

Ⅱ. 양역변통론과 균역법의 시행

1. 양역의 편성과 폐단
2. 양역변통론의 추이
3. 균역법의 시행과 그 의미

Ⅱ. 양역변통론과 균역법의 시행

1. 양역의 편성과 폐단

1) 양역의 편성

조선 후기의 양역이란 전기의 균역에서 양반층이 빠져나감으로써 남게 된 일반 양인층만이 졌던 균역을 가리키며, 부담형태도 군사활동을 하는 立役보다는 국가재정을 뒷받침하기 위한 徼布로서 부세적 측면을 강하게 지녔던 것으로 말해진다. 양역의 편성내용을 보기에 앞서 전기의 균역이 어떤 과정을 거쳐 위에서 말한 양역으로 변모되었는지 잠시 살펴볼 필요가 있다.

본래 조선시대의 균역은 “上自公卿之子 下至編氓 無不各有屬處”¹⁾라는 洪啓禧의 말처럼 관료나 향리와 같은 직역자 및 校生 등 면역자와 공사 천의 私役 부담자를 제외하고는 양반에서 평민에 이르는 모든 신분이 부담해야 하는 身役으로서의 國役이었다. 그렇다고 하여 公卿子弟나 일반 백성이 지는 균역의 형태가 같은 것은 아니었다. 忠順衛나 忠贊衛와 같은 양반 자제를 위한 특수 병종이 일반 백성이 지는 正兵과 달리 따로 설정되어 있었다. 그러나 세조 연간의 균역균일화정책에 따라 양반도 정병·甲士의 일반 균역에 편입되어 구분은 완화되었다.

그런데 바로 이러한 시점에 와서 양반층의 균역 기피 현상이 나타나고 뒤이은 성종·중종대를 지나면서 양반층의 균역 제외는 당연시되며 균역은 양인내에서 일반 백성들, 즉 흔히 良民으로 표현되는 신분층에게로 국한되게 된다. 왜 이런 현상이 오게 되었는지에 관해서는 世道가 변하고 기강이 무너졌기 때문이라는 당시 사람들의 일반적인 지적 이외에 구체적인 설명은 아직까지

1) 洪啓禧, 《均役事實》.

제시되고 있지 못하다. 다만 16세기 이래 사족지배체제의 형성에 따라 班常의 신분제가 자리잡아 가고 있는 현상과 관련지어 이해할 수 있으리라는 견해가 있고²⁾, 한편으로는 양반층의 왕실 지지 기능으로서의 균역에 대한 반대급부로 지급된 科田의 소멸에서 찾을 수 있다는 주장³⁾도 있다. 이와 함께 층순위·층찬위 등의 특수 병종에 대한 遞兒職과 품계 지급, 관직 진출의 기회와 같은 특권이 유명무실해 가며 또 균역 균일화에 따른 양반층의 正軍役 부과와 함께 정군 징발자에 대한 반대급부였던 散官의 품계 지급 역시 소멸되어 전반적으로 균역의 질적 저하가 심화되던 현상도 함께 고려될 수 있을 것이다.

아무튼 16세기를 지나면서 양반층이 균역편제에서 빠져나감으로써 균역은 이제 일반 양인(양민)이 주로 부담하는 신역으로 굳어지게 되고 양역이란 용어가 균역의 다른 표현으로 사용되게 된다. 균역의 부담자가 양민으로 좁혀지기 시작하던 16세기의 시점에서 균역에는 다른 하나의 변화가 일어나고 있었다. 그것은 出役 형식이 立役에서 점차 收布라는 물납으로 전환되는 것이었다. 원래 5衛制의 기초로서 조선 초기의 균역은 실제 군사활동을 하는 正軍과 그 군사활동에 소요되는 경비를 담당하는 保人의 두 가지 형태로 구성되어 있었다. 따라서 순번을 정하여 교대로 일정 기간 서울로 와서 5衛의 군사로(番上) 혹은 지방이나 변경의 軍卒(留防)로 복무하는 정군들은 그들에게 배속된 2~4명의 보인들로부터 포를 거두어 군사활동에 필요한 비용을 마련할 수 있었다. 그런데 비록 保布를 받는다 하여도 정군으로 볼 때 자신의 거주지를 떠나 일정 기간마다 번상하거나 유방하는 일은 귀찮기도 하거니와 고통스런 일이었다. 거기에다가 전쟁이 없다 보니까 점차 각종 使役に 동원되어 役卒化되어 가는 경향이 심해졌다. 여기서 번상병들이 보포로 사람을 사서 자신의 번상을 대신하게 하는 편법이 생겨났다. 보통 代立 또는 雇立制라고 불리는 이 방식은 본래 番上正軍과 代立人사이의 사적인 관계였으나 이것이 점차 보편화하고 또 그에 따른 폐단이 일어나면서 국가가 개입하여, 번상을 면해 주면서 그 대신 布를 병조에 납부하게 하고(代役納布) 병조에서 필요한 군사를 포로 값을 지불하고

2) 鄭演植, 《朝鮮後期「役摠」의 運營과 良役變通》(서울大 博士學位論文, 1993), 1쪽.

3) 金容燮, 《朝鮮後期の 賦稅制度釐正策》(《增補版 韓國近代農業史研究》上, 一潮閣, 1884), 2쪽.

고용하게 하는 방식(給價雇立)으로 바뀌어 갔다. 이 대역납포제는 종종 36년(1541) 軍籍收布法⁴⁾으로 법제화되어 騎兵을 제외한 步兵에서의 수포는 일반화되었다. 代納의 현상은 지방의 留防正軍에게는 放軍收布로 나타났다. 다만 방군수포는 兵使·水使·僉使·萬戶 등 군사 지휘자의 私利 추구의 방편으로 유방정군을 돌려보내고 포를 징수하는 일종의 불법행위였으므로 군적수포법의 적용 대상에는 제외되었다. 그러나 이미 종종 연간에 유방하는 군사가 없다는 탄식이 나올 정도로 방군수포는 만연하고 있었다. 이러한 군적수포법의 실시와 방군수포는 조선 초기 군역제가 표방하던 병농일치제의 동요와 병농분리가 일어나고 있음과 함께 군역의 수취 방식이 군사활동 위주의 입역에서 재정적 성격을 지니는 징포로 서서히 전환하고 있음을 말해 준다.⁵⁾

군역제에 있어서 위와 같은 변화, 즉 양반층의 이탈에 따른 군역 부담층의 양민으로의 축소와 입역 대신 수포화에 따른 재정적 성격으로의 전환은 결과적으로 5위제 아래의 군사력을 약화시키고 국방력의 공백을 가져오게 하였다. 임진왜란은 이런 상황 속에서 발발하였다.

왜란을 거치면서 무력함이 드러난 5위제는 완전히 무너지고 그 대신 訓練都監이란 새로운 군사기구가 창설되어 임란 후 중앙군의 주력으로 자리잡으며 지방에는 東伍軍이 편성되었다. 그런데 이 훈련도감은 募兵制에 의해 군사를

4) 군적수포법이 나오기 전까지는 번상병이 중앙에 올라와서 입역할 곳의 胥吏에게 代役 價布(番布)를 직접 납부하였다. 따라서 절차가 번거롭고 또 담당 관속에 의한 남정이 자행되었다. 이런 폐단을 제거하기 위해 종종 36년 2월 임신에 梁淵의 건의에 의해 중앙에서 지방별로 군적에 실려 있는 번상보병의 수에 따라 미리 정해 놓은 가포를 할당하고 이를 지방관이 관내의 번상병에게 일괄 징수하여 병조에 보내게 하는 개선안을 마련해 실시하였다. 가포의 할당이 지방별 군적에 기초했으므로 군적수포법이라 하였다. 후일 茶山 丁若鏞은 여기에서부터 수포제가 비롯된 것으로 보고 있다(李泰鎮, 〈軍役의 變質과 納布制의 實施〉, 《韓國軍制史》 近世朝鮮前期篇, 陸軍本部, 1977) 참조.

5) 立役에서 收布制로의 전환을 이 시기의 경제적 변화와 관련지어 이해하려는 견해도 있다. 즉 16세기에 들어와 노동집약적 영농방식이 발전함에 따라 농민이나 지주 모두 노동력의 직접 징발보다는 物納의 부담형태를 원하게 되었고 같은 시기에 이루어진 상품화폐경제의 발달 또한 화폐적 기능을 수행하는 면포의 수요를 증대시켜 수포화를 촉진했다는 것이다.

윤용출, 〈壬辰倭亂 시기 軍役制의 動搖와 改編〉(《釜山史學》 13, 1981).

백승철, 〈17·18세기 軍役制의 變動과 運營〉(《李載堧紀念韓國史學論叢》, 1990), 517~518쪽.

선발, 급료를 지급하면서 장기간 군사활동을 하게 하는 일종의 직업군인제와 그 급료를 포함하여 군사활동에 필요한 일체의 경비를 국가에서 부담하는—뒤에 가면 砲保와 軍餉保의 설치로 달라지게 되지만—養兵制의 형태를 취하고 있어 정군과 보인으로 편성되는 전기의 군역과는 체계를 달리하고 있었다. 다시 말해 일단 군역과는 무관하게 군제가 편성된 것이다.

한편 속오군은 일반 양인은 물론 兩班·儒士·鄉吏와公私賤까지 포함하여 편성되었다. 일종의 전시동원인 셈이다.⁶⁾ 그러므로 전란이 끝나면서 양반 등은 빠져나갔다. 그러나 천인의 경우는 제외되지 않았다. 전란에 따른 인적 손실로 인해 그들을 제외하고는 속오군의 유지가 불가능하였기 때문이다. 임란 전에는 포함되지 않던 천인이 군역에 들어간 것은, 임란 후의 군역에서 보이는 하나의 큰 변화였다. 이제 군역에는 양민이 지는 양역과 천인이 지는 천역의 두 가지 형태가 있게 되었다.

전란 후의 군역에는 속오군만 있지 않았다. 5위는 폐지되었지만 거기에 속해 있던 기병과 보병, 甲士, 定虜衛 등의 군역은 병조로 귀속되었다. 그들은 변상하는 기병을 제외하고는 임란 전의 보병이 그러했던 것처럼 거주지 중심의 군적수포법에 따라 포를 바쳐야 하였다. 임란 전에는 番布 또는 代役價라 했지만 5위가 없어진 이 때에는 그저 軍布라 하였다. 이들은 뒤에 새로운 군영이 설치되면서 그 소속 軍丁과 달리 舊軍籍의 軍額으로 구별되었다. 그런데 아직 분명하지는 않으나 이들도 속오군에 속해야 했던 것으로 보인다. “변상하면 기병이 되고 돌아와 營將에 속하게 되면 속오군이라 한다.”⁷⁾라는 표현과 이를 놓고 一身兩役이 문제되었던 점이 이를 뒷받침해 준다.⁸⁾ 전란의 피해가 복구되지 않은 상태에서 군사 재정의 확보와 지방군의 준비를 함께 도모하는 과정에서 이런 무리가 왔다고 생각된다.

6) 그런 면에서 이 속오군은 조선 초기의 잡색군과 대비되나 잡색군은 군역에서 제외된 세력, 즉 鄉吏·牧子·校生 등과 노비를 대상(이 때는 양반도 군역을 지기에 잡색군에는 포함되지 않음)으로 한 일종의 전시대비군의 성격을 지니기에 군역으로 보기는 어렵다(閔賢九, 〈雜色軍의 편성〉, 《韓國軍制史》近世朝鮮前期篇, 陸軍本部, 1977, 135~137쪽).

7) 《仁祖實錄》권 19, 인조 6년 12월 신묘.

8) 車文燮, 〈東伍軍研究〉(《朝鮮時代 軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973), 208~213쪽.

군역의 이러한 양상은 군사력 확보의 한 방안으로 號牌法の 시행을 시도 하던 光海朝까지 그대로 지속되었다. 그러나 인조반정으로 서인정권이 들어 서면서 새로운 국면을 맞게 된다. 親明策의 표방으로 대북방관계가 악화된 데 대비도 해야 했거니와 軍權경쟁이 공신세력간에 벌어진 결과로 摠戎廳·守禦廳·御營軍의 새로운 군문이 설치되었던 것이다.

인조 연간 이렇게 출발한 군문들은 뒤이은 효종의 군비강화책에 따라 정비를 거치며, 다시 현종대에 훈련도감군을 1,000명 줄이면서 대신 精抄軍·訓練別隊를 설치했다가 숙종 8년(1682)에 이를 합해 금위영으로 삼았다. 숙종 초의 금위영 설치로 입관 이래 계속된 중앙군 강화를 위한 군영 설립은 종료되었고 5軍營體制가 성립하였다.

그런데 인조 이후 생겨난 군영들은 앞서 설립된 훈련도감의 모병 및 양병제의 형태를 취할 수 없었다. 무엇보다도 양병에 따르는 국가의 재정 지출을 감당할 수 없었기 때문이다. 우선 훈련도감부터 給保制를 다시 도입하였다. 그래서 훈련도감의 주력군인 砲手에게 지급할 料布의 재원으로서 3명씩의 보인이 설정되었다. 포수에게 딸린 보인이라 하여 砲保라고 이름하였고 매년 3필씩을 포수에게 바쳐야 했다. 또 도감군사의 숫자가 늘게 되면서 三手米만으로 부족한 料米의 확보를 위해 숙종 초 軍餉保가 설치되었다. 지방 수령은 이들에게서 매년 12斗를 징수하여 훈련도감으로 보내었다. 이제 훈련도감은 6천 명 내지 7천 명 정도의 삼수군을 양성하기 위하여 8만 석에 이르는 호조의 재정지원 외에도 4만 명이 넘는 수포(米)군을 갖게 되었다. 본래 군역과 무관하게 편성되었던 훈련도감도 결국 군역의 지원을 받지 않을 수 없었다⁹⁾.

훈련도감의 사정이 이러하였기 때문에 나머지 다른 군영들은 아예 처음부터 군역체계 속에서 군제를 편성하였다. 먼저 설치된 충융청·수어청은 경기도 내의 속오군을 주축으로 군제를 구성하였다. 따라서 여기에는 양민·공사천으로 구성된 군졸이 있었을 뿐 재정과 관련된 보인이나 수포군은 없었고 그 대신 약간의 屯田이 설정되었었다.

수어청·충융청과 달리 어영청은 애초에 조선 초기와 같은 番上給保制를

9) 金鍾洙, <17세기 軍役制의 推移와 改革論>(《韓國史論》 22, 서울대), 144~151쪽.

취하였다. 다만 초기의 그것과는 번상시의 왕래 비용을 부담하는 資保와 번상병에게 지급될 料米마련을 위한 官保가 설정된 것이 달랐다.

어영청의 이러한 편제는 훈련도감처럼 국가재정을 축내지 않으면서 군사력을 확보할 수 있는 좋은 제도로 평가되었다. 그래서 현종대에는 山林이던 宋時烈的 적극적인 주장으로 훈련도감군 일부를 감축하고 그 대신 번상금보제에 토대한 정초청·훈련별대군을 두었으며, 숙종 때 이것이 다시 통합되어 어영청과 편제를 같이하는 금위영으로 개편되었던 것이다.

그러나 이런 번상금보제는 많은 良丁을 필요로 하였다. 인조 말년경 1,000명의 번상병으로 된 어영청을 유지하는 데 20,000명 정도의 번상정군과 같은 수의 자보, 41,000명의 官保 등 합계 81,000여 명의 인원이 소요되었던 것이 그 예가 된다¹⁰⁾. 아래의 <표 1>에서 보듯이 어영청·금위청의 균역만으로 5군영 전체 균역의 70% 정도를 차지하고 있는 것은, 그것이 국가재정의 부담 없이 많은 군사를 확보하게는 해주었지만 한편으로는 엄청난 양정의 수요를 유발하는 제도였음을 말해주고 있다.

어떻든 숙종 초의 5군영 성립으로 중앙군제의 편성은 일단 종료되었다. 다음의 <표 1>은 바로 그 시점을 중심으로 그 전후의 균역을 표시한 것이다.

<표 1> 顯宗·肅宗·英祖 年間の 軍額

시기 군영	현종 말·숙종 초	숙종 28년	영조 19년 ¹⁾
훈련도감	30,000(元軍 6,000, 保人 24,000)	47,414(元軍 6,314, 保人 41,100)	44,692
어영청	80,080(" 20,080, " 60,000)	100,028(" 25,939, " 74,089)	84,805
총융청	15,890(" 14,890, " 1,000)	24,930(" 21,160, " 3,770)	5,128
수어청	20,000(" 20,000, " -)	29,366(" 28,296, " 870)	11,638
훈련별대	54,700(" 13,700, " 41,000)	금위영 89,235(" 20,805, " 68,430)	83,594
정초청	17,920(" 8,960, " 8,960)		
합계	218,590(" 83,630, " 134,960)	290,973(" 102,714, " 188,259)	229,902 ²⁾

1) 《顯宗改修實錄》 권 10, 현종 4년 11월 무인.
申 琬, 《綱菴集》 권 4, <進八條萬言封事劄> 제 5조, 定軍制.
《良役摠數》.

10) 崔孝軾, <御營廳研究>(《韓國史研究》 40, 1983), 108쪽.

2) 총융청과 수어청은 속오군 중심으로 편성되어 良賤이 함께 포함되어 있는데 영조 19년의 경우는 《良役摠數》에 의거한 관계로 천역자를 제외한 양역자 수만 기록된 것임. 따라서 천역자까지 합하면 그 숫자는 증가할 것임.

이 표를 보면 우선 5군영 성립 후 중앙군의 군액은 총계 29만 명을 넘고 있다. 임란 전의 구군적의 군액이 그대로 존속하는 속에서 이 만큼의 군액이 새로 증가한 것이다. 임진·병자의 두 차례 전란을 겪으면서 피폐한 국력 속에 이만한 군액을 확보하여 5군영체제를 갖춘 것은 當路者의 노력의 결실이라 하겠으나, 그와 동시에 그만큼 양정을 확보함에 따르는 무리한 시책과 강제적인 수단 등은 또다른 폐단을 낳고 있었다. 바로 백골징포·황구침정과 같은 양역폐였다. 이 점은 다음 절에서 자세히 언급될 것이다.

〈표 1〉에서 또 하나 주목되는 것은 의외로 총융청과 수어청 내에 賤隸軍의 비율이 높다는 사실이다. 숙종 30년(1704)에 단행된 5군영 군액 조정 때 다른 군영이 적지 않게 감축되었던 데 비해 총융청은 23,157명, 수어청은 32,351명으로 약간 줄거나 오히려 늘었다¹¹⁾. 따라서 영조 19년(1743)의 《良役摠數》 편찬 당시에도 총융청·수어청은 위의 군액을 유지했으리라 생각되는데 양역자만으로 각기 5,128명, 11,638명이므로 이 숫자로만 따져 볼 때 천역자는 18,029명, 20,713명이 된다. 천역자가 양역자의 3배 이상, 2배 가량 되고 있다. 이는 속오군에서 양인이 점차 빠져나가고 공사천으로 채워져 천예군화하고 있는 일반적 양상을 보여주는 예라 할 것이다.

인조 이후 중앙군에 대한 강화로서 5군영이 차례로 설립되는 것과 함께 지방군인 속오군에 대해서도 이를 증강하려는 시도가 있었다. 그리하여 인조 때는 營將制를 실시해 그 혼련과 단속을 꾀하였으며 효종과 숙종 때는 보인을 지급하려는 계획을 세우기도 하였다. 그 결과 인조 14년(1636) 86,000명이던 군액이 현종 원년(1660) 161,928명, 다시 숙종 28년에는 188,000명으로 늘어났다. 그러나 이런 조치가 있었음에도 불구하고 속오군의 처우는 개선되지 않았으며 一身兩役의 문제점도 쉽사리 해소되지는 않았다. 다만 양정의 부족

11) 李泰鎮, 〈三軍門 都城守備體制의 確立과 그 變遷〉(《韓國軍制史》近世朝鮮後期篇, 陸軍本部, 1977), 172쪽.

으로 양역의 폐가 심화되면서 속오군 내의 양정을 빼내어 수포군으로 삼고 대신 공사천을 채워 넣음으로써 양인의 일신양역은 점차 해소되었으나 반면에 속오군은 점차 천예군화하였으며 마침내 영조 12년(1736) 良東伍의 제외 조치로 완전히 천예군이 되어¹²⁾ 양역과는 관계없이 되었다¹³⁾.

한편 병조 소속으로 들어간 구군적의 균역도 인조 이후 정부에 의해 적극적으로 관리되었다. 우선 구군적 내에서 전란으로 인해 빠져나간 인원이 얼마인가를 파악하는 작업부터 이루어졌다. 오랜 기간의 조사 끝에 비변사에서 보고한 결과는 8도의 騎兵·步兵, 漕軍·水軍의 궤역이 인조 26년(1648) 당시로 모두 251,623명이었다¹⁴⁾. 실로 막대한 숫자였다. 뿐만 아니라 도망하거나 죽어서 생기는 逃故와 60세가 넘어 균역에서 제외되는 老除로 인하여 궤역은 매년 계속적으로 발생하고 있었다. 이 궤역을 제대로 채울 수 있다면 만성적인 양정 부족과 재정난의 타개가 가능하였다. 중앙에서 지방별로 일정 액수의 양정을 할당하여 궤역을 채워넣게 하는 歲抄라는 방식은 그래서 나왔던 것이다.

세초에는 구군적의 궤역을 채우기 위해 3년마다 한 번씩 실시하는 大歲抄와 도고·노제로 인한 궤역을 매년 채워 넣는 別歲抄가 있었다. 별세초는 大邑에는 100명, 中邑 50명, 小邑 20명이 할당되는 것이 상례였으나 기근이나 흉년으로 매년 시행될 수는 없었다¹⁵⁾. 그리고 바로 이 세초는 아약·백골징포의 양역폐를 야기하는 직접 원인이었다. 양정을 구하지 못하는 경우 수령들은 이미 죽은 자와 어린아이까지 균적에 올려 할당된 숫자를 채워야 했기 때문이다. 그러나 보통 15만 명 정도로 말해지는 騎步兵을 주축으로 했던 이 구군적은 전란이 끝난 지 약 1세기가 지난 숙종 28년(1702) 申琬이 올린 <進八條萬言封事劄>에서 다음의 <표 2>와 같은 명목과 균역을 포함하고 있는 것으로 나와 있다.

12) 車文燮, 앞의 글.

13) 그렇기 때문에 영조 24년에 편찬된 《良役實總》에 “此案爲良役而作也 凡系奴軍 不必舉論”(良役查正凡例)라 하여 속오군은 실리지 않았다.

14) 《仁祖實錄》 권 49, 인조 26년 9월 기묘.

15) 金鍾洙, 앞의 글, 157~165쪽.

〈표 2〉 舊軍籍의 軍役名目과 軍額

	명	목	군액(명)	계
正軍	有廳, 騎步, 定虜, 甲士, 扈輦, 禁軍軍官, 標下雜色		59,800	343,400
保人	餘丁, 禁保, 定虜, 甲士保, 守護軍戶保, 鷹師戶保, 烽軍戶保, 騎步保人, 留防戶保, 錄事·唱準, 匠人, 生徒, 牧子		283,600	

위의 〈표 2〉에서 번상한다는 정군은 7名目 59,800명이고 군적수포법에 적용을 받아 포를 내는 보인은 14명목 283,600명이다¹⁶⁾. 그런데 정군의 대부분을 차지한다고 보이는 기병은 본래 납포가 허용되지 않았고 병조의 구군적에 들어가서도 번상하여 궁궐의 파수 등에 종사하도록 되었었는데 현종 때부터 조금씩 停番收布하다가 이 표가 만들어지던 시기인 18세기에 이르면 보병과 마찬가지로 대부분 수포군이 되었다. 이렇게 본다면 위의 정군도 이름만 번상한다는 정군이 사실은 수포군이라 보아도 좋을 것이다.

이상에서 본대로 5군영체제가 갖추어지던 시점에서 군제와 군역의 편성은 일단 완료되었다. 그것의 구체적 명목과 군액의 숫자는 뒤의 〈표 4〉에 제시되어 있다. 개별 명목에 대한 설명은 생략하고 여기서는 군사활동을 하는 정군과布나米를 바치는 보인의 숫자가 얼마나 되는지 파악해 보기로 한다.

우선 5군영의 경우 정군과 보인은 〈표 1〉에서 나타나듯 각기 102,714명과

16) 〈표 2〉의 구군적 군액의 총액이 343,400명이라는 데는 몇 가지 의문이 있다. 《仁祖實錄》 권 41, 인조 18년 12월 정미조에 보면 8도의 編伍軍(101,914명), 武士(10,717명) 및 諸色軍(299,476명)의 합계를 412,107명이라 하면서 이것은 병조의 군적에 있는 장부상의 숫자일 뿐 궐액이 많다고 했다. 그 궐액은 인조 26년 251,625명으로 집계되었다. 따라서 실제의 구군적 군액은 이 당시에 약 16만 명 정도였다고 파악되는데, 80년 사이에 343,400명으로 늘어날 수 있었을까 하는 점이다. 세초가 있지 않느냐 할지 모르나 양역폐 때문에 자주 정지되고 성과도 지지부진했다는 설명들로 보아 세초로 인해 두배 이상 증가했다고 생각되지는 않는다. 그리고 40년쯤 지난 영조 19년의 《양역총수》에는 그 숫자가 142,431명(〈표 4〉 참조)에 그치고 있는 점도 의심으로 남는다. 그 사이에 불필요한 군액의 査減이 있기는 했지만 수만 명에 그쳤을 뿐 거의 20만 명이 줄어든 경우는 없었기 때문이다. 명목을 비교해 볼 때 숙종 28년에 보이는 留防軍戶保가 영조 19년에는 보이지 않는 것이 무슨 단서가 되지 않을까도 생각하나, 현재로서는 어떤 형태로든 명확한 답을 얻기 힘들다. 그래서 다만 문제점으로만 남겨 둘 뿐이다.

188,259명이다. 다음 병조 소속 구군적의 군액은 <표 2>와 같이 정군 59,800명, 보인 283,600명이다. 그리고 수군 41,400명은 “모두 納布給代하는 자로서 한명도 戰士는 없다”고 한 신완의 말대로 수포군으로 보아야 할 것이다. 이외에 各道 募軍士卒·束伍軍·巡營牙兵 355,200명은 대개 戰卒로 파악되므로 정군 내지 전졸은 모두 517,714명이고 보인은 513,259명으로 합계 1,030,973명에 이른다. 나라를 통틀어 헤아리면 남포자가 50여 만명이며 전졸이 50여 만명이라는 신완의 말대로, 실제의 군졸과 수포군이 각기 50여 만명으로 반반씩이며 전체 군액은 100만 명을 넘고 있다. 15세기 말인 성종 8년(1477) 함경도와 강원도가 제외된 상태에서의 총군액이 467,719명¹⁷⁾이었던 것과 인조 연간 병조 軍案의 412,107명¹⁸⁾에 비교해 볼 때 약 2배 정도 군액이 늘어났다고 할 수 있다. 조선 전기의 구군적에 임진왜란 후 신군제하의 5군영과 속오군이 첨가되었기 때문이었다.

숙종 전반기에 보이는 위와 같은 군제와 균역의 명목 및 군액은 양역변통을 담당하기 위해 설치된 良役釐正廳에 의한 숙종 30년(1704)의 군제·균역의 개편조치¹⁹⁾에 따라 전체적인 정비를 거치게 된다. 이 때의 개편목적은 불요불급한 군액을 줄여 도고로 인한 궤액의 충당에 제공하도록 하고, 같은 성격이면서도 편제가 조금 달랐던 어영청·금위영과 수어청·총융청을 동일한 체제로 통일한다는 것이며, 무엇보다도 훈련도감을 가운데에 두고 금위영·어영청을 좌우에 배치한 三軍門都城防禦體制를 갖춘다는 것이 핵심이었다.

그러나 이 삼군문체제는 운영되어 가는 과정에서 훈련도감 중심으로 변모되었으며 금위영·어영청의 한번의 상번군은 각기 10哨(1哨는 127명)에서 절반인 5哨씩으로 줄었다. 따라서 약 6,000명 정도의 훈련도감군에 635명씩의 금위군·어영군이 보조하는 셈이 되어 2營의 군사적 비중은 그만큼 축소되었다고 할 것이다. 거기에다가 흉년 등의 구실로 停番收布가 잦았기 때문에 이제는 신군제의 변상병마저 수포군화해가는 경향을 나타내었고, 그래서 실

17) 《成宗實錄》 권 81, 성종 8년 6월 기묘.

18) 주 16) 참조.

19) 이를 위해 마련된 절목에는 改漕軍·水軍變通節目, 五軍門改軍制節目, 軍布均役節目, 海西水軍變通節目, 落講校生徵布節目이 있다(《肅宗實錄》 권 40, 숙종 30년 12월 갑오).

질적인 중앙의 군사력은 훈련도감이 담당했다고 해도 과언이 아니었다. 그런데 이 훈련도감군은 모병에 의해 선발된 직업군인이어서 砲保를 갖고 있기는 했으나 군역과는 일단 관련이 없었다. 다시 말해 중앙의 군사력은 군역과 무관한 직업군인에게 의존하게 된 셈이다.

이와 비슷한 시기에 속오군 내에서도 앞서 밝혔듯이 良束伍 제외조치로 인해 완전한 천예화가 이루어져 속오군은 군역 내의 천인이 담당하는 역이 되었다. 중앙군은 직업군인이, 지방군은 천인이 담당하게 된 것이다. 이러한 변화는 자연스럽게 양민으로 하여금 군사비용 및 일반제정을 담당하도록 이끌었다. 아니 어쩌면 일찍이 礪溪 柳馨遠이

병조가 (그 소속의 군병에 대해) 각처의 파수꾼이나 사환으로 부리는 자 이외에는 모두 放軍收布하고 있다. 병조가 이러니 지방에서 이를 본뜬이 더욱 심해서 장부를 펼쳐 사람 수를 헤아려서 다달이 들어올 價布나 셈하고 있다. 지금 京外의 아문으로 방군수포하지 않은 데가 없다. 그러므로 군사라 하면 문득 포를 바치는 사람으로만 여기게 되고 보병이라 하면 사람들은 綿布로만 알 뿐 그것이 본래 군사의 이름인 줄 모른다(柳馨遠, 《礪溪隨錄》 권 21, 兵制)

고 지적인 바와 같이 군역 내의 양민 부담자들에게 수포화가 진행되어 온 결과 양역이 면포를 의미할 정도로 수포적 성격을 갖게 된 것으로 볼 수 있다. 그야 어떠하든 이제 군역 내의 천역은 지방군의 입역을 중심으로, 그리고 군역 내의 양역은 수포 중심으로 운영되게 되어서 양역의 부세적 성격이 확연히 드러나게 되었다고 하겠다.

다음의 <표 3>은 현종 이후 양역에서의 收布疋數를 표시해 본 것이다. 산출 근거의 상이와 당시 사람들의 부정확한 숫자 관념으로 만족스럽지는 못하나 수포의 양이 계속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있으며 이는 곧 양역의 수포화 경향이 그만큼 심각하게 진행되고 있음을 나타내는 것이었다. 군역의 폐가 문제되는 속에 유독 양역의 파악을 위해 영조 19년(1743) 《양역총수》와 24년의 《良役實摺》이 편찬된 이유도 그것이 국가의 재정문제와 직결되었기 때문이라고 생각된다. 참고로 《양역총수》의 내용을 명목과 인원수를 중심으로 정리하여 <표 4>로 제시한다.

〈표 3〉 시기별 양역 수포 총수

시 기	수포총수(필) (수포군수)	근 거
현종 11년(1670)	445,000필	《현종실록》 권 18, 11년 10월 기해. 영의정 許積 上言
숙종 3년(1677)	600,000 "	金錫胄, 《息菴遺稿》 권 17, 行戶布議
숙종 28년(1702)	? (500,000명)	申院, 《網菴集》 권 4, 進八條萬言封事筭
숙종 37년(1711)	? (700,000 ")	《숙종실록》 권 50 하, 37년 12월 신사. 右尹 朴權 疏
경종 3년(1723)	1,000,000 "	《영조실록》 권 71, 26년 6월 계사. 知敦寧 李宗城 疏
영조 3년(1727)	700,000 "	" 권 14, 3년 11월 갑인. 右尹 李廷濟 疏
" 4년(1728)	900,000 "	" 권 15, 4년 2월 병술. 左參贊 金始煥 上言
" 11년(1735)	986,000 "	" 권 40, 11년 2월 병인. 특진관 李眞淳 上言
" 13년(1737)	700,000 "	" 권 45, 13년 9월 병신. 부호군 李穆 上疏
" 26년(1750)	633,708 ¹⁾	" 권 71, 26년 6월 경인. 左參贊 權禎 上疏
" 26년(1750)	1,000,000 "	" 권 75, 28년 1월 을해. 兵判 洪啓禧 均役事實

1) 권적이 말한 633,708필은 실은 수포총수가 아니고 경외경비를 말한다. 권적이 밝힌 구체적 내용을 보면 5軍門 보포 456,543필, 京各司 보포 46,116필로 합 502,659필이며 여기에 諸道 경비라하여 영남·호남·호서·경기·해서의 監·兵·水營의 소요비용 합 131,049필을 모두 합한 633,708필로 되어 있다. 그런데 왜 그런지 당장 밝힐 수는 없으나 여기에는 병조 기보병 戶保와 水軍·漕軍·烽軍호보에서 수포 숫자가 제외되어 있다. 영조 19년에 작성된 《良役總數》에 보면 병조 기보병 호보는 약 12만 명, 수군 약 72,000명, 조봉군 약 24,000명 총합계 약 216,000명이 된다(〈표 4〉 참조). 기보병·수군·조군·봉군 등은 1년에 대개 1필 이상씩 바치므로(예컨대 기보병은 16개월에 2필을 바치므로 1년 단위로 하면 1.5필이 됨) 최소한 216,000필, 1.5필로 보면 324,000필 정도가 된다. 이를 경외경비라고 한 633,708필에 합하면 적어도 84만 필 이상, 경우에 따라서는 967,708필이 되어 같은 시기의 흥계회가 《均役事實》에서 말한 100만 필과 큰 차이가 없다.

〈표 4〉에 보면 큰 구분으로 京案과 外案이 있다. 경안이란 중앙에 입역하거나 납포하는 양역이며 외안은 各監·兵·水營 및 諸鎭에 입역·납포하는 것을 말한다. 경안에는 모두 68종의 명목에 473,616명, 그리고 외안에는 2명목 103,892명이 속해 있다. 이로써 본다면 양역은 경안소속이 외안보다 8:2 정도로 압도적이다. 이는 후기의 군제가 도성방어에 초점을 맞춘 편제상의 특징으로 말미암았다고 하겠으나, 한편으로는 역 자체가 부세화하면서 중앙의 제정에 양역이 집중된 결과이기도 하였다.

〈丑 4〉 朝鮮後期 良役의 所屬別 名目과 人員數

區分	所屬	《良役總數》 英祖19 (1743) 명목 인원수 (6道)	《綱菴集》 肅宗 28(1702) 명목 인원수 (8道)
京 五 軍 營 所 管 付	訓鍊都監	砲手保 37,000 명	三手軍 6,314 명 保人 41,100 "
		軍餉保 7,000 "	
		龍津鎮保 120 "	
		硫黃軍 272 "	
		吹鐵軍 50 "	
		鐵峴鎮軍 250 "	
		計 44,692 "	
	御營廳	上番步軍 16,750 "	正軍 25,939 " 保人 74,089 "
		步軍資保 17,925 "	
		官納保 34,072 "	
		京案保 9,288 "	
		別破陣保 900 "	
		別馬隊 750 "	
		別馬隊資保 3,750 "	
		步軍標下 15 "	
步軍標下資保 15 "			
輜重軍 150 "			
輜重軍保 600 "			
硫黃軍 75 "			
採黃軍 55 "			
吹鐵軍保 300 "			
屯牙兵 160 "			
計 84,805 "	計 100,028 "		
禁衛營	上番步軍 16,300 "	正軍 20,805 " 保人 68,430 "	
	步軍資保 17,425 "		
	官納保 44,579 "		
	別破陣保 900 "		
	別驍衛 750 "		
	別驍衛資保 3,259 "		
	步軍標下 15 "		
	步軍標下資保 15 "		
	工匠保 100 "		
	硫黃軍 71 "		
	吹鐵軍保 30 "		
	葛山屯募軍 150 "		
計 83,594 "			
守禦廳	山城各色軍官 4,041 "	戰卒 28,496 "	
	松坡津軍官 225 "	保人 870 "	

區分	所屬	《良役總數》 英祖19 (1743) 명목 인원수 (6道)	《綱菴集》 肅宗 28(1702) 명목 인원수 (8道)		
京營	守禦廳	別破陣	2,000 명		
		馬兵	729 "		
		部牙兵	1,323 "		
		屯牙兵	990 "		
		水鐵牙兵	194 "		
		標下伏路軍	132 "		
		京標下軍	50 "		
		訓御軍	408 "		
		良牙兵	334 "		
		牙兵	1,251 "		
	吹鐵牙兵	6 "			
	計	11,683 "	計	29,366 명	
京營所管	摠戎廳	束伍馬軍	1,200 "	戰卒	21,160 "
		束伍步軍	178 "	保人	3,770 "
		輜重軍	250 "		
		上番壯抄	18 "		
		屯壯抄	142 "		
		屯牙兵	222 "		
		良軍需保	3,000 "		
		標下軍	41 "		
		吹鐵牙兵	77 "		
			計	5,128 "	計
	小計	229,902 "	小計	290,973(正102,714 " 保188,259) "	
付兵曹所管	經理廳	守堞軍官	244 "		
		別破陣	151 "		
		牙兵	435 "		
		計	830 "		
	兵曹	兵曹	騎兵	65,467 "	正軍 59,800 "
			步兵	37,250 "	
			別騎兵	1,500 "	
			禁軍保	11,074 "	
			袷直	1,926 "	
			扈輦隊保	1,101 "	
青坡蘆原驛保			517 "		
京驛保			360 "		
內吹戶	200 "				
	內吹保	1,050 "			
	計	120,445 "			

1. 양역의 편성과 폐단 117

區分	所屬	《良役總數》 英祖19 (1743)		《綱菴集》 肅宗 28(1702)	
		명목	인원수 (6道)	명목	인원수 (8道)
京 案 付	兵 曹 所 管	京衙門		保人	283,600 명
		觀象監	生徒 128 명	┌ 餘丁	
		掌樂院	樂生 105 "	禁保	
			樂生保 1,220 "	定虜甲士保	
			樂工保 2,948 "	守護軍戶保	
		尙衣院	諸員 117 "	鷹師戶保	
			匠人 68 "	烽軍戶保	
			匠人保 502 "	騎步保人	
		司饗院	諸員 815 "	留防戶保	
			匠人 1,572 "	錄事	
			漁夫保 70 "	唱準	
		長生殿	匠人保 11 "	匠人	
		司僕寺	諸員 3,448 "	生徒	
		議政府	差備書吏 150 "	└ 牧子	
		中樞府	差備書吏 200 "		
		吏曹	留曹書吏 692 "		計 343,400 "
		工曹	匠人 4,450 "		
			匠人保 1,071 "		
			軍器寺	別破陣保 448 "	
			匠人保 430 "		
	繕工監	匠人保 801 "			
	紫門監	匠人保 44 "			
	典設司	諸員 500 "			
	校書館	唱準 1,705 "			
		匠人358 "			
	造紙署	匠人保 60 "			
	歸厚署	匠人保 35 "			
	內弓房	弓矢人保 20 "			
		計 21,968 "			
	기 타	水軍	戶保 72,088 "	水軍 41,400 "	
		漕軍	3,485 "		
		烽軍	戶 7,777 "		
			保 17,121 "		
			計 100,471 "		
	小計		243,714 "	384,800 "	
合計			473,616 "	合計 675,773 "	
	京畿道	監營 1,362 "			
		諸鎮 2,335 "			

區分	所屬	《良役摠數》 英祖19 (1743)		《綱菴集》 肅宗 28(1702)	
		명목	인원수 (6道)	명목	인원수 (8道)
外 案 付	京畿道	計	3,697 명		
	忠淸道	監營	2,529 "		
		中營	30 "		
		兵營	4,723 "		
		虞候	80 "		
		水營	585 "		
		虞候	20 "		
		諸鎭			
	計	14,387 "			
	江原道	監營	4,762 "		
		中營	30 "		
		諸鎭			
	計	5,688 "			
	黃海道	監營	14,698 "		
		中營	140 "		
		兵營	12,123 "		
		虞候	170 "		
		水營	2,052 "		
		中營	130 "		
	計	29,973 "			
黃海道	監營	14,698 "			
	中營	140 "			
	兵營	12,123 "			
	虞候	170 "			
	水營	2,052 "			
計	22,118 "				
慶尙道	監營	17,221 "	各道募軍 士卒 25,300 명 各道束伍 188,000 " 巡營牙兵 141,900 "		
	中營	203 "			
	統營	1,143 "			
	虞候	60 "			
	右兵營	3,715 "			
	虞候	236 "			
	左兵營	2,656 "			
	虞候	434 "			
	左水營	617 "			

1. 양역의 편성과 폐단 119

區分	所屬	《良役總數》 英祖19 (1743)	《綱菴集》 肅宗 28(1702)
		명목 인원수 (6道)	명목 인원수 (8道)
外 案 付	慶尙道	虞候 24 명	
		諸鎭 計 28,029 "	
合計		103,892 "	合計 355,200 명
總合計		577,508 "	總合計 1,030,973 ¹⁾ "

1) 여기의 총합계가 《良役總數》의 그것과 큰 차이가 나는 것은 서북지방의 군역 227,280명이 합산된 데다가, 양역으로 간주되지 않는 훈련도감의 삼수군이나 수어청·충용청 내의 천예군, 그리고 거의 공사천으로 채워져있다고 하는 188,000명의 속오군까지 함께 계산되었기 때문임.

〈표 4〉에 나와 있는 각군·아문의 명목들이 바로 양역의 내용인데, 원래는 이를 하나하나 검토해야 하지만 5군영·병조소속 구군액 등은 앞서의 서술과 중복되기도 하거니와, 또 현재의 연구수준으로서는 모두 설명해 내기 어려우므로 내용만 제시하는 데 그친다.

이상에서 조선 후기의 양역 편성을 살폈다. 그것을 요약하자면, 첫째 양역은 16세기 이래 양반층의 군역 이탈에서 비롯된 양민층만의 군역 부담, 그리고 같은 시기에 일어나기 시작하던 방군수포에 따른 부세적 기능으로의 전환이란 군역의 질적 변화에 그 기원을 두고 있고, 둘째 임진왜란 후 무너진 군제를 재편하는 과정에서 구군적 군액이 병조에 편입되고, 신군제인 5군영의 창설에 따라 그 명목과 出役 부담 및 인원수의 설정을 보게 되며, 셋째 그것이 운영되는 과정에서 군사적 기능은 쇠퇴하여 거의 소멸하는 반면 군사재정이나 일반재정의 재원으로서의 부세적 기능의 확립을 보게 되나, 바로 그러한 이유 때문에 다양한 명목의 설치와 인원수의 과다한 책정, 무리한 군포징수 등으로 여러 가지 사회문제가 일어나고 있었다고 하겠다.

2) 양역의 모순과 폐단

임진왜란으로 무너진 국방체제를 재건하는 과정에서 중앙군의 개편인 5군영 설치를 통해 편성된 양역은 많은 문제점을 안고 있었고 민생과 국가 등 사회 전반에 커다란 폐단을 불러일으키고 있었다. 먼저 양역제의 문제점을

① 양역제도 자체의 모순, ② 양역제 편성상의 모순, ③ 양역 징수상의 문제라는 세 가지 측면에서 검토하고자 한다.

① 양역제도 자체의 모순이란 양역이 이미 부세화해 버렸음에도 불구하고 균역적인 遺制에 따라 인정을 단위로 포를 거두고 있음을 말한다. 力役의 징발이라면 당연히 人丁이 단위가 되어야겠지만 物納의 경우라면 경제력에 기초하여 징수해야 마땅하였다. 그래서 다음 절에서 말해지는 양역변통론 중의 結布論者는 바로 이 점을 들어 토지로 징세 단위를 전환해야 한다고 했던 것이다. 인정 단위의 수포라 해도 그 부담이 얼마되지 않았다면 큰 문제가 아닐 수도 있었다. 사실 良丁 한사람에게 평균해서 2필 정도의 부담이란 그렇게 무겁다고 할 수 없었다. 그러나 한가족으로 본다면 부담의 중압감은 달라진다. 한 집안에 父子, 兄弟 3~4인이 양역을 진다면 쌀로 환산해 5~6석, 돈으로 계산하면 20냥이 초과되었다.²⁰⁾ 후일 균역법 제정의 주관자였던 洪啓禧의 말을 빌리면 이 당시 양역을 부담하던 應役戶의 경제적 상황은 대개 並作農으로서 토지에서의 1년 수입이 평균 10석 정도 되지만 田主에게 반을 바쳐야 했으므로 실질소득은 5석(25냥) 정도였다고 한다.²¹⁾ 물론 흥계희의 이 계산이 균역법의 당위성을 입증하는 데 과장되었을 수도 있고 또 조선 후기에는 농가 부업이나 상업적 농업 등으로 다른 수입이 있어 반드시 5석 정도밖에 안될 정도로 영세하였다고만은 할 수 없을지 모른다. 그러나 무거운 세금이라고 말해지던 토지 1결에서의 법정세액이 대개 米 20斗 정도이고 당시의 관행인 養戶防結²²⁾에 의하더라도 米 40斗(租 100斗) 남겼었던 것으로 볼 때 토지를 갖지 못한 병작농이 대부분이라는 응역자에게 5~6석의 부담은 바로 생계의 파

20) 《肅宗實錄》 권 60, 숙종 43년 8월 신해.

21) 洪啓禧, 《均役事實》.

22) 養戶防結이란 농민이 田賦를 바침에 있어 자신이 일일이 운반해 납부하는 고생을 피하고 또 收納色吏들의 여러 차례에 걸친 잡다한 징수에서 벗어나기 위해 戶首를 정하여 그 호수에게 每 結當 租 100斗씩을 주어 일체의 상납에 응하게 하고 그 나머지를 호수가 차지하게 하는 방식이었다. 호수는 주로 土豪·吏胥 무리가 되었으며 이들은 지방관아와 결탁하여 이를 통해 중간 이득을 취하였으며, 한편 농민으로서의 結當 米 40斗(租 100斗)만 호수에게 내면 토지에서의 세금납부에 더 이상 시달리지 않게 됨으로써 이 양호방결은 조선 후기 농촌사회에서 관행이 되었다고 한다. 이에 관한 기록은 《承政院日記》 1070책, 영조 27년 6월 4일의 蔭武 李彦燾의 上言에 자세하다.

탄을 초래하는 원인이었다.

양역제 자체의 모순과 관련하여 또 하나의 문제점이라면 人丁 단위의 수 포라면서도 신분적 요소가 작용하여 양반이 제외되고 있다는 점이었다. 애초에 양역이 양민만의 身役으로 규정되었기에 양반의 군역 이탈이 새삼 문제될 수는 없다. 그러나 정작 문제는 양반의 군역 이탈이 양역을 저야 할 양민의 피역을 유발하는 데 있었다. 양역을 부담한다는 것은 양민신분을 드러내는 것이었다. 할 수만 있다면 여기서 빠져나가고 싶은 것이 사람들이 공통적으로 바라는 바였다. 그리고 당시의 조선사회에서는 그런 길이 완전히 막혀 있지는 않았다. 쉽지는 않았지만 양반 신분을 취득하거나, 합법적으로 면역의 특전을 부여받은 유생이나 교생 등을 冒稱함으로써 그것이 가능하였던 것이다. 다만 사족지배체제가 향촌에서 위력을 발휘하던 17세기에는 그 길에 상당한 제한이 있었다. 그래서 아마도 그 시기에는 양역에서의 완전한 이탈보다는 보다 부담이 가볍고 덜 천시되는 이른바 歇役處로 투숙하는 것이 더 보편적이었을 것이다.²³⁾ 그러나 사족지배체제가 무너지고 사회경제적 변화가 본격화하는 18세기 이후 모칭 幼學이 크게 늘어나면서 호적상으로 양반을 모칭함으로써 피역하는 길이 일반화되었다.²⁴⁾ 양민의 피역과 혈역처 투숙은 그만큼 양역을 저야 할 양정의 감소를 초래하였다. 그 결과 흥계회의 말에 따르면 62만 호가 저야 할 양역을 10만 호가 부담해야 하는 모순이 나타나게 되었으며²⁵⁾ 이것이 바로 양역폐 발생의 직접적인 요인인 양정 부족을 초래하여 백골징포·황구점정 등의 양역의 폐단을 초래하였던 것이다.

② 양역폐 편성상의 모순이란 임진왜란 이후 군제편성에서 초래된 여러 가지 문제점으로부터 말미암은 것이었다. 왜란 당시의 훈련도감·속오군 설치도 그러하였지만, 인조 이후의 계속된 군영창설은 전쟁의 위기 속에 급하게 이루어

23) 이를테면 숙종 15년에 마련된 〈各衙門軍兵直定禁斷事目〉(《備邊司謄錄》 43책, 숙종 15년 정월 24일)이나 30년의 〈軍布均役節目〉(《肅宗實錄》 권 40, 숙종 30년 12월 갑오) 제정 등이 혈역처의 문제점을 시정하려는 노력의 일단이었다고 할 것이다.

24) 이 시기의 피역 방법에 대해 金容燮교수는 幼學·儒生の 冒稱, 校·院生の 모칭, 軍官·將校로 投屬, 瑯派·勳族의 모칭과 族譜 위조와 같은 적극적 방법과, 부분적인 피역으로서는 私冒屬으로서 歇役處에 投屬하는 소극적 방법을 들었다(金容燮, 앞의 글, 215쪽~227쪽).

25) 洪啓禧, 《均役事實》.

졌으므로 처음부터 계획적일 수 없었다. 거기에다가 재상으로서 軍門 하나 장악하지 못하면 부끄러이 여겼다는 말²⁶⁾에서 보듯이 집권세력간에 벌어진 軍權 경쟁으로 균역의 설치가 좌우되는 상황에서 서로 자기 계열의 균역에 대한 지원과 특혜를 부여하였다. 특히 군문의 유지를 위해서는 군병과 보인의 확보가 필수적이었던 만큼 각 군문은 양정을 확보하는 데 혈안이었다. 그래서 나온 超法的인 조치가 直定과 自募였다. 직정이란 정상적인 행정체계를 거치지 않고 각 군·아문들이 지방관을 제쳐두고 직접 군보를 지정하여 군문에 예속시키는 것이었다. 이 방식은 李貴가 인조 초에 어영군을 抄募할 때 中軍·參議官·別將 등을 지방에 보내면서 처음 시도되었는데 이후 다른 균역에서도 그대로 채용하였다. 자모란 정군으로 하여금 자신의 보인을 스스로 모집하게 하는 것인데 그러기 위해서는 보인의 부담을 다른 역종에 비해 상대적으로 가볍게 해야 하였고 이것은 해당 균역에서 처리해 주었다.

이런 직정과 자모같은 방식은 당장 군사 調發과 양역제 운영에 혼란을 가져왔다. 조선 전기의 5위제하에서는 예컨대 義興衛에 경기·충청·강원·황해도, 龍驤衛에 경상도하는 식으로 어느 도는 어느 위에 속한다고 규정되어 있어 통제가 쉬웠다. 그런데 이제 직정·자모가 시행되다 보니까 도는 말할 것도 없고 군현마저 각 군문·아문에 소속된 군사와 보인이 뒤섞여 있게 되었다. 충청도 沃川郡을 예로 들어 본다면 훈령도감·어영청·금위영·병조는 물론 掌樂院·尙衣院·司僕寺·中樞府 등 15개의 군문·아문에 모두 29종의 양역 명목²⁷⁾이 혼재되는 복잡한 현상을 나타내고 있다. 그래서 숙종 때의 신완은 만약 전쟁이 일어나 군사를 조발하게 되면 각 군문마다 자기 소속 군사를 징발하도록 수령을 독촉할 터이니 수령이 여러 군문으로부터 명령받는 것만 해도 혼란스러울텐데 어찌 이를 일일이 분간하여 그 소속처로 나누어 보낼 수 있겠으며 7·8일이나 보름씩 걸려 요행히 군문을 찾아간들 군사 조발의 기일을 놓쳐 아무 쓸모없게 되리라고 그 허구를 격렬히 비판했던 것이다.²⁸⁾ 군사확보의 방법으로 나온 직정과 자모가 도리어 군사 조발과 양역 징

27) 《顯宗改修實錄》 권 22, 현종 11년 7월 임술의 史臣의 말.

27) 《良役實摠》 권 2, 忠淸左道 沃川郡.

28) 申 琬, 《綱菴集》, 〈進八條萬言封事劄〉 五曰定軍制.

수의 혼란을 불러오고 있는 것이다. 그러므로 직정과 자모는 결과적으로 군제와 役種편성의 無定制性을 부채질하며 양역 행정의 혼란을 가중시켰던 것이다.²⁹⁾

이와 같은 군영 설치와 양역 편성의 무원칙·무정제성은 多岐한 役種의 명목 설정과 군액의 과도한 증가, 그리고 苦歇의 편차가 심한 역 부담상의 차이를 가져왔다. 앞의 <표 4>에서 보듯이 《양역총수》에 적힌 명목만으로도 70종에 이르는데 이것은 그래도 숙종 30년(1704)의 良役釐正廳과 《양역총수》 편찬 당시의 良役查正廳에서의 査減을 거쳐 정리된 것만이었다. 숙종 28년 신완의 <均身役>條에 보면 관서지방의 경우 군병 명목이 100종에 가까웠다고 한다.³⁰⁾ 양역 명목은 이것만 있는 것이 아니었다. 외방의 영·진·읍 또한 각종 군관·牙兵 등의 명목으로 군보를 모으고 있었다. 이들 명목은 불법적이고 은밀히 이루어져서 중앙의 통계에는 잡히지도 않았다.

그리고 이런 양역 명목의 다양성은 필연적으로 양역 명목에 따른 輕重苦歇의 양역 부담의 차이를 가져왔다. 병조의 기보병이 16개월에 한 번 번상하거나 出布함에 비해, 어영청의 騎士는 15개월에, 步軍은 48개월에 한 번씩 번상하도록 되어 있었으며, 숙종 28년 우의정 신완이 군역 가운데 가장 무겁다는 수군·조군·館軍의 부담이 1인당 3필인데 비해 가장 가볍다는 각종 명목의 군관은 3인이 1필을 낸다고 하여 무려 9배의 차이가 있음을 지적한 것³¹⁾, 그리고 실제로도 같은 시기에 양역이정청에서 파악한 바에 따르면 수군·조군의 5종목이 3필 역이고 司僕寺 諸員이 2필 반, 기보병의 戶·保, 혼련도감의 포보 등 37종은 2필, 定虜衛·漁夫保 등은 1필의 차이를 보인 것이 그 예가 된다.³²⁾ 명목이 다양함과 出役의 차이는 양역 행정의 난맥상을 초래하였다. 특히 가장 문제가 되는 恤役처로의 투숙을 불러 일으켰다. 양역에서 빠지지 못할 바에야 누구나 부담이 가벼운 역을 지려는 것이 人之常情이기 때문이다. 또 바로 이런 점을 노려서 각군·아문들은 새로운 명목과 유리한

29) 直定과 自募의 실상과 문제점에 관해서는 백승철, 앞의 글, 525~532쪽 참조.

30) 申 琬, 《綱菴集》, <進八條萬言封事劄>.

31) 위와 같음.

32) 收布疋數의 차이에 따른 구체적인 役名은 백승철, 앞의 글, 523쪽 참조.

조건을 내세워 균정을 불러모으려 했던 것이다. 이처럼 상호간의 이해관계가 일치하는 가운데 투속자는 날로 늘고 그에 따라 각종 명목에 속한 균액은 엄청나게 증가하여 이미 숙종 28년(1702)경에 앞서 제시한 <표 4>에서 보듯이 100만 명을 넘었던 것이다. 실로 피역과 혈역처의 투속은 역의 명목을 갖지 아니한 양정의 씨를 말리다시피 하여 양정의 부족현상을 가져오게 하는 기본요인이었고, 그러기 때문에 끊임없이 발생하게 마련인 궤액의 代定을 어렵게 하여 어린아이와 죽은 자의 백골까지도 균역의 명단에서 빠지지 못하게 하는 참상을 가져오게 했던 것이다.

③의 양역 징수상의 문제란 摠額制를 말한다. 조선시대에는 각 지방에 일정한 균액의 총숫자를 배정하면 어떠한 일이 있어도 그 균액에 해당하는 군보를 확보하여 번상시키거나 혹은 포를 상납해야 했다. 이를 軍摠이라 불렀다.³³⁾ 그래서 각 읍은 궤액이 발생하면 다른 양정으로 이를 채워 넣어야 했으며 이를 위해 나온 것이 앞서 말한 세초였다. 그런데 양정이 없으면 결국 그 지역에 할당된 군포의 책임량을 채우지 못하게 되고 그 책임은 수령에게로 돌아오므로 수령들은 불법임을 알면서도 백골징포·황구침정을 할 수밖에 없었던 것이다. 그러므로 국가에서는 때로 거두지 못한 身布를 일부 탕감해 주기도 하고 농민의 流離로 호구가 줄어든 이른바 軍多民少한 군현에 대해서는 특별히 군총수를 줄여 주거나 민다군소한 고을의 양정을 옮겨 주기도 했으나 군총제 자체를 폐기할 생각은 없었던 것 같다. 그리하여 숙종·영조 때의 여러 차례에 걸친 약간씩의 군총 조정을 거쳐 영조 24년(1748)의 《良役實摠》으로 확정된 지방 군현별 군총은 조선 말까지 유지되었다.³⁴⁾

양역의 폐는 신분적인 모순과 정치적 목적에 의한 군영 창설 및 운영에서 빚어진 피역과 혈역이 원인이 되어 양정의 부족을 자초하였고 이것이 양역의 폐를 격화시켰던 것이라고 할 수 있다.

〈鄭萬祚〉

33) 이 군총제의 原形은 世宗 때부터 찾아진다(金鍾洙, <17세기 軍役制의 推移와 개혁론>, 《韓國史論》 22, 서울대, 1990, 162쪽).

34) 鄭演植교수는 앞의 책에서 良役弊의 원인이 役摠의 過多에 있다고 보고 論旨를 전개하였다.

2. 양역변통론의 추이

1) 양역변통론의 여러 형태

조선 후기의 전 기간에 걸쳐서 민생을 위협하는 가장 큰 요소는 양역이었다. 무거운 세금이라고 말해지던 토지에서의 法定 稅額도 많아야 米 24斗, 즉 1석남짓 되었다. 이에 비해 같은 시기의 양역의 부담은 한 집안에 부자·형제 3~4인이 있는 경우 쌀로 환산하여 5~6석이나 되었기 때문이다.¹⁾

그러나 양역이 이 정도의 부담으로만 그쳤던 것은 아니다. 도망가거나 죽거나 하는 사정으로 양역을 지던 자가 빠지는 경우(逃故) 그 부담이 죽은 자나 어린아이, 나아가 친척이나 이웃에까지 전가되었다. 이른바 白骨徵布·黃口簽丁·族徵·隣徵의 양역폐인 것이다. 법정 세액만으로도 감당기 어려운 형편인데 이러한 불법적이고 중복된 군포 징수까지 자행되었으므로 양역민의 생활 자체가 위협받았음은 말할 것도 없다. 더구나 이들 양인부담자의 경제적 처지는 대개 영세한 竝作農의 열악한 조건이었다고 한다. 양역폐는 실로 농촌사회의 피폐와 농민의 流亡을 가져오는 제일 요인이었고 국가의 존립을 위기 상황으로 몰아갔던 것이다.

그러므로 민생문제를 해결해야 한다는 면에서 뿐만 아니라 국가 위기의 해소라는 차원에서도 양역문제는 반드시 적절한 대책이 마련되어야 하였다. 효종 말년 이후부터 숙종 연간 동안 軍額의 증가로 인한 양역폐의 격화를 해소하기 위해 여러 가지 측면에서 다양한 내용이 활발히 논의되고 또 일부는 정책으로까지 실현되며, 마침내 영조대에 이르러 균역법으로 낙착되었던 良役變通論²⁾은 바로 이를 위한 노력이었다. 그것은 대체로 다음과 같이 구

1) 《肅宗實錄》권 60, 숙종 43년 8월 신해. 영의정 金昌集 上言.

2) 양역변통론에 대해 金容燮교수는 “피역행위를 봉쇄하고 규정을 고침으로써 良役制를 본래대로 유지하려는 것”(〈朝鮮後期の 賦稅制度整策〉, 《증보판 韓國近代農業史研究》上, 一潮閣, 1988, 423쪽)이라 하고 戶布制와 같은 대변통론은 균역제의 근본적 변혁이라 하여 양역변통론과 구별하였으며, 鄭演植교수는 “良役制 자체를 폐기하려는 것”(〈국문 초록〉, 《조선후기 役摠의 운영과 良役變通》,

체적으로 지적될 수 있다.

㉠ 良丁搜括, ㉡ 私募屬폐지론(不緊名目沙汰), ㉢ 校生·軍官汰定論, ㉣ 軍役定額論, ㉤ 減軍額論, ㉥ 軍門革罷論, ㉦ 減鎮堡·併州縣論, ㉧ 經費裁減論, ㉨ 軍·衙門直定禁止論, ㉩ 逃故里定論, ㉪ 軍丁民戶均齊論, ㉫ 擇守令(得人)論, ㉬ 減冗論, ㉭ 戶布論, ㉮ 口錢論, ㉯ 遊(儒)布論, ㉺ 結布(錢)論

이를 하나씩 간단히 설명하면 다음과 같다.

㉠의 양정수괄론이란 양정의 확보를 위해 피역 등 여러 가지 방법으로 양역을 지고 있지 않은 양정(閑丁)을 찾아 색출하자는 주장으로 閑丁搜括이라고도 불린다. 老除(60세가 넘어 양역에서 면제됨)나 逃故로 인해 균역에서 빠져나간 인원(闕額)을 채우려면 매년 상당한 수의 양정이 확보되어야 했지만 이것이 원활하게 이루어지지 못했기 때문에 각종 양역폐가 있었던 것이다. 양정수괄의 구체적인 방법으로는 숙종 초에 마련된 <良丁查覈節目>³⁾의 예에서 보듯이 피역자의 색출을 위한 戶籍制 정비·號牌法 및 5家作統制 등이 제안되었으며 다음의 ㉡와 ㉢도 그 중의 하나였다.

㉡의 사모속 폐지론이란 중앙의各司나 지방의 監營·兵營·水營·鎮堡 그리고 향교·서원 등에서 자체의 비용 조달을 명분으로 양역보다 적은 부담의 유리한 조건(歇役)을 내세워 양정을 모집해 차지하고 있는 私募屬(私冒屬과 混用됨)을 일체 폐지함으로써 피역의 길을 막아 양정 부족 현상을 타개할 수 있다는 견해이다.

㉢의 교생·군관태정론은 합법적으로 면제되고 있는 교생·군관과 이를 기화로 피역을 목적으로 여기에 투숙한 수백 명에서 때로는 수천 명에 이르기까지 하는 정원 외의 교생·군관(額外校生)에게 모두 일정한 시험(經書考講과 試射)을 치루게 하여 불합격자인 落講生을 균역에 바로 속하게 함(汰定軍役)으

서울대 博士學位論文, 1993)이라 하여 良丁搜括이나 軍額查減같은 이른바 小變通論을 양역변통론에 포함시키고 있지 않아, 양역변통론의 개념과 범위를 달리 하고 있다. 필자는 양역변통론을 “양역폐의 해소를 위해 양역제의 개선과 개혁을 주장하는 논의”로 정의하고 기본적으로 양역제의 유지라는 전제 위에서 제도과 운영상의 모순점을 개선하려는 小變通論과 양역제 자체의 절폐를 전제로 한 대변통론을 함께 포괄하여 사용하였다.

3) 《肅宗實錄》권 5, 숙종 2년 6월 병인.

로써 역시 양정 부족 현상을 해소할 수 있다는 주장이었다. 여기에는 액외교생·군관은 모두 적발해 곧바로 군역에 태정시켜야 한다(直汰)는 원칙론과 낙강자만 태정하자는 완화론, 그리고 군역이라는 이름을 갖는 것을 죽기보다 싫어하여 교생·군관에 투속한 만큼 낙강했다고 해서 군역에 태정하지 말고 그 해의 罰布만 거두자는 현실론이 있었다. 특히 낙강자를 별도의 군관 명목 속에 속하게 하여 벌포 1필을 거두자는 숙종 37년(1711) 李濡의 주장이나, 감필에 따른 재정 보완책과 관련하여 경종 3년(1723) 吳命峻이 校院生을 일부만 남기고 모두 군관으로 삼아 수포하자고 한 주장⁴⁾은 균역법 내의 選武軍官 항목 성립의 선구를 이루는 것이었다.

㉣의 균역정액론이란 軍門·衙門別로 액수를 정하여 더 이상 濫占하거나 혈역으로 투속하는 길을 막음으로써 지방관의 양정 파악과 양정 확보를 가능하게 한다는 주장이다. 영조 19년(1743)과 24년에 각기 간행 반포된 《양역총수》와 《양역실총》은 숙종 이후 계속된 이런 주장의 최종적인 결실이었다.

㉤의 감군액론은 대기근과 같은 여러 사정으로 궤역을 보충할 방법이 없게 된 상태에서 각 군문이나 衙門의 군사수를 줄여 이를 해결하자는 주장이며 숙종 25년의 乙卯査正, 28년의 양역이정청 설치, 39년의 癸巳査正, 40년의 甲午査正, 영조 18년의 壬戌査正 등은 그것이 구체적인 정책으로 나타난 것이었다.⁵⁾

㉥의 군문혁파론도 ㉤와 같은 성격이나 한 걸음 더 나아가 아예 5군영중 1개 군영을 혁파하자는 논의로서, 훈련도감과 금위영이 주 대상으로 거론되었고 숙종 29년(1703)에는 한 때 금위영이 혁파되기도 했으나⁶⁾ 宿衛를 약화시킬 수 없다는 반대론으로 바로 복구된 것이 예라고 할 수 있다.

㉦의 감진보병주현론은 外侵에 대비해 해안에 설치되었던 鎭堡를 혁파하거나 郡縣을 병합함으로써⁷⁾ 경비 지출을 줄이고 거기에 소속되었던 군사·보인으로 부족한 양정에 보충하자는 주장으로 후일 균역법 제정 당시 減革

4) 《肅宗實錄》 권 50, 숙종 37년 9월 경술.

《承政院日記》 554책, 경종 3년 5월 18일 병신.

5) 減軍額論과 관련해서는 鄭演植, 앞의 책, 85~94쪽의 〈役摠의 固定〉에서 자세히 언급되어 있다.

6) 《肅宗實錄》 권 38, 숙종 29년 정월 병진.

7) 《英祖實錄》 권 36, 영조 9년 12월 정묘.

條에 일부 반영되기도 하였다.

㉞의 경비재감론은 兵曹騎步兵의 예에서 보듯이 良保에게서 징수한 軍布(良布)로서 일반 재정을 충당하고 있는 당시의 실정에서 일체의 경비를 줄이고 절약함으로써 결과적으로 재정의 여유를 가져 양정 부족 현상을 타개할 수 있다는 견해이다.

㉟의 군·아문직정금지론이란 중앙의 군·아문에서 지방의 수령을 거치게 되어 있는 원칙을 지키지 않고 직접 양정을 군·아문에 소속케 하는 脫法을 막자는 주장으로 숙종 15년(1689) 〈各衙門軍兵直定禁斷事目〉⁸⁾으로 정책되하기도 했다.

㊱의 도고이정론은 도고로 인한 궤액을 里단위로 공동책임지워 보충하게 하자는 주장이며 숙종 37년에 작성된 〈良役變通節目〉⁹⁾에 의해 里定法으로 시행되었다.

㊲의 군정민호균제론이란 고을에 따라 군정은 많고 民戶는 적다거나(軍多民少) 반대로 民多軍少한 차이가 있는 것을 시정하기 위해 군현별 균역부담자의 수(役總)를 조절하자는 주장으로 영조 24년(1748)에 반포된 《양역실총》의 편찬 목적의 하나도 여기에 있었다.¹⁰⁾

㊳의 택수령론은 양역의 폐가 良役價가 무겁기 때문이라기 보다는 인정·족정으로 여러 사람의 몫을 떠맡고 있는 데서 왔다고 보고, 인정·족정을 제거하려면 무엇보다도 일선에서 양역 행정을 담당하는 수령을 제대로 골라 임명해야 한다는 주장이다.¹¹⁾

㊴의 감필론은 양역의 근본적 대책인 대변통론이 여러 가지 사정으로 사실상 실시하기 어렵다는 쪽으로 의견이 모이는 숙종 말년에, 그 대안으로서 양역민의 현실적인 부담을 줄여 양역폐를 완화시킬 수 있다는 주장으로 대두했는데¹²⁾ 반필 또는 1필을 줄이고 그에 따른 부족량은 재정 감축이나 새로운 稅源을 통해 마련할 수 있다고 하였다. 이 감필론은 영조 때 실시된 균

8) 《備邊司謄錄》 43책, 숙종 15년 정월 24일.

9) 《備邊司謄錄》 63책, 숙종 37년 12월 26일.

10) 鄭演植, 앞의 책, 106쪽 참조.

11) 《英祖實錄》 권 36, 영조 9년 12월 을축.

12) 감필론의 선구는 숙종 37년 부제학이던 柳鳳輝의 良人布였다(《肅宗實錄》 권 50, 숙종 37년 6월 경신).

역법의 출발점이 되었다는 데 큰 의미를 갖는다.¹³⁾

㉔의 호포론은 신분을 반영하는 人丁단위의 收布대신 그것과 관계없는 家戶단위로 수포하자는 주장으로 양반사족층에서의 出布를 목적으로 하고 있으며 가장 활발하게 제기되었으나,¹⁴⁾ 사족층의 끈질긴 반대로 결국 시행되지는 못하였다.

㉕의 구전론은 신분의 구별없이 일정한 연령층(대개 16세 이상 60세까지)의 모든 남녀에게 일정량의 布나 錢을 징수하자는 주장으로 현종 5년(1664) 俞榮의 口布論에서 숙종 40년 宋相琦의 口錢論¹⁵⁾까지 여러 차례 거론되었다.

㉖의 유포론은 균역에서 빠져 閑遊하고 있는 자를 색출하여 포를 거두자는 주장으로 앞서의 ㉑-㉓과 같은 범주에 속한다고 볼 수 있으나, 단 ㉑-㉓이 수팔의 대상을 良民에 국한시키고 있음에 비해 여기서는 양반·유생에까지 대상의 신분 범위를 확대시킨 점에서 근본적인 차이가 있으며, 그런 의미에서 儒布論이라고도 불리고 대변통론에 포함되지만, 한편 그렇기 때문에 사족 수포라는 같은 목적을 지녔던 戶布論에 밀릴 수밖에 없었다.¹⁶⁾

㉗의 결포 또는 결전론이란 人丁대신에 田結에다가 布(錢)를 부과하여 그 수입으로써 양역가를 전부 대체하거나(이 경우 양역 철폐) 또는 일부를 줄일 수(減正) 있다는 주장으로 숙종 말년 金揉·李健命에 의해 제기된 이래 감필의 재정 보완책으로 가장 적극적으로 검토되었고, 결국 균역법의 주된 財源

13) 이와 관련해서는 鄭演植, 앞의 책, 139~152쪽의 〈減正論〉 참조.

14) 양역변통과 관련하여 호포론이 처음 제안된 것은 孝宗 10년 俞榮에 의해서라고 하며(《孝宗實錄》 권 21, 孝宗 10년 2월 임신) 이후 균역법 제정시까지 끊임없이 주장되었는데, 그 가운데 조정에 큰 파문을 일으키고 논의를 활발하게 전개하도록 한 대표적인 것만 적어 본다면 숙종 2년 右參贊 尹鑑의 호포론(《肅宗實錄》 권 2, 숙종 2년 정월 임인), 숙종 7년 병조참판 李師命의 호포론(《肅宗實錄》 권 12, 숙종 7년 12월 갑오), 숙종 37년 王命을 받은 廟堂諸臣의 합의에서 도출된 호포론(《備邊司謄錄》 63책, 숙종 37년 7월 9일), 영조 26년 호조판서 박문수의 戶錢論(《承政院日記》 1056책, 영조 26년 5월 14일 무오)을 들 수 있다.

15) 현종 5년 2월 무오의 俞榮의 口布論, 숙종 6년 10월 신미의 호조참의 尹以道, 숙종 28년 8월 경진의 申玟, 숙종 37년 12월 신사의 右尹 朴權, 숙종 40년 9월 계해의 대사헌 宋相琦의 구전론이 유명하다.

16) 유포론에 대해서는 정만조, 〈朝鮮後期の 良役變通論에 대한 검토〉(《同大論叢》 7, 1977), 10~13쪽 참조.

인 結錢으로 반영되게 된다.¹⁷⁾

이 중에서 ㉠~㉣까지는 小變通論이라 할 수 있고 ㉤~㉥은 흔히 大變通論으로 분류된다.

전자는 기본적으로 양역폐의 일차적 원인이 양정 부족과 양역제의 불합리한 운영에 있다고 보고 이것의 해소에 목표를 둔 것이었다. 즉 ㉠~㉣는 피역자나 歇役投屬者の 색출을 통해 새로운 양정을 획득하여 充軍한다는 것이며, ㉤~㉥은 군사의 수를 줄여 군사비 지출을 절약하며 동시에 줄어든 만큼의 인원을 양정으로 확보할 수 있어 양정 부족의 현상을 타개한다는 것이고, ㉥~㉥은 양역폐를 유발하는 양역제 운영상의 모순을 제거함으로써 양역 부담자의 현실적 부담을 줄이려는 데 목적을 둔 것으로 모두 종래의 양역제도 범위내에서 문제를 해결하려는 공통점을 가진다.

반면 후자는 양역제 자체의 철폐를 전제로 한 변통론이었다. 여기서는 양역의 폐단이 양정 부족에서 왔다는 점은 인정하면서도 그러나 보다 근본적으로는 양역 부담의 不均과 불공정에 그 원인이 있다고 본다. 應役戶가 전체 實戶의 1/5정도에 불과(均役事實)하다는 상태에서 그 응역호만으로서 개선을 도모한 전자의 한계는 저절로 드러난다는 것이다. 그러므로 良役문제의 바른 해결은 이러한 불균등을 해소시키는 데 초점을 두어야 하였다. 여기서 나온 결론이 결국은 良役不應者의 핵심을 이루는 양반사족층에게서 수포하는 길밖에 없다는 것이다. ㉤~㉥의 여러 형태는 단지 어떻게 하면 사족에게 신분적 우월을 손상시키지 않으면서 징수하느냐 하는 방법상의 차이에 불과하였다. 징수하는 대상이 양정이 아닌 家戶·人口·田結을 단위로 하였다는 면에서 당시 변통론자들은 이를 양역제도의 철폐로 간주하여 대변통론이라 불렀다.

이들 변통론의 구체적인 내용은 물론 시대라든가 그것을 제안하는 사람에 따라서 조금씩 다를 수밖에 없었다. 예를 들어 ㉥의 교생·군관태정론에서 講經이나 시험에 떨어진 자를 바로 균역에 充定하거나, 또 달리 罰布만 징수하는 경우와, ㉥의 감필론이라 해도 감필에 따른 부족 경비의 보충 방안을 놓고 일체의 경비 절감으로만 해결하려 하거나, 가호·토지·인구를 대상으로

17) 곽포론은 鄭演植, 앞의 책, 152~171쪽 참조.

로 새로운 稅源을 만들어서 보충하려는 경우가 그것이다. 그리고 ㉔에서처럼 전결을 단위로 해도 布木이나 米穀·錢貨(結布·結米·結錢)로 징수 대상을 달리하거나 또 田結에 부가되는 雜稅(흔히 雜役價라 함)를 轉用하는 차이를 나타내기도 한다. 따라서 위의 ㉑~㉔까지의 명목은 가장 대표적인 것으로 표시한 데 불과하다는 점을 이해해야 할 것이다.

이상이 대체로 효종에서 영조에 이르는 기간에 제안되었던 양역변통론의 여러 형태였다. 이들은 여러 가지가 한꺼번에 같이 제기되기도 하고 또 앞 시기에 주장된 것이 뒤에 모양을 조금 달리하여 다시 말해지기도 하였다. 그러나 그렇다고 하여 근 1세기 동안에 걸쳐 아무런 특징없이 산만하게 거론된 것은 아니었다. 대기근과 전염병으로 무수한 사망자와 유망민이 발생함을 계기로 하여 再開되곤 하였던 양역변통논의는 그러나 각 시기마다의 정치상황의 변화와 집권층의 국정 운영의 성향에 따라 일정한 경향을 보이면서 전개되었다.

2) 양역변통론의 대두

양역변통논의는 대개 현종 말년부터 표면화된 것으로 말해진다. 인조 연간부터 계속된 중앙 軍門의 강화가 役摠(군역 부담자의 총숫자)의 증가를 수반하면서 진행되다가, 훈련도감의 창설로 역총이 최고치에 이른 현종 11년(1670) 이후, 마침 불어닥친 庚辛大饑饉으로 인구가 크게 감소하여 역총제 운영에 큰 차질이 빚어지면서 양역폐가 격화되었다는 데 근거하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 실록의 기록을 보

18) 鄭演植, 앞의 책, 27쪽 및 113~117쪽. 여기서 정교수는 양역변통론을 養兵의 지원을 위한 재정 확보와 구별하여 양역의 폐해를 제거하자는 주장으로 의미를 한정시켜서, 인조 때의 최명길, 효종 때의 김육 등에 의해 주장되었던 사족수포론을 양역변통론이 아닌 재정변통론이라 하고, 양역변통은 현종 말년부터라고 하였다. 그러나 양병을 위한 재정문제와 양역폐문제는 표리관계에 있어 구별할 필요가 있을까 한다. 최명길의 사족수포론에서 國用확보와 民生苦 해소가 함께 거론되고(《仁祖實錄》 권 6, 인조 2년 5월 임오) 金堉이 助國用과 함께 均役に 서 그것의 명분을 구하고 있는 것이 그 예이다(金堉, 《潛谷先生續稿》 割, 〈條陳時弊割〉 및 《孝宗實錄》 권 12, 효종 5년 정월 계묘). 다만 인조·효종 때만 하여도 軍額이 그렇게 많지는 않았기 때문에 補國用に 주안점이 두어지고 있었다고 보아 이 때의 사족수포론은 양역변통론의 선구로서의 의미를 지닌다고 하는 정도로 보는 것이 온당치 않을까 한다.

면 양역폐를 시정하려는 논의는 그 이전인 효종 때부터 이미 찾아진다. 즉 효종 10년(1659) 兵曹叅知 俞榮가 “今日에 逃故·老弱·隣族侵徵과 같은 軍政의 폐가 生民의 고질이 되었다”면서 이를 구하기 위한 대책으로 도고·노약에게서의 수포는 전부 면제하고 군포 2필은 1필로 줄이며 이로 인한 재정 부족은 사족에게서의 1필 수포로 해결한다는 방안을 제시한 것이다.¹⁹⁾ 앞서 나왔던 17가지 형태 중 ⑤의 감필론과 ⑥의 유폐론의 선구라고 할 수 있다. 여기서 주목되는 것은 양역민의 부담을 줄이기 위해 사족에서의 수포를 주장한 점이다. 사족수포론은 벌써 인조 초 崔鳴吉과 효종 때의 金堉에 의해서도 주장되었다고 하며, 또 효종 5년 大司成 金益熙의 庸布에서도 나타나지만 그것은 국가제정을 보완한다는 측면에 중점을 두고 제기되었던 것이고, 양역폐의 해소 및 균역의 고른 부담(均役)문제와 직접 관련해서는 아마도 유계의 주장이 처음인 듯하다.

여기서 유계는 1필을 납포하는 사족에게는 후일 군적을 작성할 때 諸衛에 속하지 않게 하여 免役을 합법화해 주는 특전을 주어야 한다고 했다. 그의 이 주장은 조정에서의 검토에서 상반된 반응을 불러 일으켰다. 즉 영의정 沈之源을 비롯한 지중추부사 李沆, 형조참판 柳赫然, 호조참판 洪重普, 형조판서 蔡裕後, 執義 李慶徽 등은 놀고먹는 데 익숙해진 사족의 원망을 사게 될 것이라고 하여 반대하였고, 좌의정 元斗杓²⁰⁾와 이조판서 송시열, 부교리 金壽恒, 獻納 閔鼎重 등은 찬성하였다. 심지원 등의 일반 관료들은 반대한 데 비해 명분을 앞세우는 이른바 산림계로 알려진 송시열 등이 찬성한 것이다. 일반 관료들은 사족의 閑遊를 당연시하고 있으나, 유계는 사족이 당연히 군적에 들어가 균역을 저야 하지만 균역이 이미 천시되고 있는 이상 그것으로 부터의 면제 대가로 1필씩을 내어야 한다는 입장이었다. 산림세력들은 정통 주자학을 앞세워 이상적인 大同社會를 추구했다고 알려지는데 이 사족수포론도 그런 측면에서 이해될 수 있는 여지를 남긴다.²¹⁾ 이러한 입장은 후일

19) 《孝宗實錄》 권 21, 효종 10년 2월 갑술.

유계는 〈江居問答〉(《市南集》卷 17)에서 자신의 사족수포론을 문답식으로 풀이해 설명하고 있다.

20) 원두표는 무장출신으로서 효종의 군비강화책을 적극 지원한 인물이었다.

21) 池斗煥, 〈朝鮮後期戶布制 논의〉(《韓國史論》 19, 서울대, 1988). 그러나 土族收布를 제안했다고 하여 이들이 특권 신분으로서 양반사족의 존재를 부정했거나

숙종 때의 사족출포를 전제로 한 戶布論으로 계승된다.

비록 군액은 크게 늘어나지 않았다고 하여도 효종대의 군비확장책은 여러 가지 후유증을 남겼다. 무엇보다도 늘어난 군사비 지출을 감당하느라 호조와 병조의 재정이 거의 고갈 상태에 빠지게 된 것이다. 호조의 재정 3분의 2가 훈련도감 삼수군의 朔料로 소모된다는 지적과, 병조의 재정 부족 때문에 어영청의 上番軍에 대한 停番收布가 취해질 수밖에 없었던 사실이 이를 반증해 준다. 그리하여 삼수군을 줄여 군사비 지출을 절약하자는 주장과 함께 병조의 재정 확보를 위한 대책 마련이 강구되었다. 전자는 군제변통론의 형태로 현종 9~10년경 山黨이란 정치세력에 의해 주장되지만 현종 초부터 먼저 논의된 것은 후자였다. 병조 재정의 주된 수입원은 후일 二軍色이라 불리는 기병과 보병에서의 수포였다. 그 숫자는 임진왜란 직전 40만 명이었던가 하나 인조 26년(1648)경에는 결액이 25만 명을 헤아릴 정도로 빠진 인원이 많았다.²²⁾ 이 결액을 다 충당할 수만 있다면 물론 병조의 재정 부족은 해소될 수 있었다. 그러나 기왕의 결액도 문제였지만 매년 발생하는 도고나 노제로 인한 결액의 代定이 더 급하였다. 그래서 인조 이레 수령에게 이것을 책임지웠다. 그것이 군현의 크기에 따라 인원을 차등있게 할당하여 결액을 강제로 충당하게 하는 歲抄²³⁾였다. 효종 때까지는 이 세초로서 결액을 채우고 부족하나마 병조의 재정을 유지해 왔다. 그러나 세초는 적지 않은 문제점을 불러왔다. 할당된 인원을 확보하지 못하는 경우 법정 연령인 16세에 미치지 못하는 어린아이까지 양정에 포함시켜(黃口簽丁) 포를 거두거나(兒弱徵布), 당연히 빠져나가야 할 사망자까지 군적에 그대로 두어 군포를 거두는(白骨徵布) 불법이 자행되었다. 이른바 양역의 폐인 것이다.

兩班身分制 자체의 철폐를 주장했다고는 할 수 없다. 유계만 하더라도 士族은 이미 이름이 천하게 되어 양민만이 지는 軍役을 지지 않는(즉 軍籍에 이름을 올리지 않는) 대신에 免役의 대가로 1필씩을 정기적으로 납부하도록 하는 배려를 하고 있다.

22) 柳馨遠, 《磻溪隨錄》 권 21, 兵制.

《仁祖實錄》 권 49, 인조 26년 9월 기묘.

23) 歲抄에는 舊軍籍의 결액, 즉 空戶를 3년에 한 번씩 채우는 大歲抄와 일반 군역의 逃故·老除로 인한 결액을 매년 채우는 別歲抄가 있었다(《仁祖實錄》 권 38, 인조 17년 5월 정축).

양역폐의 근본 원인은 양정 부족에 있었고 양정 부족은 만연한 피역 현상 때문이며, 그 피역은 기본적으로 양반사족을 역의 부과대상에서 제외한 채 양민에게만 身役을 부담케 한 양역제의 모순에 원인하였다. 피역을 근절시키려면 양반사족에 대한 균역 부과가 선행되어야 하지만 지배신분층인 그들의 반대가 뻔히 보이는 이상 쉽게 실현될 가능성은 없었다. 따라서 국가로서는 아약·백골징포의 非法을 잘 알면서도 이를 묵인하지 않을 수 없었다. 현종 즉위 초 李景奭·宋浚吉 등에 의해 아약·백골징포 문제가 심각하게 거론되었지만 영의정 鄭太和가 국가 경비 때문에 세초의 인원을 줄일 수 없다고 한 것이 이를 말해 준다. 그렇기 때문에 세초의 인원 감축 대신에 災傷이 심한 곳에는 한시적으로 군포부담을 2필 내지 1필씩 경감해 주자는 의견이 나왔다(宋浚吉·趙復陽·李敏迪·許積). 일시적인 재정 결손은 감내하더라도 아약·백골이나마 일단 확보된 균역 자원은 유지해야 한다는 이해타산의 결과였다.

물론 양역폐의 고통을 덜기 위하여 養兵에 필요한 군사비를 魚鹽稅로써 보충할 수 있다는 주장(俞樾)이나 교생·군관 및 각종 혈역에 투숙한 피역자를 색출하자는 良丁搜括論(南九萬·朴長遠·金壽興)과 아예 均役을 내세워 양반에게서의 出布를 주장하는 대변통론으로서 유포론의 한 형태인 士族收布(朴世堂)가 제안되기도 하였다. 그러나 현종 전반기의 이런 변통론들은 한 개인에 의한 단발성의 문제제기 정도에 그쳐서 조정의 진지한 검토는 거치지 못했다. 다만 현종 3년(1662) 영남·호남 두 지역의 군포경감자가 46,700여 명에 2,200여 통(110,000필)에 이른다고 한 테서 보듯이²⁴⁾ 군포의 경감만 지역에 따라 실시되었다. 그러나 이는 양역변통론의 결과는 아니었다.

한편 군사제정의 지출을 줄이자는 면에서 급료를 받는 삼수군을 감축하고 대신 병농일치의 변상제로하여 보인으로 하여금 正軍의 군사비를 담당케 하자는 군제변통론이 현종 9년부터 강력하게 대두하였다. 이것은 이 시기 산림 출신의 정치세력이던 山黨의 영수 송시열이 우의정에 오르자 貢物裁減·奴婢從母法·泰安設倉 등의 여러 변통론을 전개한 가운데 첫머리로 나왔다. 하

24) 《顯宗改修實錄》 권 6, 현종 3년 2월 경술, 備邊司啓.

지만 이 주장대로 하게 되면 호조의 재정은 여유를 갖게 될지 모르나 번상병의 군사비 마련을 위한 막대한 보인의 확보가 필요하게 되고 그렇지 않아도 부족한 양정 확보율을 크게 떨어뜨릴 것이었다. 이는 실제로 현종 10년의 훈련별대 창설을 통해 증명되었다. 훈련도감군 1,000명 정도를 감축하는 대신 같은 인원의 훈련별대군을 서울에 주둔시키기 위해 正軍 13,700명, 보인 41,000명 합하여 54,800명의 새로운 군액이 필요했다. 1,000명 감축에 그리하다면 만약 도감군을 모두 번상병으로 하는 경우 엄청난 군액이 필요할 것임은 미루어 짐작하기 어렵지 않다. 양정 확보가 어려워 아악·백골징포까지 무릅쓰던 실정을 생각한다면 이 때의 군제변통론은 오히려 양역폐의 대책과는 상반되고 있다. 이 당시 송시열이 추진하던 여러 변통론에 대해 史臣이 “조용한 가운데 깊이 생각한 끝에 일을 만들지 못하고 뜻만 크지 재주는 성글어서 끝내 이루어 놓은 바가 없었다”²⁵⁾고 평한 그대로 산림의 현실 정치 감각의 허실을 드러내고 있다.

현종 연간의 양역변통론이 본격적으로 제기되고 조정에서 검토되기는 현종 말년에 이르러서였다. 이 때는 실로 수백년 만에 처음있는 재앙이라고 말해지는 흉년을 만나 이른바 庚辛大饑饉이라는 재난이 휩쓸고 지나간 끝이었다. 양정은 고사하고 인구 자체가 516만 명(현종 10)에서 470만 명(현종 13)으로 46만 명이나 감소한 상황에서²⁶⁾ 군포의 경감을 청하는 각 도의 요구가 빗발치고 있었다. 이에 따라 조정에서는 군포를 全減하자는 안(趙復陽·沈粹)도 검토했으나 1년에 징수하는 군포가 8,900통(445,000필)이나 되는데 겨우 3,000통 정도의 평소 저축으로는 도저히 국가재정을 꾸려 나갈 수 없다는 반대로 災傷정도에 따라 약간씩 경감하는 선에 그쳤다.²⁷⁾ 그러나 이런 임시변통으로 해결하기에는 양역폐나 국가재정의 결손이 너무 심각하였다. 이에 한 단계 진전된 양역 논의가 이루어지게 된다. 그 하나는 李端夏에 의해 새로 제안된 良丁搜括論이고 다른 하나는 영중추부사 許積이 유계의 주장을 끌어와 제기한 士族收布論이었다.

25) 《顯宗改修實錄》 권 20, 현종 10년 2월 정축.

26) 이 시기의 인구 변동에 관해서는 鄭演植, 앞의 책, 45~47쪽의 통계 참조.

27) 《顯宗實錄》 권 18, 현종 11년 10월 정유·기해.

양정수괄론에는 허적이 호패실시안을 추가했으나 柳赫然에 의해 비판되고 校生汰定論이 보충되었다. 그러나 조정의 관심은 우선 사족수포론에 두어졌다. 그래서 영의정 金壽興이 여러 신하들의 의견을 모아 生進을 제외한 幼學 이하에 대해 한사람 당 1필을 징수하자는 안을 만들었다. 이것은 良布와 달리 身布라고 불렀고 그 대상은 양반사족 자제를 포함한 閑遊者였다. 임금으로부터 절목으로 만들어 보고하라는 하교까지 받은 이 신포론은 그러나 바로 유생에게서의 收布不可라는 대사헌 姜栢年의 강력한 반대와, 경제적으로 곤궁한 지방 양반층의 심한 반발을 받을 것이란 趙珩·閔維重·洪處亮·申汝哲 등의 우려섞인 반론으로 주관자인 김수홍 스스로 철회하고 말았다.

그 대신 이단하의 양정수괄론을 보다 구체화한 호조판서 민유중의 額外校生, 各衙門軍官·保直, 諸色無名을 모두 색출해서 균역에 충당하자는, 양반층을 제외한 한유자의 균역충정론(앞의 ⑤의 遊布論에 해당)에 조정의 의론이 모아졌다.²⁸⁾

그러나 바로 같은 자리에서 都愼微의 服制論이 검토되고 뒤이어 甲寅禮訟으로 번져 나감으로써 양역문제는 관심에서 제외되고 말았다. 다만 이 시기 논의의 잠정적 결론이던 양정수괄론²⁹⁾이 숙종 초에 5가작통법, 호패법, 〈良丁查覈節目〉으로 구체화하여 강력한 양정수괄책을 펴게 하는 계기가 되었다는 데 그 의의가 있었다.

현종대의 양역변통론은 양역폐가 심각한 사회문제로 떠오르면서 그에 대한 대책론으로서 처음 본격화하는 단계였으므로 다양한 내용과 형태를 보이

28) 이상의 논의 사항은 《顯宗實錄》 권 22, 현종 15년 7월 을해.

《顯宗改修實錄》 권 28, 현종 15년 7월 을축·정묘·을해조 참조.

29) 이 시기 양역 논의를 주관하던 영의정 김수홍은 조정의 여론을 수렴해 다음과 같이 잠정적인 결론을 임금께 아뢰었다.

“수십년 이래 누구나 입만 열면 거둬지는 제양과 민생의 곤궁이 모두 신역의 폐단 때문이라고 하면서도 막상 그것을 변통하고자 하면 모두 다 그 폐단만 들먹일 뿐 대책은 제시하지 않으니 개탄스러울 따름입니다. 이제 身布를 행하기 어렵다면 새로 이사해 온 流民들에게 5家統의 통제 속에 들게 하여 통장으로 하여금 그들에게서 布를 거두게 하는 일은 그렇게 어렵지 않을 것이며, 또한 額外校生이나 閑遊하는 雜類의 수가 심히 많으니 민유중의 말과 같이 모두 균역에 충정시킨다면 비록 큰 변통은 아니라 해도 당장의 급함은 구할 수 있을 것입니다”(《顯宗改修實錄》 권 28, 현종 15년 7월 을해).

고 있었으나 그런 만큼 원칙적인 수준에 머물러 깊이있는 내용과 방법의 구체성을 갖지 못했다고 하겠다.

3) 양역변통론의 전개

현종 말년의 갑인예송으로 논의 대상에서 밀려났던 양역변통론은 숙종대에 들어와 다시 일어나게 된다. 그대로 방치하기에는 양역으로 인한 민생의 피해가 너무 심각한 지경에 이르렀기 때문이었다.

그런데 우리가 잘 알고 있듯이 숙종 이후는 西人과 南人, 그리고 老論과 少論사이에 政爭이 심하였고 그런 만큼 朋黨단위의 정권교체도 빈번하였다. 양역변통론이 물론 민생문제의 해결 방안으로서 여러 사람에 의해 개별적으로 제기되는 것이기는 하나, 그러나 결국은 집권세력의 양역 대책 수립과정에서 검토되고 논의되게 마련이므로, 그것의 전개도 이러한 정치 상황의 변동과 함께 살펴보아야 할 것이다. 그것은 대체로 전기(숙종 1~20년)·중기(숙종 20~36년)·후기(숙종 36~46년)의 3단계로 나누어진다.

전기는 남인정권에서 시작하여 庚申黜陟·己巳換局·甲戌換局的 정국 변화를 거쳐 서인정권으로 귀착되는 정치적 격동기였다. 숙종 초의 집권세력이던 남인들은 아약·백골징포를 양역폐의 기본 요인으로 보고 이것의 해소를 양역 대책의 최우선 과제로 삼았다.³⁰⁾ 그러므로 이 시기의 양역변통론도 자연히 이런 방향에서 제기되고 검토되었다. 그것은 크게 두 갈래로 나타났다. 하나는 아약·백골징포가 결국 양정 부족 때문에 왔다고 하여 양정의 확보를 위한 良丁搜括策의 방법과 관련된 것이었고, 다른 하나는 아약·백골징포를 줄이거나 면제하여 없애는 데서 오는 경비 부족을 충당하는 방법과 관련되었다.

앞의 양정수괄과 관련해서는 먼저 남인계 산림으로 정계에 처음 나와 여러 개혁안을 제시했던 윤희가 <五家統法> 및 <紙牌法>을 제안하였다. 5가통이란 다섯 집을 하나의 統으로 묶어, 統(首)－里(正)－面(都尹·副尹)－邑(守令)

30) 이하의 서술은 주로 정만조, <肅宗朝 良役變通論의 展開와 良役對策>(《國史館論叢》17, 國史編纂委員會, 1990)과 鄭演植, 앞의 책을 참조하였다.

으로 조직되는 최말단의 행정단위로 삼는 종전의 5가작통법을 보완한 것이며, 지패법이란 한 지역 거주자에 대해 面里統의 소속과 統首를 밝힌 아래 戶主와 소속 개인의 인적 사항(특히 균역 관계)을 기록해 놓는 일종의 등록증 내지 신분증을 말하는 데, 이를 통해 호구 이동에 관한 파악을 쉽게 함으로써 도망하거나 몸을 숨기는 폐를 방지하여 賦役을 균등히 할 수 있다는 견해였다. 그러나 당시의 영의정 許積을 위시한 집권 관료세력은 현종 말의 경신대 기근의 여파로 民의 유망이 계속되고 있는 상황의 타개를 위해서는 보다 강력한 양정수괄책이 시행되어야 한다고 주장하였다. 그리하여 윤희의 <오가통> 주장은 그의 반대에도 불구하고 對民統制보다는 閑丁색출과 漏丁적발의 측면이 보다 강화되어 숙종 원년(1675) 9월 <五家統事目>³¹⁾으로 확정되어 시행에 들어가게 된다. 반면 <지패법>은 서식의 기록 방식이 양반의 체통을 떨어뜨린다고 하여³²⁾ 채택되지 않았다.

같은 양정수괄론을 펴면서도 영의정 허적 등 집권세력의 핵심들은 당장 눈앞에 닥친 수많은 결액을 보충할 양정의 획득을 일차적 목표로 하고 있었다. 숙종 2년 6월 병조에서 올린 <양정사핵절목>³³⁾은 바로 이들 집권세력(영의정 허적, 좌의정 權大運, 병조판서 金錫胄 등)의 양역문제에 대한 의견을 집약한 것이었다. 모두 10개조로 된 절목의 내용은 처음부터 끝까지 양정수괄을 위한 구체적인 방안을 담고 있었다. 결액의 수는 많고 閑丁은 적으므로 부득이 11세 이상은 양역을 지게하고 과거급제자의 자제나 中庶의 자제 중 有蔭者를 가려 有廳軍으로 삼되 無蔭者에게는 역을 지게하며, 각 관청의 生徒로 이름을 걸어 놓은 자와 軍官·武學·業武들은 忠壯衛로 삼고 校生은 眞僞를 가려서 균역에 속하게 한다는 것이 그것이다. 이 <양정사핵절목>은 적지 않은 문제점을 갖고 있었으나 이를 전담하는 기구로 설치된 都案廳을 통해 양정수괄에 적용되었다. 뿐만 아니라 윤희의 지패법이 양반의 체통을 떨어뜨린다 하여 반대하던 허적은 신분을 직접 노출시킴으로써 양민의 파악에 가장 효과적인 호패법의 시행을 주장하였고, 이것은 숙종 3년 <호패사목>³⁴⁾으로 성립하였다.

31) 《肅宗實錄》 권 4, 숙종 원년 9월 신해.

32) 《肅宗實錄》 권 6, 숙종 3년 3월 정축.

33) 《肅宗實錄》 권 5, 숙종 2년 6월 병인.

숙종 초의 양정수괄책으로 제기되었던 위의 여러 논의들은 각기 <5가통사목>·<양정사핵사목>·<호패사목>으로 확정되어 실시되었다. 그 결과 앞서 현종 말년의 경신대기근 당시 5만 명에 달했던 양역의 궤액은 숙종 3년에 1만 8천 명으로 줄어드는 성과를 올릴 수 있었다. 그러나 전례가 그러했듯이 이 때의 양정수괄도 민원을 야기하였다. 11세 이상을 군역 충정의 대상으로 삼은 자체가 아약의 폐를 시정한다는 본래의 목적과 정면으로 배치되는 것이었으며 교생·군관 및 서얼 등 한유하던 층들의 군역 충정에 따르는 불만이 크게 일어났다. 자신의 본래 의도와 달라진 5가통법과 호패법을 비판하던 윤희가 양정수괄과 같은 무리한 방식에서 보다 근본적인 대책으로서 호포론을 제기하는 것은 이러한 배경 속에서였다.

윤희의 호포론은 그 전모를 알려주는 기록이 남아있지 않아 호포시행에 따르는 구체적인 절차와 내용들은 알 수 없다. 그래서 실록에 나타난 호포론에 대한 그의 주장과 비판 의견에 대한 반론을 통해 살필 수밖에 없다.

양정수괄의 강행으로 물의가 일던 숙종 3년 11월, 그는 당시의 양역이 “生民의 巨害요 王政의 大弊”라 하여 이에 대한 대책을 담은 <寬恤事目>을 올렸다.³⁴⁾ 여기서 그는 逃亡·物故·아약자에 대한 징포의 탕감이나 감면을 주장하면서 그에 따른 경비 부족은 각 관청에 저축된 것으로 보충하되 다음 해부터는 호포법의 시행으로 근본을 바로 잡고 장기적인 재정책으로 삼아야 한다고 하였다. 그런데 위의 기록만으로는 그의 호포론이 양역제 자체의 철폐를 전제로 한 대변통론인지, 아니면 도고·아약징포의 탕감·감면으로 인한 부족 재정만을 확보하려는 것인지 분명치 않다. 그의 호포론에 대한 조정의 검토에서 그가 “물고·아약에서의 징포를 먼저 탕감하고 관청을 하나 세워서 호포법을 행하며 나아가 軍兵·公私賤의 제도까지 모두 변통할 것”을 말하자 영의정 허적·병조판서 김석주·호조판서 윗始壽 등이 모두 놀라면서 “지금 논의하는 호포론은 아약·도고의 폐단을 변통하자는 데 불과한데 만약 윤희의 지금 말대로 한다면 국가의 제도를 통틀어 고치자는 것이니 결

34) 《備邊司謄錄》 33책, 숙종 3년 정월 8일.

35) 《肅宗實錄》 권 6, 숙종 3년 11월 갑오. <寬恤事目>에 관해서는 韓洵, 《白湖尹鑑 研究》(《朝鮮時代思想史研究論攷》, 1996), 160~162쪽 참조.

단코 행할 수 없다”³⁶⁾고 한 것을 본다면 윤희의 본래 의도는 대변통을 지향한 것으로 보이나, 그의 호포설을 옹호한 부제학 李堂揆가 당시의 도고·아약의 숫자가 많아야 4, 5만 명에 불과하며 이를 포로 해아리면 10만 필 정도인데, 양민 가운데 역을 지고 있는 자나 공사천의 納貢者, 홀아비나 獨戶 등을 제외하고 역을 지지 않고 놓고 있는 20만여 호에서 1필씩만 징수하여도 그 수가 배나 되므로 매년 호포를 징수하지 않아도 재정이 충분할 것이라 하면서 出布는 당연히 公卿大臣에서부터 비롯되어야 할 것으로 본다면, 양역제는 그대로 두고 도고·아약 징포의 탕감·감면에 따른 부족 경비를 충당하려는 제한적인 의미의 호포론이었다고도 할 수 있다. 아마도 궁극적으로는 양역제에 대신할 호포제를 지향하되 시론적으로 그 의미를 한정시켜 발의한 것이 아닌가 한다.

윤희의 호포론이 제한적인 것이든 대변통론적인 것이든 호포 부과와 대상 속에 양반사족이 포함되는 것은 분명하였다. 그러므로 그의 호포설에 대한 반대도 사족의 수포문제에 집중되었다. 의정부의 의견을 대변하여 우의정 許穆은 호포에 대한 원성이 아약이나 물고에게서 징포하는 원성보다 클 것이라고 반대했으며, 심지어 대사헌 李紉는 이로 인해 赤眉·黃巢의 난과 같은 반란이 일어날지도 모른다고 극론하였다. 그리고 영의정 허적은 호포자체에는 반대하지 않으면서 다만 어린 임금이 새로이 즉위한 지 얼마되지 않아 안정이 필요한 이 때 민심의 동요를 불러일으킬 호포제를 실시하기는 곤란하다는 입장을 보였다. 선조 이후 처음 집권하여 아직은 정치 기반이 취약한 상태였기에 사족의 여론 향배에 보다 신경을 쓰지 않을 수 없었던 남인정권의 정치적 이해 타산에 아마도 더 깊은 이유가 있었다고 생각되는 허적의 시기 부적절론은 대다수 조정 신하들의 지지를 받았다.

이러한 반대론에 직면한 윤희는 이제 자신의 주장을 보다 명백히 하였다. 반대론의 핵심인 민심동요설에서 말하는 民의 실체를 양역민(小民)과 遊士·倖民(豪右)으로 나누면서 유사·행민의 사소한 원망에 귀를 기울일 것이 아니라 아약·백골징포에 시달리는 양역민의 처지를 우선해야 한다는 입장을 분명히

36) 《肅宗實錄》 권 6, 숙종 3년 12월 계축.

했다. 민생문제 해결에 임하는 小民 위주의 이러한 개혁 자세는 사족 중심의 민심동요설을 앞세운 반대론자의 그것과는 현저한 차이를 보이는 것이었다.

윤휴의 호포설에 반대만 있었던 것은 물론 아니다. 李堂揆 외에 왕의 외척으로서 당시 정계의 실력자이던 병조판서 김석주가 이를 찬성하였다. 그는 민원이 다소 우려되는 바이지만 임금께서 행하기로 정하여 남의 말에 끌려 중단하지 않고 꾸준히 시행한다면 호포법 자체는 편리한 제도가 될 수 있다고 하였다. 윤휴와 같은 시기에 戶布議를 지어 당시의 京外 經費 60여 만 필을, 完戶와 弱戶로 나눈 40만여 호의 實戶에서의 징포로 충당할 수 있다는 구체적인 통계까지 제시했던 그의 호포설³⁷⁾은 그러나 군사력 강화를 위한 군사재정의 확보에 기본 목표를 둔 것이어서 윤휴의 그것과는 목적 자체가 달랐다. 그러므로 그는 호포론 자체에는 찬성하면서도 그 실시에는 적극적인 의사를 보이지 않았고 諸臣의 호포불가론에는 아무런 대응을 하지 않았다.

위에서 살핀대로 호포를 지지하는 소리는 약하고 시기부적절을 앞세운 반대론의 기세만 드세어지자 윤휴 스스로 호포법을 서서히 강구하자고 후퇴함으로써 좌의정 권대운의 건의에 따라 절목을 마련하는 선에서 논의는 그치고 말았다.

양역변통론이 제발되기는 경신출척으로 정권을 쥐게 된 서인에 의해 남인 세력의 청산이 완료된 숙종 7년(1681)부터였다. 이 때는 마침 흉년으로 재정부족이 심각하여 賑政을 펴는 데도 궁색함을 면할 수 없었다고 한다. 여기서 당시 大老라 하며 사람들의 존경을 한 몸에 받으면서 정치에 막강한 영향을 미치던 송시열이 救民活國의 대책 마련을 촉구하면서 그 기본방향으로 改貢案·變軍制를 제시함으로써 양역 논의를 열었다.

37) 金錫胄, 《息庵遺稿》 권 17, 議行戶布議.

여기의 내용을 요약하면 다음과 같다. 10세 이상의 남녀를 대상으로 하여 8口 이상의 호는 完戶로 하고 7口 이하의 호는 弱戶로 한다. 兩界와 개성·강화·제주를 제외한 6도의 총호수가 약 100만 호인데 그 가운데 公私賤·驛吏·驛奴·柳匠·鮑尺·廢疾·流丐 등을 제외하면 호포를 부과할 수 있는 호가 대략 48~49만 호가 된다. 여기서 騎兵·訓練別隊·御營軍·精抄軍·漕軍·水夫·烽軍 등 正軍·戶首가 약 7~8만 호이므로 이를 제외하면 實戶가 대략 40만 호이다. 京外의 경비가 대략 60여 만 필이므로 完戶에서는 봄·가을로 나누어 1년에 2 필을 거두고 弱戶에서는 가을에 1 필을 거둔다.

송시열의 변군제론의 내용은 養兵에 호조의 재정 3분의 2가 되는 8만 석이 소요되어 항상 국가재정의 부족이 초래되니, 훈련도감의 長番給料軍을 점차 줄여 없애고 어영청의 번상병으로 대체하여 어영군이 늘게 되면 2개 군문으로 나누어 운영하자는 것이었다. 송시열의 이러한 변군제론은 김석주를 비롯해 金萬基·閔維重·金壽恒 등 군사권을 장악하고 있던 척신계의 즉각적인 반발을 받았다. 그들은 왕의 숙위를 單弱하게 할 수 없으며 반란으로부터의 도성방어에 필요한 군사력의 확보를 위해서도 훈련도감은 폐지될 수 없다고 하였다. 다만 양병으로 국가재정의 소모가 많다는 문제점은 인정하였다. 그러나 이를 번상체제로 대체하는 것은 12만 명의 새로운 양정이 필요하므로 불가능하다고 하였다. 따라서 결국은 양병에 필요한 재정을 별도의 稅源에서 구하지 않을 수 없었다. 그것은 요컨대 수포범위의 확대를 의미하였고 이는 사족에게서의 出布밖에는 달리 방법이 없었다. 그것은 또한 악화일로에 있는 양역의 폐를 변통하는 길이기도 했다. 앞선 시기에 여러 차례 거론되었다가 중단되곤 하던 호포론이 김석주와 김수항, 그리고 李師命 등 외척세력에 의해 재론되어 몇 달간 격렬한 찬·반논쟁을 야기했던 사정은 여기에 있다.

이 시기 호포론의 발단은 숙종 7년(1681) 12월 평안감사 柳尙運과 병사 李世華의 평안도에 대한 호포시행을 요구함에서 비롯되었다. 이에 영의정 金壽恒과 좌의정 閔鼎重은 평안도와 황해도에 먼저 시험해 보기로 하고 이를 진담할 사람으로 평소 군사재정 확보책으로 호포론을 주장하던 병조판서 김석주를 천거하였다. 그러자 司諫 宋光淵이 이튿날 바로 호포를 “백성을 동요하게 하는 정책”으로 몰아 반대론을 폈다. 조선 후기에 나온 호포론의 대표라고 할 만한 병조참판 이사명의 호포상소는 바로 그 닷새 후에 나왔다. 이사명은 김석주의 처조카이면서 동시에 娖姪이기도 하였으며 또 그에 의해 保土功臣에 책봉되고 과거에 급제하여 정치적으로 성장해왔던 만큼³⁸⁾ 그의 호포상소의 내용이 김석주가 앞서 숙종 3년에 만들었다는 〈戶布議〉를 충실하게 따랐을 것임은 말할 것도 없다.

38) 《肅宗實錄補闕正誤》 권 12, 숙종 7년 12월 을미. 李師命의 母와 金錫胄의 처는 모두 黃一皓의 딸로 자매간이며 또한 李師命은 김석주의 매부인 趙顯期的 사위였다.

長文으로 된 그의 〈戶布疏〉³⁹⁾는 특히 그 때까지 호포반대론의 핵심적 요소였던 사족 출포로 인한 명분 붕괴설을 辨破하는 데 역점을 두었는데, 그것은 요컨대 人丁은 신분을 반영하지만 家戶는 田結과 마찬가지로 그것과 전혀 무관하며 전결에서의 出租가 하등 명분에 저촉되지 않듯이 가호에서의 출포 또한 君子·野人의 명분을 전혀 문란케 하는 것이 아님을 힘써 주장한 것이었다.

이어서 그는 각종의 병폐를 유발하는 양역의 징포를 일체 폐지하고 양역은 번상과 부방 등의 군사적 활동만으로 국한시키며 그에 따른 소요 경비는 호포에서 마련하도록 한다고 하였다. 즉 전국의 100만여 호 가운데서 노비와 병들고 유랑하며 밥 빌어먹는 등 포를 거둘 수 없는 40만여 호를 제외한 70여만 호를 둘로 나누어 8명 이상으로 된 完戶에서는 2필씩, 8명 이하의 弱戶는 1필씩 내게 한다면 1년에 80~90만 필을 거둘 수 있으며, 이것으로 良布 폐지에서 오는 경비 부족을 충당하고 지방 군사의 군사비도 마련할 수 있다고 하였다. 이와 아울러 군제도 변통하여 3개의 군영에 모두 12만 명의 번상군을 예속케 하여 12번에 걸쳐 2개월마다 교대하게 하되 3천 명은 번상하고 3천 명은 赴防케 하며 이에 필요한 일체의 경비를 호포수입으로 감당케 한다는 것이었다.

그의 호포론은 양역민에게서의 징포에 따르는 도고·아약의 양역폐를 구해야 한다는 양역변통론과 국가재정을 위협하는 양병제의 철폐인 송시열의 군제변통론, 그리고 왕과 척신세력의 군사력 강화론 등 상반되기조차 하는 여러 주장들을 호포제의 실시를 통해 일거에 해결하려 한 대변통론이라고 하겠으며, 따라서 그것의 실현 여부는 오로지 양반사족층의 반응 여하에 달려 있었다.

그렇기 때문에 이사명도 처음부터 호포가 양반사족의 신분적 우월에는 하등 영향이 없다는 점을 강조하였던 것이다. 그러나 역시 바로 이 점, 즉 사족의 출포가 호포제 실시를 가로막는 가장 큰 요인이었다. 이사명의 호포론을 포함하여 역대의 호포론 논의에서 나타난 사족출포 반대론은 대개 3가지 논리에 근거하고 있었다.

39) 《肅宗實錄》 권 12, 숙종 7년 12월 갑오.

그 첫째는 신분적으로 우월한 양반사족이 평민과 같이 포를 낼 수는 없다는 특권의식에서 나온 명분론이고,⁴⁰⁾ 둘째는 대다수의 양반이 극히 곤란한 생활을 하고 있어 호포의 부담을 지기 어렵다는 實情論,⁴¹⁾ 셋째는 징포의 강행으로 인한 양반사족층의 불만으로 국가의 안위가 우려된다는 민심동요설이었다.⁴²⁾

위에서 살핀 이사명의 호포론이 조정의 여러 신하들 사이에 큰 논란을 불러일으키고 결국 좌절되자 호포론을 막후에서 지휘하던 병조판서 김석주는 송시열계의 군제변통론을 일부 수용하면서 실질적인 군사력 강화를 꾀하는 <군제변통절목>을 올렸다.⁴³⁾ 훈련별대와 정초청을 합하여 번상병으로 이루어진 금위영을 신설, 훈련도감·어영청과 함께 3군영체제를 갖추으로써 숙위와 도성방어체제를 정비 강화하면서, 한편으로서는 훈련도감군 707명을 감축하여 米 6,780석과 布 127통을 절약하고 그 만큼 양정의 여유를 얻게 하며, 정초청의 보인 5,870명을 병조로 옮겨 포 235통을 거두게 하는 내용이었다. 김석주는 호포법의 주장도 취소하였고 훈련별대·정초청의 2개 군영이 금위영으로 합쳤으므로 군문 효과가 이루어졌으며, 또 상당수의 군액감축으로 양정의 확보도 기할 수 있게 되었다고 했으나 실은 보다 정비된 금위영을 설치하게 됨으로써 군사력 강화를 꾀한 그 본래의 목적은 달성한 셈이었다.

양역변통은 이후에도 계속 제기되었다. 그런데 이번에는 호포론이 아닌 군문 효과와 군액 감축을 주장하는 군제변통론 위주였다. 물론 이 때의 군제변통론은 금위영의 효과를 내용으로 하고 있어서 훈련도감을 대상으로 했던 송시열계의 그것과는 달랐다. 그리고 그것은 이 시점에서 갈라서게 된 송시열 및 척신계의 노론과 달리, 朴世采를 앞세운 趙持謙·南九萬 등 젊은 사류 중심의 소론쪽에서 제기한 것이었다.

40) 이것은 숙종 7년에 나온 大司憲 李端夏의 성리학적 명분론을 인용한 戶布 反對疏에서 대표적으로 드러난다(《肅宗實錄》 권 11, 숙종 7년 4월 병술).

41) 이것은 영조 26년 知敦寧 李宗城이 올린 兩班의 困窮相을 밝힌 글에 잘 드러나 있다(《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 6월 기사).

42) 이것은 앞서 尹鏞의 호포론에 대해 대사헌 李袞가 赤眉·黃巢와 같은 반란이 있지 모른다고 한 것(《肅宗實錄》 권 6, 숙종 3년 12월 무오)이라든가 위의 이종성의 발언에서 쉽게 찾아 볼 수 있다.

43) 《肅宗實錄》 권 13, 숙종 8년 3월 갑자.

그러나 금위영 혁파론에 대해서는 국왕 숙종의 반대가 확고하였다. 20대 중반에 들어서면서 숙종은 정치에 강한 의욕을 보이며, 특히 군사권을 쥐고 있던 척신 김석주가 죽은 다음에는 국왕 스스로 군사권을 장악하여 군사력의 강화에 비상한 관심을 드러내었다. 陵幸을 빌어 중앙군에 대한 잦은 점검 및 훈련을 실시한 것이 그 하나의 예였다. 왕의 이러한 군사력 강화 의욕 앞에 소론측의 군제변통론은 더 이상 거론될 수 없었다. 그리하여 숙종 13년(1687)에는 양역폐의 완화와 군사력 강화에 필요한 양정의 확보에 더욱 박차를 가하여, 앞서 숙종 8년의 査正廳 설치 후 12년에 일단 마무리되었던 양정 색출 작업이 다시 추진되는가 하면, 각 군문의 재정이나 보인 확보와 관련되기 때문에 지금까지 묵인해 오고 있던 사모속에 통제를 가하는 <各衙門軍兵直定禁斷事目>⁴⁴⁾을 제정, 양역보다 부담이 가벼운 역(歇役)으로의 투속으로 인한 양정 부족현상을 방지하고 양정 확보를 기하려는 제도적 정비가 이루어졌다.

이상이 숙종 초에서 20년에 이르는 전반기의 양역변통론이라 하겠는데 그것은 전 시기에 걸쳐 양정 확보를 위한 양정수괄책이 진행되면서, 아약·백골징포의 폐단 제거나 군사력 강화를 위한 재정 확보에 목적을 둔 호포론이 제기되어 조정에서 활발히 논의되었으나, 결국 양반사족층의 반대로 시행 불가능이 확인되는 상황이었다고 요약되겠다.

다음은 숙종 20년에서 36년경에 이르는 중반기의 양역변통을 보기로 한다. 이 시기는 전반적으로 소론이 우세한 가운데 소론내의 남구만·申翼相·柳尙運·尹趾完·尹趾善 등의 온건론자 및 특히 박세채와 그 문인들인 申琮·金構 등의 탕평론자들이 정국을 이끌고 있었다. 노론과 소론 사이에서의 중립적 자세로 인하여 양측으로부터 비판을 받음으로써 정치기반이 굳지 못하였던 그들은 애초부터 사족의 불만을 불러올 대변통론에는 큰 관심이 없었다. 그들은 ‘小變則小益’이라는 입장의 군제변통에서부터 출발하였다. 그러나 군문 혁파와 같은 경장책은 취하지 않았다. 그 대신 임진왜란 이후 별다른 통제없이 군문별로 제각기 달리 편성된 군액이나, 특히 효종 이후의 군비확장 때 군사 재정의 확보를 위해 군문별의 양정 모집을 허용함으로써 오게

44) 《備邊司謄錄》 43책, 숙종 15년 정월 24일.

된 양역 부담의 심한 차이와, 이로 인한 양역민의 避苦趨歇하는 혼란을 시정해야 한다는 쪽으로 의견을 모았다. 그 결과 우선 각 아문의 양역수를 정하는 〈各衙門良役定額數〉와 〈六道良役存減數〉⁴⁵⁾가 작성되었다. 이로써 京各司의 경우 총 27,794명 가운데 17,436명을 그 인원으로 확정하고 나머지 10,358명을 줄여서 각 도·각 읍의 궐액에 충당하도록 하였다. 이어서 5군영과 水軍 등에 대해서도 軍額釐正과 裁減을 내용으로 하는 군제변통이 시도되었다.

良役釐正廳이라는 임시 기구를 설치하여 이를 전담할 甸管堂上까지 두어 가면서 강구하여 거둔 성과는 일련의 절목형태로 마련되었는데⁴⁶⁾ 그 내용은 대개 다음과 같았다. 즉 ① 군제개편에 대해 지금까지 군문마다 달랐던 부대편제를 통일하여 용병의 효율성을 높이고 三軍門都城守備 체제를 갖추게 했다는 점, ② 군제개편 과정을 통한 균역의 재감으로 36,793명의 양정을 얻어 각 고을의 도고에 代定케 함으로써 백골징포·황구침정의 폐단을 일시적이거나 완화시킬 수 있었다는 점, ③ 水軍의 番布 3필을 2필로 줄여 騎步兵과 같게 하였다는 점, ④ 군포의 질을 6升布 40尺으로 통일한 점, ⑤ 1필에서 3필에 이르는 각종 명목의 수포의 양을 대개 2疋로 균일화한 점, ⑥ 校生에 대한 考講을 강화하여 피역자를 색출하되 罰布 2필을 징수, 감영에서 관리하여 백골징포를 감면하는 데 보충하도록 한 점 등이다. 지금까지 논의에만 그치던 데서 처음으로 가시적 성과를 남게 된 것이나 본질적인 개혁이라기 보다는 양역제의 모순과 폐단을 부분적으로 시정하고 제거한 데 불과하다고 하겠다. 비록 그렇다고 하더라도 ①의 군문편제의 통일과 ④·⑤의 균역균일화는 그때 그때의 필요에 따라 무질서하게 성립했던 군문과 그에 따른 양역편성의 불합리 및 불공평을 가능한 한 정리, 통일성과 均制性을 부여하였다는 면에서 종전의 이정책에서는 찾아볼 수 없는 소중한 성과로 평가되며, 후일 영조때 시행된 균역법은 여기서부터 출발했다고 말해지고 있다. 숙종 중기에 소론과 탕평론자들의 양역변통론이 거둔 이러한 성과는, 그러나 추진세

45) 《備邊司謄錄》 50책, 숙종 25년 8월 25일.

46) 이 때 만들어진 절목은 《肅宗實錄》 권 40, 숙종 30년 12월 갑오에 다음과 같이 나와 있다. 〈五軍門改軍制節目〉, 〈水軍變通節目〉, 〈軍布均役節目〉, 〈海西水軍變通節目〉, 〈校生落講者徵布節目〉.

력 스스로 인정하듯이 일시적인 데 불과하였다. 몇 년을 가지 못해 도고·아약폐에 대한 지적이 다시 빗발쳤다. 소변통책으로 치유되기에는 양역폐의 골이 너무 깊었기 때문이다.

그리하여 양역 논의는 숙종 후반기에도 계속되지 않을 수 없었다. 이 시기의 양역변통론은 숙종 37년(1711)과 40년의 두차례에 걸쳐 일어났다. 논의의 계기는 두번 다 왕에 의해서였다. 먼저 숙종 37년 정월 새해를 맞은 왕은 백골징포의 참상을 들어 묘당에 대하여 救弊策의 마련을 촉구하였다. 이에 따라 6개월여의 논의를 거친 끝에 나온 묘당의 결론은 다름아닌 호포였으며, 그나마 오늘날의 형세로는 시행하기 어려울 듯하다면서 종전대로의 양정수괄이 그래도 실현 가능한 방안이라고 하였다. 숙종 후반기의 양역변통 논의를 빛나게 한 李頤命의 丁布論은 바로 이 때 나왔다.⁴⁷⁾

이이명은 우선 소변통론으로서의 양정수괄이나 군액감축 따위는 고식적일 뿐이요, 柳鳳輝가 주장한 감필론은 재정부족의 난점이 있고, 遊布論은 사족·품관·閑散·군관·교생의 여러층 가운데 어디까지를 징포대상으로 할 것인가를 정하기 어려우며 호포는 等戶不均의 문제점이 있다고 하여 당시에 제기된 양역변통론을 하나하나 비판하였다. 그런 뒤에 양역제의 철폐와 그에 대신해 丁布制를 주장하였다.

그것의 주된 내용은 양반을 포함한 모든 남녀의 成丁(여자는 남편에 합함)에게서 2인 1匹씩을 징수하되, 공사천·功臣嫡長·종친·문무이품 이상, 老弱·病廢, 當番軍卒 등은 면제하고, 징포법 시행을 위한 호적제의 엄격한 운용과 징포의 징수 관리를 맡을 별도 기구를 설치하는 것이었다. 징포론은 이에만 그치지 않았다. 그 효과를 높이기 위해 훈련도감의 양병제를 변상병으로 대체하는 군제변통과 노비중모법의 부활을 통한 양민 인구의 증가, 어염세의 국가 관리에 의한 군사재정의 보충 등 숙종 초 이래 제시되었던 여러 방안이 같이 시행되어야 한다고 하였다. 요컨대 이이명의 징포론은 숙종일대에 제기되었던 제반변통론을 사족까지 포함된 남녀 성정에게서의 수포를 골자로 하여 종합한 것으로서 사족수포론의 총결산이란 의미를 지녔다고 하겠다. 같은 시

47) 《肅宗實錄》 권 50, 숙종 37년 8월 갑술.

기에 右尹 朴權은 이이명의 이 정포론을 수정하여 남녀 구별없이 각기 60문, 30문씩의 돈을 내게하는 口錢論을 주장하기도 했다.

그러나 내용을 정비했다고 하여도 이 정포론 내지 구전론이 사족수포불가론의 심한 반대를 받기는 마찬가지였다. 반대론의 기본 논리는 반란우려설이었고 이번에도 그것은 효력을 발휘하였다. 그리하여 대변통 중심의 양역 논의는 일단 유보되었으며 그 대신 묘당의 제2안이던 양정수괄의 방법이 강구되었다. 그 결과는 숙종 37년(1711)의 <良役變通節目>과 39년의 <良役査定別單>이었다.⁴⁸⁾ 이 중 후자는 군·아문의 액수를 查減定額한 것이어서 새삼스런 것이 없으나 전자는 里定法의 내용을 담고 있어서 크게 주목된다. 도고의 파악과 그 대정을 수령으로부터 먼·리로 넘겨 尊位이하 有司·色掌 등으로 하여금 수행케 하는 방안인데 관의 일방적인 도고대정에서 오는 백골·아약 정포의 비리를 막고 피역의 방지와 그 색출의 편의에 목적을 둔 양역 행정의 개선과 강화를 도모한 대책이었다.

유보되었던 양역변통론은 3년 후인 숙종 40년 왕에 의해 다시 촉발되었다.⁴⁹⁾ 왕은 그 동안 논의된 소변통론의 제방식은 일단 배제하고 호포·구전의 두 가지 중에서 그 이해 득실을 따져 강구하도록 논의의 방향을 제시하였다. 이에 약 1년여에 걸쳐 묘당의 諸臣은 물론 朝野의 疏章에서 이를 언급치 않은 것이 없다고 할 정도의 검토가 이루어졌다. 그러나 논의가 끝나는 단계에서 분명해진 것은 호포를 포함한 新法을 쉽게 시행하기는 어렵다는 결론뿐이었다. 그리하여 겨우 도고이정과 軍丁民戶均齊論과 같은 양역제 운영상의 문제점을 부분적으로 개선하는 소변통론을 취하는 선에서 그쳤다. 초기와 중기의 양역 논의를 통해 어떤 형태로든 사족에게서의 수포는 현실적으로 어렵다는 것이 당시 집권세력의 공통된 판단이었고, 따라서 왕에 의해 촉발된 이 때의 논의는 단지 그것을 재삼 확인한 데 불과하였던 것이다.

이 시기에 점차 권력에서의 우위를 차지하게 되는 노론은 한편으로는 왕의 양역변통촉구에 응하면서도 그 주된 관심을 숙종 36년을 고비로 본격화

48) 《備邊司謄錄》 63책, 숙종 37년 12월 26일 및 66책, 숙종 39년 7월 18일·67책, 숙종 40년 2월 7일.

49) 《肅宗實錄》 권 55, 숙종 40년 9월 기미.

한 소론과의 집권경쟁에 두고 있었다. 그러므로 이러한 정치적 변동기에 처하여 자파에 대한 여론의 악화를 초래할 것이 분명한 사족수포를 강행할 의사는 없었던 것이다. 사정은 소론에게도 마찬가지였다. 이 시기 양역 논의의 말미에 유봉휘의 감필론이 양인포 형태로서 잠시 제시되었던 사실은 후대의 균역법 제정과 관련하여 이 시기의 양역 대책이 이러한 상황으로 인해 결국은 그런 방향으로 지향할 수밖에 없었음을 말해주는 좋은 예였다.

이렇게 본다면 결국 숙종대의 양역변통론은 그 다양한 방법론의 제기에도 불구하고, 정치상황의 불안과 권력향방의 불투명에서 오는, 그 추진세력의 권력기반 취약성으로 인하여 양역폐의 궁극적 해결책이 사족수포에 있다는 결론에는 누구나 동의하면서도 결국은 소변통에 의한 일시적 구폐책으로 시종치 않을 수 없었던 것이라 하겠다.

숙종대의 호포·구전·유포·결포 등의 양역변통 논의를 통하여 하나 분명하여진 사실은 양역폐의 시정을 위한 어떠한 근본대책의 수립도 현실적으로는 극히 어렵다는 점이었다. 이와 같이 대변통론이 양역 논의에서 점차 후퇴하고 있는 경향은 경종·영조대를 지나면서 노론이나 소론을 막론한 정권 참여자들의 양역변통론에서 보다 확연해지게 된다. 특히 영조는 양역변통론이 단지 상하의 한가한 이야기거리로 되어 실효가 없음을 탄식하고 良謀善策이 있으면 진언하되 호포·결포·구전은 오늘날의 인심으로는 결코 시행할 수 없으리라고 하여 대변통의 불가를 스스로 표명하기까지 했다.

이에 숙종 37년 柳鳳輝의 良人布論에서 처음 주장되었던, 양역체제는 그대로 인정하면서 다만 2필을 1필로 하여 양역민의 현실적 부담을 줄이는 감필론이 경종 연간부터 유력해지기 시작하였다. 감필론의 강점은 무엇보다 양반층의 반발을 야기하지 않으면서도 감필로 인한 實惠를 표방할 수 있다는 데 있었다. 탕평의 가시적 성과를 양역문제의 해결 속에서 드러내고자 하던 영조가 후일 이 감필책에 토대하여 균역법의 제정에 착수하였던 이유는 바로 여기에 있었다는 것이다. 그러나 이 감필론에는 하나의 큰 문제가 뒤따랐다. 바로 감필에 따르는 재정부족을 어떻게 해결하느냐 하는 문제였다. 부족한 만큼 재정지출을 줄인다면 문제는 간단하다. 실제로 경종 원년 洪州목사이던 李廷濟는 양역변통에서 새로운 방안을 마련하는 것은 불가하

며 단지 1필의 포만 거두고 부족한 것은 절약하는 도리밖에 없다고 역설하기도 했다.⁵⁰⁾ 그러나 이는 현실적으로 불가능한 일이었다. 여기서 감필론은 그 자체로서 독자적으로 제시되기 보다는 언제나 그 부족한 제정의 보완책을 함께 수반하여 제안된다. 그 선구가 경종 원년 좌의정이던 李健命에 의해 주장된 結役論이었다.

이건명은 1필로 감하는 것은 양역 자체가 무겁기 때문이며 또 이로써 할역처와 같게하여 결국 균일한 데 이르게 할 수 있는 장점이 있다고 하고는, 감필에 따르는 재정보완책은 앞서 숙종 말에 金樛가 잠시 거론했던 結포론에 근거하여 전결에서의 잡역가를 전용함으로써 마련하면 된다고 하였다.⁵¹⁾ 잡역가란 흔히 雉鷄柴炭價라고도 불리우며 수령에 대한 供上이나 지방관아에서 필요한 物種을 현물로 바로 거두는 대신 토지에 별도로 붙여서 징수하는 하나의 관행이었다. 이 잡역가는 일정한 원칙이 없이 지방 수령이 임의로 징수했으므로 지방에 따라 3~4두에서 많으면 8~9두에 이르렀다. 당시 민전에서 법정세액이 전세·대동미·삼수미를 합해 20두가 채 못되었던 점으로 볼 때 이 잡역가의 징수량은 상당하였다.⁵²⁾ 그러므로 이건명은 바로 이 잡역가를 감필로 인한 경비부족을 보완할 재정자원으로 활용하자는 것이었다. 이런 경우 종래의 잡역가는 戶役으로 돌려 1호에 2~3전씩만 징수하면 충분하다고 하였다.

이 감필결역론은 비변사의 동의를 얻어 그것의 시행이 초래할 예기치 못한 폐단에 대비한다는 뜻에서 삼남의 한두 곳에 시험해보기로 결정되었다. 그러나 곧이어 같은 노론계의 正言 柳復明과 병조판서 李晩成의 심한 배척을 받았다. 반대의 논리는 토지에서의 세금납부가 너무 많아진다는 것과 감

50) 《景宗實錄》 권 4, 경종 원년 윤 6월 병자.

51) 《景宗實錄》 권 4, 경종 원년 8월 임술·갑술.

52) 田賦總計는 시대와 지역에 따라 조금씩 차이가 있다. 숙종 43년 8월의 신해조(《肅宗實錄》 권 60)에 보이는 忠淸監司 尹憲柱의 狀啓에는 “大同一結納米十二斗 稅米及三手糧六斗許 其他雜費二斗許 本邑雉鷄價三斗 四等柴草炭炬價一斗許 總計一結一年應役 不過米二十四斗”라 되어있다. 그리고 영조 27년 6월 4일(《承政院日記》 1070책)의 公州進士 閔友夏의 上言에는 “田畝每一結 春秋大同十二斗 田稅四斗 三手糧一斗二升 合爲十七斗二升 而以其雜役 無定限之故 各邑合三稅十七斗二升及雜役價 而所捧米 自二十餘斗 至三十斗之多”라 하였다.

필한다고 하면서 결국은 부담을 전결로 전가시킨 데 불과하다는 것이었다. 이러한 배척을 받은 데다가 그 주장자인 이진명마저 곧이어 壬寅獄에 걸려 죽임을 당함으로써 감필결역론은 더 이상 거론되지 않았다. 그러나 그의 이 주장은 후일 균역법 제정을 주관하였던 홍계희에게 직접 영향을 미쳐 균역법의 내용 구성에 뼈대를 제공하였던 것이다.

양역폐의 시정과 관련하여 실현가능하고 일정한 범위 내에서나마 성과를 거둘수 있는 방안으로서의 감필에 대한 관심은 노론에 대신하여 정권을 장악하게 된 소론계에게도 마찬가지였다. 吳命峻·李眞儒의 주장 이후 처음 우의정에 오른 李光佐는 그 初政으로서 감필문제를 주로 논의하기 위한 良役廳의 설립을 추진하고 李台佐·柳鳳輝·沈壽賢·趙泰億·李眞淳·金始煥 등을 그 담당자로 하여 감필에 따른 給代財源을 강구하게 하였다.⁵³⁾ 그리하여 영조 즉위 직후 소론계 여러 관료들에 의해 감필을 전제로 한 軍餉營(訓練都監·御營廳체제, 守禦廳·摠戎廳·禁衛營역과)·戶錢論 등이 주장되게 된다.

숙종 후반기 이후 노론·소론간의 정치적 대립은 타협점을 찾지 못하고 격화되고 있었지만, 양역문제에 관한한 숙종 말 경종대를 지나면서 어떠한 대변통론도 실시가 불가능하다는 점과 그 대신 감필이 현실적으로 가장 시행성이 높은 변통론이라는 데는 의도하지 않았음에도 불구하고 의견의 일치를 보았다고 하겠다.

영조대는 흔히 탕평책이 추진되어 노론과 소론, 그리고 남인이 함께 벼슬 하였고 그런 만큼 당쟁도 많이 가라앉은 것으로 말해지고 있다. 그러나 막상 영조대의 정치현실에 들어가 보게 되면 반드시 그렇지마는 아니한 것을 알 수 있다. 각 붕당들이 조정에 함께 벼슬하고 있었던 것은 사실이지만 정국의 주도세력은 엄연히 구별되었다. 즉위 초 노론·소론이 번갈아 가며 한번씩 정권을 잡던 시기를 거친 후 탕평책이 추진되면서 영조 16년(1740)의 庚申處分을 경계로 그 이전은 소론출신의 탕평파가, 그 이후는 노론 명분 아래 탕평의 정국이 운영되다가 균역법이 시행되는 영조 27~28년경 이후는 노론출신의 탕평파 곧 탕평당이 정국을 주도하였다. 그래서 소론탕평·노론탕평이

53) 《景宗實錄》 권 13, 경종 3년 9월 임오.

란 말이 세상에 전해지기도 하였던 것이다.⁵⁴⁾

영조대의 양역문제 역시 이러한 정국 주도세력의 변화와 직접 연결되어 그 해결방안이 모색되고 논란되었다. 다만 전시대와 달리 양역변통 논의에 임금의 의사가 보다 크게 작용한 점이 달랐을 뿐이다.

영조 즉위 후의 양역변통론은 감필론을 중심으로 전개되었다. 먼저 대사헌 李明彦은 금위영·수어청·총융청을 혁파하는 군제변통을 통해 감필을 단행할 수 있다고 하였고, 修撰 金弘錫은 戶錢의 실시를 병행하는 감필을 주장했으며, 승지 金東弼·前判官 金萬翊 등도 이명언과 유사한 군제변통을 통한 균액감축으로 감필이 가능하다고 하였다.⁵⁵⁾ 이런 논의들은 앞서 경종 때 설치되어 이 때까지 존속하던 양역청에 수렴되어 감필에 따른 재정보완책의 강구에 참고되었을 것이다.

그러나 이 감필논의는 곧 이은 乙巳換局으로 노론정권이 들어서면서 중단되었다. 민생문제보다 정치명분이 우선이라는 노론의 정치논리로 소론에 대한 정치공세가 격화되었기 때문이다. 그런 속에서 소론의 건의로 설치되었던 양역청마저 폐지되었다. 물론 노론측으로서도 양역대책이 없을 수는 없었다. 戶·口·遊·結의 이른바 良役四條가 시행하기 어려움으로 閑丁搜括에 힘쓸 수밖에 없다는 현실론과 함께 특히 산림으로 徵召된 韓元震에 의한 호포론의 계기가 있었고,⁵⁶⁾ 영조 3년(1729) 초 당시의 노론 영수이던 閔鎮遠의 서얼과 역외교생에 대한 1필 징수 주장을 계기로 양역 논의가 일어나는 듯 했다. 그러나 다시 소론에 대한 공격이 재발되면서 뒷전으로 밀렸으며, 丁未換局으로 정권은 소론으로 넘어갔다.

소론정권이 들어서면서 양역 논의는 활기를 띄게 된다. 그리하여 호포·구전·유포·결포의 대변통론과 군문혁파·군제변통·균액감축·직정금지·도고충정과 같은 소변통론이 모두 거론되었다.⁵⁷⁾ 특히 영조 3년 11월에는 영의정 이광좌의 요청에 의해 조정 諸臣이 함께 모인 자리에서 그 때까지 거

54) 鄭萬祚, <英祖代 中半의 政局과 蕩平策의 再定立>(《歷史學報》111, 1986, 9).

55) 《英祖實錄》 권 1, 영조 즉위년 9월 갑자·10월 계유·기묘 및 권 2, 즉위년 11월 임술.

56) 《英祖實錄》 권 10, 영조 2년 8월 을해.

57) 《英祖實錄》 권 14, 영조 3년 11월 갑인·정사·계해 및 권 15, 영조 4년 2월 병술.

론된 모든 양역변통론에 대한 종합적인 검토와 논의가 있었다. 그러나 이 때 논의의 최종적인 결론 역시 앞선 시기와 마찬가지로 당시의 인심이나 世道로 보아 결코 실시할 수 없다는 쪽으로 가닥이 잡히며, 다만 감필에 대해서만은 감필에 따르는 선후책 마련이 당부되는 속에 도고대정의 충실한 이행이 지방 수령에게 신칙되는 몇 차례 거듭된 과정을 되풀이 한 것일 뿐이었다. 그리고 그 과정에서 趙文命의 호포 때문에 고려가 망했다는 주장으로 인해 임금의 호포에 대한 집념이 포기되었다.

이후에도 간간히 제기되던 양역변통론은 다시 영조 9년에 임금에 의해 촉발된다. 이 때 영조는 자기 치세의 무성과에 초조감을 나타내어 “辛壬獄事 이래 나라 일을 한결같이 포기한 채 君臣上下가 모두 당쟁하는 것 외에 한 일이 없으니 나라안의 모든 폐단이 이로 말미암았다”고 신하들을 질책하면서 변통책의 강구를 촉구하였다. 이에 따라 소론탕평의 정국에서 영의정이던 沈壽賢이 자신의 정치적 생명을 걸고 변통책 마련에 임하고 좌의정 徐命均, 우의정 金興慶, 병조판서 尹游, 호조판서 宋寅明, 이조판서 金在魯, 靈城君 朴文秀, 형조판서 李廷濟 등 공경대신들이 총동원되다시피 하여 논의했으나⁵⁸⁾ 결과는 양역행정의 원활한 시행을 위해 유능한 수령을 선발해야 한다는 이 광좌의 擇守令論을 받아들이는 외에 前日의 논의에서 한 걸음도 나아가지 못했다. 그리고 영조도 제신의 감필론에 대해서 반을 줄이면 백성들이 또 반을 줄여주기를 바랄 터이니 썩 그렇게 바람직한 방안은 아니라 하여 실망하는 반응을 나타내었다.⁵⁹⁾ 이 때 전라감사이던 趙顯命은 대변통보다는 사모속 때문에 양역폐가 왔다고 하여 혈역처나 군문에 투숙한 자 및 피역자를 색출할 것을 주장하였다.⁶⁰⁾ 소론탕평의 실세이면서 권력의 혐의를 피해 외직에 나가 있던 조현명의 이 주장은 양역 논의의 방향을 제시한 것이나 다름없었다. 그리하여 이 문제의 해결과 관련해 8道旬管堂上이 임명되며 그 결과 또 한차례의 일괄적인 양정수괄이 이루어질 수 있었다.⁶¹⁾ 앞선 시기에 이미 여러 차

58) 《英祖實錄》 권 36, 영조 9년 12월 을축·병인·정묘·을사·계유.

59) 《英祖實錄》 권 36, 영조 9년 12월 기사.

60) 《英祖實錄》 권 37, 영조 10년 정월 임오.

61) 《英祖實錄》 권 37, 영조 10년 정월 신묘.

례 시도되었고 그 성과가 한정적일 수밖에 없는 이러한 조처의 거듭된 시행은 양역의 폐단을 운영상의 모순에서 구하는 고식적인 견해의 소산이라고 해야겠으나, 그나마 당시의 여건에서 취할 수 있는 가능한 방법이었다는 데 당시의 정치상황이 갖는, 그리고 정치명분에서의 불리를 민생문제의 대책마련을 통해 만회하려 한 소론 내지 소론탕평 정권이 갖는 한계라고 할 것이다.

사실 앞선 시기인 경종 연간 후일의 영조이던 王世第의 반대편에 섰던 소론으로서의 영조 치세하에서는 불리한 입장일 수밖에 없었다. 따라서 그러한 불리를 상쇄하고 出仕의 구실을 마련해 줄 적당한 명분이 필요하였다. 탕평과 함께 당시 민폐의 제일 요인이라는 양역문제는 이런 경우 좋은 대안이 될 수 있었다. 소론의 영수 이광좌가 환국 후 조정에 재진출하면서 양역문제 해결을 초미의 과제로 앞세우고, 그와 일정한 거리를 두기는 했지만 소론출신의 탕평파가 주도한 소론탕평에서 양역문제가 활발하였던 것은 여기에 이유가 있었다. 그러나 바로 그렇기 때문에 양역 논의가 상하의 閑談이 되어버렸다는 영조의 탄식처럼 논의에만 맴돌고 어떤 결말을 내기는 어려웠다. 정치기반이 약한 소론으로서의 일찍이 호전론을 주장하던 김홍석이 “오늘의 정치를 담당할 사람들이 호전 등 변통책에 대해 생각치 않은 것은 아니나 감히 말하지 못하는 이유는 更張을 꺼리는 데다가 또 오늘날의 국가기강으로는 행하기 어렵다고 보기 때문이라”⁶²⁾고 비난한 바와 같이 대변통책을 정책으로 추진할 역량이 부족한 데다, 정치적 목적이 우선했기에 그런 의욕이 또한 크지 않았던 것이다.

소론탕평은 영조 16년(1740)의 庚申處分과 뒤이은 辛酉大訓으로 소론명분이 무너짐으로써 결정적 타격을 입었다. 따라서 이후의 탕평책은 노론측의 정치명분 속에서 소론출신 탕평파에 의해 추진되는 양상을 보였다. 이 시기 정계의 축은 노론계인 金在魯와 소론계인 조현명이었다. 앞선 시기의 이광좌 때와 마찬가지로 조현명 역시 10년 넘게 지켜온 자신의 탕평 참여 명분이 무너진 시점에서, 민생문제 해결을 통해 자신의 정치적 입지를 확보하고자 하였다. 그것이 徐宗玉·李周鎭 등 소론계 탕평파와 元景夏·金若魯 등 새로이 등장하는

62) 《英祖實錄》 권 1, 영조 즉위년 10월 계유.

노론계 탕평파의 도움을 받아 추진된 良丁査正이었으며 《양역총수》와 《良役實摠》의 간행이었다.⁶³⁾ 이것은 또한 숙종 중기 이래 계속되어 온 衙門屬處別·지방별 양역인구의 조정과 확정작업의 총궐결이기도 하였다.

영조 26년 감필의 단행에서부터 시작되어 28년의 〈結米節目〉 완성으로 시행을 보게된 균역법은 효종대 이래 계속되어온 양역변통론의 총결산이라고 할 수 있다. 감필결역론의 내용이 주된 골격을 이루면서 유포론이라든가 군제변통·양정수괄 등의 소변통론의 내용과 또 그런 논의 과정에서 군사재정 보완책으로 제기되었던 어염선세·은여결세 등을 國用으로 전환하자는 논의의 성과가 일정하게 반영되었던 것이 이를 말한다. 지금까지의 양역변통 논의를 살핀 데서 보듯이, 결국은 양반층을 중심으로한 여러 신분층의 이해관계 때문에 궁극적인 균역을 이루지 못하고 고식적인 선에 머물 수밖에 없었던 점을 감안한다면, 이 균역법의 한계 또한 저절로 드러난다고 하겠다. 그러나 그것은 당시로 보아서는 조정에서 취할 수 있었던 최대한의 타협점이기도 하였다.

그리고 이것은 동시에 탕평의 구체적인 성과로서 양역문제의 해결을 열망하던 영조와, 소론탕평이 무너진 시점에서 자신의 정치적 입지와 명분을 민생고의 제일요인이던 양역문제 해결을 통해 확보하려한 조현명, 그리고 정치적 명분상의 우위를 확보한 노론계 탕평파들의 정국주도권 장악을 위한 시도 등이 함께 어울려 빚어낸 정책상의 산물이었다. 그런 면에서 후일 영조가 자신의 치적으로 자랑하던 「吏郎」·「翰林」·「山林」과 함께 이 「均役」은 탕평책의 공적으로서 기억되었던 것이다.

균역법 실시 이후 金在魯·조현명 등의 탕평 일세대가 후퇴하고 균역법 제정에 함께 참여하였던 金若魯·金尙魯·元景夏·홍계희·洪鳳漢·申晩 등의 노론계 탕평파와 鄭羽良·鄭翬良·趙載浩·金尙星 등의 소론계 탕평파가 한데 결합하여 탕평당을 이루면서 정계를 주도하였던 것도 균역법이 大同을 지향하는 탕평의 한 측면이었음을 나타내는 것이며 동시에 그것이 갖는 정치적인 성과를 말해주는 것이라 하겠다.

〈鄭萬祚〉

63) 《양역총수》와 《양역실총》의 내용과 그 의미에 관해서는 鄭演植, 앞의 논문, 103~109쪽에 자세히 설명되어 있다.

3. 균역법의 시행과 그 의미

1) 균역법의 제정 경위

(1) 감 필

均役法은 일반적으로 영조 26년(1750) 7월의 減疋을 의미하는 것으로 이해되고 있다. 그러나 균역법은 엄밀한 의미에서는 감필과, 감필로 인한 재정 결손을 보완하는 給代를 포괄하는 개념이다. 따라서 균역법은 영조 27년 6월의 결미 징수 결정, 9월의 〈結米節目〉 완성을 거쳐 이듬해 6월 〈壬申原事目〉의 제정으로 완결되었다고 할 수 있다.

균역법 논의는 영조 25년 8월 충청감사 홍계희의 《良役變通》으로부터 시작되었다. 홍계희는 良役을 없애고 대신에 토지에 結當 布 1疋을 부과하여 양역문제를 해결하자는 양역변통책자를 작성하여 올렸다.¹⁾ 영조가 책자에 각별한 관심을 보임으로써, 18세기 초 숙종조 후반부터 지속적으로 제기되었던 結布論이 다시 논의되었다. 이러한 양역변통 논의를 더욱 활발하게 한 것은 이듬해의 전염병과 기근이었다. 영조 26년에는 연초부터 시작된 전염병이 갈수록 기승을 더해 5월에 이르러 사망자가 124,000명에 달하였는데, 호적에 등재되지 않은 유민들까지 합하면 최소한 30만 명이 사망한 것으로 추산되었다.²⁾ 설상가상으로 기근마저 심하게 들었다. 이러한 상황에서 당시 민에게 가장 고통스러운 부담이었던 양역의 개혁에 우선적으로 관심이 쏠리지 않을 수 없었다. 3월에 홍계희의 양역변통책자가 다시 논의 대상으로 떠올랐고, 持平 鄭恒齡, 同副承旨 李應協 등이 양역변통을 주장하고 나섰다.³⁾

이러한 정황은 예전의 양역변통론 대두 시기의 정황과 특별히 다를 바 없었다. 그런데 예전에는 늘 유야무야되었던 양역변통 논의가 이 때에 균역법

1) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 정유.

2) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 5월 병진.

3) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 3월 갑인·병진.

《承政院日記》 1054책, 영조 26년 3월 25일.

으로 매듭지어지게 된 데에는 영조의 양역변통에 대한 집념이 못지 않게 戶錢에 대한 박문수의 잘못된 계산이 적잖이 작용했다. 영조 26년 5월 14일, 호조판서 박문수는 양역을 파하고 그 대신에 호를 대·중·소호로 나누어 호당 5전 이하를 징수하여 재정 결손을 충당하되 나머지 부족분은 각 아문과 궁방이 장악하고 있던 어염세를 호조로 귀속시켜 해결하면 가능할 것이라고 주장하였다.⁴⁾ 영조는 즉위 전부터 호포제를 양역변통의 최상의 방안으로 생각하고 있었다.⁵⁾ 그러나 사족층의 반발이 만만치 않은 데다가 빈한한 사족들에게 부담이 될 것을 우려하여 시행을 주저하고 있었던 것이다. 그런데 박문수가 호전 부담이 大戶에도 5전을 넘지 않을 것이라고 주장하자 귀가 솔깃하지 않을 수 없었다. 호포제는 가장 유력한 양역변통책으로 부상하였다.

영조는 박문수의 호포와 흥계회의 결포에 대한 가부를 민에게 직접 묻기로 하였다. 영조는 5월 19일 창경궁 흥화문에서 五部の 士庶와 지방에서 올라온 禁軍 등 50여 명을 불러 모아놓고 호포와 결포 가운데 어느 것이 편한지 물었다(一次臨門). 거의 모두가 호포가 편하다고 대답하였다⁶⁾. 영조는 호포제를 단행하기로 결심하였다.

호전의 준비 작업이 즉시 시작되었다.⁷⁾ 양역을 호전으로 대신한다는 방침에 따라 전국의 軍摠과 영조 23년의 戶摠을 비교하여 호전의 액수를 계산하여 정한 <軍戶假令草>가 당일로 작성되었다. 그 결과 호전은 대호의 경우 1냥 5전, 소호의 경우에도 1냥이나 되는 것으로 추산되었다.⁸⁾ 호당 5전을 초

4) 《承政院日記》 1056책, 영조 26년 5월 14일.

5) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 7월 계묘.

6) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 5월 경신조의 史臣의 말에 의하면 박문수가 흥화문 앞에 모인 사람들에게 영조의 뜻이 호포에 있으니 호포를 찬성하라고 미리 지시를 내렸다고 한다.

7) 戶布를 戶錢으로 바꾼 것은 布를 거둘 때에 布의 質을 문제삼아 點退하는 폐단을 막고자 한 것이었다(《承政院日記》 1056책, 영조 26년 5월 17일).

8) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 5월 19일 경신. 대·중·소호의 구분 기준이 무엇이었던지는 밝혀지지 않고 있다. 다만 이를 짐작케 하는 것은 영조 20년에 持平 任珣이 호포론을 주장하면서 5口까지를 殘戶, 10口까지를 小戶, 15口까지를 中戶, 20口까지를 大戶로 하자고 하였고(《英祖實錄》 권 59, 영조 20년 4월 기유), 영조 26년 우의정 조현명은 20口를 大戶라 한다고 하였다(《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 2일).

과하지 않을 것이라던 예상이 빗나가고 말았다.⁹⁾ 호전의 시행은 이 때부터 난항에 부딪혔다.

첫째 이유로는 호전의 액수가 결코 작지 않았다. 대·중·소호를 막론하고 호당 1냥을 초과해서는 호전을 시행하기 어렵다는 것이 지배적인 견해였다. 당시 평안도 함경도를 제외한 6도 총 호수는 134만 호로서 전국의 正軍 40만 명이 내던 포 80만 필(160만 냥)을 채우려면 호전은 호당 평균 1냥을 넘을 수밖에 없었다.¹⁰⁾ 더구나 134만 호 중에서도 奴婢貢과 戶役을 부담하고 있는 公私賤戶 등에는 호전을 부과할 수 없었다.¹¹⁾ 대·중·소호 외에 殘戶에까지 호전을 부과한다 해도 호전의 부담은 작지 않았다.

둘째로 호전 부과 기초 자료인 호적이 제대로 정비되어 있지 않았다. 급한 대로 우선 한성부의 호적을 살펴보니 ‘長安 8萬家’를 일컫는 서울의 호가 34,000호밖에 되지 않고 더구나 대·중호는 겨우 2,000호인데 잔호는 18,000호나 되는 실정이었다.¹²⁾ 이런 상황에서 호전을 시행하려면 우선 호적을 대대적으로 정비하여 漏戶·虛戶를 색출하고 戶等を 정확히 책정해야 했다. 그러나 민의 부담을 덜고자 단행되는 호포제가 대대적인 호적 정비로 인해 오히려 새로운 문제를 야기시킬 우려가 있었다. 더구나 혹심한 전염병과 기근으로 상황도 좋지 않았다.

논의 과정에서 완전한 호전의 시행은 어렵다는 것으로 결론이 모아지고 있었다. 이런 상황에서 5월 말에 領中樞府事 金在魯가 감필을 제기하였다. 예조판서 申晩과 판윤 趙載浩 등도 감제로의 견해에 찬동하고 나섰다.¹³⁾ 영조는 감필에 대해 논의해 보도록 지시하였다. 감필은 양역의 완전한 혁파를 전제로 한 개혁보다는 용이하고 절충적인 방편으로 적극적으로 검토되었다.

결국 6월 중순에 이르러 감필은 거의 확정되어 가고 있었다. 그런데 이번

9) 영조는 이 때의 결과에 크게 실망하여 “靈城君(박문수)이 호당 5전이면 된다고 아주 쉽게 말하기에 굳게 믿었는데 속은 듯하다”고 말하였다(《承政院日記》 1056책, 영조 26년 5월 19일).

10) 《承政院日記》 1056책, 영조 26년 5월 30일.

11) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 3일.

12) 《承政院日記》 1056책, 영조 26년 5월 29일.

13) 위와 같음.

에는 1필 감필로 인한 재정 결손을 무엇으로 채우는가 하는 문제가 새로운 과제로 대두되었다. 앞서 논의되었던 결포론과 호전론 사이의 논쟁이 다시 시작되었다. 중앙 조정의 논의는 減疋結布論과 영조를 중심으로 한 減疋戶錢論으로 양분되었다.

감필호전론은 주장의 열기로나 수적으로나 열세였지만 영조의 집념에 힘입어 적극적으로 추진되었다. 비변사에서는 다시 양역가를 1필로 줄이고 그 재정 결손을 호전으로 보충하는 구체적인 방안을 강구하기 시작했다. 그 결과 영조 26년(1750) 7월 초에 <良役變通假令節目>이 완성되었다.¹⁴⁾ 절목은 호당 부담이 1냥을 넘지 않게 하여 작성되었다.¹⁵⁾

그러나 절목대로 시행하더라도 5만 냥의 재정 결손은 해결할 길이 없었다. 또한 호의 과약이 가혹하여 문제가 되고 있었다.¹⁶⁾ 그보다 더 큰 문제는 사족층의 반발이었다. 李宗城·元景夏 등 중신들의 반론도 만만치 않았다.¹⁷⁾ 영조는 양역을 완전히 혁파하지도 못한 채 호전을 시행하는 데 대해 내심 마땅치 않게 생각하고 있었다.

7월 3일에 영조는 홍화문에 성균관 유생 80여 명과 5部の 坊民을 불러 모아 놓고 다시 백관·유생·민의 의향을 물었다. 이 때는 감필이나 호전의 액수에 대해서는 묻지 않고 호전의 찬반 여부만을 물었다(二次臨門). 방민들은 호전이 편하다고 답하였으나 관료와 유생들은 모두 호전에 반대했다. 영조는 사족층의 반발을 무릅쓰고 호전제를 강행할 것인지 주저하지 않을 수 없었다.

결국 홍화문에서의 詢問이 있은 지 이틀 뒤 영조는 호전을 시행하지 않는다는 윤음을 직접 썼다. 이로써 호전제는 무산되었다. 사족들의 반발로 인해 ‘上下均役’의 ‘大同之政’으로 일컬어진 호전제는 끝내 시행될 수 없었다. 그

14) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 7월 임인조에는 <良役節目>의 내용이 간략하게 실려 있다. 이는 <良役變通假令節目>이 수록되어야 하는데 영조 28년의 <壬申原事目>이 잘못 수록된 것이다. 절목의 10개 조항 가운데 상당수는 아직 언급조차 되지 않았던 조항들로서, 舊 守禦廳을 均役廳으로 사용한다는 기록이나, 결미 정수에 관한 내용 등으로 보건대 <原事目>임이 확실하다. 이 오류로 인해 균역법 제정 경위에 대한 연구에서 많은 오해가 야기되었다.

15) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 2일.

16) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 5일.

17) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 6월 기사.

러나 減疋戶錢 가운데 감필은 그대로 남았다. 취소된 것은 감필호전 전체가 아니라 그 가운데 호전 부분이었다. 영조 26년(1750) 7월 9일에 영조는 창경궁 明政殿에 時·原任大臣, 六曹·備邊司 堂上, 兩司 諸臣들을 모아 놓고 양역가를 2필에서 1필로 감하도록 명하였다(一次臨殿).¹⁸⁾ 나흘 전의 윤음에서 결정된 감필을 정식으로 공포한 것이다.

양역가를 1필로 줄이려는 감필론은 이미 숙종 말년부터 제기되어 경종조, 영조조를 거치면서 계속 다양한 형태로 제기되었다. 감필론은 특히 영조 초에 적극적으로 검토되었다. 경종 3년에 설치된 양역청은 영조 즉위 초까지 이어져, 李光佐를 중심으로 하여 감필을 집중적으로 검토하였다. 그러나 감필에 따른 재정 보완문제를 해결하지 못하여 별다른 진척을 보이지 못하던 중 이른바 을사처분으로 소론정권이 붕괴되자 양역청의 활동이 중지되고 감필론도 무산되고 말았다. 그 후 감필론은 영조 9·10년에도 집중적으로 제기되어 신중하게 검토되었으나 다시 거부되고 그 대신에 閑丁을 대규모로 搜括하는 정책이 단행되었다. 그러던 중 이 때에 이르러 결국 감필로 매듭지어진 것이다.

그러나 이 때의 조처는 단순한 감필이 아니라 1필로의 통일이었다. 숙종 31년(1705) 이정청에서 〈軍布均役節目〉의 반포로 京案付良役을 2필역으로 통일했던 조처에 이은 양역가 균일화의 최종 조처였다.¹⁹⁾ 감필은 경종조 李健命의 감필결포론에서 양역가의 경감과 균일화라는 이중적 효과를 노릴 수 있는 좋은 방책으로 줄기차게 주장되었다. 따라서 감필은 단순한 감필이 아니라 양인의 신역을 모두 1필로 통일시키는 방향으로 추진되었다. 즉 감필은 ‘均一疋’로서, 1필 이상의 역가는 1필로 내리되 1필 미만의 역가는 1필로 올린다는 것이다.

명정전에서 감필을 명하고 난 후 영조는 감필에 대해 “一國의 良民의 役을 모두 1필로 고르게 하는 제도로서 大同之政과 다를 바 없다”²⁰⁾는 敎를 내렸다. 사족과 평민이 모두 같은 역을 부담하는 ‘上下均役’의 ‘戶大同’이 아

18) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 7월 기유.

19) 鄭演植, 〈17·18세기 良役均一化政策의 推移〉(《韓國史論》 13, 서울대, 1985).

20) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 9일.

나라 평민의 범위 안에서는 모두 같은 역을 부담한다는 ‘一疋大同’의 균역법은 大同之政과 다름없는 것으로 표방되었다.

(2) 급대재원의 마련

감필 결과 필요한 給代財源 총액은 약 80여 만냥에 달하는 것으로 파악되었다.²¹⁾ 이듬해 영조 27년부터 감필이 시작되므로 그전까지 급대 방안을 마련해야 했다. 그런데 급대재원의 확보를 어렵게 한 것은 不犯戶結, 즉 家戶와 田結을 과세 대상으로 하지 않는다는 원칙이었다. 호전은 이미 포기하였고 결미는 영조를 비롯하여 여러 사람들이 ‘加賦’라 하여 반대하고 있었기 때문이다. 그러므로 최선의 방책은 경비를 줄이는 것이었다. 불필요한 관직을 없애거나, 군현을 통합하는 등의 갖가지 방안이 제기되었다. 이미 5월 말에 守禦使는 廣州留守를 겸하게 하여 도성 밖의 남한산성으로 나가게 하고, 摠戎使는 京畿兵使를 겸하게 하여 북한산성 蕩春臺에營을 두어 불필요한 경비를 줄이게 하였다.²²⁾ 그러나 이런 정도의 재정 절감으로 엄청난 액수의 급대가 해결될 수 없었다. 결국 대규모의 재정 개편이 불가피했다.

감필이 공포되기 하루 전인 7월 8일, 영의정 조현명이 그 첫 번째 시안으로서 <良役變通節目>을 내놓았다. 주된 내용은 감필·급대를 관장할 기구로 經濟司를 설치할 것, 금위영과 어영청의 군제를 개편할 것, 어염세를 징수할 것, 8도 각 읍의 환곡 중 50만 석을 경제사로 이관하여 환곡으로 운영할 것, 水軍布 급대를 위해 일부 鎭堡를 혁파할 것, 監司의 率眷을 혁파할 것, 校生·院生 및 軍관을 대상으로 考講·試射를 시행하여 罰布를 징수할 것, 선혜청 稅作木과 忠翊部 忠翊木을 경제사로 이송할 것 등이었다.²³⁾ 이 절목은 비록 구체적인 액수를 밝혀놓지 않은 막연한 계획안이었으나, 이 때부터 균역사목의 윤곽이 비로소 드러나기 시작했다.

<양역변통절목>이 제시된 이튿날 감필이 반포되면서부터 제반 급대재원 마련 방안이 하나 둘 결정되었다. 우선 8도 감사의 술권이 혁파되었고(移劃)²⁴⁾,

21) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 14일·15일.

22) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 5월 경오.

23) 趙顯命, 《歸鹿集》 권 18, 良役變通節目.

7월 11일에는 ‘경제사’ 대신 ‘균역청’을 임시로 전의감에 설치하도록 하고三相이 총괄하게 하였다(設廳). 당상으로는 申晩·金尙魯·金尙星·趙榮國·홍계희 등을 차출하여 이들에게 급대책을 강구하는 임무가 주어졌다.²⁵⁾

7월 하순에는 절목에 수정이 가해져서 <良役變通條目笏記>가 마련되었다. 영의정 조현명에 의해 제출된 笏記 17개 조에는 절목에서 막연하게 제시되었던 급대와 그 재원 마련 방안이 액수와 함께 한층 구체적으로 드러났다. 주된 내용은 대략 다음과 같다.²⁶⁾

우선 병조 기병·보병과 별기병의 番次를 8番에서 6번으로 줄여 인원을 감축하고, 군포는 16개월에 2필을 내던 것을 12개월에 1필로 줄인다(減革). 훈련도감·어영청·금위영의 正軍 외에 잡다한 역은 모두 餘保로 만들어 本營의 급대에 충당한다(감혁). 선혜청의 詳定米·軍餉耗米·常賑耗米 등과 감사술권을 혁파하여 절약된 營需米 등으로 三軍門 米保의 급대에 충당한다(移劃). 삼남·경기도의 軍作米 10만 석을 半分選穀으로 운영하여 耗穀을 軍餉米 급대에 보충한다(會錄). 이 밖에도 米保와 木保의 교체 등 급대에 관한 사항이 결정되었다.

홀기의 내용 가운데 중요한 점은 급대 수요를 줄이기 위한 조항이 최초로 설정되었다는 점이다. 京各司 匠人保와 정군 자보 및 정군이 스스로 선정하여 채우는 自望保의 감필 부분에는 급대하지 않기로 하였다. 예컨대 어영청·금위영의 자보는 1保를 더하되 정군 스스로 찾아내어 더하도록 하였다. 또한 지방의 급대수요는 스스로 해결하라는 방침이 정해졌다. 부족한 給代木은 감사가 어염세와 收布軍官의 군포 등 잡다한 수입으로 충당하라는 것이었다.²⁷⁾

이상의 조항들은 모두 영조의 재가를 얻었다. 영조 28년 <壬申原事目>의 10개 조항 가운데 設廳에 이어 이획·감혁·급대·회록 등 5개 조항의 기본틀이 마련된 것이다. 그러나 이것만으로는 충분한 급대를 보장할 수 없었다. 또한 시행 세칙이 마련된 것도 아니었다. 후속 조치가 계속되었다.

24) 이하 ()안의 내용은 <原事目>에 등재될 때의 조항 이름이다.

25) 《承政院日記》1058책, 영조 26년 7월 11일.

26) 《承政院日記》1058책, 영조 26년 7월 23일.

27) 漁鹽稅는 균역청으로 이관되기 이전의 것을 말하며, 軍官布도 選武軍官과는 별개의 것이다.

8월 초에는 흘기를 바탕으로 〈給代節目〉과 〈別單〉이 대강 작성되었다.²⁸⁾ 이 절목에서 비로소 漁鹽·陳田·隱結·軍官이 재원으로 등장하였다. 조현명·金若魯·鄭羽良 등 三相은 절목과 별단을 올리는 聯筭에서 절목의 취지를 밝히면서 어염세의 관장 기구를 일원화하고, 진전을 개간하고, 은결을 색출해 내고, 良丁의 役을 고르게 하여 양역변통의 ‘根基’를 세워야 한다고 주장하였다.²⁹⁾

어염세는 5월 박문수의 호포론에서 호포제를 보완할 세목으로 거론되어 양역변통과 연계되어 논의되었다. 어염세는 일정한 과세 규정이 없고 징세기구가 다양하여 어민들이 重稅와 疊稅에 시달리고 있었으므로 이미 오래 전부터 세제 개편과 수취 기구의 일원화가 요청되고 있었다. 따라서 균역법 제정과는 별도의 당위성과 필요에 의해 개정 작업이 추진되었던 바, 7월에 박문수를 삼남에 漁鹽使로 파견하여 기초 작업에 착수하게 하였다가, 8월 초에 어염사를 均稅使로 명칭을 바꾸고 金尙迪과 李瑄를 추가로 파견하여 6도의 어염세 개정을 분담하게 하였다.³⁰⁾ 그러던 중 〈給代節目〉에서 균역청의 재원으로 자리잡게 된 것이다. 두 번째, 陳田 항목은 진전의 降等·續田化 등을 통해 묵은 땅의 경작을 유도하여 세수입을 늘리려는 것이다. 세 번째, 은결은 收稅實結을 장부에서 누락시킨 것으로서 수령이나 이서배의 사사로운 용도에 쓰이기도 하였지만 지방재정의 중요한 몫을 담당하기도 하였다. 이 은결을 고을 수령들로 하여금 자수케 하여 색출해 냄으로써 그 결세를 금대에 활용하자는 것이다. 네 번째, 군관은 경제력을 이용하여 양역에서 빠져나간 양인 閑遊者들에게 군관이라는 이름을 부여하고 포를 거두려는 것이다. 사목에 이처럼 여러 항목이 수록된 것은 초기에 가호와 전결에 세를 부과할 수 없다는 원칙이 확고하여 자질구레한 것들을 긁어 들여 세입을 늘리려 했기 때문이다. 그러므로 절목에 대해 李宗城은 모래알을 모아 놓은 것 같다고 평했고, 영조는 ‘烏습’이라 평했다.³¹⁾

28) 《承政院日記》1059책, 영조 26년 8월 4일.

29) 《英祖實錄》권 72, 영조 26년 8월 을해.

30) 《承政院日記》1059책, 영조 26년 8월 4일.

31) 《承政院日記》1059책, 영조 26년 8월 5일.

결국 호와 곁에 세를 부과하지 않은 〈均役事目〉이 완성되었다. 최초로 시행되었던 이 사목은 이획·漁鹽船稅·隱餘結·軍官布·分定 등 5개 조항으로 구성되었다. 그런데 영조 27년(1751) 사목이 반포되자 여러 가지 잡음이 끊이지 않았다. 그 가운데서도 특히 어염세와 군관포에 대해서는 반발이 커서 중앙과 지방에서 모두 어염세와 군관포를 개정, 또는 폐기해야 한다는 주장이 끈질기게 제기되었다. 그러나 이 조항들은 명분에 흠이 없고, 재원이 부족하다는 현실적인 이유로 인해 모두 강행되었다.

그러나 分定은 그렇지 못했다. 분정은 각 도 감영·병영·수영·통영 및 각 읍에서 재량껏 재원을 마련하여 지방군, 특히 수군의 급대를 채워 넣라는 조항이었다. 당시 분정의 비중이 얼마나 되었는지는 알 수 없으나 조현명의 계획안에 따르면 지방의 각 營區에 할당된 분정 총액은 1,144同(57,200元)으로서 錢으로는 약 11만 4천 냥에 달했다.³²⁾ 그런데 이렇게 많은 액수를 어떤 방법으로 조달하라는 것인지 사목에 명백히 규정되어 있지 않았다. 감영과 병영에는 재량껏 할당된 錢·木을 마련하라 하고, 각 군현에는 ‘이 모양저 모양으로 거두는 쌀’로 감필로 부족해진 수군의 糧米를 채우라고 지시하였다. 그러므로 반발이 없을 수 없었다.

〈균역사목〉이 반포되자마자 각처에서 원성이 빗발쳤다. 특히 경상감사 閔百祥이 통렬하게 비난하고 나섰다. 사목의 분정 조항에서 규정한 ‘각 읍에서 거두는 쌀’은 주로 雜役價(雉鷄柴炭價) 명목의 官需米를 지목한 것이었다. 그런데 미 8,400석이나 할당된 경상도에는 전라도나 충청도와는 달리 잡역가를 거두는 읍이 거의 없었다. 민백상은 경상도의 긴요하지 않은 鎭堡 8군테를 혁파하여 그 곳의 군보들이 내던 미·포로 분정을 해결할 수 있게 해 달라고 요청하였다.³³⁾ 영남의 진보들을 혁파하자는 주장은 이미 전부터 박문수·조현명 등 여러 사람에게 의해 끈질기게 제기되고 있던 바였다. 결국 민백상의 건의가 받아들여져 8진보 가운데 龜山鎭을 제외한 나머지 甘浦·漆浦·丑山浦·永登浦·尙州浦·曲浦·豊德浦가 혁파되었다.³⁴⁾ 경상도의 경우는 이렇게

32) 趙顯命, 《歸鹿集》 권 18, 均役或問.

33) 《承政院日記》 1064책, 영조 27년 정월 4일.

34) 《英祖實錄》 권 73, 영조 27년 정월 을묘.

부분적으로 해결되었지만 다른 지역에서는 뚜렷한 대책이 없었다. 분정은 균역청에서 끝내 해결하지 못한 재정 결손 부분을 지방의 감사·병사나 수령들에게 떠넘긴 것에 불과했다. 분정이 이대로 계속된다면 지방재정이 과탄에 이를 것이 명약관화했다. 균역청 당상들도 분정이 언젠가는 폐지되어야 할 것임을 자인하고 있었다.³⁵⁾

영조 27년 5월 영의정 김재로는 차자를 올려 분정을 폐지할 것을 주장하고,³⁶⁾ 심지어 어염·군관·분정 등에 문제가 많으므로 차라리 예전으로 돌아갈 것을 주청하였다.³⁷⁾ 영조는 舊制로의 복귀를 단호히 거부했다. 처음에는 감필을 주장했던 김재로가 復元로 돌아선 것은 급대 재원의 확보가 그만큼 어려웠기 때문이다. 그 어려움은 ‘不犯戶結’의 원칙 때문이었다. 결국 구제로 복귀하지 않고 분정을 폐지하자면 그 원칙을 파기하는 수밖에 없었다. 그런데 호와 결 가운데 호는 이미 감필 이전의 여러 차례 논의에서 불가능한 것으로 매듭지어졌다. 결국 결, 즉 토지에 세를 부과하는 수밖에 없었다.

이 문제를 직접 거론하고 나선 인물은 바로 결포론을 가장 적극적으로 주장하였던 홍계희였다. 김재로가 차자를 올린 그 날 홍계희는 균역법에 ‘大柱’를 세울 것을 건의하면서, 6도에서 결전 5전을 징수하여 30만 냥 가량의 給代財源을 마련함으로써 분정을 폐지하자고 하였다.³⁸⁾

한편 조현명은 《均役或問》이라는 책자를 올려 금위영과 어영청의 군제를 개혁하고 군현을 통합하여 감필로 인한 재정 결손을 메울 것을 주장하였다.³⁹⁾ 그의 개혁 방안은 지방의 어영청 군사와 금위영 군사를 모두 納布軍으로 만들고 그 대신에 서울과 경기도에서 약 1만 명의 군사를 선발하여 어영청과 금위영의 군사로 만든다는 것이었다. 한편 나머지 부분은 군현을 통합하여 재정 지출을 줄임으로써 해결하자는 것이었다.⁴⁰⁾

35) 《承政院日記》 1068책, 영조 27년 5월 7일.

36) 《英祖實錄》 권 73, 영조 27년 5월 입인.

37) 《承政院日記》 1067책, 영조 27년 4월 20일.
《英祖實錄》 권 73, 영조 27년 윤5월 병자.

38) 《承政院日記》 1068책, 영조 27년 5월 6일.

39) 《承政院日記》 1068책, 영조 27년 5월 12일.

40) 趙顯命, 《歸鹿集》 권 18, 均役或問.

급대재원을 마련하는 방안이 계속 난항을 겪게 되자 6월 초에 홍계희는 〈均役節目變通事宜〉를 올렸다.⁴¹⁾ 홍계희는 여기서 분정을 폐지하고 절목을 개정하는 세 가지 방안을 제시했다.⁴²⁾ 자신의 결전 5전 징수 방안과 함께 조현명이 《균역혹문》에서 밝힌 금위영·어영청의 군제를 개편하고 균현을 통합하는 방안, 그리고 公州進士 閔宇夏의 결전 1냥 징수 방안 등이 그것이다. 이 가운데 민우하의 방안은 이왕 결전을 징수할 바에야 결당 1냥을 징수하여 잡음이 일고 있는 어염세와 군관포를 폐기하자는 것으로서, 홍계희가 민우하와 개인적으로 만나서 들은 견해를 〈균역절목변통사의〉에서 제시한 것이다.

영조는 중대한 선택의 기로에서 다시 여러 계층의 여론을 수렴하기로 하였다. 영조는 홍계희의 〈均役節目變通事宜〉가 올려진 이튿날 명정전에서 양역변통책에 대해 문신들에게 책문으로 묻고(一次臨殿), 다시 그 이튿날 같은 장소에서 蔭官과 武臣 및 민우하를 불러 물었다(二次臨殿).⁴³⁾ 그 후 6월 17일 다시 명정문에서 지방의 유생·향리·향군을 불러 모아 놓고는 결전의 찬반에 대해 물었다(一次臨門). 이 자리에서 일부 유생들을 제외하고는 나머지 서울의 유생과 지방의 향리와 군사들이 모두 결전을 찬성하였다.⁴⁴⁾

결국 영조 27년(1751) 6월 21일 결전의 징수가 결정되었다. 홍계희의 결전 5전을 거두는 방안이 채택된 것이다. 그날로 守禦使가 남한산성으로 나가면서 비게 된 舊수어청 건물로 균역청을 옮겨 청사와 창고를 마련하도록 하고 본격적으로 결전 징수 방안을 강구하기 시작했다.⁴⁵⁾ 9월에 이르러 〈결미절목〉이 완성되었다. 결전은 평안도와 함경도를 제외한 6도에서 免稅田과 復戶田에서도 예외없이 거두되 米로는 2두, 錢으로는 5전을 내게 하였다. 이로써 균역법의 뼈대가 완성되었다.

균역법의 뼈대가 완성되자 홍계희는 영조 28년 정월 균역법이 제정된 경위를 간략하게 적은 《均役事實》을 왕세자에게 올렸다. 세자의 대리청정 기간 중에도 균역법에 관한 사항은 영조가 직접 치결하였기 때문에 세자에게 저간의

41) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 정유.

42) 《英祖實錄》 권 73, 영조 27년 윤5월 병자.

43) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 무술·기해.

44) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 임자.

45) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 병진.

경위를 알릴 필요가 있었기 때문이다. 영조 28년 6월에 드디어 設廳·결미·餘結·海稅·군관·移劃·감혁·給代·需用·회록 등 10개 조항의 〈原事目〉이 제정됨으로써 균역법이 완성되었다.⁴⁶⁾ 감필로부터 꼬박 2년만이었다. 이듬해에 〈癸酉追事目〉이 제정되어 1차 수정이 가해지고 때때로 시행과정에서 고쳐진 부분들이 있었지만 모두 사소한 것들로서 전체 구조에는 변화가 없었다.

2) 균역법의 내용

균역법의 내용은 크게는 감필과 급대로 나누어지는데, 좀더 세분하면 다섯 부분으로 구성된다고 볼 수 있다. 첫째는 減正均役, 둘째는 균역청의 설치·운영, 셋째는 균액감축, 넷째는 급대재원의 조달, 다섯째는 급대이다. 균역사목은 감필 이후의 재정 운영을 규정한 것으로서 감필균역에 관한 사항은 사목에 수록될 필요가 없었으나, 나머지 부분에 대해서는 영조 28년에 작성된 〈원사목〉에 모두 규정되어 있다. 즉 균역청의 설치와 운용은 設廳·需用 조항에, 균액감축은 감혁 조항에, 급대재원의 조달은 결미·여결·해세·군관·이획·회록 조항에, 給代는 급대 조항에 수록되었다.

(1) 감필균역

균역법의 가장 중심이 되는 내용은 감필이다. 균역법의 취지가 양호의 역 부담을 줄이려는 것이었기 때문이다. 그러나 앞서 밝혔듯이 이는 단순히 역가를 경감한 것이 아니라 1필로 통일한 것이었다. 따라서 1필 미만의 역은 1필역으로 바뀌어 오히려 부담이 늘었다. 영조는 재위 27년 윤5월에 八道勾管堂上을 만난 자리에서 균역법이 역가를 반으로 감하는 조치가 아님을 명시하여 1필역을 반필역으로 내리지 못하게 하였으며⁴⁷⁾, 전의감에 균역청을 설치할 때에도 “만약 1필 미만의 역이 있으면 반드시 양민이 역을 피하는 길이 될 것이므로 일체 痛禁하라”고 명하여 다시 한번 이 원칙을 확인하였다.⁴⁸⁾ 즉

46) 壬申原事目은 《均役事目》(奎No.1124)이란 이름으로 현재 서울大 奎章閣에 소장되어 있다.

47) 《承政院日記》 1069책, 영조 27년 윤5월 2일.

48) 《英祖實錄》 권 76, 영조 28년 3월 신묘.

혈한 역으로 투속하는 길을 원천적으로 차단하겠다는 것이었다. 예컨대 選武軍官布의 징수에 대해 각처에서 비난이 일자 役價를 1냥 5전 정도로 하여 일반 軍保와 차등을 두자는 주장이 강력히 제기되었지만 영조는 이를 받아들이지 않았다.⁴⁹⁾ 만약 선무군관과 일반 군보의 역가에 차등을 두면 ‘一疋大同’마저 허사로 돌아가고 양정들이 역이 가벼운 곳으로 빠져나갈 것을 우려했기 때문이다.

1필균역 정책에 의해 여러 가지 조처들이 단행되었다. 영조 33년에는 개성유수 徐宗弼이 牙兵의 역가를 1냥 2전으로 해서 均役律을 어겼다 하여 파직되었다.⁵⁰⁾ 영조 34년(1758)에는 경상도 水軍布 1필을 5가 35尺에서 다른 군포와 똑같이 6승 40척으로 고쳤으며,⁵¹⁾ 또한 같은 해에 평안도의 良役查正을 단행하면서 管餉軍官의 역가를 1냥 7전에서 2냥(1필)으로 올리도록 하였다.⁵²⁾

(2) 균역청

감필이 결정된 뒤 균역법의 급대를 총괄할 독립기관으로 균역청이 설립되었다. 균역청은 영조 26년 7월에 임시로 전의감에 설치되었다가, 이듬해 6월에 舊수어청으로 옮겨졌다. 三相 중에서 선임한 도제조 밑에 제조와 낭청을 각 3員씩 두어 제조 1원은 호조판서가, 낭청 1원은 비변사 낭청이 겸하도록 하였다. 그러나 설정 초기부터 반론이 있었다. 새로운 청의 설립이 재정부담을 가져올 것이라는 이유에서이다. 그러므로 常賑廳과 합하여 선혜청의 1廳으로 부속시키자는 주장이 있었지만 채택되지 않았다.⁵³⁾ 그 대신에 균역청의 郎官·吏隸 등은 모두 실직으로 겸하게 하여 균역청에서 별도의 급료가 지불되지 않게 하고, 公廩·倉庫의 보수비용이나 柴油價 등 필수불가결한 예산만 쓰도록 하였다.⁵⁴⁾ 그러나 균역청은 영조 29년 정월에 결국은 상진청(常平廳·賑恤廳)과 합쳐져 선혜청 6청 중의 하나로 편입되었다. 이 때 제조는 모두 선혜청

49) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 갑인.

50) 《備邊司謄錄》 132책, 영조 33년 5월 18일.

51) 《備邊司謄錄》 135책, 영조 34년 8월 8일.

52) 《關西良役實摠》 良役查正啓下條件.

53) 《承政院日記》 1070책, 영조 27년 6월 17일·21일.

54) 《均役事目》 需用.

제조가 주관하게 하되 호조판서도 겸하게 하였으며, 낭청 한 명을 더 임명하여 상진청 낭청과 균역청 낭청이 함께 3청(均役廳·常平廳·賑恤廳)의 낭청을 兼察하게 하였다.

(3) 균액감축

균액의 감축은 사목에서 <감혁>조항에 오른 것으로서 급대수요를 줄이고 감축된 군보의 역가를 급대재원으로 전환하려는 것이다. 즉 감축된 인원의 역을 면제하는 것이 아니라 해당 역에 할당되어야 할 인원을 줄여서 급대수요를 줄이고, 줄인 인원은 餘保로 만들어 그들이 내는 역가를 급대에 활용함으로써 이중의 급대 효과를 얻으려는 것이다. 이와 무관하게 완전히 역에서 배제된 것은 해민서의 外醫女保 120명뿐이었다.

<감혁>에 수록된 것들은 급대 절감과 소속기관의 재정에 미친 영향의 측면에서 몇 가지로 나뉜다. 첫째 병조의 경우, 둘째 삼군문·각 사의 경우, 셋째 영남 7鎭堡의 경우, 넷째 4道 營·鎭의 경우이다.

우선 병조의 경우는 소속기관의 재정수입이 감축되지 않은 경우이다. 병조 기보병과 별기병은 조선 전기의 군사편제에 따라 정군과 보인으로 구성된 戶들이 8番으로 나뉘어 돌아가면서 16개월에 한번씩 2개월간 상번하거나 또는 납포하는 군대이다. 그런데 1필균역 정책에 따라 12개월에 한번씩 2개월간 상번하거나 납포하게 되었다. 감혁 조항에서는 8번의 기보병과 별기병을 6번으로 번차를 개정하고 2번에 해당하는 인원은 급대를 위한 餘保로 전환시켰다. 기보병의 경우 산술적으로는 8번 99,771명이 6번으로 개정되어 24,942.75명이 감축되고 이 인원이 내는 1필이 병조의 급대에 쓰임으로써 49,885.5필(99,771냥)만큼의 급대가 절약된 셈이다. 이는 8번 별기병에도 똑같이 적용되어 1,500명 가운데 375명이 감축됨으로써 750필(1,500냥)의 급대가 절약되었다. 나머지 부분은 모두 균역청에서 급대 받았다. 그러므로 실제로 기보병이나 별기병의 인원이 줄어든 것이 아니므로 사목에서는 감축된 부분을 인원수로 명기하지 않고 급대하여야 할 疋數만을 적었다. 결국 병조의 감혁으로 병조의 재정적 손실은 없이 다만 기보병과 별기병의 當番 차례가 예전보다는 잦아졌다.

둘째로 삼군문과 각 사의 경우는 예전보다 재정수입이 줄어들게 된 경우이다. 훈련도감·금위영·어영청 등 3군문에서는 硫黃軍·吹鐵軍·別破陣 등 약 3천 명이, 京各司에서는 司饗院·軍器寺 등에서 약 2천 명의 군보가 감축되었다. 이들의 감축 방법은 병조와는 다른 경우이다. 예컨대 司饗院 諸員의 경우에는 815명이 1,630필의 보포를 내고 있었는데 이 가운데 115명을 감하여 여보를 만들고 균역청에서 585필을 급대해 주었다.⁵⁵⁾ 급대 면에서 보면 급대액이 815필에서 585필로 줄어들었으므로 230필이 절감되었고, 재정수입 면에서 보면 예전의 1,630필에서 1,400필로 수입의 230필이 줄어들었다. 즉 115명의 감축은 230필 분의 재정수입 감소와 230필 분의 급대 절감이라는 두 가지 의미를 함께 내포하고 있다. 이와 같은 방법을 삼군문과 각 사 전체에 적용하면, 삼군문에서 약 3천 명과 각 사에서 약 2천 명의 인원 감축이 있었으므로 각기 약 6천 필(1만 2천 냥), 4천 필(8천 냥) 만큼의 재정 손실 또는 급대 절감 효과가 있었다.

셋째로 영남 7鎭堡의 혁파는 영남의 분정을 해결하기 위한 민백상의 건의를 받아들여 단행되었던 것인데 결미의 징수로 분정문제가 해결되자 7진보의 수군 약 9천여 명이 금위영과 어영청의 米保로 이속되어 給代軍으로 전환되었다. 이 경우에는 징세와 경비지출의 주체인 진보가 혁파되었으므로 경상도 재정에는 변동이 없었다. 다만 혁파된 진보의 수군이 兩營의 미보로 이속되었으므로 약 9천 명의 保米 3,600석(18,000냥)만큼의 급대재원이 확보된 셈이다. 또한 3,600석을 급대해야 할 진보가 사라져 그만큼 급대가 절약된 셈이다.

넷째로는 4도 영·진의 잡다한 역들이다. 감영·병영·수영·통영·산성·진 등에서 감축된 6,671명을 餘保로 만들어 각 영·진의 부족한 급대에 충당하게 하였다. 이 경우는 삼군문·경각사의 경우와 동일하게 재정수입 축소와 급대절감이 병행된 것을 의미한다. 다만 이 부분은 중앙의 균영·각 사처럼 나머지 부족분에 대해서 급대가 별도로 행해지지 않는다는 점이 다르다.

55) 사용원 제원이 700명으로 바뀌었으므로 균역법 시행 이전의 1인당 2필에 해당하는 1,400필의 수입이 보장되어야 한다. 그러므로 남은 제원 700명과 여보 115명이 내는 보포 815필에 급대포 585필을 합하여 1,400필을 채우는 것이다.

병조 기보병과 별기병의 번차 개정을 인원으로 환산하면 총 감축인원은 46,357명으로서 이 가운데 역을 완전히 면제한 해민서의 醫女保 120명을 제외하면 급대에 활용된 인원은 46,237명이다. 이로 인한 급대 절감 액수, 즉 급대 효과 액수는 모두 184,947냥에 달했다. <표 1>은 이를 기관별로 분류한 것이다.

<표 1> 減 革

	總人員	給代효과	所 屬	役 名	人 員
兵 曹	(25,318명)	101,271냥	二軍色	騎·步兵	24,943명
			都案色	別騎兵	375명
三軍門	2,976명	11,904냥	訓 局	硫黃軍 등	970명
			禁衛營	吹鐵軍 등	471명
			禦營廳	輜重軍 등	1,535명
各 司	2,003명	8,012냥	工曹 등	匠人 등	2,003명
嶺南 7鎭堡	9,269명	37,076냥	甘浦 등	水軍	9,269명
4道 營·鎭	6,671명	26,684냥	慶尙道	監營 炭軍 등	3,760명
			全羅道	兵營 募軍 등	455명
			忠淸道	兵營 藥漢 등	20명
			黃海道	監營 別砲手 등	2,436명
총 계	46,237명	184,947냥			46,237명

자료: 《均役事目》

한편 균역 감축을 소속기관의 재정수입 면에서 살펴보면 병조와 7진보의 경우에는 변동이 없었으나 삼군문·각 사와 4도 영·진에서는 재정긴축이 동반되었다. 재정긴축을 <표 1>을 통해 살펴보면 중앙에서는 삼군문에서 11,904냥이 줄었고, 각 사에서 8,012냥과 해민서 外醫女保 120명 감축분 480냥의 합 8,492냥이 줄어, 도합 약 2만 냥의 재정수입이 줄어들었다. 한편 4도 영·진에는 아예 별도의 급대가 행해지지 않았으므로 재정결손을 수치상으로 확인할 길이 없으나 막대한 양에 달했을 것은 짐작하기 어렵지 않다.

(4) 급대재원 조달

가. 결미

結米는 평안·함경도를 제외한 6도의 진결에서 海邑에서는 결당 미 2두,

山邑에서는 전 5전을 거두되, 免稅結과 復戶結에도 예외를 두지 않는 것으로 하였다. 그런데 산읍에서도 돈으로 내기를 원하면 들어주도록 하여 후에는 모두 돈으로 거두게 되었다. 결미총액은 매년 37만 냥 전후에 달했는데, 5개 항목 가운데 가장 큰 비중을 차지한 세목으로서 균역청 수입의 절반에 해당되었다. <표 2>는 영조 45년(1769)의 도별 결전세액으로서, 총액 37만 냥 중 약 8만 냥은 그대로 두어 지방의 급대에 쓰고 나머지 약 29만 냥이 균역청에 상납되었다.⁵⁶⁾

<표 2> 結 錢(1769년)

	경 기	충 청	경 상	전 라	황 해	강 원	총 계
錢(냥)	30,602	69,058	112,344	111,140	39,187	9,714	372,045
백분율	8.2%	18.7%	30.2%	29.9%	10.5%	2.6%	100%

자료: 《增補文獻備考》 권 156, 財用考 3, 良役.

결미는 처음부터 ‘加賦’라는 비판이 있었으므로 결세가 과중해지는 것을 막기 위해 여러 가지 조치가 병행되었다. 결전징수가 결정되던 날부터 이미 각종 결세의 남징에 대한 금지조치가 행해졌다.⁵⁷⁾ 우선 養戶防結을 일체 금지하였다. 즉 作夫制 아래서의 결세 수납에서 戶首들이 과도한 잡세를 거두는 것을 금하였다. 둘째로 궁방·아문의 民結免稅田에서는 수령이 직접 결세를 거둬 궁방·아문에서 파견된 導掌에게 지급하게 하였다. 즉 민결면세전에서 《續大典》에 규정된 결당 미 23두를 초과하여 남징하는 것을 막기 위해 도장의 직접적인 징세를 금지한 것이다. 셋째로 有土免稅와 永作宮屯에서도 결당 租 200두를 초과하여 징수하는 것을 금하였다. 넷째로는 결세가 공평하게 부과되어야 하므로 官需用 雉鷄柴炭價 명목으로 토지에 부과된 雜役米가 읍에 따라 액수가 들쭉날쭉한 것을 관찰사의 재량으로 고르게 정하도록 하였다. 잡역가의 개정 및 일원화는 전에도 몇 차례 시도되었으나 도마다 균현마다 사정이 달라 시행될 수 없었다. 결미 징수에 즈음해서도 사정은 여전히

56) 《增補文獻備考》 권 156, 財用考 3, 良役.

57) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 병진.

결국은 6도 가운데 충청도에서만 시행되었다. 충청도의 경우 균역청 당상 홍계희와 전 충청감사 李益輔의 협의에 의해 영조 28년 정월에 雜役米詳定에 관한 절목이 완성됨으로써, 일률적으로 결당 미 3두를 거둬 고을의 잡역을 쓰게 하였다.⁵⁸⁾ 그러나 詳定米 3두로는 균현의 잡역을 감당할 수 없어, 그 부족분을 결국 균역청에서 떠맡게 되어 충청도에는 균역청으로부터 매년 약 12,000냥이 지급되었다.⁵⁹⁾

그런데 정작 중요한 문제는 결전을 누가 내느냐 하는 것이다. 결전은 일방적으로 지주 또는 작인에게 부과되지 않았다. 균역청 당상 韓光肇·金尙星 등은 지주와 작인에게 각기 반씩 부담시키자 하였고, 결전 1냥 징수를 주장했던 민우하는 모두 작인에게 부담시켜야 한다고 주장했으나⁶⁰⁾ 事目에서는 田主 또는 田客(佃客)의 담당 여부는 모두 元稅의 예에 따라 시행한다고 밝혀 놓았다.⁶¹⁾ 이러한 규정은 새로운 세의 부담자를 관례에 따라 결정함으로써 중앙정부에 대한 반발을 회피하려는 목적에서 마련된 듯하다. 그런데 당시 원세를 누가 냈는지에 대해서는 구체적인 자료가 남아 있지 않다. 丁若鏞은 경기와 북방에서는 지주가, 남방에서는 작인이 낸다는 말을 남기고 있지 만⁶²⁾ 막연한 말이고 시기적으로도 약간 후대의 일이다. 그러나 일반론은 말할 수 있을 듯하다. 당시 6도 수세실결 중 삼남의 수세실결이 80%를 상회하였으므로⁶³⁾ 결미는 대개 작인이 부담했을 것으로 짐작된다.

결미 조항에는 陳田 조항이 덧붙여졌다. 양안에 진전으로 등재되어 있거나 10년 이상 묵혀 둔 땅을 조사하여 경작할 만한 토지는 토지등급을 낮추거나 續田으로 하여 수세한다는 조항이다. 양안에 3·4·5등으로 기록된 것은 4·5·6등으로 강등하고 6등전은 속전 6등전으로 강등하여 첫해에는 전세를 반만 거두고 결미는 3년간 거두지 않도록 하여 농경지의 개간을 권장

58) 《承政院日記》1077책, 영조 28년 정월 25일.
《英祖實錄》권 75, 영조 28년 2월 임인.

59) 《萬機要覽》財用篇 3, 均役, 給代, 庚午給代.

60) 《承政院日記》1070책, 영조 27년 6월 17일.

61) 《均役事目》結米.

62) 丁若鏞, 《牧民心書》戶典 稅法(下)·平賦.

63) 《度支田賦考》.

하고 그로부터 거둬들인 세입으로 재정을 풍족하게 한다는 것이다.⁶⁴⁾

나. 어염세

海稅는 漁稅·鹽稅·藿稅·船稅를 통칭한 것으로 일반적으로 漁鹽稅로 불린다. 조선 후기의 어장이나 염전은 대부분 궁방 및 아문에 折受되어 면세의 혜택을 받고 있었고, 호조에 소속된 것은 극소수였다. 이로 인해 어염세는 국가재정에 큰 도움이 되지 못했고, 총괄하는 기구가 없으며, 세액에 일정한 규제가 없어 여러 가지로 문제를 야기시키고 있었다. 이에 절수와 면세의 제도를 혁파하여 국가 재정수입을 늘리려는 논의와 시도가 여러 차례 있었다. 숙종 42년(1716)에는 어염선세에 대해 활발한 논의가 일어나 이듬해에는 어염세를 총괄할 기구를 별도로 설립하고 수세에 일정한 제도를 마련한다는 구체적인 절목까지 완성하였으나 결국 취소된 일도 있었다.⁶⁵⁾ 어염세 개정은 영조 연간에도 간헐적으로 제기되었는데 감필로 인해 어염세가 중요한 급대 재원으로 주목되었고 어염세 개정이 시급해졌다.

어염세를 국가재정에 귀속시킨다는 방침은 영조 26년(1750) 5월 홍화문에서 호포·결포에 대해 詢問할 때에 이미 확정되었다. 그런 가운데 어염세를 국가의 수입으로 하고 이를 감필급대에 활용하자는 주장이 활발하게 제기되어 결국 8월의 절목에서 관철되었다.

어염세 실행조사와 세액의 책정은 영조 26년 8월부터 시작되어 박문수·金尙迪·李瑄가 영동·영남, 해서·경기, 호서·호남의 均稅使로 임명됨으로써 시작되었다. 함경도와 평안도는 지역적 특성과 어염세 수입이 많지 않은 점이 고려되어 관찰사가 재량껏 작성하도록 하였다.⁶⁶⁾ 그러나 어염세의 책정은 쉬운 일이 아니었다. 어염세는 지역에 따라 정황에 따라 세액을 결정하는 것이 매우 복잡하였다. <균역사목>에서 가장 많은 부분을 차지하고 가장 번잡했던 조항이 해세였던 것도 그 때문이다. 따라서 문제가 없을 수 없었으

64) 《均役事目》餘結 附陳田.

65) 李觀命, 《屏山集》 권 7, 請沿海漁鹽別立一司主管啓.

《備邊司謄錄》 70책, 숙종 43년 정월 28일 諸道魚鹽收稅定數節目.

66) 《承政院日記》 1059책, 영조 26년 8월 4일. 金尙迪은 도중에 황해도에서 병사하여 나머지 황해도 군현과 경기의 定稅는 黃晷이 담당하였다..

며, 균세사나 관찰사의 재량에 따라 세액의 다과가 결정되는 경우도 많았다. 박문수가 담당할 영남의 어염세는 가볍게 책정되고, 이후가 담당할 전라도의 어염세는 과다하게 책정되었다는 지적이 일기도 하였다. 이로 인해 어염세의 재조정이 이루어져 주로 전라도의 어염세가 감액되었는데 전라도의 어염세가 차지하는 비중은 <표 3>에 나타나듯이 여전히 압도적이었다.

<표 3> 海稅(1752년)

	경기	충청	경상	전라	황해	강원	평안	함경	총계
세액(냥)	6,100	11,600	27,400	42,900	10,500	5,300	5,000	5,500	114,300냥
백분율	5.3%	10.1%	24.0%	37.5%	9.2%	4.6%	4.4%	4.8%	100%

자료 : 洪鳳漢, 《洪翼靖公奏藁》 권 25, 財賦類 11, 均役 上 均役事目撮要.

그런데 어염세에 대한 가장 큰 반발은 전라도가 아니라 충청도에서 일어났다. 鹽漢들이 가혹한 징세를 감당하지 못하여 鹽盆을 부수고 떠돌아다니고 있으며, 생선과 소금 값이 폭등하고 있다는 등 갖가지 비난이 쏟아졌다. 충청감사 李益輔도 어염세 징수의 문제점을 지적하고 나섰다.⁶⁷⁾ 그러나 여러모로 탐문해 본 결과 대개는 어장·염분 등에서 이득을 취하고 있던 양반토호들이 선동하고 있는 것으로서, 대부분의 어부·염한들은 수세기구가 일원화되고 세액이 줄어들어 균역청의 조치를 환영하고 있는 것으로 조사되어 어염세의 징수는 강행되었다.⁶⁸⁾

어염선세는 전국 8도에서 모두 돈으로 징수하여 금납제가 시행되었으며, 徵稅案은 式年마다 개정하도록 하였다. 영조 27년 당시 123,500냥을 거둬들였는데⁶⁹⁾ 일부 지역에서 세가 무겁게 책정되었다는 논란이 일어 이듬해에는 약 114,300냥을 거두었다. <표 3>은 이를 도별로 나타낸 것으로서, 어염세는 균역청 수입 가운데 결미 다음으로 중요한 세원이었다.

海稅를 각 세목별로 차례대로 살펴보기로 한다.

67) 《英祖實錄》 권 73, 영조 27년 4월 정해·계사.

《承政院日記》 1067책, 영조 27년 4월 28일.

68) 《承政院日記》 1069책, 영조 27년 윤5월 7일.

69) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 2일 均役節目變通事宜.

船稅로는 地土稅와 行商稅를 징수하였는데 경상도와 강원도에서는 지토세와 행상세를 별도로 징수하고 나머지 지역에서는 한꺼번에 징수하였다. 각 읍에서는 해마다 선세를 받고 새로운 掌標를 지급하여 배를 운용할 수 있게 하고 전년의 장표를 환수하였다. 장표는 선세를 낸 선박뿐 아니라 면세된 선박에도 모두 지급하여 장표를 지급받은 배는 다른 기관의 침해를 받지 않고 8도를 돌아다닐 수 있게 하되, 장표가 없는 배는 卜物과 함께 몰수하고 선주를 처벌하도록 하였다. 선세는 배의 등급에 따라 부과되었는바, 배의 등급은 길이를 기준으로 정하였다. 배의 길이는 10尺을 1把로 하는 把數로 표시하여 배의 上板에 所屬邑名·船主名·等級과 함께 새겨 놓게 하였다. 事目的 끝부분에 1/10과의 實尺을 그려 놓아 자로 삼게 하였다. 이와 같은 배의 등급 책정은 용적량은 고려하지 않고 길이만 고려하였다 하여 비판되기도 하였다.⁷⁰⁾ 배의 등급은 경기·황해도에서는 大船·中船·小船·小小船·小小艇 등으로 5등급을 두고, 충청도에서는 1등선부터 10등선까지와 등외의 小小船으로 11등급을 두는 등 지역에 따라 달랐으며, 등급에 따른 세액은 경상도 小漁艇의 5전에서 경기도 大船의 25냥까지 각양각색이었다.

鹽稅는 鹽盆의 크기, 염분의 종류, 염분의 파손 정도, 근처 柴場의 유무 등에 따른 鹽場의 조건, 鹽井의 크기 등을 고려하여 부과하였다. 지역 실정에 따라 제염 방법과 조건이 다를 수밖에 없으므로 지역에 따라 등급 책정의 기준이 달랐다. 때로는 2등급으로, 지역에 따라 때로는 10등급으로 정해진 다양한 등급에 따라 세를 부과하였는데, 세액은 전라도 小小等盆의 1냥에서 황해도 大盆의 16냥에 이르기까지 여러 단계의 차등을 두었다.

漁稅는 우선 고기잡는 방법을 바다에 밭(簾)을 세워 밀물 때 들어온 물고기를 썰물 때 밭 안에 가둬서 裋桶에 몰아넣어 잡는 漁箭, 고기떼가 밀려드는 길목에 배를 나란히 세워 두고 그물로 고기를 잡는 漁條, 고기떼가 있는 곳을 둥글게 에워싸고 그물로 고기를 잡는 漁場, 고기잡이에 유리한 지세를 이용하여 고기를 잡는 漁基 등 네 가지로 나누고 그 안에서 각기 등급에 따라 세액을 세분하였다. 어전은 지역에 따라 밭의 길이, 임통의 깊이, 어중,

70) 丁若鏞, 《牧民心書》戶典 平賦 下.

——, 《經世遺表》권 14, 均役事目追議 2, 船稅.

어획량 등을 참작하여 등급을 정하고, 어조·어장·어기에서는 어선의 수, 어선의 크기, 어선의 종류, 어종, 어획고 등 지역에 따라 기준을 달리하여 세액을 정하였다. 또한 어조·어장·어기의 어선에는 선세의 경우와 마찬가지로 매년 세를 받고 장표를 내어 주어 고기잡이를 허가하였다.

藿稅는 藿(미역)·海苔(김) 등 해조류에 부과된 세이다. 전라도의 藿田·苔田과 경상·강원도의 靛田에 대한 세는 대체로 예전의 세를 참작하여 정하도록 하였다. 당시의 靛稅는 경상도가 가장 많아서 3천 냥, 강원도와 전라도가 그 다음이고 충청도는 겨우 50냥에 불과했다 한다.⁷¹⁾

해세에는 정황에 따라 각종 면세조치가 행해졌다. 예컨대 江華 各 鎭의 待變船, 통영의 進上採鮫船, 충청도의 漕運護送船 등 특수한 배들은 선세를 면제받았으며, 경기도와 황해도의 土箭은 조개·게 따위를 잡는 극히 작은 규모의 것이라는 이유로 어세를 면제해 주었다.

또한 비록 특수한 예이기는 하나 일부 해세는 균역청으로 이관되지 않고 예전의 관할기구에서 그대로 징세하였다. 예컨대 통영과 좌수영에는 청어·대구 등의 進上이 부과되어 있었으므로 경상도의 漁條와 防簾 가운데 7군데는 예전처럼 통영에, 2군데는 좌수영에 소속시켜 어세를 내게 하였다.

한편 成均館이나 毓祥宮 등의 중앙 기관에는 어염선세의 급대가 시행되었다. 이들 기관은 호조 漁鹽稅錢 중에서 제수비용 등을 지급받다가, 호조의 어염세가 균역청에 이속된 뒤로 균역청에서 대신 제수비용을 지급받게 된 것이다. 이와는 달리 급대의 형식으로 상납분 중에서 털어내어 지방에 그대로 두어 쓰게 한 <仍留給代>의 어염선세도 많았다.⁷²⁾ 지방재정의 악화나 해당 지역의 특수한 사정을 고려해야 했기 때문이다. 대표적인 것으로는 統營給代를 들 수 있다. 통영은 삼남의 어세를 모두 관장하여 그 재정수입을 전적으로 어세에 의존해 있었는데 균역청에 어세를 빼앗기게 되자 右沿 7군데의 어세를 지급함과 함께 균역청에서 해마다 1만 냥을 획급하게 하였다.⁷³⁾

71) 《承政院日記》1068책, 영조 27년 5월 23일.

72) 仍留給代分은 원사목에서는 海稅 조항에 수록되었으나 후에는 그 일부가 給代 조항으로 옮겨졌다.

73) 《萬機要覽》財用篇 3, 均役, 給代, 庚午給代.

그 밖에도 함경도에서는 전세 가운데 500냥을 덜어내어 南·北兵營에 나누어 지급하게 하고, 경상도에서는 전에 본읍에서 수세하던 어장의 點船收稅와 漁條·防簾의 1/5세 가운데 총액의 1/10을 덜어내어 본읍의 需用에 보태게 함으로써 지방 실정을 참작하였다. 또한 경기에서는 3都和 永宗鎭의 待變沈醬鹽의 값을 염세 상납분 중에서 덜어내게 하였고, 평안도·함경도에서는 開市鹽·淸差鹽 등의 값을 상납분에서 덜어내어 淸使 접대 등의 특별한 목적을 위해 쓰게 하였다.⁷⁴⁾

다. 은여결

隱餘結은 수령의 自首에 의해 색출되었다. 영조 26년(1750) 한 해 동안 함경도를 제외한 7도에서 신고한 은여결은 전세·대동·삼수미·결미 등 토지에 부과된 모든 세를 균역청에 내게 하되, 그 이후에 드러난 은여결은 호조에 속하게 하였다. 영조 29년에는 ‘은여결’이라는 명칭이 수세 명분에 합당치 않다 하여 호조면세결이란 뜻에서 ‘免稅結’로 개칭되었다. 영조 28년 당시 확보된 은여결은 22,767결이었다.

〈표 4〉 隱餘結(1769년)

		경기	충청	경상	전라	황해	강원	평안	총계
結數	水田(결)	388	521	1,949	399	907	168	2,565	6,897결
	旱田(결)	591	956	4,512	594	3,810	642	4,451	15,556결
	합 계	979	1,477	6,461	993	4,717	810	7,016	22,453결
稅入	米(석)	840	1,321	5,689	901	4,863	738	3,259	17,611석
	大豆(석)	137	255	1,203	158	973	171	494	3,391석
	折錢(냥)	4,542	7,242	31,452	4,900	26,747	4,117	17,530	96,532냥
	백분율	4.7%	7.5%	32.6%	5.1%	27.7%	4.3%	18.2%	100%

자료: 《增補文獻備考》 권 156, 財用考 3, 良役.

* 1결 미만과, 1냥 미만은 버렸음.

* 折錢은 米 1석=5냥, 大豆 1석=2.5냥으로 하였음.

74) 《均役事目》海稅.

〈표 4〉는 영조 45년 당시의 은여결수와 세입을 도별로 나타낸 것인데 영조 28년 당시와 거의 변화가 없으므로 그대로 인용한다.⁷⁵⁾ 〈표 4〉에 드러나듯이 은여결은 결수로는 평안도·경상도·황해도 순으로 많았고, 세액으로는 경상도·황해도·평안도 순으로 많았으나, 은여결이 도 재정에서 차지하는 비중이 높았던 곳은 평안도·강원도·황해도였다. 이들 지역은 모두 양전이 오랫동안 시행되지 못한 곳이었고 사신의 접대 등으로 일시에 대규모의 재정지출이 행해지는 곳이었다.

은결을 신고한 읍 가운데 일부에서는 은결의 세입을 모두 균역청에 넘겨주고 나서는 재정형편이 극도로 악화되어 은결을 다시 되돌려 주어야 할 지경에 이르렀다. 예컨대 평안도가 그러했다. 평안도의 경우에는 재정형편이 염려되어 함경도와 같이 은결 수괄 대상에서 제외시키자는 논의도 있었으나 채택되지 않았고 일부는 양안에 올려 돌려주자는 논의가 있었다. 영조 26년 11월 당시 보고된 평안도의 은결은 10,900여 결이었는데 〈원사목〉 당시 마감된 은결은 7,016결이었다.⁷⁶⁾ 즉 약 4천 결이 환급된 것이다.

또한 중앙의 독촉에 의해 과다하게 은결을 신고하여 다시 탕감된 곳도 있었다. 영조 28년에는 황해도 兎山の 236결이 조사 결과 虛結로 판명되어 탕감되었고, 31년에는 강원도 江陵의 64결이, 35년에는 高城의 10결이 같은 이유로 탕감되기도 하였다.⁷⁷⁾

한편 영조 30년에 황해도의 몇 읍에는 은결의 색출을 보상하기 위한 급대가 시행되었다. 즉 金川·平山·白川·文化·延安·松禾 등의 은결을 박탈한 대신 詳定米 가운데서 大米와 小米 1천 석을 털어내어 각 읍에 지급하도록 하고, 그로 인한 선혜청의 손실은 균역청에서 해당 액수 2,350냥을 매년 선혜청에 보내 보상하도록 하였다⁷⁸⁾

75) 영조 28년과 45년 사이에 황해도·강원도의 토지 310결과 경기도 陽州·高陽의 田稅 부분이 탕감되었다(《萬機要覽》財用篇 3, 均役, 免稅結).

76) 《承政院日記》1062책, 영조 26년 11월 23일.

77) 《萬機要覽》財用篇 3, 均役, 免稅結.

78) 《度支志》外篇 권 4, 版籍司 田制部 2 隱結.

《均役廳事目》給代 各軍門各司木錢給代.

《英祖實錄》권 81, 영조 30년 2월 기사.

라. 선무군관

군관은 처음에는 ‘別軍官’이라 칭하였다가 영조 27년(1751) 정월에 ‘選武軍官’으로 개칭되었는데 어염세와 함께 반발이 컸던 항목이다.⁷⁹⁾ 사목에서는 군관 대상자들을 “軍伍에 합당한 부유한 양민들로서 온갖 방법의 뇌물로 校生·將官에 投入하여 스스로 중인을 칭하면서 놀고먹고 있는” 자들로, 또는 “사족도 아니고 有蔭·閑散도 아닌 자로서, 軍保에는 아깝고 군관에 합당한” 자들로 규정하여 대체로 富를 바탕으로 역을 지지 않으면서 閑遊하고 있던 양인들을 지목하였다.⁸⁰⁾ 그런데 초기의 군관 선발과정에서 수령들이 대상자가 불분명하게 규정된 상태에서 할당된 액수를 빠른 시일 내에 채우려다 鄉品·서얼들이 무더기로 선발되는 등의 사태로 전국적으로 소란이 일어났다.⁸¹⁾ 그뿐 아니라 조정 내에서도 계속 논란이 되고 있었다. 그러나 영조와 조현명·홍계희·鄭羽良 등 균역청 당상들의 지지로 강력히 추진되었다.

영조 27년 정월에는 명칭을 選武軍官으로 바꾸면서 試才 규정을 마련하였다. 선무군관들에게는 평시에는 해마다 포 1필을 내다가, 유사시에는 수령의 親兵 역할을 담당하게 하였다. 그러므로 수령 친병으로서 기능할 수 있도록 무예를 익히게 하고, 또 한편으로는 일반 군보보다 우대한다는 취지에서 시재를 시행하게 했던 것이다. 시재는 각 읍 수령이 매년 한 차례 柳葉箭으로 시행하여 성적이 우수한 자를 선발하면, 이들을 대상으로 순찰사가 다시 시재를 시행하여 1등은 殿試에, 2등은 會試에 곧바로 응시할 수 있게 하고, 나머지 5인은 그 해의 軍官布를 면제하였다.⁸²⁾

군관포는 여타 군보포와는 달리 後錢이나 馱價를 별도로 징수하지 않았으며, 선무군관의 자손들은 다른 일반 군보의 역에 충정하지 못하게 하였다. 이러한 규정들은 모두 선무군관에 선발된 사람들의 반발을 완화하기 위한 것이었다.

그러나 선무군관은 양민의 역을 고르게 한다는 취지에서 징발된 자들로서

79) 선무군관에 대해서는 鄭萬祚, 〈均役法の 選武軍官〉(《韓國史研究》 18, 1977)을 참조.

80) 《均役事目》軍官.

81) 《承政院日記》 1026책, 영조 26년 11월 23일.

82) 《均役事目》軍官.

현실적으로는 균포를 부담해야 하는 양인이었을 뿐이다.⁸³⁾ 사목에서도 선무군관을 두는 뜻을 기강이 해이해지고 명분이 무시되는 것을 막기 위한 조치로 설명하였으며, 균역청 당상 홍계희는 선무군관의 창출이 양인의 신분상승으로 인한 신분제의 혼란을 막기 위한 것이라 하였다.⁸⁴⁾ 이는 선무군관의 창출이 양인 한유자들의 신분상승을 용인한 것이라기보다는 억제하려는 것이었음을 의미한다. 평안도와 함경도를 제외한 6도 군현의 선무군관 수는 모두 24,500명으로 도별 배정 인원과 비율은 <표 5>와 같다.

<표 5> 選武軍官(1752년)

	경기도	충청도	경상도	전라도	황해도	강원도	총 계
인 원(명)	2,000	4,000	7,000	6,000	3,500	2,000	24,500명
백분율	8.2%	16.3%	28.6%	24.5%	14.3%	8.2%	100%

자료: 《均役事目》

마. 이획

移劃의 주된 내용은 선혜청의 일부 錢穀을 덜어내어 급대에 쓴다는 것이다. 그 주대상은 선혜청의 儲置米였다. 선혜청 저치미는 留置米 가운데 營需米·官需米를 제외하고 각 군현에 보관해 둔 곡식이다. 초기에는 三南의 저치미 2만 석을 균역청에 이속시키려 하였으나, 선혜청의 재정이 염려되어 저치미 13,000석에 황해도 詳定大米 2,000석을 합하여 15,000석을 이획하기로 하였다가, 결미의 징수가 결정된 후에는 다시 저치미 1만 석으로 감축되었다.⁸⁵⁾ 저치미의 이획은 초기부터 선혜청의 반대가 있었으나 영조의 명으로 강행되었다. 감사 술권을 혁파하여 절감된 삼남의 영수미 1,000석도 균역청으로 이속시켰다. 한편 영조 27년(1751) 6월 명정전에서 蔭官과 武臣들을 불러 모아 놓고 詢問하는 자리에서 大殿의 月令進上을 감하여 그 米로 급대에 충당하라고 명하여 月令御供米도 이획에 포함되었다. 그 총액을 표로 나타낸 것이 <표 6>이다.

83) 《英祖實錄》 권 72, 영조 26년 12월 계미.

84) 《英祖實錄》 권 74, 영조 27년 6월 정유.

85) 《均役事目》 移劃.

〈표 6〉 移 劃(1752년)

	折 錢(냥)	총 량	경 기	충 청	경 상	전 라	강 원
儲置米	50,000(75.9%)	150,000두		45,000두	45,000두	60,000두	
營需米	5,000(7.6%)	15,000두		7,500두	1,500두	6,000두	
月令米	877(1.3%)	2,630두	2,238두	92두	300두		
稅作木	10,000(15.2%)	5,000필		1,318필	3,086필	102필	494필
總 額	65,877(100%)		746냥 (1.1%)	20,167냥 (30.6%)	21,772냥 (33.0%)	22,204냥 (33.7%)	988냥 (1.5%)

자료: 《均役事目》, 《均役廳事目》(奎No.17253).

* 米 1두 미만은 반올림하였음.

* 折錢은 木·布 1필=2냥, 米 3두=1냥으로 하였음.

바. 회록

會錄은 예비비 항목으로 설정한 조항이다. 〈표 7〉은 도별 회록 액수를 나타낸 것이다.

〈표 7〉 會 錄(1752년)

	항 목	경기	충청	경상	전라	황해	평안	總 量	會錄額	總額
會錄	兩西監·兵營木(필)					1,500	2,500	4,000	8,000	20,900
	三南監營租 (석)		700	4,000	500			5,200	10,400	
	三局納米 (석)			500				500	2,500	
取耗	軍作米 (석)	2,000	20,000	50,000	28,000			100,000	25,000	26,463
會錄	湖南檢營米 (석)				5,850			5,850	1,463	

자료: 《均役事目》

* 米 1석 미만과 錢 1냥 미만은 반올림하였음.

* 折錢은 米 1석=5냥, 租 1석=2냥, 木 1필=2냥으로 하였음.

회록은 흉년 등으로 균역청 수입이 부족하여 제대로 급대할 수 없는 경우에 대비하여, 현물을 찰·몹에 둔 채 장부상으로 균역청 몹으로 기록해 두는 것이다. 균역청의 재력이 급대를 충분히 감당할 수 있으면 균역청 몹으로 전용되지 않고 영·읍의 경비로 활용된다. 일부는 각 도에 그대로 두고서 균역청에 회록하고, 일부 米는 半分半留의 원칙에 따라 절반만 환곡으로 대여하

여 얻은 耗穀을 회록하게 해서 모곡만을 쓰고⁸⁶⁾ 基金 성격의 元穀은 쓸 수 없게 하였다. 또한 해마다 축적된 모곡이 元數에 상당해지면 균역청에 보고한 뒤 팔아서 錢으로 회록하도록 하였다.

사. 균역청의 세입구조

앞에서 밝혔듯이 지방의 양역이나 자보·自望保 등에 대해서는 급대가 필요했으나 재원의 부족으로 급대를 할 수 없었다. 나머지 급대가 이루어진 부분에는 약 52만 냥이 급대를 위해 지출되었는데 그 재원조달은 <원사목>에서 결미·여결·해세·군관·이획 등 5개 조항에 수록되었고, 여기에 예비비 성격의 회록이 추가되었다. 이 가운데 회록은 특별한 경우에만 균역청의 수입이 되므로 제외하고 나머지 항목들이 각기 어떤 비중을 차지하고 있었는가를 <표 8>을 통해 살펴본다. <표 8>은 <원사목>이 완성된 영조 28년(1752)을 기준으로 하여 작성되었다. 비록 결진·은여결·군관 항목의 세입통계 수치는 영조 45년의 것이지만 영조 28년 이후로 특별한 변동이 없었으므로 각 세목이 차지하는 몫을 개략적으로 살펴는 데는 무리가 없다.

<표 8> 均役廳 稅入

	총액	결진	해세	여결	군관	이획	(감혁)
세입액(냥)		372,045	114,300	96,553	43,346	65,877	(184,947)
세입비율	692,121냥	53.7%	16.5%	13.9%	6.3%	9.5%	
감혁포함	877,068냥	42.4%	13.0%	11.0%	4.9%	7.5%	21.1%

자료: 《度支志》外篇 권 8, 版籍司 財用部 均役.

《增補文獻備考》 권 156, 財用考 3 良役.

우선 균역청의 수입은 약 69만 냥으로서 이 가운데 반은 결미였다. 홍계희의 말대로 결미는 균역의 큰 기둥이었다. 그 다음으로는 어염선세와 은여결이 큰 몫을 담당하였다. <표 8>에 나타난 수치로는 어염세 수입이 은여결보다 상당히 많으나, 어염세 수입 가운데 상당량이 다시 급대 형식으로 환급

86) <표 7>에서 米 105,850石 7斗의 半을 환곡으로 대여하여 1/10을 耗穀으로 징수하면, 米로는 5,292석 8두(79,388두), 錢으로는 약 26,463냥이 회록된다.

되어 실제 역할에서는 크게 차이나지는 않았다. 군관은 어염세와 함께 거센 반발을 받은 항목이지만 재정적인 비중은 상대적으로 작았음을 알 수 있다.

한편 감혁은 실제로 급대된 것은 아니지만 급대 수요를 줄임으로써 그만큼 급대 효과를 가져왔다. 감혁으로 인한 급대 절감을 재정수입으로 간주한다면 그 총액은 <표 1>의 46,237명의 역가를 2배한 184,947냥이 된다. 그 액수는 어염세나 은여결 수입의 배에 가까운 규모로 압도하며, 결전 수입의 반에 해당될 정도로 막대한 것이었다. <표 1>과 <표 8>을 비교해 보면 특히 병조 기보병의 番次개정은 그것만으로도 사실상 어염세나 은여결 수입과 대등한 효과가 있었음을 알 수 있다.

(5) 급 대

給代 총액은 영조 28년(1752) 당시 약 52만 냥에 달했다. 이를 상세히 표시하면 <표 9> 와 같다.

<표 9> 給 代(1752년)

	折錢總額	비율	소 속	木	錢	米	折錢額
兵 曹	130,697냥	25.0%	二軍色	48,959.5필			97,919냥
			都案色	750.0필			1,500냥
			一軍色	15,351.0필			30,702냥
			馬色	288.0필			576냥
三軍門	252,508냥	48.3%	訓局	35,630.0필		42,000두	85,260냥
			禁衛營	2,852.0필		239,130두	85,414냥
			禦營廳	3,090.0필		226,962두	81,834냥
各 司	30,658냥	5.9%	掌樂院등	15,329.0필			30,658냥
戶 曹	4,800냥	0.9%	漕軍水	2,272.0필			4,544냥
			夫	128.0필			256냥
水 軍	91,678냥	17.5%	6道·統營		91,678냥		91,678냥
鎭 堡	6,326냥	1.2%	釜山鎭	2,763.0필			5,526냥
			案興鎭	400.0필			800냥
海 稅	5,718냥	1.1%	成均館등	375.0필	4,968냥		5,718냥
總 計	522,385냥	100%		128,187.5필	96,646냥	508,092두	522,385냥

자료: 《均役事目》

* 1兩 미만은 반올림하였음.

* 折錢은 木·布 1疋=2냥, 米 3斗=1냥으로 하였음.

우선 급대 여부에 대해서는 세 가지 경우로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 첫째 급대 필요량에 대해 전부 급대한 경우, 둘째 전혀 급대하지 않은 경우, 셋째 부분적으로 급대한 경우이다.

전부 급대한 경우는 병조·삼군문·각 사가 이에 해당된다. 즉 중앙 기관에는 감혁으로 일부 재정긴축이 있기는 하였으나 규정된 급대 수요에 대해서 거의 전부 급대하였다. 그 결과 <표 9>에 나타나듯이 실제로 급대액의 약 80%가 중앙의 삼군문·각 사·병조에 몰려 있다. 중앙 기관에 소속된 역인 인데도 급대받지 못한 부분도 있었으나 이는 곧 언급되듯이 소속 기관에 재정적 손실이 발생되지 않는 경우에 한했다.

중앙기구에 대한 급대 배려는 어염선세 급대에서도 나타난다. 중앙 아문이 장악하고 있던 어염선세가 균역청으로 이속된 뒤 재정적 타격을 크게 입게 된 기관에는 균역청에서 어염선세 가운데 일부를 환급하여 주었는데 그 총액은 5,580냥에 이르렀다.⁸⁷⁾

급대에서 제외된 부분에 대해 중앙의 역과 지방의 역으로 나누어 살펴보면, 중앙의 경우에 병조·금위영·어영청·각 사에 41,587명분, 즉 83,174냥이 급대되지 않았다.⁸⁸⁾ 이들은 다시 몇 가지 유형으로 세분된다. 첫째 自望保에 대해 급대하지 않았다. 자망보는 정군 스스로가 보인을 선정하여 보포를 거두는 것이므로 정군 스스로의 책임으로 돌렸다. 이로 인해 각 사의 匠人保와 병조의 靑坡·蘆原 京兩驛保 가운데 중 자망보가 급대대상에서 제외되었다. 둘째 자보에 대해 급대하지 않았다. 정군의 資裝을 담당하는 자보의 역가 징수는 균영의 재정과 관계없이 정군과 정군이 소속된 군현에 관계된 문제라는 이유에서 제외된 것이다. 이로 인해 어영청·금위영의 정군자보가 급대 대상에서 제외되었다. 그 대신에 자보를 1명 늘리되 정군이 자망하여 채우도록 하였다. 결국 資保布의 결손은 정군 스스로 해결해야 했다. 셋째 烽軍保에 대해 급대하지 않았다. 봉군은 戶首 역할을 호수와 보인이 돌아가며 차례대로 담당하게 하여 급대 부족분은 戶·保 공동으로 해결하도록

87) <표 9>의 海稅 급대 5,718냥 가운데 약 138냥은 호남에서 端午에 進上하는 조 기알것 값으로 지방의 「仍留給代」이다.

88) 《均役事目》給代.

하였다. 이로 인해 峨嵯山城 봉군보가 급대 대상에서 제외되었다. 결국 어떤 경우든 급대하지 않아도 중앙 기관의 재정적인 손실은 없었다. 그 감필로 인한 경제적 부담은 정군이나 보인, 때로는 군보의 소속 군현이 떠맡지 않으면 안 되었다. 이 세 가지 사항은 이미 영조 26년(1750) 7월의 〈良役變通條目忽記〉에서 결정되었던 것들이다.⁸⁹⁾

그러나 급대 대상에서 제외된 주 대상은 중앙 군영·각 사의 자보, 자망보가 아니라 각 도 營·鎭의 각종 역이었다. 이들은 거의 전부라고 해도 무방할 정도로 급대받지 못하였다. 〈원사목〉에서 단 한 줄로 수록된 이 부분은 중요한 의미를 지니고 있다. 이는 급대하지 않은 것이 아니라 事目的 표현 그대로 급대할 수 없었다. 재원이 모자랐기 때문이다. 중앙재정에 여유가 있어 지방에 급대한다면 모르되, 그럴 수 없는 상황에서 급대한다고 해도 그 부담은 결국 지방의 영·진으로 되돌아오기 마련이다. 영·진에서 재원을 마련하여 그 영·진에 지급한다면 급대의 의미가 사라지고 만다. 영조 24년 당시 감영·병영·수영·통영 및 각 진 소속의 양역은 수군 등을 제외하면 103,892명에 달했다.⁹⁰⁾ 이 가운데 특별히 급대된 역은 〈표 9〉에 나타나듯이 부산진의 四色軍 2,763명과 安興鎭의 騎兵 400명뿐이다. 그 밖에는 ‘감혁’ 조항에서 감축된 4도 영진군 6,671명분의 역가를 영·진의 급대에 사용하도록 하였을 따름이다. 나머지 인원 가운데 급대 대상이 되어야 할, 즉 균역법 이전에 역가가 1필을 초과하는 역이 어느 정도 규모였는지는 현재로서는 파악할 길이 없다. 그러나 지방기구에 상당한 재정적 압박을 가했을 것은 짐작하기 어렵지 않다.

마지막으로 부족하게나마 급대받은 것은 수군이다. 수군은 지방군이므로 급대에서 소홀히 다루어질 수도 있지만, 바다의 방비를 담당하고 있는 중요한 군대로서 중앙에서 파악하고 있는 京案付良役이었다. 따라서 절충안으로서 부분 급대를 시행한 것이다. 모두 급대하려면 6도와 통영 수군 91,678명에 대해 각기 1필(2냥)씩 급대해야 했으나 재원이 부족하여 1인당 糧米 4두만 급대하다가, 영조 28년부터 錢 1냥씩 급대하였다. 즉 半匹분만 급대할 것

89) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 23일.

90) 《良役總數》 天, 外案付良役都數.

이다.⁹¹⁾ 그런데 수군은 대개 元水軍은 역가를 바치고 해안가의 土卒들이 역가를 받고 雇立되어 수군으로 활동하고 있었다. 수군의 역가가 줄어들면 고립 수군에게 지급될 급료에 영향이 미치게 되는데, 지방기구에서 스스로 경비를 마련하여 나머지 부분을 지급하거나, 아니면 급료를 감축하는 수밖에 없었을 것이다.

한편 급대는 감필로 인한 재정결손을 채우는 감필급대와, 감필급대재원을 제공한 기관의 재정이 곤란할 경우 이를 다시 보상하는 급대로 나누어 볼 수 있다. 후자의 급대로는 漁鹽稅給代·隱餘結給代·結錢給代가 있는데⁹²⁾ 어염세급대와 은여결급대는 앞에서 서술한 바 있으며 결전 급대로는 京驛位田에 대한 급대를 들 수 있다. 영조 30년에는 균역법 이전에 면세결이었던 京兩驛(靑坡·蘆原驛)位田의 결전 가운데 3/4을 털어내어 병조에 획급하였다.⁹³⁾

3) 균역법의 의미

17·18세기에는 농업생산력이 발달하고, 상품화폐경제가 확산되고, 지주제가 변화하고, 신분제가 동요되고 있었다. 이러한 제반 사회경제적 변화는 부세제도 및 재정제도의 개편을 요구하고 있었다. 그 결과 18세기 중엽 영조중반에는 국가재정의 재정비가 지속적으로 추진되었다. 영조 24년(1748) 《良役實摠》의 간행·반포, 25년 《度支定例》의 편찬, 26년의 감필로 시작된 균역법의 제정, 그리고 그 과정에서의 漁鹽船稅 조정, 28년의 貢弊釐正, 31년의 奴婢貢감하 등 일련의 정책들이 잇달아 시행되었다. 이와 같은 영조 중반의 시책들은 재정기구를 구조적으로 개편하려는 것이라기보다는 대개 운영상의 문제점들을 개선하여 기존의 제도를 보완하려는 것들이었다. 그 가운데 균역법은 양적으로나 질적으로 가장 큰 변화였고 국가재정에 미친 파급효과가 적지 않았다. 따라서 부분적으로는 구조적인 개편이 필연적으로 동반되었다. 결국 균역법은 제도의 고수와 개혁이라는 양면성을 지닌 시책이었으며, 중세사회의

91) 《均役事目》給代.

92) 《原事目》의 급대 항목에는 감필급대 전부와 어염세급대 중의 일부가 수록되었다.

93) 《均役廳事目》結米.

발전적 해체라는 측면에서 볼 때에 긍정적 측면과 부정적 측면을 함께 지닌 시책이었다.

균역법의 시행으로 국가재정에 닥친 변화를 균역청의 설립과 중앙재정 및 지방재정의 변화로 나누어 살펴보기로 한다.

우선 재정기구로서 균역청의 등장을 들지 않을 수 없다. 균역청은 영조 26년(1750) 7월에 전의감에 설치되어 그 곳에서 급대 재원의 확보 방안이 논의되었고, 영조 27년 6월 결전의 징수가 확정되던 날에 舊수어청으로 옮긴 뒤 〈원사목〉을 완성했다. 이듬해 6월에 사목을 제정한 후로는 균역청의 주된 기능은 70여만 냥에 이르는 전곡의 징수·급대·운영이었다. 균역청은 영조 29년에 선혜청에 소속되어 상진청과 합쳐졌으나 재정규모에서 선혜청과 호조에 다음가는 기구로 부상하였다. 또한 급대 수요에 비해 수입이 월등히 많아 재정에 상당히 여유가 있었다. 따라서 양역의 감필급대를 담당한 후 균역청은 給代衙門으로 자리잡아 각종 부세제도 개편 때마다 급대를 담당하였다. 영조 31년 노비공 반필을 감할 때에 그 급대를 떠맡아 약 44,000냥분의 급대를 담당한 뒤로 영조 연간에만 총 9회에 걸쳐 각종 급대를 담당하였으며, 정조 연간에도 高陽郡軍役給代 등 3회의 급대를 담당하였고, 순조 연간에도 소액의 잡다한 급대가 계속되었다.⁹⁴⁾ 그러나 영조 45년에는 이획이 실질적으로 사라지고 정조 연간에 이르러서는 어염세 수입이 11만 냥에서 8·9만 냥 정도로 줄어들어⁹⁵⁾ 재정 형편이 예전 같지는 않았다. 그 결과 순조 원년(1801)의 내시노비 혁파 때에는 균역청에서 감당할 수 없어 호조에서 급대를 담당하였다.

한편 국가재정 자체에 미친 영향을 살펴보면 우선 중앙재정에는 감필로 인한 커다란 손실은 없었다. 중앙재정에서 순수한 결손이 있었다면 감혁으로 인해 삼군문과 각 사에서 약 2만 냥의 재정긴축이 단행된 것이었다. 비록 급대에서 제외된 부분도 있었지만, 앞서 밝혔듯이 자보·자망보 등에 해당된 것이었으므로 중앙 소속기관의 재정에는 손실을 초래하지 않았다.

그러나 중앙정부 전체의 관점에서 보면 재정손실은 아니었지만 중앙의 기구

94) 《萬機要覽》財用篇 3, 均役, 給代.

95)金玉根, 《朝鮮王朝財政史研究 II》(一潮閣, 1987), 245쪽.

가운데 균역청에 재정수입을 넘겨주어야 했던 곳들이 있었다. 국방·아문은 해세로 인해 어염선세를 균역청에 빼앗겼고, 선혜청은 이획으로 인해 균역청에 약 66만 냥의 재정수입을 넘겨주어야 했던 것이다. 그러나 중앙 기구들은 여러모로 사정이 참작되었다. 어염선세 부분은 일부나마 급대의 형식으로 되돌려 받았다. 선혜청은 균역청에 넘겨주었던 것들을 부분적으로 돌려 받기 시작하여 영조 45년에 이르러 전액을 되돌려 받게 되었다.

우선 해세로 인한 국방·아문의 재정손실이 어느 정도였는지는 알 수 없으나 공조·성균관·사용원·기रो소·종부시 등의 아문에는 약 5,600냥의 어염세가 급대의 형식으로 환급되었다. 불가피한 부분에 급대한 것이다. 다만 국방이 장악했던 어염세는 환급되지 않았다. 어염세 급대에서 유일하게 언급된 毓祥宮의 경우, 호조로부터 호조의 어염세 수입 가운데서 祭需錢 500냥을 지급받다가 호조의 어염세가 균역청으로 이속되자 균역청으로부터 공급받게 된 것이지 육상궁이 직접 징세하던 부분을 균역청에 넘긴 것은 아니었다.

한편 선혜청은 균역법으로 인해 가장 큰 재정적 압박을 받게 되었다. 특히 삼남의 저치미 이획이 가장 큰 부담이었다. 저치미 이획은 초기부터 선혜청의 반대가 있었는데, 결국 영조 36년에는 저치미의 무상 이획이 취소되고 稅作木 100同의 이획도 함께 취소되었다. 비록 이획의 명목은 남아 충청도·전라도의 저치미는 계속 3군문으로 이획되었으나 이획된 만큼 균역청에서 선혜청에 돈으로 갚아야 했던 것이다. 균역청에서 米條 급대에 사용할 쌀을 선혜청에서 사서 군문에 지급한 셈이다. 영조 45년에는 감사의 술권이 복구되어 營需米 1,000석조차 균역청 수입에서 제외되었다. 영조의 특별 명령으로 지급되던 月令米 약 175석마저 선혜청 京畿廳의 미곡이 충분치 못하여 균역청에 이급되지 않았다.⁹⁶⁾ 선혜청은 결국 균역법이 시행된지 10년도 채 안된 영조 36년의 시점에서 균역청에 빼앗겼던 세입의 약 90%를 되돌려 받게 되었고, 그로부터 약 10년 뒤에는 나머지 10%마저 완전히 돌려 받아 균역법 이전의 상황으로 복구되었다.⁹⁷⁾

급대의 측면에서 살펴보면 중앙기구는 감필로 인한 재정결손을 거의 대부분

96) 《萬機要覽》財用篇 3, 均役, 移劃.

97) 〈표 6〉 참조.

분 균역청에서 보상받았다. 급대 총액 중에서 병조·삼군문·각 사 급대가 차지하는 부분은 약 80%에 달했다. 이 가운데 삼군문과 각 사는 감혁에 의해 약간의 결손이 있었지만, 규정된 필요액은 모두 급대받았다. 나머지 18%가 조군·수군 등에 급대되었는데⁹⁸⁾ 이들은 지방에 소속된 균역이었지만 한편으로는 중앙의 관할하에 있는 이른바 京案付良役이었다.

이처럼 중앙 재정은 감필로 인한 급대 재원 조달 과정에서 큰 손실을 입지 않았고, 또한 손실 부분에는 부분적으로 급대 조치가 행해졌으며, 선혜청의 경우는 후에 완전히 복구되기도 하였다. 또한 급대에 있어서도 전액을 급대받았다.

그러나 지방은 중앙과 전혀 사정이 달랐다. 초기의 사목에서 分定이 말뚝을 빚은 것에서도 드러나듯이 결국 균역법의 감필은 지방재정의 희생으로 뒷받침되었다.⁹⁹⁾ 지방의 영·진·읍은 급대 재원의 확보 과정에서 많은 세입을 내어놓아야 했고, 또 지방 기관에는 일부만 급대하거나 전혀 급대하지 않았다.

우선 급대 재원 마련책에서 살펴보면 은여결의 색출(餘結), 어염세의 이속(海稅), 선무군관의 징발(軍官), 兩西 監·兵營木 등과 경기·삼남 軍作米 모곡의 회록 등으로 인해 인해 지방의 재원들이 잠식되었다. 이 가운데 은여결의 약 10만 냥은 그 전액이 지방 군현의 수입을 박탈한 것이었고, 어염세는 전액은 아니지만 그 가운데 일부가 지방 영읍의 수입으로 채워졌다. 선무군관은 직접적으로 지방재정을 잠식한 것은 아니지만 잠재적 재원을 박탈당한 것이나 다름없었다. 회록은 상황에 따라 성격이 달라질 수 있지만 결과적으로 재정운영의 여유를 박탈당하여 압박을 받게 되었다.

반면에 지방 기구는 급대에서 소외되었다. 중앙의 기관이 감필로 인한 부분을 전액 급대받았음에 비해 수군은 반밖에 급대받지 못했고 나머지는 전혀 급대받지 못했다. 각 영·진·읍 소속의 양역에 대해서는 급대할 수 없다고 이미 사목에서 밝혀 놓았다. 급대액 중에서 차지하는 비중도 채 20%가 되지 못했다. 그나마 조군·수군 등의 경안부양역을 제외하면 중앙의 관여 없이 영읍에서 완전히 장악하고 있는 지방 균역으로 급대받은 것은 부산진의 4色

98) <표 9> 참조.

99) 鄭演植, <均役法 시행 이후의 地方財政의 변화>(《震檀學報》 67, 1989).

軍과 안흥진의 기병 뿐으로, 급대 총액 중에서 차지하는 비율은 1%를 약간 넘어 6,300여 냥이 전부였다.

물론 지방재정이 완전히 무시된 것은 아니었다. 급대 재원 조달 과정에서 손실이 감당할 수 없을 정도로 클 경우에는 균역청에서 급대를 통해, 또는 급대와 유사한 경로를 통해 일부를 되돌려 주기도 하였다. 통영에는 어염세를 가져간 대신 1만 냥을 획급하였고, 황해도에는 은여결을 가져간 대신 선혜청을 통해 상정미 1천 석을 획급하였다. 통영의 경우에는 1만 냥을 지급한 것은 지나친 처사라는 비판이 일어 다시 박탈되기도 하였다.¹⁰⁰⁾ 그러나 나머지 경우에는 이런 조치를 기대할 수 없었다.

많은 수입이 중앙의 균역·각 사 급대를 위해 감축되고, 지방 균역에 대해서는 급대가 시행되고 있지 않은 상황에서, 지방에서는 나름대로 경비를 마련하기 위해 새로운 세원을 찾아야 했다. 결국 그 부담은 다시 민에게 돌아가게 되었다. 어염세와 군관에 대한 비난이 균역청에 쏟아졌을 때 균역청당상 金尙星은 균역법에 대한 비판들이 균역법의 지엽적인 문제점에 집착하여 본질적인 문제점을 외면하고 있음을 다음과 같이 지적했다.

率眷을 없앤 불편은 감사에게 있고, 隱結의 불편은 수령에게 있고, 別軍官의 불편은 遊民에게 있고, 어염선세의 불편은 각 宮家·衙門에 있다. 그런데 지금 염려하는 점들은 제대로 짚어 논하고 있지 못하다. 내가 필경 폐단이 있으리라는 것은 營邑의 재정을 깎아 내었으니, 깎인 후로는 지탱할 수 없을 것이므로 侵漁하는 폐해가 장차 민에게 미칠 것을 말하는 것이다(《承政院日記》 1068책, 영조 27년 5월 23일).

김상성의 疏는 사태의 정곡을 찌른 것이었다. 예전 규모의 재정을 회복하기 위해서는 군현민에 대한 징세를 강화하는 것이 가장 손쉬운 일이었다. 그 양상은 여러 가지로 나타났다.

100) 1만 냥은 영조 29년에 박탈되었다가, 39년에는 다시 돌려주는 대신에 삼남의 統營 소속 耗米 2천 석을 균역청에 이속하게 하였고, 동 45년에 이르러 耗米의 이속을 파하는 등 몇 차례의 개정이 있었다(《萬機要覽》 財用篇 3, 均役, 給代, 庚午給代).

우선 군보의 수를 늘려 더 많은 인원에 양역을 부과하는 것이다. 이러한 경향은 이미 영조 26년(1750) 7월의 〈良役變通條目忽記〉에서 나타났다. 금위영·어영청 자보의 감필에는 급대하지 않고 1保를 더하되 군보 스스로 선정하여 채워넣게 한 것이다.¹⁰¹⁾ 군보 스스로 자보를 마련하지 못할 경우 그 부담은 본인이나 또는 소속된 군현의 부담으로 돌아가기 마련이다. 한편 전라도 陪持保는 진상 상납시의 잡비를 해결하기 위해 설치된 것인데 감필 후 급대가 이루어지지 않자 1,100명을 추가로 각 읍에 배당하여 해결하였다.¹⁰²⁾ 군보를 늘리는 방법은 특히 순천·무안·강진 등 전라도 어촌에서의 進上物種 마련에서 집중적으로 나타났다. 균역법 이전에 읍에 어염세를 납부하던 바닷가나 포구의 어민들에게는 양역이 부과되지 않았는데, 균역법 이후에는 어민들이 균역청에 어염세를 납부하게 되어 읍의 재정에 도움이 못되는 존재가 되자 영조 30년부터는 읍의 보호를 받지 못하고 양역이 부과되기 시작하였다.¹⁰³⁾ 진상물종은 저치미에서 會減하여 해결하고 나머지 부족한 부분은 民結이나 良人保에 부과하여 채우도록 하였는데, 浦民 중 無役者들을 늙은이 고 어린이 고 가리지 않고 무더기로 進上軍에 充定시키고, 더구나 규정된 인원 이외에 과다하게 충정시켰던 것이다.¹⁰⁴⁾ 이는 어촌으로 도망한 피역자들을 색출한다는 명분하에 감영의 허락을 얻어 시행되었으나, 상급기관에 알리지 않고 행해진 사례들이 날날이 밝혀지지는 않았을 것이다.

균역법은 환곡을 늘리는 데도 영향을 미쳤을 것으로 짐작된다. 예컨대 경상도 浦項倉은 어염세 수입으로 別將·군관·下人·庫子들의 급료를 해결하였는데 어염세를 균역청에 넘기게 되자 창고에 남은 환곡 2,000석을 加分하여 그 모곡으로 급료를 해결하였다.¹⁰⁵⁾ 18세기 중엽을 전후하여 지방의 감영·병영이 중앙의 통제에서 벗어나 독자적으로 환곡을 주관하는 아문으로 독립되

101) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 23일.

102) 《承政院日記》 1071책, 영조 27년 7월 15일.

103) 《英祖實錄》 권 81, 영조 30년 6월 갑인.

104) 영조 25년 창설 당시 규정된 進上保 액수는 順天 100명, 務安 50명, 康津 20명이었는데 각각 650명, 412명, 786명으로 늘어났다(《英祖實錄》 권 81, 영조 30년 5월 병오).

105) 《承政院日記》 1071책, 영조 27년 7월 6일.

었고, 더욱이 대부분 半分穀이 아니라 盡分穀으로 운영하였는데 이 또한 우연한 일이 아니었을 것으로 짐작된다.

한편 균역법은 지방의 재정을 잠식했을 뿐 아니라 지방 토호들의 경제적 기반을 박탈하였다. 어염선세가 그러했고 선무군관이 그러했다. 어염선세의 이속으로 궁방과 아문이 주된 피해자로 지목되었으나 향촌의 양반토호들도 무시할 수 없는 피해자들이었다. 염전·포구·어장 등 곳곳에 있던 사족·토호들의 수입원이 박탈되었다. 그러므로 어염선세를 비방하는 자들로 지방의 토호들이 지목되었다. 선무군관도 마찬가지였다. 향청·서원 등에 私募屬으로 들어가 있던 부유한 양인들이 중앙정부의 독촉을 받고 있던 수령들에 의해 선무군관으로 선발되었을 것이다. 급대 재원의 확보 과정에서 폐지된 분정을 제외한다면 어염세와 선무군관에 가장 반발이 컸는데 특히 충청도에서 그러했다. 영조는 그 이유로 충청도에 京華士夫가 많았던 점을 지적하였으며,¹⁰⁶⁾ 이에 대해서는 충청도의 어염세 실태를 파악하기 위해 파견된 御史韓光肇의 보고 내용도 동일하였다.¹⁰⁷⁾

균역법에 대한 전체적인 반응도 음미할 만한 부분이다. 균역법 제정 당시 각 도의 반응을 살펴보면 평안도와 강원도가 가장 환영하고 그 다음이 황해도이며 충청도와 전라도가 가장 불만이 많았다.¹⁰⁸⁾ 평안도의 양역은 이미 경종 원년(1721)에 모두 1필역으로 통일되어 감필의 혜택도 없었는데¹⁰⁹⁾ 균역법을 가장 환영하고 있었다. 이는 평안도는 토착 사족세력이 없는 지역이었다는 사실과 무관하지 않았을 것이다. 반면 많은 재원을 박탈당한 곳은 삼남인데 그 가운데 영남이 반발세력으로 지목되지 않은 것도 토착 사족세력과 관련된 것으로 짐작된다. 경상도의 경우는 어염세가 본시 가볍게 책정된 데다가, 가장 큰 문제였던 통영에는 右沿 7處의 어염세가 배당되고 어염세를 대신하여 균역청으로부터 1만 냥이 획급되었다. 그러므로 충청도나 전라도에 비하면 훨씬 손실이 적었다. 또한 선무군관의 경우 가장 큰 피해자는 부유한

106) 《承政院日記》 1067책, 영조 27년 4월 23일.

107) 《均稅行覽》 御史韓光肇書啓.

108) 《承政院日記》 1067책, 영조 27년 4월 21일.

109) 《景宗實錄》 권 4, 경종 원년 8월 계해.

《承政院日記》 1071책, 영조 27년 7월 6일.

양인 한유자들이었다. 그 불만의 요체는 부담이 아니라 군포를 내는 양역에 징발된다는 사실이었다. 즉 신분문제였던 것이다. 그런데 영남에서는 사족과 비사족의 구분이 비교적 엄격하여 양인 한유자들이 사족 행세를 하기 어려웠고 따라서 선무군관에 징발되더라도 충청도나 전라도에서와 같은 반발은 적었을 것으로 짐작된다.

균역법을 중세사회의 발전적 해체과정에서 어떻게 규정지를 것인가. 균역법이 제정된 18세기 중엽의 시점에서 양역변통은 이미 100여 년을 끌어온 숙제였다. 중앙정부는 어떤 결단을 내리지 않으면 안되었다. 양역으로 인해 농가경제는 파쇄되고 이는 국가재정에도 영향을 미치지 않을 수 없었다. 조현명과 함께 균역법의 제정을 주도했던 홍계희는 《均役事實》에서 균역법 제정의 당위성을 이렇게 말하고 있다.

양역에 응하는 자는 10여 만 호뿐인데 10여 만 호로 50만 양역을 담당하게 하니 한 집에 4·5인이 있어도 모두 면할 수 없다. 그런데 한 사람의 身布가 돈 4·5냥인즉 한 집 4·5인에 모두 20여 냥이 든다. 이들은 世業도 없고 토지도 없는 무리로서 모두 남의 땅을 갈아 먹고 사는 바, 1년에 거두는 것이 많아야 10석을 넘지 않는데 그 반은 田主에게 돌아가니 나머지가 얼마나 된다고 20여 냥의 돈을 마련한단 말인가. 날마다 채찍질을 가해도 낼 방도가 없으니 마침내 죽지 않으면 도망한다(洪啓禧, 《均役事實》).

균역법은 그만큼 절박한 현실적 요청에 부응하려는 것이었다. 그러나 중앙정부는 이를 구조적인 개편으로 해결하지 않고 감필이라는 비교적 안정적이고 용이한 방안을 택했다. 그 결과 균역법은 미진한 대책이 될 수밖에 없었다.

영조도 감필이 양역의 모순을 해결하는 근본적인 대책이라고는 생각지 않았다. 영조는 재위 10년(1734)에 감필을 거부하면서 자신이 감필하자 하면 제신들이 반드시 말리라고 부탁하기도 하였다.¹¹⁰⁾ 김재로를 만난 자리에서는 감필이 너무 쉽게 결정되었다고 하면서 속마음을 드러내기도 하였다.¹¹¹⁾ 영조는

110) 《承政院日記》 1056책, 영조 26년 5월 19일.

111) 金在魯, 《淸沙散錄》, 答趙左相顯命論均役.

중앙정부의 양역변통 논의에 대한 민의 크나큰 믿음을 저버리지 않기 위해서는, 호전이나 결전을 시행하지 못한다면 감필이라도 단행해야 한다고 하였다. 감필은 부득이한 상황에서 단행된 차선의 선택이었다.¹¹²⁾ 균역법은 양역제의 모순에 대한 응급처방일 수밖에 없었다.

그러나 영조는 감필을 미진한 조치로 인식하면서도 감필이 결정된 뒤에는 태도를 바꿔 ‘大同之政’과 다름없는 것으로 추켜 세우고는 이를 고수할 것을 천명하였다. 균역법 제정을 주도한 인물로는 ‘均役主人’으로 일컬어진 조현명,¹¹³⁾ 결미징수를 관철시키고 〈원사목〉 제정에 주도적 역할을 담당했던 홍계희, 처음 호포론을 제기하고 균세사로 활약하면서 조현명과 홍계희를 도운 박문수 등이 거론되었으며¹¹⁴⁾, 한편 균역청 당상으로 있던 申晩·趙榮國·金尙星·鄭羽良 등도 일익을 담당하였다.¹¹⁵⁾ 그러나 정작 균역법 제정을 주도한 인물은 영조였다. 영조는 ‘均役主人’은 조현명이 아니라 자신이라 자처하면서¹¹⁶⁾ 만년에는 균역법을 자신의 50여 년 치세에 이룩된 3대사업 중의 하나로 자부하기도 하였다.¹¹⁷⁾ 그러므로 영조 재위중에는 균역법에 대한 비판은 용납되지 않았다. 영조 26년 7월 감필이 결정된 뒤 보름도 채 안된 시점에서 正言 沈鏞가 감필을 반대하다가 체직됨을 필두로 하여,¹¹⁸⁾ 이듬해 6월 명정전에서 양역변통책을 물던 날 한성관윤 黃頰이 復正을 주장하다가 면직되었고,¹¹⁹⁾ 31년에는 執義 朴弘儒이 결전의 징수를 비난하여 島配되었다.¹²⁰⁾ 심지어는 다시 2필로 복귀하자는 주장을 하는 자가 있으면 烹刑에 처하겠다고까지 말하였다.¹²¹⁾ 장령 姜必愼이 균역법에 대해 “뚝는 자에게는 이익이 있고 공박하는 자에게는 해가 있다”라고 평했던 것은 당시의 분위기가 어떠한

112) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 5일.

113) 《承政院日記》 1068책, 영조 27년 5월 12일·26일.

114) 《英祖實錄》 권 71, 영조 26년 5월 경신·6월 계사.

115) 朴光用, 〈蕩平論과 政局의 變化〉(《韓國史論》 10, 서울大, 1984)에서는 균역법 제정이 緩論 蕩平派에 의해 추진되었음을 밝히고 있다.

116) 《承政院日記》 1068책, 영조 27년 5월 19일.

117) 《英祖實錄》 권 120, 영조 49년 6월 을묘 및 권 107, 영조 42년 10월 경신.

118) 《承政院日記》 1058책, 영조 26년 7월 19일.

119) 《承政院日記》 1070책, 영조 27년 6월 4일.

120) 《英祖實錄》 권 84, 영조 31년 5월 을미.

121) 《英祖實錄》 권 75, 영조 28년 정월 병자.

가를 직설적으로 전해 주고 있다.¹²²⁾ 영조의 이와 같은 강경방침에 의해 균역법에서 여과되지 않고 그대로 남은 양역제의 모순은 오랫동안 적극적으로 거론되지 못한 채 잠복되었다.

균역법의 문제점이 표면화되고 영조 스스로 이에 대해 의구심을 품기 시작한 것은 영조 만년에 어사 沈履之가 직산의 백골징포와 황구침정의 실상에 대해 서계를 올린 때를 전후해서였다.¹²³⁾ 영조 51년에는 생선 값의 폭등이 균역법 때문이 아닌가 의심하기도 하였다.¹²⁴⁾ 이 때를 전후하여 영조는 다시 鄕民들을 불러 모아 양역의 폐단에 대해 묻기 시작했다. 곧 이어 황구침정·인정·죽징에 대한 教를 내리고 漁箭에 대한 사적인 수세를 엄금하였다.¹²⁵⁾

균역법은 앞서 밝혔듯이 양역제의 병폐에 대한 응급처방이었다. 그러므로 그 효과는 오래 지속될 수 없었다. 중앙의 통제가 이완된 틈을 타고 다시 어염세의 사적인 징수가 나타나기 시작했다. 18세기 후반부터 집단적인 避役의 한 형태인 契房村이 성행하여 역을 고르게 한다는 ‘均役’의 이념을 무색케 했다. 빈한한 良戶의 역부담은 다시 서서히 증가되었다. 1필 균역도 마찬가지였다. 감필을 주장했던 사람들은 모두 ‘一疋大同’이 역의 경감과 함께 피역과 투숙을 근원적으로 막는 방안이 될 것으로 믿었다. 그러나 역가가 혈한 사모속이 다시 나타남으로써 1필 균역은 차츰 붕괴되었다. 균역법이 반포된 뒤에도 서원 등에서는 1필 미만의 역가를 책정하여 보인을 모으고 있었다. 사모속은 향촌사회의 수령·이서·민·사족·토호들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 창출된 것으로서 중앙정부의 의지나 금령만으로는 쉽게 해결될 수 없었다.

균역법의 모순은 결국 19세기 민란에서 분출되었다. 18세기 말부터 일부 지방에서는 軍役田이나 軍布契가 관행으로 이루어지고 있었다.¹²⁶⁾ 한편 북쪽에서는 호포제가 지방관과 군현민들의 협의에 의해 중앙정부의 간여없이 시행되고 있었다.¹²⁷⁾ 이미 사회경제적 변화는 중세적 신분제에 바탕을 둔 부세

122) 《英祖實錄》 권 73, 영조 27년 윤5월 신사.

123) 《英祖實錄》 권 116, 영조 47년 4월 정해.

124) 《英祖實錄》 권 124, 영조 51년 3월 정축.

125) 《英祖實錄》 권 116, 영조 47년 5월 병오.

126) 金容燮, 〈朝鮮後期 軍役制의 動搖와 軍役田〉(《東方學志》 32, 延世大, 1982).

127) 金容燮, 〈朝鮮後期 軍役制 釐正의 推移와 戶布法〉(《省谷論叢》 13, 1982).

체제를 거부하고 있었던 것이다. 제도와 현실의 괴리는 여러 가지 양상의 모순을 낳았고, 오랫동안 누적되어 온 양역의 모순은 19세기 민란에서 중요한 문제점으로 대두되었다. 그러나 세도정권은 모순을 해결하려는 의지가 없었다. 결국 호포제의 시행은 대원군집정기까지 기다리지 않으면 안되었다.

그러나 균역법에는 분명 긍정적으로 평가할 부분이 있다. 감필은 비록 호포제나 결포제처럼 양역제의 완전한 효과를 전제로 한 구조적 개편에는 미치지 못하는 조처였지만 농가경제를 적잖이 호전시킨 것은 사실이다. 감필로 인한 급대 재원의 마련을 위해 결미 등의 새로운 세목이 추가되었지만 과중한 양역가의 경감은 이를 상쇄시키고도 남았을 것이다.

어염선세의 釐正도 높이 평가할 만한 부분이다. 이미 17세기 전반기부터 지속적으로 제기되었던 문제가 균역법에서야 일단락 지어졌다. 어염세 개정은 균역법과는 무관한 독자적 당위성을 지니고 있었고 그것이 균역법과 맞물려 진행된 것이다. 영조 28년(1750) 6월의 윤음에서 어염과 은결은 균역법이 시행되지 않았더라도 단행되었을 것이라고 하면서, 어염선세를 良民과 海民 모두를 위한 ‘兼政’이라 표현했던 것도 그 때문이다.¹²⁸⁾ 비록 사사로운 징세가 부분적으로 재개되기는 하였지만 균역법의 결과 해세의 징수 기관을 균역청으로 일원화시킴으로써 어민들은 궁방이나 토호의 자의적인 수탈로부터 어느 정도 보호받을 수 있었다.

한편 결미는 양역의 일부를 양인의 인신에서 토지에 옮겨 부과함으로써 부세와 신분의 상호관련을 부분적으로나마 제거하게 되어 부세체제의 전근대적 성격을 약화시킨 것으로 평가된다. 또한 양역의 모순이 경제력이 없는 민에게 과중하게 부과되어 빚어졌음을 고려할 때 결미는 균등한 과세를 실현시킬 수 있는 좋은 방안이었다. 홍계희가 양역변통을 주장하고 그 가장 좋은 방안으로 결포를 주장했던 것도 바로 그 점에 주목했던 것이다.¹²⁹⁾ 한편 ‘加賦’라고 거센 비판을 받았던 결미가 시행될 수 있었던 것도 당시의 농업생산력이 이를 감내할 수 있을 만한 수준에 이르렀음을 반영한 것이 아닌가 한다.

〈鄭演植〉

128) 《均役事目》.

129) 《英祖實錄》 권 70, 영조 25년 8월 계미 및 권 74, 영조 27년 6월 정유.