

17세기~18세기 전반 어영청 재정의 운영과 변화

- 『御營廳舊式例』를 중심으로 -

송기중*

1. 머리말
2. 17세기 중엽 재정 구조의 형성
3. 17세기 후반 재정 운영의 실태
4. 18세기 전반 재정의 증가와 변화 추이
5. 맺음말

1. 머리말

17세기 전반 후금과의 관계가 위급해지고 내부에서는 각종 반란에 직면하게 되자 조정에서는 군사력의 강화가 절실했다. 특히 왕조라는 특성상 국왕의 생존이 국가의 안위와 직결되는 문제이기 때문에, 왕을 호위하는 군문의 창설은 무엇보다 중요한 일이었다. 조정에서는 훈련도감을 창설한데 이어 인조 1년(1623) 어영청을 창설하여 중앙군을 강화하고 각종 대내외적인 위기에 대응하고자 하였다. 이렇게 설치된

* 충남대학교 강사

어영청은 고종 31년(1894) 폐영될 때까지 270여 년간 중앙 군문으로서 국가 방어체제의 주요 부분을 차지하였다.

지금까지 어영청 연구는 두 가지 방향에서 이루어졌다. 첫째, 정치 변화 속에서 어영청의 변천을 다룬 연구이다. 이태진은 인조반정, 북벌론, 탕평론 등 주요 정치적 사건을 중심으로 어영청이 변화되는 모습을 서술하였다.¹⁾ 이근호는 도성방어체제의 확립 속에서 중앙 군문의 변화 양상을 언급하는 가운데 어영청을 다루었다.²⁾ 둘째, 어영청의 운영 양상을 직접적으로 언급한 연구이다. 최효식은 어영청의 상반, 편제와 군액, 임무와 활동, 재정 문제에 대한 여러 측면을 다루었다.³⁾

이들 연구는 어영청 운영의 변화를 밝히는데 기여를 하였지만, 어영청의 재정 문제를 해명하는 데는 미진한 점이 있었던 것도 사실이었다. 지금까지 어영청 연구에서 재정 문제는 부수적인 부분으로 다루어져 왔다. 하지만 재정은 군문의 운영에 있어 필수적인 요소임을 고려해 볼 때 좀 더 구체적으로 연구될 필요가 있다. 더구나 어영청은 금위영과 함께 호수-보인제에 입각해 운영되는 중앙군문이며, 독특한 재정 운영 형태를 보이고 있다. 그러므로 어영청의 재정 운영에 대한 탐구는 조선의 군사제도에 대한 이해를 심화시키는 데 기여할 수 있을 것이라 판단된다.

17세기 어영청의 재정 운영 실태를 살펴보는 데 있어 주목되는 자료는 장서각에 소장되어 있는 『御營廳舊式例』(이하 구식례)이다. 이 자료는 숙종 10년(1684)에 어영청 설치 이후 임기응변식으로 제정된 여러 규정을 정리하고자 하는 목적에서 작성되었다. 그러므로 동시기 어영청 관련 자료 중 구식례는 어영청의 재정 운영을 가장 상세하게

1) 이태진, 『조선후기 政治와 군영제의 변천』, 한국연구원, 1985.

2) 이근호, 「숙종대 중앙군영의 변화와 수도방위체제의 성립」, 『조선후기 수도방위체제』 서울학연구소, 1998.

3) 최효식, 「御營廳研究」, 『韓國史研究』 40, 1983(『朝鮮後期軍制史研究』, 신서원, 1995).

기록한 것이라고 할 것이다. 이 자료의 중요성을 고려하여 집중적으로 분석한다면 어영청 재정의 운영을 밝히는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

본 논문은 구식례를 기반으로 하여 17세기 어영청의 재정 운영을 밝혀보기 위해 작성되었다. 이를 위해 2장에서는 17세기 중엽 호수-보인제가 형성되고 구식례가 발간될 때까지 재정의 형성과정에 대해 다루겠다. 이를 바탕으로 3장에서는 구식례를 분석하여 17세기 후반 어영청의 재정 운영 사항에 대해 살펴보겠다. 특히 구식례의 「一年米布奉上上下數」와 「軍兵總數」 등 두 자료를 집중 분석할 것이다. 4장에서는 구식례의 발간 이후 균역법 실시 이전까지 어영청의 운영상의 변화와 그것이 미치는 영향에 대해 살펴보겠다.

2. 17세기 중엽 재정 구조의 형성

인조 2년(1624) 이괄의 난이 일어나자 어영군은 국왕의 호위임무를 맡아 충청도 공주까지 이동하였다. 연평부원군 이귀는 공주에서 인근 군현의 산포수를 편성하여 어영군의 전력을 강화하였다. 이괄의 난에서의 활약은 어영군의 위상을 정립하는데 기여를 하였다. 이괄의 난이 평정된 이후에도 대외적인 위기가 지속되자 조정에서는 어영군을 강화하는 정책기조를 그대로 유지하게 되었다.⁴⁾

이렇게 군문을 강화하기 위해 선결해야 하는 문제는 바로 재정 조달 문제였다. 어영청의 재정 조달 문제는 창설 초기부터 논의되기 시작한다. 다음은 인조 2년(1624) 8월 어영군의 재정 조달 문제에 대한

4) 이태진, 「17세기 朋黨政治와 中央軍營制」, 앞의 책, 92~98쪽; 최효식, 앞의 책, 23~25쪽.

비변사의 언급이다.

어영군의 일에 이르러서 本司의 뜻은 먼저 該曹의 조치[料理]와 米糧의 지급 사항을 먼저 살펴본 후에 이를 참작하여 (병력을) 번을 나누어 모아 호위하는 것이 타당한 것 같습니다. 연신의 계사에 대해 이미 윤택하였으니, 한편으로는 병조에게 분부하여 병력을 모집하고, 한편으로는 호조에게 糧料를 마련하게 하는 것이 어떠하겠습니까?⁵⁾

비변사는 어영군의 병력 운영 형태에 대해 개략적으로 언급한 후, 어영군을 모집하기 위해서는 우선 급료 지급 문제가 해결되어야 한다고 지적하였다. 이 문제를 해결하기 위해 비변사는 병조에서 병력을 모집하고, 호조에서 어영군의 급료를 마련하는 방안을 제안하였다. 결국 비변사의 건의는 국왕의 승인을 받으면서 어영청의 운영비용은 호조의 재원을 통해 충당하게 되었다.

17세기 당시 호조가 어영청에 지급한 비용은 크게 두 가지였다. 첫째, 급료이다. 인조 6년(1628) 조정에서는 어영청 향군의 신분을 양인과 천인으로 구분하고, 양인인 경우 보인 1명을 지급하고 천인인 경우 복호 50부를 지급하는 조치가 있었다. 이로 인해 어영군이 입역하는 데 필요한 비용을 공급하는 규정이 일부 정비되었지만, 이 조치는 어영군이 상변을 위해 한양을 왕복하는데 필요한 노자를 마련하기 위한 것이지, 입역기간 동안 소요되는 경비를 충당하라고 지급한 것은 아니었다. 그렇기 때문에 한양에 체류하는 비용은 조정에서 별도의 ‘급료’라는 형태로 지급해주는 수밖에 없었다. 어영군의 급료가 정해진 것은 창설 직후라 생각되지만 그 규모는 인조 8년(1629)이 되어서야 알 수 있다. 이 시기 어영군 3,600명이 1번 당 450~460명씩 8번으로 편성하여 10월부터 1번이 2개월씩 근무를 서게 하는 규정이

5) 『御營廳都廳錄』 1冊, 仁祖 2年 8月 28日. “至於御營軍事 本司之意 先看該曹料理 應支米糧 然後參酌分番 調集扈衛似當 而筵臣啓辭 既已蒙允 一邊令兵曹 分半調集 一邊令戶曹 辦出糧料 以待何如傳曰允”.

마련되었다. 호조는 입역규정이 정비되자 어영군 한 명에게 매달 미 9두씩 지급한다는 가정 하에 매년 어영청에 지급할 비용을 책정하였다. 당시 호조는 1년에 어영군의 급료로 미 3,240여석을 책정하였으며, 매달 270여석씩 분납하였다.⁶⁾

아울러 어영군의 군기를 제작하는 장인에게도 급료를 지급하였다. 이에 따라 어영청에서는 장인에게 급료를 지급하고 고용하고 있었던 것으로 보인다. 인조 19년(1641) 어영청에 입역하는 장인의 급료가 훈련도감의 장인에게 지급하는 급료보다 지나치게 적어 문제가 되기도 하였다. 훈련도감의 장인은 미 12두와 포 1필을 지급받고, 장인의 역을 돕는 조역자는 포 없이 미 12두만 지급받도록 규정되어 있었는데, 어영청의 장인과 조역자는 모두 미 9두만 지급받아 형평성에 맞지 않는다는 것이었다.⁷⁾ 국왕은 호조에게 어영청의 급료를 훈련도감 수준에 일치시키라고 지시하였다.

둘째, 훈련비용이다. 인조 4년(1626) 상번 기간 동안 어영군이 받는 훈련 횟수가 결정되었다.⁸⁾ 이에 따라 이듬해인 인조 5년(1627) 어영군의 훈련을 담당할 교사 6명이 훈련도감에서 파견되었다.⁹⁾ 이렇게 규정이 정비되면서 훈련에 필요한 호궐과 상격 비용의 마련 문제도 논의될 수밖에 없었다. 인조 6년(1628) 호조는 어영청 호궐에 들어가는 소가 10마리가 넘는데, 모두 돈을 주고 사오고 있으나 확보하기가 쉽지 않다고 조정에 보고하고 있는 것으로 보아,¹⁰⁾ 17세기 초반 어영청의 호궐 비용도 호조에서 마련하였음을 알 수 있다. 시재에 따른 상격도 마찬가지였다. 이는 인조 7년(1629) 조정에서는 어영청 시재의 상격을 본도의 포로 지급하라고 호조에게 지시하고 있다는 점을

6) 『御營廳謄錄』 1冊, 己巳年(仁祖 8, 1629) 5月 10日.

7) 『御營廳都謄錄』 1冊, 辛巳年(仁祖 19, 1641) 10月 30日.

8) 『承政院日記』 16冊, 仁祖 4年 10月 30日.

9) 『承政院日記』 19冊, 仁祖 5年 11月 27日.

10) 『承政院日記』 20冊, 仁祖 6年 1월 7日.

통해 알 수 있다.¹¹⁾

이렇듯 인조 연간 어영청은 운영비용 중 상당수를 호조에 의지하였다. 하지만 후대로 내려갈수록 이러한 방식은 문제에 봉착했다. 기존 연구에 따르면 어영청의 군액은 17세기 전반 급격히 증가했다. 어영청은 설립 초기에 1,000명 정도의 군액을 보유하고 있었다. 그런데 인조 5년(1627) 정묘호란이 끝나고 북방의 재침이 염려되자 조정에서는 3,000명을 추가로 모집하는 방안이 통과되었을 뿐 아니라 각 지역의 業武를 뽑아서 어영청에 이속시키는 방안도 논의되었다. 정부의 이러한 노력으로 어영청의 군액은 인조 17년(1739) 7,000명 정도까지 증가되었고, 인조 21년(1643)에는 10,000명 이상에 육박하였다.¹²⁾

이러한 어영군의 증강은 17세기 전반 대외정세의 위기에 대응한 국가 방어체제 강화 차원에서 이루어진 것이었다. 하지만 어영청의 전력 강화는 군문 운영에 필요한 비용이 증가하게 되는 원인이 되었다. 상변하는 군사 수가 늘어나면서 호조에서 지급해야 할 급료의 양도 증가했다. 게다가 어영군에 공급하는 병장기의 숫자가 늘어나면서 장인의 고용이 증가하였고, 이에 따라 장인에게 지급할 급료의 양도 늘어났다. 또한 훈련을 받는 병사의 수가 늘어나면서 호궐과 상궐 비용도 증가하였다. 이로 인해 호조의 재정 부담이 증가되었다. 인조 23년(1645) 호조판서 민성휘는 다음과 같은 대책을 제시하였다.

호조판서 민성휘가 말하길 “묘당에서 현재 경비를 절감하는 안을 만들고 있습니다. 본조 田稅의 歲入은 1만 8,000여 석인데 어영군으로 料米를 먹는 자의 수가 매우 많으니 인원을 줄여야 합니다”라고 하였다. 이에 대해 호조 참판 이시방이 “어영군에게 2개월 마다 요미를 지급하는 것 만큼 좋은 것이 없습니다”라고 하였다. 우상 이경석이 “군비 역시 염려해야겠지만 주상께서 특별히 줄이신다면 이 역시

11) 『承政院日記』 25冊, 仁祖 7年 3月 15日,

12) 최효식, 「御營廳·禁衛營의 比較研究」, 『경주사학』 1, 1982, 8쪽.

백성을 사랑하는 정책일 것입니다”라고 하였다. 주상이 말하길 “先運 어영군은 이미 올라왔으니 요미를 지급하도록 하고 後運軍으로 아직 올라오지 않은 자는 올라오지 말게 하라”고 하였다.¹³⁾

호조 참판 이시방은 어영군이 근무서는 기간 동안 1개월에 1번씩 급료를 지급받았는데, 이를 2개월에 1번씩으로 줄이자고 제안하였다. 급료의 지급 횟수를 줄여 호조의 지출을 절감하자는 것이었다. 이 방안에 대해 우의정 이경석은 찬성하였다. 하지만 인조는 이 방식 대신에 後運으로 상변하는 군사를 줄이는 방식으로 호조의 부담을 덜어주고자 하였다. 이러한 문제는 이후에도 논란이 되었다.

인조 27년(1649) 집의 김홍육은 ‘변란 때문에 나라의 저축이 고갈 되어 요미를 지급할 수 없어 그 번차를 정지하다보니, 10년 동안 입역하지 않는 경우가 생겨나서 그 역이 갈수록 헐해지고 소속되기를 원하는 자가 늘어나고 있다’고 지적하고 있다.¹⁴⁾ 이 언급을 통해 호조가 어영군의 급료를 제대로 조달하지 못해 어영청의 병력운영이 여의치 못하였음을 알 수 있다.

인조의 뒤를 이어 등장한 효종은 북벌의 기치 아래 군사력을 강화하였다. 효종의 군사력 강화 방안은 중앙 군문의 강화, 속오군의 강화, 강화도 방어체제의 개편 등으로 요약될 수 있다.¹⁵⁾ 효종이 특히 신경을 쓴 부분은 중앙 군문의 개편이었다. 어영청의 개편도 이 때 진행되었다.

13) 『承政院日記』 92冊, 仁祖 23年 10月 30日. “今日引見時 戶曹判書閔聖徽啓辭 廟堂方爲裁省之舉 而本曹田稅歲入 一萬八千餘石 而御營軍食料之人 厥數甚多 抄減宜當 戶曹參判李時昉曰 御營軍間朔給料 則節用之事 莫過於此 右相李景奭曰 戎備亦不可不慮 自上特爲抄減 則是亦惠民之政也 上曰 御營先運 既已上來 使之給料 後運軍未上來者 勿爲上來 可也”.

14) 『承政院日記』 105冊, 仁祖 27年 3月 18日.

15) 효종연간 국방정책에 대해서는 차문섭, 『孝宗朝의 軍備擴充』, 『朝鮮時代軍制研究』, 단국대학교출판부, 1973; 송양섭, 「효종의 북벌구상과 군비증강책」, 『韓國人物史研究』 7, 2007을 참조할 수 있다.

원호 2만 1천여 호에 각각 보인 3명을 주고, 매년 1천 명으로 서울에 踐更하게 하고 두 달을 채운 뒤 교대하게 하였는데, 1년 열두 달의 상변하는 숫자가 총 6천 명이었다. 이렇게 한번 돌면 다시 시작하였다. 보인 3명 가운데 1명을 뽑아, 호수로 하여금 그 번포를 징수하여 본군이 상변하기 위해 오고갈 때의 비용으로 삼게 하였다. 그 나머지 보인 2명은, 산군에 있는 자는 포 2필을 거두고 해읍에 있는 자는 쌀 12두를 거두었는데, 포는 2백여 동이 되었고 쌀은 1만 3천여 석이 되었다. 경강에 창고를 지어 해마다 수송해 들어서 이것으로 군량에 이어 쓰고 탁지의 경비를 번거롭게 하지 아니했다.¹⁶⁾

조정에서 어영청의 규모를 증대하고자 한다면 먼저 이에 상응하는 재정을 확보해야 했다. 효종은 어영청 군제를 개편하면서 재정구조도 함께 정비하였다. 어영청의 군제 개편은 기존 연구에서 지적한 바 있듯이 군액 증강과 호수-보인제의 개편이 주요 골자이다. 어영군의 향군 호수를 21,000명으로 확정하고, 여기에 각각 보인 3명을 편제하는 것이었다. 그런데 호수가 편제된 보인의 역가를 모두 수취하는 것이 아니었다. 보인이 납부하는 역가 중 일부는 어영청의 재정으로 활용되었다.¹⁷⁾ 어영청이 이러한 조치를 통해 독자적으로 확보할 수 있는 경비는 포 200여 동과 미 13,000여 석이었다. 이후 효종은 別馬隊와 別破陣 등 부대를 창설할 때도 호수-보인제를 활용하여 호수의 입역 비용과 어영청의 운영비용을 같이 마련하였다.

어영청은 호수-보인제의 확립을 통해 비로소 독자적인 재정구조를 갖추게 되었다. 이후 어영청은 효종 연간에 만들어진 재정구조를 현종부터 숙종 초반기 까지 그대로 유지하는 가운데 몇 가지 변화가 있었다. 우선 강화유영의 설치이다. 강화유영은 숙종 6년(1680) 강화도에 설치된 어영청의 분소이다.¹⁸⁾ 강화도는 17세기 전반 堡障處로 설정되면서 방어체제가 크게 강화되었다. 효종 연간에 경기 연해의

16) 『孝宗實錄』卷8, 孝宗 3年 6月 29日 己巳.

17) 이태진, 「17세기 朋黨政治와 中央軍營制」, 앞의 책, 165~168쪽.

18) 『御營廳事例』(國防科學研究所), 「諸屯」, 113쪽.

수군진이 강화도로 이속해온 이후 현종 연간 육군진으로 변화하면서, 방어체제의 성격이 수군 중심에서 육군 중심으로 변화하였다. 이러한 정책의 일환으로 숙종 4년(1678) 진무영이 설치되는 한편, 돈대가 설치되었다.¹⁹⁾ 조정에서는 돈대를 축조하기 위해 어영군을 동원하였다. 돈대 축조 이후 돈대관리를 위해 어영군이 주둔할 수 있는 근거지가 필요하였다. 그에 따라 설치된 것이 유명이다. 아울러 유영을 유지하기 위해 강화도에 둔전을 설치하는 등 재정 기반을 마련하였다.

다음으로 영종진이 어영청의 휘하에 편입하였다. 영종진은 본래 남양에 있다가 효종 4년(1653) 紫燕島로 이전한 수군진이다. 영종진이 자연도로 이전한 이유는 강화도 방위와 밀접한 관계를 가진다. 국왕은 유사시가 되면 通津을 거쳐 甲串에서 염하를 건너는 방법으로 강화도에 들어갔다. 하지만 염하에 유빙이 많이 떠다녀 건너기가 어려웠다. 이로 인해 겨울철에는 강화도로 들어갈 우회로가 필요했다. 여러 우회로 중에 가장 대표적인 통로는 월미도를 거쳐 자연도를 지나 강화도로 진입하는 길이었다. 영종진을 자연도로 이전한 이유는 이 우회로를 방비하기 위해서였다. 이후 대동법의 실시로 한양으로 운송되는 곡식이 늘어나자 자연도의 중요성은 더욱 강조되었다. 숙종 8년(1682) 영종침사는 어영청 파총을 겸임하고 육군 4초를 관할하게 되었다.²⁰⁾ 이 조치로 인해 영종진은 점차 경기 수영의 관할에서 벗어나 어영청에 소속하게 되었다. 이외에도 현종 즉위년(1659) 장연에 취철소둔이 설치되었으며, 숙종 4년(1678) 양주둔이 설치되기도 하였다.²¹⁾ 아울러 덕적둔도 17세기 전반에 설치된 것으로 보인다.

요컨대, 어영청은 설치 초기 호조로부터 재정 지원을 받았다. 하지만

19) 이시기 강화도 방비에 대해서는 송양섭, 「17세기 江華島 방어체제의 확립과 鎭撫營의 창설」, 『한국사학보』 13, 고려사학회, 2002; 배성수, 「肅宗初 강화도 돈대 축조와 그 의의」, 『조선시대사학보』 27, 조선시대사학회, 2003; 송기중, 「17세기 수군방어체제의 개편」, 『조선시대사학보』 53, 2010을 참조할 수 있다.

20) 『御營廳瞻錄』 6冊, 壬戌年(肅宗 8年, 1682) 6月 14日 「紫燕島節目」.

21) 『萬機要覽』 軍政 3, 御營廳 諸屯.

호조는 어영청의 규모가 커지자 재정 지원에 어려움을 겪었다. 효종 연간 조정에서는 어영군 1명에게 배속된 보인의 숫자를 늘려, 이들에게서 받은 역가의 일부를 어영청의 재정에 전용하는 방식으로 재정을 확보했다. 이후 어영청의 재정은 효종 때 마련된 방식이 그대로 유지되었다. 다만 영종진이나 강화유영 등 분소들이 생기면서 규모가 커졌다.

3. 17세기 후반 재정 운영의 실태

가. 수입

구식례는 어영청의 재정 운영 상황을 체계적으로 정리하고 있다. 그렇다면 어영청은 주요 수입을 어디서 확보하였는가? 어영청의 수입은 정규 수입과 비정규 수입 두 가지로 구분된다. 이 중에서 비정규 수입은 호조의 물품지원, 鑄錢 등이 있으며, 정규 수입은 역가 수입과 둔전 수입이 있다. 이 가운데 비정규 수입은 임기웅변식으로 결정되고, 액수를 알 수 없는 경우가 많아 수치로 계량화하기 어렵기 때문에, 본 논문은 정규 수입만을 다루고자 한다.

정규 수입 중에 가장 비중이 높은 항목은 보인의 역가 수입이다. 보인은 납부처에 따라 官納保와 資保의 두 부류로 나누어진다. 자보는 호수에게 역가를 납부하는 보인이라면, 관납보는 거주지의 官에 역가를 납부하는 보인이었다. 향군과 별과진의 경우는 호수 1명당 지급된 보인 3명 중에 2명이 관납보, 1명이 자보였다. 이에 비해 별마대는 호수 1명 당 지급된 보인 5명 중에 관납보는 3명, 자보는 2명이었다. 보인의 수입은 모두 어영청의 운영비로 산정될 수 있지만, 어영청에서 가용할 수 있는 수입은 관납보의 역가라고 할 수 있다.

〈표 1〉 어영청 관납보의 미·포 수입

도	관납보	미		포		합계		
		액수	비중	액수	비중	절가	비중	
경기	3,034명	1,840석	8.8%	0	0%	9,200냥	8.8%	
강양[강원]	2,114명	588석 12두	2.8%	48동 20필	10.1%	7,784냥	5.1%	
공홍[충청]	10,446명	6,510석 6두	31.2%	24동 16필	5.1%	34,984냥	23.0%	
전라	8,792명	5,442석 6두	26.1%	73동 20필	15.3%	34,552냥	22.7%	
경상	11,856명	2,679석 3두	12.9%	322동 18필	67.1%	45,632냥	30.0%	
황해	황해	3,582명	1,953석 9두	9.4%	11동 41필	2.5%	10,950냥	7.2%
	개성	630명	224석	1.1%	0	0%	1,120냥	0.7%
	소계	4,212명	2177석 9두	10.5%	11동 41필	2.5%	12,070냥	7.9%
영종	0	1,595석 3두	7.7%	0	0%	7,976냥	5.2%	
합계	40,454명	20,833석 9두	100%	480동 15필	100%	152,198냥	100%	

* 포는 도이상조에 480동 45필로 기록되어 있다. 하지만 전체의 총합은 480동 15필이었다. 도이상조의 기록은 오기라 생각됨으로 본 논문에서는 480동 15필을 채용한다. 미 1석=포 2.5필=전 5냥의 교환비율로 환산한다.

** 출처: 『御營廳舊式例』 K2-3346, 「軍兵總數」

관납보는 충청·강원·전라·경상·경기·황해 등 6개 도에 분포되어 있다. 그 중에서도 경상도에 가장 많이 있으며, 강원도에 가장 적게 분포했다. 주목되는 것은 황해도조가 개성부와 황해도로 나누어서 기술되고 있는 것이다. 이는 어영청을 개성 유수 이귀가 창설했기 때문에 개성을 다른 지역과는 다르게 관리하고 있었기 때문이다. 이러한 상황이 자료에도 반영된 것으로 보인다. 한편, 영종진조는 경기도 하단부에 기록되어 있다.

관납보의 납부 명색은 미와 포 두 가지였다. 미를 납부하는 보인을 米保, 포를 납부하는 보인을 木保라고 한다. 목보의 포는 육로를 경유하여, 미보의 미는 수로를 통해 상납되었다. 어영청의 전체 미 수입은 미 20,833석 9두였다. 각 도별 미 수입 순위를 살펴보면 충청(31.2%), 전라(26.1%), 경상(12.9%), 황해(10.5%), 경기(8.8%) 순이었다. 충청도와 전라도의 미 수입이 어영청 미 수입의 절반을 넘는다. 어영청의 포 수취는 경상(67.1%), 전라(15.3%), 강원(10.1%), 충청(5.1%), 황해(2.5%)의 순이었다. 포 수취의 대부분은 경상도에서 이루어졌음을 알 수 있다.

역가를 미와 포로 구분해서 걷는 이유는 두 가지이다.²²⁾ 첫째, 재정 구조를 반영한 것이었다. 밑에서 언급하겠지만 어영청의 지출은 크게 미와 포 두 가지 명색으로 이루어지고 있다. 이를 반영하여 수입도 미와 포로 걷었던 것으로 보인다. 둘째, 운반 문제를 반영한 조치였다. 산군에서 미와 같은 무거운 물품을 납부하기는 곤란한 점이 많았다. 이에 따라 산군에서는 상대적으로 가벼운 포로 납부하도록 하고, 연군에서는 무게가 나가는 미를 납부하게 함으로써, 운반상의 여러 문제를 일정부분 해결해 준 것이었다. 조정에서는 각 지역별로 미보와 목보를 배분하는 데에는 산군과 연군 등 지리적 문제 뿐 아니라 한양과의 거리도 고려했던 것으로 보인다. 수도와 가깝거나 운반이 용이한 지역인 경기·황해·충청도는 상대적으로 미 수입의 비중이 높고, 수도와 거리가 멀거나 수로를 이용하기 어려운 지역인 전라·경상·강원도는 포 수입의 비중이 높다.

이외에도 구식례에는 영종진의 別後司가 납부한 역가도 기록되어 있다. 전술한 바와 같이 숙종 8년(1682) 영종진 첨사는 어영청 파총을 겸임하면서 육군 4초를 거느리게 되었다. 당시 어영청에는 別中司와 別右司 등 5명 안에 들어가 있지 않은 부대들이 있기 때문에 영종첨사 휘하의 육군 4초를 별후사로 지칭한 것으로 보인다.²³⁾ 이후 숙종 10년(1684)에는 1초가 늘어나서 별후사는 총 5초로 편성되었다. 이들이 납부한 역가는 전체 5.2%를 차지한다. 또한 <표 1>에는 제시되지 않았지만, 구식례에 別中哨가 별도로 기록되어 있다. 장연에는 별중초군 123명과 보인 354명이 기록되어 있는데, 이들은 호수와 보인 상관없이 田米 12두씩 납부한다고 기록되어 있다.²⁴⁾ 별중초가 납부하는 역가는 도이상조에 합산되지 않았다는 점을 고려해 볼 때 장연취철소 자체의 수입원으로 이용되었을 것으로 추정된다.

22) 미 1석=포 2.5필=전 5냥의 교환비율로 환산하였다.

23) 『御營廳謄錄』 6冊 壬戌年(肅宗 8, 1682) 6月 14日 「紫燕島節目」.

24) 『御營廳舊式例』 K2-3346, 「軍兵總數」.

이처럼 어영청은 각 도에 거주하는 관납보의 역가를 통해 재원의 대부분을 조달하고 있었다. 어영청은 역가 수입 이외에도 둔전을 통해 얻는 수입이 있었다. 다음 표는 각 지역에 있던 둔전 수입을 도표화 한 것이다.

〈표 2〉 어영청의 둔전 현황

		전	답	둔호(모군)	기타수입
강화유영둔		23석 12두	22석 6두(5결 32부)	0	
영종진둔		102결 97부	44결 6부	0	
장연 취철둔	신곳	221일반경	5석 4두	20명	철6,200근, 수철200근, 여교20장
	지석	202일경	5두	19명	
	두신산	4일경	0	0명	
	남산	159일경	11두	5명	
양주둔	양주	71일경	0	100여호	탄 납부
	철원	8일경	0	30여호	
	연천	0	0	20여호	
덕적둔		146일반경	12석3두	160여호	염분5좌, 소목과 시탄 납부

* 영종둔은 起田과 起糶 수치를 기록하였다.

** 출처: 『어영청구식례』 K2-3346, 「강화유영식례」, 「영종진식례」, 「장연취철소식례」, 「양주둔식례」.

어영청의 둔전은 강화유영둔·영종진둔·장연취철소둔·양주둔·덕적둔 등 5곳이다. 둔전의 크기는 일정치 않았으며, 면적의 표기 방식도 각 둔전마다 차이가 있다. 강화유영둔은 두락지와 결부법이 혼용되어 있는데 비해 영종둔은 결부법으로만 표기되어 있다. 그 나머지 둔전의 경우도 田은 일경이나 반일경으로 표시하고 있는데 비해, 畓은 석락지와 두락지로 표기하고 있다. 이렇게 면적의 표기 방식이 상이한 이유는 각 지역에서 다양하게 행해진 측량방식이 통일되지 않은 채 구식례에 그대로 기록되었기 때문이라 생각된다.

둔호는 160여호에서 없는 곳까지 각 둔전마다 다양하다. 이들 둔전은 주로 둔호에 의해 경작된 것으로 보인다. 둔호가 없는 곳의 경작자는 분소 소속 노복이나 군인 등이었을 가능성이 있다. 구식례에는 각 둔전에서 어영청의 본영에 납부하는 곡식의 양이 기록되지 않았다.

다만 19세기 초반 이들 둔전이 어영청 본영에 상납하는 양이 없거나 아주 적었다는 점을 고려해보면, 17세기 후반에도 비슷했을 것이라고 추정된다.²⁵⁾

그렇다면 어영청에서 곡식 상납이 별로 없는 둔전을 경영한 이유는 무엇인가? 강화유영둔과 영종진둔은 어영청 分所인 강화유영과 영종진의 운영비용을 조달하기 위해 설치된 둔전이다. 장연의 취철소둔은 「장연취철소식례」에 德主와 匠人 등에게 총 2200근, 수철 200근 등을 수세하며 운반하는 배의 척수도 기록되어 있는 것으로 보아, 철물을 생산하여 어영청으로 운반하는 데 필요한 비용을 마련하기 위해 조성되었음을 짐작할 수 있다. 나머지 양주둔이나 덕적도둔은 근처에 어영청의 분소나 광산 등이 존재하지 않아서, 설치 목적을 구체적으로 알기 어렵다. 다만 관련 자료를 통해 설치 목적을 짐작해볼 수 있다. 양주둔은 ‘어영청의 군기를 만들 때 소용되는 솥이 많으므로, 철원 보개산 기슭의 수목이 무성한 곳을 떼어 받았다’는 숙종 15년(1689) 우의정 김덕원의 언급에서 알 수 있듯이 탄의 조달을 목적으로 설치된 것이다.²⁶⁾ 덕적도에 둔전을 건설한 것도 마찬가지로 이유였다. 「덕적둔식례」에는 염분의 솥자와 수세액, 그리고 선척 별 소목의 양이 기록되어 있는 것을 고려해보면 이들 물품을 수취하기 위해 개설했음을 짐작해 볼 수 있다.

철, 소목, 염, 탄 등은 어영청에서 무기제작이나 호궤 등을 할 때

25) 이 자료에는 收稅額이 기록되지 않았다. 다만 19세기 『御營廳事例』에 기록된 수세액을 통해 17세기 수세액을 짐작해볼 수 있다. 19세기 각 둔전의 수세액을 살펴보면, 장연취철소둔은 30~40냥 정도 되며 양주둔의 수세액은 기록되지 않았다. 하지만 양주둔의 수세액도 그리 많지 않았던 것으로 판단된다. 양주둔의 규모는 79日耕으로 장연취철소둔 428日耕보다 훨씬 작기 때문이다. 강화유영둔과 영종진둔에서 중앙에서 상납하는 금액은 거의 없었던 것 같다. 이 둔전의 생산물은 환곡으로 사용하거나 해당 진에서 사용하였다(『御營廳事例』(國防軍史研究所) 「諸屯, 105쪽) 이런 점을 고려해 볼 때 이들 둔전에서 중앙에 상납하는 금액은 없거나 있어도 매우 적었을 것이라고 판단된다.

26) 『備邊司謄錄』 43冊, 肅宗 15年 2月 15日.

반드시 필요한 현물이었다. 하지만 어영청의 주요 수입원은 보인에게 얻는 역가였기 때문에, 현물을 별도로 공급 받을 방법이 없었다. 이 문제를 해결하기 위해 특정 지역을 折受해 현물을 어영청에 공급하는 방안이 고안된 것으로 보인다. 어영청은 이곳에 둔전을 설치해 백성의 생계를 마련해주는 한편, 그에 대한 반대급부로 이 지역에서 나는 각종 현물을 바치도록 한 것으로 보인다. 하지만 어영청이 모든 물품을 둔전에서 공급했다고 보기는 어렵다. 둔전에서 조달하지 못한 물품들은 ‘請求’라는 명목으로 지방군문이나 비변사에서 가져다 썼다.²⁷⁾ 이렇듯 어영청은 미와 포를 보인의 역가를 통해 충당하고, 현물을 둔전이나 다른 아문에 청구하여 충당했음을 알 수 있다.

나. 지출

어영청은 각 도에서 역가를 수취하는 한편, 둔전을 경영하여 필요한 비용을 조달하였다. 어영청의 지출도 역가에서 지출하는 것과 둔세에서 지출하는 것 두 가지로 나누어졌다. 우선 전자를 살펴보자. 다음 표는 어영청의 역가로 지출하는 명목과 그 액수를 도표화 한 것이다.

〈표 3〉 어영청의 연간 역가 지출 현황

분류	명목	미	포	절가 합계
급료	10초군병	10,752석	·	53,760냥
	경안6색군	3,601석 9두	86동	26,608냥
	장교원역	1,956석	75동 42필	17,364냥
	제색장인	500여석	50여동	약 7,500냥
	별초군관	288석	·	1,440냥
상격	10초군병	·	96동	9,600냥
	별마대·별파진	·	36동	3,600냥
초료	별초전마7삭초료	·	10동 4필	1,008냥
	도이상	17,214석	393동 34필	약 125,438냥

* 給料, 賞格, 草料의 실제 합계와 도이상의 수치가 맞지 않는다. 미 1석=포 2.5필=전 5냥의 교환비율로 환산한다.

**출처: 『어영청구식례』 K2-3346, 「一年米布捧上上下數」; 최효식, 「어영청」, 앞의 책, 61쪽 [표 2-15].

27) 『萬機要覽』 軍政 3, 「御營廳」.

이 자료에 기록된 어영청의 지출액의 도이상은 미 17,214석 포 393동 34필이었다.²⁸⁾ 각 어영청의 지출은 크게 급료, 상격, 초료의 세 가지 명목으로 나누어졌다. 이중 대부분을 차지하는 것은 급료이다. 급료는 10초군병, 경안6색군, 장교원역, 제색장인, 별초군관의 5개 항목으로 다시 나누어졌다. 10초군병은 상변한 향군에게 주는 급료항목이다. 상변하는 향군의 숫자는 시기별로 차이가 있지만, 구식례가 반포되었을 때에는 10초[2사]가 상변하는 것이 상례였다. 상변하는 어영군 1인당 급료는 1개월 당 미 9두였다. 다만 시재에 입격해 검사복을 겸직하면 급료 미 3두를 추가로 받았다.²⁹⁾ 어영군은 11세 이상의 양정을 충원하도록 하였는데, 연령이 낮거나 높은 사람이 충원된 경우에는 급료를 삭감하기도 하였다. 이 자료에는 상변 인원수가 기술되지 않았다. 다만 향군 10초에게 미 896석씩 지출한다고 가정하고 1년간 급료를 산정하였다. 규모가 작은 별마대와 별파진의 급료도 여기서 지급된 것으로 보인다.

경안6색군은 의장이나 군사행정을 담당하는 병력인 경안잡색군의 급료이다. 17세기에는 경안6색군 안에 어떠한 병종이 포함되어 있는지 알 수 없다. 다만 19세기 『어영청사례』에 따르면 뇌자, 순령수, 취고수, 대기수, 장막군, 등룡군, 별아병, 당보수, 별장표하군, 천총표하군, 기사별장표하군, 파총표하군 등을 포함하고 있다고 기록되어 있다.³⁰⁾ 하지만 이들 병종이 17세기 당시에 모두 존재했다고 보기는 어렵고, 이중에 일부인 6개 병종만이 경안6색군에 포함되었던 것으로 판단된다. 어영청은 이들을 매달 일정 인원씩 고립하였다. 이들은

28) 각 지출을 실제로 합산해보면 도이상조와 불일치한다. 미의 지출 합계는 대략적으로 일치하는 데 비해, 포의 합계는 40필 정도 차이가 있다. 본 논문에서는 여러 사정으로 인해 도이상조의 수치를 취신한다.

29) 『御營廳舊式例』 K2-3346, 「應行節目」. “一軍兵給料九斗兼司僕則給十二斗”,

30) 『御營廳事例』(國防軍史研究所) 「京標下軍秩」, 15쪽. 이 병종이 17세기에도 모두 경안잡색군에 포함된다고 할 수는 없지만 일부는 포함되어 있었을 것이라 판단된다.

상변한 향군과 같이 점고하였고, 시재에도 참여하였다. 이들의 급료는 미 9두를 지급하는 것이 원칙이었으며, 검사복을 겸임할 때는 미 12두를 지급하였다. 이외에도 1월, 5월, 9월이 되면 포 3필씩을 지급하였다.³¹⁾

장교원역은 어영청에서 근무하는 장교의 급료이다. 장교원역의 급료는 호조에서 지급하는 경우와 어영청에서 지급하는 경우 등 두 가지로 구분된다. 「응행절목」을 바탕으로 이를 구분해보면, 호조에서 급료를 받는 장교는 중군 1명, 별장 2명, 천총 5명, 파총 5명, 군관 10명, 마병초관 1명, 교련관 2명, 기패관 3명, 본청군관 15명 등 총 44명이었다. 어영청에서 급료를 지급받는 장교는 無軍將校軍官 95명, 기패관 5명, 약방 1명 침의 1명, 군관 15명 등 총 117명이었다.

제색장인은 어영청에 근무하는 장인의 급료이다. 「공역식례」에 따르면 어영청은 군궁, 평궁, 조총, 조철별환도, 소동포, 단동포, 편곤, 도금피갑, 화약 등 각종 무기류와 화약 등을 제작하고 있었다. 이러한 무기 제작을 위해서는 궁인, 실인, 칠장, 야장, 연마장, 초련장, 재련장, 정련장 등을 고용해야 했다. 이들 장인의 급료는 근무 기간과 업무에 따라 다르게 책정되었다. 「야장식례」에 따르면 어영청은 장인을 일반장인과 軍匠 등 두 가지로 분류하고 급료의 차등을 두었다. 일반장인은 포 3필과 미 9두를 지급받는데 비해 군장은 포 1필과 미 3두를 지급받았다. 군장이 일반장인 보다 급료가 적은 이유는 군인이라는 이들의 신분을 감안한 조치라 생각된다.

별초군관의 급료도 어영청에서 지급되었다.³²⁾ 별초군관은 駕前別抄나 別抄武士라고 불리며 포수나 降倭의 자손을 편성한 부대이다.³³⁾ 이들은 총원이 60명이었는데, 이중 호조와 어영청이 급료를 지급하는 인원이 각각 30명이었다. 별초군관의 급료는 일반 어영군보다는 다소

31) 『御營廳事例』(國防軍史研究所) 「京標下軍秩」, 15쪽.

32) 『承政院日記』 70冊, 仁祖 17年 8月 10日.

33) 『萬機要覽』 軍政 3, 「御營廳」.

많은 미 12두였다. 12두씩 30명에게 급료를 주면, 1개월에 지출해야 할 급료가 미 24석이며, 1년이면 미 288석이 된다.

다음으로 지출에서 많은 비중을 차지하는 것은 賞格이다. 향군 射夫의 시험과목은 유엽전 및 편전 쏘기였다. 채점 기준은 과녁에 맞추는 화살 수와 명중 여부였다. 과녁에 맞추었다고 하더라도 점수가 같은 것은 아니었다. 과녁에 명중하는 경우[貫]와 주변부를 맞추는 경우를[邊] 구분해 성적의 차등을 두었다. 유엽전은 화살 1발을 명중할 때마다[1관] 포 1필 10척씩 포상액이 늘어났으며 1발을 주변부에 맞추게 되면[변] 포 1필이 늘어났다. 편전 1발을 명중할 때마다 1필씩 포상이 늘어났으며, 1발이 주변부를 맞추게 되면 10척씩 포상액이 늘어났다. 별마대와 별파진의 시제는 과목과 측정 방식이 향군과 다르지만, 성적을 포상 기준으로 삼고 있다는 점은 동일했다. 구식례에는 별파진과 별마대에 대한 상격 비용으로 매달마다 포 3동이 들어간다고 기록되어 있다.

가장 적은 비중을 차지하는 것이 초료이다. 초료는 별초군관 戰馬의 말먹이에 들어가는 비용이다. 7달만 지급한 것은 근무 기간을 고려한 조치 같다. 같은 전마를 운영하는 별마대의 경우는 보인이 있기 때문에 초료를 별도로 지급하지 않은 것으로 판단된다.

둔전의 수입도 대부분 둔전의 책임자나 휘하 근무 인원의 급료로 지출되었을 것이다. 다음 표를 살펴보자.

(표 4) 17세기 어영청 분소의 급료 현황

	수령자	인원	매달 급료
강화유영둔	감관	1	미 27두, 태 9두
	서원	1	조 7두
	고자	1	조 7두
영종진둔	첨사	1	미 37두 태 16두
	승장	1	미 6두 태 1두

	수령자	인원	매달 급료
장연취철소둔	별장	1	미 12두
	노	2	피속 12두
	둔장	3	5일경 급복
	사령	2	신역 감제
양주둔	별장	1	피곡 8두
	둔장 등	6	30복 급복
	사령	1	피곡 1두
덕적둔	별장	1	조 12두
	호방	1	모 6두
	고직	1	모 6두

*출전: 『어영청구식례』 K2-3346, 「강화유영식례」, 「영종진식례」, 「장연취철소식례」, 「양주둔식례」.

급료 지급 대상과 지급 방식 그리고 지급 물품 등은 각 둔전마다 달랐다. 이들에 대한 급료의 지급 방식은 크게 ‘직접지급’, 給復, 身役減除의 세 가지였다. ‘직접지급’은 급료를 그대로 지급하는 방식이었다. 급료의 명색은 미·조·피속·피곡·모·태의 여섯 가지였다. 급복은 복호를 주어 일정 면적의 땅에서 징수하는 호역을 면제시켜 주는 것이다. 신역감제는 어영청의 신역에 대한 대가로 다른 신역을 면제해주는 것으로 보인다. 급복과 신역감제는 둔전의 업무에 대한 반대급부로 지급되는 것이기 때문에 급료의 형태 중 하나이다. 이외에도 둔전의 지휘관이나 근무 인원의 馬價나 船價도 둔전의 수입에서 지급되었다.

요컨대, 어영청의 수입은 크게 역가 수입과 둔전 수입 등 두 가지였다. 보인에게 얻는 수입은 미와 포였으며 어영청 수입의 대부분을 차지했다. 어영청의 역가 수입은 상변하는 군병, 경안6색군, 장인에게 지급하는 급료와 시재에 따른 포상물품 마련에 주로 쓰였다. 둔전은 한양 외에 어영청 분소나 철, 시탄 등 현물을 채취하기 위해 설치되었다. 그러므로 어영청 둔전의 지출도 주로 둔전의 운영비로 쓰였다.

4. 18세기 전반 재정의 증가와 변화 추이

조선의 관청은 중앙에서 일괄적으로 재원을 징수하여 각 기관에 재분배하는 기능을 가진 기관과 재원을 자체적으로 충당하는 기관으로 크게 구분할 수 있다. 전자는 호조, 선혜청, 균역청 등이 속한다. 이 기관은 독자적인 재원 수취 권한을 바탕으로 확보한 재원을 각 기관에 나누어 주는 형식으로 재정을 운영했다. 이에 비해 후자는 중앙의 영·아문, 왕실기관, 지방기관 등이 속한다. 이 기관은 수취 권한을 중앙 정부로부터 부여받아 재정을 독립적으로 운영했다.³⁴⁾ 어영청은 균역법 실시 이전까지 후자에 속하는 대표적인 기관이었다.

어영청의 재정 운영을 살펴보면 독특한 점이 발견된다. 구식례에 기록된 당시 어영청 미포 수입의 합계는 미 20,833석 9두와 포 480동 15필이다. 이를 전으로 환산하면 총 152,198냥이었다. 이에 비해 어영청의 지출은 약 17,214석과 포 393동 34필인데 전으로 환산하면 125,438냥이었다.³⁵⁾ 두 수치를 비교해보면 어영청의 수입이 지출보다 24,176냥 정도 많았다. 이 수치로만 보면 어영청은 재정이 불균형한 상태에 있음을 알 수 있다.

수입과 지출의 불균형은 어영청 재정 운영의 특징과 관계가 있다. 어영청의 역가 수입은 다양한 감축 요인으로 인해 매년 일정하지 않았다. 당시 역가 수입의 감소 요인은 세 가지였다. 첫째, 災減이다. 재감은 재해가 발생했을 때 어영군에게 역가를 감축하는 조치였다. 숙종 5년(1679) 각 군현을 가뭄의 정도에 따라 우심읍과 지차읍으로 나누고 어영군의 역가를 1/2이나 1/3씩 삭감해주었다.³⁶⁾ 숙종 13년

34) 손병규, 「조선왕조 재정개요」, 『조선왕조재정시스템의 재발견』, 역사와 비평, 2008, 95~97쪽; 송양섭, 「『부역실총』에 나타난 재원과약 방식과 재정정책」, 『역사와 현실』 70, 2009, 40~41쪽.

35) 1석=5냥=2.5필이라는 절가식에 따라 환산하였다.

36) 『御營廳瞻錄』 5冊, 己未年(肅宗 5, 1679) 11月 4日.

(1687) 어영청 관납보의 역가를 삭감해주는 조치가 있었다.³⁷⁾ 재감은 어영군에게 지급되는 홀전이었지만, 어영청의 수입 감소 원인 중 하나였다. 둘째, 운반 과정에서 발생하는 손실이다. 미의 운반비는 거둔미에서 일부를 지급하였으며, 포의 운반비는 보인에게 후포를 거두어서 지급하도록 되어 있었다.³⁸⁾ 이렇게 정해진 운반비 이외에도 敗船, 和水 등으로 인한 손실도 상당했다. 물론 증렬미를 거두어 운반 손실을 어느 정도 만회할 수 있었지만, 손실액을 완전히 메꿀 수 있는 것은 아니었다. 셋째, 균역의 도고와 잡탈로 인한 손실이다. 도고와 잡탈은 균역 충원에서 빈번하게 발생하는 문제였다.

이에 따라 각 도에 분배된 역가 수입이 그 원액을 손실하지 않은 채 그대로 어영청에 들어오는 것은 사실상 불가능했다. 게다가 가뭄이나 운반에 따른 손실은 해마다 달라 예측하기가 어려웠다. 영조 29년(1753) 영의정 洪鳳漢은 ‘금위영과 어영청은 보인에게 납부 받는 역가 총액이 미 2만 3천석~2만 4천석 정도인데, 그중에서 裁減이 있고 敗船이 되는 경우가 있으며 또 船價와 馬價를 제외하면, 實入庫數는 적으면 1만 2~3천 석, 많으면 2만 석 정도 된다’고 증언하고 있다.³⁹⁾ 이 자료를 통해 재감이나 선가가 어떻게 책정되느냐에 따라 어영청의 수입이 미 8,000석 이상 차이가 날 수 있음을 알 수 있다. 이러한 상황에서 어영청이 수입에 맞추어 지출을 산정한다면, 수입 감소 요인으로 인해 지출액이 부족해지는 문제가 발생할 수 있었다. 지출을 예상 수입보다 적게 설정하는 것이 합리적인 선택이라 판단된다.

이렇게 확정된 구식례의 어영청 재정 구조는 숙종 30년(1704) 이전까지 크게 두 가지 변화를 겪는다.

37) 『御營廳臚錄』 8冊, 乙丑年(肅宗 11, 1685) 10月.

38) 『御營廳舊式例』 K2-3346, 「應行節目」, “每保一名 山郡則納布二疋 沿海則納米十二斗 陸路則收其後木 量其遠近以給蹄踵之費 水路則除其元數中 計給船價 木則二月內上納米則三月後上納”.

39) 『承政院日記』 1091冊, 英祖 29年 2月 22日.

(표 5) 17세기 후반~18세기 전반 어영청의 상변 향군과 보인의 변화

	숙종 10년(1684)	숙종 30년(1704)	변화(▲▽)
관납보 숫자의 변화	40,454명	44,206명	3,752▲
향군의 상변숫자 변화	10초	5초	5초▽

첫째, 관납보 숫자의 증가이다. 17세기 후반 이후 조선의 인구가 크게 늘어남에 따라 양역의 충원도 이에 상응하여 증가한 것으로 판단된다. 숙종 10년(1684) 구식례에 따르면 관납보의 총액은 40,454명이었다. 그런데 20년 후인 숙종 30년(1704) 『각영이정청등록』에 기록된 관납보의 숫자는 44,206명이었다.⁴⁰⁾ 두 자료가 발간된 사이에 관납보의 숫자가 3,752명 증가했음을 알 수 있다. 이에 따라 어영청에서 얻는 수입을 미로 환산하면 약 미 32,363석에서 미 35,364석으로 약 미 3,001석 정도 증가하였다. 관납보의 증가로 인해 어영청의 수입은 점차 늘어나는 추세였다.

둘째, 상변하는 향군 숫자의 감소이다. 어영군은 전술한 바와 같이 효종 3년(1652) 이후부터 한동안 1번당 10초씩 상변하는 것이 원칙이었다. 두 개의 시씩 돌아가면서 근무를 섰다.⁴¹⁾ 하지만 숙종 8년(1682)부터 5초[1사]가 근무서는 경우가 늘어나고 있다(부표 참조). 10초가 상변할 때나 5초로 상변할 때의 초의 수만 다를 뿐 상변 순서는 비슷하다. 10초 상변할 때도 영의 전사가 입역하는 것으로부터

40) 『各營整廳廳錄』奎 15062, 「五軍門改軍制變通節目」.

41) 숙종 10년(1684) 당시 어영청은 5부-25司-125초와 別3司 등으로 구성되어 있었다. 1부는 5개 사로 편성되어 있었고, 1개 사는 다시 5개 초로 편성되어 있었다. 이들은 前·左·中·右·後 등 방위명으로 호명되었다. 즉 5개 영은 前營·左營·中營·右營·後營으로 지칭한 것이다. 이러한 방식은 사와 초에도 그대로 적용되었다. 別3사는 후대에 생긴 것이기 때문에 5영 내부에 편제되지 못하였다. 이들 5영의 입역 방식은 前營의 前司와 左司 등 2개 사[10哨]가 입역하는 것을 시작으로 後營의 右司와 後司 등 2개 司가 입역하는 것으로 끝이 났다. 5영의 입변이 끝나면 別中司 등 5영 보다 후대에 생긴 司가 입역했다.

후영의 후사가 입역하는 것으로 끝나고 다음으로 별3사가 입역하였는데, 5초로 상변할 경우도 마찬가지였다.

상변하는 초의 숫자가 줄어든 이유는 자료에 따르면 가뭄의 결과였다.⁴²⁾ 하지만 현종 연간까지 10초씩 상변하는 것이 규례였다는 점을 고려해보면, 가뭄으로 인해 상변하는 향군의 초수가 줄어들었다는 주장은 있는 그대로 받아들이기 어렵다. 상변하는 초수의 감축은 오히려 이 시기 수도방어체제의 정비와 밀접한 관계가 있어 보인다. 주지하다시피 숙종 8년(1682) 금위영이 창설되었다. 금위영군이 상변하기 시작하자 조정은 어영군의 상변 방식을 조절할 필요성이 있었던 것 같다. 숙종 8년(1682) 이후 어영군은 10초와 5초 상변이 번갈아가면서 이루어지다가 숙종 20년(1694)에 접어들면서 5초 상변이 정착되는 것은 이를 반영하는 것이 아닌가 하다.

상변 초수의 감소는 근무 인원의 감소로 이어졌다. 어영청의 근무 인원은 상변하는 초와 경안6색군 그리고 기타 인원으로 구성되었다. 숙종 14년(1688) 1월 10초가 근무를 설 때 점고를 받는 인원은 경안6색군을 모두 포함하여 2,027명으로 파악되고 있다.⁴³⁾ 그런데 같은 해 상소로 인해 5초 군병이 근무서는 것으로 규정이 변경되면서 다음 번차인 숙종 14년(1688) 5월에는 1,400명이 근무를 서게 되었다.⁴⁴⁾ 어영청의 상변 인원이 10초에서 5초로 줄어들면, 근무인원 630명 정도가 줄어드는 효과가 있었다. 상변인원의 감소는 재정적으로도 급료의 지출을 줄이는 효과로 이어진다. <표 3>에서 10초의 어영군이 상변하는 데 필요한 급료는 10,752석으로 책정해놓고 있었다. 만약 입역하는 인원을 5초로 감축하면 단순계산으로도 미 5,376석 정도가 지출에서 보전된다.

17세기 후반 이러한 어영청의 변화는 수입의 증가와 지출의 감소로

42) 『御營廳謄錄』 8冊, 丙寅年(肅宗 12, 1686) 7月 7日.

43) 『御營廳謄錄』 8冊, 丁卯年(肅宗 13, 1687) 12月 27日.

44) 『御營廳登錄』 8冊, 戊辰年(肅宗 14, 1688) 4月 27日.

이어졌다. 이에 따라 어영청의 재정은 이전보다 호전된 상태가 된 것으로 보인다. “금위·어영 등 양청에서는 10초 군병이 상변하였는데, 연이어 5초 군병이 상변하니 납부받은 미포의 남은 숫자가 필히 많다”는 의견이 나오는 것도 이와 같은 맥락에서 해석할 수 있다.⁴⁵⁾ 하지만 17세기 후반 대외 정세가 안정된 상황에서 군문에서 많은 재원을 보유한 것이 타당한 지에 대한 논의가 제기되었다.

이에 따라 어영청 재정과 관련하여 두 가지 변화가 수반되었다. 첫째, 어영청 재정을 다른 아문의 재정으로 轉用하게 되었다. 숙종 9년(1681) 민유중의 장계를 살펴보자.

지금 미가가 올라 도성의 백성이 심히 곤궁합니다. 그러나 진흙청에는 다만 대미가 수 백석, 전미가 3천석 밖에 없어 결단코 府民에게 두루 분배할 수 없습니다. 그런 까닭으로 먼저 극히 궁핍한 사람들에게 분급하고자 하더라도 1만석 가까운 곡식이 얻은 다음에야 한 번에 도성 민에게 분급하여 목전의 급함을 구제할 수 있기 때문에 어영청과 금위영 양영의 균형을 덜어 분급하는 것으로써 계를 올립니다.⁴⁶⁾

미가가 올라 민이 곤궁해 있는데 진흙청 재원이 부족하자, 민유중은 금위영과 어영청의 균형을 가져다 쓰자는 의견을 계진한다. 물론 이에 대해 어영대장의 의견을 들은 후에 금위영의 균형만 분급하는 것으로 결론을 내렸지만, 이러한 언급은 어영청 재정 운영의 향방에 많은 점을 시사한다. 즉 어영청의 균형이 물가조절이나 가뭄해결에 이용된다는 것이다. 이러한 사례는 영조 3년(1727)에도 있었다. 국왕은 진흙청의 재원이 부족하자 어영청에서 미 7,000석을 대출하도록

45) 『御營廳謄錄』 10冊, 甲戌年(肅宗 20, 1694) 7月 23日. “禁衛御營兩廳 本以十哨軍兵上番磨鍊 而上來連以五哨上番 所捧米布餘數必多”.

46) 『承政院日記』 297冊, 肅宗 9年 2月 13日. “閔維重所啓 卽今米價騰踊 都民甚窘 而賑廳 只有大米數百石 田米三千石 決難遍及於府民 故先爲抄出 尤甚絕火之類 欲爲斗斗分給 而又必得近萬之穀 然後可以一番分糶於都民 以救目前之急 故初欲稟啓以御營禁衛兩營軍餉 除出分給矣”.

명령하였다.⁴⁷⁾

17세기 후반부터 어영청 재정의 일부가 都監의 재원으로 이전되는 현상도 나타난다. 도감은 의례·토목·영접 등 관련된 일이 발생했을 때 이를 주관할 목적으로 설치한 權設衙門이다. 17세기 전반에는 도감의 재원을 호조·병조 등 중앙아문과 감영·병영·수영 등 지방 관청에서 주로 마련하였는데, 17세기 후반에는 어영청에서도 일부 재원을 도감에 획급하는 모습이 발견된다. 현종 15년(1674) 국왕의 국장에는 어영청에서 미 500석과 은 700냥을 판출한데 이어 이어 숙종 28년(1702) 인현왕후 국장에는 어영청에서 미 700석, 은 1,000냥, 포 20동, 영조 원년(1724) 경종의 국장에는 어영청에서 미 1,000석, 은 1,000냥, 포 20동을 지원했다. 영조 2년(1726) 설치된 종묘개수도감에는 미 200석과 포 10동을 지원하였다. 어영청의 재정 지원은 후대로 갈수록 횡수가 늘어나고 규모도 커졌다.⁴⁸⁾ 이렇게 17세기 후반부터 어영청이 도감에 상당량의 재원을 지원할 수 있었던 것은 17세기 후반 대외정세의 변화와 왕조재정 규모의 팽창이 큰 요인으로 작용하였을 것이라고 생각된다.

둘째, 17세기 후반 어영청이 양역사정의 주요 대상이 되는 배경이 되었다. 조정에서는 18세기 초반부터 군대의 내실화와 군액 삭감에 목적을 두고 양역사정을 진행하였는데, 어영청이 주요한 대상 중 하나로 거론되었다. 이로 인해 숙종 30년(1704) 조정에서는 「五軍門改軍制變通節目」을 반포하고 어영청의 군제를 개편하였다. 당시 어영청의 군액은 호수·자보·관납보 등을 합산하면 총 102,270명이었다. 조정에서는 절목 반포 이후 매 초의 인원을 134명에서 127명으로 7명을 줄이는 한편, 아울러 별3사도 혁파하였다. 이 조치로 어영청의

47) 『英祖實錄』 卷14, 英祖 3年 12月 20日, 辛丑. “命賑廳米五千石 禁御營米七千石 移貸戶曹”.

48) 나영훈, 「17~18세기 도감의 고가마련과 軍門財源의 활용」, 『조선 후기 중앙군문의 역할과 국가재정』, 한국역사연구회, 2016년 4월 30일 발표문, 125~149쪽.

군액이 86,953명으로 15,317명이 줄어들게 되었다.⁴⁹⁾

이러한 양역사정은 영조 연간에도 지속되었다. 숙종 30년(1704) 어영청의 관납보는 42,820명으로 定額되었다. 이후 영조 5년(1729) 조 정에서는 별마대 호수 중 일부를 보인으로 강등하여 540명의 보인을 확보하였다. 이를 바탕으로 어영청의 관납보 수를 총 43,360명으로 다시 정하였다. 이후 한동안 사정이 진행되지 않다가 『良役總數』가 발간되면서 정원 외의 인원 61명을 삭감하고 영조 5년(1729)에 정해진 군액을 그대로 준수하는 조치가 있었다.⁵⁰⁾ 이러한 조치는 어영청의 군액을 조정에서 늘리지 않으려는 의지로 해석된다.

요컨대, 어영청은 주로 수입을 보인에게 얻어, 각종 인건비로 지출하였다. 이 과정에서 어영청은 예상된 수입을 전부 획득할 수 없었기 때문에 수입보다는 지출이 적게 책정될 수밖에 없었다. 이후 18세기 전반에 접어들면서 상변하는 인원은 감축되고, 보인의 숫자는 증가하였다. 그에 따라 어영청의 재정 형편은 이전 보다 풍부해지기는 하였으나 이로 인해 두 가지 재정변화가 나타났다. 하나는 어영청의 재정을 다른 아문에 지원해주는 사례가 증가하였다. 다음으로는 어영청이 양역사정의 대상이 되면서 군액 삭감과 수입 감축이 이루어졌다.

49) 기존 연구에서는 숙종 30년(1704) 개편의 원인을 탕평책 등의 정치적 상황과 군역제의 운영의 난맥상 등으로 거론하고 있다(이태진, 앞의 논문; 백승철, 「17~18세기 군역제의 변동과 운영」, 『이재룡박사환력기념한국사학논총』, 1990). 하지만 본 논문에서 주장하는 바는 이러한 원인 이외에도 금위영 창설에 따른 어영청 상변군의 감소 역시 군액 감축의 배경이 되었을 가능성이 높다는 점이다.

50) 『良役總數』 「京衙門該司所屬良役查正別單」 “御營廳官納保 甲申定額四萬二千八百二十名 己酉別馬隊降保增額五百四十名 合四萬三千三百六十名 今姑仍存 而額外十六名 汰減爲白齊”.

5. 맺음말

어영청은 조선후기 오군영의 하나로 국왕의 숙위, 능행, 도성방위 등의 업무를 수행하는 군문이었다. 어영청을 유지하는 데 있어 주요한 문제는 군문의 재정마련이었다. 설치 초기 어영청은 상변 어영군의 급료, 장인 급료, 상격 및 호궐 비용 등을 호조를 통해 조달하였다. 하지만 어영청의 규모가 확대되면서 이에 대한 호조의 지출도 늘어났고 그 결과 호조의 재정 부담은 가중될 수밖에 없었다. 이로 인해 효종 연간 어영청의 위상이 크게 강화되면서 그에 상응하는 재정 마련 방안도 강구되었다. 이후 숙종 때 까지 어영청은 효종 때 마련된 규모를 그대로 유지하면서도 강화유영이나 영종진과 같은 어영청의 분소가 설치되는 모습을 보였다.

17세기 어영청의 재정 운영에 대해서는 어영청구식례를 통해 알 수 있다. 어영청의 정규 수입은 역가와 둔전 수입 등으로 구분된다. 이 중에 관납보의 역가가 어영청의 주 수입이었다. 각 지역에 산재하고 있던 관납보는 미 12두나 포 2필을 군현에 납부하면, 군현에서는 이를 어영청에 상납했다. 납부 명색을 미와 포로 나눈 이유는 어영청의 지출과 운반상의 문제를 고려한 것이었다. 보인의 수입이 있음에도 둔전을 설치한 것은 미·목 이외에 소목, 염, 탄과 같은 물품들을 제대로 공급하기 위해서이다. 이들 물품을 채취하기 위해서는 인력이 필요한데 이들 인력의 생활비와 급료를 지급하기 위해 둔전을 설치한 것이었다.

어영청의 지출은 給料, 상격 그리고 초료로 구분할 수 있다. 이 중에 비중이 가장 큰 것은 급료였다. 어영청의 급료 지급 대상은 상변향군, 경안6색군, 장교와 향리, 장인, 별초군관 등으로 구분되었다. 이 중에서도 상변향군의 급료가 지출의 대부분을 차지했다. 상격은 어영청의 시제에 따른 포상비용이었다. 어영청은 어영군의 상변기간 동안

5번 이상의 시재를 실시하였다. 시재에서 좋은 성적을 거두면 포상을 실시하였고, 성적에 따라 차등 지급되었다.

어영청 운영에서 가장 특이한 부분은 어영청의 수입에 비해 지출이 적게 책정되어 있다는 것이었다. 이는 어영청이 보인의 유망 및 도고, 재이, 운반에 따른 손실 등으로 인해 보인 수와 역가를 통해 산출한 수입을 모두 거둘 수 없기 때문이었다. 재이 등으로 인한 손실은 어영청에서 예측할 수 없었다. 그러므로 어영청의 수입은 지출보다 많게 책정하는 것이 일반적이었다. 18세기 접어들면서 어영청의 재정운영 방식에는 두 가지 변화가 나타난다. 우선 보인의 숫자가 크게 늘어나면서 어영청의 수입이 증가하였다. 이에 비해 상변하는 초수가 감축되면서 어영청의 지출은 상대적으로 감소하였다. 이에 따라 어영청의 재정은 이전보다 여유로운 상태를 유지할 수 있었다. 이로 인해 어영청의 재원을 다른 아문에 획급해주거나, 양역사정을 통해 어영군의 내실화와 군액감축을 조정 받는 수순을 밟게 되었다. 그럼에도 불구하고 어영청은 18세기 전반 재정 운영이 변화하는 추이 속에서도 균역법 실시 전까지 독립적인 재정 운영을 유지하였다.

(부표 1) 『御營廳謄錄』을 통해 본 현종 1년(1660)~숙종 30년(1704) 사이의 입역 방식

년	월	番號	초수	1司		2司		상번지역	전 거
				部	司	部	司		
현종 1	8		10	後	前	後	左	미상	3冊, 庚子 7月 29日
현종 1	10		10	後	中	後	右	충청	3冊, 庚子 9月 30日
현종 4	1		10	前	前	前	左	경상	3冊, 壬寅 11月 12日
현종 4	3		10	前	中	前	右	경상	3冊, 癸卯 1月 初8日
현종 4	7		10	左	左	左	中	경상	3冊, 癸卯 5月 11日
현종 4	9		10	左	右	左	後	미상	3冊, 癸卯 8月 29日
현종 13	10	7	10	中	中	中	右	미상	4冊, 壬子 9月 28日
현종 13	12	8	10	中	後	右	前	미상	4冊, 壬子 11月 30日
현종 14	2	9	10	右	左	右	中	전라	4冊, 壬子 11月 15日
현종 14	4	10	10	미상	미상	미상	미상	미상	4冊, 癸丑 4月 1日
숙종 5	10	4	10	左	左	左	中	미상	5冊, 己未 9月 27日
숙종 5	12	5	10	左	右	左	後	경상, 전라	5冊, 己未 10月 5日
숙종 6	6	6	10	中	前	中	左	충청, 경기	5冊, 己未 12月 2日
숙종 7	5	14	10	別	中	別	右	황해, 강원	5冊, 辛酉 5月 5日
숙종 8	3	2	5	前	中	·	·	미상	6冊, 壬戌 2月 日
숙종 8	5	3	5	前	右	·	·	경상	6冊, 壬戌 4月 26日
숙종 8	7		5	前	後	·	·	경상	6冊, 壬戌 5月 12日
숙종 8	9		5	左	前	·	·	경상	6冊, 壬戌 7月 11日
숙종 9	1		5	左	中	·	·	경상	6冊, 壬戌 11月 7日
숙종 10	2		5	中	後	·	·	황해	7冊, 甲子 1月 30日
숙종 11	10		5	後	前	·	·	충청	8冊, 乙丑 9月 29日
숙종 12	2		5	後	中	·	·	미상	8冊, 丙寅 1月 28日
숙종 12	4		5	後	右	·	·	미상	8冊, 丙寅 3月 27日
숙종 12	5		5	後	後	·	·	미상	8冊, 丙寅 4月 4日
숙종 12	7		5	別	左	·	·	강원, 충청	8冊, 丙寅 5月 5日
숙종 12	11		10	別	中	別	右	미상	8冊, 丙寅 10月 29日
숙종 13	9		5	左	中	·	·	미상	8冊, 丁卯 9月 1日
숙종 13	11		10	左	右	左	後	경상, 전라	8冊, 丁卯 9月 11日
숙종 14	1		10	中	左	中	左	미상	8冊, 丁卯 12月 27日
숙종 14	3		10	中	右	·	·	미상	8冊, 戊辰 1月 日
숙종 14	5		5	中	後	·	·	미상	9冊, 戊辰 4月 27日
숙종 14	9		10	右	左	右	中	전라, 충청	9冊, 戊辰 9月 2日
숙종 19	3		5	右	前	·	·	경상	10冊, 癸酉 2月 27日
숙종 19	7		5	右	中	·	·	전라	10冊, 癸酉 7月 14日
숙종 19	9		5	右	右	·	·	전라	10冊, 癸酉 8月 26日
숙종 19	11		10	右	後	·	·	전라, 충청	10冊, 癸酉 10月 26日

년	월	番號	초수	1司		2司		상번지역	전거
				部	司	部	司		
숙종 20	5		5	後	右	·	·	충청	10冊, 甲戌 4月 24日
숙종 20	6		5	後	後	·	·	충청	10冊, 甲戌 閏 5月 26日
숙종 20	8		10	別	左	別	中	강원, 충청, 전라	10冊, 甲戌 7月 26日
숙종 20	10		10	別	右	前	前	강원, 전라	10冊, 甲戌 7月 26日
숙종 21	1		5	前	右	·	·	전라	10冊, 甲戌 12月 7日
숙종 24	1		5	中	中	·	·	경기	11冊, 戊寅 10月 日
숙종 25	10		5	中	中	·	·	미상	11冊, 己卯 9月 2日
숙종 25	12		5	後	左	·	·	경상	12冊, 己卯 11月 29日
숙종 26	6		5	中	後	·	·	황해	13冊, 庚辰 4月 13日
숙종 26	12		5	右	左	·	·	전라	13冊, 庚辰 9月 25日
숙종 27	2		5	右	中	·	·	전라	13冊, 庚辰 11月 25日
숙종 27	6		5	右	後	·	·	전라	13冊, 辛巳 3月 25日
숙종 27	8		5	後	前	·	·	전라, 충청	14冊, 辛巳 5月 25日
숙종 27	10		5	後	中	·	·	충청	14冊, 辛巳 9月 28日
숙종 28	2		5	後	右	·	·	충청	14冊, 辛巳 1月 22日
숙종 28	4		5	後	後	·	·	충청	15冊, 壬午 3月 26日
숙종 28	6		5	別	左	·	·	강원, 충청	15冊, 壬午 5月 25日
숙종 28	7		5	別	右	·	·	강원	15冊, 壬午 閏 6月 25日
숙종 28	9		5	미상	右	·	·	강원	15冊, 壬午 8月 25日
숙종 28	11		5	前	前	·	·	경상	15冊, 壬午 10月 26日
숙종 30	1		5	左	右	·	·	경상, 전라	16冊, 甲申 2月 25日
숙종 30	5		5	左	後	·	·	전라	16冊, 甲申 4月 25日
숙종 30	9		5	中	左	·	·	충청	16冊, 甲申 8月 28日
숙종 30	11		5	中	中	·	·	경기	16冊, 甲申 8月 28日

*출전: 『御營廳謄錄』이라는 표현을 지면상의 이유로 모두 생략하였다.

** 번의 번호가 기록된 곳은 표기하고 그렇지 않은 경우는 생략하였다.

*** 상한 시기를 현종 1년으로 정한 것은 자료에서 이 시기부터 상번 초수가 확인되기 때문이다.

[원고투고일: 2016.8.3, 심사수정일: 2016.11.10, 게재확정일: 2016.11.21.]

주제어 : 어영청, 향군, 보인, 둔전, 상번

<ABSTRACT>

The Study and analysis on the management and change for 'Eoyeongcheong' from the Financial perspective between the 17th century and the first half of the 18th century

Song, Ki-Jung

Eoyeongcheong was one of the five military components, which carried out special duties such as king's guard, royal guard of king's honored going at a royal tomb, and defense of a castle of the royal town, etc. Up to now, the existing researches have put their focus on interpretation of Eoyeongcheong management in the midst of political changes, or have a focused look at the management method of Eoyeongcheong.

However, the existing researches have partially commented on the financial problem which was a core of a military camp. Hereupon, this paper is intending to put its focus on the financial matter of Eoyeongcheong. The finance of Eoyeongcheong initially relied on Hojo(as one of the six ministries which was called 'Yukjo', it was in charge of household survey & control, tribute and taxes, food, goods, and economy.). However, with the size of military camps becoming bigger, the burden of Hojo was increasing. Accordingly, during the ruling of King Hyojong, the finance of Eoyeongcheong was secured as it was equipped with annual size level of military camps.

Such a management situation of Eoyeongcheong was arranged by Eoyeongcheong gusikrye(a book about the foundation history of Eoyeongcheong, and Eoyeongcheong-related various regulations and present conditions, etc.). According to these materials, revenues of Eoyeongcheong were divided into the ones from Boin(an economic supporter affiliated with regular military service), and the ones from Dunjeon(land

appropriated for military provisions).

In addition, the expenditures of Eoyeongcheong were executed on the use of wages for Hyanggun(local military soldiers)and officers and upward level, and rewards for meritorious persons. Afterwards, the finance of Eoyeongcheong became sufficient on the strength of the increase in the number of Boin, and reduction in local military soldiers who were dispatched to Seoul by the work shift system, etc. Consequently, the government expended the fiance of Eoyeongcheong for another financial use, and reduced the financial resources through public labor assessment as well as took measures to seek substantiality of the military forces.

Key words : Eoyeongcheong, Hyanggun, Boin, Dunjeon, Sangbeon