



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](#)

박사학위논문

# 일제시기 제주도 마을共同牧場組合 연구

A Study on the Co-operative Village Pasture Associations  
of Jejudo during the Japanese Colonial Period

제주대학교 대학원

사학과

강만익

2011년 8월

# 일제시기 제주도 마을共同牧場組合 연구

A Study on the Co-operative Village Pasture Associations  
of Jejudo during the Japanese Colonial Period

지도교수 김동전

강만익

이 논문을 문학박사학위논문으로 제출함

2011년 8월

강만익의 문학박사학위논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_

위원 \_\_\_\_\_

위원 \_\_\_\_\_

위원 \_\_\_\_\_

위원 \_\_\_\_\_

제주대학교 대학원

2011년 8월

A Study on the Co-operative Village Pasture  
Associations of Jeju during the Japanese Colonial Period

Man-Ik, Kang  
(Supervised by professor Dong-Jeon, Kim)

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

2011. 8.

This thesis has been examined and approved.

Thesis director, Dong-Jeon, Kim, Prof. of History

Department of History  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

## 목 차

I. 머리말 .....	1
1. 연구필요성 및 연구목적 .....	1
2. 연구방법 및 연구사 검토 .....	3
II. 제주도 마을共同牧場組合의 설립배경 .....	11
1. 대한제국기 제주도 관유목장의 실태 .....	11
2. 1920년대 제주도 공동목장의 실태 .....	15
3. 1930년대 마을공동목장조합의 설립배경 .....	22
1) 조선총독부의 축산정책 .....	23
2) 농촌진흥운동의 축산정책 .....	34
3) 제주도축산동업조합의 축산정책 .....	38
4) 제주도농회의 축산정책 .....	43
III. 마을共同牧場組合의 설립과정 .....	51
1. 마을공동목장조합의 설립상황 .....	51
1) 기설 마을공동목장조합 설립과정 .....	52
2) 신설 마을공동목장조합 설립계획 .....	56
3) 공동목장용 목야지 정비사업 .....	65
4) 마을공동목장조합 승인과정 .....	69
2. 마을공동목장조합 설립시기 .....	74
3. 마을공동목장조합의 설립양상 .....	77
1) 마을연합형 마을공동목장조합 출현 .....	78
2) 목장용지 강제편입에 대한 저항 .....	78
3) 마을공동목장조합 설립에 대한 참여 .....	82
IV. 마을共同牧場組合의 목장용지 확보실태 .....	84
1. 마을공동목장조합 목장용지의 출현배경 .....	84
1) 토지조사사업과 목장용지 등장 .....	84
2) 면제실시와 목장용지 등장 .....	88
2. 마을공동목장용지 확보과정 .....	91

1) 매수지 확보과정 .....	91
2) 차수지 확보과정 .....	98
3) 기부지 확보과정 .....	101
3. 마을공동목장용지 확보실태 .....	102
1) 읍면별 목장용지 .....	103
2) 소유주체별 목장용지 .....	104
3) 확보방법별 목장용지 .....	111
4. 마을공동목장용지 사유지 소유실태 .....	114
1) 일본인 소유지 .....	114
2) 단체 소유지 .....	118
3) 조선인 소유지 .....	119
5. 마을공동목장조합의 유형분류 .....	120
V. 마을共同牧場組合의 운영체계 .....	123
1. 마을공동목장조합의 운영조직 .....	124
1) 마을공동목장조합 관리조직 .....	124
2) 마을공동목장조합 실행조직 .....	126
2. 마을공동목장조합의 목장운영 방식 .....	134
1) 마을공동목장조합규약 적용 .....	134
2) 마을공동목장 공유자원 관리 .....	137
3) 마을공동목장 목축시설 .....	140
4) 목감의 방목 우마 관리 .....	143
3. 1940년대 초 마을공동목장조합의 변동 .....	145
VI. 마을共同牧場組合의 재정구조 .....	153
1. 마을공동목장조합의 재정개관 .....	153
2. 마을공동목장조합의 재정수입 .....	156
1) 예산안 확정절차와 세입예산 구조 .....	156
2) 조합비 징수실태 .....	159
3) 현금출납부 수입구조 .....	161
3. 마을공동목장조합의 재정지출 .....	165
1) 세출예산 구조 .....	165
2) 현금출납부 지출구조 .....	168
VII. 맺음말 .....	174

부록 1. 표준 마을공동목장조합 규약(제주도청) .....	179
부록 2. 읍면별 마을공동목장조합 국공유지·사유지 확보실태(1943) .....	182
부록 3. 읍면별 마을공동목장조합 매수지·차수지·기부지 확보실태(1943) .....	185
부록 4. 제주도 마을공동목장조합의 변동(1934~2010) .....	188
부록 5. 한림면 명월리 공동목장조합 자료(1936~1945) .....	192
부록 6. 안덕면 서광리 공동목장조합 자료(1937~1943) .....	199
참고문헌 .....	206
영문초록 .....	220



## 표 차례

표 1. 전시체제 이전의 축산정책 개요 .....	24
표 2. 전시체제 이전 일본이주민의 목장운영 사례 .....	31
표 3. 농어촌 자력갱생 요목 중 산업진흥 정책 .....	35
표 4. 제주도 농어촌 갱생지도 촌락의 실태(1936) .....	38
표 5. 제주도 우마의 사육호수와 두수분포(1931) .....	42
표 6. 제주도 축산관련 조합의 변동과정 .....	43
표 7. 제주도농회의 운영조직 명단(1943) .....	44
표 8. 제주도농회의 고용직원 실태(1943) .....	46
표 9. 제주도농회의 축산비 지출구조(1943) .....	48
표 10. 제주도농회 대부요청 국유림의 소재지와 면적(1943) .....	50
표 11. 기설 마을공동목장조합 일람표(1934) .....	54
표 12. 제주읍 마을별 축우마 사육 현황(1933) .....	59
표 13. 제주읍 마을공동목장조합 설치 계획표(1933) .....	61
표 14. 제주도 읍면별 마을공동목장조합 설치계획표(1933) .....	63
표 15. 제주도 읍면별 마을공동목장조합 설치 상황(1934) .....	64
표 16. 제주도 목야지 정리 실행 성적표(1934) .....	68
표 17. 1930년대 제주도 마을공동목장조합 상황 .....	69
표 18. 제주도 마을공동목장조합 설립시기 .....	75
표 19. 제주도 마을공동목장조합별 기부지 상황(1943) .....	83
표 20. 제주도 신좌면 선흘리 토지조사단 조직표(1914) .....	86
표 21. 표선면 가시리 목장용지 중 국유지 소유권 변동사례 .....	87
표 22. 제주도 행정체제의 변동(1416~1935) .....	89
표 23. 제주도 면지역의 직원과 구장 현황(1930) .....	90
표 24. 제주읍 마을공동목장별 목장용지 매수 예상가격(1933) .....	93
표 25. 제주읍 마을공동목장조합의 목장용지 매수금 부족금액 조달방법 .....	95
표 26. 중문면 강정리 1구 공동목장조합 목장용지 매입 사례(1935) .....	96
표 27. 제주지역의 역둔토 실태(1930) .....	98
표 28. 제주도 관내 요존림 중 목야적지 조사결과(1934) .....	100
표 29. 성산면 신산리 공동목장조합 기부증 사례(1936) .....	102
표 30. 제주도 공유지의 실태(1943) .....	105
표 31. 제주도 요존림 중 목야적지 요구조사 현황(1935) .....	109
표 32. 제주도 읍면임야의 이용 상황(1943) .....	110



표 33. 1920~30년대 일본인 제주이주 상황 .....	114
표 34. 일본인 소유 공동목장용지 상황(1943) .....	116
표 35. 제주도 마을공동목장조합의 유형 .....	121
표 36. 1930년도 면 직원과 면 협력조직 .....	126
표 37. 제주도목장조합중앙회 운영조직 및 임면 상황 .....	128
표 38. 읍면공동목장조합연합회의 관할 면적과 우마수 상황(1936) .....	130
표 39. 한림면 명월리 공동목장조합 조직사례 .....	132
표 40. 남원면 마을공동목장 목축시설(1943) .....	142
표 41. 제주도 마을공동목장조합 이용 상황(1943) .....	147
표 42. 제주도 마을공동목장조합 재정구조(1936~1937) .....	154
표 43. 명월리 공동목장조합 수지예산(수입) 내역(1936) .....	157
표 44. 명월리 공동목장조합 수지예산액 변동(1936~1940) .....	158
표 45. 명월리 공동목장조합 현금출납부 수입내역(1935~1945) .....	161
표 46. 서광리 공동목장조합 현금출납부 수입내역(1939~1945) .....	162
표 47. 명월리 공동목장조합 수지예산(지출) 내역(1936) .....	165
표 48. 명월리 공동목장조합 결산액 변동(1936~1940) .....	166
표 49. 서광리 공동목장조합 수지예산서 지출구조(1937) .....	167
표 50. 명월리 공동목장조합 현금출납부 지출내역(1935~1945) .....	170
표 51. 서광리 공동목장조합 현금출납부 지출내역(1939~1945) .....	172

## 그림 차례

그림 1. 1928년 구우면 금악리 공동목장 터(A, B) .....	20
그림 2. 전국 우마수의 변동(1910~1930) .....	24
그림 3. 권업모범장에서 작성한 가축·가금 분포도(1921) .....	25
그림 4. 전시체제기 축산물품 변동 .....	28
그림 5. 제주도내 우마 사육수 변동(1913~1945) .....	30
그림 6. 전시체제 이전 한반도 주요 목장의 위치 .....	33
그림 7. 기설 마을공동목장조합을 설치한 마을의 위치(1934) .....	55
그림 8. 제주도 마을공동목장조합의 소재지(1931~1943) .....	76
그림 9. 제주읍 마을별 장래 공동목장 설치계획(1933) .....	92
그림 10. 제주도 읍면별 마을공동목장 총면적 비율(1943) .....	103
그림 11. 제주도 마을공동목장조합의 공유지 실태(1943) .....	104
그림 12. 제주도 마을공동목장의 국유지 실태(1943) .....	107
그림 13. 제주도 마을공동목장조합 용지확보 상황(1943) .....	111
그림 14. 제주도 마을공동목장조합의 사유지 실태(1943) .....	120
그림 15. 제주도 마을공동목장조합의 운영체계(1943) .....	131
그림 16. 해안리 공동목장 구획정리 및 운환방목 모식도 .....	139
그림 17. 마을공동목장조합을 운영하는 마을의 위치(2010년 현재) .....	149
그림 18. 제주산 우마의 이출상황(1922~1932) .....	151

## 국문 초록

이 연구는 마을공동목장조합의 역사적 가치를 지역사회에 알려 보기 위해 이루어졌다. 또한 그 동안 제대로 정립되지 못한 마을공동목장조합의 역사 찾기에 토대를 놓기 위해 진행되었다. 이 연구는 문헌연구와 현지조사의 방법을 통해 지역사, 사회사 그리고 역사 지리학적 시각에서 제주근대사를 접근한 것이다. 이를 위해 『제주도목장조합문서』(1933~1943)를 주된 분석 자료로 삼아 마을공동목장조합의 설립과정, 목장용지 확보실태, 운영체계와 재정구조를 검토해 마을공동목장조합의 성격을 밝히고자 하였다.

제주도 당국은 제주지역의 가축개량과 증산을 위해 목장조합을 설치한다고 했다. 그러나 일제는 마을공동목장조합을 대상으로 조합비와 임야세를 징수해 식민지 기관의 지방재정 확충에 이용하고 나아가 일본에서 증가하는 축산품을 조선에서 조달하기 위한 방법의 하나로 목장조합을 설치했다. 이러한 제주도 마을공동목장조합은 일제가 실시한 축산정책의 산물이다. 조선총독부는 제주도축산동업조합과 제주도농회에 명하여 우마와 면양 등을 대상으로 축산증산 정책을 실시하도록 지시했다. 제주도농회는 제주도의 목축업이 타 지역에 비해 비교우위에 있다는 사실을 인식해 제주지역에 축우개량 및 증식 정책들을 적용했을 뿐만 아니라 중산간 지대(해발 200m~600m)의 국유림을 조선총독부로부터 대부분 야 방목장을 운영했다.

제주도 당국은 1933년에 「목야지정비계획」을 수립해 마을별로 공동목장조합을 설립하도록 명령했다. 이에 따라 제주도 전역에는 본격적으로 신설 마을공동목장조합이 설립되었다. 제주도사는 제주도민들이 목축을 위해 자발적으로 만든 목장계를 반강제적으로 해체시킨 다음 마을마다 조합을 구성해 목축을 하도록 유도했다. 또한 일제는 제주도민들이 개척한 사유 개간지가 점차 확대되며 목장용지가 축소되는 상황에서 제주도민들에게 목장조합 설립이 공공사업의 하나임을 적극 홍보했다. 이 과정에서 일제는 공동목장 조성을 위해 목야지 정리 사업을 단행했다. 나아가 제주도 당국은 각 마을공동목장조합에게 공동목장 예정지에 편입된 사유지에 대해서 무상기부를 받거나 혹은 저가매입을 하도록 요구했다. 이것은 사실상 공동목장예정지내 마을주민 소유지에 대한 강제수용 정책이라고 할 수 있다.

이상과 같은 과정을 통해 1934년부터 본격적으로 신설 마을공동목장조합들이 전 지역에 걸쳐 설립되기 시작했다. 그러나 1934년 이전에도 제주도에는 이미 22개 기설 공

동목장조합들이 설립되었으며 이것들은 대부분 시범적 성격의 목장조합이라 할 수 있다. 새로운 목장조합을 설립하기 위해 제주도 당국은 각종 공문서를 각 읍면과 제주도농회에 발송해 제주도농회 조직과 읍면장, 구장, 권업서기 등 행정력을 동원했다. 뿐만 아니라 제주도내 지역유지들도 목장조합 설치에 적극 참여하도록 요구했다. 제주도사는 조합설립을 보다 구체화하기 위해 각 읍면에 목장조합 설치계획수립, 마을공동목장 예정지조사, 마을공동목장 내 구획정리 사업 등을 지시했다.

이러한 목장조합 설치에 대해 제주도민들은 저항과 참여를 동시에 보여주었다. 실례로, 제주읍 해안리 주민들은 관행적으로 농경과 채초(探草)를 해오던 토지가 공동목장 예정지로 강제편입된 것에 대해 원상회복을 요구하는 진정서를 제주도사에게 제출하며 조합설립에 강력히 반발했다. 제주도민들은 목장예정지에 편입될 토지를 목장조합에 기부하거나 또는 목장 간 경계돌담 축조, 고사리 제거, 방풍림과 수원림 식재 등 공동목장 내 목축기반 조성에 참여하기도 했다. 공동목장 조성을 위해 목장조합이 확보한 목장용지는 토지 확보방법에 따라 매수지, 차수지, 기부지 그리고 소유주체에 따라 사유지, 공유지, 국유지, 총유지(總有地) [리유지]로 구분되었다. 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에 근거할 때 제주도 전체 마을공동목장용지는 차수지 51%, 매수지 30%, 기부지 19% 정도로 구성되었다. 이를 통해 마을공동목장조합에는 목장용지로 활용하기 위해 자체 매입한 매수지 보다는 국유지, 도유지, 읍유지 면유지 등 국공유지를 임대한 차수지가 더 많았음이 확인된다. 제주도 당국에서는 각 마을공동목장조합 설립 예정마을에서 목장용지를 매입할 경우, 토지소유자들에게 목장조합이 공공의 이익을 실현하기 위해 세워진다는 점을 강조하며 가능한 한 저렴하게 목장용지를 매입하도록 지시했다.

제주지역에서 마을공동목장조합을 운영했던 대표적 조직으로는 제주도사, 제주도농회장, 농회읍면분구장, 제주도목장조합중앙회장, 읍면공동목장조합연합회장, 마을공동목장조합장, 평위원회 위원 등이 있었다. 제주도목장조합중앙회는 각 면에 지부를 두고 면장으로 하여금 지부장을 맡도록 하여 마을공동목장조합들을 지도하도록 했다. 제주도사가 겸직했던 이 중앙회장은 제주도농회 소속 기수들과 지도원 및 읍면사무소 내무주임들을 중앙회 지부에서 공동목장과 축산 업무를 지원하도록 했다.

마을공동목장조합에서는 총유지인 공동목장 초지를 지속적으로 관리하기 위해 조합규약을 엄격히 적용했다. 또는 조합에서는 공동목장 초지 개방 일을 엄수하도록 하여 초지이용에 있어 평등권을 실현하려고 했다. 나아가 조합에서는 목축의 기반인 초지를 보호하



기 위해 윤환방목을 조합규약에 명시했으며, 초지와 방풍림 보호, 비조합원의 무단방목을 감시하기 위해 감시인을 두었다.

마을공동목장조합 설립초기 임원들과 일반직원들은 업무경험이 부족해 운영상의 문제점들이 발생함에 따라 읍면 및 읍면공동목장조합연합회가 관할 마을공동목장조합에 대한 지도감독을 했다. 이 과정에서 제주도시는 목장조합이 해마다 징수하는 조합비, 임야세 등 현금수입을 읍면 및 읍면공동목장조합연합회에 맡기도록 하면서 사실상 마을공동목장조합의 재정을 장악했다. 이 조합의 세입구조 중 가장 비중이 컸던 부과금은 조합원할(組合員割)과 두수할(頭數割)로 이루어진 조합비였다. 세출구조에서 주목되는 것은 임야세와 연합회분부금이다. 임야세는 제주도 당국이 각 마을공동목장 임야대장에 기록된 사유임야를 대상으로 부과했다. 읍면공동목장조합연합회 분부금은 읍면지역 연합회 운영비를 마을공동목장조합에 전가시킨 비용이다. 전시체제하인 1943년 10월에 기록된 안덕면 서광리 현금출납부 문서는 공동목장에서 방목했던 우마가 공출되었다는 사실을 입증해준다. 특히 1945년 3월 명월리 목장조합 현금출납부 문서에는 이 조합이 제주도에 주둔한 일본군이 소비할 육우구입 대금을 일부 부담했음을 기록하고 있다. 이러한 사실들을 통해 제주도시는 언제든지 마을공동목장조합의 운영에 개입해 조합비를 유용할 수 있는 지위에 있었음을 알 수 있다.

이상과 같은 제주지역 마을공동목장조합들은 일제가 읍면단위의 촌락을 대상으로 추진했던 공공사업의 형식으로 설립되었다. 마을공동목장조합 운영규약이 제정되어 작동하고 축우생산에 필요한 목축시설들이 공동목장 내에 구비되어 목축환경이 부분적으로 개선되기도 했다. 궁극적으로 제주도시는 마을공동목장조합을 통해 촌락을 통제하려고 했다. 제주도 당국은 각 마을공동목장조합 운영과정에서 생산된 축산물에 대해 공출을 요구했고 준조세적 성격의 부과금들을 창출해 납부하도록 했다. 제주도 당국은 공동목장에정지에 포함된 토지의 소유지들에 대해 기부를 유도하거나 공공이익을 내세워 목장조합에 토지를 염가 매도할 것을 지시했다. 이를 통해 제주지역 목장조합 역시 일제의 식민지 수탈에 이용되었음을 알 수 있다.

주요어 : 지역사, 공동목장, 마을공동목장조합, 제주도농회, 기설공동목장조합, 신설공동목장조합, 임야조사사업, 매수지, 차수지, 기부지, 국공유지, 리유지, 제주도목장조합중앙회, 읍면공동목장조합연합회, 식림사업, 불요존임야, 조합비, 임야세.

# I. 머리말

## 1. 연구필요성 및 연구목적

한국근대사에 있어서 조합은 일제시기에 등장한 사회·경제 조직이다. 이러한 조합의 설립과정과 운영 실태에 대한 연구를 통해 일제가 추진했던 각종 농·수·축산정책의 내용과 전시체제에서 이루어진 통제정책의 면면과 함께 당시 농촌사회의 사회·경제상을 파악할 수 있다.

1910년 8월 조선을 강점한 일제는 조선의 농·상·임·어업 분야 자원을 효과적으로 관리, 통제하기 위해 방안의 하나로 다양한 조합들을 전국에 결성하도록 독려했다. 특히 전시체제 하에서 일제는 이들 조합을 총동원해 전쟁수행에 필요한 물자를 확보하려 했다. 일제시기에 조직된 대표적인 조합으로는 수리조합·금융조합·삼림조합·학교조합·어업조합·목장조합 등을 들 수 있다.<sup>1)</sup>

제주지역에서는 마을共同牧場組合이 마을마다 설립되었다. 이것은 한라산 중산간 초지대를 배경으로 전개된 지역민의 다양한 목축생활사가 결합된 조직이다. 이 조합은 제주지역 목축민과 가축, 초지로 구성된 목축공동체이다. 이것은 또한 조합원들 간의 공동체성을 상징하는 역사·문화 요소라는 점에서 일제시기 제주 근대사 및 지역사<sup>2)</sup>를 서술하는

1) 일제시기 조합에 대한 연구사례는 다음과 같다.

이애숙, 「日帝下 水利組合의 設立과 運營」, 『韓國史研究』 50호, 한국사연구회, 1985.

이영훈 외, 『近代朝鮮水利組合研究』, 일조각, 1996.

박수현, 「일제시기 수리조합 저항연구-1920~1934년 산미증식계획기를 중심으로」, 중앙대학교대학원 사학과 한국사전공 박사학위논문, 2001.

김호범, 「일제하 식민지 금융의 구조와 성격에 관한 연구」, 부산대 경제학과 박사논문, 1991.

이경란, 「일제시기 금융조합과 농촌사회변동」, 연세대 사학과 박사논문, 2000 .

최재성, 「일제시기 금융조합 활동과 인적구성」, 성균관대학교 사학과 박사논문, 2004.

여박동, 「日帝時代 漁業組合의 成立과 變遷 : 巨文島漁業組合을 중심으로」, 『일본학년보』 5, 일본연구학회, 1993.

이준식, 「단천 삼림조합 반대 운동의 전개 과정과 성격」, 『사회와 역사』, 28호, 한국사회사학회, 1991.

조미은, 「일제강점기 재조선 일본인 학교와 학교조합 연구」, 성균관대 박사학위논문, 2010.

2) 김동진, 「제주지방사연구현황과 과제」, 한국사연구회편, 『한국지방사연구의 현황과 과제』, 경인문화사,

핵심적 고려라 할 수 있다.

이러한 마을공동목장조합(이하 목장조합)은 일제 식민지 당국(조선총독부와 濟州島廳)에 의해 제주도로 이식된 일본식 축산제도 중 하나였다. 이 목장조합은 일제시기 한반도에도 존재했을 것으로 추정되나 현재는 모두 소멸되어 제주지역에만 남아 있다. 이러한 현상은 마을공동목장조합이 제주도의 오래된 목축전통을 수용해 제도화했을 뿐만 아니라 현재까지도 조합에 의해 공동목장에서 목축전통이 유지되고 있는 현실과 관련이 있다.

이러한 제주도 마을공동목장조합은 대한제국기 제주지역 관유목장들이 해체된 후 공백기를 거쳐 일제시기에 등장했다. 이 과정에서 일제 식민지 권력은 제주도 중산간 초지대와 제주도민들에게 각종 규칙과 제도들을 투입해 목축환경을 구조적으로 바꾸려 했다.

2010년 현재 제주지역 목장조합들은 급격한 쇠퇴에 직면해 있다. 공동목장 용지들은 관광화, 도시화에 편승해 관광단지 건설 부지로 이용되거나 일부는 매각되어 골프장으로 탈바꿈하고 있다. 그 결과 목장조합이 해체됨에 따라 마을공동체 자체가 위협받고 있다. 이러한 현상은 공동목장조합이 가지는 역사적 중요성이 지역사회에서 제대로 부각되지 못한 결과에 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 현실에서 필자는 일제시기 목장조합에 대한 연구를 통해 제주지역 목장조합의 역사적 가치를 밝히고자 한다.

한편, 제주 지역사회에서 목장조합의 해체는 곧 전통적 목축문화의 단절과 함께 마을에 대한 소속감, 연대의식을 와해시키고 있다. 1937년에 116개였던 목장조합이 2010년 현재 65개로 감소되어 버린 현실을 감안할 때 머지않아 목장조합이 완전히 소멸될 가능성도 충분히 예측된다. 그럼에도 불구하고 목장조합은 전국적으로 제주도에만 남아 있다는 점에서 제주도를 외부에 알리는 상징적 요소라 할 수 있다. 또한 이것은 제주도의 역사적, 지리적 특수성을 제대로 드러내고 있는 연구테마라는 점에서 연구가치가 높다고 할 수 있다.

이상과 같은 문제의식과 필요성에 기초하여 이 연구에서는 일제시기 제주지역 마을공동목장조합의 설립배경과 설립과정 그리고 목장용지 확보실태, 목장조합의 운영조직과 재정구조에 대한 실태분석을 주된 연구과제로 선정하여 일제시기 제주도 마을공동목장조합의 역사적 성격과 가치를 제시하고자 한다.

---

2000, 218쪽. 제주지방사는 '제주지역민들의 일상생활의 역사'라고 정의할 수 있다.



## 2. 연구방법 및 연구사 검토

마을공동목장조합의 역사는 공동목장이 위치하고 있는 장소에 대한 역사지리적 접근과 함께 사료발굴을 통한 해석을 병행할 때 입체적으로 재구성될 수 있다. 이를 고려해 이 연구에서는 문헌조사와 현지조사를 접목시킨 방법론에 근거해 논의를 전개했다. 학문간 융합이 화두인 오늘날, 제주지역 한라산 증산간 초지대에 입지한 공동목장과 이것을 유지시켰던 목장조합에 대한 연구에는 역사적, 지리적 접근법이 유용할 수 있다. 그러나 역사가 사람들의 다양한 삶의 이야기에 대한 기록을 재구성, 재해석하는 분야라는 관점에서 삶의 이야기를 기록한 사료에 대한 발굴과 해석은 무엇보다 우선적으로 요구되는 작업이라고 할 수 있다. 이런 입장에서 이 연구에서는 문헌사료 해석을 중시하는 역사적 접근을 주된 방법론으로 이용했다. 그러나 제주도민들이 목축활동을 전개했던 공동목장에 대해서는 지리적 접근을 시도하여 공동목장의 입지환경을 종합적으로 분석했다.

“역사연구는 자료에서 출발해 자료에서 끝난다”<sup>3)</sup>는 인식하에 제주지역의 마을공동목장조합의 역사를 설명해 줄 수 있는 자료들을 집중적으로 발굴했다. 이것은 사료 없이 역사를 복원한다는 것이 불가능하며, 사료 수집은 곧 역사연구의 시작이다<sup>4)</sup>는 명제를 실현하려는 작업이었다.

이에 따라 이 연구에서는 제주도 내외 행정기관 및 마을 또는 개인이 보유하고 있는 목장조합 문서를 분석해 목장조합 연구에 있어 객관성을 확보하려 했다. 이들 자료들은 현재 행정자치부 국가기록원, 국립중앙도서관, 제주특별자치도청, 한림읍 명월리, 안덕면 서광서리, 성산읍 신산리 리사무소에 소장되어 있다. 행정자치부 국가기록원에서는 공동목장 조성에 필요한 국유림 대부자료, 제주도농회, 축산동업조합 자료를 입수했다. 국립중앙도서관에서는 일제시기 축산관련 단행본들과 조선총독부관보를 확보해 축산동업조합과 공동목장의 관련성을 파악했다. 이 사료들은 대체로 일제가 전개한 축산정책의 구체적인 모습들과 성과물들을 일제의 입장에서 기록하고 있다는 점에서 한계가 있다.

3) 이해준, 「한국 지역사 연구의 이론과 체계 시론」, 『지역사연구의 이론과 실제』 한국사론 32, 국사편찬위원회, 2001, 210쪽.

4) 김동전, 「제주 향토사 관련 자료의 종류와 역사적 성격」, 『제주도사연구』 제7호, 제주도사연구회, 1998, 91쪽.

자료수집과 함께 연구사례 목장조합인 명월리, 서광서리, 신산리 마을과 각각의 공동목장에 대한 현지조사를 실시했다. 마을을 방문해 새로운 문서 발굴과 함께 과거 공동목장을 경험했던 촌로들을 대상으로 구술조사를 실시했다. 현지조사는 문헌자료를 섭렵한 바탕 위에 해당 현장을 찾아 문헌자료의 한계를 보완하기 위한 구술조사를 실시하거나 마을 문서고에 보관되어 있는 미공개 문서들을 재차 발굴하기 위해 이루어졌다.<sup>5)</sup> 이 연구에서 사용된 문헌자료들을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 제주도 마을공동목장조합의 설립배경을 이해하기 위해 조선총독부와 축산동업조합, 제주도농회에 대한 관련 자료들을 분석했다. 이들 문서들은 공통적으로 조선총독부 및 일제시기 농축산 관제조직들의 축산정책을 보여주는 사료들이다. 특히 조선총독부의 모든 행정행위가 문서를 통해 계획되고 실행되었다는 점을 고려할 때<sup>6)</sup> 이 문서들의 내용을 면밀히 분석함으로써 조선총독의 축산정책들이 제주도축산동업조합과 제주도농회를 통해 제주지역에 어떻게 적용되었는지를 파악할 수 있었다. 제주도축산동업조합 자료들과 경상남도 통영군 축산동업조합의 자료와 비교해 공동목장 운영에 나타난 상호 유사성을 밝혔다. 제주도농회의 축산정책을 알아보기 위해 전라남도청에 보관되었던 『예금부자금차입신입설명서첨부물 군도농회분-제주도(預金部資金借入申込說明書添附物 郡島農會分-濟州島)』(1943년)와 1943년의 「국유림대부허가원(國有林貸付許可願)」을 집중 분석했다. 이들 자료들에는 통상회의록, 예결산 재정구조, 국유림 대부를 통한 방목장 운영 계획 등이 구체적으로 나타나 있다.

둘째, 1930년대 목장조합의 설립과정과 목장용지 확보실태를 밝히기 위해 제주특별자치도청 축정과에 보관되어 있는 300여 쪽 분량의 『제주도목장조합문서』(1933~1943년)를 분석했다.<sup>7)</sup> 이 자료에는 1930년대 일제 식민지 당국이 어떤 절차로 공동목장을 설치했는지, 그리고 이에 대해 제주도민들은 어떻게 반응했는지가 구체적으로 나타나 있어 가치가 높다. 또한 마을별 공동목장 설치예정 면적, 목장용지 매입상황, 목장조합 규약, 목장용지 확보 상황이 기록되어 있어 1930~40년대 초 제주도 마을공동목장조합의 실행을 구명(究明)하는 데 있어 매우 중요한 근거자료가 되었다. 이 문서를 심층적으로

5) 허홍범, 「지역사 연구와 지방지 편찬」, 『역사와 현실』 제48호, 한국역사연구회, 2003, 100~113쪽.

6) 박성진·이승일, 『조선총독부공문서』, 역사비평사, 2007, 11쪽.

7) 이것은 제주도사가 각 읍면공동목장조합연합회로 목장조합 이용실태를 조사해 보고하라는 문서를 발송함에 따라 작성된 것이다. 각 연합회에서는 마을공동목장조합이 서면보고한 목장조합 이용상황 자료를 수합해 제주도목장조합중앙회장에게 발송했다.

분석한 결과, 일제가 도(島)·읍·면에서 발행한 문서들을 촌락내부까지 침투시키며 촌락 사회를 통제하려 했음을 알 수 있었다. 비록 일부 목장조합에 대한 자료가 누락되어 있거나 목장용지 전체를 제주도 당국에 정확하게 보고하지 못한 사례도 일부 확인된다.<sup>8)</sup> 그러나 이 문서는 제주도 목장조합의 설립과 운영내용을 매우 구체적으로 밝혀주고 있다는 점에서 가치를 인정할 수 있다.

국사편찬위원회가 소장하고 있는 『매일신보』, 『시대일보』, 『조선중앙일보』, 『동아일보』 등 신문자료들을 통해서도 목장조합 설치과정을 알 수 있었다. 이들 중 조선총독부 기관지였던 『매일신보』 신문기사들에는 일제가 제주지역에서 강력하게 추진했던 목장조합 설치 상황이 나타나 있다. 이들 근대 신문들은 조선총독부와 전라남도청이 목장조합 설치 계획을 입안해 제주지역에 적용했던 과정과 식민지 당국이 목장조합 설치실적을 전국에 홍보하는 데 앞장섰다. 목장조합 설치과정에 나타난 저항사례를 파악하기 위해 제주읍 해안마을 주민들이 1934년 6월에 작성해 제주도사에게 제출했던 「진정서」를 검토했다.

셋째, 구체적인 목장조합의 운영체계와 목장관리 방식을 이해하기 위해 구좌면과 애월면 공동목장조합의 「목야대장」(1944)과 현재 제주도 한림읍 명월리, 서귀포시 안덕면 서광서리, 성산읍 신산리 목장조합 문서를 사례로 분석했다. 여기서 이들 3개 목장조합 사료들만 가지고 일제시기 제주도 목장조합 전체의 운영조직과 재정구조를 기술하는 데에는 한계점이 있다. 그러나 이들 사료들은 마을단위 목장조합의 구체적인 운영 실태를 보여주고 있다는 점에서 목장조합 문서로서의 대표성을 인정할 수 있다.

넷째, 마을공동목장조합의 재정구조에 대한 미시적 접근을 위해 당시 한림면 명월리 목장조합이 보관한 「예규관계서류-승인서류부(例規關係書類-承認書類附)」(1935)와 안덕면 서광서리 「현금출납부」(1939~1945)를 집중적으로 검토했다. 이들 자료들은 목장조합이 촌락단위에서 구체적으로 어떻게 기능했는지를 보여주었다.

일제시기 제주지역 마을공동목장조합에 대한 이해를 위해 목장·목축·조합에 대한 선행연구를 검토했다. 목장에 대해서는 고려시대 탐라목장과 조선시대 제주도 국마장의 관리조직과 목자의 생활실태, 국영목장의 경관구조, 목장토 분쟁, 목마장 해체에 대한 연구가 주로 이루어졌다. 이들에 대한 연구사를 간략히 검토하면 다음과 같다.

제주지역의 목장에 대한 연구사례로 고창석(1985)은 충렬왕 2년(1276) 원나라가 군마생산을 위해 현재의 서귀포시 동부지역인 성산읍 수산리 초지대인 ‘수산평’에 설치한 탐

8) 강운호, 「공동목장조합에 관하여」, 『관례연구』 제2집, 제주관례연구회, 1999, 357~358쪽.

라목장이 몽골식 목축방법에 따라 운영되었음을 밝혔다. 또한 시간경과에 따라 탐라목장은 점차 확대되며 목장규모가 커짐에 따라 목장관리를 전담하기 위한 몽골 목축전문가들이 다수 입도(入島)해 제주에 정착한 사례가 있었음을 논증했다.<sup>9)</sup> 그러나 탐라목장을 운영했던 몽골인들이 제주도에 남긴 몽골식 목축문화의 실체에 대해서는 후속 연구과제로 남겼다.

남도영은 『한국마정사』(1996)와 『제주도목장사』(2003)를 통해 제주지역 목장사의 역사적 전개에 주목했다.<sup>10)</sup> 그리하여 조선시대 제주도 국영목장의 운영실태, 공마와 수송문제, 우목장(牛牧場) 실태에 대해 정치사 및 제도사적 측면에서 연구를 함으로써 제주도 목장사 연구에 초석을 놓았다. 다만 목장운동을 뒷받침해주는 구체적인 지역사료들에 근거한 미시사적 분석과 함께 일제시기 제주지역 마을공동목장조합의 운영 실태에 대한 연구는 후속 과제로 남겼다.

박찬식(1993)은 17·8세기 제주도 목자들이 관가에 땀감을 공급하거나 공물 징납까지도 담당했음을 밝혔다. 또한 목자들은 동색마(同色馬) 징출로 인해 파가(破家)의 위기에 처했던 사례가 있었음을 제시하여 목자에 대한 생활사적 접근을 시도했다.<sup>11)</sup>

김동전(2007)은 조선시대 제주도 목마장에서 이루어졌던 정기적, 부정기적 공마문제와 세종대 국영목장 운영과정에서 발생했던 마정의 폐단을 지적했다. 또한 고려말 탐라목장을 운영하기 위해 입도(入島)한 마필사육 전문가들인 목호(牧胡)들이 1368년 원나라가 멸망한 후에도 귀국하지 않고 제주도에 정착하면서 그들의 사회적 지위가 어떻게 변모했는지에 대해 호적중초 사료를 이용해 분석했다.<sup>12)</sup>

9) 고창석, 「元代の 濟州島 牧場」, 『濟州史學』 創刊號, 제주대 사학과, 1985, 5~16쪽.

10) 남도영, 「朝鮮時代 말 需給問題」, 『郷土서울』 53, 1993.

\_\_\_\_\_, 「朝鮮時代 濟州島 牧場」, 『韓國史研究』 4, 1969.

\_\_\_\_\_, 「朝鮮時代の 地方馬政組織에 대한 小考」, 『史學研究』 18, 1963.

\_\_\_\_\_, 『韓國馬政史』, 한국마사회박물관, 1996.

\_\_\_\_\_, 『濟州島牧場史』, 한국마사회박물관, 2003.

11) 박찬식, 「17·8세기 제주도 목자의 실태」, 『제주문화연구』, 제주문화, 1993, 461~471쪽. 同色馬란 馬籍에 올라있는 말과 동일한 색상의 말을 의미한다. 목자가 폐사한 말의 가죽을 벗겨 관아로 가져가면, 여기에서는 마적에 적혀있는 말의 털 색깔과 비교한 후 동일한 것 이어야만 변상을 면해 주는데, 마적에 적혀 있는 색깔과 실령 같더라도 다르다고 트집 잡아 목자에게 말을 변상할 것을 요구하는 경우가 많았다.

12) 김동전, 「제주축산의 역사와 단계별 발달과정」, 『제주축산사』, 제주대 아열대농업연구소, 2007.

\_\_\_\_\_, 「제주의 마정과 공마」, 『제주도지』 제2권, 제주도, 2006, 395~402쪽.

\_\_\_\_\_, 「조선후기 제주거주 몽골후손들의 사회적 지위와 변화」, 『지방사와 지방문화』 13(2), 역사



필자(2001, 2009)는 역사지리적 관점에서 고문헌과 고지도를 통해 조선시대 제주도 국영목장에 존재했던 목장경관의 구성요소에 주목했다. 그리하여 조선시대 제주도 국영목장이 잣성(목장경계용 돌담), 피우가, 못, 원장 등으로 구성되었음을 제시하여 목장연구에 있어서 경관(景觀) 개념을 도입했다. 이 연구에서는 조선시대 10개 국영목장의 공간범위와 조선후기 제주도 국마장 분포지도를 처음으로 제시했다.<sup>13)</sup> 국영목장의 역사유적인 잣성의 축조시기, 축조과정, 분포실태를 연구해 잣성의 역사적 가치를 논증했다.<sup>14)</sup>

한반도 지역의 목장에 대해 조영봉(1987)은 『승정원일기』에 등장하는 목장관련 기록들에 근거해 목마장 개간과 지주제의 전개를 상호 연결하여 조선후기 국영 목마장들이 농경지로 개간되는 과정에서 지주제가 등장했다고 주장했다.<sup>15)</sup> 사료해석을 중심으로 연구하는 과정에서 국마장 해체의 지역차에 대해서는 추후 연구과제로 남겼다. 제주지역은 조선시대 대표적인 목장지대였음에도 국마장 해체가 바로 지주제 등장으로 이어지지 못한 특수한 지역이었다.

오인택(1998)은 경상남도 남해군 창선도에 세거(世居)했던 목족(牧族)의 준호구(호구단자)에 주목했다. 그리하여 사회변동이 심했던 18·19세기 동안 창선목장 운영에 참여했던 목족들의 신분이 목장해체 이후 어떻게 변동했는지를 분석했다.<sup>16)</sup> 이종길(2002)은 숙종연간(1674~1720) 충남 당진과 태안지방에서 발생했던 목장토 분쟁의 원인과 결과에 관심을 보였다.<sup>17)</sup> 또한 한말 목장토의 소유관계 변화와 일제의 토지조사사업과의 관련성에 초점을 맞추어 갑오개혁 이후 목장토에 대한 소유권 확정과정에서 이 토지를 개간해 사용해오던 경작민(耕作民)들이 목장토를 공토로 편입시키려는 국가결정에 반발했음을 지적했다.<sup>18)</sup> 뿐만 아니라 당시 공토로 편입된 목장토는 토지조사사업 후 국유지로 변모했음을 밝혔다. 이와 유사한 사례는 제주지역에서도 확인되는 바 제주지역 국마장이 해체되면서 국가소유의 목장토가 일제 식민지하에서 국유지로 편입되어 버렸다. 김기혁

문화학회, 2010, 301~328쪽.

13) 강만익, 「朝鮮時代 濟州島 官設牧場의 景觀研究」, 제주대 교육대학원 석사논문, 2001.

14) 강만익, 「朝鮮時代 濟州島 잣성(塙垣) 연구」, 『耽羅文化』 제35호, 제주대 탐라문화연구소, 2009.

\_\_\_\_\_, 「조선시대 제주지역의 공공건설-국마장 잣성 건설을 중심으로」, 『동서양 역사속의 공공건설과 국가경영』, 중앙사학연구소, 2010.

15) 조영봉, 「朝鮮後期の 牧馬場開墾과 地主制展開」, 국민대학교 사학과 석사논문, 1987.

16) 오인택, 「17·8세기 淸州府 昌善牧場 牧族의 職役 변동과 그 성격」, 『역사와 경계』 제35輯, 부산경남사학회, 1998.

17) 이종길, 「朝鮮後期の 牧場土 所有分爭 一考」, 『古文書研究』 9·10, 한국고문서학회, 2007.

18) 이종길, 「韓末 牧場土의 所有關係變化和 日帝의 土地調査事業」, 『法史學研究』 25호, 한국법사학회, 2002.

(2009)은 조선후기 『목장지도』에 나타난 17세기 국마목장의 공간적 분포특성과 변화요인에 대해 해명했다.<sup>19)</sup> 이종봉(2009)은 조선전기 경상도에 입지한 목장을 대상으로 마정의 전개와 변동에 대해 분석했다.<sup>20)</sup>

현대의 제주도 공동목장조합에 대해 조성윤(1993)은 마을공동목장 매각에 따른 농촌공동체 붕괴에 주목한 연구를 통해 마을공동목장조합의 해체가 마을공동체 존립기반을 약화시키는데 영향을 주었음을 강조했다.<sup>21)</sup> 이 연구결과는 마을공동목장 토지매각이 야기할 수 있는 근본적인 문제점들이 무엇인지에 대해 시사점을 던져주고 있다. 윤순진(2006)은 제주도 목장조합의 해체가 가지는 사회·생태적 함의를 분석하면서 제주지역 목장조합이 1948년에 시작된 제주 4·3사건과 1961년의 지방자치에 관한 임시조치법, 국가권력에 의한 산업구조 재편, 상업적 작물재배지의 확대 등에 영향을 받아 해체되고 있다고 주장했다.<sup>22)</sup> 아울러 목장조합의 해체 결과 중산간 공동목장 용지가 골프장으로 변모하면서 초지대의 생태환경이 파괴되고 있음을 지적했다. 양경승(1999)은 목장조합의 법률관계와 재산관계,<sup>23)</sup> 한삼인(2008)은 목장조합 해산을 둘러싸고 발생하고 있는 분쟁 사례에 주목한 다음, 마을공동목장조합의 법리적 성격을 비법인 사단으로 규정했다.<sup>24)</sup>

제주도민의 목축생활사에 대해 고광민(1998)은 현지조사에 근거해 제주도민의 전통적 목축기술에 대한 연구를 진행했다. 특히 농경을 위해 사육한 ‘밭갈쇠(耕牛)’의 이용형태와 사육방식 등을 밝혀 목축생활에 대한 민속학적 연구결과를 내놓았다.<sup>25)</sup> 이영배(1992, 1993)는 제주도 우마에 대해 행해진 낙인에 주목하여 각 마을과 가문별로 이루어졌던 낙인의 자형과 거기에 담겨진 의미가 어떻게 다른 지에 대해 밝혔다.<sup>26)</sup> 좌동렬

19) 김기혁, 「『목장지도』에 나타난 17세기 국마(國馬) 목장의 분포와 변화」, 『지역과 역사』 24호, 부경역사연구소, 2009, 77~116쪽.

20) 이종봉, 「朝鮮前期 慶尙道の 牧場 研究」, 『지역과 역사』 24호, 부경역사연구소, 2009, 45~76쪽.

21) 조성윤, 「개발과 환경, 그리고 농촌 공동체의 붕괴」, 『현상과 인식』 제17호, 한국인문사회과학원, 1993.

22) 윤순진, 「제주도 마을공동목장의 해체과정과 사회·생태적 함의」, 『農村社會』 Vol.16, 한국농촌사회학회, 2006.

23) 양경승, 「濟州의 土地制度-共同牧場組合을 중심으로」, 『判例研究』 제2집, 제주관례연구회, 1999, 329~353쪽.

24) 한삼인, 「共同牧場組合의 法理研究」, 『土地法學』 제24-2호, 한국토지법학회, 2008, 54쪽.

25) 고광민, 「제주도 마소치기의 기술과 문화」, 『제주도』 통권 102호, 1998, 114쪽. ‘곶치기’란 삼림 속에서 우마를 기르는 방목형태이며, ‘번치기’란 주민들이 순번을 정하여 마소를 돌보는 방목형태를 의미한다. 구좌읍 한동리에서는 나무패(畜主 명단을 기록하고 방목, 관리의 순번을 정해 놓은 나무 조각)를 돌려 방목, 관리 일을 알리고 당번이 되면 입산하여 소를 관리하는 관습이 있었다(구좌읍 한동리, 『둔지오름(漢東里誌)』, 1997, 218쪽).

(2010)은 전근대 제주지역 목축의례의 종류, 절차에 대해 역사민속학의 입장에서 목축의례의 존재양상과 변용실태를 밝혔다.<sup>27)</sup> 이즈미 세이이치(1966)은 제주도의 전통적인 방목형태를 연중방목, 계절적 방목, 완전사육(全飼)으로 구분해<sup>28)</sup> 연중방목이 제주도에서 일반적인 방목형태라 주장했다.

이상과 같은 목장과 목장조합 관련 연구사를 검토한 결과를 토대로 설정한 이 논문의 연구내용은 다음과 같다. 본문의 제2장에서는 제주도 마을공동목장조합의 설립배경을 고찰하고자 한다. 이 연구에서 다룬 마을공동목장은 국영목장의 성격을 가지고 있었던 대한제국기 제주도 관유목장이 사실상 해체되어 등장했다는 인식에 기초해 일제시기 직전의 관유목장 운영 실태를 먼저 고찰할 것이다. 그런 다음, 일제강점 이후에 실시된 조선총독부·농촌진흥운동·제주도축산동업조합·제주도농회의 축산정책이 제주지역 목장조합 설립에 어떤 영향을 주었는지를 검토할 것이다.

제3장에서는 마을공동목장조합의 설립과정을 분석한다. 이를 위해 마을공동목장조합을 기설 마을공동목장조합과 신설 마을공동목장조합으로 구분한 다음, 22개 기설마을 공동목장조합들의 지역적 분포를 살필 것이다. 또한 1934년부터 본격 등장한 80여개 신설마을공동목장조합의 설립과정과 공동목장용 목야지 정리사업, 목장조합설립 승인과정을 확인할 것이다. 나아가 목장조합의 설립시기를 기설 공동목장조합 단계(1931~1933), 전시체제 이전(1934~1936)과 이후(1937~1943)의 공동목장조합 단계로 구분해 각 단계별의 특징을 논의할 것이다. 아울러 마을공동목장조합이 설립되는 과정에서 나타난 주민들의 저항사례에 대해 제주읍 해안리의 진정서 사건을 분석해 제주도 당국이 주도한 목장조합 설립에 주민들의 저항이 있었음을 보여줄 것이다.

제4장에서는 마을공동목장조합의 목장용지 구조와 확보실태에 대해 접근할 것이다. 이를 위해 목장용지 등장에 영향을 준 토지조사사업과 면제실시 내용을 검토한 다음, 목장용지를 구성했던 매수지·차수지·기부지의 확보과정과 읍면별·소유주체별·확보방법별 목장용지 실태를 파악해 목장조합 목장용지의 구조적 특성을 제시할 것이다.

26) 이영배, 「濟州馬 烙印의 字型 調査(I)」, 『調査研究報告書』 第7輯, 濟州道民俗自然史博物館, 1992.

\_\_\_\_\_, 「濟州馬 烙印의 字型 調査(II)」, 『調査研究報告書』 第8輯, 濟州道民俗自然史博物館, 1993.

27) 좌동렬, 「전근대 제주지역 목축의례의 역사민속학적 연구」, 제주대 사학과 석사논문, 2010.

28) 천칭일, 『濟州島』, 東京大學出版會, 1966, 94~101쪽. 여기서 종년방목(終年放牧)이란 연중 방목을 의미하며, 계절적 방목은 봄부터 가을(4월~10월)까지는 마을 공동목장에서 방목한 다음, 겨울이 되면, 마을로 우마를 데려오는 형태이다. 전사(全飼)란 연중 집에서 사육하는 형태를 의미한다.



제5장에서는 마을공동목장조합의 운영체계를 살펴보고자 한다. 제주도목장조합중앙회, 읍면공동목장조합연합회, 마을공동목장조합이 어떻게 조직되고 어떠한 축산사업을 전개했는지 이 과정에서 제주도 당국과 제주도농회가 목장조합 운영에 어떻게 개입 했는지에 대해 검토할 것이다. 아울러 이러한 운영체계 하에서 작동한 마을공동목장의 운영방식에 대해 마을공동목장조합규약, 마을공동목장 공유자원 관리방식과 공동목장 목축시설을 살펴볼 것이다.

제6장에서는 마을공동목장조합의 재정구조를 검토할 것이다. 이를 위해 목장조합의 구체적인 활동모습을 반영하는 조합의 예결산 구조와 목장조합이 보관하고 있는 현금출납부를 미시적으로 분석한다. 특히 마을공동목장조합의 세입세출구조, 조합비 징수실태, 현금출납부 수입과 지출구조를 검토하여 제주도농회읍면분구와 읍면연합회가 목장조합 운영에 어떤 영향을 주었는지를 확인할 것이며, 아울러 공동목장에 방목했던 우마들이 실제로 공출되거나 통조림 가동공장에 팔려갔는지를 확인할 것이다.

## II. 제주도 마을共同牧場組合의 설립배경

제주지역의 마을공동목장의 뿌리는 고려시대 탐라목장부터 조선시대 십소장과 산마장 그리고 대한제국기 관유목장과 연결되어 있다. 즉, 일제시기 마을공동목장은 고려시대부터 대한제국기까지 존재했던 목장들의 연장선상에서 등장한 목장형태였다. 이 공동목장은 1894년 갑오개혁으로 공마제도가 폐지되어 등장한 것으로, 대한제국기 관유목장들이 공백기를 거친 다음 1930년을 전후해 제주도의 역사무대에 나타난 것이라 할 수 있다.

이 장에서는 제주도 마을공동목장조합이 어떠한 배경에서 설립되었는지에 대해 고찰하고자 한다. 이러한 접근은 목장조합 설립에 영향을 준 1930년대 제주도의 정치, 사회, 경제적 상황을 이해할 수 있게 해준다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 이 연구주제를 수행하기 위해 공동목장이 등장하기 직전에 제주도 중산간 지대에 존재했던 대한제국기 제주도 관유목장의 실태를 분석한 다음, 1920년대 공동목장의 등장과정과 존재 양태를 살필 것이다. 그런 다음 1930년대 마을공동목장조합 설립의 배경이라고 판단되는 일제 식민지 당국의 축산정책을 파악할 것이다. 이를 위해 조선총독부, 제주도축산동업조합, 제주도농회가 전개한 축산정책의 구체적인 양상을 검토하여 이들이 어떤 형태로 제주도 마을공동목장조합 설립에 영향을 주었는지를 살펴보고자 한다.

### 1. 대한제국기 제주도 관유목장의 실태

대한제국기 제주도 관유목장(官有牧場)들은 조선시대 국영목장에 비해 운영 이 거의 방치 상태에 있다시피 했으나 이 목장의 목장토는 대부분 국가소유였다. 관유목장은 시기적으로 일제시기 공동목장과 직결된다는 점에서 목장조합의 설립배경을 이해하는 중요한 소재가 될 수 있다.

이러한 관점에서 이 절에서는 대한제국기 관유목장이 어떻게 운영되었는지에 대해 사료를 토대로 해명하고자 한다. 이를 위해 「제주목양장정」(1900)과 근대 일본측 신문자료

를 이용해 관유목장의 존재 양상을 고찰한 다음, 이 목장이 마을공동목장조합 설립과 어떻게 연결되는지를 살펴보고자 한다.

대한제국기(1897.10.12~1910.8.29)에 제주도 관유목장은 조선시대 국영목장이었던 십소장(十所場)<sup>29)</sup>이 해체수순을 밟는 과정에서 존재했던 관청 소유 목장이었다. 갑오개혁 이전에 나타나기 시작한 제주지역 국영목장들의 해체양상을 보면, 1800년대 중반부터 우도장과 가파도 별둔장이 문을 닫으며 목축 대신에 농경지 개간이 허용되었다.<sup>30)</sup> 이러한 사정을 기록한 『탐라영사례』(1854~1863)의 <마정조(馬政條)>에 따르면, 인근 마을 주민들이 우도·가파도 목장에 들어가 농사짓는 대가로 사복시(司僕寺)에 세금을 납부했다고 되어 있다.<sup>31)</sup> 중산간 지역에 입지했던 십소장 목장 내에서도 인근 마을 주민들이 목장토를 개간하는 현상이 발생했다.<sup>32)</sup> 목장토가 농경지로 변모하는 과정에서 목축공간이 축소되는 양상을 보였다.

이러한 상황 속에서 대한제국기에 들어와 제주부 삼군에 위치한 국가 소유의 목장들은 법적으로 모두 내장원에 부속되어<sup>33)</sup> '제주도 관유목장'으로 통칭되었다.<sup>34)</sup> 이 목장의 운

29) 강만익, 「조선시대 제주도 관설목장의 경관연구」, 제주대 교육대학원 석사논문, 2001: 조선시대에 들어와 한라산지에는 국영 목마장이 설치되었다. 이것은 충렬왕 2년(1276) 원조(몽골)가 현재 제주특별자치도 성산을 수산리 수산평에 설치했던 '탐라목장'을 재구성한 것으로 판단된다. 조선시대 제주도 국마장은 십소장, 산마장, 모동장, 천미장, 우도장(牛島場), 가파도별둔장(加派島別屯場) 등으로 이루어졌다. 이중 제주도 국마장의 대명사라 할 수 있는 십소장은 해발 200m~600m 범위에 설치되었던 10개의 소장을 통틀어 말한다. 여기서 소장(所場)이란 중산간 지역에 형성된 대목장(大牧場) 또는 마정구획(馬政區劃)으로서 그 안에는 자목장(字牧場, 군[群] 단위 목장)이 있었다. 자목장은 둔마(屯馬)를 천자문의 글자로 낙인한 후 편성하여 만든 소규모 목장으로, 소장에 포함되었다. 둔마란 25필 규모로 무리를 지어 방목되는 말을 의미한다. 1개의 자목장은 암말 100필과 숫말 11필로 구성되었으며, 군두 1명과 군부 2명, 목자 4명이 자목장[군(群)]을 관리하였다. 조선후기에 제주도에는 이형상(李衡祥)·이원진(李元鎭)의 지적처럼 58~64개 목장이 존재하였다. 이때 목장은 자목장과 동일개념에 해당된다. 이러한 십소장은 감목관·마감·군두·군부·목자로 이어지는 피라미드식 마정(馬政) 조직을 통해 철저히 운영되었다. 제주목 지역에는 1소장부터 6소장까지 그리고 대정현 지역에는 7소장과 8소장, 정의현 지역에는 9소장과 10소장이 있었다.

30) 김석익, 1918, 『耽羅紀年』 卷之四(濟州 旌義 大靜), 憲宗八年條: 許民入耕于牛島及加波島, 驅出之放于附近牧場 令民耕納稅于司僕寺.

31) 권인혁, 「資料解題 耽羅營事例」, 『濟州島史研究』 제5집, 濟州島史研究會, 1996, 138쪽.

32) 濟州牧 編, 『耽羅故事』(奎 7839).

33) 『황성신문』(1899년 12월 29일자, 第二卷 第三百號) <雜報>: “濟州各屯과 內藏院 內部에서 度支部에 照會하기를 濟州府 管下 三郡에 所在한 各牧場과 各廳屯 官屯과 營棚 邑鎭 各屯을 內藏院에 付屬하여 各屯 調査委員會를 派送收刷하니 該郡 經費의 不足함은 何以區處할는지 勢甚惘然하니 講究方便하라하얏다더라”고 보도되었다. 내장원은 왕실재산인 田土, 米布, 錢貨, 莊園을 관리하던 관청이었다.

34) 제주도관유목장이라는 용어는 1904년 5월 경정일본공사 하야시겐조(林權助)가 대한제국 정부에 제주도

영실상에 대해 광무 4년(1900) 11월에 작성된 「제주목양장정(濟州牧養章程)」은 제주도 목장들이 국가에 바치는 공우(貢牛)를 제대로 할 수 없는 상황에서 제주 선달 운행구가 바친 소 1,000두를 13개 목장에 분배해 목양하게 한 다음, 매년 100두씩 상납하도록 했음을 보여준다.<sup>35)</sup> 운행구가 제공한 소 1,000두 중 모동장에는 70두, 천미장(泉微場)에는 30두, 그리고 10개 소장에 각각 80두씩 모두 800두 그리고 산매장(山梅場)에 100두가 배분되었다.<sup>36)</sup> 이러한 사실을 통해 1900년에 제주도관유목장에서는 소를 길러졌음을 알 수 있다.

1906년 『신호우신일보』는 제주지역에서 관업(官業)으로서의 목축은 미미 쇠퇴했으며, 제주도민들은 목장 내로 들어가 자기 소유의 우마를 방목하거나 자유롭게 목장토를 농경지로 개간해 이용하는 대신에 관청에 소작료를 납부했다고 기술했다. 또한 당시 관유목장을 관리했던 제주부(濟州府)에서는 농민들에게 목장토를 개간하도록 한 다음 이들로부터 일종의 소작료를 징수해 재정확충에 이용했음을 알려 주고 있다.

관유목장에서 사육되고 있는 소를 일본군대에게 방매해달라고 요청한 문서에 나타난다(「光武八年五月十四日起案(照會第七號), 『宮內府案第十冊』, 서울대 규장각, 1992, 595쪽). 당시 하야시젠조(林權助)는 1891년에 제주도 영사를 역임했기 때문에(『大阪毎日新聞』 1891년 9월 21일자에서 확인됨) 제주도관유목장에 소가 방목되고 있다는 사실을 알고 있었다고 추정된다. 또한 이 용어는 1905년 1월 말 대한제국 황제가 제주도관유목장 확장특허권을 일한동지조합에게 넘기려 했던 계약서에 나타난다(국사편찬위원회, 『駐韓日本公使館記錄』 25, 문영사, 1998, 124~125쪽: 이 계약서의 한국측 당사자는 황제의 密勅을 받은 궁내부대신 이재극이었고, 계약 체결일은 1905년 1월 29일이었다).

35) 「濟州牧養章程」의 원문은 다음과 같다.

光武四年(1900)十一月日 濟州牧養章程  
節目

- 一 光武四年九月十八日 濟州先達 尹行九 納牛千首矣 以其功 特任電話課 主事 命濟州牧養委員世襲其職 一依 前日 金監牧事
- 一 委員官舍以前日 明月萬戶官舍爲定事
- 一 官吏三人 通引二人 官奴二人 使令四人 差定事
- 一 牛千首分排於十三場牧養 每年六月 百首式 上納事
- 一 本牧使 看品以三月 爲定四月 越海 五月看品於恩津郡六月上京事
- 一 十三場分排數 毛洞場 七十首 泉微場 三十首 一所場 八十首 二所場 八十首 三所場 八十首 四所場 八十首 五所場 八十首 六所場 八十首 七所場 八十首 八所場 八十首 九所場 八十首 十所場 八十首 山梅場 壹百首
- 一 牧養例 田稅穀一千石 大麥一百三十七石 十三斗七升內 壹百五十石 委員官項料下 壹百五十石 官人十一名 分等料下 六百石 場監十一名 牧字 二百名料下 皮穀一百三十七石十三斗 七升 越海船下 壹百石 領率人二十名料下
- 一 牧場及餘田收稅 自委員主管事
- 一 千首總不定時 自委員充數口遣 每年上納時 不定者 亦必充納事
- 一 章程繕口三本 一畚宮內府 一畚本牧 一畚委員永爲定式於此準行事
- 一 貢馬代錢自委員上納事.

36) 원문에 나타난 泉微場, 山梅場은 川尾場, 山馬場의 誤記이다.



한국조정은 10년 전부터(1896) 공마 대신 5천냥, 장세 7천량, 낙마세 150냥을 과할 뿐 목시는 징세를 맡아보는 일만 하고 목축의 성쇠에는 관심이 없다. 제주도의 목축업은 현재 쇠미한 상태이고, 한라산 산록에는 관유목장이 11개소가 있어 제1부터 제6까지는 제주군에, 제7, 8은 대정군에, 제9, 10은 정의군에 속하며 별도로 정의군과 대정군 사이에 걸쳐 있는 산장이라는 것이 있다. 이상 11개의 목장은 몹시 광활하다. 현재 이 목장 내에 있는 말은 불과 3~400필에 지나지 않는다. 장감이라는 사람이 말을 감독하도록 되어 있으나 자기 관구 내에 말이 얼마 있는지 모르고 있다. 관업으로서의 목축은 쇠퇴하고 목장은 현재 도민의 자유개간에 맡겨 관유지의 소작료와 같은 세를 징수하고 있다. 도민은 이를 개간할 뿐만 아니라 자기 사유의 우마를 방목한다. 부유한 자는 10~20마리를 가지고 있으며, 산간에 사는 많은 사람들은 2~3마리 소와 말을 키우고 있다.<sup>37)</sup>

관유목장 내 목장토에 대한 개간은 지속적으로 이루어졌다.<sup>38)</sup> 이에 따라 지방관아에 서도 목장운영보다는 세금징수에 관심이 많아 목장 내 농경지 개간에 대해 화전세를 징수했다.<sup>39)</sup> 이 과정에서 과도한 화전세 징수와 관리들의 가렴주구는 민란을 유발하기도 했다. 민란이 종료된 뒤 제주도민들은 목장지대에서 농경지 개간과 자유방목을 행했다.<sup>40)</sup> 그 결과 중산간 목장지대는 점차 농경지 또는 마을공동 방목지로 변용되는 과정을 밟았다. 이상과 같이 중산간 지대는 인근 마을주민들이 들어가 관행적으로 목축을 하며 확보했던 장소였으며, 관행적 목축지는 토지조사 사업 후 리유지로 사정되어 마을공동목장조합 목장용지 확보 과정에서 목장조합에 기부되는 사례가 있었다. 중산간 구목장지대는 1930년대에 들어와 마을공동목장으로 재편성되었다.<sup>41)</sup>

37) 『神戶又新日報』, 1906년 6월 14일자, 「濟州島の牧業」; 제주사정립추진위원회·제주특별자치도, 『자료집·일본신문이 보도한 제주도: 1878~1910』, 2006, 216쪽에서 재인용.

38) 진관환, 「제주도 화전연구를 위한 예비적 고찰」, 『濟州島史研究』 제12집, 濟州島史研究會, 2003, 53~54쪽: 제주지역에서는 1894년 공마제도가 폐지되면서 목장토 개간이 활발해 지면서 제주도 전 중산간 지역에 마치 머리 띠를 두르듯이(이를 혹자는 말발굽형이라 한다) 화전이 확대되어 갔으며, 일제시기에 들어와 일제가 삼림보호를 명목으로 화전을 금지시킴에 따라 제주도 화전은 1930년대를 기점으로 축소되었다고 보고 있다.

39) 「領收證 一金 拾陸圓 柒拾貳錢貳里也右는 道順里八所場火稅領收書 明治四十三年 十二月十五日 納人 梁元海 領收員 姜弼鎬」. 서귀포시 도순동 마을회관에는 領收員 姜弼鎬이 1910년 12월 25일 발행한 화전세 영수증 문서가 남아있어 8소장 국마장터에서 화전이 이루어졌음을 입증할 수 있다. 이 문서는 국마장에서 화전이 이루어졌음을 증명하는 것이라는 점에서 가치가 높다.

40) 제주사정립사업추진협의회·제주도, 『자료집·일본신문이 보도한 제주도: 1878~1910』, 2006, 186쪽. 일본 오사카 지방신문인 『大阪毎日新聞』가 1903년 5월 4일 「濟州島事情」이라는 제목으로 보도한 기사를 통해 알 수 있다

41) 국마장 지역이 마을공동목장으로 재편성된 실례를 보면, 2소장 지역은 선흥공동목장, 3소장 지역은 봉

## 2. 1920년대 제주도 공동목장의 실태

공동목장은 마을주민들이 일정한 조직을 만들어 공동으로 우마를 방목했던 목축지를 의미한다. 조선시대에도 제주도에 유사 공동목장이 존재하지 않은 것은 아니나 일정한 조직과 규약에 의해 체계적으로 운영된 공동목장은 제주도에서는 1920년대부터 확인된다.

한반도 지역에서는 공동목장이라는 용어가 1910년대부터 등장했다. 이것은 조선총독부 식산국이 발간한 『조선농무제요』(1914)에 확인된다.<sup>42)</sup> 이 자료는 일본의 공동목장 제도가 조선에 이식된 것이 1910년대였음을 말해준다. 즉, 일제는 조선을 자국의 식민지로 재편하는 과정에서 조선의 축산구조를 바꾸자는 계획 아래 자국의 공동목장 제도를 조선에 접목했다고 볼 수 있다. 공동목장은 조선총독부가 1917년 경남 통영군 축산동업조합에 발송한 「국유임야대부허가서」,<sup>43)</sup> 조선총독부 관료 지촌원태랑(志村源太郎)이 출간한 『산업조합문제』(1927),<sup>44)</sup> 일본 아시아 역사자료센터 국립공문서관의 1941년 문서에도 등장한다.<sup>45)</sup> 일본의 식민지였던 사할린에도 공동목장이 54개나 존재했으며<sup>46)</sup> 현재 일본 북부 아모리현 시리야기(尻屋崎)에도 남아있다.

조선본토(한반도)에서 공동목장의 일면은 1925년 6월 16일자 『시대일보』가 「공동목장 설치, 삼군사업으로 6백두를 수용」이라는 제목으로 보도한 함경북도 삼군(경원군, 운성군, 종성군)의 공동목장을 통해 살필 수 있다.<sup>47)</sup> 이곳 공동목장 내에는 유후사(留護

---

개공동목장과 월평공동목장, 4소장 지역은 해안공동목장, 5소장 지역은 고성·장전·유수암·소길 공동목장, 6소장 지역은 어음·어도(봉성)·금악 공동목장, 7소장 지역은 동광·서광·상천·색달 공동목장, 8소장 지역은 중문·대포·하원·도순·강정·영남 공동목장, 9소장 지역은 동홍·토평·하례·상효·신효·위미·한남 공동목장, 10소장 지역은 성읍 공동목장 그리고 산마장 중 녹산장(특히 갑마장) 지역은 가시공동목장이 입지했다.

42) 조선총독부 식산국, 『朝鮮農務提要』, 1914, 108쪽.

43) 조선총독부 농상공부, 「國有林野貸付願許可ノ件」, 『國有林野貸付許可書類』, 1917(국가기록원 문서관리번호 : CJA0010413).

44) 志村源太郎, 『産業組合問題』, 日本評論社刊行, 1927, 154~156쪽.

45) アジア歴史資料センター 國立公文書館(참조: <http://www.jacar.go.jp>).

46) 市川健夫, 「周年放牧されている尻屋崎の寒立馬」, 『日本の馬と牛』, 東京書籍株式會社, 1984, 117쪽. 이곳은 海岸段丘에 위치한 마을로 단구면에서 방목이 이루어졌다. 이곳의 496ha에 달하는 共有地 중 3할이 共同牧場으로 이용되었다. 1931년에는 말 122두, 우 82두가 있었지만 戰後 대폭 감소했다. 1980년 현재 말은 33두, 소는 200두 정도 방목되었다. 이곳의 목장운영 규약을 보면 放牧權은 共有者 중 33가구에만 부여되었으며, 1호당 방목할 수 있는 우마 수는 7두 이내로 제한했다. 이 保有制限 조치는 농어민의 계층분화를 막았을 뿐만 아니라 過放牧에 의한 목장황폐를 억제하는 기능을 했다.

숙), 간지사, 사무실이 설치되었으며, 5월 상순부터 10월말까지의 방목기간에 목축민들에게 입목료를 받아 목장운동을 위한 재원으로 이용했다.

제주지역에도 1910년대에 이미 공동목장이 존재했을 가능성은 있다.<sup>48)</sup> 비록 이를 입증해주는 당시 문서가 발견되지는 못하고 있으나, 1976년 북제주군 구좌면장이 북제주군수에게 발송한 「리공동목장 산지조림계획」 문서는<sup>49)</sup> 구좌면 하도리 마을에서 1919년부터 송당리 213-1번지에 위치한 '높은오름'(高岳, 해발 405.3m) 서사면을 하도리 공동목장으로 이용했음을 보여준다. 즉, 하도리 마을에서는 1919년 7월부터 이곳을 불하받아 공동목장으로 활용한 것이다.<sup>50)</sup>

그러나 문서기록상 제주지역에는 1920년대 후반에야 공동목장의 존재가 확인된다. 이를 뒷받침하는 자료로는 구우면(이후 한림면에 해당) 제주도축산동업조합의 (가)「공동목장 기부수입 관리경영에 관한 건」(1928.2.29), (나)「공동목장 기부수입 관리경영에 관한 건 회보」(1928.3.3), (다)「구우면 협의회원 결의록」(1928.3.17)이 있다. 이것들은 제주도축산동업조합장(제주도사 겸임)과 구우면장 사이에 오고 간 문서들로, 특히 (가)문서에는 공동목장 기부수입 내용과 관리경영에 관한 내용, 공동목장 경영요령, 공동목장 기부채납원

47) 『시대일보』 1925년 6월 16일자, 「共同牧場設置 三郡事業으로 六百頭를 收容」: “慶源, 穩城, 鐘城 三郡의 共同事業으로 牧場을 設置하기 爲하여 工事中인 建築과 諸般設備는 今後 二週日 以內로 完成되리리는데 建築은 留護舍 2, 看視舍 1, 事務室 1이고 留護舍의 四面에는 鐵網을 張하고 光明燈을 設置하여 猛獸의 侵入을 防備하며 收容牛馬는 六百頭豫定이라는데 看視監督 2인으로 傭人을 監督케하고 事業의 時期는 매년 5月上純으로부터 10월말까지라 하며 牧畜料는 大略左記와 여히 豫定하였다: 牝牛(숫소) 1두 1원 50전, 牝牛 1원, 牝犢 75전, 牝犢 50전.”

48) 김동균, 「濟州道 部落共同牧場의 實態調査」, 『韓畜誌』 16, 1974, 375쪽. 1920년대 제주도 우면 신흠리(1925), 좌면 회수리(1920), 좌면 도순리(1927), 대정면 보성리(1925)·서중면 신례리(1929), 구우면 동명리(1924), 1910년대에도 대정면 상모리(1914), 구좌면 송당리(1919)·하도리(1917) 등에 공동목장이 설립된 것으로 『향토지』 및 현지조사에서 확인된다. 이 시기보다 앞선 조선시대에도 주민들에 의해 목축이 이루어졌다는 점에서 유사 공동목장이 존재했을 가능성이 있다. 중산간 국영목장 지대를 제외한 마을 인근의 해안지대에 마을주민들이 공동으로 방목했던 목축지가 존재했다고 볼 수 있다.

49) 1976년 구좌면장이 북제주군수에게 발송한 「리공동목장 산지조림계획」 문서는 다음과 같다.

구좌 1152.12-355 수산: 북제주군수 참조: 산림과장

제목: 리공동목장 산지조림계획

본면 송당리 지선 213-1, 지적 74헥타아르(속칭: 높은오름)는 구좌면 하도리에서 1919년부터 계속 공동목장으로 사용하고 있는 바 동번지에 76년도 산지조림계획이 되고 있음에 동리 주민들의 반발이 있사오니 조속한 시일 내에 조림계획에서 제외 조치하여 주시기 바랍니다.

1976.2.26. 구좌면장

자료: 북제주군 산림과, 「추가조림사업」, 1976(국가기록원 문서관리번호: BA0246990).

50) 하도향토지 발간위원회, 『下道郷土誌』, 태화인쇄사, 2006, 379쪽. 당시 하도리 출신 구좌면장과 면서기에 의해 높은오름 서사면 일대가 하도리 소유로 사정되었다고 한다.



양식이 포함되어 있다. 이를 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

(가)는 제주도축산동업조합이 조건부로 마을공동목장에 대해 목장개선 사업을 시행했음을 보여준다. 1920년대 제주지역에서 진행된 공동목장 개선사업 중 하나는 식림(植林)사업이었다. 이것은 공동목장에서 여름철 무더위와 풍수해 그리고 겨울철 추위로 인한 사고를 방지하기 위해 전개되었다. 이 사업은 본래 마을주민들이 공동사업으로 시행해야 할 일이었으나 1920년대 제주지역 촌락들은 경제적 여력이 없었기 때문에 공동목장 시설 개선에 투입할 자금이 매우 부족했다. 이에 따라 제주도사가 회장을 겸임했던 제주도축산동업조합에서는 마을 소유의 공동목장을 조합에 기부채납<sup>51)</sup>한 마을에 한해 목장내 설비 개선을 지원해주겠다고 선전했다. 그 결과 이 제안을 받아들일 마을에서는 공동목장 기부양식에 따라 문서를 작성해 제주도 축산동업조합에 제출했다.

그러나 공동목장 기부채납이 예상보다 호응이 없자 제주도축산동업조합에서는 공동목장 기부채납 신청을 촉진하기 위한 유인책의 하나로 기부채납신청이 빠른 2개 목장을 선정해 식림용 아카시아 나무를 제공해 줄 뿐만 아니라 목장경계림 식재작업 지원과 목장표식 설치, 목초이식 사업을 지원해주겠다고 공언했다.<sup>52)</sup> 그러는 한편, 공동목장을 기부채납할 마을의 운영주체는 필요한 서류를 구비해 이 조합에 제출하도록 했다.<sup>53)</sup>

이처럼 제주도축산동업조합장 즉, 제주도사는 면지역에 공문을 발송해 기존에 존재하던 공동목장에 대한 설비개선을 약속하며 공동목장 기부채납을 권장한 조치는 1920년대에 공동목장이 실재했음을 나타냄과 동시에 제주도 당국에서 마을주민들이 운영했던 공동

51) 기부채납(contributed acceptance)은 본래 국가 또는 지방자치단체가 無償으로 재산을 받아들이는 것을 말한다. 이 경우 寄附는 민법상의 贈與와 같은 것이며, 採納은 承諾에 해당된다. 기부채납된 재산은 국유재산이 된다. 따라서 당시 기부채납된 금악리 2개 공동목장은 제주도축산동업조합 소유 재산이 되었다고 할 수 있다. 공동목장을 기부채납하기 위한 「공동목장기부채납원」을 보면 다음과 같다.

共同牧場寄附採納願

從來 下名 等 所有 左記牧場ヲ 貴組合ニ寄付致度候。

□何卒御採納ノ上 貴組合ニ於テ 牧場御經營相成 下名等 何マ里ノ爲ニ牧場使用セシメラレ度

此段 連署ヲ以テ 奉頭上候也

年 月 日

連 署

濟州島畜産同業組合長 前田善次 殿

52) 濟州島畜産同業組合長, 「共同牧場寄付受入管理經營ニ關スル件」(濟畜第125湖, 1928년 2월29일).

53) 축산동업조합에 기부할 공동목장의 실태를 파악하기 위한 자료에는 (1) 牧場名 (2) 面積及筆數 (3) 地目, 地番 (4) 入會慣行, 部落名, 人員, 牛馬別放牧概數 (5) 現在 所有者 (6) 寄附方法 (7) 牧場內 樹木有無 및 樹種樹齡, 櫛略本數 (8) 牧場內 牛馬飲料水 有無種別 個數(飲料水種別은 天水瀝溜, 噴水, 河川等) (9) 牧場見取圖 등이 있다.

목장에 대한 소유권을 넘겨받으려 했음을 보여 준다. 즉, 이것은 결국 제주도사가 마을주민들이 목축지로 활용했던 공동목장 연고임야를 차지하려 했음을 의미한다. 이 조합에서는 공동목장을 소유한 마을이 이것을 조합에 기부채납할 경우, 공동목장과 관련된 일체의 권리와 의무를 승계할 것임을 표명했다. 이러한 조치들은 공동목장 기부채납을 더욱 확대하려는 일제 식민지 당국의 전략이라고 할 수 있다. 이렇게 확보한 공동목장을 대상으로 제주도축산동업조합은 이곳에서 가축을 방목한 주민들에게 목장 내에서 자생하고 있는 빨감용 나무들을 판매해 수입을 올렸다. 따라서 1920년대 일제는 공동목장 기부채납 사업을 전개하여 공동목장 연고임야에 대한 소유권 확보와 동시에 공동목장 내에 존재했던 자원(초지, 빨감 등)들을 확보해 이를 제주도민들에게 판매함으로써 수익을 창출하려는 했음을 알 수 있다.

(나)는 축산동업장이었던 제주도사가 1928년 2월 29일 구우면에 발송한 문서에 대한 회신문이다.<sup>54)</sup> 여기에는 구우면이 이 축산동업조합에 기부채납할 금악리 증가시(‘셋가시’) 목장과 정물오름 목장의 실태<sup>55)</sup> 및 「공동목장기부채납원」이 기재되어 있다. 이를 통해 당시 기부채납된 금악리 증가시 공동목장은 인근 옹포리, 명월리 주민들도 함께 관행적으로 우마를 방목했던 장소였음을 알 수 있다(그림 1).<sup>56)</sup> 또한 금악리 산 52번지 정물오름에 위치했던 공동목장은 본래 금악리 소유의 공동 연고임야(共同緣故林野)<sup>57)</sup>로 제

54) 舊右面長, 「共同牧場 寄付受入管理經營=關スル件 回報」(昭和3年3月3日, 發送番號 第17號).

55) 증가시 목장과 정물오름(井水岳) 목장의 실태는 아래 표와 같다.

구분	금악리 기부목장	
목장명	증가시(‘셋가시’)목장	정수악 목장
면적 및 필수	40정보(120,000평), 1필	94정보(282,000평), 5필
지목과 지번	금악리 42번지, 전과 임야	금악리 52번지, 임야(정물오름)
입회관행, 마을명, 인원 우마별 방목수	옹포, 명월리, 우4□수 마□수	금악리, 牛8□
현재 소유자	목장(옹포+금악)연고임야로 면장명 의로 당국에 양여된 제출중	공동연고임야로 현재 당국에 양여된 제출중
목장내 수목의 유무 수종, 수령과 대략적 나무수	나무없음(無木)	나무없음
목장내 우마음료수의 유무와 종 별 개수	하천수	하천수

자료: 舊右面長, 「共同牧場 寄附受入管理經營=關スル件回報」(1928.2.7).

56) 금악리 노인회장 홍군석씨에 의하면, ‘셋가시’는 금악리 산 40번지로 과거 명월리 공동목장터(현재는 Castlex 골프장)와 붙어 있는 장소였다. 공동목장 간 경계가 뚜렷하지 못했던 1920년대에는 금악리와 인접한 옹포리, 명월리 주민들도 이곳에서 공동방목했다고 한다(2010년 10월 25일 전화면담). 셋가시를 한자로 표기한 증가시 목장은 이곳 산 40번지에서 산 42번지를 연결했던 장소에 해당하는 것으로 판단되며, 현재 금악리 공동목장은 금오름과 당오름에 위치한다(양일화, 81세, 금악리 1099번지, 2011년 1월 19일, 금악리 마을회관에서 면담).

주도 당국에 소유권을 마을에 넘기라는 양여원(讓與願)<sup>58)</sup>을 제출 중에 있었다.

「공동목장기부채납원」에는 구우면장 임창현이<sup>59)</sup> 축산동업조합장인 제주도사에게 금악리 임야 42번지 40정보의 증가시 공동목장을 기부채납한 내역이 기재되어 있다. 이 목장 역시 본래 금악리가 인근 옹포리와 함께 이용했던 연고임야로, 구우면장 명의로 제주도청에 양여원을 제출 중에 있는 것을 축산동업조합에 기부채납하기로 결정했음을 보여준다. 여기서 금악리 마을 대표가 공동목장 기부채납원을 작성한 것이 아니라 이 마을을 관할하는 구우면장이 작성했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이것은 금악리 주민들이 제주도축산동업조합에 공동목장 소유권을 넘기는 기부채납 결정을 선뜻 수용하지 않는 상황이 발생하자 구우면장이 금악리에 공동목장 기부채납을 종용하면서 마을주민들의 의사와는 상관없이 면장이 직접 기부채납원을 작성했을 수도 있음을 암시한다.

(다) 문서에는 구우면협의회<sup>60)</sup>에서 결정한 공동목장 연고임야에 대한 처리방침이 제시되어 있다. 당시 구우면 내에는 연고임야가 모두 2,300여필이 이었다. 이중 420여필은 각 연고자가 양여원을 제주도당국에 제출 중이었으나 잔여 1,880여필은 활용이 곤란하다는 이유로 각 리에서 사용을 거의 포기한 상태에 있었다. 이에 따라 제주도 당국에서는 연고권을 가지고 있었던 해당 마을을 설득해 수수료 390원을 면에 납부하는 조건으로 면명의(面名義)로 1,884필에 대한 연고임야 양여원을 제출하도록 했다. 이것은 일제가 추진한 연고임야 처리방침에 따른 것이었다. 이러한 상황에서 구우면협의회에서는 제주도축산동업조합으로부터 지원을 받아 구우면 내 공동목장시설을 개선한다는 명분을 내세워 1928년 3월 17일 면명의로 양여원을 제출하고 있었던 구우면 관내 공동목장 연고임야 중 일부 연고임야를 제주도축산동업조합에 기부채납하기로 결정했다. 결국 일제는 면협의

---

57) 연고임야는 일제가 실시한 임야조사사업(1917~1924)을 통해 '연고 있는 국유림'의 소유권이 國有로 사정되어 버리자 전국 여러 곳에서 소유권 분쟁이 발생함에 따라 불만을 잠재우기 위해 1926년 조선특별연고삼림양여령을 내려 특별연고삼림을 사유림으로 전환하는 과정에서 등장한 임야에 해당될 수 있다. 즉, 금악리 연고임야는 이 마을이 임야조사사업 이전부터 연고를 가지고 우마 방목을 해왔던 임야에 대해 제주도 당국에 특별연고삼림양여사업(1926~1934) 기간을 이용해 연고임야에 대한 소유권을 넘겨줄 것을 요구했다.

58) 양여(讓與)란 국유 잡종재산에 대한 소유권을 국가 이외의 자에게 이전하는 것으로서 민법상 증여에 해당한다.

59) 1928년에 구우면장 임창현은 대림리 출신으로 구우면 소재지를 명월리에서 옹포리로 옮긴 인물이다. 해안일주도로('신작로')가 개통되면서 중산간에 위치한 명월리보다는 옹포리가 교통이 편리해 접근도가 높아졌기 때문이다.

60) 1928년 당시 舊右面協議會員으로는 金錫奎, 金彰國, 金啓鶴, 申伯敏, 秦斗千, 朴文吉, 韓仁河, 康錫濬, 高珍植, 高尚鉉, 朴京祚, 張萬赫, 李東喬 등 모두 13명이었다.



회를 내세워 마을이 연고권을 가지고 있으나 방치상태에 있었던 면 지역에 연고임야를 기 부채납하도록 유도한 것이다.

1920년대 제주도에에는 금악리의 사례에서 확인되는 바와 같이 공동목장이 실재했다. 당시 공동목장은 규모가 영세하고 목축시설이 부족했다. 마을공동목장조합은 아직 설립되지 않았으며, 마을주민들은 자발적으로 조직한 목장계(모쉬 집 등 목축계)를 통해 자유롭게 목축을 했다.

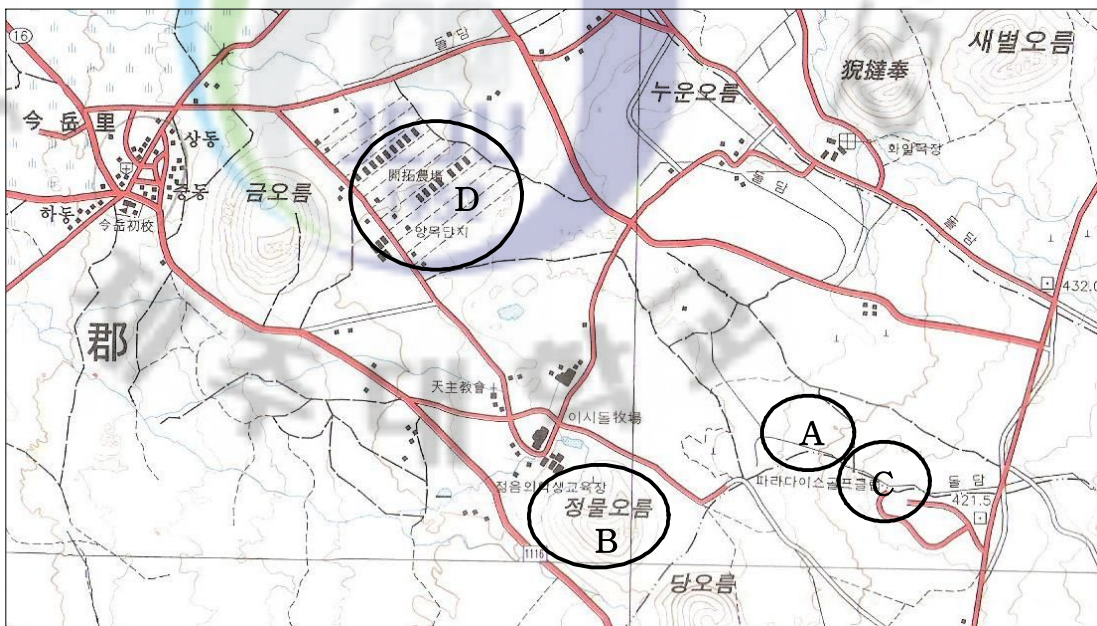


그림 1. 1928년 구우면 금악리 공동목장 터(A, B)

(A : 중가시 목장(1928), B : 정수악 목장(1928), C : 명월공동목장이었으나 현재는 매각되어 골프장으로 이용 (1995). D : 이시돌 목장(1961) (1:50,000, NI 52-9-23 모슬포)

이상과 같은 1920년대 공동목장에 대해 조합을 구성해 운영하라는 지시는 1933년 제주도축산동업조합이 제주도농회에 편입된 시기를 전후해 내려졌을 것으로 판단된다. 공동목장조합 설립에 대한 구체적인 논의들은 당시 신문자료들을 통해 알 수 있다. 실례로, 『조선중앙일보』는 1934년 11월 제주도 당국에서 200리에 달하는 돌담(大石垣)을 구축해 45,000 정보에 달하는 대목장을 건설할 계획임을 알렸다.

원래 제주도는 목양지로 유명한 곳이지만 새로히 목장을 설치하려고 도민(島民)이 협력하야 연장 이백리에 달하는 노피 6척 내지 8척의 돌담을 쌓고 농경에 적당하지 않은 사만오천정보를 공동목장으로 건설할 방침으로 지금 3분지 1은 준공하여 년내에 완성할 예산이란다.61) 그런데 그것이 준공되면 소만두, 말 2만두를 방목할 계획으로 매우 주목을 끈다고 한다.61)

여기서 대목장은 공동목장을 의미한다. 이것은 전라남도 제주도청이 발간한 『제주도세요람』(1937)에 공동목장 총 소요 면적이 45,000 정보라는 기록을 통해 확인된다.

『매일신보』는 1935년 6월 전라남도 제주도에 방목지가 확정되지 못해 임야와 농경지 피해가 많다고 보도했다. 이에 제주도민들이 문제해결을 요구하는 궤기를 함에 따라 제주도 당국에서는 1934년부터 목장조합에 대한 국유임야 대부와 촌락소유 임야에 대한 기부유도 정책 등을 실시하며 목장조합을 조직하도록 했다. 이렇게 하여 확보할 45,000 정보에 달하는 초지대에 공동목장을 설치할 예정임을 알렸다. 또한 제주도 당국에서는 1936년까지 목장조합 조직을 완성하여 공동목장 내에 나무를 식재하고 급수설비를 갖추 계획임을 밝혔다.62)

그러나 제주도 당국에서 무질서한 자유방목으로 인해 발생한 임야와 농경지 피해 문제에 대한 해결을 요구하는 제주도민들의 요구에 따라 공동목장조합을 설치한다는 기사내용은 일제의 입장만 대변한 것으로 명백한 오보라고 할 수 있다. 목장조합 설치에 제주도민들이 자발적으로 원해서가 아니라 일제의 명령에 의해 반강제적으로 이루어졌음을 후술할 연구결과를 통해 확인했다. 당시 『매일신보』가 조선총독부 기관지였다는 점을 감안할 때 여기에 나타난 내용들은 조선총독부와 제주도 당국이 표방한 일방적인 목장설립 정책만을 대변한 것이라 할 수 있다.

『조선신문』도 조선총독부 농림국이 제주도의 산업자원 개발을 지원하기 위해 답사반을 제주에 보내 중산간 지역 45,000 정보에 대목장을 개척할 예정임을 알렸다.63) 『동아일보』는 조선에 주둔한 일본군이 필요로 하는 군마를 안정적으로 확보하기 위해 제주도를 총독부가 추진하는 제1기 마정계획64)에 편입시켜 주도록 총독부에 요청했다는 사실을

61) 『조선중앙일보』 1934년 11월 6일자, 「四萬五千餘町步에 桓한 濟州島의 大牧場 蜿蜒二百里 大石垣을 新築코 農耕地의 區域決定」.

62) 『매일신보』 1935년 6월 16일자, 「濟州島에 共同牧場 十一年度로 完成」.

63) 『조선신문』 1937년 6월 11일자, 「濟州島にて大牧場を開拓, 漢拏山を中心に四萬五千町步を利用」.

64) 배민식, 「조선마정계획」(참조: <http://contents.archives.go.kr>). 총독부는 1935년 3월 조선마정(馬政) 제1기 계획을 수립하여 ① 기초 빈마의 충실 유지 및 종부(種付) 장려, ② 말 이용 장려, ③ 말의 사

보도했다.<sup>65)</sup> 이처럼 일제가 제주도에 실시한 마산(馬産) 정책은 제주지역이 우마 사육에 적합한 기후조건과 초지대가 넓고 풀이 풍부한 자연환경 그리고 무엇보다 말 사육 기술을 가진 사람들이 많았다는 점을 반영한 것이다.<sup>66)</sup> 즉, 일제시기 제주역사 무대에 등장한 마을공동목장조합은 한라산 산록부에 발달한 평탄한 초지대와 하천, 오름(측화산)들로 이루어진 자연환경의 소산이다. 이곳에 위치한 오름(측화산)·하천·삼림·곶자왓·화산회토·환경사지(용암평원)들은 목축의 공간적 확대를 좌우한 것이다.

제주지역에서 공동목장 설치에는 동양척식주식회사도 참여했다. 주지하다시피 동척은 식민지 수탈에 앞장섰던 화사로, 당시 소속 기사를 제주도에 파견해 목축사업에 대한 가능성을 조사한 다음 조선총독부와 협의해 경우(耕牛, 말갈쇠)를 전문적으로 생산하는 목장을 건설하려 했다.<sup>67)</sup> 그러나 제주도에서의 대규모 목장설치 계획은 조선총독부와 전라남도청이 주도했으며, 이에 따라 동양척식주식회사의 계획은 실현되지 못했다.

### 3. 1930년대 마을공동목장조합의 설립배경

제주도의 마을공동목장조합 설립은 조선총독부가 제주지역에 실시한 축산정책의 산물이라고 할 수 있다. 이 절에서는 목장조합 설립배경을 보다 구체적으로 검토하기 위해 조선총독부와 제주도축산동업조합, 제주도농회의 축산정책을 고찰했다. 그리고 일제의 명령을 받아 제주도 당국이 실시한 대규모 목야지 정비사업 및 농촌진흥운동이 전개 했던 축산정책들이 제주도 마을공동목장조합 설립에 어떤 영향을 주었는지를 살폈다. 목장조합

---

육 개선에 관한 시설, ④ 말의 거세 실시, ⑤ 목초지 개량 유지에 관한 시설, ⑥ 말에 관한 공제사업 조성, ⑦ 말 위생에 관한 시설, ⑧ 말의 거래 알선, ⑨ 마적(馬籍) 설정, ⑩ 말 관련 단체 조성, ⑪ 민간 목장 설치 조성, ⑫ 공진회, 경기회 개최, ⑬ 우량마 추천 장려, ⑭ 말에 관한 공로자 표창, ⑮ 경마의 지도 조장 등과 같은 조치를 취하기로 하였다. 그러나 중일전쟁이 터지자 1937년 9월 軍 요청으로 내용이 갱신되었고 명칭도 조선마정확충계획이라고 변경되었다.

65) 『동아일보』 1936년 6월 20일자, 「馬政計劃中에 濟州島編入要請」.

66) 『매일신보』 1936년 6월 20일자, 「馬政計劃中에 濟州島編入 軍部가 本府에 要望」.

67) 『동아일보』 1938년 8월 11일자, 「東拓, 濟州島에 大牧場을 計劃」.

『매일신보』 1938년 8월 11일자, 「耕牛中心으로 濟州島에 大牧場」.

『목포신보』 1938년 8월 12일자, 「大牧場も建設 東拓の事業方針」.



의 설립배경을 이해하는 작업은 목장조합의 출발점 상황을 진단하는 것으로 과연 어떠한 정치, 사회, 경제적 환경 하에서 목장조합이 출현 했는지를 밝힐 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 이를 위해 조선총독부 식산국이 발간한 『조선지축산』(1921)과 『조선농무제요』(1921), 조선총독부의 『조선총독부 통계연보』(1910~1932년), 「조선총독부 시국대책 조사회지문안 참고서」(1938) 그리고 『제주도세요람』(1937, 1939)과 『제주도개발계획개요』(1937), 『매일신보』 등에 나타난 축산관련 내용을 분석했다.

## 1) 조선총독부의 축산정책

### (1) 일제 축산정책의 방향

1910년 조선을 강점한 일제는 자국이 필요로 하는 축산물을 확보하기 위해 전국 각지에 위치한 총독부 산하 식민지 기관과 농업단체들을 이용해 다양한 축산정책을 전개했다. 전시체제 이전(1910~1936)에는 가축의 품질개량과 증산을 위한 정책이 실시되었으나 전시체제 이후(1937~1945)에는 전쟁수행용 군수축산품 확보에 초점이 모아졌다.

일제는 1910년대부터 조선에서 식민지화 작업을 본격적으로 추진했다.<sup>68)</sup> 축산분야에서도 조선의 축산업을 일본인의 구미에 맞게 변화시키기 위해 다양한 시책들과 무수한 법령들을 쏟아내었다. 이러한 과정에서 일제는 식민통치에 협력하는 축산조합원들을 일본시찰단에 포함시켜<sup>69)</sup> 일본의 축산분야를 견학시켰다. 전시체제 이전(1910~1936)에 조선총독부는 조선우 보호·우계 설립 장려·권업모범장을 통한 목마사업 등을 주요 내용으로 하는 축산정책을 실시했다. 조선총독부가 전개한 축산정책의 개요는 <표 1>과 같다. 이에 따르면, 첫째, 조선총독부는 조선우의 종 보존과 증식을 주요 내용으로 하는 조선우 보호정책을 실시했다. 이를 구체화하기 위해 1911년에는 종모우(種牡牛) 보호, 새끼 벤 소에 대한 도살금지 정책을 전국에 시행했다. 나아가 1912년 3월에는 축우의 개량증식을 장려하는 총훈령 제9호,<sup>70)</sup> 1914년 총훈령 제70호<sup>71)</sup>, 1916년 부령 제55호를 발표했다.<sup>72)</sup>

68) 권태역, 「1910년대 일제 식민통치의 기초」, 『한국사연구』 124호, 한국사연구회, 2004. 215쪽.

69) 조성운, 「1920년대 식민지 지배정책과 일본시찰단」, 『식민지 동화정책과 협력 그리고 인식』, 수요역사연구회편, 두리미디어, 2007, 167쪽.

70) 총훈령 제9호, 「畜牛改良増殖ノ獎勵ニ關スル件」(1912년 3월 11일).

71) 총훈령 제70호, 1914년(大正三年) 12월.



<표 1> 전시체제 이전의 축산정책 개요

년도	축산정책 주요 내용
1911	중우소·보호종모우 제도실시, 축산조합 조직
1913	권업모범장 세포양목장 개설, 도농업기술관 우계(牛契) 설립 장려
1914	조선우 보존·양종우(洋種牛) 및 잡종우 수이입
1915	「조선중요물산동업조합령」 발포·이출우 검역규칙 발포
1916	축산조합을 축산동업조합으로 조직화, 권업모범장 난곡에 목마사업 개시
1919	말과 면양의 수이입세 철폐, 면양사양 장려계획 실시·함경북도에 종마소 설치
1924	원종우(原種牛) 생산지구 설정, 세포 목양지장 폐장
1925	소 구입(購牛)비 저리자금 대출제도 실시
1929	축우증식계획 수립·축우생산 장려 기술원 배치·축우공제 제도 장려
1930	조선기축전염병 예방령 발포
1932	조선 경마령 발포, 조선총독부 종마장 관제발포
1933	마산증식계획 실시·함경북도 면양사업 착수
1934	면양증식계획·조선총독부 종양장 관제발포
1935	마정 제1기 계획협의회 개최

자료: 朝鮮農會, 『朝鮮農業發達史』(政策編), 鮮光印刷株式會社, 1944, 부록 1~84쪽에서 발췌하여 정리함.

<그림 2>는 전시체제 이전인 1910년부터 1930년까지 생산된 전국 우마 수의 변동 상황을 보여주고 있다. 말에 비해 소의 수가 월등한 현상은 일제가 시행한 품질 좋은 조선우의 보호정책 등 축우증식을 지상과제로 설정해 추진한 정책의 결과이다. 이러한 조선우 보호정책을 통해 생산된 소들은 일본으로 반출되었다.

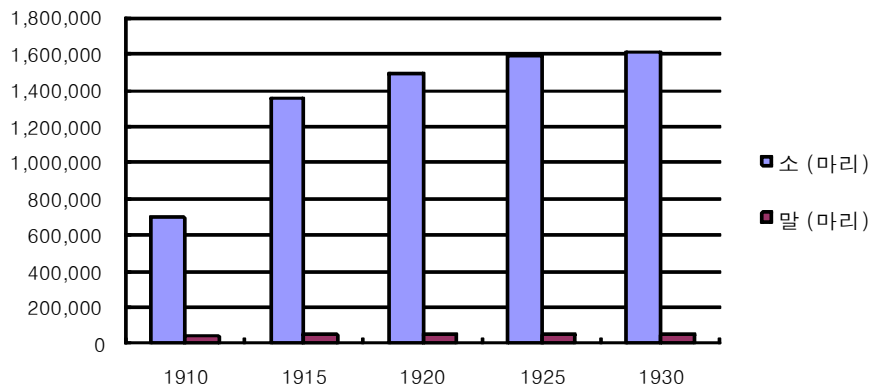


그림 2. 전국 우마수의 변동(1910~1930)

자료: 『조선총독부 통계연보』(1910년~1932)

72) 조선총독부 식산국, 『朝鮮之畜産』, 大和商會印刷所, 大正10년(1921), 89쪽. 보호우로 선정되는 소의 연령은 軀는 2세 이상 10세 이하, 牝은 2세 이상 8세 이하이다. 전라남도(제주도) 지방의 보호우에는 七라는 낙인을 했다.

둘째, 조선총독부는 1913년 12월 전국 도농업기술관 회동을 통해 전국 농민들에게 우계 설립을 지시했다. 이것은 농우를 마련하거나 축우가 폐사하였을 때 상호구제를 목적으로 했던 농촌조직이었다.<sup>73)</sup> 일제의 우계설립 정책은 근본적으로 조선농민들끼리 농우

및 축우 확보에 필요한 구우(購牛) 자금을 상호 협력해 조달하도록 했던 총독부의 의지가 반영된 것이다.<sup>74)</sup>

셋째, 조선총독부는 권업모범장을 통해 우마와 면양 개선사업을 실시했다. 이것은 1910년 9월 30일 「조선총독부 권업모범장관제」,<sup>75)</sup> 동년 10월 1일 「조선총독부 권업모범장 사무분장규정」<sup>76)</sup>에 따라 1본장, 5지장, 1학교로 출발했다. 일제는 경기도 수원에 권업모범장 본장을 설치해 이곳의 축산부로 하여금 소에 대한 사양시험 및 발육조사, 낙농시험 등을 시행해<sup>77)</sup> 축우 개량을 담당하는 구심점이 될 수 있도록 했다.

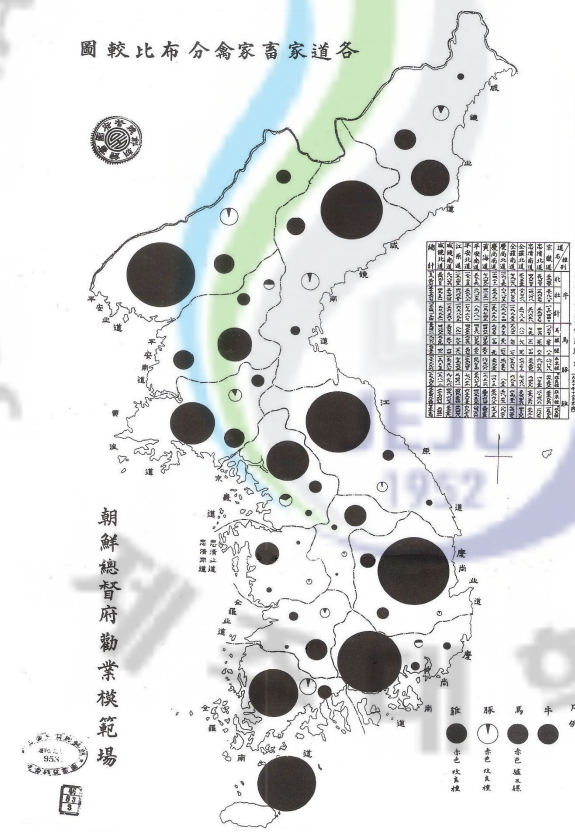


그림 3. 권업모범장에서 작성한 가축·가금 분포도(1921)  
 (\* 각 도에서 검은 색 원은 크기 순으로 소, 닭, 말을 나타낸다)

<그림 3>은 1921년 권업모범장에서 작성한 전국의 가축·가금 분포도

73) 전라남도, 『全羅南道農業概況』, 1922(大正11), 85쪽. 당시 전라남도(제주도 포함) 지역에 조직된 牛契 수는 89개, 계원 수 2,958명, 購入牛頭數 1,263두, 금액 31,135엔이었다.

74) 帝國行政學會朝鮮本部·朝鮮畜産學會, 『朝鮮畜産例規』, 행정학회 인쇄소, 1933, 787~790쪽. 『朝鮮畜産例規』(1933)에는 牛契規約準則이 제1조부터 25조까지 제시되어 있다.

75) 『朝鮮總督府官報』, 1910년 9월 30일, 133쪽. 「조선총독부 권업모범장관제」는 모두 11조로 구성되어 있다. 이 중 제1조는 조선총독부 권업모범장의 관할사무로 ① 산업의 개량에 필요한 조사와 시험 ② 물산의 조사 ③ 종자, 종묘, 蠶種, 種禽, 種畜 배부 ④ 산업 지도 및 강습 등을 제시했다.

76) 『朝鮮總督府官報』, 1910년 10월 1일, 31쪽. 「조선총독부 권업모범장 사무분장규정」(훈령 제19호 1910년 10월 1일)은 모두 9조로 구성되어 있다. 제1조는 권업모범장 本場이 수원, 支場이 대구·평양·용산·목포·독도(羶島-서울에 있는 독섬 : 필자주)에 설치되었음을 보여주었다. 제2조에서 본장은 보통농사, 토지개량, 축산 및 분식에 관한 사항을 담당하고, 대구지장과 평양지장에서는 보통농사 및 축산에 관한 사항을 관장했음을 알 수 있다.

77) 조선총독부 식산국, 『朝鮮之畜産』, 大和商會印刷所, 1921년, 19쪽.

로, 전국적으로 말보다 소의 분포가 많은 것은 일제가 필요로 하는 소에 대한 수요를 충족시키기 위해 전국적으로 실시한 축우증산정책 결과이다.

넷째, 일제는 권업모범장에서 생산된 우량종마를 각지에 보급하면서 조선산 말에 대한 개량 정책을 실시했다. 일제시기 말은 수레를 끄는 만마(輓馬)와 농업용 역마(役馬) 그리고 전마로 이용되면서 품질 좋은 종마생산이 요청되었다. 특히 만주침략(1931)을 통해 육군의 주요 전력이었던 마필증식이 시급함을 통감한 일제 식민지 당국은 「조선총독부중 마장관제」(1932)와 「산마증식계획」(1933)을 수립해 우량 전마 생산에 박차를 가했다.

다섯째, 조선총독부는 면양 증식을 장려했다. 일제는 양모가 공업원료<sup>78)</sup> 특히 의류를 제조하는 원료로 가치가 높아 1919년 일본과 조선 간 가축에 대한 수이입세(輸移入稅)를 폐지하면서 일본산 가축의 조선이입을 촉진했다. 이에 따라 일본산 면양 역시 자유롭게 조선으로 들어올 수 있었다. 일제는 1920년에 제1차 면양증식장려계획을 시행하면서 황해도, 평안도, 함경도, 강원도 지역의 일반 농가에 1호당 3~5두의 면양을 배부해 사육할 계획을 세웠다. 1931년 6월 우가키(宇垣一成) 총독은 농촌진흥운동을 전개하며 면양 생산을 장려했다.<sup>79)</sup> 또한 함북·함남·평북·황해도 지역에 몽골산 양과 호주산 양을 보급했다. 일제가 1934년 8월 6일 발표한 「중앙장관제」와 동년 8월 18일 설립된 조선면양협회는 조선에서 면양 및 양모생산을 확대하는 계기를 부여했다.

전시체제로 들어오면서 일제는 전시체제 이전의 축산정책을 바탕으로 하면서도 촌락 단위까지 축산물 증산 정책을 추진했다.<sup>80)</sup> 이 시기에는 면양사육이 더욱 강조되었다. 일제는 군수품인 양모의 자급을 국책상 급무(急務)로 설정해 일본 농상무성이 수립한 대규모 면양 생산계획의 일환으로 조선 농민들에게도 면양사육을 적극 독려했다. 나아가 민간 차원의 중앙 구입비와 양 사육축사 설치비를 일부 지원하거나 양모 가공 산업 및 면양단체에 대해 국고 보조금을 지급하는 등 면양사육을 전국에 확대시켰다.<sup>81)</sup>

특히 일제는 1938년에 통과된 국가총동원법에 근거해 축산분야에서도 사료와 말을 강제로 동원할 수 있도록 조치했다.<sup>82)</sup> 면양, 돼지, 토끼, 우마에 대한 증산 정책이 실시되

78) 김승태, 『중일전쟁 이후 전시체제와 수탈』(한국독립운동의 역사 07), 독립기념관 한국독립운동연구소, 2009, 275~276쪽.

79) 농촌진흥운동의 일환으로 추진된 면양장려 정책의 구체적인 모습은 『農村振興運動の全貌』(조선총독부, 1935, 124쪽)에 나타나 있다.

80) 김용달, 『농민운동』, 한국독립운동사연구소, 2009, 163쪽.

81) 김옥근, 『日帝下 朝鮮總督府財政史論攷』, 일조각, 1997, 203쪽.

82) 김승태, 앞의 책, 2009, 57~58쪽.

었으며,<sup>83)</sup> 1944년에 만들어진 「농산촌생산보국운동지도방침」에 근거하여 마을을 실행단위로 하는 축산물 증산계획을 전국에 시행했다.<sup>84)</sup>

한편 일제는 전쟁수행에 필요한 군마확보에 역량을 집중했다. 이를 위해 일제는 1937년부터 15개년 동안 개량마 4만두 증식을 목표로 한 「조선마정제일기계획(朝鮮馬政第一期計劃)」을 시행했다. 1938년부터는 산마증식을 확대하기 위해 농회, 읍, 면, 마을단위에서 공동방목지, 채초지를 확보하려고 할 경우, 이에 필요한 국유지를 대부해주거나 저액 불하하도록 조치했다.<sup>85)</sup> 1938년 8월 8일 군수축산자원의 확보를 명분으로 조선총독부에서 축산과를 독립시켜<sup>86)</sup> 축산물 증산과 확보에 혈안이 되었다. 식육 및 피혁자원 확보를 위해 조선산 소 반출 사업은 지속되었다.<sup>87)</sup> 그리하여 1935년부터 1945년까지 조선산 소들이 일본 고지현(일본 시코쿠 남부에 있는 현)으로 3만 8,995두가 반출되었다.<sup>88)</sup>

일제는 군수용 축산품 및 축산가공품에 대한 생산을 독려했다. <그림 4>는 조선총독부가 집계한 축산품과 축산가공품(버터, 치즈, 햄, 통조림 등)에 대한 변동자료로, 태평양전쟁이 발발한 1941년 이후 축산품 및 축산가공품에 대한 수요가 증가했음을 보여주고 있다. 따라서 이것은 태평양전쟁 동안 일본군의 군수품으로 이용되었을 가능성이 높다.

83) 近藤銀一 編, 『太平洋戰爭下の朝鮮』(1), 社團法人 友邦協會 朝鮮史料編纂會, 1962년, 39쪽.

84) 이송순, 『일제시기 전시 농업정책과 농촌경제』, 선인, 2008, 88~90쪽. 「농산촌생산보국운동지도방침」은 公益優先, 職域奉公의 정신에 따라 生産報國을 구현하는 조치로, 국방국가체제 완성을 위해 생산력 확충을 도모함으로써 농산촌 민중생활의 안정향상을 내걸고 추진된 것이었다. 이 방침 중에서 마을단위로 전시물자 증산계획을 세워 실행하도록 한 것은 결국 마을단위로 연대책임을 지워 戰時物資를 효과적으로 증산하려고 일제의 저의가 반영된 것이라 할 수 있다.

85) 朝鮮總督府, 「朝鮮總督府時局對策調査會諮問案參考書」(畜産ノ積極的獎勵ニ關スル件), 1938년, 『日帝下戰時體制期 政策史料叢書 産業政策과 統計資料4』, 한국학술정보(주), 2005, 86쪽.

86) 박성진·이승일, 『조선총독부 공문서』, 역사비평사, 2007. 128~129쪽.

87) 조선총독부, 1941년, 「生産計劃等調書」, 민족문제연구소 편, 『日帝下 戰時體制期 政策史料叢書産業政策과 統計資料 11』 제81권, 2005, 한국학술정보(주), 233쪽.

88) 조선총독부 식산국, 앞의 책, 1921, 11쪽. 도라노스케(下元虎之輔)는 1922년과 1923년에 함경북도 길주군과 전남 영광군에서 산업기수로 일했던 인물로, 『高知縣에 있어서 朝鮮牛에 관한 조사』(1946)를 통해 조선우들이 부산, 원산, 목포, 인천항을 통해 일본 山口, 廣島, 東京, 大阪, 高知, 岡山, 福島 등 10개 府縣으로 반출되었음을 밝히고 있다.



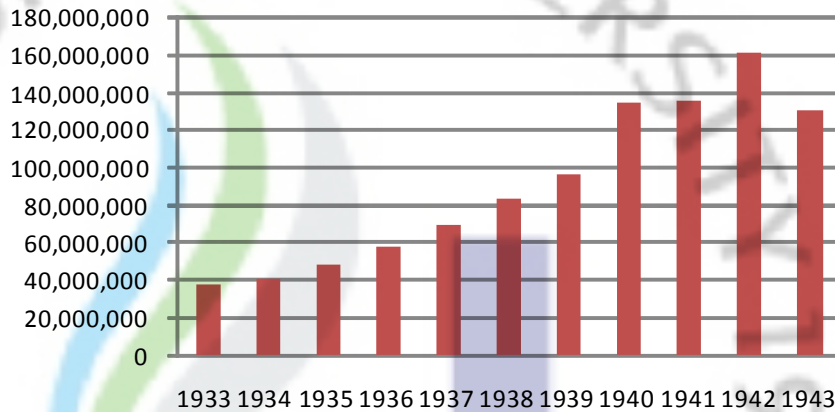


그림 4. 전시체제기 축산물품 변동

자료: 1. 『조선총독부통계연보』(1933~1943) 2. 축산품과 축산가공품 합계임.

한편, 조선총독부는 전시체제에도 제주지역 축산자원의 입지 여건에 주목하여 종모우 설치, 열등모우(劣等牡牛) 거세, 저리자금에 의한 경우 대부 사업 등을 포함하는 「축우증식 10개년계획」을 시행했다.<sup>89)</sup> 특히 조선총독부와 전라남도청이 주도한 제주도개발계획에 근거해 축산증산 정책이 실시되었다.<sup>90)</sup> 이에 대해 『동아일보』는 1937년 6월 11자 신문을 통해 제주도의 축산개발 계획을 구체적으로 알렸다.<sup>91)</sup> 이 계획에서 조선총독부는 제주지역에 종양장을 설치해 종면양의 육성을 지원하고, 면양목장에서 생산된 기초면양(基礎綿羊)을 일반농가에 예탁해 사육시키는 정책을 실시했다.<sup>92)</sup> 제주도개발계획을 실행하기 위해 1938년 9월 제주도를 방문한 조선총독 미나미 지로(南次郎)은 제주도내 유지들을 모아 놓고 “축산제일주의로써 시국에 협력하라”고 훈시하며 지방 유지들도 축산개발에 적극 앞장 설 것을 지시했다.<sup>93)</sup>

89) 제주도청, 『濟州島勢要覽』, 1939, 제주시 우당도서관(역), 앞의 책, 1999, 175쪽 ; 김도형, 앞의 책, 2009, 506쪽. 특히 耕牛(밭갈쇠) 貸付는 축우의 개량번식, 深耕을 장려하기 위해 실시되었다.

90) 전라남도, 『濟州島開發計劃概要』, 1937년 6월(국가기록원 문서관리번호 : CJA0003244).

91) 『동아일보』 1937년 6월 11일자, 「濟州島の 畜産 擴充計劃을 樹立」: 今年度부터 着手한 濟州島開發十個年計劃은 農業, 水産, 畜産에 桓하여 먼저 畜産은 漢拏山을 中心으로하는 四萬五千町步의 大放牧地를 確하고 畜牛, 養豚, 緬羊의 積極的 增産을 企劃하기로 되어 畜牛는 農家 每一戶一頭를 目標로 하고 現在의 三萬八千九百七十頭를 六萬頭로, 豚은 五萬頭를 六萬六千頭로, 緬羊은 五萬頭를 增産하는 것인데 濟州島の 畜産現況은 如左 牛 38,970頭, 馬 21,827頭, 豚 50,189頭, 鷄 75,414羽, 山羊 63頭.

92) 제주도개발계획에 나타난 축산사업별 지출예정금액은 다음과 같다.



이상과 같은 조선총독부의 축산정책은 제주지역 우마생산에 영향을 미쳤다. <그림 5>에서와 같이 1938년까지는 우마수가 대체로 증가하는 경향을 보였다. 말에 비해 소는 군수품인 쇠고기 통조림 제조<sup>94)</sup>와 소가죽을 이용한 군화 제조에 이용되었기 때문에 수요가 많았다.

## (2) 목장설립과 목야지 정비정책

일제는 특정 장소에서 근대적 목축시설을 통해 가축사육을 시험하고 우량 품종의 가축을 대량 생산하려고 했다. 또한 공동목장 설치에 필요한 목야지 정비를 단행했다. 다음은 일제가 실시한 목장정책의 개요이다.

부문	종별	금액	적요	사업주체
축산	기초 면양수입비	1,080,000	기초면양 2,000두 수입비 소요경비 2,000,000원	개발회사
	면양 목장비	250,000	전임직원 3명, 기타 인건비, 장비, 건설비, 용지매수비, 소요경비 1,386,079	개발회사
	면양 장려기술원비	90,000	산업기사 1명, 산업기수 11명, 배치비 소요경비 126,000	전라남도
	젖소 구입비	-	젖소 160두 구입비 소요경비 81,920	개발회사
	급수장 설치비	10,250	급수장 설치비 205개소본 소요경비 67,035	도농회
	중모우 설치비	15,535	중모우 3007두분 소요경비 31,070	전라남도
	축우 장려기술원비	27,000	산업기사·산업기수 27명, 산업기수 1명씩 배치비 소요경비 55,030	전라남도
	양돈장려기술원비	76,000	농업기수 4명, 지도원 8명 배치비 소요경비 143,184	전라남도
	계	1,548,785		
	돼지증식 장려비	4,360	종돈 설치비 725두분 소요경비 8,700	도농회
	축우장려 기술원비	24,660	거세기술원 3명 배치비 소요경비 36,990	도농회
	급수장 설치비	10,250	급수장 설치비 250개소본 소요경비 67,035	도농회
	우량 모우 보호비	13,535	우량모우 보호비 725두분 소요경비 31,070	도농회
	계	52,805		

자료: 全羅南道, 『濟州島開發計劃概要』, 1937년 6월(국가기록원 문서관리번호 : CJA0003244)

- 93) 『每日新報』 1938년 9월15일자, 「“畜産第一主義로써 時局에 協力하라” 濟州島地方有志를 接見하고 南總督 訓示: 南總督은 十三日朝에 島廳에 가서는 島司의 報告를 들른 後 地方有志의 接見에서 濟州島開發의 根本方針을 다음과 가티 明白히 하엿다. 濟州島開發의 根本方針은 畜産第一主義이다. 時局도 또 이것을 要求한다. 未開地를 開拓하여 甘藷를 栽培하고 無水酒精을 製作하는 一方 畜類의 飼料를 取하는 것이 目的이다. 時局은 益々기러간다, 諸君은 同地를 中心으로 이 根本方針에 따라 協力하여 邁進하기를 切望한다라고 說明하여 多大한 感銘을 주엇다. (중략)六十四의 緬羊을 기르고 잇는 我羅里 牧場을 視察하고 道頭里 書堂을 視察 翰林堂에 이르러 防波堤建設에 三十萬圓의 工事費가 必要한 實情에 對하여 說明을 듯고 竹中 罐詰工場에서 晝食을 드른 後募瑟浦에 이르러 翰林과 가티 防波堤建設狀況을 聽取하고 다시 自動車를 달리어 天帝淵의 絶景을 求景하고 豫定보다 一時間 늦게 午後 六時四十分 西歸浦에 到着하여(하략).
- 94) 제주시 우당도서관, 『제주도의 경제』, 1999, 45쪽. 1920년대 제주도내에서 생산된 쇠고기 통조림은 1926년 말에 생산수량이 2,100 상자에 價額 42,000원이던 것이 1929년에는 17,000 상자에 227,000원으로 크게 증가했다. 불과 3년 만에 생산량은 14,900 상자, 판매액은 185,000원이 증가하여 소에 대한 수요가 크게 늘었음을 알 수 있다.

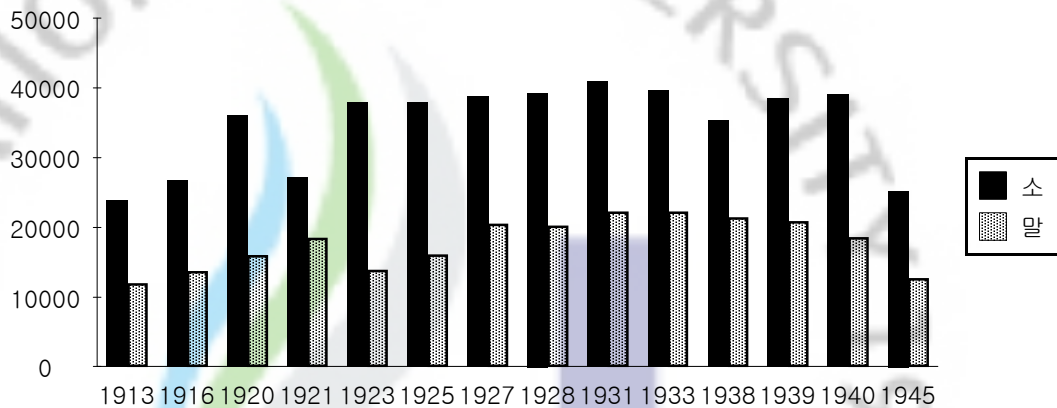


그림 5. 제주도내 우마 사육두수 변동(1913~1945)

- 자료: 1. 1913~1928년 자료: 나카야마 시게루(中山 蕃), 「濟州島の馬に對」, 『朝鮮』191號, 1931년 4월, 「濟州島」의 옛 기록: 1878~1940년, 제주시우당도서관, 경신인쇄사, 1997, 61쪽.  
 2. 1931년 통계: 桒田一二, 『桒田一二地理學論文集』, 弘詢社, 1976. 52쪽.  
 3. 1938년 자료: 『濟州島勢要覽』(1939),  
 4. 1939, 1940, 1945년 자료: 濟州道, 『濟州道誌』(下卷), 1982, 三和印刷株式會社, 117쪽.

첫째, 조선총독부는 1917년 강원도에 설치한 권업모범장 난곡 목마지장과 세포 목양지장을 통해 종마와 종양 생산에 주력했다. 이 중 난곡 목마지장(1917~1928)은 제1차 세계대전이 발발해 육운(陸運)이 늘어나 만마(輓馬)와 역마(役馬)에 대한 수요가 점차 확대되는 상황에서 강원도 회양군 난곡면(현재 북한 영토)에 설치되었다.<sup>95)</sup> 이것은 기존에 설치되었던 난곡출장소를 난곡목마지장으로 확대시킨 것이다. 강원도 평강군 고삼면 세포리에 위치한 세포 목양지장(1917~1924)은 조선의 자연환경에 적합한 기초면양을 생산한 후 일반농가에 약 70만두의 면양을 보급할 계획으로 설치되었다. 이를 위해 면양 생산을 전담할 전임기사와 기수를 증원했으며, 몽골산 양과 북미산 서양 종양을 수입해 면양 개량시험을 했다.<sup>96)</sup>

둘째, 일제는 조선에 진출한 자국민과 총독부 협력단체로 하여금 목장을 만들어 운영하게 했다. 대표적인 사례로 일본인이 운영했던 경기도의 황정목장과 황해도의 냉정목장 그리고 강원도 삼교목장은 젖소를 길러 우유를 보급하는 낙농업에 참여했다. 이밖에 황해도 암기목장에서는 면양, 충청남도 적성목장에서는 말을 생산했다(표 2).

95) 조선총독부 식산국, 앞의 책, 1921, 22쪽.

96) 조선총독부 식산국, 위의 책, 1921, 29쪽.

<표 2> 전시체제 이전 일본이주민의 목장운영 사례

목장명	소재지	경영자	목장운영 내용
황정목장	경기도 용강면 여의도	荒井初太郎	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유용우(乳用牛) 사육목장으로 주로 生乳판매, 유용우 번식 담당</li> <li>• 설립자 황정초태랑은 1906년 경성 남대문 밖 만리현의 고지에 유우목장을 설치</li> <li>• 1920년 러시아산 우량마필, 수십 두를 구입해 産馬사업 전개</li> </ul>
냉정농장	황해도 웅진군 마산면 냉정리	岩崎俊彌氏	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1919년에 창업한 면양사육 목장</li> <li>• 암기준미 씨가 경영, 불당산록 약 150정보에 면양사육</li> <li>• 목초, 대두, 연맥, 옥수수 등 재배</li> </ul>
적성목장	충남 천안군 성환면	赤星鐵馬氏	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1914년에 창업하고, 목장 총면적은 939여 정보</li> <li>• 1917년 순혈종 빈마(암말)5두, 모마(숫말) 3두를 미국에서 수입하여 사육</li> <li>• 목장소유의 조선우를 농민에 예탁, 우량종 牝牛를 場內에서 사육하여 축우개량을 도모</li> <li>• 돼지, 닭을 매년 각 도, 군 및 축산조합 등에 공급</li> </ul>
삼교목장	강원도 경원선 세포역 부근	三橋康守氏	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1912년에 창업하고, 생유우(牛乳牛) 사육목장</li> <li>• 겨울철 부근하천의 얼음을 저장한 다음 여름철에 이를 이용해 생유를 각 도시에 공급</li> </ul>

자료: 朝鮮總督府, 『調査資料 第二輯 朝鮮に於ける内地人』, 大和商會印刷所, 1924, 62~63쪽 내용을 재정리함.

셋째, 일제는 「조선중요물산동업조합령」에 근거해 전국에서 임의단체에 불과했던 축산조합에 법인격을 부여한 군도(群島) 단위 축산동업조합을 출범시켜 공동목장을 운영하게 했다. 당시 축산동업조합 정관에는 축우의 개량증식을 도모위해 공동목야지를 경영하도록 한 내용이 등장했다. 이 공동목야지가 바로 공동목장으로, 경상남도 통영군과 고성군, 경기도 강화군, 평안북도 초산군 축산동업조합에서는 제1종 불요존 임야를 조선총독부로부터 대부를 받은 뒤 공동목장을 운영했다.<sup>97)</sup> 이들 동업조합이 조선총독부에 제출한 「국유림대부원」에 축우방목장, 목야, 공동목장이라는 용어가 등장하고 있는 것은 이런 사실을 뒷받침 해준다.<sup>98)</sup>

97) 慶尙南道 固城郡 畜産同業組合, 「國有山野貸付願」, 1919 ; 江華郡畜産同業組合, 「國有林野貸付願」, 1918 ; 慶尙南道 統營郡畜産同業組合, 「國有山野貸付願」, 1916 ; 平安北道 楚山郡畜産同業組合, 「國有林野貸付願」, 1928.

98) 그러나 축산동업조합이 운영한 공동목장은 마을공유지가 아니라 조선총독부로부터 대부받은 국유림 즉, 제1종 불요존임야를 이용해 만든 것이다. 이 국유림은 비교적 접근이 용이하지 않아 주민들이 관행적으로 방목을 해오던 곳이 아니었다. 이것은 「國有林野貸付願」에 첨부된 「제1종 불요존임야조서」의 <入會慣行ノ有無>란에 '없다(ない)'는 기록 즉, 임회관행이 없다는 기록을 통해 알 수 있다. 群島 단위로 설치된 축산동업조합이 운영한 공동목장은 소위 축산모범목장이 아니었는가에 대한 논의에 대해서는 이것을 입증할 수 있는 자료가 발굴되지 못하고 있어 이에 대해서는 추후 연구과제로 남긴다.

넷째, 군수용 면양과 말을 확보하기 위해 목장들이 운영되었다. 전시체제에서 양모에 대한 수요가 급증하여 면양사육 지역이 전국으로 확대되었다는 점은 널리 알려진 사실이다. 충청남도 예산목장, 황해도 암기농장(냉정농장), 함경북도 영흥군 송전농장, 강원도 애지산업주식회사 농장에서는 면양사육을 했다. 이와 함께 조선총독부는 조선에 진출한 동양척식주식회사에게<sup>99)</sup> 함경북도 경원·은성·훈융 그리고 황해도 곡산에 목양장을 설치하여 수입면양을 사육하게 했다.<sup>100)</sup>

산마개량을 위해 종마장이 개설되었다. 군수용 말 생산에 필요한 종마를 생산하기 위해 이왕직 수원목장(1915)<sup>101)</sup>, 함경북도 웅기 종마소(1919), 군마보충부지부(1922)를 운영했다(그림 6).<sup>102)</sup> 특히 함경북도 웅기 종마소는 일본 마정국에서 들어온 종마를 번식시킨 다음, 1920년 4월부터 함경북도 지역 민유목장(民有牧場)에 종부(種付)를 개시하여 우량 품종의 말을 생산했다. 웅기는 만주와 국경을 접하고 있어 만주의 영향을 받은 대형마들이 많아 종마생산에 유리했다. 또한 1938년 총독부는 「현행마정확충계획」을 시행하여 조선농민들에게 군마용 목장설치를 장려했다. 일제는 민간목장 설치를 유도하기 위해 국유지를 민간에 대부 또는 저액불하거나 종마대부 및 그해 태어난 망아지 판매를 적극 알선하는 정책을 제시했다.<sup>103)</sup>

다섯째, 일제는 조선농회의 축산사업과 농촌진흥운동을 통해 목장설치를 장려했다. 실제로, 조선농회 산하 조직인 제주도농회는 제주도 중산간 초지대가 자연지리적 측면에서 목축의 최적지임을 인식해 1943년 「국유임야대부허가원」을 조선총독부에 제출한 다음 국유임야(제1종 불요존임야)를 대부받아 방목장으로 활용했다. 1932년에 제1차 농촌진흥운동이 전개되는 과정에서도 목야조합과 목장이 설치되었다.

99) 동양척식주식회사는 토지매매 및 임차, 한일 간 이주민 모집과 분배, 금융업 참가를 통해 조선농업을 장악하려 했다.

100) 강면희, 『韓國畜産獸醫史研究』, 郷文社, 1994, 285쪽.

101) 이왕직(李王職)은 일제 강점기 조선 왕족을 관리하던 직제로, 1910년 12월 30일에 발표된 이왕직 관제에 의하면, 이왕직은 일본국 궁내부 대신의 관리에 속하고 왕족과 공족(公族)의 가무를 관장하며, 이왕직 내에는 장관, 차관 각 1명, 사무관 36명, 찬사 12명, 전사 8명, 전의 6명의 관리로 구성되었다. 1915년 수원에 있는 花山에다 馬牧場을 설치해 일본 동부지방에서 基礎牝馬와 種牡馬를 들여와 王家 및 일반의 輓馬 개량에 노력했다.

102) 박옥운, 「우리나라 近代牧場에 關한 史的考察」, 『晋州農專大 論文集』 25, 1987, 6쪽.

103) 조선총독부, 『朝鮮總督府時局對策調査會諮問案參考書』, 1938, 87쪽.



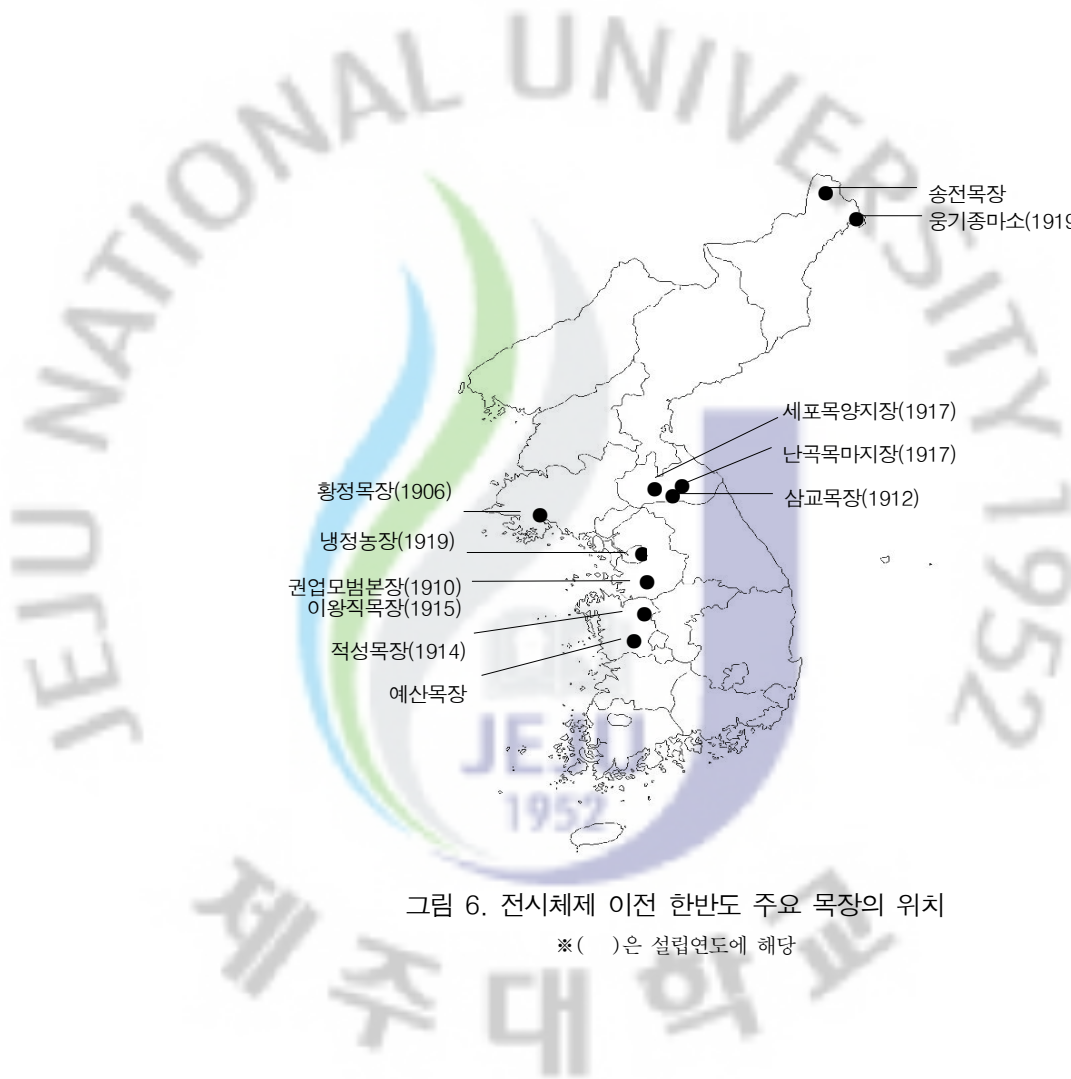


그림 6. 전시체제 이전 한반도 주요 목장의 위치  
 ※ ( )은 설립연도에 해당

한편, 조선총독부는 1933년 전라남도 제주도청에 「목야지정비계획」을 수립하도록 지시했다. 이에 근거해 해발 200~400m 일대에 펼쳐진 광활한 목야지에 대해 마을별로 공동목장을 만들 수 있도록 사전 정비작업을 지시했다. 이곳은 대한제국기 동안에는 무주공야(無主空野)나 다름없어 주민들이 개간하며 토지를 사유화했던 지역이었다.<sup>104)</sup> 더욱이 이곳에는 자유방목이 진행되면서 자연초지가 감소하는 문제점이 대두되었다. 이러한 상황에 대해 『미개의 보고 제주도(未開の寶庫 濟州島)』(1924)에서는 제주도 구목장지대에 4만여 축우와 2만여 마필이 서로 경쟁적으로 풀을 뜯어 먹어버리는 바람에 목야지가 황폐해졌다고 기록했다.<sup>105)</sup> 『제주도세요람』(1937)에서도 목야지 황폐문제를 지적했다.<sup>106)</sup>

104) 송성대, 『문화의 원류와 그 이해』(제주인의 해민정신 제3판), 도서출판 각, 2001, 224쪽. 제주도민들은 중산간 지대의 無主空野를 개간해 ‘친밭’, ‘새밭’, ‘목장밭’이라 불리는 밭을 소유함으로써 自作農이 되어 갔다.

105) 전라남도 제주도청, 『未開の寶庫 濟州島』, 木浦刑務所, 1924 ; 濟州道 編, 『未開の寶庫 濟州島』, 1997, 108~109쪽.

106) 제주도청, 『濟州島勢要覽』, 1939, 89쪽.



따라서 이러한 초지상태는 결국 제주도 축산업에 타격을 입힐 가능성이 높아 제주도 당국에서 목야지(牧野地)에 대한 정비 사업을 대대적으로 추진했다.

그러나 일제가 목야지 정비 사업을 전개한 보다 근본적인 이유는 한라산 중산간 지대의 목야지를 재정비한 다음 이곳에 일본의 공동목장 제도<sup>107)</sup>를 이식하기 위해 이루어졌다. 즉, 일제는 자국민들이 필요로 하는 축산가공품(통조림) 확보, 화물운반 및 탄광 갱도 내 석탄운반용 말을 안정적으로 확보하기 위해 마을별 공동목장을 설치하도록 했다고 볼 수 있다.

일제가 제주도청에 명하여 강력히 추진한 목야지 정비 사업은 명칭만 정비일 뿐 실제로는 주민들의 사유개간지를 모두 공동목장 예정지에 편입하기 위한 선행조치였다고 판단된다. 즉, 다수 주민들이 중산간 구목장지대에서 개척한 사유개간지가 점차 확대되어 목축 가능 용지가 점차 축소되는 현상이 나타남에 따라 일제는 제주도의 목축환경에 대한 점검과 함께 공동목장 예정지에 포함된 사유개간지를 수용하여 공동목장을 만들려고 한 점이 목야지 정비 사업의 핵심이었다.

## 2) 농촌진흥운동의 축산정책

1930년대 초에는 일본발 농업공황의 여파가 조선에도 파급되었다. 이에 따라 조선의 농촌경제 역시 극도로 피폐해지고 이 과정에서 농민운동과 소작쟁의가 활발하게 전개되는 등 농촌지역이 위기에 처했다. 이러한 농촌의 사회, 경제적 상황을 타개해보기 위해 조선총독부는 1932년부터 행정력과 각종 관변단체를 동원해 농촌진흥운동을 전개했다.<sup>108)</sup> 일제는 이 운동의 성공을 위해 전국 각 지역 마을단위에서 실행조합을 설치하여 운영하거나 혹은 기설 단체를 적절히 이용하도록 조치했다.<sup>109)</sup> 제주도청에서도 「농어촌개생지도 계획」에 따라 1932년 11월부터 매년 읍면장에게 마을주민들의 자력개생을 도모한다는 명분으로 좌담회(座談會)를 수시로 열어 생활환경 개선을 강조했다.

107) 일본식 공동목장의 실체에 대해서는 연구된 바가 없어 단정할 수는 없다. 다만 조합을 구성해 목축을 하며, 조합비를 징수해 조합운영비로 충당하고, 운반방목을 통해 초지 황폐화를 예방할 뿐만 아니라 정기적으로 화입을 통해 작년도의 잔초를 제거하는 형태로 운영된 것이 일본식 공동목장이라고 판단된다. 이러한 일본식 공동목장 운영방식이 일제시기에 제주도에 이식되어 현재도 일부 이루어지고 있으며 자세한 일본식 공동목장에 대해서는 추후 연구과제로 남긴다.

108) 문영주, 「조선총독부의 농촌지배와 식산계(殖産契)의 역할(1935-1945)」, 『역사와 현실』 46호, 한국 역사연구회, 2002, 171쪽.

109) 양영환, 「1930년대 조선총독부의 농촌진흥운동」, 『숭실사학』 Vol.6, 1990, 126쪽.

일제는 1935년 제2차 농촌진흥운동부터 심전개발운동<sup>110)</sup>을 전개함과 동시에 마을 전 주민을 농촌진흥회로 편입시켰다. 제주도 당국에서는 이 운동을 전개하면서 마을의 우수한 인물을 중견인물로 선정해 집중적으로 교육시킨 다음 각 마을에서 활동하도록 했다. 이 과정에서 갱생지도 촌락<sup>111)</sup>으로 선정된 마을의 주민들은 공립소학교 및 제주도공제회가 주최한 야학회에서 참가해 읍면직원, 공립소학교 직원들로부터 한글과 산술 등 생활개선에 필요한 강습을 들어야 했다. 이 시기에 각 식민지 행정기관의 대표들과 및 고위직 직원들은 어업조합, 금융조합, 산업조합에 대한 지도를 하며 조합조직을 식민지 통치체제로 포섭했다.<sup>112)</sup>

<표 3> 농어촌 자력갱생 요목 중 산업진흥 정책

요목	자력갱생 요목	
산업 진흥	공동경작	공동경작포 설치
	휴한지 이용	휴한지 조사 및 이용 연차계획 수립
	자급비료 증산	녹비 재배면적 확장연차계획, 퇴비증산, 퇴비사 설치, 변소개량
	생산물 공동판매	각종 단체 이용
	전작 개량 증산	종자갱신, 경종법 갱신, 작물 선택
	상원(桑園) 조성	각호 소규모 상원 설치, 적기 비배관리
	면작 개량	경종법 개선, 종자 갱신
	감귤 증산	작부반별 확장, 종자 갱신
	특용작물 재배	적지작물 연구
	가내공업 진흥	적업(適業) 연구 증산
	목장·식수지역 설정	목야조합 설치
	목우 개량증산	우량우 중부, 사양관리 개선, 열등우 개선
	경우 사양	각호 1두 이상 사양
	돈계 개량증산	우량종 갱신, 사양관리 개량
	특수수립 조성	적지수종 연구조립
	송모충 구제	출력
	죽림 조성	죽림 설치, 죽림 이용
	과종조립 실행	종자 공동구입
	산화방지	방화선 설치
	어업어구 개량	개량어구 공동구입
생산품평회	적기개최	

자료: 濟州島廳, 『濟州島勢要覽』, 1937, 51~53쪽에서 발췌하여 정리함.

110) 한궁희, 「1935~37년 일제의 '心田開發' 정책과 그 성격」, 『민족문제연구』 11, 민족문제연구소, 1996, 5~13쪽.

111) 윤해동, 『지배와 자치』, 역사비평사, 2006, 192~193쪽. 본래 부락이라는 용어는 일본의 '차별 부락'을 가리키는 것으로 한국에서 부정적으로 사용된 사례가 있다. 일본에서는 정촌제가 실시되면서 촌으로 통합된 대자촌(大字村), 소자촌 등을 部分村落 즉, 部落으로 불렀으며, 한국에서는 면제시행 이후 면의 하위단위인 행정동리 속에 재편된 洞리를 부락으로 부르기도 했다. 이 연구에서는 부락이 일제시대 용어임을 감안하여 마을 또는 촌락으로 대체해 사용했음을 밝힌다.

112) 제주도청, 앞의 책, 1939, 128~132쪽.

<표 3>에 나타난 바와 같이 농촌진흥운동의 축산정책으로 대표적인 것은 목장과 목야조합 설치이다.<sup>113)</sup> 이 목야조합은 일제가 1931년 이후 농촌진흥운동을 전국적으로 전개하면서 국내로 이식시킨 것으로 판단된다. 당시 제주도에서도 농촌진흥운동 내용 중 제주의 산업진흥 차원에서 목야조합을 설치하도록 했음이 『제주도세요람』(1937)에 확인된다. 그러나 목야조합과 마을공동목장조합과의 관계에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 필자는 농촌진흥운동 시기에 제주도에 설치된 목야조합이 마을공동목장조합으로 대체된 것으로 본다. 이러한 판단의 근거는 이 두 조합의 사업내용과 사업회계 년도가 일치하는 등 전반적으로 조합의 구성과 운영에 있어 양자 간에 유사성이 매우 높다는 점 그리고 무엇보다 제주도내에서 1933년을 전후한 시기에는 마을공동목장조합이 전도에 걸쳐 마을마다 설립되었다는 점을 들 수 있다.

한편, 제주도사였던 후루가와 사다요시(古川貞吉, 재임기간 1935.9~1940.8)는 제2차 농촌진흥운동을 전개하면서 제주도를 축산왕국으로 건설한다는 계획을 실행했다. 이를 실현하기 위해 제주도청 계원들을 12개 면에 파견해 각 면장의 책임아래 목야지에 대한 정비사업을 하도록 했다. 이를 위해 제주도 당국에서는 3만원 이상의 예산을 투입해 이미 설치된 공동목장 급수장 227개소를 새롭게 굴착하는 등 우마사육 시설을 확충했다.<sup>114)</sup>

113) 調査資料協會, 『内外調査資料』(「農林畜水産業諸團體の概況とその統制問題」), 内外調査資料印刷所, 1939, 229~231쪽. 일본의 <牧野組合>은 1931년 공포되어 동년 11월 1일부터 시행된 牧野法에 의해 설치되었다. 일정한 목야를 조합지구로 삼았으며, 조합원들 간의 협동을 통해 목야의 유지 및 개량을 도모하는 것을 목적으로 설립되었다. 1936년 3월말 일본 내 목야조합 수는 모두 67개였다. 조합을 창설하기 위해서는 조합지구가 되는 목야를 확보하며, 목야는 放牧地와 採草地로 구분된다. 조합원이 되는 자격을 갖춘 자 2/3이상의 동의를 얻어 정관을 작성한 다음 행정관청의 인가를 받는다. 목야조합에는 意思기관으로서 총회, 대표기관으로서 理事, 감사기관으로서 監事가 있다. 조합원의 경비분담방법은 정관에 의하며, 정부는 목야조합에 대해 예산의 범위 내에서 장려금을 교부한다. 목야조합은 조합목적 달성을 위해 ① 목야 유지 또는 개량에 필요한 공동설비 설치 ② 草生 개량 ③ 荆棘, 土石 기타 장애물 제거 ④ 해충 구제예방 ⑤ 목야에 관한 이용통제 ⑥ 前 各號에 계제된 것 이외에 목야 유지 또는 개량을 도모하기 위한 시설 등을 했다. 조합의 事業年度는 4월 1일부터 翌年 3월 31일까지였다. 현재 일본에는 마을 주민들의 地元組織으로 야초지 보전을 위해 설립된 목야조합이 남아있다(참조: <http://www.aso-sougen.com/kyougikai/meeting/02/07.pdf>).

114) 『매일신보』 1935년10월19일자, 「畜産王國目標로 大牧場設置計劃 濟州島서 補助額 三萬圓申請乎」: 濟州新任島司 古川貞吉氏는 目下 自力更生의 大綱에 應하여 從來 産業政策은 前島司의 計劃을 踏襲하여 進行中인 바 就中 牧畜은 當島의 必要한 事業임을 覺悟하여 係員을 各面에 派遣, 牧畜에 關한 場所整理에 努力하여 畜産王國을 만들 豫定으로 補助로 三萬圓 以上の 金額을 申請하고 三年에 分하여 牛馬의 飲料水도 二百廿七個所를 掘鑿하는 同時에 飼育上의 機關을 施設하여 農村振興의 關鍵이 되게 하고져 努力하고 있다는 바 이제 그 內容을 들으면 就中 朝天面에서부터 率先着手하되 牧場을 略 三千 五百三十五町步를 設置하여 牧畜擴張에 盡力하기로 方針이 거의 決定되었다한다.

목장조합 설립과 농촌진흥운동의 관련성은 1934년 8월 16일 제주도사가 각 읍면에 보낸 「공동목장조합 설립 및 시설조합규약개정 건(共同牧場組合設立並既設組合規約改定ノ件)」에서도 확인된다.

- (가) 목장조합의 활동성적은 그 기관에 속한 역원의 인격과 노력에 달려있기 때문에 「자력갱생 촌락지도방침」에 의해 중견인물을 선정해 활용한다.
- (나) 목장조합은 목장을 기반으로 농산촌의 갱생개혁을 행하며 촌락의 번영을 도모하기 위해 사업을 실시한다. 자력갱생 즉, 조합원의 자력으로 목장용지 매수 시 발생하는 부채를 파타하며, 부득이 부채를 쓸 경우 소액에 그치게 한다.<sup>115)</sup>

(가)와 (나)를 통해 제주도 목장조합 중 일부는 농촌진흥운동에 영향을 받아 성립되었다고 할 수 있다. 즉, 제주지역 목장조합 설립 사업이 농산촌의 갱생개혁을 실행하는 수단으로 이루어졌음을 알려주고 있다. 나아가 조합원 자력으로 목장용지 매수 시 발생하는 부채타파에 노력해야 한다는 점, 목장조합의 직원들을 「자력갱생촌락지도방침」에 따라 중견인물로 활용하도록 했다는 점에서 목장조합과 농촌진흥운동의 연관성을 알 수 있다.

(가)와 (나)에서 언급된 자력갱생, 중견인물 등은 농촌진흥운동의 정책을 대변하는 용어들임을 감안할 때 공동목장조합 결성과 농촌진흥운동이 서로 무관하지 않았음을 알 수 있다.<sup>116)</sup> 당시 제주지역에 존재했던 농어촌갱생지도 촌락은 <표 4>와 같다. 후술할 목장조합의 설립시기를 근거로 할 때 총 53개 갱생지도 마을의 60%인 32개의 마을에 공동목장조합이 조직되었음을 알 수 있다.

115) 濟州島司, 「共同牧場組合設立並既設組合規約改定ノ件」(1934.08.16).

116) 김학수, 「1930年代 日帝의 農村組織化와 朝鮮農民의 對應」, 경북대 석사논문, 1994, 51쪽. 조합직원으로서 활용하도록 한 중견인물은 농촌진흥운동을 담당했던 ‘민간인 지도자’들이었다. 이들은 일선 행정기관의 일방적, 강제적 지도에 반발하는 조선농민들을 무마하기 위해 채용된 사람들로 普通學校 졸업생이거나 일반 농민 중 일제 식민지 당국 협력자들이었다.



<표 4> 제주도 농어촌갱생지도 촌락의 실태(1936)

설정 년도	읍면별	마을명	*공동 목장설립 유무	총호 수	지도농 어가수	설정 년도	읍면별	마을명	*공동 목장설립 유무	총호 수	지도농 어가수	
19 33	제주읍	용담리 정평동	X	95	18	19 36	제주읍	도두리 사수동	○	113	20	
		에월면	신엄리 1구	X	182			18	이도리 동광양 동	X	81	13
	한림면	수원리 서동	X	131	8		에월면	금성리 상동	X	110	25	
		대정면	무릉리 2구	○	165			20	곽지리 2구	X	141	25
	안덕면	덕수리 서동	X	180	10		한림면	신엄리 송랑동	○	74	22	
		중문면	중문리 천술동	○	46			10	수원리 상동	X	198	30
	서귀면	서호리	X	216	5		한림면	귀덕리 寺洞	○	299	30	
		법환리	X	468	6			귀덕리 城路洞 新西洞	○	122	53	
	남원면	태흥리 2구	○	171	15		대정면	귀덕리 長路洞	○	256	30	
	표선면	하천리	X	157	12			무릉리 前旨洞	○	46	20	
	성산면	난산리	X	203	15		안덕면	영락리 하동	○	93	30	
		조천면	한덕리 평사동	X	58			15	화순리 서동	○	110	19
			12	3	2,014		137	중문면	대포리 상동	○	41	16
	제주읍	오라리 월구동	X	42	15		회수리		○	92	20	
19 35	한림면	아라리 인나라동	○	62	25	서귀면	월평리	X	98	20		
		대림리 木洞	○	145	15		하효리 1구	X	185	30		
	대정면	한림리 2구	○	64	15	남원면	하효리 2구	X	175	30		
		무릉리 大洞	○	141	30		한남리	○	134	30		
	안덕면	서광리 應田洞	○	50	30	표선면	위미리 상동	○	237	20		
		중문면	대포리 중동	○	99		20	성읍리 북성동	X	147	15	
	서귀면	대포리 하동	○	103	20	성산면	수산리 천외동	○	103	30		
		호근리	X	241	30		신산리 서동	○	110	30		
	남원면	의귀리 하동	○	247	28	구좌면	평대리대수상동	○	29	20		
	표선면	세화리 상동	○	90	30		평대리 적지동	○	32	25		
	성산면	수산리 천내동	○	150	30	조천면	외산리 1구하동	**○	91	30		
		구좌면	평대리 선입동	○	145	30	추자면	목리 남부	X	51	51	
	조천면	와산리	**○	119	30	대서리 남부		X	13	13		
			14	15	4,086	289		27	17	3,168	684	
	총계						53	32	9,439	1,168		

자료: 濟州島廳, 『濟州島勢要覽』, 1937, 53~57쪽 재정리함.

\* 공동목장설립 유무는 필자가 조사하여 첨가함.

\*\* 조천면 와산리는 조천 제2구 면공동목장조합에 포함.

### 3) 제주도축산동업조합의 축산정책

1920년대 제주도의 축산업은 축산동업조합, 계란반출조합, 양봉협회, 양계조합, 보통 학교 아동양계회, 양계청년회 등에 의해 이루어졌다.<sup>117)</sup> 이중 축산동업조합은 조선총독부가 1915년 7월 13일 발표한 「조선중요물산동업조합령」에 따라 축산조합을 흡수해 설

117) 겐쇼 에이스케(善生永助), 『生活狀態調査(其)二 濟州島』, 1929, 홍성목 역, 『濟州島生活狀態調査』, 調査資料 第29輯, 제주시 우당도서관, 2002, 43쪽.



립된 조직이었다.<sup>118)</sup> 일제가 축산조합을 축산동업조합으로 변경한 이유 중 하나는 축산 조합이 임의단체에 불과해 법적으로 조합원들에게 조합비를 강제로 징수할 수 없었기 때문이다. 이 동업조합은 군·도(郡·島) 단위로 설치되어 조합비와 수수료 수입을 통해 운영되었다. 조합장은 군수 또는 도사가 맡았으며, 부회장은 군·도 서무주임 및 참사(參事), 축산기수는 이사 또는 간사에 그리고 각 면장은 평의원에 임명되었다. 사무소가 군청(또는 도청) 내에 설치되었고<sup>119)</sup> 평의원 회의가 군청 내 군수실에서 열리기도 했다는 점에서 이 동업조합은 관제조직으로 출발했음을 알 수 있다.

축산동업조합에서는 공동목장을 운영하기도 했다. 함경남도 고원군 축산동업조합에서는 산곡면 고관리 국유림 1천 40정보 내에 거주하고 있었던 40여 호의 화전민들을 퇴거시켜 공동목장을 만들었다.<sup>120)</sup> 평안북도 초산군<sup>121)</sup>과 경남 통영군 축산동업조합에서도 국유림을 대부분이 공동목장을 운영했다.<sup>122)</sup> 1916년 11월 20일 통영군 축산동업조합장 유상범이 조선총독 하세가와 요시미치(長谷川好道, 재임기간 1916~1919년)에게 「삼림령시행규칙」(제2조)<sup>123)</sup>에 근거해 제출한 「국유림대부원」에 통영군 거제면 소랑리 국유산야(제1종 불요존임야) 28정9반3무(86,790평, 286,840m<sup>2</sup>)<sup>124)</sup>를 대부분이 공동목장으로 사용했음이 확인된다. 「국유림대부원」에 첨부된 「사업계획서」에는 공동목장 운영방법이 다음과 같이 제시되어 있다.<sup>125)</sup>

118) 「조선중요물산동업조합령」의 구체적인 내용은 조선총독부관보 제883호에 상세히 나타나 있다. 총 29 조와 附則으로 구성되어 있으며, 중요산물의 생산, 제조 또는 판매에 관한 일을 운영하는 자는 共同利益을 증진하기 위해 同種의 사업을 영위하는 자 또는 이와 밀접한 관계를 가지고 있는 자들이 함께 동업조합을 설치하도록 하고 있다.

119) 문정창, 『朝鮮農村團體史』, 日本評論社, 1942, 55쪽.

120) 동아일보 1931년 4월27일자, 「牧畜場까닭에 四十戶 驅逐」: 고원군 축산조합에서 산곡면 고관리 국유림 1천40정보나 되는 면적에 목축장을 지정하였던 바 금년부터 실시되게 됨으로 고원군에서는 구내 四십여호 화전민에게 퇴거명령을 발하였다. 그 중에서도 더욱이 딱한 처지에 봉착한 농가는 약 일백여 명이라는데 그 이유는 총면적 1천四십여 정보를 二구로 논아서 금년부터 제一구에 착수하는 관계상 세동(細洞)에 八호, 한밭치(寒田里)에 九호는 당장 사할 문제가 당면되어 있다한다. 그뿐만 아니라 민유지(民有地)에서의 농가도 대부분이 국유에 화전을 개간하던 바 이와 가티 되면 전체에 미치는 바 영향에 여간 큰 것이 아니라 하여 일반의 원성이 날로 노파간다 한다. 이 문제에 대하여 군수는 왕방한 그자에게 알에와 가티 말한다. 목축장을 금년 졸연히 작성한 것이 아니고 작년부터 미리 그 취지를 알려주었는 데도 불구하고 아즉까지 아모런 조치를 못하고 있는 것인 즉 이것은 부득이한 일입니다.

121) 「國有林野貸付及其他書類」(국가기록원 문서관리번호 : CJA0011043). 이에 따르면, 평안북도 초산군 축산동업조합에서는 1928년 국유임야를 대부분이 축우공동목야 즉 공동목장으로 활용했다.

122) 경남 통영군 축산동업조합 목장운영 사례는 다음과 같다.

목장경영을 위해 토석 또는 목재로 4척 높이의 울타리를 만들고, 목장 외측에는 큰 나무묘목(大苗)을 3척(90cm) 간격으로 식재했다. 목장 내에 돌담을 축조하거나 나무울타리를 만들어 목장 내를 구분한 다음 윤환방목(輪換放牧)을 했다. 또한 아카시아 등 성장이 빠른 활엽수를 심어 방목 축우들에게 일음(日陰, 그늘에 해당:필자주)을 만들어 주었다. 목장 운영 첫해는 소를 방목하고 적당한 계절에 풀베기를 하여 건초를 장만했다. 가축방목은 4월부터 10월까지 이루어졌으며, 이 기간 내에 가축을 방목하는 주민들이 일정한 순서에 따라 교대로 소를 관리했다. 목장운영에 필요한 나무묘목 및 목초종자는 경상남도로부터 무상배부 받아 이용했으며, 목장 내에서 공동작업을 할 경우, 필요한 인부는 해당 마을 주민들로 충당했다.<sup>126)</sup>

한편, 축산동업조합의 정관<sup>127)</sup>을 제주도 마을공동목장조합 규약을 상호 비교한 결과 임원구성, 평의원회의 역할, 회계연도가 일치하여 목장조합 규약이 축산동업조합의 정관을 토대로 작성되었음을 알 수 있다.<sup>128)</sup> 이것은 제주도 각 마을 공동목장조합의 규약이 제주도축산동업조합장이었던 제주도사가 읍면을 통해 내려 보낸 일종의 표준 목장조합 규

대부허가지		면적	1개년 대부료	대부기간	용도	
경상남도 통영군	거제면	소랑리	28정9반3무	6엔07전	10년간	목장 (1917년 2월10일)
		조수리	9정8반7무	2엔07전(1정보당21전)		
		내간리	37정7반5무	7엔92전(1정보당21전)		
			24정2반1무	5엔56전(1정보당23전)		
		옥산리	8정2반7무	1엔73전(1정보당21전)		
			24정6반8무	5엔18전(1정보당21전)		
		(구 화원리)	23정4반1무	5엔38전(1정보당23전)		
		서상리	5정5반8무	1엔28전(1정보당23전)		
		법동리	15정5반3무	3엔57전(1정보당23전)		
10정3반1무	2엔16전(1정보당21전)					
(구 산달리)	5정8반	1엔81전(1정보당21전)				

자료: 朝鮮總督府記錄文書 136號. 「甲農商工山林國有林野 慶南貸付許可」, 1916년(국가기록원 문서관리번호 : CJA0010413)

- 123) 조선임업협회(1944년), 『조선임정사』, 한국임정연구회 역, 『조선임정사』(상), 산림청, 2000, 165쪽. 「삼림령시행규칙」 제2조는 “국유삼림의 매각, 교환, 양여, 또한 대부 또는 그 산물의 年期賣却을 받고자 하는 자는 도면을 첨부하여 조선총독 또는 지방장관에 출원할 것. 그 대부 또는 연기매각의 경우에 있어서는 사업계획서도 첨부할 것. 전항의 출원인 또는 그 출원에 의한 계약의 當業者 2인 이상일 때는 1인의 대표자를 정하여서 제출할 것”으로 되어 있다.
- 124) 28町9反3畝를 평(坪)과 m<sup>2</sup>로 고칠 때 一町: 3,000평, 一反: 300평, 一畝: 30평, 一步: 1평을 적용했으며, 평을 m<sup>2</sup>로 전환 시 3.305를 곱하여 계산했다.
- 125) 「경남 통영군 축산동업조합 사업계획서」(1917년)(국가기록원 문서관리번호 : CJA0010413).
- 126) 「甲農商工山林國有林野 慶南貸付許可」(국가기록원 문서관리번호: CJA0010413), 1916년, 朝鮮總督府記錄文書 136號.
- 127) 조선총독부 식산국 교열, 『朝鮮農務提要』, 1914, 273~278쪽. 축산동업조합 정관은 1931년 3월 조선총독부 식산국에서 교열하고 조선농회가 발간한 『朝鮮農務提要』에 수록되어 있다.
- 128) 축산동업조합 정관과 제주도 목장조합 규약 비교한 결과는 다음과 같다.

약(부록 1 참조)을 대부분 수용하여 작성되었기 때문이다. 이 동업조합은 경비절약, 조합비 징수 상 편리도모를 위해 취해진 산업단체의 정리, 통일에 대한 조선총독부의 결정에 따라 1935년을 전후해 해산되어<sup>129)</sup> 군도농회에 편입되었다.

제주도축산동업조합은 조선총독부 고시 제85호<sup>130)</sup>에 따라 1918년 4월 설립되었다.<sup>131)</sup> 1930년대 초 이 동업조합이 운영될 당시 제주도내 소·말의 사육호수와 두수의 지역별 분포를 보면 <표 9>와 같다. 소와 말의 사육두수는 모두 구좌면 지역이 최대를 보였다. 말에 비해 소 사육 호수 및 두수가 모두 2배 정도 많았던 것이 특징이다. 제주지역에서 조선시대에는 말 사육두수가 소보다 많았으나 일제시기에는 소 사육두수가 오히려 많았다.<sup>132)</sup> 이것은 소를 이용한 농경이 보편화되었던 현실을 반영한 것임과 동시에 조선

구분	축산동업조합 정관	목장조합 규약
작성시기	소화6년(1931) 전후	소화10년(1935) 전후
조합원 자격	축우생산자, 매매자, 중개자	축우생산자(마을주민)
사무소 위치	군청 또는 면사무소 내	해당마을
역원구성	조합장 1인, 조합부장 1인, 평의원 약간명, 서기, 기수	조합장 1인, 조합부장 1인, 평의원 약간명, 목감, 간사
평의원회 성격	자문기관	의결기관
평의원회 역할	① 정관의 변경 또는 조합의 해산, 합병 또는 분할 ② 조합경비의 수지예산 ③ 조합비 기타요금 징수에 관한 사항 ④ 起債 및 그의 방법, 이율·상환방법 ⑤ 재산의 관리방법, 기본재산 또는 적립금 설치, 관리, 처분에 관한 사항 ⑥ 부동산의 취득 또는 처분 ⑦ 조합이 소유하는 중우의 예탁방법 ⑧ 조합이 소유하는 중우의 보호 및 우량우의 표창, 보호의 방법 ⑨ <b>목야 또는 가축시장의 경영에 관한 사항</b> ⑩ 정관위반자의 처분에 관한 사항 ⑪ 급여에 관한 사항 ⑫ 전 각호의 이외에 조합장에 있어서 필요하다고 생각되는 사항	① 규약의 변경 또는 조합의 해산, 합병 또는 분할 ② 조합경비의 수지예산 ③ 조합비 기타 요금징수에 관한 사항 ④ 기채 및 그의 방법, 이율 및 상환방법 ⑤ 재산의 관리방법, 기본재산 또는 적립금의 설치 관리, 처분에 관한 사항 ⑥ 부동산의 취득 또는 처분 ⑦ 조합이 소유한 중축의 예탁방법 ⑧ 조합원이 소유한 중축 보호표창 방법 ⑨ <b>목장시설사업에 관한 사항</b> ⑩ 규약위반자의 처분에 관한 사항 ⑪ 급여에 관한 사항 ⑫ 전 각호의 이외 조합장에 있어서 필요하다고 생각되는 사항
회계연도	4월 1일 ~ 翌年 3월 31일	4월 1일 ~ 翌年 3월 31일

129) 「高原郡畜産同業組合解散ニ關スル件 諮問書」, 高畜第272號(국가기록원 문서관리번호: CJA0011083). 高原郡畜産同業組合 解散 사례를 보면, 이 축산동업조합 사업의 일체를 고원군농회로 이관해서 1936년부터 해산하기로 결정했다. 총독부에서는 이 조합의 일반조합원에 대한 사업 일체와 재산전부를 고원군농회로 인계하도록 하는 동의서를 받아 1935년 12월15일까지 제출하도록 했다. 이에 1935년 11월 30일 高原郡畜産同業組合長 金永碩이 조합해산에 대해 군내 상산면, 군내면, 산삼면 등 각 면대표 평의원으로부터 동의서를 받았다.

130) 총독부 고시 85호의 내용은 “1918년 4월 8일 「조선중요물산동업조합령」 제3조에 의해 축산동업조합 설치를 인가함”이다.

131) 濟州道, 『朝鮮總督府官報 中 濟州錄』, 1995, 80쪽.

총독부와 그의 통제를 받는 관제조합인 축산동업조합이 전국 각지에서 소 품평회를 개최하는 등 축우증식 정책을 실시한 결과로 해석된다.

<표 5> 제주도 우마의 사육호수와 두수분포(1931)

지역	면적(km <sup>2</sup> )	말		소	
		사육호수	두수	사육호수	두수
제주면	250.4	1,226	1,813	2,003	2,485
신우면	204.2	1,504	3,127	2,480	3,658
구우면	164.1	973	2,422	3,257	4,434
신좌면	154.0	1,035	2,373	947	1,467
구좌면	195.0	229	3,395	1,642	5,182
우 면	140.4	742	1,299	1,752	4,748
좌 면	145.3	726	1,667	1,036	3,598
중 면	106.0	288	1,150	1,341	2,321
대정면	88.0	385	776	1,699	2,424
서중면	189.0	511	2,155	1,231	4,705
동중면	136.2	317	868	1,174	2,777
정의면	109.7	358	1,205	1,140	3,115
합 계	1,886.3	8,294	22,250	19,702	40,914

자료: 樺田一二, 『濟州島の地理學的研究』, 82쪽(1931년 12월말 현재).

제주도축산동업조합에서는 격년전환식 방목, 수소 거세,<sup>132)</sup> 목초재배, 우마적 정리, 가축시장 개설, 수역 예방 등을 실행했다.<sup>134)</sup> 이 조합도 1933년 4월 15일 조선총독 우카키(宇垣一成)가 발표한 총독부 고시 제162호에 따라 해산되어<sup>135)</sup> 제주도농회에 통합되었다. 지금까지 언급한 제주지역 축산관련 조합들의 변동과정은 <표 6>과 같다. 이 자료를 통해 제주도 마을공동조합은 제주도축산조합 및 제주도축산동업조합과는 달리 마을 단위로 설립되었으며, 비법인 사단으로서 기능했음을 알 수 있다.

132) 今村革丙, 『濟州島の牛馬』, 『朝鮮』 8月號, 1928, 제주도 우당도서관, 『濟州島의 옛 記錄』, 1997, 41~49쪽. 소 사육이 늘어나면서 한림면 옹포리에 통조림 공장이 운영되었다. 이 통조림은 “신호우(神戶牛)”라는 브랜드로 일본에 공급되었다.

133) 마수다 이찌지(樺田一二), 『濟州島の地理學的研究』, 『樺田一二地理學論文集』, 弘詢社, 1976, 60쪽. 제주도축산동업조합에서 실시한 雄牛去勢 통계를 보면, 1923년 1,060두, 1924년 794두, 1925년 549두, 1926년 693두, 1927년 439두, 1928년 635두, 1929년 144두, 합계 4,314두 었다.

134) 善生永助, 『生活狀態調査 其二 濟州島』, 1929, 제주도 우당도서관(역), 2002, 44쪽.

135) 제주도, 『朝鮮總督府官報 中 濟州錄』, 1995, 253쪽.



<표 6> 제주도 축산관련 조합의 변동과정

등장시기	1910년대초	1910년대말	1920~30년대
단체명	축산조합(1912)	축산동업조합(1918)	제주도목장조합중앙회(설립연도미상)
설립시기	제주도축산조합(1913~1915)	제주도축산동업조합(1918)	제주도 마을공동목장조합(1931~1943)
단체성격	임의단체	법인체	비법인 사단
조합원	가축생산·사양자	축우생산·매매·중개자	축우생산주민
사무소 위치	군청 내	군청 또는 島廳 내	리사무소 내

자료: 필자작성

#### 4) 제주도농회의 축산정책

1933년 제주도축산동업조합을 통합한 제주도농회는 조선농회(1926~1945)의 하위 농업단체로, 조선농회 계통조직상 도농회(島農會)에 해당되었다.<sup>136)</sup> 이것은 전국에서 율령도와 제주도에만 존재했던 관계조직이었다.<sup>137)</sup> 여기에서는 전라남도청이 보관했던 『예금부 자금차입신입 설명서 첨부물(군도농회분)-제주도』(1943)에 나타난 제주도농회의 축산정책과 조선총독부가 발행한 「국유임야대부서류」를 근거로 제주도농회의 방목장 운영에 대해 검토하고자 한다.<sup>138)</sup>

제주도농회는 「조선총독부전라남도고시 제89호」에 근거, 1926년 4월 17일에 설립인가를 받은 단체였다. 설립당시 농회 사무소는 제주도청 내(당시 제주면 삼도리 43번지)에 두었으며, 회원 수는 22,196명이었다.<sup>139)</sup> 이 조직은 회장, 부회장, 이사, 감사, 통상의원, 특별의원 등에 의해 운영되었다(표 7).

136) 김용달, 「日帝下 朝鮮農會 研究」, 국민대 박사논문, 1995, 164쪽.

137) 강만익, 「일제하 제주도농회의 운영실태와 성격」, 『탐라문화』 제38호, 제주대 탐라문화연구원, 2011, 191~248쪽.

138) 제주도농회의 가축방목장 운영에 대한 문서로는 「國有林野貸付願許可ノ件」과 「不要存國有林野處分ニ關スルノ件」, 「國有林野貸付願實地調査書」가 있다. 「國有林野貸付願許可ノ件」(1944.3.2)은 朝鮮總督府 政務總監이 濟州島農會長에 발송한 문서로, 「復命書」(1944.11), 「不要存林野處分調査」, 「貸付料査定調査」, 「전라남도 濟州島所在 林野貸付 出願地 位置圖」가 포함되어 있다. 「不要存國有林野處分ニ關スルノ件」(1943.12.29)는 전라남도지사가 조선총독부 鑛工局長에 발송한 문서로, 제주도농회의 가축방목장으로 활용하기 위한 제주도 17개소 불요존 국유임야처분 면적을 보고하고 있다. 「國有林野貸付願實地調査書」는 대부신청한 12개 지역에 대한 실지조사서로, 여기에는 「事業計劃書」(어음리 산20, 21 국유임야지), 「林野臺帳謄本」(1943.8.10, 제주세무서장이 발행한 임야대장 등본), 「林野圖謄本」과 「지적도」(1943.8.16 : 제주세무서장 발행) 등이 포함되어 있다.

139) 善生永助, 1929, 앞의 책, 흥성목(역), 2002, 제주시 우당도서관, 99쪽.

<표 7> 제주도농회의 운영조직 명단(1943)

직위	운영진 명단	합계
농회장	板本二五一	1
부회장	曲正文	1
특별의원	康永益作(5번), 三矢久彌(2번), 宮本允雄(3번), 吉田舜河(4번), 山津元淳(7번), 倉元大喜(8번), 渡辺口也(1번), 西原誠一(6번)	8
통상의원	金城正武(9번), 文村普吉(12번), 金本大有(15번), 金澤昶宇(13번), 金岡義宗(19번), 吳宮雲平(22번), 金城万口(23번), 金原鶴松(28번), 金井大洪(30번), 高田英作(31번), 岩島義夫(29번, 김인홍), 野山仁錫(25번, 송인석), 廷山浩珍(26번), 山本益男(21번), 徳山有道(10번), 豊田家齊(11번), 徳山淳汶(17번), 池田漢休(18번), 賀口義夫(24번), 秀山淳愼(27번) 大島敏煥(32번), 木村炳林(34번), 武岡己一郎(14번), 乃村道一(16번), 平野性鍾(20번), 番吉村昇(33번)	26
주사	小岡一夫	1
서기	松田文錫 三井漢洙 徳原口珩, 平島芳隆	4
촉탁기사	竹内國一	1
주무서기	口川王口口	1
기수	高田雲石, 金村精允, 口金明德 永島亨柱 水戶云周 松田辰附	6
촉탁기수	林誠, 高原秀光, 金島寬典 林順元 宮本洪琳, 木村實, 馬場俊一郎 古澤千代司, 松原如玉, 口山隆夫 森口祝雄,	11
합계	60명	60

자료: 「濟州島農會通常總會會議錄」(1943.3.30)에서 발췌하여 정리함.

<표 7>에 따르면, 제주도농회는 회장 1명, 부회장 1명, 특별의원 8명(1번~8번), 통상의원 26명(9번~34번)으로 구성되었음을 알 수 있다. 이밖에 주사와 서기, 기수 등 모두 합해 60명이 농회업무를 담당했다. 회장, 부회장과 주사, 서기 등 주요 역원은 대부분 일본인이 맡았으나 특별의원과 통상의원에는 제주인이 임명되는 경우가 있었다.<sup>140)</sup> 통상의원에는 면장들이 임명되었다.<sup>141)</sup> 이를 통해 지방행정조직이 농회업무에 참여했음을 알

140) 당시 특별의원과 통상의원에 임명된 제주인들은 대부분 각종 경제활동에 참여하며 일제와 타협하여 자본을 축적한 신흥자본가들로, 이들은 1920년대 이후 각종 읍면협의회를 주도하고 조선인에게 주어진 읍, 면장 자리를 차지하기도 했다(박찬식, 「일제강점기의 도정과 민생」, 『濟州道誌』 제2권(역사), 제주도, 2006, 612쪽). 실례로, 특별의원에 임명된 康永益作은 서귀포를 무대로 第一澱粉(株) (1939년 6월 7일 설립) 사장, 濟州島貝釘(1940년 4월 24일 설립)이사를 역임했던 사업가이다(『朝鮮銀行會社組合』, 1942) (참조: <http://db.history.go.kr>).

수 있다. 이 농회는 크게 권업과와 총무과로 조직되었다. 권업과에는 축산계, 전작계, 양잠계, 면작계가 있었으며, 각 계의 책임자를 주임이라고 불렀다. 축산계에는 목장조합기수, 농회사무, 마사회 직원 등이 배치되었으며, 각계의 주임기수는 대부분 제주공립농업학교 출신들로 채워졌다.<sup>142)</sup> 특히 목장조합기수는 각 마을별로 조직된 마을공동목장조합이 방목하는 우마개량에 대한 기술 지도를 담당했다. 군도농회는 각 면에 지회 또는 분구를 두도록 했기 때문에 제주지역에서도 13개 읍면 소재지에 농회분구가 존재했다. 분구장은 해당지역을 관할하는 면장이 맡았으며, 면직원에게 농회사무를 촉탁하거나 전임직원을 두어 농회사업을 수행했다.<sup>143)</sup>

농회사업을 추진하기 위해 주사, 서기, 기수, 촉탁기수, 지도원 등을 고용했다(표 8). 이들 외에도 1943년에는 약 600여명이 고용되어 농회사업을 수행했다. 농축산 증산사업을 위해 경작회, 강습회, 품평회 등을 열어 농민들에게 농축산 기술 전수 및 계몽운동을 전개했다. 강습회는 대개 5일 이내에 20세 이상의 성인남자 농민들을 대상으로 면이나 마을을 순회하면서 개최되었다.<sup>144)</sup> 제주도농회가 주관했던 전습회로는 양모가공과 보리 전습회, 강습회로는 산마(産馬)·전작·축산·증견자 강습회가 있었다. 또한 농축산업 기술의 개량결과를 평가하기 위해 농축산물 품평회를 열었다. 실례로, 제주도농회에서는 1935년 3월 29일 퇴비, 상원(桑園), 공동목장 등을 대상으로 품평회를 열어 그 결과에 대해 상품수여식을 했다. 특히 1935년 4월에 공동목장조합을 대상으로 열린 품평회에서는 1등에 정의면 난산리 공동목장조합, 2등에 제주읍 연동리 공동목장조합이 선정되었다.<sup>145)</sup> 3등에는 우면 서호리, 신우면 어도리 공동목장조합, 4등에 동중면 가시리, 좌면 도순리, 신좌면 대흘리, 중면 상천리, 5등에 구좌면 세화리, 구우면 저지리, 좌면 중문리, 좌면 강정리1구 공동목장조합이 선정되었다.

141) 고찬화 편저, 『지난 歲月の 濟州人物錄』, 성민출판사, 2002, 334쪽. 이들 중 金本大有(대정면장) 金澤利宇(한림면장) 金岡義宗(중문면장) 金城万華(남원면장) 金原鶴松(성산면장) 金井大洪(30番) 高田英作(조천면장) 岩島義夫(金仁洪 구좌면장) 野山仁錫(25番, 宋仁錫, 표선면장), 德山淳汶(안덕면장) 은 면장을 겸임했다.

142) 남인희, 『촌부의 20세기』, 서강총업(주), 2000, 27~28쪽. 1910년 5월에 제주공립농림학교로 개교한 후 1920년 10월 제주공립농업학교로 승격했다. 일제시대 제주도의 대표적인 학교였으며 이 학교에서 농업과 축산을 배운 학생들이 제주도농회와 제주도청에 농축산 분야 기수로 채용되기도 했다.

143) 이한기, 「일제시대 농촌지도사업에 관한 연구」, 서울대 박사논문, 1992, 129쪽.

144) 이한기, 위의 논문, 53~58쪽.

145) 『매일신보』 1935년 4월7일자, 「濟州島農會 各種品評 賞品授與式盛大」.

<표 8> 제주도농회의 고용직원 실태(1943)

관	항	고용직원의 종류
도비(道費) 보조	잠업비 보조	잠업지도원
	전작비 보조	식량 전작물 지도원, 감저 지도기술원
	축산비 보조	거세기술원, 호제(護蹄) 기술원
도농회(道農會) 보조	농업비 보조	비료장려 지도원
	축산비 보조	마필단련 기술원
사무비	잡급	임시고원, 촉탁고원
	용인급	급사, 소사, 임시용인
	여비	역원, 서기, 산원, 촉탁서기
	위로급	분구장, 분구촉탁서기, 분구촉탁산원(産員), 산원(産員), 급사
농업비	기수급	일반지도기수, 비료장려기수, 특용작물재배장려기수, 촉탁기수
	퇴비개량증식 장려비	녹비재배 독려원
	특용작물재배 장려비	제충국재배 독려원
	농산물판매 구매알선비	녹비판매 독려원, 사무원, 판매사무원
면작비	기수급	촉탁기사, 촉탁기수
	육지면재배 개량장려비	파종 독려원, 임시지도원
	면작장려제비	면화출하 독려원
잠업비	기수급	잠업지도기수, 식상(植桑) 지도기수, 촉탁기수
	식상 장려비	상묘(桑苗) 구입 독려원, 상전비배 독려원
전작비	기수급	식량전작물 지도기수, 감저장려기수
	전작물 증산 장려시설비	종자배부 및 파종지도 독려원, 비배관리지도 독려원, 맥(麥) 종자대 징수원
	감저 재배장려비	묘상 설치지도 독려원, 식부(植付)지도 독려원
축산비	기수급	병축진료기수, 산마(産馬) 개량기수, 면양지도기수 양모가공 지도원, 양모가공 임시지도원
잡지출		회비부과 임시고원, 고원 지도원

자료: 『預金部資金借入申込説明書添附物(郡島農會分)-濟州島』(1943) (국가기록원 관리번호 : CJA0003831) 에서 발췌하여 정리함.

제주도농회는 급수장, 돈피처리장, 약육장, 돈사 등을 설치해 운영했다.<sup>146)</sup> 약육장은 면양을 사육하는 장소에 설치되었다.<sup>147)</sup> 이것은 양털을 깎은 후 발생할 수 있는 병충해

146) 제주도농회는 농축산 관련 사업을 실현하기 위해 판매소, 지도포, 채종포, 채종전, 급수장, 豚皮處理장, 양사(羊舍), 특수목장, 경작포, 전습소, 원종전, 공동상전, 공동사육소, 파종전, 약육장, 돈사, 공동창고, 건충장(乾虫場), 가축구사(厩舍), 목부사(牧夫舍), 정호(井戶) 등을 만들어 운영했다.

147) 제주도에서 면양사육의 효시는 제주읍 아라리, 오동리 지역으로 1939년 4월 아라리 175두, 오동리



를 방지하기 위해 양에게 약육을 시키는 시설이다. 돈피처리장은 태평양 전쟁이 일어나면서 군화수요가 증가되어 군화를 제작할 소가죽이 부족해지자 돼지가죽을 이용해 군화를 제작하기 위해 세워진 시설이다. 돼지와 면양사육을 위해 돈사, 양사(羊舍) 그리고 이를 관리할 목부들을 위한 목부사를 지어 농회회원들에게 임대해 수수료를 받았다.

제주도농회는 제주지역 축산업이 조선본토에 비해 상대적으로 비교우위에 있다는 사실을 인식해 축산업을 제주도 대표산업으로 육성하려는 계획 하에 축산개량 정책을 실시했다.<sup>148)</sup> 특히 전시체제하에서 제주도농회의 축산정책은 제주도농회 회장 겸 제주도사였던 사카모토 니고이치(坂本二五一, 재임기간 : 1940.8~1943.9)가 1943년 3월 30일에 열린 제주도농회 정기총회에서 행한 개회사에 잘 드러나 있다. 여기서 제주도사는 전시체제 하에서 축산자원 확보가 매우 시급한 과제임을 역설했다.

“축산자원이 현 시국 하에서 가장 중요한 부문을 점하고 있으므로 축산 개량증식과 함께 (우마를) 확보하는 것은 정해진 계획을 완수하는 것이다. 축우 및 말 생산을 시작하고 면양, 양돈, 토계, 기타 축산 개량증식을 실천하며, 본도 축산 개발에 힘을 다한다.”<sup>149)</sup>

이 농회가 전개한 축산정책의 구체적인 내용들은 1943년을 전후한 시기의 제주도농회 예결산 내역 중 경상부 지출구조를 통해 확인할 수 있다. <표 9>에 따르면, 이 농회는 소, 말, 면양, 돼지와 토끼의 증식과 개량장려, 가축매매 교환알선, 우마적 정리 사업을 했다. 축우의 증식개량을 위해 종모우(씨우소) 설치, 송아지 예탁사업, 대부경우(貸付耕牛), 축우거세를 실시했다. 이러한 사업을 실시하며 농회회원을 대상으로 가축판매수수료, 거세수수료, 우마이표 장착수수료를 받았다. 가축판매수수료의 경우, 농회가 주도한 가축시장에서 거래한 축우에 대해 상대적으로 수수료를 낮게 책정하여 가축시장에서 거래를 유도했다. 이 농회는 수수료 징수를 통해 부족한 운영재원을 확보하려 했을 뿐만 아니라 축산개량 사업에 소요되는 비용에 충당했다.

49두가 사육되었다. 애월읍 금덕리에는 호주산 100두가 사육되었다(제주도청, 『제주도세요람』, 1939, 제주시 우당도서관, 『제주도의 경제』, 1999, 228쪽).

148) 이를 구체적으로 실행하기 위해 축산기수, 축산진료기수, 거세기수, 産馬 개량기수, 護蹄(말발굽) 기수, 면양지도기수를 전면에 배치했다. 이들은 일본인이거나 제주농업학교 출신들로 충당되었다. 이중 축산기수는 일반지도기수, 병축진료기수, 거세기수, 산마개량기수, 호세기수로 구분되었다.

149) 사카모토 니고이치(坂本二五一), 「제주도농회 통상총회회의록」(1943년 3월 30일).

<표 9> 제주도농회의 축산비 지출구조(1943)

관	항	목	예산액(円)	결산액(円錢)	
축산비	기수급		18,689	16,618円68	
	지도원급		7,398	6,771円17	
	축우증식개량 장려비	중특우(種特牛) 설치비		10,500	5,759円50
		독예탁(犢預託) 사업비		10	-
		대부경우비(貸付耕牛費)		100	100円00
		축우거세비		700	553円50
	산마(産馬)개량 장려비	농마(農馬) 설치비 보조		19,800	-
		농마조합(農馬組合) 경영비 보조		1,100	1,100円00
		종모마(種牡馬) 설치 및 관리비		6,905	7,184円47
		마구(馬具) 구입비		2,820	-
		마필거세 장려비		3,750	3,154円60
		산마(産馬) 개량 제비		996	871円40
	면양장려비	기초 면양구입비		62,723	38,112円24
		면양사육 장려비		5,141	3,980円42
		양모가공 전습비		2,125	2,119円54
		면양장려제비		700	429円80
	돈토(豚兔) 증식개량장려비	양돈장려비		2,070	1,456円57
		양토(養兔) 장려비		1,050	1,031円57
	가축매매교환 알선비		860	824円85	
	위생비		1,000	960円20	
	목야비		1,100	1,100円00	
	우마적 정리비		1,271	1,507円40	
	축산제비		1,250円37	992円92	
	합계	축산비		152,076	95,413円66
		경상부		959,739	291,397円05

자료: 『預金部資金借入申込説明書添附物(郡島農會分)-濟州島』(1943) (국가기록원 관리번호: CJA0003831)에서 발췌하여 정리함.

이 농회는 1943년 조천면, 애월면, 한림면, 남원면, 구좌면, 표선면 중산간 지대에 위치한 국유임야(불요존임야)를 대상으로 모두 17건의 「국유림야대부허가원」을 총독부에 제출했다.<sup>150)</sup> 제주도농회는 총대부허가지 면적 3,640,124평(12,030,609.82m<sup>2</sup>=1,213정 3만7무14보)을 이용해 방목장을 운영했다.<sup>151)</sup> 당시 이 농회가 조선총독부에 제출했던 서류에

150) 「檀紀4276年(1943) 林政乙種記錄第688號 貸付關係書類」(국가기록원 관리번호 CJA0011523).

151) 1943년 6월 2일 林政 제676호에 근거해 총독부로부터 대부허가를 받은 實地는 첫째 분 대부료를 납입한 후에 전라남도지사로부터 인도받도록 했다. 그러나 정해진 기간 내에 대부료를 납입하지 못하거나, 국유임야를 사용하고 있지 않다고 인정되거나 법령과 대부조건에 위반될 때 대부지를 반환하도록 했다. 그리고 가축방목장 조성 과정에서 借受人 또는 사용인들이 대부지 부근 임야에 있는 나무들

는 삼림령시행규칙 제2조에 준비한 대부지 도면과 「사업계획서」가 있었다.<sup>152)</sup> 이 문서에 따라 조선총독부는 제주도농회의 대부출원지에 총독부 농림국 임정과 기수를 파견해 조사하게 한 다음 그가 제출한 「복명서」 내의 「불요존임야처분조서」<sup>153)</sup>와 「대부료사정조서」<sup>154)</sup>에 기초하여 허가여부를 결정했다.<sup>155)</sup> 「불요존임야처분조서」에 나타난 대부요청 17개소 국유림 위치와 면적은 <표 10>과 같다.

제주도청에서도 농회의 요청에 대해 도기수 김산병두(金山秉斗)를 현지로 보내 대부예정지의 토지와 식생상태를 세밀하게 조사하도록 했다.<sup>156)</sup> 이에 도기수는 보고서를 통해 “제주도농회가 대부 요청한 국유임야는 모두 제1종 불요존 국유임야로, 종래부터 제주도농회에서 우마 방목지로 사용해 왔기 때문에 대부요청을 별도로 하지 않아도 권리주장을 할 수 있음”을 적시했다. 따라서 이 농회가 1943년에 「국유림야대부원」을 제출하기 이전에도 이미 제1종 불요존 국유임야를 대부받아 방목지로 활용했음을 알 수 있다.

이 농회는 방목장 운영을 위해 경계선 축조, 피서용 식림, 급수장 설치, 기타 가축 방목상 필요한 설비를 구비했다. 경계선 축조를 위해 100명의 인부를 하루에 2엔씩 주고 고용해 돌담을 두르거나 나무를 심었다. 또한 17개 방목장에서 임야 및 가축감시를 위해 365명을 고용했다. 한 여름철 방목기간에는 무더위가 가축방목에 지장을 줄 수 있기 때

을 손상시킬 경우, 그 가격에 상당하는 금액을 배상금으로 내도록 했다. 대부기간은 1944년 3월부터 1953년 2월까지 10년간이며, 대부료는 1년당 303원 24전이고, 납입고지서로 대부료를 납부했다.

152) 이 문서에는 「事業計劃書」, 「林野臺帳謄本」, 「地籍圖」 등이 포함되어 있다. 「林野臺帳謄本」은 1943년 8월 10일 濟州稅務署長이 발행한 것이다.

153) 「복명서」 내 「불요존임야처분조서」에는 대부출원지의 地況, 林況, 地上産物의 종류 및 수량, 교통운반 관계, 삼림령 제1조와의 관계유무, 입회관행 유무, 대부료 등이 기록되고 있다. 지황은 해당 국유림의 방위, 경사, 토질, 습도를 나타낸다. 임황은 식생상태를 나타낸 것으로, 국유임야는 미입목지(초생지)로서 잡초, 관목류, 叢生이라고 기록하고 있다. 여기서 입회관행은 「森林令施行細則 제35조」에 등장하는 용어로, 관습적인 산림이용 즉, 地元住民(임야부근에 거주하는 자)의 전부 또는 대부분이 국유삼림의 일정 구역을 永年 部落用 또는 自家用으로 林産物 채취와 방목 용도로 제공했던 관행을 의미한다(배재수 외, 『한국의 근·현대 산림소유권 변천사』, 임업연구원, 2001, 98쪽).

154) 「貸付料査定調書」에는 대부예정지의 1정보당 지가와 가격이 나타나 있다.

면적	1정보당 지가	가격	1개년 대부료
123町	3714	5円00	6,066円873
			303円344

155) 이 문서는 1943년 11월 農林局林政課勤務 技手 藤善次郎이 제주도농회가 제출한 대부원 제출지에 출장, 조사하여 작성한 다음 조선총독부 農林局長 塩田正洪에게 보낸 것이다.

156) 실례로, 애월면 어음리 산 20, 21번 임야의 임황을 보면, 이 번지의 중앙부분 약 10정보에는 천연활엽수인 躑躅(진달래)과 胡頹子(보리수나무 열매), 잡목 수종(數種), 관목이 散生하고 있으며, 기타 면적의 땅은 초생지로 되어 있어 우마 방목지로서는 최적지임을 지적하고 있다.

문에 더위를 피할 수 있도록 방목장 내에 나무를 심었다. 이 농회가 방목장 운영을 위해 책정한 총예산 규모는 3,982원 25전이었으며, 방목장 조성 사업 착수 시기는 1944년 3월부터였다. 여기서 생산되는 소들은 마을공동목장으로 공급될 계획임을 분명히 했다.

<표 10> 제주도농회 대부요청 국유림의 소재지와 면적(1943)

번호	국유림명	소재지					대부면적	
		도	군	면	리	지적	정	반무보
1	밭이악 (바리메오름)	전남	제주	애월	어음	산20	6	30
2	밭이악				어음	산21	77	83
3	中門*				소길	산258	68	78
4	녹고악 (놉고메오름)				금덕	산138	173	96
5	묘악 (퀘미오름)				어도	산41	95	39
6	묘악			한림	저지	산29	155	25
7	묘악				월령	산13	80	67
8	영이악 (영아리오름)			남원	수망	산188	55	89
9	민악산				수망	산189-1	116	47
10	민악(민오름)			구좌	송당	산156	51	40
11	비치악				송당	산255	78	99
12	부소악			조천	교래	산2	56	24
13	부소악			표선	성읍	3250-1	64	0514
14	부소악			조천	교래	산114	43	67
15	부소악				교래	산118	7	96
16	부소악				교래	산120	45	55
17	밭이악			애월	상가	산123	34	97
計						1,213		

자료: 「檀紀4276年(1943) 林政乙種 記錄 第688號 貸付關係書類」(국가기록원 문서관리번호 : CJA0011523)(\*中門은 녹고악 부근에 위치한 곳임.



### Ⅲ. 마을共同牧場組合의 설립과정

이상과 같이 조선총독부, 제주도축산동업조합과 제주도농회의 축산정책을 검토해 제주 지역 마을공동목장조합의 설립배경을 고찰했다. 이 장에서는 목장조합이 구체적으로 어떤 과정을 거쳐 설립했으며 이 과정에서 제주도민들은 어떻게 대응했는지에 대해 접근하고자 한다. 이러한 논의는 조합설립 초기 제주지역 마을 상황과 행정조직 및 공동목장 예정지 실태를 알려준다는 점에서 중요하다. 이 과제를 수행하기 위해 『제주도목장조합문서』(1933~1943)와 제주도목장조합중앙회가 작성한 구좌면과 애월면 공동목장조합 연합회가 작성한 『임야대장』 그리고 연구사례 마을의 향토지, 1920~30년대 신문자료 등을 집중적으로 분석했다.<sup>157)</sup> 특히 『제주도목장조합문서』에 포함되어 있는 제주도사와 서귀포 지청장, 제주도농회장, 읍면장 간에 오고 간 구체적 문서기록들을 토대로 목장조합 설립 과정을 세밀히 파악했다. 아울러 이 문서에 들어있는 제주읍 해안리 주민들의 진정서를 이용해 목장조합 설치과정에서 나타난 대응양상을 살펴보고자 한다.

#### 1. 마을공동목장조합의 설립상황

제주도에서 목장조합의 구체적인 설립과정은 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에 포함된 「공동목장 설정예정계획」, 「공동목장 정리계획조사」, 「공동목장 설치계획」, 「임야 정리계획」, 「목장조합 설립규약」 등에 자세히 나타나 있다.<sup>158)</sup>

157) 제주도, 『제주도지』 제4권, 2006, 219쪽. 일제시기의 제주도 축산자료는 제2차 세계대전 말기에 일본인 관헌들에 의해 소각 처리되었으며, 일부 나머지 자료는 1947년 제주도청 화재로 소실되었다. 따라서 이 연구에서 분석한 1차 자료들은 그 내용면에서 한계를 가질 수밖에 없으나 제주특별자치도청과 국가기록원이 보관하고 있는 1차 사료들과 일제시기 제주도 축산관련 주변 자료들을 상호 연결하여 1930년대 마을공동목장의 설립과정과 양상을 재구성했다.

158) 이 장에서 분석자료로 활용한 목장조합 문서들을 소개하면, 「既設共同牧場所在里以外ノ里ニ對スル共同牧場預定地ノ調査並監督ニ關スル件」(1933년 10월 7일), 「共同牧場設定豫定計劃調査ノ件」(1933년 11월 1일), 「共同牧場設置定豫定計劃調査ノ件」(1933년 11월 18일), 「共同牧場設定豫定計劃ノ件」(1933년 11월 20일), 「共同牧場設定豫定計劃ニ關スル件」(1933년 12월 8일), 「共同牧場整理計劃調

이 절에서는 상기 문서에 기록된 목장조합의 설립과정을 기설 마을공동목장조합 설립 과정, 신설 마을공동목장조합 설립과정 및 기설·신설 마을공동목장 내 구획정리사업, 신설 마을공동목장조합설립 승인 과정으로 범주화하여 검토하고자 한다.

### 1) 기설 마을공동목장조합 설립과정

1930년대 초 제주지역의 공동목장조합은 기설 공동목장조합과 신설 공동목장조합으로 구분할 수 있다. 기설공동목장이라는 용어는 1933년 10월 7일 제주도사가 각 읍면장과 제주도농회장에게 보낸 문서인 「기설공동목장 소재리 이외의 마을에 대한 공동목장에 정지의 조사 및 독려에 관한 건」에 처음 등장했다. 이 목장들은 일제시기 제도권 내에 들어온 초기목장들로, 설립시기가 1931년부터인 점을 볼 때 제주도 마을공동목장조합은 이 시기부터 설립되었다고 볼 수 있다. 이것은 1934년 8월 16일 제주도사가 각 읍면에 발송한 「공동목장조합설립 및 기설조합 규약개정 건」(共同牧場組合設立並既設組合規約改正ノ件)<sup>159)</sup> 문서에 기설조합(既設組合)이라는 용어가 기록된 것을 통해서 알 수 있다.

상기한 1933년 10월 문서는 기설공동목장의 설치과정을 보여주는 자료로, 제주도사가 공동목장조합 설치를 위해 수년 동안에 걸쳐 누차 독려를 해 왔음을 알려주고 있다. 이것은 목장조합이 갑자기 등장한 것이 아니라 제주도사의 장기구상에 따라 사전에 치밀하게 계획되어 출현했음을 보여준다. 즉, 목장조합 설치를 위해 제주도민들에게 목장설치의 당위성을 적극 홍보함과 동시에 각 마을에서 자발적으로 조합설치에 협력하도록 독려했다. 제주도사는 조합설치를 조기에 완료하기 위해 각 읍면에 통첩을 반복하였을 뿐만 아니라 읍면장 협의회를 통해서 목장조합 설립을 지시하거나 또는 심지어 조합설립을 논의하고 있는 해당 마을로 직접 출장을 가 조합설치를 독려했다. 이처럼 제주지역의 마을공동목장조합 설치의 제주도사의 강력한 추진의지에 따라 이루어진 것이다.

제주도사는 각 마을에 제주도민들의 자유방목으로 인해 농업에 피해가 발생하고 있다는 점, 공동목장조합이 없을 경우 우마방목이 불안하다는 점을 부각시키면서 각 마을에 자발적으로 공동목장조합을 설립하도록 요구했다.<sup>160)</sup> 그러나 일제는 자유방목에 의한 농

査ノ件」(1933년 12월 26일), 「共同牧場設置豫定計劃ニ關スル件」(1934년 6월 25일), 「共同牧場整理計劃調査ノ件」(1934년 1월 6일), 「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」(1934년 4월 11일), 「牧場整理 指導督勵ノ件」(1934년 5월 7일), 「既設共同牧場整理施設 實行成績調査ノ件」(1934년 5월 26일) 등이 있다.

159) 濟州島司, 「共同牧場組合設立並 既設組合 規約改正ノ件」(1934.8.16).

업피해가 발생하고 있는 지역이 어디인지 그리고 리동민들이 공동목장조합을 구성하지 않은 채 방목할 경우 발생하는 불안요소가 무엇인지에 대해서는 구체적으로 제시하지 않은 채 조합설치를 강요하다시피 했다.

이상의 과정을 거쳐 통해 설립된 기설목장조합의 구체적인 실태는 제주도사 대구치 테이키(田口禎熹, 재임기간 1931.12~1935.9)<sup>161)</sup>가 1934년 4월 28일 지급으로 제주읍장에게 발송한 「기설공동목장 정리시설 실행성적조사의 건」에 나타나 있다.<sup>162)</sup>

<표 11>은 1931년 초부터 1933년 말까지 2년 동안에 걸쳐 조직된 22개 기설 공동목장들의 지역별 분포를 보여준다. 이러한 기설 공동목장들은 일제시기 제주도 공동목장사에 있어 제1단계로 설립된 시범적 공동목장이라 할 수 있다. 설치시기가 가장 빠른 공동목장조합은 제주읍 연동리 공동목장조합이었다.<sup>163)</sup> 이 공동목장에서는 목장 경계림을 식재하고, 목장 내 고사리 제거,<sup>164)</sup> 급수장 공사를 완료한 다음 마을주민 750명을 공동목장에 출력시켜<sup>165)</sup> 목장경계 돌담 축조 공사를 진행했다. 마을간 공동목장 경계선을 분

160) 濟州島司, 「既設共同牧場所在里以外ノ里ニ對スル共同牧場豫定地ノ調査並督勵ニ關スル件」(1933.10.7).

161) 김봉옥, 『증보 제주도사』, 2000, 471쪽. 제주도사 田口禎熹는 1932년 1월 구좌면 세화리에서 발생한 제주해녀항일운동을 탄압했으며, 대정읍 모슬포에 알뜨르 비행장을 건설한 인물이다.

162) 濟州島司, 「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」(1934.4.28). 이 문서는 다음과 같다.

「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」

四月十三日附 首題ノ件 蕨堀取作業ノ爲境界ノ築造 境界林 等 實施出來サル旨 報告相成クタル處 蓮洞里牧場ノ昭和6年ノ設置ニ有之 其後 歸邑ハ1テ里モ牧場設置報告無之狀態ニ付共同牧野整理計劃ニ基キ未設置里ノ督勵ヲ急クト共ニ蓮洞里既設牧場ノ追書報告ノ通 嚴重ニ督勵ヲ加ヘ 境界築造作業ヲ完了スル様 督勵相成度 追ヲ完了 次第 報告相成度.

163) 연화친목회, 『연동향토지』, 신제주인쇄사, 1986, 175쪽. 설치 초기 연동리 공동목장의 상황은 『연동향토지』(1986)에 다음과 같이 기록되어 있다: “연동 목장조합은 유축농민들로 구성된 목장조합이다. 일제시기만 해도 연동마을 목장지대는 많은 사람들이 목장을 개간하여 경작지로 이용했다. 연동 마을 주민들은 경작지와 일부 개간하지 않고 초지로 남아 있는 지역을 공동목장으로 운영하기 위해 계를 구성했다. 목장계는 1928년 2월에 김일평 외 18명이 속칭 ‘고망괘왓’을 매입하여 동년 7월부터 가축방목을 시작하였다. 이어 1930년에 와서는 대다수의 주민들이 속칭 ‘곰배술’ 일원의 토지를 목장토로 매입하기 시작으로 하여 점차 ‘찬둥이케, 조개물, 알물, 걸시오름’ 일원의 초지를 매입, 조합을 구성함으로써 연동공동목장 조합이 탄생하게 되었다. 현재 연동리 공동목장은 존재하지 않으나 1930년대 초에는 지금의 노루손이(노루생이, 獐孫岳, 해발 616.2m) 오름을 중심으로 위치했다.

164) 소가 고사리를 먹을 경우 고창증(bloat)에 걸려 배에 가스가 차 소의 제1위와 제2위가 팽창해 소화기능장애를 일으킨다. 침을 흘리며 호흡이 곤란해지고 구토가 발생하며 복통으로 땅에 쓰러져 신음하기도 한다(참조: 네이버 백과사전). 이에 따라 봄철 마을주민들을 동원하여 고사리 뿌리 제거작업을 진행했다.

165) 출력을 한경면 낙천리에서는 '위령(月令)'이라고 부른다(자료: 한경면 청수리 공동목장자료).

명히 하기 위해 경계용 나무를 식재하거나 경계선을 알려주는 돌담 축조는 공동목장 조성을 둘러싸고 발생할 수 있는 마을간 분쟁을 예방하기 위한 조치이기도 했다. 이러한 작업들은 공동목장 조성 마을의 공통과제였다.<sup>166)</sup>

<표 11> 기설 마을공동목장조합 일람표(1934)

읍면	목장명	설치년월	목야면적			수축출역인원		1933년말 우마수		
			설치	확장	계	총인원	1정보당	우	마	계
제주읍	연동	1931.02	134정	59정	193정	665인	3.4인	77두	103두	180두
신우면	어도	1931.06	139	383	522	1550	2.9	337	188	525
구우면	저지	1933.10	270	-	270	2000	6.0	252	66	318
대정면	일과	1933.12	37	-	37	254	6.3	38	2	40
	보성	1933.12	100	-	100	1365	13.6	64	22	86
	안구 (안성+구역)	1933.12	89	-	89	1848	20.0	96	25	121
	상모	1933.12	27	-	27	243	9.0	32	7	39
	신평	1933.12	115	36	151	1920	22.3	102	83	185
중면	무릉	1933.12	101	-	101	960	9.6	61	35	96
	상천	1931.06	50	219	269	228	0.8	35	20	55
좌면	대포	1931.10	88	-	88	1200	13.8	57	63	120
	도순	1931.10	161	-	161	1770	10.9	69	33	102
	중문	1931.10	134	83	217	1230	5.6	43	30	73
	영남	1933.11	57	-	57	400	7.0	51	28	79
	강정2구	1933.01	51	42	93	1180	12.6	43	13	56
우면	서호	1933.06	205	-	205	1250	6.0	131	47	178
서중면	수망	1933.05	131	452	583	1295	2.2	251	289	540
동중면	가시	1933.05	354	646	1,000	2800	2.8	304	392	696
정의면	난산	1933.05	220	280	500	7500	15.0	307	191	498
구좌면	세화	1933.07	94	206	300	950	3.1	327	196	330.1
	한동	1931.10	70	38	108	700	6.4	208	127	214.4
신좌면	대흘	1932.07	101	-	101	1400	13.8	49	46	62.8
	계		2,728	2,444	5,172	32,708	6.3	2,934	2,006	4,940

자료: 「牧野整理計劃實行狀況通知ノ件」(1934.6.9).

166) 濟州邑長, 「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」(1934.5.26). 연동리 공동목장의 설치상황은 다음 표와 같다.

공동목장명	설치월일	면적	경계축조 완료월일	출력 인원수	경계 및 구역구획 석장 정향수
연동리 목장조합	1931.03.12	192정56	5월23일	750인	160향

자료: 「既設共同牧場 整理施設 實行成績 調査ノ件」(1934.5.26).



이러한 기설 마을공동목장조합은 1931년에 7개소, 1932년에 1개소, 1933년에 14개소가 설립되어 대부분 1933년에 형성되었다. 이 조합들은 제주도사의 지속적인 설립요구를 먼저 수용해 등장한 시범적 성격의 조합으로 볼 수 있다. 당시 기설 공동목장조합의 목야면적은 동중면(표선면) 가시리 공동목장이 최대였다.

한편, 기설공동목장 유지를 위해 마을 노동력이 동원되었다. 당시 출력으로 동원된 총 인원은 32,708명이며 이중 난산리 공동목장의 출력 인원수는 연인원 7,500명으로 최대를 보였다. 이밖에 가시리 공동목장은 2,800명, 저지리 공동목장은 2,000명이 동원되어 기설공동목장 돌담 수축작업에 참여했다. 1933년 말을 기준으로 한 기설 공동목장별 우마수를 보면, 소는 애월읍 어도리 공동목장, 말은 표선면 가시리 공동목장이 가장 많았음을 알 수 있다. 우마 수 합계를 볼 경우 가시리, 수망리, 어도리 순으로 많았다.

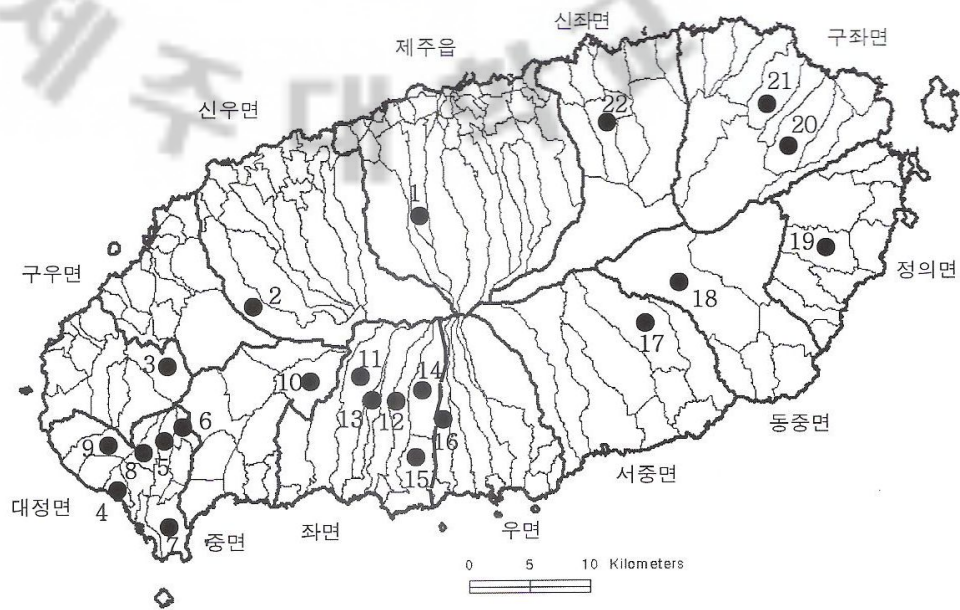


그림 7. 기설 마을공동목장조합을 설치한 마을의 위치(1934)

1. 연동 2. 어도 3. 저지 4. 일과 5. 보성 6. 안구(안성+구역). 7. 상모 8. 신평 9. 무릉  
 10. 상천 11. 대포 12. 도순 13. 중문 14. 영남 15. 강정2구 16. 서호 17. 수망 18. 가시  
 19. 난산 20. 세화 21. 한동 22. 대흘  
 ※ 지도에서 한라산 백록담을 정점으로 남북 경계선은 마을간 경계선에 해당함.

기설 공동목장조합들의 지역별 분포를 보면, 제주읍 1개, 애월면(신우면) 1개, 안덕면(중면) 1개, 중문면(좌면) 5개, 서귀면(우면) 1개, 남원면(서중면) 1개, 표선면(동중면) 1개, 성산면(정의면) 1개, 구좌면 2개, 조천면(신좌면) 1개, 대정면 6개, 한림면(구우면) 1개가 있었다(그림 7). 기설 공동목장조합들은 읍면별로 1개씩 시범적으로 설치된 것으로 보이며, 이후 신설 공동목장조합들이 성립, 확산되는데 토대가 되었다.

## 2) 신설 마을공동목장조합 설립계획

제주도사는 1931~1933년 사이에 설립된 22개 기설목장조합에 대한 실태과약을 지시한 후 목장조합을 제주도 전 지역으로 확산시키기 위해 모든 역량을 집중했다. 이 결과 설립된 목장조합이 신설 공동목장조합으로,<sup>167)</sup> 제주도사는 이 목장조합의 확산을 목표로 1933년 10월 7일 각 읍면장에게 신설 공동목장 예정지를 조사해 보고하라는 문서를 발송했다.<sup>168)</sup> 이 목장조합의 시작을 알리는 문서가 제주도 전역에 발송된 1933년은 일제에 의해 산마(産馬) 증식계획이 수립된 시기이자 제주도축산동업조합이 제주도농회라는 식민지 단체에 편입되어 축산정책이 보다 조직적으로 실행되기 시작한 시기였다. 이 문서가 각 읍면장과 제주도농회장에게 전달되었다는 점은 이들이 목장조합 설치를 주도했음을 보여준다.

제주도 당국은 전도에 걸쳐 목장조합 설치를 확대한다는 계획을 세우고 산하 행정기관과 제주도농회 그리고 읍면장협의회<sup>169)</sup>를 적극 이용했다. 이 과정에서 제주도 당국에

167) 기설공동목장과 신설공동목장은 형성시기가 다르나 모두 제주도사로부터 간섭을 받았던 조직이었다는 점에서 공통적이다. 기설공동목장이 1931년부터 1933년 사이에 설립된 목장조합의 초기적 형태라면 신설공동목장은 1933년부터 1935년 사이에 집중적으로 설립된 목장조합이라 할 수 있다. 1933년 이후 제주도사가 기설목장조합의 규약이 시대에 맞지 않는다고 하여 개정을 요구함에 따라 식민지 도당국이 작성한 새로운 규약에 근거하여 규약개정이 이루어졌으며 또한 신설공동목장 내에 설치한 각종 목장시설들을 기설공동목장 내에도 설치하게 했다.

168) 濟州島司, 「既設共同牧場所在里以外ノ里ニ對スル共同牧場豫定地ノ調査並督勵ニ關スル件」(1933.10.7).

169) 박정후, 「일제시대의 지방통치제도에 관한 연구 : 1910-1930년대 지방자치제도 개편을 중심으로」, 서울대 대학원 석사학위논문, 2006, 57쪽. 면협의회는 1920년대에 지방자치제도가 개정되면서 설치된 것으로, 면장의 자문기관이다. 면협의회는 당연직 의장은 면장이고, 임기 3년의 명예직인 협의회회 회원수는 8~14명 정도였다. 면장은 면협의회회의 안전제출권, 회의소집권과 의원의 발언금지·발언취소·퇴거명령권·해임권·상부기관 상신권 등 절대적 권한을 행사했다; 박찬식, 「제7장 일제시기의 제주」, 『제주도지』 제2권, 2006, 614쪽. 일제는 읍면협의회나 면장을 중심으로 하는 말단 통치조직에 부유한 주민이나 과거 유력계층을 포진시켜 지방민들의 반발을 무마시킴과 동시에 통치에 편리함을 꾀하였다. 일제시기 면행정은 주민을 위한 것이 아니라 일제와 총독부로부터의 명령을 집행하는 데 지나지 않았

서는 신설목장조합 설치를 효과적으로 수행하기 위해 공동목장 설치예정 마을이 공통적으로 준수해야 할 기본세칙들을 다음과 같이 제시했다.<sup>170)</sup>

- 목장 소요면적은 토질·초생 상태를 반영해 우마 1두 당 1정보 이상으로 한다.
- 목장에는 반드시 목장림(경계림, 피서림, 수원림)을 식재해야 한다.
- 목장 예정지는 종래의 방목관행에 준하며, 개인소유의 땅은 기부 또는 공동매수 등의 방법을 강구하고, 국유지의 공용허가를 받을 토지는 신속히 조사하여 제주도농회에 보고한 후 대부 또는 불하를 받아 사용하도록 한다. 읍면유지 또한 이에 준한다.
- 임야세 면세원은 각 읍면에 제출한다. 이 기회에 각 마을은 기부, 양수(讓受) 방법을 강구한다.
- 개인 목장계획자는 마을의 목축을 확립하는데 잘 협조하여 장래에 발생할 수 있는 분쟁을 방지한다. 또한 지목별 면적과 함께 현재 보유하고 있는 우마 수 및 장래의 계획서를 제출한다.
- 목장조합은 리단위를 원칙으로 하고 목장조합 설립을 미루는 마을은 그 사유를 읍면에 보고한다.

상기한 기본세칙에 따르면, 제주도는 각 마을에서 공동목장 조성에 필요한 기본 면적을 산출할 때 우마 1두당 1정보(3,000평) 이상으로 할 것을 주문했다. 그러나 제주도가 우마 1마리 방목에 소요되는 기본면적을 1정보 이상으로 제시한 것은 방목이 가능한 제주도의 중산간 지대 초지 면적을 감안할 때 처음부터 실현 가능성이 없어 보였다. 따라서 여기에는 일제의 의도 즉, 토지조사사업 결과 국유지로 편입해 버린 불요존 임야를 목장용지가 부족한 마을에 대부해줌으로써 불요존 임야도 활용하고 대부료도 받으려는 정책적 판단이 개입되었을 가능성이 높다. 이 세칙조항이 적용될 경우, 주민들이 보유하고 있는 우마수가 많은 마을에서는 그 만큼 넓은 면적이 필요했기 때문에 불가피하게 제주도 당국에 목축지로 이용할 불요존 임야에 대한 대부를 요청할 수밖에 없었다. 그 결과 목장조합에서는 목장용지 뿐만 아니라 대부료 확보도 중요한 문제였다.

일제는 공동목장 내에 경계림, 피서림 그리고 물을 얻기 위한 수원림(水源林)을 식재하도록 했다. 이것은 일제가 전국에 실시한 식림사업에 영향을 받은 것으로, 이 사업에

다. 농회, 해녀조합, 축산조합 등 각종 조합장은 도사가 겸임했고 각 면장이 면의 조합책임자가 되었다.  
170) 濟州島司, 「既設共同牧場所在里以外ノ里ニ對スル共同牧場豫定地ノ調査並督勵ニ關スル件」(1933.10.7).

필요한 묘목구입 비용은 해당 마을공동목장조합이 부담했다. 제주도 당국은 개인소유의 사유지에 대해 목장조합에 기부할 것을 중용했으며, 국유임야를 이용하는 목장조합에 대해서는 해당 읍면에 임야세 면세원을 제출하도록 했다. 그러나 목장조합의 임야대장에 등재된 사유임야에 대해서는 해마다 일정액의 임야세를 납부하도록 했다.

일제시기에도 개인목장 계획자가 등장하고 있어 개인소유의 목장도 허용된 것으로 보인다. 그러나 토지매입 자본이 부족한 제주인들은 개인목장을 확보하기 힘들었으며, 반면에 제주에 들어온 일본 이주민들은 헐값에 토지를 매입해 개인목장을 보유할 수 있었다. 실례로, 중문면 색달리 중산간 지대에는 일본인 나카하라(中原)의 목장이 실재했음이 확인된다.<sup>171)</sup> 제주도사는 개인목장 계획자들이 마을주민들과 분쟁을 일으키지 말고 마을공동목장 구성에 협력하도록 했다.

목장조합 설립에 유보적인 마을에 대해 그 사유를 읍면에 보고하도록 했던 사실을 통해 마을별 목장조합 설립이 순조롭게 진행되지 못했음을 알 수 있다. 이것은 목장조합설치가 강압에 의해 이루어 졌음을 반증하는 것으로, 제주지역에 대한 식민지 지배과정에서도 일제의 폭력성이 존재했음을 알 수 있다.

이상과 같은 기본세칙에 근거하여 각 읍면에서는 신설 마을공동목장조합 설치계획을 수립해 시행했다. 이 설치계획에 대한 보다 상세한 내용은 1933년 11월 1일 제주도사 다구치 테이키(田口禎喜)가 각 읍면장과 제주도농회장에게 보낸 「공동목장 설치예정계획 조사의 건」에 나타나 있다.

이를 통해 첫째, 목장조합 설립에 행정기관과 제주도농회가 직접 관여했음을 재차 확인할 수 있다. 제주도사는 목장조합이 아직 설치되지 못한 마을에 대해 제주도청 소속 권업서기 및 농회 지도원협의회 회원들을 해당마을에 직접 출장을 보내 공동목장 예정지 조사와 함께 조합설치 준비 작업을 독려하도록 지시했다.<sup>172)</sup>

둘째, 목장조합 설치에 리민회와 지역유지들도 적극 관여했음이 확인된다.<sup>173)</sup> 당시 일제는 농어촌에 대한 지배전략의 하나로 마을조직과 지역유지를 동원하는 정책을 실시했

171) 서귀포시 색달동, 『색달마을지』, 1996, 104~105쪽.

172) 濟州島司, 『共同牧場設置豫定計劃調査ノ件』(1933.11.01).

173) 里民會는 오늘날 마을회에 해당하는 조직으로 대표자는 區長이었다. 리민회 구성원들이 공동목장조합장, 조합원이 되어 목장조합에 선도적 역할을 했다. 지역유지들도 목장조합 설치에 동원되었다. 이들은 1938년 9월 13일 제주도를 방문한 南總督이 제주도지방유지들을 모아놓고 “畜産第一主義로써 시국에 협력하라”고 지시한 내용을 보도한 『매일신보』(1938.9.15)에서 확인할 수 있다.



다. 또한 마을향약까지도 일제에 협력하도록 규정개정을 요구하던 상황이었다. 이러한 현실에서 제주도는 제주도내 마을조직과 구장, 지역유지들을 전면에 내세워 목장조합 설치를 주도한 것이다. 이것은 목장조합 설치과정에서 야기되는 마을주민들의 불만을 마을조직과 지역유지들이 나서 1차 해결하도록 한 제주도 당국의 정책적 결정이었다. 이 외에도 지역유지 회합 시에도 읍면직원을 참석시켜 조합설치 당위성을 적극 홍보하도록 했다.

셋째, 목장조합에서는 목장용지를 기부 받거나, 차수(대부) 또는 매수해 확보하도록 했다. 특히 기부지는 주민들이 관행적으로 이용해 온 촌락공유지(총유지)를 마을명의로 신고한 연고임야(緣故林野), 목장예정지내 사유지 그리고 10두 이상 소를 기르는 목축업자 및 특지자(特志者)가 제공한 토지로 구성되었다. 그러나 토지소유자들이 자발적으로 기부했는지 또는 강요와 회유에 굴복해 기부했는지 그리고 토지에 대한 사용권과 수익권만을 넘긴 것인지 아니면 소유권 자체를 양여했는지에 대해서는 후속 연구가 필요하다.

<표 12> 제주읍 마을별 축우마 사육 현황(1933)

리명	호수	농가호수	축우사양호수	축우수			마필수	리명	호수	농가호수	축우사양호수	축우수			마필수
				암	수	계						암	수	계	
영평	175	156	82	67	44	111	52	일도	550	144	13	4	9	13	25
아라	327	327	186	130	104	234	80	이도	379	158	55	25	42	67	62
오라	439	437	192	90	167	257	144	삼도	711	392	35	5	31	36	71
오등	173	170	122	88	79	167	76	건입	417	353	40	8	32	40	44
도남	106	97	54	28	35	63	37	용담	455	430	68	22	55	77	70
연동	177	169	83	35	66	101	77	화북	760	685	188	57	150	207	154
해안	155	155	92	78	80	158	97	삼양	588	559	85	8	90	98	100
노형	637	636	251	102	166	268	177	도련	263	260	100	40	102	142	87
내도	155	155	26	7	25	32	31	회천	173	170	82	50	60	110	55
외도	346	339	89	25	81	106	93	봉개	329	319	135	108	72	180	112
도평	221	215	76	20	67	87	45	용강	127	127	92	97	53	150	68
이호	447	443	74	35	66	101	73	월평	153	153	122	111	105	216	86
도두	561	561	70	16	58	74	86								
합계	3,919	3,860	1,397	721	1,038	1,759	1,068	합계	4,905	3,750	1,015	535	801	1,336	934
총계	8,824	7,610	2,412	1,256	1,839	3,095	2,002								

자료: 濟州呂長, 「共同牧場 設置豫定計劃調査ノ件」(1933.11.18)을 근거로 재정리함.

일제의 신설 마을공동목장 조합 설치계획이 지역단위에서 어떻게 구현되었는지에 대해 제주읍 지역을 사례로 검토하면 다음과 같다.

제주도사는 1933년 11월 18일 제주읍장에게 공동목장 설치예정 계획을 빠른 시일 내에 보고하라고 했다.<sup>174)</sup> 이에 제주읍장은 우선 제주도사에게 제주읍 관내 마을별 축우 사양 현황을 알렸다.<sup>175)</sup>

<표 12>는 제주읍내 마을의 축우마 사육 실태를 나타낸 자료로,<sup>176)</sup> 이것에 근거해 제주도사는 제주읍내 각 마을별 우마수를 반영한 공동목장 소요 면적을 제시했다. 1933년 당시 제주읍 관내에는 1931년에 설립된 연동리 기설공동목장만 존재했으며, 당시 연동리 총호수의 86%가 농가였다. 제주읍 관내 마을 중 노형리는 축우 사양호수·축우수·마필수가 가장 많았다. 제주읍 전체로 볼 때 말보다 소가 더 많이 사육되었다. 이것은 전도적 현상으로, 소를 이용한 농경방식 및 일제의 축우증산 정책과 무관하지 않다.

<표 13>은 1931년말 제주읍내 총 25개 마을에 13개 공동목장이 설립될 예정임을 보여준다. 이를 통해 이 지역에는 모든 마을마다 목장조합이 만들어진 진 것이 아니었음을 알 수 있다. 즉, 1개리에 1개 목장조합이 설치된 경우는 도남·영평·월평·봉개·화북 목장조합 등 5개뿐이며, 나머지 8개 목장은 2개 마을 이상이 통합해 하나의 목장조합을 만들었다. 실례로, 제주읍 이도리 마을에서는 공동목장이 없었기 때문에 주민들은 인접한 오동리 목장조합에 가입해 목축을 했다.<sup>177)</sup> 이것은 하나의 공동목장에 여러 마을주민들이 공동으로 방목할 수도 있었음을 보여준다.

174) 濟州島司, 「共同牧場 設置豫定計劃調査ノ件」(1933.11.11).

175) 濟州島長, 「共同牧場 設置豫定計劃調査ノ件」(1933.11.18).

176) 「濟州島舊右面 面事務所, 1933, 親展書類 牛馬頭數調査ノ件」(국가기록원 문서관리번호: 0803-0804). 마을별 축우마 수는 면서기가 작성한 다음 면장결재를 받아 제주도청 서무주임에게 보고했다. 실례로, 1933년 2월 21일 舊右面長이 동년 1월17일 제주도사 대구치 테이키(田口禎憲)가 각 읍면장에게 보낸 「牛馬頭數調査ノ件」에 대해 구우면 관내에는 牛 2,625頭, 馬 936頭, 合計 3,561頭가 있음을回報했다. 이 자료를 통해 제주도사가 목장조합 설립 직전에 도내 마을별 축우마 실태를 점검했다는 사실을 알 수 있다.

177) 다카하시 노보루, 『朝鮮半島의 農法과 農民(上)』, 2008, 농업진흥청, 335쪽. 일제시기 조선을 답사하면서 조선반도의 농업에 대해 조사한 다카하시 노보루는 제주읍 이도리에서 한 주민과의 인터뷰를 통해(1939년 5월 24일) 공동목장의 가축방목 풍습을 다음과 같이 기록했다. 제주읍 이도리에서는 공동목장이 없어 인접한 오동리 공동목장을 이용해 음력 6월초부터 8월말까지 가축을 넣어 길렀다. 방목료는 소, 말 모두 마리 수에 비례하여 40전(늑가나, 어린 소나 말 동일)이었다. 조합원은 할인하여 1인당 20전으로 했으며, 보통 방목연령은 2세이다. 오동리 공동목장에는 목감이 1명뿐이며, 3월부터 5월까지 그리고 9월부터 10월까지의 소를 가진 사람들이 순번대로 산에 몰고 가 방목을 했다가 저녁에 몰고 왔다.

<표 13> 제주읍 마을 공동목장설치 계획표(1933)

목장명	참가리명	참가리 총우 증가 예상수	기설 목장 면적	장래 목장설치 계획면적				매수 예상 가격	기설및 계획 목장 면적계	장래 우마 1두당 면적	
				대부지	매수지 (임야)	기부지 (임야)	계				
해안 목장	해안·도평·외도· 내도·이호리	220두			445정	222정	667	2225 원	667	063	
노형 목장	노형1·2구	80			112	56	168	784	168	031	
연동 목장	연동리·도두1구	70	192 정		87		87	528	279	087	
오라 목장	오라1·2구, 용담 1·2구, 삼도리·도 두2구	190		128정 (읍유지)	260	65	453	1820	453	054	
도남 목장	도남리	20			65	17	82	350	82	068	
오등 목장	오등리·이도리	60			82	163	245	410	245	057	
아라 목장	아라리1·2구, 일도, 건입리	90			165	41	206	1300	206	048	
영평 목장	영평상동	15		100 (국유림)	122	31	253	800	253	130	
월평 목장	월평리	30		504 (국유림)	61	44	609	480	609	180	
용강 목장	영평하동·용강리	70		53 (읍유지)	201	201	455	1000	455	190	
봉개 목장	봉개리	80			154	154	308	920	308	056	
회천 목장	도련리2구·삼양리 1·2구, 회천리	130			200	70	270	1000	270	044	
화북 목장	화북리2구	40		336 (국유림)	71		407	568	407	185	
합계		1,095	192		1,121	2,025	1,064	4,210	12,185	4,402	071

자료: 濟州邑長, 「共同牧場 設置豫定計劃調査ノ件」(1933.11.18)을 근거로 재구성함.

여러 자연촌락이 합해져 하나의 공동목장을 만들 경우, 목축지 위치, 목장조합 가입 회원수, 마을별 목장용지 소유면적 등을 고려해 가장 규모가 큰 마을 이름으로 목장명이 정해졌다. 장래 목장설치 계획면적 중 대부지(貸付地)는 일정기간 빌려서 사용하는 토지로, 국유지 또는 읍유지가 이에 해당된다. 매수지 확보에 필요한 매수 예상가격은 해안목장과 오라목장의 목장용지 매수 예상가격이 가장 높게 나타나고 있는 것이 특징이다.

1933년 12월 8일 제주도사는 각 읍면장에게 「공동목장 설정예정 계획에 관한 건」을 보내<sup>178)</sup> 제주도청 권업서기 협의회 및 읍면장 회동 때 각 읍면별 공동목장 설정예정 계획서 개요를 제출하라고 지시했다. 또한 각 목장예정지 매수 예상가격이 지나치게 높지 않게 책정되어 있기 때문에 면 또는 마을의 경영주체에게 부담을 주지 않도록 토지 매수가격을

178) 濟州島司, 「共同牧場設定豫定計劃ニ關スル件」(1933.12.8).

낮게 평가할 것을 주문했다. 즉, 마을 주민들의 목장용지 매입비 마련에 대한 부담을 줄인다는 차원에서 목장예정지에 편입할 토지가 조합원 공동의 이익을 위해 사용된다는 점을 강조하며 토지 소유자들에게 반의무적으로 목장조합에 토지를 기부하도록 독려하라고 지시했다. 이것은 마을주민들의 목장용지 매입에 따른 부담을 최소화 시킨다는 명분하에 토지기부를 강요한 것이라 할 수 있다. 목장예정지에 편입될 토지가격은 1정보(3,000평) 당 평균 9엔 정도로 결정되었다.

제주읍장은 1934년 1월 6일 읍내 각리 구장들에게 문서를 보내 공동목장 경영주체(조합장)가 겪는 토지매수 및 조합 경영상 곤란한 점 그리고 목장면적의 과소상태, 교통편리 유무를 조사하도록 했다.<sup>179)</sup> 또한 마을별 목장조합 설치상태를 직접 조사하기 위해 일정한 날짜에 읍직원을 해당 마을에 파견할 계획임을 밝혔다.<sup>180)</sup> 각 마을현장에 도착한 제주읍 직원들은 구장들을 집합시켜 목장조합 설치과정에서 발생하는 애로사항을 청취하면서 조합설립에 대한 조선총독부와 전라남도, 제주도청의 방침을 전달했다. 그러면서 목장조합 설치에 주민들의 적극적인 협력을 요구함과 동시에 구장들로 하여금 목장조합 설치에 적극 참여하도록 지시했다. 이에 따라 각 구장들은 신설공동목장조합 태동기에 목장용지 매입을 앞장 서 주도하거나 조합장을 맡는 등 조합결성에 중추적 역할을 담당했다. 당시 구장들은 면장지시를 받아 마을사무를 처리하는 일을 담당했기 때문에 공동목장 설치에 대한 면장의 지시를 충실히 이행할 수밖에 없었다. 더욱이 제주도사도 정책적으로 구장들을 조합설립에 투입해 조합설립 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 사전에 차단하려고 했다.

179) 濟州邑長, 「共同牧場 整理計劃調査ノ件」(1934.1.6).

180) 다음 표는 1934년 1월 제주면 직원의 목장조합 출장 시기 및 회합장소이다.

조사지명	조사일	회합리명	회합장소
회천리	1월9일	도련2구, 삼양1·2구, 회천리	본리서동
봉개리	1월10일	도련1구, 봉개리	구장택
용강리	1월11일	영평하동, 화북1구, 용강리	구장택
월평리	1월12일	월평리	구장택
영평리	1월12일	화북2구, 영평상동	구장택
아라리	1월13일	일도, 건입, 아라1·2구	구장택
오동리	1월13일	이도리, 오동리	구장택
도남리	1월15일	도남리	오라1구 구장택
오라리	1월15일	오라1·2구, 용담1·2구, 삼도, 도두2구	구장택
연동리	1월16일	도두1구, 연동리	구장택
노형리	1월16일	노형1·2구	연동 구장택
해안리	1월17일	해안, 도평, 외도, 내도, 이호	구장택

자료: 濟州邑長, 「共同牧場 整理計劃調査ノ件」(1934.1.6)을 근거로 재구성.



한편, 제주도 전체 면지역에서 작성된 공동목장조합 설치계획에는 장래 목장설치 계획 면적과 매수예상가격, 1정보당 평균매입가격 등이 기재되어 있다(표 14).

<표 14> 제주도 읍면별 마을공동목장조합 설치계획표(1933)

읍면 명	제주	신우	구우	대정	중	좌	우	서중	동중	정의	구좌	신좌	합
	제주읍	애월면	한림면	대정면	안덕면	중문면	서귀면	남원면	표선면	성산면	구좌면	조천면	
기 설 장 면 적	192町	139	270	469	54	610	105	131	354	219	164	101	2,069
	58	00	00	00	22	03	00	00	28	76	00	00	187
장 래 목 장 설 치 계 획 면 적	대부지 1121町	4046	270	529	207	1275	290	3	610	302	2240	135	11,028
	매수지 2025町	514	3671	35	223	825	5	886	546	308	6187	1294	16,519
	기부지 1064町	-	-	-	1497	-	151	1208	38	81	1680	197	5,916
	계	3,204	4,560	3,941	564	452	2,103	295	889	1,184	686	8,427	1,429
매 수 예 상 가 격	12185円	3084	55065	62	825	22375	40	13770	1210 <sub>2</sub>	6500	33860	7189	154,872
	00	00	00	00	73	00	00	00	00	00	00	00	73
기 설 및 계 획 장 면 적	4402町	4699	3941	564	1981	2710	652	2328	1248	910	10571	1627	35,633
	56	00	00	00	22	02	00	00	28	76	00	00	184
총 당 면 적	1町	1	1								2	1	
	42	28	43	25	92	75	18	55	88	37	48	08	97
1정 보 당 평 가	6円	6	16	2	3	9	8	3	5	12	10	5	9
	00	00	00	00	77	65	00	13	63	57	00	80	00

자료: 濟州島司, 「共同牧場設定豫定計劃ニ關スル件」(1933.12.8).

<표 14>에는 구좌면과 애월면 지역의 장래 목장설치 계획면적이 가장 넓게 나타나고 있다. 이러한 현상은 두 지역에 공동목장으로 이용할 수 있는 완경사지와 초지대로 이루어진 지형경관이 가장 넓게 발달하고 있었기 때문이다. 구좌면은 매수지와 기부지 면적이 최대인 반면에 애월면은 대부지(차수지) 면적이 제주도내에서 최대를 보여 목장용지 구조 면에서 질적 차이를 보였다. 매수예상 가격은 한림면, 구좌면, 중문면 순으로 높으며, 목

장용지 1정보당 평균 매입가격은 대정면이 2엔(일제시기 쌀 1가마 평균가에 해당)으로 가장 낮은 반면, 한림면이 16엔으로 가장 높게 나타나 대조를 이루고 있다.

제주도사는 1934년 5월 공동목장 설치를 촉진하기 위해 서귀포지청장과 각 읍면장 및 제주도농회장에게 「공동목장 설치계획 촉진에 관한 건」을 발송해 각 읍면에서는 제주도 산업진흥을 위한 기초사업으로 전개되는 공동목장 설치에 노력하며, 각 읍면장은 열성을 다해 이 사업을 추진하도록 했다. 나아가 제주도청에서는 조합설치 결과를 토대로 담당자들의 실적을 평가한 다음 승진에 이용할 것임을 밝혔다. 이에 따라 읍면장들은 소속 부하직원들을 독려해 공동목장 설치사업 추진에 앞장섰다.<sup>181)</sup>

이상과 같은 일제의 마을공동목장조합 설치 사업은 제주도 전역에서 시작되었으나 마을 현장에서 이 사업을 수용하는 정도는 지역차를 보였다. 이것은 <표 15>에서와 같이 공동목장들의 소요계획 면적과 실시 중인 면적에 차이를 보였음을 통해 알 수 있다.

<표 15> 제주도 읍면별 마을공동목장조합 설치 상황(1934)

계획목장지역	소요 계획 면적	실시 중 면적	진척율(%)	부족면적	요존립 요구면적	매수금액
제주읍	5,463정	3,188정	58	2,275정	1,718정	7,205엔
신우면	6,206	1,216	20	4,990	5,618	-
구우면	12,240	6,314	52	5,994	500	12,907
대정면	2,197	747	34	1,450	-	62
중 면	8,906	1,537	17	7,369	-	-
좌 면	1,864	1,019	55	861	942	1,793
우 면	7,913	4,099	52	3,245	-	9,246
서중면	3,218	831	26	2,387	3,580	-
동중면	1,192	124	11	821	5,255	-
정의면	8,441	1,661	20	-	2,495	-
구좌면	3,160	1,828	58	1,400	-	-
신좌면	4,757	3,906	82	851	500	-
합 계	65,557	26,470	40.42	31,643	20,608	31,213

자료: 「牧野整理計劃實行狀況通知ノ件」(1934.6.9)에서 재정리함.

공동목장 소요 계획면적과 실시 중 면적을 이용해 조합설립 진행 상황을 보면, 1934년 현재 제주도 전체적으로 당초 계획의 약 40% 정도가 진척되었음을 알 수 있다. 이 중 신좌면(조천면) 지역은 진척율이 82%로 가장 높은 반면 동중면(표선면)과 중면(안덕면)은 진척율이 10% 대를 보여 목장조합 설치속도가 상대적으로 지체되었음을 알 수 있다.

181) 濟州島司, 「共同牧場 設置計劃促進ニ關スル件」(1934.05.11).

이러한 지역차는 근본적으로 촌락이 처한 경제적 상황 특히 목장용지 매입비 확보 문제와 목축환경 및 목축에 대한 의존도 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 아울러 목장조합 설치를 독려했던 제주도사와 면장의 지시에 대한 촌락 내 주민들의 수용자세 역시 조합설치 진척율에 영향을 준 것으로 보인다. 동중면(표선면)과 중면(안덕면) 지역의 사례는 제주도사와 면장의 조합설립 정책에 대해 적극적으로 동참하기 보다는 비협조적 또는 소극적인 참여를 했음을 보여준다. 제주도 전체 마을별 목장용지 부족면적은 소요 계획면적의 48%에 해당되며, 이에 따라 목장용지 부족 마을에서는 국유 불요준임야를 대부 또는 불하받았다.

### 3) 공동목장용 목야지 정비사업

공동목장용 목야지 정비사업은 목장 내 식림사업과 구획정리 사업 그리고 방목지 목축기반 조성 사업으로 구분할 수 있다. 첫째, 식림사업은 1933년 10월에 제주도사가 각 읍면에 기설 및 신설 공동목장을 대상으로 식림할 것을 지시하면서 이루어졌다. 이 사업은 방목지 전체에 나무를 식재하는 것이 아니라 피서림, 방풍림, 수원림 조성을 위해 목장 내 특정 장소에서 식림하는 작업이었다. 제주읍에서는 식림에 필요한 사업비를 임야소유자들로부터 삼림조합비<sup>182)</sup>를 받아 충당했다.<sup>183)</sup> 또한 공동목장 예정지에 넓은 임야를 소유한 사람들에게 기부 받아 임야소유권을 양도받은 장소를 식림지로 활용하기도 했다. 이처럼 일제가 식림 사업비를 목장조합에 부담시켰다는 점은 사업은 적극 추진하되 국가는 재정적 지원을 하지 않는다는 총독부의 입장이 그대로 반영된 것이라 할 수 있다.

둘째, 제주도사는 1934년 4월 11일 제주읍장에게 관내 공동목장에 대해 구획정리 사

182) 최병택, 「1930년대 전반 일제의 민유림 정책 ‘전환’과 임야세계 도입의 배경 및 그 의미」, 『한국사연구』 138호, 한국사연구회, 2007, 199쪽. 삼림조합은 1910년대 초반부터 지방관, 경찰, 지역유지들이 주도하여 식림장려, 남벌방지 등을 목적으로 조직되었다. 이후 임야조사사업 후 임야소유자를 중심으로 재조직되었으며, 제주지역에는 1925년(대정14년) 9월에 설치되었다. 한편, 제주도 삼림조합에는 조합장 1인, 부조합장 1인, 서기 2인, 기수 3인, 촉탁기수 3인, 기수보 12인, 단 技手 1인, 기수보 12인은 각 면지부에 주재하게 했다. 이 조합은 조합원에게 삼림조합비를 징수하여 조림사업비로 충당했다. 이 조합비는 조합원들에게 사실상 조세나 다름없는 부과금이었다. 이 때문에 “농회, 축산동업조합, 삼림조합 등의 단체원이 되는 군민들은 단체를 애호하는 생각보다는 의혹만 가득해 단체비 부담을 일종의 조세로만 생각”하는 실정이었다(최병택, 앞의 책, 2009, 115쪽). 삼림조합비는 육지부(한반도)에서는 1932년 11월에 폐지되었으나 제주도에서는 1933년 12월까지도 징수되었다. 삼림조합은 양묘사업을 담당하다 1933년 폐지되면서 산림회가 양묘사업을 맡았다.

183) 濟州邑長, 「共同牧場 整理計劃調査ノ件」(1933.12.26).

업을 하도록 지시했다.<sup>184)</sup> 이것은 공동목장 내 목구(牧區) 경계용 돌담을 쌓거나, 경계용 나무를 심어 목구를 순환하는 순환방목을 시행하기 위한 기초 작업을 의미한다.

셋째, 채초지(採草地)와 방목지로 구분되는 목야지는 바로 공동목장 설치의 자연적 토대가 되기 때문에 제주도사는 전도에 걸쳐 목야지에 대한 정리 사업을 대대적으로 전개했다. 그러나 1934년 5월 제주도사는 도내 각 지역에서 이루어지는 목야지 정리 사업이 부진하다고 판단해 서귀포지청장 및 각 읍면장에게 문서를 발송해 목야지 정리 상황을 직접 시찰하겠다고 통보했다. 이에 제주도사는 1934년 5월 16일부터 27일까지 10일 동안 목야지 정리사업 진척이 잘 되지 못 하는 마을에 출장해 실행상황을 점검했다.<sup>185)</sup> 공동목장용 목야지 정리 사업이 부진한 이유는 목야지를 정리해 공동목장으로 조성하는 과정에서 무분별한 방목지 확장과정과 경계축조 과정에서 그리고 출력 동원으로 인해 제주도 당국과 마을 주민들 간에 마찰이 존재했기 때문이다.<sup>186)</sup> 마을간 공동목장 경계선 위치를 놓고서도 마을간 분쟁이 발생했다. 종래까지 인근 마을주민들이 관행적으로 공동 방목해 오던 목축지가 특정 마을 단독소유로 되어버려 경계돌담을 축조해버린 경우, 인접 마을주민 간 경계선 축조를 둘러싼 분쟁이 발생함에 따라 목야지 정리 사업이 지체되기도 했다.

아울러 이 사업을 추진하는 과정에서 불가피하게 노동력을 동원함에 따라 여러 문제점들이 노출되었다. 1934년 5월 16일 제주도사가 마을별 공동목장 축장(築牆) 실태를 시찰하기 위해 제주읍내로 출장 온다는 소식을 접한 제주읍장이 관내 구장들에게 마을주민들을 출력시켜 신속히 경계돌담 축조를 완료하라고 지시함에 따라 반발을 샀다.<sup>187)</sup> 주민들은 생계를 제쳐 놓고 동원되어야 했기 때문에 제주도 및 읍면에 대한 불만이 많을

184) 濟州島司, 「計劃共同牧場區劃整理實施ニ關スル件」(1934.4.11).

185) 제주도사의 출장에정일과 출장지는 다음과 같다.

출장일	출장 예정지역
5월 16일	제주읍 해안리 외 각리(연동리 제외)
5월 18일	신우면 하귀리 외 각리
5월 19일	신우면 어음리, 구우면 금악리 외 각리, 중면 광평리외 각리
5월 20일	중면 동광리, 대정면 각리
5월 21일	좌면 중문리 외 각리, 우면 서호리 외 각리
5월 22, 23일	서중면 각리 및 동중면 토산리, 세화리
5월 25일	신좌면 와흘리 외 각리
5월 26일	구좌면 한동리 외 각리
5월 27일	정의면 수산리 외 각리

자료: 濟州島司, 「牧場整理 指導督勵ノ件」(1934.5.9).

186) 濟州島司, 「牧野整理計劃上 注意ノ件」(1934.6.23).

187) 濟州邑長, 「牧場整理指導督勵의 件」(1934.5.11).



수밖에 없었다. 이러한 상황에서 제주도 당국에서는 출력 불참자에 대해 범칙금을 부과하는 조치를 취기도 했으나 목야지 정리 사업은 여전히 순탄치 못했다. 제주도 당국이 실시한 목야지 정리의 방향을 다음과 같다.

- 1두당 소요면적을 1정보로 하여 전체 소요면적 69,000 정보를 확보하되 중산간 지대에서는 45,000 정보 확보를 목표로 한다.
- 공동목장용지는 공유지 대부지(주로 면유) 4,791정, 기부지 5,916정, 매수지는 27,916 정보에 달하게 한다. 매수에는 15만원이 필요하다.
- 공동목장용지 부족면적은 불요존임야 중 미입목(未立木) 초생지이면서 종래부터 목야관행을 가지고 있는 지역에서 확보하고, 혼목임업(混牧林業)을 하면서 계획을 완성한다.
- 매수지 확보에 필요한 자금은 마을에서 주민들에게 할당한 공동각금(共同醵金)을 거두거나 자금알선을 받는다.
- 경계측조와 경계림 식재는 1936년도에 약 5할을 조립하며, 운목(輸牧)을 진행한다.<sup>188)</sup>

이를 통해 목야지 정리 사업은 1두당 소요면적인 1정보(3,000평) 확보, 공동목장용지 확보 및 불요존임야에서 부족한 목장용지 확보, 매수자금 준비, 경계돌담 축조 및 경계림 조립 사업 등을 포함한 것이었음을 알 수 있다.

<표 16>은 1934년 6월 현재 제주도 읍면별 목야지 정리 상황을 보여주고 있다.<sup>189)</sup> 제주도가 처음 계획한 목야지 정리 소요면적은 당초 69,106 정보였으나 읍면별 계획한 정리대상 면적은 33,463정보로, 이것은 제주도 전체 목야지 정리 소요면적의 48%에 불과했다. 이것은 제주도 당국이 설정한 목야지 정리계획이 실제 읍면단위에서 제대로 수용되지 못했음을 의미하기도 하나 제주도 당국이 각 읍면별 목야지 실태를 제대로 파악하지 못한 채 목야지 정리대상 면적을 산출한 결과에서 오는 현상이라고 할 수 있다.

특히 대정면과 우면(서귀면)에서 제주도가 제시한 목야지 정리 소요면적과 큰 차이를 보였다. 이 중 우면의 경우, 제주도 당국에서 우면의 중산간 지역에 급경사의 지형이 발달해 공동목장 용지로 활용할 수 있는 환경사지가 처음부터 부족하다는 지형환경을 제대로 인식하지 못한 상태에서 공동목장 소요면적을 확정했기 때문으로 보인다. 반면 구좌면 지역은 소요면적보다 계획면적이 많은 유일한 지역으로 이곳의 중산간 지대에는 목장용지로 이용 가능한 환경사지가 넓게 발달하고 있었다.

188) 제주도청, 『제주도세요람』, 1937, 128쪽.

189) 濟州島司, 「牧野整理計劃 實行狀況通知ノ件」(1934.6.9).

<표 16> 제주도 목야지 정리 실행 성적표(1934)

읍면명	소요면적	계획면적	기설목장		1934년 실시면적		정리목야 계	
			수	면적①	수	면적②	수	면적
제주(제주읍)	5,672정보	4,210정보	1	193정보	15	3,188정보	16	3,381정보
신우(애월읍)	7,264	4,560	1	522	7	1,216	8	1,738
구우(한림읍)	9,046	3,941	1	270	8	923	9	1,193
대정(대정읍)	3,439	564	6	404	4	273	10	677
중(안덕면)	3,843	1,927	1	269	10	2,199	11	2,468
좌(중문면)	6,123	2,100	5	616	3	327	7	943
우(서귀면)	5,599	446	1	205	3	156	3	361
서중(남원면)	6,194	2,097	1	583	8	3,415	9	3,998
동중(표선면)	3,210	1,194	1	646	5	1,800	6	2,446
정의(성산면)	3,458	691	1	500	14	2,822	15	3,322
구좌(구좌면)	10,000	10,107	2	408	5	2,583	7	2,991
신좌(조천면)	5,258	1,626	1	101	2	3,906	3	4,007
계	69,106	33,463	22	4,717	84	22,808	104	27,525

자료 : 濟州島司, 「牧野整理計劃實行狀況通知ノ件」(1934.6.9).

<표 16>에 근거하여 실제 정리된 목야지 면적은 계획면적의 30%에 불과해 목야지 정리 사업이 계획보다 지지부진했음을 알 수 있다. 정리된 목야지의 면적 합계는 신좌면(조천면), 서중면(남원면), 제주읍 순으로 많았다. 1934년까지 설치된 100여 개 공동목장에서 목야지 정리가 실행되었다. 1934년 6월 현재 목야지 정리 총면적은 27,525정보로, 계획면적의 82%가 이루어졌다.

목야지 과정에서도 제주도사는 각 읍면장에게 공동목장내 목야지 정리가 제주도 축산 증식과 개량 그리고 식림을 위해 가장 시급한 과제를 재차 강조했다. 아울러 제주도내 여러 지역에서는 아직도 목장용지 확보문제가 미해결 상태에 있어 어려움이 예상되나 목장 경계를 수축하는 돌담 쌓기 공사를 신속히 마무리함으로써 목야지 정리 사업을 조속히 완료하도록 각 읍면에 요구했다.<sup>190)</sup>

이상과 같은 목야지 정리 사업을 마무리 하여 1930년대 말 설치된 제주도 목장조합의 설치상황은 <표 17>과 같다. 1936년에 설치예정이었던 마을공동목장조합은 모두 143개였으나 1938년에 실제로 성립된 목장조합은 116개로 나타나 불과 2~3년 만에 당초 계획했던 목표의 82%가 달성되었음을 알 수 있다. 이처럼 단기간에 목장조합을 설치할 수

190) 濟州島司, 「牧場整理ニ關スル件」(1935.12.23).

있었던 배경은 제주도사가 조선총독부, 전라남도청, 제주도청, 서귀포지청, 각 읍면사무소 등 행정기관 직원들과 구장 및 지역유지들을 총동원해 목장조합 설립을 지속적으로 독려한 결과라 할 수 있다.

<표 17> 1930년대 제주도 마을공동목장조합 상황

구분	목장수	목장소요 총면적	취득방법	면적		%	비고
① 설치계획 (1937)	143	45,000정	공유지	4,791정		10.6	공유지는 면 또는 리소유지
			기부지	5,916정		13.2	
			매수지	27,292정		60.7	
			요존임야	7,000정		15.5	
			합계	45,000정		100	
② 실시성적 (1937)	목장수	실시면적	조합원수	가축수		%	
	116	32,401정	22,041명	우	29,391두	67	
				마	14,508두	33	
				계	43,900두	100	
③ 정리상황 (1939)	목장조합 설치수	계획면적	내역	목야취득면적		%	
	116조	45,000정		차수지	9,215정67	27.7	
				기부지	7,132,43	21.4	
				매수지	16,942,09	50.9	
				합계	33,290정	100	
급수장	62개소	현금지출액	5,929엔32				

자료: ①과 ②-濟州島廳, 『濟州島勢要覽』, 1937, 125~126쪽, ③-濟州島廳, 『濟州島勢要覽』, 1939, 89쪽을 재구성함.

또한 마을공동목장 용지는 공유지, 기부지, 매수지, 요존임야로 구성되었음을 알 수 있다. 이 표에서 1937년 설치계획과 정리상황을 비교할 경우, 기부지는 당초 계획보다 증가했으나 매수지는 감소했다. 목장조합의 목야지 취득 면적은 매수지가 전체의 51%, 차수지 28%, 기부지 21%로 나타나 매수지 비율이 상대적으로 높았음을 알 수 있다. 116개 목장조합의 조합원수는 22,041명, 공동목장의 총면적은 33,290정으로 계획면적(45,000정)의 74%가 공동목장으로 되었음을 알 수 있다.

#### 4) 마을공동목장조합 승인과정

이상과 같은 과정을 통해 등장한 목장조합 설립에 대한 최종 승인권한은 제주도사에 게 있었다. 이것은 목장조합을 제주도사의 통제 아래 두려는 조치였했다. 이 조합 설립을

희망하는 마을에서는 주민들을 대상으로 조합가입원 접수, 목장용지 확보, 조합장 선출(임원구성) 절차를 거친 다음 준비한 제반서류를 제주도청에 제출했다.

실례로, 명월리 목장조합에서는 1935년 10월 10일 조합설립 승인을 요청하는 서류들을 제주도사에 제출한 후 5개월이 경과한 1936년 3월 20일에 조합설립 승인을 받을 수 있었다. 이처럼 제주도 당국에서는 행정력을 총동원해 목장조합 설립을 유도하면서도 한편으로는 목장조합에 자신들의 목적을 실현시키는데 필요한 문서들을 요구했다. 이들 문서들은 일제가 목장조합 설립의 당위성과 목장조합이 주민들에 의해 자발적으로 설립되었다는 점을 강조하는 데 이용되었다. 아울러 이 문서들은 조합설립 운영과정에서 발생할 수 있는 주민과 목장조합 및 행정기관 간에 문제를 사전에 방지하는 근거로 이용되었다.

여기에서는 1930년대 안덕면 서광리, 한림면 명월리, 성산면 신산리, 중문면 강정리 목장조합 문서들 중 조합설립에 필요한 문서들인 가입원서, 매도증서, 양도증서, 기부증서, 조합원명부, 목장조합규약 등을 중심으로 문서의 내용과 함께 조합승인 절차를 검토하고자 한다.

첫째, 사료 (가)에서와 같이 안덕면 서광리 공동목장 조합에는 조합가입을 희망하는 주민들로부터 받은 조합가입원서가 보관되어 있다. 주민들로부터 가입원서를 사전에 받은 이유는 조합설립 과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 미리 차단하기 위한 안전장치라 할 수 있다. 조합 가입 희망자가 문서작성이 어렵거나 외지에 출타 중인 경우에는 대리 작성이 이루어지기도 했다. 1943년 공동목장문서에는 목장조합명이 서광리 2구로 되어 1943년에 서광리가 1구와 2구로 분구되었음을 알 수 있다.

둘째, 목장조합에서는 공동목장예정지 내에 토지를 소유하고 있는 주민들로부터 토지를 매입했다. 토지소유주가 일정한 문서형식에 자필로 작성한 매도증서에는 부동산 소재지, 지목과 면적, 매매대금이 기록되고 있다. 사료 (나)에는 매도 토지의 위치가 사표(四標)로, 면적이 두락(斗落)으로 표기되고 있다.<sup>191)</sup> 이 시기는 이미 토지사정이 종료되어 지번이 부여된 상황임에도 불구하고 일부에서는 전통적인 위치표기 방식인 사표(동서남북)가 이용되고 있었음을 알 수 있다. 문서 말미에 기록된 서광리 서사동 목장조합이라는 명칭으로 볼 때 서광리 4개 자연촌락이 하나의 마을공동목장을 구성했음을 알 수 있다.

191) 두락은 마지기를 말하며, 밭 한 두락은 300평, 논 한 두락은 200평을 의미한다. 밭 9두락을 매도한다고 했기 때문에 2,700평을 220원에 판 것이다.



(가) 加入願書(1943)

右는 本人이 貴組合에 加入하기를 願하오니 御許可하시기를 奉願候也  
昭和拾八年 四月 二十三日  
右願人 金○○○ 西廣二區共同牧場組合長 前

(나) 賣渡證書(1936)

一. 不動産의 表示 一. 所在地 安德面 西廣里 進富洞後園境 一. 地目 田  
四標 : 東路南 梁達珍田 西路北路 一. 面積 年種 旧 九斗落  
一. 賣買代金은 貳百貳拾圓也  
右는 本人所有 不動産을 前記代金으로 貴組合殿의 永爲賣渡하며 該不動産에 關  
하여 將來何等의 故障이 發生하은 時은 本人이 一切 引受處理하고 貴牧場組合殿  
의게은 一毫의 損害을 不彼케할 意로 茲에 證書을 作成함.  
昭和 拾壹年 旧八月貳拾五日  
賣渡人 秦○○(인) 保證人 秦○○  
西廣里 西四洞 共同牧場組合 殿

(다) 證書(1936)

右는 本人의 名義에 參九番地가 牧場의 讓渡된 바 日後本人의 後孫갓거라도  
相續 及 移轉을 履行치 아니하기를 茲에 證書함  
昭和拾壹年 閏三月十二日  
證書人 金○○○(인)  
西廣里四洞 共同牧場組合 前

(라) 土地賣渡證書(1937)

濟州島 表善面 表善里 八八八 番地 賣渡人 宋子承  
濟州島 城山面 新山里 買受者 新山共同牧場組合  
土地所在地 濟州島 城山面 新山里 地番 一八九六 地目 林 面積 五九四四坪  
賣買代金 拾壹圓也  
右賣渡함.  
昭和 拾貳年 三月二十一日  
賣渡人 宋子承 (인) 買受人 新山共同牧場組合  
立會人 金鎬瑾

(마) 林野賣渡證書(1936)

一. 所在地 安德面 西廣里 共同牧場也  
一. 參五番地內 百九分之壹也  
一. 五壹番地內 拾壹分之壹也  
一. 賣渡代金 貳拾圓也  
右는 前記林野內에 九町七反은 本人의 所有分인바 代金을 正히 領收하고 貴  
組合에 永久賣渡한 後本人의 □課金 告知書를 發付할 거라도 相續及移轉手  
□ 不履行할거이고 貴組合에 對하여 何等의 損□□被케 한 意로 保證人及連  
名捺印함.  
昭和 拾壹年 閏參月拾貳日  
西廣里 九百七拾番地 賣渡人 朴○○(인)  
全 里 千六百八番地 保證人 高○○ (인)  
西廣里 四洞 共同牧場組合 前

(마) 契約書

右는 本人의 所有한 貴牧場區界 內에 在하여 牧場地로 需要케원 卽 本牧場 竣工에 對한 本人의 賦役費로써 左記所有를 提供大僕하오니 日後異議가 有한 時은 持此憑考하기로 爲而□□하고 署名捺印함  
記  
土地所在 濟州島 城山面 新山里 牧場內 田 1779番地 1637坪 田 1772番地 1489坪 以上  
昭和15年 3月20日  
濟州島城山面新山里 番地 右契約人 金希現  
新山里共同牧場組合長 德原徹南 前

자료 (다)는 토지소유주가 본인 토지에서 발생하는 소유권, 사용권과 수익권을 모두 공동목장 조합에 넘겼음을 증명하는 양도증서이다. 여기에는 양도내용, 작성연월일, 증서인, 조합명칭이 기재되어 있다. 또한 증서인(양도인)이 목장조합에 양도한 토지는 추후 후손들이 상속 또는 이전을 목장조합에 요구하지 않겠다는 내용이 나타나 있다. 이로써 목장조합에 양도한 토지는 이후 목장조합 소유의 토지가 되었음을 알 수 있다.<sup>192)</sup>

셋째, 성산면 신산리 목장조합에는 자료 (라)와 같이 토지매도증서(1934~1943)가 남아 있다.<sup>193)</sup> 이 목장조합에 보관 중인 매도증서에 기록된 매도일이 1934년 2월부터 1943년 6월까지 되어 있어 1943년에도 목장용지 매입이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 신산리 공동목장조합에서는 수시로 목장용지를 매입하며 목장을 확대해 나간 것으로 판단된다. 자료 (마)는 매도인 박 ○○가 서광리 공동목장 내에 위한 본인 소유 임야를 목장 조합에 매도하면서 작성한 문서로, 목장조합에 토지를 매도했음을 증명하기 위해 매도인과 보증인이 동시에 날인하고 있다.

넷째, 공동목장 조성과정에서 경계돌담을 축조하거나 식림사업을 진행할 때 조합원들은 출력(부역)이라는 이름으로 노동력을 무상 제공해야 했다. 그러나 부역에 참가하지 못할 경우 그 벌칙으로 일정한 금전을 조합에 납부해야 했다. 자료 (바)와 같이 신산리 주민 중에는 부역비 대신 자신의 토지를 조합에 기부해 부역을 면제받았던 사례가 있었다.

192) 목장조합에 토지를 기부했어도 목장조합이 오랜 시간이 지나도록 소유권이전등기를 하지 않은 경우 목장용지 원소유자 후손들과 공동목장 조합간의 소유권 분쟁이 일어난 사례들도 있다.

193) 신산리마을회, 『그등에 사람들의 삶』, 2005, 282~309쪽. 여기에는 1953년에 목장조합을 재설립하며 작성한 공동목장조합 임원 및 조합원명단, 목장토지 지번별 소유자 명단자료도 함께 첨부되어 있다. 아래 표는 신산리 목장조합 관련 문서들이다.

한편, 목장조합이 제출해야 할 필수문서로 「목장조합규약」이 있다(부록 1 참조). 이것은 제주도청이 미리 작성해 각 읍면에 배포한 소위 표준 목장조합규약으로 해당 마을에서는 마을실정에 맞게 이 내용을 일부 수정해 사용했다. 제주도사는 1934년 8월 16일 서귀포지청장, 제주도농회장, 각 읍면장에게 문서를 발송해 각 목장조합에서 신설 목장조합 규약을 제정 또는 개정하거나 이미 설립된 기설 목장조합의 규약을 개정할 때<sup>194)</sup> 반드시 제주도사의 승인을 받도록 했다.<sup>195)</sup> 이것은 일제가 목장조합규약의 제정과 개정에 관여함으로써 마을 단위 목장조합을 지배하려 했다는 것을 말해준다. 일제는 축산에 대한 자국 내의 선행경험을 바탕으로 제주지역에 적용할 목장조합의 규약례(規約例)를 제시해 마을공동목장조합을 통제하려 했다.<sup>196)</sup>

문서명	작성년월일	작성자	내용
토지매도증서	1936.3.16	한 현용수 처	1800번지 1528평 매매대금 1원
토지매도증서	불명	김직주	四標로 위치표시, 면적불명, 매매대금 4원 50전
토지매매계약서	1936.11.2.8	김인백	桶岳峯 東便員, 면적 四標로 표시, 대금 5円
토지매매계약서	1936.11.2.10	김달현	난산리桶岳峯 東員田, 면적 四標로 표시, 대금 9원
토지매도증서	1937.3.21	송자승	1896번지 林 5944평 매매대금 11엔
토지매도증서	1937.8.30	강여룡	1778번지 田 918평, 1773번지 田4514평(단 50평 삭제), 매매대금 30원
매도증서	1938.2.13	강기양	신산리 田1680번지 7766평 매매대금 92원
매도증서	1937.3.22	-	신산리 1808번지 1663평 매매대금 25원
매도증서	1941.3.23	김봉천	성산면 신산리 1677번지 8706평, 대금 105원
매도증서	1941.4.9	채종률	신산리 1666번지, 1849평, 매매대금 25원
매도증서	1941.12.27	홍전연권	신산리 1689번지 8927평, 매매대금 110원
토지매매계약서	1942.1.18	김찬은	1694번지 1002평(11원), 1696번지1792평(19원), 대금 30원
매도증서	1942.3.3	김성영두	신산리 1771번지 田 732평, 1767번지 田4895평, 1763번지 田 6921평, 1758번지 3453평 대금 170원
매도증서	1943.6.13	강본두승	신산리 전 1687번지 2809평 27원
매도증	1943.3.22	성갑생	1702번지 林 1959평, 19엔50전
매도증	1943.3.20	홍치주	1599번지 575평, 5엔50전
매도증서	1936.9	김홍삼	1976번지(학교기부 1000평 제외한 나머지) 130원
매도증서	1934.2.25	부원봉화	1690번지 田 4968평, 대금 40원

자료: 신산리 마을회, 『그들에 사람들의 삶』, 2005, 282~309에서 재정리함.

- 194) 제주도사가 「共同牧場組合設立並既設組合規約改定ノ件」(1934.08.16)를 각 읍면에 발송하기 전에 이미 기설공동목장에는 자체적으로 마련한 조합규약이 존재했음을 알 수 있다. 이것은 문서명에 ‘既設組合規約改定’이 등장하기 때문이다.
- 195) 한림면 명월리 공동목장 조합규약 개정 승인문서를 보면, 「翰林面邑 明月共同牧場組合 昭和十一年八月二十二日 附組合規約改正ノ件 承認ス 昭和十一年 八月二十五日 濟州島司」로 되어 있어 조합 규정개정 건에 대해 제주도사가 승인했음을 알 수 있다.
- 196) 이러한 사례는 경상남도 거문도의 어업조합에서도 확인된다(呂博東, 「일제시대 어업조합의 성립과 변천 : 거문도 어업조합을 중심으로」, 『일본학연보』 제5호, 일본연구회, 1993, 37쪽 참조). 따라서 어업

## 2. 마을공동목장조합의 설립시기

이상과 같은 목장조합은 일제에 의해 제주도의 전통적인 목장계(197)가 해체되면서 설립된 조직이었다. 일제는 제주도민들의 난방목(亂放牧)에 의해 발생하고 있었던 초지 황폐화를 방지하고 마을단위 축산개량을 도모한다는 명분을 내세우며 각 마을에 공동목장조합을 설치하도록 했다. 그러나 일제는 근본적으로 조선총독부의 축산개량과 증산정책을 조합원 개인과 마을단위에 책임지우고 나아가 목장조합으로부터 조합비, 임야세, 각종 수수료, 범칙금, 불출력 대납금을 징수해 이를 식민지 기관의 재정확충에 이용하기 목장조합을 설립했음을 인식할 필요가 있다.

이렇게 하여 설립된 마을공동목장조합은 단계적으로 형성되었다. 목장조합의 설립시기에 대한 논의를 위해 22개 기설 목장조합과 1934년부터 설립된 신설 공동목장조합을 대상으로 분석했다. 이 작업은 각 마을공동목장조합의 시작시기를 알려줄 수 있다는 점에서 다시 말하면, 마을공동목장조합의 뿌리를 찾는 출발점이 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

목장조합의 설립 시기는 제1단계인 기설공동목장조합 설립단계(1931~1933), 제2단계인 전시체제 이전의 신설공동목장조합 설립단계(1933~1936), 제3단계인 전시체제 이후의 신설공동목장조합 설립단계(1937~1943)로 구분할 수 있다. 이것은 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에 나타난 설립시기를 단순하게 분석한 결과이나 제주도 전체 각 마을공동목장의 성격을 이해하는 데 유용할 것이다.

<표 18>에 따르면, 제1단계 목장조합들은 1931년부터 설립된 것으로 나타난다. 이해에 설치된 공동목장조합들은 제주읍 연동, 안덕면 상천, 중문면 도순·중문·대포·색달 그리고 구좌면 한동리 목장조합 등 7개 목장조합이다. 따라서 이들은 제주도에서 가장 먼저 설립된 목장조합군임을 알 수 있다. 대정면에는 면지역 중 가장 많은 공동목장이 설립된 것이 특징이다.

---

조합과 목장조합의 규약제정과 개정에 조선총독부가 미리 만든 규약을 적용시켰다는 점에서 일제가 조합을 통해 농어촌 지역을 통제하려 했음을 짐작할 수 있다.

197) 목장조합이 설립되기 이전에 주민들이 자발적으로 조직한 축산공동체가 바로 목장계로 서귀면 상효리, 제주읍 연동리에서 목장조합 이전의 목장계 존재를 확인할 수 있다. 따라서 목장조합을 해체시켜 만든 조직이 목장조합임을 알 수 있다.



<표 18> 제주도 마을공동목장조합 설립시기

설립 연도	마을공동목장조합명												
	제주읍	애월면	한림면	대정면	안덕면	중문면	서귀면	남원면	표선면	성산면	구좌면	조천면	합계
1931	연동				상천	도순 중문 대포 색달					한동		7
1932												대흘	1
1933	오라		저지	인성 보성 安九 신평 무릉 동일 일과 영락		강정2구 영남	서호	대흥 의귀 한남 수망 남원 위미 신례 하례	가시		서김녕 세화		23
1934	화북2구 삼양 오등 도남 도두 해안				회순 덕수 서광1구 서광2구 동광 광평	하원 수 회수				시흥 신산 남산 수산 오조 삼달 신평 신천	동북 동김녕 월정 행원 송당	제1구 제2구	29
1935	화북1구 회천 봉개 용강 월평 영평 아라 노형	소길 소길리 원동 상귀 장진 금덕 광령 고성 상가 수산 신엄송 랑동	한림 상대 金月 용포 귀덕 명월 상명 대림 동명 금약 낙천 고산 용수 청수		사계 감산 창천· 상창	강정1구 하예	동흥 도평 상효 신효	신흥				덕천 평대 상도 종달	46
1936		애월				상예2구							2
1937		어도 납읍 어읍 신엄		상모			서흥		표선 하천 토산 세화 성읍				11
1938											하도		1
1939													1
1940													0
1941		하가											1
1942													0
1943									고성				1
계	16	16	15	9	10	11	6	9	6	9	13	3	123

자료: 제주특별자치도청 축정과, 『제주도목장조합문서』(1933~1943). 각 마을 향토지를 참고하여 재작성함.  
\*부분은 제주도목장조합중앙회, 『목야대장』(1944)에 근거함.

제2단계 목장조합들은 모두 119개가 설립되어 1931년부터 1943년까지 설립된 전체 목장수의 97%를 차지했다. 따라서 제주도 목장조합은 제2단계에 사실상 설립이 완성되었다고 볼 수 있다. 제3단계 목장조합들은 전시체제 이후에 추가적으로 형성된 것으로, 애월면 하가리(1941년), 성산면 고성리 목장조합(1943년)이 확인된다. 이중 성산면 고성리 목장조합은 목장조합 운영실태 조사기간에 설립된 것으로 나타나 제주도 당국에 보고용으로 급조되었을 가능성이 있다.

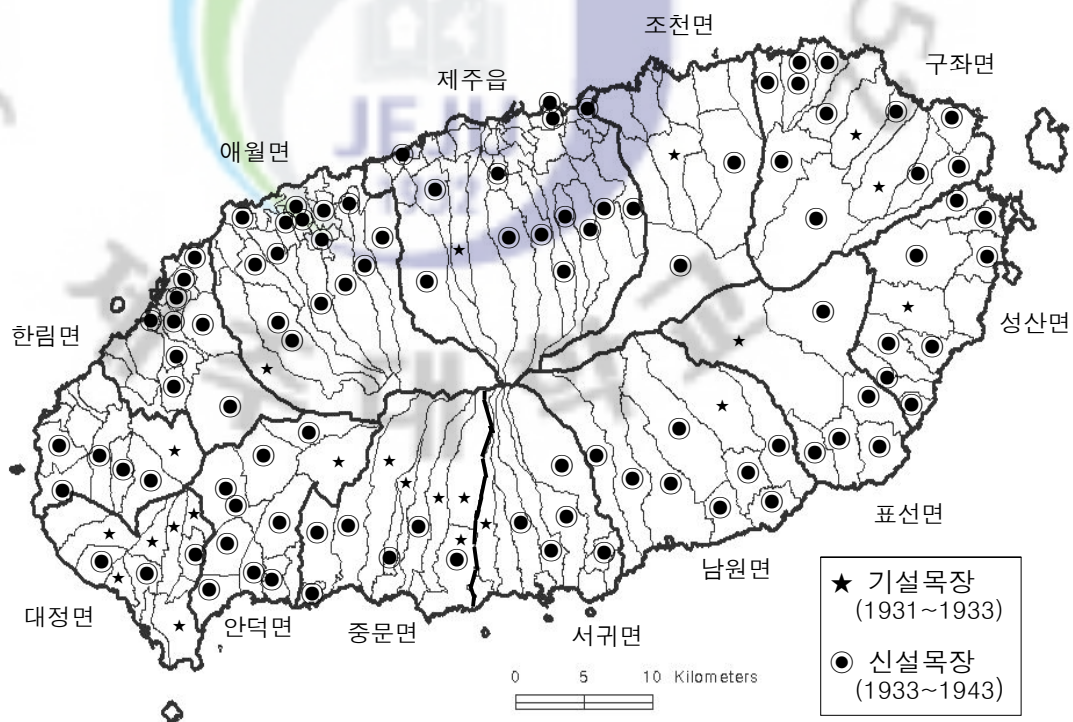


그림 8. 제주도 마을공동목장조합의 소재지(1931~1943)

이상과 같이 제주도 목장조합들은 첫째, 1931년 3월부터 1943년 12월까지 12년 동안에 걸쳐 지속적으로 설립되었다(그림 8). 이중 1934년과 1935년에 설립승인을 받은 조합이 75개로 전체의 61%를 차지해 이 시기에 집중적으로 조합설립이 이루어졌음을 알 수 있다.

둘째, 해방이전에 설립된 실제 제주지역 목장조합 수는 총 123개였음을 확인할 수 있

다. 이 수치는 기설 공동목장조합 22개와 1934년~1943년에 설립된 101개 조합을 합한 것으로, 『제주도세요람』(1939)에 기록된 116개 조합에 비해 1943년에 7개가 더 늘어나 123개 목장조합이 존재했음을 알 수 있다.

셋째, 조합설립 시기가 동일한 목장조합이 많은 것이 특징이다. 이러한 현상은 각 읍면에서 마을 공동목장조합 설립 신청서류를 수합한 다음 일괄적으로 제주도청에 접수해 승인을 받았기 때문이다. 따라서 마을별로 실제 목장조합을 구성한 시기와 제주도청으로부터 설립승인을 받은 시기가 차이를 보이는 경우도 존재한다. 또한 마을규모가 큰 지역에서는 구별로 목장조합이 조직되었다. 화북리 1구·2구, 서광리 1구·2구, 강정리 1구·2구가 그 사례이다.

### 3. 마을공동목장조합의 설립양상

1930년대 제주지역 신설공동목장조합들은 제주도와 읍면 그리고 마을이 삼위일체가 되어 설립되었다. 그러나 조합설립 과정에서 제주도민들은 식민지 당국이 주도한 목장조합 설치에 대해 관계당국에 진정서를 제출하면서 저항을 보여주기도 했다. 반면에 제주도 당국이 농촌진흥운동을 추진하며 수시로 좌담회를 열어 조합설립의 당위성을 강조하는 분위기 속에서 도민들은 암묵적으로 조합설립에 동조할 수밖에 없었던 측면도 있었다.

이러한 관점에서 이 절에서는 해당 마을 『향토지』<sup>198)</sup>를 분석하여 목장조합 설립양상을 확인했으며, 『제주도목장조합문서』(1933~1943)와 1944년 제주도목장조합중앙회가 작성한 『임야대장』(애월면, 구좌읍)을 활용해 마을단위 목장조합 설립사례 특히 마을간 연합형 목장조합의 출현을 검토했다. 또한 조합 설립과정에서 드러난 저항사례와 함께 협력사례를 중심으로 조합설립 양상을 논의하고자 한다. 이것은 목장조합 설치에 대해 제주도민이 어떻게 대응했는지를 보여준다는 점에서 의미가 있다.

198) 『향토지』는 마을단위의 역사 및 마을 주민들의 일상사를 기록한 문헌자료로, 지방사를 연구하는데 유용하다. 아울러 이것은 주민들이 주체가 된 ‘아래로부터의 역사’를 기록한 자료이면서 ‘미시사’, ‘생활사’와 관련된 주제들을 다수 포함하고 있다. 또한 주민들의 생활공간인 마을 내 역사·문화적 현상을 구체적으로 담고 있다는 점에서 자료로서의 가치를 인정할 수 있다.

## 1) 마을 연합형 목장조합 출현

제주지역 마을공동목장조합은 대체로 1마을 1조합이 설립되었다. 그러나 중산간 지대에 자연 초지를 확보하지 못한 해안마을의 경우 독자적으로 조합설립이 어려웠다. 이에 따라 해안마을과 중산간 마을이 연합하여 또는 중산간 마을 간에도 마을규모에 따라 서로 연합하여 탄생한 마을 연합형 목장조합이 다수 출현한 것이 특징이다. 이것은 한정된 초지대를 상호 공유하여 목축을 하려는 공동체 의식 및 인보정신이 조합설립에 반영된 것이라 생각된다.

마을 연합형 목장조합의 사례로 구좌면 세화리 목장조합을 들 수 있다. 이 조합은 1930년대 초에 설립된 기설공동목장의 하나로, 세화리 뿐만 아니라 동일생활권 내에 있는 인근의 하도리, 상도리, 시흥리, 종달리, 평대리 주민들이 연합해 하나의 목장조합을 조직했다. 세화리 목장조합은 해당 조합원들이 자신의 소유 토지를 기부해 만든 전형적인 기부형 목장조합이었다. 이 조합을 구성하는 마을 중 시흥리와 고성리는 구좌면이 아니라 행정관할 구역이 다른 성산면 지역임에도 불구하고 구좌면 세화리를 중심으로 한 동일생활권에 속했기 때문에 세화리 목장조합에 참여할 수 있었다. 이것은 목장조합이 행정구역 중심이 아니라 생활권을 중심으로 조직되었음을 보여준다. 이 조합의 목장용지는 국유지, 면유지, 리유지(산 6번지, 임야, 다량쉬오름 분화구 내), 사유지로 구성되었으며, 목장용지의 85%가 세화리 주민소유로 되어 있어 조합명칭도 세화리 공동목장조합이 되었다.

## 2) 목장용지 강제편입에 대한 저항

제주도민들은 일제 식민지 당국이 주도한 목장조합 설립정책을 적극 수용하기 보다는 관계당국에 산발적이나 저항했던 사례가 존재했다. 공동목장예정지 내에 토지를 소유한 지역주민들이 제주도 당국에 소유 토지가 목장용지로 강제 편입된 것에 대해 문제를 공식적으로 제기한 것이다. 여기에서는 대표적인 저항사례로 제주읍 해안리 진정서 사건의 내막을 살펴보고 이를 해결하기 위해 제주읍장과 제주도사가 어떤 조치를 취했는지를 검토하고자 한다.

목장조합 설치과정에서 관계당국과 주민간 분쟁사례는 여러 마을에서 발생했다. 이에 따라 제주도사 대구치 데이키는 1934년 6월 23일 서귀포지청장과 각 읍면장에게 목장조합 설립에 대한 주의사항을 전달해 목장조합 설치과정에 분쟁이 발생하지 않도록 각 읍면



이 서로 긴밀히 협조하도록 지시했다. 아울러 제주도사는 읍면장에게 대부분 목야지 확장  
과 경계측조 과정에서 고소와 감정 폭발로 인한 다툼이 일어나고 있기 때문에 앞으로 면  
민들로부터 더 이상 진정과 고소가 발생하지 않도록 하라고 주문했다. 이러한 사실을 통  
해 목야지 확장 및 경계측조 과정에서 개인소유의 농경지와 임야가 충분한 논의과정 없이  
목장예정지에 강제편입 되면서 저항이 발생했다고 할 수 있다.

### (1) 목장조합 분쟁 처리 지침

다음은 제주도사가 공동목장용 목야지 정리과정에서 발생한 저항을 예방하기 위해 각  
읍면에 지시한 처리 지침이다.<sup>199)</sup>

- 종래 진정의 원인을 종합하면 면 또는 마을이 함부로 사유지를 목야지로 편입했기 때문이  
다. 이미 개인이 쌓은 돌담(石牆)을 허물어 가져가서도 안 된다. (목야지 편입으로 인  
해: 필자주) 농경지가 사라져 농민생활이 위기에 처하는 일이 생기지 않도록 한다. 그러나  
타당성 없는 일방적인 진정이나 폭력적 행위에 대해서는 엄단해야 한다. 사유지를 목장계획  
지에 편입시키는 경우 매수, 기부 등 교섭을 하도록 목야조합(牧野組合)에 주의를 준다.
- (근거 없는) 진정에 대해서는 전부 각하한다고 일반인들에게 주지시킨다. 읍면에 진정을  
하는 경우 해당 진정 건에 대해 성의를 다해 조사·조정하는 절차를 밟아 그 전말을 보고  
한다.
- 진정의 배후에 불량배(不良輩)가 있으니 (조합설립 반대를: 필자 첨가) 선동하는 자들을 관  
계당국에 연락해 진정이 발생하지 않도록 노력하고 필요한 경우 그 전말을 보고한다.
- 제주, 신우, 구우, 구좌면의 진정서 조사결과를 보낸다.

상기한 인용문들을 통해 목장조합 설치 과정에서 해당마을 주민들은 면 또는 목장조합  
이 사유지를 함부로 공동목장 예정지로 편입시켜 버림에 따라 문제를 제기했음을 알 수  
있다. 또한 목장조합이 공동목장용 경계측조용 돌담을 확보하기 위해 개인소유의 돌담을  
허물어 경계측조에 이용해버려 분쟁이 발생했다. 이처럼 목장용지 강제편입 문제는 제주  
읍 해안리 사례처럼 집단적 저항을 불러오기도 했던 중대 사안이었다.

도내 여러 곳에서 동시다발적으로 목장조합 설치에 대한 민원이 제기되자 이런 상황을

199) 濟州島司, 「牧野整理計劃上主意ノ件」(1934.6.23).

타개해보기 위해 제주도사는 타당성 없는 진정이나 폭력행위에 대해 관계당국(경찰력)을 동원해 엄단하라고 지시했다. 즉, 일제는 국가권력을 이용해 조합설치에 따른 소요 사태를 막으려 했다. 이것은 목장조합 설치가 제주도민들과의 충분한 공감대를 형성하지 못한 채 일제에 의해 일방적으로 추진되었음을 시사한다.

또한 조합설치 과정에서 마을공동목장조합, 읍면, 주민들 간에 진정서 제출이나 폭력행위가 발생할 정도로 조합설립에 문제가 심각했음을 보여준다. 아울러 선조들로부터 관행적으로 이용해오며 소유권이 인정된 개간지가 목야지로 편입되는 상황에서 해당 주민들이 제기한 진정이나 고소 건에 대해 타당성이 없다고 무시하거나 진정행위 자체를 폭력행위로 매도해 처벌하도록 한 것은 식민지 지배의 본성을 드러낸 사례라 할 수 있다. 즉, 목장조합 설치에 대한 제주도민의 문제제기에 대해 그 원인과 배경을 철저히 조사하지 않은 채 근거 없는 진정으로 몰아부쳐 제주도사에 대한 진정 건을 각하한다는 방침은 식민지배의 강제성과 비합리성을 드러낸 사례이기도 하다.

도민들의 진정에 대해 제주도사는 표면적으로 해당 진정 건에 대해 성의 있게 조사·조정하는 절차를 거칠 것을 지시하면서도 진정의 배후에 불량배가 있으니 진정이나 고소하자고 선동하는 자들을 관계당국(경찰서)에 연락해 진정이 발생하지 않도록 엄단하도록 조치하라는 입장을 견지했다. 이 점은 제주도사가 사건의 본질을 외면한 채 물리력을 동원해 문제를 해결하려 했던 식민지 지배 본성을 드러낸 처사라 할 수 있다. 제주읍, 신우면(애월면), 구우면(한림면), 구좌면에서도 진정서가 접수된 사실로 볼 때 조합설립에 대한 저항이 여러 지역에서 발생했음을 알 수 있다.

## (2) 제주읍 해안리 진정서 사례

해안리 주민들은 1934년 6월 목장조합 설치에 대해 문제를 지적하며 진정서를 제주도사에 제출했다. 마을주민들이 소유한 임야 일부가 목장용지로 강제편입된 것에 대한 불만 때문에 진정서를 작성했다. 마을주민들이 집단적으로 저항했다는 점에서 사안의 중대성을 알 수 있다. 이 마을에서 제주도사와 제주읍장에게 제출한 진정서는 모두 3건으로, 진정서 작성에 참여한 마을주민 수는 76명이었다.<sup>200)</sup> 이것이 접수되자 제주도사와 제주

200) 해안리에서는 모두 4건(노형리 1건)의 진정서가 접수되었다. 여기에는 A) 濟州島 濟州郡 海安里陳情人 金興元外 20人 / 代表者 高斗平 當46年(昭和九年 六月 日, 濟州島司 殿), B) 濟州島 濟州郡 老衡里 玄升玟 外 四名/ 玄升玟, 梁信口, 金仁和(昭和九年五月二十日 濟州郡長 殿), C) 濟州島 濟州郡 海安里 陳情人 宋明文 外 25人/代表者 朴化平 當72年(昭和九年 六月 日, 陳情人代表者 朴化平, 濟州郡長殿),

읍장 그리고 제주읍장과 해안리·노형리 구장들은 약 5개월 동안 해결방안에 대해 논의했다.<sup>201)</sup>

해안리 주민들이 제출한 진정서 내용은 「공동목장설치와 소유임야 편입에 관한 진정」이라는 제목의 이른바 「고두평 진정서」를 통해 알 수 있다.<sup>202)</sup> 이에 따르면, 진정인들은 목장조합이 설치되기 이전부터 해안리 산 186번지 임야 45정 6반보(136,800평)를 공동 소유해 사방에 경계용 돌담을 쌓은 다음 1/3은 농작(農作)하고, 나머지는 목초를 채취하는 공간으로 활용해왔다. 또한 이곳에서 제주읍 권업계가 배부한 송묘(松苗)를 키운 다음 이를 팔아 생계를 유지해왔다. 이러한 상황에서 해안리 공동목장조합이 진정인들의 임야를 함부로 목장용지로 편입해 버린 결과, 농작물 및 목초수확을 하지 못해 빈곤상태를 면하기 어렵다고 주장하면서 이의 시정을 요구하는 진정서를 제출했다.

제주도청에 진정서가 접수되자 제주도사는 1934년 6월 제주읍장에게 해안리 주민 황봉규와 김흥원 등 70여명이 제출한 진정서의 사실관계를 조사하여 그 전말을 보고하라고 지시했다. 그러나 제주읍으로부터 처리결과에 대한 보고가 지지부진하자 제주도사는 동년 7월 제주읍장에게 문서를 재차 발송해 진정서 전말을 보고하라고 독촉했다. 이에 제주읍

D) 濟州島 濟州邑 海安里 陳情人 黃奉圭 外 28人/代表者 黃奉圭 當70年(昭和九年 六月 日, 陳情人 代表者 黃奉圭, 濟州邑長 殿) 등이 있다.

- 201) 濟州島司, 「海安里 共同牧場ニ關スル眞情ノ件」(昭和 9年 6月16日).  
濟州島司, 「海安里 共同牧場ニ關スル眞情ノ件」(昭和 9年 7月17日).  
濟州邑長, 「共同牧場ニ關スル眞情ノ件」(昭和 9年 9月25日).  
濟州邑長, 「海安里 共同牧場ニ關スル眞情ノ件」(昭和 9年 10月13日).  
濟州邑長, 「海安里 共同牧場ニ關スル眞情ノ件」(昭和 9年 11月8日).  
濟州邑長, 「海安里 共同牧場ニ關スル眞情ノ件」(昭和 9年 11月26日).

- 202) 高斗平이 대표가 되어 제출한 陳情書는 다음과 같다.

濟州島 濟州邑 海安里 陳情人 金興元 外 20人 全島全邑全里 右代表者 高斗平 當46年  
共同牧場設置ト所有林野編入ニ關スル陳情

右 眞情人等ハ 從來山間部落タル僻地ニ住所ヲ有シ居ル關係上 濟州島 濟州邑 海安里 山186番地林野 45町6反步ヲ共同所有シテ其ノ三分ノ一ハ農作シ其ノ口ハ牛馬ノ牧草ヲ收穫シ且ツ 例年 濟州邑勸業係ヨリ配付セシタル松苗ヲ植付ケ之ノ境界ノ爲メ數千名ノ人夫ヲ要シ其ノ四方ニ石垣ヲ設ケ林野ヲ寶庫ニシテ生活ヲ維持シ居ル次第ニ有之ルニ分四 濟州邑ヨリ牧場設置ノ事達ニ伴ヒ 濟州邑 內都里, 外都里, 梨湖里, 都坪里, 老衡里 2區, 海安里 6ケ里ノ共同牧場ニ利用セムトシテ陳情人等トハ口等ノ交渉ヲモ爲サス既ニ眞情人等ニ口口口口キタル石垣ノ一部修築ヲ爲シ口口林野ヲ共同牧場ニ編入セシムル計劃ニ口口ヲハ 果シテ口口林野ヲ牧場ニ編入セシムル場合ハ陳情人等ハ農作及牧草收穫口口口口ナキハ勿論之レト伴ヒ生活上飢餓ヲ口口ル狀態 リンエ付特別御銓議ノ上口口林野ヲ除外シ牧場ヲ設置スル口口御下口口成下度口口及陳情口口

昭和九年 六月 日 右 陳情人 代表者 高斗平 濟州島司 殿

장은 동년 9월 해안구장과 노형구장에게 공문을 보내 해안공동목장 관련 진정자들을 모이도록 해 진정서에 대한 사실조사 및 조정을 시도했다.<sup>203)</sup>

제주도사는 진정서와 고소 등 목장조합 설치와 관련된 분쟁예방을 위해 1934년 8월 18일에 각 읍면에 보낸 「공동목장조합설립 및 기설조합규약 개정」<sup>204)</sup> 문서내용과 제주도사의 지시 사항을 준수하도록 했다. 그러나 불가피하게 저항이 발생할 경우, 읍면장과 관계 계원이 함께 직접 해당 마을로 출장을 가서 진정서 건을 냉정히 처리하도록 요구했다. 해안리 진정서에 대해 제주도사는 문제가 된 임야에 대해 목장용지 부근의 땅 값으로 보상하도록 결정해 일단락되었다.<sup>205)</sup>

### 3) 마을공동목장조합 설립에 대한 참여

이상과 같이 목장조합 설립과정에서 조합 측과 관계당국이 해당 마을주민들과 분쟁을 일으키는 사례가 있었던 반면 비자발적 참여도 이루어졌다. 이것은 목장조합 자체가 제주도민들의 목축전통을 완전히 배제하는 것이 아니었고, 또 제주사회에 존재하던 일제 식민지 권력의 감시망 하에서 생계를 위해 목장조합 설립과정에 강제로 편입될 수밖에 없었던 상황 속에서 이루어진 것이라 할 수 있다.

목장조합 구성원들은 자신의 토지를 목장조합에 목장용지로 기부하면서 조합운영에 참여했다. <표 19>는 제주도의 모든 공동목장 용지에 포함되었던 기부지 실태를 나타내고 있다. 비록 이 자료가 목장조합이 설립되어 10년이 경과한 후의 상황을 보여주고 있으나 각 목장조합별로 기부지가 존재했음을 확인할 수 있다.

203) 제주읍장이 해안구장과 노형구장에게 발송한 문서내용은 다음과 같다.

件名 共同牧場ニ關スル眞情ノ件

首題의 件에 關 하여 左記者의 陳情이 有한 바 事實取調停하기 爲하여 來 二十七日에 本職이 出張할 豫定이니 關係者를 區長宅에 集合함을 通知爲要.

記

海安里 金興元 外 二十人 老衡里 玄升玟 外 四名 海安里 宋明文 外 二十五名

黃奉圭 外 二十八名 以上

204) 이 문서는 1934년 8월18일 제주도사가 서귀포지청장, 제주도농회장, 각 읍면장에게 보낸 것으로, 공동목장 설치과정에서 발생한 분쟁처리를 위해 이 문서를 참조하라는 것은 조합원들에게 목장조합 설치 과정에서 이루어지는 목장경계측장과 기준에 존재하는 목장의 개량작업을 위해 여러 가지 일들이 일어날 수 있다는 것을 사전에 알려 분쟁이 발생하지 않도록 하라는 것이다.

205) 濟州島司, 「海安里 共同牧場ニ關スル眞情ノ件」(昭和 9年 11月26日).



<표 19> 제주도 마을공동목장조합별 기부지 상황(1943)

지역별	공동목장	기부지	지역별	공동목장	기부지	
제주읍	한영	74,604정보	성산면	수산	33,623정보	
	아라	331		고성	3062	
	오등	14,807		삼달	60,564	
	오라	16,090		신평	125,768	
	계	105,832		계	463,286	
조천면	제1목장	임	87,8100	중문면	영남	28,7600
		전	10,3471		도순	19,9500
	제2목장	임	34,0260		중문	149,7200
		전	5,2205		계	1,984,300
계	1,374,036	안덕면	화순	73,0900		
동김녕	16,1780		서광1구	220,8200		
월정	65,8800		동광	264,3300		
행원	83,9416		상천	54,2200		
덕천	533,7530		감산	52,6200		
송당	1098,7000		광평	107,0400		
구좌면	한동		70,1559	계	7,721,200	
	평대		14,2320	한림면	고산	135,090
	세화	286,3557	용수		178,230	
	상도	462,295	청수		73,300	
	하도	79,9930	계		386,620	
	종달	1,4730	에월면	상가	1,280	
	계	22,968,917		장전	31,320	
	시흥	88,618		광령	91,560	
성산면	신산	45,317	에월면	고성	11,730	
	난산	106,334		계	135,890	

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함.

여기에 나타난 기부지 면적을 지역별로 보면 구좌면, 안덕면, 중문면 순으로 많았다. 목장조합에 기부된 개인의 토지는 추후 법적으로 소유권을 행사할 수 없었기 때문에 토지를 조합에 기부하는 결정은 실로 중대한 일이었다. 따라서 토지기부 결정은 신중한 판단이 요구되는 사안이었을 것이다. 이 점에 대해서 토지를 목장조합에 기부한다는 내용을 기록한 기부증 작성일이 동일해 토지 기부가 제주도사의 강요와 압력에 굴복해 이루어졌음을 짐작하게 하는 성산면 관내 모 공동목장조합의 사례는 많은 시사점을 던져 준다.

한편, 마을명의로 보유하고 있었던 리유지(里有地)도 마을 공동목장에 기부되었다. 이것은 일제가 리유지를 목장조합에 기부하도록 유도한 정책의 결과였다. 마을이 촌락공유 임야로 이루어진 리유지를 목장용지로 기부한 점은 마을 공동체성의 발로인 동시에 목장조합이 리(里)와는 별개조직이 아니라는 인식도 작용했다.

## IV. 마을共同牧場組合의 목장용지 확보실태

마을공동목장조합을 만들기 위해 마을별로 해결해야 할 가장 중요한 공통과제는 목장용지를 확보하는 일이었다.<sup>206)</sup> 마을별로 조합설립을 독려한 제주도청에서도 이 문제를 인식해 목장용지 확보방안을 제시했으나 마을별로 처한 사회, 경제적 환경이 달라 조합설립에 어려움이 많았다. 이에 따라 제주도사는 각 목장조합에 목장용지를 매수, 기부지 수입 또는 국공유지를 대부받아 확보하도록 했으나, 목장용지 매입을 위한 재원확보가 급선무였다.

이 장에서는 제주특별자치도의 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에 근거해 마을별 목장용지의 확보과정과 소유실태를 분석했다. 이러한 접근은 목장조합의 물적 토대인 목장용지의 구조적 특징을 이해할 수 있다는 점에서 중요하다. 이 과제를 수행하기 위해 먼저 목장용지도 토지조사사업 결과 등장했다는 관점에서 이 사업과 목장용지의 관련성을 검토했다. 비록 이 두 내용 사이에는 시간차가 존재하기는 했지만 이 사업을 통해 목장용지의 등장했다는 점은 부인할 수 없다. 아울러 1917년부터 일제가 시행한 면제에 주목해 목장용지의 구성요소였던 면유지와 리유지의 등장을 살폈다.

목장용지를 어떻게 확보해 이용했는지를 밝히기 위해 읍면별, 목장조합별로 사유지·국공유지 및 매수지·차수지·기부지의 확보실태를 검토했다. 이러한 분석결과를 기초로 목장조합의 유형을 분류하여 마을공동목장조합의 상격을 파악하고자 한다.

### 1. 마을공동목장조합 목장용지의 출현배경

#### 1) 토지조사사업과 목장용지 등장

1910년 조선을 강점한 일제는 1912년 「토지조사령」을 통해 조선에서 토지조사사업

206) 여기서 목장용지란 방목용지, 기부지, 국유지, 공유지, 총유지, 사유지를 총칭하는 개념이다. 이에 비해 목장토라는 용어는 조선시대 목장지역 내의 각종 토지를 의미한다. 따라서 1930년~40년대 초를 연구 시기로 선택한 이 연구에서는 목장토라는 용어 대신에 목장용지라는 개념을 사용했다.

에 착수했다. 제주도에서 이 사업은 「토지조사령시행규칙」<sup>207)</sup>에 따라 1913년 8월부터 시작되어 1917년에 완료되었다. 제주도시는 이 사업을 위해 면장, 리·동장, 지주총대<sup>208)</sup> 등을 이용했다. 이 사업의 구체적인 실행 모습을 신좌면 선흘리 사례를 보면 다음과 같다.<sup>209)</sup>

이 마을에서 토지조사 사업은 1914년 5월부터 시작되어 11월 말까지 6개월 동안 이루어졌다. 선흘리 총 4,198 필지를 대상으로 이루어진 이 사업은 측지 제10반 제7이동조사반에서 담당했으며, 반장인 감사관 송미만희(松尾萬喜)가 이 마을 토지측량사업 전체를 지휘했다. 세부측량은 세부 제4분반 감사원 기수 망월축오랑(望月丑五郎) 그리고 감사원 기수 성주환, 측도원 기수 오재수, 서자용, 권만윤이 담당했다(표 20).

조사반장과 감사원은 일본인이 맡았고, 감사원, 측도원, 서기는 조선인이 담당했다. 특히 마을 상황을 잘 알고 있는 지주총대를 측량과정에 참여시켰다. 토지측량 당시 측량기사에 비협조적이었던 마을도 확인되며,<sup>210)</sup> 국유지 불하과정에 경찰서장, 지주총대들이 개입한 사례도 있었다. 이 사업 결과 다수 도민들은 복잡한 신고양식과 법률관념에 어두워 신고를 미루다 조상전래의 농지를 몰수당하기도 했다.

토지측량사업이 종료된 다음 토지사정이 이루어지면서<sup>211)</sup> 그 결과에 대한 불복 민원이 속출하자 제주도청에서도 도민들에게 토지사정에 따른 불복신고를 접수한 다음 분쟁당사자간 합의가 이루어지 못한 경우에 한해 이를 고등토지조사위원회<sup>212)</sup>에 회부해 재결 또는 재심과정을 거치도록 했다.<sup>213)</sup>

207) 제주지역에 있어 토지조사 사업은 조선총독부고시 제243호에 근거하여 이루어졌다. 토지조사령시행규칙 제1조의 규정에 의하여 토지신고서를 작성하여 임시토지조사국 또는 출장한 당해 관리에게 이를 제출하도록 했다.

208) 조선총독부 농림국 편찬(1938), 『朝鮮林野調査報告書』, 大空社, 2004, 27쪽. 지주총대는 일제가 토지조사 및 측량을 정확하게 진행하기 위해 참여시킨 사람들로, 조사지역내의 토지사정에 정통하여 조사주체인 부윤, 면장은 물론 실지작업에 종사한 측량기술원에게 도움을 주었다. 이들은 토지조사사업 뿐만 아니라 임야조사에도 참여했다.

209) 선흘리 토지조사 사업의 상황은 국가기록원에 소장되어 있는 513매의 測量原圖(1:1200)인 「全羅南道濟州島新左面善屹里原圖」에서 파악했다.

210) 남제주군 성산읍 수산리, 『수산리지』, 신명인쇄사, 1994, 41쪽. 토지측량당시 측량기사에 비협조적인 지역도 있어 토지조사사업이 순탄하게 이루어지지 않았음을 알 수 있다.

211) 최원규, 앞의 논문, 273쪽. 사정은 토지조사를 통해 작성한 토지조사부와 지적도를 기반으로 토지소유권과 疆界를 확정하는 행위이다. 사정대상은 소유권과 강계이며 地目과 면적은 해당되지 않았다. 사정의 기초자료는 사유지에서는 지주가 제출한 토지신고서, 국유지에서는 해당 관청이 제출한 통지서였다.

212) 고등토지조사위원회는 토지조사사업 당시 이루어진 토지사정에 대한 불복신청이 있는 경우 재결을 했던 최고 심의기관이었다.

<표 20> 제주도 신좌면 선흘리 토지조사단 조직표(1914)

구분	조사 대상 및 조사단 명단
조사 지목별 필수	전 2825, 답 3, 대 269, 립 225, 잡 6, 묘 870, 총필수 4198
측도착수 및 완성일	대정 3년(1914) 5월 22일 착수, 동년 11월 22일 완성
측지 제10반	측지 제10반 반장 감사관 송미만희 세부 제4분반 감사원 기수 망월축오랑 동 감사원 동 성주한 동 측도원 동 오재수 동 동 동 서자용 동 동 동 권만운
제 7 이동조사반	감사원 서기 미부지삼랑
대정5년(1916) 1월 5일 이동측지도	제 7 이동조사반 부속원 서기 합기일 동 조사원 서기보 최봉관

자료: 「전라남도 제주도신좌면선흘리원도」(측량원도, 1914, 1:1200, 국가기록원 문서관리번호: BJCA457807)에서 발췌하여 정리함.

일본 이주민들에게도 제주도의 토지가 사정된 경우도 있었다.<sup>214)</sup> 이들은 일본인 이주민들로, 이들이 사정받은 토지 중 일부는 1930년대 초 마을공동목장이 조성될 때 목장조합에 매도 또는 임대되었다.<sup>215)</sup>

213) 재결은 특정의 법률사실이나 법률관계를 확인, 결정하는 행정처분을 의미하며, 재심은 高等土地調査委員會에 이의를 신청하는 또 다른 통로였다. 사정 또는 재결의 증거가 되는 문서가 위조 또는 변조가 되었을 때만 재심신청을 허용했다(최원규, 앞의 글, 288쪽). 개인소유의 토지가 명백함에도 불구하고 임시토지조사국장이 국유지로 잘못 사정해 버리거나 혹은 주소지 변동으로 인해 법률사실이 달라진 경우에도 裁決이 이루어졌음을 「구토지대장」에서 확인할 수 있다. 실례로, 제주도 구좌면 평대리 2692-1는 본래 국유림이었으나, 대정3년(1914) 6월 20일 중면 이도리 삼성사로 사정되었다. 중면이 제주면으로 주소변경이 되면서 대정6년(1917) 10월 12일 재결을 통해 소유자 주소가 제주면 이도리 재단법인 삼성시조제사재단으로 변동되었다(구좌면 평대리 2692-1 구토지대장). 한편, 제주지역에서 발생한 토지사정에 따른 분쟁에 대해 고등토지조사위원회(위원장 山縣伊三郎)가 1916년에 내린 재결 결과에 따르면, 제주면 3도리 1건, 제주면 2도리 1건, 신좌면 북촌리 5건, 구좌면 하도리 2건, 구좌면 동북리 2건, 구좌면 월정리 3건, 정의면 신평리 1건, 정의면 난산리 1건, 정의면 신산리 1건, 서중면 의귀리 1건, 제주도 우면 법환리 2건, 우면 신희리 1건, 대정면 보성리 1건, 신우면 금성리 1건 그리고 1917년에 이루어진 것으로 정의면 신산리 1건 등 모두 24건이 분쟁사례로 등장한다(자세한 분쟁과 처리결과에 대해 『朝鮮總督府官報 中 濟州錄』(濟州道, 1995, 경신인쇄사, 59~77쪽)이 참조된다.

214) 상효1동 마을회, 『상효지』, 1994, 58쪽: 서귀면 상효리 목장조합의 경우 토지사정을 받은 일본인(도번호, 중원)들로부터 임차(임차인: 당시 구장 오정건)하여 계속 목장용지로 사용하였고 해방과 동시에 일본인 명의의 토지가 국가에 귀속되었다.

215) 상가리지편찬위원회, 『상가리지』, 선진인쇄사, 2007, 131쪽. 애월면 상가리에서는 1914년에 세부측량 이 이루어졌으며, 당시 상가리 양달해, 변덕구가 애월면 세부측량시 총대를 맡았다.



<표 21> 표선면 가시리 목장용지 중 국유지 소유권 변동사례

조선 후기	지번과 지적			토지소유권 변동(1910~1970년대)			일제시기(1943)		
	지번	지목	지적 (평)	토지사정	소유권 변동	소유자	전소 유자	소유권 확정년월일	비고
녹산장 갑마장	3162	임	9,154	1913.8.16		국	황전 아웅	1937.11.19	매수
					1933.1.28	황전아웅			
					1972.8.3	홍인식			
	3165	임	6,475	1913.8.16		국	고태효	1937.11.19	매수
					1926.6.9	고태효			
					1978.9.7	가시리 새마을회			
	3691 -3	임	10,772	1914.3.21		국	국유림	1937.11.19	매수
					1933.1.26	강평연			
					1978.9.7	가시리 새마을회			
	3612	임	4,518	1914.8.16		국	면유	1937.11.19	차수
					1930.12.17	동중면			
					1937.10.20	표선면			
	3174	임	6,800	1914.8.16		국	면유	1937.11.19	차수
					1930.12.17	동중면			
					1962.8.5	남제주군			

자료: 1. 『제주도목장조합문서』(1933~1943) 중 표선면목장조합연합회 자료에 근거함.  
2. 구토지대장(가시리 3162, 3165, 3691-3, 3612, 3174)에 의함.

<표 21>은 표선면 가시리 마을에서 토지조사사업에 따른 국유지 소유권 변동을 보여 주고 있다. 조선후기 대표적인 산마장(山馬場)이었던 녹산장(鹿山場)이 토지조사사업 결과 국유지로 편입된 다음, 일본인과 조선인에게 각각 불하되거나 또는 면유지로 변모했음을 알 수 있다. 실례로 조선후기 녹산장 내 갑마장<sup>216)</sup> 3,162번지 임야는 1913년 8월 16일자 토지사정에 의해 「국(國)」유로 정리된 후, 1933년 1월 28일자로 일본인 황전아웅에게 소유권이 변동된 다음, 1937년 11월 19일 소유권이 가시리 목장조합으로 변경되었다. 즉, 조선후기 녹산장은 국가소유 목장용지였기 때문에 일제의 토지사정 과정에서 이를 국유지로 처리한 다음 자국민 황전아웅에게 불하했고 이 일본인이 가시리 마을목장 조합에 매도한 것이다.

제주지역 토지조사 사업 결과, 일제는 대한제국기 관유목장 목장토를 국유화했으며<sup>217)</sup> 그 결과 이를 개간해 경작하던 농민들은 경작지를 강탈당하고 말았다.<sup>218)</sup> 한편으

216) 갑마장은 인근 산마장에서 생산되었던 말 중 진상용 1등 품질의 말을 골라 임시 길렀던 목장터로, 현재 이곳은 가시리 공동목장에 해당된다.

217) 이영훈, 「일제하 제주도의 인구변동에 관한 연구」, 고려대 대학원 석사논문, 1989, 39~40, 44쪽: 토지조사사업 이전에 목장토는 관유지였다. 당시 목장토를 개간한 주체는 1913년 기준 전체 농가의 8%를 차지했던 약 3,000호의 농지 무소유자들이었다. 이를 개간해 경작한 농민들은 판야에 10두락 당

로 토지조사 사업은 공동목장 용지가 생겨나는 단초를 제공했다. 중산간 지대의 토지에도 지분이 부여되고 경계선과 소유자가 확정되면서 목장예정지 내 토지 소유주들이 등장했다. 이들은 목장조합에 자신의 토지를 매도하거나 또는 기부할 수 있었다.

## 2) 면제실시와 목장용지 등장

1917년 면제가 실시되면서도 목장용지가 등장했다. 면제 실시로 인해 제주지역 역시 행정체제가 면-리(구)-동으로 편제되었으며, 과거 구동리(舊洞里)는 행정동리로 재편되었다. 이러한 면제실시는 1930년대 초 마을공동목장조합 설치에도 영향을 주어 목장조합 명칭이 행정리명으로 명명되었다. 즉, 몇 개의 자연촌락들이 결합해 하나의 마을공동목장 조합을 구성함에 따라 자연촌락들을 하나로 결합한 행정리명이 목장조합 이름으로 이용된 것이다.

<표 22>는 신설 마을공동목장조합 설립기인 1935년에 제주지역 1도 1읍 12면 행정 체제를 보여준다.<sup>219)</sup> 제주도의 핵심지역인 제주읍은 1906년 중면(中面)이던 것이 1917년에 면제시행과 함께 제주면으로 그리고 지방행정체제가 개편된 1935년에 제주읍으로 변모했다.

1915년에 제주도제(濟州島制)가 실시되면서 행정수장으로 부임해 온 일본인 제주도 사들이 1도 1읍 12면에 속한 읍면장(추자면 제외)들과 직원들을 현장에 파견해 목장조합 설립을 추진했다. 일제는 면제를 시행하며 종래의 리, 동을 행정리동으로 재편한 다음 면의 하위단위로 편입시켰다. 면제가 실시되면서 면장, 면서기, 면협의회, 구장 등이 등장하여 목장설치에 주도적 역할을 했다.<sup>220)</sup>

3.75兩(75전)의 소작료를 납부해야 했으며, 이 과정에서 당시 목장토 개간지는 점차 사유화되고 있었다. 그러나 일제에 의해 토지조사사업이 이루어지면서 개간된 목장토의 대부분이 國有로 처리되면서 농민들의 관습상 경작권은 소멸되고 말았다.

218) 박찬식, 「일제강점기의 도정과 민생」, 『제주도지』 제2권(역사), 제주도, 2006, 615.

219) 부만근, 『제주지방행정사』, 제주대학교출판부, 2007, 163쪽: 면제가 실시되기 이전에 이루어진 행정체제를 보면, 조선총독부가 1910년 9월 30일에 칙령 제357호로 지방행정구역을 개편함에 따라 제주지역에서는 제주군, 정의군, 대정군의 3군 체제가 구축된 후 1914년 4월에 총독부령 제 111호에 따라 부, 군과 면의 대대적인 통폐합이 단행되자 정의군과 대정군이 제주군에 병합되어 종래의 3군체제가 단일군으로 되었다. 1915년에는 총독부령 제44호에 의하여 제주군이 폐지되고 '濟州島'로 개편됨으로써 제주지방에 島制가 실시되었다. 이와 함께 전라남도령 제2호에 따라 일부 면의 명칭이 변경되어 제주군 중면이 제주면, 정의군 좌면이 정의면, 대정군 우면이 대정면으로 개칭되었고, 전라남도 완도군 소속이었던 추자면이 제주도에 편입되어 제주지방의 행정구역은 1島, 13면이 되었다. 1916년에는 서귀포에 도지청(서귀포지청)이 설치되어 산남지방의 행정을 담당하게 했다.

<표 22> 제주도 행정체제의 변동(1416~1935)

조선시대					일제강점기								
1416 ~ 1863	1864 ~ 1894	1895	1896	1906	1914	1915	1931	1935					
								읍면	면사무소				
제주목	제주군	濟州府	제주군	제주목	제주군	濟州郡	濟州島	濟州島	濟州島	제주읍	삼도리		
										신좌면	조천면	조천리	
										구좌면	구좌면	평대리	
										구우면	구우면	용포리	
										신우면	신우면	애월면	애월리
										-	추자면	추자면	대서리
대정현	대정군	濟州府	대정군	대정군	濟州郡	濟州島	濟州島	濟州島	濟州島	대정면	대정면	인성리	
										중면	중면	안덕면	감산리
										좌면	좌면	중문면	중문리
정의현	정의군	濟州府	정의군	정의군	濟州郡	濟州島	濟州島	濟州島	濟州島	우면	서귀면	서귀리	
										서중면	서중면	남원면	남원리
										동중면	동중면	표선면	성읍리
1목 2현	3군	1부 3군	1목 2군	3군 12면	1군 12면	1도13면	1도1읍 12면	1도1읍12면					

자료: 부만근, 『제주지방행정사』, 제주대학교출판부, 2007, 64~171쪽에서 발췌하여 재정리함.

1930년에 지방제도 개편이 이루어지면서 1931년 종래의 지정면인 제주면이 제주읍으로 승격되어<sup>221)</sup> 1도·1읍·12면 체제가 확립되었다. 그리고 당초 임명제였던 면협의회 의원이 선거제로 변경되어 선출되었다.<sup>222)</sup>

<표 23>은 1930년 당시 제주지역 면 직원과 구장들 및 면협의회 회원 등의 인적 구성을 보여주고 있다. 이들은 목장조합 설치를 위한 기반조성에 선도적 역할을 했다. 면제 실시로 기존의 구동리가 소유했던 마을공동재산에 대한 소유권 변동이 발생했다. 즉, 행

220) 한림읍 동명리, 『동명향토지』, 2009, 577~578쪽: 구장이 목장조합을 조성하는 데 중심적 역할을 한 사례는 한림면 동명리 동명공동목장조합에서 확인된다. 이 마을에서는 1933~1934년에 걸쳐 목장을 조성하면서 목장 구입자금을 3등급으로 구분한 다음 동명리민 120명으로부터 120원의 출자금을 걷어 충당했다. 양운봉 구장이 목장을 조성했으며, 1936년에 목장조합원 및 조합장을 선임했고 조합원은 120명으로 확정했다. 초대 조합장에 선임된 양병수는 정관, 조합원 명단, 관청에 보고서류 등 제반서류를 작성해 보관했다. 동명리 전 리민 220호가 2개월 이상 月俸(출력에 해당)하여 '울담'을 축성했으며, 목장이 방대해 뒷장과 앞장으로 2분화하여 뒷장(속칭 불래앗뜰) 107정에는 암소와 말, 앞장 약 19정에는 수소를 방목했다. 목장 방목료는 수소의 경우, 보리 1석(15말), 암소는 보리 1말을 내도록 했다. 목장 내 급수장이 없어 축우 방목 시 하루 한번 솔도(화전동) '뭍뜰'에서 급수시켰다.

221) 1926년에 제주지역에서 지정면으로 제주면이 선정되었다. 일제는 공공시설이 집중되고 일본인들이 많이 거주하며 시가지가 형성된 지역을 지정면으로 선정했다.

222) 박정후, 앞의 글, 2006, 80쪽.

정동리 내의 자연촌락 소유 토지가 면유(面有) 또는 동리유(洞里有) 토지로 편입되어 갔다. 1927년 이후 동리유 재산을 민법상 합유(合有) 또는 총유로 규정해<sup>223)</sup> 이 재산을 분할하지 않은 채 면 기본재산으로 이관하여 면의 재정적 자립성을 재고시키는<sup>224)</sup> 한편 촌락의 자치 기능을 해체하면서 면 기능을 강화했다.<sup>225)</sup>

<표 23> 제주도 면지역의 직원과 구장 현황(1930)

1930년도 제주도 면별 리동수와 면직원 상황									
1930			면직원 및 구장						
도	면	리동수	면장	면서기	기수	용인	면협의원	구장	총인원
제주도	제주면	25	1	13	1	9	14	36	74
	신좌면	10	1	8	0	9	2	18	30
	구좌면	14	1	8	1	1	12	19	42
	구우면	23	1	11	1	2	14	32	61
	신우면	19	1	8	1	2	14	27	53
	추자면	5	1	3	0	1	8	6	19
	대정면	13	1	7	0	1	12	15	36
	중면	10	1	5	0	1	10	11	28
	좌면	11	1	7	0	1	12	13	29
	우면	11	1	7	0	1	12	14	34
	서중면	9	1	6	0	6	12	11	36
	동중면	6	1	5	0	1	10	8	25
	정의면	11	1	5	0	1	10	13	32
	합계		167	13	93	4	36	142	223

자료: 고정중, 『제주도편람』, 영주서관, 1930, 67~95쪽에서 발췌하여 재정리함.

1930년에는 「조선부동산등기령」이 개정되어 종중과 문중, 기타 법인이 아닌 사단 또는 재단에 속하는 부동산에 대해 사단 또는 재단의 대표자나 관리인이 등기할 수 있도록 했다.<sup>226)</sup> 이에 따라 비법인 사단에 해당하는 제주지역 마을공동목장조합에서도 목장용지를 조합재산으로 등기함으로써 소유권을 인정받을 수 있었다.

223) 민법상 공동소유의 형태는 共有, 合有, 總有로 구분한다. 공유는 동일물건의 소유권을 양적으로 분할하여 소유하는 형태로 개인지분 소유가 허용되어 분할청구요구가 가능하다. 반면에 합유와 총유는 개인지분소유가 허용되지 않는다. 합유는 공유와 총유의 중간 형태로 공동소유자 사이의 공동사업경영을 목적으로 재산을 소유하는 형태이며, 총유는 공동소유자가 하나의 단체를 만들어 재산을 관리, 처분하는 형태로, 제주도의 목장조합 소유의 목장용지들은 성격상 총유지에 해당된다(김용한, 「공동소유의 서론적 고찰」, 『교수논단』 Vol.3 No.1, 건국대학교, 1974, 36~43쪽).

224) 윤해동, 위의 글, 82~83쪽.

225) 김민철, 「조선총독부의 촌락지배와 촌락사회의 대응-1930~40년대를 중심으로」, 경희대학교 대학원사학과 박사논문, 2008, 15쪽.

226) 「朝鮮不動産登記令」(제2조 4항), 윤해동, 『지배와 자치』, 역사비평사, 2006, 214쪽.



## 2. 마을공동목장용지 확보과정

마을별로 목장용지 확보는 모든 공동목장조합의 공통된 선결과제였다. 목장조합 설치 예정 마을에서 목장용지 매입비는 조합원들이 자체적으로 조달하거나 제주도농회가 알선한 금융단체로부터 차입해야 했다. 이 절에서는 공동목장용지 확보과정과 그 실태를 분석하여 매수지, 차수지, 기부지가 어떻게 확보되어 목장용지로 이용되었는지 검토한다. 그리고 목장용지의 읍면별 분포실태와 사유지와 국공유지 등 소유자 실태를 살펴 제주도 전체 목장용지의 구조적 특징을 파악하고자 한다.

### 1) 매수지 확보과정

마을단위에서 목장용지를 확보하는 첫 단계로 제주도사, 읍면장의 지시를 받은 구장이 리민회를 소집해 구체적인 공동목장 예정지를 확정된 다음 이곳의 토지 소유자들과 접촉해 매수, 차수, 기부에 대한 의사를 확인하면서 용지확보를 시작했다. 여기에서는 제주읍 지역을 사례로 목장용지 확보실태를 살펴보고자 한다.

먼저 제주읍 관내 13개 공동목장의 목장설치 계획이 <그림 9>에 나타나 있다. 장래 목장설치 계획 면적인 총 4,210 정보(1,263만평) 중 대부예정지(차수지)는 1,121 정보(336만3천평, 27%), 매수예정지 2,025 정보(607만5천평, 48%), 기부 예정지 1,064 정보(319만2천평, 25%)로 나타나 매수예정지가 48%로 높게 나타났다.

또한 목장용지 매수 예상가격이 제시되어 있다. 제주도 당국에서는 매수지의 경우, 사유지는 최대한 저가로 매수하도록 하며, 토지의 수익성에 맞게 적당한 가격을 산정하도록 했다. 매수비용은 해당 마을공동목장 조합원들에게 입목료(入牧料)를 받아 상환한다는 조건으로 해당 조합을 관할하는 면에서 발행한 면기채(面起債)로 충당했다.<sup>227)</sup> 또한 일정 금액의 목장조합원 각출부담금(釀出負擔金)<sup>228)</sup> 그리고 조합원들이 기르는 소를 담보로 제주도 또는 제주도농회에서 알선한 상사회사로부터 자금을 융통받아 마련했다.<sup>229)</sup>

227) 윤해동, 2006, 앞의 책, 158~159쪽: 1931년 읍면제가 시행되면서 모든 면에 기채권이 부여되었기 때문에 제주지역에서 신설 마을공동목장 조합이 본격적으로 출범한 1933년 이후부터 모든 면에서 기채를 발행할 수 있어 공동목장용지 매입자금을 면기채를 통해 빌려온 자금으로 임시 충당할 수 있었다.

228) 이것은 목장조합이 각 조합원들에게 목장용지 매입비를 일정 금액씩 할당해 부담시킨 비용이다.

229) 濟州島司, 「共同牧場設置計劃促進ニ關スル件」(1934.5.11).

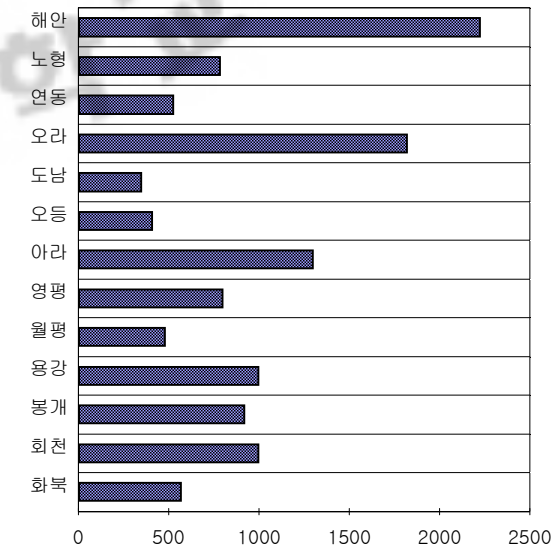
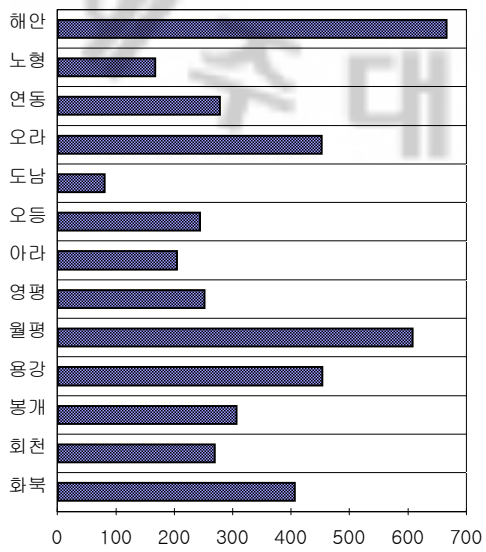
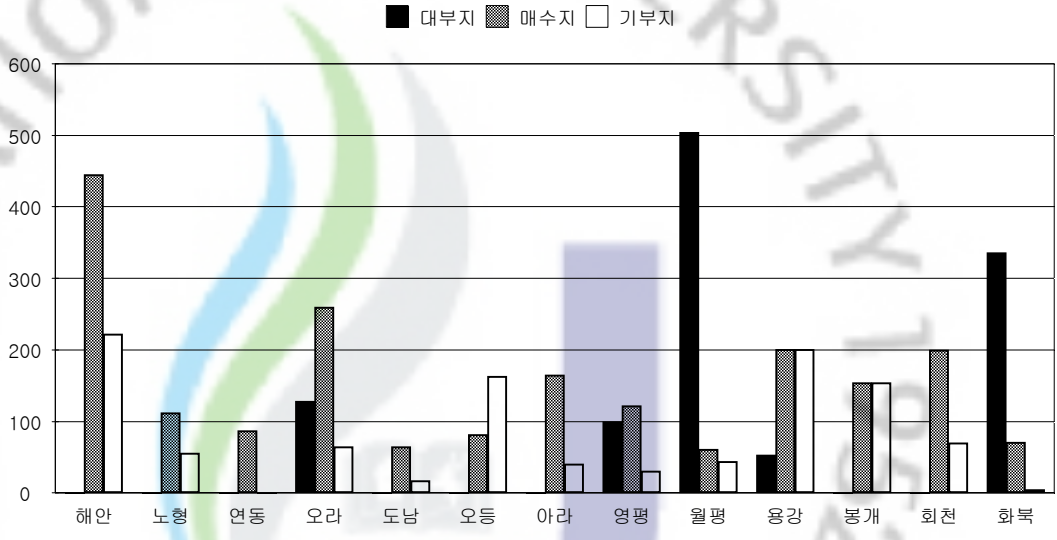
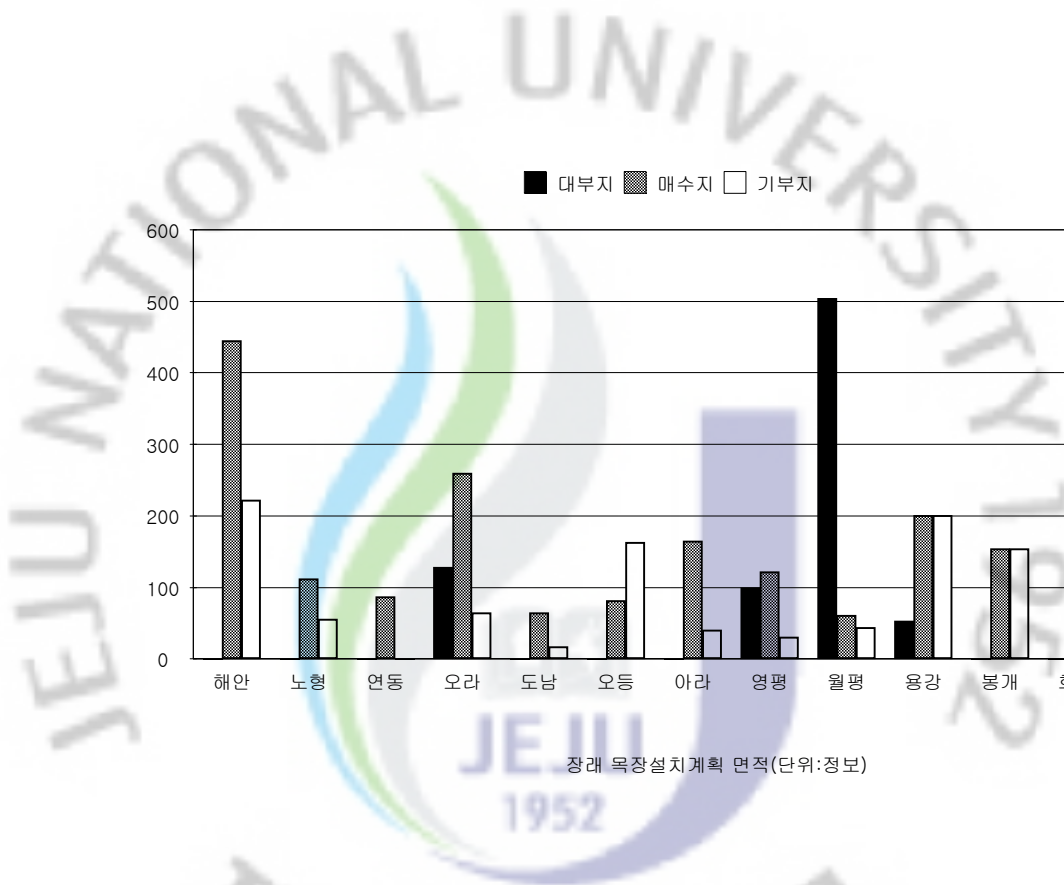


그림 9. 제주읍 마을별 장래 공동목장 설치계획(1933)

자료: 濟州邑長, 「共同牧場 設置豫定計劃調査ノ件」(1933.11.18)을 근거로 재구성함.

제주읍 관내 해안리 목장조합과 오라리 목장조합에서는 매수지 면적이 넓어 목장용지 매수 예상액도 다른 목장지역에 비해 높게 나타나고 있다. 제주도사는 각 읍면장에게 제주도청 권업서기협의회 및 읍면장 회동 때 각 읍면별 목장조합에서 계획한 목장예정지 매수예상가격이 지나치게 높게 책정되어 있음을 지적하면서<sup>230)</sup> 마을 경영주체에게 부담을 주지 않도록 목장용지 토지가격을 낮게 평가해 매수할 것을 지시했다. 제주도 당국에서는 마을 주민들의 부담을 줄인다는 명분을 내세워 목장용지가 조합원 공동의 이익을 위해 사용된다는 점을 부각시키며 목장예정지 내 토지소유주들에게 반의무적으로 목장조합에 토지를 제공하도록 했다.

<표 24> 제주읍 마을공동목장별 목장용지 매수 예상가격(1933)

목장명	기보고 예상가격	재조사 예상가격	참가 조합원수	1인당부담액	비고
해안목장	6225엔	2225엔	844명	2엔 64전	5개리 공동목장
노형목장	784	784	350	2 24	
연동목장	528	528	372	1 42	2개리 공동목장
오라목장	1820	1820	1159	1 57	*4개리 공동목장
도남목장	350	195	58	3 36	
오등목장	410	410	298	1 37	2개리 공동목장
아라목장	1300	1300	316	4 11	2개리 공동목장
영평목장	800	488	74	6 59	
월평목장	480	480	98	4 89	
용강목장	1000	1000	359	2 53	2개리 공동목장
봉개목장	920	920	281	3 20	2개리 공동목장
회천목장	1000	1000	477	2 09	**3개리 공동목장
화북목장	568	568	162	3 50	
계	16,185	11,718	4,848	2 41	

자료: 濟州邑長, 「共同牧場 整理計劃調査ノ件」(1933.12.26)을 근거로 재정리함.

\* 오라1,2구와 용담1,2구 4개 목장을 오라, 용담공동목장으로 통합.

\*\* 삼양1,2구 목장을 삼양공동목장으로 처리한 결과로 보임.

<표 24>에 따르면, 해안리와 도남리, 영평리 공동목장조합의 경우, 당초 제주읍이 제주도사에 보고한 매입예상가격보다 재조사하여 보고했던 가격이 낮게 나타났다. 이것은 목장용지를 공공이용의 대상으로 보아 매입가를 최대한 낮추라는 제주도사의 지시가 부분적으로나마 실현된 것으로 보인다.<sup>231)</sup> 이를 통해 제주도민들이 공공이용이라는 명분 앞

230) 濟州島司, 「共同牧場設定豫定計劃ニ關スル件」(1933.12.8).

231) 공공이익이란 곧 공익증진을 의미한다. 일제는 초지황폐화를 방지하여 제주도의 축산업을 활성화시키는 방편으로 목장조합을 마을단위로 설립하는 것을 공공적 사업으로 인식했으며 따라서 목장예정지 내

에 시세보다 낮은 가격으로 목장조합에 토지를 매도해야 했음을 알 수 있다. 특히 해안리 공동목장의 경우, 목장용지 매입가격이 처음 예상보다 1/3로 감소해 불만요인이 되었다. 이 자료에는 참가조합원 수와 1인당 부담액이 제시되어 있어 매수비용 마련에 있어 조합원 수가 많은 지역은 1인당 부담액이 상대적으로 적었음을 알 수 있다.

한편, 1934년경 제주도 마을공동목장조합 설치에 필요한 목장용지 취득은 매수계획에 따라 진행되었다. 이 시기 매수지(계획면적 45,000정보 중 25,796정보)에 대한 조사가액(즉, 매수비용)은 17만여 엔에 달해 자금조달이 난제였다. 이러한 상황을 인식한 제주도청에서는 면읍장협의회를 소집해 22개 기설 마을공동목장조합에 대해서도 목장용지 매입비를 어떻게 확고했고 현재는 어떤 상태에 있는지를 조사하도록 했다.<sup>232)</sup> 실제로, 1934년 5월 제주읍장이 제주도사에 발송한 「공동목장 설치계획 추진에 관한 건」에는 연동리 목장조합의 매수지는 전체 계획면적 192정의 60%인 116정이었으며, 이에 대한 총매입비 390엔은 균등하게 분배하되 조합원 실정에 따라 1인당 최고 2엔부터 최저 6엔까지 부담시켰다.<sup>233)</sup>

제주읍 지역의 관내 목장조합 매수지 취득에 따른 매수 소요금액과 부족금액의 조달 방법은 <표 25>와 같다. 이를 통해 매수금 부족분은 공동목장조합을 조직한 리민 전체 또는 인접한 공동목장조합 참가 마을 조합원들에게도 조합원 1가구당 일정금액을 부담시켜 해결했음을 보여준다. 목장용지가 구체적으로 어떻게 매수되었는지를 알려주는 생생한 사례는 중문면 강정리 목장조합<sup>234)</sup>의 「토지매도증서」(1934~1935)에서 확인된다(표 26).<sup>235)</sup> 여기에는 실제로 거래된 목장용지 면적과 거래가가 기록되어 있다.

---

에 토지를 소유하고 있었던 주민들을 대상으로 공익을 위해 토지를 싼거래가보다 낮게 해당 목장조합에 매도할 것을 요구한 것이다. 목장용지 매입에 필요한 자금을 조선총독부가 지원한 것이 아니라 목장조합과 그의 구성원들에게 매입비를 자체적으로 마련할 것을 주문했다.

232) 濟州島司, 「共同牧場 設置計劃促進ニ關スル件」(1934.05.11).

233) 濟州邑長, 「共同牧場 設置計劃促進ニ關スル件」(1934.05.25).

234) 중문면 강정리 목장조합은 1구와 2구로 구분되었다. 2구 목장조합은 1933년, 1구 공동목장조합은 1935년에 설립된 것으로 보인다. 1구 공동목장조합 설립을 위해 당시 주민들이 작성한 土地賣渡證書에는 토지 매수 시기가 1934년 12월부터 1935년 12월까지로 나타나고 있다. 당시 이 공동목장 조합원수는 모두 70명으로, 이들은 목장조합에 각각 20전씩 그리고 공동목장에 방목할 가축의 두수당 20전씩 회비로 납부하였다.

235) 토지매도증서는 다음과 같은 내용을 담고 있다.

一. 金 四圓也

右 土地는 從來拙者의 所有인바 前記代金を 領受하야 組合에 賣渡이며 後日 異證가 無하기 故에 證  
합. 昭和 十年 三月九日 濟州島 左面 江汀里 賣渡人 尹福俊 代母  
左面 江汀里 共同牧場組合 御中



<표 25> 제주읍 마을공동목장조합의 목장용지 매수금 부족금액 조달방법

마을명	매수지 면적	매수소요 금액	부족금액 조달방법	공동참가마을
회천리	82정	370円	리민전체 부담	도련리2구
봉개리	60	270	리민전체 부담	
화북리1구	49	279	리민전체 부담	도련리1구
화북리2구	36	194	리민전체 부담	
삼양리	93	380	리민전체 부담	
용강리	89	300	리민전체 부담	
월평리	33	165	리민전체 부담	
영평리	55	346	리민전체 부담	
아라리	174	937	리민전체 부담, 공동부담, 참가리는 호당 일정액	일도리, 건입리
오등리	175	420	리민전체 부담, 공동부담, 참가리는 호당 일정액	일도리
도남리	82	300	리민전체 부담	
오라리	416	1,123	리민전체 부담, 공동부담, 참가리는 호당 일정액	용담1·2구, 도두2구, 삼도리
도두리1구	95	380	리민부담	
노형리	141	381	리민부담	
해안리	520	1,360	리민전체 부담, 공동부담, 참가리는 호당 일정액	도평, 외도, 내도, 이호리
계	2,100	7,205		

자료: 濟州區長, 「共同牧場 設置計劃促進ニ關スル件」(1934.05.25).

이 마을에서도 역시 토지매입에 따른 매수경비는 목장조합원들이 공동으로 부담했다. 목장용지 매입비가 부족할 경우, 제주도농회로부터 알선을 받아 충당했다. 강정리 1구 공동목장조합은 조합결성을 위해 전(田) 35건, 임(林) 10건, 산림 2건 등 모두 47건을 매입했다. 매도토지의 소재지가 모두 중산간 마을인 영남리로 이곳에서 화전을 통해 농사를 지어오던 강정리민들이 이곳 토지를 조합에 매도한 것으로 보인다.

전체 매입지 47건 중 밭이 35건으로 74%를 보여 강정리 1구 공동목장조합의 경우 밭의 비율이 높은 것이 특징이다. 과거 8소장 목장용지를 개척해 조성한 화전지대가 다시 공동목장용지로 환원된 것이라 추정된다. 강정마을과 인접한 도순마을 토지 소유주들도 이 조합에 목장용지를 매도했다. 이 조합은 목장용지를 미리 정해진 가격으로 매입한 것이라기보다는 토지 위치와 상태에 따라 탄력적으로 매입가격을 달리하여 매수했다. 이것은 밭과 임야의 평당 가격이 다르고 토지가 소재한 여건에 따라 매입가격이 달랐기 때문이다.

<표 26> 중문면 강정리 1구 공동목장조합 목장용지 매입 사례(1935)

매도인 주소지	매도 토지번지	매도 면적	매도대금
강정리 손관록	영남리 386	전 1278평	1원 70전
강정리 이□□	영남리 301	임 6반9무	1원 50전
강정리 강정심	영남리 419	임 2반5무평	50전
강정리 고□생	영남리 403	임 1050평	70전
강정리 고□규 代 고□생	영남리 459	임 6반5무평	1원 29전
강정리 김덕호	영남리 300	전 517평	67전
강정리 윤순춘	영남리 482	전 1680평	88전
강정리 이용길	영남리 462	전 1200평	1원 56전
강정리 고문봉	영남리 468	임 4반7무18평	1원
강정리 이□경	영남리 501	전 1반9무28평	80전
강정리 윤성연	영남리 404	전 5반7무	2원 28전
강정리 현말생	영남리 424	전 3반1무24평	1원 30전
강정리 고재항	영남리 426	전 4반9무	1원
강정리 이창송	영남리 435	전 1566평	2원 9전
강정리 강명주	영남리 428	전 3반9무29평	1원 60전
강정리2구 문성규	영남리 427	전 2반5무16평	3원
강정리2구 문삼규 代 재봉	영남리 436	전 6반9무	10원
강정리2구 문재두	영남리 401	전 292평	2원
강정리2구 오탈옥	영남리 502	전 1387평	3원
우면 법환리 강평일	영남리 439	전 1012평	2원 50전
강정리 윤영□	영남리 404	전 5반7무평	4원
강정리 이군식	영남리 509	전 1289평	2원 50전
제주읍광양리 고용준 代 도순리 처모 김씨우평□□	영남리 393	임 3반7무	3원
도순리 임중호 代 임재권	영남리 506	임 4반2무	3원 60전

이 하 생 략

자료: 제주민속자연사박물관이 소장하고 있는 「강정공동목장조합 자료」에서 발췌하여 정리함.

목장조합에서는 조합원들로부터 매수비용을 어떻게 확보하고 부족금액을 제주도농회와 금융조합으로부터 차용했을 경우 어떻게 차입금을 변제할 것인가가 공통된 해결과제였다. 이러한 상황에서 제주도사 후루카와 사다키치(古川貞吉, 1935.9~1940.8)<sup>236)</sup>은 1935년 9월 각 읍면장에게 미제목장지(未濟牧場地)에 대한 대금변제방법을 보고하도록 요구했다.<sup>237)</sup> 이러한 조치는 각 마을에서 금융조합으로부터 받은 대출금을 이용해 목장용지를 매입했으나 대출금 상환 문제가 시급한 현안으로 대두되었기 때문이다. 「미제목장지 대금변제」에는 1935년 9월 현재 제주읍 관내 공동목장별 미제금액이 화북리, 회천리, 봉개리 등 12

236) 김봉옥, 앞의 책, 2000, 471쪽. 제주도사 古川貞吉은 1935년 9월부터 1940년 9월까지로 전시체제하에서 제주도를 관리했던 인물로, 神祠건립, 지원병 제도 실시 그리고 창씨개명을 강요했다.

237) 濟州島司, 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1935.9.17).

개 마을에 총 6,433엔이었음을 보여준다.<sup>238)</sup> 이처럼 막대한 목장용지 대금상환 문제 또한 각 목장조합이 해결해야 했던 중요 과제였다. 영세한 목장조합에서부터 목장용지 대출금 미납사태가 발생하자 제주도사는 1935년 말까지 기한을 정해 각 조합별 미제금액을 조합원할 및 두수할로 마련해 조속히 상환하도록 지시했다.

한편, 목장조합의 매수지 중에는 일부이지만 역둔토가 있었다. 이것은 본래 일제가 국유지 정리사업 중에 확보한 역토와 둔토 등 황실과 관아소속의 토지를 총칭한 것으로,<sup>239)</sup> 일제는 1920년부터 1937년까지 재정문제를 해결하기 위해 연고 소작인과 일본인 농업이민자들에게 역둔토를 불하했다.<sup>240)</sup> 이 정책은 식민지의 재정확보라는 경제적 고려와 농민층의 불만을 무마한다는 정치적 고려에서 함께 추진된 것이다.<sup>241)</sup>

제주지역 역둔토의 지목은 모두 임야로 나타난다. 제주읍을 제외한 좌면(중문면, 19,656평) 회수리, 색달리, 상예리, 중문리 그리고 우면(서귀면, 1,044평) 호근리 등지에 나타나며, 총 면적은 133,481평이었다(표 27).<sup>242)</sup> 역둔토 중 일부는 면사무소 부지<sup>243)</sup> 또는 공동목장 용지로 이용되었다. 공동목장 용지의 경우, 이 표에 나타난 지번과 면적을 해당마을 공동목장 용지와 대조한 결과, 좌면 영남리 173번지(국)는 강정 2구 공동목장, 신좌면 선흘리 1920번지 등 역둔토가 모두 조천 제2목장에 편입되었음을 확인했다.

238) 이들 지역의 공동목장별 미제금액을 보면, 화북리 1구 279엔, 화북리 2구 100엔, 회천리 370엔, 봉개리 270엔, 월평리 165엔, 영평리 346엔, 아라리 939엔, 오등리 420엔, 도남리 300엔, 오라리 1,123엔, 노형리 381엔, 해안리 1,360엔, 도두리 380엔 총계 6,433엔이었다.

239) 김정호, 1986, 「일제시기 동양척식주식회사의 성격에 관한 연구」, 서울대 석사논문, 30~31쪽.

240) 배영순, 「日帝下 驛屯土拂下와 그 귀결」, 『社會科學研究』 2호, 사회과학연구소, 1982, 5~9쪽.

241) 조석곤, 「일제하 역둔토불하에 관한 연구」, 『經濟史學』, 31호, 경제사학회, 2001, 17~18쪽.

242) 全羅南道知事, 「濟州島 所在 驛屯土ヲ土地改良部ニ主掌換ノ件」(1930.10.30).

243) 조선총독부 내무국 편찬, 「面事務所敷地ニ驛屯土無料貸付ノ件」, 『朝鮮地方行政例規』, 帝國地方行政學會 朝鮮本部, 1932, 75쪽. 조선총독부는 면사무소 부지로 역둔토를 사용하는 경우 300평 내외를 해당지역에 무료 대부하는 정책을 실시했다.

<표 27> 제주지역의 역둔토 실태(1930)

토지소재		지번	지적	시가		토지소재		지번	지적	시가	
면	리					면	리				
좌면 (중문면)	색달리	395	1,200평	2엔	400	신좌면 (조천면)	와산리	408	527	1	540
		356	512	1	024		1317	1,124	2	248	
	영남리	166	940	2	820		선흘리	1920	5,945	11	890
		173	1,511	4	533			1896	3,433	6	866
	상예리	2233	1,884	5	652			4109	9,177	18	354
		128	5,526	11	052			4168	6,781	13	562
	중문리	333	861	1	722			4194	749	1	498
		-	19,656	43	647			4196	597	1	194
	계	1112	1,044	2	088			4132	3,315	6	630
								4195	5,060	10	120
우면 (서귀면)	호근리	1872	758	1	516	교래리		777	1,659	3	318
		1903	6,677	13	354			121	418		836
		1904	8,268	16	536		120	4,935	9	870	
	계	2509	1,512	3	026		385	1,149	2	298	
							346	228		456	
동중면 (표선면)	성읍리	2872	1,521	3	042		444	186		372	
		3229-6	1,755	3	510		31	1,650	3	300	
	가시리	3180-16	6,621	13	242		68	884	1	768	
		3180-22	3,846	7	692		69	904	1	808	
	계	3691-1	13,367	26	734		71	6,824	13	648	
			44,326	88	652	72	537	1	074		
	총계		133,481	271	783	74	2,052	4	104		
					75	1,326	2	652			
					84	4,119	8	238			
					91	4,876	9	752			
					계	68,455	137	396			

자료: 全羅南道知事, 「濟州島 所在 驛屯土ヲ土地改良部ニ主掌換ノ件」(1930.10.30).

## 2) 차수지 확보과정

차수지는 일반적으로 대부료를 지불하고 이용했던 목장용지였다. 차수의 주된 대상은 국유임야와 읍면유지였다. 국유림은 본래 요존임야와 불요존임야로 구분되나 목장용지가 부족한 목장조합에서는 불요존임야를 조선총독부로부터 대부받아 목축지로 활용했다. 여기서 불요존 임야는 장차 민간에 이양할 임야로, 대부 및 양여의 대상이 되는 국유림이며<sup>244)</sup> 일인 자본가나 일제와 결탁한 인사 및 일부 조선인(제주인)에게 대부 또는 불하되

244) 실례로 서귀면 상효리 31번지 임야 295평은 대정3년(1914) 9월10일 국유림으로 사정된 후 소화5년(1930) 12월9일 하효리 허호에게 불하되었다(상효리 31번지 「구토지대장」). 불요존림은 다시 제1종 불요존림과 제2종 불요존림으로 구분했다. 제1종 불요존림은 연고자가 없는 국유림, 제2종 불요존림은 연고자가 있는 국유림을 의미한다.



었다.<sup>245)</sup> 반면 요존임야는 국토보안과 삼림경영을 위해 국유로 존치시킨 삼림이며, 민간 양여와 대부가 금지된 토지였다.<sup>246)</sup> 제주지역에서 요존임야는 한라산 국유림을 대상으로 국유임야구분조사(1911~1924)가 이루어지며<sup>247)</sup> 생겨났다. 그런데 이 구분조사 이전에 제주인들은 요존임야(갑종)를 관행적 방목지로 이용했음을 <표 28>에서 확인할 수 있다.<sup>248)</sup> 이를 통해 일제가 제주도민들의 관행적 방목지를 국유 요존임야로 지정해 더 이상의 목축활동을 할 수 없도록 금지시켰으며 그 결과 제주도민들은 요존임야 목축지를 일제에 강탈당하고 말았다.

목장조합에서는 면유지(면유림 또는 田)를 빌려 사용했다. 면유지는 제주도 당국이 토지조사사업 결과 미신고된 토지의 일부를 면유재산으로 확보하면서 등장한 것이다. 이것은 식민지 삼림정책 즉, 촌락공용림에 대한 소유권을 면이나 행정동리로 일원화시키는 정책이 실시되면서 출현한 토지에 해당된다.<sup>249)</sup> 즉, 일제는 마을주민들이 전통적으로 이용해오던 촌락공용림을 면유재산으로 삼아 지방통치 재원으로 삼은 것이다.<sup>250)</sup>

면유지 중 면유림은 임야조사 시행 때 부근 마을주민의 공동목야에 대한 소유권을 면에 귀속 시켜 만든 임야로,<sup>251)</sup> 제주도에는 면유림이 212개소에 1,382 정보가 있었다.

245) 홍경선, 『친일과와 일제시대 토지』, 한울아카데미, 2006, 92~93쪽. 1차 임야조사 사업이 종료된 이후에도 분쟁이 계속되자 일제는 「조선특별연고삼림양여령」(1926)을 내려 임야조사사업 당시 국유지로 되어 버린 임야 중 다시 특별양여라는 이름으로 원임야소유자에게 돌려주면서 민유림이 늘 수 있었다. 민유림에는 면 등이 소유한 공유림과 함께 사유림이 포함되었다.

246) 요존임야는 갑종과 을종으로 구분되었다. 갑종은 공용 또는 공익사업을 위한 일시적인 대부 외에는 처분이 금지되는 삼림으로 천연림에 해당된다. 을종은 장차 존치할 필요가 없거나 특별히 해제할 필요가 있을 때 처분이 가능한 삼림을 의미한다.

247) 임야구분조사는 사점지로서 국유로 편입된 곳의 다수를 사유로 돌리기로 하고, 국유림 중 계속 존치할 임야 및 사유로 귀속시킬 국유림을 각각 요존 국유림, 불요존 국유림으로 분류하는 작업이었다. 이 조사는 1911년부터 1924년까지 조선총독부 및 영림창의 주관아래 실시했다. 총독부는 국유와 민유의 구분과 경계를 정확히 하고 토지조사사업 과정에서 확인한 미신고 국유림을 요존림, 불요존림으로 구분하여 국유임야의 관리 및 경영의 기초를 수립함과 동시에 불요존 임야를 일반에게 개방할 목적으로 실시되었다.

248) 일제의 식민지가 되면서 제주도민들은 대부분 없이 관행적으로 이용해오던 산림지대가 일제에 강제편입되면서 대부분을 지불하고 목장으로 이용해야 하는 처지로 전락했다.

249) 『매일신보』 1916년 10월1일자 기사, 「삼림효용과 보식원」.

250) 최병택, 『일제시기 조선임야조사사업과 산림정책』, 푸른역사, 2009, 46~47쪽.

251) 최병택, 「일제하 조선총독부의 삼림공용권 정리와 면유림 창출 시도」, 『역사교육』 99, 역사교육학회, 2006, 184쪽: 면유림 창출은 면이 제1종 불요존림에 대하여 조립대부를 신청해 대부받는 방법, 지역 주민들로부터 '기증'받는 방법으로 이루어졌다. 면이 조립대부 신청자가 되어 제1종 불요존림을 대부받는 경우, 일반신청자와 같이 조립계획서를 제출하고 그 계획이 성공한 경우에 해당 산야를 면유림으로 삼을 수 있었다. 즉, 면은 조립대부제도를 통하여 임야 등의 재산을 보유할 수 있었다. 면민들로

<표 28> 제주읍 요존임야 중 목야적지 조사결과(1934)

소재지	면적	지목	지번	지세	현재 이용상황
봉개리	376	요존임야(갑)	산78림	사방 환경사지 대부분 미입목지, 잡목산재지, 용수장	봉개리의 관행에 따라 목야지로 이용, 우 마 500두, 사용인원 300인, 연료·채초 지, 하계방목적지, 급수장 설치시 장래 유망한 목장지로 추정
봉개리 용강리	234	요존임야(갑)	산78봉 산14용	사방 환경사지, 잡목지	화북, 봉개리, 용강리가 공동이용하고, 우 마두수 1,000두, 인원 650인
용강리	120	요존임야(갑)	산14	사방 환경사지, 가시 나무, 활엽수	용강, 도련리가 이용, 우마400두, 인원 250인
월평리	276	요존임야(갑)	산6	환경사지, 초생지	월평리 이용, 우마 400두, 인원 200인
영평리	112	요존임야(갑)	산15	사방 환경사지, 구악 (오름) 많고, 대부분 미입목지	영평리, 화북리 이용, 우마두수 300두, 인원 200인
아라리	284	요존임야(갑)	산67	사방 환경사지, 오름 많음	아라, 이도리, 영평리 이용, 우마 400두, 인원 200인
오라리	65	요존임야(갑)	산107	사방 환경사지, 해발 1200m 조릿대 지 대, 하계 방목취적지	오라리, 오등리, 도남리 이용, 우마500두, 인원 250인
노형리	50	요존임야(갑)	산20	사방 환경사지, 오름 많고, 용수는 노형목 장의 급수원	노형리 이용지, 우마 300, 인원 200인
해안리	201	요존임야(갑)	산213 산220	사방 환경사지 초생지, 잡목지	해안리, 외도, 내도. 이호, 노형리 등 방 목지, 우마 2,000, 인원 1,500인
계	1,718				우마 5,800두, 인원 3,650인

자료: 濟州島司, 「要存林野中牧野敵地調査ノ件」(1934.5.11).

일제는 면제시행 이후 리·동을 통폐합시켜 행정리·동으로 재편한 다음 이를 면의 하부단위로 편입시킴에 따라 리·동이 자체적으로 보유하고 있던 촌락공유림도 면유림으로 변화된 경우가 있었다.<sup>252)</sup> 이에 따라 목장조합에서는 해당 면으로부터 면유림을 빌려 목축에 이용해야 했으며, 해당 목장조합에서는 면에 일정 금액의 임대료를 지불했다. 면

부터 '양여' 받은 임야는 촌락공유림인 경우가 많았다. 임야 등의 촌락재산을 面有로 편입시키는 것은 일제가 면 재정 확충을 위해 가장 필요하다고 인식한 문제였다.

252) 전라남도 제주도청, 『未開の寶庫 濟州島』, 1924, 68쪽.

유지 이외에 읍유지는 제주읍내에만 존재했던 토지로 해당 목장조합에서는 일정기간 임대 받아 사용했다.

### 3) 기부지 확보과정

목장조합에서 기부지 확보는 목장용지 매입비를 줄여 조합원의 경제적 부담을 낮추는 일이었다. 따라서 각 읍면과 목장조합에서는 목장에정지 내 토지소유자들을 대상으로 기부지 확보에 전력투구했다.

조합단위에서 이루어진 기부지 확보실태를 알려주는 문서로 성산면 신산리 공동목장조합의 「기부증」(1936년)이 있다.<sup>253)</sup> 이 기부증에는 기부지의 지번과 면적, 기부일자, 기부인이 기재되어 있다.<sup>254)</sup> <표 29>는 신산리 마을 기부증 문서의 기재내용을 다시 정리한 것으로, 대부분 1936년 2월 10일에 작성된 것이다. 이 조합이 제주도사로부터 설립 인가를 받은 시기가 1935년 1월 10일인 것을 고려할 때 제주도사가 조합설립에 대한 승인을 한 후 조합장 강봉선이 175명의 조합원을 설득해 목장용지 기부를 받은 것으로 보인다. 여기서 이 문서에 나타난 기부증 작성일이 동일하다는 점은 목장조합이 기부예정자들을 일정한 장소에 모이도록 해 동시에 기부증을 작성하게 했을 가능성이 있음을 보여준다. 이것은 목장조합이 기부증 작성에 직간접적으로 개입했으며, 기부증 작성이 소유자들의 자발적 의사가 아니라 강요된 상황에서 이루어졌을 수도 있다는 점을 암시해준다.

1936년에 작성된 신산마을 기부증 문서와 1943년에 작성된 성산면공동목장조합연합회 문서를 비교한 결과, 1936년에는 기부지였던 토지가 1943년 문서에는 매수지로 기록

253) 사례조합인 성산면 신산리 마을공동목장조합은 1935년 1월 10일에 설립되었으며, 당시 조합원은 175명, 조합장은 강봉선이였다. 이 목장조합의 목장용지는 매수지, 차수지, 기부지로 구성되며 1943년을 기준으로 파악한 매수지 비율은 목장 총면적(313정 671)의 66%, 차수지는 20%, 기부지는 14%였다. 그리고 면유지 비율은 20%, 사유지 비율은 80%를 보였다. 기부지는 모두 독자봉 정상과 이 오름과 근접한 통오름 사면에 위치했다.

254) 조합설립 당시인 1936년에 작성된 신산리 목장조합의 기부증은 다음과 같다.

寄附證

一. 土地所在 濟州島 城山面 新山里 一七五〇番地

一. 面積 五百貳拾壹坪

右所有를 貴組合에 寄附함

昭和 十一年 二月十日

寄附人 洪啓昌

新山里 共同牧場組合長 殿

되고 있을 뿐만 아니라 면적에서도 일부 차이를 보였다. 이러한 현상은 1943년 신산 목장조합이 성산면공동목장조합연합회에 목장용지 구성 및 이용실태를 조사해 보고하는 과정에서 발생한 오류라고 판단된다.

<표 29> 성산면 신산리 목장조합 기부증 사례(1936)

연번	작성년월일	작성자	지번	위치	지목	평수	비고	성산면 공동목장 조합 연합회 문서(1943년)	
1	1936.2.10	강기훈	1,752	독자봉	전	658평		매수지	
2	1936.2.10	고O능	1,777		전	960평		매수지, 920평	
3	1936.2.10	홍계창	1,750		전	521평		매수지, 527평	
4	1936.2.10	성무찬	1,796		전	1,264평	기부지		
5	1936.2.10	강주현	1,782		전	455평	기부지		
			1,784		전	480평	기부지		
6	1936.2.10	현달영	1,783		통오름	전	507평	기부지	
7	1936.2.10	최태일	1,786			-	712평	-	기록누락
8	1936.2.10	강두승	1,804			전	1,278평	기부지	
9	1936.3.01	오성추	1,669			전	1,855평		매수지
10	1936.3.01	강기백	1,797			전	996평		매수지
11	1936.3.19	김희현	1,779			전	1,637평		매수지
12	1938.9.01	현도춘	1,798	전		506평	기부지		

자료: 1. 신산리 마을회, 『그들에 사람들의 삶』, 2005, 282~309에서 재정리함.

2. 성산면공동목장조합연합회, 「공동목장조합이용상황조사에관한건」, 신산리 공동목장조합자료(1943년 9월30일).

### 3. 마을공동목장용지 확보실태

이상과 같은 과정을 거쳐 확보한 목장용지는 소유주체에 따라 국유지, 공유지, 사유지 그리고 확보방법에 따라 매수지·차수지·기부지로 구분할 수 있다. 이들 토지들은 해당 목장조합이 조합원들로부터 받은 매입비와 금융조합 차입금을 합해 매수한 토지 그리고 도(道)·읍·면으로부터 빌린 국공유지 및 기부받은 리유지(총유지)로 구성되었다.

이 절에서 마을공동목장용지의 소유구조와 확보실태를 파악하는 작업은 목장용지의 구조적 특징과 제주사회에 존재했던 다양한 세력들의 존재양태를 이해할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 이 주제에 접근하기 위해 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에 기록된 목장용지를 읍면별, 소유주체별, 확보방법별로 범주화 했다.



### 1) 읍면별 목장용지

<그림 10>은 목장용지의 읍면별 확보실태 즉, 국유지, 공유지(도유지, 읍유지, 면유지), 리유지 그리고 사유지를 합제한 읍면별 마을공동목장의 총면적을 보여주고 있다. 이 중 국유지는 대부분 조선총독부 소유의 불요존임야에 해당되며, 도유지는 행정구역상 제주도의 관할기관이었던 전라남도 소유 토지, 읍유지는 제주읍 소유 토지이다. 일제는 실시한 토지조사사업 결과 생겨난 무연고·미신고된 토지들을 국유지, 도유지, 읍유지, 면유지로 창출했다.<sup>255)</sup> 특히 리유지는 행정동리 명의로 사정받은 토지로, 마을주민들이 대한제국기 이래 관행적 묵축지로 이용해오던 촌락공유림에 해당된다.

읍면별 목장용지 구조를 보면(부록 3 참조), 1943년을 기준으로 볼 때, 사유지(53%), 읍면유지 (23%), 리유지(17%), 국유지(4%), 도유지(3%) 순으로 나타났다. 전체적으로 볼 때 리유지를 제외한 국·공유지 비율은 30%가 되어 국공유지보다 사유지 비율이 높

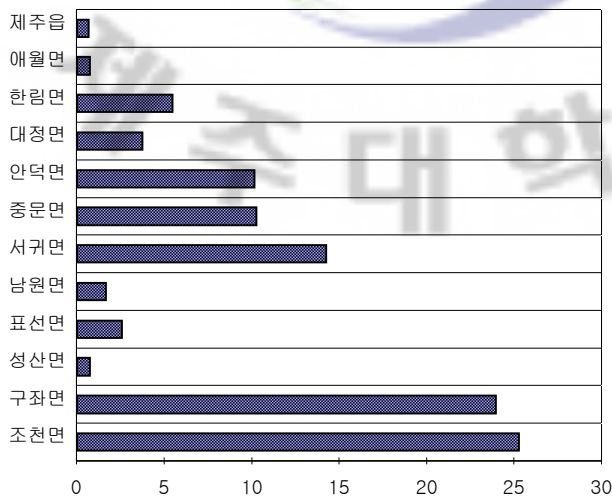


그림 10. 제주도 읍면별 마을공동목장 총면적 비율(1943년, 단위:%)

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943) 자료를 이용해 재구성함.  
(총면적은 국유지, 공유지, 리유지, 사유지 합계임)

았음을 알 수 있다. 국공유지 중 대부분의 목장조합에서 임차해 이용했던 면유지 확보실태를 보면, 이 면적이 최대로 나타난 지역은 조천면이었다. 반면 한림면은 면유지 면적이 최소를 보여 대조적이다. 특히 조천면 지역은 제주도 내에서 목장용지 구조 중 국유지 비율이 가장 높다. 이것은 조천면 중산간 지역 임야들이 토지조사사업 결과 국유지 및 면유지로 변모한 결과로 해석된다.

마을소유로 되어 있었던 리유지의 경우, 제주읍과 표선면 목장조합에는 목장용지로 사용되지 못했던 것으로 확인된다. 그러나 서귀면 목장조합 목장용지에는 리유지 구성 비율이 가장 높게 나타났던 것이 특징이다. 즉, 리유지를 확보해 목장용지 문제를 해결한 것이다. 마을공동목장 총면적이 최대

255) 전라남도 제주도청, 앞의 책, 1924, 68쪽.

인 지역은 조천면이며, 최소인 지역은 남원면이었다. 특히 조천면과 구좌면 중산간 지역에 위치한 공동목장은 사유지 비율이 가장 높았을 뿐만 아니라 제주도 공동목장 전체면적의 49%를 보여 이 두 지역은 일제시기 제주도 최대의 공동목장지대였다고 할 수 있다.

## 2) 소유주체별 목장용지

1943년도를 기준으로 한 국유지, 공유지, 사유지 실태를 분석하면(부록 2 참조), 사유지는 안덕면(82.7%)과 남원면(82%) 공동목장조합에서 가장 높은 비율을 보였다. 대정면(23.9%)과 한림면(29.8%) 공동목장조합에서는 사유지 비율이 가장 낮게 나타났다. 대정과 한림 지역의 목장조합에서는 국공유지 의존비율이 상대적으로 높았다.<sup>256)</sup> 구좌면 서김녕리, 안덕면 사계리, 대정면 인성리·보성리·일과리·영락리, 한림면 금월리·고산·용수리 공동목장조합의 목장용지에는 사유지가 전혀 등장하지 않으며, 이들 지역은 면유지와 리유지를 활용해 공동목장이 조성되었음을 알 수 있다.

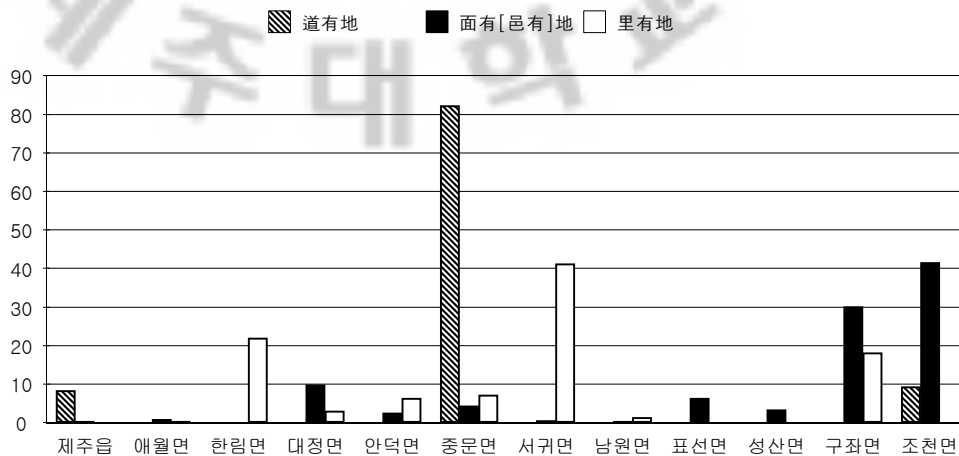


그림 11. 제주도 마을공동목장조합의 공유지 실태(1943)

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943) 자료를 이용해 재구성함.

256) 강창일, 「1901년의 제주도민 항쟁에 대하여-한말 천주교의 성격과 관련하여-」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회, 1991, 120쪽: 이 지역은 조선 말기에도 "地狹人多 就農於火田"(토지는 좁고 인구는 많아 화전을 통해 농사를 짓다)하여 국유지 의존도가 높은 지역이었다. 이에 따라 이 지역주민들은 국유지 이용 대가로 소위 소작료인 火場稅를 관아에 납부해야 했다. 국유지 의존도는 1930년대 공동목장을 조성할 때도 계속되어 공동목장을 조성할 때 국공유지 비율이 높게 나타났다.

공유지(公有地)는 도유지, 읍유지, 면유지로 구분된다(그림 11). 이 중 도유지(道有地)는 전라남도 도청 소유의 토지로, 상기 목장조합 문서의 지목란에 모두 임야로 표기되고 있는 것으로 보아 도유지는 곧 도유림을 의미한다. 이것은 본래 조선총독부가 1923년 1월에 내린 훈령에 근거해 창출한 임야에 해당한다. 이러한 도유림은 일제가 지방재원을 마련하기 위해 조성된 것으로, 국유림(불요존, 읍중 요존)을 무상양여 받아 형성된 것이 특징이다.<sup>257)</sup> 도유지는 제주도 전체 공동목장 목장용지의 3%를 차지했다.

지역적으로 볼 때, 제주읍 관내 목장면적의 33%, 중문면 22%, 조천면 1%가 도유지에 해당되었다. 특히 제주읍 관내 삼양리와 중문면 관내에는 대포리, 색달리 상예1구, 하원리, 중문리에 도유지가 존재했다(표 30).

<표 30> 제주도 공유지의 실례(1943)

공동목장명	소재지	지목	필지수	소유주체	종류	비고	
중문면	강정리 1구	영남리	임	396번지 외 10필지	중문면	면유림	차수
				389번지 외 6필지	국유림	국유림	
	강정리 2구	영남리	임	산3번지 외 2필지	중문면	면유림	
				1필지(173번지)	국유림	국유림	
	도순리	도순리	임	산13번지 외 3필지	중문면	면유림	
	하원리	하원리	임	1필지(산16번지)	중문면	면유림	
				산4번지 외 10필지	전라남도	도유림	
	대포리	대포리	임	산2외 1필지	중문면	면유림	
				산3번지 외 18필지	전라남도	도유림	
	중문리	중문리	전	81번지 외 8필지	전라남도	도유지	
	색달리	색달리	임	산2번지 외 2필지	중문면	면유림	
				산31번지 외 8필지	전라남도	도유림	
전			21번지 외 1필지	도유지			
상예1구	색달리	임	1필지(산2번지)	중문면	면유림		
			211번지 외 3필지	국유림	국유림		
		임	산4번지 외 5필지	전라남도	도유림		
하예리	안덕면	전	165번지 외 2필지	안덕면	면유지		
	상천리	임	172 외 4필지		면유림		
	색달리	임	산22번지 외 3필지	전라남도	도유림		
제주읍	삼양리	회천리	전	293-1번지 외 13필지	읍유지	읍유지	
			임	1필지(294-5번지)		읍유림	

- 자료: 1. 大靜面共同牧場組合聯合會長, 「共同牧場地 利用狀況 調査ニ關スル件」(1943.8.28).  
 2. 中文面 共同牧場組合聯合會長, 「共同牧場地 利用狀況 調査ニ關スル件」(1943.11.5).  
 3. 濟州邑共同牧場組合聯合會長, 「共同牧場地 利用狀況 調査ニ關スル件」(1943.9.29).

257) 배재수 외, 앞의 책, 2001, 126쪽.

읍유지(邑有地)는 제주읍 소유 토지로, 공유지였기 때문에 마을공동목장조합에 기부 또는 매도한 것이 아니라 대부료를 받아 임대해 주는 토지였다. 실례로, 제주읍에서는 삼양리 공동목장조합에 회천리 중산간에 위치한 읍유지를 빌려주어 공동목장을 운영하도록 했다. 읍유지는 제주읍 전체 목장용지 면적의 9%를 차지했으며, 해안리, 이호리를 제외한 제주읍 관내 모든 공동목장에서 공동목장용지로 이용되었다. 특히 한영공동목장과 오라리 공동목장은 가장 넓은 면적의 읍유지를 임대했다.

면유지(面有地)는 1943년 당시 제주도 전체 목장용지 면적의 23%를 차지했다. 목장 조합에서는 대부분 면유지를 빌려 사용한 경우가 많았으나 애월면 애월리 공동목장처럼 면유지의 일부를 기부 받아 이용한 사례도 있었다. 대정면(62%)과 표선면(59%) 마을공동목장조합의 목장용지에서 면유지 비율이 높게 나타났다.

리유지(里有地)<sup>258)</sup>는 1912년 8월의 「토지조사령」과 1918년 7월의 「임야조사령」, 1926년 4월의 「조선특별연고삼림양여령」 등 일제시기에 제정된 법령을 통해 마을명의로 소유권을 인정받은 토지이다.<sup>259)</sup> 이것은 대한제국기 관유목장이 사실상 문을 닫은 후 마을주민들이 국영목장 터에서 우마를 방목하거나 뿔감을 채취하면서 공동으로 이용해오던 중 토지조사사업 당시 마을명의로 사정받은 토지이다. 이러한 리유지에 대해 일제 식민지 당국은 각 읍면의 리유지를 목장조합에 증여나 기부하도록 종용하는 정책을 전개했다.<sup>260)</sup> 그 결과 상당 면적의 리유지가 목장조합에 자동적으로 기부되었다.<sup>261)</sup> 실례로 한림면과 서귀면 마을공동목장조합의 경우, 전체 목장용지의 50% 이상을 리유지로 충당했다.

국유지(國有地)는 제주도 전체 공동목장용지 면적의 4%를 점유했다(그림 12). 조천면, 구좌면, 표선면, 서귀면, 중문면, 한림면 지역은 계획한 목장면적을 모두 확보할 수 없게 되자 제주도 당국으로부터 국유지(불요존 임야)를 빌려 목축지로 이용했다. 즉, 국유지를 필요로 하는 해당 목장조합에서 당국에 대부 또는 불하신청을 해 목장용지를 확보한 것이

258) 제주도 마을공동목장 용지에도 里有地 또는 部落山이 존재했다. 일제는 촌락공유지 소유권을 동리통폐합 조치(1914년)에 근거하여 행정동리 재산으로 기재하도록 했다. 이것은 수개의 마을이 통합되어 만들어진 행정동리 명의로 사정한다는 방침에 근거한 것이다(최병택, 앞의 책, 2009, 70쪽).

259) 尹良洙, 「濟州道內 마을共同財産의 市·郡에의 歸屬과 그에 따른 主民權益問題」, 『논문집』 제24호, 제주대학교, 1987, 252쪽.

260) 양경승, 앞의 논문, 1999, 345쪽.

261) 중문면 하원리 공동목장 조합에서는 마을소유의 산 66번지 25정 6반2무를 매수하여 활용했다. 성산면 오조리 목장조합에서도 마을소유의 임야를 빌려 사용했다.



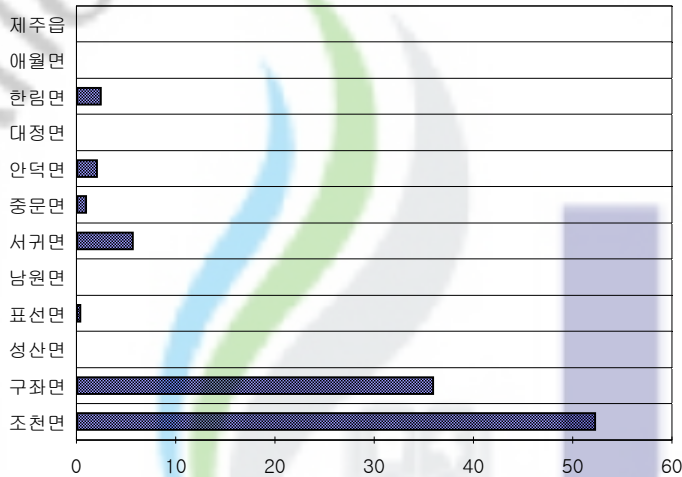


그림 12. 제주도 마을공동목장조합의 국유지 실태(1943)  
 자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943) 자료를 이용해 재구성함.

다. 이러한 국유지 차수 면적이 가장 넓었던 지역은 조천면과 구좌면으로, 이중 조천면 지역의 국유지는 대부분 중산간 마을인 교래리의 광활한 삼림지대에 해당되지만 전(田)도 일부 나타나고 있는 것이 특징이다. 전은 과거 지목이 임(林)이었으나 화전경작으로 인해 전으로 변모한 것으로 판단된다.

전술한 바와 같이 마을공동

목장용지가 부족한 마을에서는 국유지인 요존임야를 제주도 당국과 협의해 목축지로 활용한 사례가 발견된다. 즉, 요존임야는 원칙적으로 민간에 대부가 금지된 임야였으나 제주 지역 목장조합에 대한 사료를 분석한 결과<sup>262)</sup> 갑중요존임야를 을중요존임야 또는 불요존

262) 마을공동목장의 요존임야 활용과 관련된 사료는 다음과 같다.

(ㄱ) 요존임야 중 목야적지 조사 서류 : 「要存林野中牧野敵地調査ノ件」(1934.5.11)은 제주도사가 서귀포지청장·각읍면장·제주도농회장에게 요존임야 중 목야적지를 조사하여 보고하라는 문서이다. 「要存林野中牧野敵地調査ノ件」(1934.6.2)은 제주읍장이 제주도사에게 제주읍관내 9개 공동목장의 축산개량을 위해 요존임야 중 목야적지를 조사하여 보고하는 문서이다.

(ㄴ) 읍면임야 목장이용 면세서류 : 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.7.17)은 제주도사가 서귀포지청장·각읍면장에게 邑有林野利用狀況과 邑管理 部落有林野利用狀況을 양식에 따라 보고하라는 문서이다. 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.9.10)은 제주읍장이 제주도사에게 읍유임야 이용상황과 邑管理 部落有林野利用狀況을 보고하는 문서이다.

(ㄷ) 공동목야계획 내용조사 서류 : 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1934.9.17)은 제주도사가 濟州군장에게 기한 내에 공동목야계획 면적내역, 매수지 계획내용, 미제목장지 대금변제방법을 양식에 맞게 조사하여 보고하라는 문서이다. 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1934.10.18)은 제주읍장이 제주도사에 공동목야계획면적 내역, 매수지 계획내용, 미제목장지 대금변제 방법을 작성하여 보고하는 문서이다. 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1934.10.30)은 제주도사가 제주읍장에게 기한 내에 공동목야계획 내용을 조사하여 보고하라는 문서이다.

(ㄹ) 국유지 목야적지조사 서류 : 「國有地牧野敵地調査ノ件」(1934.10.9)은 제주도사가 서귀포지청장·각읍면장에게 국유지 요존림 중 목장적지에 대한 조사를 하라는 문서이다. 「國有地牧野敵地調査ノ件」(1934.11.19)은 제주도사가 제주읍장에게 국유지 중 목야적지에 대한 조사를 독촉하는 문서이다. 「國有地牧野敵地調査ノ件」(1934.12.1)은 제주읍장이 제주도사에 9개리(봉개리, 봉개리·용강리, 용강리, 영평리, 아라리, 오라리, 노형리, 해안리, 월평리) 국유지 중 목야적지조사 결과를 보고한 문서이다.

임야로 변경시켜 목축지로 이용했음을 확인했다. 제주읍 내 마을공동목장조합에서는 1934년 기준으로 요존임야 900정이 필요했다.<sup>263)</sup> 이를 구체적으로 보면, 오라리(300정보<sup>264)</sup>), 월평리(200정보), 봉개리(150정보), 화북리 2구(150정보) 공동목장조합에서 필요한 요존임야를 대부분이 이용했음이 확인된다.

주지하다시피 요존임야는 대부가 불가능했던 국유림이었으나 제주지역에서는 목장조합 설치가 시급한 국책성 과제였고, 한라산 산록부 요존임야 지역 외에는 일제가 요구하는 마을별 공동목장용지 소요 면적을 확보하기가 현실적으로 어려웠기 때문에 제주도 당국에서는 해당 목장조합이 요청하는 요존임야에 대해 실지답사를 거친 후 공동목장용으로 일부 대부해준 것으로 판단된다.<sup>265)</sup>

한편, 제주도사는 1935년 5월 「제주도목야설정계획」에 따라 읍면별로 공동목장 소요 면적을 확보할 것을 지시하는 한편, 당초 계획에 비해 약 12,000 정보의 목장용지가 부족한 상태이기 때문에 읍면별로 적지매수 계획을 세우도록 요구했다.<sup>266)</sup> 이에 따라 각 읍면에서는 1935년 9월 관계당국과 함께 필요한 요존임야에 대해 실지조사를 단행했다.<sup>267)</sup> 당시 조사결과를 기록한 문서에는<sup>268)</sup> 요구지(요존임야)의 위치와 임상, 방목관행이 구체적으로 제시되었다(표 31). 이 자료에 따르면, 요구지의 임상은 무입목지, 초생지가 공통적으로 나타나고 있다. 이곳은 공동목장이 조성되기 이전부터 마을주민들에 의해 관행적으로 방목이 이루어지던 목축지였다.

일제는 1917년 총독부훈령 제20호에 의거해 마을소유 임야를 보고하도록 했다.<sup>269)</sup>

263) 濟州邑長, 「共同牧場 整理計劃 調査ノ件」(1934.1.22).

264) 오라리 300정은 오라리 외 3개리의 공동목장으로 사용하며, 오라리경 임야전부를 목장지로 활용했다. 부족한 부분은 과거부터 하계방목지로서 국유림내의 蟻項(개미목) 서쪽을 사용했으며 이곳은 무입목지였다.

265) 이러한 당시 상황은 제주도사가 1934년 5월 11일 제주읍장, 서귀포지청장 그리고 각 면장, 제주도농회장에게 발송한 「要存林野中牧野適地調査ノ件」(1934.5.11)을 통해 추정할 수 있다.

266) 「要存林野中牧野適地調査ノ件」(1935.5.11).

267) 실지조사에는 ① 확보예정인 요존림의 면적(도면첨부) ② 요존임야를 목야지로 공용할 마을의 목야부족 상황 ③ 요존임야구역의 임상(무입목 초생지·稚樹·稚林) ④ 丘岳(오름)의 유무 ⑤ 당해구역 방목 또는 채초 관행, 두수, 인원 등을 조사했다.

268) 濟州島司, 「要存林野中牧野適地實地調査ノ件」(1934.9.1).

269) 조사지에는 ① 현재 이용방법(조림, 목장, 개인대부와 이용상황을 기재하고 목장이용 부분은 공동목장대부 등 貸付先을 명확히 기재), ② 임야취득의 역사적 사실(何時 기본재산 등으로 하고 購入域은 何日 연고임야로부터 양도 등 취득사실을 명확히 기재), ③ 表 말미에 비고를 덧붙여 목장에 대부한 임야에 대한 사용료를 징수유무, 장래 계획을 밝히도록 했다.

이후 제주지역에서는 목장조합 설립을 촉진한다는 차원에서 1934년부터 목장용지로 사용될 읍유림, 면유림, 리유림에 대해 면세정책을 실시한다고 발표했다.<sup>270)</sup>

<표 31> 제주도 요존림 중 목야적지 요구조사 현황(1935)

읍면명	목야계획에 따른 부족 면적	요존림 요구면적	요구지 위치	요구지 林相	요구지 방목관행	비고(요존림 이용마을)
제주	2,163정	1,718정	제주읍 구역 관음사 동쪽	활엽수, 형극산생(荊棘散生), 초생지	방목수 3,250頭 이용자 1,780인	봉개, 화북, 용강, 월평, 아라, 오라, 노형, 해안리
애월	5,489	5,618	애월면 구역	잡목산생, 초생지	방목수 5,000두 이용자 4,800인	광령, 금덕, 소길, 상가, 어음, 어도
한림	4,500	500	한림면 지역	잡목 200정 초생지 300정	방목수 7,600두 이용자 400인	금악, 명월, 동명, 대림리
대정	2,740	-	-	-	-	요존림과 먼 거리에 위치
안덕	1,196	557	한림면 한대약 동남쪽에서 돌오름까지	무입목, 초생지 7할, 치수(稚樹) 3할	방목수 700두 이용자 200인	상창, 창천, 감산리
중문	5,084	1,280	영남, 도순, 하원, 중문	경사, 무입목, 초생지	방목수 2,030두 이용자 1,420인	중문, 영남, 도순, 강정, 대포, 상예
서귀	5,123	290	서귀면 호근리 중문면 영남리	무입목, 초생지	방목수 645두 이용자 459인	중문면 영남리 지역은 중복됨
남원	3,779	810	남원면, 표선면	무입목, 초생지	방목수 850두 이용자 70인	태흥리, 의귀, 수망리는 馬를 주로 함.
표선	402	400	표선면지역, 赤岳, 狗頭山 동남	무입목, 초생지	방목수 700두 이용자 400인	도산, 표선, 하천리
성산	1,190	-	-	-	-	요존림야지대가 멀리 떨어져 있음
구좌	766	-	-	-	-	
조천	2,608	500	교래리	무입목, 초생지	방목수 1,604두 이용자 424인	조천리
계	35,040	11,673			방목수 22,379두 이용자 9,953인	

자료: 濟州島司, 「林野整理計劃 實行狀況通知ノ件」(1934.6.9).

특히 촌락공용림에 대해 1935년 7월 제주도사는 서귀포지청장과 각 읍면장에게<sup>271)</sup> 해당 읍면의 촌락임야 실태를 보고하도록 지시하며<sup>272)</sup> 이 임야에 대해 면세혜택을 부여한다고 했다.<sup>273)</sup> 이에 각 읍면장은 제주도사에게 읍면유 임야들을 읍면의 기본재산으로 등재한 다음 장차 목장지 또는 조림지로 이용할 계획임을 밝혔다(표 32).<sup>274)</sup>

270) 읍면 및 마을소유 임야를 목장용지로 이용할 경우 免稅의 혜택을 부여하겠다는 문서로는 ① 濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.7.17), ② 濟州邑長, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.9.10) ③ 濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.9.17)가 있다. 임야에 세금이 부과된 것은 1926년 이후의 일이므로 제주도에서 읍면 및 마을소유 임야를 목장용지로 이용할 경우, 임야세를 면세해 주겠다고 한 것이다.

271) 濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1935.7.17).

272) 다음은 제주읍의 읍유림 및 읍관리 촌락림 임야이용 상황을 나타내고 있다.

<표 32> 제주도 읍면임야의 이용 상황(1943)

읍면명	소재지 리명	필수	지적	현재이용 방법	공공 또는 기본재산	임야 소득(收得)의 역사적 사실	소득 대가액	비고
제주읍	회천, 오라, 해안	3	386정18	목장(해당리)	공공·기본재산	-	-	무료대부
애월면	어음, 금덕, 광령, 고성	12	361정95	목장(해당리)	기본재산	1932, 1933년 양여	-	-
한림면	저지, 금악, 용수, 두모	394	326정79	목장(해당리)	기본재산	1929, 1930년 양여	-	-
대정면	구억, 신평, 동일, 보성	13	412정37	목장(해당리)	기본재산	1932년 12월 양여	-	무료대부
안덕면	서광, 상천, 사계, 상창	27	119정53	목장(해당리), 조생지, 조립지	공공·기본재산	1931, 1932년 양여	-	무료대부
중문면	영남, 도순, 대포, 색달	19	259정77	목장(해당리)	기본재산	1919년(대정8년), 1931, 1932년 양여	-	무료대부
서귀면	상호, 서호, 토평	7	8정05	목장(해당리)	기본재산	1930, 1931년 양여	-	무료대부
남원면	위미, 한남, 태흥	5	9정97	목장(해당리), 조립지	기본재산	1930년 양여	75	사용료 징수 계획
표선면	관독불능	19	관독불능	목장(해당리)	기본재산	1934년11월 양여	-	-
성산면	시흥, 수산, 난산	7	136정62	목장(해당리), 조립지	기본재산	1932년 양여	-	임야세를 사용료와 함께 징수 계획
구좌면	동북, 김녕, 월정, 송당	45	880정44	목장(해당리)	기본재산	1921년(대정11) 1932, 1933년 양여	-	-
조천면	교래, 대흘	13	982정84	목장(해당리)	기본재산	1932년12월 양여	-	-
계		564	4,246,37					

자료: 濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.9.17).

읍유림									읍관리 촌락림					
소재지	지번	지적	현재 이용 방법	사용료 기타 수익상 황	공공 또는 기본재산	임야 취득 역사 사실	취득에 대한 대가액	비고	소유 리동명	필수	면적	현재 이용 상황	사용료징수	소유 정리동의 취득역사 적 사실
회천	5	137정85	목장	無	공공 재산	無	無	현재 무료 사용·장래 무료 대부 예정	봉개	3	185정05	목장	無	無
오라	102	128정81							용강	1	85정91			
해안	219	119정52							아라	1	2정31			
계		368정18							연동	1	14정36			
								노형	1	49정45				
계								계	7	339정08				

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함.

273) 濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1935.9.17).

274) 行政自治部 國家記録院, 『國家記録院 日帝文書解題』(建築會計·稅務·衛生篇), 2004, 228쪽. 이들 임야들은 식민지 도당국에 의해 1919년부터 1933년까지 해당 읍면에 양여되었다. 여기서 양여란 토지 사용권을 주는 것이 아니라 해당 토지에 대한 소유권 자체를 넘겨주는 것을 의미한다.



그러나 남원면의 경우는 제주도 당국으로부터 면유임야를 1930년에 양여 받았음에도 불구하고 이 임야를 이용할 해당마을에 임야수득 대가로 75엔을 받은 것으로 나타났다. 남원면과 성산면에서는 면유임야를 이용하고 있는 관내 해당 마을공동목장조합에 대해 임야세를 사용료와 함께 징수할 계획임을 밝혔다. 나머지 읍면에서는 면유임야를 무료로 대부할 계획이었다. 중문면과 구좌면의 경우, 목장조합이 설립되기 이전인 1919년과 1921년에도 이미 국유지가 면(面)으로 양여되었음을 알 수 있다. 읍면이 관리하는 임야들은 읍면의 공공재산 또는 기본재산으로 된 것이다.

### 3) 확보방법별 목장용지

1943년 현재 목장용지의 확보실태는 차수지(51%), 매수지(30%), 기부지(19%) 순이었다(그림 13). 전체 목장용지 중 70% 정도가 차수(임대) 또는 기부를 받아 공목목장 용지로 활용했음을 알 수 있다. 이 중 제주도 전체 공동목장 면적의 30%를 차지했던 매수지 비율은 성산면(69%), 애월면(67%), 남원면(62%) 관내 목장조합에서 상대적으로 높았다. 이처럼 매수지 비율이 높은 것은 목장용지 매입과정에서 조합 측이 토지소유자들을 설득해 염가로 팔도록 유도한 결과일 가능성이 있다.

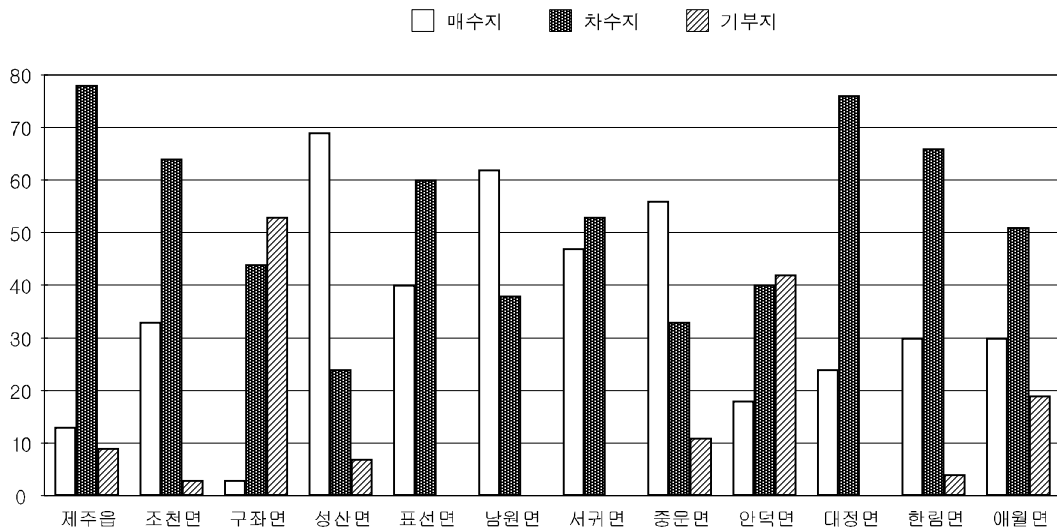


그림 13. 제주도 마을공동목장조합 용지확보 상황(1943)

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함(단위 : %).

이것은 제주도 당국이 마을공동목장 설치 단계에서 마을공동목장조합을 조성하는 일은 결국 조합원 공동의 이익을 실현하는 방안이 된다는 점을 부각 시키며 토지 소유주민들에게 염가로 목장조합에 매도하도록 주문했던 사실을 통해 알 수 있다.

한편, 마을공동목장조합에서는 토지를 염가로 매도한 조합원에게 일종의 보상책으로 「경작권인허증(耕作權認許證)」을 발부했다. 이것은 목장용지 내에서 경작을 허용한다는 문서로, 1937년 서귀면 토평리 공동목장조합에서 작성된 사료(사)를 통해 알 수 있다. 여기에는 토평리 공동목장조합에 염가로 토지를 매도한 토지의 원소유주에게 공동목장 내에서 경작을 허용하는 권리를 인정하고 있다. 즉, 토지 염가매도인에게 공동목장 내에서 경작할 수 있는 특전을 부여한다는 내용이 기재되어 있다.<sup>275)</sup> 또한 목장조합에 염가로 매도한 해당 토지에 대한 공과금은 소유권을 취득한 마을이 부담한다고 명시했다.<sup>276)</sup> 이성과 같은 기재내용을 대해 조합장, 부조합장, 리대표인 1·2구 구장 및 관할구역 면장이 연서(連書)로 날인하여 확인했다.

(사) 耕作權認許證

本里 共同牧場區域內 吐坪里 二九八一 番地 一七一 二坪은 本是 貴殿의 소유이였든바 今回 貴殿이 本里 公共事業을 爲하여 本里 共同牧場用地로 特別히 廉價賣渡하여 주신 것은 매우 感謝하는 바라 其 恩功을 表彰하기 爲하여 今後 牧場改良上 數區域을 分割하여 輪番入牧의 方法으로써 幾年間式 耕耘을 勸奨할 時는 右記土地에 對한 農作權을 永久히 無料로 貴殿의 附與하며 後日 此를 立證케 하기 爲하여 管轄 本 面長 立會下에서 本 牧場組合長 副組合長 及 關係 里區長이 左記 特典을 附하여 連署成證함.

- 一. 該 土地에 對한 公課金은 所有權을 取得한 里가 負擔함.
- 二. 本證 農作權은 相續 又は 讓渡함을 得함.
- 三. 本證이 喪失 毀裂된 時는 該當 里代表 區長의게 對하여 再下付請求함을 得함.

昭和 十二年 十二月 日

吐坪里 共同牧場組合長 韓萬順 (직인) 同 副組合長 吳泰奎 (인)

里代表 一, 二 區長 韓萬順 (인), 吳泰奎 (인)

立會 西歸面長 金贊益 (직인)

鄭燦弘 殿<sup>277)</sup>

275) 제주시 애월읍 3리(봉성·곽지·금성) 공동목장을 2010년 8월에 답사한 결과 공동목장 내에는 여름 작물인 조가 재배되고 있음을 확인했다. 따라서 일제시기 마을공동목장 내에서도 地目이 田인 곳에서는 여름작물 재배가 이루어졌을 가능성이 높다.

276) 이것은 목장조합과 里民會가 분리된 것이 아니라는 것을 의미한다. 즉, 里民會가 마을공동목장조합을 구성하여 운영했으며, 따라서 공동목장에서 발생하는 공과금을 里民會에서 부담한 것이다. 이것은 토평 목장조합장과 토평리1구 구장이 동일인물(한만순)이었음을 통해서도 알 수 있다.

상기문서에 기재된 경작권은 자녀에게 상속 또는 양도할 수 있도록 했다. 공동목장조합이 유지되는 한 비록 소유권은 조합이 가진다고 해도 공동목장 내 특정 장소에서 이루어지는 경작권은 토지 원소유자나 그 직계 가족에게 인정해준 점이 특징이다. 이 「경작권 인허증」이 일정한 양식에 따라 인쇄된 용지를 사용했다는 점에서 제주도 전지역 마을공동목장조합에서도 공통적으로 존재했을 가능성이 높다.

차수지는 일정기간 동안 임대해 사용했던 토지로, 공동목장예정지 내에 위치한 국유지, 도유지, 면유지들이 주된 차수 대상이었다. 목장조합에서는 일반적으로 차수지에 대부분료를 지불하기도 했으나 구좌면 지역과 같이 무료로 이용한 경우도 있었다.<sup>277)</sup> 제주도에 있어서 차수지 비율이 가장 높았던 지역은 대정면(83%) 관할 목장조합들이며, 이밖에 제주읍(78%), 한림면(66%), 조천면(64%) 목장조합에서도 비교적 높게 나타났다. 이러한 현상은 이들 지역 목장조합의 목장용지는 국공유지에 의존하여 확보했다는 것을 의미하며 아울러 조합 설립 당시 조합재정 상태가 영세했다고 볼 수 있다.

기부지는 조합원 자신의 토지에 대한 소유권 자체를 무상으로 조합에게 넘긴 토지이거나 또는 리민회가 마을 소유의 리유지에 대한 소유권은 가진 채 사용권과 수익권만을 임시로 넘긴 토지로 구성되었다. 목장조합에 기부된 개인소유의 토지는 법률상 증여된 토지에 해당된다. 조합원의 기부행위는 목장조합에 자신의 토지를 무상으로 줄 의사를 표시하고 조합이 승낙한 법률행위였기 때문에 후손들이 기부된 토지에 대해 소유권 원상회복을 요구할 수 없다. 기부지 비율은 구좌면과 안덕면 목장조합에서 높게 나타나고 있다.

277) 서귀포시도평동마을회, 『도평마을』, 세림원색인쇄사, 2004, 274~275쪽. 이 문서는 토평동 정성숙씨가 보관하고 있던 것으로, 『도평마을』 향토지 목축업 분야 조사과정에서 제공받은 것이다.

278) 다음 표는 1943년 구좌면 목장조합 차수지 이용상황을 나타낸 것이다.

목장조합명	공동사용 마을	조합원수	조건
동복리	동복리	85	기부 1필, 차수(무료) 4필
서김녕리	서김녕리	140	차수(무료) 2필
동김녕리	동김녕리	136	기부 7필, 차수(무료) 10필
월정리	월정리	160	기부 2필, 차수(무료) 3필
행원리	행원리	141	기부 46필, 차수(무료) 33필
덕천리	덕천리	91	기부 14필, 차수(무료) 18필
송당리	송당리, 덕천리	210	기부 489필, 차수(무료) 106필
한동리	한동리	203	매수 26필, 기부 17필, 차수(무료) 42필
평대리	평대리	237	매수 2필, 기부 7필, 차수(무료) 32필
세화리	세화리	191	기부 96필, 차수(무료) 92필
상도리	상도리	92	매수 22필, 기부 26필, 차수(무료) 6필
하도리	하도리	242	매수 25필, 기부 22필, 차수(무료) 2필
종달리	종달리	215	기부 18필, 차수(무료) 40필

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함.

#### 4. 마을공동목장용지 사유지 소유실태

##### 1) 일본인 소유지

이상과 같은 마을공동목장 토지 소유자들을 분석한 결과, 일본이주민, 조선인(제주인), 재단 법인과 향교 등이 소유자로 나타났다. 이 중 일본인 이주민들 다수는 농어업과 상업에 종사하던 상인들로, 일본인 조선이주 정책에 따라 들어온 사람들이었다. 당시 일본 정부는 농촌과잉인구 문제를 해결하기 위해 해외이주를 장려함에 따라 조선으로 이주가 발생했다.<sup>279)</sup> <표 33>은 1920~30년대 제주도내 일본인 이주민 상황을 나타낸 것으로, 1923년말 869명이던 일본인 총수가 1938년 말에는 1,355명으로 증가했음을 보여준다.

<표 33> 1920~30년대 일본인 제주이주 상황

년도	호수			남			여			계		
1923	261			448			421			869		
1924	238			420			372			792		
1925	354			622			483			1,105		
1926	325			545			538			1,083		
*1928	364			570			546			1,116		
**1938	지역	호수	인구	지역	호수	인구	지역	호수	인구	지역	호수	인구
	제주읍	188	679	안덕면	4	9	표선면	9	26	추자면	18	78
	애월면	4	11	중문면	3	10	성산면	22	64	합계	398	1,355
	한림면	49	144	서귀면	62	216	구좌면	9	28			
	대정면	20	61	남원면	5	16	조천면	5	13			

자료: 善生永助, 『生活狀態調査 (其) 二 濟州島』, 1929. 제주도시 우당도서관, 『調査資料 第29輯 濟州島生活狀態調査』, 2002, 20~21쪽.

\*: 고정중, 『제주도편람』, 영주서관, 1930, 6쪽.

\*\* : 『제주도세요람』, 1939, 제주도시 우당도서관, 『濟州島の 經濟』, 1999, 101쪽.

일본인의 제주지역 이주는 제주도청과 제주도경찰서, 금융조합 등 소위 관공서와 상업 시설이 집중된 제주면(읍)에 집중되었다. 이 과정에서 1923년 12월 제주와 일본 오사카

279) 덕간일야, 「개항기 목포이주 일본인의 도시건설과 도시생활」, 전남대 석사논문, 2010, 7~8쪽.



를 연결하는 직항로의 개설은 일본인의 제주이주를 유발하는 계기가 되었다.<sup>280)</sup> 제주도는 풍부한 어장을 보유한 섬이기 때문에 어업이주민들도 들어왔다. 이들은 제주 연안 어장에서 근대적 어로 장비를 이용해 어획함으로써 전통적인 어법에 의존하던 제주어민들과 마찰을 일으키기도 했다. 이들은 1905년에 추자도, 1907년에 성산포를 중심으로 집단이주어촌을 형성해 세력화하기도 했다.<sup>281)</sup> 1922년을 기준으로 본 제주도내 일본인들은 200호에 692명(남자 351명, 여자 341명)이 거주했다.<sup>282)</sup> 1920년대 중반에는 서귀포 지역에도 일본인이 유입되어 통조림공장 운영 및 소금판매 등 상업에 종사하거나 한라산 남부 국유 불요존임야를 임대해 표고사업을 벌이기도 했다.<sup>283)</sup>

일본인의 제주도 이주가 증가함에 따라 일본인 제주도사는 이주민들의 정착을 돕기 위해 토지 확보가 긴요한 과제였다.<sup>284)</sup> 이에 따라 제주도사는 자국 이주민들에게 국유 임야를 헐 값에 불하했다. 그 결과 일본인들은 1930년대 신설 마을공동목장조합 당시에 공동목장 예정지내 토지를 소유할 수 있었다. 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에 기록된 일본이주민들의 공동목장용지 소유면적은 제주도 공동목장 전체 면적의 1% 정도였다.

일본인들의 공동목장용지 소유실태를 구체적으로 보면, 제주읍 일도리 석환이칠(石丸利七), 본고테일랑(本股太一郎) 그리고 건입리 산구원장(山口源藏)은 조천면 공동목장용지를 소유했다(표 34). 석환이칠은 조천면 목장지역 내 34곳(선흘리)에 토지(전)를 소유했던 인물로, 토지조사 사업결과 국유지로 사정된 선흘리 토지를 불하받아 소유했음이 구 토지대장에서 확인된다. 실례로, 선흘리 437번지 전은 본래 1914년(대정3년) 8월 1일 국유지로 사정되어 유지되던 중 1926년(대정 15년) 7월 31일 일본 이주민인 석환이칠에게 소유권이 넘어가버린 사례가 확인된다. 즉, 선흘리 437번지는 현재 조천읍 거문오름과 부대악 사이에 위치한 조선시대 국마장(2소장) 터였기 때문에 토지조사사업 후 국유지로 사정된 다음 일본이주민에게 불하된 것이다.

280) 정진성·길인성, 「일본의 이민정책과 조선인의 일본이민 : 1910~1939」, 『經濟史學』 제25호, 經濟史學會, 209쪽.

281) 김수희, 『朝鮮植民地漁業と日本人漁業移民』, 東京經濟大學大學院 博士論文, 1996, 93쪽.

282) 조선총독부, 『調査資料 第二輯 朝鮮に於ける内地人』, 大和商會印刷所, 1924, 11~25쪽. 일본이주민들이 거주했던 주요 지역을 보면, 제주읍 90호(남 153, 여 185, 합 338), 조천리 3호(남4, 여8, 합12), 김녕리 4호(남7, 여10, 합17), 모슬포 12호(남50, 여52, 합102), 성산포 11호(남 37, 여25, 합 62)가 있었다.

283) 서귀포시, 『西歸浦市誌』, 2001, 578쪽.

284) 김도형, 앞의 책, 2009, 454쪽.

<표 34> 일본인 소유 마을공동목장용지 상황(1943)

읍면	공동목장	소재지	지목	필지수	소유자 주소 씨명	조건
제주읍	삼양	회천리	전	1	군산부 황내정 35번지 제등중사랑	차수
			전	1	제주읍 이도리 성정등호	차수
			전	1	군산부 명치정 대화전조차랑	차수
조천	조천면 제1목장(田之部)	교래리(제주경주마육성목장부근)	전	18	제주읍 일도리 석환이철	매수
				3	제주읍 건입리 산구원장	차수
	조천면 제2목장(田之部)	선흘리	전	5	제주읍 일도리 석환이철	매수
				1(매수),1(차수)	제주읍 건입리 산구원장	
				1	제주읍 일도리 석환이철	차수
				3	제주읍 건입리 산구원장	차수
	조천면 제2목장(田之部)	선흘리(부대오름부근)	전	27	제주읍 일도리 석환이철	매수
				5	제주읍 건입리 산구원장	차수
				1	제주읍 일도리 본고태일랑	차수
				4	제주읍 건입리 산구원장	차수
				3	제주읍 일도리 본고태일랑	차수
	중문	강정리	영남리	림	1	중문면 강정리 평수옥송
하예리		상천리	전	1	제주읍 일도리 화도구치	매수
서귀	서호리	서호리	산림	1	서귀면 서호리 암본남	매수
	동홍리	동홍리	전	1	제주읍 일도리 화도구호	매수
	동홍리	동홍리	전	1	서귀면 서귀리 중촌복삼	매수
	동홍리	동홍리	전	1	서귀면 서귀리 중원행태랑	매수
	토평리	토평리	전	14	서귀면 서귀리 중촌복삼	매수
	토평리	토평리	전	1	서귀면 서리귀 중원행태랑	매수
	신효리	상효리	전	12	서귀면 서귀리 중촌학송	매수
	신효리	상효리	전	6	서귀면 서귀리 중촌복삼	매수
				1	덕산구강	매수
남원	신례리	하례리	산	1	서귀면 서귀리 중원행태랑	매수
표선	가시리	가시리	임	10	횡전아옹	매수

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함.

선흘리 441번지, 445번지 구토지대장에서도 소유권 변동일이 모두 1926년(대정15년) 7월 31일로 기록되어 있어 석환이철이 선흘리 지역 국유지들을 일시에 넘겨받은 것으로 추정되며, 이것은 식민지 당국이 관리하던 국유지가 자국 이주민에게 불하되었다는 사실을 입증해 준다. 이 토지들은 조천 제 2목장에 매각되었다.

산구원장은 제주면업(주)의 전무이사로 활동했던 인물로, 선흘리 14곳에 토지(전)를

가지고 있었으며, 조천 제2목장에 빌려주어 목장용지로 활용하게 했다. 본고태일량은 선흘리 4곳에 토지를 가지고 있었다. 서귀리 중원행태랑(中原幸太郎)은 동흥리, 토평리 공동목장 땅과 중문면에 있는 647정보의 야산을 소유했다.<sup>285)</sup> 중촌학송(中村鶴松)은 서귀리 660-3 지선 114평에 대한 공유수면 매립면허를 얻은 인물이었다.<sup>286)</sup>

제주읍 삼양 공동목장 내 땅을 소유한 제등종사랑(齊藤宗四郎)과 대화전조차랑(大和田助次郎) 모두 전라북도 군산에 주소를 두고 있었던 부재지주들로, 이중 제등종사랑은 경성지방재판소 판사(1911)와 대구복심법원 판사(1914)를 역임했으며, 대화전조차랑은 1916년에 조선총독부 임시토지조사국 측지과기수를 지냈던 인물이다.<sup>287)</sup> 일본인 판사와 심지어 토지조사사업에 참여했던 일본인 측량기사까지 공동목장지에 토지를 소유했음이 확인되며, 이 공동목장조합에서는 이들의 소유토지를 빌려 목축지로 이용했다. 당시 제주 사회에서 일정한 사회적 지위를 확보한 인물들도 목장용지 소유주로 나타난다. 실례로, 표선면 가시리 공동목장 용지를 소유했던 황전아응은 1923년에 성산포 공립심상소학교 훈도였다.<sup>288)</sup> 당시 훈도들은 관료체제의 한 구성원으로 지역사회를 지배하는 한 중심축을 형성했으며, 특히 농촌진흥운동 과정에서는 중견인물 양성과 같은 행정지원업무를 수행했다.<sup>289)</sup>

중문면 하예리 공동목장 전 173번지(상천리)를 소유한 제주읍 일도리 화도구치와 신흠리 공동목장 토지(상효리 소재)를 소유했던 중촌학송은 1929년 10월 통치 20주년기념 조선박람회 임업관계 표창자 명단에 등장한 인물로, 표고버섯을 출품하여 상을 받은 인물이다.<sup>290)</sup> 일본인에 의한 표고버섯 재배는 한라산 남쪽 산림지대를 중심으로 이루어졌다.<sup>291)</sup>

285) 대포마을회, 『큰갯마을』, 경신인쇄사, 2001, 351쪽. 실례로 대포공동목장 내에는 ‘중원이케(中原)’ 90 정보가 있었다. 中原은 1938년 8월 16일 이 땅의 일부를 제주공립농업학교 實習林으로 기부했다.

286) 「조선총독부관보」 제1889호, 1933년 5월 1일.

287) 大和田助次郎에 대해서는 <http://db.history.go.kr>를 참조했다.

288) 『조선총독부 및 소속관서 직원록』(1923)(참조: <http://db.history.go.kr>).

289) 이기훈, 「일제시기 보통학교 교원의 사회적 위상과 자기인식」, 『역사와 현실』 제63호, 2007, 한국역사연구회, 118쪽~121쪽.

290) 조선임업협회, 1944년 12월, 『조선임업사』(하), 한국임정연구회(역), 산림청, 2001, 536쪽.

291) 진관훈, 「한라산의 경제」, 『한라산의 인문지리』, 한라산생태문화연구소, 2006, 244쪽. 제주도의 표고 재배는 1905년 처음 시작된 이래 초기에는 한라산 동남부의 화전 위에서 일본인들에 의해 성행하였다.

## 2) 단체 소유지

제주도내에서 존재했던 단체들도 공목목장 용지를 소유했다. 여기에는 일본재단법인 이예수 단우애구제소와 제주도향교, 삼성시조제사재단이 있었다. 특히 이예수 단우애구제소는 일본 신호시(고베시)에 주소를 두었던 재단법인으로, 서귀면 지역에서 활동했으며, 서호·서흥·토평·상효 공동목장조합에 소유 토지를 빌려주었다. 특히 서귀면 상효리 공동목장조합은 목장용지의 대부분을 이 재단법인으로부터 10년간 임대해 사용한 것으로 나타났다.<sup>292)</sup> 그러면 이 재단은 어떻게 마을공동목장 예정지 내 토지를 확보했을까? 이에 대해서는 「구토지대장」에서 답을 찾을 수 있다.<sup>293)</sup>

이 문서를 통해 이 재단이 소유했던 토평 공동목장 내 1878-1번지의 이력을 추적한 결과, 본래 1913년 9월 1일 사정 당시에는 국유지로 되어 유지되다가 1933년 1월 25일 토평리 오형순, 동년 7월 19일 호근리 김문옥, 1935년 7월 22일 서귀리 중원행태랑을 거쳐 1940년 12월 28일 이예수 단우애구제소로 토지소유권이 넘어간 것으로 확인된다. 이 재단에서는 일본인이 소유했던 토지들을 매입한 것으로, 1935년에 설립된 상효리 공동목장조합에서는 운영도중인 1940년에 이 토지를 임차하여 목축지로 활용했다.

재단법인 삼성시조제사재단<sup>294)</sup>도 공동목장 용지를 소유했다. 이 재단은 구좌면 지역 한동리·평대리·세화리 공동목장 내 토지를 소유해<sup>295)</sup> 해당 목장조합에 일정 금액을 받고 임대해 주었다. 제주도향교 역시 공동목장 내 토지를 가지고 있었음이 확인된다.<sup>296)</sup> 당시 제주도 내에는 조선시대에 설립된 제주향교, 정의향교, 대정향교가 있었으나 1914년에 발표된 일제의 향교폐교령에 따라 제주·대정·정의향교가 제주도향교로 통합되었

292) 일본 재단법인이 보유하고 있던 마을공동목장용지 상황(1943)은 다음과 같다.

소재지	지목	필지수	적요	비고	
서호공동목장	산림	4	차수	이예수 단우애구제소	
서흥공동목장	산림	1	차수		
토평공동목장	전	7	차수	재단법인(신호시 소재)	토평공업단지 부근
상효공동목장	산림	19	10년간 차수	이예수 단우애구제소	우리들 골프장 인근
합계		지적 144정 072			

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함.

293) 서귀포시청 지적과 발행, 「舊土地臺帳」(토평동 1878-1).

294) 삼성사가 재단법인으로 된 것은 일제시기로, 1920년 12월 31일 삼성대표 부성찬(夫聖贊)이 삼성시조제사재단(三姓始祖祭祀財團)의 법인체 설립을 신청하고, 1921년 11월 10일 종(宗) 87호로 삼성시조제사재단 법인설립 인가를 대표 高命珉, 梁翔龍, 夫智煥 재산명의 관리인 夫聖贊으로 하여 받았다(참조: <http://samsunghyeol.or.kr>).

295) 1943년 현재 삼성시조제사재단의 공동목장 용지 소유실태는 다음과 같다.



다.<sup>297)</sup> 본래 향교재산은 지방유림이 재산을 기부한 토지 또는 향교가 수익을 위해 매입한 토지로 이루어졌다.<sup>298)</sup> 이러한 향교재산에 대해 조선총독부가 1920년 6월 「향교재산 관리규칙」을 공포해 군수, 도사가 관리하도록 했으며, 해당 향교에서 향교재산을 매각, 양여, 교환 또는 담보로 제공할 때는 조선총독부의 인가를 받도록 규정했다.<sup>299)</sup> 제주도향교는 중문면 색달리에 위치한 상예1구 공동목장과 안덕면 상천리에 위치한 하예리 공동목장에 토지를 소유했다. 향교통합 이전에 두 지역의 토지는 위치 면에서 볼 때 대정향교 소유였으나 향교통합 이후 제주도향교 재산으로 소유권이 이양된 것이다.<sup>300)</sup>

### 3) 조선인 소유지

공동목장용지 중 앞서 거론한 일본인 이주민과 재단법인, 도내 단체 소유지 이외의 토지는 조선인(제주인)들이 소유했다. 이들의 토지는 국공유지를 제외한 전체 공동목장용지 면적의 약 52%에 해당된다. 조선인들의 소유지를 읍면별로 보면(그림 14), 안덕면과 남원면 관내 목장조합 경우 조선인 소유지 비율이 80%를 넘었다. 이밖에 50%를 넘는 지역은 성산면, 애월면 관내 목장조합이며, 반면에 대정면과 한림면 관내 목장조합에서는 조선인 사유지 면적이 30% 이하를 보여 국공유지(도·읍·면유지)에 의존해 공동목장이 형성되었다고 할 수 있다.

소재지	지목	필지수	비고	
구좌면 한동리 공동목장	임	43(지적합계 : 28정6반8무(86,040평))	차수	둔지봉 부근
구좌면 평대리 공동목장	전, 임	31(지적합계 33정8반4무(101,520평))	차수	
구좌면 세화리 공동목장	전, 임	84(지적합계 57정4반3무(172,290평))	차수	다량취요름 부근

자료: 구좌면 목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.10.9).

296) 1943년 현재 제주도향교의 공동목장 용지 소유실태는 다음과 같다.

소재지	지목	지번 및 지적	비고
중문면 색달리	전	204 / 지적 004500	차수
안덕면 상천리	전	213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 222, 223, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 276, 277, 278 / 지적 16정 5019	차수

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리.

297) 제주유림요람 편찬위원회, 『제주유림요람』, 1986, 일신출판사, 534쪽.

298) 조석곤, 『한국 근대 토지제도의 형성』, 해남, 2003, 70쪽.

299) 김정인, 「일제시기 郷校의 변동추이-향교재산관련 공문서 분석을 중심으로-」, 『한국민족운동사연구』 47, 한국민족운동사학회, 2006, 96쪽.

300) 실례로 중문면 색달리 204번지는 1913년 12월 27일 대정군 향교로 사정되었으나 1920년 11월 3일 제주도향교재단으로 변동되었음을 색달리 204번지 구토지대장에서 확인했다.



<표 35> 제주도 마을공동목장조합의 유형

유형 읍면	사유지형	공유지형	총유지형 (리유지형)	혼합형	매수형	차수형	기부형	혼합형
제주읍		● 삼양, 한영, 화영, 아라, 오등, 영남			아라, 오라	● 삼양, 한영, 화영, 오등		영남
애월면	● 어음, 소길, 장전, 금덕, 고성, 삼귀, 하귀, 수산, 신업, 신업중앙동, 소길원동	상가	광령	애월, 어도, 납읍	● 어음, 소길, 장전, 금덕, 삼귀, 하귀, 수산, 신업, 신업중앙동, 소길원동	상가	광령	애월, 어도, 납읍, 고성
하림면	한림, 상대, 옹포, 귀덕, 명월, 상명, 대림, 동명, 금악, 낙천, 청수		● 금월, 저지, 고산, 용수		● 한림, 상대, 옹포, 귀덕, 명월, 상명, 대림, 동명, 금악, 낙천	금월, 저지	고산, 용수, 청수	
대정면		● 인성, 보성, 안구, 일과, 영락		상모, 신평, 무릉, 동일		● 인성, 보성, 안구, 일과, 영락, 신평		상모, 무릉, 동일
안덕면	● 화순, 덕수, 서광1·2구, 동광, 상천, 감산, 창천상창, 광령	사계			창천상창	사계, 덕수, 서광2구	서광1리 상천, 감산, 광평	● 화순, 동광
세오면	● 강정1·2구, 영남, 도순, 하원, 희수, 중문, 상에2구, 하에	대포		색달, 상에1구	● 강정1·2구, 영남, 도순, 하원, 희수, 중문, 상에2구	대포	색달	상에1구 하에
서귀면	상효(재단법인 소유지)		서호·서흥·동흥	● 토평, 신평	서흥, 동흥	토평, 상효		● 서호, 신평
남원면	● 신흥, 태흥, 위귀, 수망, 한남남원, 위미1·2구, 신례, 하례				● 신흥, 위미1·2구, 신례, 하례	수망, 한남남원		태흥, 위귀
표선면	하천, 토산, 세화, 가시	● 표선, 성읍			하천, 토산, 세화, 가시	● 표선, 성읍		
상상면	● 시흥, 신산, 난산, 오조, 삼달			수산, 고성, 신평, 신천	● 시흥, 신산, 난산, 오조, 삼달			수산, 고성, 신평, 신천
구좌면	덕천, 송당, 한동평대, 세화, 상도, 하도	동복, 서김녕, 월정	동김녕	● 행원, 종달	동복, 서김녕, 동김녕, 월정	종달	● 덕천, 송당, 세화, 상도	행원, 한동, 평대, 하도
조천면				● 제1, 제2 목장		● 제1, 제2 목장 65%		

자료: <부록 2, 3> 목장조합 목장용지 확보상황(1933~1943)을 분석한 자료임. ●은 읍면 내에서 가장 비율이 높게 나타난 대표유형에 해당함. \*조천면 대흘리 공동목장조합의 경우, 1943년 자료에는 목장조합 이름과 조합원 수만 남아 있어 유형분류에서 제외함. 공유지형은 제주읍의 경우는 읍유지, 면지역은 모두 면유지에 해당, 대포리는 道有地임.

면단위에서는 사유지 비율이 전체 목장면적의 60% 이상을 보인 남원면(82%), 성산면(77%)과 안덕면(75%), 애월면(69%) 목장조합들은 사유지형 목장조합에 해당된다. 반면 대정면(면유지, 62%)과 표선면(면유지 59%) 목장조합들은 면유지에 대한 의존비율이 높아 공유지형 목장조합으로 분류할 수 있다. 한림면 목장조합들은 리유지 비율이 68.3%로 높아 모두 공유지형 목장조합이라고 할 수 있다.<sup>302)</sup>

목장용지의 확보방법을 중심으로 조합을 분류하면, 차수형, 매수형, 기수형, 혼합형으로 분류할 수 있다. 차수지 비율이 가장 높은 목장조합은 대정면(83%)과 제주읍(78%) 목장조합들로, 이들은 차수형 목장조합에 해당된다. 차수지 비율이 60%를 초과하는 한림면(66%), 조천면(64%), 표선면(60%) 목장조합들 역시 이 유형에 해당된다. 매수지 비율이 가장 높은 성산면(69%)과 애월면(67%) 목장조합은 매수형 목장조합에 해당한다.

기부지 비율이 높은 구좌면(53%) 목장조합은 기부형 목장조합이다. 안덕면 서광1구 · 한림면 고산리 · 용수리 공동목장은 모두 기수지 비율이 100%인 전형적인 기부형 목장조합이다. 기부지의 대부분은 마을 소유의 리유지로, 일제가 토지조사사업을 통해 마을명의로 사정한 임야를 조합에 기부하도록 한 것이다. 반면 표선면, 서귀면, 대정면 목장조합은 기부지 비율이 0%로 나타나 대조적이다. 서귀면은 매수지와 차수지 비율이 각각 50%, 안덕면은 차수지 40%, 기부지 42%를 보여주고 있어 이 지역들은 혼합형 목장조합에 해당된다.

---

302) 마을공동소유 토지인 리유지의 성격을 共有地, 總有地 중 무엇으로 볼 것인가에 대해서는 합의된 바가 없다. 따라서 여기에서는 리유지가 마을주민들이 개인적으로 지분을 요구하거나 마을 전체 회의를 통하지 않고는 임의로 처리할 수 없었던 토지라는 점에서 공유지로 보고자 한다.



## V. 마을共同牧場組合의 운영체제

이상과 같은 과정을 통해 설립된 목장조합은 어떻게 운영되었을까? 이 장에서는 한림면 명월리, 안덕면 서광리, 성산면 신산리 마을을 사례로<sup>303)</sup> 마을단위에서 작동한 공동목장조합의 운영체제와 구체적인 목장운영 방식을 검토하고자 한다. 아울러 조합 설립 이후 10년이 경과한 1940년대 초의 목장조합 이용 상황을 제시해 목장조합의 변동모습을 살펴보고자 한다. 이것은 제주지역 마을공동목장조합과 공동목장을 형성, 유지시켰던 조합운영 조직 및 공동목장의 구체적 운영모습을 밝혀준다는 점에서 의미가 있다.

303) 제주시 한림읍 명월리는 중산간 농촌마을이며 명월대, 팽나무 군락지, 명월진성으로 유명한 촌락이다. 하동, 중동, 상동으로 구성된 이 마을은 1879년에 구우면(현재의 한림읍과 한경면 지역)의 면소재지가 될 정도로 제주도 서부지역의 중심적 역할을 했다. 한 때 이 마을은 금약리(1623년 분리), 용포리(1732년 분리), 동명리(1881년 분리), 상명리(1881년 분리)를 포함한 마을이었으며, 이들 마을들이 명월리를 중심으로 하나의 생활권을 형성했다(북제주군 한림읍, 『한림읍지』, 1999, 1165쪽). 2010년 12월 현재 352세대에 총 775명(남자 377명, 여자 398명)의 주민이 거주하고 있다. 이 마을 목장조합은 1936년에 설립되었으며, 마을에서 남동쪽으로 약 10km 정도 떨어진 안덕면 광평리 351번지 일대에 위치했다. 1990년대에 들어와 목장용지는 매각되어 C골프장으로 변모했으며, 그 결과 이 마을공동목장조합은 현재 해산되었다.

서귀포시 안덕면 서광서리 역시 전형적인 중산간 농촌마을로, 1917년 안덕면 면사무소가 감산리로 이전하기 전에는 면사무소 소재지로 기능할 정도였다. 1938년 서광리가 서광1구, 2구로 분구된 후 1948년 제주 4·3사건으로 인해 해안지역으로 소개되었다가 1963년 10월에 옛 사수동, 진부동, 응전동 일대를 서광서리, 건곤동 일대를 서광동리로 재편성하여 현재에 이르고 있다. 마을 총면적은 약 930 ha이며, 2010년 2월말 현재 279세대 628명(남 339, 여 289)이 거주하고 있다. 관전동, 사수동, 응전동, 진부동, 섯수밭 등 4개 자연촌락으로 이루어져 있다. 특히 남송악(산33번지, 해발 339m) 남사면은 배수가 양호하고 일사량이 많아 대규모 녹차단지가 조성되었다. 2009년 말 현재 총 200여 세대에 616명(남자 331명, 여자 285명)의 주민이 거주하고 있다. 목장조합은 1935년 6월에 설립되었으나, 2004년 목장용지 중 462만㎡가 제주도개발공사에 매각되어 현재는 500ha 정도만 남아있다(안덕면, 『安徳面誌』[마을편], 2006, 태화인쇄사, 232, 246쪽 ; 『동아일보』 2004년 8월 4일자, 「제주도 '신화역사공원' 서광서리 목장에 조성」).

서귀포시 성산읍 신산리 마을은 해안에 위치한 반농반어촌이며, 성산읍출장소가 소재한 마을로 성산읍 서부지역의 중심지에 해당된다. 1960년대까지만 해도 오일장이 존재했으며, 독자봉수, 말등포 연대, 환해장성 등의 역사유적은 이 마을이 해안방어상 요충지였음을 알려준다. 2010년 12월말 현재 1,249명(남 593명, 여 656명)이 거주하고 있으며, 마을회, 청년회, 부녀회 그리고 어촌계, 잠수회, 어부회가 조직되어 마을을 유지하고 있다. 목장조합은 1935년 1월 10일에 제주도사의 승인을 받아 설립되었으며, 1943년 자료에는 조합원수는 175명으로 나타났다. 공동목장은 해안에서 북쪽으로 약 3km 떨어진 독자봉(159.3m)과 통오름(143m) 일대에 위치하며, 총면적은 521,557㎡으로, 현재 신산마을회 소유로 되어있는 것이 특징이다(신산리 마을회, 『그등에 사람들의 삶』, 2005, 268쪽).

목장조합의 운영체계는 크게 관리조직과 실행조직으로 구분할 수 있다. 이 장에서는 『제주도목장조합문서』(1933~1943)를 근거자료로 1933년부터 1943년까지 10년 동안 목장조합에 대한 설립인가 및 관리, 감독을 수행했던 조선총독부, 제주도청, 제주도농회, 읍면사무소 등 목장조합 관리조직과 실질적으로 공동목장조합을 운영했던 제주도목장조합 중앙회, 읍면공동목장조합연합회, 마을공동목장조합 등 실행조직들의 구성과 역할에 주목했다. 또한 운영체계에 입각해 마을공동목장조합들이 공동목장 내 목축자원을 어떻게 관리했는지에 대해 논의했다.

## 1. 마을공동목장조합의 운영조직

### 1) 마을공동목장조합 관리조직

제주도 마을공동목장조합을 움직였던 운영체계 중에는 목장조합 외곽에서 이 조합을 관리·감독했던 관리조직들이 존재했다. 이들은 이 조합을 관리했던 상위조직 및 단체들로, 조선총독부, 전라남도청, 제주도청(제주도사), 제주도농회 그리고 각 읍면장과 구장이 있었다.

마을공동목장조합에 대한 최상위 관리조직은 조선총독부였다. 이곳은 다양한 축우개량과 증산정책을 실시했으며, 제주도의 관할 행정관청인 전라남도청에 명하여 제주지역에 마을공동목장조합을 조직하게 했다. 일제의 이러한 정책결정은 제주도가 명품 축우마 생산지로 널리 알려진 역사적 전통을 반영한 것이면서도 마을별로 목장조합을 설립해 총독부에 의존하지 말고 자력으로 축산업을 발전시키라는 지시이기도 했다.

조선총독부의 산하 행정기관인 전라남도청은 조선총독부가 마련한 축산제도, 법규 등을 제주지역에 적용해 축산업이 활성화될 수 있는 환경을 조성함과 동시에 총독부를 대신해 마을공동목장조합 설치에 대한 기본방향을 제시했다. 전라남도청은 마을공동목장조합 운영에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 전라남도청의 기본재산이었던 도유지(道有地)를 목장조합에 빌려주면서 목장조합 설립을 측면 지원했다.

전라남도청의 통제를 받았던 제주도청은 1915년 5월 1일자로 총독부령 제44호에 의해 도제(島制)가 시행됨에 따라 설립된 식민지 행정기관으로, 최고 책임자인 제주도사에

는 일본인들이 임명되었다.<sup>304)</sup> 이들은 도청소속 권업기사와 축산기수들을 목장조합 설립 추진 마을에 출장시켜 조합설립을 지도했다. 제주도사는 제주도농회장과 제주도목장조합 중앙회장 등을 겸직하는 등, 식민통치의 보조 조직으로 설립된 도내 각종 조합들의 수장을 맡아 조합조직을 식민통치에 적극 활용했다.<sup>305)</sup>

제주도사의 직접적 지휘와 통제를 받았던 읍면장은 1931년 읍면제가 본격 시행되면서 역할이 더욱 강화되었다.<sup>306)</sup> 특히 12개 면장들은 서기와 회계원을 두어 면단위 공공사업 등 각종 사업을 진행했다. 실례로, 제주도 조천면에서는 면단위 공동목장조합을 조직해 대규모 공동목장을 운영했음이 확인된다. 면장은 독자적 사업추진에 필요한 자금을 확보하기 위해 면민들에게 다양한 부과금과 수수료, 부역과 현품을 부과하며 조선총독부의 각종 정책을 실현하는데 앞장섰다. 그러면서 면은 식민지 통치의 말단기구로, 일제의 관제조직인 제주도농회와 제주도삼림조합의 지부로 기능했다.<sup>307)</sup> 면장은 제주도농회 분구장을 맡아 목장조합 운영에 직접 관여했다.

<표 36>은 1930년 당시 면 사무소 직원과 면장의 업무를 보좌하는 협력조직을 보여주고 있다. 당시 제주지역은 1읍 12면 167 리동으로 편제되었으며, 면사무소 내에는 면장 이하 면서기, 기수, 용인들이 고용되었다. 이들은 면장을 도와 면이 추진하는 목장조합 설치에 적극 참여했다. 제주도 전체 12개면에 존재했던 총 142명의 면협의회 의원 역시 면장을 보좌해 조합설치를 측면 지원했다.

구장들은 제주도사가 동·리 주민 중에서 임명했으며, 초기에는 무급인 명예직으로 출발했다.<sup>308)</sup> 1930년 당시 제주지역에는 223명의 구장이 있었으며, 이들은 식민지 권력과 촌락이 만나는 접점에서 촌락의 대변자로 조선총독부와 제주도의 행정시책 전달, 납세독려, 마을단위 부역동원 및 목장조합 설립에 중추적 역할을 했다.<sup>309)</sup>

304) 초대 제주도사로 일본인 今村革丙(1915.5.1~1919.5.30)이 임명된 후 近藤晉二郎(1919.5.30~1923.5.24), 前田善次(1923.5.24~1928.7.21), 鈴木兵作(1928.7.1~1929.12.7), 田中半治(1929.12.7~1931.12.11), 田口禎禧(1931.12.11~1935.9.6), 古川貞吉(1935.9.14~1940.8.31), 坂本二五一(1940.8.31~1943.9.30), 小野虎市(1943.9.30~1945.8.15)가 있다.

305) 전라남도 제주도청, 앞의 책, 1923, 홍성목 역, 『일제강점기의 제주도』 I, 제주문화, 2010, 201쪽.

306) 김익한, 「1930년대 일제의 지방지배와 면행정」, 『한국사론』 37호, 1997, 250~251쪽.

307) 이준식, 「단천 삼림조합 반대운동의 전개과정과 성격」, 『한국근현대의 사회조직과 변동』, 한국사회사연구회 논문집 제28집, 문학과 지성사, 1991, 125쪽.

308) 당시 구장에 대한 임명장 사례로 「姜文鎬 左面上狎里 第二區長ヲ命ス 昭和四年(1929) 九月九日 濟州島司」를 들 수 있다.

309) 윤해동, 「일제의 面制 실시와 村落再編政策」, 서울대 박사논문, 2004, 184~185쪽.

<표 36> 1930년도 면 직원과 면 협력조직

면사무소	면소재지	리동수	면직원 및 면 협력조직						
			면장	면서기	기수	용인	면협의회의원	구장	총인원
제주면(제주읍)	삼도리	25	1	13	1	9	14	36	74
신좌면(조천면)	조천리	10	1	8	0	9	2	18	30
구좌면(구좌면)	평대리	14	1	8	1	1	12	19	42
정의면(성산면)	고성리	11	1	5	0	1	10	13	32
동중면(표선면)	성읍리	6	1	5	0	1	10	8	25
서중면(남원면)	남원리	9	1	6	0	6	12	11	36
우면(서귀면)	서귀리	11	1	7	0	1	12	14	34
좌면(중문면)	중문리	11	1	7	0	1	12	13	29
중면(안덕면)	감산리	10	1	5	0	1	10	11	28
대정면	인성리	13	1	7	0	1	12	15	36
구우면(한림면)	용포리	23	1	11	1	2	14	32	61
신우면(애월면)	애월리	19	1	8	1	2	14	27	53
추자면	대서리	5	1	3	0	1	8	6	19
합계		167	13	93	4	36	142	223	499

자료: 고정종, 『제주도편람』, 영주서관, 1930, 67~95쪽에서 발췌하여 정리함.

제주도농회는 목장조합원이 소유한 열등우마에 대한 거세 작업과 우마의 건강상태 검진 등에 협력하며 목장조합 운영을 측면 지원하면서도 목장조합별 예결산 편성과 집행에 관여하며 사실상 목장조합을 지배했다. 제주도농회의 면지부 조직인 농회읍면분구는 각 읍면공동목장조합연합회와 마을공동목장조합에 대한 감독을 했다.

## 2) 마을공동목장조합 실행조직

### (1) 제주도목장조합중앙회

제주도내에서 목장조합에 대한 실질적인 최고 운영 조직은 제주도목장조합중앙회라고 할 수 있다.<sup>310)</sup> 이 조직의 실체는 그동안 알려지지 못했으나 『소화18년~소화19년 사령부 및 목야대장(自昭和十八年 至昭和十九年 辭令簿竝牧野台帳)』이 발견되면서 확인할 수

310) 이 조직의 실체에 대해 제주지역 사회에서 그 동안 알려진 바가 전혀 없었다. 다행히도 국가기록원에서 입수한 『林野臺帳』에 濟州島牧場組合中央會의 조직과 구성에 대한 내용이 일부 들어있다.



있었다. 이 문서에는 1943년 4월 1일부터 1944년 5월 31일까지 이루어진 58명에 대한 사령내역이 기록되어 있어 마을공동목장조합을 움직인 실행조직을 이해하는 중요한 자료가 된다(표 37).

이에 따르면, 이 중앙회는 1943년 당시 10명의 읍면 지부장과 11명의 평의원으로 조직되었다. 평의원 10명은 10개 읍면지부장이 겸임했고, 나머지 1명은 제주산업조합이사가 임명되었다.<sup>311)</sup> 이것은 이 중앙회가 제주산업조합과 어느 정도 연관성을 갖고 있었음을 시사한다. 이 중앙회의 회장은 제주도사가 그리고 읍면지부장은 읍면장이 겸임했던 사실로 볼 때<sup>312)</sup> 이 중앙회 역시 관제조직으로, 제주도 행정조직 체제를 이용해 각 마을공동목장조합에 대한 지도감독을 했음을 알 수 있다. 제주도사가 각 읍면장을 이 중앙회 지부장으로 임명한 것은 마을단위 우마 생산기지였던 목장조합의 중요성을 반영한 조치이면 서도<sup>313)</sup> 행정조직과 목장조합 관리조직을 통일시켜 읍면장들로 하여금 조합운영 전반에 대해 통제하도록 했다.

1943년 4월 1일 제주도목장조합중앙회장(제주도사)은 산업기수 2명, 지방기수 2명, 농회기수 5명 등 9명을 중앙회 소속 간사(1명), 촉탁기수(7명), 지도원(1명)으로 임명해 제주도목장조합중앙회에 근무하도록 하면서 제주도 전체의 목장조합에 대한 관리업무를 담당하게 했다. 제주읍의 부읍장과 9개 읍면 내무주임들도 촉탁서기로 임명해 중앙회 업무를 분담하도록 했다.

중앙회장은 1944년 5월 31일에 제주도농회 기수 4명을 촉탁기수로 임명해 애월면 지부, 한림면 지부, 대정면 지부, 조천면 지부에 근무를 명했다. 아울러 제주도농회지도원 5명을 중앙회 지도원으로 촉탁해 안덕면 지부, 중문면 지부, 서귀면 지부, 남원면 지부, 구좌면 지부에 근무시켰다.

311) 오미일, 『경제운동』(한국독립운동의 역사 36), 한국독립운동사편찬위원회·독립기념관 한국독립운동사연구소, 2008, 171쪽. 산업조합은 본래 1920년대 초반 피폐한 국내경제의 현실을 타개하기 위한 방안으로 청년회, 구락부 등 사회운동 지도자들에 의해 설립된 것이다. 생산조합 혹은 소비조합의 좁은 의미로 또는 생산·신용·소비·판매조합을 포괄하는 의미로 사용하기도 했다.

312) 표선면과 성산면 지부장은 1943년 4월 1일에 교체되지 않아 제주도사로부터 새롭게 발령을 받지 않은 것으로 추정된다. 1944년(昭和19年) 5월 31일에 제주도농회지도원을 표선면 지부에 근무하도록 한 것으로 볼 때 제주도목장조합중앙회 표선면 지부의 존재를 인정할 수 있다. 이 점은 성산면 지부도 마찬가지일 것이다.

313) 제주도농회장을 겸하고 있었던 제주도사는 각 읍면장을 제주도농회 통상의원으로도 임명했다. 제주도사는 읍면장으로 하여금 제주도목장조합중앙회와 제주도농회의 활동을 지원하도록 하고 있는 것이다. 이것은 태평양전쟁을 일으켜 전국에 국가총동원령이 내려진 상황에서 내려진 조치였다.

<표 37> 제주도목장조합중앙회 운영조직 및 임면 상황(1943)

시령년월일	사령사항	직명	씨명
1943.4.1	평의원, 제주읍 지부장	제주읍장	창원대희
	평의원, 애월면 지부장	애월면장	홍진가계
	평의원, 한림면 지부장	한림면장	김택창우
	평의원, 대정면 지부장	대정면장	김본대유
	평의원, 안덕면 지부장	안덕면장	덕산순문
	평의원, 중문면 지부장	중문면장	송강의중
	평의원, 서귀면 지부장	서귀면장	산본익남
	평의원, 남원면 지부장	남원면장	김성만무
	평의원, 구좌면 지부장	구좌면장	암도의부
	평의원, 조천면 지부장	조천면장	고전영작
	평의원	제주산업조합이사	삼시구미
1943.4.1	간사 및 기수로 촉탁 본소근무를 명함	산업기수	마장준일랑
	기수로 촉탁, 본소근무를 명함	산업기수	고택천대사
		지방기수	임대성
		지방기수	유정속수
		농회기수	송진진형
		농회기수	현원일호
		농회기수	전고정의
		농회기수	남본행부
	지도원으로 촉탁 본소근무를 명함	농회기수	덕산원홍
	촉탁서기로 명함	제주읍부읍장	덕산유도
	촉탁서기로 명함	제주읍 내무주임	대야가소
기수로 촉탁 제주읍지부 근무를 명함	농회기수	수원근동	
1943.4.1	촉탁서기로 명함	애월면 내무주임	김택행옥
		한림면 내무주임	김택상호
		대정면 내무주임	임춘만필
		안덕면 내무주임	김산태근
		중문면 내무주임	이동통부
		서귀면 내무주임	양친봉전
		남원면 내무주임	국택정언
		구좌면 내무주임	양친풍국
		조천면 내무주임	서원행철
	기수로 촉탁 애월면지부 근무를 명함	농회기수	김산성룡
	기수로 촉탁 한림면지부 근무를 명함	농회기수	신정성우
기수로 촉탁 대정면지부 근무를 명함	농회기수	고전안무	
기수로 촉탁 조천면지부 근무를 명함	농회기수	양산희문	
지도원으로 촉탁 안덕면지부 근무를 명함	농회지도원	문산종어	
지도원으로 촉탁 중문면지부 근무를 명함	농회지도원	김성상화	
지도원으로 촉탁 서귀면지부 근무를 명함	농회지도원	연산만영	
지도원으로 촉탁 남원면지부 근무를 명함	농회지도원	신천환옥	
지도원으로 촉탁 구좌면지부 근무를 명함	농회지도원	고영영중	
1943.5.20	기수로 촉탁 애월면지부 근무를 명함	농회기수	현원정웅
1943.5.31	사무의都合에 의해 촉탁서기를 면함.	남원면 내무주임	국택정언
	촉탁서기로 명함	남원면 내무주임	김성종유
	촉탁서기를 면함.	농회기수	수원근동
	조천면지부 근무를 면함, 제주읍지부 근무를 명함	농회기수	양산희문
1943.5.31	기수로 촉탁 조천면지부 근무를 명함	농회기수	고산경조
1943.5.31	기수로 촉탁 本所 근무를 명함	농회기수	김곡암진
1944.5.31	제주읍지부 근무를 명함	농회기수	송진진형
	서귀면지부 근무를 명함	농회기수	남본행부
	한림면지부 근무를 명함	농회기수	김곡광진
	제주읍지부 근무를 명함	농회지도원	덕산원홍
	구좌면지부 근무를 명함	농회기수	암촌호봉
	표선면지부 근무를 명함	농회지도원	신천환옥
	촉탁서기를 면함.	농회지도원	신정성우
	촉탁서기를 면함.	농회지도원	현원정웅
	촉탁기수를 解함.		고택OO
	촉탁기수를 解함.		임대성

자료: 濟州島牧場組合中央會, 『牧野臺帳』(1944) 자료를 발췌하여 정리함.

또한 제주도농회 직원(농회기수, 농회지도원)들도 중앙회 소속 각 읍면지부에 일하도록 했다. 이러한 제반 조치들은 제주도사가 제주도농회장을 겸임했기 때문에 가능한 일이었다. 이러한 사실을 통해 제주도의 모든 행정조직들과 관제조직들이 목장조합 운영에 투입되었음을 알 수 있다. 즉, 제주도내 마을공동목장조합들은 제주도 행정 및 관제조직에 의해 통제되었다고 할 수 있다.

## (2) 읍면공동목장조합연합회

제주도목장조합중앙회는 각 읍면에 읍면공동목장연합회를 설치해 중앙회와 유기적으로 관할 구역 내에 위치한 마을공동목장조합을 지도하도록 했다. 이 연합회는 추자도를 제외한 12개 읍면 소재지에 위치했으며, 각 연합회 별로 관할하는 목장조합의 수와 면적, 우마 수가 차이를 보였다.

<표 38>은 1936년 6개 읍면공동목장연합회의 관할 면적과 우마 수의 사례를 보여주고 있다. 이 자료를 통해 이 연합회와 이를 관리했던 제주도목장조합중앙회가 1936년 이전에 설립되었음을 알 수 있어 이들 조직들 역시 신설 마을공동목장조합 출범과 함께 동시에 설립되었다고 할 수 있다. 즉, 제주도 당국에 의해 마을공동목장조합, 읍면공동목장연합회, 제주도목장조합중앙회가 동시에 출범했음을 알 수 있다.

읍면공동목장조합연합회의 존재는 『제주도세요람』(1937) 부록편 발간 축하광고로 실린 자료에서도 확인된다. 이 중 조천면 연합회 명칭은 '공동목장조합연합회'가 아니라 '조천면공동목장조합'으로 되어 있는 것이 특징이다. 당시 조천면 지역에서는 제주도에서 유일하게 마을공동목장조합이 아니라 여러 마을들의 공동방목지를 하나로 통합해 조성한 면단위 목장조합이었기 때문에 연합회라는 명칭이 없는 것으로 해석된다.<sup>314)</sup>

연합회 관할 마을공동목장의 우마 수를 보면, 남원면공동목장조합연합회가 6,092두로 방목 우마수가 많았다. 연합회는 각 마을공동목장조합에게 명하여 목장조합 규약을 개정할 경우 그 결과를 보고하도록 했다. 이러한 사례는 1936년 8월 1일 한림면공동목장조

314) 조천면 지역에는 2개 공동목장조합 즉, 조천면 공동목장조합(제1구목장과 제2목장으로 구성)과 대흘리 공동목장조합이 있었다. 조천면 제1구 목장은 조천면 소재지인 조천리를 중심으로 서부지역에 위치한 신촌, 조천, 와흘, 교래리 그리고 제2구 목장은 동부지역인 신흥, 함덕, 북촌, 선흘, 외산리로 이루어졌다. 조천면 공동목장조합은 1934년 5월에 설립되었다. 반면에 대흘리 공동목장조합은 1932년 7월에 설립된 조천면 관내 최초의 목장조합으로, 마을주민들의 완강한 반대로 조천면 공동목장조합에 편입되지 않았다.

합연합회장이 명월리 목장조합장에게 보낸 문서에서 확인된다.<sup>315)</sup> 연합회 운영에 필요한 운영비는 각 마을공동목장조합이 납부하는 연합회 분부금으로 해결했다. 읍면 연합회 회장은 읍면장이 대행했다.

<표 38> 읍면공동목장조합연합회의 관할 면적과 우미수 상황(1936)

읍면공동목장조합연합회명	관할 마을공동목장조합	면적		우미수(두)
		정보	천평	
서귀포 공동목장조합연합회	서귀, 상호, 신호, 하효, 보목, 토평, 동흥, 서흥, 호근, 서호, 법환	1,364	4,092	1,237
한림면 공동목장조합연합회	귀덕, 수원, 대림, 한림, 상대, 동명, 명월, 상명, 금악, 월령, 금릉, 협재, 옹포	2,897	8,691	4,826
조천면 공동목장조합	제1구 목장, 제2구 목장	4,500	135,000	4,500
구좌면 공동목장조합연합회	동복, 동김녕, 서김녕, 월정, 행원, 한동, 덕천, 송당, 평대, 세화, 상도, 하도, 중달	4,485	13,455	약 4,700
성산면 공동목장조합연합회	시흥, 오조, 수산, 난산, 신산, 삼달, 신평, 신천	2,548	7,644	약 4,450
남원면 공동목장조합연합회	신흥, 태흥, 남원, 한남, 수망, 의귀, 위미, 신례, 하례	4,118	12,354	6,092

자료: 제주도청, 『제주도세요람』, 1937년, 조선인쇄주식회사, 부록 42, 47, 50, 53, 55, 58쪽에서 발췌하여 정리함.

### (3) 마을공동목장조합

마을공동목장조합은 공동목장을 운영하기 위한 일종의 자치조직으로, 조합장을 비롯해 의사기구인 평의회에 의해 운영되었다. <그림 15>는 목장조합 운영체계를 보여주며, 조합장·부조합장·평의원·간사·목감 그리고 다수의 조합원으로 구성되었음을 알 수 있다. 이 중 조합장은 조합운영의 일차 최고 책임을 가진 대표자로, 마을에서는 구장과 함께 마을공동체를 유지하는 역할을 했다. 평의원은 조합장의 자문에 응하며 조합업무의 집행 및 조합재산의 변동을 감사했다. 이들로 이루어진 평의회는 조합원 가운데 선출된 평의원과 조합장으로 구성되었다.<sup>316)</sup> 사무원으로 간사 1인과 목감 1인을 두었다. 간사는

315) 翰林面 共同牧場組合 聯合會長, 「共同牧場組合同規約準則改正에 關한 件」(1936.8.1)

316) 이 점은 1920년대 일제에 의한 산미증식사업을 추진하는 과정에서 조직된 水利組合의 구성과 유사하다. 조합자체가 일본에 의해 국내로 이식된 제도이기 때문에 일제시기 한국에 있었던 조합들의 조직은 대체로 유사했다고 볼 수 있다.



조합장의 지휘를 받아 서무 및 회계 사무에 종사하였으며, 목감은 목장조합에 고용된 신분으로 방목기간 동안 공동목장 내에 지어진 ‘목감집’에 숙식하며 방목우마를 관리했다.

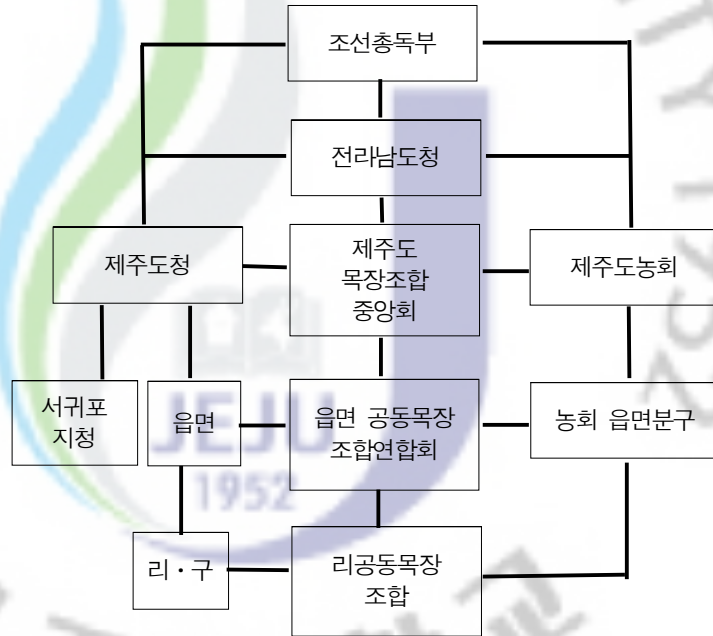


그림 15. 제주도 마을공동목장조합의 운영체계(1943년 현재)

목장조합 조직의 구체적인 실례를 1935년에 설립된 한림면 명월리를 통해 보면 <표 39>와 같다. 이 마을에서 조합장은 5년 동안 연임하고 있었으나 부조합장과 평의원은 1940년대로 가면서 미미한 변화를 보였다. 1935년에는 조합장, 부조합장, 평의원의 활동을 도와줄 조합직원들로 서기, 재무, 간사가 있었으나 이듬해인 1936년에는 서기와 재무 대신에 목감이 등장했다.

목감으로 1936년에 양재희, 1940년에 홍재규가 등장했으나 공동목장 설립 해인 1935년에는 서기였던 양재희가 다음 해에는 목감을 맡았다. 제주도민이면 목축활동은 기본적인 능력이었기 때문에 서기가 목감이 되는 것은 지위하락이 아니라 단순한 역할교체라 할 수 있다. 1935년과 1936년의 평의원은 모두 동일 인물이었으며, 조합장과 간사는 1935년부터 1940년까지 계속 연임했다. 1935년에 조합원 수는 169명으로 나타나 비슷한 시기인 1929년 말 명월리 남자 총인구 655명<sup>317)</sup> 중 1/4 정도인 성인 남성들이 조합원이었음을 알 수 있다.

317) 善生永助, 『濟州島生活狀態調査』, 1929, 제주시 우당도서관, 앞의 책, 2002, 87쪽.

<표 39> 한림면 명월리 공동목장조합 조직사례

연도	임원	조합장	부조합장	평의원	서기	재무	간사	목감
1935	오찬규	홍두정		고계준, 김형수, 진원호, 오원옥 홍자호, 오희봉, 홍재호	양재희	오승관	강인표	-
1936	오찬규	-		고계준, 진원호, 김형수, 오원옥 홍자호, 오희봉, 홍재호	-	-	강인표	양재희
1940	오찬규	김형수		양사원, 고명규, 강일하, 양임경 진원호, 오택형	-	-	강인표	홍재규
조합원								
1935	김형수, 양임경, 김대현, 진원희, 양재희, 정경승, 진인옥, 정갑생, 정희세, 양유생, 진달구 김경운, 강문옥, 김기삼, 진사훈, 양동규, 진인수, 고경춘, 오일현, 진원호, 이하 생략							

자료: 평의원회(1936.4.19, 1938.4.10, 1939.4.10, 1940.4.7) 會錄과 1935년 조합원명부에 근거함.

#### (4) 목장조합 평의원회

마을공동목장조합 조직 내에는 조합원들의 대의기구인 평의원회가 있었다. 이 조직의 활동상은 「평의원회회록」을 통해 알 수 있다. 이들 자료에는 목장조합의 의사결정 과정과 함께 조합운영의 일상적 모습 및 연간 활동 내역이 소상하게 나타나 있다. 여기서는 한림면 명월리 목장조합 평의원회 회의록을 검토해 평의원회의 활동 모습을 보고자 한다.

한림면 명월리 목장조합 평의원회 회의록인 사료 (아)에 따르면, 평의원회의 회의는 1936년 4월 19일, 1938년 4월 10일, 1939년 4월 10일, 1940년 4월 7일에 열려 조합의 회계연도가 시작되는 4월에 개최되었음을 알 수 있다. 여기에는 평의원회 개최일시 및 장소, 출석의장 이름, 출석평의원 이름, 참여원(역원), 부의사항이 기록되어 있으며, 회의가 종료될 시점에 평의원회 의원들은 회의내용의 가결을 확인하는 날인을 했다.

##### (아) 評議員會 會錄

##### 一. 開會의 日時 及 場所

昭和十一年 四月 十九日 午前 十時 明月里 民會所

##### 二. 出席 議長 組合長 吳贊主

三. 出席 評議員 高啓俊 秦元湖 金亨洙 吳元玉 洪子浩 吳熹鳳 洪在湖

四. 參與員 牧監 及 書記 梁在熙

##### 五. 附議事項

第一号 議案 昭和十一年度 明月里共同牧場組合 收支豫算의 件

第二号 議案 明月里共同牧場組合 經費收支의 件

議長 : 自今부터 開會하겠습니다. 우리 組合은 一般의 努力下에서 客年此를 組織하고 本年三月 島司의 忍(承)認을 受한 바 本年度 收支豫算 其他 重要한 事項을 協議코져 합니다. 第一号案부터 審議합시다. 議長 議案을 朗讀함.

評議員 全員 : 잘 아겠습니다.

議長 : 本案 收入에 對하여 異議가 업습니다.

評議員 金亨洙 : 本案의 收入은 異議가 無하거니와 道農會로부터 本 組合에 對하여 補助金幾□을 下賜하섯다하니 右 金額은 本組合豫算中에 何款何項으로 收入할 지며 又은 全金額을 面聯合會에서 半分截用하기로 決議되엇다하니 그러면 該 金額을 全部本組合豫算中으로 收入한 後 面聯合會로 支出할□□임닛가. 그대 로 半分만 收入할□□임닛가. 兩段의 설명을 듯곰자합니다.

議長 : 前項에 兩段에 對하여서는 面聯合會로 打合한 後 說明할이니다.

評議員 : 全員 다아겠습니다.

議長 : 그러면 支出을 審議하여 주시오.

評議員 : 支出에 異議가 업습니다.

議長 : 그러면 第一号案은 原案을 一致可訣로 보고 第二号을 審議합시다.

(議案朗讀하고 要領을 說明함)

議長 : 本案은 第一号로부터 收入表(標)準을 定한 거시니 別로 異議가 無할가 합니다.

評議員 : 全員 贊成이오니다.

議長 : 그러면 第一号案과 第二号案 全部 原案 可訣로 보아서 訣議錄에 署名捺印하여 주시오.

議長 : 卽今부터 閉會합니다. 干時은 午後 四時 十五分

評議員 : 高啓俊(인) 秦元湖(인) 吳元玉(인) 金亨洙(인) 洪子浩(인) 吳熹鳳(인)

洪在湖(인)

한편, 평의원회는 목장조합의 경상수지 예산을 협의하기 위해 소집되었다. 1936년 4월 19일에 열린 평의원회는 목장조합 수지예산과 경상수지 내역을 협의, 의결했음을 보여준다.<sup>318)</sup> 그러나 예산안을 심도 있게 논의한 것이라기보다는 미리 준비된 예산안을 낭독하고 통과시키는 수준이었다.

318) 명월리 목장조합 평의원회의 협의·의결사항을 다음과 같다.

구분	협의사항
조합규약 변경	규약 변경·조합해산·합병·분할, 규약 위반자 처분
금전관리	조합경비 수지예산, 조합비·기타 요금징수, 기채 발행 방법·이율·상환방법 재산관리방법·기본재산과 적립금 설치·관리·처분, 부동산 취득·처분
종축관리	조합 소유 종축(種畜)의 예탁방법, 조합원 소유 종축 보호·표창 방법
목장시설 설치	목장시설 사업

## 2. 마을공동목장조합 목장운영 방식

### 1) 마을공동목장조합규약 적용

공동목장을 운영하기 위해서는 목장조합 규약이 필요했다. 이것은 제주도 당국이 마을 공동목장설립을 준비하며 사전에 만들어 하달한 것이었으나 마을실정에 맞게 일부 수정되었으며, 이 과정에서 조합원들의 의사가 일부 반영되었다는 점에서 자치규약이었다고 할 수 있다. 이 절에서는 제주도에 모든 마을공동목장조합 운영규약의 모태가 되었던 「마을공동목장조합규약」(부록 1 참조)을 토대로 목장조합이 구체적으로 어떻게 운영되었는지에 대해 접근하고자 한다.

목장조합 규약에는 목장조합의 운영목적과 조합원 구성 및 기능이 구체적으로 명시되어 있다.<sup>319)</sup> 이 규약은 장 구분없이 모두 30조로 이루어져 있다. 조합명칭, 조합의 관할 범위, 조합의 목적과 기능, 개폐방 기간, 조합비 징수 등을 규정하고 있다. 열등한 종우마를 거세하고, 농경능력이 모자란 열등 노폐우(老廢牛)를 제주도농회가 주선한 알선시장에서 처리하도록 했다. 또한 제주도농회와 금융조합, 산업조합에서 소 구입자금을 융통해 축우가 없는 조합원들도 소를 구입하도록 했다. 이러한 조치로 인해 일제의 관제조직인 금융조합이 목장조합 축우농가에게 소구입 자금을 대출해 줌으로써 원금과 이자수입을 올릴 수 있었다. 또한 조합원이 구입한 소를 공동목장에 방목할 경우, 조합원들로부터 두수할 명목으로 조합비를 받을 수 있어 제주도 당국의 입장에서 보면 일거양득이었다. 만일 제주도농회가 목장조합에 공급한 알선우(斡旋牛)가 폐사하거나 소를 거세하던 중 문제가 생길 경우 그리고 자연재해로 손해 볼 경우를 대비하기 위해 제주도농회의 지도를 받아 상호 공제사업을 하도록 규정했다. 특히 조합규약 제6조는 목장지 내에 토지를 소유한 조합원들에게 목장조합에 자신의 소유 토지를 의무적으로 제공할 것을 규정하여 조합원 소유 토지를 목장조합에 기부하도록 했음을 알 수 있다.

319) 일제는 전시체제에 들어와서도 전시상황에 맞게 목장조합 운영규약을 변경할 것을 요구했다. 이것은 한림면의 사례를 통해 확인할 수 있다. 즉, 한림면장이 1936년 7월 15일 관할 마을공동목장조합에게 「共同牧場組合規約變更方の件」이라는 문서를 발송해 조합설립 초기에 제주도에서 지시한 공동목장 조합준칙에 의해 작성된 운영규약이 1943년 현시대(전시체제)에 맞지 않기 때문에 다시 규약을 개정하라는 제주도사의 통첩을 전달했다. 이에 따라 총독부 지시를 받은 제주도청의 요구대로 각 목장조합에서는 운영규약을 다시 개정할 수밖에 없었던 것이다.



제주도가 각 읍면에 하달했던 조합규약이 마을단위에서 어떻게 수용되었는지를 알아보기 위해 1935년에 작성된 한림면 명월리 목장조합규약을 보면 다음과 같다.

첫째, 목장조합의 관할구역을 규정해 마을주민이면 누구나 가입신청을 통해 조합원이 될 수 있도록 했다. 이것은 공동목장이라는 공유자산에 대한 이용권을 마을주민들로 한정해 부여한다는 의미였다. 따라서 목장조합의 구성원이 아닌 타지역 주민들의 공동목장에 대한 접근은 원칙적으로 허용되지 않았다.

둘째, 목장조합은 표면적으로는 조합원의 우마를 개량·번식시키고, 동시에 목장운영에 필요한 시설을 구축해 조합원의 이익을 증진시키는 것을 목적으로 설립되었다고 규정했다. 조합규약 제4조에는 목장 내 방목준비, 목축기반 시설 설치, 우량우마 생산 단계로 구분되는 조합의 기능들을 제시하고 있다. 이것은 제주도 전 지역에서 마을공동목장조합에서 공통적으로 행해진 기능이라고 할 수 있다.<sup>320)</sup> 제4조 1항에서 공동목장 용지는 매수, 차수(임대) 또는 기부 받아 확보하도록 규정했다. 제주도사가 제시한 목장용지 확보 방법이 그대로 조합규약에 반영되었음을 알 수 있다.

셋째, 목장조합 규약 제5조는 목장 개방기간에 대한 정보를 제공해주고 있다. 명월리 공동목장은 매년 양력 7월 1일에 조합원들에게 개방되어 9월 5일에 문을 닫았다. 방목기간은 초생 상태와 해충발생을 고려해 탄력적으로 조절되었다. 대체로 2개월 동안 우마 방목이 이루어졌으며, 나머지 휴목(休牧) 기간에는 조합장 승인을 받아 공동목장 내에서 농작물 재배가 일부 허용되었다. 소유권은 유지한 채 사용권을 조합에 넘긴 조합원 토지는 조합이 해산될 경우 원소유자에게 반환될 수 있도록 규정했다.(제17조)

넷째, 조합원은 목장운영에 필요한 노동력을 수시로 제공해야 했으며 조합비를 부담할 의무가 있었다. 1인당 조합비 부담액은 조합에 설치된 평의회에서 결정했다. 조합설립 당시 조합에 가입하지 않고 차후 가입할 경우, 평의회에서 찬반을 결정한 다음 일정 가

320) 명월리 목장조합 규약에 나타난 목장조합 기능은 다음과 같다.

구분	기능
목장내 방목준비	목장경계 및 구획의 축조개수(改修), 목초파종·목장림(牧場林) 식재 목장길(牧道) 개수 및 장애물 제거정리, 목장개간·초질개량·화입(火入) 제한, 자갈압착·가시덤불관목 제거
목장 기반시설 설치	공동목사(牧舍) 및 간시사(看視舍) 설치, 급수(給水) 설비 및 수원(水源) 함양, 급염소(給鹽所)·치료소·해충구제소 설치, 종두우·종두마·번식두우소(所) 설치, 사무소와 매매교환소 설치
우량 우마의 생산	열등 두우마 혼목(混牧) 금지사양제한거세 정리 생산품평회·강화(講話) 회의 개최

입금을 조합에 납입한 후에야 조합원이 될 수 있도록 했다. 그리고 조합원이 비조합원으로부터 우마방목을 위탁받았을 때 조합장 허가를 받아 일정금액의 입목료를 조합에 납입 후에야 공동목장 방목이 허용되었다. 입목료는 평의회에서 결정했으며, 위탁자 또는 수탁조합원으로부터 징수했다.

다섯째, 목장조합에서는 사료의 개량·조절·해충구제를 위해 목장구역을 2구 이상으로 나누어 윤환방목을 실시하도록 규정했다. 이 방목형태는 제주도뿐만 아니라 전국에 존재했던 목축방법으로, 이것은 사료의 조절과 해충 구제 외에도 목장 내 초지 환경에 회복 시간을 주려는 전통지식(傳統知識)의 소산이었다.

한편, 마을공동목장조합 운영을 위해 조합별로 조합장 1인, 부조합장 1인, 평의원 7인, 간사 1인, 목감 1인 등 10여명을 두었다. 조합장과 부조합장은 평의원 중 호선했다. 조합장은 제주도사가 임명한 것이 아니라 평의원 중 호선하도록 했다는 점은 마을공동목장조합마저 제주도사가 임명할 경우 발생할 수 있는 저항과 반발을 사전에 차단하기 위한 포석이기도 했다. 다만, 조합장 선임결과는 제주도사에게 보고하도록 함으로써 결국 제주도사에 협력하는 인물이 조합장으로 선임되도록 하는 분위기를 유도했다. 조합장을 포함한 임원들의 임기는 3년으로 했으나 보결로 선임된 임원임기는 전임자의 잔여기간으로 정했다. 조합의 임원은 명예직이었으나 실비를 받을 수 있도록 했다. 조합원들의 의사기 구였던 평의회에서는 공동목장 조합규약 변경, 금전관리, 종축관리, 목장시설 등에 대해 조합장과 협의할 수 있었다. 이 마을 공동목장조합의 회계연도는 매년 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지였다. 매년 6월 30일을 기준으로 전년도의 수지결산, 임차대조표, 재산목록 및 업무상황을 제주농회 한림 분구장에게 보고했으며 그 결과를 조합원들에게 공시해 조합운영의 투명성을 확보하려고 했다.

안덕면 서광리 목장조합에도 설립 당시<sup>321)</sup> 목장조합 규약이 남아있다. 이것은 명월리 사례와 같이 제주도청에서 제시한 표준규약을 서광리 실정에 맞게 일부 수정한 것으로, 그 내용은 명월리 규약과 대동소이하다. 다만, 공동목장 개방 기간이 초생상태, 해충발생 상태 등을 보면서 변경할 수 있도록 했기 때문에 다소 차이를 보였다. 즉, 서광리 공동목

321) 서광리 공동목장조합 설립은 마을단위에서 필요한 서류를 구비한 다음 제주도청에 제출, 제주도사의 승인을 받아야 했다. 서광리에서도 임시로 구성된 서광리 공동목장조합장 李時峻 명의로 1935년(소화십년) 6월 4일 제주도사에게 『共同牧場組合設立承認申請』 문서를 발송해 별지로 관계서류를 첨부해 안덕면 서광리 공동목장조합을 설립할 수 있도록 승인해달라고 申請했다. 이에 대해 제주도사는 1935년 6월7日 리공동목장조합 설치를 승인했다.

장은 명월 공동목장보다 개방시간이 빠르고 폐장시간이 늦었다. 이러한 현상은 목장이 해발고도가 낮은 곳에 위치해 가을과 겨울기온이 상대적으로 온난할 뿐만 아니라 마을과의 접근성이 양호하기 때문에 가능했다. 이 목장에서는 겨울철에도 온난한 날씨 덕분에 소를 놓아기를 수 있었다. 이 목장조합에서도 공동목장에서 사육하는 우마를 담보로 제주도농회와 금융조합, 산업조합으로부터 목장운영 자금을 융통해 이용했다. 명월리 목장조합에서와 같이 서광리 목장조합에서도 제주도농회의 협조를 받아 열등우마 거세 작업, 축우마 증식 사업 등을 할 것을 규약에 명시했다.

## 2) 마을공동목장 공유자원 관리

마을공동목장 용지는 특정 개인의 사유화가 허용되지 않는 토지로, 즉, 조합원 전체가 공동으로 관리하는 공유지라고 할 수 있다. 이것은 목장조합이 설립되면서 공동목장을 구성했던 매수지, 차수지, 기부지들이 하나로 통합되어 창출된 토지에 해당한다. 목장조합에서 목장내 공유자원 즉, 목장용지, 초지, 방풍림, 경계용 돌담, 급수장 등을 관리하는 일은 목장조합의 유지와 함께 조합원들의 지속적인 목축활동을 보장하기 위한 방안이라는 점에서 대단히 중요한 과제였다. 제주지역 마을공동목장조합에서는 공동목장 내 공유자원을 보호하기 위해 다음과 같은 장치들을 고안했다.

첫째, 조합원들에게 공동목장 초지에 대한 배타적 이용권을 부여해 원칙적으로 조합원이 아닌 경우 방목지에 대한 접근을 불허했다. 그러면서도 동일생활권 내의 인근 마을주민들에 대해서는 조합에 가입하여 조합비를 납부하거나 우마 위탁료를 조합에 납입할 경우에 한해 공동목장 내 초지를 함께 공용할 수 있도록 허용했다. 이것은 비록 제한된 공동목장 용지라 할지라도 초지를 이웃과 공유하려는 인보정신의 표현이라고 할 수 있다.<sup>322)</sup> 또한 목장조합이 행정상의 편제보다는 생활공동체를 기반으로 조직되었다는 점을 시사해 준다.

둘째, 목장조합에서는 내부 구성원들의 초지 남용을 통제하기 위해 공동규제 장치라 할 수 있는 조합규약을 엄격히 적용했다.<sup>323)</sup> 이 규약은 조합원들의 상호 합의에 따라 만

322) 조승진 전노인회장(안덕면 서광서리, 73세, 2011년 6월 12일 오전 10:30, 서광리 노인회관)에 따르면, 서광리 공동목장과 붙어 있는 저지리 공동목장은 우마의 먹이가 되는 풀들이 좋지 않자 저지리 목장조합 조합원들이 서광리 목장조합에 위탁료를 내고 우마를 방목했던 사례가 있었음을 알려준다.

323) 윤순진, 「옛날에 공유지를 어떻게 이용했을까?」, 이도원 엮음, 『한국의 전통생태학』, 사이언스 북스,

들어졌다는 점에서 조합원들이 반드시 준수해야 하는 규범이라고 할 수 있다.

셋째, 조합장은 조합규약 및 평의원회의 결의를 준수하지 않은 조합원에게는 과징금을 부과하거나 더 나아가 목장조합 평의원회의 결의를 통해 제명할 수 있도록 했다. 제명처분을 받은 조합원이 생길 경우, 해당 당사자의 주소, 성씨 및 제명처분 전말을 관할 읍면장에게 보고하도록 했다. 일단 제명처분을 받으면 2년이 경과할 때까지 조합원 자격이 정지되었다. 제명조치는 해당자를 공동목장 이용에서 배제하는 가장 엄격한 제재장치였으며,<sup>324)</sup> 일제시기 목장조합에서는 이 규약을 모든 조합원들에게 적용해 조합의 안정적인 운영과 함께 목장용지 내 공유자원을 지속적으로 이용할 수 있도록 했다.

넷째, 공동목장 공식 개방 일을 엄수하도록 했다. 이것은 공동목장 공유자원 특히 초지이용에 있어 조합원간 평등권을 실현하려는 장치의 하나로, 조합원들로 하여금 조합에서 정한 일정한 날짜에 맞추어 일시에 방목하도록 규정했다. 공동목장 출입문을 개방하기 전에 미리 우마를 방목시킨 조합원들은 비난의 대상이 되거나 해당 조합원에게 과징금을 부과했다. 방목시작일은 각 목장의 초생상태와 해충발생 등 제반여건을 고려해 탄력적으로 정해졌다.

다섯째, 목장개간과 '방앗불' 놓기(화입)를 제한했다. 농경지 개간과 '방앗불' 놓기는 모두 공동목장 내 식생환경에 위협을 가하는 행동이었기 때문에 만일 이에 대한 적절한 규제장치가 없을 경우 초지감소 및 식생파괴를 가져와 공동목장 존립기반을 위협할 수 있었기 때문이다. 이에 따라 공동목장 내에서의 방앗불 놓기는 연 1회, 새 풀이 돋아나기 전 2~3월에 실시했다.

여섯째, 윤회방목을 권장했다. 이것은 공동목장을 몇 개의 목구(牧區)로 구분한 다음 초생 상태에 따라 목구를 일정한 순서에 근거해 이동하며 방목하는 방법으로, 가축의 종류 및 사육 수에 따라 방목일수와 목구의 수와 넓이를 결정했다. 방목하는 가축 종류에 따라 암소 방목장, 수소 방목장, 말 방목장 등으로 구획하기도 했다.<sup>325)</sup>

---

2004, 136쪽.

324) 한림면 명월리 목장조합에서도 1943년(소화18년) 1월 5일 열린 총회에서 조합원이 부정방목을 했을 때 제명하기로 일치결했다. 이것은 공동목장이 공식적으로 개방되기 전에 미리 방목해 버리는 부정방목을 하는 조합원이 발생함에 취해진 조치라 할 수 있다.

325) 고광민, 「牝牛와 牡牛-一起耕牛를 중심으로-」, 『제주어와 제주민속의 변화 그리고 보존』, 제주특별자치도·국립민속박물관, 264쪽~269쪽: 한경면 저지리 사람들은 공동목장에서 암소와 수소를 개별적으로 사육했다. 이 마을의 암소와 수소는 입하에서부터 동지까지 공동목장에 가두어 방목하였다. 중문면 상여리의 경우 一起耕牛인 암소, 거세한 수소 그리고 생후 1년 이하의 수소는 공동목장에서 사육하였다. 암



다음은 일제시기 제주읍 해안공동목장에서 행해졌던 윤환방목을 토대로 1970년대에 다시 목장조합을 부활시키며 했던 윤환방목용 목장구획 모식도이다(그림 16).<sup>326)</sup>

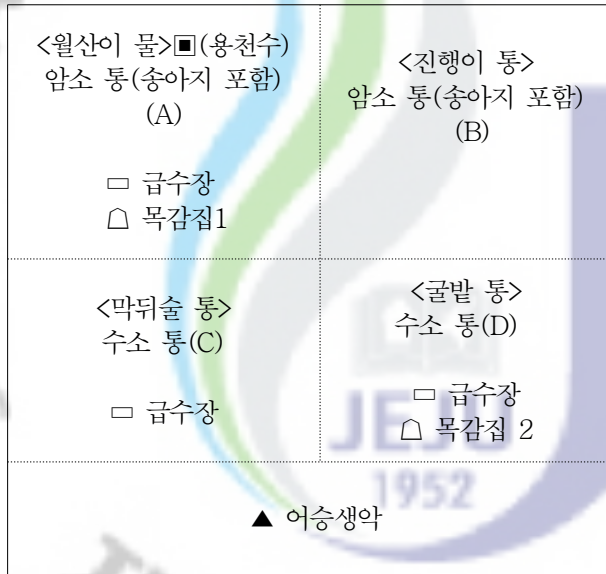


그림 16. 해안리 공동목장 구획정리 및 윤환방목 모식도

여기에는 각 목구마다 구분하기 쉽게 ‘진행이통’, ‘막뒤술통’ 등 명칭을 붙여 구획된 공간 이름을 정한 것이 특징이다. 그림에서 A, B 지역에 방목할 때는 <목감집 1>에서 임시 기거하며 초지와 우마를 관리했다. C, D에서 방목 시에는 <목감집 2>에서 관리했다. 윤환방목은 곧  $A \rightleftharpoons B$ ,  $C \rightleftharpoons D$  형태로 진행되었으며, 목장과 초지를 효과적으로 이용할 수 있었다는 점에서 공동목장에서 이루어진 대표적인 방목양식이라고 할 수 있다. A와 B 그리고 C와 D사이에는 돌담을 쌓아 경계선

으로 활용했다. 이러한 윤환방목의 형태는 제주도의 모든 마을공동목장과 일제시기 한반도 일부 지역에도 존재했다.

일곱째, 조합장은 필요한 경우 우마사육을 전담하는 목감과는 별도로 목장 감시인을 두었다. 이들은 목장내 초지와 방풍림 등 공유자원과 비조합원의 무단방목을 감시했다. 안덕면 서광리 목장조합에서는 목장내 방풍림을 보호하기 위해 동별로 간호감(看護監)을 선정해 공동목장에 투입했던 사례가 있다.<sup>327)</sup> 방풍림은 중산간 목장지대에서 바람으로

소들이 공동목장에 있는 동안 생식행동이 이루어져야 하므로 암소주인들은 돈을 모아 거세하지 않은 수소인 ‘부사리’를 임대해 공동목장 안에 풀어놓는다. 이 마을의 수소는 여름동안 이웃마을인 중문리 공동목장에 위탁 사용하는 경우가 많았다. 따라서 상예리 마을은 암소와 수소의 방목목장이 따로 구분되었다. 제주읍 아라리의 경우, 공동목장은 암소와 수소의 방목지가 서로 달랐다. 암소전용의 공동목장을 두고 ‘암셰통’ 그리고 수소전용의 공동목장을 ‘부랭이통’이라고 했다. 암소 공동목장은 목감을 선정하여 看牧하였다. 수소 공동목장은 牛主들이 윤환하며 하루씩 간목했다. 근무교대는 아침에 이루어졌다. 그 만큼 수소의 간목이 어려웠다. 이처럼 공동목장에서는 암소와 수소의 방목을 구분하는 사례가 많다. 이밖에 애월읍 납읍리, 중문면 중문리 등에서도 공동목장에서 암소와 수소를 분리하여 방목하고 있다.

326) 강석진씨(80세, 제주시 해안동) 면담 자료(2010년 2월 17일 11:00).

인해 발생하는 피해를 최소화하기 위해 공동목장 내에 식립한 것으로, 방풍림 훼손은 우마 방목 및 초지생육에 심각한 위협을 줄 수 있다는 점에서 공동목장조합을 구성하는 4개 동별로 책임자를 선정해 돌아가면서 감시하도록 했다. 방풍림 도별자가 적발될 때는 즉시 조합장에게 신고한 다음 벌금 1엔과 함께 추가적으로 흠쳐간 나무 일주당 2전씩 징수할 수 있도록 했다. 이러한 목장 감시인과 간호감은 모두 조합원 중에서 선발되어 공동목장 내 공유자원을 보호, 감시하는 역할을 담당했다.<sup>328)</sup>

### 3) 마을공동목장 목축시설

마을공동목장에는 우마 방목을 위한 목축시설들이 필요했다. 그리하여 목장 내 넓은 초지 공간에는 급수장·간지사·가축수용사·경계 돌담 등이 축조되었다. 이들은 모두 공동목장을 구성하는 대표적인 목축경관 요소였다. 목장조합규약에 따라 목장 내에 구비해야 하는 축산기반 시설물 가운데<sup>329)</sup> 가장 보편적인 목축시설은 급수장이었다. 이것은 바람을 막아줄 수 있는 일정 공간에 인공적으로 축조한 물통에 해당되며, 공동목장이 위치한 중산간 지대가 틈이 발달된 현무암층이 지표층을 덮어 있어 빗물의 지하침투가 용이하기 때문에 고안된 시설이다.<sup>330)</sup> 급수장 공사를 위해 조합원들이 출력했다.<sup>331)</sup> 이것은

327) 안덕면 서광리 목장조합, 「西廣里四洞 共同牧場組合會」(1936년 閏 3월 12일).

328) 엘리너 오스트롬 지음, 윤홍근·안도경 옮김, 『공유의 비극을 넘어』, 랜덤하우스, 2010, 179쪽. 이 책에는 1986년 McKean.M.A가 연구한 일본의 전통적 공유지 이용방식에 대한 사례연구가 실려 있다. (McKean.M.A, "Management of Traditional Common Lands(Iriaichi) in Japan", *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*, National Research Council, Washington, D. C.: National Academy Press, 1986, 533~589쪽). 이에 의하면, 일본에서 수세기 동안 마을단위로 유지되어 온 공유지의 이용방식 특히 감시장치, 제제활동 내용 등이 제시되어 있다. 이를 통해 제주도 목장조합의 공유지 관리방식과 일본의 그것에는 유사성이 많음을 확인했다. 이것은 목장조합제도가 일본에서 제주도로 이식되었다는 사실을 반영한 현상으로 판단되나 일본과 제주도의 공유지(제주도에서는 총유지에 해당) 이용 방식에 대한 구체적인 비교는 추후의 연구과제로 남긴다.

329) 목장조합규약에 나타난 축산 증식을 위한 기반시설은 다음과 같다.

구분	목축지원 시설 및 제도
목장내 방목환경 조성	○ 목장 경계돌담·구획축조, 목장림 식재, 목도 개수, 장애물(고사리) 제거, 목장개간 및 화입제한
목장내 시설 설치	○ 추입공동목사(追込共同牧舎)·간사소·급수장 설치, 수원함양지, 급염소·치료소·해충구제(부구리통) 설치, 사무소·매매교환소 설비, 목초 공동저장고
우마 개량·증식장치	○ 종모우·종모마 번식모우 설치, 열등모우마 혼목금지과 사양제한 ○ 전환방목 실시, 열등모우마 거세정리 장려, 생산품평회, 강화회 개최

330) 제주도, 『제주도 근대문화유산 조사 및 목록화 보고서』, 2003, 84쪽. 급수장의 사례로 애월면 장전리

1934년 8월 30일 제주읍 봉개 마을 구장이었던 임원명이 제주읍장에게 보낸 「우마 식수 지소 굴골보고서(牛馬食水池所掘搨報告書)」를 통해 확인할 수 있다. 이를 통해 봉개구장은 1934년 9월 2일 조합원들을 동원해 식수지를 파서 급수장 설치 공사를 완료했음을 알렸다.

간시사는 목감이 방목기간 중 일시적으로 거주하기 위해 만든 집으로 ‘목감집’에 해당된다.<sup>332)</sup> 규모가 큰 목장일 경우, 윤회방목을 위해 2~3개의 간시사가 세워지기도 했다. 가축 수용사는 비, 바람을 피해 우마를 수용하는 축사이며, 조선시대에는 피우가(避雨家)라고 했다. 방목기에 태풍과 장마전선에 의해 발생하는 집중호우 피해를 예방하기 위해 필요한 시설이었다. 급염소는 소금을 공급하기 위한 장소로,<sup>333)</sup> 이곳에 소금덩어리를 비치해 가축들이 먹을 수 있도록 했다.

마을공동목장에서도 조선시대 국마장 잣성(牆垣)처럼 조합원들을 동원해 목장 외곽경계 및 목장 내부에 돌담을 쌓았다.<sup>334)</sup> 이렇게 축조한 돌담에 대해 해마다 음력 2월 경 출력해 개보수했다. 실례로, 한림면 저지리 공동목장조합에서는 목장 경계돌담 수축을 위해 연인원 2,000명을 동원했다. 이 공동목장 내에 남아있는 경계용 돌담은 이웃한 상명리 공동목장과 경계선으로, 현지주민들은 길다는 의미에서 ‘장담’이라고 부른다. 연초에 이루어진 경계돌담 수축행사는 연례행사였으며, 조합원 가구당 1명씩 참여해 이루어지는 집단작업인 동시에 마을구성원 간 공동체 의식을 확인하는 계기였다.

---

공동목장에는 1932년 마을공동목장 내에서 마소 등 가축의 급수시설로 설치한 ‘권물통’ 급수장이 현재도 남아있다. 급수장은 조선시대 중산간 지대 국마장이었던 십소장 곳곳에도 존재하여 1770년대에 제작된 「제주삼읍도총지도」에는 못(池)이라고 표기했다.

- 331) 1939년 4월 안덕면 서광리 김영아가 이 마을공동목장 내 1419번지에 가축급수장을 설치하자 목장조합원들이 공덕비를 세웠다. 당시 건립했던 공덕비가 파손되어 현재는 서광서리 마을회관 서쪽에 1990년 9월에 공덕비를 다시 제작하여 세웠다. 이것은 비록 재건립한 공덕비이지만 공동목장조합 설립과 관련해 세워진 비석이라는 점이 가치가 있다.
- 332) 看視所 또는 看視舍는 일본식 용어로 실제 제주도 마을공동목장에서는 ‘목감집’으로 불린다. 서귀포시 표선면 가시리 공동목장 내에는 2개의 목감집이 있었으나 현재는 모두 헐리고 1980년대에 신축한 벽돌집이 간시사를 대신하고 있다.
- 333) 가축에게도 소금이 중요하다. 소금은 균이나 미생물이 몸 안에 번식하는 것을 막아주고, 물에 잘 녹아 인체에 흡수됐을 때 몸에 좋은 것은 빨리 흡수시키고 해로운 것은 제거해주는 역할을 한다. 따라서 공동목장에 방목하는 우마에게 소금을 따로 준비하여 공급해야 했다.
- 334) 한경면 청수리 공동목장, 조천읍 대흘리 공동목장 내에 목장 외곽경계에 돌담이 축조되어 있음을 확인했다. 목장경계 돌담이 축조됨으로 해서 공동목장에 방목하는 우마들이 다른 지역으로 넘어가 버리는 문제를 예방할 수 있었다.

<표 40> 남원면 마을공동목장 목축시설(1943)

공동목장	소재지	지목	지번	소유자		목축시설	
				주소	성명		
신흥리	신흥리	산	35	신흥리	김기훈 외1인	피서림	
			36		김두협 외1인	피서림	
			41		오려진	피서림	
			61		김봉주 외1인	피서림	
			72		김봉춘	피서림	
			59-2		전창□	급수장	
			43		정성륜	피서림	
			52		김병주	천연 급수장	
			47		김세인 외5인	경작용	
의귀리	한남리	산	85	의귀리	양기혁 외1인	피서림	
	수망리		84		면유지	급수장	
			158-1	수망리	김□진	급수장 既設地 감시사	
			158-2	의귀리	오승윤 외1인	피서림 기설지	
수망리	수망리	산	182	수망리 리유지	기설목장 급수장, 피서림		
한남·남원	한남리	산	7	한남리	현우정	문도일 경작	
			8		고임일	김□□경작	
		전	1624		고일백	경작	
		산	5-1		한남리	한남리 리유지	기설 급수장
			76		한남리	한남리 리유지	감시사, 천연급수장
신례리	신례리	산	61	신례리	오□□	피서림	
			22		오학용	피서림	
			13		양성진	피서림	
			12		정기연 외16인	급수장	
			11		양성오	감시사	
			33		양성하	피서림	
			80		양성흙	급수장	

자료: 南元面共同牧場組合聯合會長, 「共同牧場地利用常況調査=關スル件」(1943.9.29)의 내용을 발췌하여 정리함.

마을공동목장 내에서도 식림사업이 이루어져 수원함양을 위한 수원림과 방풍림 등 목장림이 조성되었다. 또한 양질의 목초확보를 위해 목장 내에 싸리·자골(두차)·귀리(연맥) 등을 파종해 사료로 활용했다. 흡혈성 곤충인 진드기를 구제하기 위한 ‘부구리통’이 있었다. 이밖에 목초 공동저장고와 가축 매매교환소가 공동목장 내외에 세워졌으며, 품질 좋은 소 생산을 장려하기 위해 생산품평회, 강화회가 열리기도 했다. 목축시설들의 구체적인 존재 모습은 남원면 목장조합 문서를 통해 확인된다(표 40).

이 자료에는 공동목장 내 목축시설의 위치가 구체적으로 명시되어 있다. 여기에는 더



위를 피하기 위한 피서림<sup>335)</sup>과 우마용 급수장 및 천연 급수장 등 목축시설들이 나타났다.<sup>336)</sup> 또한 농경이 일시적으로 허가된 경작지가 존재했으며, 우마 방목상태를 살펴보기 위한 감시사(수망리·한남리·신례리)가 기재되어 있다. 그리고 건조용 풀이 자생하는 청초지와 피서림 12곳, 급수장 8개, 경작지 4곳, 감시사 3동 등 총 27개의 목축시설 등이 확인된다.

#### 4) 목감의 방목우마 관리

목감이라는 용어는 일제시기 목장조합이 설립되면서 등장한 일종의 직업명으로, 조선시대 『조선왕조실록』에는 목자라고 기록되었으며<sup>337)</sup> '테우리'라고도 했다.<sup>338)</sup> 이들은 제주도의 전통적 목축문화를 창출한 주체이면서<sup>339)</sup> 일제시기에는 공동목장조합에 고용되어 보수를 받고 방목 기간 중 공동목장에 풀어놓은 우마를 관리했다. 이들은 방목지에 위치한 오름과 하천, 동산의 이름과 물의 위치 그리고 우마 이동로를 마치 손 끝 보듯 알고 있었다. 이러한 지리적 환경요소에 대한 인지능력은 방목 중인 우마들의 생존과 직결되는 일이었기 때문에 모든 목감에게 필수적으로 요구되는 기본자질이였다.<sup>340)</sup>

335) 공동목장 내에는 방목우마들에게 그늘을 만들어주기 위해 避暑林이 만들어졌다. 일제강점기 제주도에 는 해송과 상수리 나무가 주된 조림수종이었다는 점을 감안할 때(제주도, 『제주도지』 제4권, 2006, 365쪽) 목장지역에도 침엽수인 해송과 활엽수인 상수리 나무가 식재되었을 가능성이 있다. 소나무도 집단적으로 식재될 경우 충분히 더위를 피할 수 있는 피서림이 될 수 있다.

336) 천연급수장은 인공적으로 만든 물통이 아니라 비올 때 빗물이 저장되어 만들어진 물통을 의미한다. 비 올 때 물이 고이는 습지이다.

337) 목감은 조선시대에는 목자에 해당되었다. 다만 시대가 변하여 일제시기 목감은 급료를 받으며 우마생 산과 방목을 담당했으나 조선시대 목자는 16세부터 60세까지 평생 동안 우마생산과 관리를 담당했던 사람들로, 거주 이전의 자유가 없고 세습직이었다. 소위 제주지역 6고역에 해당될 정도로 매우 힘든 직 책이었다. 제주지역 목자에 대한 기록은 戶籍中草에 등장한다. 실례로, 대정읍 하모리 호적중초에 의하 면 加波島牧子 姜成潑에 대한 기록이 등장한다. 그는 조선후기 黑牛생산을 위해 영조 26년(1750) 가 파도에 설치되었던 가파도별둔장에 소속된 목자였다(第四戶 加波島牧子 姜成潑 年二十八己亥本晋州 : 「嘉慶12年(1807) 下慕里戶籍中草」, 『耽羅文化叢書(15)』, 濟州下慕里戶籍中草(1)』, 濟州大學校 耽羅文化研究所, 2000, 79쪽).

338) 테우리는 목축에 종사하는 사람을 의미하는 제주어로, '모으다'는 뜻을 가진 중세 몽골어에서 유래한 말이다(박원길, 「제주습속 중의 몽골적인 요소」, 『제주도연구』 28집, 제주학회, 2005, 228쪽 ; 박원길, 『조선과 몽골』, 소나무, 2010, 465~466쪽).

339) 한국 목축문화의 중심지는 제주도이다. 제주도의 목축문화에는 고려말 몽골의 목축문화와 조선시대 한 반도 목축문화, 일제시기 일본이 축산제도가 융합되어 있다. 한마디로 문화의 저수지라 할 수 있다. 따라서 제주도 목축문화의 원형을 찾기 위해서는 몽골~한국~일본로 이어지는 목축문화를 비교하는 작업이 필요하다.

340) 박재형, 『고태오 할아버지가 들려주는 마지막 말테우리』, 2003, 20~22쪽; 말 테우리들은 자기 소유의

목감들은 음력 2월이 되면, 조합원들과 함께 공동목장에 방앗불 농기를 주도했다. 일제시기에는 ‘방앗불 농기’라는 용어 대신에 일본어인 화입(火入)이 이용되었다.<sup>341)</sup> 현재 제주도에서는 산림보호를 위해 불 농기 행사가 제한되고 있으나 일본에는 현재도 일본 규슈 구마모토 현에 있는 아소산(1,592m) 산록부 초지대에서 봄철 목초지를 태우는 화입이 행해지고 있다.<sup>342)</sup>

화입의 구체적인 방법은 1936년 10월 한림면장이 면내 목장조합장에게 보낸 「목장조합 지도에 관한 건」에 구체적으로 나타난다.<sup>343)</sup> 이에 따르면, 화입은 진드기 구제와 잡초(가시덤불) 소각을 위해 이루어졌다. 목장 내 자갈들을 모아 목장 내 한 구석에 적치하고 목장경계를 따라 폭 5간(1간 1.8m×5=9m) 이상을 예초(刈草)해 방화선을 구축한 다음 이곳에 조합원들을 동원해 불 농기를 진행했다. 화입시기는 해안지대 2월 하순, 중간지대 2월 초순, 산간지대 3월 중순으로, 해발고도가 높은 곳으로 갈수록 늦어졌다. 이것은 산간지대로 갈수록 기온이 낮아 새로운 풀이 돋아나는 시기가 늦어지는 자연환경을 반영한 것이다. 목장조합에서 온화한 날짜를 미리 선정해 화입을 실시하며, 화입허가원은 1월 말까지 제주도 당국에 제출하도록 했다.

말도 돌보지만 동네 사람들이 말긴 말을 돌보는 일을 주로 한다. 그들은 말 때를 몰고 풀이 좋은 곳을 찾아다니며 풀을 먹인다. 이른 새벽 점심밥을 담은 ‘차룻’이라는 대나무 도시락(“동고랑”:필자주)을 어깨에 메고 산에 오른다. (……) 말이 풀을 뜯을 때면 말 테우리들은 병든 말은 없는지, 새끼를 낳으려는 말은 없는지, 다친 말은 없는 지 살핀다. 한낮이 되면 말 때를 몰고 물을 먹이러 간다. 이 산 저 산에서 풀을 뜯던 말들이 모여 들면 남보다 먼저 고운 물을 먹이려고 애쓴다. 더러운 물을 먹은 말은 야위어 병이 들기 때문에 남보다 먼저 깨끗한 물을 먹이거나 바닷가에 있는 샘물까지 몰고 가서 물을 먹인다. 비가 오는 날이나 눈이 내리는 날에도 말 테우리는 말을 돌보기 위해 산으로 올라가는 것을 멈추지 않는다. 태풍이 부는 날이나 안개가 낀 날에도 말 테우리는 풀을 찾아 나선다.

341) 화입이라는 용어는 통감부 시기(1906~1910)인 1908년 1월에 만들어진 삼림법 제14조(지방장관 또는 경찰관리의 허가 없이 삼림산야에 화입을 할 수 없다)에 등장해 일제강점 이전에 이미 사용되었음을 알 수 있다.

342) 市川健夫, 「朝鮮とのかかわが深い阿蘇牛と土佐牛, 『日本の馬と牛』, 1984년(昭和 59), 東京書籍株式會社, 162~164쪽. 화입은 일제시기에 생겨난 용어이다. 마을 공동목장이 일제식민지 당국의 통제로 들어가면서 전통적으로 사용해오던 용어인 ‘방애(放火)’가 일본어인 화입으로 대체 된 것이다. 일본 규슈 구마모토현의 阿蘇山麓 초지대에서도 매년 野燒가 행해지고 있다. 이것은 화입에 해당하는 행사로, 진드기 등의 해충구제와 가시나무 등의 식물을 태워 이른 봄 야초를 생육시키기 위해 이루어진다. 野燒는 제주도 공동목장 지대에서 이루어졌던 ‘방앗불농기(放火)’와 매우 유사하다. 阿蘇山麓에서는 2010년 3월에도 화입이 이루어졌으며, 이것을 일본의 관습으로 소개하고 있다(참조: YouTube-Field burning(野燒き) Disinfest, 동영상 자료).

343) 翰林面長, 「共同牧場組合 指導에 관한 件」(1936년 11월 10일).

### 3. 1940년대 초 마을공동목장조합의 변동

이상과 같이 운영된 마을공동목장조합은 설립이후 10년 동안 운영되면서 변동을 경험했다. 이러한 상황은 1940년대초에 들어와 조선총독부가 국민총력운동을 전국적으로 전개하며<sup>344)</sup> 각종 농축산 조직의 운영 실태에 대한 점검을 지시하며 작성한 자료에서 확인된다. 이러한 실태 점검 작업은 군수품 공급지였던 농촌지역에 대한 통제와 동원을 효과적으로 하기 위한 조치의 하나였다고 판단된다. 이에 따라 제주지역에서도 제주도사가 각 읍면에 「공동목장지 이용상황 조사에 관한 건」을 발송해 목장조합 이용실태를 보고하도록 했다. 이 결과를 수합한 『제주도목장조합문서』(1933~1943)를 분석해 파악한 1940년대 초 목장조합의 변동모습은 다음과 같다.

첫째, 일제말기에 이르러 목장조합들이 재편성 과정을 거쳤음을 알 수 있다. 실례로 제주읍 관내에는 1930년대 초 13개 목장조합이 운영되었으나,<sup>345)</sup> 1943년에는 6개 목장조합이 감소해 9개 목장조합만이 운영되었다. 해안·오라·아라 목장조합만 독자적으로 운영되었으며, 노형·연동·도남·영평·월평·용강·봉개·회천·화북 목장조합은 재편성 과정을 거치면서 축소 또는 소멸되는 길을 걸었다. 이러한 사실을 통해 제주읍내 목장조합은 1930년대 초에 비해 방목우마 수가 감소되어 운영이 부실해졌음을 알 수 있다.

반면, 한영·화영·영남목장이 새롭게 등장했다. 이 중 한영목장은 통폐합이 이루어진 대표적인 사례에 해당되며, 기존에 있던 회천·봉개·용강·월평 공동목장을 하나로 통합해 재조직된 것이다. 영남목장은 노형1·2구와 연동리 조합원들이 모여 만든 목장으로, 1931년에 설립된 제주도 최초 공동목장조합인 연동리 공동목장조합이 영남 목장조합에 통합되었다.<sup>346)</sup> 화영, 아라, 오라, 영남, 해안, 이호 공동목장조합의 경우, 임야주의 대부분이 읍내의 권력자들이었다. 제주읍내 권력자들이 목장 내 임야를 소유했다는 것은 토지 조사사업 직후 이루어진 사정과정에서 이들이 개입했다는 것을 의미한다.

344) 문영주, 앞의 논문, 2002, 186쪽.

345) 강만익, 앞의 논문, 2008, 101쪽.

346) 연화친목회, 『연동향토사』, 1986, 176쪽. 영남공동목장에서 瀛南이라는 명칭은 이 목장이 靈峰漢擎山 남쪽에 위치하여 붙여진 것으로, 연동목장조합에서 노형리 주민들을 신규조합원으로 포함시키면서 명칭을 일시 바꾼 것이다. 1938년 3월 三童洞에 있던 都家(마을회관)를 마을의 중심부인 道好洞으로 移建할 때 부족한 예산을 노형리 신규 조합원의 회비로 충당하기로 결의하면서 연동과 노형동이 함께하는 목장으로 영남목장조합이 탄생한 것이다.

둘째, <표 41>에서와 같이 동일한 마을이라도 이용하는 공동목장이 달라지는 사례가 있었음을 확인했다. 영평 마을의 경우, 윗마을은 화영목장, 아랫마을은 한영목장을 이용했다. 또한 화북1구 조합원들은 한영목장, 화북2구 조합원들은 화영목장 그리고 아라1구 남쪽 마을은 아라리 공동목장, 아라리 1구 북쪽 마을은 오등리 공동목장을 이용했다. 이러한 현상은 방목지와 마을 간 거리 및 마을간 지속적으로 이어 온 역사·문화적 접촉상황과 생활권 중심으로 방목지가 분리된 결과로 보인다.

셋째, 제주읍의 경우, 모든 목장에서 두 개 이상의 마을이 하나의 공동목장을 구성하고 있었다. 제주읍이 제주도의 중심지로 제주도내 타 지역에 비해 도시화, 상업화 현상이 상대적으로 일찍 나타나면서 축우수가 상대적으로 적었기 때문에 2개 마을 이상이 하나의 목장조합을 구성한 것으로 보인다. 반면 애월면, 한림면, 구좌면은 1개 마을이 1개 목장조합을 형성하는 경우가 많았다는 점에서 제주읍과는 대조적이다. 이들 지역은 대부분 농촌지역으로 축우수가 많았기 때문에 1마을 1목장이 유지될 수 있었다. 조천면 지역의 경우, 10개 마을이 3개 목장조합을 구성하고 있는 것이 특징이다. 이 지역에서는 1931년에 만들어진 대흘리 공동목장조합을 제외하고 조천면 서부지역이 제1구 목장, 동부지역이 제2구 목장으로 통합되어 편성되었으며, 제1구 목장과 제2구 목장을 합해 조천면 공동목장이 되었다.

넷째, 전시체제가 극에 달한 1943년에는 제주도내 공동목장 수가 모두 123개로 나타나 『제주도세요람』(1937)의 116개에 비해 7개가 증가한 것으로 나타났다. 그러나 123개 공동목장 중에는 이름만 존재했던 공동목장들도 있었음을 감안한다면 공동목장 수가 116개에서 123개로 증가한 것에 큰 의미를 부여하기가 힘들다.

마을이 1, 2구로 분리되면서 목장조합이 2개로 분할되기도 했다. 중문면 강정리 1구·2구 공동목장조합, 중문면 상예 1구·2구 공동목장조합, 안덕면 서광 1구·2구 공동목장조합이 그 사례이다.

이상과 같은 제주도 마을공동목장조합은 일본군이 1945년 4월부터 8월까지 주둔함에 따라 목장운영에 타격을 받기 시작했다. 즉 이 시기에 일본군 약 75,000명이 해안과 중산간 목장지대에 주둔하고, 공동목장 내 우마들이 일본으로 공출되는 상황 속에서 목장조합운영은 심각한 타격을 받지 않을 수 없었다.



<표 41> 제주도 마을공동목장조합 이용상황(1943)

읍면	공동목장명	이용상황		읍면	공동목장명	이용상황		
		공동사용 마을	조합원수			공동사용 마을	조합원수	
제주읍	삼양리	삼양리1, 2구, 도련리 2구	210	한림면	용포	용포 전 마을	89	
	한영	월평, 용강, 봉개, 회천, 도련1구, 화북 1구, 영평하동	570		귀덕	귀덕 전 마을	269	
	화영	영평상동, 화북 2구	170		명월	명월 전 마을	133	
	아라리	아라1구 남쪽 마을, 아라 2구	140		상명	상명 전 마을	109	
	오동리	오동, 도남, 이도2구, 아라1구 북쪽 마을	230		대림	대림리 전 마을	110	
	오라리	오라리1, 2구, 용담2구	380		저지	저지1, 2구 마을	292	
	영남	노형1, 2구, 연동리	470		동명	동명 전 마을	120	
	해안	-	-		금악	금악 전 마을	161	
	이호	-	-		낙천	낙천 전 마을	73	
	계(9)		2,170		고산	고산리 1,2,3,4구	228	
에월면	애월리	애월리	121		용수	용수리1,2구 마을	106	
	어도리	어도리, 락지·금성	575		청수	청수리1,2구 마을	201	
	어읍리	어읍리	199		계(15)		2,692	
	남읍리	남읍	266		조천면	제 1구 목장	신촌, 조천, 와흘, 교래리	543
	상가리	상가리	156			제 2구 목장	신흥, 함덕, 북촌, 선흥, 외산리	626
	소길리	소길리	72	대흘목장		대흘리	107	
	장전리	장전리	131	계(3)			1,276	
	금덕리	금덕리	175	구좌면	동복리	동복리	85	
	광령리	광령리	305		서김녕리	서김녕리	140	
	고성리	고성리	67		동김녕리	동김녕리	136	
	상귀리	상귀리	103		월정리	월정리	160	
	하귀리 味永洞	하귀리 미영동	64		행원리	행원리	141	
	수산리	수산리	181		덕천리	덕천리	91	
	신업리	신업1구	92		송당리	송당리, 덕천리	210	
	신업리 松浪洞	신업리 송량동	18		한동리	한동리	203	
	원동	소길리 원동	20		평대리	평대리	237	
계(16)		2,545	세화리		세화리	191		
한림면	한림	한림 전 마을	136		상도리	상도리	92	
	상대	상대 전 마을	57		하도리	하도리	242	
	금월	금릉, 월령리, 국유	228	종달리	종달리	215		
			계(13)		2,143			

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함.

읍면	공동목장명	이용상황		읍면	공동목장명	이용상황		
		공동사용 마을	조합원수			공동사용 마을	조합원수	
대정면	상모리	상모리	240	남원면	수망리	수망리	73	
	인성리	인성리	73		한남·남원	한남·남원	209	
	보성리	보성리	70		위미1구	위미1구	133	
	안성·구역	안성·구역	116		위미2구	위미2구	168	
	신평리	신평리	107		신례리	신례리	191	
	무릉리	무릉리	213		하례리	하례리	114	
	영락리	영락리	117		계(9)		1,303	
	일파리	일파리	115		표선면	표선리	표선리	190
	동일리	동일리	123			하천리	하천리	90
	계(9)		1,174	성읍리		성읍리	250	
	중문면	강정리1구	강정리1구	68		가시리	가시리	230
		강정리2구	강정리2구	81		세화리	세화리	140
영남리		영남리	65	토산리		토산리	100	
도순리		도순리	140	계(6)	계(6)	1,000		
하원리		하원리	200	성산면	시흥리	시흥리	23	
회수리		회수리	87		신산리	신산리	175	
대포리		대포리	201		난산리	난산리	179	
중문리		중문1,2구	260		수산리	수산리	251	
색달리		색달리	120		고성리	고성리	407	
상예1구		상예1구	170		오조리	오조리	149	
상예2구		상예2구	105		삼달리	삼달리	136	
하예리		하예리	186		신평리	신평리	141	
계(12)		1,683	신천리		신천리	-		
서귀면	서호리	서호, 호근리, 법환 일부분	124	계(9)		1,461		
	서흥리	서흥리	117	안덕면	화순리	화순리	160	
	동흥리	동흥리	105		사계리	사계리	206	
	도평리	도평리	144		덕수리	덕수리	149	
	상효리	상효리	90		서광1구	서광1구	100	
	신효리	신효리, 하효리	160		서광2구	서광2구	98	
계(6)		740	동광리		동광리	114		
남원면	신흥리	신흥리	148	상천리	상천리	47		
	태흥리	태흥리	82	갑산리	갑산리	114		
	의귀리	의귀리1구	133	창천상창	창천·상창	203		
		의귀리2구	52	광평리	광평리	34		
			계(10)		1,225			

자료: 『제주도목장조합문서』(1933~1943)에서 발췌하여 정리함.

이에 따라 공동목장조합의 기능이 약화됨으로써 일제말기에 이미 공동목장조합 해체의 전조가 나타나기 시작했다고 볼 수 있다. 1943년에 운영된 110여개 목장조합들은 해방이후 점차 해산되기 시작했다. 2010년 12월말 현재 제주지역 마을공동목장조합 수는 65개에 불과해 1943년에 비해 50%이상 해체되었다(그림 17).<sup>347)</sup>

347) 2005년 제주도청이 실시한 「2005 마을공동목장실태조사(총괄)」에 의하면, (구)제주시 5개소, (구)서귀포시 7개소, (구)북제주군 37개소, (구)남제주군 21개소로 모두 70개가 있었다(2005년 12월 현재). 그러나 2010년에는 5개 목장조합이 해산되어 아래와 같이 65개만 남아있다.

<2010년 제주도 목장조합 현황>

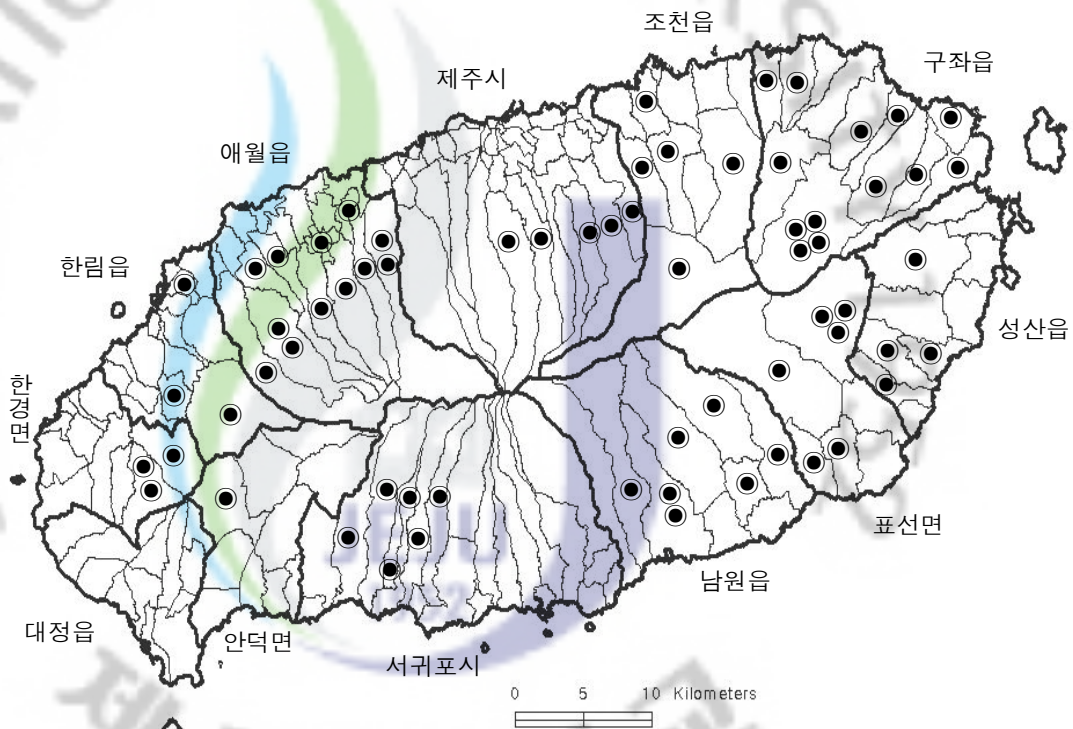


그림 17. 마을공동목장조합을 운영하는 마을의 위치(2010년 현재)

지역별	개소	공동목장명
제주동지역	5	회천동, 봉개동, 용강동, 오등동, 아라동
서귀동지역	6	하원, 색달, 중문작목반, 도순, 대포, 회수
애월읍	12	삼리, 납읍, 어음1, 어음2, 상가, 소길, 장전, 유수암, 상귀, 고성, 광령1, 광령2
한림읍	3	금당, 상명, 대림
구좌읍	13	동북, 김녕, 상덕천, 한동, 평대, 송당아부오름, 송당상동, 송당하동, 송당성불악, 세화, 상도, 하도, 종달
조천읍	5	교래, 대흘2리, 선흘2리, 조천관광목장, 외흘한우영농조합
한경면	3	청수, 저지, 산양
남원읍	7	신례, 위미1, 위미2, 의귀, 수망, 남원·한남, 신흥2
성산읍	4	수산, 신산, 삼달, 신흥
안덕면	1	서광서
표선면	6	성읍1영주, 성읍1서, 성읍2, 가시, 토산, 세화
합계	65	

자료: 제주특별자치도 축정과, 「정보공개청구에 따른 답변자료」(문서번호 축정과-6926, 2010.06.18)

그러나 사실상 65개 목장조합 중에는 해방이후 재조직된 목장들이 있기 때문에 일제시기에 형성되어 현재까지 명맥을 이어오는 목장조합의 수는 50여개에 불과하다. 이처럼 공동목장조합이 해체되는 현상은 제주 4·3사건에 따른 지역사회의 균열, 지방자치에 관한 임시조치법과 임야소유권 이전등기특별법에 의한 소유권 혼란, 관광개발과 골프장 건설 등에 영향을 받은 것으로 보인다(윤순진, 앞의 글, 2006, 45~87쪽).

한편, 1930년대부터 마을공동목장조합이 설치되면서 촌락 내외에 나타난 변화모습으로 대표적인 것은 다음과 같다.

첫째, 조합원들은 목장조합 운영에 직접 참여하면서 새로운 사회적 지위를 경험할 수 있었다. 즉, 일본에서 도입된 조합제도가 마을단위에서 작동함에 따라 조합원들은 조합장, 부조합장, 평의원회 위원, 간사, 재무, 목감 등에 임명되어 새로운 사회적 지위와 그에 따른 역할을 경험할 수 있었다. 1930년대 초 마을별로 조직된 목장조합이 116개였음을 감안할 때 1개 조합당 임원 수를 10명이라고 해도 무려 1,160명이 목장조합에 참여하면서 새로운 역할을 경험하게 된 것이다. 일제 식민지 당국의 입장에서는 이들 조합 직원들로 하여금 일제의 축산정책과 식민통치에 적극 협력하도록 유도함으로써 일거양득의 효과를 얻을 수 있었다.

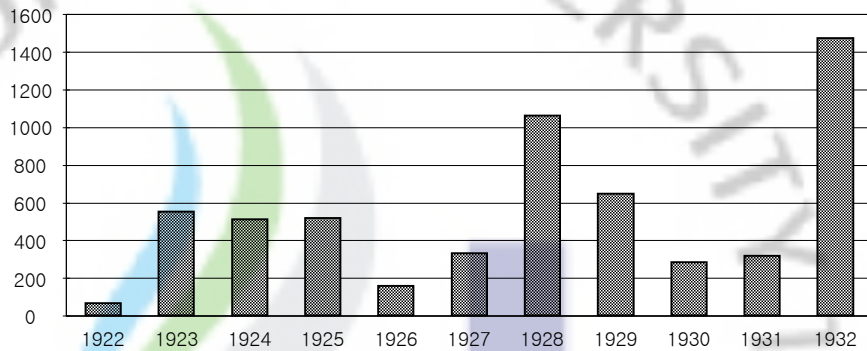
둘째, 목장조합이 운영되어 공동목장에서 길러진 우마들이 일본이나 한반도 지역으로 반출되면서 수입을 올릴 수 있었다. 이러한 현상은 1930년대에 더욱 뚜렷했으며, 이것은 제주도와 한반도 그리고 제주도 와 일본을 연결하는 해상교통이 열리면서<sup>348)</sup> 유통망이 확대된 결과이기도 했다. 이에 따라 제주산 우마들이 일본의 대판(오사카)과 북구주(기타규슈), 동경 그리고 한반도의 진도, 함평 등지로 반출되었다.<sup>349)</sup>

<그림 18>은 1924~1938년 사이에 이루어진 제주산 우마의 이출상황을 보여주고 있다. 1930년대는 1920년대에 비해 이출 두수가 증가했음을 보여주고 있다. 1930년대에는 제주지역 각 마을에서 목장조합이 조직되어 운영되었기 때문에 공동목장에서 사육된 말들이 타 지역으로 이출되었다고 볼 수 있다.

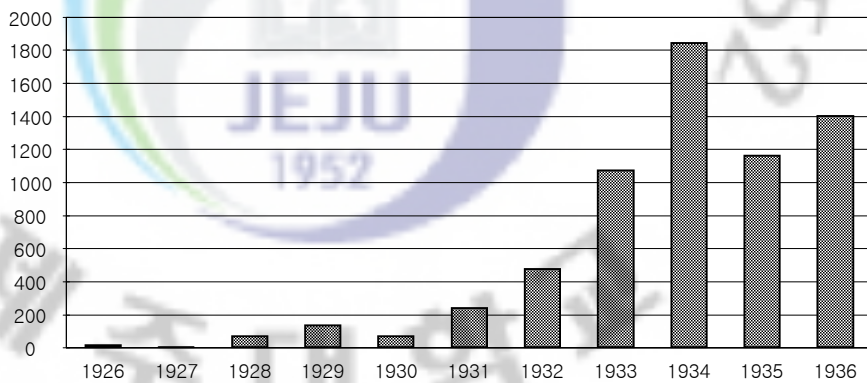
348) 제주도청, 『제주도세요람』, 1939, 제주시 우당도서관, 『제주도의 경제』, 1999, 121쪽. 일제시기에 개통된 해상교통로는 제주와 일본 대판(오사카)를 연결하는 阪濟線(대판~제주)이 월3회 919톤의 第2君代丸이 취항하였다. 이 배의 기항지로는 大阪, 下關, 부산 그리고 제주지역에서는 애월, 산지, 한림, 고산, 모슬포, 서귀포, 표선, 성산포, 김녕, 조천항이었다.

349) 桀田一二, 「濟州島の地理學的研究」, 『桀田一二地理學論文集』, 弘詢社, 1976, 60쪽.





제주산 말의 이출상황(단위:마리)



제주산 소의 이출 상황(단위:마리)

그림 18. 제주산 우마의 이출상황(1922~1932)

자료: 柴田一二, 『濟州島の地理學的研究』, 『柴田一二地理學論文集』, 弘詢社, 1976, 60~62쪽을 재구성함.

제주산 소의 경우 1930년대 이전에도 제주축산동업조합이 소 이출사업을 전개한 결과 조선본토(한반도)로 이출되었다.<sup>350)</sup> 1931년에는 축우가 통조림 원료 또는 생우(生牛)로 반출되거나 도내 도살용으로 7천 여 두가 판매되어 축우마 소유자들은 총 20만엔, 1호당 평균 6엔 이상의 수입을 올렸다.<sup>351)</sup> 특히 1924~1932년 사이에 이루어진 소의 이출은 말에 비해 4배 이상 많았다. 1두당 평균 판매가격 역시 소는 33엔인데 비해 말은

350) 제주산 우마의 타지역 반출에는 소위 ‘물장시’, ‘쇠장시’라고 불렀던 개인들에 의해 이루어지기도 했으나 이들이 어느 정도 제주산 우마를 반출했는지에 대한 자료는 아직 발견되고 있지 않다.

351) 나카야마 시게루(中山 蕃), 『濟州島の馬に對』, 『朝鮮』 191號, 1931년(昭和6) 4월, 『濟州島』의 옛 記錄 1878~1940년-, 제주시 우당도서관, 1997, 경신인쇄사, 58쪽.

18엔에 불과했다. 따라서 조합원들이 운영했던 공동목장에서도 말보다는 소 사육을 더 선호하는 경향을 보였다. 우마 이출량이 1930년 이후 모두 증가하는 경향을 보인 것은 일제가 전시체제를 구축함에 따라 나타난 우마수요 증가를 반영한 결과라 할 수 있다.

셋째, 목장조합이 설치되면서 제주도민들은 발갈이와 진압농법에 필요한 우마를 공동목장에 방목할 수 있었다. 제주도와 같이 토양의 비옥도가 낮은 지역에서 농업은 농경과 가축사육을 병행하는 유축농업이 필수적이었기 때문에 전통적으로 우마사육은 제주도민의 공통적 과제였다. 또한 여름철 농작물 파종 직전에 잡초와 자갈이 섞여있는 밭을 갈기 위해서는 힘이 강한 소(‘발갈쇠’<sup>352)</sup>)가 필요했다. 더욱이 바람에 쉽게 날려버리는 제주도의 토양 특성상 파종한 씨앗이 정상적으로 발아될 수 있도록 하기 위해서는 가축을 이용해 토양을 밟아주는 진압농법이 필요했다. 이러한 상황에서 공동목장이 운영됨으로 인해 농경과 목축이라는 도민들의 일상적인 생활이 가능할 수 있었다.

넷째, 목장조합이 설치됨으로 인해 마을단위 공동방목 공간이 재조정되어 목축공간이 확정되었다. 일제는 마을마다 공동목장을 설치하도록 한 후 경계선을 만들어 정해진 공간에 우마를 가두어 기르라고 명령함에 따라 조합원들은 목장이용료인 조합비를 조합에 납부해야만 공동목장에서 목축을 할 수 있었다.<sup>353)</sup> 그 결과 조합비를 낼 수 없는 주민들은 공동목장 이용에서 배제되고 말았다.

다섯째, 목장조합이 운영되면서 제주지역 사회에는 목축문화의 다층화 현상이 나타났다. 여기서 목축문화는 제주도민들이 중산간 초지대를 배경으로 우마를 사육하며 만들어 놓은 다양한 목축생활의 총체로,<sup>354)</sup> 일제시기에는 조선시대에 형성된 목축문화에다 공동목장 운영과정에서 일본에서 이식된 축산 제도들이 융합됨으로써 조선시대에 비해 일제시기에는 한층 목축문화의 층위가 두터워 졌다고 할 수 있다.

352) 오인배씨 면담자료(70세, 2009년 5월 20일 13시, 구좌읍 세화리 762번지). 밭을 갈 때는 이용하는 소를 ‘발갈쇠’라 했다. 제주지역 집집마다 ‘쇠막’에는 발갈쇠 1~2마리 정도는 있었다. 발갈이에 말보다 소를 이용했다. 말보다는 소가 인내심이 강하고 힘도 세기 때문이다. 습윤한 기후환경으로 인해 제주지역은 타 지역에 비해 잡초가 많아 그 뿌리 때문에 발갈이가 힘들어 소를 이용한 것이다. 발갈쇠는 힘든 일을 해야 하기 때문에 잘 길들여야 노동효율성이 높다.

353) 공동목장이 아닌 장소에서는 자유방목이 행해졌다. 여름철 한라산 정상부근에 발달한 환경사지(윗세오름~진달래밭 일대)를 이용해 우마를 놓아기르는 방목형태인 上山放牧이 이루어졌다. 주로 한라산 남사면의 서귀포시 지역 주민들에 의해 이루어졌다.

354) 목축문화라는 용어 속에는 마문화(馬文化)가 포함된다. 일제시기에 제주도 공동목장에서는 말보다는 소가 집중적으로 방목되었다는 점을 고려한다면 마문화 보다는 말과 소 사육과 관련된 용어인 목축문화가 더 적절하다.

## VI. 마을共同牧場組合의 재정구조

목장조합의 재정구조를 파악하는 과제는 조합이 실시한 축산활동의 결과 및 조합원의 일상 나아가 목장조합을 둘러싼 권력관계 즉, 목장조합과 제주도농회, 읍면사무소 등과의 상호작용을 구체적으로 알 수 있게 한다는 점에서 중요하다.

이 장에서는 목장조합의 재정운영 실태를 구체적으로 파악하기 위해 마을단위 목장조합에서 이루어진 예산안 편성·승인 및 결산 내역을 분석함과 동시에 목장조합의 예산편성과 결산과정에 개입한 읍면공동목장조합연합회, 읍면, 제주도농회의 역할에 주목했다. 이를 위해 일제시기 한림면 명월리 목장조합의 「경비징수방법규정」, 「수지예산승인신청자료」, 「소화11·12년도 수지예산(수입)」, 「소화11·12년도 수지예산(지출)」, 「현금출납부」(1935~1945) 그리고 서광리 목장조합의 「현금출납부」(1936~1938), 「소화12년도 목장조합예산서」, 「초평세정리부」를 미시적으로 분석하여 목장조합의 재정실태를 검토했다.

### 1. 마을공동목장조합의 재정개관

마을공동목장조합은 1년 동안 사용할 예산을 어떻게 확보했으며 주요 재원은 무엇이 있을까? 이를 파악하기 위해 목장조합의 재정실태를 세입과 세출부문으로 구분해 검토한 결과, 세입구조는 부과금, 기부금, 부역비, 위탁료, 재산수입 등으로 구성되었음을 확인했다(표 42). 이 중 가장 큰 비중을 차지한 부과금에는 조합원할(1인당 조합비)과 두수할(우마 1두당 조합비)로 이루어진 조합비가 대표적이다.

조합비는 제주도내 모든 조합원들에게 동일하게 부과되었다. 조합비 납부는 모든 조합원들이 조합규약에 근거해 준수해야 하는 의무사항이었으며, 1인당·1두당 조합비 부담액은 원칙적으로 해당 목장조합 평의회에서 결정했다. 그러나 조합비가 마을마다 차이를 보일 경우, 분쟁소지가 있었기 때문에 목장조합 설치를 주도한 제주도 당국에서는 조합비를 마을에 관계없이 동일하게 책정하도록 지시했다. 부역비는 목장조합에서 해마다

이루어지는 경계돌담 개보수, 고사리 제거 등 공동작업에 노동력을 제공하지 못할 경우 이를 대신하는 일정금액을 조합에 납부한 비용이다. 위탁료는 조합원이 타인(비조합원) 소유의 우마를 공동목장에 방목시킬 때 조합에 납부한 비용으로, 금액은 평의회에서 결정하며, 위탁자 또는 수탁조합원이 조합에 납부했다.

<표 42> 제주도 마을공동목장조합 재정구조(1936~1937)

구분	관	항	구분	관	항
수입	부과금	조합비 (조합원할, 두수할)	지출	사무비	목감급료, 서기급, 여비, 위로급
	이월금	전년도 이월금		회의비	
	기부금	지정기부금		수용비	비품비, 소모품비, 통신운반비
	위탁료	위탁료		사업비	급수장비, 조림비, 건축비, 목초개량비
	부역비	부역비		연합회분부금	평균분부금, 불평균분부금
	재산수입	이자수입		잡비	잡비
	잡수입	잡수입		예비비	예비비

자료: \* 한림면 명월리 목장조합, 「昭和十一・十二年度 收支豫算(收入, 支出)」(1936, 1937).

\*\* 안덕면 서광리 목장조합, 「昭和十二年度 牧場組合豫算書」(1937).

세출구조 면에서 조합재정은 사무비, 사업비, 연합회 분부금 등으로 이루어졌다. 사무비는 목감급료 등 인건비가 대부분이며, 사업비는 급수장 설치비, 조림비, 건축비 등으로 이루어졌다. 이 중 조림비는 공동목장 내에 수원림, 피서림, 방풍림을 조성하는 데 필요한 묘목구입 및 식재비를 의미한다.

세출구성에서 조합의 재정운용과 관련해 주목되는 점은 읍면공동목장조합연합회 분부금과 임야세이다. 연합회 분부금은 각 마을공동목장조합에서 일정 금액씩 나누어 연합회로 납부했던 비용으로, 제주도목장조합중앙회가 각 연합회에 근무했던 서기의 급료 등을 해결하기 위해 마을공동목장조합에게 일정 금액을 부과한 것이다. 이 분부금은 모든 목장조합이 읍면 연합회에 균등하게 납부했던 균등 분부금과 조합의 운영규모에 따라 차등 있게 부과된 불균등 분부금으로 구분되었다.

한편, 1930년대 초 마을공동목장조합에서는 역원(임원)들의 경험이 부족해 재정운영에 있어서 문제점들이 발생했다. 당시만 해도 목장조합은 제주도민들이 처음 경험하는 조



직이었기 때문에 조합비 징수 및 관리에 있어서 불가피하게 조합 운영상에 문제점들이 나타날 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 사료 (자)와 같이 목장조합의 설립을 주도했던 면장들은 1936년 10월 면장협회의에서 결정한 내용을 각 마을 구장들과 목장조합장에게 발송하여 준수할 것을 지시했다.

(자) 共同牧場組合 指導에 關한 件

昭和十一年 十一月 十日

翰林面長

各里區長, 各牧場組合長 殿

去十月二十七日에 開催한 面長會에 左와 如히 共同牧場組合 指導方針에 對한 指示가 有하야스니 該指示事項遵守方通牒함.

記

一. 共同牧場組合 指導監督의 件

島內 各共同牧場組合은 設立當初인 關係上 役員 及 職員의 經驗乏少함으로 幾多의 研讚과 努力을 要함은 赦言을 不要할바이다. 故로 邑面 及 邑面共同牧場組合聯合會에서 濃厚한 指導監督을 加하지 아니하면 組合의 發展을 得기 不能할 바이니 特히 金錢出納에는 細心의 注意를 拂하되 左記에 依하야 爾今處理할 事.

記

- 一. 各共同牧場組合의 金錢은 邑面聯合會에서 管理함(各組合長은 現金을 集合하야 聯合會에 送金하며 此를 金融組合에 預金하고 通帳은 聯合會長이 保管함.

사료 (자)는 읍면장과 읍면공동목장조합연합회의 마을공동목장조합에 대한 지도방침을 보여주고 있다. 이들 조직들은 마을공동목장조합의 발전을 도모한다는 명분을 앞세워 각 목장조합의 운영에 직접 개입해 지도, 감독할 예정임을 분명히 했다. 이러한 결정에는 목장조합 출범당시 조합별로 발생하고 있는 여러 시행착오를 줄이기 위한 의도가 반영되어 있으나 본질적으로는 조선총독부의 정책에 맞게 마을공동목장조합을 배후에서 조종하려는 제주도 당국의 강력한 의지가 내포되어 있다고 할 수 있다. 이러한 읍면장과 읍면공동목장조합연합회의 목장조합에 대한 지도감독은 결국 목장조합의 자율성을 침해하는 중대한 요인이 되었다.

목장조합에서는 읍면장협의의 결정에 따라 금전출납에 세심한 주의를 기울이는 동시에 조합원들로부터 받은 조합비 등을 읍면공동목장조합연합회에 맡겨야 했다. 이것은 조합비

수입 등 목장조합의 재정수입을 연합회가 관리했다는 의미로, 이를 통해 제주도사의 감독을 받았던 연합회가 각 목장조합의 재정수입을 장악하며 사실상 목장조합을 통제했음을 보여준다. 읍면공동목장연합회가 읍면 사무소 내에 있었다는 점을 고려할 때 이 연합회에 의한 목장조합 조합비 관리는 해당 읍면장(최종적으로는 제주도사가)이 목장조합의 재정 구조를 사실상 지배했음을 의미한다.

## 2. 마을공동목장조합의 재정수입

### 1) 예산안 확정절차와 세입예산 구조

목장조합에서 1년 동안 쓸 예산안의 확정절차는 제주도농회 읍면분구장(면장)이 각 목장조합장에게 발송한 「목장조합예산편성에 관한 건」에서 확인된다.<sup>355)</sup> 이 문건에 포함된 예산안 작성양식에 따라 목장조합에서는 1년 예산안을 기재한 다음 해당 목장조합 평의회에 넘겨 1차 심의하도록 했다. 평의회는 조합장과 조합원 대표로 구성되는 의사기구였기 때문에 예산안에 대한 심의 권한이 주어지 비록 형식적이긴 했으나 예산 편성과정에 일반 조합원들의 의사가 반영될 수 있었다. 각 목장조합에서는 평의회회의에서 심의한 「소화 ○○년도 예산안」과 「목장조합경비수입방법」 회의결과를 기록한 「평의회회의록」 사본을 농회면분구장(면장)에게 제출해 예산안 승인을 요청했다.

구체적인 목장조합 예산안의 확정절차에 대해 명월리 목장조합 사례를 통해 보면, 1936년 4월 명월리 목장조합장 오찬규가 평의회에 「소화11년도 명월리목장조합수지예산」과 「명월리목장조합 경비분부수입방법」을 의결해 주도록 요청했다. 평의회 심의를 통과한 예산안은 조합장이 제주도농회 한림면분구장(면장)에게 「소화11년도 수지예산승인신청의 건」과 「예산서」, 「평의회록사본」, 「경비분부수입방법」을 첨부해 승인을 요청했다.

이에 대해 1936년 4월 10일 한림면장이 겸직했던 제주도농회 한림면분구장이 명월리의 경비수지예산 및 경비수입방법 건을 승인한다고 통지함으로써 예산안이 비로소 확정되

355) 제주도농회 한림면분구장, 「明月牧場組合收支豫算書」(1937.3.31).

었다. 이를 통해 마을공동목장조합 예산안에 대한 승인권이 최종적으로 제주도농회에 있었음을 알 수 있다. 당시 제주도농회장은 제주도사가 겸임하고 있어 결국 제주도사가 각 마을공동목장조합의 예산안에 대해 최종 확정했음을 알 수 있다.

명월리와 서광리 목장조합의 수지예산 자료에 근거해 목장조합의 세입예산구조를 분석하면(표 43), 명월리 목장조합의 1936년 예산총액은 120엔으로 이중 부과금(조합원할, 두수할) 수입은 80엔을 차지해 목장조합의 재정수입 중 상당액이 조합비 수입으로 충당되었음을 알 수 있다. 조합원과 방목우마 수가 상대적으로 적은 소규모 목장조합의 경우는 조합비 수입자체가 빈약했기 때문에 출발단계에서부터 영세성을 면하기 어려웠다.

이러한 상황에서 목장조합은 조합비를 제외한 다른 부문에서 수입을 창출할 기회를 제대로 얻지 못했다. 이것은 목장조합 운영에 대한 경험 부족도 원인으로 지적될 수 있으나 보다 근본적으로는 목장조합의 자체가 영세해 자본축적이 어려웠고 동시에 전시체제하에서 일제가 축산정책의 방향을 군수 축산품 확보와 우마공출로 왜곡시킨 결과 목장조합의 생산성 향상을 기대하기 힘들었기 때문으로 보인다. 즉, 일제는 공동목장에서 우마증식을 위한 기반조성이 궤도에 오르기 전에 군수용품 확보라는 미명하에 우마 공출을 단행하고 일부 공동목장 축우들을 우피가공 공장과 통조림 공장에 넘겨버리는 바람에 목장조합이 정상적으로 발전할 수 있는 기회가 주어지지 못했다고 할 수 있다.

<표 43> 명월리 공동목장조합 수지예산(수입) 내역(1936)

과목		예산액(엔)	부기	
관	항			
부과금	부과금	10	신가입금 10엔	가입자 1인당 5엔(2인분)
	조합원할	39	조합원할 39엔	조합원 1인당 30전(130인분)
	두수할	40	두수할 40엔	우마 1두당 20전(200두분)
	합계	89		
기부금	지정기부금	20	건초채취장 지정기부금 20엔	
위탁료	위탁료	5	조합원외 위탁료 5엔	1두당 1엔(5두분)
부역비	부역비	4	불출역 대납금 4엔	불출역 1인당 50전(8인분)
재산수입	이자수입	1	예금이자 1엔	
잡수입	잡수입	1	잡수입 1엔	
수입	합계	120		

자료: 한림면 명월리 목장조합자료 중 「昭和十一年度 收支豫算(收入)」(1936) 내용을 재구성함.

명월리의 「소화11년도 수지예산(수입)」(1936) 문서의 하단부 부기란에는 각 항목별 구체적인 수입내역이 명시되어 있다. 부과금 수입으로 신가입자 납부금, 지정기부금, 위탁료, 부역비가 기재되어 있다. 이를 구체적으로 보면, 목장조합이 출범한 이후 새롭게 가입한 주민들에게 1인당 5엔을 받았으며, 위탁료는 비조합원들이 1두당 1엔씩 납부했다. 부역비는 불출력 대납금으로<sup>356)</sup> 공동목장 내에서 이루어지는 작업에 출력(노동력 동원)하지 못한 조합원들을 대상으로 1인당 50전씩을 받았다. 공동목장을 유지하기 위해 수시로 공동 작업에 출력할 의무를 조합원들에게 부과했으며 이에 정당한 사유 없이 작업에 빠질 경우 일정 금액의 부역비를 벌칙금으로 부과한 것이다. 조합비가 1인당 30전이었음을 감안할 때 출력에 불참시 20전이 더 많은 50전을 부역비로 청구했다.

<표 44> 명월리 공동목장조합 수지예산액 변동(1936~1940)

과목		년도별 예산액 변동				
관	항	1936	1937	1938	1939	1940
부과금	부과금	10엔	6	6	6	6
	조합원할	39	39	39	39	54
	두수할	40	55	42	56	58
	합계	89	100	81	101	118
이월금	전년도 이월금	-	8	33	23	44
기부금	지정기부금	20	20	30	10	10
위탁료	위탁료	5	5	5	3	5
부역비	부역비	4	4	4	3	5
재산수입	이자수입	1	1	2	1	2
잡수입	잡수입	1	1	1	2	1
수입	합계	120	139	156	143	185

자료: 한림면 명월리 목장조합자료 중 「明月共同牧場組合 收支豫算書」(1936~1940) 내용을 재구성함.

356) 일제시기에 이루어진 부역의 실태에 대해서는 박이택의 연구(「植民地期 赴役의 推移와 그 制度的 特質」, 『經濟史學』 제33호, 한국경제사학회, 2002, 35~62쪽)가 참조된다. 이에 따르면, 식민지기에는 「지방비법」과 「도로규칙」에 근거해 도로의 유지와 수선과 관련된 '관행부역'이 부과되었고 1917년 「면제」에 근거해 면에 의해 행해지는 '부과부역'이 추가적으로 부과되었다. 이러한 부역은 일본과 일본의 식민지였던 대만에도 없었던 조선에 특수한 제도였다. 농번기를 피해 18세 이상 60세미만의 건강한 남자들이 오전 8시부터 오후 5시(또는 6시)까지 부역에 참여했다. 1920년 이후에는 「지방비법」에 의한 부역이 사라지고 이것의 연장선상에 있었던 「면제」에 의한 부과부역과 관행부역이 대신하게 되었다. 부과부역은 도로개설, 植林, 砂防, 井戸, 害蟲驅除, 교량건설 등을 대상으로 이루어졌으며, 특히 「면제」의 부과부역규정에는 代納 규정이 명문화된 것이 특징으로, 마을공동목장 조성과정에서도 부과부역이 행해졌으며 이에 참가하지 못한 조합원들에게 불출력 대납금이 부과되었다.



1936년부터 1940년까지 이루어진 명월리 목장조합 수지예산액을 보면, 총수입액이 1936년에 120엔이던 것이 1940년에는 185엔으로 증가했다(표 44). 조합원들과 우마들을 대상으로 부과한 부과금도 89엔에서 118엔으로 늘어나 이 목장조합은 설립당시보다 1940년으로 오면서 수입예산액이 증가되었음을 알 수 있다.

서광리 목장조합에도 예산실태를 알려주는 「수지예산서」(1937)가 존재한다.<sup>357)</sup> 이 조합의 예산구조 역시 부과금, 기부금, 부역비, 위탁료 등으로 이루어져 명월리의 그것과 유사했다. 부과금은 조합원할과 두수할로 받은 조합비로, 조합원할은 1인당 30전, 두수할은 1두당 20전씩 모두 160엔 규모였다. 서광리 목장조합 조합비도 1인당 30전과 1두당 20전이어서 제주도내 모든 목장조합에서 동일하게 적용된 것임을 알 수 있다. 조합비 수입은 이 마을 목장조합에서도 전체 수입합계의 60%를 차지했다. 부역비 역시 1일 50전으로 명월리의 경우와 일치하며, 인근 타리에 거주하는 비조합원이 이 마을 공동목장에 소를 위탁할 경우 받은 위탁료는 차이를 보여 두당 2엔씩으로 명월리에 비해 많았음을 알 수 있다. 위탁료의 차이는 공동목장에 자생하고 있는 청초(靑草 : '출')의 상태와 관련될 수 있다. 따라서 서광리 공동목장의 위탁료가 명월리 보다 높았다는 점은 초질이 명월리보다 양호했다는 것을 말해준다.

## 2) 조합비 징수실태

목장조합에서의 조합징수 실태는 명월리 공동목장 조합 「경비징수방법규정」을 통해 알 수 있다.<sup>358)</sup> 이 자료는 목장조합이 조합비 징수과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 방지하

357) 서광리 공동목장조합 수지예산서의 수입구조는 다음과 같다.

구분	관	항	예산액(엔)
수입	부과금	조합원할	52엔(1인당 30전X174인)
		두수할	108엔(1두당 20전X540두)
	기부금	기부금	1엔
	부역비	부역비	3엔(1일 50전X6일)
	위탁료	위탁료	16엔(1두당 2엔X8두)
	잡수입	잡수입	80엔
	재산수입	이지수입	6엔
	수입합계		266엔

자료: 안덕면 서광리 공동목장조합자료 중 「昭和十二年度 牧場組合豫算書」(1937) 내용을 재구성함.

358) 다음은 명월리 공동목장조합 자료인 「경비징수방법규정」이다.

### 經費徵收方法規定

第一條 組合費ハ左ノ金額ヲ賦課徵收ス組合員割一人ニ付 三十錢 頭數割 成牛馬一頭ニ付 二十錢

第二條 組合費ノ納入告知書ハ「四」月「一」日 現在ノ組合員ニ對シ「五」月「一」日 發付シ「五」月「三十一」日限 年額ヲ一時ニ徵收ス

기 위한 만든 규정으로 보이며, 조합비는 1년에 1회, 조합원 1인당 30전, 성우마(成牛馬) 1두 당 20전을 부과했다. 조합비 납부고지서는 회계연도가 시작된 후 5월 1일에 발부되었으며, 조합비는 5월 31일까지 징수했다.<sup>359)</sup> 목장조합은 필요에 따라 조합비 외에 우마 이동 수수료, 우마 입목수수료, 병축치료 수수료 등을 받았다.

조합원들이 납기를 정한 제반경비의 납입을 게을리 할 경우, 독축장 발부와 함께 그에 따른 수수료로 1회당 10전을 추가로 징수했다. 전년도 조합경비 체납자에 대해서도 6월 1일 기준으로 체납액을 재조정된 다음 과년도분 조합경비를 징수했다.<sup>360)</sup> 이때 징수사무는 농회분구(읍면) 소속 평의원이 담당했다. 또한 이들은 직접 목장조합 규약위반자를 조사한 다음 해당 마을공동목장조합장에게 그 결과를 통보해 과태금을 부과했다.

이러한 사실 또한 마을공동목장조합이 사실상 제주도농회의 통제 하에 있었음을 보여 준다. 조합사정에 따라 제반 경비징수에 대한 사무를 읍면공동목장조합연합회에 위탁하도록 하여<sup>361)</sup> 목장조합 재정운영에 제주도농회와 읍면공동목장조합연합회가 개입할 수 있도록 했다. 목장조합은 목장용지에 직접 우마를 방목하는 사육업무를 담당했을 뿐 조합재정과 관련된 조합비 징수 및 관리, 예산안 확정과 집행 등 조합운영에 가장 핵심적인 업무는 제주도농회와 읍면공동목장조합연합회가 담당했음을 알 수 있다.

第三條 前項ノ組合費賦課後 新ニ組合員トナリ又ハ調定減ヲ發見シタル時ハ隨時同額ヲ賦課シ即時徴ス

第四條 手数料ハ左ノ區分ニ依リ其ノ所定額ヲ納入義務者ヨリ即時金額ヲ徴收ス

- 一. 移動手数料 牛馬移動一件ニ依 錢
- 二. 入牧手数料 牛馬入牧一件ニ付 円 錢
- 三. 治療手数料 病畜治療一件ニ付 錢

第五條 納期ヲ定メタル經費ノ納入ヲ怠リタル場合ハ督促狀ヲ發シ其ノ手数料一回ニ付拾錢ヲ共ニ徴ス

第六條 前年度 經費滯納者ニ對シテハ 六月一日調定シ過年度 經費ヲ賦課 徴收ス

第七條 前各項ノ徴收事務ハ其ノ區評議員之ヲ擔任ス

第八條 定款違反者ニ對シテハ其ノ區評議員ノ調書ニ依リ組合長過怠金ヲ課ス

第九條 事務ノ都合ニ依リ必要ト認ムル時ハ經費徴收事務ヲ共同牧場聯合會ニ委託スルコト得.

359) 1943년에 발행된 조합비 영수증을 보면, 「一金 貳拾錢也 組合員割, 一金 □□錢也 頭數割 合計□□錢也, 昭和 年 月 日 領收, 領收者印, 濟州邑□□□共同牧場組合長」으로 되어 있어 조합비는 일단 마을 공동목장조합에게 납부했음을 알 수 있다.

360) 이상과 같이 마을공동목장조합의 재정구조 중 가장 핵심적인 조합비의 징수는 납부고지서 발부, 영수증 교부, 독축장발부, 체납자에 대한 처분 순으로 이루어졌음을 알 수 있다. 이러한 절차는 비단 제주 지역 마을공동목장조합에만 국한된 것이라기보다는 일제가 전국적으로 추진한 마을단위 조합설립과 운영과정에서 공통적으로 확인된다.

361) 한림면 명월리, 「경비징수방법과 경비분부 수입방법 자료」(1936): 조합경비 분부금의 과목과 과율은 조합원 1인당 30전, 3세 이상의 우마 1두당 20전으로 정했다. 분부금인 조합할과 두수할 모두 부과일이 6월 1일, 납기기간은 7월 1일부터 7월 30일 까지였다. 분부금은 납기 개시 전 10일까지 납입금 고지서를 발부해 납기기간에 징수했다.

### 3) 현금출납부 수입구조

목장조합의 「현금출납부」는 조합의 수입과 지출상황이 기록되어 목장조합의 일상사를 이해하는 데 유용한 자료이다. <표 45>는 명월리 목장조합이 1935년부터 1945년 초까지 받은 주요 수입내역을 기록한 것으로, 조합비, 조합가입금과 입목료가 등장하고 있다. 1935년 8월에 받은 조합비 700엔은 명월리 목장조합이 설립 직후 받은 최초의 조합비였다. 1936년부터 1939년까지 모두 30여명이 목장조합에 새롭게 가입했었다.

<표 45> 명월리 공동목장조합 현금출납부 수입내역(1935~1945)

년월일	주요 내용	수입액
1935년 8월	회원조합비 69인분	700엔
	입목료 및 두수할	7엔50전
1936년 7월	조합가입금(2인)	10엔
1936년 9월	조합가입금(4인)	20엔
	농회보조금	5엔19전
1937년 5월	조합가입금(5인)	20엔
1937년 6월	조합가입금(7인)	35엔
1937년 12월	위탁입목료(2인)	4엔
1938년	조합가입금(1인)	5엔
1939년 1월	입목료(1인)	2엔80전
1939년 3월	입목료(3인)	9엔40전
1939년 5월	조합가입금(3인)	15엔
1939년 7월	조합가입금(2인)	10엔
1939년 9월	조합가입금(5인)	25엔
1941년 9월	모초(茅草), 목초대금, 야양(夜養) 전세금	68엔
1943년	모초대금	56엔50전
	토지 출세금(出税金)	18엔50전
1945년	소화19년도 청초대(靑草代) 수입	85엔
	소화19년도 야양전세수입	56엔15전
	3인 묘지대(墓地代 : 조수리, 금악리, 명월리)	90엔

자료 : 한림면 명월리 목장조합자료 중 「現金出納簿」(1935~1945) 내용을 재구성함.

제주도 공동목장 지역은 채초지(採草地)와 방목지로 이루어지는 환경적 특성을 가지고 있다. 채초지는 지붕재료('새', '각단')와 청초(출)를 채취하는 장소로, 목장조합에서는 여기서 생산되는 청포를 조합원들에게 판매해 수입을 올렸다.<sup>362)</sup>

362) 서귀포시 하효마을지, 『下孝誌』, 2010, 281쪽. 이러한 사례는 하효마을에서도 확인된다. 해안에 위치하여 채초지(출밭)가 부족하자 주민들은 인접한 신효 공동목장 초지에서 구입했다. 이 목장 내에서 출을 베는 장소를 '출개'라고 했다. 출개 구분은 이 목장조합 임원들이 담당했다. 각 구역별로 출의 상태와 면적이 달랐다. 따라서 채취할 출의 양이 다르기 때문에 판매가격이 달랐다. 면적이 넓은 구역을 차지한 조합원은 목장조합에 출 값으로 많은 금액을 지불했다.

서광리 현금출납부 수입내역에서도 조합비, 조합가입금과 위탁료 그리고 건초지세가 등장한다(표 46). 조합비는 1936년에 회원할 47원 40전, 두수할은 76원(380두)이던 것이 1937년에는 각각 48원 90전과 99원 10전(495두)으로 증가되었다.

<표 46> 서광리 공동목장조합 현금출납부 수입내역(1939~1945)

년	월일		주요 내용	수입액	
1939	6	10	조합원할 강□□ 외 86인분	26	10
	6	10	두수할 강□□ 외 86인분	60	60
	7	17	조합원 가입금 예금이자	16	00
1940	2	9	목장지내 건초세 및 우마두수세	84	03
	5	1	조합원으로부터 기부금 응전동 김□□ 가입금	40	00
	12	8	15년도 두수할 조합저금□□	50	00
			목장지내 건초지세	57	91
1941			가입금 이경부, 김재팔(1인당 8엔)	16	00
	4	5	목장건초지세(4동으로부터 수입)	82	38
1942	5	8	목장건초지세(4동으로부터 수입)	62	65
	10	16	위탁료(덕수리□□으로부터)	2	00
위탁료(덕수리 윤□□으로부터)			1	50	
1943	4	1	기부금 본구 일동	60	00
			기부금 응전동	204	00
			기부금 진부동	150	00
			기부금 사수동	50	00
1943	4	10	차입금	22	00
	4	20	가입자 10명(1인당 8엔)	80	00
	4	30	목장건초지세 사수동	9	77
			목장건초지세 진부동	21	05
			목장건초지세 응전동	15	02
	6	7	위탁료 덕수리 윤응호 우1두	3	00
	6	15	조합원할 및 두수할 면납부 여재금(餘在金)	28	50
12	11	잡비 공출우 검사시 무적우(無籍牛) 입적료 3두분	4	50	
1944	5	30	조합원할 및 두수할	61	70
			牛 입적시 잡비	15	00
	10	8	목장건초지세 사수동	23	56
			목장건초지세 진부동	39	75
1945	5	6	목장건초지세 응전동	32	37
			목장지내 건초방매대	30	00

자료: 안덕면 서광리 목장조합자료 중 「現金出納簿」(1939~1945) <수입부> 내용을 재구성함.



그러나 이러한 상황 속에서 1938년에는 회원 수와 방목두수가 감소 됨에 따라 조합원 할이 33원, 두수할이 62원 30전(311두)으로 감소했다. 1938년에 조합원수는 서광서리 82명, 서광동리 28명(건곤동 제외)으로 나타나 당시까지만 해도 서광서리와 서광동리가 하나의 목장조합을 형성했음을 알 수 있다. 조합가입금은 1인당 5원으로 명월리 목장조합과 동일하다. 그런데 1940년에 조합가입금이 5원이던 것이 1941년에는 8원으로 증가해 가입금이 상향조정 되었음을 알 수 있다. 예금이자 기록되어 조합에서도 소액이지만 금융조합에 예금을 했음을 알 수 있다.

이 목장조합에서는 조합원들에게 목장 건조지세와 초평세를 부과한 점이 특징이다. 목장 건조지세는 공동목장 경계 내에 초지를 대상으로 부과한 것으로, 행정리인 서광리를 구성하는 4개 자연촌락이 공동이용했던 채초지에 대해 이용료 형식으로 부과한 것이다. 1943년과 1944년에 서광리를 구성하는 4개동이 건조지 이용면적에 따라 차등적으로 목장조합에 납부했다.

건초지세와는 별개로 초평세가 존재했다. 이것은 조합원 또는 비조합원들이 개별적으로 공동목장 내 채초지에서 채취한 청초에 대해 목장조합이 해당 조합원에게 부과한 비용이며, 구체적 초평세의 수입 내역은 서광리 목장조합이 보관하고 있는 「초평세정리부」를 통해 알 수 있다.<sup>363)</sup>

제주도민들은 가을철 기온이 내려가 풀이 마르기 시작하면 공동목장에서 소들을 거주지로 몰고와 가옥 내 축사에서 사육하는 목축문화를 가지고 있었다. 겨울철 축사에서 사육은 건초를 필요로 했기 때문에 주민들은 공동목장 내 채초지에서 가을철에 풀('출')을 베어 건초를 준비했다. 이에 따라 풀('출')을 채취한 몫인 초평세(草坪稅)를 조합에 납부한 것이다. 1935년 8월에 받은 초평세(57엔 36전)의<sup>364)</sup> 일부는 조합운영비로 이용되었다. 목장조합에서는 조합원들이 출을 채취하는 면적에 따라 초평세 금액을 차등 부과했으며, 당시 가장 많은 초평세를 조합에 납부한 송 ○○은 4회에 걸쳐 224전을 납부한 사실이 확인된다.<sup>365)</sup> 초평세 수입은 1935년에 59엔 36전이던 것이 1943년에는 74엔 67전

363) 초평세는 공동목장 내 채초지를 조합원들이 1,000~1,500평 정도를 할당받아 출(소의 겨울철 사료)을 채취한 대가로 목장조합에 납부한 일종의 세금이다(조승진 노인회장, 안덕면 서광서리 1940-1, 72세, 2011년 8월 15일 15:00). 이러한 사례는 서귀면 신희공동목장에서도 확인되고 있다. 따라서 초평세라는 용어를 사용하지 않더라도 공동목장 내 채초지에서 출을 베고 그 대신에 일정한 금액을 목장조합에 납부하는 제도는 목축을 전통으로 했던 제주도 여러 지역에서 존재했다고 볼 수 있다.

364) 1935년 서광리 마을공동목장지내 초평세 列名簿의 사례(1935)는 다음과 같다.

으로 증가했다. 1935년부터 1943년까지 초평세가 기록되고 있어 해마다 목장조합에서 초평세를 거둔 것으로 보인다.<sup>365)</sup> 1943년 1월에는 서광리 목장조합을 구성하는 4개 동에서 목장조합에 464엔을 모아 기부금으로 냈다.

1943년 12월에는 공출우(供出牛) 선정 작업이 마을공동목장을 대상으로 진행되었다. 이를 위해 목장조합에서는 선행작업으로 우적(牛籍)에 올라있지 않은 소를 우적에 입적시키며 수수료로 1두당 1엔 50전을 받았다. 목장조합 문서에 공출우가 등장한다는 사실은 공동목장에서 조합원들이 사육하는 소들이 공출대상이 되었음을 입증하는 것이라 할 수 있다.

납세자	납부액(錢)	납세자	납부액(錢)	납세자	납부액(錢)	납세자	납부액(錢)
강달	17	고향	9	송기	23	이시	34
강달	42	고향	28	송기	28	이시	42
강수	23	고향	50	송기	34	이시	14
강수	49	고향	9	송병	51	이시	17
강치	15	고향	13	송병	9	이시	21
강치	32	고향	61	송성	7	이시	19
강치	9	고향	28	송은	13	이연	35
강태	20	김겨	34	송은	9	이영	26
강항	23	김경	23	송은	28	이영	34
강항	55	김경	17	송인	25	이영	25
강항	41	김경	28	송인	9	이영	42
강항	8	김근	42	송축	9	이영	12
고계	28	김두	15	송희	20	이영	56
고관	41	김두	15	송희	18	이운	35
고달	41	김봉	77	송희	23	이원	23
고향	25	송기	98	이시	59		
이하생략							총액 57엔 36전

자료: 안덕면 서광리 목장조합자료 중 「昭和十年 旧八月日 西廣里共同牧場地草坪稅 列名簿」(1935) 내용을 재구성함.

365) 목장조합이 받은 초평세 중 1943년(소화18년 7월) 49엔 84전은 서광1구, 1944년(소화19년 8월) 74엔 67전은 서광2구에서 받은 것이다. 서광공동목장에서는 石藏田坪을 받기도 했다. 석수전은 공동목장 내에 ‘석수밭’으로 불리는 곳으로 돌과 나무들이 혼재하는 곳을 개간한 밭이다. 목장조합은 석수전에서 농사를 지은 서광리 주민 12명으로부터 토지 이용료인 석수전평으로 37엔 7전을 받았다.

366) 초평세가 1910년대 조선총독부 재정정책과 관련된 잔영인지에 대해서는 추후 검토가 필요하다. 즉, 한 일강제병합 후 조선총독부는 각 지방관에게 잡세 정리방침을 시달하여 沕稅, 水稅, 竹田稅, 蘆田稅, 蘆稅, 火耕稅(國有地에 한함), 柴山稅, 草坪稅 등을 驛屯賭收入으로 통일하여 수입인지로 납부토록 하였다(『매일신보』 1911년 9월 27일, 「朝鮮總督府에서는 各 地方官에게 雜」). 여기서 말하는 초평세가 서광리 공동목장 장부에 기록된 초평세와 어느 정도 관련 있는지는 차후 논의가 필요하다.

### 3. 마을공동목장조합의 재정지출

#### 1) 세출예산 구조

목장조합에서 이루어진 재정지출에 대해 명월리 「소화11·12년도 수지예산(지출)」과 서광리 「현금출납부」를 중심으로 분석했다. <표 47>은 「목장조합규약」에 근거해 조합원들에게 공시된 1936년 명월리 목장조합의 재정지출의 내역을 재구성한 것이다. 이에 따르면, 목감급료로 1인당 1년분 20엔, 급수장 시설비로 30엔, 간시사 건축비로 15엔, 수원식림비(水源植林費)로 3엔이 지출되었음을 알 수 있다. 3엔은 수원식림에 필요한 묘목 1,000본 구입비로, 묘목구입은 일체의 조림정책에 따른 것이다. 연합회 분부금 중 균등부담금 5엔은 제주도 모든 마을공동목장조합에서 동일하게 부담했던 금액이나 불균등 부담금 8엔은 목장규모에 따라 차이를 보였다.<sup>367)</sup>

<표 47> 명월리 공동목장조합 수지예산(지출) 내역(1936)

관	과목	예산액	부기
	항		
사무비	목감급료	20	목감급료(1인1년분)
	수용비	5	비품비 1엔, 소모품비 2엔 통신운반비 2엔
	합계	25	
사업비	급수장비	30	급수장비
	조림비	3	수원 식림비(묘목 1,000본대)
	건축비	15	간시사 건축비
	합계	48	
연합회분부금	연합회 분부금	13	균등부담금 5엔
			불균등 부담금 8엔
			조합원할 4엔(1인당 3전, 132인분)
			두수할 4엔(1두당 2전, 200두분)
잡비	잡비	25	임야세 22엔
			기타잡비 3엔
예비비	예비비	9	예비비
지출합계		120	

자료: 한림면 명월리 목장조합자료 중 「昭和十一年度 收支豫算(支出)」(1936) 내용을 재구성함.

367) 명월 목장조합의 불균등부과금은 8엔은 조합원할 4엔(1인당 3전씩 132인분), 두수할 4엔(1두당 2전씩 200두분)으로 되어 있다. 반면 서광리 목장조합에서는 34엔(조합할 7엔, 두수할 27엔)을 납부하여 명월목장조합에 비해 조합원수와 방목우미수가 많았음을 알 수 있다.

명월리 재정지출 중 임야세는 1936년에 22엔이 지출되었다.<sup>368)</sup> 임야세는 국유임야를 제외하고 목장조합 임야대장에 등록된 사유임야에 대해 부과했던 것으로, 목장조합에서 읍면공동목장조합연합회(즉, 면사무소)에 납부했다. 이 목장조합에서는 1936년부터 1940년까지 4년 동안 지출액이 지속적으로 증가했다(표 48). 1년 목감 급료는 20엔으로 4년 동안 변동 없었으나 사업비 지출이 1936년 48엔에서 1940년 80엔으로 크게 늘었다. 사업비는 공동목장 내에 급수장과 간시사 건축비 그리고 방풍과 수원함양을 위한 식림비 등으로 사용되었다. 연합회 분부금은 해마다 증가해 1936년 13엔에서 1940년 34엔으로 변모했다.

<표 48> 명월리 공동목장조합 결산액 변동(지출)(1936~1940)

과목		년도별 결산액 변동				
관	항	1936	1937	1938	1939	1940
사무비	목감급료	20	20	20	20	20
	수용비	5	5	5	5	5
	합계	25	25	25	25	25
사업비	급수장비	30	35	40	20	10
	조림비	3	4	4	7	10
	건축비	15	18	20	10	10
	목장구인비	-	-	-	-	50
	합계	48	57	64	47	80
연합회분부금	연합회분부금	13	15	27	31	34
잡비	잡비	25	25	30	30	35
예비비	예비비	9	17	10	9	10
지출합계		120	139	156	143	185

자료: 한림면 명월리 마을공동목장조합자료 중 「明月共同牧場組合 收支決算書」(1936~1940) 내용을 재구성함.

368) 今井田清徳, 「産業團體の統一整理と森林保護制度の改革」, 『朝鮮山林會報』 92호, 1932년 11월: 임야세는 1932년 11월 조선총독부가 조선인과 일본인 임야소유자들이 삼림조합비 납부에 반발하자 삼림조합을 폐지하고 삼림조합비를 임야세로 대체하겠다고 발표하면서 만들어진 것이다. 임야세는 1932년 11월 총독부령 15호로 공포된 「道制施行規則」에 따라 道稅의 하나로 규정된 세목이었다. 安田慶淳, 『京畿道にける林野稅よ其の取扱』, 京畿財務研究會, 1~10쪽: 임야세 비율은 임야면적 1정보에 대해 평균 25전이었고 법령에 규정된 한도 내에서 자율적으로 결정할 수 있었다. 임야세가 만들어짐과 동시에 체납을 절대 불허한다는 방침이 발표되었다. 또한 임야세 징수사무를 별도의 기관인 세무서가 담당함에 따라 징수에 효율을 기할 수 있게 되었다. 임야세는 임야에서 발생하는 收益을 稅源으로 하고 임야소유자에게 부과했다. 임야대장 및 토지대장에 등록된 지목상 「임야」에 대해 부과하며 국유 임야는 임야세 부과대상에서 제외되었다.



서광리 목장조합의 지출구조를 보면(표 49), 사무비 70엔은 서기급료, 잡급, 여비, 감목료, 위로금 등 대부분 인건비성 지출에 이용되었다. 목감료 25엔은 명월리보다 5엔이 더 많았던 것으로, 이것은 공동목장 운영기간이 명월리보다 길었기 때문으로 보인다.

<표 49> 서광리 공동목장조합 수지에산서 지출구조(1937)

구분	관	항	예산액(엔)
지출	사무비	서기급	
		잡급	15엔
		여비	10엔(역원 3일=3엔, 조합장 4일=4엔, 서기 3일=3엔)
		감목료	25엔(월5엔X5월분)
		위로금	20엔(조합장 1인 5엔, 평의원 8인[1인평균 8엔], 서기 1인 7엔)
	회의비	□□비용	8엔(비용□□8엔, 평의원 8일분)
	수용비	비품비	2엔
		소모품비	2엔
		통신운반비	2엔
	사업비	급수장비	40엔(급수장시설비 40엔)
		건축비	20엔(追入舍費)
		목초개량비	4엔
		조림비	3엔
	분부금	균등분부금	5엔
		불균등분부금	34엔(조합원할 분부금 7엔, 두수할 분부금 27엔)
	잡비	잡비	71엔
	예비비	예비비	5엔
	지출합계		266엔

자료: 안덕면 서광리 목장조합자료 중 「昭和十二年度 牧場組合豫算書(支出部)」 내용을 재구성함.

목장조합에서는 조합장과 평의원, 서기에게 월급 외에 위로금을 별도로 지급했다.<sup>369)</sup> 사업비 67엔은 급수장비, 건축비, 목초개량비, 식림비로 이용되었다. 안덕면 공동목장조합 연합회에 균등 분부금 5엔과 불균등 분부금으로 34엔을 지출했다. 재정수입액은 1939년부터 1942년까지 계속 증가했으나 1943년부터는 감소되었다.

369) 서광리 공동목장 조합 역원(임원에 해당)이 받은 위로금으로 조합장 1인 5엔, 평의원 1인당 8엔(평의원 수 8인), 서기 1인 7엔을 수령했다. 이를 통해 서광리 목장조합은 조합원 1인, 평의원 8명, 서기 1명 등 10명의 역원으로 구성되었음을 알 수 있다.

이 목장조합의 수지예산액 중 지출액은 1939년에 343엔이던 것이 1942년에는 726엔으로 증가했다. 그러나 이듬해인 1943년부터는 다시 감소하기 시작해 해방 직전인 1944년에는 141엔에 불과할 정도로 1939년에 비해 크게 감소했다.<sup>370)</sup> 이러한 현상은 태평양전쟁 말기 일제에 의해 국민총동원령이 내려진 상황에서 우마공출이 강요됨에 따라 사실상 조합운영이 방치된 현실을 반영한다.

## 2) 현금출납부 지출구조

### (1) 명월리 현금출납부

명월리 목장조합의 1935년~1936년도 「현금출납부」(부록 5 참조)는 목장조합으로 승인되기 직전인 1935년에도 현금출납이 이루어졌음을 보여주고 있다. 이것은 1935년 5월부터 8월까지 목장조합의 설립승인(1936.3.20)을 받기 위해 준비하는 과정에서 발생한 지출한 내역에 해당된다. 즉, 명월리 공동목장조합 태동단계에서 조합구성과 목장용지 매입 그리고 토지정리 문제를 해결하기 위해 조합장 출장이 이루어지는 과정에서 발생한 지출내역이다(표 40). 목장조합 설립승인을 받기 이전에 이미 조합장이 선출되어 일을 시작했음을 알 수 있다. 1935년 5월 구장 오승관(1935년 조합설립시 재무 담당)이 토지대금으로 지불한 682엔 86전은 목장용지 매입비용으로, 목장예정지 내에 토지를 조합에 매도한 해당 마을주민들에게 지급된 금액이었다. 이를 통해 구장도 목장용지 매입대금을 지불하는 등 조합설립에 참여했음을 알 수 있다.

1937년~1939년도 「현금출납부」에는 1936년 12월 임야세 납부내역이 구체적으로 기록되어 있다. 특히 오원옥(1935년 조합설립시 평의원)이 임야세를 납부하기 위해 명월리가 속한 한림면이 아니라 안덕면 사무소로 출장 갔음이 나타나 있다. 이것은 명월 공동목장

370) 서광리 마을공동목장조합 수지예산액의 변동(1939~1945)은 다음과 같다.

년	수입액		지출액		잔액		비고
	엔	전	엔	전	엔	전	
1939	349	29	343	15	6	14	서광리 공동목장
1940	586	23	425	95	160	28	
1941	708	61	622	83	85	84	서광서리 공동목장
1942	813	80	726	19	87	61	
1943	647	84	709	11	-78	35	
1944	164	58	141	24	23	34	
1945	30	00	59	00	-29	00	

자료 : 안덕면 서광리 목장조합자료 중 「牧場組合 收支豫算書(1939~1945)」 내용을 재구성함.

이 행정구역상 한림면이 아니라 안덕면 광평리에 위치했기 때문이다. 이를 통해 임야세는 조합이 소재한 마을을 관할하는 읍면사무소가 아니라 해당 목장용지가 위치한 장소를 관할하는 읍면사무소에 납부했던 사례가 있었음을 알 수 있다. 1937년 3월에는 금융조합 예금 기록이 나타난다.<sup>371)</sup> 비록 예금액이 8엔 63전에 불과해 수익을 올리기 위한 예금 이라기보다는 일제가 추진했던 강제저축 정책을 수용한 결과라 할 수 있다.

1939년~1945년도 「현금출납부」에는 조합가입금, 전년도 입목료가 기록되어 있다. 또한 1939년 3월에는 조합을 탈퇴한 김 ○○에게 5엔을 지급했다. 이것은 조합가입 당시 납부했던 조합가입비 5엔을 탈퇴 당사자에게 지급한 사례로, 목장조합이 중도 탈퇴자에게 가입비를 환불했음을 알 수 있다. 동년 12월에 지출한 우물(井水) 수선비 7엔은 우마 급수를 위해 공동목장에 만들었던 우물의 수선비용이었다. 1941년 9월 조합원 양재희는 목장조합에 모초, 목초대 및 야양전세금<sup>372)</sup>으로 68엔을 납부했다. 1943년에는 1942년도 분 농마 낙인비로 5엔 70전을 지출했고, 1944년 8월에는 마필 35두에 대한 입목료를 받았다. 농마낙인비와 마필 입목료를 통해 공동목장에도 말이 방목되었음을 알 수 있다.

이상과 같은 현금출납부(1935~1945)의 주요 내용을 요약하면 <표 50>과 같다. 여기에서는 1945년 3월 현금출납부에 기록된 군용관힐(軍用罐詰, 군용통조림) 및 통조림용 소 매입에 따른 보수료(報酬料)가 주목된다. 이를 통해 명월 공동목장조합이 조합원들을 대상으로 군용통조림 생산의 원료인 소 매입을 중개하여 수입을 올린 것으로 보인다. 이것은 명월리 바로 아래 해안마을인 옹포리에 군수품으로 쇠고기 통조림을 생산하는 다케나카(竹中) 통조림 공장이 입지했기 때문에 가능한 일이었다. 즉, 명월리 목장조합 조합원들이 공동목장에서 사육하는 소들도 군용 통조림 생산용으로 공급되었음을 알 수 있다.

1945년 3월 명월공동목장조합장을 대표해 양 ○○가 군인용 육우대 226엔을 면연합회에 납부했다는 사실은 매우 중요한 사건이라고 할 수 있다. 당시 일제는 미군의 제주도 상륙에 대비해 ‘결7호작전’<sup>373)</sup>을 결행하며 제주도에 일본군 75,000명을 주둔시켰다. 이

371) 당시 금융조합은 제주·모슬포·서귀포·성산포에 있었으며 한림·김녕·애월에 濟州金融組合支所가 있었다. 따라서 한림면 명월리 목장조합에서는 한림에 위치했던 제주금융조합 한림지소를 이용하여 예금을 한 것으로 보인다.

372) 夜養田賞金は 마을근처 공동목장 내에 있는 夜養田 즉, 밤에 가축을 놓아기르는 밭을 빌려 쓰는 대가로 조합에 납부하는 비용으로 보인다. 이처럼 목장조합에서는 조합원들에게 다양한 종류의 준조세 형식의 부과금을 만들어 내어 이용료, 수수료 등의 이름으로 받았다.

373) 강순원, 「태평양전쟁과 제주도 내 일본군 군사유적의 실태」, 조성운 역음, 『일제말기 제주도의 일본군 연구』, 제주대학교 탐라문화연구소, 2008, 160쪽. ‘결7호작전’은 일제가 미군이 1945년 8월 이후 제

에 따라 일본군이 소비할 육우 구입대금의 일부를 각 마을공동목장조합에 할당하여 읍면 연합회에 납부하도록 강요한 것이다. 이를 통해 일제는 제주도에 주둔한 일본군인용 육우 구입비도 마을공동목장조합에 전가했음을 알 수 있다.

<표 50> 명월리 공동목장조합 현금출납부 지출내역(1935~1945)

년월일	주요 내용	지출액
1935년 5월	제1, 2, 3회 토지정리 출장비	3円50전
	구장이 토지대금 지불	682円68전
	책자 및 용품대	65전
1936년 9월	면목장조합연합회 납부금	11円71전
1936년 12월	임야세 납부	18円08전
	임야세 납부를 위해 조합장 안덕면 출장비	3円27전
1937년 3월	금융조합예금	8円63전
1937년 6월	두차종(豆茶種) 7두 대금	미기록
1937년 12월	목장도로 개척인부대	60전
1938년	급수장 시설	2円40전
1939년 1월	관자운임비(목장-명월)	1円50전
	금약 출장비	90전
1939년 3월	관자운임	40전
	조합탈퇴비	5円00전
1939년 12월	정수(井水) 수선비	7円00전
1940년 6월	토지대	8円00전
1942년 1월	소화16년도 목감료	20円00전
1943년	소화17년 농마(農馬) 낙인(烙印)	5円70전
1944년 8월	군용관할(軍用罐詰) 중 1두대금	520엔00전
1945년 3월	관할우(罐詰牛) 매입보수료	20円00전
	군인용 육우대(肉牛代)	226円00전
	목장 번시사(番視舍) 건축비	80円00전
	조합장 3년분 위로금	60円00전
	소사(小使) 표창 3년분	40円00전

자료: 한림면 명월리 목장조합자료 중 「現金出納簿」 <지출부>(1935~1945) 내용을 재구성함.

## (2) 서광리 현금출납부

서광리 목장조합의 현금출납부(1939~1945) 지출내역은 <표 51>과 같다. 여기에는 1939년에 연합회 분부금, 석공비, 목장지 제물예비 등이 나타났다. 동년 7월 석공 강 ○

주도로 상륙할 것을 예상하고 그 지점을 확보하여 집중 방어하는 데 그치지 않고 상륙부대를 향해 적극적인 공격을 감행한다는 계획이었다. 태평양전쟁 종전시 이 작전을 수행하기 위해 제주도에 주둔한 일본군은 당시 제주도 인구 23만여 명의 32.6%인 7만 5,000여명에 달했다.



○ 외 8명을 고용해 목장 내 돌담보수 공사를 하면서 석공비로 237엔을 지출했다. 9월에는 일본인 제주도 축산기술 이지치(伊地知)가 별세하자 위문금으로 1엔을 지출했다. 12월에 지출된 목장지 제물예비는 목장에서 이루어진 목축의례에 대한 비용으로 보인다. 서광리 목장조합을 서광동리와 서광서리로 분할하자는 논의가 1940년 5월 1일부터 이루어진 후,<sup>374)</sup> 1941년 2월 22일에는 두 마을간 공동목장을 분할하는 경계선이 확정되고 1943년에 공식적으로 조합 분할이 이루어졌다.

임야세는 2월과 12월에 2회로 분할해 납부했다.<sup>375)</sup> 1937~1941년 현금출납부 기록에 나타난 임야세는 각 목장조합에서 읍면 공동목장연합회(읍면)에 납부했다. 서광리 목장조합의 임야세는 명월리의 그것보다 2배 이상 많았다. 이처럼 두 조합 간 임야세가 차이를 보이는 이유는 목장 내 임야면적이 서로 다르기 때문이었다. 1939년 343엔이던 지출액이 1942년에는 726엔으로 증가했으나 이듬해인 1943년부터 감소하기 시작해 1944년에는 141엔에 불과할 정도로 1939년에 비해 크게 감소했다.<sup>376)</sup>

1941년 2월에는 소에 귀표를 장착했다.<sup>377)</sup> 1942년 12월말에는 안덕면 공동목장조합연합회에 분부금으로 30엔을 납부했다. 1943년 4월에는 그동안 조합운영에 기여한 조합재무와 서기에게 표창금을 주웠으며, 1944년 5월과 1945년 4월에는 공동목장 내 주요 출입구에 시문('살체기 문')을 설치했다.

374) 본래 하나로 출발했던 서광리 공동목장조합을 서광동리와 서광서리 공동목장조합으로 분할하자는 논의는 1940년 5월 1일부터 시작되었다. 이것은 1939년 서광리가 서광리 1구, 서광리 2구로 구분된 후 주민들 간에 목장조합도 분할하자는 여론이 등장했기 때문이다. 당시 목장조합 분할에 대한 논의를 위해 회의가 이루어지자 1940년 5월 1일 현금출납부에 <목장조합 분할시 잡비>로 60전이 지출되었음을 기록했다. 그러나 두 마을간 공동목장 경계선 분할을 둘러싸고 쉽게 합의가 되지 못하던 중 제주도사의 개입으로 1941년 2월 22일 마침내 목장 분계(경계선 나누기)가 이루어졌다. 목장분계는 공동목장 용지의 지면을 중심으로 경계선을 확정하는 것이었다. 이날 현금출납부에는 <목장 분계시 잡비>로 6엔이 지출되었다는 기록하고 있다. 이러한 과정을 거쳐 제주도사의 승인을 받아 1943년부터 조합분할이 최종 확정되어 현재에 이르고 있다.

375) 홍성목 역, 『조선총독부관보 중 제주기록 제주도』 IV, 제주문화, 2010, 245쪽. 전라남도 고시 제82호에 따르면, 전라남도 임야세 부과규칙 제4조(지역등급)과 제5조 규정에 따르면 당시 제주읍 임야는 2등, 구우면(한림면)·대정면·우면(서귀면)·정의면(성산면)·신좌면(조천면) 임야는 3등, 구좌면·좌면(중문면)·중면(안덕면)·동중면(표선면)·서중면(남원면)·신우면(애월면)·추자면 임야는 이상 4등으로 결정했다. 이에 따라 제주지역의 임야세는 동일하게 적용된 것이 아니라 차등 있게 부과되었다고 추정할 수 있다.

376) 서광리 마을공동목장조합, 『牧場組合 收支豫算書(1939~1945)』.

377) 귀표는 우마의 귀 일부를 잘라 자기 우마임을 나타내는 표시이다. 남원면 하례마을에서는 귀에 V, W로 표시했다. 귀표는 송아지를 잃어버리는 문제를 방지해보고자 임시로 하는 조치였으며, 주민만 아는 표시를 했다(애월읍 상가리 노인회장 김재문씨와의 전화인터뷰 자료, 2009년 5월 25일 18:30).

<표 51> 서광리 공동목장조합 현금출납부 지출내역(1939~1945)

년	월일		주요 내용	지출액	
1939	7	17	연합회 분부금 지불	19엔	00전
			석공비 강○○ 외 8인분	237	00
			보정추(保定樞) 건설비	7	00
	9	27	도축산기수 이이지 별세 위문	1	00
			우적정리시 잡비	2	30
	12	9	목장지 제물예비	3	27
1940	2	9	목장 입야세 1, 2기분	82	32
	2	20	마적검사잡비 및 필목대	1	30
	5	1	목장조합분할시 잡비		60
			평의원 위로금 및 회의시 잡비	4	60
	10	5	우마검사시 2회잡비	2	80
12	14	목장입야세 1기분	41	18	
1941	2	22	소화15년도 목장입야세 2기분	41	14
			평의원 위로금 및 회의시 잡비	5	80
			건축지세 수입자 위로금	3	00
			목장 분계시 잡비	6	00
	12	15	우이표장착시 잡비	8	70
	12	15	16년도 목장입야세 1, 2기분	82	24
1942	10	16	기부금	10	00
	12	20	연합회 분부금	30	00
1943	4	10	급수장 기타	550	00
			급수장 제비	3	00
			잡비 이표시험시	14	00
			잡비 이표매수시	8	20
			표창금 본조합재무	1	00
	4	30	표창금 전서기 송○○ 4개년 위로금	4	00
	6	5	기부금 금약경 水岳 급수장	25	00
	10	27	잡비 공출마 검사시	9	00
12	11	잡비 공출우 검사시	12	00	
		목장지세 소화18년도 1, 2기분	82	91	
1944	2	5	잡비 우적정리시	6	50
	3	26	세액 목장급수장지세 7개년분	1	04
	3	26	역월 년말 위로금(조합장 10엔, 부조합장 2엔, 평의원 2인 6엔, 서기 2엔)	20	00
	5	30	균등분부금 면납부	10	00
			목장 시문(柴門) 대 6개소	18	00
	12	20	목장급수장지세		85
12	25	소화19년도 목장지세 1, 2기분	84	85	
1945	4	10	입적우 조합시 잡비	29	00
			목장시문대 7개소	30	00

자료: 안덕면 서광리 목장조합자료 중 「現金出納簿<지출부>(1939~1945) 내용을 재구성함.

안덕면 서광리 마을공동목장조합에서도 우마공출이 이루어졌음을 확인했다. 이것은 1943년 10월 27일에 이루어진 공출마 검사와 동년 12월 11일 공출우 검사가 이루어졌다는 사실을 통해 입증할 수 있다. 따라서 1943년 서광리 목장조합의 현금출납부 문서는 제주지역 공동목장에서 방목했던 우마가 공출되었다는 사실을 입증하는 중요한 기록이라고 할 수 있다. 공출은 조선총독부가 1941년부터 각 도에 할당량을 제시하고, 도는 각 군에, 군은 각 읍면에 할당했다. 각 도는 농회와 기타 산업단체의 협조를 받아 공출을 단행했다. 1944년 3월 이 조합에서는 액수는 미미하지만 목장 급수장지세를 납부했다.

## VII. 맺음말

이 연구는 일제시기 제주도 마을공동목장조합의 역사적 성격과 가치를 구명하기 위해 이루어졌다. 또한 그 동안 역사는 있으나 제대로 정립되지 못한 마을공동목장조합의 역사 찾기에 토대를 놓기 위해 진행되었다. 이 연구는 문헌연구와 현지조사의 방법을 통해 지역사, 사회사 그리고 역사지리학적 시각에서 제주근대사에 접근했다. 『제주도목장조합문서』(1933~1943)를 주된 분석 자료로 삼아 일제시기 제주도 마을공동목장조합의 설립과정, 목장용지 확보실태, 운영체제와 재정구조를 검토해 마을공동목장조합의 성격을 밝히고자 하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주도 마을공동목장조합은 대한제국기 제주도 관유목장이 해체된 후 일제강점기에 제주도 당국이 내린 마을공동목장조합을 결성하라는 일제의 지시에 의해 마을단위로 조직되었다. 조합설립과정에서 일제는 제주도민들이 우마방목을 위해 자발적으로 조직했던 전통적 목장(축)계들을 전근대적이라는 이유를 내세워 반강제로 해산시켜 버렸다. 이와 함께 일제는 제주지역 주민들의 난방목(亂放牧)이 초지 황폐화를 초래한다고 판단하여 이 현상의 확산을 방지하고 나아가 마을단위 축산개량과 증산을 도모한다는 명분을 전면에 내세우며 마을별 목장조합 설치를 강요하다시피 했다. 이와 함께 일제는 마을공동목장조합을 설치하여 제주도의 축산개량과 증산에 대한 책임을 조합원 개인 및 마을단위에 전가시켜 조선총독부의 재정적 부담을 최소화하는 한편, 목장조합으로부터 조합비와 임야세 그리고 각종 수수료, 과태료, 불출력 대납금을 받아 이를 식민지 기관의 재정확충에 이용하려고 했다.

둘째, 1930년대 마을공동목장조합이 설치되기 전인 1920년대 제주도에도 공동목장이 존재했다. 이것은 구우면(한림면) 금악리 공동목장 사례를 통해 확인할 수 있다. 특히 제주도사가 회장을 겸임했던 제주도축산동업조합에서는 마을공동목장을 대상으로 공동목장 기부채납 사업을 전개했다. 그리하여 공동목장 연고임야에 대한 소유권을 확보했을 뿐만 아니라 기부채납 받은 공동목장 내에 존재했던 자원(초지, 딸감 등)들을 제주도민들에게 판매함으로써 수익을 창출했다.

셋째, 제주지역에서 마을공동목장조합의 설치하는 일제 식민지 통치와 무관하게 이루어



진 것이 아니었음을 확인했다. 조선총독부가 전국에 실시한 축우증식 10개년 계획, 산마 증식계획, 농촌진흥운동의 축산정책은 목장조합 설립을 유도한 주요 배경이 되었다. 또한 1918년 4월에 설립된 제주도축산동업조합은 1933년 4월 제주도농회에 편입될 때까지 공동목장 운영, 격년전환식 방목, 기축시장 개설 등 축산정책을 실시했으며, 특히 이 동업조합의 정관은 제주도 당국이 마을공동목장조합 규약을 제정하는 기초가 되었음을 보여준다. 제주도농회는 마을공동목장조합이 사육하는 우마에 대한 기술지도와 함께 목장조합을 대상으로 품평회를 열어 조합의 모범적 운영에 대해 시상했다. 그러나 목장조합의 예결산과 조합비 징수, 조합원들의 목장조합 규약 준수 등에 개입하며 사실상 목장조합을 지배했다. 이들 조직들이 전개한 축산정책들이 마을공동목장조합의 설립과 운영에 얼마나 뿌리내렸는지에 대해서는 후속 연구가 필요하다.

넷째, 일제 식민지 당국은 1933년 「목야지정비계획」을 수립해 마을공동목장조합 설치 공익을 위한 공공사업임을 강조하며 마을별로 목장조합을 설립하도록 독려한 결과 신설 마을공동목장조합들이 조직되었다. 1933년은 일제에 의해 산마(産馬) 증식계획이 수립된 시기이자 제주도축산동업조합이 제주도농회라는 식민지 단체에 편입되어 축산정책이 보다 조직적으로 실행되기 시작한 시기였다. 1920년대에도 비록 조합 형태는 아니나 공동목장의 존재가 확인되며, 목야지 정비계획이 수립되기 이전인 1931년부터 1933년까지 22개 기설공동목장조합이 이미 시범적으로 설치되어 운영되었다. 이 목장조합들은 제주도 마을공동목장조합의 초기 형태로, 문서에 나타난 제주도 최초의 마을공동목장조합은 제주읍 연동리 공동목장조합이었다.

목장조합 설치과정에서 제주도 당국은 단시간에 목장조합의 설립을 완료시키기 위해 각종 공문서를 각 읍면에 발송하는 한편 제주도농회 조직, 읍면장, 구장 등 관제조직과 행정력을 총동원해 조합설치를 독려했다. 이를 구체화하기 위해 제주도 당국에서는 각 읍면에 마을공동목장조합 설치계획수립, 마을공동목장 예정지조사, 마을공동목장 내 구획정리 사업을 요구했다. 조합설립 추진과정에서 제주도사, 읍면장, 구장, 제주도농회장, 권업서기, 지역유지 등이 목장조합 설치에 조직적으로 개입했음을 확인했다.

일제가 주도한 목장조합 설치에 대해 주민들은 다양한 식민지 기관의 강요에 의해 협력하지 않을 수 없었다. 이러한 상황 속에서 제주도민들은 목장예정지에 편입될 토지를 목장조합에 반강제적으로 기부하거나 또는 목장 간 경계돌담 축조, 고사리 제거, 방풍림과 수원림 식재 등 공동목장 내 목축기반 구성에 참여하면서 조합운영에 관여했다. 그러

나 제주읍 해안리 사례에서처럼 종래부터 관습적으로 농경과 채초를 해오던 초지대가 공동목장 예정지로 강제편입된 것에 대해 원상회복을 요구하는 주민들의 진정서를 제주도 당국에 제출하며 조합설립에 적극적으로 저항했다.

다섯째, 공동목장 조성을 위해 목장조합이 확보한 목장용지는 토지 확보방법에 따라 매수지, 차수지, 기부지 그리고 소유주체에 따라 사유지, 공유지, 총유지(總有地) [리유지], 국유지로 이루어졌음을 확인했다. 1943년 자료에 근거한 제주도 전체 마을공동목장조합의 목장용지는 차수지 51%, 매수지 30%, 기부지 19%로 구성되어 목장조합이 자체 매입한 매수지 보다는 공유지, 면유지 등 국공유지를 임대해 사용한 차수지가 더 많았음을 알 수 있다. 그러나 마을단위에서는 기부지 비율이 가장 높거나 또는 차수지보다 매수지 비율이 상대적으로 더 높은 경우도 있어 제주도 전체의 마을공동목장조합 목장용지 구조와는 다른 양상을 보이기도 했다.

제주도 당국에서는 각 목장조합 설립 예정마을이 부득이하게 목장용지를 매입할 경우 토지소유자들에게 목장조합이 축산증산이라는 공공이익을 실현하기 위해 설립 된다는 점을 적극 홍보하며 가능한 한 저렴하게 목장용지를 매입하도록 지시했음이 확인되었다. 목장용지 중 사유지를 중심으로 소유자를 분석한 결과 조선인, 일본이주민과 일본계 재단법인, 제주도향교, 삼성시조제사재단 등이 있었다. 목장조합에서는 목장예정지내에 포함된 일본계 재단법인, 제주도향교, 삼성시조제사재단의 소유 토지에 대해 임대료를 지불하면서 공동목장용지로 이용했다.

여섯째, 제주도 목장조합을 운영했던 조직으로는 제주도사, 제주도농회장, 농회읍면분구장, 제주도목장조합중앙회, 읍면공동목장조합연합회, 마을공동목장조합, 마을목장조합평위원회 등을 들 수 있다. 이 중 제주도목장조합중앙회는 각 면에 지부를 두고 면장으로 하여금 지부장을 맡도록 하여 면내 마을공동목장조합을 지도하게 했다. 제주도농회 소속 기수들과 지도원뿐만 아니라 읍면사무소 내무주임들도 이 중앙회 지부에서 공동목장과 축산분야 업무를 지원하도록 했다.

마을공동목장조합에서는 공동목장 초지를 지속적으로 관리하기 위해 조합규약을 엄격히 적용했다. 나아가 규약 위반자에 대해서는 조합원 자격을 박탈하는 제명처분도 불사했다. 조합원들에게 공동목장 개방일을 엄수하도록 하여 초지이용에 있어 평등권을 실현하려고 노력했다. 또한 초지 보호를 위해 윤환방목을 조합규약에 명시했다. 조합장은 초지와 방풍림 보호, 비조합원의 무단방목을 감시하기 위해 감시원을 임명했다.

설립초기 목장조합은 임원들과 일반직원들의 업무경험이 부족해 읍면 및 읍면공동목장 조합연합회로부터 지도감독을 받아야 했다. 제주도목장조합중앙회장을 겸직했던 제주도사는 목장조합이 받은 조합비 등 현금을 읍면공동목장조합연합회에 위탁하도록 조치하여 사실상 마을공동목장의 재정구조를 지배했다.

일곱째, 목장조합의 실질적인 운영 실태를 반영하는 재정구조를 보면, 세입부문은 부과금, 기부금, 위탁료, 부역비, 이자수입 등으로 이루어졌다. 목장조합에서는 조합원들에게 자금을 대출해주기도 했다. 세입구조에서 가장 비중이 큰 부과금에는 조합원 혹은 우마의 두수에 따라 차등부과가 이루어진 조합비가 대표적이었다.

세출구조에서 주목되는 것은 임야세와 연합회분부금으로, 임야세는 공동목장 임야대장에 기록된 임야를 대상으로 부과되었으며, 읍면공동목장조합연합회 분부금은 연합회 운영비를 마을공동목장조합에 전가시킨 비용이다. 현금출납부 분석을 통해 제주도 마을공동목장에서 전시체제하에서 우마공출이 이루어졌음을 알 수 있다. 특히 안덕면 서광리 목장조합 현금출납부 문서에 나타난 1943년 10월 공출마와 공출우 검사가 이루어졌다는 기록은 제주지역 공동목장에서 방목했던 우마가 공출되었음을 입증해준다. 명월리 목장조합 현금출납부에서는 1945년 초 제주도에 주둔한 일본군이 소비할 육우구입 대금을 일부 지불했던 사실이 기록되어 있다. 이러한 사실들을 통해 제주도사는 마을공동목장조합에 대해 실질적인 지배권을 행사했으며 그 결과 언제든지 제주도사의 의지에 따라 마을공동목장 조합비를 유용했음을 알 수 있다.

이상과 같이 설립되어 운영된 일제시기 제주지역 마을공동목장조합의 본질적인 지향점은 조합비와 임야세의 징수를 통한 식민지 기관의 지방재정 확충, 그리고 일본에서 부족한 축산품을 조달, 전시체제하에서 군인들에게 필요한 군수품으로 우마를 확보라는 국책의 실현에 있었다. 따라서 일제는 이를 효율적으로 실현하기 위해 공동목장 용지를 총유지로 묶어 마을별로 공동목장조합을 설립하게 했다. 이러한 목장조합 설립은 공공사업 양상을 띠고 강력하게 추진되었다.

일제시기 목장조합은 근대적 목장운영 규약에 따라 운영되었으며, 다양한 목장 내 목축시설이 구축되었다는 점에서 대한제국기 관유목장보다는 다소 변화된 측면이 있었다. 그러나 일제는 공동목장 운영 과정에서 생산된 축산품에 대해 공출을 요구했을 뿐만 아니라 임야세, 조합비, 수수료 등 준조세적 성격의 부과금을 창출해 납부하도록 했다. 또한 목장예정지 내에 위치한 토지의 소유자들을 대상으로 한 기부를 유도하거나 공공이익을

내세워 목장용지의 염가매입을 강조했다. 이러한 사실을 통해 마을공동목장조합은 식민지의 수탈적 성격을 가지고 있었음을 알 수 있다.

제주도 마을공동목장조합은 장기지속적인 목축전통의 핵심적 요소인 공동체성을 제도화·조직화한 것으로, 제주도민들이 자발적으로 설립한 조직이라기보다는 조선을 강점한 조선총독부의 강력한 추진의지에 따라 설립된 조직이라고 할 수 있다. 대한제국기 관유목장 지대에 나타났던 초지황폐화 현상을 막아달라는 ‘주민들의 쉼기’에 부응해 목장조합이 설립되었다는 일제의 선전과는 달리 식민지 기관인 조선총독부, 전라남도청을 필두로 제주도청, 읍면사무소, 제주도경찰서 등의 행정조직과 제주도농회, 금융조합 등 농업 및 경제 단체들이 총동원되어 만들어진 식민지 조직임을 확인했다.

앞으로 제주도 마을공동목장조합에 대한 지속적인 사료발굴이 필요하며, 이를 통해 목장조합에 대한 미시사·사회사적 연구가 진행되었으면 한다. 특히 해방이후 마을공동목장을 둘러싼 목장조합과 주민 간 그리고 목장조합과 행정기관 간 갈등양상을 해명할 필요가 있고 나아가 마을별 공동목장 용지 매각에 따른 목장조합 해산과정에 대한 연구 등이 절실히 필요하다.



## 부록 1. 표준 마을공동목장조합 규약(제주도청)

제1조 본 조합은 목장조합이라고 칭한다.

제2조 본 조합의 구역은 하 면읍 하 동리이며, 지역 내 거주자는 가입신청에 의하여 조합원으로 한다.

제3조 본 조합은 조합원이 사양하는 우마의 개량, 증식을 도모하고 조합원 공동으로 목장을 경영하며, 목장 내 필요한 시설을 이용함으로써 조합원 공통의 이익을 증진함을 목적으로 한다.

제4조 본 조합은 전조의 목적을 달성하기 위해 좌의 업을 행한다.

- 一. 방목용지 매수, 기부지 수입 및 국유지, 공유지 또는 사유지 대부분을 받아 공동목장을 설치·경영
- 二. 방목 경계 및 구획 축조, 개수
- 三. 목초 및 목장림의 식재
- 四. 목도 개수 및 장애물 제거 정리
- 五. 목장 개간 및 화입 제한
- 六. 공동목사, 목초재배, 공동 저장고 설비
- 七. 급수장 설비 및 수원 함양
- 八. 간시소 및 간시인 설치
- 九. 급염소, 치료소, 해충구제 설비
- 十. 사무소 및 매매교환 설비
- 十一. 종모우, 종모마, 번식 빈우 설치
- 十二. 열등 모우마 혼목금지 및 사양제한
- 十三. 윤목 및 전환방목 실시
- 十四. 열등 모우마 거세 정리 장려
- 十五. 생산품평회 강화회 개최
- 十六. 목장부업 장려
- 十七. 기타 조합의 목적을 달성함에 필요한 사항

제5조 본 조합의 경영하는 목장 또는 그 개폐방 기간은 매년 좌와 같음. 단, 시설, 초생 상태, 해충발생 등 필요에 따라 변경할 수 있다.

何何 목장 開牧 월 일 閉牧 월 일

제6조 조합원으로서 목장지 내에 토지를 소유한 자는 본 조합에 이를 제공할 의무가 있다.

제7조 본 조합은 목장토지대장을 준비하여 토지제공자의 주소씨명·지번·지목 및 지적을 등록한다. 본 조합을 해산할 경우는 제6조에 의해 무상제공을 받은 토지를

원소유자에게 반환한다.

제8조 조합원은 목장 시업에 필요한 노력 및 조합비를 부담할 의무가 있다. 1인당 조합비는 연액 20전으로 하고, 우마 1마리당 조합비는 평의회에서 정한다.

제9조 본 조합 설립 당시 본 조합 구역 내 거주자이면서도 조합에 가입하지 않고 이후 본 조합에 가입하고자 할 경우 평의회에 부의하여 결정한다. 2월 이상의 가입금 및 설립연도부터 그 년도까지의 조합비를 추징하여 가입을 허락한다.

제10조 본 조합의 목장은 사료의 개량·조절 및 해충구제를 위해 何 區이상에 구획하여 윤환방목을 행한다. 휴목중인 목장에서는 조합장의 승인을 얻어 원소유자가 경작하는 것을 허락한다.

제11조 본 조합의 목장에는 무적의 우마 및 종모우마 합격증을 가지고 있지 못한 4세 이상의 모우는 모마와 혼목하지 못한다. 단, 모마의 경우 7월 이후 입목하게 한다.

제12조 조합원으로서 타인 소유 소의 방목관리를 위탁받은 경우는 조합장의 승인을 얻어 입목하게 한다. 이 경우 우마 1마리 당 조합비는 위탁한 자가 부담한다.

제13조 비조합원이 소유한 우마의 위탁을 받은 경우의 입목료는 평의회의에서 결정하여 조합원에 통지한다.

제14조 본 조합은 종모우 및 번식 빈우를 소유하여 이를 조합원에 대부 또는 예탁할 수 있다.

제15조 본 조합은 조합원의 우마를 개량한다. 제주도 농회에 신청하여 종모우마 이외의 열등 종우마의 거세를 실시할 경우 조합원은 이에 응할 의무가 있다.

제16조 본 조합은 농회에 신청하여 수시로 우마의 총검사를 행하고, 번식 및 농경능력이 모자란 열등노폐우, 생산 과잉우는 임시 알선시를 개최하여 정리·개량을 행한다.

제17조 본 조합은 축우를 소유하지 않은 조합원에 축우를 소유시키기 위하여 제14조의 본 조합 소유 소의 대부 및 예탁을 행하는 것 외에 농회 및 금융조합, 산업조합의 원조를 받아 구우(購牛) 및 그 자금융通的 알선을 행한다.

제18조 본 조합은 조합원 소유 우마의 우마적을 완성하여 제14조의 대부 예탁우, 제17조의 알선우의 폐사손해 및 제15조 거세우의 수술손해 및 일반우(一般牛)의 생각지 못한 재해, 손해에 대해 상조공제 사업을 농회 지도하에 행한다.

제19조 조합원은 자신의 소유 또는 관리하는 우마를 방목하는 때는 기생한 진드기를 구제할 후가 아니면 입목하지 못한다.

제20조 본 조합에 조합원 명부, 역원명부, 현금출납부, 일기장, 목장대장, 평의회의의록

을 준비한다.

제21조 본 조합에는 왼쪽의 역원 및 직원을 둔다.

조합장, 부조합장(총대), 평의원 何人(조합원 10인 내지 20인당 1인), 간사(또는 목감) 1인, 부조합장은 평의원 중에서 호선한다. 역원의 임기를 3년으로 하며 명예직으로 한다. 간사(또는 목감)는 유급으로 하고 조합장이 이를 명면(命免)한다.

제22조 조합장은 본 조합을 대표하여 사업을 집행한다. 부조합장은 조합장을 보좌하고 조합장이 사고를 당했을 때 그 직무를 대리하고, 대리 순서는 연령에 의한다. 간사(또는 목감)는 조합장의 지휘를 받아 업무를 처리한다. 조합장은 필요에 응하며 목장 간시인을 둔다. 간시인에게는 간지사 및 급료를 제공하며 목장내의 일부분을 경작하게 한다.

제23조 조합원의 부담에 관한 사항 및 규약의 변경 등 중요한 사업은 평의원회에 부의하여 의결을 거칠 필요가 있다. 평의원회는 조합장이 소집하고 회의는 정수의 반수이상 출석으로서 성립한다. 의결은 출석자의 과반수 동의가 필요하다.

제24조 본 조합의 회계연도는 매년 4월 1일에 시작하며 다음해 3월 31일에 종료한다.

제25조 조합장은 년도경과 후 1월내에 결산서 손익표 재산목록을 만들어 평의원회에 보고해야 한다.

제26조 조합장은 전조의 손익계산에 있어 잉여금을 생기게 한 때는 이를 사분하여 그의 1은 적립준비금에, 그의 2는 익년도 경비로 이월하고, 그의 3은 역원 상전에, 그의 4는 목장 토지대장의 토지 제공자에 안분하여 조합원에 배당한다.

제27조 조합원이 입목한 우마의 우마적은 본 조합에 보관한다. 제12조의 조합원이 아닌 자가 입목한 우마적 역시 마찬가지이다.

제28조 본 규약에 규정 안 된 사항이 발생한 때에는 평의원회에 부의하여 처리한다.

제29조 조합장은 조합원이면서도 본 규약 및 평의원회의 결의를 존중하지 않고 해태하거나 또는 조합의 체면을 더럽힌 행위를 한 때에는 계식 함은 물론 과태금을 부과하고 그래도 개전치 아니한 자에 대해서는 평의원회의 의결로 제명한다. 전항의 제명처분을 받은 자의 주소, 씨명 및 제명처분의 전말을 소할(所轄) 읍면장에 보고한다. 단, 2년이 경과한 후에는 조합원이 될 수 있다.

부칙

제30조 본 조합은 소화 년 월 일 하명 등지를 설립할 규약을 준수할 것을 서약한다.

이하 연명

직인

부록 2. 읍면별 마을공동목장조합 국공유지·사유지 확보실태(1943)

지역별	공동목장		國有	道有	面有[邑有]	里有	私有	合計
제주읍	삼양		0	417,378	0	0	263,060	680,438
	한영		0	3,176	76,568	0	282,012	361,756
	화영		0	0	11,181	0	7,002	18,183
	아라		0	0	6,090	0	15,456	21,546
	오등		0	0	8,575	0	32,435	41,010
	오라		0	0	14,819	0	98,099	112,918
	영남		0	0	4,591	0	46,554	51,145
	해안		-	-	-	-	-	-
	이호		-	-	-	-	-	-
	계			420,554	121,824	0	744,618	1,286,996
			0	32.6	9.6	0	57.8	100
조천면	제1목장	林	971,800	471,900	11,200,513	4,500	7,052,500	19,701,213
		田	195,831	0	2,984,777	0	4,402,499	7,583,107
	제2목장	林	2,692,800	0	1,011,632	0	5,316,533	9,020,965
		田	91,096	0	2,599,107	0	6,945,289	9,635,492
	대흘							
	계		3,951,527	471,900	17,796,029	4,500	23,716,821	45,940,777
		8.6	1	38.7	0.1	51.6	100	
구좌면	동복		0	0	2,988,300	0	15,900	3,004,200
	서김녕		0	0	4,816,200	0	0	4,816,200
	동김녕		0	0	1,087,900	2,083,500	161,780	3,333,180
	월정		0	0	1,631,500	0	658,800	2,290,300
	행원		0	0	858,400	347,000	492,416	1,697,816
	덕천		0	0	0	176,000	5,232,330	5,408,330
	송당		2,097,800	0	721,800	1,601,400	9,385,600	13,806,600
	한동		0	0	0	458,500	1,091,059	1,549,559
	평대		0	0	0	147,000	365,270	512,270
	세화		4,500	0	176,600	711,000	2,712,997	3,605,097
	상도		0	0	102,600	164,900	508,400	775,900
	하도		0	0	513,500	0	1,187,240	1,700,740
	종달		613,200	0	10,800	0	188,260	812,260
	계		2,715,500	0	12,907,600	5,689,300	22,000,052	43,312,452
			6.3	0	29.8	13.1	50.8	100
성산면	시흥		0	0	0	0	248,968	248,968
	신산		0	0	62,781	0	250,890	313,671
	난산		0	0	110,927	0	1,468,593	1,579,520
	수산		0	0	554,732	0	661,105	1,215,837
	고성		0	0	218,493	0	216,797	435,290
	오조		0	0	0	74,483	127,909	202,392
	삼달		0	0	51,583	0	1,068,054	1,119,637
	신평		0	0	330,987	0	654,416	985,403
	신천		0	0	88,341	0	98,718	187,059
	계		0	0	1,417,844	74,483	4,795,450	6,287,777
		0	0	21.8	1.2	77	100	
표선면	표선		6,094	0	301,430	0	26,606	334,130
	하천		0	0	104,393	0	139,806	244,199
	토산		0	0	190,507	0	383,550	574,057



	세화		16,752	0	11,295	0	174,683	202,730
	성읍		0	0	1,853,336	0	3,198	1,856,534
	가시		10,772	0	274,796	0	1,134,882	1,420,450
	<b>계</b>		<b>33,618</b>	<b>0</b>	<b>2,735,757</b>	<b>0</b>	<b>1,862,725</b>	<b>4,632,100</b>
			<b>0.8</b>	<b>0</b>	<b>59</b>	<b>0</b>	<b>40.2</b>	<b>100</b>
남원면	신흥리		0	0	33,360	0	341,300	374,660
	태흥리		0	0	0	0	223,050	223,050
	의귀리		0	0	74,740	0	572,660	647,400
	수망리		0	0	12,000	105,040	266,900	383,940
	한남.남원		0	0	0	327,760	214,710	542,470
	위미1구		0	0	0	0	202,320	202,320
	위미2구		0	0	0	0	176,510	176,510
	신례리		0	0	3,300	0	346,140	349,440
	하례리		0	0	0	0	156,140	156,140
	<b>계</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>123,400</b>	<b>432,800</b>	<b>2,499,730</b>	<b>3,055,930</b>
			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>82</b>	<b>100</b>
서귀면	서호		0	0	12,000	1,286,930	1,105,130	2,404,060
	서흥		0	0	0	1,531,551	441,039	1,972,590
	동흥	10,229	0	102,201	2,968,986	1,597,342	4,678,758	
	토평	198,736	0	0	1,334,899	2,937,286	4,470,921	
	상효	0	0	0	0	884,100	884,100	
							(재단법인)	
	신효	223,814	0	143,193	5,833,575	5,359,963	11,560,545	
	<b>계</b>	<b>432,779</b>	<b>0</b>	<b>257,394</b>	<b>12,955,941</b>	<b>12,324,860</b>	<b>25,970,974</b>	
		<b>1.7</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>49.8</b>	<b>47.5</b>	<b>100</b>	
중문면	강정1구	31,133	0	54,300	0	596,245	681,678	
	강정2구	15,200	0	146,000	0	270,636	431,836	
	영남	0	0	0	287,600	795,800	1,083,400	
	도순	0	0	596,500	199,500	1,152,141	1,948,141	
	하원	0	372,300	28,100	256,200	1,476,900	2,133,500	
	회수	0	0	0	0	538,000	538,000	
	대포	0	1,686,000	4,400	0	242,100	1,932,500	
	중문	0	63,658	0	1,497,200	2,084,870	3,645,728	
	색달	0	855,634	541,400	0	851,733	2,248,767	
	상예1구	33,545	755,500	400,000	0	1,228,088	2,417,133	
	상예2구	0	0	0	0	392,200	392,200	
	하예	0	421,500	61,309	0	756,973	1,239,782	
	<b>계</b>	<b>79,878</b>	<b>4,154,592</b>	<b>1,832,009</b>	<b>2,240,500</b>	<b>10,385,686</b>	<b>18,692,665</b>	
		<b>0.4</b>	<b>22.2</b>	<b>9.8</b>	<b>12</b>	<b>55.6</b>	<b>100</b>	
안덕면	화순	0	0	0	497,700	1,090,900	1,588,600	
	사계	0	0	400,800	0	0	400,800	
	덕수	0	0	0	1,459,400	1,331,535	2,790,935	
	서광1구	0	0	0	0	2,208,200	2,208,200	
	서광2구	0	0	0	0	2,755,600	2,755,600	
	동광	0	0	0	0	4,671,200	4,671,200	
	상천	0	0	195,400	0	542,200	737,600	
	감산	159,200	0	0	0	645,800	805,000	
	창천상창	0	0	486,600	0	936,517	1,423,117	
	광평	0	0	0	0	1,122,000	1,122,000	

	계		159,200	0	1,082,800	1,957,100	15,303,952	18,503,052
			0.9	0	5.9	10.5	82.7	100
대청면	상모		0	0	810,000	0	887,800	1,697,800
	인성		0	0	950,000	0	0	950,000
	보성		0	0	1,000,000	0	0	1,000,000
	안구		0	0	886,100	0	48,900	935,000
	신평		0	0	4,296	7,249	4,897	16,442
	무릉		0	0	0	662,500	519,800	1,182,300
	동일		0	0	179,500	0	171,400	350,900
	일과		0	0	363,800	0	0	363,800
	영락		0	0	48,000	283,600	0	331,600
	계		0	0	4,241,696	953,349	1,632,797	6,827,842
			0	0	62.1	14	23.9	100
한림면	한림		0	0	0	0	88,560	88,560
	상대		0	0	0	0	44,800	44,800
	금월		189,480	0	0	0	0	189,480
	옹포		0	0	0	0	103,760	103,760
	귀덕		0	0	0	0	205,742	205,742
	명월		0	0	0	0	135,082	135,082
	상명		0	0	0	0	143,030	143,030
	대림		0	0	0	0	513,480	513,480
	저지		0	0	0	6,393,190	950,500	7,343,690
	동명		0	0	0	0	123,160	123,160
	금악		0	0	0	0	383,600	383,600
	낙천		0	0	0	0	58,500	58,500
	고산		0	0	0	135,090	0	135,090
	용수		0	0	0	178,230	0	178,230
	청수		0	0	0	73,300	209,190	282,490
	계		189,480	0	0	6,779,810	2,959,404	9,928,694
			1.9	0	0	68.3	29.8	100
애월면	애월		0	0	40,000	0	48,990	88,990
	어도		0	0	139,570	0	116,290	255,860
	어음		0	0	0	0	141,200	141,200
	납읍		0	0	28,900	0	26,590	55,490
	상가		0	0	70,110	4,630	9,540	84,280
	소길		0	0	0	0	93,970	93,970
	장전		0	0	31,320	0	87,425	118,745
	금덕		0	0	0	0	75,130	75,130
	광령		0	0	0	88,210	41,490	129,700
	고성		0	0	0	43,340	52,300	95,640
	상귀		0	0	15,590	0	56,210	71,800
	하귀		0	0	0	0	33,470	33,470
	수산		0	0	0	0	49,280	49,280
	신업		0	0	0	0	89,680	89,680
	신업송랑동		0	0	0	0	41,520	41,520
	원동		0	0	0	0	33,960	33,960
	계		0	0	325,490	136,180	997,045	1,458,715
			0	0	22.3	9.3	68.4	100
총계			7,561,982	5,047,046	42,841,843	31,223,963	99,223,140	185,897,974
			4	3	23	17	53	100

**부록 3. 읍면별 마을공동목장조합 매수지·차수지·기부지 확보실태(1943)**

지역별	공동목장	買收地	借受地	寄附地	總面積	
제주읍	삼양	0	680,438	0	680,438	
	한영	33,704	253,448	74,604	361,756	
	화영	6,829	11,354	0	18,183	
	아라	14,702	6,513	331	21,546	
	오등	2,951	23,252	14,807	41,010	
	오라	82,009	14,819	16,090	112,918	
	영남	28,074	23,071	0	51,145	
	해안					
	이호					
	계	<b>168,269</b>	<b>1,012,895</b>	<b>105,832</b>	<b>1,286,996</b>	
	<b>13%</b>	<b>78%</b>	<b>9%</b>	<b>100</b>		
조천면	제1목장	임	4,794,500	14,028,613	878,100	19,701,213
		전	2,462,768	5,016,868	103,471	<b>7,583,107</b>
	제2목장	임	3,051,048	5,629,657	340,260	9,020,965
		전	4,823,264	4,760,023	52,205	9,635,492
	대흘	0	0	0	0	
	계	<b>15,131,580</b>	<b>29,435,161</b>	<b>1,374,036</b>	<b>45,940,777</b>	
	<b>33</b>	<b>64</b>	<b>3</b>	<b>100</b>		
구좌면	동복	0	3004200	0	3,004,200	
	서김녕	0	4,816,200	0	4,816,200	
	동김녕	0	3,171,400	161,780	3,333,180	
	월정		1,631,500	658,800	2,290,300	
	행원	0	858,400	839,416	1,697,816	
	덕천	0	70,800	5,337,530	5,408,330	
	송당	0	2,819,600	10,987,000	13,806,600	
	한동	561,200	28,6800(삼성사)	701,559	1,549,559	
	평대	31,550	33,8400(삼성사)	142,320	512,270	
	세화	0	741,540	2,863,557	3,605,097	
	상도	211,005	102,600	462,295	775,900	
	하도	387,310	513,500	799,930	1,700,740	
	종달	0	797,530	14,730	812,260	
	계	<b>1,191,065</b>	<b>19,152,470</b>	<b>22,968,917</b>	<b>43,312,452</b>	
	<b>3</b>	<b>44</b>	<b>53</b>	<b>100</b>		
성산면	시흥	160,350	0	88,618	248,968	
	신산	205,573	62,781	45,317	313,671	
	난산	1,362,259	110,927	106,334	1,579,520	
	수산	627,482	554,732	33,623	1,215,837	
	고성	213,735	218,493	3062	435,290	
	오조	127,909	74,483	0	202,392	
	삼달	1,007,490	51,583	60,564	1,119,637	
	신흥	528,648	330,987	125,768	985,403	
	신천	98,718	88,341	0	187,059	
	계	<b>4,332,164</b>	<b>1,492,327</b>	<b>463,286</b>	<b>6,287,777</b>	
	<b>69</b>	<b>24</b>	<b>7</b>	<b>100</b>		
표선면	표선	26,606	307,524	0	334,130	
	하천	139,806	104,393	0	244,199	
	토산	383,550	190,507	0	574,057	
	세화	174,683	28,047	0	202,730	
	성읍	0	1,856,534	0	1,856,534	
	가시	1,134,882	285,568	0	1,420,450	
	계	<b>1,859,527</b>	<b>2,772,573</b>	<b>0</b>	<b>4,632,100</b>	
	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>0</b>	<b>100</b>		
남원면	신흥리	341,300	33,360	0	374,660	
	태흥리	223,050	0	0	223,050	
	의귀리	572,660	74,740	0	647,400	

	수망리	266,900	12,000	105,040	383,940
	한남·남원	214,710	0	327,760	542,470
	위미1구	202,320	0	0	202,320
	위미2구	176,510	0	0	176,510
	신례리	346,140	3,300	0	349,440
	하례리	156,140	0	0	156,140
	계	<b>2,499,730</b>	<b>123,400</b>	<b>432800</b>	<b>3,055,930</b>
		<b>62</b>	<b>38</b>	<b>0</b>	<b>100</b>
서귀면	서호	1,105,130	1,298,930	0	2,404,060
	서흥	441,039	1,531,551	0	1,972,590
	동흥	1,597,342	3,081,416	0	4,678,758
	토평	2,937,286	1,533,635	0	4,470,921
	상효	884,100	0	0	884,100
	신효	5,359,963	6,200,582	0	11,560,545
	계	<b>12,324,860</b>	<b>13,646,114</b>	<b>0</b>	<b>25,970,974</b>
		<b>47</b>	<b>53</b>	<b>0</b>	<b>100</b>
중문면	강정1구	596,245	85,433	0	681,678
	강정2구	270,636	161,200	0	431,836
	영남	795,800	0	287,600	1,083,400
	도순	1,152,141	596,500	199,500	1,948,141
	하원	1,733,100	400,400	0	2,133,500
	회수	538,000	0	0	538,000
	대포	242,100	1,690,400	0	1,932,500
	중문	2,084,870	63,658	1,497,200	3,645,728
	색달	851,733	1,397,034	0	2,248,767
	상예1구	1,223,588	1,193,545	0	2,417,133
	상예2구	392,200	0	0	392,200
	하예	575,663	664,119	0	1,239,782
	계	<b>10,456,076</b>	<b>6,252,289</b>	<b>1,984,300</b>	<b>18,692,665</b>
		<b>56</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
안덕면	화순	360,000	497,700	730,900	1,588,600
	사계	0	400,800	0	400,800
	덕수	0	2,790,935	0	2,790,935
	서광1구	0	0	2,208,200	2,208,200
	서광2구	0	2,755,600	0	2,755,600
	동광	1,919,600	108,300	2,643,300	4,671,200
	상천	0	195,400	542,200	737,600
	감산	119,600	159,200	526,200	805,000
	창천상창	936,517	486,600	0	1,423,117
	광평	51,600	0	1,070,400	1,122,000
	계	<b>3,387,317</b>	<b>7,394,535</b>	<b>7,721,200</b>	<b>18,503,052</b>
		<b>18</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>100</b>
대정면	상모	887,800	810,000	0	968,800
	인성	0	950,000	0	95,000
	보성	0	1,000,000	0	100,000
	안구	48,900	886,100	0	137,510
	신평	4,897	11,545	0	16,442
	무릉	519,800	662,500	0	118,230
	동일	171,400	179,500	0	35,090
	일과	0	363,800	0	36,380
	영락	0	331,600	0	331,600
	계	<b>1,632,797</b>	<b>5,195,045</b>	<b>0</b>	<b>6,827,842</b>
		<b>24</b>	<b>76</b>		<b>100</b>
한림면	한림	88,560	0	0	88,560
	상대	44,800	0	0	44,800
	금월	0	189,480	0	189,480
	웅포	103,760	0	0	103,760



	귀덕	205,742	0	0	205,742
	명월	135,082	0	0	135,082
	상명	143,030	0	0	143,030
	대림	513,480	0	0	513,480
	저지	950,500	6,393,190	0	<b>7,343,690</b>
	동명	123,160	0	0	123,160
	금악	383,600	0	0	383,600
	낙천	58,500	0	0	58,500
	고산	0	0	135,090	135,090
	용수	0	0	178,230	178,230
	청수	209,190	0	73,300	282,490
	<b>계</b>	<b>2,959,404</b>	<b>6,582,670</b>	<b>386,620</b>	<b>9,928,694</b>
		<b>30</b>	<b>66</b>	<b>4</b>	<b>100</b>
애월면	애월	48,990	40,000	0	88,990
	어도	116,290	139,570	0	255,860
	어음	141,200	0	0	141,200
	남읍	26,590	28,900	0	55,490
	상가	9,540	73,460	1,280	84,280
	소길	93,970	0	0	93,970
	장전	87,425	0	31,320	118,745
	금덕	75,130	0	0	75,130
	광령	37,240	900	91,560	129,700
	고성	40,570	43,340	11,730	95,640
	상귀	56,210	15,590	0	71,800
	하귀	33,470	0	0	33,470
	수산	49,280	0	0	49,280
	신업	89,680	0	0	89,680
	신업리 송랑동	41,520	0	0	41,520
	원동	33,960	0	0	33,960
	<b>계</b>	<b>981,065</b>	<b>341,760</b>	<b>135,890</b>	<b>1,458,715</b>
	<b>67</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	
<b>총계</b>	<b>55,241,269</b>	<b>95,838,372</b>	<b>35,140,081</b>	<b>186,219,722</b>	
	<b>30</b>	<b>51</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

부록 4. 제주도 마을공동목장조합의 변동(1934-2010)

연번	1929년 행정구역 (1935년)	1929년 행정리명	1929년 인구수	1934	1937	1943	2010	
				공동목장명				
1	제주면 (25리) (제주읍) (1931년)	일도	1,373					
2		이도	1,416					
3		삼도	3,368					
4		건입	1,153					
5		용담	2,095					
6		화북	3,790			화북	화영	
7		삼양	2,617				삼양	
8		도련	1,273					
9		회천	652			회천	한영	회천
10		봉개	1,390			봉개		봉개
11		용강	573			용강		한영
12		월평	470			월평		
13		영평	898			영평		
14		아라	1,369			아라	아라	아라
15		오등	307			오등	오등	오등
16		도남	332			도남		
17		오라	1,759			오라	오라	
18		연동	920	연동			영남	
19		노형	2,666			노형		
20		도평	833					
21		해안	614			해안	해안	
22		외도	1,171					
23		내도	497					
24		이호	1,758				이호	
25		도두	1,717					
26	신우면(19리) (애월면)	애월	1,303		애월	애월		
27		곽지	1,273		곽지			곽지
28		금성	725		금성			금성 삼리
29		어도	2,025	어도		어도	붕성	
30		어음	1,367		어음	어음		어음1리 어음2리
31		납읍	1,675		납읍	납읍	납읍	납읍
32		상가	890		상가	상가	상가	상가
33		하가	758		하가			
34		소길	512		소길	소길	소길	소길
35		장전	757		장전	장전	소길원동	장전
36		고성	601		고성	고성	고성	고성
37		금덕	973		금덕	금덕	금덕	유수암
38		광령	1,936		광령	광령	광령	광령1리 광령2리
39		상귀	618		상귀	상귀	상귀	상귀
40		하귀	2,506		하귀	하귀	하귀	
41		수산	1,192		수산	수산	수산	
42		구업	589		구업			
43		신업	1,315		신업	신업	신업	
44		고내	768		고내	고내	신업 신업중앙동	

연번	1929년 행정구역 (1935년)	1929년 행정리명	1929년 인구수	1934	1937	1943	2010	
				공동목장명				
45	구우면 (23리)	귀덕	3,020		귀덕	귀덕		
46		수원	1,859		수원			
47		대림	1,028		대림	대림	대림	
48		한림	1,617		한림	한림		
49		상대	575		상대	상대		
50		동명	955		동명	동명		
51		명월	1,330		명월	명월		
52		상명	915		상명	상명	상명	
53		금악	1,320		금악	금악	금당	
54		월령	504		월령	금월		
55		금릉	912		금릉			
56		협재	1,647		협재			
57		옹포	951		옹포	옹포		
58		저지	1,955	저지		저지	저지	
59		조수	1,329		조수			
60		낙천	597		낙천	낙천		
61		(한경면) (1956)	청수	1,530		청수	청수1구	청수 산양(청수2구)
62			고산	2,708		고산	고산	
63			용수	1,567		용수	용수	
64			신창	1,193		신창		
65			두모	1,364		두모		
66			금등	385		금등		
67			판포	1,250		판포		
68	인성		709		인성	인성		
69	보성	679	보성		보성			
70	안성	542	안구		안구			
71	구역	361						
72	상모	2,023	상모	상모	상모			
73	하모	1,919		하모				
74	대정면(13리) (대정면)	동일	1,265		동일	동일		
75		일과	1,118	일과		일과		
76		영락	1,161		영락	영락		
77		무릉	1,636	무릉		무릉		
78		신도	1,660		신도			
79		신평	1,065	신평		신평		
80		가파	864					

연번	1929년 행정구역 (1935년)	1929년 행정리명	1929년 인구수	1934	1937	1943	2010
				공동 목장명			
81	중면(10리) (안덕면)	감산	967		감산	감산	
82		창천	1,226		창천		
83		상창	627		상창	상창	
84		상천	405	상천		상천	
85		광평	208		광평	광평	
86		동광	656		동광	동광	
87		서광	1,306		서광	서광1구 서광2구	서광서리
88		덕수	1,146		덕수	덕수	
89		사계	1,984		사계	사계	
90		화순	1,134		화순	화순	
91	좌면(11리) (중문면)	강정	1,378	강정2구		강정1구 강정2구	
92		도순	749	도순		도순	도순
93		영남	137	영남		영남	
94		하원	1,107		하원	하원	하원
95		월평	433		월평		
96		대포	1,148	대포		대포	대포
97		회수	404		회수	회수	회수
98		중문	1,672	중문		중문	중문
99		색달	629		색달	색달	색달
100		상예	1,168		상예	상예1구 상예2구	
101	하예	1,040		하예	하예		
102	우면(11리) (서귀면)	서귀	1,442		서귀		
103		상효	690		상효	상효	
104		신효	990		신효	신효	
105		하효	1,753		하효		
106		보목	1,354		보목		
107		도평	1,374		도평	도평	
108		동홍	850		동홍	동홍	
109		서홍	1,028		서홍	서홍	
110		호근	1,105		호근		
111		서호	1,017	서호		서호	
112	법환	2,455		법환			
113	서중면(9리) (남원면)	신흥	1,347		신흥	신흥	신흥2리
114		태흥	1,702		태흥	태흥	
115		남원	1,149		남원	한남	한남
116		한남	787		한남		
117		수망	842	수망		수망	수망
118		의귀	1,412		의귀	의귀	의귀
119		위미	2,410		위미	위미1구 위미2구	위미1리 위미2리
120		신례	1,526		신례	신례	신례
121		하례	1,239		하례	하례	
122		동중면(6리) (표선면)	성읍	1,674		성읍	성읍
123	가시		1,591	가시		가시	가시
124	토산		793		토산	토산	토산
125	세화		1,045		세화	세화	세화
126	표선		1,399		표선	표선	
127	하천		763		하천	하천	



연번	1929년 행정구역 (1935년)	1929년 행정리명	1929년 인구수	1934		1937		1943		2010
				공동목장명						
128	정의면(11리) (성산면)	시흥	1,473			시흥		시흥		
129		오조	896			오조		오조		
130		성산	911							
131		고성	1,728					고성		
132		수산	1,459			수산		수산		수산
133		온평	1,199							
134		난산	1,112		난산			난산		
135		신산	1,124			신산		신산		
136		삼달	833			삼달		삼달		
137		신평	941			신평		신평		
138		신천	806			신천		신천		
139	구좌면(14리) (구좌면)	동북	988			동북		동북		동북
140		서김녕	1,607			서김녕		서김녕		김녕
141		동김녕	1,684			동김녕		동김녕		
142		월정	1,669			월정		월정		
143		행원	1,340			행원		행원		
144		한동	1,506		한동			한동		한동
145		덕천	590			덕천		덕천		상덕천
146		송당	1,622			송당		송당		송당아부 오름 송당상동 송당하동 송당 성불약
147		평대	1,779			평대		평대		평대
148		세화	1,475		세화			세화		세화
149	상도	633			상도		상도		상도	
150	하도	1,988			하도		하도		하도	
151	종달	1,619			종달		종달		종달	
152	연평	2,364								
153	신좌(10리) (조천면)	신촌	2,235							
154		조천	3,835		면공동목 장조합	제1구 제2구	면공동목 장조합	제1목장 제2목장		조천관광 목장
155		신흥	712							
156		함덕	2,749							
157		북촌	1,312							
158		선흘	1,203							선흘2리
159		와산	518							
160		대흘	653		대흘			대흘		대흘2리
161		와흘	669							와흘한우 영농조합
162		교래	323							교래
163	추자면(5리) (추자면)	대서	835							
164		영흥	455							
165		묵	706							
166		신양	910							
167	에초	580								
합계				22	116(22개를 포함하면 138개)		122		65	

자료 : 1. 1929년 인구자료는 善生永助, 『濟州島生活狀態調査』(1929), 제주시 우당도서관(2002), 85~93쪽.  
2. 1937년, 1943년 자료 : 제주도청, 『제주도세요람』(1937), 『제주도마을공동목장조합문서』(1933~1943).  
3. 2010년 자료 : 제주특별자치도 축정과, 「정보공개청구에 따른 답변자료」(축정과-6926(2010.06.18)).  
\* 1929년 행정리명 중 굵은 고딕체로 처리한 리명은 읍면 소재지를 나타냄.  
\*\*공동목장의 변동사항은 문서상에서 확인되는 사실에 기초했으나 실제 마을 사정과는 다소 차이가 있을 수 있음.

부록 5. 한림면 명월리 공동목장조합 자료(1936-1945)

5-1. 공동목장조합 수지예산·결산 자료

(1) 소화11년도(1936) 수지예산(수입)

收入	六. 雜收入	五. 財產收入	四. 賦役費	三. 委託料	二. 寄附金	一. 賦課金	科目		
							項	款	
合計	一. 雜收入	一. 利子收入	一. 賦役費	一. 委託料	一. 指定寄附金	三. 頭數割	二. 組合員割	一. 賦課金	
一一〇	一	一	四	四	二〇	四〇	三九	一〇	本年度 豫算額
									前年度 豫算額
一一〇	一	一	四	四	二〇	四〇	三九	一〇	比較 增
									減
	雜收入 一円	預金利子 一円	不出役一人二付五十錢八人分 不出役代納金四円	組合員外委託料五円 一頭二付一円五頭分	乾草採取場 指定寄附金 二十円	牛馬一頭二付二十錢 二〇〇頭分 頭數割 四十円	組合員一人二付三十錢 一三〇人分 組合員割三九円	新加入金 十円 加入者一人二付 五円二人分	附記

(2) 소화11년도(1936) 수지예산(지출)

支出	五. 豫備費		四. 雜費		三. 聯合會分賦金			二. 事業費		一. 事務費		科目			
	合計	一. 豫備費	一. 雜費		一. 聯合會分賦金	三. 建築費	二. 造林費	一. 給水場費	二. 需用費	一. 牧監給料	項				
	一二〇	九	九	二五	二五	一三	一三	一五	三	三〇	四八	五	二〇	二五	本年 豫算額
															前年度 豫算額
	一二〇	九	九	二五	二五	一三	一三	一五	三	三〇	四八				增
														円	減
															附記
		豫備費	七円												
		其他費	三円												
		林野稅	二十二円												
		均等負擔金	五円												
		不均等負擔金	八円												
		(組合員割)	四円一人二付三錢宛一三二人分												
		頭數割	四円一頭二付二錢宛二〇〇頭分												
		水源	植林費 三円 苗木一〇〇〇本代												
		看視舍	建築費 一五円												
		給水場費	三〇円												
		備品費	一円 消耗品費二円 通信運搬費二円												
		牧監給料	二〇円一人一年分												

(3) 소화12년도(1937) 수지결산(수입)

收入金											科目								
											項	目							
	一. 雜收入		一. 利子收入	一. 賦役費	一. 委託料		一. 指定寄附金		一. 前年度 移越金		三. 頭數割	二. 組合員割	一. 賦課金	賦課金	決算額	豫算額	增	減	附記
一〇九			一	六三					八六三	八六三	五六	四二	九九円	一〇		一〇〇円	五円	一〇	
三六	一	一	一	四	四	五	二〇	二〇	八	八	五五	三九	六						
一三九			六三	六三					六三	六三	八〇	三〇							
二九	一	一		四	四	五	五	二	二				六	六円					
六四	〇〇	〇〇		〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇	〇〇				〇〇	〇〇					
			□□ニ付三分二里ノ割	金融組合預金利子					前年度歲計劃余金		馬數 牛頭	組合員一人ニ付三〇錢ノ割							



(4) 소화12년도(1937) 수지결산(지출)

支出	五. 豫備費		四. 雜費	三. 聯合會賦		二. 事業費	一. 事務費	款	科目			
	合計	一. 豫備費		聯合會賦	聯合會賦					二. 造林費	一. 給水場	二. 需用費
八〇			二二	二二	一四	一四	一七	五	二〇	二五円	決算額	
五一			七五	七五	九一	九一	八五	〇〇	〇〇	〇〇	決算額	
一三九	一七	一七	二五	二五	一五	一五	一八	四	五五	五七	二五円	豫算額
												增
五六	一七	一七	二	二			四	三三	三九			減
九四	〇〇	〇〇	二五	二五	〇九	〇九	一五	〇〇	〇〇	一五		減
			雜費 五円四〇錢	林野稅 一〇七三錢	不均等分賦金七九一錢	聯合會賦 均分金五円	看視舍建築費一七八五錢一個年分		消耗品費 五円	牧監一人 二〇円 一個年分		附記

5-2. 현금출납부 자료(1935~1945)

(1) 1935~1936년간의 현금출납부

													檢印					
													月日					
					九月十日	昭和十一年七月二十			昭和十一年八月					昭十五年十五				
					丁行 金萬根 梁雲日 梁丁出 四人入金	安利行 高性宅 二人分 加入金 收入	雜部金 金達千外十四人分 收入	入牧料 及 頭數割 □□□十八人分 收入	任昌鉉外 十一人分 收入	冊子 及 用品代로 吳昇瑄 拂	第三回土地整理 出張費 吳昇瑄의 支拂	第二回 土地整理 出張費 吳元玉의 支拂	第一回 土地整理 出張費 吳元玉의 支拂	□上代金壹ヶ月利子로 吳昇瑄의 支拂	土地代金으로 區長吳升瑄의 支拂	客年度牧場□金 吳升賢分納	高啓俊外六十九人分納	
雜費	消費	聯合會 納額	農補助金	□差金 算引 區長吳昇瑄 佛														摘要
			五	二〇	一〇	三五	七	六〇								一	七〇〇円	收入額
			一九	〇〇	〇〇	六〇	五〇	〇〇								五〇	〇〇錢	
四	二	一一		一〇							一	一	一	一三	六八二			支出額
五〇	五〇	七一		〇〇					六五	〇〇	〇〇	五〇	六四	八六				
二九	三三	三六		二一	一	一一	一〇三	六八	六〇		一	二	三	一八	七〇一		七〇〇	殘額
三一	八一	三一		八三	八三	八三	九五	三五	八五	八五	五〇	五〇	〇〇	六四	五〇		〇〇	
									吳昇瑄									取扱者印

(2) 1937~1939년간의 현금출납부

		檢印					
		摘要					
		收入額					
		支出額					
		殘額					
		取扱者印					
	十月	林野稅納付 用務豆組合長 安德面 出張費	円	一八〇八	四二	五九	吳昇階
	十二月	林野稅納付の分	錢	二七	三九	三二	
	十二月	雜費		〇	三七	一二	
	十二月	金融組合預金		六三	二八	四五	
	十二月	納稅管理人 選定用務豆 組合長 安德面 出張費		五〇	二四	九五	
	五月	用紙代		〇〇	二三	九五	
	五月	梁士元 姜渭南 姜順道 加入金		〇〇	四三	〇五	
	五月	吳己杓 加入		〇〇	四八	〇五	
	六月	豆茶種七斗代及 十年及		一五	四二	九〇	吳昇階
	六月	林野稅 今岳 高宗殿 拂			九二	九〇	
	六月	趙萬華 吳泰興 吳仁元 金哲弘 吳義文			七七	九〇	
	六月	洪仁生 加入金			八〇	九〇	
	六月	吳在圭 加入金			七七	九〇	
	十二月	洪雲日 高丑生 委託入牧料 納			八〇	九〇	
	十二月	牧場道路 開拓入夫貸 吳元玉 拂			九三	六九	
	十二月	秦士欽 加入金 納			二八	三九	
	十二月	給水場 施設 吳南能 拂			二四	三一	
	十二月	セナント運賃 金亨洙 拂			九七	八一	
	十二月	入牧料 前年度 高明圭 納			一四七	九七	
	十二月	子賃牧至月 仁杓 拂			一四六	四七	
	十二月	板運自場明 姜杓 拂			一四五	四七	
	十二月	消耗費 今岳 出張			九〇	五七	

(3) 1939~1945년간의 현금출납부

檢印	月日	摘要	收入額	支出額	殘額	取扱者印
	十四年三月	吳南能 前年度 入牧料 金亨洙 前年度 入牧料 金達千 前年度入牧料 自牧場至明月板子運賃 姜元昊 拂	一四四〇 一四七〇 一五四〇 八二	四〇 四〇 六〇	一四五 二二 八二	吳昇珩
	五月十九日	姜元鳳 趙貞禹 吳卯春 加入 脫退 金哲弘 拂	一五〇〇	〇〇	一四九	
	七月十日	文泰狹 洪疇植 加入	一〇〇〇	〇〇	一六四	
	月六日 九日	吳太玉 姜丁雲 梁順寫 鄭子三 吳熹丞 加入	二五〇〇	〇〇	一七四	
	十二月	井水 修繕費	七〇〇	〇〇	一九九	吳昇珩
	十五年六月	雜收入 □地代 造水里 趙聖昊 納	八〇〇	〇〇	二一〇	
	十六年九月	茅草牧草代及夜養田貫金 梁在熙 納	六八〇〇	〇〇	四二七	
	十七年一月五日	昭和十六年度 牧監料 姜仁杓 외 支拂	二〇〇〇	〇〇	四七九	
	十八年	利子收入	五四九〇	〇〇	四七九	
	一月二十六日	茅草代	五六五〇	〇〇	五一〇	
	十九年度八月二日	本年度馬匹3頭 入牧料 入 軍用 罐詰中一頭代 吳太化 拂	一七五〇	五〇	五七三	
	二十年三月一日	前項 牛代收入	二二一六〇	五二〇	五三	
		罐詰牛 買入報酬料 吳太化 拂	二二〇〇	〇〇	二六四	
		昭和十七年 農馬烙印附 □□ 拂	二〇〇	七〇	二四四	
		十九年度 青草代收入 梁在熙 納	八五〇〇	〇〇	五五二	
		十九年度 夜養田貫收入 金達千 納	五六一五	〇〇	三六三	
		軍人用 肉牛代 梁在熙 拂	二二六〇	〇〇	四二一	
		牧場看祝舎 □屋費	八〇〇	〇〇	二〇〇	
		造水里 李仁平 今岳里 朴元彬	二二〇	〇〇	一二〇	
		明月里 姜君柄 三人 墓地代	九〇〇	〇〇	二一〇	
		組合長三年分 慰勞金 姜承夏 拂	六〇〇	〇〇	四二〇	
		小使表彰 三年分 拂	四〇〇	〇〇	三八〇	



부록 6. 안덕면 서광리 공동목장조합 자료(1937-1943)

(1) 지출내역부

	計				計	7 17	計	6 10	6 10	6 1	月 日
石工費 姜○○外8人分		預金 利子	組合員 加入金	組合員ヨリ 寄附金		聯合會 分賦金 支拂	牧場地ヨリ 雜入	頭數割 姜○○外86人分 收入	組合員割 姜○○外86人 人分	前年度ヨリ 繰入金	摘要
	3	16	182	4		14	138	60	26	51	收入額
	84	00	00	00		00	45	60	10	75	支出額
237				19	19						殘額
00				00	00						殘額
	325			123		152	138			51	月
	29			45		45	45			75	日
2	昭和 15年 2月		12	9	9	9					月
9	9	累計	9	27	27	4	計	計			日
牧場林野稅 一,二期分	牧場地内 乾草稅 及 牛馬頭數稅		牧場地 祭物禮費	牛籍整理時 雜費	島畜産技手 伊地知 別世 慰問	前組合長ヨリ 引繼金	翰林面 今岳里 姜○○ヨリ寄附金	雜費	借入金	保定樞 建設費	摘要
	84	349					349	5			收入額
	03	29					29	00			支出額
82		343	3	2	1		336	80	60	13	7
32		15	27	30	00		58	58	00	58	00
		8				15		7			殘額
		45				06		71			殘額

2	16年 2		12	12	12	10	5	5	5	5	2	月
22	22	累計	14	8	8	5	1	1	1	1	20	日
評議員 慰勞金及組合會議雜費	15年度 牧場林野稅 二期分		牧場林野稅 一期分	牧場地内 乾草地稅	15年度 頭數割 組合貯金〇〇	牛馬檢查時 2回雜費	評議員 慰勞金 及 會議時雜費	牧場組合分割時 雜費	應田洞 金〇〇加入金	組合員ヨリ 寄附金	馬籍檢査雜費 及 筆墨代	摘要
		586		57	50				5	40		收入額
		23		91	00				00	00		支出額
5	41	425	41			2	4				1	殘額
80	14	95	18			80	60	60			30	月
		110										日
		28										
10	5	3	昭和 17年 2月	12	4	4	2	2	2	2	2	
16	8	5	15	累計	25	5	5	22	22	22	22	
委託料 德修里〇〇ヨリ	牧場乾草地稅 四洞ヨリ收入	雜費	殘額利子	16年度 林野稅 一,二期分	牧場乾草地稅 四洞ヨリ收入	委託料 秦〇〇ヨリ	加入金 李〇〇金〇〇 1人當 8円也	寄附金 組合ヨリ	牛耳表 裝着時 雜費	牧場分界時 雜費	乾草地稅收入者 慰勞金	摘要
2	62		9	708			16	22				收入額
00	65		04	61			00	00				支出額
		4		622	82				8	6	3	殘額
		50		83	24				70	00	00	
				85								
				78								

4	4	4	4	4	4	昭和17年 4月			12	10	10	月	
10	8	1	1	1	1	1	累計		20	16	16	日	
	給水場 其他代	雜費 牛馬検査時	寄附金 蛇首洞	寄附金 進富洞	寄附金 應田洞	寄附金 本區一同	繰越金	慰勞金 本組合ヨリ	聯合會 寄附金 本面ヨリ	寄附金	委託料 徳修里 尹ヨリ	摘要	
		50	150	204	60	87	813		30	1	収入額		
		00	00	00	00	61	80		00	50			
550							726			10	支出額		
00							19			00			
							87				残額		
							61						
4	4	4	4	4	4						4	月	
30	30	20	20	20	20	累計					10	日	
	牧場乾草地稅 進富洞	牧場乾草地稅 蛇首洞	李○○ 李○○ 趙○○ 計10人 1人當8円也	加入者 金富○○宋○○李○○李○○高○○	繰越金	右 引繼ス	借入金	表彰金 本組合財務	士代 趙炳國ヨリ	雜費 耳表買收時	雜費 耳表試驗時	給水場 祭費	摘要
21	9	80				13 09	22		10				収入額
05	77	00		41		80	00		00				
						13 09		1		8	14	3	支出額
						39		00		20	00	00	
						41							残額

12	12	10	6	6	6	6	6	6	4	4	4	月
11	11	27	15	7	7	7	7	5	30	30	30	日
雜費	供出牛 檢查時	雜費	組合員割 及 頭數割面納付 餘在金	墓地代	委託料	委託料	寄附金	借入債額	表彰金	前書記	牧場乾草地稅	摘要
供出牛 檢查時	供出牛 檢查時 無籍牛 入籍料3頭	供出馬 檢查時		九德里 李○○ 牛一頭	德修里 尹○○ 牛一頭	德修里 尹○○ 牛一頭	今岳境 水岳汲水場		宋○○ 4ヶ年 慰勞金		應田洞	
	4		28			3					15	收入額
	50		50			00					02	收入額
12		9					25	22	4			支出額
00		00					00	00	00			支出額
												殘額
10	10	5	5	5	5	4		3	3	昭和19年2月	12	月
8	8	30	30	30	30	1	累計	36	26	5	11	日
牧場乾草地稅	雜費	借入報償額	均等分賦金	雜費	組合員割 及 頭數割	差引殘不□金		稅額	雜費	牧場地稅	摘要	
蛇首洞	馬籍○合時	牧場柴門代 6ヶ所	面納付	牛入籍時				牧場汲水場地稅7ヶ年分	牛籍整理時	昭和十八年度 一,二期分		
23					61	7	175					收入額
56					70	20	25					收入額
		7	18	15	10		182	20	1	6	82	支出額
		20	00	00	00		45	00	04	50	91	支出額
												殘額



				建國2年 2月	10	昭和20年 4月			12		10	月	
				11	1	10	累計	25	20		8	日	
昭和20年度 牧場地稅 一期分	牧場乾草地稅 應田洞	牧場乾草地稅 蛇首洞	牧場乾草地稅 進富洞	組合員割及頭數割 面納付餘在金	入籍牛 照合時雜費			昭和19年度 牧場地稅 一,二期分	牧場汲水場地稅 兩筆	牧場地乾草稅 應田洞	牧場地乾草稅 進富洞	摘要	
	10	14	29	116			164			32	39	收入額	
	05	50	45	20			58			37	75	支出額	
63						29		84				殘額	
55						00		85	85				
11	11	11	5	4	4	4	建國 2年 4月		昭和 20年 6月	建國 2年 2月	昭和 20年 (19 45) 4月	月	
20	20	20	20	30	30	30	26	累計		21		日	
	□□ □□ □□	□□牛馬頭에對한 50圓 金文淑	他里牛馬草價 九億里	牧場柴門代 7ヶ所	加入者 金子年 德修里 1人分	加入者 3人分 1人當 30圓也	牧場組合總會時 會議費	建國2年3月 16日 累計	昭和20年度 役員未勞金 評議員 3人分 15圓 書記 5圓	牧場地內 乾草放賣代	牧場汲水場地稅 兩筆	牧場柴門代 7ヶ所	摘要
	50			30	50	90		202		30		收入額	
	00			00	00	00		32		00		支出額	
15 0 00			12 0 00				90	126	35		1 30	00	殘額
							00	95	00		40		
								52					
								35					

	旧3月	旧3月	丁亥 旧1月	丁亥 旧1月	丁亥 旧1月	丙戌 11月	丁亥 旧6月	丙戌 旧12月		□年 旧5月	月	
											日	
累計殘額	本年度 牧場稅	本組合草坪稅 337圓 90錢 頭數割 275圓	牛馬 □射實施	組合書類代	組合役員 炭價出○○	牧場組合總會時 會議費	外里人 牧場內 牛馬飼養費	加入金 1人當 6百圓也	牧場地 內 炭價 (全) 1 回分 460 圓 2回分 400圓	累計	林野稅	摘要
28		612					50	600	12 60	721		收入額
05		90					00	00	00	25		支出額
1092	427		325	50	280					405	485	殘額
00	00		00	00	00					50	50	
1748										316		
75										85		
					旧12月	旧12月	旧11月	旧7月	旧4月	旧4月	月	
											日	
累計	□會時 會費金	累計 組合資本元金 826圓75錢을 合計	組合資本金 利子	外里人 牧場內 牛馬飼養金	牧場稅	柴門代七個所	姜○○ 組合員加入金 支佛	牛馬入籍時 費用	摘要			
		1278	228	105 0								收入額
		00	00	00								支出額
	870	921			231	490	100	100				
	00	00			00	00	00	00				
1,234		2104										殘額
75		75										

(2) 소회12년도(1937) 목장조합예산서

五. 雜收入		四. 委託料		三. 賦役費		二. 寄附金		一. 賦課金		款 項	科目	昭 和 12 年 度 西 廣 里 共 同 牧 場 組 合 收 支 豫 算			
一. 委託料	二. 雜收入	一. 賦役費	二. 雜收入	一. 寄附金	二. 雜收入	一. 組合員割	二. 頭數割	一. 組合員割	二. 頭數割						
16		3		1			108	52			本年度 預算額	收入ノ部			
											前年度 豫算額				
											增減 比較				
o. 委託料 16円 馬牛 1頭ニ付 2円8頭		o. 賦役費 3円 1日50錢 6日分		o. 寄附金 1円			o. 頭數割 108円 1頭ニ付 20錢 540頭分	o. 組合員割 52円 組合員 1人ニ付 30錢 174人分			附記				
二. 會議費		五. 慰勞金		四. 監牧料		三. 旅費		二. 雜給		一. 事務費		六. 財產收入			
20		25		10		15						支出ノ部			
											本年度 預算額				
											前年度 豫算額				
											增減 比較				
o. 組合長 1人 5円 o. 評議員 8人 平均 8円 o. 書記 1人 7円		o. 監牧料 25円 月5日分 5日分		o. 役員 延3日分 此金3円 o. 組合長 延4日分 此金4円 o. 書記 延3日分 此金3円		o. 雜給 15円		o. 書記 給料 1人 月12ヶ 月分				o. 利子 收入 6円	o. 雜 收入 80円		
歲出合計		七. 豫備費		六. 雜費		五. 分賦金		四. 事業費		三. 需用費		昭 和 12 年 度 西 廣 里 共 同 牧 場 組 合 收 支 豫 算			
266	5	5	71	71	34	5	3	4	20	40	2		2	2	8
	o. 豫備費 5円		o. 雜費 71円		o. 頭數割分賦金 27円 o. 組合員割分賦金 7円 o. 均等分賦金 5円		o. 造林費 3円	o. 牧草改良費 4円	o. 追入舍費 20円 o. 監視舍費 円	o. 給水場 修費此金 円 o. 給水場施設費 此金40円	o. 運搬費 1円 o. 通信費 1円 o. 紙筆墨代 2円 o. 日付印 1ヶ代 2円			o. 費用 □□8円 評議員 延8日分	

## 참고 문헌

### 1. 문서자료

#### 1) 마을공동목장조합 자료

##### ① 제주읍 마을공동목장조합 자료

濟州島司, 「既設共同牧場所在里以外ノ里ニ對スル共同牧場預定地ノ調査並監督ニ關スル件」  
(1933.10.7).

濟州島司, 「共同牧場設定豫定計劃調査ノ件」(1933.11.1).

濟州邑長, 「共同牧場設置定豫定計劃調査ノ件」(1933.11.18).

濟州島警察署長, 「放飼牛馬取締ノ件」(1933.11.18).

濟州島司, 「共同牧場設定豫定計劃ニ關スル件」(1933.12.8).

濟州島司, 「共同牧場設定豫定計劃ノ件」(1933.11.20).

濟州島司, 「牧場地外ノ放牧取締ニ關スルノ件」(1933.11.22).

濟州島司, 「共同牧場整理計劃調査ノ件」(1933.12.26).

濟州邑長, 「共同牧場整理計劃調査의 件」(1934.1.6).

濟州邑長, 「共同牧場整理計劃調査ノ件」(1934.1.22).

濟州邑長, 「共同牧場地 關係에 協議의 件」(1934.2.26).

濟州邑長, 「共同牧場 整理에 關한 件」(1934.3.24).

濟州島司, 「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」(1934.4.11).

濟州島司, 「計劃共同牧場區劃整理實施ニ關スル件」(1934.4.11).

濟州邑長, 「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」(1934.4.23).

濟州島司, 「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」(1934.4.28).

濟州邑長, 「共同牧場 設置計劃促進ニ關スル件」(1934.5).

濟州島司, 「共同牧場所在地調査ノ件」(1934.5.5).

濟州島司, 「牧場整理 指導督勵의 件」(1934.5.7).

濟州邑長, 「牧場整理 指導督勵의 件」(1934.5.11).

濟州島司, 「共同牧場 設置計劃促進ニ關スル件」(1934.5.11).



濟州島司, 「要存林野中牧野敵地調査ノ件」(1934.5.11).  
濟州邑長, 「共同牧場所在地調査ノ件」(1934.5.18).  
濟州島司, 「共同牧場所在地圖返送ノ件」(1934.5.19).  
濟州邑長, 「既設共同牧場整理施設實行成績調査ノ件」(1934.5.26).  
濟州島司, 「計劃共同牧場區劃整理實施成績ノ件」(1934.5.28).  
濟州邑長, 「要存林野中牧野敵地調査ノ件」(1934.6.2).  
濟州島司, 「林野整理計劃 實行狀況通知ノ件」(1934.6.9).  
濟州島司, 「計劃共同牧場區劃整理實施成績ノ件」(1934.6.16).  
濟州島司, 「海安里 共同牧場ニ關スル陳情ノ件」(1934.6.16).  
濟州邑長, 「計劃共同牧場區劃整理實施ニ關スル件」(1934.6.19).  
濟州島司, 「林野整理計劃上主意ノ件」(1934.6.23).  
濟州島司, 「共同牧場 設置促進ニ關スル件」(1934.6.25).  
濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.7.17).  
濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.7.17).  
濟州島司, 「海安里 共同牧場ニ關スル陳情ノ件」(1934.7.17).  
濟州島司, 「共同牧場組合 設立並既設組合同規約改正ノ件」(1934.8.16).  
濟州邑長, 「共同牧場組合 設立並既設組合同規約改正ノ件」(1934.8.18).  
奉蓋區長, 「牛馬食水池 □掘□ 報告書」(1934.8.30).  
濟州島司, 「要存林野中牧野敵地實地調査ノ件」(1934.9.1).  
濟州邑長, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.9.10).  
濟州邑長, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.9.10).  
濟州島司, 「邑面林野ノ牧場利用ニ對スル免稅ノ件」(1934.9.17).  
濟州島司, 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1934.9.17).  
濟州邑長, 「共同牧場에 關한 陳情의 件」(1934.9.25).  
濟州邑長, 「共同牧場地利用狀況調査ニ關スルノ件」(1943.9.29).  
濟州島司, 「國有地牧野敵地調査ノ件」(1934.10.9).  
濟州邑長, 「海安里 共同牧場ニ關スル陳情ノ件」(1934.10.13).  
濟州邑長, 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1934.10.18).  
濟州島司, 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1934.10.30).

濟州邑長, 「共同牧野計劃ノ内容調査ノ件」(1934.11.6).  
濟州島司, 「海安里 共同牧場ニ關スル陳情ノ件」(1934.11.8).  
濟州島司, 「國有地牧野敵地調査ノ件」(1934.11.19).  
濟州邑長, 「共同牧場整理ニ關スルノ件」(1934.11.26).  
濟州邑長, 「海安里 共同牧場ニ關スル陳情ノ件」(1934.11.26).  
濟州島司, 「海安里 共同牧場ニ關スル件」(1934.12.1).  
濟州邑長, 「國有地牧野敵地調査ノ件」(1934.12.1).  
濟州島司, 「牧場整理ニ關スルノ件」(1934.12.22).

## ② 읍면공동목장조합연합회 자료

제주읍 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.9.29).  
애월면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査ニ關スルノ件」(1943.11.26).  
한림면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.10.20).  
대정면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.8.30).  
안덕면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.9.29).  
중문면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.11.5).  
서귀면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1944.1.5).  
남원면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.9.29).  
표선면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1944.6.26).  
성산면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.9.30).  
조천면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.10.9).  
구좌면 공동목장조합연합회장, 「共同牧場地利用狀況調査報告ニ關スルノ件」(1943.10.9).

## ③ 한림면 명월리 공동목장조합 자료

明月共同牧場組合規約準則. 里共同牧場組合經費徵收方法.  
明月共同牧場組合設立承認文.  
明月共同牧場組合收支豫算書(1936, 1937, 1938, 1939, 1940).

明月里共同牧場組合 評議員會會錄(1936.4.19, 1938.4.10, 1939.4.20, 1940.4.07).  
組合員名簿(1940). 明月共同牧場現金出納簿(1935~1945).

#### ④ 중문면 강정리 1구 공동목장조합 자료

土地賣渡證書(1935). 林野讓渡證書(1935). 山林讓渡證書(1935). 領受證(1935.3.10).  
中文面長, 「愛林契長打合會開催의 件」(1935.3.9). 所有權保存登記申請(1938.7.5).  
土地所有權保存登記申請(1938.7.5). 牧場組合收納簿. 共同牧場土地內譯.

#### ⑤ 안덕면 서광리 공동목장조합 자료

草坪稅 整理簿. 現金出納收入支出內譯簿(1936). 收入出證憑書類綴(1939).  
西廣里共同牧場組合規約. 牧場組合豫算書(1937). 牧場臺帳. 加入願書類綴. 收納簿(1936).

#### ⑥ 성산면 산산리 공동목장조합 자료

土地賣渡證書(1936). 土地賣買契約書(1936). 寄附證(1936).

## 2) 제주도농회 자료

제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(애월면 금덕리 산138)(1943.11.13).  
제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(애월면 어도리 산41)(1943.11.18).  
제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(한림면 저지리 산29)(1943.11.18).  
제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(한림면 월령리 산13)(1943.11.19).  
제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(조천면 교래리 산2)(1943.11.20).  
제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(교래리 산114, 118, 120)(1943.11.20).  
제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(성읍리 임 3250-1)(1943.11.20).  
제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(송당리 산156, 255)(1943.11.21).  
제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(애월면 금덕리 산138)(1943.11.22).

제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(애월면 어도리 산 41)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(한경면 저지리 산 2)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(한림면 월령리 산 13)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(남원면 수망리 산.188, 189-1)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(구좌면 송당리 산.156, 255)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(교래리 산 114, 118, 120)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(표선면 성읍리 임 3250-1)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野(山野)貸付願」(애월면 상가리 123)(1943.11.22).  
 제주도농회장, 「國有林野貸付願實地調査書」(애월면 상가리 123)(1943.11.26).  
 全羅南道, 『預金部資金借入申込説明書添附物(郡島農會分)』(1943)(국가기록원 문서관리  
 번호 : CJA0003831).  
 檀紀 4276年(1943) 林政乙種 記錄 第688號 貸付關係書類(「國有林野貸付書類」)(국가기  
 록원 문서관리번호 : CJA0011523).

### 3) 축산동업조합 자료

濟州島畜産同業組合長 前田善次, 「共同牧場寄付受入管理經營ニ關スル件」(1928.2.29).  
 舊右面長, 「共同牧場 寄付受入管理經營ニ關スル件 回報」(1928.3.3)(發送番號 第17號).  
 「舊右面協議會員決議錄」(1928.3.17).  
 慶尙北道 畜産同業組合聯合會, 『慶尙北道畜産要覽』(1922).  
 「高原郡畜産同業組合 解散ニ關スル件 諮問書」(국가기록원 문서관리번호: CJA0011083).  
 「甲農商工山林國有林野 慶南貸付許可」(국가기록원 문서관리번호 : CJA0010413).  
 平安北道 楚山郡 畜産同業組合, 「國有林野 貸付許可竝不許可及 林産物賣却許可書類」(국  
 가기록원문서관리번호 : CJA0011043).  
 統營郡畜産同業組合, 「國有林野貸付願許可ノ件」(국가기록원 문서관리번호 : CJA0010527).



## 2. 연구논저

### 1) 단행본

- 강동식·강영훈·환경수 공저, 『일제시기 제주지방행정사』, 제주발전연구원, 2009.
- 강면희, 『韓國畜産獸醫史研究』, 郷文社, 1994.
- 강태숙, 『제주축산사』, 제주특별자치도, 2007.
- 고병운, 『朝鮮火田(燒畑)民の歴史』, 雄山閣出版社, 2001.
- 고찬화 편저, 『지난 歲月의 濟州人物錄』, 성민출판사, 2002.
- 고창석, 『濟州歷史研究』, 世林, 2007.
- 권태억, 『한국근대면업사연구』, 일조각, 1989.
- 김옥근, 『日帝下朝鮮財政史論攷』, 一潮閣, 1998.
- 김승태, 『중일전쟁 이후 전시체제와 수탈』(한국독립운동의 역사 07), 독립기념관 한국독립운동연구소, 2009.
- 김양식, 『근대권력과 토지-역둔토 조사에서 불하까지』, 해남, 2000.
- 김영희, 『일제시대 농촌통제정책연구』, 景仁文化社, 2003.
- 김용달, 『일제의 농업정책과 조선농회』, 해안, 2003.
- 김용달, 『농민운동』(한국독립운동의 역사 28권), 한국독립운동사편찬위원회·독립기념관, 한국독립운동사연구소, 2009.
- 김희철·고광명·진관훈, 『일제시기 제주도 기업가 연구』, 아트21, 2006.
- 남도영, 『韓國馬政史』, 한국마사회박물관, 1996.
- 남도영, 『濟州島牧場史』, 한국마사회 마사박물관, 2003.
- 남인희, 『촌부의 20세기』, 서강총업(주), 2000.
- 다카하시 노보루 저, 『朝鮮半島의 農法과 農民(上)』, 농업진흥청, 2008.
- 박성진·이승일, 『조선총독부 공문서』, 역사비평사, 2007.
- 박은경, 『일제시기 조선인 관료 연구』, 학민사, 1999.
- 배재수 외, 『한국의 근·현대 산림소유권 변천사』, 임업연구원, 2001.
- 부만근, 『제주지방행정사』, 제주대학교출판부, 2007.
- 조선임업협회(1944), 『조선임정사』, 한국임정연구회 역, 『조선임정사』(상), 산림청, 2000.
- 조선임업협회(1944), 『조선임정사』, 한국임정연구회 역, 『조선임정사』(하), 산림청, 2001.

- 서영희, 『대한제국 정치사연구』, 서울대학교출판부, 2005.
- 송성대 외, 『제주지리론』, 한국학술정보(주), 2010.
- 송성대, 『문화의 원류와 그 이해』(제주인의 해민정신 제3판), 도서출판 각, 2001.
- 수요역사연구회, 『식민지 동화정책과 협력 그리고 인식』, 두리미디어, 2007.
- 신기욱·마이클 로빈슨 엮음, 『한국의 식민지 근대성』, 삼인, 2005.
- 신용하·박명규·김필동 엮음, 『한국사회의 이해』, 문학과지성사, 1995.
- 신용하, 『일제 식민지정책과 식민지 근대화론 비판』, 문학과지성사, 2006.
- 오미일, 『경제운동』(한국독립운동의 역사 36), 한국독립운동사편찬위원회·독립기념관, 한국독립운동사연구소, 2008.
- 역사문화학회, 『지방사연구입문』, 민속원, 2008.
- 엘리너 오스트롬 지음, 윤홍근·안도경 옮김, 『공유의 비극을 넘어』, 랜덤하우스, 2010.
- 윌리엄 조지 호스킨스 지음, 이영석 옮김, 『잉글랜드 풍경의 형성』, 한길사, 2007.
- 위르겐 슐롬뎀 편, 백승중 외 옮김, 『미시사와 거시사』, 궁리, 2002.
- 이경란, 『일제시기 금융조합 연구』, 혜안, 2002.
- 이승순, 『일제시기 전지 농업정책과 농촌경제』, 선인, 2008.
- 이승일 외, 『일본의 식민지 지배와 식민지적 근대』, 동북아역사재단, 2009.
- 이영훈 외, 『近代朝鮮水利組合研究』, 일조각, 1996.
- 이해준, 『지역사와 지역문화론』, 문화닷컴, 2001.
- 전국문화원연합회, 『제19회 전국향토문화공모전수상집』, 2004.
- 정병욱, 『한국근대금융연구』, 역사비평사, 2004.
- 정태현, 『일제의 경제정책과 조선사회-조세정책을 중심으로-』, 역사비평사, 1998.
- 제주사정립추진사업추진협의회, 『자료집·일본신문의 보도한 제주도』, 2006.
- 제주사정립추진사업추진협의회, 『耽羅史』 I·II, 2010.
- 조석곤, 『한국 근대 토지제도의 형성』, 해남, 2003.
- 조성윤·지영임·허호준, 『빼앗긴 시대 빼앗긴 시절』, 선인, 2007.
- 조성윤 엮음, 『일제말기 제주도의 일본군 연구』, 제주대학교탐라문화연구소, 2008.
- 중앙사학연구소, 『동서양 역사 속의 공공건설과 국가경영』, 학고방, 2010.
- 지수걸, 『일제시기 농민조합운동연구』, 역사비평사, 2002.
- 지승중 외, 『사회사연구의 이론과 실제』, 한국정신문화연구원, 1998.

- 진관훈, 『근대제주의 경제변동』, 도서출판 각, 2004.
- 진영일, 『고대중세 제주역사탐색』, 제주대학교탐라문화연구소, 2008.
- 진영일, 『고려국왕과 재이사상』, 제주대학교출판부, 2010.
- 천청일, 『濟州島』, 東京大學出版會, 1966.
- 최병택, 『일제시기 조선임야조사사업과 산림정책』, 푸른역사, 2009.
- 한일관계사연구논집 편찬위원회편, 『일제 식민지배의 구조와 성격』, 한일관계사연구논  
집 8, 경인문화사, 2005.
- 한국사연구회편, 『韓國地方史研究의 現況과 課題』, 景仁文化史, 2000.
- 櫛田一二, 『櫛田一二地理學論文集』, 弘詢社, 1976.
- 高禎鐘, 『濟州島便覽』, 瀛州書館, 1930.
- 近藤劔一 編, 『太平洋戰爭下の朝鮮』(1), 社團法人 友邦協會 朝鮮史料編纂會, 1962.
- 金斗奉, 『濟州島實記』, 濟州島實蹟研究社編輯部, 1936.
- 大藏星管理局, 『日本人の海外活動に關する歴史的調査』 2, 朝鮮編(上), 高麗書林, 1985.
- 文定昌, 『朝鮮農村團體史』, 日本評論社, 1942.
- 善生永助, 『濟州島生活狀態調査』, 1929.
- 善生永助, 『朝鮮の聚落(中篇)』, 1933.
- 小早川九郎 編纂, 『朝鮮農業發達史』(政策編), 朝鮮農會, 1944.
- 松山利夫, 『山村の文化地理學的研究』, 古今書院, 1986.
- 市川健夫, 『日本の馬と牛』, 東京書籍株式會社, 1984.
- 印貞植, 『朝鮮農村再編成の研究』, 人文社, 1943.
- 全羅南道濟州島廳, 『未開の寶庫 濟州島』, 1923.
- 全羅南道, 「預金部資金借入申込說明書ニ對スル添附物(郡島農會分)」(濟州), 1943.
- 濟州島廳, 『濟州島勢要覽』, 1937.
- 濟州島廳, 『濟州島勢要覽』, 1939.
- 濟州道, 『朝鮮總督府 官報 中濟州錄』, 1995.
- 帝國地方行政學會朝鮮本部·朝鮮畜産會, 『朝鮮畜産例規』, 行政學會印刷所, 1933.
- 調査資料協會, 『内外調査資料』, 内外調査資料印刷所, 1939,
- 朝鮮總督府殖産局, 『朝鮮農務提要』, 1914.
- 朝鮮總督府殖産局, 『朝鮮之畜産』, 大和商會印刷所, 1921.

- 朝鮮及朝鮮人社, 『朝鮮農林畜蠶大監』, 1926.
- 朝鮮總督府殖産局, 『朝鮮の畜産』, 大和商會印刷所, 1935.
- 朝鮮總督府農林局編, 『朝鮮林野調査事業報告』, 1938.
- 志村源太郎 著, 『産業組合問題』, 日本評論社刊行, 1927.
- William Norton, 『*Historical analysis in geography*』, Longman, 1984.
- D.Brooks Green, 『*Historical Geography*』, Rowman & Littlefield, 1991.

## 2) 연구논문

- 강만익, 「조선시대 제주도 갯성(塙垣) 연구」, 『탐라문화』 제35호, 2009.
- 강만익, 「朝鮮時代 濟州島 官設牧場の 景觀 研究」, 제주대 교육학 석사논문, 2001.8.
- 강만익, 「일제시기 제주도 공동목장의 운영실태」, 『제19회 전국향토문화공모전수상집』, 전국문화원연합회, 2004.
- 강만익, 「제주도의 목축문화와 그 유적」, 『탐라문화권 정비 기본계획 수립 보고서』, 제주특별자치도·제주문화예술재단, 2006.
- 강만익, 「조선시대 김만일 가게 산마장의 입지환경과 그 유적」, 『제주마학술조사보고서』, 제주특별자치도·제주문화예술재단, 2007.
- 강만익, 「1930년대 제주도 공동목장 설치과정 연구」, 『탐라문화』 제32호, 2008.
- 강영심, 「일제시기 국유림 대부제도의 식민지적 특성과 대부반대투쟁」, 『梨花史學研究』 제29집, 2002.
- 권인혁, 「資料解題 耽羅營事例」, 『濟州島史研究』 제5집, 濟州島史研究會, 1996.
- 권인혁, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實狀 : (濟州의 《事例》를 중심으로)」, 『탐라문화』 제16호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.
- 권인혁·김동진, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」, 『탐라문화』 제19호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998.
- 고광민, 「제주도 마소치기의 기술과 문화」, 『제주도』 통권 102호, 1998.
- 김동균, 「濟州道 部落共同牧場の 實態調査」, 『韓畜誌』 16, 1974.
- 김동욱, 「日帝末期 戰時統制體制的 貨幣經濟的 性格」, 『연세경제연구』 제Ⅱ권 제1호, 1995.



- 김동전, 「제주지역 문화의 올바른 이해와 활용방안」, 『지방사와 지방문화』 Vol.6 No.2, 역사문화학회, 2003.
- 김동전, 「제주향토사 관련 자료의 종류와 역사적 성격」, 『제주도사연구』 제7호, 제주도사연구회, 1998.
- 김동전, 「조선후기 제주거주 몽골후손들의 사회적 지위와 변화」, 『지방사와 지방문화』13(2), 역사문화학회, 2010.
- 김병인, 「지방사 연구에 있어서 자료의 활용방안에 대한 새로운 모색」, 『호남문화연구』 30호, 호남문화연구소, 2002.
- 김상호, 「한국농경문화의 생태학적 접근 : 기저 농경문화의 고찰」, 『사회과학논문집』 4, 서울대 사회과학대학 지리학과, 1979.
- 김수희, 『朝鮮植民地漁業と日本人漁業移民』, 東京經濟大學大學院 博士論文, 1996.
- 김영희, 「1930·40년대 일제의 농촌통제정책에 관한 연구」, 숙명여대 박사논문, 1996.
- 김용달, 「日帝下 朝鮮農會 研究」, 國民大學校 大學院 國史學科 博士學位論文, 1995.
- 김익환, 「1920년대 일제의 지방지배정책과 그 성격」, 『한국사연구』 93호, 1996.
- 김진식, 「W. G. 호스킨스의 地方史理論」, 『畿甸文化研究』 제22·23집, 인천대, 1994.
- 김춘수, 「1930년대 일제 농촌지배와 ‘중견인물’ 양성」, 성균관대 석사논문, 1997.
- 김학수, 「1930년대 일제의 농촌조직화와 조선농민의 대응」, 경북대 석사논문, 1994.
- 문영주, 「조선총독부의 농촌지배와 식산계(殖産契)의 역할(1935-1945)」, 『역사와 현실』 46호, 한국역사연구회, 2002.
- 문영주, 「조선총독부의 서구 협동조합 모방과 식민지적 변용—금융조합 법령을 중심으로—」, 『韓國史學報』, 高麗史學會, 2008.
- 박경석, 「韓國 山林組合의 性格糾明과 改善방향에 관한 研究—역사적 전개과정과 사업분석을 중심으로—」, 동국대학교 박사학위논문, 1989.
- 박찬식, 「17·8세기 濟州島 牧子의 실태」, 『濟州文化研究』, 1993.
- 박찬식, 「일제강점기의 도정과 민생」, 『濟州道誌』 제2권(역사), 제주도, 2006.
- 박이택, 「植民地期 赴役의 推移와 그 制度的 特質」, 『經濟史學』 제33호, 한국경제사학회, 2002.
- 박정후, 「일제시대의 지방통치제도에 관한 연구」, 서울대 정치학과 석사논문, 2006.
- 박혜숙, 「日帝下 農村契에 對한 一研究」, 숙명여자대학교 석사논문, 1984.

- 배재수, 「日帝의 朝鮮 山林政策에 관한 研究」, 서울대 박사학위논문, 1997.
- 서영희, 「日韓同志組合 사건과 李容翊의 亡命 經위에 대한 고찰」, 『논문집』 제5호, 한국 산업기술대, 2003.
- 송성대·강만익, 「조선시대 제주도 관영목장의 범위와 경관」, 『문화역사지리』 제13권 제 2호(통권 15호), 한국문화역사지리학회, 2001.
- 안용식 編, 『大韓帝國官僚史研究(Ⅰ)』, 연세대학교 사회과학연구소, 1994.
- 양경승, 「濟州의 土地制度-共同牧場組合을 중심으로」, 『判例研究』 제2집, 제주판례연구회, 1999.
- 양영환, 「1930년대 조선총독부의 농촌진흥운동」, 『승실사학』 Vol.6, 숭실대학교 사학회, 1990.
- 오주환, 「地方史研究:그 理論과 實際-英國을 中心으로」, 『大邱史學』 제30호, 大邱史學會, 1986.
- 윤선자, 「조선총독부의 통치구조와 기구」, 『일제 식민지 지배의 구조와 성격』, 한일관계사 연구논집편찬위원회편, 경인문화사, 2005.
- 윤순진, 「옛날에 공유지를 어떻게 이용했을까?」, 이도원 엮음, 『한국의 전통생태학』, 사이언스 북스, 2004.
- 윤순진, 「제주도 마을공동목장의 해체과정과 사회, 생태적 함의」, 『農村社會』 Vol.16, 2006, 한국농촌사회학회.
- 윤해동, 「일제의 面制 실시와 村落再編成政策」, 서울대학교 博士學位論文, 2004.
- 여박동, 「일제시대 어업조합의 성립과 변천 : 거문도 어업조합을 중심으로」, 『일본학연보』 제5호, 일본연구회, 1993.
- 염인호, 「日帝下 地方統治에 관한 研究」, 연세대학교 대학원 사학과 석사논문, 1983.
- 염인호, 「농촌진흥운동기 제주지방의 혁명적 농민조합운동」, 『제주도사연구』 제1집, 제주도사연구회, 1996.
- 윤양수, 「濟州道內 마을共同財産의 市·郡에의 歸屬과 그에 따른 主民權益問題」, 『논문집』 제24호, 제주대학교, 1987.
- 이승순, 「日帝末期 戰時 農業政策과 朝鮮 農村經濟 變化」, 고려대 박사학위논문, 2003.
- 이승일, 「조선총독부 공문서를 통해 본 식민지 지배의 양상」, 『사회와 역사』 제71집, 한국사회사학회, 2006,

- 이영훈, 「日帝下 濟州島의 人口變動에 關한 研究」, 고려대 경제학과 석사논문, 1989.
- 이종길, 「韓末 牧場土의 所有關係變化와 日帝의 土地調査事業」, 『法史學研究』 25호, 한국 법사학회, 2002.
- 이종길, 「林野의 總有的 所有關係에 대한 一考」, 『법학논총』 11, 국민대학교 법학연구소, 1999.
- 이준식, 「단천 삼림조합 반대운동의 전개과정과 성격」, 『한국근현대의 사회조직과 변동』, 한국사회 사연구회 논문집 제28집, 문학과 지성사, 1991.
- 이하나, 「日帝強占期 ‘模範部落’ 政策과 朝鮮農村의 再編」, 『學林』 제19집, 연세대학교 사학연구회, 1998.
- 이한기, 「일제시대 농촌지도사업에 관한 연구」, 서울대 박사학위논문, 1992.
- 조경준, 「일제시기 지방재정의 전개과정에 관한 연구」, 전남대 박사논문, 1987.
- 조명근, 「1937~45년 일제의 戰費調達과 朝鮮銀行券 發行制度 전환」, 『韓國史研究』 127, 韓國史研究會, 2004.
- 조미은, 「일제강점기 재조선 일본인 학교와 학교조합 연구」, 성균관대 박사논문, 2010.
- 조성윤, 「개발과 환경, 그리고 농촌 공동체의 붕괴」, 『현상과 인식』 제17권 4호, 1993.
- 좌동렬, 「전근대 제주지역 목축의례의 역사민속학적 연구」, 제주대 석사논문, 2010.
- 전강수, 「1930년대 전반의 농업공황과 식민지 농업정책」, 『연구논문집』 38호, 대구효성 카톨릭대학교, 1989.
- 정연태, 「1930년대 일제의 농업정책과 식민지 지주제」, 『한국사론』 20호, 서울대국사학과, 1989.
- 정태현, 「일제말기 道歲入의 構成變化와 植民地性(1936-1945)」, 『韓國史研究』 123호, 韓國史研究會, 2003.
- 정진성·길인성, 「일본의 이민정책과 조선인의 일본이민 : 1910-1939」, 『經濟史學』 제 25호, 經濟史學會, 209쪽.
- 지수걸, 「일제시기 충남 서산군의 ‘관료-유지 지배체제」, 『역사문제연구』 제3호, 역사문제연구소, 1998.
- 진관훈, 『日帝下 濟州島農村經濟의 變動에 關한 研究』, 동국대 대학원 박사논문, 1999.
- 최병택, 『1908~1945년 일제의 임야소유권 정리와 '민유림' 운영』, 서울대 박사학위논문, 2008.

최병택, 「해방 직후~1960년대 초 산림계 설립논의의 전개와 그 성격」, 『史學研究』 90호, 한국사학회, 2008.

한도현, 「1930년대 농촌진흥운동의 성격에 관한 연구」, 서울대 석사논문, 1985.

한상인, 「1930년대 조선농촌의 재편성」, 동경대 경제학연구과정 박사논문, 1992.

### 3. 기타

#### 1) 향토지

가시리, 『加時里誌-가스름』, 1988.

고성리 향토지편찬위원회, 『고성리지』, 1993.

구좌읍 한동리, 『둔지오름(漢東里誌)』, 1997.

남원읍 하례리 마을회, 『下禮마을』, 1999.

삼양동향토지편찬위원회, 『삼양동지』, 2008.

상호1동 마을회, 『上孝誌』 창간호, 1994.

서귀포시 색달동, 『색달마을지』, 1996.

서귀포시 토평동마을회, 『토평마을』, 2004.

서귀포시 하효마을회, 『下孝誌』, 2010.

신산리 마을회, 『그등애 사람들의 삶』, 2005.

연화친목회, 『蓮洞鄉土誌』, 1986.

애월읍 상가리, 『上加里誌』, 상가리지 편찬위원회, 2007.

한림읍 대림리, 『大林里誌』, 2009.

한림읍 명월리, 『명월향토지』, 2003.

한림읍 동명리, 『東明鄉土誌』, 2009.

#### 2) 신문자료

『조선조일』 1930년 1월 1일자, 「朝鮮の大放牧場を建設」.

『중외일보』 1930년 3월 29일자, 「濟州島の 産業組合 設立許可」.

『조선중앙일보』 1934년 11월 6일자, 「四萬五千町步에 桓한 濟州島の 大牧場」.



- 『매일신보』 1935년 4월7일자, 「濟州島農會 各種品評 賞品授與式盛大」.
- 『매일신보』 1935년 6월 16일자, 「濟州島에 共同牧場」.
- 『매일신보』 1935년 10월 19일자, 「畜産王國目標로 大牧場建設計劃」.
- 『동아일보』 1936년 6월 20일자, 「馬政計劃中에 濟州島編入要請」.
- 『조선신문』 1937년 6월 11일자, 「濟州島にて大牧場を開拓, 漢拏山を中心に四萬五千町歩を利用」.
- 『동아일보』 1937년 6월 11일자, 「濟州島の 畜産 擴充計劃을 樹立」.
- 『매일신보』 1938년 6월 10일자, 「大規模 共同牧場設置 牧畜業을 積極助長 天惠條件을 具備한 濟州島에 全南道の 開發進歩」.
- 『동아일보』 1938년 6월 25일자, 「濟州島 牧畜經營 東拓서」.
- 『매일신보』 1938년 8월 6일자, 「農林局內에서 畜産課 新設」.
- 『동아일보』 1938년 8월 11일자, 「東拓, 濟州島에 大牧場을 計劃」.
- 『매일신보』 1938년 8월 11일자, 「耕牛中心으로 濟州島에 大牧場」.
- 『목포신보』 1938년 8월 12일자, 「大牧場も建設 東拓の事業方針」.
- 『매일신보』 1938년 9월 15일자, 「畜産第一主義로써 時局에 協力하라」.

## Abstract

# A Study on the Co-operative Village Pasture Associations of Jejudo during the Japanese Colonial Period

Man-ik, Kang  
Department of History  
Graduate School  
Jeju National University

This study is meant to remind you of the historical value and importance of the Co-operative Village Pasture Associations in Jejudo. Under the developing process of Jeju tourism, dividing the cooperations into pieces, most of the villagers' ranches were sold to developers and it gave rise to a discord. This study will lay the foundations for finding history of Jejudo co-operative village pasture associations that still have not formed its history. And proceeded through method of documentary research and field survey in term of local and social history.

I have tried to make out the origin, progress and backward steps of community cooperation over the meadows, low slopes, arable land and nearby hills. Fortunately, *The Analysis of Documents on Jejudo Pasture Co-operation for Community*(濟州島牧場組合文書, 1933-1943) gave greatly assisted me with my surveys. The documents showed the complete process from the beginning, includes progress, changes, system, and funds.

The authorities of Jejudo formulated 「Range Improvement Project」 at 1933 and encourage to found co-operative village pasture associations. As a result,

many villages organized new pasture associations. Pasture site was reduce as cultivated land was steadily expand, the authorities of Jejudo claim to stand to increase production of livestock products and through collect union dues and forest taxation to expand provincial fiance. And push ahead powerfully foundation of pasture associations with let Jejudoian know that it is a public works.

The Governor-General of Japanese Empire forced the poor Jejudoian stock-raising farmers to feed such livestock as cattle, horse and sheep than ever before with one of his step-up plans. The governing group occupying Korea knew the profitable pasture of cattle-breeding skills from the Mongolian Occupants' era in Jejudo. Then they allowed Jejudoian farmers to lease the forest and grassy land for feeding well-reformed livestock around the low slopes and arable land.

Moreover, in 1933, the Japanese Emperor ordered farmers to organize Community Meadow Unions. There used to be 22 or more Private Rancher Farmers Societies, of course, with encouragements from the Jejudo Governor as well. But the provincial officers urged to change and reunification of new systems of Community Ranching Association, breaking the Jejudoians' Conventional Pasture Cooperations just after the time of their illegal occupation. To make things worse, the cunning Japanese officials claimed that there were no better programs on Japanese Cattle Development in Jejudo, Taxation was used as a form of plunder against the poor farmers.

In the process, the Japanese tricked the vicious leaders of Farmers Union to donate the fertile meadows, bought the grassy land for almost nothing, or stole it. These land acquisitions were examples of illegal Japanese seizures. As a result, some of the new Local Meadow Parties appeared around the island as good partners with some of the Japanese friendly groups, offices and parties in Jejudo.

The Provincial Office had sent lots of documents with strong orders to the local branches for new arrangements, programs, remaking plans after surveying meadows and ranching managements. Then some of wicked leaders of the

Farmers Union followed Japanese policy for the basic rebuilding of new cattle ranches. So, they planted trees against the wind, built new stone piles, and cleared weeds and ferns.

On the other hand, many leaders, and owners of the illegally occupied ranches and cattle pastures resisted strongly, hoping restore their possessions. Hoping to stop the Japanese from robbing pasture, the poor ranchers and farmers sent some villagers' petitions in Haeanri(海安里) in the nearby northwestern slopes of Jeju area.

Documents from 1943 tell that the whole guaranteed meadows included 19% pasture donated pasture, 30% of purchased land, and 51% leased grassy land. This means that the related pastures were far more than those of other approaches. The leased part belonged to the people of the province, localities and villages.

The Pasture Cooperations had their home under the Governor of Jeju province, and branches in each local unit, with the local administrators and some related institutions such as Jejudo-Nongheo, Jejudo Ranches Committee Home, or other boards or commissions.

All the administrators and experts that worked for those institutions had to join and assist the local Ranchers' Associations. They laid down rules themselves and boldly drove out any offenders. All the unions and cooperations were severely followed and managed by the agreements on their unions. Then all the members followed the strict rules(eg, keeping the rules over cattle breeding term at the pasture, every member has equal rights) of the Ranchers' Union.

Above all, they had to follow the rotation cattle raising rule to save the meadow, tasks for protecting the pasture against wind, and to get rid of the absent-minded ranching without membership. So the unions and cooperations had some guards for keeping their good pasture.

At the beginning of their hopeful union running, they met some trouble in financial and managing matters. The issues of hardship let the Japanese illegal



power lead their ranchers organization freely. As matters got worse, heartless Japanese leaders made the unhappy, ignorant union members pay a heavy tax on running their meadows, counting head tax or various installment approaches as grouping charges.

The Governor of Jeju-do ordered the destitute to keep cashing account books, business diaries and details or so during World War II. For instance, some documents from Andeok-myeon Seogwang-ri, show the illegal exploitation, and forced delivery quotas of horses for the Japanese Army in Hanrim-myeon Myeongweol-ri over the two local Ranchers Unions.

In this period, despite the fact that Japanese extortion got steadily harder, some sort of managing know-how and other developments on their ranchers' communities grew gradually. Asked to force too many burdens, and a variety of robberies from the Japanese Empire, most of unhappy ranchers and farmers had hard days under the inhumane rule of the Jejudo-Governor and Japanese puppet-like officials.

Jeju-do Ranching farmers' Cooperations for Communities have two aspects that we should note. One is the warmhearted, self-help and traditional artifact of Jejudoians' organized ranchers' union. The other is the historical importance in of itself.

In conclusion, the study claims that there are countless interesting things to learn from the derivations of past Jejudo ranchers and farmers conventional communities and unions, especially on the Pasture Cooperations themselves. Pasture Associations of Jejudo was a historical and cultural heritage of village community and was systematized pasturage tradition of Jejudoians.

**Keywords:** Co-operative Village Pasture Associations, Range Improvement Project, Forestry Survey Project, Jejudos, Purchase land, Lease land, Donation land, Village-owned land, Union dues, Forest Taxation, Jejudo-pasture associations central federation.