



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 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](#)

文學碩士學位論文

문서행정을 통해 본 조선후기
慶尙左水營의 수군행정 운영



2014年 2月

釜慶大學校大學院

史學科

韓始珍

文學碩士學位論文

문서행정을 통해 본 조선후기
慶尙左水營의 수군행정 운영

지도교수 申明鎬

이 論文을 碩士學位論文으로 제출함.

2014年 2月

釜慶大學校大學院

史學科

韓始珍

韓始珍의 文學碩士 學位論文을 인준함.

2014年 2月 21日



主	審	文學博士	李根雨 (印)
委	員	文學博士	曹世鉉 (印)
委	員	文學博士	申明鎬 (印)

【목 차】

Abstract

I. 서론	1
II. 慶尙左水營 수군행정의 운영체계와 문서행정체제	5
1. 수군행정의 운영체계	5
1) 수군행정의 기본체계	5
2) 수군행정 업무와 특징	14
2. 수군행정의 문서행정체제	24
III. 문서행정을 통해 본 慶尙左水營 수군행정의 운영실상	33
1. 軍政	34
1) 疊役 문제	34
2) 防錢 채납 문제	39
2. 松政	44
1) 封山の 관리 및 伐木者 처벌	44
2) 風落松 발매	47
3. 對日行政	51
1) 倭館의 운영	51
2) 漂流倭船 처리	55
IV. 결론	62
참고문헌	66

The management of the Naval Force Administration of the
Kyungsang-Jwasuyeong in the late Chosun Dynasty based on the Document
Administration

Si Jin Han

Department of History, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

In the late Chosun, the Kyungsang-Jwasuyeong(慶尙左水營) was the main forces(主鎮) of Kyungsang-Jwado(left district) naval force located in Dongrae-Bu(東萊府, Busan at present) facing Japan. Commander of naval force(Susa, 水使) in here had jurisdiction over 7 Jinbos(鎮堡) and Gijang-Hyeon(機張縣), Ulsan-Bu(蔚山府), as a Sok-Eup(屬邑). And Dongrae-Bu and each town in Kyungsang-Jwado in which these Jinbos and Suyeong(水營) were located were also managed by establishing districts under his jurisdiction in them : the Kyungsang-Jwasuyeong which supervised various administrative tasks might be military and administrative agency managing the naval force. In addition, while it was the forefront outpost against the invasion by Japanese pirates after the Imjin war, the only Waegwan(倭館) nationwide and it also played important roles in good-neighbor relation between two nations. Therefore, the Kyungsang-Jwasuyeong was the largest naval force throughout the others located in Kyungsang-do, Chungcheong-do and Jeolla-do. However, although a lot of related historical records have been discovered, few studies of them have been conducted, which are brief overview of only traditional military institution. Hence, it urgently requires a study to consider Kyungsang-Jwasuyeong from wider perspective, beyond the existing researches. Thus, this study has an intention to examine various figures of the Kyungsang-Jwasuyeong in the late Chosun in terms of administration : management of naval force administration through document administration. The naval force administration here means the all administrated implemented by the naval forces including Susa. And various data are used for the

empirical and specific study of it.

At first, this primarily examines management system of the Kyungsang-Jwasuyeong's naval force administration, contents and features of naval force administration tasks and document administration system on naval force administration. And the management of naval administration is investigated through some cases mostly engaging with military administration (軍政), Pine administration(松政) and administration against Japan(對日行政) which account for the heaviest weight in naval force administration tasks and exhibit. In addition, a fundamental reason which caused the distresses and difficulties experienced by the Kyungsang-Jwasuyeong in the management of naval force administration is examined. The Chosun age, a specific historical situation is also considered to multilaterally understand the Kyungsang-Jwasuyeong in the late Chosun. Thus, it can be found that the Kyungsang-Jwasuyeong was connected with general administration system in other jurisdictions including Dongrae-Bu as well as the Jinbos under it, and therefore, it was a part of local social governance. Of course, in the process, some difficulties might be occurred : conflicts with leaders of Gun-Hyeon(郡縣) administered by it including Dongrae-Bu and burdens of tasks themselves. Therefore, it can be found that the Kyungsang-Jwasuyeong in the late Chosun had a meaning beyond local military camp and performed various roles through wide scope of administrative capacity. Furthermore, since the Kyungsang-Jwasuyeong had a tremendous responsibility for not only Dongrae-Bu but also the whole nation, it can be supposed how great its status was throughout in the whole of Chosun. Thus, this study hopes to contribute to total understanding of Kyungsang-Jwasuyeong in the late Chosun in spite of limitation of data and historical specialty.

I. 서론

慶尙左水營은 慶尙左道水軍節度使營의 약칭으로 營名을 東萊水營, 嶺左水營, 柳營 혹은 동래수영을 줄여서 萊營이라 부르기도 했다.¹⁾ 이는 조선시대 경상좌도 수군의 主鎮으로서 여러 번의 移設 끝에 효종 3년(1652)에 東萊府의 南村(海雲浦)에 설치되었다.²⁾ 동래부(東萊都護府)는 조선 건국 당시 東萊縣이라 불리었던 곳으로 일본과 근접해 있다는 이유로 선조 32년(1599)에 都護府로 승격된 곳이다. 효종 6년(1655)에는 獨鎮으로 승격하여 慶尙左兵營 관하의 巨鎮이 되었고, 임진왜란 이후 전국 단일의 倭館이 豆毛浦에 완전히 자리 잡게 되었다.³⁾ 이로써 조선후기의 동래부는 국방의 요새지이자 대일외교창구로 급부상하였는데, 특히 바다 넘어 바로 일본과 마주보고 있었기 때문에 육군보다 수군의 역할이 더욱 중요시되는 곳이었다. 때문에 경상좌수영은 왜구의 침입에 대비한 최전방 전초기지가 되었고, 수군이 주둔해 있었던 下三道(경상도·충청도·전라도)를 통틀어 가장 비중이 컸었다. 그러나 이후 이곳은 고종 32년(1895) 칙령에 따라 廢營되었고 융희 1년(1907) 군대해산령에 따라 水營이 폐지된 후 일제의 대대적인 시가지계획에 의해 그 흔적을 감추게 되었다.

조선후기의 경상좌수영은 정3품 무관의 水軍節度使(이하 水使)가 주재해 있었고 관하에 7개의 鎮을 거느리고 있었는데 그 중 6개, 즉 巨鎮인 釜山鎮과 多大鎮, 그리고 諸鎮인 豆毛浦, 開雲浦, 西平浦, 包伊浦도 동래부 관내에 존재하고 있었다.⁴⁾ 여기에는 水使의 屬官인 僉使(水軍僉節制使)와 萬戶 등이 주재하면서 수사와 함께 수군을 통솔하며 이에 수반되는 체반 행정업무를 수행해나갔다. 뿐만 아니라 機張縣과 蔚山府를 屬邑으로 두고 있었으며 동래부 관내에도 몇 개의 마을들을 관할 防里로 따로 설정하여⁵⁾ 이를 관리하고 있었다. 수사는 여기에 수반되는 체반 행정업무들을 모두 주관해야

1) 『萊營誌』 營名條.

2) 처음에 동래 釜山浦에 있었으나 이후 울산 開雲浦로 이전하였고, 선조 때 동래 南村으로 옮겼다가 병선의 출입과 정박이 불편하여 인조 때 戡蠻夷浦로 옮겼으나 倭館과 가깝다는 이유로 효종 3년(1652)에 다시 동래 南村으로 옮겨졌다. (부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調查 報告書』, 1990, pp.6~8)

3) 임진왜란으로 잠시 폐쇄되었던 倭館은 선조 40년(1607)에 국교 회복과 더불어 豆毛浦에 새로 설치되었다가 숙종 4년(1678)에 草梁으로 옮겨졌다.

4) 1개의 巨鎮인 釜山鎮과 10개의 諸鎮 즉, 동래의 海雲浦·多大浦·西平浦, 기장의 豆毛浦, 울산의 開雲浦·西生浦·鹽浦, 장기의 包伊浦, 경주의 甘浦, 영덕의 烏浦, 영해의 丑山浦, 흥해의 漆浦가 있었다. 그러나 임진왜란 전에 多大浦가 巨鎮으로 승격되고 海雲浦, 鹽浦, 烏浦 등이 폐지되었으며 豆毛浦, 開雲浦, 包伊浦, 甘浦, 丑山浦, 漆浦는 동래로 옮겨 왔으나 甘浦, 漆浦, 丑山浦는 영조 27년(1751)에 폐지되었다. 따라서 조선후기 경상좌수영의 관내에는 동래의 부산진, 다대진, 두모포, 개운포, 포이포, 서평포와 울산의 서생포 및 기장현과 울산부를 두고 있었다. (이원균, 『부산의 역사』, 늘함께, 2000, p.156)

5) 慶尙左水營에서 편찬한 營誌인 『萊營誌』(1850)에는 당시 좌수영이 관할했던 지역들이 防里條에 里단위로 기록되어 있다. 이에 관해서는 II장에서 후술하겠다.

했으므로 경상좌수영은 수군을 관리하는 군사기관이자 동래부의 또 다른 행정기관이기도 했다. 따라서 수사를 위시한 수군들이 수행한 모든 행정을 ‘수군행정’이라고 한다면 일반적으로 軍籍의 관리와 軍布의 징수를 말하는 軍政과 함께 民政과 같은 지방의 일반 행정업무도 일부 포함된다고 할 수 있다. 때문에 동래부사와 다른 관할 지역의 守備 및 기타 上官들과 직무상의 중복으로 이해관계가 상충되는 경우가 많았다. 또한 동래부 내의 왜관과 함께 양국 간의 交隣에 있어서도 중요한 역할을 맡고 있었다.

그러나 이렇게 경상좌수영 및 관하 鎭들은 엄연히 동래부라는 동일 지역 내에서 왜관 및 일반 행정체계와 연계되어 지방사회 통치구조의 一翼을 맡고 있었음에도 불구하고 이들에 대한 연구는 단순히 군제사적인 측면의 접근에만 국한되어 단편적인 이해에 그치고 있는 실정이다.⁶⁾ 또 수군행정을 일반적인 軍政으로만 이해하고 그 체계를 보는데 그쳤으며 수군행정이 구체적으로 어떤 업무들이었고 그 과정에서 발생한 지방사회와의 상호작용을 고찰한 연구 성과도 아직 부족하다.⁷⁾ 이러한 실정은 이를 입증할 만한 여러 고문서 자료들이 발굴·소개되었음에도 불구하고 이 자료들을 종합적으로 정리한 연구사적인 검토조차 제대로 시도된 적이 없었던 것에 원인이 있는 듯하다.⁸⁾ 따라서 본고에서는 조선후기 경상좌수영에서 이루어진 수군행정의 운영 양상을 동래부의 일반 행정체계 및 예하 鎭들과의 상호관계 속에서 고찰하고자 한다. 이들의 관계가 수군행정 상에서 어떤 체계로서 작용하였고 그를 바탕으로 실제로 어떤 업무들을 수행하였으며 그 과정에서 발생한 여러 행정적인 마찰의 처리양상과 고충을 살펴보고자 한다.

한편 행정체계가 원활하게 운영되기 위해서 반드시 필요했던 것은 바로 문서이다. 문서로써 행정업무를 처리해나가는 과정, 즉 문서행정은 조선시대의 모든 행정업무를 수행하는데 반드시 수반되었기 때문에 국가체제를 유지하는 기본적인 시스템이었다.⁹⁾

-
- 6) 김강식, 「17·18세기 부산의 행정과 관방」, 『항도부산』 10, 부산직할시사편찬위원회, 1993 ; 김동철, 「조선후기 국방·외교·무역의 중심지 부산」, 『부산의 역사와 문화』, 부산대 출판부, 1998 ; 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調査 報告書』, 부산대학교, 1990 등. 이 중 1990년에 부산대학교에서 문헌자료 조사와 고고학 방면의 발굴조사를 종합하여 발간한 『慶尙左水營城址 學術調査 報告書』가 좌수영에 대한 연구의 초석이 되었다고 볼 수 있다. 그러나 좌수영에 대한 연혁 및 역사에 대한 대략과 자료소개로 그치고 있어, 이를 통한 보다 실증적인 연구가 절실하다.
- 7) 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調査 報告書』, 부산대학교, 1990 ; 이원균, 「조선후기 지방관직의 교체실태-《경상좌수영선생안》과 《대대포선생안》의 분석-」, 『부대사학』 9, 부산대학교 사학회, 1985 ; 이완영, 「동래부 및 왜관의 행정 소고」, 『항도부산』 2, 부산시사편찬위원회, 1963 ; 장경준, 「18·19세기 동래지역의 군역운영과 폐단, 그리고 이를 둘러싼 수사-부사의 대립」, 『부대사학』 30, 부산대학교 사학회, 2006 등.
- 8) 김동철, 「釜山地域의 朝鮮時代 古文書 研究의 成果와 課題」, 『항도부산』 22, 부산광역시, 2006, p.3.
- 9) 문서행정에 관해서는 주로 다음의 연구들을 참고했다.
김경록, 「조선시대 공문제도와 국가통치체계」, 학술발표자료, 한국행정학회, 2010 ; 박준호, 「『經國大典』 체제의 문서 행정 연구」, 『古文書研究』 28, 한국고문서학회, 2006 ; _____,

나아가 문서행정의 체제가 『經國大典』¹⁰⁾이라는 제도적 틀 속에 법제화되면서 전보다 훨씬 실용적이고 효율적인 행정이 가능해진 것이다. 특히 公文書는 중앙과 지방관아를 비롯한 다양한 관아의 公務 수행에 있어 상호간에 업무의 지시와 시행상황의 보고 및 업무의 협조를 위해 주고받은 문서이다. 이를 통해서는 행정업무의 내용과 그에 따른 각 관아 사이의 명령 및 보고체계 그리고 각 관아의 성격과 상호간의 관계까지 파악할 수 있다. 이로 미루어볼 때 수군행정을 운영함에 있어서도 술한 공문서가 관련된 관아 사이를 오고갔을 것이고, 그 과정에서 발생한 많은 행정상의 문제들을 원활하게 처리·해결하기 위해서는 체계적인 문서행정체제가 더욱 필요했을 것이다. 그러나 이렇듯 국가운영의 틀이었던 문서행정은 여러 행정조직과 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없었음에도 불구하고 이를 구명하는 연구는 찾아보기 힘들다. 특히 조선은 시대적으로 군사행정이 중요했던 만큼 지방 軍營의 문서행정은 지방 군사행정의 운영이라는 측면에서 중요한 부분임에도 불구하고 이를 분석한 연구는 찾아볼 수 없다.¹¹⁾ 따라서 본고에서는 수군행정 운영의 기본 틀이었던 문서행정체제와 그에 따라 각 행정조직 사이에서 주고받은 다양한 공문서들을 연구의 바탕으로 하여 경상좌수영에 대해 보다 종합적으로 살펴보고자 한다.

이상 살펴본 연구현황을 바탕으로 파악할 수 있었던 현행 연구의 부족한 점들을 보완하기 위해 본고에서는 다양한 사료들을 활용하여 실증적이고 구체적으로 연구하고자 한다. 우선 조선후기 각 지방의 역사·지리·행정·재정·군사·문화 등 제반 사정이 종합적으로 기록되어 있는 邑誌類 중에서 『輿地圖書』¹²⁾와 영조 16년(1740)의 『東萊府誌』¹³⁾를 살펴볼 필요가 있다. 이와 함께 철종 원년(1850)에 경상좌수영에서 자체적으로 편찬한 營誌인 『萊營誌』¹⁴⁾ 그리고 『釜山鎮誌』 및 『多大鎮誌』¹⁵⁾와 같은 관하의 각 鎭에서 편찬한 鎭誌도 활용하고자 한다. 이와 같은 조선시대의 읍지, 영지, 진지 등은 중앙 및 지방에서 행정 및 통치에 필요한 사항들을 확보하기 위해 편찬한 것으로서 보다 종합적인 지방사 연구에 있어 일차적인 참고자료가 아닐 수 없다. 따라서 이는 조선후기 경상좌수영 및 관하의 鎭들과 동래부의 일반 행정체제와

『禮의 패턴 : 조선시대 문서 행정의 역사』, 소와당, 2009 등.

10) 『經國大典』 「禮典」 用文字式條.

11) 김건우, 「조선후기 慶尙右兵營의 문서행정에 관한 일고찰-『營總』을 중심으로-」, 『奎章閣』 31, 규장각한국학연구소, 2007. : 이는 지방군영의 문서행정에 관한 연구라는 점에서 특기할 만하다. 『營總』이라는 자료를 소개하는 정도의 성격에 그친 면이 없지 않지만, 지방군영의 문서행정의 전반적인 상황을 이해하는 데는 부족함이 없다.

12) 변주승·문용식 외, 『國譯 輿地圖書(경상도편)』, 디자인 흐름, 2009.

13) 부산광역시 동래구, 『東萊府誌』, 1995.

14) 정경주 국역, 『國譯 萊營誌』, 부산광역시사편찬위원회, 2001.

15) 부산광역시사편찬위원회, 『國譯 嶺南鎭誌』, 1996. : 『嶺南鎭誌』는 1895년 7월 각 道의 水營 이하 모든 軍營이 해체되기 직전에 편찬된 地誌로서 1895년 단계에 일반 읍지와 분책·독립시켜 주로 관방에 관련된 부분을 대폭 보완하여 편찬한 것이다. 이는 嶺南의 31개 지역의 鎭誌와 事例를 3책으로 합책한 것으로 『釜山鎭誌』와 『多大鎭誌』는 이 일부에 해당한다.

의 상호관계를 전반적으로 이해할 수 있는 토대가 될 것이다.

다음으로는 경상좌수영 및 관하 鎭에서 수군행정을 운영하는데 소요된 공문서 자료를 중심으로 살펴보고자 한다. 그 중 『萊營政蹟』¹⁶⁾과 『多大鎭公文日錄』¹⁷⁾은 각각 수군행정을 주관했던 수사와 다대진의 첨사가 임기 중에 수행했던 직무에 관한 기록 및 그 과정에서 주고받았던 공문서들을 정리한 기록물이다. 이는 수군행정의 운영 체계와 그의 바탕이 된 문서행정체제뿐만 아니라 그 내용을 통해 실제로 어떤 수군행정 업무가 운영되었으며 그 과정에서 발생한 여러 행정적인 마찰의 인과관계를 밝힐 수 있는 좋은 자료이다. 그리고 특히 긴밀했던 동래부사와의 관계를 감안하여 동래부사의 직무수행과 관련된 중요 사실을 수록한 『萊府日記』¹⁸⁾도 참고하고자 하며, 왜관과의 관계를 고려하여 禮曹의 屬司인 典客司에서 대일관계의 제반 업무 등을 기록한 謄錄인 『典客司別謄錄』¹⁹⁾도 함께 활용하고자 한다.

이를 토대로 하여 우선 II장에서는 경상좌수영의 수군행정체계와 이를 바탕으로 수행된 수군행정 업무의 내용과 특징을 정리하고 아울러 수군행정 운영의 틀로서 문서행정의 체제와 양상을 살펴볼 것이다. III장에서는 다양한 사료에서 나타난 몇 가지 사례를 통해 경상좌수영 수군행정의 운영실상과 그 과정에서 경상좌수영이 겪었던 고충에 대해 고찰할 것이다. 즉 본고의 목적은 문서행정이라는 제도적 틀을 바탕으로 하여 조선후기 경상좌수영에서 운영된 수군행정의 양상을 예하 鎭 및 지방사회와의 긴밀한 관계 속에서 상호유기적으로 살펴보고자 함이다. 이는 단순히 군제사적인 접근에만 국한되었던 기존의 연구로 인해 이면에 감춰져 있던 다양한 면모를 밝힘으로써 조선후기의 경상좌수영을 보다 입체적으로 이해할 수 있을 것으로 기대한다.

16) 강응환 저·정경주 국역, 『國譯 萊營政蹟』, 부산광역시사편찬위원회, 1997.

17) 부산광역시사편찬위원회, 『國譯 萊府日記·多大鎭公文日錄』, 1995.

18) 같은 책.

19) 정경주 국역, 『國譯 典客司別謄錄Ⅲ(1745.1~1746.12)』, 부산광역시, 2011.

II. 慶尙左水營 수군 행정의 운영체제와 문서 행정체제

1. 수군 행정의 운영체제

1) 수군 행정의 기본체제

조선후기의 지방군사조직은 東伍軍制와 鎭管體制를 바탕으로 두고 각 道마다 兵營과 水營을 하나씩 설치하는 것이 원칙이었으나 경상도는 전라도와 함께 군사적 요충지로 인정받아 병영과 수영을 각각 3개씩 두게 되었다. 3개의 水營 중 1개는 대구에 監營을 둔 觀察使가 겸임하여 맡았으며 나머지 2개는 左道와 右道로 나누어 左水營과 右水營의 전임 水軍節度使(水使)가 각각 관장하였다. 특히 경상좌수영은 당시 일본으로 가는 關門이었던 동래부에 설치되어 더욱 중요시되는 곳으로서 營의 사정으로 移設을 거듭하다가 효종 3년(1652)에 최종적으로 동래 南村(海雲浦)으로 옮겨와 고종 32년(1895)의 군제개혁으로 혁파될 때까지 존속하였다.²⁰⁾

한편 군사제도가 진관체제로 바뀌면서 수군의 행정조직도 함께 정비되었다. 진관체제는 일정한 지역단위로 방어하는 군사조직으로서 보통 네 단계로 구분하는데 統(制)營, 主鎭, 巨鎭, 諸鎭이 바로 그것이다.²¹⁾ 統營은 慶尙右水使를 겸한 統制使가 3도(충청도·전라도·경상도)의 수군진영을 통솔하는 총사령부이고, 主鎭은 道 단위를 관장하는 지역사령부로서 이곳의 水使는 鎭 정도의 지역을 관할하는 巨鎭의 僉節制使(僉使)와 그 아래 萬戶가 있는 諸鎭을 지휘·감독하였다. 또한 경상도는 전라도와 같이 좌·우도의 전임 수사 외에 관찰사를 겸하는 수사가 1명 더 있는 3인 체제를 갖추고 있었음은 주지의 사실이다. 조선후기의 관찰사는 道內의 수군과 육군을 총괄하여 통솔하며 巡察使를 겸하면서 작전권까지 장악하여 兵使와 水使를 지휘·통제하는 道內 군사상의 최고 직임자였다.²²⁾ 따라서 조선후기 수군의 행정조직은 ‘통제사·관찰사-수사-첨사-만호’로 이어지는 체계를 갖추고 있었다고 볼 수 있다.

이러한 체계는 경상좌수영에서도 마찬가지였다. 主鎭인 경상좌수영의 수사는 정3품 무관 당상관으로서 중2품의 통제사와 관찰사의 지휘를 받으며 관하에 巨鎭 및 諸鎭의 僉使와 萬戶를 통괄하였다. 이들 屬鎭은 원래 울산의 西生浦, 동래의 釜山鎭·多大鎭·西平浦와 함께 경상좌도의 연해읍에도 몇몇의 鎭들이 위치하고 있었다. 경상좌도에 있었던 丑山浦(영해), 漆浦(홍해), 包夷浦(장기), 甘浦(경주), 開雲浦(울산), 豆毛浦(기장)는 임진왜란 이후 海防의 중요성이 부각된 동래부로 모두 옮겨오게 되는데, 감포·칠포·축산포는 영조 27년(1751)에 폐지되었다.²³⁾ 즉 조선후기의 경상좌수영은 관하

20) 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調查報告書』, 1990, pp.4~9.

21) 方相鉉, 『朝鮮初期 水軍制度』, 民族文化社, 1991, p.181.

22) 李義權, 『朝鮮後期 地方統治行政 研究』, 集文堂, 1999, p.70.

에 부산진과 다대진을 巨鎭으로 두었고 그 아래에 서평포, 개운포, 두모포, 포이포와 울산의 서생포를 諸鎭으로 둠으로써 총 7개의 鎭堡를 거느리고 있었다. 이로써 동래 부는 관내에 경상좌수영과 6개의 진보를 둔 조선후기 최대의 수군기지였던 셈이다.

한편 다대진은 원래 만호가 파견된 곳이었으나 영조 27년(1751)에²⁴⁾ 이곳은 적로의 初警이 되는 지역이라 하여 邊地로 위상을 높이면서 종3품의 僉使로 승격시킴으로써²⁵⁾ 부산진과 함께 邊地僉使가 파견된 巨鎭이 되었다.²⁶⁾ 그러나 실제의 위상은 다대진이 부산진보다는 낮았던 것으로 보인다.²⁷⁾ 부산진은 감영·통영·좌수영의 관할 하에서 일본 對馬島와의 관계, 異樣船 출입 등을 위 3營에 보고해야하는 邊門의 긴요한 곳이었던 만큼 부산진 첨사는 어떤 鎭將들보다도 그 책임이 무거웠기 때문이다. 나머지 관하의 각 鎭에는 종4품의 만호를 두었는데 두모포, 개운포, 포이포와 울산의 서생포는 부산진 관할이었고 서평포는 다대진 관할이었다. 원래 종9품의 權管이 파견되었던 서평포는 왜관과 가까움에도 그 品秩이 낮다는 이유로 숙종 3년(1677)에 萬戶營으로 승격된 곳이다.²⁸⁾ 한편 부산진 관하의 울산 서생포 만호는 『增補文獻備考』에 의하면 선조 25년(1592)에 同僉節制使로 승격되었는데²⁹⁾, 동첨절제사는 만호와 같은 종4품이나 실제 서열이 만호보다는 앞섰다고 한다. 요컨대 첨사는 巨鎭의 將으로서 수사를 보좌하며 예하에 만호(혹은 동첨절제사)를 거느렸으며, 만호는 수사와 첨사의 관할 하에서 수군을 직접 지휘·감독함으로써 실제 수군지휘체계상 가장 구체적으로 중요한 위치에 있었다.³⁰⁾

또한 수영 내에는 정4품의 虞侯가 수사와 함께 주재하며 主鎭의 부지휘관으로 있었고 좌수영의 屬邑인 蔚山府와 機張縣의 守令인 종3품직의 蔚山府使와 종5품의 機張縣監도 좌수사의 屬官이었다.³¹⁾ 이러한 체계는 水操 및 유사시 수군편제의 바탕이 되기도 했다. 우선 경상우수사 겸직의 통영을 中營으로 삼고 진라좌수영, 경상좌수영, 진라우수영, 충청수영이 각기 前·左·右·後營의 5營체제를 이루었고, 각 營下는 5司, 각 司下는 5哨官으로 구성되었으며 각 道의 수사는 營將, 우후와 첨사는各司把總, 만호 및 각 읍의 수령 등은 각 哨官을 맡았다.³²⁾ 따라서 경상좌수영의 수군편제는 左營將인 좌수사를 필두로 하여 부산진·다대진의 첨사가 각각 右司把總, 左司把總이

23) 이원균, 『부산의 역사』, 늘함께, 2000, p.156.

24) 『英祖實錄』 27年 1月 17日.

25) 『續大典』 「兵典」 外官職.

26) 『經國大典』 과 『續大典』 에 의하면 부산진 첨사와 다대진 첨사는 水軍僉節制使로서 武官 종3품직으로 나오지만 실제로는 折衝將軍에 해당하는 정3품 당상관으로 임명되었다.

27) 『釜山鎭誌』 (1895) 營門.

28) 『東萊府誌』 (1740) 關防.

29) 『增補文獻備考』 권 31, 輿地考19 關防7 海防7 慶尙道 蔚山郡 西生浦.

30) 方相鉉, 『朝鮮初期 水軍制度』, 民族文化社, 1991, pp.74-77.

31) 『萊營誌』 (1850) 舟師屬官.

32) 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調查報告書』, 1990, p.18.

되고 부산진·다대진의 2호 전선 船將은 前哨官, 두모포·서생포 만호는 右哨官, 개운포·서평포 만호는 左哨官, 기장현감·울산부사는 後哨官이 되었으며 수영의 3호 전선 선장은 右先鋒, 포이포 만호는 左先鋒이 되었다.³³⁾

살펴본 바와 같이 경상좌수영의 행정체계는 ‘관찰사·통제사 - 경상좌수사 - 부산진·다대진 첨사 - 서생포 동침절제사 및 두모포·개운포·포이포·서평포 만호’로 연결되어 일원적인 계통이 확립되긴 했지만 사실 그리 단순하지만은 않았다. 왜냐하면 군사 행정기관인 좌수영이 속읍인 울산부와 기장현 외에도 경상좌도의 연해읍과 대다수의 鎭堡가 자리한 동래부를 군역, 공납 및 진상을 비롯한 재정 운용의 기반으로 두고 있었기 때문이다. 『萊營誌』(1850)에 의하면 本營이 위치한 마을이라 하여 營底에 657호가 존재하고 있었는데, 이는 좌수영이 관할하는 총 24개리에 거주하는 民戶로서 營에서 최대 20리 내의 영역에 분포되어 있었다.³⁴⁾ 뿐만 아니라 巨鎭인 부산진과 다대진에서도 鎭下에 관할 마을을 두고 있었는데, 『嶺南鎭誌』(1895)에 의하면 부산진은 총 11개리에 994호를, 다대진은 총 16개리에 976호를 관할하고 있었음을 알 수 있다.³⁵⁾ 이들 마을의 분포를 정리하면 아래의 <표 1>³⁶⁾ 및 <그림 1>과 같다.



33) 『萊營誌』軍務.
 34) 『萊營誌』營底戶數, 防里.
 35) 『釜山鎭誌』 및 『多大鎭誌』 防里·戶口. (부산시사편찬위원회, 『國譯 嶺南鎭誌』, 1996, p.132, pp.34~35)
 36) 面の 구분은 『東萊府誌』를 기준으로 이후의 邑誌들과 지도 자료의 내용들을 반영한 것이다. 즉 『東萊府誌』에서 읍내면(동부·서부), 동면, 남촌면, 동평면, 사천면(상단·하단), 서면, 북면으로 7면이었던 것이 『輿地圖書』에서는 동평면의 일부가 부산면으로 나뉘고 『慶尙道邑誌』에서는 상단과 하단으로 나뉘어져 있던 사천면이 각각 사상면과 사하면으로 나뉘었다. 남촌면을 상단과 하단으로 나눈 것은 『東萊府誌』의 「戶」에 기재된 사항이며, 동면이 동상면과 동하면으로 구분된 것은 『東萊釜山古地圖』에서 확인할 수 있고 여기에는 서면도 上·下로 구분되어 있다. 한편 『萊營誌』(1850)와 『嶺南鎭誌』(1895)의 戶口·防里에는 각각의 관할 마을이 里단위로만 나와 있어, 동래부의 각종 읍지들과 지도 자료들을 통해 위치를 비정하였다. (읍지류는 『東萊府誌』(1740), 『輿地圖書』(1759), 『戶口總數』(1789), 『慶尙道邑誌』(1832), 『東萊府事例』(1868), 『東萊(附)事例』(1895), 『慶尙南道東萊府家戶案』(1904), 지도류는 『東萊釜山古地圖』(19C後), 『慶尙左水營營地圖形』(1872), 『東萊府地圖』(1872))

<표 1> 조선후기 경상좌수영 및 예하 鎭의 관할 마을

面 구분		左 水 營	예하 巨鎭 · 諸鎭
邑內面	東 部	토현리 ¹⁾	·
	西 部	·	·
東 面	上 端 (東上面)	·	·
	下 端 (東下面)	재송리, 동하리 ²⁾ , 청사리 ³⁾	·
南 村	上 端	<左水營 內> 서삼리(本營), 서이리(水門), 서일리(東門) 동삼리(山亭), 동이리(北門), 동일리 [죽산리], [칠포리], 감포리, 포이리 구락리 ⁴⁾ , 판곶리 ⁵⁾ , 남천리	包伊浦(포이리)
	下 端	대연리, 우암리, 분포리 감만리*, 용당리*	감만*, 용당*, 석포
東平面	東平面	·	·
	釜山面	·	釜山鎭(동부리·서부리·노하리) 豆毛浦(두모리), 開雲浦(좌일리·좌천리) 뽕일리, 뽕이리, 부해정, 두중리, 두해정
沙川面	上 端 (沙上面)	·	·
	下 端 (沙下面)	·	多大鎭(다대리), 西平浦(서평리) 구초량, 목장, 구서평, 신평, 장림, 감천 대치, 압남, 당리, 평림, 영선동, 부평리
西 面	양정리, 율리 ⁶⁾	·	
北 面	·	·	

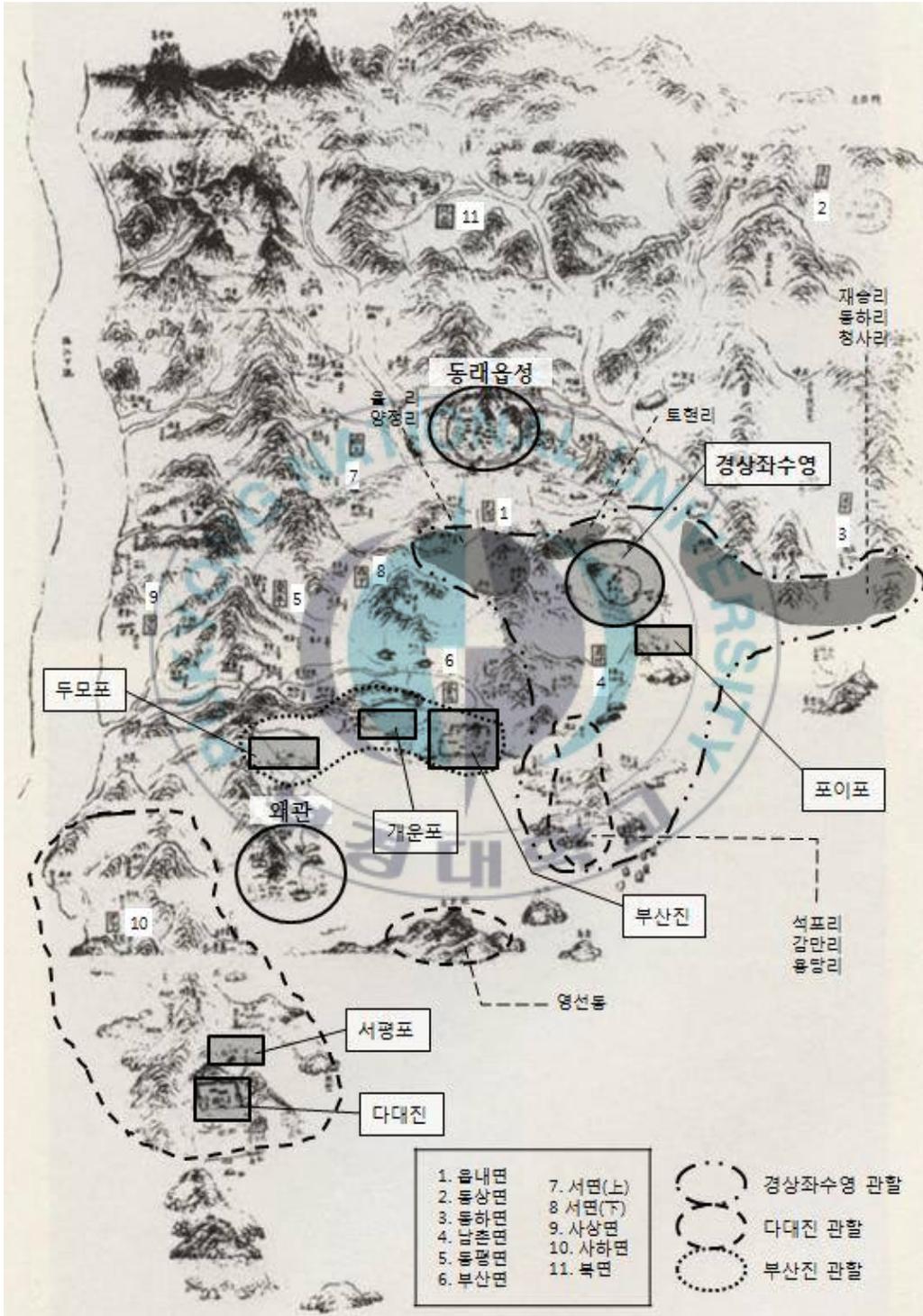
※ □ 은 각각 丑山浦와 漆浦가 있었으나 『萊營誌』가 편찬된 당시에는 이미 혁파되고 마을만 남은 상태이다.

※ ■ 은 多大鎭의 관할 마을들이다. (『多大鎭誌』 戶口)

※ ▨ 은 釜山鎭의 관할 마을들이다. (『釜山鎭誌』 防里)

- 1) '兎峴里'는 수영에서 북쪽 5리에 있는 마을로, 『東萊釜山古地圖』의 읍내면 내에 있는 盍山 바로 우측에 兎峴이라고 기재되어있다. 따라서 읍내면 동부 소속의 마을로 추정되며, 『萊營誌』 橋梁에 의하면 이곳에 좌수영과 동래읍성을 잇는 利涉橋가 있었기 때문에 좌수영의 관할 마을에 속한 것으로 보인다.
- 2) '東下里'는 수영에서 동쪽10리에 있는 마을이다. 『萊營誌』 烽燧 · 山川 · 古蹟에 의하면 干飛 烏山과 海雲臺, 海雲浦가 근처에 있으므로 『東萊府誌』상의 海雲臺里와 右洞 부근의 마을로, 동하면에 속했다고 볼 수 있다.
- 3) '靑沙里'는 읍지에서 보이지 않지만, 『東萊釜山古地圖』 중에 해운대의 우측에 '靑沙'라는 지명이 보이므로 동하면 소속의 자연마을이었을 것으로 추정된다.
- 4) '求樂里'는 현재 수영구 망미동 일대로서 『東萊府誌』의 망미동은 남촌 상단의 崇亭里와 北門 外里에 해당하는데, 『東萊府事例』에서는 北外里와 求樂里로 기재되어 있는 것으로 보아 崇亭里가 求樂里로 바뀐 것을 알 수 있다.
- 5) '板串里'는 『慶尙左水營營地圖形』에 大白山 아래의 包伊鎭과 靑夷臺 사이에 板串이라고 표기되어 있는 것으로 보아 위치상 남촌 상단에 속하는 마을로 추정된다.
- 6) '栗里'는 수영에서 서쪽6리에 있는 마을로 거리상 『東萊府誌』의 서면 居伐里에 속해있던, 밤나무가 많은 大里로 추정된다. 그러나 동래부의 어떤 읍지에도 나타나지 않는 이 마을이 왜 좌수영의 관할이 되었는지는 좀 더 고찰할 필요가 있다.

<그림 1> 『東萊釜山古地圖』 (19세기 후반, 국립중앙도서관 소장)



<표 1>과 <그림 1>을 보면 좌수영과 부산진, 다대진의 관할 마을은 동래부 내에서 그 영역의 범위가 비교적 넓었고 대개 해안가에 위치하였음을 확인할 수 있다. 즉 좌수영의 관할 마을 24개 마을 중 西面과 邑內面의 3개리를 제외하면 21개리가 바다와 인접한 南村面과 東下面에 분포되어 있고, 부산진은 왜관과 인접한 釜山面 소속의 11개리를 관할 마을로 두었으며, 다대진의 관할 마을 또한 南村面의 3개리를 제외하면 13개리가 바다와 왜관이 인접한 沙下面에 집중되어 있었다. 시간의 차이는 있지만 『萊營誌』와 『嶺南鎮誌』에 기재되어 있는 이들 마을의 호수를 계산해보면 좌수영 관할이 657호, 부산진은 994호, 다대진은 976호인데 이 중 좌수영과 겹치는 戡蠻里*와 龍堂里*의 호수 각각 33호와 43호를 제하면 900호가 되므로 대략 총 2,551호가 좌수영과 예하 진보의 관할 아래에 있었던 것이다. 『慶尙道邑誌』의 辛卯式(1831) 호구통계에서 당시 동래부의 호수가 7,910호이고 인구가 32,158구(1호당 4구)였던 것을 고려하면, 조선후기 동래부 호구의 약 32%(약 10,204구)가 경상좌수영과 예하 鎭의 水軍으로 차출됨과 동시에 각종 雜役 및 徭役에 동원되었으며 여기에 필요한 물품을 공급하였음을 알 수 있다.

한편 일반 군현의 읍지와는 달리 『萊營誌』에 田結·軍摠·還穀 등의 조항이 들어있지 않다는 점과 『多大鎭事例』(1895)에 ‘吏房의 임무는 鎭撫와 官事를 총괄할 뿐이고 돈과 곡식의 출납은 관장하지 않는다’³⁷⁾라고 명시되어 있는 바를 통해서 이들 관할 마을들에 대한 조세 일반의 징수는 동래부의 소관사항으로서 업무의 분담이 이루어지고 있었던 것으로 추측된다. 그러나 주지한 바와 같이 이곳의 民들은 동래부의 관할 아래에서 수군과 관련된 제반 업무에 관련된 각종 役에 동원되었으며 온갖 명목의 稅까지 납부해야 됨으로써 고통이 가중되었다. 또한 동래부 내에는 이러한 공식적인 관할 마을 이외에도 封山 및 烽燧 관리 등의 이유로 영향을 받을 수밖에 없는 마을도 존재하였기 때문에³⁸⁾ 경상좌수영과 동래부와의 마찰은 절대 불가피한 것이었다. 이러한 점은 경상좌도의 연해읍과 속읍인 울산부와 기장현에서도 마찬가지였다.

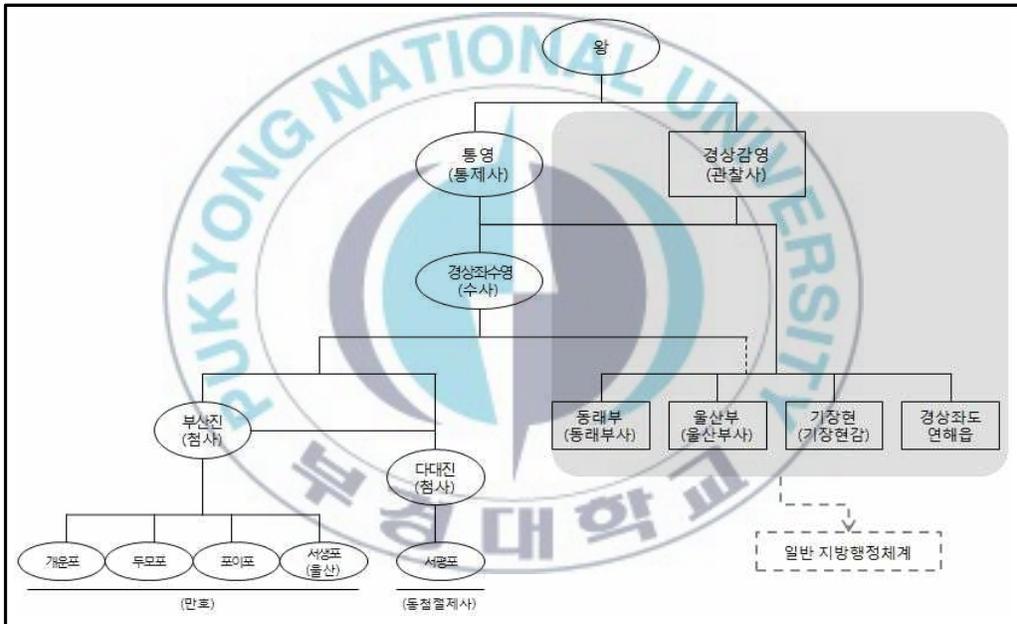
이상으로 보아 경상좌수영의 수군행정체계는 ‘통제사·관찰사 - 수사 - 첨사 - 만호’로 연결되는 체계에 동래부·울산부·기장현 및 경상좌도 연해읍의 수령들도 포함되어 있었던 것이다. 그런데 원래 수령들은 각 지방의 제반 행정상 절대적인 권한을 가지고 있었던 군현 내의 유일한 官人으로서, 이들은 品秩의 고하에 관계없이 관찰사를 정점으로 병렬되어 오직 관찰사에 의해서만 지배되는 존재였으며 수령의 직속 상관으로는 관찰사만이 있을 뿐이었다.³⁹⁾ 그러나 군사행정 상에 있어서는 兵使와 水

37) 『多大鎭事例』(1895) 吏房.

38) 『東下面古文書』 중 「東下四洞節目冊」(1769)에 의하면 좌수영이 봉수와 봉산을 순찰·적간할 시에 드는 각종 물자 및 비용과 접대를 東下面의 陸三洞(右洞·中洞·左洞)과 海雲臺洞이 좌수영의 관할 마을이 아님에도 불구하고 부담하고 있음을 확인할 수 있다. 『萊營誌』에 의하면 동하면 소속의 관할 마을은 裁松里, 東下里, 靑沙里 한정되어 있다. (정경주 역, 『(海雲臺의 옛 모습이 담긴) 東下面古文書』, 해운대구청, 1994, pp.66~75)

使가 관찰사와 함께 수령의 상관으로서 수령들을 지휘·통제하였다. 그것은 비록 불완전하지만 民政과 軍政이 기능적으로 분화한 데서 나타난 현상으로서 관찰사의 군현 통치를 보조·분담한 것일 뿐 ‘관찰사 ↔ 수령’의 일반 지방행정체계를 침해하거나 부정하는 것은 아니었다. 단지 수령이 군사상의 권한과 책임까지 보유함으로써 감수해야 할 부득이한 제약이었다.⁴⁰⁾ 따라서 慶尙左水使는 그 지휘권이 행사되는 관하의 邑·鎭에서는 우세한 위치를 점하고 있었으나, 같은 품계의 동래부사와 울산부사는 물론이고 기장현감을 포함한 경상좌도 연해읍의 관하 수령들과는 수군행정의 운영에 있어 알력과 마찰이 따를 수밖에 없었으며 상관인 관찰사나 통제사의 예하에서도 제약을 받지 않을 수 없었다.⁴¹⁾

<도표 1> 경상좌수영의 수군행정체계



위의 <도표 1>을 보면 경상좌수영의 수군행정체계는 전반적으로는 피라미드식 구조를 이루며 일원적인 통치체계를 구축하고 있다. 그러나 ‘통제사·관찰사 - 수사 - 첨사 - 만호’로 연결되는 군사행정 영역과 ‘왕 - 관찰사 - 수령’을 축으로 하는 일반 지방행정 영역이 명확하게 구분되어 있지 않은 것을 확인할 수 있다. 즉 군사행정조직이 일반 행정조직의 일부분으로 포함된 형태로서 이는 조선후기 군사제도의 특징이

39) 李義權, 『朝鮮後期 地方統治行政 研究』, 集文堂, 1999, p.28.

40) 같은 책, p.122.

41) 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調查報告書』, 1990, pp.16~17.

기도 했다. 이러한 체계를 바탕으로 수사와 예하 鎭將들은 각자의 營門내에서 海防의 막중한 소임을 다하게 되는데, 번다한 직무의 효율적인 수행을 위해 각 營門내에 다수의 막료를 휘하에 두고 있었다. 그렇다면 이들의 행정체계는 어떠했을까. 당시 좌수영 내에는 수사를 보좌하는 虞侯를 필두로 하여 다수의 將卒을 두고 있었는데 이를 『輿地圖書』와 『萊營誌』의 경우로 비교하면 다음의 <표 2>⁴²⁾와 같다.

<표 2> 조선후기 경상좌수영의 軍職

군 직 출 전	裨將	兵房 軍官	畫師 軍官	營吏	馬徒	鎭撫	知印	元定 旗稗官	傳習 旗鼓官	都訓導	待變 軍官	營奴
	『輿地圖書』	9	1 1	1	30	3	113 12	32	15 6	50	6	100 30
『萊營誌』	9		1	38	7	40	33	額內 58			額內 30	15
	營婢	使令	軍牢	土射夫	砲手	敎師	旗手軍	能櫓軍	旗鼓官	訓導	別差	寫字
『輿地圖書』	20	28 6	29 4	132	106	20	143 40	616	2	1	1	
『萊營誌』	11	27	24							1	1	1

※ 『輿地圖書』의 상단은 本營, 하단은 虞侯營.

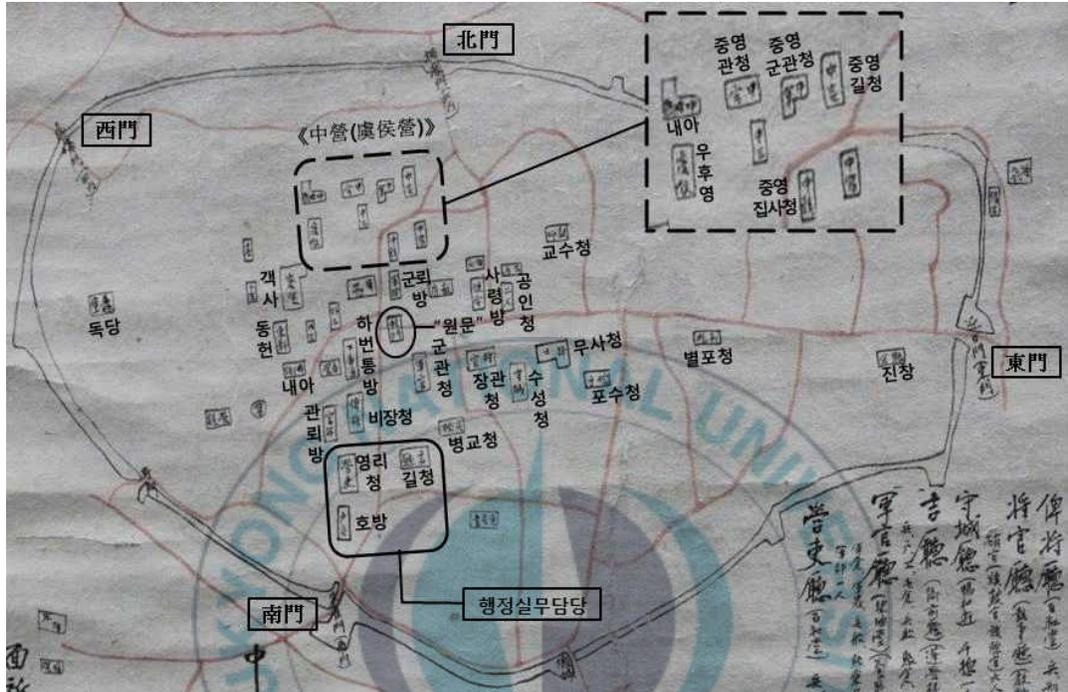
총 24職官으로서 知印과 馬徒, 營奴 이하를 제외하고는 대부분이 軍官급이다. 『萊營誌』란에 土射夫에서 旗鼓官까지 등장하지 않는 것은 「舟師軍額」에 따로 좌수영 소속의 승선원으로 기재되기 때문이다.⁴³⁾ 그런데 이 중 본고에서 눈여겨봐야할 軍職은 ‘營吏’이다. 軍현 통치에 있어 수령을 보좌하며 실질적인 軍현 통치기능을 전담하는 鄉吏를 邑吏라고 한다면, 營吏는 수영에서 수사를 보좌하며 수군행정실무를 담당하는 향리를 일컫는다. 이들은 중앙의 六曹體制를 모방한 六房에 분속되어 특정 職任을 분장하였다. 房이란 행정업무를 기능적으로 구분한 행정부서로서, 각 부서 내에서 특정업무를 관장하는 吏員을 의미하기도 하여 각 房(부서)의 房任으로서의 6방(吏房, 戶房 등)이 있었던 것이다. 또한 각 房의 소관업무 중 특정업무를 분장하는 色吏가 있는데 이들은 房任인 6방과 상하관계도 명령과 복종의 관계도 아니었으며 房任간에도 위계가 없었다. 일반적으로 색리와 6방을 구분하고 있기는 하지만 이들은 그저 要任이냐 아니냐의 차이만 있었을 뿐 실은 6방도 다 같은 색리였다. 즉 6방은 상위관부에 牒報하고 隣邑에 移文하며 各面에 傳令을 내리는 등의 기능적 특성으로 인하여 각 房을 대표하는 首任일 뿐이었다.⁴⁴⁾ 따라서 水營 내의 六房부서에 속하여 행정실무를 담

42) 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調查報告書』, 1990, p.14 표 인용.

43) 같은 책, pp.14~15.

당한 營吏들은 수사를 정점으로 병렬적인 체계를 이루고 있었던 것이다.

<그림 2> 『慶尙道左水營官衙配設調查圖』(부산시립박물관 소장)의 城內부분



한편 좌수영은 군사기관이자 행정기관으로서 城內에서도 그 기능을 구분하여 업무를 체계적으로 운영했음을 위의 <그림 2>를 통해 파악할 수 있다. 우선 水營城 내부는 轅門을 기준으로 하여 원문 안쪽은 客舍, 東軒, 內衙 및 虞侯營 등 왕과 좌수사, 우후가 머무는 영역인 반면 원문 바깥은 수군의 지휘관들과 행정실무를 담당하는 영리 등이 머무는 영역이었다. 또한 원문을 기준으로 동쪽으로는 군사적 기능을 담당하는 軍官廳, 將官廳 등이 있고 남쪽으로는 營吏廳, 吉廳 등이 자리하여 행정적 기능을 담당하고 있었다. 특히 행정실무를 담당하는 관아를 좌수영 관할의 南村面 마을과 바로 연결되는 南門 근처에 설치한 것은 영리들이 군사업무와의 충돌 없이 對民行政 업무를 원활하게 수행할 수 있게 한 조치로 보인다.⁴⁵⁾ 여기서 수군행정실무를 담당한 관아와 그 소속 관원을 살펴보면 다음의 <표 3>과 같다.⁴⁶⁾

44) 李義權, 「朝鮮後期の 守令과 그 統治機能」, 『全羅文化研究』 2, 1988, pp.38~49.

45) 신명호, 「조선후기 경상좌수영의 문화콘텐츠와 활용방안」, 『동북아문화연구』 29, 2011, pp.169~176.

46) 『慶尙道左水營官衙配設圖』(부산시립박물관 소장) 참조.

<표 3> 경상좌수영의 수군행정실무 담당

구분	관아	소속 관원
上營	吉廳 (衙前廳)	吏房 1명, 副吏房 1명, 三番吏房 1명 兵·戶·工·屯倉·兵船·賑倉·會計·領收·支放· 營繕·軍器 등 11명의 色吏 承發 2명
	營吏廳 (百和堂)	兵·吏·刑·禮·契書 등 5명의 營吏 寫字 1명
	戶房	書吏1명, 庫子 1명
中營	中營 吉廳	吏房 1명, 色吏 3명

『慶尙道左水營官衙配設圖』에 의하면 吉廳은 衙前廳이라 하여 營吏들을 일컫는 胥吏 혹은 衙前들이 집무를 보는 곳이었다. 여기에는 <표 3>에서 보듯이 吏房·副吏房·三番吏房을 비롯한 각종 명목의 色吏 11명이 承發과 戶房의 書吏와 함께 수군행정의 실무를 담당하였는데 이들은 모두 수사와 직결되어 직능상의 구분만 있을 뿐 상하 관계가 아니었음은 주지의 사실이다. 한편 『多大鎭事例』에서도 수영의 營吏와 같이 행정실무를 담당한 향리로서 鎭吏 16인이 있었던 것으로 확인되며 吏房·戶房·兵房의 업무 내용에 대해서도 비교적 상세히 기재하고 있는 것으로 보아 좌수영의 예하鎭 내에도 이러한 내부의 행정체계를 갖추고 있었던 것으로 보인다. 여기서 『多大鎭事例』에도 보이는 書吏와 承發은 행정업무상 필요한 모든 公文書의 작성과 수발을 전담하는 문서행정 담당 색리로서 書契色, 文書色 등도 그 일종이었다. 따라서 6방 및 색리를 포함한 모든 營吏나 鎭吏는 수영 및 예하鎭에서 수사와 鎭將을 보좌하며 실질적인 수군행정의 운영을 전담함으로써 그 역할과 책임이 막중했던 만큼 수군행정체계에 있어 필수적인 영역을 차지하고 있었으므로 절대 간과해서는 안 될 부분이다.

2) 수군행정 업무와 특징

본 절에서는 지금까지 살펴본 수군행정체계를 바탕으로 어떤 업무들이 운영되었으며 그 과정에서 나타나는 특징들을 구체적으로 고찰해보고자 한다. 우선 수군행정 업무란 수사 및 예하鎭將들이 임기동안 책임지고 수행해야 했던, 수군과 관련된 제반 행정업무의 통칭으로서 일반적으로 軍籍의 작성 및 軍布의 징수를 뜻하는 軍政을 포괄하는 보다 넓은 의미이다. 또한 여기에는 수군행정체계상 가장 실질적인 부분을 구성하고 있었던 각 營門 내의 營吏 및 鎭吏와 같은 향리들이 담당했던 행정실무도 포함되어야 할 것이다. 즉 당시 지방행정제도의 특성상 행정권과 군사권의 불완전한 분화로 인해 수사와 鎭將들도 軍政 이외에 民政을 포함한 다양한 업무를 수행해야 했으므로 지방사회의 운영에 일익을 담당하고 있었던 것이다. 이는 앞서 밝힌 바와 같이

좌수영과 예하 鎭에서 동래부와는 별개로 각각의 관할 마을을 설정하여 그곳의 민들로 하여금 업무에 수반되는 각종 노동력과 물자 공급을 부담하게 한 점을 통해서도 추측해볼 수 있는 사실이다.

한편 경상좌수영은 임진왜란 이후 전국 유일의 왜관을 비롯한 대일관계의 거점이자 海防의 요충지인 동래부 관내에 설치된 이유로 양국 간의 교린에 있어 중요한 소임을 담당하고 있었다. 때문에 경상좌수사는 다른 곳의 수사에 비해 그 책임과 역할이 더욱 막중하였는데 이는 예하 鎭將들도 마찬가지였다. 이러한 점은 곧 다른 수영에서와는 달리 관하의 鎭과 함께 경상좌수영만이 수행했던 특유의 행정업무를 살펴볼 수 있는 단서를 제공한다. 또한 ‘관찰사 · 통제사 - 수사 - 첨사 - 만호(동첨절제사)’로 연결되는 수군행정체계상 수사 이하의 鎭將은 관찰사와 통제사 휘하의 수사가 지시하는 바에 따라 업무를 수행했다는 점을 감안하면, 한 道의 수군행정은 대체로 수사가 지휘 · 담당했던 업무를 통해 운영되었음을 알 수 있다. 따라서 본고에서는 경상좌수사가 수행한 업무를 중심으로 경상좌수영의 수군행정 업무의 양상을 살펴보고 이를 통해 다른 수영과는 구별되는 경상좌수영만의 특징을 파악해보고자 한다. 아래의 <표 4>는 조선후기 경상좌수사가 책임지고 있었던 수군행정의 주요 업무를 그 내용과 성격에 따라 분류한 것이다.⁴⁷⁾

<표 4> 수군행정의 분류 및 주요 업무 내용

분 류	업 무 내 용	비 고	
일반 행정	民政 (관할 邑 · 民 관리 및 감독)	·	
	還穀	·	
	進供	端午(음 5/5) · 冬至(음 11월中)	
	方物	正朝(음 1/1) · 冬至 · 誕日	
	箋文		
	人事行政 (殿最 · 褒貶)	음 6/15 · 12/15	
	司法行政	·	
군사행정 [軍政]	관할 鎭堡 관리	·	
	烽燧 관리	·	
	戰器 · 戰具 · 武器 관리	·	
	兵船(戰船) 및 선박 관리	*點考 : 10월 / *兵曹보고 : 歲抄時	
	軍丁관리	歲抄	음 6월 · 12월
		軍籍	매 6년 작성(→ 兵曹 보고)
軍役		疊役문제 발생	

47) 『萊營誌』, 『釜山鎭誌』, 『多大鎭誌』, 『多大鎭事例』, 『東萊府事例』(1868), 『萊營政蹟』, 『多大鎭公文日錄』, 『嶺營狀啓謄錄』, 『典客司別謄錄』 등 참조.

		防(番)錢 징수 · 관리	매달 징수 → 滯納문제 발생
	水操		春操(음 2월) · 秋操(음 8월)
	轟祭		驚蟄(음 2월) · 霜降(음 9월)
특수 행정	海弊 교정		.
	對日行政	倭館 관련 업무	*倭館건물 상태보고 (釜山僉使 → 觀察使) : 매달 말
		漂流倭船 처리	.
		異樣船 처리	.
	松政	封山 관리	.
		伐木者 처벌	.
風落松 처리		.	

이는 업무의 특성상 중첩되는 부분이 있을 수 있으나 크게 일반 행정과 군사행정 그리고 특수행정으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 일반 행정은 民政, 財政, 人事行政, 司法行政 등을 포함하는 것으로서, 이는 물론 내용의 차이는 있겠지만 각 지방의 수령이 군현통치를 위해 수행한 기본적인 행정업무의 형태와 비슷하다. 특히 民政과 還穀행정 은 각 관할 마을들을 대상으로 한 것으로서 수사와 각 鎭將들은 그들이 관할하는 邑民에 한해서만큼은 그들의 생활의 안정과 향상을 위해 노력해야 할 牧民官으로서의 중대한 책임감도 느껴야 했다.⁴⁸⁾ 둘째, 군사행정은 수군의 軍務 수행에 따르는 제반 업무를 일컫는데, 이는 수사가 海防을 관장하는 軍營의 將으로서 당연히 그리고 철저히 수행하여 조금의 허점도 보여서는 안 될 가장 기본적인 임무였다. 봉수와 무기류 및 兵船 · 戰船 등의 관리와 수군으로 차출되는 軍丁의 관리 등 어느 하나 중요하지 않은 것이 없지만 그 중에서도 수군훈련인 水操야말로 수사가 수행한 가장 대표적인 軍務라고 할 수 있다. 마지막으로 특수행정은 對日行政과 松政으로 대별되는데, 특히 대일행정은 경상좌수영이 왜관의 존재로 인해 왜인의 왕래가 잦았던 동래부에 위치한 까닭으로 3道の 수영 중에서도 가장 직접적으로 감당해야 하는 부분이었다. 또한 소나무는 兵船을 건조하는데 반드시 필요한 요소로 소나무에 관한 업무 즉, 松政은 모든 수사의 대표적인 주요 임무 중 하나였다. 요컨대 경상좌수사는 이렇게 일반 행정, 군사행정, 특수행정이라는 큰 틀 속에서 다양한 수군행정 업무를 영위해 나갔던 것이다.

여기서 일반 행정은 여타의 수영에서도 공통적으로 수행한 일반적인 업무였고 이는 군사행정도 마찬가지였지만, 좌수사 및 예하 鎭將들은 軍政을 수행함에 있어 유독 동래부사와 잦은 마찰을 일으켰다. 이는 경상좌수영과 대부분의 예하 鎭이 설치된 동래부 관내에 왜관이 있었을 뿐 아니라 府使가 獨鎭의 將으로 무관 중3품의 兵馬僉節制使를 겸직하고 있었기 때문에 주로 발생하는 문제였다. 이로써 경상좌수영의 군사행

48) 方相鉉, 「朝鮮前期 水軍 軍役考」, 『慶熙史學』 11, 1983, p.56.

정은 그 수행과정에 있어 여타의 수영과는 다른 양상을 보이고 있었던 것이다. 한편 특수행정 중 대일행정은 다른 수영보다도 경상좌수영의 역할이 단연 두드러지는 업무였다. 특히 동래부 내의 왜관은 전국 유일의 것이었기 때문에 왜관 관련 업무는 경상좌수영에서만 볼 수 있는 특수한 업무였다.

그런데 이렇게 다양하고 중요한 업무들이 모두 경상좌수사가 약 2년(720일)이라는 짧은 임기동안⁴⁹⁾ 책임지고 수행해야 했던 직무였다는 점에서 많은 문제점을 안고 있었다. 맡은 임무가 워낙 重責이었기 때문에 일을 조금이라도 그르치면 상관인 통제사나 관찰사에게 치죄당하기 일쑤였던 반면 직무 이행을 태만히 한다가나 각종 비리의 온상이 되기도 했다. 이는 『慶尙左水營先生案』에 의하면 임기만료[瓜滿]로 교체된 수사가 전체의 29.2%(62/212)에 지나지 않을 정도로 瓜滿率이 낮았던⁵⁰⁾ 원인이기도 했다. 그렇다면 여기서 이러한 수군행정 업무가 실제로 어떤 내용으로 어떻게 수행되었는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 본고에서는 수사가 임기동안 수행했던 수군행정 업무를 정기적인 업무와 비정기적인 업무로 나누어 보았다. 다음의 <표 5>는 위의 <표 4>에서 본 주요 업무와 더불어 경상좌수영 내에서 수사를 위시한 다수의 막료들이 수행한 각종 정기적인 업무들을 『萊營誌』에 의거하여 정리한 것이다.⁵¹⁾

<표 5> 정기적인 수군행정 업무 내용

기 한	업 무 내 용	
매년	春期	· 砲糧·砲木을 巡營의 關文에 의거해 각 邑에서 나누어 거둠 (→戶防庫) · 需米를 거둠 (→營需庫)
	夏期	· 本營과 蔚山의 屯田에서 벼와 보리를 거둠(官婢·官奴의 放料) (→官廳)
	秋期	· 需米를 거둠 (→營需庫) · 本營과 蔚山의 屯田에서 벼와 보리를 거둠(官婢·官奴의 放料) (→官廳)
	生日	· 方物, 箋文 올림
	外	· 餉米 耗條 각 邑에서 구획하여 거둠 (→支放庫)
(음) 1月	·	
2月	· 箭竹 거둠 (→別造庫) · 春操 · 경칩 - 蠶祭	
3月	·	
4月	· 端午(5/5) - 進貢	
5月	·	

49) 『經國大典』 「兵典」 外官職.

50) 李源均, 「朝鮮時代의 水使와 僉使의 交替實態-慶尙左水使와 多大浦僉使의 경우-」, 『釜山水大論文集』 33, 1984, p.205.

51) 『萊營誌』 進貢, 方物, 箋文, 祀典, 軍務, 倉庫 등.

6月	· 歲抄 · 6/15 - 殿最	<p style="text-align: center;"><매달></p> <ul style="list-style-type: none"> · 각 邑에서 防錢 거둠 (→兵庫) · 差備錢 배당하여 거둠 (→工庫)
7月	· 匠布錢 거둠 (→工庫)	
8月	· 秋操	
9月	· 上納용 國馬를 거둠 (→兵庫) · 硫黃錢 거둠 (→別造庫) · 상강 - 蠶祭	
10月	· 각 포구의 배 點考 (→官廳) · 10/1 - 將臺에서 무사들의 무예를 시험 · 冬至 - 進貢, 方物 · 箋文 올림	
11月	.	
12月	· 歲抄 · 正朝(1/1) - 方物, 箋文 올림 · 梁山 新興의 紙桶에서 종이 사음 (→紙倉) · 硫黃錢 거둠 (→別造庫) · 12/15 - 殿最	
外	· 매式年(매3년) - 총 쏘는 과녁을 舟師가 있는 각 邑 · 鎭에서 거둠 (→軍器庫) - 꿩깃[雉羽] 거둠 (→別造庫) · 매6년 - 軍籍 작성 · 보고 · 수시로 특별히 箋文 올림	

※ (→) 는 해당 업무를 담당한 倉庫를 표시한 것.

정기적인 업무란 기한이 정해져 있어 그 기한 내에 꼭 수행해야 하는 것으로서 1년마다, 매달 또는 정해진 달마다 그리고 몇 년에 한번 해야 하는 업무들도 있었다. 특히 이 중에는 수영의 각 창고마다 담당 庫子 및 色吏가 직접 수행한 업무가 포함되어 있는데, 本營의 일상 생필품 마련을 위한 需米, 소속 관원과 군사들의 급료로 나누어 준 餉米, 匠布錢, 防錢, 砲糧 · 砲木 등 또는 기타 운영비로 소용된 각종 布木 등을 주관하는 일이다. 이는 곧 수군행정 업무에 수반되는 제반 물자의 공급 및 관리 등의 재정업무로서 조금만 차질이 생겨도 수영과 수군의 안정적인 유지가 어려워지는 가장 기본적인면서도 중요한 업무였다. 한편 이러한 온갖 세목의 조세는 동래부 관내의 각 관할 마을들과 속읍인 울산부, 기장현 그리고 경상좌도 연해읍의 民戶가 자연히 그 징수 대상이 되었기 때문에, 실질적으로 이 업무는 비교적 이들 民戶와 가까이 있으며 對民行政을 담당하고 있었던 營吏의 책임이었다. 즉 수사는 이 업무에 대해서는 단지 보고를 받고 잘못된 점을 시정하거나 지시 · 명령만 할 뿐 직접적인 권한은 營吏들에게 있었던 것이다.

반면 수사가 직접적으로 담당한 업무로는 箋文 작성, 方物 마련 그리고 進貢이 있다. 이는 공통적으로 수사가 관직을 除授받은 外官으로서 당연히 수행해야 하는 일이다.

었다. 우선 箋文은 왕 또는 왕실의 귀인에게 올리는 글의 한 형식으로 대개 찬송의 내용을 담는데, 정월 초하루와 동지 그리고 왕의 탄생일 뿐 아니라 나라에 경사가 있으면 의례적으로 수사가 직접 써서 왕에게 바쳤다.⁵²⁾ 方物은 보통 箋文과 함께 정월 초하루와 동지 그리고 왕의 탄생일에 왕에게 올리는 지방 토산물이며, 進貢 또한 지방 외관으로서 단오와 동지에 왕에게 올리는 예물이었다.⁵³⁾ 이는 모두 왕에 대한 업무로서 행정적으로 한 치의 오차도 없이 수행해야 했다. 때문에 경상좌수사 姜膺煥은 정조 17년(1793)에 단오 때 진상할 부채를 제조할 기술자를 보내달라는 關文을 밀양에 여러 번 발송하였음에도 불구하고 계속해서 일을 지체시키자 담당 色吏를 上使시킨 일이 있었다. 또한 多大鎭에 關文을 내려 단오에 진상할 부채와 여기에 드는 경비를 재빨리 납부할 것을 독촉했는가 하면⁵⁴⁾ 水營의 承發이 직접 多大鎭에 私通을 보내서 진상할 청어의 품삯과 경비 납부를 독촉하기도⁵⁵⁾ 했다. 또한 동지 진상 때 드는 청어를 관하 鎭의 각 포구에 있는 地土船에서 1척당 3마리씩 부담시키며 여기에 드는 雜費는 또 관하의 舊館浦 및 南川浦의 條簾에서 충당하도록 하는 定式을 成冊하여 관찰사에게 牒報한 예로 보아⁵⁶⁾, 進貢 및 方物의 마련은 결국 관하의 鎭堡와 관할 마을의 부담으로 이어졌음을 알 수 있다.

한편 수사는 한 道の 수군을 관장하는 主鎭의 將으로서 纛祭, 水操 그리고 수사의 고유권한이었던 殿最를 직접 수행하였다. 우선 纛祭란 軍令權을 상징하는 ‘纛’ 즉 大將旗에 지내는 제사로 1년에 두 번, 경칩(음력 2월)과 상강(음력 9월)에 치러졌다. 국가의 군사권을 상징하는 제사로 유일하게 무관들이 주관한 제사라는 점에서 경상좌수영에서도 큰 행사였다. 이는 앞의 <그림 2>에서 보면 수영성 내 西門 가까이 언덕 위에 위치한 纛堂에서 진행되었는데 여기에 드는 염소와 돼지 또한 관할 마을에서 바치고 있었다.⁵⁷⁾ 水操는 수군의 전투력 향상과 유사시의 대비를 위해 해상에서 이루어지는 조련으로서⁵⁸⁾ 1660년대 후반에 春·秋 水操로 제도화 되었다. 2월의 春操는 통제사 주관 하에 삼도 수군 이상이 연합선단을 구성하는 舂操를, 8월의 秋操는 각 道

52) 『經國大典』 「禮典」 儀禮條에는 正朝·冬至와 大殿의 誕日에만 箋文을 올려 陳賀하는 것으로 되어 있으나, 『萊營政蹟』에는 영조의 繼妃인 明宣王大妃의 五旬과 정조의 생모인 惠嬪洪氏의 六旬을 축하하기 위해 올린 것도 있다. (강응환 저·정경주 역, 『國譯 萊營政蹟』, 부산광역시사편찬위원회, 1997, pp.5~6)

53) 『萊營誌』 進貢, 方物에 의하면 方物은 주로 사슴가죽, 노루가죽, 짐달가죽 등이었고, 進貢은 단오 때는 白貼扇, 漆貼扇, 漆油別扇, 白油別扇을, 동지 때는 청어 169두름[冬音]을 監封하였다.

54) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 3月 12日 到付. 水軍節度使爲相考事. 戊午 3月 19日 到付. 水軍節度使爲相考事.

55) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 10月 24日 私通.

56) 『萊營政蹟』 癸丑 4月 26日. 巡營了爲牒報事. 成冊開錄條件.

57) 『萊營誌』 祀典.

58) 조선후기 수군의 水操 운용에 대해서는 다음의 논문을 참고하였다.

장원주, 『17세기 海防體制와 水操運用』, 중앙대학교 역사학과 석사학위 논문, 2012.

의 수사가 주관하는 道水操(營操)를 하는 것으로 관례화되었고⁵⁹⁾ 이외에 鎭 단위에서 주관하는 鎭操도 있었다.⁶⁰⁾ 그 중 秋操는 충실하게 실시된 반면 春操는 숙종 20년(1694)부터 잠정적으로 폐지되어 18세기 후반까지 시행되지 않은 것으로 나타난다.⁶¹⁾ 水操는 통영의 傳令을 받아 거행하게 되는데 營將이 된 수사를 필두로 하여 관하의 鎭將과 속읍의 수령이 把總 혹은 哨官이 되어 조련에 참여하는 체계를 갖추고 있었다. 그런데 경상좌수영의 속읍으로서 수군의 哨官이 된 울산부사와 기장현감은 각각 경상좌병영과 동래 독진의 陸操에도 참여해야함으로써 행정적인 문제가 발생하곤 했다. 때문에 水操와 陸操는 본래 輕重이 없어 군사의 기울이가 모두 엄하므로 양자가 상치하게 되면 수군은 哨官이 된 수령이, 육군은 座首가 거느리고 가도록 조치하였다.⁶²⁾ 또한 水操와 함께 경상좌수사의 대표적인 업무였던 殿最가 있었다. 예하 7鎭의 장수들의 근무성적을 평가하는 것으로서 그간의 考課를 매년 6월과 12월에 감영 및 통영과 함께 의논한 후 狀啓를 만들어 올렸다. 이는 수사가 그 대상이 된 예하 7鎭의 鎭將과 소속 戰船의 대장들을 직접적으로 통할할 수 있는 고유 권한이었으며⁶³⁾ 殿最의 대상이 되는 이들은 이로 인해 罷職될 것을 두려워하였다. 때문에 殿最를 앞두고 선처를 청탁하고자 개운포와 두모포의 만호가 본영의 裨將廳에 뇌물을 바치는 사건이 발생하여 수사가 엄하게 처벌하는 일이 발생하기도 했다.⁶⁴⁾

경상좌수사는 위와 같은 정기적인 업무 외에도 비정기적으로 수행해야 하는 업무도 많았다. 비정기적인 업무는 일정한 기한이 없는 것으로서 일상적으로 해야 하는 일과 어떤 사건이나 일이 생기면 그때마다 해결해야 하는 불시적인 일이 있었다. 물론 수사의 모든 업무는 중요한 직임이었던 만큼 임기가 끝나는 동안 어느 하나 매일 신경 쓰지 않으면 안 되는 것들이었다. 우선 일상적으로 수행해야 하는 업무에는 관하의 鎭堡 및 관할 邑·民의 관리·감독과 환곡행정[還政] 그리고 封山과 봉수 및 병선을 비롯한 각종 軍器의 관리와 軍丁을 관리하는 일 등이 있었다. 주지한 바와 같이 수사는 지방관으로서 자신이 관할하는 구역 내 民戶들의 생활을 안정시키고 향상시킬 의무를 가지고 있었다. 따라서 수사는 관할 民戶의 실태를 파악하기 위해 각 洞에 傳令을 내려 각 戶의 성별, 家口를 비롯하여 보유하고 있는 田畝 및 牛馬와 곡식 등의 수량을 조사하여 成冊할 것을 지시하였다.⁶⁵⁾ 이와 동시에 극심한 흉년에 대비하여 民戶로 하여금 술을 빚어 곡식을 축내는 일이 없도록 釀造 금지령을 내리기도 하였다.⁶⁶⁾

59) 『萬機要覽』軍政篇 1. “春期二月 秋則八月內設行 三南京畿水操 春則合操 秋則各其前洋設行 而或合操停止 而只行前洋操”.

60) 『多大鎭事例』(부산시사편찬위원회, 『國譯 嶺南鎭誌』, 1996, p.132, p.58)

61) 『備邊司謄錄』英祖 37年 2月 2日. “兩南舟師春操 則合設于本營前洋 秋操則各其水營設行 已有定式 而丁卯春嶺南左右道合設兩南合操 二去甲戌年設行後 因朝令停廢 今至六十九年之久”.

62) 『萊營誌』滌氛亭記 朴載河記曰.

63) 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調查報告書』, 1990, p.16.

64) 『萊營政蹟』癸丑 5月 20日. 開雲豆毛了爲相考事.

65) 『萊營政蹟』壬子 10月 21日. 各洞了傳令 및 成冊式.

또한 관하의 鎭도 관할하는 마을이 따로 있어 이곳의 鎭將도 수사와 같이 각 民戶를 돌보아야 했다. 이에 다대진 첨사는 장맛비로 유실된 전답 독과 무너진 가옥을 수축하는데 壯丁을 조달해주며 각 읍끼리도 서로 도울 것을 독려하는 傳令을 관할 마을에 보내는가 하면, 마을을 돌아다니며 행패를 부리는 儒任이나 鄉任과 이러한 민폐를 묵인하는 洞任을 신척하기도 했다.⁶⁷⁾

한편 還政은 바로 환곡과 관련된 행정을 말하는 것으로서 빈민을 구휼하고 軍資米를 매년 새로운 곡식으로 전환하고자 한 것인데, 조선후기가 되면 춘궁기에 농민들에게 빌려준 곡식을 추수 뒤에도 돌려받지 못하는 사례가 늘어나 국가 재정이 날로 어려워져 갔다. 특히 경상좌수영은 각종 명목의 비용으로 재정지출이 원채 많아 이를 충당하기 위해서는 환곡제 운영에 크게 의존할 수밖에 없는 실정이었으므로 수사는 관할 民戶에 대여한 환곡을 거두는 일에 전력을 기울여야만 했다. 이는 관할 民戶뿐 아니라 水營의 재정문제와도 직결되는 문제였기 때문에 조선후기 경상좌수사는 임기 동안 이 환곡문제를 해결하기 위해 갖은 방법을 동원하며 술한 公文을 써내야 했다. 本營의 부족한 환곡을 여유가 있는 읍의 환곡으로 이전하여 획급해주길 관찰사에게 누차 牒報를 보내는가 하면,⁶⁸⁾ 固城縣의 남은 종자벼로 충당하라는 관찰사의 回題로 고성현에 빨리 그 기일을 알려줄 것을 재촉하는 關文을 보내기도 했다.⁶⁹⁾ 또 관하의 서생진 前僉使가 환곡을 함부로 범한 일에 대해 엄하게 징벌하는⁷⁰⁾ 등 경상좌수사는 관하의 軍民을 구제하기 위해 還政에 많은 애를 썼음을 확인할 수 있다.

이 같은 관할 읍·민의 관리나 환곡행정이 수사의 일반 행정업무였다면 兵船을 비롯한 각종 軍器와 봉수의 관리, 松政 그리고 軍丁관리 등의 업무는 수사의 군사행정 업무를 대표하는 것이었다. 조선후기에는 채해, 기근, 전염병과 임진왜란 이후 사회경제적인 불안정을 비롯한 삼정문란과 같은 재정 악화로 인해 수군훈련인 水操가 수시로 정지되는 등 수군의 방어능력이 약화되며 기강이 해이해졌다. 때문에 舟楫과 軍器의 관리는 자연히 소홀해질 수밖에 없었다. 이에 수사는 자신의 소관업무로서 매 연말에 兵船 및 什物의 수를 갖추어 兵曹에 보고하는 일⁷¹⁾, 연한이 찬 戰船과 兵船의 부패 여부를 살펴 왕에게 보고하는 일⁷²⁾ 등에 있어 심각성을 느꼈다. 때문에 兵船은 다른 용도로 쓰는 것을 허용하지 않음에도 불구하고⁷³⁾ 군사들이 개인적으로 겨울철 어로·채취시 海漢(바닷사람)들에게 세를 받고 배를 빌려준 일에 대해 엄히 처벌하

66) 『萊營政蹟』 壬子 10月 21日. 各洞了傳令.

67) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 閏5月 24日. 各里了傳令, 傳令大峙里, 丁巳 6月 初9日. 各里了爲知悉舉行事.

68) 『萊營政蹟』 壬子 12月 26日. 癸丑 2月 19日. 巡營了爲牒報事.

69) 『萊營政蹟』 癸丑 2月 13日. 固城了爲相考事.

70) 『萊營政蹟』 癸丑 4月 15日. 巡營了爲牒報事.

71) 『經國大典』 「兵典」 兵船.

72) 『續大典』 「兵典」 兵船.

73) 『續大典』 「兵典」 兵船.

고⁷⁴⁾ 이렇게 軍器를 함부로 하는 폐단이 다시는 없도록 親裨로 하여금 적간하게 하며 執頗한 것은 改·補修하여 다시 보고할 것을 舟師가 있는 각 邑·鎭에 關文을 보내 재차 독촉했다.⁷⁵⁾ 그런데 경비만 받고 허위로 보고하는 일이 발생하자 수사는 관찰사에게 이를 엄하게 처벌할 것을 牒報하기도 했다.⁷⁶⁾ 이는 변방의 업무에 있어 더없이 중요한 임무였다.

이외에도 봉수를 관리하는 업무 또한 경상좌수사에게 빼놓을 수 없는 중요한 업무였다. 봉수는 邊境의 정세를 살펴 중앙에 급히 전달하는 군사용 통신수단으로서 조선 후기 경상좌수영의 봉수망에는 동래부 관내의 荒嶺山봉수, 鷄鳴山봉수, 鷹峰봉수, 干飛鳥봉수, 龜峯봉수를 비롯하여 機張, 蔚山, 慶州, 長鬐, 迎日, 興海, 清河, 盈德, 寧海 등 경상좌도 연해읍에 분포해있는 沿邊봉수들까지 총 27곳이 포함되어 있었다.⁷⁷⁾ 그 중에서도 경상좌수영은 左標에 있어서는 간비오봉수의 烽軍이 최초 관측을 보고하도록 하고 右標로는 구봉봉수의 봉군이 최초 관측하여 보고하도록 하였다.⁷⁸⁾ 한편 동래부 관내의 5개 봉수대는 각각 관장하는 기관이 달랐는데 황령산과 계명산봉수는 동래부에서, 응봉봉수는 다대진, 구봉봉수는 부산진, 간비오봉수는 경상좌수영에서 각각 맡아서 관리하고 있었다.⁷⁹⁾ 또한 封山을 관장하는 일도 좌수영의 중요한 업무 중 하나였는데, 특히 戰船을 고쳐 만들 때 필요한 많은 재목을 봉산에서 조달하였기 때문에 평상시에는 함부로 벌채하지 못하도록 철저히 관리할 필요가 있었다.⁸⁰⁾ 따라서 소나무는 수군과 밀접한 관련을 맺고 있었던 것으로 봉산이 있는 각 고을의 수령도 항상 봉산을 점검해야할 정도로 松政은 국가적인 관심사 중 하나였다. 때문에 경상좌수사는 임기동안 동래, 기장, 울산, 경주, 장기, 영일, 흥해, 양산, 밀양 등지에 총 28곳의 봉산을 관리하는데⁸¹⁾ 심혈을 기울였다. 松政 업무에 관해서는 Ⅲ장에서 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

다음 軍丁관리 업무는 軍役의 충당과 軍布 징수가 주요 골자로서 水營이 유지되기 위한 가장 기본적인 부분이라고 할 수 있다. 수군은 특성상 수영 주변에 살며 물에 익숙한 자들이 入番하게 되는데 경상좌수영에는 관할 邑民 즉 동래부 관내의 良人男丁들이 그 대상이 되었다. 그러나 이들은 기본적으로 수영에 정식 差定된 자들이 아니었을 뿐더러 원래 동래부나 또 다른 기관에 정식 차정되어있었다. 때문에 이들은

74) 『萊營政蹟』 壬子 11月 20日. 舟師邑鎭了爲相考事.

75) 『萊營政蹟』 壬子 12月 初7日. 舟師各邑鎭了爲相考事. 壬子 12月 19日. 各鎭浦了爲相考事. 癸丑 2月 12日. 釜山了爲相考事.

76) 『萊營政蹟』 癸丑 11月 初3日. 癸丑 11月 初8日. 蔚山了爲相考事. 癸丑 11月 18日. 巡營了爲牒報事.

77) 『萊營誌』 烽燧.

78) 『萊營誌』 邊情.

79) 『東萊政事例』(1868) (부산시사편찬위원회, 『釜山史料叢書1』, 1963)

80) 정경주 역, 『國譯 萊營誌』, 부산광역시사편찬위원회, 2001, p.9.

81) 『萊營誌』 封山.

일정한 대가를 받고 수군에 고용되긴 했지만 워낙 苦役이었고 다른 원래의 役에도 동원되어야 했기 때문에 疊役의 피해자가 되었다. 반면 원래 경상좌수영에 차정된 경상좌도의 양인 남정들은 거리가 멀고 내륙민으로 물에 익숙하지 않다는 이유로 番을 서는 대신 돈을 납부하는데, 이 防錢이 바로 수군에 고용된 자들에게 대가로 주는 것이었다. 防錢은 위의 <표 5>에서 보듯이 매달 각 邑에서 거두어들이는데 수군의 운용과 직결되는 것으로 절대 지체되어서는 안 되는 것임에도 불구하고 체납이 되는 일이 잦았다. 이 첩역과 방전 체납의 문제에 대해서도 III장에서 구체적으로 후술하겠다.

이상에서 본 경상좌수사의 일상적인 업무 외에도 불시에 혹은 수시로 수행하는 업무도 있었다. 여기에는 각종 범죄의 죄인을 적간하여 처벌하거나 상부로 押送하는 일 또는 관할 민들의 呈訴를 처분하는 일 등의 사법행정 업무가 있었다. 수사는 자신의 제반 업무와 관련되는 모든 일에 대해서는 일정한 사법권을 가지고 있었기 때문에 이를 소홀히 하거나 남용해서도 안됐다. 또한 수사는 바다를 관장함으로써 바다에서 일어나는, 또는 바다 및 수군과 관련한 제반 행정 업무의 폐단[海弊]을 교정·개혁해야 했다. 예를 들면 수영의 戰船을 개조하는 일로 동래의 東下里, 南村里와 釜山の 船主들을 格軍으로 뽑아 정하는 일에 담당 監色이 농간을 부리는 폐단, 본영과 각 鎭의 伺候船은 軍器로서 아무 데나 사용할 수 없으며 원래 물자 운송용이 아님에도 불구하고 公物 운반에 이용되는 폐단 그리고 울산부에서 관하 船主에게서 일용할 目靑魚를 사사로이 責納하게 한 폐단 등을 수사와 각 鎭將이 함께 소상하게 논의하여 관찰사에게 처분해 줄 것을 牒報한 것이다.⁸²⁾

한편 똑같이 왜구의 침입에 대비한 三道의 수영 중 유독 경상좌수영만은 같은 지역 내에 왜관과 함께 자리하고 있어 대일행정업무에 있어 가장 구체적인 역할을 맡고 있었다. 특히 조선후기에는 연해에 자주 출몰한 異樣船을 조치하는 문제가 대두하였는데, 이는 烽軍이 먼 바다에서 들어오는 이양선을 발견하고 이를 각 營門에 보고[進告]함으로써 업무가 시작된다. 간비오 봉군의 보고를 받은 경상좌수사는 재빨리 각 鎭에 알려 그 동향을 파악하여 통영 및 감영에 보고해야 했고,⁸³⁾ 각 봉군의 보고를 받은 鎭將과 동래부사도 이를 재빨리 감영·통영·수영에 보고해야 할 책임이 있었으며⁸⁴⁾ 수사의 지시를 받아 수영의 虞侯 및 譯學과 함께 問情에도 함께 임해야 했다. 이는 변방에 관계되는 업무로서 절대 일을 지체시키거나 실수를 용납할 수 없는 것이었지만 바다의 사정에 따라 낮밤의 사정에 따라 정확하게 보고되지 못하거나 보고가 지체되는 상황이 생기기 마련이었다. 이에 수사는 각 鎭에 關文을 보내 이러한 사정의 곡절을 물어 신칙하며 좀 더 각별히 관측하고 신속히 보고하여 기일에 맞춰 狀啓를 올릴 수 있도록 지시했다.⁸⁵⁾ 또한 각 鎭將은 담당 봉군과 烽臺別將 및 烽臺監考 등을 심문

82) 『萊營政蹟』 癸丑 4月 26日. 巡營了爲牒報事. 成冊開錄條件.

83) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 4月 19日. 丁巳 6月 14日. 丁巳 8月 23日. 戊午 正月 26日. 水軍節度使爲相考事.

84) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 4月 21日. 丁巳 8月 23日. 水營了爲牒報事.

하고 엄하게 신칙하였다.⁸⁶⁾ 이와 더불어 倭船이 漂流해 들어오는 경우와 왜관과 관련된 문제도 모두 수사의 관할 사항이었다. 그런데 표류왜선과 왜관에 관련된 일은 수사보다도 동래부사와 부산진 첨사가 실질적인 담당자로서 그 역할과 책임이 막중하였다. 이에 대해서는 Ⅲ장에서 좀 더 살펴보고자 한다. 그전에 지금껏 살펴본 수군행정 체계와 그를 바탕으로 수행된 수군행정업무가 잘 운영되고 유지될 수 있었던 기반에 대해 먼저 고찰해보고자 한다.

2. 수군행정의 문서행정체제

문서행정은 국가체제를 유지하는 기본적인 시스템으로서 정책 결정권자들의 정책적 사항은 오로지 문서를 통해 시행되었다고 할 수 있다. 즉 조선시대의 모든 행정 업무는 文書, 특히 국가의 각 행정조직 사이에서 公務와 관련하여 주고받은 公文書를 통해서 이루어졌다. 국가의 운영은 관아의 품계에 따라 일원적으로 구축된 행정체계를 기본 틀로 하는데 이 행정체계가 유기적으로 작용할 수 있도록 한 원동력이 바로 공문서이다. 따라서 공문서는 행정체계가 그 기저를 이루고 있으므로 발급 주체와 수령 주체의 위계에 따라 문서의 종류가 달라지기 마련이었다. 발급 주체와 수령 주체의 위계에 따라 문서의 투식과 형식이 달라지고, 문서의 투식과 형식이 달라지기 때문에 쓰이는 문서의 명칭도 달라지는 것이었다. 동일한 내용의 것이라도 王에게 올리는 문서와 하급관아에서 상급관아로 올리는 문서는 그 투식과 형식이 달랐다. 이를 문서행정과 관련한 일련의 제도적 용어로 ‘行移’라고 부르며, 문서를 주고받는 과정에 대한 규정 즉 조선시대의 공문서 전달체계를 ‘行移體制’라고 한다. 실로 조선시대의 문서행정체제는 철저히 위계 중심적이었던 것이다.⁸⁷⁾

이렇게 공문서와 그 행이체제는 행정운영에 필수적이었던 만큼 보다 효율적인 운용을 위한 체계가 요구되었다. 따라서 조선 초기 官制가 품계 중심으로 정비되는 과정에서 일원화된 기준이 마련되었고 곧이어 다음과 같이 『經國大典』에 체계적으로 정리되며 법제화되기에 이른다.

(가) ① 2품衙門은 直啓하고

〈中外의 諸將과 承政院 · 掌隸院 · 司諫院 · 宗簿寺도 또한 直啓할 수 있다.各司는 긴요한 일이 있으면 提調가 直啓한다. 큰일은 啓本으로, 작은 일은 啓目으로 한다. 지방은 啓目이 없다.〉

85) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 3月 25日. 戊午 正月 26日. 到水軍節度使爲相考事.

86) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 3月 25日. 戊午 正月 26日. 水營了爲牒報事.

87) 조선시대 문서행정체제에 대해서는 주로 다음의 단행본을 참고하였다.

박준호, 『禮의 패턴 : 조선시대 문서 행정의 역사』, 소와당, 2009.

② 直行移한다.

〈相考事 외에는 모두 啓한다.〉

③ 그 나머지 衙門은 모두 소속 曹에 보고한다.

(나) 무릇 中外의 公文書는 同等 이하에게는 關을 사용하고, 이상에게는 牒呈을 사용하고, 7품 이하에게는 帖을 사용한다.

〈外官이 奉命使臣에게, 中外의 諸將이 兵曹에 대해서는 牒呈을 사용하고, 都摠府는 關을 사용한다.〉

(다) 官府의 公文書는 모두 立案을 두어 後考의 전거로 한다.⁸⁸⁾

『經國大典』에 규정된 공문서 행이체제에 대한 규정은 단 세 조목에 불과하다. 세 조목 중에서도 (다)는 생산된 문서의 관리 규정으로 엄밀한 의미에서 행이체제에 대한 설명으로 볼 수도 없다. 즉 (가)와 (나)의 규정이 조선왕조 수백 년의 공문서 행정의 기틀을 규정하는 원칙이었던 것이다.⁸⁹⁾ 먼저 (가)는 六曹直啓의 규정이라 할 수 있는데 크게 세 부분으로 나뉘볼 수 있다. 우선 ①은 “2품아문은 의정부를 거치지 않고 바로 왕에게 直啓할 수 있으나, 예외적으로 중외의 諸將과 정3품아문인 승정원·장예원·사간원·종부시도 왕에게 直啓할 수 있다”는 규정이다. 중외의 諸將이란 兵使와 水使를 의미하는 것으로 兵使는 관찰사·통제사와 함께 중2품아문으로 직계하는 것이 당연하지만 水使는 정3품관인데도 이 예외규정에 의해 직계가 가능하게 된 것이다.⁹⁰⁾ 그러나 ‘통제사·관찰사 - 수사 - 첨사 - 만호’로 이어지는 수군행정체계상 관찰사와 통제사가 수사의 上官으로 있었기 때문에 수사가 곧바로 왕에게 直啓를 할 수 있다는 것은 사실상 일상적인 경우는 아니었을 것이며 설령 直啓를 한다고 하더라도 반드시 관찰사 및 통제사에게 이를 알려야할 의무가 있었다.

다음 ②는 “2품(실제로는 2품 이상) 아문은 다른 아문으로 곧바로 문서를 보낼 수 있지만 이는 相考事에 한정한다”는 규정이다. 즉 相考事 이외에는 반드시 왕에게 아뢰어 재가를 얻은 뒤에 발송할 수 있다는 것이다. ‘相考’란 피차에 서로 대조하고 참조하는 것 즉 照會하는 일을 의미하는 것으로 2품 이상 아문들이 임의로 공문을 발송할 수 있도록 허용된 사안은 통치행정상의 명령이나 지시가 아닌 조회하는 사안에 국한되었던 것이다. 이는 아무리 2품 이상의 중앙관아라 할지라도 행정상의 조회가 아닌 사안을 독단적으로 관찰사나 병사·수사에게 시달할 수 없음을 의미한다. 더욱이 관찰사는 ‘왕 - 관찰사 - 수령’로 연결된 조선시대 지방행정체계상 왕에게 직결되어 있

88) 『經國大典』 「禮典」 用文字式.

二品衙門直啓 <中外諸將承政院掌隸院司諫院宗簿寺亦得直啓 各司有緊事則提調直啓 大事啓本 小事啓目 外則無啓目> 直行移 <相考事外 皆啓> 其餘衙門並報屬曹 凡中外文字 同等以下用關 以上用牒呈 七品以下用帖 <外官於奉命使臣 中外諸將於兵曹 用牒呈 都摠府用關> 官府文字並置立案 以憑後考.

89) 박준호, 『禮의 패던 : 조선시대 문서 행정의 역사』, 소와당, 2009. pp.127~129 참조.

90) 李羲權, 『朝鮮後期 地方統治行政 研究』, 集文堂, 1999, p.29

(가)규정의 ①에서 보았듯이 2품 이상의 중양 아문은 왕에게 直啓를 할 수 있으므로 관찰사와 통제사도 2품아문으로서 당연히 직계를 할 수 있었다. 경상좌수사도 정3품이지만 중외의 諸將으로서 직계가 허용되고 있다. 그러나 수군행정체계상 좌수사는 관찰사 휘하에 있으므로 보통은 관찰사를 통해야만 했으며 설사 직계를 하더라도 반드시 관찰사 및 통제사에게 이를 보고해야했음은 주지의 사실이다. 또한 2품 이상의 중양 아문은 相考事에 한해서만 예외적으로 다른 아문에 문서를 直送하며 관찰사와 통제사도 相考事 이외의 사안에 대해서는 반드시 왕의 지시나 재가를 얻어 좌수사 및 동래부사에게 문서를 직송할 수 있었을 것이다. 기본적으로 공문서 전달체계는 일원적인 행정체계를 바탕으로 하므로 기존의 수군행정체계에 따라 중양의 지시사항은 ‘관찰사·통제사 → 수사 → 동래부사·첨사 → 만호’로 이어지는 체계에 따라 전해졌으며, 이에 대한 만호의 보고는 반대로 ‘만호 → 첨사 → 동래부사·수사 → 관찰사·통제사’ 체계에 따라 전해지는 것이 원칙이었다. 그러나 예외적으로 경상좌수영은 지리적으로 邊情에 있어 요충지였기 때문에 이양선 출몰 등과 같은 시급한 사안 등에 대해서는 첨사도 수사와 함께 관찰사와 통제사에게 중층적으로 보고해야 했다. 또한 동래부사에게는 왜관 업무에 한해 直啓할 수 있는 권한이 주어졌고⁹⁵⁾ 부산진 첨사도 왜관과 관련해서는 동래부사 뿐만 아니라 관찰사에게도 직접 바로 보고해야 했다. 따라서 문서행정체제는 단순히 관아의 등급에 따라, 일반적인 행정체계에 따라 성립된 것이 아니라 업무에 따라 각기 달리 형성되었음을 알 수 있다.

한편 (가)규정의 ②, ③을 통해 <도표 2>와 같이 공문서의 전달체계는 확인할 수 있었지만 여기에 사용해야 하는 공문서의 종류에 대해서는 알 수가 없는데, (나)는 이에 대한 부연 설명으로서 매우 간결하다. 즉 수령 주체가 발급 주체보다 하급 또는 동급 아문일 때는 關을, 상급 아문일 때는 牒을 사용하며 수령 주체가 7품 이하의 미관말직일 경우에는 下帖을 사용한다는 규정이다. 예외사항으로 중외의 諸將이 兵曹에 대해서는 牒을 사용하도록 했다. 원래 지방의 外官은 품계와 관계없이 6曹와는 상하관계를 이룰 수 없었기 때문에 關을 쓰는 게 원칙이었음에도 이 같은 예외사항을 설정한 것은 군사행정체계를 확립하기 위한 방법 중 하나였을 것으로 보인다. 다시 말해 (나)는 각 아문 사이에서 사용하는 구체적인 공문서에 대한 규정이다.⁹⁶⁾ 이를 상급 아문에 보내는 上達文書, 동급 아문에 보내는 平達文書, 하급 아문에 보내는 下達文書로 크게 구분하여 정리하면 다음의 <표 6>⁹⁷⁾과 같다.

95) 『光海君日記』 2年 9月 5日.

96) 박준호, 『禮의 패턴 : 조선시대 문서 행정의 역사』, 소와당, 2009, pp.127~129.

97) 같은 책, p.173 표 인용.

<표 6> 경국대전 체제의 공문서 행이체제

	『經國大典』 체제	
	문서명	行移 규정
上達文書	牒呈	동등 이상 아문
平達文書	咨	明과의 외교 문서로 사용
	關	동등 및 동등 이하 아문
下達文書	關	동등 5및 동등 이하 아문
	下帖	七品 이하 미관말직

결국 『經國大典』 체제의 공문서는 明과의 외교문서인 咨와 7품 이하의 미관말직에게 사용하는 下帖을 제외하면 실질적으로 關과 牒呈이 대부분을 차지했다. 즉 『經國大典』 이후부터는 문서행정체제가 關과 牒呈 중심 체제로서 『大典會通』에 이르기까지 유지되어 조선후기까지 거의 변함이 없었다. 이는 행정의 효율성을 극대화하기 위한 혁신의 결과로 생각되며 다종하고 복잡한 행정체제를 단순화하여 그 효율성을 배가시킨 것이 『經國大典』 공문서 체제의 특징이다.⁹⁸⁾ 이와 함께 『經國大典』에는 25가지 공문서의 定式도 규정되어 있다. 文武官四品以上告身, 文武官五品以下告身, 堂上官妻告身, 三品以下妻告身, 紅牌, 白牌, 雜科白牌, 祿牌, 追贈, 鄉吏免役賜牌, 奴婢土田賜牌, 啓本, 啓目, 平關, 牒呈, 帖, 立法出依牒, 起復出依牒, 解由移關, 解由牒呈, 度牒, 立案, 勘合, 戶口, 准戶口가 그것이다. 이 중 행정운동을 목적으로 각 관아 사이에서 오고간 문서는 啓本, 啓目, 平關, 牒呈, 帖, 立法出依牒, 起復出依牒, 解由移關, 解由牒呈, 度牒, 勘合으로 11가지이며, 이를 행이체제에 따라 구분하면 이 중 帖은 하달문서이고 平關과 解由移關은 평달문서 그리고 나머지는 상달문서라고 할 수 있다. 그러나 조선시대의 공문서는 국가통치의 원활한 수행을 위한 일원적인 행정운영이 그 목적이었던 만큼 실제 통치체제를 유지하고 각종 명령의 하달 및 상달을 위해서는 이보다 더 다양한 공문서들이 行移되었을 것이다. 공문서가 국가기관에서 公務에 관련하여 사용되는 각종 문서라는 점을 고려하면 國王文書, 王室文書, 官府文書 전체와 私人文書, 寺祀文書, 書院文書, 道觀文書, 結社文書 가운데 국왕·왕실·관부를 대상으로 行移되는 문서로 한정할 수 있다. 이를 다시 발급 주체를 기준으로 분류하면 다음의 <표 7>과 같다.⁹⁹⁾

98) 박준호, 『禮의 패턴 : 조선시대 문서 행정의 역사』, 소와당, 2009, p.173.

99) 공문서는 다양한 기준으로 분류할 수 있는데, 본고에서는 다음 자료의 분류를 인용했다.

김경록, 「조선시대 공문제도와 국가통치체계」, 한국행정학회 하계학술대회 학술발표자료, 2010, pp.3~6.

<표 7> 공문서의 분류 및 종류

대분류	소분류	종류
國王 文書	對王室	玉冊, 竹冊, 諡冊, 敎命, 遣敎
	對官府	敎, 敎書, 諭書, 有旨, 密敎, 敎旨(告身, 封君, 封爵, 老人職, 紅牌, 白牌, 追贈, 贈職, 贈諡, 賜牌), 敎牒, 祿牌, 封書, 錄券, 功臣會盟文, 批答, 宣牌, 下膳狀
	對私人	敎書, 綸音
	對寺祀· 書院·道觀 ·結社	賜牌
王室 文書	對國王	箋文
	對官府	內旨, 慈旨, 徽旨, 懿旨, 命書, 命旨, 下答, 手本, 濬源錄世孫單子, 敦寧單子, 圖署牌子
	對私人	導掌許給文
官府 文書	對國王	玉冊, 箋文, 上疏, 筭子, 啓文, 草記, 啓本, 啓目, 狀啓, 書啓, 呈辭, 薦單子, 褒貶單子, 進上單子, 下職單子, 謝恩單子, 六行單子, 問安單子, 祇受單子, 處女單子
	對王室	上書, 申本, 申目, 狀達, 玉冊, 箋文
	對官府	關, 牒呈, 帖, 立法出依牒, 起復出依牒, 解由文書(解由移關, 解由牒呈, 解由照訖), 書目, 手本, 甘結, 傳令, 差使帖, 京外官推考發緘·緘答, 遲晚, 署經單子, 諡號望單子, 諡號署經, 褒貶同議單子, 問安物種單子, 尺文, 陳省, 論報, 文狀, 文狀書目, 告目, 稟告, 馳通, 回通, 通諭, 望記, 朝報, 邸報, 赴舉狀, 軍令狀, 祿標, 物禁帖, 馬帖, 草料, 路文, 路引, 行狀, 古風, 行下
	對私人	完文, 空名帖, 立案, 立旨, 題音·題辭, 準戶口, 傳准, 謄給, 照訖帖, 物禁帖, 告示
	對寺祀· 書院·道觀 ·結社	完文, 帖文

<표 7>에서 음영이 들어간 부분 즉 官府 - 官府文書가 가장 많은 종류를 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 곧 공문서가 주로 행정운영에 실질적인 역할을 하고 있었던 각 행정조직들 사이에서 오고간 문서를 의미하고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 『經國大典』에서 정하고 있는 關·牒呈 중심의 문서행정체제 또한 바로 이 官府 - 官府文書에 대한 기준으로 마련된 것으로 보인다. 조선후기 경상좌수영과 관하의 鎭에서도 마찬가지로 關·牒呈 중심의 『經國大典』 체제를 바탕으로 한 다양한 공문서를 통해 수군행정이 운영되었다. 즉 경상좌수사 및 예하 鎭將은 부임한 날부터 遞職되는 순간까지 관련 관아들과 수많은 공문서를 주고받으며 공무처리에 대한 업무

협조 및 조회를 수행했음을 알 수 있다.

<표 8> 경상좌수영에서 受發한 공문서(1792~1794년)

문서 종류	箋文		牒呈 (牒報)		關文		傳令		題辭		甘結		小錄		私通 (答通)		狀啓 草本		牒報 草本		합계
	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신			
受發	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	발신	수신	
1792	2	·	6	1	8	5	6	·	·	2	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	30
1793	7	3	23	1	30	1	14	·	3	16	1	1	·	·	·	·	·	·	·	·	100
1794	1	3	7	4	2	·	1	3	·	8	·	1	1	·	·	·	·	·	·	·	31
합계 (%)	10 (6.2)	6 36 42 (26.1)		6 40 46 (28.6)		6 (3.7)		21 3 24 (14.9)		3 (1.9)		26 (16.1)		1 (0.6)		2 (1.2)		1 (0.6)		161 (100)	

위의 <표 8>은 경상좌수영에서 수군행정의 운영에 있어 관련 관아들과 주고받은 공문서들을 종류별로 분류한 것이다.¹⁰⁰⁾ 여기서 각각 26.1%, 28.6%로 關과 牒呈이 가장 많은 비율을 차지하고 있는 것으로 보아 역시 『經國大典』의 행이체제를 기준으로 하고 있음을 알 수 있다. 關文은 동급 및 하급관아로 보내는 문서로서 여기서는 상급관아인 감영으로부터 6건을 수신하였고 하급관아인 동래부를 비롯한 관할 邑 · 鎭으로 40건을 발신하였다. 또한 牒呈은 상급관아로 보내는 문서로서 하급관아인 동래부로부터 6건을 수신하였고 상급관아인 감영 · 통영 · 승정원 · 비변사 · 훈련도감으로 36건을 발신하였다. 이 밖에 傳令은 『經國大典』 체제에서 보이는 下帖과 같이 말단의 하급관아로 보내는 명령서로서 주로 관할 마을 또는 각 廳에 내린 공문서였으며 題辭는 하급관아로부터 접수된 문서, 특히 牒呈(牒報)에 대한 상급관아의 결재 · 처분이므로 이 또한 많은 비율을 차지하고 있다. 甘結은 상급관아에서 하급관아로 보낸 공문서인데, 關이나 下帖과는 달리 상시적인 일에 보낸 문서가 아닌 신속하게 반드시 집행되어야 하는 사안에 대해 주로 발급된 지시 · 명령서였다.¹⁰¹⁾ 한편 小錄은 엄연한 의미로는 공문서라고 할 수 없지만 주로 수사가 직무를 수행하는 과정에서 업무 협조 및 자신의 뜻을 관철하기 위해 쓴 공적인 성격의 문서로서 關과 牒呈 다음으

100) 경상좌수사 姜膺煥이 到任한 정조 16년(1792) 10월 19일부터 임기만료인 瓜滿으로 체직되는 정조 18년(1794) 10월 15일까지 만 2년 동안 직무를 수행하는 과정에서 受發한 공문서들을 모두 모아 엮은 『萊營政蹟』이라는 자료에 의거하여 정리한 것이다. 瓜滿率이 낮았던 당시에 2년(720일)이라는 임기를 다 채운 水使의 자료로서 수사가 임기동안 수군행정을 수행하는 과정에서 어떤 공문서를 얼마나 주고받았는지 살펴볼 수 있다는 점에서 주목할 만하다.

101) 문보미, 『조선시대 關에 대한 연구』, 한국학중앙연구원 석사학위논문, 2010, p.56.

로 많은 비율을 차지하고 있다. 私通은 공무와 관련하여 胥吏들 사이에서 주고받은 통지문으로서 答通은 이에 대한 답문이고, 간혹 踏印私通이라는 것도 보이는데 이는 특별히 중요한 사항으로 도장을 찍어 확인한 사통을 의미한다. 즉 營吏들이 주고받은 공문서들이다. 이외에 국가에 길·흉사가 있을 때 신하된 도리로 왕에게 올리는 글인 箋文과 수사가 자기 관할의 중요한 일을 왕에게 보고하거나 청하는 공문서인 狀啓의 草本과 동래부가 감영에 올린 牒報의 草本도 보인다. 요컨대 <표 8>에 의하면 조선 후기 경상좌수영에서는 수군행정의 운영에 있어 『經國大典』 체제의 關·牒呈을 중심으로 평균 1년에 80건 이상, 4~5일에 1건 정도의 다양한 공문서를 처리했던 것이다. 그렇다면 이와 비교하여 관하의 鎭단위에서는 어떤 양상을 보이고 있을까.

<표 9> 다대진에서 受發한 공문서(1857~1858년)

문서 종류	牒呈 (牒報)		關文		傳令	告目		甘結	私通 (答通)		題辭	文狀	합계
	수신	발신	수신	발신	발신	수신	발신	수신	수신	발신	수신	발신	
1857	1	34	46	48	4	8	2	7	20	4	9	4	187
1858	·	11	26	16	·	·	·	2	6	2	6	·	69
합계 (%)	1	45	72	64	4 (1.6)	8	2	9 (3.5)	26	6	15 (5.9)	4	256 (100)
	46 (17.9)		136 (53.1)			10 (3.9)			32 (12.5)			4 (1.6)	

위의 <표 9>는 경상좌수영 관하의 다대진에서 수군행정과 관련하여 受發한 공문서들을 종류별로 분류한 것이다.¹⁰²⁾ 다대진에서도 關文과 牒呈(牒報)이 각각 17.9%, 53.1%로 가장 많은 비율을 차지하고 있는 것으로 보아 마찬가지로 『經國大典』의 행이체제를 고수하고 있음을 알 수 있다. 다대진에서는 關文을 주로 감영, 수영, 동래부, 부산진 등으로부터 72건을 수신하고 동래부, 부산진, 경상좌도 각 읍 및 관할 읍 등에 64건을 발신하였으며 牒呈(牒報)은 관할 읍인 平林里로부터 수신한 1건 외에 주로 수영과 감영에 45건을 발신하였다. 한편 告目은 각 관아의 鄉吏와 같은 하급관리가 상급관리에게 공적인 일을 보고하거나 問安할 때 사용한 간단한 양식의 공문서이고, 文狀은 鄉吏가 다른 지방의 수령이나 병사·수사·관찰사 등에게 보고할 때 쓴 공문서였다. 그 외 <표 8>에서 본 傳令, 甘結, 題辭와 私通(答通)도 보이는데 여기서 告目, 文狀, 私通(答通)은 鄉吏들이 각 문서의 주체가 되었다는 점에서 특이할 만하다. 향리

102) 『多大鎭公文日錄』에 의거한 자료이다. 철종 7년(1856) 12월 21일부터 철종 9년(1858) 3월 22일까지 일 년 남짓한 기간이 수록되어 있는데, 이는 철종 8년(1857) 정월 26일에 도입해 이듬해 정월에 질환으로 辭遞된 다대진 첨사 任弘模가 재임 중 주고받은 문서들을 엮은 것으로 보인다. 따라서 철종 7년(1856)의 告目 2건과 그 외 公狀, 所志, 完文 5건을 제외하여 총 263건 중 256건을 대상으로 하였다.

는 실질적인 행정업무 처리의 제일선에 있었던 행정실무 담당자로서 실제로 수사와
 침사가 수행하는 공무를 營吏 및 鎭吏가 직접 처리하였던 것이다. 때문에 각 관아의
 鄉吏들은 특히 私通(答通)을 서로 주고받으며 어떤 업무에 대한 전달 및 공지나 협조,
 일반적인 의뢰 혹은 신속한 수행을 위한 제촉 등을 함으로써 원활한 행정운영을 도왔
 던 것이다. <표 9>에 의하면 다대진에서 주고받은 私通(答通)은 32건(12.5%)으로 關
 文과 牒呈(牒報) 다음으로 많은 비율을 차지하고 있는데, 수영의 營吏·承發, 부산진
 의 兵房色·承發·書契色, 동래부의 戶房色·禮房色·會計色·承發과 같은 鄉吏들
 과 주고받았음을 확인할 수 있다. 다음은 다대진에서 받은 경상좌수영 營吏의 私通으
 로서, 이를 통해 문서의 신속한 전달 또한 이들의 몫이었음을 알 수 있다.

丁巳 3月 22日 水營吏 私通 到付.

음월 17일 本鎭에 남입할 書柬을 主人(營內에서 다대진의 업무를 보는 營邸吏)에게
 주어 지체 없이 남입하라 하였으나, 이 主人이 즉시 출발하지 않고 다음날 아들에게
 대신 시켰는데, 그 아들이 본디 어리석어 직접 가지 않고 本鎭의 二船將 가는 길에
 전하여 부쳤고, 이 二船將은 다른 곳을 거쳐 本府로 가다가 비 때문에 지체하여 지금
 까지 연기하여 음월 20일에 비로소 本鎭에 전달하였다 한다. 긴급한 서간을 인편을
 통하여 돌려 전달한 것이 이미 지극히 무엄하거니와 二船將은 營校로서 일의 형편을
 알만한데도 水營에서 出給한 시급한 書柬을 빙빙 두르는 길에 전달받아 대신 전달함
 으으로써 이틀이나 지체한 일은 매우 해괴하다. 이른바 二船將이라는 자를 그대로 두어
 서는 안 되겠기로 엄하게 곤장을 치고 汰去할 차로 우선 먼저 조사 심문하여 馳告하
 라는 뜻으로 私通하니 시행할 것.¹⁰³⁾

이 뿐만 아니라 사실상 대부분의 공문서들 즉 牒呈(牒報), 關文, 傳令 등도 이들이
 작성하고 있었다. 牒呈(牒報), 關文, 傳令 등이 禮房의 소관사항이면 『禮房色來報關
 錄』에, 刑房의 소관사항이면 『刑房來報關錄』에 기록되고 있던 것도 이를 시사하는
 것이라 할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 그러나 모든 행정체계는 관인 중심의 체계였기 때문에 이는 어
 디까지나 수사 및 침사를 보좌하는 것일 뿐이었다. 어찌됐든 <표 9>에 의하면 다대
 진에서도 『經國大典』 체제의 關·牒呈을 중심으로 수군행정을 운영하였는데 평균
 한 달에 17건, 1~2일에 1건 정도의 다양한 공문서를 처리하고 있었던 것이다.

103) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 3月 22日. 水營吏私通到付.

104) 『各司謄錄』 13, 慶尙道篇3 참조. (李義權, 『朝鮮後期 地方統治行政 研究』, 集文堂, 1999, pp.240~241)

Ⅲ. 문서행정을 통해 본 慶尙左水營 수군행정의 운영실상

지금까지 Ⅱ장에서는 경상좌수영의 수군행정체계와 그를 바탕으로 운영된 수군행정의 구체적인 업무 내용과 특징을 알아보았다. 그리고 이러한 운영체계와 행정업무가 유기적으로 원활하게 수행될 수 있도록 윤회유 같은 역할을 한 공문서와 그 행이체제를 살펴봄으로써 조선후기 경상좌수영에서 수행한 수군행정의 운영 양상을 파악할 수 있었다. 따라서 Ⅲ장에서는 살펴본 바와 같이 조선후기 경상좌수영에서 수군행정을 운영함에 있어 반드시 따랐던 문서행정을 통해 실제로 업무가 어떻게 수행되었는지 그리고 그 과정에서 행정체계가 어떻게 유지되고 있었는지 몇 가지의 사례를 통해 그 실상을 살펴보고, 또 그에 따른 고충은 무엇이었는지 함께 고찰하고자 한다. 그에 앞서 조선후기 경상좌수영에서 운영된 수군행정 업무의 내용별 비중을 『萊營政蹟』에 의거해 보면 다음과 같다.

<표 10> 경상좌수영의 수군행정 업무 내용별 수효(1792~1794년)

업무 내용 연도	일반 행정							군사행정		특수행정			기 타	합 계
	箋 文	一 般	民 政	還 政	進 上	殿 最	司 法	戰 具 軍 事	軍 役	海 弊	松 政	倭 館		
1792	2	·	2	6	·	·	5	3	1	·	12	·	·	31
1793	7	1	·	14	1	2	2	7	22	11	28	1	4	100
1794	1	1	·	·	·	·	·	·	21	·	6	·	2	31
합계	10	2	2	20	1	2	7	10	44	11	46	1	6	162
(%)	44 (27.1)							54 (33.3)		58 (35.8)			6 (3.7)	(100)

수군행정 업무는 그 내용의 성격에 따라 크게 일반 행정, 군사행정, 특수행정으로 대별될 수 있음은 주지의 사실이다. 위의 <표 10>을 보면 이 세 가지의 행정이 대체로 비슷한 비율로 운영되고 있는 것을 확인할 수 있다. 이 중 본고에서는 주로 軍役과 관련된 군사행정과 특수행정 중 많은 비중을 차지하고 있는 松政을 사례로 뽑았다. 그리고 <표 10>의 자료에서는 거의 볼 수 없으나 중요한 특수행정 중 하나였던 對日行政의 실상을 『萊府日記』¹⁰⁵⁾ 및 『典客司別騰錄』¹⁰⁶⁾ 등의 사례를 통해 고찰

105) 부산광역시사편찬위원회, 『國譯 萊府日記 · 多大鎮公文日錄』, 1995.

해보고자 한다. 한편 軍政, 松政, 對日行政은 경상좌수영의 수군행정에 있어 가장 중요한 업무였던 만큼 이를 수행함에 있어 여러 가지 문제로 인해 마찰이 생기기 마련이었다. 따라서 본고에서는 軍政, 松政, 對日行政의 운영 과정에서 생긴 마찰과 그것을 처리해 나가는 양상을 중심으로 분석함으로써 조선후기 경상좌수영의 수군행정 운영의 실상을 보다 확실하게 살펴볼 수 있을 것이라 기대하는 바이다.

1. 軍政

1) 疊役 문제

조선시대에는 陸 · 水軍을 막론하고 군대가 운영 · 유지되기 위해서 기본적으로 필요한 것이 바로 軍丁과 軍布였다. 때문에 당시 16~65세의 良人 男丁들은 軍籍에 편입되어 평상시에는 생업에 종사하다가 특정 시기가 되면 이 군적에 의거한 소속 軍營에 入番하여 軍役に 종사해야 했다. 한편 육군 正兵이 4番 교대로 1년간 3개월을 복무했던 것에 비해 수군은 2番 교대로 1년에 6개월을 복무해야 했을 뿐만 아니라 海上防禦라는 임무의 특성상 役의 부담이 훨씬 컸다. 게다가 원칙적으로 수군에게는 雜役이 면제되었음에도 불구하고 연해 屯田의 경작, 魚鹽, 兵船의 수리, 漕運, 築城 등의 각종 잡역과 徭役 및 貢物 · 進上品의 備納에도 수시로 동원되었다.¹⁰⁷⁾ 때문에 양인남정들은 水軍役을 꺼리게 되었고 결국 布를 받고 군역을 면제시켜주는 放軍收布와 일정한 대가를 주고 군역을 대신시키는 代立納布 현상이 심화되었다. 이렇게 苦役이었던 수군역은 『續大典』에 七般賤役의 하나로 규정되기에 이르렀고¹⁰⁸⁾ 이후 수군으로 差定된 남정들은 점차 유리되어 군적에는 있고 실제 복무자는 없는 軍多民少현상이 빚어졌다.

이러한 상황은 경상좌수영과 관하의 6鎭이 있었던 동래부에서 더욱 심각하게 드러났다. 임진왜란 이후 동래부는 국방상의 중요성이 부각되면서 경상좌수영을 비롯한 휘하의 鎭 6곳과 경상좌병영 관하의 獨鎭까지 각종 관방시설이 집중되었다. 그러나 이를 유지하기 위해 필요한 軍額은 어느 지역보다도 軍多民少현상이 심각했던 동래부 주민들에게 감당하기 힘든 수준으로 증가하여 黃口添丁과 疊役 등과 같은 폐단을 야기하였고, 이로 인한 民들의 유리 · 도산은 군역 운영을 더욱 힘들게 하였다. 때문에 당시 경상좌수사는 위의 <표 10>에서도 알 수 있듯이 군역과 관련한 군사행정에 심혈을 기울여야 했다. 특히 동래부의 軍丁이 이중삼중으로 役을 부담한 疊役문제가 가장 두드러졌다. 이 같은 상황은 정조 4년(1780)에 동래부사李文源이 올린 上疏의 내

106) 정경주 역, 『國譯 典客司別曆錄Ⅲ(1745.1~1746.12)』, 부산광역시, 2011.

107) 方相鉉, 『朝鮮初期 水軍制度』, 民族文化社, 1991, pp.78~93 참조.

108) 『續大典』 「兵典」 免役.

용에 잘 나타난다.

本府의 지경은 바다에 접해 있어 동서가 불과 30리요, 남북이 80리에 지나지 않아 이름을 비록 重府라 하나, 실체는 조그만 현에 비할 것입니다. 이와 같은 협소한 곳에 水營과 本府 그리고 虞侯와 6鎭의 堡가 서로 바라보고 늘어선 연고로, 役に 응하는 일이 첩첩히 겹쳐지는 것은 그 형세가 본디 그러한 것입니다. 九衙門에서의 명령에 삼분오열로 분주하니, 슬프다. 저 백성의 역이 이미 지탱하고 견디기 어렵습니다.¹⁰⁹⁾

이후 이 疊役문제는 정조 16년(1792) 4월, 당시의 檢校直閣 李晩秀가 왕에게 보고하면서 다시 공론화되었다.

동래부는 곧 邊門의 중요한 곳으로 급한 사태가 있을 적에 믿을 곳입니다마는, 근래에 와서 폐단이 날로 심합니다. 軍丁 한 가지 일로만 말하더라도 본부의 관할 지역은 겨우 8개면이요, 호구가 6,000호에 지나지 않는데 본부 및 水營과 다섯 鎭 소속의 水軍과 陸軍의 軍額은 그 인원수가 다른 읍에 비해 두서너 배가 많아서 한 壯丁이 疊役이 많기로는 혹 서넛이 되기도 하여 원통하다고 호소하는 소리가 이웃 읍에까지 전파되고 있습니다.¹¹⁰⁾

이를 타개하기 위해 왕은 관찰사로 하여금 경상좌수사와 동래부사가 함께 서로 문서를 왕복하여 바로 잡을 것을 명하였다. 그리고 관찰사는 경상좌수사와 동래부사에게 監色을 정하여 軍案, 호적 및 私募案과 軍籍 상의 軍丁을 查正하여 成冊한 것을 牒報하라는 關文을 내렸다. 이에 수사는 수영과 동래부에 긴요하지 않은 명색의 軍伍가 있고 案額에 지나친 수의 役名이 있으며 동래부의 각 廳에 私募屬을 지나치게 충당한 것이 이 같은 軍弊의 원인이니 이를 삭감해야 한다며, 긴요하지 않은 명색의 刪定 및 存減을 성책한 1건과 軍摠을 고쳐서 마련한 實數 성책 2건을 함께 작성하여 관찰사에게 牒呈을 올렸다.¹¹¹⁾ 그리고 수사는 이러한 내용을 바탕으로 감영에 牒報하고 또 왕에게 狀啓를 올려 변통할 계획임을 關文으로 동래부사에게도 알렸다.¹¹²⁾ 그러나 동래부사는 다음과 같은 내용의 關文으로 이를 반박하였다.

黃白의 冤徵과 闕額 등속 540여명을 근근이 代定하고 첩역 2,000여명은 移送하는 수밖에는 바로잡을 길이 없기로 그 사연을 이제 바야흐로 巡營에 牒報하러 하고 있

109) 『東萊鄉廳鄉校考往錄』李文源 上疏草. (장경준, 「18·19세기 동래지역의 군역운영과 폐단, 그리고 이를 둘러싼 수사-부사의 대립」, 『부대사학』 30, 부산대학교 사학회, 2006, p.5 재인용)

110) 『萊營政蹟』壬子 4月 25日 到付. 兼使爲相考事.

111) 『萊營政蹟』癸丑 8月 初9日. 小錄巡營.

112) 『萊營政蹟』癸丑 9月 26日. 東萊了爲相考事.

습니다. …(중략)… 본부에 긴요하지 아니한 명색의 軍伍와 額外로 濫充한 役名이 있다고 하는 것은, 軍官으로 따지자면 築城한 뒤 狀啓를 올려 설치한 것도 있고 獨鎭으로 할 때 狀啓를 올려 배치한 것도 있으며 宴享軍儀까지도 모두 備局에 牒報하여 창설한 것으로, 이름은 비록 額外이나 額內보다 배로 긴요하고 괴로운 것입니다. 이른바 私募屬이라 하는 것 또한 巡營에 牒報하여 額을 정한 것으로서 태반이 兼役이요 그 외에 身役이 없는 자는 금번 查正 때 이미 바꾸어 증원하였는바 긴요하지 아니하고 濫充한 것이라 함은 무슨 근거에서인지?113)

이에 수사는 다시 關文을 내어 본부와 營鎭에 있는 긴요하지 않은 명색의 私募屬으로서 삭감의 대상이 될 만한 것을 골라 20여 항목에 나누어 열거하고 다시 삭감을 지시하였고114) 동래부사는 다시 그 20여 항목을 조목조목 따지며 부당한 지시임을 牒呈으로 강하게 반박하였다.115) 즉 疊役의 해결방안으로 경상좌수사는 긴요하지 않은 군액을 減額할 것을, 동래부사는 필요한 軍丁 중 모자라는 인원을 이웃 고을에서 移送할 것을 제시함으로써 의견이 대립되어 군사행정상의 마찰이 생기게 된 것이다. 그러나 이는 기본적으로 육군의 獨鎭인 동래부와 수군의 主鎭인 경상좌수영이라는 위치적 차이와 부사와 수사의 文·武官의 입장 차이로 인해 발생한 문제로서 더욱 각자에게 유리한 쪽으로 자신의 뜻을 관철하고자 하였다. 또한 수사는 군액의 減額 방안과 함께 보다 영구적이고 획기적인 방안이라며 다음과 같이 제시하였다.

동래 지역은 8개面에 불과한데 바닷가의 面이 4개面이고 내륙의 面이 4개面이며 海4面 중에 東面과 沙川面 두 面의 上端은 陸面に 속하고 下端은 海面에 속하여 나누어 구별한다면 海面이 3개面이고 陸面은 5개面입니다. …(중략)… 海面과 陸面の 軍民 숫자가 각기 서로 적당하여 한쪽이 괴롭고 한 편이 수월하다는 한탄이 없을 것이온바 …(중략)… 바다에 가까운 자는 海面에 속하고 육지에 가까운 자는 陸面に 소속하는 것이 가히 편의한 제도라 할 것입니다. 陸5面の 軍丁은 본부에 소속하고 海3面の 軍丁은 營鎭에 소속하여 …(후략)…116)

즉 동래부 내의 8개面을 海陸으로 구분하여 陸5面の 軍丁은 동래부에 속하게 하고 海3面の 軍丁은 수영에 소속하게 하자는 내용이였다. 지방행정 운영의 편의상 정해 놓은 행정 구역을 軍丁 때문에 다시 面을 분리하자는 이와 같은 제안은 엄연히 동래부에 대한 일반 행정상의 월권행위였다. 이는 수군행정 업무의 수행에 있어 일반 행정과 군사행정의 구분이 명확하지 못한 원인으로 볼 수 있다. 한편 수사는 혹여 자신의 이 같은 뜻이 성사되지 않을까 두려워 관찰사뿐 아니라 중앙 정계의 要路에 개인

113) 『萊營政蹟』 癸丑 9月 29日 到付.

114) 『萊營政蹟』 癸丑 10月 初2日. 東萊了爲相考事.

115) 『萊營政蹟』 癸丑 11月 初5日 到付. 東萊府使牒呈.

116) 『萊營政蹟』 狀啓草本.

적으로 小錄을 올려 협조를 요청하기도 했다.¹¹⁷⁾ 나아가 軍制를 刪定하여 변통하는 문제는 조정의 처분이 아니면 불가능하다며 보다 확실하게 자신의 뜻을 관철시키고자 이를 狀啓로 올릴 것을 관찰사에게 다음과 같이 알렸다.

面을 나누고 軍丁을 나눈 다음에라야 해묵은 고질의 병폐를 개혁할 수 있는데, 이는 狀啓를 올리지 않고는 또한 시행하기 어려운 것입니다. 만약 이렇게 狀啓를 올리면 사또께서 올리는 狀啓가 水使가 올리는 것과 같지 않은 것이 되겠으므로 바야흐로 狀啓草本을 엮으면서 먼저 사또 앞에 고하지 아니한다면 제 마음대로 한다는 혐의를 면하기 어렵겠기에, 狀啓草本을 바치오니 下覽하신 후 지적해 주십시오.¹¹⁸⁾

이에 앞서 같은 뜻으로 兵曹判書 徐有防에게도 같은 내용의 狀草[狀啓草本]를 보내고는 ‘巡營에서 만약 狀啓를 하려 하지 않는다면 소인은 죽음을 무릅쓰고 바로 狀啓를 올릴 계획’이라며 이해를 구했다.¹¹⁹⁾ 그리고 먼저 일을 시작해야 결말을 낼 수 있다며 조정에 죄를 얻을 것을 감수하고 결국 狀啓를 올리게 되었다. 그러나 수사는 이러한 사실을 정작 이해당사자인 부사에게는 狀啓로써 변통할 것이라는 사실만 關文을 통해 알렸을 뿐 자세한 사항은 알리지 않았으며, 狀啓를 올리고 나서도 身病을 핑계로 臚本 발송을 지체하여 결국 부사는 관찰사를 통해 뒤늦게 전해 듣게 되었다. 이는 ‘만약 관찰사가 동래부에 關文을 보내 軍摠과 民摠의 수를 牒報하라고 지시해도 부사는 이를 사실대로 보고하지 않을 것이다’¹²⁰⁾라고 한 수사의 보고에서도 알 수 있듯이, 수사가 가지고 있던 부사에 대한 강한 불신과 불만에서 비롯된 것으로 보인다.¹²¹⁾ 이후 동래부사도 이에 뒤질세라 왕에게 다음과 같은 上疏를 올렸다.

狀啓의 封送이 매우 비밀스러워 망망하게 듣지 못하고 있다가 겨우 本道 관찰사가 臚報를 行關함으로 인하여 비로소 그 대강을 알게 되었습니다. …(중략)… 10리 거리의 수영과 동래부 사이에 문서를 왕복하는 것이 무엇이 어려운지 …(중략)… 다만 수영과 동래부는 衙門의 高下 때문에 上下 관직의 分別이 있어서 官制로는 上官 下官이 비록 전혀 다르지만, 軍政으로는 육군과 수군을 分別하지 않음이 없는데, 帥臣이 장차 온 동래부의 軍民을 혼자서 裁斷하면서 당초부터 지방관에게 의논하지 않는 것은 무슨 연고입니까? 서로 의논하지 않았기 때문에 전문이 각기 다르고 名實이 서로 어긋나는 것입니다.¹²²⁾

117) 『萊營政蹟』 癸丑 8月 24日. 典洞徐判書宅小錄, 癸丑 11月 初6日 右議政宅小錄.

118) 『萊營政蹟』 癸丑 10月 24日. 小錄巡營.

119) 『萊營政蹟』 癸丑 8月 24日. 典洞徐判書宅小錄.

120) 『萊營政蹟』 癸丑 8月 22日. 巡使道前小錄.

121) 장경준, 「18·19세기 동래지역의 군역운영과 폐단, 그리고 이를 둘러싼 수사-부사의 대립」, 『부대사학』 30, 부산대학교 사학회, 2006, pp.15~16.

122) 『萊營政蹟』 本府疏本.

이로써 수사의 狀啓에 담긴 내용의 부당함을 따로 상소문 뒤에 <別單>까지 첨부하여 조목조목 비판했다. 이렇듯 동래부사와 경상좌수사는 둘 다 정3품 당상관으로 임명되기는 했지만 관직의 품계로는 각각 종3품과 정3품으로 차이가 있었고, 수군행정 체계상으로도 양자는 엄연히 상하관계에 있었기 때문에 문서행정체제에 있어서도 각각 關과 牒로 소통하였다. 그러나 軍役의 운영에 있어서만큼은 陸 · 水軍과 文 · 武官의 이해관계가 얽혀있어 알력이 생기게 된 것이다. 한편 이렇게 서로 어긋난 狀啓와 上疏를 접한 중앙에서는 일이 이 지경까지 오게 된 점에 대해 강하게 신칙하며 다시 의견을 조율할 것을 다음의 關文으로 감영에 명하였다.

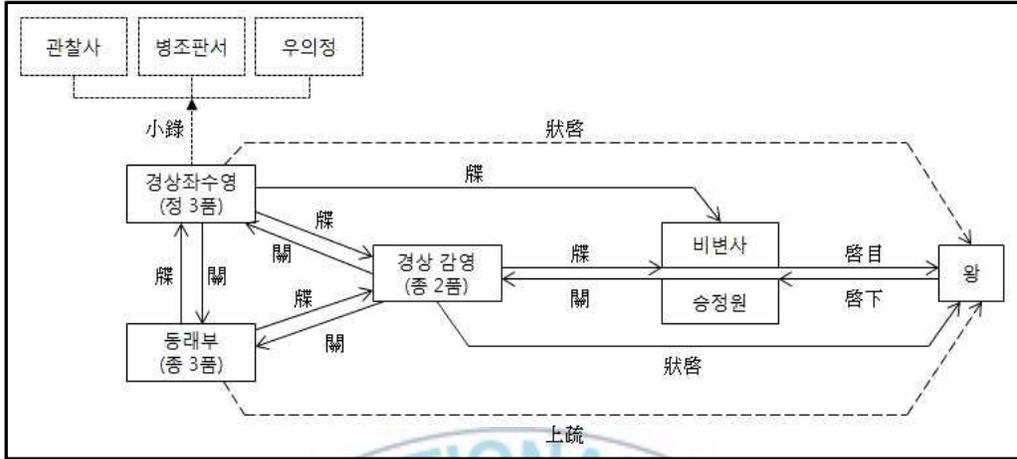
수사와 부사는 굳이 일마다 자세히 상의하여 모두 편의하도록 힘써 狀啓를 올려 처분을 기다리는 것이 도리의 당연함이거늘, 이제 이번에는 上疏와 狀啓로 서로 맞서서 이리 치고 저리 끌며 따라야 할 바를 모르겠으니 마음을 다해 폐단을 釐正하는 도리가 전혀 아닐 뿐 아니라 …(중략)… 該 수사 姜膺煥과 부사 尹弼兼은 아울러 엄중하게 推考할 것이며, …(중략)… 감히 上疏나 狀啓를 올리는 과도한 지경에 이르지 말고 다시금 터럭 하나라도 구애되거나 지체되는 사단이 있으면 다시금 문서를 왕복하여 究竟에는 만에 하나라도 對揚할 수 있도록 할 것이로되, 이 뜻은 관문의 내용이 없더라도 아마 잘 알리라 생각하며, …123)

그러나 이후에도 수사와 부사의 견해차는 좁혀지지 않았고 결국 이 문제는 해결의 실마리를 찾지 못한 채 2년 5개월 동안 지속되었다. 그러던 중 관찰사 趙鎭宅이 이 문제를 적극적으로 해결하기 위해 수사 및 부사와 수많은 공문서를 주고받으며 충분히 논의한 끝에 긴급하지 않은 군오원역을 삭감하는 선에서 종결을 짓고 왕에게 진말을 보고하여 정조 18년(1794) 9월에 왕의 윤험을 받기에 이르렀다.¹²⁴⁾ 수사와 부사가 이렇게까지 軍弊에 대처하는 방향이나 해법이 같을 수 없었던 것은 軍額의 조정이 결국 경상좌수영과 동래부의 재정과 직결되기 때문이었다. 그래서 자신들의 이익을 해치지 않는 선에서 군액을 조정하고자 한 것이다. 이를 바탕으로 군사행정 상의 마찰을 처리하는 양상을 문서행정체제로 보면 다음의 <도표 3>과 같다.

123) 『萊營政蹟』 甲寅 正月 13日 到付. 兼使爲相考事.

124) 『萊營政蹟』 巡營啓草, 『備邊司謄錄』 正祖 18年 9月 1日 참조. (강응환 저 · 정경주 역, 『國譯 萊營政蹟』, 부산광역시사편찬위원회, 1997, p.13)

<도표 3> 문서행정으로 본 疊役문제의 처리 양상



요컨대 경상좌수사는 군사행정의 운영과정에서 동래부사와의 이해관계 상충으로 서로간의 의견이 불일치되자 이를 타협하여 합의를 보기보다 재정문제가 달려있는 만큼 자신의 뜻을 관철하고자 무례함을 무릅쓰고 狀啓로서 직접 왕에게 알리려 했다. 물론 수사에게는 예외적으로 왕에 대한 直啓가 허용되긴 했지만 이해당사자간의 의견 조율 없이 公事에 대한 개인적인 의사를 밝히는 식은 公務 처리에 있어 바람직하지 않은 행위였다. 때문에 승정원으로부터 ‘上送한 狀啓 서두의 사연이 외람스러워 마치 上疏와 같은 것은 格例에 어긋남이 있기로 이제 도로 下送하니 즉시 改修하여 상송하라’¹²⁵⁾는 경고를 받기도 했다. 또한 수사는 개인적으로 前 관찰사와 現 관찰사 그리고 병조판서를 비롯한 중앙 정계에 있는 자들에게 小錄을 내어 狀啓草本을 함께 보내면서 자신의 의견이 관철될 수 있도록 적극 협조해 줄 것을 당부하는 치밀함을 보이기도 했다.¹²⁶⁾ 결국 이는 부사가 왕에게 上疏를 올리는 사단까지 발생하게 하였으나 이후에도 수사는 罷職을 감수하면서까지 끝까지 자신의 뜻을 굽히지 않았다.

2) 防錢 체납 문제

疊役과 같은 軍政의 폐단이 횡행하는 시대적인 상황 속에서 당시 경상좌수영의 軍籍에는 경상좌도 각 읍의 양인 남정들이 편입되어 있었는데, 경상좌수영과 예하 鎭들이 모두 동래부로 옮겨 오면서 이들의 군역 부담은 더욱 커졌다. 즉 평상시 생업에 종사하다가도 入番 시기가 오면 각자의 복무지로 떠나 6개월이라는 긴 시간을 보내고

125) 『茶營政蹟』 癸丑 12月 初10日. 承政院了爲牒報事.

126) 장경준, 「18·19세기 동래지역의 군역운영과 폐단, 그리고 이를 둘러싼 수사-부사의 대립」, 『부대사학』 30, 부산대학교 사학회, 2006, p.15.

다시 돌아와야 하는 번거로움이 營鎭의 移設로 인해 그 이동거리가 길어지면서 더욱 심해진 것이다. 이는 항시 방어태세를 갖추고 유사시에는 더욱이나 철저히 재빠른 대처를 요하는 수군의 운영 문제에 있어서도 비효율적인 방법으로서 그 폐단이 심각했다. 이에 군적에 의거해 정식 差定된 경상좌도 내륙의 양인 남정들은 番을 서는 대신 布를 납부하게 하고 그 포를 대가로 하여 수영과 鎭 주변에 살며 물에 익숙한 양인 남정들을 고용하여 代番시키는 제도적인 개선이 이루어졌다. 이렇게 조선후기의 경상좌수영은 番을 서는 대신 布를 납부하는 納布軍과 이를 대가로 받고 고용된 給代軍 체제로 수군을 운영하게 된 것이다. 여기서 납포군이 급대군의 대가로 지불한 것을 防布라 하였고 이를 돈으로 지불한 것이 바로 防錢 혹은 防役錢, 防番錢이었다.

『萊營誌』의 倉庫條에 의하면 경상좌도의 각 읍에서 매달 납입해 오는 防錢을 兵庫에서 보관한다고 하였는데, 이는 급대군의 급료는 물론이고 각급의 군관이나 장교 등의 급료 이외에도 營鎭에 소용되는 각종 제반 비용으로 지출되는 중요한 歲入이었다. 더구나 이러한 지출 내역들은 기한과 금액이 정해져 있는 것으로 한시도 늦추면 안 되었기 때문에 防錢을 징수하는 것은 중요한 군사행정이 아닐 수 없었다. 한편 경상좌수영 관하의 巨鎭인 부산진과 다대진에도 1년간 거두어들이는 防錢의 금액이 정해져 있었다. 『釜山鎭事例』의 歲入錢穀都數秩에 防布가 4,492냥으로 기재되어 있고, 『多大鎭事例』의 兵房條에 의하면 風和六朔의 元防軍 1,440명의 代錢이 2,880냥이고 風高六朔의 元防軍 720명의 代錢이 1,440냥으로 총 防錢이 4,320냥으로 기재되어 있다.¹²⁷⁾ 이를 통해 鎭 단위에서도 각기 소속 납포군으로부터 防錢을 징수하는 것은 일체의 지체 없이 거행되어야 했음을 알 수 있다. 따라서 『多大鎭公文日錄』에는 다대진 첨사가 수행한 다양한 수군행정 업무 중 경상좌도 각 읍으로부터 防錢을 수납하는 일로 주고받은 공문서가 대략 1년간 56건으로 많은 비율을 차지했다.¹²⁸⁾ 이렇게 중요한 행정이었던 만큼 이에 대한 마찰이 발생하면 재빨리 처리해야만 했는데, 주로 발생한 문제가 防錢의 체납이었다.

127) 『釜山鎭事例』 歲入錢穀都數秩, 『多大鎭事例』 兵房.

128) 조선후기 다대진에서 운영된 수군행정 업무의 내용별 비중을 『多大鎭公文日錄』에 의거해 보면 다음과 같다.

분류 년	일반 행정							군사행정		특수행정			합계
	一般	民政	還政	財政	進上	人事	司法	軍役	軍布	異樣船	倭館	松政	
1857	40	6	2	13	22	15	17	2	51	8	9	2	187
1858	8	2	·	8	15	3	22	2	5	3	·	·	68
합계 (%)	48	8	2	21	37	18	39	4	56	11	9	2	255 (100)
	173 (67.8)							60 (23.5)		22 (8.6)			

丁巳 正月 29日 청하로.

… 貴縣의 正月 布錢이 아직까지 지체되어 지출이 失期하였기로 이 일로 번민하고 있는 중에, 마침 豆毛浦 造船에 소용될 돈이 있으므로 이것을 換用하여 지출한 뒤 글로 移文 하니 동 正月분의 布錢 127냥 8전을 도착 즉시 당해 진의 差人에게 내어 줄 것 …, 129)

丁巳 2月 19日 영천으로.

… 舟卒의 給代는 만분 지급하기 때문에 司僕寺 上納錢을 여기에서 換用하여 支放한 뒤 이제 移文하니, 貴縣에 있는 正月 2月달 布錢 남은 것 70냥 6전 2푼을 공문 도착 즉시 지급하여 上納이 지체되는 폐가 없도록 할 것.130)

이는 다대진 소속의 防錢을 납부해야 하는 邑인 청하현과 영천현에서 防錢의 수납을 지체하자 鎭에서 임시방편으로 다른 용도의 돈으로써 이를 매워줬으니 즉시 납입할 것을 關文으로 지시한 내용이다. 防錢은 매달 마지막 날에 수송하여 월초에 將卒들의 급료로 지급해주는 것을 원칙으로 하고 있으나 기한이 잘 지켜지지 않아 체납되는 상황이 빈번하게 발생하였다. 그래도 한 달 정도의 체납분은 위의 사례와 같이 다른 용도의 돈으로 換用하여 일시적으로 채울 수는 있다지만, 두 달 이상을 넘기게 되면 그것도 어려워지기 때문에 급기야 급료를 미루는 상황이 생기기 마련이었고 이렇게 체납하는 것이 한 개의 邑에서 그치지 않음으로 인해 상황은 더욱 악화될 수밖에 없었다. 때문에 체납을 상습적으로 하는 邑에 대해서는 체납한 防錢을 모두 납입할 때까지 계속해서 關文을 내어 다음과 같이 독촉했던 것이다.

丁巳 5月 初3日 기장현으로.

防錢은 곧 변방 병졸에게 대가를 지급하는 경비로서 해당 달을 넘기지 않는 것이 본디 일정한 법이라, 그래서 기한 내에 수송되기를 기다렸는데, 아직도 감감하게 소식이 없어 지급이 지체되는 지경에 이르렀다. …(중략)… 4월달의 防錢 총계 255냥 6전을 도착 즉시 지체 없이 수송하여 때에 맞추어 지급할 수 있도록 하여 주시고.131)

丁巳 閏5月 初7日 기장으로.

… 專隸가 한 달 남짓 만에 겨우 200냥을 수송하고 나머지 액수는 없는 것으로 돌리고 감감하게 기약이 없다. 이렇게 하여 마지않는다면 급료를 기다리고 있는 병졸들은 장차 어떻게 살아가겠는가? 그들이 호소하는 바가 지극히 민망하다. 이제 바야흐로 이 일을 監營에 보고할 계획이거니와, 동 4월 5월달의 남은 금액을 되도록 속히 수송하여 주시도록.132)

129) 『多大鎭公文日錄』 丁巳(1857) 正月 29日. 清河了爲相考事.

130) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 2月 19日. 永川了爲相考事.

131) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 5月 初3日. 機張爲相考事.

132) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 閏5月 初7日. 機張了爲回移事

기장현에서 4월분의 防錢을 체납하자 5월 3일을 시작으로 5월 22일, 윤5월 5일에 이어 5월분의 防錢까지 모두 납입할 것을 지시하는 關文을 계속해서 보냈다. 그러나 한 달 간의 독촉 끝에 받은 건 4, 5월분의 防錢 중 겨우 200냥 밖에 되지 않아 다대진에서는 이를 監營에 보고할 계획이라는 뜻으로 다시 關文을 내어 신칙한 것이다. 그 후 다대진에서는 일단 직속상관인 경상좌수영에 다음과 같은 내용의 牒문을 올려 이러한 사태를 해결하고자 했다.

丁巳 閏5月 11日 수영으로.

… 본진 소속의 防錢 중 기장현 4월분 253냥 4전 5푼과 5월분 255냥 6전을 아직 보내오지 아니하여 舟卒들의 급료를 주지 못하여 참으로 민망하다. 그러므로 이런 사실을 거론하여 移文한 것이 재차에 이르렀는데 이미 달포를 넘기고는 단지 200냥만 수송하여 설택한 것은 防錢의 법을 생각할 적에 참으로 송구스러운 일이다. 본진에서 말하여도 만에 하나 끔찍할 가망이 없으므로 이에 감히 牒報하오니, 참작하신 후 동두 달분 나머지 309냥 7푼을 불일간에 수송하여 尺文을 받아 考還하라는 뜻으로 엄하게 關文을 내려 주시기 바람.¹³³⁾

이에 수영에서는 위의 내용을 그대로 關文에 옮겨 기장현에 발송하면서 해당 色吏를 수사에게 올려 보내도록 했다는 題音을 다대진에 보내왔다. 그러나 수영의 關文을 받고 체납된 防錢을 조속히 수송하리라 생각했는데도 별다른 동정이 없자 보름 뒤에 다시 수영에 牒문을 올려 특별히 關文으로 재차 신칙해 줄 것을 부탁했다.¹³⁴⁾ 그러자 이에 대한 수영의 題音은 기장현에서 그믐 전에 수송하겠다는 뜻으로 수영에 牒報해 왔다는 내용이었으나, 또 다시 납입 기일을 지체시키자 다대진은 다시 수영에 牒문을 올렸다.¹³⁵⁾ 이렇게 같은 일로 반복적으로 상관에게 牒문을 올리는 것도 행정적으로 여간 번거로운 일이 아니었음에도 불구하고 이는 그만큼 중요한 수군행정 업무 중 하나였으므로 그러한 번거로움을 무릅쓰고라도 일을 해결하고자 한 것이며 수사 또한 이를 적극적으로 협조해야 했다. 그러나 이는 해당 邑의 재정적인 상황과도 직결되는 문제였기 때문에 일의 진전이 더딜 수밖에 없었던 것으로 보인다. 결국 또 기장현에서는 4, 5, 6월 석 달분의 防錢 564냥 6전 7푼 중 100냥만을 수송해왔고 이후에도 200냥, 100냥 등 이런 식으로 조금씩 납입해오자 수영에서는 ‘지난달의 급료는 某樣錢을 대출하여 우선 급한 대로 조치한 뒤 그 형편을 보고할 것’이라는 題音을 다대진에 보내왔다.¹³⁶⁾ 그러나 이에 대한 다대진의 牒문은 다음과 같았다.

133) 『多大鎮公文日錄』 丁巳 閏5月 11日. 水營了爲牒報事.

134) 『多大鎮公文日錄』 (丁巳 閏5月) 26日. 水營了爲牒報事.

135) 『多大鎮公文日錄』 丁巳 6月 初5日. 報水營了爲牒報事.

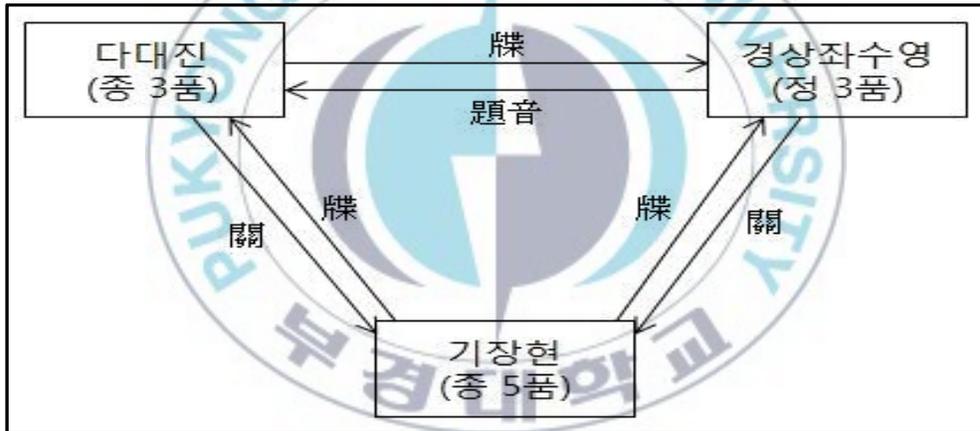
136) 『多大鎮公文日錄』 丁巳 7月 15日. 報水營爲牒報事. 題內.

丁巳 7月 18日 수영에 牒報함.

본진 소속의 防錢 중 기장현의 6월분 布錢 247냥 4전 7푼 내에 100냥이 내도하였기에 연유를 보고하였더니 수사의 題音에 …(중략)… 하였는바, 邊鎮의 급한 사무로 戍卒들을 보살피는 것보다 우선되는 것이 없으니 支放하는 한 가지 일만은 극도로 마음을 쓰지 않을 수 없는데 본진의 제반 비용 가운데 防錢 한 조목 외에는 달리 조처할 도리가 없사온 바, 題音하신 대로 봉행할 방법이 없어 송구스러움을 이기지 못하겠기로 연유를 牒報함.¹³⁷⁾

다대진에서는 防錢 이외의 비용으로는 將卒들의 급료로 換用할 만한 재정적 여유가 없었던 것이다. 그래서 더욱 다대진은 防錢의 수납에 신경을 써야했다. 기장현 한 곳의 防錢 체납 문제를 해결하기 위해 다대진에서는 세달 동안 기장현으로의 關文 6통과 수영으로의 牒呈 8통을 보냈고, 기장현에서는 丁巳 7월 24일에야 체납된 防錢을 완납하게 되었다.

<도표 4> 문서행정으로 본 防錢 체납 문제의 처리 양상



위의 <도표 4>는 다대진에서 기장현의 防錢 체납 문제를 처리하는 양상을 문서행정체제로 나타낸 것이다. 이외에 청하, 영천, 흥해, 영덕, 의흥 등과도 같은 문제로 많은 공문을 주고받았으며 일을 해결하고자 牒呈으로 경상감영에까지 알리기도 했다.¹³⁸⁾ 防錢을 수납하는 일과 같이 기한이 정해져 있는 행정업무는 조금만 지체해도 차질이 생기는 일이며 더구나 防錢은 재정과 직결된 예민한 문제였기 때문에 더욱 철저하게 수행해야 했다. 때문에 이처럼 문제가 발생하면 한편으로는 關文으로 지시하고 한편으로는 상관에게 牒呈으로 알려 직접 신칙해 줄 것을 부탁하여 신속하게 처리해나가야 했던 것이다.

137) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 7月 18日. 報水營爲牒報事.

138) 『多大鎭公文日錄』 丁巳 10月 12日. 報巡營爲牒報事.

2. 松政

1) 封山の 관리 및 伐木者 처벌

松政 즉 소나무와 관련된 제반 행정은 封山の 관리가 그 시작이다. 봉산은 국가의 수요에 충족하기 위해 특별히 벌채를 금지한 산을 말하는데, 내륙의 黃腸封山을 제외한 거의 모든 봉산이 해안가 및 도서에 위치한 것으로 보아 봉산은 선박용 목재를 만들기 위해 반드시 필요한 군사요충지에 설정된 산림을 말하는 것이었다.¹³⁹⁾ 따라서 경상좌수영에서는 동래 및 기장, 울산 그리고 경상좌도의 각 연해읍에 소재한 총 28곳의 산을 관할 봉산으로 설정하여 水使는 각 봉산의 소나무를 적극적으로 보호·육성하고 伐木을 단속하는데 총력을 기울여야 했다. 그러나 수사 혼자 이 많은 곳의 봉산을 관리하기란 어려운 일이었다. 그래서 봉산이 있는 각 읍과 鎭의 수령 및 邊將들에게 믿을 만한 사람으로 山直(山任)을 정하게 하여 그들로 하여금 각 봉산을 관리하게 하며 이들을 감독할 監色도 따로 정하게 했다. 그리하여 수영에서는 각 읍의 수령들에게, 수령들은 각 봉산의 산임과 감색들에게 날마다 산을 순찰하며 엄하게 단속할 것을 명했다. 더구나 조선후기 당시에는 전국적으로 禁松節目이 반포될 정도로 몰래 벌목하고 불법으로 매매하는 등의 폐단이 극심한 상태였기 때문에 더욱더 각별히 신경 써야만 했다. 때문에 경상좌수사는 到任하자마자 봉산이 있는 각 읍과 鎭 등에 關文을 내어 관리에 소홀하지 말 것을 다음과 같이 당부하였다.

封山の 法意는 본디 엄중한데다 하물며 事目을 새로 반포하여 禁습이 더욱 엄격하니 營門에서 단속하지 않더라도 各邑에서 굳이 착실하게 거행하여야 할 것인데, 이제 부임하는 걸음에 지나는 길에서 본 바로 말하자면 온통 민등산이라 전혀 封山の 모양이 아니었으니 중벽하고 깊은 곳은 이로 미루어 알만하다. 松政을 헤아리자면 어찌 한심하지 않으랴? 각처 封山の 犯伐 유무와 禁護의 勤慢은 抽性摘奸해야 할 것이며, 또한 별도로 염탐할 길이 있을 것으로되, 만약 혹 犯伐하는 일이 있으면 都次知인 座首, 吏房 및 해당 任掌 등은 법률에 의하여 엄하게 처벌할 것이니, 결단코 예사로 여기지 말고 정신 차려 거행할 것...(후략)....¹⁴⁰⁾

온통 민등산이었다고 할 정도로 당시의 松禁의 금령이 별 효과를 거두지 못하고 있었음을 알 수 있다. 때문에 수영에서는 松憲이라 하여 봉산의 소나무를 보호하기 위한 규정을 따로 마련하고 있었다. 즉 ‘偷斫(봉산의 나무를 몰래 채벌하는 행위)에 대해 大松 10그루 이상은 一律(사형에 해당하는 죄), 9그루 이하는 定配, 材木 1그루에

139) 배제수, 「조선후기 封山の 위치 및 기능에 관한 연구-萬機要覽과 東輿圖를 중심으로-」, 『山林經濟研究』 3, 1995, p.38.

140) 『萊營政蹟』 同日(壬子 11月 初2日). 封山各邑了爲相考事.

杖 60대이다. 松田에 放火하면 一律, 봉산이 있는 곳의 수령에 대해 本營에서 성적을 考課하였으나 丙午年부터 비로소 폐함¹⁴¹⁾이라 하여 그 법이 매우 엄하였다. 이후에도 계속해서 關文을 내어 철저하게 단속할 것을 지시하였다. 그러나 이렇게 엄한 법률과 거듭되는 신칙에도 불구하고 災歲를 빌미로 救荒의 밀천이라 칭탁하여 生松을 빼어내어 껌질을 벗기고 땀감으로 만들어 발매하는 등의 폐단이 곳곳에서 발생하였다.¹⁴²⁾ 또한 정작 이를 감시해야 할 산임들은 이러한 奸民들과 결탁하여 뇌물을 받고 묵인해주는 일이 일반화되고 있었다.¹⁴³⁾ 이에 수사는 감영에 牒呈을 보내 이들 산임들을 처분해 줄 것을 청하였다.

… 營下로 말하자면 禁護하는 방도가 다른 邑鎭에 비해 더욱 간절함에도 몰래 벌목하는 일이 날로 심한 가운데, 包伊浦에 거주하는 姜東海, 崔甲風과 大淵里에 거주하는 朴驗尙, 朴甲突, 嚴月萬과 北門 밖에 거주하는 吳己仁男, 朴文日 등 18인은 혹은 山直으로 세력을 빙자하여 스스로 벌목하거나 혹은 부유한 백성으로 틈을 타서 함부로 벌목하거나 하여 그 집에 들어 쌓아 놓은 것이 혹은 30동, 혹은 20여 동으로 범한 바가 모두 稚毛松이라. …(중략)… 이것을 별도로 엄하게 처단하지 않으면 소속 邑鎭의 사람들을 조심하게 할 수가 없겠습니다. 그러므로 그 중에서도 우심한 위의 常漢 등을 엄중하게 수감하고 첩보하오니, 참작 상량하신 뒤에 放火律에 의거하여 論罪하여 일후의 병폐를 막도록 하십시오.¹⁴⁴⁾

이 같은 牒呈을 받은 관찰사는 ‘牒報한 내용 가운데 열 놈은 아울러 엄중하게 곤장 15대를 친 후에 本營 소속의 각 邑으로 定配하고 該邑에는 본 題辭를 關文에 枚擧하여 시행할 것’이라는 題辭를 보냈다. 그러나 수사는 봉산의 관리 문제로 각 읍과 鎭으로 수많은 關文을 써내며 벌목 등의 폐단에 대한 심각성을 그 누구보다도 익히 잘 알고 있었지만 그것을 일일이 적발하여 엄격하게 처벌하지는 않았다. 이는 봉산을 순찰하거나 적간하는 등 봉산에 관한 일에 드는 제반 경비 및 물자 등을 봉산 아래에 사는 민들이 부담하고 있었기 때문에 쉬운 일이 아니었다.¹⁴⁵⁾ 예컨대 당시 동래부 동하면의 陸三洞(中洞, 右洞, 左洞)에서 海雲臺洞과 함께 담당하고 있는 徭役に 공동으로 대처하기 위해 작성한 약조문 중 이러한 사실이 잘 드러나 있다.

141) 『萊營誌』 松憲. 偷斫 大松十株以上一律九株以下定配材木一株杖六十松田放火一律封邑守令自營考課丙午始廢. (정경주 역, 『國譯 萊營誌』, 부산광역시사편찬위원회, 2001, p.39)

142) 『萊營政蹟』 同日(癸丑 正月 14日). 有封山各邑鎭了爲相考事. 癸丑 2月 21日. 梁山了爲相考事. 癸丑 2月 24日. 有封山各邑鎭了爲相考事.

143) 『萊營政蹟』 癸丑 3月 初4日. 有封山各邑鎭了爲相考事.

144) 『萊營政蹟』 癸丑 3月 初6日. 巡營了爲牒報事.

145) 『正祖實錄』 24年 4月 戊戌.

〈東下四洞節目冊〉 (1769)

6. 封山에 종종 本府나 水營에서 소속 裨將, 將校를 시켜 摘奸할 때 접대하는 등의 일은 차례가 되는 한 동네가 담당할 것.
12. 우리 네 동은 封山 아래 있어서 山任 등에게 잡다한 경비로 들어가는 물자를 감당하기 어려워 도망하고 흩어지는 것이 많다. 그러므로 매달마다 돈 1냥 5전씩을 지급하였는데 봄에 9냥, 가을에 9냥으로 할 것.
20. 우후 사또가 정해진 해에 封山을 摘奸할 적의 물자는 각 동에서 호구 수로 나누어 정하되 매호에 돈 3푼씩으로 정하여 山任에게 거두어 줄 것.
21. 山任이 封山 일로 혹은 水營에 불려가거나 本府에 죄를 받으면 소요되는 잡비를 공론에 의하여 처결할 것.¹⁴⁶⁾

위 조항들은 경상좌수영에서 관할하는 封山 중 동래부 관내의 上山(葦山) 아래에 있는 중동·우동·좌동과 해운대동의 주민들이 봉산에 드는 각종 비용 및 잡역들을 부담하는데 있어 규칙을 정한 것이다. 이를 통해 이들은 봉산 아래에 산다는 이유 하나만으로 동래부나 수영에서 봉산을 적간하러 오는 裨將 등을 접대해야 했고 담당 산임 등의 관리자들에게 들어가는 잡비 뿐 아니라 벌목자 등의 범인과 해당 관리자들을 上使하는데 드는 잡비까지 모두 부담해야 했다는 것을 알 수 있다. 한편 동래부사도 관내에 봉산을 보유하고 있는 지방 수령으로서 당연히 이를 보호·관리해야 할 의무가 있었다. 예컨대 『東萊府事例』(1868)에는 소속 六房의 업무 내용을 나열하고 있는데, 특히 工房의 조목 중 ‘봉산의 소나무수와 輿地勝覽을 11월에 수영에 보고해야 한다’, ‘10일마다 봉산의 犯伐·冒耕·埋葬의 여부를 검사하기 위해 鄉色을 파견하여 非違를 적발하고 그 상황을 수영에 보고한다’, ‘4년마다 封山監職과 私養山의 監直을 改案하여 수영에 보고한다’ 등의 내용을 통해¹⁴⁷⁾ 봉산의 관리는 수사의 책임으로서 동래부사는 수사의 지시를 받고 또 이를 보고해야 하는 입장이었음을 알 수 있다. 때문에 봉산 아래에 사는 민들은 수영과 동래부 그리고 해당 山任 및 監色들로 인해 이중 삼중의 고통을 받았음을 알 수 있다. 이는 수사가 관찰사에게 보낸 小錄의 내용을 통해서도 살펴볼 수 있다.

本營 차지의 松政은 곧 아홉 개 읍의 封山입니다. 때때로 裨將을 보내어 摘奸하는데, 비록 전례가 있지마는 가만히 그 封山의 물정을 생각하면 摘奸하는 폐단이 犯斫하는 것보다 심합니다. 摘奸하다가 드러나 잡히면 그 鄉色을 推論하거나 혹은 그 監直을 上使하는데 그 오고가는 비용은 모두 산 아래 백성에게서 거두어들입니다. 이 백성이 무슨 죄이겠습니까? 물래 斫伐하여 발매하는 것도 여기에서 말미암는 것입니다. 이런 연고로 수사가 수영에 온지 3년이지만 하나도 적간하지 아니하고 단지 매달마다 관문

146) 정경주 역, 『(海雲臺의 옛 모습이 담긴) 東下面古文書』, 해운대구청, 1994, pp.66~75.

147) 『東萊府事例』(1868) 工房.

으로 신칙하여 법을 알아 범하는 일이 없게 하였습니다.¹⁴⁸⁾

때문에 수사는 관찰사의 題辭에 의거해 곤장을 치는데도 嚴棍 15대 대신 決杖 15대를 치는 것으로 그쳤고, 定配를 한 한달 후에 ‘보리가 여물어 농사일이 한창인 때에 사람을 허구하게 定配하는 것 또한 병폐가 되는 단서’¹⁴⁹⁾라 하며 정배한 자들을 放送해 줄 것을 관찰사에게 청하였다. 이에 정배된 죄인들은 풀려나게 된 것이다. 그러나 수사의 이러한 배려에도 불구하고 봉산의 폐단은 끊임 줄을 몰랐다. 따라서 이제 법을 두려워하지 않고 生松의 犯斫을 상습적으로 행하여 監直들은 유명무실해졌고 혹은 뇌물을 받아 오히려 이를 더 부추겨 사태를 더욱 심각하게 만들고 있었다. 이에 수사는 ‘營門에서 3년 동안 문서로 신칙한 것은 한갓 종이만 낭비하는데 귀결되었다’¹⁵⁰⁾며 자신의 봉산에 대한 松政이 실패한 것을 솔직히 시인하며¹⁵¹⁾ 임기가 끝나갈 무렵까지도 믿을만한 裨將으로 하여금 다시금 적간하게 하여 犯斫한 범인들의 성명과 죄상을 날날이 적은 <左水營所管各封山犯松罪人姓名成冊>을 작성해 감영에 보고하였다.¹⁵²⁾ 이렇게 수사는 松政의 중요한 임무로서 봉산을 관리하고 이를 범하는 자들을 처벌하는데 엄격해야 했으나 이것이 자신이 보호·관리해야하는 관찰 邑民들의 생활과 직결된다는 점에서 신중할 수밖에 없었기 때문에 수사로서 애로사항이 많았던 것이다.

2) 風落松 발매

경상좌수사 姜膺煥은 2년의 임기동안 松政의 수행으로 약 46건의 공문서를 주고받았다. 그런데 당시 封山の 관리 및 伐木者 처벌과 함께 문제시된 것이 바로 風落松이었다. 풍락송은 태풍이 불어 바람에 넘어진 소나무를 말하는데, 이 또한 松禁의 엄금 아래 生松이 아니라고 하여 함부로 벌채해서는 안 되는 것이었다. 때문에 정조 14년(1790) 조정에서는 수사와 통제사로 하여금 각 고을의 풍락송을 검열하고 이를 成冊하여 보고하도록 하였다. 그런데 이에 따른 당시 경상좌수사 崔東岳의 보고서에 의하면 ‘倭館을 보수할 재목으로 부근에 있는 風落松을 날라다 쓰려고 하나 東萊에 있던 7백여 그루와 蔚山에 있던 50여 그루가 하나도 남아 있는 것이 없다’고 한 것으로 보아 그 禁令은 잘 지켜지지 않았던 것으로 보인다.¹⁵³⁾ 이는 災歲에 따른 窮民들을 구휼하는 목적으로 풍락송을 민간에 나누어주어 소금을 굽거나 쪼개서 배를 만들어 고기 잡이의 소용을 도와주며 쌀독을 채우는 밑천으로 보태어주는 등의 전례에 의거하

148) 『萊營政蹟』 甲寅 9月 初5日. 小錄 巡營.

149) 『萊營政蹟』 癸丑 4月 17日. 巡營了爲牒報事.

150) 『萊營政蹟』 甲寅 8月 14日. 蔚山機張梁山密陽等了爲相考事.

151) 정경주 역, 『國譯 萊營政蹟』, 부산광역시사편찬위원회, 1997, p.10.

152) 『萊營政蹟』 甲寅 9月 13日. 巡營了爲牒報事.

153) 『正祖實錄』 14年 9月 10日.

여¹⁵⁴⁾ 災歲가 아님에도 불구하고 풍락송을 빙자하여 땀감으로 쓰거나 혹은 불법 매매를 하기 위해 함부로 베어갔기 때문이었다.

따라서 松政의 수행에 있어 이 풍락송을 관리하는 문제도 당시의 중요한 업무였다. 경상좌수사 姜膺煥도 松政과 관련해 2년 동안 수발한 46건의 공문서 중 22건의 공문서를 풍락송에 관해 주고받았다. 그 중에서도 대부분을 차지한 것이 풍락송의 발매와 관련한 문제였는데 문제의 시작은 다음과 같다. 한때 경상좌도 연해 각 邑·鎭의 홍수로 무너진 집과 파선된 어선 등을 수리하는 재목으로 풍락송의 지급을 허락한다는 비변사의 뜻에 의거한 관찰사의 關文에 따라 수사는 풍락송 1,000여 그루를 무상으로 烙給하였다. 그런데 이후 온 관찰사의 關文에서는 이를 가격을 쳐서 팔되 이미 낙급한 것은 발매하는 것으로 따지지 않으므로 무상으로 지급하라고 하였다.¹⁵⁵⁾ 이에 대해서 통영에서도 다음과 같이 題辭를 보내왔다.

漂頹한 집을 고쳐 짓는 재목은 公私의 산을 막론하고 伐木하도록 허락하라는 뜻으로 備局에서 監營에 行會하였고, 파선된 어선 재목은 풍락송 중에 지급하라는 뜻으로 營門에서 狀請하여 恩許를 받았으니 무너진 집의 재목이나 파선된 배의 재목을 막론하고 발매하기 전에 烙給한 것은 모두 白給(대가를 받지 않고 무상으로 지급)으로 시행하고 미처 발매 전에 烙給하지 못한 것도 또한 모두 발매 전의 예로 시행하되 本營에서도 다름없이 살피 시행할 것.¹⁵⁶⁾

일전에 집과 배의 재목으로 지급을 허락받은 풍락송은 烙給, 즉 불로 달군 쇠로 지저 확인한 다음 무상으로 지급하였다. 그런데 이후 다시 풍락송에 가격을 쳐서 발매하라는 지시에 수사는 이미 낙급한 것을 처리하지 못한 상황에서 어찌할 바를 몰라 통영에 牒報하였고, 위의 내용이 바로 그에 대한 답변이었다. 즉 발매하기 전에 낙급한 것이든 미처 낙급하지 못한 풍락송이든 모두 발매 전의 예로 대가를 받지 않고 무상으로 지급하라는 뜻이었다. 그러나 이는 그리 단순한 문제가 아니었다. 왜냐하면 이미 낙급한 재목도 다 처리하지 못한 상황에서 풍락송을 발매하여 그 都數를 채운다는 것 자체가 모순된 상황이었고 그렇다고 이미 무상 지급을 허락한 재목에 다시 값을 요구하기는 더더욱 어려운 상황이었다. 그리고 추후에 온 감영의 關文에 ‘비록 公廩을 고쳐 짓는 재목이나 무너진 집과 배의 재목까지도 아울러 발매하는 예로 左右沿이 일체로 시행하라’는 내용은 일을 더욱 난처하게 만들었다.¹⁵⁷⁾ 게다가 풍락송의 발매 문제에 대해 비변사에서는 감영과 문서를 왕복하여 좋을 대로 변통하라 하였는데, 이에 감영에서는 마음대로 처단할 바가 아니라고 하는 등¹⁵⁸⁾ 뜻이 귀일되지 않아 서로간의 업무가 엇갈

154) 『正祖實錄』 16年 8月 25日.

155) 『萊營政蹟』 金同知前.

156) 『萊營政蹟』 壬子 11月 初3日. 統營了爲牒報事.

157) 『萊營政蹟』 (癸丑 正月 12日) 有封山各邑鎭了爲相考事.

158) 『萊營政蹟』 同日(壬子 12月 初6日). 封山各邑了爲相考事.

렸다. 특히 이는 풍락송의 발매 가격을 정하는 문제에 있어 극명하게 드러났다.

…… 左沿海의 풍락송 가격은 右沿海의 가격에 따라 참작하여 정하라는 巡營의 關文이 내도하였는데, 價本을 조정할 즈음에 民情을 참작하여 편의한 대로 작정할 것인데 左道 沿海의 소나무는 재목에 적합지 않은 것이 많고 또 인력을 내어 사려는 사람이 없습니다. 그러므로 價本이 右道 沿海와 같이 않을 것은 분명한 형세라 하겠는바, …(중략)… 술의 大小의 명목은 左右道 沿海가 한결같은데 재목의 품질이 같지 않고 가격의 高下 구분이 左右 沿海가 또한 동일한데도 사려고 하는 자는 각기 다릅니다. 이제 만약 右沿의 가격으로 결정한다 하더라도, 이미 판 다음에야 더 징수할 수 없는 형편이고, 또 만약 이미 판 가격으로 시행한다면 똑같은 풍락송인데 가격이 다르다고 日後에 혹 조정의 책망이 있다면 어떻게 하올지, 한 줄의 下教를 지시하여 주십시오.¹⁵⁹⁾

이는 풍락송의 가격을 右道の 가격에 맞춰 정하라고 한 감영의 關文에 대해, 左道와 右道の 소나무는 그 품질 자체가 달라 右道の 가격과 같을 수가 없으므로 다시 조정해달라는 수사의 牒呈 내용이다. 그런데 이에 대한 감영의 回題는 그저 이를 충분히 商量할 것이라고 할 뿐 확실한 답변은 받지 못했다. 따라서 수사는 풍락송을 발매하는 差使員을 통해 보고 받은 우도와 좌도의 풍락송 가격 차이가 일정하지 못한 점을 들어 ‘차라리 左右沿의 高下를 참작 상량하여, 가령 右沿에서 3전 하는 것을 左沿에서는 2전으로 정하여 그 나머지도 이렇게 거행하면 아마도 사리에 적합할 듯하다’¹⁶⁰⁾는 자신의 견해를 감영에 牒報하였다. 그러나 감영에서는 다시 상량하여 가격을 정하도록 했다. 이에 수사는 다시 가격을 조정하여 감영에 다음과 같이 牒報하였다.

… 각 읍에서 보고한 바를 살펴본다면 겨우 3분의 1이 되는 바, 만약 右沿의 사례로 가격을 정한다면 이미 발매한 뒤에 지금 와서 더 징수하는 것은 될 수 없는 형편이라고 읍의 첩보와 민원이 本營에 담지하는데 公務를 받드는 처지에 민원을 회피하겠습니까마는, 참작 상량하건대 차라리 右沿에서 3전하는 것은 左沿에서는 1전 5푼으로 시행하는 것이 事宜에 합당할 듯합니다. …(후략)…¹⁶¹⁾

그 후 수사는 봉산이 있는 각 읍과 鎭에 甘結을 내어 풍락송의 가격을 右道の 반으로 감하여 발매하라고 지시했다. 그러나 감영의 題辭는 절반으로 가격을 정하는 것은 너무 지나쳐 후일에 중앙으로부터 左右沿이 너무 다르다며 책망할 염려가 있으니 다시 더 상량해서 보고하라는 것이었다. 이렇게 감영의 계속되는 반대 의사에도 불구하고 수사가 풍락송의 가격을 더 낮게 책정하여 右道の 것과 비슷하게 하지 않은 이유는 바로 관할 邑民들에게 있었다. 앞서 살펴본 봉산의 관리 업무와 같이 이는 수사 자신이

159) 『萊營政蹟』 壬子 12月 初6日. 巡營了爲牒報事.

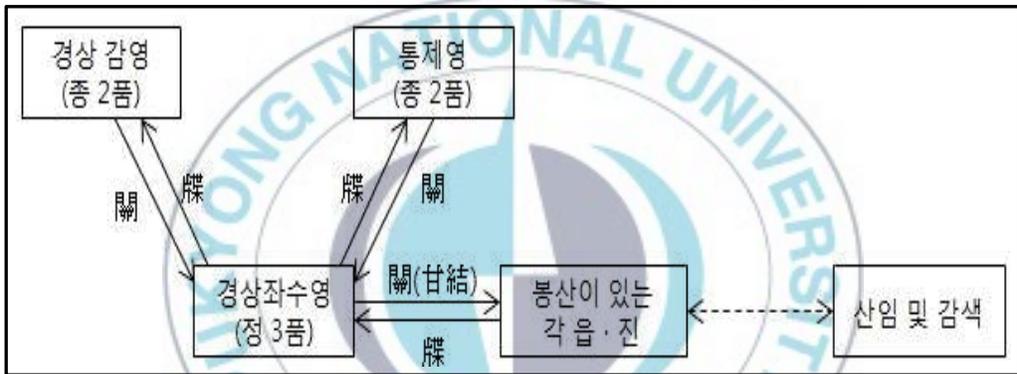
160) 『萊營政蹟』 同日(壬子 12月 26日). 巡營了爲牒報事.

161) 『萊營政蹟』 癸丑 正月 14日. 巡營了爲牒報事.

관할하는 民들의 생활과 직결되는 문제로서 함부로 결단 지을 수 없는 문제였던 것이다. 그래서 수사는 감영의 만류에도 불구하고 봉산이 있는 각 邑 · 鎭에 자신의 뜻을 그대로 지시하여 강하게 밀어붙임으로써 생활의 안정을 도모하고자 했다. 이는 가격을 다시 조정할 것을 지시한 감영에 대한 수사의 牒呈 내용에서도 잘 나타나 있다.

… 이제 와서 반으로 감한 가격도 각 읍에서 숫자를 채우기가 어려운데, 또 여기에서 더 다시 勒徵하려 하면 해도 안 될 政事일 뿐 아니라 세월만 허비할 뿐 일을 마칠 기약이 없는바 전일에 3분의 1로 보고한 것과 금일 절반으로 감한 가격을 비교하면 첨가되는 숫자가 거의 수백 냥이 넘으니 이것으로 가격을 정한 뒤에 비록 뒷날 책망이 있다 하더라도 水使가 맡아 책임을 지는 외에 달리 區處할 도리가 없사오며 …(후략)…162)

<도표 5> 문서행정으로 본 松政 업무의 양상



위의 <도표 5>는 경상좌수영에서 수행한 松政 업무상의 문서행정체제를 나타낸 것이다. 경상좌수영의 松政은 경상감영과 통제영의 관할 하에 봉산이 있는 동래, 기장, 울산, 경주, 장기, 영일, 홍해, 양산, 밀양 등 9개의 읍을 통할하고 이들 각 읍에서 山任 및 監色으로 하여금 관내의 봉산을 직접적으로 관리하도록 하는 체계였음을 알 수 있다. 요컨대 松政은 병선 및 전선 등 軍器와 직결된 행정업무로서 軍營의 將인 수사에게 더없이 중요한 직무 중 하나였다. 물론 산임 및 감색들의 예와 같이 수사도 자신의 직무를 악용하여 온갖 폐단의 원인이 되는 경우도 없지는 않았지만 관할 邑民들의 안위와 관련된 문제이기도 했기 때문에 신중하고 철저하게 수행해야 했다. 따라서 上官의 처결이 불분명하면 직접 문제 해결에 나서는가 하면 그것이 설령 上官의 의견과 상충되는 것이라고 해도 무조건 따르거나 마음대로 처단하지 않고 적절하게 사정을 고려하여 융통성 있게 수행해 나간 것이다.

162) 『萊營政蹟』 癸丑 正月 22日. 巡營了爲牒報事.

3. 對日行政

1) 倭館의 운영

전국 유일의 倭館이 동래부에 설치되고 동래부사가 왜관을 관장하게 되면서 이곳은 대일관계의 중심이자 대일행정의 중심지가 되었다. 동시에 왜구의 침입에 대비한 전략적 요충지가 되어 경상좌도 수군의 主鎭을 비롯한 관하의 6鎭이 모두 동래부로 移設되었음은 주지의 사실이다. 따라서 경상좌수사와 관하의 鎭將도 동래부사와 함께 대일행정의 주체가 됨으로써 이와 함께 그들의 上官인 관찰사와 통제사도 대일행정의 책임자가 될 수밖에 없었다. 이렇듯 대일행정은 동래부에 국한된 문제가 아닌 경상도 전체 나아가 국가 전체의 문제였다. 때문에 동래부에 주재하고 있는 한 대일행정은 그들이 맡은 임무 중 가장 重責이었다. 특히 왜관과 관련된 업무 즉 왜관과 이곳을 드나드는 倭人들 및 倭船을 통제하고 관리·감독하는 것이 주요 내용이었는데, 이에 대한 실질적인 총괄책임을 지고 있었던 건 동래부사와 부산진 첨사였다.

동래부사는 왜관을 관내에 둔 지방 수령으로서 지방행정운영의 일환으로 당연히 맡아야했던 직무였고, 부산진 첨사는 경상좌수영의 휘하에서 다대진을 포함한 6鎭을 관장하는 巨鎭의 將으로서 왜관과 가까이에 위치하여 항상 군사기밀의 누설이 염려되는 곳이었기 때문에 왜관 업무에 관여하게 된 것이다. 그러나 사실상 동래부사는 왜관과 거리가 멀어 그 사정을 일일이 파악할 수가 없었으므로 왜관과 비교적 가까이 있었던 부산진 첨사가 실질적인 업무의 대부분을 수행하였다. 때문에 부산진 첨사는 왜관에 파견된 관원이라는 의미로 ‘都差使員’이라는 명칭을 가지게 될 정도로 그 역할은 막중하였다. 물론 부산진 첨사는 倭情에 관해서 만큼은 直啓權을 가지고 있었던 동래부사의 명령을 받는 입장이긴 하였지만 실제로 동래부사와 같은 종3품의 관직이고 文武의 차이만 있을 뿐 정3품 당상관으로 임명되었기 때문에 단지 업무상의 위계만 조금 달랐을 뿐 품계상의 차이는 없었다. 여기서 왜관 운영과 관련된 부산진 첨사의 역할들을 살펴보면 다음과 같다.¹⁶³⁾

첫 번째 역할은 조선인과 倭人의 왜관 출입 통제였다. ‘釜山鎭은 對馬島와 서로 마주하고 있어 出入의 防備를 엄하게 하지 않을 수 없습니다. 주관하고 단속하는 책임은 오로지 僉使에게 달려있습니다’¹⁶⁴⁾ 라고 했듯이 이는 국가의 안위와도 직결되는 문제였기 때문에 가장 중요한 역할이라고 할 수 있다. 일차적으로 왜관의 정문인 守門을 지켜야했는데, 『萊營誌』에 의하면 이 문을 지키는 군관인 守門軍官은 동래부와 부산진의 裨將 각 1인이 윤번으로 상품 거래의 譏察을 겸하며 저쪽과 이쪽 사람의 출

163) 양홍숙, 『조선후기 東萊 지역과 지역민 동향-倭館 교류를 중심으로-』, 부산대학교 박사학위논문, 2009, pp.55~58 참조.

164) 『宣祖實錄』 40年 8月 23日.

입을 살핀다고 하였다.¹⁶⁵⁾ 따라서 왜관 왜인의 闕出이 있을 때마다 수문군관은 물론 왜관 출입 통제 권한을 가진 부산진 첨사가 처벌 대상이 되었고, 난출이 있을 때마다 즉시 경상좌수사와 동래부사에게 알려 대응하도록 하는 것도 부산진 첨사의 임무였다. 또한 인조 11년(1633) 10월에 경상좌수사로 도입한 閔仁佺이 왜관에 거주하는 왜인의 출입을 금하지 못해 논박을 받아 이듬해 5월에 교체된 사례를 통해¹⁶⁶⁾ 경상좌수사도 왜관 업무에 관련이 깊었음을 알 수 있다. 이와 같이 왜관 난출은 외교적으로 큰 분쟁이 되는 중대 사안이므로 동래부사에게 보고가 늦어지거나 보고하지 않을 경우에는 그 죄가 더욱 무거워졌다.¹⁶⁷⁾ 한편 난출문제와 함께 왜관의 왜인과 여자 조선인이 몰래 만나 간통하는 交奸사건도 자주 발생했다.

철종 10년(1859) 6월 6일에 동래부사 金鉞이 왜관과의 소통을 담당하고 있었던 倭學訓導와 別差에게 왜관 내 교간사건에 대한 手本을 받고 관련 伏兵募 將卒을 잡아와 사건에 대한 供招를 받은 후 중앙으로 狀啓를 올린 일이 있었다.¹⁶⁸⁾

왜관 守門直인 金用玉과 신초량에 거주하는 李文周 이 두 常漢이 좌수영의 退婢인 趙錦紅을 데리고 왜관에 몰래 들어가서 왜인과 交奸한 뒤 伏兵募 장졸에게 붙잡혔기 때문에 두 놈과 한 년을 잡아와서 엄하게 심문하니, 金用玉은 평소 간사한 무리로 門直이라는 직책을 빌붙어 우리나라 사람을 증대하여 그들로 간음하게 하여 협잡한 것을 그 자신이 실토하였고, 李文周는 用玉의 달콤한 유혹에 빠져 마침내 따라 행한 죄과를 범하게 되었고, 錦紅은 전후의 공초에서 한결같이 저들의 꾀임에 빠진 것이라고 미루고 있으니 이제 이 세 죄수의 죄상은 大辟의 형벌과 관계되는지라 청컨대 廟堂에서 稟處하고 간통을 범한 왜인은 對馬島로 묶어 보내어 법률에 의거하여 처리하도록 하라는 뜻으로 館守倭에게 라이르도록 하며 포박하여 고한 사람은 몰래 들어갈 무렵에 적발하지 못했은즉 그들에 대하여 상을 주는 恩典은 감히 감자기 청할 수 없고 직분을 모독한 죄가 두려워 처분을 기다리고 있다.¹⁶⁹⁾

본 狀啓를 받은 비변사는 이를 왕에게 올려 이에 대응한 啓下를 받은 뒤, ‘죄인 金用玉의 처벌을 경상좌수사에게 명하여 군사의 위엄을 베풀고 왜관 문 밖에 梟示하여 변방의 금령을 엄숙하게 하고 亂民을 징계하라’는 關文을 경상감영에 내렸고 이에 의거한 감영의 關文이 수사를 통해 동래부사에게도 알려짐으로써 金用玉은 참수되었다.¹⁷⁰⁾ 李文周와 趙錦紅도 비변사에서 형조로, 형조에서 감영으로, 감영에서 동래부로 전해진 왕의 啓下에 따라 처벌되었다. 반면 이 사건에 대한 소식을 접한 통제사는 동

165) 『萊營誌』 關防.

166) 『萊營誌』 先生案. 閔仁佺. 癸酉十月初三日到任甲戌五月以館倭出入不禁嚴違.

167) 『光海君日記』 5年 3月 16日 ; 『邊例集要』 券13 闕出, 乙巳(1665) 5月.

168) 『萊府日記』 己未(1859) 6月 初6日.

169) 『萊府日記』 同日(己未(1859) 7月 初3日) 巡營關文.

170) 『萊府日記』 己未(1859) 7月 初1日. 水軍節度使爲相考事.

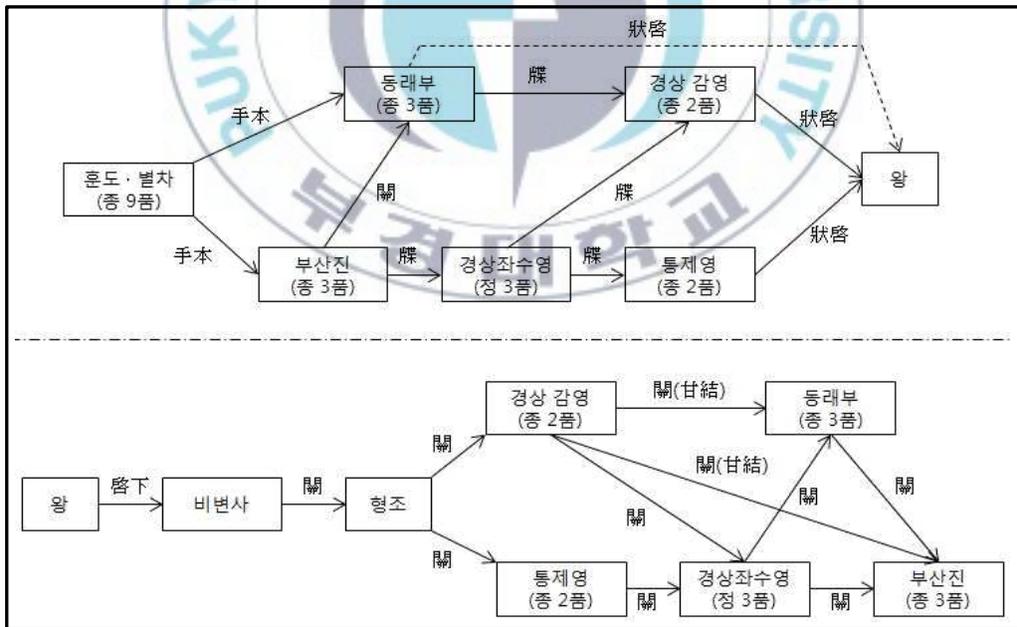
래부사에게 다음과 같은 關文을 내렸다.

己未 6月 25日.

삼도통제사가 相考할 일. …(중략)… 왜인과 通奸한 일에 대하여, 본부의 직책이 변방의 업무를 관장하는지라 엄하게 단속하지 못하여 潛奸의 變故가 왜관 안에서 나게 되었으니 國法의 뜻을 생각할 적에 엄벌을 시행하여야 마땅하겠기로 그 죄상을 廟堂에 稟處하라는 뜻으로 狀啓에 거론하여 알렸으니 살피 시행하기 바람.171)

즉 통제사는 이 사건은 결국 방비를 제대로 하지 못한 동래부의 책임이라는 뜻으로 비변사에 狀啓를 올렸다는 내용이다. 또한 비변사에서 '關門을 설치하여 방비하는 곳의 관계가 어떠한데, 항상 조심하여 살폈다면 이렇게 몰래 들어가는 계획을 어찌 감히 하였겠는가?'라며 감영으로 하여금 동래부사와 부산진 첨사 張昌煥에 대하여 직책을 먼저 파하고 잡아 올리도록[先罷後拿] 지시하였다. 이에 의금부에서도 동래부사와 부산진 첨사를 起送하라는 왕의 啓下를 關文을 통해 감영에 알렸고, 감영은 이 뜻을 즉시 동래부와 부산진에 甘結로 통보하였다.172) 따라서 이 일로 동래부사 金鉞은 부임한지 5개월 만에 파직되었고 부산진 첨사도 함께 파직되었다.173)

<도표 6> 문서행정으로 본 왜관 內 교간사건의 처리 양상



171) 『萊府日記』 己未(1859) 6月 25日. 三道統制使爲相考事.

172) 『萊府日記』 己未(1859) 7月 初6日 巡營甘結.

173) 『備邊司謄錄』 哲宗 10年 6月 20日.

위의 <도표 6>은 앞서 살펴본 왜관 내에서 발생한 교간사건을 처리하는 양상을 문서행정의 과정으로 정리한 것이다. 위의 도표는 사건의 발생이 왕에게까지 보고되는 과정이고, 아래의 도표는 사건의 처결에 대한 왕의 啓下가 동래부와 부산진까지 전달되는 과정을 나타낸 것이다. 교간사건과 같이 왜관 내에 사건이 발생하면 가장 먼저 혼도·별차와 같은 왜관 내의 조선측 譯官이 이를 접수한다. 이들은 동래부사와 부산진 첨사의 지시를 받으며 왜관 내에서 직접적인 소통을 담당하는 자들로서, 사건이 접수되면 이를 바로 手本으로 동래부사와 첨사에게 알렸다. 동래부사는 이를 바로 왕에게 狀啓로 알리고 상관인 관찰사에게도 牒呈으로 알려야 했다. 또한 부산진 첨사는 이를 동래부사와 경상좌수사에게, 수사는 다시 이를 관찰사와 통제사에게 알렸을 것이다. 이렇게 왜관 내 사건을 보고받은 왕은 이에 대한 처결사항을 비변사에 啓下하고 비변사는 이를 형조에 下敎하였으며 형조는 이를 바탕으로 關文을 작성하여 관찰사와 통제사에 알려 동래부와 부산진에 지지하도록 한 것이다.

한편 국가 기밀의 누설과 밀무역 그리고 위와 같은 왜인과의 접촉으로 인한 불미스러운 사건에 대비하여 왜관 주위에는 음성을 모방한 돌담을 쌓아두고 있었고 이 돌담 밖에는 伏兵幕이 있었다. 이는 왜인들이 돌담 밖으로 나오지 못하도록 감시하는 곳이었는데 여기에는 부산진 관하의 6鎮에서 차출된 장교 1명과 군졸 2명이 교대로 근무함으로써 왜관 출입의 통제 권한이 더욱 집중될 수 있었다. 그러나 왜관 난출이 발생하면 수문군관과 같이 북병막의 군인에게도 다음의 사례와 같이 책임을 묻기 마련이었다.

同日(丁巳 7月 18日) 到付.

동래도호부사가 相考할 일. 伏兵幕의 將卒이 음변으로 금지구역을 把守하는 조목은 종래부터 한계가 엄격하고 각기 정해진 경계에 있어서 신중히 관찰하고 엄중하게 파수하는데 일시라도 소홀함을 용납하지 아니하는데, …(중략)… 엄하게 파수하였다면 가까운 곳에서 어찌 이 같은 짓을 하는 雜輩의 사건이 있었겠으며 物貨가 몰래 매매 되는 것도 모두 여기에서 나오는 것이니 만약 별도로 엄하게 단속하지 않으면 그 병폐가 장차 말할 수 없을 지경에 이를 것이므로 이에 移文하니 당번의 伏兵將을 本鎮에서 잡아 엄하게 곤장을 쳐 각별히 징벌한 뒤 回移하되 …(174)

이는 왜관 開市 때 북병막을 넘어 들어와 潛商을 꾀한 사건에 있어 다대진 당번의 북병막 장졸에게 책임을 묻기 위해 동래부사가 다대진에 내린 關文 내용이다. 이로 인해 해당 伏兵將은 징계를 받았고 다른 사람으로 번을 바꾸어 파수하게 했다. 이를 통해 왜관의 출입 통제 책임이 얼마나 막중한 임무였는지 알 수 있다.

왜관 운영과 관련된 부산진 첨사의 두 번째 역할은 ‘都差使員’으로서의 업무였다. 즉 왜관에 파견된 관원이라는 의미로 왜관 경계, 선박의 왕래, 왜관 수리, 무역품의 운반, 왜관 수요품의 지급 등을 담당하였다. 또한 일본 사절이 가져온 예단을 검수할

174) 『多大鎮公文日錄』同日(丁巳(1857年) 7月 18日) 到. 東萊都護府使爲相考事.

뿐만 아니라 동래부사와 함께 왜관 宴享에 참여해야 했으며 간혹 동래부사가 신변에 이상이 생겨 참석하지 못할 때는 연향을 주관하기도 했다. 이외에도 부산진 첨사는 동래부사와 함께 왜관과 왜인의 동정을 관찰사에게牒문을 올려 매달 정례적으로 보고해야 했다.¹⁷⁵⁾ 동래부사는 왜인의 왕래 일지를, 부산진 첨사는 왜관의 건물 상태에 대해 보고하였다. 또한 왜관의 건물 공사에 있어 왜인의 특별한 요구가 있을 시 동래부사와 부산진 첨사는 경상좌수사와 함께 협의를 거쳐야 했다.

이러한 역할들로 인해 일본 사절은 禮曹에 보낼 외교문서인 書契를 동래부사와 동일하게 부산진 첨사에게도 보냈다. 때문에 『釜山鎮誌』에 의하면 막중한 邊情에 한글자라도 차질이 생기면 양국 간에 분란이 생길 우려가 크므로 문장이 좋은 讀書人을 첨사로 뽑았다고 한다.¹⁷⁶⁾ 뿐만 아니라 倭人들은 이러한 부산진 첨사를 ‘釜城大將’이라 높이 칭했으며¹⁷⁷⁾ 임명에 있어서도 동래부사와 같이 병조가 아닌 비변사에서 추천했던 것이다.¹⁷⁸⁾ 부산진 첨사는 왜관과 관련하여 동래부사의 명령을 받는 입장이긴 했지만 그 역할만큼은 동래부사 못지않게 실로 막중했음을 알 수 있다. 따라서 왜관과 관련된 대일행정의 운영은 관찰사와 통제사 그리고 경상좌수사의 관할 하에서 동래부사와 부산진 첨사가 그 실무를 담당하고 있었던 것이다.

2) 漂流倭船 처리

동래부사와 부산진 첨사가 대일행정 업무의 실담당자로서 왜관 운영과 함께 신경을 써야했던 또 한 가지는 왜관과 대마도를 오가는 倭船이었다. 倭船의 동향을 파악하는 것은 당시 연해에 자주 출몰했던 異樣船의 출현과 함께 경상좌수영이 맡았던 주요 邊情 업무였다. 거의 매일같이 대마도와 왜관 사이를 드나드는 왜선이라 해도 갑작스러운 기상 악화나 파도의 변화로 인해 지정된 경로를 벗어나 漂流하는 경우가 허다하게 발생했다. 때문에 대마도에서 출발한 왜선이 왜관에 도착하기까지 그리고 왜관에서 출발하여 대마도에 도착하기까지의 모든 동향을 주시하여 만약의 사태에 대비해야 했다. 특히 왜관을 출입하는 왜선은 외교적으로 중요한 소임을 지닌 것으로서 혹여 문제가 발생하면 외교적인 사건으로 불거질 가능성이 컸으며 이는 곧 국가의 안위가 달린 예민한 부분이었기 때문이다. 따라서 왜선이 표류하게 되면 인도주의적인 차원에서 이를 안전하게 호송하고 적절한 예우를 갖춰 대처해야 했다.

한편 조선의 연해로 표류해 들어오는 왜선 중에는 이같이 정상적인 수속과 절차를

175) 『嶺營狀啓謄錄』 辛未年(1751) 7月 20日, 8月 28日, 9月 30日, 10月 27日, 11月 27日, 12月 28日, 壬申年(1752) 1月 28日, 2月 22日. (慶北大學校 嶺南文化研究院, 『國譯 嶺營日記·嶺營狀啓謄錄』, 2004)

176) 『釜山鎮誌』 營門. (부산광역시사편찬위원회, 『國譯 嶺南鎮誌』, 1996, pp.94~95)

177) 『英祖實錄』 23年 1月 22日, 39年 5月 27日.

178) 『備邊司謄錄』 光海君 9年 3月 14日.

뱃고 왜관을 출입하는 대마도 왜선이 있는 반면 대마도를 제외한 일본 각지에서 표류해온 왜선도 포함되어 있었다. 이들 漂流倭船은 대부분 바람 때문에 표류해왔고 주요 표착지역은 동래부 인근 일대로서 거제도의 지세포와 옥포, 기장의 무지포, 가덕도 등이었으며 이들에 대해서는 대개 전례에 따라 식량, 반찬, 물, 땀감 등을 지급해주고 안전하게 돌아갈 수 있도록 각별히 배려를 해주었다.¹⁷⁹⁾ 그러나 대마도 표류선과 그 외 표류선은 각각 그 대우가 조금씩 달랐다. 일단 기본적으로 모든 표류왜선은 동래부의 관할이므로 동래부 지역으로 이송해 오게 되는데 대마도 표류선은 왜관으로, 그 외 표류선은 牛巖浦로 옮겨 송환하였다. 때문에 왜선이 표류하면 정해진 절차에 따라 신속하게 움직여 먼저 이들을 올바르게 검문하는 것이 급선무였다. 이에 대한 행정적인 절차는 당연히 동래부의 소관이기도 했지만 이 모든 것은 바다에서 운영되는 행정이므로 당연히 경상좌수영과 부산진을 비롯한 관하 鎭들의 임무가 될 수밖에 없었기 때문에 이를 원활하게 수행하기 위해서는 서로 간에 보다 신속한 보고 체계를 갖추어야 했다.

표류왜선을 처리하는 행정업무는 우선 바다에서 표류하고 있는 왜선을 발견한 烽軍의 보고[進告]로 시작된다. 영조 20년(1744) 12월 27일 午時쯤에 기장 남산의 봉수대에 서는 바다 한 가운데 표류하고 있는 배를 포착했다.¹⁸⁰⁾ 봉군 金再發은 즉시 기장현감에게 달려가 배 한척이 표류하여 현의 境內로 향하고 있음을 進告했다. 이에 현감은 표착한 곳을 상세히 관측하라 신칙했고, 뒤따라 봉군은 未時쯤 왜선 한 척이 현의 경내 무지포 앞바다에 정박했다고 進告해왔다. 보고를 받은 현감은 바로 표착지로 가서 전례대로 땀감과 물 등을 제공해주고 작은 배를 많이 배정하여 수호한 후 이 사실을 시간 순대로 牒呈에 옮겨 관찰사에게 보고했다. 이후 28일 寅時쯤에는 別差가 問情을 위해 問情通事 朴以發과 왜관으로의 迎送을 맡은 小通事 金重華를 데리고 가서 문정하였다. 조사 결과 이 왜선에는 새 館守와 함께 대략 50명 이상의 왜인이 탑승해 있었고 이들은 왜관에서 대마도로 돌아가려던 참이었다. 이들에 의하면 ‘지난 12월 26일에 돌아들어가다가 물마루에 이르지 못하여 바람이 불순하여 바다 가운데 떠 있으면서 머물다가 밤을 지낸 뒤, 27일 未時쯤에 표류하여 이곳에 정박하였다’고 하였다. 그 후 계속된 기상 악화로 發船하지 못하고 같은 곳에 머물러 있게 되어 작은 배들로 하여금 수호하게 하며 양식과 반찬, 땀감과 물을 제공해주고 소통사 金重華는 왜선을 수호·영솔해 가기 위해 그곳에 남았다. 기장현감은 이러한 상황을 問情 결과와 함께 부산진 첨사에게 馳通하고 관찰사에게도 牒呈으로 알렸으며 관찰사는 이를 왕에게 馳啓하였다.

이른바 대마도 왜선이 기장현으로 표류해 온 사건으로, 이 사실은 부산진 첨사에게도 반드시 보고해야 했는데 기장현감은 남산 봉군의 進告를 받고 즉시 관찰사에게 달려가 보고해야 했기 때문에 아마도 기장현의 三公兄¹⁸¹⁾이 남산 봉군의 進告 내용을

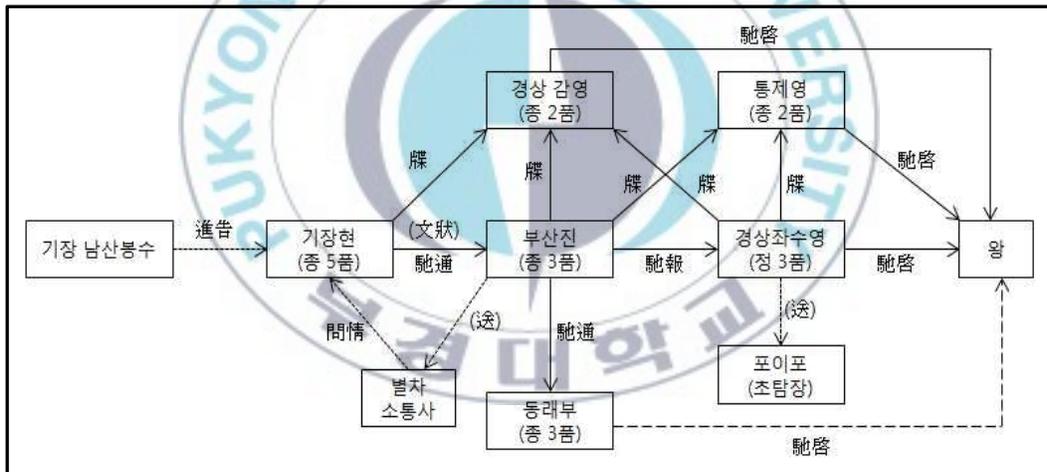
179) 정경주 역, 『國譯 典客司別騰錄Ⅲ(1745.1~1746.12)』, 부산광역시, 2011. p.47.

180) 『典客司別騰錄』乙丑(1745) 正月 初10日.

181) 지방행정의 실무를 담당했던 六房(吏·戶·禮·兵·刑·工房)으로 대표되는 胥吏들 중 戶長, 吏房, 首刑吏를 통틀어 이르는 말.

부산진에 즉시 달려가 알렸을 것이다. 이는 영조 21년(1745) 2월 29일 기장현 境內로 왜인의 飛船 한척이 표류해 온 일로 기장현감은 즉시 감영으로 달려가고 기장현 三公兄이 文狀으로 부산진 첨사에게 보고한 일을 통해 알 수 있다.¹⁸²⁾ 따라서 기장현 三公兄의 文狀을 통해 보고 받은 첨사는 다음날 이를 조사하기 위해 別差와 問情通事 및 小通事를 기장현으로 파견시킬 수 있었던 것이다. 또한 첨사는 이를 다시 동래부사를 비롯해 감영과 경상좌수영 그리고 통제영에까지 알려야 할 의무가 있었다. 이는 ‘일본의 배가 돛을 걸고 출입하게 되면 三營(감영 · 통영 · 수영)에 일일이 보고하는데 星火보다 급하다’¹⁸³⁾라는 『釜山鎮誌』의 기록을 통해서도 파악할 수 있는 사실이다. 한편 이는 예외적으로 직계권이 허용된 倭情과 관련된 일이므로 부산진 첨사에게 보고를 받은 동래부사는 관찰사 및 통제사와 함께 왕에게도 바로 馳啓하였고 경상좌수영에서는 포이포 만호를 초탐장으로 보내게 되었다. 다음의 <도표 7-1>은 바로 여기까지의 과정, 즉 표류왜선에 대한 봉군의 進告로 시작해 역관들의 問情 내용이 왕에게 도달하기까지의 보고 체계를 나타낸 것이다.

<도표 7-1> 기장현 內 표류왜선의 발견에서 問情까지의 보고체계



이렇게 해서 무지포에 정박하게 된 왜선은 계속해서 바람과 파도가 불순하여 며칠을 머무르게 되었는데, 영조 21년(1745) 정월 초3일에 본 왜선에 타고 있던 格倭 한 명이 갑자기 병으로 죽어버려 왜인들이 시체를 육지에 내려 매장하겠다는 사건이 발생했다.¹⁸⁴⁾ 이를 소통사 金重華가 전해오자 기장현감은 그것은 禮度에 어긋나므로 안 된다는 의사를 소통사로 하여금 다시 전하게 했다. 그러자 왜인들은 그렇다면 작은

182) 『典客司別曆錄』 乙丑(1745) 3月 12日.

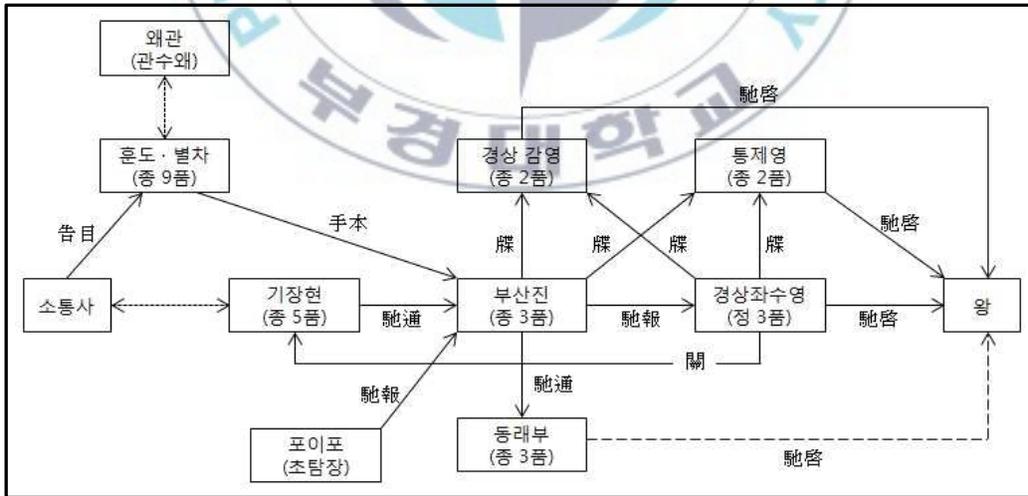
183) 『釜山鎮誌』 營門.

184) 『典客司別曆錄』 乙丑(1745) 正月 12日.

배로 옮겨 왜관에 돌아가 정박한 뒤 육지에 내리겠다 했고 현감은 그 또한 쉽사리 해서는 안 되는 것이므로 수영에 論報하여 回題를 기다려 거행한다는 뜻을 소통사를 통해 신칙했다. 그와 동시에 현감은 초탐장 포이포 만호와 함께 이 사실을 부산진 첨사에게 馳通했고, 첨사는 바로 동래부사와 三營에 보고했다.

한편 소통사 金重華는 왜인들이 시체를 그대로 그곳에 묻어두고자 한다는 사실을 기장현감 뿐 아니라 訓導·別差에게도 告目으로 알렸다.¹⁸⁵⁾ 이에 훈도와 별차는 이를 館守倭에게 일렸고 이에 대해 ‘죽은 왜인의 시체는 돌아들어가는 배에 실어서는 안 되고 또 바람과 날씨가 이리하여 언제 돌아가 정박할지 확정되지 않았으니 시체를 왜관 뒷산에 매장해 두기 위해 우리나라 배에 실어 와서 내어달라’고 한 관수왜의 의사를 부산진 첨사에게 手本으로 보고했다. 그리고 이를 토대로 첨사는 정월 초4일에 시신을 속히 실어 왜관으로 보내는 일을 수영에 보고하여 기장현감에게 關文을 발송해 분부하도록 했으며 이를 동래부사에게도 알렸다. 그러나 이러한 내용을 첨사의 牒문을 통해 들은 수영에서는 시신을 본 왜선에 그대로 싣고 호송할 것을 현감에게 지시한 것으로 보인다. 이는 정월 초7일 卯時에 무지포에 정박한 이 왜선이 드디어 출발했음을 첨사에게 보고한 현감의 馳通 내에 ‘수영의 분부로 인하여 그대로 왜선에 싣고 호송하여 辰時에 경내를 지나갔다’라고 한 내용에서 알 수 있다. 이렇게 왜선 내에 죽은 왜인의 시체를 매장하는 문제를 처리하기 위한 보고체계를 정리하면 다음의 <도표 7-2>와 같다.

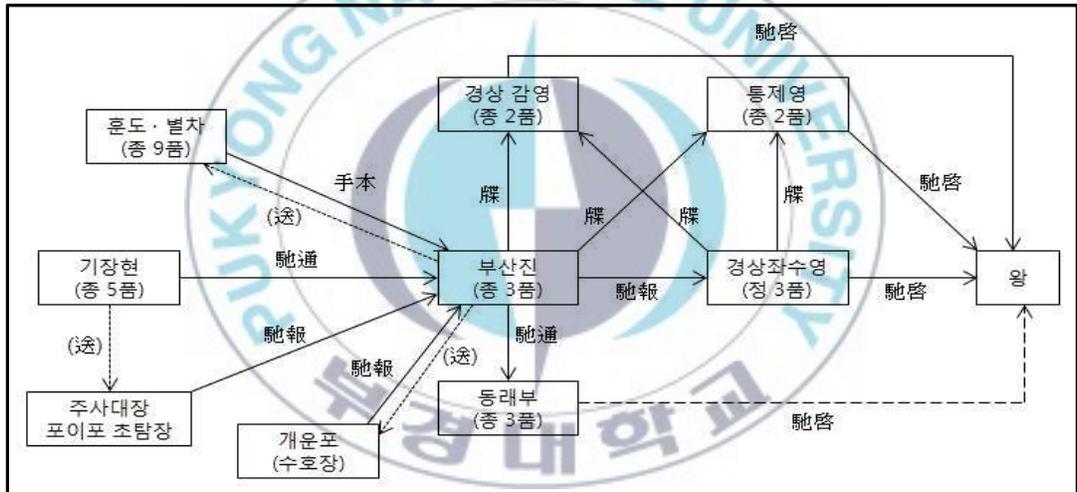
<도표 7-2> 왜인의 사망과 시체매장 문제해결을 위한 보고체계



185) 『典客司別曆錄』乙丑(1745)正月 19日.

정월 초 7일 卯時에 무지포에서 출발한 이 왜선은 申時에 왜관에 도착하게 되었고, 이 왜선을 왜관까지 영솔한 기장의 舟師大將 宋尙玉과 초탐장 포이포 만호의 馳報를 받은 부산진 첨사는 즉시 훈도 玄泰翼과 별차 金鼎台 등에게 명하여 問情할 것을 지시했다. 이후 도착한 이들의 手本을 통해 ‘죽은 왜인의 시체는 즉시 육지에 내려 왜관 뒷산에 매장했으며 왜선은 조사한 뒤 그대로 守門 밖에서 바람을 기다리고 있다’는 사실을 파악할 수 있었다. 이에 의거해 첨사는 수호장으로 개운포 만호 鄭大濟를 왜관으로 보냈고 이 상황을 동래부사와 三營에 차례로 보고했다. 그리고 다음날 정월 초 8일 辰時에 왜선이 왜관을 출발해 돌아갔다는 수호장의 馳報를 받아 동래부사와 三營에 보고함으로써 본 표류왜선 건이 마무리 되었다. 다음의 <도표 7-3>은 왜선이 기장현 무지포를 출발하여 왜관에 호송된 후 대마도로 환송하기까지의 보고체계를 정리한 것이다.

<도표 7-3> 왜관으로의 호송에서 환송까지의 보고체계



위 사건은 표류해온 대마도 표류선을 問情하여 왜관으로 호송한 후 대마도로 송환시키는 것으로 끝나는 단순한 문제에 더해 표류 도중 왜인의 사망과 시체 처리라는 문제가 엮인 사건이었다. 따라서 본 사건을 크게 세 단계로 나누어 정리할 수 있겠다. 첫째, 표류왜선의 발견과 問情(<도표 7-1>)이다. 기장 남산봉수의 봉군은 기장 앞바다 가운데 표류하고 있는 배를 발견하고 境內의 무지포에 표착한 사실을 기장현감에게 進告하는데, 모든 표류왜선의 처리는 이렇게 봉군이 가까운 鎭堡에 進告함으로써 시작된다. 때문에 철저하게 주시하여 제대로 進告하지 않으면 처벌을 받았다. 예컨대 영조 21년(1745) 2월 28일 왜인의 飛船 한 척이 왜관에서 나오다 바람에 기장 무지포로 표류할 때 황령산 봉군과 간비오산 봉군이 관측을 놓친 일로 황령산 봉군은 동래

부에서, 간비오산 봉군은 경상좌수영에서 징계를 받았다.¹⁸⁶⁾ 이렇게 進告를 받은 기장 현감이 즉시 경상감영과 부산진에 알리면 부산진에서는 이를 동래부사와 三營에 보고 하고 별차 및 통사를 파견하여 問情하도록 하였다. 또한 부산진의 보고를 받은 경상좌수영에서는 초탐장으로 포이포 만호를 현지에 파견시켰다. 이후 조사를 마친 통사는 이를 기장현감에게 알리고 현감은 다시 부산진 첨사에게, 첨사는 동래부와 三營에 차례로 보고하며 동래부사 및 三營은 이를 왕에게 馳啓했다. 그런데 표류왜선이 기장 및 울산을 포함한 경상좌도가 아닌 경상우도에서 표착할 시에는 경우가 달랐다. 영조 21년(1745) 정월 초3일에 대마도로 돌아들어다가 右道의 옥포강 입구에 왜인의 飛船 한 척이 표착하게 되는데, 이에 대해서는 거제도 玉浦 만호 휘하의 역관[玉浦倭學]이 현지에 나가 問情하였음을 알 수 있다.¹⁸⁷⁾

둘째, 왜선에 타고 있던 왜인의 사망과 시체 매장 문제의 처리이다(<도표 7-2>). 문정을 마친 후 왜선은 왜관으로 호송될 때까지 일용할 양식과 물, 빨감 등을 현지에서 지급받으며 무지포에 정박해 있었다. 그러던 중에 왜인 중 한 명이 병으로 갑작스럽게 사망하자 시체 매장 문제가 화두가 되었고 이 소식을 들은 훈도·별차는 館守倭에게 직접 이 사태를 알리고 해결을 논의했다. 훈도와 별차는 논의 결과를 부산진 첨사에게 手本을 통해 알렸고 첨사는 이를 경상좌수영에 알려 수사로 하여금 關文으로 기장현감에게 분부를 내리도록 한 후 동래부사에게 보고했다. 이로써 이 문제는 시체를 본 왜선에 그대로 실어 왜관에 도착하여 매장하는 것으로 결정되면서 마무리되었다.

셋째, 왜관으로의 호송과 환송(<도표 7-3>)이다. 바람을 기다리던 왜선은 順風을 만나 드디어 왜관으로 출발하게 되는데, 여기에 기장현감은 기장의 舟師大將을 호송장으로 보내 초탐장 포이포 만호와 함께 왜선을 영솔해 가도록 했다. 이렇게 왜관에 도착하면 주사대장과 포이포 만호는 부산진 첨사에게 도착했음을 알렸고, 이에 첨사는 훈도·별차를 보내 다시 왜선을 問情하게 했다. 그리고 문정의 결과가 이상이 없음을 확인한 후 개운포 만호를 수호장으로 내보내 왜선을 대마도로 환송할 때까지 수호하게 하고 동래부사와 三營에 보고했다. 한편 이 단계에서도 右道에 표류한 왜선의 경우는 달랐다. 앞서 옥포왜학이 問情을 마친 후 정월 초5일까지 옥포에 머무르다가 초6일 午時에 출발한 왜인의 飛船은 ‘조라포 만호 → 장목포 별장 → 천성 만호 → 가덕 첨사’의 순서로 영솔·예인되어 초 10일에 최종적으로 가덕 첨사가 호송장으로 보낸 안골포 만호에 의해 다대포로 옮겨졌다.¹⁸⁸⁾ 즉 각 지역의 邊將이 해당 지역의 경계지역에서 배로 대기하다가 표류선을 인수인계하여 다음 지역까지 호송하고 가서 다시 인수인계하는 방식이었다.¹⁸⁹⁾ 이렇게 右道에 표류한 왜선은 다대포로 옮겨진 후 왜관에 있는

186) 『典客司別曆錄』 乙丑(1745) 3月 12日.

187) 『典客司別曆錄』 乙丑(1745) 正月 12日.

188) 『典客司別曆錄』 乙丑(1745) 正月 23日.

189) 신명호, 「조선 후기 해양인식과 표류인 정책-『典客司日記』를 중심으로-」, 『海洋文化學』 2, 2006, pp.9~10.

일본인들에게 인계되어 왜관으로 호송되었다. 한편 표류해온 왜선이 대마도 표류선이 아닐 경우에는 왜관이 아닌 우암포로 압송하여 수용했음은 주지의 사실이다.

요컨대 표류왜선에 관한 대일행정 업무는 살펴본 바와 같이 기존의 문서행정체제에 비해 다소 복잡한 보고체계로써 수행된 것으로, 신속하지만 정확하게 처리해야 하는 중대한 업무였다. 때문에 대일행정의 실무를 담당한 부산진 첨사를 기준으로 동래부사, 경상좌수영 및 관하의 鎭들뿐 아니라 표류왜선이 표착한 지역의 수령과 邊將들 그리고 봉군과 역관들까지 모든 행정력이 동원된 가운데 다른 행정업무들과는 달리 馳通·馳報·馳啓의 형식으로 업무 보고가 이루어졌으며 특별히 부산진 첨사는 동래부사와 감영·통영·수영에 직접 바로 보고하는 체계를 갖췄던 것이다.



IV. 결론

경상좌수영은 바다 넘어 바로 일본과 마주보는 동래부 관내에 위치하여 총 7개의 鎭堡를 관하에 둔 경상좌도 수군의 主鎭이었다. 경상좌수영의 수군행정체계는 ‘통제사 · 관찰사 - 수사 - 첨사 - 만호’로 연결되는 일원적인 계통에 동래부 · 울산부 · 기장현 및 경상좌도 연해읍의 수령들도 포함되어 다소 복잡하게 형성되어 있었다. 뿐만 아니라 보다 효율적인 행정운동을 위해 水使는 營內에 虞侯를 비롯하여 주로 對民行政을 담당한 營吏들을 포함한 다수의 將卒들을 휘하에 두고 있었다. 경상좌수영은 바로 이러한 체계를 바탕으로 수군행정을 운영해나갔다. 여기서 수군행정은 그 업무 내용의 성격과 특징에 따라 크게 일반 행정, 군사행정, 특수행정으로 분류하고 이를 정기적 · 비정기적인 업무로 재분류할 수 있다. 일반 행정은 주로 民政, 財政, 人事行政, 司法行政 등을 포함하는 것이고 군사행정은 수군의 軍務수행에 따르는 제반 업무를 일컫는 것이며 특수행정은 對日行政과 松政으로 대별되는 것이었다. 한편 이와 같이 다양한 수군행정업무가 원활하게 운영되기 위해서는 체계적인 문서행정 시스템이 필요했다. 따라서 수군행정의 문서행정체계는 『經國大典』 「禮典」의 用文字式條를 기준으로 하여 위계 중심의 행정체계에 따라 성립되었으나 업무의 중요도에 따라 예외적인 규정을 마련하는 등 효율적으로 운영되었다. 즉, 조선후기의 경상좌수영은 이렇게 갖추어진 행정체계와 문서행정체계를 바탕으로 다양한 수군행정을 효율적으로 수행할 수 있었던 것이다. 그 중에서도 특히 軍政, 松政, 對日行政은 이러한 경상좌수영의 특징을 잘 보여주는 사례로서, 본고는 이를 중심으로 수군행정의 운영실상과 그 과정에서 발생한 마찰 및 고충을 살펴보았다. 이를 통해서 당시 경상좌수영이 얼마나 중요한 역할을 맡고 있었고 또 얼마나 막중한 책임을 지고 있었는지 알 수 있었다. 그런데 살펴본 바와 같이 조선후기 경상좌수영이 겪어야 했던 고충은 물론 과중한 업무 자체에도 원인이 있었지만 사실 그보다 더 근본적인 원인이 내재되어 있었다고 볼 수 있다. 이는 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 東萊府라는 위치적 특성이다. 동래부는 임진왜란 이후 왜구의 침입에 대비한 최전방 진초기지로 급부상하면서 경상좌수영과 관하의 鎭들이 대거 이곳으로 移設되었다. 그런데 동래부는 경상좌병영 관하의 獨鎭으로서 이곳의 수령인 동래부사가 병마첨절제사를 겸하는 육군의 巨鎭이기도 했다는 점에서 문제가 발생한다. 즉 육군과 수군의 關防시설이 한 지역에 몰리게 되면서 軍額이 증가하는데 이 늘어난 군액을 부담할 軍丁의 수가 부족하여 疊役과 같은 폐단이 생기게 된 것이다. 때문에 군역의 확보 문제로 동래부사와 겪는 갈등은 罷職에까지 이르게 하는, 경상좌수사에게 가장 큰 고충이었다. 이는 경상좌수영 및 관하의 鎭들이 모두 남쪽 변경의 요지인 동래부에 설치된 이유로 생긴 고충임이 분명하다. 뿐만 아니라 동래부는 전국 유일의 倭館이

설치된 대일외교의 중심지로서 동래부사가 대일행정을 관장하고 있는 곳이었다. 그러나 왜관과 가장 인접해 있었던 부산진의 첨사가 실질적인 업무를 담당하면서 왜관의 통제와 관리·감독을 책임지고 있었다. 여기에는 동래부에 소재한 수군 鎭堡의 將卒들이 소요되었는데, 이들은 표류왜선의 처리에 있어서도 왜선이 안전하게 本國으로 환송되기까지 이를 수호하고 호송하는 역할을 맡고 있었다. 그런데 이렇게 대일행정의 실무를 담당한 부산진 첨사를 비롯한 수군 將卒들은 모두 경상좌수영의 소속인원이었기 때문에 이들을 지휘·통솔하는 것은 결국 수사의 몫이었던 것이다. 즉 경상좌수사는 관하의 鎭將을 비롯한 수군 將卒들을 지휘하여 왜관의 운영과 표류왜선의 처리 등과 같은 대일행정 업무까지 수행해야 했던 것이다. 이는 경상좌수영이 왜관이 설치된 동래부에 설치된 이유로 말아야 했던 임무로서 그 고충은 다른 수영에는 없는 것이었다.

둘째, 수군행정 업무의 복잡한 보고체계이다. 경상좌수영은 다양한 수군행정 업무를 수행하는 기관이었기 때문에 업무에 따른 보고체계가 각각 다르게 형성될 수밖에 없었다. 특히 倭情과 邊情의 업무와 같이 한시라도 빨리 중앙으로 보고해야 하는 사안에 대해서는 일의 효율을 위해 예외적으로 直啓權을 허용하는 등 『經國大典』의 문서행정체제에서 약간 변형된 형태로 운영되었다. 물론 이는 업무상의 편의를 위해 제도적으로 일부 보장해준 권리일 뿐 행정상의 자율권을 인정해준 것은 아니었다. 때문에 직계권이 허용된 경상좌수사와 동래부사는 행정체계상 上官인 관찰사와 통제사로부터 제약을 받는 것은 변함없었다. 따라서 업무상 시급한 사안으로 왕에게 직계를 하더라도 반드시 관찰사 및 통제사에게도 이를 보고하여 중앙으로 전달되는 중요 사항을 이들이 모르게 해서는 안 되었다. 이는 Ⅲ장에서 살펴본 對日行政의 사례에 잘 드러나 있다. 대일행정의 실무담당자였던 부산진 첨사는 업무상의 보고를 동래부사와 수사, 통제사, 관찰사에게 동시에 곧바로 전해야 했다. 첨사의 보고를 받은 동래부사와 수사는 이를 왕에게 직계한 후 직속상관인 관찰사와 통제사에게도 당연히 알려야 했던 것이다. 이렇게 첨사와 수사 및 부사 각각에게서 보고를 받은 통제사와 관찰사도 역시 이를 왕에게 직계해야 했다. 결국 왕은 똑같은 사안을 동래부사, 수사, 관찰사, 통제사에게 동시에 받게 되는 것이다. 대일행정은 일을 지체시키거나 잘못 처리하면 절대 안 되는, 국가 안위에 관계된 중요한 사안이었기 때문에 다소 번거롭고 비효율적일 수도 있었지만 이렇게 즉각적이면서도 중층적인 보고체계를 갖출 수밖에 없었던 것이 사실이다. 그렇지만 이로 인해 중간에 보고가 끊기거나 혹은 내용이 달라지는 경우 위로부터 처벌을 당하는 등의 문제가 발생하기도 해서 오히려 업무의 수행을 더욱 복잡하게 만드는 고충을 낳기 마련이었다.

셋째, 행정권과 군사권의 불완전한 분화이다. 수사는 한 道의 수군을 전임 관장하는 지방군영의 將으로서, 군사행정에 관한 중앙의 지시는 수사를 통해 각 군현에 전해지고 있었으므로 수사는 관할 내 수령의 上官으로 볼 수 있다. 그러나 이는 군사행정

상에 한정된 것으로서 엄밀히 말하자면 일반 지방행정체계상 수령은 오직 관찰사만을 직속상관으로 두고 있었을 뿐 수사와는 상하관계가 형성될 수 없었다. 또한 당시 군사제도의 특성상 수령에게는 해당 군현 내 군사상의 권한과 책임이 있었고, 그런 반면 수사는 지휘권이 행사되는 관하의 邑·鎭에 대해서만큼은 牧民官으로서의 역할도 감당해야 했다. 이렇게 불완전한 행정권과 군사권의 분화는 兩權이 상치되는 문제를 야기할 수밖에 없었다. 이는 동래부 내의 疊役 문제와 같이 수사와 동래부사 서로 간의 이해관계가 얽힌 경우 더욱 심각하게 드러나게 된다. 때문에 수사가 疊役 문제의 해결방안을 모색하는 가운데 동래부사에 대해 월권행위를 범하는 상황까지 발생하게 된 것이다. 그로 인해 동래부사와의 갈등의 골은 더욱 깊어졌고 결국 해결의 실마리는 찾지 못한 채 軍政상의 폐단이 더욱 심해지고 말았다. 防錢 체납 문제나 松政의 사례와 같은 업무들도 마찬가지로 民情과 직결되어 있는 이상 관찰 군현 내 수령과의 마찰은 불가피했다. 그리고 이러한 고충은 동래부 뿐만 아니라 울산부와 기장현 그리고 경상좌도의 각 읍에까지 미치고 있었던 당시 경상좌수영의 행정력으로 인해 더 가중되었다.

요컨대 조선후기 경상좌수영은 근본적으로 동래부라는 위치적 특성, 복잡한 보고체계 그리고 행정권과 군사권의 불완전한 분화라는 이 세 가지 요인으로 인해 수군행정의 운영에 있어 많은 어려움을 겪었던 것이다. 그러나 이를 단순히 당시의 국가제도 자체가 미숙했다거나 전근대적이었기 때문이라고 단정 짓는 것은 편협한 생각이다. 朝鮮이라는 특수한 시대적인 상황을 아울러 고려해볼 필요가 있다. 당시 권력의 상징이었던 兵權을 장악하는 것이 가장 중요했던 조선의 왕은 지방 병권의 전제화를 예방하기 위해 병권을 이원화시켜야 했다. 때문에 육군과 같은 경우에는 지방의 수령이 겸직하도록 하는가 하면, 각 도에 전임 兵使와 水使가 있음에도 불구하고 文官인 관찰사로 하여금 병사와 수사를 겸임시킴으로써 道內 최고의 병권을 장악하게 한 것이다. 이러한 맥락에서 보면 행정권과 군사권의 불완전한 분화는 ‘국왕 - 관찰사 - 수령’을 축으로 하는 일원적·중앙집권적 지방통치체계를 확립하기 위한 제도적인 장치의 일환이었다고 볼 수 있다. 또한 수군행정 업무에 따른 보고체계가 복잡했던 이유도 위계 중심적이었던 『經國大典』 체제의 문서행정 시스템 자체에서만 찾을 것이 아니라 당시의 시각으로 바라볼 필요가 있다. 조선은 禮를 중요시하는 유교사회였기 때문에 당시의 모든 시스템적인 문제는 상하의 위계질서에 따라 형식적인 절차가 규정되었고 문서행정 시스템도 여기에서 자유로울 수 없었다. 즉 『經國大典』의 문서행정체제는 당시 시대적인 이념 하에 만들어진 가장 이상적인 문서행정 시스템이었던 것이다. 결국 이 모든 특징들은 왕권을 중심으로 한 사회질서를 안정적으로 유지하고자 했던 조선시대 당시의 시대적 상황을 반영한 것이라고 볼 수 있다.¹⁹⁰⁾

190) 李義權, 『朝鮮後期 地方統治行政 研究』, 集文堂, 1999, pp.295~296 ; 박준호, 『禮의 폐단 : 조선시대 문서 행정의 역사』, 소와당, 2009, pp.236~237 참조.

임진왜란에서의 패배로 역사의 뒤편길로 사라져버린 경상좌수영에 대해서는 연구된 바가 거의 없는 편이며 그나마도 군제사적인 접근에만 국한된 개략적인 연구뿐이다. 본고는 이러한 기존의 연구에서 벗어나 보다 넓은 시각으로 경상좌수영을 연구하고자 했다. 따라서 문서행정을 통한 수군행정의 운영이라는 행정적인 측면으로 접근하여 조선후기 경상좌수영이 가지고 있었던 여러 가지 특징들을 규명하였다. 또한 다양한 사료를 활용하여 경상좌수영 자체에만 한정하지 않고 관하의 鎭은 물론이고 동래부를 비롯한 기장현, 울산부 및 경상좌도의 각 읍과의 유기적인 관계 그리고 조선이라는 시대적인 상황도 함께 살펴보았다. 이를 통해 조선후기 경상좌수영은 지방 軍營 그 이상의 의미를 지녔다고 해도 과언이 아닐 정도로 넓은 범위의 행정력으로 다양한 역할을 수행했음을 파악할 수 있었다. 나아가 그 책임이 동래부에서 뿐만 아니라 국가적으로도 매우 막중했기 때문에 조선 전체를 아울러 경상좌수영이 차지한 위상이 얼마나 컸을지 추측할 수 있다. 이로써 본고는 자료의 한계와 시대적인 특수성은 차치하더라도 조선후기 경상좌수영에 대한 보다 총체적인 이해에 도움이 되길 기대하는 바이다.



참고문헌

1. 자료

- 『各司謄錄』
- 『經國大典』
- 『大典通編』
- 『萬機要覽』
- 『邊例集要』
- 『備邊司謄錄』
- 『續大典』
- 『朝鮮王朝實錄』
- 『增補文獻備考』

- 『國譯 萊府日記·多大鎭公文日錄』 (부산광역시사편찬위원회, 1995)
- 『國役 萊營政蹟』 (강응환 저 · 정경주 역, 부산광역시사편찬위원회, 1997)
- 『國譯 萊榮誌』 (정경주 역, 부산광역시사편찬위원회, 2001)
- 『國譯 輿地圖書(경상도편)』 (변주승 · 문용식 외, 디자인흐름, 2009)
- 『國譯 嶺南鎭誌』 (부산광역시사편찬위원회, 1996)
- 『國譯 嶺營日記·嶺營狀啓謄錄』 (慶北大學校 嶺南文化研究院, 2004)
- 『國譯 典客司別謄錄Ⅲ(1745.1~1746.12)』 (정경주 역, 부산광역시사편찬위원회, 2011)
- 『東萊府事例』 (1868) (부산시사편찬위원회, 『釜山史料叢書1』, 1963)
- 『東萊府誌』 (부산광역시 동래구, 1995)
- 『(海雲臺의 옛 모습이 담긴) 東下面古文書』 (정경주 역, 해운대구청, 1994)

- 『慶尙道左水營官衙配設圖』 (부산시립박물관 소장)
- 『東萊釜山古地圖』 (국립중앙도서관 소장)

2. 단행본

- 박준호, 『禮의 패턴 : 조선시대 문서 행정의 역사』, 소와당, 2009.
- 方相鉉, 『朝鮮初期 水軍制度』,民族文化社, 1991.
- 부산광역시사편찬위원회, 『부산의 자연마을 1~6』, 부산광역시, 2006-2011.
- 부산대학교 한국문화연구소, 『慶尙左水營城址 學術調查報告書』, 1990.

- 이원균, 『부산의 역사』, 늘함께, 2000.
- 李義權, 『朝鮮後期 地方統治行政 研究』, 集文堂, 1999.

3. 논문

- 김강식, 「17·18세기 부산의 행정과 관방」, 『항도부산』 10, 부산직할시사편찬위원회, 1993.
- 김건우, 「조선후기 慶尙右兵營의 문서행정에 관한 일고찰-『營總』을 중심으로-」, 『奎章閣』 31, 규장각한국학연구소, 2007.
- 김경록, 「조선시대 공문제도와 국가통치체계」, 한국행정학회 하계학술대회 학술 발표자료, 2010.
- 김동철, 「釜山地域의 朝鮮時代 古文書 研究의 成果와 課題」, 『항도부산』 22, 부산광역시, 2006.
- _____, 「조선후기 국방·외교·무역의 중심지 부산」, 『부산의 역사와 문화』, 부산대 출판부, 1998.
- 문보미, 『조선시대 關에 대한 연구』, 한국학중앙연구원 석사학위논문, 2010.
- 박준호, 「『經國大典』 체제의 문서 행정 연구」, 『古文書研究』 28, 한국고문서학회, 2006.
- 方相鉉, 「朝鮮前期 水軍 軍役考」, 『慶熙史學』 11, 1983.
- 배재수, 「조선후기 封山の 위치 및 기능에 관한 연구-萬機要覽과 東輿圖를 중심으로-」, 『山林經濟研究』 3, 1995.
- 신명호, 「조선후기 경상좌수영의 문화콘텐츠와 활용방안」, 『동북아문화연구』 29, 2011.
- _____, 「조선후기 해양인식과 표류인 정책-『典客司日記』를 중심으로-」, 『海洋文化學』 2, 2006.
- 양홍숙, 『조선후기 東萊 지역과 지역민 동향-倭館 교류를 중심으로-』, 부산대학교 박사학위논문, 2009.
- 이완영, 「동래부 및 왜관의 행정 소고」, 『항도부산』 2, 부산시사편찬위원회, 1963.
- 李源均, 「朝鮮時代の 水使와 僉使의 交替實態-慶尙左水使와 多大浦僉使의 경우-」, 『釜山水大論文集』 33, 1984.
- _____, 「조선후기 지방관직의 교체실태-《경상좌수영선생안》과 《다대포선생안》의 분석-」, 『부대사학』 9, 부산대학교 사학회, 1985.
- 李義權, 「朝鮮後期の 守令과 그 統治機能」, 『全羅文化研究』 2, 1988.
- 장경준, 「18·19세기 동래지역의 군역운영과 폐단, 그리고 이를 둘러싼 수사-부사의 대립」, 『부대사학』 30, 부산대학교 사학회, 2006.
- 장원주, 『17세기 海防體制와 水操運用』, 중앙대학교 역사학과 석사학위 논문, 2012.