

17세기 말~18세기 전반 屯田釐整策의 論議와 展開

송 양 섭

1. 머리말
2. 折受에 대한 對策
 - 1) 折受制의 폐지와 '給價買得'·'民結 免稅制'의 채택
- 2) 屯田出稅措置
3. '屯軍'의 查減과 定額設定.
4. 맺음말

1. 머리말

兩亂을 거치면서 17세기 조선 정부가 추진한 적극적인 개간장려책은 전쟁의 피해를 복구하고 조속한 농업생산력의 회복을 위한 것이었다. 折受制는 이러한 정부의 시책과 맞물려 둔전을 설치하는 주요한 방법으로 대두되었다. 이 시기 설치된 둔전은 곳곳에 산재한 황무지를 질수의 방법을 통하여 확보하고 이를 軍卒이나 流民 등을 동원하여 개간하여 農土로 만들어 나가는 것이 주된 형태였다. 屯田으로부터 얻어지는 생산물은 軍需·財政의 중요한 부분을 차지하게 되었다. 하지만 17세기 전기간 동안 사실상 아무런 제약없이 팽창을 거듭하던 둔전은 전란으로 인한 피해가 복구됨에 따라 점차 그 모순을 드러내게 될 터였다. 당시 둔전제가 시기가 지남에 따라 각종 사회적·경제적 모순에 직면하여 미구에 그 존립자체가 위협받고 끝내는 스스로 變化와 轉身을 거듭하지 않으면 안될 처지에 놓이게 되는 것은 필연적인 귀결이었다.

둔전에 대한 정부의 대책이 본격화하던 시점은 17세기 말에 접어들어서였다. 이제 종래의 방식대로 둔전을 설치하고 운영하는 것은 곤란한 상황에 직면하였던 것이다. 둔전의 확대에 의하여 가시화된 문제는 無主陳荒地를 대상

으로 이루어져야할 折受가 노골적인 民田의 모입·침탈로 그 성격이 변질된 점, 군아문 등이 토지를 할거적으로 점유하여 야기된 免稅結의 확대에 의한 문제점, 둔전으로의 避役이 良役의 폐단을 더욱 격화시키고 있었던 점 등으로 요약할 수 있다. 정부의 둔전에 대한 대책은 이러한 문제들을 중심으로 이루어졌다. 정부로서는 절수의 명목으로 자행되는 각기관의 토지확보방식이 초래한 각종 폐단을 더 이상 외면할 수 없었고 한편으로는 당시 이미 재정수요가 폭증한 군·아문에 대한 대책도 강구하지 않으면 안되었다. 이 시기에 취해진 정부의 조치는 이후 둔전제가 변동해나가는 방향을 일정하게 규정함은 물론이었다.

둔전에 대한 연구는 주로 내재적 발전론적 연구경향의 흐름 속에서 진행되었다. 즉 둔전에서 屯田民의 근대적 성장과정이 日帝에 의해 저지·압살당했다는 연구¹⁾를 필두로 조선후기에 전개된 竝作地主制의 한 유형으로 둔전을 파악하고 경영을 살펴본 연구²⁾, 둔토의 지대형태 변화를 고찰한 연구³⁾ 등이 그것이다. 이에 반하여 국가적 토지소유론의 입장에서 궁방전과 함께 아문둔전 특유의 층층적 소유구조를 밝혀낸 연구⁴⁾가 제출되어 논쟁을 불러일으키기도 했다. 그 외에도 조선후기 둔전의 전반적 동향을 서술한 연구들⁵⁾과 실학자의 둔전개혁논의를 고찰하거나⁶⁾ 특정둔전의 사례연구⁷⁾도 제시되었다. 이와같

-
- 1) 鄭昌烈, 1970 「朝鮮後期の 屯田에 대하여」 『李海南博士華甲紀念論叢』
 - 2) 李景植, 1973 「17世紀 農地開墾과 地主制의 展開」 『韓國史研究』9 : 1987 「17世紀 土地折受制와 職田復舊論」 『東方學志』54·55·56합집 ; 1993 「朝鮮後期の 柴場私占과 火田經營」 『東方學志』77·78·79합집
 - 3) 李榮昊, 1984 「18·19세기 地代形態의 變化와 農業經營의 變動-宮庄土·屯土를 中心으로-」 『韓國史論』11 서울대 국사학과.
 - 4) 李榮薰, 1988 「宮房田과 衙門屯田의 展開過程과 所有構造」 『朝鮮後期社會經濟史』 한길사
 - 5) 元永煥, 1971 「朝鮮後期屯田考」 『柳洪烈博士華甲紀念論叢』 ; 朴廣成, 1976 「營·衙門屯田의 研究」 『仁川教大論文集』10 ; 朴珍泰, 1984 「朝鮮後期 衙門屯田에 관한 考察」 성균관대대학원 석사학위논문
 - 6) 姜祥澤, 1986 「朝鮮後期 無土屯田과 有土屯田의 擴大와 그 改革論議에 대하여」 『釜大史學』10
 - 7) 韓天熙, 1991 「19世紀 衙門屯田의 實態分析-宗親府 大興郡·陽川郡 屯田을 中心으로」 『史學志』24 ; 廉定燮, 1996 「正祖代後半 水利施設의 築造와 屯田經營-華城城役을 중심으로-」 『韓國學報』82

이 둔전에 관한 개별적인 연구는 꾸준히 발표되고 있지만 둔전제의 전체적인 면모나 성격을 이해하기에는 여전히 불충분한 상태에 머무르고 있는 실정이었다. 특히 본고에서 다루고자하는 17세기 말 이후 논의·시행된 둔전에 대한 각종 시책에 대한 연구는 주로 궁방전에 대한 개혁논의와 함께 부수적으로 언급되는 정도였다.⁸⁾

필자는 이미 임진왜란기에 설치되기 시작한 둔전이 전시라는 특수한 상황에 규정된 부역제적인 것이고 17세기 정부가 추진하고자한 둔전책도 기본적으로 이러한 성격에서 크게 벗어나지 않으며 그러한 둔전경영의 형태가 17세기 말 단계에 접어들어 여러 가지 사회적·경제적인 요인으로 인하여 변화하고 있음을 지적한 바 있다.⁹⁾ 이 글에서는 이러한 둔토내의 변화상에 제약되어 나타나는 국가의 둔전에 대한 각종 이정책의 논의과정과 시책을 살펴보고자 한다. 둔전은 단순히 농업상의 문제일 뿐 아니라 국가의 財政·賦稅運營과도 긴밀한 관련을 가지고 있었다. 屯田·屯民으로부터의 잉여생산물의 수취와 그 운용은 국가재정체계의 일부분으로서 매우 중요한 비중을 점하고 있었던 것으로 생각된다. 국가의 부세정책이나 재정운영은 사회경제적인 제조건에 따라 그 운영방식을 달리했으며 이 때문에 둔전제도 이러한 재정·부세운영의 변화와 관련하여 파악해야만 보다 입체적인 면모가 드러나리라 생각한다. 이 글은 이렇게 17세기 후반~18세기 중반의 단계에서 둔전제가 그 모순을 드러낼 수밖에 없었던 당시의 사회적·경제적 조건을 감안하면서 그러한 둔전제의 변화상에 즉하여 정부가 취한 대응책의 구체적인 내용을 살펴보고 그 성격을 탐구하는 것을 목적으로 한다.

8) 朴準成, 1984 「17·18세기 宮房田의 擴大와 所有形態의 變化」 『韓國史論』11 서울대 국사학과 ; 李景植, 1987 앞의 글 ; 李榮薰, 1988 앞의 글.

9) 송양섭, 1999 「壬辰倭亂期 國家의 屯田設置와 經營」 『韓國史學報』7 고려사학회 ; 2000, 「17세기 군영문둔전의 확대와 경영」 『역사와 현실』36 한국역사연구회

2. 折受에 대한 對策

1) 折受制의 폐지와 '給價買得'·'民結免稅'制의 채택

17세기 이래 확대일로에 접어들어 자기증식을 거듭하던 둔전은 17세기 후반에 접어들어 각종 사회적 변화속에서 여러 가지 문제를 야기하고 있었다. 이 시기 둔전의 증설로 인하여 나타난 제반 문제점 중 하나는 민전에 대한 침탈이 노골화·일반화되고 있었다는 점이었다. 둔전설치 대상으로서의 既墾地를 확보하는 방법은 군문·아문이 甲戌量案上 無主地라는 명목이나 주인이 없는 공한지라는 핑계로 폭력적·강제적 수단을 동원하여 침탈하는 것이 일반적이었다.¹⁰⁾ 즉 둔전설치의 가장 대표적인 방식이었던 절수제는 시행초기 인구밀도가 낮고 황무지가 널리 분포한 상황을 전제로 한 것이었으나 인구의 증가와 개간의 진행은 이미 17세기 말의 단계에서 사실상 한계에 도달한 것으로 판단된다. 따라서 이러한 상황에서 절수는 이제 민전을 대상으로 하는 것 이외에는 다른 방법이 없었다. 민인들의 입장에서 본다면 이는 자신들이 땀 흘려 조성한 농지를 고스란히 빼앗기는 것이었고 이 때문에 각처에서 둔전개설로 인한 民怨이 비등하고 있었던 것이다.

民田에 대한 冒入·侵奪이 17세기 중반을 거치면서 광범위하게 이루어지자 정부도 이를 외면할 수 없었고 이 때문에 民田 위에 설정된 둔전에 대한 문제가 논의의 쟁점으로 떠오르게 되었다. 이 문제에 대해서는 우선 현종 4년(1663) 경상감사 李尙眞이 道內 弊瘼 10個條 중 하나로 '제공가와 각아문이 둔전을 설치하면서 民田을 混占한 것이 매우 많다'¹¹⁾는 것을 지적하고 있었고 현종 8년(1667) 둔전개혁논의 과정에서도 호조판서 김수홍이 둔전을 ① 민전이 섞여들어간 곳〔民田之混入者〕, ② 주인없는 곳에 개간한 곳〔無主處開墾者〕, ③ 속공·적몰된 곳〔屬公籍沒處〕 등 세 가지로 나누고 다른조치를 취하기 앞서 우선 ①에 해당하는 주인이 있는 토지를 조사해내어 본래 주인에

10) 『備邊司謄錄』 肅宗 14年 4月 15日 : 『承政院日記』 肅宗 28年 8月 4日

11) 『顯宗實錄』卷7 4年 10月 8日 壬寅

게 돌려주는 조치부터 취해야 할 것이라고 한 데¹²⁾에서 일정한 방향성을 찾을 수 있다. 당시 정부의 둔전이정책의 한 흐름은 민전에 대하여 도입과 침탈의 방법으로 설치된 둔전을 혁파하여 민인들에게 돌려줌으로써 민원의 소지를 줄여나가는 방향으로 추진하는 것이었다. 이러한 둔전이정책의 논의는 그 이전시기에도 간헐적으로 이루어졌으나 17세기 후반 현종연간에 접어들면서 활기를 띠기 시작하였다.

현종 5년(1664)에는 주로 摠戎廳과 訓練都監 둔전 중 '民田을 冒屬하여 收稅'하는 靈光·德山·龍仁·陰竹 소재 둔전이 혁파되었다.¹³⁾ 현종 13년(1672)에도 元田, 즉 民田에 설정된 둔전과 殘邑에 과다하게 설치된 둔전을 혁파하는 조치를 취하였다.¹⁴⁾ 이 때의 조치는 「壬子事目」으로도 불리웠으며 임자년(1664)은 한 동안 혁파해야 할 신설둔전여부를 판가름하는 기준시점이 되었다. 현종 13년의 조치에서도 문제의 초점은 民田設屯地의 처리문제였다.

숙종조에 접어들면 둔전문제에 대한 논의가 더욱 활성화되었는데 동왕 3년(1677) 임자년(현종 13년 : 1672) 이후 신설 둔전을 혁파하도록 결정한 것¹⁵⁾과 同王 7·8년에 내려진 유사한 조치는 「壬子事目」의 내용을 재확인하는 측면에서 이루어진 것이었다.¹⁶⁾ 그러나 '몇 년전의 둔전혁파논의는 끝내 시행되지 못하고 다만 계축년(현종 14년 : 1673) 이후에 신설한 불품없는 둔전 한 두 곳만 혁파하여 책임을 면하려는 구실을 삼는 데 불과하다'¹⁷⁾고 하거나 '각아문의 柴場屯田은 今日的 高質적인 폐단인데 道臣에게 詢問하여 이미 革罷된 것을 지금 갑자기 本衙門의 陳請으로 속속 復設하니 事體에 진실로 未安하다'¹⁸⁾라는 평가에도 나타나는 바와 같이 별다른 성과를 거두지는 못했던 것 같다. 그 원인은 물론 군·아문의 재정지원에 대한 별도의 대책이 어렵기 때문이었다.¹⁹⁾

12) 『顯宗改修實錄』卷16 8年 1月 己卯

13) 『顯宗實錄』卷9 5年 11月 庚寅 : 5年 11月 丙午 : 5年 11月 庚戌 : 『備邊司謄錄』顯宗 5年 11月 28日

14) 『備邊司謄錄』肅宗 3年 5月 28日 : 『備邊司謄錄』肅宗 14年 4月 15日

15) 『肅宗實錄』卷6 3年 5月 28日 癸卯

16) 『謄錄類抄』7 田農 肅宗 7年 2月 17日 : 『備邊司謄錄』肅宗 8年 5月 2日

17) 『承政院日記』肅宗 5年 10月 21日 : 『備邊司謄錄』肅宗 5年 10月 22日

18) 『承政院日記』肅宗 7年 2月 13日 : 『謄錄類抄』7 田農 肅宗 7年 2月 17日

이러한 와중에서도 절수지내의 민전문제를 둘러싸고 민인들과 분쟁이 빈발하자 정부는 이에 대한 일정한 원칙을 정하지 않으면 안되었는데, 둔전의 민전여부를 판별하여 환급여부를 결정하는 기준은 일단 文券의 소유여부로 정하여졌던 것이다.²⁰⁾ 문권이란 개간지에 대한 立案과 土地賣買文記 등을 가리키는데 주로 후자를 지칭하는 경우가 많았다. 그러므로 오래전에 개간했다더라도 매매가 이루어진 적이 없으면 문권은 존재하지 않았고 위조 또한 매우 용이했다. 이 때문에 문권을 조사하여 토지를 민인에게 出給하는 계획은 결국 실패로 돌아가게 된다.²¹⁾

숙종 즉위 이후 빈번하게 논의되던 임자년 이후 절수 둔전의 혁파 조치도 그 성과가 지지부진하다가 동왕 14년(1688)에 접어들어 큰 틀의 원칙이 확정되었다. 숙종 14년 논의의 주된 내용은 궁방전에 관한 것이었다. 당시 영의정 金壽興이 有司堂上들을 통하여 원임대신들의 의견을 물은 결과 얻어낸 중론은 다음과 같은 것이었다.

“折受制는 이미 혁파하였으나 職田法은 또한 難便한 단서가 많아 끝내 시행할 수 없으니 該曹로 하여금 값을 지급하게 하여 宮家가 田庄을 사사로이 買入하도록 하는 것이 가장 폐단이 없을 듯합니다.”²²⁾

궁방전에 대한 언급이지만 이를 통해 볼 때 같은 해의 어느 시점에 절수제는 이미 혁파가 결정되었음을 알 수 있다. 궁방전·둔전의 성립기부터 토지 확보의 가장 일반적인 방식이었고 또 각종 민원을 초래하던 절수의 형식은 이제 정부에 의하여 공식적으로 부정되는 단계에 접어들었던 것이다. 이제 궁방이나 아문은 절수 이외의 다른 방법을 통하여 둔전을 확보해야 했고 그 대안으로 제기된 것이 바로 호조의 재정지원을 통하여 토지를 매입하는 것, 즉 ‘給價買得’의 방법이었다. 원임대신들의 이러한 의견은 그대로 채택되어 결정되었다.²³⁾ 숙종 14년의 결정은 17세기 이래 둔전확대에 대한 정부의 대책으로 절

19) 『備邊司謄錄』 肅宗 3年 5月 28日

20) 『顯宗實錄』卷11 7年 1月 丁未

21) 李榮薰, 앞의 글 pp. 176~178

22) 『備邊司謄錄』 肅宗 14年 12月 5日

23) 이러한 결정에 따라 大君·公主는 銀 5,000냥, 王子·翁主는 銀 4,000냥을 지급하

수제의 폐지와 급가매득의 방안을 원칙적으로 확정하였다는 점에서 의의를 가지는 것이었다.

숙종 14년에 결정된 이같은 원칙은 곧바로 시행되지는 못하였다. 이는 아마도 숙종 15년 己巳換局으로 집권한 남인정권의 권력기반이 취약했던데서 비롯된 것으로 생각된다. 남인정권은 왕실을 비롯한 여타 세력의 반대 속에서 정치적 부담을 무릅쓰고 이를 추진할 만한 권력기반을 확보하지는 못했던 것이다. 따라서 남인집권기인 숙종 15년~20년에 이르는 기간 동안 折受에 대한 이점논의도 거의 이루어지지 못하였다.²⁴⁾ 그리하여 숙종 20년의 한 보고에 따르면 內需司·宮房·衙門의 折受가 더욱 심해져서 외방이 견디지 못할 지경이라 할 정도였다.²⁵⁾

절수에 대한 대책은 숙종 20년(1794) 甲戌換局으로 少論 중심의 서인정권이 들어서면서부터 다시 논의되기 시작하였다. 이 때 정국을 주도하던 인물은 南九萬, 申翼相, 柳尙運, 尹趾完, 尹趾善, 朴世采 등 黨論이 심하지 않은 온건한 少論系 인사들이 주류를 이루고 있었다. 숙종 20년 이후의 정치형세는 탕평책의 추진으로 정쟁이 많이 가라앉은 채 전체적인 면에서는 보합세의 형국을 보이면서 여기에 근거하여 그 동안의 政爭으로 소홀하였던 민생문제에 대한 대책논의에 보다 힘쓰게 되는 양상을 보이고 있었다.²⁶⁾

숙종 20년말 절수제에 대한 이정책을 재론하고 나선 이는 영의정 南九萬이었다. 이 때 그는 숙종 14년에 결정된 절수제 폐지 원칙을 재확인하면서 재군문·상사의 무진년(숙종14년:1688) 이후 절수지를 모두 폐지하도록 건의하였다.²⁷⁾ 아울러 같은 해 이와는 별도로 「甲戌事目」으로 지칭되는 새로운 규정이

여 토지를 매입하도록 궁방전의 給價額數도 결정되었다. 아울러 소송 중인 토지를 궁방에 盜賣하는 폐단이 적지않으므로 이러한 토지를 宮家에 팔아먹는 자를 각별히 治罪하도록 하였다.(『備邊司臚錄』 肅宗 14年 12月 5日)

24) 이는 숙종조에 활발히 이루어진 양역변통논의에서도 동일하게 나타났다. 기사환국 이후 남인집권기간 동안 양역문제에 대한 대처방식은 임기응변식 처리로 시종되었고 양역변통문제에 대한 깊은 논의는 별반 전개되지 않았던 것이다.(鄭萬祚, 1990『肅宗朝 良役變通論議의 展開와 良役對策』, 『國史館論叢』17 p. 145) 같은 시기 절수에 대한 논의가 침체국면으로 접어든 것도 이러한 남인정권의 권력기반과 관련된 것으로 생각된다.

25) 『備邊司臚錄』 肅宗 20年 11月 15日

26) 鄭萬祚, 1990 앞의 글 p. 146

마련된 것이 확인된다. '事目'의 전모는 자료상으로 남아있지않지만 확인할 수 있는 내용은 有主田畝는 結當 米 23斗를, 永作屯田은 結當 租 200斗를 수취하는 것을 정식으로 삼고 있다는 조항이었다.²⁸⁾ 이 조항은 이듬해인 숙종 21년 (1695) 초에 비변사계목의 형태로 자세한 부연설명이 첨부되어 보고되었다. 즉 민결면세지는 일반민전에서 국가에 납부하는 전세·대동을 비롯하여 각종 비용까지 합한 양에 상응하는 米 23斗로, 永作宮屯은 昌原所在屯田의 예에 따라 租 200두로 정한 것이었다.²⁹⁾ 이 조항은 '乙亥承傳'의 형태로『新補受教輯錄』에 정리·수록되었다.³⁰⁾

이는 당시 둔전의 대표적인 유형을 '民結免稅地'와 '永作屯(永作宮屯)'으로 나눈 것으로 그 기준은 소유권이 민인에게 귀속되느냐 아니면 아문(궁방)에 귀속되느냐의 여부에 의한 것이었다. 특히 민결면세지의 경우『新補受教輯錄』에는 단지 '折受田畝'으로만 나타나고 있지만 이는 이미 「감술사목」에 '有主田畝', '有主民田'으로 실질적인 소유권이 아문이나 궁방과 무관하다는 점을 명백하게 밝히고 있다. 따라서 민결면세지의 수취액인 結當 米 23斗는 앞에서 언급한 바와 같이 민전에서 국가에 납부하는 각종전결세의 액수와 동일한 것으로서 軍·아문은 전결세 수취권만을 이양받은 것이었다. 그러므로 민결면세지의 소유자들은 토지에 대한 소유권을 온전히 한 채 단지 호조나 선혜청으로 납부해야할 米 23斗의 전결세를 軍문·아문으로 납부하는 것에 불과했다.

「甲戌事目」 이전의 民田設屯地의 수취량은 통일된 기준이 없는 막연한 상태로 軍문·아문의 임의적인 수탈의 소지를 제공하고 있었다. 또한 結當지내의 民田還給問題가 계속 논의되고 있는 데서도 알 수 있듯이 民田에 設屯하는 것 자체가 非法的이라는 인식도 여전히 남아있었다. 따라서 「감술사목」은 법률적인 전교나 사목이 우선하여 이미 17세기 후반 무주진황지의 확보를 통한 結當제의 유지가 더이상 곤란한 상황에서 광범위하게 자행되던 民田設屯이 민인에 대한 자의적 수탈의 온상이 되고 있음을 객관적인 조건으로 하여 마련된 것이었다. 국가재정상의 측면에서 본다면 둔전의 확대에 의하여 각종

27) 『備邊司謄錄』 肅宗 20年 11月 15日

28) 『忠勳府謄錄』 肅宗 46년 8月 25日 「光陽所在忠屯自順天府查報草」

29) 『忠勳府謄錄』 肅宗 21年 1月 17日

30) 『新補受教輯錄』 戶典 收稅

문제점이 야기되고 있음에도 불구하고 군수·재정상의 필요성으로 둔전의 전면적 역파가 불가능한 상황에서 근 1세기만에 공식적으로 절수제를 폐기하고 이에 대한 대안으로 민전설둔의 추세를 양성화하여 이에 대한 수취량을 규정한 것이었으며 한편으로는 국가의 약탈적인 절수와 별도로 밀으로부터 꾸준하게 개간을 진전시키고 농토를 조성해온 민인들의 소유권이 지속적으로 성장해 이끌어낸 결과였다.

한편 숙종 21년 7월에 접어들어 궁방전과 관련하여서 여러 가지 조치가 취해지는데 「을해정식」³¹⁾이라 불리우는 이 조치의 골자를 후대에는 다음과 같이 요약하고 있다.

“戊辰年(숙종 14년:1688) 이후 折受한 곳을 모조리 革罷한 후 戶曹에서 銀子를 지급하여 買得하도록 하고 이 후로는 영원히 절수할 수 없도록 한 일을 乙亥年(숙종 21년:1695) 榻前에서 定奪하였습니다.”³²⁾

「을해정식」의 골자는 숙종 14년에 결정된 바 있는 절수제의 폐지와 그에 대한 대안으로 급가매득제의 채택을 재확인하는 것이었다. 17세기 후반에 전개된 절수제에 대한 각종 이정책은 주로 궁방전에 초점이 맞추어졌지만 결정된 사항은 군·아문의 둔전에게도 포괄적으로 적용되는 것이었다. 「을해정식」도 이와 마찬가지로 「을해정식」으로 17세기 이래 둔전의 확보방식은 다음

31) 『備邊司謄錄』 肅宗 21年 7月 24日 : 『肅宗實錄』卷29 21年 7月 癸未 : 7月 戊子 : 8月 壬辰

「乙亥定式」의 구체적인 내용을 요약하면 ① 宮房田의 折受限度를 200結로 제한하고 나머지는 혁파하되 米·布·銀貨를 量給하여 該宮에서 庄土를 自備토록 하되 200結은 實結을 좋은 곳으로 골라 自望토록 할 것 ② 壽進·明禮·於義·龍洞宮, 明善·明惠公主房, 禧嬪·崔貴人·金貴人房의 折受處는 戊辰年 이전은 그대로 두고 이후의 것은 혁파할 것. ③ 新宮이 200結을 택할 때는 地狹民少한 殘邑을 割給하지말고 大邑에서 自擇토록 하되 本官과 함께 踏驗하여 이후의 모순되는 폐단이 없도록 할 것이며 田土를 買得할 때는 奸民이 文券을 위조하여 放賣하므로 本主를 명확히 인지하고 買得하여 爭訟의 단서를 없앨 것. ④ 新生王子房에 銀 4000냥을 지급하되 庄土를 갖추기 전에 5년을 기한으로 宣惠廳에서 米 200石, 軍資監에서 豆 100石을 輸送하고 3宮房도 이에 의거하여 시행할 것 등이다. 「乙亥定式」에 대한 정리 및 분석은 朴準成, 1984 앞의 글 pp. 210~221 ; 李榮薰, 1988 앞의 글 pp. 168~180 를 참조할 것.

32) 『備邊司謄錄』 肅宗 34年 12月 30日

과 같은 과정을 거쳐 변화된 것으로 파악될 수 있다.

“祖宗朝에 王子, 公·翁主는 다만 職田이 있었는데 중간에 비로소 折受가 있었고 折受가 폐단이 되자 免稅로 고쳤고 면세를 계속하기 어려워지자 가격을 계산하여 銀子를 지급하였습니다.”³³⁾

위의 서술은 공방전에 대한 것이지만 ‘折受→免稅→給價買得’으로 요약되는 토지확보방식의 변화과정은 군·아문둔전과 완전히 동일한 것이었다 즉, 양란을 거치면서 광범위하게 분포한 무주진황지를 전제로 시행되던 절수제는 이후 개간이 진행됨에 따라 절수지내에서는 민인들의 개간과 절수대상지의 민전으로의 전이를 초래하게 되었던 것이다. 이러한 유형의 둔전구성이 점차 다수를 차지하게 됨과 더불어 민인들이 주도적으로 개간한 토지에는 이들에 의한 사실상의 소유권이 성립하고 있었다. 여기에 아문·공방이 일률적으로 사적 지주지와 같은 分半收取 등 고율의 지대를 강요할 수는 없었고 따라서 극히 낮은 수준의 수취를 행할 수밖에 없었다. 이는 사실상 둔전에 부여된 면세 혜택에 의하여 면제받는 결세수준에 상응한 정도의 양이었다. 하지만 절수에 따른 면세결 확대로 각종 문제가 야기되자 이에 대한 대책의 일환으로 취해진 「을해정식」에서 급가매득제의 형식이 둔전확보의 대안으로 추진되었던 것이다. 위의 짚막한 언급은 이러한 둔전확보방식의 변화과정을 집약적으로 표현해주고 있다.

급가매득제의 채용은 토지확보과정이 절수로 대표되는 경제외적인 방법에서 경제적인 방법으로 전환했다는 점에서 매우 진보적인 의미를 부여할 수 있다. 이는 상품화폐경제의 발달에 조응한 토지상품화의 진전이라는 사회적 배경위에서 시행된 것이었다. 이로 말미암아 매득에 의한 토지확보경쟁이 증대되어 갔고 한편으로는 토지상품화를 더욱 자극하기도 하였다.³⁴⁾ 이와 같이 「을해정식」은 17세기 후반 지속적으로 논의되던 둔전아정책을 집약하여 일단락지은 것으로 절수에 의한 토지확보 방식이 공식적으로 부인되고 民田設屯의 관행을 추진하여 민결면세지의 수취액을 규정하였고 또한 급가매득이라는

33) 『英祖實錄』卷15 4年 2月 戊申

34) 朴準成. 앞의 글 p. 219 : 李榮薰. 앞의 글 p. 172

경제적인 토지확보방식을 채택한 것이었다. 이는 물론 둔전의 전면적 폐지가 불가능한 상황에서 사회적 조건의 변화에 조응한 정부의 불가피한 선택이었다.

그런데 「을해정식」은 다소 엉뚱한 결과도 초래하였다. 「을해정식」 이후 절수를 통한 토지의 확보가 원칙적으로 금지되자 궁방은 토지의 지속적인 확보를 위하여 다른 방법을 모색하게 되었다. 그것은 代受의 방법이었다. 代受란 어떠한 사유가 발생하여 궁방이 토지를 둔전으로 유지하기 곤란할 때 이를 내어주고 대신 다른 토지를 지급받는 관행을 지칭하는 것이었다. 代受도 절수와 마찬가지로 공한지를 대상으로 하는 것이 원칙이었으나 이 시기에는 이미 민전침탈의 성격이 짙어져감에 따라 사회적으로 문제가 되고 있었다. 절수가 계속해서 제한을 받는 17세기 후반에 대수는 궁방이 토지를 확보할 수 있는 유력한 대안 중 하나였다. 수진궁의 경우 수백여 결, 명례궁은 천여 결을 대수에 의하여 확보하고 있을 정도였다.³⁵⁾ 이 때문에 「을해정식」에서도 원칙적으로 대수를 금지하도록 하고 있었다.³⁶⁾ 그러나 실제상황은 이와 달랐다.

숙종 21년 당시 절수제의 폐지가 무망하다고 판단한 남구만은 차선책으로 민전을 절수한 궁방전을 출급하는 대신 아문과 군문의 둔전을 궁방에 이급하는 방안을 제시하여 국왕을 설득하고자 하였다.³⁷⁾ 그러나 예상과는 달리 국왕 숙종은 선선히 절수제 폐지를 수락하였고 이러한 상황에서 국왕의 후광을 입고 있는 궁방이 대수의 관행을 통하여 토지를 확보하는 것마저 막을 방법은 없었다. 궁방에 이속되는 토지는 주로 군문소속 둔전이었다. 이미 현종 13년(1672) 둔전혁파조치 때 혁파된 둔전이 궁방의 절수대상이 된 바 있었고³⁸⁾ 숙종 17년에도 훈련도감 둔전 등이 어의궁에 이속된 바 있었다.³⁹⁾ 「을해정식」 이후 공식적으로 절수가 금지되자 이러한 추세가 가속화되었는데 이후 금위영⁴⁰⁾, 사복시 목장⁴¹⁾, 수어청⁴²⁾, 훈련도감⁴³⁾ 등을 가리지 않고 그 둔전이 궁방

35) 『備邊司謄錄』 肅宗 21年 11月 15日 : 『謄錄類抄』7 田農 肅宗 元年 11月 19日

36) 『備邊司謄錄』 肅宗 21年 11月 15日

37) 『備邊司謄錄』 肅宗 21年 11月 15日 : 『英祖實錄』卷28 6年 12月 戊午

38) 『肅宗實錄』卷6 3年 9月 己卯

39) 『肅宗實錄』卷23 17年 正月 乙巳

40) 『肅宗實錄』卷39 30年 正月 甲子

41) 『英祖實錄』卷9 2年 1月 戊午

으로 절급·이속되었던 것이다.

이 과정에서 국왕은 심지어 「을해정식」 때의 代受禁止規程이 무색하게 공공연히 아문둔전을 궁방 등에 획급하도록 명령하였다.⁴⁴⁾ 이 때문에 숙종 30년(1704)에 이미 ‘현재 軍屯이 宮家에 折入된 것이 半이 넘는다’⁴⁵⁾고 할 정도였다. 군·아문과 궁방 양자는 유사한 토지확보방식과 지배구조를 유지해왔다. 그러나 중세국가의 정치구조 및 권력관계의 관점에서 볼 때 궁방에 비하여 공적인 측면에서 명백한 우위를 점하고 있음에도 불구하고 상대적으로 국왕 권의 외곽에 놓여있었다는 이유로 군·아문은 궁방의 침탈을 감수하지 않으면 안되었던 것으로 생각된다.

한편 「을해정식」 이후에도 둔전으로 야기되는 문제는 쉽게 수그러들지는 않았던 것 같다.⁴⁶⁾ 이러한 사정 때문에 숙종 34년(1708) 「을해정식」의 절수금지 원칙이 제대로 이행되지 않는다는 판단하에 무진년(숙종 14년;1688) 이후의 아문둔전·궁방전을 혁파하도록 조치하고 있다. 단 ① ‘買得者’ ② ‘免稅受出者’ ③ ‘曾前他宮折受而移給新宮者’는 혁파대상에서 제외되었다. ①과 ②의 경우는 각각 「을해정식」에서 절수의 대안으로 제시된 급가매득과 민결면세제에 의한 토지확보방식이었고 ③은 앞서 언급한 代受와 유사한 것이었다.⁴⁷⁾ 따라서 이러한 유형의 둔전이 혁파대상에서 제외되는 것은 당연했다. 특히 ② ‘免稅受出者’의 경우는 ‘免稅’, ‘免稅折受’ 등의 용어로 나타나면서 仍存되도록 하면서도 민전침탈에 대해서는 환급하도록 조치하는 것은 「을해정식」 이후 민결면세지가 더 이상 비법적인 것이 아님을 반영하는 것으로 생각된다.⁴⁸⁾

그 외에 「감술사목」에서 제시되고 「을해정식」에서 확정된 민결면세지의 미 23두와 영작둔전(영작궁둔)의 조 200두의 수취액을 반드시 지키도록 하여 만

42) 『英祖實錄』卷11 3年 2月 丁卯

43) 『英祖實錄』卷60 20年 11月 乙酉

44) 『肅宗實錄』卷39 30年 正月 甲子

45) 『肅宗實錄』卷50 30年 7月 己卯

46) 『承政院日記』肅宗 28年 8月 4日

47) 『備邊司謄錄』肅宗 34年 12月 30日

48) 長水の 金淑儀房 量外加耕田 200여 結. 宜寧 於義宮 田畝 80結. 橫城 內井谷面 昭顯宮의 절수지 등이 ‘免稅折受’, 즉 민결면세지로서 혁파에서 제외되었고 <포 1>에 나타난 寧邊 天水鎮의 경우는 민전침탈로 간주하여 모두 추급하도록 조치하고 있다.(『備邊司謄錄』肅宗 34年 12月 30日)

약 이를 어길 경우 엄벌에 처할 것을 명시하였다.⁴⁹⁾ 이 때 중앙아문의 절수둔전 19곳 중 10곳을 그대로 두고 (仍存) 6곳은 減稅減運하였으며 1곳은 혁파, 2곳은 査問조치하였다. 또한 지방의 평안감영과 관향의 둔답 5곳에서 2곳을 혁파하고 3곳을 査問하였다.⁵⁰⁾ 이 때 각지역에 산재한 둔전에 대한 조치를 도포화해서 제시하면 <표 1>과 같다.

「을해정식」 이후 그 원칙이 누차에 걸쳐서 강조가 되고 査出과 革罷가 반복되었지만 절수의 관행이 쉽사리 근절되지는 않음은 물론 매득자체도 순경제적인 방법으로만 이루어지지 않는다는⁵¹⁾ 원칙적으로 금지된 상태에서 山林川澤을 중심으로 吏曹와 戶曹의 關由를 거쳐 일부 허용되던 절수⁵²⁾를 이제는 모든 관련문서를 승정원에 올리고 아울러 비변사에 보내 釋經의 절차를 거친 후에 허용토록 하는 방안이 강구되었다.⁵³⁾ 이에 대해서는 논란이 분분했지만 비변사 서경제는 『續大典』에 등재되어 법규화되고 있다.⁵⁴⁾ 이는 「乙亥定式」으로 공식화된 절수의 금지가 비변사 서경이라는 법적 통제장치가 마련되어 있음에도 주로 산림천택을 중심으로 이루어질 수 있는 여지를 제공하고 있었음을 보여주는 것이었다.

49) 『備邊司謄錄』 肅宗 34年 12月 30日

50) 이 조치의 개략은 아래와 같다. 아문둔전의 경우, <표1>과 下記한 수치는 기재의 착오 때문인지는 몰라도 정확히 일치하지는 않는다.(『備邊司謄錄』 肅宗 34年 12月 30日)

{	宮房折受田畓(總 59處) : 仍存 33處 革罷 17處 査問 7處 裁稟 1處 給價 1處
	衙門折受田畓(總 19處) : 仍存 10處 減稅減運 6處 革罷 1處 査問 2處
	平安監營 및 管餉所屬屯畓(總 5處) : 革罷 2處 査處 3處
	柴場·鹽盆·漁場 : 仍存處가 적고 革罷處는 많으나 각기 本條가 있으므로 細論하지 않음.

51) 『備邊司謄錄』 景宗 4年 4月 13日

52) 『備邊司謄錄』 肅宗 元年 5月 27日

53) 『備邊司謄錄』 景宗 4年 4月 13日

54) 『備邊司謄錄』 英祖 元年 3月 14日 : 『續大典』 戶典 魚鹽

〈표 1〉 肅宗 34年(1708) 各道屯田에 대한措置

지역		둔전명	조치내용
京畿	楊根	南始·南中	軍器寺柴場
		南始	司饗院柴場
		西中	典牲署 柴場
		北面 1/2	訓練都監 柴場
	砥平	北面	守禦廳 設屯
		東面	訓練都監 設屯
忠清	沃川	遠北面	宗親府 折受
全羅	礪山	黃山江邊	宗親府 折受
	谷城	田畝300餘 結	司圃署 折受
慶尙	昌原	東面 沿江處	宗親府 折受
	金海	中北·下北·下界 3面江邊	宗親府 折受
	豐基	東北面	成均館 折受
江原	橫城	楡谷面	守禦廳 折受
	鎭原		忠勳府 折受
			訓練都監 折受
			御營廳 折受
	洪川	今勿山面	守禦廳 折受
		甘勿嶽面 北方面	訓練都監 折受
	原州	古毛谷·地白谷	守禦廳 折受
平康	高插面	訓練都監 折受	
	西面	忠勳府 折受	

설치된지 오래되어 혁파하기 어려우므로 定式을 變通하여 폐단을 줄임.

당초에 이미 參酌存減하였으므로 논할 것 없음

당초에 이미 參酌存減하였으므로 논할 것 없음

本邑에서 매년 折錢上納할 것을 결정하였으므로 仍存함

司圃署의 재정이 극히 곤란하므로 仍存함.

民人들의 呼訴로 有主民田을 다시 出給한 후 差人을 倂減하지 않고 減稅措置를 결정하였으므로 仍存함

昌原東面折受處와 함께 一體로 仍存함.

甲子年分 無後奴婢가 亡物을 記上하였다고 하므로 仍存함.

설치된 지가 이미 오래되어 혁파하기 어려움. 盤整廳 定額 外의 屯軍은 本官에서 凡民과 一體로 出役함. 各軍門 屯전은 모두 이 例에 준할 것.

久遠折受라 革罷하기 어려움. 軍門屯軍은 모두 守禦廳의 例에 의하여 시행할 것.

세 곳은 軍門에서 설치한지 오래되었으므로 仍存함.

久遠折受에 관계되니 仍存함.

結當 5升布 5疋의 收稅量이 과중하여 入作輩의 거개가 流散했다 하므로 量減한 후 本司에 보고할 것.

久遠折受이므로 혁파하기 어려움. 收稅가 苛重하여 民인이 지탱하기 어려우므로 參量約定하여 本司에 論報하고 本所에 分부할 것.

平安	定州	看花峒 등 22峒	巡營 所屬	本道에서 별도로 상세히 摘奸하여 民畜失業處는 그 輕重을 살펴 核과하되 거행한 形止를 啓聞할 것.
	郭山	牛峒 등 5峒	管餉 所屬	本道에서 별도로 상세히 摘奸하여 民畜失利處는 核과하고 民田混入處는 還給하되 거행한 形止를 啓聞할 것.
	龍川	白岩 등 6屯	管餉 所屬	設屯한 지 이미 100년이 가까우므로 民田이 混入되었어도 일이 久遠하므로 推給하기 어렵다. 屯民이 官役に 응하지 않는 것이 가장 큰 폐단이므로 금후로는 勅行使行時에 屯民과 凡民을 一體 應役케 하며 各屯募民은 監營에서 定數를 酌定하여 定數 外에는 모조리 本官에 소속시키는 것이 宜當함.
	朱川	檜串坊	巡營 屯田	民田混入의 類는 明查處置할 것.
	德川	平地屯	巡營 屯田	檜串坊에 따라 本道에서 查處할 것.
	寧邊	天水鎮		이는 近年에 民田을 빼앗긴 경우로서 즉시 明查하여 하나하나 推給하도록 本道에 分부할 것.
黃海	金川	田番	司圃署 折受	司圃署의 裁정상 核과하기 곤란함. 量外火田700日耕을 折受打量할 때 文券이 있는 民田이 混入되어 稱寃하는 폐단이 있으니 本道에서 별도로 상세히 摘奸하여 明查啓聞할 것.
		量外火田339日耕	宗親府 折受	司圃署例에 의하여 一體로 明查하여 啓聞할 것.

* 資料 : 『備邊司謄錄』 肅宗 34年 12月 30日

이와 같이 임진왜란기에 설치되기 시작하여 17세기를 거치면서 확장을 거듭해온 둔전절수는 여러가지 한계에도 불구하고 17세기말의 단계에 접어들어서 공식적으로 폐절되었다. 이는 양란으로 인한 광범위한 황무지를 배경으로 시행되었던 절수에 의한 둔전설치가 더이상 용인되지 않을 만큼 사회경제적 조건이 변화되었음을 반영하는 것이었다. 구체적으로는 전후복구가 진행되면서 꾸준한 인구증가와 농지개간이 이루어지면서 절수의 방식이 그 본래의 취지와는 다르게 민전의 모임·침탈로 변화하면서 더 이상 그것을 고수하는 것이 불가능해졌고 이에 대한 대응으로 정부는 「을해정식」을 통하여 절수제를

폐기하는 대신 '민결면세'제와 '급가매득'제를 그 대안으로 채택하였던 것이다. 이는 기존에 불법적·비법적인 형태로 진행되어오던 民田設屯의 관행을 공식적으로 인정한 것이었으며 한편으로는 상품화폐경제의 발달에 조응한 토지확보형태의 경제적인 방식의 전환이었다. 또한 무엇보다도 양란 이후 황폐된 토지를 꾸준히 확보·개간하여 農地化시켜나간 민인들이 이제는 국가의 폭력적·약탈적 토지확보방식을 더 이상 용인하지 않을 정도로 소유권을 신장시켜나간 결과였다.

2) 屯田出稅措置

둔전의 확대에 야기되는 문제점 중 하나가 바로 면세결의 증대로 인한 국가재정의 감축이었다. 현종 11년(1670) 호조판서 閔鼎重이 지적하고 있는 17세기 후반 조선정부가 직면하고 있던 재정의 곤란상을 잘 지적하고 있다. 즉 17세기 후반 조선정부는 오랜 기간 동안 양전의 공백으로 인하여 토지의 파악이 제대로 이루어지지 못하고 있었고 田稅 또한 인조대에 실시된 永定法으로 결당 4두로 고정된 상황에서 확보된 10만석 남짓한 호조예산 중 균량미로 지출되는 7·8만석을 제하고 나면 관료의 급료 등에 지출할 수 있는 양은 3만여 석에 불과하다는 것이다.⁵⁵⁾ 이는 17세기 내내 그때그때의 필요에 의하여 설치된 각종 군영문·아문 및 궁방의 다기화와 이들의 독자적인 재정운영으로 정작 국가재정의 중심인 호조의 위상이 유명무실한 지경에 이르렀음을 보여주는 것이었다.

이러한 상황에서 둔전의 설치로 인한 면세결의 확대는 호조수입의 대부분을 차지하고 있던 전세수입을 감축하는 가장 큰 요인으로 지목되었다. 이는 17세기 내내 진행된 활발한 개간사업으로 대부분의 개간가능한 토지가 농지로 변화한 현실위에 무주진황지를 대상으로 하는 것이 원칙이었던 折受라는 토지확보방식의 내적인 변화가 자리잡고 있었다. 17세기 둔전확보의 가장 대표적인 방식이었던 折受는 대부분의 토지에 대한 개간이 진행된 상황에서 그 대상을 이미 民人들에 의하여 개간된 토지로 전이되지 않을 수 없었던 사정

55) 『顯宗改修實錄』卷22 11年 1月 庚寅

은 앞서 살펴본 바와 같다. 이 같은 현실은 둔전이 설치된 지역의 구체적인 사정을 살펴보면 알 수 있다. 현종 5년 부제학 이경억의 보고에 따르면 경기도 양지의 경우 4개면 중 2개면이 둔전으로 설정되어 '公田'과 '公民'에 대하여 관에서는 손도 대지 못하는 실정이고 '농토에서 산출된 것은 필경 아문에 모조리 들어간다'고 하였다.⁵⁶⁾ 황해도 재령의 경우는 그 정도가 더욱 심하였다. 경종 3년(1723) 趙泰億에 따르면 이 지역은 巡營7屯·鐵峴鎭·長壽山城·御營新舊兩屯·糧餉屯·禁衛葛山屯·餘勿里宮屯 등 각종 둔전이 집중적으로 설치되고 있었다. 이 지역 元帳付 田畝는 도합 5,888結 남짓인데 여기에서 제반 免稅田과 流來舊陳·浦落, 巡營火田 2,467結을 제외하면 실제 전결세를 부담하는 전답은 3,420여 결이 남으며 여기에 금년의 각종 災害와 復戶를 빼고 나면 實結은 1,600여 결에 불과했다.⁵⁷⁾

17세기 내내 계속된 각종 면세전의 확대는 국가재정의 기간인 호조의 세입 감축을 가져오는 것이었고 이러한 추세 속에서 정부는 이에 대한 일정한 대책을 강구하지 않으면 안되었다. 따라서 면세지의 대표적 지목 중 하나인 둔전도 이러한 정부정책의 흐름속에서 주요한 釐整의 대상으로서 예외가 아니었다. 둔전의 확대에 의한 면세지의 증가에 대한 제동은 호조에 의한 出稅의 노력으로 나타났다. 구체적으로는 우선 숙종 44년(1718) 매득전답에 대한 출세조치로 나타났다.⁵⁸⁾ 매득전답은 숫적으로도 그리 많은 비중을 차지하고 있지 않았고 기관의 사적소유지로서 대개 分半에 준하는 수취를 행하고 있는 경우가 대부분이었기 때문에 절수지나 민결면세지 등과 비교하여 상대적으로 면세분이 수취총량에서 차지하는 비중이 낮았다. 이러한 연유로 매득전답은 출세조치를 시행하는 초기에 그 우선대상으로 선정되었던 것으로 판단된다.

이와 같은 둔전에 대한 호조의 장악노력은 숙종 말엽 三南을 중심으로 실시된 庚子量田을 거치면서 보다 명확히 되었다. 숙종 41년(1715) 말부터 진행된 양전논의의 결실로 동왕 45년(1719) 8월 均田使가 임명되어 各道에 파견되면서 본격화된 庚子量田은 17세기 이래 순차적·부분적으로 실시된 양전으로 인하여 나타난 田案의 상이함을 극복하고 17세기 이래 개간의 진전을 배경으

56) 『顯宗實錄』卷9 5年 11月 3日 庚寅

57) 『承政院日記』景宗 3年 6月 20日

58) 『承政院日記』肅宗 44年 2月 28日

로 量案上無主地라 하더라도 이미 起耕되어있는 토지나 개간되었는데도 量案上에 등록되지 않은 토지를 일제히 조사·타량함으로써 수세 근거로서 結摠을 확보하고자 한 것이었다. 이와 아울러 군·아문이나 궁방의 난립으로 인한 면세전의 확대에 대한 대응책도 주의를 기울인 측면의 하나였다.⁵⁹⁾

면세결 확대에 대한 대책의 일환으로서 둔전에 대해서는 일제히 打量을 하여 규정된 결수 이외의 토지나 모입지를 모조리 查出토록 하였다.⁶⁰⁾ 查出 대상이 된 토지는 '挾起'나 '加耕'의 명목으로 둔전 주변의 민전이 혼입된 경우가 대부분이었으며 그 양도 적지않아서 元結보다도 많은 사례도 있었고 導掌·差人の 모리의 대상이 되는 경우가 많았다.⁶¹⁾ 그러므로 경자양전을 거치면서 군·아문별로 정해진 결수와 별도로 사출된 토지는 모조리 호조의 수조안에 편입시킴으로써 면세지의 확대에 썩기를 박고 이러한 量案을 근거로 이후 둔전의 추가적인 면세요구나 위법행위를 봉쇄토록 하였다.⁶²⁾ 아울러 「乙亥定式」의 절수금지 규정을 다시 한번 강조하였다.⁶³⁾ 이러한 경자양전은 호조의 결총 확보를 목적으로 면세결에 대한 제한을 가할 수 있는 근거를 마련하였으며 둔전에 대한 출세조치를 시행할 수 있는 토대를 제공해주고 있었다.

둔전에 대한 출세방침이 확정되어 시달된 것은 영조 5년(1729) 초였다. 궁방전의 定數 이외의 토지와 둔전전체에 대하여 출세방침이 확정됨으로써 원장부 전답과 마찬가지로 호조의 전결세 수취의 대상으로 편입시키는 방침이 결정되었다.⁶⁴⁾ 이같은 출세조치는 기본적으로 면세전의 증가에 따른 적폐를 완화하고 재정운영을 호조를 중심으로 귀일시키려는 노력의 소산이었다.⁶⁵⁾ 이

59) 李哲成, 1991 「肅宗末葉 庚子量田의 實態와 歷史的 性格 比摠制로의 변화와 關係 하여」 『史叢』39 pp. 12~22 庚子量田의 시행을 둘러싼 制반논의와 그 시행과정에 대해서는 염정섭, 2000 「속종대 후반 양전론의 추이와 경자양전의 성격」 『역사와 현실』36을 참조할 것.

60) 『量田謄錄』 「庚子慶尙左道均田使量田私節目」

61) 『量田謄錄』 庚子 3月 11日

62) 『量田謄錄』 庚子 11月 15日

63) 『備邊司謄錄』 英祖 元年 4月 2日

64) 『備邊司謄錄』 英祖 5年 1月 9日

65) 이러한 출세조치는 속종조 이래 꾸준히 진행되어온 良役變通論議가 減匹論으로 귀결되어가는 과정에서 減匹에 따른 재정보전책의 일환으로도 모색이 되고 있었다. 경기감사 이정제에 의하면 경기도의 年間收租結이 대체로 4만여 결(흥년)~5

는 둔전으로부터의 수취량 중 상당부분을 차지하고 있던 면세분을 호조로 빼앗기는 것이었다. 並作半收나 賭地의 수취를 적용하고 있던 둔전도 그 수취액이 줄어들었겠지만 사실상 민전을 절수한 경우나 민결면세지의 경우는 '각궁방·각아문 原田折受의 出稅는 大處分에 관계된다'⁶⁶⁾라는 언급에서도 엿보이듯이 둔전을 사실상 혁파하는 것이나 다름없었다. 더구나 民田設屯地가 전체 둔전구성상 차지하는 비율이 매우 높았기 때문에 더욱 그러했다.

따라서 출세결정 이후 군·아문의 반발 또한 만만치 않았다. 특히 군문소속 둔전의 경우 군수조달의 중요성을 내세워 출세유보를 요청하였고 정부도 이들 기관이 전력의 물리적 기반으로서 중요하다는 것을 인식하고 있었기 때문에 일률적으로 출세를 강요하지는 못하였다. 이러한 현상은 이미 숙종 44년(1718) 매득전답에 대한 출세조치가 취해졌을 때부터 나타난 바 있었다. 숙종 44년 매득전답에 대한 출세조치 때에도 결정이 내려진 며칠 후에 수어청이 소속 軍保가 감축되는 상황에서 매득전답에 대한 출세는 '需用을 繼用할 수 없는' 결과를 초래할 것이라고 면세에서 제외해줄 것을 강력히 요청하여 허락을 받아냈고⁶⁷⁾ 같은 해 10월에도 금위영에서 買得한 載寧屯田도 같은 이유로 면세기한을 5년 연장해주는 조치를 취해준 바 있었다.⁶⁸⁾

영조 5년 둔전출세방침이 결정된 이후에도 군·아문의 반발은 매우 심하였다. 영조 5년 윤7월 司饗院의 量不付加火田無主空閑處 250結과 分院免稅 9結 50餘 負에 대하여 출세하여 재정이 매우 곤란하므로 다시 면세해줄 것을 요청하여 허락을 받고 있고⁶⁹⁾ 敦寧府도 전라도 소재 둔전에 대한 출세를 철회해줄 것을 요구하는 등⁷⁰⁾ 각기관별로 특수성을 내세워 소속 둔전의 출세에 대하여 강력하게 반발하였고 별도의 재정지원방안이 강구되지 않는 가운데 이러한

만 결(풍년) 가량 되는데 궁방전이나 아문둔전 등 각종 면세결이 2만2천 결로서 수조실결의 50% 정도를 차지하기 때문에 그것의 반만을 수세해도 1만 수천 석의 곡물이 확보되므로 이것으로 경기민의 1년 1필분에 상당하는 재원을 확보할 수 있다는 것이다. (『承政院日記』 英祖 5年 2月 3日)

66) 『備邊司謄錄』 英祖 5年 10月 12日

67) 『承政院日記』 肅宗 44年 3月 2日 : 『備邊司謄錄』 肅宗 44年 7月 18日

68) 『備邊司謄錄』 肅宗 44年 10月 16日

69) 『備邊司謄錄』 英祖 5年 閏7月 29日

70) 『承政院日記』 英祖 5年 11月 26日

요구는 허용되는 경우가 많았다. 이 때문에 같은 해 12월 각군문·아문의 현실을 감안하여 애초의 출세방침은 크게 후퇴하지 않을 수 없었다. 결국 <표 2>에서 나타나는 바와 같이 군문·아문의 요구를 수용하는 방향에서 기관별 免稅定數를 확정해 주는 것이었다.

<표 2> 英祖 5年(1729) 屯田 免稅結數

㉠ 免稅秩			
成均館田畓	400結	宗親府田畓	731結 29負 9束
忠勳府田畓	1,500結	司僕寺田畓	12,438結 89負 7束(全免稅)
司圃署田畓	2,000結	掌苑署栗園	121結 1負 5束
內農圃田畓	71結 21束(全免稅)	繕工監鴨島田	130結 90負 3束(全免稅)
尙衣院藍田		內醫院 種藥田	4結 83負 3束/3日耕
惠民署種藥田	3結 41負 6束	司饗院田畓	250結/分院坐地田 9結
司畜署汝火島田	51結 45負 7束	耆老所田畓	1,500結
各陵位田	限80結	敦寧府田畓	400結
訓練都監	3,000結		
㉡ 只捧稅米秩			
海西各邑所在管餉屯田	754結 46負 9束	禁衛營田畓	67結 23負
御營廳田畓	327結 23負	守禦廳田畓	1,852結 88負 1束
摠戎廳田畓	968結 30負 9束	經理廳田畓	968結 75負 6束

* 資料 : 『備邊司謄錄』 英祖 5年 12月 13日 「諸衙門屯田出免稅別單」

<표 2>에서 보는 바와 같이 ㉠ 免稅秩은 전세와 대동을 모두 면제받는 이른바 '免賦免稅' 둔전의 定數를 규정한 것으로 생각된다. 그 중 '全免稅'로 분류된 기관의 둔전은 출세조치 이전에 둔전으로 파악하고 있던 토지 전체에 대하여 면세의 혜택을 부여한 것으로 보인다. 여기에는 여러가지 정치적·재정적 요인이 개재되어 있을 것으로 생각되나 구체적으로 상고할 수는 없다. '全免稅'로 파악된 기관에 대해서는 사정에 따라 예외적으로 허용되던 절수를 허용하지 않는다는 방침이 밝혀져 있다.⁷¹⁾ ㉡ 只捧稅米秩은 이른바 '免賦出稅'의 토지로서 田稅 이외에 大同 등 각종 토지부가세에 대해서는 여전히 면세를 허용하는 절충적인 형태의 수정안이었다. 어쨌든 영조 5년의 이 조치로 각

71) 『備邊司謄錄』 英祖 5年 12月 13日 「諸衙門屯田出免稅別單」

기관이 면세정수 이외의 둔전은 원칙적으로 모두 出稅의 대상으로 파악되어 전결세를 납부하는 것이 확정되었으며 이를 계기로 전 시기부터 누려오던 屯田의 면세특권은 이제는 상당히 제한적인 의미만을 갖게 되었다.

각기관의 반발 때문으로 보이지만 기관별로 소속된 둔전 중 출세대상이 된 것은 실제로 그리 많은 양은 아니었다. <표 3>에 나타난 忠勤府의 경우가 그 예이다. 즉, 출세 당시 총 59개소로 파악되는 둔전 중 출세 대상이 된 둔전은 13개소에 불과했다. 免稅定數로 파악된 1,500결은 46개소에 달했던 것이다. 종친부의 경우는 이보다 더욱 심해서 '百司之首'라는 명분으로 <표 2>의 면세정수 731결 29부 9속 대비 출세결은 30여 결에 불과했던 것이다.⁷²⁾ 총훈부와 종친부 둔전의 면세특권이 상당부분 보전이 되었던 데서 알 수 있듯이 영조 5년의 출세조치를 본격적인 재정 개혁책으로 보기에 는 여러 가지 한계를 가지고 있었다. 그러나 영조 5년의 출세조치는 그 자체가 많은 한계를 가지고 있는 것임에도 불구하고 각기관의 둔전에 대한 면세정수가 확정됨으로써 추후에 더 이상 면세결의 확대를 막을 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 나름대로 의미를 부여할 수 있겠다.

<표 3> 英祖 5年(1729) 忠勤府 屯田 出·免稅 現況

免·出稅區分	지 역
出稅屯田 (13개소)	延安·密陽·開寧·春川·庇仁·舒川·石城·富平·水原·玄風·金堤·忠州·仁川竹藪
免稅屯田 (46개소)	星州·龍仁·漣川·安城·抱川·楊州·仁川新古介·沔川·平澤·尼山·林川·韓山·天安·洪州·德山·靑陽·恩津·鴻山·定山·扶餘·藍浦·唐津·木川·禮山·鐵原·平康·洪川·光陽·沃溝·井邑·古阜·務安·興陽·河陽·尙州·泗川·慶山·永川·梁山·彥陽·迎日·金海·固城·昆陽·比安·白川

* 資料 : 『忠勤府謄錄』 英祖 5年 12月 日

이와같이 불완전한 정책임에도 불구하고 출세조치가 확정된 이후에도 군·아문은 저마다 특수성을 내세워 면세대상에서 제외되고자 하였다. 특히 다수의 군문소속 둔전이 군수조달의 특수성을 내세워 출세 유보를 요청하여 한시

72) 『忠勤府謄錄』 英祖 6年 12月 日

적으로 출세대상에서 제외되었다. 出稅措置 이듬 해인 영조 6년 이미 속종 44년 매득둔전 출세조치 때 訓練都監 鐵峴鎭의 예에 의하여 5년 기한으로 면세를 연장해준 바 있었던 禁衛營의 載寧 買得屯田도 다시 5년 기한으로 면세를 연장해 줄 것을 요청하여 허락받고 있다.⁷³⁾ 영조 6년 3월 남한산성내 屯田 7·8結도 민생을 생각해서 그대로 면세해줄 것을 요청하여 허락받고 있었다.⁷⁴⁾ 이러한 사정은 일반 아문도 마찬가지였는데 영조 6년 8월 사포서 영광둔전의 경우 出稅後 米140석을 하루아침에 잃어버렸다고 하면서 사정을 감안하여 대동만이라도 감면해 줄 것을 요청하여 허락받고 있는 것⁷⁵⁾이나 영조 12년 5월 成均館 소속 蟬島 免稅田 14결에 대하여 '養士之需'의 특수성을 내세워 다시 면세를 허락받고 있는 것⁷⁶⁾이 그것이다. 이러한 출세조치로부터 빠져나가고자 하는 움직임은 당시 김재로가 '출세한 후에 다시 면세를 요청하는 것이 진실로 근래의 弊風'⁷⁷⁾ '다른 衙門·다른 軍門의 出稅處도 啓達하여 다시 免稅한 것이 많다'⁷⁸⁾ 고 한 것에서 엿볼 수 있다.

18세기 중반에 접어들어서는 신설둔전에 대한 대동면세의 특권도 폐지되었다. 이는 기존에 田稅만 내고 大同을 면제받고 있던 免賦出稅地에 대해서 '出賦', 즉 대동세를 모두 내도록 하는 것이었다. 이는 ① 均役法을 시행하는 과정에서 減正分에 대한 재정보전책의 일환으로 각종 재원을 파악하여 급대재원을 확보해야하는 필요성⁷⁹⁾과 ② 전결의 누락으로 대동수세액이 감축되고 있는 가운데 貢案의 개정이 이루어지지 않아 공물가의 지출이 효율적으로 되지 않음으로써 공가재원이 점차 고갈되고 있었던 宣惠廳과 戶曹의 형편도 함께 고려가 되었던 것으로 보인다.⁸⁰⁾ 17세기 永定法 이후 結當 4斗로 고정된 田稅에 비하여 대동조는 12~14斗 정도로 면세액에서 차지하는 비중이 큰 것이었

73) 『備邊司謄錄』 英祖 6年 8月 10日 : 英祖 6年 9月 13日

74) 『備邊司謄錄』 英祖 6年 3月 2日

75) 『備邊司謄錄』 英祖 6年 8月 9日

76) 『備邊司謄錄』 英祖 12年 5月 26日

77) 『備邊司謄錄』 英祖 6年 8月 9日

78) 『備邊司謄錄』 英祖 12年 5月 26日

79) 『備邊司謄錄』 英祖 30年 12月 1日

80) 吳美一, 1986 「18·19세기 貢物政策의 변화와 貢人層의 변동」 『韓國史論』 14 서울대 국사학과 p. 120 : 『備邊司謄錄』 英祖 32年 1月 3日

다. 신설둔전에 한한 것이지만 이러한 大同條 면세 특권의 폐지는 둔전에 대한 면세특권의 제한이라는 일련의 정책기조가 꾸준히 이어지고 있음을 반영하는 것이었으며 둔전을 설치하고 있던 각급기관들은 재정적인 곤란이 더욱 가중되는 결과를 가져왔다. 하지만 18세기의 둔전정책은 기본적으로 17세기 이래 각군분·아문등이 누리던 각종 특권을 제한하는 쪽으로 진행되고 있었고 이들 기관도 이를 감수하지 않으면 안되었다. 이로 인하여 군문·아문·궁방 등의 둔전을 확보하기 위한 경쟁은 더욱 격화될 수밖에 없었다.

3. '屯軍'의 查減과 定額設定

절수에 대한 대책과 아울러 둔전의 경작민으로서 '屯軍'에 대한 대책도 이루어졌다. 17세기 둔전설치의 주요한 목적은 군수·재정조달은 물론 '募民設屯'의 방식에 의하여 전란후 발생한 대량의 황무지를 개간하고 유민을 안집시킴으로써 농업생산력의 회복을 꾀하기 위한 취지였다. 따라서 募民의 대상은 유민이나 이와 유사한 존재들로 제한되었다.⁸¹⁾ 그러나 17세기 후반의 둔전은 이제 그 양상을 달리하고 있었다. 다음은 숙종 5년 유희연은 '임진왜란 이후 人煙이 蕭瑟하여 故相臣 柳成龍이 황무지를 개간해 둔전을 설치한 것은 流散한 자들을 招集하고자 함이었다. 지금은 流民이 이미 모여졌는데도 둔전은 예전과 같으니 폐단으로 말한다면 마땅히 혁파할 만하다'⁸²⁾고 지적하고 있다. 17세기 후반으로 접어들면서 전쟁피해의 복구는 물론 이로 발생한 유민의 안집이 이미 이루어졌음에도 둔전은 여전히 설치되고 있었던 것이다. 이 시기에도 물론 자연재해 등으로 인한 통상적 유민은 존재하고 있었지만 임란기와는 그 사정이 자못 달랐다. 그런데도 둔전은 여전히 증치되고 있었던 것이다.

둔전민은 일반적으로 '屯軍' 또는 '募軍'으로 지칭되었는데 양자의 본질적인 차이는 없었다.⁸³⁾ 둔민은 둔전에 募入된 이후에는 지역민들에게 부과되는 각종 역으로부터 면제되는 것이 통례였다.⁸⁴⁾ 이러한 면역의 혜택은 둔전경작 자

81) 송양섭, 2000 앞의 글 pp. 294~296.

82) 『肅宗實錄』卷8 5年 11月 甲午

83) 『備邊司謄錄』肅宗 12年 4月 1日

84) 『備邊司謄錄』肅宗 21年 2月 11日

체가 역의 일종으로 간주되었음을 감안하여 보다 손쉽게 많은 유민을 유치하려는 목적에서 부여된 것이었다. 그러나 전쟁의 피해가 어느 정도 복구되고 군역의 폐단이 사회적 문제로 부상하는 17세기 말에 접어들자 이제 둔전은 ‘募民設屯’의 취지와는 달리 군역의 과중한 부담에서 벗어나려는 민인들의 피역처로 화하게 되었다.

즉 숙종 5년 특진관 윤희는 각지역의 둔전이 피역자들의 소굴이 되고 있다고 하면서 경기도 지평의 경우 5개면 중 3개면이, 양근은 10여개 면 중 7개면이 둔전으로 설정되어 있어서 폐단이 심하다고 지적하고 있고⁸⁵⁾ 숙종 8년 管理廳 소속 海西屯田 鎮軍의 경우 본래 流民으로 모집하도록 되어 있으나 각 고을 元戶로서 身役을 피하여 소속된 자가 8·9할이며 또한 한 명마다 각각 保人 5명씩을 줌으로 온 고을의 閑丁이 그리로 투숙하게 된다는 보고⁸⁶⁾나 숙종 18년 경기도 양주의 경우 궁가와 아문의 둔전이 거의 20여 군데로서 각종 군병과 보인의 거의 4/5~5/5를 점하고 있다고 한 보고⁸⁷⁾ 등이 그 구체적인 사례이다. 경종 3년 조태억도 둔전 등 면세전이 집중적으로 설치되고 있던 황해도 재령의 실태를 전하고 있다. 즉 이 지역 民戶元數 6,500餘 戶에서 各屯田 募軍 3,700餘 戶를 제외하면 2,800여 戶가 남고 여기에 鄉品校生·出身有陰 등 각종 免役者들을 빼면 실제로 군역에 충당될 수 있는 호는 천여 호에 불과했다. 이러한 상황에서 이 지역에 배정된 군액 9,114명을 충당하려면 한 사람이 4~5役을 한꺼번에 담당해도 불가능하며 이로 인해 이 지역은 民戶의 流散으로 戶數가 계속 감축하고 설사 어렵게 軍丁을 확보하더라도 이들이 곧바로 각둔전의 募軍으로 투숙해버리는 실정이며 이 때문에 각둔전을 없애지 않으면 재령군이 파산할 지경에 이르렀다고 보고하고 있다.⁸⁸⁾ 특히 피역자의 투숙처로는 둔전민에게 부여하는 대표적인 역종이었던 屯牙兵·屯軍 등이 많이 거론되었다. 영조 즉위년(1725) 正肅 金浩가 이에 대하여 ‘良民의 2正役을 괴롭게 여기는 자들은 머리가 나서 채 마르지도 않았는데 문득 모두 投屬하여 하나의 閑丁의 逋逃藪가 된다⁸⁹⁾’고 지적하고 있는 바와 같이 牙兵·屯軍의 경

85) 『備邊司謄錄』 肅宗 5年 10月 22日

86) 『備邊司謄錄』 肅宗 8年 4月 4日

87) 『備邊司謄錄』 肅宗 18年 2月 15日

88) 『承政院日記』 景宗 3年 6月 20日

우 양역 2필에 비하여 부담이 가벼웠고 혈역투 속의 대상으로는 안성맞춤이었던 것이다. 수어청과 총융청 둔아병의 경우를 예로 든다면 숙종 30년(1704) 甲申定額 때 良人은 米6斗=1疋, 兼良及奴는 米3斗=0.5疋로 役價가 정해졌다.⁹⁰⁾ 糧餉廳도 湖南募軍도 役價는 1疋이었다.⁹¹⁾ 이러한 둔아병의 역가는 당시 1필역, 2필역, 2.5필역, 3필역 등 다양한 역가를 가진 명색이 존재하고 있음⁹²⁾을 감안할 때 혈역에 해당되었고 이 때문에 당시 이정청에서도 ‘둔전경작자 외에 절대로 다른 사람을 채워넣지말아서 閑遊良民이 投屬하는 폐단을 근절시킬 것’⁹³⁾이라고 첨언하고 있다. 이로 인한 지역내의 양정부족 현상은 각종 군역의 폐단을 초래하는 요인으로 지목되고 있었던 것이다

둔전의 관리를 담당하는 屯監은 ‘良丁을 私捧’⁹⁴⁾하는 권한, 즉 지방의 수령과는 별개의 독자적인 군역수취권을 행사하였다. 군액에 결액이 생길 때는 수령이 병영의 감독하에 추정하거나 군액의 소속기관이 수령에게 關文을 보내 협조를 요청하는 것이 원칙이었다.⁹⁵⁾ 이는 대개 매년말 실시되는 歲抄의 형식으로 이루어졌으며 ‘中央→各道→府·牧·郡·縣’을 계선으로하여 지역의 토지와 인구를 기준으로 군액을 分定하는 조선전기 이래의 군액파악방식이었다. 이 때 空戶나 逃故로 인해 발생한 결액을 추정해야했는데 주로 兵曹所屬 騎·步兵과 水軍을 대상으로 하였으며 中央의 軍營이나 衙門은 제외되었다. 군·아문은 ‘隨關充定’의 방식으로 군액을 파악하여 본아문에 보고하도록 되어 있었다.⁹⁶⁾

그러나 둔전이 다수 설치되어있는 지역의 수령은 둔전에 투속하는 良役者들을 번연히 보고도 상급관아의 위세 때문에 이를 어찌지 못하는 형편이었다. 숙종 21년의 참찬관 박세준이 적성에 설치된 훈련도감 둔전에 官役을 謀避하

89) 『備邊司謄錄』英祖 卽位年 10月 21日

90) 『各營釐整廳謄錄』

91) 『備邊司謄錄』英祖 10年 9月 5日

92) 『各營釐整廳謄錄』 「軍布均役節目」

93) 『各營釐整廳謄錄』

94) 『備邊司謄錄』英祖 卽位年 10月 21日

95) 『左海邦經』坤 軍制；『備邊司謄錄』英祖 5年 6月 22日

96) 金鍾洙, 1990 「17세기 軍役制의 推移와 改革論」, 『韓國史論』22 서울대 국사학과 pp. 161~165 ; 백승철, 1990 「17·18세기 군역제의 변동과 운영」, 『李載堯博士還曆記念韓國史學論叢』 pp. 548~551.

려는 자들이 投入하여 관가를 멸시하고 있으나 관가에서는 감히 누구인지 물어보지도 못하고 있으며 더구나 屯民의 자식은 나이가 겨우 4·5세만 되면 牙兵으로 파악되기 때문에 본 고을에서는 歲抄 때 籤丁이나 充額을 못하는 실정이라는 지적⁹⁷⁾은 바로 이러한 현실을 보여주는 것이었다. 심지어 둔전소속민이 범죄를 저질러도 수령은 속수무책이었다.⁹⁸⁾ 만약 이들 피역자를 수팔하여 군역에 충정할 경우 지방관은 상급 아문으로부터 견책을 감수해야 했다.⁹⁹⁾ 일례를 든다면 한 수령이 威寧宮屯의 募入民 1명을 군역에 충당했다가 本郡 鄉所의 色吏 이하가 모조리 京畿邑에 잡혀가 추궁을 당하였고 그 뿐 아니라 그전에 充軍된 자들도 모두 頗下되어 煙戶雜役까지 면제시키니 그 수효가 자그마치 260명에 달할 정도였다.¹⁰⁰⁾

둔전민에 대한 조치가 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 숙종조에 접어들어서였다. 임란 이후 군역은 조선전기적 군역제에 새로이 창설된 군문의 중첩으로 각종 명목이 증설되어 군액의 급증을 야기하고 있는 가운데 통일적인 운영원칙을 결여하고 있었으며 17세기 후반에 접어들어 그 모순은 극에 달하였고 그로 인하여 발생하는 각종 폐단은 당시 민생을 위협하는 가장 큰 요인이 되고 있었다.¹⁰¹⁾ 17세기 말부터 활발하게 이루어진 良役變通論議는 이에 대한 대책을 강구하는 과정이었다. 이 때의 논의는 대체로 기존 양역제의 틀을 그대로 유지한 채 양역행정의 합리적 운영이란 측면에 초점을 맞춘 小變通論과 양역의 폐단을 근본적으로 해결하기 위한 大變通論으로 나누어 살펴볼 수 있지만 양반지배층의 이해관계에 부합하는 전자의 방향으로 논의는 귀결되어 나갔다. 즉 군액감축이나 군제이정 그리고 양정수팔과 같은 일시적인 攄弊策이 주로 채택되었고 논의는 누차에 걸쳐 공전을 거듭하다가 결국 양반층의 이해에 별 영향을 끼치지 않으면서 농민의 현실적 부담을 줄여줄 수 있다는 일종의 타협책으로서 減正論이 채택되어 마침내 결국 영조 26년(1750)

97) 『備邊司謄錄』 肅宗 21年 2月 10日

98) 『備邊司謄錄』 肅宗 11年 1月 19日

99) 『備邊司謄錄』 肅宗 2年 1月 20日

100) 『備邊司謄錄』 肅宗 1年 9月 8日

101) 車文燮, 1961 「王亂 以後의 良役과 均役法의 成立」 『史學研究』 10·11 ; 백승철, 1990 앞의 글 참조

均役法으로 귀결되었던 것이다.¹⁰²⁾

어쨌든 이 기간동안 군역의 폐단에 대하여 정부가 취한 정책은 「五家作統事目」, 「直定禁斷事目」, 「良丁查覈節目」, 里定法の 시행 등 각종 법령의 제정을 통하여 피역을 방지하고 피역자를 查汰하거나 과도한 募民을 막기 위하여 각 役種에 따라 定額을 책정하는 정책이 주류를 이루고 있었다.¹⁰³⁾ 둔군의 문제에 대해서는 절수의 폐단과 면세전의 확대라는 측면에서 함께 논의되기도 했지만 한편으로는 양역변통논의의 큰 흐름 속에 규정받는 측면도 강했다.

현종말~숙종초에 대두된 屯軍에 대한 收布論도 그 중의 하나였으나 이또한 소극적인 방책의 하나로서 실효가 없는 대책이었다.¹⁰⁴⁾ 이보다는 둔민의 일정수를 사활해내 타역에 충정하는 방안이 이 시기 주로 취해진 조치였다. 이 방안은 현종조에 응교 남구만과 부교리 여성재, 대사헌 유철, 대사간 김수홍 등에 의하여 여러 차례에 걸쳐 제기되었으나 국왕 현종이 수락하지 않아 진전을 보지 못하였다.¹⁰⁵⁾ 또한 둔전을 개설한 기관의 이해관계나 지방수령에 대한 고압적인 태도로 인하여 둔군충정문제는 결말을 보지 못한 채 지루하게 논의가 전개되었고 실사 결정된 사항이라 하더라도 여러 가지 현실적 제약이 뒤따랐다.

현종 5년(1664) 摠戎廳과 訓練都監을 중심으로 이루어진 둔전혁파논의에서도 둔민의 처리문제가 논의되었다. 그러나 총융청 둔전의 경우에서와 같이 이미 牙兵으로 확보된 노동력 때문에 둔전을 혁파할 수 없다는 총융사 具仁熊의 반대로 논의는 큰 진전이 없었던 것으로 보인다.¹⁰⁶⁾ 숙종 11년 正月에도 집의 金世鼎·장령 安圭 등에 의하여 둔전 募軍 中 良民은 軍保에, 公私賤으로서 根着이 있는 자는 東伍에 편입시키되 이를 지키지 않는 아문·궁방은 감사가 보고하여 처치하도록 한 원칙을 다시 한번 申飭하도록 결정하였는

102) 鄭萬祚, 1977 「朝鮮後期の 良役變通論議에 대한 檢討-均役法 成立의 背景」 『同大論叢』7 : 鄭演植, 1993 「조선후기 '役摠'의 운영과 良役變通」 서울대대학원 박사학위논문 참조

103) 鄭演植, 1985 「17·18세기 良役均一化政策의 推移」 『韓國史論』13 pp. 138~139

104) 『顯宗實錄』卷22 15年 6月 丁未 : 『肅宗實錄』卷1 卽位年 11月 甲子 : 『肅宗實錄』卷9 6年 1月 丙申

105) 『顯宗實錄』卷7 4年 11月 丙寅 : 卷4 11月 壬申 : 卷8 5年 4月 癸巳

106) 『顯宗實錄』卷9 5年 11月 丙午 : 『顯宗實錄』卷9 5年 11月 庚戌

데¹⁰⁷⁾ 이후의 구체적인 시행과정은 나타나있지 않지만 같은 해 3월 총융사 김석익의 의견을 받아들여 공사천이 대부분인 둔아병은 허소한 속오군으로 충정하는 것보다는 屯監을 哨官으로 임명하여 둔군을 독자적인 부대로 편성하여 통솔, 연습케하고 그 액수만을 참작하여 정하는 것으로 결말이 난 것¹⁰⁸⁾으로 보아 유의미한 효과가 있었던 것 같지는 않다. 이같이 각군문은 당시 물납화의 진전으로 실병력의 확보가 어려운 상황에서 이들을 빼앗기지 않으려 했던 것이다. 둔전민 중 군역에 충당할 대상으로 지목된 부류는 주로 '屯民中 元居人과 募入하여 시일이 오래 지난 자'¹⁰⁹⁾로서 이들은 나름대로 정착에 성공하여 이제는 국가로부터 군역의 부담을 저도 좋을 만큼 자립성을 획득한 부류이기 때문에 이들을 군역에 충당하겠다는 것이었다. 숙종 15년 반포된 「各衙門軍兵直定禁斷事目」에서도 募入屯民을 군역에 충정하는 방침이 다시 한 번 강조되었는데 이 때에도 대상은 '본래의 신역이 없으면서 역에 충정하기 적합한 자〔無本身役 而可合定役者〕'였다.¹¹⁰⁾ 이러한 원칙은 17세기초 '募民設屯'의 취지가 토지로부터 이탈하여 유리유망하는 유민적 계층을 모집하여 이들을 안집시키고 궁극적으로는 국역편제에 편입시키려는 목적과 관련된 것임을 알 수 있다.

숙종 25년(1699)에 시작된 己卯查定은 중앙각사의 良役投屬類를 조사하여 冒錄者를 적발, 他役に 充定하고 守禦廳·摠戎廳 軍官의 定數調整을 골자로 하는 것이었다. 이 때 확정된 「各衙門良役定額數」「六道良役存減數」를 통해볼 때 각아문양역 27,794명은 17,436명으로, 6道良役 26,328명은 16,160명으로 감하여 정액되었다.¹¹¹⁾ 이 때의 사정작업은 중앙의 13개아문의 14개 역종과 수어청·총융청의 6개 역종에 대한 것이었다. 이 과정에서 각아문의 둔병·아병을 作隊하고 그 자손을 查汰하여 他役に 보충하도록 하였다.¹¹²⁾ 즉, 이 때의 방침은 '기사사목'(各衙門軍兵直定禁斷事目)에 의거하여 이미 작대한 둔아병은 제

107) 『備邊司謄錄』 肅宗 11年 正月 19日

108) 『備邊司謄錄』 肅宗 11年 3月 11日 ; 肅宗 11年 3月 28日

109) 『備邊司謄錄』 肅宗 1年 9月 8日

110) 『備邊司謄錄』 肅宗 15年 1月 24日

111) 『備邊司謄錄』 肅宗 25年 8月 25日 「各衙門良役定額數」「六道良役存減數」; 肅宗 26年 5月 1日

112) 『謄錄類抄』軍政2 肅宗 25年 1月 12日

외하고 이들의 자손으로서 年數가 차기를 기다리고 있는 '兒弱待年之類'를 사살하는 것이었다.

양역사정작업은 이후 더욱 활기를 띠었는데 숙종 28년(1702) 양역변통을 전담할 釐正廳이 설치되고 양역변통논의가 본격화되기 시작하였다.¹¹³⁾ 이정청이 설치되던 무렵에도 屯牙兵 중 양역을 담당해야 할 무리를 查出하고 이를 本官이公私賤으로 증정해야한다는 논의는 계속 제기되었다.¹¹⁴⁾ 이정청의 중요한 과제는 종래까지 무질서한 編制·軍額 및 立番制度 등을 정리하여 이에 대하여 통일성을 부여하는 것이었으며 그 결과 각군영의 규모를 조금씩 축소시키고 군영간에 통일성을 부여하는 형태를 취하여 訓練都監·禁衛營·御營廳 三軍門體制라는 새로운 수비체제를 갖추게 되었던 것이다.¹¹⁵⁾ 이정청은 임란 이후 그때 그때의 필요에 따라 무질서하게 성립하였던 군문과 그에 따른 양역편성의 불합리 및 부정을 가능한 한 정리, 통일성과 균제성을 부여하였다는 면에서 종전의 이정책에서 찾아볼 수 없는 중요한 성과로 평가되며 18세기 중반 균역법도 기실을 여기에서부터 출발했다고 말해지고 있다.¹¹⁶⁾

따라서 이러한 이정청의 작업을 추진함에 있어서 과다한 군액을 감축하여 逃亡·物故者로 인한 闕額을 채우는 것도 중요한 비중을 차지하는 것이었다. 그리하여 숙종 30년~31년에 걸쳐 「漕船變通節目」, 「五軍門改軍制變通節目」, 「兩南水軍變通節目」, 「校生考講節目」, 「海西水軍變通節目」, 「軍布均役節目」 등이 확정되었다. 숙종 30년에 이루어진 5군문군액의 정액을 甲申定額이라고도 하는데 이 때 확정된 중앙 5군영의 군액총수는 훈련도감 49,029명, 금위영 86,953명, 어영청 85,274명 총융청 21,955명, 수어청 29,350명 등 총 272,561명이었다. 5군영의 舊軍額이 307,926명이었으므로 이 때 총 35,365명이 줄어든 것이었다.¹¹⁷⁾ 이 때 둔군으로 파악이 가능한 역종의 정액상황을 도표화하면 <표 4>와 같다.¹¹⁸⁾

113) 『肅宗實錄』卷37 肅宗 28年 8月 癸未

114) 『承政院日記』肅宗 28年 8月 4日

115) 李泰鎮, 1985 「18세기 王政과 三軍門 都城守備體制 및 親衛軍營」 『朝鮮後期の 政治와 軍營制 變遷』 pp. 225~232.

116) 鄭萬祚, 1990 앞의 글 pp. 150~151

117) 『各營釐整廳臚錄』

118) <표 4>에 제시된 역종이 모두 둔전경작과 관련되었다고 할 수는 없다. 牙兵을

〈표 4〉 肅宗 30年(1704) 中央主要軍門 '屯軍'에 대한 措置와 定額

軍門	役種	舊軍制額數	措置內容	定額
訓練都監	戰事吹鐵募軍	416名	166名 減額	250名
	藍浦吹鐵店募軍·兒弱	124名	74名 減額	50名
	瑞興·平山等鉛軍·兒弱	73名	全減	0名
	慶州硫黃店募軍	265名	106名 減額	159名
	求禮硫黃店募軍	164名	73名 減額	91名
	忠州硫黃店募軍	97名	47名 減額	50名
御營廳	江華留營募軍	40名	軍器守直과 관련되므로 仍存	40名
	慶尙道硫黃軍·柳灰軍	172名	訓·禁兩營 硫黃軍 定額300名에 準하여 128名 增額	300名
	長湍吹鐵募軍	50名	訓·禁兩營 硫黃軍 定額300名에 準하여 250名 增額	300名
	京畿屯牙兵	504名	盡數出給하여 各官이 逃故에 代充케 할 것.	0名
	江原道屯牙兵	235名	盡數出給하여 各官이 逃故에 代充케 할 것.	0名
禁衛營	硫黃軍	710名	410名 減額	300名
	焰硝軍	380名	80名 減額	300名
總戎廳	屯牙兵	1,780名	530名 軍需保 移定	1,250名
	屯牙兵子枝兒弱	728名	軍需保 移定	0名
	黃海道吹鐵牙兵	83名	除軍3名 本邑 出給	80名
	慶尙道硫黃軍	389名	89명 軍需保 移定	300名
守禦廳	左·右·中部牙兵	7,811名	6,111名 右部·大將親兵 移屬	1,700名
	城樞善放牙兵	166名	150명 伏路軍에 移定	16名
	晉州硫黃募軍	431명	131名을 本官에 出給하여 逃故에 代充케 할 것.	300名
	各屯募軍	664명	300名 軍需保에 移定	364名
	新設牙兵			2,000名
	水鐵牙兵	225名	25名 本官 出給	200名
합계		15,507名		8,050名

* 資料: 『各營整廳臚錄』(奎 15062)

〈표 4〉에 나타나는 바와 같이 屯軍으로 추정할 수 있는 역종의 액수가 '舊

예로 든다면 '屯牙兵'이라고 明記한 경우도 있지만 '屯'의 명칭이 붙지않은 守禦廳 소속 中部牙兵도 방증자료를 통해볼 때 '둔아병'임이 명백하다. '牙兵'내에도 '둔아병'이 얼마든지 존재했던 데서 보듯이 役種의 명칭만으로 屯전경작여부를 정확히 判別하는 것은 용이한 일은 아니다. 하지만 여기에서는 여타 자료를 참고로 屯軍으로 추정가능한 역종을 추출. 수치를 제시하는 형식을 취할 수밖에 없었고 따라서 제시된 수치에 어느 정도의 과장이 불가피하다는 점을 밝혀둔다.

軍制'하에는 15,507명이던 것이 이정칭의 조정·사태를 통한 정액을 거친 후에는 대략 절반수준인 8,050명으로 줄어들고 있었다. 일부 역종(御營廳 硫黃軍·柳灰軍·吹鐵募軍 등)은 오히려 액수가 늘어나는 경우도 있었지만 전체적으로는 그 수가 대폭 감소·정액되었던 것이다. 갑신정액은 임란 이후 새로이 증설된 군문의 계속되는 군액증가에 제동을 걸고 이에 대한 전면적 사정과 조정·감액을 통하여 군액의 정수를 확정했다는 의미가 있으며 따라서屯軍도 이 때의 액수가 하나의 기준으로 한동안 자리잡게 되었다. 물론 군수보로 이 정된 총융청 둔군이 다시 환속되는 등 일부 조정작업이 있기도 했지만¹¹⁹⁾ 기본적으로 그 기준은 지켜져야 할 定數로서의 의미를 가지고 있었다.

또한 감액된 다양한 역종의 군액이 본관의 수령들에게 出給되어 闕額에 충당토록하는 한편 대거 軍需保로 지정되고 있는데 이는 군수보의 명칭에서도 드러나는 바와 같이 군수확보를 위한 수포가 주목적인 역종이었다. 총융청이 개성지역 牙兵에 대한 관할권을 상실한 후 이로 인한 재정결손을 보충하고자 作隊軍 이외에 각종 역종을 통합하여 軍需保로 병칭하고 있는 경우¹²⁰⁾나 銀·鉛의 채취와 무관하게 존재하는 募軍¹²¹⁾ 등은 초기에 '且戰且耕'의 형태로 군사훈련이나 각종 사역에 종사하면서 둔전경작에 종사하던屯軍들이 이제는 대부분 納布를 통하여 군수에 충당하는 것이 주요 목적이 되고 있음을 보여주는 것이며 이제 각군문이 이러한 현실에 맞추어 아예 군수보라는 收布軍을 만들어 기존 군액을 대거 지정시키고 있는 것이었다. 물론 얼마간의 실역형태의 둔군은 大將親兵이나 伏路軍 등으로 移定되기도 한 점도 위에서 보는 바와 같다.¹²²⁾

이후에 진행되는 사정·사괄을 비롯한 각종 조치에서도 둔군으로의 모입자에 대한 군역충정의 방침은 계속해서 강조되었다. 숙종 37년(1711) 里定法의 시행을 골자로 하는 「良役變通節目」에서도 '각처의 屯庄에 良人으로서 募入한

119) 『備邊司謄錄』 肅宗 34年 12月 29日

120) 『各營釐整廳謄錄』

121) 『備邊司謄錄』 肅宗 40年 2月 7日

122) 伏路軍의 경우를 예로 들면 '牙兵中 雖有江原道居生者 精鍊之軍 不可棄之 故爲 竝屬於伏路軍 與原州屯牙兵 一體赴操爲白齊'(『各營釐整廳謄錄』)이라고 하는 바와 같이 아병 중 정예병으로 평가되는 강원도에 거주하는 병력을 이속받아 원주에 소재한 둔아병과 함께 훈련토록 하고 있다.

자들을 모두 곧바로 刷出해야할 것¹²³⁾이라고 둔전모입민에 대한 수괄을 명시하고 있고 숙종 39년(계사사정)과 40년(갑오사정)에도 앞 시기에 이루어진 사정 및 정액화 작업을 보완하는 측면에서 조치가 취해졌다. 종전의 사정작업이 주로 중앙의 각사나 군문을 대상으로 이루어졌던데 반하여 계사·갑오사정 단계에서는 이제 지방의 監·兵·水營이나 鎭·山城의 役種까지도 定額의 대상으로 삼기 시작하였고 이 때 정액의 대상이 된 역종은 각종 軍官·旗牌官·募軍·硫黃軍·焰硝軍·牙兵·親兵·別破陣 등이었다.¹²⁴⁾ 거론되고 있는 역종(募軍·硫黃軍·焰硝軍·牙兵·親兵)에서도 짐작할 수 있는 바와 같이 이 시기에도 둔전과 관련된 역종은 지속적인 사괄과 정액의 대상이 되고 있었고 이제 그것이 지방소속의 역에까지 확대되고 있는 것이었다.

영조 즉위 이후에도 이같은 정책기조는 계속 이어져서 둔전에 모입된 양정의 사괄은 여전히 강조되었다.¹²⁵⁾ 영조 10년(1734)에 접어들어 지방의 監·兵·水營의 군병액수를 사태하여 총정하였고 수어청과 총융청의 各軍需保와 親兵에 대한 定額을 행하였다.¹²⁶⁾ 이후 영조 13년(1737)의 丁巳查正을 거쳐 同王 18年(1742)에 대대적인 사정이 이루어졌는데 그것이 바로 壬戌查正이다. 숙종조 중반 이래 양역의 액수를 고정시키고 규정 외의 과다한 액수를 적발하여 결액을 채우는 조치는 대부분 중앙의 군영과 각사를 대상으로 시행되었다. 숙종 39년과 40년의 계사사정과 갑오사정에서 일부 지방역에 대한 소규모 조치가 시행되기도 했지만 전국적인 역종의 파악은 단시일내 시행되기 어려웠다. 또한 지방의 감·병영이나 각군현에 산재해있던 수 많은 사모속을 파악하고 이를 사정하는 작업은 더욱 그러했다. 그 작업은 영조 18년 임술사정으로부터 시작되었다. 임술사정은 이제까지의 역총사정을 마무리짓는 최후의 작업이었다.¹²⁷⁾ 임술사정은 숙종조 이래 누차에 걸쳐 시행된 군액사정 작업이

123) 『備邊司謄錄』 肅宗 37年 12月 26日 「良役變通節目」

124) 『備邊司謄錄』 肅宗 39年 7月 18日 「良役查正別單」; 肅宗 39年 閏5月 13日 : 肅宗 40年 2月 7日 「良役查正別單」

125) 『備邊司謄錄』 英祖 卽位年 10月 21日

126) 『英祖實錄』卷37 10年 1月 丁酉 : 『備邊司謄錄』 英祖 10年 9月 5日 「釐正廳定額外汰減別單」

127) 鄭演植, 1993 『조선후기 '役摠'의 運營과 良役變通』 서울대 대학원 박사학위논문 pp. 103~104

통일된 원칙없이 그때그때 필요에 의하여 이루어졌기 때문에 각읍에서 이를 제대로 시행하지 못하는 한계를 감안하여 전국적으로 전면적인 사팔작업을 시행하여 양역의 총수를 확정하여 기준액으로 삼도록 하고자 하였는데 그 결과 간행된 것이 바로 『良役總數』였다.¹²⁸⁾ 그러나 『良役總數』가 '定額'에는 주력하였으나 지역간의 균총에 대한 '均額'에는 미비한 점이 많았기 때문에 이를 보완하여 영조 24년(1748) 『良役實摠』이 간행되었다.¹²⁹⁾ 『良役實摠』으로 확정된 '屯軍'의 정액상황을 도시화한 것이 <표 5>이다.

『양역실총』에 의하여 확정된 군문의 정액은 이후 '先朝印頒元額'¹³⁰⁾ '不易之典'¹³¹⁾으로 불릴 정도로 절대적인 기준으로 인식되었으며 이후에도 계속되는 軍政의 紊亂 속에서 '軍政의 刊頒外 名色은 곧 法外이다'¹³²⁾라거나 '各樣保率에 『良役實摠』에 들어가지 않은 것은 모두 아울러 살살이 조사하여 正軍에 移充한다'¹³³⁾라고 하듯이 실제로 군역사정의 기준으로 적용되었다. 특히 均役法을 시행하면서 정부는 균역청 給代로 대표되는 재정적 보조와 『良役實摠』액수의 확정을 통하여 수령 등 하급관청이 상급관아의 直定에 대하여 거부할 수 있는 근거를 마련해 주는 등의 조치를 통하여 재정적·법적으로 경외의 상급관아를 규제함으로써 定額을 유지해나갈 수 있도록 하였다.¹³⁴⁾

128) 『良役總數』 「良役查正凡例」

이때 屯軍으로 파악가능한 役種이 減數定額된 내용은 다음과 같다.

軍門	役名 및 減額內容
訓練都監	戡寧營規儀待年軍(25名 全減) 疏黃軍(272-264名) 糧餉廳 募軍(312名 全減)
御營廳	吹鐵軍(427-300名) 楊州·鐵原屯軍(320-160名)
禁衛營	梁山所要屯募軍(50名 全減) 原州加里坡屯募軍(58名全減)
守禦廳	瑞興屯守直軍(11名 全減) 戡寧屯牙兵(54名 全減) 稷山屯守直軍(53名全減) 廣州擊串守直屯(13名全減)

129) 金容燮, 1982 「朝鮮後期 軍役制 釐整의 推移와 戶布法」 『韓國近代農業史研究』 一潮閣 pp. 262~263

130) 『備邊司謄錄』 正祖 11年 5月 22日

131) 『日省錄』 純祖 12年 7月 12日

132) 『備邊司謄錄』 純祖 12年 7月 12日

133) 『備邊司謄錄』 純祖 22年 11月 1日

134) 宋亮燮, 1995 「19세기 良役收取法의 變化-洞布制의 成立과 관련하여」 『韓國史研究』 89 pp. 148~150

〈丑 5〉 英祖 24年(1748) 『良役實摺』의 '屯軍'定額

기관	役種	京畿	忠清	江原	黃海	全羅	慶尙	합계	비고	
京案付	訓練都監	硫黃軍		59		53	160	272		
		吹鐵軍		50				50		
		鐵峴領軍				250			250	
	御營廳	屯牙兵	80		80				160	
		硫黃軍·採黃軍						130	130	
		吹鐵軍保				300			300	
	禁衛營	硫黃軍			71				71	
		吹鐵軍保				30			30	
		葛山屯募軍				150			150	
	守禦廳	牙兵·部牙兵·良牙兵	1,323	1,251		334			2,908	
		屯牙兵	592		398				990	
		吹鐵牙兵·水鐵牙兵	194		6				200	
	摠戎廳	屯壯抄	129	13					142	
		上番壯抄	80						80	
		屯牙兵	222						222	
良軍需保		3,000						3,000		
吹鐵良牙兵					77			77		
經理廳	牙兵	435						435		
外案付	監營	募軍				500		500		
		牙兵·牙兵卜馬軍(保)			1,342	4,460		2,183	7,985	
		屯牙兵			247				247	
		壯抄牙兵				1,000			1,000	
		硫黃軍						1,200	1,200	경기도
		山城募入				200			200	누락
	兵營	牙兵軍半					150		150	
		硫黃軍						600	600	
	水營	硫黃·焰硝·鉛鐵軍						300	300	
		牙兵				141			141	
	기타	親兵						554	554	統營所屬
硫黃軍							60	60	統營所屬	
計	京案付合計	6,055	1,373	555	1,141	53	290	9,467		
	外案付合計	누락	0	1,589	5,801	650	4,897	12,937		
	京·外案合計	(6,055)	1,373	2,144	6,942	703	5,187	(22,404)		

* 『良役實摺』의 京畿道篇은 缺落이므로 경기도 京案付는 『良役摺數』 『京案付良役都數』를 통하여 보완함.

이와 같이 군역사정작업의 일환으로 추진된 둔군의 사팔 및 정액화 작업은 속종조 이래 양역변통논의가 양역의 체제를 그대로 둔 채 군역감축, 군제이정, 사팔의 실시 등 임시적인 개선책을 중심으로 한 소변통론 위주로 이루어진 것과 께를 같이 하였다. 이러한 흐름이 계속이어져 『良役實摠』으로 그 최종적인 결과물이 나타났으며 여러 가지 한계와 제약속에서도 이 단계에 이르러 둔군의 정액 작업은 일단락을 보게 되었던 것이다.

각둔군의 사태 및 정액화 작업은 기존의 군사나 유민 등을 동원하여 경영되던 부역제적 방식의 둔전이 양역의 변동 및 그 폐단과 맞물려 더 이상 유지되지 못하고 피역처의 하나로 되면서 정부의 적극적인 규제 대상이 되고 있음을 반영하는 것이었다. 더구나 『良役實摠』으로 일단락된 屯軍의 정액은 원칙적으로 납포군을 대상으로 한 것이었기 때문에 이들이 둔전을 경작하는 매개로서 신역에 의한 예속도는 현저히 완화되었음을 반영하는 것이었다.

또한 둔군의 사팔·정액을 둘러싸고 중앙의 군문과 지방의 수령간에 대립이 벌어졌다. 군문의 별장·초관 등은 지역의 良丁에 대하여 독자적으로 歲抄를 수행함으로써 지역의 군역불균이 발생하는 커다란 요인이 되고 있었음은 앞서 살펴본 바와 같다. 별장·초관 등은 둔토에 대한 수취뿐 아니라 둔군의 세초에 있어서도 독자적인 권한을 행사함으로써 수령은 지역의 경제적 근거인 토지와 인민 모두를 이들에게 침탈당하고 있었던 것이다. 경종 3년 尹游는 이를 해결하는 방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

“지금부터는 別將·哨官의 무리를 差送하지 말고 그 둔전소재관으로 하여금 그 해 농사의 풍흉에 따라서 從實徵稅하여 해당 영문에 直納하고 그 歲抄하는 일도 각기 본읍에 위임하여 錢穀이 생기는대로 채우게하여 해당 영문에서 마감하게 하면 各軍에 있어서 실로 손해될 것이 없고 민폐를 풀 수 있는 바가 클 것입니다.”¹³⁵⁾

별장·초관의 파견을 중지하고 각지역의 소재관, 즉 수령이 둔전에 대하여 지대수취와 아울러 둔군에 대한 세초를 담당하도록 한다는 것이다. 이러한 방안은 전면적으로 시행되지는 못했지만 각읍의 수령들은 중앙의 군문에 소속

135) 『備邊司謄錄』 景宗 3年 1月 15日

된 '둔군'을 자신들의 관할로 돌리기위해 끊임없이 책동하였다.¹³⁶⁾

둔군의 군역충정문제가 논의되는 과정에서 아병·모군 등이 지역내 군역의 폐단을 초래하는 주요한 요인 중 하나로 지목되자 수령들은 이에 대한 문제점을 지적하여 이들을 혁파 또는 감액하도록 중앙정부를 압박함과 동시에 중앙의 방침이 '사목' 등의 형태로 내려올 때마다 이를 적극적으로 활용하여 사괄과 충정을 행하였다. 예컨대 숙종 25년(1699) 기묘사정이 진행되자 각읍의 수령들은 이미 작대한지 오래된 둔아병까지 무차별적으로 타역에 충정하였던 것이다. 이 때문에 기묘사정이 마무리된 이듬해 5월 수어사 김진귀는 외방의 수령들이 모록과 무관한 군관·아병·포하군을 다수 타역에 이정하고 있다고 항의하고 이들을 다시 환속시키지는 못할지라도 앞으로는 반드시 이러한 사안이 있을 때 본청에 문의한 후 시행할 것을 강하게 건의할 정도였다.¹³⁷⁾ 숙종 37년 「양역변통절목」이 반포되는 시기에도 유사한 상황이 벌어졌는데 '절목'과 무관한 황해도의 8개 鎭堡에 소속된 토졸을 수안군 수령이 양역에 충정시켜 조정에서 논란이 되고 있었다.¹³⁸⁾ 영조 5년(1728)에도 훈련도감 철현진 둔전 진군의 子枝를 재령수령이 다른 역에 移定하려하였다.¹³⁹⁾ 이 뿐만 아니라 수령들은 군문의 군액대정에도 간여하여 둔장관에게 이를 전달시키지말고 자신들과 공동으로 이를 실시하자는 건의를 올리기도 하였다.¹⁴⁰⁾ 각도의 감사도 수령과 유사한 입장에 서있던 것으로 생각된다. 전라감사 李匡德의 경우 道內 軍政을 바로잡는다는 명분으로 延齡君 소속 所安島 둔민을 葛頭山 輪番軍에 충정해버렸고 이에 항의하는 공방의 啓下手本이 내려가도 거부할 정도였다.¹⁴¹⁾

이와같이 둔군의 정액과 군역충정 작업이 이루어지자 이미 확보해놓은 둔군을 빼앗기지 않으려는 중앙의 군문과 이를 자신의 관할하에 놓으려는 지방의 수령들의 사이에 알력과 대립이 노정되었다. 정부의 양역변통논의가 진전

136) 屯田에 있어서 守令收取制의 확산과 그 양상에 대해서는 송양섭, 2001「18세기 屯田의 守令收取制확산과 性格」, 『韓國史學報』11 고려사학회를 참조 할 것.

137) 『備邊司謄錄』 肅宗 26年 5月 1日

138) 『備邊司謄錄』 肅宗 39年 2月 7日

139) 『鐵峴鎭事例』

140) 『備邊司謄錄』 英祖 5年 6月 22日

141) 『備邊司謄錄』 英祖 5年 6月 23日

되어 둔군에 대한 통일적인 減數定額이 확정되는 과정에서 지방의 수령들은 이러한 방침을 근거로 끊임없이 둔군을 奪取하여 다른 役に 충정하려했던 것이다.

4. 맺음말

17세기 둔전의 증설은 여러 가지 문제점을 야기하고 있었다. 특히 노골적인 民田侵奪은 수많은 민원을 초래하였다. 정부의 屯田釐整策의 한 흐름도 이같은 형태의 둔전을 혁파하여 民人들에게 돌려주는 것이었지만 결국 실패로 돌아가게 된다. 절수제 자체에 대한 대책도 17세기 후반 무렵부터 가시화되기 시작한다. 즉 현종 13년(1672)의 「壬子事目」, 숙종 14년(1688)의 결정 등 지리한 논의과정을 거친 후 마침내 肅宗 21年(1695) 「乙亥定式」으로 일단락을 맺게 된다. 「乙亥定式」의 골자는 折受制의 폐지와 民結免稅制·給價買得制의 실시였다. 민결면세제의 채용은 둔전의 확대에 인하여 각종 문제점에도 불구하고 군수·재정상의 필요성으로 둔전의 전면적 혁파가 불가능한 상황에서 근 1세기만에 공식적으로 절수제를 폐기하고 이에 대한 대안으로 민인에 대한 소유권은 온전히 한 채 民田設屯의 추세를 양성화하여 이에 대한 수취량(1結當米23斗)을 규정한 것이었다. 한편 給價買得制의 채용은 토지확보과정이 절수로 대표되는 經濟外的인 방법에서 경제적인 방법으로 전환했다는 점에서 매우 진보적인 의미를 부여할 수 있다. 이는 상품화폐경제의 발달에 조용한 토지상품화의 진전이라는 사회적 배경위에서 시행된 것이었다. 이와같이 17세기를 거치면서 둔전설치방식으로 널리행해졌던 折受制는 17세기말의 「을해정식」에 의해 공식적으로 廢絶되었다. 무엇보다도 兩亂 以後 황폐된 토지를 꾸준히 확보·개간하여 農地化시켜나간 民人들이 이제는 국가의 폭력적·약탈적 토지확보방식을 더 이상 유지시킬 수 없을 정도로 소유권을 신장시켜 나간 결과였다.

한편, 둔전의 절수로 야기되는 문제점 중 하나가 바로 免稅結의 증대로 인한 국가재정, 구체적으로는 戶曹財政의 감축이었다. 이에 대한 제동은 戶曹에 의한 出稅노력으로 나타났다. 이는 숙종말 買得田畝에 대한 出稅措置와 庚子

畧田을 거쳐 토대가 마련되었고 마침내 英祖 5年(1729)에 접어들어 둔전도 元帳付 田畲와 마찬가지로 戶曹의 전결세 수취 대상으로 하는 방침이 결정되었다. 이는 면세전의 증가에 따른 積弊를 완화하고 재정운영을 호조를 중심으로 歸一시키려는 노력의 소산이었다. 하지만 군아문의 반발로 인하여 기관별 免稅定數를 확정해 주는 것으로 애초의 취지는 크게 후퇴하였다. 더구나 실제 出稅結數도 매우 적은 규모에 불과했던 것으로 판단된다. 그러나 둔전에 대한 면세정수의 확정은 추후의 면세결의 확대를 방지하는 장치로 기능하였고 전 시기부터 누려오던 屯田의 면세특권이 이제는 상당히 제한적인 의미만을 갖게 되었다. 이후 18세기 중반에 접어들어서는 신설둔전에 대한 大同免稅의 특권도 폐지되는 등의 조치가 취해지는데서 보듯이 이 시기 정부의 정책은 군아문이 누리던 각종 특권을 제한하는 방향으로 꾸준히 이어지고 있었다.

折受에 대하여 「을해정식」과 면세정수의 확정이 이루어진 것과 함께 둔전 경작자로서 ‘屯軍’에 대한 조치도 함께 취해지고 있었다. 17세기 말 둔전은 ‘募民設屯’의 취지와는 달리 군역의 과중한 부담에서 벗어나려는 민인들의 피역처로 화하였다. 숙종조에 활발히 이루어진 良役變通論議 과정에서 주로 채택된 시책은 각종 법령의 제정을 통하여 피역을 방지하고 피역자를 查汰하거나 과다한 募民을 막기 위하여 각 役種에 따라 定額을 책정하는 정책이 주류를 이루고 있었다. 屯軍의 처리문제도 良役變通論議의 흐름에 규정받으면서 진행되었다.

屯軍은 숙종 25년(1699) 己卯查定, 동왕 30년의 甲申定額을 거치면서 그 액수가 대략 절반수준으로 줄어들고 있었으며 아울러 숙종 37년(1711) 「良役變通節目」, 同王 39년의 癸巳查正, 同王 40년의 甲午查正을 거치면서 중앙의 군아문 중심으로 이루어지던 둔군의 사태와 정액이 지방의 監·兵·水營이나 鎭·山城의 役種까지 확대되고 있었다. 英祖 卽位 以後에도 이같은 정책기조는 계속 이어져서 영조 10년(1734)과 13년의 查正을 거쳐 同王 18年(1742)의 壬戌查正으로 마무리된다. 임술사정은 이제까지의 役摠查正을 마무리짓는 최후의 작업으로서 전국적으로 전면적인 查括作業을 통하여 良役의 摠數를 확정하였다. 임술사정의 결과 영조 24년(1748) 「良役實摠」이 간행됨으로써 둔군의 정액화 작업은 일단락되었다. 이 때 확정된 둔군의 정액은 이후 군역사정

의 중요한 기준으로 적용되었다. 한편 둔군의 사괄·정액이 이루어지는 과정에서 지방의 수령들은 이를 빌미로 끊임없이 둔군을 奪取하여 다른役に 충정하려함으로써 중앙군문과의 심각한 알력과 대립을 노정하고 있었다.

양란 이후 중앙과 지방을 막론하고 독립적인 재정과 수취운영체계를 가진 軍門·衙門·營·鎭이 설치·확대됨에 따라 이들에 의한 토지와 농민에 대한 할거적 점유는 토지와 인민을 관장하는 국가의 소관관서를 무색하게 하는 것이었고 농민들은 이러한 수탈에 무방비 상태로 노출되어 있었다. 「을해정식」과 屯軍에 대한 査減作業은 이에 대한 국가의 대책이었으며 이는 전시기까지 둔전이 누려온 각종 혜택과 특권을 규제하는 것이었다. 이미 비대해진 재정수요를 유지하기에 급급했던 군아문은 이를 감수할 수밖에 없었고 이로 인하여 군문·아문·궁방 등이 둔전을 확보하기 위한 경쟁이 더욱 격화되고 있었던 것이다.

(필자 : 고려대학교 한국사학과 강사)

<Abstract>

The Debates and Policies on the Military Estate(屯田) from the Late 17th to Early 18th Century

Song, Yang-Seop

This article is intended for examining some changes in the military estate (屯田), intertwined with fiscal and tax policies, and the debate and management of the state along with them. Through the 17th century the expansion of the military estate caused various socioeconomic problems, and worst was its direct penetration into arable lands of commoners (民田). After the tedious debates, the state abolished the typical pattern of 'Cheolsu-Je' (折受制 : a grant system that offers the military estate agency the waste land remaining unclaimed) and, instead, implemented 'Mingyeolmyeonse-Je' (民結免稅制 : a system that exempts land tax, but instead reverts the exempted amount to the military estate agency) ., 'Keupgamaedeuk-Je' (給價買得制 : a system where the military estate agency is to make a purchase of private land) that is the Assessment of 1695 (乙亥定式). This implement was made due to the fact that the state was not able to illegally or physically encroach into the private land as the commoners continued to re-claimed and cultivate war-devastated fields after the Hideyoshi and Manchurian invasions. Also, in terms of policy this system was an advanced one since the state employed a more economic pattern of

'Keupgamaedeuk-Je'(給價買得) than 'Cheolsu-Je' (折受制) done by physical, extra-economic measures. Meanwhile one of the problems caused by the provision of the military estate was the increase of tax-exempted land, which was dealt with by the Financial Ministry that exerted on increasing taxes. The taxation of the military estate, its Fixed Exemption System, and the abolishment of the exemption of the Equaized Land System (大同法) on new military estates in 1729 indicate a new phase where the tax-free privilege of the military estate became delimited. And, the laborers (屯軍) under the military estate experienced a change. At that time the military estate was a space into which taxpayers fled to abandon their responsibility. In the process of debates on civil service innovation debates(良役變通論) during the reign of King Sukjong (r.1661~1720), the number of laborers decreased and was fixed up by Assessment of 1742 (壬戌查定) and 'Yangyeoksilchong(良役責摠)', which had been effective as a principle for assessing the military tax until the 19th century. To sum up, given the severe situation where the central and local bureaus had their independent financial system at random and controlled over their land and laborers, the various plans and policies to handle the military estate were significant in that the state made an attempt to resolve the fiscal problems by subsuming the commoners who had economically grown within the military estate.