creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

Disclaimer

dCollection

教育學碩士學位論文

朝鮮後期 守令 解由制의 整備와 地方統治

2016년 8월

서울大學校 大學院

社會教育科 歷史專攻

權 勝 晩

朝鮮後期 守令 解由制의 整備와 地方統治

指導敎授　朴 平 植

이 論文을 敎育學碩士學位論文으로 提出함

2016년　4월

서울大學校 大學院
社會敎育科 歷史專攻
權　勝　晩

權勝晩의 碩士學位論文을 認准함

2016년　8월

위　원　장 _____ (인)
부 위 원 장 _____ (인)
위　　원 _____ (인)

國 文 抄 錄

본 논문은 조선후기 여러 법전에 수록된 解由 관련 규정을 검토하여 양란 이후 해유제가 강화되고, 그 처벌에 있어 越祿이 새로 시행되었음을 밝힌 것이다.

해유는 건국 초부터 錢穀을 비롯한 모든 관물의 철저한 관리를 목적으로 마련되고 운용되었다. 그리고 『경국대전』에는 관물을 제대로 관리하지 못하여 해유를 받지 못하면 녹봉의 수수와 관직 이동을 금지하는 등의 강력한 벌책 조항을 명시하였다.

양란 이후 조선 정부는 국가 재정이 고갈된 속에서 철저한 재원 관리와 징수를 위해 지방 수령들에 대한 해유제를 보다 강화해 나갔다. 해유할 때에 수령들이 직접 대면하도록 하는 조치가 강조되었고, 해유의 기간을 360일로 확정하는 동시에 수령으로 임명된 경우 2년 내에 다른 관직으로의 이동을 금지하였다. 그리고 노비 신공, 전세, 대동미, 價布 등을 해유의 대상으로 구체적으로 설정하고, 이전 수령이 거두지 못한 것도 거두도록 하였다. 이를 제대로 지키지 않으면 해유를 해주지 않았다.

이처럼 해유제 운영이 강화되면서 지방 수령들이 해유를 받기 위해 백성들에게 과도하게 징수하는 문제가 대두하였고, 많은 수령들이 해유를 받지 못하므로 해유를 받지 않은 자라도 수령직에 임명해야 한다는 논리가 힘을 얻었다. 이에 조선 정부는 녹봉 지급과 관직 이동 금지라는 기존의 처벌에 앞선 처벌로, 일정 기간 동안 녹봉을 지급하지 않는 일종의 감봉 조치인 월록을 시행하였다. 대개 본인 임기 중 정해진 수량을 제대로 걷지 못했을 경우에는 해유를 주지 않고, 이전 수령이 거두지 못한 수량을 거두지 못했을 때에는 월록하는 것으로 설정되었다. 이를 통해 조선 정부는 해유제가 강화되는 데 따르는 수령들의 불만을 무마하는 동시에 지방에 대한 중앙의 지배력을 강화시켜 나갈 수 있었다.

주요어 : 解由, 越祿, 祿俸, 守令, 集權體制의 强化

학 번 : 2006-21748

次　例

國文抄錄

1. 序　言 ····· 1

2. 兩亂 以前 解由制 運營의 難點 ····· 3

3. 解由 節次・對象의 具體化와 國家 財政 ····· 9

4. 未解由 守令의 處罰과 越祿 ····· 21

5. 結　語 ····· 36

參考文獻 ····· 38

Abstract ····· 42

1. 序　言

조선후기에는 士族 중심의 향촌 지배 질서가 흔들리고, 守令과 民이 직접 연결되면서 국가 주도의 관 지배 형태가 강화되었다.[1] 지방 지배의 많은 권한이 수령에게 부여되었고, 兩亂 이후 국가 재정이 어려워지는 상황에서 부세 행정을 담당하던 수령들의 역할이 중시될 수밖에 없었다.[2] 따라서 수령들에 대한 적절한 통제는 필수적인 조치였다. 贓吏 처벌 강화, 守令推薦制의 도입, 良吏 우대 정책, 비변사의 수령 인사 정책 강화, 어사 역할의 확대 등은 이런 필요 속에서 추진되었다.[3] 본고의 주제인 解由制도 이 과정에서 변동하였다.

해유는 각 관청의 재물 관리를 위해 수립된 인수인계 절차였다. 담당 관리들이 교체될 경우, 전후임관이 함께 창고를 열어 문서와 실제 수량을 확인한 후 이상이 없으면 해유를 내어주었다. 해유를 받지 못하면 인사적·경제적 불이익이 뒤따랐다. 이러한 해유제에 대한 先學들의 관심에도 불구하고, 이를 전면적으로 다룬 연구는 많지 않았다. 조선 초기 해유제의 정착 과정과 운영 목적이 밝혀졌고,[4] 현재 남아 있는 해유 문서에 대한 연구가 진행되었으며,[5] 최근에는 지방 관청의 재정 상태를 파악하는 기초 문서가 되었던 重記와 해유 문서를 비교하는 연구도 이루어졌다.[6] 또한 조선 시대 해유 제도를 후기에 이르기까지 개관한 연구 성과가 발표되었는데,[7] 이 연구는 조선후기에 이르러 부세 행정과 관련하여 해유제가 정

---

1) 한상권,「조선시기 국가의 지방 지배 연구현황」『역사와 현실』18, 1995.
2) 具玩會,「朝鮮後期의 收取行政과 守令의 '要譽'; 17세기 중엽에서 18세기 말까지를 중심으로」『慶北史學』14, 1991.
3) 한상권,「어사 파견과 지방 지배 강화」『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷, 2000.
4) 임민혁, 「조선초기 解由制의 성립과 그 성격」『朝鮮時代史學報』33, 2005.(『영조의 정치와 예』, 민속원, 2012에 재수록)
5) 이왕무, 「1764년 河命祥의 解由文書를 통한 機張縣의 關防 연구」『藏書閣』4, 2000 : 이현수, 「鴻山縣監 解由文書를 통해 본 18세기말 忠淸道 鴻山縣의 軍備 實態」『古文書硏究』, 2003 : 임민혁, 「조선후기 解由行政의 文書式과 그 실제」『古文書硏究』28, 2006.
6) 조미은,「19세기 解由文書와 重記에 관한 사례연구」『古文書硏究』40, 2012.
7) 정구복,「조선시대 해유제도와 해유문서」,『朝鮮時代 解由文書』, 한국학중앙연구원, 2012.

비되었고, 그 처벌에 있어 일종의 감봉 조치인 越祿이 시행되었음을 밝혔다. 하지만 조선후기 해유제의 운영이 갖는 특징을 전기와 비교하여 본격적으로 드러내지는 못하였다. 양란 이후 해유제가 강화된다는 지적은 있었으나[8] 그 구체적인 양상을 밝히는 데는 이르지 못했다.

해유제 운영상의 변동은 왜란과 두 차례의 호란을 겪은 직후부터 본격적으로 나타났다. 그 방향은 안정적인 재정 운영을 위해 해유의 절차와 대상을 정돈하고, 지방 수령이 해유를 받지 못했을 경우에 가하는 처벌을 세분화하는 것이었다. 이를 위한 일련의 조치가 受敎의 형식을 통해 마련되었고, 『各司受敎』(仁祖 14년, 1636), 『受敎輯錄』(肅宗 24년, 1698), 『新補受敎輯錄』(英祖 15년, 1739)을 거치면서 조정되어 큰 변화없이 『續大典』(英祖 22년, 1746)에 수록되었다.

국사학계에서는 '輯錄類 법전'에 대한 관심이 높아졌고[9] 조선 국가의 통치 체제 확립과 사회 변화에 대한 대응이라는 차원에서 법전의 편찬이 갖는 의의를 다룬 일련의 연구가 이루어지기도 했다.[10] 그러나 이들 법전을 활용하여 개별 제도를 세밀하게 밝히는 단계로는 아직 이어지지 않았다. 본고는 『經國大典』 완성 이후 변화하는 사회 현실에 대응하기 위해 이루어진 법전 정비 과정에서 해유제의 성격이 어떻게 변하였는지를 『各司受敎』, 『受敎輯錄』, 『新補受敎輯錄』, 『續大典』의 내용을 분석함으로써 실증하고, 이를 통해 조선후기 중앙 정부의 지방 지배력이 강화되는 양상의 일면을 살펴보고자 한다.

---

8) 오영교, 「17世紀 향촌상황과 守令制 整備論」 『東方學志』92, 1996.(『朝鮮後期鄕村支配政策硏究』, 혜안, 2001에 재수록) : 장동표, 「부세정책의 변화와 지방지배」 前揭 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, pp.313-314.

9) 구덕회, 「법전으로 역사 읽기-집록류 법전의 성격」 『역사와 현실』46, 2002
이런 흐름 속에서 한국역사연구회는 『各司受敎』, 『受敎輯錄』, 『新補受敎輯錄』를 교감·번역하였다. 본고 역시 이러한 성과에 큰 도움을 얻었다.

10) 오영교 편, 『조선 건국과 경국대전 체제의 형성』, 혜안, 2004.
오영교 편, 『조선후기 체제변동과 속대전』, 혜안, 2005.
오영교 편, 『세도정권기 조선 사회와 대전회통』, 혜안, 2007.

2. 兩亂 以前 解由制 運營의 難點

解由는 京・外官의 인사이동시 소관 물품, 문서 등에 대한 인수인계 확인 절차로 수립되었다. 解는 임기의 만료[考滿]를, 由는 인사 고과[殿最]를 의미하였다.[11] 조선 건국 초기 관료제가 정비되는 과정에서 해유의 대상과 절차도 정돈되었다. 『경국대전』에

凡除職者考解由 兵曹同 濟州牧使則否[12]

이라 하여 제주목사를 제외한 모든 관직자를 대상으로 해유하는 것이 확정되었다. 해유가 인사 고과의 성격을 갖고 있었으므로, 해유를 받지 못했을 경우 다른 관직으로의 이동은 사실상 어려웠다.

해유의 대상은 錢穀, 관아의 건물, 노비 수 등을 비롯한 일체의 官物로 정해졌고, 호조와 병조에서 이를 관할하도록 규정되었다.[13] 지방 수령의 경우, 전임자와 후임자가 함께 관물의 수량을 일일이 확인・점검한 후 후임자가 상급 관청에 보고하였다. 이때에 重記를 함께 첨부하였고, 호조에서 이를 확인하여 해유를 내어주고 이조에 전보하는 과정을 거쳤다.[14] 관물 관리에 소홀하여 축난 것이 있으면 한성부에서 해당 관리에게 이를 징수하였다. 그리고 해유를 받지 못할 경우에는 祿俸을 지급하지 않고 加資를 하지 않는 것으로 벌책 규정이 완성되었다.[15] 따라서 해유를 마치기 전에 다른 관직으로 이동하였더라도, 해유를 받지 못하면 녹봉을 받지 못하고 체직되기 마련이었다. 실제로 睿宗 1년(1469) 7월 李季男은 해유를 받지 못해 녹봉을 지급받지 못하는 상황에 처하자, 太妃에게 그 사정을

---

11) 考滿職除曰解 歷其殿最曰由(『萬機要覽』 財用篇4, 戶曹各掌事例 會計司). 이 구절은 『經國大典註解』에도 그대로 수록되어 있다.

12) 『經國大典』 卷1, 吏典 解由.

13) 『經國大典』 卷1, 吏典 正二品衙門 戶曹.
掌京外儲積歲計解由虧欠等事

14) 『經國大典』 卷2, 戶典 解由.
官吏遞代時所掌之物無虧欠者給解由

15) 국초 해유제의 정비 과정은 임민혁, 前揭 「조선초기 解由制의 성립과 그 성격」에 상세하다.

청탁하였다. 예종은 이를 문제삼아 이계남을 국문할 것을 명하였다.[16]

이에 대한 반발이 없던 것은 아니었다. 해유를 받지 못한 사람에게 官職을 제수하지 않는 것은 옳지만, 관직을 제수하고서도 녹봉을 주지 않는 것은 불가하다는 주장이 제기되었으나[17] 받아들여지지는 않았다. 『경국대전』에서는 해유를 받지 못한 사람에게 특별히 녹봉을 지급하더라도 다음 분기의 녹봉을 지급할 때에는 해유를 살펴야 할 것이 명시되었다.[18]

하지만 『경국대전』이 편찬된 이후부터 해유제 운영에서 몇 가지 문제점이 드러났다. 특히 지방 수령들이 해유를 받기 위해 의도적으로 백성들을 구휼하는데 소홀하거나, 백성들에게 과중한 부담을 지워 관물의 수량을 맞추는 것이 문제가 되었다. 中宗 7년(1512) 2월 崔漢洪은 북방 지역 民人들의 곤궁한 사정을 전하면서 수령들이 해유를 받지 못할까 염려하여 公債를 풀지 않는 상황을 그 배경의 하나로 언급하였다.[19] 중종 11년(1516) 11월에는 지방 수령들이 해유를 받지 못할 것을 염려하여 이미 거두었던 官糶을 다시 징수하기도 하고, 교체될 즈음에는 사적으로 사용한 경비를 채우기 위해 백성들에게 거두는 상황이 지적되었다.[20] 같은 해 7월 자연재해가 계속되는 상황에서 백성 생활의 어려움을 덜어주기 위해 기왕의 공채를 감축하는 방안이 논의될 때에도, 수령이 해유를 받기 위해 예전부터 거두지 못한 공채를 근래에 지급한 것처럼 적고 이를 징수하는 폐단이 다시 보고되고 있다.[21] 明宗 때에도 지방 수령들이 해유를 받기 위해 미납된 官債를 먼 친척에게까지 징수하는 문제가 지적되고 있었다.[22]

---

16) 『睿宗實錄』 卷6, 睿宗 1年 7月 19日 庚子.
傳于承政院曰 監察李季男 以無解由 未得受祿 因太妃請之

17) 『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 6月 8日 己酉.
夫解由之法 固不可廢也 然無解由則不除職可也 不可除職而不給祿也

18) 『經國大典』 卷2, 戶典 解由.
未出解由者 雖因特恩給祿 後等給祿時 須考解由乃給

19) 『中宗實錄』 卷15, 中宗 7年 2月 24日 己亥.
北方之民 無私債 可倚爲食 雖有公債 守令亦慮解由 未肯許糶

20) 『中宗實錄』 卷23, 中宗 11年 1月 3日 乙酉.
外方守令等旣徵納往年官糶 而尙存其文籍 於後年復取盈焉 窮民無告 冤悶莫大 守令等私用經費 而遞代之際 恐未出解由 刻迫徵納

21) 『中宗實錄』 卷23, 中宗 11年 7月 25日 甲辰.
外方守令欲出解由 督徵公債 往年未納者 皆移錄近年

22) 『明宗實錄』 卷3, 明宗 1年 4月 1日 丁亥.
各道未納官債 至於五十年之久 爲守令者 急於解由 分徵遠族 民之困苦 專由於此

이런 양상은 쉽게 해결될 수 없었다. 관료의 가계 생활에서 녹봉이 차지하는 비중이 높아지고 있었기 때문이다.[23] 해유를 받지 못하면 녹봉을 지급받지 못하는 규정이 작동하는 상황에서 지방 수령들은 해유를 받기 위해 급급할 수밖에 없었고, 이는 고스란히 백성들의 부담으로 이어지기 마련이었다.

또 다른 문제는 해유의 절차가 제대로 준수되지 않는 것이었다. 지방 수령이 정상적으로 해유를 받으려면 '후임관 - 관찰사 - 호조 - 이조'를 거쳐야 했다. 해유의 절차가 매우 복잡했던 까닭에, 현실에서는 후임관이 창고를 열어 철저하게 관물을 확인하는 절차인 反庫를 생략하거나 호조 등 상급 기관이 해유를 엄밀히 관리하지 않는 상황이 나타났다.

成宗 21년(1490) 1월 趙之瑞는 각 군현에 위치한 의창의 곡식이 부족한 상황을 지적하면서, 그 배경으로 수령이 체대될 때에 저축한 바를 上計하는 훌륭한 법을 지키지 않고 있음을 지적하였다.[24] 이 때 '저축한 바를 상계하는 법'은 해유를 의미하는 것으로, 후임관이 사사로이 정에 얽매어 해유의 절차를 제대로 준수하지 않는 상황이 나타나고 있었다. 중종 35년(1540) 8월에도 후임 수령들이 전임 수령이 축낸 것을 알면서도 해유를 해주고 부족한 부분을 채우기 위해 백성들에게 과도하게 징수하고 있다는 비판이 제기되는 실정이었다.[25]

호조 역시 해유 관리에 어려움을 겪었다. 중종 9년(1514) 10월 변방 방비를 위한 계책을 논의하는 자리에서 호조판서 高荊山은 수령들이 해유할 때에 문서만을 갖추어 두고 있고, 호조는 허술하게 그 숫자만을 관리하고 있는 상황을 토로하였다.[26] 사실 호조가 지방 수령 등의 해유를 일일이 확인하는 데에는 상당한 행정력이 소요될 수밖에 없었다. 이런 틈을 타서

---

23) 申幼兒,「朝鮮前期 祿俸의 頒給과 官僚家計」『歷史敎育』114, 2010, pp.313~314. 이 글에서 신유아는 다른 재산 없이 녹봉에만 의지하여 사는 관료의 경우 경제 생활이 곤궁하였을 것임을 논증하였다.

24)『成宗實錄』卷236, 成宗 21年 1月 4日 丁巳.
國家於守令遞時 以所蓄上計法非不美 然皆徇於私情 絶不遵行

25)『中宗實錄』卷93, 中宗 35年 8月 3日 壬戌.
而守令又無慈恤百姓者 非徒依憑貢賦 濫徵民間 國庫剩餘之物 用之無節 視爲己物 …… 後守令 雖知此意 交代之間 拘於人情 雖不滿本數 成給解由 其所虧欠 督納民間

26)『中宗實錄』卷21, 中宗 9年 10月 13日 壬寅.
交代解由 苟具文案 該曹虛管其數而已

해유 없이 녹봉을 받거나 다른 관직으로 이동하는 경우도 발생하였다.

중종 6년(1511) 1월 任浩는 개천 군수 시절 해유를 받지 못했음에도 경관직을 받았다는 이유로 대간의 탄핵을 받았다.[27] 또 이듬해 金壽童·柳順汀·成希顔 등은 『경국대전』에 실린 해유 관련 법을 강조하면서 洪泰孫이 해유를 받지 않고도 승진하였음을 비판하였다.[28]

이런 상황은 쉽게 해결되지 않았다. 중종 32년(1537) 7월 사헌부는 申玉衡이 순천 부사 시절의 해유를 받지 못하였음에도 불구하고, 영광 현령에 부임하고 녹봉을 받은 것을 문제 삼았다.[29] 이때에 중종은 신옥형을 파직하고 해유의 법을 명확히 밝힐 것만을 명하였다가 사헌부가 재차 신옥형을 推考할 것을 요구하자 결국 받아들였다.[30] 이처럼 해유 없이 관직을 옮기는 문제는 쉽게 해결되지 않았다. 이조 스스로 해유를 받지 않은 수령을 경직에 임명한 것이 오래되었다고 할 정도였다.[31]

이와 관련하여 주목되는 것은 중종의 태도이다. 중종은 신옥형에 대한 처분을 내리는 데에 주저하였으며, 이 외에도 해유 없이 관직을 옮긴 관료에 대한 탄핵이 올라올 때마다 우선 보류하거나 반대하는 입장을 취하였다. 이조가 해유를 마치지 않은 수령을 임명하지 말 것을 건의하자, 중종은 직책을 잘 수행한 수령이라도 해유를 받는 사람이 적다는 이유를 대며 이를 물리치기도 하였다.[32] 또한 3년이 지나도록 해유를 마치지 않은 수령을 파직하자는 金孝元의 건의에 대해서도, 모든 수령이 해유를 받기

---

27) 『中宗實錄』 卷13, 中宗 6年 1月 1日 壬子.
掌樂院僉正任浩 前爲延安府使時 以不廉被駁 後爲价川郡守 以不出解由 還授京職 不出解由者 例當置散 今不可爲本職

28) 『中宗實錄』 卷15, 中宗 7年 1月 15日 壬申.
洪泰孫無解由而陞敍 改正爲當

29) 『中宗實錄』 卷85, 中宗 32年 7月 3日 庚辰.
今聞靈光縣令申玉衡 順天府使罷還後 無解由受祿 又無解由 而赴任靈光 已過一年 該曹明知其無解由 而使之受祿 又不請推 必有其情 戶曹則自府推之矣 玉衡請先罷後推

30) 『中宗實錄』 卷85, 中宗 32年 7月 11日 戊子.

31) 『中宗實錄』 卷44, 中宗 17年 3月 8日 乙卯.
吏曹啓曰 遞守令者 雖無解由 例受京職 因循已久

32) 위와 같음.
傳曰 …… 守令雖善其職 出解由於等內者蓋寡 況新立科條 不可卒然獨斷 隨後大臣到闕時 招吏曹議處可也
이 때 중종은 새로운 법을 세울 수 없다고 하며 이를 물리치고 있는데, 사실 이조의 건의는 『경국대전』의 정신에 따른 해유제 운영을 요구하는 것이었다.

는 어렵기 때문에 기한을 정해 파직하면 경직을 충원할 수 없을 것이라고 하는 등 부정적인 의견을 피력하였다.[33] 아마 해유 절차의 까다로움을 염려한 것으로 보인다. 여러 차례 서류를 확인하고, 실제 수량과 대조하는 절차로 인해 해유를 제대로 받을 수 있는 수령이 얼마 없고, 이는 곧 인재를 구하기 어려운 상황을 가져올 것이라는 인식이 전제되어 있었다. 그렇기 때문에 해유를 받지 않은 상태로 관직을 옮기는 경우는 언제든지 일어날 수 있었다.

이와 같은 현실적인 여건 아래에서 해유는 『경국대전』에 명시된 대로 운영되지 않고 있었다. 지방 수령들은 重記의 기록과 실제 관리하는 관물의 수를 맞추기 위해 백성들에게 과중한 부담을 지우고 있었고, 후임관은 사사로운 정에 얽매여 해유장을 내어주는 형편이었다. 호조와 이조는 서류를 정밀하게 검토하지 않은 채 해유를 마치면서 관직 이동을 허용하고 있었고, 국왕은 인재 서용을 근거로 해유를 받지 않은 수령이라도 경관으로 임명해야 한다는 입장을 보여주고 있었다.

조선 정부는 이런 상황을 해유 운영의 정상화를 통해 바로잡으려 했다. 녹봉의 미지급, 다른 관직으로 이동 금지 등의 조치를 완화할 수는 없는 노릇이었다. 애초에 이들 규정은 직무를 소홀히 한 관료에 대한 벌책으로 마련되었기 때문이었다. 지방 수령들의 책임 있는 직무 수행을 요구하기 위해 만든 규정을 수정·완화하는 것은 도리어 기강의 해이를 가져올 수 있는 문제였다. 『경국대전』의 규정을 제대로 지키는 것 외에 다른 방도가 없었다.

중종 9년(1514년) 10월 이조판서 고형산은 창고를 열어 확인할 때에 관찰사가 개입하게 할 것을 건의하였다.[34] 이 방안은 중종 역시 그 필요성을 인정하는 바이기도 했다.[35] 이 방침이 실제 법조문화되지는 않은 것으

---

33) 『中宗實錄』 卷44, 中宗 17年 4月 11日 丁亥.
效元曰 守令解由 過三年不出 則皆令罷職何如 上曰 守令解由 豈皆易出 若定限罷職 則京職亦難充差

34) 註 26과 同.
臣意 令本道都事 與前後交代 一同反庫 啓聞之後 該曹覈其虧欠有無 而給解由 則奸術無由得行 而軍國之需 不至於虛耗矣

35) 註 25와 同.
掌令尹元衡曰 …… 若觀察使 令都事 間或反庫 知其穀數 有多欠者 則各別治罪 庶無耗

로 보인다. 현재 전하는 『각사수교』에 이와 관련된 내용이 수록되어 있지 않기 때문이다. 그렇지만 이 논의가 『경국대전』의 내용을 부정하는 것이 아니었다. 오히려 후임관이 내어준 해유를 1차로 점검하는 직임이 관찰사였으므로, 이러한 논의는 관찰사의 역할을 보다 강조하면서 해유 절차를 엄정히 할 것을 밝힌 것이었다.

해유를 받지 못한 관리도 다른 관직으로 이동시키지 않는 것으로 결정되었다. 앞서 살펴 본 홍태손에 대해서도 중종은 계속 직임을 수행하도록 하고자 하였으나, 탄핵이 계속 이어져 교체하고 말았다.[36] 중종 31년(1536)에도 전임 덕천 군수 시절의 해유를 받지 못한 尹世武가 풍덕 군수로 부임한 것이 문제가 되자, 중종은 윤세무를 체직시켰다.[37]

이처럼 조선 정부는 『경국대전』에 명시된 해유 규정을 철저하게 지켜가고자 노력하였다. 『각사수교』에는 "해유에 관한 법이 『경국대전』에 자세하고 정밀하게 실려 있어 고칠 수 없다"고 하면서 "京外官 모두 일체 장부에 대해 爻周를 마친 뒤에야 해유를 해준다"는 수교가 수록되어 있다.[38] 이 때 효주는 서류를 하나하나 확인하여 이상이 없음을 표식하는 절차였다. 효주를 마쳐야만 해유를 해주는 방침은 『수교집록』에도 다시 수록되었다.[39] 모두 『경국대전』 규정을 재확인하고, 절차를 추가하여 온전히 해유제를 운영하고자 하는 자세의 구현이었다.

減國穀之弊 上曰 …… 觀察使不時擲奸而痛治 則可以懲一警百也

36) 『中宗實錄』 卷15, 中宗 7年 1月 19日 乙丑.
方輪呂衡洪泰孫事 久啓而不允 大臣言之 然後乃命遞之

37) 『中宗實錄』 卷83, 中宗 31年 윤12月 2日 癸丑.
豐德郡守尹世武 大臣以爲 今方天使多事之時 隨後解由 而先爲赴任云 故予亦依大臣之啓而先爲赴任云 然越署則可以遞之

38) 『各司受敎』 戶曹受敎.
解由之法 極爲詳密 載在國典 不可堯改 …… 京外置簿乙 並之來戊午年正月 爲始爻周.

39) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
外官 一應置簿 畢爻周後 解由斜給 京官 一體擧行

3. 解由 節次·對象의 具體化와 國家 財政

壬辰倭亂으로 조선에서는 인구와 경작지가 크게 감소하였다. 전쟁 이전에 100여 집이 있던 마을이라도 열에 한둘 남은 곳이 드물고, 남은 사람이 전혀 없는 곳도 있는 상황이었다.[40] 호조는 본래 40여만 결이던 경상좌우도의 전결이 임란 이후에는 4만 3천 4백 결이라고 토로하였다.[41] 胡亂 이후에도 상황은 나아지지 않았다. 임진왜란 이전 평시 전결은 151만여 결이었는데, 호란 후의 時起結은 67만여 결에 불과하였다.[42]

반면, 지속적인 군영의 설치에 따른 군사비 지출과 진휼곡의 증가 등으로 지출은 늘어나고 있었다. 顯宗 즉위년 12월 (1659) 閔應亨은 호조의 1년 경비가 12만 석인데, 軍餉으로 돌아가는 것이 8만 석이라고 하고 있었다.[43] 제대로 조세를 거둘 수 있는 기반이 무너진 상태에서 효율적인 재정 지출도 어려운 상황이었으므로, 量入爲出의 재정운영 방침은 지켜질 수 없었다.

到今國計漸竭 …… 旣不量入而爲出 又不量出而爲入[44]

라는 기록은 당시 상황을 잘 보여준다. 光海君 6년(1614) 5월에도 호조는 國用이 날로 확대되어 1년의 세입이 1년의 지출을 감당하지 못하는 당시의 재정 상황을 보고하였다.[45]

조선 정부는 결부를 재조정[46]하고 量田사업을 지속적으로 추진하는

---

40) 『宣祖實錄』 卷93, 宣祖 30年 10月 丁丑.
平居百室之村 什罕一二之存 或竝與其坊面 而蕩盡無餘而然

41) 『仁祖實錄』 卷2, 仁祖 1年 8月 4日 壬戌.
慶尙左右道田結 壬辰亂前則四十餘萬結 而癸卯量田 只四萬三千四百結零

42) 오영교, 「兩亂 이후 향촌 사회의 운영실태」 前揭 『朝鮮後期鄕村支配政策硏究』, pp.22~24.

43) 『顯宗改修實錄』 顯宗 卽位年 12月 28日 甲寅.
戶曹一年經費 十二萬石 歸於軍餉者 八萬石

44) 『光海君日記』 卷44, 光海君 3年 8月 8日 乙亥.

45) 『光海君日記』 卷78, 光海君 6年 5月 13日 甲子.
今之經費 國用日廣 …… 一年稅入 旣不能供一年之用

46) 金容燮, 「結負制의 展開過程」 『韓國中世農業史硏究』, 지식산업사, 2000, pp.258~272.

등[47] 수세 결수를 늘리려고 하였다. 또한 개간자에게 소유권을 인정하고, 免稅의 혜택을 부여하는 등 개간을 장려하였다.[48] 이러한 조치들은 우선 재정 수입을 늘리기 위한 목적에서 추진되었다.

이와 더불어 財源을 철저히 관리하고, 엄격하게 收稅하는 조치가 수반되어야 했다. 조선 정부는 이를 해유에서 찾았다. 애초에 해유의 대상에 토지 결수, 각사 노비 수, 고을의 인구 수 등 국가 재정 운영의 근간이 되는 財源이 포함되었으므로, 이는 자연스러운 것이었다.

그러나 임진왜란의 와중에 정상적인 해유 절차는 지켜질 수 없었다. 전쟁 중이던 宣祖 27년(1594) 3월 호조는 국가의 錢穀과 잡물을 상고할 수 없는 상황을 보고하면서, 왜적의 변란을 겪지 않은 곳에 수령을 임명할 때에는 해유를 상고할 것을 건의하였다.[49] 해유가 제대로 이루어지지 않아 국가 재정의 운영과 관리가 쉽지 않다는 것이었다.

임진왜란 이후에도 상황은 나아지지 않았다. 선조 34년(1601) 8월 사간원에서 호조의 反庫 문서를 조사한 후 징수하지 못한 액수가 지나치게 많다면서 그 원인의 하나로 해유가 제대로 이루어지지 않고 있음을 지적하였다.[50] 또한 선조는 해유의 과정에서 청탁을 배제하고, 납부하지 못한 것을 모두 납부해야만 해유를 마칠 것을 특별히 강조하였는데,[51] 이는 해유 과정에서 문제가 있음을 스스로 인정하는 것이었다.

광해군 때에도 호조는 해유의 법이 완전히 무너져 전세와 공물이 제대로 납부되지 않고 있다고 호소하고 있었다.[52] 孝宗 때에는 해유법이 있음

---

47) 조선후기 양전사업의 추이에 관해서는 吳仁澤, 「17·18세기 量田事業 연구」, 釜山大學校 博士學位論文, 1996에 상세하다.

48) 李景植, 「17世紀의 土地開墾과 地主制의 展開 」『韓國史硏究』9, 1973.

49) 『宣祖實錄』 卷49, 宣祖 27年 3月 8日 丙戌.
戶曹啓曰 …… 且解由之法 亂離之後 專廢不擧 自今以後 八道群邑中 未經賊變處 凡守令遞代時 爲先解由憑考後除職事 捧承傳施行

50) 『宣祖實錄』 卷140, 宣祖 34年 8月 27日 壬辰.
該曹又不爲留意照管 常加檢飭 解由之際 亦不能明白査覈 陞遷去官 略無拘礙 未聞有一人 因此罷免者 紀綱之解弛 據此可知

51) 『宣祖實錄』 卷216, 宣祖 40年 9月 29日 己未.
且守令解由 必考本司移文 奴婢身貢等 盡數上納後成給 毋得因緣請囑 循私成給事 言于戶曹

52) 『光海君日記』 卷185, 光海君 15年 1月 20日 辛亥.
戶曹啓曰 爲官守者 必有解由 未解由者 不得除職 祖宗朝良法也 …… 國穀之無面 田稅貢物之不納 職此之故

에도 불구하고 수령들이 모두 축난 것이 없다고 말하므로 각 도에서 징수한 糶穀의 숫자를 정확히 알 수 없다는 주장이 제기되는 실정이었다.[53] 이처럼 조선의 관료들은 해유제가 제대로 운영되지 않는 상황을 당시 재정 문제의 원인 중 하나로 파악하고 있었다.

조선 정부는 해유제를 정비하는데 역점을 두었다. 그 방향은 해유의 절차를 엄격히 하는 한편, 『경국대전』에 '所掌之物'이라는 표현을 통해 포괄적으로 규정되어 있던 해유의 대상을 구체적으로 명시하는 것이었다. 따라서 부세 행정의 최일선에 있던 지방 수령들에 대한 엄격한 해유를 제도적으로 강조할 수밖에 없었다.[54]

첫째, 해유할 때에 수령들이 반드시 대면하도록 규정하였다. 『경국대전』에는 본인이 직접 사무인계를 하지 못하는 경우, 관찰사가 이웃 고을 수령으로 하여금 인수인계를 하도록 할 수 있었다.[55] 그러나 肅宗 때에는 파직되거나 죄를 심리하는 중이거나 다른 곳으로 근무지를 옮기거나 相避에 해당하는 경우에도 반드시 대면하고 사무를 교대할 것이 명문화되었다.[56] 해유 과정에서 어떤 일이 있더라도 전임관과 후임관이 대면하여 창고를 열고 수량을 확인하도록 강제하는 것이었다. 이는 관물 관리를 철저히 하도록 강제하고, 축난 것이 있을 경우 그 책임 소재를 명확하게 하기 위함이었다. 또한 『신보수교집록』에서는 이를 더욱 강화하여 멋대로 관사를 떠나는 경우 充軍하는 규정까지 마련되었다.[57]

둘째, 수령의 근무 일수에 따라 해유의 절차를 다르게 설정하였다. 『경국대전』에 수록된 解由牒呈式에는 해유시에 제수받은 날짜, 부임한 날짜, 체대된 날짜, 근무 일수, 휴가 일수 등을 기록하도록 되어 있었는데,[58] 양

---

53) 『孝宗實錄』 卷11, 孝宗 4年 8月 28日 庚寅.
解由之法 非不至嚴 而無不以無欠爲言 以今國綱時習 交代間考校之際 亦難得其實狀矣

54) 현전하는 해유 문서는 3건의 경관직 해유 문서를 제외하고 모두 외관직의 해유문서에 속한다.(조미은, 「해유문서의 현황과 특징」 前揭 『朝鮮時代 解由文書』, pp.25~26.) 이는 결국 조선후기 해유제가 부세 행정과 관련되어 운영되었기 때문일 것이다.

55) 『經國大典』 戶典 解由條.
自己不得 親授者 時仕行首同任官 外則觀察使差隣官 守令傳授

56) 『受敎輯錄』 吏典 守令條
邊地守令 雖罷職就理 必爲面代 內地守令 罷職封庫外 爪滿移拜相避守令 並面看交代.

57) 『新補受敎輯錄』 吏典 守令條 守令條.
守令面看交代之法 更爲申飭 而擅離官次者 用充軍律

58) 『經國大典』 禮典 解由牒呈式.

란 이후에는 실제 근무 일수가 10개월 미만이면 문서로만 해유 하고, 10개월이 넘으면 수량을 일일이 확인하여 책임 소재를 따졌던 것으로 보인다. 그런데 이 규정은 제대로 지켜지지 않았다.

현종 7년(1666) 5월 사헌부는 10개월 이상 근무했음에도 해유를 받기 위해 근무 일수가 10개월 미만인 것처럼 서류를 조작하는 경우가 많으므로, 지난 10년 동안 재직 기간이 10개월이 넘은 수령 중 함부로 해유를 받은 사람들을 조사할 것을 건의하였다.[59] 鄭太和는 조사 결과 120명의 해유에 문제가 많다면서 이미 오래된 것이어서 확실히 파악하기 어렵다고 하였다. 그리고 근무 일수를 명확히 10달로 고정할 것을 제안하였다. 이에 대해 현종은 15개월 이상 근무하면서 해유를 받은 경우에는 해유를 고쳐서 해주고, 앞으로는 해유의 기한을 360일로 고정하도록 명하였다.[60] 이는 『수교집록』에서도 다시 명시되었다.[61]

그런데 이 조치 역시도 제대로 지켜진 것 같지는 않다. 『수교집록』에 반영된 수교가 내려진 이후인 숙종 28년(1702) 6월 金宇杭은 근무 일수가 10개월이 차기 전에는 해유에 구애되지 않는 법이 있다고 하면서 읍세가 약한 곳의 수령들이 부임한 지 10개월 이내에 체직되기만을 도모하는 실정이라고 전하였다.[62] 이에 公私의 잡다한 사고를 무시하고 360일을 기한으로 삼되 360일이 되지 않으면 문서로만 인수인계하고, 360일이 넘으면 정상적인 해유 절차를 밟도록 하는 방침이 확정되었다.[63] 그러나 이 조치가 이전과 크게 달라진 것은 아니었다.

---

59) 『顯宗改修實錄』 卷15, 顯宗 7년 5月 6日 丙戌.
守令解由之規 計其在官實仕 十朔以前 則只傳掌文書而已 十朔以後 則該官無虧欠然後乃許出給 其爲法甚重 …… 十年以後守令之過十朔 而冒出之類 請令該曹 詳査論罪 上從之

60) 『顯宗改修實錄』 卷15, 顯宗 7년 5月 18日 戊戌.
上曰 今此解由經出之類 十五朔以下則依臺啓勿施 改出解由 十四朔以下則勿論 而此後則以三百六十日爲限 若過此限 則勿計公私雜頉 永爲定式可也

61) 『受敎輯錄』 戶典 解由條
解由以三百六十日爲限 若過此限 則勿許公私雜頉

62) 『肅宗實錄』 卷36, 肅宗 28년 6月 25日 乙亥.
大司諫金宇杭啓曰 守令解由 有十朔前勿拘之法 而只以坐衙日 計其實仕者 亦爲謬例 近來當弊邑者 恐其朔數易滿 在官而開坐者常罕 受由而往來頻數 視其官次 有同傳舍 惟以解歸爲意 百計圖遞

63) 『續大典』 戶典 解由條.
外官解由 自到任支計 遞任以三百六十日爲限 勿許公私頉 未滿此限則只以文書傳掌

이를 보완하기 위한 다른 조처가 취해졌다. 그것은 외방 수령의 임기를 2년으로 고정하는 방안이었다. 숙종 41년(1715)에 兩司에 출입한 사람이 지방 관직에 임명되면 2년 내에 다른 관직으로 옮기는 것을 금지하였는데, 이는 수령을 자주 교체하는 폐단이 크기 때문이었다.[64] 英祖 2년(1727)에는 모든 수령을 대상으로 하는 것으로 확대되었다.[65] 이제 수령으로 부임한 사람은 특별한 사정이 있어 1년 안에 다른 관직으로 이동하지 않는 한 모두 정상적인 해유 절차를 밟아야만 했다. 근무한 지 1년이 되지 않아 문서로 인수인계하는 경우를 제외하고는 전임관의 해유가 나오기 전에 후임관의 해유를 내주지 말 것을 규정한 조항[66]을 통해 이 조치가 실효적으로 추진되었임을 알 수 있다. 해유를 면제해 주는 기간을 10개월보다 좀 더 늘려주는 대신에 수령의 임기를 2년으로 고정하였던 것이다.

셋째, 해유에 있어 재원의 관리와 철저한 징수가 중시되었다. 특히 내수사 노비 신공의 징수가 강조되었다. 선조 40년(1607) 9월 선조가 직접 각 도에 노비 신공의 납부를 독촉하고, 미납된 신공의 양에 따라 수령을 파직·추고할 것을 명령하였다.[67] 이는 광해군 때에도 여러 차례에 걸쳐 강조되었다. 구체적으로는 내수사 노비 신공을 제대로 납부하지 않은 고을의 수령을 추고하고 노비 신공을 해유에 반영하도록 하고 있었다.[68] 인조

---

64) 『新補受敎輯錄』 吏典 守令條.
守令數遞之弊 未有甚於近日 甚非久任責成之意 而出入兩司之人 則拜外任 二周年內 不得遷動

65) 『新補受敎輯錄』 吏典 守令條.
守令二周年內 勿許遷移他邑 經筵官 勿拘解由

66) 『受敎輯錄』 戶典 解由條
除拜未滿一年 文書傳掌之外 前官解由未出前 切勿出給
『新補受敎輯錄』 戶典 解由條
未滿一年 文書傳掌之外 前官解由未出之前 後官解由 切勿出給

67) 註 51과 同.
闕內許多內用經費 他無出處 只靠內司奴婢貢 而今年奴婢身貢 多不上納 行移各道催促 不多日內 使之一一趁卽上納 且各年身貢未納 各官各司啓下公事相考 依判下 或罷職 或推考

68) 『光海君日記』 卷79, 光海君 6年 6月 14日 乙未.
傳曰 羅州順天長興唐津海南務安光陽龍安茂長昌城肅川熙川內司奴婢身貢 過三年不納 甚可駭也 前後守令推考 依先朝舊例 解由憑考 着實擧行事 言于該曹
『光海君日記』 卷106, 光海君 8年 1月 10日 癸丑.
稷山內奴婢身貢 累年不爲上納 自壬子年前後官吏 推考重治 解由憑考事 一依先朝舊例

때에도 노비 신공을 상납하지 않는 관리는 해유를 해주지 않는 조치가 취해졌다.[69]

이러한 방침의 근거는 '先朝舊例'였다. 이때의 구례는 太宗 17년(1417)의 조치를 의미하는 것으로 보인다.[70] 조선전기부터 해유할 때에 내수사 노비를 비롯해 각사 노비의 수를 확인하도록 되어 있었는데, 이때에 이르러서 새삼 노비 신공의 납부가 강조되고 있는 것은 결국 해유를 통해 내수사 등의 경비를 마련하려는 의도에서였다. 노비 신공이 궁궐을 비롯한 개별 관청들의 주요 재원이었기 때문이다. 이는 노비 신공을 해유에 반영할 것을 명시한 법조문의 마련으로 이어졌다.

『수교집록』에서는 內需司·壽進宮·明禮宮·龍洞宮·尙衣院의 노비 신공과 諸員의 價布를 대·소읍을 논하지 않고 1명이라도 미납하면 해유를 해주지 않는 것으로 규정되었다.[71] 『신보수교집록』에는 이를 보완하여 위에 언급한 관청의 노비 신공을 3명 이상 미납하면 해유를 해주지 않는 것으로 다소 완화되었고,[72] 侍講院 노비 신공과 彰義宮 노비 신공으로 확대 적용되었다.[73]

着實擧行
『光海君日記』卷150, 光海君 12年 3月 25日 癸卯.
傳曰 內司奴婢身貢 累年不納 羅州靈岩海南康津守令 爲先推考 依先朝例 各邑守令 一一畢納後 解由憑考事 令該曹着實擧行
『光海君日記』卷167, 光海君 13年 7月 19日 戊午.
傳曰 北靑端川利城內奴身貢 過限不納 各邑守令從重推考 解由憑考 令該曹依先朝舊例申明擧行

69) 『仁祖實錄』卷14, 仁祖 4年 10月 12日 辛亥.
上下敎于該曹曰 近來各官 視內需司 有同他國之事 奴婢身貢等事 專不致念 極爲駭愕 尤甚慢忽官吏 無遺摘發 從重推治 今後未上納各官 解由憑考之法 申明擧行

70) 『太宗實錄』卷33, 太宗 17年 윤5月 6日 辛酉.
今丁酉年案付京外奴婢 當該官吏解由時 元數幾口內 物故幾口 逃亡幾口 某處移接幾口 生産幾口 明白施行交付 以憑後考 其中不能完恤 多致逃散者 吏曹考其口數多少 以行貶黜

71) 『受敎輯錄』戶典 解由條.
內需司壽進宮明禮宮龍洞宮尙衣院奴婢身貢諸員價布 勿論大小邑 一名以上未納 解由拘碍 各司奴婢身貢 等內十分之一未捧 越祿四等 十分之二未捧 越祿五等 十分之三未捧 越祿七等 元數一同以上邑 則依此分數施行 一同以下邑 則全未捧者雖一疋 皆以越五等論罰 元數內所捧雖小非全未捧則勿論 往未收捧 四分之一分數內 未捧三分之一越一等 三分之二越二等 全未捧越三等

72) 『新補受敎輯錄』戶典 解由條.
內需司壽進宮明禮宮龍洞宮於義宮尙衣院奴婢身貢 諸員價布 勿論大小邑 等內三名以上未納 解由拘碍 往未捧 每年四分之一未納 解由拘碍

재원의 관리와 조세의 징수를 해유의 대상으로 구체적으로 명시하여 재정 수입을 늘리려는 시도는 노비 신공에 그치지 않고 다른 영역으로 확대되었다. 이 시기에는 良役과 田結을 기초로 조세를 징수하고 있었으므로, 양역과 전결 역시 해유에 반영하여 철저히 관리하도록 하는 법률들이 만들어졌다. 선조 34년(1601) 3월 훈련도감은 도망친 인원 1명 이상을 잡아들이지 못한 수령에게 해유를 허락하지 말 것을 건의하였고, 선조는 이를 수용하였다.[74] 이후 군역 대상자의 관리와 도망자의 쇄환, 군포의 징수와 납부가 점차 해유에 반영되었다.

병조의 騎兵과 步兵 價布를 1同 이상 미납하면 해유를 해주지 않았고, 이는 『신보수교집록』에서도 재확인되었다.[75] 또한 兩界, 北道, 濟州의 인물을 쇄환하지 못한 수에 따라 해유를 해주지 않는 규정이 마련되었고, 『속대전』에도 수록되었다.[76]

여기서 그치지 않았다. 『신보수교집록』에는 훈련도감 砲兵 保人의 價布와 軍餉米布, 禁衛營 軍保의 米布, 御營廳 軍保의 米布, 開城府 軍保의 米布, 摠戎廳의 開城府 束伍米 등을 임기 내에 매 10명당 단 1명이라도 거두지 못할 경우 해유를 해주지 않도록 하였다.[77] 숙종 37년(1711) 12월

---

73) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
彰義宮奴婢身貢 一依四宮例 解由拘碍
侍講院奴婢 依尙衣院內需司奴婢身貢例 勿論大中小邑 等內三名以上未准守令 解由拘碍

74) 『宣祖實錄』 卷135, 宣祖 34年 3月 1日 乙亥.
訓鍊都監啓曰 …… 都監軍一名以上 限內未捉送者 劃卽罷黜 解由勿許 完出色吏 全家定配

75) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
兵曹騎步兵價布 未納一同以上 解由拘碍
『新補受敎輯錄』 戶典 解由條
兵曹步兵價布 等內一同以上未納 解由拘碍 往未捧 每年五分之一未納 解由拘碍
騎步價布 滿一同以上未收 解由拘碍

76) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
兩界人物未刷還 北道人物未刷還 南道守令濟州人物未刷還 一口越祿二等 二口越祿四等 三口解由拘碍
『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
兩界人物未刷還 濟州出陸人物未刷還 咸境道南道守令 北道人物未刷還 一口越二等 二口越四等 三口越六等 四口解由拘碍
『속대전』에는 『신보수교집록』의 규정이 그대로 수록되었다. 일부의 경우를 제외하고 해유와 관련된 『신보수교집록』의 조항은 거의 대부분 『속대전』에 반영되었다.

77) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
訓鍊都監砲保價布 軍餉米布 禁衛營軍保米布 御營廳軍保米布 開城府軍保米布 摠戎廳開

비변사는 양역 변통과 관련된 절목을 만들어 국왕에게 보고하면서 빠진 군역 수를 충정하지 못한 것이 1~2명이면 해유를 해주지 말고, 3~5명이면 파직할 것 등을 건의하였다.[78] 이처럼 지방 수령들은 군사 제도가 변화하는 속에서 해유를 통해 철저하게 군역을 관리하고 군포를 징수할 것을 요구받고 있었다.

전결의 관리와 조세의 수취 역시 해유에 반영되었다. 『신보수교집록』에서는 대동미를 1석이라도 내지 못하거나 전세를 내지 못한 경우에도 해유를 해주지 않도록 하였다.[79] 토지를 기준으로 공물을 징수하는 것이 대동법이었으므로, 전결에 대한 파악이 선행되지 않으면 지방 수령들은 이 조항을 지킬 수 없었다. 또한 전세·대동 미포 징수와 관련된 규정을 토대로 기타 稅目도 해유의 대상이 되어 가고 있었다. 영조 9년(1733년) 金在魯가 호조에 바치는 正布, 價米, 歲幣木에 대해서도 대동미의 규례에 따라 해유할 것을 건의하였고,[80] 『신보수교집록』에 수록되었다.[81]

還穀도 예외는 아니었다. 조선후기에는 환자의 수익이 지방 재원으로 활용되고, 중앙 역시 그 일부를 징수하여 재정을 보전하고 있었다. 따라서 부세 행정의 주축이었던 양역과 전결이 해유에 구체적으로 반영되는 상황에서 환자의 징수 여부가 해유의 대상에 포함되는 것은 자연스러운 것이었다. 환곡의 부세화는 여기서 비롯되었다.[82]

城府束伍米 掌樂院樂工樂生奉足價布 典設司諸員價布 工曹匠人價布 以上勿論大小邑 等內每十名一名未納 解由拘碍 往未收 每五分之一未納 解由拘碍

78) 『肅宗實錄』 卷50, 肅宗 37年 12月 26日 庚辰.
備邊司以良役變通事 作爲節目 別單書入 …… 頒令之後 闕額未充定 一名至二名 守令解由拘礙 三名至五名罷職 …… 限內未及充定闕額 仍前侵徵隣族 則守令亦爲罷職 解由拘礙此一款 亦令御史 各別廉問

79) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
田稅大同 等內納則雖一石未收 解由拘碍 往未收 米二十石木一同 越一等 次次加等 越三等止
田稅未納守令 解由拘碍

80) 『英祖實錄』 卷35, 英祖 9年 9月 5日 癸未.
田稅大同 雖些少未收 皆有解由拘礙 祿俸越等之法 而戶曹所納正布價米及次歲幣木 元無解由越等之法 故每年有未收之弊 請一依大同例定式 上從之

81) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
正布價米級次歲幣木未收 一依大同未收 解由拘碍

82) 오일주, 「조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」 『實學思想硏究』, 1992 : 梁晋碩, 「17, 18세기 還穀制度의 운영과 機能變化」, 서울大學校 博士學位論文, 1999.

사실 환자 징수를 독려하고 그것을 해유에 반영하는 것은 이미 조선전기부터 취해진 조치였다.[83] 그러나 대개의 경우 탕척하는 것이 상례였으며, 지방관들이 해유에 구애되어 백성을 구제하는 데 소극적이라는 논리가 힘을 얻었다. 그러나 이 시기에 오면서는 환자 징납을 조정 차원에서 수령들에게 강요하는 실정이 되고 있었다.

다만, 환자를 거두지 못하였다고 해서 해유를 받는데 지장이 있는 것은 아니었다.[84] 이는 현종 9년(1668) 1월 호조가 환자를 제대로 거두지 못한 수령을 처벌할 때 그 정도에 따라 해유를 발급하지 않도록 되어 있는 규정에 대한 변통을 요구하고, 현종이 이를 수용하면서 정해진 것으로 보인다.[85] 환곡의 기본 정신이 백성 구제에 있었기 때문에 환자 징납 정도에 따라 해유를 주지 않을 경우, 수령들이 백성들에게 과도하게 징수할 것이 명백했기 때문이었다.

무엇보다 『신보수교집록』 호전에 수록된 해유 관련 조항이 『수교집록』과 갖는 큰 차이 중의 하나는, 이전 수령이 거두지 못한 조세를 현임 수령이 징수하지 않을 경우, 처벌하는 조항이 마련되고 있는 점이었다. 『수교집록』에도 이전 수령이 받지 못한 환자를 거두지 못한 정도에 따라 수령을 제재하는 조처가 있었지만,[86] 『신보수교집록』에서는 이것이 다른 경우로 확대되고 있었다. 다음을 보면 이러한 특징이 명확히 드러난다.

(가) 田稅米布大同米布 限內未納 解由拘碍 米二十石木一同以上未捧

---

83) 임민혁, 前揭論文, pp.237~239.

84) 『新補受敎輯錄』 戶典 還上條.
還上未收守令 勿拘解由 只施越等之法
이 조항은 환자를 거두지 못한 수령에 대해서는 월등의 법을 시행할 뿐, 해유를 구애되지는 않는다는 것이다. 이 때의 월등은 곧 일정 기간 녹봉 지급을 정지하는 越祿 조치를 의미한다. 월록에 대해서는 다음 장에서 상술할 것이다.

85) 『顯宗改修實錄』 卷18, 顯宗 9年 1月 23日 壬戌.

86) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
往還上 未捧三分之一越祿二等 三分之二越祿三等 全未捧越祿四等 而每年未捧之數 各以其分數通計 加等施行 全未捧者又各加一等 之六等而止 分數內雖未准捧 他年加俸 則推移准計
往還上 全未捧者 六十朔越祿四等 四十朔越祿三等 二十朔級十年朔以上再過冬三朔越祿二等 一過冬三朔級十三朔以下冬三朔在任者越祿一等 未准捧越祿三等以下者各減一等 初年十一月晦日內遞任者勿論 元會付常平廳同

越祿一等 以此次次加等 至三等而止 京畿每一等[87]

(나) 田稅大同 未納則雖一石未收 解由拘碍 往未收 米二十石木一同 越一等 次次加等 越三等止[88]

(가)는 숙종 15년(1689)에 받은 전교로 『수교집록』에 수록되어 있고, (나)는 숙종 32년(1706)에 받은 전교로 『신보수교집록』에 수록되어 있다. 이를 정리하면, 숙종 15년에는 전세와 대동 미포를 기한 내에 바치지 않으면 해유를 해주지 않고, 기한 내에 납부하더라도 미 20석이나 면포 1동 이상을 받지 못하면 녹봉을 1등 건너뛰고, 차례로 등급을 더하여 3등을 건너뛰는 데에 이르면 그치는 것이었다. 그러다가 숙종 32년에는 미 20석과 면포 1동은 '往未收'라 하여 이전 수령이 거두지 못한 것으로 명시되었던 것이다. (나)는 『속대전』에 그대로 수록되었다.[89]

앞서 살펴보았던 훈련도감 砲兵 保人 등에 대한 수교[90] 역시 『수교집록』에 수록되었던 조항[91]을 기본으로 하되 새로운 경우를 일부 추가하고, 이전 수령이 거두지 못한 것의 1/5을 내지 못했을 경우 해유를 주지 않는다는 규정이 추가된 것이었다. 병조 步兵의 價布에 대해서도 이전의 수령이 거두지 못한 것을 해유의 대상으로 명시하고, 그 중의 1/5을 납부하지 못할 경우 해유를 해주지 않도록 확정되었다.[92]

이처럼 조선 정부는 양란 이후 국가 재정 위기를 타개하기 위해 해유제를 강화하고 있었다. 모든 종류의 군역에 대해 대읍은 100명, 중읍은 50명, 소읍은 20명의 수를 채우지 못한 수령은 해유해 주지 않는다거나 각종 錢布의 징수 여부를 상납하여 해유에 참고한다는 조문처럼 포괄적인

---

87) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
88) 註 79와 同.
89) 『續大典』 戶典 解由條.
田稅大同 等內未收雖一石 拘碍 往未收米二十石木(卽木綿布)一同 越一等 次次加等 越三等止
90) 註 77과 同.
91) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
訓局砲保價布 軍餉保米 御營廳軍保米布 禁衛營軍保米布 掌樂院樂生樂工奉足價布 並毋論大小邑 每十名一名未納 解由拘碍
92) 註 75의 『신보수교집록』 규정과 同.

조항이 마련되는 데에까지 이르렀다.[93] 이 조항은 비록 『속대전』에 수록되지는 않았으나, 조선후기 해유제가 어떠한 방향에서 정비되어 갔는지를 보여준다. 이러한 조치를 취한 목적은 결국 중앙 재정의 안정적인 확보에 있었다.

京納米布未準數者 軍丁充定未準額者 多則拘解由 少則越祿[94]

『속대전』에 수록된 위 규정에서 해유의 대상을 '중앙에 납부해야 할 미포'로 명확히 한 것은 이런 사정에서였다.

해유를 받지 못할 경우 경제·인사상 불이익을 받을 수밖에 없었기 때문에, 지방 수령들은 해유의 규정을 반드시 준수해야만 했다. 따라서 조선후기 지방 행정의 실무 지침서로 편찬된 여러 종류의 牧民書에도 해유와 관련된 내용이 수록되었다. 비록 법적 효력을 갖는 것은 아니었지만, 이들 목민서의 내용은 당시 지방 수령들이 해유를 어떻게 인식하고 있었고, 강화되는 해유제에 어떻게 대응해 나갔는지를 드러낸다.

李光佐, 韓德一, 趙顯命 등 쓴 목민서를 종합하여 편찬된 18세기의 대표적인 목민서인 『牧民考』에는

解由卽一遞後 應行之事 而或多忽置之 及遞歸家 多有拘碍 …… 到任之前 錄去前數等解由之式於戶曹 到任之後 列錄應拘解由付諸壁[95]

이라고 하고 있다.

해유는 체대될 때에 마땅히 해야 하는 일이므로, 부임하기 전에 여러

---

93) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
諸色軍 大邑一百名 中邑五十名 小邑二十名 未准此數 則守令解由拘碍
各樣錢布 捧未捧成冊 十二月晦前 修正上納 解由憑考

94) 『續大典』 戶典 解由條.

95) 『牧民考』, 留意解由.
18세기 말에 편집된 것으로 여겨지는 『先覺』에도 '이방에게 분부하여 집무하는 作廳의 벽에 나란히 펼쳐 적어두고 하나하나 품정해야 한다.'고 쓰여 있다. 그 밖에도 『임관정요』 등 여러 목민서에 해유에 관한 규정이 수록되어 있는데, 그 내용 역시 이와 대동소이하다.

전임 수령들의 해유 문서를 적어가야 한다는 것이었다. 이제 해유는 부임하기 전부터 염두에 두고, 부임한 후에도 항상 신경을 써야만 하는 중요한 절차로 자리잡았다.

丁若鏞 역시 『牧民心書』에서 '지방 수령은 교체될 때에 미리 문서와 수량을 일치시켜야 한다'[96]고 하였으며, '평소에 잘 정리하여 後患이 없도록 해야 한다'[97]고 언급하였다. 근무할 때에 문서와 수량을 일치시켜 해유를 받지 못하는 후환이 없도록 준비해야 한다는 것이었다. 이처럼 해유를 강화하여 지방 수령을 통제하고 중앙 재정을 확보하고자 하는 중앙 정부의 의도는 성공적으로 관철되고 있었다. 이는 곧 지방에 대한 중앙의 지배력이 강화되는 과정이었다.

---

96) 『牧民心書』 律己六條
遞歸之日 必有記付 記付之數 宜豫備也

97) 『牧民心書』 律己六條
治簿有素 明日遂行 淸士之風也 勘簿廉明 俾無後患 智士之行也

4. 未解由 守令의 處罰과 越祿

해유는 관리들이 전곡을 비롯한 관물을 철저히 관리할 것을 전제로 마련되었기 때문에, 이를 제대로 이행하지 않을 경우 처벌 규정이 뒤따르게 마련이었다. 애초 조선 정부는 이를 녹봉의 미지급과 관직 이동 금지 방침으로 마련하고 있었다. 또한 축난 부분은 한성부에서 해당 관리에게 징수하는 원칙을 수립하고 있었다.[98]

그런데 조선후기에 들어 해유의 절차가 엄격해지고 그 대상이 구체화되면서 수령들이 해유를 받기 위해 백성들에게 남징하는 폐단이 다시 나타났다. 영조 13년(1737) 2월 金在魯는 수령들이 해유에 구애되어 백성들에게 가혹하게 징수하는 상황을 언급하였다. 그리고 그 침탈이 이웃과 친척에게까지 미치고 있다고 하였다.[99]

이 같은 상황에서 간혹 이전 수령이 거두지 못한 것을 면제하는 조치가 취해지기도 하였다. 효종 즉위년(1649) 12월에 효종은 여러 대신들과 논의한 결과 여러 해 동안 거두지 못한 조세를 면제할 것을 결정하였다.[100] 그러나 이 조치는 제대로 실효를 거두지 못한 듯하다. 효종 4년(1653) 1월 李景奭은 조세 면제 조치를 실시했음에도, 수령을 지낸 이들이 해유를 받지 못할 것을 염려하여 미납된 것을 이미 납입된 것으로 속여 보고했기 때문에 백성들이 실제 혜택을 보지 못하고 있는 상황을 지적하고 있다.[101] 지방 수령의 통제와 안정적인 재정 운영을 위해 취해진 해유제 강화 조치가 일반 백성들에게는 과중한 부담으로 이어지고 있었다. 이것은 수령이 牧民하는 정신과는 상반된 것이었다. 따라서 해유에 따르는 처벌

---

98) 『經國大典』 戶典 解由條.
漢城府官吏則考公處虧欠雜物畢徵與否

99) 『英祖實錄』 卷43, 英祖 13年 2月 14日 壬申.
久逋督徵 最爲可矜 雖生存者 初旣貧窮 又有逐年新納 無以竝辦 至於逃亡而侵及隣族 且緣舊典之外 各衙門拘解由者甚多 故守令督捧不已

100) 『孝宗實錄』 卷2, 孝宗 卽位年 12月 25日 己酉.
上曰 積年逋欠 則盡令蕩滌 此後則毋使更有此弊

101) 『孝宗實錄』 卷10, 孝宗 4년 1월 6일 癸酉.
至於積年逋欠 最爲民之大弊 歲久難徵 害及一邑者 雖有蕩滌之命 而曾爲守令者 慮其解由之難出 以未納爲已納 瞞報上司 故惠澤未究 良可痛心 若令諸道監司 一一査出而蕩滌 則民可蒙惠 此弊不革 則民怨無以消矣

문제에도 변통이 강구되어야 했다.

우선 문제가 된 것은 인사적 제재, 즉 다른 관직으로 이동을 금지하는 것이었다. 이전 직임에서 해유를 받지 못한 인물이라도 능력이 된다면 수령이나 다른 직임에 임명해야 한다는 건의가 수시로 제기되었다. 이러한 상황은 임진왜란 때부터 나타났다. 선조 28년(1595) 10월 이조판서 洪進은 서쪽 방면의 수령을 해유에 구애되지 말고 擬望하라는 承傳을 이미 받은 적이 있다면서, 북도와 남방 중 방어가 긴요한 곳에도 해유를 받지 않은 자를 임명하는 것을 건의하였다.[102] 이에 대해 선조는 거부의 뜻을 밝혔지만[103] 임진왜란이라는 전란을 겪으면서 해유를 받지 않은 자를 일부 지역의 수령으로 임명하였던 것이다. 이는 분명 조선전기와는 달라진 것이었다. 이후에도 해유를 받지 않은 인물에게 관직을 제수하는 것은 문제가 되었다.

선조 31년(1598) 12월 이조는 都目政에 해유를 받지 않은 사람을 올렸다. 그 근거는 수령직에 적임자를 얻기 어렵다는 것이었다.[104] 현종 5년(1664) 2월에도 金壽興 등은 인재가 부족한 상황인데 해유를 받지 못한 사람이 100여 명에 이른다고 하면서 변통할 것을 건의하였다.[105] 현종 7년(1606) 12월 鄭太和는 해유를 받지 못한 자 중 일부를 국왕이 사면해야 한다고 주장하였고, 결국 국왕과 비변사가 논의하여 사면하는 것으로 결론지어졌다.[106] 이러한 주장들은 해유를 쉽게 받을 수 없는 상황에 대한

---

102) 『宣祖實錄』 卷68, 宣祖 28年 10月 17日 丙辰.
吏曹判書洪進啓曰 前日 西方守令 就敍用人中 勿拘解由越等人員擬望事 捧承傳矣 北道及南方防緊處 竝依西方守令例 勿拘解由越等 擬望何如

103) 『宣祖實錄』 卷68, 宣祖 28年 10月 20日 己未.
吏判啓辭 勿拘解由越等擬望事 勿施

104) 『宣祖實錄』 卷107, 宣祖 31年 12月 25日 丙子.
吏曹啓曰 …… 且守令窠干甚多 得人極難 而可合之人 在於未解由越等之中 竝爲擬望事 不得已敢稟

105) 『顯宗改修實錄』 卷10, 顯宗 5年 2月 28日 辛酉.
壽興曰 …… 如未解由及越等者 至於百餘人 此外罷散既多 至於推勘 亦多積滯 宜令兩銓 問于大臣而變通也

106) 『顯宗實錄』 卷13, 顯宗 7年 12月 15日 辛酉.
太和曰 大司憲李尙眞疏中 有解由越等蕩滌事 臣意則以分養馬故失瘦瘠 而越等者 則別錄以入 宜皆蕩滌 以元穀未捧 奴婢貢未收 而解由有拘者 則亦皆錄其名下 以備睿覽 蕩滌與否 唯在上耳 上曰 予意則欲擇治有聲績者 蕩滌而用之 此類抄出書入可也 太和曰 自下抄出 似涉未妥 宜簡自上心 上曰 予何以盡知之 命夏曰 宜令戶曹判書金壽興 考前

당시 관료들의 불만을 대변하는 것이기도 했다. 해유를 받지 못하면 인사적·경제적 제재를 피할 수 없는 상황에서, 관리들은 해유제가 강화되는 것에 불만을 가질 수밖에 없었다. 당시 官人·儒者들은 "법망이 날로 치밀해져 곳곳에서 수령들이 해유에 구애받는다"라든지[107] "옛 법전에서 연유하는 것 외에 각 아문에서 해유에 구애받는 것이 매우 많다"라고 지적하는[108] 등 해유제 강화 조치에 대한 불만을 토로하였다.

이와 반대로 원칙대로 해유를 받지 못한 자는 관직에 임명할 수 없고, 만약 임명된 경우에는 파직해야 한다는 주장도 있었다. 광해군 즉위년(1608) 12월 洪履祥은 해유 없이 대사헌에 임명된 것이 문제가 되자, 광해군에게 체직해줄 것을 요청하였다. 이에 광해군은 반대 입장을 표명하였다. 그러나 체직시켜야 한다는 주장이 거듭되자, 광해군은 결국 홍이상을 체직시켰다.[109] 광해군 4년(1612) 閏11월 사간원은 삭주 부사 시절에 해유를 받지 못했음에도 불구하고 회양 부사로 임명된 李興立을 파직할 것을 요구하였고, 광해군 역시 이를 따랐다.[110] 이러한 조치는 법의 적용이라는 측면에서 당연한 것이었으나, 한편으로는 해유에 구애되어 능력있는 적임자를 얻지 못한다는 비판의 소지가 될 여지도 있었다.

이를 보완하기 위해 수령으로 적합한데도 천거되지 않은 사람을 추천하는 규정이 마련되었다.[111] 이후 『신보수교집록』에는 3인을 넘지 않는 선에서 추천하는 것으로 정비되어 수록되었고,[112] 『속대전』에도 반영되었다.

後治郡之績 擇其中表著者 議於備局抄啓 似可矣 上從之

107) 註 85와 同.
衙門增倍 禁網日密 守令解由 隨處拘礙

108) 註 99와 同.
且緣舊典之外 各衙門拘解由者 甚多

109) 『光海君日記』 卷11, 光海君 卽位年 12月 7日 庚申.
戊申十二月初七日庚申大司憲洪履祥啓曰 以前任未解由引嫌而遞

110) 『光海君日記』 卷60, 光海君 4年 閏11月 27日 丁丑.
司諫院啓曰 …… 而淮陽府使李興立 前爲朔州府使時 以居官不謹之故 不得出解由 而至授本職 物情驚駭 請命罷職 以懲其罪 …… 答曰 李興立遞

111) 『受敎輯錄』 吏典 官職條.
守令可合 而無薦者 本曹堂上薦擬 十考十上 五考五上 雖無薦並擬

112) 『新補受敎輯錄』 吏典 薦擧條.
守令別薦 勿論文武蔭 堂上堂下參下 曾經守令與否 使之薦進 而所薦毋過三人 京則三十日 外則中道四十日 遠道五十日 定限薦聞 待其畢到 自廟堂看定 啓下後 付之吏曹 以爲調用

그러나 모든 수령을 이러한 방식으로 임명할 수는 없었다.

국왕들 역시 해유없는 관리를 임명하는데 있어 확고한 입장을 정하지 못한 것으로 보인다. 앞서 북방과 남방의 수령도 해유 없이 임명하자는 건의를 받아들이지 않았던 선조는 정반대의 입장을 보여주기도 했다. 선조 36년(1603) 2월 아직 해유를 마치지 못한 徐仁元을 호조 참의에 임명하는 것이 문제가 되자, 해유 여부를 따지지 말고 제수하라고 하였다.[113] 여기에는 여러 이유가 있었을 테지만, 『경국대전』의 규정대로라면 서인원을 임명할 수는 없었다. 그러나 선조는 해유가 없는 인물을 임명하는 것을 강행하였다.

광해군 때에도 상황은 마찬가지였다. 대사헌에 임명된 鄭逑는 창녕현감 시절의 해유를 받지 않은 것을 구실로 사직을 청하였으나 광해군은 이를 허락하지 않았다.[114] 광해군 15년(1623) 1월에도 호조가 온양 군수로 임명된 李復生이 전임 음죽 현감 시절에 해유를 받지 않았으므로 처치할 것을 건의하였지만, 광해군은 받아들이지 않았다. 이 때 법에 의거한 처치는 곧 체직이었다. 또한 호조는 고원 군수로 임명된 李文賓이 전임이었던 덕천과 영암에서 모두 해유를 받지 않았고, 영암에서는 재임 기간 내에 거두지 못한 조세가 무려 4천여 석에 이른다며 부임시키지 말 것을 건의하였지만, 광해군은 이에 대해 별도의 조치를 취하지 않았다.[115]

그런 한편으로 이조가 회덕 현감 시절의 해유가 끝나지 않은 安景深을 호조 좌랑으로 임명하려 하자, 광해군은 안경심이 해유를 마치지 않았으므로 관직에 제수하는 것은 어려울 것 같다는 입장을 보이고 있었다.[116]

---

113) 『宣祖實錄』 卷159, 宣祖 36年 2月 6日 癸巳.
傳曰 不計解由 除授
이 때 서인원이 어떤 관직에서의 해유를 받지 못한 것인지는 알 수 없다. 서인원은 7년 전인 1596년 춘천 부사 재임 시기에 군대 인원 선발 문제로 국문 당하는 기록이 있는데, 이후에 얻었던 다른 관직에서 해유를 받지 못한 것인지, 아니면 이 때 국문 당하고 파직되었다가 다시 관직을 얻으면서 춘천 부사 시기의 해유를 받지 못한 것인지는 불분명하다.

114) 『光海君日記』 卷2, 光海君 卽位年 3月 4日 辛卯.
鄭逑爲大司憲 逑上疏辭職 …… 連以病辭職狀三四上 又以未解由引避 皆不許

115) 註 52와 同.
溫陽郡守李復生 前任陰竹縣監 以未解由冒授之故 本曹據法處置 入啓未下 玆者高原郡守李文賓 前任德川靈巖兩邑 俱未解由 靈巖則其等內田稅及別收米作米未收之數 多至四千餘石 …… 不答

이런 상황은 쉽게 해결되지 않았다. 효종은 고과하는 날 해유를 완전히 확인한 후에 관직 이동을 허용하자는 비변사의 건의를 받아들였다.[117] 『경국대전』에 명시된 규정을 철저히 준수하자는 것이었다. 그러나 김수흥이 과실이 있어 관직에 임명할 수 없는 자들을 골라 내야 사면한다고 거듭 건의하자,[118] 이 건의를 받아들였다.[119] 이 때의 과실이라는 표현은 해유를 받지 못한 것도 포함하는 것이었다. 지방 수령의 사례는 아니지만, 숙종 29년(1703) 7월 사간원은 해유를 받지 않은 채로 녹봉을 수령한 尹就商을 파직할 것을 건의하였는데, 숙종은 이를 받아들이지 않고 있었다.[120]

당시 史官이 '國體之顚倒甚矣'[121]라고 표현하듯, 해유는 원칙을 잃어가고 있었다. 또 해유에 관한 법이 완전히 무너져 관직을 제수받는데 거리낌이 없고, 이로 인해 국곡이 축나고 공물이 납부되지 않고 있다는 지적도 제기되고 있었다.[122]

『속대전』 吏典에 해유를 받지 않은 관원에 대한 바뀐 규정이 수록되지 않은 것은 이 때문이었다. 해유를 받지 못한 수령에 대한 처우 문제가 결론이 나지 않은 까닭이었다.

解由未出人 實職不得擬 兼職則勿拘[123]

---

116) 『光海君日記』 卷82, 光海君 6年 9月 14日 癸亥.
吏批啓曰 …… 而但安景深前爲懷德縣監時 解由未出云 何以爲之 敢稟 傳曰 未解由人除職似難 非徒勤幹 必擇淸謹者 以授此任

117) 『孝宗實錄』 卷12, 孝宗 5年 4月 21日 庚辰.
申明各司解由之法 時各司之官 遞易頻數 有同傳舍 奸吏因緣 盜竊官物 至是備局建議請於考課之日必待職掌無闕 然後轉報銓曹 許其遷轉 從之

118) 『顯宗實錄』 卷8, 顯宗 5年 3月 5日 丁卯.
向來國家多事 文網漸密 曾經守令之人 拘於微過 不得擧論者 數十百人

119) 위와 同.
備邊司啓 以乏人之患 莫甚今日 該曹注擬之際 未免苟充 此實由於坐廢者之積多 諫臣陳箚 意非偶然 令兩銓抄出奪告身以下被罪者及解由越俸拘礙之類 與臣等相議 錄啓以稟裁

120) 『肅宗實錄』 卷38, 肅宗 29年 7月 5日 乙酉.
諫院以尹就商未出解由 徑受祿 論罷其職 右議政申琓上箚救之 上答以使之勿罷還仍

121) 위와 同.

122) 註 52와 同.
爲官守者 必有解由 未解由者 不得除職 祖宗朝良法也 誠以不如是 其所典守之物 蕩然不復爲公家之有 而不謹官守者 亦無所懲戒矣 二百年來 該曹守此之堅 不啻如金石 近來此法專廢 未解由越等之人 授職無礙 國穀之無面 田稅貢物之不納 職此之故

『大典通編』에 이르러서야 해유를 받지 않으면 실직을 주지 않는 것으로 확정되었다. 이는 곧 조선 정부가 여러 논란에도 불구하고, 해유에 따르는 처벌 문제에서 인사적 제재를 포기하지 않았음을 의미하는 것이었다. 남은 것은 경제적 제재뿐이었다. 해유를 강화하면서 생긴 폐단을 해결하고, 관료들의 불만을 무마하면서 해유를 안정적으로 운영해 나가려면 해유를 받지 못할 경우 녹봉을 지급하지 않았던 기존의 규정에 변통을 가하여야 했다.

조선 정부는 그 방안을 越祿에서 찾았다. 越祿은 越等 혹은 越俸 등으로 표현되기도 하고, 논자마다 일정기간 녹봉 지급을 정지하는 것으로 이해하는가 하면, 녹봉의 1/10 따위를 줄여서 지급하는 감봉으로 이해하기도 한다. 따라서 먼저 월록하는 조처가 구체적으로 어떤 것이었는지 명확히 이해할 필요가 있다.

(다) 各司奴婢身貢 等內十分之一未捧 越祿四等 十分之二未捧 越祿五等 十分之三未捧 越祿七等 元數一同以上邑 則依此分數施行 一同以下邑 則全未捧者雖一疋 皆以越五等論罰 元數內所捧雖小非全未捧則勿論 往未收捧 四分之一分數內 未捧三分之一越一等 三分之二越二等 全未捧越三等[124]

(라) 戶曹各司奴婢身貢 等內十分之一未捧 越四等 二未捧 越五等 三未捧 越七等 四未捧 解由拘碍(丁巳年添入於舊定式) 元數一同以下邑 則全未捧者 雖一疋 越五等 非全未捧 則勿論 往未收 則每年四分之一捧上 而分數內三分之一未捧 越一等 二未捧 越二等 全未捧 越三等[125]

(다)와 (라)는 모두 각사 노비 신공 징수에 대한 조항으로, 『수교집록』에

123) 『大典通編』 吏典 解由條.
124) 註 71의 2번째 조항과 同.
125) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.

수록된 (다)는 숙종 15년(1689)에 확정되었고, 『신보수교집록』에 수록된 (라)는 (다)를 수정한 것으로, 영조 13년(1737)에 확정된 것으로 보인다. 두 조항에서 等內는 모두 현재 직무를 수행하는 수령의 임기를 의미하는 용어로 쓰였다. '往未收(捧)'이라 하여 이전에 거두지 못한 것에 대한 처리 규정을 별도로 마련하고 있기 때문이다.

(다)에서는 임기 내에 각사 노비 신공을 1/10을 거두지 못한 경우 '越祿四等'하는데 비해 (라)에서는 같은 조건에서 越四等하는 점에서 차이가 있다. 그러나 이것은 결국 같은 처벌을 다르게 표현하고 있을 뿐이었다. (라)는 조금의 변화없이 『속대전』에도 수록되었는데, 『속대전』에서도 越祿과 越○等을 혼용하고 있다.[126] 최상위 조항에서는 '越祿'으로 명시하고, 그 하위 항목에서 월록하는 기간을 함께 나타낼 때는 '越祿○等' 혹은 '越○等'으로 표현하였다. 따라서 위의 두 조항은 모두 ○等에 해당하는 기간 동안 녹봉 지급을 건너뛴다는 의미이다.

양란 이후 조선 정부는 시기에 따라 국가 재정 상황을 고려하여 四孟頒賜로 녹봉을 지급하기도 하고, 月俸으로 지급하기도 하였다. 『속대전』에는 월봉의 형태로 지급하는 것으로 결정되었다.[127] 따라서 越祿○等이라 하면 어떤 방식으로 녹봉을 지급하던지 해당 기간만큼 녹봉 지급을 정지하는 것이었다.

월록은 越俸으로도 표현되고 있었다. 1755년(영조 31) 12월 世子侍講院에 속한 春坊官이 힘써 독서를 하지 않는다는 이유로 越俸一等에 처하고 있었다.[128] 이 때의 월봉 1등 처분은 곧 1달 간의 녹봉 지급 정지라고 보

---

126) 『續大典』 戶典 解由條.
京納米布未準數者 軍丁充定未準額者 多則拘解由 少則越祿 …… 本曹各司奴婢身貢 等內未捧十分之一 越四等 二 越五等 三 越七等 四 拘碍 往未收則每年四分之一捧上 而分數內 三分一未捧越一等 二 越二等 全未捧 越三等

127) 조선후기 녹봉제의 변화 과정은 임성수, 「조선후기 祿俸制 연구」 『東方學志』 169, 2015에 상세하다.

128) 『英祖實錄』 卷86, 英祖 31年 12月 24日 癸亥.
임성수는 앞의 논문에서 관료들의 직무 수행의 대가가 四孟頒賜로 지급되면 祿俸, 月俸의 형태로 지급되면 散料로 규정하였다. 그러면서 현종 때에 산료제를 시행하면서도 '○月朔祿俸'으로 표현하면서 이를 당대부터 祿俸으로 인식하였다고 주장하였다. 그러나 위 기록처럼 月俸이라는 표현도 함께 쓰이고 있었다. 비단 위 기록뿐만 아니었다. 성균관의 大司成도 越俸 처분을 받기도 하였다. 이 글에서는 매달 지급되는 녹봉을 月俸으로 지칭한다.

는 것이 타당하다.

직무 수행 정도에 따른 처벌로 일정 기간 녹봉 지급을 정지하는 조치가 이 때에 와서 마련된 것은 아니었다. 이미 조선 초기부터 罰俸錢의 형태로 존재하고 있었다.[129] 그러나 이 조항은 관원이 태형에 해당하는 죄를 지었을 때에만 적용하는 것으로, 다른 경우에 援用되지는 않은 것으로 보인다.

하지만 월록은 애초에 벌봉전과도 다른 계통에서 시행된 것이었다. 중종 34년(1539) 11월 중종은 사첩을 거느리고 있는 변방의 장수들을 체직시키도록 한 것 같다. 이 조치에 대해 재상들은 방비에 소홀함이 생기고, 여러 인원들이 오고가면서 폐단이 생길 것이라고 우려하였다. 그럼에도 중종은 관원들이 국법을 두려워하지 않는다면서 代任者들에게 부임을 독촉한다면 문제가 없을 것이라는 강경한 입장을 고수하였다. 이에 대해 재상들은 1등의 녹봉 지급을 정지하는 조치를 실시할 것을 건의하였고, 중종이 이를 수용하였다.[130] 이 때의 1등이란 곧 3개월을 의미하였다. 이튿날 사헌부는 월록하는 조치가 중국의 벌봉전과도 다르다는 이유를 대며 철회할 것을 건의하였지만,[131] 중종은 징벌하는 뜻을 보여야 한다면서 강행하였다. 당시 이를 건의한 재상들도 '權時之宜' '蓋出於不得已之計'라고 평가하면서 恒式으로 삼을 수는 없다고 하였다.[132]

이후에도 이따금씩 월록 조치가 논의되기는 하였으나, 규례로 자리잡은 것은 아닌 것으로 보인다. 명종 21년(1566) 명종은 황해도 봉산 등지 수령

---

129) 大明律에 이미 벌봉전 제도가 마련되어 있었고, 세종 때에 관원이 笞 10에 해당하는 죄를 범하면 벌봉전 10일, 태 20에 해당하면 벌봉전 보름, 태 30에 해당하면 벌봉전 1개월, 태 40에 해당하면 벌봉전 2개월의 형태로 규정되었다.(조지만, 『조선시대의 형사법-대명률과 국전-』, 경인문화사, 2007, pp.180~182.) 중종 때에는 다른 규정은 그대로 두되 벌봉전 2개월에 해당하는 기준이 태 50으로 바뀌었고, 벌봉전 2개월은 祿米 30두, 1개월은 25두, 보름은 20두, 10일은 10두로 정해졌다.(『中宗實錄』 卷80, 中宗 30年 10月 22日 庚戌.)

130) 『中宗實錄』 卷92, 中宗 34年 11月 8日 辛丑.
三公回啓曰 …… 彼邊將等 皆受祿者也 若使越等 則身告於邊地 家不得受祿 是與罷職無異 如此則何如 傳曰 啓意甚當 予亦非必欲盡遞也 蓋惡其用法之不一也 越祿一等 仍任本職可也

131) 『中宗實錄』 卷92, 中宗 34年 11月 9日 壬寅.
今欲祿俸越等 以治其罪 事甚苟且 不可行也 且非中朝罰俸錢之例 請勿擧行

132) 위와 同.

들의 탐학을 질타하면서, 여러 고을에서 동시에 수령을 체직하면 문제가 될 수 있으니 자급을 강등하거나 월록하는 것을 그 대책으로 물었는데,[133] 이에 대한 대신들의 의견은 서로 엇갈렸다.

그러나 임진왜란 전후로 월록은 점차 해유에 따른 처벌 규정으로 자리잡아 갔다. 선조 34년(1601) 8월 사간원은 해유를 엄정히 시행할 것을 주장하면서 각 관청의 축난 것을 새로 조사하여 문제가 있으면, 이미 해유를 받고 관직을 옮긴 자라도 '징수하기를 마치기 전에는 월등하는 예'[未畢徵前越等例]에 따라 녹봉의 수수와 관직 이동을 금지할 것을 건의하였고, 선조는 이를 수용하였다.[134] 녹봉의 수수를 금지하는 점에서 이때의 '월등'은 곧 녹봉 지급을 정지하는 월록 조치였다. 이를 통해 이보다 앞선 시기에 이미 월록하는 조처가 하나의 규례로 성립되었음을 알 수 있다.

무엇보다 이 조치는 해유를 완료한 수령에 대해서도 처벌하고 있는 점에서 임진왜란 이전과 비교하면 크게 달라진 것이었다. 선조 21년(1588) 전·후임 강계 부사 사이에 해유를 두고 논란이 일었다. 강계 부사 李璥은 전임이었던 李壽麟의 해유를 내어주었고 호조에서도 이를 확인하였다. 그런데 이듬해 이경이 회계에 올라있던 木綿 10필을 이수린이 가져갔다고 관찰사에게 보고하였다. 관찰사는 이를 계문하고 이수린을 파직할 것을 청하였다. 이에 이수린은 이미 해유가 이루어졌는데, 다시 죄를 돌리는 것은 애매하다고 주장하였다. 이 사안에 대해 선조는 해유의 성급 여부는 적실한 일이므로 해유를 내어준 이경에게서 징수할 것을 결정하였다.[135] 해유가 이미 이루어진 이후에는 비록 착오가 있었더라도 전임자가 아니라 후임자가 책임져야 한다는 것이 임진왜란 이전 조선 정부의 자세였다. 그러나 임진왜란을 거치면서는 자신의 임기에 징수해야 할 것을 완료하지 못하였으면, 해유를 받았더라도 월록하는 원칙이 세워진 것이었다.

조선 정부는 수령들의 직무 수행에 대한 여러 처벌 중 월록을 우선적으

---

133) 『明宗實錄』 卷32, 明宗 21年 5月 11日 辛丑.
傳曰 今見黃海道御史書啓 鳳山等六官守令 不恤民隱之狀已著 所當俱罷 但一道之內 同時盡遞 必有弊端 予意以爲 或降資或遞來後越祿而甚者 令監司量宜監決決杖也 仍任何如 遣史官 議于四大臣

134) 註 50과 同.

135) 『宣祖實錄』 卷22, 宣祖 21年 3月 27日 庚戌.
上曰 解由成給與否 則的實 令徵于李璥處

로 적용해 나갔다. 광해군 13년(1621) 閏2월에는 전세와 三手糧의 추가 징수분을 바치지 않은 지방관을 독촉하여 상납하게 하되, 기한 내에 바치지 못하면 감사와 도사는 월록하고 수령은 파직하는 조처를 취하였다.[136] 파직을 최고의 처벌로 설정하고 그에 앞서 월록하고 있었다. 현종 때에 김수흥은 '未解由及越等者 至於百餘人'[137]이라 하여 해유를 받지 못한 사람과 월록 중에 있는 사람을 구분하고 있다.

당시 관인들은 월록을 체직보다 가벼운 처벌로 여기고 있었다. 광해군 때에 호조는 공물을 제대로 바치지 않은 수령들을 죄 줄 것을 여러 차례 요청하였음에도 자급을 강등하거나 체직시킨 후 월록하는 조치만이 취해지고 있다고 언급하고 있다.[138] 이는 곧 조선 정부가 해유를 주지 않는 처벌과 월록을 구분하여 시행했음을 의미한다.

이 시기에 내려진 각종 수교에는 해유를 내어주지 않는 조치를 취하기에 앞서 월록하는 조항이 점차 마련되었다. 이를 앞서 다룬 (다), (라) 규정을 통해 알 수 있다. 본래 (다) 규정에는 각사 노비의 신공을 자기 임기 내에 받는 정도에 따라 월록하는 조치만이 명시되어 있었다. 그리고 예전부터 받지 못한 것을 징수하는 정도에 따라 또다시 월록하고 있었다. 그러나 (라) 규정에는 자기 임기에 4/10을 받지 못하면 해유를 해주지 않고, 그보다는 더 걷었을 경우에 월록하는 것으로 정리되었다. 반면 예전부터 거두지 못한 것에 대해서는 해유를 해주지 않는 조항은 없고 월록하는 것으로만 정돈되었다. 이는 다른 조항에서도 반영되었다.

兩界人物未刷還 濟州出陸人物未刷還 咸境道南道守令 北道人物未刷還
一口越二等 二口越四等 三口越六等 四口解由拘碍[139]

---

136) 『光海君日記』 卷170, 光海君 13年 閏2月 7日 己卯.
戶曹啓曰 …… 監司及驪州等官守令 竝從重推考 今月內本道都事嚴督上納 而限內未及畢納 則監都事 越祿守令罷職事 請更爲申飭下諭何如 從之

137) 註 105와 同.

138) 『光海君日記』 卷170, 光海君 13年 10月 28日 乙未.
戶曹啓曰 …… 尤甚不納各官守令 擧其甚者 前後請罪非一 而未有一人坐罷伏法者 不過推考降資遞來後越祿而已

139) 註 76의 『신보수교집록』 규정과 同.

양계, 제주, 북도의 사람에 대해서는 4명 이상을 되돌려 보내지 못하면 해유를 해주지 않고, 그 이하일 경우에는 정도에 따라 월록하도록 하고 있다. 이처럼 해유를 주지 않는 것을 最高의 처벌로 두고 그에 앞서 월록하는 조치가 취해지고 있었다.

대개 전세, 대동미, 군포는 본임 임기에 징수해야 할 액수에 조금이라도 미치지 못하면 해유를 해주지 않았다. 이미 다룬 것이지만, 『수교집록』에는 전세와 대동 미포를 기한 내에 바치지 않을 경우 해유를 해주지 않고, 납부하였더라도 米 20석과 면포 1동을 받지 못하면 월록하되 3등을 넘지 않도록 하였다.[140] 이후 이 규정은 더욱 강화되었다. 숙종 27년(1701) 2월 李寅燁은 대동 전세 납부와 관련된 처벌이 월록 3등에 그치기 때문에 근래 대동전세를 거두지 못한 것이 많다면서, 1석이라도 거두어들이지 못할 경우 해유를 주지 말 것을 건의하였다.[141] 그 결과 『신보수교집록』에는 본인 임기 중 한 석이라도 전세와 대동 미포를 거두지 못하면 해유를 주지 않고, 이전 수령이 거두지 못한 액수에서 米 20석과 면포 1동을 거두지 못하면 1등을 월록하고, 3등에 그치는 조항이 수록되었고,[142] 그대로 『속대전』에도 반영되었다.[143]

월록하는 조치와 관련하여 현전하는 崔益大의 해유 문서가 주목된다. 최익대는 영조 29년(1753)에 泗川縣監으로 임명되었고, 영조 31년(1755) 京職으로 임명되었으나 마땅한 자리가 없어 西班에 속하게 되었다가 다시 사천현감으로 仍任되었다. 그리고 같은 해 都目政에서 2차례 中을 받아 파출되었다.[144] 이 때 작성한 해유문서가 현재 전해진다. 여기에는

---

140) 註 87과 同.

141) 『肅宗實錄』 卷35, 肅宗 27年 2月 5日 癸亥.
吏曹參判李寅燁曰 乙丙之後 大同田稅 未收甚多 蓋守令之罰 止於越三等 故全不惕念收捧 今後雖一石未收 宜勿許解由 上從之

142) 註 79과 同.

143) 『續大典』 戶典 解由條.
田稅大同 等內未收雖一石 拘碍 往未收米二十石木(卽木綿布)一同 越一等 次次加等 越三等止

144) 『承政院日記』 冊60, 英祖 29年 4月 21日 丙午.
『承政院日記』 冊62, 英祖 31年 4月 4日 丁未.
吏批啓曰 鐵原前府使李再新 泗川前縣監崔益大 依定式當爲遞付京職 而本曹時無相當窠 依例送西之意 敢啓 傳曰 知道
『承政院日記』 冊62, 英祖 31年 4月 5日 戊申.

前縣監崔益大等內解由　以田稅往未收　越祿參等置簿爲遣　解由誠出爲去乎[145]

라는 구절이 적혀 있다. 최익대가 이전 수령이 거두지 못한 전세를 징수하지 못하였으므로 녹봉 지급을 3등 건너뛰는 것으로 기록하고, 해유를 내어준다는 내용이다. 당시 해유 관련 규정으로 보면 최익대는 자신의 임기 중에 징수할 수량은 모두 거두었지만, 이전부터 거두지 못한 것은 거의 징수하지 못한 것으로 보인다.

환곡의 경우에는 거두지 못한 정도에 따라 월록하는데 그쳤다. 『수교집록』에서는 임기 내에 환자를 거두지 못한 정도에 따라 월록하고, 이전 수령이 받지 못한 환자 가운데 징수하지 못한 정도에 따라 다시 월록하는 조항이 마련되었고,[146] 이는 『신보수교집록』에서 재조정되었다.[147] 단 한 석도 거두지 못했더라도 해유에 구애되는 것은 아니었다.[148]

여기에는 그렇게 밖에 할 수 없는 형편이 자리하고 있었다. 후대의 기록이지만 1776년 작성된 『穀簿合錄』에는 환곡 총액이 대략 870만석 정도였다.[149] 1808년 편찬된 『萬機要覽』에 따르면 1807년의 환곡 총액이 대략 1,000만석에 육박하고 있었다. 30년 여간 무려 130만석이 증가한 셈이었

傳曰 …… 前任縣監崔益大仍任
『承政院日記』 冊62, 英祖 31年 7月 4日 丙子.
洪名漢 以吏曹言啓曰 泗川縣監崔益大 以三年窠守令 二次居中 雖因赦令蕩滌 而其不治可知 依例罷黜 何如 傳曰 允

145) 조미은, 前揭「해유문서의 현황과 특징」, pp.186～189.

146) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
還上等內未捧三分之一越祿一等　二十分之一越祿二等　十分之一越祿四等　十分之二越祿五等　十分之三越祿七等　未捧千石以上者　以分數計之　則雖應爲越祿四五等　亦越六等

147) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
戶曹還上常平廳　等內十分之一未捧　越四等　二未捧　越五等　三未捧　越七等　二分之一未捧　越二等　三分之一未捧　越一等　而未捧之數　一千石以上者　分數計之　則雖應四等　亦越六等　往還上　十分爲率　每年四分之一捧上　而一年分數內三分之一未捧　越二等　二未捧　越三等　全未捧　越四等

148) 註 84와 同.
『속대전』에도 '還上未捧者 分數越祿'이라 하여 월록하는 것으로만 명시되어 있다.

149) 『穀簿合錄』은 중앙 정부 차원에서 각 아문별로 관리하는 곡물만을 관리하는 장부였다.(문용식, 「18세기 후반 『穀簿合錄』에 나타난 조선왕조의 곡물 재정 현황」, 손병규・송양섭 편 『통계로 보는 조선후기 국가경제』, 성균관대학교 출판부, 2003.)

다. 반면, 『곡부합록』에는 호조의 米과 田米, 콩 등의 상납 액수가 대략 15만 5천여 석 정도인데 『만기요람』에 명시된 호조 1년 경비는 米, 田米, 콩 등을 합쳐서 16만 7천여 석이었다. 증가량은 비교할 수도 없는 수준이었다. 1,000만여 석 가량의 액수가 애초에 무탈하게 관리되기란 쉽지 않았다. 『곡부합록』 작성 당시에도 환곡의 전국적인 미봉률은 15% 가량이었다. 액수가 늘어나면서 미봉률은 더욱 늘어났을 것이다. 따라서 환곡은 미봉이 예정되어 있었고, 해유의 대상으로 고정할 수 없었던 것이다.

당시 관료들이 이러한 월록 조치에 대해 불만이 없는 것은 아니었다. 조선후기 들어 정부는 재정 문제를 이유로 녹봉 지급 액수를 줄이고 월봉으로 전환하고 있었다.[150] 이런 상황에서 녹봉을 둘러싼 관원들의 범죄도 증가하였다. 광해군 때에는 지방에 파견한 分臺監察이 정해진 법대로 녹봉을 지급하지 않고 자기와 가까운 사람인가 여부와 권세가 있는지의 여부에 따라 녹봉을 지급한다는 보고가 있었다.[151] 이 기록은 다소 과장된 것으로 보이지만, 녹봉이 줄어드는 속에서 하급 관료들에게 월록 처벌은 생계가 걸린 문제이기도 했다.

현종 7년(1666년) 李元禎은 分養馬를 제대로 관리하지 못한다는 이유로 사대부의 녹봉을 빼앗는 것은 부당하다고 지적하였다.[152] 그러나 이 건의는 받아들여지지 않았다. 이후 司僕寺의 분양마를 故失한 것이 2필이거나 야위게 한 것이 1필이면 당상관은 파직하고 당하관은 월록 2등하는 조치가 마련되었다.[153] 이 조치는 이후 『신보수교집록』에서 다시 확인되었고, 『속대전』에도 수록되었다. 임시 조처로 시행되었던 월록은 해유와 결합하면서 수령을 비롯한 관료들에 대한 처벌 규정으로 자리잡아 '解由越等 卽金石之典'[154]으로 인식되었다.

---

150) 임성수, 前揭論文, pp.112~123.

151) 『光海君日記』 卷152, 光海君 12年 5月 3日 庚辰.
分臺監察不以所定之科分祿 只視人之親疎勢之有無以致先後倒錯 軍職與末官 怨言騰路

152) 註 106과 同.
元禎進曰 今因言端 敢達所懷 朝家之待士大夫 當以禮也 因分養馬之事 至奪士夫祿俸 殊非禮待之意 上不答

153) 『受敎輯錄』 戶典 解由條
司僕寺分養馬 故失二匹疲瘠一匹 堂上罷職 堂下越祿二等 次次加等

154) 『英祖實錄』 卷44, 英祖 13年 7月 1日 丁亥.

한편, 월록 처분을 받았을 경우 월록이 모두 집행되기 전까지는 다른 관직으로의 이동이 어려웠다. 『承政院日記』 등 연대기류 사서에는 새로 지방 수령에 제수된 인물이 전임 시절에 월록한 사실이 추가로 적발되어 改差하는 사례가 散見된다. 李孝源은 숙종 7년(1681)에 密陽府使로 임명되었고,[155] 숙종 10년(1684) 2월에 掌令으로 임명되었다.[156] 그리고 같은 해에 다시 獻納이 되었는데, 이 때에 이효원은 자신이 밀양을 맡았을 때, 稅船이 패선하여 '方在越等之中' 즉, 월록(월등) 중에 있다고 하면서 체직해 줄 것을 건의하고 있다.[157] 당시에는 조운선이 패선하였을 경우, 해당 지역의 지방관이 물에 빠진 쌀인 拯米 全量을 건져다가 沿邊의 백성들에게 나눠준 뒤 추수할 때 이를 거두었는데[158] 조선 정부는 이 역시도 해유의 대상으로 명시하고, 징수를 독려하였다. 『수교집록』에서는 패선한 곳의 지방관이 증미를 바치지 않으면 해유를 해주지 않을 것을 규정하였고,[159] 『신보수교집록』에서는 이를 보완하여 증미를 바치지 못하면 해유를 해주지 않고, 모든 수량을 납부하지 못한 경우에는 그 정도에 따라 처벌하였다.[160] 이를 고려할 때 이효원은 아마 모든 증미를 거두지 못해 월록된

155) 『承政院日記』 14冊, 肅宗 7年 1月 16日 庚午.

156) 『承政院日記』 16冊, 肅宗 10年 2月 9日 乙巳.

157) 『承政院日記』 16冊, 肅宗 10年 4月 13日 戊申.
獻納李孝源啓曰 …… 且臣方任密陽時 稅船致敗 方在越等之中 勢難一刻冒居臺職

158) 『顯宗實錄』 卷7, 顯宗 4年 7月 7日 壬申.
湖南嶺南稅船及大同船之致敗 前後相續 舊例拯出其米豆 全給地方官 或分給沿邊之民 使之改納 而沈水拯乾之米 理無完存 勒令分給 待秋準徵 民甚苦之

159) 『受敎輯錄』 戶典 解由條.
敗船地方官 拯米未納 解由拘碍

160) 『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
各道各邑拯米 一依還上分數 解由拘碍 年終未捧居末者 亦依還上例論罪
『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
敗船拯劣米米二十石 木一同未收 越一等 次次加等 越三等止
『新補受敎輯錄』 戶典 解由條.
田稅大同 等內致敗 則越等 敗船處地方官 拯米全未納 解由拘碍
위는 모두 『신보수교집록』에 수록된 규정들이다. 『신보수교집록』에는 마련된 시기가 서로 다른 규정들이 혼재되어 있다. 모두 한 법전에 수록된 점에서 이들 조항은 상호 보완적인 것으로 이해된다. 첫째 규정은 1717년(숙종 43), 둘째와 셋째 규정은 1706년(숙종 32)에 마련되었다. 따라서 이 조항들은 증미를 전혀 바치지 않으면 해유를 해주지 않고, 납부했다 하더라도 환자를 징수하지 못한 정도에 따라 처벌하는 조항에 의해 증열미 20석과 면포 1동(50필)을 거두지 못하면 녹봉을 1등 越祿하고 차례로 등급을 더하여 3등을 건너뛴다는 것이다. 그리고 연말에 거두지 못한 실적이 최하이면 장을 친다는 규정이다. 『속대전』에도 최하일 경우 장을 친다는 조항만 빼

것으로 보인다.

이후 이효원은 장령을 거쳐 헌납이 되었는데, 장령 재직 시기에는 사의를 표명하지 않았다가 헌납에 임명된 후 사의를 표명한 것은 쉽게 이해되지 않는다. 여기에서 염두에 두어야 할 것은 지방 수령에서 교체되었더라도 해유 절차가 곧바로 완료되는 것은 아니라는 점이다. 해유의 절차를 완료하는 기간이 정해져 있는 것은 아니었다. 원칙적으로는 체직이 되면 곧바로 해유 절차가 완료되어야 했으나, 여러 사정상 그 기한이 늘어날 수도 있는 것이었다. 앞서 살펴보았던 최익대의 경우에도 영조 31년(1755)에 체직되었지만, 실제 해유가 완료된 것은 영조 33년(1757) 6월이었다. 월록 3등의 처벌을 받은 최익대는 그로부터 4달 후인 10월에 평산 찰방으로 임명되었다.[161] 따라서 이효원의 경우에도 언제 해유가 완료되었는지는 알 수 없으나, 헌납이 되기 전에 해유가 끝나 월록 처벌이 확정되었고, 이에 따라 헌납직을 사양한 것으로 보는 것이 타당하다. 월록 중에 있다고 이야기한 것은 이런 사정에서였을 것이다.

이처럼 조선 정부는 『경국대전』에서 명시되었던 해유의 처벌 규정 즉, 녹봉의 수수와 관직 이동 금지에 앞서 월록을 설정하여 운영하였다. 그리고 사안마다 다르게 처벌 조건을 매우 세분화하였다. 이것은 안정적인 국가 재정 운영을 위해 해유의 대상을 구체적으로 설정하고 그 절차를 엄격하게 하는데 따르는 문제를 해결해 가는 과정이었다. 이를 통해 조선 국가는 해유제의 철저한 운영에 대한 수령들의 불만을 무마하면서 지방에 대한 중앙의 지배력을 강화시켜 나갈 수 있었다.

고 나머지 내용은 그대로 명시되었다.

161) 『承政院日記』 64冊, 英祖 33年 10月 28日 丁亥.
親臨都政 …… 崔益大爲平丘察訪

5. 結　語

解由는 조선 건국 초부터 전곡을 비롯한 여러 관물의 철저한 관리를 목적으로 마련되고 운용되었다. 『경국대전』에는 관리 체대 시에 해유를 확인하고, 관청의 재무 상태를 확인하여 문제가 없을 때에만 해유를 내어주어 관직 이동을 허용하는 것으로 명시되었다. 또 해유를 받지 못하면 녹봉의 수수와 관직 이동을 금지하는 등의 강력한 벌책 규정을 완성하였다. 그러나 해유제는 규정대로 운영되지 않았다. 수령들이 해유를 받기 위해 백성들로부터 남징하는 폐단이 나타났고, 전·후임관들이 녹봉을 받기 위해 창고를 직접 열고 확인하는 절차를 준수하지 않았다. 또 국왕들은 적임자를 임명해야 한다는 것을 근거로 해유를 받지 않은 수령이라도 京官으로 임명해야 한다는 입장을 보이고 있었다. 해유는 절차와 처벌 모두에서 흔들리고 있었다. 조선 정부는 이를 『경국대전』의 규정을 재확인하고, 절차를 강화하는 것으로 해결하려 했다. 인수인계할 때에 모든 장부에 爻周를 마친 뒤에야 해유를 주도록 하였고, 해유 없이 다른 관직으로 이동한 관원들을 체직하는 조치를 취하였다.

양란 이후 조선 정부는 국가 재정이 고갈된 속에서 節用을 중시하는 뜻을 보이고, 철저한 재원 관리와 징수를 위해 해유제를 강화해 나갔다. 해유가 제대로 운영되지 않고 있고, 이것이 재정 문제와 연결된다고 파악했기 때문이다. 따라서 조선후기 해유제 운영의 핵심 대상은 지방 수령일 수밖에 없었다. 그러면서 해유시 수령들이 직접 대면하도록 하는 조치가 다시금 강조되었다. 또 해유 기간을 360일로 확정하고, 수령으로 임명된 경우 2년 내에 다른 관직으로의 이동을 금지하였다. 그리고 노비 신공, 전세, 대동미, 價布 등을 해유의 대상으로 명시하고, 이전 수령이 거두지 못한 것도 거두도록 하였다. 이를 제대로 지키지 않으면 해유를 해주지 않는 것으로 해유제 운영의 방향을 설정하였다.

그러나 이처럼 해유의 절차가 엄격해지고 대상이 구체화되는 등 해유제 운영이 이전에 비해 강화되면서 지방 수령들이 해유에 급급하여 백성들에게 과도하게 징수하는 문제가 다시 대두되었다. 또한 조정에서는 적임자

를 구하기 위해 해유를 받지 않은 자라도 수령직에 임명해야 한다는 논리가 다시 힘을 얻었다. 그렇다고 조선 정부가 해유제를 완화할 수는 없는 노릇이었다. 해유제는 국가 부세 행정의 중요한 절차로 자리 잡아가고 있었기 때문이었다. 조선 정부는 해유를 받지 못했을 경우의 처벌 규정을 변통하여 문제를 해결하고자 했다. 그 핵심은 일정 기간 녹봉 지급을 정지하는 일종의 감봉 조치인 월록을 시행하는 것이었다. 월록은 애초에 변방 장수들의 기강 해이를 처벌하기 위해 실시된 임시 조처였으나, 조선후기에 들어와 해유와 결합하면서 법적 조치로 자리 잡았다.

조선 정부는 녹봉 수수와 관직 이동 금지라는 기존의 처벌을 최종적인 것으로 남겨두고, 이에 앞선 처벌로 월록을 새로 시행하여 갔다. 대개 본인 임기 중 정해진 수량을 제대로 걷지 못했을 경우에는 해유를 주지 않고, 이전 수령이 거두지 못한 수량을 거두지 못했을 때에는 월록하는 것으로 설정하였다. 그리고 사안에 따라 월록하는 세부적인 규정들을 마련하였다. 해유제가 강화되는 데 따르는 수령들의 불만을 무마하는 동시에 관료제의 원활한 운영을 위한 것이었다.

이러한 조치는 조선후기 기존의 제반 향촌 조직을 면리제와 오가통 조직으로 일원화시켜 공적 지배질서를 확립함으로써 재지 사족의 지방 지배력을 억제하는 동시에, 지방 수령을 향촌 지배의 중심적 담당자로 부각시킴으로써 국가 권력이 직접 향촌 사회를 장악하고자 하는 일련의 정책과도 궤를 같이 하는 것이었다. 이러한 흐름 속에서 중앙 정부는 해유와 월록 조치를 시행하여 수령을 통제함으로써 집권 체제를 강화시켜 나갈 수 있었다.

본고는 조선후기 여러 법전에 등장하는 해유 관련 조항을 비교·검토함으로써 조선후기 해유제가 강화되고, 그 처벌이 월록과 결합되고 있음을 밝히고자 하였다. 그러나 이처럼 월록하는 조치가 얼마나 실효적인 것이었는지를 구체 사례에서 확인하지는 못하였다. 이는 조선후기 수령들에 대한 녹봉 지급 방식과 녹봉이 수령들의 家計 경제 생활에서 차지하는 비중 등을 종합적으로 검토할 때, 좀 더 그 전모가 명확해질 것으로 생각한다. 추후의 과제로 남긴다.

參 考 文 獻

1. 資 料

『朝鮮王朝實錄』,『承政院日記』
『萬機要覽』
『經國大典』,『續大典』,『大典通編』,『大明律』
『大典續錄』,『各司受敎』,『受敎輯錄』,『新補受敎輯錄』
『牧民考』,『臨官政要』,『居官大要』,『牧民心書』

2. 著 書

金駿錫,『朝鮮後期 政治思想史 硏究』, 지식산업사, 2003
김성우,『조선중기 국가와 사족』, 역사비평사, 2001
김혁 외,『수령의 사생활』, 경북대학교출판부, 2010
노혜경,『朝鮮後期 守令 行政의 實際』, 혜안, 2006
박소은,『조선후기 호조 재정정책사』, 혜안, 2008
손병규,『조선왕조 재정시스템의 재발견』, 2008
손병규・송양섭 편『통계로 보는 조선후기 국가경제』, 성균관대학교 출판부, 2013
오영교,『朝鮮後期鄕村支配政策硏究』, 혜안, 2001
오영교 편,『조선 건국과 경국대전 체제의 형성』, 혜안, 2004
오영교 편,『조선후기 체제변동과 속대전』, 혜안, 2005
오영교 편,『세도정권기 조선 사회와 대전회통』, 혜안, 2007
이정철,『대동법 조선 최고의 개혁』, 2010

이철성,『17・18세기 전정 운영론과 전세 제도 연구』, 선인, 2003
임용한,『朝鮮前期 守令制와 地方統治』, 혜안, 2004
조지만,『조선시대의 형사법-대명률과 국전-』, 경인문화사, 2007
崔貞煥,『高麗・朝鮮時代 祿俸制 硏究』, 慶北大學校 出版部, 1991
한국역사연구회 17세기 정치사 연구반,『조선중기 정치와 정책』, 아카넷, 2004
한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반,『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷, 2000
한국역사연구회 토지대장연구반,『조선후기 경자양전 연구』, 혜안, 2008
한국학중앙연구원,『朝鮮時代 解由文書』, 2012

3. 論 文

구덕회,「법전으로 역사 읽기-집록류 법전의 성격」『역사와 현실』46, 2002
具玩會,「朝鮮後期의 收取行政과 守令의 '要譽'; 17세기 중엽에서 18세기 말까지를 중심으로」『慶北史學』14, 1991
具玩會,「朝鮮後期의 賑恤行政과 郡縣支配-守令의 역할을 중심으로」『震檀學報』78, 1993
김백철,「朝鮮後期 英祖初盤 法制整備의 성격과 그 지향 -新補受敎輯錄 體裁를 중심으로」『정신문화연구』115, 2009
김백철,「조선 후기 영조대 법전정비와『속대전』의 편찬」『역사와 현실』68, 2008
김양수・김양식,「조선 후기 忠淸監司와 淸州守令의 출신성분과 재임실태」『韓國史硏究』125, 2004

金容燮,「結負制의 展開過程」『韓國中世農業史硏究』, 지식산업사, 2000
金仁杰,「조선 후기 鄕村사회 변동에 관한 연구」, 서울大 博士學位논문, 1991
金駿錫,「兩亂期의 國家再造 문제」『韓國史硏究』115, 1998
金錫禧,「朝鮮 中•後期 地方官僚의 任期에 關한 硏究」『釜山大論文集』31, 1981
朴鍾守,「16•17세기 田稅의 定額화 과정」『韓國史論』30(서울대), 1993
朴準成,「17・18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 변화」『韓國史論』11(서울대), 1984
손병규,「조선 후기 재정구조와 지방재정운영 -재정 중앙집권화와의 관계-」『朝鮮時代史學報』25, 2003
申幼兒,「朝鮮前期 祿俸의 頒給과 官僚家計」『歷史敎育』114, 2010
양진석,「顯宗代 賑恤策의 시행과 賑恤穀 확보」『朝鮮의 政治와 社會』, 集文堂, 2002
吳仁澤,「17・18세기 量田事業 연구」, 釜山大學校 博士學位論文, 1996
오일주,「조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」『實學思想硏究』, 1992
梁晋碩,「17, 18세기 還穀制度의 운영과 機能變化」, 서울大學校 博士學位論文, 1999
延正悅, 「續大典과 大典通編에 대한 一硏究」 『論文集』12(漢城大), 1988
尹貞愛,「朝鮮後期 守令대책과 그 인사실태」『國史館論叢』17, 1990
李景植,「17世紀의 土地開墾과 地主制의 展開 」『韓國史硏究』9, 1

973
李東熙,「19世紀 前半 守令의 任用實態」『全北史學』11・12, 1989
이선희,「조선 후기 수령의 출퇴근과 근무방식」『史學硏究』92, 2008
이왕무,「1764년 河命祥의 解由文書를 통한 機張縣의 關防 연구」『藏書閣』4, 2000
李源鈞,「朝鮮時代의 守令職 交替實態-東來府使의 경우」『釜大史學』3, 1979
이현수,「鴻山縣監 解由文書를 통해 본 18세기말 忠淸道 鴻山縣의 軍備 實態」『古文書硏究』, 2003
임민혁,「조선초기 解由制의 성립과 그 성격」『朝鮮時代史學報』33, 2005
임민혁,「조선후기 解由行政의 文書式과 그 실제」『古文書硏究』28, 2006
임성수,「조선후기 祿俸制 연구」『東方學志』169, 2015
조미은,「19세기 解由文書와 重記에 관한 사례연구」『古文書硏究』40, 2012
한상권,「조선시기 국가의 지방 지배 연구현황」『역사와 현실』18, 1995

Abstract

The Reorganization of the Magistrate Discharge Certification System during the Latter Half of the Joseon Dynasty and Provincial Administration

Kwon Seung man
History Education Major,
Department of Social Education
The Graduate School
Seoul National University

The present study reviews regulations related to the discharge certification (*haeyu*; 解由) system included in diverse legal codes from the latter half of the Joseon Dynasty (朝鮮 王朝; 1392-1910) and elucidates the strengthening of the discharge certification system and the new implementation of the reduction of officials' salaries (*wollok*; 越祿) as a punishment following the Japanese Invasions of Korea (*Waeran*; 倭亂; 1592-93 and 1597-98) and the Manchu Invasions of Korea (*Horan*; 胡亂; 1627 and 1636-37).

From the early years of the dynasty, discharge certification was prepared and operated for the purpose of thoroughly managing all government property (*gwanmul*; 官物) including money and grain (*jeon'gok*; 錢穀). In addition, the *National Code* (*Gyeongguk Daejeon*;

經國 大典) stipulated clauses on strong disciplinary measures including prohibition on magistrates' reception of salaries (*nokbong*; *bongnok*; 祿俸; 俸祿) and transfers to other posts in cases where they had mismanaged government property and therefore failed to receive discharge certification.

Amidst the exhaustion of national finance following the Japanese and Manchu Invasions, the Joseon government further strengthened the discharge certification system regarding local magistrates in order to manage financial sources and to collect revenue thoroughly. Emphasized was the measure whereby magistrates were to undergo personal interviews during discharge certification, and, at the same time, the discharge certification period was fixed as 360 days and those appointed as magistrates were prohibited from transferring to other posts within two years. In addition, categories including slaves' labor service remission tributes (*nobi sin'gong*; 奴婢 身貢), land tax (*jeonse*; 田稅), tribute remission rice (*Daedongmi*; 大同米), and military service remission cloth (*gapo*; *gunpo*; 價布; 軍布) were specifically established as the objects of discharge certification, and magistrates were to levy items not successfully levied by their predecessors. If they failed properly to accomplish this, magistrates were not granted discharge certification.

As the operation of the discharge certification system was thus strengthened, a problem arose where local magistrates levied excess taxes on the commoners in order to receive discharge certification, and the logic that even those who had failed to receive discharge certification must be appointed as magistrates because many magistrates were failing to receive discharge certification gained support. Consequently, the Joseon government implemented salary reduction, a kind of a pay cut measure where salaries would not be paid to officials for certain duration, as a punishment preceding the

existing punishments of prohibiting officials' reception of salaries and transfers to other posts. In general, magistrates were not granted discharge certification when they had failed properly to levy the prescribed taxes during their terms of office and were subjected to salary reduction when they had failed to levy taxes that their predecessors had failed to levy. Through this, the Joseon government was able simultaneously to mitigate magistrates' discontent ensuing from the strengthening of the discharge certification system and to strengthen the central government's control over the provinces.

Keywords: Discharge certification, salary reduction, officials' salaries, magistrates, strengthening of the ruling system

Student identification number: 2006-21748