ISSN 1598-1142(Print)
http://dx.doi.org/10.7738/JAH.2013.22.4.059

통감부 시기 황실시설의 조사와 국유화

Building Surveys and Nationalization on Royal Facilities During the Residency-General Period (1906~1910)

이 규 철*
Lee, Geau-Chul
(한국전통문화대학교 전통문화연구소 학술연구교수)

Abstract

Jedoguk and Jaesiljaesanjeongriguk were the offices related to the reorganization of the royal finance during the Residency-General period and surveyed royal facilities. Jedoguk surveyed palaces, offices and royal ritual facilities in the manner of traditional survey. However, Jaesiljaesajeongriguk which is the successor office to Jedoguk surveyed royal facilities using the modern surveying techniques and figured out the value of royal facilities. In 1908, most of the royal facilities were nationalized and were managed as government property by Takjibu. These nationalized royal facilities were used new modern facilities under the rule of Japanese.

주제어 : 황실재정정리, 가옥 조사, 국유화, 황실시설, 제도국, 제실재산정리국
Keywords: Reorganization of the Royal Finances, Building Survey, Nationalization, Royal Facility, Jedoguk(制度局), Jesiljaesanjeongriguk(帝室財産整理局)

1. 서 론

1-1. 연구의 배경 및 목적

서양에서의 근대시기는 유럽에서 자본주의 경제체제가 성립된 이후 부르주아 혁명에 의한 17세기 유럽 사회의 변화를 그 시작으로 보는 것이 일반적이지만,[1] 비서구 국가의 근대는 서구 문명을 접하게 되는 시점을 근대의 시작으로 보는 경우가 대부분이다.[2] 한국도 다른 비서구 국가와 마찬가지로 개항 이후 근대로의 이행 과정을 거치며 전통적인 왕조국가에서 점차 자본주의 세계체제의 근대국가로 변화하게 되었다. 한국은 보편적인 비서구 국가의 근대이행의 과정을 거치면서도, 일본에 의한 개항 이후 30여년에 걸친 근대이행의 주도권 다툼을 거쳐 결국은 일본의 식민지로서 근대화되는 한국 근대이행의 특수한 상황을 겪었다. 이러한 근대세계체제의 시대적 흐름에서 한국의 근대이행은 대한제국의 보수적인 자주적 근대화가 좌절되고,[3] 일본의 식민지적 근대화로 근대이행의 방향이 전환되어 진행되었다. 그렇기 때문에 한국의 근대이행은 전통에서 근대로의 이행뿐 아니라 자주적 근대화에서 식민지적 근대화로의 이행이 동시에 진행되었고, 대한제국에서 일본으로 근대화의 주도권이 넘어

* Corresponding Author : leegeauchul@gmail.com

이 논문은 2011년 정부재원(교육과학기술부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음. [NRF-2011-358-H00004]

1) 15세기 유럽은 봉건제에서 자본주의 체제로 변화하기 시작하였지만, 영국, 프랑스, 네덜란드, 미국 등의 성공한 부르주아 혁명 등 대체로 17세기를 근대의 기점으로 보는 것이 일반적이다.(이헌창 외,「토론: 한국 근대의 기점 논의」,『역사와 현실』9, 1993, pp. 194~195)

2) 한국에서 근대의 기점 논의는 역사학의 오랜 논쟁이지만, 최근에는 다른 비서구 국가들과 마찬가지로 1876년의 개항으로 의견이 수렴되고 있다. 1990년대 이후 역사학에서 근대기점 논의는 1860년대 반외세 반봉건 민중항쟁, 1876년 개항, 1894년 갑오개혁으로 나누어진다. 각 기점의 내용과 이들에 대한 토론은 '한국 근대의 시작은 언제인가'에 대한 기획논문과 하원호의 글이 참고가 된다. (장동표,「1860년대 반침략·반봉건운동의 의의」,『역사와 현실』9, 1993; 이윤상,「한국근대사에서 개항의 역사적 위치」,『역사와 현실』9, 1993; 도면회,「근대=자본주의사회 기점으로서의 갑오개혁」,『역사와 현실』9, 1993; 이헌창 외, 앞의 논문, 1993; 하원호,「근대사회성격론」,『새로운 한국사 길잡이 下』, 지식산업사, 2008, pp.23~24)

3) 대한제국의 근대적 성격에 대해서는 여러 이견이 존재한다. (이태진·김재호 외,『고종황제 역사 청문회』, 푸른역사, 2005; 한영우 외,『대한제국은 근대국가인가』, 푸른역사, 2006 등 참조) 연구자는 김동택의 주장과 같이, 군주제의 체제를 고수하면서 시대적 상황에 따라 보수적인 개혁을 취한 근대국가로 보는 것이 타당하다고 생각한다. (김동택,「'국가론적 측면에서 본 대한제국의 성격'에 대한 토론문」,『대한제국은 근대국가인가』, 푸른역사, 2005, pp.95~96)

가는 시기, 즉 통감부 시기는 한국 근대이행의 전환기로서 큰 의미가 있다.[4)]

통감부 시기에 대한 역사학계의 연구에서는 식민지 체제로 전환되어 가는 정치적·경제적 변화에 초점을 맞추고 있다. 고종을 중심으로 하는 궁내부 주도의 정치 체제가 해체되고, 내각으로 권한이 옮겨가면서 점차 일본의 내정 개입이 심화되는 상황을 통해 한국 근대이행의 성격을 규명하고자 했다.[5)] 이들 연구에서는 특히 대한제국의 개혁을 주도하였던 황실을 견제하려는 의도로 시행된 황실재정정리(皇室財政整理)에 주목하고 있다.[6)] 황실재정정리는 황실의 경제적 기반을 무너뜨리고 통감부가 주도권을 획득하는 동시에, 식민 통치를 위해 필요한 내각의 재정을 확보하기 위함이었다. 국가의 재정제도를 개정하는 범위를 넘어 대한제국에서 통감부로 권력의 주도권이 넘어가는 매우 중요한 사건으로서, 통감부 시기의 변화에 결정적인 원인이라 할 수 있다. 이러한 황실재정정리에 대하여 건축역사 분야에서는 연구가 부족하지만,[7)] 당대 사회를 물리적으로 반영해 보여주는 건축과 도시에서도 근대이행의 전환기적 변화를 초래한 중요한 사건이다. 황실 재정 중에서도 토지와 가옥은 주요한 재원이었기 때문에, 이들 황실시설에 대한 여러 조사가 이루어졌고, 이를 통해 황실시설의 국유화가 추진되었다. 이것은 한성부의 중심시설인 황실시설의 해체를 의미했고, 한성부가 이전과는 다른 방향으로 변화하는 계기가 되었다.

본 연구에서는 통감부 시기 황실시설의 조사와 국유화에 대하여 도시와 건축의 근대이행의 관점에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 궁내부의 황실시설 조사에 대하여 황실재정정리와 관련지어 그 배경과 의도를 확인하고, 이를 바탕으로 조사의 내용을 검토하여 황실시설 조사의 성격을 규명하고자 한다. 또한, 황실시설 조사를 통해 시행된 황실시설 국유화의 범위와 경과를 검토하여 근대이행기 황실시설의 소속변화가 전통시설의 변화에 미친 영향을 파악해 보고자 한다.

1-2. 연구의 방법

본 연구는 통감부 시기의 황실재정정리의 틀에서 진행된 황실시설의 조사와 국유화를 대상으로 하고 있기 때문에, 황실재정정리의 경과를 먼저 살펴본 후에 황실시설의 조사와 국유화를 차례로 살펴보겠다. 시간적 배경은 통감부 시기로서 황실재정정리기구인 제도국(制度局)이 설치된 1906년 1월부터 황실재정이 국유화되어 탁지부를 거쳐 조선총독부로 이관되는 1910년 이전까지이다. 공간적으로는 황실시설이 전국적으로 분포를 하고 있기는 하지만, 주요시설이 위치한 한성부의 도성 내부를 중심으로 근대이행의 과정에서 수도 한성부의 변화와 관련지어 살펴보겠다.

연구의 자료는 황실시설의 조사와 관련된 황실재정정리기구인 제도국, 제실재산정리국(帝室財産整理局),[8)] 탁지부(度支部) 등에서 발행한 문헌자료를 주로 활용하였다. 이들 자료를 통해 궁내부의 제도국과 제실재산정리국에서 시행한 조사활동과 그 성과를 확인하였고, 기록물의 형식과 구성(도면, 조사표 등), 기록된 시설의 종류와 특성(위계, 규모, 위치, 소유관계 등)을 중심으로 검토하였다.[9)] 또한, 황실시설과 관련된 법령과 기사를 검토하기 위해 『증보문헌비고(增補文獻備考)』, 『관보(官報)』, 『주본(奏本)』, 신문기사 등도 함께 살폈다.

2. 황실재정정리의 경과

조선왕조는 전통적인 가산국가(家産國家, Patrimonial staat)적 성격의 궁부일체(宮府一體)의 왕조질서를 기본으로 하고 있었기 때문에, 국가와 왕실의 재산에 특별한 구분이 없었다. 의정부 내에 왕실 담당 기구와 국가의 행정을 담당하는 기구가 혼재하고 있었으며, 국가의 재정을 담당하는 기구에서 왕실의 재정도 함께 관리하였다. 이러한 체제는 조선후기까지 지속되었으나, 갑오개혁의 시행으로 정부의 행정조직은 왕실과 국가를 구분하여 궁내부와 의정부로 분리가 되었다. 정치적으로 왕권에 제

4) '통감부 시기'는 1906년 2월 통감부가 설치된 이후부터 1910년 8월 한일병합으로 조선총독부가 설치되기 이전까지를 의미한다. 이 시기는 본격적인 조선총독부의 식민통치 이전에 식민지 체제로 전환되는 과도기로서 의미를 갖는다. 한편, '대한제국기'는 통감부 시기를 포함하여 1897년부터 1910년까지를 지칭하지만, 대부분의 역사학 연구에서는 1905년 이전의 자주적 근대화가 추진되는 시기로서 '통감부 시기'와 대비하는 경우가 많다.

5) 이윤상,「1894-1910년 재정제도와 운영의 변화」, 서울대학교 박사학위논문, 1996; 서영희,『대한제국 정치사 연구』, 서울대학교출판부, 2003 등.

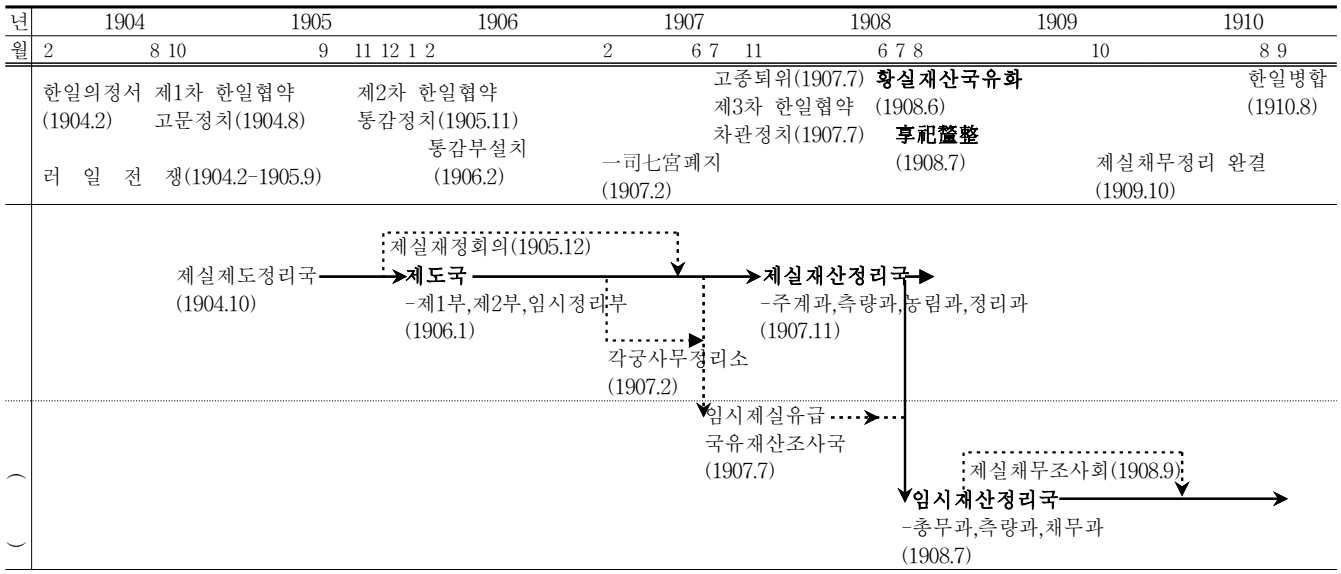
6) 대부분의 통감부 시기에 대한 연구에서 황실재정정리를 다루고 있지만, 황실재정정리의 경과에 대해서는 다음의 연구가 가장 상세하다. 김재호,「'보호국기'(1904~1910)의 황실재정정리」,『경제사학』16, 1992; 이상찬,「일제침략과 「황실재정정리」(1)」,『규장각』15, 1992.

7) 황실재정정리기구인 제실재산정리국의 문헌에 대한 기초적인 다음의 연구가 수행된 바 있다. 이규철,「대한제국기 한성부 제실유가사에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문, 2005.

8) 제실재산정리국의 문헌은 모두 19종을 검토하였다. References에는 지면의 한계로 생략하였고, <Tab.4>에 정리해 두었다.

9) 본 연구는 구체적인 황실시설의 건축적 특성보다는 황실시설의 조사와 국유화의 과정, 그리고 이후의 근대적 변화에 미친 영향에 초점을 맞추고 있다. 따라서 건축적인 조사 내용의 상세한 분석은 연구의 범위에서 제외되었고, 전체적인 황실시설의 규모, 분포, 용도 등은 확인하였다.

Tab.1 History of offices related to the Reorganization of Royal Finance



한을 두려는 의도였지만, 대한제국의 수립으로 오히려 궁내부가 확대되어 궁내부를 중심으로 대한제국의 개혁 정책이 이루어지게 되었다.[10]

하지만, 러일전쟁을 계기로 새로운 국면을 맞이하게 되어, 제1차 <한일협약>(1904.8)에 의해 파견된 재정고문 메가타 타네타로(目賀田種大郎)는 '황실재정의 팽창과 궁중(宮中)·부중(府中)의 혼동을 해결'하기 위해 황실재정정리를 추진하였다.[11] 먼저 제실제도정리국(帝室制度整理局)을 궁내부에 설치하고 대한제국 근대화 사업의 핵심기관인 철도원, 광학국, 박문국, 평식원, 통신사 등을 폐지하였으며, 궁내부의 재정기관인 내장원을 개편하여 황실재정에 영향력을 행사하였다. 같은 해에 제2차 <한일협약>(1905.11)의 체결로 통감부가 설치된 이후에는 통감이 고문통치의 감독관으로서 대한제국 내정에 직접 간여할 수 있게 되어, 임시기구였던 제실제도정리국을 정식기구인 제도국(制度局)으로 개편하고 본격적으로 정부와 황실의 분리, 정부 재산과 황실 재산의 구분을 통해 황제 권력의 제한과 황실 재산의 축소를 시도하였다. <궁금령(宮禁令)>을 시행하여 고종이 외부와 접촉하는 것을 제한하였고, <계자주청규칙(啓字奏請規則)>을 시행하여 국내외의 비공식적인 교섭, 계약, 명령 등에 비밀리 사용하던 계자의 사용을 제한하는 등 고종의 정치적 입지를 제한하는 한편, <광업법(鑛業法)>, <국유재산관리규정(國有財産管理規程)>, <토지개간에 관한 건(土地開墾에關한件)> 등 황실의 재정규모를 파악하고 이를 제한하는 조치들을 취해 나갔다. 특히, 궁내부와는 별도의 황실 사유재산이라 할 수 있는 일사칠궁(一司七宮)의[12] 폐지를 위해 각궁사무정리소(各宮事務整理所)를 제도국에 설치하고 소속 재산을 관리하였다.[13] 전국 역둔토의 상당부분을 일사칠궁에서 관리하고 있었기 때문에 이들의 재산을 정리하는 것은 황실재정의 해체를 위한 준비 작업이었다.[14]

고종마저 강제 퇴위된 이후 제3차 <한일협약>(1907.7.24)으로 실시된 차관정치에 따라 황실재정정

10) 전봉희·이규철·서영희,『한국 근대 도면의 원점』, 서울대학교출판문화원, 2012, pp.711~713. 이태진은 대한제국의 개혁정책을 '도시개조사업'으로 평가하였고, (이태진,「1896~1904년 서울 도시개조사업의 주체와 지향성」,『한국사론』37, 1997) 이후의 연구에서 대체로 인정받고 있다.

11) 이윤상, 위의 논문, 1996, pp. 206~266. 후술하는 황실재정정리의 과정에 대해서는 이윤상의 연구와 함께 다음의 두 연구를 참고하였다. 김재호, 위의 논문, 1992; 이상찬, 위의 논문, 1992.

12) 황실 부동산의 주요 소유자로써, 內需司, 壽進宮, 明禮宮, 於義宮, 龍洞宮, 毓祥宮, 宣禧宮, 景祐宮 등을 가리킨다. 조선시대의 宮房은 후궁, 대군, 공주, 옹주 등의 존칭 또는 거주 공간을 의미하는데, 대한제국기에는 一司七宮과 궁방이 거의 동의어로 사용되었다. (조영준,「19세기 왕실재정의 운영실태와 변화양상」, 서울대학교 박사학위논문, 2008, pp. 29~30) 一司七宮 외에 대한제국기에 신설된 대표적인 궁방으로는 慶善宮과 英親王宮 등이 있다. (박성준,「대한제국기 신설 궁의 재정 기반과 황실 재정 정리」,『역사교육』105, 2008, p. 105) 이 중 영친왕궁은 경선궁에 移屬되었고, 육상궁, 선희궁, 경우궁은 제사의 기능만을 담당한 祭宮이었기 때문에, 실재 황실 재정과 관련된 內帑의 기능을 가진 궁방은 내수사, 수진궁, 명례궁, 어의궁, 용동궁, 경선궁 등이다. (박성준, 위의 논문, 2008, p. 121; 조영준, 위의 논문, 2008, pp.32~33)

13) 1907년 3월 5일 布達 第149號 <宮內府所管 各宮事務管理에 관한 件> (『한말근대법령자료집』Ⅴ, 국회도서관, 1971, p.430)

14) 이윤상의 연구에 따르면, 一司七宮을 통합하여 궁내부에서 효율적인 관리를 하려는 황실의 입장과 궁내부의 조직과 재산을 정비하여 황실재정을 해체하려는 일본 측의 압력이 동시에 작용하여 一司七宮이 폐지되었다. (이윤상, 위의 논문, 1996, p.254) 하지만, 곧이어 고종이 퇴위되고 황실재정의 해체가 급속도로 진행되는 상황을 감안하면, 일본에 의한 황실재정 해체의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다.

주요사건

리도 메가타 타네타로 재정고문에 의한 간접적인 방식에서 아라이 겐타로(荒井賢太郎) 탁지부 차관과 고미야 미호마쓰(小宮三保松) 궁내부 차관 겸 제실재산정리국(帝室財産整理局) 장관에 의한 직접적인 방식으로 전환이 되었다.[15] 궁내부에서 추진하던 황실재정정리는 외부조직인 내각에 이관되어, 임시제실유급국유재산조사국(臨時帝室有及國有財産調査局)이 신설되고 제실유(帝室有) 재산과 국유(國有) 재산을 판정하는 사무를 관장하였다. 이와 함께 궁내부 제도국은 궁장토와 역둔토, 광산, 홍삼 전매 등 대부분의 황실재정을 정부로 이속하는 국유화 절차를 진행하였고, 각궁사무정리소의 업무를 비롯한 남은 황실재정의 정리는 제실재산정리국을 신설하여 처리하게 하였다. 제실재산정리국에서는 주로 황실 소유의 부동산을 정리하여 임시제실유급국유재산조사국에 이관하는 업무를 담당하였다. 황실 재산의 처리에 있어서는 애초에 메가타 타네타로 재정고문이 황실재정정리를 추진하면서 시도하였던 제실유와 국유로 구분하여 정리하려던 계획과는 달리, 그 구분이 모호하기 때문에 모두 국유로 이속한 후에 정리하자는 통감 이토 히로부미(伊藤博文)의 결정에 따라 황실재산은 1908년 6월에 국유화되었다. 황실재산의 국유화로 제실유와 국유의 구분이 불필요해졌기 때문에 궁내부와 내각에 설치되어 있던 제실재산정리국과 임시제실유급국유재산조사국은 폐지되고 탁지부에 임시재산정리국(臨時財産整理局)을 설치하여 최종적으로 황실의 재산을 정리하고 국유로 완전히 전환하였다.[16]

3. 황실시설의 조사

3-1. 제도국의 황실시설 조사

황실 소유의 부동산은 황실 재정의 매우 큰 부분을 차지하고 있었다. 황실 소유의 역둔토는 황실의 주요한 수입원이었고, 궁내부의 각 관청에 필요한 토지와 건물, 궁방에서 소유하고 있는 토지와 건물 등도 황실 재산의 상당부분을 차지하고 있었다.[17] 이러한 황실 소유의 부동산에 대한 조사는 황실재정정리기구인 제도국에서 처음 시행되었다. 제도국은 1907년 6월 분과규정을 마련하여 제2부에서 제실 소속의 토지와 영조물의 유지·관리에 관한 업무를 담당하고,[18] 임시정리부에서는 필요에 따라 황제의 재가(裁可)를 거쳐 기사와 기수 등을 둘 수 있도록 하였다.[19] 황실의 영조물 유지관리는 본래 궁내부의 건축조직인 영선사(營繕司)와 관리조직인 주전원(主殿院)이 주로 담당했던 업무였지만,[20] 황실재정의 조사를 위해 같은 궁내부의 제도국에도 유사한 조직을 만든 것이다. 제도국 이전의 제실제도정리국에서 조직과 법령의 정비에 주력했던 것과는 달리 제도국은 부동산을 직접 관리하여 규모를 파악하였으며, 이를 위해 기술직도 채용할 근거까지 마련되었다. 실제로는 기술직을 채용하지는 않은 것으로 파악되지만, 분과규정의 후속조치로 이루어진 궁내부 훈령 제13호를 보면 1907년 이후 부동산에 대한 조사는 매우 활발하게 이루어졌던 것을 알 수 있다. 제실 소속의 부동산 중에서 토지와 건물에 관한 안건은 제2부에서 담당하고, 산림, 원야, 광산에 관한 안건은 임시정리부에서 담당하도록 했다.[21] 황실 부동산에 대한 업무가 증가하여 분과를 늘려 분담하도록 한 것이다. 분과규정으로만 보면 제도국에서 1907년 6월 이후에 부동산 조사를 시작한 것으로 볼 수도 있지만, 후술하는 자료를 통해 1906년 1월 제도국이 설치된 직후부터 황실 부동산에 대한 조사가 진행되었다는 사실이 확인된다.

제도국의 토지와 가옥에 대한 조사 활동은 『토지가옥조사서(土地家屋調査書)』에 기록되어 전해지고 있으며,[22] 여기에 합철된 제도국의 문서를 구분해 보면 다음

15) 이윤상, 위의 논문, 1996, pp. 231~232.

16) 이상의 황실재정정리 기구의 연혁을 정리하면, <Tab.1>과 같다. 이 표는 김재호의 연구에 수록된 부록 도표를 참고하여 정리하였다. (김재호, 위의 논문, 1992, p.52)

17) 1905년의 황실 수입에서 역둔세가 차지하는 비율은 12.6%이었다. (김재호, 위의 논문, 1992, p.9의 <Tab.1> 참조)

18) 1907년 6월 10일 宮內府令 第2號 <制度局分課規程> 第3條 2項 (『한말근대법령자료집』 V, 국회도서관, 1971, pp.515~516)
帝室所屬의 土地及 營造物維持整理에 關ᄒᆞᆫ 事項

19) 1907년 6월 10일 宮內府令 第3號 <制度局에 臨時整理部를 設置하는 件> 第5條 (『한말근대법령자료집』 V, 국회도서관, 1971, pp. 516~517)
必要에 應ᄒᆞ야 上奏裁可ᄅᆞᆯ 經ᄒᆞ야 技師技手를 置ᄒᆞ기 得ᄒᆞᆷ이라

20) 영선사와 주전원은 1895년 3월에 궁내부 제용원(齊用院)에 설치되었다가 1905년 3월 <宮內府官制 改正>에 의해 궁내부 직속으로 개편되었다. 영선사는 1907년 내장원 토목과로 이관될 때까지 황실의 영선업무를 담당하였고, 주전원은 1910년까지 황실의 일반관리와 경호의 업무를 담당하였다.
1905년 3월 8일 布達 第126號 <宮內府官制 改正> (『한말근대법령자료집』 Ⅳ, 국회도서관, 1971, p.55) (밑줄은 연구자에 의한 강조)
第四十三號 營繕司에 左갓치 職員을 置ᄒᆞ야 宮殿 離宮 庭園及 廳舍의 土木에 關ᄒᆞᆫ 事務를 管理ᄒᆞ고 主管에 屬ᄒᆞᄂᆞᆫ 會計를 掌ᄒᆞᆷ이라

第四十二號 主殿院에 左갓치 職員을 置ᄒᆞ야 宮殿 離宮 庭園 鎖鑰 灑掃 鋪設ᄒᆞᄂᆞᆫ 事와 皇室警衛 扈衛及 電務에 關ᄒᆞᆫ 事務를 管理ᄒᆞ고 主管에 屬ᄒᆞᄂᆞᆫ 會計를 掌ᄒᆞᆷ이라

21) 1907년 6월 24일 宮內府 訓令 第13號 (『土地家屋調査書』 一冊 36번째 문건의 첫 번째 문서)
이상찬은 제도국의 분과규정을 통해 임시정리부에서 조사활동을 했을 것이라 하였는데, (이상찬, 위의 논문, 1992, p.132) 실제로는 제2부와 임시정리부에서 분담하였다.

22) 『토지가옥조사서』 (奎 21938)는 서울대학교 규장각한국학연구원에 소장되어 있으며, 45건의 문건이 두 권으로 나뉘어 합철되어

과 같다.

1) 제도국에서 각 관청에 보내는 '훈령(訓令)'[23] [㉞]

2) 제도국에서 토지와 가옥을 조사하여 작성한 '보고서(報告書)'와 '조사서(調査書)' [①~㉝]

3) 황실 부동산의 사용에 대해 제도국과 각 관청 사이에 주고받은 '조회(照會)'와 '조복(照覆)'[24] [㊱~㊳, ㊵, ㊸, ㊺]

4) 일반인이 황실 부동산을 사용하기 위해 신청한 '청원서(請願書)'와 이에 대한 제도국의 '지령(指令)'[25] [㉟, ㊴, ㊶~㊷, ㊹]

1)의 '훈령'은 황실시설에 대하여 각 관청에 명령을 내린 문서들로서, 훈령의 수신인은 내장사장, 영평군수, 농상공부 대신, 동래감리, 경무사, 한성부윤, 강릉군수, 인천감리, 금성군수, 광주부윤, 강원관찰사, 김해군수, 진위군수, 순천군수, 전북관찰사 등이다. 주로 지방의 토지와 가옥에 대한 소유권 확인의 내용이며, 대지 경계선을 침범한 주변 가옥이나 경작지의 시정 조치, 황실시설 내 무단 벌목의 단속, 제도국 관원의 여비 또는 시설 수리비의 청구 등에 대한 내용도 있다.[26] <제도국분과규정> 제3조 2항에서 확인되는 "제실 소속의 토지와 영조물의 유지·관리에 관한 업무"에 해당된다. 이들 훈령은 1906년 1월부터 9월까지 생산된 문서들로서, 제도국의 설치 초기에 황실시설의 현황을 파악하면서 이들의 유지·관리를 위해 내려진 조치들로 보인다.

2)의 '보고서'와 '조사서'는 궁내부의 시설을 관리하고 있었던 주전원의 조사를 기초로 하여, 여러 황실시설을 제도국에서 조사하여 정리한 것이다.[27] 완화궁과 순화궁 등 궁방 소유 토지가옥의 소재지, 규모, 수확량을 조사하였고, 환구단, 사직서, 동묘, 남묘, 북묘, 숭의묘, 선무사, 정무사, 기공각 등 황실의 주요 제사시설에 대하여 소재지와 토지가옥의 규모를 조사하였다. <Tab.2>[28] 각 조사서와 보고서에 날짜가 기록되어 있지 않지만, '궁내부 제도국' 관용지에 기록되어 있는 것으로 미루어 1906년 1월부터 1907년 11월 사이에 조사되었다는 것을 알 수 있다. 각 시설의 조사 형식은 조금씩 다르지만, 대체로 소재지는 '署, 坊, 洞, 通戶'의 주소로 표기하였고 토지의 규모와 각 건물의 규모를 표기하였다.[29] 토지의 규모는 면적 단위인 칸(間)과 평(坪), 길이 단위인 보(步)와 간(間) 등 다양하게 표기하였으나,[30] 가옥의 규모는 칸으로

Tab.2 Forms and contents of the royal facility survey by Jedoguk

시설명	문건 번호	조사 형식	토지 규모	가옥 규모	비고
完和宮	④	ⓐ	199.0칸	117.0칸	
東廟	⑨㉕	ⓐ	1,350.0칸	155.0칸	㉕~㉛의 문건에는 所在地/新建年月/修改年月은 기록되어 있지 않고, 토지와 가옥의 규모만 기록되어 있다.
南廟	⑩㉖	ⓐ	576.0칸	170.0칸	
北廟	⑪㉗	ⓐ	420.0칸	167.0칸	
崇義廟	⑫㉘	ⓐ	1,578.0칸	128.0칸	
紀功閣	⑬㉛	ⓐ	133.5칸	29.0칸	
靖武祠	⑭㉚	ⓐ	200.0칸	27.0칸	
宣武祠	⑮㉙	ⓐ	295.0칸	33.5칸	
東陵	⑯	ⓑ	步	19.0칸	
崇德殿	⑰	ⓑ	步	45.0칸	
箕子陵	⑱	ⓑ	步	28.0칸 +α	丁字閣/碑閣의 규모는 길이(洋尺)로 표기
崇寧殿	⑲	ⓒ	432.0坪	20.0칸	토지 규모를 坪으로 표기
崇仁殿	⑳	ⓒ	378.0坪	15.0칸	
崇惠殿	㉑	ⓑ	步	40.0칸	
麗顯陵	㉒	ⓑ	步	39.0칸 (136.0坪)	가옥 규모를 坪으로 병기
圜丘壇	㉓	ⓓ	間	166.5칸	토지 규모는 길이 단위의 間으로 표기
社稷署	㉔	ⓓ	間	72.5칸	

ⓐ 所在地/用地(칸)/建屋(칸)/新建年月/修改年月
ⓑ 所在地/四標/東西南北(步)/建屋(칸)
ⓒ 所在地/四標/墻內外(坪)/建屋(칸)
ⓓ 所在地/四標/墻周回(間)/建屋(칸)

있다. 문서의 내용으로 보아 1906년 1월부터 1907년 11월까지 제도국에서 작성한 여러 문건을 제실재산정리국으로 이관하면서 정리한 것으로 판단된다. 一권 권두에 45개 문건의 목차가 조선총독부 관용지에 적혀 있다. 본 연구에서는 편의상 이 목차의 순서대로 각 문건에 ①~㊺의 원숫자를 부여하여 설명하였다.

23) 문건 ㉞에는 31개의 '훈령' 문서, '조회'와 '지령'으로 표기된 각각 1개의 문서가 존재하지만, 내용은 모두 '훈령'의 문서이다.

24) '조회'와 '조복' 문서 외에 '보고서'로 표기된 문서도 존재하지만, 제도국에서 직접 조사한 문서가 아니고 '조회' 또는 '조복' 문서와 마찬가지로 각 관청에서 제도국에 요청하거나 회신하는 내용이다.

25) '청원서'에 대해 제도국에서 결정을 내린 문서에는 문서명이 표기되어 있지 않았다. '宮內府公用信紙'라고 적혀 있는 궁내부 관용지에 내용만 적혀 있는데, 후술하는 제실재산정리국에서 작성한 '指令'의 형식과 같기 때문에 '지령'으로 간주하였다.

26) 광무 10년(1906) 6월 11일의 한성부윤 박의병(朴義秉)에게 내린 훈령을 예로 들면, 환구단 북변(北邊)의 미국인 소유가옥에 살고 있는 청국 목재상인이 목재를 마구잡이로 쌓아 담장을 훼손했으니 이를 시정케 하라는 내용이다.

27) ⑨~⑮에 기록된 동묘, 남묘, 북묘, 숭의묘, 선무사, 정무사, 기공각 등은 主殿院의 관용지에 기록되어 있고, 이들 시설은 ㉕~㉛의 제도국 관용지에 반복되어 기록되어 있다. 주전원의 조사를 바탕으로 제도국에서 이들 시설과 추가된 황실시설에 대하여 조사하고 정리한 것으로 판단된다.

28) <Tab.2>는 ①~㉜의 보고서와 조사서 중에서 건물이 포함된 황실시설만을 정리하였다. 제외된 문건은 다음과 같다. ①~③ 완화궁 소속 경작지와 원림 조사, ⑤ 광흥창 부속 토지 조사, ⑥~⑧ 순화궁 소속 토지와 경작지 조사, ㉜ 양주군 목장에 대한 조사.

29) 동묘의 경우 다음과 같이 각 건물의 규모가 표기되어 있다.
正殿 42間, 齋室 4間半, 內齋室 7間半, 碑閣 3間, 翼閣 17間, 內三門 12間, 外三門 8間, 水刺間 24間, 典祀廳 2間, 祭官廳 2間, 守僕房 2間, 軍士房 2間, 庫間 7間, 外舍 16間, 精米間 3間, 內外厠 3間

30) 칸은 네 기둥으로 둘러싸인 공간을 나타내는 전통적인 면적의 표기방식이고, 坪은 <도량형법 개정>(1909)으로 시행된 3.3m^{2}의 일본식 면적 표기 방식이다. 길이의 단위인 步와 간(間)은 1905년부터

Tab.3 Building survey lists on the offices of Royal Household (「宮內府所屬用地調査書」)

목록	中署	北署	東署	西署	계
所管廳 목록	48	26	6	6	86
署 목록	11	12	6	3	32

동일하게 표기하였다.[31] 궁방과 제사시설 외에도 궁내부 소속의 관청 건물에 대한 기록으로 「궁내부소속용지조사서(宮內府所屬用地調査書)'」(1907)가 있다.[32] 앞부분에 소관청(所管廳)에 따라 86건의 건물에 대한 조사 기록이 있고, 이 중에서 32건의 건물을 지역(署)에 따라 다시 정리한 조사 기록이 이어진다.[33] <Tab.3> 조사된 궁내부의 관청은 2칸에서 50칸에 이르는 한성부의 중소 규모 관청으로, 주로 궁궐 주변에 위치하고 있는 본청의 출장소인 직방(直房), 대루청(待漏廳), 개복청(改服廳) 등이 대부분이다. 관청명과 주소, 건물의 종류(瓦家 또는 草家)와 규모(칸), 차거인(借居人) 등이 기록되어 있다.

이와 같은 궁방, 제사시설, 관청 등의 황실시설에 대한 조사는 지방 관청을 통해 간접적으로 관리하는 1)의 '훈령' 방식과는 달리, 제도국에서 직접 황실시설의 위치와 규모를 정확히 조사하여 관리하고자 한 것이다. 제도국 초기에는 '훈령'을 통해 황실시설을 간접적으로 관리하였지만, 점차 주요 황실시설을 중심으로 직접 조사하여 관리하는 방식으로 변화해 갔다. 이러한 황실시설의 조사는 재정고문 메가타 타네타로가 추진하려 했던 '관유재산관리'와도 관련이 있다.[34] 궁내부에서 제도국이 황실재정정리를 활발하게 추진하고 있을 시기에, 내각의 탁지부에는 관유재산을 총괄하여 관리하기 위해 각부 소관 관유재산에 대하여 소재지, 소속, 명칭, 구조, 칸수, 가격 등을 조사하고자 했다.[35] 탁지부의 관유재산관리는 국가와 황실의 소속 구분이 명확하지 않아 제대로 시행되지 못했는데,[36] 때마침 같은 시기의 제도국은 황실시설을 조사하고 있었다. 궁내부와 내각의 재정기관에서 우연의 일치로 황실시설의 소속 문제를 다루었다기보다는, 재정고문 메가타 타네타로의 영향력과 시대적 상황으로 미루어 보면 탁지부의 관유재산관리를 원활하게 하기 위한 조치로서 제도국에서 황실시설의 조사를 서둘러 진행한 것으로 볼 수 있다. 황실의 시설에 대한 조사가 시급한 상황이었기 때문에, 궁방, 제사시설, 관청 등 주요한 황실시설 중에서 다른 관청이나 일반인이 빌려 사용하고 있거나 궁내부 소속 여부가 불분명한 시설에 대하여 먼저 조사를 하게 된 것이다. 조사의 형식은 앞서 살펴본 바와 같이 관유재산의 조사형식과 거의 동일하게 시설의 위치는 주소로, 토지와 가옥의 규모는 칸으로 조사하였다. 토지의 경우에 칸(間)과 평(坪), 보(步)와 간(間) 등 다양하게 표기된 것은 근대적인 척도 단위가 법제화되는 과도기적 단계이기 때문이다.[37]

3)의 조회와 조복, 4)의 청원서와 지령으로 이루어진 문건들은 황실 부동산의 허차(許借)와 관련되어 있다. 1905년 3월의 <궁내부관제 개정>으로 철도원, 광학국, 박문원, 수민원, 평식원, 통신사 등 궁내부의 근대화 관련 기구들이 폐지되었고,[38] 곧이어 황실재정정리가 진행됨에 따라 궁내부의 규모는 급속히 축소되어 공청(空廳)이 늘어나고 있었다. 이와는 반대로 내각에는 궁내부의 재정과 업무가 이관되면서 보다 많은 공간이 필요하게 되었다. 이러한 업무와 공간의 불균형으로 내부, 군부, 학부, 농상공부, 의정부, 한성부 등 각 관청에서는 궁내부의 공청을 허차하고자 했고, 『토지가옥조사서』에는 이와 관련된 조회와 조복 52건이 기록되어 있다.[39] 1906년 3월부터 1907년 11월까지 매월 평균 2~3건의 기록

1909년까지 한성과 인천에서 시행된 <도량형법>에서 각각 1.2m, 2.0m의 길이이다. (이규철·전봉희, 「개화기 근대적 도량형의 도입과 척도 단위의 변화」, 『대한건축학회논문집 계획계』 25권 11호, 2009 참조) 한편, 같은 한자 間이 면적과 길이의 단위로 동시에 사용되어, 각각 '칸'과 '간'의 음으로 구분하였다.

31) 다만, 箕子陵의 丁字閣과 碑閣은 가로(廣)와 세로(長)의 길이를 洋尺(feet)으로 표기하였고, 麗顯陵은 坪 단위를 병기하였다.

32) 표지에 '制度局 光武十一年'의 표기가 있어 제도국에서 1907년에 작성된 문건임을 알 수 있다. 또한 문건의 제목이 표지에는 '宮內府所屬用地調査書'라고 적혀 있지만, 속지에는 '宮內府所屬建物調査書'라고 고쳐 적었다. 다른 문건과는 달리 표지가 있는 것으로 보아 별도의 도서로 만들어졌다가 『土地家屋調査書』에 합철된 것으로 보인다. (문건 ㉝)

33) 所管廳 목록과 署 목록의 말미에 "所管家屋 五十九座, 所管基址內 建造家屋 十八座"의 합계 77건의 표기가 있어, 가옥의 실제 목록수 86건과는 9건의 차이가 있다.

34) 관유재산관리의 제도화에 대해서는 이규철의 연구 참조. (이규철, 「통감부 시기 '관유재산관리'의 제도화 과정 연구」, 『대한건축학회논문집 계획계』 28권 11호, 2012)

35) 1906년 11월 5일 탁지부령 제24호 <國有財産目錄及增減變動의 關ᄒᆞᆫ件> 제1조.

36) 일본에서도 제실유와 국유의 구분이 명확해진 1890년대에 <관유재산관리규칙>이 시행되었다. (이규철, 위의 논문, 2012, p. 255; 川田敬一, 『近代日本の國家形成と皇室財産』, 原書房, 2001, pp. 22~63; 金載昊, 「皇室財政と「租稅國家」の成立-韓國と日本との比較」, 『社會經濟史學』 66-2, 2000, pp. 9~13; 김재호, 위의 논문, 1992, p.44)

37) 이규철·전봉희 연구(2009, pp.234~235)의 3.3절 척도의 혼란과 일본식 척도로의 일원화.

38) 이윤상, 위의 논문, 1996, pp.241~242.

39) ㊲, ㊳, ㊵, ㊸은 각 1건의 허차에 대한 문건이고, ㊱은 1907년의 허차 12건, ㊺는 1906년의 허차 36건을 모아 놓은 문건이다. 농상공부에서 도량형제조검정소를 증축하기 위해 용산의 궁내부 토지를 허차하고(㊺-4), 내부에서 도로를 확장하기 위해 전 태복사(前太僕司)의 일부를 허차하고(㊱-3), 의정부 공해(公廨)가 좁아서 태의원(太醫院) 청사를 합하여 사용하는 사안(㊱-13) 등이다.

이 있어, 이 시기 공청의 허차가 매우 일반적이고 지속적이었다는 것을 확인할 수 있다.

이러한 허차는 일반인에게도 이루어져서, 허차의 청원서를 제출하면 제도국에서 허차의 여부를 결정해 주었다. 『토지가옥조사서』에는 협률사, 창의궁, 별궁, 저경궁, 환구단, 기공각, 남묘, 동관왕묘, 관인구락부 등 도성 안팎의 주요 황실시설 또는 그 부속 토지가옥을 허차하고자 했던 청원서 28건이 기록되어 있다.[40] 대부분 1907년 5월부터 11월 사이의 문서들로서, 개인이 관청을 빌리는 청원이 이때부터 본격적으로 시작되었다는 것을 알 수 있다.[41] 토지가옥의 허차와 관련된 업무는 궁내부의 재정을 관리하는 내장원이나 경리원에서 담당하는 것이 일반적이겠지만, 1907년의 <제도국 분과규정>에 의해 토지와 가옥에 대한 업무가 제도국으로 이관된 이후에는 제도국에서 전담했던 것으로 보인다. 각 관청과 일반인에 의한 허차의 청원은 대상 시설의 조사를 필요로 했고, 제도국의 '보고서'와 '조사서'를 통한 황실시설 조사가 활용되기도 했다. 앞서 확인한 「궁내부소속용지조사서」는 허차된 황실시설 중에서 관청을 조사하여 정리한 결과물이다.

제도국의 업무는 분과규정상으로 "제실 소속의 토지와 영조물의 유지·관리에 관한 업무"였지만, 『토지가옥조사서』를 통해 확인한 제도국의 활동은 궁방, 제사시설, 관청 등의 주요 황실시설과 이들에 부속된 토지와 가옥에 대한 현황을 파악하여, 규모와 소유관계를 조사하고 다른 관청이나 일반인에게 허차하는 업무까지도 포함하고 있었다. 또한, 제도국은 궁궐의 실측조사를 통해 『북궐도형』, 『동궐도형』, 『덕수궁평면도』 등의 도면과 『궁궐지(宮闕志)』의 문헌을 제작하여,[42] 이 시기 매우 광범위한 황실시설의 조사가 이루어졌다고 볼 수 있다. 황실시설을 관리하는 방법에서는 체계적인 형식을 갖추지는 못하였으며, 기술적으로도 근대적인 측량을 도입하지 못하고 전통적인 방식으로 위치와 규모를 파악하는 수준이었다.[43] 이러한 제도국의 조사활동은 황실재정정리의 초기 단계에서 황실시설을 조사한 첫 시도이고, 이후 제실재산정리국의 조사활동에 기초가 되었다.

3-2. 제실재산정리국의 황실시설 조사

제도국의 뒤를 이어 황실시설의 조사를 시행한 기관은 제실재산정리국이다. 제실재산정리국은 "제실소유 동산과 부동산의 정리, 유지 및 경영에 관한 모든 사무를 담당"하는 기구로서, "기사 1명과 기수 3명"을 두고 "기술에 관한 사무"를 처리하는 조직이었다.[44] 제도국과는 달리 기술직을 채용하여 체계적인 황실시설의 조사를 시행하고자 했고, 정리과, 농림과, 측량과, 주계과를 두고 황실재산을 조사하고 관리하는 업무를 담당하였다. 토지가옥과 관련된 사항으로는 측량과에서 부동산의 측량과 이를 도면으로 제작하는 업무를 담당하였고,[45] 정리과에서 각 부동산의 처분을 결정하였으며, 주계과에서는 이들을 매각 또는 대여하는 절차를 진행하였다.[46] 이러한 황실시설에 대한 측량과 처분을 위해서는 먼저 황실 소유의 부동산에 대한 목록이 있어야 했지만, 제도국에서 조사한 황실시설 이외에는 1908년 1월까지만 해도 역둔토와 궁장토만이 양안(量案)과 수조성책(收租成冊)으로 기록되어 있을 뿐이었다. 이에 제실재산정리국에서는 관보와 신문에 다음과 같은 광고를 싣고, 일반인이 황실 부동산을 이용하기 위해 제출하는 청원서를 통해 미확인된 황실 부동산의 소재를 파악하고자 했다.[47]

● 公 告

宮內府所管不動産을 利用키 願하ᄂᆞᆫ 者ᄂᆞᆫ 其目的物과 幷

40) 개인의 허차 청원은 시기에 관계없이 몇 건씩 묶건으로 묶여 있다. ㉟는 3건, ㊴와 ㊶은 각 1건, ㊷는 11건, ㊹는 12건이다.

41) 1906년 10월과 1907년 1월에 각각 1건씩의 청원이 있지만, 나머지 26건은 모두 1907년 5월 이후이다.
선행연구에서는 이 시기 황실 소유의 가옥에 대한 허차가 제실재산정리국에서 처음으로 이루어진 것으로 파악하였다. (김재호, 위의 논문, 1992, p .34; 이상찬, 위의 논문, 1992, p.144) 이는 『臨時財産整理局事務要綱』(1911, pp. 34~35)에서 제실재산정리국 허차에 대한 기록만을 확인하였기 때문이다. 임시제실유급국유재산조사국에서 허차와 관련된 업무를 보았을 것으로 추정하기도 했지만, (이규철, 위의 논문, 2005, p.18) 제도국에서 더 이른 시기에 일반인에게 허차하였다.

42) 전통적인 측량기술에 의해 1907년경에 제작된 궁궐의 도면들은 제도국에서 영선사에 의뢰하여 제작된 것으로 추정된다. (이규철, 「대한제국기 근대적 측량의 도입과 측량도면의 성격」, 『건축역사연구』 19권 6호, 2010, pp. 200~202) 또한, 홍순민은 궁궐도면과 함께 『宮闕志』가 편찬되었을 것으로 추정하였다. (홍순민, 「조선왕조 궁궐 영건과 "양궐체제"의 변천」, 서울대학교 박사학위논문, 1996, pp.10~16) 연구자 역시 『宮闕志』의 내용과 궁궐 도면이 거의 일치하는 것으로 보아 영선사에서 도면과 함께 『宮闕志』를 제작한 것으로 추정하고 있다. (『북궐도형』, 국립문화재연구소, 2006, pp.132~151 <북궐도형·궁궐지 기록비교표> 참조)

43) 전통적인 토지가옥의 위치와 규모는 四標와 칸으로 표기하는 것이 일반적이었다. (이규철, 위의 논문, 2010, p. 206)

44) 1907년 11월 29일 布達 第162號 <帝室財産整理局官制> 第1條, 第2條, 第6條, 第8條 (『한말근대법령자료집』 Ⅵ, 국회도서관, 1971, pp.86~87)

45) 측량과의 기술직 관원인 기사 강성국(姜聲國), 기수 이계홍(李啓弘), 최규환(崔奎煥), 김정택(金正澤)의 경력과 활동에 대해서는 이규철의 연구 참조. (이규철, 위의 논문, 2010, pp.202~203)

46) 1907년 12월 29일 宮內府令 第8號 <帝室財産整理局分課規程> (『한말근대법령자료집』 Ⅵ, 국회도서관, 1971, pp.100~101)

47) 1908년 2월 20, 21, 25, 26, 27일의 《皇城新聞》과 1908년 2월 19, 20, 21, 22, 24일의 『官報』 광고란에 게재되었다.

히 利用方法을 表示하고 測量圖形을 添付하야 帝室財産整理局長官의게 申請홈이 可홈

隆熙二年二月十八日 宮內府

이 광고를 보고 황실 부동산을 이용하기 위해 한국인 뿐만 아니라 일본인도 청원서를 제출하였고, 여러 단체와 회사도 참여하였다. 나중에는 너무 많은 청원서가 접수되어 제실재산정리국에서 처리하지 못하고 임시재산정리국으로 이관한 청원서만 540여 건에 이르렀고, 6개월만에 청원서의 접수는 중단되었다.[48] 청원서를 통해 부동산의 소재를 파악하고 소유와 대부 관계를 조사해서 허차 여부를 결정하였는데, 70건만이 허차되었다. 본래의 목적이었던 새로 발견한 황실 소유의 부동산은 80호의 가옥과 17만원 상당의 토지였다.[49] 이와 함께 제실재산정리국에서는 제도국에서 조사한 부동산을 넘겨받아 정리하여 최종적으로 183호의 가옥과 136,796정(町)의 토지를 탁지부의 임시재산정리국으로 이관하였다.[50] 이들 부동산에 대한 소재지, 면적, 도면 등은 임시재산정리국에 인계되어야 했지만,[51] 제실재산정리국에서 관련 서류를 제대로 갖추지 못한 채 다음의 도서만을 인계하였다.[52]

一、家舍及土地ニ關スル簿冊
一、圖面面積計算表
一、家舍及土地ニ關スル未濟件
一、文券量案節目指令及圖形其ノ他

가옥과 토지에 대한 문서, 측량한 도면의 면적을 계산한 문서, 소유권 분쟁 등이 정리되지 않은 토지와 가옥에 대한 문서, 토지와 가옥의 소유권에 대한 각종 문서와 도면 등 황실 소유 부동산을 조사하고 정리하면서 작성된 문서들이었다. 현재 전해지고 있는 문헌은 서울대학교 규장각한국학연구원에 소장된 <Tab.4>의 목록이고, 이 자료들을 통해 제실재산정리국의 황실시설에 대한 조사활동을 확인할 수 있다.[53] 자료는 기록된 형식에 따라 문서, 도면, 목록으로 구분할 수 있고, 대상에 따라서는 가옥과 토지로 구분이 된다. 이들 자료의 작성과정을 살펴보면, 먼저 앞서 언급한 제실재산정리국의 광고를 보고 일반인이 부동산을 이용하기 위한 청원서를 제실재산정리국에 제출을 하게 되는데, 여기에는 측량도면을 첨부하는 것이 원칙이었다. 접수된 청원서는 제실재산정리국에서 서류와 실지조사를 통해 허차의 여부를 지령 문서로 통지하였는데, 허차의 경우에는 허차기간과 허차요금 등이 적혀 있고, 불허차의 경우에는 불허차의 이유를 명시해 주었다. 이러한 황실의 가옥과 토지에 대한 청원서와 지령을 모아 놓은 도서가 『가사불허차에관훈문서 1~3호』(2~4), 『토지불허차에관훈문서 제2호』(13), 『토지허차에관한문서 제2호』(14)이다. 이 문서들은 1908년 1월부터 6월까지 지속되어 작성되었다. 앞에서 확인한 바와 같이 제도국에서 1907년 11월까지 허차와 관련된 문서가 생산된 것을 고려하면, 제도국에서 허차 청원하던 것을 이어 제실재산정리국에서도 꾸준히 허차의 청원이 이루어진 것을 알 수 있다. 청원한 부동산

Tab.4 The documents of royal facilities published by Jesiljaesanjeongriguk

No.	도서명	유형	대상
1	家舍에關훈照覆文書	문서	家屋
2	家舍不許借에關훈文書 一号	문서	家屋
3	家舍不許借에關훈文書 二号	문서	家屋
4	家舍不許借에關훈文書 三号	문서	家屋
5	家屋圖本	도면	家屋
6	實測圖	도면	家屋/土地
7	家舍成冊	목록	家屋
8	家舍許借冊	목록	家屋
9	家舍許借通牒	목록	家屋
10	本局所管家屋實測調査簿	목록	家屋
11	家屋基址及建物面積計算表	기타	家屋
12	家屋貸下料金領收證	기타	家屋
13	土地不許借에關훈文書 第二號	문서	土地
14	土地許借ニ關スル文書 第二號	문서	土地
15	土地及山麓圖本	도면	土地
16	帝室財産整理局所管土地貸下臺帳	목록	土地
17	本局所管土地實測調査簿	목록	土地
18	土地及山麓面積計算表	기타	土地
19	土地貸下料金領收證	기타	土地

48) 1908년 8월 17일 度支部告示 第7號 <不動産利用請願書를 당분간 受理하지 않는 件> (『한말근대법령자료집』Ⅶ, 국회도서관, 1971, p.134)

49) 이상의 제실재산정리국의 부동산 조사 과정은 『臨時財産整理局事務要綱』(1911, pp.34~38)에서 인용하였다.

50) 勅令 第39號 <宮內府所管及 慶善宮所屬財産의 移屬과 帝室債務의 整理에 관한 件>에 의해 탁지부로 이속된 宮, 廟, 祠 등은 포함되고, 궁내부에 남겨진 宮殿, 太廟, 陵園廟의 內垓字에 속한 가옥은 제외한 수량이다. (度支部,『臨時財産整理局事務要綱』, 1911, pp. 7~8, 40~42)

51) 임시재산정리국에서는 제실재산정리국에서 인계받을 서류의 목록을 작성하였는데, 그 중 부동산에 대한 항목은 다음의 세 번째 항목이다. (度支部, 위의 책, 1911, p.3)
三、宮殿太廟ノ基址及本朝陵、園、墓ノ內垓字內ノ所在地及面積竝圖面等ノ謄本

52) 제실재산정리국에서 임시재산정리국으로 인계한 서류의 목록은 모두 25종인데, 이 중 토지와 가옥에 대한 목록은 인용한 4종류이다. (度支部, 위의 책, 1911, pp.5~7)

53) 이들 문헌들을 활용하여 황실의 토지가옥에 대한 다음의 선행연구가 수행되었다. 이규철, 위의 논문, 2005; 김정식,「도면자료를 통해 본 대한제국기 서울의 대형필지와 도시구조의 변화」, 서울대학교 석사학위논문, 2008; 전봉희·이규철·서영희, 위의 책, 2012.

의 소유관계가 불분명한 경우에는 다른 관청에 협조를 요청하는 조회를 보내고, 그에 대한 답신인 조복 또는 보고서를 받아 본 후에 허차 여부를 결정하기도 했다. 『가사에관한조복문서』(1)에 그러한 경우를 모아 놓았다. 제도국과 제실재산정리국에서 허차된 부동산은 토지와 가옥으로 나누어서 목록을 별도로 만들어 두었다. 『가사성책』(7), 『가사허차책』(8), 『가사허차통첩』(9)은 가옥에 대한 목록이고,[54] 『제실재산정리국소관토지대하대장』(16)은 토지에 대한 목록이다. 이렇게 허차된 부동산에 대해서는 허차인이 매월 허차료를 납부해야 하는데, 그러한 영수증을 모은 도서가 『가옥대하요금영수증』(12)과 『토지대하요금영수증』(19)이다.

토지가옥의 허차를 통해 조사하는 간접적인 방법 외에도 제실재산정리국에서는 소속 기술직 관원을 활용하여 황실 부동산에 대한 직접 조사를 시행했다. 『본국소관가옥실측조사부』(10)와 『본국소관토지실측조사부』(17)는 측량과에서 작성한 문서로서, 제도국에서 조사한 토지와 가옥 목록을 바탕으로 실측 대상목록을 만들었다.[55] 제도국에서 허차된 토지가옥들은 주소와 칸의 규모만 조사되었기 때문에, 보다 정밀한 조사가 필요한 토지가옥에 대하여 1908년 3월에 측량 목록이 작성된 것이다. 이 목록에 따라 1908년 3월부터 6월까지 측량과 기수 이계홍 등이 측량한 원도가 『실측도』(6)이고, 가옥과 토지로 나누어 측량과 기수들이 다시 제도한 도면이 『가옥도본』(5)과 『토지급산록도본』(15)이다.[56] 측량된 토지와 가옥은 『가옥기지급건물면적계산표』(11)와 『토지급산록면적계산표』(18)를 통해 그 면적을 계산하였다.[57]

이상과 같은 제실재산정리국의 조사는 제도국의 조사 목록을 바탕으로 토지와 가옥의 허차를 통해 황실시설을

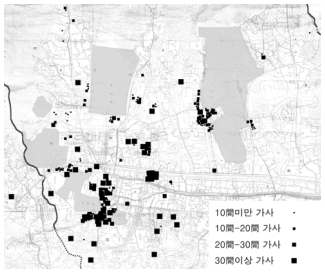


Fig.1 The scale and location of buildings owned by royal household

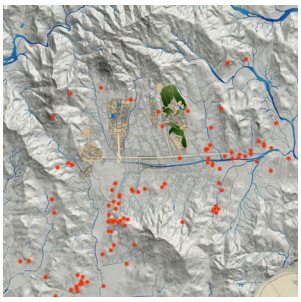


Fig.2 The location of land over 100 pyeong(坪) owned by royal household

추가하여 이루어졌다. 여기에 제도국의 전통적인 조사와 달리, 이들 목록 중에서 주요 황실시설에 대해서는 근대적 측량기술을 사용하여 정밀하게 측량하여 면적을 계산하였다. 규모의 계산을 전통적인 칸으로 하지 않고, 소수점 세자리까지의 평으로 계산하여 정확한 규모를 산출해 냈다. 이것은 1906년 탁지부의 관유재산관리 제도에서 면적을 계산하여 가치를 산정하고자 한 것과 같이,[58] 황실시설의 규모를 정확히 계산하고 가치를 산정하고자 한 것이다. 관유재산관리 제도의 실패 이후, 황실시설에 대한 조사가 관유재산관리와 같은 방식으로 이루어진 것을 확인할 수 있다. 이러한 방법으로 제실재산정리국은 일반인의 청원서와 제도국의 조사 자료를 통해 황실 소속의 가옥 265건과 토지 147건 이상을 조사하였다.[59]

이들 황실시설은 대부분 한성부의 도성 내 주요 위치에 자리하고 있었으며, 중규모 이상의 필지를 차지하는 경우가 많았다. <Fig.1, Fig.2>[60] 500년 이상 조선 왕조의 수도로서 존재해 온 한성부에는 황실과 관련된 관청과 제사시설, 그리고 이들 기관에 부속된 토지와 가옥이 주요 위치에 자리하고 있었던 것이다. 가옥은 궁궐 근처와 성문이나 주요 교차로 등 교통이 편리한 곳에 위치하고 있으며, 토지는 성외 지역과 하천이나 성벽 주변 등에 주로 위치하고 있었다. 왕조의 수도 한성부의 성벽과 궁궐, 관청 등이 해체되면서 새로운 근대 시설의 입지로 개발될 잠재적 가능성이 매우 높은 지역이었다. 실제로 황실시설의 허차와 관련된 문서들에서는 일반인 또는 단

54) 『家舍許借冊』은 112건의 가옥에 대한 목록으로 허차 신청을 받으면서 작성된 것으로 보인다. 東署, 西署, 南署, 北署, 中署로 구분하여 指令의 날짜순으로 기록되어 있다. 『家舍成冊』에는 『家舍許借冊』의 목록에서 허차가 취소된 표시로 두 줄이 그어진 가옥을 제외한 88건이 재정리되어 있다. 『家舍許借通牒』에는 『家舍許借冊』의 목록에서 기준을 알 수 없이 간추려진 49건이 지역에 관계없이 정리되어 있다. 『家舍許借冊』과 『家舍許借通牒』에는 每月借料가 기록되어 있어 허차료의 징수와 관련된 문서임을 알 수 있다.

55) 『본국소관가옥실측조사부』의 목록은 「궁내부소속용지조사서」의 목록과 15건이 일치하고 '前 鑛物陳列所(本部次官官邸)', '西署 養生坊 倉洞 宣惠廳' 등 17건이 추가되어 총 32건이다.

56) 각 도면에는 '整理局 測量課' 또는 '技手 李啓弘'이 표기되어 있어, 이계홍을 비롯한 측량과 기수들이 측량하고 제도한 것을 알 수 있다. (이규철, 위의 논문, 2010, pp.202~203)

57) 『실측도』, 『가옥도본』, 『토지급산록도본』의 도면에는 붉은 보조선이 그어져 있고, 이를 이용하여 면적을 三斜法으로 계산하였다. (전봉희·이규철·서영희, 위의 책, 2012, pp.102~103 해제 참조)

58) 내각의 탁지부에서는 1906년 11월 <國有財産目錄及增減變動의 關ㅎ、ㄴ件>을 통해 가옥의 칸수와 함께 가치를 圓으로 조사하게 하였다. (이규철, 위의 연구, 2012, p.255 재인용)

59) 가옥관련 자료에 언급된 가옥은 모두 950건이고, 위치를 확인할 수 없거나 중복된 가옥을 제외하면 265건이다. 토지관련 자료에 언급된 토지는 모두 165건이고, 위치를 확인할 수 없거나 중복된 경우를 제외하면 147건이다.

60) <Fig.1>과 <Fig.2>는 이규철(2005; 55)의 연구와 김정식(2008; 34)의 연구에서 인용하였으며, 상세한 규모와 위치는 각 연구 내용이 참고가 된다.

체에서 공가(空家) 또는 공지(空地)로 남아 있던 황실시설을 주거, 상업시설, 교육시설, 관공서, 공업시설, 병원, 신문사, 종교시설, 고아원 등 다양한 시설로 활용하고자 했다.[61]

대한제국 시기에 황실의 주관 관청인 궁내부에서조차도 황실시설을 체계적으로 관리하지 못했지만, 황실재정정리를 추진한 통감부는 황실시설의 조사를 통해 그 규모와 위치를 어느 정도 확인하게 되었다. 제실재산정리국은 황실시설의 조사를 바탕으로 황실 소속의 토지와 가옥을 정리하여 그 규모와 가치를 산정하였고, 최종적으로 183호(戶)의 가옥과 104,450.04정(町)의 토지를 1908년 7월에 임시재산정리국으로 인계하였다.[62] 황실시설의 대부분이 국유화를 통해 내각을 장악하고 있는 통감부의 관리를 받게 된 것이다.[63]

4. 황실시설의 국유화

황실재정정리의 과정은 <Tab.1>의 황실재정정리기구의 연혁에서 알 수 있듯이, 궁내부의 황실재산 조사와 탁지부의 황실재산 국유화 결정 및 처분으로 요약할 수 있다. 황실재산의 국유화를 통해 일단락된 황실재정정리는 통감부에서 대한제국의 재정을 모두 장악하고 그 운영에 있어 '식민지 재정'으로서의 성격을 분명히 드러내었다.[64] 이 과정에서 황실시설도 재정의 일부로서 국유화되었고, 이들 시설은 재정 뿐 아니라 '식민지 도시'를 만들어 나가는 데에도 큰 역할을 하였다. 황실시설의 국유화는 1908년 6월 29일 <궁내부 소관 및 경선궁 소속 재산의 이속과 제실채무의 정리에 관한 건(宮內府所管及慶善宮所屬財産의 移屬과 帝室債務의 整理에 關한 件)>에 의해 이루어졌다. 모두 3개의 조(條)로 구성되어 있는데, 황실시설에 대한 항목은 제1조이다.[65]

第一條 宮內府所管及 慶善宮所屬의 不動産은 此를 國有로 移屬홈

但 宮殿 太廟의 其址及 本朝의 陵園墓의 內垓字內는 此限에 부재홈

궁내부와 경선궁 소속의 부동산을 모두 국유로 전환한다는 내용이다. 궁내부는 황실의 공적 재산을 관리하고 있었고 경선궁은 황실의 사적 재산을 관리하고 있었기 때문에,[66] 이 두 기관의 부동산을 국유화한다는 것은 황실의 부동산을 모두 국유화한다는 의미이다. 그리고 덧붙여서 "궁전, 태묘의 기지 및 본조의 릉, 원, 묘의 내해자내(宮殿 太廟의 其址及 本朝의 陵園墓의 內垓字內)"는 국유로 하지 않는다는 단서조항을 두고 있다. 단서조항의 시설들은 궁내부에서 계속 관리한다는 의미이다. 법령에는 구체적인 명칭이 제시되지 않아 어느 정도의 규모인지 확인할 수 없지만, 『임시재산정리국사무요강』의 부록에 '칙령 제39호'의 전문과 함께 "참조(參照)"의 내용으로 단서조항의 구체적인 시설과 그 대략적인 위치가 기록되어 있어 규모를 짐작할 수 있다.[67]

<宮殿、太廟基址、李朝ノ陵、園、廟ノ名稱及位置ニ關スル件>

隆熙二年六月勅令第三十九號第一條但書ニ規程セル宮殿、太廟、其ノ他陵、園、廟左ノ如シ

一、宮殿トハ李朝皇帝ノ所謂居城ニシテ例ハ景福宮、昌德宮、景運宮[68]ノ如シ

二、殿トハ皇帝又ハ其ノ祖先ノ生地ニ於テ其ノ影楨(眞影)ヲ奉安セル所ナリ但シ長生殿(京城內ニ在リ)ノミハ其ノ棺槨ヲ安置セリ

三、太廟トハ太祖(李朝初代)以降歷代ノ皇靈ヲ祭レル所ニシテ京城昌德宮ノ附近ニ在ル宗廟ナリ

四、陵トハ歷代卽位ノ皇帝及皇后ノ墓所ニシテ李朝以降ノ諸陵左ノ如シ (…)

五、園トハ皇太子、皇太子妃、皇太孫、皇太孫妃等ノ墓所竝

61) 황실시설의 분포, 규모, 용도의 구체적인 내용은 다음의 선행연구 참조. 이규철, 위의 논문, 2005; 김정식, 위의 논문, 2008; 전봉희·이규철·서영희, 위의 책, 2012.

62) 度支部, 위의 책, 1911, pp.40~42. 다만, 가옥의 가치산정은 평당 가격이 아닌 戶당 500圓으로 일괄계산하였다. 제실재산정리국에서 임시재산정리국으로 가옥을 이관할 당시에는 일부 가옥에 대해서만 측량이 이루어졌기 때문이다.

63) 제3차 한일협약(1907.7)에 의해 일본인이 대한제국 정부의 각부에 차관으로 임명되어 내각을 장악하고 황제권을 해체하였다. (서영희, 위의 책, 2003, pp.347~366)

64) 이윤상, 위의 논문, 1996, pp.330~331.

65) 1908년 6월 29일 勅令 第39號 <宮內府所管及 慶善宮所屬財産의 移屬과 帝室債務의 整理에 관한 件> (『한말근대법령자료집』 Ⅵ, 국회도서관, 1971, pp.491~492)
『한말근대법령자료집』에는 "太廟의 墓址", "李朝의 陵園廟"로 잘못 기록되어 있다. (밑줄은 연구자가 틀린 부분의 표시로 가함) 『官報』의 기록으로 바로잡아 인용하였다.

66) 황실의 재정은 供上과 內帑으로 구분할 수 있는데,(조영준, 위의 논문, 2008, p. 19) 궁내부 소관이 황실의 공적 재산인 공상이고, 경선궁 소관이 황실의 사적 재산인 내탕이다. 내탕은 경선궁 이외에도 一司七宮의 내탕이 있었으나, 1907년 3월 5일 布達 第149號 <宮內府所管 各宮事務整理에 관한 件>에 의해 궁내부의 各宮事務整理所에서 관리하는 공상이 되었다. 또, 경선궁 외에도 대한제국기에 신설된 대표적인 궁방으로 英親王宮이 있었지만, 경선궁에서 영친왕궁을 관할하였기 때문에(박성준, 위의 논문, 2008, p. 121) 경선궁이 유일한 내탕이었다.

67) 『臨時財産整理局事務要綱』의 부록에 실린 (參照)의 출처는 특별한 언급이 없어 알 수 없다. 법령으로 공포된 내용은 아니고, 『臨時財産整理局事務要綱』의 편저자가 탁지부 또는 궁내부의 실무행정을 위해 참고한 내부 규정을 삽입한 것으로 추정된다. (度支部, 위의 책, 1911, pp.3~5(附錄)) (밑줄은 연구자에 의한 강조) 四、陵과 五、園의 (…)위치에는 名稱과 所在地가 기록되어 있었으나 생략하였다.

68) 慶運宮의 오기이다.

皇帝ノ御生母タル嬪宮ノ墓所ニシテ李朝以降ノ各園左ノ如シ (…)

六、墓トハ諸嬪及諸王子ノ墓所ナリ從來宮內府ヨリ墓守ノ爲官吏ヲ置カサルヲ以テ其ノ所在判明ナラス

陵以下ハ李朝以降ノモノヲ揭ケタリト雖尙ホ遺漏セルモノナキヲ保セス

칙령 제39호에서 분류한 궁전, 태묘, 릉, 원, 묘에 '전'을 추가하여 각각을 설명하였다. '궁전'은 황제의 거성(居城)으로 경복궁, 창덕궁, 경운궁만을 언급하고 있고 경희궁과 창경궁은 제외되었다. 순종 황제와 고종 태황제가 1908년 당시에 살고 있던 창덕궁과 경운궁, 그리고 조선 건국이래 법궁으로 기능해 왔으며 고종의 중건사업으로 궁궐의 위상을 회복하여 황실의 꾸준한 관리하에 있었던 경복궁은 궁내부, 즉 황실의 소유로 계속 남게 되었다. 하지만, 이미 많은 전각이 훼철되고 운동회와 왕실의 사교모임 장소로 사용되던 경희궁과[69] 1907년 순종 황제가 창덕궁으로 별거하면서 동물원, 식물원, 박물관을 창설할 계획을 세웠던 창경궁은 모두 궁궐로서의 위상을 잃어가고 있었고, 결국에는 황실소유로 남지 못하고 국유화의 대상에 포함되었다. '전'은 역대 왕의 진영(眞影)을 모신 시설로서, 한성부에는 영희전(永禧殿)[70], 선원전(璿源殿), 태령전(泰寧殿), 장생전(長生殿)[71] 등이 있었다. 선원전은 창덕궁, 경복궁, 덕수궁 내에 위치하고 있었고, 태령전은 경희궁 내에 있었기 때문에 궁궐 밖에 있었던 독립시설은 영희전과 장생전 뿐이다. '태묘'는 창덕궁과 연결되어 있는 종묘이다. '릉, 원, 묘'는 각각 황제와 황후의 묘소, 황태자, 황태자비, 황태손, 황태손비, 왕의 생모인 빈궁의 묘소, 모든 빈과 왕자의 묘소로서, 이들 묘역의 내해자(內垓字)[72] 안쪽만이 황실의 소유로 남게 되었다. 결국, 칙령 제39호에 의해 대한제국 황실은 황실 일가가 현재 거주하면서 직접 관리하고 있는 경복궁, 덕수궁, 창덕궁의 세 궁궐과 황실의 직계 조상의 묘역, 그리고 황실의 제사시설만을 소유하게 된 셈이다. 한성부 내에서는 경복궁, 창덕궁, 경운궁, 종묘, 영희전, 장생전을 제외한 궁내부 소속의 부동산은 모두 국유화한 것이다.

칙령 제39호에서 궁내부의 부동산을 대부분 국유화함에 따라 궁내부의 각궁사무정리소에서 관리하던 일사칠궁을 비롯한 향사(享祀)의 시설들도 원칙적으로는 모두 국유로 전환이 되어야 했다. 하지만, 궁내부에서 관할하고 있는 단(壇), 묘(廟,) 사(社), 전(殿), 궁(宮), 릉(陵), 원(園)을 모두 폐지하기에는 부담이 있었는지, 이들의 통폐합에 대한 후속조치가 내려졌다. 칙령 제39호가 공포된 한 달 후, 칙령 제50호 <향사리정에 관한 건(享祀釐整에 關한 件)>에 의해 황실의 여러 사전(祀典)이 육상궁(毓祥宮), 선원전(璿源殿), 사직(社稷) 등에 합사(合祀)되거나 폐지되었다.[73] 의례가 사라진 향사 시설은 대부분 폐지되었고, 도성 안에는 환구단, 종묘, 사직, 문묘, 육상궁, 대보단 등 일부 시설만이 궁내부 소속으로 남게 되었다. 칙령 제39호에 의해 궁내부 소속으로 남았던 영희전도 국유로 편입되었다. <향사정리에 관한 건>에 의한 한성부 내 제사시설의 소속변화를 정리하면 다음의 <Tab.5>와 같다.

Tab.5 The ownership changes of royal facilities by <享祀釐整에 關한 件>

국유화된 시설	永禧殿, 儲慶宮, 大嬪宮, 宣禧宮, 景祐宮, 慶壽宮, 永昭廟, 文禧廟, 先農壇, 先蠶壇, 山川嶽瀆雩祀壇, 司寒壇, 厲壇, 城隍壇, 馬祖壇, 宣武祠, 靖武祠, 崇義廟, 北關廟, 東關廟, 南關廟
궁내부 소속	圜丘壇, 社稷, 宗廟, 文廟, 毓祥宮, 纛神廟, 延祜宮, 宣嬪宮, 大報壇

* 다른 황실시설에 포함되어 있는 경우는 제외하였다.
* 東關廟와 南關廟는 지방관청에서 백성의 신앙에 따라 별도로 관리할 방법을 정한다는 단서가 붙어 있다.

두 차례의 황실 부동산에 대한 국유화 결정에 의해 국유로 전환된 황실의 부동산은 역둔토(驛屯土),[74] 궁장토(宮庄土),[75] 릉원묘(陵園廟) 위토(位土)[76] 및 외해자(外垓字),[77] 봉산(封山),[78] 태봉산(胎封山),[79] 폐지된 궁

69) 은정태,「고종시대의 경희궁-훼철과 활용을 중심으로-」,『서울학연구』34, 2009, pp.113~116.

70) 태조, 세조, 원종, 숙종, 영조, 순조의 眞影을 모시던 南部 薰陶坊의 永禧殿은 1900년에 景慕宮 자리로 이건하였는데, 이전의 영희전과 구별하기 위해 新 永禧殿으로 부르고 있다. 1908년의 영희전은 신 영희전을 말한다.

71) 원문에는 長生殿도 眞影 대신에 棺槨을 안치하는 유사한 시설로서 도성 내에 소재하고 있다고 했는데, 조선시대에 왕의 관을 만드는 관청이었다.

72) 內垓字는 棺槨을 안치하는 主山과 그 좌우를 둘러 싼 靑龍과 白虎, 主山과 마주 대하는 案山의 分水線으로 둘러싸인 곳이다. (度支部, 위의 책, 1911, pp.29~30)

73) 1908년 7월 27일 勅令 第50號 <享祀釐整에 관한 件> (『한말근대법령자료집』Ⅶ, 국회도서관, 1971, pp.95~98)

74) 공무를 수행하는 관리를 위하여 역참을 설치하고 그곳의 운영과 보호를 위해 내려진 전답으로, 경선궁과 영친왕궁 등 대한제국기의 신설 궁방에 지급되었다. (박성준, 위의 논문, 2008, p.105; 度支部, 위의 책, 1911, p.24)

75) 궁방에 내려지는 전답으로 갑오개혁 이후 지급이 중지되었다. (박성준, 위의 논문, 2008, pp. 99~100; 度支部, 위의 책, 1911, pp. 24~28)

76) 陵園廟를 운영하기 위해 지급되는 토지. (度支部, 위의 책, 1911, p.29)

77) 陵園廟의 主山과 그 좌우를 둘러 싼 靑龍과 白虎, 主山과 마주 대하는 案山의 分水線으로 둘러싸인 곳이 內垓字이고, 그 외곽의 토지가 外垓字이다. (度支部, 위의 책, 1911, p.30)

Tab.6 Royal facilities in Seoul written by 『增補文獻備考』(1908)

구분	명칭
궁궐	景福宮, 昌德宮, 昌慶宮, 慶運宮, 慶熙宮
궁	壽進宮, 於義宮, 明禮宮, 龍洞宮, 別宮, 彰義宮, 衍喜宮
관청	(侍從院), (秘書院), (禮式院), 宗正院, 敦寧院, (內藏院), 奉常司, 典膳司, (營繕司), 掌禮院, 敎坊司, (警衛院), 宗廟署, 社稷署, 耆老所, 中樞院
제사시설	宗廟, 社稷, (園丘) 永禧殿, 文昭殿, 儲慶宮, 景祐宮, 宣禧宮, 毓祥宮 宣武祠, 崇義祠, 靖武祠, 東關王廟, 南關王廟, 西廟, 北廟, 文禧廟, 蠶神廟, 德興大院君廟, 順懷廟, 昭顯廟, (前代始祖廟), (全溪大院君廟), (興宣大院君廟) 風雲雷雨壇, 靈星壇, 老人星壇, 先農壇, 先蠶壇, 雩祀壇, 司寒壇, 馬祖壇, 先牧壇, 馬社壇, 馬步壇, 禡祭壇, 厲壇, 愍忠壇, 奬忠壇, (酺壇)

* 闕內로 위치가 기록되는 것과 같이 다른 시설에 속해 있는 시설은 제외하였고, 위치가 기록되지 않은 시설은 ()안에 표기하였다.

(宮), 전(殿), 단묘(壇廟) 등이다.[80] 국유로 전환된 전국의 황실 부동산은 내각의 탁지부로 이관되어 정부 재정에 도움을 주었고, 이는 통감부의 식민지적 경제 운영에 큰 역할을 하였다. 이와는 반대로 궁내부 소유로 남게 된 궁궐과 묘역, 제사시설은 최소한의 생활과 의례에 필요한 것들로서, 황실의 명맥을 유지하는 정도의 수준이었다.

이러한 황실시설의 국유화는 한성부로 범위를 한정하여 시설의 변화를 살펴보면 그 성격이 더욱 잘 드러난다. 한성부에는 앞서 살펴 본 궁궐과 묘역, 제사시설 이외에도 다른 전통시설들이 존재하고 있었는데, 그 양상은 『증보문헌비고(增補文獻備考)』(1908)를 통해 확인할 수 있다.[81] 이 책에는 상고(上古)에서 대한제국에 이르는 국가시설의 명칭, 존폐시기, 위치 등이 기록되어 있다. 편찬시기는 1908년 7월이지만, 내용상으로는 1907년 2월 무렵을 기록하고 있어 황실 부동산이 국유화되기 이전의 상황을 확인할 수 있다.[82] 황실시설을 궁궐, 궁, 관청, 제사시설로 구분하여 『증보문헌비고』의 내용을 정리하면 <Tab.6>과 같다.[83] 이들 시설들은 앞서 확인한 칙령 제39호와 제50호의 황실시설의 국유화 조치에 영향을 받게 되었고, 1908년 6월~7월에 <Tab.7>과 같이 각

Tab.7 The ownership changes of royal facilities in Seoul by the nationalization of royal facilities in 1908

궁내부 소속	궁궐	景福宮, 昌德宮, 慶運宮
	제사시설	圜丘壇, 社稷, 宗廟, 文廟, 毓祥宮, 蠶神廟, 延祜宮, 宣嬪宮, 大報壇, 長生殿
국유	궁궐	昌慶宮, 慶熙宮
	궁	壽進宮, 於義宮, 明禮宮, 龍洞宮, 別宮, 彰義宮, 衍喜宮
	관청	侍從院, (秘書院), (禮式院), 宗正院, 敦寧院, (內藏院), 奉常司, 典膳司, (營繕司), 掌禮院, 敎坊司, (警衛院), 宗廟署, 社稷署, 耆老所, 中樞院
	제사시설	永禧殿, 儲慶宮, 大嬪宮, 宣禧宮, 景祐宮, 慶壽宮, 永昭廟/文禧廟, 先農壇, 先蠶壇, 山川嶽瀆雩祀壇, 司寒壇, 厲壇, 城堭壇, 馬祖壇, 宣武祠, 靖武祠, 崇義廟, 北關廟, 東關廟, 南關廟

* 闕內로 위치가 기록되는 것과 같이 다른 시설에 속해 있는 시설은 제외하였고, 위치가 기록되지 않은 시설은 ()안에 표기하였다.

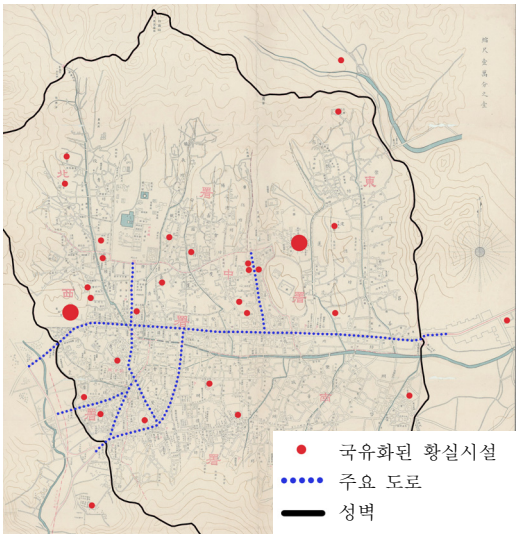


Fig.3 Location of nationalized royal facilities in Seoul

78) 宮殿, 戰艦 등 국가의 시설을 충당하기 위해 禁伐된 산림. (度支部, 위의 책, 1911, p.30)

79) 왕과 왕후의 胞衣가 안치된 곳. (度支部, 위의 책, 1911, p. 31)

80) 度支部, 위의 책, 1911, p.24

81) 『增補文獻備考』는 영조 46년(1770)의 『동국문헌비고(東國文獻備考)』, 정조 6년(1782)의 『증보동국문헌비고(增補東國文獻備考)』를 보완한 제도와 문물에 관한 백과사전이다. 1903년 고종이 弘文館에 纂輯所를 설치하고, 1907년 12월에 증보본 250권을 편집·완료하였다. 동월 20일에 文獻備考 校正廳을 설치하여 전문을 교열한 다음 인쇄에 붙여 1908년 7월 1일 총 250권 50책을 성책하였다. (김상열, 「증보문헌비고의 서지적 연구」, 성균관대학교 석사학위논문, 1983, pp.29~31)

82) 內需司 폐지(1907.2.24)의 기록이 존재하고 廣濟院이 대한의원으로 개칭(1907년 3월)되는 것은 기록되지 않은 것으로 미루어, 대략 1907년 2월까지의 기록으로 판단된다.

83) 원문은 KRPIA의 『增補文獻備考』에서 확인했다. 제38권인 輿地考 二十六의 宮室二 本朝宮室에는 宮闕, 宮, 官廳 등의 국가 주요 시설이 각 시설의 위치, 연혁과 함께 정리되어 있고, 제54~64권 禮考一~十一에는 圜丘, 社稷, 宗廟, 影殿, 魂殿, 宮廟, 諸壇, 諸廟 등의 의례시설이 마찬가지로 정리되어 있다. 엄밀하게 따지자면 궁궐과 궁도 궁내부 소속이라 할 수 있지만, 편의상 궁내부 소속은 관청만을 분류하고 궁궐과 궁은 따로 구분하였다. 궁내부 소속의 확인은 이윤상(1996, pp.76~77, 241~242)의 [궁내부 소속 기구]를 참고하였고, 1905년 이후 폐지된 시설은 제외하였다.

시설의 소속이 결정되었다.[84]

이와 같은 황실시설의 소속 변화는 황실재정정리의 결과였지만, 황실 재정뿐 아니라 도시 공간에도 영향을 주었다. 황실시설은 조선왕조의 의례나 행정업무와 관련된 국가적 중요 시설이었기 때문에, 경복궁, 창덕궁, 덕수궁 등 도성의 중심 역할을 했던 궁궐 주변이나 종로, 남대문로, 광화문로, 돈화문로, 태평로 등 도성 내에서 접근이 용이한 주요 도로변에 위치하는 경우가 대부분이다. <Fig.3>[85] 또한, 궁궐뿐만 아니라 궁, 관청, 제사시설도 다양한 부속시설을 필요로 했기 때문에 <Tab.2>의 제도국 조사에서 확인할 수 있는 것처럼 대형필지를 갖는 경우가 대부분이었고, 여기에 제실재산정리국의 조사를 통해 확인된 황실시설에서 관리하는 가옥과 토지까지 대부분 국유화되었다. <Fig.1, Fig.2> 이는 조선왕조의 수도로서 이미 과밀화된 도시인 한성부의 주요 위치에 새로운 시설이 들어설 수 있는 가용필지(可用筆地)가 단번에 확보되는 계기가 되었다. 이러한 가용필지는 1908년 이후 한국주차군의 용산이전과 군부(軍部)의 폐지에 따라 한성부의 군사시설이 식민통치시설로 전용된 것과 마찬가지로, 한성부의 도시 변화에 큰 영향을 줄 자원이 되었다.[86] 1909년 2월에 국유화된 황실시설을 대부(貸付)하는 규정으로 <건축물대차계약서>의 형식과 대부요금 및 대부기간에 대한 일반적인 기준이 정해졌다.[87] 이 규정에 따라 국유화된 황실시설은 탁지부에서 대부하고 관리하게 되었고, 결과적으로 제실재산정리국에서 정리한 황실시설이 탁지부에서 관유재산으로 관리되기 시작하였다. 이를 통해 점차 대한제국의 통치권을 장악해 가기 시작한 통감부는 수도 한성부의 주요 위치를 확보할 수 있었고, 통감부와 조선총독부에 의해 점차 식민통치시설로 전용되어 갔다.

한편, 황실시설의 국유화에서 제외된 “궁전, 태묘의 기지 및 릉원묘의 내해자”는 계속 궁내부에서 관리를 하였고, 일제강점 이후에는 이왕직에서 관리하였다. 하지만, 1912년 『관습조사보고서(慣習調査報告書)』의 “근래에는 국유재산과 제실소유 재산을 분명히 구별하고 그 정리를 마쳤다. 그렇지만 제실소유의 재산은 그 후에 때로는 국유로 되기도 하고 때로는 이왕가의 재산으로 되기도 하였다.”는 기록으로 미루어 보면,[88] 궁내부 또는 이왕직에서 관리하는 황실시설의 범위가 <Tab.7>의 궁내부 소속으로 확정적이지는 않았던 것 같다. 황실시설을 국유화하는 실행 단계에서도 계속해서 조사가 이루어지면서 관리의 범위를 조정해 나갔다. 『장릉도면(長陵圖面)』, 『공릉도면(恭陵圖面)』, 『순릉영릉도면(純陵永陵圖面)』 등 1910년 이후에도 릉에 대한 조사를 통해 내해자의 범위를 조정하고자 했다.[89] 또한, 궁내부 소속이었던 경복궁은 1911년에 총독부로 이관되어 국유가 되었으며,[90] 국유화가 결정된 경희궁은 1911년까지도 궁내부 소속으로 남아 있었고,[91] 창경궁은 1908년 9월 궁내부의 어원사무국의 관리에 속하면서 계속 황실시설로 남게 되었다.[92]

5. 맺음말

통감부 시기의 황실재정정리는 대한제국 황실의 재산을 정리하여 국유화하는 조치로서, 황실의 재정적 기반을 무너뜨리고 통감부가 장악하고 있는 내각으로 권력을 옮기려는 정치·경제적 의도를 갖는 시도였다. 이 과정에서 황실재정정리기구인 제도국과 제실재산정리국은 황실시설에 대한 전면적인 조사를 시행하였다. 황실시설의 유지와 관리를 목적으로 한다고 하였지만, 실제로는 황실시설의 현황을 파악하고 이를 국유화하여 내각의 탁지부로 이관하기 위함이었다. 탁지부의 관유재산관리 제도가 실패한 이후 국가 재정의 가장 큰 부분을 차지하는 황실시설을 국유화하여 관유재산으로 관리할 필요도 있었다. 제도국에서는 궁궐을 비롯하여 궁방, 제사시설, 관

84) 『增補文獻備考』의 의례시설 중에 <享祀釐整에 關한 件>에 언급되지 않은 시설은 제외하였다. 모두 국유화되었을 것으로 추정되나, 다른 시설에 합사되거나 폐지되었을 가능성도 있다. 제외한 시설은 다음과 같다. 文昭殿, 崇義祠, 德興大院君廟, 順懷廟, 昭顯廟, (前代始祖廟), (全溪大院君廟), (興宣大院君廟), 風雲雷雨壇, 靈星壇, 老人星壇, 先牧壇, 馬社壇, 馬步壇, 禡祭壇, 愍忠壇, 奬忠壇, (酺壇).

85) <Tab.7>에서 1908년의 위치가 확인되는 시설을 「最新京城全圖」(1907)에 표시하였다. 위치의 추정은 『증보문헌비고』, 「조선후기 한성부 도시공간의 구조」(권영상, 2003), 「표석보기」(http://www.culturecontent.com) 등을 참고하였다.

86) 이규철,「대한제국기 한성부 군사관련 시설의 입지와 그 변화」,『서울학연구』35, 2009.

87) 『奏本』1909년 2월 11일 제32호 <度支部所管建築物과同基地를貸付홀事>; 『奏本』1909년 2월 11일 제33호 <建築物及同基地貸付件追加事>. 이규철(2012; 256)의 연구 재인용.

88) 정긍식 편역,『개역판 관습조사보고서』, 2000, p.114.

89) 『長陵圖面』(K2-4477), 『恭陵圖面』(K2-4415), 『純陵永陵圖面』(K2-4445) 등은 한국학중앙연구원 장서각에 소장되어 있다. 도면에 표기된 ‘이왕가’와 도면 표기형식으로 보아 1910년 이후 내장원 토목과 또는 1911년 이후 이왕직에서 작성한 것으로 추정된다. 장릉, 홍릉, 영릉, 순릉이 4호~7호로 표기되어 있어 더 많은 도면이 제작되었던 것으로 생각된다.

90) 『純宗實錄附錄』 권2 순종 4년(1911) 5월 17일.

91) 『純宗實錄附錄』 권2 순종 4년(1911) 6월 26일.

92) 1908년 9월 2일 布達 第180號 <御苑事務局官制> (『한말근대법령자료집』Ⅶ, 대한민국국회도서관, 1971, pp.167-168)

청 등의 주요 황실시설과 이들에 부속된 토지와 가옥을 조사하였지만, 조사방법에서는 체계적인 형식을 갖추지 못하였고, 기술적으로도 전통적인 방식으로 위치와 대략적인 규모를 파악하는 수준이었다. 제도국을 개편하여 설치된 제실재산정리국은 기술직을 채용하여 체계적인 황실시설의 조사를 시행하였다. 제도국의 조사목록을 바탕으로 근대적인 측량을 사용하여 정밀한 면적을 계산하고 가치를 파악하였다. 이전 시기에 체계적으로 관리되지 못했던 황실시설은 황실재정정리를 통해 규모와 위치가 어느 정도 파악이 되었고, 이들은 주로 도성 내의 궁궐, 관청 등이 해체되면서 새로운 근대 시설의 입지로 개발될 잠재적 가능성이 높은 지역에 위치하고 있었다.

제도국과 제실재산정리국에서 조사된 황실시설은 1908년 칙령 제39호와 제50호에 의해 대부분 국유화되었다. 한성부 내에서는 창경궁과 경희궁을 비롯하여 황실 소속의 궁, 관청, 제사시설 대부분이 국유화되었고, 궁내부 소속으로 남겨진 경복궁도 1911년에는 국유로 전환되었다. 국유화된 황실시설은 내각의 탁지부에서 관유재산으로 관리하게 되었으며, 이를 통해 통감부는 수도 한성부의 주요 위치를 확보할 수 있게 되었다. 이들 시설은 통감부와 조선총독부에 의해 점차 식민통치시설로 전용되어, 황실시설의 국유화를 통해 한성부에 새로운 근대시설을 위한 가용필지를 확보하였다는 사실을 확인할 수 있다.

본 연구에서 확인한 황실시설의 조사와 국유화는 주요 전통시설이 근대로 이행하면서 새로운 시설로 전용되는 과정을 설명할 수 있다는 점에서 의의가 있으며, 한성부의 도시공간이 근대로 변화하는 전체적인 양상을 확인할 수 있다는 점에서 대한제국기와 일제강점기의 한성부 도시경관 변화 연구에 연결고리 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 후속연구로서 본 연구에서 구체적으로 분석하지 못한 황실시설의 건축적 특성과 개별 건축물의 변화 과정을 추적하여 보다 풍부한 한국 근대이행의 건축적·도시적 양상을 살피고자 한다.

References

1. *Jubon(奏本)*
2. *Gwanbo(官報)*
3. *Hwangseongsinmun(皇城新聞)*
4. *Sunjongsilrokburok(純宗實錄附錄)*
5. Jedoguk, *Tojigaokjosaseo(土地家屋調査書)*, 1907
6. *Jeungbomunheonbigo(增補文獻備考)*, 1908
7. Takjibu, *Imsijaesanjeongriguksamuyogang(臨時財産整理局事務要綱)*, 1911
8. National Assembly Library, *Hanmalgeundaebeopryeongjaryojip(한말근대법령자료집)*, vol. Ⅳ~Ⅶ, 1971
9. Kim Jaeho, “Reorganization of the royal Finance in the 'Protectorate' Period, 1904-1910”, *Review of Economic History*, vol. 16, 1992
10. Lee Sang-chan, “Japanese Invasion and ‘Reorganization of the Royal Finances’(1)”, *Kyujanggak*, vol. 15, 1992
11. Lee Yoon-sang, “The Changes in Financial System and Management of Korea from 1894 to 1910”, Ph.D. Diss., Seoul National University, 1996
12. Suh Young-hee, *The Study of the Political History of the Great Han Empire*, SNU Press, 2003
13. Lee Geau-Chul, “A Study on the Buildings owned by the Royal House-hold in Seoul of the Great Han Empire Period”, Master’s thesis, Seoul National University, 2005
14. Kim Chungshik, “The Changes of Large-scale land and Urban structure in Seoul during the Korean Empire Period”, Master’s thesis, Seoul National University, 2008
15. Lee Geau-Chul, “Relocation and Alteration of the Military Reservations in Seoul during the Korean Empire Period”, *The Journal of Seoul Studies*, vol. 35, 2009
16. Lee Geau-Chul, Jeon BongHee, “The Development of the Korean Modern System of Weights and Measures during the Modenization Period”, *Journal of the Architectural Institute of Korea: Planning & Design*, vol. 25 No. 11, 2009
17. Lee Geau-Chul, “The Development of Modern Survey and the Characteristics of Survey Drawings in Early Modern Korea”, *Journal of Architectural History*, vol. 22 No. 2, 2010
18. Jeon BongHee, Lee Geau-Chul, Suh Young Hee, *The First Modern Architectural Drawings of Korea in the Collection of Kyujanggak Institute for Korea Studies at SNU, 1861~1910*, SNU Press, 2012
19. Lee Geau-Chul, “A Study on the Institutionalization Process of Government Property Management During the Residency-General Period (1906~1910)”, *Journal of the Architectural Institute of Korea: Planning & Design*, vol. 28 No. 11, 2012

접수(2013. 6. 15)
수정(1차: 2013. 7. 23)
게재확정(2013. 7. 26)