

한국사연구회

제341차 월례발표회

자 료 집

일시 : 2022년 5월 14일(토) 13:30~15:40

장소 : 고려대 아세아문제연구원 3층 대회의실 및
ZOOM(대면·비대면 동시진행)

<https://korea-ac-kr.zoom.us/j/2532664989?pwd=aGdWNFBvR3M0aHdqUGE5clgwWXVldz09>

식 순

사회: 김보광(가천대)

제1발표 13:30~14:30

조선후기 군현-기관의 이원적 지방지배와 관할 범위

발표 : 이유진(연세대 법학연구원)

토론 : 박범(공주대)

휴식 14:30~14:40

제2발표 14:40~15:40

19세기 읍양안의 主 기재와 戶名

-경상도 언양현 읍양안과 호적대장을 중심으로-

발표 : 김소라(서울대 규장각)

토론 : 한상우(아주대)

목 차

조선후기 군현-기관의 이원적 지방지배와 관할 범위

- 발표문 : 이유진(연세대 법학연구원) 1
- 토론문 : 박범(공주대) 24

19세기 읍양안의 主 기재와 戶名 -경상도 언양현 읍양안과 호적대장을 중심으로-

- 발표문 : 김소라(서울대 규장각) 27
- 토론문 : 한상우(아주대) 28

조선후기 군현-기관의 이원적 지방지배와 관할 범위

이유진(연세대 법학연구원)

1. 머리말
2. 군현의 관할 범위 설정 과정과 군현 간 대립
3. 군현-군영·역도 간 관할 범위 중첩과 갈등
4. 맺음말

1. 머리말

조선왕조는 왕을 정점으로 한 중앙집권적 지배체제를 추구하였다. 전통시대 왕조에서 중앙집권적 지배란 상징적으로는 왕이 온 나라를 다스리면서 왕의 교화가 온 백성에게 두루 미치는 것이었다. 지배를 현실화하기 위해서 왕과 지리적으로 멀리 떨어져있는 지역까지 실질적으로 중앙정부의 힘이 미칠 수 있어야 했다. 이를 위하여 조선에서는 지방 각지에 군현, 군영, 역도 등 여러 목적을 가진 국가 기관을 설치하고 담당자를 현지에 파견하여 지방 지배의 기초로 삼았다.

전통시대에 국가에서 활용할 수 있는 자원은 주로 토지와 인간이었다. 토지, 사람으로 구성된 戶, 그리고 인간의 노동력 등은 고대 중국에서 租庸調 제도가 정비된 이래 가장 기초적인 세원으로 인식되었다. “한 고을의 주인이 되어서는 마땅히 그 고을의 戶口를 알아야 하고, 한 나라의 주인이 되어서는 그 나라의 호구를 알아야 하고, 천하의 주인이 되어서는 마땅히 천하의 호구를 알아야”¹⁾ 했다. 戶口로 대표되는 사람과 그들이 경작하는 토지는 국가에서 각종 조세를 수취하는 중요한 稅源으로 국가를 운영하는 데 필수적인 요소로 간주되었다. 따라서 중앙에서 파견된 지방관은 해당 지역의 세원(토지, 호, 사람)을 파악한 후 이를 토지대장과 호적대장으로 만들어 중앙정부에 바쳤고, 인력을 징발하는 지방 소재 군영과 역도에서도 군적과 형지안을 제작하여 중앙정부에 올린다.

호구를 파악하는 주체는 일차적으로 郡縣, 즉 행정기관이었다. 조선왕조에서는 전국을 8개 道로 편제하여 관찰사를 파견하였고 330여개 府·牧·郡·縣에 모두 지방관을 파견하였다. 군현 하위에는 面을, 면 하위에는 里를 설정하여 ‘道-郡縣-面-里’라는 위계적인 행정 체계가 구축되었다. 군현에 파견된 수령은 현지에서 지방행정·부세·질서유지·교육·교화 등²⁾ 모든 사무를 관장하는 총 책임자로서 각종 임무를 수행하였는데 군현 관할 범위 내에 있는 백성

1) 『세종실록』 권34, 세종 8년 12월 8일 정묘.

2) 『經國大典』 吏典 「考課」. “(守令)七事, 農桑盛, 戶口增, 學校興, 軍政修, 賦役均, 詞訟簡, 奸猾息.”

의 실태를 파악하고 지속적으로 관리하는 것이야말로 그가 담당해야 할 가장 중요한 역할 중 하나였다. 수령의 고과 기준이 되는 소위 守令七事 중 ‘戶口增’·‘軍政修’·‘賦役均’은 군현의 호구를 파악하여 이를 기반으로 부세를 공정하게 분배해야하는 수령의 임무를 잘 드러내고 있다. 『經國大典』에 규정되어있듯이 각 군현에서는 3년에 한 번씩 호구를 파악하여 戶籍大帳을 작성하고, 사본을 만들어 道와 중앙의 戶曹로 올려 보냈다.³⁾

지방에는 행정기관 외에도 요충지마다 특수한 목적으로 설립된 각종 기관이 소재하였다. 각 道의 군사적 요충지에는 兵營과 水營을 설치하고 그 예하에 鎭을 두어 체계적인 방어체제를 구축하려 하였다. 또한 전국 교통로의 주요 거점에 약 500여 개의 驛을 세워 중앙과 지방 사이의 각종 연락과 물자 수송을 담당하도록 하였으며, 복수의 역을 驛道로 편제하여 관리하였다. 중앙정부에서는 군영에 節度使, 역도에 察訪 등 담당관을 파견하였다. 이처럼 행정체계와 더불어 군영·역도 등을 통하여 중앙정부의 영향력이 강하게 지방 곳곳에 미칠 수 있었다. 그런데 이러한 기관도 운영에 요구되는 노동력이나 재원을 자체적으로 확보하고 징발할 수 있었다. 군현에서 호구를 파악하여 호적대장을 작성하는 것과 마찬가지로 기관에서도 사람을 징발하면서 인적대장을 제작해야 했다. 軍籍은 6년에 한 번씩 成籍되어 兵曹로 上送되었다.⁴⁾ 驛道에서는 3년에 한 번씩 驛人을 대상으로 形止案을 작성하였으며 마찬가지로 사본 1부를 兵曹로 올려 보냈다.⁵⁾ 요컨대 군현, 군영, 역도가 호구 파악을 담당하는 기관으로서 지방 각지에 병립하였고 그 내용이 호조와 병조로 보고되었다. 명령-보고 계통에서 호조-군현, 병조-군영·역도라는 이원적 체계가 형성되었던 것이다.

이원적 체계 내에서 구조적으로 각 지방에서는 군현과 군현 혹은 군현과 군영·역도가 병립하며 백성들을 관리하게 된다면 각각의 관할 범위가 어떻게 설정되고 서로 조율하는지가 이 글에서 제기하는 주된 질문이다. 중앙정부에서 국초부터 정밀한 전국지도를 기초로 각 기관의 영역을 설정해두지 않은 이상, 국토 내의 모든 백성의 주민등록이 이루어진 상태에서 각 기관에 관할권을 분배하지 않는 이상, 어떠한 영역의 백성에 대해서는 복수 기관의 관할권이 언제든지 겹쳐질 수 있었다.

그간 조선왕조의 지방 행정 체계와 관련해서는 제도 발달과 정착, 운영 양상을 중심으로 한 여러 연구 성과가 있었다. 군현의 지배 범위 설정과 관련해서는 다음의 논고를 참고할만하다. 이수건은 조선 초 전국 군현이 道(道) 예하에서 동일한 위상을 가지도록 일원적으로 재편되는 과정에서 任內의 형태로 군현 내에 존속하던 속현·향·부곡 등이 일원적인 군현제를 추구하는 중앙정부의 의도에 따라 조선후기에 군현 하부 행정단위(주로 면)로 편제되었음을 확인하였다.⁶⁾ 또한 군현을 국가에 대한 부세 부담 단위로 규정하면서 ‘인간을 파악하는 단위’로서 군현의 성격을 강조하였다.⁷⁾ 김선경은 군현과 군현 혹은 面과 面이 移住하는 민의 소속을 둘러싸고 갈등한 사례를 소개하였는데⁸⁾ 동일한 사람에게 복수의 행정단위가

3) 『經國大典』 戶典 「戶籍」, “每三年, 改戶籍, 藏於本曹·漢城府·本道·本邑.”

4) 『經國大典』 兵典 「成籍」, “京外軍丁每六年成籍, 京則五部, 外則各其節度使, 濟州三邑則節制使成籍, 本曹藏之, 觀察使道·主鎭·巨鎭·諸鎭亦藏一件, 本曹摠數啓聞.”

5) 『세종실록』 권25, 세종 6년 7월 20일 제사 ; 『세종실록』 권122, 세종 30년 12월 10일 임술.

6) 李樹建, 1984, 『韓國中世社會史研究』, 一潮閣 ; 1989, 『朝鮮時代地方行政史』, 民音社.

7) 조선 초 속현이 이속되거나 혁파되는 과정에서 속현 출신 민의 귀속이 중요한 문제로 대두한 것이 그 예가 된다. 이수건, 1984, 앞의 책, 448·449쪽.

8) 김선경, 1984, 「조선후기의 조세수취와 面里 운영」, 연세대학교 대학원 석사학위논문.

영향력을 행사할 수 있었던 것을 실증한 점에서 주목된다. 손병규는 18세기 초중반 역종별 군역 총액이 군현 단위로 배정되면서 군정을 확보하기 위한 경쟁 속에 남원과 구례에서 동일 백성을 동시에 군역자로 차정하기도 하였다고 지적하였다.⁹⁾ 아울러 군현의 부세 부담 능력을 유지시키기 위하여 군현의 범위가 조정되기도 하였다. 오영교는 자립이 어려운 군현을 보조하기 위하여 중앙정부 차원에서 부강한 군현의 면리를 인근 잔약한 군현으로 이속시킨 몇몇 사례를 제시하였다.¹⁰⁾

조선시대 군현과 군영·역도 등이 서로 특정 지역민의 관할권을 둘러싸고 갈등하는 여러 사례 역시 소개되었다. 18-19세기 내내 이어진 여수 復邑 운동은 麗水面의 백성을 둘러싼 順天府와 全羅左水營의 갈등이 드러난다는 점에서 주목되었다.¹¹⁾ 순천부는 군현으로서 당연히 하위 행정단위인 여수면의 백성들을 징발할 수 있었고, 군영인 전라좌수영은 관행적으로 인근 여수민을 동원하고 있었다. 동래부 營下邑을 둘러싼 慶尙左水使와 東萊府使의 대립도 소개되었다.¹²⁾ 경상도 동래부의 백성은 행정적으로 소속된 東萊府와 인근 左水營로부터 동시에 징발되어 많은 고통을 겪었는데, 동원 가능한 良丁 수보다 軍額이 과다하게 책정된 상황에서 양 기관 간에 전개된 필연적인 갈등이었다.

나아가 동일 지역민을 대상으로 군현과 군영·역도가 자체적으로 호구를 파악하였던 실제 사례 역시 검토되었다. 같은 지역에서 비슷한 시기에 작성된 호적류와 군안 내지는 역도 형지안을 비교한 작업이다. 경상도 거제부 고현일운면 구조라리[項里]에서 『項里戶籍中草』(1863·1881·1884)와 『項里防軍案』(1863)에 등장하는 인명을 교차 분석한 결과 방군안에 등재된 방군 30명 중 15명의 인물만이 호적중초에서 추적되었고, 방군안에서 죽은 것으로 기재된 7명의 인물이 호적중초에서는 살아있는 것으로 파악되었다. 또한 6명이 호적에서 군역과 業務를 謙稱하였으며 1명은 아예 幼學을 칭하고 있었다.¹³⁾ 제주도 대정군의 호적중초와 군적을 비교 분석한 연구에 따르면 『大靜郡軍兵都案』(1870)에서 덕수리·사계리·하모리·하원리에 거주한다고 표기된 330명의 군병을 해당 리의 호적중초(1867)에서 추적한 결과 276명(83.6%)을 찾아낼 수 있었다. 또한 1867년·1870년 대정 12개리의 호적중초와 『大靜郡軍兵都案』(1870)을 비교하여 군병도안에 등재된 970명 중 598명(61.6%)을 호적중초에서 찾아낼 수 있었다.¹⁴⁾ 1747년 『沙斤道形止案』과 1750년 경상도 단성현 호적대장에 기재된 역인 기록을 교차 분석한 연구에 따르면, 두 장부에서 서로 일치하는 인원은 30% 남짓에 불과하였다.¹⁵⁾

이러한 사례들은 군현과 군영, 군현과 역도가 ‘각자’ 동일 지역민을 파악하고 관리하면서 발생하는 현상으로 보인다. 호적을 근거로 삼아 군적이나 역도형지안을 작성한 것이 아니라

9) 손병규는 이를 ‘兩邑疊役’이라는 용어로 개념화하였다. 손병규, 1999, 「18세기 良役政策과 지방의 軍役運營」, 『군사』 39, 116·117쪽.

10) 오영교, 1994, 「17世紀 鄉村對策과 面里制의 運營」, 『東方學志』 85, 146·147쪽.

11) 오영교, 앞의 논문, 152쪽 ; 김덕진, 2014, 「조선후기 麗水 復邑運動의 전개와 그 배경」, 『朝鮮時代史學報』 69.

12) 張慶俊, 2006, 「18·19세기 동래지역의 군역운영과 폐단, 그리고 이를 둘러싼 水使·府使의 대립」, 『역사와 세계』, 30.

13) 송양섭, 2002, 「18,19세기 단성현의 군역 파악과 운영 -『단성호적대장』을 중심으로-」, 『大東文化研究』 40 ; 2014, 「19세기 거제도 舊助羅 촌락민의 職役變動과 家系繼承 양상」, 『한국문화』 67.

14) 임승희, 2018, 「19세기 후반 제주 大靜郡 지역 군병의 직역 실태」, 『한국학연구』 48.

15) 이유진, 2017, 「18세기 중엽 사근도 형지안과 단성현 호적대장의 역인 기재 비교 분석」, 『古文書研究』 51.

두 장부가 각각 작성되었던 것이다. 김석형은 조선의 호적과 군적이 불가분의 관계이고 군적이 호적을 근거로 작성되지만 세조대 保法 실시 이후 호적과 군적의 관계가 괴리되었다고 지적한 바 있다.¹⁶⁾ 즉 호적대장과 군적, 호적대장과 형지안의 괴리는 호적대장 작성에 재정 운용과 관련된 호조의 소관이고 군적과 형지안 작성이 인력 운용과 관련된 병조의 소관이었기 때문에 나타난 것이다. 양립하고 있던 ‘군현-호조’, ‘군영·역도-병조’ 호구 파악 체계는 1895년 윤 5월 지방 외영 폐지, 1896년 1월 역도 폐지 등을 거치면서야 일원화되었다.

이 글에서는 군현과 군영·역도 등 지방 지배의 축을 이루는 여러 기관이 각 지역에서 병립하면서 관할 범위가 중첩될 수밖에 없었던 구조적 특징을 지적하면서 경계 지역의 백성을 인접한 두 군현에서 동시에 차정하거나 특정 지역민을 두고 군현과 군영, 군현과 역도가 갈등하는 사례를 소개하려 한다. 이러한 과정을 통하여 조선후기 지방 지배 방식을 거시적으로 이해할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 군현의 관할 범위 설정 과정과 군현 간 대립

조선 초 군현제 정비는 고려 군현제의 유산을 조선적 방식으로 재편하는 과정이었다. 흔히 ‘階序的’이라고 일컬어지는 고려 군현제도의 경우 主縣, 屬縣, 鄉, 部曲 등이 존재하며 중앙정부에서는 그 중 주현에만 지방관을 파견하고 그로 하여금 주변 속현, 향, 부곡 등을 관할하게 하였다.¹⁷⁾ 조선왕조가 들어선 이후에는 道 예하 모든 군현에 지방관을 파견하는 일원적인 군현제를 정비해나갔다.¹⁸⁾

군현은 지방관이 파견된 거점을 중심으로 주변 토지와 백성을 장악하는 형태로 설정되었다. 수령이 정사를 수행하던 邑治는 이전 시기 관습의 영향을 받아 城으로 칭해졌고¹⁹⁾ 읍치를 중심으로 동서남북 사방에 신규 하부 행정단위인 面이 설치되었다.²⁰⁾ 지방관이 파견되지 않은 속현, 향, 부곡은 지방관이 파견된 군현의 관할 범위 안으로 포섭하면서 ‘任內’라고 호칭하였다.²¹⁾ 고려시대에 속현·향·부곡 등 각 거점을 중심으로 주변 지역을 관할하던 독자적

16) 金錫亨, 1941, 「李朝初期國役編成의 基抵」, 『진단학보』 14.

17) 蔡雄錫, 2000, 『高麗時代의 國家와 地方社會：本貫制의 施行과 地方支配秩序』, 서울대학교출판부.

18) 李樹建, 1984, 『韓國中世社會史研究』, 一潮閣.

19) 고려 군현은 治所城을 중심으로 그 주변을 아우르는 개념이었으며, 이러한 전통은 조선에까지 이어졌다. 고려의 치소성이 주로 지대가 높은 곳에 있었던 반면에 조선 초의 치소는 고려 치소성 근처 5리 이내의 평지로 이동되었다고 한다. 최종석, 2014 『한국 중세의 읍치와 성』, 신구문화사, 112·113쪽 참고. 한편 城이 곧 군현과 같은 의미로 통용되어 군현의 지방관을 ‘城主’라고 부르기도 하였다. 대표적인 예로 李文樾(1494-1567)은 『默齋日記』에서 유배지 星州의 牧使를 城主로, 判官을 貳衛/二衛로 칭하고 있었다. 또한 현존하는 고문서 중 조선후기에 작성된 所志를 보면 문서의 수취인인 해당 고을의 수령을 城主라고 칭하는 경우를 종종 찾아볼 수 있다. 崔承熙, 1989, 『(增補版)韓國古文書研究』, 지식산업사, 306·317쪽 참고.

20) ‘면(面)’은 방향을 뜻하기도 한다. 거점에서 바라본 동서남북 사방의 방향에 설정된 행정단위로 생각된다.

21) 李樹建, 1984, 위의 책, 제2편 「조선초기 군현제 연구」. 속현은 군현의 하부영역으로 변질되어 호구가 주현의 호구에 통합되어 계산되는 등 주현의 읍세를 보강하는 역할을 하게 되었다. 尹京

영역은 이제 공식적으로 지방관이 파견된 군현의 하부 영역이 되었으나, 국초 이후 상당 기간 동안 임내는 이전처럼 자체적으로 운영되고 있었다. 지방관이 파견된 군현에 읍치를 중심으로 동서남북 방위면이 설정된 것처럼 속현·향·부곡에도 각각 方位面이 만들어지는가 하면²²⁾ 행정 업무를 보던 邑司도 그대로 유지되었다.²³⁾ 속현에서는 상위 군현과 정기적으로 왕래하고²⁴⁾ 속현에 할당된 각종 부세를 주현으로 바쳤다. 즉 조선전기의 군현은 지방관이 파견된 大 거점을 중심으로 주변 지역을 장악하며, 임내인 복수의 小 거점과 주변도 포괄하였다.

17세기 말부터 18세기 중반까지 진행된 소위 재정의 중앙집권화²⁵⁾는 군현의 관할 범위 확정에 결정적인 영향을 끼쳤다. 원래 조선에서는 중앙과 지방 소재 각 기관에서 운영에 필요한 현물과 노동력을 스스로 징발하였으며 기관의 세원은 지방 각지에 흩어져 있었기 때문에 각 기관에서는 실제 부세 수취 과정에서 각 군현의 도움을 받았다. 그런데 17세기 말부터 중앙정부는 부세 수취와 수취된 자원 배분을 주도하는 방향으로 수취 체계를 개편하였다. 중앙정부에서는 중앙各司와 지방 소재 여러 기관 운영에 필요한 액수를 확정된 후 이를 지방 각 군현에 배분하였다. 군현에서 중앙으로부터 할당받은 액수를 맞춰서 호조, 선혜청, 군역청 등과 같은 중앙재정 기관으로 상송하면 중앙재정 기관이 다시 이를 각 기관으로 액수에 맞춰서 하달하였다. 각 군현이 납부해야 할 세원의 총량이 정해지면서 군현별로 田結數와 戶口數가 고정되는 경향이 나타났다. 한편 이러한 과정에서 각 군현이 확보해야 하는 비용은 점점 늘어나는 추세였다. 군현에서 세금을 징수하고 이를 중앙으로 납부하는 모든 과정을 총괄하면서 군현이 책임지는 부세 관련 사무가 증가하였기 때문이다. 부세 행정을 담당하는 관속을 더 많이 확보하고 부세 관련 사무에 소요되는 비용이 늘어나게 되었다. 군현 자체적으로 운영에 필요한 자원이 증가됨에 따라 각 군현에서는 되도록 더 많은 사람과 땅을 군현에 소속시키려 하였다.

이처럼 각 군현에서는 할당된 부세 액수를 채우면서 군현을 안정적으로 운영해나가기 위하여 일정 수 이상의 민을 지속적으로 확보해야 했다. 동원할 수 있는 민의 수가 한정적인 상황에서 지리적으로 인접한 군현끼리 경계 지역 민을 서로 자신의 관할 하에 두기 위하여 경쟁하고 갈등하기 시작하였다. 18세기 초중반에는 특히 역종별 군역 총액이 군현 단위로 배정되고 관리되어가는 과정에서 군역자를 확보하기 위한 움직임이 치열하였다²⁶⁾ 나아가 이미 移住한 민을 서로 자신의 관할로 확보하려는 군현 간의 갈등이 발생하기도 하였다.

豐德과 通津의 良丁이 도망하여 本府에 숨어 있는 자를 일일이 刷還하고 모두 쇄환하기 어려우면 軍포를 거두어 보내게 하였습니다. 그러나 본부는 保障의 중요한 지역으로써

鎮, 1990, 「高麗 郡縣制의 변동과 朝鮮初 郡縣운영체계의 재편」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 53쪽도 함께 참고.

22) 김준형, 1982, 「朝鮮後期 面里制의 性格」, 서울대학교대학원 석사학위논문, 10·11쪽.

23) 군현으로서의 의미를 상실했음에도 오랜 기간 별도의 영역을 형성해왔기 때문이라고 한다. 尹京鎮, 1990, 앞의 논문, 50·51쪽.

24) 속현의 향리들은 6衙日에 한 번씩 지방관이 파견된 현을 방문해야 했다. 六衙日은 한 달에 6번 정기적으로 백관이 모여 조회하여 임금에게 정무를 아뢰는 날이었다(세종대왕기념사업회, 2001 『한국고전용어사전』).

25) 손병규, 2003, 「조선후기 재정구조와 지방재정운영」, 『朝鮮時代史學報』 25.

26) 손병규, 1999, 앞의 논문, 116·117쪽.

前後 事目에 그 모집한 백성의 내속을 허락하고 있습니다. 지금 만약 役을 피하여 來服한 백성을 일일이 本役으로 돌려보내려 한다면 (본부에-필자) 거주하는 자는 모두 흩어지고 (본부로-필자) 내복할 자는 들어오지 않을 염려가 있습니다. 군포를 거두어 수송하는 일은 더욱 행할 수 없는 것입니다. 本府는 鎭撫使衙門으로 풍덕과 통진은 모두 본부의 관할 하에 있는데 지금 도리어 관할 하로 군포를 거두어 보낸다면 사리와 체면에 온당치 못합니다. 두 고을에서 비록 거두어 보내 줄 것을 요청한다 하더라도 본부에서 흔쾌히 들어주어 시행해야 하겠습니까?²⁷⁾

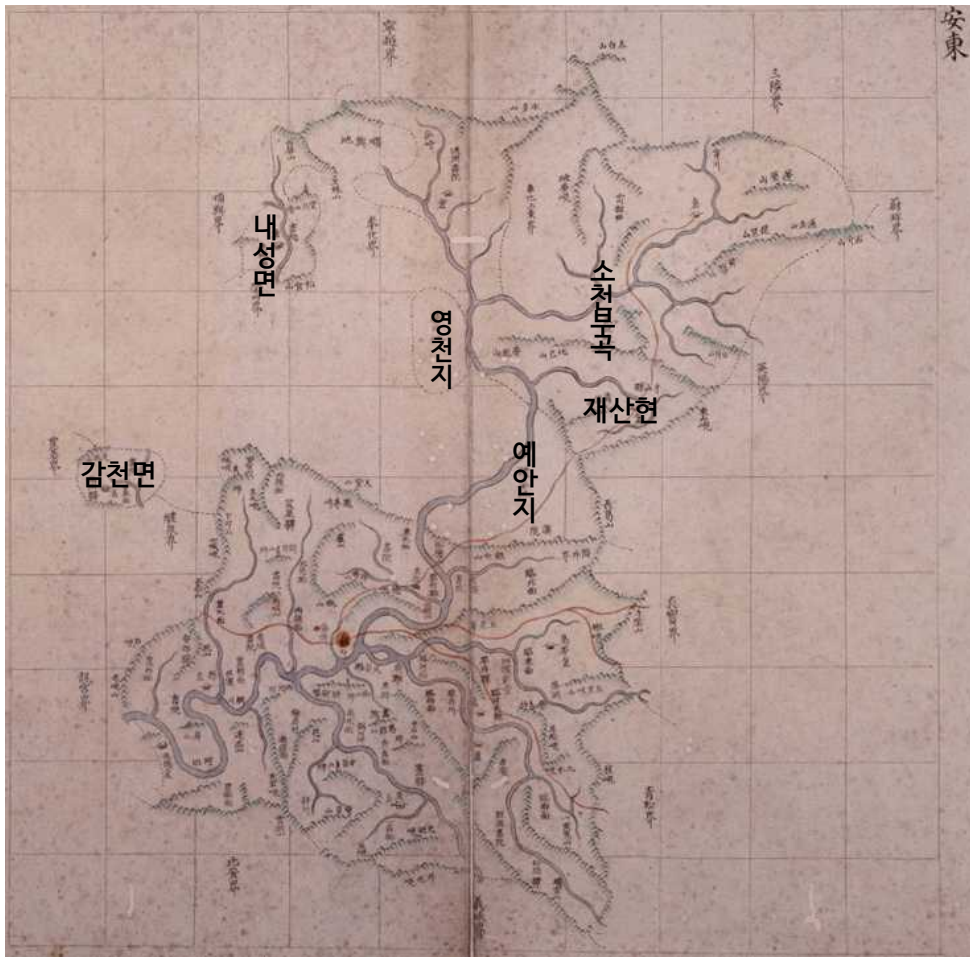
백성이 다른 군현으로 이주하는 경우 군현에 보고하여 이주 허가를 받고 새로 거주하게 되는 군현에서는 허가 문서를 확인하여 받아들인다는 규정이 있었다.²⁸⁾ 호적은 거주지 군현에 등록되는 것이 원칙이나, 의도적인 피역의 가능성을 무시하기도 어려웠다. 위의 사건이 조정에서 논의될 때, 풍덕과 통진은 그 백성들이 避役하려 강화로 도망친 것이라면서 원 소속 읍인 자신들에게 쇄환되어야 한다고 주장하였다. 반면에 강화는 이주해온 백성들을 자신들의 소속으로 삼는다는 자체 운영 규정을 내세우면서 이들에 대한 관할권을 양보하지 않았다. 조정에서 이 사안을 논의한 결과 이주한 백성들을 강화에 소속시켜버리면 이웃 고을에서 군역을 감당할 백성들이 남아나지 않는다는 이유로 풍덕과 통진에서 해당 백성에게 직접 군포를 거둘 수 있게 하라고 결정하였다.²⁹⁾ 거주지를 옮긴 백성들이 이전에 살던 군현에 납세하는 상황이 벌어지게 된 것이다. 읍세가 약한 군현일수록 민의 군역 부담이 과중하여 백성들이 규모가 큰 읍으로 옮겨가는 움직임이 있었고, 이에 반하여 국가에서는 잔읍의 안정된 운영을 도모하였다.³⁰⁾ 이처럼 군현 간의 갈등은 백성의 수가 한정적인 상황에서 군현별 총액제가 지속되면서 구조적으로 발생하고 있었다.

27) 『비변사등록』 101책, 영조 13년 2월 26일. “豐德通津良丁, 逃匿於本府者, 一一刷還, 而如難盡刷, 則使之收布以送矣, 本府以保障重地, 前後事目, 皆許其募民來屬, 今若欲揀其避役來赴之民, 一一還定本役, 則恐有居者皆散, 來者不入之患, 至於收布輸送一事, 尤是必不可行之端, 本府以鎭撫使衙門, 豐德通津, 皆爲管下, 今反納布於管下, 則事體不便, 兩邑雖文報請其收送, 而本府其肯聽施乎.” 이 사례는 김선경, 1984, 앞의 논문, 53·54쪽 주 157에 제시된 비변사등록 기사를 참고한 것이다.

28) 『비변사등록』 31책, 숙종 1년 9월 26일. 五家統事目 “避役之民, 移來移去, 不定厥居, 爲卽今大害, 旣已立此統法之後, 則凡民之移去他邑者, 必須具呈因何事理, 指何地方, 自統報里, 自里報官, 許其移去而後, 始去, 新移地方, 亦見其舊居官許移文書, 然後始爲容接, 無此者卽係奸民, 依法囚推, 仍爲區劃安插之地, 其不當容受, 而容受者, 以兩界人物容隱之律, 罪之爲白齊.”

29) 『비변사등록』 101책, 영조 13년 2월 26일.

30) 오영교, 1994, 앞의 논문, 146·147쪽.



「그림 1」 『조선지도』 중 안동부

* 출처 : 『朝鮮地圖』 7책 -安東, 규장각한국학연구원 소장(奎 16030).

일련의 과정을 거치면서 각 군현의 관할 범위가 조정되고, 나아가 군현 간 경계에 대한 관심이 증대되었다.³¹⁾ 각 군현의 관할 범위가 공고해지면서 인접한 군현 간 지리적인 경계 긋기도 가능해졌다. 조선후기에 제작된 군현지도에서는 ‘地名+界’의 형식으로 동서남북 사방의 인접 군현을 기록하는 것은 물론, 아예 군현 간 境界를 점선으로 그리기도 하였다. 방안지도의 일종으로 18세기 중후반에 제작된 것으로 추정되는 『朝鮮地圖』가 그 예이다.³²⁾ 이후 『조선지도』의 영향을 받아 제작된 여러 지도에서도 마찬가지로 군현의 경계를 점선으로 그렸다.³³⁾

31) 손병규, 1999, 앞의 논문.

32) 천원지방의 우주론 하에서 방안지도는 땅의 모양을 사실 그대로 지도에 옮기기 위하여 고안된 작도법이다. 『조선지도』는 각 변이 10리 방안을 기준으로 제작되었다.

33) 『조선지도』의 복사본에 가까운 『八道郡縣地圖』(奎古4709-111-v.1-3)나 『海東輿地圖』(보물 제1593호, 국립중앙도서관 소장)가 현존한다. 19세기 초중반 古山子 金正浩가 제작한 『靑邱圖』(奎古4709-21-v.1-4), 『東輿圖』(奎10340-v.1-23)나 『大東輿地圖』(奎10333-v.1-22 등) 등의 저작물은 『해동여지도』의 영향을 강하게 받아서 제작된 것으로 알려져 있으며, 마찬가지로 군현의 경계를 선이나 점선으로 표시하고 있다. 이기봉, 2011, 『조선의 지도천재들』, 새문사 4부, 5부 ; 이기봉, 2011, 『근대를 들어올린 거인 김정호』, 새문사 참고.

「그림 1」 안동 지도를 보면 비안, 청송, 용궁, 예천, 풍기, 영양, 진보 등 안동과 인접 군현 간 경계를 확인할 수 있다. 주로 산줄기와 하천이 군현 간 경계가 되었으며 평지에서 경계가 만들어지는 경우 점선으로 경계가 그려진 것을 확인할 수 있다. 안동부 소속지이면서 인접 군현 내에서 월경지인 곳에서는 경계 표기가 더욱 두드러진다. 예를 들어 지도 우상단의 소천부곡과 재산현은 예안 너머 북쪽에 소재하며 주변이 점선으로 둘러져 있고 내부가 자세하게 묘사되었다. 지도 좌상단의 내성면과 좌측의 감천면도 안동에 속한 면으로 마찬가지로 경향을 보이고 있다. 뿐만 아니라 지도 중앙 하천 좌안에 안동에 인접하면서 영천에 속한 땅을 점선으로 두르고 ‘榮川地’라고 적어두었다.

그렇다면 군현 간 경계는 실제 사람들의 생활과 어떤 관계가 있었을까. 위의 안동 지도에서 볼 수 있듯이 대개 산천은 자연스럽게 군현과 군현 간의 경계가 된다. 전통시대에는 교통수단이 지금처럼 발달하지 않아 산과 물길 등 험난한 자연지물에 가로막히면 사람의 힘으로 수월하게 이동하기 어렵기 때문이다. 따라서 하나의 생활권은 산과 물의 안쪽에서 형성되게 마련이다. 아울러 도로 역시 지역과 지역을 구분하는 경계 역할을 하기도 하였다. 그러나 군현을 비롯한 행정단위는 사람들이 생활하는 공간을 있는 그대로 반영하기 위하여 설정된 것이 아니라 국가로부터 요구되는 운영상의 목표를 달성하기 위하여 설정되는 것이었다. 그렇기 때문에 때로는 군현 간의 경계와 실제 생활권이 괴리되는 결과를 낳기도 하였다.

「그림 2」는 1900년(광무 4)에 제작된 경기도 『龍仁郡量案抄』 7책 枝內面 중 첫 페이지에 수록된 ‘接界表’이다. 명칭에서 알 수 있듯이 광무양전 당시 용인군과 수원군 간의 경계를 표시한 것이다. 중앙에 실선으로 그려진 것이 두 군 사이의 경계이다. 대체로 도로[路]·산[山]·물[狐川]이 두 지역 사이의 자연적인 경계가 되었던 것을 확인할 수 있다. 1910년대 토지조사사업 당시 제작된 지적도에서 이 지역은 용인군 枝內面(水枝面) 下里洞에 해당한다. 「그림 3」 지적도에서 확인되듯이 수원군 장주면 천동과 용인군 지내면 하리 간 경계 중 일부는 도로였고(그림 좌하단 점선 표기), 이 도로와 매우 가까운 곳에 임야(산)가 있었다. 다만 산이 반드시 두 지역 간 경계가 되었던 것은 아니었다. 지적도에 따르면 경계 근처에 있는 산[임야] 전체가 용인군의 관할 범위 안으로 들어와 있었다.



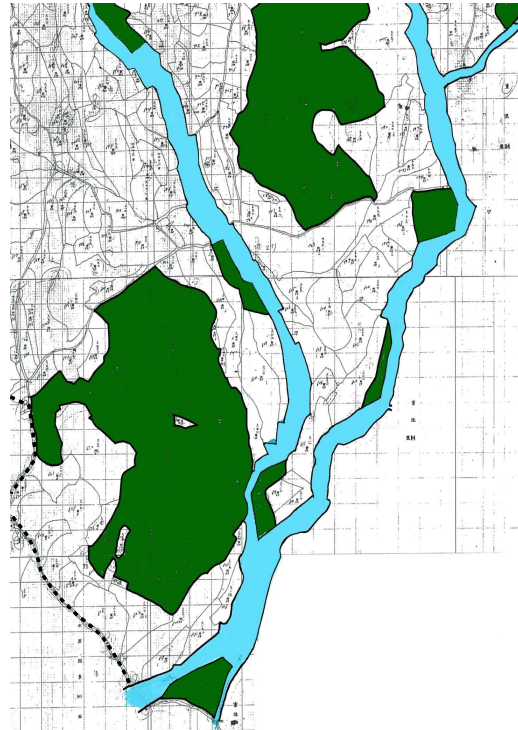
「그림 2」 광무양안 상

수원군과 용인군 경계

* 출처: 『龍仁郡量案抄』 7책

枝內面, 규장각한국학연구원

소장(奎17645-v.1-29).



「그림 3」 용인군 지내면 하리 지적도 산천
현황

* 출처: 『京畿道龍仁郡枝內面(水枝)下里洞
原圖』(1912년 측량 국가기록원 소장)
중 20·21·26·27·28번 연결.

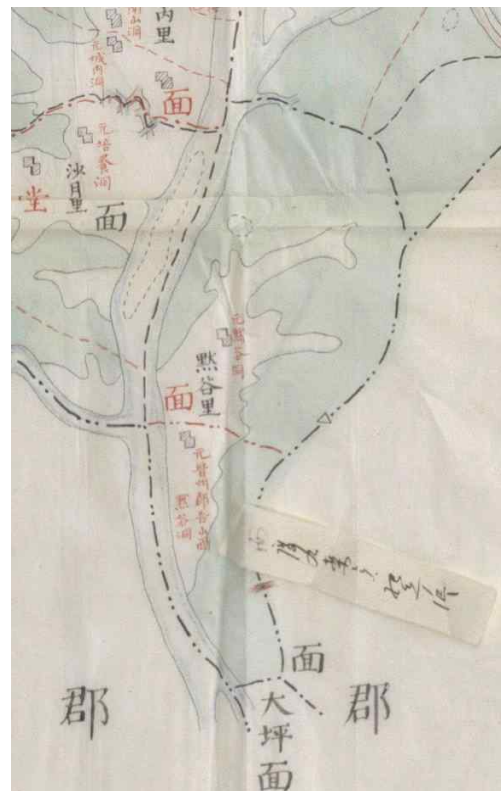
* 비고: 좌하단 점선은 용인-수원 경계.
하천은 연하게, 地目이 林인 필지는 진하게 채색함



「그림 4」 1914년 단성군 현내면 청계리 범위

* 출처: 臨示土地調査局, 1914, 『慶尙南道丹城郡面洞疆界略圖』. 국가기록원 소장.

* 비고: 음영은 산지. 점선은 행정구역 경계.



「그림 5」 1914년 단성군 원당면

묵곡리 범위

* 출처: 『臨示土地調査局, 1914 慶尙南道丹城郡面洞疆界略圖』. 국가기록원 소장.

* 비고: 음영은 산지. 점선은 행정구역 경계.

조선시대에 산천을 경계로 군현이 나누어지지 않았던 사례는 경상도 단성에서도 찾을 수 있다. 1914년에 제작된 『慶尙南道丹城郡面洞疆界略圖』에는 1913-1914년 단성군에서 수행된 행정면리 폐합 결과가 드러나 있다.³⁴⁾ 지도에서 ‘元’으로 표기된 대한제국기 행정구역은 붉은색 글씨와 경계선으로, 1914년 당시 새로 구획된 행정구역은 검은색 글씨와 경계선으로 표기되어 재편 전후 행정구역의 형태를 모두 확인할 수 있다.

「그림 4」를 보면 1914년 당시 새로 편제된 단성군 현내면 청계리는 대한제국기 단성군 淸溪洞, 龍頭洞, 그리고 인접한 산청군 沙月面의 雲洞 일부와 圓亭洞 일부 지역을 합친 것이었다. 생활권이라는 관점에서 살펴보면 이 지역은 왼쪽으로 물길에 막혀있고 오른쪽으로 산으로 둘러싸여 있어 단일 생활권으로 간주될 수 있다. 대체로 川 왼쪽이 산청군, 오른쪽이 단성군 관할 범위였으나 산청군 사월면 운동 일부(청계리 중간 구역)와 원정동 일부(청계리 좌하단)는 川 건너편 단성군 청계동 용두동 생활권에 더 인접해 있었다. 이 지도와 함께 제작된 것으로 보이는 『慶尙南道丹城郡面洞里名稱調査表』에는 당시 행정구역 개편 사유가 기재되어 있다.³⁵⁾ 이에 따르면 大川을 사이에 두고[大川ヲ隔テ] 청계동이나 용두동에 접한 산청군 사월면 운동과 원정동 일부 耕地를 단성으로 편입하였다고 한다. 즉 1910년대 토지조사사업을 거친 이후에야 지리적 요소가 반영된 생활권에 따라 행정구역이 재편되고 있었다. 단성군 원당면 묵곡리 역시 단성군 원당면 묵곡동과 진주군 오산면 묵곡동을 합친 것이다.³⁶⁾ 「그림 5」 지도에서 확인하면 삼면이 산으로 둘러싸여 있고 서쪽으로 물이 흐르고 있어 자연지형에 의하여 단일 생활권을 이루고 있었던 것을 확인할 수 있다. 그런데도 묵곡의 반절은 단성에 반절은 진주에 속해 있다가 1914년 당시 비로소 하나로 합쳐지고 있었다.

군현의 경계가 동일한 생활권을 나누면서 설정되는 현상은 대체로 더 많은 인구와 토지를 확보하려는 군현 행정의 산물이다. 그러나 때에 따라서는 대읍에 소속되고 싶어 하는 거주민의 집단적 의향이 강하게 반영되기도 하였다. 군현별로 호구수·전결수 격차가 컸고 그것이 곧 邑格을 의미하기도 하였다. 앞서 살펴본 강화·통진·풍덕 간 갈등 사례에서 알 수 있듯이 소위 大邑에 속해있으면 요역, 군액, 공물, 진상 등 부세 부담에서 유리한 면이 있었던 것이 사실이다. 특히 향촌의 사족들은 자신들이 소속되는 군현의 읍격을 매우 중시하여 되도록 대읍에 소속되려고 하였다.³⁷⁾

이같은 맥락에서 월경지는 한 군현의 관할 범위가 아예 지리적 격차를 뛰어넘어버린 사례이다. 월경지는 대체로 조선 초 일원적 군현제 편성의 산물인 任內를 기원으로 한다.³⁸⁾

34) 1913-1914년 당시 단성에서는 토지조사와 더불어 행정구역 폐합이 함께 이루어지고 있었다. 이에 관한 자세한 내용은 손병규, 2018, 「戶籍과 族譜의 자료적 특성과 연구방법 - 17C-20C 초 丹城地域 培養洞 陝川李氏들을 추적하며-」, 『大東文化研究』 102, 「II. 20세기 초 ‘洞里’에 대한 인식의 변화」 참고.

35) 『慶尙南道丹城郡面洞里名稱調査表』, 1914, 국가기록원 소장(CJA0002566).

36) 『慶尙南道丹城郡面洞里名稱調査表』에 따르면 진주군 오산면 묵곡동 전부(전체)를 단성군 원당면 묵곡리에 편입시켰다.

37) 李樹建, 1989 『朝鮮時代地方行政史』, 민음사, 183~185쪽.

38) 최종석은 ‘월경지’라는 인식 자체가 군현의 경계가 명확하지 않고 주현-속현 사이에 위계가 존재하면서도 그들 각각이 지배 영역을 가지고 있었던 고려에서는 없었던 개념이라고 하였다. 속현이 독립하여 주현이 되면서 물리적 간극을 발생시키는 일은 고려후기부터 꾸준히 있어 왔지만, 이것이 ‘월경지’라는 인식은 유독 조선왕조에서 생산된 문서에서만 드러난다. 즉, 조선 초의 군현제 정비 내지는 재편 과정에서 속현이 가지는 고유의 영역을 부정하고 이를 모두 지방관이 파견된 군현의 任內로 인식하면서 ‘월경지’라는 개념이 생겨났다고 한다(최종석, 2012, 위의 논문 참

중앙정부에서는 지방관이 파견된 군현과 그 관할 속현·향·부곡 간에 ‘공간적 간극’이 생기는 것을 ‘越境處’·‘犬牙相入’ 등으로 칭하면서 이를 혁파해야 한다고 주장하였다.

中樞院使 安崇善이 上書하였다. 그 첫째는 이러하였다.

“여러 道 군현의 땅이 혹은 크기도 하고 혹은 작기도 하여 疆域이 바르지 아니하고 犬牙相入하여서 이 때문에 백성들이 그 폐단을 받은 지 대개 여러 해입니다. 우리나라 군현의 땅은 본래 정한 제도가 없어서 처음에 세울 때 鄉吏品官이 서로 다투어 빼앗았으므로 힘이 있는 자는 많이 점령하고 세력이 없는 자는 적게 얻었습니다. 그 土產이 있는 비옥한 땅을 다투어 먼저 점령하였으므로 이 때문에 한 縣의 땅이 혹은 몇 郡의 境界에 섞여 들어가고 혹은 몇 郡의 밖으로 끊겨 들어가서, 백성들의 貢賦·徭役·詞訟이나 짐바리를 싣고 왕래할 때에 동일한 官府인데도 몇 郡을 지나고 3-4息 밖까지 말을 달려가서 반드시 聽斷하게 됩니다. 簿書·期會할 즈음이나 差任·追徵할 때에 백성들을 많이 鞭撻하고 향리가 집탈을 행하므로 동일한 赤子 인데도 수고하고 평안한 것과 고생하고 쉬는 것이 이처럼 현격하게 다르니, 하나의 封疆과 하나의 地域 사이에서 백성들에게 병폐되는 것이 이보다 심한 것이 없습니다. 옛 사람은 經界를 바르게 하기를 먼저 하였으니 경계가 바르지 못하면 백성의 고통이 한결같이 이 지경에 이릅니다... (후략)”³⁹⁾

전야상입지에 거주하는 백성들은 각종 행정 사무를 처리하기 위하여 정기적으로 소속 군현에 왕래해야 했다. 소속 군현의 읍치가 너무 먼 곳에 있었던 데다가 때로는 다른 군현의 영역을 거쳐서야 도달할 수 있었다. 이 여정에 소요되는 비용이 상당하였으나 사실상 고정적으로 지출되는 운영비이므로 월경지의 백성들에게 고스란히 부담으로 전가되었다. 즉 ‘경계가 바르지 못하여’ 생겨난 월경지는 행정 운용에 있어 추가적인 비용을 발생시키며 백성들의 삶을 어렵게 만들기 때문에 혁파되어야 할 것으로 간주되었다.

지방 행정체계를 전반적으로 재편해야 한다고 주장한 여러 학자들도 월경지 문제를 지적한 바 있다. 반계 유형원은 월경지를 지리적으로 인접한 군현에 편입시켜야 한다고 다음과 같이 주장하였다.

무릇 다른 고을의 경계를 넘어가서 本邑에서 먼 곳은 모두 가까운 고을에 잘라 넣는

고). 반면에 정요근은 월경지라는 개념이 이미 통일신라 때부터 존재했다는 점을 지적하고, 각 행정구역의 공간적 영역이 명확하게 구분되었기 때문에 경계를 넘어선다는 ‘越境’이라는 표현이 쓰인 것이라고 주장하였다(정요근, 2013, 「전남 지역의 고려~조선시대 越境地 분석」, 『한국문화』 63 ; 2014, 「GIS 기법의 활용을 통한 조선후기 越境地의 복원」, 『역사학보』 224 ; 2015, 「고려~조선시대 낙동강 상류 지역의 越境地 분석」, 『한국문화』 71 ; 2017, 「충청도 월경지 분석에 기초한 고려~조선시대 下三道 월경지의 유형 분류」, 『역사와 담론』 84).

39) 『문종실록』 권4, 문종 즉위년 10월 10일 경진. “中樞院使安崇善上書. 其一曰 諸道郡縣之地, 或大或小, 疆域不正, 犬牙相入, 以此民受其弊, 蓋有年矣. 我國郡縣之地, 本無定制, 初立之時, 鄉吏品官互相爭奪, 有力者多占, 無勢者少得. 其有土產沃饒之地, 爭先占執, 因此一縣之地, 或交入於數郡之境, 或絕入於數郡之外, 民之貢賦徭役詞訟, 馱載往來之時, 同一官府, 而過數郡, 馳三四息之外, 必須聽斷. 簿書期會之際, 差任追徵之時, 民多鞭撻, 吏售侵漁, 同一赤子, 而勞逸苦歇, 若是懸絕. 一封一域之間, 其爲民瘼, 無踰於此. 古人以正經界爲先, 經界不正, 民瘼一至於此也. 臣以謂, 以各道之地, 結卜之數, 分爲州府郡縣, 州則幾結幾戶, 府則幾結幾戶, 以此降殺并合, 三四小縣爲一郡, 府各置二員, 二人相資爲政, 貢賦徭役, 凡所分定之事, 一以結卜 戶數爲概, 則土地自然均正, 民瘼一朝永革.”

다. 가령 인천의 이포부곡은 남양에 넣어야 한다. 홍주의 신평현은 면천에 넣어야 하며, 대산부곡은 서산에 넣어야 한다. 청주의 주한향은 회덕에 넣어야하고, 덕평면은 천안에 넣어야 한다. 전주의 경명향은 고산에 넣어야하고 금산의 안성소는 무주에 넣어야한다. 원주의 지내면과 강천면은 여주에 넣어야하고 충주의 山內地는 죽산과 진천에 나누어 넣어야한다.⁴⁰⁾

중앙정부에서도 월경지를 지리적으로 인접한 군현에 이속시켜 정리하려 하였다. 조선 초 전라도에서는 1409년(태종 9) 관찰사 尹尙에 의하여 도내의 임내가 모두 혁파되기도 하였다.⁴¹⁾ 이러한 정책을 시행한 결과 시간이 지날수록 월경지 수가 점차 줄어들었다. 세종 대 월경지는 총 131곳이었고, 1864년 대동여지도에 나타난 월경지는 82곳, 1906년 당시 남아있던 월경지의 수는 모두 73곳이나 되었다.⁴²⁾

월경지에 대한 중앙 조정과 학자들의 문제의식과 달리 실제로 월경지를 가진 군현에서는 이 땅을 절대 포기하려 하지 않았다. 군현 입장에서는 소속 월경지를 다른 곳으로 넘겨주면 월경지에 부속된 토지와 호구에 대한 관할권을 잃어버리는만큼 읍세가 약해지게 되었다. 군현의 관할 범위를 될 수 있는 한 그대로 유지하면서 안정적인 세원을 확보하는 것이 군현 운영에 훨씬 유리하였음은 자명한 사실이다. 또한 일부 월경지는 군현의 부세 행정에서 특수한 임무를 담당하여 매우 중시되었다. 沿海 지역에 소재한 월경지는 내륙에 있는 소속 군현에 해산물을 공급하여 貢物 進上에서 중요한 역할을 맡았다. 전주 陽良所面은 전주 북쪽 고산현을 넘어 충청도 은진·연산·진산과 맞닿아있는 월경지로, 태조 영정을 봉안한 경기전의 隸契坊이었다. 전주에서 지역민은 지리적으로 인접한 고산현에 소속되기를 원하였다고 하나 실제로는 계속 전주의 월경지로 남아있었다.⁴³⁾ 실제로 전주 중심지에서 옛 양량소면 지역인 충청남도 논산시 양촌면까지 직선거리로만 약 35km가 넘는데, 필요에 따라 이렇게 먼 지역의 월경지도 장악할 수 있는 것이 군현의 운영 방식이었다.

월경지에 거주하던 향촌 지배 세력의 입장도 중요하였다. 그들에게는 행정적인 편의성 때문에 인접한 잔읍에 소속되는 것보다 조금 불편해도 읍격이 높은 대읍 소속으로 남아있는 것이 훨씬 더 중요하였다. 일례로, 안동 월경지 내성·춘양 사족들은 지리적으로 인접한 봉화현에 이속되는 것을 극력 반대하였다. 원래 主邑(안동)에 살다가 월경지로 이주해왔으므로 자신들은 안동 사람이기 때문이다.⁴⁴⁾

우리는 실제 이해당사자인 각 군현보다는 중앙정부나 학자들이 월경지 정리를 적극적으

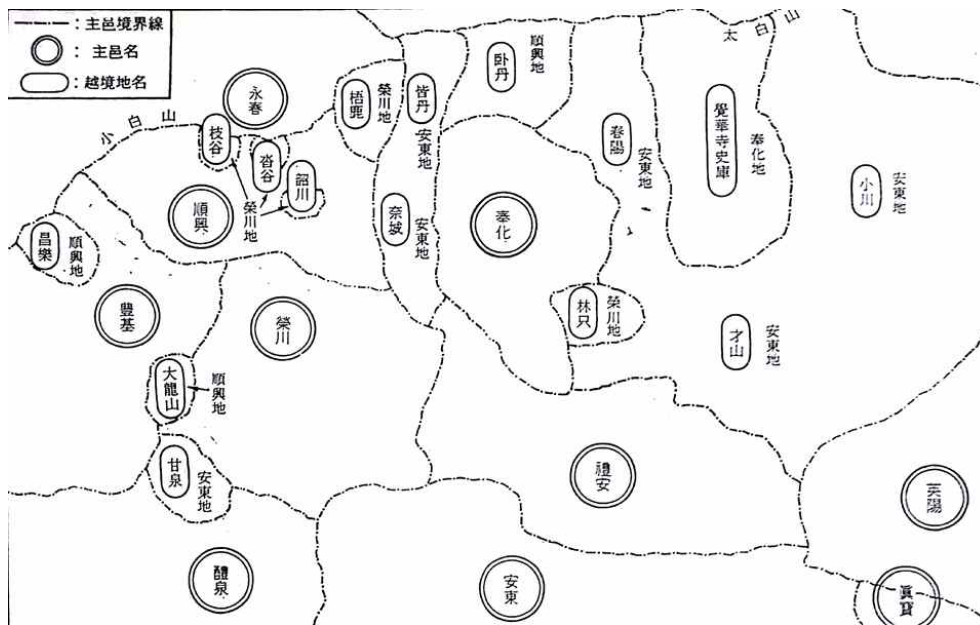
40) 柳馨遠, 『磻溪隨錄補遺』 권1, 「郡縣制」. “凡攬越他境 而遠於本邑者 悉以割入所近之邑. 如仁川之梨浦部曲當入南陽 洪州之新平縣當入沔川 大山部曲當入瑞山 清州之周岸鄉當入懷德 德坪面當入天安 全州之景明鄉當入高山 錦山之安城所當入茂朱 原州之池內江川面當入驪州 忠州之山內地當分入竹山鎮川之類.”

41) 이수건, 1984, 앞의 책, 391쪽.

42) 이수건은 조선의 월경지 현황을 세종대(『세종실록지리지』), 1864년(김정호, 『대동여지도』), 1906년(『적령』 제49호의 別表)의 수치를 토대로 도별(道別)로 분류하여 정리하였다. 전체 월경지 중 경상도(35.2%), 전라도(22.69%), 충청도(25%)가 차지하는 비율이 높고, 경기도(6.8%), 강원도(3.3%), 평안도(4.8%), 함경도(2%)가 차지하는 비율은 낮았다. 황해도에는 월경지가 하나도 없었다. 이수건, 1984, 앞의 책, 468쪽 「표 9-2」 참고.

43) 『비변사등록』 249책 철종 13년 6월 27일 ; 오영교, 1994, 앞의 논문 148·149쪽.

44) 李樹建, 1989, 『朝鮮時代地方行政史』, 민음사, 제3장 4절 「越境地와 犬牙相入地」.



「그림 6」 경상도 북부 지역의 월경지 분포 현황

* 출처: 李樹建, 1984, 『韓國中世社會史研究』, 一潮閣, 487쪽, 「圖 9-3」

로 주장했던 점에 주목할 필요가 있다. 지리적으로 통합되는 하나의 군현을 구획해야한다는 발상 자체가 행정적 효율성을 중앙정부의 입장만을 고려한 것이었다. 중앙정부는 군현에서 그런 불편함과 복잡성을 감소하면서까지 기존 관습을 유지하려하는 이유를 충분히 고려하지 않은 채 월경지 정리를 추진하다가 군현의 반대에 부딪치고 있었다.⁴⁵⁾

1894년 갑오개혁 이후 1896년까지 郡 일원화와 23부제, 다시 13도제 등 여러 차례 지방 행정 체계가 개편되는 와중에도 월경지는 개편되지 않았다⁴⁶⁾ 1906년 9월 24일 대한제국 칙령 제 49호 「地方區域整理件」이 반포되면서 飛入地·斗入地가 지리적으로 가까운 郡[近郡]에 이속되었다.⁴⁷⁾ 조선인들에게는 월경지가 크게 불편하지 않았을지 모르나, 외부 세력(통감부)의 시선에서는 지리적인 기준에 따라 군의 영역을 재편하는 것이 훨씬 효율적인 지방 운영 방식이었다. 이렇듯 조선말까지 생활권이나 지리적 근접성만이 군현 간의 경계를 가르는 기준은 아니었다. 군현 간 경계는 여러 요인에 의하여 형성되었다.

이상에서 각 군현의 관할 범위가 어떻게 설정되었는지 살펴보았다. 각 군현은 지방관이 파견된 거점을 중심으로 하여 주변 지역을 관할 범위로 확보하고 있었다. 전반적으로 군현 내 任內가 정리되고 군현에 부여된 부세 관련 사무가 급증하는 17세기 후반-18세기 초반 즈음부터 각 군현은 적극적으로 세원을 확보하려 하였고 이 과정에서 인접한 군현끼리 경쟁

45) 국가 차원의 일방적인 계획(plan)은 지방에 적용될 때 현실과 부딪치기 쉽다. 각 지역 고유의 관습·관행은 하나의 체계적인 틀에 입각하여 전국을 관리하려 하는 국가 입장에서 용이하게 읽어 낼 수 없는 너무도 복잡하고 어려운 것이었다(제임스 스콧 저·전상인 역, 2010, 『국가처럼 보기』, 에코리브르). 제임스 스콧은 초기 근대 국가를 주로 사례로 들고 있지만, 이는 시대와 지역을 막론하고 국가/중앙정부와 지방 사이의 관계를 설명할 수 있는 유용한 틀이라고 생각한다.

46) 갑오개혁 이후 지방제도 편제 변화는 孫禎睦, 1992, 『韓國地方制度·自治史研究(上)』, 일지사 「I. 甲午更張에서 大韓帝國末까지의 地方制度 變化」 참고.

47) 『官報』 부록 광무 10년 9월 28일 참고.

하면서 군현 간 경계가 조정되었다. 군현 간 경계는 산천 등 지형지물과 생활권은 물론이고 군현 운영을 위한 행정적 필요성이나 거주민의 의사 등이 복합적으로 반영된 결과물이었다.

3. 군현-군영·역도 간 관할 범위 중첩과 갈등

군현 외에도 중앙집권적 국가의 원활한 지방 지배를 유지하기 위하여 지방 각 거점에 특수한 목적을 지닌 여러 기관이 설립되었다. 군사적 요충지에는 兵營·水營과 이에 부속되는 鎭이 설치되었다. 道별로 절도사의 관할 하에 복수의 병영·수영이 설치되었다. 임진왜란 이후에는 道별로 4-6개의 진영에 營將을 파견하여 지방 속오군 등을 관리하였다.⁴⁸⁾ 원칙적으로 軍籍은 6년에 한 번씩 成籍되며 절도사가 이를 담당하였고 최종적으로 兵曹로 上送되었다.

전국 주요 교통로에는 驛이 세워졌다. 고려 후기 설립된 역이 대체로 계승되는 가운데 여러 요인에 의하여 폐지되거나 신설되는 역도 있었다. 중앙에서는 복수의 驛을 驛道로 편성하였으며 역도에 察訪을 파견하였다. 역도는 道에 소속되어 찰방은 道 觀察使의 감독을 받았다.⁴⁹⁾ 驛道에서도 3년에 한 번씩 소속 驛人을 대상으로 形止案을 작성하였으며 사본 1부를 兵曹로 보냈다.⁵⁰⁾ 驛이 들어선 驛村의 경우 조선후기에 面이나 里, 즉 군현 하부 행정단위로 편성되었다.⁵¹⁾ 그러나 역 운영은 군현과 분리되어 독립적으로 이루어졌고,⁵²⁾ 察訪이 정기적으로 각 역을 순력하며 역속과 역마를 點考하고 있었다.⁵³⁾

조선시대 군현과 군영·역도는 자체적으로 운영되었다. 각자 거점을 중심으로 나름의 원칙에 따라 관할 범위를 설정하고 그로부터 운영에 필요한 재원을 자체적으로 확보할 권한을 가지고 있었다. 호구 파악 측면에서 원칙적으로 군현이 등재한 호구는 호조로 보고되었고,

48) 육군군사연구소, 2012, 『한국군사사 8 - 조선후기 2』, 경인문화사 ; 서태원, 1999, 『朝鮮後期 地方軍制研究-營將制를 중심으로-』, 혜안 ; 金友哲, 2000, 『朝鮮後期 地方軍制史』, 경인문화사.

49) 조선 초에는 하나의 驛道가 하나의 觀察使道의 관할 범위에 포함되지 않는 경우도 있었다. 예를 들어 경기도에 설정된 역도 중 일부는 충청도에 소재한 역이나 강원도에 소재한 역을 포함하는 경우가 있었다. 관찰사가 역도 찰방의 褒貶을 담당하게 되면서, 세조대-성종대 역도 개편 시 하나의 역도는 지리적으로 하나의 관찰사도에 포함되도록 조정되었다고 한다. 양정현, 2016, 「조선 초기 驛道制의 정비 과정과 그 성격」, 『한국사연구』 174. 「상위행정구역과의 소속 관계 강화와 그 의미」 참고.

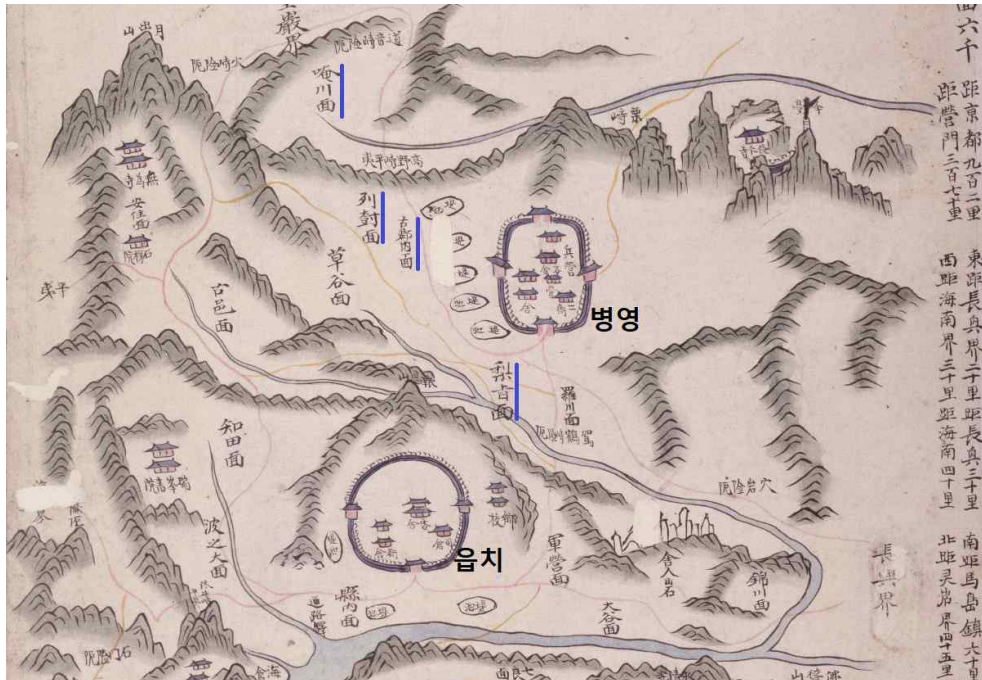
50) 『세종실록』 권25, 세종 6년 7월 20일 기사 ; 『세종실록』 권122, 세종 30년 12월 10일 임술.

51) 崔虎, 1985, 「朝鮮後期 驛村에 대한 一考察-丹城縣 戶籍大帳을 中心으로-」, 『中央史論』 4 ; 韓基範, 1984, 「17世紀 驛屬人의 身分的 地位-丹城戶籍 分析을 中心으로-」, 『大田實專·中京工專 論文集』 13 ; 裴基憲, 1992 「朝鮮後期 驛村에 대하여-驛村의 內部構造 및 性格變化와 관련하여-」, 『大丘史學』 43 ; 이노우에 가즈에, 2003, 「19세기 戶籍大帳에서 보는 역촌 사람들의 存在樣態-晉州 召村里를 中心으로」, 『大東文化研究』 42 ; 정요근, 2008, 「高麗·朝鮮初의 驛路網과 驛制 研究」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

52) 이유진, 2017 앞의 논문 ; 金效恩, 2017, 「朝鮮後期 郡縣制와 驛制의 二元的 體系 - 戶籍大帳과 驛道 관련 문서의 比較분석-」, 성균관대학교 일반대학원 동아시아학과 석사학위논문.

53) 김경숙, 2013, 「조선후기 察訪의 驛站 운영과 관직생활-19세기 초 金載一의 『默軒日記』를 중심으로-」, 『한국문화』 62.

군영과 역도가 등재한 (호)구⁵⁴⁾는 병조로 보고되었다. 조선 중앙정부에는 하나의 단일한 기구의 관리 하에서 나라 전체 민을 파악하여 이를 군현과 기관의 운영에 배분하는 체제가 존재하지 않았다. 따라서 한정된 지역민을 군현과 여타 기관이 각자 파악하는 가운데 관찰



「그림 7」 『해동지도』 강진현 중 일부

- * 출처: 『海東地圖』 - 康津縣, 규장각한국학연구원 소장(奎古大 4709-41).
- * 비고: 병영 주변 엄천면, 열수면, 고군내면, 이지면에 실선 표시.

범위가 서로 겹칠 때도 있었다.

재정의 중앙집권화 과정을 통하여 각 기관의 예산이 고정되었음은 앞 장에서 서술한 바와 같다. 다만 군영·역도 등 기관이 원활하게 운영되기 위해서는 어느 정도 변동이 필요하였다. ⁵⁵⁾ 1602년(선조 35) 전라도 左兵營을 강진에서 장흥으로 移設하려했던 조정 논의 중에 “강진의 ‘營底 4리’가 병영에 속해있다”는 표현이 등장한다.⁵⁶⁾ 병영에서 군현에 속한 일부 민에게 영향력을 행사하고 있었던 것이다. 실제로 18세기에는 강진현 전체 호구의 1/4 정도를 차지하는 고군내면, 열수면, 이지면, 엄천면이 병영에 소속되어 병영 재정의 운영을 도왔다.⁵⁷⁾ 1750년에 제작된 해동지도를 보면(「그림 7」 참고) 위의 4면이 병영과 지리적으로 가까이 소재했음을 알 수 있다.⁵⁸⁾

54) 군적은 개인 단위로 작성되는데, 역도형지안의 경우 호 단위로(호적의 호와는 다름) 작성되는 경우와 개인 단위로 작성되는 경우가 있어 이렇게 표기하였다.

55) 조선시대 총액제적 재정 운용의 약점은 변화에 대처하는 탄력성이 부족하다는 것이다. 고정된 예산만큼 중앙정부로부터 재원을 할당받는 기관의 입장에서는 때에 따라 달라지는 상황에 융통성 있게 대처하기가 어려웠던 점이 문제가 되었을 것이다.

56) 『선조실록』 권148, 선조 35년 3월 3일.

57) 김덕진, 2014, 앞의 논문 190쪽 ; 송양섭, 2014, 앞의 논문, 134쪽 주 24.

58) 강진 병영 영저 사례 외에도, 19세기 충청도 병영이 있었던 청주목에서는 병영에 4개 면을, 중영에 하나의 리를, 산영에 16개 리를 지정하여 환곡을 분급하게 하였다고 한다. 송양섭, 2014, 위

이러한 구조 하에서 기관 간의 갈등이 촉발되기도 하였다. 여수민을 둘러싼 전라도 순천



「그림 8」 『해동지도』 순천부 중 일부

* 출처: 『海東地圖』 - 順天府, 규장각한국학연구원 소장(奎古大 4709-41).

부와 전라좌수영의 갈등은 그 대표적인 사례이다. 一身兩役이 원칙적으로 금지되었음에도 불구하고 전라도 順天府 麗水面 민들은 소속 군현인 순천과 지리적으로 근접한 좌수영으로부터 이중으로 부세를 부담하고 있었다.⁵⁹⁾ 「그림 8」에서 확인할 수 있듯이 여수면은 순천부 읍치까지 거리가 상당했던 반면에 좌수영에 매우 가까이에 있었다. 좌수영에서는 이전에 여수가 좌수영 소재지였던 점을 내세우며 여수를 비롯한 인근 인민에 대한 관할권을 주장하였다. 순천부에서는 여수가 행정적으로 순천부 소속 면이기 때문에 당연히 여수민에게 징세하였다. 여수민들은 1700년(숙종 26)부터 여수를 縣으로 승격시키고 전라좌수사가 麗水縣監을 겸임해달라고 여러 번 상소하였다.⁶⁰⁾ 1725년(영조 1) 일시적으로 여수면과 주변의 소라포면, 삼일포면, 울촌면을 합쳐 여수현이 설치되었으나⁶¹⁾ 다음 해에 폐단이 많고 민의가 제대로 반영되지 않은 잘못된 상소라며 바로 廢縣되었다.⁶²⁾ 이후에도 100년 넘게 復邑을 요청

의 논문, 주 24 참고. 송양섬은 주변의 ‘기관’으로 인하여 이중적인 부세수취에 시달리는 마을을 “鎮下村”으로 칭하였다.

59) 오영교, 1994, 앞의 논문 ; 김덕진, 2014, 앞의 논문.

60) 『숙종실록』 권34, 숙종 26년 9월 9일 무술 ; 『경종실록』 권10, 경종 2년 12월 21일 임신 ; 『영조실록』 권7, 영조 1년 8월 6일 신미 등.

61) 『영조실록』 권7, 영조 1년 8월 6일 신미.

62) 『영조실록』 권10, 영조 2년 9월 5일 갑오.

하는 상소를 올렸지만 끝내 여수 복현은 실현되지 않았다.

『輿地圖書』에 따르면 당시 여수면은 순천부 전체 14,199호 중 3,297호를 차지하고 있었으며 잠시 여수현이 설치되었을 때 현의 관할 범위에 포함되었던 소라포의 호도 2,078호나 되었다.⁶³⁾ 호구가 곧 세원임을 고려하면 여수면은 순천부에서도 전라좌수영에서도 포기할 수 없는 상황이었다. 여수 복읍 운동에 전라좌수영이 개재되었을 것이라는 추론도 있다. 일개 면에서 순천부라는 강력한 행정기관에 맞서 200여 년이라는 긴 시간동안 꾸준히 조정에게 상소하고 조정에서 이와 관련된 논의가 실제로 이루어지고 어느 정도 실현되었던 것 자체가 이례적이기 때문이다.⁶⁴⁾ 전라좌수사가 여수현을 겸하게 해달라는 주장 자체로부터 세원인 백성과 전도를 안정적으로 장악하려 했던 좌수영의 의도를 짐작할 수 있다.

백성들이 군현과 군영에 이중으로 부세를 부담하는 현상은 이후에도 전국 각지에서 계속되었다. 1794년(정조 18) 영남 위유사 李益運의 별단에 의하면 도내에 統營의 창고가 있는 진해 倉浦, 남해 曲浦, 밀양 三浪, 하동 鰲島, 고성 固城倉은 통영 소관인데도 창고 부근 面里 백성에게 환곡을 분급하면서 백성들이 군현과 통영 두 군데에서 독촉을 받고 있었다고 한다.⁶⁵⁾ 19세기 경상도 巨濟府 古縣一運面 舊助羅의 백성 역시 군현과 군영으로부터 다중의 부세 부담에 시달리고 있었다. 거제부사가 경상우수영 中司 把摠을 겸직하고 있었고 휘하의 哨를 구성하는 助羅浦에 인접하여 있었기 때문이다. 이들은 거제부의 부세는 물론 해당 지역에 있었던 수군진과 관련된 부세에 시달릴 수밖에 없었다.⁶⁶⁾

驛道는 다수의 지점을 연결하는 네트워크 형태로 존재하기 때문에 군현과 군현을 넘나든다. 대개 복수 군현 내 거점이 단일 역도의 관할 범위가 되며 규모가 큰 군현의 경우 管內에 여러 역도 소속 역이 존재하기도 하였다. 예를 들어 경상도 진주목에는 召村道의 本驛인 召村驛을 필두로 소촌도 속역으로 평거·부다·문화·영창역이 있었으며 沙斤道의 안간역·소남역·정수역도 소재해 있었다. 대체로 소촌도 속역은 진주의 동남쪽에, 사근도 속역은 진주의 북서쪽에 위치하였다.⁶⁷⁾ 소촌도는 진주를 중심으로 진해, 함안, 의령, 고성, 하동, 사천, 거제 등지로 연결된다. 사근도는 함양을 중심으로 진주, 삼가, 단성, 의령, 하동으로 연결된다.

군현과 역도는 모두 道 관찰사의 지휘를 받았다. 그러나 道가 주도하여 도내 모든 호구를 파악한 후 군현과 역도에 필요한 만큼 배분하는 것이 아니라 군현과 역도가 각자 관할권을 설정하여 호구를 파악하여 자체적으로 운영하였다. 따라서 아래에서 보듯이 군현과 驛道 역시 서로 민을 포섭하기 위하여 갈등하기도 하였다.

善山府에 移文한 草

相考할 일. 본역(유곡역도-필자) 소속 迎香驛吏 朴尙己가 呈訴한 내용에서, “저희 역촌

63) 김덕진, 2014, 앞의 논문, 187·188쪽.

64) 김덕진, 위의 논문, 191·192쪽.

65) 『정조실록』 권41, 정조 18년 12월 30일 계미.

66) 송양섭, 2014, 앞의 논문 ; 2021, 「19세기~20세기 초 巨濟 舊助羅里的 洞中和 洞錢의 운영」, 『한국문화』 94.

67) 이외에도 진주에는 營將이 파견되어 진주와 주변 군현의 속오군을 관할하였다. 진주의 영장은 읍성 밖에 위치하였다(서태원, 앞의 책, 83~85쪽 참조).

이 연거푸 비참한 흉년을 만나 살아갈 방도가 없어서 제가 善山府 府內 근처로 이사를 하였습니다. 그런데 선산부 軍官廳의 所任 등이 저를 閑遊하는 사람이라고 의심하고 관가에 무고하여 군관으로 차출하여 이른바 除番租를 납부하라고 지금 독촉을 하였습니다. 저희들이 과연 한유하는 촌민이라면 군관으로 칭해도 무방합니다만, 세상에 어찌 누대에 걸친 역리의 자손이 군관의 반열에 참여하겠습니까? 이는 所任輩들이 군관의 이름을 빙자하여 번을 면제해주는 세금을 侵徵하는 것에 불과할 뿐입니다. 一身疊役은 법에서 분간하여 못하도록 하였기 때문에 감히 이처럼 우러러 하소연하오니, 선산부에 이문하고 빨리 분간하여 첩역을 면하게 해 주시옵소서”라고 하였다.

본 역도에서 관할하는 8개 邑 중에 유독 선산만이 인심이 사나워서 제멋대로 驛民들을 괴롭히고, 또 유사들이 그들의 생각대로 뇌물을 요구하는 것을 스스로 잘하는 짓이라고 여긴다. 그러므로 이러한 폐단이 반복하여 일어나고 있으니, 이후로는 특별히 엄중하게 막아서 번거롭게 이문하는 폐단이 없도록 하고, 박상기도 이문이 도착하는 즉시 분간하여 군관의 역을 면제시키고, 역민들이 그 일당들에게 뇌물을 바치며 생각지도 못한 첩역을 지고 하소연하는 폐단이 없도록 하는 것이 합당한 일⁶⁸⁾

위의 인용문은 1737년-1739년에 幽谷道察訪을 지낸 曹潤周가 善山府使에게 보냈던 移文⁶⁹⁾ 중 하나이다. 유곡역도 소속 迎香驛 역리 박상기는 조상이 대대로 역리였는데 선산의 읍치 근처로 이사한 후 선산부로부터 군관으로 차출되어 제번조 납부를 강요받았다. 박상기는 자신이 영향역 역리임을 소명하였지만 통하지 않아 유곡도 찰방에게 소를 올렸고 결국 유곡도 찰방이 선산부사에게 이러한 상황을 시정해달라고 요구하는 내용이다.

전국에 산재한 모든 驛은 군현을 넘나들기 때문에 군현과 관할 범위가 겹칠 수 있었다. 군현과 역도 사이에서 적당한 합의가 이루어지지 않을 경우 위의 사례처럼 갈등이 표출되었다. 영향역이 유곡도 본역이 있는 유곡역(문경 소재)과 거리가 있었고 박상기 자신이 선산부 읍치 근처로 이주하면서 선산부의 지배력 하에 들어가게 되었다. 이 건과 관련하여 조윤주가 監營에 牒報한 문서를 보면 박상기 외에도 선산부 소재 상림역리 심결아리·이득세·박봉이·박승주 역시 선산부 군역에 충정되었음을 확인할 수 있다. 관찰사는 이에 대하여 오래된 장적과 형지안을 상고하여 (역인율) 침범하지 말라고 답하였다.⁷⁰⁾ 군현과 역도가 민인

68) 『幽谷錄』, 「善山府移文草」. “善山府移文草. 爲相考事 本驛所屬迎香驛吏朴尙已呈訴內 矣身驛村荐遭慘凶 資生無路 移接於府內近處是如乎 本府軍官廳所任等 疑是閑遊 誣告官家 差定軍官 所謂除番租備納次 今方督促爲臥乎所 矣身果是閑遊村民 則軍官之稱 似無所妨 而世豈有累代驛吏之子孫 參於軍官之列乎 此不過所任輩憑籍軍官之名 欲爲侵徵除番之租也 一身疊役 在法分揀是乎等以 敢此仰訴爲去乎 移文本府從速分揀 俾免疊役之地是置有亦. 觀此所訴 則渠漢果是累代驛吏之子孫 而隨行驛役 則渠雖謀避驛役 欲爲願入 其爲所任者 其在重傳命扶驛路之道 事當嚴辭退斥 而不此之爲 以有前例樣 誣告官家 有所差出爲臥乎所. 本驛道掌八邑中 獨善山一邑 人心巧惡 侵漁驛民 以從中索賄 自謂能事 故如許之弊 比比有之 此後則各別痛禁 俾無煩移之弊爲乎旆 朴尙已段置 到移卽爲分揀頃下使無驛民從中納賂 意外疊役呼冤之弊爲遣 合行云云.” 『幽谷錄』은 유곡도 찰방을 지냈던 조윤주가 저술한 공문서를 모아놓은 것으로 문경옛길박물관에 소장되어 있으며 2014년에 국역되었다. 조윤주 저 이완규 역, 2014, 『국역유곡록』, 국학자료원, 86·87쪽에서 인용.

69) 유곡도 찰방과 선산부사는 移文을 주고받고 있었다. 이문은 동등한 급의 衙門에서 서로 주고받는 문서이다. 善山都護府使는 종3품, 幽谷道察訪은 종 6품직이나, 이론적으로 觀察使道 예하에서 군현과 驛道가 동일한 급으로 설정되어 있었음을 알 수 있다.

70) 조윤주, 2014, 앞의 책.



「그림 9」 『해동지도』 선산부 중 일부

* 출처: 『海東地圖』 - 善山府, 규장각한국학연구원 소장(奎古大 4709-41).

을 각자 파악하여 등재하는 체제 하에서 관찰사는 기관 간 갈등을 조정하고 있었다. 다만 관찰사가 직접 각 기관의 관할 범위를 확정해주는 보다 근본적인 방식을 통하여 이런 종류의 갈등을 해결하지는 않았던 것이다.

군현·군영·역도 등 각 기관은 병립하면서 자체적으로 재정을 확보하여 운영하고 있었다. 각 기관은 지역민을 대상으로 알아서 필요한 만큼 호구를 등재하였다. 이 과정에서 작성된 호구 관련 문서가 도달하는 곳을 보면 소관 계통을 명확히 할 수 있다. 군현 호적대장은 호조로 보내진 반면 군적과 역도형지안은 병조로 보고된 것으로 보아 조선 중앙 정부에는 그보다 상위에서 전체적으로 전국의 호구 파악을 관할하면서 각 기관의 관할 범위를 조정해 줄 기구가 없었다. 따라서 구조적으로 같은 지역 내에서 기관 간에 관할권이 겹칠 가능성이 상존하였다. 일부 사례에서 이러한 갈등이 표출된 것을 확인할 수 있었다.

4. 맺음말

조선시대에는 행정기관인 군현, 군사기구인 군영, 교통기구인 역도가 지방 지배에서 각기 한 축을 담당하고 있었다. 호구 파악이라는 관점에서 접근하면 이들 ‘기관’은 지방 거점에서 병립하여 각자 관할 범위를 확보하고 운영에 필요한 호구를 자체적으로 파악하였다. 군현에서 파악된 호구는 호조에, 군영과 역도에서 파악된 호구는 병조에 보고되고 있어 호구 파악에서 군현-호조, 군영·역도-병조 두 계통이 병립하고 있었음을 확인할 수 있다. 그보다 상위에서 이 두 계통을 조정하는 기구나 단일한 파악 체계 하에 전국 백성을 대상으로 호구 파악을 주관하는 기구는 존재하지 않았다. 이러한 구조 상 군현·군영·역도 등 각 기관의 관할 범위는 얼마든지 중첩될 수 있었다. 세원이 되는 백성 수가 한정되어있는 가운데 각

기관이 운영에 필요한 액수를 채우기 위하여 서로 경쟁하면 갈등이 표면화되기도 하였다.

군현과 군현의 갈등은 17세기 말부터 18세기 전반까지 중앙정부에서 재정 운영 체계를 정비하면서 심화되었다. 중앙정부는 중앙과 지방 각 기관 운영에 소요되는 예산을 공식적으로 확정하고 이 액수를 각 군현에 배분하였다. 또한 자원 흐름을 중앙정부 중심으로 개편하여 군현에서 호조, 선혜청, 군역청 등 중앙 재정기구로부터 할당받은 액수를 상납하면 중앙 재정기구가 다시 이를 각 기관에 분배하였다. 각 군현은 정해진 액수를 확보하여 이를 상납하는 것은 물론 늘어난 부세 관련 사무를 차질 없이 처리하기 위하여 이전보다 더 많은 세원을 확보해야 했다. 이러한 상황에서 갈등은 주로 인접한 군현 사이에서 촉발되었다. 각 군현은 경계 지역 백성을 서로 자신의 소관으로 확보하는 것은 물론이고 근거지를 옮긴 백성에 대해서까지 지배력을 행사하려 하였다. 이러한 과정에서 군현 간 관할 범위가 조정되고 나아가 경계가 형성되었다.

마찬가지 맥락에서 군현과 기관도 각자 관할 범위를 확보하여 호구를 파악하는 가운데 관할 범위가 중첩될 수 있었다. 여수민을 대상으로 순천부와 전라좌수영 사이에 벌어진 다툼은 한정된 민을 확보하기 위하여 군현과 군영이 경쟁하면서 초래된 갈등 사례였다. 조상 대대로 유곡도 소속 역인이었던 사람을 선산부에서 군관으로 확보하면서 분란이 생겨난 것도 군현과 역도가 서로 민을 관할권 내로 포섭하기 위하여 각축을 벌이고 있었던 당시 상황을 보여주는 예가 된다.

참고문헌

1. 자료

『朝鮮王朝實錄』, 『備邊司謄錄』, 『經國大典』, 『礪溪隨錄補遺』, 『龍仁郡量案抄』, 『京畿道龍仁郡枝內面(水枝)下里洞原圖』, 『官報』, 『慶尙南道丹城郡面洞里名稱調査表』, 『海東地圖』, 『朝鮮地圖』, 臨示土地調査局, 1914, 『慶尙南道丹城郡面洞疆界略圖』.

2. 저서

金友哲, 2000, 『朝鮮後期 地方軍制史』, 경인문화사.
서태원, 1999, 『朝鮮後期 地方軍制研究-營將制를 중심으로』, 해안.
孫禎睦, 1992, 『韓國地方制度·自治史研究(上)』, 일지사.
육군군사연구소, 2012, 『한국군사사 8 - 조선후기 2』, 경인문화사.
이기봉, 2011, 『조선의 지도천재들』, 새문사.
이기봉, 2011, 『근대를 들어올린 거인 김정호』, 새문사.
李樹建, 1984, 『韓國中世社會史研究』, 一潮閣.
, 1989, 『朝鮮時代地方行政史』, 민음사.
제임스 스콧 저·전상인 역, 2010, 『국가처럼 보기』, 에코리브르.

조운주 저 이완규 역, 2014, 『국역유곡록』, 국학자료원.

蔡雄錫, 2000, 『高麗時代의 國家와 地方社會 : 本貫制의 施行과 地方支配秩序』, 서울대학교 출판부.

崔承熙, 1989, 『(增補版)韓國古文書研究』.

최종석, 2014, 『한국 중세의 읍치와 성』, 신구문화사.

3. 논문

김경숙, 2013, 「조선후기 察訪의 驛站 운영과 관직생활-19세기 초 金載一의 『默軒日記』를 중심으로-」 『한국문화』 62.

김덕진, 2014, 「조선후기 麗水 復邑運動의 전개와 그 배경」, 『朝鮮時代史學報』 69.

金錫亨, 1941, 「李朝初期國役編成의 基抵」, 『진단학보』 14.

김선경, 1984, 「조선후기의 조세수취와 面里 운영」, 연세대학교 대학원 석사학위논문.

김준형, 1982, 「朝鮮後期 面里制의 性格」, 서울대학교대학원 석사학위논문.

裴基憲, 1992, 「朝鮮後期 驛村에 대하여-驛村의 內部構造 및 性格變化와 관련하여-」, 『大丘史學』 43.

손병규, 1999, 「18세기 良役政策과 지방의 軍役運營」, 『군사』 39.

, 2003, 「조선후기 재정구조와 지방재정운영」 『朝鮮時代史學報』 25.

, 2018, 「戶籍과 族譜의 자료적 특성과 연구방법 -17C-20C 초 丹城地域 培養洞 陝川 李氏들을 추적하며-」, 『大東文化研究』 102.

송양섭, 2002, 「18, 19세기 단성현의 군역 파악과 운영 -『단성호적대장』을 중심으로-」, 『大東文化研究』 40.

, 2014, 「19세기 거제도 舊助羅 촌락민의 職役變動과 家系繼承 양상」, 『한국문화』 67.

, 2021, 「19세기~20세기 초 巨濟 舊助羅里的 洞中과 洞錢의 운영」, 『한국문화』 94.

오영교, 1994, 「17世紀 鄉村對策과 面里制의 運營」, 『東方學志』 85.

尹京鎭, 1990, 「高麗 郡縣制의 변동과 朝鮮初 郡縣운영체계의 재편」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.

이노우에 가즈에, 2003, 「19세기 戶籍大帳에서 보는 역촌 사람들의 存在樣態-晉州 召村里를 중심으로-」 『大東文化研究』 42.

이유진, 2017, 「18세기 중엽 사근도 형지안과 단성현 호적대장의 역인 기재 비교 분석」, 『古文書研究』 51.

임승희, 2018, 「19세기 후반 제주 大靜郡 지역 군병의 직역 실태」, 『한국학연구』 48.

張慶俊, 2006, 「18·19세기 동래지역의 군역운영과 폐단, 그리고 이를 둘러싼 水使-府使의 대립」, 『역사와 세계』 30.

정요근, 2008, 「高麗·朝鮮初의 驛路網과 驛制 研究」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

, 2013, 「전남 지역의 고려~조선시대 越境地 분석」, 『한국문화』 63.

, 2014, 「GIS 기법의 활용을 통한 조선후기 越境地의 복원」, 『역사학보』 224.

, 2015, 「고려~조선시대 낙동강 상류 지역의 越境地 분석」, 『한국문화』 71.

, 2017, 「충청도 월경지 분석에 기초한 고려~조선시대 下三道 월경지의 유형 분류」, 『

역사와 담론』 84.

崔虎, 1985, 「朝鮮後期 驛村에 대한 一考察-丹城縣 戶籍大帳을 中心으로-」, 『中央史論』 4.

韓基範, 1984, 「17世紀 驛屬人의 身分的 地位-丹城戶籍 分析을 中心으로-」, 『大田實專·中京工專 論文集』 13.

이유진, 「조선후기 군현-기관의 이원적 지방지배와 관할 범위」에 관한 토론문

박범(공주대)

본 연구는 조선후기 지방지배의 이원적 체계를 주목하였다. 각 지방에서 두 차원의 갈등, 첫째는 군현과 군현 사이의 대립, 둘째는 군현과 군영·역도 사이의 병립을 통해 각각의 관할 범위가 어떻게 설정되고 조응하는지를 살펴본 연구성과이다. 기존의 지방행정에 대한 연구가 주로 지방 제도의 정착과 발달, 운영 양상을 중심으로 살펴보았다면 본 연구는 최근의 연구성과를 반영하여 군현의 부세부담 능력을 유지하기 위한 작동 방식으로 관할 범위를 군현, 군영, 역도가 어떻게 조정하였는지를 주목하였다. 이에 따라 그동안 폐단으로 인식되었던 관할 범위의 중첩이 어떠한 구조적 특징을 가지고 있으며 그 경계에 살던 백성들은 어떻게 조정되었는가를 구체적으로 살펴보았다. 본 연구를 통해 근대적 개념으로서의 “경계”를 고려하면서 조선후기적 지방 군현의 “경계”가 형성되었는가를 알 수 있을 것이다.

1. 관할 구역에 대한 개념 설정의 문제 : 공간인가 가호인가.

본 연구는 목차에서 나타나는 것과 같이 두 개의 상호 대립되는 갈등 관계로 문제를 해결하고자 한다. 하나는 군현과 군현 사이의 범위 설정에 대한 대립이고, 다른 하나는 군현과 군영·역도 사이의 관할 범위의 중첩과 갈등이다. 그러나 두 상호 대립은 사실 내용 측면에서 보면 거의 비슷해 보인다. 그러므로 ‘관할 범위’라는 개념이 우선 설정될 필요가 있다. 해당 개념에 대한 별도의 정의가 없이, 기관별 갈등의 문제로만 연구의 구조를 설정하고 있다. 그러므로 군현과 군현의 갈등, 군현과 군영·역도의 갈등이 본질적으로 다른 것인가에 대한 의문이 남는다.

토론자가 보기엔 관할 구역의 문제는 두 차원으로 다시 나누어 보는 것이 더 타당하지 않을까 싶다. 하나는 공간에 대한 문제이다. 공간 설정에 대해서는 <그림 1>에서 보는 것과 같이 방안식 지도에서 왜 경계가 그려지고, 경계 밖의 행정구역의 명칭이 왜 등장했는가에 대한 문제의식이다. 이전의 회화식 지도에서는 잘 보이지 않던 조선후기적 형태의 “경계”라는 것이 표시되면서 피아 군현이 왜 자신의 관할 범위를 강조했는가이다. 다른 하나는 가호에 대한 문제이다. 본문 내용의 상당수는 사실 가호를 누가 관할하는가에 대한 문제이다. 그것은 해당 가호가 어느 공간에 거주하고 있는가를 고려할 필요가 없다. 역도와 군현 간의 갈등에서도 그렇고 군현과 군현 사이의 갈등에서도 그렇다. 그러므로 공간과 가호의 문제로 접근해 보는 것은 어떨까 생각한다.

2. 군현의 경계와 생활권의 문제 : 왜 공간 상의 괴리가 발생하는가

군현 사이의 경계 문제에서 나타나는 가장 큰 특징은 생활권과 행정 경계가 서로 다르다는 것이다. 이미 연구 논문에서 지적된 것처럼 “군현을 비롯한 행정단위는 사람들이 생활하

는 공간을 있는 그대로 반영하기 위하여 설정된 것이 아니라”는 점은 토론자 또한 충분히 공감하는 것이다. 그러나 문제는 그것이 바로 “국가로부터 요구되는 운영상의 목표를 달성하기 위하여 설정되는 것”인지를 조금 다른 문제라고 생각된다.

가호를 둘러싼 갈등에 대해서는 戶政 운영에서 가호와 人丁을 더 확보하고자 하는 노력의 일환이라고 할 수 있으나 공간의 문제에 해당하는 생활권은 접근 방식이 다르다고 생각된다. 생활권을 동일하게 구성하기 위한 노력이 사실상 조선왕조 내내 거의 보이지 않기 때문이다. 그것은 비입지 혹은 견아상입지가 사실상 거의 그대로 유지된 채로 1914년 행정구역 개편 이전까지 그대로 남아 있다는 것을 통해 알 수 있다. 그러므로 생활권에 따른 행정편제의 문제는 “더 많은 인구와 토지를 확보하려는 군현 행정의 산물”이라기 보다는 오래 전래된 행정경계를 그대로 유지하고자 하는 결과가 아닐까 생각된다. 군현 단위에서 공간의 조정은 사실상 거의 이루어지지 않았고, 중앙정부 혹은 실학자들의 개혁론에서만 공간 정리가 나타나는 것도 그러한 이유라고 본다. 군현 간에는 공간 조정을 애초에 할 수 없었던 것이 아닐까.

3. 가호를 둘러싼 관할 범위의 문제 : 가호는 어떻게 관할되는가

현대 국가에서의 가호 관할은 해당 가호가 어느 공간에 거주하는가에 따라서 결정된다. 그러므로 가호가 중요한 것이 아니라 공간이 더 중요하다. 그러나 조선후기에는 그렇지 않다고 본다. 공간이 중요한 것이 아니라 해당 가호가 중요하며 그것은 조선정부 혹은 지방 군현, 군영, 역도가 가호를 어떻게 파악하고 있었는가가 중요한 문제로 부각된다.

연구논문에 따르면 군현과 군영·역도를 둘러싼 관할 문제는 크게 두 부분으로 나누어진 다 하나는 관할 공간에 거주하는 가호에 대한 지배하고 다른 하나는 개별 가호에 대한 지배이다. 토론자가 보기에는 전자가 중요한 문제라고 본다. 본문에서처럼 “강진의 영저 4리가 병영에 속한다”는 전라병영 부근에 자리하는 4개 마을이라는 공간에 거주하는 가호를 지배하는 구조를 가지고 있다. 그것은 사실 통제영의 사례나 전라좌수영의 사례도 크게 다르지 않다. 그러므로 소위 營底라는 공간에 거주하는 가호는 공간의 문제이지 가호의 문제는 아니라고 본다.

후자는 개별 가호에 대하여 마치 중앙군영에서 지방의 군역자원을 확보하기 위한 直定과 같은 논리가 아닐까 생각된다. 선산부와 영향역의 사례에서처럼 영향역 소속의 역리는 선산부의 어느 공간에 거주해도 사실 자신이 영향역 역리라는 사실은 변하지 않는다. 다만 선산부에서 직정과 같은 방식으로 이들에게 군역을 부과하였고 이를 둘러싼 갈등으로 보인다. 중앙군영의 경우 정부의 정책으로 직정이 금지되며 점차 군역이 고정화되면서 개별 군정에 대한 파악이 무의미해진데 반하여 지방 기관의 경우에는 아직 이와 같은 개별 人丁으로 군정을 파악하는 방식이 남아 있던 결과가 아닐까 한다.

4. 관할 범위와 경계의 문제 : 무엇을 경계라고 부를 것인가.

현대 국가에서는 관할 범위와 경계를 오로지 공간으로만 구분하고 있다. 가호는 공간에 거주하는 대상으로만 인식된다. 그러나 조선후기에 경계가 과연 공간의 문제였는가에 대해서는 깊이 있는 고민이 필요하다고 본다. 가호와 공간이 분리된 채 파악되었으며 인적 자원 또한 군현, 군영, 역도가 각각 파악하는 방식이 달랐다. 조선후기 가호는 공간에 묶이지 않

왔다고 보는데 그렇다고 한다면 관할 범위 또한 다른 방식으로 접근해야 하며 경계의 문제 또한 조선후기적인 방식으로 새롭게 정의내릴 필요가 있지 않을까.

19세기 읍양안의 主 기재와 戶名
-경상도 언양현 읍양안과 호적대장을 중심으로-

김소라(서울대 규장각)

김소라, 「19세기 읍양안의 主 기재와 戶名-경상도 언양현 읍양안과 호적대장을 중심으로-」에 관한 토론문

한상우(아주대)

이 연구는 조선후기 언양 지역에 현전하는 양안, 주판, 호적 등을 종합적으로 비교 분석하여 자료별 특징을 보여주고, 호명의 기재와 사용 양상에 대한 이해를 심화하였다는 점에서 의미를 가진다. 또 개인적으로는 한동안 정체되었던 조선시대 호적대장 연구에 유용한 연구 방법론을 제시하였다는 점에서 반가운 마음이다. 본 토론자는 발표자가 연구에 활용한 여러 자료에 대한 이해가 부족하다. 이에 그나마 조금이라도 익숙한 호적 자료를 이용하여 발표자의 주장을 보완하고 점검하여 토론자의 역할을 다하고자 한다.

1. 우선 발표자는 자료들을 꼼꼼히 비교 분석하여 그 기재 양식의 유형화를 시도하였다. 그 가운데 발표자는 이전 연구들이 간단히 지적했던, 기존의 호명에 小나 新을 붙여 새로운 호명을 만드는 방식을 주판에서 다시 확인하고 이들이 친족관계였을 가능성을 제시하였다. 하지만 이를 호적에서 추가로 확인하지는 않았기에, 발표자가 이용할 수 있는 1861년 대구 부 호적의 전산데이터를 이용하여 비슷한 사례가 있을지 확인해 보았다. 그 결과 발표자가 언급한 것과 같은 방법으로 보이는 사례를 확인할 수 있었다. 이기평과 이웃 동리로 분호한 그의 장남 이석렬은 첫 번째 노비로 비 양춘, 그리고 小양춘이라는 이름을 기록하였기 때문이다. 이 이름들은 발표자가 제시한 방법에 따라 확장된 호명으로 생각될 수 있지 않을까. 만약 그렇다면 발표자가 확인해준 이 호명 확장의 방법은 언양뿐 아니라 타지역에서도 일 반적으로 사용되었을 가능성이 있겠다.

표 1 1861년 대구부 호적 내 이기평과 이석렬 호의 주요 구성원들

식년	면명	리명	통	호	호내위상	직역	성	명	년령	본	본관	부직역	부명
1861	東下面	研經里	6	4	주호	幼學	李	基平	71	本	仁川	學生	漢燮
1861	東下面	研經里	6	4	처		李	氏	68	籍	月城	學生	元國
1861	東下面	研經里	6	4	자	幼學		錫基	37				
1861	東下面	研經里	6	4	부		柳	氏	32				
1861	東下面	研經里	6	4	자	幼學		錫天	34				
1861	東下面	研經里	6	4	부		鄭	氏	30				
1861	東下面	研經里	6	4	손	童蒙		鮮東	21				
1861	東下面	研經里	6	4	노비	婢		陽春	70				
1861	東下面	道德里	7	5	주호	幼學	李	錫烈	38	本	仁川	幼學	基平
1861	東下面	道德里	7	5	처		柳	氏	35	籍	文化	學生	載坤
1861	東下面	道德里	7	5	노비	婢		小陽春	18				

발표자는 한 개인이 여러 개의 호명을 가질 수 있다는 사실은 보여주었고, 동시에 호적에 여럿 등장하는 노비 이름도 주판에는 단 한 명에게서만 발견되어 호명이 겹치는 경우가 거의 없음 또한 확인하였다. 이러한 정황에 근거하여 발표자는 호명을 정하는 단계에서 향촌에서는 이를 확인/허가/등록하는 절차가 존재했을 가능성을 제시하였다. 이는 면리 단위의 조선 사회가 운영되는 모습을 이해할 수 있게 해주는 또 하나의 유용한 사례이다. 다만 그렇다면 과연 같은 노비의 이름이 하나의 면리에 얼마나 있을 수 있을까 확인하고자 대구 가운데 가장 큰 면인 동상면에서 가장 흔한 노비의 이름을 동리 단위로 확인하였다. 그 결과 언양 삼동면에서 3번 등장했던 사월이라는 이름은 동상면에서는 무려 28번, 동리 단위로도 많게는 6번까지 등장했다. 비록 이 이름들이 모두 호명으로 사용되었으리라 가정할 수는 없으나, 동리 단위를 넘어서 작성되는 양안이나 주판 등에서 발표자의 방법을 적용하여 비슷한 노비 이름을 조정하려 했다면 대구 동상면의 경우에는 이미 마을 단위에서만 수많은 조정이 필요했으리라 여겨진다. 그렇다면 실제로 지역민들이 굳이 이렇게 번잡한 작업과 조정을 거쳐 서로 다른 호명을 고르려 했을지 의문이다.

표 2 1861년 대구부 동상면 동리별 가장 이름이 흔한 노비들 (단위: 명)

	남성리	남일동리	동성리	사관리	신동리	신전리	용덕리	전동리	칠성리	후동리	계
삼월		12		10	3	4	2	4	3	9	47
십이	1	7	1	5	2	3	4	4	3	4	35
복녀	3	9	1	9	2	4	1		1	4	34
사월		4	1	6	1	4	1	6	2	3	28
정월		6	2	4	3	5	1	1	2	3	27
이월	2	7	1	4	2	3	1	1	1	3	25
오월	1	3	3	2	1	4		7	2	2	25
금이		10	2	2	1	2	2			1	20

이에 덧붙여 만약 발표자의 주장처럼 개인이 둘 이상의 호명을 보유하는 것이 가능하다면, 鐵洞員 양안에 기재된 자들의 대부분은 왜 하나의 호명만을 보유하고 있었는가라는 의문이 들었다. 발표자는 철동원의 사례를 통해 대부분 하나의 호명, 아마도 대표 호명을 가지고 있었으리라 예상하였다. 하지만 조선시대 개인들은 하나의 들은 물론 면단위를 넘어서 토지를 분산적으로 보유하곤 했다. 그렇다면 철동원의 토지 주인으로 특정 호명으로 이름을 올리면서도 다른 곳의 토지에는 또 다른 호명으로 이름을 올렸을 가능성을 확인해 볼 필요가 있겠다. 만약 적어도 면 단위나 군현 단위에서 동일한 개인이 하나의 호명만을 고집하는 현상이 확인된다면, 발표자의 주장이 좀 더 신빙성을 가지게 되리라 생각한다. 관련하여, 언양 양안의 분량이 어떻게 되면 발표자가 선택한 철동원은 그 가운데 어느 정도의 양을 차지하는지, 그리고 발표자가 이곳을 선택하고 분석을 집중한 이유가 무엇인지 궁금하다.

2. 호명이 호적에 기록된 노비들 가운데 첫 번째로 올라온 사례들을 제시하였다. 그렇다면 여러 호명이 노비처럼 기록되었을 가능성도 생각해 볼 수 있지 않을까라는 생각이 든다. 예를 들어, 발표문에서 호명이 여러 노비 가운데 두 번째나 다섯 번째로 기록된 사례를 이러한 사례로 볼 가능성은 없을까. 호적 내 수많은 도망 노비들이 호명이었을 가능성은 없는가.

3. 마지막으로 19세기 호적을 이용하는 연구가 가지는 가장 큰 어려움 가운데 하나가 바로 직역 문제이다. 발표자도 이미 이러한 자료적 특징을 잘 이해하고 방법을 고민하고 있으리라 생각되나 사족으로 덧붙이자면, 19세기 호적에는 너무 많은 유학 직역자가 존재한다. 1861년 단성호적에서는 주호의 64%, 같은 해 대구호적에서는 주호의 58%가 유학이었다. 더구나 근래 호적 연구를 통해서는 호적 내 한 개인의 직역이 당사자의 나이나 라이프사이클에 따라 변화한다는 점이 확인되기도 했다. 따라서 주로 19세기 자료를 이용하는 이 연구에서는 직역을 이용하는 경우, 좀 더 조심스럽게 접근할 필요가 있겠다. 발표자가 시도한 족보를 활용한 방법은 매우 좋은 시도이다. 그러나 만약 족보 등의 추가적 자료 없이 호적의 직역을 이용하려 한다면 호적 내 개인과 그 가족을 장기간 추적하는 방법을 통해 그 사회적 지위를 추정하는 방법을 사용할 수 있겠다.