

碩 士 學 位 論 文

朝鮮 正祖代 壯勇營의 運營 實態

2 0 1 0 年

漢城大學校 大學院

史 學 科

韓 國 史 專 攻

李 芳 燮

碩士學位論文
指導教授 姜秉植

朝鮮 正祖代 壯勇營의 運營 實態

The Operation System of Jangyongyoung in Jeongjo period of
Joseon Dynasty

2009 年 12 月 日

漢城大學校 大學院

史 學 科

韓 國 史 專 攻

李 芳 燮

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 姜 秉 植

朝鮮 正祖代 壯勇營의 運營 實態

The Operation System of Jangyongyoung in Jeongjo period of
Joseon Dynasty

위 論文을 文學 碩士學位 論文으로 提出함

2 0 0 9 年 12 月 日

漢城大學校 大學院

史 學 科

韓 國 史 專 攻

李 芳 燮

목 차

제 1 장	머 리 말	1
제 1 절	연구의 목적	1
제 2 절	기존연구의 검토	1
제 3 절	연구의 범위와 방법	3
제 2 장	정조의 왕권강화와 장용영 설치	5
제 1 절	정조의 노론 회유책과 한계	5
제 2 절	정조의 군사권 장악 시도와 한계	8
제 3 절	장용영의 설치와 오군영제의 변화	10
제 3 장	장용영의 조직과 운용	16
제 1 절	장용영의 조직과 인사	16
제 2 절	장용영의 기능과 운용	19
제 4 장	장용영의 재정과 정조의 구상	23
제 1 절	장용영 재정의 확보	23
제 2 절	장용영 재정의 확대	27
제 3 절	장용영 재정의 운영과 정조의 구상	32
제 5 장	맺 음 말	38
【참고문헌】		40
ABSTRACT		43

표 목 차

【표1】 장용영의 연도별 병력 증감 현황	13
【표2】 각 군영별 주요관직 비교표	16
【표3】 장용영의 병종별 편제	20
【표4】 정민시의 건의에 따라 장용영으로 이속된 물목과 이속량	26
【표5】 장용영의 1년 세입 규모(1793년 기준)	28
【표6】 병조 및 오군영의 1년 수입 규모(1807년 기준)	28
【표7】 장용영의 시기별 환곡 총액	29
【표8】 장용영 환곡의 수입/지출 내역(1797년)	30
【표9】 연도별 장용영 관청의 규모 변화	31
【표10】 장용영의 화성성역 대부금 상환기관 및 분담액	36

제 1 장 머 리 말

제 1 절 연구의 목적

장용영(壯勇營)은 정조 12년(1788년)에 정조(正祖)가 자신의 호위 강화를 위해 기존에 설치했던 장용위(壯勇衛)를 확대·개편한 군영이다. 설치 초기에는 주로 국왕 호위와 궁궐 숙위(宿衛), 도성 수비 등을 담당하는 호위대(扈衛隊) 역할을 하였다. 그러다가 정조 말년에 이르러서는 병력이나 재정 규모가 크게 증가하며 오군영(五軍營)의 반열에까지 오르게 되었다. 역할 면에서도 국왕 호위 외에 왕명출납, 재무회계 등 다양한 역할을 수행하며 명실상부한 정조 시대 최고의 권력기구가 되었다. 장용영은 정조의 지속적인 정책적·재정적 후원을 바탕으로 당대 최고의 군영으로 성장할 수 있었지만, 순조(純祖) 2년(1802년)에 이르러 정조의 개혁을 반대하는 세력에 의해 혁파되고 말았다.

장용영은 정조 12년에 설치되어 10년 이상 존속했던 군영이었지만, 정조 사후의 혁파 과정은 설치 때와는 달리 신속하게 이루어진 점이 특징이다. 장용영을 설치한 정조 12년이 정조가 국정을 주도적으로 운영하기 시작한 시기였다는 점도 주목된다. 정조와 장용영의 명운(命運)이 동일하다는 점을 고려해 보면, 장용영은 정조 시대를 이해하는 중요한 단서가 될 수 있다. 따라서 장용영에 관한 세밀한 연구를 통해 정조 시대의 특징을 가늠해 볼 수 있다.

제 2 절 기존연구의 검토

장용영에 관한 기존연구를 검토해 보면 정조의 왕권강화와 장용영의 역할, 장용영 운영과 정조의 군제(軍制)개혁에 관한 분석이 다수를 차지하고 있다. 정조는 즉위 직후부터 척족(戚族)을 배제하고 왕권을 강화하여 국정을 안정시키려는 노력을 다각도로 시도하였다. 이태진은 규장각(奎章閣)은 척족에 대항할 신진세력 양성을 위해, 장용영은 군사력 확보를 위해 설치한 것으로 모두 정조의 왕권강화를 위한 ‘수단’이었다고 보았다.¹⁾ 이 때문에 정조 사후의 장용영은 그 ‘존재의 이유’를 상실하게

되면서 정조의 왕권강화와 개혁에 반대하던 세력에 의해 혁파될 수밖에 없었다고 지적했다. 유봉학 역시 탕평론(蕩平論)을 기반으로 한 정조의 왕권강화 과정에서 규장각을 통한 학자관료의 충원, 장용영을 통한 군권 장악이 중요한 ‘터닝포인트’라고 보았다.²⁾ 그래서 장용영 설치를 통해 정조가 왕권을 확립하고 이후의 정국을 주도적으로 운영했던 점을 특징으로 삼아 장용영 설치를 전후로 정조 시대를 전기(정조 즉위년~정조 12년)와 후기(~정조 24년)로 구분하였다.

배우성 역시 정조가 장용영의 설치를 통해 자신의 호위를 강화하고 왕권을 안정시켰다고 보았다.³⁾ 그러나 당초 정조의 호위를 목적으로 설치된 장용영이었지만, 이를 통해 군영제(軍營制)를 개혁하고 오위제(五衛制)를 복구시키려는 정조의 노력도 있었음을 주목하였다. 김준혁도 장용영을 정조 왕권강화의 매개체로 보았는데, 더불어 정조의 군제개혁 과정에서 중심적인 역할을 했다고 분석했다.⁴⁾ 정조는 장용영 설치와 호위 기구 개편을 통해 자신의 왕권을 공고히 하였는데, 장용영을 지속적으로 확대시킨 데는 이를 군제개혁의 중심축으로 활용하려는 의도가 있었기 때문이라고 보았다. 박현모는 정조의 군제개혁을 분석하며 오군영 중심의 군영체제의 비중을 낮추고 장용영의 비중을 높여 군령(軍令)체제를 일원화하려 했음을 주목하였다.⁵⁾

장용영에 관한 이상의 정치적 분석 외에도 재정·경제적 측면의 연구도 진행되었다. 송찬섭은 장용영의 재정 확보와 구조, 그리고 운영 방식에 주목하였다. 우선 장용영 재정 가운데 환곡(還穀)의 규모와 운영방식을 분석하며, 전체 장용영의 재정 가운데 환곡의 비중이 높았던 점은 결국 백성들에 대한 조세 수탈을 가중시키는 결과로 이어졌다고 보았다.⁶⁾ 또 장용영의 둔전(屯田)운영에서는 불법적인 매득(買得)과 이속(移屬), 과도한 징세(徵稅) 등의 문제점이 나타나고 있음을 들어 기존 군영들의 폐단을 극복하지 못했다고 분석했다.⁷⁾

1) 이태진, 『朝鮮後期の 政治와 軍營制 變遷』(한국연구원, 1985), pp. 262~296.

2) 유봉학, 『개혁과 갈등의 시대』(신구문화사, 2009), pp. 115~172.

3) 배우성, 「正祖年間 武班軍營大將과 軍營政策」(『韓國史論』 24, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1991), pp. 235~238 ; 「正祖의 軍事政策과 『武藝圖譜通志』 편찬의 배경」(『진단학보』 91, 진단학회, 2001), pp. 336~338.

4) 김준혁, 『朝鮮 正祖代 壯勇營 研究』(중앙대학교 박사학위논문, 2007), pp. 37~52 ; 「정조대 정치체제 운영과 개혁정책」(『동양정치사상사』 제7권 2호, 한국동양정치사상사학회, 2008), pp. 78~82.

5) 박현모, 『정치가 정조』(푸른역사, 2005), pp. 307~316.

6) 송찬섭, 「正祖代 壯勇營穀의 設置와 運營」(『韓國文化』 24, 서울대학교 한국문화연구소, 1999), pp. 262~272.

7) 송찬섭, 「正祖代 壯勇營 屯田의 설치와 운영」(『論文集』 32, 한국방송통신대학교, 2001), pp. 100~

한편 장용영 혁파 이후의 변화에 관한 연구도 주목된다. 배우성은 정조 사후의 장용영 혁파와 병력 및 재정 처리 문제를 분석하였는데, 노론(老論) 벽파(辟派)가 장용영의 혁파를 주도한 것은 자신들의 권력과 재정 기반을 마련하는데 이용하려는 의도가 있었기 때문이라고 보았다.⁸⁾ 신명호는 장용영 혁파 후 기존의 숙위(宿衛)체제와 병력의 변화에 대해 규명하였다.⁹⁾ 장용영은 훈련도감(訓練都監)과 함께 정조 재위기간 동안 동궐 숙위 업무를 거의 전담하던 핵심적인 군영이었다. 그런데 장용영 혁파 이후 훈련도감, 금위영(禁衛營), 어영청(御營廳) 및 금군(禁軍) 등이 다시 이전처럼 궁궐숙위를 담당하게 되었지만, 규모나 역할 등은 이전의 모습을 완전히 회복하지 못했다고 분석했다.

이상의 연구 성과에 나타난 특징과 문제점을 정리해 보면 다음과 같다. 우선 특징으로는 첫째, 장용영의 설치와 운영은 곧 정조의 왕권강화를 위한 매개체였고, 군제개혁의 핵심적인 부분이었다. 둘째, 장용영의 혁파는 정조에 눌러 지내던 노론 벽파의 주도 속에서 이루어진 것이며, 정조 이전시대의 권력을 회복하려는 시도였다. 셋째, 장용영은 재정 운영방식에서 여전히 이전 시대 군영의 폐해가 나타나고 있었다. 문제점으로는 첫째, 장용영의 정치적·군사적 의미 분석에 연구 성과가 집중되어 있고, 재정·경제적 측면의 연구는 다소 미진하였다. 둘째, 장용영이 정조의 왕권강화 및 군제개혁을 추진하는 핵심적 동력(動力)으로 파악하는 등 장용영이 정조 치세에 미친 영향을 긍정 일변도로 분석하고 있다는 점을 들 수 있겠다.

제 3 절 연구의 범위와 방법

본고는 이러한 문제점들을 극복하기 위해 다음의 사항에 중점을 두었다. 첫째, ‘장용영=정조의 왕권강화=군제개혁’이라는 도식적 분석을 지양하고 왕권강화 과정에서 정조가 시도했던 다양한 노력들을 통해 장용영의 설치 배경을 다시 고찰하였다. 둘째, 장용영의 조직과 인사를 살펴보고 그 특징을 파악하고, 구체적인 장용영의 역할은 무엇이었는지 분석하였다. 셋째, 기존의 연구에서 밝혀진 장용영 재정을 바탕으로 장용영 재정의 확보와 확대 과정을 심화시켰다. 또한 장용영 재정이 어떻게 이용

107.

8) 배우성, 「純祖 前半期の 政局과 軍營政策의 推移」(『奎章閣』 14, 2001), pp. 69~79.

9) 신명호, 「순조대 壯勇營 革罷와 東闕 宿衛體制」(『軍史』 60, 국방부 군사편찬연구소, 2006).

되었는지를 분석하여 정조의 장용영 운영 목적을 재평가 하였다.

단, 오군영과의 비교분석을 위해 급료병(給料兵)으로 구성된 장용영 내영(內營)만을 연구 범위로 하였고 속오군(束伍軍)과 농민들을 중심으로 구성된 장용영 외영(外營)은 논외로 하였다.

이상의 분석을 통해 장용영의 설치와 운영에 관한 기존의 연구 성과를 심화시키고, 장용영 운영의 다양한 면모를 밝힐 수 있을 것으로 생각된다. 또 호위기구로 신설된 장용영 운영의 변화를 분석함으로써 정조의 장용영 운영의 목적도 재평가해 볼 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 장용영 재정의 규모와 변화, 운영상의 문제점 등을 바탕으로 장용영의 운영과 순조 이후 조선의 재정위기와의 관련성도 규명할 수 있을 것으로 기대된다.

제 2 장 정조의 왕권강화와 장용영 설치

제 1 절 정조의 노론 회유책과 한계

왕권강화는 일반적으로 어느 국왕에게나 효과적인 정책 수행, 왕위 유지, 반대 세력 억제 등을 위해 필수적으로 요구되는 것이다. 이는 정조 역시 마찬가지였는데, 즉위 초기의 정국이 이전에 비해 불안정했던 정조로서는 왕권강화가 더욱 절실했다. 정조는 왕위 승계 과정에서 사도세자(思悼世子)의 아들이라는 이유로 노론의 지속적인 견제를 받았기 때문이다. 영조 38년(1762년), 정조의 생부인 사도세자는 노론과의 정치적 갈등 속에 희생된다.¹⁰⁾ 이를 주도한 노론의 홍봉한(洪鳳漢, 1713~1778)과 홍인한(洪麟漢, 1722~1776) 등은 정조의 왕위 승계를 끊임없이 반대했다. 정조의 왕위 승계 이후 자신들이 받을 정치적 보복을 우려했기 때문이다. 영조 51년(1775년), 영조는 당시 왕세손(王世孫)이었던 정조에게 대리청정(代理聽政)을 시키려 했지만, 홍인한이 이를 반대하며 무산되었다.¹¹⁾ 심지어 영조가 대리청정을 명하는 전교(傳敎)를 내리자 이를 승지(承旨)가 받아쓰지 못하도록 방해하기까지 했다.¹²⁾ 같은 해 12월 8일, 이 같은 노론의 견제 속에서도 영조는 대리청정의 하교를 따르지 않으면 아예 왕위를 물려주겠다고 하여 왕세손에게 대리청정하게 하였다.¹³⁾ 그리고 2년 뒤 영조가 승하하며 1776년 3월에 정조는 왕위에 오르게 되었다.¹⁴⁾

정조는 우여곡절 끝에 왕위를 이어받았지만, 여전히 정치 주도권은 노론이 쥐고 있었다. 의정부(議政府)는 물론 삼사(三司)와 병권, 환관(宦官)까지도 모두 노론세력이 장악하고 있는 상황이었다. 정조를 지지하는 세력은 남인(南人)계의 핵심 관료인 채제공(蔡濟恭, 1720~1799)과 서명선(徐明善)을 비롯한 홍국영(洪國榮), 김중수(金鍾秀, 1728~1799), 그리고 정민시(鄭民始) 등 몇몇에 불과했다. 고립무원(孤立無援)과도 같은 이러한 정국에서 정조가 정치 주도권을 확보하기 위해서는 정치권 통합과 군사력 획득을 통해 왕권을 강화해야만 했다. 그러나 정치권의 태반이 노

10) 『英祖實錄』 卷99 영조 38년 윤5월 계미(21일)

11) 『英祖實錄』 卷125 영조 51년 11월 계사(20일)

12) 『英祖實錄』 卷126 영조 51년 11월 계묘(30일)

13) 『英祖實錄』 卷126 영조 51년 12월 경술(7일)

14) 『正祖實錄』 卷1 정조 즉위년 3월 신사(10일)

론이었던 점을 감안하면 정치권 통합은 물론 노론과 긴밀한 관계를 맺고 있었던 군사력 획득 모두 쉽지 않은 상황이었다. 정조로서는 단계적으로 노론을 회유시켜 오군영(五軍營)까지 장악하는 것이 가장 효과적인 방법이었다.

우선 노론을 회유하기 위한 정조의 노력들을 살펴보자. 노론 회유 과정에서 ‘사도세자 문제’는 정조와 노론 모두 반드시 짚고 넘어가야 했던 중요한 사안이었다. 정조 입장에서는 이 문제를 공론화할 경우 자칫 노론 전체가 자신에게 등을 돌릴 소지가 있었고, 노론 입장에서는 정조가 언제 사도세자의 죽음을 문제 삼아 자신들을 처벌할지 모르는 일이었기 때문이다. 이에 정조는 즉위 직후인 정조 즉위년(1776년) 4월, 사도세자 문제가 거론되는 것을 원치 않는다고 천명했다. 사도세자가 죽은 ‘임오년(壬午年, 1762년)의 일’을 거론하는 것은 곧 선왕에 대한 모함임은 물론 자신에게도 충성스럽지 못한 일이라고 한 것이다.¹⁵⁾ 또한 자신이 노론의 당론(黨論)을 따르고 있음을 보여주기 위해 노론의 ‘의리(義理)’를 적극적으로 인정한다고 밝혔다. 노론 일당정권의 계기가 된 숙종의 ‘병신년(丙申年) 처분’과 ‘정유년(丁酉年) 처분’을 옹호하며 노론을 지지한 것이다.¹⁶⁾ 정조의 이러한 조치들은 노론의 정통성을 인정하여 자신에 대한 노론의 의구심을 해소시키려는 노력이었다.¹⁷⁾

정조 즉위년 9월, 정조는 ‘탕평윤음(蕩平綸音)’을 내려 정치권의 통합을 종용(從用)했다.¹⁸⁾ 이는 봉당(朋黨)정치의 분열과 대결을 지양하고, 국왕을 중심으로 협력하여 ‘대통합의 정치(大道)’로 나아가자는 노론 포용책이었다. 즉, ‘색목(色目)’을 논하지 말고 능력에 따라 정사에 참여해 줄 것을 당부하는 것이며, 인재 등용에 있어서 문벌(門閥)이나 당파(黨派)보다는 능력을 중요시 하겠다는 의미이기도 하다. 또 정조는 선대왕 시절의 행적에 대해서는 더 이상 죄를 묻지 않으려 하였다. 이는 노론에 대한 처벌이 불가피할 경우에도 사도세자 문제와 연루시키지 않은 점에 잘 나타난다. 정후겸(鄭厚謙, 1749~1776)과 홍인한은 사도세자의 죽음에 깊숙이 관여한

15) 『正祖實錄』 卷1 정조 즉위년 4월 임인(1일)

16) 『正祖實錄』 卷1 정조 즉위년 5월 임진(22일). 숙종은 당시 숭명의리(崇明義理)를 주장하는 송시열(宋時烈)과 대청(對淸) 실리외교를 주장하는 윤증(尹拯)의 대립이 심해지자 송시열이 옳다고 판정했고, 소론(少論)이 주도하던 정권은 노론 일당정권으로 바뀌게 되었다. 이후 숙종은 노론의 당론을 받아들여 윤선거(尹宣擧) 문집의 판본을 헐어버리고(『肅宗實錄』 卷58 숙종 42년 8월 신해), 윤선거와 윤증의 관직을 삭탈하였다(『肅宗實錄』 卷59 숙종 43년 5월 임오).

17) 박현모, 「정조의 정치와 수원성 : 화성건설의 정치적 의미」(『한국과 국제정치』 제17권 1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2001), p. 70.

18) 『正祖實錄』 卷2 정조 즉위년 9월 경인(22일)

인물들이었지만, 정조는 이들에 대해 자신의 ‘즉위를 방해한 죄’를 물어 처벌하는 데 그쳤다.¹⁹⁾ 이는 사도세자 문제를 언급하지 말라는 영조와의 약속을 지키고, 아버지의 원수를 갚는 유일한 방법이기도 했다. 그러면서 벌을 주는 것은 죄의 유무(有無)에 따르는 것이지 좋아하고 미워하는 구별 때문에는 아니라고 강조했다.²⁰⁾

정조의 이러한 회유와 포용 노력에도 불구하고 노론은 이를 ‘면죄부(免罪符)’로 인식하지 않았다. 즉위식에서부터 자신이 ‘사도세자의 아들’임을 공식적으로 천명했던 정조였기 때문이다.²¹⁾ 이런 상황에서 노론은 사도세자 문제를 거론하지 않겠다는 정조의 말을 완전히 신뢰하기는 어려웠다. 정후겸과 홍인한이 숙청당한 것처럼 정조의 즉위를 방해한 죄는 언제든지 노론에게 추궁될 수 있었기에 노론의 불안감은 수그러들지 않았다. 또한 탕평윤음에서 정조가 대통합의 정치를 강조하긴 했지만 실상 노론에 대한 신뢰의 회복보다는 새로운 인재의 발굴에 힘쓰겠다는 의지가 강했기 때문이다.

한편, 정후겸, 홍인한 등이 모두 왕실과 인척(姻戚)관계였음을 지적하며 척리를 배척할 뜻을 보인 것도 노론의 불안감을 가중시켰다. 정조는 오래 전부터 척리에 대한 부정적인 인식을 갖고 있었다. 사도세자의 죽음이 척리들의 주도에 의한 것이었기 때문이다. ‘의지할만한 척리가 없다(無戚里之可待者),’²²⁾ ‘척리가 국가의 해가 된 것은 오래 전부터 그러했다(戚里爲國家之害, 從古皆然)’는 등의 발언에서 척리에 대한 정조의 인식을 잘 보여주고 있다.²³⁾ 노론세력의 다수가 이미 왕실과 직간접적인 인척관계를 맺은 척신이었던 점을 고려하면 정조나 노론 모두 서로를 신뢰하기 어려운 상황이었다.

이처럼 정조와 노론은 쉽게 화해할 수 없는 관계였다. 정조는 장기적으로 외척 정치의 폐해를 없애기 위해서라도 노론의 세력을 약화시켜야 했다. 그러나 당장의 왕위 보존을 위해서는 노론을 회유하여 포용할 필요가 있었기 때문에 노론 회유에 적극적으로 임할 수밖에 없었다. 정조는 시파(時派)와 벽파(僻派)를 논하면서 조정에서 벼슬하고 임금의 녹을 받는 것을 시인(時人), 이를 외면하고 따로 명목을 세워 반드시 이기기를 다투어 국가를 해치는 것을 역변(逆邊), 적변(賊邊)이라고 했다.²⁴⁾

19) 『正祖實錄』 卷2 정조 즉위년 8월 계해(24일)

20) 『正祖實錄』 卷2 정조 즉위년 9월 경인(22일)

21) 『正祖實錄』 卷1 정조 즉위년 3월 신사(10일)

22) 『正祖實錄』 卷1 정조 즉위년 6월 임술(23일)

23) 『正祖實錄』 卷2 정조 즉위년 9월 경진(12일)

즉, 자신의 회유에 응하여 협조하는 무리에 대해서는 적극적으로 포용할 의사가 있었던 것이다. 그러나 죽기 직전까지도 자신에게 협조하지 않은 무리에 대해서 ‘역적의 편(賊邊)’, ‘불충한 자(不忠)’, ‘소인(小人)’ 등으로 단호하게 표현하였다.²⁵⁾ 이로 미루어 노론에 대한 ‘완전한’ 관용을 보여주지 못했던 것으로 보인다. 요컨대 정조는 사도세자 문제를 공론화하지 않고 노론을 포용하여 자신의 ‘왕통(王統)’에 관한 논의는 잠재웠지만, 노론을 완전히 회유시키지 못함으로써 잠재적인 위험요소를 제거하지 못하였다.

제 2 절 정조의 군사권 장악 시도와 한계

1절에서 살펴본 대로 왕권을 안정시키기 위한 정조의 노론 회유 노력은 기대했던 결과를 얻지 못하였다. 정조와 노론 간의 오랜 불신으로 인해 서로를 완전히 신뢰하기는 어려운 상황이었다. 정조는 이에 노론에 대한 신뢰의 회복보다는 새로운 인재의 발굴에 힘쓰려 하였고, 오군영을 비롯한 군사력 확보를 통해 정국의 주도권을 확보하려 하였다. 군사력 확보는 왕권강화에 있어서 필수적인 요건이었기 때문이다.

그러나 정조 즉위 이전부터 모든 군영들은 특정 정파(政派), 특히 노론과 이해관계가 얽혀 있었다.²⁶⁾ 군영 운영의 전권을 갖고 있는 군영대장(軍營大將)의 임용에도 국왕보다 각 정파와 척신들의 영향력이 크게 작용하고 있었다.²⁷⁾ 이러한 상황은 숙종 대부터 지속되어온 것으로, 군영대장의 인사권과 군영 운영 등 제반 사항에 국왕이 적극적으로 개입하기 어려웠다. 구선복(具善福, ?~1786)은 사도세자 사건 당시 포도대장(捕盜大將)이었던 인물로 홍인한과 함께 ‘음흉한 꾀를 부린(各逞凶圖)’ 역적 가운데 한 사람이었다.²⁸⁾ 군영대장의 인사에 영향력이 적었던 정조로서는 즉위 후에도 ‘울분과 원통함을 참으며(含痛齎憤)’ 구선복을 군영대장에 임명할 수밖에 없었던 것이 단적인 사례이다.²⁹⁾ 노론을 완전히 회유하지 못한 정조로서는 군사력 장

24) 『正祖實錄』 卷25 정조 12년 3월 갑술(12일)

25) 『正祖實錄』 卷54 정조 24년 5월 신해(30일)

26) 이태진, 앞의 책, 1985, p. 273.

27) 배우성, 앞의 논문, 1991, pp. 211~216.

28) 『正祖實錄』 卷28 정조 13년 10월 기미(7일) ‘御製顯隆園誌文’

29) 『正祖實錄』 卷15 정조 15년 6월 무신(5일). 구선복은 영조 33년(1757년)에 총융사(摠戎使)로 임명되어(『英祖實錄』 卷90 영조 33년 7월 무술) 정조 10년(1786년)에 상계군(常溪君) 담(湛)을 국왕으로 추대하려는 모반을 꾀했다는 혐의로 처형될 때까지(『正祖實錄』 卷22 정조 10년 12월 무신) 30년 동

악 노력이 시작부터 불리한 상황이었다.

정조는 군권 장악을 위해 우선 병조(兵曹)의 권한을 강화하고 훈련도감의 군권 비중을 낮추는 조치를 취하였다. 병조에 군사권을 집중시켜 왕권강화로 연결시키려는 의도였던 것이다. 병조판서(兵曹判書)는 훈련도감 및 금위영, 어영청의 제조(提調)를 겸하는 군권의 핵심적인 관직이었기 때문이다.³⁰⁾ 기존의 병조 인사권은 상당히 제한적인 수준이었다. 각 군문(軍門)의 당상(堂上)·당하(堂下) 장관과 종사관(從事官) 선발 과정을 살펴보면, 각 군영에서 자체적으로 병조에 단망(單望) 추천하는 것이 관례였다. 병조의 역할은 이를 국왕에게 보고하고 승인 받는 것에 불과하여 실질적인 인사권은 없었다. 정조는 이를 해당 군영에서 3망(望)을 갖추어 병조로 보내 입계(入啓)하도록 제도적인 보완책을 마련했다.³¹⁾ 이렇게 되면 각 군영에서의 추천이 있더라도 일차적으로 병조에서 해당 추천자에 대한 검토가 이루어져 견제기능을 발휘할 수도 있었기 때문이다. 이것은 법제화 되어 정조 9년(1785년), 『대전통편(大典通編)』에도 실리게 된다.³²⁾ 비록 제도적 장치이긴 하지만 군영들의 독점적인 인사권을 다소 약화시켜 보려는 조치였다. 그러나 군영대장은 이미 노론과 연계된 무관들이 독점하다시피 하는 상황에서 제도적인 개선만으로 이를 해결하기는 어려웠다. 실제 각 군영의 3망 추천이 형식적인 선에서 이루어질 뿐 사실상 단망 추천이나 마찬가지로인 경우가 비일비재했기 때문이다.³³⁾

한편, 훈련도감은 당시 군사를 거느리는 ‘으뜸가는(司命, 元戎)’ 군영이었는데,³⁴⁾ 군영대장으로의 승진 과정에서 중요한 위치를 차지하고 있었다. 특히 훈련도감의 중군(中軍)은 2품 이상의 장관(將官)급의 무관이 임명되는 중요한 직책이었다.³⁵⁾ 기존의 군영대장 승진이 ‘훈련도감 중군→금군별장(禁軍別將)→포도대장(捕盜大將)·군영대장’의 순으로 이루어졌기 때문이다. 이는 영조 38년(1762년) 영조의 하교 이후 관행처럼 굳어진 것이었다.³⁶⁾ 그러나 보통 금군별장의 재임기간이 길지 않았던

안 군영대장을 역임하여 ‘무종(武宗)’으로 불리며 막강한 권력을 행사하였다(『正祖實錄』 卷22 정조 10년 12월 경신).

30) 『大典通編』 「兵典」 ‘京官職’

31) 『正祖實錄』 卷5 정조 2년 윤6월 을해(17일)

32) 『正祖實錄』 卷20 정조 9년 9월 정사(11일) ; 『大典通編』 「兵典」 ‘訓練都監’

33) 『正祖實錄』 卷25 정조 12년 1월 무진(5일)

34) 『正祖實錄』 卷8 정조 3년 8월 갑인(3일)

35) 『萬機要覽』 軍政編2 「訓練都監」

36) 『英祖實錄』 卷99 영조 38년 3월 기유(16일)

것을 감안하면 사실상 ‘훈련도감 중군→군영대장’으로의 승진은 자동적으로 보장되고 있었다.³⁷⁾ 즉, 군영대장으로 승진하기 위해서는 반드시 훈련도감의 중군을 거쳐야만 했던 것이었다. 게다가 비변사당상(備邊司堂上)으로 참여하여 무관직의 의천권(議薦權)을 행사하였던 훈련원(訓練院)의 ‘도정(都正)’ 역시 훈련도감이나 어영청, 금위영의 중군이 겸직하고 있었다.³⁸⁾ 이처럼 훈련도감은 군영대장과 무관의 승진 및 인사에 영향력이 지대했던 군영이었다. 이 때문에 노론은 인척관계를 맺거나 포섭하는 방식 등으로 훈련도감을 장악하고 있었다.

정조 12년(1788년), 정조는 이처럼 군영대장의 인사가 훈련도감에 집중되는 문제점을 개선하도록 지시하였다.³⁹⁾ ‘군영대장의 인사권한은 비변사와 병조판서에 귀속시키는 것이 옳다’며 병조에 인사권을 귀속시키려 한 것이다. 훈련도감 중군이라는 일개 직책이 금군별장이나 포도대장, 군영대장으로의 승진을 위한 전임(前任)직책이 될 수는 없음을 강조했다.⁴⁰⁾ 그러나 이 역시 정조의 의도대로 되지 않았다. 앞서 언급한 경우와 마찬가지로 형식적인 추천방식이 자주 동원되었고, 인사권을 가진 비변사나 훈련도감 및 고위 무관들도 대부분 노론의 영향 하에 있었기 때문이다. 군영의 체제나 인사권 개선만으로는 군권을 효과적으로 장악할 수 없었던 것이다.

이상 1절과 2절에서 살펴본 것처럼 정조는 정치세력과 군사력을 확보하여 왕권을 강화하려는 노력을 했지만 효과적인 성과를 거두지 못하는 한계를 드러냈다. 사도세자 문제를 덮어 두고 노론을 회유하려 하였지만, 노론은 정조의 불분명한 태도와 정치적 보복을 우려하며 완전히 신뢰하려 들지 않았다. 한편 병조의 인사권을 강화하여 오군영의 지배권을 확보하려는 노력도 노론과 긴밀한 관계에 있었던 무관들의 협조를 이끌어내지 못하였다. 결과적으로 실질적인 군사력 확보 없이는 정치적 주도권을 행사하기 어렵다는 점만을 확인한 셈이었다.

제 3 절 장용영의 설치와 오군영제의 변화

37) 훈련도감의 중군에 오르기 위해서는 일단 각 군영의 중군(中軍)을 거쳐야만 했다. 훈련대장은 이들 후보자들 가운데에 훈련도감의 중군으로 비변사(또는 승정원)에 추천을 올리게 된다(배우성, 앞의 논문, 1991, pp. 227~228 참조).

38) 『正祖實錄』 卷48 정조 22년 1월 병자(11일)

39) 『正祖實錄』 卷25 정조 12년 5월 병인(5일)

40) 『備邊司謄錄』 172冊 무신(정조 12년) 5월 27일

이처럼 정조의 정치권 통합과 군권 장악 노력은 소기의 목적을 달성하지 못했다. 여전히 왕위는 불안정했고 군사력 또한 마련되지 않았다. 정조에게는 어떤 형태로든 군사력의 확보가 필요했다. 군사력의 확보 없이 왕권강화를 이루기는 요원(遙遠)한 일이기 때문이다. 정조의 왕권강화책은 ‘친위군영(親衛軍營)’인 장용영(壯勇營)을 창설하면서 전환점을 맞이하게 된다. 친위군영의 설치는 곧바로 왕권강화로 이어질 수 있었기 때문이다. 선왕(先王)인 영조의 경우에도 용호영(龍虎營)을 신설하여 왕권을 확고하게 다진 선례가 있었다.⁴¹⁾

그러나 장용영의 설치까지의 과정이 원활했던 것은 아니었다. 새로운 군영의 설치에 따른 문제가 많았기 때문이다. 군영 운영의 방만함과 비효율성에 대한 지적은 이미 제기되고 있었다.⁴²⁾ 또 어가와 궁궐 주요 지역의 호위를 담당하는 용호영, 도성 방위를 담당하는 호위청(扈衛廳) 등 친위군 역할을 하는 기구가 이미 운영되고 있었다. 기능 면에서 이들과 중첩되는 군영을 새로 설치할 수는 없는 상황이었다. 정조 스스로도 ‘군영이 많은(多門) 폐단’을 언급하며 개선이 필요함을 인식하고 있었다.⁴³⁾ 특히 이름만 군영일 뿐 실상 아무런 역할도 하지 않는 금위영(禁衛營)이나 어영청(御營廳) 같은 ‘쓸모없는’ 군영에 대해서는 강도 높게 비판하기도 했다.⁴⁴⁾ 이런 상황에서 무리하게 장용영 설치를 강행하다가 자칫 자기모순에 빠질 우려가 있었던 것이다.

친위군영 설치에 이처럼 논의 단계에서 중단되는 듯 했다. 그러나 정조 1년(1777년) 궁궐의 존현각(尊賢閣)에 자객 침입 사건이 일어나면서 정조는 친위군영 설치의 명분을 얻게 되었다.⁴⁵⁾ 이는 홍상범(洪相範) 등이 정조를 몰아내고 은전군(恩全君) 이찬(李攢)을 왕으로 추대하려는 역모(逆謀)로 드러났다.⁴⁶⁾ 여기에는 호위군관 강용휘(姜龍輝)와 전흥문(田興文) 등이 가담했던 것으로 확인되었지만, 정조는 역모 사건이 일어난 것 자체보다도 역도(逆徒)들이 궁궐 담장을 넘고 존현각 지붕에 까지 오르는 등 궁궐 숙위가 허술한 것에 더 큰 불만을 제기하였다.⁴⁷⁾ 정조는 이를

41) 최효식, 『朝鮮後期 軍制史 研究』(신서원, 2007), pp. 167~169.

42) 『牧民心書』 卷4 「吏典六條」 ‘束吏’ ; 『正祖實錄』 卷3 정조 1년 5월 병자(12일)

43) 『正祖實錄』 卷3 정조 1년 5월 병자(12일) ; 卷5 정조 2년 2월 병신(5일) ; 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

44) 『正祖實錄』 卷3 정조 1년 5월 병자(12일) ; 卷5 정조 2년 윤6월 신미(13일) ; 卷32 정조 15년 5월 경자(26일)

45) 『正祖實錄』 卷4 정조 1년 7월 신묘(28일)

46) 『正祖實錄』 卷4 정조 1년 8월 갑진(11일)

계기로 친위군영 설치를 강력히 추진하여 정조 1년(1777년) 11월에 숙위소(宿衛所)를 설치하였다.⁴⁸⁾ 궁궐 숙위 불안으로 인한 호위 강화의 명분도 분명했기 때문이다. 기존에는 각 군영의 일부 병사들이 궁궐 숙위를 담당했는데,⁴⁹⁾ 이러한 병사들을 숙위소에서 관리하도록 한 것이다. 정조는 최측근이었던 홍국영(洪國榮, 1748~1781)에게 숙위소의 대장을 맡기고 궁궐의 모든 숙위업무를 통제하도록 하였다.⁵⁰⁾ 그러나 정조의 당초 의도와는 달리 숙위소가 홍국영의 사병(私兵)처럼 운영되는 폐단이 나타나면서 설치된 지 채 2년도 안 된 정조 3년(1779년) 10월에 혁파되었다.⁵¹⁾

숙위소 혁파 직후 정조는 궁궐 내의 군무를 병조(兵曹)에서 관장토록 하며 궁궐 호위를 임시적으로 운영할 수밖에 없었다.⁵²⁾ 그러나 궁궐 담장이 무너지고 백성과 군졸들이 도성을 넘어가다 발각되는 등 궁궐 호위가 다시 허술해지기 시작했다.⁵³⁾ 이에 정조는 정조 9년(1785년), 장용위(壯勇衛)를 신설하여 호위를 강화하도록 조치했다.⁵⁴⁾ 본래 정조 6년(1782년)부터 훈련도감의 국출신(局出身) 150명 가운데 능력이 뛰어난 30명이 따로 선발되어 궁궐 호위를 담당하고 있었다. 정조는 여기에 병력을 늘려 ‘장용위’라고 명명했는데, 이것이 장용영(壯勇營)의 시초가 되었다.

장용위는 이후 지속적인 병력 충원을 거쳐 독립적인 장용영으로 발전하게 된다. ‘장용영’이라는 명칭이 정조 12년(1788년)부터 나타나는 것으로 보아 이때에 비로소 완전한 군영으로 정착된 것 같다.⁵⁵⁾ 그러나 그 체제나 규모가 완전히 갖춰진 것은 정조 17년(1793년)에 이르러서이다. 주요 병력은 국왕 호위를 담당하는 선기대(善騎隊), 수도방위는 담당하는 경군(京軍), 그리고 경기도 일대에 편제되는 향군(鄉軍)이다. 장용영은 거의 매년 꾸준한 병력 증가세를 보이는데, 연도별 병력 증감 현황을 살펴보면 【표1】과 같다.

47) 『正祖實錄』 卷4 정조 1년 7월 임진(29일)

48) 『正祖實錄』 卷4 정조 1년 11월 정축(15일)

49) 『日省錄』 무술(정조 2년) 8월 6일(계해)

50) 『正祖實錄』 卷4 정조 1년 11월 기묘(17일)

51) 『正祖實錄』 卷8 정조 3년 10월 무오(8일)

52) 『正祖實錄』 卷13 정조 6년 6월 정묘(2일)

53) 『正祖實錄』 卷11 정조 5년 윤5월 경신(18일) ; 卷12 정조 5년 9월 갑인(15일) ; 卷12 정조 5년 9월 무오(19일) ; 卷12 정조 5년 12월 임오(14일)

54) 『大典通編』 「兵典」 ‘訓練都監’ ; 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

55) 『壯勇營故事』 卷1 무신(정조 12년) 1월 20일

【표1】 장용영의 연도별 병력 증감 현황(단위:名)

재위년 (서기년)	병력수 (누적)	증감	주요 병력
정조6년(1782)	30	+30	
정조9년(1785)	60	+30	
정조11년(1787)	292	+232	경군 1哨, 선기대 27명
정조12년(1788)	858	+566	경군 2哨, 향군 1哨, 선기대 88명
정조13년(1789)	1,047	+189	향군 1哨
정조14년(1790)	2,389	+1,342	향군 8哨
정조15년(1791)	2,560	+171	선기대 1哨
정조16년(1792)	3,020	+460	
정조17년(1793)	5,166	+2,146	선기대 1哨, 경군 2哨, 향군 10哨
정조18년(1794)	5,284 ¹	+118	118명은 설치년도 불명

※ 전거 : 『壯勇營大節目』 卷1 「官職」 ; 「軍制」

『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 기미(25일)

※ 1 : 실제 기록보다 1명이 적다.

【표1】을 통해 알 수 있듯이 장용영의 병력은 정조 11년(1787년)부터 급격히 증가하기 시작했다. 특히 정조 14년(1790년)에 천여 명, 을묘원행(乙卯園幸)을 앞둔 정조 17년(1793년)에는 2천이 넘는 병사가 충원되었다.⁵⁶⁾ 이는 을묘원행 전까지 장용영의 편제를 완성하기 위한 조치로 보이는데, 후술하겠지만 정조 17년은 여러 가지 측면에서 정조에게 중요한 시기였던 것으로 보인다.

이렇게 편제된 장용영의 병력은 대개 오군영과 기타 군문의 병력 감축 및 조정을 통해 충원되었다. 이로 인해 일부 군영의 경우 병력 감축은 물론 기능 변화와 축소가 불가피했다. 장용영 설치를 전후로 각 군문(軍門)의 병력 및 군제의 변동 사항을 대략적으로 살펴보면 다음과 같다. 가장 큰 변화를 겪은 것은 호위청(扈衛廳)과 용호영(龍虎營)이었다. 국왕의 호위를 전담하는 기능적 측면에서 장용영과 상당부분 중복되기 때문이었다. 호위청은 이미 정조 2년(1778년)에 기존의 3청(廳)에서 2청으로 축소된 상태였는데,⁵⁷⁾ 정조 17년에 이르러 완전히 장용영으로 흡수·통합되었다.⁵⁸⁾ 용호영은 정조 15년(1791년)에 기존의 7번(番)에서 6번 체제로 감축되어 100명이 장용영으로 이속되었다.⁵⁹⁾ 한편, 훈련도감은 정조 7년(1783년)에 무예청 병력

56) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 기미(25일) ; 『壯勇營大節目』 卷1 「軍制」

57) 『正祖實錄』 卷5 정조 2년 2월 병신(5일) ; 『萬機要覽』 軍政編1 「扈衛廳」

58) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

59) 『萬機要覽』 軍政編2 「龍虎營」

30명,⁶⁰⁾ 정조 12년(1788년)에는 별기군(別技軍)과 난후초(攔後哨) 병력이 감축되어 장용영으로 이속되었다.⁶¹⁾ 그리고 장용영이 혁파되는 순조 2년(1802년)에 선기대(善騎隊) 2초, 경군(京軍) 3초, 대기수(大旗手), 취고수(吹鼓手) 등을 환속 받았다.⁶²⁾ 이때의 선기대와 경군 등의 병력을 정확히 알 수는 없으나 장용영 설치로 인한 훈련도감의 병력 축소 규모는 최소한 700명 이상이었을 것으로 보인다.

이렇듯 장용영은 오군영의 병력을 이속 받아 운영되고 있었다. 정조가 이렇게까지 오군영의 병력 감축을 단행한 것은 오군영에 대한 비판적 여론을 수렴하려는 의도에서였다. 당시 정조는 물론 신료들도 양병(養兵)을 위한 재화가 너무 많이 투입되고 있어 백성들의 조세 부담이 가중되고 있음을 문제 삼곤 했다.⁶³⁾ 이에 정조는 즉위 초의 ‘경장대고(更張大誥)’에서 쓸데없는 병사(冗兵)를 덜어내어 군제를 갖추는 것을 목표로 군영제도 개선의 필요성을 제기했다.⁶⁴⁾ 특히 오군영제도에 관해서는 군영마다 장수 한사람씩을 두고 있는 점을 비판하며 ‘너무 지나치다’고까지 했다.⁶⁵⁾ 이 때문에 정조는 오군영의 개편을 통해 장용영 설치의 반대의견을 무마시키고 동시에 오군영제를 개선하는 두 가지 효과를 기대했던 것이다. 군영을 늘리긴 했지만 전체적인 병력 수는 비슷하게 유지할 수 있었고, 한편으로는 일부 군영의 통폐합을 통해 다문(多門)의 폐해를 가중시켰다는 비난도 어느 정도 피할 수 있었기 때문이다.

앞서 살펴본 대로 정조의 노론 회유책과 군권 장악 시도는 큰 효과를 보지 못했다. 이에 정조는 앞선 노력들의 한계를 극복하기 위해 장용영을 설치하고, 여기에 병력을 집중시켜 왕권강화의 발판으로 삼았다. 장용영 설치로 인한 오군영제의 변화는 외견상 오군영제를 개선하려는 정조의 의도가 반영된 것으로 보인다. 그러나 오군영제의 개편 등은 장용영을 통한 정조의 왕권강화 과정에서 나타난 부수적인 결과이다. 장용영의 규모가 커지면 커질수록 오군영의 규모는 점차 축소되고 있었다. 장용영 설치 후 규모나 역할이 크게 축소된 수어청과 충융청은 각각 오군영 내에서의 전영(前營)과 후영(後營)이라는 명칭을 상실하며 다시는 예전의 위상을 회복하지 못한 것이 단적인 사례이다.⁶⁶⁾

60) 『萬機要覽』 軍政編2 「訓練都監」

61) 『正祖實錄』 卷25 정조 12년 1월 을유(22일) ; 『壯勇營故事』 卷1 무신 1월 22일

62) 『備邊司謄錄』 193冊 임술(순조 2년) 1월 23일

63) 『牧民心書』 卷4 「吏典六條」 ‘束吏’ ; 『正祖實錄』 卷3 정조 1년 5월 병자(12)

64) 『正祖實錄』 卷5 정조 2년 6월 임진(4일)

65) 『日省錄』 임술(정조 2년) 윤6월 16일(갑술)

66) 『正祖實錄』 卷43 정조 19년 8월 정유(19일)

또한 오군영이 노론과 연계되어 있었다는 측면에서 정조의 오군영제 개혁을 오군영과 연계된 노론의 기반을 제거하려는 의도로 보기도 한다.⁶⁷⁾ 순조 즉위 직후에 이루어진 장용영 혁파가 정조의 왕권강화를 부정하는 세력의 주도 하에 이루어진 점을 감안하면, 장용영 강화로 인해 노론의 정치적·군사적 기반도 약화된 측면도 있었음이 분명하다. 요컨대 정조의 장용영 설치에 오군영 감축과 노론 세력 약화로 이어질 수 있다는 점에서 군영제도의 개선과 왕권강화를 동시에 추진할 수 있는 정책이라 할 수 있겠다.

67) 김준혁, 앞의 논문, 2007, pp. 150~153.

제 3 장 장용영의 조직과 운용

제 1 절 장용영의 조직과 인사

이상 2장에서는 정조의 왕권강화 노력을 살펴보았다. 반대파였던 노론을 회유하여 정치적 주도권을 확보하려는 정조의 노력과 병조판서의 인사권 및 권한을 강화하여 병권을 장악하려는 노력 등은 모두 한계를 드러내며 실패했다. 그러나 정조는 장용영 설치와 확대, 오군영 체제의 개편을 통해 왕권강화의 발판을 마련할 수 있었다. 이번 장에서는 장용영이 어떻게 조직되고 운용되었는지 살펴보도록 하자.

장용영의 조직과 구성은 『장용영대절목(壯勇營大節目)』이 완성된 정조 18년(1794년)에 이르러 갖추어지게 된다. 오군영으로부터의 병력 이속, 그리고 정조의 지속적인 관심 속에서 장용영은 다른 군영에 버금가는 규모로 성장하게 된다. 장용영의 조직과 구성을 살펴보기 위해 주요 관직을 오군영과 비교해 보면 【표2】와 같다. 체제 면에서는 오군영과의 큰 차이를 발견하기 어렵지만, 각 관직별 선발기준이나 과정 등에서는 특이한 점들이 발견된다.

【표2】 각 군영별 주요관직 비교표(단위:명)

소속군영 관직명	壯勇營	訓練都監	禁衛營	御營廳	守禦廳	摠戎廳
都 提 調	1	1	1	1	·	·
提 調	2	2	1	1	·	·
大 將 (使)	1	1	1	1	1	1
中 軍	·	1	1	1	1	1
別 將	1	2	1	1	·	2
千 摠	·	2	4	5	2	1
把 摠	5	6	5	5	3	2
從 事 官	1	4	2	2	·	·
哨 官	25	34	41	41	16	17

※ 전거 : 『壯勇營大節目』 卷1 「軍制」
『大典通編』 「兵典」 ‘京官職’ 軍營衙門

『장용영대절목』에 의거하여 주요 관직별 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 훈련도감, 금위영, 어영청과 마찬가지로 대신(大臣)급의 도제조(都提調)를 두었는데,

호위대장(扈衛隊將)을 겸임한 인물로 임명했다. 제조(提調)는 훈련도감과 마찬가지로 두 명—군색제조, 향색제조—을 두었다. 그러나 실질적으로 군색제조(軍色提調)는 장용영 대장(使, 兵房)이 겸했기 때문에 향색제조(餉色提調) 1명이나 마찬가지였다. 향색제조는 호조(戶曹)와 선혜청(宣惠廳)의 당상관(堂上官) 가운데서 임명되어 장용영의 재무관계 업무를 담당했다. 실질적인 장용영의 수장인 대장은 장신(將臣) 이상을 지낸 사람 가운데서 선발했는데, 추천 과정은 호위대장을 차출하는 규정과 동일하게 종사관(從事官)이 승정원(承政院)으로 보고하면, 승정원이 이를 국왕에게 보고하여 낙점한다. 별장(別將)은 다른 군영에서보다 선발 기준이 까다로워 포도대장(捕盜大將)이나 훈련도감 중군(中軍), 금군별장(禁軍別將)을 지낸 인물 가운데 추천하여 선발했다. 한편 장용영에는 오군영의 핵심 관직인 중군과 천총(千摠)을 두지 않은 점이 독특하다. 파총(把摠)은 외직에 있던 자라도 국왕의 특지로 선발할 수 있도록 하여 승진 기회를 부여하였고, 종사관(從事官)은 군수(郡守) 이상을 지낸 사람 가운데서, 초관(哨官)은 정3품 당하관(堂下官) 이하에서 추천을 올려 선발했다.⁶⁸⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 장용영은 직제 상에서 다른 군영과의 큰 차이점을 발견하기는 어렵다. 중군과 천총을 두지 않은 점을 제외하면 훈련도감·금위영·어영청 3영과 비슷한 체제를 갖추고 있었다. 도제조의 경우 호위대장을 겸임한 자를 임명한다는 점이 특이하긴 하지만, 이는 호위청이 장용영에 통합되었기 때문에 마련된 규정으로 보인다. 하지만 실제 장용영 관직의 임용 과정에는 오군영과 달리 정조의 의견이 많이 개입된 편이었다.

장용영 대장에 대해서 정조는 군사를 거느리는 중책이라며 중요시 했는데, 장수의 경력이나 아장(亞將)인 포도대장의 경력을 가진 사람 중에서 뽑아 임명해야 한다고 했다.⁶⁹⁾ 장용영 대장의 선발은 대개 ‘종사관→승정원(비변사)→국왕’으로의 추천 과정을 거쳐 임명하도록 되어 있었다. 그러나 비변사의 추천을 거치지 않고 국왕의 특지(特旨)로 임명되는 경우도 많았는데, 이런 경우에는 대개 정조가 가장 신임하는 인물이 선발되곤 했다.⁷⁰⁾ 장용영의 종사관이나 별장 및 파총도 ‘지략이 있거나 문벌

68) 이상 『壯勇營大節目』 卷1 「差除」

69) 『正祖實錄』 卷32 정조 15년 5월 병신(22일)

70) 비변사의 의망(擬望)이 없었던 정조 18년(1794년)에는 서유대, 정조 20년(1796년)에는 정민시, 정조 22년(1798년)에는 조심태(겸직), 정조 24년(1800년)에는 심환지를 각각 임명했다(『登壇錄』 「壯勇營大將」).

과 인망이 있는 자'라면 자격을 갖추지 않았더라도 특지로 임명할 수 있도록 했다.⁷¹⁾ 기존의 관리 선발 과정과 원칙보다는 적임자의 능력이나 정조 자신의 의향을 더 중요시하고 있는 것이다. 이는 정조가 말년에 심환지(沈煥之, 1730~1802)와 주고받은 편지에서도 잘 나타난다. 정조는 특정 관직에 대해서는 자신이 직접 적임자를 추천하는 경우가 많았는데, 단순한 추천에 그치지 않고 추천하는 방법과 장소 문구, 임명 과정까지도 세밀하게 지시했을 정도였다.⁷²⁾

이처럼 정조가 장용영에 많은 관심을 보이며 지원함에 따라 몇 가지 변화들이 일어났다. 첫째로는 장용영의 위상 변화이다. 장용영 자체가 정조의 측근들로 운영되고, 인사권에도 정조가 적극적으로 개입함으로써 장용영의 위상이 점차 높아지게 된 것이다. 이에 따라 기존의 훈련도감 및 금위영·어영청과의 서열재편이 불가피하게 되었다. 본래 훈련도감과 금위영·어영청의 3영은 군영의 규모나 역할로는 여러 군영들 가운데 으뜸가는 위치를 차지하고 있었다. 하지만 정조는 금위대장(禁衛大將)과 수어사(守禦使)의 체직(遞職)으로 해당 직위가 공석(空席)일 경우에는 장용영 병방(兵房, 大將)으로 하여금 이를 겸할케 하였다.⁷³⁾ 다른 군영보다 장용영의 위상이 높다는 점을 보여주는 부분이다. 정조의 지원을 받은 장용영은 이제 인적구성과 병력 규모 등 거의 모든 부분에서 다른 군영과 어깨를 나란히 할 수 있을 정도로 성장했다.

둘째는 군영대장 승진 과정의 변화이다. 장용영의 위상 변화는 기존의 군영대장 승진 과정에도 영향을 미쳤다. 앞서 언급한 군영대장의 승진 코스가 '훈련도감 중군 → 군영대장'이었던 것은 그만큼 훈련도감이 군영에서 차지하는 역할과 비중이 높았기 때문이었다. 그러나 이제는 군영대장으로의 승진을 위해서는 훈련도감 중군이 아닌 장용영의 별장을 거치는 것이 더 유리하게 되었다. 당시 장용영의 별장(別將)은 차출 자격이 엄격히 제한되고 선발 과정도 까다로운 편이었다. 정조는 각 군영의 중군이 습진(習陣)이나 조련(調練) 시에 대장의 호령(號令)을 전달하는 직무에 불과하다며 장용영에는 설치하지 않았는데, 장용영의 별장이 그 역할을 대신하고 있었다.⁷⁴⁾ 그런데 별장 차출은 포도대장이나 훈련도감의 중군, 금군의 별장을 지낸 사람

71) 『正祖實錄』 卷32 정조 15년 5월 병신(22일)

72) 정조는 추천 과정에서 자신의 의중이 노출되지 않도록 지시를 내리기도 했다. 정조가 심환지에게 보낸 편지 참조. 1797년 6월 12일 ; 7월 8일 ; 7월 9일 ; 10월 23일(백승호 외, 『正祖御札帖』, 성균관대학교출판부, 2009).

73) 『承政院日記』 정조 16년 3월 12일 ; 23일.

중에서 장용영 대장의 추천에 의해 이루어지기 때문에 다른 군영의 중군보다도 그 지위가 높았다.⁷⁵⁾ 이에 따라 앞서 살펴본 군영대장의 승진 과정이 ‘훈련도감 중군→장용영 별장→군영대장’으로 바뀐 것이다.⁷⁶⁾

장용영이 단기간에 오군영의 반열에 오를 수 있었던 것은 정조의 관심과 지원에 힘입은 바에 의해서였다. 이는 규장각을 통해 정조 자신의 지원세력을 확보하려 한 점과 같은 맥락으로 장용영을 통해 군사적 지원세력을 확보하기 위한 노력이라 볼 수 있다. 또한 오군영의 규모 축소를 통해 장용영으로 군사력을 집중시키고 군영의 서열을 재편하여 왕권강화의 초석을 확고히 마련했다고 볼 수 있다.

제 2 절 장용영의 기능과 운용

이상으로 장용영의 조직과 구성 및 인사정책의 특징을 살펴보았다. 그러면 이제 장용영의 기능과 운용에 대해 살펴보자. 장용영의 주요 기능은 궁궐 및 국왕 호위, 그리고 국왕의 궁궐 밖 출타 때 어가(御駕) 호위였다.⁷⁷⁾ ‘남 보기 좋으라고 한 것이 아니라 오로지 호위를 위한 것’이었다.⁷⁸⁾ 그렇다면 실제 정조 호위를 위해 마련된 병력의 규모는 어느 정도일까? 장용영의 병력을 병종별로 살펴보면 다음과 같다.

74) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 기미(25일)

75) 『壯勇營大節目』 卷1 「差除」

76) 배우성, 앞의 논문, 1991, p. 259.

77) 『正祖實錄』 卷44 정조 20년 3월 무진(22일)

78) 『弘齋全書』 卷13 「序引6」 ‘翼靖公奏藁軍旅類叙’ 軍制引

【표3】 장용영의 병종별 편제(단위:名)

兵種		병력수
各色標下軍	牢子	118
	巡令手	115
	吹鼓手	95
	大旗手	100
	塘報手	66
	燈籠軍	60
	帳幕軍	50
	牙兵	57
	別將標下軍	40
	四司把總標下軍	120
	善騎將標下軍	18
善騎隊	善騎隊三哨	345
京軍	中司五哨	615
鄉軍	前左右後司二十哨	2,540
伺候軍		52
工匠牙兵		26
輜重卜馬軍		40
古城牙兵	別中司標下軍	58
	別中司牙兵	381
拜峯牙兵	別後司標下軍	23
	別後司牙兵	222
露梁牙兵	別牙兵將標下軍	23
	別牙兵	120
合計		5,284 ¹

※ 전거 : 『壯勇營大節目』 卷1 「軍制」

【표3】에서 주목되는 것은 정조 호위를 위해 마련된 순수 병력이 선기대 345명과 경군 615명을 합친 960명 정도에 불과하다는 점이다. 선기대는 말 타기와 무술 실력이 뛰어난 인재를 선발하여 구성한 정조의 친위대이며 경군은 수도를 방위하는 병력이었다. 그렇다면 960명을 제외한 나머지 4천여 명의 병력은 어떤 역할을 담당했을까?

『장용영대절목』의 기록에 따라 각 병종의 역할과 특징을 살펴보면 다음과 같다. 각색표하군(各色標下軍)에 편제된 별장(別將)과 파총(把總), 그리고 선기장(善騎將)의 표하군(標下軍)은 각 고위 장교들의 예하 병력이다. 아병, 뇌자(牢子), 순령수(巡令手), 취고수(吹鼓手) 등은 전투 병력이 아닌 의장대(儀仗隊)의 일종이다.

즉, 부대 이동이나 국왕 호위시 깃발을 들고 북을 두드리거나, 혹은 나팔을 불면서 장용영과 국왕의 위엄을 세우는 등의 역할을 담당했다. 사후군(伺候軍)은 장용영 관청의 보조군, 공장아병(工匠牙兵)은 대장간에서 복무하는 병종이고, 치중복마군(輜重卜馬軍)은 말을 기르는 직책이었다.⁷⁹⁾ 향군(鄉軍) 2,540명은 127명씩 20초(哨)로 구성되어 있는데 경기도 각 읍에 분속되어 각 초당 2달씩 번상(番上)하여 근무하도록 규정되어 있었다.⁸⁰⁾ 향군이 배속된 지역은 수원(水原), 진위(振威), 양성(陽城), 용인(龍仁), 광주(廣州), 고양(高陽), 파주(坡州), 안산(安山), 과천(果川), 시흥(始興), 지평(砥平), 양근(楊根), 가평(加平), 양주(楊州), 장단(長湍)이었다. 수원에 5초, 광주에 2초가 배속되었고, 나머지 지역에는 모두 각 1초씩 배속되었다.⁸¹⁾ 또 고성(古城), 배봉(拜峯), 노량(露梁)에도 필요에 따라 병력을 편제하였는데, 해당 지역 인근의 백성들을 차출하는 방식을 이용해 운영했다.⁸²⁾

이렇게 순수 호위군을 제외한 나머지 병력은 필요에 따라 백성들을 징집하는 임시병력이었다. 또한 정조 행행(行幸)시에만 편제되는 병력도 적지 않았다. 정조의 화성행차에 동원된 병력도 『정리의궤(整理儀軌)』의 기록에 따르면 장용외영 소속 1,330명, 장용내영 소속 1,758명(중복된 인원 포함)이었다.⁸³⁾ 용호영 병력이 226명, 훈련도감 병력이 1,045명, 어영청 병력이 77명이었던 것을 감안하면 장용영 병력이 가장 많았다.⁸⁴⁾ 장용영의 병력이 편제상의 기록처럼 5천 명이 넘었을 것으로 보이는 않지만, 이처럼 정조가 병력을 장용영에 집중시킨 것은 그만큼 장용영의 역량을 키우기 위한 조치였던 것으로 보인다.

한편, 정조는 장용영의 병력 늘리기에만 집중한 것은 아니었다. 각 병사들의 질적인 향상도 함께 도모했다. 자신의 호위를 전담하는 장용영의 특성상 군병들을 정예하게 훈련시킬 필요성이 있었기 때문이다. 정조는 항상 ‘정예한’ 병사를 선발하고 또 선발된 병사들도 더욱 정예롭게 훈련시키며 기예 연습을 중요시했다.⁸⁵⁾ 장용영 시사(試射)를 자주 개최하여 병사들의 활쏘기를 시험하며 사기를 북돋아 주었던 것도 같은 이유에서였다. 이는 서울뿐만 아니라 지방의 장용영 병사들에게도 마찬가지였

79) 『壯勇營大節目』 卷1 「軍制」

80) 『壯勇營大節目』 卷1 「番上」

81) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

82) 『壯勇營大節目』 卷1 「軍制」

83) 한영우, 『정조의 화성행차, 그 28일』(효형출판, 1998), pp. 299~304.

84) 한영우, 앞의 책, 1998, pp. 299~304.

85) 『正祖實錄』 卷38 정조 17년 7월 정미(16일) ; 卷38 정조 17년 10월 신사(21일)

다. 그래서 지방의 장용영 무사들에게 『병학지남(兵學指南)』이라는 서책을 보내 공부하도록 하여 무관으로써의 지(智)와 용(勇)을 겸비하도록 지시했을 정도였다.⁸⁶⁾ 또 『병학통(兵學通)』을 편찬토록 하여 그 서문을 직접 짓기도 하고,⁸⁷⁾ 사도세자가 지은 『무예신보(武藝新譜)』를 보충하여 『무예도보통지(武藝圖譜通志)』를 편찬토록 하는 등 무예서 편찬에도 관심을 기울였다.⁸⁸⁾ 이처럼 정조가 무예서 편찬에 관심을 기울인 것은 병사들에게 표준무예를 보급시키고 효율적인 훈련과 무예향상을 도모하기 위해서였다.⁸⁹⁾ 실제 『武藝圖譜通志』의 무예 24기는 장용영 군병의 선발시험으로 지정되기도 하며 활용되었다.

이상에서 살펴본 것처럼 정조는 장용영을 정예한 호위대로 운영하려 하였다. 기존의 호위군에 병력을 추가하여 무예가 출중한 인재를 중심으로 운영하려 하였고, 무예서를 편찬하여 보급함으로써 장용영 병사들의 무예 수련과 훈련효과를 극대화하려는 노력도 하였다. 그러나 『장용영대절목』 등에 나타난 전체 병력 가운데에는 정조의 호위, 궁궐과 수도 방위 등 군사적 역할을 담당하는 병력의 비율(18% 정도)은 높지 않은 편이었다. 나머지는 정조의 궁궐 밖 출타시 임시로 동원되는 병력으로 대부분 깃발을 들고 북을 치거나, 명령을 전달하는 등 단순 업무를 수행했다. 이처럼 군사기능이 일부에 불과한 장용영의 규모를 지속적으로 확대시킨 것은 장용영의 역할을 키우려는 정조의 노력이었다.

86) 『正祖實錄』 卷32 정조 15년 5월 갑신(10일)

87) 『正祖實錄』 卷20 정조 9년 9월 정사(11일)

88) 『正祖實錄』 卷30 정조 14년 4월 기묘(29일)

89) 배우성, 앞의 논문, 2001, pp. 342~352 ; 김준혁, 「정조의 『武藝圖譜通志』 편찬 의도와 장용영 강화」(『중앙사론』 21, 중앙사학회, 2005), pp. 305~309.

제 4 장 장용영의 재정과 정조의 구상

제 1 절 장용영 재정의 확보

앞선 3장에서는 장용영의 조직과 인사 및 기능과 운용에 관해 살펴보았다. 체제상으로 장용영은 오군영과의 큰 차이가 없었지만 각 관직별 인사에서 나타나듯이 정조의 개입이 많았던 점이 특징이었다. 이에 따라 장용영의 위상이 높아지고 군영대장 승진과정에서의 중요성도 새롭게 부각되었다는 점을 확인할 수 있었다. 본 장에서는 장용영 재정의 확보와 운영을 살펴보고 장용영의 실질적인 운영은 어떤 모습이었는지, 그리고 이를 통해 정조가 구상(構想)한 것은 무엇이었는지 살펴보기로 하자.

장용영은 정조 말년까지 병력 규모가 꾸준히 증가되어 갔다. 앞서 살펴보았듯이 정조 11년(1787년) 이후에 급격히 증가되어, 을묘원행(乙卯園行)을 앞둔 정조 17년(1793년)에 2천 명이 넘는 인원이 충원되는 등 전체 병력은 5천여 명으로 편제되었다. 병력의 증가는 필연적으로 군영의 운영비 증가 문제를 초래하게 된다. 그러나 당시 조선의 중앙 재정 규모는 1년 조세 수입의 절반 이상이 훈련도감 운영에 투입될 정도로 군사비용 지출이 과다했다.⁹⁰⁾ 추가적인 군사비용의 확보나 지출이 여의치 않은 상황이었다.

이러한 상황에서 정조는 장용영의 재정 마련에 조심스럽게 접근할 수밖에 없었다. 정조는 장용영 설치로 인한 재정(군사비) 부담은 거의 없었다는 점을 여러 차례 강조했다. 장용영의 모든 일은 오직 ‘경용(經用)을 줄여’ 백성들을 수고롭게 하지 않는 것이었고,⁹¹⁾ 장용영의 재정은 모두 내탕(內帑)의 잉여(剩餘)를 옮겨 준 것으로, 본래 호조와 선혜청의 경상비용(經常費用)과는 무관한 것이라 했다.⁹²⁾ 또한 장용영의 재정은 재물을 ‘낭비하지 않고’ 경영한 끝에 겨우 모양새를 갖출 수 있었으며,⁹³⁾ 내탕전(內帑錢)을 이용해 곡식을 사들이고 둔전을 설치하는 방법 등으로 마련했다고 강조했다.⁹⁴⁾ 정조는 스스로 재용을 많이 저축하는 것을 가장 소중히 해왔다고 했는

90) 『正祖實錄』 卷5 정조 2년 윤6월 임오(24일)

91) 『正祖實錄』 卷25 정조 12년 4월 을사(13일)

92) 『正祖實錄』 卷26 정조 12년 8월 기유(20일)

93) 『正祖實錄』 卷33 정조 15년 9월 을해(3일)

데,⁹⁵⁾ 이상은 모두 장용영의 운영으로 인해 백성들의 조세 부담이 가중되지는 않았다는 점을 보여주기 위한 것이다. 즉, 장용영 운영으로 인한 추가적인 세금부담은 없다는 점을 내세우며 백성들로부터의 지지를 얻어내려는 정조의 노력으로 보인다.

그럼 정조는 장용영의 재정을 어떻게 마련하려고 했을까? 장용영의 재정 확보 과정에서 실질적인 사무를 맡아 수행한 서유린(徐有隣, 1738~1802)과 정민시, 특히 정민시의 역할이 매우 컸다. 정민시와 서유린에 대해서 정조는 재용에 관한 조치와 계책이 모두 ‘두 사람’으로부터 나왔다고 높이 평가하였다.⁹⁶⁾ 반면 정민시의 졸기(卒記)에서는 국가 재정을 마음대로 운영하여 민생이 곤궁에 빠진 것은 모두 ‘정민시와 서유린의 죄’라는 평가를 내리고 있다.⁹⁷⁾ 이 두 가지 상반된 평가를 통해 그 진위여부는 차제하더라도 두 사람이 당대의 국가 재정 운영에서 중요한 역할을 했다는 점을 분명히 알 수 있다.

정민시(鄭民始, 1745~1800)는 온양(溫陽) 정씨 집안의 출신으로 영조 47년(1771년) 식년시(式年試)에서 생원(生員) 2등과에 합격하며 정계에 입문하였다.⁹⁸⁾ 정조를 지지하는 세력으로, 서명선(徐命善, 1728~1791)·홍국영·이진형(李鎭衡, 1723~1781)과 함께 세손시절 때부터 정조를 보좌한 ‘동덕회(同德會)’의 네 사람 가운데 한 명이었다.⁹⁹⁾ 정조 즉위 이후 육조판서와 참판, 의정부와 의금부, 한성부 판윤 등을, 외관직으로는 전라도, 함경도, 평안도 관찰사 등을 지냈다. 성균관과 홍문관, 규장각, 예문관 등의 실직을 거치며 학문적으로도 인정받았고, 금위영과 수어청, 총융청 대장을 각각 지내면서 군사운영에 대한 경험도 풍부하게 익혔다. 특히 호조를 비롯하여 선혜청, 양향청, 진흥청 등 재무 기구의 요직을 두루 지냈다.

정민시는 정조의 충애를 받으며 장용영에서도 대장과 제조를 역임(歷任)했다. 특히 장용영의 재정 운영을 담당하는 향색제조를 오랫동안 맡아왔다.¹⁰⁰⁾ 본래 장용영의 제조는 선혜청(宣惠廳)의 제조, 호조판서(戶曹判書)가 겸하는 직책이었지만,¹⁰¹⁾

94) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

95) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

96) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

97) 『正祖實錄』 卷53 정조 24년 3월 임술(10일)

98) 한국정신문화연구원·서울시스템, 『CD-ROM 司馬榜目』, 1997.

99) 『正祖實錄』 卷4 정조 1년 12월 을미(3일) ; 卷8 정조 3년 12월 계축(3일)

100) 정민시는 정조 14년(1790년) 3월 20일(『日省錄』)에 장용영제조로 임명되었지만 정확한 체직 기록은 보이지 않는다. 정조 23년(1799년) 10월의 기록에까지 장용영제조의 직책을 맡았던 것으로 보아 거의 10년 가까이 재임한 것으로 보인다.

101) 『正祖實錄』 卷26 정조 12년 8월 기유(20일) ; 『日省錄』 정조 13년 10월 15일(정축)

호조나 선혜청 당상 가운데 추천을 받아 선발하도록 했다.¹⁰²⁾ 이는 재무를 담당하는 장용영 제조의 역할 때문에 재무기구의 직책을 거치도록 했던 것으로 분석된다. 정민시의 경우도 호조와 선혜청을 거친 이후에야 장용영 대장과 제조로 임명되었는데, 이는 정민시를 통해 장용영의 재정을 확보하려 했던 정조의 의도가 반영된 것으로 보인다. 왜냐하면 대부분 호조와 선혜청, 균역청(均役廳)의 물자들이 장용영으로 이속되었는데, 대개는 정민시가 이들 기구의 제조나 당상을 맡고 있던 시기에 이루어진 것이었기 때문이다.¹⁰³⁾

정민시는 장용영 제조를 맡은 이후 재정 확보를 위해 수차례 정조에게 건의하여 다른 관청으로부터 다양한 형태의 물자를 장용영으로 이속하였다. 정민시의 건의에 따라 장용영에 확보된 물목과 규모를 정리해 보면 다음과 같다.

102) 『壯勇營大節目』 卷1 「差除」

103) 『正祖實錄』 卷38 정조 17년 7월 신해(20일) ; 卷38 정조 17년 8월 경인(30일)

【표4】 정민시의 건의에 따라 장용영으로 이속된 물목과 이속량

시기		이속대상	물목	이속량	돈환산 (단위:兩)	사유
정조17년 (1793년)	2월15일	사복시	전답	불명		배봉진 물자부족
		영남	돈(환곡)	8,000냥	8,000	가초군병 지출비용
		평안감영	무명	80동	8,000	
		훈련도감	검조료	500석	2,500	
	6월29일	비변사	낙포지(종이)	700근	2,100	물품 조달 비용
	7월28일	관서	별비조	3,600냥	3,600	재정 충원
	9월2일	호조	별검미	1,000석	5,000	급료 부족
		진홀청	쌀	1,000석	5,000	
		선혜청	약재값(쌀)	1,000석	5,000	
	9월25일	광주부	군량미	500석	2,500	노량진 환곡 마련
	12월2일	관서	환국가분모	3,300석	16,500	군수 물품 수리비용
200석				1,000	둔전 유지비	
12월11일	진홀청	별회곡(좁쌀)	27,000석	108,000	재정 충원	
정조21년 (1797년)	2월20일	진홀청	월과미	불명		군기색에 이속
	12월15일	호서	환곡모조	2,200석	11,000	군기색에 이속
		균역청	무역미	2,200석	11,000	
정조23년 (1799년)	7월16일	호조	전석(벽돌)	3,000개	2,400	관청 보수
	10월3일	선혜청	무명	40동	4,000	군복 및 기계 제조
합계					195,600	

※ 전거 : 『正祖實錄』 해당일자 기사

『備邊司謄錄』 정조 17년 6월29일, 정조 23년 7월16일 및 10월3일

※ 돈환산 비율은 『大典通編』 「戶典」 「收稅」, 『華城城役儀軌』 卷5 「財用上」 「措備」 에 의거함

※ 낙포지(종이)는 1근을 대략 1축(軸)으로 환산(1축당 3냥)하고, 전석(벽돌)은 중전석(中磚石) 가격 기준으로 1개당 8전(0.8냥)으로 환산함.

【표4】의 내역에서 주목되는 부분은 재정 이속이 정조 17년, 정조 21년, 정조 23년, 특히 정조 17년에 집중되어 있다는 점이다. 이는 모두 정민시가 장용영 제조를 맡고 있던 시기와 일치한다.¹⁰⁴⁾ 장용영의 조직과 체제는 정조 17년에 이르러서야 정비되지만, 아직 완전한 것은 아니었다. 1년 전인 정조 16년만 해도 장용영의 재정은 수입과 지출의 합계가 '0'에 가까운 다소 불안정한 상태였다.¹⁰⁵⁾ 정조는 정민시를 장용영 제조로 임명하면서 재정 운영을 정비하도록 한 것이었다.

104) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병진(22일) ; 卷47 정조 21년 9월 정축(11일)

105) 정조 16년 당시 장용영 창고에 보관 중인 유고전(留庫錢)은 없었다(『經世遺表』 卷7 「地官收稅」 「田制」9). 이것으로 장용영의 수입과 지출이 일치한다는 점을 명확히 할 수는 없지만, 창고에 남겨둘 만한 물목도 없을 만큼 장용영의 재정운영이 여유 있는 편은 아니었다.

【표4】에 알 수 있듯이 정조 17~23년까지 이속된 물목들을 돈으로 환산하면 약 20만 냥 정도이다. 이속 사유는 대부분 급료 부족이나 물자 구입, 관청 보수 등 경상비 부족이었다. 정조는 여기에 더 많은 물자를 확보하려 했다. 정조 17년 한 해에만 17만 냥에 가까운 돈이 장용영에 이속되었다. 새로 마련된 장용영 환곡도 약 8만 석에 이른다(환곡 이자는 8천 석).¹⁰⁶⁾ 돈으로 환산하면 한 해 동안 약 21만 냥에 가까운 돈이 장용영에 확보된 셈이었다. 아무리 장용영 병력이 증가하여 운영비 소요가 많았다 하더라도 이 정도의 재정 규모는 장용영을 운영하고도 훨씬 남을 만큼의 규모였다. 단순히 장용영 운영 및 유지비 마련 차원의 재정 확보는 아니었던 것이다.

이와 관련하여 정조 17년 이후 정조의 구상이 주목된다. 정조는 수원에 사도세자의 묘역인 현릉원(顯隆園)을 조성한 이후, 수원부(水原府)를 화성(華城)으로 고치고 부사(府使)를 유수(留守)로 승격시켰다.¹⁰⁷⁾ 그리고 화성으로의 행차가 잦아질 것을 고려해 화성의 행궁(行宮)을 대대적으로 증축하며, 도시 기반시설을 건설하고 성곽을 축조하도록 했다. 또한 정조 19년에 있을 혜경궁(惠慶宮) 홍씨(洪氏)의 회갑연을 화성에서 열도록 하였다. 이러한 행사들은 모두 사도세자를 추모하고 왕실의 권위를 높여 근본적으로 왕권을 강화하는 것들이었다. 또한 1804년(甲子年)에 왕위를 세자에게 물려주고 화성으로 은퇴하여 상왕으로서 막후에서 정치를 주도하려는 계획(‘갑자년 구상’)의 일부이기도 했다.¹⁰⁸⁾ 이러한 계획의 실행을 위해서는 막대한 자금이 필요하게 마련이다. 위에서 살펴본 것처럼 정조 17년에 이루어진 장용영으로의 대대적인 물목 이속은 아마도 정조의 장기적인 구상 실현을 위한 사전 준비였을 것으로 보인다.

제 2 절 장용영 재정의 확대

이상 1절에서는 정조가 장용영의 재정을 확보하려는 모습을 살펴보았다. 정조는 다른 기구로부터의 재물을 이속하여 재정을 확보하였다. 이 과정에서 정민시에게 재

106) 강화의 소미(小米) 2만 석, 신회록소미(新會錄小米) 2만 석, 향군접제조소미(鄉軍接濟條小米) 1만 1천 석, 균역청상환회록대미(均役廳相換會錄大米) 500석과 소미(小米) 5만 297석, 춘천사상환회록소미(漣川司相換會錄小米) 562석, 합계 82,359석(『經世遺表』 卷12 「지관수세」 「倉廩之儲」1).

107) 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

108) 유봉학, 앞의 책, 2009, pp. 177~179.

무 관련 직책을 맡겨 장용영의 재정 확보를 효과적으로 수행할 수 있도록 하였다. 그렇다면 장용영의 재정 규모는 어느 정도였을까? 장용영의 재정 규모를 파악하기 위해 장용영의 1년 수입 규모를 살펴보면 【표5】와 같다. 이는 을묘원행이 있기 1년 전인 정조 17년(1793년)의 규모로 장용영의 세목은 쌀과 대두를 비롯하여 돈, 무명, 삼베 등 그 종류가 다양했다.

【표5】 장용영의 1년 수입 규모(1793년 기준)

구분 \ 세목(단위)	쌀(石)	대두(石)	돈(兩)	무명(同)	삼베(同)	합계(兩)
세입량	25,890	4,690	78,895	367	26	
돈환산량(兩)	129,450	11,725	78,895	36,700	2,600	259,370
비율	49.90%	4.52%	30.41%	14.14%	1.00%	100%

※ 전거 : 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(12일)

※ 돈환산 비율은 『大典通編』 「戶典」 「收稅」에 의거함

이러한 장용영 세입규모는 다른 군영과 비교해 보았을 때, 금위영이나 어영청의 세입과 비슷한 수준이었다(【표6】 참조). 장용영이 단시간 안에 많은 세입을 확보할 수 있었던 것은 정조의 지원과 정민시의 재원 확보 노력 때문이었다.

【표6】 병조 및 오군영의 1년 세입 규모(1807년 기준)

	兵曹	訓練都監	禁衛營	御營廳	守禦廳	摠戎廳	합계
세입량(石)	71,922	115,283	45,115	44,028	8,673	10,731	295,752
돈환산량(兩)	359,610	576,415	225,575	220,140	43,365	53,655	1,478,760
비율	24.32%	38.98%	15.25%	14.89%	2.93%	3.63%	100%

※ 전거 : 이달호, 「정조대 중앙재정의 규모에 대하여」(『상명사학』 8·9 합집, 2003), p. 274.

※ 돈환산 비율은 『大典通編』 「戶典」 「收稅」에 의거함

【표5】에서도 확인되듯이 장용영의 1년 세입 가운데 50%가량은 쌀이 차지하고 있었다. 전통시대에는 현물가치가 화폐가치보다 높았다는 점은 주지의 사실이지만, 쌀 수입은 대개 환곡 분급을 통해 거두어들인 이자수입(耗條)이었다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 조선 후기의 환곡은 이미 기민구제(饑民救濟)라는 본래의 목적에서 벗어나 대부분 취모보용(取耗補用)으로 이용되고 있었기 때문이다.¹⁰⁹⁾ 즉, 환곡

의 이자를 취해 국가재정이나 지방관청 및 각 기관들의 재정 부족분을 채우는 데 이용했던 것이다. 특히 환곡이 관영(官營)의 고리대(高利貸)로 이용되고, 부세(賦稅)의 성격을 띠게 되면서 백성들의 입장에서는 전세(田稅)보다도 더 큰 부담이 되고 있었다.¹¹⁰⁾

장용영의 환곡 총액은 시기마다 증감을 보이긴 하지만, 이는 환곡 분급량 자체의 증감보다는 장용영 환곡(壯勇營穀)의 범주가 유동적이었던 것에 기인한다. 장용영 환곡의 명칭이 호서지방의 경우 ‘장용영곡(壯勇營穀)’, 호남지방은 ‘환무곡(換貿穀)’, 관서지방은 ‘소미(小米)’ 등으로 지방마다 다양했기 때문이다.¹¹¹⁾ 이러한 장용영 환곡의 시기별 총액을 정리해 보면 【표7】과 같다.

【표7】 장용영의 시기별 환곡 총액(단위:石)

시기 분급지역	정조 17년 (1793년)	정조 18년 (1794년)	정조 21년 (1797년)	순조 7년 (1807년)
각도(石)	431,691	394,408	359,788	447,414
3진(石)	9,948	8,948	2,962	불명
합계	441,639	403,356	362,750	447,414

※ 전거 : 『正祖實錄』 卷37 정조 17년 1월 병오(정조17년)
『壯勇營大節目』 卷2 「穀簿」(정조 18년)
『穀總便攷』(정조 21년)
『萬機要覽』 財用編3 「給代」(순조 7년)
송찬섭, 앞의 논문, 1999, p. 254.

※ 석(石) 미만은 버림

평균적으로 장용영의 환곡은 30~40만 석 정도의 양으로, 환곡을 포함한 장용영의 재정은 지속적으로 증가되는 추세였다. 정조 18~21년의 환곡 총액이 상대적으로 적은 것은 아마도 을묘원행과 화성성역 등의 사업으로 인한 것으로 보인다. 장용영 재정의 증가 추세는 두 가지 측면에서 확인할 수 있다. 첫째, 환곡은 구조적으로 증식(增殖)되는 재원이라는 점이다. 우선 【표4】에서 확인되듯이 기본적으로 장용영의 재정 부족 등을 이유로 장용영으로 이속되는 곡식이나 돈이 많았다. 이러한 환곡은 기본적으로 이자 수입을 통해 증식되는 재원인데, 장용영 환곡의 경우는 전체를

109) 송찬식, 「朝鮮時代 還上取耗補用考」(『朝鮮後期 社會經濟史의 研究』, 일조각, 1997), pp. 3~43.

110) 김옥근, 『朝鮮王朝財政史研究』(일조각, 1984), pp. 41~45.

111) 『弘齋全書』 卷51 「책문4」

분급하는 진분곡(盡分穀) 형태였다.¹¹²⁾ 게다가 『곡총편고(穀總便攷)』의 기록에 따르면 장용영 환곡은 그 이자를 다시 원곡에 더하는(陞錄元穀) 양도 많았다.¹¹³⁾ 장용영 환곡을 설치함으로써 결국 환곡 분급량 증가를 초래하여 백성들의 조세부담을 가중시키는 결과가 된 것이다.¹¹⁴⁾ 환곡 분급량과 수입은 비례관계에 있었기 때문이다.

【표8】 장용영 환곡의 수입/지출 내역(1797년. 단위:石)

설치지역	환곡수입 (A+B+C)	지출			비고
		본영운영(A)	비축(B)	이송(C)	
경기도	1,000	1,000	·	·	
충청도	2,354	1,746	608		
전라도	1,849	787	1,000	62	대동저치
경상도	1,113	·	1,113	·	
강원도	280	280	·	·	
황해도	5,566 ¹⁾	3,083	2,483	·	
평안도	23,814	17,795	4,648	1,370	옹하가령, 수원,병영
합계	35,976	24,691	9,852	1,432	

※ 전거 : 『穀總便攷』

문용식, 『조선후기 진정과 환곡운영』(경인문화사, 2001), p. 150.

※ 석(石) 미만은 버림

※ 1 : 황해도의 5,566석 중 4,966석에 대해서 『穀總便攷』에는 ‘陞錄與作錢間待本營關舉行’으로 기재되어 있어 부득이 2,483석씩 장용영 운영비와 비축으로 나누었다.

정조21년(1797년)의 『곡총편고(穀總便攷)』 기록을 기준으로 이듬해의 환곡 수입을 계산해보면 다음과 같다. 환곡의 법정 이자인 10%에 의거하여 환곡 수입을 계산하면,¹¹⁵⁾ 장용영의 전체 환곡 수입은 35,976석에 이른다(【표8】 참조). 지출 내역을 살펴보면 실제 장용영 운영에 이용된 것은 24,691석(A)이고 1,432석(B)은 다른 군영으로 이송, 나머지 9,852석(C)은 비축되어 환곡 총액에 더해졌다. 다음 해인 정조 22년(1798년)의 환곡 수입을 예상해 보면 987석이 늘어난 36,963석이 되는 것이다. 순조 2년(1802년)에 이르면 장용영 환곡 총액이 70만 석에 이른다고까지 했는데 이렇

112) 『穀總便攷』(규장각도서-1027)

113) 송찬섭, 앞의 논문, 1999, pp. 252~253.

114) 문용식, 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』(경인문화사, 2001), p. 149.

115) 『大典通編』 「戶典」 ‘倉庫’

경우 환곡 수입은 약 7만 석에 이른다.¹¹⁶⁾ 비록 이 양이 다소 과장된 것이었다 하더라도 장용영 재정이 증가 추세였던 것만은 분명하다.

둘째, 장용영 관청의 규모 변화로도 재정 규모의 증가 추세를 확인해볼 수 있다. 장용영은 규모가 커지고 근무하는 병력도 증가하면서 정조 11년(1787년), 이현궁(梨峴宮) 자리에 장용영 관청을 새로 마련했다.¹¹⁷⁾ 전체적인 규모는 내대청(內大廳) 24칸, 외대청(外大廳) 12칸, 군기대청(軍機大廳) 8칸 반 등 총 446칸이었다.¹¹⁸⁾ 그러다가 정조 23년(1799년)에는 532.5칸으로,¹¹⁹⁾ 순조 1년(1801년)에는 653.5칸으로 증축되었다.¹²⁰⁾ 주목할 점은 바로 증축된 건물의 용도인데 장용영 관청의 연도별 증축 현황을 정리해 보면 다음과 같다.

【표9】 연도별 장용영 관청의 규모 변화(단위:間)

연도 건물종류	정조23년 이전 (1799년)	정조23년 (1799년)	순조1년 (1801년)
대청 및 숙소류	262.5	235	233
창고류	184.0	295	433
합계	446.5	530	666

※ 전거 : 『壯勇營大節目』 卷1 「廳舍」

『本營圖形 己未井間(1799년)』(장서각본)

『本營圖形 辛酉井間(1801년)』(장서각본)

※ 『本營圖形』(1799년, 1801년)의 주기합계와 실제 건축도면의 합계상의 차이가 있어 실제 합계로 기록함.

『본營도형(本營圖形)』의 주기를 살펴보면 정조 23년에 111칸, 순조 1년(1801년)에는 124칸의 건물이 증축된 것으로 기록되어 있다. 그런데 【표9】에서 나타나듯이 사무를 보는 대청이나 휴식공간은 시간이 지날수록 줄어들고, 창고 용도의 관청 건물은 점차 증가되는 점이 주목된다. 특히 정조 23년에는 미곡 창고가 40칸, 순조1년(1801년)에는 군수물자 창고가 132칸이나 증축되었다.¹²¹⁾ 이는 장용영에 보관된

116) 『備邊司謄錄』 193冊 무술(순조 2년) 8월25일.

117) 『壯勇營大節目』 卷1 「廳舍」

118) 『壯勇營大節目』에 따르면 정조 12년(1788년)에 북창(北倉) 191칸, 정조 13년(1789년)에 직방(直房) 76칸, 정조 14년(1790년)에 야소(冶所) 99칸의 관청을 건립한 것으로 기록되어 있다. 그런데 정조 23년(1799년)과 순조 1년(1801년)의 『本營圖形』에서는 이를 기록하지 않고 있는 것으로 보아 정조 23년 이후에는 북창이나 직방, 야소를 장용영 관청으로 편입하지 않은 것으로 생각된다.

119) 『本營圖形 己未井間(1799년)』

120) 『本營圖形 辛酉井間(1801년)』

미곡과 군수물자가 크게 증가했음을 간접적으로 보여주는 부분이라 할 수 있다.

정조는 내탕 등을 이용하고 재물을 절약하여 장용영의 재정을 마련함으로써 백성들에 대한 조세부담을 가중시키지 않았음을 강조했다. 그러나 불과 몇 년 사이에 장용영의 재정은 훈련도감의 다음가는 규모로 성장하였고, 그 규모도 지속적으로 증가하였다. 또한 재정의 대부분이 환곡으로 운영되면서 백성들의 조세를 덜어주려는 당초의 목적도 달성하지 못했다. 비록 정조가 장용영의 병력을 늘리고 기예와 훈련을 중요시하며 군사적 기능을 강화하는 모습을 보이긴 했지만, 그 범위는 국왕 호위와 궁궐 수비 등으로 제한적이었다. 그런데도 정조가 장용영에 환곡과 둔전 등을 설치하여 지속적으로 재물을 확보하려 한 것은 이를 장용영 운영이 아닌 다른 용도로 이용하려는 의도가 있었기 때문이다.

제 3 절 장용영 재정의 운영과 정조의 구상

이상 2절에서는 장용영 재정의 규모와 형태, 증가 양상에 대해 살펴보았다. 장용영 재정은 환곡으로 운영되는 비율이 높았고, 진분곡(盡分穀)으로 운영되며 지속적으로 증가되었다. 또한 증가된 물자 보관을 위한 창고 수요도 높아져서 결국 창고 건물도 대거 증축되었음을 확인할 수 있었다. 당초 장용영은 정조의 호위 강화를 목적으로 설치되어 운영되었지만, 정조 말년으로 갈수록 재정확보와 운영의 비중이 높아지고 있는 것이다. 장용영을 설치한 데에는 ‘호위를 위해서가 아니라 달리 생각한 것이 있다(非爲直衛, 自有意焉)’거나 ‘깊은 뜻이 있다(予自有深意)’는 등의 정조의 언급도 장용영 운영의 목적에 재정 확보 및 운영의 측면도 있었음을 보여준다.¹²²⁾ 그렇다면 정조는 이렇게 장용영에 축적된 물자들을 어디에 어떤 용도로 사용했는지 알아보자.

첫째, 정조의 능행이나 행차시에 소요되는 물자들을 조달하였다. 정조는 재위 기간 동안 선왕들의 능에 참배하는 것을 포함하여 행행(行幸)을 자주 행하였다. 이러한 능행이나 행행 과정에서 세금을 감면해 주거나 백성들의 고충을 해결해 주는 등

121) 정정남, 「장용영의 한성부내 입지와 영사의 건축적 특성—『本營圖形』의 분석을 중심으로」(『藏書閣』 21, 2009), pp. 59~61.

122) 『正祖實錄』 卷32 정조 15년 5월 병신(22일) ; 卷32 정조 15년 6월 무신(5일) ; 卷33 정조 15년 9월 을해(3일). 정조는 『弘齋全書』에서도 장용영을 설치한 것은 ‘장용(藏用)이라는 은미한 뜻(微意)을 부친 것(蓋此壯勇新營, 實寓藏用微意)’이라고 밝히고 있다(『弘齋全書』 卷22 「祭文」4 「壯勇營旗祭文」).

진휼(賑恤)과 진무(賑撫)도 많이 행했는데, 장용영을 통해 이러한 업무를 많이 수행했다. 석재를 채취하는 석공들에게 공구를 만들어 주며 작업을 독려하기도 하고,¹²³⁾ 어가 행로의 인근 백성들의 부역이나 환곡을 면제해 주기도 하였다.¹²⁴⁾ 또 어가를 구경하는 백성들에게 곡식이나 돈, 배 등을 나누어 주기도 했다.¹²⁵⁾

정조가 이처럼 궁궐 밖으로의 행차 때 백성들에게 많은 은택을 베풀었던 것은 나름의 이유가 있어서였다. 정조는 국왕의 ‘행행(行幸)’이란 백성들이 임금의 행림(行臨)을 ‘행복(幸)’하게 여기기 때문에 붙여진 것이라고 생각했기 때문이다. 즉 임금이 가는 곳에는 반드시 백성들에게 미치는 ‘은택’이 있기 때문에 백성들이 임금의 행차(行)를 행복하게(幸) 여긴다는 것이다.¹²⁶⁾ 이 때문에 정조 이전 왕들의 능행 횟수는 평균 연간 1~2회 정도였는데 반해, 정조는 재위 기간 동안 66회에 이를 만큼 능행을 자주 행했다. 정조가 이처럼 능행을 자주 행한 것은 왕실의 권위를 높이고 왕위 계승의 정통(正統)을 강조하려는 의도에서 비롯된 것이었다.¹²⁷⁾ 또한 궁궐 밖으로의 행차 때마다 백성들의 부역이나 세금, 환곡 등을 감면해 주고, 이를 장용영을 통해서 시행한 것은 자신의 왕권을 과시하고 장용영의 위엄을 드러내어 왕실과 장용영에 대한 긍정적 이미지를 고취시키려는 의도에서였다.

둘째, 혜경궁 홍씨의 회갑연 행사 비용을 조달하고 이를 관리하였다. 정조 18년(1794년), 정조는 혜경궁 홍씨의 회갑을 맞아 회갑연을 화성에서 열도록 결정하였다.¹²⁸⁾ 이 행사에 필요한 비용을 마련하기 위해서 정조는 백성들의 재물(民力)을 소모하지 않고 비용을 마련할 방법을 강구하라고 지시했다. 그런데 이러한 논의를 장용영 제조인 정민시와 상의한 점이 주목된다. 정민시는 이에 약 10만 3천 냥 정도는 확보할 수 있다고 했다.¹²⁹⁾ 이처럼 정조가 원행 비용 마련과 관련한 문제를 중앙 재무기구인 호조나 선혜청 소속 관원이 아닌 장용영 제조와 함께 논의한 데에는 이유가 있어서였다. 1차적으로는 장용영이 화성까지의 어가 행렬을 호위하는 친위 군영이기 때문이었지만, 근본적으로는 당시 정민시가 재무에 밝은 인물이었고, 장용영의 재정이 어느 정도 확충된 상태였기 때문이다.

123) 『正祖實錄』 卷27 정조 13년 7월 임자(28일)

124) 『正祖實錄』 卷29 정조 14년 2월 신유(10일)

125) 『正祖實錄』 卷29 정조 14년 2월 임술(11일)

126) 『正祖實錄』 卷8 정조 3년 8월 갑인(3일)

127) 김문식, 「18세기 후반 정조 능행의 의의」(『한국학보』 88, 1997), pp. 38~39 참조.

128) 『正祖實錄』 卷41 정조 18년 12월 계해(10일)

129) 『整理儀軌』 卷1 「筵說」 甲寅 7월 20일

정민시의 말에 따라 정조는 원행의 진행을 위해 정리소(整理所)를 설치하고 10만 3천 냥을 확보해 두었다.¹³⁰⁾ 그런데 실제 원행 자금 지출 자체는 정리소나 선혜청이 아닌 장용영을 통해 이루어졌던 것으로 확인된다. 정리소는 정조 18년(1794년) 12월 16일, 장용영의 유고전(留庫錢) 중 1만 냥을 우선 빌려 쓰게 해달라고 요청하였는데,¹³¹⁾ 장용영에서는 같은 달 25일 요청한 금액을 받아가라는 공문을 보내며 자금을 조달했다.¹³²⁾ 정리소는 이러한 방식으로 이후에도 장용영으로부터 다섯 차례에 걸쳐 총 7만 냥을 빌려 사용했다.¹³³⁾ 장용영은 이렇게 빌려준 금액을 원행이 끝난 이후 진휼청(賑恤廳)으로부터 되돌려 받았다.¹³⁴⁾ 즉, 원행 진행 과정에서 재정운영은 정리소와 장용영을 중심으로 하고, 원행이 끝난 이후에는 진휼청과 정산하는 방식으로 자금집행을 했던 것이다.

셋째, 가장 핵심적인 사용처로 현릉원(顯隆園) 조성 및 화성성역(華城城役)에 자금을 사용하였다. 정조는 정조 13년(1789년), 양주 배봉산(拜峰山)에 있던 생부 사도세자의 묘인 영우원(永祐園)을 화산(華山)으로 천장(遷葬)하고 현릉원이라 하였다.¹³⁵⁾ 장용영에서는 현릉원 조성시 인근 지역 백성들의 전답을 보상해 주기 위해 경기 감영에 돈 4만 냥을 빌려주었다. 그리고 여기서 남는 돈은 국왕 행차시에 필요한 경비나 식목 비용을 조달하도록 했다.¹³⁶⁾ 사도세자에 대한 정조의 추존사업은 사실상 여기서 마무리 되었지만, 정조는 여기에서 나아가 화성을 정치적 근거지로 조성하려는 구상을 하고 있었다.

현릉원 조성 이후 정조는 화성으로의 행차가 잦아질 것을 고려해 화성에 행궁을 마련하고 새로 읍치를 조성하면서 성곽 축조도 함께 추진하기로 하였다. 이러한 화성성역(華城城役)은 단순히 사도세자 추존을 위한 사업에 그친 것이 아니라 정조가 갑자년(1804년)에 상왕으로 물러난 이후 응거할 정치적·군사적 거점 마련을 위한 구상이었다.¹³⁷⁾ 정조 17년부터 장용영에 집중적으로 재정을 확충했던 것은 바로 이러한 화성성역의 자금을 마련하기 위해서였다. 앞서 살펴본 대로 정조 17년에는 대

130) 『整理儀軌』 卷1 「筵說」 甲寅 12월 11일

131) 『整理儀軌』 卷3 「移文」 甲寅 12월 16일

132) 『整理儀軌』 卷3 「來關」 甲寅 12월 25일

133) 『整理儀軌』 卷3 「移文」 乙卯 1월 24일 ; 2월 17일 ; 2월 30일 ; 윤2월 5일 ; 윤2월 7일

134) 『整理儀軌』 卷3 「來關」 乙卯 4월 1일

135) 『正祖實錄』 卷28 정조 13년 10월 무진(16일)

136) 『正祖實錄』 卷34 정조 16년 윤4월 을해(7일)

137) 유봉학, 앞의 책, 2009, pp. 177~182.

규모 물목들이 장용영으로 이속되었고, 새로 마련된 장용영 환곡도 8만 석을 상회한다. 금액으로 환산하면 약 60만 냥에 가까운 금액이다(【표4】 참조). 이러한 장용영의 재정 확충 과정에서 다소 무리가 있었을 것으로 예상된다. 그러나 정조는 자신의 정치적 구상 실현을 위한 사전 준비 작업으로서 무리가 따르더라도 장용영 재정을 가능한 충분히 확충하려 했던 것 같다. 정조가 화성 축조를 본격적으로 시작한 것이 정조 18년(1794년) 1월이었음을 감안하면 정조 17년에 이루어진 장용영의 대규모 재정 확충은 정조의 철저한 사전 준비 작업이었다.

그렇다면 장용영은 화성성역에 얼마나 많은 비용을 사용했을까? 기록에 따르면 장용영은 화성건설에 25만 냥(약 40%)을 사용한 것으로 확인된다(【표10】 참조).¹³⁸⁾ 전체 화성건설 비용이 63만 냥이었고, 군역청에서 30만 냥(약 48%), 금위영에서 4만 냥(약 6%), 어영청에서 4만(약 6%) 냥을 사용하였다. 군역청이 원래 재무를 담당하는 기구였음을 감안한다면, 사실상 거의 대부분의 비용을 장용영에서 부담한 것으로 볼 수 있다. 25만 냥은 장용영의 1년 전체 세입에 해당할 만큼 큰 금액이었다. 정조가 이처럼 화성성역에 장용영의 재정을 많이 이용한 것은 각 기관으로부터 화성성역 비용을 일시에 염출(捻出)하기보다는 장용영에 마련된 재정을 이용하는 것이 효율적이라고 생각했기 때문이다. 을묘원행의 자금집행 때에도 긴급한 자금은 장용영을 통해서 사용한 바 있다. 또한 정조는 화성성역이 있기 2~3년 전부터 장용영에 많은 재물을 확보하여 탄탄한 재정을 운영하고 있었다.

138) 『正祖實錄』 卷43 정조 19년 7월 갑자(15일)

【표10】 장용영의 화성성역 대부금 상환기관 및 분담액

상환기관	항목	상환기간	대출금액 (단위:兩)	연간상환액 (단위:兩)
영남병영	남창별비전(南倉別備錢)	1795~1804(10년)	50,000	5,000
금위영	정번전(停番錢)	1795(0.5년)	7,000	7,000
금위영	정번전(停番錢)	1796~1802(7년)	63,000	9,000
금위영	정번전(停番錢)	1803(1년)	400	400
어영청	정번전(停番錢)	1795(0.5년)	7,000	7,000
어영청	정번전(停番錢)	1796~1803(8년)	56,000	7,000
통영	연례별비전(年例別備錢)	1795~1804(10년)	5,000	500
4영문	월과미(月課米)	1796~1800(5년)	18,000	3,600
선혜청	별하고전(別下庫錢)	1795~1804(10년)	10,000	1,000
호조	작지색전(作紙色錢)	1795~1804(10년)	5,000	500
기영(箕營)	별비전(別備錢)	1795(1년)	10,000	10,000
기영(箕營)	별비전(別備錢)	1796~1804(9년)	12,600	1,400
각도(各道)	가분모조(加分耗條)	1795(1년)	6,000	2,000
합계			250,000	

※ 전거 : 『正祖實錄』 卷43 정조 19년 7월 갑자(15일)

그런데 이렇게 장용영이 화성성역에 사용한 돈은 각 지역 및 다른 기관에서 상환하도록 규정되어 있다. 【표10】에서 확인되듯이 장용영에서 사용한 금액 25만 냥 가운데는 과반수가 금위영과 어영청의 정번전(停番錢)으로 상환하도록 되어있다. 금위영과 어영청 소속 군인들은 실제 복무를 대신해 정번전을 납부하고 당해 연도의 역을 면제받을 수 있었다. 이러한 정번전은 국가 재정을 보충하거나 다른 용도로 전용되는 경우가 자주 있었다.¹³⁹⁾ 한편 각 지방의 관아에서는 나머지 금액을 나누어 장용영으로 상환해야 했는데, 짧게는 5년, 길게는 10년까지 나누어 기간을 확정했다. 이처럼 상환 기간을 길게 설정한 것은 금액이 많기도 했지만, 좀 더 원활한 재정 보충과 운용을 위해서라고 생각된다. 이처럼 장용영은 비록 화성성역에 큰 금액을 투입하긴 했지만, 다시 돌려받을 것을 전제하면 거의 재정적 손실은 없었다. 물론 금액 상환이 정조 사후에까지 정상적으로 이루어졌는지는 알 수 없지만, 정조가 장용영 재정을 온전히 하려했던 의도가 있었음은 분명하다.

이상에서 살펴본 장용영 재정의 사용처들은 모두 화성성역의 큰 틀로 귀결됨을

139) 최효식, 『조선후기군제사연구』(신서원, 2007), pp. 68~69 ; 윤용출, 『조선후기의 요역제와 고용노동』(서울대학교출판부, 1999), pp. 281~282.

알 수 있다. 정조는 즉위 후 불완전한 왕권을 확립하였고, 장용영을 설치하여 군사력도 강하게 키웠으며, 여기에 지속적인 재정을 확보하여 화성성역을 위한 자금을 마련하였다. 화성성역이 완료되기까지의 과정이 순탄치는 않았지만, 정조는 화성에 대도시를 조성하고 농업 및 산업진흥책을 시행하면서 ‘제2의 서울’을 마련하려 하였다. 혜경궁 홍씨의 회갑연을 화성에서 연 것이나 사도세자의 묘역인 현릉원을 화성에 조성한 것 등도 정조의 ‘화성 구상’의 일부분이었다. 정조는 이렇게 마련된 화성에서 새로운 통치를 펼쳐보려는 구상을 하고 있었다. 장용영은 이를 위한 중요한 디딤돌로서 군사력 마련과 재정 확충이라는 두 가지 목적을 위해 운영된 것이었다. 즉, 장용영은 정조에게 있어서 가장 중요한 사업이었던 화성성역의 핵심적 역할을 수행했던 기구이며, 정조의 큰 구상을 위한 밑그림이었던 셈이다.

제 5 장 맺음말

이상으로 정조 대의 장용영 운영 실태에 관한 내용을 살펴보았다. 정조는 왕권의 강화를 위해 정치권을 통합하고 군사력을 확보하려는 노력을 기울였지만, 기대했던 결과를 얻지 못하고 장용영이라는 친위군영의 설치를 통해 왕권강화를 추진하게 되었다. 장용영은 정조의 호위 강화를 위해 설치한 군사기구로서 정조의 왕권강화 과정에서 중요한 역할을 했던 점은 기존의 연구에서 밝혀진 부분이다. 본고에서는 이를 보완하고 노론 회유 노력과 군사권 장악 시도에 관한 분석을 심화시켜 장용영 설치의 배경을 명확히 드러냈다.

장용영은 다른 군영과 비슷한 형태와 조직으로 운영되었지만, 오군영의 병력감축으로 운영되었다는 점, 관리 인사에 정조가 적극적으로 개입했다는 점 등이 특징으로 나타난다. 장용영은 주로 군사적인 역할, 예를 들면 정조 호위나 궁궐 숙위 등을 수행하였고, 특별한 행사나 정조의 행행 시에는 왕명출납이나 물자보급 등 전반적인 업무를 수행하기도 했다. 그러나 정조 집권 후기로 갈수록 장용영에 축적되는 재정 규모가 확대되고 재정의 운용 범위도 확대되는 모습을 보인다. 또 환곡을 통한 이자 수입의 확대 등 다른 군영들의 운영 과정에서 노정된 폐해를 그대로 답습하는 문제점도 있었다.

또한 장용영은 설치 초기에는 정조 호위와 궁궐 숙위 등 군사적 기능에 치중했다. 그러나 시기적으로 체제가 정비된 정조 17년(1793년) 이후부터는 점차 재정 확보와 증식 활동의 비중이 높아졌던 점이 확인된다. 이 과정에서 정조는 정민시를 통해 장용영에 많은 물자를 확보하며 재정을 마련하였다. 기존의 연구에서 밝혀진 장용영의 재정은 훈련도감에 비견할 정도로 큰 규모였다. 본고에서는 이러한 장용영 재정의 사용처를 분석하였는데, 을묘원행을 비롯하여 현릉원 조성, 특히 화성성역에 집중적으로 사용된 점을 확인하였다. 장용영으로의 집중적인 재정 확보는 앞서 밝혔듯이 화성성역을 위한 정조의 사전 준비 작업이었다.

이런 점에서 볼 때 정조 대의 장용영은 단순한 군영의 의미를 넘어서는 것이었다. 즉, 화성성역과 같은 정조의 큰 구상 실현을 위한 하나의 ‘정책본부’와 같은 역할을 수행한 것이다. 정조가 일찍 죽음으로서 화성성역 이후의 구상을 정확히 가늠하기 어렵다. 장용영의 재정 규모와 철저한 자금 상환 계획, 화성에서의 다양한 산업 및

농업 진흥책 등을 고려하면, 화성에 서울과 같은 대도시를 마련하여 경제도시로 발전시키고 여기에 웅거하려 했던 것이 아닐까 생각된다.

본 논문에서는 장용영 설치의 정치적 배경에 관한 기존 연구를 재고찰하였고, 장용영 운영의 재정·경제적 측면의 연구를 심화시켰다. 이를 다시 ‘화성성역’이라는 정조의 구상으로 귀결시킴으로서 정치적 분석을 지양하려는 당초 목적을 달성하지는 못했다. 또한 장용영 조직과 병력의 세부적인 연구가 미흡했다. 그러나 장용영이 단순히 정조의 호위기구 역할에 그친 것이 아니라 화성성역을 포함한 정조의 큰 구상 속에서 핵심적인 정책 수행 기구였다는 점을 밝혀냈다. 향후 장용영의 인적 구성에 관한 세부적인 연구가 필요하며, 화성에 편성한 장용외영의 재정 운영 실태도 밝혀볼 필요가 있다. 또한 장용영을 발판으로 화성성역이라는 큰 사업을 완수했지만, 화성을 발판으로 이루려 했던 정조의 꿈은 무엇이었는지 밝히는 것이 향후 연구 과제이다.

【참고문헌】

1. 資料

(1) 年代記類

『備邊司謄錄』(영인본, 국사편찬위원회 編, 1982)

『純祖實錄』(국역본, 세종대왕기념사업회 編, 1991)

『承政院日記』(영인본, 국사편찬위원회 編, 1961)

『英祖實錄』(국역본, 세종대왕기념사업회 編, 1989~1994)

『日省錄』(국역본, 민족문화추진회 編, 1998~2008)

『正祖實錄』(국역본, 세종대왕기념사업회 · 민족문화추진회 編, 1991)

(2) 法典類

『大典通編』(영인본, 학민문화사 編, 2007)

『萬機要覽』(국역본, 민족문화추진회 編, 1985)

(3) 文集類

『經世遺表』(국역본, 민족문화추진회 編, 1985)

『牧民心書』(국역본, 민족문화추진회 編, 1971)

『弘齋全書』(국역본, 민족문화추진회 編, 1998~2000)

(4) 기타

『穀總便攷』(奎章閣本, 1027-1~4)

『登壇錄』(藏書閣本, 017683)

『武藝圖譜通志』(국역본, 박청정 註解, 동문선, 2007)

『本營圖形 己未井間(1799년)』(藏書閣本, K2-4366)
 『本營圖形 辛酉井間(1801년)』(藏書閣本, K2-4365)
 『壯勇營故事』(藏書閣本, K2-3368 1~9)
 『壯勇營大節目』(藏書閣本, K2-3369 1~3)
 『整理儀軌』(국역본, 수원시 編, 1996)
 『正祖御札帖』(국역본, 백승호 외 譯, 성균관대학교출판부, 2009)
 『華城城役儀軌』(국역본, 경기문화재단 編, 2005)

2. 연구서 · 단행본

김옥근, 『朝鮮王朝財政史研究』, 일조각, 1984.
 김종수, 『朝鮮後期 中央軍制研究—訓練都監의 設立과 社會變動』, 혜안, 2003.
 김준혁, 『朝鮮 正祖代 壯勇營 研究』, 중앙대학교 박사학위논문, 2007.
 문용식, 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』, 경인문화사, 2001.
 박현모, 『정치가 정조』, 푸른역사, 2005.
 반윤희, 『朝鮮時代 備邊司研究』, 경인문화사, 2003.
 송찬식, 『朝鮮後期 社會經濟史의 研究』, 일조각, 1997.
 유봉학, 『꿈의 문화유산, 화성』, 신구문화사, 1996.
 ———, 『개혁신과 갈등의 시대』, 신구문화사, 2009.
 이달호, 『화성건설연구』, 상명대학교 박사학위논문, 2003.
 이정수 · 김희호, 『조선의 화폐와 화폐량』, 경북대학교출판부, 2006.
 이재철, 『朝鮮後期 備邊司研究』, 집문당, 2001.
 이태진, 『朝鮮後期の 政治와 軍營制 變遷』, 한국연구원, 1985.
 장필기, 『朝鮮後期 武班閥族家門 研究』, 일조각, 2005.
 차문섭, 『朝鮮時代軍制研究』, 단국대학교출판부, 1982.
 차장섭, 『朝鮮後期 閥閥研究』, 일조각, 1997.
 최홍규, 『朝鮮後期 鄉村社會研究』, 일조각, 2001.
 최효식, 『朝鮮後期 軍制史 研究』, 신서원, 2007.
 한국역사연구회, 『조선정치사(1800~1863)』(상·하), 청년사, 1990.

3. 연구논문 · 학술지논문

- 김문식, 「18세기 후반 正祖 陵幸의 意義」, 『한국학보』 88, 일지사, 1997.
- 김준혁, 「정조의 『무예도보통지』 편찬 의도와 장용영 강화」, 『중앙사론』 21, 중앙사학회, 2005.
- , 「정조대 정치체제 운영과 개혁정책」, 『동양정치사상사』 제7권 2호, 한국동양정치사상사학회, 2008.
- 박현모, 「정조의 정치와 수원성 : 화성건설의 정치적 의미」, 『한국과 국제정치』 제17권 1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2001.
- 배우성, 「正祖年間 武班軍營大將과 軍營政策」, 『韓國史論』 24, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1991.
- , 「純祖 前半期の 政局과 軍營政策의 推移」, 『奎章閣』 14, 서울대학교 규장각, 1991.
- , 「正祖의 軍事政策과 『武藝圖譜通志』 편찬의 배경」, 『진단학보』 91, 진단학회, 2001.
- 송찬섭, 「正祖代 壯勇營穀의 設置와 運營」, 『韓國文化』 24, 서울대학교 한국문화연구소, 1999.
- , 「正祖代 壯勇營 屯田의 설치와 운영」, 『論文集』 32, 한국방송통신대학교, 2001.
- 신명호, 「순조대 壯勇營 革罷와 東闕 宿衛體制」, 『軍史』 60, 국방부 군사편찬연구소, 2006.
- 이달호, 「정조대 중앙재정의 규모에 대하여」, 『상명사학』 제8·9합집, 상명대학교 사학회, 2003.
- 정승교, 「正祖代 乙卯園行의 財政運營과 整理穀 마련」, 『한국학보』 82, 일지사, 1996.
- 정정남, 「장용영의 한성부내 입지와 영사의 건축적 특성—『本營圖形』의 분석을 중심으로」, 『藏書閣』 21, 한국학중앙연구원, 2009.

ABSTRACT

The Operation System of Jangyongyoung in Jeongjo period of Joseon Dynasty.

Lee, Bang Sup

Major in Korean History

Dept. of history

Graduate School, Hansung University

This study, on the operation system of Jangyongyoung(壯勇營) which set up in the year 1788, is carried out of set up process, organization, personnel, financial scale and change for that. It was also analyzed backgrounds in set up a process of Jangyongyoung, primary role, and distinctive feature. Especially, this is focused on analyzing the financial scale, operational change, and its means.

The King Jeonjo(正祖), the 22th King of Joseon Dynasty(朝鮮), get through the crisis that the death of his natural father : Sadoseja(思悼世子), and finally came to the throne at 1776. In the early years of Jeonjo period, Noron(老論), the political power involved in a case of Sadoseja, took the leadership in almost all politics. In this reason, he needed to strengthen the royal authority. Accordingly, he tried to hold the real power and military strength. But it was not successful. Instead, he set up for Jangyongyoung which is the palace guard troop and build up that strengthen. In this process, he could lay a cornerstone to strengthen the royal authority.

There were not notable differences on organization between Jangyongyoung

and five-military-camp(五軍營). But he used to intervene on personnel of Jangyongyoung and appoint the most trusted man to the top seat of Jangyongyoung. And he attached importance to an incompetent's ability or his opinion relatively to others. For this reason, the prestige of Jangyongyoung was getting higher as well as the importance in the promotion of general. Besides the soldier of guard, The number of Jangyongyoung have upgraded constantly. And Jeongjo tried to make a stronger and elite military camp.

The more upgraded the number of Jangyongyoung, the more necessary of finances. But it was hard to keep up that without additional capital. Jeongjo appointed Jeong-Min Si(鄭民始) to the top seat and the general of Jangyongyoung. Jeong-Min Si stabilized the financial system of Jangyongyoung and filled up insufficient. The financial scale of Jangyongyoung was becoming bigger. But it was also made evils in past. It was intensively used the finance of Jangyongyoung for Honored Going in 1795 Year(乙卯園幸), making up the Tomb of Sadoseja(顯隆園), construction work of Hwa-sung(華城城役). Thus, it is Jangyongyoung that was a stepping stone for realizing his political ideal. And Jeongjo's purpose to operate Jangyongyoung is not only preparation of military strength, but also amplification of finance.