

# 18~19世紀 忠淸兵營의 編制와 財政

유 동 호\*

1. 머리말
2. 編制와 機能
3. 財政과 그 運用
4. 맺음말

## 1. 머리말

兵馬節度使(以下 兵使)는 조선시대 각 도의 육군을 총괄하던 사령관으로서 중2품 西班職이었다. 병사는 專任兵使인 單兵使와 觀察使가 兼職하는 兼兵使가 있었다. 단병사는 충청도·경상좌·우도·전라도·평안도·영안남·북도에 각각 1명씩 총 7명이 임명되었으며, 겸병사는 8도의 관찰사가 병사를 겸직하였기 때문에 총 8명이 있었다. 두 부류의 병사가 각 道內 최고 군지휘관의 역할을 수행하였던 것이다. 단, 경기도·강원도·황해도에는 단병사가 과건되지 않았기 때문에 겸병사만 존재하였다.<sup>1)</sup> 이들의 주요 임무는 국방과 치안에 관련된 것이었다. 평시에는 지방군의 훈련·무기 제작 및

\* 충북대학교 강사

1) 『經國大典』兵典 外官職

정비·군사시설 유지 등의 임무를 수행하였으며, 유사시에는 즉각 대응하여 적절한 군사조치를 취하였다. 또한 지방에는 별도의 치안기구가 없었기 때문에 병사가 捕虎, 捕盜, 內亂防止 등의 치안임무를 책임지기도 하였다.

단병사가 여러 임무를 수행하기 위해 설치한 기관이 兵馬節度使營(以下 兵營)이었다. 조선후기의 병영은 각 도의 主鎮으로서 군사조직이라는 체계적인 조직망을 활용하여 여러 임무를 수행하였고, 이 과정에서 국방 및 지방통치 기능을 강화하는데 일조하였다. 특히 사회경제적 변화가 극심했던 18~19세기의 兵營 軍事行政과 財政運用은 지역사회에 큰 영향을 주었다. 따라서 조선후기 병영의 운영실태 파악은 당시 지방군제 및 통치체제의 실체를 규명하기 위한 중요한 과제이다.

그럼에도 불구하고 병사 및 병영 관련 연구는 미진한 상황이다. 다행히 근래 조선후기 지방군제 관련 연구가 제도적 측면에서 벗어나 다양화되면서<sup>2)</sup> 병사 및 병영과 관련해서도 몇몇 연구 성과가 나왔다. 兵馬節度使制의 成立과 職任을 살펴본 연구<sup>3)</sup>, 조선 초 兵使制度를 중심으로 兩界의 軍事制度와 國防體制를 고찰한 연구<sup>4)</sup>, 慶尙右兵營穀 運營의 弊端이 1862년 진주 농민항쟁의 직접적인 원인을 밝힌 연구<sup>5)</sup>, 전라병영의 역사적 변천과정·편제·재정·기능 등을 通史의으로 살펴본 연구<sup>6)</sup>, 전라병영과 충청병영의 설치과정·편제·재정구조 등을 개략적으로 살펴본 연구<sup>7)</sup>들이 그것이다. 위 연구들로 인해 조선시대 중앙 군영과 지방군영의 架橋役割을 하였던 병영의 중요성에 대해 공감대가 형성되었다. 그러나 제도적 측면과 지역사

2) 김우철, 「조선후기 군사사 연구의 현황과 과제」, 『조선후기사 연구의 현황과 과제』, 창작과 비평사, 2000 ; 오종록, 「조선시기 군사사 연구의 동향」, 『군사』 53, 국방부 군사편찬연구소, 2004.

3) 오종록, 「조선 초기 병마절도사제의 성립과 운용」, 『진단학보』 59-60, 진단학회, 1985 ; 장병인, 「조선 초기의 병마절도사」, 『한국학보』 34, 일지사, 1984.

4) 오종록, 「조선 초기 양계의 군사제도와 국방체제」, 고려대학교 박사논문, 1993.

5) 송찬섭, 「19세기 경상우병영의 재정구조와 진주농민항쟁」, 『한국문화』 11, 규장각 한국학연구소, 1990.

6) 유승주 외, 『전라병영사 연구』, 조선대학교박물관, 1999.

7) 이해준 외, 『강진 병영성』, 목포대학교박물관, 1991 ; 이강길, 「조선후기의 충청병영」, 『역사와실학』 27, 역사실학회, 2004.

연구에 그쳐 조선후기 병영의 총체적 모습 및 역할을 이해하는데 어려움이 있다. 따라서 각 지역의 특성을 반영한 구체적인 구조 및 운용실태를 비교 분석한 연구가 필요하다. 이에 필자는 조선후기 충청도 청주에 소재했던 충청병영의 편제와 재정에 대해 구체적으로 알아보하고자 한다.

충청병영에 관해서는 구조와 기능을 개략적으로 정리한 연구<sup>8)</sup>와 이설배경을 살펴본 연구들<sup>9)</sup>이 있다. 이 글에서는 선행연구를 바탕으로 18~19세기 충청병영의 편제 및 재정의 운용에 초점을 두고 병영의 實際에 다가서고자한다. 군사편제와 그것을 뒷받침하는 재정은 병영이 본연의 기능을 원활히 수행하기 위한 필수요건이며, 병영의 실체를 밝히는 핵심사항이기 때문이다. 이를 위해 먼저 충청병영의 이설배경을 간략히 정리하고, 다음으로 군사편제 및 기능 등을 파악하고자 하며, 마지막으로 兵營穀을 중심으로 재정현황 및 특성에 대해 고찰하고자 한다.

## 2. 編制와 機能

### 1) 忠淸兵營의 淸州 移設

충청병영은 임진왜란 이후 내륙방어의 중요성이 부각됨에 따라 효종 2년(1418)에 沿海地域인 海美縣에서<sup>10)</sup> 淸州牧으로 이설되었다.<sup>11)</sup> 충청병영이

8) 이강길, 위의 논문, 2004.

9) 서태원, 「조선후기 해미진영 연구」, 『역사교육』 92, 역사교육연구회, 2004 ; 임선빈, 「내포 지역 해미읍성의 축성과 기능변천」, 『역사와답론』 58, 호서사학회, 2011.

10) 충청병영은 최초 고려 공민왕 때에 崔瑩의 건의로 伊山縣(후에 德山縣으로 改稱)에 都巡問使營으로 설치되었다. 이후 조선 태종 2년(1402)에 兵馬節制使營으로 改稱되었고, 태종 18년(1418)에 海美縣으로 옮겨져서 조선전기 동안 유지되었다. (『大東地志』, 淸州 營衙 ; 『輿地圖書』, 忠淸道 兵營 官職 ; 『增補文獻備考』, 忠淸道 淸州牧 ; 『練藜室記述』, 別集 官職典故 ; 『萬機要覽』, 忠淸道.)

11) 『承政院日記』, 효종 2년 11월 3일 ; 『孝宗實錄』 권8, 3년 2월 6일 戊申.

조선전기 동안 해미에 위치하였던 이유는 下三道 해안방어를 위해서였다.<sup>12)</sup> 즉, 沿邊諸鎮과 긴밀한 연락을 취하면서 水營과는 掎角의 形勢를 갖추고 효율적으로 왜구에 대비하고자 함이었다.<sup>13)</sup> 그러나 이러한 방어 전략은 대규모 전쟁 및 내륙방어에 치명적인 약점을 가지고 있었다.<sup>14)</sup> 실제 임진왜란 초 내륙 요충지인 청주와 충주를 쉽게 내주면서 한양이 단기간에 함락되는 요인을 제공하였다. 이 때문에 병영과 수영을 모두 해안가에 두었던 충청도 방어 전략은 수정이 불가피하게 되었다. 이에 '연해지역에 치우쳐 있는 충청병영을 三南의 요충지인 청주나 충주로 이설하여 내륙방어를 강화하자'는 주장들이 제기되었다.<sup>15)</sup> 그러나 충청병영은 임진왜란 동안 이설되지 않았다.

충청병영 이설에 대한 논의는 왜란 후 인조 대에 다시 제기된다. 인조 16년 特選官 李時白은 “충청도는 병영과 수영이 모두 한 곳에 모여 있으니, 天險의 요새지인 조령과 한강 상류에 위치하고 있는 충주로 이설하자”<sup>16)</sup>고 주장하였으며, 左承旨 朴明搏와 公淸兵使 李義培도 “2백여 년 동안 왜적의 배가 서해를 지나간 적이 없으니, 충청도 병영을 군사들이番禺러 가기도 쉽고, 호남과 영남의 두 길을 단속하기도 쉬운 道の 중앙인 청주로 이설하자”<sup>17)</sup>고 주장하고 있다. 인조 대에도 국방상의 이유로 삼남의 요충지인

12) 조선 초 잦은 왜구의 침입에 대비하고자 태종은 전면적으로 군사제도를 재정비하였고, 이 과정에서 하삼도의 병영들은 모두 해안지역으로 이설되었다. 하삼도 병영들의 정비과정을 살펴보면 충청병영은 태종 18년(1418)에 이산현에서 해미현으로, 전라병영은 태종 17년(1417)에 光山縣(光州)에서 道康(康津)으로 옮겨졌다. 경상도 병영은 조선 초 昌原에 소재해 있었는데, 태종 7년(1407) 경상도가 左道와 右道로 分道된 이후 두 병영은 合屬과 分屬의 과정을 거쳐 우병영은 창원에 유지되었고, 좌병영은 태종 17년 慶州에서 蔚山으로 옮겨졌다. (『太宗實錄』 권33, 17년 1월 4일 辛卯; 『太宗實錄』 권33, 17년 1월 21일 戊申; 『備邊司謄錄』, 정조 3년 4월 27일; 이해준 외, 위의 책, 1991, 57~58쪽.)

13) 『備邊司謄錄』, 정조 3년 4월 27일.

14) 차용걸, 「조선후기 관방시설의 변화과정」, 『한국사론』 9, 국사편찬위원회, 1983, 71쪽.

15) 『宣祖實錄』 권67, 28년 9월 2일 壬申; 『宣祖實錄』 권70, 31년 12월 2일 癸丑; 『宣祖實錄』 권135, 34년 3월 17일 乙卯.

16) 『仁祖實錄』 권36, 16년 3월 7일 庚午.

17) 『仁祖實錄』 권19, 6년 12월 13일 己亥; 『仁祖實錄』 권36, 16년 7월 11일 壬申.

청주 또는 충주로 이설하자는 주장이 계속되는 것이다. 그런데 이외에도 支供의 폐단 및 役의 부담을 줄이기 위한 방법으로 병영 이설이 제기되고 있었다.<sup>18)</sup> 당시 병사와 수사는 官需와 支供이 별도로 마련되어 있지 않아서 군역을 면제시켜 주고받은 배로 병영의 재정 및 식량을 마련하고 있었다. 이 때문에 군병에 대한 侵虐이 매우 심하였고, 병·수사 지공의 폐해는 계속 늘어나고 있었다. 특히 충청도 내포지역은 병영과 수영이 한 곳에 위치하고 있어 피해가 더욱 심각하였다. 아울러 내포지역은 임진왜란 이후 참화를 입은 충청도 각 고을의 역을 모두 부담하고 있었기 때문에 역의 부담이 다른 山郡보다 3배나 높았다.<sup>19)</sup> 따라서 내포지역의 부담을 완화하고, 충청도의 역을 고르게 하는 일은 매우 시급한 과제였다. 이러한 시급한 과제를 해결하기 위해 병·수사가 큰 읍의 수령을 兼任하고, 병영을 타 지역으로 옮기자는 주장이 제기되었던 것이다. 그러나 이 역시 받아들여지지 않았다.

그동안 지속되었던 충청병영의 이설논의가 실효를 본 것은 효종 대이며, 결정적 역할을 한 인물은 김육이다. 효종 2년(1651) 金堉은 “호서와 영남 사이에 토적이 아주 치성한데도 호서의 병사와 수사가 모두 해변에 있어서 토벌하기 어려우니, 호서와 영남의 교차점에 있는 청주로 병영을 옮기자”고 주장하였다. 더불어 “병사가 청주의 목사를 겸하게 하여 그 고을의 세금을 받아쓰게 해서 지공의 폐단을 줄이자”<sup>20)</sup>라는 의견도 제시하고 있다. 이러한 김육의 주장이 받아들여져 효종 2년(1651)에 충청병영이 해미에서 청주로 이설되었고, 병사와 청주목사의 겸임도 이루어진 것이다.<sup>21)</sup>

약 60여 년 간 결론이 나지 않던 충청병영 이설 문제가 해결된 직접적 원인과 배경은 다음과 같다. 첫째 충청도 지역방어 강화와 忠淸左道의 치안 공백을 보완하기 위함이다.<sup>22)</sup> 양란 이후 도성방어를 위한 내륙방어의

18) 『仁祖實錄』 권36, 16년 3월 7일 庚午 ; 『備邊司謄錄』, 인조 16년 3월 9일.

19) 『備邊司謄錄』, 효종 1년 6월 9일.

20) 『孝宗實錄』 권7, 2년 11월 13일 丁亥.

21) 『承政院日記』, 효종 2년 11월 23일 ; 『孝宗實錄』 권8, 3년 2월 6일 戊申.

22) 임선빈, 앞의 논문, 2011, 92쪽.

중요성은 계속 제기되고 있었다. 더욱이 李适의 亂과 잦은 도적의 출몰은 사회혼란 및 위기의식을 고조시켰다. 그럼에도 불구하고 병영과 수영이 모두 바닷가인 내포에 위치하여 있었고, 監營조차 忠淸右道에 치우쳐 있어 효율적인 지역방어 및 치안을 이루기 어려웠다. 따라서 충청도 지역방어 강화와 忠淸左道의 치안 공백을 보완하기 위해서는 전면적인 군영의 재배치가 불가피하였다. 결국 영남과 호남의 두 길을 단속하기에 편하고, 군사모집이 수월한 충청도의 중앙이자 충청좌도인 청주로 이설한 것이다. 둘째 호서지방 역의 부담과 지공의 폐단을 줄이기 위함이다. 이를 위해서는 병영 이설과 겸임은 필히 해결해야 할 과제였으나, 재정적 부담으로 인해 쉽게 이행하지 못했다. 그러던 중 효종 2년 湖西 大同이 設行됨에 따라 충청병사와 청주목사의 겸임이 가능해졌고, 병영도 옮길 수 있었다.<sup>23)</sup> 湖西 大同法이 시행되면서 大同米에 郡縣의 官需 및 衙料와 함께 병영의 官需가 算定되었다.<sup>24)</sup> 이로써 병사도 대동미를 題給 받을 수 있게 되었는데, 이것은 병사의 지공이 대동미에 포함됨으로써 병영의 공식적 재정이 마련되었음을 의미한다.<sup>25)</sup> 이로 인해 병영 이설이 가능해 진 것이다.<sup>26)</sup> 결론적으로 바닷가에 치우쳐 있던 충청병영을 중앙인 청주로 이설시켜 충청도 지역방어를 강화하고, 겸임을 통해 내포지역의 지공 부담을 줄임으로써 충청도 전체의 재정적 안정을 꾀한 것이다.

충청병영의 이설이 논의될 때 이설 후보지는 청주와 충주 두 곳이었다. 그런데 결국 충주가 아닌 청주로 결정하였다. 직접적 이유는 당시 시대상황과 밀접한 관련이 있다. 양란 이후 도성방어를 위한 내륙방어의 중요성이 크게 부각되는 가운데 李适의 亂을 비롯한 잦은 도적의 출몰은 사회혼란 및 위기의식을 더욱 가중시켰다. 이 때문에 삼남의 길목이었으며 경기도 및 강화도와 맞닿아 있는 충청도의 방어 및 치안은 더욱 중요시되었다.

23) 『備邊司謄錄』, 효종 8년 9월 21일.

24) 『經世遺表』 권11, 地官修制 賦貢制 7 湖西大同節目.

25) 『孝宗實錄』 권8, 3년 2월 6일 戊申.

26) 『孝宗實錄』 권4, 1년 7월 11일 壬申.

따라서 충청도 군사지휘본부 역할을 해야 하는 병영의 위치는 다음과 같은 조건을 갖추어야 했다. 충청도 중앙에 위치하여 유사시 군사 동원이 편리해야 했으며, 군량 수송 및 보관을 위한 수비형 背後山城이 있어야 했고, 都會地를 통해 필요한 군수품을 쉽게 조달할 수 있는 곳이어야 했다. 이 모든 조건들을 충족시킬 수 있는 곳이 충주보다는 청주였던 것 같다. 청주는 국토의 중앙부에 위치해 있으면서, 일찍부터 “三南의 咽喉와 같다”<sup>27)</sup>고 표현되었다. 이는 청주가 교통의 요지로서 전략적 중요성이 높은 지역임을 말해준다. 과거 도로교통 시대에 중부 이북지역과 영남과의 소통에 있어 최대의 장애물은 험준한 노령산맥이었다. 이곳을 넘는 교통로는 크게 3곳이 있었는데, 그 곳이 죽령·조령·추풍령이었다. 이중 추풍령이 고도가 가장 낮아 소통이 가장 용이했었다.<sup>28)</sup> 따라서 적이 영남지역을 선점하고 중부 이북으로 진출 시 이 지역을 선택할 가능성이 높았다. 청주는 추풍령길의 중심도시였다. 즉 조선시대 청주지역은 그 만큼 서울과 가까운 곳이었고, 영·호남과도 바로 이어질 수 있는 요충지였다. 이러한 사정은 선조 28년(1595) 領議政 柳成龍이 “청주는 추풍령·황간·영동으로 이어지는 길로 병사가 항상 주둔해야 한다”라고 강조한 것에서 잘 나타난다.<sup>29)</sup>

그리고 청주에는 많은 군량 수송 및 보관이 용이하고, 수비가 유리한 배후산성이 있었다. 그것이 上黨山城이다. 상당산성은 청주읍에서 동쪽으로 20리 쯤 떨어진 上黨山의 八部稜線 위치하고 있으며,<sup>30)</sup> 둘레 7,773尺(2910步), 성벽의 높이 2丈(8天), 첩이 1176垛나 되는 대형 石築山城이다. 이러한 상당산성은 청주읍성에서 抗戰이 불가능할 경우 읍성의 官民이 모두 入保·守成하여 장기전의 형세를 갖출 수 있게 해주는 역할<sup>31)</sup>을 하였다. 즉, 상당산성은 높고 험한 산의 팔부능선에 위치해 있는 대형 산성으로서, 대량의 군량 및 물을 구비하여 장기간 항전할 수 있는 중요한 군사시설

27) 이중환, 「八道總論」, 『擇里志』, 1751.

28) 청주시지편찬위원회, 『청주시지』, 청주시, 1987, 199-200쪽.

29) 『宣祖實錄』 권61, 28년 3월 18일 辛卯.

30) 『輿地圖書』, 忠淸道 淸州牧.

31) 충청북도, 위의 책, 281쪽.

이었다. 상당산성이 關方重地로서 얼마나 좋은 요건을 갖추고 있었는지는 충청도 兵馬虞候였던 柳河喆의 기록에 잘 나타난다.

鵲川(지금의 청주 까치내)과 鳳林(지금의 청주 신봉동)에 바람과 모래가 아득한 것이 예부터 武略을 볼 수 있던 장소이니, 마땅히 들에 적당한 계책을 세워야 할 것이다. 鐵幢竿과 石橋에서 북소리와 호각소리를 들을 수 있으니, 三使(충청도병마절도사, 관찰사, 청주목사를 合稱)가 자리 잡은 자리가, 서로 의지하는 형세가 장하다. 염담하고 관측을 잘 할 수 있는 곳은 것대고개의 봉우리가 있으며, 말을 타고 연락할 수 있는 곳은 栗峰의 驛이 있으니, 더욱 기회를 장악 할 수 있는 요충지가 된다.<sup>32)</sup>

위의 기록은 상당산성이 청주 읍내를 한 눈에 내려다 볼 수 있는 위치에 있어서 청주읍성과 긴밀한 연락을 취하는데 유리하였고, 것대산 烽燧와 栗峰驛이 있어 주변 諸鎭과의 연락이 용이했음을 말해 주고 있다. 이렇듯 상당산성은 방어 전략상 매우 중요한 요충지로서 병영이 청주로 이설하는 데 중요한 역할을 하였다.

또한 청주는 공주·충주·홍주와 더불어 호서지역 4牧으로서 땅이 넓고 인구가 조밀하였으며, 인근에 보기 드문 미호평야·대머리평야·오창평야 등 곡창지대를 끼고 있었다. 또한 청주를 지나는 무심천과 금강 상류의 미호천을 끼고 있어서 농업용수로서 사용할 水資源 역시 비교적 풍부하였다.<sup>33)</sup> 이는 청주가 충주 못지않은 높은 농업생산력을 보유하고 있으며, 비상 시 군량미 확보에 유리한 조건을 갖추고 있음을 의미한다.

이상 청주가 가지고 있는 兵營 移設地로서의 조건을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째 충청도의 중앙이자 삼남의 길목에 위치하고 있다는 점이다. 이 때문에 무기와 군대모집이 용이하였으며, 적군이 영남지역을 선점하고

32) 「柳河喆 記錄」(차용걸 외, 『상당산성 : 종합지표조사 및 문헌자료집』, 충북대 중원문화연구소, 1999, 160-174쪽 수록)

33) 조선시대 청주는 전기에는 평양·해주·함흥·평산 다음으로, 후기에는 나주·해주·공주·전주 다음으로 많은 전결을 보유한 고을이었다. 이것은 청주가 농업 생산력이 매우 높은 지역이었음을 말해준다.(『世宗實錄地理志』; 『經世遺表』 참조)

중부 이복으로 진출 시 방어하기 용이하였다. 둘째 전략상 중요한 배후산성인 상당산성이 있었다는 점이다. 이는 유사시 군량 수송 및 보관이 용이하고, 유리한 수비 조건을 제공해 줄 수 있었다. 셋째 충주 못지않은 비옥한 곡창지대였다는 점이다. 미호평야와 오창평야 등에서 생산된 많은 곡물들은 군량미로의 활용이 가능하였다. 즉 청주는 충청병영이 이설되기에 적합한 지리적·경제적·군사적 이점을 모두 가지고 있었다.

이 선택이 왜 옳았는지는 1728년 戊申亂과 1894년 東學農民軍의 淸州城 점거 시도 사건에서 뚜렷이 증명된다. 영조 즉위 초 경상도에서 少論들에 의해 결성된 叛軍은 지름길인 청주와 진천을 거쳐 북상을 시도하지만, 이곳을 막는 방어군의 완강한 저지 때문에 謀反은 실패한다. 李麟佐는 붙잡힌 후 供草에서 “청주 병사를 먼저 제거해야 일이 완비되고, 단출한 군졸로는 서울로 들어갈 수 없기에 청주를 먼저 함락시켰다”<sup>34)</sup>라고 말하고 있다. 이는 청주가 군사 및 무기 소집에 있어 매우 유리한 조건을 갖추고 있음을 말해 준다. 그리고 1894년 동학농민군은 ‘京司로 直行’하는 것을 최종 목표로 삼았다. 그 전략적 방법으로 남·북접 농민군은 충청도 보은과 전라도 삼례에 집결한 후 서울로 북상하려고 하였다. 북접 농민군에게는 충청도 남단에서 청주와 진천을 지나가는 길이 지름길이었고, 남접 농민군에게는 전라도에서 논산·공주를 거쳐 목천을 지나는 길이 직선 길이었다.<sup>35)</sup> 청주는 바로 북접 농민군이 서울로 향하는 길목의 요충지였다. 이 때문에 동학농민군은 3차례에 걸쳐 청주성을 점거하려고 시도하지만 결국 실패한다. 이 두 사건은 청주가 충청병영의 이설지로 선택된 이유를 잘 설명해주고 있다.

34) 『英祖實錄』 권16, 4년 3월 26일 丙子.

35) 신영우, 「1894년 동학농민군의 청주성 점거 시도」, 『충북사학』 13, 충북사학회, 2002, 46쪽.

## 2) 編伍와 軍摠

충청병영의 청주 이설은 조선후기 충청도의 군사편제를 크게 변화시켰다. 병영이 이설되기 전 洪淸道는 진관체제에 따라 前營인 홍주, 左營인 청주, 右營인 공주, 後營인 충원(충주)의 4진영과 병영의 역할을 겸하던 해미의 中營이 있었다. 그러나 병영이 청주로 이설되면서 영장체계의 확립과 함께 전영-홍주, 좌영-해미, 중영-청주, 우영-공주, 후영-충주의 체계로 바뀌었다. 충청병영(병사) - 5진영(영장) - 54개 속읍(各邑 수령)으로 이어지는 지휘체계가 확립된 것이다.<sup>36)</sup> 아울러 충청병영은 5진영 외에도 배후산성인 상당산성을 管下에 둬으로써, 5鎭營 1山城 체제를 구축하였다. 이에 대한 구체적인 編伍方式과 軍額을 『忠淸兵營所管各城鎭編伍軍摠成冊(이하 淸營兵制總錄)』<sup>37)</sup>을 살펴보도록 하겠다.

충청병영 소속의 각 산성과 진영은 東五法에 기초하여 그 조직이 구성되었다. 前·後·左·右·中營의 기본적인 5鎭營制를 채택하고, 그 營 밑에는 각 司를 그 밑에는 다시 각 哨로 편제하였다. 中營 淸州鎭의 예를 들어 구체적인 내역을 살펴보면 다음과 같다. 전체 編伍軍兵 4,322명 내 지휘관은 104명(別將 2, 把摠 6, 千摠 3, 哨官 33, 知穀官 1, 旗牌官 58, 旗鼓官 1)이며, 標下軍은 4,228명(馬兵 714, 步兵 3,514)이다. 標下軍 중 우선 馬兵을 살펴보면 총수는 714명인데 크게 左·右別將 소속으로 구분(左別將 소속 4哨, 右別將 소속 3哨)되어 있다. 자세히 살펴보면 左別將 소속군 458명(內 別將 1 - 標下軍 18, 前哨官 1 - 標下軍 109, 左哨官 1 - 標下軍 109, 右哨官 1 - 標下軍 109, 後哨官 1 - 標下軍 109)과 右別將 소속군 348명(內 別將 1 - 標下軍 18, 前哨官 1 - 標下軍 109, 左哨官 1 - 標下軍 109, 右哨官 1 - 標下軍 109명)으로 구성되어 있다. 다음으로 步兵을 살펴보면 총수는 3,514명인데 左·中·右部 밑에 각각 左·右司가 소속되어 있고,

36) 『孝宗實錄』 권12, 4년 2월 11일 壬申.

37) 『忠淸兵營所管各城鎭編伍軍摠成冊』에 기재된 군병내역을 『輿地圖書』(18세기 중반) 및 『湖西邑誌』(19세기 후반)와 비교해 보았을 때 큰 차이를 보이지 않았다. 이 점을 미루어 보아 동 사료는 19세기 전후에 작성된 것으로 추정할 수 있다. (각주 40 참조)

다시 그 밑에 左·右司 別로 4개의 哨(前·左·右·後哨)로 구성되어 있다. 步軍 1哨는 哨官 1인과 標下軍 127명으로 구성되어 있다. 그리고 別將·千總·把總 아래에는 別도의 標下軍이 20~30여 명이 있다. 이어서 大旗手哨官 標下軍 101명, 吹鼓手哨官 標下軍 80명과 營장 휘하의 標下軍 250명(軍務兵房 1, 討捕兵房 1, 知穀官 1, 旗鼓官 1, 旗牌官 58, 軍務軍官 50, 討捕軍官 30, 前部軍 11)의 내역이 있다.

충청병영 편제의 특징은 馬兵이 중요한 위치를 차지하고 있다는 점이다. 소속 城鎮 標下軍의 마병 비율은 15%내외였는데, 당시 마병 육성에 많은 비용이 소요된 것을 감안하면 상당히 높은 비중이다. 특히 해안지역의 진영보다는 내륙요충지인 청주진·충주진·상당산성의 마병 비율이 상대적으로 높았다.<sup>38)</sup> 아울러 충청병영 성진의 마병부대에서는 소대급 지휘관인 旗總을 正將으로, 분대장급 지휘관인 隊長을 領將으로 불렀다. 이는 다른 곳에서는 볼 수 없는 편제상의 특징이다.<sup>39)</sup> 본래 속오법의 근간이 되는 紀效新書에는 왜적방어에 중점을 둔 三手兵만 편제되어 있었지 마병은 편제되어 있지 않았다. 16세기 이후 여진족이 급성장하면서 조선에 큰 위협이 되자 마병을 설치하였던 것이다. 여진족은 왜군과는 달리 기마전술을 구사하였기 때문에 이들을 방어하기 위해서는 마병의 양성이 필수적이었다. 이러한 특징은 조선후기 방어 전략이 禦倭에서 防胡로 변화되었음을 보여준다.<sup>40)</sup> 충청병영 소관 전체 성진의 군병내역을 정리하면 <표 1>과 같다.

38) 충청병영 소속 성진의 표하군 내역 및 구성 비율은 다음과 같다.(『忠淸兵營所管各城鎮編伍軍總成冊』)

상당산성 (3,356명)		우영 공주진 (4,155명)		중영 청주진 (4,228명)		좌영 해미진 (3,879명)		전영 홍주진 (4,395명)		후영 충주진 (4,130명)	
마병	보병	마병	보병	마병	보병	마병	보병	마병	보병	마병	보병
960 (29%)	2,394 (71%)	528 (13%)	3,627 (87%)	714 (17%)	3,514 (83%)	432 (11%)	3,447 (89%)	412 (9%)	3,983 (91%)	617 (15%)	3,513 (85%)

39) <<국방일보>>, 2010년 4월 13일자, 「청영병제총록」.

40) 김중수, 『조선후기 중앙군제 연구 : 훈련도감의 설립과 사회변동』, 해안, 2003, 89~91쪽.

〈丑 1〉 忠淸兵營 所屬 各 城鎮의 軍兵<sup>41)</sup>

진영(편제)	군 병 종류 및 수
本營 (총 792명)	○ 將官 : 兵馬節度使 1 ○ 將校 : 知穀官 2, 旗鼓官 21, 吹鼓手哨官 1, 侍變軍官 134, 訓導 2, 大旗手哨官 1, 教鍊官 2, 把總 1, 哨官 3 ○ 衙前 : 鎮吏 53, 通引 20 ○ 工匠 : 冶匠 66, 冊匠 13, 梳省匠 12, 筒箇匠 21, 漆匠 5, 皮匠 10 ○ 留防軍 : 旗總 5, 旗手 80, 旗手 40, 軍牢 80, 隊長 14, 火兵 28, 吹鼓手 64, ○ 奴婢 : 營奴 20 ○ 기타 : 馬頭 8, 藥漢 9, 書記 2, 廚役 2, 輻重 2, 隨率 22, 弓矢人 62, 馬丁 2
上黨山城 (총 3,485명)	○ 將校 : 別將 2, 把總 4, 哨官 24, 旗鼓官 99, 旗鼓官 2 ○ 軍卒 : 標下軍 3356
右營 公州鎮 (총 4,277명)	○ 將校 : 別將 2, 把總 6, 千總 3, 哨官 29, 旗鼓官 2, 教帥 20, 旗牌官 60 ○ 軍卒 : 標下軍 4,155
中營 淸州鎮 (총 4,322명)	○ 將校 : 別將 2, 把總 6, 千總 3, 哨官 33, 知穀官 1, 旗牌官 58, 旗鼓官 1 ○ 軍卒 : 標下軍 4,228
左營 海美鎮 (총 3,977명)	○ 將校 : 別將 2, 把總 6, 千總 3, 哨官 27, 旗鼓官 2, 知穀官 2, 旗牌官 55, 教鍊官 1 ○ 軍卒 : 標下軍 3,879
前營 洪州鎮 (총 4,534명)	○ 將校 : 別將 2, 把總 6, 千總 3, 哨官 32, 知穀官 2, 旗鼓官 4, 教帥 30, 旗牌官 60 ○ 軍卒 : 標下軍 4,935
後營 忠州鎮 (총 4,428명)	○ 將校 : 別將 2, 把總 6, 千總 3, 哨官 31, 知穀官 1, 旗鼓官 1, 教帥 30, 訓導 10, 旗牌官 60 ○ 軍卒 : 標下軍 4,130

충청병영 관하의 군병 수는 산성의 경우 3,500여 명, 진영의 경우는 4,000~4,500여 명 정도이다. 이 같은 군병 수는 18세기 중반에 편찬된 『輿地圖書』와 19세기 중·후반에 편찬된 『湖西邑誌』에 기재된 軍額과 약간의 차이를 보인다. 특히 본영의 군병 수가 유독 큰 차이를 보인다. 『輿地圖書』와 『湖西邑誌』에 기재된 충청병영의 군병 수가 4,200~4,300여 명인데 비해 『淸營兵制總錄』에 기재된 본영의 군병 수는 792명이다.<sup>42)</sup> 이는 위 두

41) 『忠淸兵營所管各城鎮編伍軍摠成冊』(규장각 4483)

42) 『輿地圖書』, 『湖西邑誌』, 『淸營兵制總錄』에 기재된 충청병영의 군병 수를 비교해 보면

자료에 기재된 군병 수보다 매우 적은 수치이다. 여러 가지 원인이 있겠지만, 가장 큰 원인은 新選軍과 主鎮軍 등의 親兵이 『淸營兵制總錄』에는 누락되어 있기 때문이다.<sup>43)</sup>

충청병영 관하의 전체 군병 수는 다른 하삼도 병영들에 비해 매우 적었다. 『輿地圖書』와 『完營兵制總錄』를 통해 下三道의 군병 수를 도표화 하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 朝鮮後期 下三道 兵營의 軍兵 數<sup>44)</sup>

兵營(소재지)	管 下 軍 兵 數
忠淸兵營(淸州) 총 29,359	本營 4219, 前營 4459, 左營 3967, 中營 4485, 右營 4297, 後營 4447 上黨山城鎮 3485
慶尙右兵營(晉州) 총 43,572	本營 8238, 中營 4030, 右營 4030, 左營 5363, 金烏山城鎮 3543, 禿用山城鎮 5757, 巖石山城鎮 1463, 鳥嶺山城鎮 1041, 上番軍 4939
慶尙左兵營(蔚山) 총 27,900	主鎮 4000, 中營 6546, 前營 7823, 後營 6439, 東萊鎮 1420, 架山鎮 1672
全羅兵營(康津) 총 44,090	本營 7487, 前營 7193, 左營 4999, 中營 6714, 右營 7642, 後營 5263 笠巖山城 2496, 金城山城 1572, 赤裳山城 724

충청병영의 군병 수는 경상우병영과 전라병영에 비해서는 매우 적고, 경상좌병영 보다는 약 3,000여 명 정도 많음을 알 수 있다. 그러나 경상병영이

다음과 같다.

史料 名	前營	左營	中營	右營	後營	本營	上黨
輿地圖書	4,459	3,967	4,485	4,297	4,447	4,219	·
湖西邑誌	4,459	·	5,471	·	5,287	4,330	2,600
淸營兵制總錄	4,534	3,977	4,332	4,277	4,428	792	3,485

43) 『輿地圖書』에는 ‘牙兵元軍 1,158명·新選元軍 2,239명’, 『湖西邑誌』에는 ‘新選軍 3,040명·主鎮軍 824명’의 내역이 기재되어 있지만, 『淸營兵制總錄』에는 이들에 대한 기록이 없다.

44) 전라병영의 군병 수는 『輿地圖書』에 누락되어 있어, 전라병영의 편제와 군역을 기록한 『完營兵制總錄』을 참고하였음.

좌·우도로 나뉘어서 설치된 것을 감안하면, 하삼도 병영 중 충청병영의 규모가 가장 작다고 할 수 있다. 이는 충청도가 경상도·전라도에 비해 면적이 좁고, 인구와 물산이 孱弱하였기 때문이다.<sup>45)</sup> 그러나 규모가 작다고 해서 충청도의 군사적 중요성이 반감되는 것은 아니다. 충청도는 서울로 향하는 길목에 위치하였기 때문에 충청도의 군사력은 남쪽에서 올라오는 위협에 대비하는 것이 주 임무였다. 충청도가 돌파되면 도성을 방어하는 京軍이 직접 상대해야 했기 때문이다. 따라서 충청도의 군사적 중요성은 매우 컸다. 1888년 봄에 고종이 청주에 남쪽에서 올라오는 외적을 막으라는 뜻에서 鎭南營이란 이름을 하사하고, 정예 군영을 만든 사례는 충청도의 군사적 중요성을 잘 말해준다.<sup>46)</sup>

〈표 2〉에서 보듯이 병영을 중심으로 한 하삼도 지역의 군사편제는 각기 달랐다. 이것은 조선의 지방군이 속오법에 기초하여 조직되었으나, 기효신서를 그대로 따르지 않고 지역의 실정에 맞게 변용하였음을 말해준다. 충청병영 소관의 五鎭營 一山城의 체제도 충청도의 특성 및 편차를 반영한 특유의 編伍體制였다.

### 3) 機能 및 實態

병영의 주요 임무는 국방 및 체제유지와 관련된 것이었다. 충청병영 또한 군사적 기능이 본연의 임무였다. 조선후기 충청병영의 군사적 주 임무는 다음과 같았다. 첫째, 영·호남에서 서울로 북상하는 外敵을 차단하는 것이다. 특히 영남에서 충청도로 올라오는 길목인 추풍령 방어가 강조되었다.

45) 『戶口總數』에 나타난 18세기 후반 하삼도 지역의 행정규모를 비교해 보면 다음과 같다.

道名	郡縣數	面數	郡縣當面數	面當戶數	面當口數	里數	郡縣當里數	里當戶數	里當口數
충청	54	569	11	390	1,526	7,865	146	28	111
경상	71	819	12	446	1,943	8,760	123	48	182
전라	56	775	14	412	1,575	11,767	210	27	103

46) 신영우, 앞의 논문, 2002, 33쪽.

숙종 32년(1706) 同知事 李寅燁이 “병영이 해미에서 청주로 이전한 것은 호서와 영남 사이에 위치한 추풍령을 방어하기 위한 것”<sup>47)</sup>이라고 말한 것에서 잘 드러난다. 둘째, 수도 외곽의 방어이다. 병자호란 이후 충주진영과 청주진영은 南漢山城에서 멀리 떨어진 안동과 대구를 대신하여 남한산성에 소속되었다.<sup>48)</sup> 그러다가 효종 2년(1651)에 ‘멀리 떨어진 군대는 제 때 산성에 들어와 지킬 수 없으므로 경기도의 군병을 남한산성에 移屬시키자’는 건의에 따라 淸州鎭 군병 2,289명 대신 竹山鎭 군병 1,504명을 남한산성에 소속시켰다.<sup>49)</sup> 이때 청주진영이 남한산성 소속 진영에서 제외되었지만, 유사시 충청병사가 청주진영의 군병을 이끌고 남한산성의 방어를 담당하도록 하였다.<sup>50)</sup> 이로 보아 충청병영도 조선후기 수도외곽 방어 및 왕의 피난처를 수호하는 임무가 있었음을 알 수 있다.

이 같은 군사적 임무를 수행하기 위해 속오군을 중심으로 구축되었던 충청도 군사편제는 조선후기 오랜 평화와 사회·경제적 변화로 인해 변질된다. 가장 대표적인 예가 유사시에 대비한 習操의 축소 및 변질이다. 정조대에 오면 지방군의 근간인 속오군 습조 정지가 상례화 되고, 습조의 정지 대신 이루어지던 ‘官門聚點’은 속오군의 요역 동원을 위한 장치로 변질된다. 정조대 충청병영에서 시행한 습조 현황을 표로 나타내면 <표 3>과 같다.

<표 3> 正祖代 忠淸道 地域의 習操 現況<sup>51)</sup>

구 분	봄		가을	
	合同 訓練	營將 巡歷	合同 訓練	營將 巡歷
습조 기간(年)	24	24	24	24
미확인	1	9	·	9
시행	·	1	2	·
정지	23	14	22	15
정지 비율(%)	96	59	92	63

47) 『備邊司謄錄』, 숙종 32년 9월 6일.

48) 『孝宗實錄』 권6, 2년 6월 3일 戊申.

49) 『孝宗實錄』 권7, 2년 7월 26일 辛丑.

50) 『備邊司謄錄』, 효종 5년 6월 3일.

51) 김우철, 『조선후기 지방군제사』, 경인문화사, 2001, 216쪽 참조.

〈표 3〉을 보면 정조 대 충청병사가 주관하는 충청도 지방군의 合同訓練 정지비율이 봄에는 96%, 가을에는 92% 임을 알 수 있다. 또한 습조 감소에 대한 대책으로 시행한 영장 순력의 정지비율도 60% 내외로 매우 높다. 즉 군사적 기능을 제대로 발휘할 수 없는 상태에 이른 것이다. 군사훈련의 빈도 및 강도가 줄어들었다면 지역민들의 속오역 부담도 줄어들어야 하는데, 실제로는 속오역 부담은 전혀 줄어들지 않았다. 왜냐하면 조련 정지를 보완하기 위해 시행한 '관문취침'이 堤堰役과 같은 요역 동원장치로 변질되었기 때문이다. 이로 인해 속오역은 賦役化되기 시작하였다. 지방의 속오군이 부역화된 이유는 크게 두 가지이다. 첫 번째 이유는 조선후기 移秧法의 보급으로 수리시설의 확충이 우선시되었기 때문이다. 즉 수리시설을 수축하기 위해서는 많은 인력이 필요하였는데, 이러한 인력을 원활히 공급할 수 있는 곳은 조직적으로 군사체제에 편성되어 있는 속오군 밖에 없었다.<sup>52)</sup> 두 번째 이유는 18세기 避役과 代立으로 인해 각종 役事의 부역 노동이 고용 노동으로 전환된 사정 때문이다.<sup>53)</sup> 즉, 비용 절감을 위해 군에 편제되어 있는 속오군을 동원하였던 것이다. 이런 이유로 속오군으로 구성된 지방군의 부역화는 더 빠르게 진행되었고, 지역민의 부담은 가중되었다.

18세기 이후 충청병영은 군사적 활동보다 치안 및 체제유지 활동에 더욱 치중한다. 양란 후 오랜 평화가 유지되면서 捕盜廳과 같은 별도의 치안기구 없는 지방에서는 지방군영이 그 기능을 대신하였기 때문이다. 충청병영도 치안유지, 대민지원 등 조선왕조의 체제 유지에 활용되었다. 실제 도둑체포, 異樣船에 대한 대처<sup>54)</sup>, 호랑이 포획<sup>55)</sup>, 천주교도 체포<sup>56)</sup> 등의 치안유지와 失火로 인한 피해복구<sup>57)</sup> 등 대민지원에 충청병영의 군사가 활용된 사례가 많이 발견된다. 19세기 충청병영을 비롯한 지방군의 치안기능이 대

52) 최원규, 「조선후기 수리기구와 경영문제」, 『국사관논총』 39, 1992, 국사편찬위원회, 231쪽.

53) 윤용출, 『조선후기의 요역제와 고용노동』, 서울대 출판부, 1998, 24-25쪽.

54) 『忠淸兵營關子騰錄』(규장각 15121)

55) 『備邊司騰錄』, 숙종 25년 11월 12일.

56) 조광, 「19세기 해미지방에서의 서학신봉」, 『소헌남도영박사고회기념역사학논총』, 민족문화사, 1993, 578쪽 ; 뒤뜰 외, 『致命日記』, 1895, 성 황석두루가 서원, 5-6쪽.

57) 『忠淸兵營關子騰錄』(규장각 15121)

폭 강화된 이유는 대외적으로는 청과의 전쟁 위험이 감소하였고, 대내적으로는 정부의 賦稅收奪 및 농촌사회의 분해과정에서 몰락한 민의 불만이 증폭되어 치안이 크게 동요되었기 때문이다.<sup>58)</sup>

충청도의 각 진영들은 기본적으로 主鎮인 병영의 지휘 및 통제를 받았다. 그러나 진영의 토포 기능이 강화됨으로써 병영과 진영의 관계에 변화가 생겼다. 처음에는 지방군영이 토포 기능을 수행할 때 병사로 하여금 수령을 통제하는 방식을 채택하였다.<sup>59)</sup> 그러다가 현종 6년(1665)부터 토포사의 임무를 진영의 책임자인 영장이 대부분 담당하게 됨<sup>60)</sup>으로써 진영의 지위 및 독립성이 향상되었다. 토포사는 병사와 동급인 堂上官<sup>61)</sup>이었기 때문에, 토포영을 겸한 진영은 감영·병영과 대등하게 상호 공문을 교환할 수 있게 된 것이다. 이로 볼 때 당시 병영과 진영은 軍務에 있어서는 상하관계를 이루었지만, 치안업무에 있어서는 대등한 관계가 형성되었음을 알 수 있다. 즉 군무와 토포라는 업무의 이중구조 속에서 상이한 지휘관계를 형성하였던 것이다.

이런 특징은 충청도를 비롯한 하삼도에서 두드러진다. 본래 병영 및 수영은 虞侯가 토포의 책임을 주로 담당하였으며, 휘하에 討捕軍官·討捕兵房·捕校·捕卒 등이 소속되었다. 그런데 영장이 토포사를 겸임하면서부터 삼남의 병영에는 토포와 관련된 인원이 보이지 않고, 진영에서만 관련 인원이 발견된다.<sup>62)</sup> 실제 충청도의 경우 5鎮營에만 營將 標下軍 內에 토포 병방 1명과 토포군관 30명이 소속되어 있었다.<sup>63)</sup> 이것은 삼남의 영장이 토포사로서 지방의 치안을 담당<sup>64)</sup>하였다는 것을 의미하며, 진영 또한 토포와

58) 서태원, 『조선후기 지방군제 연구』, 혜안, 2002, 86쪽.

59) 『承政院日記』, 인조 16년 9월 7일 ; 『孝宗實錄』 권10, 4년 2월 19일 丙辰.

60) 『備邊司謄錄』, 현종 6년 11월 2일.

61) 『宣祖實錄』 권54, 27년 8월 22일 丁卯 ; 『英祖實錄』 권82, 30년 7월 17일 甲午.

62) 서태원, 위의 책, 2002, 78-79쪽 참조.

63) 『忠淸兵營所管各城鎮編伍軍摠成冊』(규장각 4483)

64) 서태원, 위의 책, 2002, 78-79쪽.

관련해서는 어느 정도 독립된 지위를 확보하고 있었음을 의미한다. 다음의 사례가 이를 잘 보여준다.

영남 어사 심기태가 경주에 있으면서 체포의 기한을 어기었다는 이유로 영장 송응휴를 잡아다 치죄하려고 하니, 송응휴가 거절하고 따르지 않자 심기태가 장계를 올려 파직하였다 …… 비변사에서 아뢰기를, ‘어사가 명을 받들고 나갔으니, 사체가 중하기는 하나 영장의 직책도 토포사의 명칭을 가지고 타도의 감영·병영과 상호 공문을 교환하고 있으니, 중군이나 우후와 같이 비교할 수 없습니다. 중대한 군무에 관계되는 일이 아니면 쉽게 잡아들일 수 없습니다 …… 임금이 이르기를, ‘어사가 한 일은 물론 선처했다고 할 수 없지만, 조정은 위계를 먼저 존중해야 한다. 영장은 이미 파직하였으니, 지금 논할 것은 없으나 어사 또한 처벌할 수 없다’ 하였다<sup>65)</sup>

그러나 진관체제 속에서 병영의 節制를 받는 군사기구인 이상 중앙의 포도청과는 달리 진영은 완전히 독립된 치안기구로 존재할 수는 없었다. 다음이 사례가 이러한 사실을 증명하고 있다.

해미영장 李永喆, 충주영장 韓命祺 등을 본도의 병사로 하여금 곤장을 치도록 명하였는데, 대사간 金履禧가 상소한 것을 인하여 도적을 잘 다스리지 못한 영장을 거듭 신칙하여 살피게 한 것이었다<sup>66)</sup>

위 사례에서 나타나듯이 영장에 대한 처벌권과 지휘권은 병사에게 있었다. 결론적으로 조선후기 토포 기능을 주도적으로 수행했던 기구는 진영이었지만, 이들을 節制하여 책임을 진 기구는 병영이었다. 충청병영과 충청도 5진영의 관계도 마찬가지였다. 그 중에서도 청주진영은 軍務는 물론 토포와 관련해서도 충청병영의 직접적 지휘를 받았다. 청주진영은 中營으로서 병영과 함께 청주에 소재하였기 때문에 다른 4진영에 비해 병사의 직할 병력

65) 『正祖實錄』 권15, 7년 6월 9일 己巳.

66) 『正祖實錄』 권35, 16년 5월 22일 己未.

으로 활용되는 측면이 강했다.<sup>67)</sup> 숙종 대 효율적인 추풍령을 방어를 위해 西原(청주) 영장을 추풍령에 가까운 옥천으로 잠시 옮겼으나, 유사 시 병사가 영장을 즉시 호령하기 어렵다는 이유로 다시 청주로 還設시킨 사례<sup>68)</sup>를 통해 청주진영이 병사의 직할 병력으로서 활용되었음을 알 수 있다.

영장이 토포사를 겸한 이후 병영과 진영의 관계는 軍務的으로는 상하의 지위관계를 형성하고 있었으나, 토포와 관련해서는 독립적인 권한 및 지위를 가지고 있었던 것 같다. 기능에 따라 또는 현실적 여건에 따라 제도에 얽매이지 않고 이중적 관계를 형성하였던 것이다. 이러한 모습은 군사체제와 행정체제가 분리되지 않았던 당시 통치구조의 모순을 보여주는 단면이라고 할 수 있다.

### 3. 財政과 그 運用

#### 1) 財政 現況

충청병영의 이설과 병사의 목사 겸임으로 인해 병사의 支供 및 병영 官需가 생기게 되었다. 따라서 조정에서는 병사가 官供 없이 軍布로 재정을 꾸려 나갈 때 보다 군졸들을 착취하는 폐단<sup>69)</sup>이 줄어들 것으로 기대하였다. 그러나 기대와는 달리 병영 이설과 병사 겸목은 많은 문제점을 초래하였다. 병영의 營屬·下人·家舍·田畓이 모두 해미에 있는 관계로 왕래하면서 入役하는데 많은 어려움이 있었고, 영속이 上番·下番으로 왕래하게 되면서 나타난 각 읍의 폐단도 말할 수 없을 정도로 많았다.<sup>70)</sup> 게다가 병사와 목사를 겸임 이후 군병의 3분의 2를 병조에 속하게 하여 군병 수를

67) 서태원, 「조선 후기 청주진영 연구」, 『호서사학』 42, 호서사학회, 2005, 62쪽.

68) 『備邊司謄錄』, 숙종 11년 9월 4일 ; 『備邊司謄錄』, 숙종 13년 8월 13일.

69) 『孝宗實錄』 권8, 3년 2월 6일 戊申.

70) 『備邊司謄錄』, 효종 8년 9월 21일.

줄였으며, 노비 또한 50명에서 20명을 떼어 해미에 지급하였기 때문<sup>71)</sup>에 부족한 재정과 인력의 부담은 청주목으로 돌아갔다. 이로 인해 청주목은 더욱 피폐해져 갔으며 결국은 “客에게는 생계를 의지할 만한 땅이 없고, 주인은 그에 따른 폐해를 받고 있어서 主客이 다 같이 곤란하다”라는 이유로 병영의 상당산성으로의 이설과 해미로의 還設이 논의되기도 하였다.<sup>72)</sup>

그러나 병영의 이설 및 환설은 받아들여지지 않았고, 變通策으로 병영과 청주목을 따로 설치하여 겸임하던 것만 분리시켰다.<sup>73)</sup> 하지만 병사와 목사가 나누어졌음에도 불구하고, 목사를 겸하던 예전의 관습은 고질적인 폐단이 되었다. 그 폐단의 대표적인 것들로 병영에서 사용되는 柴草와 氷丁의 進拜·병영 수리 등의 부역 동원·茶母 등의 노비 충원·백성의 전결로 숯 마련·병영 진상물의 加米·병영 소속인원 별도 모집·병영의 知印과 羅將의 하인을 충원 및 배정 등이 있었다.<sup>74)</sup> 이 때문에 청주목의 형편은 더욱 곤궁해지고 다급해져 갔다.

충청병영 이설 후 많은 재정적 문제점에도 불구하고, 병사의 권한과 업무는 증가했다. 이 때문에 병영의 재정 증가를 수반하는 요인들이 점점 늘어났는데, 이는 조선전기와는 다른 재정구조를 형성하게 하였다. 조선전기 병영의 재정은 주로 官屯田과 貢物로 구성되어 있었다. 自耕無稅地인 관둔전을 소속 군병의 노동으로 경작하여, 그 수입으로 軍糧, 兵器, 什物, 公廩修理 등 각종 경비를 마련하였다. 그 밖에 官과 郡縣에서 바치는 공납으로 각종 수용품을 조달하였다. 또한 노동 용역은 營吏, 營隸, 匠人을 비롯한 丁役 부담자와 軍役 부담자가 제공하는 신역으로 충당하였다.<sup>75)</sup> 그러나 조선후기의 병영 재정은 중앙 재무기관이 일괄적으로 재원을 징수하여 병영에 재분배하는 구조와 병영 스스로 수취하여 재원에 충당토록 하는 구조가

71) 『備邊司謄錄』, 효종 3년 9월 13일.

72) 『備邊司謄錄』, 효종 7년 12월 12일

73) 南九萬, 『藥泉集』 제4권, 疏筭 淸州陳弊疏(남구만이 경술년(1670, 현종 11) 12월 청주목사로 재임 중 작성); 『備邊司謄錄』, 효종 8년 9월 21일.

74) 南九萬, 『藥泉集』 제4권, 疏筭 淸州陳弊疏(남구만이 경술년(1670, 현종 11) 12월 청주목사로 재임 중 작성)

75) 김옥근, 『조선왕조 재정사 연구』, 일조각, 1984, 109쪽.

중첩·병행되었다.<sup>76)</sup> 이러한 큰 틀 속에서 충청병영의 재정도 같은 방식으로 운용되었는데, 주요 재원은 結役, 身役, 還穀利子 등이었다. 충청병영의 전반적인 재정현황을 살펴보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 忠淸兵營의 財政現況<sup>77)</sup>

財政項目		규모	사용 내역	비고
結役	需米	500石	虞侯給料: 41石9斗 裁減: 57石4斗5升8分 병영경비: 401石1斗5升	○ 청주목에서 부담
	雜米	450石	虞侯給料: 64石10斗3升 裁減: 해마다 다름 병영경비: 잔액 사용	
身役	新選軍錢	3040兩(608石) <sup>78)</sup>	將士 給料	○ 각 읍에서 한사람 당 1兩씩 수취 ○ 6번으로 나누어 매달 초하루 640~650兩 상납
	主鎮軍錢	824兩(164石8斗)	將士 給料	
還穀	上黨軍餉米	2928石7斗5升	耗穀 병영경비	○ 上黨軍餉米: 1000穀 보관, 나머지 분급, 戶曹에 보고 ○ 盡還米: 청주목의 東州·西州·南州·北州에 분급, 戶曹에 보고
	賑還米	491石3斗8升8合4勺	耗穀 병영경비	

위 표에서 보듯이 충청병영의 재정은 청주목으로부터 올라오는 結役收入(營需米, 營雜米), 충청도 각읍에서 올라오는 身役收入(新選軍錢, 主鎮軍錢), 그리고 還穀收入으로 이루어져 있었다. 전체 재정규모는 결역 950石, 신역 3,864兩(772石8斗), 환곡 3,420석1두3승8합4작이다. 『湖西邑誌』에 나타나 있지는 않지만, 각종 雜稅 및 공납 등의 수입을 더한다면 재정 규모는 더욱 커질 것이다.

76) 손병규, 「조선 후기 재정구조와 지방 재정부영 : 재정 중앙집권화와의 관계」, 『조선시대사학보』 25, 조선시대사학회, 2006, 137-138쪽.

77) 『湖西邑誌』, 忠淸兵營 事例.

78) 米換算은 『賦役實總』 환산가에 준하여 1錢=0.2石으로 하였음.

이 가운데 결역에 해당하는 兵營需米와 雜米는 청주목에서 모두 수납하였다. 본래 병영의 官需는 관둔전으로 충당하도록 되어 있었다. 그러나 임진왜란 이후 관둔전이 복구되지 않아 儲置米로 채웠는데, 실상 대동미의 대부분은 중앙으로 상납되었기 때문에 재정으로 활용하기 어려웠다.<sup>79)</sup> 결국 소재지인 청주목의 부담으로 돌아간 것이다. 이 같은 사정은 『湖西邑誌』 「忠淸兵營 事例」의 충청병영 세입내역과 『賦役實總』 「忠淸道 淸州」의 청주목 세출내역을 비교해 보면 뚜렷이 드러난다. 즉 병영에서 받는 官需米 500석과 雜米 450석이 청주목에서 병영으로 지출되는 結役 부담액과 일치하고 있다.<sup>80)</sup> 한편 청주목에서는 淸州鎭營과 本官의 재정도 부담하고 있었는데, 이들에 대한 부담액은 청주진영 49석 13두 8승, 청주본관 400석이다.<sup>81)</sup> 그러나 충청병영에 대한 부담액보다는 매우 적은 양이었다.

신역에 의한 수입은 軍役負擔에 의한 것이었다. 이에 대한 비용은 충청병영에 속한 각 읍진에서 한 사람당 1냥 씩 收捧하였다. 당시 충청병영 소속의 군역 부담자가 대략 4,000명 정도였음을<sup>82)</sup> 감안하면, 신역수입은 약 4,000냥 정도라는 것을 알 수 있다. 그런데 17세기 후반에서 19세기 후반에 이르는 기간에는 충청도 전체 군역자원에 많은 변동이 있었다. <표 5>를 살펴보도록 하자.

79) 송찬섭, 앞의 논문, 1990, 207쪽.

80) 『湖西邑誌』, 忠淸兵營 事例 ; 『賦役實總』, 忠淸道 淸州.

81) 『賦役實總』 忠淸道 淸州.

82) 『湖西邑誌』, 『良役實總』에 기재된 충청병영 소속의 군역부담자 내역은 다음과 같다.

	군병 종류 및 수	총 액
양역실총	新選軍 3,277명, 主鎭騎兵 893명	4,170명
호서읍지	新選軍 3,040명, 主鎭軍 824명	3,864명

〈표 5〉 朝鮮後期 忠淸道 軍役資源의 變動 現況

	戶數	口數	男口數	軍摠	軍摠/戶數	軍摠/男口數
17세기후반(興地書)	239,163명	972,233명	491,293명	119,743명	50.17%	24.37%
18세기후반(興地圖書)	214,970명	·	381,875명	135,148명	62.87%	35.39%
19세기후반(大東地志)	216,306명	·	·	183,766명	84.96%	·

조선후기 충청도의 군역부담 추세를 살펴보면 17세기 후반 숙종 초에는 戶數當 軍摠率이 50.17%, 男口數當 軍摠率이 24.37%를 보여주고 있다. 이에 비해 18세기 후반 영조 41년 시기에는 호수당 군총 비율이 62.87%, 남구수당 군총비율이 35.39%로 증가된 현상을 보여준다. 그리고 19세기 후반에는 호수당 군총비율이 84.96%로 영조대의 군역 부담률보다 많은 상승폭을 보인다.<sup>83)</sup> 이는 당시의 군정문란과 직결된 현상으로 풀이된다. 조선후기 군역은 군현을 단위로 호구와 남구 수를 감안하여 균등하게 부과되었는데, 일단 군역이 책정되면 거의 변동 없이 고정된 액수를 유지해야만 했다. 그런데 死亡·逃亡·除役·他鄉移居와 같은 군역자원의 변동요인이 발생했을 경우 일정한 軍役稅 수입을 확보하기 위해 共納制 방식을 취해 그 闕額을 충당하였다. 이 때문에 일정한 군역 내의 군역인구가 감소하게 되면 잔여 양정들에게는 그만큼 과중한 군역부담이 돌아오게 되고, 군역세 징수 과정에서 黃口添丁·族徵·隣徵과 같은 양역폐가 발생하였다. 즉 19세기 후반 충청도 지역은 군역부담이 과중한 軍多民小의 폐가 만연하였던 것이다.

특히 청주·영동·황간·목천·한산·대흥·아산·평택 등의 병영 및 진영 주변의 읍들이 과중한 군역부담에 벗어나지 못하고 있었다. 실제 청주목은

83) 김진봉·차용걸·양기석, 「조선시대 군역자원의 변동에 관한 연구 : 호서지방의 경우를 중심으로」, 『호서문화연구』 3, 호서문화연구소, 1983, 93~103쪽 ; 이강길, 앞의 논문, 2004, 127~131쪽 참조.

병영의 전체 신역수입 4,864냥 중 약 20%에 해당하는 약 940냥을 부담하고 있었다. 이 같은 사정은 헌종 5년 忠淸左道 暗行御史 任百經이 ‘청주는 군역의 태반이 虛名에다 逃故者가 해마다 증가하고 있어, 良丁 實應役者의 절대부족이 良役弊의 근원이 되고 있다’라고 보고한 내용에서 잘 드러난다.<sup>84)</sup>

이러한 모습은 이 시기 군역이 사실상 허구화된 채 납포군의 형태로 이루어지고 있음을 보여준다. 특히 지방군의 주요 병종인 新選軍 및 正兵의 番價가 전체 세액의 많은 부분을 차지한다는 점은 충청병영의 기능이 점차 군사적인 측면에서 재정적인 측면으로 변화되고 있음을 보여준다.

충청병영은 軍餉穀인 上黨山城米와 일반 환곡인 賑運米를 분급한 후, 그 耗穀을 재정운영에 활용한 듯하다. 상당군향미는 上黨軍餉穀·上黨僧倉軍餉穀·上黨軍需米 세 가지로 이루어져 있었다. 상당군향곡은 康熙 更子年(숙종 46, 1720년)에 인근 楊津·貢津·安興의 군량미를 移劃받아 청주에서 수취한 세금과 합하여 설치하였고, 상당승창향곡은 擁正 癸丑年(영조 9, 1733년)에 監賑御史가 쓰고 남은 空名帖을 僧徒들에게 내어 준 후 공명첩을 쌀로 바꾸어서 설치하였으며, 상당군수미는 乾隆 壬戌年(영조 18, 1742년)에 兵使 韓範錫이 별도로 돈 1,000냥을 만들어 설치하였다. 이들의 공통점은 환곡의 이자를 城內 壯士들의 支放으로 사용하기 위해 설치하였으며, 비변사에서 관리하였다는 점이다. 아울러 일반 환곡인 進환米(忠淸兵營還米)는 乾隆 庚辰年(영조 36, 1760년)에 兵使 趙啓泰가 常賑穀 일만 석(米 4500석, 太 1000석, 租 4500석)을 획득하여 설치하였다. 이 또한 營 재정의 위축 및 支放의 부족을 메우기 위해 설치한 것이다.<sup>85)</sup>

군향곡의 운용방식에서 눈여겨 볼 점은 산당산성미 전체 2,928石7斗5升 중 1,000석만 남겨두고 나머지는 분급하였다는 점이다. 즉 수익을 증대하기 위해 半留半分の 원칙을 깨고 一留二分으로 운용하였다는 것이다. 이는 군향곡의 성격이 점차 재정보충 재원으로 변화하고 있음을 의미한다. 관리

84) 『憲宗實錄』 권6, 5년 7월 12일 乙巳.

85) 『穀總便考』, 忠淸道.

기관이 최초 備邊司에서 19세기 이후 戶曹로 변경되었다는 점도 이러한 성격 변화를 반증한다. 그리고 상당군항미가 원칙적으로 전쟁에 대비하기 위한 군량미였다면 충청병영환미는 흉년에 기민을 구제하기 위한 賑恤穀이었다.<sup>86)</sup> 그러나 이 또한 병영의 부족한 支放을 메우기 위해 轉用되고 있었다. 이렇듯 환곡이자가 병영 재정에서 주요한 부분으로 자리 잡을 수 있었던 배경은 18세기 말부터 진행된 환곡의 부세화에 있다.

이상 충청병영의 대부분 재원은 虞侯와 장사들의 급료로 사용되고 있음을 알 수 있다. 이것은 支放의 성격 자체가 영 운영의 가장 핵심적인 要諦였음을 의미한다. 즉, 고정된 액수의 軍官 및 下吏 외에 다양한 軍務 종사자의 料米 · 料資의 충당과 매사 돌아가면서 付番하는 流動 軍摠의 안정적 유지는 병영운영의 핵심이었던 것이다. 더구나 이들 군병에게는 料米가 그들의 日用과 직결되는 것이므로 곡물이 여타의 물종보다 많은 양을 차지하는 것은 당연한 일이었다.<sup>87)</sup>

충청병영은 소재읍인 청주목과 병영 소속 읍들로부터 크게 결역 · 신역 · 환곡 등을 통해 재정을 얻었다. 특히 군항곡과 기타 兵營穀을 확보 후 이를 각 읍에 분급하여 얻은 그 이자으로써 지출의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 支放의 資金으로 활용하였다. 이것은 충청병영 재정운용의 큰 특징이라고 할 수 있다.

## 2) 忠淸兵營穀의 變化 및 軍餉穀의 弊端

충청병영의 환곡은 재정적 상황 및 필요에 따라 증가 및 감소하였다.<sup>88)</sup> 그 추세를 살펴보면 18C 중반부터 19C 초까지 급격히 환총이 증가하다가, 그 이후에는 급격히 환총이 감소한다.<sup>89)</sup> 18세기 중반 이후 환총이 증가한

86) 『公忠兵營重記』(순조 33, 1833년); 『湖西兵營重紀』(고종 12, 1875년).

87) 김현구, 「조선후기 통계영의 재정운영에 관한 연구」, 부산대 박사논문, 1994, 63쪽.

88) 오일주, 「조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」, 『역사와실학』 3, 역사실학회, 1992, 81쪽 참조.

89) 18~19세기 중반까지의 충청병영 환총 변화 액을 간략히 재정리하면 다음과 같다.(『穀簿

이유는 당시의 전반적인 재정상황에 起因한다. 영조 대에는 時起結의 축소로 인해 전세 및 대동미 수입이 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 호조와 宣惠廳의 지출은 증가되어 재정수지가 악화되었다. 선혜청은 대동미의 수입 감소를 지방 留置分을 줄이고 중앙 상납을 증가시키므로써 해결하려고 하였다. 그러자 지방 관청에서는 부족해진 재정을 메우기 위해 환곡을 크게 활용하였던 것이다. 균역법 실시 직후에도 같은 현상이 나타났다. 減匹로 인한 재정결손의 給代가 제대로 이루어지지 않자, 오히려 중앙으로 會錄이 증가되어 지방재정이 압박을 받았던 것이다. 이때에도 지방 관청은 환곡의 모곡으로써 재정결손을 보충하였다.<sup>90)</sup> 충청병영도 대동 저치미의 부족과 균역법 실시로 인한 재정결손을 모곡으로써 보충하고자 했다. 실제 상당산성군향곡과 승창군향곡의 耗穀 대부분이 우후 및 장사들의 급료와 병영경비로 사용되었고, 軍器 마련 및 상당산성 改補修와 관련하여 군항미의 모곡 사용을 廟堂에 요청하는 사례가 빈번하였다.<sup>91)</sup> 이로 인해 상당산성곡이 과다하게 분급되었고, 인근 고을의 백성들은 분급된 상당산성곡의 모곡을 갚느라 많은 고충을 겪어야만 했다.<sup>92)</sup> 그런데 모곡을 받아 이용하는 과정에서 耗의 일부는 병영운영 경비로 사용하였지만, 일부는 다시 원곡이 되어 합해지니 還摠이 증가할 수밖에 없었던 것이다.

그런데 19세기 이후 분급률 증가와 용도 변경으로 인해 환충은 급격히 감소한다. 원래 환곡은 원곡의 절반만을 분급하는 半留半分이 원칙이었고,

合錄], 『穀總便攷』, 『萬機要覽』, 『公忠兵營重記』, 『湖西兵營重記』 참조)

1776(穀簿合錄)		1797(穀總便攷)		1808(萬機要覽)		1833(公忠兵營重記)		1875(湖西兵營重記)	
軍餉	兵營米	軍餉	兵營米	軍餉	兵營米	軍餉	賑恤	軍餉米	賑還米
13,065석	2,979석	17,010석	7,832석	19,833석	7,899석	16,200석	977석	2,928석	491석3

90) 오일주, 위의 논문, 1992, 86쪽.

91) 『備邊司謄錄』, 영조 5년 10월 22일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 34년 7월 19일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 35년 3월 22일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 37년 4월 10일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 37년 4월 15일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 38년 6월 12일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 39년 12월 19일.

92) 『備邊司謄錄』, 영조 35년 11월 3일.

이를 어길 경우 처벌반도록 되어 있었다.<sup>93)</sup> 그러나 이것은 원칙일 뿐이고, 실제로는 改色·半留半分·定式分給·二留一分·一留二分·一留三分·盡分 등 제 각기 운영되었다. 충청병영 또한 상당군향곡은 반류반분·상당승창군향곡은 일류이분으로 운영되었고, 상당군수미와 병영환미곡은 진분으로 운영되었다.<sup>94)</sup> 그런데 상당군향곡과 상당승창군향곡은 備邊司句管穀으로서 설치목적이 긴급한 일에 대비하기 위함이었다. 따라서 일정한 留庫가 전제되어 있음에도 불구하고 19세기 들어서면서 상당군향곡의 분급률이 증가하기 시작한다. 그 이유는 加分때문이었다. 원래 가분은 “흉년 등으로 從量이 넉넉하지 못할 때 감사가 중앙에 요청하여 허락받아”<sup>95)</sup> 행하는 것이었다. 그러나 충청병영은 상당산성의 수축 및 개보수 등 많은 물력이 필요할 때나, 군포로 인한 수입이 부족할 때마다 재정 보전을 위해 수시로 군향곡의 가분을 요청하였다.<sup>96)</sup> 그런데 분급률이 점점 높아질수록 19세기 이후 충청병영 군향곡의 元穀은 점점 감소하는 문제점이 발생했다. 未捧되는 액수와 逋欠으로 인한 虛留가 점점 증가했기 때문이다. 이렇듯 원래의 용도와 사용규칙을 벗어난 병영곡의 운용실태는 악순환 되던 19세기 재정상황의 한 단면을 잘 보여주고 있다.

병영곡 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있던 것은 군향곡이었다. 이 때문에 충청병영에서는 군향곡의 변동에 따라 전체의 재정변화가 일어났으며, 그 폐단은 일반 환곡보다 심하였다. 본래 양란을 겪으면서 山城의 곡식이 전쟁에 대한 對備가 되는 것을 보고, 군향곡에 대한 법을 만들었다. 그러나 전쟁 없는 평화시대가 지속되면서 군향곡은 변질되어 민폐가 되었다. 산성所在의 군향곡은 산성 주위의 여러 읍에서 읍민을 보내어 환곡을 받아다가 나누어 주게 하였고, 읍민들은 별도로 사람을 파견하여 산성에 가서 환곡을

93) 『續大典』, 戶典 倉庫.

94) 『穀總便攷』, 忠淸道.

95) 『萬機要覽』, 糶糴.

96) 『備邊司謄錄』, 영조 34년 7월 19일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 37년 4월 10일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 38년 3월 22일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 38년 6월 12일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 39년 12월 19일 ; 『備邊司謄錄』, 영조 41년 8월 17일 ; 『備邊司謄錄』, 순조 9년 4월 2일 ; 『備邊司謄錄』, 순조 9년 12월 24일.

받아다가 곧바로 산성 밑 가까운 촌락에서 팔아서 作錢하게 하였다. 그리고 가을에 또 사람을 파견하여 돈을 지고 산성 밑에 가서 곡식을 사서 수납하게 하였다. 악순환이 반복되었던 것이다. 게다가 운반에 어려움을 겪자 防納의 폐단까지 발생하였다. 이런 폐해는 군향을 둔 병영의 소재지에서 더욱 크기 마련이었다.<sup>97)</sup>

앞서 보았듯이 19세기가 진행되면서 환충은 급격히 감소하였다. 그러나 이것은 환곡 부담의 감소를 의미하지 않는다. 군향은 정해진 액수가 있었기 때문에 줄어든 만큼 본래 액수를 채워야 했기 때문이다. 충청병영에서는 줄어든 재정을 보충하기 위해 중앙에 군향곡의 가분 요청을 계속함으로써 분급률을 점차 증가시켰다. 이러한 사정은 순조 9년(1809) 公忠兵使 崔朝岳이 비변사에 올린 狀啓에 잘 나타나 있다. 내용인, 즉 “新選軍錢 停退의 數가 3000냥이나 되니, 이를 채우기 위해 예전과 같이 상당산성의 留庫米 중 500석을 특별히 대출하여 가을에 곡식 대신 돈으로 받아 숫자를 채우고자 한다”는 내용이다.<sup>98)</sup> 그런데 이것이 처음이 아니라 이전에도 군량미 대출이 자주 있었던 것으로 보아 가분이 이미 보편화 된 것 같다. 순조 33년(1833년)에 작성된 『公忠兵營重紀』의 軍餉庫 자료를 정리 해보면 <표 6>과 같다. 이를 통해 19세기 이후의 충청병영 군향곡의 분급실태를 추정해 볼 수 있다.

<표 6> 忠淸兵營 軍餉穀의 分給 및 加分 實態

(단위 : 石-斗-升-合-勺-厘-分)

種 類	穀 總	舊還(未捧, 仍停 등)
軍餉米	5650-8-4-1-4-2-1	5539-12-9-65-8 (己丑未捧米) 719-3 (壬辰除耗停退米) 176-14-3-5 (乙酉除耗停退米) 16-6-5-28-3 (乙酉除耗仍停米) 16-6-5-28-3 (乙巳除耗仍停米)
軍餉太	886-7-2-5-5-3	970-1 (壬辰除耗停退太) 147-7-6-6-5 (乙酉除耗仍停太) 8-1-3-1 (乙巳除耗仍停太)

97) 丁若鏞, 『牧民心書』 戶典 6條, 1818.

98) 『備邊司謄錄』, 순조 9년 12월 24일.

常賑貸割太	8805-13-6-6	372-1-1-8-9 (乙丑未捧太)
守成米	89-8-2-3-7	41-9-3-3-2-2 (己巳除耗仍停米)
僧軍餉米	424-7-3-2-8-4-8	41 (壬辰除耗停退米) 7-1-8-7-5 (乙酉除耗仍停米) 4-8-8-4-9 (己巳除耗仍停米)

『公忠兵營重記』로는 정확한 분급액과 분급률을 알 수 없다. 그러나 舊還(未捧, 仍停 등)<sup>99)</sup>에 대한 액수가 정확히 기록되어 있어, 대략적인 분급액을 추정 해볼 수는 있다. 收捧하지 못한 액수가 크면 클수록 분급 액수도 클 것이기 때문이다. 실제로 <표 6>을 보면 기축년(1829년)의 군향곡 未捧米는 1833년의 軍餉米의 총액과 거의 비슷하며, 임진년(1832년)의 除耗停退太는 1833년의 軍餉太의 총액을 넘어서고 있다. 이것은 충청병영의 군향곡이 진분화 되었음을 의미하며, 운영이 극도로 어려웠음을 보여준다. 이렇듯 분급률의 증가는 환곡의 액수보다 留庫를 적게 하였고, 환곡의 폐단을 심화시켰다.<sup>100)</sup>

분급률 증가와 함께 환곡 폐단의 중심이 되었던 것은 虛留穀 문제였다. 허류곡이란 환곡이 逋欠되어 원곡은 없어졌는데, 장부상에는 남아 있는 것을 말한다. 실제 壬戌農民抗爭 이후 釐政策으로 마련된 「三政釐政策」에서는 허류곡의急增과 그로 인한 白徵을 환곡 폐단의 가장 큰 문제로 보고 있었다.<sup>101)</sup> 특히 충청도는 19세기 중엽에 들면서 환곡의 기능이 정지될 정도로 파행적이었다.<sup>102)</sup>

『壬戌錄』 「釐整廳節目」의 기록을 보면 '충청도의 환총 60만 7,528석 가운데 虛留가 58만 4,178석이고 實留는 2만 3,350석'이라고 하였다.<sup>103)</sup> 이는

99) 停退 된 뒤 2년 후까지 못 받은 것을 구환이라고 하나, 각 도에서는 미·잉정·구환을 합하여 구환으로 계산하고 있다. 즉, 朝令이 있어서 정식으로 수봉이 보류된 환곡은 모두 구환으로 정한 것이다. (『四政考』, 還政攷 舊還 ; 오일주, 「앞의 논문」, 1992, 100쪽)

100) 송찬섭, 앞의 논문, 1990, 219쪽.

101) 『壬戌錄』, 釐整廳謄錄 還政.

102) 송찬섭, 위의 책, 2002, 251쪽 참조.

103) 『壬戌錄』, 釐整廳謄錄 壬戌 윤8월 19일

환종의 약 96%가 허류로서 전라도(54%)와 경상도(56%) 보다도 절대적으로 높았던 수치이다.<sup>104)</sup> 이러한 상황 속에 충청병영의 산성군항미도 대부분 허류곡이었다. 이 같은 사정은 “산성의 군항미와 콩과 팥이 만 오천 석으로 되어 있으나, 거반이 장부상으로만 있는 虛數이다”<sup>105)</sup>라고 한 기록에서 잘 드러난다.

환곡의 허류화가 심화되는 이면에는 환곡의 賦稅化 현상을 찾아볼 수 있다. 환곡의 모조가 재정에서 차지하는 비중이 점차 커질수록 환곡의 허류화와 분급의 형식화는 급진전되었다. 이로 인해 19세기 이후 환곡은 더 이상 분급의 개념이 아닌 직접적인 부세의 형태를 보이게 된다. 충청도의 경우 19세기 이후부터 환곡이 거의 허류화되어 道 전체가 분급 없이 모조만 수취하였으며, 모조의 수취방법은 거의 結稅였다.<sup>106)</sup> 특히 청주지역은 軍布와 환곡 모두 結斂이었다.<sup>107)</sup>

이렇듯 환곡이 부세를 확보하는 방안으로 이용되면서, 그 운영과정에서 吏胥層의 逋欠이 증가하게 되었고, 이 또한 원곡의 감소를 불러왔다. 이서층들은 부세수취의 실무자라는 위치를 이용하여 환곡을 빼돌려 상업 활동을 하거나 高利代 資本으로 이용하여 개인적인 부를 축적하였다. 이서층의 포획은 충청병영의 환곡 운영에서도 심각하였다. 특히 상당산성 군항곡의 운영에서 이서층의 포획은 매우 심하였다. 다음의 기록들에서 이 같은 상황을 잘 살펴볼 수 있다.

倉倉을 임용하는 예는 병영 解縣色으로 차출한 바, 해현색은 지극히 잔약한 자리인데 일 년을 근무하며 상환하지 못한 곡식이 매우 많았습니다. 그래서 군항곡을 농간을 부려 자기 빚을 갚는 자금으로 삼았으며, 돈놀이하는 것이

104) 송찬섭, 위의 책, 2002, 251쪽 참조.

105) 『柳河喆 記錄』(차용걸 외, 『상당산성 : 종합지표조사 및 문헌자료집』, 충북대 중원문화연구소, 1999, 160-174쪽 수록)

106) 『日省錄』, 고종 1년 9월 13일. “每年耗作之出於結而納於公者 以錢以米各邑不同 …… 該道各邑排結便成流例”

107) 『日省錄』, 고종 1년 5월 12일. “本邑軍糶兩政 都歸於結”

이르지 않는 것이 없으니, 군향의 逋缺의 폐단이 여기서 나온 것입니다<sup>108)</sup>

公忠監司 朴齊聞이 알려 온 狀啓를 보니 '생각건대 還鄕을 아직 바치지 못한 곳을 도회관으로 하여금 끝까지 조사하게 하였더니, 상당산성의 환향곡을 거두지 못한 것이 4,392석으로 이는 모두 吏胥輩와 종놈들이 포탈한 것입니다' 라고 했습니다.<sup>109)</sup>

포함은 환곡의 무리한 운영과 중간실무 층이 私的으로 이용함으로써 확대되었다. 포함이 쌓이면서 재정확보에 큰 문제가 생기자, 포함을 充緩할 방법을 모색할 수밖에 없었다. 이 시기 일반적으로 이용된 포함의 充緩方式은 '限年排捧'이었다.<sup>110)</sup> 이는 還逋의 일부를 탕감하거나 몇 년간 시한을 두면서 이자를 동결시키고 분납하게 하는 조치였다. 특히 還布 가운데서 받아들이기 어려운 것에 대한 대책으로서 시행되었다. 국가에서는 오래된 환포를 收捧하고자 이러한 방식을 허용한 것이다. 한년배봉은 포함의 납부 기한을 늘려 준다는 의미와 일정한 기한 동안 모조를 면제해 주는 조치를 포함하고 있어 '除耗排捧'이라고 부르기도 하였다.<sup>111)</sup> 이와 같은 한년배봉의 방식은 환곡의 포함이 확대되는 19세기에 들어와 많이 행해졌다.<sup>112)</sup>

〈표 6〉을 보면, 충청병영의 군향곡도 을사년 이후부터 제한배봉이 실시되고 있음을 알 수 있다. 자세한 내역을 보면 軍餉米는 환총 약 5,650여 곡 중 총 미봉 액이 약 6,450여 석이고, 軍餉太는 환총 약 886여 석 중 미봉 액이 1,125여 석이다. 그런데 주목할 점은 둘 다 제한배봉을 했음에도 불구하고, 미봉된 액수가 920여 석과 1,125여 석으로 상당히 많다는 점이다. 이는 제한배봉이 큰 실효를 거두지 못했음을 의미한다.

충청병영은 군향곡의 부세화로 인해 나타난 포함을 充緩하려고 노력

108) 『柳河喆 記錄』(차용걸 외, 『상당산성 : 종합지표조사 및 문헌자료집』, 충북대 중원문화연구소, 1999, 160-174쪽 수록)

109) 『備邊司謄錄』, 순조 30년 3월 20일.

110) 『備邊司謄錄』, 현종 3년 3월 11일. “近來糶法蕩然 穀輒有逋 逋輒請排”

111) 송찬섭, 앞의 책, 2002, 49쪽.

112) 『備邊司謄錄』, 순조 20년 10월 20일.

하였으나, 실효를 거두지 못하였던 것이다. 결국 원곡의 감소·허류곡의 증가·백징 등 수취과정의 폐단이 발생하였고, 이로 인해 병영의 재정은 심각한 상황에 놓이게 되었다. 이에 대한 부담은 고스란히 지역민들에게 돌아갔는데, 특히 병영 소재지인 청주와 인근 읍들이 더욱 큰 피해를 입었다. 더군다나 청주지역은 邑還·營還·城餉이 모두 각각 운영되어 백성들의 고충은 가중되었다.<sup>113)</sup> 청주지역은 戶數에 비해 호서지역에서 가장 많은 환곡을 부담할 수밖에 없었다.

19세기 환곡 문제는 1862년 농민항쟁의 가장 큰 원인이었다. 실제로 진주민란은 경상우병영의 환곡 부담의 不均과 결손된 환곡 포함이 읍민에게 부과되면서 농민들의 불만이 폭발한 것이었다.<sup>114)</sup> 진주 이외에도 많은 지역에서 환총의 과다(단성 : 10만 석·군위 : 87000석·함평 : 11만 석, 장성 : 13만 석)와 환곡의 포함(단성·군위·함평·상주·성주·홍양·진안·무주 등)이 농민항쟁의 직접적인 계기가 되었다. 충청도에서는 5월에 집중적으로 항쟁이 발생하였다. 농민항쟁이 일어난 지역은 대부분 병영과 감영이 소재하고 있는 청주와 공주 인근의 郡縣이었는데, 그 원인은 병영과 감영의 환포와 모곡의 결핍이었다.<sup>115)</sup> 이는 당시 병영과 감영의 농민 收奪이 매우 심각했음을 보여준다.

#### 4. 맺음말

지금까지 조선후기 충청병영의 실체를 파악하고자 병영의 이설배경, 군사편제 및 기능, 재정현황 및 운용실태 등을 살펴보았다. 이를 정리해 보면

113) 『純祖實錄』 권14, 11년 3월 30일 戊寅.

114) 송찬섭, 앞의 책, 2002, 161쪽.

115) 송찬섭, 「삼남지방의 민중항쟁」, 『한국사』 36, 국사편찬위원회, 1997, 277~299쪽 ; 오영교, 『조선후기 사회사 연구』, 혜안, 2005, 284~286쪽 ; 최진옥, 「1860년대의 민란에 관한 연구」, 『전통시대의 민중운동』, 풀빛, 1981, 280~383쪽 참조.

다음과 같다.

조선 초 잦은 왜구의 침입을 막기 위해 해안가에 설치되었던 충청병영은 효종 2년(1651)에 충청병사와 청주목사의 겸임 시행과 함께 청주로 이설되었다. 이것은 도성방어를 강화하기 위한 전면적인 군영의 재배치였으며, 호서지방의 역을 균등화하여 재정을 안정시키기 위한 정책이었다. 아울러 이설지로 청주가 선택된 이유는 첫째 청주는 충청도의 중앙이면서 삼남의 길목에 위치하여 영·호남의 두 길을 단속하기에 편하였고, 둘째 군사적 요충지로 주목받고 있는 상당산성이 위치해 있었기 때문이며, 셋째 미호평야와 오창평야 등에서 생산된 많은 곡물들이 군량미로 사용가능하였기 때문이다. 즉 청주는 충청병영이 이설되기에 적합한 지리적·경제적·군사적 이점을 모두 가지고 있었던 것이다.

충청병영이 이설됨으로써 '전영-홍주, 우영-공주, 좌영-해미, 중영-청주, 후영-충주'의 충청도 5진영 체제가 확립되었는데, 이들은 모두 상당산성과 함께 충청병영의 관할 하에 있었다. 소속 성진의 편오방식은 東五法에 기초하여 그 조직이 구성되었다. 前·後·左·右·中營의 기본적인 5鎭營制를 채택하고, 그 營 밑에는 각 司를 그 밑에는 다시 각 哨로 편제하였다. 이 편제의 큰 특징은 馬兵이 중요한 위치를 차지하고 있다는 점이다. 소속 城鎭 標下軍의 마병 비율은 15% 내외였는데, 당시 마병 육성에 많은 비용이 소요된 것을 감안하면 상당히 높은 비중이다. 특히 해안지역의 진영보다는 내륙요충지인 청주진·충주진·상당산성의 마병 비율이 상대적으로 높았다. 아울러 충청병영 성진의 마병부대에서는 소대급 지휘관인 旗總을 正將으로, 분대장급 지휘관인 隊長을 領將으로 불렀다. 이는 다른 곳에서는 볼 수 없는 편제상의 특징이다. 이러한 특징은 조선후기 방어 전략이 禦倭에서 防胡로 변화되었음을 보여준다. 군병 수는 산성의 경우 3,500여 명, 진영의 경우는 4,000~4,500여 명 정도였다. 이것은 하삼도 병영 중 가장 작은 규모였다. 그러나 충청도는 서울로 향하는 길목에 위치하였기 때문에 남쪽에서 올라오는 外敵을 방어해야 하는 중요한 임무를 가지고 있었다. 따라서 충청도의 방비는 매우 중요했다. 1888년 봄에 고종이 남쪽에서

올라오는 외적이나 병란을 막으라는 뜻에서 충청병영에 鎭南營이란 이름을 下賜한 것에서 잘 알 수 있다.

19세기 이후 충청병영은 군사적 활동보다는 치안 및 체제유지의 활동에 더욱 치중한다. 실제로 충청병영은 조선후기 도둑체포, 이양선에 대한 대처, 호랑이 포획, 천주교도 체포 등과 같은 치안활동을 통해 체제유지기구로 자리매김한다. 영장이 당상관인 토포사를 겸함으로써 치안유지와 관련해서는 어느 정도 독립된 지위를 확보하였으나, 진관체제 속에서 병영의 절제를 받는 軍營인 이상 완전히 독립된 치안기구로 존재할 수 없었다. 즉, 영장에 대한 처벌권과 지휘권을 병사가 가지고 있었던 것이다. 이러한 모습은 군사체제와 행정체제가 분리되지 않았던 당시 통치구조의 모순을 보여주는 단면이라고 할 수 있다.

18~19세기 충청병영의 재정구조는 결역수입(營需米·營雜米), 신역수입(新選軍錢·主鎭軍錢), 환곡수입으로 이루어졌다. 결역에 대한 官需는 관하읍인 청주목에서 모두 부담하였는데, 이로 인해 청주목의 재정부담은 매우 컸다. 그리고 신역에 대한 官需는 軍役負擔에 의한 것이었으며, 이에 대한 비용은 충청병영에 속한 각 읍에서 收捧하였다. 충청병영의 軍額은 조선후기 군역을 부담할 수 있는 인구 및 호수가 줄어들고 있음에도 불구하고, 4,000여 명 정도로 일정하게 유지되었다. 이는 군역폐단의 심각성을 말해 준다. 일정한 군액 내의 군역 인구가 감소하게 되면 잔여 양정들에게는 그만큼 과중한 군역 부담이 돌아오게 되고, 군역세 징수 과정에서 黃口添丁, 族徵, 隣徵과 같은 양역폐가 발생하였기 때문이다.

환곡이자는 부족한 충청병영의 재정을 보충할 수 있는 가장 효율적인 재원이었다. 그 중에서 군향곡의 비중이 가장 컸다. 따라서 군향곡의 변동에 따라서 재정의 변동도 일어났다. 조선후기 충청병영의 군향곡은 18세기 중반까지 급증하다가 19세기 접어들면서 급감한다. 군향곡의 가분에 의해 분급률이 높아짐으로써, 허류곡의 폐단이 생겨났기 때문이다. 이로 인해 환충은 점차 허류화되고 분급 자체도 형식화됨으로써, 부세의 형태로 변질되기 시작하였다. 환곡이 부세를 확보하는 방안으로 이용됨으로써 吏胥層 및

중간 기구의 逋欠도 증대했는데, 이는 병영의 재정운영을 어렵게 하였다. 이 때문에 병영은 포핍의 充緩을 위해 '限年排奉을 실시하였으나, 실효를 보지 못하였다. 결국 원곡의 감소·허류곡의 증가·수취과정의 폐단 등이 발생하였는데, 이에 대한 부담은 고스란히 지역민들에게 돌아갔다. 특히 병영의 소재지인 청주와 인근 읍들의 부담이 매우 컸다. 1862년 농민항쟁이 전국적으로 발발했을 때 충청도에서는 청주와 공주 인근의 郡縣에서 항쟁이 대부분 발생하였다. 이는 당시 병영과 감영의 收奪이 매우 심각했음을 보여준다.

18~19세기 사회·경제적 변화 속에 충청병영은 하나의 독립된 기구로서 자체적인 재정체계 및 수취체계를 형성하였다. 이것은 지역민들에게는 또 하나의 통제수단 및 체제유지 수단으로 작용하였다. 그리고 군정과 환곡에 기반을 둔 병영의 재정운영은 삼정의 문란 속에서 심각한 폐단을 초래했다. 이것은 1862년 농민항쟁 시 청주 및 인근 읍의 봉기 원인이 되는 등 체제 붕괴의 단초를 제공했다.

최초 이 연구의 목적은 충청병영의 軍事 및 財政의 運用實態를 통해 병영의 운영원리를 究明하는 것이었다. 그러나 너무 많은 것을 담으려고 했던 필자의 욕심과 사료의 불충분으로 인해 구체적인 운영원리를 추출해내지 못한 채 평면적인 서술에 그친 것 같다. 특히 유관기관 간의 역학관계 및 지휘체계·소속 城鎮의 자세한 운영모습·구체적인 수입 및 지출 원리 등을 규명하지 못한 것이 끝내 아쉽다. 향후 이 과제들을 해결하기 위해서는 조선후기 군제 및 재정 정책의 변화과정 속에서 각 도 병영들의 운영 실태를 종합적으로 비교분석하는 작업이 필요할 듯하다.

(원고투고일 : 2012. 6. 14, 심사수정일 : 2012. 8. 10, 게재확정일 : 2012. 8. 14)

주제어 : 忠淸兵營, 兵營(兵馬節度使營), 兵使(兵馬節度使), 地方軍制, 地方財政, 軍役, 軍餉穀, 還穀, 農民抗爭, 淸州

<ABSTRACT>

## The Organization and Finance of Chungcheong Byeongyeong in the Late Joseon Dynasty

Yu, Dong-ho

Chungcheong Byeongyeong was reinstalled from Hae-mi to Cheongju in 1651. That was the total re-disposition of military camp to reinforce the defence of the main fort city, and a plan to stabilize finance in Hoseo area. After the reinstall, the military organization of Chungcheong province was changed into 5 camps and 2 mountain fort systems. The number of soldiers was the smallest among the three southern provinces, but it had an important mission to defend province against a foreign enemy from the south.

As the period of peace went on in Late Joseon Dynasty, the military function of Byeongyeong was diminished, and the function to keep the public peace got expanded. Actually Chungcheong Byeongyeong was positioned as an organization of the national system as it performed the missions for the public security like arresting thieves, management of the foreign ships from the western countries, catching tigers and arresting the catholics.

The financial structure of Chungcheong Byeongyeong in late Joseon consisted of Gyeol-yeok, Shin-yeok, and the income of Hwan-gok, and the last one was the biggest source of income. As the rate of distribution of Hwan-gok became higher after the nineteenth century, the abuse like a Heoryugok came up. As this Hwangok became a real tax, the abuse of the government official was increased. As the abuse was increased, Chungcheong Byeongyeong enforced the installment of paying tax. But it was not effective and the pressure from this went to local people directly. When the peasant protest broke up in 1862, most of the protests in

Chungcheong province occurred in the villages around Cheongju, it means that the financial running of Byeongyeong based on the military service and Hwan-gok was the cause of the break down of the local establishment systems because of the disrupted Sam-jeong, the three tax system.

Key Words : Chungcheong Byeongyeong(Chungcheong Military Barrack), Byeongyeong(a barrack for the army officer), Byeongsa(a army officer), Local Military Organization, Local Finance, Military Service, Goonhyanggok, Hwan-gok, peasant protest, Cheongju