

# 숙종~영조시기 三南 등의 방어 체제 정비와 변화

- 교통로에 위치한 요충지 방어의 확장을 중심으로 -

구 열 회\*

1. 머리말
2. 肅宗時期 교통요충지 방어의 특성
  - 1) 북방지역 교통요충지 방어의 정비
  - 2) 三南지역 교통요충지 방어의 특징
3. 英祖時期 교통요충지 방어의 전개
  - 1) 정치적-재정적 변화와 육상 교통요충지의 주목
  - 2) 삼남 등 후방지역의 육상 교통요충지 방어 강화
4. 맺음말

## 1. 머리말

통시대적으로 군사적 관점에서 고개, 나루, 여울목, 도로의 교차점 등의 교통요충지는 방어의 최우선지역이었다. 그러나 방어를 시행하는 주체로서의 국가가 가진 인적, 물적 자원의 한계와 정치-사회적 상황, 적군의 특성과 전략에 대한 차이 등으로 인해 방어조치의 우선순위에는 차이가 존재하였다. 우리나라의 경우 전통적인 방어의 거점으로 山城을 중시하였고, 유사시에는 관청과 민간인의 산성으로의 入保를 주요한 전략으로 삼고 있었다. 비록 조선 전기에는 소규모 적을 상정한 邑城-行城을 중시하였으나,<sup>1)</sup> 대규모 침공인 壬辰倭亂 이후 산성을

\* 연세대학교 사학과 박사과정.

중시하는 추세로 복귀하였다.<sup>2)</sup> 하지만 산성은 반드시 적을 막을 수 있는 직로의 교통 요충지에 위치하지 않은 경우가 상당하였다. 일례로 황주 洞仙嶺-正方山城의 사례와 같이 주요 교통로 인근에 산성이 위치한 경우도 상당하였지만, 반면에 丙子胡亂 시기 영변의 鐵甕山城, 자산의 慈母山城 등의 사례처럼 적이 통과하는 지점에 주요 산성이 위치하지 않은 경우도 상당하였다. 따라서 적이 기동성과 여유를 갖추고 산성을 우회하여 수도 등을 직접 타격한다면 산성은 직로 침공에 대해 무력할 수밖에 없는 한계를 가지고 있었다.

이에 병자호란의 교훈에 대응하여 주요한 교통 요충지에 鎭堡를 설치하고 邊將을 임명함으로써 요해지의 직로방어를 증강하려 한 노력이 關西, 海西, 關北 지역을 중심으로 이루어졌음을 보여주는 연구가 있으며,<sup>3)</sup> 특히 황해도 지역의 경우 직로가 통과하는 육상 요충지로서의 嶺隘를 중시하여 방어를 편성해나가는 양상이 주목되었다.<sup>4)</sup> 그러나 이들 연구는 전반적인 국방강화 조치를 중시하면서 언제나 일치하지는 않는 산성과 교통요충지에 대한 주목이 혼재되어 있거나, 혹은 영애 등 교통요충지의 방어가 종전에 중시되던 산성방어와 어떤 관계인지의 문제 등을 보다 규명할 필요가 있다. 물론 17~18세기 초에 산성축조와 직로방어가 동시에 추구되었다는 점에서 이를 함께 다루는 것은 타당성을 가지나, 당대인들이 병자호란의 전훈을 의식해 직로방어라는 새로운 과제를 어떻게 대응하였는지를 강조하고자 한다.

이에 시기적으로는 숙종~영조시기를 주로 주목하고자 한다. 많은 선행 연구가 효종~숙종시기에 북방지역을 중심으로 방어체계 정비가 이루어지는 것을 보여주었다. 특히 숙종시기의 경우는 외세침략의 가능성이 여전히 논의되면서도 청축의 감시와 견제에서 벗어나 이를 본격적으로 정비할 수 있던 시기로서, 조

1) 강성문, 1996 『조선전기의 관방론 연구』 『한국군사학논집』 50; 심정보, 2012 『읍성축조에 있어서 축성신도의 반포목적과 고고학적 검토』 『문물연구』 22.

2) 유재춘, 2010 『조선전기 경상도의 지역거점 산성 연구』 『지역과 역사』 26; 차용걸, 2008 『조선후기 산성방어체제의 운영』 『중원문화재연구』 4.

3) 강석화, 2004 『조선후기 평안도지역 압록강변의 방어체계』 『한국문화』 34; 정해은, 2015 『숙종 초기 평안도의 변장 증설과 방어체제의 변화』 『사학연구』 120.

4) 고승희, 2006 『조선후기 황해도 내지 방어체계』 『한국문화』 38.

선 조정이 병자호란 이후 추구해오던 방어전략의 특성이 정비된 시기로 볼 수 있다. 나아가 숙종시기 방어체제 정비의 양상이 영조시기에 들어 재정적, 국내정치적, 사회적 이유 등의 상황변화로 변모하는 과정을 그리고자 한다. 또한 공간적으로는 국방요충지로 중시된 북방과 달리 상대적으로 연구가 적은 삼남지역을 주목하고자 한다. 이는 숙종시기에 외세침입의 우려가 삼남지역에도 존재하여 북방의 방어논리가 연장되면서도 동시에 어떤 차이가 있었는지를 조망하면서, 이것이 다시 북방에 비해 상대적으로 위협이 적기에 재정적, 국내정치적, 사회적 변화와 방어체제 재조정의 요구에 민감할 수밖에 없는 지역으로서 주목의 대상이 될 수 있다고 본다. 따라서 상대적으로 연구가 적은 삼남지역 방어체제의 특성을 연구사적으로 보충하면서도, 전반적으로 국제정세는 안정되고 국내정세가 복잡해진 상황인 18세기 방어 전략의 추이를 어느 정도 가늠할 수 있으리라고 기대한다. 또한 이와 같은 변화 속에서 산성-교통요충지-邑城으로의 방어 중시 대상의 이행과정을 설정하고 이를 해명함으로써, 기존 연구사에서 강조된 '산성에서 읍성의 강화'로 비로소 이행할 수 있었던 중간과정을 보충하고자 한다.

## 2. 肅宗時期 交通요충지 방어의 특성

### 1) 북방지역 交通요충지 방어의 정비

임진왜란의 경험은 소규모의 적에 대응한 읍성이 대규모의 적에게는 무력함은 물론, 읍성을 강화하려면 비용을 들여 甕城, 砲壘, 해자 등의 방어시설을 갖추어야 한다는 것을 보여주었다.<sup>5)</sup> 이에 조정에서는 방어의 중심으로서 지형의 험준함을 이용할 수 있는 산성을 다시 강조하였고, 이러한 추세는 정유재란 직후 경상도, 전라도 일대에 산성을 대규모로 신축하고 산성입보를 시행하는 것으로 나타났다.<sup>6)</sup> 그러나 인민들은 평지의 재산을 버리고 산성으로 들어가는 것에 불만을 가졌을 뿐더러, 정유재란 직전에 義兵을 이끌던 사족들조차도 산성입보를 대

5) 李恒福, 『白沙集』 권2, 『全羅道山城圖後序』.

6) 趙慶男, 『亂中雜錄』 丁酉 1월; 鄭慶雲, 『孤臺日錄』 丁酉 5월 己酉.

신하는 전략의 변경을 요구하였다.<sup>7)</sup> 이후 정묘호란-병자호란을 겪으며 기동성이 빠른 기병으로 산성을 우회하여 서울 등을 직로로 공격해온 청군의 전략을 맞이하게 되자, 산성입보에 반대하여 읍성의 고수, 직로차단 등 전략변경을 요구하는 여론은 더욱 활성화되었다. 이미 병자호란 직전에도 평양 백성들이 산성으로 들어가는 대신 읍성을 힘을 다해 지키겠다고 평안감사 등에게 청원하는 일이 있었는데,<sup>8)</sup> 호란을 계기로 산성입보에 반대하는 백성들의 여론은 직로방어의 필요성과 결합하게 되었다. 병자호란 직후 鄭斗卿은 황주 읍성이야말로 직로에서 적을 막을 만한 곳인데 도원수 金自點 휘하 군사들이 정방산성으로 들어가 적이 지나쳐도 막지 못하였다고 파악하였고,<sup>9)</sup> 尹善道 역시 읍성에서 방어를 해야 적이 읍성에 비축된 물자를 얻고자 읍성을 공격함으로써 직로의 적을 조금이라도 저지할 수 있다고 파악하였다.<sup>10)</sup>

하지만 인조~효종시기의 주요 관료들은 산성의 지형적 이점을 이용하는 것이 읍성의 방어시설 확충에 들이는 비용과 노력보다 적다고 파악하고 있었고,<sup>11)</sup> 또한 남한산성의 사례와 같이 몇몇 산성의 전투사례는 지형적 이점을 분명하게 발휘할 수 있음을 보여주었다. 이에 따라 인조시기까지만 해도 황주의 사례처럼 읍성을 버리고 산성을 강화하는 것이 낫다는 의견이 제기되었다.<sup>12)</sup> 그러나 청군이 가지고 있는 빠른 기동성과 그로 인한 패배의 문제는 국가가 쉽사리 무시할 수 있는 것이 아니었고, 따라서 읍성개축을 대신하여 청군의 직로를 차단할 대안으로써 주요 교통 요충지에 대한 방어조치가 취해지기 시작했다. 효종시기에 각지의 關所를 강화하고 이에 따라 關西, 海西 등의 주요 국경지대는 청측의 감시를 의식해 대규모 축성을 할 수는 없더라도 주요 嶺隘 등에 養林을 통한 자연

7) 鄭經雲, 李魯 등은 산성입보책에 반대하였으며, 특히 裒龍吉은 초계, 밀양 등의 요로에 重關을 두어 砲壘 등으로 요해방어를 강화해야한다고 주장하였다(裒龍吉, 『琴易堂集』 권2, 「八條疏」).

8) 趙翼, 『포저집』 권25, 「道村雜錄(下)」.

9) 鄭斗卿, 『東溟集』 권12, 「丙子疏」.

10) 尹善道, 『孤山遺稿』 권2, 「時弊四條疏」.

11) 金埴, 『潛谷遺稿』 권4, 「論兩西事宜疏」.

12) 『備邊司謄錄』 인조 24년 10월 4일 병자.

적 엄폐물 조성, 營將의 설치를 통한 지역 병력의 결집력 강화, 재량권을 가진 邊將의 파견 및 鎭堡-屯의 운영을 통한 인력과 물력의 강화가 이루어졌다. 현종 시기에는 개발이 이루어지지 않은 적유령 지역의 교통요충지에 감사 閔維重의 주도로 진보가 加設되었다.<sup>13)</sup> 이는 산성방어를 강화하면서도 산성방어만으로 감당할 수 없는 직로의 방어를 함께 강화하고자 한 것이었다.

숙종 초 중국에서 三藩의 亂이 발생하고 청측이 조선의 築城에 간섭할 수 없는 여건이 형성되자, 조선은 청이 조선에 간섭을 할 수 있는 형편이 아님은 물론 황제의 失德 등을 과대평가하며 청의 지배체제가 전복되거나 큰 변화가 있을 수도 있다고 예측하고 있었다.<sup>14)</sup> 이에 대비하여 숙종 초부터 대대적으로 청과의 국경에 연접한 지역에 대한 築城과 방어체제 강화를 진행할 수 있는 여건으로 파악하였다.<sup>15)</sup> 이에 개성의 大興山城, 관서의 慈母山城, 鐵甕山城, 해서의 正方山城, 長壽山城 등 산성의 수축이 본격적으로 이루어졌고, 보장처로서 南漢山城과 강화도의 정비도 함께 이루어졌다. 이러한 방어강화는 삼변의 난이 진압된 후에도 청나라가 몽골의 압력으로 만주로 후퇴하면서 조선에서 전쟁이 벌어질 수 있다는 ‘寧古塔回歸說’의 전개로 인해 숙종시기 후반까지 계속 이어졌다.<sup>16)</sup> 그런데 삼변의 난과 영고탑회귀설로 인한 전쟁위기 모두가 대규모의 적침을 상정하는 것이었고, 기동성이 뛰어난 청군이 주요 상대가 될 것으로 예상됨에 따라 兩西(관서, 해서) 지역의 방어는 종래의 산성 강화만으로는 대비할 수 없다는 것은 자명하였다.

이에 숙종시기 양서지역의 방어정비에 대해서 많은 연구가 산성입보뿐만 아니라 직로방어가 병행되었음을 조명하였다. 중앙의 軍門 혹은 兵曹가 관할하는 여러 鎭堡의 설치와 邊將의 임용을 통해 고개를 포함한 關防의 정비가 이루어졌음이 주목되었고,<sup>17)</sup> 또한 左右 營將을 두어 최전방이자 적의 진로인 압록강변에서

13) 『備邊司謄錄』 영조 2년 11월 23일.

14) 김창수, 2012 『17세기 후반 조선사신의 공식보고와 정치적 파장』 『사학연구』 106.

15) 남구만은 해당 사항을 포착하여 조정의 의지만 있다면 청의 허락 없이 성지 및 관방수축을 할 수 있는 여건임을 강조하였다(『肅宗實錄』 권1, 숙종 즉위년 11월 20일 己卯).

16) 배우성, 1998 『조선후기 천하관과 국토관의 변화』, 일지사, 68-69면.

17) 강석화, 앞의 논문.

예봉을 다투는 전략에 대한 주목과 함께, 昌城 일대의 변장과 진보의 정비는 영애의 방어뿐 아니라 강변에서의 요격전을 상정한 것으로 파악한 연구가 있다.<sup>18)</sup> 황해도와 경주 속종 초 屯을 진보로서 승격하고, 산산, 동리, 소이, 신당, 위라, 문산, 총령, 문성 등을 시작으로 변장이 관할하는 鎭堡가 주요 영애를 차단하는 요해지 방어를 강화하는 것으로 파악된다.<sup>19)</sup> 함경도의 경우 철령과 마천령을 중심으로 한 영애방어가 이루어지다가, 속종시기 후반에 방어할 영애의 수를 확장하는 양상이 조명되었다.<sup>20)</sup> 이에 본 연구에서는 속종시기 양서-관북 등 국경지역의 사례는 기존 연구 성과에 기초하되, 기존의 연구에서 강조되지 못한 산성-영애방어의 우선순위 및 설정의 문제만을 강조하고자 한다.

산성-영애의 관계를 검토하는 것은 산성이 직로의 차단지점이 될 수 있는 주요한 교통요충지로서 영애에 가깝지 않은 경우도 상당하거나, 설령 가깝다고 해도 영애와 산성 간의 거리가 실전상황에서 응전이 어려울 수 있다는 문제가 존재하였기 때문이다. 일례로 황해도 지역의 많은 산성의 거리가 주요 교통로에서 하루 이상 떨어져있음은 물론, 주요 교통로에서 비교적 가깝다는 정방산성조차도 동선령까지 30여 리의 거리가 소요되어 실제로는 적의 빠른 기동력에 대응하기 어렵다는 지적이 제기되기도 하였다.<sup>21)</sup> 따라서 산성에 위치한 아군이 적군을 주요 교통요충지에서 그대로 통과시키지 않도록 제도를 정비하고, 또한 산성에 집중되었던 인원-물자의 동원을 주요 교통요충지에 배정할 수 있도록 조치해야 했다.

속종 6년(1680) 『海西嶺隘防守節目』은 이에 대응하여 주요 교통요충지로서 영애의 방어를 등한시할 수 없도록 설정한 1차적인 단계로 주목할 수 있다.<sup>22)</sup> 『해서영애방수절목』은 동선령 일대에 병조 혹은 중앙 군문이 관장하는 鎭堡-邊將을 설치하여 영애방어에 집중할 수 있도록 설정하였으며 件隱峙, 安心峴, 舊洞仙嶺 등 진보가 아직 설치되지 않고 산성에서도 먼 영애의 경우 감사와 병사가 유사

18) 이철성, 2002 『17세기 평안도 강변 7읍의 방어체제』 『한국사학보』 13; 정혜은, 앞의 논문.

19) 고승희, 앞의 논문.

20) 노영구, 2005 『조선 후기 함경남도 간선 방어체계』 『한국문화』 36.

21) 『備邊司謄錄』 속종 17년 12월 19일.

22) 『國朝寶鑑』 권43, 肅宗朝 3.

시에 군대를 파견하여 지키도록 명시하였다. 또한 大峴山城에 소속된 수안과 곡산의 경우 “영애가 가장 긴요한 수비처[今嶺隘守備最緊]”이므로 두 읍의 군병은 산성 대신에 영애를 지키도록 설정하기도 하였다. 이 같은 영애 중시의 추세가 보다 본격화되는 것은 황해도와 밀접한 西路의 요충지인 개성의 『松都大興山城措置節目』에서도 구체적으로 나타난다.<sup>23)</sup> 해당 절목에서는 開城留守가 大興山城으로 입보하더라도 주요 교통요충지인 靑石洞에서 요격하기를 명시하였으며, 또한 유수가 직접 병사를 이끌고 청석동 등 성 밖에서 싸울 경우를 상정해 經歷 등을 대리로 삼도록 하는 등 지휘체계의 정비도 명시하였다. 이와 같은 조치를 통해 산성의 주둔군이 영애의 방어를 수수방관하는 것을 방지하고자 하였음을 살필 수 있다.

이처럼 숙종시기에는 북방 요충지에서는 직로방어를 구현할 방어대상으로써 교통요충지-영애를 주목하고, 이를 구체적으로 담당할 단위으로써 각 진보와 변장을 설정하거나 산성의 주둔군이 지킬 영애를 규정함으로써, 병자호란 때와 같이 적을 통과시키지는 않겠다는 의지를 표명해나갔다. 그런데 삼남의 경우는 북방에서 나타난 직로방어의 큰 틀을 계승하면서도 어떤 교통요충지를 차단할 것인가에 대해서는 차이가 있었다.

## 2) 三南지역 교통요충지 방어의 특징

### (1) 숙종시기 삼남지역 육로 요충지의 주목과 한계

兩西 지방과 달리 주적이 수로를 통해 오는 보병 중심의 일본군이고, 청군에 대해서는 후방지대인 三南지역은 양서지역에 비해 육상 교통로요충지의 방어정비가 숙종시기 이전에는 상대적으로 적게 이루어졌다. 특히 인조~현종 시기 해당 지역에서는 국가가 산성 방어와 직로방어를 함께 강화하기보다는 종래의 山城入保가 계속 이루어지고 있었다. 따라서 주요 육상 교통요충지에 대한 방어의 보강은 경시되어 효종시기에 각지의 교통요충지 방어가 논의되는 와중에서도 鳥嶺과 火嶺 등 영남과 호남의 주요 고개에 대해서 축성하자는 제안은 물력의 부족으로 거부되었고,<sup>24)</sup> 일본에 대한 효종의 우려는 조령, 죽령 등의 육상 교통요

23) 『備邊司謄錄』 숙종 17년 8월 21일.

출지 강화보다는 유사시에 동래부와 양산현이 입보할 금정산성 축조로 구체화되었다.<sup>25)</sup> 또한 경상감영이 입보할 주요 거점으로 칠곡의 가산산성이 축조되면서 칠곡의 읍치를 산성 내로 이전하였다.<sup>26)</sup> 현종 시기에도 요해처 강화의 논의가 제기되었으나 여전히 금오산성, 가산산성 등 산성이 방어의 중심으로 간주되었다.<sup>27)</sup> 전라도, 충청도의 경우 주요 요해지로서의 浦口에 진보를 두어 강화도와 조운로의 外援으로 삼고자 한 孝宗의 제안이 金堦에 의해 “兩西와 달리 無事之處인 전라도에는 지나치다.”라는 반대로 좌절되었다.<sup>28)</sup> 또한 충청병영을 청주에서 해미로 다시 옮겨와 해안의 요충지를 방어하게 하려는 일도 무산되었다.<sup>29)</sup> 이처럼 인조~현종시기까지 전라도, 충청도는 물론, 일본군의 공격대상이 될 수 있는 경상도조차 직로방어의 보충보다는 산성입보가 여전히 전략의 중심에 있었고, 그에 따라 교통로의 요해지 방어는 상대적으로 경시되던 정황을 보여주고 있다. 물론 양서지역의 경우도 청측의 감시로 축성과 보강은 어려웠지만, 그럼에도 해당지역의 영애나 요로를 중심으로 간접적인 정비 및 지원조직의 확보 등을 이루어나가던 상황과는 차이가 있었다.

그러나 숙종 초 동아시아 정세의 혼란은 북쪽의 만주-몽골뿐만 아니라 남쪽의 대만 등 해양지대까지 포함하는 것이었고, 이에 삼번의 난에 호응해 대만의 鄭氏 세력이 일본과 손을 잡고 조선으로 침공하거나 청으로의 통과를 요구할 수 있다는 불안도 가중되었다.<sup>30)</sup> 또한 숙종시기 후반에 있었던 아라이 하쿠세키 등의 국서문제 제기 등도 위협으로 간주되어 통신사가 일본 측의 침략의도가 있는지를 탐문하기도 하였다.<sup>31)</sup> 이처럼 삼남에서의 공격 가능성도 제기되자 양서, 관

24) 『備邊司謄錄』 효종 7년 12월 5일.

25) 차문섭, 1989 『조선시대군제연구』, 단국대학교 출판부, 320-321면.

26) 『承政院日記』 인조 18년 윤1월 27일.

27) 이에 경상도 지역의 여론은 입보 거점으로서 가산산성과 금오산성 등을 중심으로 하기보다는, 해변에 작은 壁壘를 건설하여 상륙 지점에서 일본군의 진로 자체를 저지해야 한다는 등의 반대와 대안이 제기되고 있었다(洪汝河, 『木齋集』 권5, 『遂嶺伯李國賓序』).

28) 『孝宗實錄』 권14, 효종 6년 5월 丙申.

29) 차문섭, 앞의 책, 320면.

30) 정응수, 2015 『정경의 조선침공설에 관한 고찰』 『일본문화학보』 56.

31) 구지현, 2008 『1711년 신묘통신사와 아라이 하쿠세키의 필담을 통한 상호 소통』 『열상



북지역과 유사하게 변장의 파견 및 영애 등 육상 교통요충지의 방어강화를 추진하였다. 우선 삼남 요해처 변장의 선발은 영장과 같은 규례로 할 것을 명시함으로써 양서-관북과 같이 변장과 진보를 삼남 요해처 방어의 주요단위로 정비하고자 하였다.<sup>32)</sup> 과거에 삼남, 특히 소백산맥 일대의 요해처는 임진왜란 당시에 임시로 助防將을 서울에서 파견하여 급하게 방어를 편성할 수밖에 없었고 그로 인해 실효를 보지 못했던 전훈이 있었다.<sup>33)</sup> 따라서 평시에 이들 영애를 방어할 진보의 구성과 변장의 파견은 필수적이었다. 숙종 초에 金錫胄는 단양-죽령에 별장을 차출하고 둔보를 두기를 주장하였으며,<sup>34)</sup> 이후에도 죽령의 방어를 위해 풍기와 순흥을 합치자는 논의도 존재하였고,<sup>35)</sup> 철령, 청석동 등 북방의 관소뿐만 아니라 조령, 죽령 등에도 관소를 설치해야 한다는 논의가 제기되었다.<sup>36)</sup> 숙종시기 후반에는 李仁燁의 주도 하에 추풍령, 팔랑치, 죽령, 조령 등의 영애에 축성을 진행해야 한다는 논의가 제기되었고 이에 국가는 팔랑치 인근의 교통산성을 정비하여 호남으로의 진입로 방어를 강화하기도 하였다.<sup>37)</sup> 그러나 이인엽이 본격적으로 강조한 것은 일본군의 직로가 되었던 조령의 방비로써, 이인엽은 누차 조령의 축성을 주장하면서 오히려 조령의 험로에 축성하는 것은 읍성의 축조보다 비용이 적게 든다는 것을 강조하였다.<sup>38)</sup> 이와 같은 이인엽의 제안이 받아들여져 조정은 임란 직후 辛忠元에 의해 축조되었던 관문을 鳥谷關으로 개수하였고, 主吃關, 鳥嶺關을 신축하였다.<sup>39)</sup>

이러한 양상을 통해 조정이 삼남지역의 육로 교통요충지인 영애에도 변장-진보를 중심으로 방어를 강화한 것으로 보일 수 있다. 그러나 실상은 영애를 중심

고전연구』 28.

32) 『備邊司謄錄』 숙종 13년 4월 4일.

33) 『宣祖實錄』 권66, 선조 28년 8월 14일 甲寅.

34) 『備邊司謄錄』 숙종 8년 8월 4일.

35) 『肅宗實錄』 권15, 숙종 10년 9월 11일 甲戌.

36) 『肅宗實錄』 권16, 숙종 11년 1월 9일 己巳.

37) 『備邊司謄錄』 숙종 32년 9월 6일.

38) 『備邊司謄錄』 숙종 33년 5월 17일, 숙종 34년 8월 8일; 『肅宗實錄』 숙종 33년 12월 27일 乙巳.

39) 『萬機要覽』 軍政 4, 關防, 慶尙道 聞慶 鳥嶺城.

으로 한 육로 방어는 제대로 이루어지지 못하고 있었다. 김석주가 주목했던 죽령의 경우 별장의 파견은커녕 기왕의 屯도 유지가 어려워 혁파되었고,<sup>40)</sup> 조령의 연계방어지로서 어류산성과 토잔성의 축조에 대한 이인엽의 제안은 李奮, 金昌集 등이 남한산성에 투자할 물력을 우선시해야한다는 반론으로 인해 무산되었다. 심지어 김창집은 조령 이외 죽령, 추풍령 등의 모든 고갯길에 축성을 할 여력은 없다고 주장하였다.<sup>41)</sup> 나아가 조정은 남한산성의 佛狼機를 보충하기 위해 조령의 불랑기를 이전하였으며,<sup>42)</sup> 문경의 물력만으로 부실공사가 이루어진 조령성의 성곽이 붕괴하고 여장 등의 시설은 쓸 수 없는 지경이 되었으니 보수하자는 제안조차도 끝내 관철되지 못하였다.<sup>43)</sup> 충청병영을 청주에서 조령 인근지역으로 옮기자는 제안은 거절되었고,<sup>44)</sup> 경상좌병영을 해안의 울산에서 조령, 죽령에 가까운 영천, 안동으로 옮기자는 논의도 이루어지지 않았다.<sup>45)</sup> 이처럼 삼남지역에서 변장의 파견 및 영애의 방어조치는 제대로 진행되지 못했고, 기왕에 이루어진 곳의 유지조차 제대로 이루어지지 못하였으며 관서-해서지역과 같이 영애의 방수절목조차 제정되지 못하던 상황이었다.

## (2) 숙종시기 삼남지역 요충지 방어의 주요 특성 : 水軍鎭堡 중심

그러나 육로 요충지의 방어미비라는 점만으로 삼남의 방어 및 교통요충지의 차단을 통한 적의 직로저지라는 부분이 방기되었다고 볼 수는 없다. 이는 삼남지역이 해안에 면한 지역으로서 육지 교통로의 방어라는 측면 이외에도 바다로부터의 방어[海防]이라는 부분을 종합적으로 살펴야 할 필요가 있기 때문이다. 전술한 일본의 동태에 대한 의구심, 정씨 세력의 침입설과 같은 바다를 통한 대규모의 침공뿐만 아니라, 숙종시기 후반에는 중국 측의 혼란으로 인한 海寇의 발생으로 청이 조선에 대비하기를 권하는 咨文을 보내자, 한성 주변의 축성을

40) 『備邊司謄錄』 숙종 12년 2월 23일.

41) 『備邊司謄錄』 숙종 36년 6월 20일.

42) 『備邊司謄錄』 숙종 38년 2월 18일.

43) 『肅宗實錄補闕正誤』 권55, 숙종 40년 7월 13일 壬子.

44) 『肅宗實錄』 숙종 20년 7월 16일; 『備邊司謄錄』 숙종 34년 2월 3일.

45) 『肅宗實錄』 숙종 33년 12월 27일; 『備邊司謄錄』 숙종 34년 2월 27일.

정비하고 평안도, 황해도 해안에 防禦營을 설정하기도 하였다.<sup>46)</sup> 또한 해구의 위협이 진정된 이후로도 서해안에는 종종 황당선이 출현하여 조정을 긴장시키는 상황이었다.<sup>47)</sup> 이에 전통적으로 안전하다고 간주되어온 서해안의 주요 浦口는 물론 호남-호서-강화도를 잇는 주요 조운로 역시 해구와 황당선 등의 공격에 노출될 수 있다는 우려가 지속적으로 제기되었다.<sup>48)</sup> 이처럼 해로를 통한 적의 공격이라는 상황이 부각됨에 따라 일본이 주요한 적으로 상정되는 경상도는 물론, 서해안에 연접하고 조운로가 존재하여 해구와 황당선에 노출될 수 있는 충청도, 전라도 역시 수군의 방어를 통한 주요 교통로의 통제와 방어가 부각되었다.

우선 영남지역의 경우 수로를 통해 침입하는 일본군이 주요한 적으로 상정되었던 만큼, 이전시기부터 “경상도는 칠곡을 제외하고는 대부분이 수군비용을 부담한다.”라고 할 정도로 방어의 중점은 수군의 유지에 치중하고 있었고,<sup>49)</sup> 경상 우수영을 통제영으로 승격하면서 경상좌수영의 전선배치를 부산진으로 집중하고 있었다. 즉 경상좌도 수군은 부산 앞바다에서 일본군의 상륙을 저지하고 통제영의 주력함대는 전라도 수군의 添防을 받아 반격한다는 전방에서의 진로 차단 구상이었다.<sup>50)</sup> 이는 평안도에서 좌우영장의 통솔 하에 강변에서 적극적으로 싸워 적의 진로를 차단한다는 구상이 경상도에서는 수군을 중심으로 이루어진 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 수로에서의 진로차단 문제가 수군 진보설치와 연계되어 나타나는 것은, 한산도에 대한 진보설치가 무산되자 이에 대해 使官 등이 적의 진로를 차단할 수 있는 오랜 요충지를 포기하는 것은 한심한 일이라고 비판하는 정황에서도 살필 수 있다.<sup>51)</sup>

한편 호서-호남의 요충지 강화의 양상은 조운로의 경유지나 적의 선박이 기착-침투할 수 있는 浦口, 河口 등을 중심으로 이루어졌다. 과거 효종시기에 비용의

46) 『備邊司謄錄』 숙종 36년 10월 1일.

47) 이선희, 2006 『조선후기 황해도 수영의 운영』 『한국문화』 38.

48) 『備邊司謄錄』 숙종 32년 2월 9일, 숙종 32년 10월 1일, 숙종 36년 12월 15일; 『承政院日記』 숙종 38년 4월 23일.

49) 『承政院日記』 효종 즉위년 6월 22일.

50) 송기중, 2010 『17세기 수군방어체제의 개편』 『조선시대사학보』 56.

51) 『肅宗實錄』 권15, 숙종 10년 5월 22일 丁亥.

부족 및 상대적인 경시로 무산되었던 호남지역 조운로 연변에 위치한 각 진의 정비는 숙종 초에 관철되어, 숙종 16년(1690)에는 위도, 고군산도 등 도서 요충지에 진보의 설치와 변장의 파견이 이루어졌고, 이듬해에는 포구로서 조운의 요충지인 格浦에 진보가 설치되고 절목이 제정되었다.<sup>52)</sup> 또한 섬진강의 입구이자 내륙수로로 접근할 수 있는 蟾津에 인민을 모으고 변장을 파견하여 진보를 설치하는 일이 감사의 주도 하에 이루어졌다.<sup>53)</sup> 또한 적의 수로를 차단할 수 있는 거점으로서 강진의 고금도, 청산도, 흥양의 나로도에 첨사와 만호의 설치가 이루어졌다.<sup>54)</sup> 호서 지역의 경우도 조운의 요충지인 안흥량 인근을 중심으로 진보의 신설과 방어력의 강화가 추구되었다. 조운선의 주요 피난처인 抗金鎭에 진보를 설치하였고, 여러 폐단이 있어도 운영하는 쪽으로 유지되었다.<sup>55)</sup> 한편 안흥에 대해서도 충청병영을 안흥으로 이전하자는 논의가 있었다.<sup>56)</sup> 이는 전술한 항금진의 수군 운용이 어렵다면 육지의 병마진 소속으로 하자는 제안도 나왔던 것과 일맥상통한 것으로서, 충청도의 육군 운영조차도 해안방어를 중심으로 이루어져야 한다는 시각이 상당하였음을 보여준다. 이와 같은 상황은 충청병영을 조령-죽령 인근지역으로 옮기자는 제안이 거절되었던 것과 비교하였을 때, 당시 호남-호서지역의 요충지 방어의 주요 성격은 육상교통로의 영애 방어보다는 해안 지역의 방어가 비교적 우세하였음을 짐작할 수 있다. 이는 경상도에서 경상좌병영을 영애 근처로 옮기자는 논의가 계속 제기되었음에도 해안의 울산에 잔존한 것 과도 상통하는 것이었다.

이처럼 삼남지역 요충지 방어의 문제는 육상의 영애보다도 수군을 중심으로 한 해안의 주요지점에 집중됨으로써 적군에 대한 진로차단이리는 큰 틀은 공통되지만 구현되는 세부성격이 다른 것이었다. 이는 양서-관북에서 이루어진 교통로 방어라고 하는 大體가 다른 형태로 계승된 것이며, 산성입보보다는 壁壘 등을 해안에 건설하여 적의 진로를 차단해야 한다는 지역의 여론에 어느 정도 부

52) 『備邊司謄錄』 숙종 16년 7월 24일, 숙종 17년 5월 3일.

53) 『備邊司謄錄』 숙종 31년 1월 18일.

54) 『肅宗實錄』 숙종 7년 1월 3일 丁巳.

55) 『備邊司謄錄』 숙종 32년 4월 14일, 숙종 34년 2월 11일.

56) 『備邊司謄錄』 숙종 32년 4월 14일.

합하였음을 살필 수 있다. 오히려 숙종 시기 삼남에서의 산성축조는 이와 같은 수군방어가 실패할 경우를 상정한 최후의 조치로 볼 수 있으며, 육상 교통요충지의 방어에 대한 미진함이 바로 문제로 제기될 만한 상황은 아니었다고 볼 수 있다.

### (3) 숙종시기 후반 수군중심 요충지 방어정책의 한계

그러나 수군 중심의 삼남지역의 요충지 방어가 한계가 없는 것은 아니었다. 수군의 경우 전함의 건조 및 유지에 있어 육군보다도 많은 비용을 요구하였을 뿐만 아니라 수군, 격부의 충원에 있어서도 많은 인력을 요구하고 있었고, 그에 비해 백성들은 수군으로써의 복무를 혐오하고 있었다. 따라서 국가가 수군을 근간으로 하여 삼남지역의 교통로-요충지 방어의 틀을 고수하고자 하였어도 이는 민정-재정 상으로 한계를 내포할 수밖에 없었다. 호서 항금진의 경우 민력의 소요뿐만 아니라 포구의 환경유지도 어려운 면이 있어 첨사의 置廢가 반복되었고 심지어는 육군 소속으로 전환하지는 논의가 있었다.<sup>57)</sup> 또한 호남과 호서의 요충지에 설치한 수군 진보들이 명호를 승격시켜도 실제 모집할 수 있는 군병의 수가 적어 유지가 어려움도 지적되었다.<sup>58)</sup> 충청수영의 경우 전선 및 수군의 물력 자체를 확충하지 못하는 상황에서 그 예하에 속한 요충지인 안흥과 태안 모두를 防禦營으로 승격시켜보아야 실제 방어력을 갖추긴 어렵고 지회계통에 충돌만 야기되니 방어영을 철회하지는 주장이 관철되었다.<sup>59)</sup> 강원도의 경우도 삼남의 경우와 같이 연해의 嶺東지역에 수군진보를 증설해달라는 논의가 있었으나 결국은 통과되지 못하는 상황이었다.<sup>60)</sup> 결국 숙종 말기부터 다대한 비용을 필요로 하는 수군을 중심으로 한 요충지 방어는 이미 한계점을 드러내고 있었다.

이에 비하여 점차적으로 황당선 등은 주로 황해도, 경기도 해안지역에서 주요 문제가 되어가는 한편, 호서와 호남은 다른 요인의 문제가 부각되기 시작하였다.

57) 『備邊司謄錄』 숙종 34년 2월 3일.

58) 『備邊司謄錄』 숙종 36년 11월 13일, 숙종 45년 5월 2일.

59) 『備邊司謄錄』 숙종 38년 5월 8일.

60) 『備邊司謄錄』 숙종 34년 2월 3일.

조선 후기의 사회적 혼란과 기근 등으로 인한 유민의 발생은 산간지역에 화전민, 개간민의 정착을 증가시켰음은 물론 도적화로도 이어졌다.<sup>61)</sup> 이에 육상의 주요 교통로에서 강도, 살인 행위 등을 벌이고 군현을 위협하기까지 하는 내륙 산간의 도적, 명화적 등은 황당선보다도 점차 삼남지역의 위협으로 대두되었다. 이미 관서의 사례에서도 진보의 설치와 변장의 파견 및 영애의 방어설비는 비단청군의 침입뿐만 아니라 유이민의 도적화를 막고 단속하기 위한 것이라는 논의가 제기된 바가 있었는데,<sup>62)</sup> 호남지역 역시 내륙의 산간에 도적이 증가하고 군현을 위협하는 수준임이 강조되었다.<sup>63)</sup> 영남의 경우도 조령에서 조정에 상납할 加布가 강도에게 약탈당하거나, 都事가 문경 읍내에서 화물을 약탈당하는 등 소백산맥 인근지역에서 도적의 증가는 심각한 수준으로 발전하고 있었다.<sup>64)</sup> 호서지역 역시 내륙 교통요충지에 쌓을 두어 도적을 통제하는 것이 상책이라는 의견이 일찍부터 제기되고 있었다.<sup>65)</sup> 이처럼 변장을 파견하고 영애에 진보를 두는 일은 비단 적침뿐만 아니라 국내의 치안 문제와 관련된 사안으로 변화하고 있었다. 이에 비국에서는 아래와 같은 의견이 제기되기도 하였다.

“海寇의 위협이 있다 하여 海防에만 전념하고 육지의 군무는 폐하다시피 하고 있는데 이 역시 得計가 아닙니다. 언젠가 嶺隘를 방수하자는 논의가 있어 諸道에 문의하니 모두 장계로 올려 비국에 두었었으나 이제는 벌써 다분히 휴지가 되어 한 번도 가부를 논하지도 못하고 방치하였습니다. 이 일은 사체가 증대한 만큼 의당 신중히 처리해야겠는데 줄곧 지연만 하니 어느 때에나 결정되겠습니까?”<sup>66)</sup>

이처럼 삼남이라 해도 영애에 대한 방어가 강조되어가는 상황에서, 종전처럼 수군을 중심으로 해안 요충지를 중시하여 육상의 영애는 상대적으로 경시하는 방향은 유지하기 어려워졌다.

61) 정석중, 앞의 책; 한상권, 1992 『18세기 전반 명화적의 활동과 정부의 대응책』 『한국문화』 13.

62) 『備邊司謄錄』 숙종 37년 7월 9일.

63) 『備邊司謄錄』 숙종 44년 11월 15일.

64) 『備邊司謄錄』 숙종 39년 1월 7일.

65) 『萬機要覽』 軍政 4. 關防, 忠淸道, 金堉의 所論.

66) 『備邊司謄錄』 숙종 37년 2월 15일.

결국 숙종시기의 교통요충지 방어는 山城入保를 점차적으로 벗어나 鎭堡-邊將을 주요단위로 하여 크게는 좌우영장 및 통제사-수사의 지휘 하에 적극적으로 야전군 및 함대세력으로서 격전을 벌이고, 작게는 산성을 나와 영애, 포구 등의 주요 교통요충지를 적극적으로 방어하는 체제로 완성되었다. 그리고 이러한 방어체제가 양서-관북은 육로의 영애, 삼남은 수로 연안의 요해를 중심으로 하여 각기 다른 방향으로 이루어지고 있었으나, 전자의 경우는 통수권 운영 상의 난맥이 존재하였고, 후자의 경우는 그 자체의 유지가 점차적으로 어려워지고 있었다.

### 3. 英祖時期 교통요충지 방어의 전개

#### 1) 정치적-재정적 변화와 육상 교통요충지의 주목

영조는 즉위 초에 전국 단위의 교통요충지 방어에 큰 관심을 가지고 있지 않았다. 전통적 방어의 중심인 서북지역에 대해서는 다소의 관심을 할애하였으나, 삼남지역에 대해서는 여전히 심각성을 인지하고 있지 않았다. 이는 조령 방어시설의 유지를 위해 경상감사가 설립한 修城所가 殖利행위만 하지 이득이 없다고 파악한 것이나,<sup>67)</sup> 안흥으로 충청수영을 옮겨 조운로의 요충지인 안흥을 강화하자는 제안에 부정적인 의견을 피력하였던 것에도 드러난다.<sup>68)</sup>

그러나 이와 같은 상황은 영조 4년(1728)에 소론 준론 및 남인이 주도한 戊申亂의 발발로 인해 변화하게 된다. 호서의 李麟佐가 안성까지 진격하여 서울을 위협하였으며, 영남의 鄭希亮은 안음, 거창, 합천, 삼가 등의 고을을 점거하였다. 정희량과 이인좌의 합류를 막으려면 조령, 죽령, 추풍령 등의 호서-영남 간 영애를 차단할 필요가 있었고 이에 조정에서는 노론에 속하는 金在魯를 충주목사로 파견하여 조령의 방어를 강화하도록 하면서, 소백산맥 일대 다른 고갯길에 대해서도 방어를 강화하도록 하였다.<sup>69)</sup> 한편 호남의 경우도 朴弼顯이 전주성으로 입

67) 『備邊司謄錄』 영조 즉위년 11월 1일.

68) 『備邊司謄錄』 영조 1년 3월 5일.

69) 『英祖實錄』 권16, 영조 4년 3월 17일 丙子; 『承政院日記』 영조 4년 3월 36일; 『備邊司謄

성하려다가 실패하였으나 지리산 일대에 수천의 불만세력이 집결하여 영남의 반란군이 들어오면 호응할 준비를 하고 있었다.<sup>70)</sup> 그러나 호남으로 진출하여 반란의 규모를 확대하려던 정희량군의 시도는 팔랑치에서 운봉영장 孫命大에 의해 격퇴되었고 이는 반란의 확대를 막은 주요한 계기로 파악되었다.<sup>71)</sup> 반란군에 대응해 산성으로의 입보도 고려할 수 있었으나, 경상감사 黃璿이 가산산성으로의 입보를 위신을 잃는다며 거부하였던 것은, 반란군과 국내의 정치적 위신을 두고 다투는 상황에서 인민에게 산성으로 도망간다는 인상을 줄 수 없었던 정황을 보여준다.<sup>72)</sup> 따라서 읍성을 개축하거나 혹은 요해처에서 반군을 미연에 차단하는 것이 중시되었다. 영조 역시 이러한 의식을 공유하였는데, 이는 西關의 영애를 지켜야 도성의 방어를 지킬 수 있다는 훈련대장 金星應의 논의가 강화도 보장처 입성의 논의로 확대되자 영조 역시 아래와 같이 답하며 강화도 입보가 어렵다고 한 양상에서 살필 수 있다.

“경들은 무신년의 사례를 보지 못했는가? 一胡가 출격해온다고 운운한다면 사람들의 인심은 반드시 와해될 것이다. 만약이라도 여기서 한 발자국이라도 움직인다는 것은 가히 말할 수 없는 것이다.”<sup>73)</sup>

결국 반란군 혹은 적군을 상대하는 지방관, 장수들은 산성으로의 입보를 고수할 수 없었고, 대로를 거쳐 오는 적에 맞서 읍치를 사수하거나 혹은 주요 요충지에서 적을 미연에 차단하는 것이 중시될 수밖에 없었다. 즉 영애-직로의 방어는 단순한 산성방어의 보완이 아니라 보다 적극적으로 검토되어야 하는 방위단위로 부각되었다. 이는 정유재란 이후부터 민간에서도 제기되던 산성입보의 반대-요충지 차단 요구라는 추세에도 부합하는 것이었다.

이에 우선적으로 강화된 것은 전통적 국방중심지인 평안도, 황해도, 함경도 등

錄』 영조 4년 4월 3일.

70) 고성훈, 2013 『무신란과 모반사건: 영조의 정통성을 묻다』, 한국학중앙연구원 출판부, 67면.

71) 『備邊司謄錄』 영조 4년 4월 26일.

72) 趙顯命, 『築城啓砂』 癸丑 11월 20일.

73) 『承政院日記』 영조 19년 5월 19일.



의 육상교통로(영애) 방어였다. 평안도의 경우 압록강변을 중심으로 좌우영장이 요격을 시행한다는 전략은 18세기에 법제화된 『續大典』 상에서도 주요 전략으로 자리잡고 있었다.<sup>74)</sup> 그럼에도 영조시기 내내 강물의 결빙과 청군의 수적 우세, 기병 전력을 의식해 강변 평야의 요격을 대신하여 배후의 적유령 산맥 영애를 강화해야한다는 주장이 계속 이어졌던 것은 영애방어가 논의의 중심으로 중시되어 가는 양상을 보여준다.<sup>75)</sup> 이에 조정은 평안도의 거시적인 전략을 바꿀 수는 없어도 영애 자체에 방어시설을 점차 건설해나고 수비 군관, 방어시설 등을 책정, 수축하거나,<sup>76)</sup> 철산 西林城, 선천 東林城 사례와 같이 영애 근처에 성을 축조하여 이에 부응하고자 하였다.<sup>77)</sup> 황해도와 같은 영애의 방어를 위해 설치된 진보가 지나치게 많아 통폐합되는 추세였으나, 그럼에도 기존의 산성들이 직로를 차단하지 못하는 문제에 대응해 太白山城을 개축하였다.<sup>78)</sup> 또한 황해도에 연결된 경기 북부는 임진강의 도하점인 장단의 임진문주에 墩臺를 개설하였다.<sup>79)</sup> 함경도는 종래의 철령, 마천령의 방어뿐만 아니라 후치령, 차유령, 가파령 등의 새롭게 부각되는 영애의 방어를 증강하고자 하였으며,<sup>80)</sup> “家率”의 명목으로 영애를 방어할 인원을 새롭게 차정하기도 하였다.<sup>81)</sup>

또한 무신란은 북방지역뿐만 아니라 반란의 주요 거점으로 지목된 경상도와 그에 연접한 소백산맥의 주요 통로 및 삼남 주요 행정거점의 방어문제를 부각시켰다. 이에 실전경험 측면에서 삼남지역 육로 교통요충지(영애) 방어의 문제점이 검토되었다. 따라서 북방지역에서 이루어진 방어강화조치를 연장시킬 뿐만 아니라 별도의 조치가 보강되어야 했다. 첫째로 유사시 지휘계통의 혼선이 입증되었다. 우선 죽령의 경우 수령이 자주 교체되어 제대로 된 방어를 이루지 못하

74) 정해은, 앞의 논문, 62-68면.

75) 『承政院日記』 영조 1년 9월 12일, 영조 1년 9월 24일, 영조 3년 4월 29일, 영조 32년 3월 5일.

76) 『承政院日記』 영조 20년 6월 26일, 영조 22년 4월 16일, 영조 22년 5월 28일, 영조 35년 12월 5일.

77) 『備邊司謄錄』 영조 8년 9월 17일, 영조 18년 10월 3일, 영조 25년 8월 1일.

78) 고승희, 앞의 논문, 412-413면.

79) 노영구, 2013 『영조대의 한영도성수비 정비』, 한국학중앙연구원 출판부, 168면.

80) 노영구, 2003 앞의 논문, 402-403면.

81) 『備邊司謄錄』 영조 32년 1월 27일.

는데 별도로 둔 무관이 없음이 지적되었고,<sup>82)</sup> 그나마 백성들을 모집하여 간신히 이루어진 상황이었다.<sup>83)</sup> 조령의 경우도 수령이 자리를 비운 상황에서 座首 南圖逸이 백성들을 이끌고 조령을 방어하여 이를 표창하는 상황이었다.<sup>84)</sup> 무신란 당시 모든 영애의 방어가 운봉 영장이 팔랑치를 방어한 것처럼 모범적인 사례는 아니었으며, 영애에 별개의 진보나 변장을 두지 않고 소재지의 수령은 감사, 병사 등의 소집에 우선적으로 응해야 하는 삼남지역 영애방어는 유사시 지휘체계의 문제를 노출하고 있었다. 둘째로, 각 지역이 지켜야 할 영애를 설정해도 실제 작전 수행에 있어 영애 자체에 대비가 없으면 수비군이 곤란을 겪을 수 있다는 문제가 있었다. 조령의 경우 방어시설은 축조되었으나 거주시설이 미비하고 비축된 군량이 적어 곤란을 겪었다.<sup>85)</sup> 죽령의 경우는 상설적 방어시설조차 전무하여 병사들이 노천에서 유숙하며 궁핍한 상황임이 지적되었다. 이에 조정에서는 영애에 주둔한 병사들을 집으로 잠시 돌려보내 휴식을 취하게 하는 상황이었다.<sup>86)</sup> 이처럼 영애에 주둔하는 병사들이 오래 버틸 수 없는 상황이란 것은 영애에 방어시설, 거주시설, 보급시설 등을 갖추어야 한다는 문제를 부각시켰다. 즉 무신란은 조정에 있어 육상 교통요충지(영애) 방어의 중요성을 부각시키면서도 동시에 기존 삼남지역 영애방어의 지휘체계, 지원시설 등의 문제점을 부각시켰다.

한편 영조 연간의 재정개혁은 삼남지방의 방어에 있어서도 상당한 변화를 불러왔다. 均役法이 논의되면서 조정은 1인 당 납부할 軍布를 반으로 감액하는 대신 대체재원을 戶布, 結布 등 양반에 대한 과세로 해결하고자 하였으나, 양반층의 과세저항으로 인해 대체재원을 제대로 설정하지 못하는 양상이 초기 균역법의 상태였다.<sup>87)</sup> 이에 조정은 지출을 줄이는 한편, 統營, 水營, 兵營 등의 지방의 군영을 포함한 지방관아의 재원을 흡수해갔다. 균역법 시행이 정비되어가며 結布가 대체재원으로 등장함에 따라 군포감액으로 인한 재원 문제는 여유가 생겼

82) 『備邊司謄錄』 영조 4년 3월 26일.

83) 『備邊司謄錄』 영조 4년 4월 22일.

84) 『承政院日記』 영조 6년 1월 17일.

85) 『備邊司謄錄』 영조 4년 3월 19일.

86) 『備邊司謄錄』 영조 4년 3월 29일, 4월 22일.

87) 『英祖實錄』 권71, 영조 26년 7월 9일 己酉; 권73 영조 27년 1월 5일 癸卯.

으나, 그 여유분의 증가가 지방군영에 온전하게 혜택이 베풀어진 것은 아니었다. 우선 지방관아와 군영의 세원을 흡수하는 대신 국가가 均役廳을 통해 지급하는 給代는 중앙군영이 전체 급대액의 65.3%를 차지하였고 지방군영의 경우는 수군이 20.1%, 각도 영읍진이 4.9%밖에 되지 않았다.<sup>88)</sup> 이는 경상도 전역이 수군을 지탱한다고 호언할 정도였던 시절에 비해 수군의 재정이 줄어든 것이었으며 직접적으로도 수군의 운영에 영향을 미쳤다.

균역법의 논의가 본격화되자, 朴文秀는 삼남지역의 수군 진보 40~50여 개를 철폐하자고 주장하였고,<sup>89)</sup> 균역법의 주창자인 洪啓禧는 경상도 수군의 7개 진보를 축소하여 2만 냥의 비용을 줄일 수 있다고 강조하였는데, 이와 같은 주장은 『均役事目』의 제정을 통해 관철되었다.<sup>90)</sup> 이같은 재정적 축소의 영향으로 인해 각 수영은 진보는 물론 해당 진보에서 운영하는 戰船의 수 역시 감축하였다. 일례로 우수영·좌수영은 총 16척의 관옥선이 감축되었다.<sup>91)</sup> 이러한 사정은 전라도, 충청도의 경우도 크게 다르지 않았으며 오히려 이들은 경기·황해 지역의 황당선 수요에 대응하기 위해 선박과 물자를 지원해야 하는 상황이었다.<sup>92)</sup> 즉 재정적 변화와 그로 인한 상황은 종래와 같이 수군을 중심으로 한 삼남지역 방어계획의 존립을 어렵게 만들었다. 따라서 삼남지역에 대해서도 새로운 형태의 방어계획이 입안되어야 했다. 이에 상륙한 일본군 및 내륙에서의 도적·반란군의 경로를 차단하면서도 상대적으로 비용이 적게 소모되는 육로의 요충지·영애의 방어가 삼남에서도 다시 주목받기 시작하였다. 이처럼 영애를 중시하는 추세는 전통적인 국경지대를 넘어서 삼남, 관동 등 후방지역에도 확장되었다.

88) 송양섭, 2012 『균역법 시행과 균역청의 재정운영』 『영조의 국가정책과 정치이념』, 한국학중앙연구원출판부, 122면.

89) 『英祖實錄』 권73, 영조 26년 7월 3일 癸卯.

90) 『英祖實錄』 권74, 영조 27년 6월 2일 丁酉.

91) 이는 통영 및 수영이 직할하는 대형전선이 3~5척, 한 개 진보가 관할하는 전선이 1~2척 입을 감안하면 투입될 수 있는 전선이 대폭 감축되었음을 의미한다. 물론 이에 대한 대안으로 龜船을 9척을 증가하여 실제로 감축된 대형전선은 7척이었다. 그러나 귀선 역시 대형화되는 추세였어도 관옥선보다는 운영인력의 숫자가 적었던 만큼 전반적으로는 전선, 인력의 운용을 줄인 것으로 파악될 수 있다(송기중, 2015 『17~18세기 수군 군선의 배치 변화와 개선 방안』 『동방학지』 169, 146, 155면).

92) 『備邊司謄錄』 영조 13년 12월 10일, 영조 14년 6월 21일.

## 2) 삼남 등 후방지역의 육상 교통요충지 방어 강화

숙종시기 삼남지역 육상 교통요충지(영애)방어의 경우, 전통적으로 중시되어 온 조령, 추풍령, 죽령 등의 영남에서 중앙으로 향하는 통로는 물론, 팔랑치, 노령 등 영남에서 호남으로 넘어가는 통로의 중요성은 지속적으로 강화되었으나 실제적인 방어 강화의 조치는 조령에 국한되었고, 그마저도 제대로 관리가 되지 않으면서 海防에 주요한 비중이 있었다. 그러나 무신란의 발발과 수군의 전진, 진보의 축소는 삼남지역에서도 방어의 중심이 영애를 바탕으로 이뤄지도록 만들고 있었다. 양서, 관북은 물론 전국 단위의 영애방어가 강조되었다. 이는 전라감사 趙顯命이 다음과 같은 상소를 한 내역에서도 드러난다.

“嶺隘의 안팎에 있는 군현에는 모두 獨鎭을 설치하여 信地를 삼아서, 적이 침범할 때 그들로 하여금 스스로 싸우게 한다면 갑작스런 전란을 막는 전술이 갖추어질 것입니다.”<sup>93)</sup>

이처럼 전국단위로 영애가 강조되고 수군의 역할 감소가 공언되는 상황에서, 종래 수군방어에 의존해온 삼남에서의 육로 영애 인식도 변화가 있을 수밖에 없었다. 우선 삼남에서 영애방어의 중요성이 강조되는 추세는 해안에 위치한 각 道 병영의 내륙이전 논의를 통해 그 비중을 살필 수 있다. 일례로 慶尙左兵營은 17세기에 삼남의 방어가 해방을 중심으로 하던 시절에 이를 보조하기 위해 해안인 울산에 위치하였다. 그러나 숙종시기에 지리산의 험로에 도달할 수 있는 진주의 경상우병영에 비하여 울산의 좌병영은 죽령, 조령 등에 도달하기에 5~6일이 걸린다는 점 때문에 영천, 안동으로의 이전이 논의된 바가 있었다.<sup>94)</sup> 이것이 무신란 이후 재점화되어 좌병영을 영천으로 옮기자는 논의가 다시 제기되었고,<sup>95)</sup> 균역법의 시행과 수군진보의 축소를 주도한 홍계희 역시 좌병영을 의흥의 花山으로 이설하고자 하였다. 그러나 역설적으로 수군의 축소가 해안지대 방어력의 감소를 불러온 문제를 보충해야 하였기에 영조는 경상좌병영의 현 위치 고

93) 『備邊司謄錄』 영조 10년 1월 6일.

94) 『肅宗實錄』 권46, 숙종 34년 2월 27일 甲辰; 『備邊司謄錄』 숙종 34년 윤3월 5일.

95) 『英祖實錄』 권51, 영조 16년 3월 20일 辛酉.

수를 결정하였다.<sup>96)</sup> 그럼에도 이와 같은 경상좌병영 이설의 논의는 영남지역 영애 방어의 중요성이 강조되던 배경을 보여준다. 이와 같은 병영 이설의 논의는 호남에서도 제기되어 전라병영을 해안의 강진에서 소백산맥의 蘆嶺으로 이전하는 논의가 제기되었다.<sup>97)</sup> 호서의 경우, 충청병영은 추풍령 등 영애방어의 보조를 위해 숙종시기부터 청주에 잔존하였고, 영조 시기에는 상당산성의 개축을 통해 추풍령 등이 돌파되어도 청주에서 막을 수 있는 방어거점이 보다 강화되었다.<sup>98)</sup>

한편 關東의 경우 후방지역이라는 특성 상 방어논의가 숙종시기에는 활성화되지 못하였다. 그러나 영조시기에 들어서 강원도의 北路는 관북에서 서울로 이르는 교통로의 방어라는 점, 南路는 남쪽에서의 적이 경상도를 돌파하여 서울로 오는 새길이 될 수 있다는 점에서 방어의 중요성이 강조되기 시작하였다.<sup>99)</sup> 이에 영조는 강원감사에게 강원도는 관방과 영애가 이어지는 지역임을 강조하였고,<sup>100)</sup> 정조시기에도 대관령에 축성이 논의될 정도로 방어의 중요성이 새롭게 부각되었다.<sup>101)</sup> 이와 같이 삼남-관동지역에 확대되던 방어조치의 특성은 일반적인 방어강화에 근거해 종래 양서-관북지역에도 시행하던 것이 있었고, 반대로 양서-관북지역에서도 한계가 존재하여 삼남, 관동지역에서는 더욱 다르게 적용되는 성격의 것이 있었다. 이는 점차 양서-관북지역에서 시행하는 것을 연장해보려다가 변경하는 단계를 거쳤다.

### (1) 기존 방어시설의 강화와 邊將의 파견

기본적으로 시행된 조치는 영애 자체의 방어시설을 보강하는 것이었다. 이는

96) 균역법이 감소시킨 수군진보 7곳 중 3곳이 바로 기장 이북~울산 지역으로서, 좌병영마저 철수하면 해당 지역의 방어가 감소할 소지가 있었다(『備邊司謄錄』 영조 25년 12월 12일).

97) 『英祖實錄』 권96, 영조 36년 10월 27일 戊戌.

98) 『備邊司謄錄』 영조 16년 4월 12일, 영조 25년 4월 21일.

99) 『承政院日記』 영조 22년 6월 12일.

100) 『承政院日記』 영조 17년 1월 17일.

101) 『備邊司謄錄』 정조 2년 12월 24일, 정조 3년 1월 6일, 정조 3년 2월 27일.

築城, 築壘, 設柵 등의 기초적인 방어시설의 축조 이외에도 창고, 숙소 등 물자를 비축하거나 병사들이 생활할 수 있는 건물 등의 지원시설을 포함하는 것이었다. 특히 무신란의 교훈은 조령, 죽령 등지에서 지원시설의 부재가 병력의 운용에도 직접적인 영향을 미치는 것을 보여주었다. 이와 같은 문제에 대응해 이미 해서지역에서는 축성 등의 직접적인 방어시설 이외에도 館餉 등을 영애 혹은 그 인근에 비축해둔 상황이었다.<sup>102)</sup> 관서지역의 경우도 영조시기에 병사 이일제의 주도하에 적극적으로 선천 좌현, 강계 지역 등을 중심으로 영애 자체에 대한 방어시설, 지원시설의 신축, 증축이 이루어지고 있었다.<sup>103)</sup> 따라서 삼남, 관동 등 후방지역의 영애방어 역시 방어시설은 물론 이같은 지원시설의 신축, 증축 및 병력 확보는 필연적인 상황이었다.

조령의 경우, 숙종시기에 축성이 이루어졌던 성벽조차도 퇴락하여 다시 개축해야 하며,<sup>104)</sup> 그나마 있는 성첩조차 무너지고 군량과 군기조차 제대로 관리되지 못하는 상황이었다.<sup>105)</sup> 따라서 영조 25년(1749)에는 조령의 축성시설을 개수하고 수백 칸의 公廩을 조성하여 창고 및 관사 등 지원시설로 사용할 건물을 확보하였다.<sup>106)</sup> 또한 인근 5개 읍의 곡물을 모아 조령의 관사에 보관하도록 조치하기도 하였다.<sup>107)</sup> 한편 죽령의 경우는 논의에 비해 실제 축성은 뒤늦게 이루어진 것으로 파악된다. 이는 정조시기 癸卯年(1783)에 지방관의 주도로 관방을 처음으로 설치하였다는 내역에서 살필 수 있으며,<sup>108)</sup> 또한 1786년의 논의에서 죽령 고개 인근에 옛 성터가 있다는 언급은,<sup>109)</sup> 상설 수비시설이 없다고 지적되었던 무신란 당시와 비교하였을 때 방어시설의 축성이 이루어졌음을 살필 수 있다. 이와 같은 방어시설, 지원시설의 정비는 강원도에서도 동일하게 시행되었다. 비변사가

102) 『承政院日記』 숙종 10년 2월 15일; 『備邊司謄錄』 숙종 10년 3월 15일.

103) 『承政院日記』 영조 20년 6월 26일, 영조 22년 4월 16일, 영조 22년 6월 3일.

104) 『備邊司謄錄』 영조 5년 윤7월 30일.

105) 『備邊司謄錄』 영조 13년 7월 21일.

106) 『承政院日記』 영조 25년 2월 23일.

107) 『嶺南邑誌』 聞慶, 鎭堡.

108) 『嶺南邑誌』 豐基, 關防.

109) 『備邊司謄錄』 정조 10년 2월 6일 “嶺傍舊城之廢夷者.”

올린 『關東嶺隘防守節目』(1746)을 통해 강원도 이천 등 5개 고을은 “평소에 거주할 시설이 없을 수 없다[不可無平時居住之所]”는 전제 하에 영애 각 信地에 家畬를 짓고 백성을 모집하여 유지하면서, 常賑耗穀 중에 일부를 덜어 보관하도록 조치하였다. 철령을 지원하는 강원도 고을의 경우는 철령에 유사시 축성할 수 있는 나무와 돌을 갖추어두도록 조치하였다.<sup>110)</sup> 이처럼 후방지역에서도 양서 지역의 예와 동일하게 방어시설 및 지원시설의 증축과 신축이 이루어졌다.

한편 병력의 증강, 배치에서도 조치가 이루어졌다. 조령의 경우 숙종시기의 방어인력은 상고하기도 힘들고 지원인력은 300여 명에 지나지 않는 상황이었다.<sup>111)</sup> 그러나 영조 25년(1751)에 상시 방어인력으로 4哨(396명)가 설정되었고, 지원인력으로 僧軍 40~50명, 인근 5읍에 거주하는 守堞軍官 300여 명, 그 외 作隊軍이 설정되었다.<sup>112)</sup> 이는 숙종시기 방어인력이 미상이고 지원인력은 300명에 그치는 것에 비해, 영조시기에는 방어인력이 확정되었으며 지원인력은 최소한 50여 명이 증가했고 최대치는 그보다 많을 수 있도록 설정된 것이었다. 또한 전라도-경상도 경계의 팔랑치의 경우, 무신란 당시는 물론 그 이후에도 전라병영이 병사를 배치하고 그에 따른 賞給을 지급하던 내역이 확인된다.<sup>113)</sup> 또한 병력의 양적 증원, 배치뿐만 아니라 질적인 강화도 추구되어, 조령 및 죽령방어를 지원할 충주의 경우 속오군만으로는 질적으로 우수한 병력을 확보할 수 없으므로 무사를 선발하자는 논의가 이루어졌다.<sup>114)</sup>

지휘체계의 정비 역시 함께 이루어졌다. 무신란 당시 수령이 각 영애를 제대로 관장하지 못하고 심지어는 향리인 좌수가 관민을 지휘해 영애를 지키던 전훈을 의식하여, 양서지역의 예와 같이 영애를 관장할 邊將의 선임, 진보의 설치가 고려되었던 것이다. 이에 조령의 경우 문경을 獨鎭으로 만들거나 혹은 국왕이 파견하는 落點別將을 파견하자는 제안이 제기되어, 그 중 낙점별장을 조령에 파

110) 『備邊司謄錄』 영조 22년 12월 17일.

111) 『備邊司謄錄』 숙종 39년 7월 18일.

112) 『鳥嶺山城守城節目』(『備邊司謄錄』 영조 27년 12월 16일), 수첩군관의 경우 평상시에는 포를 납부하나 비상시에는 소집되어 조령의 방어에 참여하는 것으로 설정되어 있다.

113) 『備邊司謄錄』 영조 4년 5월 28일, 영조 5년 4월 24일, 영조 5년 윤7월 9일.

114) 『備邊司謄錄』 영조 22년 11월 16일.

견하는 안이 우선 선택되었다.<sup>115)</sup> 죽령의 경우 무신란 당시에는 별장을 포함한 파견된 무신 자체가 없던 것으로 지적되었으나,<sup>116)</sup> 정조 초기에 별장이 이미 있으나 기능이 어렵다는 언급으로 미루어 영조시기 내에 별장이 파견된 것으로 추정된다.<sup>117)</sup> 한편 무신란 진압 이후 박문수는 팔랑치의 방어를 강화하기 위해 함양에도 鎭堡를 두자고 주장하였다.<sup>118)</sup> 이처럼 삼남지역의 주요 영애의 방어에 있어 지휘체계의 확보는 1차적으로 별장 등 변장의 임용 및 진보의 설치가 고려되었다.

## (2) 守令 중심의 지휘체계 이행과 官民방어의 모색

그러나 변장-진보 중심의 방어체계는 숙종시기부터 한계를 가지고 있었다. 많은 수의 변장과 진보는 군현의 수령들의 관할을 받는 것이 아니라, 중앙의 兵曹, 三軍門 등의 관할에 속하여 유사시 수령의 권한과 충돌할 소지는 물론, 평상시에도 소재 군현 原籍民의 投屬, 지역의 관할 문제, 개간지 收稅 문제 등으로 충돌을 일으키고 있었다. 이에 황해도에서는 총령, 신당, 광산, 위라, 선적진 등이 주요한 대상으로 치폐의 논의가 숙종시기 내내 이어졌고, 끝내 숙종 32년(1706)에는 총령, 신당, 광산진의 혁파가 시행되는 상황이었다.<sup>119)</sup> 평안도의 경우도 선천 左峴을 방어하는 東林城의 경우, 선천을 獨鎭으로 승격시키고 동립성을 관장하는 청강첨사를 선천부사 휘하의 中軍으로 삼아 지휘권의 분쟁을 막고 郡內 방어력의 결집을 꾀하자는 논의가 나오는 상황이었다.<sup>120)</sup> 이와 같은 변장-진보중심 방어의 한계는 삼남지역에서도 일찍부터 지적되던 것이었다. 전라도의 경우 沿邊의 진보 상당수가 형세를 갖추지 못해 숙종시기부터 혁파가 이루어지고 있었고, 경상도 역시 균역법 시행으로 수군진보 7곳이 혁파된 상황에서 육로 영애의 방어를 위해 진보를 가설하는 것은 신중하게 고려되어야 할 사항이었다.

115) 『備邊司謄錄』 영조 13년 7월 21일.

116) 『備邊司謄錄』 영조 4년 3월 26일.

117) 『備邊司謄錄』 정조 10년 2월 6일.

118) 『備邊司謄錄』 영조 4년 4월 26일.

119) 고승희, 앞의 논문, 402-405면.

120) 『承政院日記』 영조 8년 9월 17일.



이와 같은 문제에 있어서 최우선적으로 고려된 것은 수령의 위상을 강화하고 지휘권을 통합하는 것이었다. 일개 군현 내에 수령의 지휘를 받지 않는 별개의 진보가 독자적인 군총-수세운동을 하고 있는 것은 전시의 통수권 및 전력관리뿐만 아니라 평시의 세수-인력관리에도 문제가 있었다. 따라서 전술한 선천 동림성의 사례와 같이 군현을 獨鎭, 巨鎭으로 승격하여 군현 내 諸鎭의 통솔을 수령에게 집중하고 감사, 병사 등으로부터 다소 자율권을 가지게 하려는 노력이 이루어졌다. 영조 10년(1734)에 조현명이 경기지역을 중심으로 영애가 위치한 지역에는 독진을 설치하여 수령의 통솔 하에 군현 내 인력이 영애방어에 집중할 수 있도록 주장한 이후로도,<sup>121)</sup> 군역법의 논의가 본격화되면서 박문수는 진보를 폐지하는 대신 요해처의 군현에 대진을 두자고 주장하였고, 홍계희 역시 경상도 수군진보의 폐지를 대신해 종래의 육상 진관을 유지하며, 양산 등 요로의 군현에는 독진을 설치하자고 주장하였다.<sup>122)</sup> 이처럼 독진-거진-대진을 두어 군현의 수령이 진보의 변장을 대신하거나 혹은 상위에서 통솔한다는 개념은 삼남지역에서 점차적으로 시행되었다. 일례로, 조정이 삼남 요로에서 중시하였던 조령의 경우가 대표적이었다.

조령의 방어를 위해 문경에 別將을 파견하자는 제안은 본래 문경현감을 부사로 승격하여 격을 높이고 그를 통해 낙점별장을 관품으로 제어할 수 있게 하려는 발상에서 출발하였다. 그러나 부사승격은 이루어지지 않고 조령에 邊將으로서의 낙점별장만이 파견되는 것으로 영조 13년(1737)에 일단락되었다.<sup>123)</sup> 그러나 영조 20년경을 전후하여 조령의 방어시설이 대폭 개축-보강되면서 조령-문경의 통솔체계에도 변화가 생기게 되는데, 이는 『慶尙道聞慶縣鳥嶺山城節目成冊』(영조 25년, 1749)과 『鳥嶺山城防守節目』(영조 27, 1751)에서 구체화된다. 해당 절목에서는 문경현을 獨鎭으로 삼아 상주 營將의 통솔에서 독립시켜 경상우병사의 직할로 삼아 조령성곽의 守城將을 겸직하게 하였다. 이를 통해 조정에서 파견된

121) 『備邊司謄錄』 영조 10년 1월 6일.

122) 『英祖實錄』 권71, 영조 26년 7월 3일 癸卯: 권74, 영조 27년 6월 2일 丁酉: 『備邊司謄錄』 영조 25년 12월 12일.

123) 『備邊司謄錄』 영조 13년 7월 21일.

낙점별장은 폐지되었던 것으로 추정되며, 문경현감은 변장과의 충돌문제는 물론 상위 상주 영장의 통제에서 벗어나 조령 방어에 집중할 수 있는 기반을 마련하였다. 이와 같은 주요 고개 주변 군현의 독진화는 신고개가 위치한 강원도 이천의 독진 승격, 철령 인근 함경도 안변의 독진 승격, 추풍령이 위치한 경상도 김천의 독진 승격 논의 등에서 일찍부터 나타나던 것이었다.<sup>124)</sup>

변장-진보를 대신해 수령으로의 통솔권 일원화뿐만 아니라, 수령이 실제로 통솔할 수 있는 병력의 확보, 수령과 상급관사의 관계정비 역시 함께 이루어졌다. 중앙의 삼군문은 지역에도 많은 軍保를 확보하고 있었는데, 유사시에 수령은 관내의 삼군문 군액에 대해 직접적으로 관할을 하지 못하고 감사의 징발에 이들을 순영으로 보내야 하는 상황이었다. 이는 군현 내의 병력을 분산하는 문제뿐만 아니라 통수권에 있어서도 혼선을 불러일으킬 수 있었는데, 무신란의 발발은 이를 본격적으로 부각시켰다. 일례로 충청감영은 청풍, 단양, 영춘, 연풍 등 조령, 죽령 인근의 삼군문 소속 인원을 징발하였는데, 이로 인해 해당 지역은 급히 남은 백성들을 모아 죽령 등을 방어하는 문제가 있었다.<sup>125)</sup> 따라서 조정에서는 긴급히 해당 군현의 어영청, 금위영 소속자들을 본읍으로 귀환시켜 영애 방어에 임하도록 조치하였다.<sup>126)</sup> 이후 조정에서는 지역 내 삼군문 소속자에 대한 수령의 통솔문제는 물론 이를 징발해가는 감사와 수령과의 관계정리를 모색하였다. 우선 지역 내 삼군문 소속자를 수령이 통솔하는 문제에 대해, 영천 등 소백산맥 연변 지역의 수령들에게는 禁衛營의 把總을 겸임하여 최소한 금위영 소속의 인원에 대해서는 수령이 직접적으로 지휘권을 행사할 수 있도록 조치하였다. 또한 이와 같은 조치를 발전시켜 겸파총 지역으로 금위영의 군보를 집중-재조정하고 수령의 지휘 하에 훈련을 강화하려는 시도 역시 모색되었다.<sup>127)</sup> 또한 독진으로 설정된 문경과 같은 군현의 경우 감사의 징발과의 관계 역시 재조정되었다. 『경상도문경현조령산성절목성책』에서는 감영이 함부로 편의대로 처리하지 말도록

124) 『備邊司謄錄』 영조 5년 6월 22일.

125) 『備邊司謄錄』 영조 4년 4월 22일.

126) 『承政院日記』 영조 4년 4월 5일.

127) 『備邊司謄錄』 영조 9년 4월 12일.

규정하였고,<sup>128)</sup> 2년 후인 『조령산성방수절목』에서는 감영과 병영이 상의하여 처리하는 것으로 규정하는 등,<sup>129)</sup> 과거 무신란의 사례처럼 영애 인근 군현의 병력을 감영이 먼저 징발해버리는 문제를 미연에 방지하고자 하는 조치가 이루어졌다. 이처럼 삼남지역의 경우는 북방에서도 한계를 드러낸 변장-진보 중심의 방어를 대신해, 민정을 관할하는 수령에게 지역내 인민의 군사적 역량을 집중하고 영애의 방어를 강화하려는 노력이 이루어졌다.

### (3) 邑治의 영애 인근으로의 移設 시도

수령에게 군사적 역량을 집중하는 “官民방어”라 할 수 있는 양상이 전개되는 것과 별개로, 실제 영애가 위치한 지역과 수령 및 다수의 관민이 거주하는 읍치의 물리적 거리가 상당하다는 것은 군사적인 문제로 잔존할 수밖에 없었다.<sup>130)</sup> 과거 변장-진보를 두는 체제에서는 요해지에 직접 진보를 두는 것으로 해결할 수 있었으나, 진보 첩설을 자제하고 수령으로 군사적 역량을 집중하는 체제에서는 쉽지 않은 문제였다. 이에 조정에서 처음으로 모색한 것은 주요 요해지의 경우 읍치 자체를 영애에 가까운 지역으로 移設하는 것이었다. 대표적인 사례로 황해도 금천의 경우 白峙, 礪峴 등의 고개가 수도로 통하는 직로가 될 수 있어 이를 처음에는 첩사의 파견으로 해결하고자 하였으나,<sup>131)</sup> 변장과 진보의 남설이 문제가 되어 결국 여현에 토성을 쌓고 금천의 읍치를 인근으로 옮기는 것으로 결정되었다.<sup>132)</sup> 이후 금천의 새 고을터는 논쟁의 소지가 있었으나 백치 등의 요로를 방어하기 편하다는 이유로 계속 유지되었다.<sup>133)</sup> 영조시기 동안 금천의 예와 같이 읍치를 영애 인근으로 이설하려는 시도는 전국적으로 논의되었는데, 이는 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

128) 『慶尙道聞慶縣鳥嶺山城節目成冊』(奎17209, 영조 25년) “而事係軍制, 監營不容擅便”

129) 『鳥嶺山城守城節目』(『備邊司謄錄』 영조 27년 12월 16일) “使本道兵使, 議於道臣”

130) 『備邊司謄錄』 숙종 19년 7월 17일.

131) 『備邊司謄錄』 영조 6년 9월 7일.

132) 『備邊司謄錄』 영조 8년 12월 8일.

133) 『備邊司謄錄』 영조 17년 5월 3일.

〈표 1〉 영조시기 영애 인근으로의 읍치이설 논의지역

대상지역	논의 및 관철여부	전거
황해도 금천	여현 인근으로의 이설, 독진화 관철.	『備邊司謄錄』 영조 8년 12월 8일, 영조 17년 5월 3일
황해도 토산	영애 인근으로의 논의는 거부.	『備邊司謄錄』 영조 25년 9월 25일
평안도 선천	좌현 인근 동림성으로의 이전을 대신하여 청강만호에게 궤산 일부를 할급.	『備邊司謄錄』 영조 18년 10월 3일, 『承政院日記』 영조 22년 6월 3일
평안도 철산	좌현 인근 서림성으로 이전이 논의되었으나 미상.	『備邊司謄錄』 영조 26년 2월 2일
평안도 순천	미륵령 인근으로의 이설 관철.	『承政院日記』 영조 24년 10월 17일
평안도 양덕	영애에 가까운 구 읍치로의 이설 관철.	『承政院日記』 영조 24년 10월 17일
함경도 안변	노인치 인근 영풍사로의 읍치이전은 거절, 독진화는 관철되면서 영풍사로의 별장파견이 이루어짐.	『備邊司謄錄』 영조 25년 5월 29일
함경도 길주	갈령 인근 창덕으로의 이전을 위해 여러 차례 초등작업을 벌였으나, 물이 부족하여 중단됨.	『英祖實錄』 영조 25년 10월 18일, 영조 28년 4월 10일
강원도 이천	신고개로의 이전은 거절, 독진화만 관철.	『備邊司謄錄』 영조 5년 6월 22일
경상도 문경	조령으로의 읍치이설이 누차 논의되었으나 끝내 관철되지는 않음. 독진화 관철.	『英祖實錄』 영조 4년 7월 13일, 영조 12년 11월 7일, 영조 36년 10월 27일 『備邊司謄錄』 영조 5년 6월 22일, 영조 13년 7월 21일
경상도 풍기	죽령으로의 이전이 관철되지 않음.	『英祖實錄』 영조 36년 10월 27일
전라도 금산	추풍령으로의 이전이 관철되지 않음.	『英祖實錄』 영조 36년 10월 27일

금천, 이천, 안변, 문경의 경우와 같이 수령으로의 지휘권 일원화를 위한 독진화의 논의는 읍치의 영애 인근으로의 이전과 밀접한 관련이 있었고, 이는 수령을 통한 관민방어의 일환으로써 읍치의 이설이 고려되었음을 살필 수 있다. 또한 전통적 국방의 중심인 양서-관북 지역뿐만 아니라 강원도, 경상도, 전라도 등의 영애 인근지역으로도 논의가 확장되었다.

그러나 실제 읍치를 영애 인근으로 이설하는 것은 여러모로 문제가 존재하였다. 함경도 길주의 사례와 같이 관사를 이설하는 등의 기초작업을 여러 차례 시도하였으나 물이 부족하거나, 경상도 문경의 사례와 같이 용지 협소 등의 문제

는 영애 인근으로 읍치를 이설하는 것에 실제적인 어려움을 조성하였다. 한편 흥계회 역시 평안도 양덕의 새로운 읍치를 영애 인근의 구 읍치로 환원하는 것에 동의하면서도, 이는 지역민이 자신들의 거주지에 따른 이익을 위하여 읍치이설을 방어의 논의를 빌어 제기하므로 감사의 상세조사가 필요함을 역설하였는데,<sup>134)</sup> 이는 좌현 인근 서림성으로 철산의 읍치를 이전하는 문제에서 북면과 남면이 나뉘어 갈등하고 있다는 것에서도 나타난 것이었다.<sup>135)</sup> 이처럼 영애 인근으로의 읍치이설은 실무적 문제, 인민의 이익갈등이라는 문제 등으로 실천하기 어려워지고 있었다.

한편 영애의 형편 변화 역시 영애를 중심으로 방어를 강화하려는 조정의 노력에 한계를 노정하고 있었다. 조선 후기의 사회발전 및 상업-교류의 증가는 기존의 영애 외에도 여러 고갯길과 사잇길의 개척을 부추기고 있었다. 이에 조정에서는 황해도 지역의 경우 영애의 방어를 위해 셋길[嶺路]을 막도록 지시하였고,<sup>136)</sup> 함경도에서도 마천령 인근의 셋길은 물론 심지어 마천령 자체의 봉쇄를 고려하기도 하였다.<sup>137)</sup> 이와 같은 조치는 삼남에도 적용되어 忠州嶺陁과 같은 차단 시설이 현존하고 있으나, 정작 소백산맥 연변의 사례야말로 이러한 조치가 쉽지 않은 정황을 보여주고 있다. 우선 조령 이외의 셋길을 끊고자 한 조정의 의도에도 불구하고 伊大峴에 셋길이 개설되어 경상감영이 이를 차단한 바가 있었다.<sup>138)</sup> 그럼에도 불구하고 문경과 괴산 사이에 새로운 길이 개척되어 이를 다시 차단하는 상황이었고,<sup>139)</sup> 정조시기에는 청주의 蘇率峙와 상주의 葛可峙는 이미 차단하였는데 백성들이 다시 재개통하여 이를 다시 막는 상황이었다.<sup>140)</sup> 심지어는 지방관이 조령의 셋길을 개설한 내역이 적발되기도 하였다.<sup>141)</sup> 이처럼 셋길

134) 『承政院日記』 영조 24년 10월 17일.

135) 『備邊司謄錄』 영조 26년 2월 2일.

136) 『備邊司謄錄』 영조 25년 9월 25일.

137) 『承政院日記』 영조 5년 5월 6일; 『備邊司謄錄』 정조 2년 11월 28일.

138) 『備邊司謄錄』 영조 29년 4월 4일.

139) 『英祖實錄』 권121, 영조 49년 9월 26일 壬午.

140) 『備邊司謄錄』 정조 3년 1월 22일.

141) 『備邊司謄錄』 정조 3년 1월 26일.

차단이라는 영애방어의 조치조차 인민들의 생활과 충돌하는 소지가 높아지고 있었다.

#### (4) 영조 후반기~정조시기의 안정과 邑城 중시로의 전환

점차적으로 영조시기 후반~정조시기의 국내정치 및 국제정세의 안정 역시 조정이 산성, 수군 등은 물론 육상의 교통요충지에조차도 비용을 중복투자할 요인을 제한하고 있었다. 對日本관계는 숙종시기의 국서문제와 같은 갈등의 소지는 줄어들었으며, 對淸관계도 안정되어 오히려 19세기경에는 황제 개인에 대한 평가와 달리 청의 지배가 안정되었다고 파악할 정도였다.<sup>142)</sup> 한편 국내의 불안요소에 대해서도 무신란의 주요 거점으로 지목되었던 경상도에조차도 영조 후반기부터 사족들에게 鄕權 자율성을 어느 정도 보장하거나,<sup>143)</sup> 혹은 정조시기의 도산서원 別試 등 적극적인 정치적 포섭으로 대처해나갔다. 이에 조정에서도 평안도 등 주요 국방중심지의 仍留 재정을 중앙의 비용으로 전용하기 시작하였으며,<sup>144)</sup> 후방지역뿐만 아니라 전방지역의 영애 등에 방어시설을 개축·신설하거나 읍치를 이설하여 비용을 투자하거나 민심을 소요하는 것은 자제해나갔다. 영조 46년(1770)에는 전국의 요해처에 방어시설을 축성하고 倉廩을 신축하자는 논의에 대해 현존하는 것만 보수하고 신축하지 말자는 논의가 관철되었고,<sup>145)</sup> 정조시기에는 추풍령에 축성하는 것은 어렵다고 파악되었으며, 죽령 역시 옛 성터를 그대로 두는 것으로 관철되었다. 심지어는 황해도 방어문제에서 숙종~영조시기 내내 중시되었던 棘城(蒜山鎭)에 대해서도 방어시설 신축의 논의를 중단하였다.<sup>146)</sup>

결국 육상 교통요충지로서의 영애를 중심으로 하는 방어체계의 정비는 실제 영애의 방어력 증가, 영애 인근으로 고을의 이설 등 물리적인 영애의 방어증강은 끝내 연장되지 못하고, 다만 수령을 중심으로 한 관민방어의 통합이라는 제

142) 김창수, 2017 『19세기 전반 조선 사신의 청 정세인식: 청 황제 평가를 중심으로』 『사학연구』 126.

143) 장필기, 2014 『영조 대의 무신란』, 한국학중앙연구원출판부.

144) 권내현, 2004 『조선후기 평안도 재정 연구』, 지식산업사.

145) 『備邊司謄錄』 영조 46년 5월 15일.

146) 『備邊司謄錄』 정조 10년 2월 2일.

도적인 기반만 남게 되었다. 따라서 영애 등 주요 교통 요충지에 대한 별개의 비용투자보다는, 수령을 중심으로 한 官民이 거주하는 행정거점-생활거점으로서의 읍치를 수호하는 邑城의 강화가 이와 같은 제도적 기반 속에서 새롭게 모색되기 시작하였다. 이는 읍치를 영애 인근으로 이전하는 문제에서도 연속성을 발견할 수 있다. 황해도 금천의 경우 읍치를 여현 아래로 이전하고 여현의 土城 신축을 우선시하였으나, 끝내 성곽이 없던 읍치에 성곽을 신축한 내역이 발견되고 있다.<sup>147)</sup> 문경에 위치한 조령의 경우 역시 숙종시기에 축조한 성곽이 퇴락한 문제에 대하여, 인접한 상주의 읍성을 강화해야 한다는 논의가 관련되었다.<sup>148)</sup> 이처럼 영애방어-읍치이설의 문제가 산성을 대신하여 읍성의 정비로 나아가는 과도기적 양상은 일찍부터 배태하고 있었고, 나아가 산성임보뿐만 아니라 영애방어 역시 한계를 노정함에 따라 기존 읍치지역의 축성은 가속화되었다. 특히 영애에 대한 방어 역시 비용이 지출되는 것에 비하여 도적, 반란군 등의 문제가 부각되어 읍성 역시 강화되어야 한다면, 읍성과 영애 모두에 비용을 투자하는 것보다는 읍성에 집중하는 것이 합리적인 대책으로 파악될 수 있었다.

17세기 이후 柳馨遠, 安鼎福 등의 정론가들은 민심의 문제 등으로 邑城의 강화를 주장하여 읍성축조에 대한 지지여론을 보여준 바가 있었고, 병자호란 당시에도 평지의 교통로에 위치하여 직로를 방어하거나 적을 유인할 수 있는 읍성을 강화해야 한다는 지적은 전술한 바와 같이 趙翼, 정두경, 윤선도 등에 의해 지적된 바가 있었다. 따라서 읍성방어는 민심에 순응하는 대안이자 읍치지역의 재산을 노리는 명화적-반란군 등에 대한 대비뿐만 아니라 직로방어도 어느 정도 분담할 수 있는 방책으로써, 영애 등 사람이 상주하기 어려운 교통요충지에 관련된 추가적 비용투자에 대한 대안으로 등장할 수 있었다. 영조시기 내내 북방지역에서도 평양, 안주, 단천, 풍산, 해주 등의 지역에 읍성이 신축되거나 개축되었고,<sup>149)</sup> 삼남 지역의 경우 역시 감사의 首府 및 교통의 중심지에서는 일찍부터 이런 추세가 병행되었다. 팔랑치 인근 함양의 경우 영조 5년(1728),<sup>150)</sup> 일본과의

147) 『輿地圖書』 黃海道 金川 城池.

148) 『備邊司謄錄』 영조 5년 윤7월 30일.

149) 조준호, 1998 『영조대 수성절목의 반포와 수도방위 체제의 확립』, 『조선후기의 수도방위 체제』, 서울학연구소, 146면.

교류거점인 동래는 영조 7년(1731)에 읍성축조가 완료되었고,<sup>151)</sup> 경상감영이 위치한 대구의 경우 영조 13년(1737)에 읍성축조가 이루어졌으며,<sup>152)</sup> 전라감영이 위치한 전주 역시 영조 10년(1734)에 방어시설의 증축이 이루어졌다.<sup>153)</sup> 이후에도 정조 9년(1785)에 충청병영이 위치한 청주의 읍성이 개축되었다.<sup>154)</sup> 이처럼 직로차단을 위한 영애방어가 영조시기 내내 주목과 시행착오를 거치는 동안 읍성방어의 중요성이 점차적으로 안착해가고 있었다.

그런데 이같은 읍성 강화의 추세는 읍성의 축조뿐만 아니라, 영애방어의 문제에서 노정된 수령의 위상 강화라는 문제와 결합하는 것이었다. 일례로 동래의 경우, 영조 7년에 읍성축조를 주도한 鄭彥燮이 영조 10년(1734)에 동래부사가 防禦使를 겸직하도록 주장한 것은 영애방어에서 제기된 수령의 군사적 위상 집중과 연속성을 가진 것이었다.<sup>155)</sup> 이에 비변사에서는 문경-조령의 예와 동일하게 동래부사가 수성장을 겸하도록 권고하고 있었다.<sup>156)</sup> 이처럼 삼남지역의 교통요충지 방어의 논리는 숙종시기의 수군 진보 중시 논리, 영조시기의 육로 영애방어의 논리를 거쳐 끝내 읍성방어의 문제로 귀결되었다. 그러나 주요 육상 교통요충지 방어의 논리는 물리적으로는 형해화되었을지라도, 직로방어라는 기본적인 개념과 수령으로의 통솔권 집중이라는 제도적 기반은 남아 읍성을 중심으로 한 18세기 방어체계의 확립에 포함되었다.

## 4. 맺음말

병자호란 이후 전통적인 산성방어 개념으로 대처하기 어려운 직로방어의 문제

150) 『萬機要覽』 軍政 4, 關防, 慶尙道.

151) 『朝鮮金石總覽』 下(아세아문화사 영인본), 1976 『萊州築城碑』.

152) 위의 책 『嶺營築城碑』.

153) 유재춘, 2006 『18세기 전주부성 축성기록 축성계초 연구』 『사학연구』 81, 54면.

154) 『萬機要覽』 軍政 4, 關防, 忠淸道.

155) 『備邊司謄錄』 영조 10년 7월 5일.

156) 『備邊司謄錄』 영조 11년 12월 17일.



가 제기되었고, 다른 전쟁의 경험이 없었던 조선 후기에 해당 전훈은 상당한 무게를 가지고 있었다. 이에 본 연구는 북방지역을 중심으로 한 기존의 연구성과를 바탕으로, 그 중에서 숙종시기에 해당 지역의 방어강화 노력이 직로방어라는 측면에서 산성집중을 벗어나 영애 등의 육상교통충지가 부각되었음을 설명하고자 하였다. 또한 이와 같은 교통요충지에 대한 주목이 삼남 등의 지역으로 교통요충지 방어라는 큰 틀에서 연장되었으면서도, 수군 중심의 방어라는 점에서 어떻게 세부적인 차이가 있었는지를 설명하고자 하였다. 나아가 영조시기에는 무신란, 균역법의 시행과 수군의 축소 등과 같은 재정적, 사회적, 국내정치적 요인으로 인한 방어체제의 변화요구를 맞이하여 숙종시기에 북방지역을 중심으로 부각된 육상교통로 방어가 삼남지역의 육상교통로 방어강화로 연장되었는지를 다루면서도, 결국 읍성 중심의 방어로 이행할 수밖에 없었는지를 밝히고자 하였다.

이와 같은 과정을 통하여 조선이 병자호란의 전훈인 직로방어라는 문제를 어떻게 다루었는가의 문제를 일관적으로 조망하고 산성에서 읍성으로의 방어 중심의 이행을 설명하고자 시도하였다. 더불어 상대적으로 연구가 적게 이루어진 삼남지역 육상방어를 다루면서 북방지역과의 연장점과 차이점을 다루고자 하였다. 또한 세부적으로는 기존 연구 성과 중에서 영애 등 교통 중심지가 부각된 상황을 재강조하고, 영조시기에 이루어진 수령을 중심으로 한 지역 방어의 체계의 재편, 방어를 위한 영애 인근으로의 읍치의 이설 등의 양상을 새롭게 조명하고자 하였다.

그러나 삼남지역이라는 광범위한 범주를 설정하였음에도, 실제로 교통요충지 방어의 논의에서 유효한 사례가 광범위한 설정에 비해 적은 것은 본 연구의 미비점으로 파악한다. 제기차원에서의 논의, 단편적인 시행 등의 사례는 삼남지역은 물론 관동지역에서도 상당수의 사례가 도출되나, 세부적인 측면에서 지속적인 조치로 상고하고 서술할 수 있던 것은 조령 등 소백산맥 일대의 사례라는 한계가 있다. 강원도의 경우도 節目的의 시행이라는 큰 틀은 주목하였으나 역시 세부적인 사례가 부족하였다는 문제가 있다. 그러나 후방지역이라는 공통적인 속성상 삼남지역뿐만 아니라 관동지역까지를 광범위하게 설정한 것은 불가피한 측면이 있었으며, 주요 교통로의 방어문제-육상 교통요충지의 주목이라는 추세성

을 우선적으로 반영하고자 하였다.

나아가 본 연구에서는 삼남지역에서도 동래, 전주, 대구, 함양, 상주 등 주요 읍치의 축성사례를 통해 요충지 방어를 통해 이룩하고자 했던 직로방어의 성격이 읍성으로 계승-이행한다고 파악하였으나, 이와 같은 시각을 강화하기 위해서는 보다 적극적으로 삼남지역의 읍성 축성 사례를 추출하여 논지를 강화할 필요가 있다. 이와 같은 추가적인 검토지점을 바탕으로 후속 연구에서는 읍성을 중심으로 한 방어체계에 대한 연구를 진행하고자 한다.

주제어 : 要害, 嶺隘, 山城, 鎭堡, 邊將, 守令으로의 지휘권 통일, 邑治移設

투고일(2019. 2. 6), 심사시작일(2019. 2. 12), 심사완료일(2019. 3. 5)

〈Abstract〉

The maintenance and change of the defense system of Sukjong-Youngjo period, especially Samnam(三南) and other province  
- Focusing on the expansion of the defense in strategic traffic point -

Koo, Yeol-hoi \*

Dynasties of the Korean peninsula traditionally focused on mountain fortress(山城). However, the lesson of war between Qing dynasty(丙子胡亂) showed that the mountain fortress could not block the enemy's direct course to major city. In response, the Chosun regime strengthened defense of strategic traffic point as well as the construction of mountain fortress after the war. During the Sukjong(肅宗) period, the defense of strategic traffic point centered on the mountain path(northern province : 平安道, 黃海道, 咸境道), port, river mouth, island(southern province : 慶尙道, 全羅道, 忠清道). And it's major units were border military commanders(邊將) & military outposts(鎭堡).

Changes in the political-financial situation of the Youngjo(英祖) period made it difficult to maintain a defense system centered on coastal point in southern province. As an alternative to this, Chosun regime focused land-based defence system just like northern area. Therefore, land defence system centered on mountain path extended to the southern province and eastern province(江原道). Meanwhile, the military command near the traffic point was unified from the border military commander to local governor(守令).

Due to the inconvenience of mountain residents and the labor of manpower, the defense system was limited. So the city wall of town(邑城), the administrative center of the people's inhabitants, became the center of defense. However, there is a historical significance in that this process not only shows the Chosun's response to the invasion but also shows the transition from mountain fortress to city wall defense.

**Key Words** : strategic traffic point, mountain path, mountain fortress, city wall of town, local defense system

\* Ph.D. Student, Department of History, Yonsei University.