creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

석사학위논문

일제의 토지조사사업과 제주도 지세제도 변화 연구

제주대학교 대학원

사 학 과

김 영 순

2020년 2월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

일제의 토지조사사업과 제주도 지세제도 변화 연구

지도교수 양 정 필

김 영 순

이 논문을 문학 석사학위 논문으로 제출함

2019년 12월

김영순의 문학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ ㊞

위 원 _____ ㊞

위 원 _____ ㊞

제주대학교 대학원

2019년 12월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

A Study on the Land Survey of Japanese Imperialism and the Changes in Land Taxation System in Jeju Island

Young-Soon Kim
(Supervised by professor Jeong-Pil Yang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Arts

2020. 2.

Department of History
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Abstract

A study on the Land survey project of Japanese Imperialism and the change of land taxation system of Jeju Island

The purpose of this paper is to study the change of land taxation system of Jeju Island between the end of Joseon Dynasty and early Japanese colonial period. Jeju Island was isolated from mainland Korea and the policy of central government was not executed well. and The natural environment of Jeju Island wasn't good. The ratio of land tax for Jeju Island in total tax was relatively smaller than that of other areas. So the land taxation system of Jeju do was special and different from mainland Korea. The collected tax except tributes offered was used for the finance of the local government making it possible for Jeju Island to have an independent accounting.

The target of the land tax was not the private land in jeju island. The land tax was imposed on rent for the land owned by government, land cultivated in government-installed ranches and slash-and-burnt field. The supervision governor of Japanese Empire wanted to increase the land tax to acquire colonial finance. But in the case of Jeju island, the land tax collection system was not well prepared and they couldn't achieve the goal.

Japanese Empire made taxation land system that imposed land tax based on land price after deciding the land price through national land survey project to acquire colonial finance. The land survey project in Jeju Island was finished after notifying land investigation on January 4, 1916. With the result of land survey project, they set land types depending on the usage of land and divided land into taxation land and non-taxation land. They made land registration system deciding the land price

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

based on the profits of land. But the purpose of land price investigation at the land survey project was to increase the land tax.

When the land survey project was near complete, Japanese Empire made a separate instruction on August 1916 to collect the land tax of Jeju Island. This was a transitional step to change to taxation land system. As a result, the land taxation system was changed twice in a short of period in jeju Island.

This study reviewed the record of land registration in Jeju island that was confirmed by land survey project and practically analyzed the course to decide the land price. Then it estimated the content of newly started land taxation system and the imposed land tax in Jeju do from 1917. As a result, it included a large sum of private land for taxation and the land tax was increased giving great land tax burden to the people of Jeju Island.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<목 차>

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 연구목적 ····· 1
2. 연구사 검토와 연구내용 ····· 2

Ⅱ. 한말 제주도 지세제도 ····· 8
1. 한말 지세수취체계 ····· 8
2. 갑오개혁과 재정개혁정책 ····· 12
3. 통감부의 징세 기구 장악과 지세수취체계 정비 ····· 22

Ⅲ. 제주도 토지조사사업과 지가조사 ····· 31
1. 토지조사사업 실시와 지세령 제정 ····· 31
2. 과세 대상지의 구분 ····· 37
3. 지목별 지위 등급의 결정 ····· 41

Ⅳ. 제주도 지가와 지세의 결정과정 ····· 52
1. 제주도 지세 결정을 위한 지침 ····· 52
2. 결수의 산정과 지세 결정 ····· 54
3. 과세지가제의 시행과 그 영향 ····· 65

Ⅴ. 결론 ····· 77

참고문헌 ····· 82

부 록 ····· 86

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 목차>

<표 1> 제주지역 전결 총수 9
<표 2> 총 세입예산에서 지세가 차지하는 비율 (1986～1904) 13
<표 3> 목군응입회계(1896) 18
<표 4> 목군응입회계 (1899) 18
<표 5> 제주도 목장의 장세와 공마대전 징수액 (1906) 20
<표 6> 제주도 3군의 세목별 세율 (1906) 24
<표 7> 지세사정표 25
<표 8> 제주군 지세 (1906～1907) 28
<표 9> 제주도 답결에 부과된 지세액의 변화 29
<표 10> 결가 변동표 37
<표 11> 제주도 면별 국유지와 민유지 면적 40
<표 12> 지가산정용과 실수확고 비교 42
<표 13> 전답 토지 등급 기준 45
<표 14> 제주도 지위 등급별 필수표(田) 46
<표 15> 제주도 지위 등급별 필수와 백평당 지가 48
<표 16> 제주도 면별·지목별 총 지가 50
<표 17> 제주도 우면 수익 조서(沓) 56
<표 18> 제주도 곡가표 56
<표 19> 제주도 서중면 수익 조서 (田) 57
<표 20> 제주도 지목별 중위 토지 평균 수익 59
<표 21> 완도군 노화면 수익 조서 60

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 22> 완도군 곡가표 61

<표 23> 완도군 과세지 지목별 중위 토지 백평당 수익과 지세액 61

<표 24> 제주도와 완도의 지목별 중위 과세지 평균 수익과 세액 62

<표 25> 지세명기장 정리 전말 64

<표 26> 지세 수납액 (1910～1918) 69

<표 27> 제주도 지세의 변화 71

<표 28> 1907년 지세의 세원별 분류 73

<표 29> 제주도 국세 및 도세 (1938) 75

<표 30> 민유지 지적·지가·지번 수 비교 76

< 부록 목차>

<부록 1> 제주도 세입·세출표 86

<부록 2> 제주도 지위 등급별 필수표 (답) 87

<부록 3> 제주도 지위 등급별 필수표 (잡종지) 87

<부록 4> 제주도 지위 등급별 필수표 (대) 88

<부록 5> 제주도 지위 등급별 필수표 (지소) 88

<부록 6> 제주도 면별·지목별 필지 수 89

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅰ. 서론

1. 연구목적

본 논문의 목적은 조선후기부터 일제 초 제주도 지세제도의 변화를 검토하는 것이다. 한말 제주도 지세수취체계를 이해하고 일제하 토지조사사업으로 결정된 지가와 지세의 결정과정을 실증적으로 연구하여 그 결과 어떠한 변화가 있었는지를 살펴보고자 한다.

근대사회 성립과정에서 지세제도가 지니는 중요성은 높다. 중세의 농경사회가 근대적 산업사회로 이행되어 갈 때 그 재정적 기반으로서 지세는 중요하였다. 농업사회에서 가장 중요한 생산요소인 토지에 대한 조세, 즉 지세가 재정수입에서 큰 비중을 차지하기 때문이다. 그뿐만 아니라 지세제도는 과세 대상이 되는 토지 결정, 지세의 부과기준 및 세율의 결정, 지세징수방법, 납세자 결정 그리고 국가가 납세자에게 어떠한 근거로 지세의 수취를 강제하고 합리화할 것인가 등 실로 많은 문제를 포괄한다. 더군다나 우리나라의 근대화 과정은 일제에 의한 개입과 식민지 지배를 받았으므로 지세제도에 관한 연구 역시 근대성과 식민성이 중첩되면서 복잡성을 띠고 있다.

일제하 토지조사사업과 지세제도에 전반에 관한 연구는 많은 연구성과가 축적되어있다. 이에 부가하여 최근에는 지역 사례를 중심으로 당시 지세제도 시행과정을 실증적으로 분석하여 전국적으로 토지조사사업의 진행 과정을 구체적으로 살피고 토지조사사업의 성격을 다양한 각도에서 조명하고 있다.

제주지역은 오랫동안 지리적으로 육지와 많이 떨어져 있어 정부의 정책을 시행하는 데 있어 어려움이 있었다. 지세제도 역시 지역적 특수성이 많이 반영되어 시행되었다. 조선사회는 농사를 기반으로 하고 있어 전체 조세에서 지세의 비중이 크지만, 제주는 토질이 척박하고 자연 재해가 잦아 농업 활동을 통한 수입이 낮아 지세의 비중은 상대적으로 낮았다. 따라서 지세를 부과하기 위해 시행되는 조세정책은 제주지역의 상황에 맞지 않아 제주만의 특수한 형태로 시행됐다. 마찬가지로 토지조사사업을 통한 제주의 지가조사와 지세의 결정 과정도 지역적

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

특수성으로 인해 다른 지역과 많은 차이를 보인다.

일제가 시행한 토지조사사업의 주된 목적 중의 하나인 지가조사 및 결정은 식민지 재정 완성을 위해 가장 중요한 일이었다. 토지에 지가를 결정함으로써 토지의 자본화·상품화가 촉진되었다. 따라서 이 문제는 많은 연구자의 관심과 연구의 대상이 되어왔다. 하지만 제주의 경우 아직 이에 관한 연구가 많이 부족한 상황이다. 특히 지세제도의 경우 한말에서 일제 초로 이행하는 과정을 유기적으로 설명해 내지 못하고 있다. 당시 토지정책의 중요성을 고려하면 이 시기의 제주도 지세제도의 변화를 연구하는 것은 제주 지방사 연구의 중요한 부분으로 위치할 수 있다고 본다. 그리고 제주의 경우 제대로 양전이 시행된 적이 없어 한말까지 지적 체계가 거의 없는 상태였으나 토지조사를 통해 얻은 결과물은 당시 제주의 토지이용과 경제 상황을 파악하는 자료로써 그 활용 가치가 높다고 할 수 있다.

제주에서 지세제도의 변화를 살펴보면 토지조사사업으로 인한 과세지가제의 시행은 단순히 기존의 작부체계 변화만을 의미하는 것이 아니라 과세 대상, 납세주체, 부가기준 모두가 재정비되는 변화를 가져왔다. 따라서 토지조사사업에 따른 제주도의 토지이용현황을 파악하고 토지의 지가산정과 새로운 지세제도가 마련되어 가는 과정을 이해하는 것은 매우 의미 있는 연구라 생각한다. 하지만 이 논문에서는 일제하 지세수취체계와 더불어 나타날 수 있는 식민성과 제주민의 대응 등에 관한 연구보다는 지세제도의 변화 및 과세지가제 실시과정에 대한 실증적 분석에 집중하였다.

지역사회의 경우 그 지역적 특수성으로 인해 당시 지역의 정치·사회·경제 전반에 걸친 총체적 연구가 함께 수행되어야 그 성격을 올바르게 논할 수 있다고 생각한다. 따라서 부족한 부분은 추가연구를 통해 보완하고자 한다. 조선후기에서 일제 식민지로 넘어오는 시기에 제주도 지세체계의 변화과정을 유기적으로 살피고, 지세 결정 내용을 실증적으로 분석하여 제주도에 적용된 지세제도의 식민지적 근대성에 대한 이해를 확장하는 데 본 연구의 목적을 두고자 한다.

2. 연구사 검토와 연구내용

한말 일제 초 지세제도에 관한 초기 연구는 신용하와 김용섭이 주도하였다. 신

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

용하[1]는 토지조사사업이 지세 문제와 관련하여 과세대상지 확대, 지세의 증대를 목적으로 하였다고 보고 토지조사사업의 폭력성과 약탈성을 강조하였다. 김용섭[2]은 광무양전 지계사업을 자주적 근대화의 노력으로 평가하면서 조선후기 재정 전반을 연구하였다. 김용섭과 신용하는 지세제도의 근대화 방향은 내적인 발전의 흐름을 토대로 하는 것이고, 일제의 식민정책은 이러한 내적 흐름을 차단하고 식민지 통치정책의 물질적 기반을 확립하는 데 있음을 주장하였다. 하지만 토지조사사업 자체의 약탈성을 논증하면서 지세제도에 관한 실증적 연구는 부족하다.

이후 토지조사사업의 지가조사는 단순히 부과된 지세액의 증감 문제가 아니라 과세체제의 변화에 관련된 점을 부각하면서 지세 개정으로 지세 총액의 증가보다 지세부과체제가 전면적으로 재편되었다는 사실에 주목할 것을 주장한 연구가 발표되었다. 배영순[3]은 지세제도를 토지제도와 관련지어 일제하 토지조사사업에서 지세개정이 한말의 사업을 계승한다는 연속성의 측면에서 양 시기의 관계를 유기적으로 파악하였다. 결과적으로 한말에 전개된 조선의 내적 정책과정보다 일제하 지세제도 개편과정을 긍정적으로 평가하였다. 조석곤[4]은 토지조사사업에 의하여 근대적 토지소유제도와 지세제도가 확립된 것으로 결론지었다. 근대적 지세제도가 결부제에서 과세지가제로 이행되고 균등 과세를 보장하는 지가조사를 완료함으로써 법적으로 확립된 것으로 본 것이다. 이러한 시각은 일제에 의한 제도개혁 이전의 내적 근대화의 노력에 대한 평가를 절하하고 한국사의 주체적인 관점에서 논의하고 있지 않다는 비판을 받고 있다.

이에 대한 비판과 함께 이영호[5]는 지세제도의 변화과정을 고찰하면서 지세제도의 변화에 저항하였던 농민층의 동향을 파악하고자 하였다. 갑오개혁부터 일제초까지 지세제도 변화를 일관되게 고찰하였을 뿐 아니라 이에 대한 농민층의 대응이 어떤 것이었는지를 검토하였다. 그는 일제가 추진한 근대화는 식민지화였고 식민지 통치를 위한 것으로 보고 있다. 따라서 근대성의 성취를 인정하면서도 그

---

1) 신용하, 『한국토지조사사업연구』, 지식산업사, 1982.
2) 김용섭, 「收奪을 위한 測量-토지조사-」, 『한국현대사』, 신구문화사, 1969.; 「光武年間의 量田·地契事業」, 『한국 근대 농업사연구』하, 一潮閣, 1984.
3) 배영순, 「한말·일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위 논문, 1988.
4) 조석곤, 『한국 근대 토지제도의 형성』, 해남, 2003.
5) 이영호, 『한국 근대 지세제도와 농민운동』, 서울대학교 출판부, 2008.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

러한 근대성은 정치적 목적에 따라 식민성을 지니고 있음을 강조하고 있다.

김옥근, 왕현종 등은 갑오개혁 이후 1910년 이전까지의 재정구조의 변화를 통해 일제의 조세정책 이전 조선에서의 지세제도의 성격 등을 연구하였다. 김옥근[6]은 1894년부터 1910년대에 이르는 재정제도의 변화를 체계적으로 고찰하고 갑오개혁이 봉건 재정에서 근대 재정으로 이행하는 전환점을 이룬 것으로 평가하였다. 왕현종[7]은 갑오개혁과 광무개혁 당시에 정책변화를 검토하였다. 갑오개혁에 의해 시행된 결가제 등의 재정개혁 정책을 조세금납화, 결가 일원화라는 측면에서 연구하였다. 그리고 광무양전 지계사업에 의해 객관적인 토지면적이 파악되고 지계가 발행됨으로써 개별적인 지세 부과의 가능성이 열렸다고 보아 이를 과도기적 성격으로 규정하고 근대적 지세제도의 전환을 이루었다고 평가하였다.

이와 같은 연구성과들은 한말부터 일제강점기에 걸쳐 만들어진 근대적 지세제도의 성격에 대해 일제의 식민지 통치를 위한 수탈론적 관점과 지세 체제의 변화에 주목한 식민지 근대화론으로 나뉘어 있다. 이러한 상반된 견해는 일제의 토지조사사업 이전 한말 양전사업과 토지정책의 근대성과 일제강점기 토지조사사업에 내재한 식민지성을 어떻게 평가할 것인가가 핵심적 쟁점이라 할 수 있다. 이는 근대성의 평가 기준에 대한 문제와도 연결된다. 종합적으로 일제에 의한 제도적 변화가 근대화의 시작이었지만 그 변화의 추동력과 목적이 식민성을 내포하고 있다고 정리할 수 있다.

최근에는 박석두, 왕현종, 최원규, 이영호 등이 지역의 사례를 중심으로 당시 지세제도와 토지제도 실현 과정을 다양한 각도에서 고찰하는 연구를 진행하였다. 박석두[8]는 구례군 류씨가의 사례를 통해 토지조사사업에서 지세제도 근대화의 본질적 의미를 찾아보았다. 왕현종[9]은 경남 창원의 토지조사과정을 실증적으로 분석하여 장부 체계의 변화와 주민들의 대응은 어떠했는지를 연구하였다. 이세영[10]은 창원 내서면의 토지소유구조의 변동, 이영호[11]는 창원의 사례를 통해 토

6) 김옥근, 『朝鮮王朝 財政史硏究』Ⅳ, 一潮閣, 1992.
7) 왕현종, 「한말(1894-1904) 지세제도의 개혁과 성격」, 『한국사연구』 77, 1992.
8) 박석두, 「조선토지조사사업에 의한 지세제도 근대화의 본질적 의미 - 전남 구례군 류씨가의 사례」, 『농업사연구』14, 한국농업사학회, 2015.
9) 왕현종, 「경남 창원지역 토지조사의 시행과정과 장부체계의 변화」, 『역사와 현실』 65, 한국역사연구, 2007.
10) 이세영, 「1910-45년 경상남도 창원군 내서면의 토지소유구조 변동」, 『지역과 역사』 21, 부경역사 연구소, 2007.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지조사사업에서 국유지 조사와 활용을, 최원규[12]는 창원지역 토지조사사업에 이용된 장부와 토지신고서 등의 내용과 성격을 실증적 분석을 통해 창원군 토지조사사업에 관한 연구를 하였다. 이들 연구는 토지조사사업에서 지세제도만 아니라 구체적인 토지조사와 장부분석, 국유지 조사, 분쟁지 문제 등 여러 방면에서 지역적으로 세분된 연구가 진행되고 있음을 보여준다.

제주지역 연구성과를 살펴보면 일제 초 토지조사사업이 시행될 때까지 재정과 지세에 관한 권인혁[13]과 김동전의 연구가 있다. 권인혁은 19세기 제주지역 지방재정의 운영상황을 연구했고 김동전과 함께 조선후기 중앙에서 시행한 일부 수취제도(삼정, 잡역세)가 제주에서 어떻게 운영되고 이 수취한 세금이 어떻게 쓰이고 있었는지를 연구하였다. 하지만 한말에서 일제강점기로 넘어오면서 재정과 지세에 관련된 연구는 부족하고 일제하 토지조사사업과 관련된 연구는 전무하여 그 연속성을 조명하고 있지 못하다.

따라서 본고에서는 이러한 기존 연구현황을 인식하고 제주도 지역을 중심으로 시기로는 한말에서 일제하 토지조사사업 시행기로 정하여 정부 재정정책의 변화와 지세수취체계의 변화과정을 연구하고 토지조사사업으로 지세가 결정되는 과정을 실증적으로 분석하고자 한다.

Ⅱ장에서는 한말 제주도의 지세수취체계를 확인해 보고자 한다. 일제하 지세제도의 변화과정을 이해하기 위해서는 이전 시기의 상황을 파악하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 제주도는 지역적 고립과 자연 환경적 영향으로 중앙의 정책이 제대로 시행되지 못하고 독립회계를 이루고 있었다. 따라서 지세제도는 다른 지역들과 많은 차이를 보인다. 한말 재정 부분에서 가장 큰 변화는 갑오재정개혁과 일제가 통감부를 설치하여 조선의 재정을 장악해 가는 과정으로 볼 수 있다. 따라서 이 두 시기를 구분하여 당시 중앙의 조세정책을 개괄적으로 살피고 이들 정책이 제주지역의 조세정책에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석할 것이다.

---

11) 이영호, 「조선토지조사사업에서 국유지의 조사와 활용 - 경남 창원지역 사례를 통해서」, 『역사와 현실』 65, 2007.

12) 최원규, 「일제의 토지조사사업에서 경남 창원지역의 토지소유권 분쟁-自如驛倉屯 사례-」, 『지역과 역사』 21, 부경역사연구소, 2007.; 「일제초기 창원군 토지조사과정과 토지신고서 분석」, 『지역과 역사』 24, 부경역사연구소, 2009.; 「일제시기 조선토지조사사업 관계 장부의 내용과 성격 - 창원군 사례」, 『중앙사론』 32, 중앙사학연구소, 2010.

13) 권인혁, 「朝鮮後期 地方官衛 財政의 運營實狀」, 『탐라문화』 16, 탐라문화연구소, 1996.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

갑오개혁부터 토지조사사업 직전인 1893년부터 1910년까지 제주지역 회계 성책들과 중앙에 올린 보고문 등을 토대로 정부의 정책들이 제주에서는 어떠한 형태로 구현되었는지를 살펴볼 것이다. 또한, 제주지역에서 수취하고 있는 각종 조세의 명세와 여러 잡다한 명목의 세금을 구분하여 정리하고, 제주지역 조세부과체계의 변화와 뒤섞여 있던 전체 조세에서 지세 명목의 세금을 구분하여 이후 지세 과세액의 변화를 추정해 볼 것이다.

Ⅲ장에서는 일제하 제주에서 시행한 토지조사사업과 지가조사과정을 검토하고자 한다. 이와 관련하여 현재 국가기록원에 보존된 자료를 활용할 것이다. 이 자료는 제주도 지세 결정을 위해 임시토지조사국에서 결수 산정에 필요한 자료를 전라남도 세무국에 하달하는 과정에서 주고받은 공문서들이다. 이 공문서에는 일제가 과세지가제로 지세제도를 개정하기 위해 임시토지조사국에서 발행한 제주지역 토지조사자료가 상당수 포함되어 있다. 지세 결정을 위해서는 토지조사사업을 통해 조사 결정한 토지의 지가가 가장 핵심적인 자료이기 때문이다. 이들 자료를 통해 당시 제주도 행정체계인 13개 면에 대한 과세지 구분과 토지 등급 등의 내용을 확인할 것이다. 나아가 토지조사사업을 통한 지가 결정 과정에 대한 기왕의 연구를 참조하여 제주지역에 관한 내용을 재구성하고 토지 사정 결과물을 검토하여 당시 제주지역의 토지이용 상황을 파악해 보고자 한다.

Ⅳ장에서는 지가를 결정하는 과정을 분석할 것이다. 특이하게 결부가 없는 제주에 과세지가제를 실시하기 전에 지세를 증세할 목적으로 결수를 산정하게 되는데 이 과정이 지가 결 정과정과 같다. 따라서 결수설정 절차를 구체적으로 검토하여 이를 통해 제주도 지가 결정 과정도 추정해 보고자 한다. 제주도에 결수를 산정하기 위해 선정된 중위 토지는 실제 지가조사에서 필요한 표준지의 개념으로 실제 지가 산정에는 이와 별도의 토지를 선정하였을 것으로 보인다. 하지만 지역의 토지 등급에서 중용이 될만한 토지를 선정하는 과정과 수확량을 조사하고 백평당 평균 수익액을 조사하여 공제금을 제하고 토지의 순수익을 결정하는 과정은 동일하다. 따라서 이 과정을 통해 제주도 과세지의 지가를 결정하는 과정과 지세액을 유추해 보고자 한다. 또한, 토지조사사업으로 결정된 제주 13개 면의 토지에 대한 지가표를 면별, 지목별로 정리할 것이다. 제주의 결수 산정 과정은 토지조사사업으로 토지 사정이 완료되기 전까지 당시 지세수취체계인 결부가

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

없어 역으로 지가에서 결을 산정하는 것이다. 제주의 토지 사정을 공시하기 전 결수 산정 작업에 착수하여 1년 2개월의 시간을 들여 제주의 지세 징수를 위한 별도의 작업을 완성한다. 이 과정을 일제의 지세 결정 지침에 따라 어떠한 과정을 통해 결을 결정하였는지를 산출방식을 추적하여 확인할 것이다.

위와 같은 내용을 통해 제주도 한말 지세수취체계에서 토지조사사업으로 시행된 과세지가제까지의 지세제도을 유기적으로 검토하고 이로 인한 영향은 무엇인지를 검토할 것이다. 제주도 지가 설정의 목표는 지세 결정이었지만 토지조사사업을 통한 지가는 이후 다양하게 활용되어 오늘날까지 이어지고 있다. 따라서 그 시작점에 대한 올바른 이해는 매우 중요하게 요구되고 있고 이번 연구가 그러한 요구에 조금이나마 보탬이 되었으면 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅱ. 한말 제주도 지세제도

1. 한말 지세수취체계

제주도는 지리적 위치상 교통이 불편하고 중앙으로부터 멀리 떨어져 있다. 이에 공물 상납을 제외하고는 행정과 재정운영이 거의 독립적으로 중앙의 지휘를 받지 않고 지방관인 목사나 판관이 향리층 및 토호세력과 결탁하여 자의적 운영이 가능하였다.

조선시대 제주도의 지세에 대한 언급은 세종 10년 조정에서 제주도의 세금을 정하는 것을 의논하면서 "이 섬은 지세가 산이 높아 풍재가 많고 골짜기가 깊어 水災가 많으며 토질이 薄하여 가뭄의 피해가 잦은데 세 가지 재해가 함께 침범하여 해마다 흉년이 들 때가 많으니 세금 거둬들이기를 책임지우면 살아갈 수 없다"라는 말을 듣고 결국 세금부과를 하지 않았다는 기록이 있다.[14] 이렇듯 조선전기에 전세 부과는 수전 1結에 米 4斗, 旱田 1結에 太(대두,황두) 4斗로 稅穀을 하고 세곡을 모두 호조에 상납하도록 하였다. 그러나 제주지역은 1結에 2斗를 수납하고 그 곡물은 제주 元會穀으로 삼게 하여 자체 지방재정에 사용하도록 하였다.[15] 당시 제주관아의 재정은 田政·軍政·雜役에 의존하고 있었다. 田政의 경우 세율도 낮았지만, 그 수취액이 적어 지방관아의 경비로 충당되었다. 이것은 본토로부터 바다를 중간에 끼고 멀리 떨어져 있다는 지리적 이유와 토질이나 토양이 척박하고 기상조건 등이 농작물 경작에 불리하므로 내려진 조치였다.[16]

제주지방의 행정구역은 1416년(태종 16) 제주목·정의현·대정현의 1牧 2縣 체제로 정비되었다.[17] 조선후기의 수세 방법은 定率課稅制에서 總額稅制로 변화했으며, 총액세액이 결당 4~6斗로 정착되었다. 국가 재정확보를 위해 결세에 대한 부과항목이 조선전기에는 田稅에만 있었으나, 토지를 직접 대상으로 하는 結稅의

---

14) 『세종실록』, 10년 11월 3일, 이원진, 『탐라지』, 건치연혁.
15) 『經國大典』 2, 호전, 수세조; 권인혁, 「朝鮮後期 地方官衛 財政의 運營實狀」 -제주의 ≪사례≫를 중심으로」, 『탐라문화』 16. 탐라문화연구소, 1996.
16) 권인혁, 앞의 논문, 1996. 92쪽.
17) 김동전, 「朝鮮朝(16~18C) 濟州地方 縣監의 實態分析」, 『제주도연구』 2, 제주도연구회, 1985, 151쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세목이 점차로 늘어나 三手糧·結作·大同米 등이 結稅로서 토지에 부과되었다.[18] 총액세액제는 군현을 단위로 세액을 정해놓고 정해진 세액을 부담해야 하는 것으로 국가의 허락 없이는 변경할 수 없었다. 이러한 상황은 조선후기까지 지속하였다.

제주의 田案에 기재된 토지를 旱田과 水田을 나누어 살펴보면 元帳簿 結數의 경우 제주목은 總 4,297結83負9束인데 이중 水田은 305結82負9束, 旱田은 3,991結92負9束이고, 정의현은 總 3,399結70負3束으로 水田은 16結57負, 旱田은 3,383結13負3束이며, 대정현은 2,427結94負5束 중 水田 199結5負2束, 旱田은 2,228結89負3束이다. 장부에 기록된 총 결수는 한전·수전을 합쳐서 10,125結48負70束이었다. 원장부 총 결수는 정조 때의 『제주읍지』·『제주·대정·정의읍지』, 헌종 때의 『탐라지초본』 등에 동일하게 기록되어 있어 조선후기 전반에 걸쳐 원장부 總結數는 그대로 유지됨을 알 수 있다.[19]

<표 1>은 원장부에 기재된 한전과 수전의 총 결수와 실기경(시기결총)의 결수를 정리한 것이다. 한전의 경우에는 실제로 收稅할 수 있는 실기경의 결수가 명목상의 원장부 결수와 비교하면 매우 작다. 원장부에 기재된 내용으로 실제 收稅를 할 수 없었고 전결을 기초로 하여 조세 징수가 힘들었음을 보여준다.[20]

<표 1> 제주지역 田結 總數[21]

	제주목	대정현	정의현
總 結	4,297結83負9束	2,427結94負5束	3,399結70負3束
논(水田)	305結82負9束	199結5負2束	16結57負
밭(旱田)	3,991結92負9束	2,228結89負3束	3,383結13負3束
실기경(時起結總)	약 25結	약 21結	약 28結

※ 기록상 지역별 총결의 수가 수전과 한전의 합한 가격과 계산상 수치가 맞지 않아 문헌상 내용으로 정리함.

지세의 부과액도 원장부의 結卜에 따라 조세를 거두지 않고 단지 농사의 풍흉에 따라 부과대상지를 上·中·下摠으로 정하여 연기가 나는 煙戶에서 거두어들였

18) 김옥근,『朝鮮王朝財政史硏究』, 지세편, 일조각, 1990, 4~6쪽.
19) 정조대에 편찬된 『濟州邑誌』·『濟州大靜旌義邑誌』, 헌종대에 제주목사이던 이원조가 초고(草稿)한 『탐라지초본』, 고종대에 편찬된 『濟州郡邑誌』·『大靜郡邑誌』·『旌義郡邑誌』 에 기록된 田結의 總數는 모두 같게 기록하고 있어 오랫동안 전결의 조사는 이루어지지 않은 것으로 보인다.
20) 권인혁, 「조선후기 지방관위 재정의 운영실상」, 『탐라문화』 16, 탐라문화연구소, 1994, 92쪽.
21) 제주교육박물관,『탐라지초본』上·下, 2007.; 『제주·대정·정의 읍지』, 奎章閣所藏, No.17436.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다. 이때의 징수액은 제주·대정·정의 모두 상총의 해는 환산하여 쌀(折米) 106石, 중총의 해는 折米 71石, 하총의 해에는 절미 23石 3斗로 차등 징수하였다.[22] 이는 원장부에 기재된 결수에 의한 부과체계에 따르지 않고 그해의 경작 상황에 따라 징수액이 달리하고 있었음을 보여준다.

또한, 田稅를 부과할 수 있는 水田의 경우에는 소유 주체에 따라 민답과 관둔답으로 구분할 수 있다. 그 규모로 볼 때 민답은 全無한 실정으로 수세액은 미미했다. 관둔답(관둔전)은 자경무세지로서 관아에 예속된 관노비를 사역하는 것이 원칙이었으나 실제로는 인근 농민이 경작하여 관아재정 운영에 충당하였다. 그러나 이 역시 규모가 작아 18세기 중엽에는 호남 연해의 저치미를 환급받아 지방관아 운영경비에 사용하였다.[23]

이렇게 부과하여 거두어들인 것은 모두 "軍資倉에 會錄되었고 祭享 및 將士須料로 사용되어 실제 상부에 상납한 세금은 없다. 예로부터 빈궁함으로 말미암아 가히 '有田無稅'"라고 기록하고 있다. 일부 田은 있으나 세금을 부과할 만한 것이 없고 일부 稅를 걷어 들였으나 지방재정에 모두 사용하였다.[24]

이처럼 제주지방의 경우에 19세기 중반까지도 田政인 토지세는 국가에 바치는 정규 조세가 아니라 제주 삼읍의 지방관청 재정으로 충당되었다. 大同稅도 토지의 결수에 따라 米・布・錢貨로 收稅하는 것인데, 제주의 경우는 과세할 토지가 거의 없어 '結에 의하지 않고 人丁에 부과하여 장정마다 참깨(眞荏) 1되를 받았다. 이외 營門에 딸린 屯田에 매긴 조세로 營田稅가 있다. 좁쌀(田米) 4섬의 수세가 해마다 같지 않다고 하였으며, 元田 이외에 새로 일군 논밭에서 농사짓는 대로 세금을 거두어 제주목 관아에 각종 비용으로 삼았다.[25]

하지만 이것만으로는 자체 재정에도 충분치 않자 공마를 양육하는 목장 안에서 불법적으로 경작하는 토지인 목장전에 부과하는 牧場稅와 공한지나 진폐된 토지를 개간하여 경작한 토지에 부과하는 加耕稅, 중산간 지대의 숲이나 산목을 불태워 경작하는 토지인 화전에 火田稅 등을 부과하였다. 이들 세금은 田案에 올

---

22) 제주교육박물관, 『탐라지초본』 上, 2007, 181쪽.
23) 『書啓輯錄』4, 「濟州巡撫御史 朴天衡書啓」, 奎章閣所藏, 奎15083.; 권인혁, 앞의 논문. 1994, 94쪽.
24) 한국학문헌연구소, 『읍지』六 제주도, 아세아문화사, 1983, 245쪽.
'各穀元數二十八石一斗九合五勺會錄어 軍資倉各祭米及 廩料上下而元無京上納'
25) 제주교육박물관, 앞의 책, 2007, 170쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

라있지는 않지만, 비정기적으로 경작할 때마다 부과하는 세금들로 隨起隨稅의 대상이다.[26]

정조 18년에는 各場 犯耕處에 대한 징수를 단행해서 이를 馬監, 牧子의 料米로 대체하였다가 1799년(정조23)에 公用 즉 지방재정으로 전환하였다.[27] 19세기에 공식적으로 목장 내의 화전경영이 허용되면서 화전은 범경처가 아닌 收稅地로 인정되어 갔다. 제주의 경우 중산간 지대의 10所長, 山場 3場(針場, 上場, 鹿山場) 도합 13場의 토지를 관할하여 그 안의 목장전, 가경전, 화전으로부터 隨起隨稅하였다. 목장전과 가경전이 비록 명칭 상으로 구분되지만, 같은 13장 안에 있고 수기수세의 대상이 된다는 점에서 구분은 힘들었다. 또, 화전은 개간과 경작이라는 일련의 과정이 달라 별도의 세목으로 징수하였다. 이들 중산간 지방의 13장에서 거두어들인 세금은 이후 조선말기까지 제주의 중요한 稅源이 되었다.[28] 이렇듯 지방재정에 충당하기 위하여 관아에서는 기존의 牧者들에게 경작이 허용되던 場田에는 場稅를, 그리고 새로운 개간지 火田에 대해서는 火田稅을 부과하였다. 이때 거두어들인 화전세와 장세의 총액이 1330섬으로 3읍의 지세 192석 3두에 비하면 매우 큰 금액이라 할 수 있다. 실제 제주읍지에는 대정과 정의의 田稅에 대해 '田稅卽場稅' 하고 있어 이들 지역은 화전세를 전세로 간주하여 징세하였다.[29] 조선말에 가면 이들 세금 종류가 약 30여 가지로 세목이 늘어나고 중간관리의 수탈도 심해져서 민란이 발생하는 원인이 되었다.[30] 이처럼 제주지역의 열악한 농경 조건으로 전반적인 지세수취방식은 다른 지역과는 달리 전개되었다.

조선후기 제주지역에서 收取와 관계되어 비교적 규모가 큰 기관으로 진휼고·보민고·평역고 그리고 중산간 지대의 경작지에서 隨起收稅하는 장세고·호고·원례고·지례고·공고·영선고·군기고·아병청 등이 생겼다. 이들 기관은 독자적으로 수세원을 확보하거나, 상대적으로 재정 규모가 큰 기관에 의존하여야만 하였다. 또한, 주로 현물로 수취하여 지방재정에 충당하였다.[31] 게다가 경지 대부분은 밭이고

---

26) 권인혁, 앞의 논문, 1994. 93쪽.
27) 제주대학박물관, 앞의 책, 2007, 140쪽.
28) 권인혁·김동전, 「조선후기 제주지역의 수취체계와 주민의 경제생활」, 『탐라문화』 19, 탐라문화연구소, 1996, 191쪽.
29) 한국학문헌연구소, 앞의 책, 1983, 407쪽~422쪽.
30) 박찬식,『1901년 제주민란 연구』, 도서출판 GAK, 2013, 55쪽.
31) 권인혁·김동전, 앞의 논문, 1996, 190쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

出稅實結數가 적어 전세에만 의존하지 못하고 다양한 형태의 잡세를 지방재정에 충당하였다.

2. 갑오개혁과 재정개혁정책

1) 갑오개혁과 조세정책

갑오재정개혁 이전 조선의 재정은 왕실·중앙관아·지방관아 등으로 나뉘어 있었다. 중앙재무기관의 난립은 농민수탈을 강화되고 낭비와 횡령을 조장하여 국가재정을 파탄으로 몰아간 주요인이 되었다.[32] 이 같은 재정기관의 난립과 각급 관서에 의한 독자적 재원확보는 조선후기에 첨예화된 봉건적 모순이 재정 부분에서 집중적으로 표출된 것이었다. 18~19세기 사회경제구조의 변화와 더불어 확대된 수취체계의 파탄과 삼정문란은 19세기 중엽 이후 농민항쟁의 표면적 동기로 작용하여 진주민란에 이은 갑오농민전쟁으로 발전하게 되었다.

재무기관의 난립과 황실 재정 및 국가재정의 혼돈을 극복하기 위하여 갑오재정개혁이 추진되었다. 비록 왜곡된 형태로 진행되지만, 전통적 봉건 재정에서 근대적 재정으로 이행하는 轉換點으로 평가받고 있다. 조선 정부가 갑오재정개혁을 통해 시도한 정책은 크게 중앙재정기구에 대한 정비와 근대적 재정이행을 위한 법제의 마련을 들 수 있다. 이러한 재정개혁의 목적으로 크게 징세 기구 정리를 통한 재정수지의 일원화, 각종 조세금납화, 회계법의 제정과 예산제도의 수립 등 재정 부분에서 일어난 개혁정책들을 들 수 있다.

갑오재정개혁의 하나로 시행된 회계법[33]에는 예산, 수입, 지출, 결산, 출납관리 등의 규정을 두었다. 그 중요한 要旨는 조세의 부과세율은 법률로써 정하는 것에 있었다. 정부는 조세 및 그 밖의 일체 수입을 세입으로 하고, 일체의 경비를 세출로 하여 세입·세출 예산을 매년 정하도록 한 것이다. 이 같은 회계법에 따라 근대적 예산제도가 시행되어 탁지부를 중심으로 財政收支 일원화가 실현되자 종래 난립한 여러 재무기관이 정리되는 성과도 있었다. 하지만 이렇게 정비된 회계제도는 중앙에서의 강력한 회계감사가 이루어지지 않아 대개 형식적인 것에 그

32) 김옥근, 앞의 책, 1990, 4~6쪽.
33) 『한말근대법령자료집』 Ⅰ, 法律 第2號 「會計法」, 1895년 3월 30일, 291쪽~296쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

치고 종전과 같이 각부·각 지방관에 의해 자의적 회계가 이루어졌다.[34]

회계법 제정으로 1896년부터는 정부의 세입세출예산을 확인할 수 있다. 세입구조를 보면 전체 세입예산 중에서 조세가 차지하던 비중이 1896년도에 50%이었던 것이 해마다 증가하여 1904년도에는 98%에 달하였다. 조세 중에서도 지세의 비중은 54%에서 74%로 높아져 전체 조세가 지세 수입의 증감에 좌우될 정도로 지세는 가장 큰 비중을 가지고 있었다.[35]

<표 2> 총 세입예산에서 지세가 차지하는 비율 (1986~1904)

단위 : 元

	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904
총수입	4,809,410	4,191,192	4,527,476	6,473,222	6,162,796	9,079,456	7,586,530	10,766,115	14,214,573
지세	1,477,681	1,715,000	2,227,758	2,773,642	2,981,318	5,082,136	4,488,235	7,603,020	9,703,591
비율(%)	30.7	40.9	49.2	42.9	48.4	56.00	59.1	70.6	68.3

* 出典: 이윤상, 앞의 논문, 1982, 21쪽 재구성.

<표 2>는 전체 세입예산에서 지세가 차지하는 비중을 나타낸 것으로 지세의 경우 1896년부터는 세입예산을 확인할 수 있다. 1896년부터 1904년까지의 총수입은 3배 가까이 늘어난 것으로 보이나, 지세는 1896년 1,477,681원이었던 것이 점진적으로 증가하여 1904년에는 9,703,591원으로 약 7배 증가하였다. 전체 정부 재정수입에서 지세가 차지하는 비율도 초기 30%에 불과하던 것이 68.3%로 그 비중이 커졌다.

지세 비중이 높아지는 이유는 지세율의 인상과 징수율의 증가를 들 수 있다. 지세율은 1894년 조세금납화 조치 이후 1900년에 1結의 최고가액을 30兩에서 50兩으로 인상하고 다시 1902년에 80兩으로 인상하여 지세 부과액이 가파르게 증가하였다.[36] 징수율도 30%에서 65%까지 증가하였다. 과세 결수는 46,000여 결로 증가하지 않아 지세 부과 대상지의 확대보다는 1결당 부과되던 지세율의 대폭으로 인상되고 징수율이 높아졌기 때문이다. 그러나 실질적으로 지세 과세액 대비

34) 『韓國財政整理報告』 第1回 6-(25)~(27) ; 이윤상, 「일본 제국주의에 의한 식민지 재정의 형성과정-1894~1904년의 세입구조와 징세기구를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 1982, 13쪽.
35) 이윤상, 앞의 논문, 1982, 22쪽.
36) 『議政府來去案』 및 『稅制考』 23쪽; 이윤상, 앞의 논문, 1982, 23쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

실제 징수액은 연평균 50%도 되지 않았다. 그 이유로는 갑오농민전쟁 후 각지에서 벌어진 반일·반봉건 의병 활동으로 수세가 어려웠고, 지방관에 의한 지세포탈·吏逋·民逋 등에 의한 지세 포탈, 농민들의 조세저항 등에 있었다. 특히 농민들의 조세저항은 재해를 입은 災結에 대해 재해 면세를 인정받지 못하고 수확이 없는데도 지세를 내야 하는 것이 징수율을 저하하는 滯納 또는 拒納의 주된 요인이었다.[37]

갑오재정개혁에서 그나마 실효를 거둔 정책은 지세, 호세, 蔘稅 등을 개혁하여 허다한 명목의 잡세폐지와 조세금납화를 추진하여 현물세를 폐지한 것이다. 특히 세제개혁 가운데 結價로 불리는 지세 개혁은 갑오재정개혁의 핵심적 지위를 차지하고 있다. 조선전기에는 토지에 부과하는 지세가 田稅뿐이었으나 임진란 이후에는 한 토지에 田稅 이외에 삼수미・대동・결작・포량미 등 각종 稅目의 조세가 부과되고 있었다. 火田에는 火稅, 蘆田에는 蘆稅 등을 부가하고 여기에 附加稅 성격으로 作紙·役價·雜費·船價 등이 더불어 부과되었다. 게다가 토지에는 본세·부가세 이외 불법적으로 징세하는 허다한 종목의 규외 잡세가 부과되었다. 이것이 정규세의 몇 배에 달하였다. 세목도 일일이 다 열거할 수 없을 정도로 많고 지방마다 달라 매우 혼란한 상황이었다.[38] 이에 전결·삼수미·대동·결작·포량미·삼수미를 제외한 세목 자체를 전부 폐기하였을 뿐 아니라 이것도 지세 개념으로 통합한 것이다.[39]

그리고 조세금납화를 추진하여 재정을 탁지부로 일원화한 다음 종래의 米·布 중심의 현물과 엽전으로 불리는 화폐로 수납하던 각종 조세를 1894년 10월부터는 화폐로 모두 수납하였다.[40] 한편, 은행을 설립하여 이에 公錢을 획급하고 미곡표환을 촉진하는 법령을 반포하고 이어서 정부의 모든 지출도 화폐로 한다는 법령을 발포하였다.[41] 이것은 여러 세목의 잡세를 혁파하여 지세 하나로 통일하고 현물로 부과하던 각종 現物地稅를 당시의 穀價로 환산하여 結付단위로 부과하는 錢納地稅로 바꾼 것이다.[42] 이는 갑오개혁 전 조세에서 米·布 상납을 규정

37) 이윤상, 앞의 논문, 1982, 20~22쪽.
38) 김옥근, 앞의 책, 1992, 380~392쪽.
39) 배영순, 앞의 논문, 1988, 104쪽.
40)『고종실록』권32, 31년 7월 10일;『韓末近代法令資料集』Ⅱ,「의안 일체의 상납을 대전으로 마련하는 건」, 1894. 7.10, 77~78쪽.
41)『韓末近代法令資料集』Ⅰ,「의안 신식화폐발행에 관한 건」, 1984. 7. 11, 27~30쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

하고 있던 군·읍의 농민들에게 화폐로 수세한 다음 열악한 米布를 사서 정부에 상납하고 중간이득을 취하는 등 군수와 이서들의 방해 책동은 개혁 후에도 지속하였으나 1896년에 이르러 탁지부에 상납하는 모든 조세는 화폐로 단일화되었다.[43]

2) 제주의 재정개혁 정책

1894~1895년에 걸쳐 진행된 근대개혁은 중앙재정뿐 아니라 지방재정의 개혁에서도 시도되었다. 이 과정에서 모든 지방 관서에서는 종래의 각종 둔토(관유지)와 분급 징조지가 혁파되었다. 또한, 지방재정에 비교적 높은 비중을 차지한 大同留置米가 없어지고 그 밖에 지방 공물과 모든 잡세가 혁파되었다. 이에 따라 지방 관서, 군문 등은 자체의 수입원을 모두 상실하고 경비를 전적으로 중앙재정에 의존하게 되었다. 또한, 1895년 4월부터 예산제도가 시행됨에 따라 지방비를 내부에서 계상하여 해당 관서에 지급하였다.[44] 이러한 일련의 지방재정 개혁정책에 따라 제주지역 재정정책에도 일부 변화를 가져왔다.

갑오개혁 이후 제주지방도 재정운영방식이 이전과 많이 달라졌다. 먼저 1895년 5월 26일 칙령 제8호 「지방제도 개혁에 관한 건」을 통해 지방제도를 정비하여 종래의 府·牧·郡·縣制度를 폐지하여 전국을 23府로 나누어 府 밑에 郡(334군)을 두었다. 이후 1897년 8월 4일 칙령 제36호로 다시 지방제도를 개정하여 23府를 13道로 고치고 한성부와 제주 牧을 별도로 두고 각 도 관찰사 밑에 府(황주·개성·강화·인천·동래), 牧(제주), 군을 두었다. 이로 인해 제주도는 전라남도 소속의 1牧·32郡에 포함되었다. 직전의 관찰사는 목사로 대체되었고, 제주의 지방체계는 1목(제주목) 3군(제주군, 대정군, 정의군) 체계로 전환되었다.

당시의 세입·세출 기록을 보면 갑오재정개혁에 따른 재정 운영방식의 변화를 읽을 수 있다. 먼저 세목으로는 갑오개혁 이후 洞布稅를 부과하고 貢馬를 폐하여 錢納하였다. 기타 海稅, 場稅 등을 부과하여 세목으로는 1) 洞布稅 2) 海稅 3) 場稅 4) 布稅 5) 烙馬稅 6) 官有地稅 7) 田結稅로 구분하여 징세하였다. 징세 장부

42) 이윤상, 앞의 논문, 1982, 8쪽.
43) 都冕會, 「갑오개혁 이후 화폐제도의 문란과 그 영향」, 『한국사론』 21, 1989, 377~378쪽.
44) 김옥근, 앞의 책, 1992, 106쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로는 역시 濟州牧뿐 아니라 3郡의 관아에 還穀會・用遺成冊・磨練記・年中終草라고 하는 각종 장부가 전부 갖춰져 있었다. 그러나 1898년 방성칠란으로 모두 불타 없어져 그 뒤 다시 작성하였다. 장부로는 官水田의 소작료 및 경작자의 이름을 기록한「官水田白米摠記」, 동포세에 대해 각 촌 조정액을 기록한「洞布摠記」, 물고기・조개・해초 각 종류에 부과한 세율을 기록한「海稅規則糾正節目」, 각 목장의 세액을 규정하여 기록한「場稅摠記」가 있어 조세 징수에 이들 장부를 이용한 것으로 보인다.[45] 그리고 각 세의 徵集高와 규정 지출 비용을 기록· 정산하여 매년 회계 결산 보고를 하기 위해 징세액과 규정의 政費를 기록한「應入支用簿」을 작성하였다.[46]

각 조세의 징수와 지출은 군 단위로 행해졌고 군에서 세목별로 징수하여 지출하고 그 나머지를 牧府에 납부하였다. 牧府에서는 이를 취합하여 중앙에 보고하는데 목부와 군에는 吏房이 회계 사무를 담당하였다.[47] 이들 징수 장부 중에서 기록이 남아있는『應入支用會計成冊』[48]에는 당시 제주도의 전체 세입과 세출이 기록되어 있어 제주도의 1896~1904까지 제주도의 재정 상황을 확인할 수 있다. 갑오개혁으로 제정된 회계법의 영향으로 각 군의 세입·세출이 회계법의 규정에 따라 작성되었으며, 연도별로 1월에서 6월, 7월에서 12월 2차례로 나누어 회계를 기록하고 있다. 제주목·제주군·대정군·정의군으로 구분하여 세입세출을 기록하였는데, 세입에서는 세목별로 징수액이 기록되어 있다. 이에 다른 각 관아의 지출은 목사·주사·순교·서기의 봉급과 통인·사령·사용·사동의 잡급·향사비·항청비·여비· 죄인 식비의 항목이 편성되어 매해 지출액을 정리하여 보고하였다.

구체적 세입 내용을 살펴보면 1898년을 기준으로 일부 세목의 폐지와 통합이 이루어지고 있다. 1896년과 1897년에는 장화세와 평역미를 제외하면 징수액도 매우 적고 제주목과 군별로 거두어들인 세금의 종류도 다르다. <표 3>은 1896년 제주의 세금부과 내용이다. 稅目을 보면 眞荏·水荏·生鷄·鷄卵·炭·燒木·靑草 등 잡세의 종류가 30여 가지나 되고 대부분 현물로 징수하였다. 그러나 <표 4>와 같

45)「濟州島現況一般」, 明治三十九年 六月, 神谷財務官報告, 21쪽.
46) 이들 장부를 통해 세목별로 납세자와 세수를 관리했을 것으로 보이는데 현재 확인되지 않아 아쉬움이 있다. 그나마 제주도 세입세출을 기록한「應入支用冊」을 통해 당시 재정 상황을 분석해 볼 수 있다.
47)「濟州島現況一般」, 明治三十九年 六月, 神谷財務官報告, 17쪽.
48)『濟州郡報告及 加平郡驛賭成冊』, 光武 四年, 奎章閣圖書, 奎21034.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이 1899년에는 이러한 잡세는 평역미와 같이 洞布稅로 통합되어 대폭 축소되는 모습이다.[49] 이렇게 일부 잡세가 폐지되고 통합되는 것은 1898년부터 이다. 이렇게 조정된 세목들은 1903년까지 유지되었다.[50]

세입액의 변화를 살펴보면 동포세는 1896년에 8,245兩이었던 평역미와 현물 잡세들이 통합되어 1899년에 43,884兩으로 증가하였다. 또한, 1896년 장화세가 10,346兩에서 7,000兩으로 줄면서 일부 세금이 동포세로 이전되었다. 그 결과 동포세가 전체 조세에서 차지하는 비중이 73.15%로 높아지게 된다. 그리고 지세로서 지세미 명목으로 징수한 금액은 1896년에는 약 2,990兩으로 전체 조세에서 8.11% 그리고 1899년에는 약 2,829兩으로 4.72%로 금액에서는 차이가 없지만, 비중은 작아지고 지세미가 전체 조세에서 차지하는 비중이 매우 낮다. 이 시기에 동포세가 전체 조세의 주된 세원이었음을 보여준다.

<부록 1>에는 1896년부터 1903년까지 총세입액을 정리하였다. 이를 참고하여 1896년과 1898년을 단순수치로 비교하면 36,556兩에서 약 6만兩으로 인상되는 것으로 보이나, 1986년에 조세 이외 환모환미 와 공마대전·挪用 등 기타 세입으로 이를 보충하여 조세 총액은 6만냥 전후로 총세입액은 변화가 없다. 이렇듯 제주도는 1896년을 기점으로 1897년부터는 세목의 통합과 조정이 이루어졌으나 세금 총액은 변화가 없었다. 이 시기 전국적으로 세입예산은 1896년 대비하여 1904년에는 3배 가까이 증가하였다. 반면에 제주도는 증세 없이 일정한 세금을 유지하고 있어 전국적 상황과는 다르다.

다음은 전체 조세 중에 지세는 어느 정도였는지를 확인하기 위해 토지에 결부하여 부과된 것으로 보이는 세금을 분류해 보도록 하겠다. 지세 명목으로 부과했을 것으로 보이는 세목은 지세미, 장화세, 답백미가 있다. 군별로 관전세, 전결백미, 세염, 군산세, 양서직소미, 모동장세, 지귀도저적병세, 산세미 등을 들 수 있다.

---

49) 고창석,「濟州府令辭要覽解題」,『濟州島史硏究』 6, 1997, 167~168쪽.; 1897년(광무원년) 平役米, 柴, 草炭, 戶鷄, 眞荏, 水荏 등이 洞布稅 통합되는데 회계상 적용은 1898년이었다.

50) 회계성책에는 1897년을 기점으로 세목이 변화가 있었고 그 후 1898년부터 1893년까지 <표 4>에서 보이는 제주도 총세입, 세목, 세액은 크게 변동이 없이 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 3> 牧郡應入會計(1896)

단위(兩)

	제주목	제주군	대정군	정의군	합계	비율(%)
平役來	4,250.000	1,050.000	452.700	2,493.000	8,245.700	22.35
場火稅	10,346.928				10,346.928	28.05
沓白米	1,759.224	1,089.320	712.840	1,258.800	4,820.184	13.07
官田稅	30.000		5.680		35.680	0.10
地稅米		1,822.800	939.980	228.200	2,990.980	8.11
田結白米			212.770		212.770	0.58
秋米		92.400			92.400	0.25
眞荏	63.160	82.280	33.840		179.280	0.49
水荏	23.088	16.180			39.268	0.11
金稅塩	53.463		72.480	71.110	197.053	0.53
生鷄	163.920	165.600	42.960	105.600	478.080	1.30
鷄卵	40.800	41.400	10.740		92.940	0.25
炭	83.106	29.520		30.000	142.626	0.39
燒木	48.600			381.360	429.960	1.17
藁草	2.250	4.440			6.690	0.02
靑草	178.080	396.000			574.080	1.56
各樣道上未納條査	1,431.840				1,431.840	3.88
留庫還米	613.740				613.740	1.66
耗代租	1,113.000				1,113.000	3.02
軍作米	3,000.000				3,000.000	8.13
各里烟○錢			1,049.000		1,049.000	2.84
各浦稅및 槎船稅			350.000		350.000	0.95
軍山稅			60.000		60.000	0.16
山稅米				144.000	144.000	0.39
粱黍稷		25.475			25.475	0.07
毛洞場稅			212.244		212.244	0.58
地歸道儲積島稅				9.000	9.000	0.02
西歸列田稅皮穀				1.360	1.360	0.00
합계	23,201.253	4,782.921	4,179.689	4,722.430	36,886.293	100.00

※ 出典 :『濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』, 光武四年, 奎21034, 建陽元年十二月 세입기록.

<표 4> 牧郡應入會計 (1899)

단위(兩)

	제주목	제주군	대정군	정의군	합계	비율(%)
平役來(동포)	23,534.55		7,972.05	12,378.00	43,884.60	73.15
査出戶	249.00		0.00	175.05	424.05	0.71
場火稅	7,000.00				7,000.00	11.67
地稅米	0.00	1,717.08	895.03	217.04	2,829.15	4.72
沓白米	1,466.00	901.66	593.02	1,049.00	4,009.68	6.68
官田稅			5.05		5.05	0.01
田結白米			153.03		153.03	0.26
衙位沓白米		83.00	51.08		134.08	0.22
終達地稅米	88.00				88.00	0.15
終達地稅皮穀	77.00				77.00	0.13
軍山稅			60.00		60.00	0.10
山稅米			0.00	160.00	160.00	0.27
金稅塩	77.00	13.32	72.04	28.08	190.44	0.32
粱黍稷			24.03		24.03	0.04
毛洞場稅皮穀			412.07		412.07	0.69
毛洞禁場稅皮穀			77.00		77.00	0.13
地歸道儲積島稅				9.00	9.00	0.02
大船稅	210.00				210.00	0.35
小船	64.00				64.00	0.11
私商馬	74.07				74.07	0.12
합계	32,946.9	2,715.06	10,314.40	14,016.17	59,992.53	100.00

※出典 :『濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』, 光武四年, 奎21034.
※세금은 1~6월, 7~12월에 2시기를 나누어 징수하였는데 이를 합산하여 정리함.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

여기서 지세는 민유 전답에 부과하던 세금이고 나머지 대부분은 관유지에 소작료 명목으로 부과하는 세금들이다. 민유 전답에 부과하는 세금을 지세하고 한정한다면 지세미는 3군 합쳐서 1896년부터 1903년까지 약 2,990냥 전후로 정율과세하고 있다. 이 금액은 전체 세액의 4.72%만 차지하고 있다. 당시 전국적으로 전체 조세수입 중에서 지세가 차지하는 비율이 70% 이상인 것과 비교하면 이 역시 많은 차이가 있다. 1907년도 지세에 관한 보고서에는 제주에서는 장화세와 관유 전답에 부과하는 답세를 모두 지세로 분류하여 보고하고 있다.[51] 이 금액을 모두 합쳐도 조세에서 차지하는 비중은 23.38%에 불과하고 동포세가 전체 조세의 73%로 가장 큰 비중을 차지하고 있어 제주지방 재정에는 지세보다도 더 중요한 세원이었다.

또한, 갑오재정개혁으로 시행된 조세금납화[52] 조치로 부과되는 모든 세금을 대전하여 보고하였다. 현물 대전가격은 지세미의 경우 每石에 8兩,[53] 관전세는 매석 6兩, 답백미는 매석 18兩, 장화세의 경우 매석 7兩 2錢으로 대전하고 있다. 곡물 시가에 따라 대전가는 다를 수 있지만 같은 곡물도 세목에 따라 대전가를 다르게 적용하고 있어 기준이 일정하지 않다. 다른 지역의 지세부과는 결당 결가를 적용하여 세금을 부과하나 제주는 현물의 시가에 대한 가격을 적용하여 부과하고 있어 결에 의한 작부체계를 적용하지 않고 있다.

세목 중에서 두드러진 장화세는 공마대전과 더불어 제주도의 특수한 세로 목장을 개간하여 경작하는 곳에서 징수하는 소작료 성격의 세금이다. 경작지의 확대에 따라 隨起收稅하던 세금이 정규화되어 부과된 세금이다. 공마대전은 공마를 폐지하고 대신 세금으로 징수하는 것으로 따로 경리원에 납부하여 이들 租稅目에는 보이질 않는다. 하지만 이 역시 이들 경작자에게 부과하는 부가세로서 소위 加磨鍊이라 하였다.[54]

---

51) 1907년 제주세무관은 제주의 지세를 정함에 있어 지세 명목의 세금의 종류를 정리하여 보고하고 있다(「徵稅に定する 上申書」, 『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 奎20953).
52) 조세금납화는 이전의 現物地稅를 당시의 곡가로 환산하여 錢納地稅로 바꾼 정책으로 환산가는 지역별 차이가 있었다.
53) 한국학문헌연구소, 앞의 책, 1983, 361쪽.
54) 「濟州島現況一般」, 明治三十九年 六月, 神谷財務官報告, 20~25쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 5> 제주도 牧場의 場稅와 貢馬代錢 徵收額 (1906)

목장	一所	二所	三所	四所	五所	六所	七所	八所	九所	十所	山場	계
장세(兩)	175	196	266	329	273	728	1,337	1,232	1,162	231	1071	7,000
공마대전(兩)	125	140	190	235	195	520	955	880	830	165	765	5,000

※출전: 「濟州島現況一般」, 神谷財務官報告, 1906.6, 인용.

1906년 목장별로 거두어들인 장세와 공마대전은 <표 5>와 같다. 장세로는 1년에 7,000兩, 그리고 공마대전으로 5,000兩을 거둬들이는 것으로 보고되고 있다. 이 징수액은 1906년도이지만 <표 4>를 참조하면 1898년부터 장화세 명목으로 7000兩을 정액 부과하고 있어 상당 기간 정률 과세한 것으로 보인다.

목장의 위치는 제주군에 1~6소가 있고 대정현에는 7·8소, 정의군에 9·10가 있으며 산장은 제주군과 정의군에 걸쳐 있다. 이렇듯 役을 대신해 부과하는 동포세와 장세가 전체 세수에 대부분을 차지하고 있으며 지세는 일부 관유지 소작료 명목의 세금들과 일부 민유지 지세미로 구성되어 있지만, 실질적으로 민유지에 매긴 지세는 5% 미만의 아주 적은 금액으로 민유지에 대해 실질과세는 거의 하지 않았다.

<부록 1>을 참조하여 제주지방의 재정 상황을 보면 1896년은 세입보다 세출이 많아 손실금을 발생하고 있다. 총세입이 세출보다 많은 경우라 하더라도 공마가 부족금 지급, 黑牛船價 및 上納旅費, 察理使回還旅費 등 다른 부분에 유용되어 실제 지방관아의 경비를 제하고 남는 금액이 있으면 이월하여 그 금액을 사용하였다. 징수한 조세는 모두 관아재정에 사용함으로써 실제 중앙에 상납한 금액은 없었다. 갑오재정개혁으로 징수한 모든 세금은 상납하고 지방비를 計上하면 이를 해당 중앙관서에서 지급하기로 한 정책들이 제주에서는 시행되지 못하고 계속해서 독립재정을 유지하고 있음을 알 수 있다.

1900년 당시 제주 목사 이상규가 의정부 찬정 탁지부대신에게 보낸 보고서[55]에는 당시 규정에 따라 미리 수입과 지출항목을 정해 관아재정을 운영하도록 하

55) "乙未更張以後에 各項公納를 一併革罷하고 新式이 未及確定之時에 各樣經用이 亦無定規ᄒᆞ야 諸公下가 間多做錯이옵고 至於地方制度領布之後에도 貢馬代錢及黑牛上納費一年進上費戶籍上納等費가 旣非制度內磨鍊者則無他變通ᄒᆞ와 不得已挪用於本牧公錢ᄒᆞ고 逐年勘簿於一年兩次會計成冊修報中而";『濟州郡報告及 加平郡驛賭成冊』, 光武四年 濟州牧使 李庠珪 報告書.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

였으나, 제주도의 형편이 내륙과 다를뿐더러 공마대전과 관아의 경비조차 부족하여 새로운 규정에 따른 중앙상납이 어려움을 토로하였다. 1896년에는 “연체된 공마대전 1만4천兩을 갚기 위해 화전민들이 경작하던 公土를 매각하여 규정액을 채우기까지 하였다”[56]는 기록도 확인된다.

이러한 상황에서도 당시 제주지방에서는 지방관리들의 수탈이 심하였다. 회계체계는 각 군위와 목부의 이방이 총괄적 회계사무를 담당하였다. 각 군위에서 세금을 징수하여 필요한 경비를 공제하고 牧府에 보고하면, 牧府에서는 이를 취합하여 재판서 및 기타 목부 경비를 지출하고 중앙에 보고하는 체계였다. 이때 회계사무를 담당하는 이방의 농간으로 중앙에 보고액와 실제 수취액이 달랐다. 관아의 이방이나 주사들이 회계업무를 장악하여 중앙에 보고하는 결산은 표면상일뿐 실제는 이와 달랐다. 이방이 따로 계산해서 정부에 납부 가능한 만큼만 보고하고 실제 결산 계산식은 달리하여 세금을 유용하고, 현물로 징수한 것은 높은 가격에 팔거나 때때로 세금을 저당해서 민간에게 돈을 빌려주어 이익을 챙기기도 하였다.[57] 궁핍한 재정 상황을 토로하면서도 한편으로는 지방관리들이 세금을 착복하여 제주민의 세금납부 고충은 가중되었다.

19세기 후반 제주에서는 火田이 확산되었다. 이들 화전민은 농지를 전혀 소유하고 있지 않거나 해안지대 토지를 팔고 산으로 들어온 빈민층들이었다. 이들에게 광활한 중산간 목장지대는 개척의 대상이었다. 법적으로는 국가의 소유이지만 영구경작권을 인정받음으로써 화전토는 “주인이 있는 공토”[58] 로 세세대대로 경작하는 토지[59]로 기능하였다. 하지만 이 화전에 대하여 관리들이 국유지라 정하고 지방관아의 재정을 메우기 위해서 세금을 과도하게 거두거나 집중적인 수탈이 이루어졌다. 이 과정에서 방성칠 난이 일어나는 원인이 되기도 하였다. 또한, 화전과 목장전에 대하여 1899년에는 역둔토를 황실 소속 내장원에 귀속시킨다는 방침에 따라 봉세관 강봉헌이 입도하여 이들 토지에 대한 세금을 직접 거두다가 전 도민의 반발로 1901년 이재수란이 일어나기도 하였다.[60]

---

56)『濟州郡報告及加平郡驛睹成冊』, 奎章閣所藏, 奎21034, 經費出給支用明書.
57)「濟州島現況一般」, 明治三十九年 六月, 神谷財務官報告, 21쪽.
58)『황성신문』, 1901년 6월 21일 별보, 제주민우찰리사 황기연의 보고.
59)『訴狀』五, 全羅南道 濟州旌義大靜願人李箕範等請願書.
60) 박찬식, 앞의 책, 2013, 55~57쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

갑오재정개혁의 영향으로 제주지방 조세 징수정책 역시 일부 세목을 통합과 세입·세출을 회계법 기준에 의해 작성하는 등의 변화가 있었다. 하지만 작부체계의 정비나 세금 징수액의 변화는 보이지 않는다. 지세는 제주지역의 특성에 의해 종래부터 토지의 결에 기초하여 부과하는 세금이 적었다. 토지에 기초한 세금의 부과가 많았던 육지와는 매우 다른 현상으로 지세 비중이 현저히 낮은 것이 특색이었다. 갑오개혁 후 전국적으로는 부족한 재정을 확보하기 위해 결가 인상을 하여 대폭 지세가 증가하였음에도, 제주의 경우에는 지세 부담이 낮아 이를 피해갈 수 있었던 것으로 보인다. 전체 조세에서 지세 명목은 해안가 주거지 주변의 일부 민유 전답과 관아에 소속된 관유 답의 소작료, 그리고 공마의 폐지로 인해 중산간 지역에 산재한 목장을 개간하여 만든 목장전과 화전의 확대에 기반을 둔 장화세가 중심이 되었다. 지역적 고립으로 지방재정의 독립적 운영은 지속되었다. 중앙의 관리 소홀로 지방관리에 의한 재정의 자의적 운영과 이방 군수 등의 세금 수탈로 제주민의 조세 부담이 가중되었고 이에 반발하여 민란이 발생하는 원인이 되기도 하였다.

3. 통감부의 징세 기구 장악과 지세수취체계 정비

1) 통감부 징세 기구 정비

러일전쟁 이후 「제1차 한일협약」에 의해 1904년~05년도부터 일제에 의해 「財政整理」라는 명목으로 국가재정의 식민지적 구조 전환을 위한 기초작업이 시작되었다. 일제는 1906년 이후 새로운 재무 기관을 설치하여 재정의 직접적 장악을 시도하였다. 그리고 「관세관관제」의 실시,[61] 지방세칙의 제정,[62] 결수연명부와 과세견치도를 작성하여 1907년 이후부터는 재정을 완전히 장악해 식민지 재정을 형성하기 시작하였다.[63]

---

61) 『한말근대법령자료집』 5, 칙령 제54호 「관세관관제」, 1906. 9. 24.; 탁지부 대신의 관할 아래 세무감·세무관·세무주사로 구성되는 관세관을 두어 부윤과 군수가 장악하고 있던 과세권을 이관하였다.

62) 1906년 12월에 「지방세규칙」을 제정하여 일제의 식민지 구축과정에서 중앙경비와 더불어 팽창해 가는 지방비 재원을 충당할 방안을 찾고자 하였다. 따라서 한성부과 각 도에 지방세 과세권을 부여하고 지방세의 세목, 세율의 용도를 정한 것이다. (勅令 第20號 「지방비법」, 1909. 12. 19).

63) 이윤상, 앞의 논문, 1986, 77~80쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

일제는 지세의 징수기구는 장악할 수 있었지만, 지세의 작부체계마저 곧바로 장악할 수는 없었다. 이에 재무감독국은 결수신고제를 도입하여 결수연명부의 완결을 통해 토지 각 필지당 결부수를 확정하고 지주를 확인하고자 하였다. 결수신고에 의해 隱結은 出稅結로 확보하고 허결은 제거하면서 과세 대상을 정리하고 납세 주체로 지주를 확정하였다.[64]

납세 주체를 지주로 결정하는 과정은 통감부 시기부터 지속해서 소작인에서 토지소유자로 이행되어 갔다가 1908년 6월부터 토지소유자를 납세자로 규정하고 있었다.[65] 하지만 지방관습이나 계약으로 소작인 또는 토지사용자가 납세하는 것이 많아 결수연명부의 양식에는 토지소유자를 납세자로 권장하면서도 별도로 납세의무자에 소작인과 대리인의 기재란을 두어 관행적인 예외를 인정하였다. 이후 부령 제82로 지세는 결수연명부에 토지소유자로 등록된 자로부터 징수한다는 규정을 마련하여 지주납세를 확정 지었다. 이후 1914년 「지세령」에 의해 명백하게 규정하였다.[66] 그러나 결수연명부만으로는 토지의 소재를 정확하게 파악하기 어려웠고 따라서 은결을 확인하는 과정도 쉽지 않았다. 그래서 토지조사사업이 완료되기 전에 토지 위치를 명확하게 하도록 과세지견치도를 작성하여 이를 보완하였다. 과세지견치도는 有稅地의 각 필지에 표목을 세워 4표를 조사하고 地押的으로 지번을 붙여 과세지의 모양, 면적을 확인할 수 있게 한 것이다. 이처럼 결수연명부와 과세지견치도를 작성하여 징세 장부로 활용하게 된다.

2) 제주 지세 행정의 변화

이러한 통감부의 정책은 징세권의 이양, 지세 명목의 세목 정리, 대전가의 인상을 통한 세금 增收 등 제주도 지세 행정에 변화를 가져왔다.

『全羅南道靈光郡務安府戶總成冊』에는 1906년도 전라남도 전체 토지를 군별로 原結數와 陳結數를 나누고 결수와 세율 그리고 지세 과세액이 기록되어 있다. 이 자료에 의하면 제주도 3군을 제외한 전라도 소속 모든 군은 토지 결수에 12錢의 세율로 세액을 산정하여 지세를 보고하고 있다. 그런데 제주도 3군의 경우 "제주

64) 배영순, 앞의 논문, 1988, 195~196쪽.
65) 『한말근대법령자료집』 6, 法律 第10號, 지세에 관한 건, 1908. 6. 25.
66) 이영호, 앞의 책, 2008, 439쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

도는 無結數라서 결수에 따른 지세 보고를 하지 못하고 지금 세금을 거두는 것은 지세・답세・장화세 등에 小米・白米・細・粟・皮를 定率計摠해 왔기 때문에 이를 대신하여 보고한다"[67] 라고 하였다. 곧 토지 결수를 기재하지 않고 세목별로 현물로 징수한 것에 대한 대전가를 적용하여 보고하고 있다. 이는 다른 지역들과는 지세수취체계가 다름을 보여준다. 주목할 만한 것은 이때부터 전체 조세에서 지세 명목으로 부과하는 세금들만을 정리하여 보고했다는 점이다.

<표 6>은 1906년 제주도 군별 지세 명목 세금과 세목별 세율을 정리한 것으로 크게 지세, 답세, 장화세로 분류하여 세원을 정리하고 있다. 세율은 현물의 환산가인 대전가로 제주와 정의군의 지세 환산가는 1.20円 임에도 대정은 0.06円으로 그 가격이 다르다. 장세의 역시 기본적으로 1.050円으로 환산하였으나 대정군의 모동장과 군산 등은 각각 0.525円, 0.450円으로 상대적으로 낮은 代錢價을 적용하고 있다. 이렇듯 대전가의 적용이 일정한 규칙을 따르고 있지 않아 군수 등은 일부 세금을 현물로 징수하여 대전가와 현시세의 차액을 가로채어 이득을 보기도 하였다.[68]

<표 6> 제주도 3郡의 세목별 세율(1906)

단위 (円)

군명 / 세목	제주군		대정군		정의군		참조
	세액	세율	세액	세율	세액	세율	
地稅	271.000	1.200	243.508	0.600	56.600	1.200	小米15斗作石 每石1円20錢式
沓稅	367.601	2.250	115.584	0.080～2.250	322.350	2.250	白米15斗作 石每石2円25錢式
場火稅	342.300	1.050	458.808	0.450～1.050	157.350	1.050	細粟15斗作 石每石1円5錢式
합계	980.782		717.900		536.300		2,234.982

※ 출전:『全羅南道靈光郡務安府戶總成冊』, 奎21890, 光武11年 7月～12月.
※ 세목별 합산해보면 합계가 실제 합계가 기록과 맞지 않으나 수치는 기록의 내용을 따라 수정하지 않고 그대로 기록함.
※ 대정에 답세는 沓地稅라는 명목으로 부과하였고 답지세의 세율은 0.080円임
※ 1906년도부터 제주도의 경우 지세 보고에 단위를 円으로 표시하고 있다.

67) 『加平郡驛賭成冊』,「濟州牧郡應入支用會計冊」, 奎21034. 全羅南道 稅務監署理 光州稅務官 李龍珪 보고; "濟州管內各郡은一通히無結數이옵고地稅沓稅場火稅大稅等 名目을分錄하야徵收난以小白米細粟皮年等으로 定率計總하왓기別爲繕入○編末홈"
68) 「徵稅に定する 上申書」, 『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 奎20953.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이 지세 명목의 세금을 군별로 정리한 내용을 살펴보겠다. 갑오개혁으로 일부 잡세를 폐기하고 세목을 통합하였다고 하나 지세 명목의 세목은 여전히 그 수가 너무 많았다. 1907년 제주도 재무관은 “제주도에는 결세가 없고 관유지 토지의 소작료 징수하여 지세라고 말하는 것이 지세·우도세·납답세·도답세·원답세·명답세·모동답세·마답세,지답세·홍노답세·대답세·겁답세·위위답세·장화세·토후세·산장세·군산지세·전결백미세·전결소미세·가파도세·모동장세 등으로 세목이 너무 많아 처리상 번잡하여 이에 지세 명목으로 정리한다”라고 보고하고[69] 이를 군별로 <표 7>과 같이 「지세사정표」를 작성하여 정리하였다.

<표 7> 地稅査定表

제주		대정		정의	
지역	세목	지역	세목	지역	세목
舊左面	지세, 우도세	左面	지세	左面	가경전
新左面	지세		답세	東中面	가경전
中面	지세		군산지세	西中面	가경전
新右面	지세		전결백미세	右面	가경전
舊右面	지세		전결소미세		답
一所場	목장세, 토후세	中面	지세	9所場	목장세, 토후세
二所場	목장세, 토후세		답세	10所場	목장세, 토후세
三所場	목장세, 토후세		군산지세	川尾	목장세, 토후세
四所場	목장세, 토후세		전결백미세	山場	목장세, 토후세
五所場	목장세, 토후세		전결소미세		
六所場	목장세, 토후세	右面	지세		
山場	목장세		답세		
納畓	답세		전결백미세		
都畓	답세		전결소미세		
院畓	답세		가파도세		
明畓	답세	七所場	목장세, 토후세		
遮畓	답세	八所場	목장세, 토후세		
毛洞畓	답세	毛洞場	목장세		
馬畓	답세				
地畓	답세				
烘爐畓	답세				
大畓	답세				
板畓	답세				
衛位畓	답세				

※ 出典 :『地稅ニ 關スル書類』, 濟州財務官 報告, 1907년 10월 12일.

각 지세를 면별로 정리하면, 제주군의 경우 구좌면에는 지세와 우도세를 신좌·중면·신우·구우 지역에는 지세를 부과하고, 1소장~6소장 그리고 산장에는

69)「官畓米に 關する件」,『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 奎20953.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지세 명목으로 목장세를, 그리고 납답·도답・원답・명답・차답・모동답・마답・지답・홍노답・대답・판답·위위답 등 12개소에 답세를 징수하였다. 이름을 보면 제주군에 소재하는 관유답들을 名하는 것으로 이 지역의 소작료 성격의 세금들로 보인다. 대정군의 경우는 대정군 소재 左面・中面・右面 3개면과 軍山에서 지세 명목으로 세금을 거두었다. 답세는 대수답・양노포답・법화답・개수답・고산답 5개의[70] 이 지역 관위 소유 답들에서 거둔 세금으로 보인다.

左面・中面・右面에는 전결백미세와 전결소미 세목이 보이는 데 다른 장부에서는 이를 '沓地稅'로 기록하고 있다. 답세가 관유답에 부과한 것이라면 이 지역에 일부 논이 소재하여 이를 분리하여 논에 부과하는 세금을 畓地稅라 한 듯하다. 그리고 대정에 소재하는 3개의 목장 7~8 소장과 모동장에 장세를 부과하였다. 정의군의 경우는 정의군내 좌면・동중면・서중면・우면 4개소에 지세 세목에는 가경전[71]이라 하여 일반적인 지세 부과가 없다. 답세 역시 우면에만 부과하고 있는 데 부과 대상지인 西歸畓・大畓・烘爐畓 3개 답이 우면에 소재하였음을 알 수 있다. 이외 장세로 9-10소장·川尾場・山場・4개소 장세와 추가로 토후세[72]를 부과하고 있다. 요컨대 제주도에서는 지세의 범위로는 민유지 전답에 부과하는 지세와 답지세, 군별 소재하는 관유지 소작료로 징수하는 답세, 군별로 散在한 목장을 개간한 목장전에 부과하는 목장세, 그리고 가경전에 부과하는 가경세와 목장지에 추가 과세한 토후세로 정리할 수 있다.[73] 물론 내용 면에서는 실질적으로 민유 전답에 부과하는 지세 이외는 지세라 말하기는 어려움이 있으나 당시 이것을 지세로 분류하고 있다.

다음으로는 지방 재정장악을 위해 여전히 현물납이 이루어지는 것에 대해 모두 錢納으로 바꾸고 세금의 징수 권한을 군수 등에서 세무관으로 이양하도록 하였다. 이미 갑오개혁 이후로 모든 세금의 금납화 조처가 내려졌지만, 제주도는

70) 같은 시기 작성하여 보고된『전라남도세무감부관하각부세금병록성책』에는 대정지역에 이들 5개 관유답이 소재하는 것으로 보고되고 있고 이곳에서 징수한 답세 금액이 같은 것을 보아 <표 8>의 대정지역 답세는 이 5개 답에서 징수한 것으로 추정할 수 있다.

71) 가경전은 새로 개간하여 아직 양안에 오르지 아니한 농지로 공한지나 진폐된 토지를 개간하여 경작하는 토지에 부과하는 세금이다. 이전에는 상시적 세금이 아니었으나 이 시기부터 정규세로 편입한 것으로 보인다.

72) 토후세는 기름진 땅에 부과하는 세금으로 목장지에 부과하는 장세는 정율과세를 하고 있어 증세를 위해 별도의 세목으로 추가하여 징수하였다.

73)「徵稅ニ定スル上申書ノ件」,『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 奎20953.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

잘 지켜지지 않아 답세는 아직 현물로 세금을 징수하고 있었다. 1907년 탁지부에서 稅領 153號로 제주의 재무관에게 지세징수 때 물품납에 대한 문제가 있어 세액이 감소하는 결과가 있으므로 이를 개정하라는 지시가 내려졌다. 현물납을 유지하여 그 중간이득을 챙기는 것을 알고 이에 대한 조처로 보인다. 하지만 이에 대한 반발도 만만치 않았다. 군수는 "종래 세금을 거두어 지방관아의 경비를 지출하는 등 독립회계를 유지했고 제주도는 절해고도의 토지이고 교통이 불편하여 沓白米는 인민에게 현품으로 징수하여 향사의 식료에 이용하고 목사와 군수의 급료도 현물로 급료를 지급하고 있다"라고 제주도의 형편을 토로하고 이를 검토해 달라고 요구하였다.

「관세관관제」실시로 납입고지서는 면장이 발행하며 현금은 군수에게 납부하고 과세권을 세무서로 옮겨 군수의 징세권을 이양하라고 하였다. 하지만 "현재 세정의 집행과정에 문제가 없고 타군은 일 년에 5~6회인 제사가 제주도의 경우 130여 회에 달하여 제사에 식량으로 사용하고, 진상품의 부족을 메우거나 재빈접대비에 충당하거나, 관리의 식량에 사용하고 있어 개인 주머니를 채우는 것이 아니다"라며 징세권 이양을 거부하고 이 역시 검토해 달라고 요구한다. 하지만 일제는 이러한 상황이 회계법의 원칙에도 반하는 일이므로 1907년부터는 군수의 현품징수를 중단할 것을 엄중히 독촉하고 훈령을 발포해 현품징수를 錢納으로 고치고 동시에 군수가 이미 징수한 백미 등은 불법 징수로서 인민에게 돌려주도록 하였다.[74]

이렇게 일제는 모든 세금을 금납화하고 징세권까지 이양받아 제주에서도 재정을 장악하자 바로 지세 增稅를 단행하였다. 조정된 세목에 의해 1906년부터 부과된 제주 3군의 지세는 제주 980.782원, 대정군 717.900원, 정의군 536.300원 합계 2234.982원으로 보고되었다. <표 8>은 제주군을 예를 들어 1906년과 1907년 부과된 지세액을 정리한 것으로 1906년 제주군의 경우 지세 명목 세금의 합은 980.88원이다. 1907년에는 목장세에 토후세를 부과하여 154.02원을 추가 징수하고 있다. 답세는 그대로인데 지세도 증세하여 1498.511원의 세금을 징수하였다. 따라서 이 금액을 합치면 1642.410원으로 증세가 이루어졌다.

74)「徵稅に定する 上申書」,『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 奎20953, .

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 8> 濟州郡 地稅 (1906-1907)

단위: 圓

面名或場名	稅目	稅額		
		1906	1907	
				土厚稅
舊左面	地稅	54.696	95.710	
	牛島稅		60.000	
新左面	地稅	72.560	177.380	
中面	地稅	63.864	61.360	
新右面	地稅	28.080	49.140	
舊右面	地稅	51.800	90.440	
一所場	牧場稅	26.250	45.000	24.000
二所場	牧場稅	29.400	50.400	25.000
三所場	牧場稅	39.900	68.400	16.000
四所場	牧場稅	49.350	84.600	17.000
五所場	牧場稅	40.950	70.200	26.000
六所場	牧場稅	109.200	187.200	46.020
山場	牧場稅	47.250	81.000	
納畓	畓稅	12.960	12.960	
都畓	畓稅	21.160	21.160	
院畓	畓稅	24.810	24.810	
明畓	畓稅	24.880	35.000	
遮답	畓稅	35.001	35.001	
毛洞畓	畓稅	4.798	4.790	
馬畓	畓稅	76.690	76.690	
地畓	畓稅	51.814	51.810	
烘爐畓	畓稅	25.362	25.360	
大畓	畓稅	52.245	52.240	
板畓	畓稅	25.410	25.410	
衛位畓	畓稅	12.450	12.450	
합계		980.782	1,486.061	154.02

※ 1906년 자료는 『全羅南道靈光郡務安府戶總成冊』, 제주보고.
※ 1907년 자료는 「徵稅に定する 上申書」, 『地稅ニ 關スル書類』, 자료 인용.

대정군의 경우는 1906년 727.900원에서 1261.270원으로 정의군은 536.300원에서 936.480원으로 인상되었다. 제주도 전체로는 3840.234원을 징수하여 세금이 1906년 대비 70% 가까이 대폭 증가하였다.

지세를 증세하는 방법이 결가 인상으로 지세를 징수하는 다른 지역들과는 다르다. 제주재무관은 보고서[75]에서 "貢馬를 廢한 후에 부과되었던 貢馬代錢을 위해 지세·목장세·군산세·전결백미·전결소미·모동장세 등에 가배세를 부과하고. 토후세는 비옥한 토지를 경작하는 것에 대한 할증세이고 가배세는 세곡인 밀, 조등을 현 시가를 참작하여 시가에 따라서 가배를 해서 공마대전을 보충하고 있다" 라고 보고하였다. 즉 <표 8>에서 보여주듯이 지세에 가배세와 토후세란 명목으

75) 「徵稅ニ定スル上申書ノ件」, 『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 奎20953.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 추가 징수하여 증세하고 있다. 정의군의 경우 좌면·동중면·서중면·우면은 가경전에 세금을 부과하여 지세를 인상하고 있다.

그러나 <표 9>에 보이는 것처럼 1908년에 제주도 지세에서 답세는 인상되지 않았다. 답세는 관유지 답에서 거두어들이는 것으로 이 시기까지 현물납을 유지하고 있던 세금으로 이 세금만 인상하지 않은 것이다. 따라서 답세의 경우 추가로 이를 모두 錢納으로 전환하도록 하고 군수가 보고하는 답결의 대전가가 현시가에 비해 적어 이를 목사와 군수가 착복하는 것으로 생각하고 대전가를 15錢에서 40錢으로 인상하여 이를 다음 해부터 적용하도록 하였다.[76]

<표 9> 제주도 畓結에 부과된 地稅額의 변화

단위:圜

	제주	대정	정의	합계
1年稅米斗數量	2450.68	593.20	1049.00	4,092.88
15錢 代錢	367.560	88.980	157.350	613.89
40錢 代錢	980.240	237.280	419.600	1,637.12
지세증가액	612.680	148.300	262.250	1,023.23

※出典 :「官畓米に 關する件」,『地稅ニ 關スル書類』, 1907.12.6.

이를 계산하면 <표 9>에서 보여주는 것과 같이 답결에 부과된 지세가 전체적으로 1023.23원이 증가하였다. 따라서 군위소속 답세의 대전가 인상으로 1023.23원과 1907년 지세 부과액 3840.160원을 합하면 1908년의 지세는 4863.454원으로 결정된다. 이처럼 제주에서의 증세는 이전 세금에 가배세와 토후세를 추가하여 부과하거나 현물 징수하던 답세는 대전가를 인상하여서 하고 있다.

통감부 시기 제주에서 실시한 정책들은 다른 지역들과는 방식이 다르지만, 일정의 변화는 가져왔다. 지세 명목의 세금을 명확히 정리하였고, 일부 현물로 징수하던 모든 세금을 錢納으로 바꾸고 징세권을 이양하였다. 또한, 총액세적 부과형태로 일정한 조세 총액을 징수해오다가 대전가를 인상하여 지세를 대폭 인상하였다. 지세 인상의 방법 역시 다른 지역은 결수 조사를 통해 隱結을 파악하고 結價를 인상하여 지세 증세를 하지만 결이 없던 제주의 경우는 이러한 정책은

76)「官畓米に 關する件」,『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 奎20953.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

반영하지 못하고 가배세, 토후세 등을 통한 추가징수와 대전가의 인상으로 증세하고 있다. 하지만 이러한 증세 방법은 한정적 일 수밖에 없어 1908년도에 결정된 지세액은 1916년 제주도의 토지조사사업 직전까지는 크게 변동 없이 유지되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅲ. 제주도 토지조사사업과 지가조사

1. 토지조사사업 실시와 지세령 제정

1) 토지조사사업 개요

일제의 토지조사사업은 1) 토지소유권 조사 2) 토지가격 조사 3) 토지의 지형·지모 조사를 주요한 내용으로 삼고 있다. 토지소유권 조사는 임야 이외 토지의 종류·지주 등을 조사하여 지적도 및 토지조사부를 작성하고 토지소유권을 명확히 하려는 것이다. 토지 경계를 측량하여 토지분쟁을 해결하고 부동산 등기제도의 기초를 마련하는 것이다. 그리고 토지 가격의 조사 방법은 대지는 시가 또는 임대가격을 기준으로 하고 기타 농지의 경우는 토지 수확량을 통해 곡가 및 금리의 관계를 고려하여 토지 수익을 조사하였다. 전국을 통일적 기준으로 토지가격을 조사·결정함으로써 이를 통해 지세를 부과할 수 있는 표준을 설정하는 데 목적을 두었다. 일제는 이 과정을 통해 새로운 지가제도를 시행하여 국가재정의 기초를 수립하고 부담의 균형을 맞추는 것이라 설명하고 있다. 마지막으로 지형·지모 조사는 지형측량으로 지상에서 존재하는 모든 물체의 고저맥락 관계를 지도상에 명료하게 표시하는 것을 내용으로 삼고 있다.[77]

토지조사사업의 과정은 1910년 8월 23일 「토지조사법」을 공포함으로써 시작되었다. 하지만 사전 작업은 통감부가 재정을 장악하자 바로 준비에 들어가 1908년 탁지부 산하 임시재산정리국을 통해 측량 기술자를 양성하고 토지조사를 위한 예산 마련, 토지조사 방법과 시험 시행 등을 준비함으로 시작되었다.[78] 이후 1909년 11월부터 다음 해 2월까지 경기도 부평군 일부 지역에서 시험적인 토지조사를 하고 1910년 1월 전국적인 토지조사를 위한 준비를 하였다. 준비작업으로 토지조사강요, 토지조사 필요성, 토지조사 시행방법, 토지조사기관, 토지조사비 세입세출예산, 전국조사면적 및 필지수, 작업연도 일정 등 토지조사국 설립 및 토지조사 전반의 계획을 담은 토지조사계획을 수립하였다.

---

77) 조순열, 「일제하 조선토지조사사업에 있어서 지가조사」, 『전북대학교 논문집』 15, 전북대학교, 1984, 8쪽.

78) 왕현종, 「경남 창원토지조사의 실시와 지역주민의 대응」,『한국학연구』 24, 한국학연구소, 2008, 15쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

토지조사법에서 토지 신고는 지주의 '신고주의'를 명시하여 지주가 정부가 정한 기간 내에 신고하도록 하였다. 또한, 신고서 제출 후 지권 발행까지 토지의 매매·양여·상속·지목의 변경 기타 사유에 의해 신고사항의 이동이 발생할 때마다 바로 토지조사국에 변경 내용을 신고하도록 규정하였다. 토지조사는 1910년 8월부터 경기도와 경상북도부터 착수되었다.[79] 여러 차례 신문에 사설과 기사를 게재하여 토지 신고를 독려하고 지주가 정해진 기간 내에 신고하도록 하였다. 만약 이를 게을리하면 일정한 벌금을 부과하고 나아가 소유권이 상실되어 국유지로 편입한다고 하면서 토지 소유자들을 압박하였다.[80] 이들 토지신고서에는 증빙서류로 각 리의 이장과 지주 총대 2명, 인접 지주 2명이 연명으로 해당 토지의 소유자임을 인정하는 인정서를 첨부하게 되어있다.[81]

토지조사사업이 완전히 마무리되기 전까지는 결수연명부와 과세견치도가 결세부과의 기초대장으로 역할을 하였다. 1913년 10월 1일부터 결수연명부가 토지대장으로서 역할을 할 수 있도록 처리규정을 개정[82]하여 사용하였고, 결수연명부만으로는 토지의 위치를 전혀 알 수 없어 토지 위치와 개별 토지의 소유자를 파악하려는 조치로써 과세지견치도를 작성하여 지세부과의 기초대장으로 삼았다. 따라서 토지 신고가 접수되면 결수연명부에 나타난 토지 소유자의 기록에 근거하여 기재사항을 재확인하였다. 토지신고서를 제출할 때 과세지견취도와 결수연명부의 상호 대조는 필수 불가결하였고 지주의 자율신고를 강요하면서도 다른 한편으로는 토지 관련 장부 대조와 실지조사를 병행하였다.[83] 또한, 지주가 신고한 토지가 신고기간 내에 소유권 이동이 발생했을 때는 이에 대한 증명으로 각종 토지매매신고서 등을 첨부하여 신고하여야 했다.

토지조사의 진행은 크게 조사 사무와 측량 사무로 나누어지는데 조사 사무는 면·동리 명칭 및 경계 조사와 지도작성, 토지신고서 수합으로 준비조사와 실지조

---

79) 한국역사연구회, 『局報』 8, 국학자료원, 2004, 63~83쪽.
80) 왕현종, 앞의 논문, 2008, 24쪽.
81) 『관보(대한제국)』 제4768호, 1910. 8. 29. 토지조사국 고시 3호, 지주총대심득 제3조; 정정희,「김해군 주촌면 토지조사과정과 토지신고서 분석」, 부산대학교 석사학위논문, 2011, 18쪽.
82) 조선총독부관보 제378호 1913. 11. 3. <관통첩 354호, 토지신고서와 결수연명부와의 상위 처리의 방의 건>; 결수연명부는 「결수연명부 규칙」을 통해 舊來의 징수대장을 대체하여 과세대장으로 사용되었다(조선총독부령 제143호, 1911. 11. 10).
83) 토지조사가 신고주의를 택하고 있지만, 실지조사를 하여 소유권을 확인하는 과정은 단순히 신고를 통한 확정으로 볼 수 없다고 하고 있다(왕현종, 「경남 창원지역 토지조사의 시행과정과 장부체계의 변화」, 『역사와 현실』 65, 한국역사연구회, 2007, 346쪽).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

사를 통해 한 필지의 경계 및 지목, 토지 소유자 조사, 개황도 작성, 실지 조사부 작성, 수확량 조사, 토지등급 조사를 하고 실지 조사에서 작성한 개황도와 실지 조사부 검사, 측량원도와 토지신고서를 대조하여 검사하는 세 단계로 진행되었다.[84] 이 순서를 거쳐 필지별 토지면적을 계산하고 그 결과물로 토지조사부, 토지대장, 지세명기장, 지적도를 작성하게 되는 것이다.

토지조사부와 지적도 작성을 완료하게 되면 임시토지조사 국장은 지방토지조사위원회의 자문을 거쳐 토지 소유자와 그 경계를 공시한다. 토지조사부와 지적도를 토지 소재 군청이나 도청에 비치하고 30일 동안 일반에 공람을 공시하고 공시사항에 불복자는 이 공시가 만료 후 60일 이내에 고등 토지조사위원회에 불복을 신청할 수 있다. 불복신청을 하지 않으면 사정은 확정되고 토지 소유자의 권리는 공적으로 보장된다.[85]

당시 토지조사에 대한 거부반응 또한 만만찮아 토지조사사업의 의의와 정당성을 홍보하는데 많은 공을 들였다. 그 때문에 조사원들이 조사에 임할 때 이 조사가 지세증가를 목적으로 하는 것이 아니라는 점과 이 사업은 국가재정과 중요한 관계가 있고 한번 결정되면 쉽게 바꿀 수 없는 점을 강조하면서 주민들에게 잘 이해가 되도록 하라는 지침까지 하달하였다.[86]

토지조사사업의 결과로서 전국의 토지면적은 1910년 경지면적과 비교하면 논이 83.8%, 밭은 79.1%, 논밭 전체로는 80.7% 증가하였고 막대한 면적의 국유지가 창출되었다. 사업 직후 129,331정보였던 국유지 면적은 동양척식주식회사에 출자한 것까지 합하면 137,225정보로 전국 토지조사 면적의 2.8%에 달했고 이는 전체 사정 면적의 4.2%를 차지했다.[87] 토지조사사업의 결과물로 토지대장[88]과 지적도가 작성되고 배타적 토지소유권을 확정하여 등기제도를 도입함으로써 토지의 자본화가 이루어지는 기반이 마련되었다. 군·면의 통폐합 및 행정구역의 재편으로 관할구역을 분명히 하고, 지방재정을 완전히 장악하기 위해 징세 기구 개편과 징세 대장을 정비하였다. 그리고 이를 토대로 필지별 토지 수익에 근거한

84) 이영학, 「토지조사사업의 기록과 관리」,『역사문화연구』 30, 역사문화연구소, 2007, 132~133쪽.
85) 田中定平,『土地調査ト地主』, 巖松堂書店, 京城 2~3쪽.; 이영학, 앞의 논문, 2007, 133쪽.
86) 배영순, 앞의 논문, 1988, 203쪽.
87) 박석두, 앞의 논문, 2015, 66쪽.
88) 朝鮮總督府令 第45號 「土地臺帳規則」, 1914. 4. 25.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지가를 과세표준으로 하는 새로운 지세제도를 도입하게 된다.

2) 제주도의 토지조사사업 일정

제주도의 토지조사사업 일정은 임시토지조사국에서 1913년 5월 토지신고에 앞서 삼각측량을 통한 토지 측량 기준을 정하는 것으로 시작하였다. 토지 신고는 제주·대정·정의 군별로 기간을 따로 정하여 실시하는데 군별 토지 신고 기간은 다음과 같다.

- 전라남도 제주군(元濟州郡일원)은 1913년 7월 1일부 터 1914년 8월 31일까지
- 정의군은 1913년 8월 16일부터 1914년 5월 15일까지[89]
- 대정군은 1913년 8월 16일부터 1914년 4월 30일까지
- 추자면은 1914년 5월 1일부터 1914년 10월 31일[90]

이렇게 토지 신고 기간을 공표하고 토지신고서를 작성하여 임시토지조사국 또는 출장 관리에게 제출할 것을 고시한다.[91] 정의면·서중면·동중면·우면·대정면·중면·좌면 경우 토지 신고 기간을 1913년 8월 16일부터 1914년 9월 15일까지 신고 기간을 한차례 개정하였다.[92] 토지조사를 개시함에 따라 해당 지역 내 토지 소유자는 공고 기간 내에 토지신고서를 작성하여 임시토지조사국 또는 출장한 官吏에게 제출하도록 하고 출장한 관리의 지시에 따라 標杭[93]을 세우도록 하였다. 또한, 인접 군의 토지를 조사할 때 本郡에 편입한 것이 있으면 해당 구역은 본 구역으로 간주하도록 하였다.

1913년 8월 21일에는 실지 측량에 착수하기 위하여 기수 17명이 제주도에 도착하여 토지 신고가 완전히 종료하지 않았음에도 서둘러 측량 작업에 착수한다.[94] 토지 신고가 마무리되면 결수연명부와 과세견치도를 통해 토지신고서와 대

89) 총독부 고시 제99호, 1914년 3월 30일.
90) 총독부 고시 제243호, 1913년 8월 5일.
91) 총독부 고시 제155호, 1914년 5월 1일.
92) 제주군의 토지 신고 기간을 변경한 사유는 설명하고 있지 않다. 토지 신고 기간은 지역별로 많은 차이를 두고 있다. 또한, 신고 기간 공고일 당시는 아직 면제로 행정구역 편제가 이루어지지 않아 3군 체제로 공고하고 있다. 추자면은 1914년 4월 1일부터 제주도의 면으로 편제되면서 이후 신고 기간을 따로 정한 것으로 보인다(총독부 고시 제172호, 1914년 5월 15일).
93) 조선총독부 제령 2호「土地調査領」5조, “토지의 소유자 또는 임차인 기타 관리인은 정하는 기간 내에 그 토지의 四圍의 강계에 표항을 세우고, 지목 및 자 번호와 민유지에는 소유자의 성명 또는 명칭, 국유지에는 보관 官廳名을 기재하여야 한다.”
94)『매일신보』, 1913년 9월 11일, 2면 7단, “최근 濟州로부터 토지조사실시”

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

조·검사하는 과정을 진행하는데 제주의 경우는 이들 대장이 없어 이를 할 수 없었다. 대신 실지조사에서 소유 확인을 하여 토지 소유자를 확정하였을 것으로 보인다.

제주지방의 행정체계는 제주·정의·대정 3군의 체계로 있다가 1913년 10월 30일 지방 관제의 編制로 1914년 4월 1일부터 제주 3군은 제주군 하나의 체계로 바뀌게 된다. 당시 제주가 속하였던 전라남도 32군 중에서 정의군과 대정군을 포함하여 9군이 폐지되었고 면의 명칭 및 행정구역에 대한 통폐합 정비가 전국적으로 이루어져 추자도가 전라남도 완도군에서 제주도로 편입되었다[95] 이어 1915년 5월 1일 칙령 제66호로 「조선총독부지방관관제」가 개정되고 총독부령 제44호로 「도(島)의 명칭·위치·관할구역」을 발표하여 제주도와 울릉도 지방에 島制가 실시되어 제주군은 이때 濟州島가 된다.[96] 이어서 1917년 6월 19일 면제(面制) 및 동 시행규칙이 공포되어 동년 10월 1일 시행하게 된다. 따라서 당시의 행정체계는 1島 13面 체계[97]가 되어 토지대장의 작성기초는 면제를 기본으로 하고 있다.

3) 지세령의 제정과 과세지가체제 구축

일제는 토지조사사업을 통해 토지 사정이 완료되기 시작하자 1914년 1차 「지세령」[98] 시행령을 발포하여 새로운 지세수취체계로 전환하기 위한 준비를 하였다. 연이어 1918년에는 2차 「지세령」[99]개정을 통해 과세지가체계를 전면적으로 실시하게 된다. 1914년에 제정된 제1차 「지세령」 시행령은 토지조사사업 중에 시행된 것이고 1918년의 2차 「지세령」 개정은 토지조사사업이 완료된 후에 이를 기반으로 시행한 것이다. 1914년 제정된 「지세령」의 주요 내용은 전국의 토지를 과세지와 비과세지로 나누고 공용 또는 공공용 지목의 토지와 국유지를 비과세로 분류하였다. 과세지 중에서도 학교조합·수리조합·공립보통학교 등의 공공용 토지와 유지는 면세지로 두고, 개간지와 재해지는 10년 이하 기간을 면세하여 과

95) 전라남도령 제2호 1914. 4. 7.; 부만근, 『제주지방행정사』, 제주대학교 출판부, 2007, 164쪽.
96) 강동식·강영훈·황경수, 『일제강점기 제주지방행정사』, 제주발전연구원, 2009, 27쪽.
97) 지역 행정의 중심기구를 종전의 자치기구인 洞里 중심체제에서 面 중심체제로 전면적으로 재편성하였다. 그 목적을 중앙집권적 식민통치구조에 구조화시켜 종속적으로 재편하기 위함으로 보는 시각이 있다(최원규,「일제초기 토지조사 법규정비와 토지신고서」, 『역사문화연구』17, 한국외국어대학 역사문화연구소, 2001, 140쪽).
98) 朝鮮總督府制令 第1號, 「지세령」, 1914년 3월 16일 제정, 1914년 3월 16일 시행.
99) 朝鮮總督府制令 第9號, 「지세령」, 1918년 6월 18일 시행, 1918년 7월 1일 일부 개정.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세 대상 토지를 결정한 것이다. 그리고 지세 납세자를 토지 소유자로 확정하였다. 한말 지세의 납부는 관행상 소작인이 하고 이를 이행하지 못하면 지주가 납부하여 납부 주체가 확정되지 못하는 상황이었다. 1913년 8월 15일 부령 제82호로 "지세는 결수연명부에 토지 소유자로 등록한 자에게 이를 징수" 하도록 규정하여 토지 소유자를 납세 주체로 하고 있었지만, 세금만 거두어들이면 납세의 주체가 소작인이건 지주이건 상관하지 않았다. 하지만 미납이 있으면 그 책임의 대상이 불분명하고 소작인의 경우는 조세 부담 능력이 낮아 지세 수입의 결손이 생길 우려가 컸다. 따라서 「지세령」 개정으로 결수연명부에 기재된 소유자를 납세자로 확정한 것이다. 또한, 징세 의무는 각 토지의 질권자·저당권자·지상권자에게도 징수할 수 있도록 하였다(시행령 제6조).

토지조사사업이 진행되어 토지대장이 작성된 곳은 이를 기초로 지세명기장을 작성하여 사용하고 그 외 지역은 여전히 결수연명부를 지세대장으로 활용하였다. 지세를 부과할 때 결수연명부이든 지세명기장이든 지세 산정은 결가를 적용하였다. 하지만 토지대장을 작성하고 그에 근거하여 지세명기장에 조사된 지가를 기재함으로써 장차 地價制 실시에 대비하였다.[100]

또한, 「지세령」 제정 내용에는 토지 지목을 종류에 따라 전, 답, 대, 지소, 잡종지 등으로 확대하고 임야·사사지·분묘지·공원지·철도용지·수도용지·도로·하천·개거·제방·성첩·철도선로·수도선로 등도 지목으로 구분하였다. 이들 지목 중에서 국유지는 지세를 부과하지 않는다는 규정도 두었다(제1조). 하지만 현실적으로 토지조사사업의 완료로 지가가 결정되기 전까지는 지세 산출에 지목의 구분이 영향을 미치지는 않았고 지세 산출은 토지 결수에 결가를 곱하는 방식이었다(제2조).

1914년 「지세령」 제정의 현실적 필요성은 결가 인상으로 인한 지세 인상에 있었다. <표 10>을 보면 시행령 직전의 結價는 13등급으로 구분되어 있었으나 시행령에서는 등급을 7등급으로 정리하고 결가는 2원에서 11원까지 구분하고 원 단위 미만의 액수는 제거하였다(제3조). 결수 등급의 수는 감소하지만, 대부분의 결수가 11원/결과 9원/결을 적용하고 하위 등급도 이전에는 2원 이하가 4개 등급

100) 朝鮮總督府令 第42號, 「地稅令施行規則」, 1914. 4. 21.; 朝鮮總督府令第54號, 「土地臺帳規則」, 1914. 4. 25.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이나 있었으나 최저 등급을 2원으로 하여 실질적인 결가의 인상을 가져왔고 이는 지세 수입 상승으로 이어졌다.[101]

<표 10> 結價 變動表

1908년(圓)	1914년(圓)	해당지역
8.0	11	경기 충남북·전남북· 경남북· 황해의 평야군
6.6	9	위 지역의 준평야군·강원의 평야군
5.3	8	경기·충북·경남북의 산간군·강원의 준평야
4.2	6	경기의 화전
4.0		경북 강원의 산간국
3.7		평안북 함남의 평야군
3.2	5	함북의 평야군·평남북 산간군·강원·경남·경기의 화전
2.6	4	경기의 초평·충북·전북·경북·평북의 화전·평남북의 산간군
2.1		
1.3	2	각 지방의 蘆田과 續田
1.0		
0.5		
0.2		

※出典 : 1908년 결가는 탁지부, 지세세율조사, 1908, 16~17쪽, 1914년은 조선총독부 관보.

1918년에 2차「지세령」개정을 통해 결가제가 폐지되고 지가를 표준으로 하는 과세지가제로 바뀌게 되었다. 1918년 6월 토지조사사업이 완료되어 토지대장이 정비되고 전국의 과세 토지에 지가가 결정됨에 따라 등록된 지가에 동일 세율을 곱하여 지세를 부과할 수 있게 된 것이다. 따라서 이전까지 과세대장으로 활용하였던 결수연명부를 폐지하였다(제2조). 지세율은 필지별 지가의 1.3%로 정하였고(제3조) 각 필지 지목별 지가 산정 기준이 달라 지목의 변경이 있을 때 지가를 재산정하며(제4조) 무엇보다도 지목 산정에 상당한 노력을 투여하여 지가가 상승한 경우에는 10년 기간을 정해 처음 지가를 유지하도록 하였다. 또한, 종래 면세지였던 유지를 비과세지로 변경하고 납기는 年額을 이분하여 납부하도록 하고 납세액이 1원 이하면 일시납을 하도록 하였다(제7조).

2. 과세 대상지의 구분

101) 배영순, 앞의 논문, 1988, 198쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

토지조사사업에서 지가를 결정하기 위해 일제가 선택한 방식은 토지 수익률에 기초하여 이를 결정하는 방식이었다. 당시 토지의 주된 수익은 농업 활동을 통해 얻어지는 것이므로 필지별 토지면적과 수확량을 조사하여 전국적으로 통일된 기준을 마련하고자 한 것이다. 따라서 토지조사사업을 통해 각 토지수확량을 조사하여 전국적 기준의 과세표준을 세우고 지가산정 작업을 진행한다. 그 과정은 1) 과세 대상지를 과세지, 비과세지, 면세지로의 구분한 다음, 2) 전국적 기준으로 중용이 될만한 토지를 표준지로 설정하여 토지등급 결정의 기준으로 삼고, 3) 이 기준으로 필지별 토지등급을 결정하여, 4) 등급별 지가를 적용해 해당 필지 지가를 결정하는 순서로 진행하였다.

이에 따라 제주도에서도 토지조사사업을 통해 과세 대상지를 확정하는 작업이 시작되었다. 과세 대상지는 1914년「지세령」에 의해 규정된 비과세지, 민유지 중에서도 학교조합·수리조합 등 공용 또는 공공용으로 사용되는 토지와 유지 등 면세지를 제외한 토지를 대상으로 하였다. 제주도에서 과세 대상지 지목은 전·답·대·지소·잡종지 5개를 대상으로 하였다. 과세지인 전에는 參田·果田·杞柳田·桑田·茶田·楮田·筍田이 포함되고 답에는 芹沓·蓮沓, 지소에는 養魚池·蓮池·溜池, 잡종지는 蘆田·草坪鹽田·鑛泉地·牧場·物干場·土取場·市場·水車場·火葬場·屠獸場 등이 포함되었다.[102]

<표 11>과 <부록 6>은 제주도 13개 面에 대해 8개 지목별로 민유지와 국유지 필수와 면적을 조사한 결과이다. <표 11>에는 제주도 13개 면별로 국유지와 민유지의 지목별 면적을 정리하였고 <부록 6>은 면별 필수를 조사한 내용을 정리한 것이다. 이 조사 결과를 통해 당시 지목 분류에 따른 토지이용 현황을 파악할 수 있다. 임시토지조사국에서 제주도 13개 면의 지목 구분을 전·답·대·지소·잡종지·임야·묘지·사지 8개 지목으로 구분하였고 다른 지목은 확인되지 않는다. 전체 토지 면적은 총 323,353,866평이고 토지가 분할 되어있는 필지 수는 384,239필지이다. 전체 토지 중 국유지 비율은 19%이고 민유지가 81%이다. 국유지의 비율은 전국 토지의 2.8%, 그리고 토지조사사업으로 인한 토지 사정 면적의 4.2%와 비교하면 상당히 높은 수치이다. 이는 제주의 특성상 중간산 지대에 산재한 목장들이 토지조사사업으로 국유지 임야로 포함되면서 상대적으로 높은 비율을 나타

102) 總訓 第34號「지세사무취급수속」, 1914. 6. 27.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

내는 것으로 보인다. 국유지로 분류된 토지 중에서 임야가 27.12%를 차지하는 것도 이러한 상황을 설명하고 있다.

면적으로는 구우면이 13개면 중에서 국유지와 민유지를 합하여 40,096,866평으로 전체 면적의 12.4% 비율로 가장 큰 면적을 차지하고, 필지는 제주면이 60,217필지로 전체 필지의 15.45%로 가장 많은 수를 보유하고 있다. 지목별로 살펴보면 田이 전체 면적에서 차지하는 비율이 83.48%로 압도적으로 많다. 다음으로는 임야가 10.95%로 대지가 2.03%이고 나머지 답, 지소, 잡종지, 묘지, 사지는 1% 전후로 비율이 상당히 낮다. 밭 중심의 농경과 임야의 발달을 제주도 지적의 특징으로 볼 수 있다.

田의 경우에는 제주면과 구우면에서 가장 넓은 면적을 보유하고, 전체 지적을 필지 수로 나누어보면 한 필지의 평균 면적은 1000평 정도인 것을 알 수 있다. 畓은 전체 면적의 30% 이상이 좌면에 분포하고 있어 이 지역에서 조금이나마 논농사를 할 수 있는 환경이 조성되어 있음을 알 수 있다. 서중면의 경우는 답이 한 필지도 보고되지 않았다. 한 필지의 면적은 약 250~300평 내외로 소규모로 벼를 경작한 것으로 보이고 민유지가 대부분이다. 민유지 대지는 41,020필지에 6,265,372평으로 필지당 규모가 약 150평 전후로 건부지에 사용되는 것으로 보이고 제주면과 구우면에서 가장 높게 나타나 이 지역에 주거분포가 가장 높았음을 보여준다. 잡종지는 구좌면에서, 임야는 정의면에서 가장 면적이 넓은 것으로 조사되어 이 지역에서 임야의 활용도가 높았음을 알 수 있다. 특이점은 정의면의 경우 국유지 전과 대 그리고 잡종지가 전혀 보고되지 않았다. 추자면 역시 임야를 제외하고는 전체 지목별로 국유지가 전혀 없이 민유지이다.

이렇게 토지조사를 통해 제주도의 전체 토지이용 현황에 따라 지목을 분류하고 소유자에 따라 국유지와 민유지를 구분하여 지적을 완성하였다. 그런데 지세부과를 위한 과세 대상지는 전체 민유지를 대상으로 하지 않았고 민유지 중에서 전·답·대·지소·잡종지 5개 지목으로 임야, 묘지, 사지는 제외되었다. 임야의 경우 1918년에 시행된 임야 조사사업을 통해 또 다른 과세지를 선정하게 되고 묘지는 수익을 창출하지 않으므로 비과세로 당연히 분류시키고 공공용으로 사용되는 토지를 社地로 구분하여 비과세 용지로 설정한 것이다. 따라서 과세 대상지는 민유지 중 지목이 전·답·대·지소·잡종지에 해당하는 토지로 필지 수는 총 276,680筆

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 11> 제주도 면별 국유지와 민유지의 면적

단위: 平

	구분	田	畓	垈	池沼	雜種地	林野	墓地	社地	計
정의면	민유지	20,021,937	72,051	585,018	2047	24,952	7,321,594	742,807	9282	28,779,688
	국유지		4,675		250,673		2,066,492	18,584		2,340,424
서중면	민유지	17,923,556		328,108		682	1,354,072	319,225		19,925,643
	국유지	3,632,445		50,638			1,917,194			5,600,277
대정면	민유지	18,368,345	230,679	399,474	25430	438,595	54,314	303,672	5229	19,825,738
	국유지	31,453	13,175	3,893	6,616	11,775	322,875	10,672	310	400,769
중면	민유지	10,355,623	219,553	239,281	6,283	294,260	80,532	168,815	7,403	11,371,750
	국유지	3,915,753	7,485	65,641		31,015	458,768	21,841		4,500,503
좌면	민유지	10,814,315	812,430	309,190	165	135	92,884	172,318	99	12,201,536
	국유지	8,514,159	20,998	63,664		570,700				9,169,521
우면	민유지	9,315,860	339,714	406,751	463	705	309,706	211,980	189	10,585,368
	국유지	4,771,108	59,211	11,506		67	944,770	15,386		5,802,048
신우면	민유지	25,135,352	116,263	680,776	14,095	4,095	667,117	307,622	78	26,925,398
	국유지	733,855	6,493	15,188	233	1,246	1,093,909	2,653		1,853,577
동중면	민유지	15,098,936	4,713	331,168	121	1,481	2,860,845	209,292	1,997	18,508,553
	국유지	5,293,553		23,216	421		3,796,974	26,459		9,140,623
제주면	민유지	29,516,146	173,293	985,708	5,332	324,971	1,605,313	628,206	7,468	33,246,437
	국유지	4,675,425	12,084	27,269	331	620,822	395,603	91,911	5,951	5,829,396
구우면	민유지	31,355,208	453,296	904,595	16,048	409,394	2,100,798	307,472		35,546,811
	국유지	2,578,590	35,513	12,499	3,166	497	1,919,589	201		4,550,055
신좌면	민유지	15,195,561	3,731	385,302	5,791	35,501	985,678	280,878	566	16,893,008
	국유지	3,545,552		20,567	3,859	25	1,009,362	11,519		4,590,884
구좌면	민유지	23,431,540	85,383	663,523	47,890	942,051	985,431	355,237	172	26,511,227
	국유지	5,200,791		12,068	6,722	366,655	2,979,087	2,513		8,567,836
추자면	민유지	522,793	16,548	46,478		1,625	82,850	12,139		682,433
	국유지						4,263			4,263
합계	민유지 (평)	227,055,172	2,527,654	6,265,372	123,665	2,478,447	18,501,134	4,019,663	32,483	261,003,590
	비율(%)	86.99	0.97	2.40	0.05	0.95	7.09	1.54	0.01	100.00
	국유지 (평)	42,892,684	159,634	306,149	272,021	1,602,802	16,908,886	201,739	6,261	62,350,176
	비율(%)	68.79	0.26	0.49	0.44	2.57	27.12	0.32	0.01	100.00
	전체	269,947,856	2,687,288	6,571,521	395,686	4,081,249	283,683,600	4,221,402	38,744	323,353,766
	비율(%)	83.48	0.83	2.03	0.12	1.26	10.95	1.31	0.01	100.00

※出典 :「濟州島ノ地目別段別地價調査ノ件」, 1915. 12. 11. 재구성.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

地, 면적은 283,683,600坪을 대상으로 하게 되었다. 임야·묘지·사지를 제외한 과세지 비율은 전체 토지면적 323,353,866평의 87.73%이다.

古來로 제주도는 작물의 재배상황에 따라 한전, 수전 등의 구분 정도였고 제대로 된 양전이 실시 된 적이 없어 토지이용 현황을 정확히 파악하지 못하고 있었다. 토지조사사업을 통해 제주지역 토지에 대한 기초 조사가 이루어지고 최초로 地籍이 정리되었다. 하지만 토지조사사업의 목적은 추가적인 과세 대상지를 확보하여 지세 수취에 있었다. 따라서 지가 결정도 비과세지와 면세지는 제외하게 된다. 그리고 지금까지 지세 부과 대상에서 제외되었던 시가지의 택지와 대다수의 민유지가 과세 대상지로 포함되면서 과세 면적이 대폭 증가하게 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 제주도의 경우 적은 농업생산량과 어려운 생활 형편을 고려해 대부분의 민유지에는 과세하지 않았다. 하지만 토지조사사업으로 대규모로 민유지가 과세지에 포함되었고 과세지 선정에서 제주의 어려운 상황은 고려되지 않았다.

3. 지목별 지위 등급의 결정

1) 표준지의 선정

과세 대상지가 결정되면 토지의 지가를 결정하기 위한 사전작업으로 토지 수확량에 따라 토지의 등급을 구분하였다. 이 지위 등급 조사는 등급을 나눌 기준을 전국적으로 통일성 있게 만든 다음 기초 단위별로 표준지를 설정하고 이를 기준으로 하여 개별 필지의 지위 등급을 결정하는 방법으로 진행하였다. 따라서 지가선정에서 표준지를 잘 선정하는 일이 무엇보다도 중요하였다. 표준지는 군 표준지와 면 표준지 두 가지를 두었는데 군 표준지는 타군과의 균형을 도모하기 위한 것이고 면 표준지는 지목별로 3개 등급에 1개의 표준지의 비율로 선정하여 인접 면 표준지와 균형을 꾀하도록 하였다. 표준지 선정은 지목별로 지위 등급의 中庸이라 할 만한 토지 3필지 이상을 선정하여 타면의 표준지와 대조하여 균형을 도모했고 田의 경우에는 각 지방에 주요한 작물을 생산하는 토지로 선정하였다.[103] 부작물이 있는 경우 지력의 유지라는 측면을 고려하여 생산액의 5할 이내

103) 조선총독부 임시토지조사국, 『土地調査例規』 第三輯, 調査及測量, 1919, 785쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 수확량에 포함했다. 군 표준지는 대개 畓 3필지, 田 2필지, 垈 1필지를 선정하였다.[104]

표준지 수확량은 최근 5개년간의 평균 수확량을 조사하였고 풍년이나 흉년은 제외하도록 하였다. 풍년과 흉년의 판단은 밭의 경우 평년과 비교하면 50% 이상의 수확량 변화가 있을 때이고, 논의 경우는 등급에 따라 40~60%의 수확량 변화가 있을 때로 규정하였다. 여기서 제주도와 같은 도서 지역은 예외 규정을 두어 조사 기간을 5년이 아닌 최근 3년간의 수확량을 조사하도록 하였다.[105] 밭의 경우 표준지 작물을 보리나 콩으로 조사하였는데 지역별 주작물이 다를 경우 그 면내에서 재배되는 주요한 작물에 의해 조사하였다.[106] 이때 조사한 실제 수확량과 지가 산정에 사용한 수확량은 차이가 있는데 이는 토지의 이랑이나 불모지 등을 고려하여야 할 곳은 1할, 경작비나 곡물 정제비, 운반비 등에서 가장 열등한 지역은 3할까지 참작하도록 하였기 때문이다. <표 12>는 조선총독부 임시토지조사국에서 발표한 지가 산정에 적용한 수확고와 실 수확고의 참작률이다. 벼의 경우에는 평균적으로 19% 정도 참작되었고 보리는 27% 정도 참작되어 지가 산정용으로 사용되었다고 하고 있다. 이는 지가 산정에 여러 상황을 참작하여 실제 수확량보다 낮은 수확량으로 적용하였다는 의미이다.[107]

<표 12> 地價算定用과 實收穫高 비교

단위 : 石

곡물	실수확고	지가산정수확고	참작률
벼	2.05	1.65	19
보리	1.17	0.85	27
조	0.49	0.29	40
콩	047	0.28	40
귀리	0.36	0.14	61

※ 出典 : 조선총독부 임시토지조사국, 『朝鮮土地調査事業報告書』, 1918, 689쪽.

104) 조석곤, 앞의 책, 2003, 317~318쪽.

105) 표준지의 선정은 기왕 5개년간의 수확을 조사하게 되어있으나 島嶼特別調査 施行地域 및 평안남·북, 함경남·북, 황해, 강원 5도에서 특별히 지정한 지역에서는 기왕 3개년간으로 수확량을 조사하게 되어있어 제주의 경우는 3개년간 수확량을 조사하였다(局訓令 제21호 제6조, 「田畓地位等級調査規程」)

106) 조선총독부 임시토지조사국, 앞의 책, 739~740쪽.

107) 일제는 지가산정에 적용한 수확고는 실제 수확고 보다 낮게 적용하여 지세결정을 위한 법정지가가 실제 시가에 비해 낮다고 한다. 그러나 이영호는 일부 군에서는 이와 반대되는 사례도 있다고 지적하며 일률적으로 판단하는 것에 이견을 제시하고 있다. (이영호, 앞의 책, 2008, 417~420쪽).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

표준지는 면내의 토지를 편의상 여러 개의 등급으로 나누어 각 등급에서 중용이라 할 만한 것을 선정하는데 대지의 경우 표준지를 고려할 때 최근의 1평당 임대가격, 그것이 없을 때는 부근 대지 또는 전답의 임대가격, 그것도 없을 때는 대지의 판매가격을 기준으로 하도록 하였다. 임대가격은 임대료가 현물로 지급되었을 때는「지가산출규정」제4조의 가격을 기준으로 하고 그곳에 명시되지 않은 곡물의 경우에는 조사 당시 해당 곡물의 도매가격으로 환산하도록 하였다. 이렇게 대지의 조사 규정을 따로 만든 것은 전·답·지소·잡종지 등이 수확량을 통해 토지 등급을 결정하는 것에 반해 대는 건부지로 이용되어 수확량을 측정할 수 없기 때문이다. 하지만 토지조사사업이 시작된 초기에는 모든 토지에 수확량이라는 동일 기준을 적용하였다. 이후 1913년부터는 시가지에는 판매가격을 적용하고 시가지 이외의 垈에는 임대가격을 적용하였다.

제주도에서 시가지로 지정된 곳은「가옥세법」제1조 제3항의 규정에 따라 동조 제1항의 시가지로 제주군 중면의 일도리·이도리·삼도리·건입리, 대정군 우면의 안성리·인성리·보성리, 정의군 좌면 성읍리가 1913년 1월 1일부터 시가지로 지정되었다.[108] 따라서 이들 지역은 판매가격을 통해 토지 등급을 결정하였다. 지세령과 함께 발표된「시가지세령」[109]에 의하여 이전에 과세하지 않았던 시가지가 새로이 과세 대상에 편입되어 과세지 면적이 증가하는 요인이 되었다.

2) 지목별 地位 等級의 결정

지위 등급은 전·답·대·지소·잡종지의 지목마다 토지의 優勢에 따라 구분된 토지의 계급으로 토지 등급을 전국적으로 같은 규정으로 설정하였다. 일제는 이를 과세의 均等性을 가지기 위한 작업으로 모든 토지에 등급을 설정하여 지가 산출의 根幹이 되는 기초를 확립하고자 하였다.[110]

일제는 토지 측량을 통해 한 필지의 경계를 확정한 후 필지별 지가는 수확량에 기초하는 것이 합리적이라고 결정하고 각 토지의 수익적 가치를 지가에 적용하였다. 문제는 해마다 달라지는 수확량을 어떻게 결정할 것인 가였다. 이를 위

108)「가옥세법에 의한 시가지 지정」, 총독부령 제23호, 1912. 10. 10.
109)「시가지세령」, 조선총독부 제령 제2호, 1914년 3월 16일 제정 및 시행.
110) 조순열, 앞의 논문, 1984, 8쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

해 토지의 자연적 조건인 수확량에 근거한 수확량 등급과 사회·경제적 여건을 고려하여 도·군·면 단위의 포괄적인 지위 등급 양자에 의해 필지별 등급을 결정하는 방식을 채택하여 토지조사사업 초기에 이를 기준으로 결정하도록 하였다.[111]

필지별 등급 부여와 이에 대한 지가 결정에 대한 일반 원칙이 정해진 것은 1911년 임시토지조사국 훈령 「수확고등급급지위등급조사규정」과 「수확고등급급지위등급조사심득」이었다.[112] 모두 13개 조로 되어있는 이 규정에는 "토지의 수확 및 가치를 명확히 하여 토지의 매매·저당·기타 토지에 대한 금융을 원활히 하려는 것" 과 "재정상의 기초로서 부과의 공정을 기대하는 것"이라고 지가 조사의 목적과 토지 등급의 기준을 설명하고 있다. 이 규정에 따르면 과세지인 전·답·대·지소·잡종지에 실지 조사를 할 때 필지별 수확량 등급을 부여하였다. 이때 공용 또는 공공용으로 제공되고 있는 것과 제공하기로 되어있는 것, 池沼 중에서 養魚 또는 蓮池가 아닌 것, 잡종지 중에서 井泉, 碑, 火葬地의 부지에 제공되는 것은 제외하도록 하였다. 대·지소·잡종지의 등급은 田에 준거하도록 하였고 수확량을 조사하여 등급에 따라 수확량 등급 조사표를 동리별로 작성하도록 하였다. 면내 각 동리의 조사를 마쳤을 때는 면장·동장 기타 지방의 사정에 정통한 자의 의견을 참작하여 동리 및 그 면내에 필지의 지위 등급을 전·답 각각 별도로 정하도록 하였다.

<표 13>은 전·답의 백평당 수확량에 따른 토지 등급 기준이다. 토지 등급의 기준은 지세·수리·지력·작업의 난이 등을 고려하여 조사하도록 하였지만, 실제 이를 다 고려하는 것 은 불가능하여서 주로 수확고에 따라 지위 등급을 구분하게 되었다.[113] 토지 실지 조사를 할 때 이 규칙에 따라 지목을 구분하고 지목에 따른 백평당 수확량을 조사하여 표준지를 선정하고 전국에 대한 표준지는 전국적 균형을 맞춘 후 이와 비교하여 개별 토지의 등급을 결정하였다.

지목별로 구체화하여 살펴보면 田의 경우 백평당 수확량을 기준으로 주 작물로는 보리·콩·벼·조·귀리 등 다섯까지 작물을 지정하고 기타 작물은 이 작물 중

111) 조석곤, 앞의 책, 2003, 303쪽.
112) 조선총독부 취조국,『臨時土地調査局 局報』5,「수확고등급급지위등급조사규정」, 16~24쪽.」; 조선총독부 취조국,『臨時土地調査局 局報』8,「수확고등급급지위등급조사심득」, 175~178쪽.
113) 배영순, 앞의 논문, 1987, 203쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

의 하나로 환산하여 수확량에 합산하여 14급부터 특4 급까지 18등급을 두었다. 畓의 경우 주작물 籾로 22급부터 특 4급까지 총 26등급으로 결정하였다.

<표 13> 전답 토지 등급 기준

단위(円)

	田100坪當				畓 100평당
	大麥	大豆	粟	粟	籾
22					石0.050미만
21					0.050이상
20					0.100이상
19					0.200이상
18					0.300이상
17					0.400이상
16					0.500이상
15					0.600이상
14	石0.015미만	石, 0.009미만	石 0.010미만	石 0.010미만	0.700이상
13	0.015이상	0.009이상	0.010이상	0.010이상	0.800이상
12	0.030이상	0.018이상	0.021이상	0.020이상	0.900이상
11	0.080이상	0.049이상	0.057이상	0.052이상	1.000이상
10	0.200이상	0.122이상	0.142이상	0.132이상	1.100이상
9	0.350이상	0.214이상	0.250이상	0.231이상	1.200이상
8	0.500이상	0.306이상	0.357이상	0.330이상	1.300이상
7	0.650이상	0.397이상	0.464이상	0.429이상	1.400이상
6	0.800이상	0.490이상	0.571이상	0.528이상	1.500이상
5	0.950이상	0.581이상	0.678이상	0.627이상	1.600이상
4	1.100이상	0.673이상	0.785이상	0.726이상	1.700이상
3	1.300이상	0.795이상	0.928이상	0.858이상	1.800이상
2	1.500이상	0.918이상	1.071이상	0.990이상	1.900이상
1	1.700이상	1.040이상	1.213이상	1.122이상	2.000이상
特1級	2.000이상	1.224이상	1.428이상	1.320이상	2.200이상
特2級	2.300이상	1.407이상	1.642이상	1.518이상	2.400이상
特3級	2.600이상	1.591이상	1.856이상	1.716이상	2.600이상
特4級	2.900이상	1.774이상	2.070이상	1.914이상	2.800이상

출전: 『土地調査例規』, 第3輯 第五章, 709~710쪽.

池沼와 雜種地의 경우에는 田의 내용을 따르도록 했고 이때 수확량은 기왕 5년간의 수확의 평균을 산출하고 수확물의 가격은 최근 3년의 수확 후 4개월간의 중등품 도매가격 평균으로 결정하였다. 곡가는 도 내의 각 군 및 각 금융조합에서 조사하여 정하였다.[114]

마지막으로 대지의 경우에는 별도로 「대지위등급조사규정」[115]을 통해 결정하였

114) 조석권, 앞의 책, 2003, 325쪽.
115) 조선총독부 임시토지조사국, 앞의 책, 699~708쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다. 1급부터 125등급까지 지가에 따라 등급을 결정하며 각 필지의 지위 등급은 표준지와 비교하여 위치·교통의 편부·상공업의 발달·이용 정도·수요관계 및 기타 상황을 고려하여 적당하게 정하도록 하였다.

<표 14> 제주도 지위 등급별 필수표 (田)

특4급														
특3급														
특2급														
특1급														
1급														
2급														
3급														
4급														
5급														
6급														
7급										40				40
8급										67				67
9급	122			58	37		49	72	312	123	120	1087		1980
10급	371	203	309	720	495	466	883	1,072	1,023	1,989	726	1,378		9,635
11급	1,833	1,217	2,311	2,331	1,486	1,929	2,919	3,370	2,268	11,547	3,611	2,839	574	38,235
12급	3,795	3,024	4,614	3,935	3,411	3,967	4,343	6,912	4,883	10,623	3,834	7,228	506	61,075
13급	7,617	5,086	5,764	3,310	3,054	4,789	4,456	9,662	8,785	3,959	3,805	14,299	503	75,089
14급	2,673	2,803	4,588	2,730	2,769	3,302	3,071	8,337	9,179	2,425	3,699	10,740	290	56,606
합계	16,411	12,333	17,586	13,084	11,252	14,453	15,721	29,425	26,450	30,773	15,795	37,571	1,873	242,727

※ 出典 :「濟州島ノ 等級別 地番數 通知ノ 件」, 탁지부장관, 1915.12.25. 첨부서류 재구성.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 기준으로 임시토지조사국에서는 토지 등급 기준에 의하여 제주도의 13개 면의 토지를 지목별 등급을 구분하고 각 등급에 해당하는 필수를 정리하였다.[116] 田·畓·垈·池沼·雜種地 5개 지목으로 구분하여 조사하여 작성되었는데 <표 14>는 제주의 토지 중에 가장 많이 분포하고 있는 田에 대한 조사자료이다. 기타 지목은 부록에 표로 정리하였다.

이 자료들에 의하면 제주도의 경우 총 242,727筆地에 대해 각 지위 등급을 나누어 조사되었고 제주도의 田은 분포상으로 볼 때 하위 등급인 11급에서 14급에 대부분이 분포하고 있는 것을 확인할 수가 있다. 이는 백평당 수확량이 0.06~0.015/石으로 면적 대비 수확량이 매우 낮은 것을 의미하는 것이다. 필지 수로 보면 13개 면중에서는 구우면에 37,571필지로 가장 많은 답을 보유하고 있고 추자면을 제외하면 동중면이 가장 적은 필지 수를 기록하고 있다. <부록 2>에서 보여주는 畓의 경우 면적은 제주도 전체 지적 면적의 0.83%로 1%에도 미치지 못한다. 다만 좌면과 구우면에서 2천 필지가 넘는 필지 수를 보여주고 동중면은 9필지로 논이 거의 없다. 지위 등급은 특4급부터 22등급까지 26개 등급으로 구분하였는데 이 역시 지위 등급은 하위 등급에 분포되어 생산력은 매우 낮았음을 알 수 있다. <부록 3>의 잡종지는 대정면과 구우면 구좌면에서 높은 비율을 보이고 지위 등급은 최하등급인 14등급에 거의 분포하고 있다. <부록 4>의 垈는 9급 이상의 필지는 유일하게 제주면에서만 조사되었고 제주면을 제외하고는 구우면에서 제주면과 비슷한 필지수가 확인된다. 이 지역들에서 필지 수가 다른 면에 비해 2배 이상 많아 가옥의 수가 많았던 지역임을 보여준다. 전체적으로 1급과 등외 1급에 가장 많은 분포를 보인다.

<표 15>는 면별로 조사된 내용을 지목별로 합산하고 등급별 지가를 정리한 것이다. 제주도 전체 토지 등급의 분포를 보면 지목별 총 필지의 합은 299,339필지이고 전은 242,727필지, 답이 10,151필지, 대지가 42,429필지, 지소 297필지, 잡종지가 3,735필지이다. 전체 과세 대상 토지 중에서는 田이 약 81%로 대부분을 차지하고 답은 과세 대상지의 3.3%로 쌀의 생산량이 극히 적고 일부 지역만이 생산되었음을 알 수 있다. 지가의 계산은 토지의 해당 등급에 결정된 등급별 백평당 지가를 곱하여 개별 필지의 지가를 산정했다. 전·지소·잡종지는 같은 수확

116) 「濟州島ノ等級別 地番數通知ノ件」, 탁지부장관, 1925. 12. 25.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

량 산정으로 토지 등급을 결정하였기 때문에 등급별 지가 역시 같이 적용하게 된다. 제주도에 결정된 백평당 지가는 답 0.50円~20円/백평당, 전·지소·잡종지는 0.001円~0.51円/백평당, 대는 0.01円~0.75円/백평당으로 최저등급을 기준으로 비교해 보면 백평당 지가는 답이 제일 높게 책정되어있다.

<표 15> 제주도 지위 등급별 필수와 백평당 지가

田		池沼	雜種地	100평당 지가(円)	沓		100평당 지가(円)	垈		100평당 지가(円)
등급	필수	필수	필수		등급	필수		등급	필수	
특4급				0.51	특4급			20급	10	0.75
특3급				0.46	특3급			19급	0	0.70
특2급				0.41	특2급			18급	10	0.65
특1급				0.35	특1급			17급	4	0.60
1급				0.3	1급			16급	14	0.55
2급				0.26	2급			15급	3	0.50
3급				0.23	3급			14급	43	0.45
4급				0.19	4급			13급	21	0.40
5급				0.16	5급			12급	38	0.35
6급				0.14	6급			11급	21	0.30
7급	40			0.11	7급			10급	18	0.25
8급	67		2	0.085	8급			9급	53	0.20
9급	1,980		22	0.06	9급			8급	54	0.15
10급	9,635		87	0.033	10급			7급	490	0.12
11급	38,235	5	649	0.014	11급		20.00	6급	294	0.10
12급	61,075	17	539	0.005	12급		18.00	5급	302	0.90
13급	75,089	121	819	0.002	13급		16.00	4급	290	0.80
14급	56,606	154	1,614	0.001	14급		14.00	3급	1,678	0.70
					15급	16	12.00	2급	6,085	0.60
					16급	519	10.00	1급	15,759	0.50
					17급	779	8.00	등외1급	12,313	0.04
					18급	2,101	6.00	등외2급	3,399	0.03
					19급	2,747	4.00	등외3급	1,006	0.02
					20급	1,921	2.00	등외4급	524	0.01
					21급	1,415	1.00			
					22급	653	0.50			총필지 299,339
필지계	242,727	297	3,735			10,151			42,429	
비율	81.08	0.1	1.25			3.39			14.17	

※:「濟州島ノ等級別 地番數通知ノ件」, 탁지부장관, 1925.12.25. 첨부서류 재구성.

3) 地價의 算定

개별 필지의 지가는 토지 등급에 따른 백평당 지가를 곱해서 결정되므로 지목에 따른 등급별 지가를 결정하는 것이 중요하다. 백평당 지가 산정의 원칙은 1914년 12월 「지가산출규정」에 의해 수확량의 결정·곡가의 결정 ·공제액의 산정

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

·환원율을 통해 결정된다.[117]

지가산정 과정을 요약하면 1) 토지의 등급에 따라 수확량을 결정하고, 2) 수확량에 곡물의 시세인 곡가를 곱하여 수익액을 계산하고, 3) 필요경비를 공제하여 결정한다. 수확량은 토지 등급에 따라 결정하는데 각 등급의 최소 수확량으로 결정하고 곡가는 道 단위로 최근 3개년간의 중등품 도매가격 평균으로 고시된 곡가를 이용하여 결정한다. 필요 경비는 경작비 명목으로 소작관습인 타조의 예에 의하여 수입의 50%를 공제하였고 토지에 대한 수선유지비 5%, 공과 기타 토지의 부담금액의 명목으로 결정된 지가의 3%를 공제하였다. 이렇게 계산하여 나온 금액을 토지의 純益金으로 보았고 이 금액을 지역 사정에 따라 환원율을 적용하여 조정하였다.[118] 환원율은 지역에 따라 0.09·0.10·0.11 3개 비율을 적용하여 최종 지가를 결정하였다. 구체적으로 지가를 결정하는 과정은 제주도 지세 결정을 위한 결수 설정 과정과 같아 장을 달리하여 4장에서 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

<표 16>은 임시토지조사국에서 산정한 제주도 13개 면별 필수, 평수, 백평당 지가와 총 지가를 정리한 것이다. 평균 지가는 <표 15>에서 보여준 토지 등급에 따른 등급별 백평당 지가를 계산하여 면별·지목별로 평균한 값이다. 이를 제주 13개 면별로 지목별 전체 면적을 곱하면 면별로 지목에 따른 총 지가를 계산해 낼 수 있다. 이 자료를 살펴보면 밭의 경우 제주면의 지가가 1.050円/백평으로 가장 높게 나온다. 이는 제주면에서 평당 수확량이 가장 높게 나왔다는 의미가 된다. 논의 경우는 우면이 6.180円/백평으로 가장 낮은 대정면 0.860円/백평에 비해 월등히 평균 지가가 높아 같은 논이라도 생산량이 격차가 많았음을 보여준다. 그리고 대정면의 논의 면적은 약 23만평 정도로 신우면의 약 11만평에 비해 월등히 넓은 면적의 논이 소재하였다. 그러나 생산량이 적어 백평당 지가는 신우면이 3.010円으로 대정면보다 높아 총 지가를 계산하면 신우면은 3,499.510円으로 대정면 1,937.700円보다 높게 나온다. 과세지 5개 지목 중 田의 지가가 1,498,599.300円으로 가장 높고, 지역으로는 제주면의 지가가 389,531.310円으로 가장 높다. 임시토지조사국이 결정한 제주도 면별·지목별 총 지가는 1,921,377.290円이다.[119]

---

117) 朝鮮總督府 臨時土地調査局,『土地調査例規』第3輯,「지가산출규정」, 718~719쪽.
118) 지가(P) = (수확량×곡가×(1-50/100-5/100)-3/100P)/ 환원율

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표16> 제주도 면별·지목별 총 지가

단위 :厘

面名		田	畓	垈	池沼	雜種地	合計
정의면	평수	20,021,937	72,051	585,018	2047	24,952	20,706,005
	평균지가	0.730	4.060	0.050	0.280	0.570	
	총지가	146,160,140	2,925,270	29,250,900	5,730	142,220	178,484,260
서중면	평수	17,923,556		328,108		682	18,252,346
	평균지가	0.550		0.038		0.730	
	총지가	98,579,550		12,468,100		4,970	111,052,620
대정면	평수	18,368,345	230,679	399,474	25430	438,595	19,462,523
	평균지가	0.550	0.860	0.050	0.190	0.260	
	총지가	101,025,890	1,937,700	19,973,700	48,310	1,140,340	124,125,940
중면	평수	10,355,623	219,553	239,281	6,283	294,260	11,115,000
	평균지가	0.460	3.690	0.038	0.160	0.210	
	총지가	47,635,860	8,101,500	9,092,670	10050	617,940	65,458,020
좌면	평수	10,814,315	812,430	309,190	165	135	11,936,235
	평균지가	0.490	3.400	0.040	0.260	0.390	
	총지가	52,990,140	27,622,620	12,367,600	420	520	92,981,300
우면	평수	9,315,860	339,714	406,751	463	705	10,063,493
	평균지가	0.730	6.180	0.045	0.260	0.640	
	총지가	68,005,770	20,994,320	18,303,790	1200	4,510	107,309,590
신우면	평수	25,135,352	116,263	680,776	14,095	4,095	25,950,581
	평균지가	0.550	3.010	0.042	.120	1.210	
	총지가	138,244,430	3,499,510	28,592,590	17,910	49,540	170,403,980
동중면	평수	15,098,936	4,713	331,168	121	1,481	15,436,419
	평균지가	0.600	4.740	0.042	0.440	0.660	
	총지가	90,593,610	223,390	13,909,050	530	9,770	104,736,350
제주면	평수	29,516,146	173,293	985,708	5,332	324,971	31,005,450
	평균지가	1.050	4.490	0.069	0.280	1.170	
	개산총지가	309,919,530	7,780,850	68,013,850	14,920	3,802,160	389,531,310
구우면	평수	31,355,208	453,296	904,595	16,048	409,394	33,138,541
	평균지가	0.640	5.750	0.047	0.240	0.640	
	총지가	200,673,330	25,973,860	42,515,960	38,510	2,620,120	271,821,780
신좌면	평수	15,195,561	3,731	385,302	5,791	35,501	15,625,886
	평균지가	0.740	1.730	0.051	0.240	0.870	
	개산총지가	112,447,150	64,540	9,650,400	13,890	308,850	132,484,830
구좌면	평수	23,431,540	85,383	663,523	47,890	942,051	25,170,387
	평균지가	0.550	1.520	0.049	0.160	0.460	
	총지가	128,873,470	1,297,820	32,512,620	90,990	4,333,430	167,108,330
추자면	평수	522,793	16,548	46,478		1,625	587,444
	평균지가	0.660	2.740	0.042		1.420	
	총지가	3,450,430	453,410	1,952,070		23,070	5,878,980
총합계		1,498,599,300	100,874,790	308,603,300	242,460	13,057,440	1,921,377,290

※ 지가는 전·답·지소·잡종지는 백평당 지가이고 대는 평당 지가이다.
※「濟州島ノ地目別 段別 地價 調査ノ件」, 1915.12.11.에서 면별 평수와 지가를 재구성하였음.

119) 여기서 지가를 概算地價로 표기하고 있다. 확정된 지가는 과세대상지인 토지대장에 기재하면서 최종 査定을 통해 결정하였다. 따라서 4장에서 최종적으로 결정한 총 지가는 이 금액과 다소 차이가 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이렇게 결정된 지가는 10년마다 개정하도록 하였고 지목 변화 등의 사유가 발행하였을 때는 지가를 다시 정하였다.

이러한 과정을 거쳐 제주도에서는 토지조사사업을 통해 조사된 내용을 1916년 1월 4일 제주도(우도, 가파도 이외 도서제외) 내의 토지소유자 및 강계는 1912년 8월 制令 제2호 토지조사령 제9조에 의하여 査定함을 공시[120]하고 別冊으로 토지조사부와 지적도을 두어 1916년 2월 2일까지 공람하게 하였다. 이 기간에 토지사정에 대해 불복자는 제령 제11조 규정에 따라 공시기간 滿 3일 후부터 60일 이내에 고등토지조사위원회에 申立하도록 하였다. 이후 전라남도 제주도 지역에는 1916년 6월 1일부터 토지대장 규정에 따라 토지에 관한 사무를 취급하도록 고시한다.[121] 그리고 구우면 협재리(비양도), 고산리 (차귀도·죽도), 대정면 (가파리·마라도), 좌면(우도), 중면 사계리(형제도), 서중면 위미리(지귀도), 우면(보목리·삼도), 서귀리(녹도·조도), 법환리(호도), 추자면 대서리(추포도·직와·수령도·녹서·문서·오동서·례서·염서·묵가도), 신양리(우비서·방서·수덕서·외곽서), 예초리(횡간도·곽서·증서·흑운도·가귀서·월서·망서·우두서·묵리의서·섬서) 등 지역별 도서는 제외하였다. 이렇게 토지대장이 정비되었고 이를 기반으로 제주도 지세를 결정하기 위한 작업에 착수하였다.

120) 朝鮮總督府 臨時土地調査局 公示 第1號, 1916. 1. 4.; 조선총독부관보 第1023號.
121) 朝鮮總督府 告示 第123號, 1916. 5. 20.; 조선총독부관보 第1137號.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅳ. 제주도 지가와 지세의 결정 과정

1. 제주도 지세결정을 위한 지침

일제는 1914년 1차 「지세령」의 제정으로 토지의 결수에 부과하는 결가를 인상하여 전국적으로 지세를 증세하였다. 하지만, 제주도의 경우 결부 자체가 없었기 때문에 이를 적용하여 지세를 부과하거나 인상할 수도 없었다. 또한, 지세를 부과할 대상지도 확정하지 못하고 납세 주체도 정리가 안 되어 지세의 增稅는 한정적일 수밖에 없었다. 따라서 일제는 토지조사사업으로 토지 사정이 성과를 내기 시작하자 결부가 없는 제주도에 지세를 부과하기 위해 별도의 지침을 마련하였다. 제주도의 토지 사정이 완료된 1916년은 결부제로 지세를 부과하고 있는 단계이기 때문에 이 지침을 통해 결정된 지가에서 결부제에 근거한 결수를 산정하도록 하고 있다.

과세 대상 토지에 대한 제주도의 토지 사정은 1916년 1월에 완료되었고 토지대장은 4월부터 적용되었다. 따라서 「지세령」에 따른 지세를 부과하기 위해 1915년 8월 정무총감은 토지대장을 이용한 구체적 지세 부과지침을 전라남도 장관에게 下達하였다.[122] 이 공문은 제주도와 울릉도의 경우 어떻게 지세를 결정할 것인가에 대한 것으로 내용의 핵심은 지가에 비례하여 結數를 정하고 이것을 기준으로 地稅를 부과하되 結價는 모두 11円으로 한 것이다. 한시라도 빨리 조세확보를 하고자 하였던 일제의 입장에서는 결부가 없는 상황에서 결수를 계산해내는 방법을 찾아내어 이를 적용하면 세금을 부과할 수 있다는 판단에서 내린 조치였다. 당시 작부체계인 결부제 역시 토지 수확에 따른 구분이므로 토지조사사업을 통해 확인한 토지 지가를 이용해 역으로 결수를 계산해내는 독특한 방식을 만들어 낸 것이다.

제주도의 경우 1915년 토지조사를 마친 상태이기 때문에 1916년 1월 토지대장 공시를 앞두고 서둘러 지세 부과를 위한 절차에 들어가기 위한 것으로 보인다. 당시 지세율인 結價의 경우 2円에서 11円까지 도별로 차등하여 적용되는데 전라

122) 「濟州島· 鬱陵島ノ地稅ニ 關スル 件」, 政務總監, 1915. 8. 25.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

남도는 11円 이여서 제주도 역시 11円을 적용하여 가장 높은 結價를 적용하게 된다. 결수 설정을 위한 지침을 살펴보면

첫째, 제주도 각 면에서 지목별로 중간이라 할 만한 과세지 몇 필을 선정하고 그 토지 백평당 기왕 3년간의 평균 수익을 조사하여 각 면 전체 지목별 백평당 평균 수익을 산정할 것.

둘째, 제주도 부근의 도서로서 제주도와 대략 지위가 비슷하다고 인정되는 도서의 과세지 지목별 백평당 평균 수익을 동일하게 조사하고 이에 부과되는 백평당 평균 세액을 조사할 것.

셋째, 양자의 백평당 평균 수익을 비교하고 그 수익에 대한 세액이 비슷하도록 제주도의 면별 각 지목에 있어 中位 과세지가 될 토지의 백평당 평균 결수를 적당하게 정할 것.

넷째, 지가 100円에 대한 결수 비율을 구해 그 비율을 각 면의 지목별 지가를 곱하여 결수를 결정할 것.

마지막으로 위와 같은 방법으로 확정된 필지별 결수는 토지대장이나 지세명기장에 바로 기재하지 말고 지세명기장의 지가 합계에 지가 100円에 대한 결수를 곱하여 개인별 합계 결수만을 지세명기장[123]에 기재하도록 하였다. 만일 지번마다 결수를 산출할 필요가 있을 때는 지번별 지가에 100円에 대한 결수 비율을 곱해 산출하도록 하였다.

이 지침에 따라 추자면을 제외한 12개 면별로 중위 토지를 선정하고 토지의 수확량을 조사하여 백평당 수익을 계산하였다. 이 방식은 토지조사사업에서 지가를 결정하기 위해 단위별로 표준지를 선정하여 토지 등급을 결정한 방식과 같다. 또한, 과세의 균형을 맞추기 위하여 완도를 비교 대상지로 선정하는데 그 이유는 완도가 제주도와 지역 형편상 가장 類似地라고 설명하고 있다.

면별로 중위 토지 3~4필지를 선정하여 지목별 평균 수익을 구하고, 비교 대상지인 완도도 같은 방법으로 대상지를 선정하여 백평당 평균 수익을 구하였다. 그 다음 완도에 부과하고 있는 백평당 수익 대비 현재 부과하고 있는 지세의 비율

123) 당시 지세 부과는 토지대장이 완성된 곳은 지세명기장을 작성하여 징수 대장으로 삼고 아직 토지대장이 없는 곳은 종전의 결수연명부를 과세대장으로 삼아 전국적으로 과세대장이 통일되지 않았다. 제주도는 결수연명부가 없으므로 바로 토지대장 정비와 더불어 지세명기장을 이용하여 과세대장으로 사용하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

을 적용하여 제주의 세액을 계산하였다. 마지막으로 지가 100円에 대한 결수의 비율을 구해 각 면의 필지별 결수를 결정하였다. 결수가 결정되면 결수에 결가를 곱하여 필지별 지세를 결정하였다. 일제는 이러한 복잡한 과정을 통해 제주에 지세를 부과하기 위한 결수 산정 작업을 진행하였다.

1915년 10월 탁지부는 지가 산정을 위해 來島하여 조사작업에 착수하였다.[124] 동시에 임시토지조사국에 제주도 토지 사정 결과 확인된 각 지목의 등급별 대략적인 총면적과 총 지가, 각 지목의 등급별 백평당 지가를 통보해 달라고 요청하였다. 이에 임시토지조사국에서는 지위 등급별 필수를 통보하고 뒤이어 각 면의 지목별·단보별 지가 및 민유 과세지의 대략적인 지적・지가・지번 수 통계를 탁지부에 통보하였다. 탁지부는 다시 전라남도 세무국에 이 자료를 송부하여 결수 산정을 위한 작업을 진행하도록 하였다.[125]

2. 결수의 산정과 지세 결정

1) 평균 수익률 결정

탁지부를 통해 下達 받은 자료에 기초하여 전라남도 세무국에서는 결수 산정을 위한 평균 지가를 산정하기 위해 각 면에서 중간이라고 인정되는 토지를 지목별로 3~4필지를 선정하였다. 먼저 지목별로 지위 등급의 中庸이라 할 만한 토지 3筆 以上을 선정하여 他面의 중위 토지와 대조하여 균형을 도모했고 특히 田의 경우 각 지방의 주요한 작물을 생산하는 토지로 선정하였다. 이렇게 선정된 지목별 중위 토지에 대한 수익 조서를 작성하여 백평당 평균 수익을 계산하였다. 제주도 역시 12개면 전체에 걸쳐 지목별로 3~4개의 필지를 선정하여 조사하였는데 이 과정은 지가를 결정할 때 표준지를 선정하는 방식과 같다.

제주도 우면과 서중면의 「중위토지수익조사서」를 예로 살펴보겠다. 제주도 우면과 서중면 「수익조사서」 내용을 보면 조사대상 필지의 지목·소유자·면적·토지

124) 「濟州島 實地調査ノ件」, 탁지부장관, 1915. 11. 22.
125) 「濟州島ノ地目別百坪當地價及課稅地槪算地價等ノ件」, 탁지부장관, 1916. 1. 10. 당시 내부공문들을 살펴보면 지세 결정은 탁지부에서 주관하였고 제주도 지세 결정은 전라남도 세무국에서 진행하였다. 정무총감에 의해 결정된 제주도 지세결정 지침에 따라 탁지부는 토지 사정 자료를 임시토지조사국에서 송부받아 다시 전라남도 세무국에 전달하여 진행한 것으로 되어있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

의 등급과 기왕 3년간 주작물과 부작물의 수확량을 기록하고 있다. 전체 수확량은 백평당 수확량으로 계산하고 수익에서 공제액으로 경작비·수선유지비·공과를 계산하여 기록하고 있다. 이 수익 조서는 12개 면별로 전·답·대·지소·잡종지 5개 지목을 조사하여 총 60개의 수익 조서로 이루어져 있다.[126]

<표 17>은 우면 답의 수익 조사서이다. 답은 모두 주작물이 籾이고 부작물은 없다. 답의 경우 크게 재배 작물의 변동이 없어 백평당 평당가를 계산하는 데는 큰 문제가 없지만 <표 19>의 서중면의 田은 주작물이 大麥이고 부작물은 粟, 揮, 蕎, 茅 등 다양한 경우는 별도의 과정을 거쳤다. 이처럼 주작물과 부작물이 시기별로 다른 경우에는 각 작물의 해당 지역 평균 곡가를 대표 작물인 大麥으로 환산가를 만들어 적용하였다.[127] 이렇게 면별 백평당 평균 수확량을 조사하여 대표 곡물의 곡가를 적용하면 백평당 평균 수익을 계산할 수 있다. 그다음 비용으로 일정 금액을 공제하여 순수익을 계산하였다. 공제액은 경작비로 소작 습관인 打租의 예에 의하여 백평당 수익의 50%를 공제하고 수선유지비로 수익의 5%를 공제하였다, 다음으로는 공과 기타 토지 부담액으로 지가의 3%에 해당하는 금액을 공제하도록 하였다.

이해를 돕기 위해 계산내용을 자세히 살펴보겠다. <표 17>의 우면의 경우 답의 대표지로 선정된 곳은 동홍리 1필지 서홍리 2필지이다. 등급은 18등급에서 1필지, 19등급 2필지였다. <부록 2> 제주도 답의 지위 등급별 필수표를 참고하면 우면 답의 지목별 등급분포는 15~20등급에 분포하고 있다. 가장 분포가 많은 것은 17급에서 19급이므로 이 사이에서 중간에 해당하는 등급을 선정하고 있다.

선정된 이들 필지에 대해서 1913부터 1915년까지 3년간 주작물과 부작물로 나누어서 수확량을 조사하였다. 작물명과 수확량을 기재하고 각각 그 평균을 구하였다. 주산물은 籾으로 1913년부터 1915년까지 수확을 조사하여 그 평균을 조사하였는데 사례의 동홍리 오홍빈의 경우 1913년도 籾 1000홉, 1914년도 籾 700홉, 1915년 籾 600홉의 수확량을 보이고 3년간의 합은 籾 2,300홉으로 이를 평균하면 籾 766홉이 된다.

---

126) 제주도 13개 면에서 추자면은 제외하고 수익조서는 12개 면에서만 작성되었다.

127) 「전답지위등급조사규정」 제6조 9항에 벼, 보리, 콩, 조를 서로 환산할 때는 지가산출규정 제4조에 의해 결정된 石價에 의해 산정하도록 하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 17> 제주도 우면 수익 조서(沓)

단위: 홉,평,厘

			평수(평)			대정2년(1913)		대정3년(1914)		대정4년(1915)		계		평균		백평평균		同上作主物副物算作概額				차익 100평당의 평수
		18	280			籾 1000		籾 700		籾 600		籾 2300		籾 966		籾 273						
		19	177			籾 320				籾 300		籾 620		籾 206		籾 116						
		19	296			籾 480		籾 310		籾 260		籾 1050		籾 350		籾 118						
평균																169		936	468	46	107	422

※出典 :「濟州島ノ 結價竝結數附定ニ 關スル件 申請」,全南稅 第1452號, 부속서류.

이 수확량은 총 280평의 면적에서 나온 수치이므로 이를 백평당으로 계산하면 연평균 수확량은 籾 273홉[128]이다. 같은 방법으로 서홍리 이필혁·강영돌의 다른 두 필지도 조사내용을 계산하면 우면의 畓에 대한 3년간 수확을 평균하면 백평당 籾 169홉이 된다. 여기에 각 곡물의 평균단가 즉 穀價를 곱해서 주작물 籾의 평균 작물 소득액을 산출하였다.

<표 18> 제주도 곡가표

단위:(円)

	籾	大豆	大麥	粟	塩	陸稻	桿	蕎麥(메밀)	小豆	甘藷	棉	茅
대정2년	6.100	7.200	4.000	3.500	1.250	4.900	2.300	2.250	7.500	7.350	27.000	0.980
대정3년	5.700	6.000	3.000	3.150	1.350	5.100	2.100	2.500	8.750	5.000	28.000	1.380
대정4년	4.830	6.600	3.900	3.000	1.600	5.000	2.600	2.750	7.750	4.450	29.000	1.120
평균	5.540	6.600	3.630	3.210	1.400	5.000	2.330	2.500	8.000	5.600	28.000	1.160

※ 출전 :「濟州島ノ 結價竝結數附定ニ 關スル件 申請」,全南稅 第1452號, 2016.7.24. 附屬書 1호.
※ 곡류는 1石, 감자는 百貫, 棉은 百根, 茅는 百貫당 가격이고 각 가격은 大麥은 7월 기타는 11월에 조사한 가격이다.

제주도 결수 산정 지침에서 곡가의 적용은 별도로 <표 18>의 제주도 곡가표를 이용하여 계산하도록 하였다.「제주도 곡가표」에서 보여주는 1913부터 1915까

128) 계산식 : (1000+700+600)/3 ÷280=273

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지의 평균 籾의 단가는 1石에 5.540円이므로 우면의 경우 백평당 평균 수익은 0.936円이 된다.[129] 여기에 경작비 50%(0.468円)과 수선유지비 5%(0.046円)을 공제하여 우면의 답에 대한 백평당 평균 수익을 0.422円으로 계산하였다. 그런데 이번 결수 산정에서는 공제액 중 공과(지가 3%) 0.107円은 수익 조사서에는 기록되어 있으나 실제 계산해보면 이 금액은 공제하지 않고 수익을 계산하였다.[130]

<표 19>는 서중면 田의 수익 조서이다. 조사 대상 토지는 의귀리 2필지, 태흥리 2필지이다. 서중면 田의 토지 등급은 10급~15급에 분포하므로 중위 토지로 11, 12등급에서 선정하였다.

<표 19> 제주도 서중면 수익 조서(田)

단위: 홉,평,厘

			평수(평)			대정2년(1913)		대정3년(1914)		대정4년(1915)		계		평균		백평평균		同上 主作物 副作物 概算額				차익 100평당 수익
		11	560			大麥 1000	粟 865			粃 600	粟 1110	大麥 2300	粟 1965	大麥 966	粟 655	大麥 122						
		12	610				揮 320				茅 51960				揮 320 茅 51960	大麥 020						
		11	383			大麥 590	粟 543							大麥 196	粟 182	大麥 092						
仝	김정하	12	679						蕎 1380		蕎 942		蕎 2322		蕎 774	大麥 078		283	141	14	(33)	128
평균																大麥 078						

※ 출전 :「濟州島ノ 結價竝結數附定ニ 關スル件 申請」,全南稅 第1452號, 2016.7.24. 부속서류
※ 대정2,3,4년 평균곡가 : 大豆 6.600 大麥 3.630 粟 3.210을 이용하여 大麥價로 환산하여 적용

우면의 沓과는 달리 주작물의 내용이 大麥이고 부작물은 粟, 揮, 蕎, 茅 등으로 수확작물이 해마다 같지 않다. 이 경우에는 백평당 평균 가액을 산정하면서 주작물인 大麥의 가격으로 다른 곡물가를 환산하여 계산하였다. 이 역시 직접 계산해보면 의귀리 오세익의 경우 등급은 11등급으로 1필지 면적은 560평이다. 조사 3

129) 필지별 100평당 평균수익=(273+116+1180)/3 * 5.540(籾의 3년 평균 곡가) =936.26(厘).
130) 지사 산정의 경우 수익에서 공과(지가의 3%)를 공제하도록 하고 있다. 하지만 결수 산정에서는 공제하지 않아 필요 없는데도 이 금액을 계산하여 기록하고 있다. 그리고 지가산정 시 표준지 선정기준과도 같아 따로 중위 토지를 선정하여 조사하지 않고 이미 작성된 표준지 수익 조서를 다시 활용했을 가능성이 커 보인다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

년간 수확고는 주작물인 대맥이 320홉으로 조사되었고 부작물은 粟 1965홉이며 평균하면 大麥 966홉, 粟 655홉이 되는데 위에 살펴본 것과 같이 粟의 경우 <표 18> 곡가표에서 1石당 평균 곡가가 3.210円이므로 이 가격을 大麥의 평균 곡가인 3.630円에 대해 환산하여 적용하였다. 이를 계산하면 粟 655홉는 大麥으로는 579홉의 값이 된다[131]. 이렇게 계산된 부작물 大麥의 환산가 579홉과 주작물 大麥 106홉을 합쳐 나온 값을 면적인 560평을 대입해 백평당 주작물 수익으로 백평당 大麥 122홉을 계산해 낸 것이다. 의귀리 김병일, 태흥리 정흥인·김정하의 경우도 같은 방법으로 계산하였다. 이렇게 하여 얻은 표준지별 백평당 수확량을 평균하여 서중면의 지목 田의 표준지 백평당 수확량은 大麥 78홉이 되고 <표 18>의 곡가표에서 大麥의 평균 곡가인 3.63円/石을 곱하면 백평당 수확액 0.283円이 계산되는 것이다. 다음의 계산 절차는 우면의 답과 마찬가지로 경작비는 50%(0.141円), 수선유지비 5%(0.014円)을 공제하여 백평당 평균 수익액(0.128円)을 산출하였다.

지금까지의 토지수익률 계산과정은 지가 결정을 위한 표준지의 백평당 평균 수익 계산 방식과 같아 이를 통해 제주도 지가 결정 방법을 추측할 수 있다. 지가 계산의 경우 면별 표준지 선정은 지목별 대개 3등급에 대하여 1개의 비율로 선정한 점과 공제액에서 지가의 3%를 공제한 것만 다르고 기타 수익 계산 방식은 모두 같다. 이렇게 제주의 12개 면별로 중위 토지 평균 수익을 계산하면 <표 20>과 같은 결과를 얻게 된다.[132]

이 표를 참조하면 지목별로 서중면에서는 답과 대정면과 정의면에서는 지소가 없어 평균 수익이 계산되지 않았다. 제주면에서 전과 답이 12개 면중에서 가장 높은 수익이 조사되었다. 하지만 전반적으로 조사된 수익은 다른 지역과 비교하면 매우 낮다. <표 23>에 조사된 완도와 비교해 보더라도 전의 경우 완도는 백평당 수익이 0.676円으로 제주 0.202円에 비해 3배 이상 높고 답도 2.220円으로 제주의 0.470円과 비교하면 5배 이상 높은 수익을 보인다. 비록 중위 토지의 수익 조사 결과지만 제주의 농업 생산성이 그만큼 낮았다고 볼 수 있다.

---

131) 계산식 : (3.210(粟곡가)×655(粟수확량))÷3.630(大麥곡가))= 579

132) 12개 면에 5개 지목별로 수익 조서를 작성하여 총 60개의 수익조서를 작성하여 최종적으로는 전·답·대·지소·잡종지 5개 지목별로 다시 평균치를 계산하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 20> 제주도 지목별 중위 토지 평균 수익

단위:厘

	田	畓	垈	池沼	雜種地
제주면	333	916	346	101	269
신우면	186	349	434	56	185
구우면	221	314	290	81	125
대정면	200	318	338		191
중면	152	393	150	47	157
좌면	163	448	226	89	170
우면	249	422	279	110	217
서중면	128		327	65	137
동중면	205	506	173	55	235
정의면	208	524	270		249
구좌면	211	678	245	43	206
신좌면	173	307	504	46	185
합계	2429	5175	3582	693	2326
평균	202	470	298	69	193

※ 出典 :「濟州島ノ 結價竝結數附定ニ 關スル件 申請」, 全南稅 第1452號.

2) 비교 대상지 평균 수익률 및 세액

제주도 지목별 중위 토지의 백평당 평균 수익을 계산한 후 비교 대상지로 선정된 완도 역시 같은 방식으로 지목별 중위 토지를 선정하여 백평당 평균 수익을 계산하게 된다. 비교 대상지인 완도의 경우는 이미 지세를 부과하고 있으므로 완도의 백평당 평균 수익 대비 지세의 비율을 고려하기 위해서다.

완도군은 노화·군내·군외·고금·신지·소안·금일·청산 8개 면에 대해 지목별로 중위 등급 토지를 설정하고 3년간 곡물 수확량을 조사하여 수익을 계산하였다. <표 21>은 비교대상지인 완도 노화면의 수익 조서이다. 이 수익 조서의 내용을 보면 제주와는 달리 면별로 각 지목에 따라 3~4개 필지를 선정하지 않고 면별로 전·답·대·지소·잡종지 5개 과세지목에서 대표적인 한 필지만 선정하여 수익률을 조사하였다. 비교 대상지의 수익을 확인하는 수준이라 간략하게 조사한 것으로 보인다.[133]

133) 완도의 경우에는 8개 면에 대해 면별로 작성하여 총 8개의 수익 조서를 작성하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 21> 완도군 노화면 수익 조서

단위: 홉,평,厘

						결수	수확고												同上作主副物算額	경작비	수선유지비	공과	차인백평당수익
							대정2년 (1913)		대정3년 (1914)		대정4년 (1915)		계		평균		平均百坪當						
전	신리			248		0.022	大麥 500	大麥 350	大麥 450	大麥 300	大麥 400	大麥 277	大麥 1350	大麥 927	大麥 450		大麥 379		1508	654	75	(171)	679
답	신리			187		0.019	籾 1300		籾 1200		籾 1040		籾 3540		籾 1180		籾 631		3230	1615	161	(364)	1454
대	신리			76		0.009	大麥 389		大麥 301		大麥 258		大麥 948		大麥 316		大麥 405		1611	805	80	(181)	726
지소	신리			150		0.006	籾 451		籾408		籾 392		籾 1251		籾 417		籾 278		1423	711	71	(162)	641
잡	충도리			240		0.008	塩 667		塩 833		塩 644		塩 2144		塩 714		塩 299		2673	1336	134	(303)	1203

※出典 :「濟州島 結價 結數附定ニ關スル件申請」, 全南稅第1452號, 중 부속서류.

기간은 제주도와 마찬가지로 1913부터 1915까지 지목별 대표적 작물의 수확량을 조사하여 기재하였다. 지목별로 백평당 수확량을 조사하고, 이를 완도 평균 곡가를 이용하여 수익액을 계산한 다음 경작비·수선유지비를 공제하여 백평당 평균 수익액을 산정하는 방식은 제주도와 같다. 다른 점은 완도의 경우에는 대상지의 과세기준이 되는 결수를 기재하여 이를 참고하였고 토지 등급은 기재하지 않았다. 완도의 경우에는 종래부터 결수가 정해져 있어서 이 지역의 결가만 곱하면 지세가 결정됨으로 결수와의 관계를 고려하기 위한 것이다. 하지만 실제 계산해보면 백평당 수익액과 결수와의 연관성은 확인되지 않는다.

완도 역시 주작물은 전과 잡종지는 大麥, 답과 지소는 籾으로 지목별로 주된 재배작물을 선택하였다. 田의 주 수확물은 大麥을 수확물로 선정하였고 畓은 籾로 선정하였는데 잡종지의 경우 지역적 특징상 주산물을 塩(소금)으로 조사되었다. <표 22>의 「완도군 곡가표」을 보면 조사시기는 大豆는 7월 기타는 11월에 조사된 것이고 籾·大豆·大麥·粟은 1石, 塩은 百斤當 단위이다. 또한, 池沼의 경우 완도에는 해당 사항이 없어 답의 최하위 등급을 比準하여 산출하였다.[134]완도 역시 수익 조서의 계산내용을 살펴보면 신리 박춘원의 전은 248평에 대해 주작물로 大麥을 평균 450홉을 생산하였고 백평당 평균 수확량은 대맥 379홉이다.

134)「濟州島 結價 結數附定ニ關スル件申請」, 全南稅 第1452號, 전라남도 장관, 1916. 7. 24.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 22> 완도군 곡가표

단위: 円

품명	籾	大豆	大麥	粟	塩
대정2년	6.660	6.600	5.330	1.500	1.000
대정3년	5.150	6.500	3.150	1.600	0.800
대정4년	3.550	5.850	3.460	0.800	0.900
평균	5.120	6.310	3.980	1.300	0.900

※出典 :「濟州島 結價 結數附定ニ關スル件申請」, 全南稅第 1452號, 중 부속서류 2호.

여기에 완도군 곡가표를 이용하여 수확량에 大麥의 가격 (3,980円/石)을 곱하면 100평당 수확가는 1.508円이 되고 경작비 50%(0.754円)와 수선유지비 5%(0.075円)를 공제하여 백평당 평균수익을 0.679円으로 계산하였다. 마찬가지로 공과(0.171円)은 기재되어 있으나 계산하지는 않았다.

<표 23>은 완도군의 노화·군내·군위·고금·신지·소안·금일 8개 면에 대해 지목별로 중위 토지 백평당 수익을 모두 계산하여 정리한 것이다. 완도의 면별로 확인된 지목별 수익액을 합산하여 평균하면 田은 0.676円, 畓 2,220円, 垈 0.713円, 池沼 0.641円, 雜種地 0.650円이 된다. 이를 다시 평균하면 지목별 완도군 백평당 평균수익은 1.01円으로 계산되었다.

<표 23> 완도군 과세지 지목별 중위 토지 백평당 수익과 지세액

(단위: 円)

중위100평당평균수익조서						과세지목별중위토지100평당지세액조서				
	田 (大麥)	畓 (籾)	垈 (大麥)	池沼 (大麥)	雜種地 (塩)	田	畓	垈	池沼	雜種地
노화	0.679	1.454	0.726	0.641	1.203	0.097	0.111	0.126	0.044	0.036
군내	0.379	2.008	1.059			0.069	0.04	0.183		
군외	0.787	1.897				0.108	0.343			
고금	0.462	1.763	0.473		0.341	0.150	0.164	0.178		0.041
신지	0.53	1.844	0.538			0.128	0.216	0.094		
소안	1.299	2.535	1.206			0.038	0.113	0.08		
금일	1.044	2.853	0.751		1.007	0.183	0.32	0.137		0.043
청산	0.232	3.408	0.243			0.038	0.153	0.113		
합계	5.412	17.76	4.996	0.641	2.551					
평균	0.676	2.220	0.713	0.641	0.850	0.100	0.182	0.130	0.044	0.040

※出典 :「濟州島 結價 結數附定ニ關スル件申請」, 全南稅 第1452號, 중 별지 2호, 3호 재구성.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

당시 완도의 경우에는 결수에 따른 지세를 부과하고 있었는데 완도군의 지목별 백평당 평균 지세액은 田은 0.100円, 畓 0.182円, 垈 0.130円, 池沼 0.044円, 雜種地는 0.040円이었다.[135] 따라서 완도의 면별 백평당 수익과 이에 상응하는 지세액의 비율로 제주도의 지세액를 산정하였다.

3) 제주도 평균 지세결정과 결수의 결정

이렇게 제주도와 완도군의 면별 평균 수익을 산출하여 완도군 중위 토지 백평당 평균 지세액의 비율을 대비하여 제주의 평균 지세율을 결정하게 된다. <표 24>는 산출된 제주와 완도의 평균 수익과 완도의 백평당 地稅率을 산정하여 비교한 내용이다.

<표 24> 제주도와 완도의 백평당 지목별 중위 과세지 평균 수익과 세액

		田	畓	垈	池沼	雜種地	평균
	평균수익(円)	0.676	2.22	0.713	0.641	0.85	1.02
	평균세액(円)	0.100	0.182	0.130	0.044	0.040	0.099
	수익對세액의비율(分)	14	8	18	6	4	9
	평균수익(円)	0.202	0.470	0.298	0.069	0.193	0.246
	평균세액(円)	0.026	0.034	0.048	0.004	0.008	0.024
	수익對세액의비율(分)	12	7	16	5	4	9

※出典 :「濟州島 結價 結數附定ニ關スル件申請」, 全南稅 第1452號, 부속서류 4호.

완도군의 백평당 중위 과세지 평균은 1.020円이고 이에 따른 평균 세액이 0.099円이므로 이 비율을 적용하여 제주도 평균 수익 0.246円에 대한 평균 세액을 계산하였다. 여기서 제주도는 절해고도로서 교통이 불편하고 지력이 척박하여 수입이 낮으므로 완도군의 과세액에서 1할을 참작해 결정한다. 이렇게 하여 완도의 지목별 평균 수익 대비 지세의 비율에 따라 계산된 제주도 지목별 백평당 평균세액은 전은 0.026円, 답 0.034円, 대 0.048円, 지소 0.004円, 잡종지 0.008円로 계산되었고 이를 평균하면 0.024円이 된다[136]. 이로써 제주도의 백평당 결수를

135)「濟州島 結價 結數附定ニ關スル件申請」, 全南稅 第1452號, 1916. 7. 24. 별지 2호

136) 제주도 답의 평균세액(X)= (완도군 답 평균세액(0.100)×제주도 답 평균수익(0.202) / 완도군 답 평균수익(0.676) × 0.9 ≒ 0.026) 이렇게 제주도의 지목별 평균 세액을 구하여 이를 다시 평

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

결정하기 위한 기초적 계산은 완료되었다.

최종적으로 완도군과 비교하여 산출한 제주도의 백평당 세액은 0.024円이고 당시 1결당 세액이 11円으로 고정되어 있으므로 이를 이용해 계산한 결과 제주의 백평당 결수는 2.1束으로 결정하였다. 이렇게 평균 세액을 통해 결수를 계산해냄으로써 제주도에서도 결에 의한 지세 부과의 기준을 마련하게 된다. 이러한 방법으로 결수가 존재하지 않았던 제주도에 지세 징수를 위해 토지의 수익과 지가로부터 역으로 계산하여 결수을 산정한 것이다.

백평당 결수까지 계산해낸 전라남도 세무국은 1916년 7월 24일 1. 제주도 각 면의 지목별 중위 토지 백평당 평균 수익 조서, 2. 완도군 과세지목별 중위 토지 백평당 평균 수익 조서, 3. 완도군 과세지목별 중위 토지 백평당 지세액 조서, 4. 완도군 비교 제주도 중위 토지 백평당 결수 조서, 5. 제주도 곡가표, 6. 완도군 곡가표, 등 각종 조사표를 모두 정리하여 조선총독부에 보고하고 승인을 요청하였다.[137]

승인 요청서에 결수의 결정에 따라 제주도 내 본도 및 가파도의 총 결수는 1,375結304束 이고 결당 11円의 결가를 적용하여 계산된 총 세액은 15,128円44厘으로 되어있다.[138] 그리고 제주도 중위 토지 백평당 지가 2.208厘,[139] 토지에 대한 결수 2束1把, 제주도의 총 지가(우도 가파도를 포함)는 1,508,809.705円으로 조사 보고되었다.

1916년 9월 정무총감은 이 승인 신청 건에 대하여 최종 승인하였다.[140] 그리고 제주도 결수 결정의 이유와 결정 내용을 언급하였다. 그 내용은 “제주도 및 부속도서 우도·가파도에 대하여 結數를 결정하여 과세하는 것에 대하여 그간 제주도는 화전세·가경세·장화세·모동장세·관답세 등으로 과세액은 4,969円을 산정했으나 제주도의 토지조사는 1915년 중에 완료하여 1916년 4월 1일부터 토지대장을 시행하므로 과세 방법을 개정하여 일단에 결가와 결수를 결정하여 토지대장에 의해 지세를 과하기 위해 조사하였다”라고 밝히고 있다. 또한, 지세 결정 방법에

균하면 0.024円을 구할 수 있다.

137) 「濟州島ノ 結價竝 結數附定ニ 關スル件 申請」, 전라남도장관, 2016. 7. 24.

138) 총 결수 (1,375.304結)* 결가(11円) = 15,128.33円가 되는데 이후 과세주체별 결수 정리로 최종 총 결수는 1349.529結로 확정되었고 이에 따른 최종 세액은 14,844.819円이 되어 약간 감소한다.

139) 제주도의 지목별 100평당 수익의 평균을 내면 2.208厘이 된다.

140) 「濟州島ノ結價·結數 設定ノ件」, 政務總監, 1916. 9. 2.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

대해서는 “제주도의 지세 부과 비율을 정하기 위해 제주도와 지위가 비등하다고 인정되는 완도군의 과세지 백평당 평균 수익 1.20円에 평균 지세는 0.99円으로 평균 부담 비율은 9분의 4지만 제주도의 경우 절해의 고도에 교통이 불편하고 地味가 척박해서 수익이 미약함으로 완도군의 과세액에 제주도의 실상을 상당 참작하는 것이 필요하여 제주도의 지가를 완도군에 과세액에 1割을 감소하여 과세액을 결정한다”라고 밝히며 이를 참작하여 제주도 100평당 평균 수익은 2錢4厘 (결가 11円)를 비율 9분의 2로 정하였다고 설명하고 있다.[141]

이를 위해 승인된 내용에 기초하여 정확하고 단기간에 집행될 수 있도록 제주도 실정에 맞게 집행계획을 수립하도록 지시하고 이를 조속히 할 것과 사무 집행 예정, 진척상황, 종료 顚末 등 보고할 것을 지시한다.[142] 이는 제주도의 지세를 확정하기 위해서 시급한 결정이 필요했기 때문으로 보인다. 이에 전라남도 세무국에서는 1915년 10월 21일 전보를 통해 제주도의 결수 설정 사무에 따라 토지 및 소유자의 이동을 전부 정리하였다고 보고하고 있다. 그리고 결수에 따른 수입 세액의 산출 및 279,707筆地에 대한 정리를 本月 중에 전부 완료할 예정이라고 보고하였고. 최종적으로 1916년 10월 31일 제주도 결수 설정 사업을 종료하였다.[143] 최종보고서에 기재된 지세명기장 整理顚末 내용은 <표 25>와 같다.

<표 25> 地稅名奇帳整理顚末

면수	리동수	착수년월일 종료년월일	1인1일 평균공정	地稅名奇帳所揭			
12	161	9월18일	173	地積(坪)	地價(円)	結數(結)	筆數
		10월31일		240,152,921	1,579,887.290	1,349.529	277,051

※出典 :「全羅南道 濟州島 結設定事務終了ニ關スル件報告」, 1916.12.16.

이 보고서에 따르면 지세부과를 위한 지세명기장에 정리 작업은 1916년 9월 18일부터 1916년 10월 31일까지 하였고 종사 인원 36명이 작업하였다고 설명하고 있다. 최종 확정된 내용은 추자면을 제외한 12개 면 161개 동리에 대해서 진

141)「濟州島ノ結價·結數 設定ノ件」, 정무총감, 1916. 9. 2.
142)「濟州島ノ結價·結數 設定ノ件」, 탁지부장관, 1916. 10. 19.
143)「濟州島 結數 設定事務結了ノ 件」, 전라남도 장관의 보고, 1916. 12. 16.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

행하였고 과세지 면적은 총 240,152,921평의 면적에 필수은 277,051필지로 정리되었다. 결수는 1,349.529結에 최종 제주지역 총 지가는 1,579,887.290円으로 결정하였다.[144]

지세명기장에는 해당 토지의 洞里, 地番, 地目, 地價, 結數, 納期, 납세관리인의 주소, 납세자 주소와 성명 등을 기재하게 되어있다. 토지대장의 기초단위는 동리로 정해졌으며 지번도 결수연명부의 자호 및 번호가 아니라 토지대장에 부여된 지번으로 교체되었고 평수 역시 토지대장의 면적으로 대체되었다. 지세명기장은 기본적으로 토지조사사업에 의하여 작성된 토지대장에 기초하여 작성되었다. 최종 확정된 제주도에서 부담해야 할 세액은 총 결수에 결정 세액인 11円을 곱하여 14,844.819円으로 결정하였다. 이로써 1915년 8월 25일 정무총감이 제주도 지세 결정을 위한 지침을 내리고 1916년 10월 31일 지세명기장이 정리됨으로써 약 1년 2개월의 지세결정 과정이 마무리되었다.

결수에 따른 지세를 부과하기 전에 전라남도 장관은 제주 세무국에 "제주도의 경우 민유지에 대해서는 종래 결세를 부과하지 않았으므로 이번 결수 설정과 그에 따른 지세를 부과함에 극소 다른 異論이 나올 것이 우려되므로 표준 결수의 결정과 동시에 1) 이를 널리 게재하고, 2) 도참사, 면장과 이장 등을 통해 지주에게 주지시키고, 3) 도청직원이 출장 나갔을 때 지주를 소집하여 설명하는 등의 노력을 다할 것"을 당부한다.[145]

3. 과세지가제의 시행과 그 영향

1) 제주도 결수 설정 과정의 문제점

제주도는 한말 시행된 조세 개혁정책과 일제의 재정장악을 위해 시도된 재정정책도 제대로 시행되지 못하고 중세적인 지세수취체계에서 한 걸음도 나가지 못하고 있었다. 결부제를 적용하는 과정이 생략되고 토지 소유에 기초한 지세 부

144) 1915.12.11.일 임시토지조사국에서 개산한 지가 중에서 추자면을 제외하고 과세지인 5개 지목의 합계는 237,862,866円이 나온다. 이 금액과 비교하면 최종 확정금액 240,152,921円과는 약간 차이가 있다. 이는 최종 정리과정에서 일부 가감이 있는 듯하다. 필지 수 역시 264,016필지인데 최종결정된 총 필수는 277,051필지로 증가하고 있다(부록 6 참조).

145) 「全羅南道 濟州島ニ 於ケル結設定事務終了 報告要領」, 전라남도 장관, 2017. 1. 9.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

과도 아니었다. 古來 관습적 지세 부과 형태로 官有 土地나 국유 목장지 그리고 화전의 소작료 명목의 세금은 지세라는 형식적 모양새만 갖추었을 뿐 실질적인 소유권에 근거한 지세 부과가 아니었다. 따라서 지세를 갖가지 명목으로 부과하여 다른 지역에 비해 더욱 형평성과 공정성은 담보되지 못하였다.

하지만 과세지가제 실시로 이들 화전세·가경세·장화세·모동장세·관답세 등이 모두 없어지고 실질적 토지 소유에 따른 지세 부과를 하게 되었다. 과세지가제는 토지 생산성과 수익성에 비례하여 지세를 부과함으로써 결가제가 가지는 필지별 불공정 과세가 부분 해소되어 지세 부담의 형평성이 좀 더 확보되었다고 할 수 있다.[146] 그리고 토지조사사업으로 인해 제주에서는 근대적인 토지 사정이 이루어졌고 全島의 토지를 조사하여 토지 사용 목적에 따라 지목을 부여하였고 토지 소유자를 확정하여 이를 등기함으로써 소유와 점유의 법리적 구분이 명확해졌다. 이로써 토지의 소유와 수익에 근거한 과세체계와 지세 납부 주체는 소작인이 아닌 소유자로 정리되었다. 지세의 부과기준의 되는 지가를 결정하는 과정은 각 토지의 실제 소출량을 계산하여 결정하므로 토지의 소유 多少에 따른 누진적 체계는 아니지만, 토지에서 소출한 소득에 비례하여 지세가 결정되면서 세금부과의 공평성과 공정성은 이전 시기와 비교하면 확보되었다는 점에는 부인할 수 없다.

하지만 앞 절에서 살펴본 제주도 지세 부과를 위한 결수 설정 과정은 과세지가제로 전환하기 지세 징수체계가 없던 제주도에 실시한 특수한 과정이다. 토지 수확량을 조사하고 비교 대상지를 선정하여 이를 검토하는 등 공정성이 담보되고 합리적인 과정인 것 같지만 자세히 들여다보면 근본적인 불합리성을 발견할 수 있다.

첫째, 비교 대상지로 선정한 완도의 경우 백평당 평균 수익액을 제주와 비교해 보면 전의 경우 완도는 0.676円이고 제주는 0.202円이다. 백평당 수익이 3배 이상 차이가 난다. 지목별로 보면 그 차이는 답의 경우는 5배, 잡종지는 100배 이상이다. 제주도의 생산량은 완도와 비교했을 때 현저히 낮다. 일제는 완도를 비교대상지로 선정한 이유를 유사지라고만 설명하고 있지만 가장 중요한 수확량에서는 유사성이 없다.

둘째, 당시 완도의 지세는 결부를 기준으로 부가하고 있다. 결부 역시 넓은 의

146) 박석두, 앞의 논문, 2015, 70쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

미로 수확량에 근거하지만, 오랜 기간에 걸쳐 왜곡되면서 실제 수확량과는 상당한 괴리가 있다.[147] 앞서 살펴본 완도군 노화면의 수익조서에는 백평당 수익과 결수가 기재되어 있어 이를 통해서도 확인할 수 있다. 같은 수확물을 생산하는 신리 박충원의 경우 백평당 수익은 0.679円에 결수는 0.022이다. 그런데 신리 임이현의 경우 백평당 수익은 0.726円으로 더 높게 나오는데 결수는 0.009로 오히려 낮게 나온다. 즉 임이현은 결수에 따른 부과보다 과세지가제로 계산할 경우 더 많은 지세를 부과하게 되는 것이다. 이는 결수와 토지 생산량과는 상관 관계를 설명하기 힘든 이유가 된다. 즉 이렇게 수확량으로 결정된 지가에서 결수를 산정하는 자체가 억지스럽고 근본적으로 문제가 있다.

셋째, 일부 중위 토지를 선정하여 계산된 결과치를 전체 토지로 일반화하고 있다. 실제 제주도의 밭의 전체 토지의 약 24%가 최하위 등급인 14급이고 13급에 있는 토지들과 합치면 55%가 최하위 등급이다. 하지만 중위 토지 선정의 거의 11, 12등급에서 이루어져서 중위 토지 선정에도 실질적으로 제주도의 토지를 대표할 수 있는지 의문이다. 또한, 제주도는 백평당 생산량이 최하위 등급의 기준에 미치지 못하는 경우가 많았다. 하지만 이들 모두를 최하위 등급을 매겨 면세지가 없다.[148] 전국적 기준의 토지 등급을 생산량이 극히 적은 제주도에 적용하기에는 다소 불합리한 점이 많다. 실제 지세를 부과하기 어려운 토지들도 일단은 모두 과세 대상이 되는 결과가 되어 제주의 지역적· 자연 환경적으로 어려운 상황은 전혀 고려되지 못하였다.

넷째, 제주도 결수 설정 과정에서 완도와 비교하여 완도의 지세율에 1할을 감하여 제주도의 어려운 형편을 고려하였다고 하나 전체 평균 세액을 계산해보면 전혀 고려되지 않고 계산상 오류가 발생하고 있다.

마지막으로 결수를 산정하여 지세 결정을 위한 지세율은 전라남도 결가는 11円을 적용하고 있다.[149] 11円은 결가 중에서 가장 높은 금액으로 전라남도의 다

147) 배영순, 앞의 논문, 1988, 100~118쪽.; 결가는 그 산출기초가 결부제를 기반으로 하는 것으로 토지의 생산성이나 수확고와는 무관하게 그것도 극히 불균등하게 결가가 산출되었다고 연구하였다. 토지 생산성과 결부의 상관관계를 사례를 들어 집중적으로 연구하고 있어 참고 된다.

148) 최하등급은 최저수확량을 적용할 수 없어 밭의 경우 보리 1되 5홉, 콩 9홉, 벼 1되이고 논의 경우 벼 2되 5홉을 백평당 수확량으로 간주하였다(조석권, 앞의 책, 2003, 322~324쪽).

149) 결가는 2円부터 11円까지 7단계로 구분하였고 지세는 결수에 결가를 결정한다, 11円은 가장 높은 결가로서 해당 지역은 경기, 충남·북, 전남·북, 경남·북, 황해의 평야 군으로 전국에서 높은 곡물 생산력을 보이는 지역들이다(표 10 참조).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

른 군들은 전국적으로 볼 때 생산력이 높아 11円으로 결정하였다고 하나 제주도에 이를 적용한 것은 불합리하다. 곡가는 제주도 상황을 고려하여 낮은 곡가를 이용하여 토지 수익액을 결정하였다고 하면서도 정작 지세결정에 사용된 지세율은 전국에서 가장 높은 결가를 적용하고 있다. 결부제에서는 결에 결가를 곱하여 지세액을 결정함으로 결수 설정을 합리적으로 하였다 하더라도 높은 결가를 적용하면 결국 지세는 높게 결정되는 것이다.

일제는 지가를 이용해 지세를 부과하는 과세지가제 실시를 앞두고 이렇게 무리한 논리로 결수설정 사무를 1년 2개월이라는 상당한 시간에 걸쳐 진행하였다. 이는 그동안 결부가 없어 지세 징수에서 한발 물러나 있던 제주에 지세 확보를 위해 얼마나 고심했는지를 엿보게 한다. 그 결과 제주에 부과된 지세는 이전 대비 약 300% 가까이 인상되었다. 이렇듯 제주도는 1~2년이란 단기간에 총액세제 - 결부제-과세지가제로 2단계 지세수취체계를 거치는 初有의 상황을 겪게 된 것이다. 지가에서 결을 산정하는 과정은 겉으로는 모두 지가에 의한 지세 부과인 듯하지만, 그 안에는 상당히 복잡한 과정이 깔려 있었다. 이렇듯 많은 문제를 가지는데도 제주도 지가에서 결을 설정하여 지세를 부과하는 무리수를 둔 것은 그만큼 지세 확보가 다급했음을 보여주는 것으로 일제의 식민지 재정 정책 의도를 가장 잘 보여주는 부분이라 하겠다.

2) 제주도 지세의 변화

1918년 6월 18일 制令 9號로 「지세령」을 개정하여 “地稅는 토지대장 또는 지세대장에 등록된 지가의 13/1000을 1년의 세액으로” 규정하고 6조에 의거 結價를 등록한 결수연명부를 폐지하고 전면적으로 地價에 의한 課稅地價制를 실시한다. 이는 토지조사사업의 완료로 전국적으로 토지대장이 마련되었고 지가조사가 완료되었기 때문에 결부제에 의한 지세 부과를 폐기하고 필지별 지가에 전국적으로 통일된 지세율을 곱하여 부과하게 된 것이다.

<표 26>은 토지조사사업을 시작한 1910년부터 1918년 전면적으로 과세지가제 시행까지 전국적인 지세 수납액 변화를 정리한 것이다. 가장 높은 지세 증가율이 보이는 것은 1914년이다. 지세가 급증하는 이유는 「지세령」을 제정하여 결수연명부 작업을 통한 隱結의 과제지 편입과 토지 등급 조정에 따른 결가 인상에 있었

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다.[150] 그 결과 지세는 1913년 6,972,296원에서 1914년 10,051,437원으로 1913년 대비 약 45% 정도 대폭 증가한다. 제주도가 속한 전라남도 역시 1914년 지세 증가는 전년 대비 거의 50%를 넘는다. 이후 크게 변화가 없다가 1918년에 2차 「지세령」의 개정으로 과세지가제로 전환되면서 지가의 1.3%를 지세율을 적용하여 지세를 부과하면서 다시 증가하게 된다. 그 결과 지세 총액은 10,225,604원에서 11,569,207원으로 이전보다 13.14%가 증가한다.

<표 26> 지세 수납액 (1910~1918)

단위: 원

도별	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
경기도	507,542	530,818	530,164	539,252	947,989	942,701	960,427	955,483	1,366,823
충청북도	324,141	359,130	363,849	392,742	547,490	548,421	551,275	548,164	588,868
충청남도	681,051	736,046	747,822	771,320	1,068,014	1,057,656	1,069,840	1,076,163	1,241,695
전라북도	725,582	837,524	844,057	869,163	1,202,458	1,186,316	1,188,004	1,231,970	1,144,789
전라남도	918,080	1,031,643	1,012,081	1,094,710	1,529,947	1,535,148	1,531,401	1,585,327	1,494,395
경상북도	793,764	891,419	897,798	897,853	1,276,211	1,256,552	1,276,785	1,268,892	1,669,450
경상남도	742,078	836,648	850,460	849,887	1,226,489	1,222,777	1,182,669	1,231,614	1,562,384
황해도	574,594	625,910	639,148	647,881	897,027	897,822	898,489	923,305	967,745
평안남도	238,067	265,967	267,617	271,964	427,800	427,276	423,826	423,047	459,067
평안북도	135,207	152,054	155,084	171,502	266,781	266,470	265,871	263,400	336,372
강원도	144,737	146,678	147,523	173,052	237,636	236,661	237,686	243,381	373,461
함경남도	159,274	170,698	177,835	211,304	342,923	345,205	344,162	346,315	248,719
함경북도	57,109	63,955	64,256	81,659	126,799	128,431	128,238	128,542	115,434
전국	6,001,225	6,648,490	6,697,693	6,972,296	10,097,570	10,051,437	10,058,672	10,225,604	11,569,207
증가율(%)		10.8	0.7	4.1	44.8	-0.5	0.1	1.7	13.1

※ 出典 : 조선총독부 통계연보 각호 , 통계청ID : DT-999Nm452K1010.

따라서 1910년에서 1918년까지 전국적으로 지세는 1914년 1차 「지세령」 제정과 2차 「지세령」 개정 시기와 맞물려 인상되었다.

150) 배영순, 앞의 논문, 1988, 198~201쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이와 비교하여 제주도의 지세 인상률을 살펴보자. <표 27>은 한말 이후 과세지가제가 시행되기까지 제주도 지세 변화를 정리한 것이다. 이 시기 제주도에 부과된 정확한 지세 징수액을 확인할 자료는 보고되지 않는다. 따라서 여러 사료를 취합하여 이를 추정해 보았다.

2장에서 살펴본 것 같이 제주도에 1908년 일제 통감부 시기 지세 명목으로 징수한 금액은 4863.454円[151]이였다. 그리고 1916년 보고서에서 정무총감은 제주도 결수 설정으로 지세를 결정한 사유를 밝히면서 지금까지 제주에 지세 명목으로 징수한 세금이 4,969円이라고 하고 있다.[152] 이를 정리하면 1908년부터 1916년까지 8년 동안 제주의 지세는 거의 증가하지 않았다는 것을 확인할 수 있다.

그리고 4장에서 살펴본 것처럼 제주도는 1916년에 결수산정으로 결정된 총 결수 1348.529結에 결가 11円을 곱하면 총 지세는 약 14,844.819円이 됨을 알 수 있었다. 지세 부과를 위한 지세명기장 정리가 1916년 10월 31일에 완료되었으므로 결수에 의한 지세 부과는 1917년부터 시행하였을 것이다. 이때 결정된 총 지세액은 1916년에 부과된 4,975円에 비해 약 300% 가까이 증가하게 되었다. 이후 1918년에는「지세령」개정으로 과세지가제로 전환되었고 전국이 동시에 같은 지세율인 지가의 13/1000을 적용하여 지세를 징수하였다. 이 세율을 적용하여 계산하면 토지조사사업으로 결정된 제주도의 총 지가 1,579,887.290円의 1.3%는 20,539円이 된다. 이는 1916년 대비 38.36% 증가한 금액이다. 당시 세입 자료를 확보할 수 없어 지세 총액은 총 지가에 지세율을 곱해 계산한 概算額이지만 당시「지세령」개정으로 지세 부담이 2배 이상 경우 세금 저감 조치[153]가 있어 실제 수치는 이보다 작을 것으로 예상한다. 이렇게 1908년부터 1918년까지의 제주도에 부과된 지세를 추정하여 정리하면 <표 27>과 같다.

---

151)「徵稅に定する 上申書」,『地稅ニ 關スル書類』에서 제주 3군에 결정된 지세액을 4863.454円으로 보고하고 있다. 본고 28쪽 참조.

152)「濟州島ノ結價·結數 設定ノ件」, 政務總監, 1916. 9. 2. 토지사정 직전기인 1916년까지 제주도에 부과된 지세 총액은 4,975円이라 밝히고 있다.

153)「지세령시행규칙」부칙 2항.; "각 토지의 지세 年額이 종전의 규정에 따른 지세 연액의 2배를 초과하는 경우 그 초과액은 이 영 시행 후 대지는 5년간, 기타 토지는 3년간 징수하지 아니한다."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 27> 제주도 지세의 변화

	1908	1916년	1917년	1918년
지세수취체계	총액세제	총액세제	결부제	과제지가제
지세율	-	-	결당 11円	지가의 1.3%
지세액(円)	4863.454	4,969	14,844.819	20,538.534
인상률(%)	-	-	298.4	38.4

※1916년 지세는「濟州島ノ結價·結數 設定ノ件」,1916.9.2. 정무총감이 전라남도 장관에게 보낸 전보내용
※1917년은 계산된 결수로 지세를 부과할 경우 추정액이고 1918년은 지세령의 개정에 따른 지세율을 이용한 概算額임.

<표 26>에서 보여준 전국적 지세 수납액은 1914년 지세급증 이후 1917년까지는 별다른 변동이 없었다. 이후 1918년 과세지가제 시행으로 전국적인 지세는 1917년 대비 17% 증가하는데 토지조사사업으로 과세 면적이 대폭 증가하였음에도 실질적 지세 증가율이 1914년 1차「지세령」제정 때보다 적다. 그 이유는 지나친 세액의 증가로 인한 조선인의 반발을 고려하여 정치적으로 세율을 조정한 결과이다.[154] 반면 제주도는 1914년의 지세는 별 변동이 없다가 1917년에 필지별 결수에 따른 부과를 하여 대폭 인상되었다. 전국적 지세 급등 시기인 1914년에는 오히려 변동이 없다가 지가에서 결수를 산정하여 지세를 결정한 1916년에 300% 인상과 다시 1918년에 다시 약 38% 정도 인상하면서 단기간에 2차례에 걸쳐 매우 큰 폭으로 지세가 인상된 것이다.

이렇듯 제주의 지세 증가 시기는 전국적인 상황과는 다른 모습을 보여준다. 그 이유는 지세제도의 부재를 가장 큰 이유로 들 수 있다. 지리적 고립으로 중앙정부 정책의 영향을 상대적으로 덜 받으면서 한말 전국적으로 급격한 지세 인상이 있을 때도 세금의 변화가 없었고 통감부의 재정 장악 이후 지세의 추가징수로 약 70% 정도 한차례 인상이 있었으나 이 역시 전국적 인상률에 비하면 크게 지세가 증가하지 않았다. 1914년「지세령」제정으로 추가적인 증세를 圖하지만 이 역시 결부의 작부체계가 존재하지 않는 제주에는 적용할 수 없어 지세의 증세를 할 수 없었다. 이는 다른 측면으로는 제주도의 경우 지세 체계가 없어 상대적으

154) 이영호, 앞의 책, 2008, 415쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 지세 인상의 압박을 덜 받았다는 것으로 해석할 수도 있다.

과세지가제는 지가에 전국적으로 통일된 지세율을 곱하여 결정되는 것으로 이때 지세율은 전국적 지세 부담을 고려하여 결정된다. 따라서 각 지역 상황에 따라 과세지가제로의 변화로 인한 세금부담은 다를 수 있다.[155] 특히 제주의 민유 과세지는 상대적으로 지세 부담이 적었던 것이 누적되어 완충 기간 없이 단기간에 2차례에 걸쳐 대폭 증가하였고 제주민의 지세 부담은 그만큼 가중되었다.

3) 민유 과세지의 확대와 과세대상지 이동

토지조사사업으로 확인된 전국 과세지의 총면적은 4,379,632정보이다.[156] 그리고 1917년의 결수를 도별 1결당 평균 면적을 가지고 정보로 산정하면 2,867,518정보로 계산된다. 이를 통해 토지조사사업 전후 면적을 비교하면 약 52% 증가하였다.[157] 제주의 경우 토지조사사업 이전 경지면적을 약 5만 정보라고 하면 토지조사사업 결과 총 지적은 240,152,951평으로 약 8만 정보 정도로 경지면적의 증가는 전국적 인상률과 크게 차이가 나지 않는다. 그런데도 실제 토지대장에 근거한 지세가 3배 이상 증가하는 이유에는 과세대상에서 제외되었던 민유 전답이 대거 과세지에 편입되었다는 점이다. 앞장에서 살펴본 것과 같이 제주도는 민유 전답이 혼재되어 있고 “有田無稅”라 하여 古來로 제주도민의 궁핍한 생활을 고려하여 민유지에 실질과세를 하지 않았다. 이는 전체 지세부과액 중에 민유지에서 거두어들인 세금명세에서도 확인하였다. 지세로 민유지 전결에서 징수한 지세미, 전결백미는 전체 조세액의 5%도 지나지 않았다. 1907년 일제의 재정장악으로 제주의 지세 명목을 정리하여 增稅하지만 <표 28>을 보면 민유 전답에 부과한 지세는 전체 지세 3,648.111원의 20.64%인 752.79원으로 약 20%의 비중이다. 전국적인 상황에 비해 민유지 전답 등에 부과된 지세의 비중은 현저히 낮다. 그런데도 토지조사사업으로 정리된 민유 과세지의 비율은 토지 이용이 가능한 전체 지적에 75%를 차지하고 있다. 이는 지세 중에서 답세로 부과하였던 관유지들은 모

155) 과세지가제 실시로 이전 시기와 비교한 지세 부담은 지역별로 차이가 컸다. 강원도는 67%, 경기도 56%, 평안북도 25%, 그리고 함경남도는 24% 감소하였다. (이영호, 앞의 책, 2001, 420~423쪽).
156) 조선총독부 임시토지조사국, 『조선토지조사 사업보고서』, 1918. 626쪽.
157) 이영호, 앞의 책, 2001, 408쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

두 국유지로 귀속되었을 것이고 장화세를 부과하던 관영 대규모 목장토는 국유지 林野나 田으로 분류되어 이는 실제 濟州民이 소유하고 있는 토지의 비율로 볼 수 있다. 따라서 토지조사사업으로 인해 상당히 많은 민유지가 과세 대상지가 되었고 지세 납부 주체도 변화되었다.

<표 28> 1907년 지세의 세원별 분류

	제주군	대정군	정의군	세목별합계	비율(%)
지세	534.03	119.72	99.04	752.79	20.64
답세(관유지)	367.56	88.98	157.35	613.89	16.83
장화세	740.821	860.52	680.09	2281.431	62.54
군별합계	1,642.41	1,069.22	936.48	3648.111	100.00

※出典 : 『地稅ニ 關スル書類』, 규장각보관서류, 奎20953.; 1907년 부과된 제주도 지세를 세원별로 구분하여 재구성함.

육지의 경우 토지대장이 만들어지기 전에도 결수연명부를 과세대장으로 사용하면서 결수 신고를 통해 상당 부분 민유 과세지의 조사가 이루어졌다. 그러나 제주의 경우는 토지조사사업 이전에 이러한 절차를 진행한 기록이 없어 실제 민유 과세지를 체계적으로 파악하지 못했다. 따라서 토지조사사업을 통해 隱田, 災田, 陳田 등의 토지들이 모두 파악되고 관습상 지세를 부과하지 않았던 소규모 전답들이 모두 과세지로 포함된 것으로 볼 수 있다.

국유지 역시 전체 지적에서 차지하는 비중이 다른 지역에 비해 상당히 높다. 토지조사사업 직후 국유지 면적은 2.8%에 달하였다. 1918년에는 동양척식주식회사 소유면적 75,176정보와 합하면 전체 사정 면적의 4.2%를 차지했다.[158] 제주는 전체 토지 사정 면적 321,013,339평에서 국유지는 60,009,752평을 차지하는데 이는 전체 토지의 약 18.7%이다. 전국의 국유지 면적 비율과 비교할 때 상당히 높은 비중을 차지한다. 토지조사사업을 통해 종래 국유지 성격의 토지를 어떻게 처리했는지에 관한 것으로 「역둔토의 관리규정」[159]을 살펴보면 1909년 6월부터 1910년 9월까지 본격적인 역둔토 실시조사를 시행하여 국유지의 면적과 소작인,

158) 박석두, 앞의 논문, 2015, 61쪽.
159) 度支部令 第27號,「驛屯土管理規程」, 1908. 7. 27.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

소작료를 조사하여 「역둔토관리규정」에 의해 관리되다가 1912년부터 「역둔토특별처분령」[160]에 의해 관리되었다. 역둔토 처분규정을 만들어 역둔토를 불하할 때 불하 대상자는 해당 토지의 소작농이거나 동척을 선정하여 처분하였다. 제주의 경우 소작농이 불하 등으로 소유권을 취득했을 가능성도 살펴보았으나 실제 역둔토의 처분은 1920년 8월 「역둔토 특별처분 시행규칙」[161]이 공포되면서 본격적으로 개시되어서 토지조사사업 당시는 이에 대한 영향이 크게 없었다. 따라서 상당수의 관영 토지와 제주도 중산간에 발달한 대규모 목장을 개간하여 사용하던 목장토와 화전지는 불하 처리되지 않고 국유지로 이동되었을 것이다. 따라서 과거 지세 부담의 중요한 비중을 차지하고 있던 장화세와 화전세 그리고 관유지 답세의 납부 주체인 소작인들은 이들 토지가 국유지로 편입되면서 지세 부담 주체에서 벗어나고 국유지 등의 임대인의 지위로 전환되었다. 그런데 실제 이들 경작자는 한말 소유의 개념이 정확하지 않은 상태에서 지세 명목의 소작료를 납부하면서 실제 영구경작의 의미와 소유의 개념이 혼재하고 있었을 가능성이 커서 토지조사사업에 의해 법적 지위의 변동이 가장 심했을 것으로 추측된다. 제주의 특성상 이들 소작농은 법체계 안으로 들어오지 못하는 가장 큰 피해자였을 것으로 보인다. 이렇게 국유지로 이동된 토지들은 비과세 대상지로 실질적으로 지세 증가에는 영향을 미치지 않고 있어 1917년 지세의 증가는 민유지들이 대거 과세지에 포함되면서 생긴 결과로 볼 수 있다.

4) 조세의 다변화

더불어 눈여겨보아야 할 부분은 지방세이다. 1910년대 중엽까지 지방재정은 정체되어 있다가 1920년대부터 총독부 재정 신장률을 능가할 만큼 급격히 증가하기 시작하였다. 일제는 지방 지배력 강화를 위해 부·면 기구가 대폭 늘어났음에도 그동안 조세 징수를 4배 가까이 늘려 국세로는 납세를 더는 강요하지 못하자 이를 지방세 명목으로 중징하게 된다. 1920년 제령 15호를 통해 도세의 경우 국세·부가세·특별세·부역·현품 등을 부과할 수 있게 되면서 도의 세입 역시 1918년에서 22년에 걸쳐 3배 이상이 늘어났다. 도세의 내용을 보면 지세부가세와 호세·

160) 勅令 第39號, 「驛屯土特別處分令」, 1912. 10. 29.
161) 朝鮮總督府令 第109號, 「驛屯土處分特別施行規則」, 1920. 8. 13.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

가옥세가 중심적인 역할을 하고 있다.[162]

전국적으로 1910년대 지세는 과세 대상지의 증가와 지세령의 제정과 개정으로 세수는 절대적으로 증가하였음에도 불구하고 전체 조세에서 차지하는 비율은 1910년에 64%였던 것이 1918년에는 33%로 조세수입에서 차지하는 비중이 많이 줄어든다. 이는 지세 이외 간접소비세 등에서 추가적인 稅源의 확보와 增收가 있었기 때문이다.[163]

<표 29>는 1938년도 제주도에 부과된 국세와 도세의 세원별 부과내용이다. 국세 중에서도 지세가 23,501원으로 전체 국세에서 그 비중이 13.18%를 차지하고 있다.

<표 29> 제주도 국세 및 도세(1938)

단위:圓

국세			도세		
과목	세액	비율(%)	과목	세액	비율(%)
지세	23,501	13.18	지세부가세	16,226	17.14
소득세	13,065	7.33	제1종소득세부가세	220	0.23
영업세	7,004	3.93	영업세부가세	2,511	2.65
상속세	149	0.08	호별세	27,645	29.20
주세	117,420	65.86	가옥세	19,718	20.83
임시이득세	2,728	1.53	임야세	6,018	6.36
1,2종 자본이자세	461	0.26	특별소득세		
법인자본세	117	0.07	도장세	377	0.40
1,2종소득특별세	169	0.09	도축세	2,342	2.47
임시이득특별세	127	0.07	어업세	9,484	10.02
이익배당특별세	312	0.17	차륜세	4,161	4.40
이익배당세	76	0.04	부동산취득세	5,968	6.30
통행세	128	0.07			
입장세	3				
물품세	13,039	7.31			
합계	178,299	100.00	합계	4,670	100.00

※出典 : 제주시우당도서관, 『제주도의 경제』, 1999, 114쪽.

1918년 지세령 개정으로 결정된 지세를 약 20,538円으로 산정하면 20년의 간격에도 지세의 증가는 크지 않다. 물론 1920년부터 지세부가세가 도세로 부과되기 시작하여 1938년 16,226원이 국세인 지세와 별도로 도세로 부과 징수하고 있다. 납세자로서는 도세로 부과되는 지세부가세만큼 지세가 인상된 것으로 볼 수 있

162) 정용석, 「일제의 식민지 조선 경영의 본질적 목적과 재정적 방식(1910~1936)」, 『사회과학논집』 16, 동아대학교 사회과학연구소, 1999. 240쪽.
163) 김생기·오문석, 앞의 논문, 1999, 179쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다. 또한, 조세 중에서 제주도에서 가장 많은 세금을 차지하는 것을 주세로 전체 세금의 65.86%를 차지하고 있고 지세의 비중은 상대적으로 매우 작다. 이는 제주도 역시 육지와 마찬가지로 시장자본화에 따라 조세 부담이 기존에 지세 중심에서 다른 형태로 전환해 가고 있음을 알 수 있다.

<표 30> 민유지 지적·지가·지번 수 비교

	1918년	1938년
지적(천평)	240,153	238,872
지가	1,579,887,290	1,691,237
지번수(필지수)	277,051	315,843
지세 (원)	20.538[164]	23,501

※出典 : 1918년은 「제주도 결수결정의 건」에서 1938년은 제주시우당도서관, 『제주도의 경제』, 1999. 114쪽.

<표 30>은 1938년에 보고된 민유 과세지의 지적·지가·지번 수를 1918년과 비교한 것이다. 지번 수는 필지별 토지이동과 토지분할 등으로 증가하지만 전체 면적은 오히려 약간 감소하였다. 총 지가 역시 1938년에 1,691,237円으로 증가하지만 1918년에 비해 20년이란 시간을 고려할 때 거의 증가가 없다고 보아야 할 것이다. 결국, 과세지가제 도입 초기인 1917~1920 사이에는 지세의 비율이 높아졌다가 제주 경제활동의 다변화로 각종 자본적 소득세들이 늘기 시작하면서 지세는 국세의 13%로 비중이 점차 낮아지게 되었다. 다만 도세로서 지세부가세를 부과하여 그만큼의 지세 부담이 증가하였다고 보아야 할 것이다.

오늘날 지가의 결정 기준은 자본주의의 발달로 토지시장에서 거래되는 시가를 기준으로 결정한다. 당시 지가는 토지수익인 토지생산량에 근거하여 결정됨으로 획기적인 생산량의 증가를 수반하지 않는 이상 추가하여 지세를 증세하는 것은 한계가 있다. 하지만 지가를 결정하여 토지상품화가 진전되고 토지가 자본 관계로 편입되는 계기가 마련되었다. 따라서 일제는 도세로 지세부가세, 가옥세, 토지취득세 등을 신설함으로써 토지에 근거한 조세를 다양한 방법으로 다변화하여 식민지재정확보에 나서고 있다.

164) 이 지세액은 관련 자료가 없어 결정된 총 지가에 당시 지세율 1.3%를 적용하여 계산하여 추정하였다. 실제 지세 징수액은 여러 감세 조치들로 이 금액보다 작았을 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅴ. 결론

이번 연구를 통해 제주도의 구한말 지세수취체계가 일제강점기 토지조사사업으로 지가를 결정하여 과세지가체계로 변화되어 가는 과정을 살펴보았다. 과세지가제를 근대적 지세제도의 시작으로 보는 것은 토지 수익에 기초하여 개별 토지의 지가를 결정하고, 전국적 균형을 고려하여 통일된 세율을 적용한 점이다. 또한, 과거 지세 수취체계였던 결부제가 가지고 있던 한계를 극복하는 측면과 토지에 가치를 부여하여 토지의 상품화가 진전되는 계기를 마련했기 때문이다.

제주도의 경우는 1918년 토지조사사업이 완료되어 전국적으로 통일된 지세제도로서 과세지가제로 변화하기 전까지 다른 지역과는 달리 지역적 특수성이 결합 된 봉건적 지세수취체계에 머물러 있었다. 조선후기 제주도의 지세 부과는 총액세액제로 군현을 단위로 정해진 세금을 부담하고 있었다. 제주도는 지리적 이유와 토양이 척박하고 기상 조건이 농작물의 경작에 불리하여 지세의 비중이 절대적이었던 다른 지역들과는 달리 지세가 전체 조세에서 차지하는 비중은 상대적으로 낮았다. 전결에 기초하여 부과하는 지세보다 환곡이나 평역 등에서 거두어들인 세금이 절대적으로 많았다. 그리고 거두어들인 세금은 공물 상납을 제외하고는 국가에 바치는 정규 조세가 아니라 지방관청의 재정에 충당되어 독립적 회계를 유지하였다.

갑오개혁 전후로 중앙정부의 지방재정에 대한 지배가 강화되어 가고 일부 중앙정부의 부족한 재원을 확보하기 위해 재정개혁정책을 시행하였다. 하지만 제주도의 경우 회계제도 도입과 공물의 폐지, 현물로 수납하는 몇 가지 잡세를 폐지하거나 통합시키는 변화가 있었지만, 총액세적 부과체계는 그대로 유지되었고 지세 징수는 부분적으로 현물납을 유지하고 있었다. 또한, 전국적으로 정국 혼란을 틈타 지세가 치솟은 상황에서도 지세를 포함한 전체 조세 징수액은 변함이 없었다. 역으로 이야기하면 지세가 조세 대부분을 차지해 가중된 지세의 부담이 컸던 시기에 제주도는 제대로 된 지세제도의 부재와 지세의 비중이 작아 상대적으로 조세 인상 압박이 덜 했다고도 볼 수 있다.

일제는 통감부 시기 식민지 재정으로 전환하기 위한 여러 정책을 시행하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

「관세관관제」의 실시로 조세 징수권을 이양받고 결수연명부의 작성과 과세견치도의 정비를 통해 은결을 파악하여 지세의 증수를 단행하였다. 하지만 이 역시도 제주에는 결부에 의한 작부체계가 존재하지 않아 이를 기초로 만들어진 정책들은 전혀 적용할 수가 없었다. 하지만 일부 지세 수취를 위한 행정의 변화는 확인할 수 있었다. 군수들의 반발이 있었지만, 징수권을 이양받고 모든 현물납을 전납으로 바꾸고, 혼재되어 있던 기존의 세금에서 지세 명목의 세금을 구분하였다.

제주도의 경우 지세 부과는 개인이 소유하고 있는 일부 민유 과세지와 관유전답의 소작료, 그리고 牧場地內 개간지에서 거두어들이는 장세 등에 지세 명목으로 定率課稅하고 있었다. 결부가 없어 결가를 인상하여 지세를 인상하지 못하고 대전가의 대전율을 높이는 방법으로 증세를 하지만 이 역시 한계가 있었고 봉건적 지세수취체계에서 한 걸음도 나아가지 못하고 있었다. 이는 작부체계의 재정비를 통해 해결될 수 있어서 일제는 토지조사사업으로 인한 토지 사정을 통해 이를 해결하려 하였다.

제주도의 토지조사사업은 1913년 5월 삼각측량을 시행하는 것을 시작으로 제주 전토를 실시 측량하고 1913년 7월 1일부터 1914년 10월 31일 추자면을 마지막으로 1년 3개월 동안 토지신고서를 접수하였다. 이를 기초로 제주 13개 면에 실지 조사를 통해 1필지 토지의 경계측량, 토지소유권을 확정, 지목 부여, 과세대상지 구분, 토지 등급과 지가 결정 등 토지 사정을 마무리하여 1916년 1월 4일 이를 공시함으로써 2년 7개월 동안 진행하여 마무리되었다. 토지 사정 결과를 보면 밭이 전체의 83.48%를 차지하고 상대적으로 논은 1%도 안 되어 제주 농경의 특징을 잘 보여주고 있다. 그리고 임야가 전체 지적의 약 11%를 차지하여 제주도 중산간 지역의 많은 임야가 가용토지로 활용됨을 보여주고 있다. 또한, 제주 13개 면별로 토지이용 현황을 파악할 수 있는 동시에 필지별 지가를 결정함으로 전국적 기준에 부합하는 지세제도를 정비하게 되었다.

지가 결정의 기준의 되는 각 토지 등급은 수확량 조사로 결정되어 지세 부과 기준에 대한 형평성을 실현했다는 점에서는 높이 평가할 수 있다. 하지만 토지조사 결과 제주도 13개 면의 지목별 지위 등급을 보면 모두 하위 등급에 분포하고 있고 가장 많은 田은 거의 최하등급인 12~14등급에 분포하고 있다. 古來로 민유지에 생산량이 적고 생활의 궁핍을 이유로 오랫동안 지세 부과를 하지 않았

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

던 지역적 특수성과 관습은 고려되지 못하고 모두 과세지로 포함되었다.

또한, 1916년 제주도의 토지 사정이 완료되어가자 별도 규정을 마련하여 토지 수익과 지가에서 결수을 결정하는 특이한 방법으로 제주도의 지세 부과 방법을 마련하여 지세 징수를 하게 된다. 불과 1~2년 후에는 토지조사사업의 완료로 과세지가제로 전환하게 되는데 따로 지침을 마련하여 결수을 계산해내고 결가에 의한 지세 부과를 하는 것은 그만큼 제주의 지세 증수를 위해 오랫동안 기다려 왔고 지세제도 정비를 서둘렀다는 의미도 된다.

결부에 의한 작부체계가 없어 결가에 의한 지세 부과를 할 수 없어 만들어낸 제주도 결수 산정 방법은 토지조사사업에서 지가 결정 방법과 거의 동일하였다. 제주도 12개 면에 토지의 등급상 중위 토지를 표준지로 선정하여 3년간 토지의 수익을 파악하였다. 이를 통해 토지 수익률을 계산하고 가장 지위가 비슷하다고 여겨지는 완도를 비교대상지로 선정해 같은 방식으로 수익률을 조사하였다. 완도의 경우 결부에 의한 지세 부과를 하는 상황이므로 완도의 토지 수익률과 현재 부과하고 있는 지세와의 비율을 제주에 적용해서 지세 부과기준을 찾은 방법이었다. 가장 보편성이 담보되는 토지를 선정하여 순수익을 산출하는 방법은 합리적이고 근대적 계산방식을 적용한 것으로 보인다. 그러나 이 과정은 과세표준과 수취체계가 다른 것을 연결하여 지가에서 결수를 산정한다는 것 자체가 근본적 모순을 가지고 있었다. 또한, 결가의 산출이 기준이 되는 토지의 수익 조사를 전체 토지를 대상으로 하지 않고 일부 표준지를 평균화함으로써 실제 이 기준에 미치지 못하는 토지의 경우 지세가 급증하는 결과를 가져왔다. 1917년부터 결정된 결수에 결가 11円을 적용하여 결부제에 의한 지세를 부과하였다. 이로 인해 과세지가제로 전환되는 1918년보다 1917년에 제주도 지세가 대폭 인상되는 이유가 되었다.

지가에서 逆으로 결수를 결정하는 방식은 다른 지역에서는 찾아볼 수 없는 것으로 지세 징수를 위해 제도를 거꾸로 돌려 시행하는 역발상이었고 일제의 식민지 재정을 위한 지세 확보가 목적이었음을 가장 명확히 보여주는 부분이다. 이렇게 제주의 지세제도는 다른 지역과는 달리 단기간에 총액세제에서 결부제 그리고 다시 과세지가제로 전환하게 되어 단기간에 두 차례 지세수취체계가 바뀌는 상황을 겪었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

토지조사사업에 의한 제주의 토지 사정은 제주도 최초 지적이 정리된 것이라 할 수 있어 그 결과를 통해 몇 가지 지역적 특징을 발견할 수 있었다. 먼저 민유지 소규모 토지들이 과세지로 대거 흡수되었다. 이는 토지조사사업 이전 제대로 된 양전사업이 시행된 적이 없어 비과세였던 隱田·陳田·災田 등이 모두 과세지로 편입되어 지세 부담을 하게 된 것이다. 육지부의 경우 결수연명부 작업등을 통해 토지조사사업 이전에 이미 많은 은결지가 과세지로 포함되었음에도 토지조사사업 직후 과세지 증가율은 48%였다. 하물며 이러한 사전조사가 이루어지지 않은 제주의 경우는 민유지 지세 부담이 미미했던 것을 고려한다면 대규모의 민유지가 토지조사사업을 계기로 과세지로 편입되었을 것으로 추정해 볼 수 있었다.

또한, 다른 지역에 비해 높은 국유지 비율이다. 전체 5% 미만의 국유지가 제주도의 경우 20% 가까이 되어 官有地와 중산간 지역에 대규모로 발달한 목장지와 화전 등이 대거 국유지로 전환되었음을 보여준다. 또한, 제주지역의 특수성으로 토지조사사업 이전까지 제주의 지세를 대부분 부담하던 관유지· 목장토· 화전 등이 모두 국유지로 분류되어 비과세지가 되면서 이를 경작하던 소작농들은 지세 부담 주체에서는 배제되지만, 관습상 영구경작의 의미로 소작료를 지세 명목으로 내던 관행을 제도 내에서 흡수하지는 못하였을 것으로 보인다. 따라서 이 부분은 많은 문제와 분쟁의 소지를 발생하였을 것으로 보여 추가적인 연구가 필요한 부분이다. 이후 제주 경제구조의 변화로 조세가 다변화되면서 상대적으로 지세 부담이 완화되었을 것으로 예측되었다.

제주도에서 새로운 과세지가제의 시행은 전국적으로 통일된 기준으로 토지의 수익에 근거하여 지세를 부과하여 공정성과 통일성을 확보하는 유익성이 있지만, 과도기적 과정이 없이 시급한 제도의 시행과 두 번에 걸친 지세수취체계의 변화로 제주민의 지세 부담은 완충 과정 없이 일시적으로 가중되었다. 그리고 제주도 특성상 제주의 지세를 부담하던 상당수의 관유지 토지의 소작농과 목장전과 화전의 소작농 문제는 지세제도 정착에 또 다른 문제로 부각되었다.

지금까지 한말에서 일제 초 토지조사사업으로 인한 과세지가제 도입까지 제주도에 시행된 지세제도의 유기적 관계와 시기별로 지세수취제도의 자세한 내용을 살펴보았다.

한말 제주도 지세제도에 관한 연구는 여기저기 흩어져 있는 사료를 해독하고

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

분석· 정리하는 과정을 통해 정리하였다. 또한, 토지조사사업으로 인한 지가 결정 과정과 지가에서 결을 산정하는 과정 역시 사료에는 결과적 수치만 있어 그 내용을 정리하기까지 수많은 시행착오를 겪으면서 그 전반적인 과정을 설명해 낼 수 있었다. 그 결과 제주도에서 시행된 2차례의 지세제도의 변화를 확인할 수 있었고 부과된 지세액도 추정하였다.

본 연구가 지세제도를 중점적으로 조명하는 것이라서 토지제도 전반에 관한 내용을 담지 못한 것은 아쉬움으로 남는다. 본 연구가 한말의 제주도 경제 상황과 조세정책 그리고 일제의 토지조사사업과 그에 따른 식민지 재정형성과정을 이해하는 데 조금이나마 기초가 되었으면 하는 바람이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

< 참고문헌>

1. 史料

『濟州·大靜·旌義 邑誌』, 奎章閣所藏, 奎17436.

『濟州郡邑誌』, 奎章閣所藏, 奎10796.

『大靜郡邑誌』, 奎章閣所藏, 奎10799.

『旌義郡邑誌』, 奎章閣所藏, 奎10798.

『全羅南道稅務監府官下郡結總及稅金幷錄成冊』, 奎章閣所藏, 奎21690.

『地稅ニ 關スル書類』, 奎章閣所藏, 20953.

『加平郡驛賭成冊』,「濟州牧郡應入支用會計冊」, 奎21034.

『濟州島現況一般』, 明治三十九年 六月, 神谷財務官報告.

『濟州府令辭要覽』, 丙申三月日筆洞 李等.

조선총독부 임시토지조사국,『土地調査例規』第三輯. 1916.

———————— ,『朝鮮土地調査 事業報告書』, 1918.

———————— ,『面ノ名稱及區域』, 1914.

2. 資料

「濟州島ノ等級別 地番數 通知ノ件」, 탁지부장관, 1915. 12. 25.

「濟州島ノ地目別百坪當地價及課稅地槪算地積等ノ件」, 탁지부장관, 2016. 1. 10.

「濟州島ノ地稅キ課スル件」, 탁지부장관, 1916. 1. 11.

「濟州島ノ地稅ニ 關スル件」, 탁지부장관, 1916. 7. 21.

「濟州島ノ結價竝結數附定ニ 關スル件申請」, 전라남도 공문서, 2016. 7. 24.

「濟州島ノ 結價·結數 設定ノ件」, 전라남도 장관의 보고, 1916. 8. 30.

「濟州島ノ 結價·結數 設定ノ件」, 정무통감, 1916. 9. 2.

「濟州島ニ結數·設定ノ件」, 탁지부장관, 1916. 9. 9.

「全羅南道 濟州島ニ於ケル結設定 事務終了報告要領」, 탁지부장관, 1917. 1. 9.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

「관찰부 및 군아소속 전결에 관한 건」, 제주재무관보의 보고, 1907. 10. 12.
「濟州島·鬱陵島ノ地稅ニ關スル件」, 조선총독부, 1915. 8. 25.
「濟州島ノ實地調査ノ件」, 전라남도, 1915. 12. 11.
「濟州島ノ 地目別 段別 地價調査ノ 件」, 임시토지조사국, 1915. 12. 11.
통계청, 조선총독부 통계연보
조선총독부, 『조선총독부관보』, 1934.

3. 論著

국회도서관, 『한말근대법령자료집』Ⅰ-Ⅵ, 1970-1972.
——— 『총독부법령자료집』上·下, 1972.
한국학문헌연구소, 『읍지 제주도』, 아세아문화사, 1983.
한국국가기록연구원, 『조선총독부 공문서 종합목록집』, 한울, 2005.
조선총독부, 『朝鮮土地制度及地稅制度調査報告書』, 경인문화사 영인본. 2005.
서울대학교법학연구원, 『한국 근대 헌정·법률관계 자료집』Ⅰ, 경인문화사, 2008.
민속원, 『한말토지농산조사보고서』Ⅲ, 경상도·전라도편, 2013.
강창룡외, 『19세기 제주사회 연구』, 일지사, 1997.
강동식외, 『일제강정기 제주지방 행정사』, 제주발전연구원, 2009.
김동노, 『일제식민지 시기의 통치체제 형성』, 혜안, 2007.
김옥근, 『朝鮮王朝 財政史硏究』Ⅳ, 一潮閣, 1992.
김인호, 『근대한국 지방사의 이해』, 신서원, 2006.
김용섭, 『한국현대사』, 신구문화사, 1969.
——, 『한국근대 농업사연구』 下, 一潮閣, 1984.
신용하, 『한국토지조사사업연구』, 지식산업사, 1982.
조석곤, 『한국근대 토지제도의 형성』, 해남, 2003.
박찬식, 『1901년 제주민란 연구』, 도서출판 GAK, 2013.
이영호, 『한국근대 지세제도와 농민운동』, 서울대학교 출판부, 2008.
이재은, 『일제강점기 조선지방재정사 연구』, 한국지방세연구원, 2015.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주도,『未開의 寶庫 濟州島』, 경인출판사, 1997.

고창석,「濟州府令辭要覽」解釋,『제주도사연구』6, 제주도사연구회. 1996.

김생기·오문석,「일제강점기 조세제도 연구-1910년대 조세구조를 중심으로」, 국민족운동사연구』22, 한국민족운동사학회. 1999.

권인혁·김동전「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」,『탐라문화』19, 탐라문화연구소, 1996.

김동전,「朝鮮朝(16～18C) 濟州地方 縣監의 實態分析」,『제주도연구』, 제주도연구회, 1985.

김호범,「일제하 식민지재정의 구조와 성격-1910년대 및 20년대의 조세정책을 중심으로」,『경제학논집』제3권1호, 한국동남경제학회, 1994.

권인혁,「朝鮮後期 地方官衛財政의 運營實狀」,『탐라문화』16, 탐라문화연구소, 1996.

김영란,「조선후기 제주지역 土地買賣 연구」,『藏書閣』37, 한국정신문화연구원, 2017.

김건태,「양전과 토지조사사업의 陳田과 '主' 파악」,『규장각』37, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 2010.

배영순,「한말·일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1988.

배병일,「일제하 토지조사사업의 비교법적 검토」,『법학논고』49, 법학연구원, 2015.

조성윤,「1898년 제주도 민란의 구조와 성격」,『사회와역사』4, 한국사회사학회, 1986.

박석두,「조선 토지조사사업에 의한 지세제도 근대화의 본질적 의미」,『농업사연구』제14권 2호, 한국농업사학회, 2015.

조순열,「일제하 조선토지조사사업에 있어서 지가조사」,『전북대학교 농대논문집』15, 전북대학교, 1984.

정용석,「일제의 식민지 조선 경영의 본질적 목적과 재정적 방식(1910～1936)」,『사회과학논집』16, 동아대학교사회과학연구소, 1999.

都冕會,「갑오개혁 이후 화폐제도의 문란과 그 영향(1894～1905)」,『한국사론』

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

21, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1989.

왕현종,「경남 창원 토지조사의 실시와 지역주민의 대응」,『한국학연구』24, 인하대학교 한국학연구소, 2008.

——— ,「경남 창원지역 토지조사의 시행과정과 장부체계의 변화」,『역사와현실』65, 한국역사연구회, 2007.

——— ,「한말(1894-1904) 지세제도의 개혁과 성격」,『한국사연구』 77, 한국사연구회, 1992.

이영학,「일제의 토지조사사업의 기록과 관리」,『역사문화연구』30, 역사문화연구소, 2007.

이영호,「일제의 한국토지정책과 '증명-지권-등기'로의 단계적 전환」,『한국사연구』142, 한국사연구회, 2008.

이윤상,「일본 제국주의에 의한 식민지재정의 형성과정-1894~1910년 세입구조와 징세기구를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 1982.

오창명,「제주도 지명 연구 -『조선지지자료』(1910년경)의 제주군 중면 지명을 중심으로」,『영주어문』13, 영주어문연구회, 1999.

최원규,「대한제국과 일제의 토지권법 제정과정과 그 지향」,『東方學志』94, 연세대학교 국학연구원, 1996.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<부록1>

濟州島 歲入歲出額(1896～1903)

		1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903
應入額	제주목	18951.199	24410.125	9162.900	9718.590	8789.540	8789.540	8789.540	8712.020
	제주군	3739.940	5508.342	2715.490	2715.850	2715.850	2715.850	2715.850	2702.530
	대정군	3728.009	6249.865	2542.110	2345.610	2345.610	2345.610	2345.610	2273.130
	정의군	2229.430	3115.955	1639.675	1464.175	1464.225	1464.225	1464.225	1435.375
①각군 수입계	합계	28648.578	39283.747	22251.777	16244.225	15315.225	15315.225	15315.225	15123.055
牧郡洞 布應入	제주목평역	8500.000	16212.500	23535.000	24033.000	24033.000	24033.000	24033.000	24033.000
	제주군평역	2100.000	1392.200	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	대정군평역	905.400	4340.700	7776.000	8169.000	8169.000	8169.000	8169.000	8169.000
	정의군평역	4986.000	24337.500	12378.000	12729.000	12729.000	12729.000	12729.000	12729.000
기타 세입	還耗還米	3528.512	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	공마대전 나용	12085.860	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
②평역 등 수입	합계	32105.772	46282.900	43689.000	44931.000	44931.000	44931.000	44931.000	44931.000
③세입총계(①+②)		60746.366	69494.020	65940.237	61175.225	61776.620	63539.528	62837.063	66432.800
④기타 비용(원)	을미私封馬	3192.000	7923.132	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	병신사봉마	4330.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
잔액(③-④)		53224.366	24502.955	65940.237	61175.225	61776.620	63539.528	62837.063	66432.800
⑤作銀(元)		10644.873	12314.012	13188.047	12235.045	12355.324	8214.806	12567.413	13286.568
⑥加銀		2036.752	483.902	0.000	0.000	0.000	472.223	2121.801	347.221
합계(⑤+⑥)		12681.625	7897.323	0.000	0.000	0.000	8439.806	14689.214	6116.078
⑤각목군경비(원)		13252.540	10848.988	11806.787	11289.906	11308.257	12472.423	12895.981	12722.562
잔액		(570.915)	1948.925	1431.060	945.139	1604.687	765.702	1793.934	911.227

※ 出典 :『濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』, 光武四年, 奎21034.
※ 각 세금의 징수는 1년에 2차례 걸쳐 나누어 거두었는데 이를 합산하여 정리함.
※ 동포세를 제외한 기타 세금은 세목이 10여 가지가 넘어 이를 합산하여 응입액으로 처리함.
※ 세금의 징수는 엽전(兩)으로 하여 장부는 은화(元)로 환산하여 각 최종회계정리를 하는데 환산비율은 5:1을 적용한 것으로 확인된다.
※ 기타수입 加銀은 탁지부에서 보낸 돈, 그리고 경비 중 봉급 일부를 환급한 금액임.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<부록2> 濟州島 地位 等級別 筆數表（畓）

面名														합계
필지별지번수	15급				16									16
	16급				108					4		407		519
	17급		82	61	350	5				175		106		779
	18급		139	398	343		10	155		190		835	31	2101
	19급		336	874	293		20	279	7	150	2	748	38	2747
	20급	55	183	791	159		5	305	51	176	3	101	92	1921
	21급	395	150	349		3	4	222	42	118	3	117	12	1415
	22급	380	51	40	1	1		28	23	24	3	68	34	653
	계	830	941	2513	1270	9	39	989	123	837	11	2382	207	10151

出典 :「濟州島ノ 等級別 地番數 通知ノ 件」, 탁지부장관, 1925.12.25.

<부록3> 濟州島 地位 等級別 筆數表（雜種地）

필지별지번수	특4급										1			1
	특3급													0
	특2급													0
	특1급										1			1
	1급										1			1
	2급													0
	3급													0
	4급													0
	5급													0
	6급													0
	7급													0
	8급										2			2
	9급										9		13	22
	10급	5			1					57	15	3	6	87
	11급	22	9		2	5	2	8	127	64	149	56	205	649
	12급	89	32	1	5	18	2	107	23	14	163	37	48	539
	13급	169	87	1	10	4	2	6	4	48	97	40	351	819
	14급	424	272						6	661	48	1	202	1614
	계	709	400	2	18	27	6	121	160	844	486	137	825	3735

出典 :「濟州島ノ 等級別 地番數 通知ノ 件」, 탁지부장관, 1915.12.25.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<부록4> 濟州島 地位 等級別 筆數表（垈）

필지별지번수	20급										10				10
	19급														0
	18급										10				10
	17급										4				4
	16급										14				14
	15급										3				3
	14급										43				43
	13급										21				21
	12급										38				38
	11급										21				21
	10급										18				18
	9급							6			40	7			53
	8급				4			11			31	8			54
	7급	10			3			17			454	6			490
	6급	3			8			5			274	4			294
	5급	5						21			259	3		14	302
	4급					5				29	240	16			290
	3급	20			20	63		38	13	239	789	420	76		1678
	2급	991			73	120		495	176	1293	1443	1333	147	14	6085
	1급	813	624	973	1228	271	482	748	1842	1890	2133	476	4225	54	15759
	등외1급	723	503	828	1031	949	1164	831	2118	603	939	487	1651	486	12313
	등외2급	179	366	140	78	77	362	59	477	535	665	243	205	13	3399
	등외3급		171	96	32	15	79		146	119	84	262	2		1006
	등외4급		56	146	19	88	105	9	56	8	4	22	11		524
	계	2744	1720	2183	2496	1588	2192	2240	4828	4716	7537	3287	6317	581	42429

出典 :「濟州島ノ 等級別 地番數 通知ノ 件」, 탁지부장관, 1915.12.25.

<부록5> 濟州島 地位 等級別 筆數表（池沼）

필지별지번수	11급											5	5
	12급	1				2	5		1	3	1	4	17
	13급	27	8	1	1	1	15	4	16	25	19	4	121
	14급	25	16				5	38	19		2	49	154
	계	53	24	1	1	3	25	42	36	28	22	62	297

出典 :「濟州島ノ 等級別 地番數 通知ノ 件」, 탁지부장관, 1915.12.25.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<부록6> 제주도 면별·지목별 필지수

면명	구분	전	답	대	지소	잡종지	임야	묘지	사지	계
정의면	민유지	15,746	37	2,249	5	123	2620	3900	19	24,699
	국유지		1		20		485	360		866
서중면	민유지	12,708		2,012		6	700	1984		17,410
	국유지	1,763		180			943			2,886
대정면	민유지	16,375	803	2,736	39	696	64	7218	8	27,939
	국유지	39	27	8	14	13	419	353	1	874
중면	민유지	10,091	924	1,368	24	364	55	3,535	7	16,368
	국유지	2,241	17	354		36	289	606		3,543
좌면	민유지	12,202	2,465	1,873	1	2	95	4,119	1	20,758
	국유지	5,382	50	310			321			6,063
우면	민유지	10,351	1,069	2,417	1	17	311	2,797	2	16,965
	국유지	2,741	201	79		1	431	2		3,455
신우면	민유지	28,754	937	4,792	41	159	870	8,901	1	44,455
	국유지	664	51	40	1	1	784	83		1,624
동중면	민유지	10,277	9	1,478	2	27	1,305	1,850	4	14,952
	국유지	986		112	1		655	465		2,219
제주면	민유지	29,181	800	7,389	25	453	1,577	15,526	3	54,954
	국유지	1,601	37	148	3	34	294	3,142	4	5,263
구우면	민유지	26,958	2,248	6,232	54	823	2,527	8,499		47,341
	국유지	610	133	88	8	4	2,703	8		3,554
신좌면	민유지	14,497	11	3,219	19	405	582	6,168	2	24,903
	국유지	1,302		69	3	1	762	458		2,595
구좌면	민유지	23,053	123	4,676	26	644	828	8,685	3	38,038
	국유지	3,398		41	10	198	1,552	59		5,258
추자면	민유지	1,879	203	579		3	116	90		2,870
	국유지						3			3
합계	민유지	212,072	9,629	41,020	237	3,722	11,650	73,272	50	351,652
	국유지	20,727	517	1,429	60	288	9,641	5,536	5	38,203
총합계		232,799	10,146	42,449	297	4,010	21,291	78,808	55	389,855

※出典 :「濟州島ノ 地目別 段別 地價調査ノ 件」, 임시토지조사국, 1915.12.11.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY