부 사세국은 국가재정을 효율적으로 정리하고 관리하기 위해 『結戶貨法稅則』을 참고 자료로 인쇄했던 것이다.

『結戶貨法稅則』에는 역둔토를 제1종 유토면세결, 제2종 유토면세결, 무토면세결로 구분하고, 제2종 유토면세결을 민유지라고 명시하고 있다. 탁지부 사세국이

46) 『度支部公報』 제121호, 訓令 ‘細則改正의 要旨’, 1909.11.11, 1면.

47) 『度支部公報』 제121호, 訓令 ‘度支部所管國有地實地調查細則’, 1909.11.11, 5-6면.

48) 『財政統計』(국립 6807-2)(조영준, 2008 『19세기 왕실재정의 운영실태와 변화양상』, 서울대학교 경제학과 박사학위논문, 61면 재인용).

국가재정을 관리하기 위해 1908년 4월 『結戶貨法稅則』을 인쇄하고 참고자료로 활용했으므로 이를 인지하고 있었음이 분명하다. 그러나 탁지부 사세국은 제2종 유토면세지에 광범히 하게 형성되어 있었던 중답주를 소작인으로 규정하고 부정하였다. 그러면서 전주재무감독국이 一土兩稅라 칭하는 역둔토를 어떻게 처분할 것인지 방침을 내려달라고 요청하자 탁지부 사세국은 오히려 민들이 소유권을 포기하도록 설득하라는 처분방침을 내렸다.

일제의 이러한 방침은 역둔토실지조사에 그대로 적용되었다. 一土兩稅라 칭하는 역둔토에 대한 처분방침을 내려 줄 것을 요청했던 전주재무감독국은 탁지부 사세국의 처분방침에 따라 국유와 민유를 구분하지 않고 역둔토 가운데 민유지로서 몇백 년 轉相賣買한 것까지도 역둔토로 끌어들였다. 이로 인해 호남 각 군에서는 전주재무감독국에 대한 土主들의 원성이 낭자하였다.⁴⁹⁾ 그래서인지 전국적으로 역둔토실지조사가 시행되지 못했던 총 167,798필지 가운데 전라남도가 88,660필지로 전국에서 가장 높은 비중을 차지하였다.⁵⁰⁾

일제는 역둔토의 사실상의 소유자였던 중답주와 도장을 부정하고, 역둔토에 포함된 민유지를 국유지로 확보하면서, 내장원이 민유지로 환급했던 역둔토까지 역둔토실지조사대상에 포함시켜 국유지로 확보하고자 하였다.

대한제국기 내장원은 1899~1900년 둔토와 역토의 관할권을 장악하고 역둔토 전반을 조사한 광무사검을 시행하였다. 내장원은 광무사검을 통해 역둔토를 최대한 확보하면서 지주 경영을 강화해 도조를 인상하고 결세를 작인이 부담토록 하였다. 이에 대해 민들은 一土兩稅라고 하면서 도조 납부를 거부하며 내장원에 저항하였다. 그러나 내장원은 민들의 도조 인하와 소유권 반환 요구를 거부하며 탄압으로 일관하였고, 1904년 8월에는 역둔토의 중답주를 혁파한다는 훈령을 전국에 내리기까지 하였다.⁵¹⁾ 내장원의 탄압에도 민들의 저항은 끊이지 않았고, 오히려 1904년 말부터 거납의 움직임이 더욱 증대하였다.⁵²⁾

49) 『대한매일신보』, 1910.4.1.

50) 『驛屯土實地調査概要』, 13면, 17-18면.

51) 『訓令照會存案』(奎19143) 54책, 1904.8.20.

52) 김양식, 앞의 책, 229면.

내장원은 민들의 저항이 끊이지 않자 강경책을 사용하는 한편 타협책을 제시하기도 하였다. 1899년 豊德郡 訓屯에서 도조를 징수할 때 屯民들이 濫捧이라며 거납하자, 내장원은 풍덕군에 훈령을 내려 둔민들이 도조를 수납토록 각별히 訓飭하라고 하였다.⁵³⁾ 이에 대해 풍덕군은 “訓屯 田畝主가 모두 京松人이라 금년 打作 穀包를 이미 輸去했고, 이번 稅租를 收捧할 때 사주한 首唱者와 拒納者는 畝主이니 開城府에 訓飭하여 押來한 뒤에 收捧할 수 있다”고 하였다.⁵⁴⁾ 풍덕군 훈둔의 둔민은 개성에 거주한 畝主라고 했듯이 훈둔은 사실상 민유지였고 둔민은 부채지주였던 것이다.

둔민들이 풍덕군 훈둔 도조를 계속 거납하자 1906년 경기수조관 이태하는 작인들이 죽을 각오로 거납하는 상황을 이미 여러 번 보고했는데 도조를 과중하게 부과해서 징수하지 못하는 것보다는 도조를 감액해서 징수하는 것이 차라리 낫다고 하면서 每負 2두를 代錢 2냥으로 책정했던 것을 1냥 5전으로 감액할 것을 제안하였다. 내장원은 이를 수용해 每負 賭錢을 1냥 5전으로 책정하였다.⁵⁵⁾ 1906년도 경기도 井間冊에 풍덕군 소재 역토와 둔토는 “每石 31냥 作錢”이라고 기재되어 있는데, 훈둔만 “每石 15兩 恒定 作錢”이라고 기재되어 있다.⁵⁶⁾ 내장원은 풍덕군 역둔토의 도조를 매석 31냥으로 作錢해 징수했지만 훈둔에서는 민들이 끊임없이 거납하며 저항하자 매석 代錢 20냥으로 책정했던 것을 15냥으로 감액하고 恒定하는 타협책을 취했던 것이다.

내장원은 민들이 도조를 거납하며 소유권분쟁을 일으키면 주모자를 체포하는 강경한 입장을 취하였다. 그러나 민들이 끊임없이 도조를 거납하며 저항하자 소유권분쟁을 무마하고 최소한의 도조라도 징수하기 위해 도조를 감액하는 타협책을 제시했던 것이다. 이러한 타협책은 민들의 지속적인 저항의 산물로써 내장원이 민들의 저항에 제약을 받고 있었던 것이다. 민들의 저항에 제약을 받던 내장원은 도조 인하에서 더 나아가 민들의 소유권을 인정하고 토지를 환급하였다.

53) 『訓令照會存案』 4책, 훈령 1899.11.20; 5책, 훈령 1899.12.4, 내장원 → 풍덕군수.

54) 『京畿各郡報告』, 1899.12.31, 풍덕군수 → 내장원.

55) 『經理院報告書類』(奎21049), 보고 1906.1.5, 경기수조관 → 경리원.

56) 『各道各郡井間』(奎19112) 3책.

〈표 18〉 1904~1905년 내장원 관리기 말기의 소유권반환지역

소유권 반환지역	반환시기	자료	소유권 반환지역	반환시기	자료
#임피 桃巖堤堰畝	1904. 5.26*	⑤	광주 金議官의 五浦屯	1904.12	③
#고동 軍需·保民洞	1904. 9.10*	⑤	고성 驛土(민유 편입)	1904.12	⑤
#지평 竹杖屯(수어둔)	1904. 9.15	①	금산 林世根의 位土	1905. 1. 6	①
임피 金判書의 蘆田	1904.10.21	①	안동 糧餉屯	1905. 1. 9	②
덕천 山祭田	1904.10.21	①	봉화 親屯		②
#태인 民庫畝	1904.11. 9	①	#울산 補還畝	1905. 1.23	①
#지평 壯屯	1904.11.29*	⑤	#울산 牧場土(外牧場)		①
#고양 經理屯	1904.11.29*	⑤	#청풍 黃江驛土	1905. 1	③
#진위 訓練屯	1904.11.29*	⑤	#영광 守城畝	1905. 3.29	①
#양성 摠戎屯	1904.11.29*	⑤	부안 司僕屯	1905. 5.23*	⑤
#적성 摠戎屯	1904.11.29*	⑤	밀양 朴容鎬의 買土	1905. 5.31	①
과천 棋島 柴場	1904.11	③	원주 古毛谷面 廣屯	1905. 6.17	①
평양 黃在贊의 香火田	1904.12.12	①			

* 출처: 김양식, 1999 『근대권력과 토지』, 해남, 127면 재인용.

* 주: 소유권 반환지역의 #는 1899~1904년 사이에 소유권반환운동이 있었던 지역이고, 소유권 반환 시기는 指令 또는 訓令 일자이다. 반환시기에 *가 붙은 지역은 “상세히 조사한 뒤 시정하겠다”는 지령을 받은 곳이다.

* 자료: ① 『經理院報告書類』, ② 『照會訓令存案』, ③ 『完文及章程』, ④ 『指令及報告』, ⑤ 『各司謄錄』에 편책되어 있는 「(各道)各郡報告·訴狀」

〈표 18〉은 1904~1905년 사이에 내장원이 민들의 소유권을 인정하고 역둔토를 환급한 사례를 제시한 것이다. 1904년 이전까지 민들의 소유권반환 요구를 전혀 인정하지 않았던 내장원은 1904년부터 상세히 조사한 뒤 시정하겠다는 입장을 표명하면서 소유권을 반환하였다.⁵⁷⁾

1901년 砥平郡民이 竹杖屯을 사토라고 주장하며 도조를 거납하자 내장원은 민들의 요구를 거부하며 査定한 實數대로 도조를 납부하라고 하였다.⁵⁸⁾ 그러나 1904년 7월 지평군 竹杖屯民들이 죽장둔은 3백 년간 매매해온 無土라고 하며 賭稅를 永頃해 줄 것을 요청하자, 내장원은 지평군 죽장둔이 무토라는 것을 인정하고 內藏院文簿에서 頃下하였다.⁵⁹⁾ 이처럼 내장원은 민들의 소유권 반환 요구를 거부했던 초기의 입장에서 1904년부터 조사하겠다는 입장을 표명한 뒤 소유

57) 김양식, 앞의 책, 126면.

58) 『京畿各郡報告』(奎19147) 2책, 1901.2.3, 砥平郡守 → 내장원.

59) 『經理院報告書類』, 1904.7, 砥平上東面竹杖屯結民 → 내장원.

권을 반환하는 자세로 전환하였다.

내장원이 역둔토를 관할하였던 초기와 달리 1904~1905년 사이에 집중적으로 역둔토를 환급했던 것은 러일전쟁 이후 내장원의 책임자였던 이용익이 일본으로 납치되어 내장원경이 변경되는 정치적 변동의 영향도 있었지만 한편으로는 민들이 끊임없이 도조를 거납하며 소유권분쟁을 일으킨 저항의 산물이었다.⁶⁰⁾ 내장원은 민들의 끊임없는 저항에 제약을 받고 역둔토를 환급하기에 이르렀던 것이다.

내장원이 민들의 저항에 의해 제약을 받고 민유지로 환급해 갔던 상황에서 일제는 내장원이 관할한 역둔토를 국유지로 확보하고 역둔토실지조사를 시행하였다. 일제가 역둔토실지조사를 시행하는 과정에서 昌原府 大山面民 117명이 연합하여 釜山地方裁判所에 호소하는 사건이 발생하였다. 창원부 대산면 八리에 있는 浦田 9,000두락은 민유지인데 馬山財務署에서 이 토지를 속공하기 위해 강제로 조사했기 때문이었다.⁶¹⁾

창원부 대산면은 원래 김해군 소속이었는데 1906년 9월 지방구역을 정리하면서 창원으로 이속되었던 지역이다.⁶²⁾ 김해군 대산면에는 江浦泥生의 민유지 192결 7부 7속이 있었는데, 訓練營에 조세를 납부하게 되면서 訓屯으로 불렸다. 그런데 훈련영이 폐지되고 親軍營에 移付되면서 다시 親屯으로 불리게 되었다. 민들은 친군영에 매결 代錢 8냥을 납부했는데, 1899년 내장원은 광무사검을 시행하면서 이 토지를 둔토로 파악하고 매결에 도조 60두를 책정하였다.⁶³⁾

이에 민들은 도조를 거납하며 저항하였다. 김해군 친둔에 책정된 도조는 매년 547석 8두 6승 6홉(1899~1901년), 14,405냥 8전 5푼(1902~1904년)이었으나 1899년부터 1904년까지 전혀 징수가 되지 않았다.⁶⁴⁾ 1904년 12월 김해군수는 내장원에 1904년도 納未納 내역을 보고하면서 친둔 항목 아래에 “이것은 訓屯이고 본래 民土로 民結이었다. 사검위원이 매결 60두로 定賭했으나 지금까지 呼冤이 끊이지 않아 責捧할 수 없다”고 기록하였다.⁶⁵⁾

60) 김양식, 앞의 책, 129-138면.

61) 『대한매일신보』, 1910.1.15.

62) 『관보』, 1906.9.28.

63) 『慶尙南北道各郡報告』(奎19153) 4책, 1903.7.23, 金海郡守 → 내장원.

64) 『慶尙南道各郡驛屯賭稅各年舊未收捧區別成冊』(奎19234).

민들이 1899년부터 계속 거납하며 저항하자 내장원은 巡檢을 파견해 首書記, 鄉長, 親屯 首作人을 체포토록 하였다.⁶⁶⁾ 이에 府 巡檢과 郡 校卒이 대산면민 3명을 체포하자, 1904년 3월 민들은 내장원에 억울함을 호소하며 자신들의 토지를 賭簿에서 영원히 삭제해 줄 것을 요청하였다. 내장원은 민들의 요청에 대해 억울함을 인정하면서 조사를 통해 조처를 하겠다는 긍정적인 입장을 표명하였다.⁶⁷⁾ 이후 내장원이 최종적으로 김해군 대산면 친둔을 민유지로 환급했다는 처분 문서는 확인되지 않지만 다른 내용을 통해 민유지로 환급했음을 확인할 수 있다.

1907년 9월 慶尙南道收租官 李惠永은 경리원에 1906년도 경상남도 각 군의 징수내역을 보고하면서 “牟賭原總 1,700석 10두 4승 내에서 民土蒙頭 및 鐵道兵站 犯入과 打作不足 및 民未收를 計除懸錄”한다고 하였다.⁶⁸⁾ 지역과 역둔토 이름이 기재되어 있지는 않았지만 民土로 頗給했던 역둔토가 있었던 것이다.

경상남도수조관 이덕영은 또 1906년도 경상남도 각 군의 미납내역을 보고하면서 역둔토 도조 가운데 창원, 고성, 동래, 밀양, 울산 5군에서 징수하지 못한 것이 1,960여 석으로 가장 많았다고 하였다.⁶⁹⁾ 이 가운데 창원군에서 미수한 것이 567석 16두 5승이었는데,⁷⁰⁾ 이것은 창원군 統屯 도조 717석 16두 5승에서 징수하지 못했던 것이다.⁷¹⁾ 김해군에서도 240석과 900냥이 징수되지 못했는데 240석은 “已擗積峙中所欠”했던 것이고, 900냥은 金丹串牧錢 1,052냥 5전에서 징수하지 못했던 것이다.⁷²⁾ 경상남도 각 군의 역둔토 도조 미납내역을 보고하면서 징수하

65) 『慶尙南道金海郡癸卯條屯驛牟租賭稅甲辰條牟稅及各稅額納未納區別磨勘成冊』[『經理院可考件』(奎21148)].

66) 『訓令照會存案』 46책, 1903.10.18, 내장원 → 警務使.

67) 『慶尙南北道各郡訴狀』 5책, 1904.3, 慶尙南道金海郡大山面居金文斗等 → 내장원.

68) 『慶尙南上納區別冊』(奎21930), 報告 제3호, 1907.9.16, 慶尙南道收租官 → 경리원.

69) 『慶尙南上納區別冊』, 報告 제1호, 1907.9.16, 慶尙南道收租官 → 경리원.

70) 『慶尙南道東萊蔚山昌原固城密陽鎭南金海屯驛牧賭租賭錢未收成冊』[『慶尙南上納區別冊』(奎21930)].

71) 『慶尙南道各郡丙午條屯驛牧賭穀賭錢實數上納區別成冊』(奎19236).

72) 『慶尙南道東萊蔚山昌原固城密陽鎭南金海屯驛牧賭租賭錢未收成冊』[『慶尙南上納區別冊』(奎21930)]; 『慶尙南道各郡丙午條屯驛牧賭穀賭錢實數上納區別成冊』(奎19236).

지 못했던 김해군 친둔 도조 14,405냥 8전 5푼에 대해서는 창원군과 김해군 모두에서 전혀 언급하지 않았다.

1906년 9월 지방구역을 정리하면서 창원군으로 이속되었던 지역은 柒原郡 飛入地 龜山面과 김해군 飛入地 大山面이었고, 김해군으로 이속되었던 지역은 梁山郡 飛入地 大上面, 大下面이었다.⁷³⁾ 『慶尙南道各郡丙午條屯驛牧賭穀賭錢實數上納區別成冊』(奎19236)의 창원군에는 칠원군에서 移來한 統屯 362석 14두 7승 7홉, 龜山鎭 13석 19두 8승 5홉, 官屯 19냥 3전은 기재되어 있지만 김해군 대신면 친둔은 기재되어 있지 않다. 김해군 역시 양산군에서 移來한 충훈둔 110석 5두 5승은 기재되어 있지만 대신면 친둔은 기재되어 있지 않다.

김해군 대신면 친둔과 관련된 내장원의 최종적인 처분은 확인되지 않지만 1904년 3월 이후 더 이상 김해군 친둔과 관련된 민들의 소장이나 군의 보고가 없었고, 경상남도수조관이 1906년도 납미납내역을 보고하면서 “民土蒙頓”을 언급하고 김해군과 창원군의 미납내역에서 친둔을 거론하지 않았던 점을 통해서 내장원이 친둔을 민유지로 환급했음을 알 수 있다.

내장원은 김해군 대신면 민들의 끊임없는 저항에 제약을 받고 친둔을 민유지로 환급하였다. 그런데 일제가 역둔토실지조사를 시행하면서 이 둔토를 국유지로 조사하자 대신면민들이 연합해서 부산지방재판소에 호소했던 것이다. 일제는 역둔토실지조사를 시행하면서 내장원이 민유지로 환급했던 토지까지 조사대상에 포함시켜 국유지로 확보하고자 했던 것이다.

일제는 역둔토실지조사를 시행하는 목적을 역둔토, 소작인, 소작료를 파악하고 역둔토를 확실하게 관리하면서 소작료를 공평하게 징수하기 위한 것이라고 하였다.⁷⁴⁾ 그러나 일제는 역둔토실지조사를 시행하면서 역둔토의 사실상의 소유자였던 증답주와 도장을 부정하고, 역둔토에 포함된 민유지를 국유지로 확보하면서, 내장원이 민유지로 환급한 토지까지 조사대상에 포함시켰다. 일제가 역둔토실지조사를 시행한 목적은 국유지를 최대한 확보하는 것에 있었던 것이다.

일제는 국유지를 최대한 확보하는 방향으로 추진되었던 역둔토실지조사의 결

73) 『관보』, 1906.9.28.

74) 『驛屯土實地調查概要』, 3면.

과물을 ‘사업’의 국유지조사에 그대로 활용했다. ‘사업’에서 국유지 신고는 소관청이 역둔토실지조사를 통해 작성된 역둔토대장의 내용을 그대로 임시토지조사국에 통지하는 방식으로 처리되었고, 국유지 조사는 소관청이 통보한 국유지통지서에 기초해서 시행되었다.⁷⁵⁾ 국유지를 최대한 확보하는 방향으로 추진되었던 역둔토실지조사의 결과물을 일제가 그대로 사정대상으로 삼고 국유지조사에 활용함에 따라 ‘사업’에서 국유지분쟁이 광범위하게 발생하였던 것이다. ‘사업’에서 국유지분쟁이 발생한 원인은 국유지를 최대한 확보하고자 했던 일제의 정책에 있었던 것이다.

4. 맺음말

궁방전은 발생기원에 따라 크게 給價買得地, 折受·賜與地, 民結免稅地로 구분되지만 오랜 시간이 지나면서 최초의 발생기원을 알 수 없는 경우가 많았다. 그리고 궁방전은 하나의 요소뿐 아니라 여러 요소가 중첩되어 형성되기도 했고 장기간에 걸쳐 변화과정을 거쳤다. 이러한 상황에서 징수량을 통해 궁방전의 소유권을 판별하는 것이 가능한지 여부를 파악하기 위해 궁방전의 징수량, 발생기원, 관리유형을 연계해서 징수량의 분포를 살펴보았다.

1사 7궁 장토 가운데 궁방이 간접적인 방식으로 관리했던 도장, 본군, 공란은 최초의 발생기원을 알 수 없고 징수량은 100두 이하인 장토에 집중적으로 분포해 있었다. 최초 발생기원을 알 수 없고 궁방이 간접적인 방식으로 관리했던 장토에서 궁방의 지배력은 미약했고, 이들 장토의 실질적 소유자는 도장과 민이었던 것이다.

감관은 전체 장토에서는 징수량이 100두를 초과한 구간과 매수, 신부, 몰수·토지 교환(기타), 개간 장토의 중심을 이루고 있었다. 그러나 감관 자체 내의 비

75) 이영호, 2011 「창원군 토지조사사업에서 국유지의 조사와 활용」 『일제의 창원군 토지조사와 장부』(한국역사연구회 토지대장연구반), 선인, 221-225면; 최원규, 앞의 논문, 140-150면.

중에서는 100두 이하와 초과, 최초의 발생기원을 알 수 없는 장토와 발생기원이 확인되는 장토가 거의 같은 비중을 차지하였다. 감관을 파견했던 장토에는 궁방이 직접 경영한 장토와 중답주가 경영한 장토가 함께 포함되어 있었기 때문에 도장, 본군, 공관과 달리 징수량이 100두 이하와 초과에 양분되어 나타났던 것이다. 도장, 본군, 공관의 장토와 마찬가지로 궁방은 중답주가 존재한 장토에는 경영에 참여하지 못한 채 감관을 파견해 일정액만을 징수했고, 이들 장토의 실질적 소유자는 중답주였던 것이다.

대한제국기 신설 궁 장토의 발생기원은 개간과 매수가 중심을 이루면서 관리 유형은 감관과 공관이 높은 비중을 차지하였다. 감관은 개간의 비중이 높았고, 공관은 매수의 비중이 높아 두 유형이 중심을 이룬 발생기원은 구분되었다. 그러나 징수량은 발생기원과 관리유형에 관계없이 100두 초과가 높은 비중을 차지했다.

1사 7궁의 장토는 궁방이 도장을 차정해 간접적으로 관리하거나 중답주가 직접 경영한 장토가 높은 비중을 차지하며 징수량은 100두 이하에 집중되어 있었지만, 대한제국기 신설 궁은 징수량이 100두를 초과한 장토와 궁방이 직접 경영한 장토의 비중이 높았다. 대한제국기 신설 궁은 변화된 사회경제적 조건에 대응하며 지주 경영을 강화해 나갔던 것이다.

궁방전의 징수량, 발생기원, 관리유형을 연계한 분석을 통해서 각 발생기원과 징수량의 구간별로 중심으로 이루는 관리유형이 구분되는 것을 확인할 수 있었다. 이들 항목은 상호 연계성을 가지며 토지소유권을 판별할 수 있는 주요한 지표 역할을 했고, 이를 통해 궁방전의 소유권을 판별할 수 있었다.

일제 역시 역둔토실지조사를 시행하면서 징수량이 토지소유권 판별의 기준점이 된다는 것을 인지하고 있었다. 그러나 일제는 도장과 중답주에게 이러한 기준을 적용하지 않았고, 도장과 중답주를 역둔토에 어떠한 권한도 갖지 못한 존재로 규정하고 폐지하였다.

일제는 역둔토의 사실상의 소유자였던 중답주와 도장을 부정하면서 역둔토에 포함된 민유지도 국유지로 확보하고자 하였다. 일제는 역둔토에 민유지가 포함되어 있고, 제2종 유도가 민유지라는 것을 인지하고 있었다. 그러나 일제는 이들

토지를 민유지로 환급하지 않고 오히려 민들이 소유권을 포기하도록 설득하라는 처분방침을 내렸고, 이러한 처분방침은 역둔토실지조사에 그대로 적용되었다. 이와 아울러 일제는 내장원이 민유지로 환급했던 역둔토까지 역둔토실지조사대상에 포함시켜 국유지로 확보하고자 하였다.

일제는 역둔토실지조사를 시행하는 목적을 역둔토, 소작인, 소작료를 파악하고 역둔토를 확실하게 관리하면서 소작료를 공평하게 징수하기 위한 것이라고 하였다. 그러나 일제가 역둔토실지조사를 시행한 목적은 역둔토의 사실상의 소유자였던 중답주와 도장을 부정하고, 역둔토에 포함된 민유지를 국유지로 확보하면서, 내장원이 민유지로 환급한 토지까지 조사대상에 포함시켜 국유지를 최대한 확보하는 것에 있었다.

이처럼 국유지를 최대한 확보하는 방향으로 추진되었던 역둔토실지조사의 결과물을 일제가 그대로 사정대상으로 삼고 국유지조사에 활용함에 따라 '사업'에서 국유지분쟁이 광범위하게 발생하였다. '사업'에서 국유지분쟁이 발생한 원인은 국유지를 최대한 확보하고자 했던 일제의 정책에 있었던 것이다.

주제어 : 통감부, 導掌, 中畚主, 宮房田, 驛屯土, 역둔토실지조사, 조선토지조사사업

투고일(2018. 7. 26), 심사시작일(2018. 8. 14), 심사완료일(2018. 8. 29)

〈Abstract〉

The Discrimination of ownership of Royal Households' Land at the time of the Residency-General and the cause of dispute of national land in the Chosun Land Survey Project

Park sung joon *

The distribution of collection amount connecting the collection amount, occurrence origin and management type of Royal Households' Land has been checked to grasp if it is possible to discriminate the ownership of Royal Households' Land is possible or not passing through the change progress over a long period of time. The Gungbang managed with the indirect method, the collection amount of the farmland that the first occurrence origin couldn't be known has been distributed intensively in less than 100 do. The practical owner of this farmland was the people.

The collection amount, occurrence origin and management type of Royal Households' Land has the mutual connectivity, plays the important index role capable of discriminating the land ownership, could discriminate the ownership of Royal Households' Land through this. But, the Japanese imperialism didn't apply these criteria by implementing the Actual Survey of Yeok-Dun-To.

The Japanese Imperialism denied Jungdabju and Dojang being the practical owner of Yeok-Dun-To by implementing the Actual Survey of Yeok-Dun-To and intended to secure the private land included in the Yeok-Dun-To as the national land. And Japanese Imperialism intended to secure the national land to the maximum by including the Yeok-Dun-To that Office of Crown Prosperities has returned to the private land.

The dispute of national land occurred extensively in the Chosun Land Survey Project as the Japanese Imperialism made the output of the Actual Survey of Yeok-Dun-To that has been promoted to the direction securing the national land to the maximum as the object of inspection as it is and utilized in the investigation of national land. The cause

* Lecturer, Smith College of Liberal Arts, Sahmyook University.

that the dispute of national land occurred in the Chosun Land Survey Project was in the policy of Japanese Imperialism intending to secure the national land to the maximum.

Key Words : the Residency-General, Dojang(導掌), Jungdabju(中番主), Royal Households' Land, the Actual Survey of Yeok-Dun-To, the Chosun Land Survey Project