

2026 고창 동학농민혁명 학술대회

1894년 동학농민혁명 이후 고창지역 사회 변동

1894년 동학농민혁명 이후 고창지역 사회 변동

동학농민혁명, 고창을 뒤흔들다

2026

4.30.목

14:00-18:00

고창군

유교문화체험관

교육실

주관
동학농민혁명기념재단 동학농민혁명연구소

세부 일정

시 간	내 용
-14:00	[접수 및 등록]
14:00-14:30	<p>[개회식]</p> <p>개회사 신순철(동학농민혁명기념재단 이사장)</p> <p>축 사 김영식(고창군 부군수)</p> <p>사회: 이병규(동학농민혁명기념재단 연구조사부장)</p>
14:30-14:55	<p>[주제발표 1]</p> <p>근대행정구역 개편과 고창지역의 변화 발표: 고석규(국립목포대학교 명예교수)</p>
14:55-15:20	<p>[주제발표 2]</p> <p>동학농민혁명 전후 흥덕의 지역 상황과 향리 동향 - 담양국씨가의 고문서를 중심으로 - 발표: 전경목(한국학중앙연구원 명예교수)</p>
15:20-15:30	휴 식
15:30-15:55	<p>[주제발표 3]</p> <p>고창지역의 동학농민군 수습책과 사회경제적 현안 : 興德縣『民狀置簿冊』 분석 발표: 조재곤(서강대학교 연구교수)</p>
15:55-16:20	<p>[주제발표 4]</p> <p>동학농민혁명 이후 고창지역 토지 소유 구조와 소유자 발표: 남기현(한국방송통신대학교 교수)</p>
16:20-16:30	휴 식
16:30-18:00	<p>[종합토론]</p> <p>좌장: 김양식(동학농민혁명기념재단 연구소장) 토론: 정성미(전 원광대학교 교수) 김창수(전남대학교 교수) 배항섭(전 성균관대학교 교수) 왕현종(연세대학교 교수)</p>
18:00	폐 회

목차

근대행정구역 개편과 고창지역의 변화 | 고석규 ————— 07

1. 들어가며 / 8
2. 도제(道制)의 성립과 조선 8도제 / 8
3. 근대행정구역 개편과 23부제(1895년) / 10
4. 13도제(1896년)와 남·북도 / 15
5. 일제강점기 지방제도 개관 / 20
6. 1914년 군·면 통폐합과 고창군 / 23
7. 1917년 ‘면제’의 실시와 1920~30년대 지방자치 / 34
8. 나오며 / 36

토론문

〈근대행정구역 개편과 고창지역의 변화〉 토론문 | 정성미 ————— 37

동학농민혁명 전후 흥덕의 지역 상황과 향리 동향

- 담양국씨가의 고문서를 중심으로 - | 전경목 ————— 39

1. 서론 / 40
2. 동학농민혁명 전후 흥덕현의 지역 상황 / 41
3. 조선 후기 향리 사회의 변화와 갈등 / 50
4. 맺음말 / 63

토론문

〈동학농민혁명 전후 흥덕의 지역 상황과 향리 동향〉 토론문 | 김창수 ————— 65

고창지역의 동학농민군 수습책과 사회경제 현안 :

興德縣『民狀置簿冊』분석 | 조재곤 ————— 67

머리말 / 68

1. 동학농민군 수습책 / 69

2. 사회경제 현안 / 84

맺음말 / 98

토론문

〈고창지역의 동학농민군 수습책과 사회경제 현안 : 興德縣『民狀置簿冊』분석〉 토론문 | 배항섭 — 101

동학농민혁명 이후 고창지역 토지 소유 구조와 소유자 | 남기현 ————— 105

1. 머리말 / 106

2. 고창군 토지 소유 구조의 형성 / 107

3. 고창군 토지 분포와 지목 구성 / 110

4. 고창군 토지 소유의 양상 / 118

5. 맺음말 / 122

토론문

〈동학농민혁명 이후 고창지역 토지 소유 구조와 소유자〉 토론문 | 왕현종 ————— 123

근대행정구역 개편과 고창지역의 변화

고석규(국립목포대학교 명예교수)

-
1. 들어가며
 2. 도제(道制)의 성립과 조선 8도제
 3. 근대행정구역 개편과 23부제(1895년)
 4. 13도제(1896년)와 남·북도
 5. 일제강점기 지방제도 개관
 6. 1914년 군·면 통폐합과 고창군
 7. 1917년 '면제'의 실시와 1920~30년대 지방자치
 8. 나오며

1. 들어가며

우리나라 지방제도는 어떻게 진화해 갔을까? 오늘날로 이어지는 지방제도는 언제 어떻게 형성되었을까? 전통 시대의 지방제도부터 근대, 일제강점기를 거쳐 현재의 지방제도가 어떻게 연결되고 있는지, 그리고 그런 변화의 과정이 고창군에는 어떻게 나타나고 있었는지 살펴보고자 한다.

그리고 나아가 동학농민혁명 직후에, 지방행정구역이 기존의 8도제에서 23부제, 그리고 다시 13도제로 개편되는 이른바 ‘근대행정구역 개편’ 과정을 살펴보면서 거기에 반영된 동학의 영향을 찾아 고창군의 위상 변화와 연관시켜 해석해 보고자 하였다.

한편, 전통적 지방제도는 일제강점기를 거치면서 크게 왜곡되었다. 군현 중심의 제도가 도와 면 중심으로 바뀌는 것이 가장 큰 변화였다. 그런 점에서 ‘도제(道制)’가 어떻게 나타나 어떻게 달라졌는지가 중요하다.

우리 역사에서 ‘도제’는 고려시대에 10도제로 등장했고, 변천을 거듭하여 5도 양계로 정립되었다. 그리고 조선시대에 들어서 8도 체제로 정비되었다. 8도제는 1895년에 23부제로 고쳐졌다가 다음 해에 다시 13도제로 바뀌었다. 일제강점기를 거치면서 13도제에서 그 하부구조는 많이 달라졌지만, 13도제 자체는 해방 후까지 그대로 이어졌다.

근대 행정구역의 개편에서 일제는 이를 식민통치 목적으로 왜곡시켰다. 그 핵심은 지방자치권의 박탈과 ‘면제’의 실시였다. 이 때문에 ‘기괴한 지방제도’가 되었다.

오늘날 한국의 지방조직을 보면, 도는 특별시·광역시와 함께 광역자치단체로서 시·군·구의 기초자치단체를 관할하는 상급 지방조직으로 위상을 갖고 있으며, 광역과 기초에 각각 지방의회를 둬으로써 자치를 실행하고 있다. 면은 그 역할이 크게 줄어 행정복지센터로 기능이 제한되었다.

2. 도제(道制)의 성립과 조선 8도제

우리나라 지방제도의 기본은 군현제였다. 군현제를 바탕으로 하는 지방통치 조직 중의 하나가 ‘도(道)’라는 상급 조직이다. 행정조직으로서의 ‘도’는 신라의 삼국 통일 이후 신문왕 5년(685)에 전국을 9주 5소경제로 정비하면서 ‘주’란 이름으로 나타났다.¹ 경덕왕 16년(757) 9주의 명칭을 개정하고 그 아래 군현을 소속시켰다.² 이후 고려의 5도 양계제를 거쳐 조선시대 8도제로 이어졌다. 이를 조금 더 상세히 정리하면 다음과 같다.

1 『삼국사기』 권8, 신라본기 8, 신문왕 5년 봄, 3월.

2 『삼국사기』 권9, 신라본기 9, 경덕왕 16년 12월.

고려 성종 14년(995) 군현제도 개편과 더불어 전국을 10개의 도로 구획하는 데서 ‘도제’가 나타났다. 이때 제정된 10도는 관내도, 중원도, 하남도, 강남도, 영남도, 영동도, 산남도, 해양도, 삭방도, 패서도 등이었으며, 각 도에 소속된 주현은 총 128주와 449현, 그리고 7진이였다.³ 이때까지만 해도 ‘도’란 이름은 있었지만, 주현을 통할하는 상급 지방행정 기구로서의 역할은 하지 못하였다.

이후 『고려사』 지리지에서 말하는 ‘5도 양계’로 재편된다. 전라도와 서해도는 현종대에 이미 성립되었고, 경상도는 명종 16년(1186), 교주도는 원종 4년(1263), 양광도는 충숙왕 2년(1333)에 명칭이 확정되는 것을 알 수 있다. 그리고 양광도는 다시 공민왕 5년(1356)에 충청도로 명칭이 변경되었다. 5도 양계가 시행된 시기는 1333년부터 1356년까지 몽고간섭기의 후반기 80여 년 정도였다.⁴

도 단위로 파견된 안찰사와 그 후신인 안렴사의 역할이 크게 확대되어 가면서 제법 상급 기구로서의 모습을 갖추었다. 예종대 이후 안찰사를 거쳐 고려말 공양왕대에 개혁 세력에 의해 전임 정주 외관으로서 도관찰출척사가 파견되기에 이르렀다. 이는 조선시대의 도로 이어져 행정·사법·군사권을 갖는 관찰사가 주관하는 상급 지방행정기구로서 위상을 제대로 갖게 되었다.

지방관제는 조선이 통치체제를 정비하는 과정에서 점차 변동을 거쳐 1413년(태종 13) 10월 각도 고을의 이름을 고치면서 정비되었다.⁵ 이때 서북면을 평안도로, 동북면을 영길도(永吉道)로 개호(改號)하여 고려의 5도 양계 체제를 개편하였다.⁶ 이듬해 정월에는 중앙의 각 관서의 관제를 개편함과 동시에 경기좌우도를 합하여 경기로 칭하게 하였다.⁷

조선 8도가 관할하는 군현 조직은 부, 목, 도호부, 군, 현 등으로 나뉘어 읍격에 차이를 두었다. 다만 고려와는 달랐다. 읍격의 차이는 있지만, 상하 영속관계가 아니고, 같은 등급의 병렬적 행정 단위였다는 점이 달랐다. 도제의 운영 원리가 고려시대와는 크게 달랐다. 1466년(세조 12)에 도 우두머리의 명칭이 관찰사로 정해지고, 도의 운영을 담당하는 지방행정의 최고 책임자가 되었다.

양계 지역이 평안도와 함경도로 정비되면서 여기에도 관찰사가 파견됨으로써 조선의 도제는 일원적인 지방통치 형태를 갖추게 되었다. 각도에 파견된 도관찰출척사는 한 도의 행정·군사·사법을 포괄한 도정 전반을 관찰하고 수령의 근무 성적을 고과하여 포폄하는 권한을 갖게 되었다. 이로써 조선은 중앙-8도-군현으로 이어지는 일원적 중앙집권적 지방통치체제를 구축하게 되었다.

3 『고려사절요』 권2, 성종 14년(995) 7월. 개성부와 10도의 행정구역을 정하다.
가을 7월. 개주(開州)를 고쳐서 개성부(開城府)라고 하고, 적현(赤縣) 6곳과 기현(畿縣) 7곳을 관할하게 하였다. 또 10도(道)를 정하였으니, 관내도(關內道)는 29주(州) 82현(縣)을 관할하게 하고, 중원도(中原道)는 13주 42현을, 하남도(河南道)는 11주 34현을, 강남도(江南道)는 9주 43현을, 영남도(嶺南道)는 12주 48현을, 영동도(嶺東道)는 9주 35현을, 산남도(山南道)는 10주 37현을, 해양도(海陽道)는 14주 62현을, 삭방도(朔方道)는 7주 62현을, 패서도(溟西道)는 14주 4현 7진(鎭)을 관할하게 하였다.

4 하태규, 「지방행정제도의 역사적 맥락」(『13도제의 과거와 현재, 그리고 미래』, 2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회, 2025.11.07), 37쪽.

5 이수진, 「조선초기 군현제의 정비와 지방통치체제」, 『한국중세사학회사연구』, (일조각, 1984), 356~367쪽 참조.

6 『태종실록』26권, 태종 13년(1413) 10월 15일 1/1 기사.

7 『태종실록』27권, 태종 14년(1414) 1월 18일 기사.

8도 아래 5부·5대도호부·20목·75도호부·77군·148현 등 330개의 군현이 편제되었다.⁸ 이들 도와 군현은 중앙정부로부터 지방관이 파견되는 관치적 행정구역이었다. 그 아래는 면리제로 수령을 통한 간접 지배를 행하고 있었다.⁹ 국가의 행정력은 군현 단위까지만 미치고 있었다.

조선 전기에 골격을 갖춘 8도 체제는 후기에 유영제가 생기고 감영이 설치되면서 운영 방식이 달라졌지만 8도 체제는 조선 말까지 거의 그대로 유지되었다.

3. 근대행정구역 개편과 23부제(1895년)

1) 23부제로의 개편

조선의 지방제도는 군현 단위의 균제성을 갖추지 못하였다. 따라서 지방제도 개혁의 필요성은 조선 정부도 이미 인식하고 있었다. 조선의 보호국화를 꾀하고 있던 일본에게도 지방제도의 개혁은 중요한 과제였다.¹⁰

갑오개혁은 1894년 6월 1일의 내정개혁 5개조, 6월 8일의 내정개혁 방안강목, 6월 25일의 갑오경장, 10월 23일의 개혁 20개조, 12월 12일의 흥범 14조를 거쳐, 이듬해 3월부터 5월 사이에 내각 각부로부터 지방관제에 이르기까지 대규모적인 개혁을 거쳐 이루어졌다.

그 개혁의 일환으로 조선 전기 이래 8도 330여 군현으로 구성되어 있던 지방행정구역이 동학농민혁명 이후인 1895년 5월에 23부 337군으로 개편되었다.

1895년 5월 26일, 이런 내용을 담고 있는 칙령 제98호, 「지방제도의 개정에 관한 안건(地方制度改正件)」을 재가(裁可)하여 반포하였다. 이로써 조선 전기 이래의 8도제를 폐지하고 23부제를 공포하였다. 이 칙령은 “개국 504년(1895) 윤5월 1일부터 시행한다”고 하였다. 23부제는 1895년 윤5월 1일(양 06.23)부터 1896년 8월 4일(양)까지 존재했다.

갑오개혁의 초기에 지방재정 문제가 우선적으로 다루어진 것은, 동학농민혁명에서 제기된 문제의 태반이 지방재정 문제였다는 점과, 농민군의 요구를 반영하지 않을 수 없었던 내각 관료들의 현실 인식에서 비롯된 것으로 보인다. 동학농민혁명이 어떤 식으로든 개혁 방향에 영향을 미쳤다.

지방제도의 개혁을 위해서는 지형·지세(地勢)를 비롯한 지방 사정을 파악하고, 무엇보다 개편되는 체제에 따른 조세 부과 문제의 처리 방안을 세워야 했다. 그런 다음에 지방민의 이해관계를 반영한 개혁안을 만들어야 했다.

8 『大典會通』권1, 吏典 外官職 참조. 『대전회통』은 고종 2년(1865) 12월에 반포된 법전으로 조선의 마지막 육전(六典) 체제 법전이다.

9 尹貞愛, 「韓末 地方制度 改革의 研究」(『歷史學報』第105輯, 역사학회, 1985.3) 70쪽.

10 이하 한말 지방제도에 대해서는 윤정애, 앞 글, 참조.

이에 먼저 23부제로의 개혁에 대한 『내부청의서』가 다음과 같이 작성되었다.

“현행 지방행정제도를 살펴본즉, 감영(監營)과 안무영(按撫營)의 관할구역이 지나치게 넓어서 아래 백성들의 상황이 위로 전달되는 통로가 없고 통솔이 제대로 이루어지지 않는 폐해가 있으며, 또 각 읍은 그 숫자가 너무 많아서 정령(政令)이 너무 복잡하고 구차하게 많은 폐해가 속출하니, 인민(人民)의 고통이 이루 말할 수 없음. 국리민복(國利民福)을 증진시키고자 한다면 지방의 정무(政務)를 혁신하고 행정기관의 운영을 신속하고 원활하게 하지 않으면 안 될 것인즉, 현재의 감영과 안무영 및 유수부(留守府)를 폐지하고 23부(府)를 설치해야 함.”¹¹

그리고 이에 근거하여 1895년 5월 26일 국왕은 다음과 같은 조칙을 내렸다.

“짐(朕)이 우리나라의 유신(維新)을 맞아 실지 혜택을 백성들에게 베풀고자 하니 짐의 말을 명심하여 들을 것이다. 백성은 나라의 근본이니, 근본이 든든해야 나라가 편안해지는데 백성을 보존하는 방도는 정사를 하는 관리들에게 달려 있다. 우리 왕조의 지방제도가 완전히 훌륭한 것이 못되다 보니 주(州), 현(縣)이 일정하지 못하고 필요 없는 관리가 많아서 가혹한 세금을 거둬 거두는(苛稅重斂) 폐해가 백출(百出)하여 위의 은혜가 백성들에게 미치지 못하고 백성들의 실정이 위에 알려지지 못하고 있다. 아! 거문고와 비파가 조화되지 않으면 다시 뜯어고쳐야 하는 만큼 정사하는 도리는 때에 따라서 알맞게 제정해야 한다. 이제 감사(監司), 유수(留守) 등 낡은 제도를 없애고 부(府)와 군(郡)의 새 규정을 정하여 폐단의 근원을 막아버림으로써 만백성과 함께 태평한 복을 함께 누리려고 하니 그대들 모든 관리와 백성은 짐의 뜻을 체득하라.”¹²

이런 지방제도 개혁에 대한 건은 1895년 05월 26일(음) 6조로 구성된 칙령 제98호로 반포된다. 제1조는 “全國을 分하여 二十三所의 行政區劃으로 하여 左開하는 各府를 置함”이었다. 여기서 보듯이 23부제 개혁의 핵심은 대구역주의인 8도제를 폐지하고 소구역주의에 입각하여 23부를 설정, 행정의 효율화를 꾀하는 것이었다.

그리고 제2조에서

“중래의 목(牧), 부(府), 군(郡), 현(縣)의 명칭과 부윤(府尹), 목사(牧使), 부사(府使), 군수(郡守), 서윤(庶尹), 판관(判官), 현령(縣令), 현감(縣監)의 관명(官名)을 다 없애고 읍의 명칭을 군이라고 하며 읍의 장관(長官)의 관명을 군수라고 한다.”

고 하여 부·목·군·현 등으로 위계가 복잡하게 나뉘어져 있던 것을 모두 군으로 통일하여 총 337

11 「제98호 칙령안」, 『내부청의서』 1권, 奎17721-v.1-5, 025b-025b면.

12 『고종실록』권33, 고종 32년(1895) 5월 26일, 1번째 기사; 『조선·대한제국관보』1895년 5월 27일 호외1)

군을 23부에 분속시켰다.¹³

개편된 지방제도의 주요 내용을 보면, ①도를 폐지하고 전국을 23개의 부로 나누고, ②부·목·군·현을 일률적으로 군으로 하고, ③부에는 관찰사, 군에는 군수를 두어 행정을 총괄하게 했다. 관찰사는 내부대신의 지휘를, 군수는 관찰사의 지휘·감독을 받는다.¹⁴ 이로써 내부대신-관찰사-군수로 이어지는 지방행정체계가 정비되었다.

또한 위 조칙에서 “주(州), 현(縣)이 일정하지 못하고 필요 없는 관리가 많아서 가혹한 세금을 거둬서 거두는 폐해가 백출(百出)하여”라고 함에서 알 수 있듯이 지방행정구역의 개혁은 가세중렴(苛稅重斂)을 막는 데 큰 의미가 있었다. 9월 8일에는 군을 결호(結戶)의 다소에 따라 5등으로 나누어 그 경비·봉급체계를 달리하고 있었다, 이러한 조치는 군에 대한 확실한 파악과 그 효율적 행정 운영을 위한 것이었다.

지방제도 개혁에서 또 주목할 것은 종래 각 지방의 수령들에게 집중되었던 행정 통치권, 조세부과와 징수권, 재판권 등을 분산시켜 각기 별도의 기관에게 나누어 맡도록 하였다는 점이다. 행정조직으로는 23부제 아래 획일적인 군제(郡制)를 구축한다는 것이었으며, 징수기구로서 관세사 및 징세서 제도를 신설한다는 것[탁지부에 의한 중앙집권적 조세 수취]이었고, 지방에 별도의 관할재판소를 신설하는 것이었다. 종래 지방관이 행사하던 정치·법률·조세·풍속 사무 등 일체의 행정 권력을 해체하고, 대신 별도의 기구들을 세워 중앙집권적으로 장악한다는 것이었다.¹⁵

이와 같은 지방행정구역의 개혁은 부세조직의 정비와 지방행정체제 확립의 출발점으로서 근대적 지방제도 수립의 의미를 지닌 것이었다.¹⁶

군의 수가 너무 많은 점은 어떻게 해소하고자 했을까? 이에 정부가 추진한 것이 군의 합병이다. 전국의 337군을 154군으로 줄이자는 계획이었다.¹⁷ 그 시행일은 1895년 9월 1일로 예정되어 있었고, 합병 기준은 “山河의 형세와 지방의 사정을 좇아서 그 구역의 大小를 一定하게 한다는 것이었다.¹⁸ 다만 이 시기의 개혁에서 전국적인 군현의 병합·정리까지는 하지 못하였다.

23부도 그 규모의 편차가 심하였다. 관할 군현의 수효에 보면, 공주부나 평양부는 27군을 거느림에 비해, 갑산부는 2군, 제주부는 3군, 강계부는 6군, 강릉부는 9군이고 동래부는 10군, 함흥부와 한성부는 각 11군, 인천부는 12군이어서 대략 2.5배부터 13배까지의 차이가 난다. 아직 지방행정 조직이

13 후에 加平郡이 拘川郡에 병합되고(『舊韓國官報』第119號, 개국 504년 7월 22일), 完島·突山·智島 三郡이 신설되어(同上, 第240號 建陽元年(1896) 2월 5日) 총 339郡이 되었다.

14 「칙령 제98호 朕이地方制度改正에關한件을裁可하야頒布, 『조선·대한제국관보』, 1895.5.26.

15 왕현중, 「대한제국기 13도제 시행과 성격」(『13도제의 과거와 현재, 그리고 미래』, 2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회, 2025.11.07), 58쪽.

16 양진아, 「갑오개혁기 지방행정구역 개편 시도와 그 양상」(『역사와 담론』第108輯, 호서사학회, 2023.10) 참조.

17 『度支部請議書』2, 開國 504年 9月 5日, 第99號, 度支部大臣署理度支部協辦 李鼎煥—內閣總理大臣 金弘集, 24a쪽.

18 『漢城新報』第105號, 明治 28年 9月 15日, 「郡에 區域確定함과 및 徵稅所라」

합리적이고 효율적으로 운영되고 있다고는 보기 어려웠다.¹⁹

23부제는 실행기간이 약 14개월에 불과하였고 군의 수를 줄이려는 계획도 실행에 옮겨지지 못했다. 그리고 친일개화정권이 무너지면서 갑오개혁은 중단되었다. 하지만 갑오개혁기 광역 단위 수를 늘리고 군의 수를 줄이려는 방향성은 지방행정구역 개편의 기본 기조가 되어 이후에도 유지되었다.

그런데 23부제는 동학농민혁명이 있던 다음 해에 시행된 지방제도였기 때문에 농민혁명과의 관련성을 찾아볼 수 있다. 이 23부제 실시에서 주목할 만한 특징은 관찰사의 인사에 있었다.

6월 21일부로 23부의 관찰사가 일괄 임명되었는데, 전임 관찰사 또는 안무사(按撫使) 출신으로는 단 2명이었고, 기존 지방장관이 그대로 관찰사에 임명된 자도 4명밖에 안 되었다. 나머지 17명 모두 새로운 인물이었다. 이런 파격적인 인사는 자기 세력을 전폭 등용하여 내정 개혁을 실현하려는 박영효의 의지 표현이라 보기도 한다.²⁰

그중에서도 특히 김석중(金奭中, 안동부), 이승우(李勝宇, 홍주부), 이중하(李重夏, 대구부), 이도재(李道宰, 전주부), 지석영(池錫永, 동래부) 등 동학농민군 진압에 앞장선 자들이 대거 관찰사로 임명되었다.

안동부 관찰사 김석중은 충북 보은의 종곡 전투에서의 공로를 인정받아 박영효의 추천으로 안동부사에 추천되어 안동부사가 되었고, 나아가 경상도 북부지역을 중심으로 민보군을 조직하여 농민군을 토벌하였다. 23부제가 실시되자 안동부 관찰사로 유임되었다. 그 후 안동에서는 을미사변과 단발령으로 인해 호계서원(虎溪書院)을 본부로 의병이 조직되었는데, 그는 관찰사로서 의병을 진압하고 단발령 또한 강제로 시행하였다. 이에 주민들이 크게 반발, 의병의 세가 더욱 커지자, 이를 이겨내지 못하고 도망가던 중 문경에서 붙잡혀 의병들에 의해 처형되었다.²¹

대구부 관찰사 이중하(李重夏)는 안변부사로 활동하던 1885년과 1887년에 걸쳐 청나라와의 국경선 획정 과정에서 토문감계사(土門勘界使)로 파견되어 활동하였고, 동학농민혁명이 일어나자 선무사(宣撫使), 안핵사(按覈使), 위무사(慰撫使)를 역임하면서 농민군 진압에 앞장섰던 인물이었다.²²

이런 점들을 볼 때 1895년 윤5월 1일부터 시행된 23부제는 농민혁명에 대한 탄압 국면에 이어 강압적으로 중앙 권력이 지방에 통치력을 확보하기 위한 조치로 기획되었다고 할 수 있다.²³

19 김동수, 「갑오개혁기의 지방제도 개혁」(『역사학연구』15권, 호남사학회, 2000.12), 32쪽.

20 정광섭, 「23부제 지방행정제도에 관한 소고」(『한일관계사연구』 제41집, 한일관계사학회, 2012.04), 335쪽 참조.

21 신진희, 「1896년 안동부관찰사 金奭中과 안동의병의 대결」, 『대구사학』117(대구사학회, 2014. 11) 참조.

22 노규선, 「13도제 시행 전후 경상북도 지역 지방관과 그 역할」(『13도제의 과거와 현재, 그리고 미래』, 2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회, 2025.11.07.), 162쪽.

23 왕현중, 「대한제국기 13도제 시행과 성격」(『13도제의 과거와 현재, 그리고 미래』, 2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회, 2025.11.07), 63~64쪽.

2) 전라도 권역의 편제와 고창군

23부제 개편에서 전라도는 전주부, 나주부 그리고 남원부로 3분 된다. 8도제에서 나주목에 소속되어 있던 흥덕, 고창, 무장 등 3현이 전주부로 소속되었다.

〈표1〉 23부제에 반영된 전라도의 행정구역 편제

부명	군명	군의 수
전주부	전주, 여산, 고산, 임피, 함열, 옥구, 용안, 익산, 부안, 만경, 김제, 금구, 고부, 흥덕, 정읍, 태인, 장성, 고창, 무장, 영광	20
남원부	남원, 구례, 운봉, 곡성, 순천, 광양, 임실, 장수, 진안, 담양, 순창, 옥과, 창평, 용담, 무주	15
나주부	나주, 해남, 지도, 강진, 장흥, 흥양, 보성, 영암, 무안, 함평, 능주, 화순, 동복, 광주, 남평, 낙안	16
제주부	제주, 대정, 정의	3
합 4부		54

[출전] 「칙령 98호 지방제도 개정에 관한 건」(5월 26일 작성)『관보』50, 개국 504년 5월 26일(음) 발행

한편, 흥덕, 고창, 무장은 대접주 손화중 세력의 중심 조직이 되었던 곳이다. 그중에서도 무장이 핵심 근거지였다. 장성의 유생 변만기(邊萬基)는 그의 『鳳南日記』에서 흥덕과 고창의 동학농민군이 나주로 행군한 사실을 다음과 같이 기록하였다. “道人들이 구름처럼 몰려 있는데, 모두 槍과 砲手뿐이었다. 흥덕·고창의 道人 천여 명이 음악을 베풀며 행군하여 나주로 갔다. 흥덕의 大接은 橋洞의 高永叔이고, 고창의 接首는 大成的 洪樂寬이라고 한다.”²⁴

민보군이 무장에서 체포한 사람들은 金景云(都執綱), 宋鎮八(행패), 尹相殷(砲士大將), 宋君化·崔文學·金子一(접주), 金永心(대접주), 金應伯(都省察), 金在英(行悖), 宋景昌·高順宅·林千西·金順京·金永來(대접주), 金一伸·李富兼(접주), 宋永石(행패), 文連奎(접주), 姜基秀·崔順七(대접주), 吳良臣(접사), 李南石(도성찰), 宣夫吉(도성찰), 金成靑(접주), 姜判成(괴수), 金德汝(접주), 李君瑞·金桂龍·張斗一·趙景順(대접주) 등이었다.²⁵

무장의 동학 조직과 동학농민군의 규모가 얼마나 컸는지 가늠하게 한다. 장위영에서 체포 후 문초를 통해 확인한 대접주만 12명이 나온다. 이들보다 상위에 있거나 대접주급 인물로서 두드러졌던 사람이 손화중·홍낙관·차치구였는데 이들의 이름은 나오지 않는다. 이들까지 포함하면, 모두 15명의 대접주가 무장에 근거를 두었거나 무장과 관련해서 활동했던 것을 알 수 있다. 무장과 그 주변 군현

24 신영우, 「1894년 고창지역 동학농민군의 진압과 민보군」(『동학학보』 통권 제26호, 동학학회, 2012.12), 105쪽.

25 보다 상세한 사정은 이진영, 「고창지역 동학농민혁명의 문헌자료와 농민군 지도자」(『전라도 고창지역의 동학농민혁명』, 고창문화원, 1998.12.15.) 참조. 한편, 고창과 흥덕의 관아 건물이 불타고 온갖 공문서들이 소각되었지만, 무장의 관아와 객사는 동학농민혁명의 와중에서도 무사히 원형을 보존할 수 있었다. 무장 출신 농민군의 만류와 함께 농민군에 대거 동조한 그곳 서리들의 역할이 컸던 때문이라고 보고 있다. 또 동학농민혁명에서의 역할이 훗날 군 폐합이나 지역 쇠퇴의 원인이 되었을 것으로 보고 있다. 이 점은 원도연, 「동학농민혁명 정신 및 유적의 계승과 발전을 위한 제언」(같은 책), 86, 94쪽 참조.

의 동학 세력이 가졌던 위상을 알 수 있다.²⁶ 반면에 민보군의 활동은 고창과 흥덕이 활발했다.

이런 점들이 훗날 군·면 폐합을 논할 때 무장군에게 불리하게 작용하여, 군세가 가장 컸음에도 불구하고, 고창군으로 흡수통합되게 한 배경이 되었을 것으로 여겨진다. 무장군은 별도의 정체성을 논할 만큼 3군 중에서도 으뜸이었다.

4. 13도제(1896년)와 남·북도

1) 13도제의 실시

500여 년간 유지되던 조선의 8도제가 일본의 주도로 23부제로 바뀌었는데, 바뀐 지 불과 1년여만에 다시 13도제로 개정되었다. 갑오개혁에 대한 반성에서 출발하여 ‘구본신참(舊本新參)’의 원칙하에 여러 가지 개혁을 단행하면서, 지방제도도 다시 재편되었다.

1896년 2월 아관파천으로 갑오개혁은 중단되었다. 그해 4월 3일 지방제도조사위원회가 선임되면서 지방제도 개혁에 대한 논의를 새로 시작하였다. 이후 4개월간의 기초조사를 수행한 후, 그해 8월에 지방제도를 전면 개편하였다.

개편의 이유에 대해서는 「지방제도 개정에 관한 청의서」에서

“전국을 분(分)하여 구역을 정하고 관할이 유(有)함은 행정상에 실시를 요함이라. 개국 504년에 지방제도를 개정하여 종전 8도의 구역을 23부로 정하고 관할구역을 분치(分寔)함은 8도의 구역이 광활하고 관할이 호대하여 정령의 선포함이 균흡(均洽)치 못하므로 도를 분(分)하여 부를 치(寔)함은 편의를 종코자 함이러니 현금 실시가 이구(已久)하나 민정(民情)이 편리타함은 소하고 煩冗한 폐가 유하며 국재(國財)의 세입이 불섬(不贍)한 제(際)에 해지방소출로 해부경비를 抵當치 못하는 이유도 흑유(或有)하며²⁷

라 하였다. 즉 행정상의 편의를 따르고자 23부제로 개편했으나 오히려 편리함은 적고 번거로운 폐가 있고, 해당 지방 세수로 해당 부의 경비를 감당치 못한다는 등의 이유를 들어 13도제로 개정한다는 뜻이었다.

1896년 8월 4일부로 칙령 제35호를 반포하였다. 「개국 504년 칙령 제98호 지방 제도」와 제101호, 「지방관 관제」와 제102호, 「각 부청 직원 봉급」과 제104호, 「각 부청 고원 봉급」과 제127호, 「각 부청 경비 배정」과 제163호, 「각 군 경비 배정」과 제164호, 「군수의 관등 봉급을 시행하는 데 대한 안건」

26 신영우, 앞 글, 120쪽.

27 『내부청의서(內部請議書)』(규18960804) 중 233호.

을 모두 폐지하는 건을 재가하여 반포한다는 내용이었다. 그리고 이어서 전국의 23부를 13도로 개정하는 칙령 제36호, 「地方制度와官制와俸給과經費의改正에關한件」을 재가하여 반포하였다.²⁸

이에 따라 23부제가 폐지되고 전국을 13도, 8부, 1목, 332군으로 개편하였다. 13도제는 1896년 8월 4일(양) 출범한 제도로 기존의 8도 중 경기도, 황해도, 강원도를 제외한 5도를 각각 남도와 북도로 나누는 것이었다.

도제로 복귀하고 부와 목을 설치했다는 점에서 갑오개혁과는 차이를 보이고 있지만, 계승한 부분도 있었다. 23부제에서 의도한 광역 단위의 세분화와 관할 지역의 축소, 군 단위 위격의 동등화의 지향은 절충적으로 계승되었다. 부·목이 설정되었어도 역시 군 단일화 체계는 유지되고 있었다. 여기서도 광무개혁기 개혁사업의 기본성격인 '구본신참'이 잘 나타나고 있다고 할 수 있다.

23부제의 경우는 군을 폐합하거나 경계선을 바꾸지 않은 채, 군의 상급 기관을 도에서 부로 바꾼 데 불과하였지만, 13도제에서는 월경지·건아상입지의 정리도 진행하여 군의 경계가 바뀌는 동시에 군 사이의 면적·호구·세수(稅收)의 격차도 줄어나갔다. 따라서 대한제국기의 지방구역 정리는 그 이전의 개편과는 달리, 지역민의 생활권에 미친 영향이 컸다고 볼 수 있다. 다만, 합군 시도가 중지된 결과, 지방구역정리를 통해 군세(郡勢)의 균형을 추구한다는 목표는 달성할 수 없었다.²⁹

이후 1896년에 개편된 지방행정구역을 토대로 하여 1914년에 일제에 의한 부·군 통폐합 작업이 이루어졌다는 점에서 13도제는 한국 근대 지방행정구역 체제 정립의 토대가 되었다고 볼 수 있다. 다만, 왜 일제가 일본의 지방제도와 유사한 23부제로 돌아가지 않았는지는 의문이다.

2) 좌·우도와 남·북도의 구분

1569년(선조 2) 나주 부거(赴擧) 유생의 청에 따라 상도·하도를 좌도·우도로 하고 소속 고을을 정하였다.

“나주의 부거 유생이, 상도(上道)·하도(下道)를 좌도·우도로 고쳐 줄 것을 청하니 감사가 따랐다. 좌도는 광주·능성(綾城)·화순·장흥·순천·순창·남원 등의 고을로 하고, 우도는 전주·나주·해남·영암·영광·고부·부안 등의 고을로 하였다.”³⁰

조선시대에는 남·북도의 구분보다는 좌·우도의 구분이 더 일반적이었다. 기존 8도제에서 '전라도'는 그 안에 좌도와 우도의 구분이 있었다.

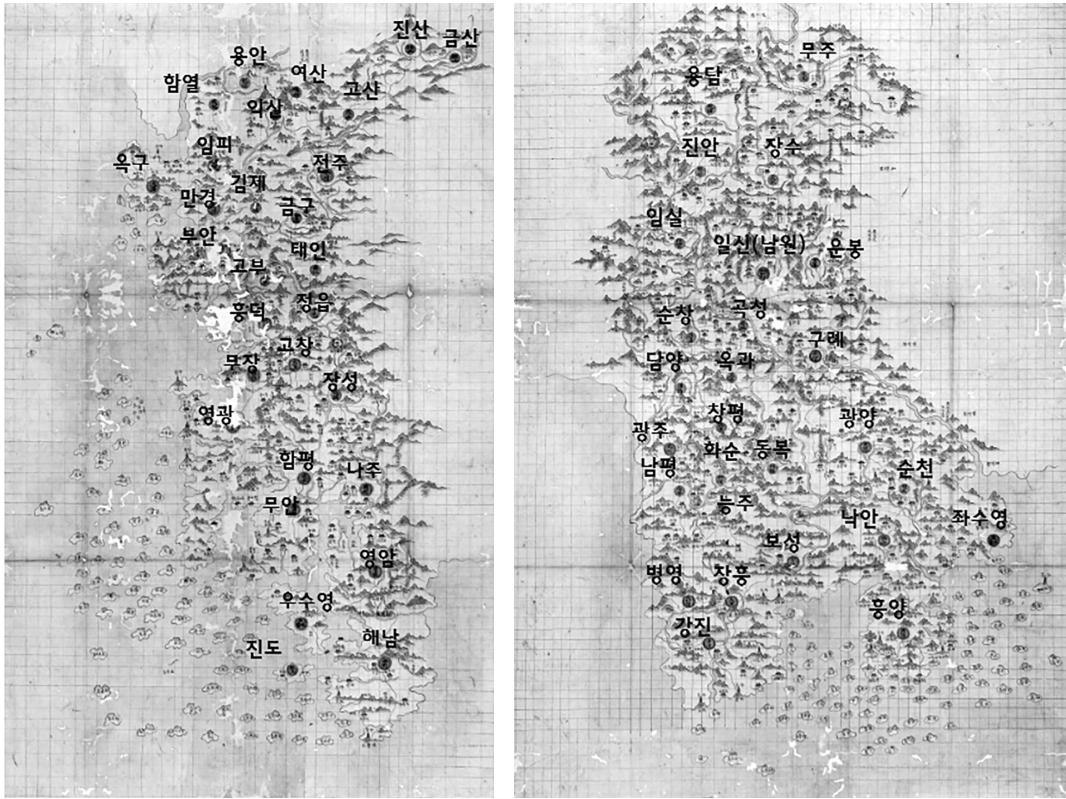
『경국대전』을 보면, 수군절도사의 경우 전라도와 경상도에 각각 좌도와 우도로 나누어 1명씩을 두

28 『고종실록』34권, 고종 33년(1896) 8월 4일; 『관보』제397호, 건양 원년 8월 6일

29 이대화, 「20세기 초반 지방제도 개편의 목적과 추진과정」(『송실사학』23, 송실사학회, 2009), 69쪽.

30 『선조실록』3권, 선조 2년(1569) 7월 13일 갑신 2번째 기사.

었다. 이처럼 좌·우의 구분은 조선 초기부터 있었다. 물론 상·하도의 구분도 있었지만, 조선시대 내내 좌·우도의 구분이 더 일반적이었다. 영조 연간에 작성된 『호남지도』를 보면 좌도와 우도를 각각 별개로 작성하였다.



〈그림1〉 『호남지도』(규12155-v.1-7), 영조 연간(1724-1776), 7첩, 채색도, 필사본. 왼쪽이 전라좌도, 오른쪽이 전라좌도.

『탁지지(度支志)』에서도 호남을 좌도와 우도로 구분하고 있다.³¹ 이처럼 전통적으로 조선시대의 8도 체제에서는 하삼도 모두 좌도와 우도로 구분하여 관리되고 있었다.

그렇다고 상·하 또는 남·북으로 구분하는 사례가 없었던 것은 아니다. 행정구역 측면에서는 남·북 구분이 더 일반적이었다. 신라 때도 전주와 무주의 구분이 있었고, 고려 10도제에서도 강남도와 해양도로 구분되어 있었다. 조선 8도제에서도 전라도는 전주목과 나주목으로 나뉘어 있었는데 이는 곧 남·북으로의 구분이었다.

생활권으로는 좌·우도의 구분이 더 편리했지만, 국가의 관리 측면에서는 남·북의 구분이 더 용이

31 『탁지지』는 조선 후기 문신 박일원이 왕명으로 호조의 모든 사례를 정리하여 편찬한 관찬서이다. 外篇 卷2 版籍司 版圖部 疆域 湖南조를 보면, 南原·潭陽·淳昌·龍潭·昌平·任實·長水·谷城·玉果·雲峯·鎭安·茂朱·光州·長興·南平·順天·樂安·寶城·綾州·光陽·求禮·興陽·同福·和順 등이 屬左道이고, 全州·益山·金堤·古阜·錦山·珍山·礪山·萬頃·臨陂·金溝·井邑·興德·扶安·沃溝·龍安·咸悅·高山·泰仁·羅州·長城·靈巖·靈光·咸平·高敞·茂長·務安·珍島·康津·海南·濟州·大靜·旌義 등이 屬右道로 되어 있다.

했다고 볼 수 있다. 이 때문에 기존 8도 중에서 전라·경상·충청, 그리고 평안·함경을 남·북으로 나누어 13도로 만들었다.

왜 남도와 북도로 나뉘었나? 『내부청의서(內部請議書)』(규18960804) 중 233호 「지방제도개정에 관한 청의서」를 보면,

“국재(國財)의 세입(歲入)이 불섬(不贖, 넉넉하지 못한) 제(際)에 해(該) 지방소출(地方所出)로 해부(該府) 경비(經費)를 저당(抵當)치 못하는 이유도 흑유(惑有)하며”

라 하여 세수가 불균등한 까닭에 이를 개선하기 위해 기존의 좌·우도 구분보다는 남·북도 구분이 타당하다고 판단해서 그랬을 것으로 보인다. 기존에 상·하도로 구분하는 전통이 있었기에 남·북도 구분에 큰 거부감은 없었던 것으로 보인다.

3) 전라남·북도와 흥덕·고창·무장군의 소속 변경

칙령 제36호(1896년 8월 4일 작성, 8월 6일 『관보』 게재) 「地方制度와官制와俸給과經費의改正에關한件」의 제5조 “十三道에所管各郡은五等으로定호야郡守를仍舊호고管轄區域은第一表와如호고官吏와經費는第二表와如함”에 따라 전라남·북도의 소속 군과 그 등급을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표2〉 13도제에서 전라남도 소속 군과 등급

全羅南道	一等	二等	三等	四等	五等
三十三郡	光州郡, 靈光郡 順天郡, 濟州郡 羅州郡, 靈巖郡	寶城郡, 康津郡 興陽郡, 海南郡 長興郡, 茂長郡 咸平郡, 潭陽郡	綾州郡, 珍島郡 樂安郡, 興德郡 務安郡, 長城郡 南平郡	昌平郡, 高敞郡 智島郡, 光陽郡 玉果郡, 突山郡 同福郡, 谷城郡 和順郡, 莞島郡	大靜郡 旌義郡

한편, 전라북도 소속 군과 등급은 다음 표와 같다.

〈표3〉 13도제에서 전라북도 소속 군과 등급

全羅北道	一等	二等	三等	四等
二十六郡	全州郡 南原郡	古阜郡 金堤郡 泰仁郡	礪山郡, 金溝郡 淳昌郡, 錦山郡 咸悅郡, 任實郡 益山郡, 扶安郡 鎭安郡, 臨陂郡 茂朱郡	珍山郡, 沃溝郡 長水郡, 萬頃郡 井邑郡, 求禮郡 龍安郡, 龍潭郡 高山郡, 雲峯郡

이때 고창군은 전남 4등, 흥덕군은 전남 3등, 무장군은 전남 2등군으로 분류되었다. 흥덕, 고창, 무장군의 도 단위 소속은 변화무쌍했다. 흥덕은 백제·신라·고려 때까지 전주 고부군 소속으로 북도에 속했으며, 고창은 백제·신라 때는 무주 무령군 소속으로 남도에 속했다. 고려 때가 되면 흥덕과 고창은 강남도 소속으로 북도에, 장사와 무송은 해양도 영광군 소속으로 남도였다. 이는 전라도에서도 이어졌다. 조선 8도제가 되면서 3곳 모두 나주목 소속으로 남도가 되었고, 23부제에는 이 3곳 모두 나주부가 아닌 전주부 소속이 되었다. 13도제가 되면서 다시 남도 소속으로 변경되었다.

그러다가 일제의 통감부가 설치된 이후인 1906년 9월 24일에 「칙령 제49호 지방구역정리건」을 반포함에 따라 흥덕(9면), 고창(8면) 무장(16면)이 전라북도로, 구례(8면)가 전라남도로 소속 변경하여 오늘에까지 이르고 있다.³²

특히 이 3곳이 남도에서 북도로, 그리고 구례가 북도에서 남도로 소속을 변경하게 된 데는 세수 균형을 위한 조치로 보인다.

〈표4〉1903년(광무 7) 한국의 재정 수입(결세 수입) 상황

지역	결수	비중1	지세 수입	비중1
경기도	68,002	6.9%	980,917	7.7%
충청북도	34,498	3.5%	528,601	4.1%
충청남도	89,130	9.1%	1,415,386	11.1%
전라북도	96,741	9.9%	1,525,929	11.9%
전라남도	147,267	15.0%	2,353,210	18.4%
경상북도	122,352	12.5%	1,619,183	12.7%
경상남도	97,277	9.9%	1,479,749	11.6%
황해도	87,461	8.9%	1,326,990	10.4%
강원도	21,530	2.2%	268,305	2.1%
평안북도	45,130	4.6%	294,510	2.3%
평안남도	66,279	6.8%	520,930	4.1%
함경북도	43,081	4.4%	126,457	1.0%
함경남도	61,491	6.3%	358,541	2.8%
총계	980,239	100.0%	12,798,708	100.0%

출전 : 『주한일본공사관기록』 14권, (48) 〈韓國의 財政一般〉 1903년도 통계는 결수 980,535결, 지세수입은 12,798,881원으로 약간의 오차가 있음.

이 표³³에서 보이듯이 13도제 때 전라남·북도의 세수는 차이가 컸다. 이 때문에 무장(2등군), 흥덕(3등군), 고창(4등군)을 북도로 옮기고 4등군인 구례를 남도로 변경하여 어느 정도 세수의 균형이 맞

32 『대한제국 관보』 광무 10년(1906) 9월 28일, 「칙령 제49호 지방구역정리건」(9월 24일 작성).

33 왕현중, 「대한제국기 13도제 시행과 성격」(『13도제의 과거와 현재, 그리고 미래』, 2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회, 2025.11.07), 77쪽에서 재인용.

취졌을 것으로 보인다. 도 경계의 직선화도 필요했을 것으로 보인다.

지방구역정리 이후에도 재판소나 국고금위탁출납사무(國庫金委託出納事務) 등의 사정에 따라 이 3곳의 소속은 오락가락했다. 재무서의 경우, 흥덕군의 관할구역은 흥덕군인데, 고창군의 관할구역은 고창군과 무장군으로 되어 있어 고창군이 무장군을 함께 관할하고 있었다.³⁴

1907년 12월 재판소설치법에는³⁵ 다음 표와 같이 흥덕·고창·무장이 한 묶음이었다. 다만 이때 중심은 흥덕이었다.

〈표5〉재판소설치법에 따른 흥덕 구(區)재판소의 관할구역

裁判所의名稱及位真				管轄地名	
大審院	控訴院	地方裁判所	區裁判所	道名	郡府名
		광주	흥덕	전라북도	흥덕·고창·무장

또 경찰서는 3군에 각각 하나씩 따로 두고 있었다.³⁶

이런 현상이 나타난 것은 지방관으로부터 재판권·징세권·경찰권을 분리하려는 갑오개혁기 일제의 정책으로 인하여 군이 재판소, 세무서 등을 군의 구역과 일치시킬 필요가 없었기 때문이기도 하다.

5. 일제강점기 지방제도 개관

일제강점기 지방제도의 변천은 제1기(1910-1919), 2기(1919-1931) 및 3기(1931-1945)로 구분할 수 있다. 그중 1기 때에 기본 틀이 정해졌다.

일제의 지방제도 개편은 1906년 통감부의 '시정개선협의회(施政改善協議會)'를 통해 시정개선의 일환으로 부·군·면폐합안을 만들면서 시작하였다. 1906년 4월 7일 대한제국 정부는 지방제도조사소를 구성하여 비입지(飛入地: 월경지)와 두입지(斗入地: 건아상입지)를 정리하고 336개 군을 219개로 정리하는 방안을 추진하였다. 지방제도조사소에도 통감부 관계자를 참여시켰다. 당시 군의 숫자를 줄여야 한다는 점에서는 대한제국 정부와 통감부 사이에 이견이 없었다. 하지만 이때에도 군·면까지를 전면적으로 통합·정리하지는 못하였고, 월경지·건아상입지를 상당수 정리하는 데 그치고 말았다.

34 『대한제국 관보』 융희 원년(1907) 12월 25일, 「度支部令 第33號 財務署名稱位置及管轄區域表」

35 『대한제국 관보』 융희 원년(1907) 12월 27일, 「法律 第10號 裁判所設眞法」

36 『대한제국 관보』 융희 원년(1907) 12월 28일 호외2, 「內部令 第4號 警察區畫改正에關한件」

한국 정부는 향회(鄉會)·민의소(民議所) 등을 활용해 자치적 기능을 부여하려고 했던 반면, 통감부는 자치적 기능을 완전히 배제하고 말단지방행정기구로 한정시키려 했다.³⁷ 통감부는 지방제도 개편을 통해 군을 약화시키고 면을 말단 행정기구로 삼으려 했다. 이는 도·면으로 이어지는 지방행정의 이급제(二級制)를 확립하려는 의도를 가진 것이었다.³⁸

일제는 강점 이후 1910년 9월 30일에 '조선총독부 지방관 관제'를 반포하였다. 도(장관)-부(부윤)·군(군수)-면(면장)으로 구성되는 지방행정체계와 도부군면 소재지·관할구역은 대한제국 당시의 것을 유지하였다. 하지만, 내용상으로는 대한제국기의 '면'이 갖고 있던 자치적 기능(면회·향회 등)을 배제함으로써 면을 부·군 아래 말단 행정기구로 자리매김하였다. 이는 통감부의 의도가 전적으로 반영된 것이었다.

1910년 10월 1일에는 「면에 관한 규정」을 반포하여³⁹ 면장은 판임관(判任官) 대우로 하고, 부윤 또는 군수의 지휘 감독을 받아 면내의 행정사무를 보조 집행하도록 하였다. 이로써 면장을 관료기구 내로 편입시켰고,⁴⁰ '면'은 처음으로 공식적인 행정구역이 되었다.⁴¹

이렇게 면 통치에 대한 기본 원칙을 정한 일제는 각종 법제적 조치와 행정지침을 통해 지방행정기구로서 면의 기능을 강화하는 한편, '조선면제'수립을 위한 작업에 착수했다. 다만 부·군·면의 통폐합을 먼저 실시하면서 면제의 최종적인 정비를 해 나가기로 했다. 부·군·면의 통폐합은 토지조사사업과 같이 진행되었다. 이는 구역 확정이 필요한 일이므로 토지조사의 결과에 따라야 하기 때문이었다.

1913년 12월 29일 부령 제111호로 「도의 위치, 관할구역 및 부군의 명칭, 위치, 관할구역」등을 通定하였고, 부·군·면 통폐합과 명칭 변경을 거쳐 1914년 4월 1일 부제(府制)의 실시, 1917년 '조선면제'의 시행으로 식민지 조선의 지방제도 개편이 일단락되었다. 군과 면의 통폐합을 통해 행정구역 간의 편차를 줄이고 비용을 절감하는 한편, 지역사회를 재편하여 식민 통치에 이용하고자 하였다.

이어서 제2기에는 1920년 지방자치제의 실시가 중요했다. 1920년대 지방관제의 개정은 지방분권화가 실시되는 것을 특징으로 한다.

도장관이 도지사로 명칭을 변경했고, 부제와 면제를 개정해 부협의회원을 관선제에서 민선제로 하는 한편, 면장의 자문기관으로 면협의회를 두었으며, 또한 도지사의 자문기관으로 도평의회를 두었다. 하지만 이들 협의회와 평의회는 단순한 자문기관에 불과했다. 제대로 된 지방자치는 아니었다.

제3기인 1930년대에 와서 지방행정제도를 대폭 개정하여 그 당시 일본의 지방자치제를 모방한 중

37 이대화, 앞 글, 69쪽.

38 윤해동, 『지배와 자치-식민지 촌락의 삼국면 구조-』(역사비평사, 2006.10.26)

39 『조선총독부 관보』제0028호(1910년 09월 30일), 勅令 第357號 朝鮮總督府地方官官制(작성일 1910년 09월 30일)

40 조선총독부 관보 제0029호 明治43年 10月 1日 朝鮮總督府令第8號 朝鮮總督府地方官官制第25條ニ依リ面ニ關スル規程左ノ通定ム(작성일 1910년 10월 01일)

41 박찬승, 『조선총독부의 지방제도 개편』(일제침탈사연구총서 11, 동북아역사재단, 2024.12.30), 135쪽.

양집권적·관치적 지방자치제를 실시하였다. 관료의 지배수단으로서 주민대표를 이용하였고, 주민의 광범위한 행정 참여를 유도하기보다는 일제에 대한 적대 감정을 회유하거나 완화하기 위한 방편으로 지방제도를 개정하였다.⁴²

1931년 4월에는 1930년 12월 29일 제정된 부령(府令) 제103호 「읍·면 및 읍면장에 관한 규정」이 시행되어서 그때까지 지정된 41개 지정면의 명칭이 읍으로 변경되었다.⁴³ 이를 읍제(邑制)라고 부르는데, 읍제 신설은 대대적인 지방제도 개편의 일환이었다. 조선총독부는 1930년 12월 29일 일련의 부령으로 「도제(道制)」, 「부제」를 개정하고 「면제」를 「읍면제」로 개정해, 도·부·읍·면을 모두 법인으로 바꾸었다.⁴⁴

일제강점기 동안 지방행정의 변화는 오로지 “식민지 통치를 용이하게”라는 목표 달성을 위해 추진한 결과라고 할 수 있겠다. 그 과정에서 조선의 군현제 전통은 사라졌다.

변화의 핵심은 ‘군현’에서 ‘도-면’으로의 중심 이동에 있었다. 조선시대 지방행정의 중심 단위는 도와 면이 아니라 군현이었다. 그리고 동리(洞里)는 향촌의 공동체적인 성격을 가지고 자치 기능이 강했다. 이에 비해 그 중간에 자리한 ‘면’은 행정구역으로서의 의미보다는 방위 면으로 형식적인 구분에 그치고 있었다.

일제의 식민정책으로 우리나라의 지방조직은 전면적으로 해체되면서 식민지 통치에 적합한 말단 행정기구를 수립하려는 일본 측의 의도대로 바뀌었다. 그것은 행정기관으로서의 성격이 거의 없었던 도, 그리고 일종의 방위면에 그쳤던 면의 기능을 각각 강화하는 방향이었다.

갑오개혁에서 군의 수령으로부터 경찰권과 재판권이 분리되었다. 또 통감부 시기에는 재무기구의 독립과 함께 징세권이 회수됨으로써 전통적인 군의 기능은 해체되고 군수는 단순한 행정관으로 변모하였다. 또 면은 전통적으로 수행해 오던 징세기구로서의 기능을 계승하여 식민지 재무기구의 하급단위로 재편되었고, 치안 행정의 보조기관이 되었다. 면이 이처럼 말단 식민지 행정기구로 자리매김함에 따라 군현제하에서 발전해 왔던 동리 단위의 공동체적이고 자치적인 성격은 부정되었다.

중요한 점은 일제에 의한 지방체제 개편이 식민지 시기 당시만의 문제로 끝나지 않았다는 점이다. 그 개편된 체제는 오늘날까지 우리에게 이어지고 있다.⁴⁵

42 김병문, 「일제침략기 지방행정구역 변천과정 : 식민지 통치 강화를 위한 안동지역의 행정구역 축소 변천과정을 중심으로」(『사회과학연구』제26집 1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2010.3), 362쪽.

43 「邑面及邑面長ニ關スル規程」(『조선총독부관보』1930년 12월 29일)

44 일련의 부령들은 1931년 4월 1일부터 시행되었고, 「도제」는 1933년 4월 1일부터 시행되었다. 이정선, 「13도제 실시 후 전라남도의 지역 구도 재편 -나주·광주·목포를 중심으로-」(『13도제의 과거와 현재, 그리고 미래』, 2025년도 6개 권역 역사학회 연합학술대회, 2025.11.07), 206쪽.

45 이상의 내용에 대해서는 국가기록원의 「내고향 역사알기」중 [고향 기록 토틀아보기]에서 발췌 인용하였다.

6. 1914년 군·면 통폐합과 고창군

1) 군·면 통폐합

1914년 부·군·면 통폐합은 지방행정구역의 틀을 크게 바꾸었다. 1914년 3월 1일에 군(郡)의 통폐합이 이루어졌고, 이어서 4월 1일 부제(府制)와 함께 면(面)의 통폐합이 시행되었다. 이때의 조치로 기존의 317개 군은 220개로, 4,322개 면은 2,522개로 그 수가 크게 줄었다. 군·면의 1/3을 정리하는 대규모의 지방행정구역 개편이었다. 이렇게 재편된 행정구역의 틀이 오늘날까지 이어지고 있다.⁴⁶ 구역 변경에 따른 지명과 지역명이 새로이 만들어졌고 종래의 전통적인 지명이 많이 사라졌다.

부·군·면 통폐합은 각 도에서 작성한 초안이 총독부로 보고된 후, 이듬해에 총독부에서 통폐합 기준을 마련하였다.⁴⁷ 1913년 2월 22일 조선총독 데라우치 마사타케(寺內正毅) 명의로 작성된 「총독 의견」이 있었다. 「지방행정구획정리주의서(地方行政區劃整理主意書)」라는 제목의 이 의견에서는 “이제 군(郡) 이하 지방행정구역의 정리를 단행할 시기에 도달하였다”고 하여 13도 12부 317군을 대상으로 군·면 통폐합의 기준을 제시하면서 조사 보고할 것을 지시하였다.

그중에서도

“제국(일본) 내외의 정황에 비추어 식산공업을 진흥시켜 그 재정을 독립시키고 지방의 민력을 향상하며 속히 내지(일본 본토)와의 동화를 꾀하려 한다면, 먼저 지방 행정구획의 단위인 각 면(面)의 행정을 정리하고 그 상태를 개선하지 않으면 안 된다.”

라 하여 면의 구획 정리 필요성을 말하였다. 또

“이 때문에 한 동리나 한 면 중에서 명망이 있고 재간이 있는 유력자가 면장이 되기를 원치 않고, 비교적 가벼운 인물이 추대되고 있다. … 또한 인격상 지방민의 추중(推重, 존경)을 받지 못하기 때문에 면민에 대한 관헌의 명령이나 권유가 철저히 전달되지 않는 경우가 있다.”

라 하여 면장의 자격이나 자질에 대한 우려를 표하였다.

이미 면장의 자격에 대해서는 이보다 먼저 “最히 資格이 不合할 者는 無識面長이 是已라. 某郡을 勿論하고 十面長이 會集하면 識字하는 面長은 一二人에 不過할지니 彼無識한 面長이 었지 公吏의 事務를 處理하리오”라 하여 면장의 자격을 택할 때, 우선 “글자를 아는 사람[識字]”을 택해야 함을 지적하

46 이원식, 「1914년 경기도 군·면 통폐합 논의와 계획 수립 시흥군 및 소재 면의 사례를 중심으로」(『인문논총』81권 3호, 서울대학교 인문학연구원, 2024.08), 72쪽 참조.

47 이원식, 같은 글, 80쪽.

고 있다.⁴⁸

① 군 통폐합

「총독의견」에서 지방제도 개편의 대략적인 방침을 밝힌 뒤에도 통폐합 기준의 조정이 더 진행된 후, 최종적인 통폐합 기준과 구체적인 방침이 1913년 5월 30일에 정무총감 명의의 통첩으로 각 도에 하달되었다.⁴⁹ 그 내용은 다음과 같다.

1. 한 군의 크기는 면적 약 40방리(1방리는 15.423km²) 또는 호수 약 1만 호를 표준으로 하며, 현재 위 표준 이하의 면적이나 호수를 가진 곳은 폐합하고 그 이상의 곳은 현재대로 한다. 단 40방리 미만인 곳이라도 지세 또는 인접 군과의 관계상 병합하기 어려운 곳은 현재대로 하고, 또 40방리 이상인 곳이라도 호구가 근소하거나 인접 군과의 관계상 병합을 필요로 하는 곳은 이를 병합할 것.
2. 폐합을 행함에 있어서는 지세·교통 등의 관계를 참작한다. 또한 한 군의 전 구역과 다른 군의 전 구역을 병합하며, 불가피한 경우 외에는 한 군을 세분하여 수 개의 군으로 병합하지 말 것.
3. 부는 부제 시행 예정지(거류민단 소재지 및 청진의 시가지세 시행 예정지와 동일한 구역으로 함)를 제외하고 나머지 구역을 정리할 것.
4. 군 경계가 불명확한 곳, 복잡한 곳 및 기타 정리가 필요한 곳은 상당하는 조치를 취할 것.
5. 도서는 교통의 편부를 따라 정리할 것.
6. 군의 폐합을 행함에 있어서는 별도로 통첩한 면의 폐합도 예상하여 이를 조치할 것.
7. 군 폐합을 행함에 있어서 고래의 구관(舊慣), 습속(習俗)의 선미(善美)한 것은 힘써 이를 보존하고 폐합 후 군민의 화협(和協)을 결여하거나 또는 시정상의 장애를 초래하지 않도록 유의할 것.

위와 같이 통첩된 군 통폐합 방침을 보면, 앞서 「총독의견」에서 제시된 면적 40방리에 호수 1만 호가 추가되었음을 알 수 있다. 나아가 군 폐합의 기준을 면적 40방리로 하되, 인구는 남부지역은 10만, 북부지역은 5만, 1군당 10개 면 정도로 조정하였다.

하지만 이러한 기준을 무조건 적용하는 것이 아니라, 지세와 교통, 인접 군과의 관계, 구관과 습속 등의 요소를 함께 고려하고, 가능하면 군의 구역을 온전한 채로 통폐합을 진행하도록 지시하였다. 폐합 여부에 대한 판단은 통치상의 편의를 우선시한 가운데 이루어졌다. 군 통폐합의 결과 소외된 지역을 중심으로 제기되는 불만은 여전하였다.

48 「面長資格의 必擇」(『毎日申報』 1912년 03월 08일, 1면 2단). 익숙한 표현 중에 “알아야 면장을 하지”라는 말이 있다. 어떤 일이든 그 일을 하려면 그것에 관련된 학식이나 실력을 갖추고 있어야 함을 비유적으로 이르는 말이다. 이는 일제강점기 이후 면장에 대한 인식의 변화가 이런 표현을 만들어 냈다. 그만큼 면장의 역할이 커졌고 그에 따른 비아냥이 덧붙여진 표현이다.

49 「부군폐합에 관한 건」(『내무부 통첩』114호, 1913.05.30)

② 면 통폐합

면 통폐합의 기준에 대해서는, 앞서 살펴본 1913년 2월 「총독의견」에서 호수 700~1,000호 정도의 표준을 제시하여 전국의 면 수를 2,500~2,600여 개로 줄인다는 계획을 처음으로 제시하였다. 각 면들의 면적과 호수 및 인구수의 편차로 인한 면민들 부담 불균등을 조절해야 하고, 또 면 스스로 비용을 부담하고 재정 능력을 갖추어야 하기 때문에 이를 위해 면의 통폐합이 필요하다는 의견이었다. 면이 독립적인 재정을 갖추고 공공사업을 운영할 수 있는 '조선면제'의 제정이 추진되는 과정 속에서 면의 통폐합이 선결과제로 여겨졌다. 최종적인 면 통폐합 기준은 1913년 5월 부·군의 통폐합 기준과 함께 정무총감의 통첩을 통해 각 도에 하달되었다.⁵⁰

이는 앞서 살펴본 군의 통폐합 방침을 하달한 것과 같은 내용이었다.

1. 면은 지방 상황에 따라 그 호수가 최소한 약 800 내지 1,000을 보유한 것을 표준으로 삼는다. 그 표준호수를 초과한 현재의 면은 그대로 이를 존치하고, 표준호수의 최소한보다 미만인 면은 이를 폐합하여 표준호수 최소치를 맞출 것. 다만 면적 약 4방리 이상의 면 또는 지세, 교통 등의 관계상 폐합이 불가능한 곳은 호수가 800 미만이라도 이를 존치할 것
2. 면 폐합은 가능하면 어떤 면의 구역 전부와 다른 면의 구역 전부를 병합하여 이를 행할 것. 다만 필요상한 면을 분할하는 경우에도 이를 사분오열하여 인접 면에 병합하거나 또는 동리를 분할하는 것은 이를 피할 것.
3. 면의 폐합을 행함에 있어서는 지세, 교통 등의 관계를 참작할 것.
4. 시가지세(市街地稅) 시행 예정지에 관계 있는 면은 그 시행 지역 내에 속하는 부분을 한 면으로 삼고 나머지 부분은 적절히 이를 정리할 것.
5. 면 폐합에 관계없이 단지 경계 정리에 그치는 것일지라도, 월경지(飛地) 또는 심한 건아상입지[突入地] 등은 아울러 제거하고 정리할 것.
6. 면 폐합을 행함에 있어서 고래의 구관(舊慣), 습속(習俗)의 선미(善美)한 것은 힘써 이를 보존하여 폐합 후 면민의 화합을 해치거나 또는 시정상의 장애를 초래하지 않도록 유의할 것.

「총독의견」에서 제시한 호수의 기준을 약간 수정하고 면적의 기준을 추가하여 면 폐합은 면적 4방리, 호수는 800호 정도를 기준으로 삼았다.

총독부에서 각 도에 통첩한 면 통폐합 계획의 조사 사항은 ① 면의 연혁과 새로운 면 명칭의 유래, ② 신규 면별 호수, 인구 및 자력(資力, 경지면적과 지세액), ③ 통폐합 후 각 면의 동리 수, 면적 및 최장거리, ④ 각 면별 면유재산의 종류와 수량, 처분 방법, ⑤ 면적 4방리 이하 및 호수 800호 미만으

50 「面ノ廢合ニ關スル件」(『面廢合關係書類』, CJA0002560, 1914, pp. 1188-1190). 이상의 논의에 대해서는 이원식, 앞 글, 91쪽 참조.

로 한 면을 이루거나 한 면을 분획하여 인접 면들에 합병시키는 경우와 그 이유, ⑥ 기타 참고 사항 등이었다. 또한 부·군 단위의 도면을 첨부하여 신·구 면의 구역, 면사무소의 현재 및 예정 부지, 그리고 산천, 도로, 향만, 경지, 촌락 등을 표시하도록 했다.

면 폐합을 추진하는 목표가 면세(面勢)의 균형을 맞추어 면민의 부담을 고르게 한다는 데 있음을 강조하였다. 한 면의 기준을 4방리, 800호로 설정한 것도 경비의 증가를 억제하면서도 면 재정의 안정화를 도모하기 위함이었다.

이에 따라 각도별로 계획안을 성안·보고할 것을 지시하면서 중앙에서 폐합안을 검토할 수 있는 자료를 첨부하도록 지시하였다. 당시 지시한 보고 사항의 대략을 기술하면 아래와 같다.

① 면의 명칭 및 구역변경에 관한 도령안(道令案)

② 조사서: (가) 면의 연혁 및 신면 명칭의 유래, (나) 신구면별 호수·인구 및 자력(資力), (다) 폐합 후 각 면의 동리수·면적·최장거리, (라) 폐합이 요구되는 면에 있어서 각 면별로 면유재산의 종류 및 수량·재산의 처분방법, (마) 면적 4 방리 이하이거나 호수 800호 미만을 가지고 한 면으로 삼아야 하는 경우에 있어서는 그 이유(한 면을 분할하여 인접한 수 개 면에 합병시키는 경우 역시 동일), (바) 그 외 참고 사항.

③ 도면

위와 같은 방식은 군 폐합에서도 활용된 것으로, 각군·면을 직접 관할하는 도청의 의견과 관련 자료를 종합한 후, 추가로 합병이 필요하다고 판단되는 지역에 대해서는 해당 도에 재차 의견을 조회하여 절충하는 과정을 거쳤다.

하지만 통폐합 이후에도 여전히 각 면의 편차가 심하였고 재정이 빈약한 면들이 다수 존재하였다. 1914년의 면 통폐합에서 총독부의 계획이 충분히 달성되지 못하였다.

③ 군·면 통폐합 결과

군·면 통폐합안은 총독부뿐만 아니라, 각도 그리고 지역 유지 등 여러 의견들을 모아 작성되었다. 그러므로 도별로도 통폐합안의 유형은 다양했다. 이렇게 각도와 총독부의 의견을 절충하여 조선총독부는 1913년 12월 29일, 부령 제111호 「도의 위치, 관할 구역 및 부·군(府郡)의 명칭, 위치, 관할 구역」을 통정(通定)하였다.⁵¹

그리하여 1914년 3월 1일에 군(郡)의 행정구역 통폐합이 이루어졌고, 이어서 4월 1일 부제(府制)와 함께 면(面)의 행정구역 통폐합이 시행되었다. 이로써 조선 지방 행정구역의 개수는 12부 317군 4,322면 가운데 12개 면은 부에 편입되고, 나머지 면은 2,522개 면으로 통합되었다. 동리는 기존의

51 「道ノ位置, 管轄區域及府郡ノ名稱, 位置, 管轄區域」(『조선총독부 관보』1913년 12월 29일)

61,473개에서 58,467개로 정리되었다.

통폐합 결과에 대한 평가는 다양하다. 주민의 생활권과 괴리되어 재래 지역사회의 질서를 해체하는 데 일조하였다고 평가하기도 하고, 당시 폐군(廢郡)이나 행정 거점 이전에 반대하는 지역민의 의사가 제대로 반영되지 않았고 당국의 정책적 필요가 우선시된 강압적·하향적 개편이었고 지적되기도 하였다.⁵²

군·면 통폐합은 조선시대 행정구역체계의 비효율성을 해소했다는 결과적 측면뿐만 아니라 그 결정 방식과 기준에서 근대적인 면모를 보였다. 그렇지만 식민 권력의 행정구역 개편은 근본적으로 식민지 통치의 편의를 꾀하기 위한 것일 뿐이었다. 변화의 핵심은 전통적인 군 중심의 군현제에서 도와 면이 중심이 되는 체제로 바뀐 데 있었고, 이는 다름 아닌 식민지형 지방제도의 구축이었다.⁵³

2) 통합 고창군의 탄생과 그 과정

흥덕·고창·무장이 합하여 고창군이 되기까지의 연혁을 각종 지리지에 나타난 기록들을 따라 정리하면 다음과 같다.

- 신라 9주 5소경 체제 : 무주 소속 무령군(백제 때 무시이군(武尸伊郡), 현 영광군 영광읍)에 영현이 셋이다. ①장사현(백제 때 상로현, 신라 경덕왕 때 지금 이름으로 고침, 무령군의 영현이 되었다) ②고창현(백제 때 모량부리현), ③무송현(백제 때 이름은 송미지현, 현 고창군 성송면)이 속함. 무령군이 고려 때 영광군으로 이름 바뀜.
- 신라 때 고부군 영현으로 부령현, 희안현, 상질현이 속함. 이중 상질현(尙質縣, 현 고창군 흥덕면)은 본래 백제의 상칠현(上漆縣)이었는데, 경덕왕(景德王)이 이름을 바꾸었다. 지금[고려]도 그대로 쓴다. 고려에 이르러 그대로 고부군에 속하게 하였다가, 뒤에 장덕현(章德縣) 또는 창덕현(昌德縣)으로 이름을 고치고 감무(監務)를 두되 고창을 겸임케 하였다. 충선왕이 즉위하자, 왕의 이름을 피하여 흥덕현(興德縣)으로 이름을 고쳤다(『고려사』 권57 지11 지리2 전라도 고부군 상질현).
- 『고려사』에 따르면, 전라도 영광군은 본래 백제의 무시이군으로, 신라 경덕왕(景德王) 때 무령군(武靈郡)으로 고쳤다. 고려에 와서 지금 이름으로 바꾸었다. 그 소속으로 속군이 압해군, 장성군 등 2개, 속현이 삼계현, 육창현, 해제현, 모평현, 함풍현, 임치현, 장사현, 무송현 등 8개이다.

52 이원식, 「1914년 경기도 군·면 통폐합 논의와 계획 수립 시흥군 및 소재 면의 사례를 중심으로」(『인문논총』81권 3호, 서울대학교 인문학연구원, 2024.08), 72쪽 참조.

53 박찬승, 『조선총독부의 지방제도 개편』(일제침탈사연구총서 11, 동북아역사재단, 2024.12.30.), 230쪽.

장사현과 무송현이 영광군 소속이었다.

- 고부군은 본래 백제의 고사부리군(古沙夫里郡)으로, 신라 경덕왕 때 지금 이름으로 고쳤다. 충렬왕(忠烈王) 때 영광에 병합되었다. 얼마 후 복구하였다. 속군이 대산군 1개, 속현이 보안현, 부령현, 정읍현, 인의현, 상질현, 고창현 등 6개였다.
- 고창현은 본래 백제의 모량부리현(毛良夫里縣)으로, 신라 경덕왕 때 지금 이름으로 고치고, 무령군의 영현(領縣)이 되었다. 고려에 이르러 고부군에 내속(來屬)하였다. 뒤에 상질감무(尙質監務)가 겸하게 하였다.
- 성종 14년(995)에 전주·영주(瀛州, 고부)·순주(淳州)·마주(馬州) 등 고을을 강남도(江南道)로 하고, 나주·광주·정주(靜州, 영광)·승주(昇州)·패주(貝州)·담주(潭州)·낭주(朗州) 등 고을을 해양도(海陽道)로 하였다가, 현종 9년(1018)에 전라도로 고쳤다. 지금도 그대로 따르고 있으며, 도관찰사(都觀察使)의 관청을 사(司)를 전주에 두고 있다.
- 태종 8년(1408)에 전라도 병마도절제사 강사덕(姜思德)이 군영의 재배치를 논하는 가운데 “흥덕진(興德鎭) 근처의 금모포(黔毛浦)는 물이 얇고 언덕이 막혀서, 왜적이 하선(下船)하면 상거(相去)가 60여 리나 되어 왜적을 잡을 수 없으니, 해변 요해처인 장사(長沙)로 옮겨 배치하소서.”⁵⁴라 하여 장사가 외적 방어의 요해처이므로 흥덕진을 이곳으로 옮길 것을 건의하였다.
- 태종 15년(1415) 장사현의 치소를 무송현으로 옮겼고,⁵⁵ 이어 17년에 장사·무송 두 현을 합쳐 무장현으로 하였다.⁵⁶ 그리고 이곳에 전라도 최초의 읍성을 쌓는다. 무장읍성 축조 이후 이곳에는 진(鎭)을 두어 병마사가 현의 일을 겸임케 하였다. 세종 때 병마사를 고쳐서 첨절제사로 삼았다가 뒤에 현감으로 고쳤다고 한다.⁵⁷ 이처럼 무장의 읍성은 전라도 방어의 핵심 기지였다.

한편, 고창과 흥덕은 일찍부터 통합 대상으로 거론되고 있었다. 1435년(세종 17)에 도태시킬 만한 주현에 대한 논의가 있었다.⁵⁸ 이때 경기도, 강원도, 전라도 등의 몇몇 군현이 거론되었다. 전라도 감사 민심언(閔審言)은 아뢰기를,

“고창·흥덕 두 현은 사면의 거리가 멀고 가까움이 고부지 못하니, 한 현을 도태시킬 만하지마는, 그러나, 고창에다 흥덕을 합친다면 장성과의 거리는 대단히 가깝고 고부와의 거리는 멀어지게 되며, 흥덕에다 고창을 합친다면 고부와의 거리는 가깝고 영광과의 거리는 매우 멀어지게 될 것이며, 또 두 현의 읍을 설치한 곳도 모두 적합하지 못하니, 마땅히 두 읍을 합쳐서 읍을 중앙에 두어야 될 것입니다.”

54 『태종실록』16권, 태종 8년(1408) 9월 17일 3/3 기사.

55 『태종실록』30권, 태종 15년(1415) 8월 10일 5/8 기사.

56 『新增東國輿地勝覽』券36, 茂長縣. 『세종실록 지리지』에는 7년으로 되어 있으나 이는 17년의 오류.

57 위와 같음.

58 『세종실록』69권, 세종 17년(1435) 7월 22일 3/3 기사.

라 하여 고창과 흥덕을 합칠 것을 건의하였다. 고창과 흥덕은 이미 고려 충선왕 때 때 상질현(흥덕현의 옛 이름)을 장덕현(또는 창덕현)으로 개명하면서 감무를 두어 고창현을 겸임하게 하고 다시 이름을 흥덕현으로 고치면서 사실상 합쳐진 적이 있었다. 조선에 들어와 다시 나누어지긴 했지만, 이때 다시 통합 대상으로 거론되고 있었다. 다만 충청감사 남지(南智)가

“도내(道內)의 인민들이 고을을 도태시키고 합친다는 의논을 들은 후로는 각기 스스로 부동(浮動)하여 소송이 별떼처럼 일어났습니다. 신의 의견으로는 별로 합칠 만하고 도태시킬 만한 고을은 없는데, 만약 반드시 그중에 토지가 넓지 못하고 사방 이웃의 거리가 가장 가까운 각 고을을 강제로 합치게 한다면, 안심하고 대대로 그 땅에서 살고 있는 아전과 관노비 등이 분묘(墳墓)와 전택(田宅)을 버리고 이사하게 하는 괴로움과, 창고와 관사(官舍)를 백성을 노역시켜 철거하여 옮기는 폐단이 더할 수 없이 과중하니, 다만 인심만 서로 움직일 뿐 아니라, 환곡의 출납과 소송하는 즈음에 가까운 곳을 버리고 먼 곳을 나아가는 탄식이 한이 없을 것입니다. 또 수령은 도태시켜 가버리고 아전들만 그대로 속현을 지키게 한다면, 아전의 무리들은 꺼림이 없어서 욕심을 마음대로 부려 백성을 침해하여, 백성에게 끼친 폐해가 또한 과중하게 될 것이니, 원컨대, 조종(祖宗)의 이미 만들어진 법에 의거하여 잠정적으로 그전대로 두게 하고, 다만 그 땅의 경계가 개의 어금니와 같이 들쭉날쭉하여 서로 들어간 것과 다른 경계로 넘어 들어간 것은, 민심의 따르고 따르지 않음을 헤아려 그다지 서로 반대되지 않도록 하여, 각기 부근의 땅으로써 분할 소속시켜 폐해를 제거하는 일이 어떻겠습니까.”

라 하여 반대하였고, 경상도 감사 김효정(金孝貞)도 이를 거들었다. 도태 대상 지역에 대한 조사와 논의는 이어졌으나 정작 실현되기는 어려웠다. 예나 지금이나 행정구역 통폐합이 결코 쉽지 않았다.

23부제 때는 3군 모두 전주부에 속했다가 1896년 13도제에서는 전라남도예 속했다. 1906년에 다시 전라북도로 소속 변경시켰다. 1914년에 흥덕·고창·무장 3군은 병합하여 고창군이 되었다. 17면으로 갈라졌다가 1935년 오산·벽사·석곡 3면을 없애 그 이웃에 편입시켜 14면으로 하였고, 1955년 고창면이 읍으로 승격되어 1읍 13면의 체제로 지금에 이르고 있다.(※ 2024. 1. 18. 전북특별자치도 출범)

이와 같은 흥덕, 고창, 무장 등 3곳이 고창군으로 통합되기까지 행정구역 소속 변경 등에 대한 연혁을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표6〉간추린 고창군 연혁

시기	백제	신라	고려					조선					대한제국	일제강점기	
제도 지명		9주 (신문왕 5, 685년)	10도제 (성종 14, 995년)		5도 양계 (현종 9년, 1018년 이후)		이후	8도제 (태종 13, 1413년)		23부제 (고종 32, 1895년)		13도제 (건양 1, 1896년)		구역정리 (광무 10, 1906년)	군폐합 (1914)
흥덕군	고사부리군	상철현	전주	고부군	상질현	강남도	고부군	상질현	흥덕현	흥덕	흥덕	흥덕	흥덕 3등군	흥덕	
고창군	무시이군	모량부리현	무주	무령군	고창현	해양도	전라도	고창현	고창현	고창	전주부	고창	전라남도	전라북도	고창군
무장군	송미지현	상로현		장사현	장사현	영광군	영광군	장사	장사	무장	무장	무장 2등군	무장	무장	
		무송현		무송현	무송현			무송	무송						

고창군의 연혁에서 찾을 수 있는 특징은 역시 경계 지역적 성격이다. 좌·우도의 관점에서는 항상 우도 소속이었지만, 남·북도를 경계로 오락가락한다. 따라서 전라도 전체, 특히 옛 우도지역을 연결시키는 결절점으로서의 역할을 기대할 수 있겠다.

1914년 군·면 통폐합에서 고창군이 탄생했다. 흥덕·고창·무장을 하나로 합쳐 고창군으로 하였다. 그러나 그 과정이 순탄하지는 않았다.

다른 지역과 마찬가지로 전라북도의 경우에도 총독부 내무부와 도 측이 각각 안을 내 조정하면서 최종결정안을 만들었다. 이를 정리하면 다음과 〈표 7〉과 같다.⁵⁹

59 박찬승, 앞 책, 160쪽의 〈표 2-5〉「전라북도 군폐합의 3가지안」을 본문 내용 참조하여 일부 수정.

〈표7〉전라북도 군 통폐합의 5가지 안

존치와 폐합 군의 안			계	합계
①내무부안 (1913.6.2.)	존치	전주군, 임실군, 순창군, 장수군, 무주군, 부안군	6	15
	통폐합	군산+임피, 함열+여산+익산, 김제+만경, 금구+태인, 고부+정읍+흥덕, 고창+무장, 진산+금산+고산, 남원+운동, 용담+진안	9	
②전라북도안 (1913.8.16.)	존치	무주군, 장수군	2	15
	통폐합	임옥군(군산+임피), 옥야군(함열+용안+여산+익산), 전주군(전주+고산), 벽산군(김제+만경+금구 일부), 송양군(고창+무장), 금산군(금산+진산), 고성군(고부+정읍+흥덕), 태산군(금구+태인), 옥안군(용담+진안), 남원군(남원+운봉), 부안군(부안+고부 일부), 임실군(임실+남원 일부), 순창군(순창+임실 일부)	13	
③내무부안 1913.9.16	통폐합	②안의 일부 수정. 벽산군(김제+만경+금구), 고성군(태인+고부+정읍), 무성군(흥덕+고창+무장)		14
④내무부안 1913.9.19	군명 개정	옥안군→진안군, 고성군→정읍군, 무성군→고창군, 벽산군→김제군, 옥야군→익산군, 임옥군→옥구군		14
⑤최종결정안 (1913.12)	존치	순창군, 무주군, 장수군	3	14
	통폐합	옥구군(군산 일부+충남오천 일부+전남지도 일부+임피), 익산군(익산+용안+함열+여산), 전주군(전주+고산), 김제군(김제+만경+금구), 고창군(고창+무장+흥덕), 정읍군(태인+고부+정읍), 금산군(금산+진산), 진안군(진안+용담), 남원군(남원+운봉), 부안군(부안+고부 일부), 임실군(임실+남원 일부)	11	

출전: ①내무부안: 「부군폐합에 관한 건」(내무부장관→전라북도장관, 1913.6.2.)(국가기록원 CJA0002546),
 ②전라북도안: 「부군폐합에 관한 건」(전라북도장관→정무총감, 1913.8.16.)(국가기록원 CJA0002546),
 ③「부군폐합에 관한 건」(내무부장관→전라북도장관, 1913.9.16.)(국가기록원 CJA0002546),
 ④부군폐합에 관한 건」(내무부장관→전라북도장관, 1913.9.19.)(국가기록원 CJA0002546),
 ⑤최종결정안: 越智唯七 1917, 『新舊對照朝鮮全道府郡面里洞名稱一覽』 참조

이 과정에서 보듯이 ①안에서는 고부+정읍+흥덕, 고창+무장이었고, ②안에서는 송양군(고창+무장), 고성군(고부+정읍+흥덕)이었다. 다시 ③안에서는 무성군(흥덕+고창+무장)이 되었고, ④안에서 고창군으로 바꾸어 최종적으로 흥덕+고창+무장을 합쳐 고창군으로 하였다.⁶⁰

1913년(대정 2) 9월 16일 전라북도장관이 부군폐합에 관한 건으로 내무부장관에게 올린 회보에 따르면,⁶¹

1. 흥덕, 고창, 무장 3개 군을 합쳐 하나의 군으로 만들 때 군의 명칭 등에 대하여, 군명으로 '무성(茂城)' 이 검토되었습니다. 흥덕군은 옛날에 '흥성(興城)'이라 불리기도 했습니다. 즉 현재의 무장군 명칭과 그 외 지역 명칭에서 한 글자를 따와 결정하였습니다.
2. 군청 소재지는 고창군 읍내로 정합니다.
3. 건물 : 현재의 청사와 그 부근의 건물들을 수리하여 그대로 사용한다면, 당분간 업무를 수행하는 데 큰 지장은 없을 것입니다.

60 일찍이 1906년 7월 말경 통감부의 지방제도조사소에서 제출한 보고서 『지방제도조사』의 '지방구역분합설명서'에서는 고창군과 흥덕군은 무장군으로 통합한다는 안을 제시하고 있었다. 박찬승, 앞 책, 91쪽.

61 「부군폐합에 관한 건(전라북도)」, 1913.09.16./0026882342, 내고향 옛지도보기.

라 하여 통합 군명으로 '무성'을 제안하였다. 아무래도 무장현의 규모가 컸기 때문이었다.

이렇게 군명을 정한 데에는, 1913년(대정 2) 10월 25일 전라북도장관이 내무부장관에게 보낸 회보에, 군명을 정할 때 내린 주의할 사항을 따른 것임을 알 수 있다.

“통합되는 어느 한쪽 군의 명칭을 그대로 가져다 쓰게 되면, (명칭이 사라지는 쪽에) 통합된 군의 주민들에게 나쁜 감정(반감)을 불러일으키게 됩니다. 이러한 감정은 행정상의 여러 면에 영향을 미쳐, 새로운 군 주민들 간의 융화에 매우 중대한 관계를 형성하게 됩니다. 따라서 이는 행정상의 장애가 될 것으로 우려됩니다. 이러한 점을 고려하여, 가급적 주민들의 감정을 완화할 수 있는 방향으로 (명칭을) 정하는 것이 마땅하다고 생각되오니, 가급적 새로운 군 명칭을 (공평하게) 결정해 주시기를 바랍니다.”

‘무성’이란 명칭은 말하자면, 흥덕과 무장에서 한 글자씩 따온 것이다. 대신에 군청을 고창군에 둬으로써 균형을 맞추려 했던 것으로 보인다.

하지만, 최종적으로 군의 명칭도 고창으로, 군청의 위치도 고창으로 정해졌다. 1913년(대정 2) 12월 29일 총독부령 제111호로 「道の 위치·관할구역 및 府郡의 명칭·위치·관할구역」등을 통정하였다.⁶² 이에 따라 흥덕·고창·무장 일원이 고창군으로 통합되고 군청은 고창에 두도록 하였다. 이는 1914년 3월 1일부로 시행되었다.

하지만, 이 과정에서 반발도 컸다. 특히 1914년(대정 3) 1월 9일, 「군청 위치에 관한 청원의 건」 기록이 남아 있다. 무장군 거주 石田彬造(이시다 마스조) 외 5명과 김영곤(金永坤) 외 1,213명이 연명으로 신군청을 무장군 내에 존치하기를 바라는 청원서를 올렸다.⁶³

“우측의 자(청원인)로부터 군 폐합 후의 새로운 군청을 무장군 내에 존치(설치)해 달라는 건에 관하여, 별지와 같이 청원이 있었습니다.”

“본 건의 청원 등에 의거하여 검토(결정)하였으나, 본래의 취지(행정적 절차)에 부합하는 것이 아니므로, 청원서 제출을 삼가도록 소속 군수가 청원자에게 타이르도록(유시) 하십시오. 그럼에도 불구하고 굳이 그 협조를 구하며 (상부로의) 진달(進達, 보고)을 신청한다면, 그때 가서 진달하도록 하십시오.”

이렇게 무장군 측에서 반발이 심했지만, 끝내 받아들여지지 않았다.

무장군의 반발은 나름 근거가 있는 것이었다. 군·면 통폐합 과정에서 정무총감의 통첩에 따라 통폐합 예정안을 송부하도록 하였다. 거기에는 ‘현재와 병합 후의 평균 면적, 평균 호수, 평균 인구표’

62 「朝鮮總督府令第111號 道ノ位置, 管轄區域及府郡ノ名稱, 位置, 管轄區域」(1913년 12월 29일), 『朝鮮總督府官報』 호외(1913년 12월 29일)

63 「부군폐합에 관한 건(전라북도)」 1914.01.09./0026882352, 국가기록원 내고향 역사알기 참조.

‘관내 부군 구역 변경 예정표’, ‘행정구역도’를 첨부하도록 하였다.

1912년(명치 45) 1월 9일 전라북도장관이 내무부장관에게 올린 보고 「부군구역변경에 관한 조사회보의 건」을 보면, 다음 <표 8>과 같다. 1부 27군을 1부 20군으로 7개 군을 감할 예정이었다.

<표8>폐합 전후 1부·군 평균 비교표(전라북도)

현재 1부 27군 387면		폐합 후 1부 20군(7군 감)	
1부·군 평균	면수 13면	1부·군 평균	면수 18면
	호수 7099호		호수 9452호
	인구 34383인		인구 45844인
	방리 21방리		방리 28방리

이후 총독부 내무부와 각도 간에 의견 조율을 통해 1913년 12월 전복은 27개의 군을 14개로 줄이는 안을 확정하였다. 이렇게 최종안으로 1부 14군으로 축소되었다. 사라진 군은 임피, 여산, 용안, 함열, 금구, 태인, 만경, 고부, 흥덕, 진산, 고산, 용담, 운봉, 무장 등 14개 군이고, 임피 대신 옥구군이 새로 생겼다. 따라서 실제로는 폐군 14개, 신설군 1개(옥구군)로 1부 14군이 되었다.

1913년(대정 2) 5월 27일 「부군폐합에관한건」부터는 1부 14군으로 군산부 1부, 전주, 금산, 무주, 장수, 진안, 익산, 옥구, 김제, 임실, 부안, 정읍, 고창, 순창, 남원 등 14군으로 정리되어 나온다. 이는 1916.5.4. 「보고례에 의한 관구표의 건(전라북도)」에도 그 구성은 같았다. 이렇게 1부 14군으로 자리잡았다.

1912년(명치 45) 1월 9일자 전라북도장관이 내무부장관에게 제출한 「府郡區域變更에 관한 調査回報의 件」에 첨부된 1911년(명치 44) 12월 27일 전라북도장관 李斗璜이 내무부장관 宇佐美勝夫에게 올린 보고에 따르면, 폐합전 군의 형편에 대한 통계표가 첨부되어 있다. 그중 3군의 통계표를 정리하면 다음과 같다.

<표9>폐합 전 흥덕, 고창, 무장 3군의 형편 표

부군명		흥덕	고창	무장
면수		9	17	16
호구	호수	5,701	3,430	6,904
	인구	25,908	16,949	42,606
경지면적	전	7,240	3,640	13,619
	답	26,725	11,173	29,273
	계	33,966	14813	42,892

세액	호세	1,437,600	971,100	1,109,100
	지세	23,794,490	14,708,780	40,985,230
	계	25,232,090	15,679,880	42,094,330
비고		홍덕군을 고창군에 합		독립존치

이 표는 최종안이 정해지기 전의 사정을 보여주는데, 여기서는 홍덕을 고창에 합하지만, 무장은 독립 존치하는 것으로 예정되어 있었다는 점도 흥미롭다. 이 표에서 보듯이 무장군의 인구나 세액은 홍덕과 고창 두 군을 합한 것과 같거나 많은 정도였다. 역사적으로도 그렇고 현실적 규모 면에서도 무장군이 고창군에 흡수통합됨을 받아들이기는 어려웠을 것이다.

7. 1917년 ‘면제’ 실시와 1920~30년대 지방자치

1) ‘면제’의 실시

총독부는 1913~14년에 걸쳐 군·면 통폐합과 부제 실시가 이루어지자 1916년부터 본격적으로 면제 정리 작업을 다시 시작하였다. 그리하여 1917년 6월 9일, 제령 제일호로 “第一條 面ハ法令ニ依リ面ニ屬セシメタル事務ヲ處理ス”로 시작하는 면제를 공포하였다.⁶⁴

조선의 「면제」는 면의 기본 성격을 법인이나 공공단체가 아닌 관치행정의 말단기관으로 규정하였다. 이에 면은 일제의 최하위 지방통치기구로 자리 잡게 되었다. 면의 업무는 확장되고, 인원도 보강되고, 권한도 확장되었다. 면은 이제 지방행정의 중심에 서게 되었다. 조선에서 오랜 세월 동안 지방행정의 중심이 되어 왔던 ‘군’ 대신 ‘면’이 그 자리를 차지하기 시작한 것이다. 이는 일본에서 ‘군’ 대신 ‘정촌’을 지방행정의 중심으로 삼은 것과 같은 맥락에서 이루어진 것이다. 조선의 면제는 일본 정촌제의 식민지판으로 만들어진 것이었다.⁶⁵

일제강점기 면장과 면서기는 식민지 지배 기구의 최말단에서 조선인들의 삶을 직접적으로 통제하고 수탈했던 인물들이었다. 이들은 낮은 직급임에도 불구하고, 문맹률이 높았던 당시 농촌에서 행정 실무와 법률 지식을 독점하며 무소불위의 권력을 휘둘렀다. 이런 점들이 일제강점기 ‘면제’ 실시의 속내였다.

「面長の 惡政에 못 이겨, 祖先의 故土를 離別」라는 제목의 『시대일보』(1925.01.23.) 기사를 보면, 면제 실시가 어떤 폐해를 가져왔는지 잘 보여준다.

64 『조선총독부 관보』제1454호, 大正6年 6月 9日(1917년 06월 09일), 制令第1號, 面制, 明治44年 法律第30號 第1條及第2條=依リ勅裁ヲ得テ茲ニ之ヲ公布ス.

65 박찬승, 앞 책, 224, 230쪽.

이후 1920년의 지방자치제 실시, 1931년도의 읍제⁶⁶와 도제⁶⁷ 실시 등이 이어졌다.

2) 1920~30년대의 허울뿐인 지방자치

1920년대의 지방관제의 개정은 지방분권화의 실시를 특징으로 하였다. 하지만 지방자치 제도는 제대로 실시되지 못했다.

이런 상황을 빗대어 『동아일보』에서는 “立案의 本意가 那邊에 在한가”라는 부제를 단 「기괴(奇怪)한 지방제도」라는 연재 기사를 7회에 걸쳐 게재했다.⁶⁸ 「기괴한 지방제도」(七)⁶⁹에서는 그때까지의 연재 내용을 요약하여 선거 문제, 의장 문제, 권한 문제 등을 지적하고 있다. 그중 선거 문제는 “부협의원 및 지정면 협의원의 선거 피선거 자격을 고의로 엄중히 제한하여 인구의 비례를 무시하고 다수인 조선인 측보다 소수인 일본인 측으로부터 도리어 다수한 의원을 선출하는 결과를 보게 한 것”이라 하였는데, 이는 이미 연재 첫 회에서 “조선에서는 모두 각종 협의원, 평의원의 선거 피선거권을 가지는 납세 제한을 일본의 군, 시, 정촌보다도 2배 반 되는 5원으로 정하였음은 실로 기괴한 일”이라고 지적하였고, “그 결과는 자연히 일본인이 다수히 당선되고, 조선인이 소수 됨이 분명”하다고 하였다.

이런 점을 들어 신지방제도는

“생명 없는 공각(空殼)/ 요컨대 장차 시행될 신지방제도는 자문기관에 불과하며 또 그 의원이 대부분 관선인 그 근본이 이미 시대착오요 민의를 무시한 시설로 하등의 생명이 없는 공해(空骸)에 불과함은 이미 말할 필요가 없거니와 …”

라 하여 “기괴한 지방제도”로 규정, 비판하였다. 이것이 식민지 지방제도의 진면목이었다.

1930년 제2차 지방제도의 개정도, 사이토 총독은 지방자치 제도의 창설이라 자화자찬하고 있지만, 여전히 독소조항이 포함되어 있었다. 이는 조선의 지방자치가 총독부와 도라는 행정 권력의 ‘관치’에 갇혀 있었음을 말하는 것이며, 지방자치의 중요 요소인 ‘분권’이 크게 제한되고 있었음을 말한다.⁷⁰ 조선의 지방자치는 ‘식민지형 지방자치’에 지나지 않는 것이었다. 이러한 점에서 일제강점기 동안 지방행정의 변화는 결국 식민지 통치와 한민족 말살정책의 연장선 속에서 일관되게 추진되었다고 할 수 있겠다.

66 「邑面及邑面長ニ關スル規程」(『조선총독부관보』 1930년 12월 29일)

67 나머지는 1931년 4월 1일, 「도제」는 1933년 4월 1일부터 시행되었다.

68 「기괴한 지방제도 -立案의 本意가 那邊에 在한가」(1) 『동아일보』 1920.8.24. 2면 3단.

69 「기괴한 지방제도(칠)」 『동아일보』 1920.9.3. 2면 종합.

70 박찬승. 앞 책, 741쪽.

8. 나오며

1991년 지방자치제가 부활하여 시·군·구의 기초의회와 광역의회의원 선거가 실시되었고, 1995년에는 광역 및 기초단체장과 광역 및 기초의원 선거가 실시되었다. 1990년대 이후의 지방자치제에서는 읍·면의회가 사라지고 대신 군의회가 등장했다. 이렇게 기초자치단체가 읍·면에서 군으로 바뀌었다. 이로써 일제하의 '식민지형 지방제도'의 유제는 비로소 사라졌다.⁷¹ 이를 “군현제 전통으로의 회귀”라고까지는 할 수 없겠지만, 옛 전통의 흐름이 이어지고 있음은 말할 수 있겠다.

지금 지방은 살아남기 위해 온갖 수단을 찾고 있다. 그중 '특별자치도'가 대안으로 나온다. 서울은 이미 특별시이고, 대도시는 광역시라는 이름이 붙어 있다. 그리고 기존의 도였던 곳이 제주를 필두로 특별자치도란 이름을 갖게 되었다. 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 처음 설치되었고, 2023년 6월 14일에 강원특별자치도, 2024년 1월 18일에 전북특별자치도가 설치되었다. 경기북부특별자치도 신설을 추진 중이다. 그리고 최근에는 정부의 5극3특 정책에 부합하여 광주와 전남이 '전남광주통합 특별시'란 이름으로 통합되었다. 올 7월 1일 출범할 예정으로 지방선거전이 한참이다. 이렇게 한다고 뭐가 달라질까? 그리고 과연 도움이 될까? 주민들은 기대반, 우려반이다.

특별자치도는 보통지방자치단체의 원칙적 형태인 시·도와 달리 취급할 특수성 내지 특별성이 인정되어야 법률적으로 정당화될 수 있다. 즉 특별자치도의 설치 목적을 정당화할 수 있는 특별성이 인정되어야 한다. 그럼에도 근래 설치되거나 추진되고 있는 특별자치도는 특별성의 인정보다는 지역의 지리적 특성이나 낙후성을 이유로 하는 개발의 필요성을 설치 배경으로 하고 있다는 점이 문제이다. 지방자치제도는 본질적으로 각 지방의 특유한 사정을 바탕으로 서로 경쟁적 발전 노력을 통하여 국가 전체의 발전을 도모하는 것으로, 각 지역의 특수성이나 차별성은 지방자치의 당연한 전제이다. 하지만 지역의 낙후성이나 자치권 보장의 미비는 지방자치제도 자체의 문제이지, 특별자치도의 설치를 정당화할 수 있는 특별성은 아니다. 이러한 상황에서 특별자치도라는 제도를 도입하는 것은 적절한 처방이 아니다. 특별자치도의 도입이 지역의 낙후와 소멸위기를 원인으로 한다면, 이는 모든 지방자치단체에 해당한다. '특별'은 '특별'할 때 의미가 있다. 특별이 예외가 아니고 원칙이 된다면 더 이상 특별이 아니다.⁷²

71 박찬승, 같은 책, 754쪽.

72 조성규, 「지방자치제도에 있어 특별자치도의 법적 문제」(『지방자치법연구』통권 제81호 제24권 제1호, 한국지방자치법학회, 2024.03), 55쪽.

〈근대행정구역 개편과 고창지역의 변화〉 토론문

정성미(전 원광대학교 교수)

본 연구는 우리나라 지방행정체제의 변화를 개관하고 이와 관련하여 고창군의 변화를 중점적으로 살펴보았다. 구체적으로는 고려시대의 도제의 성립에서부터 조선시대의 8도제, 1895년의 23부제, 1896년의 13도제, 1914년의 군·면 통폐합, 1917년의 면제 실시, 1920~30년대의 지방자치 등을 다루고 있다. 곧, 전통시대에서부터 근대, 일제강점기를 거쳐 현재에 이르기까지의 지방제도 형성과정과 그런 변화의 과정이 고창군에는 어떻게 나타나고 있는지 『조선왕조실록』과 대한제국기, 일제강점기에 걸친 관보 및 신문 등의 1차 사료를 중심으로 상세하게 정리하고 있어 그 연구사적 의미가 크다.

무엇보다 고창군의 경우 이러한 연구가 전무한 상황에서 시기별 행정구역의 변천 과정을 면밀하게 검토하였다는 점에서 괄목할 만한 성과라 할 수 있다. 더불어 토론자에게도 지방제도의 변천 과정에 대해 보다 상세하고 깊이 있게 이해할 수 있는 계기가 되어 감사의 말씀을 드린다.

토론자로서 다음 몇 가지에 대해 교수님의 말씀을 듣고자 한다.

1. 13도제에서의 군 등급 책정 기준문제

1896년 8월의 관보에 의거하여 작성된 논문 <표 2>와 <표 3>을 보면, 전라남도와 전라북도 각 군을 4등급으로 구분하고 있다. 그러나 13도 전 지역의 등급과 등급 기준이 명시되어 있지 않아 등급 책정의 기준이 구체적으로 무엇인지에 대해 알 수 없어 이와 관련한 설명이 필요해 보인다. 이로부터 15년 후에 작성된 1911년의 흥덕, 고창, 무장 3군의 형편 <표 9>에는 흥덕, 고창, 무장 지역의 인구수, 세액, 경지면적 등을 기재하고 있는데 살펴보면 등급 순위는 무장, 흥덕, 고창 순임을 알 수 있다. 따라서 위 항목들이 등급 책정의 주요 기준이었을 것으로 추정된다. 그러나 이러한 구분 기준이 무장, 흥덕, 고창지역에만 국한된 것인지, 다른 지역도 동일한 기준으로 적용되었는지, 이 외에 다른 요건도 포함되었다면 무엇인지 말씀을 듣고자 한다.

2. 군의 통합과정에서 동학농민혁명의 영향 문제

필자는 1914년 행정개편과정에서 무장군의 경우 동학농민군의 규모가 컸고 반면에 홍덕과 고창지역은 민보군의 활동이 컸기 때문에 군세가 가장 큰 무장군이 고창군으로 흡수 통합하게 된 배경이 되었을 것으로 추론(7~8쪽)하고 있다. 곧, 4등급인 고창군이 3등급인 홍덕군과 2등급인 무장군을 포함하여 고창군으로 통합된 이유가 무장의 경우 동학교도 수가 많고 무엇보다 1894년 당시 동학농민혁명의 중심지였기 때문이라는 것이다. 토론자 역시 2등급인 태인, 2등급인 고부 역시 4등급인 정읍군으로 통합된 예에서 볼 때, 이러한 해석은 타당성이 있어 보인다. 그러나 이 두 지역 사례만으로는 일반화하기에는 어려워 보인다. 이에 대해 보다 구체적인 논증이 필요하다.

더욱이 논문 6장의 논지에서도 나타나 있듯이 1914년 행정통합과정에서 동학농민혁명이 고려되었다는 사실보다도 식민지 통치과정에서 보면 교통(중심지), 수세의 용이성(경제력), 인력 동원의 편의성(인구), 기타 지형적 요건 등이 종합적으로 고려되었을 것으로 보인다. 따라서 동학농민혁명과 관련한 지역 재편성을 어느 정도 증명하기 위해서는 전라도 외 충청도, 경상도, 황해도 등지의 동학농민혁명 관련 지역은 어떠한 변화가 있었는가에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

3. 1906년 전라남·북도의 획정과정에서 군의 이동문제

필자는 13도제의 실시를 세수가 불균형한 까닭에 이를 개선하기 위해 기존의 좌·우보다는 남·북도의 구분이 타당하다고 판단하여 남북으로 획정했을 것으로 추정하고 있다. 1906년의 칙령에 따라 전라남·북도의 수세 차이를 조정하기 위해 남도였던 무장(16면), 홍덕(9면), 고창(8면)을 북도로 옮기고 북도였던 구례(8면-4등급)를 남도로 소속 변경한 것이라고 설명하고 있다. 곧, 세수 균형을 맞추기 위함으로 <표 4>를 근거로 하고 있다. 살펴보면 1903년 결세 수입 상황은 전라북도 11.9%, 전라남도 18.4%로 전라남도가 6.5% 더 높다. 따라서 비중을 맞추고자 남도였던 무장, 홍덕, 고창이 북도로 옮겨왔다는 설명이다. 이와 관련하여 충청도와 경상도의 경우를 살펴보면 경상남·북도는 근소한 1.1% 차이이고 충청도의 경우 북도에 비해 남도가 7.4% 더 크다. 따라서 충청남·북도도 수세 때문이라면 충청도는 어떤 이동이 있었는지, 그 지역의 수세 현황은 어떤지에 대한 설명이 있어야 할 것이다. 또한, 지역 이동이 단순 수세 문제만으로 볼 수 있는지, 언급하신 도 경계의 직선화 외 다른 요인이 있다면 무엇인지에 대해서도 견해를 듣고자 한다.

4. 행정구역 개편에 따른 고창지역이 갖는 성격 문제

6장과 7장의 주요 내용은 군·면의 통폐합과 고창군의 탄생과 그 과정 그리고 면제와 지방자치에 대한 일반적인 양상에 대해서 상세하게 다루고 있다. 이와 관련하여 고창지역이 다른 지역과 차별성이 있는지, 있다면 그 특수성이 무엇인지에 대해 설명을 듣고자 한다.

동학농민혁명 전후 흥덕의 지역 상황과 향리 동향

- 담양국씨가의 고문서를 중심으로 -

전경목(한국학중앙연구원 명예교수)

1. 서론
2. 동학농민혁명 전후 흥덕현의 지역 상황
3. 조선 후기 향리 사회의 변화와 갈등
4. 맺음말

1. 서론

동학농민혁명에 대해서는 그간 수많은 연구가 이루어져 전체적인 면모는 거의 드러났다고 할 수 있다. 그러나 동학농민혁명 전후로 지역사회에서 계층에 따라 어떠한 모습을 하고 있었고 또 동학농민혁명으로 인해서 각 계층에 어떠한 변화가 있었는지에 대해서는 구체적으로 밝혀진 것이 거의 없다. 그것은 이와 관련된 자료들이 많이 발굴되지 않아서 그랬던 것으로 판단된다.

본고에서는 고창지역 그중에서도 옛 흥덕현을 중심으로 향리 계층은 어떤 모습을 하고 있었고 동학농민전쟁 전후로 어떻게 변화했는지를 담양국씨고문서(潭陽鞠氏古文書)를 중심으로 세밀하게 살펴보고자 한다. 이 고문서는 원래 흥덕의 읍내에서 세거(世居)하던 담양국씨가(潭陽鞠氏家)에 보존되어 오던 것인데 1980년 무렵 전북대학교 박물관에서 구입하여 소장하고 있다. 이 문서는 동학농민전쟁 전후의 흥덕현의 모습을 다양한 측면에서 구체적으로 보여주고 있다.¹

담양국씨고문서를 살펴보면, 다양한 종류의 문서로 이루어져 있는데 특히 19세기 후반과 20세기 전반에 전라감영과 흥덕현에서 작성한 감결(甘結)과 전령(傳令) 및 차첩(差帖) 등 관문서(官文書)가 상당히 많다. 따라서 이를 꼼꼼히 분석할 경우, 동학농민전쟁 전후에 관에서 지역 상황을 어떻게 파악하고 있었는지를 소상하게 알 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 당시의 지역민들이 공동의 이해관계에서 작성한 등장(等狀)과 지역민 개개인이 고을이나 감영에 제출한 다양한 탄원서 및 지역의 상권 등을 살펴볼 수 있는 여러 매매문서 등 사문서(私文書)도 전래되고 있어서 지역 민심의 향방이나 지역 상권의 동향 등을 다양하게 파악할 수 있다. 따라서 200여 점이나 되는 담양국씨고문서를 분석하면 동학농민혁명 전후 흥덕현의 정치 상황과 사회 변화 과정 등을 세밀하게 그리고 다각적인 관점에서 파악할 수 있다.

필자는 본고에서 감결과 전령 및 차첩 등 관문서를 분석하여 동학농민혁명 전후 흥덕현의 지역 정치적 상황을 살펴보겠다. 이어서 지역민들이 감영과 고을에 제출한 탄원서와 매매문서 등 사문서를 검토하여 조선 후기 향리 사회의 변화와 갈등에 대해 알아보겠다. 결론에서는 조선시대 향리에 대한 우리들의 기존 시각에 관해서 그 타당성의 문제인지 점검해 보겠다.

1 흥덕에 세거하던 담양국씨의 고문서 자료를 이용한 논문은 아래와 같다. 김도형, 「고문서 해석과 문학적 전용」, 전북대학교 국어국문학과 박사학위 논문, 2016.; 김도형, 「19세기 경향간 채무 분쟁의 일면-고창지역 채송(債訟) 관련 고문서를 중심으로」, 『전북사학』 55, 2019.; 김영준, 「19세기 말 고창 흥덕 세거 담양국씨가 소송문서의 특징」, 『동양고전연구』 85, 2021.

2. 동학농민혁명 전후 흥덕현의 지역 상황

동학농민혁명 전후 흥덕현에서 어떠한 일이 벌어지고 있었는가는 관찰사가 수령에게 보낸 감결(甘結)과 수령이 면임(面任)이나 서원(書員) 등과 같은 구실아치에게 보낸 전령(傳令) 및 백성들이 관에 제출한 등장(等狀) 등을 통해 파악할 수 있다. 마침 흥덕현에 세거하던 담양국씨가에는 이때 작성해 발송했던 감결과 전령 및 등장 등이 있어서 당시 흥덕현의 상황을 자세히 살펴볼 수 있다.

1) 감결을 통한 관찰사의恤民(恤民)과 납세 독려

조선 후기에는 전국적으로 흉년이 빈번하였다.² 1888년에도 역시 삼남 지역에 흉년이 들자 장령(掌令) 김우용(金禹用)은 9월에 국왕에게 상소하여 수령(守令)을 잘 선택하여 구휼곡(救恤穀)을 마련해 나누어 주도록 요청했다. 고종은 “상소한 내용을 묘당(廟堂)에서 품처(稟處)하라”고 지시했다.³

조정에서 이처럼 구휼곡을 마련해 배분하자는 논의가 있자 당시 전라관찰사 이헌직(李憲植)은 같은 달 17일 오전 일찍 흥덕현감에게 다음과 같은 감결을 보내어 구휼에 대한 구체적인 방안을 지시했다.

(올해처럼) 작황(作況)이 큰 흉년인 적은 예전에도 매우 드물었다. 돌아보니 지금 계절이 늦가을로 향하는데 백성의 궁핍함이 점점 심해지니 굶주린 백성을 선정(選定)하고 곤궁한 사람을 도와주는 조처를 미리 강구해야 한다. … 새해가 되기 전에 구휼하려면 마땅히 미리 살펴보아야 하는데 감영과 고을에서 관리의 봉급(廩貲)을 덜어내는 것을 먼저 시행하지 않을 수 없다. 그래서 감영에서 1만 냥의 돈을 특별히 덜어내어 진휼에 보태니, (각 고을에서 백성에게) 분배해야 할 (진휼곡의) 수효와 굶주린 백성의 선발 규모에 대해서는 (추후에) 마땅히 다시 알리겠다. 그러니 이 고을에서 (진휼을 위해) 마땅히 내어놓을 수 있는 돈이 얼마인지 즉시 (감영에) 보고하라.

(한편) 의견금을 내어 진휼에 보탬을 주는 백성은 그 액수에 따라 크면 수령에 임명하고 적으면 초입사(初入仕)하도록, 그 수량을 헤아려 뽑아 임용하는 방안을 (내가) 국왕에게 아뢰어 이미 승인받았다. 그러니 경내의 부자(饑民)에게 (이 같은 사실을) 낱낱이 알려 형편에 따라 진휼을 돕도록 하라.

그리고 이 지시의 내용[甘辭]을 한글로 번역하고 한문과 함께 등사(謄寫)하여 고을 곳곳에 게시하여 굶주려 뿔뿔이 흩어질 생각을 하는 백성들이 안도(安堵)하여 살 수 있도록 하라. …⁴

2 김덕진, 『대기근, 조선을 뒤덮다』, 푸른역사, 2008. 『포구와 지역경제사』, 선인문화사, 2022.

3 『고종실록』 25, 고종 25년 9월 14일.

4 年形大無 往古罕有 顧今秋序向晚 民窮轉棘 抄飢調救 預宜講究 … 歲前救恤 當有預算 營邑之先捐廩貲 在所不已 營門以一萬兩錢 特爲捐補 而分排數爻 抄飢規模 更當知委是在果 本邑之當捐幾許 卽爲報來爲旸 出義補賑之人 隨其所補之數 大則守令 小則初仕 酌量擢用之意 旣承處分 境內饑民良中 一一知委 使之隨力補賑 亦將甘辭眞謄謄 揭付坊曲 俾彼懷散之民 得以安堵之地 … 戊子九月十七日辰時(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5123)

이헌직은 위 지시 문서에서 감영의 관찰사인 자신과 각 고을의 수령들이 봉급을 덜어서 구휼을 돕자고 제안했다. 사실 조선시대에는 관리에게 주어지는 봉급은 오늘날의 월급과 같지 않았다. 특히 관찰사를 비롯한 지방관들의 봉급은 오늘날 일종의 관공비와 같았는데 관리부터 백성의 구휼에 앞장서기 위해 이를 덜어내자고 제안했던 것이다. 관찰사가 먼저 통 크게 늙황(廩貲) 1만 냥을 덜어서 내어놓으니 각 고을의 수령들은 이를 거절할 명분이 없어서 울며 겨자를 먹는 심정으로 봉급을 내놓을 수밖에 없었다. 당시 수령이 쓸 수 있는 봉름(俸廩)은 200석(石)의 관수미(官需米), 10석의 사객지공미(使客支供米), 80석의 유청지지가(油淸紙地價), 14석 2두의 아록미(衙祿米), 14석 2두의 (公須米)가 있었다.⁵ 수령은 이 가운데 줄일 수 있는 것은 최대한으로 절약하여 구휼 자금을 내놓을 수밖에 없었다. 관찰사가 수령의 근무 평가를 쥐고 있었기 때문에 수령들은 자기 고을의 크기나 작황의 상황에 견주어 얼마를 내어놓을지 고민했을 것이다. 아무래도 관찰사가 예측했던 것보다 적게 내어놓으면 근무 평가에 영향을 끼칠 우려가 있었다.

그러나 관찰사나 50여 고을의 수령들이 얼마 안 되는 봉급을 덜어내어 구휼한다 해도 한계는 분명했다. 이것으로는 굶주린 백성을 잠시는 먹일 수 있어도 오랜 기간 먹일 수가 없었다. 관리들이 먼저 봉급을 덜어내는 것은 모범을 보이는 행위에 불과했으며 부유한 백성들로부터 의연금을 끌어내기 위한 마중물이었다. 이헌직은 이러한 사실을 잘 알고 있었기 때문에 미리 국왕에게 의연금을 내는 요호부민(饒戶富民)에게 벼슬을 주자고 제안하여 허락을 받았다. 이러한 사례가 이미 이전에 적지 않았기 때문이다. 국왕은 이헌직의 제안에 받아들여 의연금을 많이 낸 백성에게는 곧바로 고을의 수령을 제수하고 그렇지 않은 백성은 초입사를 하도록 했던 것이다. 수령들은 이러한 사실을 관내의 부자들에게 널리 알려 적극적으로 동참할 수 있도록 할 것을 지시했다.

그런데 이헌직의 지시 중에서 가장 눈에 띄는 점은 자신이 내린 내용을 한글로 번역하고 한문으로 쓴 지시문과 함께 고을 곳곳에 걸어서 백성들이 이러한 사실을 상세히 알도록 하라는 점이었다. 국왕이나 관찰사 또는 수령의 지시가 대부분의 관련자 사이에만 알려질 뿐 백성들에게까지 알려지지 않는 경우가 대부분이었다. 이렇게 국왕이나 관찰사 및 수령의 지시가 백성들에게 널리 알려지지 않았기 때문에 중간에서 명령이 제대로 시행되지 않는 경우도 많았고 이러한 틈을 노려 심지어 부정이 저질러질 수 있었다. 그래서 자신이 지시한 내용을 한문을 아는 양반뿐만이 아니라 겨우 한글만 아는 백성들에게도 널리 알려지도록 한글로 번역해서 백성이 모이거나 왕래하는 곳곳에 게시하도록 했던 것이다.

그렇게 되면 한글도 모르는 백성조차 입소문을 통해 이러한 사실을 알고 굶주림에 지쳐 흩어지려 했던 마음을 되돌려서 그간 살았던 곳에서 안도하고 살 수 있었다. 관찰사가 이처럼 자신의 지시를

5 俸廩 官需米(二百石) 使客支供米(十石) 油淸紙地價(八十石) 衙祿米(十四石二斗) 公須米(十四石二斗)(『興德邑誌』, 〈俸廩〉, 규장각한국학연구원 소장, 규)

곳곳에 게시해서 많은 백성들이 알도록 한 것은 이번이 처음은 아니었는데⁶ 동학농민전쟁 전후로 이러한 관찰사의 조치가 자주 내려져 한글을 겨우 터득한 백성까지도 중앙이나 지방에서 어떠한 일이 벌어지고 있었는지 상세히 알 수 있었다. 이렇게 되자 한문을 읽을 수 있는 양반은 물론 한글만 겨우 아는 백성들도 이제 점차 중앙이나 지방에서 벌어지는 정치나 정책에 대해 커다란 관심을 기울이게 되었다.

한편 이처럼 구휼책이 시행된다고 해서 백성들로부터 세금을 거두는 일이 조금도 소홀히 해서 안 되었다. 굶주린 백성을 위해 구휼책이 실시된다고 해도 세금을 거두는 일을 소홀히 하면 장차 구휼 자체가 어려워질 뿐 아니라 국가의 경영에도 커다란 어려움이 있을 수 있었다. 이러한 점이 우려되자 관찰사는 같은 날 점심 무렵에 세금 징수를 독촉하는 감결을 다음과 같이 발송했다.

감영에서 이 고을의 어세(漁稅)를 모두 거두어 8월 그믐 안에 실어 보내라는 뜻으로 이미 감결을 통해 지시한 바 있다. 그런데 (이 고을에서는) … 지금에 이르도록 이 핑계 저 핑계만 대며 기한을 끌고 있다. 지금 되 돌아보니 이미 가을의 절반이 지나서 … 이에 감결을 발송하니 (어세를) 불같이 거두어 다음 달 10일 안으로 수량을 맞춰 실어 보내도록 하라. 만일 기한이 지나면 담당 아전을 마땅히 이형(移刑)할 것이니 십분 조심해서 삼가라…⁷

관찰사로서는 세금을 제때 거두어들여 국정 운영에 협조하는 일과 굶주린 백성을 돌보는 일, 그 어느 것 하나도 소홀할 수 없었다. 그래서 관찰사는 굶주린 백성을 구휼하도록 지시하는 한편 정당한 세금을 정해진 기한 내에 거두어들이도록 독려했다. 잘 알려진 바와 같이 세금을 거두어들이는 일은 주로 아전이 담당했다. 그러나 조선 후기에는 빈번하게 흉년이 들어 농민이나 어민의 생활이 몹시 빈궁해지자 세금을 기한 안에 거두어들이는 일이 쉽지 않았다. 더구나 아전에게는 오늘날의 월급과 같은 봉급이 주어지지 않았기 때문에 세금의 수취와 관련한 부정행위가 적지 않았다.

그래서 아전의 부정행위를 처벌하기 위해 조선 후기에 여러 가지 방법들이 도입되었는데 그중 하나가 부정을 저지른 아전들을 이웃 고을로 옮겨 가두거나 이웃 고을로 옮겨 엄하게 처벌하도록 한 것이다. 전자를 이수(移囚)라 하고 후자를 이형(移刑)이라 했다. 아전들의 입장에서, 동료를 같은 고을 안의 감옥에 가두거나 처벌하는 것을 꺼렸기 때문에 부득이하게 취해진 조치였다. 따라서 조선 후기에는 가벼운 범죄를 저지른 아전을 이웃 고을로 옮겨 가두거나 처벌하도록 하는 일이 종종 있었다.

6 전북대 박물관 소장 고문서 No. 5122 참조.

7 營門 都聚本邑漁稅 於八月晦內 輸上之意 已有所甘飭矣 … 至此拖過 而顧今秋序過半 … 茲又發甘 星火收捧 來月初十日內 準數輸上是矣 如復過限 則該吏斷當移刑矣 十分操飭爲旆 … 戊子九月十七日午時(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5132)

2) 전령을 통한 수령의 구실아치 부정 감시

관찰사가 이처럼 구휼의 시행과 세금의 독납 등 국가나 지방 차원에서 실시해야 할 정책을 제안하거나 실무를 챙기자 각 고을의 수령들은 좀 더 세세한 것들을 담당 면임(面任)이나 서원(書員) 등에게 촘촘하게 지시했다. 면임은 고을 관할의 여러 면의 행정 책임자를 가리키며 서원은 행정 실무자를 지칭했다. 1887년(고종 26) 9월에 흥덕현감(興德縣監)이었던 민태식(閔台植)은 면임과 서원에게 다음과 같은 전령을 보냈는데 이를 통해 수령이 토지세 부과와 관련해서 책임자와 실무자에게 어떠한 지시를 내렸는지 알 수 있다.

(너희들이 지금 검전(檢田)을 위해 지금 (현장으로) 나아가니 네 담당 구역에서 재해를 입은 들판의 이름 [坪名], 번지[字號], 수확량[斗數], 작인의 이름[時名]을 수정하여 책자(冊子)로 만들어 올려라. 금년에는 비가 내리거나 햇벌이 나는 등 날씨가 급하게 바뀌었지만 아예 농사가 안된 곳을 제외하고 비록 경작지가 높은 곳에 있어서 메마르거나 늦게 이양(移秧)한 곳이라 하더라도 가을걷이가 기대된다. 그러나 너희가 대략 손실(損失)이 있다고 평가한 것은 (실제로는) 도량형[尺秤]을 잘못 적용한 것에 불과할 것이다. 만일 혹시 남집(濫執)하여 거짓과 진실이 서로 섞여 있다면 (내가 후에 이를) 결단코 적발해서 엄히 처벌할 것이니 마땅히 경계하여 두려워하는 마음으로 업무를 시행하고 곡식을 심지 않거나 현재 재해를 입은 곳은 각각 구별하고 수정하여 (책자를) 납부하는 것이 마땅하다.⁸

검전이란 작황을 살피기 위해 현장에 나가서 검수하는 것을 말하는데 이는 그해 세금을 걷기 위한 기초 작업이었다. 같은 토지라 하더라도 해마다 기후 변화와 작인(作人)의 노력 여하에 따라 작황이 달랐기 때문에 그에 따라 세금도 달리 매겼다. 이때 세금 부과와 실무자인 면임이나 서원은 각각의 토지가 있는 들판의 이름, 번지, 작인의 성명 등을 대조해 확인하고 그해의 작황을 꼼꼼히 살피 수확량을 기입했다. 그 후 수령은 현장에 나아가 면임이나 서원이 기록한 장부(帳簿)를 근거로 수확량을 확정하는 것이 일반적인 세금 부과 절차였다.

이와 같이 면임이나 서원이 현장에 나아가 작황을 살피는 것을 고결(考結)이라 하고 수확량을 결정하는 것을 작결(作結)이라 했는데 이 과정에서 실무자들이 농간을 부릴 가능성이 매우 컸다.⁹ 그래서 민태식은 이들이 현장에 나가 조사하기 직전에 반드시 확인해야 할 사항을 미리 알리고 혹시 중간에서 장난치다 후에 자신에 의해 발각되면 결코 용서하지 않을 것이라 경고했다.

1887년에는 비가 내리다 갑자기 햇벌이 나는 등 기후의 변화가 심했다. 그렇지만 다행스럽게도 물

8 檢田 今出送 汝矣被災處坪名字號斗數時名 修成冊以納是矣 今年雨暘急時 除非初不外 雖高燥晚移 舉望有秋 略爾所損 不過犯之尺秤矣 萬或濫執 有所虛實相蒙 則斷當摘發嚴懲 惕念舉行爲諒 未種與今災 各各區別修納之地 宜當者 己丑九月初六日(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5124)

9 南俗 倭災之日 書員出村作結 改佃者改之 分佃者分之 陳者蠲之(주 생략-인용자주) 起者稅之(皆所以作結) 名之曰考結(정약용, 『국역목민심서』 참조)

을 댈 수 없는 높은 지대의 메마른 토지나 늦게 이양한 곳에서조차 수확이 기대되었다. 번덕스러운 날씨 변화에도 불구하고 농사철에 강우량이 넉넉했고 일조량(日照量)도 충분했기 때문으로 추측된다.

따라서 서원이나 면임이 농사가 잘되지 않았다고 보고한 곳은 실제로는 흉년이 들었다는 선입견 때문에 판정이나 측정 기준을 잘못 적용해서 일어난 일일 수도 있었다. 그래서 수령은 이러한 사실을 면임이나 서원에게 알리고 실제와 다르게 평가했거나 혹은 이들이 중간에서 농간을 부려 사실과 거짓이 뒤섞여 있을 경우에는 엄하게 처벌하겠다고 으름장을 놓았다. 업무 시행 과정에서 혹시 잘못을 저지르지 않을까 두려워하는 마음으로 시행하도록 하기 위해서였다. 아울러 곡식을 처음부터 아예 심지 않았거나 실제로 재해 입은 경작지를 구별해서 보고하도록 지시했다. 작황을 정확하게 파악하고 수확량을 제대로 기입하도록 촉구하기 위해 지시한 것이었다.

이상에서 살펴본 것처럼 매년 작황을 파악하여 세금을 부과하는 절차가 매우 까다롭고 번거로웠지만 이를 거두어들여 서울로 운송하는 일 또한 그에 못지않았다. 민태식은 세곡(稅穀)과 관련하여 같은 해 10월 3일 다음과 같은 전령을 면임 등에게 보냈다.

방금 (관찰사로부터) 금년의 세곡(稅穀)을 반드시 기한 내에 윤선(輪船)에 실어 보내라는 취지의 매우 엄한 지시[甘敎]가 있으므로 (너희 담당 구역 안에서) 창고를 여는 날짜와 세곡을 받아들이는 절차를 경사(京司)의 조약에 의거해서 마땅히 (백성들에게 자세히) 다시 알려라. (지금) 곡식을 수확하고 쌀을 찧는 계절이므로 미리 알려서 때에 임박하여 (상호) 갈등이 일어나지 않도록 하는 것이 마땅하다.¹⁰

국가를 제대로 운영하기 위해서는 세금을 제때 거두어들이는 것이 매우 중요했다. 관찰사의 주요 임무 중의 하나는 세금을 제때 거두어 경창(京倉)으로 실어 나르는 것이었다. 그래서 당시의 전라관찰사 이현직은 감결을 각 고을에 보내어 기한 내에 세곡을 거두어 정해진 날짜에 윤선에 실어 보내도록 지시했다. 이 지시를 받은 흥덕현감 민태식은 면임과 서원 등에게 전령을 보내어 각자의 담당 구역 내의 창고를 열어 세곡을 걷는 날짜와 절차 등을 백성에게 소상히 알려 서로 갈등이 일어나지 않도록 하라고 지시했다. 조선 후기의 백성들은 여러 과정을 통해 정부에서 시행하는 정책이나 하달한 지시에 대해서 비교적 상세히 알고 있었기 때문에 아전 등이 중간에서 농간을 부릴 경우 이에 대한 그 부당함을 지적하고 시정 조치를 요구하는 일이 잦았다.

이와 더불어 이 전령의 수취자가 면임과 서원 및 각 마을의 주호(主戶)와 결민(結民) 등이었다는 점도 주목할 필요가 있다. 당시의 현감이 세금 수납의 담당자인 면임과 서원은 말할 것도 없고 중간 실

10 傳令 面任書員及各里主戶結民等處 今年稅穀段 必於此奉內輪船裝發之意 方有截嚴之甘敎故 開倉日子 收捧節次 依京司條約 更當知委是在果 收穫作米之節 預爲申飭 俾無臨時未及葛藤之地 宜當者 己丑十月初三日(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5125)

무자라고 할 수 있는 주호와 세금을 납부해야 하는 결민에게 전령의 내용을 미리미리 전달하여 수취할 때 조그마한 갈등이라도 일으키지 않으려 했다.

따라서 수령이 내린 이러한 지시가 백성 하나하나에까지 제대로 전달되었는지를 확인하는 절차는 동학농민전쟁이 끝난 이후까지 계속되는 한편, 더욱 강화되었다. 이는 1899년 4월에 향약소(鄉約所)의 훈임(訓任)이 흥덕현의 겸관(兼官)에게 제출한 다음의 문보(文報)를 보면 알 수 있다. 겸관은 어느 고을의 수령이 휴가 등으로 부재중일 때 이를 대신하는 인근 고을의 수령을 가리킨다.

흥덕의 현내면(縣內面) 향약소에서 (겸관계) 문보합니다. 지금 도착한 겸관 전령의 말씀에 따라 면내(面內)의 백성을 효유(曉諭)한 후 각 마을의 두민(頭民)로부터 전령을 접수했다는 수표(手標)를 받아 제출합니다. 이러한 사연으로 문보를 올립니다.¹¹

동학농민전쟁을 겪고 나서 지방사회에서 일어난 변화 중의 하나가 향약을 실시하고 이를 위해 향약소를 설립했다는 점이다. 이전에는 앞에서 이미 살펴보았듯이 수령이 백성에게 지시할 내용이 있으면 실무자인 면임이나 서원을 통해 시행했다. 그런데 이렇게 하면 지시의 내용이 백성에게 제대로 전달되었는지 확인할 수 없었다. 그런데 동학농민전쟁이 일어난 후에는 정책 등에 민의를 반영하기 위해 모든 백성이 참여하는 향약을 실시하고 또 행정 업무를 원활하게 처리하기 위해 향약소를 설치했다. 그리고 이를 통해서 수령의 지시 내용을 백성에게 명확하게 전달하고 또 이러한 사실을 확인하는 문서를 각 마을의 책임자인 두민으로부터 받아 제출하도록 했다. 위 문보는 그러한 사실을 잘 보여주는 물증의 하나라고 생각한다.

3) 등장(等狀)을 통한 백성의 민원 처리와 세금 납부를 위한 토지 방매

조선 후기에 백성의 정소(呈訴) 활동과 관련하여 보이는 현상 중에 주목할 만한 것은 집단으로 민원을 제기하고 있다는 점이다.¹² 즉 이해관계를 같이하는 백성이 모여서 집단으로 소송을 제기했다. 흥덕현에서도 이러한 모습을 보이는데 이는 1884년 6월에 현내면 석호리(石湖里) 주민들이 올린 다음의 등장을 보면 알 수 있다.

이와 같은 등장을 올리는 사연은 다음과 같습니다. 저의 마을은 바다에 접해 있어서 농사를 짓는 토지 또한 (그 위치가 매우) 낮은 곳에 있습니다. 그래서 해수(海水)나 육수(陸水)를 막론하고 만일 범람하면 예로부터 피해를 당하는 경우가 많았습니다.

11 興德縣內面鄉約所爲文報事 即到付兼官家傳令內 辭意乙用良 曉諭面內後各里主頭民處 捧到付標納上 緣由 茲先文報爲臥乎事 … 光武三年四月初九日 訓任 薛(著名)(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5119)

12 박명규, 「19세기 후반 향촌사회의 갈등구조—영광지방의 민장내용 분석—」, 『한국문화』 14, 1993.

올해에는 지난달 20일부터 지금까지 비가 내리지 않은 날이 하루도 없었습니다. 연일 침수(浸水)되어 곡식이 여물지 않은 채 녹아 없어져 흉년이 들지 않을까 염려하고 있습니다. 그런데 어제는 주야로 비가 쉬지 않고 퍼부어 육수가 크게 불어나더니 급기야 해수까지 밀려들어 농경지가 잠겨 큰 바다처럼 되어버렸습니다. 심지어 물이 인가(人家)에 덮쳐 집이 무너졌으니 다른 것은 말해 무엇하겠습니까? 바닷물로 토지에 소금기(鹽氣)가 배었고 모래로 농경지가 뒤덮였으며 침수로 곡식이 모두 녹아버렸으니 먹을 수 있는 곡식을 거둘 가능성은 전혀 없습니다. (더군다나) 높은 곳이나 낮은 곳에 쌓은 제언(堤堰)이 모두 터져버렸으나 이를 보수(補修)해서 다시 쌓을 방법이 아예 없습니다.

올해의 농사가 허망하게 되어버렸으니 구차하게 사는 목숨은 이와 같은 흉년에 장차 무엇에 의지하여 살 수 있겠습니까? 지극히 원통함을 이기지 못해 이러한 사연을 우러러 하소연합니다. 특별히 적간(摘奸)할 구실 아치를 파견하여 사실대로 감영에 보고해서, 피해를 당한 백성이 안도하며 살 수 있도록 해주십시오. 또 각각의 논 주인과 인근의 마을 사람들에게 제언을 신속하게 쌓도록 엄한 지시를 내려주시기 바랍니다.¹³

석호리는 포구였는데 이곳에 형성된 농경지는 대부분 간석지(干潟地)를 개간한 언답(堰畓)이기 때문에 지형상 낮은 곳에 있었다. 그래서 비가 많이 오면 항상 육지의 물이 넘쳐흘러 농경지가 침수되기 일췌였다. 또 바다에서 해일이 일거나 큰 파도라도 치면 바닷물이 농지로 넘어 들어와 농사를 망치는 일이 잦았다. 더군다나 이해 5월 20일부터 연일 비가 쏟아져 육수가 크게 불어난 데다 해수까지 밀려들어 물에 잠긴 농경지가 큰 바다같이 되어 버렸다. 바닷물이 농경지를 휩쓸고 지나가 잔 내가 남아 있고, 모래가 곳곳에 쌓여서 올해의 농사는 더 이상 기대할 것이 없었다. 심지어 해일이 농경지 곁에 있던 인가도 덮쳐 집까지 무너져서 마을 주민들은 살 곳이 없었다. 또 오랜 시간 정성을 다해 일군 제언도 모두 망가졌다.

이처럼 오랜 장마와 해일 때문에 다 된 농사를 망쳐, 이젠 곡식을 거둘 수 없고 집마저 무너져 살 곳도 없었다. 그렇지만 석호리 주민들은 마냥 일손을 놓고 실망만을 할 수 없었다. 서둘러 농경지에 배인 염분을 씻어내고 쌓인 토사를 제거하며 제언을 보수하지 않으면 내년의 농사를 아예 짓지 못할 가능성이 높았다. 그래서 마을 주민들은 수령에게 등장을 올려 담당자를 파견하여 피해 상황을 조사한 후 감영에 보고해서 백성들이 살 수 있도록 조치해 주고 아울러 논 주인과 인근 주민들에게 제언을 신속히 보수하라는 지시를 내려달라고 간청했다.

주민들은 이때 피해를 당한 언답에 대해 그 상황을 대충 조사해서 등장의 끝에 첨부했는데 이를 나타내면 다음과 같다.

13 右謹陳所志矣段 本村處在濱海 而所農畓土 亦爲平舖 毋論海水陸水 若致汎濫 則自來受害者多矣 至於今年 自去月二十日 至于今 無日不雨 連日沈墊 所謂穀形無非消融 方慮失稔之際 至於昨日 則晝夜雨水 暴注不息 陸水大漲 海潮亦至 便成大海樣子 甚至於溢入于人家 家舍頽破 他尙言論哉 海以鹹之 沙以覆之 沈以消之 萬無食實之望 高低堰築 亦皆潰決 修築無路是乎所 今年穡事 又爲歸虛 則歉年苟活之命 其將依何而圖生乎 不勝至冤 故緣由仰訴 特爲別遣摘奸 從實報營 使被災之民 以爲安堵之地 爲乎跡 亦爲提飭各畓主及附近村人 急速築堰之意 嚴爲題下事 處分爲白只爲 … 甲申六月 日(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5091)

〈표 1〉 등장에 기록된 피해 담주와 경작면적

번호	담주	경작인	거주지	크기
1	韓汝中	陳以元		1석 15두
2	陳分粟		西部	11두
3	校三			15두
4	宋七月金		沙浦	4두
5	宋七月金		沙浦	4두
6	高惡男		吾太	6두
7	朴六卜粟		西部	9두
8	朴今粟		西部	16두
9	李萬石		下吾	7두
10	校三			3두
11	金奉化		吾太	14두
12	鞠奉順		西部	4두
13	朴允化		石喬	8두
합계	11명	1명	사포와 그 인근 마을	6석 16두

위 표에 따르면, 모두 11명이 소유한 13곳의 언답이 피해를 입었으며 그 규모가 무려 6석 16두나 되었다. 마을 주민들은 피해를 당한 언답의 세금을 감면해 굶주린 백성들이 흠어지지 않고 안도하며 살 수 있도록 해주고 아울러 언답의 소유주와 경작자 등이 나서서 이를 보수할 수 있도록 지시해달라고 요청했다.

홍덕현감은 석호리 주민들의 탄원서를 받고서 “표재(俵災)는 내가 직접 (피해의 상황을) 살펴본 후에 감영에 보고할 것이다. 축언(築堰)은 매우 급하게 해야 하니 해당 논 주인과 경작인은 곧바로 모여서 제언을 온전하게 쌓고 제언 아래에 있는 논이 주인과 경작인들도 힘을 합해서 돕는 것이 마땅하다”라는 처분을 내렸다.¹⁴ 표재란 재해를 입은 피해의 정도에 따라 세금의 일부 혹은 전부를 면제해 주는 것을 말한다.¹⁵

조선 후기에는 이처럼 기후 변화로 자주 피해를 당하기도 하고 또 거듭해서 흉년이 들어 백성들이 살기가 매우 힘들었다. 그러나 매년 세금을 내어야 했기 때문에 이에 대한 부담이 막중하여 대대로 지어먹던 논밭을 팔거나 조상 무덤이 있는 인근 산지를 팔기도 했다. 1864년(고종 1) 3월에 김휴중(金休仲)이 작성하여 국치성(鞠致聲)에게 준 다음의 매매문서를 살펴보면 이러한 사정을 자세히 알 수 있다.

14 (題辭) 俵災一款 當親審後 報營是在果 築堰一款 一時爲急 該畝主與該作人 不日來會 以爲完築是矣 堤下各畝主人 並力來會 助給 宜當事 初六日 各畝主 各作人(전북대 박물관 소장 고문서 No 5091)

15 이로부터 10여 년이 흐른 1898년에도 동일한 피해가 발생하자 석호의 존위와 두민이 문보를 올려 피해를 하소연하기도 했다.(전북대 박물관 소장 고문서 No 5121 참조)

이와 같이 먹을 것이 없어 궁핍(窮乏)하기만 한 봄에 세금을 낼 길이 없어서 할 수 없이 현내면 석호의 동편에 있는 콩 심는 밭 5마지기 … 2곳의 가격을 15냥에 흥정하여 받아 세금을 납부한다. …¹⁶

흉년이 거듭되었기 때문에 지난해 추수했던 곡식을 식량으로 삼아 가까스로 겨울을 넘기면 그나마 다행이었다. 봄이 되어 농사일을 시작해야 했지만 끼니를 잇지 못하기 때문에 이 시기를 항상 궁춘(窮春) 혹은 춘궁기(春窮期)라 불렀다. 굶주려도 세금을 내야 했기 때문에 김휴중은 집안 대대로 전래되던 콩 심는 밭 5마지기를 국치성에게 15냥에 팔 수밖에 없었다.

조선 후기에는 집안 대대로 지켜오던 선산의 일부를 파는 경우도 적지 않았다. 1834년(순조 34) 5월에 신영진(慎永鎭)은 세곡(稅穀)을 납부할 방법이 없자 전래되어 오던 선산의 일부를 국문원(鞠文元)에게 10냥을 받고 방매했다. 이러한 사실은 그가 작성한 다음의 문서를 통해 알 수 있다.

막중한 세곡을 변통하여 납부할 방법이 없으므로 부득이 조상 대대로 물려온 산지가 고창의 탑촌(塔村) 마을 뒤편 교암등(橋岩嶺)에 있는데 길의 위아래를 경계로 10냥에 흥정하여 위의 사람에게 영원히 방매한다…¹⁷

조선시대에는 산지가 공유였기 때문에 개인이 소유하지 못했다. 다만 조상의 묘를 쓰면 일정 범위 내의 산지를 점유(占有)하도록 했다. 그러나 조선 후기가 되면서 일정 범위가 크게 확대되는 한편 사유화가 진행되었기 때문에 공공연하게 이를 사고팔기도 했다. 위의 산지 매매문서는 이러한 과정을 잘 보여주는데 세곡을 낼 수 없자 선산을 방매하는 일이 조선 후기에는 적지 않았다.

한편 해안을 접하고 있었던 홍덕현의 경우에는 배를 통한 유통이 농촌이나 산촌 지역과는 비교할 수 없을 정도로 양호했고 그에 따라 상업이나 유통업 등에 종사한 사람이 적지 않았다. 이는 사람들이 장사하기 위해 자금을 빌리면서 작성한 아래의 수표(手標)를 통해 유추해 볼 수 있다.

무인년(戊寅年) 12월 17일 ○○○에게 주는 수표

… (내가) 장사를 하기 위해 위 댁에서 채전(債錢) 70냥을 매달 5분(分)의 이자로 빌려 쓰고 내년 10월 그믐 안에 60분의 이자를 (본전과) 아울러서 갚겠다는 뜻으로 이와 같이 수표를 작성한다.

표주(標主) 김권(金權)…¹⁸

16 同治三年甲子三月初七日 鞠致聲前 明文 右明文事 當此窮春 稅納無路 勢不得已 縣內面石湖東片伏在太種田五斗落 …二作庫 叱 價折錢文拾伍兩 捧納稅是遺 … 田主 金休仲(着名)…(전북대 박물관 소장 고문서 No 5199)

17 道光十四年甲午五月十一日 鞠文元前 明文 … 莫重稅谷 辦納無路仍乙于 不得已傳來山地伏在高敏塔村後橋岩騰[嶺의 誤] 路上下爲限 折價拾兩 右人前永永放賣爲乎矣… 自筆山地主 幼學 慎永鎭[着名](전북대 박물관 소장 고문서 No 5135)

18 戊寅十二月十七日 前手標 右爲手標事 商賈次 右宅債錢柒拾兩 以每朔五分例得用 而限明年十月晦內 並六十利 備報之意 如是成標事 標主 金權(着名)…(전북대학교 박물관 소장 고문서 No 5164)

신미년(辛未年) 12월 10일 ○○○에게 주는 수표

… (내가) 장사를 하기 위해 위 사람에게 채전 18냥을 매달 5분으로 빌려 쓰고 이달 그믐 안에 본전과 이자를 아울러 갚겠다는 뜻으로 표를 작성한다.

수표주(手標主) 노기준(魯基俊)¹⁹

위의 두 수표는 돈을 빌리면서 작성한 일종의 차용증서라 할 수 있다. 이 수표를 작성한 시기는 조선 후기가 분명한데 다만 무인년과 신미년이 정확히 어느 해인지는 알 수 없다. 김권과 노기준은 모두 장사를 하기 위해 모인으로부터 돈을 빌리고 그러한 사실을 인정하는 문서를 작성했는데 이처럼 장사를 위해 돈을 빌리는 경우를 농촌과 산촌 지역에서는 찾기가 쉽지 않다. 그것은 아래에서 살펴 보듯이 흥덕현의 사포(沙浦)에 삼세미(三稅米)를 거두어들이는 해창이 있었다는 사실과 밀접한 관련이 있을 것으로 판단된다.²⁰

3. 조선 후기 향리 사회의 변화와 갈등

1) 향리 사회의 변화

조선 후기에 수령들은 자기 휘하에 있는 3개의 청(廳)으로부터 도움을 받아 그 지역을 통치할 수 있었다. 이 3개의 청은 향청(鄉廳), 작청(作廳), 장청(將廳)이다.²¹ 향청은 그 지방의 양반을 대표하여 수령에게 자문 역할을 했으며 1명의 좌수와 2명의 별감으로 구성되었다. 그러나 조선 후기에는 자문 기구라기보다는 속관(屬官)처럼 변화하였다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 행정 실무의 기능이 더해져서 고을의 사정에 따라 호적 작성을 총괄하는 호적도감(戶籍都監)을 비롯하여 대동세 수납 등을 총괄하는 대동감관(大同監官)이나 수세감관(收稅監官) 등이 설치되었다. 작청은 행정 실무를 도맡아서 실행하던 향리들로 구성되었으며 중앙의 6부 체제를 모방하여 6방(房)으로 체제를 갖추었다. 그러나 업무가 다양해짐에 따라 방(房) 아래 색(色)이 설치되기도 했으며 최고의 향리직인 호장이 기능이나 역할에 따라 안일호장(安逸戶長)이나 정조호장(正朝戶長) 등으로 세분되고 모든 권한을 총괄하는 섭호장(攝戶長) 등으로 다양하게 변화하기도 했다. 장청은 지방의 치안과 군사 업무를 전담하는 기구로 군관(軍官)이나 장교(將校) 또는 순교(巡校) 등으로 이루어져 있었는데 이들은 무임직(武任職) 혹은 무임관(武任官)이라 했다. 시기에 따라 선무군관(選武軍官)이나 기패관(旗牌官) 등도 장청

19 辛未十二月初十日 前手記 右手記事段 商賈次 右人前 債錢拾捌兩 以每朔五分例得用 而限今晦內 并本利 備報之意 成標事 手標主 魯基俊(着名)(진북대학교 박물관 소장 고문서 No 5170)

20 海倉在縣北十里沙津浦 東庫南庫北庫 卽捧稅所(『興德邑誌』, <倉庫>. 규장각한국학연구원 소장); 水仙閣 在縣北十里沙津浦 縣監李命峻建 卽捧稅所也(같은 책, <公廩>. 규장각한국학연구원 소장)

21 나선하, 「19세기 초 羅州 鄉吏層의 契組織과 邑權의 동향」, 『한국사연구』 130, 192쪽.

에 소속되었다.

조선 후기가 되면서 지역에서는 여러 가지 변화가 있었는데 그중 하나가 향리층의 변화이다. 이전에는 대대로 향리를 배출한 가문의 출신만이 오로지 이역(吏役)에 임명되어 업무를 수행했는데 임진왜란 이후부터는 향리 가문이 쇠퇴하자 그 가문 출신이 아닌 자들이 가리(假吏)라는 이름으로 이역을 수행하기 시작했다.²² 원래 가리 출신들이 대를 이어 부역(父役)을 승계하려면 이를 허락하는 이조(吏曹)의 첩(帖)을 발급받아야 했다. 그래서 식년(式年)마다 각 고을에서는 이안(吏案)을 작성한 후 중앙에 올려 허락을 받았다. 그런데 중간에 각 고을에서는 이러한 제도의 엄중함을 깨닫지 못한 채 그릇된 인습에 따라 절차를 밟지 않았고 이조에서도 이를 바로 잡지 않아서 마침내 그 제도가 거의 폐지되었다. 그 결과 각 지방에서는 가리가 자기의 마음대로 대를 이어 가며 향리직에 오르게 되니 그 폐단이 적지 않았고 세습 향리와 구별도 쉽지 않았다.²³

조선 후기에 홍덕현에서도 가리가 향리직에 오르는 일이 있었다. 바로 담양국씨(潭陽鞠氏)의 사례가 그러한 사실을 잘 보여준다. 담양국씨는 조선 후기에 태인에서 세거하다 홍덕으로 이주하여 이역을 수행했다.²⁴ 홍덕의 담양국씨 고문서 중에 그들의 거주지나 직역(職役) 등을 파악할 수 있는 호구단자(戶口單子)나 준호구(準戶口) 등이 전하지 않아서 그들이 언제 어느 곳에서 세거하다 홍덕현으로 입향(入鄕)하여 어떤 직역을 맡았는지 알 수 없다.

그러나 『담양국씨대동보(潭陽鞠氏大同譜)』에 따르면, 국은창(鞠殷昌, 1715~?)이라는 인물이 18세기 중엽에 전라도 태인(泰仁)에서 홍덕 읍내로 이거(移居) 했으며²⁵ 그로부터 얼마 지나지 않아 그의 손자인 국양오(鞠養吾, 1778~1851)가 향리의 최고위직이자 명예직인 호장(戶長)에 오르고²⁶ 그의 증손자인 국용헌(鞠龍憲, 1796~1886)은 하리(下吏)로 향리의 인사권을 쥐고 있다고 알려진 이방(吏房) 등을 역임했다.²⁷ 따라서 홍덕현에서도 조선 후기에는 대대로 아전직을 세습하던 향리와 다른 지역에서 살다 들어온 사람들이 가리로서 함께 향리직을 수행했음을 알 수 있다.

한편 지방에서 무임직을 역임했던 성씨를 살펴보면 일부는 향리 가문과 중복되었다. 기왕의 연구에 따르면, 경상도 경주부 지역의 향리직과 무임직에 종사하는 주요 성씨는 최(崔), 김(金), 이(李), 손

22 壬癸以後 鄉吏凋殘 假班熾盛 挾富肆豪者 闖發濫意 略無顧忌 強弱不侔 紀綱漸弛…(『安逸房考往錄』序)

23 土官鄕吏假吏驛吏等 凡繫外衙前名色 … 莫非管總本曹 故如假吏之續承父役者 必爲來呈本曹 … 許施給帖然後 始爲陞鄕是乎所 其陞降黜陟 都在本曹處分之如何乙仍于 在前每當式年 各邑各驛 修吏案呈本曹矣 中年以來 外方未諳制法之嚴重 因循不行 而本曹亦不申飭 幾至廢却 … 近來外邑 … 任自陞鄕 多有弊端云(『掾曹龜鑑 續篇』 권1, 〈正宗朝吏曹關文〉)

24 담양국씨가 홍덕으로 입향하게 된 경위에 대해서는 김영준, 앞의 논문 참조.

25 殷昌 … 自泰仁移居興德邑內(『潭陽鞠氏大同譜』卷 1, 101쪽.)

26 고창 담전에 살던 김지근이 1833년(순조 33)에 산지를 ‘국호장’으로부터 구입하여 망부(亡父)의 장사를 지냈으나 묘지가 불길하다는 말을 듣고 구매를 취소하면서 작성한 한글 문서가 있다.(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5140 참조.) 여기에서 말하는 ‘국호장’은 국씨(鞠氏)로 ‘호장(戶長)’을 역임한 인물을 가리키는데 그가 여러 가지 정황으로 국양오일 것으로 추측된다.

27 下吏鞠龍憲 右謹陳所志矣段 近來人心不古 橫徵勒徵 作爲勝事 而豈有甚於本邑舊京邸吏金學潤之無據巨測者乎 今春矣身以吏房 債事之時 不衣不食之京債集口口錢也 新延時禮木錢也 外他細音條也 并本利 合二千一百四十兩 長在杖囚 足不履地… 乙卯十二月 日…(전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 5074-1.)

(孫)이나 그 나머지 성씨들은 향리직 또는 무임직에만 임명되었다고 한다.²⁸ 이러한 점은 다른 지역에서도 발견되는데 예컨대 충청도 『비인현읍사례성책(庇仁縣邑事例成冊)』을 살펴보면, 인리(人吏)는 임(林), 조(曹), 김(金), 전(田) 중에서 20인을 선발해 임명했고 장교(將校)는 박(朴), 한(韓), 김(金), 고(高), 전(田), 서(徐) 중에서 5인을 뽑아 임용했다.²⁹ 이처럼 비인현에서는 김씨와 전씨가 향리직과 무임직에 모두 임명되었지만 나머지 성씨는 그 중의 어느 한쪽만 임용되었다. 향리직이나 무임직 모두 맡겨진 업무를 처리할 지식과 능력을 갖추어야 선발될 수 있었는데 지방에서는 그것을 갖춘 인력이 많지 않았기 때문에 빚어진 현상으로 판단된다.

그런데 이런 무임직에도 조선 후기에 역시 변화가 있었다. 지역에 따라서 향리직을 거친 후 후 무임직에 오르는 경우도 있었고 그에 따라 자연히 향리직보다 무임직을 신분상 상위로 대우하는 일도 있었다. 예컨대 경상도 기장현(機張縣)의 경우, 향리를 거친 후 장교로 임명되는 것이 하나의 관례였으며 그에 따라 하리는 하인(下人)으로 취급하는 한편 장교는 중인(中人)으로 대우했다. 1801년에 그곳에서 유배살이를 하던 심노숭(沈魯崇)은 그러한 관행에 따라 장교로 승진하지 못한 채 아전으로 퇴임한姜道文(姜道文)을 하대했다가 봉변을 당한 바 있다.³⁰

지방사회에서 무임직인 장교가 향리직인 하리보다 우위에 놓이게 된 것은 1710년(숙종 36) 10월 이후로 추정된다. 조정에서 각 고을의 관속(官屬)을 작대(作隊)하는 문제가 논의된 바 있는데³¹ 이때 제조(提調)였던 민진후(閔鎭厚)가 “병사(兵使)와 영장(營將)이 각 지역을 순회할 때 … 재능을 시험하여 상을 주도록 하되 … 하리(下吏)로서 재능이 다른 사람보다 뛰어난 경우에 그를 장교(將校)로 선발하면 비단 그들이 고무되어 권장이 될 뿐만 아니라 각 고을에서도 사적인 조련(私練)을 하지 못할 것입니다.”라고 한 바 있다.³² 따라서 그 이후에 각 고을에서 장교를 하리보다 우대하는 일이 있었을 것으로 판단된다.

조선 후기에 흥덕현에서는 향리직과 무임직 또는 향임직에 종사하는 사람들은 어느 성씨 출신이며 그들에 대한 대우가 어떠한지에 대해서는 관련 자료가 없어서 알 수가 없다. 그런데 다행히 국용헌이 탄원서를 제출하면서 자신의 직역을 밝혀놓았기 때문에 이를 정리해서 그의 이력을 살펴보면 다음과 같다.

28 권기중, 『강무당선생안』을 통해 본 조선시대 무임층의 존재양상, 『조선시대사학보』, 2022.

29 人員 … 人吏 林·曹·金·田中二十人式 將校 朴·韓·金·高·田·徐中五人式…(『읍지』 9, 아세아문화사, 272쪽)

30 夏間 余獨臥室中 有一人入來 不拜坐 … 問所業 答言吏役退仕 問陞校 曰未也 來此(機張縣-인용자註)後 待人儒鄉禮之 校生與將校 待之如京之中人 吏屬待以下人 此人(姜道文-인용자註)既謂退吏未陞校 則不可不爾汝之 其時無辭而去矣 得奴後來乍聞如與人叱辱聲 余惟詰之 對曰 厥漢何漢 向進賜主辱說 至謂如渠漢 向吾爾汝之云云 故小人不得不辱之矣 余且叱止之 而心惟之矣(『南遷日錄』 上, 215쪽)

31 나선하, 앞의 논문, 202~207쪽.

32 提調閔鎭厚所啓 判府事李曾以各官官屬作隊之意 陳達分付 … 若令兵使營將巡歷時 … 試才論賞 下吏…而才藝超衆者 或拔置將校 則不但渠輩興勸 各邑亦不得私練 … 上曰 依此申飭可也(『비변사등록』, 60책, 숙종 36년 10월 7일.)

〈표 2〉 국용헌의 이력

번호	시기	직역	근거
1	1845/10	下吏	5078
2	1846/09	下吏	5077
3	1847/03	下吏	5043
4	1854/02	下吏	5079
5	1854/05	下吏	5060-3
6	1855/12	下吏(吏房)	5074-1
7	1858/06	行首軍官	5036-1
8	1859/05	行首軍官	5076

국용헌은 1845년(헌종 11) 10월에 자신의 아들 국영범(鞠英範)이 받아먹지도 않은 환미(還米)를 납부하라는 통보를 받자 그 원인을 조사하여 미창색(米倉色)이던 진효근(陳孝根)이 중간에서 농간을 부린 사실을 밝혀냈다. 그래서 국용헌은 자기 아들이 부당한 환미를 납부하지 않도록 해달라고 흥덕현감에게 요청했는데 이때 그는 자신의 신분을 하리(下吏)라 밝혔다.³³ 이후 국용헌은 1846년 9월, 1847년 3월, 1854년 2월과 5월, 1855년 12월에 여러 가지 이유로 탄원서를 관에 제출했는데 이때마다 자신의 신분을 하리라고 썼다. 그중 1855년 12월에 제출한 탄원서에서는 “금년 봄에 제가 이방(吏房)으로 (있으면서) 업무를 잘못 처리했을 때”라고 말하는 점으로 미루어 1855년 봄 무렵에는 이방의 직책을 맡고 있었음을 알 수 있다.³⁴

이처럼 이방까지 역임했던 국용헌은 1858년(철종 9)에 행수군관(行首軍官)이 되었다. 이는 그가 제출한 탄원서를 통해 알 수 있다. 국용헌은 하리 유광모(柳光模)에게 돈을 빌려주었으나 갚지 않자 소장을 제출한 바 있는데 당시 그의 신분은 행수군관(行首軍官)이었다.³⁵ 행수군관은 군관의 업무를 총괄하는 무임직의 우두머리다. 유광모가 국용헌에게 돈을 빌린 이유는 무과(武科)에 합격한 그 아버지의 도문연(到門宴)을 열기 위해서였다. 유광모처럼 향리를 역임한 사람이 뒷날 무과에 급제하면 군관으로 진출하는 것이 훨씬 수월했을 것으로 짐작되는데 그의 아버지가 무과에 도전하여 합격한 것 역시 그러한 것을 위한 발판이었으며 그랬기 때문에 도문연을 더욱 성대하게 치르기 위해 빚까지 냈던 것으로 추정된다.

한편 흥덕현에서는 가리 출신이었던 담양국씨가 향임직(鄉任職)이라 할 수 있는 감관(監官) 등에

33 下吏鞠龍憲 右謹陳所志矣段 … 不意今者 矣身子英範名米還一百六石 成把掌出送 故聞甚驚駭 即往倉所 查考根因 則昨年米倉色陳孝根呈狀出錄是如 故且問孝根 則癸卯春捧稅都吏之稅米 未收記傳來 故作還出送是如爲乎所 … 以此推之這間奸謫虛實 可以洞燭 故敢此仰訴 特爲詳查頗給 毋至橫徵之地爲白只爲… 乙巳十月 日 …(전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 5078)

34 下吏鞠龍憲 右謹陳所志矣段 … 今春 矣身 以吏房 債事之時 … 乙卯十二月 日 …(전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 5074-1)

35 行首軍官鞠龍憲 右謹陳所志矣段 矣身於下吏柳光模處 己亥年其父及第到門時 懇請得給錢爲三十兩 … 前後所捧 合爲二百餘兩是乎所 其間稱托遷推之說 今不必枚達 而果爲促報於年前 則待都書員任出 而準數報償之意 丁寧爲言矣 當此任出區處之日 托病在家 頗無報償之心是如乎 … 同錢二百十六兩 依渠言 責捧於渠之任出之意 特爲題下事 處分行下爲只爲 … 戊午六月初十日 …(전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 5036-1)

임명되기도 한다. 이러한 사실은 국용현의 아들 국경순(鞠曠珣)의 사례를 통하여 알 수 있다.

〈표 3〉 국경순의 이력

번호	시기	직역	근거
1	1888/05	北浦船旅閣主人	5113
2	1888/10	北浦收稅監官	5112
3	1889/03	浦稅監官	5109
4	1900/01	首巡校	5068

홍덕현감은 1888년(고종 25) 5월에 국경순을 북포선려각주인(北浦船旅閣主人)에 임명하였다. 이때 임명되는 직책의 정식 명칭은 ‘북포소재경기충청도강원도함경도급도내무문권선여각주인(北浦所在 京畿忠清道江原道咸鏡道及道內無文券船旅閣主人)’이다. 홍덕현에는 사포(沙浦)를 비롯하여 후포(後浦)와 우포(牛浦) 및 석호(石湖) 등 4개의 포구가 있었는데 북포는 4개의 포구 중 가장 북쪽에 있는 후포를 지칭하는 것으로 판단된다. 조선 후기에 포구를 통한 상품유통이 활발해지자 명례궁(明禮宮)과 경화사족들은 이곳을 도여각(都旅閣)과 선여각 등을 설치하여 세금을 걷었다.³⁶ 홍덕현에서도 선여각 주인을 임명하고 대신 그로부터 돈을 받아 공용으로 사용했는데 국경순은 이때 1,000냥을 납부했다.³⁷ 이로 말미암아 국경순은 경기도, 충청도, 강원도, 함경도 4도의 선박 및 전라도 내에서 문권(文券) 없이 운행하는 선박의 상품 등을 위탁, 보관, 운송할 권한이 생겼다. 이 외에도 외지에서 온 객상(客商)에게 돈을 빌려주는 금융 활동과 식사와 잠자리를 제공하는 숙박업 등도 해서 적지 않은 이익을 얻을 수 있었다. 임명된 기간은 1888년 6월 1일부터 이듬해 5월 30일로 만 1년 동안이었다.

홍덕현감은 그로부터 5달 뒤에 국경순을 북포수세감관(北浦收稅監官)으로 임명했다.³⁸ 이때 정식 직책은 ‘북포수세감관 상도선여각관분주인(北浦收稅監官 上道船旅閣官分主人)’이었는데 ‘상도선여각관분주인’은 앞서 임명된 ‘경기충청도강원도함경도급도내무문권선여각주인’ 명칭이 너무 번거롭기 때문에 축약해서 표현한 것으로 추정된다. 따라서 그는 이전에 임명된 북포의 선여각주인 직책은 그대로 유지된 채 새로 북포수세감관 직책을 겸하도록 한 것으로 판단된다.

한편 국경순은 1900년 정월에 홍덕현감에게 탄원서를 올려 자신이 수순교(首巡校)에 임명되어 이를 수행한 지 이미 3년이 되었다고 말하고 있다. 수순교는 순교 중에서 우두머리인 行首巡校를 가리키는데 국경순은 자신의 나이가 이미 70세가 되어 공적인 업무를 수행하기 어렵고 게다가 신병까지

36 『全羅道興德縣沙浦後浦牛浦石湖四浦口都旅閣主人節目』(규장각한국학연구원, 奎 18288의 17)

37 鞠曠珣 北浦所在京畿忠清道江原道咸鏡道及道內無文券船旅閣主人 以禾利例 捧價壹千兩而放賣公用 則自今六月初一日 以明年五月三十日至 舉行向事 戊子五月初六日 行官(着押)(전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 5113)

38 行縣監爲差定事 北浦收稅監官上道船旅閣官分主人 差定爲遣 合下仰照驗施行須至帖者 右下閑良鞠曠珣 準此 戊子十月初二日 … 行縣監(着押)(전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 5112)

있어서 대부분 누워지내기 때문에 특별히 교체해 달라고 요청했다.³⁹ 따라서 국경순이 적어도 1898년 어느 때부터 수순교로 임명되었다는 것을 추정할 수 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 담양국씨는 조선 후기에 태인에서 흥덕으로 이거한 후 가리로서 이역(吏役)을 담당하기 시작하였다. 또 이역을 담당할 지 얼마 지나지 않아 호장과 이방 등을 역임하는 한편 무임직이었던 행수군관 등도 수행했다. 나이가 수세도감과 같은 향청의 직책도 수행했던 것으로 판단된다. 조선 말기에 흥덕현에서 담양국씨처럼 수령을 돕는 구실아치들이 출신 신분에 따라 청(廳)을 엄격히 구분하지 않고 업무나 성향 및 능력에 따라 상호 이동하며 수행하고 있었음을 알 수 있다.⁴⁰

2) 향리에 대한 비난과 향리 내부의 갈등

이제 향리를 비롯한 구실아치들이 지역에서 어떠한 업무를 수행하고 그 과정에서 지역의 상하민인(上下民人)으로부터 어떠한 평가를 받았는지와 임명이나 수행 과정에서 발생한 갈등은 어떠한지를 살펴보겠다. 우선 흥덕현감이 1888년 정월에 각 마을에 내린 전령을 살펴보자.

지금 접수된 순영문(巡營門)의 감결 내에 “순사가 부임한 지 거의 1년이 되어 가는데 돌이켜보면 백성을 위해 세금을 줄이는 시책을 거의 실행한 적이 없다. 그런데 마침 호비(戶裨) 김제봉(金濟鳳)이 영리(營吏) 조하섭(趙夏燮)과 결탁하여 횡령했다가 추징당한 돈 2만 2천여 냥과 도취공전공해(都聚公錢京絃) 및 결전(結錢) 중 서울에 납부하고 남은 몫 1만 1천여 냥 합하여 3만 4천여 냥은 한 가지 폐단을 구제하기 족하다. 그런데 폐단을 구제하는 방법으로는 균등하게 베푸는 것이 제일 좋으며 균등하게 베풀 때는 결전의 폐단을 구하는 것이 제일 낫다.

도내의 결전(結錢) 원총(元摠)은 6만 8,469냥 1전 8푼인데 위의 3항목의 돈 3만 4,234냥 5전 9푼과 견주어 살펴보면 그 절반이 된다. 그래서 결전의 절반을 감하여 받겠다는 뜻으로 사리에 맞게 충분히 의논하여 이에 본 고을에 감결(甘結)을 발송한다. 정해년(丁亥年)의 결전 원총 중 절반만 걷어 영문으로 실어 보내라.

돌아보니 봄이 시작된 지 이미 며칠 지났으므로 반드시 수납한 것이 많을 것이다. 감결이 도착한 즉시 수령이 친히 결전수쇄책자(結錢收刷冊子)를 살펴 철저히 사실을 조사하고 그 절반을 계산해서 가납(加納)한 것은 관청(官廳)에서 돌려주되 이미 납부한 것을 돌려줄 때 중간에서 이를 가로채는 폐단이 없지 않을 것이니 충분히 검칙(檢飭)하여 아전들이 장난치지 못하게 하라. … 이 감결의 내용을 한글로 번역하여 한문과 함께 곳곳에 게시하여 한 명의 백성도 이에 대해 알지 못하는 폐단이 없도록 하라.”고 하셨다.

이에 따라 (현감인 내가) 한문과 한글로 전령을 내리니 면내의 각 마을에 하나도 빠뜨리지 말고 알리고 본 면의 결전 원총 중 절반에 대해 이미 납부한 것과 납부하지 않은 상황을 소상하게 책자로 만들어 보고해서

39 首巡校鞠暉珣 右謹陳所志矣段 矣身首巡校舉行 于今三年是乎所 … 矣身賤齡 今爲七十之境 奉公末由是乎諒 加之以身病 常多委席是如乎 特軫如右之情狀 所帶之任 卽爲改遞 以安公私之地 … 庚子正月 日(전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 5068)

40 전라도 나주에서도 이러한 현상이 있었다는 연구 결과가 있다. 나선하의 앞의 논문 참조.

관정(官庭)에서 가납한 것을 살펴서 돌려줄 수 있도록 하라. … 원 전령의 내용을 소상히 파악한 후 사람들이 왕래하는 거리에 게시하여 한 사람도 모르는 폐단이 없도록 하는 것이 마땅하다.⁴¹

당시 전라순찰사 즉 전라감사는 위에서 살펴본 바와 같이 이헌직(李憲植)이었는데 그는 부임한 지 거의 1년이 다 되었지만, 백성들을 위해 세금을 줄여주는 정책을 실시한 적이 없었다. 그런데 마침 감영의 구실아치들이 횡령하다 발각되어 추징당한 벌금과 서울에 납부하고 남아 있는 돈 등 3만 4천 여 냥이 있었다. 당시 전라도에서 납부해야 하는 결전이 6만 8천 냥이었는데 추징한 벌금 등이 꼭 그 절반이었기 때문에 이것으로 대신 메꾸면 결전의 반절을 면제해 줄 수 있었다. 그래서 전라감사는 여러 차례 고심한 끝에 정해년(1887)의 결전을 절반만 걷도록 각 고을에 지시했다.

그런데 이때가 세금을 거두기 시작한 지 상당히 지났으므로 이미 납부한 사람도 적지 않을 것이었다. 그래서 이들에게는 거둔 세金的 절반을 돌려주도록 지시했는데 돌려주는 과정에서 아전들이 공간을 부릴 우려가 많았다. 감사는 아전들이 중간에서 부정을 저지르지 못하도록 수령에게 단단히 검칙하도록 지시했다. 아울러 감사의 지시를 한글로 번역하여 한문 원문과 함께 거리 곳곳에 게시하여 백성들이 세금 감면을 모두 알 수 있도록 하라고 명령했다. 위 전령은 홍덕현감이 전라감사의 지시를 받고 이를 면임이나 서원 등에게 전달하기 위해 작성한 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전라감사는 벌금과 남아 있던 예산 등을 활용하여 도내 백성의 정해년 결세의 절반을 덜어주는 선행을 베풀었다. 그런데 결세를 걷기 시작한 지 이미 상당히 시간이 지났기 때문에 이미 납부한 자들도 있었다. 그래서 감사는 이미 납부한 사람에게는 그 절반을 돌려주도록 지시했는데 이 경우 중간에서 아전 등이 가로챌 가능성이 있었다. 감사는 이를 막을 수 있도록 고을의 수령에게 아전을 감독하도록 하고 아울러 이러한 내용을 한문과 한글로 게시하여 백성들이 모두 알 수 있도록 했다.

홍덕현은 바다를 접하고 있었기 때문에 해안에 거주하는 주민들은 자염(煮鹽)을 생산했다. 요즈음은 바닷물을 자연 증발시켜 만든 천일염을 사용하지만 조선시대에는 이를 끓여서 소금을 만들었기 때문에 바닷물을 끓이는 솥 즉 염부(鹽釜)에 세금을 부과했다. 전라감사는 이와 관련하여 1888년 8월 5일에 홍덕현감에 다음과 같은 감결을 보냈다.

41 傳令草 卽到付巡營門甘結內 使之南莅 迨近一週 思所以爲民省斂 而苦無可施之策矣 際有戶裨金濟風符同營吏趙夏燮貪贓條查徵錢二萬二千餘兩 都聚公錢京孩 及結錢中京納剩餘條一萬一千餘兩 合三萬四千餘兩 足可爲撝弊之一方 而第其撝弊 莫若均施 均施之節 亦莫若撝弊於結乙仍于 就道內結錢元摠六萬八千四百六十九兩一錢八分 以上項三條錢三萬四千二百三十四兩五錢九分 較計則是爲折半也 減半收捧之意 爛尙停當 茲以發甘本邑 丁亥條結錢元摠中 折半條從 磨鍊排捧 輸上營門 而顧今開春有日 必多已捧者矣 到甘卽時 親執結錢收刷册子 築底查實 計其半條 而加納者 自官庭還出給是矣 已納還推之際 不無中間乾沒之弊 十分檢飭 無使吏輩操縱是遺 … 將此甘辭 眞諺翻騰(謄의 誤) 揭付坊曲 俾無一民不知之弊教是故 茲以眞諺傳令 面內各里 無一遺漏 罔夜知委爲旆 就本面結錢元摠中 折半條 而已納未納消詳 修成册報來 以爲自官庭 計其加納 還出給之地是矣 … 原令畢知委後 揭付通衢 俾無一民不知之弊 宜當者 戊子正月卅日(전북대 박물관 소장 고문서 No 5122)

이 고을에서 가을에 납부해야 할 염부세(鹽釜稅) 70냥 1전 6푼에 대해서는 이미 (완납하라는) 명령을 발송했고 (이번에 감영에서) 감관(監官)을 파견한 이유는 군수(軍需)가 매우 시급했기 때문이다. (7월) 그믐의 기한이 이미 지났음에도 전혀 납부하지 않아 갈등을 일으키니 아전의 습속이 매우 해괴하다. 감결이 도착하는 즉시 엄하게 담당 아전과 감관을 신칙하고 이미 납부한 것은 영수증을 받아서 빨리 고환(考還)하도록 하라. 납부하지 않은 것은 즉시 실어 보내 잠시라도 지체하다가 더 큰 불화로 번지지 않도록 하는 것이 마땅하다.⁴²

염부세는 봄과 가을에 두 차례 나누어 납부토록 되어 있었다. 흥덕현에서 가을에 납부해야 하는 염부세는 70냥 1전 6푼이었는데 이미 납부를 재촉하는 명령을 내리고 또 이를 독려하는 감관도 파견했다. 그러함에도 불구하고 7월 그믐인 기한 안에 흥덕현에서는 한 푼도 납부하지 않아 갈등이 생겼다. 전라감사는 이러한 갈등이 아전의 해괴한 습속에서 비롯된다고 판단했다. 그래서 감결을 흥덕현 감에게 발송하여 즉시 담당 아전과 영문의 감관에게 엄하게 신칙하도록 했다.

이어서 이미 납부한 것은 영수증을 받아 즉시 고환할 수 있도록 하고 납부하지 않은 것은 즉시 감영으로 실어 보내 더 큰 불화를 일으키지 말도록 지시했다. 고환은 사실을 확인하고 돌려보내는 것을 말하는데 여기에서는 흥덕현에서 감영에 염부세를 발송하면서 받았던 영수증을 제출하면 감영에서 이를 확인한 후 돌려주는 절차였다. 운송 수단이나 세금 수납 체계가 발달한 요즘의 시각에서는 이러한 확인 방법이 이상하게 보이겠지만 당시로서는 가장 명확한 확인 방법이었다.

감사는 위 감결에서 염부세를 독촉하는 이유로 ‘군수(軍需)가 매우 시급했기 때문’이라고 했는데 이에 대해서는 다음의 감결을 보면 그 구체적인 내용을 알 수 있다. 전라감사는 앞의 감결을 보낸 지 보름이 지난 같은 달 18일에 다음과 같은 공문을 보냈다.

염부세(鹽釜稅)는 오로지 병정(兵丁)의 급료(給料)를 지급하는 자금이다. 그런데 금년의 작황이 흉년이니 백성의 사정이 급박함은 바다나 육지나 마찬가지다. 새로운 세전(稅錢)을 만들어 거둘 방법이 없기에 병정의 훈련을 잠시 중지하자는 뜻으로 지금 왕에게 계(啓)를 올리고 이에 감결을 발송한다.

이 고을에서 봄과 가을 두 차례 내는 염세(鹽稅) 가운데 이미 납부한 것과 납부하지 않은 것 및 이미 받았으나 아직 올려보내지 않은 세금의 액수를 소상하게 구별하여 책자로 만들어 보고하여 참고할 수 있도록 하라. 감관(監官)은 엄하게 신칙하여 (책자를) 올려보내라. 봄에 받아서 가지고 있는 염부세는 즉시 올려보내고 가을에 받아야 할 것은 독촉하지 마라. 읍리(邑吏)와 영감(營監)이 만일 염민(鹽民)에게 (세금을 이미) 받고서 중간에 은닉하고 있으면 적발하여 형벌에 처하고 유배 보내는 것을 그만둘 수 없다. 그러니 충분히 조칙(操飭)하고 이 감결의 내용을 염부(鹽釜)가 있는 각 곳에 게시하여 한 사람도 (이러한 사실을) 알지 못하

42 甘結 興德 本邑秋等鹽釜稅錢 在七十兩一錢六分 已爲發令是遣 監官者 寔由於軍需之萬分時急矣 晦限已過 初無來納 以致葛藤 吏習駭惋 到甘卽時 嚴飭該吏監官處 已出給條 受捧票 星火考還 未出給條 亦卽輸上 無至暫滯 大生梗之地 宜當者 戊子八月初五日 午時 都巡使(着押)(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5129)

는 폐단이 없도록 하라.⁴³

전라감사는 연해(沿海)의 고을로부터 염부세를 받아서 병사의 급료를 지급했던 것이다. 그런데 흉년이 들자 염부세를 걷기 어려웠다. 농사를 짓는 농민이나 소금을 만드는 염부(鹽夫) 모두 생활이 궁핍했기 때문이다. 그래서 전라감사는 국왕에게 병사의 훈련을 잠시 중단할 것을 건의하고 흥덕현에 감결을 발송하여 후속 조치를 지시했다.

전라감사가 지시한 후속 조치는 봄에 걷어야 할 염부세는 이미 납부한 것과 납부하지 않은 것, 흥덕현에서 이미 걷었으나 감영에는 아직 보내지 않은 것 등을 상세히 구분해서 보고하고 가을에 내야 할 염부세에 대해서는 재촉하지 말도록 하는 것이었다. 그러나 그가 더욱 관심을 가진 것은 고을의 아전과 감영의 감관이 서로 짜고서 염민으로부터 받은 염부세를 은닉하고 있지 않은가 하는 점이었다. 그래서 감사는 이런 사실이 적발되면 엄한 형벌에 처하고 유배까지 보내겠다고 엄포를 놓았다. 아울러서 이러한 사실을 곳곳에 게시하여 염부(鹽夫)도 모두 알 수 있도록 하라고 지시했다.

향리에 대한 비난은 이처럼 세금을 중간에서 착복하거나 은닉하여 부당 이익을 취하는 데에서 그치지 않았다. 세금이 제대로 걷히지 않으면 그에 대한 책임도 지도록 했다. 다음의 감결은 1888년 12월 10일에 전라감사가 흥덕현감에게 보낸 것이다.

무릇 상납(上納)과 관련이 있는 것은 모두 마땅히 기한이 있다. 비록 큰 흉년이 닥치더라도 백성들은 모두 잘 알아서 그 기한을 넘기지 않고 납부한다. 만일 세금을 마련하기 힘들거나 납부하기 어렵거든 지방관은 모든 방법을 동원해 완료토록 하여 백성과 나라를 편안하게 해야 한다. 그러므로 백성이 되어서는 공납(公納) 기한을 어기지 않아야 하고 관리가 되어서는 국가의 제책을 잘 받들어 시행해야 한다.

지금 가을과 겨울에 납부해야 할 공전(公錢)을 차례로 납부해야 하는데 하물며 해가 넘기고 법을 어기면서 체납하는 것은 무슨 까닭인가? 백성이 이미 납부했고 수령 또한 영수증 제출을 독촉하는데 아직도 장부가 정리되지 못하는 것은 중간에서 (아전들이) 착복해서가 아니겠는가?

이 고을(에서 납부해야 하는) 정해년 결전(結錢) 중에서 미납한 것을 걷지 못하고 미루다 지금에 이르렀다. 이는 수령이 독촉하지 않아서인가? 아니면 백성이 세금을 납부하지 않아서인가? 지금에 이르러 뒤늦게 흉년 탕을 하면 이는 이치에 맞지 않는다. 관민(官民)이 이미 납부한 것을 (끝내) 마감하지 않은 죄는 (마땅히) 담당 아전에게 있다. 그러니 감결이 도착하는 즉시 이 고을의 정해년 결전 중 남은 100냥을 가지고서 빠르게 달려와 감영에 바쳐라. 만일 잠시라도 지체하면 결단코 감차(監次)를 보내어 (담당 아전을) 잡아 와 엄히 징

43 甘結 興德 鹽釜稅錢 專爲兵丁額料之資 而今年年形 值茲歉荒 民情遑汲 海陸一般 則新創稅錢 末由準捧 故兵丁習藝 姑爲停止之意 今方啓聞 茲以發甘 本邑鹽稅春秋兩等條中 已納未納 及已捧未上送錢數 消詳區別 修成冊報來 以爲憑考之地爲跡 監官段 嚴飭上送 而春等在條 卽爲來納 秋等條 勿爲責捧是矣 邑吏與營監 如或已捧於鹽民 而中間掩匿 則摘發刑配段 不可已 十分操飭 將此甘辭 揭付鹽釜各庫 俾無一民不知之弊 … 戊子八月十八日午時 都巡使(着押)(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5127)

별할 것이다.⁴⁴

전라감사는 위 감결에서 상납에는 모두 기한이 있기에 백성들은 비록 흉년을 당하더라도 이를 기한 안에 납부하기 위해 노력한다는 점을 강조하고 있다. 아울러 수령은 국가의 정책에 부응하기 위해 세금 납부를 독려해야 한다는 사실도 상기시키고 있다. 그런데 지난 정해년의 결전이 아직 완납되지 않은 책임은 결국 아전에게 있다는 점을 주장하고 미수납된 100냥을 속히 감영에 바치도록 지시하고 있다. 세금 납부에 관한 최종적인 책임은 아전에게 있다는 것이 전라감사의 인식이었다.

조선 후기에 세금 납부에 관한 최종 책임이 이처럼 아전에게 있었기 때문에 아전들은 향리직 수행을 기피했을 것으로 추정된다. 그러나 사실은 그렇지 않았다. 지방에서 얼마 되지 않는 향리직에 임명되기 위해 향리들은 치열한 경쟁을 벌였으며 그 과정에서 위법이나 불법도 서슴지 않았다. 이러한 사실은 하리 국홍순(鞠弘淳)이 1861년(철종 12) 12월에 전라순찰사에게 올린 의송을 통해 알 수 있다.

세상에 힘없는 사람을 멸시(蔑視)하며 (사람으로서) 차마 하지 못하는 짓을 자행하는 무리가 있다고 하지만 어찌 이 고을의 이방(吏房) 박래민(朴來敏)과 같은 사람이 있겠습니까? 제가 올해 6월에 내년의 미창색(米倉色)으로 임명을 받았는데 … (박래민이 이 자리를) 그의 매부(妹夫)인 진우정(陳遇楨)에게 주어버리니 억울한 사정이 이보다 심한 것이 무엇이겠습니까? 다른 사람이 이미 임명된 자리를 억지로 빼앗고 혐의를 받을 수 있기에 회피해야 하는 것을 돌아보지 않고 친한 사람에게 (자리를) 주어버리는 극히 부당합니다. 하물며 저는 (돌보아야 하는) 칠십의 노부모를 모시고 있으니 … 지극히 분통하고 원통합니다. 그래서 외람됨을 무릅쓰고 소장(訴狀)과 임명첩(任命帖)을 첨부하여 우리러 하소연하오니 살펴보신 후 권세를 끼고 약한 사람을 모멸하는 박래민의 나쁜 버르장머리를 특별히 엄단해 주시고 제가 미창색에 임명될 수 있도록 명령해 주셔서 하해(河海)와 같은 은혜를 입을 수 있도록 해주시기 바랍니다.⁴⁵

국홍순은 1861년 6월에 다음 해의 미창색 즉 쌀 창고 담당 아전으로 임명되었다. 내년에 수행해야 할 직책을 6개월 전에 미리 임명하였다는 것은 매우 이례적이라 할 수 있지만, 많은 이권이 개입되어 있는 자리였기 때문에 경쟁이 치열했던 것으로 추정된다. 그런데 정작 12월의 인사철이 되자 향리 추

44 甘結 興德 凡係上納 皆有當限 雖在大無之歲 民皆知其進納 而納之不越其限 苟若難辦而難捧 則在分憂之地 備盡方略 而圖其了勘 以便民國 故爲民而無愆公納 爲官而克奉國計矣 見方秋冬等公錢 次第來納 而況經歲愆滯者乎 民已了納 官亦督尺 尙未清帳者 無乃中間乾沒也 本邑丁亥條結錢 未收拖至于今 此或官之不督歟 民之不納歟 到今而談之歲歉 則是奪理也 官民之已勘者未勘 罪在該吏 甘到即時 本邑丁亥條結錢 在條一百兩 持是古 星火之倍進上使是矣 如或暫滯 則斷當官送監差 抑來嚴懲矣… 戊子十二月初十日午時 都巡使(着押)(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5130)

45 興德下吏鞠弘淳 … 世或有蔑視孱弱 恣行不忍之類 而豈有如本邑吏房朴來敏者乎 小人於今年六月日受差明年米倉□□ 與其妹夫陳遇楨是如乎 事之冤枉 孰甚於此 勒奪他人已差之任 不顧嫌避 給其至情 已極乖當 而況乎小人七十老父母下 … 極爲憤寬 故不避猥越 本狀與差紙 粘連仰訴 參商教是後 上項朴來敏 挾權吞弱之習 別般禁斷教是遣 同米□□行下 俾蒙河海之澤爲白只爲 … 巡使道主 處分 辛酉十二月 日(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5038)

천권을 가진 이방 박래민이 갑자기 이 자리를 자신의 매부 진우정에게 주었다. 그러자 국홍순은 현감에게 탄원서를 올려 이를 시정해 줄 것을 요청했으나 수령은 이를 거부했다.⁴⁶ 그래서 국홍순은 현(縣)에 올렸던 탄원서와 미창색 임명첩을 첨부하여 전라순찰사에게 의송을 제출하여 바로 잡아 줄 것을 요청했다.⁴⁷

조선시대에 향리 등을 비롯한 지방의 구실아치에게는 급료를 주지 않았던 것으로 알려져 있다. 따라서 미창색의 자리를 놓고 왜 이렇게 다툰이 심했는지에 대해 얼른 납득할 수 없다. 그러나 사실은 조선 후기에 향리들에게 ‘임료(任料)’라는 이름으로 봉급이 지급되었다. 쌀로 지급할 때는 임료미(任料米)라 하고 콩으로 지급할 때는 임료태(任料太)라 했으나 어느 경우든 매우 적어서 이것으로 생활하기 어려울 정도였다. 1898년(광무 2)에 수교(首校)였던 국경순이 흥덕현감에게 제출했던 청원서에서 “작년 봄에 제가 수교로 임명되어 지금까지 2년 동안 이를 수행했지만 (그간 받은) 임료태로는 옷으로 몸을 가리고 곡식으로 배를 채우기에는 부족합니다.”라고 말한 점을 통해 이를 알 수 있다.⁴⁸ 사정이 그러했기 때문에 통상 봉급이 없다고 알려지게 되었던 것이다.

그러나 대동법(大同法) 실시 이후 관아에 필요한 각종 공물(貢物)을 상인들이 대납하게 되면서 향리 등 구실아치들도 이에 참여해서 여러 관아에 공물을 바치고 그 대가를 받았으며 나중에는 그러한 권리를 매매하거나 상속하게 되었다. 흥덕의 하리 국호봉(鞠鎬鳳, 1860~1944)이 1888년(고종 25) 12월에 제출한 아래의 청원서를 보면 이러한 사실을 알 수 있다.

저의 조카인 국홍택(鞠興澤)이 사망하였으나 (그가) 어영청(御營廳)에 납부해야 하는 무명[上納木]을 개색(改色) 상납하기 위해 적감전(籍勘錢) 170냥으로 이대(移貸)했습니다. 그러나 지금 이를 변통해 값을 길이 없어서 저의 이름으로 되어 있는 호방색재지가(戶房色災紙價) 5결(結)을 방매하려고 하니 입지(立旨)를 작성해 주시기 바랍니다.⁴⁹

위 청원서는 전후 맥락에 대한 충분한 설명이 없기 때문에 내용 파악이 쉽지 않다. 특히 조카 국홍택의 사망과 어영청에 상납해야 하는 무명과 어떤 관련이 있으며 자신의 이름으로 되어 있는 호방색재지가가 구체적으로 무엇을 말하는지, 그리고 조카가 어영청에 상납해야 할 것을 삼촌인 국호봉이 왜 이어받아 납부해야 하는지 등을 알 수 없다. 그러나 청원서를 찬찬히 읽어보면 다음과 같은 몇 가지 사실을 파악할 수 있다. 첫째, 어영청에 무명을 상납하는 권한을 조카 국홍택이 가지고 있었다.

46 수령에게 올린 탄원서를 현존하지 않지만 그가 수령에게 탄원서를 제출했다는 사실은 의송에 탄원서를 첨부했다는 사실을 통해 알 수 있다.

47 이 의송은 미발문서이기 때문에 그에 대한 순찰사의 처분이 기록되어 있지 않다.

48 首校鞠暉珣 右謹陳所志矣段 昨年春 矣身受差首校之任 于今兩年舉行是乎所 所謂任料太 不贍於絲身穀腹是在如中 … 己亥十二月 日(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5040)

49 下吏鞠鎬鳳 … 矣堂侄興澤 已爲身死 而御營上納木改色上納次 籍勘錢一百七十兩移貸 而到今辦納無路 矣名下戶房色災紙價 五結放賣是如乎 立旨成給事 處分爲白只爲 … 戊子十二月 日 … (전북대 박물관 소장 고문서 No. 5045)

둘째, 그가 사망으로 상납이 지연되었지만 그 권한은 당시 관습에 따라 가족에게 양도 또는 상속되었다. 셋째, 삼촌 국호봉이 이를 이어받았으나 이미 해를 넘겼으므로 새로 만든 무명 즉 개색 무명으로 납부해야 했다. 넷째, 국호봉은 이를 적감전 즉 호적(戶籍) 작성을 마감한 후 주는 돈 170냥을 빌려 무명을 사서 어영청에 납부했다. 다섯째, 어영청 무명 상납에 대한 물건값이 어떤 이유에서인지 지급되지 않은 상태였는데 어느덧 적감전마저 갚아야 하는 시기가 도래했다. 여섯째, 국호봉은 적감전을 갚기 위해 자신이 가지고 있던 호방색재지가 5결에 대한 권리를 방매하기로 결정했다. 일곱째, 이 권한을 방매하려면 이것이 국호봉에 있다는 사실을 관에서 증빙해 주어야 했다. 여덟째, 국호봉이 흥덕현감에게 탄원서를 올려 입지 즉 증빙서를 발급해달라고 요청했다.

이 청원서를 통해서 파악할 수 있는 중요한 사실은 국홍택과 국호봉이 각각 관청에 공물을 바치고 그에 대한 대가를 받을 수 있는 권리 또는 권한을 가지고 있었으며 상황에 따라 이를 매매나 양도 또는 상속을 할 수 있었다는 점이다. 국홍택은 어영청에 무명을 상납하는 권한을, 그리고 국호봉은 호방색재지가와 관련된 권한을 가지고 있었으며 필요에 따라서 이를 양도나 상속 또는 매매할 수 있다는 사실이다. 바로 이러한 권한이 있었기 때문에 조선 후기에 향리들이 이권이 많은 자리에 임명되려고 치열한 다툼을 했던 것이다.

그런데 흥덕에는 다른 지역에 없는 커다란 이권이 있었으며 이를 차지하기 위해 지역사회에서 오랫동안 상당한 소란이 있었다. 그것은 포구(浦口)의 선주인권(船主人權)이었는데 그 초기의 문서를 살펴보면 아래와 같다. 아래의 수기(手記)는 1807년(순조 7) 12월에 작성된 것이다.

대저 이 포구의 선주인은 (포구의 주민들이) 돌아가며 거행하라는 뜻으로 관가에서 처분이 내려졌는데 각각의 주인들은 이를 거행할 방법이 전혀 없다. 그래서 해당 연도의 주인을 합쳐 하나로 만들어 가격을 22냥으로 정하여 수대로 받고 (선주인을) 방매한다. 뒷날 각각 담당 연도에 대해 잡담이 있으면 이 수기를 지니고 관에 고발해서 증빙할 일이다.⁵⁰

이 수기에 따르면, 흥덕현감은 북포의 주민들에게 1년에 한 명씩 선주인의 역할을 수행하도록 지시했다. 그러나 포구의 주민들은 단지 그곳에 거주하는 사람일 뿐 오가는 상선(商船)의 입출항을 관리하거나 뜨내기 선원(船員) 등을 통제할 수 있는 권한이나 힘이 없었기 때문에 선주인의 역할을 제대로 할 수 없었다. 그래서 주민들은 자신들이 담당해야 선주인의 권한을 합쳐 다른 한 사람에게 넘겨주고 22냥을 받았다. 선주인 역할을 해야 할 주민이 11명이었는데 각기 2냥씩을 받기로 합의했기 때문에 가격을 이처럼 결정했으며 매도(賣渡) 기한은 11년이었을 것으로 추정된다.

50 聖上八年丁卯臘月三十日 前手記 … 大抵本浦船主人輪回舉行之意 官家處分教是乎所 各其主人舉行 萬無之路 故各各當年主人 合以一口 折價貳拾貳兩 依數奉上放賣爲去乎 日後各其當年 若有雜談 則持此手記 告官憑考事 手記主 李水天(着名) … 咸中伊(着名) 際(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5148)

그런데 19세기 후반기가 되면서 포구를 통한 물류 유통이 활발해지면서 상당한 이권이 발생하자 명례궁은 여기에 도여각(都旅閣)을 설치하여 세금을 걷어 가고 서울에 거주하던 사람들조차 선여각 주인을 차지하기 위해 경쟁이 뜨거웠다.⁵¹ 더군다나 선여각 주인이 포세감관(浦稅監官)까지 겸임하자 이를 차지하기 위한 다툼이 격렬해졌다. 국경순이 1889년(고종 26) 6월에 흥덕현감에게 제출한 탄원서를 보면 이를 알 수 있다.

대개 이 포구의 수세감관의 직임은 이전에 한 번 임명되어 1년을 수행할 때에는 다른 폐단이 없었습니다. 근래에 서로 임명 경쟁하는 까닭에 실패자들이 뒤를 잇고 있습니다. … 이 포구의 수세감관의 직임을 작년 5월에 제가 처음으로 임명받았습니다. 6월에 서울 사람 김응규(金應奎)가 중간에 임명받아 이재묵(李在默)에게 몇 달 동안 일을 맡겼습니다. 7월에 또 국만전(鞠萬銓)에게 자리를 빼앗겼습니다. 그래서 10월에 제가 의송을 올려 다시 임명되어 세의(歲儀)를 짜서 보내고 각종 물품을 낱알이 갖추어 상납했습니다. 그 후 12월에 국만전이 다시 임명을 도모해 올해 4월까지 전후로 8달 동안 파시(波市)와 곡상(穀商)으로 이익을 수천 냥 얻었습니다. 그 뒤 3월이 되어 제가 다시 의송을 올려 임명받았다가 세력을 등에 업은 국만전으로부터 견제를 받아 불과 3일 만에 다시 도태당했습니다. 4월 보름이 되어 영문(營門)에서 관문(關文)을 발송하여 제가 다시 임명되었는데 직임을 수행한 지 40여 일이 지나지 않아 또다시 홍원필(洪元必)에게 자리가 옮겨졌습니다.⁵²

국경순이 이 탄원서에서 말하는 수세감관은 곧 북포 포구의 세금을 받는 포세감관이다. 처음에는 선여각주인의 자리도 겸하여 임기 1년으로 포구의 주민들이 돌아가며 했으며 이때에는 별다른 폐단이 없었다. 그러나 물고기가 한창 잡힐 때 고깃배들이 몰려들어 파시를 이루고 추수 후에 나락을 구하기 위해 곡상이 포구를 드나들면서 이들로부터 얻는 이익이 수천 냥이 넘었다. 그러자 수세감관에 임명받기 위해 권력과 돈을 가지고 있는 자들이 여기에 뛰어들어 경쟁이 아주 심했다. 수세감관이 얼마나 자주 바뀌었는지를 표로 나타내면 다음과 같다.

51 흥덕현의 포구가 언제 형성되고 어떠한 변화 과정을 거쳐왔는가에 대해서는 별고를 준비 중이다.

52 北面沙浦鞠暉珣 右謹陳所志矣段 … 蓋本浦收稅監官之任 在前一差 而周年舉行之時 無他弊端矣 挽近以來 互相圖差之致 債敗者相續而隨 … 同稅監之任 昨年五月日 矣身初爲受差矣 六月日京人金應奎從中圖差 使李在默幹事數朔 七月日又爲萬銓之所奪 故及夫十月日 矣身呈議送還差 而歲儀封裹 各項物種 一一備納後 臘月日萬銓 更爲圖差 只今年四月日 前後八朔之間 波市也穀商也 獲利幾千兩之後 果於三月日 矣身更呈議送而受差是如可 見擠於萬銓之挾勢 不過三日 還爲見汰矣 竟至四月望間 自營門發關 還差於矣身 則這間舉行 不過四十餘日 又見移差於洪元必是乎所 … 己丑六月 日(전북대 박물관 소장 고문서 No. 5032)

〈표 4〉 수세감관의 변동 상황

시기	수세감관	거주지	대리인
1888. 5	국경순	흥덕	
6	김응규	서울	이재묵
7	국만전	흥덕	
10	국경순	흥덕	
12	국만전	흥덕	
1889. 3	국경순/국만전	흥덕	
4	국경순	흥덕	
5	홍원필	미상	

위 표에 따르면 1888년 5월부터 다음 해 5월 사이에 감관이 무려 9번이나 바뀌었다. 평균적으로 수세감관에 임명된 지 겨우 1달 보름을 넘기기 힘들었으며 심한 경우에는 불과 3일 만에 교체되기도 했다. 수세감관의 임명권자는 수령이었으나 이처럼 자주 바뀌게 된 것은 수령으로서도 교체 지시를 하지 않을 수 없을 정도의 권세나 부를 등에 업은 자들이 경쟁했기 때문이었다.

국경순은 앞에서 살펴보았듯이 다른 고장에서 이거한 가리 가문 출신이었지만 흥덕에 세거하던 향리 집안과 경쟁하여 향리직을 역임했다. 뿐만 아니라 무임직 더 나아가서는 향임직까지 임명되었으며 북포 수세감관 등을 차지하면서 흥덕현에서 새롭게 부상하는 일종의 신흥세력이었던 것으로 추정된다.

4. 맺음말

이상에서 살펴본 것을 요약하면 다음과 같다. 전라감사는 감결을 통해 굶주린 백성들을 구휼하고 세금을 감면해 주는 한편 국가의 운영을 위해 정해진 세금은 철저히 걷도록 담당자를 독려했다. 이 과정에서 감사는 자신의 지시 사항을 한글로 번역해서 한문과 함께 곳곳에 게시하여 백성들이 이에 대해 알 수 있도록 조치했다. 흥덕현감은 감사의 지시 사항이 충실히 이행될 수 있도록 실무자를 감독하는 한편 때때로 전령을 내려 구실아치들이 부정을 저지르지 못하도록 감시했다. 흥덕현감 역시 자신의 지시를 담은 전령이 담당자뿐만 아니라 납세자인 백성들에게까지 전달될 수 있도록 조치했다. 흥덕현의 주민들은 자신들의 삶에 밀접한 영향을 주고 있는 현안들의 등장을 통해 수령이나 감사에게 자주 호소하는 한편 납세를 위해 전래되어 오던 토지나 산지 등을 팔고 생업에 종사하기 위해 친지 등에게 돈을 빌렸다. 흥덕현의 주민들은 자신들이 정부에 요구할 것과 백성으로서 의무적으로 실행해야 할 것 등을 힘이 닿는 한 실행하려고 노력했다.

이러한 과정을 통해 흥덕현의 백성들은 정부에서 어떤 정책을 시행하고 감사나 현감이 후속으로 무슨 조치를 하는지를 알 수 있었다. 그 결과 정부의 정책에 대해 지식을 넓히고 감사나 현감의 조치가 실현 가능성이 있는지 등에 대해서도 나름 견해를 갖게 되었다. 또 흥덕현의 백성들은 자신들의 요구 사항을 현감이나 감사에게 건의하여 실현 가능한 것이 무엇인지에 대해서 하나둘 익혔을 것이다. 동학농민전쟁 후 농민전쟁지도자들이 대담하게 집강소의 설치 등을 제안하고 폐정개혁안을 제시할 수 있었던 것은 바로 이러한 지식과 경험이 바탕을 이루었을 것으로 판단된다.

시대에 따라 사회가 바뀌듯 조선 후기 향리의 사회도 점차 변화했다. 임진왜란 이후 대대로 이역(吏役)에 종사하던 향리 사회에 새로운 출신의 가리(假吏)가 등장하기 시작했다. 이들은 향리와 더불어 이역에 종사했을 뿐 아니라 무임직과 향임직에도 진출했다. 향리직이나 무임직 또는 향임직이 종전에는 신분에 의해 세습되었으나 이제는 제한적이긴 하지만 능력에 의해 조금씩 개방되었다. 흥덕의 담양국씨는 바로 이러한 때 능동적으로 대처하는 모습을 잘 보여주고 있다.

시대가 이와 같이 바뀌었지만 향리를 비롯한 구실아치들에 대한 부정적인 시각은 좀처럼 변하지 않았다. 세금을 내야 하는 백성을 온갖 방법으로 착취하고 이들이 낸 세금을 중간에 착복한다는 부정적 시각은 시대가 바뀌어도 여전하거나 오히려 더 심해지기도 했다. 시비법(施肥法) 등의 혁신적인 농사방법이 개발되어 보급되지 않는 한 농업생산력은 갈수록 줄어들 수밖에 없으며 기후 변화에 따라 주기적으로 반복되는 흉년은 백성들의 생활을 어렵게 했기 때문에 납세율이 저조할 수밖에 없었다. 그런데 당시 지배층이나 지식인들은 이 원인을 구조적인 면에서 찾지 않고 단순하게 세금을 걷는 향리층의 부정으로 곧바로 연결하여 그들을 비난했다. 세리(稅吏)는 역사상 어느 시대에도 손가락질을 받았기 때문에 그 누구도 비난의 타당성을 따지지 않았다. 그러나 누군가 수행해야 하는 악역을 수행했다고 해서 그들의 잘못까지 넘어갈 수는 없다. 이제는 차분하게 문서에 근거해서 향리의 역할을 따져볼 때가 되었다고 생각한다.

〈동학농민혁명 전후 홍덕의 지역 상황과 향리 동향〉 토론문

김창수(전남대학교 교수)

발표문을 통해 19세기 후반 홍덕 지역의 작황에 따른 세금 징수 문제, 일부 향리의 구체적 동향을 확인할 수 있었습니다. 토론자가 잘 모르는 영역이고 배우는 부분이 훨씬 크기 때문에 간단한 질문으로 토론을 갈음하겠습니다.

1. 발표문의 분석 대상과 동학농민혁명과의 연관성

현재 발표문은 그 자체로 지역의 사회사를 드러낸다는 점에서 가치가 있지만, 동학혁명과의 직접적인 연관성은 보이지 않습니다. 홍덕의 부세 사안이 동학을 촉발했다거나 동학 전후 향리 계층과의 갈등이 드러날 것이라고 기대했는데 현재로서는 그러한 분석은 진행되지 않은 듯합니다. 만일 최종 논문도 지금과 비슷한 흐름이라면 제목을 일부 수정하는 것이 좋겠다고 생각합니다.

2. 진흥대가로서 관직을 지급하는 시점

발표문의 각주4)에 따르면 賑資를 내는 수량에 따라 수령과 初仕를 허락했습니다. 진흥 재원을 마련하는 방식 중 하나는 空名帖의 발행인데 대개 면역 면천의 기능을 하고 관직의 경우는 비실직을 지급해주었습니다. 그런데 각주4)의 내용과 같이 수령직 등의 실직을 주었다면 그와 같은 대상자는 어떤 계층이고 언제부터 시작되었는지 궁금합니다.

3. 지방 장관의 한글 명령문의 게시 시점

발표문 3쪽에서 이현직의 지시 중 가장 눈에 띄는 것으로 한글 공고문을 언급했습니다. 다만 한글 고시문의 반포는 이보다 훨씬 이른 시기부터 시작된 듯합니다. 임진왜란 시 선조가 한글 교지를 내린 바 있고, 영조의 경우 이인좌의 난을 평정한 후 大誥의 한글/한문본을 팔도에 반포하기로 했습니다.¹ 지방 수령의 한글 고시문은 〈각사등록〉 순조 연간에 확인되지만 조금 더 검색하면 훨씬 이른 시

1 『승정원일기』 영조 4년 4월 25일, “錫五 以備邊司言啓曰 大誥眞諺兩本 今纔畢寫 當爲頒布諸路”

기에 작성되었을 것으로 추정합니다.

4. 동학혁명과 향약소의 관계

발표문 6쪽에서 동학농민전쟁 이후 향약을 실시하고 향약소를 설치했다고 서술했습니다. 다만 향약소라는 용어는 조선 중기부터 나타납니다. 아울러 동학이 확산되면서 이에 대응하기 위해 향약 및 향약소를 운영하는 모습은 선행 연구에서 일부 이루어졌습니다.² 따라서 흥덕 지역의 향약소가 언제 설립되었고 동학농민전쟁 전후 어떻게 변모하였는지를 설명해주시는 것이 좋을 듯합니다.

5. 기타

4쪽

현재) 금년에는 비가 내리거나 햇벌이 나는 등 날씨가 급하게 바뀌었지만

원문) 今年雨暘急時

= 원문의急了 아마도 若이지 않을까 싶습니다.

→ 금년은 비와 햇벌이 적절하여

17쪽

현재) 지금 가을과 겨울에 납부해야 할 공전(公錢)을 차례로 납부해야 하는데 하물며 해가 넘기고
법을 어기면서 체납하는 것은 무슨 까닭인가?

원문) 見方秋冬等公錢 次第來納 而況經歲愆滯者乎

= 12월 10일의 날짜 및 문맥을 고려할 때, 1)납부했거나 납부하는 중 / 2)까닭은 물은 것이 아니라
납부해야 함을 강조하는 맥락

→ 지금 가을과 겨울의 공전을 차례로 납부하고 있으니 해를 넘겨 연체하고 있는 것은 어떻겠는가!
(~연체하고 있는 것은 당연히 내야 한다.)

2 황재영, <1893년 순창군의 향약 실시와 인보조직의 강화> 고려대학교 한국사학과 석사학위 논문, 2020; 박은숙, 「해제」 『하계 일기』, 2009(한국고전종합DB, 검색일 2026.4.20.)

고창지역의 동학농민군 수습책과 사회경제 현안 : 興德縣『民狀置簿冊』 분석

조재곤(서강대학교 연구교수)

머리말

1. 동학농민군 수습책

2. 사회경제 현안

맺음말

머리말

서울대학교 규장각 한국학연구원에 소장되어 있는 홍덕현 『민장치부책(民狀置簿冊)』(奎古.5125-63-v.1-4. 22.3×18cm)은 전 4책, 표지 포함 총 227쪽으로 갑오년(1894) 8월 22일부터 을미년(1895) 6월 27일까지 이 지역 주민들이 현청에 청원한 내용과 이에 대한 처결을 간략하게 기록한 책자이다. 수록 건수는 1책 101건, 2책 243건, 3책 155건, 4책 143건, 합계 642건이다. 현재의 고창군은 1894년에는 고창·무장·홍덕으로 분리되어 있었는데, 당시 홍덕현은 현내면(縣內面)·북면(北面)·일동면(一東面)·이동면(二東面)·일남면(一南面)·이남면(二南面)·일서면(一西面)·이서면(二西面)으로 구성되어 있었다. 동일한 시기 이와 유사한 문서로 현재 확인되는 것은 같은 전라도 진안현과 나주와 도서지방 관련 자료가 있다. 진안현 자료의 공식 명칭은 『민장책(民狀冊)』(갑오 12월 일) 1책으로 1894년 12월 17일~1895년 2월 12일, 표지 포함 총 77쪽으로 고려대학교 도서관에 소장되어 있다, 나주 등의 문서 『민소초개책(民訴草槩冊)』 1책(1894년 12월 15일~1895년 정월 29일), 2책(1895년 정월 29일~2월 21일)은 개인 소장본으로 표지 포함 총 153쪽이다.

조선 후기 이래 이와 유사한 자료는 사송록(詞訟錄)·송안(訟案)·소지(所志)·의송(議訟)·소송지령안(訴訟指令案)·송록안(訟錄案)·제사안(題辭案) 등 각기 이름이 다르고 지역도 전라도·충청도·경상도 외에 강원도·평안도에 이른다.¹ 현재 규장각에 소장되어 있는 전라도 지역 민장치부책은 홍덕현 외에도 영광군(1870~1872, 1897)·전주부(1889)·부안군(1901)·순창군(1905) 등 4개 지역이 확인된다. 주 내용은 사법·부세·동원·신분제도 등과 관련된 것이지만 타 지역은 19세기 중반부터 20세기 초반 기록으로 기간상 차이가 있다.

서술 체계도 일부 차이가 있다. 『민장치부책』은 지역 구분 없이 날짜순으로 정리하였고, 반면 『민장책』의 경우는 면별/날짜별로 정리하였다. 『민소초개책』은 『민장치부책』처럼 날짜순으로 정리하였으나 나주만이 아닌 광주·함평·무안·장성·영광·영암·장흥·능주·강진·완도·진도 등 전라도 서남부 여러 지역과 도서까지 망라하고 있다. 기간상으로 보면 진안과 나주가 1895년 2월까지 기술하고 있지만, 홍덕의 경우는 그해 6월까지로 약간 차이가 있다. 그러나 본문 내용은 각기 해당 지역의 이방(수서기)이 작성한 것으로 담고자 하는 내용은 대동소이하나 작성자의 의지가 크게 반영될 수밖에 없었던 관계로 사안에 따라 구체적인 것도 있고 소략하게 기록된 것이 있다. 이러한 문서가 작성될 수 있었던 배경은 동학농민군을 신속히 진압 수습하여 민심을 추스르고 지방 말단 행정의 원활한 지배를 원했던 고종 정부의 의지가 전라도 관찰사를 통해 관내에 전파되었고 각 지역 단위로 실행에 착수하게 된 것으로 보인다. 당시 전라도 관내 모든 지역에서 이 같은 형태의 자료가 작성되었을

1 조선 후기 민장치부책의 현황에 대해서는 김선경, 1989 「『民狀置簿冊』 해제」 『한국지방사 자료총서 : 民狀編』, 驪江出版社) 참고.

것으로 유추해 볼 수 있는데 아쉽게도 이들 세 지역 외의 다른 기록은 현재 확인되지 않는다.

이 논문은 흥덕현 『민장치부책』을 중심으로 동학농민군 활동 당시 이들에 대한 지역 차원의 수습책이 어떠한 메커니즘으로 기획 추진되었는지를 밝히는 것을 일차적 과제로 삼았다. 그다음은 이 지역 주민들의 생활 경제적 요구사항이 어떻게 반영되었고 좌절되었는가에 관한 사실을 밝히고자 하는 문제의식이다. 이는 동학농민혁명 이후 대한제국 시기의 영학당(英學黨)과 결세(結稅) 저항운동이 고창지역에서 우연히 발생한 것이 아니라 그 연원이 뿌리가 깊은 것으로 역사적 인과 관계를 보다 분명히 밝히는데 유용한 기제가 될 것으로 판단된다.² 영학당 운동은 동학농민혁명이 좌절된 이후 ‘동비여당(東匪餘黨)’ 등으로 표현되고 있었던 희미한 명맥을 유지하면서 남아 있던 일부 동학농민군은 물론 그에 동조하는 인사들과 이전부터 관행화되어 오던 조세 수탈 체제에 신음하던 농민들이 합세하여 새로운 동력 기반을 마련한 것이었다.

『민장치부책』에는 동학농민군으로 판단할 근거가 있는 자료상 처음 보이는 새로운 인물들도 대거 등장한다. 박성언(朴成彦)·이돈섭(李敦燮)·이두영(李斗永)·김막동(金莫同)·조명중(曹明中)·이경화(李敬化)·곽경선(郭京[敬]先)·민공일(閔公日)·박성현(朴成玄)·박성윤(朴成允)·고명보(高明甫)·채명수(蔡明守)·정운서(鄭云西)·김도여(金道汝)·손양숙(孫良叔)·고영언(高永彦)·최덕홍(崔德弘)·김옥현(金玉峴)·전일문(田一文)·김보일(金甫一)·김응문(金應文)·한주석(韓周石)·오중광(吳重光)·남진원(南眞元)·이백수(李伯洙)·이가후(李可厚)·남화일(南化一)·황치서(黃致西)·고영구(高永九)·김장필(金長必)·김익문(金益文)·정대일(鄭大一)·김옥현(金玉玄)·김관일(金寬一)·박영조(朴永[榮]祚)·오제순(吳濟舜)·고제도(高濟棹) 등 총 37명으로 이들에 대한 정밀 조사 분석이 필요하다. 이돈섭·김응문·박영조는 각각 함평·무안·광양 농민군과 동명이인 여부도 확인해야 한다. 이하 본문에서 별도로 각주를 표기하지 않은 경우는 『민장치부책』 각 연월일(음력) 기록 내용임을 밝혀둔다.

1. 동학농민군 수습책

1) 입지(立旨) 발급과 반도(反道) 강요

동학농민군이 진압될 무렵부터 전라도 일부 지역 주민들에 대한 감시와 통제가 일상화되고 이주에 막대한 지장을 초래하였는데 이는 상황이 일단락되는 이듬해 여름에 이르기까지 오랜 기간 그들의 일상을 지배하였다. 흥덕지역 주민들은 동학농민군으로 참여하지 않았고 그들과도 관계가 없다는 입지를 가지고 다니지 않으면 출동한 중앙군과 지방군은 물론 수성군이나 유희군 등 지역의 민병들로

2 조재곤, 2025 「고창지역 영학당과 결세 저항운동」 『동학농민혁명연구』 5.

부터 침탈을 당하는 것이 일상이었기 때문에 현 당국에서 발급한 입지를 소지할 필요가 있었다. 입지(立旨)는 관청의 공식적인 확인 증명서를 말하는데 신청서 또는 청원서 여백에 그 사실을 입증하는 결정문을 부기하였다. 조선 중기 이후부터 통용된 문서 양식으로 토지문기·노비문기 등을 분실도난 소실했을 때 발급을 신청하는 경우가 많았다. 개인의 청원 사실을 관에서 공증해 주는 문서라는 점에서는 입안(立案)과 같으나, 입안이 별지(別紙)의 단독 문서인 데 반해 입지는 청원서 말미에 판결문을 쓴 복합 문서라는 점에서 차이가 있다.³ 『민장치부책』에 의하면 홍덕현 주민들의 입지 발급 요청은 1894년 12월 9일부터 시작되었다.

당일 4건의 사례를 보면, 이남면 월평의 이윤완이 애당초 동학에 들어가지 않았다는 문서 발급 요청에 대해 현에서는 “홀로 맑고 강직하여 소문으로 들어보니 매우 기특하구나. 어찌 옥과 돌이 모두 불에 탈 이유가 있을 것인가? 걱정하지 말고 안도할 것이다”라며 입지 발급을 허락하였다. 북면 사포의 재인(才人) 김춘달 여섯 부자 중 5남 막동(莫同)이 동학에 녹입(勒入, 강제로 들어감)되었다며 반도(反道) 입지 발급을 청원하였다. 이에 홍덕현은 장차 그 죄를 씻기 위해서는 ‘홍적(洪賊)’ 체포에 적극 협조할 것이고 만약 개인적 인연으로 기밀을 누설하고 일부로 놓아준다면 단호히 목매어 경계할 것이니 유념하고 거행할 것이라고 회답하였다. 즉, 농민군 참여자 중 가벼운 혐의가 있는 자에게는 죄를 탕감해 주는 조건으로 그 지도자 체포에 적극 협조할 것을 강요하고 있다. ‘홍적’은 같은 재인으로 동생 계관과 동관을 데리고 천민 부대를 이끌던 이 지역의 ‘동학 거괴’ 홍낙관을 언급한 것으로 판단된다. 이동면 구정 고흥진의 2건의 요청에 대해서는 “강제로 동학에 물들게 된 것은 형세 상 본디 그러한 것인데 지금 모두 스스로 쇄신하여 가히 양습(良習)을 알게 되었구나. 다시는 뒷날의 염려를 만들지 말 것이다”라며 입지를 발급하였다.

다음날인 12월 10일 이서면에서 동학에 강제로 입도하였다면서 ‘반도’ 입지 발급을 요청하였고, 같은 날 일남면 구산의 주민들이 장계하여 본뜻이 아닌 강제로 동도에 들어가게 된 사정을 헤아려줄 것을 청원하였다. 이에 따르면 본 동네의 이경화는 ‘늑늑하게 살고 있는 백성(饑戶居之民)’으로 동학도의 가혹한 형벌을 이기지 못하고 입도하였는데 마을이 더욱 소요하여 생업을 보존하기가 어렵게 되자 본뜻과 달리 사접(私接)이라 칭하였다는 것이다. 아울러 남아 있는 군물을 모두 거두어 바쳤으니 통촉하여 그가 남은 목숨을 보전할 수 있게 된다면 전정으로 더할 나위가 없다며 간절히 호소하였다. 이에 대해 비록 강제로 동학에 들어갔지만 이제야 깨닫고 전과 다르게 되었으니 매우 가상하고 군기 등의 물건을 하나하나 살펴서 관정에 바쳤으나 만약 새로운 사실이 발각되면 마땅히 무거운 처벌이 있을 것이라고 회답하였다. 한편 현내면 동부의 재인 최덕순과 이경태, 이동면 봉서 재인 강정오의 반도 공문 발급 요청에 대해서는 각기 ‘반동(反東, 동학을 부정하였다)’·‘능각전비(能覺前非, 이

3 崔承熙, 2008 『韓國古文書研究』, 知識產業社, 275쪽.

전의 비행을 잘 깨달았다)’·‘절사(絶邪, 사악함을 끊었다)’ 등으로 표현하면서 두려워 말고 안도하라고 회신하였다.

12월 11일에는 이동면의 고필상이 아버지가 경군이 동도를 체포할 당시 형을 받고 사경에 이르게 되었다고 호소하자, “네 아버지가 만약 죄가 없다면 반드시 억울함이 벗겨질 것이니 대진(大陣, 양호도 순무영)에 가서 하소연할 것이다”라고 회신하였다. 동일 같은 이동면 지선의 최영록과 같은 면 상현·신흥·신월·신정·대성의 주민들이 반도 입지 발급을 요청하였는데, 후자는 집단적인 청원이었다. 이서면 이정도는 동도의 군기를 모두 바꿨다면 반도 입지를 발급해 달라고 요청하였다. 이에 도망가서 숨은 도적 괴수를 낚낱이 살피서 잡아서 관정에 바치면 비도의 침탈을 면할 뿐 아니라 마땅히 후한 상을 줄 것이라고 회신하였다. 일서면 서당 재인 김장업의 반도 공문 발급 요청에 대해서는, “거사종선(去邪從善, 나쁜 마음을 내치고 선을 쫓는 것) 이것이 곧 양심이니 두려워 말고 안도할 것이다”라고 회신하였다. 일남면 구암의 재인 조만준·조희준 형제도 동학에 들어가지 않았다는 ‘불입(不入)’ 관련 입지 발급을 요청한 바 있다.

12월 12일에는 이동면 낙산과 은동의 주민들과 일동면 장수 재인 조수봉과 일남면 임리 재인 전도성도 ‘개과(改過) 반도(反道)’ 등장(等狀)을 제출하였다. 이에 조수봉에 대해서는 “말로는 비록 허물을 고쳤다고 하나 본심은 오히려 헤아리기 어렵다”면서 만약 평일 따라다니던 접주를 잡아 바친다면 참작하겠다는 처분을 내렸고, 전도성에 대해서는 “아직 반동(反東)의 증표가 뚜렷하지 않다”라며 각기 광대패 중 동학농민군에 주도적으로 참여한 자들 잡아 바칠 것을 강요하였다. 13일에는 일남면 임리 재인 김상오와 이동면 광주동 재인 김치오가 개과 반도 공문을 청원하였고, 일동면 도동리 재인 김유종이 반동학(反東學) 입지를 청하였다. 이에 대해서는 ‘못된 행위를 하는 여러 놈을 체포하는데 적극 협조할 것을 당부하였다. 당일 북면 관동 재인 김영택은 ‘폐동학(廢東學)’ 공문을, 이남면 고내촌 문장극은 ‘불입 동학’ 입지 발급을 요청하였다. 재인 집단의 조직적 참여는 흥덕지역에서만 볼 수 있는 이례적인 현상이다. 황현은, “백정이나 재인들 또한 평민이나 양반과 더불어 평등한 예를 행하여 사람들은 더욱 이를 갈았다. 손화중은 전라 우도 지방의 백정·재인·역부·대장장이·승려 등 평상시에 가장 천한 사람들을 모아서 별도의 한 부대를 만들었다. 이들은 사납고 악독하기가 비길 바 없었기 때문에 사람들은 이들을 가장 두려워하였다”라고 기록하였다.⁴ 손화중의 당시 활동지는 무장현으로 흥덕의 인접지이다. 흥덕지역 재인 출신으로 동학농민군으로 활동하고 이후 대한제국 시기 영학당 운동에 참여한 흥낙관·흥계관 형제의 사례가 이를 증명한다.⁵ 『민장치부책』에는 보이지 않는 이남면 해천의 재인 김도순도 “본래 천인으로 접주를 칭하고 그 무리를 풀어서 양반을 잡아다가 때

4 黃玹, 『梧下記聞』, 二筆.

5 손태도, 2017 『동학농민혁명과 광대집단의 활동 : 흥낙관·흥계관을 중심으로』 『역사민속학』 53.

리며 노략질하였다”라는 이유로 홍덕의 이교와 수성군에게 체포 처형되었다.⁶

12월 14일 이동면 지선 김성현이 처음부터 동학을 감싸 보호한 사실이 없다는 소장을 제출하였고, 고부 부안면 장동리 인민들이 곽경선(郭京先)은 동도 체포 후 석방되어 관계가 없다며 호소하였다. 그러나 “만약에 범한 죄가 없다면 어찌 관의 의심을 샀겠는가? 번거롭게 하지 말라”고 일축하였다. 곽경선은 다른 기록에는 곽경순(郭京順)으로 되어 있는데 홍덕현의 이교와 수성군이 잡아 체포 처형된 인물이다.⁷ 홍덕현감은 ‘사접(私接)의 괴수’로 “남의 재물을 약탈하고 임신한 부녀자를 향해 포를 쏘아 그 자리에서 낙태시켰다”⁸는 이유로 그를 처단하였다.

동학농민군 수색 처벌 관련한 이 같은 강경한 조치는 12월 전라감사 겸 위무사 이도재 명의의 한 문과 한글로 작성하여 관하 각처에 게시된 다음과 같은 고시문에 기반한 것이다.

- 병기를 반납하고 집으로 돌아가는 자는 살려준다.
- 관가에 신고하고 동학에서 돌아서는 자는 살려준다.
- 집에 있으면서 생업에 충실하고 나오지 않는 자는 살려준다.
- 한 도의 두목을 베는 자는 상금 1만 냥과 수령에 임명한다.
- 여러 적의 두목이라 하더라도 자진하여 다른 두목을 베어오는 자는 죄를 용서하고 상을 내린다.
- 감히 관군을 거역하는 자는 죽인다.
- 감히 연락 쪽지를 돌려 무리를 모으는 자가 있으면 죽인다.
- 감히 병기를 가지고 길에 나타나는 자는 죽인다.
- 감히 사사roi 무기를 숨겨두고 반납하지 않는 자는 죽인다.
- 감히 관청의 어른을 헐박하고 관의 명령을 따르지 않는 자는 죽인다.
- 감히 적의 두목을 숨겨주면서 신고하지 않는 자는 죽인다.⁹

이 고시문을 발송하면서 전라감사는 “내용을 정밀하게 베껴 수백 통을 만들어서, 서둘러 각 면과 각 리에 보내고, 읍촌 중에 사람 통행이 많은 거리의 벽에 게시하여 백성들이 보고 알 수 있도록 하여, 하루빨리 돌아와 살 수 있도록 하라. 두목 놈들은 먼저 각 마을에서 잡아들이는데 억울한 사람들이 해를 입고 한탄하는 일이 없도록 하라”고 지시하였다.¹⁰ 또한 지금이라도 즉시 군기를 바치고 집에 돌아가 각기 안업(安業)하여 농사꾼은 농사짓고 장사꾼은 장사하여 동도를 배반하고 양민이 되면 관군이 하나의 호(戶)라도 양민을 해칠 일이 없을 것이라는 점을 강조하였다. 그러면서 피를 내어 주

6 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 26일, 28일.

7 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 28일.

8 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 26일.

9 黃玹, 「告示文眞諺相雜不錄」 『梧下記聞』, 三筆.

10 黃玹, 「全羅監司甘結」 『梧下記聞』, 三筆.

도자를 처단하면 즉시 상금 1만 냥과 당일로 장계를 올려 수령을 시킬 것이고, 비록 괴수라더라도 서로 잡아 바치면 죄를 사면하고 모두 공을 따져 상을 줄 것이라는 회유책을 제시하기도 하였다.¹¹

한편 12월 15일 흥덕 사족 박태진 등이 부안 '동비' 박성현의 강폭에도 불구하고 사포의 류씨(柳氏)가 절개를 지켰다며 포상을 요망한 사실도 확인된다. 이에 “송죽(松竹)의 정절은 일찍부터 경탄한 바이고 저 박가 놈은 만 번 욕시해도 그 죄가 오히려 가볍다. 즉각 기미를 보아 잡아들여 그 죄를 밝히고 감영에 보고하여 널리 밝혀서 알릴 것이니 물러가 기다릴 것이다”라고 판결하였다. 또 다른 기록에 따르면 같은 사포 지역에 거주하는 송관수는 자신 본가의 제수인 류씨가 남편이 죽었을 때 손가락을 깨물고 허벅지의 살을 빼어 내었으며, 늙은 시아버지를 봉양하는 데 며느리의 도리를 극진히 하였다는 내용의 호소문을 선유사에게 제출하였다. 그러면서 작년 여름에 부안 연곡의 동학도 박성운·박성현 형제에게 욕을 당하였다가 깨어나서 손가락을 깨물어 원통한 사정을 적은 글 한 장과 ‘지원극통(至冤極痛, 지극히 원통하다)’ 네 글자를 쓰고 그대로 자결하였는데 아직 억울함을 풀지도 못하고 정려(旌閭)도 내리지 않았다고 선처를 청원하였다. 이에 선유사도 법망에서 빠져나간 박가 형제를 조속히 잡아들일 것이며 류씨의 절조는 즉시 감영에 보고하여 장려할 것이라고 회답하였다.¹² 송관수는 흥덕지역에서 ‘토평좌선봉’ 직함으로 민보군으로 활동하면서 동학농민군 토벌에 적극 참여하고 있었다.¹³

12월 18일에는 일남면·이남면 민인 유열 등이 고명보는 동란을 막기 위해 동학에 들어갔고 애당초 죄를 지은 일이 없다며 석방을 요청하였다. 이에 대해서는 범한 바가 없다면 관청에서 조사할 이유도 없으니 다시 번거롭게 하소연하지 말라며 그를 동학도로 판단하고 물리쳤다. 19일에는 북면 하남의 과부 조씨가 아들 채명수의 무죄 석방을 요청하였지만, “동학에 의지해 못된 행실을 한 것을 자세히 들은 바가 있는데 어찌 평범하게 다스리겠는가? 다시 번거롭게 하소연하지 말 것이다”라며 그 또한 동학도로 판단하였다.

1895년 1월 28일에는 고부 하오산의 재인 박권조가 아들 수업이 동도에게 잡혀서 고부에 가 있다면서 공문으로 석방해 달라는 호소를 제출하였다. 그러나 “네 아들이 탈공(脫空, 뜬 소문이나 억울한 죄명에서 벗어남)하는 것은 모두 고부 사또의 명확한 처결 아래에 있으니 어찌 이같이 번번이 인접 고을에 하소연하는가? 오가는 것은 일의 체면상 어려운 일”이므로 고부군의 판단 여부에 일임하겠다고 일축하였다. 한편 같은 날 고부 서부 죽산의 황희계가 아버지와 5촌 숙부가 동도로 본 읍에서 체포되었다는데 생사의 여부를 확인해 달라고 호소한 일이 있었다. 이에 대해서는 고창에 잡혀갔다고 하지만 생사는 알지 못하므로 고창 수성군에게 알아보라고 회신하였다.

11 『金箕述文書』「都巡使全羅監司兼慰撫使告諭」.

12 『宣諭榜文並東徒上書所志謄書』, 을미 정월 14일.

13 『舉義錄』「興德守城廳座目」, 乙未年 4月.

2월 9일 이동면 옥교 이소사가 양반 이씨가 양인을 사서 비(婢)로 만들었는데, 이에 돈을 치러 면속(免贖)하여 본인의 며느리로 삼았지만 지금 다시 침학하고 또한 무고하였다고 호소하면서 처결을 요구하였다. 이에 대해 “분명히 양인인데 어찌 비가 될 수 있겠는가? 송가(宋哥) 놈이 동학을 자택하여 양반을 능멸하는 것은 무거운 죄이니 미진한 것은 참작할 것이다”라고 회답하였다. 같은 달 11일에는 이동면의 김원로가 동학군 고태국이 자신을 동도에 억지로 입도시켰다고 주장하였다. 이에 대해 흥덕관은 판단하기 어려워 김원로와 고태국을 대질하여야 가히 뜬 소문이나 억울한 죄명에서 벗어날 것이라면서 명부(冥府, 사람이 죽은 뒤에 심판을 받는 곳)에 가서 하소연하라고 회답하였다. 고태국은 이동면 교동 출신의 대접주로 1894년 12월 13일 체포 후 즉결 처형되었는데, 당시 그를 참수한 흥덕현감은 “마치 눈의 백태가 없어진 것 같다”라고 비유한 바 있다.¹⁴ 12일에는 이동면의 노(奴) 이득례가 전래하던 비(婢) 문권을 비류가 협박하여 불태웠다고 재발급을 요망하자, 상세히 조사하여 바르게 되돌릴 것이니 돌아가서 기다리라고 답하였다. 15일에는 이남면 세곡 문기삼이 아버지의 석방을 호소하면서 대신 투옥을 요청하였지만 불허하였고, 김응우는 동생의 석방을 호소하였다.

5월 2일에는 이서면의 국만홍이 이미 판 선산 문권을 능탈하였다는 신종풍의 호소에 대해서는 국만홍이 동학에 기대어 능탈한 것으로 판명하였다. 같은 달 9일 오제순이 동습(東習)을 뇌우치지 않고 오히려 도조를 견고 무고하여 호소한다며 법에 따라 처리하자는 일남면 고도사(高都事) 노복(奴卜)의 소장에 대해서는, 이전의 습성을 고치지 못하고 오히려 횡포한 이 같은 패악한 무리가 빼앗아간 물건을 모두 추심할 수 없으므로 선자(先尺, 돈을 받기 전에 관아에 먼저 내던 영수증)는 전과 같이 5석(石)으로 정해서 시행하라는 처분을 내렸다. 20일 북면 사포 윤동원이 이정체의 투장(偷葬)을 호소하자, 동학에 자택하여 양반을 능멸하는 것이 매우 해망하므로 잡아들일 것이라고 회답하였다. 29일 부안 김낙구의 투장 호소에 대해서도 ‘동적의 패악한 습성’으로 규정하면서 20일을 이굴(移掘) 기한으로 설정하였다. 한편 같은 달 21일 고제도가 동도와 체결하고 수도 없이 작폐하며 스스로 허물을 알지 못하고 도리어 남을 무고하고 억지로 도조를 징수한다는 일남면 오제필의 호소에 대해서는, 도조는 1/3로 감하여 즉시 추심할 것이고 만약 서로 힐난하면 특별히 엄히 징계할 것이라고 처결하였다.

입지는 통행 허가권으로도 역할을 하였는데, 흥덕현에서는 이거(移去) 이래(移來)와 관련한 입지를 발급하였다. 갑오년 12월 13일에는 경상도 남해 사람이 장사차 되돌아간다면서 입지 발급을 요청한 바 있다. 무안군 사람도 동난(東難)을 피해 이곳에 왔다 되돌아가니 공문 발급을 요망하였다. 14일에는 해남 사람이 환향(還鄉) 공문 발급을 요청하였다. 15일에도 장성 이거와 해남 환향 공문 발급 요청이 각각 있었다. 17일에는 이진사 댁 홀아비 마부가 무장에서 퇴거하니 공문 발급을 요청하였다.

14 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 26일.

12월 29일에는 경상도 안의와 전라도 금산으로 가는 공문 발급 요청이 있었다. 해를 넘겨 1895년에도 여러 형태의 입지 발급 요청이 이어졌다. 1월 8일에는 동도가 불을 지를 때 문적과 첩지가 불타버렸다는 내용의 공문 작성 청원과 영암 가는 공문 발급 요청이 있었고, 1월 13일 무안 출경 공문, 17일 제주도민의 이거 공문 요청, 20일 환향 비용 지급 요청도 있었다. 23일과 24일에는 성묘차 타지 출장과 인접 지역인 무장으로 가는 공문 작성 발급 청원도 있었다. 2월부터 4월까지 이거에 관한 입지 발급 요청이 이어졌다. 2월 12일에는 장사차 공문 발급 요청도 있었다. 21일에는 정읍과 순창 이거 공문 요청이 있었다. 3월 3일에는 정읍 사람이 본 리에 이거한다고 청원하였고 11일에는 운봉과 태인 이거 공문 발급 요청 2건이 있었다. 12일에는 태인과 고부 이거 공문 발급 요청 외에 2건의 이거 공문 발급 요청이 있었다. 14일에는 고부 이거 공문 발급 요청이 있었다. 3월 26일에는 일남면 아산에서 무장으로 이거하니 공문을 발급해 달라는 요청 외에 1건이 추가되었고 4월 7일에도 다음 이거 공문 요청이 있었다.

2) 민병대[守城軍·民堡軍] 운영과 농민군 체포

홍덕현 이서면의 유생 강영중·박윤화와 고창 대이면 유생 강우중 등은 홍덕현감 윤석진의 협조 아래 수성군(守城軍)을 조직하고 동학농민군 토벌을 기획하였다. 『홍덕수성청좌목(興德守城廳座目)』에는 당시 농민군 체포에 참여한 인사들의 명단과 맡은 직책, 당시의 신분 등이 기재되어 있다.¹⁵ 즉, 지현사 윤석진과 도영장 순무영 별군관 전 감찰 신종관, 좌부장 순무영 별군관 유학 강영중, 우부장 진사 이병광 외에 주희원 진사 김상환 등이 주요 직책을 수행하였다. 다음으로는 도찰원·부찰원·좌참모·우참모·별참모·중군 순무·별장·거행 형리·의곡장·색리·장재·서사·도호장·토포좌선봉·우선봉·도수포장·부수포장·별수포장·좌영술·우영술·도찰형리·화포별장·1대장·2대장·3대장·장교·수성청 도거행직 등의 매우 세분화한 직책을 두었다.

이들은 전라도 동학농민군 주력이 우금치 전투에서 패퇴할 무렵인 갑오년 11월 25일 “지금 곧 듣건대 전적(全賊, 전봉준)이 패주하였다 하니, 왕사가 전라도 경내로 들어가면 너희 백성들이 아마도 살아날 수 있는 때를 만날 것이다. 그러나 손적(孫賊, 손화중)은 아직도 그 기세가 치성하니, 생령들이 스스로 지킬 수 없고, 관은 국가적 근심에 늘 연애(涓埃)의 탄식이 있는바, 적도들이 패배하여 흩어지는 날, 만약 평민들을 살상하는 폐단이 일어난다면 관에서 뜻하지 않은 명령을 내릴 수도 있을 것이다. 그때 너희들은 일제히 대의를 향해 달려 나가 흩어진 적들을 잡아 죽일 것이로되, 먼저 제 몸을 보호할 것이며, 만약 별일 없이 지내게 될 때라도 각자 자리를 지키면서 지휘를 기다릴 것이로되, 만에 하나라도 기밀이 새어 나가는 일이 없도록 함이 마땅하다”¹⁶라는 정부의 ‘밀령(密令)’을 받은 이

15 『舉義錄』「興德守城廳座目」, 을미년 4월.

16 「密令」, 갑오년 11월 25일.

후부터 본격적인 활동을 한 것으로 판단된다.

홍덕 수성군은 중앙군과 전라감영 군에 협조하면서 홍덕 출신 외에도 이 지역에서 활동하던 고부와 정읍 등 인접 지역 농민군 체포에 주력하였다.¹⁷ 이들은 12월 7일 장성에 주둔하고 있던 양호순무선봉진에서 홍덕수성소에 보낸 “비류들이 지금 이미 다 흩어졌으나 이른바 해당 집주들은 반드시 촌려(村閭)에 많이 숨어 있을 것이다. 이들을 낱낱이 적발하여 잡아들이되, 행패가 아주 심하였던 자들은 민인을 모아 공의(公議)에 따라 당장 죽일 것이며, 그 외에 협박에 못 이겨 따른 자들은 문초하여 보고할 것이며, 이리저리 흩어져 달아난 각처의 거괴(巨魁)들에 대해서는 감칙(甘飭, 공문지시)에 따라 거행하도록 하라”¹⁸라는 내용의 전령을 받은 이후 농민군을 체포하고 처형하였다. 고창·무장도 홍덕과 유사한 직책과 임무를 맡는 수성군 편제가 마련되었다.¹⁹ 홍덕현감이 양호우선봉에 보고한 수성군과 민보군의 농민군 체포에 관한 다음의 12월 26일과 28일 두 기록은 이들의 활동상과 진압과정의 상세한 내용을 보여주고 있다.

본 현 현내면 치리의 이청용, 이남면 해천의 재인 김도순, 이서면 사천의 이회풍, 고부의 광경순, 정읍의 신준직 등 5명을 본 현의 수성군과 민병이 잡아서 바쳤기 때문에 즉각 엄중히 조사를 하였습니다. 김도순·이청용·이회풍·광경순은 모두 사접(私接)의 괴수이었고, 신준직은 접사(接司)였습니다. 이청용은 스스로 의병대장이라 부르고 읍과 마을을 제멋대로 다니며 재물과 곡식을 빼앗았습니다. 김도순은 본래 천인으로 접주를 칭하고 그 무리를 풀어서 양반을 잡아다가 때리며 노략질하였습니다. 이회풍은 이번 봄에 고부·장성·전주에서 싸울 때 그곳에 갔고, 원평에서 임금의 명을 받은 선전관을 살해할 때 따라갔습니다. 광경순은 남의 재물을 약탈하고 임신한 부녀자를 향해 포를 쏘아 그 자리에서 사산하게 하였고, 신준직은 적괴 차치구와 속이 통하는 사이로 본 읍에 있는 명례궁 논외 도조 50여 석을 마음대로 팔아버렸습니다. 이 5명을 백성을 모아놓고 죽였습니다.²⁰

‘본 현의 이교와 수성군이 잡아서 바친 동도 중에 이동면 은동의 서상옥, 일서면 진목정의 정무경, 이동면 내옥리의 고성천, 정읍 서남촌의 강윤인, 고부 하오산의 김태운, 무장 사기점의 추윤문, 현내면 치리의 이청용, 이남면 해천의 재인 김도순, 이서면 사천의 이회풍, 고부의 광경순, 정읍의 신준직과 본 현의 좌수 김병규가 잡아서 바친 이동면의 고태국 등 12명은 모두 거괴로서 사람을 죽이고 재물을 약탈하며 무리를 인솔하여 싸움에 나간 자들입니다. 잠시라도 용서하기가 어렵기 때문에, 모두 백성을 모아놓고 목을 베어 경계하였습니다. 본 현의 동적수포(東賊搜捕) 유사(有司) 김재구가 부근의 민병을 인솔하여 동적 거괴인 정읍의 차치구를 잡아서 바쳤는데, 이놈은 전봉준의 후군대장으로 대장기(大將旗)와 숙정패(肅靜牌)를 세우며 포군(砲軍) 400~500명을 거느리고 전라좌도와 전라우도를 두루 다니면서 관장을 능욕하고 아전과 백성을 침탈

17 신영우, 2012, 1894년 「고창지역 동학농민군의 진압과 민보군」 『동학학보』 26, 121쪽.

18 『先鋒陣各邑了發關及甘結』 「興德守城所에 보내는 傳令」.

19 「興德儒生姜泳重等俯伏上書」.

20 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 26일.

하여 그 끝이 없었습니다. 게다가 공주와 논산에 가서 여러 차례 싸움하였던 자입니다. 그래서 읍에서 마음대로 죽이는 것이 어렵기 때문에 형구를 채워 가두었습니다'라고 하기에, 이에 베껴서 보고하고 차치구는 유명한 거괴라고 하니 잠시라도 그냥 두어서는 안 되며 백성을 모아 목을 베어서 경계하도록 답신을 보냈습니다. 그 연유를 첩보합니다.²¹

『민장치부책』에 의하면 흥덕지역 수성군 활동에 관한 내용은 1894년 12월 13일부터 보인다. 즉, 고부 부안면 조소사(趙召史)가 동도 거괴 손화중이 자기 집 근처에서 체포되는 과정에서 두 아들도 고창 수성군에게 체포되었다면서 석방 조치를 해 달라고 호소하였다. 이에 대해 흥덕현에서는 고창 수성소에 공문을 보내 석방토록 할 것이라고 회답하였다. 12월 29일에는 이동면 교동의 이영철이 아버지가 관여한 채내삼의 조포(租菴)를 수성소에 이미 납부하였으니 석방해 달라고 요청하자 다시 조사하여 석방 여부를 결정할 것이므로 물러가 기다리라고 지시하였다. 같은 날 김옥현이 수성소에 납부가 미진하여 현의 옥에 갇히게 되었다며 석방을 호소한 일이 있었다. 이에 대해서는 “빼앗아 취한 전곡(錢穀)의 납부를 이같이 지체하는 것은 죄에 죄를 더하는 것으로 매우 통탄스럽고 놀라운 일이나 해가 가고 날씨도 추워 정상이 매우 측은하므로 잠시 용서할 것이니 신속히 마련하여 마땅히 수성소에 바칠 것이다”라는 처분을 내렸다. 한편 이날 이풍영을 비롯한 흥덕·무장·고창의 ‘의거인’들이 ‘적괴’ 포착과 이단 배척에 관한 조례를 만들어 배포하는 등장을 올렸다. 이에 대해서는, “남보다 앞서 의병을 일으키고 분투하여 자신을 돌보지 않고 거괴를 체포하는 것은 군중의 마음을 격려하여 권하고 남토(南土)에 빛이 남는 것으로 이 같은 실적을 어찌 침묵할 수 있겠는가? 마땅히 감영에 보고하여 포상할 것이니 더욱 수색과 체포에 노력하여 영원히 남을 사마귀를 치우는 것이 마땅하다”라고 회답하였다.

이듬해인 1895년 1월 4일 이동면 외동 민인 송정운 등이 호소하여 사소한 일로 거두고 잡아가는 일을 금단하라고 요청한 일이 있었다. 이에 대해서는 “이같이 배납(排納)하는 것이 어찌 관의 마음이겠는가? 만약 다시 다른 데서 사채(私債)를 징수하거든 이름을 지적하여 보고하면 마땅히 엄히 징계하여 폐를 막을 것이니 염려하지 말고 물러가라”라고 회신하였다. 1월 12일에는 이동면 와석 한경섭이 소모영에 갇혀있는 동생 한중현의 무죄를 호소하면서 석방을 요청하였다. 이에 흥덕현에서는, “네 동생이 만약 도적을 숨겨준 악습이 없었다면 어찌 잡아 갇히게 되었는가? 또한 소모영에 거짓으로 호소했고 또 이같이 번번이 호소하니 전후의 하는 바가 매우 통탄스럽다. 다시는 번거롭게 하소연하지 말 것이다”라며 동학군을 숨겨주었음에도 무고를 주장한다고 판단하여 기각하였다. 1월 30일에는 이서면 용산의 강영중이 단자를 올려 많은 표지(標紙)를 발급하는 데 그중에 도망한 자와 붙잡힌 자를 잘못 기재할 우려가 있다고 표명하였다. 이에 대해서는, “동비를 다스려 죽이고 살리는 것은 오로

21 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 28일.

지 죄의 유무에 달린 것이고 가표(家表)와 신표(身表)의 유무는 관계가 없다. 모두 표(標)와 적(蹟)을 가지고 있으면 아주 큰 차가 있으니 어찌 두려울 것인가?”라며 안심하라고 회답하였다.

인접 지역 수성군이 와서 활동하는 사례도 보인다. 예컨대 1월 6일 이남면 입전 이규삼 등이 장성 수성군이 본 리를 불법적으로 침탈하는 폐단을 금단하라는 호소에 대해서는, 수성군을 칭하면서 이 같이 못된 행위를 하는 것이 동적보다 심하니 만약 다시 침략하면 해당 동에서 낱알이 잡아들일 것이라고 답하였다. 여기서 작폐 원인의 제공자인 장성 수성군은 고창지역 농민군의 장성에서의 활동에도 적지 않은 영향을 준 것으로 판단된다. 동학농민군 활동 기간 인접 지역 간의 상호작용 즉, 일종의 ‘향전(鄉戰)’이 있었던 것이다. 장성 유학자 변만기의 갑오년 10월 28일 자 일기에 따르면, “고창 접이 본부(本府, 장성)로 왔는데, 본 마을에서 점심 4백 개의 밥상을 보내어 바쳤다. 봉연 선비 송성위가 와서 말하길, ‘군수전을 토색하는 일을 피하여 왔다’고 하였다. 각 면이나 리마다 소위 양식쌀과 군수전이란 것을 임의대로 내놓으라고 명령하고, 혹은 사사로운 혐의로 침략하는 폐단으로 인해 사람들의 원성이 들끓었다. 석양에 고창접 천진명(千陣名)이 진영을 황룡시(黃龍市)로 옮겼다”²²라고 되어 있다. 다음 날인 29일에는, “월평의 도소에서 짚신과 기죽(幾竹)을 본 마을에 압류하였다 한다. 어제 신평의 김주환과 이이로가 쫓겨나 광주의 대치로 갔다고 한다. 이날 오후에 고창의 신정옥이 손화중의 급한 기별을 듣고 월평에서 돌아갔다고 한다. 어떤 왜선(倭船) 여러 척이 범성포에 와서 정박하였기 때문이다”²³라고 하였다.

1월 13일에는 북면 회화의 허신서 등이 일동면 백련점의 김응삼이 자신의 면을 넘어와 수막(守幕, 파수막)을 세울 뜻으로 지령을 전하였는데 이를 금단하라고 호소하였다. 이에 대해서는 각기 가까운 데서 일을 지키는 것이 편하므로 김응삼에게 가서 자기의 면을 지키도록 엄히 타이를 것이라고 회신하였다. 일동면의 김응삼이 지경을 넘어 북면 신동·구동 등지까지 와서 파수하는 사례를 말한 것이다. 반면 1월 17일에는 김응삼이 보발(步撥)과 부지군(負持軍) 토색의 폐를 금단하라는 청원을 하였다. 이에, “이와 같은 못된 행위는 동적과 다름이 없다. 이후에도 이 같은 폐악한 무리는 모두 결박하여 잡아서 처단하여 마땅히 통렬하게 징계할 것이니 걱정하지 말고 안도할 것이다”라고 지시하였다. 그럼에도 그 같은 명령이 제대로 집행되지 않았던 것으로 보이는데, 1월 19일 김응삼이 자신 거주지 점막에 보발과 복군(卜軍)이 침범하여 빼앗았다고 거듭 호소한 사실이 보인다.

그러나 수성군과 민보군은 원래 마을 단위의 자발적인 지원으로 구성하는 것이 원래의 뜻이었으나 갈수록 강제 동원의 현상이 나타났던 것으로 보인다. 예컨대 2월 14일 이서면 김학원이 아들 덕권을 수성군에서 면제시켜 달라는 호소에 대해 흥덕현은 “이는 곧 예전의 둔전법(屯田法)이다. 번거롭게 하소연하지 말 것이다”라고 구래의 병농일치의 둔전법을 인용하고 있는 점에서 지방관과 개인의 입

22 邊萬基, 『鳳南日記』, 갑오 10월 28일.

23 邊萬基, 『鳳南日記』, 갑오 10월 29일.

장에 적지 않은 차이가 존재한다. 그럼에도 개개인의 호소는 이어지고 있다. 2월 18일에는 수성별장을 맡고 있던 서부의 박만진이 그 해제를 청원하자 허락하였다. 같은 달 20일에는 현내면 교촌의 이경엽 등 4명의 수성군 면제 청원에 대해서도 “마땅히 바르게 되돌릴 것이니 물러가서 기다릴 것이다”라고 지시하였다. 24일에도 북면의 김귀성이 형의 수성군 임무를 면제시켜 줄 것을 호소한 사실도 확인된다.

농민군 체포가 본격적으로 시작되면서부터는 관찰사의 고시문에 따른 총포와 도검류의 반납도 이루어졌다. 1894년 12월 13일 이남면 신촌 주민들이 총 4자루와 환도 1자루를 습득해서 제출하였다. 다음 해인 1895년 2월 18일 이동면 동산 주민들이 고부의 오명오와 한광언이 총 2자루를 걷어 관청에 바치는 과정에서 자행했던 악행을 호소하였다. 이에 대해 “총을 관청에 반납하는 것은 매우 분명하다. 이치에 부당하게 침범하여 빼앗고 또한 돈으로 대신하여 독촉하여 거두어들인다는 것은 이 무슨 악습인가? 다시 침범하여 포악하게 행동하면 오·한 이 두 놈은 특별히 징계하고 부리나케 잡아 올릴 것이다”라며 침탈과 금전 징수의 관행을 금단할 것을 천명하였다. 2월 23일에도 이남면 서당의 박억조가 산에서 총 1자루를 발견하여 납부하였다고 약장이 보고하였다. 이에 대해, 차후 총을 습득하는 백성이 있으면 잠시라도 지체함이 없도록 하라고 지시하였다. 2월 8일에 이어 3월 4일에도 이동면 내동 주민이 고부의 오명오와 한광원이 이미 반납한 총 문제로 함부로 침탈한다면 재차 호소하였다. 이에 “총을 거두면서 돈으로 대신하는 것을 매우 통탄하고 또한 이전의 단속에도 어려움이 없이 무고한 백성을 함부로 침탈하는 것은 무슨 도리인가? 엄히 조사차 고부에 교리를 보내 부리나케 잡아들일 것이다”라고 지시하였다. 3월 19일에는 서부의 이양수가 군기집물을 고희조에게 전달했다는 입지 발급을 요청하였다.

동학농민군 활동이 완전히 중단되고 그들의 체포가 마무리될 무렵인 4월 7일에는 앞서 흥덕현의 수성군 조직을 주도하였던 강영중 등에 대한 논공행상 청원이 이어졌다. 즉, 이서면 용강 주민들이 강영중의 충효(忠孝) 포상을 청원한 것이다. 이에 대해서는, “의사를 격려하고 분투하면서 자신은 돌아보지 않았고 무공 실적이 가히 금석(金石)에 새긴 것과 같다. 마땅히 감영에 보고하고 포상토록 할 것이니 물러가 기다릴 것이다”라고 회신하였다. 같은 날 용강 주민들이 본 리의 박윤화·박종화 형제 및 최영섭의 충효에 대한 포상을 청원하였고 이에 각기 강영중 건과 비슷한 처분을 내렸다. 이들 모두는 수성군으로 농민군 토벌에 적극 참여한 자들로 당시 강영중은 좌부장 겸 순무영 별군관, 박윤화는 도호장 겸 초토영 별군관, 최영섭은 별참모 겸 순무영 별군관 직책을 수행하고 있었다.²⁴

24 興德縣 編, 『舉義錄』, 『興德守城廳座日』, 『高敞儒生進士金榮喆等上書』 및 『舉義事實』.

3) 작통제(作統制) 실시와 약장(約長)·연장(連長)의 역할

홍덕현도 다른 지역과 마찬가지로 작통제를 실시하여 주민을 통제하고 농민군 은둔자와 가족 및 친인척에 대한 지도와 감독을 시행하였다. 작통제는 “서울과 지방 모두에 5가를 1통으로 하고 통에는 통주(統主)를 둔다. 그리고 지방에는 5통마다 이정(里正)을, 면마다 권농관(勸農官)을 두고, 서울에는 1방(坊)마다 관령(管領)을 둔다”²⁵라는 『경국대전』 호전(戶典) 호적 조에 근거한 것으로 동학농민혁명 이후에는 다소 변형되어 약장과 연장·통장이 주도적인 역할을 하였다. 이 시기 홍덕 인근 지역인 태인군 고현내면의 경우를 보면, “一. 오가작통(五家作統) 중에 한집이라도 조약을 어기면 통수(統首)에게 죄를 물을 것. 一. 조약을 어긴 죄는 먼저 곤장 100대를 치고 집을 허물어 경계 밖으로 쫓아낼 것. 一. 오가작통 중에 한 사람씩 번을 바꿔 수직(守直)할 것. 一. 1면 18동 중에 한 동에 일이 생겨 그 동에서 신호를 보내면, 조약을 같이하는 마을들은 1호라도 빠짐없이 참여한다. 만약 빠진 자는 조약에 따라 처벌할 것. 一. 각 마을의 약장(約長)은 풍모와 지조가 있는 선비로 추천하여 뽑을 것”²⁶ 등을 규정하고 있다.

당시 충청도 면천에 유배 중이던 김윤식은 일기에서, “각 읍에 향약을 시행하고 무리를 모아 방어 하도록 하였다고 한다. 그러나 모든 것들이 산산이 흩어져 통일성이 없고 빈말뿐으로 실효가 없다. 면천읍도 14일에 일제히 모여 향약장(鄉約長)과 각 동의 상존위(上尊位)를 세운다고 하는데, 모두 피할 생각만 하여 마치 일이 어린아이의 장난 같다”²⁷고 적고 있다. 나주 지역에서 도약장으로 활동하면서 민보군을 이끌었던 이병수는, “향약을 보수하여 책으로 만들고 또 각 면 약장에게 각 리의 민호(民戶)를 수정하여 성책하게 한 다음 모두 향교에 모아 등본을 한 부 만들어서 살펴보고 열람하는데에 대비하였다. 대개 왕사(王師, 중앙군)가 남하한 날에 옥과 돌이 모두 타버리는 탄식이 있을까 염려하여 귀화한 자는 스스로 새롭게 하게 했는데 또한 협종망치(脅從罔治, 위협에 따라 따르는 자를 함께 벌하지 않는다)의 뜻이었다”²⁸라고 하였다.

한편 전라감사 이도재는 1894년 12월 농민군 잔여 세력을 색출하고 민심 이반을 방지하고 주민들을 안정시키기 위한 목적으로 ‘오가통절목(五家統節目)’을 작성하여 전라도 전 지역에 배포하였다.

1. 5가구마다 통수(統首)를 두고 25가구마다 연장(連長)을 두어 (이정(里正)과 이장(里掌)은 편의에 따라 겸임하거나 따로 정할 것) 서로 검속하고 살필 것. 1리의 가구 수는 넘으나 1연(連)의 가구 수에 차지 않을 경우 1연의 가구 수에 구애받지 말고 10가구 이하는 합하여 1리로 만들고 10가구 이상은 1연으로 만들 것.

25 『經國大典』 권 2, 戶典 戶籍.

26 『金箕述文書』 「條約節目」, 甲午年 3월 25일.

27 金允植, 『沔陽行遺日記』, 1894년 4월 10일.

28 李炳壽, 『錦城正義錄』, 1894년 10월 26일.

1. 연장은 해당 동에서 관아에 보고하여 임명하고, 통수는 연장이 선정할 것.
 1. 작통성책은 모두 뒤에 수록되어 있는 양식대로 작성하되, 반상·양천·홀아비·과부·고아·자식 없는 늙은 이를 막론하고 만약 작통에 들어가지 않은 자가 있으면 비적의 무리로 간주하고 논죄할 것(성책을 처음 작성할 때 두꺼운 백지를 두 쪽으로 나누어 양식대로 정서한 다음, 관아에 보고하고 문안을 보존할 것).
 1. 빈집 역시 통(統)에 넣되, 집주인이 3개월 동안 돌아오지 않는 집은 연장이 관아에 보고하여 가난하여 집 이 없는 자들에게 허락해 줄 것.
 1. 통을 편제할 때, 통 내의 각호 중에 만약 올봄 이후로 다른 지역에서 이주해 온 자가 있으면 어느 지역에서 이주해 왔는지를 성책에 자세하게 기록하고, 옛 주인이 어느 지역으로 이주해 갔는지 역시 모두 기록 할 것.
 1. 통을 편제한 후에 만약 이사하고자 한다면 통수가 반드시 관아에 보고하여 제사(題辭)를 받은 후에 그 의 이주를 허락하고, 또 새로 살게 된 지방에서는 해당 통수가 반드시 관아의 제사를 살펴서 검증한 뒤에 비로소 거주를 허락할 것.
 1. 산의 움막·토굴·사찰 등과 같은 곳은 부근의 동에 소속시키고 똑같이 규찰할 것.
 1. 통 내의 각호에 손님으로서 유숙하는 자와 이사 가거나 오는 자는 월말에 성책해서 관아에 보고하되, 만약 정황과 행적이 의심스러운 자가 있으면 즉시 관아에 보고할 것.
 1. 통을 편제한 후에 통 내에서 만약 통규(統規)를 준수하지 않는 자, 비적의 부적과 주술을 지냈거나 외우는 자, 군물(軍物 ; 총기·창·칼·탄약·활·화살·북·징·나팔·깃발·깃대 및 일체 군물에 속하는 물건)과 마려(馬驢, 만약 내력이 분명하고 구입한 곳을 확실히 안다면 이것은 논하지 말 것)와 적물(賊物, 가사의 집거나 전곡 및 일체 문서 따위는 절대로 불에 태우지 말고 즉시 관아에 보고하여 가사는 동(洞)을 위해 구폐(擄弊)하고, 재물은 상금으로 쓰거나 군수에 충당할 것)을 감추거나 버리는 자, 그것을 알고서도 보고하지 않는 자, 그것을 보고서도 취하여 관아에 바치지 않은 자, 수상한 사람을 숨겨주는 자(비록 공문과 빙표가 있거나 경영(京營)에서 보낸 사람이라고 칭탁하더라도 또한 잡아 두고 관아에 보고하여 관아에서 증빙하고 심문할 때를 대비할 것), 수상한 사람인 줄을 알고도 잡아 두고 관아에 보고하지 않는 자, 비적의 수괴가 숨어 있는 곳을 알고도 보고하지 않는 자, 관아의 명령을 통하지 않고 사적으로 서로 모이는 자(향약(鄉約)과 면회(面會)의 경우는 구애받지 말고 행하며, 의소(義所)와 민포(民包)의 경우는 즉시 파할 것), 사적으로 통문을 발송하는 자, 사적으로 서로 원한을 갚는 자, 도박을 벌이거나 술에 취해 토하는 자, 출타할 때 하룻밤 이상을 지낼 것인데 통수에게 보고하지 않고 출입하는 자, 이상의 여러 조항을 어기는 자가 있으면 통수는 즉시 연장에게 보고하고 연장은 즉시 관아에 보고하여 추궁해서 실정을 알아낼 수 있도록 할 것.
 1. 통 내에서 한 집이 법을 어겼는데 나머지 네 집이 통수에게 보고하지 않는 경우는 함께 똑같이 죄줄 것.
 1. 통 내에서 법을 어긴 자가 있는데도 통수가 관아에 보고하지 않는 경우는 역시 함께 똑같이 죄줄 것.
 1. 이외의 조처는 관아에서 알맞게 헤아려 법을 마련할 것.
- 제 몇 통 제 몇 호(만약 통수와 연장일 경우에는 각각 두 글자를 더할 것), 유학(幼學, 유학일 경우에는 '유학'이라고 쓰고, 관직이 있는 자는 관함(官銜)을 쓰되 소속 관아, 거주하는 면리의 이름 및 제반 차역

(差役) 같은 것을 쓸 것). 농공상고(農工商賈)로서 예를 들면 농민·고공(雇工)·유상(油商)·염상(鹽商)·주점(酒店)·반점(飯店)·목수(木手)·야장(冶匠)의 부류는 각각 자신의 직업을 쓸 것(이름과 나이를 자세히 기록할 것). 모월 모일에 모읍 모리에서 읍, 협호(挾戶, 위와 같이 기록할 것).²⁹

이 『오가통절목』은 면리별로 오가작통의 방법과 시행에 필요한 세칙들을 12개 항목으로 나눈 것이다. 5가 1통, 5통 1연(連)의 작통 방법과 통수와 연장의 선임 방법, 작통성책의 작성 요령, 빈집·이주자·외딴집·사찰의 편제 방법, 방문자의 보고, 거동 수상자의 처리, 통 내 거주인의 1박 이상 외출 시 보고, 통 내 규정 위반자의 처리 등을 규정하고 통수와 연장은 처벌권까지 행사할 수 있도록 했다. 또한 성책은 민호의 파악에 있어서 관함, 직업 분류, 성명·나이, 전입 연월일 등까지 매우 치밀하게 조사하게 했다. 같은 기간 충청감사 박제순도 관내에 오가작통제를 실시하였는데,³⁰ 전라도와 차이점은 통장과 연장이 명칭은 다르지만 동일한 역할이 부여된 점일 뿐 기타 내용은 대동소이하다.

전라감사 이도재의 ‘오통법’ 실시에 대해 매천 황현은 크게 혼란스러웠던 국면이 겨우 진정되자 백성들을 위로하고 편안하게 모이도록 하기 위해 먼저 호구를 철저히 조사하여 토착민과 타향에서 흘러 들어온 사람들이 서로 숨겨주거나 은폐하지 못하도록 한 것으로 평가하였다. 이 같은 조목을 반포하여 다섯 집으로 한 통으로 만들어 통수를 두고, 다섯 통을 한 연으로 만들어 연장을 두고 무슨 일이 있으면 통은 연에, 연은 관에 보고하고, 행적이 수상한 사람은 전하여 서로 살펴 잡아들여 다스리게 하였는데 이러한 내용을 사람들의 왕래가 많은 곳에 게시하여 알렸다. 그러나 “백성들은 아무도 따라 하지 않았고 문서만 계속해서 시달되는 데 그쳤을 뿐이었다”라고 주장하였다.³¹ 약장은 향약 단체를 주도하는 우두머리이고 다섯 가구를 이끄는 통수와 다섯 통 즉, 25가구를 관할하는 연장 등 최말단 조직의 대표자를 차례로 구성하였다. 그런데 황현의 주장과 같이 전라감사의 오통법에 관한 훈령은 그가 거주하던 전라도 남단의 해안 지역인 광양 일대는 형식적인데 그쳤던 것으로 보이지만 동학농민군 주력이 활동하였던 흥덕지역은 상황이 완전히 달랐던 것으로 판단된다.

예컨대 1895년 3월 4일 이남면 신송의 박봉환이 자신은 양반이 분명한데 작통성책에는 한량(閑良)으로 기록되어 있다면서 약장과 연명으로 개록(改錄)을 청원하여, “동몽(童蒙)으로 개록할 것이다”라는 처분을 받기도 하였다. 흥덕현에서는 작통제가 철저하게 실행되었고 그 과정에서 사실과 다른 내용에 대한 수정 요청과 반영이 있었던 것이다. 향약절목과 함께 작통성책은 한문과 국문으로 번역하여 각 마을에 게시하는 것이 당시의 상례였다. 약장과 연장의 역할을 보면, 약장은 해당 지역의 인구성책(人口成冊)을 새롭게 작성하여 이를 베껴 적고, 각 면의 약장들이 모두 모여 규례와 호적대장 작

29 『五家統節目』, 開國 503년 12월 일.

30 『甲午軍政實記』, 갑오 11월 30일.

31 黃玼, 『梧下記聞』, 三筆.

성에 관해 상의하기도 하였다.³² 또한 수령이 각 면의 약장과 향교의 유사들을 모두 모아 오가작통에 관한 영문절목(營門節目) 15권을 나누어주고 낭송하는 절차를 거치기도 하였다.³³ 이들은 수시로 회합하여 이후에도 면의 상유사·약장·해사원(解事員)과 각 리의 연장·통수가 모여 동학농민군 잔여자가 있는지 없는지를 탐문하고, 3일 안에 다시 실상을 약장에게 고한다는 뜻을 각 리의 연장·통수에게 당부하기도 하였다. 면의 약장과 각 리의 연장이 날이 저물 때까지 약장의 집에서 모임을 가진 일도 있었다.³⁴ 연장은 해당 지역의 지방관이 임명하였는데 장흥의 경우 안량 상면 수서리에 사는 유학 백기효에게 연장 임명 첩지를 주었다.³⁵ 그는 갑오년 12월 소모관에게 동학농민군 진압에 관한 연명 청원서를 제출한 바 있다.³⁶

『민장치부책』을 통해 본 동학농민군 관련 흥덕지역의 약장과 연장의 활동상은 다음과 같다. 1894년 12월 15일 고부 부안면 약장 이병관 등이 광경선은 특별한 죄가 없으니 석방해 달라고 청원하였다. 이에 흥덕현에서는 “이놈이 못된 행실을 부린 것은 온 동네가 모두 알고 있는데 사사롭게 감추고 법을 폐할 것인가? 다시는 번거롭게 하소연하지 말 것이다”라면서 일축하였다. 광경선은 앞서 언급한 동학농민군 광경순과 동일 인물임에도 초기에는 정확한 사실이 파악되지 않았거나 알고도 은폐한 것으로 보이는데 그 과정에서 해당 지역 약장이 민원을 올려 석방을 청원하였지만 얼마 후 처형되었다. 이후 1895년 3월 3일에는 이남면 약장이 면내의 이거(移去) 이래(移來) 사항 관련 정책을 수정하였다고 보고하였다. 그러나 이에 대해 “정책 중 최백천·이계황은 공문을 기다리지 않고 함부로 스스로 이거했고 김세풍은 이래 당시 반드시 해당 읍의 공문이 있어야 했는데, 세 사람이 오고 가는 것을 이같이 보고하지 않은 것은 어떤 복잡한 사정이 있는가? 해당 리의 연장은 결단코 그대로 둘 수 없고 향약장은 점검하고 단속하지 못한 책임이 어찌 없을까? 지금 잠시 한번 용서하지만 이후 각별히 소상하게 유념해서 급히 보고해야 할 것이다”라며 공문 처분 없이 들어오고 나간 내용을 보고하지 않은 약장과 연장에게 책임을 추궁하고 향후 소상히 기재하여 보고할 것을 요망하였다.

주민 통제 과정에서 일부 지역에서는 연장이 자신의 권한을 넘어 일탈하는 사례도 보인다. 예컨대 3월 21일 내외 동산(東山) 연장이 김옥현에게 결세(結稅)를 함부로 거두어간다는 일동면 동촌 김명서의 호소에 대해 이같이 빈번하게 하소연하는 것을 엄히 조사할 예정이고 해당 연장은 잡아들이라고 처결하였다. 반면 같은 날 김옥현이 김관일 등에게 빼앗긴 돈을 되돌려달라는 고부 중리 신두식의 청원에 대해서는 김관일이 죄가 있다고 하나 지금 이미 법망에서 빠져나갔고 또한 공사전(公私錢)이든 함부로 거두지 말 것은 조령(朝令)에도 있고 이른바 ‘접하(接下)’에게 내놓으라고 요구할 수는 없는

32 邊萬基, 『鳳南日記』, 갑오 12월 21일.

33 邊萬基, 『鳳南日記』, 갑오 12월 28일.

34 邊萬基, 『鳳南日記』, 을미 1월 15일과 18일.

35 『東學農民革命 古文書』 「白基孝 任命狀」, 을미년 3월 일.

36 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 29일.

일이라면서 일축하였다. 4월 3일에는 현내면 약정(約正)이 약계(約契)에서 결루(闕漏)한 자를 벌로 무겁게 처벌하자고 주장하였다. ‘약계’는 ‘동약·동계’라고도 하는 사족 중심의 신분 질서와 부세제를 유지하기 위해 만든 마을 단위 자치 조직으로 이에 대해서는, “이 모임에 참여하지 않는 자는 비록 귀화했으나 안으로는 아직도 동학에 물들어 있으므로 이후 만약 다시 적발 지명되어 급히 보고하면 마땅히 엄히 징계할 것이니 십분 통달하여 깨우칠 것이다”라고 회답하였다.

2. 사회경제 현안

1) 농민군의 재산몰수와 족징(族徵)·인징(隣徵)

(1) 농민군의 재물 탈취 상황

동학농민군이 세력을 확장하는 제2차 봉기 시기 흥덕현에서는 농민군이 주민의 재물을 탈취한 문제가 큰 이슈로 되었다. 반대로 그들이 패퇴하여 처단되거나 잠적한 이후에는 지역 주민과 인접 지역에서 ‘동비 토벌’을 명분으로 출동한 민병대에 의한 농민군의 재산 빼앗기가 공공연히 자행되었고 그 가족·친인척·주민에 대한 족징·인징 등의 폐해가 지속되었다. 먼저 농민군의 재산 탈취 관련 내용을 보면, 제2차 봉기가 막 진행되던 1894년 8월 25일 일남면 구산의 박성언·이돈섭·이두영 등이 도인을 칭하고 전제 토색과 악형을 자행하여 이동면 상현 노판숙의 아버지가 사경에 이른다는 호소가 있었다. 이에 대해 흥덕현에서는 “세 놈을 징계차 차꼬를 채우고 엄히 가둘 것이다”라는 처분을 내렸다.

이후 제2차 봉기가 진압될 무렵인 12월 9일 일남면 가평의 재인 김학규가 동도에게 물건을 빼앗겼으니 찾아달라고 호소하였다. 이에 “여러 도적이 행한 흉적이 듣기에 매우 통탄스럽다. 오랑캐로 오랑캐를 공격하는 것(以蠻攻蠻)은 매우 쉬운 일이다. 신속히 체포하면 나라와 개인에게[於公於私] 모두 편하지 않겠는가?”라면서 찾아서 잡을 것이라고 처분하였다. 같은 달 10일에는 이서면 벽송의 이만택이 동도 접주 교동의 고영숙과 조양의 조명중 체포 후 이들에게 빼앗긴 물건을 찾아달라고 청원하였고, 같은 날 부안 김진안의 노(奴) 득이(得伊)가 장성 맥동의 동도가 걸어간 도조를 되찾아달라는 호소가 있었다. 같은 달 11일 북면 사포의 정해선이 동도 접주가 탈취한 도조 20석을 찾아달라고 호소하였고, 이남면 신촌 김재호가 마필을 동도에게 빼앗겼다가 막 돌려받았다며 공문을 발급해 줄 것을 청원하였다. 12일에는 무장 일업의 주민들이 마을의 동도 접주 전일문이 도주 후 남겨놓은 곡식이 적지 않으니 물침(勿侵)의 뜻을 문서로 만들어 달라고 호소하자, 해당 동의 두민은 각별히 지켜서 공납의 흠축에 대비하도록 지시하였다. 15일 북면 오정의 박노수가 부안 동도 민공일이 고조모의 무덤을

팔아버렸다면 그의 체포와 처벌을 요구하고 징벌 다짐의 처분을 받았다. 16일에는 이동면 해평의 황 의철이 함평의 동비에게 소를 빼앗겼다는 호소가 있었다.

장성·함평·정읍·고부·부안 등 인접 지역 농민군이 흥덕현에 들어와서 도조를 징수하거나 소를 징 발하는 등 군수 획득에 주력한 사실도 확인된다. 1895년 1월 8일 이동면 학천의 김경영 등은 정읍 등천 동도가 자신들에게 조(租) 2석을 깎여지게 하고 고부의 정운서와 정읍의 김도여가 동네를 침탈 수색한다고 호소하였다. 같은 달 24일 일서면 김윤현은 부안 손양숙이 시장(柴場) 문권을 늑탈해 갔 다고 호소에 대해서는 특별히 문서를 작성 발급해 주도록 하였다. 1월 30일에는 동도 김보일이 전채 를 탈취하였다는 북면 정만진의 호소와 2월 12일 일동면 김화선이 김보일이 돈을 빼앗았다고 되돌려 받게 해 달라는 청원에는, “특별한 형을 가해서 그 습성을 징계해야 할 것이다”라는 처분을 내렸다. 김보일은 본래 수성군이었는데 농민군으로 전향하여 활동한 사례였다. 3월 2일에는 남진원과 김보일 이 늑탈한 돈을 되돌려받아 경작하게 해 달라는 일동면 계동 김병희의 청원이 있었다. 이에 대해서 는 지금 당장 이작(移作)은 불가하지만 도조는 영칙(營飭)으로 1/3로 감급하고 만약 마름(畝音)이 이 를 어기면 엄히 징계차 압상할 것이라고 처분하였다. 이 결정에는 리의 연장이 동참하였다. 3월 4일 에도 남화일과 김보일의 저작(沮作) 관련 내용으로 호소가 이어졌다.

이에 앞서 2월 12일 동도 김응문이 빼앗아 간 전채를 찾아 되돌려달라는 이남면 박은용의 호소에 대해서는, 김응문은 주범(正犯)이 아니니 책임을 추궁할 수 없다며 다시는 번거롭게 하소연하지 말라 고 일축하였다. 같은 달 15일 작년 가을 고창 동도 임천서가 배를 탈취하고 선상(船商) 미조(米租)를 탈취하였고 지금 홀연 본 섬을 함부로 침탈한다는 이서면 죽도(竹島) 김봉팔 등의 호소에 대해서는, “원범(元犯)이 이미 죽었는데 위협을 받아 떠났다는 것은 무슨 허물인가? 이후에도 만일 이 같은 침 탈이 있다면 엄히 징계하고자 낱낱이 잡아들일 것이다”라고 회답하였다. 28일 죽인 오중광이 동도를 이끌고 짐물을 빼앗아 갔으니 되돌려달라는 이남면 오세기의 호소에 대해서는, “한 사람의 말만으로 는 평가하기 어렵고 또한 죄를 다 심문하지 않았으니 다시 엄히 조사하여 공정히 판결할 것이니 물러 가 기다릴 것”이라는 지시를 내렸다.

3월 3일에는 작청(作廳) 아전들이 작년 동도 시 늑용전(勒用錢)을 맞아서 싸웠다고 주장한 일도 있 었다. 4일에는 일동면 이각수가 삼종 이백수와 이가후 등이 동도를 칭하고 선산 문권과 문중의 도조 를 빼앗아 간 것을 되돌려달라고 청원하자, “모여서 다시 서로 추심하는 일이 없게 할 것이고 만약 다시 이전처럼 하면 마땅히 엄히 징계하여 풍화(風化)를 바르게 할 것이다”라고 다짐하였다. 12일에는 정읍의 김현구가 호소하여 고씨들이 동학을 칭하고 빼앗아 간 문서를 되돌려받기를 청원하였고, 18일에는 일남면 유영록은 고영구가 동란(東亂) 시 빼앗아 간 무쇠솥(鐵鼎)을 되돌려달라고 청원한 일도 있었다. 후자에 대해서는 동학을 빙자하여 솥을 탈취한 그를 압송할 것이며 이 사실을 마을 연 장에게도 지시하였다. 이와 비슷한 사례는 같은 달 23일 박봉용이 농사 소와 밥솥을 탈거한 것을 되

돌려달라는 이남면 김상현의 호소에서도 보인다. 이에 대해서는 “동도가 못된 행실을 부릴 때 빼앗긴 물건을 다시 거론하지 말라는 조령이 있으나 다시 상세히 조사해 보니 원 범죄에 간여한 바가 없으니 징급(徵給)은 거론할 수 없고 심지어 소와 밥술을 빼앗아 간 것은 무슨 패악한 습성인가? 만일 다시 와서 침학하면 데려올 것이다”라고 처결하였다. 3월 21일에는 이남면 반룡의 김익문과 정대일이 동학에 자탁하여 전의표(錢依標)를 침탈한 것을 되돌려달라는 청원이 있었다. 이에 대해서는, “그 죄를 자복하였으나 가지고 있던 수표를 아직 되돌려주지 않는 것은 무슨 이유에서인가? 빨리 독촉하여 거두어들일 것이고 만약 끝어서 미루면 엄히 징계차 김·정 두 사람을 잡아들일 것이다”라고 지시하였다. 반면 같은 달 30일 서울 전동 조판서 맥 차인 박봉래가 한도성 집안 사람들이 시향(時享) 시 가져다 쓴 조(租)를 되찾아달라는 청원에 대해서는 “동학에 기대어 갚지 않는 완고한 습성은 통렬할 만 하나 한쪽 말만으로는 증거하기 어렵다. 한 씨의 산지기를 불러들일 것이다”라 하여 현 상태로는 동학도로 단정할 수 없으니 정밀한 판단을 위한 양자 대면을 지시한 사실도 있었다.

(2) 농민군과 가족의 재산몰수

농민군 체포 처단 후 몰수한 재산과 토지는 ‘속공’이라는 명분을 삼아 혈값으로 매각해서 군수(軍需)나 해당 지역 관청 또는 민보군·유회군 등의 경비에 보태 쓰는 것이 당시의 일반적인 현상이었다. 그러나 사적 용도로 사용하거나 개인의 재산으로 삼는 경우도 많이 보이는데 이는 전국적인 현상이었다.³⁷ 이미 동학농민군 제1차 봉기 직후인 갑오년 6월 교정청에서도 “공사채(公私債)를 막론하고 족징(族徵)을 절대 금할 것”이라는 내용을 의안으로 제시한 바 있었지만,³⁸ 실행되지는 못했다. 제2차 봉기 이후 흥덕현 주민들의 동학농민군 가족에 대한 재산몰수와 족징·인징의 사례를 보면 다음과 같다. 1894년 12월 12일 고창 마명의 김동익 등이 흥덕 사점의 동도의 집에서 미조(米租)와 콩 등을 압류하여 바치니 증빙하는 입지 문서를 발급해 달라고 요청하였다. 같은 달 15일에는 타읍 수성군이 이동면 상현에 들어와 동도라 칭하고 농무계원(務農契員)의 춘작(春作)을 함부로 빼앗는다는 호소가 있었다. 이에 대해 흥덕현에서는, “어떤 민병과 관군을 막론하고 만약 이같이 침탈하면 해당 동에서 결박하여 올려보내야 할 것이다”라는 처분을 내렸다. 28일에는 이동면 김재구 등이 정읍 동학농민군 지도자 차치구 체포 시 곡물과 집물을 속공하였는데, 그의 형 치화가 당시 체포에 참여한 민들에게 책임을 추궁한다는 호소가 있었다. 이에 대해서는, “산에 굴을 파고 곡식을 숨긴 것은 곧 적의 물건이다. 집물 등속은 모두 몰수하여 속공하는 것은 법전에 있으니 또한 소상하게 책으로 만들면 어찌 후일의 염려가 있겠는가? 도적 차치구의 형이 만약 다시 책임을 추궁한다면 차가 높은 잡아들여 마

37 『先鋒陣各邑發關及甘結』「10월 21일 천안군에 발송한 감결[甘結天安郡 二十一日]; 『先鋒陣傳令各陣』, 「전령 무안(務安) 이로면(二老面) 집강과 나주(羅州) 삼향면(三鄕面)의 도검찰(都檢察)에게 보냄. 12월 16일; 『宣諭榜文並東徒上書所志謄書』, 갑오년 12월 23일; 『東援日記』「守城條目; 『召募事實(金山)」충청도 청산향교(靑山鄕校)에 보낸 첩유(帖諭).

38 朴周大, 『羅巖隨錄』.

땅히 엄히 처벌할 것이다”라고 지시하였다.

1895년 1월 14일 일남면 도산의 김영상이 매득한 토지에 대해 고용여가 급전(給錢)을 책임 추궁 한 다면서 호소하였다. 이는 과거 동학농민군으로부터 토지를 매입한 것을 문제 삼아 매수자를 침탈한 것으로 판단되는데, 흥덕현에서는 “비록 동도에게 돈을 지불하고 샀다는 것이 이미 밝혀졌는데 어찌 다시 징수할 수 있겠는가? 개인의 채무를 침범하지 말 것은 이미 전에 단단히 타일렀음에도 만약 다시 토색하면 고용여를 엄히 징계할 것이다”라는 처분을 내렸다. 1월 23일 일서면 진목의 민인은 이백오가 이미 죽었음에도 받을 사체가 있다면서 무리하게 추궁하는 것을 금단해 줄 것을 호소하였다. 이백오는 장여중·이장술·김치오·신득용 등과 함께 갑오년 12월 21일 흥덕에서 양호우선봉진에 체포되어 진중에 갇힌 후 일본군 후비 보병 제19대대로 압송 후 처형된 농민군이다.³⁹ 이에 대해 흥덕현은, “죽었으면 죄를 처벌받은 것이고 살았으면 공홀할 만하다. 막중한 세납을 어찌 축내는 일이 가할 것인가? 이 같은 사체는 모두 논하지 말고 해당 동별로 별도로 거두어들이는 것이다. 만약 다시 사사로이 와서 침학하는 자는 엄히 징계하고 압송할 것이다”라고 처결하였다. 처단한 농민군의 채무를 주민들에게 추정함으로 인한 지역 내의 갈등을 보여주는 사례이다. 한편 다음 날인 24일 북면 사포 두민 김운중 등이 동적 고성천으로부터 탈취한 돈이 성찰(省察)에게 있다며 돌려줄 것을 주장하였다. 이는 일서면 이백오의 사례와 일부 유사점이 보이는데 농민군의 재산을 지역의 주도층들이 나누어 취하는 과정에서 갈등을 빚고 있었음을 알 수 있다. 고성천은 이동면 내옥리 출신 사접주(私接主)로 정읍의 강운언, 고부의 김태운, 무장의 추운문과 함께 1894년 12월 26일 흥덕현 아전과 민보군에게 체포되었다. 흥덕현감에 따르면 그가 갑오년 여름 이후에 평민과 선상의 재산과 곡식을 탈취한 것이 적지 않았고, 10월에 군사를 인솔하여 나주에 갈 때는 선봉으로 불렸다고 한다.⁴⁰ 이에 대해서는, “동학의 못된 행위는 이미 통렬히 징계하였고 또한 사포 창촌(倉村)은 다른 곳과 구별이 있는데 어찌 탕산(蕩散)하기에 이르렀는가? 그 돈은 부리나케 독촉하여 거두어들이고 고·박·이(高朴李) 세 사람은 잡아들이는 것이다”라는 처분을 내렸다. 사포(沙浦)는 흥덕군의 가장 유력한 포구로 상선이 정박할 수 있는 해창(海倉)이 존재하였던 상품유통의 거점이었다.⁴¹

한편 2월 2일 고부의 장복현이 정읍에서 강운언에게 전재를 탈취당한 것을 다른 곳으로 옮겨 놓겠다고 칭하면서 불법적으로 백성들을 침탈한 일이 있었다. 이에 대해서는 “동적에게 빼앗은 물건을 지금 무고한 백성들로부터 침탈하는 것은 도리어 도적의 습성이다”라면서 만약 다시 동네에 들어와서 침탈하면 통수가 그를 결박하여 압송하라고 처결하였다. 2월 12일의 한주석이 위도(鰲島)에서 도주한 후 가산집물을 방매하여 공전으로 납부하고자 한다는 현내면 석호 주민들의 요청에 대해서는,

39 『兩湖右先鋒日記』, 을미년 1월.

40 『兩湖右先鋒日記』, 갑오년 12월 26일.

41 日本陸軍參謀本部 編, 『興德縣』 『朝鮮地誌略(卷八); 全羅道之部』, 明治 21년 11월, 130쪽; 『興德郡邑誌』(光武 3년). 奎. 10771.

“이 같은 도적 무리가 숨어서 범망에서 빠져 있다. 해당 동의 통수는 마땅히 그 죄를 징계하고 도적 한주석 형제 놈들의 집과 토지·집물을 낱날이 압류 방매하여 공납에 보충할 것이다. 만약 사채로 무리하게 추궁하는 바가 있다면 엄히 징계하고 압송할 것이다”라는 처분을 내렸다. 같은 달 24일에는 일남면 칠현동 오제필이 아산의 오정희가 감찰 시 조급전(助給錢)을 거둔 것을 되돌려달라고 요청하자, 다른 지역 동도가 늑탈한 물건을 무관한 사람에게 함부로 침범하여 빼앗은 그를 잡아들이도록 지시하였다. ‘조급전’은 특정 목적이나 사정에 따라 지급된 보조금 또는 지원금으로 주로 가난한 주민들에게 생활 안정이나 재난 극복, 양미 지원 등의 목적으로 지급된 돈을 가리킨다. 3월 22일에는 북면 술도매상(酒卸) 김경조가 동학도가 숨겨놓은 소금을 수성청에 바쳤는데도 김주부가 궁감(宮監)을 칭하면서 강제로 징수한 일을 호소하였다. 이에 대해 흥덕현은, “손적(孫賊)이 노획하여 취한 물건인데 지금에서야 궁감을 지적하는 것이 어찌 말이 되는가? 그 물건에 대해서는 다시 하소연하지 말 것”이라며 일축하였다. 이에 김경조는 26일 바친 소금을 궁감이 궁염(宮鹽)이라면서 표를 강제로 발급한 사실을 추가로 제시하였다. 그러자 이번에는 “손치수가 억지로 임명한 손대현이 어찌 너를 불법적으로 침탈할 것인가? 만약 다시 내침하면 통렬히 금지할 것이고 이른바 수표는 거두어들여 폐해가 없도록 할 것이다”라고 그의 호소를 받아들였다.

4월 11일에는 이서면 사천의 신석범이 이남면 반룡의 박영조가 동학도를 칭하고 탈취한 송추(松楸, 못자리 근처에 심는 나무) 문권을 찾아달라고 호소하였다. 을미년 4월 시점에서 박영조가 ‘동학도를 칭하였다(稱以東徒)’는 표현으로 보아 그를 동학농민군으로 보기는 어렵다. 그럼에도 흥덕군에서는, “이 같은 폐악한 무리를 아직도 엄하게 징계하지 않은 것은 다만 스스로 새롭게 되기를 기약했던 것이었는데 아직도 동습이 남아 있으니 서툴고 고집 센 것은 만 번 통탄스럽다. 그 산의 문권은 송추 값으로 부과하여 공의(公議)에 따라 낱날이 독촉하여 거두어들일 것이고 만약 다시 완강히 거부하면 각별히 엄히 징계차 부리나케 잡아들일 것이다”라고 처결하였다. 윤5월 24일에는 이서면 용산 신영찬이 아직도 허물을 고치지 않고 다시 악행을 행하고 있다는 김봉진의 호소에 대해서는, “완악한 저 신영찬이 이전의 습성을 뉘우치지 않은 것은 만 번 통탄스럽다. 만약 다시 걸려들면 마땅히 엄혹하게 다스릴 것이니 물러가 기다릴 것이다”라고 회답하였다. 6월 8일에는 동요(東擾) 시 중보의 김장필·김장일⁴²에게 빼앗긴 물건을 되돌려달라는 서부면 박도섭의 호소가 있었다. 이에 대해서는, “동비 소요 시 빼앗긴 물건을 지금 모두 받아내는 것은 어렵지만 빼앗아 간 여러 놈은 틀림없이 확실하게 아직 있으니 어찌 다 잃어버렸다고 할 수 있겠는가? 동비를 다스리는 문제는 다시 관정에서 밝혀질 것이고 죄가 큰가의 가닥은 밖에서 침착하게 조치할 것이다”라는 처결을 내렸다.

42 김장일은 이후 1899년 영학당 운동에도 참여한 후 체포되어 옥사하였다. 『司法稟報』 제80호, 「全羅南道裁判所判事閔泳喆報告書」, 1899년 9월 9일.

2) 궁방전(宮房田)과 진결(陳結) 문제

(1) 명례궁과 궁방 관련

명례궁(明禮宮)은 덕수궁의 이전 명칭이자 왕가의 정궁으로 수진궁(壽進宮)·용동궁(龍洞宮)·어의궁(於義宮)과 함께 조선시대 4궁의 하나로 전국 각지에 다수의 궁방전(宮房田)을 소유하고 있었는데 이는 왕실 재정의 많은 부분을 차지하고 있었다.⁴³ 동학농민혁명 직전인 1888년부터 전라도 곡창지대인 흥덕지역도 많은 개인의 논이 명례궁의 궁토에 섞여 들어갔고 농민들은 명례궁이 부과한 결세를 기한 내에 반드시 납부해야만 했고 그 과정에서 갈등을 겪고 있었다.⁴⁴ 흥덕군 북포의 선려각은 1891년부터 명례궁에 소속되어 그곳에서 파견한 도여각이 수세하고 선상(船商)을 중개하면서 수수료 조로 구문을 징수하였다.⁴⁵ 갑오년 12월 흥덕현으로 들어온 정읍의 동학농민군 신준직이 명례궁에 납부할 도조 50여 석을 임의로 처리한 일도 확인된다.⁴⁶ 명례궁의 토지 소유는 갑오개혁 시기 군국기무처의 의안을 거쳐 탁지부 소관으로 이전되었고,⁴⁷ ‘명례궁 소관의 재정을 혁파할 것’⁴⁸이라는 조선 주재 일본 공사 이노우에 가오루(井上馨)의 건의에 따라 과거와 같은 기능이 유지될 수는 없었다. 그러나 이는 문서상의 규정이었을 뿐 갑오년 이후 통감부 시기에 이르기까지 유지되었다. 1888년 토지를 빼앗긴 흥덕 주민 김기일·이병민·김성현·신덕현·이원삼 등은 그로부터 20년 후인 1908년에 이르기까지 억울함을 호소하였지만 해결되지는 못했다.⁴⁹

동학농민혁명 직후 『민장치부책』의 흥덕현 명례궁 관련 사안을 보면, 먼저 1895년 1월 10일 북면 사포의 김낙진의 명례궁의 조가(租價) 상납 차 선박과 담토(畓土) 문서 발급 요청으로 공문을 발급한 일이 있었다. 2월 13일에는 현내면 통야의 정기련이 이용구가 궁방전 조세를 건물 후 도피하였으니 그 조카와 사위에게 이징(移徵)하겠다고 호소하였다. 이에 대해 “궁조채(宮租債) 지급 시 어떻게 이같이 깊이 헤아리지 못했단 말인가? 수량이 있는 공전(公錢)은 흠축할 수 없으니 이민(李民, 이용구)에게 가서 알리고 신속히 구획할 것이다”라고 판결하였다. 그러나 이 일은 해결되지 않았고 그 결과 3월 11일 정기련은 이용구가 궁조가(宮租價)를 거간한 것을 되찾아 달라고 재차 청원하였다. 이에 여러 번 관의 명령을 거부하고 당연히 보고할 것을 보고하지 않은 이용구의 행위는 만 번 통탄할 일이므로 그를 부리나케 잡아들일 것이라고 처결하였다. 그러나 3월 23일 정기련은 이용구가 견어간 궁조가를 되돌려달라고 또다시 청원하였고, 이에 “전후 관의 단속이 지엄하거늘 어찌 이처럼 지체되

43 18세기 말~20세기 초 명례궁의 재정구조와 추이는 李榮薰, 2011 「大韓帝國期 皇室財政의 기초와 성격」 『경제사학』 51 참조.

44 왕현중, 1991, 「19세기 말 호남지역 지주제의 확대와 토지문제」 『1894년 농민전쟁연구』(1), 역사비평사.

45 김영준, 2021 「19세기 말 고창 흥덕 세거 담양국씨가 소송문서의 특징」 『東洋古典研究』 85, 216~217쪽.

46 『兩湖右先鋒日記』, 갑오 12월 26일.

47 黃玹, 『梧下記聞』(三筆) 「議案」, 갑오 6월.

48 『羅巖隨錄』, 갑오 음력 9월.

49 『全羅道庄土文蹟』, 융희 2년 9월. 奎, 19301. v.37.

는가?”라며 엄히 다스려 독촉하여 거두어들이고 이응구는 잡아들일 것이라고 하여 세 차례 호소 만에서야 겨우 문제를 해결하려는 노력을 보이고 있었다. 그러나 그는 5월 3일 유집화로부터 궁조를 찾아 되돌려달라고 호소하였다. 궁방전 조세와 관련한 정기련의 네 번째 호소로 이번에는 대상이 이응구가 아닌 유집화로 바뀐 것이지만 내용은 별반 차이가 없다. 이에 대해서도 이전과 비슷한 처분을 하였지만 결과는 알 수 없다.

한편 3월 13일에는 북면 신송의 문종록이 김문경이 궁마름[宮舍音]을 칭하고 이작(移作)하였다고 호소하였다. 이미 동학농민군도 제1차 봉기 당시 폐정개혁 요구사항 중의 하나로 ‘각 궁방의 윤회결(輪回結)을 모두 혁파할 것’⁵⁰을 주장한 바 있다. ‘윤회결’이란 소작인을 번갈아 가며 지정하는, 즉 이작을 말하는 것이다. 이에 대해서는 “이때 경작권을 빼앗는 것은 이 무슨 패악한 습성인가? 만약 다시 와서 침탈하면 소위 마름은 즉각 잡아 올릴 것이다”라는 처분을 내렸다. 3월 24일에는 현내면 북룡촌의 이경렬이 동문의 이종식이 궁감(宮監) 표지(標紙)도 없이 저작(沮作)한다고 호소하자 궁감에게 가서 하소연하라고 소극적인 처결을 내렸다.⁵¹ 같은 날 이서면 사천의 정추성이 임리의 박봉만·김정선으로부터 궁조(宮租)를 찾아 되돌려달라고 청원하였고, 3월 30일 무장의 백남희가 맡겨둔 명례궁 도조를 김인경이 팔아 처분하였다는 호소에 대해서는 이미 궁감의 신표가 도착하였으니 수량을 헤아려 출급할 것이라고 처결하였다. 5월 21일에는 이동면 광주동 이치옥이 명례궁에 소속된 논을 상사(上司)에 보고하고 처분하였다고 억울함을 호소하였다. 그러나 흥덕현에서는 “이 같은 원통한 사정은 관 또한 익히 들었지만 창졸 간에 마음대로 처결하기는 어렵다”라며 해결 방안 제시 없이 즉답을 회피하였다.

(2) 진결과 백지징세

갑오년 5월 전라도 유생들이 순변사 이원희에게 호소할 때 혁파할 폐단으로 열거한 것에는 “각 읍의 진부결(陳浮結)은 전안(田案)에서 영원히 뺀다”, “균전관(均田官)이 환롱(幻弄)한 진결(陳結)은 백성을 심하게 해치므로 혁파해야 한다”, “흥년에 백지징세(白地徵稅)를 시행하지 말아야 한다”, “공사채는 물론하고 징족(徵族) 조항은 절대로 거론하지 않는다”⁵²라는 조문이 보인다. 이 내용을 소개한 김윤식은 ‘전라도 유생’을 동학당이라고 판단하였다. 진결에 대한 면세 요청과 백지징세와 관련한 호소는 동학농민혁명 진압 직후인 을미년 2월부터 윤5월에 이르기까지 흥덕현 『민장치부책』에도 20여 회 이상의 사례가 소략하게나마 기재되어 있는데 그중 대부분은 진결에 대한 면세 요청이다. 2월 2일에는 백지징세에 대한 호소와 진결 문제로, 같은 달 9일에는 촌패감호(村敗減戶)에 대한 호소가 있었다.

50 金允植, 『續陰晴史』, 갑오년 6월 24일.

51 반면 이경렬은 현내면 이천필이 자신의 소작권을 빼앗았다고 호소함에 따라 흥덕현에서는, “지금 소작권을 빼앗은 것을 한번 통렬한다. 만약 다시 침탈하면 엄히 징계 차 부리나케 잡아 올릴 것”이라고 답하고 이 내용을 북룡 연장에게 통고하였다.

52 金允植, 『沔陽行遣日記』, 갑오년 5월.

21일에도 토지가 개울로 변화하였음에도 백지징세를 한다는 호소가 이어졌다. 3월 3일에도 백지징세의 호소가 있었고, 같은 달 23일에는 김옥현의 소작 답결이 이전 약조에 따라 그의 5촌인 김명서에게 이징(移徵)하였다는 이동면 정학조의 호소가 있었다. 이에 대해 “공사의 재산은 족징을 할 수 없다는 것은 이미 조령에 있고 또한 막중한 세미를 어찌 경영할 수 있겠는가? 빨리 준거하여 납부하고 만약 다시 완강하게 거부한다면 마땅히 엄히 징계할 것이다”라며 세금을 인척에게 징수하는 ‘족징’은 불가하다고 처결하였다. 진결 문제는 이 지역만의 문제가 아닌 해당 모든 지역 공통 현안 중의 하나였다. 반면 특이한 경우지만 4월 7일과 27일, 5월 1일에는 누락된 전결을 적간(摘奸)하여 추입(追入)하자는 청원도 보인다.

3) 아전의 결세와 고마전(雇馬錢) 징수

(1) 방결환출(防結還出)과 세미 독촉

『민장치부책』에는 1894년 12월 28일 진홍섭이 고창 송씨의 소를 탈취한 사건 기록이 보인다. 진홍섭은 흥덕의 하리(下吏)로 1895년 1월 18일에는 소작인 처에 도조를 건어 공납을 요청한 일로 투옥되었다. 그러나 그는 5월 12일에는 자신의 어머니 기일이라며 석방을 요청한 바 있었다. 또한 5월 29일에는 일남면 박기옥이 진홍섭이 소나무 값(松價)을 불법 침탈하는 것을 금단해 달라고 호소하자, “진리(陳吏, 진홍섭)의 행위가 근거 없음은 관청 또한 잘 알고 있으니 어찌 후일의 염려가 있을 것인가? 다시는 하소연하지 말 것이다”라고 처결하였다. 『민장치부책』에는 당시 진종욱이 연서하여 공증한 것으로 되어 있는데, 흥덕지역의 진씨는 토성 집단으로 진홍섭과 함께 그 또한 아전으로 활동하고 있었던 것으로 보인다. 이에 앞선 2월 14일에는 작청(作廳) 장무가 부당하게 조를 거두고 이어 3월 21일에는 모든 재답(災畝)의 원세(元稅)를 불법적으로 침탈한다는 호소가 있었다. 3월 24일에는 진창엽이 방결환출(防結還出)한다고 이동면 신평에 사는 채동근이 호소하였다. 3월 26일에도 현내면 김상유가 방결환징(防結還徵)한다는 조용병과 이수복의 호소가 이어졌다. 방결(防結)이란 조선 후기 이래 고을 아전이 백성에게 논밭의 세금을 감액하여 주고, 기한 전에 받아서 아전끼리 돌려서 쓰기도 하고 또는 사사로이 융통하여 쓰기도 하는 일. 곧 방납(防納)을 말한다. 주로 양안의 문란, 관리의 부정부패, 농민의 도피 등으로 인해 발생한 문제를 바로잡기 위해 시행되었다.⁵³ 그러나 이후에는 서리가 농민으로부터 결세를 징수해서 불법으로 사취하는 것으로 변질되었다. 환출(還出)은 작환(作還)이라고도 하는데 이를 토대로 고리대 행위를 하는 것을 말한다.

도결(都結)과 방결은 이미 철종조인 1862년 임술민란 시에도 문제가 되었고 정부가 이 정책으로 금

53 李榮薰, 1980 『朝鮮後期 八結作夫制에 대한 研究』 『韓國史研究』 29 참조.

하던 사안이었는데,⁵⁴ 고종 조에도 그 폐해가 이어졌다. 1887년 충청좌도 암행어사 정인홍은 “방결은 나라에서 금하는 일이건만 어려움 없이 함부로 범하여 마침내 범죄자들의 소굴을 이루고 말았는바, 처음에는 아전들이 다시 사고파는 데에서 말미암았던 것이 점차 각 주호(主戶)들이 이익을 독점하는 것으로 귀착되어 결정(結政)이 문란해지고 공납이 연체되는 원인이 되었다”고 주장하였다. 그는 대안으로 이른바 주호라는 명색을 일체 혁파하고 도리(都吏)로 하여금 공용에 따라 매달 계산하여 지급 하되 만약 함부로 지출하거나 유용하는 폐단이 있으면 도리를 엄히 다스릴 것을 대안으로 제시하였다.⁵⁵ 방결은 갑오년 당시와 그 이후에도 흥덕현 지역에서는 아전들에 의해 관행화되어 온 것으로 보인다.

이에 대한 조선 정부의 대책이 없었던 것은 아니었다. 을미년 1월 18일 흥덕 가평동의 경천보에 의하면 의정부의 관문, 전라감영의 감칙 등을 통해 “작년에 전세를 거두지 못한 것은 별도로 각 면의 유원(儒員)들이 정하여 올리되, 서리들이 손 데지 못하게 하고, 금년의 도결을 거두어 올리는 일은 읍에는 향원을 두고, 면에는 면원을 두되, 역시 서리배들이 그사이에 간여치 못하도록 하라”⁵⁶는 지시를 내렸다. 3월 10일 공포된 「내무아문 훈시」 제37조의 “관민이 상접함에 하정(下情)을 자세히 살펴 이서배로 하여금 거중간롱(居中奸弄)함이 없게 할 것”과 제76조의 “집복(執卜)하는 색리의 가복(加卜)하고 이복(移卜)하는 폐를 일체 금단할 것”을 제시하고 이서와 백성이 일체 준수하되 훈시를 위배하거든 본 아문에 와서 보고토록 하였다,⁵⁷ 이같이 아전들의 농간을 강력히 배제하려 했음을 이해할 수 있지만 지방 말단 단위까지 제대로 시행되기는 어려웠던 것으로 보인다.

한편 4월 27일에는 이동면 학동의 김제환이 면서원의 부당한 세미 침탈을 토로하자, 각별히 조사하여 억울함을 호소하는 일이 없도록 할 것이라는 원론적 처분을 내렸다. 무리한 도조(賭租) 징수와 가급(加給)에 대한 억울함을 호소하는 내용도 일부 파악된다. 그러나 이에 대해서는 “엄히 조사하여 조처할 것이니 물러가 기다릴 것”이라는 등 미봉 처리하였다. 반면 5월 12일 이동면 김대근이 관의 명령을 완강히 거절하고 도조를 바치지 않는다는 연장의 호소에는 독촉하여 거두어들인 후 그간 사정을 보고할 것을 지시하여 징세 납부에 대한 저항은 강력하게 대응하였다. 5월 21일 서부면 동장 김병권이 각인처(各人處)에서 거두어들이지 못한 세금을 추봉(推捧)할 수 있게 해 달라는 호소에 대해서는 납세를 거부한 여러 놈을 엄형하고 독촉하여 거두어들일 차 모두 체포하라고 지시하였다. 윤5월 14일의 사례를 보면 북면 사포의 이양오가 세미(稅米)를 마련하여 납부할 방법이 없어 살고 있는 집과 토지 및 콩밭을 방해한다면서 입지 발급을 요청하는 내용도 보인다. 윤5월 18일에는 하리 박임종이 동도가 토색한 쌀과 군수미·도정 등 비용을 서로 트집 잡고 비난하며 채워서 상납한 일에 대한

54 『壬戌錄』『釐整廳謄錄』壬戌 閏 8月 7日.

55 『承政院日記』, 고종 24년 1월 28일.

56 邊萬基, 『鳳南日記』, 을미년 1월 18일.

57 『高宗實錄』, 고종 32년 3월 10일.

지역민의 호소가 있었다. 이에 대해서는 여러 조항을 구분하여 나누는 것은 실로 어렵고 논의에 근거한 군대와 관청의 정비(情費)를 가히 거론할 수 없다면서 일축하였다.

6월 8일에는 이동면 죽림의 고제만이 하리 박우종이 불법적으로 침탈한 결전을 다른 데로 옮겨 놓았다고 하소연하였다. 이에 이전부터 일찍이 감색(監色)의 양안준표(量案準標)가 있는데 불구하고 다시 거론하는 것에 불쾌함을 표시하면서도 이 같은 ‘아름답지 못한 습성’은 만 번 가히 놀랄 만하여 마땅히 이록(移錄)할 것이니 우려하지 말라고 회답하였다. 반면 6월 27일에는 사령 김학수가 이서면 선운 오영문의 빚진 돈을 추심하여 공납으로 충당할 것을 주장하자, 중론에 따라 독촉하여 거두어들여 공납에 충당하되 만약 다시 지연되면 그를 마땅히 엄히 징계하고 독촉하여 거두어들일 것이라고 회신하였다. 같은 날 동부면 결의의 세미(稅米)를 독촉하여 거두어들일 것이라는 승학천의 호소에 대해서는 “막중한 세미가 해를 넘겼는데도 완강히 거부하니 엄히 징계하고 독촉하여 거두어들일 차 후룩한 여러 늬은 부리나케 잡아들일 것이다”라고 회답하였다. 이 두 사항은 『민장치부책』 마지막 기록이자 개인과 주민들의 호소를 주 내용으로 하는 민장의 일반적 내용과는 달리 세수 확보가 필요한 흥덕현 당국의 사주를 받아 소장을 올린 것으로 의심된다. 박우종은 이후 1899년에도 흥덕군 수서기로 활동하였는데 가혹한 세금 납부 독촉은 이 지역 영학당 운동이 발발하게 되는 경제적 요인의 하나였다.

(2) 고마전 징수

흥덕현의 경우 조선 후기 이후부터 관행화된 고마전 문제가 지역 주민에게 큰 부담으로 작용하였다. 원래 고마전(雇馬錢)은 지방관 부임 시 말을 징발하는 비용을 대기 위하여 고마청(雇馬廳)에서 백성들에게 거두어들이는 돈을 말하는 것으로 일시에 많은 세금 부담의 고통을 덜기 위해 사전에 자금을 모아 이를 불려서 그 금리로 각종 세금을 납부하는 것이 관례였다. 고마고(雇馬庫)는 부마고(夫馬庫)·종마고(從馬庫) 등 여러 가지 이름으로 흔히 민고(民庫)로도 불렸다. 민고는 백성들로부터 잡역과 잡세를 징수하여 이를 감관과 중앙 각사에 상납하거나 관용으로 조달하였는데 남부지방에서는 주로 토지에서 거두어들였다.⁵⁸ 그러나 애초의 취지와는 달리 조선 말기에 이르러 변질되어 지역민이 관행적으로 부담해야만 하는 일종의 무명잡세로 변질되었다.

정약용은 “고마법(雇馬法)은 국전(國典)에도 없는 것이니 그 부과는 명분이 없는 것이다. 폐단이 없는 것은 그대로 두고 폐단이 있는 것은 없애야 한다. (중략) 중국은 작은 주나 작은 현에서도 오히려 말 수백 필을 가졌는데, 우리나라는 고마가(雇馬價)를 민고에 책임 지우고 말은 10필이 채 되지 않는 데도 온 고을이 시들고 병드니, 아! 이 일을 장차 어찌할 것인가?”⁵⁹라며 당시 고마전 운용으로 인한

58 金容燮, 1980 「朝鮮後期の民庫와 民庫田」 『東方學志』 23·24합집, 18~24쪽.

59 丁若鏞, 『牧民心書』 「戶典」 平賦(下).

폐해를 우려하고 있었다. 충청도 목천현의 경우를 설명하면서 안정복도 “국제(國制)에, 수령이 교체되어 맞이하곤 전송할 때의 쇄마전(刷馬錢)을 백성들의 전결(田結)에서 부담시켜 거두기 때문에 그 폐단이 매우 많다. 그래서 여러 고을이 고마청을 설치했는데, 당초의 본전(本錢)은 역시 민결(民結)에서 나온 것으로, 말을 사서 고마청을 설치하여 맞이하곤 전송하는 방편을 삼기 위함이었다. 그런데 몇 년도 채 안 되어 말이 점차 줄어들고 다시 충당하기도 어려워져서, 이 때문에 폐지하고 다시 민결에서 거두어들이는 것이 열에 여덟, 아홉인 실정이다. 그렇다면 고마청의 설치가 비록 한때 급한 문제를 해결하기 위한 계책에서 나온 것이기는 하지만 영구히 준행할 방도가 되지 못하는 것이 분명하다. 그런데 지금 보건대, 본 읍에는 고마청이 설치된 적도 없어서 수령이 교체될 때 매년 민결에서 수납해 왔으니, 소요가 일어날 단서가 한두 가지가 아니다. 본관이 새로 부임한 초기에 민폐를 구제하고자 하였지만 폐단을 구제하려면 반드시 재물이 있어야 가능한 것이어서 이런 작은 고을로서는 다시 어떻게 조치할 길이 없었다”⁶⁰라며 고마전 운용의 문제점을 토로하였다.

홍덕현도 현청 관아 남쪽에 고마고를 설치하여 두었음이 조선 후기 지도에서도 확인된다.⁶¹ 고마전과 관련하여 홍덕현 『민장치부책』에는 을미년 1월 20일 이동면 대천의 황수섭 등이 일찍이 본 동네에 살던 김천석이 자신의 고마전에서 소봉전(所捧錢)을 찾아서 바치겠다는 내용으로 소장을 올린 일부터 시작한다. 이에 홍덕현에서는 “이미 사로써 공을 충당(以私充公)하였다니 이 같은 불법적 침탈이 어찌 가한가?”라면서 엄히 조사하여 바르게 되돌릴 것이라고 다짐하였다. 같은 달 28일에는 일서면 백운의 정인택이 이름하여 고마전은 전 훈임 이명숙 때 이름이 붙여진 것으로 현 훈임 이가은이 사실을 조사하여 바로 되돌려달라고 호소하자, 두 사람을 소환하여 상세히 조사하여 되돌릴 것이라고 회신하였다. 2월 3일에는 일서면 법지의 이상락이 장계하여 정운태가 부당하게 고마전을 이록(移錄)하였다고 호소하였다. 이에 대해, 공전을 범포(犯逋)한 정운태의 패악한 습성은 만 번 통탄할 일이니 엄히 조사하여 빠르게 되돌릴 것이라는 처결을 내렸다. 4월 13일 현내 석호의 박종락이 고마전은 필납했다며 공문 발급을 요청하자, 봉표(捧標)에 준해서 상세히 기재되어 있어 후일의 우려가 없을 것이라고 회답하였다. 5월 2일에는 황윤길이 천석고마전(千石雇馬錢)이라 칭하며 함부로 침탈한다는 면임 김천석의 호소 내용도 보인다.

동학농민혁명 당시인 갑오년 6월 16일 교정청이 결정하여 폐단을 고칠 조건으로 각 방곡에 게시하고 각도에 공문을 보내 알린 내용의 하나가 “민고(民庫)를 혁파한다”⁶²라는 조문이다. 그러나 대한제국 시기에 이르기까지도 홍덕지역의 고마전 문제는 해결되지 않았다. 1898년 12월 1일 탁지부대신 이용익은 전라도 관찰사 민영철에게 홍덕군 소재 민고답 9석 3두락 중 6석은 방매하여 민폐를 보충

60 安鼎福, 『順庵先生文集』 「防役所節目」 丁酉年.

61 『興德縣邑誌』(조선 후기, 간행 연도 미상), 奎. 17409.

62 金允植, 『沔陽行遣日記』, 갑오년 6월 16일.

하고 2석은 파원을 보내 사검 후 도조를 정할 것을 훈령하였다.⁶³ 그런데 당시 흥덕군 민고답은 선희궁(宣禧宮)에서 궁감을 직접 파견하여 수세하던 것으로⁶⁴ 궁내부나 내장원의 훈령 또는 조회를 거쳐야 했으므로 지방 현감 차원에서 해결할 만한 사안이 아니었다. 1899년 6월 이화삼 등은 영학당 운동을 일으키게 한 흥덕군수 임용현의 다섯 가지 과실을 제시하였는데, 그 내용 중 하나도 “고마답을 방매하고 대금을 횡령한 일”이었다.⁶⁵ 이들은 “고마답은 문권을 작성하여 각 작인에게 나누어주고 값을 바치는 것은 금전으로 할 것”⁶⁶을 대안으로 제시하였다. 내장원경 이용익이 신임 흥덕군수 오응선에게 보낸 1899년 12월 10일 자 훈령은 내동 방축지의 고마답은 당초 사검 문부에 들어가지 않았다고 하니 이속이 숨기거나 빠뜨린 것으로 드러나면 별도로 조사하여 문부로 작성할 것이고 거두어들이는 도곡(賭穀)도 압류하고 해당 서기는 잡아 가둔 후 내장원의 조처를 기다리라는 내용이었다.⁶⁷

4) 사채(私債)와 경채(京債)·저채(邸債)

(1) 사채와 재산 강탈

흥덕현 『민장치부책』에는 동학농민혁명 수습 과정에서의 혼란상을 틈탄 가혹한 사채 징수와 토지와 가옥 등을 포함한 불법적인 재산 강탈 등의 사례도 보인다. 먼저 을미년 1월의 사례를 보면 18일 이동면 외옥 주민 이용서 등이 설접(設接) 시 받을 것이 있다며 전곡을 작폐하는 것을 금단해 달라고 청원하였다. 이에, “사채(私債)를 함부로 거두지 말라고 이미 엄하게 단속하였음에도 아직도 이와 같은 소요가 있으니 매우 통탄한다. 만약 다시 이 같은 폐악한 무리가 있으면 날날이 잡아들여 통렬하게 징계할 것이니 걱정하지 말고 안도할 것이다”라는 처분을 내렸다. 같은 달 20일에는 이동면 고희상이 고부의 유증화가 숙부에게 돈과 재산을 빼앗겼다면 호소하였다. 이에 대해서는, “동습(東習)에 물들지 않았다는 것 또한 잘 알고 있다. 이 같은 기절(奇節)로 어찌 불법적인 침탈을 당할 수 있겠는가? 어떤 경우의 인부(人負)를 막론하고 다시 네 숙부처럼 침탈하면 동민을 지휘하여 엄히 다스리고 압송할 것이다”라고 회답하였다. 25일에는 태인 남촌면 박광진 등이 최덕흥으로부터 조(租) 6석 6두를 찾아 되돌려달라고 청원하자, 마땅히 독촉하여 거두어들일 것이지만 아직 동비 초멸이 끝나지 않았으니 잠시 물러가서 기다리라고 지시하였다.

2월의 경우를 보면 먼저 13일 북면의 전선달이 가옥과 대지를 강제 매각하고 전채를 토색한다는 호소에 대해서는 ‘비동즉동(非東即東)’ 즉, 동학은 아니지만 동학과 같은 것이라며 엄히 조사 후 체포

63 『公文編案』 「訓令」, 광무 2년 12월 1일, 奎.18154.

64 『宮內府去來文牒』 「照會」, 광무 2년 12월 22일, 奎.17882.

65 『興德郡亂民取招事案』, 『重犯供招』, 광무 3년 6월 22일, 奎. 17282-v.9.

66 『興德郡亂民取招事案』, 『重犯供招』, 광무 3년 6월 22일.

67 『訓令照會存案』 「訓令」, 광무 3년 12월 10일, 奎.19143.

거행할 것이라고 회답하였다. 18일 박성숙이 이참봉 댁에서 빼앗은 도조를 되찾아 달라는 현내면 양덕원의 호소에 대해서는 “백성의 조세를 누탈하는 것은 동적의 남은 습성이므로 엄히 징계 되돌려주고 박가 높은 부리나케 잡아들일 것”이라고 회신하였다. 앞선 내용과 이 내용은 동학도가 아닌 자라도 개인 간 재산을 침탈하는 경우는 비슷한 유형으로 처벌하고자 하였음을 이해할 수 있다. 21일에는 북면 후포의 김경택이 배가 없는 데도 세전을 징수하니 면탈시켜 달라고 호소하자, “배가 없음에도 억울하게 징수하는 것은 매우 통탄할 일이다. 해당 감독자에게 가서 보게 하고 영구히 면제토록 할 것이다”고 처벌하였다. 그러나 이 사안은 지방관의 판결과는 달리 해결되지 않아서 이후에도 호소가 이어졌다. 4월 26일 김경택의 두 번째 호소에 대해서는, “이미 전에 처분을 내린 바 있는데 어찌 다시 침해할 수 있겠는가? 해당 감독자의 행위는 만 번 해괴하고 요망하니 만약 다시 토색한다면 마땅히 엄히 징계할 것이다”라고 원론적인 답변을 내렸다.

3월 4일에는 빼앗긴 문중전(門中錢)을 되돌려달라는 청원이 있었고, 같은 달 11일에는 일동면 조동의 노(奴) 황강례가 흥원일·흥원필이 빼앗아 간 채전(債錢)을 되돌려달라는 청원이 있었다. 이에 대해서는, “주고받은 것이 명확하지 않고 또한 동도 시 빼앗긴 물건의 구분이 있어야 하는데 보고하지 않으니 독촉하여 거두어들이고 흥씨 형제 남은 잡아들일 것이다”라고 처벌하였다. 최홍복이 전답 문권과 미곡 탈취하였다는 14일 북면 사포 노 윤금용의 호소에 대해서는 만약 완강하게 거부하면 동적의 경우처럼 엄히 처단할 것이라고 답하였다. 부채 관련 호소는 그해 윤5월 이후까지 이어졌는데, 5월 21일 박우석이 채전을 갚지 않고 완강히 관의 명령을 거부한다는 고부 김상구의 호소에 대해서는, 여러 차례 관의 명령을 대수롭지 않게 보는 것은 만 번 통탄스러운 일로 엄히 조사 징계차 박우석을 부리나케 잡아들일 것이라고 회신하였다. 같은 달 14일에는 이미 판 양답(梁畜)은 흥상의 예에 따라 추심하여 돌려달라는 호소가 있었다. 19일에는 하오에 사는 이씨 양반이 받을 돈이 없음에도 동도 시 추심할 물건이 있다면서 빼앗아 갔다는 사령 김봉민의 호소에 대해서는 오히려 이를 무고로 판단하고 엄히 조사 징계 차 봉민의 처를 잡아들일 것이라고 처벌하기도 하였다.

(2) 경채(京債)·저채(邸債) 관련

흥덕현의 또 하나의 민원은 경채 및 경저리·영저리 관련 사안이었다. 경채(京債)는 주로 경저리(京邸吏)·영저리(營邸吏) 등에게 빚을 지는 경우가 많았으므로 이로 인한 빚을 '경채' 또는 '저채(邸債)'라고 불렀다. 지역의 공납 청부업을 맡았던 이들은 중앙정부와의 연줄과 위세를 배경으로 각 해당 지역에서 지방관이 두려워할 정도로 막강한 영향력을 행사하면서 공곡(公穀)을 유용하여 농촌 고리대를 하기도 하고, 역가(役價)를 환곡의 이자로 받아 농민들에게 피해를 주기도 하였다.⁶⁸ 일찍이 1862

68 김동철, 1993 『조선후기 공인연구』, 한국연구원; 장동표, 1999 『조선 후기 지방재정 연구』, 국학자료원.

년 임술민란의 한 원인이 되었던 것도 영저리의 과도한 저채 징수와 고리대 문제였다.⁶⁹

동학농민군도 폐정개혁 요구사항 중의 하나로 ‘경·영저리의 요미(料米)는 옛날 예에 따라 삭감할 것’⁷⁰을 주장한 바 있다. 김윤식은 경저리와 영저리가 사채놀이를 하고 족정의 폐해가 전국에서 횡행하여 일상의 폐해가 되었다고 탄식하였다.⁷¹ 황현은 저리(邸吏) 폐단의 심각성을 지적하면서 진상을 빙자하여 역가를 후하게 거두어서 큰 고을에선 수만 냥을, 작은 고을에서 수천 냥을 놓아 그 이자를 한 해에 3배를 거두었는데, 이들이 함부로 거두는 액수를 빨리 고쳐서 백성들의 삶을 펴게 해야 한다고 주장하였다.⁷² 경상도 성주 호방으로 수서기를 하였던 도한기도 “상납과 응납하는 수는 경영(京營, 경저리와 영저리를 말함)에서 정하는 것으로 어찌 관에서 마음대로 감해줄 수 있겠는가? 그중에 옳지 않은 명목은 모두 줄여야 하지만, 이 또한 어떻게 갑자기 의논하겠는가? 다만 근심스러울 뿐이다”⁷³라며 경저리와 영저리의 무소불위 권한 남용에 대해 지방관청에서는 어쩔 수 없음을 탄식하면서 단지 우려를 표명할 따름이었다. 갑오개화와 정부도 경저리와 영저리가 징수해 온 저채를 모두 혁파키로 하였다. 교정청에서도 갑오년 6월 “경향 저리의 역가미는 구례로 시행하고 20년 이래 더 마련하는 것은 아울러 거론치 말 것”⁷⁴이라고 의결하였고, 8월 18일 군국기무처 의안에서는 “지방의 도와 각 읍의 경저리와 영저리들의 저채와 이자에 이자를 더 받는 풍습은 모두 엄금하고 만약 어쩔 수 없이 쇄급(刷給)해야 할 것은 나라에서 정한 변리로 조치하도록 할 것”⁷⁵을 의결하였다. 을미년 3월 10일 공포된 「내무아문 훈시」 제79조에서도 “경저리와 영저리의 역가 폐를 구정(擿正)할 것”을 제시하면서 이를 각 동에 나누어주고 이서와 백성이 일체 준수하되 훈시를 위배하는 폐가 있거든 아문에 와서 보고토록 하였다,⁷⁶

홍덕현의 경채 문제는 일찍이 갑오년 이전인 1855년의 사례에서도 확인된다. 당시 경저리 김학윤은 경채와 현감 신연(新延) 시의 예물 비용에 대한 원금과 이자로 1,140냥을 이방 국용현으로부터 징수하였고, 중추부의 약채(藥債)라며 추가로 경채 8냥 5전을 걷어들인 바 있다. 이에 반발한 국용현은 횡징(橫徵)과 늑징(勒徵)이라며 소지를 올려 그 부당함을 하소연한 바 있다.⁷⁷ 『민장치부책』에는 홍덕현의 경우 을미년 3월 12일 부당한 경채 탈급(頓給, 면제)을 청원하는 내용을 시작으로 14일에는 경채 보고차 문서 발급 요청 민원, 18일에는 경채 보고차 맡긴 쌀 3석과 1석을 각기 방매한 문서 발급

69 『日省錄』, 임술년 7월 5일; 『壬戌錄』, 晉州按取嚴使 查通狀啓.

70 金允植, 『續陰晴史』, 갑오년 6월 24일.

71 金允植, 『追補 陰晴史』, 海西繡啓, 別單.

72 黃玹, 『甲午平匪策』.

73 都漢基, 『東擾日記』, 갑오년 9월.

74 朴周大, 『羅巖隨錄』.

75 內務衙門 編, 『關抄』 1권, 고종 32년(乙未), 甲六廿八至十月初一, 奎古.4255.5-25; 『官報』, 開國 503년 8월 18일; 黃玹, 『梧下記聞』, 二筆.

76 『高宗實錄』, 고종 32년 3월 10일.

77 김도형, 2019 「19세기 경향 간 채무 분쟁 일면 : 고창지역 채송(債訟) 관련 고문서를 중심으로」 『전북사학』 55, 151~153쪽.

요청에 관한 민원이 있었다. 4월 13일에는 경채를 완납하였다는 공문 발급 요청도 보인다. 5월 30일 영저리가 작년 동도로부터 빼앗은 조가(租價)를 백성으로부터 불법 침탈한다는 이동면 박준택의 호소에 대해서는, “억울하게 징수한 것이라고 하지만 어찌 불법적인 침탈이 가당한가? 다시 하소연하지 말라”면서 받아들이지 않았다. 또한 윤5월 14일 영주인이 동적(東賊) 시 화곡(禾穀)을 늑탈한 것을 백성에게 불법적으로 침탈하는 것을 금단하라는 이동면 김지환의 주장에 대해서는, “위협하여 따르도록 하는 것을 논하지 말라고 이미 조정에서 타이른 바가 있는데 지금 이 같은 궁절(窮節, 춘궁기)에 어찌 억울하게 징수할 수 있는가?”라며 우려하지 말라고 회신하였다.

맺음말

동학농민군 활동이 실패로 돌아갈 무렵 조선 정부로서는 무너진 민심을 수습하고 농민군 잔여 세력을 색출하여 봉건적 통치체제를 재건하고자 하였다. 형식은 조선 후기 이후부터 관행화되어 온 민은(民隱, 백성의 괴로움)을 해결한다는 명분에서 시작한 것이다. 흥덕지역에서는 동학농민군 적극 가담자는 이미 체포 처단되었지만 참여 정도가 약하거나 집강소 시기 농민적 지배 질서가 일시 강하던 기간에 어쩔 수 없이 탁명(托名) 등을 통해 농민군으로 이름을 등재한 경우, 또는 세력의 부침에 따라 개인의 입장이 일정치 않은 경우도 당연히 나타나고 있었다. 그러나 『민장치부책』의 내용을 보면 지방 행정당국은 농민군은 물론 그 관련자나 가족들에 대해서 상상을 초월할 정도로 강력히 처벌하여 그들의 전답과 재산을 속공(屬公)하여 관군과 민보군에게 이전시켰고 이에 편승하여 아전과 일부 주민들도 불법적인 방식으로 약취하였다. 이를 위한 명분으로 이를테면 ‘부정(不淨)하기에 누구나 처벌받지 않고 죽여도 되는’ ‘신에게 제물로도 바칠 수는 없는 저주받은 인간’이라는 뜻의 호모 사케르(Homo Sacer)와 같은 존재라는 선악 이분법을 동학농민군과 그 가족·친인척들에게 적용, 타자로 분류하고 철저히 배제하고 통제하였다. 그 결과 애매하거나 완전히 다른 입장임에도 불구하고 판단 주체의 자의에 의해 ‘동학은 아니지만 동학과 같다’ 또는 ‘동학에 물들었다’·‘동습(東習)과 ‘양습(良習)의 구분 등 황당한 논리를 마련하여 관련자를 처벌하고 그들의 재산을 빼앗았다. 또한 ‘동학을 부정하였다’·‘이전의 비행을 잘 깨달았다’·‘사악함을 끊었다’·‘나쁜 마음을 내치고 선을 쫓았다’·‘허물을 고쳤다’ 등 각종 언설로 자신들의 신조를 부정하도록 강요하였다.

지방관과 아전의 징세와 그 과정에서의 농간, 고마전, 서원전, 경저리·영저리의 관행화된 불법적 재산축적, 특히 고마전의 경우는 다산 정약용이 지적한 바 있듯이 경국대전 체제에도 없는 조선 후기부터 형성된 새로운 형태의 불법적인 징수 항목으로 형성된 것이었다. 제1차 봉기 시기부터 동학농민

군은 “민폐의 근본은 아전의 포흠에 있고, 아전 포흠의 근본은 탐악한 관리에서 연유한다”⁷⁸고 판단하고 있었다. 그럼에도 민원의 대상이기도 한 이방(수서기)이 수령의 명을 받들어 주민들의 호소를 처결케 하는 것은 공정성과 객관성의 측면에서 이미 일정 부분 효력이 상실된 것이 아닐 수 없었다. 예컨대 『민장치부책』에 거론된 수서기 박우종의 경우 수탈 당사자로서 동학농민군 활동 당시 자신의 탐학 행위를 일시 덮어버릴 수 있었지만 그 결과가 몇 년 후 이 지역에서 영학당 운동으로 부활하면서 농민들의 지적으로 다시 세상에 드러나게 된 사례였다. 주민의 재산을 탈취한 진홍섭과 관련자 진기홍·진종욱·진창화 등 여양 진씨들의 경우는 이 지역의 대표적 토성 집단의 하나로 대대로 아전을 배출하면서 세력을 형성하던 성씨들이었다. 거기에 더해 19세기 후반부터 진결을 명분으로 한 명례궁의 토지 점탈과 수세까지 겹쳐 농민들은 가렴(加斂)과 백지징세·족징·인징 등 각종 명목의 세금 납부에 더한 이작(移作)의 공포 등으로 인해 생업을 유지하기가 매우 어려운 실정이었다.

동학농민혁명 시기에도 농민군들은 가혹한 결세의 탕감 외에 진결에 대한 수세, 백지징세와 족징의 철폐, 민고 혁파 등 경제적 대책을 요구한 바 있었고 정부도 이들의 요구조건을 모두 거절한 것은 아니었다. 교정청은 물론 갑오개화파 정권에서도 군국기무처 의안으로 여러 방안을 제시하여 해결하려는 노력을 보이고 있었다. 그러나 이는 미봉책에 불과하였고 중앙정부의 의지와는 달리 을미년에 이르기까지 지방 행정당국에까지 명령이 제대로 적용된 것으로 보이지 않는다. 게다가 아관파천 이후 개화파 정권이 붕괴되면서 애당초 제시되었던 개혁안은 더 이상 거론될 수 있는 상황도 아니었고 이전의 관행으로 되돌아갈 수밖에 없었다. 1894년 동학농민혁명 실패 이후 대한제국 시기에 이르러서도 근본적 모순은 해결되지 않았고 이는 결국 흥덕지역에서 영학당으로 재연되는 사회경제적 토대가 되었던 것이다.

‘민장(民狀)’이란 말 그대로 ‘백성의 송사나 청원·호소 등에 관한 서류’로 지방정부와 지방관은 당연히 이를 해결해야만 하는 의무가 있었다. 갑오·을미년 민장책의 핵심은 대민 통제와 민심 수습이었다. 그러나 조선 말기 근대법적 지식이 희박한 현실에서 구래의 관행을 이어받아, 그것도 개인의 이해관계가 침해되어 있던 인사들이 자신 관련한 현안까지 해결해야 하는 모순이 내재한 상태에서 백성들의 억울함을 풀어줄 현명한 처결을 기대하는 것은 애당초 어려웠다. 또한 주민들에게 가장 중요한 조세 부문 등 경제 관련 민원은 해결할 수 없었다. 명례궁 같은 조선 왕실 재정에 큰 역할을 하였던 궁방전 문제나 중앙정부와 지방관청의 매개 역할을 하던 경저리·영저리의 사채놀이도 지방 말단 행정단위 책임자인 현감으로서 감당하기 버거운 것이 아닐 수 없었다. 결국 해결이 가능한 것은 농민들의 하소연을 미봉하거나 적당히 구슬리는 방법뿐이었다. 다만 사회적·정치적 삶을 박탈당한 존재로 법적 보호의 울타리 밖으로 밀려난 동학농민군에 대한 이해관계는 중앙정부와 이해가 합치

78 『東匪討錄』「四月初四日東徒通文法聖吏郷」.

된 유일한 경우였고 이에 따른 가혹한 처벌이 진행되었다.

〈고창지역의 동학농민군 수습책과 사회경제 현안 : 興德縣『民狀置簿冊』 분석〉 토론문

배항섭(전 성균관대학교 교수)

이 발표는 서울대학교 규장각 한국학연구원에 소장되어 있는 흥덕현 『민장치부책(民狀置簿冊)』(전4책)을 분석한 것이다. 이 자료에는 동학농민혁명 당시인 1894년 8월 22일부터 이 지역에서 동학농민혁명이 사실상 끝난 6개월 정도 뒤인 1895년 6월 27일까지 지역 주민들이 현청에 청원한 내용과 이에 대한 간략한 처결 내용이 수록되어 있다. 이 자료는 동학농민혁명 당시 농민군의 행동, 동학농민혁명이 끝난 직후 농민군에 대한 지방관과 지역 주민들의 탄압과 약탈 등을 구체적으로 살피고, 나아가 이를 통해 당시 흥덕 지역의 사회경제적 환경을 비롯한 다양한 사정을 살필 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 더구나 수록 건수도 1책 101건, 2책 243건, 3책 155건, 4책 143건 등 합계 642건으로 매우 많다.

따라서 흥덕현 『민장치부책』을 본격적으로 활용하여 동학농민혁명 당시 흥덕 지역 차원의 농민혁명 수습책이 어떠한 논리나 ‘이념’에 의해 기획 추진되었는지, 그리고 이 지역 주민들이 지방관에게 올린 부세 문제 등 다양한 요구들과 그것이 반영되거나 좌절된 사정들을 밝히고자 한 이 글은 매우 흥미로울 뿐만 아니라, 동학농민혁명 당시 및 그 이후 수습 과정과 관련한 향촌 사정을 구체적으로 이해하는 데 큰 도움이 된다고 생각한다.

전체적으로 많은 것을 배울 수 있었고, 논지에도 깊이 공감하지만, 향후 좀 더 진전된 논의를 위해 몇 가지 질의를 드리고자 한다.

1. 『민장치부책』에 등장하는 새로운 농민군 관련

『민장치부책』에는 박성언(朴成彦)을 비롯하여 모두 37명의 새로운 농민군 이름이 등장한다고 하였다. 이 가운데 이돈섭·김응문·박영조는 각각 함평·무안·광양 농민군과 동명이인 여부도 확인해야 함을 지적하였다. 이외에도 발표문에서도 소개하고 있듯이 박성운, 성현 형제는 흥덕 사포 송관수의 제수 유씨 부인을 육보인(柳氏) 사실이 〈宣諭榜文並東徒上書所志騰書〉와 〈사법품보〉 등에도 기록되

어 있다. 이경화 역시 <선봉진정보첩>에 금구현에서 체포된 비괴(匪魁)로 기록되어 있다. 김보일도 <양호우선봉일기>에 “신창현감이 보낸 첩정에, ‘아산 의병이 압송하여 넘긴 죄인 임화경·이문옥·차기성·차도련·차득윤·이승실·김보일·유진국 등 8놈은 장교와 아전을 선정하여 압송하게 합니다.”라는 기사에서 보인다. 김관일 역시 <의산유고>에 “우선 비적들의 우두머리 최정범·김양순·김관일·심귀동·정창일을 모두 총으로 쏘아 죽여 무리들에게 경계하도록 하였다.”는 기록에서 보인다. 마지막으로 고제도(高濟樺)는 <거의록> 중 흥덕 수성청 좌목에 ‘掌財 前都事 고제도’라는 동일한 이름이 나온다. <거의록>은 반농민군측의 활동을 기술한 자료이지만, 농민군으로 활동하다가 ‘전향’했을 가능성 등도 열어둘 필요가 있지 않을까 생각한다.

2. <민병대[守城軍·民堡軍] 운영과 농민군 체포> 관련

흥덕현 이서면의 유생 강영중·박윤화와 고창 대이면 유생 강우중 등이 흥덕현감 윤석진의 협조 아래 수성군(守城軍)을 조직하였다. 이들은 “정부의 ‘밀령(密令)’”을 받은 이후부터 본격적인 활동을 시작하였다고 하였는데, 문맥상 ‘밀령’을 내린 주체는 그 다음에 나오는 ‘전령’과 마찬가지로 정부(혹은 순무영 등)가 아니라 흥덕현감으로 이해하는 것이 타당할 것으로 보인다. ‘밀령’의 앞부분에 “이서면 용산의 강영중·박윤화”와 같이 ‘흥덕’ 소속 사람에 대해서는 고을명을 제외한 반면, “고창 대이면 갑평의 강수중”과 같이 자기 고을 소속이 아닌 사람에 대해서는 고을 명을 명시하고 있다. 또 ‘밀령’ 바로 뒤에 이어지는 ‘전령’에도 “만약 경군(京軍)이 멀리 광주·나주[光羅]지경에 진을 치게 되면 각지에 흩어져 다니는 적들로부터 해를 면치 못하게 될 것이다. 그러니 그때를 당하여 너희들이 같이 소리를 지르고 일제히 일어나 흩어진 적도(賊徒)들을 무찔러 죽인다면, 어찌 안전을 획득하는 좋은 계책이 되지 않겠는가?”라고 하여 경군과 관련된 요구를 하고 있다. 또한 그 당시의 정황으로 볼 때 정부에서는 흥덕현 수성군 뿐만 아니라 많은 지역에서 수성군 등 반농민군이 결성되었는데, 이들과 중앙정부가 직접적으로 소통했을 가능성은 거의 없었을 것으로 보인다.

3. “1895년 4월 11일에는 이서면 사천의 신석범이 이남면 반룡의 박영조가 동학도를 칭하고 (이미 매각한 송추 문권을 탈취해 갔다며) 탈취한 송추 문권을 찾아달라고 호소하였다.”

⇒ 1895년 4월 시점에서 박영조가 ‘동학도를 칭하였다(稱以東徒)’는 표현, 곧 농민군으로 지목될 경우 엄벌을 면치 못하는 상황이었음에도 불구하고 “동도를 칭하고” 문권을 탈취하였다는 사실은 어떤 맥락에서 이해해야 하는지 당시의 사정에 대한 부연 설명을 부탁드립니다.

4. ‘반도(反道)’ 입지 발급 관련

동학에 강제로 입도하였다면서 ‘반도’ 입지 발급을 요청하는 사례들이 소개되어 있다. 어떤 경우에

는 발급, 어떤 경우에는 발급하지 않았으며, 혐의가 가벼운 자에게는 죄를 탕감해 주는 조건으로 그 지도자 체포에 적극 협조할 것을 강요하기도 했다. 자료를 통해 볼 때 기준 같은 것이 있었는지? 있었다면 어떠하였는지 확인이 가능한지 궁금하다. 또 ‘반도’ 입지 발급의 기준 등은 지역별 사정에 따라, 수령이나 민보군의 성향에 따라 차이가 있었을 것으로 보인다. 혹시 흥덕 이외 지역의 『민장치부책』에도 이와 관련한 내용들이 기록되어 있는지 알고 싶다.

5. ‘전향’ 농민군의 참여자 여부 판단 문제

‘반동(反東, 동학을 부정하였다)’·‘능각전비(能覺前非, 이전의 비행을 잘 깨달았다)’·‘절사(絶邪, 사악함을 끊었다)’ 등으로 규정된 재인 최덕순, 이경태, 강정오, 이서면 이경화, 이정도, 일동면 재인 조수봉, 일남면 재인 전도성, 일남면 재인 김상오, 이동면 재인 김치오, 일동면 재인 김유중, 북면 김영택 등을 참여자로 볼 것인지도 문제라고 생각한다. 경우에 따라 다르겠지만, 혹시 자료를 보는 과정에서 이와 관련한 어떤 아이디어 같은 것이 있었다면 말씀 부탁드립니다.

6. “1895년 2월 9일 이동면 옥교 이소사가 양반 이씨가 양인을 사서 비(婢)로 만들었는데, 이에 돈을 치러 면속(免贖)하여 본인의 며느리로 삼았지만 지금 다시 침학하고 또한 무고하였다고 호소하면서 처결을 요구하였다. 이에 대해 “분명히 양인인데 어찌 비가 될 수 있겠는가? 송가(宋哥) 놈이 동학을 자탁하여 양반을 능멸하는 것(?)은 무거운 죄이니 미진한 것은 참작할 것이다”라고 회답하였다.”라고 하였다.

⇒ 문장 가운데 “송가 놈이 동학을 자탁하여 양반을 능멸하는 것”이라는 말은 어떤 맥락에서 나온 것인지 설명 부탁드립니다.

7. 1894년 10월 29일, “월평의 도소에서 짚신과 기죽(幾竹)을 본 마을에 압류하였다 한다(月坪都所執草履幾竹於本里).”

⇒ “짚신 몇 죽(컬레)”(동학재단 아카이브에 번역이 잘못되어 있음)

8. “1895년 1월 8일 이동면 학(鶴)천의 김경영 등은 정읍 등천 동도가 자신들에게 조(租) 2석을 짊어지게 하고 고부의 정운서와 정읍의 김도여가 동네를 침탈 수색한다고 호소하였다.”

⇒ “이동면 학(鶴)천의 김경영 등은 작년에 정읍 등천 동도가 자신들에게 조(租) 2석을 짊어지고 운반하게 하였는데, (그때 조2석을 빼앗겼던) 고부의 정운서와 七井의 김도여가 동네를 橫索한다고 호소하였다.

9. “1895년 1월 14일 일남면 도산의 김영상이 매득한 토지에 대해 고용여가 급전(給錢)을 책임 추궁 한다면서 호소하였다. 이는 과거 동학농민군으로부터 토지를 매입한 것을 문제 삼아 매수자를 침탈한 것으로 판단되는데, 흥덕현에서는 “비록 동도에게 돈을 지불하고 샀다는 것이 이미 밝혀졌는데 어찌 다시 징수할 수 있겠는가? 개인의 채무를 침범하지 말 것은 이미 전에 단단히 타일렀음에도 만약 다시 토색하면 고용여를 엄히 징계할 것이다”라는 처분을 내렸다.”

⇒ 농민군으로부터 토지를 매득했을 경우에도 소유권 이전에 대한 법적 효력이 일반적인 매매와 동일하게 발휘된다는 것을 말하는지요?

10. “이 같은 사채는 모두 논하지 말고 해당 동별로 별도로 거두어들일 것이다. 만약 다시 사사로이 와서 침학하는 자는 엄히 징계하고 압송할 것이다라고 처결하였다. 처단한 농민군의 채무를 주민들에게 추징함으로 인한 지역 내의 갈등을 보여주는 사례이다.”

⇒ 죽은 농민군이 지고 있던 사채에 대해서는 채권자의 사적 변제 독촉을 불허하고 관에서 채무자 농민군이 살았던 마을에 공동 책임을 지운다는 의미인지요?

동학농민혁명 이후 고창지역 토지 소유 구조와 소유자

남기현(한국방송통신대학교 교수)

-
1. 머리말
 2. 고창군 토지 소유 구조의 형성
 3. 고창군 토지 분포와 지목 구성
 4. 고창군 토지 소유의 양상
 5. 맺음말

1. 머리말

이 글의 목적은 동학농민혁명 이후 고창지역 사회의 모습을 살펴는 데 있다. 이를 위해 조선토지조사사업을 통해 형성된 토지제도의 변화와 그 양상을 검토하고, 토지소유 구조와 소유자를 분석하여 일제시기 초기 고창군의 사회적 모습을 파악하고자 한다.

전라북도 고창은 동학농민혁명의 주요 전개 지역 가운데 하나로, 무장 기포를 비롯하여 동학농민군의 활동이 집중적으로 이루어진 공간이었다. 전봉준과 손화중을 중심으로 한 동학농민군은 고창을 기반으로 봉기를 확산하였다. 이 봉기는 이후 군현 단위 농민운동이 전국적 규모의 변혁으로 확대되는 데 중요한 역할을 하였다.¹ 고창지역은 조선 후기 이래 유학적 전통과 지역사회의 사상적 기반이 형성된 공간으로, 이러한 조건 속에서 동학농민운동이 조직적으로 전개될 수 있었다.²

동학농민혁명 이후 고창지역은 일본군과 관군에 의한 진압과 통치 질서의 재편을 거치면서 기존 사회 구조가 변하기 시작하였다.³ 이러한 변화는 1910년 '한국병합'을 계기로 식민지 지배가 본격화되면서 보다 구조적으로 진행되었다. 조선총독부가 식민지 통치의 기초를 마련하기 위해 시행한 조선토지조사사업은 지역사회의 변화를 추동한 대표적인 정책이었다. 조선토지조사사업은 소유관계를 근대적 기준에 따라 조사·확정하는 사업이었다. 이 과정에서 토지에 관한 권리는 소유권 중심으로 재편되었다. 토지의 지목·면적·지세가 일원적으로 정리되고 지적도가 제작되었으며, 새로운 지세와 등기 제도의 기초가 마련되었다. 조선토지조사사업의 시행은 기존 토지 지배 구조와 토지 인식 체계를 변화시키는 계기가 되었다. 이러한 측면에서, 일제시기 지역의 실상을 파악하기 위해서는 토지조사사업의 결과를 검토할 필요가 있다.

조선토지조사사업의 결과로 생산된 「토지신고서(土地申告書)」, 「토지조사부(土地調査簿)」, 「토지대장(土地臺帳)」, 「원도(原圖)」 등은 이러한 변화를 확인할 수 있는 대표적인 사료이다. 고창군의 경우 토지신고서와 토지조사부와 같은 장부류는 현재 확인되지 않는다. 그러나 국가기록원에 원도를 확인할 수 있다. 원도는 필지의 위치와 경계, 지목, 소유자 등을 시각적으로 파악할 수 있는 자료이지만 면적이 기재되어 있지 않다는 한계를 가진다. 그렇지만 토지조사사업의 한 결과물로서, 고창군의 토지 분포와 소유관계를 생각해 볼 수 있는 자료가 될 수 있다.

이 글에서는 이러한 점을 고려하여, 원도를 중심으로 고창군의 토지 분포와 지목 구성, 그리고 토지소유의 양상을 살펴볼 것이다. 이를 통해 동학농민혁명 이후 고창군 지역사회의 구조와 그 양상을 밝히고자 한다.

1 김양식, 「동학농민혁명기 고창지역 동학농민군의 활동」, 『동학학보』 16-3, 2012.

2 김봉곤, 「19세기 후반 고창지역 유학사상과 동학농민혁명」, 『역사학연구』 53, 2014.

3 신영우, 「1894년 고창지역 동학농민군의 진압과 민보군」, 『동학학보』 16-3, 2012. ; 조규태, 「일제강점기 전북 고창인의 민족운동」, 『동학학보』 16-3, 2012.

2. 고창군 토지 소유 구조의 형성

조선토지조사사업은 토지의 소유자와 경계를 확정하는 과정이었다. 사업의 출발은 토지를 신고하는 것이었다. 각 지역의 토지신고일은 『조선총독부 관보』에 게재되었다. 고창군의 신고 기간은 1914년 7월 20일부터 1915년 9월 30일까지로 설정되었다.⁴ 이 기간에 소유자는 자신의 토지에 대해 소재지, 지목, 면적, 소유자 등을 기재한 「토지신고서」를 제출하였다. 토지신고서는 토지 소유권을 주장하는 가장 기본적인 자료였다. 신고된 내용은 이후 실지조사 과정에서 사실 여부가 확인되었다. 과세지는 「결수연명부(結數連名簿)」를 기준으로 작성되었으며, 비과세지나 신규 개간지는 별도의 근거 자료를 첨부하도록 하였다.

다음 단계는 일필지조사(一筆地調査), 즉 실지조사였다. 실지조사는 현장에서 개별 필지 단위로 토지를 조사하는 과정으로, 토지신고서의 내용을 실제 토지 상황과 대조하여 확인하는 작업이었다. 이 과정에서 「실지조사부(實地調査簿)」가 만들어졌다. 여기에는 지번, 가지번, 지목, 면적, 소유자 정보 등이 기록되었다. 이와 동시에 「원도」가 제작되었다. 원도는 각 필지의 경계와 위치를 측량하여 작성한 도면으로, 이후 만들어질 지적도의 기초가 되는 자료였다. 원도에는 필지별 지번과 지목, 소유자명이 표시되었으며, 분쟁지의 경우 그 사실이 별도로 기재되었다. 원도는 리 단위로 제작되었고, 필요에 따라 여러 장으로 나뉘어 작성되었다. 실지조사와 원도 제작은 동시에 진행되면서, 토지의 공간적 구조와 소유관계를 함께 확정해 나간 것이다.

실지조사가 완료되면, 그 결과를 바탕으로 「토지조사부」가 작성되었다. 토지조사부는 지번 순으로 토지의 소유자와 지목, 면적 등을 정리한 장부로, 토지 소유권 사정의 최종 원부였다. 여기에서 확정된 내용은 법적으로 강제력을 가지며, 이후 토지 권리관계의 기준이 되었다.⁵

이와 같은 조사와 정리 과정을 거친 뒤, 최종 단계로 사정(査定) 공시가 이루어졌다. 사정은 토지의 소유자와 경계를 행정적으로 확정하는 절차였다. 이를 일반에게 알리는 것이 사정 공시였다. 고창군의 사정 공시일은 1916년 8월 1일부터 8월 30일까지였다. 이 기간에 토지조사부와 지적도에 의해 확정된 결과가 공개되었고, 주민들은 이를 열람할 수 있었다. 사정에 불복하는 경우 재결을 요청할 수 있었다. 고창군의 불복신청 기간은 1916년 8월 31일부터 10월 29일까지였다.⁶

결국 고창군에서는 1914년 7월부터 1915년 9월까지 약 1년 2개월에 걸쳐 토지 신고가 이루어졌으며, 실지조사와 원도 제작이 진행되었다. 이후 조사 결과를 정리하여 토지조사부를 작성하고, 1916년 8월 사정 결과를 공시하였다. 이어 같은 해 10월까지 불복신청이 접수되었다. 고창군의 토지조사

4 『조선총독부 관보』 제571호, 1914.6.27.

5 조선토지조사사업에서 생산한 圖簿의 종류와 내용에 관해서는 최원규, 「일제시기 조선토지조사사업 관계 장부의 내용과 성격 - 창원군 사례」, 『중앙사론』 32, 2010, 62~69쪽.

6 조선총독부임시토지조사국, 『조선토지조사사업보고서』, 1918, 423쪽.

사업은 약 2년에 걸쳐 진행되었으며, 이는 신고·실지조사·사정 공시의 절차를 통해 토지 소유관계를 재편하고 확정하는 과정이었다.

아래 <표 1>은 임시토지조사국 측지과에서 작성한 전라북도 조선토지조사사업 군별 실적표이다.

<표 1> 전라북도 군별 실적표

군명	면수	정동리 수	확정필수	신고서 책수	신고자 수	실지 조사 부 책수	원도매 수	무신고지 필수	무통지국유지 필수	이해 관계인 신고지 건수	이해 관계인 신고지 필수	분쟁지 화해 건수	분쟁지 화해 필수	조서 작성 건수	조서 작성 필수	소유권 없는 토지 건수	소유권 없는 토지 필수
전주군	19	155	137,420	274	33,733	155	4,541	1	4	4	20	41	19	103			
진안군	11	77	85,249	116	16,628	77	2,855	9	2	8	10	19	29	4	10		
금산군	10	106	71,062	132	17,772	106	2,700	7	9	8	11	3	3				
무주군	6	48	67,642	90	12,728	48	2,010	29	9		9	10	44	143	1	20	
장수군	7	73	71,976	135	15,433	73	1,881	24	14	23	8	26	27	67	1	1	
임실군	12	130	98,701	169	21,990	130	3,366	10	34	30	117	19	31	5	9	3	9
남원군	19	186	142,950	289	40,389	186	3,545	7	3		23	39	6	14			
순창군	12	126	86,566	183	23,839	126	2,353		1	1	11	15			1	1	
정읍군	19	168	137,126	296	34,106	168	4,270	363	5	7	33	44	628	1,792	15	21	
고창군	17	189	125,929	271	32,636	189	3,747	5	39	2	5	55	101	170	309	4	5
부안군	10	90	66,225	142	18,237	90	2,385	5	17	1	2	24	26	486	814	248	341
김제군	17	152	105,021	197	27,512	152	3,622	5	14		23	56	667	913	249	379	
옥구군	10	76	59,142	129	14,618	76	1,925		3	3	29	35	57	148			
(도서)	10	10	3,525	10	740	10	74										
익산군	18	144	110,854	207	26,763	144	3,773	5	7	3	4	111	180	217	280	9	62
계	187	1,730	1,369,388	2,640	337,124	1,730	43,047	99	489	78	185	392	644	2,333	4,605	531	839

* 출처 : 조선총독부임시토지조사국, 『측지과업무전말 - 제8장 업무성적』, 61~62쪽.

전라북도 전체 토지조사사업 실적을 보면, 확정필수는 1,369,388필, 신고서 책 수는 2,640책, 신고자 수는 337,124명, 원도매수는 43,047매이다. 무신고지 99필, 무통지국유지 489필이 존재하고, 분쟁지 화해 392건 644필, 조서 작성 2,333건 4,605필이 확인된다. 고창군은 확정필수 125,929필로 전라북도 전체의 약 9.2%를 차지한다. 규모로는 남원군, 전주군, 정읍군 다음이다. 신고자수 32,636명, 원도매수 3,747매 역시 전라북도 내에서 상위권에 속한다. 정동리수는 189개로 전라북도에서 가장 많은 수치를 기록했다. 고창군이 전라북도에서 행정단위가 가장 조밀하게 편성된 군이었음을 알 수 있다.

신고와 조사 측면에서 보면, 고창군의 무신고지는 5필로 전라북도 다른 군에 비하여 적은 수이다. 정읍군 363필, 무주군 29필, 장수군 24필, 임실군 10필과 비교할 때 상대적으로 안정적인 신고 상태를 보여준다고 할 수 있다. 이에 비하여 무통지국유지는 39필로 전라북도 각 군 가운데 가장 많다. 고창군은 전라북도 내에서 국유지 귀속과 확인 문제가 제기될 수 있는 지역으로 보인다.

분쟁지와 조서작성 내용을 살펴보면 다음과 같다. 고창군은 분쟁지 화해 55건 101필, 조서작성 170건 309필을 기록하였다. 정읍군, 김제군, 부안군보다는 적지만, 남원군, 전주군, 임실군 등에 비해서는 분쟁의 행정적 처리 비중이 높음을 알 수 있다. 화해보다 조서작성이 약 3배 많다는 점은, 분쟁이 당사자 간 합의보다는 행정적 문서화와 공식 처리의 방식으로 해결되는 경향이 강했음을 알 수 있다. 소유권을 알 수 없는 토지는 4건 5필에 불과했다. 부안군 248건 341필, 김제군 249건 379필과 비교할 때 현저히 적다.

고창군은 전라북도 안에서 필지 수, 신고자 수, 원도매수 모두 상위권에 속하는 대규모 조사 지역이었다고 할 수 있다. 정동리수가 가장 많은 행정구조가 조밀한 군이었다. 무통지국유지가 전북에서 가장 많이 나타나고, 분쟁 해결 역시 화해보다 조서작성과 같은 행정적 처리에 의존하는 경향이 높았다.

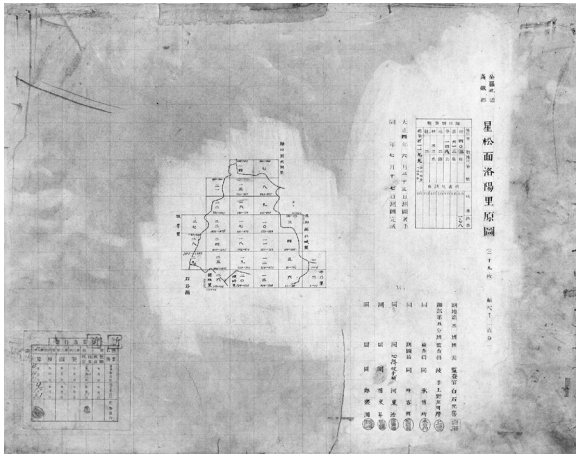
앞서 살펴본 것처럼, 고창군에서 조선토지조사사업의 결과는 토지신고서, 실지조사부, 원도, 토지조사부 등 여러 장부와 도면을 통해 기록되었다. 그러나 이 자료들이 모두 남아 있는 것은 아니다. 토지신고서나 토지조사부와 장부류는 확인되지 않는다. 국가기록원에 원도만이 남아 있는 상태이다. 원도에는 조선토지조사사업의 결과가 반영되어 있어 일제시기 초창기 고창군의 토지 소유 구조와 공간적으로 분석할 수 있는 자료가 될 수 있다. 원도는 실지조사 과정에서 작성된 도면으로, 개별 필지 단위의 경계와 위치를 측량하여 그린 것이다. 이 도면에는 각 필지마다 지번, 지목, 소유자명이 기재되어 있다. 필지 간의 경계선과 도로, 하천, 구거 등의 구획도 함께 표시되어 있다. 동일한 리 단위 안에서 필지의 배열과 소유자의 분포를 확인할 수 있기 때문에, 면·리 단위의 토지 소유 양상을 복원할 수 있는 장점이 있다.

다만, 원도에는 각 필지의 면적이 기재되어 있지 않다. 개별 필지가 얼마나 넓은지를 직접적으로 확인할 수 없으며, 토지 규모를 면적 기준으로 파악하는 데에는 제약이 존재한다. 원도를 활용한 분석은 필지의 절대적 면적이 아니라, 필지의 수와 분포, 그리고 동일 소유자의 반복 등장 여부를 중심으로 이루어질 수밖에 없다. 원도는 토지의 '크기'보다는 토지의 '분할 구조'와 '소유의 분포 양상'을 파악하는 데 적합한 자료라고 할 수 있다.

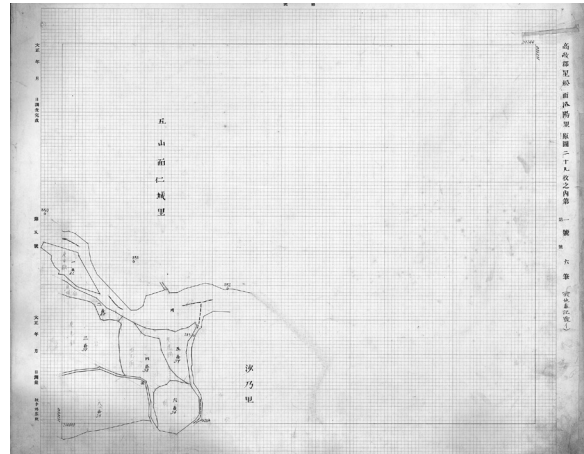
원도에는 일람도가 함께 작성되어 있다. 일람도는 여러 장으로 나뉘어 제작된 원도의 전체 구성을 파악하기 위한 개괄적인 도면이라고 할 수 있다. 하나의 리가 여러 장의 원도로 나뉘어 있으므로, 각 원도의 위치와 연결 관계를 표시하여 전체 공간 구조를 이해할 수 있도록 한 것이다. 이를 통해 개별 원도만으로는 파악하기 어려운 리 전체의 지형과 필지 배열, 그리고 주요 경계의 흐름을 종합적으로 확인할 수 있다.⁷

7 원도 및 일람도의 제작 과정에 관해서는 조선총독부임시토지조사국, 『조선토지조사사업보고서』, 1918, 264~267쪽 참조.

〈그림 1〉 고창군 성송면 낙양리 원도



고창군 성송면 낙양리 원도 일람도



고창군 성송면 낙양리 원도 제1호

3. 고창군 토지 분포와 지목 구성

고창군 원도 일람도의 정보를 통해 각 면·리의 토지 지목, 필지 수, 측도 착수 및 완료 시점, 원도 매수, 작성자, 적산 및 적산 교정 일정을 확인할 수 있다. 고창군 원도는 측지 제3반에서 관장하였다. 이 반의 반장은 감사관인 시라이시 모토키(白石元禧)였다. 측지 제3반 산하에는 실무를 담당하는 세 부제1분반, 제2분반, 제3분반, 제4분반, 제5분반으로 나누어져 있었다. 각 분반은 면별로 원도 작성을 담당하였다. 각 분반에는 감사원, 검사원, 측도원이 배치되어 있었다.

측도는 대체로 1915년 봄부터 여름 사이에 집중적으로 이루어졌다. 고창군 내에서 가장 먼저 진행된 장소는 1915년 2월 중순부터 시작된 성내면이었다. 고수면과 고창면, 공음면, 대산면, 무장면, 부안면, 상하면, 석곡면, 성송면, 신림면, 심원면, 아산면, 오산면, 해리면, 흥덕면 등 대부분의 면은 1915년 3월에서 6월 사이에 착수하여 여름 무렵에 완료되었다. 측도 소요 기간은 면에 따라 차이가 있었다. 고창면은 11~53일 범위에서 종료된 곳이었다. 반면, 상하면은 약 42~102일, 아산면은 약 25~132일, 해리면은 약 38~99일이 소요되었다. 적산은 대체로 1915년 10월에 착수하여 12월 무렵 완료되었고 교정은 1915년 12월부터 1916년 2월 사이에 진행되었다. 일부 면에서는 1916년 8월 이동지 측도가 실시되어, 원도 작성 이후의 변동 사항이 보완되었다. 이동지측도는 토지 신고 이후부터 사정 공시까지의 기간 동안 토지 소유가 변동된 경우, 그 이동지 조사 결과를 반영한 것이었다.

〈표 2〉는 고창군 원도 일람도의 내용을 바탕으로 면·리별 지목 구성과 토지 필수의 분포 상황을 정리한 것이다.

〈표 2〉 고창군 면·리별 지목 구성과 토지 필수 분포

면	리	지목								총필수	원도매수
		전(田)	답(畓)	대(垔)	지(池)	임(林)	잡(雜)	사(寺)	묘(墓)		
고수면 (古水面)	두평리(斗坪里)	285	522	127		16	1		2	953	26
	부곡리(芙蓉里)	324	419	82	1	13			6	845	24
	상평리(上坪里)	212	418	89	1	11	2		4	737	27
	와촌리(瓦村里)	205	125	102	1	10	8		7	458	14
	은사리(隱士里)	403	385	118		28	3	2	2	945	30
	장두리(長斗里)	151	260	78		9				498	15
	초내리(草乃里)	158	248	67	3	2				478	16
	평지리(平支里)	165	341	92		7	1		1	607	23
	황산리(黃山里)	108	94	87	2	4	3	1		299	6
고창면 (高敞面)	교촌리(校村里)	106	131	56	1		2		2	298	9
	내동리(內洞里)	213	198	65			1		5	495	15
	노동리(盧洞里)	133	222	61		10	2		1	429	12
	덕산리(德山里)	177	232	75	1	12	1			498	16
	석교리(石橋里)	62	104	51		5	2			224	10
	석정리(石汀里)	262	234	6		12	3		5	601	16
	성두리(星斗里)	131	188	74	1	4	2		2	502	16
	월곡리(月谷里)	204	251	87			1	1	3	547	21
	월산리(月山里)	193	296	89	1	13			1	593	23
	월암리(月岩里)	151	201	88		11	1		5	457	9
	읍내리(邑內里)	280	308	242		23	11		1	865	20
	화산리(化山里)	241	191	70		4	2		4	511	19
공음면 (孔音面)	건동리(建洞里)	428	319	120	2	18			4	891	29
	구암리(九岩里)	406	514	119	1	25			8	1,073	29
	군유리(群儒里)	295	230	128	2	22	1		4	682	16
	덕암리(德岩里)	398	395	157	2	60			2	1,014	28
	두암리(斗岩里)	310	473	118		10			3	914	31
	석교리(石橋里)	350	200	130	2	43	4		3	731	22
	선동리(扇洞里)	409	408	143	2	45	2		3	1,012	34
	신대리(新垔里)	356	241	83		15			15	710	17
	예전리(禮田里)	408	469	149	3	61	2		4	1,096	27
	용수리(龍水里)	323	381	86		34			2	826	28
	장곡리(壯谷里)	343	314	131		12	2			802	23
	칠암리(七岩里)	402	426	136	1	19			4	988	34
대산면 (大山面)	갈마리(渴馬里)	170	130	71		1			3	375	13
	광대리(光大里)	306	321	94	1	10			3	735	29

면	리	지목								총필수	원도매수
		전(田)	답(畓)	대(垓)	지(池)	임(林)	잡(雜)	사(寺)	묘(墓)		
대산면 (大山面)	대장리(大壯里)	306	323	102	2	30			2	675	19
	덕천리(德川里)	171	381	90	1	12				655	17
	매산리(梅山里)	366	333	153		58	2		3	915	21
	산정리(山亭里)	260	318	91	1	12				682	27
	성남리(成南里)	218	263	83		17			3	548	23
	연동리(蓮洞里)	289	226	97	1	26			8	647	20
	울촌리(栗村里)	231	275	75		8				589	25
	중산리(中山里)	340	580	130	1	51			4	1,106	31
	지석리(支石里)	240	151	116		14	2		1	524	13
	춘산리(春山里)	297	370	129	3	8	1		3	807	26
	해룡리(海龍里)	243	368	114	1	31			3	760	26
	회룡리(回龍里)	228	108	92	1	26	1		3	458	14
무장면 (茂長面)	고라리(高羅里)	148	147	61		3			1	360	14
	교흥리(校興里)	366	141	103	2	8			13	633	15
	도곡리(道谷里)	173	301	71		12			3	560	18
	만화리(萬化里)	176	234	78		3			2	493	19
	무장리(戊長里)	370	85	223	2	20	3	1	3	707	12
	백양리(白羊里)	232	144	64		10			6	459	15
	성내리(城內里)	157	31	104	1	10	1	1	10	315	9
	송계리(松溪里)	171	238	62	11				2	484	12
	송현리(松峴里)	146	193	64		6			4	413	12
	신촌리(新村里)	317	251	111		7			3	689	25
원촌리(院村里)	278	272	78		9			2	639	23	
월림리(月林里)	310	169	80		15			4	578	19	
벽사면 (碧沙面)	법지리(法止里)	211	327	87	2	26	3		5	661	19
	벽송리(碧松里)	182	283	121		18			1	605	28
	부송리(扶松里)	153	137	69	1	3	1		6	370	17
	사창리(沙倉里)	177	172	95		18	1		3	456	15
	사천리(沙川里)	250	259	103	1	22			3	638	22
	상등리(上嶺里)	286	272	70	1	26	6		7	638	17
	석교리(石橋里)	84	137	46		3	1	1	2	274	10
	용산리(龍山里)	327	127	85		16	2		1	558	40
	운양리(雲陽里)	266	266	60	1	30			2	685	15
부안면 (富安面)	검산리(劍山里)	269	253	87		15	2		6	685	24
	봉암리(鳳岩里)	316	200	107		12	5	1	11	652	20
	상암리(象岩里)	298	244	102	1	31	4		3	683	33
	선운리(仙雲里)	427	191	102		5	2		4	731	19

면	리	지목								총필수	원도매수
		전(田)	답(畓)	대(垔)	지(池)	임(林)	잡(雜)	사(寺)	묘(墓)		
부안면 (富安面)	송현리(松峴里)	282	154	105		16	4		6	567	17
	수남리(水南里)	188	220	73		9	1		2	493	15
	수동리(水東里)	325	284	107		38			13	767	23
	수양리(水央里)	224	232	94		17	3		10	580	23
	오산리(鰲山里)	82	81	58		7	1			229	8
	중흥리(中興里)	59	150	57		5	3			274	7
상하면 (上下面)	검산리(劍山里)	428	462	152	2	24			5	1,073	27
	석남리(石南里)	396	419	169		24			12	1,020	23
	송곡리(松谷里)	437	475	130		16			11	1,069	23
	용대리(龍垔里)	431	378	141		34			3	987	19
	용정리(龍井里)	546	727	163		54	1		10	1,401	25
	자룡리(紫龍里)	311	175	89		15			5	595	24
	장산리(壯山里)	210	255	60		7			2	987	21
	장호리(長湖里)	398	392	112	6	34	1		5	948	20
	하장리(下長里)	542	716	192		33	3		20	1,507	31
석곡면 (石谷面)	강남리(江南里)	444	561	167	1	46			13	1,232	32
	남산리(南山里)	248	326	121	1	13			3	712	22
	덕림리(德林里)	268	373	86	2	13			3	475	27
	목우리(牧牛里)	316	250	96		39				801	31
	삼인리(三仁里)	393	122	77	4	13	3	6	1	619	34
	성산리(星山里)	557	482	151	3	31	5		6	1,235	34
	옥산리(玉山里)	470	557	132		9	2			1,179	36
	학전리(鶴田里)	364	366	110	3	18			6	867	29
성내면 (星內面)	대흥리(大興里)	146	109	59					2	316	11
	덕산리(德山里)	180	239	75	2	6	1			503	20
	동산리(東山里)	245	234	84	1	9	1		4	578	16
	부덕리(富德里)	232	216	80		5	5		1	539	15
	산림리(山林里)	279	356	99	1	19	2		5	761	21
	신대리(新大里)	222	276	76	2	12			2	590	18
	신성리(新星里)	323	384	133	4	11	3		1	859	28
	양계리(陽桂里)	248	221	115	2	19	2		1	608	15
	옥제리(玉堤里)	262	252	136	2	18	1		2	673	21
	용교리(龍橋里)	249	285	84	1	8	1		4	632	18
	월산리(月山里)	234	162	107	1	4	1			509	18
	월성리(月城里)	194	125	68		4	1			392	14
	조동리(槽東里)	285	175	71		5	1			551	22

면	리	지목								총필수	원도매수
		전(田)	답(畓)	대(垓)	지(池)	임(林)	잡(雜)	사(寺)	묘(墓)		
성송면 (星松面)	계당리(溪堂里)	265	400	102		14	1		3	785	18
	괴치리(槐峙里)	208	362	91		30			5	696	23
	낙양리(洛陽里)	403	612	148	2	32	2			1,199	29
	무송리(茂松里)	285	338	106		23			1	753	20
	사내리(沙乃里)	260	249	78	2	23			3	615	21
	산수리(山水里)	231	370	119	1	9	2		5	737	23
	상금리(上金里)	170	171	151		10			8	514	14
	암치리(岩峙里)	208	239	82		8			2	549	15
	판정리(板井里)	180	272	69	2	1			4	528	18
	하고리(下古里)	293	300	131	2	17	1	1	1	746	26
	학천리(鶴天里)	267	235	101	1	14			2	620	16
	향산리(香山里)	228	274	79		16				597	19
신림면 (新林面)	가평리(加平里)	364	319	95		7	1		3	689	20
	덕화리(德化里)	157	197	38		9			4	405	16
	도림리(道林里)	203	75	1	1	8			3	573	19
	무림리(茂林里)	201	255	96	1	7	1		1	562	21
	반룡리(盤龍里)	315	283	99		10			3	710	21
	세곡리(細谷里)	276	226	83		3			2	590	18
	송암리(松岩里)	260	320	85	2	17	1		2	687	23
	송룡리(松龍里)	146	307	58	1	5			2	519	19
	신평리(新坪里)	240	354	101		17	1		7	720	16
	외화리(外化里)	186	153	100	2	8	3		1	453	12
	자포리(子抱里)	279	375	91		36	4		2	787	20
제하리(堤下里)	218	217	81	1	7				524	14	
심원면 (心元面)	고전리(高田里)	381	259	142	3	12	16		55	868	17
	궁산리(弓山里)	134	100	73		3				310	14
	도천리(道川里)	263	381	89		24	2		4	763	29
	두어리(斗於里)	244	148	65		7			17	481	12
	만돌리(萬突里)	366	408	133	5	4	22		17	955	14
	연화리(蓮花里)	415	218	95		10	1		11	750	24
	용기리(龍基里)	232	144	71		6			4	458	15
	월산리(月山里)	297	467	124	2	9	5		10	914	18
	주산리(珠山里)	407	338	136	3	11	3		35	933	21
	하전리(下田里)	396	314	159		8	1		40	924	15
아산면 (雅山面)	계산리(鷄山里)	338	251	78	1	18	1		1	688	24
	구암리(九岩里)	354	108	81	4	5	2		2	556	18
	대동리(大東里)	292	280	79		29			7	687	19

면	리	지목								총필수	원도매수
		전(田)	답(畓)	대(垓)	지(池)	임(林)	잡(雜)	사(寺)	묘(墓)		
아산면 (雅山面)	목동리(木洞里)	214	234	78	2	9			6	543	19
	반암리(盤岩里)	659	381	153		26	8		17	1,244	40
	봉덕리(鳳德里)	143	147	53		9				352	11
	상갑리(上甲里)	156	185	66		10			2	419	11
	용계리(龍溪里)	266	114	53		9				442	16
	운곡리(雲谷里)	289	89	62		7				447	17
	주진리(舟津里)	164	192	61	1	15			4	437	15
	중월리(中月里)	279	240	89	2	35	2		5	652	17
	하갑리(下甲里)	236	228	60		17	5		1	547	17
오산면 (五山面)	남산리(南山里)	221	118	91	2	8	1		1	512	18
	덕정리(德井里)	175	145	75	1	19	2		2	419	10
	도산리(道山里)	234	247	121	1	25	3	1	3	635	14
	봉산리(蜂山里)	273	620	60	3	45	1		2	1,004	27
	신월리(新月里)	228	176	91		5	3		2	505	17
	예지리(禮智里)	140	231	54	1	10				436	19
	우평리(牛坪里)	201	286	76	2	18	2			585	17
	울계리(栗溪里)	192	71	73	1	28	2		1	369	10
	인성리(仁城里)	117	218	71	3	10				419	19
	주곡리(蛛谷里)	276	375	111		29	1		1	793	18
	죽림리(竹林里)	248	348	83	1	20			1	701	17
해리면 (海里面)	고성리(古星里)	237	287	110		21	1		2	658	17
	광승리(光升里)	393	371	150	1	31	1	1	12	960	28
	금평리(金平里)	304	292	80		26	3		11	716	20
	나성리(羅星里)	334	562	101	4	8	1		11	1,021	21
	동호리(冬湖里)	442	124	100		27		2	27	722	16
	방축리(方築里)	184	162	63		6			4	419	11
	사반리(巳盤里)	382	421	118	1	18	2	1		943	25
	송산리(松山里)	368	477	143	1	8			10	1,007	23
	안산리(安山里)	339	363	126		18	1	1	4	852	21
	왕촌리(旺村里)	583	615	165	1	17			17	1,398	36
	평지리(平地里)	362	346	118		31	2	1	6	866	15
	하련리(下連里)	276	274	104		7	7		6	674	13
흥덕면 (興德面)	교운리(校雲里)	164	94	51		9			2	320	10
	동사리(東沙里)	271	253	50		25	2		18	619	17
	사포리(沙浦里)	256	115	92	1	10	1		8	483	18
	석우리(石隅里)	138	165	78		10			1	392	11
	신덕리(新德里)	242	245	94		10	1		3	595	24

면	리	지목								총필수	원도매수
		전(田)	답(畓)	대(垓)	지(池)	임(林)	잡(雜)	사(寺)	묘(墓)		
흥덕면 (興德面)	신송리(新松里)	203	193	82	3	1	3		2	486	19
	오호리(五湖里)	177	163	64		17	5		4	430	17
	용반리(龍盤里)	402	199	95	2	41	1		24	764	20
	치룡리(峙龍里)	192	318	73	2	10	2		2	599	25
	하남리(下南里)	85	246	56	2	10	9		4	412	21
	후포리(後浦里)	391	153	184		18	2		19	767	18
	흥덕리(興德里)	268	103	139	4	20	3		5	542	12

*출처 : 고창군 각 면·리 원도(국가기록원 지적아카이브 <https://theme.archives.go.kr/next/acreage/viewMain.do>)

〈표 2〉의 내용을 확인하기 전에 1915년 고창군의 행정구역을 지금의 행정구역과 비교해서 간단하게 살펴볼 필요가 있다. 〈그림 2〉는 면을 표시한 고창군의 행정지도이다.

〈그림 2〉 고창군 행정지도



*출처 : 고창군 홈페이지(<https://www.gochang.go.kr/index.gochang?contentsSid=3136>)

〈그림 2〉에서 고창군은 고창읍을 중심으로 13개 면으로 구성된 것을 알 수 있다. 1915년 조선토지 조사사업 당시 고창군의 상황을 이해하기 위해 간단하게 행정구역 변동 상황을 살펴볼 필요가 있다. 1894년 갑오개혁 이후 기존의 현 체제가 폐지되고 군 단위로 바뀌었다. 고창·무장·홍덕은 각각 독립된 군으로 정비되었다. 1914년 조선총독부는 1914년 부군폐합령을 시행하였다. 그 결과, 3군은 고창군으로 통합되었고, 면 단위도 재편되었다. 1915년 당시 고창군은 총 17개 면으로 구성된 상태였다. 현재 지도에 나타나는 아산면, 심원면, 해리면, 공음면, 대산면, 무장면, 성송면, 성내면, 신림면, 부안면, 홍덕면은 1915년에도 존재했던 면들이다. 현재의 고창읍은 영역의 변화는 있지만 고창면으로 존재했다. 현재 지도에는 나타나지 않지만, 1915년에는 독립된 면으로 존재했던 지역들도 있다. 오산면, 석곡면, 벽사면이다. 이 지역은 1935년 행정구역 개편 과정에서 폐지되어 인접 면으로 분할 편입되었다. 오산면은 현재의 아산면과 고수면 일대로 나뉘었고, 석곡면은 공음면과 대산면 일대로 분할되었다. 벽사면은 해리면과 상하면 일대로 나뉘어 흡수되었다.⁸

〈표 2〉를 보면 고창군은 농업을 중심으로 한 지역임을 알 수 있다. 17개 면 전체를 합산하면 고창군의 총 필지 수는 127,620필이다. 이 가운데 답은 51,888필, 전은 50,632필이다. 전체 필지의 약 80%가 논과 밭으로 구성되어 있다. 답이 전보다 약간 많지만, 그 차이는 크지 않다. 1915년 현재 고창군은 논과 밭이 함께 발달한 농업 지역이었다고 할 수 있다.

전체 대지 필수는 18,711필로, 비율로는 약 14.7%를 차지한다. 각 면에 일정 규모의 대지가 분포하고 있었음을 알 수 있다. 공음면, 대산면, 해리면, 상하면, 신림면, 성송면, 성내면, 심원면은 대지 필수가 높게 나타났다. 면마다 중심적인 대지 비중이 큰 리가 존재한다는 사실도 확인된다. 고창면 읍내리는 대지가 242필로 다른 리보다 압도적으로 많다. 심원면 하전리·고전리·주산리, 해리면 양촌리·광승리·송산리, 대산면 중산리·매산리, 성송면 낙양리 등도 대지가 차지하는 필지 수가 많다.

임야는 3,008필, 묘지는 949필, 지池沼는 165필, 잡종지는 269필, 사찰지는 12필이다. 임야는 공음면, 대산면, 해리면, 성송면, 오산면, 아산면 등에서 많이 나타난다. 묘지는 심원면 193필로 가장 큰 비중을 차지했고, 해리면 107필, 상하면 73필, 홍덕면 72필, 부안면 61필, 무장면 56필 순으로 나타났다.

전과 답의 필지 수를 기준으로 고창군 17개 면을 분류하면 다음과 같다. 먼저 답이 전보다 많은 면으로, 성송면, 고수면, 오산면, 상하면, 대산면, 고창면, 벽사면이 해당한다. 성송면은 답 4,123필로 전보다 1,125필 많고, 고수면은 답 2,813필로 전보다 802필 많다. 상하면은 답 4,131필, 대산면은 4,096필로 나타나 답의 필지 수가 많음을 알 수 있다. 답 필지가 많았던 상하면 1,282필, 대산면 1,543필, 고창면 964필과 같이 대지 규모도 일정 수준 이상 나타난다.

8 고창군지편찬위원회, 『고창군지』, 2009, 412~413쪽.

전이 답보다 많은 면은 아산면, 심원면, 흥덕면, 부안면, 석곡면, 무장면이다. 아산면은 전 3,390필, 답 2,468필로 차이가 922필이며, 흥덕면은 전 2,889필, 답 2,246필로 643필 차이를 보인다. 부안면 전 2,473필, 답 2,009필, 석곡면 전 3,060필, 답 2,754필, 무장면 전 2,700필, 답 2,430필로, 전이 더 많은 구조이다. 심원면은 전 3,135필, 답 2,777필이다. 심원면에서 묘지는 193필로 다른 면보다 높은 수치를 보인다.

한편, 공음면, 해리면, 성내면, 신림면은 전과 답의 차이가 크지 않은 면으로 분류할 수 있다. 공음면은 전 4,428필, 답 4,370필로 차이가 58필이며, 해리면은 전 4,004필, 답 4,158필로 154필 차이를 보인다. 성내면 역시 전 2,879필, 답 2,770필로 유사한 수준이다. 이들 면은 전과 답이 모두 일정 규모 이상 분포하는 구조를 보인다.

면의 하부 단위인 리의 필지 규모를 기준으로 살펴보면 또 다른 차이가 확인된다. 상하면, 공음면, 해리면, 석곡면에서는 1,000필 내외의 리가 확인된다. 상하면 하장리 1,507필, 해리면 양촌리 1,398필, 석곡면 상산리 1,235필이 이에 해당한다. 반면 고수면, 부안면, 무장면 등에서는 대부분의 리가 300~700필 수준이었다. 면 내부 편차에서도 차이가 나타난다. 공음면과 상하면은 필지 수치 차이가 각각 약 1.61배, 1.53배로 비교적 작은 편인 반면, 고창면은 약 3.86배, 아산면은 약 3.53배, 해리면은 약 3.34배, 부안면은 약 3.35배, 심원면은 약 3.08배로 나타나 편차가 크게 확인된다.

이동지측도의 경우, 공음면은 8개 리에서 확인되며, 고창면·무장면·상하면·성내면·신림면은 각각 5개 리, 대신면·석곡면·오산면은 4개 리, 흥덕면은 3개 리, 부안면·해리면은 2개 리, 고수면·성송면은 1개 리에서 확인된다. 벽사면, 심원면, 아산면에서는 이동지측도가 진행되지 않았다.

이와 같이 고창군은 전과 답이 중심이 되는 농업 구조를 기본으로 하면서도, 면별로 전·답 비중, 리 단위 규모에서 차이를 보이고 있었다. 동일 군 내부에서도 토지 구성과 공간 구조가 구분되는 양상을 알 수 있다.

4. 고창군 토지 소유의 양상

이 장에서는 고창군 원도에서 나타나는 토지 소유 상황을 살펴보고 한다. 고창군 원도의 토지 소유자 수는 총 16,962명이다. 이 중에는 일부 단체도 포함된다. 총 소유 필수는 127,711필이다. 필지를 가장 많이 가진 상위 10대 소유자를 기준으로 보면, 이들이 차지하는 필수는 9,628필로 전체의 7.54%를 차지한다. 상위 30대로 확대하면 14,875필로 11.62%에 해당한다. 고창군 전체 토지의 약 9분의 1 이상이 상위 30명의 소유자에게 귀속되어 있었다고 볼 수 있다. 상위권 토지소유자의 구성은 단일하지 않았다. 국유지, 회사 소유, 일본인, 한국인이 함께 포함되어 있었다. 이를 구체적으로 보면

국유지가 2,187필로 가장 높았다. 동양척식주식회 1,218필, 아베 이치사부로(阿部市三郎) 1,003필, 김연수 967필, 김성수 928필, 김영곤 921필, 후지무라 고로(藤村五郎) 902필, 홍종철 541필, 동해실업주식회사 499필, 김경중 462필이 그 뒤를 이었다.

국유지와 회사 토지가 소유한 필지가 많다는 점이 눈에 띈다. 국유지는 대산면 중산리, 성송면 괴치리, 무장면 무장리에서 비중이 높다. 동양척식주식회사는 상하면 용정리, 해리면 나성리, 상하면 장호리에서 많은 필지를 차지하고 있었다. 동해실업주식회사는 공음면 건동리, 대산면 성남리, 석곡면 옥산리에서 자주 등장하였다. 동양척식주식회사와 동해실업주식회사가 차지한 필지가 많다는 것은 고창군이 식민지 회사 자본과의 연관성이 있다는 것을 의미한다. 추후 분석이 필요하다고 생각한다.

토지소유자 상위권에 있는 일본인들이 주목된다. 토지소유자 순위로 따지면 아베 이치사부로(阿部市三郎)는 1,003필로 전체 3위이다. 후지무라 고로(藤村五郎)는 902필로 7위, 마스토미 야자에몬(榊富安左衛門)은 190필로 30위이다. 아베 이치사부로는 심원면 하전리, 석곡면 덕림리, 해리면 동호리에 많은 필지를 보유하고 있었다. 후지무라 고로는 상하면 용정리, 해리면 나성리, 공음면 덕암리에서 이름이 자주 보인다. 이 밖에도 기무라 다케오(木村健夫) 186필, 야마다 기이치(山田喜一) 174필 등 중상위권 일본인 소유자들이 확인된다.

한국인 상위층 소유자는 고창 김씨 가문의 김경중, 김성수, 김연수의 이름이 눈에 띈다. 김연수는 967필, 김성수는 928필, 김경중은 462필을 소유하고 있었다. 이 외에도 홍종철 541필, 정해로 344필, 강연수 341필, 박창진 336필, 박태식 317필, 이석현 310필, 신일범 296필, 김정수 293필, 김재수 292필이었다. 김연수는 고창면 읍내리, 공음면 구암리, 고수면 상평리에 많은 필지를 가지고 있었다. 김성수는 심원면 월산리, 부안면 봉암리, 부안면 선운리에서 두드러진다. 김영곤은 공음면 두암리, 공음면 용수리, 석곡면 강남리가, 홍종철은 석곡면 학전리, 아산면 구암리, 석곡면 강남리가 중심이다. 김경중은 부안면 봉암리, 벽사면 상등리, 신림면 도림리에서 많은 토지를 소유하고 있었다. 상위 한국인 소유자들은 특정 면과 리를 중심 기반으로 삼고 있음을 유추해 볼 수 있다.

<표 3> 고창군 토지 소유 구조 : 소유 주체별 필수와 비율

구분	소유 필수	비율(%)
한국인	115,903	90.75
일본인	3,724	2.92
공공·법인·공동체	8,084	6.33
합계	127,711	100

〈표 3〉은 소유 주체별 필수와 비율을 나타낸 것이다. 한국인 개인은 90.75%, 일본인 개인은 2.92%, 국유지·회사·종중·리·학교·조합·향교·사찰 등 공공·법인·공동체는 6.33%를 차지한다. 고창군의 토지 소유 구조는 한국인 개인 소유가 절대적 비중을 유지하는 가운데, 일본인 소유와 공공·법인·공동체 소유가 일정한 비율로 병존하는 모습을 볼 수 있다.

〈표 4〉 일본인 소유가 많은 면

면	소유 필수	비율(%)
공음면	665	6.16
상하면	554	5.90
대산면	460	4.80
심원면	349	4.68
해리면	365	3.51

〈표 4〉는 일본인 필지가 많은 면을 나타낸 것이다. 가장 많은 곳은 공음면 665필이며, 다음은 상하면 544필, 대산면 460필, 해리면 365필, 심원면 349필이다. 리 단위로 내려가서 살펴보면 상하면 용정리 170필, 공음면 덕암리 118필, 해리면 나성리 117필, 상하면 장호리 97필, 공음면 칠암리 91필, 공음면 구암리 89필, 심원면 하전리 76필, 대산면 산정리 69필, 상하면 용대리 69필, 상하면 하장리 69필, 해리면 사반리 69필 순으로 나타났다. 고창군 내에서 상하면·해리면·심원면은 서쪽 해안에 접해 있고, 공음면과 대산면은 그 동쪽 배후 지역이다. 고수면과 고창면에서 일본인 토지 소유는 0.44%로 낮은 수준이다. 고창군에서 일본인 소유는 해안과 접해 있거나 해안과 연결되는 내륙에 집중적으로 분포함을 알 수 있다.

〈표 5〉 공공·법인·공동체 소유와 비율

구분	소유 필수	전체 대비 비율
국유지	2,187	1.71%
회사 토지	2,093	1.64%
종중 토지	1,482	1.16%
리 토지	1,126	0.88%
학교 토지	412	0.32%
조합 토지	784	0.61%
기타(향교·사찰 등)	200	0.16%
합계	8,284	6.48%

〈표 5〉는 공공·법인·공동체 소유와 비율을 나타낸 표이다. 국유지는 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 회사 토지는 앞서 언급한 동양척식주식회사와 동해실업주식회사가 많은 토지를 소유하고 있었

다. 종종 토지는 고창면 월산리 김씨, 부안면 선운리 박씨, 심원면 고전리 이씨 종종 등이 확인된다. 리 토지는 상하면 하장리, 공음면 덕암리, 해리면 나성리 등에서 보인다. 학교 토지의 경우, 고창면 읍내리, 무장면 무장리, 성내면 신성리에서 확인할 수 있었다. 조합의 토지도 존재했다. 공음면 구암리 조합, 상하면 용정리 조합, 해리면 송산리 조합이 이에 해당했다. 선운사와 고창군향교가 소유한 필지도 확인이 된다.

면별 소유의 개인 집중도가 어떠한지 살펴보면 다음과 같다. 각 면에서 소유 필지수가 가장 많은 상위 1인을 기준으로 할 경우, 그 비중이 가장 높은 곳은 부안면으로 비중은 4.29%였다. 가장 낮은 오산면은 1.75%로 약 2.45배 차이가 있다. 상위 10인을 기준으로 보면 부안면은 20.82%, 오산면은 9.83%로 약 2.12배의 격차가 확인된다. 부안면 외에 상위 필지 소유자 10인이 높은 소유 비중을 보이는 곳은 심원면(18.23%), 상하면(17.41%)으로 15~20% 이상을 점유하고 있었다. 반면 오산면(9.83%), 아산면(10.54%), 무장면(10.92%) 등은 상위 소유자의 점유 비율이 상대적으로 낮은 모습을 보였다. 고창군에서 해안을 접한 면들의 소유 집중도가 높았고, 내륙 지역은 소유자가 분산된 모습을 보임을 알 수 있다.

리 단위로 내려가면 이러한 차이는 더 나타난다. 석곡면 삼인리에서는 선운사가 143필을 소유하여 전체의 22.99%를 차지하였다. 무장면 성내리에서는 국유지가 54필로 17.03%, 오산면 예지리에서는 이공우가 69필, 15.68%, 심원면 용기리에서는 홍성삼이 62필, 13.54%, 해리면 방축리에서는 김영엽이 57필, 13.13%를 점하고 있었다. 일부 리에서는 특정 개인이나 특정 기관이 매우 높은 비중으로 토지를 소유하고 있었음을 알 수 있다. 반면 오산면 월계리, 아산면 봉덕리, 무장면 성내리, 공음면 군유리에서는 1%대 비중으로 나타났다. 고창군 내부로 한정할 경우, 토지의 소유가 개인에게 집중된 곳과 다수에게 분산된 지역이 동시에 나타남을 알 수 있다.

원도에 기재된 필지수를 통해 본 고창군의 토지소유 구조는 한국인 개인 소유가 절대적인 비중을 유지하는 가운데, 일본인 소유와 국유지·회사·공동체 소유가 일정한 비율로 병존하는 형태였다. 해안 및 배후 지역, 그리고 특정 리에서는 회사·일본인·국유지·지역 유력자의 소유가 집중적으로 나타남을 볼 수 있었다. 반면 내륙 지역에서는 상대적으로 분산된 소유 구조가 확인된다.

5. 맺음말

이 글에서는 동학농민혁명 이후 고창지역 사회의 모습을 토지소유 구조와 소유자의 측면에서 살펴 보았다. 조선토지조사사업을 통해 형성된 토지제도의 변화와 그 결과를 검토하고, 원도 자료를 중심으로 토지 분포와 지목 구성, 그리고 토지소유의 양상을 분석하였다.

고창군은 논과 밭이 중심을 이루는 농업 지역이었다. 전체 필지의 대부분이 전·답으로 구성되어 있었다. 그러나 이러한 농업 중심 구조 속에서도 각 면, 리에서 지목 구성과 필지 규모는 차이가 나타났다. 같은 군 내부에서도 토지의 구성은 균일하지 않았다.

토지소유 구조를 보면, 한국인이 전체 필지의 약 90% 이상을 차지하였다. 그러나 국유지, 동회사, 일본인이 소유 필지가 일정한 비율로 존재하고 있었다. 동양척식주식회사와 동해실업주식회사와 같은 회사 자본과 일부 일본인 소유자의 토지가 일부 지역에 상당수 분포하고 있었다는 점이 확인되었다. 고창군의 토지소유 구조가 식민지 권력과 자본의 개입과도 연결되어 있음을 알 수 있다.

상위 소유자를 중심으로 보면, 국유지와 회사, 일본인, 한국인이 함께 상위권을 구성하고 있었다. 일부 소유자는 특정 면과 리를 기반으로 토지를 집중적으로 보유했다. 이러한 현상은 고창군 내부에서도 토지소유의 집중과 지역적 편차가 존재했다고 볼 수 있다. 고창군의 토지소유는 전체적으로는 한국인 중심의 구조를 유지하면서도, 부분적으로는 특정 주체와 특정 지역에 집중되는 양상을 보이고 있었다.

다만, 이 글에서 활용한 원도 자료는 필지의 위치와 경계, 지목, 소유자를 파악할 수 있다는 점에서 사료적 가치를 지니지만, 개별 필지의 면적이 기재되어 있지 않다는 한계가 있다. 토지 규모나 소유 면적의 집중도를 정량적으로 분석하는 데에는 제약이 존재하는 것이다. 그렇지만 원도는 토지의 분포와 소유관계를 확인할 수 있는 자료로서, 고창군 토지소유 구조의 전반적 양상을 파악하는 데에는 의미가 있다.

이 글은 원도 자료를 중심으로 토지의 분포와 소유 구조를 파악하는 데 초점을 두었다. 개별 소유자에 관한 이력, 소유 확대의 배경은 검토하지 못하였다. 상위 소유자로 나타나는 한국인 지주층, 일본인, 동양척식주식회사, 종중·리·조합 등이 고창군 지역사회와 어떠한 관계 속에서 형성되고 작동하였는지에 대해서는 보다 구체적인 분석이 필요하다. 토지 취득 과정과 경제적 기반, 지역사회와의 연계 양상 등도 앞으로 검토되어야 할 과제이다.

〈동학농민혁명 이후 고창지역 토지 소유 구조와 소유자〉 토론문

왕현중(연세대학교 교수)

1. 발표문 요지 설명

본 발표문은 제목대로 동학농민혁명 이후 고창지역 사회의 모습, 특히 토지조사사업의 장부를 통하여 일제초기 고창군의 사회적 모습을 파악하고자 하였다. 분석 자료로는 1914~15년 당시 작성된 토지조사부를 비롯한 각종 장부를 활용하고자 하였으나 현재 남아있는 토지조사 시 작성된 지적원도만을 대상으로 하여 분석하였다. 이 부분이 한계이자 장점(?)으로 작용할 수 있다.

내용상으로는 고창군 토지조사사업의 진행과정, 신고서, 실지조사, 사정과 공시 등을 설명하였으며, 특히 고창군의 확정필지수는 12만 5,929필로 전북 전체의 약 9.2%, 분쟁지 화해 55건 101필지, 조서작성 170건 309필을 설명하였다. 실제 내용에서 지적원도에 나타난 고창군의 토지분포와 지목 구성을 정리하였다. <표2>는 대단히 세밀한 통계를 작성한 것으로 보이며, 고창군 17개면에 대한 전과 답의 상황 및 대지의 상황을 설명했다. 4장에서는 고창군 토지소유의 양상을 총 필지수(127,711필지)에서 상위 10대 소유자를 중심으로 분석하였는데, 고창군 상위 30명이 전체 토지의 약 1/9가량을 차지하고 있다고 추정하였다(다만 상위자 명단이 표로 제시되어 있지 않다). 분석에서 강조된 것은 한국인과 일본인의 비율(90.75대 2.92) 및 국유지, 회사, 종중, 리, 학교, 조합, 향교, 사찰 등 공공 법인 공동체(6.33%)를 추출한 것이다. 각면별 민족별 개인 단체별 소유상황을 분석하려고 한 점은 향후 고창군 토지소유현황에 대한 기초연구로 위치지을 수 있다.

결론에서는 고창군의 토지소유구조로 한국인이 전체 필지의 약 90% 이상을 차지한 점. 그럼에도 일본인 소유자의 토지가 상당수 분포하고 있다는 점을 강조했으며, 연구의 한계로서 지적원도의 특성, 개별 필지의 면적이 기재되어 있지 않다는 점 등을 들었다. 따라서 이번 발표는 고창군 토지소유와 농촌사회의 변화를 살피는 데, 개략적인 분석에 그치고 있는 기초연구로서의 의의를 충분히 가진 것으로 평가할 수 있다.

2. 몇 가지 논평과 제안점

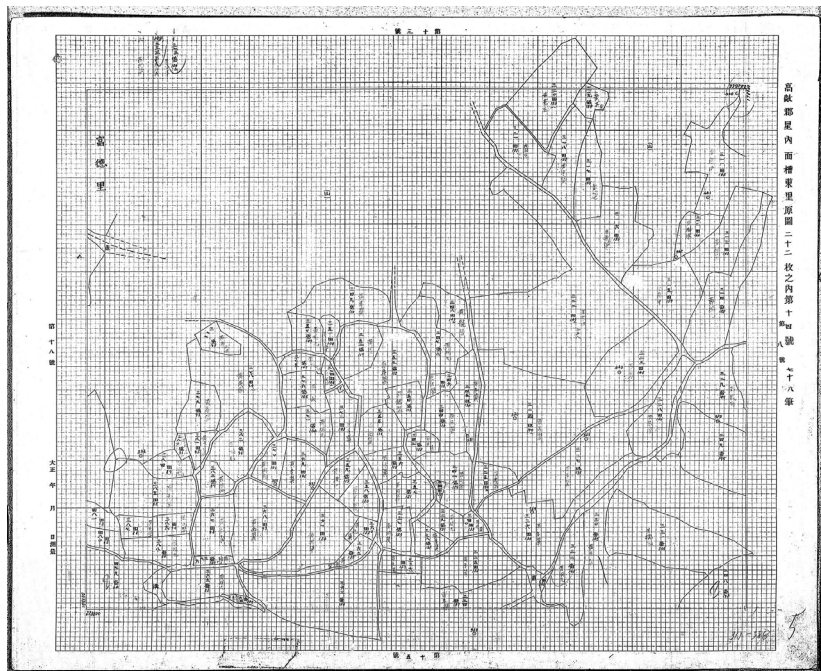
1) 일제하 고창군 토지조사관련 자료로서 과연 '지적원도'밖에 남아있지 않은가?

■ 제한된 자료의 활용은 그 자체 연구자의 능력과 관련되지 않을까 한다. 본 발표문에서는 아마도 1차적인 자료의 정리라고 보이는데, 그래서 <표2> 「고창군 면리별 지목 구성과 토지 필수 분포」가 가능하지 않았나 한다. 또한 고창군 원도의 토지소유자수를 총 16,962명으로 추출할 것도 의미가 있다. 다만 상위 10대 소유자이건, 대토지소유자의 명단을 첨부하지 않은 것은 아쉽다. 그럼에도 지적원도에서 나타난 토지소유현황에 대해서는 앞으로 다면적인 분석이 가능하지 않을까 한다. 예컨대 일정 면리 지역에 있는 대토지 소유자 및 중·소 토지 소유자들이 타면 지역에 어느 정도 토지를 소유하고 있는지, 그래서 이를 통해 토지소유와 경영의 분화를 추측해 볼 수 있지 않을까 하는 문제를 찾아볼 수 있을 것이다. 따라서 앞으로 중요한 것은 지적원도 자체에서 빼낼 수 있는 각종 통계와 그 의미를 최대한 추출하는 것이 필요할 것이다.

2) 1910년 이후 토지조사 실시와 성과에 대해 관련 자료보다는 지방민 대응은 어떠했는가?

■ 고창군 토지조사사업의 구체적인 조사과정에 대해서 당국의 조사기록에만 의존할 것이 아니라 당시 고창군민들은 이 사업에 어떻게 대응했는가. 특히 지주와 농민들의 대응은 어떠했는가를 살펴 보아야 하지 않을까 한다. 또한 일본인의 토지침탈에 대한 대응을 포함하여 조사사업 자체에서의 문제점이 무엇이었는가를 살펴볼 필요가 있다. 각면별 필지분석에서 보이는 계량적 설명은 일단 유의미하나, 그러한 일본인 토지의 확대양상에 대해 어떻게 지역사회에서 대응했는가를 밝혀야 한다.

전북 고창군 성내면 조동리 원도 14번(지번 340~358번)			
14	340	1	황상익
14	341	1	황하준
14	342	1	황상익
14	343	1	황효익
14	344	1	황래익
14	345	1	황효익
14	346	1	황효익
14	347	1	황서구
14	348	1	황룡익
14	349	1	황효익
14	350	1	황서구
14	351	1	황하준
14	352	1	황하준
14	353	1	황효익
14	354	1	황룡익
14	355	1	황상익
14	356	1	황휴익
14	357	1	황주익
14	358	1	황우익



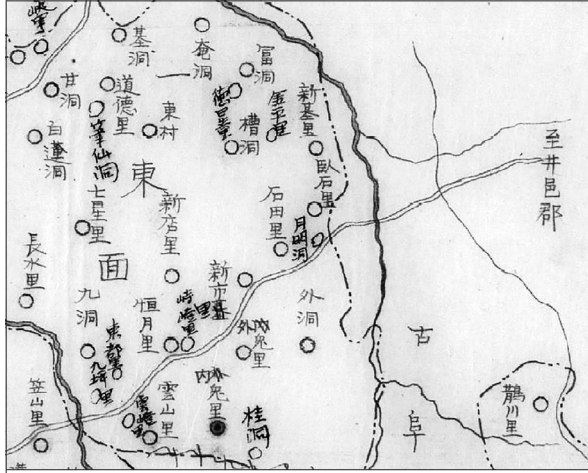
3) 1914년 지방제도개혁으로 추진된 고창군 지방편제가 지역사회에 어떤 영향을 끼쳤는가?

■ 이전 1895년 지방제도 개편에 따라 고창현과 흥덕현, 무장현 등이 3개 군현이 하나로 통합된 것인데, 이러한 통합에 따라 종전 3개 현의 영역과 유력가문, 일반농민층의 변화에 어떤 영향을 끼쳤는지 궁금하다. 종래 3개 지역이 하나의 군 편제로 통합되면서 어떤 사회적 변화가 있었는지 파악해야 하지 않을까. 특히 면의 편제는 어떤 원리로 통합되었는지, 각기 토지와 인구의 구성이 재편하는 원칙이 무엇이었는지 알아야 한다. <그림 2>의 고창군 행정지도는 현재의 관점에서 보여주는 것으로 역사적인 변천을 알기 어렵다. 보완적인 설명이 필요하다.

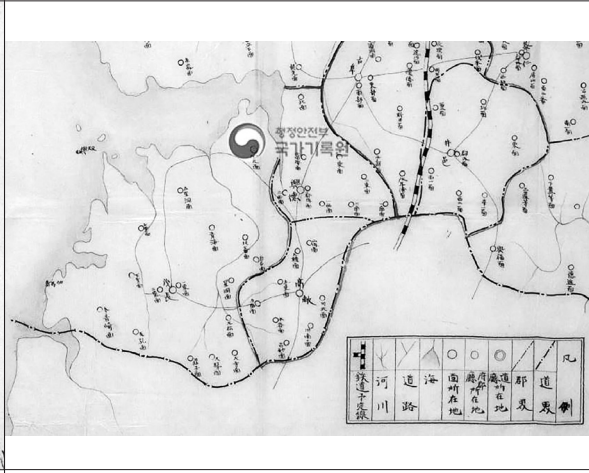
1914년 고창군 면제 편제	2013년 현재 1읍 13면 상황(2013.12.31)				
고창면 (高敞面) 천남면 일원, 천북면 일원	읍·면	한자	세대	인구	면적(km ²)
고수면 (古水面) 고사면 일원, 수곡면 일원	고창읍	高敞邑	8,697	22,164	42.50
오산면 (五山面) 오동면 일원, 오서면 일원, 산외면 일원	고수면	古水面	1,271	2,494	45.58
대산면 (大山面) 대야면 일원, 산내면 일원, 이서면 임천리, 반암리, 호암리	아산면	雅山面	1,601	3,054	74.73
무장면 (茂長面) 일동면 일원, 이동면 일원, 청해면 용계리, 송암리	무장면	茂長面	1,700	3,352	43.78
석곡면 (石谷面) 탁곡면 일원, 백석면 일원	공음면	孔音面	1,474	2,922	50.06
공음면 (孔音面) 와공면 일원, 동음치면 일원	상하면	上下面	1,447	2,864	32.96
상하면 (上下面) 상리면 일원, 하리면 일원	해리면	海里面	1,650	3,171	39.53
해리면 (海里面) 청해면(용계리, 송암리를 제외) 일원, 오리동면 일원	성송면	星松面	1,110	2,039	36.25
성송면 (星松面) 성동면 일원, 원송면 일원	대산면	大山面	2,052	4,003	43.84
대산면 (大山面) 대제면 일원, 대사면 일원, 장자산면 일원	심원면	心元面	1,379	2,889	40.07
심원면 (心元面) 심원면 일원	흥덕면	興德面	1,849	3,625	33.39
흥덕면 (興德面) 현내면 일원, 북면 일원	성내면	星內面	1,185	2,242	30.84
성내면 (星內面) 일동면 일원, 이동면 일원	신림면	新林面	1,274	2,450	40.90
신림면 (新林面) 일남면 일원, 이남면 일원	부안면	富安面	1,723	3,253	53.35
벽사면 (碧沙面) 일서면 일원, 이서면(신안리, 왕동, 운선리, 구룡리, 죽도리, 임천리, 반암리, 호암리를 제외) 일원	고창군	高敞郡	26,982	60,158	607.72
부안면 (富安面) 부안면 일원, 이서면 신안리, 왕동, 선운리, 구룡리, 죽도리					

출전 : 고창군 각면별 편제 상황(『신구 대조 조선 전도 부군면리등 명칭 일람』 越智唯七, 中央市場, 1917)

고창군 면별 상황(인터넷 자료, 2013)



흥덕현 일동면 일대 지도(1914년 이전)



일제하 고창군 지도(1914년 이후)

4) 일제하 토지관계장부를 통해서 지주와 농민층분화를 어떻게 설명할 수 있는가?

■ 1970년대 이래 호남지역의 토지문제에 대해서 다양한 연구가 진행되었다. 한말일제하 지주제 연구, 토지조사사업에 관한 통계적 연구, 일제하 농업정책의 변화와 농민층의 실태 등에 대한 연구로 포괄할 수 있다.

그런데 1910년대 이래 각 시기별로 일제의 농업정책의 변화에 대해서는 당시 농촌사회·지주와 농민의 변화에 대응하고, 또한 일제의 식민지 지배정책에 따라서 주도면밀하게 변화시켜 왔다는 것을 확인시켜 주고 있다. 그런데 2020년대 한국사회경제사연구에서 과연 전라도 일대 농촌사회와 농민의 변화를 사회경제적으로 설명할 수 있는 자료 분석에 관한 특별한 방법론이 있는가를 제기해야 한다. 이를 위해서는 한말 시기 농업정책과 지주 소작제의 변화에 대한 사례연구도 보완될 필요가 있으며, 또한 일제하의 토지장부 및 지세장부의 분석, 나아가 해방후 농지개혁시 농지분배장부에 대한 심층적 분석이 필요하다고 생각한다.

순서	도면	지번	지목	면적	소유자명	피보상자	주소	분배농가	주소	비고
1	1	1	답	15	김응오	김진호(金振鎬)	졸포면 양산리	송은용(宋恩容)	조동	
2										
3	1	3			김상건					
4	1	4	답	503	김상인	황서구(黃瑞九)	조동	박동표(朴東表)	부덕	
5	1	5	답	1426	황서구	황서구(黃瑞九)	조동	함복동(咸卜童)	조동	
			답	995		황병룡(黃炳龍)	전주시	한인석(박왕기)	조동	황상익의 손자
6	1	6			김상철					
7	1	7			임덕인					
8	1	8	답	820	황상익	황병룡(黃炳龍)	전주시	선재길(宣在吉)	조동	
9	1	9	답	146	권사현	황진구(黃鎭九)	조동리	선재길(宣在吉)	조동	
			답	604		황진구(黃鎭九)	조동리	선재길(宣在吉)	조동	
10	1	10	답	834	황상익	황병룡(黃炳龍)	전주시	김동열(金東烈)	조동	
			답	450		황병룡(黃炳龍)	전주시	이재석(李在錫)	조동	

分配農地簿用紙

農地所在地 里洞 地番	地目	面積	賃賃 價額	(正租) 價額	分 配 住 所	農 家 姓 名	被 補 住 所	補 償 者 姓 名	補 償 額	備 註	登 記 年 月 日	印
禮東 2	답	1533	10731	22753	禮東	金永錄	朝鮮	信託公社				
30	답	396	2178	4658	禮東	金相甲						入作
34	답	771	5011	10718	禮東	韓成初		平德信				入作
37	답	1184	8358	17877	禮東	尹成在						入作
37	답	1165	8155	17443	禮東	韓成初						入作
37	답	407	2849	6094	禮東	韓四采						入作
37-4	답	81	567	1212	禮東	韓成初						入作
38	답	1439	10073	21544	禮東	李仁錫		李錫登男				入作
39	답	1169	8183	17503	禮東	韓判同		東洋拓殖會社				入作
41	답	747	5229	11184	禮東	韓四采						入作
41	답	507	3549	7571	禮東	韓五采						入作
41	답	223	1511	3232	禮東	韓四采						入作

本和農地簿用紙

5) 한말 일제하 고창사회 변화상은 당대 기록물 및 연구자료도 적극적으로 활용해야 한다.

■ 본 발표에서 다루지 못한 1894년이후 1910년대까지 사회적 변화양상을 살펴보아야 한다. 이를 위해서는 해당 지역의 각종 군지 편찬, 해당 주요 가문의 족보기록, 각종 조사서 등을 참조하여 하나의 사회상을 재구성해야 하지 않을까 한다.

이를 위해서 고창군 성내면(星內面) 조동리(槽東里) 평해황씨가(黃尙翼 : 1888~1936)의 농업경영 자료(허원영, 『한국 근대 양반지주가의 경제활동』혜안, 2022, 274~294쪽)를 비롯하여 고부군 성포면 양안 분석(김용섭, 「古阜郡聲浦面量案」의 분석 : 1791년 古阜民의 農地所有 『동방학지』 76, 1992) 등과 연계하여 살펴볼 필요가 있다.

2026 고창 동학농민혁명 학술대회

1894년 동학농민혁명 이후 고창지역 사회 변동

총괄: 김양식 (동학농민혁명연구소장)

기획: 이병규 (연구조사부장)

진행: 서고운 (연구조사부)

지원: 이현명 (연구조사부)

인쇄: 2026년 4월 27일

발행: 2026년 4월 30일

발행처: 동학농민혁명기념재단 동학농민혁명연구소

주 소: 전북특별자치도 정읍시 덕천면 동학로 742

누리집: www.1894.or.kr

전 화: 063-530-9438

© 동학농민혁명기념재단, 2026

편집인쇄: 흐름(www.heureum.com)

본 학술대회와 자료집은 고창군의 지원을 받았습니다.

<비매품>