

# 조선전기 군 사상자에 대한 보상제도 연구

- 복호제를 중심으로 -

임 용 한\*

1. 머리말
2. 복호제의 역사적 배경
3. 복호 규정의 정비 과정
4. 복호제의 운영방식과 변화
5. 결론 - 복호제의 의의와 한계

## 1. 머리말

14, 15세기에 조선은 부병제의 원리에 입각해서 군사제도와 군역제도를 대대적으로 정비했다.<sup>1)</sup> 새 제도의 특징 중 하나가 사적 권력의 제거와 번상제의 확대였다. 고려시대에는 대체로 지방세력을 매개로 하여 지방단위로

\* 경희대학교 강사

- 1) 민현구, 『조선초기의 군사제도와 정치』, 한국연구원, 1983, 임영정, 「여말선초의 사병」, 『한국사론 7-조선전기 국방체제의 제문제』, 국사편찬위원회, 1980. 윤훈표, 「조선초기 경군의 편성에 관한 연구」, 『서울학연구』 2, 1994. 오종록, 「조선초기 병마절도사의 성립과 운용」 『진단학보』 59.60, 1983. 「조선초기의 변진방위와 병마첨사·만호」, 『역사학보』 123, 1989.

군이 편성되었다. 그러나 조선은 군 하부의 인사권까지 병조가 장악하고, 번상제와 유방제를 통해 중앙군만이 아니라 지방군까지도 타지역에서 복무하게 함으로써 군이 같은 군현민으로 편제되는 것을 방지하였다.<sup>2)</sup>

군사는 사역에도 자주 동원되었다. 세조대에 호패법과 진관체제를 시행하면서 군사의 사역과 요역까지 모두 군적에 의해 파악하며, 지방관에 의해 일원적으로 동원, 관리되게 되었다.

이처럼 국가 행정체제를 동원한 군역의 관리가 강화되었다는 것은 군사의 사상에 대한 국가의 책임도 증가되었다는 것을 의미한다. 게다가 군역 뿐 아니라 조세, 공부, 요역 등 부세 전반에 대해서도 국가의 관리가 강화되었다. 그러므로 유가족이나 부상자에 대해 지방사회에서 자체적으로 판단해서 그들을 보호하거나 배려하기도 쉽지 않아졌다. 따라서 국가에서는 전쟁, 근무, 사역 중에 사망하거나 부상하는 군사에 대한 보상제도와 범위를 명확하게 규정할 필요가 있었다.

그런데 조선전기의 군사제도에 대해서는 비교적 많은 연구가 진행되었지만, 사상자에 대한 보상규정에 대해서는 개론적인 언급 이외에는 연구가 거의 진행되지 않았다. 조선시대 전사, 사상자에 대한 보상책으로는 복호, 부의, 치제 등의 방법이 시행되었다.<sup>3)</sup> 그러나 보상책의 주류는 복호제였다. 부의는 복호제의 부수 규정처럼 함께 시행되었다. 따라서 여기서는 복호제를 정비과정을 중심으로 하고,<sup>4)</sup> 부의 제도를 부가적으로 살펴보고자 한다.<sup>5)</sup>

2) 윤훈표, 『여말선초 군제개혁연구』, 해안, 2000, 189~195쪽.

3) 전사자와 유가족에 대해서는 추증, 가계, 정리, 후손등용 등의 방법도 사용되었다. 이것은 유가족에 대한 보상의 성격도 있으나 전반적으로는 포상에 가깝고, 보통은 양반층을 대상으로 시행한 것이므로 이 연구에서는 제외하였다.

4) 복호제에 대해서는 有井智德의 연구가 유일하다(有井智德, 李朝における復戶制の研究, 『高麗李朝史の研究』, 國書刊行會, 1984). 이 연구는 근본적으로 요역제의 연구로서 군인에 대한 복호는 병종별로 복호 규정을 간단히 소개하는 선에서 그치고 있다.

5) 부의와 더불어 군역, 역역 동원 중 사망자에 대한 보훈제도로서 치제(致祭)가 있다. 사망 군사에게 복호, 부의를 제공할 때는 치제도 반드시 함께 행해졌다. 치제의 사례는 1396년(태조 5) 도성 축성역에서 사망한 역부를 위해 수륙제를 베푸는 것이 최초의 사례이다(『태조실록』 권9, 5년 2월 27일 을묘). 하지만 수륙제는 유신들의 반대가 심했으므로 수륙제

## 2. 복호제의 역사적 배경

전사, 사상자에 대한 보상제도는 고대로부터 있었을 것이라고 생각된다. 국가적으로 정한 기준도 당연히 있었다고도 생각되지만 사료상으로는 확인이 되지 않는다. 『삼국사기』에는 간간이 개별 전사자에 대한 보상기록이 있다. 그러나 이것은 특별한 전공에 대한 포상적 성격도 강하고, 이들이 대부분 왕족 내지는 고위 귀족이거나 특별한 사례였다는 점에서 보편적인 기준이었다고 볼 수는 없다. 전사자에 대한 보편적인 보상기록으로 가장 오래된 기록은 신라 문무왕 668년(문무왕 8) 11월 18일 고구려 정복 후 전사자에게 면포를 하사한 기록이다. 상세 내역이 문자가 탈락해서 잘 알 수 없으나 최하 수준으로 종자로 따라온 사람에게는 20필을 주었다.<sup>6)</sup>

그러다가 고려 후기에 전사자에 대한 보상제도로 복호제가 등장한다. 복호는 호에 부과하는 역을 면제한다는 의미이다. 복호는 원래는 군사상자에 대한 보훈제도만이 아니라 다양한 용도로 사용되었다. 아라이(有井智德)는 복호의 종류 내지 기능을 왕족에 대한 특권, 장권제도, 진휼, 특수인(향화인, 입조관원, 사원)의 대우, 군역 보상, 정역 보상 등 6가지로 분류하였다.<sup>7)</sup> 이 중 군사, 군역자에 대한 복호의 경우 원래 복호는 역을 수행하는 동안 다른 역을 부과하지 않는다는 의미를 지닌 제도이다. 예를 들어 군사의 경우 상번 중에는 당연히 그의 호에 대해서는 호역이 면제되었고, 하번이 되면 복호가 취소되었다.<sup>8)</sup> 이는 다른 국역자에게도 동일하게 적용되었다.

---

대신 초혼제, 유교식 치제가 행해졌다. 큰 전역 후에는 합동으로 초혼제를 지내주었으며, 세종때부터는 반드시 수령이 제문을 작성하고 치제하도록 했다. 치제의 변화와 의미도 함께 고찰하고 싶었으나 논지의 복잡함을 피하기 위해 치제는 생략하였다.

6) 『삼국사기』 권6, 신라본기6, 문무왕 상 8년 11월 18일.

7) 有井智德, 위의 글. 아라이는 복호제의 사용 사례를 꼼꼼하게 조사하여 정리하였다. 그러나 이 분류는 아라이의 자의적 판단으로서 분류방식은 이견이 있을 수 있다. 예를 들어 권농과 개간 지원책으로도 복호가 사용되었다.

8) 이 개념은 원전에서부터 적용되었다.(『문종실록』 권4, 즉위년 10월 10일 경진, 형조판서 조혜의 상소 중 원전 조문의 인용부분), 『경국대전』 권4, 병전 복호.

그러다가 고려 후기부터 군사에 대한 보상 방법으로 복호가 사용되기 시작했다. 충렬왕 6년(1280) 10월 왕은 전사한 군인은 두목에게서 확인서를 받아 전례에 따라 보상하고, 1년 간 복호하고, 병사자는 반년 간 복호하라는 교서를 내리고 있다.<sup>9)</sup> 이 규정은 일본 원정을 준비하면서 마련한 규정인데, 전례를 따른다는 언급으로 보아 이전부터 이런 제도가 시행되고 있었음을 말해준다.

이 교서의 복호는 조선시대와 같이 그 가호에 부과하는 요역이나 잡역을 면제한다는 의미가 아니라 군호를 대상으로 전사한 장정이 담당하던 군역을 면제한다는 것이다. 복호 기한이 지나면 군호의 다른 장정이 역을 이어 받게 했다.<sup>10)</sup>

복호의 의미와 방법이 조선과 다른 것은 고려 군역제의 특성 때문이다. 고려시대에는 군역을 지는 군호가 정해져 있었다. 이들에게 군전을 주고, 부친이 사망하면 자식이나 친척이 군전과 역을 이어 받았다.<sup>11)</sup> 그러나 전사자의 경우 후계자에게 전정(田丁)을 넘겨주되 군 복무는 1년을 유예해 준 것이다.

조선시대의 전사자 복호 기간이 보통 5년이었던 것과 비교하면 고려의 기간은 대단히 박해 보이지만, 그것은 군전 수수자는 군역 외에 면세, 면역의 혜택을 받았으므로, 군전의 계승 자체가 면세와 보상의 의미가 있기 때문이라고 생각된다. 그러나 고려후기 전사과 제도의 문란으로 군전이 제대로 지급되지 않는 상황에서 이런 짧은 복호 규정은 군호에 큰 부담이 될 수밖에 없었다.

1282년 다시 충렬왕은 일본 원정에서 전사한 군인이 전사하기 전에 진

9) 『고려사』 권29, 충렬왕 6년 10월. 이 문장은 전례에 따라 보상하고 복호도 하라는 의미로 해석할 수도 있고, 전례에 따라 보상하고 또 새로이 복호도 하라는 의미로 해석할 수가 있다. 만약 전자의 해석이 옳다면 복호제는 이때에 처음 등장한 것이 된다. 그렇다면 이후의 설명은 약간 바뀌어야 할 것이다. 그러나 그렇다고 해도 군전 수수와 전정연립제도가 붕괴되면서 복호제가 등장한다는 전체 논지에는 변화가 없다.

10) 이기백, <고려군역고>, 『고려병제사연구』, 일조각, 1968, 강진철, <사전지배의 체유형>, 『고려토지제도사연구』 고려대학교 출판부, 1980.

11) 『고려사』 권81, 병지1 병제 공민왕 5년 6월.

국가부채를 탕감해 주라는 명령을 내렸다.<sup>12)</sup> 일본 원정이 1281년에 끝났으므로 1282년은 전사자에 대한 복호가 끝나고, 전사자의 유족이 다시 군역을 이어받아 감당해야 하는 시기였다. 그런데 유족이 전사자의 역을 계승하자 전사자가 남긴 부채마저도 계승자에게 전가되었던 것 같다. 충렬왕의 교서는 이런 부조리한 상황을 완화하기 위한 조치였다고 생각된다.

그런데 공민왕 대가 되면 토지제도의 모순이 더욱 크게 심화되었다. 여기에 남북으로 침공과 전란이 이어지면서 군진 수수자 뿐 아니라 전국민을 군역에 동원해야 할 상황이 되었다. 따라서 전사자에 대한 보상 규정도 전정연립과 무관한 새로운 방법을 마련할 필요가 있었다.

그래서 나온 방법이 복호 규정을 개선해서 전사자의 집에 대한 잡역을 면제하는 것이다. 1363년(공민왕 12) 5월, 전사한 군사의 집에 잡역을 면제하고 더하여 특별히 유가족을 구제하라는 교서를 내렸다.<sup>13)</sup> 이것이 조선시대 복호제의 시원으로서 군사의 집에 호역이나 잡역을 면제하는 방식이 군전의 붕괴와 함께 시작되었음을 말해준다.

### 3. 복호 규정의 정비 과정

#### 1) 경제육전 원전의 군사 복호법

복호란 호역 또는 전세와 공부 이외의 잡역을 면제하는 것이었다.<sup>14)</sup> 복호제는 조선 건국 직후부터 요역 사망자, 충신, 효자, 열녀, 환관 등에 다

12) 『고려사』 권80, 지34, 식화3, 진흥, 충렬왕 8년 2월.

13) 『고려사』 권81, 병1 병제 공민왕 12년 5월 하교.

14) 『성종실록』 권23, 20년 9월 21일 병자.

아래이는 복호의 방법이 호에 부과하는 역을 면제하는 데서 인정에게 부과하는 역을 면제하는 방식으로 변해갔다고 하였다. 그러나 그는 복호의 운영방식을 지나치게 또는 근대적인 세법규정에 의거해서 이해하는 경향이 있다. 복호 규정은 중세사회의 실제 상황과 운영원리에 의해 이해해야 할 것이다.

양한 대상에 대해서 활발하게 시행되었다. 그런데 군사에 대한 복호 규정은 이상하게 발견되지 않는다. 군사에 대한 복호 기록이 처음 보이는 것은 1397년(태조 6) 2월 도평의사사에서 선군 병고자가 발생하면 팻말을 써서 표를 세워 근접한 곳에 매장하고, 병사한 사연을 감사에게 보고하고 다시 감사가 국왕에게 보고해서 재가를 받아 연한을 정해서 복호하자고 건의한 것과<sup>15)</sup> 1398년(태조 7) 2월에 경기우도 도관찰사 박경의 건의에 따라 선군 근무 중 병사자는 고향 이름 사망월일을 기록하여 매장하고 표목을 세워주고, 그 집을 복호하게 하자고 한 기사가 최초이다.<sup>16)</sup>

그런데 1420년(세종 2)의정부에서 원전과 속육전(속집상절)에 수록한 판지 중 잘 시행되지 않고 있는 법안을 정리하여 보고한 내용 중에 다음과 같은 조문이 있다.

예조에서 원전과 속육전 안에 실려 있는 판지 중에서 서울과 지방관리들이 받들어 시행하지 않는 조건을 기록하여 보고했다. ... 영락 10년(1412, 태종 12) 왕지에 조운하다가 익사한 수군은 유사에 명령하여 그 집을 완홀하라고 하니 정부에서 건의하기를 경제육전에 선군으로 병사한 사람은 왕에게 보고하고 그 집을 존홀한다고 했는데, 하물며 미곡을 수송하다가 사망한 사람을 무시하겠습니까. 청컨대 미두를 각 4석씩 주고 3년을 역(호역)을 면제하게 하십시오.<sup>17)</sup>

이 조문은 후술할 1412년의 교지를 법전에 수록한 것이다. 그런데 이 조문 내용 중에 이전 법전인 경제육전 조문을 인용하고 있다.(밑줄 부분) 조문 안에 조문이 있는 이런 현상이 발생한 이유는 경제육전이 교지를 그대

15) 『태조실록』 권11, 6년 2월 갑오.

16) 『태조실록』 권13, 7년 2월 16일 계사, 우도도관찰사 박경(朴經)의 상소, “願自今於海道, 分遣醫員, 以時治療, 毋致夭死。 其有殞命者, 某州某名人某月日隕命, 埋于某地, 具錄立標, 使其家求葬之, 轉聞于上, 復其家”

17) 『세종실록』 권10, 2년 11월 7일 신미, 永樂十年 王旨 因漕運溺死水軍 令攸司 完恤其家 政府議 經濟六典 船軍病故者 轉聞于上 存恤其家 況漕轉米穀 因而致死者乎 請給米豆并四石 限三年復役

로 전제하는 수교집으로서 수교를 법조문으로 다시 정리하는 과정을 거치지 않고 그대로 법조문으로 수록했기 때문이다.<sup>18)</sup> 그런데 이 밑줄 부분은 도평의사사나 박경의 상소와 유사하다. 따라서 두 건의 중 하나가 채택되어 교지로 반포되고 다시 경제육전에 수록된 것으로 보인다. 그런데 1420년 당시 경제육전은 1397년 12월에 간행한 경제육전 원전과 1407년에 간행한 경제육전 속집상절 2개가 있었다. 도평의사사의 건의는 원전이 간행되기 전에, 박경의 상소는 원전이 간행된 이후에 제출되었다. 그런데 도평의사사의 건의가 반영되어 이 규정이 원전에 수록되어 있었다면 박경이 굳이 상소를 올릴 필요가 없었을 것이다. 그러므로 위 수교에서 말한 경제육전은 1407년(태종 7)에 간행한 속집상절이라고 보는 것이 타당하다.<sup>19)</sup>

박경의 법안은 선군 근무 중 병사한 군인에 대한 복호 규정으로서 병사자에 대한 규정이다. 이 외에 전사자와 사고사망자에 대한 규정은 전혀 발견되지 않는다. 하지만 병사자 규정이 있는데, 전사자에 대한 규정이 없다는 것은 상식적으로 납득하기 힘들다. 사고사의 경우는 이후의 추세를 보면 먼저 선군 익사자를 복호하고, 선군의 일반 사고사와 육군의 사고사는 늦게 대상이 되었다. 따라서 속집상절에 선군 병사자를 복호했다면 원전에는 당연히 전사 군인에 대한 복호 규정과 선군 익사자에 대한 규정이 수록

18) 윤훈표, 임용환, 김인호 공저, 『경제육전과 육전체제의 성립』, 해안, 2007, 173쪽.

19) 이 구절을 속집상절 조문으로 파악하기 위해서는 추가적인 설명이 필요하다. 박경의 상소가 속집상절에 수록되었다면 역시 경제육전 조문이라는 영락 10년의 수교는 어디에 수록된 것일까? 당시 존재하는 법전은 원전과 속집상절 뿐인데, 영락 10년의 수교가 속집상절의 수교라면 그 수교 안에서 경제육전이라고 언급하는 조문은 당연히 그 이전 법전인 원전 조문이 되어야 한다. 이런 이유로 선군을 존출한다는 경제육전의 조문은 박경의 상소와는 별개의 것으로 보아 원전의 조문이라고 파악하기도 했다(연세대학교 국학연구원 편, 『경제육전집록』, 다음, 1993, 222~223쪽). 그런데 영락 10년의 수교는 속집상절을 완성한 지 5년 후인 1412년에 반포한 교지였다. 하지만 속집상절의 다음 판본인 신속육전은 1426년(세종 8)에 완성되므로 1407년의 속집상절과 1426년의 신속육전 사이에 반포한 이 수교는 소속될 법정이 없다. 그럼에도 불구하고 1420년에 이 수교가 원속전 조문의 하나로 언급되고 있는 이유는 1407년의 속집상절 반포 후에도 계속적인 추록과 경제육전의 교정작업이 시행되고 있었기 때문이다(임용환, <경제육전속집상절의 간행과 그 의의>, 『조선시대사학보』 25, 2003). 그래서 영락 10년의 수교가 속집상절 조문이면 속집상절의 조문인 박경의 상소를 경제육전 조문으로 언급할 수 있었던 것이다.

되어 있었다고 생각된다.

그렇다면 원전 단계에서 전사 군인에 대한 복호 규정은 어떤 것이었을까? 태조 대에 군사가 아닌 도성 축성역에서 사망한 사람에 대해서는 3년간 복호하고, 소재 관아에서 미두를 지급했다.<sup>20)</sup> 전사 군인도 이 규정과 동일하게 대우했을 가능성이 있다. 그러나 정종대 이후에도 전몰 군사에 대한 복호 기록은 보이지만, 연한 규정은 보이지 않는다.<sup>21)</sup> 속집상설의 선군 복호(박경의 법안)도 연한 규정이 없다가 연한이 신설되는 것이 1412년에 들어서였다. 연한 제한이 없었던 이유는 고려시대처럼 전정연립제도도 없는 상황에서 복호의 연한을 제한하는 것이 복호의 수혜를 축소, 제한하는 것으로 이해되었기 때문이다.<sup>22)</sup>

따라서 요역 동원 중 사망자에 대해서는 복호 연한을 3년으로 제한했지만, 전몰 군인의 경우는 그보다 더 우대해야 한다고 판단해서 복호 기간을 설정하지 않았을 가능성이 높다고 생각된다. 이것은 악용될 소지도 있지만, 원뜻은 군인 사망자에 대해서는 해당 호의 사정에 따라 최대한의 복호를 허용한다는 의도로 해석할 수 있을 것 같다.

복호 대상자에 대해서는 미두도 지급했다. 이 미두는 보상금이나 생계 지원의 의미가 아니라 장례비용인 부의로 지급한 것이었다. 이 미두가 부의 명목이었다는 것은 1419년 세종이 선군 전사자의 보상을 결정하면서 육전에 의거해서 복호하고 쌀과 콩을 나누어 주어 장례에 쓰게 하라고 말하는 것<sup>23)</sup> 조정에서 경계육전의 복호와 미두 지급규정을 ‘물고군인치부복호조(物故軍人致賻復戶條)’라고 부르는 데서도 확인할 수 있다.<sup>24)</sup>

도성축성역 사망자의 경우 복호 기간은 3년으로 명시하고 미두를 주게 했지만 부의량은 규정하지 않았다. 전사 군인의 부의도 국초에는 규정된

20) 『태조실록』 권5, 3년 2월 29일 기해, 권13 7년 3월 3일 경술.

21) 군인 사망자에 대한 복호 규정은 이후에도 여러 번 발견되는데 모두 연한에 대한 언급이 없다(『정종실록』 권5, 2년 7월 2일 을축, 『태종실록』 권7, 4년 3월 13일 갑인 등).

22) 『세종실록』 권28, 7년 6월 23일 신유, 이조 판서 허조(許稠) 등 8인의 진언.

23) 『세종실록』, 권4, 원년 5월 19일 계해.

24) 『세종실록』 권84, 21년 2월 12일 신유.

정량이 없었던 것 같다.

## 2) 속집상절의 군사 복호법

1397년 경제육전을 간행하자마자 박경이 선군 병사자의 복호를 건의한 것은 원전에는 전사자에 대한 복호법만 있고, 근무 중 사망자에 대한 복호법이 없었기 때문이었다. 이에 그는 선군 병사자도 복호하자고 건의했고, 이 건의가 받아들여져 교지로 간행되었고, 1407년 속집상절에도 수록되었다.

하지만 전사가 아닌 근무 중 사망자에 대한 복호는 선군 병사자로 제한되었다. 선군에게 혜택을 준 이유는 당시 선군은 해상생활을 경험하지 못한 육지인도 많고, 해상생활의 특수함으로 인해 병이 드는 경우가 많았기 때문에<sup>25)</sup> 일반적인 병사와는 다르게 취급했던 것 같다.

1412년에 조운 중 익사한 수군에 대한 복호 연한과 부의량을 공정했다. 이해 7월 전라도와 충청도에서 조운선이 침몰하여 104명이 사망했는데, 이 사건이 계기가 된 듯하다. 태종은 사망자에 대해서 3년간 복호하고, 미두 4석씩을 내려주게 했다. 그리고 앞으로 이 규정을 정식으로 삼게 하였다.<sup>26)</sup> 이 규정이 앞에서 인용한 영락 10년의 판지로서 『속집상절』에 추록되었다.

이때에 와서 복호기간과 부의량을 공정한 이유는 법을 정밀하게 규정한다는 의미도 있었겠지만, 본질적인 이유는 복호 대상자가 크게 증가했기 때문이었다. 복호 대상자의 증가는 곧 면역자의 증가로 이어지고, 그들의 면역분은 이웃 주민에게 전가되었다. 그러므로 관리를 철저하게 하는 동시에 수혜기간을 단축할 수밖에 없었던 것이다.

25) 1397년(태조 6) 2월 선군 병사자의 복호를 시행하면서 병사자가 발생하면 책임자까지도 처벌하게 했다(『태조실록』 권11, 6년 2월 갑오, 윤훈표, 앞의 책, 281쪽).

26) 『태종실록』 권24, 12년 7월 17일 경자. 전문군인에게 부의를 지급한 최초의 기록은 1404년 안행량 전투에서 전사한 군인에 대한 복호 기록이다(『태종실록』 권4, 2년 3월 13일 갑인) 그러므로 태종조에 비로서 부의가 시작되었다고 볼 수도 있다. 이전에는 군인에게 복호한 기록만 있고 미두 지급은 거의 언급이 없기 때문이다. 그러나 이미 태조대부터 역역 사망자나 기타 복호자에게 미두를 하사하고 있었던 것을 보면 전사자에게 부의를 주지 않았다고 보기는 어렵다. 따라서 부의의 관행은 태조대부터 행해지다가 이때 부의량까지 정해졌다고 보는 것이 타당하다.

### 3) 세종 이후의 법전 규정과 복호 대상의 확대

군인 사망자에 대한 복호제도 및 보상제도는 세종조에 대상이 크게 확대되었다. 대신 연한과 부의규정 역시 정밀하게 재규정된다. 1424년(세종 6) 병조에서 선군 병사자와 익사자에 대한 복호 규정이 있으나 복호 연한이 없어서 불편하니 복호 연한을 정하자고 하고, 다음과 같이 복호 연한을 제시했다.

부방 근무 중 병사자(수군, 육군) 1년 복호  
공무로 배를 탔다가 익사자 3년 복호  
전사자(수군, 육군) 5년 복호<sup>27)</sup>

선군 익사자에 대한 복호 및 보상 기준이 엄연히 『속집상절』에 존재하고 있었음에도 병조에서 연한이 없다고 말한 것은 이상하다. 이것은 이렇게 해석할 수 있다. 이때는 세종이 원전과 속집상절을 비교하면서 경제육전을 새롭게 편찬하는 작업이 한창 진행되던 중이었다. 따라서 병조가 연한이 없다고 말한 것은 『원전』의 내용을 지칭한 것이거나, 1412년에 선군 익사자에 대한 복호 연한은 제한했지만, 전사자나 육군 병사자 등에 대한 연한 제한은 없었던 사정을 지칭한 것이라고 생각된다.

이 건의는 받아들여지지 않았던 것 같다. 이에 다음 해에 병조에서 다시 건의하였는데, 이후에 이 규정이 시행되고 있는 것을 보면<sup>28)</sup> 이 규정이 채택되어 『신속육전』에 수록된 것으로 보인다. 부의에 대해서는 이때 별도의 언급이 없는데, 1431년(세종 13)에 선군 익사자에게 4석을 지급하는 규정이 살아 있는 것을 보면<sup>29)</sup>을 보면 1412년에 정한 미두 4석의 규정이 변함 없이 시행된 것으로 보인다.

한편 세종대에는 전사, 선군 익사자 이외의 사망자에 대해서도 복호법이

27) 『세종실록』 권26, 6년 12월 17일 무오.

28) 『세종실록』 권50, 12년 12월 8일 갑술, 『세종실록』 권56, 14년 4월 7일 을미.

29) 『세종실록』 권54, 13년 12월 9일 경자.

마련되었다. 1427년(세종 9) 화약고 화재로 소사한 선군의 복호를 허용한 것을 시작으로<sup>30)</sup> 어업 중 사망한 선군<sup>31)</sup>, 1430년(세종 12) 사신 배중 중 넷물에서 익사한 진군(鎭軍)<sup>32)</sup> 호랑이 사냥 중 물이꾼을 하다가 사망한 군인,<sup>33)</sup> 동사한 군인,<sup>34)</sup> 군인은 아니지만 전투에 참전했다가 전사한 관노<sup>35)</sup> 등으로 대상이 확대되었다. 단 대립을 했다가 사망한 자는 복호를 해 주지 않았다.<sup>36)</sup>

1432년 세종은 “사망 군인을 1년간 복호하라는 법을 세웠는데, 만호, 천호가 법을 지키지 않아 복호해 달라고 보고하는 없다고 지적하고, 각도에 유시하여 입법한 뒤에 사망한 군인을 빠짐없이 조사해서 보고하라”는 명령을 내렸다.<sup>37)</sup> 이 기사만으로 보면 근무 중 병사자만으로 제한했던 법을 근무 중 사망자 일반에게로 확대하는 법을 제정한 것 같다. 그러나 이 명령은 1424년(세종 6년)의 근무 중 병사자 1년 복호 규정을 재확인하는 명령이라고 보여진다. 그렇게 보는 이유는 두가지이다. 첫째, 후술하겠지만 사고사에 대한 보상 규정이 법제화되는 것이 1443년(세종 25)이다. 둘째, 1443년의 규정도 그렇고 당시의 관행을 보면 공무 집행 중 사고사는 병사자보다는 우대해야 하는 것으로 선군 익사 규정에 비정해서 대체로 2년 복호를 주는 것이 정상이었다. 그러므로 세종이 말한 1년 복호하는 사망 군인이란 군인 병사자를 말하는 것이라고 생각된다. 다만 이 시기에 법 규정 이외의 사고 사망자에게도 복호를 하면서 복호 대상자를 넓히고 있었으므로, 이 법에 의거해서 병사자 이외에 여러 사망자도 조사, 보고하고, 이들을 복호하라는 명령을 내렸을 가능성은 있다고 생각된다. 세종이 이 법 또는 명령이 지켜지

30) 『세종실록』 권35, 9년 2월 2일 경신.

31) 『세종실록』 권44, 11년 4월 1일 병자, 이것은 개인적인 어업이 아니라 선군의 공식임무로 수행한 경우이다. 당시 선군은 공물, 진상품 마련, 군자 마련 등을 위해 어업, 해산물 채취, 철광 채취와 제련 등에 종사했다.

32) 『세종실록』 권49, 12년 9월 18일 병진.

33) 『세종실록』 권50, 12년 12월 8일 갑술.

34) 『세종실록』 권51, 13년 2월 21일 병진.

35) 『세종실록』 권76, 19년 2월 29일 기축.

36) 『세종실록』 권52, 13년 5월 16일 기묘.

37) 『세종실록』 권56, 14년 4월 7일 을미.

지 않는다고 하면서 전국에 조사를 명령하는 것은 이런 조치의 일환일 수 있다.

이처럼 군이 법조문이 새로 마련되지 않았다고 해도 세종조를 통해 복호 대상자는 확대되고 있었다. 이렇게 대상자를 확대하자 보상 규정도 문제가 되었다. 이들을 일일이 규정하면 너무 복잡하므로 정황에 따라 근무 중 병사자(1년)과 선군 의사자(3년)에 비정해서 결정했다.

복호 대상에 대한 새로운 규정이 만들어지는 것은 1440년(세종 22)이다. 이 해에 의정부와 병조에서 평안도에서 여진족 땅에 들어가 정찰하다가 사망한 군사는 전사자의 예로 5년을 복호하고, 미두 각 3섬을 주고, 초혼제를 올려주며, 포로가 된 자는 생환할 가능성이 있으므로 익사한 선군의 예로 대우하게 했다. 부의량은 나와 있지 않다. 원래 선군 의사자 부의량은 미두 3석인데, 전사자가 4석에서 3석이 되었으므로 익사자도 2석이 되었을 가능성이 높다.

이 지역에서 생업에 종사하다가 피살되거나 포로가 된 자는 군인이 아니고, 공무로 인해 사망한 예도 아니지만, 이곳이 국경지역이며 위험지역임을 감안해서 1년 복호에 미두 1섬씩을 주자고 했다. 단, 입보하라는 명령을 어기고 무단으로 밖에 나갔다가 해를 당한 백성은 제외했다. 세종은 이를 받아 들여 정식 제도로 하였다.

이 규정은 평안도만이 아니라 양계에 함께 적용되었다고 생각된다. 그런데 이런 규정을 별도로 제정한 이유는 이해하기 힘들다. 의정부와 병조에서는 이 법이 필요한 이유가 사망자와 포로에 대한 규정이 없고 육전의 전사, 선군 사망자 규정에 비정해서 판결하니 부의의 양과 복호연한이 일정치 않기 때문이라고 했다. 그러나 사망사고의 원인은 너무 많아서 일일이 정한다는 것이 오히려 불편하고, 전사와 포로 규정이 특별히 비정하기 어려운 것도 아니었다. 이때 군이 이런 법을 세운 이유는 1433년과 1437년 과거장 정벌 이후로 여진족과의 분쟁이 심해지자 이 지역의 군사와 주민을 위무할 필요가 높아졌고, 이를 위해서는 보다 가시적인 보훈책이 필요했기 때문이 아닌가 한다. 과거적으로 이 지역에 한해 민간인 사망자와 납치자

에 대해서도 복호를 적용한 것이 이를 반증한다.

하지만 1440년의 입법은 부의량의 축소 조정이라는 또 하나의 의도가 있었다. 대상자는 늘린 반면 부의액은 줄인 것이다. 『육전』에 규정한 전사자에 대한 부의량은 알 수 없다. 그러나 선군 익사자가 미두 각 4석이었던 것을 보면 최소한 4석이거나 그 이상이었다고 보아야 할 것이다. 그런데 1433년(세종 15) 과거장 정벌 때 부의량이 전사한 군관은 5석, 군졸은 3석, 병사한 군관은 3석, 군졸은 2석으로 슬쩍 감소했다. 대신 근무 중 병사자의 복호기간이 1년이었던 것을 2년으로 올려주었다.<sup>38)</sup> 이것은 과거장 정벌과 여진족과의 잦은 충돌로 인해 전사, 병사자가 크게 늘었던 데 대한 대응이었다고 보여진다.<sup>39)</sup> 정찰 중 사망자에 대해 이 3석 규정을 적용한 것인데, 전사자의 경우도 3석으로 줄었을 가능성이 있다.

미두 각 1석이 지금으로 보면 적은 분량이지만 당시로는 작은 분량이 아니었다. 세종실록 지리지에 기준할 때 평안도의 익군이 14,053명이었다.<sup>40)</sup> 이외에 타 지역에서 오는 부방군도 있었다. 매년 발생하는 사상자의 수는 알 수 없다. 그러나 전투로 인한 사상자와 당시의 열악한 환경과 얇은 의학수준으로 볼 때 사고사, 근무 중 병사자도 적지 않았다고 보아야 한다. 사상자를 1%로 잡아도 140명이다. 140명에게 평균적으로 미두 3석을 준다면 쌀 420석, 콩 420석이 필요하다. 세조 13년 함흥에 비축한 군자미는 17,385석으로 65일분의 군량에 불과했다.<sup>41)</sup> 후대의 기록이기는 하지만 을묘왜변이 끝난 후 사망자에 510명에게 지급할 부의가 미두 각 1천석이나

38) 『세종실록』 권60, 15년 5월 17일 기사.

39) 1차 원정에서 조선군의 사상자는 전사 4명, 부상 5명, 2차 원정 때는 전사 1명이었다. (장학근, 『조선시대 군사전략』, 국방부 군사편찬연구소, 2006, 109쪽, 113쪽) 그러나 이 수치는 믿기 어렵고, 순전히 전투 전사자인지, 훈련, 이동 중 사고, 병사자의 수치까지 포함된 것인지도 의심스럽다. 그리고 이 무렵 여진족의 침공과 습격이 끈질기게 진행되었는데, 이 과정에서 발생한 사상자도 상당히 많았을 것이다(이시기 여진과의 전쟁에 대해서는 국방군사연구소, 『한민족전쟁통사 III-조선시대 전편』, 제2장 야인정복전쟁, 1996, 김순남, 「조선 성종대의 울적함에 대하여」, 『조선시대 사학보』 49, 2009, 「조선 연산군대 여진의 동향과 대책」, 『한국사연구』 144, 2009).

40) 육군본부 편, 『한국군제사-근세조선전기편』, 1968, 150쪽.

41) 『세조실록』 권42, 13년 6월 22일 갑인.

되자 국가와 도에서 지급할 수가 없어 부의량을 감축하는 사례도 있다.<sup>42)</sup>

게다가 군인 이외에 왕족, 효자, 열부에 대한 복호도 증가하고 있었다. 1423년 평안도의 전체의 양곡 비축량이 20만석이었다. 많은 것 같지만 매년 진제와 의창에 필요한 수량에도 부족했다. 1423년 평안도에서 환자와 진제로 사용한 곡물이 잡곡 13만 5천 5백석이었다.<sup>43)</sup> 여기에 각 고을과 진보(鎭堡)에서 필수적으로 유지해야 하는 군량 비축분도 필요했다.<sup>44)</sup> 4진의 조세가 지출의 배나 된다는 형편이었다.<sup>45)</sup> 대규모 병력동원이 있으면 군량이 부족해서 중남부 6도의 군량을 이송해야 했지만, 평소에도 의창과 군량이 부족해서 거의 매년 남도의 조세로 보충해 주어야 했다.<sup>46)</sup> 정부는 몇 명 되지 않는 절제사와 수령의 군관도 감축해서 군량을 절약하는 형편이었다.<sup>47)</sup> 이런 상황에서 1,000석에 가까운 비용은 무시 못할 수치였다. 결국 정부는 복호 대상과 기간은 늘려주었지만, 부의량은 감축함으로써 부의량의 총액은 변동을 주지 않으려고 한 것이다.

1443년 세종은 예조에 전지를 내려 육지와 해상에서 근무하던 군인이나 부역 중 사망한 사람, 적에게 죽거나 포로가 된 사람은 부의를 주고 복호하는 법이 있지만 유독 공무로 사망한 사람은 복호도 하지 않고 부의도 주지 않는 것은 부당하니 이제부터 공무로 사망한 사람은 선군 익사자의 예에 따라 쌀과 콩 각각 2두씩을 주고, 3년 동안 복호하게 했다. 이들 역시 소재관에서 치제하도록 했다.<sup>48)</sup>

이 규정은 군인만이 아니라 공무로 사망하는 사람 전원을 대상으로 하는 것이지만 이 규정으로 인해 사안별로 복잡하던 군인 사망자의 복호 대상이 전사자와 공무 중 사망자로 단순화하는 단서가 되었다.

경국대전에서는 이 분류법을 따라 복호 대상자를 전사자와 공무 중 사망

42) 『명종실록』 권19, 10년 8월 23일 을유.

43) 『세종실록』 권21, 5년 8월 8일 병진.

44) 『세종실록』 권21, 5년 8월 29일 정축, 9월 13일 신묘.

45) 『세종실록』 권89, 22년 4월 14일 을유.

46) 『세종실록』 권92, 23년 1월 20일 무오.

47) 『세종실록』 권66, 16년 11월 23일 정유, 권89, 22년 4월 14일 을유.

48) 『세종실록』 권10, 25년 8월 11일 계사.

자로 이분하는 것이 확정되었다. 병사자는 공무 중 사망자로 처리되었는지 복호 대상에서 빠진 것인지 분명하지 않다. 복호 사례에서도 병사자에 대한 기록이 보이지 않아 판단하기가 어렵다. 그런데 공무 중 사망이라는 것이 사고사라고 단정하지 않았고, 관리의 경우 사행(使行)이나 출장 중에 사망하면 공무 중 사망으로 간주해 주었던 관행으로 볼 때 근무 중 병사도 복호 대상으로 간주했다고 보여진다.

경국대전외의 규정은 전사자는 복호 5년, 공무 중 사망자는 3년이었다.<sup>49)</sup> 단 술정과 토지가 많은 가옥은 복호하지 않았다.

내금위와 별시위로서 술정(率丁) 10명 이하이거나 토지가 10결 이하인 자와 각종 군사로서 술정이 5명 이하이거나 토지가 5결 이하인 자에게는 모두 복호(호역을 면제)한다. 무릇 복호는 단지 원거주 호에만 호역을 면제하여 주는 것이다.<sup>50)</sup>

이 규정이 언제 만들어졌는지는 알 수 없다. 경제육전 단계에서는 보이지 않는 규정으로 『경국대전』 편찬기인 세조~성종 대에 만든 조문이라고 생각된다. 복호는 1인 1가호 즉 원거주 호만 대상으로 했다. 이것은 조선시대에는 호구 파악이 정확하지 않고, 가옥의 가격이 낮아 자영농이나 약간의 토지를 가진 사람들이 실거주지 이외에도 자신의 명의로 여러 지방에 여러 채의 가옥을 소유하는 사례가 많았기 때문일 것이다.

그런데 경국대전에는 사망자에게 부의를 주고 치제한다는 규정이 빠졌다. 부위와 치제 규정은 『갑오대전』까지는 수록되었던 것이 확인된다.<sup>51)</sup> 그러나 최종본에서는 빠졌다. 하지만 폐지되지는 않고 관례적으로 계속 시행되었다. 부의량은 법전이 아닌 횡간에 규정되었는데, 전사한 군관에게는 미두 각 5석, 종이 20권, 제상 1건, 군졸은 미두 각 3섬, 제상 1건이었다.<sup>52)</sup> 기타

49) 『경국대전』 권4, 병전 복호.

50) 앞의 주.

51) 『성종실록』 권54, 6년 4월 11일 기축.

52) 『명종실록』 권19, 10년 8월 23일 을유.

사망자의 부의는 알 수 없는데, 이전대로 미두 2석이었을 가능성이 높다.  
이상 복호제의 변천과정을 표로 정리하면 아래와 같다.

표 1. 복호제의 성립과정

시 기	전 사	선군 익사	사고사		병 사	
			선군	육군	선군	육군
1397년 (원전)	복호, 부의-연한 미정	복호, 부의 - 연한 미정	없음	없음	없음	없음
1407년 (속집상절)	상동	상동	없음	없음	복호 연한 미정	
1412년 (속집상절추록)	상동	3년 복호 미두 4석	없음	없음	1년 복호 미두 미상	
1424년 (신속육전)	5년 복호 미두 미상	3년 복호, 미두 4석		상동		
1440년	5년 복호 미두 3석(?) 정찰사망도 적용	3년 복호 미두 2석(?) 포로도 적용		1년 복호 미두 1석 국경거주 사망 민간인도 적용		
1443년	상동	공무 중 사망자로 통일 3년 복호 미두 2석		상동		
1484년 (경국대전)	5년 복호 군관 : 미두 5석 군졸 : 미두 3석	3년 복호 부의 미상(미두 2석(?))				

#### 4. 복호제의 운영방식과 변화

복호는 국왕에게 보고해서 재결을 받아 시행하는 사안이었다. 근무지에서 병사가 사망하면 해당 수령이나 지휘관이 관찰사를 경유하여 왕에게 보고하고, 국왕이 재가하면 다시 관찰사에게 명령을 내려 병사의 고향에 통보하여 복호하고 부의를 지급하였다. 단, 관찰사가 왕에게 직보하는 것이 아니라 병조를 통해서 보고하고 왕도 호조나 병조를 경유해서 관찰사에게 조치를 명령하는 경우도 있었다.<sup>53)</sup>

53) 『세종실록』 권56, 14년 4월 7일 을미.

법은 이러했지만, 1420년 의정부에서 선별한 지방관리들이 잘 지키지 않는 법조문의 하나로 언급되었고, 세종도 법을 세운 후 한번도 보고한 사례가 없다고 탄탄하였다는 사례에서 짐작할 수 있듯이 그다지 잘 준수되지 않은 듯하다. 그러나 아주 준수되지 않은 것은 아니다. 실록에 보이는 사례로 보면 조운선의 난과, 전투로 인한 전사와 같이 드러난 사건에 대해서는 보고를 피할 수 없었다. 다만 병사나 사소한 사고와 같은 경우는 잘 보고되지 않은 듯하다. 그렇다고 해서 유가족에 대한 보상과 보호까지 전혀 이루어지지 않았다고 단정하기는 어렵다. 어차피 복호란 호역의 면제인데, 장정이 사망하면 역을 수행할 인력이 없고, 서로의 사정을 잘 아는 향촌사회에서도 인정에 따라 적당히 처리했을 가능성이 높다. 아마도 이런 보고를 하면 해당 지휘관이나 수령의 책임도 커지고, 고과에도 불리하게 작용하므로 지방에서 적당히 처리했을 가능성이 높다.

한편 복호 대상자를 지정해도 잘 지켜지지 않는 경우도 있었다. 1450년(문종 즉위) 형조판서 조혜(趙惠)는 선군의 폐단을 상소하면서 폐단의 하나로 관리들이 복호 대상자에게 복호를 하지 않고 전부(田賦)의 역사를 더한다고 지적하였다.<sup>54)</sup> 하필 선군의 사례를 지적하는 데서 짐작할 수 있듯이 이런 규정위반은 사족이나 상급 군인보다는 신분적으로 낮은 가호에 더 자주 발생했을 것이다.

한편으로는 복호 대상자가 아닌데도 향리층과 결탁하거나 기타 방법으로 복호 대상을 가장하는 사례도 있었던 것 같다. 그래서 속대전에서는 군인 사망자만이 아니라 모든 복호를 시행할 때는 반드시 호조 선혜청의 관문이 있어야만 복호할 수 있게 했다.<sup>55)</sup> 이것은 부정의 방지 외에 복호의 시행이 재정수입의 감소를 야기하므로(조선후기에는 복호에 대동미의 면제라는 혜택을 주었다) 국가재정의 상황을 보아 복호의 양을 조절하기 위해서였다고 보여진다.

일단 정부에 보고된 복호의 처리결과를 보면 대부분 법전의 규정을 준수

54) 『문종실록』 권4, 즉위년 10월 10일 경진.

55) 『대전회통』 권2, 호전 요부.

하여 조치하고 있다. 단, 여진정벌과 같이 특별한 전역에 대해서는 예외적인 조치를 취하고 있다. 그러나 세종 때까지는 복호 기간을 1년 정도 늘려 주고, 규정에 없는 말을 잃는 자도 2년 간 복호해 준다는 정도로<sup>56)</sup> 파격이 심하지 않았다.

파격적인 조치를 취한 사람은 세조였다. 세조는 여진정벌과 이시애의 난을 진압하면서 규정을 상회하는 복호 기간과 부의를 제공하고, 부상자와 생환자에게까지 복호를 내려주었다.

표 2. 세조대의 복호제 운영

연 도	전사자	부상자	종군자
1464년	복호 10년 미 10석	복호 2년 미 3석	미상
1467년	미상	1년 복호	3년 복호

세조대의 파격적인 조치는 원정의 성공에 고무된 탓도 있겠지만, 세조의 개성과 이때 비축미 100만석을 목표로 했을<sup>57)</sup> 정도로 국가재정이 탄탄했던 덕택이었다고 보여진다. 그러나 성종대 이후로는 파격도 적고, 파격의 수준도 조세 1년 면제가 제일 파격적인 경우였을 정도로 수준도 낮았다.<sup>58)</sup> 1491년(성종 22) 여진정벌의 종군자에게는 1년을 복호했다.<sup>59)</sup> 이후로는 이런 특혜도 없어졌다. 그것은 전세수입이 급감하고, 국가의 군자 비축이 적자로 돌아설 정도로 재정상태가 열악해졌고, 피역, 면역자가 증가하여 복호 대상자를 늘리기도 어려워졌기 때문이라고 판단된다. 16세기 들어 만성적인 재정적자와 군자미의 비축이 줄어들면서 사정은 더욱 어려워졌다. 1555년(명종 10) 을묘왜변 때는 사망자가 너무 많다고 하여 부의액까지 축소하

56) 『세종실록』 권60, 15년 5월 17일 기사.

57) 『성종실록』 권162, 15년 1월 4일 임진.

58) 『성종실록』 권127, 12년 3월 12일 병술, 이 조치는 중국 사신 정동을 호송하다가 습격을 받아 납치된 병사들에 대한 것이었다.

59) 『성종실록』 권259, 22년 11월 21일 계사.

게 된다.<sup>60)</sup>

복호의 방법은 호역, 즉 호에 부과되는 요역을 면제해 주는 것이었다. 그러나 국초에는 복호의 방법과 기준에 대한 논란이 거의 보이지 않는 것으로 보아 엄격하게 면제 기준을 강요하지는 않았던 것 같다. 말 그대로 적당히 부세를 경감, 면제하여 유가족을 완혼하라는 의미였다고 보여진다. 이것은 복호의 목적이 경제적 보상이라는 의미도 있지만, 개간자, 사민자, 유이민의 복호에서처럼 가호 내의 장정이 성장하여 다시 부세와 노동력의 징발을 감당할 수 있도록 성장할 때까지 가호를 보존한다는 의미가 컸기 때문이다. 따라서 복호의 법적인 규정이 호역의 면제라고 하더라도 수령과 향리 또는 향촌사회의 재량과 융통성을 어느 정도는 용인했던 것 같다.

(1489년, 성종 20) 호조에서 아뢰었다. “무릇 복호는 잡역만 면제하여야 하는데, 수령들이 법의 뜻을 알지 못하고 공부(貢賦)의 역까지 아울러 면제하니, 법에 어긋남이 있습니다. 금후로는 복호한 자에게 전세와 공부 이외에 잡역만을 오로지 면제하는 것이 마땅합니다.<sup>61)</sup>

호조는 수령들이 법을 잘 알지 못해서 복호자에게 공부의 역까지 면제하고 있다고 하였다. 이와 같은 규정 이상의 면제가 가능했던 것은 그동안 향촌사회에서 복호자에 대해 관행적으로 잡역 이상의 부세를 면제해 주어 왔던 관행이 있었기 때문이라고 보아야 한다. 그렇지 않고서야 가뜩이나 세원과 인력자원이 부족한 판에 잡역 이외에 공부, 전세의 혜택까지 더해 줄 리가 없고, 향촌사회에서 받아들일 리도 없었을 것이다.

그러나 위의 기록에서 나타나듯이 15세기 후반이 되면 정부에서는 복호의 내용을 잡역 면제로 규정하고 강제하려는 시도가 발생하였다. 여기에는

60) 『명종실록』 권19, 10년 8월 23일 을유, 그래서 실록에는 명종대의 군자미 비축량이 50만 석으로 나타난다. 하지만 이것은 허수였다.(『명종실록』 권33, 21년 7월 28일 정사). 이 시기 재정상황과 군자미 비축상황에 대해서는 김성우, 「16세기 국가 재정수요의 증대와 재정운영의 위기」, 『조선중기의 국가와 사족』, 역사비평사, 2001, 59~76쪽을 참조하였다.

61) 『성종실록』 권54, 6년 4월 17일 을미.

두가지 사정이 있다. 첫째는 복호 대상자가 늘어나고 복호 연한도 늘어났지만<sup>62)</sup> 15세기 후반부터 전세수입과 군역자원은 계속 감소하고 있었다. 특히 군역자원의 감소는 군역제의 근간을 위협할 만큼 심각했고, 대립과 면역, 피역을 위한 부정도 증가했다. 이에 정부는 복호의 혜택을 줄이는 한편, 불법과 부정을 방지하기 위해서는 복호제의 융통성을 축소하고 시행규정을 엄밀하고 명확하게 할 필요가 있었다.

보다 근본적인 변화는 요역과 공부제의 변화였다. 복호의 원래 의미는 호역의 면제였고, 호역은 일반적으로 요역으로 이해되었다.<sup>63)</sup> 실제로 복호호의 증가로 주민들의 요역부담이 커진다는 기록도 있다.<sup>64)</sup> 그런데 요역은 기준이 명확하지 않고 요역의 대상도 상당히 많았다. 그런데 요역 중 중요한 비중을 차지하는 것이 공물 조달을 위한 요역이었다.<sup>65)</sup> 따라서 전세는 토지에 역은 인정에 공물은 호에 부과하는 것이라고 이해되었다.

하지만 15세기 이래 방납, 대납이 성행하면서 공부를 위해 요역이 전세화하기 시작했다. 동시에 요역의 수행방식도 직접적인 노동력의 제공에서 미나 포로 대납가를 부담하는 방식으로 바뀌었다. 이런 추세와 맞물려서 요역부과의 기준도 호에서 전결로 옮겨가기 시작했다. 『경국대전』에서는 아예 8결작부제를 명문화하였다.

이처럼 요역의 성격이 변하자 복호의 방식에도 문제가 발생했다. 호나 전결을 기준으로 세를 부과할 경우 요역 면제 규정을 위반하는 것으로 이해될 수 있다. 1450년 형조판서 조혜가 관리들이 선군 복호자에게 전부(田賦)의 역사를 시킨다고 한 지적한 것도 이런 사정과 관련이 있다고 보여진다. 과거 호에 부과하던 역사가 전결 단위로 부과하는 과세나 역이 되면서 이런 문제가 발생한 것이다. 그런데 조혜는 요역의 기준이 전결로 바뀌었다고 해서 복호가에 요역을 부과하는 것이 불법이라는 입장이었다. 국가도

62) 有井智德, 위의 글, 100~101쪽.

63) 『문종실록』 권4, 즉위년 10월 10일 경진, 형조 판서 조혜의 상서.

64) 『세종실록』 권28, 7년 6월 23일 신유, 이조 판서 허조 등 8인의 진언.

65) 有井智德, 「李朝初期의 徭役」, 『高麗李朝史의 研究』, 國書刊行會, 1984, 125~126쪽.

이 입장을 견지했던 것 같다. 수령들이 복호를 공부까지 면제하는 것으로 이해하였다는 것도 이런 사정에 기인한 것이다.

그러나 15세기 후반이 되면 정부의 입장이 바뀐다. 그것을 대변하는 사료가 위에서 인용한 1489년 호조의 건의이다.<sup>66)</sup> 이 날 호조는 복호가에 공부의 역까지 면제하는 것을 불법으로 규정하고, 면역의 대상은 오직 잡역이라고 못 박고 있다. 이 기사에서 호조가 “수령들이 법의 뜻을 잘 모른다”라고 한 말도 수령들이 복호는 호역을 면제하는 것이라는 규정을 모른다거나 아니라 호역의 정의와 범주를 잘못 이해하고 있다는 의미로 이해할 수 있다. 전통적 관행에 따르면 호역은 요역이며, 공부의 역을 포함하지만, 현실적 관행에 의하면 공부의 역은 전세화하거나 전결 기준으로 바뀌었다. 그러므로 인정을 직접 징발하는 역은 잡역의 비중이 높아졌다.<sup>67)</sup> 이 두 개념이 충돌하자 정부는 후자를 채택했던 것이다. 이후 복호는 잡역을 면제하는 것으로 공식화되었다.<sup>68)</sup>

## 5. 결론 - 복호제의 의의와 한계

복호제는 고려후기 군전 수수와 전정연립제도가 한계에 도달했을 때 등장했다. 이것이 조선의 부병제로 연결, 계승되는 단서가 되었다. 복호제는 경제육전 원전에 수록되어 경국대전까지 이어졌다. 그러나 처음에는 복호

66) 복호가 잡역을 면제하는 것이라고 명확히 언급하는 것은 1473년의 기록이 최초이다(『성종실록』 권34, 4년 9월 28일 병진).

67) 잡역도 원래는 요역의 일종이었다. 그런데 방납의 성행으로 공물조달역이 감소했지만 모든 공물이 대납가를 징수하는 방식으로 바뀐 것은 아니었다. 일부는 여전히 직접적 조달 방식으로 남아 있었다. 잡역은 말 그대로 지방사회에서 수시로 필요한 역 등 여러 가지 역으로 구성되었지만, 이 남아 있는 공물역도 잡역에서 큰 비중을 차지하게 되었다(김성우, 앞의 책, 60~61쪽).

68) 조선후기에는 다시 개념이 바뀌었다. 17세기 이후 대동법이 시행되자 복호는 공부를 면제하는 개념으로 이해하여 세미만 내고 대동미는 내지 않는 것으로 규정되었고, 이것이 『속대전』에 수록되었다(『대전회통』 권2, 호전 요부).

대상이 전사자와 선군 중에서도 익사자와 항해 중 병사자로 한정되었고, 사고사의 경우는 사안에 따라 일일이 국왕의 재가를 받아 판정하였다. 세종 후반 때인 1443년이 되어서야 수륙군을 불문하고 사고사와 병사자를 모두 복호 대상자로 법제화하였다. 경국대전은 대체로 1443년의 법규를 수용하였다.

경제육전과 경국대전의 복호 연한과 부의액의 차이는 연한이 1~2년, 미두 각 1석 정도의 차이가 난다. 오늘날 시각에서 보면 미미하고 사소한 변화로 보인다. 그러나 이 정도의 미미한 변화임에도 그것을 확정하는데 50년이 넘는 시간이 소요되었으며, 사안 하나하나가 국왕에 의해 검토되고 재가되는 과정을 거쳤다는 점에 오히려 주목할 필요가 있다. 특히 여진정벌과 국경충돌이 많았던 15세기의 경우 국가의 비축미와 군량이 항상 부족했기 때문에 희생자가 대량으로 발생했을 경우, 1년, 1석의 차이도 국가와 지방에 큰 부담이 되었다. 열악한 조선의 국가재정과 국가재정에 비해 과도한 군비의 모순이 투영된 결과라고 할 수 있다.

반면 전사자와 유가족의 입장에서 보면 이 보상은 결코 충분한 것이 아닌, 어쩌면 결코 보상이라고도 할 수 없는 수준이었다. 복호제는 군인이 복무하는 동안 가족에게 주던 혜택을 사망한 후에도 일정기간 연장해 주는, 즉 그 군인이 죽지 않았더라면 당연히 받았을 혜택을 몇 년간 유지해 주는 것이었다.

이런 복호제를 보훈제도나 복지제도라는 측면에서 보면 국가가 유가족의 생활을 직접적으로 지원한다는 적극적인 정책이 아니었다. 가호가 다시 군역을 부담할 수 있을 만큼 회복, 성장할 때까지 일부 세금을 면제하며 기다려 준다는 지극히 소극적인 방책이었다. 더욱이 이 면제도 내용을 들여다 보면 사실상 아무 것도 아닌 경우도 있다.

조선의 군역제는 가호에 군역 대상자가 2, 3명이 있을 경우 1명이 정군이 되고 나머지 사람은 봉족이나 보인이 되는 구조였다. 한 가호 내에 여러 명의 장정이 있는 경우도 있었지만, 그것은 특별한 경우이고, 보통은 2~3명 정도가 표준이었다고 보여진다.<sup>69)</sup> 그런데 단정호에서 장정이 사망

69) 육군본부 편, 『한국군제사연구-근세조선전기편』, 430쪽.

하면 사실상 그 호에는 군역이고 요역이고 역을 징발할 장정이 없다. 그러므로 군이 복호를 하지 않아도 각종 역에서 면역 상태가 된다. 만약 그 가호에 정남(16~60세)이 아닌 어린 소년뿐이라면 소년이 성장해서 정남이 되면 역을 져야 한다. 이런 경우도 복호 5년, 3년은 아무 의미도 없고, 장정이 없어진 가호에 장정이 성장하기를 기다렸다가 다시 군역을 지우는 과정 이외에 아무 것도 아니었다.

2명의 장정이 있는 가호에서 1명이 사망하면 1명의 장정이 남게 된다. 그러나 이런 경우도 조선은 원칙적으로 군역에 배정하는 것을 금지하고 있었다. 원래 조선은 3정 1호라는 개념하에 가호당 평균 장정을 3정으로 기준하고 군역체제를 설정했다. 3정 중 1명이 군역에 종사하면 나머지 2명이 보인이 되는 것이다. 그런데 실제로는 2정, 1정만으로 구성된 호가 많았다. 이들 가호는 정군을 내면 보인이 부족하므로 타 가호의 보인으로 차정하곤 했는데, 이렇게 되면 가족 중에서 정군을 내고 그들을 뒷바라지하는 것보다 훨씬 힘들고 부담이 컸다. 그래서 조선에서는 2정 또는 단정호는 솔정이라고 해서 군역을 유보하거나 예비인력인 여외정병으로 분류하고, 다른 보의 보인으로 차정하지 못하게 했다. 물론 이것은 원칙의 문제고 실제로는 잘 지켜지지 않아서 늘 문제가 되었다.<sup>70)</sup>

그러나 어쨌든 2정호나 1정만 있는 호는 원칙적으로 군역에서 면제를 받게 되어 있었다.<sup>71)</sup> 다만 요역이나 잡역에는 동원되었을 가능성이 높는데, 복호는 이것을 면제해 주는 것에 불과했다. 그나마 남은 장정이 없다면 약간의 부의 외에는 아무런 혜택도 없는 셈이었다.

이런 구조였기 때문에 복호는 장정이 많고 부유한 호에는 혜택이 크고, 장정이 적은 호일수록 혜택이 적어지는 모순이 있었다. 결국 상당수 가호의 경우 현실적으로 군역을 질 수도 일반적인 요역에도 차출할 장정이 마땅치 않은 상태를 복호의 혜택이라고 포장하거나 약간의 혜택을 주는 결과

70) 육군본부, 『한국군제사 - 근세조선전기편』, 209~212쪽.

71) 솔정의 수를 2정으로 할 것이냐 1정으로 할 것이냐는 여러 번 논란이 되었다. 그러나 대전속록에는 2정의 솔정을 인정하는 것으로 되었다(위의 책, 211쪽).

에 불과했던 것이다.

복호의 이런 성격을 더욱 잘 드러내는 것이 복호 개념이 요역의 면제에서 잡역의 면제로 변화하는 것이다. 앞 장에서 살펴 보았듯이 요역에서 중요한 비중을 차지한 것이 공물 조달역이었다. 이 경우도 장정이 사망한 가호에 남은 장정이 없다면 차출한 인정이 없고, 1, 2정만 남은 가호는 차출할 인원도 부족하고, 서로의 사정을 알고 있는 향촌사회에서 인정상으로도 어느 정도 혜택을 주었을 가능성이 높다. 이런 상황에서 정부는 복호는 요역을 면제하는 것으로 정의했다. 그런데 15세기 후반부터 대납제가 발달하고, 공물조달 방법이 요역징발에서 대납가를 징수하는 방식으로 바뀌었다. 그러자 정부는 복호에서 공부 조달, 즉 대납액의 납부는 인정하지 않고, 여전히 직접적 인력징발이 행해지고 있는 잡역 면제로 정의를 바꾸고 그것을 강제하게 되었다. 즉 복호란 직접적으로 노동력을 징발하는 경우를 면제하는 것으로 이미 대부분의 유가족이 사실상 노동력을 낼 수 없거나 감역대상이 되어 있는 상태에서 이것을 복호로 포장하고, 곡식이나 현물로 납부하는 세는 면제할 수 없다는 것이었다.

결론적으로 보면 정부의 오랜 고민과 제도 정비에도 불구하고 복호제는 전사 군인의 유가족에 대한 복지정책으로서는 대단히 형식적이고 미흡한 것이었다. 그렇다고 해서 정부가 유가족의 복지에 전혀 무관심했다는 의미는 아니다. 아마도 실제적으로 이런 유가족에 대한 배려는 향촌사회와 지방관의 인정에 의해 처리될 수밖에 없었다. 국가의 보상제도라면 그 이상을 해주어야 했겠지만, 조선의 복호제는 이러한 관행을 국가제도라는 형식으로 추인하거나 편승함으로써 일종의 생색을 냈다고 볼 수 있다. 다만 그 이유는 조선 정부나 지배층이 가혹했다기보다는 농본사회를 기축으로 하는 조선의 국가재정이 그만큼 열악했던 데에 근본적인 원인이 있었다고 하겠다. 논지 전개상 본문에서는 자세히 언급하지 않았지만 복호제를 정비하면서 전사자에 대해서는 수령이 직접 제문을 짓고, 제사를 지내 주는 것을 매우 중요한 의무로 강조하고 실천에 옮겼다. 물질적인 보상을 거의 해줄 수 없고, 사실상 그것을 향촌사회에 위탁하는 만큼 국가의 책

임을 이런 의례적인 측면에서라도 최선을 다하려고 했던 노력이라고 볼 수 있다.

(원고투고일 : 2011. 3. 28, 심사수정일 : 2011. 4. 21, 게재확정일 : 2011. 4. 29)

주제어 : 복호, 군역, 전사자, 사상자, 보훈, 보법, 요역, 잡역, 조선의 군사제도, 전정연립, 군전

<ABSTRACT>

## The Study of Welfare for the Killed and Wounded in the Early Joseon Dynasty

Lim, Yong-han

The feature of Joseon's nation system was the centralization of government. In the military system, the rising of government power increased the duty of remuneration for the killed and wounded. Government invented the new system said Bok-Ho(復戶). Bok-Ho had been made in the late 14th century, when traditional military system that nation gave lands to soldiers award for their service had been collapsed. Government selected indirectly way, exemption of service instead of giving material award. This exemption system was fitted to The New dynasty Joseon's military system, that had drilling system free from giving land.

Bok-Ho(復戶) system was established by law. It was contained in *Gyeongje*(經濟六典) and *Gyeongukdaejeon*(經國大典)

But compensation was very small, because Joseon's finance condition was poor. family of a killed only received exemption of military duty for 3 years and 3 seok(石) of rice and bean. Rice and bean were not remuneration but funeral expense.

Bok-Ho(復戶) was exemption of military duty or employment by office. In the Joseon, one man per family had to serve, if family possessed three men who were capable of military service, from 16 to 60 years old. During he served in military, two men staying at home were exempted from another order by office which requisite labor.

Except Bok-Ho(復戶) and funeral expense, Government didn't approve any material support, and diverting Bok-Ho(復戶) forward financial add.

For instance, at first, Government ordered not to requisite men in Bok-Ho(復戶) family on work for product tributes. Then, from late 15C,

product of tributes was changed. Government and people prepared tributes to collect tax, by which Government or officer bought necessary product. Government didn't approve exemption of this new tax, because this was not labor but money.

In the view of this point, it is difficult to regard Bok-Ho(復戶) as real compensation system. Because even though Bok-Ho(復戶) was not exist, if a man had been killed or wounded, family had no man to serve except owing not less than 4 men. But family to have more than 4 men was a very few. Therefore Bok-Ho(復戶) could not help poor family in finance. Real material help was only funeral expense.

Key Words : Bok-Ho(復戶), Drill System, Military Service in the Joseon,  
Welfare for the Killed and Wounded, Eternal Welfare,  
Labor Tax, tribute, land for military service