

17·18세기 평안도 良役制의 변천

鄭 演 植

머리말

1. 평안도 軍保의 納布와 立役

1) 병자호란 이후의 罷防과 收布

2) 立役과 操練의 재개

2. 평안도 양역의 경감과 균일화

1) 苦役의 減正

2) 役價의 1필 균일화

3) 正軍의 納布 폐지

3. 『關西良役實摺』의 간행

맺음말

머리말

조선후기 양역제의 운용에 대해서는 이제 어느 정도 대강의 골격이 파악되어 있다. 新·舊 軍制의 병행, 양역가의 변화, 軍摠의 변동, 공동납제로의 이행 등 각 분야에서 양역제의 운용이 드러나고 있다. 그러나 아직도 해명되어야 할 부분이 많이 남아 있는 것도 사실이다. 특히 지적할 만한 것으로는 지역적 특성을 고려한 연구가 미흡하다는 점이다. 이제까지의 연구는 사실상 6도 지역을 중심으로 진행되어, 독자적인 운영체제를 지니고 있던 평안도와 함경도 지역에 대해서는 본격적인 연구가 이루어져 있지 않다. 다만 평안도에 대해서는 이정법이나 호포제의 운영과 관련하여 지역적 특성이 간략하게 언급되었을 따름이다.¹⁾ 조선후기 사회상을 전체적으로 조망하기 위해서 평안도와 함경도의 군사제도와 양역제를 구명하는 작업이 요망된다.

이런 관점에서 본 논고는 인조 연간 병자호란 후부터 영조 연간 『關西良役

1) 대표적인 연구로는 아래와 같은 논문들이 있다.

김용섭, 1982 「조선후기 군역제 이정의 추이와 호포법」, 『성곡논총』 13.

김준형, 1984 「18세기 이정법의 전개」, 『진단학보』 58.

實摠』의 간행에 이르기까지 평안도 양역제의 변화 추이를 밝혀보고자 한다. 특히 평안도 지역에만 존재했던, 精抄軍·壯武隊·三手軍·遼軍 등의 특수한 役種을 대상으로 하여 평안도 양역제의 변천 과정을 살핌으로써 조선후기 군역제의 공백 부분을 채워보려는 것이다. 그러나 평안도 군제에 대해 현재로서는 관련자료의 부족으로 전모를 파악하는 것은 어려운 실정이므로 일단 대강의 윤곽을 그리는 것으로 대신하고자 한다.

1. 평안도 軍保의 納布와 立役

1) 병자호란 이후의 罷防과 收布

평안도 지역은 중국과 경계를 접하고 있는 관방 지역이면서 사신의 행렬이 지나는 지역이므로 재정운영에서 중앙정부로부터 독립되어 독자적인 운영체제를 지니고 있었다. 이러한 지역적인 특성은 평안도의 군역 운영을 다른 도와는 다르게 하였다.

평안도의 군사편제는 군보의 이름부터 독특했다. 평안병영의 군대 가운데 근간을 이루는 것은 흔히 精三壯이라 일컫는 精抄軍, 三手軍, 壯武隊가 있었다. 精抄軍은 보병이고 壯武隊는 기병이며, 三手軍은 속오군과 같은 유로서 양인으로 이루어진 良三手와 천민으로 구성된 奴三手が 있었다.²⁾ 본래 기병으로는 임진왜란 이전에 別侍衛, 定虜衛가 있었는데³⁾ 후에 壯武隊로 개편되어 처음에는 出身, 鄉品 가운데 선발했으나 都試 참여의 특권이 부여된 別武士가 창설된 뒤로는⁴⁾ 격이 떨어져 힘없고 가난한 무리들이 모두 壯武隊에 투속하

2) 『광해군일기』 권39, 광해군 3년 3월 기사; 『비변사등록』 64책, 숙종 38년 4월 19일; 『영조실록』 권29, 영조 7년 6월 갑오; 『정조실록』 권48, 정조 22년 3월 을해.

3) 定虜衛가 서북 변방의 赴防을 담당하는 과정에 대해서는 차문섭, 1973 「종종조의 정로위」, 『조선시대군제연구』 단국대출판부, 154-157면 참조.

4) 別武士는 예전에 이미 황해도에도 있었던 것으로서(『선조실록』 권117, 선조 32년 9월 정사), 숙종 39년(1713)에 평안감사 閔鎭遠이 함경도 親騎衛의 예에 따라 500명 규모로 창설한 기병인데 몇 차례의 변동이 있었으나 대개 1년에 네 차례 매년 4仲朔에 試射하여[영조 22년 당시 감영 左別武士와 병영 馬兵左別武士의 都試는 1년 1회였음(『輿地圖書』 平安道 軍兵條)] 우등 17인을 뽑아 시상하고, 都試에서 1

게 되었고, 보병으로는 正兵과 甲士가 있었으나 精抄軍과 三手軍으로 개편되어 훈련은 제쳐두고 포를 거두는 데만 주력하고 있었다.⁵⁾ 병영에서 관할하는 군대는 이들 외에도 각 主鎭, 巨鎭, 諸鎭 등에 소속된 防軍들이 있었다. 그러나 광해군 당시 임진왜란 후에 조직된 三手軍만이 유일하게 조련을 받고 있었고, 나머지 正軍은 평상시에 조련을 하지 않고 赴防만 하는데 대개 布木을 거두어 현지인으로 代立시키고 있어 유명무실한 군대가 되어 있었다.⁶⁾

이 밖에 병영에는 각 鎭에 예속되지 않고 평안병사가 직접 거느리는 隨營牌라는 親兵이 있었다. 이들은 북경으로 가는 사신 일행을 野人들의 습격으로부터 보호하기 위해 호송 군사로 차출한 군대이다.⁷⁾ 본래 별도의 호송군이 있었으나 서북 변방의 사정이 좋지 않을 때 특별한 사태에 대비하여 호송군 외에 隨營牌를 데리고 갔다. 그런데 후에는 특별한 상황이 없을 때에도 통상적으로 데리고 가서 이들에게 짐을 수송하는 일을 맡겼다.⁸⁾ 황해도에도 수영패가 있었던 것은 이 때문이다.⁹⁾

그러다가 隨營牌는 광해군 때에 이르러 훈련을 받는 정식 군대에 편입되었다. 후금의 정세가 심상치 않으므로 훈련된 군사들이 많이 필요하게 되었던 것이다. 본래 隨營牌에는 내수사 노비들과 함께, 평안도의 부유한 민호들이 대거 투속하여 문제가 되고 있었는데¹⁰⁾ 이들 투속자들을 모두 찾아내어 正軍으

등한 사람과 각 무예에서 沒技한 자는 殿試에 直赴하게 하며, 出身은 邊將에 제수하게 하였다(『平壤續誌』 권1. 兵制 營屬; 『경종실록』 권13, 경종 3년 7월 경진). 이들은 대개 양반으로 儒業을 하지 않는 자나 中人, 庶孽 閑遊者 가운데 武才가 있는 자를 가려 뽑은 것인데(『숙종실록』 권62, 숙종 44년 10월 신미), 액수가 고르지 않고 계속 늘어나 정액을 두어야 한다는 논의가 있었다(『승정원일기』 637책, 영조 3년 4월 16일 임인). 자세한 내용은 강석화, 1999 「조선후기 평안도의 별무사」 『한국사론』 41·42함을 참조

- 5) 『비변사등록』 89책, 영조 7년 6월 23일. 16세기 감사의 위상이 추락되고 정병이 유명무실한 군대가 되어 가는 과정에 대해서는 김종수, 1992 「16세기 감사의 소멸과 정병입역의 변화」, 『국사관논총』 32에 잘 정리되어 있다.
- 6) 『광해군일기』 권39, 광해군 3년 3월 정묘.
- 7) 『중종실록』 권38, 중종 15년 3월 갑오; 권65, 중종 24년 2월 임진; 권99, 중종 37년 10월 기축.
- 8) 『중종실록』 권82, 중종 31년 10월 임자.
- 9) 『중종실록』 권102, 중종 39년 3월 기해.
- 10) 『중종실록』 권60, 중종 23년 정월 을유.

로 편제하여 군사로 양성하게 한 것이다.¹¹⁾

한편 감영에는 잡다한 군대들이 있었다. 특히 軍官의 이름을 지닌 잡다한 역종들이 많았는데, 이들은 조련과 防守보다는 감영의 재정 확보를 위해 마련된 군대였다. 결국 평안도의 군보는 병영의 精三壯과 隨營牌, 防軍, 그리고 감영의 군관을 비롯한 각종 수포군이 대종을 이루고 있었다.

평안도의 군역편제가 군보의 이름만 독특한 것이 아니라 내용도 다른 도와 뚜렷이 달라진 것은 정묘호란과 병자호란 때문이었다. 병자호란 이후 평안도 防守軍들에게는 罷防 조치가 내려졌다. 본래 평안도 병마절도사는 병자호란 이전에는 副元帥를 겸하여 황해도와 평안도의 군사를 함께 지휘하게 하였다.¹²⁾ 그런데 인조 14년(1636) 병자호란 때 청에 굴복 당한 후로는 평안도는 물론 강화도, 남한산성 등의 방어시설을 해체시키고 군사를 해산해야 했다.¹³⁾ 청은 명을 공략할 때에 조선이 자신들에게 배후의 위협이 될 수 있으므로 평상적인 자위 조치마저 허락하지 않은 것이다. 이 때문에 황해도의 군병들은 上番하기도 하고 納布하기도 하였으나, 청과의 접경지역이었던 평안도에서는 산성의 修築도 시행할 수 없었고 군사의 조련도 행할 수 없었다. 그러므로 평안도 각 鎭에 入防하는 防軍과 병영의 精抄軍, 三手軍, 壯武隊 등의 赴防과 조련을 폐지하는 대신에 正軍과 奉足을 막론하고 수만 명에게 포 2필을 내게 하여 그것으로 병영의 쓰임새에 충당하게 하였다.¹⁴⁾ 그 결과 평안도 군사들에게는 실질적인 군사로서의 임무 대신에 포를 내는 남포군으로서의 임무만이 남게 되었다.

그런데 이런 조치는 중앙의 허락을 얻지 않고 평안병사가 독자적으로 한 것이었다.¹⁵⁾ 평안도의 군정과 재정에 대해서 중앙에서는 자세한 정보를 갖고

11) 『광해군일기』 권13, 광해군 원년 2월 경진; 권13, 광해군 원년 3월 갑신.

12) 『비변사등록』 14책, 효종 원년 정월 3일.

13) 李泰鎮, 1985 『朝鮮後期の 政治와 軍營制變遷』 韓國研究院, 138-139면.

14) 『비변사등록』 권11, 인조 25년 3월 11일; 효종 3년 4월 19일. 병영의 수포 액수는 약 800여 동으로 2만 명분에 이르렀다(『승정원일기』 효종 즉위년 12월 25일).

15) 『비변사등록』 15책, 효종 3년 4월 19일. 평안병영군의 收布는 기록에는 인조 15년부터 병자호란 직후부터 시행되었다고 하기도 하고(『비변사등록』 14책, 효종 원년 정월 3일), 인조 16년 林慶業이 평안병사로 부임한 이듬해부터였다고 하기도 하고(『인조실록』 권48, 인조 25년 3월 신해), 인조 21년 邊士紀가 평안병사로 부임하면서부터 시작되었다고 하기도 한다(『비변사등록』 64책, 숙종 38년 4월 19

있지 않았다. 본래 각도의 군병총수를 알 수 있는 軍籍은 6년마다 병마절도사의 주관 하에 작성하여 각도의 監營, 兵營과 主鎮·巨鎮·諸鎮 등에 각기 1건을 보관해 두고 1건은 兵曹에 올려보내게 되어 있었다.¹⁶⁾ 그러나 인조 25년(1647) 당시 병조에는 평안도 군사에 대해 자세한 개별적인 사항을 알 수 있는 軍籍은 없고 다만 인조 24년의 감영과 병영의 군사를 아우른 通融案만 있었다. 또한 감영에는 관찰사 휘하에 약간의 親兵만 있을 뿐 아예 成冊조차 없어 군사와 군포수입에 관한 사항은 오로지 兵使가 전담하고 있었다.¹⁷⁾ 이런 상황에서 중앙정부에서는 평안도의 군병의 숫자가 얼마인지, 포를 얼마나 거두고 있는지 알 길이 없었다.

이런 문제는 인조 21년(1643)에 邊士紀가 평안병사로 임명되어 1필을 더 부과하여 3필을 거둬들이면서부터 본격적으로 불거지게 되었다.¹⁸⁾ 특히 병영에서 거둔 무명은 고운 무명으로 1필 값이 常木 5·6필에 해당된다고 할 정도여서 수많은 병영 소속 군병들이 고역을 감당하지 못하고 도망하고 있었다.¹⁹⁾ 당시 연간 거두는 면포는 대략 1천여 同(5만여 필) 가까이 되었다. 이 때문에 인조 25년 중앙에서는 관찰사로 하여금 각종 군병의 수에 관해 軍案을 작성하여 중앙에 보고하도록 하고, 군포는 관찰사로 하여금 관장하게 하여 공용에 쓰도록 하였다. 또한 도망자와 물고자의 納布를 면제해 주고 매달 200명씩 義州府와 雇馬廳으로 보내 칙사를 접대하고 압록강 건너 말을 동원하는 데 드는 비용을 담당하게 하였다. 이와 함께 역가 3필은 2필로 덜도록 하였다.²⁰⁾ 이 조치로 인조 25년에 평안도 병영 소속 군보의 역가는 2필로 줄어들었다.

그러나 그 후로도 평안병사는 여전히 군포 수입을 관장하고 병조에서는 여

일). 여러 정황으로 보아 인조 15년부터로 보는 것이 옳을 것이다. 평안병영의 수포가 변사기로부터 시작되었다는 말은 효종 2년 변사기가 김자점의 옥사로 인해 처형 당한 뒤, 변사기에 대한 부정적 인식이 낳은 오류이다. 그것이 잘못된 인식임은 兵曹에서도 확인시키고 있다(『승정원일기』 123책, 효종 3년 4월 16일 정사).

16) 『經國大典』 兵典 成籍. “京外軍丁 每六年成籍(京則五部, 外則各其節度使 濟州三邑則節制使成籍) 送本曹藏之(觀察使道主鎮巨鎮諸鎮 亦藏一件)”

17) 『비변사등록』 11책, 인조 25년 3월 11일.

18) 『비변사등록』 15책, 효종 3년 4월 19일.

19) 『승정원일기』 123책, 효종 3년 4월 16일 정사.

20) 『비변사등록』 11책, 인조 25년 3월 11일; 14책, 효종 원년 정월 3일.

전히 상황을 모르고 있었다. 당시 평안도 군포를 그대로 본도에 유치해 두게 한 것은 군포를 병조로 수송하는 과정에서 일어날 폐단을 우려했기 때문이다. 그러나 군포는 여전히 병사가 쓰고 있었고 중앙정부에서는 평안병영의 군포 수입을 어떻게 처리할 것인지에 대해 명확히 결정된 지침을 마련하지 않고 있었다.²¹⁾

그러다가 효종 원년(1650)에 이르러 병조참판 李𪗇은 평안도의 수포총액을 병조에 보고하게 하여 병조에서 필요에 따라 감영과 병영에 나누어주어 쓰게 하고 나머지 무명은 별도로 운영하자고 건의함으로써, 防軍과 精三壯 등의 숫자와 수포 총액을 보고 받은 후 시행규칙을 작성하도록 하였다.²²⁾ 결국 평안병사가 관장하던 군포를 중앙으로 이관하는 일은 3년을 끌다가 효종 원년에 이르러 시행될 수 있었다.²³⁾

2) 立役과 操練의 재개

평안도의 무방비 상황은 그 후로도 곧바로 개선되지 않았다. 청과의 관계에서 평안도와 유사한 처지에 있던 황해도의 군사들은 인조 15년 이후로 上番을 하거나 納布를 하도록 하였는데 오직 평안도에서는 여전히 예전의 관행이 행해지고 있었던 것이다. 평안도 군사들에 대한 조련, 입방의 포기과 收布는 병자호란 이후 근 50년간 계속되었다.

군사를 수포군으로 방치할 것이 아니라 본래의 목적대로 조련을 받는 군병으로 양성하자는 의견은 청과의 극한적 대립이 완화되고 청의 견제도 느슨해진 현종 말년부터 조심스럽게 거론되었다. 현종 14년 현종은 柳斐然이 평안병사로 임명되어 辭朝하는 자리에서 평안도의 군정을 포기한 지 오래되어 만약의 사태에 대비할 수 없으니 지금 당장 군병을 모아 훈련을 시킬 수는 없지만 사냥을 핑계대고 군병을 모아 조련하라고 일렀다.²⁴⁾ 유비연은 평안병사로 부임하여 도내 군사의 試才와 무기 點閱을 三南 지역과 똑같이 시행하자고

21) 『비변사등록』 14책, 효종 원년 5월 21일.

22) 『비변사등록』 14책, 효종 원년 정월 3일.

23) 『승정원일기』 123책, 효종 3년 4월 16일 정사.

24) 『현종실록』 권21, 현종 14년 2월 갑진.

건의하여 허락을 얻었고²⁵⁾ 이어서 병영에는 천 수백 명의 演別隊가 창설되었다.²⁶⁾

그러나 그것만으로 평안도의 군비가 충실해질 수는 없었다. 항시적으로 조련과 입방을 담당할 군사가 필요했던 것이다. 그러므로 숙종 5년에도 영의정 許積과 우의정 吳始壽는 평안도의 군병에 대해 호수와 보인 모두에게서 포만 거두고 군병의 조련을 포기하는 것은 옳지 않다 하여 호수에게서는 포를 거두지 않고 조련시키고, 보인에게서는 전과 같이 포를 거두도록 하자고 주장하였다.²⁷⁾

그러던 중 그 이듬해 숙종 6년에 평안병사 李世華가 본격적으로 문제를 제기하고 나섰다. 평안도에서는 조련을 행하지 않으니 將卒이 모두 유명무실하다는 것이다. “장수는 무너진 성벽 위에 앉아서 무기를 修治할 생각도 않고 있고 병졸은 1년에 한 번이라도 모여 훈련을 받는 일이 없어 궁수는 활을 당길 줄도 모르고 총수는 화약 장전하는 법도 모르고” 있다는 것이다. 그러므로 李世華는 捉虎軍, 遼軍, 精抄軍, 壯武隊, 隨營牌 등 평안도의 감·병영에 속해 있는 모든 군대를 하나로 만들어 그 가운데 3분의 1은 壯健한 자로 선발하여 수포를 하지 않는 正軍을 만들되 나머지 3분의 2는 수포군을 만들어 정군의 양성과 함께 각 營의 경비에 쓰도록 하며, 정군 가운데 順安 이남의 군사는 감영에 속하게 하고 肅川 이북의 군사는 병영에 속하게 하자고 제안하여 허락을 얻었다.²⁸⁾ 결국 이때부터 평안도에서는 조련과 입방이 시행될 수 있었다.

그러나 이 결정도 곧바로 제대로 실행에 옮겨진 것은 아니었다. 收布軍을 操練軍으로 전환시킬 경우 사행에 필요한 경비를 포함하여 각종 재정 수요를 감당할 길이 막막했다. 이미 이때에는 도내의 재정 지출이 군포 수입에 맞추어져 있었던 것이다. 그러므로 평안도의 군병 가운데 상당수는 여전히 수포군으로 남아 있었고 수포군을 실질적인 군병으로 전환시키는 일은 서서히 진행

25) 『숙종실록』 권2, 숙종 원년 2월 기유.

26) 『영조실록』 권29, 영조 7년 6월 신해. 유비연은 현종 14년부터 숙종 원년까지 평안병사로 있었다.

27) 『숙종실록』 권8, 숙종 5년 12월 병신.

28) 『雙柏堂先生集』(奎15375) 권2상, 「平安兵使陳所懷疏」: 『숙종실록』 권10, 숙종 6년 12월 병신.

되었다.²⁹⁾

2. 평안도 양역의 경감과 균일화

1) 苦役의 減定

17세기부터 양역폐를 줄이기 위한 시책으로 균역의 감하와 균일화 조치가 중앙정부 차원에서 줄기차게 시행되었듯이 평안도에서도 사정은 마찬가지였다.

평안도 군병 가운데 초기부터 역이 무거워 문제가 되었던 것은 흔히 遼水軍이라 일컫는 감영의 遼軍이었다. 이들은 본래 중국으로 가는 사신들을 호송하기 위해 창설한 군대로 遼東을 왕래하기 때문에 遼軍이라 불렀다.³⁰⁾ 그러나 실제로는 호송의 임무보다는 軍布를 내는 임무가 중시되어 이들로부터 거둔 포는 요동으로 사신이 갈 때에 刷馬雇價로 쓰이고 있었다.³¹⁾ 遼軍役은 3필역으로서 평안도민들이 가장 괴로워하는 역이었다.³²⁾ 그러므로 역가를 줄이는 일이 이미 인조 연간부터 논의되었다.³³⁾ 그러나 遼軍의 감포는 수월하게 진행되지 않았다. 이미 인조 27년에 遼軍들의 원성이 커서 1필을 감하도록 한 일도 있었지만 당시 관찰사가 수많은 도내 재정수요를 감당하기 어렵다고 하소연하여 하는 수 없이 그대로 무명을 거두게 했고, 결국 취할 수 있는 조치는 특별히 어려운 사정이 생기면 그 해에 한해서 2필로 감해주는 정도였다.³⁴⁾

이러한 사정은 그 이후로도 여전했고 개선 방안은 계속해서 제기되었다.³⁵⁾ 현종 원년에도 대사간 李正英이 감영 요수군이 유독 고운 무명 3필을 바치므

29) 『비변사등록』 40책, 숙종 12년 5월 1일·5일, 숙종 25년 당시 평안도 감영 소속의 수포군은 6만여 명에 이르고 병영에도 이에는 미치지 못하지만 屯牙兵, 良保人 등이 적지 않았다고 한다(『비변사등록』 50책, 숙종 25년 12월 21일).

30) 『속종실록』 권36, 숙종 28년 4월 신유.

31) 『비변사등록』 20책, 현종 원년 8월 24일. 감영에서 거두는 포는 효종 8년 당시 1년에 100여 동 정도였다 한다(『비변사등록』 19책, 효종 8년 6월 5일).

32) 『비변사등록』 19책, 효종 8년 5월 17일.

33) 『비변사등록』 9책, 인조 23년 8월 21일.

34) 『비변사등록』 19책, 효종 8년 5월 17일·6월 5일.

35) 『효종실록』 권18, 효종 8년 5월 을묘; 『비변사등록』 19책, 효종 8년 6월 5일.

로 2필로 감해주자고 하였으나³⁶⁾ 水軍이나 훈련도감 砲保도 3필을 내는데 유독 遼軍만 역이 무거운 것은 아니라는 반론도 있어서 평안도의 보고를 받은 후에 처리하도록 하였다.³⁷⁾ 그 후로 遼軍木은 언제부터인지는 분명치 않으나 이러한 과정을 거쳐 숙종 초에는 이미 2필로 감하되어 있었다.³⁸⁾

그런데 평안도 군보에게 가해진 신역의 부담은 遼軍만 무거운 것이 아니었다. 평안도 병영에 소속된 군보들은 사행에 따른 각종 잡역을 부담해야 했고 이 밖에도 군포를 1인당 3필씩이나 내야 했다. 이러한 가혹한 부담을 경감하는 문제는 즉시 거론될 수 없었다. 전쟁 후의 재정 수요가 증가되었기 때문이다. 이들의 부담을 경감시키는 것은, 앞서 밝혔듯이, 몇 년 후 인조 25년에 이르러 단행되었다. 精抄軍, 壯武隊, 隨營牌 등의 身布는 3필에서 2필로 감하고 효종 원년에 이르러 군포는 평안병영으로부터 비변사로 이관토록 하는 조치가 취해졌다.³⁹⁾

평안도 군보의 役價 문제 해결을 더욱 어렵게 만든 것은 병영과 감영 소속 군보 사이의 역가의 차등이었다. 군병을 새로 모집할 때에는 으레 그랬듯이, 평안 감영에서 재정수입을 늘리는 방편으로 군사를 모집할 때에도 役價를 다른 일반 軍保보다 헐하게 책정하였다. 숙종 6년 평안병사 이세화의 말에 따르면 감영에서는 捉虎軍이라는 이름으로 군사를 모집하였는데 이들은 실제로는 수포군으로서 1년에 포 1필만 바치면 되고 각종 부역에 징발되는 일도 없었으나, 병영의 精抄軍, 壯武隊, 隨營牌 등의 군병에게는 매년 포 2필이 부과되었고 또한 수시로 각종 부역에 징발되고 있었다. 따라서 감영의 착호군은 날로 늘어나고 병영의 군사는 날로 줄어들고 있었다.⁴⁰⁾ 이러한 현실을 개선하려는 노력이 없었던 것은 아니지만 이러한 현상은 매우 오래 지속되었다.⁴¹⁾

36) 『현종개수실록』 권4, 현종 원년 8월 경자.

37) 『비변사등록』 20책, 현종 원년 8월 24일.

38) 『숙종실록』 권10, 숙종 6년 12월 병신. 遼軍은 신역만 무거운 것이 아니라 천한 이름이라 말쑥이 많아 숙종 28년에는 祥原 幼學 周昌遠이 응지소에서 이름을 고쳐 줄 것을 건의하여 巡別抄로 개명하였다(『숙종실록』 권36, 숙종 28년 4월 신유).

39) 『비변사등록』 14책, 효종 원년 정월 3일.

40) 『비변사등록』 50책, 숙종 34년 12월 7일.

41) 『비변사등록』 40책, 숙종 12년 5월 1일. 숙종 12년 지평 洪受憲의 말에 따르면 감영에서는 1명당 포 1필반을 거두고 병영에서는 3필을 거두었으며 때로는 감영

20여 년이 지난 숙종 28년에 良役釐正廳이 설치되어 숙종 31년에는 모든 군역은 6升木 40尺을 1疋로 하여 2疋役으로 통일하라는 「軍布均役節目」이 반포되었다.⁴²⁾ 그러나 그 때에도 함경도와 평안도에 대해서는 특별한 지역이라 하여 군제개편 등의 대상에서 제외되었다.⁴³⁾ 이런 상황에서 역가의 균일화 문제는 계속적으로 제기되었다. 예컨대 숙종 34년에 영의정 崔錫鼎은 감영에 소속된 1필을 받는 군사에게서는 반필을 더 징수하고, 병영에 소속된 2필을 받는 군사에게서는 반필을 덜 징수하여 모두 1필 반으로 역가를 통일하자는 독특한 방안을 제시하기도 하였다.⁴⁴⁾

병영 소속군과 감영 소속군의 역가 차등으로 인한 문제는 험한 역가로 良丁을 모집하는 감영에도 문제가 있었지만, 근본적인 요인은 병영 소속군의 역자체가 워낙 과중했던 데 있었다. 예컨대 평안도 기병 壯武隊는 매년 포 2필을 내고 더구나 使行이 있을 때마다 立撥의 역을 감당해야 했다. 일반적으로 戶首가 保人으로부터 포를 받아 戰服과 軍裝 등을 마련하는 것이 상례였지만, 장무대는 보인의 신포는 병영에서 거둬가 쓰고 호수는 자기 혼자 힘으로 戰服과 군장을 마련해야 했다. 게다가 使行이 자주 있을 때에는 말이 혹사당하여 죽는 경우도 있는데 그럴 경우에 壯武隊 스스로가 말을 새로 마련해야 했으므로 고역을 감당하기 어려웠다. 이로 인해 이들은 壯武隊의 역에서 빠져나가기 위해 온갖 수단을 동원하였다. 평안도에는 험한 역가가 책정된 軍官이 곳곳에 대규모로 산재되어 있었던 것도 이와 같은 사정에 기인하고 있었다.⁴⁵⁾

이러한 상황은 숙종 34년부터 37년까지 평안도 관찰사와 순무사를 지낸 바 있는 尹趾仁의 문제 제기를 계기로 어느 정도 개선되었다. 숙종 38년(1712) 同知事 윤지인은 壯武隊와 精抄軍의 軍案은 사실은 모두 虛簿인바, 그 주된

병영 양쪽에 소속되어 兼役으로 시달리는 사람도 적지 않았다 한다. 3필과 1필 반을 거두는 역종이 어떤 것들인지는 확인할 수 없었다.

42) 정연식, 1983 「17·18세기 양역균일화정책의 추이」, 『한국사론』 13, 150-156면.

43) 숙종 25년 당시 좌의정 徐宗泰의 말에 의하면 평안도 감영의 수포군은 6만여 명이었고 병영의 수포군은 이보다 적었다(『비변사등록』 50책, 숙종 25년 12월 21일).

44) 『비변사등록』 59책, 숙종 34년 12월 7일.

45) 숙종 37년 총융사 김중기의 말에 따르면 목 1필을 거두는 감영의 군관 등의 역이 7만여 명이나 있었다 한다(『備邊司謄錄』 62책, 숙종 37년 5월 20일).

원인은 각 읍의 校生과 감영, 병영의 軍官 등 역가가 험한 군역이 대규모로 곳곳에 산재해 있기 때문이라고 하면서, 군역을 고르게 해야 험한 역으로 몰려드는 폐단을 막고 군정이 정상적으로 운영되게 할 수 있다고 주장하였다.⁴⁶⁾ 윤지인에 의해 평안도 병영군의 역가 문제가 거론되어 작으나마 역가 감하에 진전이 있게 되었다. 물론 군제 자체를 개편하는 것도 중요했지만 갑작스럽게 대대적인 변화를 시도하려다가는 평안도의 재정 형편이 갑자기 악화될 것을 우려하여 우선은 역가만이라도 줄이는 방향으로 논의가 모아진 것이다. 결국 2필역을 담당하고 속오의 역까지 짊어지고 있던 精抄軍, 壯武隊 등의 역은 숙종 39년에 이르러 1필로 줄어들었다.⁴⁷⁾

그런데 이는 단순히 精抄軍이나 壯武隊 군사의 역가를 1필로 줄이고 그 부족분을 다른 곳으로부터 채워 넣은 것이 아니라, 군사 수를 두 배로 증가시켜 군포를 반으로 줄인 것이었다. 鷹師, 砲保, 水軍 등에서처럼 군보 수를 늘려 역가를 줄이는 정책이 여기서도 시행된 것이다.⁴⁸⁾ 즉 전에 1站 당 84명으로 19참 1,596명이었던 입발군을 3,192명으로 두 배로 늘렸던 것이다. 精抄軍, 壯武隊로부터 1명 당 1필씩 거둔 3,192필은 일부는 말 값으로, 일부는 雇立軍의 雇價에 쓰고 있었다.⁴⁹⁾

2) 役價의 1필 균일화

경종 연간에 들어서서 평안도 지역의 양역에는 크나큰 변화가 있었다. 앞서 늘 문제되었던 것은 특히 평안도 병영의 壯武隊, 精抄軍 등이었는데 이들의 역가를 숙종 39년에 1필로 감한 뒤 더 나아가 경종 원년(1721)에는 壯武隊, 精抄軍 뿐 아니라 모든 평안도 군병의 역가를 1필로 균일하게 한 것이다.⁵⁰⁾

46) 『비변사등록』 64책, 숙종 38년 4월 19일.

47) 『閔文忠公奏議』 권8, 「論奏西路軍制變通狀啓」.

48) 정연식, 앞 논문, 156-163면.

49) 『閔文忠公奏議』 권8, 「論奏西路軍制變通狀啓」.

50) 『승정원일기』 532책, 경종 원년 8월 5일 계해. 평안도 군병의 역가 감하에 대해서는 아쉬운 일이지는 하나 감필에 관해 자세한 내용을 알려주는 당시의 직접적인 자료를 아직 찾지 못하였다. 이는 경종 원년 평안감사 權櫟의 주장으로 평안도 군제변통이 단행되었을 때 시행된 것인데, 『승정원일기』 531책, 경종 원년 7

그 방안은 원군들은 각기 보인 1명을 찾아내어 1필을 마련하도록 하고 전에 2필을 내던 보인은 1필만 내게 하되 그 給代는 각 읍에서 스스로 해결하게 하는 것이었다.⁵¹⁾ 결국 본래 1필을 내고 입역을 겸하고 있던 원군은 보인 1명을 찾아내어 입역만 하게 하고, 2필을 내던 보인은 1필만 내게 함으로써 모든 군보를 입역을 담당하는 원군과 1필을 내는 보인으로 통일시킨다는 것이다.

당시 1疋均役論 주장자였던 좌의정 李健命은 나아가 이 기회에 감·병영을 막론하고 1필을 내는 양민들 가운데 壯健하고 勤實한 자들을 東伍에 채워 武學⁵²⁾이라 이름하고 공사천 속오는 연간 쌀 세 말을 내는 보인을 만들어서 武學들에게 1명씩 지급하여 조련 시에 양식을 구비하게 하자고 하였다.⁵³⁾ 또한 각 읍의 軍官에 정수가 없어 양민들이 投屬하고 있는데 지금 1필로 모두 통일시켰으니 軍官으로의 투속이 차츰 사라질 것이라는 기대를 하면서, 이를 더욱 강화하기 위해 軍官의 액수를 정해놓고 비변사에 보고하게 하여 더 이상의 軍官으로의 투속을 막고자 하였다.⁵⁴⁾

병영 군보의 역가를 1필로 줄임으로써 감영 군보의 역가와 어느 정도 균형을 맞춘 조처는 양역의 일원화와 통일에 커다란 진전을 보인 것이었다. 또한 평안도에서 많은 문제를 야기시켰던 각종 軍官役이 대개 1필역이었는데, 1필로의 균일화로 인해 軍官과 일반 군보 사이에는 역 이름의 천함과 천하지 않

월 3일 임진조에 구체적인 내용은 없이 평안감사 권업이 상소를 올렸다는 기사가 있는 것으로 보아 이것이 평안도 양역가의 감하와 관계가 있는 것으로 짐작해 볼 따름이다. 이 이후로 판서 군역의 역가가 1필로 감해졌다거나 1필로 통일되었다는 자료는 곳곳에서 발견된다(『비변사등록』 76책, 영조 즉위년 10월 24일. “戶曹判書吳命恒曰…關西一疋之役 前旣爲之 良役別無變通之事”; 『영조실록』 권 11, 영조 3년 정월 기해. “判府事閔鎮遠曰…臣意則以爲平安一道元定一疋之役 此頗均平矣”).

51) 『경종실록』 권11, 경종 3년 2월 무오.

52) 조선후기의 武學에 대해서는 이준구, 1983. 「조선후기의 “무학”고」, 『대구사학』 23(이준구, 1993. 『조선후기 신분적역변동연구』 일조각 재수록) 참조.

53) 『경종실록』 권4, 경종 원년 8월 계해.

54) 『승정원일기』 532책, 경종 원년 8월 5일 계해. “左議政 李健命…又所啓 兩西各邑 軍官 元無定數 多寡不同 實多過濫之處 良民皆爲投入 今減一疋而均役 則似無此患 而亦不可不定額 使道臣參量道內大小邑形勢 軍官定給額數後 亦爲成冊報備局 日後 營門時覈問 御史下去時 亦爲憑準於備局所報之數 增加之邑 則其守令從重論罪 俾勿如前濫雜”

음으로 인한 차이는 있을지언정 역가의 차이는 없어지게 되었다.⁵⁵⁾

평안도 군병의 역가를 1필로 감하는 조처는 유지되었으나, 보인 가운데 일부로 무학을 창설하는 것과 군관의 액수를 조정하자는 이진명의 방안은 결국 무산되고 말았다. 경종 3년에 당시 평안병사로 있던 李眞儉이 이 방안에 반대했기 때문이다. 이진검의 주장은 2필에서 1필로 감해진 보인들은 대부분 도망자와 老除者들로 군사로 쓸 만한 자들이 거의 없는데 이들을 갑자기 武學으로 올려 戰卒을 삼는다면 點閱과 操練에 소비되는 糧米와 軍裝 등 허다한 잡비가 2필을 바칠 때보다 줄지 않으리라는 것이다. 또 군관에 들어가 배를 바치고 있는 민들을 수색하여 일반 군보로 집어넣는 과정에서 민심도 들끓으려니와 담당 監色들의 농간이 있기 쉽다는 것이었다.⁵⁶⁾ 경종 2년 목호룡의 고변으로 이진명이 처형당한 상황에서 이진명의 방안은 지지자를 얻기 어려웠다. 그러므로 군제변통은 무산되고 잡다한 군관명목은 그대로 남게 되었다.

결국 경종 원년의 조처는 진정한 의미의 균등한 역 부담을 의미하는 것은 아니었다. 군포는 모두 1필로 통일되었지만 보인을 얻지 못한 원군들이 많았기 때문이다. 元軍이 보인 1명을 찾아내는 일은 결코 쉽지 않았다. 당시 無蔭庶孽, 額外校院生 등으로부터 모두 1필을 거둬 원군의 1필포를 모두 감하는 事目を 작성하여 평안도에 내려보냈으나 사목이 내려가자마자 각처에서 비난이 퍼부어져 결국 중지하고 말았다.⁵⁷⁾

또한 평안도 병영의 精抄軍, 壯武隊,⁵⁸⁾ 良三手 등의 이른바 精三壯에게는 역가 외에 별도의 부담이 지워져 있었다. 평안감사를 지낸 적이 있는 李廷濟는 영조 3년 9월에 精抄軍, 三手軍, 壯武隊가 평시에는 赴操하였다가 위급할 때에 전투에 참여하는 군대인데, 포 1필을 거두는 데다가 資保를 지급하지 않

55) 후에 減正論을 주장하는 사람들은 평안도에서는 양역가를 1필로 통일해 험한 역으로 투속하는 일이 많이 사라졌다고 하면서 자신들의 주장의 타당성을 평안도의 역가 감하에서 구하고 있다(『영조실록』 권71, 영조 26년 6월 병자. “京畿監司 柳復命上疏…若臣淺見 則以爲諸道民役 苟能依關西例 凡爲二疋之役 盡變爲一疋 則諸般投屬 自有查現充額之道 而各道壯丁 固無如前趨歇之弊矣 雖以關西已行者論之 定爲一疋之後 至今民無怨而順行 此最目前祛弊之良策也”).

56) 『경종실록』 권11, 경종 3년 2월 무오.

57) 『승정원일기』 630책, 영조 3년 정월 12일 기해.

58) 여기서는 壯武隊 가운데 말이 없는 無馬壯武隊가 해당된다.

아 스스로 軍裝과 戰馬와 양식을 마련하여 조련에 참여하여야 하니, 도망자와 사망자를 채워 넣으려 할 때마다 백 가지 피를 내어 피하려 하므로 지금 정군은 모두 가난하고 힘없는 무리뿐이라고 하였다. 그러므로 身布를 덜고 資保 1명을 지급하여 軍裝과 戰馬를 마련하도록 하면 훌륭한 군사로 채울 수 있을 것이라고 주장했다.⁵⁹⁾

영조 3년 10월에 평안병사로 임명된 李思晟도 사은숙배하는 자리에서 평안도 군제의 문제를 논하면서 영장 휘하의 壯武隊 마병의 실포를 감하고 자보를 지급하자고 하였다.⁶⁰⁾

3) 正軍의 納布 폐지

경종 원년의 1필 균일화도 빠른 속도로 진행되지 못했지만 그 전 속종 39년에 정초군과 장무대의 역가를 1필로 줄인 것도 민의 양역 부담을 완전히 고르게 경감한 것은 아니었다. 納布役 외에 立撥役이 남아있었기 때문이다. 精抄軍이나 壯武隊의 역가가 1필로 줄어든 지 1년이 지난 속종 40년 閔鎰遠은 평안도의 기·보병인 壯武隊와 精抄軍이 여전히 피로운 役임을 狀啓에서 이렇게 말하고 있다.

다른 도의 騎步兵은 保人과 아울러 모두 身布를 거두고 상번하면 포를 감합니다... 그런데 평안도의 기·보병은 실포 2필을 거두고 또 戰卒이 되어야 합니다. 그래서 다른 도의 東伍의 역을 겸하는 셈입니다. 또 각종 잡역에 동원되니 다른 도에 비할 바가 아닙니다. 上年에 비로소 1필을 감한다는 명이 내렸는데 偏苦함이 예전과 마찬가지로입니다. 가장 피로운 것이 19站의 立撥役으로서 1참마다 병영에서 세우는 말이 3필이고 壯武隊가 교체하여 세우는 말이 2필입니다. 병영의 말은 7년이 되기 전에 죽는데 撥將이 갖추어 세우도록 되어있으므로 撥將들은 자신의 말이 죽을까봐 撥騎를 쓰지 않고 壯武隊 말 2필의 역을 5필의 역으로 만들어 잠시도 쉬지 못하게 해서 죽는 말이 매우 많습니다. 때로는 비싼 값을 주고 사들인 것이라 하더라도 한번 撥役을 치르고 나면 곧 버려지게 되어 말을 雇立하여 세우게 되는데 15일 벌리는 값이 12·3량이나 됩니다. 이를 제때에 갖추지 못하면 끝내 배나 장수하게 되는 일이 많습니다.⁶¹⁾

59) 『비변사등록』 82책, 영조 3년 9월 23일.

60) 『영조실록』 권13, 영조 3년 10월 임인.

결국 壯武隊나 精抄軍과 같은 군사들의 역 부담이 공정해지려면 남포역 외에 부과된 각종 잡역이 면제되어야 했다. 立撥役 등의 잡역이 면제되지 않는 한 精抄軍, 壯武隊의 양역 부담은 공정한 것일 수 없었다. 평안도의 擺撥 20站 가운데 義州關門站의 입발역은 의주부에서 스스로 담당하지만 나머지 19站的의 입발역은 모두 병영의 精抄軍, 壯武隊가 담당해야 했다.

더구나 입발역 뿐 아니라 壯武隊의 軍威軍役도 작지 않았다. 청의 칙사가 왕래할 때는 기병인 壯武隊는 사행로의 도내 의주, 선천, 가산, 순안 등 4都會에서 200명씩 차출되는 軍威軍으로 징발되어 갈 때와 올 때 모두 8번 징발되므로 1,600명이 동원되는데 이것도 壯武隊 戶首들이 모두 감당해야 했다.⁶²⁾

결국 평안도 元軍의 남포 부담을 없애는 일은 원군에게 資保를 스스로 찾아내게 하여 해결할 것이 아니라 중앙정부 차원에서 특단의 조치가 필요하게 되었다. 이런 문제에 전기를 마련한 것은 영조 7년에 평안도 어사로 파견된 李宗城의 보고였다.⁶³⁾ 李宗城의 주장은 精三壯에게 1인당 1필씩 부과된 신포를 모두 없애고 이들을 군사훈련만 전담하는 군병으로 양성하며 감필에 따른 재정결손은 감영에 90동, 병영에 50동, 각 읍에 27동 9필씩을 배분하여 해결하는 것이었다.⁶⁴⁾ 중앙정부에서는 이종성의 의견을 받아들여 비변사로 하여금 의논하게 했고 그 결과 精三壯의 신포를 없애는 別單이 마련되었다.

精三壯⁶⁵⁾에 대한 감포 총액은 8,906명분으로 모두 178동 6필에 달했다. 이 가운데 6,922필은 비변사에서 관장하고 있는 평안병영의 精壯木으로 대신하고, 1,984필은 비변사에서 관장하고 있는 평안감영의 遼軍木으로 충당하게 하였다. 다음의 <표1>은 비변사에서 작성한 減布別單 내역이다.⁶⁶⁾

61) 『閔文忠公奏議』 권8, 「論奏西路軍制變通狀啓」.

62) 위의 註

63) 『영조실록』 권29, 영조 7년 6월 갑오

64) 총계가 앞의 178동 6필과 차이가 나는 것은 三和獨鎭의 精三壯 590명은 본래 수포군이 아닌데 이를 수포군으로 잘못 추산했기 때문에 후에 제외되었다(『비변사등록』 89책, 영조 7년 6월 3일).

65) 여기서의 精三壯은 정확하게는 精抄軍, 無馬壯武隊, 良三手를 가리킨다. 즉 馬兵 壯武隊와 奴三手는 제외된다.

66) 병영차지 정장목의 합계는 총 8,898필로 8,906필과는 8필의 차이가 난다. 세세한 항목에서 일부 착오가 있었던 듯하다.

〈丑1〉 平安道 精三壯 減布 別單

備邊司木	應下	應下 項目	應下 疋數	充代
兵營 次知 精壯木	6,922필	義州 農軍木	3,000필	永減 후 監營에서 輸送
		冬至使歲幣載驅軍資裝木	300필	永減 후 義州에서 農軍木으로 上下
		節使陪行軍牢資裝木	20필	永減 후 監營에서 上下
		開城府 年例發賣木	500필	兵營 擔當
		成川府 崔春命守墓平木	42필	永減 후 成川府 自當
		安陵縣 山行砲手木	10필	永減 후 安陵縣 自當
		寧邊 城池修築木	10필	永減 후 寧邊縣 自當
		兵營 巡歷時 軍兵施費木	1,000필	永減 후 兵營 自當
		兵營 刈草價木	800필	永減 후 兵營 自當
		兵曹上納次 巡營上送木	750필	永減 후 450필은 遼軍木 移施上送 300필은 兵曹 推移充用
		駙價	30필	25필로 減疋
應下 外 餘木	452필	無代 永減		
監營 次知 遼軍木	1,984필	開城府 年例發賣木	500필	兵營擔當 후 移施
		咸鏡監營 年例入送木	750필	監營擔當 후 移施
		木	734필	留庫中 劃給

* 근거 : 『비변사등록』 89책, 영조 7년 6월 21일

李宗城이 주장한 바는 평안도의 재정문제를 평안도에서 독자적으로 해결하라는 것이었으나, 비변사에서는 精三壯 價布로 지출되는 비용이 불필요하게 잡다하고 많다 하여 〈표1〉에서 알 수 있는 바와 같이 비변사에서 관장하고 있는 감영·병영의 木으로 혹은 영구히 없애기도 하고, 혹은 스스로 감당하게 하기도 하고, 혹은 다른 재정 수입에서 옮겨 사용하도록 조치하였던 것이다. 이로써 병영의 수포군 문제의 핵심에 자리잡고 있었던 精抄軍, 壯武隊, 三手軍

(良三手)의 수포와 입역문제가 해결되어 精三壯은 모두 포를 납부하지 않고 병영의 군사로 조련을 받게 되었다.

이와 같은 조치는 兵使의 親兵 규모를 확대하는 과정에서 隨營牌와 演別隊에도 확산되었다. 隨營牌는 精三壯과 동시에 설립된 병사의 親兵이며, 演別隊는 柳斐然이 창설한 것인데, 청천강 이남의 精三壯은 읍마다 책정된 액수가 많아 군영 하나를 이루기에 족하지만 청천강 이북의 경우에는 精三壯이 1읍에 불과 3·40명 정도여서 團東作隊할 만한 군사는 사실상 병사 친병인 隨營牌와 演別隊뿐이었다.⁶⁷⁾ 이에 비변사 당상 尹游는 淸南은 전처럼 營將을 두어 별도로 조련하게 하고 淸北은 精三壯이 총 2천 명 정도 밖에 안되므로 병사 金滄이 요청한 대로 수영패·연별대에 정삼장 2천 명을 병영에 보태어 4천 명 규모의 병사 親兵을 만들어서 감영의 壯十部⁶⁸⁾처럼 겨울에 입번하여 조련하도록 하자고 건의하였다. 그런데 精三壯을 隨營牌·演別隊와 합하여 병사 친병을 만드는 과정에서 정삼장과 수영패·연별대 사이에 역 부담의 불균등을 그대로 남겨둘 수는 없는 일이었다. 중앙에서는 이에 대한 해결 방안을 감사·병사와 상의하여 節目을 마련하게 하였다.⁶⁹⁾

그러나 영조 7년의 수영패와 연별대에 대한 역부담 경감은 그다지 순조롭게 진행되지는 못했던 듯하다. 영조 22년 당시에도 평안도의 군정들이 모두 1필을 내어 다른 도에 비해 역부담이 험하지만, 병영 소속의 隨營牌는 그렇지 못해서 스스로 신포를 갖추어서 전마와 군장을 갖추고 赴番하는데, 3, 4일 거리를 가는 동안 말을 세내고 장비를 빌려 왕복하는 데 근 열흘 남짓 걸리니 신포 외에 각종 비용이 적잖이 들어가서 빈한한 백성들이 한 번 이 역에 들어가고 나면 감당을 못하고 파산하고 만다는 것이다.⁷⁰⁾ 이때의 조치는 후에

67) 『영조실록』 권29, 영조 7년 6월 신해: 『비변사등록』 89책, 영조 7년 6월 23일.

68) 壯十部는 尹趾仁이 평안감사로 있을 때(숙종 34년 2월~35년 12월) 捉虎軍 가운 데 장건한 자들을 선발하여 10부를 만든 것으로서 左列과 右列 둘로 나누어 해마다 돌아가며 겨울에 입번하고 조련하게 하였다(『비변사등록』 83책, 영조 4년 5월 18일: 89책, 영조 7년 6월 23일).

69) 『영조실록』 권29, 영조 7년 6월 신해: 『비변사등록』 89책, 영조 7년 6월 23일.

70) 『비변사등록』 115책, 영조 22년 3월 30일. 그러므로 趙明鼎은 이들에게 자보 1명을 지급하고 또 왕래 시에 浮費가 많이 들므로 감영의 壯十部, 병영의 壯四部처럼 闕額이 생겼을 경우 100리 안에 있는 사람으로 채우자고 하였다.

어찌 되었는지 확실한 것은 알 수 없으나 영조 26년 균역법이 시행될 때에나 영조 34년 『關西良役實摠』이 간행될 때에도 수영패에 관한 별반 논의가 없었던 것으로 보아 隨營牌·演別隊의 남포 면제는 1740년대 후반에 완결된 것으로 보인다.

3. 『關西良役實摠』의 간행

평안도는 앞서 말한 지역적인 특성으로 인해 영조 24년(1748)에 『良役實摠』을 작성할 때에도 함경도와 함께 제외되었다. 앞서 밝힌 바와 같이 평안도의 양역제는 많은 문제점을 내포하고 있었고 이를 개선하기 위한 몇차례 시도가 있었으나 제대로 행해지지 않았다. 즉 양역의 役種과 이에 총당할 양정 수에 대한 엄격한 기준과 원칙이 없었던 것이다. 다만 임시방편의 기준과 원칙으로 壬子詳定이 적용되었다.

壬子詳定은 영조 8년 宋眞命이 평안감사로 있을 때 大同庫, 雇馬庫, 勅庫, 軍器庫 및 官廳 工房의 재정 수입과 지출을 헤아려 그 기준을 세워놓은 것이었다.⁷¹⁾ 송진명은 영조 7년 9월에 평안감사로 임명되어 곧바로 평안도 군제와 양역제 개편에 착수하였다.⁷²⁾ 그리하여 평안도 관찰사를 지낸 바 있는 비변사 당상 2,3인으로 하여금 일을 주관하게 하여 절목을 작성하여 평안도에 하달하기로 하였다.⁷³⁾ 그러나 각 군현에 關文으로 개별적으로 지시하였을 뿐 별도의 冊子를 간행하여 감·병영과 각 읍에 비치해 두도록 한 일은 없었다. 또한 詳定이라고 지칭하였지만 실제로는 각읍의 舊例를 그대로 답습한 것으로서 뚜렷한 원칙이 마련되어 통일적으로 시행되지는 못하였다.⁷⁴⁾

따라서 良役釐正을 본격적으로 단행하여 항구적인 기준을 마련하는 일이 절대적으로 필요했다. 그러던 중 영조 34년(1758) 평안도 관찰사로 있던 閔百祥이 평안도 지역에도 『良役實摠』과 같은 책자가 있어야 함을 강력히 건의하였고⁷⁵⁾ 이것이 영조에 의해 받아들여져 평안도에서도 良役釐正 사업이 시작되

71) 『關西良役實摠』 「良役查正啓下條件」.

72) 『영조실록』 권30. 영조 7년 9월 을유; 『비변사등록』 90책, 영조 7년 10월 25일.

73) 『비변사등록』 90책, 영조 7년 10월 25일.

74) 『關西良役實摠』 序文.

었다. 민백상이 주장한 것은 평안도도 다른 도와 마찬가지로 책자를 만들어 양역의 숫자에 침삭을 하지 못하게 해서 양역제의 폐해를 막자는 것이었다. 민백상의 장계에 따르면 전에는 평안도에는 다른 도와는 달리 門閥이 없어 신역과 군역 부과에 분별을 따지지 않았는데, 근래에 이르러 新鄕, 新校 등이 생기면서 鄕武諸廳과 鄕校에 禮錢을 내고 들어가 자손까지 한유하게 된 사람들이 많아졌고, 각종 험한 私募屬이 생겨 사람들을 끌어 모아서 군역의 불균 등이 심화되고 있으므로 더 이상 작업을 미룰 수 없다는 것이었다.⁷⁶⁾ 이에 비변사에서는 『良役實摠』과 같은 刊冊을 만들기로 하고 우의정 李瑋와 함께, 전에 평안도 관찰사를 지낸 바 있는 좌참찬 洪鳳漢과 이조판서 李宗白 등 3인을 關西軍役勅庫釐正甸管堂上으로 임명하여 작업을 전담시켰다.⁷⁷⁾ 그리하여 중앙의 구관당상들과 평안도관찰사가 서로 협의하여 일을 추진하도록 하였다. 그러나 우의정 이후는 구관당상에 임명된 지 1달 만인 영조 35년 정월에 사직하였고, 이종백은 사망하였으므로⁷⁸⁾ 실제적인 작업은 사실상 홍봉한과 민백상에 의해 이루어졌다.⁷⁹⁾

『關西良役實摠』에서 良役釐正은 크게 네 가지 방향으로 이루어졌다.

첫째, 새로이 창설된 긴요하지 않은 잡다한 명목의 역은 모두 罷定하였다. 파정된 명목은 각 읍에서 募得한 監營 소속의 冒頃軍官, 壯十部餘丁, 親兵負持, 巡帥旗牌, 馬夫, 私鷹手, 假定軍官 등이고 병영 소속의 童蒙演別, 勅需軍官 등이다.⁸⁰⁾

둘째, 정해진 액수에서 너무 늘어난 것은 원래대로 환원시켰다. 액수를 줄인 명목은 감영 소속의 管餉軍官, 轉餉軍官, 巡邏軍官, 軍牢保, 土官保率 등과 병영 소속의 自募軍, 別隊軍 등이다.⁸¹⁾

75) 민백상은 숙종 40년(1714)에 평안도의 군제변통을 주장했던 민진원의 손자이다.

76) 『關西良役實摠』 첫머리 落張 부분.

77) 『비변사등록』 135책, 영조 34년 12월 7일.

78) 『영조실록』 권93, 영조 35년 정월 무자·무술.

79) 평안감사 閔百祥도 영조 35년 정월에 대사헌으로 임명되어 중앙에 올라오게 되었으나(『영조실록』 권93, 영조 35년 정월 기유), 홍봉한의 요청에 의해 사업을 마친 후에 李成中과 교체하도록 하여 민백상은 이 사업을 계속 담당하게 되었다(차문섭, 1984 「關西良役實摠 해제」, 여강출판사 영인본 『양역실총』, 8면).

80) 『關西良役實摠』 기묘 정월 19일. 파정된 勅需軍官 300명은 遺演別로 옮겨졌다.

81) 轉餉軍官은 칙사가 돌아갈 때에 중화에서 의주까지 짐을 나를 때 필요한 비용을

첫째와 둘째 釐正작업의 기준은 영조 8년 송진명이 평안감사로 있을 때 행해진 임자상정이었다. 임자상정 이후에 새로 생긴 명목은 없애고 임자상정 때 정해진 액수 외에 늘어난 액수는 다시 줄인다는 것이었다. 그러나 일부 역종에서는 각 감영, 병영, 군현의 형편을 보아 필요하다고 생각되면 임자상정의 원칙에 크게 어긋나지 않게 하는 선에서 관례를 따르도록 마무리하였다.⁸²⁾

셋째, 역가가 고르지 않은 것은 모두 1인당 木 1疋 또는 錢 2兩으로 통일시켰다. 평안도 군보의 역가를 고르게 하는 것은 앞서 밝힌 바와 같이 경종 원년에 이미 시행된 바 있으나 당시의 신역가 균일화는 철저하게 이행되지는 않았다. 『관서양역실총』에서 역가를 통일시킨 역종은 감영의 管餉軍官 등과 虞候 소속의 童蒙旗牌 등이다. 감영의 管餉軍官은 본래 匠稅를 내는 水鐵店 匠人들이었는데 영조 21년에 사람들을 모으기 위해 管餉軍官으로 이름을 바꾸고 1兩 7錢으로 身役을 가볍게 정했으나, 균역법의 원칙에 어긋나므로 錢 2兩 또는 木 1疋로 定式하도록 하고 대신에 인원수를 줄이기로 하였다. 또한 身役 錢이 1兩 5錢인 宣川防營 別武士도 모두 2錢으로 통일하고 665명을 줄이기로 하였다.⁸³⁾

넷째, 특이한 것으로는 新鄕에 대한 것이다. 평안도나 함경도의 경우에는 경기도나 삼남 지역과 같이 良戶의 拔身을 적극 저지할 士族들이 거의 없었으므로 軍官이나 校生으로의 입적이 수월하게 이루어질 수 있었다. 신향에 대한 조치는 바로 영조 34년 봄에 있었다. 신향을 모략하면 자손 대대로 역을 면제 받을 수 있으므로 약간의 재산이 있는 사람들은 모두 신향에 入參하였고 鄕廳 등의 일을 맡은 자들은 禮錢을 노리고 한꺼번에 4·5백명을 錄名하는 일도 있었다. 한편 향교와 서원에서 사사로이 모임하여 문제를 일으키고 있는 ‘○○生’이라고 부르는 무리들이 있었다. 그런데 이들 잡다한 명색을 모두 일시에 單保로 파정하면 큰 혼란이 있을 것이므로 除講生이라는 이름으로 大同庫에

마련하기 위해 양정들을 수괄한 것으로서 연간 200등(1만 명)의 군포를 거둬 각站到 나누어 준 것이다(『경종실록』 권13, 경종 3년 8월 무오). 창설 당시 절목에서 1만 명을 정하도록 되어 있었으며 당시에는 이미 1만 명을 넘어 줄이도록 하였는데 이는 『여지도서』에서도 확인된다. 兩營 소속 가운데 營案보다 많은 縣額은 兩營屬이라 칭하여 처음부터 營案에 載錄하지 않은 자도 많았다.

82) 『關西良役實摠』 기묘 정월 19일.

83) 위의 註.

添屬시켜 民庫를 實하게 함으로써 다른 부세를 더 징수하지 못하게 하였다.⁸⁴⁾

이러한 원칙에 의해 결국 2만 명에 가까운 군보가 감해졌다. 이 정해진 액수는 『關西良役實摺』이라는 이름으로 평안도에서 印刊하여 1건은 비변사에 올려보내고 순영과 병영에 각기 1건씩을 두고 각 읍에도 1건씩을 두도록 하였다.⁸⁵⁾ 이를 기준으로 해서 실총에 정해진 액수에서 더하거나 새로운 役名을 만들어 낼 경우에는 반드시 중앙에 보고하여 허락을 말도록 한 것이다. 평안도의 재정도 중앙의 일정한 통제를 받게 된 것이다.⁸⁶⁾

현재 전해지는 『關西良役實摺』은 평안도의 28개 군현에 관한 기록이 빠져 있다.⁸⁷⁾ 그런데 영조 35년 『關西良役實摺』의 편찬작업이 마무리된 후 『輿地圖書』의 각 군현에 대한 기록이 대개 영조 36년 이후에 작성되었으므로⁸⁸⁾ 『여지도서』를 통해서 『관서양역실총』 간행 당시의 평안도 군보의 규모를 짐작해 볼 수 있다.

〈표2〉는 『輿地圖書』 가운데 감영과 병영 소속 군보의 상대적인 숫자를 파악할 수 있게 정리한 것이다.⁸⁹⁾ 〈표2〉에서 알 수 있는 바와 같이 都試에 참여하는 別武士와 기타 團東,⁹⁰⁾ 點考를 받는 군사 1만여 명을 제외하면 감영과 병영에서 입번하거나 嶺陁과 城을 지키는 군사가 대략 2만 명, 조련받는 숫자

84) 『關西良役實摺』 「良役查正啓下條件」.

85) 『關西良役實摺』 기묘 정월 29일. 良役釐正에서 중요한 변수였던 사신의 支勅 비용 확보에 관한 사항은 「勅庫節目」을 만들어 비변사에 올려보내도록 하였다(『關西良役實摺』 기묘 2월 20일).

86) 이는 영조 연간에 정치적으로나 경제적으로 중앙의 권한이 비대해진 것과 아울러 재정적으로도 중앙의 재정을 위해 지방재정이 악화된 사실과 궤를 같이한다.

87) 『輿地圖書』에는 42개 군현이 모두 수록되어 있으나 『關西良役實摺』에는 감영, 병영과 아울러 龜城, 三和, 宣川, 成川, 肅川, 安州, 寧邊, 龍川, 慈山, 定州, 中和, 鐵山, 平壤, 咸從 등 14개 군현만이 수록되어 있다.

88) 최영희, 1973 「여지도서 해제」(국사편찬위원회 영인본 『여지도서』), 4면. 『여지도서』의 기재 사항은 영조 33년부터 41년 사이의 것들이다.

89) 『여지도서』에 기록된 군보의 입역, 납가의 실상은 상당히 복잡하다. 똑같은 이름으로도 군현에 따라 入番, 赴操, 收布 등으로 역의 내용이 달라진다. 본고에서 거론되고 있는 정초군, 삼수군, 장무대는 물론이고 그 밖의 遺演別, 游六部 등 상당수의 군보들이 그러하다. 상세한 내용은 매우 복잡하고 번거로우므로 거론하지 않는다.

90) 團東이란 표현은 정확한 의미는 알 수 없으나, 유사시에 作隊하여 군병으로 징발되는 것을 의미하는 듯하다.

가 8만 명 정도로 대략 10만 명이 되었으며, 배나 쌀이나 돈을 바치는 군사가 대략 13만 명에 이르렀다. 즉 입역하는 군사의 숫자가 신역가를 내는 군보의 숫자에 근접하게 된 것이다. 이는 숙종 연간 이래로 평안도의 방비에 유의하여 지속적으로 군사의 양성을 추진한 결과이다.

〈표2〉 『輿地圖書』의 平安道 監·兵營 軍兵의 役

立役區分		監營		兵營		總計
都試·逢點 ·團束	都試	3,293		6,020		9,943
	逢點	-	3,293	535	6,650	
	兼團束	-		95		
立役	立役·立撥	-		359		98,478
	立番	3,717		7,783		
	守城	-	50,783	717	47,695	
	嶺阨防守	-		5,942		
	赴操	47,066		32,651		
	團束赴操	-		243		
納價	收布	53,969		71,728		132,056
	團束收布	3,469	58,100	2,033	73,956	
	收米	631		195		
	番錢	31		-		
計			112,176		128,301	240,477

* 1년은 赴操하고 1년은 쌀을 내는 감영 소속 1,262명은 각각 631명씩 收米와 赴操에 나누어 합산함

* 立役·立撥에서 立役은 군보가 아닌 匠人 등의 役을 말함

또한 감영 소속 군보의 숫자가 병영 소속 군보의 숫자에 거의 접근하고 있다. 이는 평안도 감영에서 군사력이 중요한 의미를 지닌다는 뜻은 아니다. 병영의 남가역이 將卒의 軍裝, 給料 등을 마련하기 위해 설치된 것에 비해, 감영의 남가역은 주로 支勅 등의 재정을 확보하기 위한 것이다. 결국 평안도 내의 재정 수요는 상당 부분 양역으로 해결하고 있었다. 그러므로 감영의 立役軍의 입역도 거의 대부분은 赴操 정도에 그치고 있다. 이는 인조 연간 이래로 평안도의 군정이 收布 중심으로 비정상적으로 운영되어, 비록 120여 년을 거치는

동안 상당히 완화되기는 하였지만, 도내 재정수입의 양역에 대한 의존도가 컸음을 의미하는 것이다.

결국 영조 35년의 『관서양역실총』의 간행으로 말미암아 함경도를 제외한 전국 군보는 어느 정도 일원화된 체제로 운영되기에 이르렀다. 17·18세기를 일관하여 추진되었던 역가 균등화와 정액 책정 정책은 영조 연간에 이르러 『양역실총』 간행과 균역법 시행에 이어 『관서양역실총』 간행으로 일단 완결되었다. 이러한 결정 사항은 이후 19세기까지 정책운용의 준거로 작용했다. 결국 『관서양역실총』의 간행은 신분제와 연관되어 있었다는 점에서 가장 중세적인 부세체제라 할 수 있는 양역제의 최후 완성판이었던 것이다.

맺음말

평안도의 군제는 병자호란 이후 다른 지역과는 달리 정상적으로 운영되지 못했다. 이는 호란 이후 淸과의 군사·외교 관계로 인한 것이었다. 군사를 양성할 수 없었던 평안도에서는 罷防을 단행하고 모든 군사들에게 포목을 내게 하였다. 淸과의 사신왕래가 잦아져 재정적으로 막대한 수요가 창출되어 경비마련을 위해서도 포를 거둬야 했기 때문이었다. 이 때문에 일부 군보는 연간 포 3필을 내야 하는 등 많은 부담을 떠맡게 되었다.

이러한 비정상적인 평안도의 양역제를 바로잡으려는 시도는 인조 말년부터 지속적으로 추진되었다. 그 결과 인조 25년에 평안도 防軍과 精抄軍, 壯武隊, 隨營牌 등에게 부과된 3필의 군포는 2필로 줄어들었고 평안병사가 관장하던 군포는 효종 원년에 비변사로 이관될 수 있었다.

이와 함께 평안도 지역의 군사적 무방비 상태를 개선하려는 논의도 있었다. 현종조부터 거론된 군병 양성은 현종 14년에 결실을 보아 試才와 무기 點閱이 재개되고 병영에 演別隊가 창설되기도 하였다. 그 후 숙종 6년에는 평안병사 李世華의 건의에 따라 立番과 操練이 시작되고 수포군의 군포는 군사를 양성하는 재원으로 활용되기 시작하여 이러한 사업은 이후 지속적으로 서서히 추진되었다.

그러나 군정이 제대로 운영되려면 군보의 과중한 부담을 줄이는 문제도 맞

물러 해결되어야 했다. 인조 25년 정초군, 장무대, 수영패 등 병영 소속 군사에게 부과된 布 3필은 2필로 줄어들었으나 그들의 부담은 軍兵으로서의 역, 撥軍으로서의 역 등이 함께 부과되어 있어 많은 문제를 야기시켰다. 또 감영에서는 재정확보를 위해 험한 역가로 많은 양정들을 모으고 있어서 병영 군사가 제대로 충원되지 못하고 軍案에 장부상으로만 있는 기현상이 계속 되었다. 이러한 사태를 막기 위해서는 병영 군사의 양역 부담을 줄이는 것이 최선의 방책이었다.

그러나 해결 방안은 오래도록 마련되지 못했다. 그러다가 숙종 38년 윤지인의 문제제기로 이 문제의 해결에 논의를 거듭하여 이듬해에는 精抄軍, 壯武隊의 역을 1필로 줄이도록 하였다. 그러나 당시의 2필을 1필로 줄이는 시책은 군보의 수를 두 배로 늘려 재정 손실이 없게 하려는 것이었다. 그러므로 역 부담을 1필로 더는 과정은 서서히 진행될 수밖에 없었다.

그러던 중 경종 원년(1721)에는 모든 평안도 군보의 역가를 1필로 통일하는 조치가 단행되었다. 그것은 역가 부담을 1필로 통일하는 조치일 뿐 아니라, 남포와 입역을 모두 부담하고 있던 正軍들에게 남포의 의무를 없앴으로써 정군과 보인을 확연히 구분하여 군제를 운영하려는 것이었다. 그러나 정군이 남포의 의무에서 벗어나려면 보인 1명을 찾아내어 관에 신고해야 했다. 그러므로 이 과정은 그다지 순조롭게 진행될 수 없었다. 결국 그것은 중앙정부 차원의 특단의 조치를 기다리지 않으면 안되었다.

정군과 남포군으로 군보를 확연히 구분하는 일은 그로부터 10년 후 평안도 어사 李宗城의 건의에 의해 영조 7년(1731)에 중앙정부 차원에서 해결책이 마련됨으로써 마무리지어졌다. 이른바 精三壯이라 부르는 병영의 精抄軍, 三手軍(良三手), 壯武隊 8,900여명의 1필역 부담을 없애고 그 결손분은 비변사에서 관장하고 있는 감영과 병영의 木을 지급하여 채우도록 하였다. 이어서 隨營牌와 演別隊의 남포도 없애는 방안이 추진되었다.

평안도 양역제 이정작업의 마지막 작업은 양역 부과와 양역제 운영의 엄격한 준거를 작성하는 일로서, 영조 35년 『관서양역실총』의 간행, 반포로 마무리지어졌다. 이 작업은 본래 영조 8년에 임시로 시행된 壬子詳定을 최종적으로 완결짓는 것으로서, 그 내용은 잡다한 명목을 줄이고, 정해진 액수 외에 증가

된 것을 덜어내고 역가를 목 1필 또는 전 2량으로 통일시키며, 평안도 군보의 모든 액수를 정하여 정해진 액수 외에 가감을 하지 못하도록 하는 것이었다. 그것은 결국 영조 24년 『良役實摺』의 간행으로 6도에서 완결된 군보 정책의 정책을 평안도로 확산시키는 일이었다. 그것은 중세적 부세체제로서의 성격을 뚜렷이 보여주고 있던 양역제에 대한 최종 단계의 정비 작업이었다.

그러나 이미 양역제의 모순은 이것으로 해결될 수 없었다. 평안도 校院生과 각종 軍官의 문제에서도 드러나듯이 신분제의 동요를 비롯한 제반 사회경제적 상황이 기존 제도의 정비만으로 해결될 수 있는 시점을 넘어서고 있었던 것이다. 『關西良役實摺』이 간행되고 나서 얼마 지나지 않은 시점에서 호포제가 논의되고 또 평안도의 일부 지역에서는 이미 호포제가 시행되고 있었던 것은 그러한 점을 입증하고 있다.⁹¹⁾

(필자 : 서울여자대학교 사학과 부교수)

91) 김용섭, 앞 논문 참조

국문초록

17·18세기 평안도 良役制의 변천

鄭 演 植

평안도는 使行路에 자리잡고 있었다는 점과 변방지역이라는 특수성으로 인해 재정을 독자적으로 운영하고 있었다. 그런데 1636년의 병자호란 이후로는 청의 간섭에 의해 평안도에서는 통상적인 군사적 자위 수단도 갖출 수 없게 되어 군사들의 군 복무를 면제하는 대신에 1인당 연간 3필의 포를 내게 하였다.

이는 양역 부담의 과중함과 군비의 붕괴라는 두 가지 문제점을 안고 있었다. 그러므로 중앙정부에서는 17세기 중엽부터 양역을 3필에서 2필로 줄이면서 한편으로는 군사를 조금씩 양성하기 시작하여, 17세기 후반에는 군사들의 조련과 입역을 부분적으로 재개하였다. 그러던 중 1721년에는 특단의 조치를 단행하여 모든 평안도 군보의 역을 1필로 통일시켰다. 평안도에 부과된 양역은 대폭 경감되었다.

그러나 평안도 군보들은 다른 지역과는 달리 남포와 입역을 겸하고 있던 군사들이 많았다. 그러므로 1731년에 중앙정부의 재정지원에 의해 평안도 군사 중 남포와 입역을 겸하고 있던 군사들은 모두 남포 부담을 없애고 명실상부한 군사로 양성하였다.

그후 1750년에 6도의 양역을 대상으로 하여 균역법이 시행되었다. 그러나 평안도의 양역사정은 여전히 과제로 남았다. 그러므로 중앙정부에서는 평안도에 대해 별도로 양역사정작업을 추진하여 1759년에 『關西良役實摺』을 간행하였다. 이는 잡다한 양역 명목을 줄이고 양역에 액수를 정해두는 것을 골자로 하고 있다.

17·18세기의 양역정책은 양역의 경감, 양역부담의 균등화 그리고 양역 액수의 고정이라는 세 가지 방향에서 추진되었던바, 이러한 정책이 평안도에서도 그대로 추진되었음을 확인할 수 있다.

〈Abstract〉

Changes in the Commoners' Military Service System of Pyeongan Province in the 17th and 18th Century

Chung, Yeon-sik

The local government of Pyŏngan Province (平安道) managed finance independently by reason of that the province included foreign envoy's route and frontier district. Since Byŏngja-Horan (丙子胡亂) in 1636, even usual military self-defence had been prohibited by Ch'ing. So in stead of military service, 3 pils (疋) of hemp cloth tax was laid on commoners by local government of Pyŏngan Province every year. That tormented commoners with heavy load and weakened national defence. So central government reduced the commoners' military service tax to 2 pils and trained soldiers little by little. The training and watch guard of soldiers was resumed partly from the latter half of the 17th century.

And in 1721, central government equalized all commoners' military service tax burdens to 1 pil. So the service tax on commoners was reduced greatly. But many commoners in Pyŏngan Province were burdened with not only service tax but also watch guard duty. In 1731 central government removed service tax burdens from them, so they could be trained as soldiers in fact as well as in name.

After that Gyunyŏgbŏp (均役法) was established in 1750. But assessment

of service tax in Pyŏngan Province was excluded from that. So central government assessed the service tax in Pyŏngan Province later, and published *Gwansŏ-Yangyŏg-Silchong* (關西良役實摺: the sum total of commoners' military service tax in Pyŏngan Province) in 1759. The main point of the book was diminishing the items of various military services and fixing the numbers of commoners who were requisitioned for military services.

The policy of commoners' military service tax in the 17th and 18th century was reducing, equalizing and fixing the military service. It was promoted in Pyŏngan Province as well.