

## 2. 군역제(軍役制)의 폐단

농업의 변화는 결국 소농층의 분화를 통해 일부의 요호부농층과 대다수의 몰락농민을 창출하는 것이었다. 이러한 농민층의 분화는 곧 부세체제에도 큰 변화를 주었다. 일부 요호부농층이 여러 방법을 통하여 부세체제에서 이탈함에 따라 소·빈농층에게 이들의 부세가 전가되기에 이르렀다. 이러한 불평등한 부세체제는 농민의 몰락을 더욱 확산하게 하였다. 여기에 수령과 향리 그리고 향임층은 수탈체제를 형성하여 온갖 부정과 부패를 자행하였다.

이러한 사정에서 농민의 삶은 더욱 고통스러울 따름이었다. 따라서 국가재정의 근간이 되었던 전정(田政)·군정(軍政)·환곡(還穀)과 잡역세(雜役稅) 제도는 격동하는 사회변화와 관련하여 큰 혼란에 빠져들고 있었다. 이러한 삼정의 문란이 구조적인 결함에서 연유하고 있었던 관계로 그 폐단은 쉽게 제거될 수 있는 것이 아니었고, 나아가 부세불균을 심화시키고 농민수탈을 강화시켰으며, 농민층의 몰락과 사회혼란을 초래하게 되었다.

여기서는 군정을 중심으로 폐단의 일반적 구조와 실태를 우선 검토해보고, 순천의 사정을 구체적으로 살피기로 한다.

조선 후기 군역제는 조선 초기의 제도가 여러 차례에 걸쳐 개정되는 가운데 정군입역(正軍立役)과 보인수포(保人收布)의 제도로서 정립되었다. 이것은 이 시기 군역제의 두 축으로서 각각 여러 종류의 병종(兵種)과 보종(保種)으로 구성되었다. 전자는 주로 중앙이나 지방의 각 군영에 입역(番上·留防)하는 것이고, 후자는 군역 및 기타 정부재정을 위한 부세로서 다만 보포(保布:군포)를 수납하는 것이었다. 이것은 양반이나 천민의 경우 역에서 면제되고 양인이 그들의 권리이자 의무로서 지게 되므로 양역(良役)이라 하였다. 조선 초기의 군역제는 시간이 지남에 따라 변동하는데 크게 4시기로 구분된다. 첫째는 임진왜란 이후 조선 전기의 군역제가 점차 변동하여 조선 후기 양역제(良役制)로 정착하는 숙종조까지의 시기이다. 둘째는 숙종조에서 영조 중엽까지로 양역변통(良役變通)을 거쳐 양역실총(良役實摠)과 균역법(均役法)으로 개정되는 시기이다. 셋째는 양역실총과 균역법이 시행되는 시기이다. 넷째는 대원군의 집권 이후 호포법(戶布法)으로 변동·시행되는 시기이다.<sup>1)</sup>

이러한 변화는 군역의 구조적 특질은 유지하면서 군역민의 부담을 경감하고 부세의 균등을 지향함으로써 군역도피(軍役逃避)를 무마하고자 하는 것이었다. 여기서 말하는 구조적 특질은, 첫째 군역담당계층이 양인이라는 것, 둘째 군역세를 더욱 효율적으로 징수하기 위해 신분제를 엄격하게 유지하고 군안(軍案)을 정확하게 작성하며 수시로 양역사정(良役査定) 등의 조치를 취했다는 것을 말한다.

특히 군총제(軍摠制:군액제)는 정부 각급 기관의 경비를 헤아려서 군액을 정한 후 각 지방의 인정(人丁)·민총(民摠)의 다과와 군역의 필요 여부를 고려하여 각 지방에다 그 액수를 비교적 공정하게 배정하였다. 그리고 각 지방에서는 배정된 군역세를 그 지방 군역민 전체의 공동책임으로 수납하도록 하는 것이었다. 따라서 주민이 줄면 군액도 여기에 비례하여 줄어드는 것이 아니었다. 결액(闕額)이 생길 경우 어떤 방법으로든 그 면(面)·리민(里民)이 공동으로 수납하지 않으면 안 되었다. 이 같은 원칙으로 운영되는 군역이 모든 군역민에게 균등하게 부과될 수는 없었다. 역의 종류에 따라 그리고 세의 징수기관에 따라 차등이 있었는데, 특히 후기로 내려올수록 경외(京外)를 막론하고 각급 관아가 그 재원을 확보하기 위해

1) 김용섭, 『조선후기의 부세제도 이정책』, 일조각, 1982.

규정 외의 보솔(保率)을 사사로이 모집했는데, 이것이 역부담의 불균등에 큰 영향을 끼쳤다. 사모속(私募屬)은 일반 군역보다 그 부담이 가벼웠지만, 정규 군역에서 여기로 흡수되는 사람이 많을수록 나머지 부담자들의 할당량은 그만큼 늘어났다.

군역을 통한 농민수탈의 과중, 군역민에 대한 사회적 대우의 열악과 지위의 미천은 계속적으로 농민층의 군역도피를 유발하게 하였다. 더욱이 당시는 신분변동이 격심하게 전개되고 양반으로 신분 상승이 용이하였으므로, 경제적으로 부유하거나 건실한 농민은 군역에서 벗어날 수 있었다. 여기서 농민층의 군역탈피를 두 가지로 나누어볼 수 있다. 먼저 적극적인 피역의 방법으로, 군역을 지는 농민이 신분을 상승시켜 양반이 되는 길이 있었다. 다산 정약용은 이러한 사정을 다음과 같이 말하고 있다.

대저 양반이 된 후에야 군포를 면할 수 있으니, 그런 까닭으로 백성들이 밤낮으로 도모하는 것이 다만 양반되는 것이다. 향안에 등록되면 양반이 되고, 거짓 족보를 만들면 양반이 되고, 본향을 떠나 먼 곳으로 이사하면 양반이 되고, 유건(儒巾)을 쓰고 과장(科場)에 들어가면 양반이 된다. 몰래 불어나고 암암리에 자라며 해마다 증가하고 달마다 불어서 장차 온 나라가 모두 화하여 양반이 되고야 말 것이다.(정약용, *허유당전서*』1, 시문집잡저)

군역제는 신분제를 바탕으로 성립되었으므로 신분의 변동은 군역에서 탈피할 수 있는 궁극적인 방법이 되었다. 그리하여 신분제가 변동함에 따라 군역제도 동요하였는데, 이 같은 신분변동은 시대가 진전됨에 따라 더욱 격심해졌다. 경제적인 능력만 있으면 신분변동이 가능하였기에 군역의 탈피를 위해 농민층은 다소간의 부력만 있으면 적극적으로 신분을 변동하였다. 이것이 여의치 못할 경우에는 소극적인 방법으로 각급 관아의 사모속이 됨으로써 과중한 군역부담을 어느 정도 덜 수 있었다. 물론 이것도 부력이 있어야 가능한 일이었다. 이 시기 군역에 관한 자료는 이 같은 사정을 무수히 보여주고 있다.

백골징포와 황구침정에 대한 금지는 국전(國典)에 등재되어 있다. 그러나 근래 기강이 해이해져 향리들이 법을 무시하고 권세 있는 백성이 문득 빠질 것을 도모하여 궁협(窮峽)의 백성만이 군역에 억지로 충당된다.( *희변사등록*』159, 정조 2년 10월 23일)

황구침정과 백골징포는 오늘날 백성들에게 가장 고통스러운 것이다. 군정이 문란하여 간위(奸僞)가 거듭되니 부민과 요호(饒戶)는 많이 거느리고 있으나 유루(遺漏)되고 강보에 싸인 어린아이는 그 수에 충당된다.( *희변사등록*』201, 순조 11년 4월 10일)

이상에서 볼 수 있듯이 권세 있는 백성들이 군역에서 빠진다거나 부민요호들이 많은 인정(人丁)을 거느리고 있으면서도 군역에서 빠진다는 것은, 부민들이 그들의 재력으로 신분을 상승시켜 군역을 피하고 있음을 말하는 것이다. 결국 재력을 통한 신분 상승은 조선 후기 군역 폐단의 원천이 되고 있었다. 당시 농민층은 주로 유학·유생을 모칭하거나 향교·서원의 교생·원생이 됨으로써 군역에서 면제되거나, 아니면 군관·장교가 되었다. 여기서 군관·장교는 농민들이 양반으로 신분을 상승해가는 중요한 과정이었을 뿐만 아니라 피역을 위해서도 좋은 길이였다. 이러한 사정에서 각 군현의 교생은 법적인 한도액을 초과하여 수백명에 이르기도 하였고, 서원과 향교 등의 사모속이 수천 명이 되기도 하였다. 이러한 사정을 순천부사였던 황익재는 다음과 같이 말하고 있다.

모록(冒錄) 유학·충의위·한량·교생·원생과 납속면역(納粟免役)·예조면강(禮曹免講) 등의 명목으로 교묘히 군역에서 모피하고자 하는 무리들을 조정에서 매번 태정(汰定)하고 있으나 이들은 모두 양민 중에서 요족(饒足)하고 유력한 자이다. 온갖 방법으로 도면(圖免)하려 하고 비방하는 말을 선동하는 까닭에 수령들 또한 심히 괴로워하여 조정의 명령을 시행하지 않은 지 오래되었다.(황익재, 화제집』 권2, 論時弊諸條)

군역을 모피하여 교원(校院)에 투탁하여 교생이나 원생으로 칭하는 자들은 모두 군보자지(軍保子枝)이다. 관서(關西) 등지에서는 교생의 액수가 심히 많은 것은 이 때문이다.(황익재, 화제집』 권2, 논시폐 제조)

이러한 개인적인 피역과 달리 촌락 전체가 특정 관청에 계방촌(契防村)으로 편입됨으로써 군역과 잡역에서 면제되기도 하였다. 따라서 계방촌은 군역에서 면제되기 위한 ‘묘방(妙方)’으로 인식되기도 하였다.<sup>2)</sup> 여러 방법으로 군역에서 피역하는 무리들의 수가 해서지방의 경우 큰 고을은 6,000~7,000에 이르렀고, 작은 고을이라고 하더라도 1,000여 명을 내려가지 않았다고 한다. 이러한 사정에서 농민은 한 사람이 3~4명, 한 집이 5~6호의 역을 질 수밖에 없었고, 족징(族徵)·인징(隣徵)이 계속되어 온 마을이 적막해지는 지경에 이르기 일췌었다고 한다.<sup>3)</sup>

이와 같이 군역의 공동체적인 운영과 부유한 농민들의 피역이 전개되자, 개별 지역 단위로 군역의 불균현상이 일어났다. 즉, 피역자가 많은 곳에서는 군다민소(軍多民少)의 현상이 일어나 결과적으로 소수의 농민들이 다수의 군역을 저야 했고, 첩징(疊徵)·족징·인징은 말할 것도 없고 황구·백징에 이르기까지도 역을 지지 않을 수 없게 되었다. 그러나 군다민소의 원인은 반드시 민의 피역으로만 일어나는 것은 아니었다. 정부가 군역을 책정할 때 속종 초에 30만 명이었던 것을 균역법이 실시되는 영조 중엽에는 50만 명으로 증대한 데도 원인이 있다. 당시의 농민은 흉년·질병, 또는 과도한 세금징수 등으로 말미암아 유망과 도망을 끊임없이 전개하고 있었다. 가령 경상도 우수영의 경우에는,

다른 지역의 사람들은 들어와 살 생각이 없고 원래부터 거주하던 사람들은 유망함이 서로 이었으니 호구가 해마다 감축하여 전년의 양역(兩役)이 금년에는 삼역(三役)이 되어 노약자도 군대에 편성되기에 이르렀다.( 碁변사등록』197, 순조 6년 2월 27일)

고 하고 있다. 이러한 사정은 어느 특정지역만이 아니라 당시 일반적으로 나타나고 있던 현상이었다. 그리고 이러한 인구이동은 심각한 것이었으며, 결과적으로 각 지역간 군역의 불균을 자연스럽게 초래하고 있었다.

그러나 균역제의 동요와 관련하여 더욱 주목되는 것은 앞에서 언급했던 농민층의 피역이었다. 이것은 다음과 같은 정부 당국자의 말에서도 확인된다.

대저 양정(良丁)이 점점 줄어들어 가는 것은 대개 향민들 중 요족한 자들이 문득 관속과 체결하여 교원에 투입하고 간리(奸吏)가 쫓아서 환롱(幻弄)하여 허구로 명첩(名帖)을 발급하고 사사roi 가포(價布)를 받아들인다. 또 이노보(吏奴保)·진상보(進上保)와 같은 각종 명목이 있어 그 말류의 폐단이 잔민에게 편중되게 미쳐 간혹 군역이 아주 많아지고 호충이 부족해지는 일이 생긴다.( 碁변사등록』170, 정조 11년

2) 碁변사등록』159, 정조 2년 6월 5일.

3) 碁변사등록』202, 순조 12년 7월 12일.

5월 8일)

즉, 정부가 군다민소한 원인을 민의 피역에서 찾고 있음을 볼 수 있다. 그런데 군다민소한 곳에서는 필연적으로 군정의 폐단이 일어날 수밖에 없었다. 문제는 이러한 군다민소한 현상이 전국적인 현상이었다는 것이다. 특히 군액이 많은데 응역자가 적어서 문제가 되었던 몇몇 지역을 도표로 보면 다음과 같다.

군액과 응역자의 관계

(단위 : 명·호)

지역	군액	응역자	호총	시기
장려	3,000	1,700	3,000	1787년(정조 11) 9월 30일
봉화	940	150		1798년 11월 23일
순흥	1,557	877	2,414	1798년 10월 18일
전주	4,000	3,000		1854년(철종 5) 10월 11일

출전 : 『히변사등록』.

이 같은 곳에서 첩역·황구·백골·족징·인징의 폐단이 발생하는 것은 필연적이었다. 그리고 폐단은 더욱 심해져서 18세기 말에 이르러서는 “군정을 면하고자 하는 것이 근래에 더욱 심하다. 민총(民摠)이 점점 줄어들어 군포를 충당하기 힘들다.”라든가 “옛날의 족징은 백에 한둘이었는데, 지금은 십에 4, 5이다.”라고 말해지고 있다.<sup>4)</sup> 이 가운데서도 빈농들에 대한 수탈이 가중되어 잔민이 지탱할 수 없는 지경에 이르렀다는 것이 일반적인 현상이었다. 이러한 사정에서 군역문제는 1862년의 임술농민항쟁의 가장 중요한 원인이 되었다.

이상과 같은 일반적인 사정을 염두에 두고, 순천부의 사정을 살펴보기로 한다. 여기서도 1716~1718년에 걸쳐 순천부사를 역임하였던 황익재의 글을 통해서 검토하기로 한다. 우선 군정과 관계된 조항을 뽑아보면 다음과 같다.<sup>5)</sup>

순천 민호는 호적에 등재된 것이 1만 2,000여 호이다. 수영전영(水營前營)이 본부(本府)에 있고, 방답(防踏)·고돌산(古突山)·목장이 또한 경내에 있는 까닭에 연해변 민호가 모두 수영과 각 진장(鎭場)에 들어가 있어서 본부의 차지는 불과 6,000여 호이다. 각양 군병 수궐대정자(隨關代定者)가 1만 100호, 그리고 매년 물고(物故) 대정자가 심히 많아서 수영 10리 내외 각 진목장(鎭牧場) 소속 영문모군(營門募軍)은 첩정(簽丁)의 계산에 들어가지 않고 다만 본부소속 민으로 수괄(搜括)해가니, 근년 이래로 간위(奸僞)가 더욱더 심하여 군역을 모피하는 폐단이 날로 더욱 심하니 양민 자체가 각 영문에 투탁하여 교묘한 명목을 만들어 군역에서 도피하고자 한다.

금년의 목화가 재해를 입음이 최고로 심하다. 평년에 수백 근을 따던 것을 올해는 한 광주리도 되지 않는다. 지금 목화와 포목의 값이 크게 뛰어 신구(新舊) 신포(身布)를 일시에 징수하니 여러 군병에 의탁할 곳이 없는 자가 과반이어서 인족에게 첩정하는 것이 과다하며, 또 돈으로 포목을 바꾸는데 여러 잡비 또한 말할 수 없이 많다. 수봉(收奉)할 때에는 혹 색이 추하다고 하거나 혹 척이 짧다고 하여 임의로 조종하여 마음대로 받고 물리치고 하는 까닭에 비록 시가(市價)가 심히 혈한 때라도 백성들이 모두 대전(代錢)으로 납부하기를 원하는데, 하물며 이 같이 포목이 귀한 때야 말할 것이 있겠는가. 사또께서는 군민의

4) 『히변사등록』210, 순조 22년 11월 2일.

5) 황익재, 『화재집』 권2, 論邑弊九條.

형세를 특별히 살펴서 도내 병수영(兵水營) 각 진포방군수포(鎭浦防軍收布)를 모두 조정에서 정한 대로 대전(代錢) 2양(兩)을 받아들인다는 뜻을 관문(關文)으로 급히 분부해 주십시오. 그리고 경야문(京衙門)에 상납하는 군포도 역시 순전(純錢)으로 상납할 수 있도록 변통을 상주(上奏)해 주십시오.

식년(式年)마다 군병의 도안(都案)을 개수(改修)하는 것은 이미 오래되었다. 군졸들에게 고질적인 폐단이 이보다 심한 것이 없다. 개도안(改都案)은 원래 별도로 규정된 것은 없고 다만 각색군안(各色軍案)을 병수영과 경각사(京各司)에 마감할 때 소위 정채(情債)라는 것이 다른 것에 비해 특별히 심한 까닭에 각 읍의 해당 담당자들이 무단으로 지필목가라고 칭하여 각 군병들에게 거두어들이는 까닭에 이미 잘못된 규례(規例)가 된 까닭에 바로잡기가 어렵게 되었다.

18세기 초반 순천은 1만 2,000여 호에 달하는 많은 민호를 보유하고 있었으나 관내에 수영전영과 방답진·고돌산진·목장 등 다수의 영진이 있어서 연해의 민호가 모두 이들 각 영진과 목장 등에 소속되고 있었다. 따라서 이들을 제외하고 군정으로 충당 가능한 호수는 6,000호에 불과하였다. 그러나 순천부가 부담해야 할 정액은 1만 100여 호에 이르고 있었다. 해마다 물고 대정액이 늘어가는 상황이었지만, 양민의 군역 모피는 더욱 극심하게 전개되었다. 또한 창평에서 49명의 군액이 이정되어 덧붙여졌는데, 이렇게 된 그간의 사정을 명확히 알 수는 없으나 아마 민호총수가 많다는 사실에서 말미암은 것으로 보인다. 그러나 순천의 민호는 위에서 부사 황익재가 말하고 있듯이 외형적으로는 많으나 실은 각 진영과 목장 등에 편성됨으로써 순천의 농민들은 편중된 부담을 질 수밖에 없었다.

당시 농민들은 실제의 군역을 지고 있었던 것이 아니라 군포를 납부하고 있었는데, 군포는 그 원료가 되는 목화의 풍흉에 따라 가격의 차가 극심하였다. 황익재가 부사로 재임 중에는 흉년이 들어 목화가 귀하였다. 따라서 포목값도 크게 등귀하지 않을 수 없었다. 그런데 이를 기화로 관리들은 금년의 것은 물론이고 오래된 것까지 함께 일시에 거두어 폭리를 취하고자 하였다. 이에 따라 군정은 몰락하고 이들의 부담은 족징과 인정으로 전가되었다.

군정과 관련하여 더 큰 문제는 바로 포목으로 받는 현물납이라는 데에 있었다. 앞서서도 설명하였듯이 포목값은 풍흉과 관련하여 크게 변동하고 있었다. 따라서 농민들은 국가에서 정한 가격인 1필 2냥의 원칙에 따라 대전할 것을 요구하고 있다. 이러한 대전은 경제적 측면에서도 농민에게 이익이었지만 수봉시 관리들의 농간에서 벗어날 수 있다는 점에서, 포목값이 비싼 흉년만이 아닌 풍년에도 1필 2냥의 원칙을 적용하기를 요구하고 있었다.

군정의 폐단은 군안(軍案)의 개수를 통해서도 자행되었다. 식년마다 관례로 행해지던 군안의 개수는 군졸들에게 고질적인 폐단이었다. 원래 규정이 없었던 까닭에 온갖 농간이 개제되었다.

이상에서 보는 군정의 폐단은 조금의 부라도 축적이 가능하였던 농민들은 신분상승과 여러 방법을 통하여 군역의 대상에서 도피하고, 결국은 의지할 곳이 없는 농민에게 그 부담이 전가되고 있었다는 사정에서 더 큰 문제를 야기하고 있었다. 이 같은 문제는 비단 순천민만이 겪고 있던 사정은 아니었다. 이것은 전국적인 현상이었고, 따라서 19세기 각종 민중운동에서 지적되고 있던 문제였다.

