creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

오 종 록 교수지도

석사학위 청구논문

균역법에 대한 교육방안 연구

- 정치·경제·사회의 종합적 시각에서 -

2010

성신여자대학교 교육대학원

교육학과 역사교육전공

김 혜 은

균역법에 대한 교육방안 연구

- 정치·경제·사회의 종합적 시각에서 -

오종록 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2010년 5월

성신여자대학교 교육대학원

교육학과 역사교육전공

김 혜 은

인 준 서

김혜은의 석사학위 논문으로 인준함.

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

성신여자대학교 교육대학원

논문개요

균역법에 대한 교육방안 연구

- 정치·경제·사회의 종합적 시각에서 -

고등학교 학생들을 대상으로 역사를 교육하고자 할 때 사건을 중심에 두고 이해시키는 것은 기본적인 방법이다. 역사는 과거 인간의 모든 행위 즉 사건이기 때문에 이를 중심으로 역사를 이해하는 것은 본질적이라 할 수 있다.

학생들이 국사 교과서를 통해 접하게 되는 역사는 다양한 분야로 나뉘어져 있다. 특히나 경제사와 사회사에 비해 정치사의 비중이 높은 편인데, 전근대 사회를 이해하는 방법 중 하나가 정치적 사건을 통한 역사 사실의 인식이다. 정치는 당시 사회를 움직이는 중요하고 결정적인 요인으로 사회·경제적 성격이 강한 사건도 그 이면에는 정치적 의미와 의도가 작용할 가능성이 크기 때문이다.

한국 전근대사의 전개 과정 중 정치사의 중요성을 인지하고 이를 바탕으로 18세기의 조선사회를 연구 대상으로 삼았다. 정치·경제·사회·문화 등 다양한 변화가 일어난 18세기에 관한 대개의 연구는 사회경제적, 사상적 측면에 초점이 맞추어 진행되었다. 그러나 당시 사회를 정확하게 이해하기 위해서는 정치적 상황과 변화에 대한 연구가 반드시 필요하다.

오랜 기간 동안 논의되었던 군역의 문제도 마찬가지이다. 이는 대개 영조 26년에 실시된 균역법으로 귀결되어 백성들에게 고른 의무를 지워주었다는 평가를 내릴 수가 있다. 하지만 넓은 의미에서의 균역법은 단순히 부세제도로서만 평가될 수 없는 문제이다. 당시 국왕이던 영조와 신료 계층은 군역의 폐단이 사회적으로 중요한 사안임을 파악하고 이를 정치적 현안으로 취급하였다. 이는 단순히 부세제도의 측면에서만 이해될 것이 아니라 당시의 정치와 사회 등 제 분야와 긴밀한 관계를 지니고 있는 문제로 이해되어야 한다.

이를 위해 먼저 현행 『고등학교 국사』교과서에서 균역법에 대한 서술체제와 내용을 분석해 보았다. 이러한 분석의 결과 교과서를 통해 현행 연구성과와 균역법이 지니고 있는 의미를 파악하기 어렵다는 결론을 도출하였다. 그리하여 균역법에 관한 학계의 연구성과를 집중적으로 살펴보고 이를 통하여 균역법이 의미하는 바를 파악할 수 있었다. 그러나 이러한 연구 성과 또한 경제적인 측면을 강조하여 균역법을 고찰하였기 때문에 이것이 지니고 있는 정치적인 의미를 살펴보기에는 어려운 문제점이 있음을 알 수 있었다.

양역변통론의 과정과 영조가 균역법을 시행하는 과정에서 보여준 입장을 통하여 정치적 차원에서의 의미를 추측할 수 있었다. 이를 통해 학생들에게 균역법이라는 사건이 경제사의 범위를 넘어서 사회정치적인 중요성을 지님을 종합적으로 인식할 수 있는 교육방안을 모색하였다. 실제 교육현장에서 한 차시 수업에 활용될 수 있도록 학습지에 균역법의 내용과 의미 등을 확인할 수 있는 내용을 담았다. 학습지에는 교과서에 실리지 못한 구체적인 내용을 제시하였고, 관련 문제를 풀어봄으로써 학생들이 균역법에 관하여 종합적으로 이해하도록 하였다.

본 연구는 한국 전근대사의 역사 가운데 정치사의 중요성을 강조하기 위해 균역법이라는 사건을 바탕으로 교육방안을 모색해 보았다. 현재 학교 현장에서 이용되고 있는 국사 교과서의 서술 내용만으로는 역사상의 중요한 내용과 의미가 전달되기는 어려운 실정이다. 역사를 종합적으로 이해하기 위해서는 교사가 먼저 이를 파악하고 학생들에게 효과적으로 전달할 수 방법을 계속적으로 연구해야 할 것이다.

목 차

논문개요

Ⅰ. 머 리 말 01

Ⅱ.『고등학교 국사』교과서 서술 분석 05

1. 균역법 서술 체제의 분석 05

2. 균역법 서술 내용의 분석 09

Ⅲ. 연구 성과의 재구성 및 의미 14

1. 균역법 연구 성과의 재구성 14

(1) 양역의 편성과 폐단 14

(2) 양역변통론의 종류와 추이 17

(3) 균역법의 시행 21

2. 균역법이 지니는 의미 27

Ⅳ. 균역법에 대한 교육 방안 31

Ⅴ. 맺 음 말 36

참고문헌

ABSTRACT

Ⅰ. 머리말

학교 현장에서 고등학교 학생들을 대상으로 역사를 가르칠 때 고려해야 할 대상은 여러 가지가 있다. 교육해야 할 내용과 방법으로부터 평가에 이르기까지 모든 부분이 고려해야 할 대상이다. 그 가운데서 가장 중요한 것은 내용일 것이며, 내용의 성격에 따라 방법을 모색해야 한다.

그런데 교육 현장에서 어떤 내용을 가르치고자 할 때 포함되는 요소들은 다양하다. 역사 교과의 내용을 구성하는 요소에는 역사 지식 뿐만이 아니라 역사적 사고 그리고 역사적 태도 등이 있다.[1] 그 가운데 기본이 되는 것이 역사 지식을 파악하는 것이다. 이는 역사에 등장하는 인물, 지역, 연대, 사건 등 비교적 단순한 사실을 의미한다.

역사적 사실을 교육할 때 가장 기본을 이루는 것은 당연히 사건을 중심에 두고 학생들이 역사적으로 이해하도록 하는 방법이다. 역사 자체가 과거의 사실과 그에 대한 역사가의 탐구결과라는 복합적인 의미를 내포하고 있기 때문이다. 헤겔은 이를 종합하여 역사는 과거 인간의 모든 행위 즉 사건이며, 주관적으로는 그에 관해 우리가 재구성하는 서술, 설명 즉 '사건의 기술'이라고 말했다. 그리하여 근대 역사학이 성립된 이후 초기의 역사교육에서 역사적 인과관계가 역사서술의 중요한 원리이자 주된 학습대상이 되었다.[2]

현재 고등학교 학생들이 배우는 국사 교과서는 정치사, 경제사, 사회사, 문화사로 구성되어 있다. 이 가운데서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 정치사이다.[3] 특히나 전근대 사회를 이해하는 데 있어서 가장 중요한 분야가

---

1) 이영효,「역사교육의 내용」,『역사교육의 내용과 방법』, 책과 함께, 2007, 57쪽.
2) 김한종,「역사학과 역사교육」,『역사교육의 이해』, 삼지원, 2001, 42쪽.
3) 7차 교육과정 제2판 『고등학교 국사』교과서 분야별 비중도
2002학년도부터 중고등학교 교육현장에서는 제7차 교육과정에 따른 새로운 국사교과서를 사용하고 있다. 특히나 고등학교용 국사교과서는 정치사, 경제사, 사회사, 문화사 등 분류사 체제로 되어 있다. 전체 단원은 총 6분야로 나뉘어져 있는데 'Ⅰ. 한국사의 바른 이해' 단원에서는 역사 학습의 목적과 한국사와 세계사를 비교하여 역사 교육의 필요성을 강조하였다. 'Ⅱ. 선사 시대의 문화와 국가의 형성' 단원은 고대국가 탄생 이전의 역사를 종합적으로 서술하고 있다. 그리하여 고대에서 근현대 시기까지의 정치, 경제, 사회, 문화만이 분류사 체제 하에서 서술되어 Ⅲ~Ⅵ 단원에서 그 내용이 다루어지고 있다. 본 연구

바로 정치이다. 전근대 시기에는 일반적으로 정치가 당시 사회를 움직이는 가장 중요하고 결정적인 힘으로 작용한 요인이었기 때문이다. 그리하여 경제적·사회적 심지어 문화적 성격이 강한 사건도 그 이면에는 정치적 의미가 담겨져 있거나 정치적 의도가 작용하였을 개연성이 크다.

본 연구에서는 한국 전근대사의 전개과정에서 정치가 중요함을 인지하고 이를 바탕으로 조선후기[4]를 교육할 방안을 마련하고자 한다. 구체적인 연구의 대상 시기는 18세기 영조 때로, 당시의 조선은 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 역동적인 변화가 나타난 시기였다. 영조 때에 이루어진 여러 변화 가운데 이 연구에서는 균역법의 제정 과정과 실시에 주목하고자 한다.

이 시기 역사에 대한 연구는 주로 사회경제적인 면이나 사상적 측면에 초점이 맞추어져 있으며 정작 그러한 변화를 주도하고 거기에 커다란 영향을 미쳤던 당시인들의 정치활동이나 정치사상에 관한 연구는 부진한 상태이다.[5] 이를 균역법에 대한 연구를 통해 살피면 다음과 같다. 영조 때 실시된 균역법은 군역의 폐단을 국가적으로 해결하여 고른 의무를 백성들에게 지워주었다는 점에서는 단순히 부세제도의 측면에서 이해할 수도 있다. 그러나 이는 당시의 정치와 사회 등 모든 분야와 긴밀한 관계를 지니고 있는 문제로 이해

자는 교과서의 분야별 비중도를 파악하여 고대~근현대 시기 정치사를 다룬 'Ⅲ. 통치구조와 정치활동' 단원이 가장 많은 비중을 차지하였음을 알 수 있었다. 교과서의 분량을 수치화하여 비율로 전환하였을 때 30% 비중으로 정치사에 대한 서술이 많음을 살펴볼 수 있었다.

단 원 명	쪽 수	비 율(%)	비 고
Ⅲ. 통치구조와 정치활동	90	30.8	정치사
Ⅳ. 경제구조와 경제생활	60	20.5	경제사
Ⅴ. 사회구조와 사회생활	60	20.5	사회사
Ⅵ. 민족문화의 발달	82	28.2	문화사
계	292	100	

4) 7차 국사 교과서는 고대 국가의 성립부터 삼국을 거쳐 남북극까지를 고대, 고려를 중세, 조선 전기를 근세, 조선 후기를 근대의 시작으로 보는 시대구분을 제시하고, 이것을 대단원 아래의 중단원에 반영하였다. 그리하여 본 논문에서 연구의 대상으로 살펴볼 조선 후기는 근대사회로 볼 수 있으나, 시대구분에 대한 근거는 정확하게 밝혀지진 않았다. 이는 7차 국사 교과서가 해결해야 할 또 하나의 문제로 생각해 볼 수 있다. 이익주,「국사교과서의 정치사 서술 및 인식 검토」,『한국사 교과서의 희망을 찾아서』, 역사비평사, 2003. 89~98쪽.

5) 정만조,「영조대 초반의 정국과 탕평책의 추진」,『조선시대 정치사의 재조명』, 범조사, 1985, 236쪽.

되어야 한다. 특히나 균역법은 영조 연간 탕평정국의 동향과도 연계가 되어 있고, 그 가운데서 영조의 탕평정치를 구현하기 위한 하나의 정책으로 이해할 수 있다. 그럼에도 균역법에 관해서는 주로 정치적인 측면이 부각이 되지 않은 채 사회경제적인 분야로서 연구되었다.[6] 이러한 연구를 통해 조선시대 군제의 변동, 군역제의 변화와 원인, 양역변통논의, 균역법의 내용 등을 살펴볼 수 있었다. 그런데 대개의 연구성과에서는 균역법이 담고 있는 정치적 의미가 제대로 밝혀지지 않은 채 사회경제적인 부분만 강조된 측면이 있다. 이러한 경향은 현행 국사 교과서 서술에도 반영되어 균역법에 관하여 경제적인 측면을 중심으로 이해하도록 서술되어 있다.

본 연구에서는 균역법의 제정과 실시가 정치적으로 의미가 큰 사건이었으며, 경제사의 범위를 넘어서서 사회사적인 해석도 중요하다는 점을 종합적으로 인식할 수 있도록 교육하는 방안을 찾고자 한다. 이를 위해 먼저 고등학교 국사교과서에 서술된 내용 가운데 균역법과 관련한 서술 체제와 내용을 분석하고자 한다. 균역법이 부세제도로서 경제사의 한 부분으로만 이해될 것이 아니라 정치적 사건이자 다른 분야에 영향을 미칠 만큼 중요한 의미를 지닌 사건이었음을 확인하고자 한다. 그리고 기존 연구성과를 파악하여[7] 양역변통논의와 이의 귀결점으로 시행된 균역법의 내용을 살펴보고자 한다. 이와 함께 균역법이 지니고 있는 사회경제적인 의미와 함께 정치적인 의미도 생각해 보도록 하겠다.

끝으로 학생들이 이해할 수 있는 수준으로 맞추어서 균역법을 설명할 수 있는 방법을 모색하여 학습지 형식으로 제시하도록 하겠다. 학습지는 교과서가

---

6) 차문섭, 「임난 이후의 양역과 균역법의 성립(상)」, 『사학연구』 10, 한국사학회, 1960.
차문섭, 「임난 이후의 양역과 균역법의 성립(하)」, 『사학연구』 11, 한국사학회, 1960.
정연식, 「17·18세기 양역균일화정책의 추이」, 『한국사론』 13, 서울대학교, 1985.
정만조, 「조선후기 양역변통논의에 대한 검토」, 『동대논총』 7, 동덕여자대학교, 1977.
방기중, 「조선후기 군역세에 있어서 금납조세의 전개」, 『동방학지』 50, 연세대학교, 1986. 등

7) 정만조, 「양역의 편성과 폐단」, 『한국사』 32- 조선후기의 정치, 국사편찬위원회, 1997. 103~124쪽.
정만조, 「양역변통론의 추이」 앞의 책, 125~155쪽.
정연식, 「균역법의 시행과 그 의미」 앞의 책, 156~197쪽.

제시하지 못하는 부족한 자료를 보충할 수 있고, 교사의 일방적인 교과 내용의 제시를 넘어 학생들이 역사적 사고력을 할 수 있는 방법이라 판단되었기 때문이다. 부족하지만 이를 바탕으로 다양한 측면에서 역사교육을 시도할 수 있는 연구들이 계속적으로 이어지길 바란다.

Ⅱ.『고등학교 국사』교과서 서술 분석

1. 균역법 서술 체제의 분석

균역법의 실시가 경제사의 범위를 넘어 사회사적인 해석도 중요하다는 점을 종합적으로 인식하는 교육방안을 모색하기 이전에 고등학교 국사 교과서의 내용이 어떻게 서술되어 있는지 파악할 필요가 있다. 균역법은 단순히 사회경제적 사건으로만 취급될 것이 아니라 정치적으로도 중요한 사건이었으나 이러한 측면이 교과서에는 강조되지 않았다. 구체적으로 균역법에 관한 교과서 상의 서술이 어떻게 되어있는지 살펴보도록 하겠다.

국사 교과서에서 균역법에 관한 서술을 살펴보기 위해 현행 7차 교과서[8]를 분석해 보고자 한다. 7차 교과서는 2002년과 2006년도 두 차례 발행되어 구성체제와 내용에 조금씩 차이가 있다. 본 연구에서 살펴볼 주제인 균역법에 관해서는 두 교과서가 크게 차이를 보이지는 않는다. 다만 초판 교과서에서 '정치 상황의 변동'과 '경제상황의 변동'이라 칭해졌던 중단원의 명이 '근대 태동기의 정치'와 '근대 태동기의 경제'로 바뀐 사실을 발견할 수 있다. 이는 초판 교과서에서 분류사별로 편성된 단원명이 일관성을 유지하지 않고 서술되었다는 지적을 반영하여 수정한 결과이다.[9] 조선 후기의 사회에서 근대적 요소를 살펴볼 수 있다는 기본적인 관점은 동일하고 본 연구의 주제인 균역

8) 2002학년부터 중고등학교 교육현장에서 제7차 교육과정에 따른 새로운 국사교과서를 사용하고 있다. 이 국사교과서는 이전의 교과서에 비해서 책의 크기가 커지고 양질의 종이에 천연색으로 인쇄되어 있다. 뿐만 아니라 고등학교용 국사교과서는 정치사, 경제사, 사회사, 문화사 등 분류사 체제로 되어 있어 종전의 교과서가 시대사 체제로 되어 있던 것과 확연히 구분된다. 본 논문에서는 기본적으로 7차 교육과정에 따른 고등학교 국사교과서를 분석의 대상으로 삼겠다. 그런데 7차 교육과정에 따른 새로운 교과서는 2006년도에 제2판이 출고되어 형식과 내용의 변화가 있다. 그러한 내용은 연구의 주제인 균역법과 관련하여 본문에서 언급하도록 하겠다.

9) 7차 고등학교 국사 교과서가 분류사 중심의 서술체제로 구성되었지만 초판에서는 근·현대 부분의 정치·경제·사회·문화를 전체 분류사 체제 내에 넣지 않고 근·현대사의 흐름이란 하나의 대단원으로 설정하였다. 그리하여 고대·중세·근세 다음의 중단원인 16~18세기 부분에는 '변동'이라는 용어가 사용되어 서술체제상의 일관성이 결여되었다. 이는 정치·경제·사회·문화 분야에서 동일하게 나타나는 현상이다. 이익주,「국사교과서의 정치사 서술 및 인식 검토」, 앞의 책, 85~89쪽.

법에 대해서도 두 교과서의 차이는 거의 없다.

초판 교과서에서는 균역법에 관한 내용을 총 네 부분에서 찾을 수 있다. 이후 발행된 제2판 교과서에서는 균역법에 관한 서술이 두 부분으로 축소되었다.

<표 1> 7차 교과서의 균역법 서술 체제 비교

7차 교과서	
초판 교과서 (2002 -2005)	제2판 교과서 (2006- 현재)
Ⅲ. 통치구조와 정치활동 - 4. 정치 상황의 변동 - (2) 통치 체제의 변화 - 수취제도의 개편 (122-123쪽) Ⅲ. 통치구조와 정치활동 - 4. 정치 상황의 변동 - (3) 정쟁의 격화와 탕평정치 - 영조의 탕평정치 (126쪽) Ⅳ. 경제 구조와 경제 생활 - 4. 경제 상황의 변동 - (1) 수취 체제의 개편 - 균역법의 시행 (173쪽) Ⅴ. 사회 구조와 사회 생활 - 4. 사회의 변동 - (3) 농민층의 변화 - 농민층의 분화 (230쪽)	Ⅲ. 통치구조와 정치활동 - 4. 근대 태동기의 정치 - (3) 붕당 정치의 전개와 탕평 정치 - 영조와 정조의 탕평정치 (101쪽) Ⅵ. 경제 구조와 경제 생활 - 4. 근대 태동기의 경제 - (1) 수취 체제의 개편 - 균역법의 시행 (173쪽)

먼저 초판 교과서 'Ⅲ. 통치 구조와 정치활동 - 4. 정치 상황의 변동' 단원에서는 균역법에 관한 설명이 두 차례 나와 있다. 첫 번째 부분에서는 통치 체제의 변화로써 정치구조의 변화, 군사제도의 변화, 수취제도의 개편이 설명되어 있다. 그 가운데 균역법에 관한 서술을 살펴보면 다음과 같다.

결국 전세는 영정법, 공납은 대동법, 균역은 균역법으로 바뀌어 가난한 농민들의 부담은 줄이는 대신 지주의 부담을 늘리는 방향으로 수취 제도가 개편되었다. 그러나 실제 운영에 있어서는 농민의 부담은 별로 줄어들지 않았다.[10]

10) 교육인적자원부, 『고등학교 국사』, 두산, 2006, 122쪽.

이러한 설명은 조선 후기 통치 체제를 변화시키면서 정치, 군사, 수취제도의 변화가 일어났는데 그 가운데 군역의 변화로 균역법이 실시되었다는 것이다. 이는 경제사 단원에서 다시 언급되기 때문에 중복된 서술로 볼 수 있다.

두 번째 부분에서는 영조의 탕평 정치를 언급하면서 그가 실시한 개혁정책 가운데 하나로서 균역법이 시행되었다고 서술되어 있다.

정국이 안정되자 영조는 민생 안정과 산업 진흥을 위한 개혁을 추진하였다. 균역 부담을 완화하기 위하여 균역법을 시행하였고(1750),[11]

그러나 균역법에 관한 자세한 설명이 제시되어 있지 않기 때문에 학생들은 영조의 수 많은 정책 가운데 하나로만 이를 이해할 수 있게 서술되었다.

'Ⅳ. 경제 구조와 경제 생활 - 4. 경제 상황의 변동' 단원에서는 조선 후기 수취체제의 개편 결과로 군역 부문에서 균역법이 시행되었음을 알 수 있게 서술되었다. 이 단원에서는 1쪽 분량으로 균역법 시행의 배경과 내용, 결과 등이 언급되어 있다.

마지막으로 'Ⅴ. 사회 구조와 사회 생활 - 4. 사회의 변동' 단원에서는 조선 후기 농민층의 분화과정을 설명하면서 균역법의 한계를 다음과 같이 서술하고 있다.

양 난 이후 국가 재정의 파탄과 관리들의 기강 해이로 인한 수취의 증가는 농민의 생활을 어렵게 하였다. 사회 혼란을 타개하기 위한 대동법과 균역법을 시행하는 등의 노력이 실제로 효과를 거두지 못하게 되자 농민의 불만은 더욱 커져 갔다.[12]

이상으로 초판 교과서에 서술된 균역법의 내용을 살펴보았다. 공통적으로 균역법은 조선 후기 수취체제의 한 부분으로 규정되어 서술되었음을 알 수

11) 교육인적자원부, 『고등학교 국사』, 두산, 2006, 126쪽.
12) 교육인적자원부, 『고등학교 국사』, 두산, 2006, 230쪽.

있었다. 그러나 균역법의 실행은 경제적인 분야를 넘어서서 정치적·사회적으로 모두 관계를 맺고 영향을 미친 중요한 개혁이었다. 이러한 사실은 교과서에 서술되어 있지 않기 때문에 학생들에게 균역법을 종합적으로 이해시키고자 할 때 정치적 의미를 강조할 필요가 있다.

2판 교과서에서 균역법에 관한 서술은 초판과 비교하여 줄어들었으나 내용에 있어 큰 변동은 없다. 'Ⅲ. 통치구조와 정치활동 - 4. 근대 태동기의 정치' 단원에서 균역법의 시행이 영조의 개혁정책 중 하나로 이해되도록 서술되었다. 또한 'Ⅵ. 경제 구조와 경제 생활 - 4. 근대 태동기의 경제' 단원에서 수취 체제의 개편 결과 균역법이 시행되었음이 설명되어 있다.

본 논문에서는 앞서 제시된 7차 국사 교과서 가운데 제2판 교과서를 사용하여 분석의 대상으로 삼겠다. 2판 교과서가 초판과 마찬가지로 균역법에 대한 설명에서 큰 차이를 보이지 않기 때문에 최신판을 선택하였다.

2. 균역법 서술 내용의 분석

영조 때 시행된 균역법은 오랜 기간 논의된 양역변통론의 귀결점으로 영조 26년 시행되었다. 양역의 폐단을 시정하기 위해 군포를 1필로 통일하고, 부족한 재정은 급대재원(給代財源)으로 채웠다. 균역법은 그 내용이 다양할 뿐만 아니라 의미도 여러 가지이기 때문에 복잡한 사건으로 이해될 수 있다.

그러나 고등학교 국사 교과서의 서술만으로는 균역법의 구체적인 내용과 의미를 파악하기 어렵다. 이는 균역법이 정치적으로 의미 있는 사건이자 사회경제적 변화로 나타나는 문제였지만 교과서에는 이러한 전제가 배제된 채 정치사와 경제사 분야에 따로 기술되어 있기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 국사 교과서의 서술내용을 살펴보겠다.

2판 교과서에서 균역법에 관한 내용 서술은 경제사 단원에서 비중있게 다루어진다. 정치사 단원에서는 1줄로 간단히 서술되어 있기 때문에 균역법에 관한 내용과 의미를 제대로 파악하기는 어렵다. 그리하여 균역법에 관한 교과서 서술은 경제사 단원을 바탕으로 분석하고자 한다.

교과서의 'Ⅵ. 경제 구조와 경제 생활 - 4. 근대 태동기의 경제 - (1) 수취체제의 개편' 단원에서 '균역법의 시행'이라는 제목으로 균역법에 관한 내용이 서술되어 있다. 전체 교과서 가운데 한쪽이라는 비중있는 분량으로 균역법 시행의 배경과 내용, 결과 등이 제시되어 있다. 구체적으로 제시된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 양 난 이후 5군영의 성립으로 모병제가 제도화되자, 군영의 경비를 마련하기 위하여 포를 내는 것으로 군역을 대신하는 수포군이 점차 증가하였다. 그러나 5 군영은 물론, 지방의 감영이나 병영까지도 독자적으로 군포를 징수하면서 장정 한 명에게 이중 삼중으로 군포를 부담시키는 경우가 많았다. 그들이 바치는 군포의 양도 소속에 따라 2필 또는 3필 등으로 달랐다.

(나) 임진왜란 이후 납속이나 공명첩으로 양반이 되어 면역하는 자가 늘어나면서 군역의 재원은 점차 줄어드는 상황이었다. 게다가 전국의 장정 수를 정확

하게 파악하지 못하여, 재정 상태가 어려워지자 군포의 부과량을 점차 늘릴 수 밖에 없었다.

(다) 군역의 부담이 과중해지자, 농민은 도망가거나 노비나 양반으로 신분을 바꾸어 군역을 피하는 경향이 더욱 심해졌다. 이에 군역의 폐단을 시정하려는 개혁 방안이 논의되고, 마침내 균역법이 시행되었다. 이로부터 농민은 1년에 군포 1필만 부담하면 되었다.

(라) 균역법의 시행으로 감소된 재정은 지주에게 결작이라고 하여 토지 1결당 미곡 2두를 부담시키고, 일부 상류층에게 선무군관이라는 칭호를 주고 군포 1필을 납부하게 하였으며, 어장세, 선박세 등 잡세 수입으로 보충하게 하였다. 그러나 토지에 부과되는 결작의 부담이 소작 농민에게 돌아가고, 군적 문란이 심해지면서 농민의 부담은 다시 가중되었다.[13]

전체를 종합하면 교과서는 균역법을 조선 후기 수취체제를 개편하면서 군역의 폐해를 시정하기 위해 실시된 것으로 서술하고 있다. 2판 교과서 상에서 균역법에 관한 설명은 경제사 단원이 대부분이라 할 수 있다. 일차적으로 균역법에 관한 이해는 조세제도 차원에서 이해할 수 있도록 교과서에서 설명하고 있다. 균역법이 지니는 정치적 사건으로서의 의미, 가치 등은 사실상 생각하기 어려운 실정이다. 더 나아가 이것이 당시 사회에서 어떠한 중요성을 지니고 있는지에 대한 고찰도 힘들 수밖에 없다. 이를 시정하기 위해서는 정치사 단원에서 영조의 탕평정치를 설명할 때 균역법에 관한 정치적 의미를 구체적으로 학생들에게 전달해야 할 것이다. 물론 50분이라는 한정된 수업시간 내에 많은 내용을 다 설명하기는 어려운 현실이다. 그러나 역사에 있어서 한 사건이 지니는 의미와 가치를 전달하는 일은 개별적인 사실의 나열을 알려주는 것보다 더 의미 있는 교육이 될 것이다.

구체적으로 균역법에 관한 서술내용을 분석하면 다음과 같다.

(가) 문단에서는 양 난 이후 5군영의 성립으로, 군영의 경비를 마련키 위해 포를 내는 수포군이 증가하는 배경이 제시되었다. 그러나 이와 더불어 지방의 군포까지 장정 한명에게 중복적으로 부담되는 경우가 많았고, 군포의 양

13) 제7차 『고등학교 국사』, 교육인적자원부, 2006, 173쪽.

도 소속에 따라 달랐음을 알려주고 있다. 교과서 상의 표현을 빌리면 당시의 장정들은 엄청난 군역의 부담을 지고 있음을 알 수 있다. 그러나 학생들이 교과서를 내용을 통해서 그 부담이 어느 정도 인지 가늠하기는 어려울 것이다. 이를 좀 더 쉽게 설명하기 위해서는 다른 조세와의 비교가 필요할 것이다. 당시의 농민들은 일인당 2필 정도의 군포를 납부해야 했는데, 한 집안에서 군역 부담자 3~4인이 양역을 부담할 경우 이를 돈으로 환산하면 약 20냥 정도였다. 이는 당시 소농들이 실질적으로 토지에서 얻는 소득 25냥과 비교할 때 엄청난 부담이라고 설명할 수 있는 것이다.[14] 그리하여 소농들의 삶은 어려웠고 여기에서 군역의 폐단이 발생하게 되었다는 설명이 학생들에게는 좀 더 이해되기 쉬울 것이다.

(나) 문단에서는 임진왜란 이후 납속이나 공명첩을 이용해 양반으로 면역하는 자가 늘어 군역의 재원이 점차 줄어드는 상황이 서술되었다. 더불어 전국의 장정 수를 정확히 파악하지 못해 재정의 어려움으로 군포의 부과량을 점차 늘리는 상황이 제시되었다. 그런데 군역을 지지 않는 계층은 비단 양반으로 면역하는 자만 존재했던 것은 아니었다. 17세기 이전에는 양역에서 완전히 이탈하기 보다는 부담이 가볍고 덜 천시되는 헐역처로 투속하는 방법이 있었다. 사회경제적 변화가 본격화하는 18세기 이후에는 호적상으로 양반을 모칭하는 피역의 방법을 이용하였다. 그러나 교과서에서 이러한 방법을 통해 양역을 지지 않는 현상이 당시 사회에 어떤 폐단을 낳았는지 그 실상을 파악하기는 어렵다. 실은 양역폐 발생의 직접적인 원인인 양정 부족을 초래하여 백골징포·황구첨정의 문제를 낳았고 이는 19세기까지 이어지게 되었음을 알려줄 필요가 있다.

(다) 문단에서 군역의 폐단을 시정하려는 개혁 방안이 논의되었다고 서술되어 있는데, 이에 대한 구체적인 내용이 교과서에는 제시되어 있지 않다. 군역의 문제는 단지 영조 연간에만 이루어진 것이 아니라 조선 후기 사회가 당면

14) 국사편찬위원회 편, 『한국사』 32- 조선후기의 정치, 국사편찬위원회, 1997, 7쪽.

한 사회적 문제로 정치적 현안으로 자리잡게 되었다. 양역의 폐단으로 양인층의 피역 저항이 강화되는 상황에서 이들을 안정시키고 국가재정을 확보해야 한다는 목적 하에 균역법은 제정되었다. 그러나 균역법에 이르기까지의 논의는 양역변통론으로 대변통론과 소변통론으로 대별된다. 대변통론과 소변통론의 구체적인 내용을 알기는 어려워도 이러한 논의의 과정이 80여 년이나 이어졌고, 국가적으로 중요한 문제를 해결하기 위해 국왕과 관료, 사족 등이 참여한 정책이었음을 알 필요가 있다. 이를 통하여 조선후기의 다양한 정치세력의 이해관계와 개혁정치의 어려움을 파악할 수도 있다.

(라) 문단을 보면 균역법의 시행으로 감소된 재정을 결작, 선무군관포, 어장세, 선박세 등으로 보충하게 하였다고 서술되어 있다. 사실 균역법은 엄밀한 의미에서 감필과, 감필로 인한 재정결손을 보완하는 급대를 포괄하는 개념이다. 그렇기 때문에 급대재원에 대한 이해가 제대로 이루어져야 균역법의 실상을 파악한다고 말할 수 있다. 그러나 교과서에는 이에 관한 설명이 간단히 제시되어 있어 그 의미를 자세히 파악하기는 어려운 실정이다. 급대재원으로 채택된 결작, 선무군관포, 어장세, 선박세 등이 어떤 상황에서 조달되고, 이것이 의미하는 바가 무엇인지를 학생들에게도 알려줘야 균역법에 관한 전반적인 이해가 가능할 것이다.

무엇보다도 교과서에서는 균역법이 담고 있는 의미가 제대로 밝혀지지 않았다. 균역(均役)은 한자 그대로 풀이하자면 '역을 고르게 한다'라는 의미를 담고 있다. 이는 군역의 폐단을 시정하여 모든 백성들에게 고르게 역을 지게하려는 국가의 개혁의지가 담긴 것이었다. 특히나 모두에게 균등한 세금을 부과하여 함께 잘 사는 사회를 만들려했던 진일보한 시도였던 것이다.

그런데 교과서에 설명된 균역은 단순히 군포를 1필로 부담하는 것으로 이해되도록 서술되어 있다. 이는 단순히 국가의 조세가 경감된 측면으로만 서술된 한계를 지니고 있는 것이다. 균역법의 실시를 통하여 농민들의 부담이 일시적으로 해소된 사실은 알 수 있다. 그러나 더 나아가 이러한 정책의 시도

가 당시의 상황에서 어떤 의미를 지니는 가에 대한 고민을 할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구 성과의 재구성 및 의미

1. 균역법 연구 성과의 재구성

앞서 살펴본 내용을 통하여 교과서의 서술만으로는 균역법의 시행과 그 의미를 파악하기 어렵다는 사실을 알 수 있었다. 균역법은 조선후기 수취체제의 한 부분으로 규정되어 서술되어 이것이 지니는 정치적·사회적 의미까지 파악하기는 어렵기 때문이다. 그리하여 구체적인 실상을 파악하기 위해 기존의 연구성과를 바탕으로 양역변통론과 균역법에 대하여 살펴보도록 하겠다.

조선후기 군역에 관한 연구동향은 군제와 군역의 변화를 중심으로 설명한 연구, 양역의 부세화와 그 운영 논리에 관한 연구, 양역 변화에 따른 신분제 변동을 추적한 연구, 양역 변통론을 시대 상황과 연계시켜 분석한 연구 등으로 구분해 볼 수 있다.[15] 이 가운데 양역의 부세화와 양역 변통론을 중심으로 연구성과를 정리하여 학생들을 가르치는데 중요한 정보를 제시하겠다.[16]

(1) 양역의 편성과 폐단

1) 양역의 편성

조선 후기의 양역(良役)은 전기의 군역에서 양반층이 빠져나가게 되어 남게 된 일반 양인층만이 졌던 군역을 의미한다. 또한 군사활동을 하기 보다는 국가의 재정을 뒷받침하기 위한 징포로서 부세적 측면을 강하게 지녔다. 그런데 조선의 군역은 양역이 편성되기까지 많은 변화가 나타나므로 그 과정을 살펴볼 필요가 있다.

조선사회에서 군역은 직역자와 면역자, 사역(私役) 부담자를 제외한 모든 신

15) 교육인적자원부, 『고등학교 국사』 교사용지도서, 두산동아, 2006, 142쪽.
16) 머리말에서도 밝혔듯이 균역법에 관한 연구성과는 국사편찬위원회에서 발간된 『한국사』 32- 조선 후기의 정치에 실린 정만조, 정연식 교수의 논문을 중심으로 재구성하였다. 그리하여 일일이 전거를 달지 않았다.

분이 부담해야 하는 것이었다. 그러나 시간이 지나면서 양반층이 군역을 기피하는 현상이 나타나 군역은 양인들만이 지는 것으로 여겨지게 되었다. 16세기를 지나면서 양반층이 군역을 지지 않자 이는 일반 양인들이 부담하는 신역으로 굳어지고 양역이란 용어는 군역의 다른 표현이 되었던 것이다. 이와 더불어 군역을 부담하는 방식이 직접 군역을 부담하지 않고 물품으로 대신 납부하는 것으로 변화하였다. 조선 초기의 군역은 정군(正軍)과 보인(保人) 두 가지 형태로 구성되어 정군이 일정 기간 동안 정해진 장소에서 직접 복무하고 보인이 군사활동의 경비를 담당하는 체제였다. 하지만 이러한 군역조차 백성들에게는 부담이었고 번상병들이 보포로 사람을 사서 자신의 번상을 대신하는 대립(代立) 또는 고립(雇立) 방식이 등장하였다. 이러한 현상은 점차 보편화되고 국가 또한 이를 인정하여 중종 36년에는 군적수포법으로 법제화되었다. 군역제에 있어 양반층의 이탈로 인한 양역화와 수포에 따른 부세화 현상은 군사력을 약화시키고 국방력의 공백을 가져오게 되었다. 이러한 상황에서 임진왜란이 발발하고 이후 새로운 군사기구가 설치되었다. 그리하여 중앙에는 훈련도감이, 지방에는 속오군이 설치되었다.

훈련도감은 일종의 직업군인제와 용병제의 형태를 취하여 전기의 군역과는 다른 체계를 취하였다. 한편 속오군은 양반에서 공사천까지 포함하여 편성되었으나 전란이 끝나면서 양반 등은 제외되었다. 그리하여 군역에는 양민이 지는 양역과 천인이 지는 천역의 두 가지 형태가 남게 되었다. 이후 인조 연간 총융청·수어청·어영군의 새로운 군문이 설치되고 숙종 초 금위영까지 더하여 임란 이후 중앙군 강화를 위한 군영 설립은 5군영체제로 완성되었다.

2) 양역의 모순과 폐단

임진왜란 이후 군사제도와 국방체제를 재조정하는 과정에서 중앙군인 5군영과 지방군인 속오군이 설치되었지만 여전히 양역은 문제를 지니고 있었다. 양역제의 문제는 크게 3가지 측면에서 살펴볼 수 있는데 양역 제도 자체가

지니는 모순과 양역제 편성상의 모순, 그리고 양역 징수상의 문제가 그것이다.

양역제도 자체의 모순이란 양역이 이미 군사적인 기능을 제대로 하지 못함에도 불구하고 계속적으로 인정(人丁)을 대상으로 수포하는데 따른 문제였다. 게다가 인정에 따른 수포라고 하지만 여기에는 신분적인 요소가 작용하여 양반이 제외되었다. 이미 양역이 양민들만이 지는 신역(身役)이 되었지만 문제는 양반의 군역 이탈이 양민들에게 피역(避役)을 유발하는데 있었다. 양민들은 양반 신분을 취득하거나 면역의 특전을 부여받은 유생, 교생 등을 모칭함으로써 양민신분에서 벗어나고자 하였다. 18세기 이전에는 양역에서 완전히 이탈하기 보다는 부담이 가벼운 헐역처로 투속하였으나 그 이후에는 호적상으로 양반을 모칭하여 피역하는 길이 일반화되었다. 양민의 피역과 헐역 현상은 양역을 져야 할 양정의 감소를 초래하였고 이는 백골징포·황구첨정 등의 양역 폐단을 초래하였다.

또 다른 모순은 양역제도 편성상의 모순이었다. 이는 옛 군제는 그대로 두면서 새로운 군영이 설치되자 중첩된 상태로 군역을 모집하는 현상이 발생한 것이다. 이런 상황에서 양정을 확보하기 위해 각종 편법 현상이 나타났는데 대표적인 것이 직정(直情)과 자모(自募)이다. 직정은 정상적인 행정체계를 거치지 않고 각 아문들이 지방관을 제쳐두고 직접 군보를 지정하여 군문에 예속시키는 것이었다. 자모란 정군으로 하여금 자신의 보인을 스스로 모집하는 방법으로 이를 위해 보인의 부담을 다른 역에 비해 가볍게 해야 했고 해당 군영에서 처리해 주었다. 그런데 군사확보의 방법인 직정과 자모는 군사 조발(調發)과 양역 징수의 혼란을 불러 일으켜 양역 행정의 혼란을 가중시켰다.

마지막으로 총액제로 운영되는 양역 징수상의 문제도 발생하였다. 당시 각 지방에 일정한 군액의 총 숫자인 '총액'이 배정되면 이는 반드시 확보되어야 했다. 그런데 양정이 부족하면 군포량이 채워지지 않고 그 책임을 면하기 위해 수령은 백골징포·황구첨정의 방법을 이용하였다.

양역제의 폐는 신분적인 모순과 정치적 목적에 의한 군영의 창설 및 운영에서 빚어진 피역과 헐역이 원인이 되어 양정의 부족을 자초하였고 이것이 양역의 폐를 격화시켰다고 볼 수 있다.

(2) 양역변통론의 종류와 추이

조선 후기에 민생을 위협하는 요소 중 하나가 바로 양역이었다. 양역의 부담은 토지세보다도 과중하였고, 총액을 채우지 못하는 경우에 이중 삼중으로 그 부담이 양인들에게 지워졌다. 그리하여 농촌사회는 피폐해지고 농민들이 자신의 근거지를 버리고 떠나는 경우도 빈번하였다. 이러한 민생의 문제를 해결하고 국가를 유지하고자 하는 목적에서 양역의 문제는 꼭 해결되어야 했다. 양역변통[17]의 논의는 오래 동안 이어진 문제로서 효종 대부터 시작하여 영조 대에 이르러 균역법으로 마무리가 지어졌다.

효종에서 영조에 이르는 기간 동안 제시된 양역변통론은 여러 형태를 지니고 있으나 크게 소변통론과 대변통론으로 나누어 볼 수 있다. 소변통론은 양역 폐단의 원인이 양정의 부족과 양역제의 불합리한 운영에서 유래하는 것으로 보고 이의 해소를 시도하는 개혁 방안이었다. 대변통론은 양인에게만 군역이 부과되는 신분병역제적 특성을 가지고 있던 양역제 자체를 철폐하자는 논리였다. 구체적으로 소변통론과 대변통론을 표로 제시하면 다음과 같다.

<표 2> 양역변통론의 구분

소변통론	① 양정수괄론 ② 사모속 폐지론 ③ 교생·군관태정론 ④ 군역정액론 ⑤ 감군액론 ⑥ 군문혁파론 ⑦ 감진보병주현론 ⑧ 경비재감론 ⑨ 군

17) 양역변통론에 대해 김용섭 교수는 "피역행위를 봉쇄하고 규정을 고침으로써 양역제를 본래대로 유지하려는 것"이라 하고 호포제와 같은 대변통론은 균역제의 근본적 변혁이라 하여 양역변통론과 구별하였으며, 정연식 교수는 "양역제 자체를 폐기하려는 것"이라 하여 소변통론을 양역변통론에 포함시키고 있지 않아, 양역변통론의 개념과 범위를 달리하고 있다. 정만조 교수는 "양역폐의 해소를 위해 양역제의 개선과 개혁을 주장하는 논의"로 정의하고 기본적으로 양역제의 유지라는 전제 위에서 제도와 운영상의 모순점을 개선하려는 소변통론과 양역제 자체의 철폐를 전제로 한 대변통론을 함께 포괄하여 사용하였다. 정만조, 「양역변통론의 추이」, 앞의 책, 126쪽. 재인용.

	아문직정금지론 ⑩ 도고이정론 ⑪ 군정민호균제론 ⑫ 택수령론 ⑬ 감필론
대변통론	⑭ 호포론 ⑮ 구전론 ⑯ 유포론 ⑰ 결포 또는 결전론

소변통론 중 ①-④는 피역자나 헐역자의 색출을 통해 새로운 양정을 획득하여 충군한다는 것이며, ⑤-⑧까지는 군사의 수를 줄여 군사비 지출을 절약하며 동시에 줄어든 만큼의 인원을 양정으로 확보할 수 있어 양정부족의 현상을 타개한다는 것이다. ⑨-⑬까지는 양역폐를 유발하는 양역제 운영상의 모순을 제거함으로써 양역민의 현실적 부담을 줄이려는데 목적을 둔 것으로 모두 종래의 양역제도 범위 내에서 문제를 해결하려는 공통점을 가진다.

소변통론의 구체적인 논의를 살펴보면 다음과 같다.

① 양정수괄론이란 양정의 확보를 위해 양역을 지지 않은 양정(閑丁)을 찾아 색출하자는 주장으로 한정수괄이라고도 불린다. ② 사모속 폐지론이란 중앙의 각 사나 지방의 영·진 그리고 향교·서원 등에서 자체 비용 조달을 명분으로 양역보다 적은 부담의 유리한 조건을 내세워 양정을 모집한 사모속을 폐지하여 피역현상으로 인한 양정 부족을 해결하고자 하였다. ③ 교생·군관 태정론은 정원 외의 교생·군관에게 일정한 시험을 치루게 하여 불합격자를 군역에 속하게 하여 양정 부족을 해결하고자 한 것이다. ④ 군역정액론이란 군문·아문별로 액수를 정하여 지방관의 양정 파악과 양정 확보를 가능하게 한다는 주장이다. ⑤ 감군액론은 각 군문이나 아문의 군사수를 줄이자는 주장이다. ⑥ 군문혁파론은 5군영 중 1개 군영을 혁파하자는 논의로 훈련도감과 금위영이 주 대상으로 거론되었다. ⑦ 감진보병주현론은 해안에 설치된 진보를 혁파하거나 군현을 병합하여 경비 지출을 줄이고 거기에 소속된 군사·보인을 부족한 양정에 보충하자는 주장이다. ⑧ 경비재감론은 양보(良保)에게서 징수한 군포로서 일반 재정을 충당하고 있는 당시 실정에서 일체의 경비를 줄여 재정의 여유를 가져 양정 부족 현상을 타개할 수 있다는 견해이

다. ⑨ 군·아문직정금지론이란 중앙의 군·아문에서 지방의 수령을 거치게 되는 원칙을 지키지 않고 직접 양정을 군아문에 소속케 하는 탈법을 막자는 주장이다. ⑩ 도고이정론은 도고로 인한 궐액을 리(里)단위로 공동책임지워 보충하게 하자는 주장이다. ⑪ 군정민호균제론이란 군다민소(軍多民小)나 민다군소(民多軍小)한 차이를 시정하기 위해 군현별 군역부담자의 수를 조절하자는 주장이다. ⑫ 택수령론은 양역의 폐가 인징·족징으로 여러 사람의 몫을 떠맡고 있는 데서 보고, 이를 제거하려면 일선에서 양역 행정을 담당하는 수령을 제대로 골라 임명해야 한다는 주장이다. ⑬ 감필론은 양역민의 현실적인 부담을 줄여 양역폐를 완화시킬 수 있다는 주장으로 반필 또는 1필을 줄이고 그에 따른 부족량은 재정 감축이나 새로운 세원을 통해 마련할 수 있다고 하였다. 이는 영조 때 실시된 균역법의 출발점이 되었다는 데 큰 의미를 갖는다.

반면에 대변통론의 각각을 살피면 다음과 같다.

⑭ 호포론은 인정단위의 수포대신 가호단위로 수포하자는 주장으로 양반사족층에게 출포를 목적으로 하고 있다. ⑮ 구전론은 신분의 구별없이 일정 연령의 모든 남녀에게 일정량의 포나 전을 징수하자는 주장이다. ⑯ 유포론은 군역에서 빠져 한유하는 자를 색출하여 포를 거두자는 주장으로 수괄 대상이 양반·유생에까지 대상의 신분 범위가 확대되었다. ⑰ 결포 또는 결전론이란 인정 대신에 전결에다가 포(전)을 부과하여 그 수입으로써 양역가를 전부 대체 혹은 일부를 줄일 수 있다는 주장이다.

앞의 논의들은 양역의 폐단이 양정 부족에서 왔다는 점을 인정하면서도 보다 근본적으로 양역부담의 불균과 불공정에 그 원인이 있다고 본다. 양역을 담당하는 호가 전체 실호(實戶)의 1/5 정도에 불과하다는 상태에서 그 응역호(應役戶)만으로 개선을 도모한 정책은 한계가 분명하다는 것이다.[18] 그러므

18) 그 당시 양역의 대상지역은 함경·평안 양도를 제외한 6도였다. 6도의 민호 총수는 약 134만호로서 그 중 양역부담의 능력이 없다고 보아 면제된 잔독호(정(丁) 1명이 있는 소가족의 호)가 72만호이며 나머지 실호는 62만호에 불과하였다. 이 62만호 중에는 사대부·향품·부사 등 양역면제자가 5분의 4 이었으므로 실지로 양역에 응하는 자는 겨우 10만호에 불과하였다. 이 10만호의 양인 민호들이 50만의 양역

로 양역문제의 바른 해결은 이러한 불균등을 해소시키는 데 초점을 두어야 했다. 여기서 나온 결론은 양역불응자의 핵심을 이루는 양반사족층에게 수포하는 길 밖에 없다는 것이다. 이런 과정에서 대변통론은 어떻게 하면 사족에게 신분의 우월을 손상시키지 않으면서 징수하느냐 하는 방법상의 차이에 불과하였다. 징수하는 대상이 양정이 아닌 가호·인구·전결을 단위로 하였다는 면에서 당시 변통론자들은 이를 양역제도의 철폐로 간주하여 대변통론이라 불렀다.

이상으로 살펴본 내용은 효종에서 영조에 이르기까지 제안되었던 양역변통론의 여러 형태였다. 이러한 양역변통의 논의는 각 시기마다 정치상황의 변화와 집권층의 국정 운영 성향에 따라 일정한 경향을 보이면서 전개되었다. 구체적으로 각 시기마다 논의되었던 양역변통에 관한 입장을 간단히 살펴보도록 하겠다.

양역변통의 논의는 현종 말년부터 표면화 되었으나 이미 양역폐를 시정하려는 논의는 효종 때부터 찾아진다. 당시 병조참지 유계는 양역 부담의 과중과 불균등 등 군정의 폐단을 정면으로 들어 흉년에도 군포만은 감액하지 않는 부당성을 지적하고 남정은 사대부의 자제라도 모두 수포해야 함을 주장하였다. 하지만 이러한 주장에 대하여 일반관리들은 거의 반대하였고 양반에 대한 수포는 계속 논의되었으나 이루어지지 못했다.

현종이 즉위하고서 영의정 정태화는 군제개편에 의한 군사비 감축을 통해 양역을 변통하려고 하였으나 근본적인 논의는 이루어지지 못했다. 양역의 근본적인 개편이 논의되기 시작한 것은 숙종 초부터이다.

숙종 대에는 호포론이 한때 유력했으나 일부 양반들의 불역론으로 인해 제대로 시행되지 못하고 계속적으로 양역변통론은 논의만 되었다. 그러나 숙종

을 담당하였으므로 호당 4~5명의 양역을 부담하는 것으로 되었다. 그런데 1명의 양역은 포 2필, 미로는 12두, 전으로는 4~5량, 따라서 호당 4~5명의 양역부담은 결국 미로는 50~30두(1석이 15두 이었으므로 4석 내외), 전으로는 20여량으로 되었다. 물론 실지로 호당 4~5명의 정이 있어서 이러한 과중한 부담을 지는 것이 아니라 사망자에게도 부과되는 백골징포와 어린이에게까지 병역의 의무를 지워 수포하는 황구첨정, 그 밖의 방법으로 혹독한 수탈을 당하게 된 것이다. 황하현, 「양역의 실상과 균역법의 실시」『경제사학』3, 1979, 53쪽.

29년에 양역이정청이 설치되어 5위제로의 복구, 양역의 경감, 훈련도감 또는 금위영의 폐지 등이 제시되기도 하였다. 그러나 이 또한 실제로 양역의 문제를 제대로 해결한 것은 아니었다. 그 이후 호포론이 논의되었으나 관료 등은 강력하게 반대하여 이후 양역변통은 호포론 결포론, 구전론, 한유론 등이 서로 대립하여 시행하기가 더 어려웠다. 여기에는 여러 계급과 계층들 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있었기 때문에 논의로써만 끝난 것으로 판단된다.

(3) 균역법의 시행

1) 법의 시행 경위[19]

균역법이라 하면 영조 26년(1750)에 실시된 정책으로 이해할 수 있지만 여기에는 감필과 이로 인한 재정 결손을 보완하는 급대를 모두 포함시켜야 한다.

균역법에 대한 논의는 영조 25년 8월 홍계희의 <양역변통>으로부터 시작되었는데 그는 양역을 없애는 대신 토지에 결당 포 1필을 부과하여 양역의 문

19) 균역법 제정 경과. 김백철, 「조선 후기 영조대 백성관의 변화와 '민국'」, 『한국사연구』 138, 134쪽, 재인용.

연 도	명 칭	비 고
숙종 30년 12월 28일	균역절목	역가를 2필로 고정
영조 19년	양역실총	양정의 총수 파악
영조 24년	양역실총	양정의 총수 파악
영조 25년 8월 7일	홍계희의 책자	균역법의 입안시도
영조 26년 5월 19일	1차 순문	호전제를 적극적으로 검토하는 계기
영조 26년 7월 13일	2차 순문	감필책 확정. 호전제 무산
영조 26년 7월 2일	양역변통가령절목	균역법의 초안마련
영조 26년 7월 9일	양역변통절목	감필책 확정. 역가를 1필로 고정. 선무군관과 어염세로 보완
영조 26년 7월 23일	조현명의 양역변통조목홀기	절목에 대한 구체적 시행안 마련 '분정' 문제 발생
영조 27년 5월 24일	조현명의 균역혹문(균역책자)	군제개혁 및 군현 통폐합안 -채택 안됨
영조 27년 6월 2일	홍계희의 균역절목변통사의	결미제 방안 마련
영조 27년 6월 17일	3차 순문	결미제 지지
영조 27년 9월	결미절목	결미제 확정
영조 27년 12월	홍계희의 균역사실	균역법의 제정과정과 의의를 설명
영조 28년 6월 7일	균역청사목(원사목)	"균역사목" 반포
영조 29년	사목	"균역사목"을 보완.

제를 해결하자고 제안하였다. 이와 함께 당시 전염병과 기근 문제로 인해 백성들이 군역을 지게 되는 것이 부담스럽게 되자 양역변통의 논의는 더욱 더 활발해졌다.

당시 양역의 문제를 해결하기 위하여 홍계희는 결포론을 주장하였고, 박문수는 호포제를 제시하였는데 이에 대한 가부를 민에게 묻기 위해 영조는 직접 밖으로 나갔다. 이때의 대답으로 호포제를 단행하기로 하였고 이에 따라 전국의 군총과 호총을 비교하여 호전의 액수를 계산하여 정한 <군호가령초>가 작성되었다. 그러나 호전의 액수, 호적 정비의 미비, 대대적인 전염병과 기근 상황으로 호전의 시행이 어렵다는 결론이 나왔다. 대신 감필론이 제기되었지만 1필 감필로 인한 재정 결손 문제가 새롭게 대두되었다. 결국 영조 26년 <양역변통가령절목>이 완성되어 여기에서 호당 부담을 1냥을 초과하지 않도록 규정하였다. 그러나 여전히 재정결손 문제와 호 파악의 미비, 사족층의 반발과 같은 문제가 남아있었다. 영조는 다시 홍화문에 나가 감필이나 호전의 액수에 대해 묻지 않고 호전의 찬반 여부만을 물었다. 방민들은 호전이 편하다고 했으나 관료와 유생들은 모두 호전에 반대했다. 사족들의 반발로 인해 호전제는 끝내 시행될 수 없었고, 결국 양역가를 2필에서 1필로 감하기로 하였다.

감필을 명하고 영조는 이에 대해 "일국의 양민의 역을 모두 1필로 고르게 하는 제도로서 대동지정과 다를바 없다"는 교를 내렸다.

감필 결과 필요한 급대재원의 총액은 약 80여 만냥에 달하는 것으로 파악되었다. 그리하여 최선의 방책으로 경비를 줄이고자 했으나 이 정도로 엄청난 액수의 급대가 해결될 수 없었다. 결국 대규모의 재정 개편이 시행되었다.

감필 공포 하루 전인 7월 8일 영의정 조현명은 <양역변통절목>[20]을 내놓았다. 이 절목은 비로 구체적인 액수를 밝혀놓지 않았지만, 이때부터 균역사목

20) 감필·급대를 관장할 기구로 경제사를 설치할 것, 금위영과 어영청의 군제를 개편할 것, 어염세를 징수할 것, 8도 각 읍의 환곡 중 50만 석을 경제사로 이관하여 환곡으로 운영할 것, 수군포 급대를 위해 일부 진보(鎭堡)를 혁파할 것 등이었다.

의 윤곽이 비로소 드러나기 시작했다.

이후 감필이 반포되면서부터 제반 급대재원 마련 방안이 점차 결정되었다. 7월 11일에는 경제사 대신 균역청을 임시로 전의감에 설치하여 삼상이 이를 총괄하게 하였다.

7월 하순에는 절목에 수정이 가해져 <양역변통조목홀기>[21]가 마련되었다. 영의정 조현명에 의해 제출된 홀기 17개 조에는 절목에서 막연히 제시된 급대와 그 재원 마련 방안이 액수와 함께 구체적으로 드러났다. 홀기의 내용 가운데 중요한 것은 급대 수요를 줄이기 위한 조항이 최초로 설정되었다는 점이다. 그 이후에도 후속 조처가 계속되었다.

8월 초에는 홀기를 바탕으로 <급대절목> 과 <별단>이 대강 작성되어 여기에서 비로소 어염·진전·은결·군관이 재원으로 등장하였다.

어염세(魚鹽稅)는 박문수의 호포론에서 호포제를 보완할 세목으로 거론되어 양역변통과 연계되었다. 이미 오래 전부터 어염세에 관한 세제 개편과 수취기구의 일원화가 요청되고 있었는데 <급대절목>에서 균역청의 재원으로 자리잡게 되었다. 진전(陳田) 항목은 묵은 땅의 경작을 유도하여 세수입을 늘리려는 것이다. 은결(隱結)은 고을 수령들로 하여금 자수케 하여 색출해 그 결세를 급대에 활용하자는 것이다. 군관(軍官)은 경제력을 이용해 양역에서 빠져나간 양인 한유자들에게 군관이라는 이름을 주고 포를 거두려는 것이다. 그러나 사목에는 가호와 전결에 세를 부과할 수 없다는 원칙이 적용되어 이것이 <균역사목>으로 완성되었다. 최초로 시행되었던 이 사목은 이획·어염선세·은여결·군관포·분정 등 5개 조항으로 구성되었다.

급대재원을 마련하는 방안이 어렵게 되자 홍계희는 <균역절목변통사의>를 올렸다. 여기에서 분정을 폐지하고 절목을 개정하는 방안을 제시했다. 결전 5전 징수 방안과 함께 <균역혹문>에서 밝힌 금위영·어영청의 군제를 개편하

21) 병조 기병·보병과 별기병의 번차를 8번에서 6번으로 줄여 인원을 감축하고, 군포는 16개월에 2필 내던 것을 12개월에 1필로 줄인다. 훈련도감·어영청·금위영의 정군 외에 잡다한 역은 모두 여보로 만들어 본영의 급대에 충당한다.

고 군현을 통합하는 방안, 결전 1냥 징수 방안이 그것이다. 영조는 다시 여러 계층의 여론을 수렴하기로 하고 이후 결전 5전의 징수를 결정하였다. 그날로 구수어청 건물로 균역청을 옮겨 청사와 창고를 마련하고 본격적으로 결전 징수 방안을 강구하였다. 9월에는 <결미절목>이 완성되었고, 결전의 내용이 정해졌다. 마침내 균역법의 뼈대가 완성되자 홍계희는 균역법의 제정 경위를 간략히 적은 <균역사실>을 왕세자에게 올렸다. 영조 28년 6월 드디어 설청·결미·여결·해세·군관·이획·감혁·급대·수용·회록 등 10개 조항[22]의 <원사목>이 제정됨으로써 균역법이 완성되었다.

2) 개혁내용

균역법은 감필균역, 균역청의 설치와 운영, 군액감축, 급대재원의 조달 부분 등으로 나누어 세부적으로 살펴볼 수 있다.

균역법의 가장 중심이 되는 내용은 감필(減匹)인데, 이는 단순히 역가를 1필로 줄인 것이 아니라, 1필로 통일한 것이다. 균역법의 취지가 양호의 역부담을 줄이려는 것이었기 때문이다. 따라서 1필 미만의 역은 오히려 1필역으로 바뀌어 부담이 늘어났다. 이는 헐한 역으로 투속하는 길을 원천적으로 차단하겠다는 것이다. 이로써 종래 약간씩 차이가 나던 양역의 부담을 1필로 균일화 하였고, 균역의 취지에 알맞게 모든 사람에게 균일한 역이 부담되었다는데 그 의의가 있다.

감필이 결정된 후 균역법의 급대를 총괄한 기구로 균역청이 설립되었다. 영조 26년 7월에 임시로 전의감에 설치되었다가, 이듬해 6월에 구수어청으로

22) 설청- 구수어청의 명칭을 균역청으로 하고 수포한다. 결미- 평안·함경 양도를 제외한 6도의 전결에 대하여 매 결미 2두 혹은 전 5전을 수납하도록 한다. 여결 -평안도 외 7도 만의 여결 2만은 본청에서 수세하여 양포의 감액을 보충한다. 해세- 각도의 어염세는 균세사와 염사가 이를 분정한다. 군관- 양민이 교생·장관에 투입한 자로부터 군관포를 수납하여 감액을 보충한다. 이획- 선혜청과 황해도의 목 1만석을 본청에 옮겨 감액 재원에 보충한다. 감혁- 각 군문 및 각사에서 구제를 다소 변통을 하고 지방의 영·읍·진에도 각양 각색으로 적절히 감축하여 그 재원으로 감액을 보충한다. 급대- 경외 급대수효는 정식이 있다. 수용- 본청의 미와 목은 감액 보충에만 사용한다. 회록-1년간의 재원보충에 잉여가 있으면 이를 각 도로 하여금 유치시켜 흉작에 대비한다. 황하현,「양역의 실상과 균역법의 실시」,『경제사학』3, 1979, 61쪽.

옮겨졌다. 사실 균역청의 설립은 재정부담을 가져올 것이라는 이유로 반론이 있었다. 하지만 균역청의 낭관·이례(吏隷) 등은 모두 실직으로 겸하게 하여 균역청에서 별도의 급료가 지불되지 않게 하고, 필수불가결한 예산만 쓰도록 하였다. 그러나 결국 영조 29년에 상진청과 합쳐져 선혜청 6청 중 하나로 편입되었다. 균역청의 설치는 국가 차원에서 보편적이자 동등한 지배를 이루고자 하는 시도로 존재했던 기구라는 점에서 중요하다.

군액의 감축은 사목에서 <감혁> 조항에 오른 것으로 급대수요를 줄이고 감축된 군보의 역가를 급대재원으로 전환하려는 것이다. 감축된 인원의 역이 면제되는 것이 아니라 해당 역에 할당되어야 할 인원을 줄여서 급대수요를 줄이고, 이를 여보(餘保)로 만들어 그들이 내는 역가를 급대에 활용하여 이중의 급대 효과를 얻으려는 것이다.

감필로 인한 부족분을 채우기 위해 조달되었던 급대재원은 크게 결미, 어염세, 은여결, 선무군관, 이획 등으로 구성되어 있었다.

결미는 평안·함경도를 제외한 6도의 전결에서 해읍(海邑) 결당 미 2두, 산읍(山邑)에서는 전 5전을 거두었다. 이는 영정법 아래에서 미 4두를 내던 것과 비교할 때 그 부담이 반으로 줄어든 결과였다. 결미총액은 매년 37만 냥 전후에 달했는데, 5개 항목 가운데 가장 큰 비중을 차지한 세목으로 균역청과 지방의 급대에 사용되었다. 결세가 과중해지는 것을 막기 위해 여러 가지 조처를 병행하였으나 문제는 누가 결전을 내느냐 하는 것이다. 본래 결미는 지주가 부담해야 하는 것이지만 실지로는 농민들에게 전과되어 또 다른 부담으로 남는 한계를 지니게 되었다.

어세·염세·선세를 통칭하여 해세라고 부르지만 이는 일반적으로 어염세로 불린다. 조선 후기의 어장이나 염전은 대부분 궁방 및 아문에 절수되어 면세의 혜택을 받고 있었고, 호조에 소속된 것은 극소수였다. 이로 인해 어염세는 국가재정에 큰 도움이 되지 못했고, 총괄하는 기구가 없으며, 세액에 일정한 규제가 없어 여러 가지로 문제를 야기시키고 있었다. 어염세 실태조사와 세

액의 책정은 지역에 따라 매우 복잡하였기 때문에 쉬운 일이 아니었다. 그리하여 <균역사목>에서 가장 많은 부분을 차지하고 가장 번잡했던 조항이 해세였다. 어염선세는 전국 8도에서 모두 돈으로 징수하여 금납제가 시행되었으며, 징세안은 식년마다 개정하였다. 어쨌든 어염세는 균역청 수입 가운데 결미 다음으로 중요한 세원이었다. 이러한 어염선세가 균역법의 실시로 인한 급대재원으로 포함되어 왕족이나 궁방의 혜택이 줄어들 수 밖에 없었다. 국가 차원에서의 개혁을 위하여 중앙의 양보가 이루어졌다는 점에서 그 의의를 살펴볼 수 있다.

은여결은 수령의 자수에 의해 색출되어 영조 26년 한해 동안 전세·대동·삼수미·결미 등 토지에 부과된 모든 세를 균역청에 내게 하되, 그 이후의 것은 호조에 속하게 하였다. 은결을 신고한 읍 가운데 일부에서는 재정형편이 극도로 악화되어 은결을 다시 되돌려 주어야 할 지경에 이르기도 하였다. 또한 중앙의 독촉에 의해 과다하게 은결을 신고하여 다시 탕감된 곳도 있었다. 한편 영조 30년에 황해도의 몇 읍에는 은결의 색출을 보상하기 위한 급대가 시행되었다.

선무군관들에게는 평시에는 해마다 포 1필을 내다가, 유사시에는 수령의 친병 역할을 담당하게 하였다. 그러므로 수령 친병으로서 기능하도록 무예를 익히고, 일반 군보보다 우대한다는 취지에서 시재(試才)를 시행하였다. 군관포는 여타 군보포와 달린 후전(後錢)이나 태가(駄價)를 별도로 징수하지 않았으며, 선무군관의 자손들은 다른 일반 군보 역에 충정하지 못하게 하였다. 그러나 선무군관은 양민의 역을 고르게 한다는 취지에서 징발된 자들로서 현실적으로 군포를 부담해야 하는 양인이었다. 선무군관의 창출은 양인 한유자들의 신분상승을 용인한 것이라기보다는 억제하려는 의미를 지니고 있다.

2. 균역법이 지니는 의미

이상으로 양역변통론과 균역법 시행에 관한 기존의 연구 성과를 살펴보았다. 양역변통론의 결과 영조 26년에 시행된 균역법은 군포를 1필로 통일하고, 부족한 재정을 급대재원으로 보충하기로 하였다. 균역법은 양역의 편성과 그것이 지니고 있는 모순과 폐단으로 인해 부담을 지니고 있던 백성들의 부담을 덜어주는 성과를 가져다 주었다. 그러나 이는 양역의 폐단을 근본적으로 척결하는 개혁이 되지 못하고, 군정의 문란은 19세기까지 이어졌다.

그렇지만 기존의 차이가 있었던 양역의 부담을 균일화하여 감필함으로써 1필로 정하고, 선무군관을 통하여 피역자 가운데 조금이나마 양역을 지게 하여 불균등한 부역부과를 시정하는 의미를 지니고 있다. 또한 왕권과 양반신분 및 농민층의 이해관계가 얽힌 상황에서 지배층의 기득권이 양보되어 민생을 위한 개선책을 도모하였다는 평가를 할 수 있다.

이와 같이 균역법의 실행은 경제적인 부분에서만 의의가 있는 것은 아니었다. 균역법은 왕권이 주도적인 역할을 담당하여 정치적으로 오래 논의되었던 법안을 실현시킨 정치적 사건이었다. 정치적 사건으로 존재하였던 균역법의 의미와 가치를 강조하며 이를 종합적으로 이해할 필요가 있다.

이 시기 조선 사회는 끊임없이 분출하는 개혁 요구를 수용하며 체제의 안정을 도모하였다. 18세기를 거치면서 아래에서부터 사회 경제적 변화가 전개되었고, 이는 여러 부문에 걸친 개혁으로 연결되었다. 그러나 그 가운데서 가장 중요하고 시급한 것은 정치개혁이었다.

영조가 해결해야 할 정치적 과제는 무수히 많았으나 그 가운데 중요한 정책이 바로 균역법의 실시였다. 양난 이후 국가의 재정이 어려운 상황에서 원활한 세금의 수취는 국가적으로 중요한 문제였다. 전세제도의 문란은 대동법으로 일단락 되었으나 이후에는 새로이 군포의 문제가 전면에 부상하였다. 특히나 조선 후기 양역 문제는 민생 안정과 재정 확충이라는 국가 통치 질서의

기초를 이루는 두 과제를 동시에 가지고 있었고 이는 중요한 정치적 쟁점 가운데 하나였던 것이다.

당시 사회가 당면한 고질적인 폐단인 양역 문제는 여러 가지 변통책이 제시되면서 논의되었다. 조선 후기 양역변통론은 인조 연간부터 추진되어오다가 현종 말년에 본격적으로 제기되기에 이르렀다. 숙종 대는 양정의 수괄을 위해 오가작통법을 제정하고 양정사핵절목 10개조를 작성하는 등의 노력을 통해 군역의 문제를 해결하려고 하였다. 그러나 이러한 방식이 근본적인 해결책이 되지 못하자 사족에게도 포 또는 전을 거두는 방법이 제안되었으나 보수세력의 반대로 시행되기 어려웠다. 그리하여 유포론, 호포론, 감필론, 결포론 등의 다양한 논의만 제기되었지 현실적인 정책은 실천되지 못하였다.

효종 초부터 제기되어 온 양역변통론이 균역법으로 성립되기까지의 과정은 양반 계급이 자신들의 이익을 지키기 위해 호포론을 폐지하면서 양인과 타협한 것으로 이해할 수 있다.

그러나 영조는 즉위 초부터 양역문제에 관심을 보여왔으며, 호포제로 양역을 변통하기를 바라고 있었다. "군포를 감하는 의논은 참으로 아름다우나 대동의 역을 시행한 후에야 행할 수 있다. 반필을 제하여 감하면 비록 약간 헐하게 되겠지만 그 폐단은 끝내 마찬가지로 될 것"이라고 하면서, 2필의 양역을 1필로 반감하는 것은 근본적인 해결이 되지 않으므로 대동지역(大同之役)인 호포로 해결해야 한다고 했다. 또한 호포제를 시행한다면 이는 대동의 역이 된다고 하면서 왕자, 대군 등 왕족으로부터 일반 서민에 이르기까지 모두가 역을 똑같이 지게 되므로 이것이 대동이라고 했다. [23]

이처럼 모든 백성에게 똑같이 세금을 부과한다는 정신에서 군역의 대상에서 제외되었던 양반에게도 수포를 위한 호포제를 주장하였다. 이는 균역법의 기본원리인 균등한 세금부과의 시도가 호포제를 통해 드러났다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다. 그러나 양반 계층이 이해와 명분을 내세우며 호포제를 반

23) 안병욱, 「조선후기 대동론의 수용과 형성」 『역사와 현실』 47, 201쪽.

대했기 때문에 실시되기는 어려웠다. 그만큼 기득권층의 양보를 얻어낸다는 것이 어려운 일임을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 탕평정국에서 국왕은 중심에 서서 통일적 기준을 마련하여 양반과 양민을 하나로 통합하고자 하는 시도를 꾀하였다.

또한 영조는 균역법을 시행하기 위해 백성들의 여론을 청취하는데도 적극적인 모습을 보여주었다. 이 과정에서 직접 백성들을 대면하는 순문(詢問)이라는 방법을 사용하였다. 호포제가 가장 유력한 양역변통책으로 부상한 이후 영조 26년 5월에 박문수의 호포와 홍계희의 결포에 대한 가부를 직접 민에게 묻기로 하였다. 창경궁 홍화문에서 사대부와 평민과 더불어 지방에서 올라온 군사들을 모아놓고 그들의 의견을 물었다. 그 결과 베 대신 돈으로 양역을 대신하는 호전이 채택되었다. 그 이후에도 결전의 찬반과 양역의 폐단에 대한 의견을 듣기 위하여 순문이 계속되었다.

균역법의 시행은 국가적으로도 굉장히 중요한 사안이었지만 국왕이 직접 밖으로 나가서 백성들의 의견을 수렴하고 정책에 반영했다는 것은 큰 의미가 있다. 영조는 단순히 백성들의 의견을 듣는 것만으로 그치지 않고 이러한 과정을 통해 균역법을 탄생시켰다.

정치를 폭넓게 해석하면 사회 내부에서 벌어지는 의사소통 그 자체가 중요한 정치행위라 할 수 있다.[24] 이러한 측면에서 균역법의 시행은 다양한 계층의 의사가 반영된 정치적 행위의 산물로 평가할 수 있다. 물론 이 과정에서 모든 계층의 의견이 다 반영될 수는 없었다. 그러나 영조는 순문을 통하여 사족과 양민들을 골고루 만나보고 이들의 이해관계를 고려하여 균역법을 제정하였다. 왕은 더 이상 양반층만을 대변하는 것이 아니라 모든 백성들의 대표자로서 존재하게 되었다.

결국 양역 변통 논의는 영조 26년 1필로 감하라는 윤음이 내려지고, 동왕 28년 결전, 은여결, 진전, 해세, 선무군관, 이획, 회록 등을 급대재원으로 하는

24) 오종록, 「조선시대 정치·사회의 성격과 의사소통」, 『역사비평』 89, 2009, 14쪽.

<균역사목>이 확정됨으로써 균역법으로 완성되었다. 이는 곧 통치 질서를 유지하기 위한 핵심적인 문제들과 사회 여러 계층의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 80여 년 동안 논의만이 무성하였던 양역 문제의 일단락을 의미하는 것이었다. 감필 논의와 그것이 법제화된 균역법은 18세기의 변화하는 사회를 반영하는 역사의 소산물로 평가할 수 있다. 이는 무엇보다도 정치적 고려에 의하여 논의되어 형성되었고, 궁극적으로 시행될 수 있었다.

Ⅳ. 균역법에 대한 교육방안

지금까지 균역법에 관한 국사교과서의 서술체제와 내용을 살펴본 결과 조세제도의 한 부분으로 이해되도록 서술되었음을 파악할 수 있었다. 이는 기존의 연구성과에서도 잘 드러나 있는 성격이었다.

균역법은 조선후기 사회에서 정치적으로도 중요한 사안이었고, 더 나아가 국가적 위기로 연결될 수 있는 문제였다. 그렇기 때문에 당시 국왕이었던 영조는 이를 자신의 탕평정책을 드러내는 작업으로 전면에 나서 해결하고자 한 것이다.

정치적 차원에서 중요한 문제였던 균역법은 현행 교과서 상에 이러한 측면이 강조되지 않은 채 수취제도로서 인식되도록 서술되어 있다. 물론 좁은 의미에서 균역법의 시행은 군역의 폐해를 시정하여 백성들로부터 안정적으로 수취하고자 하는 목적이 있었다. 그러나 변화하는 조선후기의 상황에서 다양한 개혁정치를 구가하려던 영조의 의중에 부합하여 실시된 정책으로도 이해될 수 있다. 탕평 정치를 구가하려던 국왕의 입장에서는 여러 시대적 과제를 해결해야 할 필요가 있었는데 그 중에 하나가 바로 균역법의 실시이다.

이상으로 살펴본 내용을 바탕으로 고등학생들에게 균역법 실시의 배경, 내용, 결과, 의미 등을 종합적으로 이해할 수 있는 교육방안을 고려해 보고자 한다.

그런데 실제 교육현장에서는 교과서에 담긴 방대한 내용을 다 교육하기도 어려운 실정이다. 그리하여 균역법을 단일 주제로 1차시 수업을 한다는 것은 현실적으로 어려운 상황이다. 실제로 고등학교 국사 교과서의 내용을 가지고 연간 지도 계획을 세웠을 때 균역법이 언급될 수 있는 수업은 많아야 2번 정도이다.[25] 이러한 상황을 고려하여 실질적으로 균역법의 의미와 내용을 잘

25) 교육인적자원부, 『고등학교 국사』 교사용지도서, 두산동아 , 2006, 216쪽.
분류사 체제로 나누어진 교과서를 순서대로 수업한다는 전제에서 제시된 연간 지도 계획표이다.

파악할 수 있는 학습지를 제안하고자 한다.

학습지는 현재 교과서의 부족한 측면을 자료를 통해 보충하는 목적 아래 이용할 수 있다. 교사의 일방적인 교과 내용의 제시가 아니라 여러 자료를 통해 학생들이 역사적 사실과 의미를 생각해 볼 수 있다는 점에서 유익하다. 학습지를 통해 학생들은 자신의 생각을 글로 표현하면서 학습할 내용을 정리하고 문제에 답함으로써 이를 확인할 수 있다.

그리하여 Ⅲ. 통치구조와 정치활동 - 4. 근대 태동기의 정치 - (3) 붕당 정치의 전개와 탕평 정치 단원을 수업할 경우에 제시된 학습지를 통해 균역법에 관한 내용과 의미를 파악할 수 있는 자료로서 이용되길 바란다. 물론 Ⅵ.

월/주	단원	주제	차시	주요 관련 내용
5/2	Ⅲ. 통치 구조와 정치활동	4. 근대 태동기의 정치	14	- 붕당 정치의 전개 - 붕당 정치의 변질과 탕평론의 대두 **- 영조와 정조의 탕평 정치**
5/3			15	- 세도 정치의 전개 - 세도정치의 폐단 - 청과 관계 - 일본과 관계
		5. 근현대의 정치	16	- 근현대의 세계 - 흥성대원군의 정책 - 개항과 개화 정책 - 갑신정변 - 동학농민운동 - 갑오개혁과 을미개혁 - 독립협회와 대한 제국
5/4			17	- 일제의 국권 침탈 - 항일 의병 전쟁과 애국 계몽 운동 - 일제의 식민 정책 - 3·1 운동
			18	- 대한 민국 임시 정부 - 국내외 항일 민족운동 - 광복 직후의 국내정세 - 대한 민국의 수립
6/1			19	- 6·25 전쟁 - 민주주의 시련과 발전 - 6월 민주 항쟁과 민주주의의 발전 - 북한의 정치 - 통일을 위한 노력
	Ⅳ. 경제 구조와 경제 생활	1. 고대의 경제	1	- 삼국의 경제 정책 - 귀족의 경제 생활 - 농민의 경제 생활
6/2			2	- 통일 신라의 경제 정책 - 통일 신라의 경제활동 - 귀족의 경제 생활 - 농민의 경제 생활 - 발행의 경제발달
		2. 중세의 경제	3	- 농업 중심의 산업발전 - 수취 제도와 재정의 운영 - 전시과 제도와 토지 소유
6/3			4	- 귀족의 경제 생활 - 농민의 경제 생활 - 수공업자의 활동 - 상업 활동과 화폐주조 - 무역활동
		3. 근세의 경제	5	- 농본주의 경제 정책 - 과전법의 시행과 변화 - 수취체제의 확립
6/4			6	- 양반 지주의 생활 - 농민생활의 변화 - 수공업 생산 활동 - 상업 활동 - 수취제도의 문란
		4. 근대 태동기의 경제	7	- 농촌 사회의 동요 - 전세의 정액화 - 공납의 전세화 **- 균역법의 시행**
7/1			8	- 양반 지주의 경영 변화 - 농민 경제의 변화 - 민영 수공업의 발달 - 민영 광산의 증가
			9	- 사상의 대두 - 장시의 발달 - 포구에서의 상업 활동 - 대외 무역의 발달 - 화폐 유통

경제 구조와 경제 생활 - 4. 근대 태동기의 경제 - (1) 수취 체제의 개편 - 균역법의 시행을 수업하는 경우에도 충분히 활용될 수 있다. 앞서 정치사 단원에서 균역법을 이해하였기에 경제사 단원에서의 학습은 훨씬 더 수월하게 이루어질 것이라 기대된다.

학습지에는 총 3개의 자료를 담았다. 조선 후기 군역제의 문란, 양역변통론, 균역법 실시라는 내용으로 구성되어 있다. 학습지를 통하여 학생들은 교과서의 내용을 확인하고 문맥상 제시되지 않은 의미까지 본인의 생각으로 정리할 수 있도록 문제를 제시했다.

제한된 수업시간을 고려해 볼 때 학습지를 통하여 배운 내용을 정리하고, 스스로 답을 찾는 과정을 통하여 학생들이 균역법에 대하여 잘 이해하고, 당시 상황을 거시적으로 파악하는 능력이 길러지기를 기대해 본다.

기본학습	자료 유형	◆ 학습지 □ 평가지 □ 기 타
자료 제목	영조는 왜 균역법을 실시하려고 했을까 ? (1)	

자료 1) 군역제의 문란

조선은 임진왜란과 병자호란을 겪고 난 뒤 5군영의 신설 과정에서 군역제도의 운영에 많은 폐단이 발생했다. 그 원인은, 군역을 부담할 양인층의 절대적인 부족과 군역을 담당하는 농민들의 경제력이 고려되지 않은 군포의 수취에 있었다. 이는 당시의 사회경제적 변동과 밀접한 관련을 지닌 문제였다. 조선 후기에 이르면 농업생산력 발달에 따른 지주제(地主制)의 확대와 농민층 분해로 군역을 부담해야 하는 대다수 양인 농민의 경제사정이 더욱 악화되었다. 신분제가 동요되면서 일부 양인 중에는 양반층으로 상승해 군역부담에서 이탈함으로써 신분상승을 못한 가난한 양민들의 부담은 더욱 가중되고 있었다. 이로부터 황구첨정(黃口簽丁)·백골징포(白骨徵布)·인징(隣徵)·족징(族徵) 등 심각한 폐단이 초래되어, 가난한 농민들이 대규모로 유망하여 사회 불안의 원인이 되고 있었다.

자료 2) 양역변통론

● 호포론 : 예조판서 박문수(소론)

군역의 문제점은 농민들만이 군역을 부담하기 때문이다. 왕족으로부터 필부에 이르기까지 똑같이 군포를 부담해야 군역의 폐단이 해결될 수 있다. 한편에서는 양반이 평민과 함께 군포를 내면 군자와 소인의 구별이 없어지지 않을까 걱정하는 말이 있다. 그러나 호별로 포를 거두는 것은 신분에 관계없이 내는 전세와 다를 바 없다.

● 결포론 : 병조판서 홍계희(노론)

현재 군역의 문제점을 해결하기 위해서는 기본적으로 농민들의 생산 기반을 안정시켜야 한다. 그러나 현재 조건에서 농민들에게 토지를 공평하게 분배하는 것은 불가능하다. 결국 토지의 결수를 기준으로 삼아야 한다. 경제적 능력에 따라 토지를 많이 가진 자가 군포를 더 많이 내고, 적게 가진 자가 상대적으로 적게 내게 하는 것이다.

● 농병일치제 : 학자 홍대용(북학파 실학자)

나는 병농일치적 군제 개혁을 주장한다. 농민들에게 토지를 나누어주어 자영농을 육성하고 그 토지를 단위로 군사를 차출하자. 즉 모든 성년 남자들에게 토지를 나누어 그들의 모두가 군역을 지게 하자는 것이다. 물론 이를 위해서는 지주가 토지를 독점하고 있는 현행 토지제도의 전반을 혁명적으로 개혁하여야 한다.

기본학습	자료 유형	◆ 학습지 □ 평가지 □ 기 타
자료 제목	영조는 왜 균역법을 실시하려고 했을까 ? (2)	

조선 후기에 제시되었던 양역변통론은 크게 대변통론과 소변통론으로 대별되어 오랫 동안 논의되었다. 여러 계층의 이해관계가 얽혀있고, 경제 문제를 넘어 정치·사회적으로도 중요한 문제인 군역제는 결국 영조 26년에 단행된 균역법으로 마무리 되었다. 양역폐단의 극복 방안으로 소변통론의 일종인 감필론이 제시되었고, 이로 인해 양인의 군역 부담은 연간 1인당 2필역(疋役)에서 1필역(疋役)으로 조정되기에 이르렀다.

자료 3) 균역법 실시

1750년(영조 26) 종래 인정(人丁) 단위로 2필씩 징수하던 군포(軍布)가 여러 폐단을 일으키고, 농민 경제를 크게 위협하는 지경에 이르자 2필의 군포를 1필로 감하기로 하는 한편, 균역청을 설치, 감포(減布)에 따른 부족재원(不足財源)을 보충하는 대책을 마련하게 하고, 이를 뒷받침하기 위해 어전세(漁箭稅)·염세(鹽稅)·선세(船稅) 등을 균역청에서 관장하여 보충한다는 등의 균역법이 제정되어 1751년 9월에 공포되었다.

문제 1 감필로 인한 문제를 어떻게 보충하고자 했는가 ?

답) .....

문제 2 양역변통론과 균역법의 시행이 지니는 의미를 정치적 차원에서 생각하기 (18세기 영조의 탕평정국과 관련지어 생각해 보세요.)

답) .....

문제 3 영조가 시행한 균역법과 비슷한 의도로 추진된 정책과 그 의미를 생각해보기 (영조의 개혁정책 가운데 생각해 보세요.)

답) .....

Ⅴ. 맺음말

지금까지 양역변통론의 결과로 시행된 균역법에 대한 교육방안을 고찰해 보았다. 이를 통하여 교과서 서술 상으로 사회경제적 측면이 부각된 균역법이 정치적 사건으로도 중요한 의미를 지니고 있음을 파악할 수 있었다.

먼저 균역법에 관한 고등학교 국사교과서의 서술 체제와 내용을 살펴보기 위하여 7차 교육과정에 따른 2판 교과서를 기준으로 삼았다. 균역법에 관해서는 'Ⅲ. 통치구조와 정치활동 - 4. 정치 상황의 변동 - (3) 정쟁의 격화와 탕평정치 - 영조의 탕평정치'와 'Ⅳ. 경제 구조와 경제 생활 - 4. 경제 상황의 변동 - (1) 수취 체제의 개편 - 균역법의 시행' 단원에서 서술되어 있었다. 분류사 체제로 구성된 국사교과서에서 균역법에 관한 설명은 조선 후기 수취체제의 한 부분으로 규정되어 서술되었음을 알 수 있었다. 그러나 이는 경제적인 분야를 넘어 정치·사회적으로 중요한 관계를 맺고 영향을 미친 중요한 개혁임을 강조하여 학생들에게 종합적으로 이해시킬 필요가 있다.

이를 바탕으로 실제 학계의 연구성과는 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보았다. 대개 균역법에 관한 연구는 부세제도 자체로서 해명되거나 군제와 연계되어 설명, 신분제의 운영원리와 연계되어 설명되었다. 본 논문에서는 기존의 연구를 바탕으로 양역 편성과 폐단, 양역변통론의 추이, 균역법의 시행과 의미를 심도 있게 다루어 보았다.

연구 결과를 통하여 국사 교과서에서 미처 다루지 못한 균역법의 시행 배경과 진행과정 및 내용을 자세히 파악할 수 있었다. 양역변통의 논의는 80여년 동안 진행될 만큼 중요한 정치 현안이었으며 왕권이 주도적 역할을 담당하며 정책이 시행되었다. 양역의 문제를 해결하기 위해 대변통론과 소변통론 등의 주장이 있었지만 결국 1필로의 군포 균일화와 이를 위한 급대재원 마련으로 균역법은 시행되었다.

그러나 균역법의 실시가 18세기 탕평정국에서 어떤 정치적 의미를 지니는가

에 대해서는 정확하게 발견할 수는 없었다. 이는 대개 균역법에 관한 기존의 연구들이 사회경제적인 측면에서 접근하여 정치적인 측면이 부각되지 않았음을 보여주고 있다. 본 연구에서는 균역법의 시행이 단지 경제적인 부분에만 관련된 사건이 아니라 정치적으로 중요한 개혁임을 전제하고, 종합적으로 균역법을 이해하여 학생들에게 교육하고자 하였다.

기본적으로 '균역(均役)'이라는 명칭을 통하여 모두에게 공평한 세금을 부과하려던 정치적 의도가 있음을 파악할 수 있었다. 이는 변통논의 과정 중 양민과 양반 모두를 수포 대상으로 삼으려했던 호포제를 통해 확인할 수 있는 바이다.

또한 균역법이 탄생되기까지 몇 차례에 걸친 여론수렴 활동은 이 자체가 넓은 의미의 정치활동이었다. 비록 국정의 담당자는 왕과 신료들이지만 이로 인해 직접적으로 수혜를 받거나 피해를 받을 수 있는 대상을 배려하겠다는 의도로 파악할 수 있었다.

경제사적인 해석을 넘어서서 정치적으로도 중요한 의미를 지니고 있는 균역법을 학생들에게 효과적으로 교육하기 위한 방안으로 학습지를 제안하였다. 학습지는 교과서에 포함되지 않은 자료를 보충하는 학습자료로 이용될 수 있다. 또한 실제 교육현장에서 균역법의 내용과 의미, 가치 등을 제한된 시간 안에 가장 효과적으로 전달할 수 있는 방법이라 판단하였다. 이는 학생들이 배운 균역법의 내용과 의미를 다시 정리할 수 있는 유용한 자료가 될 것이라 기대한다.

한국 전근대사의 전개과정에서 정치가 당시 사회를 움직이는 중요하고 결정적인 요인임을 고려해 볼 때 균역법에 관한 교육방안 연구는 경제적인 접근을 넘어서 정치적 의미를 파악해 볼 수 있다는 점에서 의의가 있다. 국사 교과서 상의 서술된 내용을 통해서는 균역법이 지니고 있는 정치적 의미와 가치 등이 제대로 드러나지 않으므로 이를 전달하는 것은 역사교육에 있어서 중요하다.

따라서 이 연구는 국사 교과서에 서술된 하나의 사건을 통해 역사를 종합적으로 파악할 수 있는 교육방안을 제시하였다고 본다. 역사적으로 중요한 사건은 정치·경제·사회에 걸친 여러 분야를 이해할 수 있도록 인과관계로써 서술되어야 한다. 또한 전체 역사상의 흐름 가운데서 의미를 파악하여 한 사회를 전체적으로 조명할 수 있다. 이러한 접근을 통해 학생들은 하나의 사건으로 다양한 역사적 이해와 의미를 파악할 수 있을 것이다. 더 나아가 학습지로 제안된 교육방법 외에도 학생들의 이해를 도울 수 있는 다양한 교육방안이 모색되어 종합적인 역사이해가 진전되기를 바란다.

《 참 고 문 헌 》

< 교과서 >

교육인적자원부,『고등학교 국사』, 두산, 2002. (초판)

교육인적자원부,『고등학교 국사』, 두산, 2006. (제2판)

교육인적자원부,『고등학교 국사』교사용지도서, 두산동아 , 2006.

< 저서 >

국사편찬위원회 편,『한국사』32- 조선후기의 정치, 국사편찬위원회, 1997.

근대사연구회 편,『韓國中世社會 解體期의 諸問題(下)』경제·사회편, 도서출판 한울, 1987.

이태진 편, 『조선시대 정치사의 재조명』, 범조사, 1985.

< 논문 >

김백철,「조선 후기 영조대 백성관의 변화와 '민국'」,『한국사연구』138, 2007.

김한종,「역사학과 역사교육」,『역사교육의 이해』, 삼지원, 2001.

방기중,「조선후기 군역세에 있어서 금납조세의 전개」,『동방학지』50, 연세대학교, 1986.

안병욱,「조선후기 대동론의 수용과 형성」,『역사와 현실』47, 2003.

오종록,「조선시대 정치·사회의 성격과 의사소통」,『역사비평』89, 2009.

이영효,「역사교육의 내용」,『역사교육의 내용과 방법』, 책과 함께, 2007.

이익주,「국사교과서의 정치사 서술 및 인식 검토」,『한국사 교과서의 희망을 찾아서: 21세기 한국사교과서와 역사교육의 방향』, 역사비평사, 2003.

정만조, 「조선후기 양역변통논의에 대한 검토」,『동대논총』7, 동덕여자대학교, 1977.

_____,「양역의 편성과 폐단」,『한국사』32- 조선후기의 정치, 국사편찬위원회, 1997.
정연식, 「17·18세기 양역균일화정책의 추이」,『한국사론』13, 서울대학교, 1985.
_____, 「양역변통론의 추이」,『한국사』32- 조선후기의 정치, 국사편찬위원회, 1997.
_____,「균역법의 시행과 그 의미」,『한국사』32- 조선후기의 정치, 국사편찬위원회, 1997.
차문섭, 「임난 이후의 양역과 균역법의 성립(상)」,『사학연구』10, 한국사학회, 1960.
_____, 「임난 이후의 양역과 균역법의 성립(하)」,『사학연구』11, 한국사학회, 1960.
황하현, 「양역의 실상과 균역법의 실시」『경제사학』3, 1979.

Abstract

Research for educational system about Gyunyeokbeop

- overall viewpoint of politics, economy, society -

Kim, Hye-eun

Dept. of History Education

Graduate School of Education

Sungshin Women's University

A history lesson for high school students has a basic method to let them understand around an event. Because of the history which is all of the past human activities, namely, events, it is essential to understand the history around these.

The history by a textbook for students is divided into various fields. Specially, a part of political fields is more than economical and social fields, a method of understanding modern society is recognition of a historical fact through political events. Politics is important factor to control the then society and socioeconomical events also have high possibility of political meanings and intensions behind the facts.

Of Korean modern history processing, I recognize political importance and adapt the 18th Joseon Dynasty from it as a study. Most of the studies for 18thcentury when various changes such as politics, economy, society, culture and soon had been happened were focus on socioeconomic, ideological aspects. However, the research of political

situations and changes should be necessary to understand the then society exactly.

A discussion of the military service problem for a long time is same. This gets valuation to give a equal duty to the people through mostly the Gyunyeokbeop which was executed at the king Youngjo 26 years. However, the wide meanings of the Gyunyeokbeop can not be evaluated as a only tax system. Youngjo, who was the then king, and government official recognized that the vice of the tax system was important and managed this as political agenda. This should be understood not only a view of tax but also matter of closely relative many area such as the then politics and society.

First of all, I make an analysis of describing systems and information for the Gyunyeokbeop in the current high school history textbooks. In the result of this analysis, it is confirmed that the textbook hardly include the current research and the true meanings of the Gyunyeokbeop. So, the meanings of the Gyunyeokbeop could be confirmed by studying academic research of it thoroughly. However, it is a difficult to review the Gyunyeokbeop's political meanings because these kinds of research were also concentrated on economical side.

The political meaning by the progress of Yang Yeok problem and King Youngjo position of executing the Gyunyeokbeop could be supposed. I try to find a solution to the educational method to recognize that the event of the Gyunyeokbeop had the social-political importance beyond economy. Handbook for students includes substance for confirming the contents and meaning of the

Gyunyeokbeop to use at class. Handbook for students is presented detail contents which can not be written and let the students thoroughly understand the Gyunyeokbeop by solving relative questions.

This research tries to find the solution to the educational method based on the event 'Gyunyeokbeop' in order to emphasize on political importance of the Korean modern history. At present, it is difficult that the contents and meanings of the historical highlights are conveyed by only the history textbook used in school. For overall understanding of history, the teacher should grasp this situation and continuously study the effective conveyed system to students.