

‘양전(量田)’이란 용어의 정의와 사용연혁에 관한 연구 - 조선시대의 법전(法典)을 중심으로 - A Study on the Definition and Use History of the Term 'Yangjeon' - Focusing on the Law Codes of the Joseon Dynasty -

류병찬*
Ryu, Byoung-chan

Abstract

The purpose of this study is to find out when, where, and who first used the term 'Yangjeon(量田)' in the Joseon Dynasty, the definition of Yangjeon, the history of use, and the process of linking it with the term 'jijeok(地籍)'.

As a result of the study, first, the term "Yangjeon" was first used in the Yangjeonjo of Gyeonggukdaejeon Hojeon compiled in 1460, and second, Yangjeon can be defined as "A national system that conducts surveys and surveying of agricultural land, such as dry and rice paddy fields, and creates and manages Yangan.

Third, the term 'yangjeon' was changed to 'yangji(量地)', and from 'yangji' to 'jigye(地契)', and from 'jigye' to 'jijeok'. When the 'Internal Control System' was enacted in 1895 and the 'Cadastral Act' in 1950, the terms 'yangjeon, yangji, and jigye' were not used, and the term 'jijeok' was widely used.

However, with the enactment of the 'Act on Surveying, Hydrographic Survey and Cadastral' in 2009, the 'Cadastral Act' was abolished, and the name of the act was revised to the 'Act on the Establishment and Management of Spatial Information' in 2014, The internationally used technical term "Cadastre" is gradually disappearing.

Fourth, the term 'Yangan' was defined as 'Jeok(籍)' in the Yangjeonjo of the Gyeonggukdaejeon Hojeon compiled in 1460, but was revised to 'Yangan(量案)' in the Yangjeonjo of the Sokdaejeon Hojeon compiled in 1746.

However, when the 'Land Survey Act' was enacted in 1910 and the 'Cadastral Act' in 1950, it was confirmed that the term 'Yangan', which had been used for more than 400 years, was revised to 'Cadastral Book(土地臺帳)', which has continued to this day.

Keywords: Yangjeon, Yangji, Jigye, Jijeog, Gyeonggukdaejeon,

* 정희원, 전 한양사이버대학교 교수(bcryu@hanmail.net)

1. 서론

1.1. 연구배경과 목적

우리나라는 1977년부터 전문대학과 대학에 지적학과를 설치하였고 1997년부터 지적전공 석·박사학위 과정을 설치한 후 일제강점기 시대 이후의 지적에 관한 사항은 많은 연구가 이루어 졌으나 대한제국 시대 이전의 지적에 관한 연구는 매우 미흡한 실정이다.

2009년에 필자는 “지적이란 용어의 사용연혁에 관한 연구(조선시대를 중심으로)”라는 논문에서 1700년대 초에 정제두가 하곡집(霞谷集)에서 오늘날의 토지대장을 의미하는 양안(量案)을 관리하는 관직의 명칭으로 지적(地籍)이란 용어를 최초로 사용하였던 사실과 조선시대 말기까지의 사용연혁을 밝힌바 있다.¹⁾

그러나 토지대장을 일컫는 양안(量案)을 작성하기 위해서는 반드시 “양전(量田)”이란 과정을 거쳐야 하는데, 아직까지 양전이라는 용어의 정의는 무엇이며, 언제, 어디서, 누가 최초로 사용하였고, 양전이란 용어의 사용연혁과 법적 근거는 무엇인가? “양전”이란 용어와 “지적”이란 용어와의 연계 관계는 어떠한가? 등에 관한 연구가 전혀 없었기 때문에 평소 이에 관한 많은 관심과 의문을 갖게 된 것이 주된 연구배경이라고 할 수 있다.

따라서 양전과 양안에 관한 관심과 의문을 해소하기 위하여 ① 조선시대 어느 법전(法典)에서 양전이라는 용어를 최초로 사용하였는지? ② 그 후 법전에 규정한 양전이라는 용어의 사용연혁과 양전사무를 관장한 행정조직은? ③ 양전이라는 용어의 정의는? ④ 양전이라는 용어와 지적이라는 용어의 연계 관계는 어떠한가? 등을 규명하는 것이 학문적으로 매우 중요하고 필요하다고 판단되어 이를 연구목적으로 설정하였다.

1.2. 연구범위와 방법

연구범위는 첫째, 시간적으로는 조선시대 초기부터 광복 후 1950년대까지로 제한하였다. 그 이유는 조선시대의 ‘양전’이라는 용어에 관한 연구로서 대한제국을 거치고 1950년에 「지적법」을 제정하여 ‘양전’이라는 용어가 사라지고 ‘지적’이라는 용어로 대체되었기 때문이다.

둘째, 내용적으로는 ‘양전’이라는 용어와 ‘양안(量案)’ 및 ‘지적(地籍)’이라는 용어도 포함하였다. 그 이유는 양전의 최종 결과물이 양안이기 때문이며, 또한 양전이라는 용어가 사라지고 지적이란 용어를 사용하였기 때문이다.

셋째, 공간적으로는 우리나라를 연구범위로 한정하였다. 그 이유는 우리나라에서 사용한 양전이라는 용어의 최초 사용 근거와 정의 등을 밝히고 지적이라는 용어와의 연계 관계를 규명하기 위해서는 국내의 법전을 중심으로 조사·분석해야 하기 때문이다.

연구방법은 첫째, 역사적 접근방법을 채택하여 조선시대에 편찬한 법전(法典)과 조선왕조실록 등 고문헌을 조사·분석하였는데, 그 이유는 각종 제도가 역사적 배경을 갖고 있으며 국가의 중요한 제도와 관련된 법규가 법전에 수록되어 있기 때문이다.

둘째, 법률적 접근방법을 채택하여 조선시대에 편찬한 『조선경국전』·『경제육전』·『속육전』·『경국대전』·『속대전』·『대전통편』·『대전회통』 등 성문법전을 조사·분석하였는데, 그 이유는 양전·양안·지적과 같은 제도가 법규에 기반을 두고 시행되었기 때문이다.

셋째, 인터넷 조사방법을 채택하여 ‘국립중앙도서관·서울대학교 규장각·국사편찬위원회·한국고전번역원’ 등에 소장되어 있는 사료와 「한국지적학회지」·「한국지적정보학회지」·학술연구정보서비스(RISS) 등에 수록된 논문을 조사·분석하였는데, 그 이유는 이

들 기관은 조선시대의 법전과 고문헌 및 연구논문을 가장 많이 소장하고 있기 때문이다.

넷째, 전문가 자문과 인터넷 질의방법 등을 채택하고, 한국고전번역원의 “한문고전자문서서비스”라는 대국민자문서비스제도를 활용하였는데, 그 이유는 본 연구결과에 대한 객관성과 신뢰성을 제고할 수 있기 때문이다.

2. 조선시대의 법규와 법전에 관한 기초 이론

2.1. 조례 · 조령 · 조화 · 조건

어떤 조문이 법전에 수록되기까지는 다대한 과정을 거친다. 즉 특정한 사안에 대해 담당관서에서 안을 제시하고 조정에서 이를 검토하여 의견을 내며 최종적으로 국왕이 이를 승인하여 하나의 법조문이 완성된다.²⁾

1404년(태종 4) 10월에 결정된 입법절차에 의하여 신법을 제정하고자 할 경우에는 반드시 의정부에 보고하고 다시 왕에게 상신하여 재결을 받도록 하였다. 왕에게 상신하여 재결을 얻어 시행하는 것을 ‘봉왕지시행(奉王旨施行)·계문취지시행(啓聞取旨施行)·수판시행(受判施行)’ 등이라 하고, 결재를 얻은 왕지를 판지(判旨)라 하고, 당해 관청에서는 이를 수판(受判)이라고 한다. 따라서 왕명을 대별하여 수교(受教)와 수판(受判)으로 구별할 수 있으며, 이를 합하여 모두 수교라고 칭하고 수교가 법조문화된 것을 조례(條例)·조령(條令)·조화(條畫)·조건(條件)이라고 하였다.³⁾

2.2. 교지 · 칙명 · 칙령 · 칙지

교지(教旨)란 용도에 따라 명칭이 달랐는데, 조선시대 국왕의 명령 및 의중을 담은 언사 또는 국왕이 관직 등을 내리는 문서 가운데 첫 행에 ‘教旨’라고 표기하는

문서군(文書群)을 지칭하는 용어이다.

왕의 임명이라는 뜻에서 ‘교지’라는 말이 서두에 나오고, 교지를 받는 이의 성명과 교지의 내용을 적은 후 ‘00자(者)’로 마감하고 발급 일자를 기재한 후 내용이 끝난 부분에 관인(官印, 어보)을 찍었다.⁴⁾

교지는 조선시대 4품 이상의 관직 임명장을 지칭하는 가장 일반적인 용어이다. 교지로 불리는 이유는 문서가 ‘教旨’로 시작되기 때문이며, 광의의 개념은 왕의 하교(下教)를 뜻하며, 관료에게 관직을 내리는 교지는 고신(告身), 문무(文武)과 급제자에게 내리는 홍패(紅牌)와 생원과 진사시에 합격한 자에게 내리는 백패(白牌), 죽은 관원이나 그 자격에 준하는 자에게 관직을 높여 주는 추증(追贈)교지, 왕과 왕비를 비롯해 벼슬한 사람이나 학덕이 높은 선비들이 죽은 뒤에 그의 행적에 따라 국왕으로부터 이름을 내리는 시호(諡號)교지, 죽은 신하에게 시호를 내려주는 사시(賜諡)교지 등이 있다.

그러나 1894년(고종 31년) 갑오개혁으로 인하여 전통적으로 사용되던 관직 임명장인 ‘교지’가 사라지고 ‘칙명(勅命)’으로 호칭을 격상시켰다. 칙명은 동양의 봉건 군주국가 중에서 황제국 단계의 군주(황제)가 발급하는 명령서를 말하며, 칙령(勅令)·칙지(勅旨) 등도 이와 비슷한 의미이다.⁵⁾

2.3. 수교

수교란 조선시대에 국왕이 특정 사안에 내린 법적 인 성격을 지닌 명령을 말한다. 수교에서 ‘교(教)’는 국왕의 결정이며, 이를 담당관서의 입장에서 보면 국왕의 명령인 ‘교’를 받은 것(受)이므로 ‘수교(受教)’라고 하였다.

각종 수교를 연대별로 수집·정리하여 책자 형태로 만든 것을 수교집(受教輯)이라고 하며, 조선 전기에 수교를 집성한 자료로 현재 남아 있는 것은 선조(宣

祖) 연간에 정리된 『각사수교(各司受教)』가 있으며, 조선 후기에는 『속대전(續大典)』 편찬의 기초 작업으로 1698년(숙종 24)에 편찬한 『수교집록(受教輯錄)』과 1743년(영조 19)에 편찬한 『신보수교집록(新補受教輯錄)』 등이 있다. 이후 개별 관서에서 업무의 편의 등을 이유로 수교를 정리하였는데, 이들은 『수교등록(受教謄錄)』, 『수교정례(受教定例)』 등의 명칭으로 30여 건이 전해지고 있다.⁶⁾

2.4. 전과 록

조선시대의 법전은 그 내용에 따라 ‘전(典)’과 ‘록(錄)’의 두 단계로 구분하는데, 전자를 경구지법(經久之法) 또는 영세지법(永世之法)이라 하고, 후자를 권의지법(權宜之法) 또는 일시지법(一時之法)이라고 하며 영세지법은 법전(法典)에, 일시지법은 등록(謄錄)에 수록한다는 것은 조선 시대 법전 편찬의 주요한 원칙이었다.⁸⁾

‘전(典)’에 수록된 법규는 영구히 보존하고 자손 대대로 지켜야 할 조종성헌(祖宗成憲)⁹⁾으로, 『경제육전』·『경국대전』·『속대전』 등이 해당하며, ‘록(錄)’은 일시적이며 지엽적으로 시행되는 규정을 의미하며, 『속등록』·『대전속록』·『수교집록』 등이 이에 해당한다.¹⁰⁾

조선시대의 법전 편찬은 크게 3단계로 구분할 수 있는데, 기존 수교를 종합·정리하는 ‘찬집(纂輯)’과정과 이를 내용별로 분류·정리하여 기존 법전에 편입하는 ‘할부(割付)’과정이다. 찬집과정에서는 찬집당상관(纂輯堂上官)들이, 할부과정에서는 교정당상관(校正堂上官)들이 참여하였으며, 중요한 과정은 2단계인 할부 과정이다. 이 과정에서 기존의 수교는 정리되며 또 찬집소나 신료, 국왕 등이 새로운 법안을 제시하고 이것이 법전에 수록된다. 그리고 마지막 3단계로 판각작업을 하는 ‘감인(監印)’과정으로 수교를 수집·정리한 후 이를 법전체제에 맞게 배열하고 판각을 하여 인출하

는 과정을 말한다.¹¹⁾

3. 선행연구의 검토

조선시대 어느 법전(法典)에서 ‘양전’이란 용어를 최초로 사용하였는지? 용어의 사용연혁과 양전사무를 관장한 행정조직은? 용어의 정의는? 지적이라는 용어와의 연계 관계는? 등을 밝히기 위한 연구목적을 효율적으로 달성하기 위하여 다양한 단행본과 학술지 및 사전 등에 수록된 선행연구의 내용을 조사·분석한 결과는 다음과 같다.

3.1. 단행본에 수록된 선행 연구

1909년에 류흥세는 고대부터 고려 건국 초에 이르기까지 전제(田制)가 불분명하고 관련 자료가 없으나 경무법(頃畝法)을 사용하다가 고려 중엽에 이르러 결(結)의 법을 창시하고 고려 문종 시대에 양전의 보법(步法)과 전품(田品)을 불역전(不易田, 매년 경작하는 밭), 일역전(一易田, 한해 걸러 경작하는 밭), 재역전(再易田, 두해 걸러 경작하는 밭)으로 구분하고, 불역전을 상품전(上品田), 일역전을 중품전, 재역전을 하품전으로, 상품전 1결(結)은 중품전 2결, 하품전 3결에 준하도록 운용하였다는 양전에 관한 내용을 최초로 소개하였다.¹²⁾

이어서 원영희는 “양전이란 우리가 현재 말하는 지적측량이다.”라고 간략하게 정의하고 고대의 양전은 당시의 문헌이 전해오지 않아 자세한 사항을 알 수 없으나 고려 중엽 이후의 양전은 1054년(문종 8)에 처음으로 전품을 불역전, 일역전, 재역전으로 구분하였고 전답을 모두 전(田)이라고 불렀다는 내용과 조선시대 『경국대전』 호전의 양전조와 전제상정소·양지아문·지계아문의 설치와 폐지 등 양전제도의 변천 연혁을 소개하였으며,¹³⁾ 1999년에 리진호는 고려시대의 양전 시행 동기와 과정 등 양전의 연혁을 간략하게 소개

하였으며, 조선시대의 전제상정소와 양전청, 기사양전에서 경진양전까지의 계획 및 실시, 양전척, 자호(字號)·범향(犯向) 등 양안의 등록사항을 소개하였다.¹⁴⁾

그리고 2005년에 대한지적공사는 “양전이란 토지 측량으로 모든 토지는 6등급으로 나누며 20년마다 한번씩 다시 측량하여 양안(토지대장)을 새로 만들어 호조·본도·본읍에 보관하는 것.”이라고 규정하고 조선시대의 양전 기관, 양전 내용, 양전척, 결부법 등과 양안의 성격, 양안의 등록 내용, 양안의 작성 사례 등에 관한 사항을 소개하였다.¹⁵⁾

3.2. 학술지에 수록된 선행 연구

지적에 관한 전문 학술지인 「한국지적학회지」와 「한국지적정보학회지」를 선정하여 ‘양전’과 ‘양안’이란 용어를 검색한 결과 「한국지적학회지」에는 ① “해학의 양전개혁에 관한 연구”(지종덕, 1999)와 ② “경자양전 사업에 관한 연구”(지종덕, 2001) 및 ③ “Latent Dirichlet Allocation(LDA)을 이용한 시대별 양전쟁점 변화분석”(김윤기, 2022) 등의 논문에, 「한국지적정보학회지」에는 ① “양전시 지적단위(地積單位)에 관한 연구”(김추윤, 2015), ② “조선왕조실록을 통해본 양전 정책결정과정에서 있어서 임금과 신하의 의사소통실태”(김윤기, 2016), ③ “광무양안과 대한제국기 충남 문의군의 주막(酒幕)”(조혁연, 2017), ④ “커뮤니티 검출 알고리즘을 이용한 양전의 주요 쟁점 확인에 관한 연구”(김윤기, 2018), ⑤ “우리나라 지적의 어원과 양전에 관한 연구”(이동현, 2018), ⑥ “지적조사의 배경 및 목적에 관한 연구”(이동현, 김남식, 2000) 등의 논문에 양전에 관한 내용이 수록되어 있었는데, 이동현은 “양전이란 오늘날의 토지측량 또는 지적측량으로서 상고시대에서 대한제국 시대까지 전제개혁에 있어서 가장 중요한 것이다. 한편, 양전의 결과를 기록한 것을 양안·전안이라고 하는데, 오늘날의 토지대장으로서 토지를 관리하기 위한 것¹⁶⁾”이라고 정의하였다.

그리고 국립중앙도서관과 한국교육학술정보원에서 운영하는 학술연구정보서비스(RISS) 및 한국학술지인용색인(KCI) 등을 선정하여 ‘『조선경국전』·『경국대전』·『속대전』·『대전통편』·『대전회통』’ 등의 용어를 검색한 결과 “조선시대 속대전·대전통편에 관한 연구”,(박상준, 1999) “대전회통의 편찬과 그 의의”(정공식, 2001), “조선후기 영조대 법전정비와 『속대전』의 편찬”(김백철, 2008)과 “조선후기 영조의 탕평정치 연구”(김백철, 2009), “영조대 『속대전』의 편찬 논리와 그 성격”(정호훈, 2010), “『조선경국전』과 조선 초기 법제정비”(정공식, 2015), “조선 전서(典書)로서의 『경국대전』 성격과 그 의미”(정연주, 2020) 등 다수의 논문을 발표하였다.

3.3. 사전에 수록된 선행 연구

한글학회에서 발간한 「조선말큰사전」에는 “양전이란 전·답의 측량”이라고, “양안은 논이나 밭 따위의 소재지·자호·위치·등급·형상·면적·사표·소유주 따위를 기록한 책”이라고 서술하였으며, 「한국민족문화대백과사전」에는 “양전이란 우리나라 전근대사회에서 농지를 조사·측량하여 실제 작황을 파악하던 제도”라고 서술하고, 양안은 “조선시대 조세 부과를 목적으로 전지(田地)를 측량하여 만든 관찬서, 토지대장.”이라고 서술하였다.

「위키백과」에는 “양전은 조세 수입을 증대시키기 위하여 전국의 땅을 측량하는 것”이라고, “양안은 경작지의 소유자와 크기를 적은 토지대장이다.”라고 서술하였다.

그러나 단행본과 학술지 및 사전 등에 수록된 선행 연구의 내용을 조사·분석한 결과 양전이라는 용어를 언제 최초로 사용하였는지? 사용연혁과 양전사무를 관장한 행정조직은 어떠한지? 정의는 무엇인지? 지적이라는 용어와의 연계관계는 어떠한지? 등에 관한 연구는 전혀 이루어지지 않았음을 알 수 있었다.

4. 양전 관련 법전의 편찬과 행정조직

조선시대의 법전은 1394년(태조 3) 건국 초기에 정도전(鄭道傳)이 찬집(纂輯)하여 태조 이성계에게 찬진(撰進)한 『조선경국전(朝鮮經國典)』을 비롯하여 1397년(태조 6)에 『경제육전(經濟六典)』을, 1413년(태종 13)에 『속육전』을, 1486년(성종 15)에 『경국대전』을, 1747년(영조 23)에 『속대전』을, 1785년(정조 9)에 『대전통편』을, 1865년(고종 3)에 『대전회통』 등을 지속적으로 편찬하였다.¹⁷⁾

『경제육전』은 1397년에 검상조례사(檢詳條例司)를 설치하고 영의정 조준이 주관하여 편찬한 조선 왕조 최초의 성문법전이며, 『속육전』은 1407년(태종 7) 8월에 속육전수찬소(續六典修撰所)를 설치하고, 진산부원군(晋山府院君) 하륜(河崙)과 성산군(星山君) 이직(李穰) 등이 참여하여 1413년 2월에 편찬 시행하였으나 전문(全文)이 전해지지 않고 있다. 그 이유는 건국 초기인 당시의 관리들은 고려 말 이래의 전통적인 법규에 익숙하고 편리한 법이었다. 따라서 속전이 시행되고 개수되었기 때문에 익숙하지 않은 신법을 적용하기보다는 익숙한 구법을 적용하는 경우가 빈발하여, 이러한 사태를 막기 위하여 구법을 남김없이 회수하고 인쇄용 판목도 없애버렸기 때문이다.

따라서 『경제육전』과 『속육전』은 현재 전문(全文)이 남아 있지 않고 단편적인 내용만 전해지기 때문에 연구 대상에서 제외할 수밖에 없는 한계가 있었으나 『조선경국전』·『경국대전』·『속대전』·『대전통편』·『대전회통』 등 5개 법전에 수록된 내용을 조사·분석하여 양전이라는 용어의 최초 사용한 근거와 관장 행정조직을 밝히고, 그 후의 법전에 수록된 양전이라는 용어의 사용연혁을 조사·분석한 후 지적이라는 용어와의 연계 관계를 규명하였다.

4.1. 조선경국전

4.1.1. 편찬 경위와 편제

여말선초(麗末鮮初)의 격동기에 이성계(李成桂)를 왕으로 세워 나라를 세우고 조선이라는 국호를 정하였으며, 새 왕조의 정치·경제·사회·문화의 구도를 설계한 조선의 개국공신 삼봉 정도전(鄭道傳)이 <그림 1>과 같은 『조선경국전(朝鮮經國典)』을 편찬하였다.

『조선경국전』은 1394년(태조 3년) 3월에 정도전이 조선 건국 초기에 국가를 통치하는데 필요한 기본적인 통치규범을 정한 법전으로 신왕조의 지배 사상인 유교이념에 바탕을 두고 주례(周禮)의 육전체제(六典體制)를 모델로 중앙행정 체제를 설정하고 치전(治典)·예전(禮典)·정전(政典)은 주례의 명칭을 그대로 따랐으나 교전(教典)은 부전(賦典)으로, 형전(刑典)은 헌전(憲典)으로, 사전(事典)은 공전(工典)으로 명칭을 바꾸어 당시의 현실에 맞게 시행하고자 하였다.¹⁸⁾

『조선경국전』의 편제는 서편(序篇)과 본편(本篇)으로 구성되어 있으며, 본편에는 치전 7개·부전 18개·예전 26개·정전 14개·헌전 20개·공전 10개, 총 95개 조문으로 구성되어 있으며, 부전은 주군(州郡)·판적(版籍)·경리(經理)·농상(農桑)·부세(賦稅)·조운(漕運)·염법(鹽法)·산장수량(山場水梁)·금은주옥동철(金銀珠玉銅鐵)·공상세(工商稅)·선세(船稅)·상공(上供)·국용(國用)·군자(軍資)·녹봉(祿俸)·의창(義倉)·혜민전약국(惠民典藥局)·견면(蠲免)의 순으로 18개 조문이 규정되어 있으며, 양전 관련사무는 호조에서 관장하였다. 그러나 문헌을 통해서 『조선경국전』이 공포 시행된 사실을 찾아볼 수 없어 사찬(私撰)이 아니냐는 논란이 있으나, 태조와의 교감 하에 조선이 지향해야 할 통치제도의 개략을 선언한 것으로 관찬의 성격이 짙음을 당시와 후대의 자료 및 중국의 사서편찬 전통을 통하여 논증하였을 뿐만 아니라¹⁹⁾ 태조 이성계가 조선경국전을 읽어 보고 감탄한 뒤 칭찬하며 정도전에게 구마(廐馬)²⁰⁾·기견(綺絹)·백은(白銀) 등

을 하사(下賜)한 사실이라든지 『경제육전(經濟六典)』과 『경국대전(經國大典)』을 편찬하는데 모체가 되었고 조선왕조의 전기(全期)에 걸쳐 입법을 하는데 지침의 역할을 하였다는 점 등으로 미루어 보아 조선왕조 초기 성문법전으로서의 역할을 하였으나, 공포 시행되었다는 문헌의 기록이 전해지지 않은 것은 정도전이 역적으로 살해되었기 때문이 아닌가 생각한다.²¹⁾

『조선경국전』의 원간본이 수원 화성박물관에 소장되어 있으며, 2016년에 대한민국 보물 로 지정되었다.



Figure 1. Joseon Gyeonggukjeon (Collection of the Suwon Hwaseong Museum, Treasure No. 1924)

Source : <https://terms.naver.com/> (2024. 4. 20.)

4.1.2. 지적관련 규정

『조선경국전』의 부전에 규정된 지적관련 조문은 판적조(版籍條)·경리조(經理條)·부세조(賦稅條) 등 3개 조문이 규정되어 있는 것으로 확인되었으나, 다음과 같이 양전과 관련이 있는 경리조에 관한 사항만을 조사·분석하였다.

경리(經理)조에는 “古者 田在於官而授之民 民之所耕者 皆其所授之田 天下之民 無不受田者 無不耕者 故貧富強弱 不甚相過 而其田之所出 皆入於公家 而國亦富 自田制之壞 豪強得以兼并 而富者田連阡陌 貧者無立錫之地 借耕富人之田 終歲勤苦 而食反不足 富者安坐不耕 役使傭佃之人 而食其大半之入 公家拱手環視 而莫得其利 民益苦而國益貧 於是限田均田之說興焉 --- 중략 --- 而當時舊家世族 以其不便於己 交口謗

怨 多方沮毀 而使斯民不得蒙至治之澤 可勝歎哉 然與二三大臣之同志者 講求前代之法 參酌今日之宜 打量境內之田 得田以結計者 幾分上供之田 國用軍資之田 文武役科之田 而閑良之居京城衛王室者 寡婦之守節者 鄉驛津渡之吏 以至庶民工匠 苟執公役者 亦皆有田 其授民以田 雖不及於古人 而整齊田法 以爲一代之典 下視前朝之弊法 豈不萬萬哉. (옛날에는 토지를 국가에서 소유하고 이를 백성에게 나누어 주었으니 백성이 경작하는 토지는 모두 국가에서 받은 것이다. 천하의 백성으로서 토지를 받지 않은 사람이 없고 경작하지 않는 사람이 없었다. 따라서 백성은 빈부나 강약의 차이가 그다지 심하지 않았으며, 토지에서의 소출이 국가에 들어갔기 때문에 나라도 역시 부유하였다. 토지제도가 붕괴되면서 호강자(豪強者)가 남의 토지를 겸병하여 부자는 밭두둑이 잇닿을 만큼 토지가 많아지고 가난한 자는 송곳 꽃을 땅도 갖지 못하게 되어 부자의 땅을 차경(借耕)하여 1년 내내 부지런하고 고생스럽게 농사를 지어도 식량은 오히려 부족하였고, 부자는 편안히 앉아서 농사를 짓지 않고 용전인(傭佃人)을 시켜서 농사를 지어 그 소출의 태반을 빼앗아 먹었다. 국가에서는 팔짱을 끼고 구경만 하고서 그 이득을 차지하지 못하니 백성은 더욱 곤궁해지고 나라는 더욱 가난해졌다. 이에 한전제(限田制)나 균전제(均田制)를 시행하자는 논의가 일어났다. --- 중략 --- 그러나 당시의 구가세족(舊家世族)들은 토지제도의 개혁이 자기들에게 불편하였기 때문에 입을 모아 비방하고 원망하면서 여러 가지로 방해하여 백성들이 지극한 선정의 혜택을 입지 못하게 하였으니 여찌 한탄스러운 일이 아니겠는가. 그러나 뜻을 같이한 2~3명의 대신들과 함께 앞 시대의 제도를 연구하고 오늘의 현실에 알맞게 조정하여 전제개혁을 단행하였다.

먼저 경내의 토지를 조사·측량(打量)하여 파악된 토지를 결수(結數)로 계산하여 그 중의 얼마를 상공전(上供田)·국용전(國用田)·군자전(軍資田)·문무역과전(文武役科田)으로 나누어 주고, 한량(閑良)으로서

경성에 거주하면서 왕실을 호위하는 자, 과부로서 수절하는 자, 향역(鄕驛)·진도(津渡)²²⁾의 관리, 그리고 서민과 공장(工匠)에 이르기까지 공역(公役)을 맡은 자에게도 모두 토지를 지급하였다. 백성에게 토지를 분배하는 일이 비록 옛사람들의 그것에는 미치지 못하였으나, 토지제도를 정제하여 한시대의 전법(典法)이 되었으니 전조(前朝)의 문란한 제도에 비하면 어찌 만 배나 좋아진 것이 아니겠는가.²³⁾”라고 규정하여 토지의 국가 소유 원칙, 전제개혁과 분배, 측량 및 면적 산정 등에 관한 원칙을 규정하였다.

위와 같은 『조선경국전』은 정도전이 『주례(周禮)』의 육전체제를 모델로 하여 찬집한 조선왕조의 최초 헌법이라고 할 수 있는 통치규범을 정한 법전으로 부전의 경리조에서 지적과 관련되는 “版籍(호적)”이라는 용어와 “打量(측량)”이라는 용어를 최초로 사용하였다.

4.2 경국대전

4.2.1. 편찬 경위와 편제

1455년(세조 원년)에 세조의 명에 따라 『경국대전(經濟大典)』의 편찬에 착수하였으며, 1457년(세조 3)에 육전상정소(六典詳定所)를 설치하고, 조선 건국 초의 법전인 『경제육전(經濟六典)』과 『속육전(續六典)』 또는 등록 중에서 영세지전(永世之典)을 골라 후대에 길이 전할 법전 편찬에 착수하였는데, 세조 대에 편찬을 시작하여 예종을 거쳐 1485년 성종 대에 들어 완성 반포하였다.

『경국대전』이란 ‘나라를 경영하는 큰 법전’이라는 뜻의 조선시대 기본 법전으로 세조의 명에 따라 최항(崔恒)을 총책임자로 하고, 한계희(韓繼禧)·김국광(金國光)·노사신(盧思愼)·강희맹(姜希孟) 등이 편찬에 참여했다.

1460년(세조 6) 7월에 실생활에 직접 관련이 있는

호적·세제·권농 등 재정경제에 관한 내용을 규정한 호전을 제일 먼저 완성 공포하였으며, 1461년(세조 7) 7월에 두 번째로 형전을 완성 공포하여 법적 효력을 발생하였다. 이어서 1466년에는 이전·예전·병전·공전을 완성하였으나, 수정 보완을 거듭하다가 1484년 12월에 완성하고 1485년(성종 16) 1월 1일에 공포 시행하였는데,²⁴⁾ 이 대전을 을사년에 공포 시행하였다고 하여 을사대전(乙巳大典)이라고 하며, 이것이 『경국대전』의 최종 완성본으로 오늘날 온전히 전해오는 〈그림 2〉와 같은 『경국대전』은 을사대전으로 그 이전의 것은 전해지지 않는다.²⁵⁾

『경국대전』의 편제는 『조선경국전』의 체제와 동일하게 이전 29개·호전 30개·예전 61개·병전 51개·형전 28개·공전 14개, 총 213개 조문으로 구성되어 있으며,²⁶⁾ 호전에는 경비(經費)·호적(戶籍)·양전(量田)·적전(籍田)·녹과(祿科)·제전(諸田)·전택(田宅)·급조가지(給造家地)·무농(務農)·잠실(蠶室)·軍資倉(군자창)·常平倉(상평창)·회계(會計)·지공(支供)·해유(解由)·병선재량(兵船載糧)·어염(魚鹽)·외관공급(外官供給)·수세(收稅)·조전(漕轉)·세공(稅貢)·잡세(雜稅)·국폐(國幣)·장권(獎勸)·비항(備荒)·매매한(賣買限)·징채(徵債)·진헌(進獻)·요부(徭賦)·잡령(雜令)의 순으로 30개 조문이 규정되어 있으며, 양전사무는 계속하여 호조에서 관장하였다.

맹자(孟子)는 왕정(王政)을 논하면서 먼저 토지의 경계를 바로잡아야 한다고 하였고,周公(周公)은 왕제(王制)를 지으면서 백성들의 수를 제일 중시하여,²⁷⁾ 호적과 지적의 중요성을 강조하였듯이 『경국대전』의 호전에도 두 번째 조에 호적조와 세 번째 조에 양전조를 규정하여 국민의 신분사항을 등록·공시하는 호적제도와 국민의 재산사항을 등록·공시하는 지적제도가 국가의 가장 중요한 기본제도라는 것을 알 수 있다.

『경국대전』은 『경제육전』에 이은 성문법전으로 통치의 근간인 정부의 조직과 정치·경제·사회·문화 등 필요한 모든 법뿐만 아니라 백성이 지켜야 할 규범을

체계적으로 규정한 종합적 성격을 가진 조선의 기본 법전으로 조선왕조 500여 년간 통치의 근간이 되었으며, 원전(原典)의 위상을 지녔고 국가 운영의 기준이 되었다.²⁸⁾

『경국대전』은 2007년에 보물로 지정되어 국립고궁박물관에 소장되어 있으며, 국립중앙박물관과 서울대학교 규장각한국학연구원 등에 소장되어 있다.



Figure 2. Gyeonggukdaejeon, Vol.1 (National Palace Museum of Korea)

Source : <https://https://ko.wikipedia.org/> (2024. 6. 20.)

4.2.2. 지적관련 규정

『경국대전』의 호전에 규정된 지적관련 규정은 양전조(量田條)·전택조(田宅條)·수세조(收稅條)·매매한조(買賣限條) 등 4개 조문이 규정되어 있는 것으로 확인되었으나, 다음과 같이 양전조에 관한 사항만을 조사·분석하였다.

양전조에는 “凡田分六等, 每二十年改量成籍, 藏於

本曹·本道·本邑。一等田尺長, 准周尺四尺七寸七分五釐, 二等, 五尺一寸七分九釐, 三等, 五尺七寸三釐, 四等, 六尺四寸三分四釐, 五等, 七尺五寸五分, 六等, 九尺五寸五分。實積, 一尺爲把, 十把爲束, 十束爲負, 百負爲結。一等田一結, 准三十八畝, 二等田, 四十四畝七分, 三等田, 五十四畝二分 註 001, 四等田, 六十九畝, 五等田, 九十五畝, 六等田, 一百五十二畝。○各等田, 十四負, 准中朝田一畝。○常耕者, 稱正田, 或耕或陳者, 稱續田, 其稱正田而地品瘠薄禾穀不穩者·續田而土性肥膏所出倍多者, 守令置簿報觀察使, 式年改正”(모든 농경지는 6등급으로 나누며 20년마다 다시 측량을 실시하고 양안(量案)을 작성하여 호조와 각 도 및 읍에 각각 보관한다. 1등전을 재는 자 [尺]의 길이는 주척(周尺)으로 4자[尺] 7치[寸] 7푼[分] 5리(釐)이며, 2등전은 5자 1치 7푼 9리, 3등전은 5자 7치 3리, 4등전은 6자 4치 3푼 4리, 5등전은 7자 5치 5푼, 6등전은 9자 5치 5푼에 해당한다. 실제 면적은 사방 1자를 줌[把]이라 하고, 10줌을 못[束]이라 하고 10못을 짐[負]이라 하고 100짐을 결[結]이라고 한다. 1등전 1결은 38묘(畝)에 해당하고, 2등전은 44묘 7푼, 3등전은 54묘 2푼, 4등전은 69묘, 5등전은 95묘, 6등전은 152묘에 해당한다. ○ 각 등급의 전지 14짐이 중국의 전지 1묘에 해당한다. ○ 늘 경작하는 전지를 정전(正田)이라 하고, 경작하기도 하고 묵히기도 하는 전지를 속전(續田)이라고 한다. 정전이라고 하지만 토질이 척박하여 곡식이 잘되지 않는 경우와 속전이라고 하지만 토질이 비옥하여 소출이 배로 많은 경우에는 수령이 장부에 기록해 두었다가 관찰사에게 보고하여 다음 식년(式年)에 개정한다.”²⁹⁾라고 규정되어 있다.

따라서 양전조는 전답 등 측량대상 토지와 측량의 실시 주기, 양안의 작성 및 보관 관청 등 근대적인 지적제도에 관한 기본적인 구조를 1개의 조문에 함축하여 규정하였으며, 항(項)에서 1등전 내지 6등전을 재는 자의 길이와 줌(把)·못(束)·짐(負)·결(結) 등의 면적단위 및 정전과 속전의 정의 등을 규정하였다.

다시 말하면 오늘날 지적학의 연구대상을 “지적시스템에 관한 모든 현상(All phenomena related to the Cadastral System)”이라고 규정하고, 지적학의 연구범위를 ① 등록주체에 관한 현상, ② 등록객체에 관한 현상, ③ 등록공부에 관한 현상, ④ 등록정보에 관한 현상, ⑤ 등록방법에 관한 현상 등으로 규정하고 있다.³⁰⁾ 그런데 양전조에 등록주체에 관한 현상은 호조로, 등록객체에 관한 현상은 모든 논밭 등 경작지로, 등록공부에 관한 현상은 양안으로, 등록정보에 관한 현상은 양안에 등록하는 토지소재·자호·소유자 등으로, 등록방법에 관한 현상은 측량의 실시로 규정하여 “지적시스템에 관한 모든 현상”을 함축하여 1개의 조문인 양전조에 담고 있음을 알 수 있다.

당시에 양안에는 경작지의 소재·자호(字號)·위치·등급·형상·면적·사표(四標)·신구의 기주(起主, 경작상태의 토지소유자)·진주(陳主, 경작을 하지 않는 묵혀둔 토지의 소유자)·시작명(時作名, 소작인명) 등의 정보를 등록하였다.³¹⁾

따라서 『경국대전』의 호전에서 ‘양전’이라는 용어를 최초로 사용하였으며, 양전조는 측량 대상 토지와 실시 주기, 양안의 작성 및 보관 관청 등 지적제도에 관한 기본적인 사항을 1개의 조문에 매우 간결하고 명료하게 규정한 우리나라 최초의 지적에 관한 성문법(成文法)의 시원(始原)이자 지적관련 최초의 법규정(法規定)이라고 할 수 있으며, 『경국대전』의 편찬에 참여한 선조 법학자들의 예리한 통찰력(洞察力)과 예지력(豫知力) 및 미래를 내다보는 혜안(慧眼) 등이 총합된 결과 조문이라고 판단된다.

4.3. 속대전

4.3.1. 편찬 경위와 편제

영조 때에는 『경국대전』이 편찬된 후 260여년이 지난 상황으로 왕명과 법규가 수없이 반포되었다. 조선

전기에는 『대전속록(大典續錄)』이나 『대전후속록(大典後續錄)』과 같은 수교집이 간행되어 보조적인 법전으로 활용되기도 하였으나, 임진왜란을 거치면서 왕명과 법규는 계속 누적되어 가는 상황으로 현실과 법전 사이에 상호 모순이 생기는 경우도 발생하고 중앙과 지방의 관리들은 법을 적용하는데 혼란을 겪기도 하였다.

따라서 『속대전』의 편찬은 조선 후기의 수교와 법규를 정리하여 법 조항의 변화를 총체적으로 정리하기 위한 목적에서 편찬되었다.

『속대전』의 편찬은 1740년(영조 16)부터 시작하였으며, 1744년(영조 20)에 찬집청(纂輯廳)을 설치한 후 1746년(영조 22) 4월 인본 완성까지 약 2년의 과정을 거쳐서 완성되었다.³²⁾

법전 편찬의 책임자로 당상관(堂上官) 형조판서 서종옥(徐宗玉), 호조판서 김약로(金若魯), 예조판서 이종성(李宗城) 등 6명을 임명하고 낭청(郎廳)으로 부호군 신사관(申思觀), 부교리 서지수(徐志修) 등을 실무자로 임명하여 모든 법규를 수집·분류·검토하여 초안을 만들었고, 영의정 김재로(金在魯), 좌의정 송인명(宋寅明), 우의정 조현명(趙顯命)이 감수하였다.³³⁾

법규의 취사는 일일이 영조의 결재를 받았으며, 영조 자신이 서문을 써 법전이 완성되었으나 작은 조목에서 누락되거나 잘못된 것이 있을 것을 우려, 교정관과 함께 삼사가 회동하여 검토한 후 1746년(영조 22)에 <그림 3>과 같은 『속대전』을 간행하였으며,³⁴⁾ 『경국대전』 편찬 이후의 법전과 수교 등을 집대성하여 하나의 대전(大典)체계 내에 융합한 조선 후기의 국법체계를 마련하였다.

『속대전(續大典)』의 편제는 『경국대전』의 육전체제와 동일한 방식으로 이전 21개·호전 25개·예전 26개·병전 41개·형전 31개·공전 9개, 총 153개 조문으로 구성되어 있으며,³⁵⁾ 호전에는 “경비·호적·양전·적전·녹과·제전·전택·잠실·창고·회계·지공·해유·병선재량·어염·외관공급·수세·조전·세공·잡세·국

폐·비황·매매한·정채·요역·잡령”의 순으로 25개 조문이 규정되어 있으며, 양전사무는 계속하여 호조에서 관장하였다. 그리고 『경국대전』의 “급조가지(給造家地)·무농(務農)·장권(獎勵)·진헌(進獻)”이 『속대전』에는 수록되지 않았으며, 『경국대전』의 “군자창(軍資倉)·상평창(常平倉)”은 『속대전』에서 “창고(倉庫)”로 통합 변경되었다.

『속대전』에는 『경국대전』에 수록된 원문은 신지 않고, 『경국대전』 이후로 변화가 있는 내용만 실었다. 따라서 『속대전』은 『경국대전』에 없는 항목이 많으며, 『경국대전』의 원문도 『속대전』에서는 확인할 수 없으나, 전체적으로 『경국대전』을 따라 조문을 설정하고 하위에는 항을 배치하는 형태를 띠고 있다.

따라서 『경국대전』과 『속대전』은 독자적으로 존재하지 못하고 상호 의존적인 성격을 지니고 있으며, 『경국대전』이 없으면 『속대전』이 의미가 없고, 『속대전』이 없으면 또한 『경국대전』도 제구실을 못하는 관계가 되었다.³⁶⁾

『속대전』의 초간본이 서울대학교 규장각한국학연구원에 소장되어 있다.



Figure 3. Sokdaejeon, Vol.1~4.(Collection of the National Folk Museum of Korea)

Source : <https://encykorea.aks.ac.kr/> (2024. 6. 20.)

4.3.2. 지적관련 규정

『속대전』의 호전에 규정된 지적관련 규정은 『경국대전』의 호전과 동일하게 양전조·전택조·수세조·매매한조 등 4개 조문이 규정되어 있는 것으로 확인되었으나, 다음과 같이 양전조에 관한 사항만을 조사·분석

하였다.

양전조는 『경국대전』에 규정된 원 조문의 내용은 생략하고, 하위에 “一等尺打量, 續田·加耕田, 畿甸水田, 均田使” 등의 항(項)을 신설하였다.

【量田】 凡田竝用一等尺打量 各等遞降解作結負毋論陳起滿五結則用一字號標之 凡田四標及主名懸量案(--- 중간 생략 ---) 改量時監官等以起爲陳以陳爲起田形失實循私落漏用意妄冒者每一負答一十至杖一百而止通計滿一結者杖一百流三千里(--- 중간 생략 ---) ○ 續田·加耕田, 已作常耕者, 竝置正田分等. 火田, 竝置六等(--- 중간 생략 ---) ○ 畿甸水田, 四等作首, 旱田, 竝置六等(--- 중간 생략 ---) ○ 均田使論勘該道守令, 通訓以下, 自斷, 通政以上, 啓聞(--- 중간 생략 ---); 【양전】 모든 전지(田地)는 1 등척을 사용하여 측량하고 각 전지의 등급을 체강(遞降)함에 있어서는 결부(結負)를 해작(解作)하여 폐경전(廢耕田)이나 기경전(起耕田)을 막론하고 5결이 되면 1자호를 사용하여 표시한다. 모든 전지는 4방의 표시와 지주의 성명을 양안에 기록한다.(--- 중간 생략 ---) 전지를 다시 측량할 때에 감관(監官) 등이 기경전을 폐경전으로 하거나 폐경전을 기경전으로 하거나 또는 전형(田形)을 실시와 다르게 하거나 사정(私情)으로 누락시키거나 고의로 망모(妄冒)한 경우에는 매 1부(負)에 대하여 태(答) 10에서 장(杖) 1백에 그치고 통산하여 1결(結)에 달하는 경우에는 장 1백과 유형(流刑) 3천리에 처한다.(--- 중간 생략 ---) ○ 속전 또는 가경전으로서 이미 상시 경작되고 있는 경우에는 모두 정전에 의하여 등급을 분정(分定)한다. 화전은 모두 6등에 둔다.(--- 중간 생략 ---) ○ 기전(畿甸)의 수전(畵)은 4등으로 수작(首作)하고 한전(畵)은 모두 6등으로 한다.(--- 중간 생략 ---) ○ 균전사가 그 도의 수령을 논감(論勘)함에 있어서는 통훈대부 이하는 스스로 처단하고 통정대부 이상이면 왕에게 문서로 보고한다.(--- 중간 생략 ---)³⁷⁾라고 규정하였다.

따라서 『속대전』의 양전조는 『경국대전』의 양전조와 동일한 조문의 내용은 생략하고, 항을 신설하여 '5'결마다 1자호를 사용하여 토지번호를 부여하고, 4표와 지주의 성명을 양안에 기록하며, 전형이 분명하지 않은 토지의 전형 구획방법 등 양전의 세부 절차를 보완하고, 전지 측량에 따른 각종 부정과 비리에 대한 처벌규정 등을 신설하였다.

4.4. 대전통편

4.4.1. 편찬 경위와 편제

『대전통편(大典通編)』은 1781년(정조 5) 2월에 정조의 명으로 기존의 법전들을 통합하기로 결정하고 1784년(정조 8)에 찬집청(纂輯廳)을 설치하고 김노진(金魯鎭)·엄숙(嚴燾)·정창순(鄭昌順)을 찬집당상(纂輯堂上)으로, 이가환(李家煥)을 찬집낭청(纂輯郎廳)으로 임명하고 편찬에 착수하여 1785년(정조 9) 9월 11일에 인쇄 반포한 <그림 4>와 같은 법전으로 1786년(정조 10) 1월 1일부터 시행하였다.

『대전통편』은 『경국대전』과 『속대전』 및 그 뒤의 법규들을 통합해 편찬한 통일 법전으로, 『경국대전』을 모범으로 삼고 『속대전』을 바탕으로 증감 보완하여 1편 육전체제로 편찬된 조선왕조 후기를 대표하는 성문법전으로서 편제와 기본 입법 골격은 『속대전』에 두고 있다.³⁸⁾

『대전통편』 육전(六典) 조문의 차례는 『경국대전』과 『속대전』을 따랐는데, 먼저 『경국대전』을 기록하였고 다음에 『속대전』을 기록하였으며 그 다음에 증보한 내용을 기록하였는데, 『경국대전』의 조문은 '원(原)', 『속대전』의 조문은 '속(續)', 『속대전』 이후 새로 증보된 조문은 '증(增)'으로 구별하여 병기(併記)하였다. 그리고 선대에 만들어진 『경국대전』과 『속대전』의 법조문에 대해서는 영세불변이라는 조종성헌에 따라 개정되어 폐지되었을 경우에도 조문은 삭제하지

않은 채 '금폐(今廢)'라고 표시함으로써 당시까지 편찬된 모든 법전들을 일목요연하게 볼 수 있도록 하였다.³⁹⁾

『대전통편』에 증수(增修)된 조항(條項)은 이전 212개·호전 73개·예전 101개·병전 265개·형전 60개·공전 12개, 총 723개 조항으로 증보조항은 크게 새로운 내용을 추가한 본문과 전반적인 체제를 조정하는 세주(細註)로 구성되어 있다. 추가된 본문은 새로운 수교의 불필요한 문자나 어구를 삭제한 후 대전에 반영된 내용이며, 세주는 이전의 법제를 일부 조정하여 수정 보완한 내용이다.⁴⁰⁾

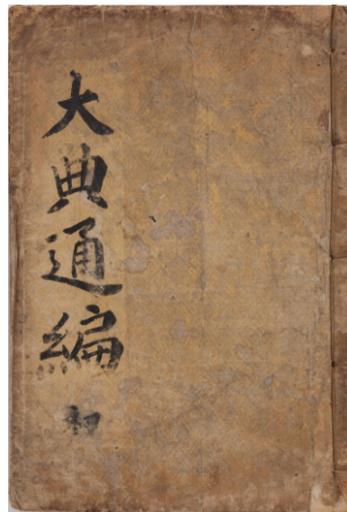


Figure 4. Daejeontongpeun

Source : <https://emuseum.go.kr/>
(2024. 7. 15.)

『대전통편』 호전에는 경비·호적·양전·적전·녹과·제전·전택·급조가지·무농·잠실·창고·회계·지공·해유·병선재량·어염·외관공급·수세·조전·세공·잡세·국폐·장권·비황·매매한·징채·진헌·요부(역)·잡령의 순으로 29개 조문이 규정되어 있으며, 양전사무는 계속하여 호조에서 관장하였다.

『경국대전』에는 규정되어 있었지만 『속대전』에는

규정되어 있지 않았던 “급조가지(給造家地)·무농(務農)·장권(獎勸)·진헌(進獻)의 4개 조문이 추가되었다.

『대전통편』은 한국학중앙연구원 장서각과 종로도서관 등에 소장되어 있다.

4.4.2 지적관련 규정

『대전통편』 호전에 규정된 지적관련 규정은 『경국대전』의 호전과 동일하게 양전조·전택조·수세조·매매한조 등 4개 조문이 수록되어 있는 것으로 확인되었다. 그러나 이들 조문은 『경국대전』에 규정한 내용과 동일하다는 것을 뜻하는 ‘원(原)자’를 조문 다음에 삽입하여 “量田(原)凡田分六等, 每二十年改量成籍, 藏於本曹·本道·本邑(이하 생략)”과 같이 표기하였으며, 『속대전』에 규정한 내용과 동일하다는 것을 뜻하는 ‘속(續)자’를 양전조의 항 앞에 삽입하여 “(續)凡田並用一等尺打量(이하 생략)”과 같이 표기하였기 때문에 『경국대전』과 『속대전』에 규정된 양전조의 내용과 동일하여 별도의 분석을 생략하였다.

4.5. 대전회통

4.5.1. 편찬 경위와 편제

『대전회통(大典會通)』은 조선 말기에 대전통편 반포 후의 수교 가운데서 영구히 준수해야 할 것뿐만 아니라 조종성현에 따라 『경국대전』과 『속대전』, 『대전통편』을 집대성한 종합법전이다. 『대전회통』의 편찬을 위해 교식찬집소(敎式纂輯所)를 설치하고, 편찬 작업은 찬집당상관(纂輯堂上官)들이 기존의 수교를 종합·정리하여 선별하는 ‘찬집’과정과 교정당상관(校正堂上官)들이 선별된 수교를 기존의 법전에 배열하는 ‘할부(割付)’과정으로 나누어 추진하였으며, 선별된 수교는 최종적으로는 국왕의 승인을 받은 후 법전에 등재되었다.⁴¹⁾



Figure 5. Daejeonhoetong

Source : <https://namu/> (2024. 7. 15.)

영의정 조두순(趙斗淳), 중추부사(中樞府事) 이유원(李裕元), 좌의정 김병학(金炳學) 등에 의하여 편집이 완료되어 1865년(고종 2) 11월에 <그림 5>와 같은 대전회통을 편찬 공포하였다. 대전회통은 법전으로서의 의의도 크거니와 이조 500년을 통한 법제·관행 등 사회사상(社會事象)을 파악할 수 있는 근본사료로서 귀중한 자료가 될 수 있고, 조선왕조의 마지막 법전이 자 종합법전이라고 할 수 있다.⁴²⁾

『대전회통』의 편제는 『경국대전』과 동일하게 육전 체제에 따라 편찬하였으며, 『경국대전』을 편찬한 이후 『속대전』(1746), 『대전통편』(1786), 『대전회통』(1865)에 이르기까지 『경국대전』의 골격은 그대로 유지되었는데, 이는 조선의 기본 법전인 『경국대전』의 체제가 그만큼 짜임새가 있었기 때문에 가능하였으며,⁴³⁾ 조종성현 준중주의에 따라 추가·증보 이외 법전의 폐지는 있을 수 없었으므로 국초의 법제는 말기까지 그대로 존속될 수 있었다.

『대전회통』은 『경국대전』·『속대전』·『대전통편』을 집대성한 조선시대 마지막 법전으로, 『경국대전』의 조문과 비교하면 대부분이 동일하나, 이전 31개, 호전 29개, 예전 61개, 병전 51개, 형전 39개, 공전 14개, 총 225개 조문으로 구성되어 있다.⁴⁴⁾

『대전회통』은 『대전통편』의 체제를 따라 각 조문은 그 출전에 따라 [原](경국대전), [續](속대전),

[增](대전통편), [補](대전회통)를 음각(陰刻)하여 조문의 내력을 분명히 하였으며, 대전통편 체제를 그대로 따라 별도의 항목(項目)이 추가되거나 순서의 변화가 없이, 모두 89개 항(項)에 걸쳐 887개소가 수정되었으나,⁴⁵⁾ 『대전회통』의 호전은 『대전통편』의 호전과 동일하게 경비·호적·양전 --- 중간 생략 --- 진헌·요부·잡령의 순으로 29개 조문으로 규정되어 있으며, 양전사무는 계속하여 호조에서 관장하였다.

『대전회통』은 서울대학교 규장각한국학연구원 등에 소장되어 있다.

4.5.2. 지적관련 규정

『대전회통』 호전의 지적관련 규정은 『경국대전』과 동일하게 양전조·전택조·수세조·매매한조 등 4개 조문이 수록되어 있는 것으로 확인되었다. 그러나 이들 조문은 『경국대전』에 규정한 내용과 동일하다는 것을 뜻하는 ‘원(原)’자를 각 조문의 제목 다음에 음각(陰

刻)하여 “量田(原)”과 같이 표기하였으며, 『속대전』에 규정한 내용과 동일하다는 것을 뜻하는 ‘속(續)’자를 항 앞에 삽입하여 “(續)凡田竝用一等尺打量量”과 같이 표기하였기 때문에 『대전통편』에 규정된 내용과 동일하여 별도의 분석을 생략하였다.

위와 같이 양전조의 조문은 1460년 『경국대전』의 호전에 규정한 이래 1895년에 내부 관제(1895. 3. 26. 칙령 제53호)와 내부분과규정(1895. 4. 17.)을 제정할 때까지 개정된 사실이 없이 동일하여 400여년 이상 양전에 관한 제도가 크게 발전하지 못하고 정체되어 있었음을 알 수 있다.

이상 조선시대에 편찬한 법전에 수록한 지적관련 규정을 비교하면 (표 1)과 같다.

Table 1. Comparison of the Code of Law of the Joseon Dynasty

Source : <https://www.lxcti.or.kr/> ; <https://www.nl.go.kr/> (2019. 3~8. Search)

Law Code Name	Compilation		No. of articles fo Hojeon	Cadastral Related Articles fo Hojeon	Notes
	Year	Organiza-tion			
Joseongyeong-gu kjeon	1394	Jeong DJ	18	○ panjeogjo · gyeonglijo · busejo	First Law Codes of Joseon Dynasty
Gyeongje-yukjeon	1397	Geomsang-joryesa	-	-	Unpreserved
Sokyukjeon	1413	Sokyukjeon-Suchanso	-	-	Unpreserved
Gyeongguk-daejeon (Hojeon)	1460	Yukjeon-Sangjeongso	30	○ Yangjeonjo · Jeontaekjo · Maemaehanjo · Suseijo	Basic Law Codes of Joseon Dynasty
Sokdaejeon	1746	Chanjip-cheong	25	○ Yangjeonjo · Jeontaekjo · Maemaehanjo · Suseijo	Including the "Gyeonggukdae- jeon" and the laws enacted later
Daejeontong-pyeon	1786	Chanjip-cheong	29	○ Yangjeonjo · Jeontaekjo · Maemaehanjo · Suseijo	Including the Gyeonggukdae- jeon · Sokdaejeon and the laws enacted later
Daejeon- hoetong	1865	Kyosik- chanjipso	29	○ Yangjeonjo · Jeontaekjo · Maemaehanjo · Suseijo	The Last Law Codes of Joseon Dynasty

4.6. 갑오개혁 이후

4.6.1. 내부 판적국 지적과

조선 말기인 1894년(고종 31) 7월 27일 영의정 김홍집(金弘集) 내각을 중심으로 군국기무처(軍國機務處) 주도 하에 추진된 갑오개혁을 통하여 근대적인 사회제도의 체계를 갖추기 위한 개혁의 하나로 중앙관제를 이·호·예·병·형·공조의 6조(六曹)를 폐지하고 2부(二府) 8아문(衙門)의 관제(官制)를 반포하였다. 즉 중앙관제를 의정부(議政府)와 궁내부(宮內府)로 나누고 의정부 밑에 내무(內務)·외무(外務)·탁지(度支)·법무(法務)·학무(學務)·공무(公務)·군무(軍務)·농상무(農商務)의 8개 아문(衙門)을 설치하고,⁴⁶⁾ 내무아문은 지방 감독 사무와 호구(戶口) 및 인구 파악 등을 담당한 관청으로 판적국(版籍局)·주현국(州縣局) 등을 설치하였으며, 판적국은 호구와 인구를 조사하고 출생과 사망 등에 관한 사무를 관장하도록 규정하였다.⁴⁷⁾

이어서 1895년 3월에 근대적인 법규의 표기방법이라고 할 수 있는 제1조, 제2조, 제3조 --- 등으로 조문화하여 총 15개 조문의 내부관제(1895. 3. 26. 칙령 제53호)를 제정하고, 주현국·토목국·판적국(版籍局) 등을 설치하도록 규정하고(제4조), 판적국은 ① 호구적(戶口籍)에 관한 사항, ② 지적(地籍)에 관한 사항, ③ 무세 관유지 처분 및 관리에 관한 사항, ④ 관유지의 명목변환에 관한 사항을 관장하도록 규정하였다.(제8조)

이어서 같은 해 4월에 내부분과규정(1895. 4. 17.)을 제정하고, 판적국에 호적과와 지적과의 2개 과를 설치하도록 규정하여(제11조) 우리나라에 최초로 근대적인 지적행정조직을 설치하였으며, 판적국 지적과는 ① 지적(地籍)에 관한 사항, ② 무세(無稅) 관유지의 처분 및 관리에 관한 사항, ③ 관유지의 명목변환(名目變換)에 관한 사항을 관장하도록 규정하고 있으며,(제13조)⁴⁸⁾ 지적사무를 내부의 판적국에서 관장하게 되

었다.

위와 같이 1895년에 제정한 내부관제와 내부분과규정에서 최초로 ‘지적(地籍)’이란 용어를 사용하여 400여 년 이상 사용하였던 ‘양전’이란 용어가 ‘지적’으로 변경되었을 뿐만 아니라 내부 판적국에 근대적인 지적행정조직인 ‘지적과(地籍課)’를 최초로 설치하여 한국 지적백년사의 기산점이 되었다. 그리고 갑오개혁으로 관제가 개정되었고, 양반과 상민의 구분이 없어지게 되었으며, 연좌제가 폐지되었고, 과부의 재가가 허용되었으며, 노비 및 인신매매 등이 금지되는 등 새로운 법규가 제정·공포되어 조선시대 마지막 법전인 『대전회통』의 조문은 대부분 효력을 상실하게 되었다.

4.6.2. 양지아문

1898년에 대한제국에서 양지아문 직원 및 처무규정(1898. 7. 6. 칙령 제25호)⁴⁹⁾을 제정하고 양지사무(量地事務)를 전담하는 측량담당 기관인 양지아문(量地衙門)을 설치하고, 대한제국의 처음이자 마지막 양전인 광무양전(光武量田)을 시작하였으며, 지적사무를 내부 소속의 양지아문에서 관장하게 되었다.

양지아문은 1717년(숙종 43)에 설치한 양전청(量田廳)의 후신이라 할 수 있으며, 내부에 소속된 지적 관련 사무를 관장하는 독립된 외청 형태의 두 번째 중앙 행정기관으로, 지적측량청(地籍測量廳)이라고 할 수 있다.

양지아문은 1899년<광무 3>에 양전사업에 필요한 절차와 방법 등을 규정한 양전사무(量田事目)을 제정하였으며, 근대적인 측량기술을 도입하기 위하여 1898년 9월에 우리나라 최초로 미국인 크럼(Raymond Edward Leo Krumm)을 수기사로 고용(雇聘)하여 같은 해 11월 4일부터 제1기로 선발된 양지견습생(量地見習生) 20명⁵⁰⁾ 1899년 12월부터 제2기로 선발된 측량견습생(測量見習生) 13명⁵¹⁾ 등에게 측량에 관한 교육을 실시하였다.

4.6.3. 지계아문

양지사업이 추진되면서 토지소유권을 법적으로 보장하는 지계(地契) 발행의 필요성이 제기되어 1901년에 지계아문 직원 및 처무규정(1901. 10. 20. 칙령 제 21호)을 제정하고, 양지사업의 결과를 토대로 대한제국 정부가 민간인에게 토지소유권을 법적으로 보증해주는 ‘대한전토지계(大韓田土地契)’ 즉 오늘날의 토지등기권리증을 발급하기 위하여 지계아문(地契衙門)을 설치하고, 지계사무를 담당할 관리로 지계감독(地契監督)·지계감리(地契監理)·지계위원(地契委員) 등을 임명하고⁵²⁾ 대한전토지계를 발급하기 시작하였으며, 지적사무를 내부 소속의 지계아문에서 관장하게 되었다.

그 후 지계아문과 양지아문의 사무가 중첩되는 부분이 발생하자 1902년 3월에 양지아문을 지계아문에 통합하여 소위 지적사무와 등기사무를 동일한 기관에서 처리하는 ‘광의의 지적제도’를 채택하고, 경기도 광주군·시흥군과 강원도 울주군 및 충청남도 직산군 등 일부 지역 토지의 사적(私的) 소유에 대한 근대적 법인(法認), 즉 토지의 소유권리증서인 토지대장과 토지등기부의 기능을 함께 하는 ‘대한전토지계’를 발급하기 시작하였으나 1904년에 일어난 러일전쟁과 뒤이은 일제의 국권유린으로 중단되었다.

따라서 지계아문은 ‘광의의 지적제도’를 채택하여 양전사무와 지계사무를 통합 관장하는 중앙 행정기관으로 내부에 소속된 독립된 외청 형태의 세 번째 중앙 행정기관으로 지적측량 및 지계발급청(地籍測量 및 地契發給廳)이라고 할 수 있다.

양지아문이 지계아문에 통합된 후 ‘양지’란 용어가 오늘날의 지적사무와 등기사무를 아우르는 ‘지계’라는 용어로 바뀌었으며, 1902년 3월부터 1904년 4월까지 약 2년 2개월 동안 지적사무와 등기사무를 동일한 지계아문에서 관장하였다.

1898년<광무 2>부터 1904년<광무 8>까지 양지아

문과 지계아문에서 추진한 광무양전(光武量田)사업은 자영농의 안정과 국가 세수 증대의 효과를 동시에 가져왔다.

이윤상의 연구(1997)에 따르면 대한제국의 연간 예산 총액은 1897년 419만429원(元), 1899년 647만 1132원, 1903년 1076만5491원, 1905년 1911만3625원으로 증가 일로였다. 1903년부터 예산이 1000만원을 넘어선 것은 광무양전사업의 성과 외에 달리 상정할 근거가 없다.⁵³⁾고 주장하여 대한제국의 처음이자 마지막 양전인 광무양전사업의 성과를 긍정적으로 평가하였다.

4.6.4. 탁지부와 내부 등

1902년 3월에 양지아문을 지계아문에 통합한 후 1904년 1월에 ‘지계아문을 탁지부에 소속시키는 건(奏議 69, 광무 8. 1. 11.)’⁵⁴⁾을 의결하여 1895년부터 내부 판적과의 지적과와 양지아문, 지계아문에서 관장하던 지적사무를 탁지부로 이관하였으며, 같은 해 4월에 탁지부 양지국 관제(1904. 4. 21. 칙령 제11호)를 제정하고 양지국(量地局)에 양무과와 서무과를 설치하도록 규정함으로써(제3조) 지계아문은 2년 6개월 만에 폐지되고 탁지부의 양지국으로 축소 조정되면서, 지적사무와 등기사무를 별개의 기관에서 처리하는 ‘협의의 지적제도’를 채택하게 되었다.

그리고 1460년에 편찬한 경국대전 호전의 양전조에서 측량대상 토지를 전답의 농경지로 제한하도록 규정하였으나, 1899년<광무 3>에 양전사무(量田事目)을 제정하면서 측량대상 토지를 전답의 농경지에서 관청과 민가의 건물을 추가하였으며,⁵⁵⁾ 1904년에 탁지부 양지국 관제(1904. 4. 21. 칙령 제11호)를 제정하면서 측량대상 토지를 전답·가사 이외에 산림·천택을 조사·측량하도록 규정하여 점진적으로 확대하였으며, 양무과는 양안의 조사 수정 및 출납 보존에 관한 사항(제4조제3항)을 관장하고, 지방의 양지사무를

지도감독하기 위하여 양지감독(量地監督)·양무감리(量務監理)·양무위원(量務委員) 등을 과견할 수 있도록 규정하였으며, (제11조) 지적사무를 탁지부의 양지국에서 관장하게 되었다.

그리고 1905년에 일본인 측량사 쓰스미 게이쥬(堤慶藏)와 도요타 시로우(豊田四郎)를 용빙(傭聘)하고 한국인을 모집하여 같은 해 6월부터 소삼각측량·도근측량·세부측량 등 근대적인 측량기술 교육을 실시하였는데, 이는 1898년 미국인 크럼에 이어 두 번째 외국인에 의한 근대적인 측량기술 교육을 실시하였다.⁵⁶⁾

이어서 1906년 2월에 내부관제를 개정(광무 10. 2. 26. 칙령 제15호)하여 내부에 지방국(地方局)을 설치하고, (제4조) 지방국은 ① 지방이재(地方理財) 기타 일체 지방행정에 관한 사항, ② 호구적(戶口籍) 및 지적에 관한 사항, ③ 토지측량 및 수면전평(水面填平)에 관한 사항 등을 관장하도록 규정하여, (제6조) 지적사무가 1904년 4월에 내부 지계아문에서 탁지부 양지국으로 이관된 후 2년여 만에 다시 내부 지방국으로 이관되어 지적사무를 내부의 지방국에서 관장하게 되었다.

이어서 1907년 5월에 지적법의 효시라고 할 수 있는 대구시가지 토지측량에 관한 타합사항(1907. 5. 16.)을 제정하고 필지별 세부측량을 실시하기 위한 면(面)과 동(洞) 경계의 결정·지목의 구분·필지의 확정 방법·양입지(量入地) 결정 등에 관한 사항을 규정하고, 같은 날에 대구시가 토지측량규정(1907. 5. 16.)과 대구시가지 토지측량에 대한 군수(민단역소)에게 통달(1907. 5. 16.)을 제정하여 도근측량과 세부측량, 경계표의 설치 및 관리, 측량입회 등에 관한 사항을 규정하였다.

그 후 1910년 3월에 토지조사국 관제(1910. 3. 14. 칙령 제23호)를 제정하고 탁지부 소속으로 토지조사국(土地調査局)을 설치하고 토지조사 및 측량에 관한 사무를 관장하도록 규정하여, 1906년 2월에 지적관련

사무가 내부 지방국으로 이관된 후 다시 탁지부로 이관되었으며, 같은 해에 토지조사법(1910. 8. 23. 법률 제7호)을 제정하여 정부는 토지대장과 지도를 비치하고 토지에 관한 사항을 등록하고 지권(地券)을 발행하도록 규정하여(제10조) 지적사무와 등기사무를 동일한 기관에서 통합 처리하는 ‘광의의 지적제도’를 채택하였으나, 조선총독부에서 토지조사령(1912. 8. 13. 제령 제2호)을 제정하면서 토지대장과 지도를 비치하고 사정으로 확정된 사항 또는 재결을 거친 사항을 등록하도록 규정하여(제17조) 협의의 지적제도를 채택하였다.

토지조사국은 탁지부 소속으로 지적사무를 관장하게 되었으며, 양전청(1717.)과 양지아문(1898.) 및 지계아문(1901.)의 후신으로 네 번째의 독립된 외청 형태의 중앙행정기관으로 토지조사·지권발행청(土地調査·地券發行廳)이라고 할 수 있으며, 대한제국 중앙정부의 마지막 중앙정부의 지적행정 조직이 되었다.

4.7 양전의 정의와 용어의 변천 연혁

4.7.1. 양전의 정의

‘양전(量田)’이란 용어는 1460년에 편찬한 『경국대전』 호전의 양전조에서 최초로 사용한 후 400여 년 이상 계속 사용하면서 양전의 등록 대상 토지를 ‘전답’의 농경지로 제한하도록 규정하였으나, 1904년에 탁지부 양지국 관제(1904. 4. 21. 칙령 제11호)를 제정하면서 ‘전답’ 외에 ‘산림(山林)·천택(川澤)·가사(家舍)’를 추가하였으며, 1907년 대구시가토지측량에 관한 타합사항에서 17개 지목으로 구분하여 등록하되 ‘도로·하천·구거·제방·철도’는 지번을 부여하지 않도록 규정하였다. 이어서 1910년에 「토지조사법」을 제정하면서 17개 지목으로 구분하여 등록하되 ‘도로·하천·구거·제방·성첩·철도선로·수도선로’는 지번을 부여하지 않도록 규정하였으며, 1950년에 「지적법」을 제

정하면서 도로·구거·하천·제방·성첩 등 공공용지에 이르기까지 모든 국토를 등록 대상 토지로 확대하였다.

따라서 그동안 여러 학자들이 규정한 양전의 정의와 단행본 및 학술지 등에 수록된 선행 연구의 다양한 주장을 포괄하고 이를 바탕으로 본 연구 결과를 융합하여 종합적이며 보편타당한 정의를 도출하면 “양전이란 전답 등 농경지에 대한 조사·측량을 실시하고 양안을 작성하여 관리하는 국가의 제도.”라고 규정할 수 있다.

이어서 ‘양안(量案)’이란 용어는 1460년에 편찬한 『경국대전』 호전의 양전조에서 --- 20년마다 다시 측량을 실시하고 ‘적(籍)’을 작성하여(--- 每二十年 改量成籍 ---)라고 규정하여 오늘날의 토지대장을 ‘적(籍)’이라고 규정하였으나, ‘양안(量案)’이란 용어는 1746년에 편찬한 속대전 호전의 양전조에서 “凡田四標及主名 懸量案(모든 농경지는 사표와 소유자의 성명을 양안에 등록한다.)”라고 규정하여 최초로 ‘양안’이라는 용어를 사용하였다.

그 후 탁지부 양지국 관제(1904. 4. 21. 칙령 제11호)와 탁지부분과규정(1905. 4. 13.) 등에서 계속하여 사용하였으나, 1910년에 근대적인 지적제도를 창설하기 위하여 「토지조사법」(1910. 8. 23. 법률 제7호)을 제정하면서 ‘토지대장’을 비치하도록 규정하여(제10조) 400여 년 이상 사용하였던 ‘양안’이란 용어가 ‘토지대장’으로 변경되었다.

따라서 “양안이란 토지의 소재·지번·지목·경계·면적·등급·소유자 등의 정보를 등록하여 공시하는 토지대장”이라고 정의할 수 있다.

4.7.2. 양지

‘양전’이란 용어는 1460년에 편찬한 『경국대전』 호전의 양전조에서 최초로 사용한 후 400여 년 이상 계속 사용하다가 1898년에 양지아문 직원 및 처무규정

(1898. 7. 6. 칙령 제25호) 제정 당시에 ‘양전’이란 용어를 ‘양지(量地)’로 변경하여, 사용하기 시작하였다.

4.7.3. 지계

1901년에 지계아문 직원 및 처무규정(1901. 10. 20. 칙령 제21호) 제정하고 지계아문을 설치한 후 1902년 3월에 양지아문을 지계아문에 통합하면서 지적사무와 등기사무를 동일한 기관에서 관장하는 ‘광의의 지적제도’를 시행하게 되었으며, 양전이 완료된 토지의 사적(私的) 소유에 대한 근대적 법인(法認), 즉 토지의 소유권리증서인 지계(地契)의 발급을 추진하였다.

따라서 1898년 양지아문 설치 당시부터 사용하던 ‘양지’란 용어가 광의의 지적제도와 토지의 소유권리증서인 지계의 발급을 포괄하는 ‘지계’로 변경하여, 사용하기 시작하였다.

‘지계’라는 용어는 1902년 3월부터 1904년 4월까지 약 2년 2개월 동안 지계아문에 양지아문을 통합하여 시행하는 기간에 사용하였으나, 1904년 4월에 지계아문을 양지국 양무과로 축소 조정하면서 ‘양지’라는 용어를 다시 사용하기 시작하였다.

4.7.4. 지적

1460년에 편찬한 『경국대전』 호전의 양전조에서 최초로 ‘양전(量田)’이란 용어를 사용한 후 400여 년 이상 계속 사용하였으나, 1895년 조선 말기에 제정한 내부관제(1895. 3. 26. 칙령 제53호) 제8조제2항과 내부분과규정(1895. 4. 17) 제11조제2항과 제13조제1항에서 ‘지적(地籍)’이란 용어를 우리나라의 법규에서 최초로 사용하여 양전이란 용어가 지적이란 용어로 변경되었으며 양전사무를 관장하는 행정조직도 호조에서 내부로 변경되었다.

그 후 대한제국 시대에 내부관제(1905. 2. 26. 칙령 제15호)와 내부분과규정(1905. 4. 12.) 및 「삼림법」(1908. 1. 21. 법률제1호) 등에서 ‘지적’이란 용어를 계

속하여 사용하다가 일제 강점기를 거쳐 광복 후 1950년에 독자적인 「지적법」(1950. 12. 1. 법률 제165호)을 제정하고 시행 당시부터 ‘양전, 양지, 지계’ 등의 용어를 사용하지 않고 ‘지적’이란 용어를 널리 사용하기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

5. 결론

조선시대의 법전은 1394년 정도전이 태조 이성계에게 찬찬한 『조선경국전』을 비롯하여 『경국대전(호전)』(1460.)·『속대전』(1746.)·『대전통편』(1786.)·『대전회통』(1865년)에 이르기까지 법전 편찬이 이루어졌으나 『경국대전』의 골격은 그대로 유지되었다. 그리고 1460년에 『경국대전』의 6전 중 제일 먼저 완성하여 공포한 호전의 양전에 관한 규정도 『대전회통』에 이르기까지 개정 없이 동일하여 조선 초기부터 1895년 내부관제와 내부분과규정을 제정하기 전까지 400여년 이상 지적에 관한 법적 기반이 변경되지 않았음을 확인하였다.

본 연구결과 첫째, ‘양전’이라는 용어는 1460년에 공포 시행한 『경국대전』 호전의 양전조에서 최초로 사용하였고, 둘째, ‘양전’이란 용어의 정의는 “전답 등 농경지에 대한 조사·측량을 실시하고 양안을 작성하여 관리하는 국가의 제도”라고 규정할 수 있으며, 셋째, ‘양전’이란 용어는 ‘양지’로, 양지에서 ‘지계’로, 지계에서 ‘지적’으로 변경되었고, 1895년에 내부관제와 내부분과규정을 제정하면서 최초로 ‘지적(地籍)’이란 용어를 사용한 후 ‘양전·양지·지계’ 등의 용어를 사용하지 않았다.

그리고 양전사무를 관장한 행정조직은 조선 초기부터 1895년 3월에 내부관제(1895. 3. 26. 칙령 제53호)를 제정하기 전까지 호조에서 관장하였으나 그 후 양전사무가 지적사무로 변경되면서 내부 판적국·양지아문·지계아문·탁지부 양지국·내부 지방국·탁지부

토지조사국·재무부·내무부·행정자치부·국토교통부 등으로 변경되었다.

그러나 2008년 2월에 지적사무를 행정자치부에서 국토해양부로 이관하면서 2009년에 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」[시행 2009. 12. 10.] [법률 제9774호, 2009. 6. 9., 제정]을 제정하면서 「지적법」이 폐지되었고, 이어서 2014년에 법률의 제명을 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」[시행 2015. 6. 4.] [법률 제12738호, 2014. 6. 3., 일부개정]로 개정하면서 국제적으로 통용되는 ‘지적(Cadastre)’이라는 전문 용어가 점차 사라지고 있어 매우 안타까운 실정이다.

넷째, ‘양안’이란 용어는 1460년에 편찬한 『경국대전』 호전의 양전조에서 오늘날의 토지대장을 ‘적(籍)’이라고 규정하였으나, 1746년에 편찬한 속대전 호전의 양전조에서 “양안(量案)”이라고 규정하여 최초로 ‘양안’이라는 용어를 사용하였으며, 그 후 탁지부 양지국 관제(1904. 4. 21. 칙령 제11호)와 탁지부분과규정(1905. 4. 13.) 등에서 ‘양안’이란 용어를 계속 사용하였으나, 1910년에 「토지조사법」과 1950년에 「지적법」을 제정하면서 400여년 이상 사용하던 ‘양안’이란 용어를 ‘토지대장’으로 규정하여 오늘에 이르고 있다.

위와 같이 ‘양전’이란 용어는 ‘양지’로, 양지에서 ‘지계’로, 지계에서 ‘지적’으로 변경되었고, 양안은 토지대장으로 변경된 사실은 『경국대전』의 호전을 비롯한 속대전 등 관련 법전과 구한말에 제정한 내부관제와 양지국관제 및 「토지조사법」, 광복 후에 제정한 지적법규 등에 규정된 관련조문과 양전사무 또는 지적사무를 수행한 행정조직 등을 조사 분석하여 명확하게 밝혀졌다.

그러나 ‘지적(Cadastre, 地籍)’이라는 용어는 전통적으로 ‘토지에 관한 호적, 토지에 관한 이력 또는 토지소유권에 관한 호적’이라는 의미로 국제적으로 통용되는 전문용어나 새로운 세대에는 위와 같은 의미와 광의의 지적을 담아내면서 어떻게 진화할지 기대된다.

- 주1. 류병찬(2009), "지적이란 용어의 사용연혁에 관한 연구(조선시대를 중심으로)", 『지적』(제39권 제1호), 대한지적공사, pp.45~58.
- 주2. 정공식, 2005, 속대전 의 위상에 대한 소고-奉祀 및 立後'조를 대상으로-, 『서울대학교 법학』(제46권 1호), 서울대학교 법학연구소, p.315.
- 주3. 국사편찬위원회 우리역사넷, 법의 존재형태와 입법.(http://contents.history.go.kr/ 2023. 6. 15. 검색)
- 주4. 한국민족문화대백과사전.(https://encykorea.aks.ac.kr/ 2023. 7. 7. 검색)
- 주5. 위키백과.(https://ko.wikipedia.org/ 2023. 7. 7. 검색)
- 주6. 한국민족문화대백과사전.(https://encykorea.aks.ac.kr/ 2023. 7. 7. 검색)
- 주7. 전봉덕, 1989, 『경제육전습유』, 아세아문화사, pp.8~9. ; 박병호, 1987, 『한국법제사』, 서울, 법문사, p.402. ; pp.406~407
- 주8. 임용한, 2003. 경제육전등록의 편찬목적과 기능, 『법사학연구』(제27호), p.165.
- 주9. 조종성헌(祖宗成憲)이란 선왕의 법을 말하며, 조종지법(祖宗之法)이라고도 하는데 태조 이후의 왕들이 태조의 법 즉 『경제육전』을 지칭할 때 사용하였다. 그래서 후대의 왕이 새로이 법전을 편찬할 때에는 모든 조문이 원전(元典)을 본위로 하고 원전을 변경해야 할 경우에는 원전 조문을 그대로 두고 그 밑에 개정 조문을 각주로 표시하도록 하는 원칙이 태종대에 세워지고 이 원칙은 후대에도 예외 없이 지켜졌다고 한다.(국사편찬위원회 우리역사넷, "법사상".(http://contents.history.go.kr/ 2024. 11. 1. 검색)
- 주10. 국사편찬위원회 우리역사넷, 조선시대 국가 운영의 근간이 된 만세성법.(http://contents.history.go.kr/ 2023. 7. 15. 검색)
- 주11. 정공식, 2001, 대전회통의 편찬과 그 의의, 『서울대학교 법학』(제41권 4호), 서울대학교 법학연구소, p.336.
- 주12. 류홍세, 1909, 양전제도 및 연혁의 조사, 탁지부.(국립중앙도서관, 토지조사참고서 1-3, p.1. ; pp.10~11.)
- 주13. 원영희, 1972, 『한국지적사』, 서울, 보문출판사, pp.135~139.
- 주14. 리진호, 1999, 『한국지적史』, 서울, 도서출판바른길, pp.153~158. ; pp.173~211.
- 주15. 대한지적공사, 2005, 『한국지적백년사』, pp.167~197.
- 주16. 이동현, 2018. 우리나라 지적의 어원과 양전에 관한 연구, 『한국지적정보학회지』 통권 제20권 제3호, 한국지적정보학회, p.183.
- 주17. 정공식, 2005, 앞의 논문, p.312.
- 주18. 정성식, 2013, 경국대전의 성립 배경과 체제, 『동양문화연구』 제13집, 연산대학교 동양문화연구원, p.134~135.
- 주19. 정공식, 2015, 조선경국전과 조선초기 법제정비, 『서울대학교 법학』(제56권 2호), 서울대학교 법학연구소, p.85.
- 주20. 구마(廐馬)란 어용(御用)을 위하여 기르는 말(馬)을 말하며, 임금이 공적(功績)이 있는 신하에게 하사(下賜)하는 물품으로도 쓰였다.(네이버 지식백과, 한국고전용어사전.(https://terms.naver.com/ 2024. 11. 1. 검색)
- 주21. 김형승, 2009, 조선왕조의 입법과정에 관한 연구, 법제처 지식창구.(https://www.moleg.go.kr/ 2024. 6. 20. 검색) ; 우리역사넷.(http://contents.history.go.kr/ 2024. 11. 1. 검색)
- 주22. 진도(津渡)란 강이나 내, 또는 좁은 바닷목에서 배가 건너다니는 일정한 곳을 말한다.(국가유산청, 국가유산포털/https://www.heritage.go.kr/ 2024. 11. 1. 검색)
- 주23. 정도전 저, 한영우 역, 2013, 『조선경국전』, 사단법인 올재, pp.63~66. ; 한국고전종합 DB, 삼봉집 제13권 / 조선경국전 상.(http://db.itkc.or.kr/ 2024. 7. 20. 검색)
- 주24. 한국문화민족대백과사전.(https://encykorea.aks.ac.kr/ 2023. 8. 30. 검색)
- 주25. 김형승, 2009, 앞의 논문, 법제처 지식창구. https://www.moleg.go.kr/ 2024. 6. 20. 검색) ; 위키백과, 경국대전.(https://ko.wikipedia.org/ 2023. 7. 7. 검색) ; 경도신문, 2016. 6. 19, 경국대전의 제정과 의의.(http://www.kyungdosinmoon.com/ 2023. 6. 20 검색)
- 주26. 신병주, 조선 최고의 법전, 『경국대전』의 이모저모. 한국고전번역원.(https://www.itkc.or.kr/ 2023. 7. 15 검색.)
- 주27. 국사편찬위원회, 우리역사넷,[사료 4-2-09] 중추원 의장 김가진, 관계 발급 상소,(http:// contents.history.go.kr/ 2024. 6. 10. 검색)
- 주28. 정연주, 2020, 조선전서로서의 『경국대전』 성격과 그 의미, 『한국사연구』, 제189호, 한국사연구회, pp.33.
- 주29. 리진호, 1999, 앞의 책, pp.173~174. ; 국사편찬위원회, 우리역사넷, 사료로 본 한국사, 양전사업.(http://contents.history.go.kr/ 2024. 6. 10.)
- 주30. 류병찬, 2006, 지적학의 정의 및 학문적 성격정립에 관한 연구. 『한국지적학회지』(제22권 제1호), p.203~ 204. ; 류병찬, 2024, 『지적학』(제4전정판), 서울, 초이스에드, pp.173~174.
- 주31. 광윤직, 1981, 『부동산등기법』, 서울, 대왕사, p.42. ; 박순표, 2012, 『지적의 오늘』, 서울, 좋은땅, p.36. 류병찬, 2017, 『지적사』(제2전정판), 서울, 부연사, p.208.
- 주32. 김백철, 2008, 조선후기 영조대 법전정비와 『속대전』의 편찬, 『역사와 현실』(제68호), 한국역사연구회, pp.189~236.(https://www.kci.go.kr/ 2024. 5. 25. 검색) ; 국사편찬위원회, 우리역사넷.(http://contents.history.go.kr/ 2023. 6. 15. 검색)
- 주33. 국사편찬위원회, 우리역사넷.(http://contents.history.go.kr/ 2023. 6. 15. 검색)
- 주34. 한국문화민족대백과사전, 속대전.(https://encykorea.aks.ac.kr/ 2023. 6. 15. 검색)

주35. 국사편찬위원회, 우리역사넷. 속대전.
(<http://contents.history.go.kr/> 2023. 6. 15. 검색)

주36. 정호훈, 2010, 영조대 속대전의 편찬논리와 그 성격, 『한국문화』, pp.188~190.; 국사편찬위원회, 한국사 데이터베이스, 조선시대법령자료.
(<https://db.history.go.kr/law/> 2023. 8. 25. 검색)

주37. 서울대학교 규장각한국학연구원, 규장각원문검색 서비스, 『속대전』(<http://kyudb.snu.ac.kr/2024.7.17.> 검색); 법제처, 1965, 『속대전』, 국립중앙도서관, 디지털자료실(<https://www.nl.go.kr/> 2024. 7. 30. 검색)

주38. 연정열, 1988, 속대전과 대전통편에 관한 연구, 『한성대학교 논문집』, p.309.; p.315.

주39. 국사편찬위원회, 한국사데이터베이스, 조선시대법령자료(<https://db.history.go.kr/law/item/2023.6.15.> 검색); 국사편찬위원회 우리역사넷, 『경국대전』 이후 300년 만의 통일 법전.
(<http://contents.history.go.kr/> 2023. 6. 15. 검색)

주40. 국사편찬위원회 우리역사넷, 『대전통편』.
(<http://contents.history.go.kr/> 2023. 6. 15. 검색)

주41. 정공식, 2001, 앞의 논문, p.323.; p.344. {大典會通凡例 一以經國大典續大典大典通編 合部而通編以後受教及稟奏定式 今所見行者 會粹添補 通爲一書. 재인용.

주42. 김형승, 2009, 앞의 논문, 법제처 지식창구.
(<https://www.moleg.go.kr/> 2024. 6. 20. 검색)

주43. 신병주, 조선 최고의 법전, 『경국대전』의 이모저모. 한국고전번역원,
(<https://www.itkc.or.kr/> 2023. 7. 15. 검색)

주44. 연정열, 1990, 대전회통에 관한 연구, 『한성대학교 논문집』, pp.257~258.

주45. 정공식, 2001, 앞의 논문, pp.336~337.

주46. 구한국 관보, 개국 503年(1894.) 6. 28.~7. 16. / 군국기무처 편, pp.1~21. 국립중앙도서관 디지털컬렉션(<https://www.nl.go.kr/> 2023. 7. 25. 검색); 『고종실록』 권31, 고종 31년 6월 28일, pp.495~497.

주47. 구한국 관보, 개국 503년(1894.) 6. 28.~7. 16. / 군국기무처 편, pp.5~9. 국립중앙도서관 디지털컬렉션(<https://www.nl.go.kr/> 2023. 7. 25. 검색); 한국민족문화대백과사전(<https://encykorea.aks.ac.kr/> 2023. 7. 20. 검색)

주48. 관보, 1895. 4. 17. 내부분과규정(개국 504. 4. 17.); 류병찬, 2017, 앞의 책, p.212.

주49. 관보, 1898. 7. 6. 양지아문 직원 및 처무규정(광무 2. 7. 6. 칙령 제25호)

주50. 국사편찬위원회, 한국사데이터베이스, 한국근대사료DB(휘보)학사, 제1099호, 1898. 11. 7.
(<https://db.history.go.kr/> 2024. 4. 30. 검색)

주51. 국사편찬위원회, 한국사데이터베이스, 한국근대사료DB(휘보)학사, 제1449호,(1899. 12. 20.
(<https://db.history.go.kr/> 2024. 4. 30. 검색)

주52. 국사편찬위원회, 우리역사넷.
(<http://contents.history.go.kr/> 2023. 7. 28. 검색)

주53. 『조선일보』, 2024. 7. 27, 양전사업 실시로 상승한 국민소득, 일제 침탈로 내리막(이태진, 서울대 명예교수), p.26.

주54. 奏本 平理院 裁判長을 法部大臣 혹은 協辦으로 임명하고 表勳院을 정부에, 惠民院을 內部에, 地契衙門을 度支部에 所屬시키고 法規敎正所 總裁以下를 減下하는 件(관보, 1904. 1. 13.)

주55. 국사편찬위원회, 주제론 분 한국사.
(<http://contents.history.go.kr/> 2023. 4. 30.); 국사편찬위원회, 우리역사넷.
(<http://contents.history.go.kr/> 『증보문헌비고』, 전 부고 2, 조선, 중권, p.645. 재인용 / 2023. 5. 5. 검색)

주56. 류병찬, 2017, 앞의 책, p.472.

참고문헌

References

곽윤직. 1981. 『부동산등기법』. 서울. 대왕사.

Kwak YJ. 1981. Real Estate Registration Act. Seoul. Daewangsa.

김백철. 2008. 조선후기 영조대 법전정비와 『속대전』의 편찬. 『역사와 현실』(제68호). 한국역사연구회.

Kim BC. 2008. Updating and improving the legal code system. during the reign of King Yeongjo in Joseon dynasty's latter half period. and the compilation of Sokdaejeon. 『History and Reality』(Vol. 68). Korean History Research Association.

김형승. 2009. 조선왕조의 입법과정에 관한 연구. 법제처. 지식창구.

Kim HS. 2009. A Study on the Legislative Process of the Joseon Dynasty. Ministry of Government Legislation. Knowledge Window.

대한지적공사. 2005. 『한국지적백년사』.

KCSC. 2005. 『100 Years of Korean Cadastral History』.

류병찬. 2006. 지적학의 정의 및 학문적 성격정립에

- 관한 연구. 『한국지적학회지』(제22권 1호). 한국 지적학회.
- Ryu BC. 2006. A Study on Definition & Knowledge Character of Cadastral Science. 『Journal of the Korean Society for Cadastre』(Vol.22 No.1). Korean Society of Cadastre.
- 류병찬. 2017. 『지적사』(제2전정판). 서울. 부연사.
- Ryu BC. 2017. 『Cadastral History』(2nd edition). Seoul. Buyeonsa.
- 류병찬. 2024. 『지적학』(제4전정판). 서울. 초이스에드.
- Ryu BC. 2024. 『Cadastral Science』(4th edition). Seoul. Choice AD.
- 류흥세. 1909. 양전제도 및 연혁의 조사. 탁지부.
- Ryu HS. 1909. Survey of the Yangjeon System and History. Ministry of Finance.
- 리진호. 1999. 『한국지적사』. 서울. 도서출판바른길.
- Lee JH. 1999. 『Korean Cadastral History』. Seoul. Bareungil Publishing.
- 박병호. 1987. 『한국법제사고』. 서울. 법문사.
- Park BH. 1987. 『A Study on the History of Korean Legal System』. Seoul. Beommunsa.
- 박순표. 2012. 『지적의 오늘』. 서울. 좋은땅.
- Park SP. 2012. 『Cadastral Today』. Seoul. Joheunttang.
- 신병주. 조선 최고의 법전. 『경국대전』의 이모저모. 한국고전번역원.
- Shin BJ. The best Law Code of Joseon. the various aspects of 『Gyeongguk Daejeon』. Institute for the Translation of Korean Classics.
- 연정열. 1988. 속대전과 대전통편에 관한 연구. 『한성대학교 논문집』.
- Yeon JY. 1988. A Study of Sokdaejeon and Daejeontongpyeon. 『Hansung University Journal of Papers』.
- 원영희. 1972. 『한국지적사』. 서울. 보문출판사.
- Won YH. 1972. 『Korean Cadastral History』. Seoul. Bomun Publishing Co.
- 이동현. 2018. 우리나라 지적의 어원과 양전에 관한 연구. 『한국지적정보학회지』(통권 제20권 제3호). 한국지적정보학회.
- Lee DH. 2018. An study on the origin of Cadastre and Yangjeon in Korea. 『Journal of the Korean Society for Cadastral Information』(Vol.20 No.3). Korean Cadastre Information Association.
- 임용한. 2003. 경제육전등록의 편찬목적과 기능. 『법사학연구』(제27호). 한국법사학회.
- Im YH. 2003. The purpose and function of compiling the Economic 6 Code Registration. 『Legal History Research』(Vol.27). Korean Society of Legal History.
- 전봉덕. 1989. 『경제육전습유』. 아세아문화사.
- Jeon BD. 1989. 『The Addendum of Six Codes of Governance』. Asia Culture Publisher.
- 정금식. 2001. 대전회통의 편찬과 그 의의. 『서울대학교 법학』(제41권 4호). 서울대학교 법학연구소.
- Jeong GS. 2001. The Codification of the Taechunhoetong and its Meaning. 『Seoul Law Journal』(Vol.41 No.4). Seoul National University Law Research Institute.
- 정금식. 2005. 속대전의 위상에 대한 소고 - '奉祀 및 立後'조를 대상으로 -. 『서울대학교 법학』(제46권 1호). 서울대학교 법학연구소.
- Jeong GS. 2005. An Essay on an Evaluation of the Soktaechun - By Laws about the Succession of the Ancestor Worship -. 『Seoul Law Journal』(Vol.46 No.1). Seoul National University Law Research Institute.
- 정금식. 2015. 조선경국전과 조선초기 법제정비. 『서

울대학교 법학』(제56권 2호). 서울대학교 법학연구회
구소

Jeong GS. 2015. Joseon Gyeongjuk Jeon and the Organization of Legal System in the Early Joseon Dynasty. 『Seoul Law Journal』(Vol.56 No.2). Seoul National University Law Research Institute.

정도전 저, 한영우 역. 2013. 『조선경국전』. 사단법인 올재.

Jeong DJ. translated by Han YW. 2013. 『Joseon Gyeongjuk Jeon』. Non-profit organization. Oljae.

정성식. 2013. 경국대전의 성립 배경과 체제. 『동양문화연구』 제13집. 영산대학교 동양문화연구원.

Jeong SS. 2013. Establishment Background and System of Gyeongjuk daejeon. 『Oriental Culture Studies』(Vol.13). Youngsan University Oriental Culture Research Institute.

정호훈. 2010. 영조대 속대전의 편찬논리와 그 성격. 『한국문화』(제50권). 서울대학교 규장각한국학연구원.

Jeong HH. 2010. Theory of the Compilation of the Soktaejeon during the reign of King Yöngjo and its Characteristics. 『Korean culture』(Vol.50). Seoul National University Kyujanggak Institute for Korean Studies.

『조선일보』. 2024. 7. 27. 양전사업 실시로 상승한 국민소득. 일제 침탈로 내리막. 이태진. 서울대 명예교수.

『Chosun Ilbo』. July 27. 2024. National income increased due to the implementation of the Yangjeon project-Downhill due to Japan's invasion. Lee Tj. Professor Emeritus of Seoul National University.

인터넷

Internet

국립중앙도서관.(<https://www.nl.go.kr>)
국사편찬위원회.(<http://contents.history.go.kr>)
법제처.(<https://www.moleg.go.kr>)
서울대학교 규장각한국학연구원(<http://kyudb.snu.ac.kr>)
위키백과.(<https://ko.wikipedia.org>)
지식백과.(<https://terms.naver.com>)
한국고전번역원.(<https://www.itkc.or.kr>)
한국민족문화대백과사전.(<https://encykorea.aks.ac.kr>)
한국역사연구회.(<https://www.kci.go.kr>)
한국지적정보학회(<https://kcia99.or.kr>)
한국지적학회(<https://ksc21.net>)
학술연구정보서비스(<https://www.riss.kr>)
한국지적정보학회(<https://kcia99.or.kr>)
한국지적학회(<https://ksc21.net>)
학술연구정보서비스(<https://www.riss.kr>)

2024년 9월 6일 원고접수(Received)
2024년 10월 25일 1차심사(1st Reviewed)
2024년 11월 8일 2차심사(2st Reviewed)
2024년 12월 6일 게재확정(Accepted)

초 록

본 연구의 목적은 조선시대에 '양전(量田)'이란 용어를 '언제, 어디서, 누가 최초로 사용하였으며 양전의 정의와 사용연혁 및 '지적'이라는 용어와의 연계 과정을 규명하는데 있다.

연구결과 첫째, '양전'이란 용어는 1460년에 편찬한 『경국대전』 호전의 양전조에서 최초로 사용하였으며, 둘째, 양전은 "전답 등 농경지에 대한 조사·측량을 실시하고 양안을 작성하여 관리하는 국가의 제도"라고 정의할 수 있으며, 셋째, '양전'이란 용어는 '양지'로, '양지'에서 '지계'로 '지계'에서 '지적'으로 변경되었으며, 1895년에 '내부관제'와 1950년에 「지적법」을 제정하면서 "양전·양지·지계"라는 용어를 사용하지 않고 '지적'이란 용어를 사용하였다. 그러나 2009년에 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」을 제정하면서 「지적법」을 폐지하고, 2014년에 법률의 명칭을 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」로 개정하면서 국제적으로 통용되는 '지적'이라는 전문 용어가 점차 사라지고 있다.

넷째, '양안'이란 용어는 1460년에 편찬한 『경국대전』 호전의 양전조에 '적(籍)'이라고 규정하였으나 1746년에 편찬한 속대전 호전 양전조에서 '양안(量案)'으로 개정하였다. 그러나 1910년에 「토지조사법」과 1950년에 「지적법」을 제정하면서 400여 년 이상 사용하던 '양안'이란 용어를 '토지대장'으로 개정하여 오늘에 이르고 있음을 확인하였다.

주요어 : 양전, 양지, 지계, 지적, 경국대전