

Ⅲ. 붕당정치하의 정치구조의 변동

1. 비변사의 강화
2. 언관권 · 낭관권의 형성과 권력구조의 변화
3. 천거제의 시행과 관료 충원방식의 변화
4. 공론정치의 형성과 정치 참여층의 확대
5. 중앙 군영제도의 발달
6. 지방 군제의 개편

III. 봉당정치하의 정치구조의 변동

1. 비변사의 강화

1) 설립 배경과 혁파 과정

조선 후기 軍務 및 政務 등에서 독단적인 기능을 행사했던 비변사는 16세기 초인 중종 초기에 남북의 국경문제에 대처하기 위한 국방 관계 기관으로 설립되었으나 차츰 정치적 기능이 작용되면서 군국 기무 및 국정을 총괄하는 최고 기관으로 위치하게 되었다. 당초 영의정·좌의정·우의정이 監領하는, 국경지대의 일을 맡아 처리하는 재상(知邊事宰相) 중심으로 설립되었으나 운영상에서 조직이 확대되고 강화되어 가자 그 초기부터 통치체제 문란의 비판이 야기되어 혁파의 논란을 거치면서 상설되었다. 특히 임진왜란을 겪으면서 군사적 기능뿐만 아니라 정치적 기능이 더욱 확대되어 국정 최고 기관으로 역할하기에 이르러 이후 의정부를 압도하면서 19세 중엽 고종초까지 존속하였다.¹⁾

1) 지금까지 비변사에 대한 연구는 대표적으로 다음을 들 수 있다.

重吉萬次, 〈備邊司의設置に就きて〉(《靑丘學叢》 23, 1936), 23~81쪽.

申奭鎬, 〈備邊司와 그 謄錄에 대하여〉(《韓國史料解説集》, 國史編纂委員會, 1964), 83~100쪽.

鄭夏明, 〈備邊司의 胎動과 軍政의 變遷〉(《韓國軍制史》 近世朝鮮前期篇, 육군본부, 1968), 331~357쪽.

李載浩, 〈朝鮮備邊司考—특히 그 機能의 變遷에 對하여—〉(《歷史學報》 51·52 합집, 1971), 32~41쪽.

洪奕基, 〈備邊司의 組織과 役割에 대하여〉(《軍史》 6, 國防部 戰史編纂委員會, 1983).

홍순민, 〈정치집단의 구성〉(《조선정치사(상)》(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 1990, 청년사).

한국역사연구회 19세기정치사연구반, 《조선정치사(하)》(1990, 청년사).

조선시대의 정치 운영은 초기 議政府 署事制와 그 후 六曹 直啓制 그리고 臺諫 言論, 銓郎 監主 등의 제도적인 장치와 제도 외에 봉당정치 형태가 큰 흐름이라고 할 수 있다. 그런데 비변사가 설치되고 그 기능이 강화되면서부터는 이전의 정치 형태와는 궤를 달리한 서사제와 직계제의 절충형식이라 할 수 있는 비변사 회의제(籌座·賓座) 중심의 정치가 전개되기에 이르렀다.

즉 조선 후기의 정치는 외적으로는 사림정치·봉당정치로 전개되고, 내적으로는 비변사 중심으로 운영된 정치 형태라고 할 수 있는데, 이는 소수의 비변사 提調堂上이 인사권을 장악하고 兵事·군정뿐만 아니라 외교·재정·지방행정 등 국가의 중요한 공사를 처리하는 정치 운영의 주도세력이었기 때문이다. 이와 같은 비변사 중심의 정치는 정치 권력이 비변사에 집중됨으로써 가능한 것이었고 이러한 현상은 결국 조선시대의 정치를 중앙집권적

최이돈, <문반 정치구조>(위의 책).

오종록, <비변사의 조직과 직임>(위의 책).

——, <비변사의 정치적 기능>(위의 책).

潘允洪, 《朝鮮時代 備邊司研究》(國民大 博士學位論文, 1990).

——, <朝鮮後期 備邊司의 政治의 機能에 관한 研究 —備邊司의 置廢를 중심으로—>(《傳統文化研究》1, 조선대 전통문화연구소, 1990), 67~93쪽.

——, <朝鮮後期 政治權力構造 研究 —備邊司의 組織을 중심으로—>(《國史館論叢》22, 國史編纂委員會, 1991), 37~71쪽.

——, <備邊司의 職務에 대하여>(《朴永錫教授華甲紀念 韓國史學論叢》上, 논총간행위원회, 1992), 853~875쪽.

——, <備邊司의 會議運營>(《擇窩許善道先生停年紀念 韓國史學論叢》, 一潮閣, 1992), 456~475쪽.

——, <壬亂이후 備邊司의 邊事措置와 軍事政策의 議定>(《歷史學報》139, 1993), 67~93쪽.

——, <備邊司의 財政政策 議定研究>(《韓國史研究》85, 1994), 47~75쪽.

李在喆, <光海君代 備邊司의 組織과 機能>(《大丘史學》41, 1991).

——, <仁祖代 備邊司의 運營과 性格>(《朝鮮史研究》2, 복원조선사연구회, 1993).

——, <備邊司 變通論 檢討>(《朝鮮史研究》3, 복원조선사연구회, 1994).

——, <孝宗代 備邊司의 運營과 性格>(《國史館論叢》57, 國史編纂委員會, 1994).

——, <肅宗代 備邊司의 性格>(《大丘史學》53, 1997).

鄭弘俊, <16·17세기 權力構造의 改編과 大臣>(《韓國史研究》84, 1994).

韓忠熙, <朝鮮 中宗 5年~宣祖 24年(成立期)의 備邊司에 대하여>(《西巖趙恒來教授華甲紀念 韓國史學論叢》, 아세아문화사, 1992).

관료국가로 고착시킨 결과를 초래하였다.

비변사는 16세기초 남북 변방에서 발생하는 국방관계 일을 처리하기 위한 기구의 필요성과 중종반정 이후 왕권의 안정과 연관된 정치적인 이유로 중종 5년(1510)경에 설립되었으나 얼마간 유야무야한 채로 있다가 다시 중종 12년에 임시 기관의 형태로 조직되었다. 그 후 중종 26년에 3의정이 비변사의 都提調職을 겸하도록 하였고, 명종 9년(1554)에 상설 관아가 됨으로써 의정부와 함께 관부의 최고 등급인 1품의 독립 관아로 정착 발전하게 되었다.

비변사는 備局 또는 籌司라는 별칭과 당초 그 설치 동기는 남북 변경의 倭胡를 효과적으로 대비하려는 것이 일차적 목적이었다(備禦籌劃機關). 그러나 정치적인 동기나 통치 방법상의 문제도 설립 배경으로 간과할 수 없다. 그 동안 비변사의 설치 배경을 정부 내부기구의 해이 때문이라거나 군사제도 운영의 모순 즉 군정과 군령체계의 동요 때문이라는 견해가 있었다.²⁾ 그러나 이보다 앞서 이미 세종조에 왜구 및 야인에 대한 대책에 있어 邊事諳鍊者(知邊事者)를 국방관계 회의에 참여시킨 선례에서 그 모태를 찾을 수 있는데, 이것은 물론 여말선조 都評議使司 제도의 영향이라고 할 수 있다.

이러한 선례와 함께 세조때의 의정부 서사제의 폐지는 상대적으로 변방에서 발생하는 국방관계의 일을 의논하는 협의체를 강화시킬 요인으로 작용되어 유사시 변사주획인원을 知邊事者 이외의 宗室이나 諸將까지 확대시킨 것이 관행이었다. 이때의 지변사자는 성종때에 知邊事宰相으로 발전하였고 이것은 후일 비변사 당상으로 바로 연결되었다.

또한 군정·군령체계의 모순에 따른 변통 과정에서 유사시 효과적인 변사주획체의 필요성이 비변사를 태동케 한 배경이었다고 할 수 있다. 지방의 用兵에 관한 군령 하달은 본래 병조와 의정부의 합의를 거쳐 국왕이 節度使에 하달하는 것이었다. 그런데 이 군령의 협의과정에는 변방의 사정에 밝은 대신(知邊事宰相)이 참여하여야만 효과적으로 작성 하달할 수 있고, 군령의 최종 결재자인 국왕의 마음도 안도시킬 수 있어, 軍營의 移設이라든가 邊將의 인선 나아가 광범한 지방 군정의 문제까지도 다루게 되는 것이다. 이러한 변사

2) 鄭夏明, 앞의 글 참조.

주획과 지변사 제상의 역할이 비변사 설치의 한 이유였다.

한편 비변사 설치의 또 다른 배경으로는 중종반정 이후의 정치적 상황과 관련된 정치 운영상의 문제를 주목하지 않을 수 없다. 비변사의 설치 동기가 ‘大臣未慣兵事’³⁾ 때문이라는 기록과 같이 변사주획에 지변사자를 참여시키려는 것은 분명하지만, 여기에는 당시 정치 운영상의 문제가 개재되었을 가능성 또한 배제할 수 없다. 이는 반정 후 10여 년이 지나 왕권이 신장되는 정치적 상황에서 비변사가 등장하였기 때문이다.

세종때 폐지된 의정부 서사제가 중종 11년(1516)에 부활되자 그 이듬해에 비변사의 조직 명칭이 나타난 것과 14년 기묘사화 후에 다시 비변사가 再設 강화된 점, 그리고 17년~23년 사이에 주로 三司 관원들에 의해 비변사의 폐지가 강력히 주장된 점 등에서 왕권 강화와 관련된 비변사의 정치적 의미를 엿볼 수 있는 것이다.

특히 비변사의 독주에 따른 비판과 폐지 주장이 제기될 때마다 중종은 시종 이를 묵살하고 계속 비변사를 존속시키려는 입장이었고, 기묘사화의 주동자로 일컫는 반정공신 南袞·沈貞 등도 왕에 동조하며 끝까지 폐지를 반대하고 나선 점 등에 유의할 필요가 있다. 이 같은 사실은 비변사의 설치 운영이 왕권의 강화 내지 집권층의 권력 증대와 관련된다는 것을 의미하며 나아가 비변사를 통해 신진 사림세력을 견제하려는 뜻도 있었다고 하겠다.⁴⁾

이렇게 비변사는 첫째 국방상의 문제로 세종~세조조 이래 지변사자를 변사주획에 참여시킨 선례와 이의 결과로 나타난 성종대의 지변사제상의 활약 그리고 중종초 변방의 잦은 소란으로 이에 대처할 군사 협의체의 필요성이 있었고, 둘째 제도적 모순의 문제로서 군정·군령체계의 변통에 따른 변사주획기구의 필요성 및 당시 防禦廳·築城司 등 변사대책기구의 權設 운영 경험, 셋째 정치 운영의 문제로서 중종반정 이후 왕권 안정과 관련된 정치적 상황 변동과 새로운 통치 방법의 필요성 등이 복합적으로 작용되어 비변사라는 새로운 기구가 나타났던 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 비변사의 설립 시기에 대하여 그 동안 여러 가지 견해가 있어

3) 《明宗實錄》권 16, 명종 9년 2월 기묘.

4) 潘允洪, 앞의 책, 제1장 제1절 참조.

왔다. 비변사의 설립 연대를 종종 5년, 종종 12년, 명종 10년(1555) 그리고 심지어 세종대, 성종대 등으로 주장하기도 한다. 이와 같은 여러 가지 견해가 있었던 것은 비변사의 설립에 관한 관계 기록이 명확하지 않기 때문이다. 이 가운데 종종 5년 설립 주장이 가장 온당한 것이지만, 그 동안의 여러 가지 견해는 다음과 같은 이유가 있으며 또한 각자의 견해차와 일부 오류가 있었기 때문이다.

첫째, 《中宗實錄》에 최초의 비변사 설립 기사가 전후 연결없이 돌출하여 이의 해설을 구구하게 한 점과, 《備邊司謄錄》에도 설립 시기의 기록이 없어 그 경위를 알 수 없게 한 점, 이에 더하여 이 시기 비변사와 유사한 성격의 防禦廳·築城司 등 몇몇 권설아문의 置廢가 혼재되어 있는 점을 들 수 있다.

둘째, 제도사적 측면에서 관청의 설치 기준을 어디에다 둘 것이냐 하는 문제 때문이다. 즉 어느 관아의 경우, 처음 설치된 시점과 그 관아의 상설 운영 시점이 다를 수 있는데, 전자를 기준으로 할 때는 설립 연대가 올라가고, 후자를 중시한다면 그 연대가 내려갈 수밖에 없다. 이러한 경우는 비변사에만 해당되는 것이 아니라 일반 기관에도 적용되는 문제이다.

셋째, 둘째와 연관되기는 하지만, 어떤 관아가 설치될 경우 그 임무와 관련하여 명실상부한 기능의 행사 여부를 기준으로 설립을 규정하는 관점이 있을 수 있다. 여기에는 논자의 주관이 많이 작용될 수 있어 설립 연대의 比定에 상당한 차이가 있을 수 있다. 또 설립 당시의 단순한 조직과 그 후 확대 정비 즉 정형화된 조직 가운데 어느 경우를 설립 조직으로 적용하느냐에 따라 달라질 수도 있다.

넷째, 비변사 설립의 경우, 임란 이후에 저술된 여러 私撰 史書類와 후기에 편찬된 여러 政法書 등에 비변사 설립 연대 기사가 거의 동일하다는 점 때문에 실제 설립 연대를 등한시한 면이 없지 않았다. 《芝峰類說》을 위시하여 《磻溪隨錄》·《燃藜室記述》 등과 《續大典》·《萬機要覽》·《文獻備考》 등에 모두 ‘備邊司 明宗 十年始設’로 기술되어 있어 그 이전에 설치된 비변사를 별로 주목할 수 없게 하였다.

이상과 같이 그 동안 비변사의 설립 연대는 각기 다르게 언급해 왔다. 종래의 명종 10년설은 유명한 사서나 법전 등에서 근거했다고 하더라도 종종

년간에 이미 비변사가 운영되어 온 엄연한 사실이 무시된 것이며, 중종 5년 설도 이때가 비변사 기사가 최초로 실록에 등장한 시기라는 데에는 이의가 없지만 “비변사 從事官을 품계가 높은 문신으로 선발하는 것이 어떠하겠습니까”⁵⁾라는 기사는 전후 본말이 없는 돌출기사일 뿐만 아니라 종사관의 품계를 높여 뽑자는 것은 이미 비변사의 존재를 전제한 내용일 수 있기 때문에 그 이전에 비변사가 설립되었을 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 현재까지 이 이상의 기록을 찾아 볼 수 없고, 당시 임시로 설치되었던 여러 기관들이 置廢되는 상황으로 볼 때 중종 5년(1510)에 설립되었다는 것이 가장 타당하다고 하겠다.

반면에 중종 12년설⁶⁾은 이때의 실록 기사에 비변사의 조직이나 관직 명칭이 분명하게 나타난다고 하여 이를 설립 연대로 삼으려는 것이다. 그러나 이것은 그 이전 중종 5년의 기록을 인정하지 않은 무리가 있다. 또한 비변사가 중종 17년 楸子島 倭變으로 상설화되었다는 것도, 그 후 폐지와 복설(중종 36년)이 반복된 바 있어 분명하게 수긍할 수 없다. 이렇듯 여러 가지 문제점이 있을 수 있으나 제도적으로 정비된 시기보다도 창설을 먼저 염두에 둘 경우, 비변사의 설립 上限은 중종 5년이라고 하겠다.

중종 5년에 설립된 비변사는 고종 2년(1865) 3월에 혁파될 때까지 조선 중·후기 350여 년간 국정 최고 기관으로 행세하며 관제상의 최고 권력기구인 의정부를 허구화시켰다. 그러나 이와 같이 막강한 기관인 비변사는 왕실과의 相補 관계가 무너지면서 특히 臣權이나 戚臣權力에 의한 왕권의 제약을 결코 용납할 수 없었던 대원군의 정책으로 하루아침에 혁파되었다.

비변사는 순조대 이후 19세기 60여 년간은 그 권한이 막강하였다. 이미 관행화된 비변사의 관원들을 자체적으로 선임하는 自薦制와, 비변사 전임당상은 도제조 특히 현직 의정들의 친인척은 임명되어도 자리를 맡지 않고 피하는 避制(相避制)의 해소 등은 비변사의 정치 권력 집중을 더욱 용이하게 하였다. 그리하여 척신세력이 요직을 독점함은 물론이고 인사나 정무 議啓權도 장악하고 있어 국왕은 다만 비변사의 결정을 형식적으로 따르는 형편이었다.

5) 《中宗實錄》 권 11, 중종 5년 4월 기사.

6) 申奭鎬, 앞의 글 참조.

정부 관할에 있어서도 이미 각사의 변통 업무는 법적으로 비변사를 거치게 되어 있어⁷⁾ 비변사의 정치와 행정통제력은 더욱 강력해 지고 있었다. 이러한 현상은 척신 세도정치 기간에 일어난 민란을 대비한다는 명분아래 더욱 심화되었고, 국왕의 권한 또한 위축되어 오히려 비변사에서 영향력을 행사하는 외척과 연계하여 왕권을 유지하고 있는 형국이었다.

이와 같은 상황에서 고종이 즉위(1863. 12)하자 이제 권력은 趙大妃와 大院君에 의해 장악되었고, 세도정치를 타파하고 왕정을 복고하기 위한 조치로 곧 바로 비변사의 혁파가 착수되었다. 300여 년 이상 최고의 정치세력 온상지라고 할 수 있었던 비변사의 혁파 시도는 가히 혁명적인 것이었다.

그러나 비변사의 혁파는 하루아침에 단행할 수 없는 것이어서, 그 첫 단계로 비변사의 임무와 기능을 분리하고 권한을 박탈하여 政務는 의정부로 귀속시키고 軍務는 삼군부로 이관시키어, 비변사를 文簿만 맡게 하는 형식적인 기구로 전락시켰다가 다음 단계로 혁파 과정을 거쳤다. 이 과정에서는 먼저 조대비에 의한 혁파 방향의 지시가 있었고, 다음으로 혁파에 따른 비변사 「分掌節目」이 마련되었으며, 마지막으로 혁파의 교시가 있었다.

비변사의 혁파가 제기되자 당시 척신으로 핵심 세력이었던 영의정 金佐根은 부정적이었으나 조대비계였던 좌의정 趙斗淳은 폐지에 동조하였으며, 이일로 조두순은 영의정으로 승진되고 김좌근은 삭직되었다. 혁파 지시 후 한 달만인 고종 원년 2월 11일 비변사의 「분장절목」이 入啓되었다. “임금께 아뢰고(啓稟), 각 관아로 공문을 보내고(行關), 공문을 받는 일(捧甘) 등 정부에 속한 일은 의정부가 하고, 본디 비변사에 속한 일만 비변사의 일로 한다”⁸⁾ 등의 15개조 시행 세칙과 2개항의 소관 분장 내용이 확정되어 이제 국정 전반은 의정부에 귀속되고 비변사는 다만 事大·邊事 등의 비변사 고유임무를 文簿 거행 정도로 형식화되어 남아있게 되었다.

이와 같은 「분장절목」의 입계와 동시에 조직된 銓郎權의 부활은 비변사를 사실상 폐지한 것이나 다름이 없지만, 제도적으로는 고종 2년 3월 28일 宗簿寺와 宗親府를 합병한 예를 명분으로 비변사와 의정부를 합하여 一府로 합

7) 《續大典》吏典 雜令.

8) 《高宗實錄》권 1, 고종 원년 6월 15일.

으로써 비변사의 역파가 마무리되었다. 이렇게 하여 비변사는 그 관명이나 관아·印信까지 모두 없어졌지만 비변사의 고유업무라 할 수 있는 사대교린 등의 소임은 의정부의 朝房으로 편입되어 일부 계승되었으나 여기에는 이미 정치적 기능이 상실되었음은 물론이며 이것마저 1894년 갑오개혁 때의 관제 개혁으로 완전히 없어지게 되었다.

2) 조직 정비와 직무 확대

비변사는 일반 아문의 경우와 같이 그 조직과 구성원은 위계와 임무에 따라 都提調－提調(副提調)－郎廳과 하급 胥吏로 구분되었다. 부제조 이상이 당상관으로 임명되므로 이를 총칭하여 備邊司堂上이라고 하며, 이 비변사당상은 다시 의정관격인 재상급의 소수 고위 제조와 정무관격인 판서급의 다수 일반 제조로 구별된다. 비변사등록의 坐目에 고위 제조와 당상을 구분하여 명기한 것처럼 소수의 고위 제조는 비변사 諸宰이며, 다수의 일반 제조는 통상 비변사당상으로 호칭된다.

비변사당상은 그 선임 절차에 따라 專任堂上(啓差堂上)과 兼任堂上(例兼堂上)으로 구분되며, 비변사회의에서의 직무 분장에 따라 有司堂上和 勾管堂상으로 나뉘어진다. 유사당상은 비변사의 상임 구성원이며, 구관당상은 시기적으로 늦게 나타난 것이지만 군정·재정·지방 행정 등을 관장하는 專管 구성원이라 할 수 있는데, 이들이 비변사의 핵심 직무를 행사하였다.⁹⁾

이러한 비변사 제조－당상은 겸직으로 운용되었기 때문에 겸임이 기본이지만 그 선임과정에서 兼差·啓差·例兼·分差 등의 선임 절차가 나뉘어 있었다. 겸차는 비변사의 고유 기능에 관련된 知邊官員(知邊事宰相)의 겸임이며, 계차는 비변사에 의해 차출된 경우이고, 예겸은 직위에 따른 당연직 겸직자이며, 분차는 비변사 관원과 비변사 업무를 나누어 맡는 補任의 경우이다. 여기에서 계차의 대상은 비변사의 변사주최에 유관한 책임자의 선발이 목적이었으나 그 제한이 별로 없었기 때문에 비변사의 정치 세력화 과정과 밀접

9) 潘允洪, 앞의 글(1991) 참조.

한 관계가 있었다. 후기로 갈수록 훈척이나 집권층의 軍職 보임자가 이 계차의 경우에 해당되었다.

계차로 선임된 제조-당상급은 일정한 정원이 없었으나, 실무 행정관 격인 낭청은 12명의 정원제로 조직되었다. 낭청은 文郎廳 4명과 武郎廳 8명으로 구성되었으며 종6품으로 임명되는데, 문낭청은 武備司郎官의 예겸 및 侍從의 계차로서 선임되고 무낭청은 혹 參外官이 예겸하기도 하며 仕滿(15朔)되면 승진이 보장되는 특혜가 있었다.

서리는 43명으로 구성되었으며 이속 서리의 경우 각 도 營吏 각 2명이 選上되었으나 후기에는 京吏로 바뀌었다. 이 43명은 書吏 16명, 書寫 1명, 庫直 2명, 吏令 16명, 大廳直 1명, 文書直 1명, 守直軍 3명, 撥軍 3명 등으로 그 소임이 나뉘어 있었다.

비변사 조직의 정비 및 확대에 관해서는 《속대전》이나 《大典通編》 등의 법전이나 《萬機要覽》·《備邊司謄錄》을 참고할 수 있는데, 1555년 당시의 비변사 조직을 《만기요람》을 중심으로 살펴보면, 먼저 비변사를 대표하는 도제조는 최고위 관료로서 현직 의정과 전직 의정이 모두 겸임하였다. 도제조와 함께 비변사 회의와 차대 등에 참석할 자격을 갖는 제조는 지변사제상을 겸직으로 임명하였으며, 정원이 없었고, 이·호·예·병조 판서와 강화유수는 예겸하였다. 유사당상 3명은 제조 가운데에서 知軍務者로 계차하였다. 낭청 12명은 3명이 문신이요, 8명은 무신이었고, 1명은 병조 武備司 낭청이 겸하였다. 초기의 이와 같은 조직은 이후 계속 확대되어 갔다.

임진왜란을 계기로 부제조 1명이 증원되는 동시에 훈련대장이 예겸되었으며, 인조 2년(1624)에는 유사당상 1명이 추가되어 유사당상이 4명으로 운영되었다. 인조 24년에는 대제학이, 숙종 원년(1675)에는 형조판서가, 숙종 17년과 25년에는 개성유수와 어영대장이, 숙종 39년에는 8도구관당상 각 1명이 계속하여 증원되었다. 또한 영조 23년(1747)에 수어사와 총융사가, 정조 17년(1793)에 수원유수가, 숙종 19년에 광주유수가 제조에 예겸됨으로써 정조 시기까지 문무 요직이 거의 비변사 구성원으로 확대된 형편이었다.

이를 도표화하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉

비변사 조직표

	資 格	品階人員	選任	施 行								
				明宗10	宣祖25	仁祖2	仁祖24	肅宗1	肅宗17	肅宗25	肅宗39	英祖23
都提調	時原任議政	正一1	例兼	都提調								
提 調 兼	啓差 宰臣中 知邊事	從二 無定	兼差 啓差	提 調								
	判 書	正二 4~5	例兼	吏戶禮兵				刑判				
	留 守	從二 1~4	例兼	江華留守				開城留守	水原(正祖 17) 慶州(正祖 19)			
	大 將	從二 2~5	例兼		訓練大將				禦營大將			守禦使 摠戎使
	大提學	從二 1	例兼				大提學					禁衛大將 (英祖 30)
副提調	通政中 知軍者	正三 1	啓差		副提調							
有 司	提調中 知軍者	從二 3~4	啓差	有司 3員								
句 管	備局中 上 堂	從二 (8)	分差								八道句 管	
郎 廳	侍 從 參外官	從六 12	啓差 兼職	郎廳								
胥 吏	營 吏 京 吏	43	選上 差出	書吏 16, 書寫 1, 庫直 2, 使令 16, 大廳直 1, 文書直 1, 守直軍 3, 撥軍 3								

* 《續大典》·《萬機要覽》·《大典會通》基準.

** 품계 항목에서의 ‘從二’는 ‘從二品’ 이상임.

인원 항목의 숫자는 최초와 최종 숫자가 함께 표시된 것임.

이 표의 ‘施行’은 中宗~明宗實錄 내용과 상이한 부분이 있음.

위의 조직표에 따르면 비변사의 도제조-제조-낭청의 조직은 명종 10년(1555) 이후에 편성된 것으로 되어 있으나 이는 법전에 나와있는 내용일 뿐 사실은 설립 초기인 중종 12년(1517)에 이미 나타나 있다.

따라서 비변사의 조직은 설립 초기에 기틀이 잡히어 운용되었으며 이후는 조직과 구성원의 증원이 계속된 것이다. 즉 명종 10년 이전까지는 도제조 1명, 계차제조 2~3명, 예검제조 5명, 낭청 12명 등 도합 20명 내외로 구성되

었으나, 임진왜란·인조반정 그리고 숙종~정조와 순조대의 세도정치 등 내외의 정치적 상황에 따라 당상의 숫자가 40명을 상회한 때가 있었다. 이어 세도정치 말기의 경우 軍職을 중심으로 무려 50~60명에 달하는 폭증 양상을 보여, 이 시기 서리까지 포함한 비변사 구성원의 총인원은 100여 명을 넘는 방대하고 방만한 조직이 되었다.

이러한 조직의 확대 운영은 외형으로만 보아도 다른 아문과 비교할 수 없을 정도였으며, 이는 곧 비변사의 기능 강화와 구성원의 정치 세력화와 바로 직결될 수 있는 것이었다. 이 같은 현상은 계차제조의 정원이 정해져 있지 않았고 예검제조가 수시로 증원된 데에서 그 원인을 찾을 수 있으며, 이 숫자의 증가는 비변사의 정치적 기능의 강화와 그대로 비례하고 있었다.

비변사의 조직은 초기에는 본래의 변사주축에 부응할 만한 국경지대의 일을 잘 아는 관원을 중심으로 편성되었으나, 명종 9년의 상설화 과정에서 국경문제 뿐만 아니라 京中 군무까지 담당하도록 하였으며, 예검제조가 증원되면서 판서급인 일반 정부 관원이 점차 가담하게 되었다. 또 임진왜란에 대비하면서부터는 국경지대의 일을 잘 아는 관원들로 제한되었던 특색이 상실되고, 군사 업무와 함께 여러 행정부서의 직무도 통할하게 되는 국가 최고 관부로서 자리잡아 갔다.

인조초에는 반정 공신들이 조직의 주체를 형성하여 변사주축이라는 본래의 성격은 명분으로 잔존된 채 정치적 성격의 조직으로 변질되어 갔다.¹⁰⁾ 숙종대 이후는 사회경제적 여건의 변동과 함께 8도 旬管堂上이 두어져 도별로 보고되는 사안의 처리를 담당하도록 규정되었을 뿐만 아니라, 제조의 경우만 보더라도 그 기본 구성원인 예검제조가 14명(5조 판서, 5군영 대장, 4도 유수, 대제학)을 헤아리게 되어, 국가 통치의 핵심을 이루는 재정과 군사를 중심으로 국가 행정을 전반적으로 장악하는 조직으로 크게 바뀌었다.

이와 같은 비변사의 조직 체계는 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 비변사의 조직은 기본적으로 일반 임시기구의 경우에 준한 것이지만 일반 아문이 그 설립 목적에 연관된 소수의 예검제조로 운용된 것에 반하여

10) 李載浩, 앞의 글 참조.

비변사는 당초부터 여러 가지 비판이 제기된 가운데도 다수의 제조로 운영하기 시작하였고 구성원의 수시 증원을 가능하게 하는 選任장치가 있었다는 것이다. 또한 비변사가 임시기구로 출발하여 상설기관으로 제도화된 이후에도 임시적인 조직 형태를 가지고 있었으며 구성원의 본직은 자주 바뀌어도 비변사 구성원으로서의 장기 재임이 상례였으며 구성원의 선임이 정변이나 후기 세도정치기에는 勳武威臣이 주류를 이루고 있었다는 점이다.¹¹⁾

이와 같은 특징은 대부분 비변사 구성원의 정치 세력화 현상과 밀접한 관련이 있다고 하겠으나, 그 외에 전문적인 관료층을 배양하려는 필요성이나 업무 수행의 능률성과도 관련이 있다고 하겠다. 이 점은 비변사의 정치적 기능에 긍정적으로 작용된 부분이라 할 수 있다.

비변사 당상의 선임 형식은 앞에서 본 바와 같이 계차와 예검으로 크게 나눌 수 있는데, 계차의 경우는 당초부터 자체 司啓로서 문무 구별없이 선임되고 정원이 정해져 있지 않았기 때문에 비변사의 세력 확대에 크게 작용하였다. 예검의 경우는 5조 판서(工判 제외)·대제학·4都 留守·5군영 大將 등의 겸직으로 일시에 예검된 것은 아니었으며 군영대장의 경우는 비변사 坐目에 오르지 않은 준구성원의 성격이라 할 수 있지만, 이러한 사항들은 비변사의 정치적 기능 확대가 보장되는 제도적 장치일 뿐만 아니라 자의적인 권한 행사와도 밀접한 관계가 있는 운영 체제였다.

비변사 구성원의 자격은 변사주축에 부응할 만한 문신 중심의 知邊事宰相級이 기본이었으나, 초기부터 정치적 성격을 띤 일부 척신 등이 선임되었으니 이러한 것이 바로 비변사의 위상을 나타내는 것이라고 하겠다.

예검제도가 증원되고 임진왜란 등에 대처하면서부터는 그 구성원이 문무 구별없이 편성되었으나 인조초에는 반정 공신들이 대거 계차되어 조직의 주체를 형성하였고, 이후 별열들이 비변사당상을 맡는 것이 상례로 되었다. 이것은 신진 관원의 비변사 진출이 거의 봉쇄된 것을 뜻하는 것이며, 세도정치기에는 외척세력이 비변사를 석권할 정도이었다. 이와 같은 사실은 비변사구성원이 어느 때이건 당대 권력의 증추였음을 나타낸 것이다.

11) 潘允洪, 앞의 글(1991) 참조.

비변사 구성원 가운데 핵심적 역할을 한 것은 소수의 고위 제조 및 유사당상과 구관당상이었다. 4명의 유사당상은 비변사의 모든 업무를 장악하여 公事를 전담하여 처리하고 관직 議薦에 관여하며 병무를 주관하였다. 유사당상은 그 임무의 중요성 때문에 비변사의 제조중에서 三望으로 계차되었으나 비변사의 정치적 기능이 강화되기 시작한 인조대부터는 口頭 또는 草記에 의해 單望으로 선임되기도 하였다. 이것은 비변사의 권한이 자의적으로 행사되고 있음을 보여주는 것이며, 더욱이 이렇게 선임된 유사당상은 壽座나 賓座에서 大臣이 부재하여 긴급한 公事의 결재를 받지 못할 경우에, 직접 대신에게 나아가 收議하거나 또는 사사로이 처리할 정도로 그 권한은 막중하였다.¹²⁾

구관당상은 비변사의 군정·재정·교역 등의 사안을 주관하고 지방의 군정·행정 등을 통제하는 경제 분야 및 지방 통제의 전담 구성원이었다. 숙종대의 八道句管堂上制度가 대표적이라고 하겠으나 그 이전의 舟師句管·徙民推刷句管·軍餉句管 등과 堤堰·魚鹽·貢市·舟橋司 등의 구관 및 賑恤廳堂上·宣惠廳堂上 등이 이에 속하며 후기로 갈수록 주로 비변사의 재정 장악에 기여한 구성원이었다.

비변사의 직무는 제도적으로 《속대전》에 명기된 바와 같이 中外의 軍國機務를 總領한다고 되어 있으나, 이것은 의정부와의 직무 체계상의 구분이며 초기의 변사주획의 임무에서 차츰 경중 군무 및 군정의 議定과 나아가 일반 정무까지 의정하는 국정 전반을 관장하는 직무로 확대되어 나갔다.

특히 임진왜란을 대처할 때에 군국기무를 총령하고 인조반정 이후 정치적 기능이 강화되면서 부터는 국정을 총괄하는 최고 아문으로 기능하게 되었으며 임자·병자 양란과 호란 등의 전시 및 준전시 체제의 장기화는 이러한 관행을 굳어지게 하여 국가의 대소 정책 결정이 대부분 비변사에 이관된 듯한 양상으로 발전하였다.

이러한 비변사의 직무를 일별하여 보면, 기본적인 변사 대책의 임무로서 변사주획·邊政 措置·전란 대처 등이 있었으며, 정치행정상에 있어서는 관직 의천·군정 의정·외교 판리·재정 조정·지방행정 통제 등이 있었고, 정

12) 潘允洪, 앞의 글(1992b) 참조.

치 기능상에 있어서는 정책의 의정과 시정의 조정 등이 있었다. 이와 함께 비변사는 왕권의 相補 또는 제약 그리고 비변사 구성원의 정치 세력화 내지 권력 집중화 현상에 많은 작용을 하였다.¹³⁾ 이러한 현상은 비변사의 권한 강화에서 기인되었음은 물론이다.

3) 시기별 성격과 기능강화

비변사의 직무와 역할은 전시기 동안 평면적으로 동일하게 전개된 것이 아니기 때문에 시대별·사안별 내용이 구체적으로 파악 해명되고 이의 바탕 위에 시기별 성격이 규정되어야만 그 기능을 보다 종합적으로 이해할 수 있을 것이다. 이를 위하여 다음과 같이 비변사의 기능을 시기별로 구분할 수 있다. 즉 제1기 邊事籌劃期, 제2기 軍國機務總領期, 제3기 外交財政掌握期, 제4기 內政專橫期 등 4시기의 구분이다. 이 시기 구분은 비변사의 역할과 성격을 중심으로 한 것이지만 시대적 배경 그리고 정치적 상황의 변동 등이 같이 고려된 것이다. 우선 비변사의 시기별 기능을 비변사의 조직이나 발전과 연계하여 요약·도표화하면 다음 <표 2>와 같다.¹⁴⁾

<표 2> 비변사의 시기구분

구분	시기(352년간)	조직상	발전상	배 경
제 1기(16C) 변사주척기	중종 5(1510)~선조24(1591) 81년간	성립기	초창기	남북변경빈발시대 (경오·을묘왜변)
제 2기(17C) 군국기무총령기	선조25(1592)~숙종24(1698) 106년간	정형기	활성기	전시·준전시복구시대 (왜·호란북벌산업조성)
제 3기(18C) 외교재정장악기	숙종25(1699)~정조24(1800) 101년간	확장기	흥성기	대외화평교역시대 (사회변동·상품경제발전)
제 4기(19C) 내정전횡기	순조 1(1801)~고종2(1865) 64년간	파행기	퇴영기	정치사회파행정체시대 (세도정치·민란발발)

13) 潘允洪, 앞의 글(1992a) 참조.

14) 潘允洪, 앞의 글(1990) 참조.

제 1기로 구분한 변사주획기는 설립 초기인 중종 5년(1510)부터 선조 24년(1591)까지 16세기 81년간으로서, 그 명칭이 통시대적으로 적용될 수 있는 것이지만 당초 변사주획이라는 설립 방향과 변란 빈발의 시대적 배경에 따르 이 방면의 중심적 역할이 고려된 것이다. 조직 변천상에서는 이 기간을 형성·초창기로 구분하였는데 이것은 설립과 치폐가 반복된 과도기적 상황을 감안 하고 비변사에서 '例會議啓'가 규정(명종 9)되었기 때문이다.

이 기간초에 도제조-제조-낭청의 직제가 기틀이 잡혔으며 10여 명 내외 의 당상은 지변사재상 및 훈구대신 등으로 선임되었으나, 명종때부터는 이·호·예·병조의 4조판서가 예겸되기 시작하고 3명의 유사당상이 운용되면서 본격적인 의정활동이 전개되었다. 이 확대된 구성원에 의하여 변사주획 뿐만 아니라 경중 군무를 의계하고 차츰 정무의 일부까지를 의정하게 됨으로써 비변사가 이 시기부터 의정부와 비견할 정도의 위치에 이르게 되었다.

제2기로 구분한 군국기무총령기는 선조 25년부터 숙종 24년(1698)까지 17세기 106년간으로서, 임란·호란과 북벌 등 전시-준전시적 상황 그리고 전 후 복구, 산업 조성 등의 시대적 배경과 법전 등에 규정된 군국기무총령 등이 함께 고려된 것이다. 이러한 시기에 조직이 정형화되고 기능 또한 활성화 되어서 그 조직 발전상으로는 정형·활성기로 구분할 수 있다.

즉 이 시기초인 임란때에 부제조가 신설되어 비변사의 조직이 도제조-제조-부제조-낭청의 직제로 정형화되었으며 새로 설립된 訓局의 大將이 예겸제조로 추가되고 인조 2년(1624)에 유사당상 1명이 증원된 데 이어 대제학(인조 24년)·형조판서(숙종 1년)·개성유수(숙종 17년)의 예겸이 계속되어져 정형화된 조직과 확대된 구성원에 의해 전란대처 등 군국기무를 총령하고 나아가 국정전반을 의정하는 최고아문으로 등장하게 되었던 것이다. 따라서 이 시기에 의정부의 허구화가 수반되었음은 물론이다. 특히 이 기간의 인조반정을 계기로 하여 비변사의 조직은 정치적 성격을 분명히 나타내 보이고 있었다.

제3기 외교재정장악기는 숙종 25년부터 정조 24년(1800)까지 18세기 101년간으로서, 효종-현종 년간의 북벌 및 그 논의가 종식되고 대외 화평시대를 맞이하였을 뿐만 아니라 숙종 24년의 《受敎輯錄》 편찬은 이전시대를 정리한 하나의 구획으로 보여지기 때문에 이때를 제3기의 시점으로 본 것이다. 이

무렵을 전후하여 비변사는 대외 교역을 포함한 외교 판리의 사례가 현저히 드러나고 각종 구관당상의 활발한 분차 운영으로 무역·재정·지방행정관계 등의 사안이 처리되고 장악되어 갔다.

이와 함께 비변사의 조직도 계속 확장되어서 이 시기는 비변사의 조직 발전상에 있어서 확장·흥성기라 할 만한 때였다. 즉 숙종 25년(1699) 어영대장의 예겸을 위시하여 수어사와 총융사(영조 23년)·금위대장 등 군영대장과 水原 유수(정조 17년)·廣州 유수까지 예겸함으로써 중앙의 5군영 대장과 4도 유수가 모두 비변사 구성원으로 확대 편입되어 비변사의 정국 주도 현상이 뚜렷이 부각되었다. 그러나 이 보다 더욱 특징적인 것은 이 시기에 八道 句管堂上·魚鹽 句管堂上·宣惠 堂上·貢市 堂上·舟橋司 句管堂上 등 각종 구관당상이 분차되어 교역·재정 등을 장악하는 專管 구성원의 확대가 현저해졌다는 점이다.

앞의 제2기가 전시·준전시의 대처 및 전후 복구 등 국방 강화가 시대적 배경이었다고 한다면, 이 제3기는 淸日 양국과의 평화시대라는 대외적 여건과 대내적으로 사회 변동·상품 경제 발달 등 앞 시기와 다른 시대적 환경을 맞이하였다고 할 수 있다. 따라서 비변사의 조직도 이에 부응하여 경제 관계 구성원의 증치가 이루어졌고, 이것은 비변사의 재정권 확대라는 측면에서 주목되는¹⁵⁾ 동시에 조선 후기 사회·경제발전의 모습도 보여주는 것이라 하겠다.

제4기 내정전횡기는 순조 원년(1801)부터 비변사가 혁파된 고종 2년(1865)까지 19세기의 64년간이다. 순조초부터 세도정권의 등장으로 정치적 파행과 함께 사회적 퇴영이 일어나고 아울러 인사·재정 등 내정의 핵심 사안이 비변사에 의해 장악되고 이와 연결된 삼정 문란, 민생 탄압은 이 시기를 특징지운다. 비변사의 조직상으로도 파행기라 할 수 있으니, 이미 확장된 조직의 구성원에 있어서 군직 중심의 계차가 더욱 심하였고 유사·구관 등의 요직당상이 외척이나 벌열세력에 의해 독점되는 현상이 뚜렷하였다.

전반적으로 비변사의 조직은 정치 세력의 중심 조직으로 바뀌었고, 이 마지막 시기는 비변사의 핵심 구성원에 의해 인사·재정·지방 행정 등 주요

15) 潘允洪, 앞의 글(1994) 참조.

내정이 專擅되고 왕권과의 相補性도 결여되어 결국 비변사의 효과를 자초한 파행성의 노출 시기였다고 할 수 있다. 이와 같은 현상은 19세기초·중엽 정치 사회의 퇴영 현상과도 밀접한 관계를 갖고 있는 것이라고 할 것이다.

이와 같은 비변사의 4기구분에서 각 시기상의 기능을 보면, 제1기에서부터 변사주책을 비롯한 京中 군무 및 일반 정무 의정으로 확대되었고, 제2기는 군국기무총령과 나아가 국정을 총괄하였으며, 제3기는 국정 총괄위에 外交辦理·재정 장악·지방 구관 등을 구체적으로 주관하였으며, 제4기는 종래보다도 관직 의전권이 더욱 천단되고 재정·내정 등의 핵심 정무가 비변사에 의해 전횡되었던 것으로 요약할 수 있다.

또한 시기가 지날수록 총괄하는 사무가 확대되고 기능이 강화되었음을 알 수 있는 데, 대체적으로 제1~2기에는 변사-군국기무의 역할이 주류이며, 제3~4기에는 외교·경제·정치 행정적 기능이 위주이었음을 알 수 있다. 이 같은 변화는 비변사 자체의 기능 변화에 더하여 대외 관계의 변동 및 사회경제적 상황, 정치 세력의 추이 등에 따른 결과라고도 할 수 있다.

즉, 비변사의 제1~2기로 구분한 전반기는 남북 邊釁이 잦았을 뿐만 아니라 선조~인조 년간의 왜란·호란을 치루워 났던 전시체제와, 효종~현종 년간의 2차에 걸친 寧古塔 派兵(羅禪征伐) 그리고 북벌론 등으로 준전시적 정국이 등장하였는데, 이 시기의 잦은 전쟁과 군사적 상황의 연속은 그 주체가 여하건 간에 비변사의 성장과 활성화에 중요한 배경이 되었다고 할 수 있다. 그리고 이때의 주요 정책의 의제와 그리고 군국기무의 총령은 제3~4기 대외화평시대에 내정 장악으로 이어져 국정을 총괄하고 나아가 독단에까지 이르렀다고 할 수 있다.

4) 정치적 기능과 위상

비변사의 정치적 기능은 비변사의 정책 결정 과정에서 뚜렷이 나타난다. 비변사의 각종 정책의 결정은 비변사 회의인 籌座와 빈청회의인 賓座에서 이루어졌다. 주좌는 비변사에서 수시로 열리며, 빈좌는 대궐에서 정해지는 例會開座의 형태인데, 빈청회의를 廢座하려 할 때는 頗稟으로 가능하며 비변

사의 활약이 소강상태일 때에 이 탈품사례가 많았다.

이러한 주좌나 빈좌에서 비변사의 대소사를 처리하였는데, 이 과정은 書狀이나 상소문 그리고 주요 사안 등을 開座時 대신들이 돌려 보고, 논의 결정한 후 관인을 찍어 入啓하는 절차를 거치었다. 임금의 답을 재심하여 상주할 때에는 먼저 유사당상이 相臣에게 보고하고 의안을 작성해 여러 대신에게 논의케 하여 의견이 일치된 연후에 입계하였으며 공사 출납은 절차상 모두 승정원을 경유하였다.

비변사의 공사는 일상적인 공사와 긴급한 공사로 구분되며 긴급한 공사를 처리할 때에는 유사당상이 과격적으로 대신들의 회의에 나아가 權道로 처리한 경우가 많았다. 공사처리 때에 각종 回啓 안건의 통제를 통해 施政을 조정하였으며 이해관계의 조정도 함께 행해졌다. 변사·교린·내정 등의 사안과 각종 別單·事目·節目 등의 제정시에는 매우 신중하였으며 특별한 경우 회의의 기간만해도 수개월이 소요되었다. 그러나 대개 비변사 구성원의 주도대로 회의가 이루어지고 정책이 결정되는 것이 상례이었다.

비변사에서의 의계 사안은 《고종실록》에 제시된 幸行을 비롯하여 使行·典禮·科擧·賦稅·刑獄·邊事·松田 등에 이르기까지 총 56개 항목에서 보듯이 국정 전반에 걸쳐 있었고, 자체의 업무 또한 《謄錄類抄》나 《萬機要覽》 등에 보이는 바와 같이 무수히 많았다. 《등록유초》에는 관직·驛路·畜牧·교화·예악·부역·교린·군정 등 20여 개 항목으로 나타나있고 《만기요람》에도 擬望·軍操·還餉·使行銀·空名帖 등 20여 항목이 넘게 제시되어 있어 정치적 성격이 배제된 순수한 사무도 매우 많았다. 이 가운데 역로·축목·烽燧·漕轉·魚鹽·松政 등은 비변사의 업무로 전관되다시피 하였으며, 관직 의천권은 邊將·監兵水使에서부터 特命 使臣 등 京官에 이르기까지 이조·병조의 銓選權을 무력화시킬 정도로 막강하였다.

비변사의 업무 가운데 국방 문제는 비변사의 고유 임무와 관련하여 기본적으로 수도권 방위에 대한 문제 및 남북변방의 海防·制置 등 여러 사안과 漂海人·被擄人 등을 통한 대외정세 파악 그리고 萊館開市와 中江開市 등의 대외 교역 사안을 조정하였다. 이와 같은 경우는 그것이 비변사의 재정권 장악이라는 측면을 넘어 당시의 사회경제적 여건을 적극적으로 주도하는 일면도 있었다.

일반 군사정책에 있어서는 制置·政格·變通·移屬 및 宿衛·禁旅·五衛·軍營·束伍·赴防·海鎮·舟師 등 제도적인 사안과, 良役·戶役·軍布·牙兵·步卒·簽丁·餘丁 등 軍額 사안, 操練·點閱·試藝·軍賞 등의 감독 사안 그리고 屯田·軍糧·軍器·호궤 등 군수 문제 등에 이르기까지 군사정책 거의 전부가 포함되어 있었다.¹⁶⁾

외교 정책 즉 사대교린의 문제에 있어서도 국방문제와 관련하여 倭·胡와의 분쟁에 대처하고 對淸回咨 및 對倭書契 등을 처리하였다. 또 使行銀, 鳥銃換貿 사안, 漂漢人을 통한 청일 양국의 정세파악, 대청·대왜 무역관계 등이 많았는데 의계항목으로 볼 때 燕行·互市·萊館·支勅·書啓·漂海人·邊事·金銀·潛商 등의 사안 처리가 집중적으로 나타나고 있다.

재정정책¹⁷⁾은 비변사의 제3기로 접어든 18세기경에 많이 이루어지고 있었다. 이 시기는 비변사의 재정 장악기라 할 만한 시기로서 賦役·財用·田農 등에서 各曹 소관의 내용이 거의 비변사에 이관된 듯한 양상을 보였다. 貢物·結役·紙地·大同 등 호조 소관의 부역사항이 비변사의 중심 사안이었고, 병조 소관의 步兵價布 및 刷馬價木·軍布代捧 등의 조치라던가 放軍收布의 폐단시정 등 군정 문제를 대부분 담당하였다.

財用사안은 金銀·錢幣·耗穀·魚鹽·紙地·商賈·殖利·賑救·屯庄 등 6조의 재용 관계 대부분이 비변사에 의해 처리 통제되고 있었는데 18세기 상품경제의 발달과 관련하여 錢幣行錢과 인삼무역에도 큰 비중을 차지했다.

농업문제에 있어서는 양전사업을 비롯하여 둔전·목장·제언·踏驗·勸農 등의 사안이 중심 항목이었다. 특히 양전의 어려움을 비변사에서 통제할 모습이 나타나고, 方田法이라 새로운 打量法을 시행하였으며, 둔전·목장·제언 등의 대책은 비변사의 관심이 집중된 분야였다.

이상과 같은 비변사의 제반업무를 통해서 그 정치적 기능을 살필 수 있지만, 비변사의 권력집중 양상은 각종 정책의 의논 및 그에 대한 처리 방침의 결정과 주요 관직에 대한 인사권의 장악, 그리고 구성원의 정치세력화 등에서 직접적으로 나타나고 있었다.

16) 潘允洪, 앞의 글(1993) 참조.

17) 潘允洪, 앞의 글(1994) 참조.

설립 초기부터 의정부와 병조 등에서 담당한 업무가 비변사와 중복 또는 이관됨이 많아 設官分職의 본 뜻을 잃고 정부 관료기구의 위계 질서를 문란하게 한다는 비판과 함께 비변사 폐지 주장이 비등하였던 것은 이의 증거라고 할 것이다. 비변사의 제3기에 들어와서는 이러한 비판마저도 나타나지 않았는데, 이것은 비변사가 이미 국가의 최고 관부로 운영되었고 집권층의 주류가 대부분 비변사의 구성원에 속해 있었기 때문이다.

이와 같이 시대가 지날수록 의정부의 의정권과 전조의 銓選權이 무력화되는 현상은 비변사의 직권 강화와 비례하게 되어 비변사는 국가의 최고 관부로서 기능하게 되고 정치구조의 핵심에 위치하게 되었다. 그리고 정치세력의 집중처요 권력구조의 핵심 위치에 있었던 비변사는 신진세력의 진출을 막았을 뿐만 아니라 왕권과의 상보를 넘어서 왕권을 제약하는 상태로 진전되었는데, 이와 같은 측면은 비변사의 후반기에 접어들면서 더욱 가속되었다.

그러나 그 전시기인 비변사의 활성화·흥성기에는 효율적인 국방대책과 시정통제 그리고 비변사 관료의 전문성 및 현실성있는 정책 의제 등이 전통관료제하의 한계성 속에서도 상당히 긍정적으로 작용한 부분이 있다고 볼 수 있어서, 이러한 측면은 임진·병자 양란을 겪고도 조선 왕조가 붕괴되지 않은 요인의 하나에 해당될 수 있을 것이다. 이와 함께 국왕의 입장에서는, 정치 운용면에서 의정부·육조·삼사 등의 제도에 의해 유지되던 정치 질서에 비변사라는 정책·행정상의 통제 장치를 추가 운영함으로써 왕권의 안정을 도모한 것으로 볼 수 있으나, 정치 세력의 측면에서는 비변사당상에 오르는 길이 권력의 중심에 접근하는 방법이였으므로, 이 양자간의 상관관계가 비변사를 장기간 존속케 한 기본 요인이었다고 할 수 있다.

비변사의 제4기에 접어들면서 이 양자간의 상보가 무너져 비변사 세력에 의한 왕권의 제약이 노출되기 시작하였다. 이것은 곧 비변사의 파행과 병행된 것이지만 세도정치는 척신의 권세와 이러한 비변사의 권력 구조를 배경으로 가능하였다고 할 수 있고, 삼정문란과 민란 발발은 이의 결과라고도 할 수 있다. 이와 같은 상황의 도래는 비변사의 권한이 아무리 막강하다 하더라도 왕조국가 체제하에서 일정한 한계성을 넘어설 수 없는 것이기 때문에 결국 비변사의 혁파를 자초하게 된 것이라고 할 수 있다.

비변사의 정치적 위상은 정권 독단의 기관, 정책의 의결과 시정의 조정 기관으로 요약할 수 있듯이 정치적으로 부정적인 측면과 행정적으로 긍정적인 면모를 다 갖고 있었다고 할 수 있다. 이 두 측면은 비변사의 양면성을 보여준 것으로 긍정적 측면은 設官分職의 괴리가 비판되었음에도 불구하고 비변사를 오래도록 존치시키는 하나의 요인이라고 할 수 있을 것이다.¹⁸⁾

우선 정권 독단의 기관이라고 규정한 것은 비변사에 정치 권력이 집중되고 정책 의결권이 독점되며 나아가 제도적으로 의정부의 허구화 현상을 초래케 한 것과 또한 관직 의천권을 전횡하여 銓曹(이조·병조)의 무력화 양상을 가져오게 한 권력의 집중 현상 때문이었다.

비변사는 설립 초기부터 의정부와 相抗하고 병조를 물러서게 할 정도로 권한이 비대해졌다. 설립 초기의 국방 협의체의 목적을 넘어서 곧 바로 국방 군무를 의정하는 정책기관으로 발전하였고, 의정대신은 국방을 잘 알지 못한다 하여 비변사 당상에게 위임하는 경우가 나타났으며 병조의 소관도 비변사에 이관된 듯한 양상이었다. 이렇게 되자 비변사 폐지론이 자주 제기되어 초창기에 결국 2차에 걸쳐 폐지와 복설이 반복되었는데 이것은 비변사가 순수한 국방 관부로서의 차원을 넘어 권력이 집중된 현상 때문이었다.

명종 9년(1554) 비변사 회의가 정례화한(例會議啓) 이후부터는 군사 문제뿐만 아니라 경중 군무까지를 관장하는 의정기관의 성격을 보였으며 이는 비변사의 상설기관화의 기반이 되었다. 그후 선조때 임란이 발발하자 ‘政出多門은 大害’¹⁹⁾라고 하여 비변사로 권한이 더욱 집중되어 전시 비상 국정을 통할하기에 이르렀다.

그러나 이 시기 비변사의 전란 대처 능력에 한계가 있는 것으로 보여져 사헌부에 의해 일부 그 기능이 비판된 적이 있었지만 군국기무뿐만 아니라 국정 전반을 총괄하는 사실상의 국정 최고기관으로 행세하였다. 대간이 관원이 부적합하다 하여 바꾸려 하자 이를 비변사가 무시한다거나, 승정원도 措辭 등을 스스로 비변사에 의뢰하고 있었던 상황에서 그 일면을 엿볼 수 있게 하고 있다.

18) 潘允洪, 앞의 책, 제 4장 참조.

19) 《宣祖實錄》 권 26, 선조 25년 5월 무진.

광해조에 들어와서도 전후 복구책과 對후금 정책 때문에 비변사의 기능은 더욱 활성화되고 있었다. 이 시기부터 이제 비변사를 비판하는 경우가 없어지고 비변사의 기능 강화는 물론 왕권과의 관계도 깊어졌으며 특히 광해군 년간의 매우 민감한 외교문제인 명나라의 원병 요청을 의식한 大義論과 후금의 세력을 의식한 大勢論의 갈등 속에서도 군국 주도권은 비변사에 의해 장악되고 있었다.

그러나 정치적으로 비변사의 기능이 극대화된 것은 인조반정 이후라고 할 수 있다. 이 시기 비변사의 당상이 서인 반정공신 및 그 계열의 문신으로 구성되었다는 것은 그 정치적 성향을 헤아리기에 충분하다. 이와 같은 상황은 비변사의 말기까지 대체적으로 큰 변동이 없었으며 세도정권 시기에는 막강해진 비변사의 기능 때문에 오히려 왕권이 이에 의탁하여 유지된 형국이었다.

한편 비변사에 의한 인사권의 장악은 그 기능의 강화뿐만 아니라 정치 세력의 집중에 크게 기여하였다. 비변사의 인사 관여는 이미 설립 초기부터였다. 중종 17년(1522) 楸子島 왜변시 지방 군관의 파견에 관여하고 이어 그 선임을 병조와의 동의로 조치한 것에서 잘 드러나고 있다. 이러한 비변사의 관직 의천권은 외방의 감사·병사·수사 등 邊關·변방의 수령과 수도 방비의 留守·將臣 등 일부 문무 경관직 그리고 특별 사명에 이르기까지 점차로 확대되어 중국에는 銓曹의 전선권을 무위로 만들었다. 비변사의 전선권은 설립 초기부터 邊將 의천으로부터 나타나기 시작한 것이지만 원래 변장을 포함한 무관을 제수할 때에는 관계 銓曹인 병조의 동의를 얻어 이조에서 擬望하였으며 陞品除授時에는 전조가 함부로 할 수 없게 되어 있었다.

그러나 이러한 원칙은 비변사가 설립 운영된 후 대부분 무너지게 되었다. 비변사에서 변방의 일을 아는 사람을 변장에 제수한다는 이유로 의천권을 행사하였기 때문이다. 구체적으로 보면 을묘왜란이 일어난 명종 10년(1555) 5월에 도순찰사 및 방어사의 차출에 비변사의 의계가 있었고 이 시기 사간원에서 “비변사의 기획 조치는 참으로 이르지 않는 곳이 없다”²⁰⁾고 할 정도였다. 임진왜란 때에는 비변사에서 도원수·도체찰사·순찰사 등의 고위 지휘

20) 《明宗實錄》 권 18, 명종 10년 5월 기유.

관을 천거 조치하였고,²¹⁾ 왜란이 소강상태에 접어든 계사년에는 각급 관원의 의천권을 넘어서 「備邊司 舉事十條」²²⁾라고 하는 인재 선발법을 제시하기에 이르렀다. 이것은 당시 서얼·공사친·승속 등의 신분을 초월하고 또한 문벌이나 地緣 및 사농공상을 불문하고 실무에 중점을 두어 천거하여 이 가운데서 장수나 수령급 등 일반 관료까지 선발하고자 하는 것이었다.

광해군대의 기록에는 관원을 차출할 때 이조나 병조에서 “비변사로 하여금 의천하게 함이 어떻겠습니까”²³⁾하여 전선권을 비변사에 이관한 듯한 양상이었으며, 이후에는 “근래의 例대로 비변사에 명하여 의천하도록 하는 것”이 일반화되기에 이르렀다. 따라서 조선 후기로 갈수록 이조·병조의 전선권이 무력화되었음은 당연한 추세이었다.

한편 비변사가 군국 기무를 총괄한다고 제도화된 것은 바로 정부 관청을 의미하는 것이지만, 여기에 더하여 일반 정책을 의정하고 시정을 조정하는 역할을 해왔기 때문에 大典의 관제 계통상에 편제되지 않은 별설의 권설아문으로서 그 성격이 특별한 것이었다.

비변사의 정책 의정 기능은 戰時나 평상시를 막론하고 행사되었다. 유사시는 外方狀啓를 처리하고 긴급하거나 중요한 국방 문제를 의정하였으며, 평상시에는 京外의 상소를 처리하고 이와 관련된 논의를 통해 국정 전반의 정책 방향을 수립하였다. 전자는 국방 외교 등 군국기무에 관한 정책 의정이 많았고, 후자는 내정의 일환으로 각종 사안에 대한 節目이나 事目 그리고 別單 등의 마련을 통하여 시정 조치와 정책 방향의 제시가 함께 이루어지고 있었다.

이러한 정책은 주좌나 빈좌에서 비변사 당상의 주도하에 절차상 의정대신의 稟定을 거친 것이지만 핵심 구성원인 유사당상의 역할이 매우 컸다. 비변사의 의정 과정은 同議措置－同議啓－單獨議啓－單獨草記 등의 형식이 있는데 후기로 갈수록 비변사의 단독초기가 많아졌으며 이는 비변사의 독단적이며 권위적인 의정 형태와 직결된 것이다. 특히 정책을 수립할 때 ‘上敎備邊司’나 ‘言于備邊司’ ‘問于備邊司’ 등과 같은 傳敎형식과 긴급한 사안에 대하여

21) 《謄錄類抄》 권 1, 官職, 선조 37년 2월 18일(奎 15080).

22) 《宣祖實錄》 권 55, 선조 27년 9월 계사.

23) 《備邊司謄錄》 1책, 광해군 9년 6월 8일.

는 국왕이 비변사에 ‘急速議處’를 명한 것은 비변사의 독단적 기능을 더욱 강화시킨 결과이었다.

비변사의 정책 수립에 있어 그 방향을 외교와 내정으로 나누어 볼 경우 외교정책 수립에 있어서는 명분과 실리의 두 측면이 논란되었으나 현실적인 문제에 관심이 집중된 방향이었으며 이러한 바탕위에 국왕의 마음을 바꾸게 하는 강력한 주장이 전개되기도 하였고, 내정의 정책 수립에 있어서는 이해의 상충문제일 경우 쌍방의 의사가 대변된 후 이를 조정한 방향이 많이 나타나고 있었다. 전자는 인조 연간 대마도주가 가지고 온 잘못된 격식의 書契를 회답할 것인지의 여부를 논의할 때²⁴⁾ 잘 드러나고 있으며 후자의 경우는 영조 연간 송과장의 존폐 문제를 논의할 때 특징적으로 나타나고 있었다.

외교문제인 서계의 회답 여부에 관한 정책 결정과정은 예조-비변사-국왕의 순서이며, 송과장의 존폐문제의 결정과정은 平市署(호조)-비변사-국왕의 순서로, 이 두 가지 문제의 정책수립 중심은 모두 비변사이었음을 알 수 있다. 서계 회답 문제는 인조가 회답 의향이 있었음에도 불구하고 비변사에서 전면 반대하여 不答으로 결정된 것이었고, 송과장 존폐문제²⁵⁾는 영조가 중도적 입장에서 비변사의 건의에 따른 것이다. 그러나 이 두 가지 사안의 결정에서 국왕은 모두 반대없이 비변사의 정책 방향을 따랐다는 것은 제한된 예이기는 하나 비변사가 정책 수립에 있어서 그 중심 위치에 있었음을 보여준 것이라 할 것이다.

한편 비변사가 국가 행정 전반을 총괄하는 기구로 자리매김 할 수 있었던 것은 시정의 조정 역할 때문이다. 숙종 14년(1688)에 여러 軍門에서 자행하고 있던 充役의 直定폐단을 비변사에서 조정한 일이 있었다.²⁶⁾ 군문에서의 군병 직정은 군문 스스로는 매우 유리한 것이지만 이를 뒷받침하는 지방관의 입장에서는 군역을 조절할 수 없고 나아가 백성에게도 불리한 양면성이 있는 사안인데 이를 비변사에서 「禁斷直定事目」을 마련하여 통제 조정한 것이다.

24) 《備邊司謄錄》13책, 인조 27년 3월 9일 및 4월 13일.

25) 《備邊司謄錄》127책, 영조 30년 11월 28일.

《備邊司謄錄》128책, 영조 31년 정월 16일.

26) 《備邊司謄錄》42책, 숙종 14년 4월 4일.

이와 같은 이해의 양면성은各司의 업무와 각기의 손익에 관련하여 나타난 것이지만 당초 정책 결정과정에서 예측하지 못하였거나 사전 조정이 결여된 소치일 수도 있다. 이러한 점을 예방하기 위한 조치가 숙종 년간을 전후하여 비변사에서 강구되었던 것으로 보이는데 《속대전》의 吏典 雜令條에 “각사에서 변통하려는 사안을 廟堂(비변사)을 거치지 않고 직계하는 관원은 파직한다”라고 규정된 바와 같이 비변사의 조정권이 법제화되기에 이른 것이었다. 특히 조선시대 경국대전의 정령 집행체계는 각관의 임무가 병렬적 체계로 제도화되어 있기 때문에²⁷⁾ 이의 통제조정은 매우 중요한 일이었다. 이의 통제력 행사가 바로 비변사의 중요한 몫이었으며 이러한 측면이 구관 당상의 전문성과 함께 비변사를 기능 통치적 기관으로 특징지을 수 있게 한 것이다. 특히 이러한 정책 조정이나 시정 통제는 오히려 비변사와 같은 특별한 기구에서 효과적으로 수행할 수 있다는 점에서 그 장기운영이 가능하였던 것이라고 할 수 있다.

요컨대 비변사는 조선 후기 정치 권력이 집중된 權府이면서 정책의 의결과 施政을 조정하는 政廳으로서 16세기 이후 정치운영의 擬制的 핵심기관이었으며 그 장기 운영은 이후 권력집중적 관료제 사회의 진통과 중앙집권적 정치구조를 심화시킨 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

〈潘允洪〉

2. 언관권·낭관권의 형성과 권력구조의 변화

1) 언관권·낭관권의 형성

(1) 언관권의 형성

성종초부터 士林은 중앙 정치에 진출하기 시작했다. 그것은 사림의 정치 진출에 대한 필요성의 제고와 성종의 새로운 정치세력에 대한 요구가 맞물

27) 潘允洪, 《朝鮮時代史論講》(敎文社, 1986), 34쪽.

리면서 가속되었다. 사림의 중앙 진출은 그것을 충족시킬 수 있는 정치 구조의 변화를 요구하였다. 이는 사림 진출의 가속화를 위해서 또한 사림의 정치적 입지 강화를 위해서 필수적인 것이었다. 그러한 권력구조의 변화는 성종대 연관권의 강화와 중종대 낭관권의 형성으로 나타났다.

15세기의 권력은 왕과 재상을 중심으로 운영되었다. 이 양자는 상호 보완적이었으나 길항관계에 있어 상호 갈등도 노출하였다. 갈등적인 모습은 조선 건국 초기부터 鄭道傳을 중심으로 하는 재상 중심 정치운영 입장과 이에 반대하는 李芳遠을 중심으로 왕실 중심의 입장이 첨예하게 대립된 데서 잘 나타났다. 왕과 재상간의 권력을 주도하려는 노력은 여러 차례의 정변을 통해서 표현되었고, 제도적인 면에서 議政府 署事制와 六曹 直啓制의 대립으로 잘 나타났다.

이 양자의 권력을 견제하는 제 삼의 권력으로 작용할 수 있는 것은 간쟁과 탄핵의 임무를 하는 臺諫이었다. 조선 초기부터 대간의 활동은 적지 않았으나 그 실질적 기능은 많은 제한을 받아 언론의 방향이 당시 주도권을 장악한 측에 의해서 좌우되는 경향이 컸다. 이는 대간의 인사권이 왕과 재상에 있어서 그 권력기반이 취약했기 때문이다. 물론 대간은 왕이나 재상의 권력 남용을 견제하는 역할도 하였으나, 이는 독자적인 권력 기반이 없이 개별적인 忠義에 입각한 것으로 그 한계는 분명한 것이었다. 즉 재상이나 왕에 의해서 좌우되는 인사 이동이나 파직 등에 의해서 강력한 언사는 구조적으로 불가능하였다.¹⁾

그러나 士林이 중앙 정치에 등장하여 성종의 지원을 받아 언론기구를 중심으로 활동하면서 대간들은 부여된 임무에 상응한 역할을 하기 위해서 노력하였다. 먼저 대간들은 劄子를 사용하는 방법을 확보하여 이를 통해서 격식을 간소화하면서도 자신들의 의사를 분명하게 전달할 수 있었고, 圓議制를 관행화하여서 언론이 대간의 합의된 의견이라는 인식을 확보해가고 있었다. 또한 언론이 대신과 갈등을 일으키는 경우, 대간 발언의 근원인 言根을 캐물음으로 언사가 위축되기 쉬운 문제를 ‘不問言根’이라는 관행을 확보하여 언

1) 崔承熙, 《朝鮮初期 言官・言論研究》(서울大 韓國文化研究所, 1976).

론의 토대를 확대하는 성과를 거두었다.²⁾

이러한 성과를 통해서 兩司의 언론 기능이 강화된 위에 성종 중엽부터는 弘文館이 언론 기능을 하게 되었다.³⁾ 교육의 핵심은 君德을 輔養하는 데 목적이 있었고, 왕의 정사가 이에 어긋날 때 홍문관원은 경연 중에 疏를 올려 의사를 표현할 수도 있었다. 물론 이는 언론기관으로서가 아니라 경연의 연장선상에서 인정한 것이었다. 언론의 내용도 양사가 제안한 사항의 수용을 촉구하여 양사의 언론을 지원하는 데 그치는 것이 보통이었다.

그러나 시간이 지나면서 홍문관은 양사 언론을 지원하는 데서 나아가 양사가 제기하지 못한 사안을 제기하기도 하였고, 문제를 제기하지 못하는 양사의 언론의 태만을 지적하기도 하였다. 이는 홍문관이 언론기관이 될 가능성을 보여주는 것이었는데, 여기에 분명한 위치를 부여해준 것은 성종이었다. 성종은 재위 19년(1488)에 “나는 너희를 재상과 같이 대우하니, 대간과 같이 외부 일을 듣는 대로 말하라”고 홍문관의 적극적인 언사를 요구하였다.⁴⁾ 이러한 성종의 요구는 파급 효과가 컸다. 대간들 역시 홍문관의 언사를 인정하였고,⁵⁾ 대신들도 홍문관에 清議가 있음을 인정하였다. 이러한 제반 상황에서 성종 21년에는 대간이 홍문관을 ‘公論所在’라고 간주하였고, 성종 22년에는 “홍문관에 言責이 있다”는 지적까지 보이게 되면서 홍문관이 언론기관으로 인정되었다.⁶⁾

홍문관의 언론화는 단순히 언론기관이 하나 더 추가되는 것이 아니라 양사 중심의 언론의 한계를 극복한 데에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이는 홍문관의 인사가 弘文錄에 입각했기 때문이다. 홍문록은 재능있는 인사를 확보하기 위한 제도로, 과거에 합격한 인물들 중에서 재능있는 인사를 미리 선발해 홍문록에 올려놓고, 이들 중에서 홍문관원을 임명하도록 하는 특별 인사 방식이었다.⁷⁾ 이 방법이 주목되는 것은 홍문록의 선발이 홍문관의 參下官들에

2) 南智大, 〈朝鮮 成宗代의 臺諫言論〉(《韓國史論》 12, 서울대, 1985).

鄭杜熙, 〈朝鮮 成宗代의 臺諫 研究〉(韓國研究院, 1989).

3) 이하 서술은 崔異敦, 《朝鮮中期 士林政治構造研究》(一潮閣, 1994) 참조.

4) 《成宗實錄》 권 223, 성종 19년 12월 기사.

5) 《成宗實錄》 권 223, 성종 19년 12월 갑진.

6) 《成宗實錄》 권 252, 성종 22년 6월 무신.

7) 崔承熙, 〈弘文錄考〉(《大丘史學》 15·16, 1978).

의해서 주도되었다는 점이다. 홍문관의 참하관들이 인사에 참여하는 것은 매우 특이한 현상으로 당시에 강조되기 시작한 능력보다 인품을 중시하는 인사 방식의 변화와 연결되는 것이었다. 인품을 중시해서 인사를 할 때 젊은 참하관들은 선후배 관계에 있는 후보자의 인품을 잘 알 수 있었으므로 선발에 참여할 수 있었다. 홍문관은 적절한 인사를 하기 위한 특별한 제도에 불과했으나, 홍문관이 언론활동을 하기 시작하면서 왕이나 재상들의 부당한 인사 관여에 대한 인사 보호 장치로 작용하였다. 이는 홍문관이 홍문록을 통해서 양사 중심 언론이 갖는 근본적인 한계인 인사 보호 장치의 부재를 극복하여 보다 강력한 언론을 할 수 있게 되었다.

그 위에서 홍문관은 양사와 밀접한 관계를 가지면서 삼사언론의 구심체 역할을 하게 된다. 언론이 활성화되면서 언관의 인사가 엄밀해졌고, 우수한 자원으로 인정받는 홍문관의 관원들이 성종 22년부터는 대간직으로 진출하게 되었고, 이것이 거의 일반화되면서 양자의 관계는 친밀하게 되었다. 또한 홍문관이 대간의 언사 대만을 탄핵하는 일이 종종 있었는데, 이러한 탄핵이 인정되고 관행화되면서 홍문관의 ‘臺諫彈劾權’이 형성된다.⁸⁾ 이로 인해서 홍문관이 양사를 지원하고 통제하는 삼사언론체제가 형성되었는데, 이는 홍문관을 중심으로 하는 언론체제를 형성케 하여 기존의 양사 중심의 언론의 한계를 극복할 수 있게 하였다.

그러한 변화 양상은 연산군 7년(1501)에 연산군이 “전에는 언론을 하는 자가 이렇게 지루하지 않았다. 대간이 비록 물러나고자 하지만 홍문관의 제약을 받아서 자유롭게 할 수 없다”라고 지적하거나 “근래의 대신의 행위는 대간이 논박하고 대간의 행위는 홍문관이 논박한다”라고 지적한 데서 잘 드러난다. 이는 홍문관을 중심으로 하는 언론체계가 형성되어 그 기능이 강력했음을 보여주고 있다.⁹⁾ 이러한 변화 위에서 성종 말기 이후에는 言官權이라고 칭할 만한 권력이 형성되었고, 이러한 권력구조의 변화는 새로운 정치세력인 사림의 등장과 확대, 정치 운영 방식의 변화 등에 크게 영향을 주었다.

8) 《成宗實錄》 권 242, 성종 21년 7월 기사.

9) 《燕山君日記》 권 41, 연산군 7년 11월 을유·갑술.

(2) 낭관권의 형성

사림은 성종대에 강화된 언론권을 바탕으로 중앙 진출을 확대하고 留鄉所 復立 등을 제기하면서 활동을 강화했다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 사림의 세력 확대를 꺼리는 왕과 훈구대신들은 사림을 탄압하여 무오사화를 일으켰다. 사림은 사화로 그 세력이 위축되었으나 홍문관을 중심으로 하는 언론의 체계를 유지하려고 노력하였고, 中宗反正 이후에는 다시 세력을 확대하면서 활발한 언론활동을 전개하여 나갔다.¹¹⁾ 그러나 무오사화를 당하면서 사림은 정책이나 인사 등의 사안이 결정된 이후의 견제 장치인 언론권의 한계를 깊이 인식하게 되었다. 이에 대한 새로운 대응 방향을 모색하였고 그 방향이 郎官權의 형성으로 나타났다.¹²⁾

조선 초기부터 낭관들은 정책을 입안하는 고유의 권한이 있었으나 그것은 실무자로서 행정적 기능에 국한된 것이었고, 사안의 결정에 가부를 논할 수 있던 것은 아니었다. 그러나 성종 말기에서 중종초에 걸치는 사림의 노력으로 낭관들도 부서내의 사안 결정에 참여하는 권한을 가지게 되었다. 즉 낭관이 해당 부서의 일을 당상관과 같이 논의해서 결정할 수 있는 지위를 확보한다. 이러한 변화에 의해 확보된 낭관의 권한을 낭관권이라 지칭할 수 있다. 낭관권은 낭관 품계를 가진 5품 이하의 관원으로 그 정치적 비중이 큰 의정부와 육조 낭관들이 핵심이었다. 이는 宰相權의 핵심이 의정부와 육조의 재상인 것과 대응되는 현상이었다. 특히 인사를 다루는 銓曹郎官의 경우는 그 정치적 비중이 큰 까닭에 銓曹郎官權 혹은 銓郎權으로 별도로 칭하기도 하였다.

낭관권 형성을 가능케 한 계기는 自薦制에서 찾을 수 있다. 자천제는 자기 후임을 자신이 천거할 수 있는 관행이다. 이러한 관행의 형성은 중종 19년(1524) “낭관의 薦望은 낭관이 하고 당상관이 관여하지 않는다”는 기록을

10) 李泰鎮, 《韓國社會史研究》(지식산업사, 1986).

11) 金 敏, 〈中宗代 言官의 성격변화와 士林〉(《韓國史論》 10, 서울대, 1984).

李秉杰, 《朝鮮前期 畿湖士林派研究》(一潮閣, 1984).

12) 崔異敦, 〈16세기 郎官權의 형성과정〉(《韓國史論》 14, 서울대, 1986).

金宇基, 〈조선전기 사림의 銓郎職 진출과 그 역할〉(《大丘史學》 29, 1986).

통해서 잘 알 수 있다.¹³⁾ 자천제가 시행될 수 있었던 배경은 인사 이념의 변화 즉 능력보다 덕을 중시하는 인선의 강조에 기인한 것이다. 이러한 변화는 성리학에 대한 이해의 심화와 당시 잦은 사화를 통해서 德의 중요성이 부각되었기 때문이었다. 덕은 같이 지낸 동료들에 의해서 잘 알 수 있는 것으로 인식되었으므로, 인선 방법이 동료들의 천거인 자천으로 귀결되었다.

이러한 자천제의 연원은 분명하지 않으나 시사를 주는 것은 조선 초기부터 시행된 藝文館의 자천제다. 예문관의 자천제는 直書한 史草의 내용을 비밀로 하기 위해 자신이 후임을 선발할 수 있도록 보장하는 관행이었다. 이러한 관행은 확대되어 성종대에는 이조·병조·예조의 낭관과 승정원의 낭관인 주서의 경우에서 확인된다. 그러나 성종대의 자천제는 훈구들의 세력이 강한 상황에서 낭관권의 형성에 기여하지 못하고 오히려 각 부서에서 재상들이 낭관의 인사에 직접 관여하는 인사 비리의 한 방법으로 사용되었다.

성종대에 연관권이 강화되어 재상을 견제하면서 낭관의 지위에 변화가 야기되었다. 특히 성종 25년(1494) 무렵에 홍문관원이 이조와 병조의 낭관으로 임명된 것은 중요한 변화였다. 홍문관원은 고유 기능을 위해서 처음에는 다른 부서의 진출이 허용되지 않았으나, 서서히 대간 낭관으로의 진출이 허용되었다. 이러한 허용은 당시 홍문관을 중심으로 하는 연관과 낭관이 긴밀히 연결되는 관행을 제공하였고, 긴밀한 관계로 연관의 지원을 받게 된 낭관은 그 지위를 상승시키면서 영향력을 확대시켜 나아갔다. 중종대에 이르러 자천제를 통해서 인사 영역을 확보하게 되면서 낭관권을 형성하는 데에까지 나아갔다.

이러한 변화의 결과 중종 3년(1508)에는 郎官家에 奔競禁止의 조치가 취해지는데, 이는 당상관만 분경금지의 대상이던 것과 대조되는 현상으로 낭관의 지위가 그 사이에 상승되었음을 보여준다. 또한 중종 12년경에 이르면 이조 낭관이 직접 인사에 간여하여 당상관과 대립하면서 자신들이 영향력을 발휘하는 사례가 보인다. 이는 이미 이 시기에 이르면 낭관권이 형성되었음을 분명히 보여주는 것으로 이해된다. 이러한 현상은 육조의 낭관들과 의정부의 낭관들에게서 공히 나타나는 현상이었다. 이들은 자기 부서에서 결정해야 하

13) 《中宗實錄》 권 51, 중종 19년 6월 갑진.

는 일에 영향력을 행사하였다.

형성된 낭관권은 언관권과 밀접한 관계를 가졌다. 낭관들은 언관들과 같은 품계를 가지고 있어 상호 이동하면서 밀접히 연결될 수 있었고, 또한 낭관은 언관의 인사를 장악하여 언관을 보호하였고, 언관은 낭관이 각 부서에서 당상관과 의견이 달라 다툼 때에 낭관의 입장에서 언론을 행하여 낭관을 지원하여 주었다. 그러므로 낭관들과 언관들은 강하게 결속하여 상호 지원하는 관계를 유지하면서 활발하게 활동하였다. 결국 낭관권의 형성은 기존의 권력구조를 크게 변화시키는 것이었고, 사림은 이를 통해서 적극적으로 세력과 활동 영역을 확대해 갔다.

2) 권력구조의 변화와 사화 및 붕당

(1) 사화의 발생

사림에 의해서 추구된 일련의 권력구조의 변화는 기득권자인 훈구나 공신 재상들에게 상당한 위기감을 야기하였다. 그 결과 훈구는 여러 가지 방법으로 사림을 견제하였고, 전격적으로 배격할 수 있는 방법이 모색되어 폭력적 방법인 사화가 나타났다.

연산군대의 戊午士禍는 홍문관의 언관화에 기초한 언권의 강화를 견제하기 위한 조치였다. 성종은 유교의 이념에 충실한 왕이었고, 훈구의 견제라는 당면한 목적으로 사림을 지원하여 언권의 강화를 인정하고 협조하였다. 그러나 성종이 왕권의 강화를 위해서 훈구를 견제해야 하였던 것과는 달리 연산군은 사림의 견제로 상대적으로 훈구가 약해진 상황에서 즉위하였고, 유교적인 이념에 충실하지 않는 자신을 견제하는 대간의 언사를 귀찮은 것으로 인식하여 오히려 대간들과 대립하였다. 이로써 사림은 재상을 견제하면서 왕을 견제하여야 하는 이중적인 부담을 지게 되었고, 결국 왕과 재상의 결속에 의한 폭력적인 견제인 무오사화를 당하게 되었다.

사화의 직접적인 단서는 金駟孫의 史草가 제공하였고 金宗直의 문인인 영남인들이 피해를 입었으나, 정치 구조의 면에서 보면 주로 언론권의 핵심 인물들이 피해를 입었다. 이는 사화가 왕권과 재상권을 견제하려는 사림의 언

론권을 바탕으로 하는 권력 강화에 대한 반동으로 야기되었음을 잘 보여준다. 그러므로 사화 이후에 재상들은 언론의 강화를 문제삼아 홍문관의 언론 활동이나 홍문관이 가진 대간 탄핵권을 비판하였고, 홍문관이 중심이 된 삼사 언론 활동을 저지하려 노력하였다. 그러나 언론의 기본 이념이나 덕을 강조하는 인사 이념의 타당성을 파기할 수 없는 상황에서 공격은 일시적일 수밖에 없었다. 그러므로 연산군 7년(1501)에는 “근래의 대신의 행위는 대간이 논박하고 대간의 행위는 홍문관이 논박한다”라고 지적될 만큼 홍문관을 중심으로 하는 언론 체계가 유지되고 있었다.

무오사화의 결과 언론직을 장악하고 있던 사림은 큰 피해를 입어 세력이 위축되는 형세를 보여주었고, 주도권은 왕과 재상에게 돌아갔다. 이러한 상황에서 왕과 재상들은 서로 주도권을 잡기 위해 노력하여 양자 사이에는 긴장 관계가 형성되었다. 왕과 재상의 갈등이 심화되면서, 재상들은 궁중의 경비를 절약하고 왕의 방종을 견제하려 하였으나 연산군은 오히려 갑자사화를 야기하여 훈구재상들을 격퇴시켰다. 무오사화로 위축되었지만 언론직을 중심으로 왕의 방탕을 일정한 정도 견제하던 사림이 그 피해에 같이 연루된 것은 당연하였다. 그것은 권력의 집중이 아니라 정치적 정당성과 권력 기반을 상실한 것이었다. 그 결과 연산군은 중종반정이라는 반격을 받게 되었다.

중종반정 이후 사림은 언론권을 회복하였으나 무오사화로 드러난 언론권의 한계는 극복되어야 했다. 이는 낭관권의 형성으로 나타났다. 중종대에 낭관권의 형성으로 권력구조가 새롭게 재편되면서 사림의 권한이 확대되었고 그를 통한 사림의 진출이 강화되면서 훈구와 사림 사이에 새로운 긴장이 감돌았다. 그러한 상황에서 사림의 개혁 독주에 위기 의식을 느낀 중종이 훈신들과 결탁하여 사림을 공격하자, 사림은 다시 사화를 당하였다. 己卯士禍 이후 공신세력은 주도권을 장악하면서, 사림의 권력 기반이었던 낭관권의 혁파를 기도하였다. 이들은 낭관의 인사 방식인 자전제나 낭관들의 정치적 결속을 문제 삼으면서, 낭관권을 규제하려고 노력하였다. 그러나 이러한 노력은 일시적인 효과만 있었다. 광범위한 在地士族을 모집단으로 하는 사림의 중앙진출을 막을 수도 없었고, 관행상 형성된 언론권과 낭관권을 쉽게 폐지할 수도 없었다.

이러한 상황에서 왕과 공신세력은 무오사화 직후에 보여주었던 주도권 장악을 위한 상호 대결을 피하고 지속적인 결속을 유지하려고 힘썼다. 그 결과 외척이 양자의 매개자로 등장하여 양자의 이해를 조정하면서 권신의 위치로 부상한다. 종종 말기의 金安老, 명종대의 尹元衡·李櫟 등이 그 예였다. 권신은 당연히 연권과 낭관권을 장악하려고 노력하여 사람들과 갈등이 심하였다.

명조초에 야기된 乙巳士禍는 이러한 정치 구조에서 야기된 것이었다. 인종과 명종의 즉위를 둘러싸고 외척간에 권신이 되기 위한 주도권 다툼이었다. 물론 을사사화에 직간접으로 사류들이 연루되어 피해를 입었지만 기본 대립 구도는 외척 대 외척의 갈등이었다. 싸움에 승리한 윤원형이 권신으로 등장하였고 정치 주도권을 장악하면서 낭관권과 연관권을 장악하려고 노력하였다. 그러나 명종이 성장하면서 자신의 주도권을 위해 윤원형을 견제하기 위해서 이량을 내세우자 윤원형이 물러가고 이량이 권신으로 등장하였다. 이량 역시 낭관권을 견제하려고 노력하였으나 실패하자 물러나게 되었다. 왕과 재상은 권신을 매개로 결합하여 사람을 통제하려고 노력하였으나 계속 실패하였고, 오히려 사림세력이 더욱 강화되자 권신을 매개로 한 사림의 통제를 포기하고, 낭관권과 연관권을 인정하지 않을 수 없게 되었다.

결국 사화는 정치 구조의 변화에 대항하여 기득권을 가진 이들의 반격으로 야기된 것이었다. 기득권자들은 사화를 통해서 사람이 정치를 주도하는 것을 막으려고 노력하였다. 연관과 낭관들은 이미 확보한 권력구조를 유지하면서 선조대에 들어서 사림은 정치적 주도권을 장악하게 되었고, 결국 고유의 정치운영 방식인 붕당을 형성했다.

(2) 붕당의 형성

사람은 여러 차례의 사화를 당하고 권신들의 압력을 받았으나 이를 물리쳤고, 명종말에 이르면 정치 주도권을 장악하면서 연권과 낭관권을 기반으로 권력구조를 재편하였다. 이러한 권력구조의 변화는 당연히 새로운 정치 운영 방식을 요구했고, 그것은 朋黨政治의 형성으로 나타났다.

붕당을 가능케 하는 중요한 여건의 하나는 붕당에 대한 인식의 변화였다. 붕당에 대한 바른 인식은 중종대까지도 형성되지 못하여, 관료들간의 정치

결사는 최악시되었다. 그러므로 사화의 죄목도 봉당을 만들었다는 것이었다. 그러나 선조대에 이르면 봉당에 대한 긍정적인 인식이 왕과 관료간에 형성되었다. 봉당에 대한 긍정적인 인식이 심화된 데에는 봉당을 긍정적으로 보는 朱子朋黨觀의 수용이 크게 작용하였다. 이러한 변화 까닭에 정치 결사인 봉당을 최악시하지 않았고, 서로의 집단적 결사를 인정할 수 있는 바탕이 형성되어, 상호 대결이 士禍와 같은 극단적인 형태로 흐르지 않을 수 있었다.

봉당에 대한 새로운 인식 위에서 명종말 권신의 퇴진 이후, 낭관권이 재정립되었고 삼사도 고유의 기능을 수행하게 되면서 선조 2년(1569)부터는 이미 봉당이라는 지칭이 나타났다. 이는 李滉을 종주로 하는 奇大升 등 신진들과 李浚慶·金鑑 등 선배들간의 알력이었다. 당시대의 사람들은 이 갈등을 老少黨으로 지목하였다. 그러나 이는 구조적인 면에서 볼 때 봉당이 아니었고 언관·낭관들이 자기 위치를 찾기 위해서 재상들과 갈등을 일으킨 것에 불과하였다. 신진들은 己卯士林을 이상으로 하여 낭관권을 기반으로 개혁을 추진하였고, 재상들은 개혁에 소극적이어서 여러 면에서 이 양자가 충돌을 일으키면서 대립하자 이 양상을 당시의 사람들이 노소당이라 하였던 것이다. 그러나 이들의 대립은 봉당의 구조를 가진 것은 아니었고 재상과 낭관의 대립에 불과하였다.

선조 8년 이후 봉당은 서서히 그 모습을 나타냈다. 그것은 선조 초기에 이준경 등 재상들과 대립하던 낭관 집단이 서서히 재상 집단으로 이전해 가고 있었고, 새로운 낭관 집단이 金孝元을 중심으로 조성되고 있었기 때문이다. 사림의 권력 기반은 낭관권이었고, 낭관권은 自薦制라는 강력한 결집을 기반으로 하는 것이어서 낭관과 낭관을 지낸 선배 사이에는 두터운 유대를 가졌고, 이 결속을 통하여 재상권과 대립할 수 있었다. 그러나 시간이 지남에 따라서 낭관의 선배 집단은 낭관과는 상호 견제 관계에 있는 재상의 집단으로 들어갈 수밖에 없었고, 이에 따라 낭관과 선배 집단간의 구조적 대립이 불가피하였다. 이러한 구조적 성격은 중종대 낭관권이 형성되면서 곧 나타날 수 있는 것이었지만, 사화의 발생과 권신의 등장으로 낭관의 순조로운 승진이 저해되어 그 표출이 지체되었다. 선조 초기의 사림이 정치를 주도하여 이들의 승진이 순조롭게 되면서 구조적인 대립이 나타나기 시작하였다.

이 양자가 서서히 갈등을 표출하기 시작하였는데 그 기폭제가 된 것은 金孝元과 沈義謙의 개인적인 대립이었다. 심의겸과 김효원의 대립은 인사 마찰에 불과하여 특별한 것이 아니었다. 그러나 개인적인 갈등이 구조적인 갈등을 표출시키는 발단이 되어 개인 대립은 집단적인 대립의 양상으로 전개되어 갔다. 양 집단의 구조적인 대립이 구체화되자, 조정에서 이 문제를 거론하게 되었고 李珣의 중재에 따라 김효원·심의겸 등을 外職으로 내보내게 되었다. 그러나 이 문제는 개인 차원에서 풀 수 있는 것이 아니었다. 외직의 임명에 대해서 김효원당에서는 자기 쪽에 불리하게 조치했다고 생각했고, 심의겸당 쪽에서는 이 기회를 이용해서 김효원당을 완전히 제거하려고 획책하면서 상태는 오히려 악화되어 갔다. 그러나 김효원당은 낭관을 유지하면서 이이·李山甫 등 중립적 위치를 고수하던 이들을 서인으로 몰아 내자 봉당은 본격화 되었다.

이후 재상권에 기반을 둔 서인들의 기본 태도는 낭관권을 근본적으로 붕괴시키려는 것이었다. 공격의 초점은 낭관권의 결집핵인 자천제와 언론권의 이념적 토대인 公論을 부정하는 것으로 나타났다. 자천제는 낭관권의 기반이었고, 낭관권은 동인 결속의 기반이었으므로 자천제에 대한 공격은 치열하였다. 서인의 집요한 노력으로 선조 16년에는 일시적으로나마 자천제가 혁파되는 성과를 거두었으나, 자천제는 곧 복립되고 혁파의 노력은 헛되고 말았다. 사실 자천제는 규정된 법에 의해서 실시된 것이 아니었고 관행으로 형성되어, 사화와 권신들의 압력 속에서도 유지되어 온 것이어서 쉽게 혁파가 가능한 것은 아니었다. 한편 서인은 언론의 이념인 공론에 대해서도 공격하였다. 서인은 공론을 ‘浮議’라고까지 비난하면서 당시 삼사 언론의 편파성을 맹공격하였다. 공론의 편파성에 대한 비난은 역시 혁파되었던 자천제가 다시 복립되는 상황에서 큰 의미를 가질 수 없었고, 사림이 지향해온 公論政治로 향한 대세를 막을 수 있는 것도 아니었다.

李珣에 의해서 주도된 동인에 대한 공격은 선조 17년 이이의 죽음으로 일단락되면서 동인과 서인의 관계는 새로운 단계로 넘어갔다. 이이의 죽음으로 세력이 위축된 서인은 새 방향을 모색할 수밖에 없었다. 이는 낭관권과 공론을 인정하면서 서인도 동인과 동질함을 주장하는 방향이었다. 이러한 서인의 입장 변화는 서인을 대표하는 李貴의 상소에 잘 나타났다. 이귀는 서인도

‘士類’이며 ‘公論之人’이라고 주장하였다. 그들은 또한 당시의 삼사 언론이 불공정하여 많은 선비가 삼사의 언론에 동조하지 않으므로 서인으로 치부되고 있다고 주장하고 있다. 이 시기에 이르면 서인의 구성원이 확대되어 이이와 成渾의 제자들을 중심으로 삼사의 언론의 편향성을 의식하는 사류가 다수 서인에 합세한 것도 사실이었다. 이렇게 인원 구성이 변화되면서 새로운 활로를 모색하던 서인이 스스로를 사류이며 공론지인으로 자처하면서 공론과 연결을 모색한 것은 주목할 만한 변화였다. 재상권을 권력 기반으로 하여 동인의 권력 기반과 그 이념인 공론을 부정하던 서인이 공론과의 연결을 주장하였고, 나아가 자신들이 공론을 형성하는 사류라고 주장한 태도는 당시 서인이 취할 수 있는 유일한 활로였다. 결국 이로 인해서 공론을 바탕으로 하는 봉당정치가 정립될 수 있는 토대가 형성되어 사림이 추구해왔던 공론정치의 이상이 새로운 정치의 운영 방식인 봉당정치를 통해서 정립되었다.

3) 봉당정치하의 언론권과 낭관권

이미 언급한 대로 봉당은 언론권과 낭관권의 형성으로 나타난 권력구조의 변화를 수용하면서 새로운 운영 방식으로 정립된 만큼, 봉당정치하에서의 언론권과 낭관권의 기능과 역할은 그 비중이 클 수밖에 없었다. 언관들은 홍문관을 중심으로 결속되었고, 홍문관의 주도에 의해서 일사불란한 언론을 해갔다. 봉당정국하에서도 삼사 내에서 관원들은 동등한 권한을 가졌고, 관직의 고하와는 관계없이 논의를 제기하고 토론을 할 수 있었다. 개별적인 의견은 존중되었으나 대간의 언론 활동은 합의된 의사를 양사나 삼사의 승인을 통해서 표출하는 것이 일반적이었다. 물론 개인 명의로 상을 올리는 것도 거의 동료들에게 통지를 하고 올리는 것이 보통이었다. 그 과정에서 의견이 합의되지 않는 경우는 자기 의견을 고수하면서 사퇴하여 처분을 기다리는 避嫌制가 운영되고 있었다. 이는 합의를 중시하면서도 각각의 의견 역시 중시되는 당시 언론의 분위기에서 나오는 운영 방식의 하나였다. 피험이 긴 경우 삼사 내의 다른 부서에서 조종을 하는 것이 보통이었고, 특히 대간의 탄핵권을 가진 홍문관이 처리를 주도하는 것이 보통이었다. 이러한 과정을 거치면

서 대간의 언론은 부서 내의 합의, 나아가 삼사 내의 합의를 얻어갔으며, 그 과정이 공개적으로 드러나고 그 처리과정 역시 관료들과 재야의 사림까지도 관여를 할 수 있게 되어 공론을 수렴하고 대변하는 체계를 갖추어 갔다.

삼사의 활동은 조선 전기와 마찬가지로 정책이나 인사에 대한 비판이나 탄핵이 주된 임무였고, 탄핵의 대상은 왕을 비롯한 모든 관료가 해당되었다. 특히 당시 국정을 주도하였던 비변사의 당상들도 잘못하는 경우에는 예외 없이 비판을 받을 수밖에 없었다. 봉당정국하에서 삼사의 활동은 자연스럽게 봉당의 활동과 깊이 관련을 가지는 것으로 나타난다. 삼사의 언론은 공론을 표방하고 있었지만 언론을 장악한 黨의 이해 관계를 표출하는 경우도 적지 않았다. 효종이 “臺閣을 色目を 안배해서 임명한다”라고 지적한 것은 대표적인 사례였다.¹⁴⁾ 그러므로 대간은 공론을 수렴하여 공정한 비판을 하려고 노력하였고, 봉당이 그 상호 비판적인 기능성을 유지하던 17세기를 통해서 언론은 일정하게 긍정적인 기능을 한 것으로 이해된다.

이러한 연관권의 동향과 함께 낭관권도 더욱 강화되었다. 봉당정치기에도 여전히 낭관의 자천제가 강력하게 시행되었고, 낭관은 자천제를 기반으로 영향력을 크게 행사하였다. 특히 인사를 담당하는 이조낭관은 淸職에 대한 인사권을 여전히 유지하면서 낭관권의 핵심 부서로의 역할을 하였다. 인조 3년(1625) 金瑬가 “당하관의 淸選은 전로부터 낭관의 손에 있다”¹⁵⁾라고 지적한 것은 그러한 사정을 잘 보여주고 있다. 특히 전랑은 대표적인 청직인 삼사 연관에 대한 인사권을 확보하고 있어 중요한 영향력을 행사할 수 있었다. 이러한 영향력을 가진 낭관은 훈신이나 권신의 위협이 없어지면서, 낭관직을 마치고 일정 시간이 지난 후에는 자연스럽게 재상의 지위로 나아갈 수 있었으므로, 낭관은 더욱 중요한 요직이 되었고, 낭관의 기능과 역할 역시 더욱 강화될 수 있었다. 따라서 낭관은 각 부서에서 정책의 결정이나 인사의 결정에 영향력을 강화할 수 있었다.

낭관권은 삼사의 언론권과 밀접한 관계를 가지고 있었다. 낭관과 삼사의 관원들은 같은 직급을 가진 바탕에서 상호 교류되고 있었고, 연관들은 낭관

14) 《孝宗實錄》 권 19, 효종 8년 8월 계미.

15) 《仁祖實錄》 권 8, 인조 3년 정월 을축.

들이 각 부에서 당상관과 대립할 때 지원하여 주었고, 銓曹郎官이 삼사 관원의 인사를 주도하는 기왕의 관계를 유지하면서 더욱 밀접한 관계를 갖고 있었다. 언관의 언론활동은 이러한 상관성 속에서 낭관들의 영향을 받기도 하였고, 언관들의 인사에 미치는 영향력이 큰 전조낭관이 공론을 주장하는 것으로 인식되기도 하였다. 물론 공론이 특정인에 의해서 좌우될 수 있는 것은 아니었으나, 언관 내에도 공론 형성 과정을 주도하는 인물이 존재하였던 것처럼, 언론을 주도한다는 관점에서 낭관은 언론에 영향력을 미칠 수 있었다. 그러므로 낭관과 언론 내의 主論者가 같이 언론을 주도하는 것으로 인식되었다. 물론 낭관과 주론자는 꼭 구별될 수는 없었고, 인조 7년(1629)에 주론자였던 羅萬甲이 낭관이 되는 현상에서 볼 수 있듯이¹⁶⁾ 이 양자의 관계 역시 상호 넘나들 수 있는 것이었다. 이러한 관계에 있었으므로 인조대 崔鳴吉은 “銓曹가 根本이며 三司가 瓜兒”¹⁷⁾라고 전조와 삼사가 몸과 수족의 관계를 가지면서 밀접하게 봉당을 운영하고 있음을 지적하고 있다.

낭관 역시 언관과 마찬가지로 봉당에 치우칠 수 있었다. 이미 언급한 대로 봉당의 형성과 낭관권은 밀접한 관계를 가지고 있었고, 낭관권이 갖는 영향력이 지대하였으므로 각 봉파는 낭관권을 장악하려고 노력하였고, 장악한 낭관권을 통해서 자파를 확대하려고 노력하였다. 그러므로 낭관들은 봉당에 연루되지 않을 수 없었다. “낭관과 언관이 당론에 치우친다”¹⁸⁾는 인조대의 지적은 그 단적인 사례로 이해된다. 따라서 낭관들은 자기 당에 치우친 인사를 하는 경우도 적지 않았으나, 공론에 입각한 인사가 기본 이념으로 여전히 존재하였고, 지나친 편향은 오히려 권력 기반을 축소하는 것인 만큼 상당히 포괄적인 인사를 하려고 노력하였던 흔적들이 보인다. 그 구체적인 사례로 인조대의 분석을 보면 인조대 서인 정권에도 남인이 27% 참여하였고, 북인까지 12% 참여하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 현상은 서인이 주도권을 장악한 가운데 남인을 대폭 등용한 것으로 이해되는데, 이는 낭관들의 봉당적 편향을 보여

16) 《仁祖實錄》 권 21, 인조 7년 7월 병신.

17) 李肯翊, 《燃藜室記述》 권 27.

18) 《仁祖實錄》 권 1, 인조 원년 4월 정묘.

19) 吳洙彰, 〈仁祖代 政治勢力의 동향〉(《韓國史論》 13, 서울대, 1985).

좁과 동시에 어느 정도 공론을 유지하려고 노력하였음을 보여준다.

관료들 중에는 이러한 언론과 낭관의 정치적 역할에 대하여 부정하는 이들도 적지 않았고, 나아가 이들의 권한을 인정하는 바탕에서 운영되는 봉당 정국에 대한 부정적인 인식도 적지 않았다. 먼저 언론에 대한 비판을 보면 인조대의 이조판서 최명길은 삼사가 공론을 수렴하지 못하고 있다고 언론을 비판하였다. 그는 언론이 ‘봉당’에 따라서 행해진다고 비판하면서 구체적으로 공론 수렴의 한 구조인 피험제를 비난하였다. 최명길은 삼사의 피험제가 혼란을 야기시킨다고 보고 삼사의 피험제를 없애고, 피험에 대한 처리도 왕이 할 것을 요구하였다.²⁰⁾ 이는 공론의 수렴을 위한 공개적인 비판과 합의 과정에 대해서 부정적인 입장의 표현으로, 단순히 최명길 개인의 의견이 아니었고, 인조반정을 주도한 공신집단의 공통된 의견이었다. 핵심 공신 중의 한 사람인 이귀가 대간이 없는 것이 국사에 낫다는 의사를 표현한 것은 그 대표적인 경우였다.²¹⁾

삼사와 더불어 낭관권에 대한 비판도 많았다. 낭관권을 혁파하려는 노력은 선조대 이래로 계속 나타났다. 선조대 李珥의 주도로 자천제가 혁파된 것이나, 인조대 최명길의 주도로 자천제가 혁파된 것은 그 대표적인 예였다.²²⁾ 이러한 조치는 이후에도 여러 차례 있었고, 왕의 시행 명령이 내려졌으나 별효과가 없었다. 이는 낭관권 자체가 법적인 규정에 의한 것이 아니라 관행으로 유지되는 것이었고, 훈구나 권신들의 위협 속에서 유지될 만큼 강인한 유대와 논리적 타당성을 바탕으로 한 것이었기 때문이었다.

위와 같은 언론권과 낭관권에 대한 문제 제기는 이를 바탕으로 형성된 봉당 정국에 대한 문제 의식과 연결되는 것이었다. 인조를 비롯한 대부분의 왕은 봉당을 문제삼았다. 인조는 “봉당의 說은 왕이 들어서는 안되고, 신하가 말해서도 안 된다”고 하였고, 현종은 “봉당은 망국의 화”라고까지 하였다.²³⁾

20) 《顯宗實錄》 권 9, 현종 6년 정월 갑인.

21) 《仁祖實錄》 권 5, 인조 2년 3월 을해.

22) 《宣祖修正實錄》 권 17, 선조 16년 6월.

《仁祖實錄》 권 46, 인조 23년 2월 계미.

23) 《仁祖實錄》 권 8, 인조 3년 2월 신묘.

《顯宗實錄》 권 9, 현종 6년 정월 갑인.

이러한 왕의 봉당에 대한 부정적인 인식은 봉당이라는 운영 방식이 왕의 정치적 위상에 부정적인 영향을 주었기 때문이었다. 물론 관료들 중에서도 봉당을 부정하는 이들이 있었다. 이는 정국을 주도하지 못하는 집단에서 주로 나타났고, 정국을 주도하는 경우에도 봉당적 기반을 주된 바탕으로 하지 않는 공신집단과 같은 경우에 두드러졌다. 그러나 당시의 봉당은 공론을 통하여 정치 참여층을 재야 사림까지 확대하는 정치 운영 방식이었음으로 그 이전의 방식에 비하여 긍정적인 면이 많아, 대부분의 관료들과 사림에 의해서 지지를 받는 운영 방식이었다. 그러므로 여러 가지 비난과 저지의 노력에도 불구하고 봉당을 통한 정국 운영 방식과 이를 뒷받침하는 언관권과 낭관권은 17세기를 통하여 그 긍정적인 기능을 하면서 계속 유지되었다.

그러나 숙종대를 거쳐 18세기에 이르러 당파간의 정치 보복이 나타나고 대립이 극단적인 방향으로 흐르면서 봉당의 긍정적인 기능은 소진되었고, 봉당을 지탱하던 권력구조인 언관권·낭관권도 긍정적인 역할을 못하였다. 봉당의 긍정적인 기능의 소멸은 사림을 정치의 모집단으로 하는 정치 운영 방식의 한계를 의미하는 것이었다. 이미 사회가 사림들의 주도로 운영될 수 없는 상황이었고, 사회경제적으로 성장하여 정치적인 지위까지 확보하기를 원하는 사회 구성원이 새롭게 등장하고 있었다. 이들을 정치 구성원으로 수용하는 것은 새로운 차원의 정치 의식과 정치 구조와 운영 방식을 요구하는 것이었다. 이는 기득권층이 양보해 줄 수 있는 차원을 넘어서는 근대 정치의 형성의 문제였으므로 이를 해소하기 위한 노력이 장시간 요구되었다.

〈崔異敦〉

3. 천거제의 시행과 관료 충원방식의 변화

1) 천거제의 실시와 사림세력의 확대

권력구조가 변화하면서 그에 상응하는 관료 충원방식의 변화가 요구되었다. 사림이 권력구조의 변화를 통해서 추구하였던 정치 주도권의 장악은 결

국 사림세력을 정치권 내에 얼마나 진입시킬 수 있는가에 의해서 그 성패가 좌우되었다. 그러므로 사림은 재야 사림을 중앙 정치에 진입시킬 수 있는 방안을 모색하였다. 이미 진출해 있는 사림들은 과거제에 의해서 진출하였고, 재야 사림도 과거제를 통해서 진출할 수도 있었지만 적극적으로 진출시킬 수 있는 방식을 모색하였고, 이것이 천거제로 구체화되었다.¹⁾

사림은 천거제의 기본적인 구상을 士 주도의 향촌 통치라는 사림의 정치이념에서 찾고 있었다. 사림들은 《周禮》에서 그 이상형을 찾았는데, 《주례》에는 士에 의한 향촌의 자치를 이상시하고, 이를 위해서 향촌을 교화시킬 것과 인재를 중앙에 천거하는 것을 士에게 권리와 의무로 부여하고 있다. 여기서 자치제의 운영이 향촌의 교화와 인재의 천거라는 양면에서 논의된 것이 주목되는데, 이는 지방의 인재를 중앙에 천거함으로써 지방의 의견을 중앙 정치에 반영시킬 수 있었으며, 또한 천거된 관원을 통해서 지방 자치를 보호받을 수 있었던 것이다. 즉 천거제는 향촌 자치를 유지하고 강화하기 위한 일 방편이었다.

천거제에 대한 기초적인 이해는 조선을 건국한 신진사대부들도 가지고 있었다. 조선 초기부터 집권자들은 천거를 통해 사류를 수용하겠다고 표명하였다. 그러나 당시 정권을 장악한 이들은 중앙집권적인 정치 운영에 집중하였으므로 천거제는 실제의 의미대로 시행될 수 없었다. 천거의 이념은 유능한 관료들을 천거하는 保舉制로 운용되었다. 그러나 이마저도 여러 가지 폐단을 야기하면서 그 의미를 점차 상실해 가고 있었다.

성종대에 사림이 연관직을 통해서 진출의 발판을 마련하자, 지방 교화에 대한 관심을 유향소 복립을 통해 표명하면서, 동시에 천거제의 실시를 제기하였다. 천거제의 추진은 遺逸薦舉와 學生薦舉로 진행되었다. 사림은 보거제의 폐단을 지적하면서 유일천거의 실시를 먼저 추진하였다. 유일천거는 성종 9년(1478) 李深源에 의해서 그 필요성이 제기되었고, 성종 13년 曹偉에 의해서 거듭 제안되면서 유향소 복립운동과 같이²⁾ 사림의 운동으로 본격화된다. 사림은 음서제나 보거제의 한계와 운영상의 문제점을 지적하면서 새로운 방

1) 이하 서술은 崔異敦, <16세기 士林派의 薦舉制 강화운동>(《韓國學報》 54, 1989)를 참조.

2) 李泰鎮, 《韓國社會史研究》(知識産業社, 1986).

식인 천거제의 필요성을 역설하였다. 그러나 천거제의 실시는 훈구의 입장에서 볼 때 사림 세력의 강화로 연결되는 것이었으므로 바람직하지 않은 것이었다. 훈구들은 같은 맥락에서 추진된 유향소의 복립은 허용하면서도 직접적으로 정치 세력의 변화에 영향을 줄 천거제의 실시는 계속 거절하였다. 사림은 연산군대에도 계속 노력하였으나 사화의 와중에 성공하지 못하였다. 반정으로 연산군을 몰아내고 중종이 들어서자 중종과 공신들은 정권의 정통성을 내세우면서 사림의 요구를 수용하지 않을 수 없었고, 중종 2년(1507)부터 유일천거가 시행되었다.

유일의 천거는 지방의 자치적 운영의 한 방편으로 추진되었으므로 향촌의 자치적 운영의 성숙에도 크게 영향을 준 것으로 이해된다. 지방의 선비와 학생들이 합의를 통해 향촌의 德望之士를 선발하는 과정이 반복되면서 향촌의 공론을 수렴하는 능력이 확대될 수 있었고, 특히 지방 수령에 준하는 관료를 직접 추천할 수 있게 되면서 향촌 자치기구의 영향력 역시 크게 신장되었다.

유일의 천거제와 같이 학생의 천거제도 중종대에 들어서 실시된다. 학생천거제는 이미 세종대부터 그 비슷한 유형이 시행되고 있었다. 즉 세종대에 성균관 유생들이 적어지자 학생들을 유인하기 위한 방안이 여러 가지 시행되었는데, 그 중 한 방법이 성적이 우수한 학생들을 천거하여 등용하는 제도였다. 그러나 이 제도는 별다른 성과가 없었다. 당시 성균관의 주된 구성원이었던 고위 관직의 자제들이 蔭敍나 特殊兵을 통해서 관직에 진출하고 있었으므로 여전히 성균관은 비어 있었고, 그러한 사정은 성종 초반까지 동일하였다.

그러나 성종 중반기부터 사림이 중앙에 적극 진출하면서 상황은 달라진다. 사림이 진출하면서 성균관을 채우는 방안이 새로운 발상에서 제기되었다. 즉 성종 20년(1489) 趙之瑞의 건의에 따라서 지방의 사림으로 성균관을 채우는 방식이 건의되었다. 이 방법이 수용되어 시행되자 성균관은 활성화되었고, 사림들이 성균관의 주된 구성원이 되는 결과를 가져왔다. 이러한 상황에서 학생천거는 사림의 진출로의 의미를 가질 수 있었으나, 아직 학생의 천거가 성적에 따르는 것이어서 능력보다 덕망을 중시하는 천거제의 이념과는 달라 제대로 기능을 할 수 없었다. 그러나 중종대에 들어서 유일천거제가 시행되면서 학생천거제도 시행된다. 이때에는 선발 방식도 유생들의 합의에 의해서

재덕을 검비한 학생을 선발하여 정부에 천거하는 ‘成均館 議薦’의 방식으로 바뀌었다.³⁾

유일천거와 학생천거는 그 시원은 달랐지만 성균관의 주구성원이 지방의 유생으로 바뀌면서 천거 대상이 유일천거와 다르지 않았고, 천거 방법도 공론에 의한 선발이라는 동일한 형태였으므로 이 양자는 본질적으로 같은 것이었다. 그러므로 시간이 흐르면서 이 양자는 같은 의미를 가졌고, ‘薦舉制’로 같이 지칭되었다.

사람은 천거제의 실시를 확보했으나, 피천인들의 관직 서용은 새로운 문제로 남게 되었다. 그것은 피천인의 서용이 문음출신 서용과 대립되는 것이어서 재상들이 단순한 표방 이상의 것을 요구하는 피천인의 서용에 냉담했기 때문이었다. 이에 사람들은 천거제의 타당성을 피력하면서 언권과 낭관권을 추진력으로 문음출신의 진출을 견제하는 한편 피천인의 활발한 서용을 확보해갔다.

그러나 피천인의 서용은 문음출신의 처우와 같이 非文臣이라는 지위에 머물러 소위 清要職이라고 일컫는 중요한 직책에는 나아갈 수 없었다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 사람들은 이를 과거제화하려고 노력하였다. 이는 먼저 孝廉科의 제의로 나타났다. “孝하는 데서 군주에 대한 忠이 나온다”는 이념을 내세우면서 科目을 설정해 보려는 움직임이었다. 그러나 “祖宗의 일이 아니다”라는 명분을 내세우는 재상들의 반발이 강력하여 과목의 설치가 불가능하였다. 사람들은 이에 “祖宗朝의 법을 준수해야 한다”는 재상들의 반대 명분을 피하기 위해 別試의 양식을 빌어서 薦舉別試를 제시하였다. 이에 대해서도 재상들은 반대하였지만 논리적 명분이 약하였고 사람의 추진력에 밀려 결국 천거별시는 賢良科라는 이름으로 실시되었다. 천거별시의 자격 심사 는 사람인 낭관들이 담당하였기 때문에 주로 사람들이 선발되었고, 특히 기존 관료로 선발된 이들은 천거로 관직에 나아간 이들이었다. 이것은 천거별시가 천거인들의 청요직 진출을 위한 자격 추진 절차였음을 잘 보여준다.

그러나 己卯土禍를 통한 재상권의 반격에 의해서 천거제는 폐지되었다.

3) 《中宗實錄》 권 14, 중종 6년 6월 임인.

사화 이후에도 사림들은 낭관권과 언권을 유지하면서 천거제의 복치를 추진하였으나 종종 말기와 명종대에 걸친 권신의 등장으로 치폐를 거듭하였다. 선조대에 이르러 사림이 집권하면서 천거제는 복치되었고 ‘郎薦制’와 연계되어 정치 충원의 새로운 방법으로 정립되었다.

2) 봉당정치기의 천거제와 산림

선조대에 들어서 사림이 정치의 주도권을 장악하면서 천거제는 활성화된다. 사림은 자신들의 정치 이념에 따라서 자신들의 모집단인 재지사족을 공론 형성층으로 하여 간접적인 정치 참여를 허용하였고, 천거제를 통해서 사림의 직접적인 정치에 참여를 확대하였다. 그러나 이미 정치의 주도권을 사림이 확보한 만큼 천거제의 목적은 초기의 것과 차이가 있었다. 인사에 인품을 중시하고 이를 공론을 통해서 확인하여 서용한다는 기본 이념은 동일하였으나, 처음 천거제를 추진할 때 가장 중요한 목적이던 사림세력의 확대라는 목적은 해소되면서, 천거제는 사림정치의 정당성을 확보하는 목적에서 추진되었다. 즉 이를 통해 재야 사림을 수용하여 봉당정치가 사림을 모집단으로 하는 것임을 보이면서, 천거제는 집권 당과 나아가 봉당정치의 정당성을 확보하기 위한 장치로 이용되었다.

이 시기에도 천거제는 학생천거·유일천거제로 시행되었다. 학생천거는 성균관 유생들의 공론에 의해서 재덕이 있는 유생이 천거되었고, 유일천거는 지방의 사림들을 鄉論에 의해서 선발하여 수령과 감사를 통해서 중앙에 천거하였다. 당시의 遺逸은 遺逸之士 혹은 隱遁之士로 표현되기도 하였으나 山林之士라는 표현이 더욱 자주 이용되었다. 山林이라는 용어는 성종대 사림이 진출하면서 士林이라는 명칭과 같이 혼용되어 나타났다.⁴⁾ 산림이나 사림이라는 용어의 의미는 지방의 선비를 지칭한다는 점에서는 같았으나, 산림이라는 용어가 在地的인 성격이 더욱 강하다는 정도의 차이가 있을 뿐이었다. 그러나 재지의 사류들이 중앙에 진출하여 관직을 가지면서 이를 지칭하는 용

4) 《成宗實錄》 권 246, 성종 21년 10월 계해조에 보이는 山林이라는 용어는 그 한 예이다.

어로 재지성이 약한 사림이 더욱 선호되면서 산림이라는 용어는 거의 사용되지 않았다. 사림이 중앙에 진출하여 훈구나 권신과 싸우는 과정에서 일부 훈구가문의 관료들도 사림의 이념에 동조하여 사림파가 되는 현상이 나타나면서, 사림이라는 용어는 在地 혹은 地方의 의미가 더욱 약해졌고, 특히 선조대 이후 중앙정치의 주도권을 장악하면서 사림이라는 용어는 전혀 지방의 선비라는 의미를 가질 수 없게 되었다. 그러므로 봉당정치기에는 재지사림이 그 재지성을 표현하기 위해서 새로운 용어가 필요하였고, 山林이라는 새로운 용어를 많이 사용하였다. 그러므로 당시 지방의 선비는 모두 산림이었고, 천거를 통해서 중앙에 나아간 이들도 역시 산림으로 지칭하였다.⁵⁾

이 시기 특이한 것은 학생천거와 유일천거 외에 이조낭관이 주도하여 실시한 郎薦제도 천거제의 일환으로 운영된 것이다. 낭천제는 낭관이 學行之士를 6품 이하의 관직에 천명한 제도로 선조대부터 나타난다. 낭관이 직접 파악할 수 있는 대상은 서울 거주 유생이었고, 주로 성균관의 학생이었으므로 이를 ‘學生公薦’이라고도 불렀다.⁶⁾ 낭천제가 실시된 직접적인 원인은 먼저 음서제의 문란에 있었다. 음서제는 고위 관료의 자녀에게 관직을 허용하는 제도였으나, 관료제가 정비되면서 관직을 주기 전에 일정한 시험인 取才를 치루어 일정한 자격을 심사하였다. 그러나 점차 취제가 형식화되어 문란해지면서 사림은 문음출신의 진출을 제한하고 새로운 인선 방식인 천거제를 선호하였다. 그러나 학생천거나 유일천거가 비정기적인 것이면서, 공문을 수렴하는 과정이나 이를 중앙에 올려 임명하는 과정이 번거로워 자주 실시되기 어려웠다. 그러므로 인사에 직접 관여하고, 낭관권의 형성 이후 공문을 수렴하는 기능을 하고 있는 낭관이 복잡한 절차없이 산림을 천거할 수 있는 낭천제가 실시되었다. 낭천제의 실시는 천거제의 활성화에 크게 기여하였다. 낭천제는 봉당의 와중에 정치적 쟁점이 되어 폐지되기도 하였다. 그러나 낭관권이 강화되고 천거제가 활성화되는 상황에서 일정하게 유지된 것으로 생각된다.⁷⁾

5) 《宣祖實錄》 권 7, 선조 6년 12월 정미·무신조에 보이는 ‘山林之士 本無資級’, ‘山林操行之士’, ‘山林行誼之士 非科目之比’라는 표현은 그 대표적인 사례이다.

6) 《宣祖修正實錄》 권 9, 선조 8년 7월.

7) 위와 같음.

천거제가 활발하게 시행되면서 이들 중 유능한 이들에게 6품직을 주는 것도 일반화되었다. 천거된 자에게 6품을 주는 관례는 중종대 이래 나타나고 있으나 봉당정치기에 들어서서 더욱 활발하게 나타난다. 선조 6년(1573) 李之菡·鄭仁弘·崔永慶·金千鎰·趙穆 등이 隱遁之士로 천거되어, 喪中에 있었던 조목을 제외하고는 모두 6품에 제수된 것은 그 대표적인 사례였다.⁸⁾ 물론 일률적으로 6품을 주는 것은 과거에 급제한 이들보다 더욱 우대하는 것이어서 논란도 있었으나 일단 ‘특이한 자’는 선별하여 6품을 주는 것은 일반화되었다.⁹⁾

이러한 상황에서 산림에게 대간직을 주는 문제도 논의되었다. 선조 6년 경연 중 柳希春이 이미 중종대에 金湜이 천거되어서 사헌부 장령에 임명되었음을 지적하면서 이 문제를 제기하였다. 이는 며칠 뒤 선조에 의해서 南行之賢者는 대간에 임명하라는 명이 내려지고,¹⁰⁾ 다음날 구체적으로 성훈과 정인홍이 적격자로 거론되어 성훈이 사헌부 지평에 임명되면서¹¹⁾ 실시되었다. 이후 산림이 사헌부의 관원으로 임명되는 것은 일반화되었다.¹²⁾

천거제가 활발히 시행되었고 산림이 사헌부의 직에도 임명되었으나, 과거 출신자와 대등하게 인정되지 못하였다. 산림은 여전히 청요직에 임명될 수 없는 상황이 계속되었다. 즉 산림은 중요 낭관직에 임명되지 못하였고, 홍문관과 사간원의 직은 물론 성균관 등 과거출신이 임명되는 곳에는 임명될 수 없었다. 사헌부의 직에 임명이 가능하였던 것은 사헌부에는 문과출신이 아니어도 가능하다는 《經國大典》의 규정에 근거한 것이었다.

그러므로 산림을 문과출신자들과 같이 대우하는 것은 중요한 쟁점이 되었다. 선조 29년 金宇顥의 홍문관이나 예조에 천거인을 임명하자는 요구는 그 대표적인 것이었다.¹³⁾ 이러한 요구는 수용되지 않았으나 천거제가 크게 활성화되면서 산림의 중용은 계속 문제가 되었고, 인조대에 들어서서는 새로운 방법을 통해서 일부 수용된다. 그 방법이 산림직의 설치였다. 산림직은 청요직

8) 《宣祖實錄》 권 7, 선조 6년 6월 신해·계축.

9) 《宣祖實錄》 권 7, 선조 6년 12월 정미·갑자.

10) 위와 같음.

11) 《宣祖實錄》 권 7, 선조 6년 12월 병자.

12) 禹仁秀, 《17세기 山林의 세력 기반과 정치적 기능》(慶北大 博士學位論文, 1992).

13) 《宣祖實錄》 권 72, 선조 29년 2월 임자.

에는 문과출신을 임명하는 원칙과 산림의 우대라는 두 가지를 조화시키기 위한 고심의 소산이었다.

산림직의 설치는 인조 원년(1623) 성균관에 司業을 설치하면서 시작된다. 인조반정 직후 공신인 金瑬·李貴 등은 金長生·張顯光·朴知誠 등 당시 대표적인 산림을 천거하면서 이들을 수용할 수 있는 자리로 사업이라는 직책을 만들었다. 결국 사업직의 설치로 산림에게 문과직을 줄 수 없는 상황에서, 인조반정의 정당성을 높이기 위해서는 천거제의 활성화가 필요하게 되면서 절충안으로 되어진 것이었다. 사업은 종4품직으로, 이전에 산림을 우대하는 경우 6품에 임명하였던 관례와 비교해 볼 때 상당한 우대였다. 이후 효종대에는 정3품 당상관인 祭酒를 두어 산림을 더욱 높이 대우하였다. 물론 이러한 직책은 상징적인 것이어서 산림이 성균관의 실무에 관여할 수는 없었다.¹⁴⁾

이와 더불어 世子侍講院에도 산림직이 설치되었다. 세자시강원은 세자의 교육을 담당하는 곳으로 유교적 정치 이념을 다음대의 군주에게 교육한다는 점에서 매우 중요한 부서였다. 인조 24년 金尙憲의 발의에 의해서 비변사의 논의를 거쳐서 정3품 당상관직인 贊善, 종5품직인 翊善(進善), 종7품직인 諮議 등의 3관직이 만들어졌고 처음으로 찬선에 金集, 익선에 宋時烈, 자의에 權謨가 임명되었다.

이러한 산림직의 설치로 천거제의 활성화를 위한 노력의 결과였고, 사람을 대표하는 중요한 사람이 임명되는 것으로 관행화되면서 매우 비중있는 자리가 되었다. 그러나 산림직의 설치 자체가 산림에게 문과의 직을 줄 수 없다는 기본 입장에서 이루어진 것이었고, 그 설치 부서도 실권과는 거리가 있는 상징적인 자리여서 그 한계는 명확하였다.

이러한 한계는 천거제 시행의 목적이 변한 것과 깊이 관련되는 현상이었다. 즉 천거제가 사림의 세력을 결집하는 데 이용되던 상황과는 달리 정권의 정당성을 확보하는 방향에서 이용되면서 산림의 실제적 기능 역시 한정되었다. 앞에서 살핀 산림직의 설치 과정도 인조반정 이후 취약한 반정의 명분을 보완하는 일련의 노력과 밀접히 관련되는 것이었다. 그러므로 봉당정치하에

14) 禹仁秀, 앞의 책.

서는 천거제를 과거에 상응하는 현량과와 같은 제도로 만들려는 노력은 거의 나타나지 않았고 과거제를 보완하는 한계 내에서의 활성화였다. 그러므로 이러한 한계를 인식하고 이를 개선하려는 노력도 있었다. 인조 17년(1639) 대사성 李敬輿가 매년 각 지방에 일정 액수를 정하여 정기적으로 천거제를 시행하자고 제의한 것이나,¹⁵⁾ 숙종 19년(1693) 이조판서 李玄逸이 科擧와는 별도의 액수를 정하여 천거를 실시하자는 제의¹⁶⁾ 등이 그것이다. 이러한 제의는 천거제를 상설적으로 해보자는 수준의 제안이었지만 이 정도의 제안도 지속적으로 수용되지 못하였다.

천거제는 기본적으로 과거제를 보완하는 수준에서 운영되었지만, 이것은 여전히 사람 정치이념의 근간을 이루는 제도였고, 이를 통해서 많은 산림이 정치에 진출하였다. 또한 진출한 산림은 재야의 산림을 대표한다는 상징성으로 인해서 정치적 영향력도 적지 않았다. 대표성은 특히 산림직에 임명된 소수에 집중되는 경향을 보였고, 이들은 유교적 명분과 관련되는 정치 사안에 대해서는 매우 큰 영향력을 행사하였다. 선조대 성혼, 광해군대 정인홍, 인조대 김장생, 효종·현종대 송시열, 숙종대 許穆 등은 그 대표적인 인물이었다. 이들은 정권의 정당성과 명분을 제공하는 한편 정치 상황에 따라서 막후 조정이나 정국을 주도하는 경우도 있었다.

산림의 정치적 역할은 사류를 대표한다는 명분에서 가능하였고, 이러한 대표성은 현실적으로 여론을 수렴하여 공론을 형성하고, 이를 봉당의 운영에 반영하는 과정 속에서 가능한 것이었다. 그러므로 산림의 정치적 역할은 봉당정치 상황에서 유지되는 것이었고, 숙종대 이후 봉당정치 체제가 깨어지고 영조대 이후로는 공론의 수렴까지 불가능해지면서 축소 형식화되고 말았다. 이는 사회경제적으로 새로운 세력이 형성되어 정치 참여를 요구하는 시대적 상황이 전개되면서 정치 충원 방식도 새롭게 마련되어야 함을 보여주는 현상이었다.

〈崔異敦〉

15) 《仁祖實錄》 권 38, 인조 17년 4월 임진.

16) 《肅宗實錄》 권 25, 숙종 19년 11월 임술.

4. 공론정치의 형성과 정치 참여층의 확대

1) 공론 수용기구의 정비

권력구조가 바뀌고 정치 충원 방식이 바뀌면서 정치 참여층이 확대되는 현상도 나타났다. 정치 참여층의 확대는 정치의 질적인 변화의 일면으로, 이 시기 이러한 양상을 잘 보여주는 것이 공론정치의 형성이었다. 이는 사림이 재야에 있으면서도 공론을 통해서 정치에 영향을 미칠 수 있는 압력 집단이 되는 현상이었다. 공론정치의 형성은 공론 수용기구와 형성층의 양면이 갖추어져야 가능한 것이었다. 먼저 공론 수용기구의 정비 과정을 살펴보자.¹⁾

당시의 관념에서 공론은 一國 사람들이 당연하다고 생각하는 여론으로 人心이 결집되고 天心이 반영된 것이었다. 따라서 공론은 國是였고 공론에 의해서 정치가 되어질 때에 국가가 바르게 다스려지는 것으로 이해되었다.²⁾ 공론은 인심이 결집된 것이므로 국가의 구성원 모두를 포함하는 기반을 가져야 할 것으로 이해되었으므로 ‘一鄉之人宜有公論’이라는 생각이 일반적이었고, 국가에서는 “크고 작은 일을 막론하고 鄉土와 庶民에게 의논한다”는 인식이 형성될 수 있었다. 따라서 국가에서는 이들의 공론을 받아들일 수 있는 체제를 갖추는 것은 당연하게 여겼고, 일반 민들에게도 上言의 길이 열려져 있었다. 그러나 이들의 상언의 길은 현실적으로 제한되었고 이들이 공론의 구성원이라는 것은 이념에 불과하였다.

현실에서는 공론은 왕·재상·연관에 있었다. 代天理物하는 자로 인식되는 왕은 天心에 따라서 통치해야 하였고, 天心과 人心은 공론으로 반영된다고 인식되어, 왕은 공론을 수용하고 공론에 따라 일을 결정하는 공론의 주인으

1) 崔異敦, <16세기 公論政治의 형성과정>(《國史館論叢》34, 國史編纂委員會, 1992).
——, <사림언론과 중앙정치>(《역사비평》37, 역사비평사, 1997).

金 敏, 《16세기 전반 政治勸力の 변동과 儒生層의 公論 형성》(서울大 博士學位論文, 1993) 참조.

2) 南智大, <朝鮮 成宗代의 臺諫研究>(《韓國史論》12, 서울대, 1985).

로 인식되어 있었다. 그러므로 공론의 수용 여부는 왕이 하늘을 대신한다는 명분이었으므로 통치의 정통성과 연결되는 것이었다.

재상들은 국사를 왕과 논의한다는 입장에서 공론을 유지하는 명분을 가졌고, 공의를 왕에게 건의해야 할 것으로 기대되었다. 실제로 재상들은 議政府 署事制 등을 통해서 국가의 각종 사안에 대하여 직접·간접으로 간여하였고, 署事制가 폐지된 후에도 收議를 통해서 영향력을 행사하였다. 그러나 공론 형성층이 분명하지 않았던 당시에 재상의 공론은 재상들의 공통된 의견이라는 좁은 의미를 가질 수밖에 없었다. 따라서 이들에게 있어서도 공론은 왕의 경우에서와 같이 통치의 정당성을 확보하는 이념에 불과하였다.

통치에 대한 명분적 수식에 불과하였던 것과는 다른 성격의 공론을 대간에서 찾을 수 있다. 대간은 왕의 耳目으로 인식되고 있었고, 이목의 역할은 公議를 거두어서 왕에게 이르게 하는 것이었다. 이러한 입장에서 대간은 지위가 낮았지만 국정을 논하는 위치를 부여받고 있었다. 따라서 대간의 언론은 공론이었고 대간 언론의 폐지는 공론의 폐지로 인식되었다. 이들의 의견은 국가의 다스려짐을 위해서 절대적인 것으로 인식되었고, 각종 정책과 인사를 결정하는 경우에 대간들은 자신들의 견해를 밝히고 영향력을 행사하는 것을 사명으로 하였다.

그 임무에도 불구하고 조선 초기에는 대간들의 정치 구조적 지위가 취약하였고, 공론의 바탕이 되어야 할 공론의 형성층이 형성되지 못하여, 대간의 언론은 표방과는 달리 정치적으로 이용되는 것이 일반적인 현상이었다. 심지어 언론이 언론기관의 공통된 의견이라는 인식마저도 형성되지 않았다. 그러므로 언론의 언론이 문제되는 경우에 그 사안을 入啓한 자, 혹은 그 사안을 먼저 발언한 자는 다른 대간들로부터 분리되어 처벌되는 경우도 많았다. 이러한 상황에서 대간은 一國民의 공의를 대변하는 기능을 못하였고, 공론 수용기구로서의 의미도 약하였다. 따라서 이 시기의 실질적인 공론의 형성층은 주로 대신들이었고, 이들의 收議가 공론을 수렴하는 자리로 인식되었다.

그러나 성종대에 사림이 중앙정치에 등장하여 성종의 지원을 받아 언론 기구를 중심으로 서용되면서 언론 활동이 강해지기 시작하자, 대간들은 부여된 임무에 상응한 역할을 위해서 노력하였다. 먼저 대간들은 圓議制를 강화하여

언론이 대간의 합의된 의견이라는 인식을 확보해 가고 있었다. 또한 대간 발언의 근원인 言根을 캐물음으로 언사가 위축되기 쉬운 문제를 ‘不問言根’이라는 관행을 확보함으로써 언론을 활성화하였다. 이러한 성과를 통해서 양사의 언론 기능이 강화되고 있었고 따라서 공론 수용 기능은 활성화되고 있었다.³⁾

성종 중엽부터는 홍문관이 언론 기능을 하게 되면서 새로운 변화를 야기하였다.⁴⁾ 홍문관은 경연을 통해서 君德을 輔養하는 것을 임무로 하였고 그러한 입장에서 중요한 일에는 疏를 올려 의사를 표현할 수 있었다. 이러한 홍문관의 언론 활동이 점차 강화되어 갔는데, 이것이 성종과 대신·대간들에 의해서 인정되면서 성종 22년(1491)경에는 홍문관이 언관기관으로 인정되었다.

그 위에 홍문관은 대간의 언사를 규제하는 ‘臺諫彈劾權’을 확보하게 되었고, 홍문관원이 대간직으로 진출하게 되면서 이 양자의 관계는 유기적인 조화를 이루게 되었다. 이는 홍문관을 중심으로 하는 언론의 강화로 기존의 양사 중심의 언론의 한계를 극복할 수 있는 변화였다. 언론 기능의 강화는 언론의 당연한 의무였던 공론을 수용하는 기능을 원활히 수행할 수 있는 바탕이 되었다. 이로써 홍문관을 중심으로 하는 언론 삼사가 공론 수용기구로서의 역할을 본격적으로 하게 된다.

성종대의 홍문관을 통한 공론 수용 기능이 활성화된 위에 중종대에는 낭관들도 공론 수용 기능을 수행한다. 낭관들은 각 曹의 장관인 堂上官을 보좌하는 역할을 하였으나 중종대에는 삼사와 밀접한 연결을 가지면서 自薦制를 통한 인사의 자율성 확보를 기반으로 낭관권을 형성하면서 각 부서에서의 결정에 영향력을 행사하게 되었다. 낭관들은 자신들의 의견이 공론에 바탕한 것이라는 점에서 낭관권 행사의 명분을 찾고 있었다. 각 曹에서의 일이 공론에 따라야 한다는 인식은 낭관들의 인사 원칙인 자천제의 이념에서부터 나타났다. 능력보다는 인품을 강조하는 새로운 인사 이념에서 실시된 자천제는 인품은 동료들이 잘 안다는 인식과 더불어 이 방법이 다수의 의사를 수용한 공론에 의한 인사라는 인식이 포함되어 있었다. 그것은 “吏曹郎官은 極遷의 자리이므로 천거된 자가 物望에 합당한 연후에 천망된다”라는 사간원의 지적에서 잘

3) 南智大, 위의 글.

4) 이하 서술은 崔異敦, 《朝鮮中期 士林政治構造研究》(일조각, 1994) 참조.

나타난다.⁵⁾ 이는 자천제가 물망 즉 공론에 의해 이루어지는 것임을 잘 보여준다.

공론에 의한 천거인 자천제로 인선된 낭관들은 당연히 각 부서의 일을 공론에 입각하여 처리해야 했다. 그 한 예로 명종 13년(1558)에 보이는 이조 낭관들이 “外議가 이 사람은 이 직에 가하다 하고 저 사람은 저 직에 불가하다”⁶⁾라고 외의, 즉 공론에 따른 인선을 위해서 당상관들과 다투는 기록은 그러한 낭관들의 노력을 잘 보여준다.

이러한 낭관들의 공론 수용 태도에 대해서 당상관들은 비난도 하고 있지만 기본적으로 공론에 의한 결정을 바람직한 것으로 인식하고 있었다. 중종 39년(1544) 吏判 申光漢이 贊成 擬望을 놓고 “이 일은 마땅히 衆論을 두루 얻어야 하는데 중론을 모르니 어찌해야 하는가”⁷⁾라고 말하고 있는 것은 그 대표적인 예였다. 여기의 중론 역시 공론을 의미하는 것이었다. 낭관들이 공론 수용의 기능을 하자, 李珥는 “淸議가 낭료에게 있고 장관에게는 없다”라고 표현했다.⁸⁾ 이러한 표현은 낭관들이 삼사와 더불어 공론을 수용하는 기능을 하고 있음을 잘 지적하고 있다.

결국 낭관들은 낭관권을 토대로 공론 수용 기능을 하고 있었다. 이는 삼사가 공론을 수용하여 이미 결정된 사항에 대해서 견제를 가하는 것이었는데 비하여, 낭관들은 실무의 결정 과정에서 공론을 반영하는 것으로 한 단계 진전된 모습을 보여주는 것이었다.

2) 공론 형성층의 확대

언관과 낭관들이 공론 수용 기능을 원활히 수행하면서 그 이면에서는 점차 공론 형성층이 형성·확대되고 있었다. 공론의 형성과 수용은 불가분의 관계에 있었으므로 수용기구의 정비는 공론 형성층의 형성에 밀접히 연결되었다. 조선 초기에는 공론의 형성과 수용이 원활하지 않았으므로 특정 인물이나 부서가 공론을 담당하였다. 당시에 공론을 담당하는 부서를 ‘公論所在’

5) 《明宗實錄》 권 24, 명종 13년 정월 임자.

6) 위와 같음.

7) 《中宗實錄》 권 104, 중종 39년 8월 기사.

8) 《宣祖修正實錄》 권 16, 선조 15년 정월.

라 지칭하였는데 이는 공론의 수용 기관이라는 의미와 더불어 공론 형성 기관이라는 의미까지를 포괄하였다. 즉 왕·대신·언관이 공론을 담당하였다는 의미는 대신이 공론을 수용한다는 의미와 더불어 이들이 구체적인 공론 형성층임을 의미하였다. 따라서 이들 사이에서 합의된 의견은 곧 공론이었다.

이러한 양상은 공론의 바탕이 되는 공론 형성층이 구체화되지 않은 데서 기인하였다. 이념적으로는 모든 민은 공론의 형성층이었고 민심이 공론이었지만, 이들의 의사 표출과 정치의 수렴은 현실적으로 이루어지지 않았다. 종종 求言이 내려져서 의사를 수렴하고 있었지만 그것도 형식적인 것에 그쳐 극소수의 상소를 하는 부류는 관료들에 국한되는 것이 보통이었고, 조정에서는 구언에 의한 상소까지도 문제를 삼는 경우가 있었다.

이러한 상황에서 공론이 갖는 의미는 지극히 제한되어, 재상들의 정책 결정이나 언론기관의 탄핵에 명분을 부여하는 것에 그쳤다. 그러나 언권이 강화되고 낭관권이 형성되어 공론 수용 기능을 활발히 하게 되면서 구체적으로 공론 형성층이 드러나게 되었고 이들의 의견이 정치에 반영되었다. 이러한 움직임은 관원들과 사류의 양면에서 진행되었다.

먼저 관원이 공론 형성층이 되는 모습을 살펴보자. 관원 중 당상관들은 收議를 통해서 인사나 정책에 의사를 표출할 수 있었고 여기서 합의된 것은 공론으로 인정되었으므로 주목되는 것은 당하관의 경우였다. 당하관은 언권을 제외하고는 의사 표출이 원천적으로 불가능하였다. 당하관은 종종 왕 앞에서 輪對하도록 규정되어 있었지만, 그 기회는 왕의 자의에 의해서 좌우되었으므로 이를 통해 국가 현안에 대한 의사가 수렴될 수는 없었다. 재상들이 각 부서를 대변하면서 수의에 임할 때 재상들은 실무자인 당하관의 의사를 반영할 수도 있었으나 그 여부는 재상의 의사에 달린 것이었다. 따라서 당하관들은 행정 실무를 담당하고 정치에는 관여하지 않는 것으로 되어 있었다. 즉 당하관은 공론 형성층이 아니었다.

그러나 삼사의 언권이 강화되고 낭관권이 형성되어 공론 수용 기능을 강화하자 관원들의 의사 표출도 활성화되어 갔고, 이들의 의견이 대간의 언사나 정책 결정에 압력으로 나타나기 시작하였다. 중종 3년 11월 경연 중 朴元宗은 “문신이 사사로이 서로 모여서 조정의 득실을 의논한다. 대간들이 이러

한 의견을 받아들여 府中에서 논의하여 언론하고 있다”라고 당시 관원들의 논의 구조를 언급하고 있다.⁹⁾ 이에 의하면 공식적인 논의의 토대가 마련되어 있지 않은 당하관급 관료들이 사사로이 모여서 정치 문제를 논의하고 있고, 그 논의는 대간에 의해서 수용되고 있음을 보여준다. 이러한 중종 초기의 자료는 단편적인 것이기는 하지만 당하관들이 비공식적 모임의 활성화를 통해서 공론 형성층으로 등장하고 있는 것을 잘 보여주고 있다. 이 현상은 이 시기에 돌발적으로 나타난 것이라기보다는 이미 성종말부터 형성되었으나 활성화되지 않던 것이 중종반정 이후 사림이 자신감을 가지면서 구체적으로 표출된 것으로 생각된다.

좀 더 구체적인 양태를 살피기 위해 당하관을 參上官과 參下官으로 나누어 살펴보자. 참상관의 경우 의정부와 육조의 낭관들이 핵심 구성원이었다. 이들은 앞에서 언급한 대로 낭관권을 형성하면서 각 부서의 일에 대하여 공론을 수용하는 기능을 하고 있었다. 그러나 이들은 다른 한편으로는 역할의 동질성을 기반으로 하여 상호 결속하였고, 이 결속 위에서 공론 형성층의 역할도 하고 있었다. 낭관들은 이러한 결속을 作會를 통해서 다지고 있었다. 六曹郎官作會와 舍人作會 등의 작회는 본래 낭관 상호의 친목 모임이었다. 그러나 낭관은 이를 통해서 다져진 결속 위에서 정치 문제에 대하여 공론을 형성하고, 이를 ‘六曹郎官啓’·‘政府舍人六曹郎官等上疏’ 등을 통해서 표출하였다. 이러한 모습은 낭관들이 자기 부서 밖의 일에 대해서는 공론 형성층의 기능을 하였음을 잘 보여준다.

참하관의 경우에는 홍문관·예문관·승문원·성균관·교서관 등의 참하관이 그 핵심을 이루고 있었다. 이중 홍문관이 언론 기능을 하면서 나머지 부서와 구별되고, 남은 4부서는 四館으로 호칭되면서 보조를 같이 하고 있었다. 4관은 과거급제 후 바로 배치되는 장소로 그 관원들은 성균관에서 공부할 같이 한 교육관계를 가지고 있었고, 같이 유생을 관리하는 입장이어서 상호 깊은 유대를 갖고 있었다. 이들은 관료군의 모집단인 유생과 관료들간의 연결 고리로서 자신들의 위치를 인식하면서 모임을 가졌고, 친목으로 시작하

9) 《中宗實錄》 권 7, 중종 3년 11월 경신.

였으나 중종대 이후 정치 구조가 변하면서 가장 핵심 부서인 예문관을 중심으로 공론 형성층이 되어 정치적인 발언을 하기 시작하였다.

이와 같이 당하관들이 공론 형성층으로 등장하는 이면에서 점차 재야사립들도 공론 형성층으로 등장했다. 士는 중앙의 성균관을 중심으로 활동하는 유생과 지방의 유생으로 나누어 살필 수 있는데, 먼저 성균관의 유생들의 경우를 살펴보자. 교육기관인 성균관을 중심으로 결집된 중앙의 유생들은 이전부터 국가 정책에 의견을 개진하였으나 斥佛문제에 국한된 것이었다. 그러나 성종 말기부터 성균관의 구성원이 지방의 사람들로 채워지고, 齋會 방식에 따른 衆論에 의해 운영되어지면서 성균관도 공론을 형성한다는 의식이 강화되었다. 유생들은 삼사와 밀접한 관계를 맺어 훈구와의 대립에 서로 지원하는 관계를 형성하면서, 성균관의 정치적 위상에 대한 의식의 변화를 수반하여 그 이전과는 다른 양상을 보여주기 시작하였다. 그 단적인 모습이 성균관 유생들이 자신들을 공론을 담당하는 ‘公論所在’로 파악하는 것이었다. 이는 훈구와 사림이 대립되는 상황에서 일반 유생들의 고양되어 가는 정치의식의 변화를 대변하는 것이었다. 이러한 인식의 변화는 중종반정 이후에는 일반화되어 표출되면서, 성균관 유생들이 공론 형성층으로 등장하였다.

지방 유생들의 경우에도 같은 변화가 나타났다. 조선 초기부터 지방의 유생들은 求言을 통해서 자신의 의사를 표출할 수 있었으나 이는 매우 제한된 것이었다. 그러나 성균관이 자신의 입장을 새롭게 정리하고 공론의 소재라고 자처할 무렵에는 지방 유생들에게서도 변화가 나타났다. 지방에서는 이미 성종대부터 지방 공론인 鄉論이 구체화되고 있었다. 성종 초엽부터 사람들은 중앙에 진출하면서, 한편으로는 중앙정치 구조의 개혁에 주력하였고 한편으로는 지방의 자치적 운영의 확보에 노력하였다. 사림은 중앙정치에서 공론에 의한 통치를 추구한 것과 마찬가지로 향론에 따르는 지방의 자치적 운영을 이상시하였다. 사림은 그러한 구체적인 방법으로 유향소의 복립을 제기하고, 또한 향사례·향음례의 실시를 계속 추진하면서 자치적 운영을 모색하였다. 유향소나 향사례·향음례는 지방의 향론에 입각한 향촌 규제를 위한 구체적인 방안들이었다.¹⁰⁾

10) 崔異敦, <16세기 사립 중심의 지방정치 형성과 민>(《역사와 현실》 16, 1995).

이러한 이들의 자치 노력은 일단 戊午土禍로 위축되지만 연산군을 축출한 이후에는 더욱 자신감을 가지고 추진되었다. 중종대에는 지방에서 향론의 형성이 일반화되는 분위기였고, 중종 4년(1509)에는 원악향리의 治罪까지 향론에 의해서 하는 것이 어떠하냐고 중앙에 건의할 만큼, 향론에 의한 향촌 운영이 일반화되어 가는 추세였다.¹¹⁾

이러한 상황에서 향론의 구성원도 확대되는 추세였다. 그러한 추세는 향론 중심 기구의 확대를 통해 짐작된다. 성종대만해도 향론의 중심 기구는 유향소·司馬所였으나 중종대에는 유향소와 더불어 향교가 제기되고 있음이 주목된다. 유향소·사마소의 구성원은 전직 관료나 생원·진사에 국한되었으나, 향교는 일반 교생을 대상으로 하였으므로 자연히 구성원의 확대를 초래하는 것이었다. 생도가 향론의 구성원으로 등장하는 것은 당시 생도의 상당수가 양인으로 구성되어 있다는 점을 생각한다면 단순히 구성원의 확대에 그치는 것은 아니었고 질적인 면에서도 의미있는 시사를 주는 현상이었다.¹²⁾

지방에서의 변화는 중앙에서의 변화와 별개의 것이 아니었다. 본래 중앙 사류와 지방 사류간에는 유생들이 자유롭게 중앙과 지방을 왕래하고, 성균관에서 같이 공부한 관행이 있어 밀접하였다. 특히 성종 말기에는 지방 사림들이 적극적으로 성균관에 진출하여 지방 유생들이 성균관의 주구성원으로 등장하면서 성균관의 유생과 지방의 사류는 더욱 밀접하게 되었다. 이것은 구체적으로 성균관의 분소적인 역할을 하였던 사마소가 지방에 광범위하게 설치되어 성균관과 보조를 같이한 것에서도 확인되는 현상이었다.

이러한 상황에서 사류의 중앙과 지방의 구분이 무의미해졌고 이들의 의사는 합하여져 士論으로 개진될 수 있었다. 지방에서 사림이 향론을 통해서 중앙의 대표였던 수령의 잘못을 정면으로 제기할 만큼 성장한 상황에서, 중앙의 성균관에 진출한 사류들은 정치적인 의식을 성장시켜 중앙의 문제에 자신들의 의사를 표출하는 것은 당연하였다. 중앙정부에서도 그러한 언사를 당연한 것으로 간주하였다. 이는 중종 10년 “유생이 조정의 시비를 논의하는 것은 조정에 부정한 일이 있어 처처에 공론이 있는 것이다. 어떻게 공론을

11) 《中宗實錄》 권 9, 중종 4년 8월 정해·기축.

12) 李範稷, 〈朝鮮前期의 校生身分〉(《韓國史論》 3, 서울대, 1976).

막을 수 있겠으며 公論之人을 벌할 수 있겠는가”라는 중종의 지적에서 잘 나타난다.¹³⁾ 이와 같은 지적은 유생의 의견을 공론으로 인정하고 유생이 조정의 문제를 의논하는 것을 수용하는 것으로, 유생이 공론 형성층으로 기능하였음을 보여주는 것이었다.

3) 공론정치의 활성화

선조대 이후 사람이 정치의 주도권을 잡으면서 공론정치는 활성화된다. 사람이 정치를 주도하면서 언관권과 낭관권이 확고해졌고, 이를 통한 공론의 수용 기능이 활성화되었다. 또한 사람이 공론 형성층으로 인정되어 성균관이 공론의 소재이며 재야사람이 공론 형성층이라는 것, 즉 공론이 草野에 있다는 것¹⁴⁾이 분명하게 공인되었다. 특히 봉당정치가 형성되면서 각 당파가 공론을 정통성을 부여하는 존립 근거로 삼았으므로 공론은 봉당정치를 움직이는 가장 중요한 정치 요소로 작용하였다. 그러므로 공론은 대신이나 왕조차도 따라야 할 것이라는 대전제가 형성되어, 모든 정치 사안이 당연히 공론에 의해서 결정되어야 하였다. 이러한 전제가 표방에 그치지 않고 구체적으로 왕이나 대신이 사안을 처리하는 데에 있어서 구체적으로 나타났다. 선조 21년(1588) ‘卜相’의 문제가 있자 선조는 재상들에게 공론이 어떤 사람을 뽑기 바라는가를 물었고, 재상들 역시 이에 대한 回啓에서 공론을 참작하여서 재상을 뽑겠다고 말한 사례¹⁵⁾를 볼 때 공론정치가 실제적으로 운영되고 있었음을 보여주고 있다.

이러한 공론의 활성화 상황은 일일이 사례를 들어서 거론할 수 없는데, 그 대강의 추세를 짐작케 해주는 현상이 朝報와 通文의 활성화였다. 조보는 정치에 대한 소식지로 공론의 형성을 위한 정보 전달의 역할을 하였다. 조보가 언제부터 나타났는지 분명치는 않다. 그러나 초기의 조보의 기능이 주로 정부에서 결정한 일을 언론기관에 알리는 역할을 하는 데서 출발한 것으로 보아

13) 《中宗實錄》 권 23, 중종 10년 9월 무자.

14) 《宣祖實錄》 권 3, 선조 2년 6월 신사.

15) 《宣祖實錄》 권 22, 선조 21년 5월 계사. 당시의 대화에는 外議가 어떠한가 묻고 있다. 여기서 外議는 조정 밖의 공론이라는 의미를 강조한 것으로 공론과 동일한 의미를 가진다.

언론기관이 활성화된 성종대 무렵부터 본격적으로 발행된 것으로 생각된다.

공론이 활발하게 형성되면서 중종대부터는 중앙 정치의 논의가 조보를 통해서 외부로도 나가서 공론 형성을 위한 정보의 기능을 하기 시작했다. 이러한 사정은 중종 10년(1515) 대사헌 權敏手가 국가의 비밀을 점거하지 않아 외인이 먼저 안다고 지적하면서 조보를 금할 것을 요청한 데서 짐작할 수 있다. 즉 공론이 활성화되면서 정치 결정에 대한 구체적인 정보가 필요하게 되었고, 조보를 빌미삼은 비공식적인 정보의 유출이 드러나자, 국가 비밀의 누설이라는 차원에서 문제로 제기된 것이었다. 그러나 공론이 활발해지고 있던 당시 상황에서 조보를 금하는 것은 불가능하였다. 이러한 권민수의 발언에 대해서 사림은 비난하였고, 중종도 “조보의 일은 예로부터 있어 왔으니 비밀히 해야 할 일은 승정원에서 알아서 비밀로 하는 것이 가하다”고 조보의 금지를 허락하지 않았다.¹⁶⁾

그러나 아직 당시의 조보는 조정에서 결정된 일을 승정원에서 주관하여 의정부나 대간 등 정부기관에 알리는 기관과 기관 사이의 연락을 하는 것이 공식적인 기능이었다.¹⁷⁾ 그러나 조보의 역할은 점차 활성화되었고, 중종 후반에는 조보의 역할이 기관 사이의 연락에 그치지 않고 재상 등 개인에게도 보내지게 되었다.¹⁸⁾ 이러한 상황에서 조보를 통한 정보의 전달은 더욱 활성화되었고, 선조대에 이르면 지방에 거주하는 사람도 조보를 구해보는 것이 일반적인 현상이 되었다.¹⁹⁾

이러한 조보의 활성화 추세는 선조 12년(1579) 조보를 활자로 인쇄한 사례를 통해서 확인된다. 조보가 일반화되면서 필요한 수량이 늘자 일일이 붓으로 쓰는 것이 번거로웠고, 선조 12년 서울의 ‘識者遊食人’들이 조보를 인쇄하여各司와 외방의 邸吏들에게 매매할 것을 계획하고, 의정부와 사헌부에 허

16) 《中宗實錄》권 22, 중종 10년 5월 무자.

17) 《中宗實錄》권 22, 중종 10년 5월 무자 및 권 38, 중종 15년 3월 갑인.

18) 《中宗實錄》권 86, 중종 32년 정월 병신.

19) 柳希春, 《眉巖日記草》1책, 정묘 10월 9일조 기사에 의하면 전라도에 있는 유희춘이 5일자 조보를 받아보고 있으며, 동월 12일조의 기사에 의하면 6일자 조보를 받아보고 있다. 《宣祖實錄》권 6, 선조 5년 5월 기묘조에 의하면 이러한 사실이 조정에서 거론되고 있다.

락을 얻어 수개월간 판매하였다.²⁰⁾ 이러한 사태는 조보를 인쇄하여 판매하는 것이 이득을 남길 만큼 조보를 보는 수요가 활성화되어 있음을 보여주었고, 또한 ‘식자유식인’이라는 특정한 자격을 가지지 않은 일반인들에게 인쇄를 허용할 만큼 조보는 대중적으로 공개되어 있었다. 이러한 조보의 활성화는 정치의 문제와 현안을 널리 알게 하여 공론의 활성화에 기여하였다.

조보가 중앙 정치의 정보를 전달을 통해서 공론의 활성화에 기여하였다면, 通文은 지방의 공론을 수렴하는 장치로 작용하였다. 향촌에서도 역시 향촌의 공론인 鄉論을 바탕으로 향교와 서원을 중심으로 하는 공론 운영 체계가 뚜렷하게 형성되었다. 향론에 입각한 향촌의 운영이 구체적으로 향촌의 행정을 통해서 관철되었으며, 심지어 지방의 교육 관리인 訓導도 향론에 의해서 천거하고자 하였는데,²¹⁾ 이는 중앙의 고유 권한인 관리의 인사에 자신들의 의견을 직접 반영하겠다는 의도로 당시에 빈번하게 나타나는 수령의 유임을 요구하는 상소와 더불어 재야사립의 자치 운영 의식을 짐작케 한다.

특히 재야사립들은 지방의 공론을 수렴하여 중앙 정치의 문제를 직접 거론하기도 하였다. 그러한 과정이 활성화되면서 나타나는 것이 통문이었다.²²⁾ 향촌에서 조보를 통해서 입수한 중앙 정치의 현안에 의견을 표시하고자 할 때, 향촌의 대표들은 통문을 돌려서 의견을 수렴하였다. 통문을 발송하는 주체는 향교나 서원 또는 각 문중 등이 될 수 있고, 그것을 통보 받는 곳도 향교나 서원·문중 등이었다. 통문이 돌려지는 범위는 사안에 따라서 달랐는데, 적게는 읍 단위에서 그치는 것도 있었으나 크게는 도 단위까지 돌려졌다. 심한 경우는 성균관이 중심이 되어서 8도에 통문을 돌리는 경우도 있었다. 통문에서 거론되는 사안은 적게는 한 고을의 민폐의 시정을 촉구하는 내

20) 《宣祖修正實錄》 권 12, 선조 11년 2월. 이러한 조치는 비록 수개월만에 중단되었으나, 인쇄의 필요성이 제기되었고 수용되었던 상황은 변함이 없었다.

21) 《宣祖實錄》 권 7, 선조 6년 12월 정미.

22) 이하 서술은 다음의 글을 참조.

金東洙, 〈서원통문의 공론성과 서원의 정치세력화의 요인〉(《歷史學研究》 10, 1981).

李樹健, 〈朝鮮後期 嶺南儒疏에 대하여〉(《斗溪 李丙燾博士 九旬紀念韓國史學論叢》, 知識産業社, 1987).

薛錫圭, 《16~18세기의 儒疏와 公論政治》(慶北大 博士學位論文).

용에서부터 크게는 봉당정치의 중요 현안에 대한 의견의 개진까지 다양하였다. 통문을 통해서 연락을 받은 사림들은 疏會를 열어서 상소할 내용을 결정하고 상소문을 작성하여 연명하여 올렸는데, 사안에 따라서 수십 명에서 수백 명에 이르렀고, 심한 경우는 만 명을 넘는 경우도 있었다. 이러한 과정에서 통문은 활발하게 돌려졌고, 지방 향론을 수렴하는 정치로 정립되었는데 이는 공론 정치의 활성화를 단적으로 보여주는 것으로 이해된다.

조보와 통문의 활성화를 통해서 나타나는 공론 정치의 활성화는 17세기말 봉당정치의 긍정성이 소진되면서 위축된다. 이미 사회경제적으로 성장한 민이 정치의 참여를 요구하는 상황에서 士論을 기반으로 하여 정치를 운영하는 공론정치는 그 긍정성을 상실하는 것이었다. 그러나 기득권자들은 이러한 요구를 외면하고 오히려 사론마저도 차단하는 탕평과 세도정치라는 반동적인 방향으로 나아가고 있었다. 이러한 상황에서 새롭게 부상하는 사회 세력이 정치 참여층으로 인정되고 이들의 의견이 공론으로 인정되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하였다.

〈崔異敦〉

5. 중앙 군영제도의 발달

조선 전기의 군사제도는 중앙의 五衛, 地方의 鎭管 및 制勝方略의인 체제를 중심으로 유지되었다. 그러나 이러한 전기의 군사제도는 《經國大典》이 성립된 15세기말부터 각종 모순이 발생하여 서서히 허구화되어 갔다. 따라서 倭亂이 일어났던 16세기말에는 군사적 기능이 거의 공백상태에 놓여지게 되었다.

이러한 공백기에 20만에 달하는 왜군이 鳥銃隊를 앞세우고 침략해오자, 조선은 우선 그 수적인 우세를 극복할 수 없어 속수무책일 수밖에 없었다. 다만 李舜臣 등에 의한 水軍의 활약과 전직 관리나 유학자 등 유교를 실천 윤리로 하는 義兵에 의하여 왜군의 작전에 차질을 빚게 했으며, 뒤에 明軍의 참전으로 수적인 열세를 극복하고 官兵·의병의 정비로 반격이 시작되었다.

그리고 이때를 계기로 하여 왜란 극복을 위한 군사체제의 재정비·재편성을 서두르게 되었다. 즉 16세기에 변방 방어를 위하여 설치되었던 備邊司를 더욱 확대 강화하는 동시에 三手兵을 중심으로 하는 明將 戚繼光의 浙江兵法인 紀效新書法을 도입하여 중앙에는 訓練都監, 지방에는 東伍軍을 조직하여 對倭전쟁을 승리로 이끄는 데 성공하였다.

왜란 이후에도 국내의 정세는 안정을 찾지 못하고 인조반정·李适의 난 등의 국내적인 혼란과 호란과 같은 국제적인 도전 등이 겹쳐 일어남으로써 군사체제 재편성 및 강화는 매우 급한 일이 아닐 수 없었다. 따라서 국방체제는 수도 및 수도권을 중심으로 정비·강화되면서 필요에 따라 三手技 중심의 東伍法에 의한 御營廳·摠戎廳·守禦廳·禁衛營 등이 차례로 설치되어 숙종때까지 중앙은 이른바 5군영 체제가 갖추어졌다.

이와 같은 군사제도의 재편성 과정을 통하여 중앙 군사제도를 수도 방위 군영, 수도외곽 방위 군영 및 왕권수호 군영으로 나누어 그 실체를 파악해 보고 끝으로 봉당정치기에 있어서의 군사권의 추이를 살펴본다.

1) 수도 방위 군영

후기 중앙군을 대개 5군영 체제라고 하나 엄밀한 면에서 보면 수도를 직접적으로 방위하는 군영은 훈련도감·어영청·금위영의 3군영이다.

이들 3군영은 때로는 왜란을 극복하기 위하여, 때로는 對淸 관계의 악화로 인한 국방력을 강화하기 위하여, 때로는 급료병인 훈련도감군을 줄이고 국가 재정과 수도 방위의 양면을 충족시키기 위하여 설치되어 숙종 이후의 수도 방어의 직접적인 책임은 이들 3군영이 담당하였다.

뿐만 아니라 이들 3군영은 훈련도감과 같이 모두 長番 급료병으로 편제되기도 하고 혹은 어영청·금위영과 같이 鄉軍을 주축으로 하여 戶·保에 의한 遞番 교대로 번상하는 군영이 되기도 했으나, 이들의 조직 편제는 모두 《紀效新書》에 의한 속오법으로 편제되어 수도 방위의 공동 책임을 지고 있었다.

(1) 훈련도감¹⁾

훈련도감의 설치가 구체화된 것은 선조가 왜란을 피했다가 환도한 선조 26년(1598) 10월 이후의 일이다. 즉 당시 三道 都體察使로서 군사 지휘권을 장악하고 있던 柳成龍 등의 건의에 의하여 飢民 구제·精兵 양성을 주안으로 하여 매월 9斗의 급료를 지불하는 동시에 명장 척계광의 병서인 《기효신서》의 浙江兵法에 의하여 砲·殺·射手의 전문적인 三手兵으로 편제되었다.²⁾ 따라서 훈련도감군은 《기효신서》의 근본정신인 ‘治衆如治寡’에 입각하여 分數束伍에 중점을 두고 ‘責任分明 哨隊有倫’하는 부분 연습의 소부대 단위로 三手 전문의 병종으로 편제되었다.³⁾ 그러나 전문적인 삼수병으로 편제되었다고 하지만 어디까지나 왜란 극복을 위한 포수를 중심으로 편제되었다. 따라서 훈련도감군은 왜란을 계기로 조총 등의 필요성이 증대함으로써 처음 포수로 설치되었다가 그 뒤 義勇隊⁴⁾를 殺手로 편입하고 다시 守門將 등 學射之人을 射手에 편입하여 삼수병으로서의 편제가 이루어진 것은 선조 27년 6월 이후의 일로 생각된다.⁵⁾

훈련도감의 설치는 都監이라고 한 이름에서도 알 수 있듯이 처음부터 법적인 뒷받침을 받은 군영이 아니었다. 즉 설치 초기에는 문자 그대로 전국의 군대를 三수로 나누고 이들을 전문적으로 훈련하여 왜란을 극복하려는 임시 군영이었다. 그러나 다시 수복된 수도 방어의 핵심 군영으로 왜란 후 서서히 永設 군영화했으며 이러한 영설화에는 많은 우여곡절이 있었다.

처음 설치된 훈련도감군은 전기한 바와 같이 지방군의 훈련을 책임졌을 뿐 아니라 수도권을 5營으로 나눈 후 이들 5영에 각각 배치되어 왕권 수호

1) 車文燮, 〈宣祖朝의 訓練都監〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973).

陸軍士官學校 韓國軍事研究室편, 《韓國軍制史》(近世朝鮮後期篇, 陸軍本部, 1977).

2) 《紀效新書》는 明將 戚繼光이 당시 중국 서해안에 침입해 오던 倭寇에 대비하여 쓴 兵書이다.

3) 車文燮, 앞의 글 참조.

4) 義勇隊는 왜란 중 왕세자(광해군)를 호위하기 위하여 긴급히 만든 병종이다(《宣祖實錄》 권 52, 선조 27년 6월 갑술).

5) 《宣祖實錄》 권 52, 선조 27년 6월 갑술.

와 捕盜·巡綽의 책임도 졌다. 설치 초기의 훈련도감은 大將을 都監堂上이라 하고 그 밑에 직접 군사지휘를 담당하는 中軍·千總이 있었으며 이들 지휘관 아래 司(把總)－哨(哨官)－旗(旗總)－隊(隊長)－伍의 편제로 연결되어 있었다. 그러나 뒤에 기구가 더욱 확대 강화됨에 따라 議政이 겸하는 都提調 1명, 兵判과 戶判이 겸하는 提調를 두고, 직접 군사 책임을 담당하는 大將 1명(종2품) 아래 中軍 1명(종2품)·別將 2명(정3품)·千總 2명(정3품)·局別將 3명(정3품)·把總 6명(종4품)·從事官 4명(종6품)·哨官 34명(종9품)으로 지휘 체계를 편성하였다.⁶⁾

그리고 조직 편제는 左·右 兩部=6司=33哨로 편제되었다. 즉 馬兵(射手) 7초(1초 119명) 833명·砲手 20초(1초 122명) 2,440명·殺手 6초(1초 123명) 738명 도합 33초에 4,011명으로 구성되었다. 이같이 조직이 확대되면서 이들 이외에도 軍官 10명, 別軍官 10명, 知穀官 10명, 旗牌官 20명, 勸武軍官 50명, 都提調軍官 5명, 監官 6명, 藥房·鍼醫·馬醫 각 1명 등 군사 훈련이나 도감의 각종 행정에 종사하는 군관들이 있었다. 그리고 도감에는 일반군 이외에 別武士 68명, 漢旅 33명, 局出身 150명, 武藝別監 198명 등의 특수병도 있었으나 앞서의 권무군관이나 한려·국출신⁷⁾ 등은 뒤에는 모두 軍功에 의한 待遇軍이었다. 이외에도 各色標下軍이 1,230명이 있었다. 都監軍은 경제적인 이유로 몇 차례의 가감이 있었지만 대개 5,000여 명 정도의 軍總을 말기까지 유지하였다.

설치 초기의 훈련도감은 장번 급료병으로서 매월 급료를 지급하는 동시에 정기적인 것은 아니지만 試才·鍊才 등을 통하여 논상하고 衣資 등을 지급했으며 赴防者에 대하여는 妻料를 지급하였다. 그러나 도감 자체가 왜란 극복을 위하여 설치된 임시 군영이기 때문에 이를 유지하기 위한 항구적인 재정 대책이 세워지지 않았다. 그렇기 때문에 호조에서는 둔전을 확대하여 경제기반을 마련하려고 했으나 여의치 않아 선조 말년에는 이른바 三手糧을

6) 《續大典》兵典, 軍營衙門 訓練都監.

7) 局出身은 병자호란때 남한산성 扈從軍 가운데 出身者 1,884명을 7局으로 나누어 永肅門에 입직하게 했으나 뒤에는 서서히 待遇軍化했다.

마련하였다.⁸⁾

그러나 이 같은 삼수량만으로도 장번 급료병인 군총을 유지할 수 없었기 때문에 평안도와 함경도를 제외한 6도에 砲保 37,194명과 餉保 7,000명을 설정하여 이들에게서 포 2필 혹은 미 12두를 징수하여 충당하였다. 뿐만 아니라 도감군의 長番 액수를 줄이기 위하여 한때 番上遞代하는 훈련별대를 두어 도감병을 감축하려고도 했다. 그러나 오히려 이는 禁衛營을 탄생시키는 결과를 가져 왔으며 5군영체제가 갖추어졌어도 수도 방어의 핵심 군영은 도감이기 때문에 군액의 건감은 이루어지지 않았다. 영조때에는 군역법이 성립되어 일반 양정의 포 부담이 1필로 반감됨으로써 均役廳으로부터 給代 등을 받아 운영되었다.⁹⁾ 이와 같은 재정기반으로 馬軍은 미 10두·太 9두를 지급하고 말이 없는 자는 미 9두를 지급하였다. 그러나 처음 도감군에 들어가면 미 4두를 지급하고 試才 등에 의하여 7두~9두까지 지급받을 수 있었으나 9두 이상은 지급되지 않았다.

후기 군사제도가 차차 정비되면서 훈련도감은 수도의 핵심 군영으로서 왕권 수호는 물론 어영청·금위영과 더불어 궁성 수비 내지는 수도 서울의 방위를 책임지게 되었으며 봉당정치가 붕괴되는 과정에서 왕권이 신장되던 영조대에 가서 續大典化했다. 즉 도감군은 국왕의 動駕 陪扈·殿座 環衛를 전담하고 서울 서부·북부의 坊民과 더불어 수도 방위를 담당하기도 했으며 扈衛信地를 정하여 왕권을 수호하고 도성 分守와 宮墻 파수 및 都城 내외의 순라도 담당하였다. 뿐만 아니라 수도 안의 濬川과 주위 四山の 禁松 및 捉虎 등도 분담하여 책임지도록 하는 등 문자 그대로 중앙군의 핵심적 역할을 담당하는 군영의 하나가 되었다.¹⁰⁾

훈련도감 본청은 서울 餘慶坊에 있었으며, 도감의 양곡 등 군수품을 공급하기 위하여 설치되었던 糧餉廳은 남부 薰陶坊에 있었다. 그리고 도감의 규모가 점차 커짐에 따라 北營·南營·新營·下都監·北一營·西營 등의 營舍

8) 《宣祖實錄》권 203, 선조 39년 9월 정해.

9) 《萬機要覽》軍政編, 訓練都監 財用.

10) 위와 같음.

가 두어졌다. 북영은 苑洞의 拱北門 밖에, 남영은 昌德宮의 敦化門 밖에, 신영은 慶熙宮의 興化門 밖에, 하도감은 남부 明哲坊의 訓練院 동쪽에, 북일영은 경희궁의 武德門 밖에, 서영은 경희궁의 崇義門 밖에 두어졌다.¹¹⁾ 이는 국왕이 창덕궁이나 경희궁에 머물러 있는 경우가 많았기 때문에 도감의 여러 公廳도 이들 궁을 중심으로 배치된 것으로 생각된다.

(2) 어영청

1623년의 인조반정으로 말미암은 국내의 어수선한 정세와 後金이 강대해지면서 압력을 가해 오는 국제 상황이 짝하여 御營廳이 설치되었다. 특히 인조대의 서인정권이 광해군때와는 달리 후금에 대해 강경책을 표방함으로써 이에 대한 대비책을 강구하지 않으면 안되었다. 이러한 때에 서인정권은 반정초부터 후금의 침입을 기다릴 것이 아니라 오히려 적극적으로 대처하기 위하여 인조의 후금에 대한 親征을 계획하게 되었다.

이 계획의 실천을 위하여 인조가 직접 開城으로 나가게 되면 도성의 방위는 國舅인 韓浚謙에게 맡기기로 하고, 개성은 李貴를 留守겸 御戎使로 선임하여 맡기기로 하였다. 후금에 대비한 어용사의 선임이 어영청 설치의 선구적 조치가 된 것이다. 이귀는 인조의 개성 留駐를 책임지기 위하여 정예병 260여 명을 모집해 놓고 있었으나 국왕의 친정계획이 실행에 옮겨지지 못함으로써 이귀는 유수직에서 물러나 환도하게 되었다. 그러나 인조 2년(1624) 정월 앞서 모집한 개성 근처의 정예병을 해산시키지 않고 그대로 유지하는 동시에 이귀를 御營使로 임명하고 왕권 수호를 담당하도록 했으니 이것이 御營軍의 시초가 되는 것이다.¹²⁾

어영군은 곧 이어서 일어났던 이괄의 난으로 인조가 公州로 피난했을 때 호위하였고 그곳에서 왕의 호위를 강화하기 위하여 인근 군현의 山尺砲手를

11) 車文燮, 〈中央 五軍營의 成立過程〉(陸軍士官學校 韓國軍事研究室편, 앞의 책).

12) 車文燮, 위의 글.

《仁祖實錄》권 4, 인조 2년 12월 정묘.

《備邊司謄錄》3책, 인조 2년 정월 12일.

대읍은 7명, 중읍은 4명, 소읍은 2명씩 精抄하여 당시 어영군의 수는 약 600여 명으로 불어났다.¹³⁾ 이들 어영군은 이괄의 난이 진정되고 인조가 환도했을 때에는 1,000명으로 불어났으나 이를 해산시키지 않고 양분하여 500명씩 교대로 왕의 시위를 담당하도록 했다. 이로써 어영군은 기왕의 훈련도감과 함께 수도 방위는 물론 왕권 수호를 전담하는 중앙군으로 정착하기 시작하였다.

그러나 이 같은 중앙군의 확대 강화는 재정면에 큰 부담을 가져왔다. 이에 정부에서는 이들에게 保人을 설정하고 良人인 경우에는 保 1人, 賤人인 경우에는 잡역 면제의 혜택인 復戶가 주어졌다. 한때 어영군은 총융사에 속한 때도 있었으나 정묘호란을 겪으면서 그 수가 5,000여 명으로 늘어났으며 인조 6년(1628) 12월에는 제조·대장 등을 정점으로 하는 지휘 체제가 갖추어지고 병자호란 이후에는 그 수가 약 7,000여 명으로 늘어나 사실상 군영체제를 갖추었으며,¹⁴⁾ 효종때에 확대·정착되었다.

즉 효종 3년(1652) 淸의 간섭이 완화된 틈을 타 효종은 李浣을 어영대장에 임명하고 본격적으로 어영청을 개편하여 안으로는 왕권 수호의 정예군으로, 밖으로는 북벌의 선봉군으로 삼으려 했던 것이다.¹⁵⁾ 이때의 어영청은 議政이 겸임하는 도제조 1명, 호조판서가 예겸하는 제조 1명 아래 대장 1명(종2품)을 정점으로 하는 군영체제로 갖추어 졌다. 군액은 종래보다 3배가 늘어난 21,000명으로 증액하고 이들을 6番으로 나누되 21개 그룹으로 만들어 두 달씩 1,000명이 번상 근무함으로써 종래는 겨울 合水期 3개월간 번상하던 것을 지양하고 항상 1,000명의 번상군이 상주하는 수도 방어 군영으로 존치하게 되었다.¹⁶⁾

어영청의 그 재정 기반은 보인이었다. 이는 비록 봉당정치기라는 시대적인 배경을 가지고 있으나 어느 면에서는 건국 초기에 마련되었던 戶·保의

13) 李适의 亂 당시의 기록은 없고 《顯宗改修實錄》 권 10, 현종 4년 10월 정축 기사에 어영청 설치 관계 기록이 있어 인용하였다.

14) 《仁祖實錄》 권 31, 인조 13년 10월 기미 및 권 39, 인조 17년 7월 병자.

15) 《孝宗實錄》 권 8, 효종 3년 6월 기미.

16) 《顯宗改修實錄》 권 10, 현종 4년 11월 무인.

五衛制度와 비슷한 것 같다. 즉 번상 숙위하는 어영군에게는 보인 3丁이 지급되었는데, 1정은 순전히 번상 왕래하는 데 소요되는 경비를 맡게 되었고(資保), 나머지 2정은 서울 체류중의 경비를 담당하여 당시 보인의 수는 무려 8만 명에 달했다고 한다. 또한 효종때의 어영군에는 騎兵 중심의 別馬隊와 火砲軍인 別破陣이 설치되기도 하였다.¹⁷⁾

그러나 현종 이후 북벌에 대한 의욕이 사라지는 동시에 봉당간의 전투가 더욱 격화되고 정권의 교체가 복잡해지면서 어영군 유지에도 부담이 가중되어 마침내 평안과 함경도를 제외한 6도 鄉軍의 번상체제로 바뀌었다. 효종때 어영청은 5部·別三司·別中哨 1哨 등으로 편제되어 있었다.¹⁸⁾ 그러나 숙종때 금위영이 설치되면서 숙종 30년(1704) 12월 금위영과 함께 5부=25사=125초=16,300명으로 정비되었다. 1초의 군총은 127명으로 [1초=3旗, 1기=3隊 (1대=正軍 10명, 火兵 1명, 卜馬軍 1명, 총 12명)] 편제되었다.¹⁹⁾

이같이 정비된 어영청은 125초를 25番으로 나누어 5초씩 번상하되 두 달에 한번씩 교대하도록 하여 매년 약 700명이 수도에 상주하도록 하였다. 이 같은 어영청 제도의 개편 정비는 다 같은 향군으로 조직된 금위영과 통일성을 기한다는 의미가 있기도 하지만 항상 700명 정도의 상비군이 서울에 상주함으로써 수도 방어의 강화가 이루어지도록 한 것이다. 뿐만 아니라 금위영의 주류를 이룬 향군 자체는 6도 보인에 의하여 유지되어 사실상 국가 재정면에서 득을 보고 있다는 데도 의의가 있었다. 당시 설정된 금위영 보인의 수를 보면 資保 17,475명, 官保 50,175명, 別破陣保 780명, 騎士保 3,729명으로 자보와 관보를 합치면 67,650명으로 향군수의 약 4배나 책정되어 있음을 볼 수 있다. 따라서 자보는 步軍 1명에는 보 1정, 卜馬軍 1명에는 보 2정을 지급하여 資裝之需로 충당하게 하고, 월등히 많이 책정된 관보는 상번자에게 旅需錢 1兩(북마군에는 加 1兩)과 朔料 매 1명에 9두(兼司僕者에는 加 3두)를 지

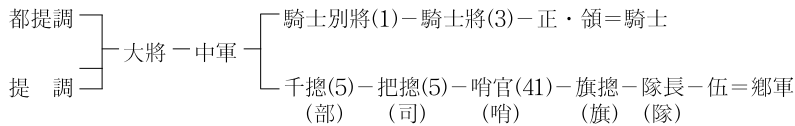
17) 《顯宗改修實錄》 권 10, 현종 4년 6월 정축.

18) 《萬機要覽》軍政編, 御營廳, “孝宗 壬辰(3年) 李滄 爲大將 始置軍營 定軍保 有五部·別三司·又有別中哨 收保人 米·布”라 하였다.

19) 《肅宗實錄》 권 40, 숙종 30년 12월 갑오. 이때의 개혁으로 16哨가 감액되었고 別三司나 別中哨는 없어졌다.

급하는 경비로 충당하였다.²⁰⁾ 이러한 많은 수의 보는 국가가 사실상 재정 부담을 지지 않는다는 데 있었으나 상대적으로 良役의 부담을 가중시키는 결과로 나타나 이후 양역변통에 관한 문제가 끊임없이 제기되는 것이다. 이들 어영군이 훈련도감군보다 어느 면에는 더 좋은 대우를 받고 있는 것 같으나 도감군은 長番軍이기 때문에 1년 내내 급료를 받지만 어영군은 4년에 한번 2개월간의 식료를 받는다는 것에 유의해야 할 것이다.

어영청의 조직 편제는 훈련도감과 마찬가지로 《기효신서》의 浙江兵法에 의한 편제되었으나, 훈련도감과는 기병에 있어 약간 다르며 금위영과는 거의 같은 편제였다.



* ()의 숫자는 인원수

위에서 보는 기본적인 군사 지휘체제 이외에도 군무를 관장하는 郎廳 2명이 있고, 초관 이외의 장교로서 敎鍊官 12명, 旗牌官 10명 등의 군사훈련 담당관과 본청군관 15명, 출신군관 11명, 駕前別抄 52명, 別武士 30명, 馬醫 1명, 裁鏡군관 300명 등의 각종 장교들이 있었다. 이 중에는 필요에 의하여 설정된 것도 있었으나 훈련도감과 마찬가지로 무과의 남발로 인한 대우직도 있어 조선 왕조가 가지고 있는 고민을 엿볼 수 있다.

또한 훈련도감과 다르게 어영청이나 금위영에는 각각 兼把總 11명과 10명이 있었다. 도감병이 長番兵인데 반하여 이들 兩營은 4년에 한번 번상하기 때문에 下番이후의 군사훈련이 문제될 수밖에 없었다. 그렇기 때문에 각 도에 2명씩의 武에 소양이 있는 수령으로 하여금 파총을 겸하게 하여 각자의 관내에 소재하고 있는 향군 하번군의 훈련을 책임지도록 하였다.

군총에 있어서도 기본적인 병종인 각도 향군 125초 이외에 기사 150명, 별파진 160명(화포군으로 10명씩 돌려가며 입번) 등이 기본 병종이었다. 이들 외

20) 《萬機要覽》軍政編, 御營廳.

에도 京標下軍 981명, 守門軍 40명, 軍舖守直軍 16명, 本牙兵 310명, 懸錄牙兵 87명, 輜重卜馬兵 50명, 楊花津牙兵 100명, 教師 10명, 兼別破陣 40명, 鄉騎士 700명, 標下軍 56명 등 유명·무명의 잡다한 병종이 있어 포하군이나 수문군같이 兩朔 9斗米를 받고 長番 근무하는 자가 있는가 하면, 필요할 때만 사역하는 輜重卜馬軍, 그리고 이름만 있고 수포군인 향기사 등이 이 속에 포함되어 있어 어느 면에서는 6도 향군을 주축으로 하는 번상병과 장번 근무인 급료병이 혼재하는 군영 형태라 할 것이다.²¹⁾

금위영과 어영청은 거의 같은 조직체계를 가지고 있었지만 약간 차이가 나는 것은 어영청이 兼管別後部를 가지고 있다는 점이다. 이는 永宗鎭에 설치한 것으로 永宗僉使가 어영청의 천총을 겸하고 그 밑에 중군 1명·파총 1명·초관 1명·防營軍官 160명·待變軍官 300명·敎鍊官 8명·旗牌官 15명, 별파진 18명 그리고 別隊軍 5초=731명을 배치하였다. 《萬機要覽》에는 숙종 6년(1680)에 永宗萬戶로 하여금 어영청 파총을 겸하도록 했으나, 영조 34년(1758)에 다시 독립된 鎭이 되면서 첨사가 천총을 겸하게 되었다고 하고 있다. 영종도가 어영청에 속하게 된 이유는 설명이 없어 알 수 없으나 수도권 방어를 위하여 《續大典》에 이곳에 방어사를 두었다가 폐지했다는 기록과 관련이 있는 것으로 생각된다.

어영청 본영은 남부 明哲坊 南小門 동쪽에 있었으며 그 규모가 확대됨에 따라 新營을 梨峴에, 東營을 宣仁門 밖에 설치하였으나 국왕이 경희궁에 있을 때에는 開陽門 밖에 설영하였다. 또한 北二營이 社稷洞에 있었으나 국왕이 경희궁에 있을 때에는 武德門 밖에 설영하였다. 이 밖에 集春營이 集春門 밖에 있었으며 糧餉을 저장하는 南倉은 南小洞에 있었다.²²⁾

(3) 금위영

양란을 겪은 조선 왕조는 궁핍한 국가 재정과 극심한 양역의 폐해를 극복하기 위하여 군제변통·양역변통의 논의가 끝없이 이어졌다. 이를 극복하는

21) 위와 같음.

22) 御營廳에 관하여는 車文燮, 〈朝鮮後期 中央軍制의 再編〉(《韓國史論》 9집, 國史編纂委員會, 1981)에 의하여 정리하였다.

과정에서 숙종 8년(1682) 3월 금위영을 설치하였다.²³⁾ 이것은 일찍이 설치되어 있었던 更番軍인 精抄軍과 훈련도감의 급료병 감액을 위하여 설치되었던 훈련별대를 합하여 금위영이라는 하나의 독립된 군영으로 개편한 것으로 당시 훈련도감 대장을 겸하고 있던 병조판서 金錫胄가 올린 〈軍制變通節目〉에 의하여 구체화되었다.

정초군은 인조 14년(1636) 병자호란을 전후하여 신설되었으며 난 후에 조직화된 것으로 생각된다.²⁴⁾ 《만기요람》에 의하면 인조때 병조판서 李時白이 병조 소속의 각 번 기병 가운데 우수한 자를 정초하여 哨를 만들고 精抄廳을 설치하였는데 뒤에 3초로 늘어났다고 하고 있어 이는 병조 소속의 기병을 조직화한 것으로 보인다.²⁵⁾ 따라서 정초군은 병조판서의 수하병의 확보와 숙위 강화를 위하여 설치되었으며 현종 9년(1663) 12월 정초청으로 승격시켜 옛 병조 자리에 병영을 마련하여 병조판서가 주관하도록 하였다.²⁶⁾

이후 병조 騎兵戶 19,391명을 정초군으로 옮겨 1초 당 111명으로 40초로 만들어 8번으로 나누어 5초씩 윤회 번상하도록 하였다. 이들 번상군에게는 자보 1丁을 주어 번상할 때의 資裝으로 삼게 하였고, 나머지 10,511명에게서는 미·포를 징수하여 운영 재정으로 활용하였다. 또 정초군은 병조판서가 대장을 겸하고 그 밑에 별장·낭청 등을 두어 군사 지휘와 실무를 담당하게 하였다. 이는 봉당정치가 더욱 심화되면서 군사권의 소재가 중요한 정치권 행사의 배경이 되는 상황을 말해주는 것으로, 국방의 총책인 병조판서권을 강화함으로써 당권의 행방에 정초군의 존재가 큰 영향을 미친 것으로 생각된다. 정초군은 현종 14년 자보 가운데서 1,220명을 덜어 10초를 더 만들어 50초로 하고 그 대신 番次를 10번으로 늘렸다.²⁷⁾

훈련별대의 설치에 정초청에 대한 시비가 한창 일어나고 있던 현종 10년

23) 《肅宗實錄》 권 13, 숙종 8년 3월 갑자.

車文燮, 〈禁衛營研究〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973).

24) 《備邊司謄錄》 6책, 인조 19년 9월 17일.

25) 《萬機要覽》 軍政編, 禁衛營 設置沿革.

26) 《顯宗實錄》 권 11, 현종 9년 12월 신묘.

27) 《萬機要覽》 軍政編, 禁衛營.

2월이었다.²⁸⁾ 이는 훈련도감의 장번 급료병제로 말미암아 국가 재정의 부담이 가중되는 폐단을 덜기 위한 방편으로 설치되었다. 즉 당시 李端夏의 주장에 의하여 각 도 監·兵·水營의 營將假屬 54,000명 가운데서 실제 有職·有役者 및 공사천을 제외한 閑丁數 6,665명을 어영청의 예에 의하여 13번으로 분작하고 매번 512명씩 도감으로 이송하여 수도 방어를 담당하도록 하는 동시에 급료병인 도감군을 “궐원이 생겨도 보충하지 않는다(有闕勿補)”하여 점차 줄여 나간다는 것이다.

이와 같이 정초군이나 훈련별대가 모두 국가 재정도 충족시킬 수 있고 또한 정권 유지나 수도 방어를 위한 군역도 확보할 수 있다는 효과를 노려 설치되었으며 궁극적으로는 장번 도감병의 감액이나 혁파에 주안점을 맞추어져 있었음을 알 수 있다. 따라서 조정에서는 기회있을 때마다 훈련도감군을 更番軍으로 바꾸든지 아니면 혁파해야 한다는 논의가 계속되었다. 그러나 그때마다 재정은 부족하지만 중앙군의 핵심 기간 군영을 유지해야 된다는 고민으로 도감은 존치되어 왔다.

이와 같은 어려움을 극복하기 위하여 숙종대에 들어서면서 훈련도감군의 감액과 양역변통이란 명목아래 마침내 정초군과 훈련별대를 합쳐 숙종 8년에 금위영으로 설치된 것이다. 즉 당시 훈련대장을 겸하고 있던 병조판서 金錫胄의 주장에 의하여 급료병인 훈련도감군 5,707명 가운데 707명을 감하여 별대로 옮기고, 이들 별대와 정초군을 합하여 5部=20司=105哨로 편제하여 금위영이라 했던 것이다. 이 같은 금위영은 처음 병조판서가 겸하는 대장 아래 禁軍 騎步兵과 相配하되 10番 2朔으로 돌러가며 상번하도록 하였다. 그러나 뒤에 어영청과 같이 6도 향군으로 개편하여 5부=125초, 別左·右兩司=10초, 別中司=1초 등 135초로 불어났으나 숙종 30년의 군제변통에서 어영청과 같은 규모인 1營=5부=25사=125초의 향군 번상 숙위체제로 개편되었다.²⁹⁾ 물론 어영청과 마찬가지로 금위영도 관·자보에 의하여 운영되었다. 다만 금위영이 설치 초기에 어영청과 다른 점은 정치적인 역학관계로 인하

28) 《顯宗實錄》 권 16, 현종 10년 2월 정묘.

29) 《肅宗實錄》 권 40, 숙종 30년 12월 갑오.

여 병조판서가 줄곧 금위대장을 겸한 것이다. 그러나 봉당정치가 서서히 붕괴되고 왕권의 강화가 진행되던 영조 30년(1754)에 와서 처음으로 지휘권이 병조판서권에서 분리되어 문자 그대로의 금위영으로 독립되어 훈련도감·어영청과 더불어 수도 방어의 핵심 군영으로 발전하게 되었다.³⁰⁾

조직 편제는 어영청과 대동소이하여 역시 도제조·제조를 비롯하여 대장이 있고 중군 아래 기사별장과 천총이 있고 別饒衛를 관장하는 騎士將 그리고 보병 5사를 관할하는 파총이 있었다. 그리고 기사는 正一領으로 연결되었으며 보군의 司 밑에는 哨(哨官)－旗(旗總)－隊(隊長)－伍로 연결되는 조직편제를 이루고 있었다.³¹⁾ 1초는 대개 127명이었으나 뒤에는 이 수가 더욱 줄어든다. 그리고 기사와 향군은 각각 15番 逐朔相遞(한달마다 교체), 25번 兩朔相遞(두달에 한번 교체)로 어영청의 번체와 같았으며 검파총은 역시 한번금위군을 훈련시키는 책임을 졌다.

이상에서 보는 핵심적 조직 체계 이외에도 직접 군사훈련을 담당했던 교련관·기패관 등이 있고 이외에도 별무사·별기위·도제조군관·권무군관 등의 어느 면에서는 대우를 위한 장교 집단들도 존치되어 있었다. 이외 군병으로는 군사 기능을 돕는 각종 표하군과 화포군인 별파진 등 어영청에서 보는 여러 가지 병종이 있었다.³²⁾ 금위영의 본영(新營)은 金虎門 밖에 있었으며 南別營은 墨洞에, 서영은 景秋門 맞은편에, 남영은 경희궁 開陽門 외에 있었으며 이외에 남창은 남별영의 남쪽에, 하남창은 묵동에 있었다.

(4) 3군문의 왕권 수호와 수도 방위

조선 전기의 수도 방어는 五衛에 속해 있는 각 병종을 중심으로 행해지고 있었다. 그러나 16세기말 임진왜란을 겪는 동안 훈련도감이 설치되고 이후 필요에 의하여 총융청·어영청·수어청·금위영 등 군영이 차례로 설치되어

30) 《英祖實錄》 권 30 영조 30년 10월 을미.

《備邊司謄錄》 127책, 영조 30년 10월 14일.

車文燮, 〈禁衛營研究〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973) 참조.

31) 御營廳의 조직편제 도표 참조.

32) 조직편제는 御營廳 조직편제 참조.

5위체제를 허구화시키고 수도 방위의 책임은 이들 5군영으로 대체되었다. 그러나 이 중 총융청과 수어청은 서울 외곽인 북한산성과 남한산성을 근거지로 삼게 됨으로써 훈련도감·어영청·금위영의 3군영이 사실상 수도 방위의 핵심 군영으로 정착하였다. 따라서 수도 방어의 3군영체제는 숙종 30년의 군제변통을 거치고 영조 4년 李麟佐의 亂을 계기로 하여 더욱 구체적으로 정비되어 간 것으로 생각된다. 이 같은 3군영의 왕권 수호·수도 방위에 대한 실제를 살펴보면 다음과 같다.³³⁾

① 侍衛·侍立: 3군문은 먼저 왕권의 수호를 위하여 국왕의 도성 내외의 行幸에 隨駕하고 또한 殿座에는 排立을 책임지고 있었다. 이 중 動駕의 배호와 전좌할 때의 環衛 등은 훈련도감이 책임을 진 것 같고 국왕이 교외로 행하면 어영청과 금위영이 해마다 돌아가면서 호위하도록 하였다. 만약 국왕이 꺾문을 나와 도성 내 다른 곳에 머물 때에는 병조 稟旨로 도성 내의 모든 파수는 3군문의 임시 편제인 留都營이 책임지도록 하였다. 그리고 국왕의 교외 행행 때에는 훈련도감에서 척후와 복병을 내어 국왕의 신변을 책임지고 보호했으며 국왕이 도성 내에서 經宿할 때는 금위영·어영청 양군영이 척후와 복병을 책임지고 있었다.

② 扈衛信地: 비상시에 대비하기 위한 궁성 호위의 목적으로 설정된 信地로서 금위영 설치 당시인 숙종 8년경에는 다음과 같았다.³⁴⁾

훈련도감=敦化門~弘化門

어 영 청=弘化門~集春門

총 융 청=集春門~廣智營

금 위 영=廣智營~金虎門

이 같은 호위신지는 국왕이 창덕궁에 있을 때의 신지이며, 여기에는 총융청의 京廳이 서울에 있을 때의 배치이나 총융청이 북한산성으로 옮겨간 이

33) 《萬機要覽》軍政編.

車文燮, 〈朝鮮後期 中央軍制 再編과 首都防衛〉(《朝鮮時代軍事關係研究》, 檀國大出版部, 1996) 참조.

34) 《禁衛營謄錄》숙종 8년 10월 23일.

후에는 훈련도감·어영청·금위영의 3군영이 다음과 같은 신지를 책임졌다.

훈련도감=金虎門南邊~司僕水門(步軍)·敦寧府前路(馬軍)

금 위 영=金虎營~廣智營

어 영 청=御營東營隅~廣智營³⁵⁾

이와 같은 신지를 중심으로 일단 비상이 걸리면 훈련대장은 중군 이하의 旗鼓兵을 인솔하고 창덕궁의 정문인 돈화문을 파수하고 보군은 금호문(창덕궁 서문) 南邊~東營西邊에 結陣하며 馬兵은 把子橋 앞길에 결진하였다. 금위대장도 역시 중군 이하의 기고병을 인솔하고 금호문을 파수하고 보군은 금호문 북변~광지영 서변에 결진하는 동시에 騎士는 曜金門(창덕궁 景秋門北) 북변~拱北門(요금문 북)에 결진하였다. 그리고 어영대장도 중군 이하의 기고병을 인솔하고 홍화문(창덕궁 동문)을 파수하고 보군은 어영청 북변~광지영 동변, 기사는 館峴에 결진하였다. 물론 이러한 궁성 호위에는 서울에 적을 두고 있었던 수어청·충융청·호위청 및 龍虎營 등이 모두 동원되었으나, 수어청은 京廳이 남한산성으로 옮기면서 이에서 제외되었고 충융청은 경청이 자하문 밖 鍊戎臺에 있었기 때문에 이에 참여하기도 했다.³⁶⁾

위에서 보는 신지 및 비상시의 동원은 국왕이 창덕궁에 있을 때이지만 국왕이 경희궁에 있을 때에는 다음과 같았다.

훈련도감=開陽門 東~武德門(步兵)·六曹洞口(騎兵)

금 위 영=개양문~崇義門

어 영 청=무덕문~숭의문을 호위신지

③ 守城: 3군문 직무는 궁성 수비에만 있는 것이 아니라 도성 수비도 주임무의 하나였다.³⁷⁾ 따라서 3군문은 각각 담당 地界를 나누어 수도 방위를

35) 《萬機要覽》軍政編.

36) 《大典通編》兵典 疊鍾.

37) 元永煥, 〈朝鮮 後期 都城修築과 守備에 대하여〉(《鄉土서울》 33, 1975).

車文燮, 앞의 글(1996) 참조.

분담하였다. 이 같은 수성에 관하여는 영조 22년(1746) 〈守城節目〉에 의하여 다시 구체적으로 정비되었다.³⁸⁾ 이에 따르면 서울 5부의 민호를 각각 가까운 3군영에 분속시키고 매 3년마다 분속된 坊·契의 호구 총수를 조사하여 각 해당 군문과 병조에 보고하게 하고 유사시에 대비하도록 하였다. 3군문은 分授된 도성의 城堞를 모두 5停으로 분작하고 前·左·中·右·後로 순차를 정하여 돌을 세우되 훈좌·훈전·훈중·훈우·훈후 등과 같이 刻字하여 3군문의 수성해야 할 책임 한계를 분명히 하였다. 만약 방위의 단위가 1營이면 五部를 5정으로 나누고 1부면 5사를 5정으로 나누며, 1사면 1초를 5정으로 나누어 지키게 하되 유사시에는 노약자와 집을 지키는 사람을 제외하고는 모든 사람이 登牌하여 힘써 수성하도록 하였다. 이때 해당 영은 해당 부에 전령을 파견하여 督戰하도록 하되 만약 힘을 다하여 싸우지 않으면 部官을 군법으로 처벌하도록 하였다. 또 5부의 각 契는 모두 작은 깃발을 만들었는데 훈련도감은 황색, 금위영은 청색, 어영청은 백색으로 하되 여기에는 某部·某契를 쓰고 금위영이면 禁前·禁右 등의 글씨를 써서 3군문의 소속을 표시하게 하였다. 이들 깃발은 해당 영에서 만들어 해당 부에 나누어 주되 평상시에는 각각 해당 영에 보관했다가 유사시에 나누어 주도록 하였다. 그러나 실제 영조 이후에 수성을 해야 될 사건이 일어나지 않음으로써 이 같은 철저한 수성의 이행은 알지 못한다.

이와 같이 짜여진 수도 방어의 〈守城節目〉에 의하여 배당된 3군문의 수성 분계를 보면 다음과 같다.

훈련도감=북부를 중심으로 하되 서부·중부 1부(민호수 14,587호)

금 위 영=남부를 중심으로 하되 중부·서부의 1부(민호수 14,768호)

어 영 청=동부를 중심으로 하되 중부·남부·서부의 1부(민호수 14,587호)

이러한 수성의 분계는 禁火의 담당 구역과도 같았다.³⁹⁾

④ 都城·山城·宮牆修築 및 把守 : 3군문은 평상시에 있어서도 도성이나

38) 《英祖實錄》 권 64, 영조 22년 12월 정묘, 守城節目.

39) 《萬機要覽》軍政編, 訓練都監 守城字內.

산성 혹은 궁장 등의 頽圯處가 있으면 책임을 지고 수축하는 동시에 이를 파수 하되 군문대장은 춘추로 看審하고 매일 장교를 정하여 擲奸하도록 하였다.⁴⁰⁾ 도성 퇴비처를 수축하는 책임 구역을 보면 다음과 같다.

훈련도감=肅靖門 東邊 舞沙石~敦義門 북면에 이르는 4,850步

금 위 영=돈의문~光熙門 南村家 뒤에 이르는 5,042步半

어 영 청=광희문~숙정문에 이르는 5,042步半⁴¹⁾

책임진 곳이 무너지면 훈련도감은 도감군이, 금위영·어영청은 입직에서 出番하는 향군으로 파수하도록 하였다. 그리고 이를 수축하는 데는 각각 책임 영이 담당하되 戶料兵布를 지급하였다. 그러나 女堞頽圯處는 각 영문의 물력으로 이를 수축해야 했다.

북한산성 수축에 있어서도 3군문의 재력이 동원되었다. 호란 당시 남한산성이 별 효과를 거두지 못하자 숙종 37년(1711) 4월부터 城役을 일으켜 10월까지 공역을 마무리했다. 여기에다 별궁을 짓고 餉穀과 軍器를 저장하여 방어 태세를 갖추었다. 처음 성의 향곡은 宣惠廳에서 책정하고 城堞과 군영은 3군문이 設倉分授하되 經理廳을 두어 주관하도록 하였다.⁴²⁾ 영조 23년(1747) 북한산성은 당연히 총융청의 근거지가 되어야 한다고 하여 경리청이 폐지되고 이의 관리를 총융청이 전담하게 되었다. 그러나 3군문의 군수창고 등이 이곳에 있었기 때문에 파수의 책임을 다음과 같이 지도록 하였다.⁴³⁾

훈련도감=山映樓北 露積峰~白雲臺西

금 위 영=大城門北~曲城以西

어 영 청=大城門南~西門東

그리고 궁장 수축 등은 원래 호조와 紫門監에서 책임지도록 했으나 정조

40) 《大典通編》兵曹, 擲奸.

41) 《英祖實錄》권 62, 영조 21년 7월 병자.

42) 《肅宗實錄》권 50, 숙종 37년 10월 갑술.

43) 이후 註없는 군은 모두 《萬機要覽》軍政編, 北漢山城條를 참조하였다.

2년(1778)에 3군문에 나누어 수축케하되 戶料兵布를 지급하여 궁장 파수도 책임지도록 하였다. 따라서 자문감은 板簷과 盖瓦를 進排하고 3군문은 수축의 책임을 지게 되었다. 3군문의 궁장 파수의 구역을 보면 다음과 같았다.

훈련도감=敦化門~明禮門=金虎門 입직군 담당
 拱北門~集春門=廣智營 입직군 담당
 通化門~司僕水門=弘化門 입직군 담당
 금 위 영=拱北門~明禮門=南營 입직군 담당
 景慕宮·含春苑의 牆垣修築 담당
 어 영 청=集春門南~通化門=集春營 입직군 담당
 內司僕前水門隅 } 東營 입직군 담당
 內農圃~敦化門東 }

이들 궁장은 위에서 보는 바와 같이 그곳 근처에 입직하는 군사가 顏圯에 관한 관리 파수의 책임을 지되 이상이 있을 경우는 병조의 武備司에 보고하도록 하였다.

⑤ 行巡(巡邏): 3군문의 수도 방어는 철저한 行巡(순찰)에도 있었다. 이들 행순은 궁장 외의 행순과 도성 내외의 행순으로 나누어진다. 모든 행순군(순라군)은 먼저 軍號(言約)를 받아야 하고 타군 信地에서 만나면 곧 相應循環하여야 하되 통행금지가 해제(罷漏)되면 그치게 하였다. 특히 도성 내외를 행순하는 牌將 또는 군사가 혹 서로 만나 군호를 물어 통하지 않으면 통행금지 위반자(犯夜人)로 지목하여 잡아서 다스리도록 하였다.

궁장 외의 행순에 있어서는 3군문 각 영에 임직하는 초관 1명과 군사 20명으로 나누어 돌아가며 밤에 순찰케 하였는데 이들의 전담 구역을 보면 다음과 같다.

훈련도감=初更(南營軍)·3更(廣智營軍)=集春門西邊水門~拱北門 담당
 금 위 영=2更(西營軍)=拱北門~宗廟大門 담당
 어 영 청=4更(集春營軍)·5更(東營軍)=宗廟大門~上水門 담당

위에서 보는 정상적인 행순 이외에도 각 군영은 영조 9년(1733)부터 別巡邏라하여 1將 5卒로 편성하여 初更부터 날이 밝을 때까지 매일 교대로 순라를 돌았다. 뿐만 아니라 장관(대개 把總이나 騎士將 등과 堂上軍官)이 罷漏 후에 입직군을 이끌고 날이 밝을 때까지 행순하는 등 2중·3중의 순라로 궁성 호위에 만전을 기하였다.

그리고 도성 내외의 행순은 치안에 주목적이 있었기 때문에 좌·우 捕盜廳이 밤까지 행순하였고, 3군문은 다시 날짜를 나누어 교대로 행순하게 하여 夜巡을 보강하였다. 3군문 가운데 훈련도감과 어영청의 행순은 현종 11년(1670)에 정하였다고 하나 금위영이 성립되기 이전이기 때문에 그 전신인 정초청이 담당하고 있다가 금위영이 설치되면서 3군문체제가 갖추어진 것 같다. 즉 3군문은 훈련도감은 初日, 금위영은 中日, 어영청은 終日의 3교대로 나누어 행순하였다. 《속대전》에는 훈련도감 9牌, 금위영 7패, 어영청 8패로 나누어 각 패에 牌將 1명씩을 배치하고 훈련도감 90명, 금위영 94명, 어영청 77명의 군사를 배치하고 있으나, 《대전통편》에는 금위영·어영청 양영도 역시 9패로 나누고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 순조때에 이루어진 《만기요람》에는 3군문 모두 8패로 나누어 그 책임 구역을 정하여 행순하도록 하고 있으며 간간이 병조판서와 兩捕將 그리고 3군문대장 등이 직접 都巡하여 치안에 만전을 기하고 있다.

한편, 3군문은 각각 입직하는 곳을 가지고 있었으며 도성 방어는 이들 입직군이 그 주류를 이루고 있었다. 3군문의 내외 입직처를 보면 다음과 같다.

훈련도감=北營·金虎門·弘化門·集賢門·永肅門·南營·廣智營·軍餉色 新營

國王 慶熙宮移御時는 新營·興化門·崇義門·西營·北營

금 위 영=新營·西營·南別營·火藥庫·建陽門·銅龍門·南倉·崇禮門·昭義門

國王 慶熙宮移御時는 延化門·南營

어 영 청=新營·東營·集春營·南小營·火藥·南倉

國王 慶熙宮移御時는 北二營·東營

44) 《大典通編》兵典, 行巡.

3군문은 이외에도 수도 방어에 직접·간접으로 관계가 있는 濬川·禁松·摘奸·捉虎 등에 있어서도 책임 구역을 설정하여 치안을 담당하고 있었다.

2) 수도 외곽 방어 군영

조선 후기의 5군영은 수도 방어를 위하여 집중적으로 설치되었다. 그러나 수도의 직접적인 방어는 3군영이었으며, 수도 외곽 특히 경기도 일대의 방어는 총융청과 수어청이 담당하였다. 이들 양청의 將은 京官으로 임명되고 또 한 서울에 京廳이 있어 때로 총융청같이 4山 禁松의 기능 등을 가지기도 했으나, 기본 방어 목적은 서울 외곽인 북한산성·남한산성을 중심으로 서울 외곽 방어에 치중하는 외곽 방어 군영이었다. 이들 양청은 屯田開設·保의 설정 등의 경제기반을 바탕으로 했으나 이에 속하는 군사는 주로 畿甸軍 특히 속오군 등이었다.

(1) 총융청⁴⁵⁾

총융청의 설치는 인조때 서인정권이 성립된 후 後金관계가 더욱 악화되어 수도 외곽의 京畿軍의 정비가 절실해지면서 구체화되었다. 그러나 인조 2년(1624)에 일어난 이괄의 난으로 말미암아 한때 그 정비가 주춤하였다. 난은 진압되었으나 국내외적인 어려움이 더욱 증가되었다. 즉 對後金 관계는 물론이지만 인조가 이괄에게 쫓겨 公州까지 播遷함으로써 국내적으로 왕권 호위의 취약성을 드러내었기 때문이다. 이러한 취약성을 보완하기 위하여 당시 국왕을 수행했던 어영군을 강화하는 동시에 경기도 일대의 속오군을 중심으로 왕권 수호의 총융군을 편제하게 되었다. 이러한 총융군의 조직은 경기감사 李曙를 京畿諸邑次知堂上으로 임명하여 책임을 맡겼으며 2년 6월에는 이서의 직함을 畿輔總戎使로 개칭함으로써 그가 관할하고 있던 경기군도 총융군으로 불리게 되어 처음으로 제도화되기 시작하였다.⁴⁶⁾

45) 總戎廳에 관한 구체적인 것은 陸軍士官學校 韓國軍事研究室 편, 앞의 책 및 車文燮, 앞의 글(1966)을 참조할 것.

46) 《備邊司謄錄》3책, 인조 2년 5월 26일·6월 13일.

설치 초기의 충융군은 경기도내의 정군·속오군 그리고 別隊馬軍 등으로 조직 편제되었다. 즉 경기군을 水原·廣州·楊州·長湍·南陽의 5영으로 나누어 每營에 3부, 매부에 3사, 매사에 3초로 약 2만여 명에 의하여 편제되었다. 다시 인조 2년(1624) 11월에 明將 척계광의 《練兵實記》의 分數法에 의하여 7영=12부=25사=123초로 편제하여 수도 외곽 경기 일원을 방위하게 하였다.⁴⁷⁾

그러나 인조 4년 남한산성에 수어청이 설치됨으로써 경기군의 수도 남부 방어는 점차 수어청으로 이관되었다. 따라서 인조 12년에 충융사 이서가 사임하기 전까지 경기도 일대를 전관하고 있던 충융사가 남한산성에 대한 감독권을 행사한 것으로 보인다. 효종대에 와서 수어청이 하나의 군영으로 모습을 갖추게 됨으로써 수도의 북부는 북한산성을 중심으로 충융청에서, 그 남부는 남한산성을 중심으로 수어청에서 각각 책임을 맡게 되었다.⁴⁸⁾

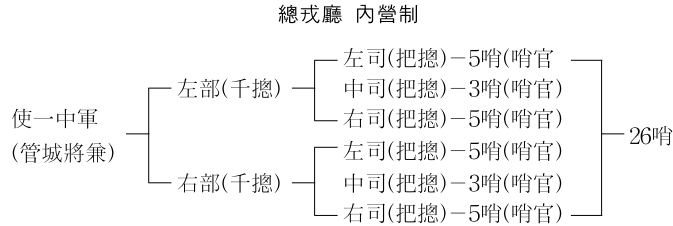
그러나 병자호란 이후 청의 徵兵이 수도 군영인 어영군에서 행해지게 됨으로써 宿衛가 미약해 질 수밖에 없었다. 이 같은 숙위를 보장하기 위하여 충융청은 內·外營制로 바뀌었다. 즉 인조 24년 충융사 具仁瑩가 경기군에서 壯抄軍 10초와 屯壯抄 3초를 뽑아 겨울 3개월 동안 도성에 입번하여 궁성 숙위 등의 업무를 맡게함으로써 중앙군의 테두리에 배치하였다.⁴⁹⁾ 그리고 숙종 즉위년에는 충융사의 수하병이라 할 수 있는 牙兵 10초가 당시 三清洞에 있던 本廳에 입번하게 되고 屯民 가운데에서 抄出한 屯牙兵 3초가 첨가되어 이른바 충융청의 內營制가 성립되었다. 따라서 이때부터 충융청은 내영 2부, 외영 3부 체제가 갖추어지게 된 것이다. 내영제를 표로 보면 다음과 같다.⁵⁰⁾

47) 《仁祖實錄》권 7, 인조 2년 11월 을미. 이 《練兵實記》도 《紀效新書》의 編者인 明將 戚繼光이 편찬한 것으로, 본집 9권, 新集 6권으로 되어 있다. 본집에는 分束伍·練膽氣·練耳目·練手足·練營陣·練將 등의 6篇으로 나누어 練兵의 實效性을 기록하고 있다. 편성체계가 《紀效新書》와는 약간 다르나 근본은 마찬가지인 것 같다.

48) 車文燮, 〈守禦廳研究〉上·下(《東洋學》6·9집, 檀國大 東洋學研究所, 1976·79).

49) 《萬機要覽》軍政編, 總戎廳 設置沿革.

50) 위와 같음.



위 표에서 보는 내영제는 2부=6사=26초(壯抄 10초, 牙兵 10초, 屯牙兵 3초, 屯壯抄牙兵 3초)에 使 1명, 中軍 1명, 친총 2명, 파총 6명, 초관 26명이 기본 체제를 이루고 있다. 여기서 주목되는 것은 다른 군영에서 볼 수 없는 둔장초·둔아병 등으로 《續兵將圖說》의 陣圖에도 나타나지 않는 것으로 보아 총융사의 欄後 親兵인 것 같다. 그렇기 때문에 《속대전》에서도 아예 4사(파총 4명)=20초(초관 20명)만으로 되어 있기도 하다. 이들 내영군은 10월 15일부터 다음해 10월 15일까지 3군으로 나누고 매 군에 4초씩 윤회 상변하도록 하였다.⁵¹⁾ 그러나 이들이 除番되는 경우 양민은 미 6두, 奴軍은 미 3두를 납부해야 하였다. 또한 장초 등의 이름을 붙이고 있는 것으로 보아 이들은 의무군역자 가운데서 선발되어 군역을 지고 제번되면 제번미를 바쳐야 했던 것 같다. 내영에도 기본 조직편제 이외에 다른 군영과 마찬가지로 교련관·군·감관 등이 있고, 대우를 위한 閑良軍官·在家軍官 등이 속해 있으며 잡역을 담당하는 표하군 995명 등이 속해 있었다.

외영제도는 내영제도가 갖추어지지 않았던 초기에는 구분없이 7영제, 5영제로 변해되다가 내·외영제가 성립되면서 내영은 좌·우부의 양부제로, 외영은 3영제로 정착하였다. 특히 수도 외곽인 경기도를 수어청과 양분하여 관할하게 됨으로써 봉당간의 역학관계 등으로 소속 군관의 이동이 여러 차례 있었으나 숙종 13년(1687)경에 와서 3영체제가 확립되었다. 즉 《만기요람》에 의하면 “숙종 13년 수어청의 啓請으로 인하여 南陽을 南漢으로 移付하고 다만 水原·長湍·楊州만 설치하였다”고 한 데서 알 수 있다. 이러한 3영제는 숙종 15년 양주를 다시 坡州로 代定하였다고 《만기요람》에 기록하고 있으나 숙종 30년의 군

51) 《續兵將圖說》軍總 總戎廳.

제변통 때에는 파주 대신 장단으로 되어 있어 파주 대정은 그 이후인 것 같다.

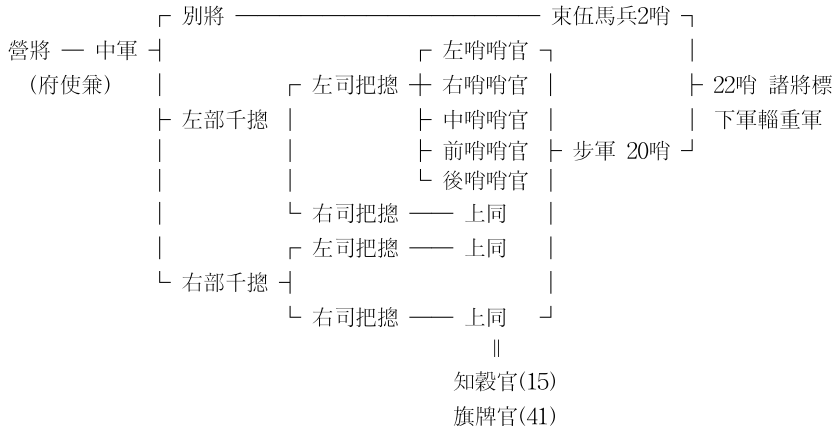
이와 같이 舊軍制인 2부(내영)·3영제(외영)는 숙종 30년(1704)의 군제변통 때 내영제가 폐지되고 左·右·中의 3영제로 개편하되 중영은 3부, 좌·우영은 각 2부로, 1부는 각 2사, 1사는 각 5초로 편제하였다. 그리고 1초는 각 125명으로 하여 정군 15,181명으로 하고 나머지 군사와 새로이 들어오는 사람 모두를 軍需保라 하여 양인은 미 12두(均役法 시행 이후는 6두), 奴軍은 미 6두를 바치게 하여 모두 23,157명으로 군영체제를 갖추게 하였다.⁵²⁾ 이로 보아 내영과 합쳐 3영체제로 정해진 것 같으나 앞의 표와 같이 총융청 본청의 군제 속에 내영제의 편제가 그대로 존치되고 있음을 보아, 총융청도 역시 관념적이기는 하나 내영제(本廳)와 외영제(屬營)가 2부·3영제의 형식으로 남아 있었다.

숙종 30년의 개혁을 중심으로 《속대전》과 같은 시기에 편찬된 《續兵將圖說》의 陣圖와 軍摠을 바탕으로 총융청 외영제를 보면 다음과 같다.

총융청 외영제

○ 左營(南陽〈南陽·衿川·安山·果川·陽川 5邑軍〉)

○ 右營(長湍〈長湍·朔寧·坡州·交河·高陽·漣川·麻田·積城 8邑軍〉)



52) 《肅宗實錄》 권 40, 숙종 30년 12월 갑오.

○ 中營(水原 獨鎮)



위의 기본적인 조직편제 이외에도 외영에는 臨津鎭과 북한산성이 속해 있었다. 이를 표로 보면 다음과 같다.

臨津鎮

別將(1) — 哨官(2) — 牙兵 2哨
標下軍
津夫(資保 各 1名, 每保米 6斗)

北漢山城

管城將(1) — 把總 (1) — 哨官(6) — 牙兵 5哨
 (中軍兼) ∥ 標下軍

教鍊官(4) 把下軍(散在畿邑 每人所納 良米 6斗・奴米 3 斗)
 旗牌官
 門部將(3: 大城門, 大東門, 大西門)
 付料軍官(23)

守堞軍官把總(2) — 守堞軍官²⁴領(散在畿邑 每人所納米則 6
 斗 綿布則 1匹)

別破陣 15番(5番在京 輪回入番蕩春臺 餘在畿邑每名納米6斗)

이외에도 良軍需保·奴軍需保 등이 있어 이들은 각각 미 6두를 납부했으며 吹鐵牙兵과 많은 둔전이 충융청에 속해 있었다. 따라서 충융청은 국가재정에 의하여 운영되기보다는 자체 조달의 경비에 의하여 운영되고 있었으며, 병종의 대부분은 그 지방의 토착 아병이나 속오군에 의하여 편제되어 서울을 내외에서 방어하는 군영이었다.

충융청은 영조 26년(1780) 국가 재정의 감축을 이유로 충융사를 경기병사가 겸하게 하여 북한산성에 출진케 했으나, 36년에 다시 옛 제도로 환원되고 40년에 한때 5영체제로 바뀌었으나, 정조 11년(1787)에 다시 3영체제로 바뀌었다. 그리고 영조 당시 83초로 편제되었던 마·보군이 《만기요람》 당시에는 각 영 2부=4사=12초의 東伍步軍과 각 영 2초의 別騎士(正宗때의 마병을 改名한 것임) 6초 그리고 중영에 설정된 欄後軍 1초 도합 43초로 감축되었다.

(2) 수어청⁵³⁾

수어청의 설치는 《속대전》에 인조 4년(1626) 남한산성을 개축하여 설치하고 廣州 등의 진관을 節制했다고 하고 있으나, 당시의 기록에서는 설치 사실을 찾아 볼 수 없다. 남한산성은 왜란이후 국내외의 혼란기를 틈타 세력이 팽창된 후금의 압력이 가중됨으로써 이에 대처하기 위한 수도 외곽의 방어진지 내지는 유사시의 避駕處로서 개축하게 되었다. 즉 인조 2년 7월부터 전국의 僧徒들을 주축으로 하여 충융사 李曙의 총감독 아래 三南檢察使 沈器遠 등을 南漢句管堂上으로 하여 4년 11월에 일단 완성되었다. 그러나 이에 필요한 각종 방어시설이나 체제도 갖추어지기 전에 정묘호란이 일어났다. 따라서 각종 체제가 갖추어지는 것은 이 호란 이후로, 인조 6년 11월 廣州牧使 李時昉으로 하여금 남한산성 防禦使를 겸하게 하는 동시에 畵治를 산성 안으로 옮기게 하고 廣州田 20결을 주어 방어체제를 갖추기 시작하였다.⁵⁴⁾ 수어사가 임명된 것은 인조 10년대로 생각되는데, 최초의 수어사 기록은 인조

53) 車文燮, 앞의 글(1976·79) 및 陸軍士官學校 韓國軍事研究室, 앞의 책 참조.

54) 《重訂南漢志》권 9, 下篇 城事.

《仁祖實錄》권 16, 인조 6년 11월 갑신.

10년 11月 李守一이 수어사로, 심기원이 副使로 있다가 교체되었던 實錄의 기록이 최초이다. 따라서 광주목사가 겸하던 산성 방어사가 인조 10년대에 수어사로 바뀌어 산성 사무를 전담한 것으로 생각되며 그 이듬해에는 부사가 別將으로 바뀌어 수어사·별장체제가 갖추어졌다. 그러나 당시 남한산성은 광주목사·수어사 그리고 경기도 일대의 군사관할권을 장악하고 있었던 총융사 이서의 3영체제 안에 있었기 때문에 수어청의 명실상부한 독자적인 군영은 아니었다. 인조 12년 2월 총융사 이서가 병으로 교체되면서 광주목사와 수어사의 2원체제로 바뀌게 되었다.

병자호란 이후로 남한산성을 둘러싸고 훈척대신으로 임명되는 군사책임자인 京廳의 수어사와 행정책임자인 광주부윤(인조 14년 정월 牧使에서 승격)인 부사 사이에 각종 이해관계가 얽혀 대립이 끊이지 않았다. 이러한 모순을 해결하기 위하여 때로는 수어경청이 산성으로 出鎭하여 광주부윤을 留守로 승격시켜 겸하게 하는 일원체제로, 때로는 경청을 두어 별도 수어사가 산성을 방어케하는 이원체제로 환원하는 등, 봉당인들의 군사권 쟁탈의 와중에서 여러 차례의 변혁이 이루어졌다. 즉 숙종 9년(1683)에 출진(1원체제), 숙종 16년 還京廳(2원체제), 영조 26년 출진(1원체제), 영조 35년 환경청(2원체제) 등의 변화를 거듭하였다. 결국 정조 19년(1795)에 와서 왕권을 강화하기 위한 壯勇營의 설치와 관련하여 다시 출진하는 동시에 아예 경청을 매각함으로써 수어청 자체는 폐지되고 광주유수의 직권 아래 들어가 京軍門에서 벗어나고 畿輔軍營化하였다.

이와 같이 변화가 무상했던 수어청의 군영체제가 갖추어진 것은 효종 7년 경이었다. 즉 이때 산성 入守를 위한 屬營體制가 처음으로 갖추어졌기 때문이다. 이때에는 경기도의 廣州邑軍(광주·여주·이천·楊根·砥平)·竹山鎭·楊州鎭의 3진과 강원도의 原州鎭·淮陽鎭의 양진, 충청도의 忠州鎭 등의 16,000명으로 편제하되 수어사 관할 아래 실제로는 유사시에 광주 방어사가 경기 3영의 군사 일체를 주관하고 기타 道の 軍士는 수령이나 영장 혹은 방어사에 의하여 남한산성에 입수하도록 하였다.⁵⁵⁾ 이러한 속영체제는 현종 4년(1663)에 다시 4영 3부체제로 바뀌었다. 즉 본청에 속해 있던 충주는 鳥嶺

55) 《備邊司謄錄》 18책, 효종 7년 9월 25일.

을 지키기 위하여, 鐵原(淮陽)은 北路를 지키기 위하여 산성 입수에서 제외되고 廣州·楊州·竹山·原州로 4영을 만들고 鐵原·原州鎭 대신 경기좌도의 각 읍 소재 牙兵으로 左部, 호서지방의 각 읍 소재 아병으로 右部, 그리고 영서지방 읍의 新募習砲者 8,800명과 洪州·橫城·砥平의 舊牙兵 300명을 합하여 4영 3부체제, 수성졸 2만여 명으로 편제하고 산성 僧軍도 조직화하였다.⁵⁶⁾ 따라서 수어청의 편제는 남한산성을 중심으로 남·북방의 외적침입을 방위하기 위하여 처음부터 경기도 일원의 군사로만 편제하지 않고 적의 침입로가 될 수 있는 고을의 군사까지도 속영체제에 편입시켜 산성 방어에 진력하였다. 뿐만 아니라 이러한 4영 3부체제는 총융청과 마찬가지로 경청 중심의 내영 3부와 속영 중심의 외영 4영의 내외영체제인 것이다.

이 같은 4영 3부체제는 경청에 입번하던 아병 입번제가 폐지되는 등 다소의 변동은 있었으나 숙종 30년대까지 그대로 유지되어 총융청과 함께 수도 외곽 방위 군영의 쌍벽을 이루었으나 그 해 12월 5군문〈改軍制節目〉에 의하여 다음과 같이 개편되었다.

前營=廣州-5司=25哨
 中營=楊州-5司=25哨
 後營=竹山-5司=25哨
 左部-牙兵 16哨
 馬兵 3哨
 訓御馬步軍·親牙兵-數未詳
 右部-上同

위에서 보는 바와 같이 수어청은 과거 직침의 요로에 설치되었던 다른 도의 진을 폐지하고 경기도군으로 대체하고 있다. 이로써 경기좌도의 廣州·楊州·竹山の 3영이 수어청에 속하고 경기우도의 南陽·水原(坡州)·長湍의 3영은 총융청에 속하여 수도 외곽을 남북에서 수어하는 책임을 졌다. 다만 총융청 편제와 다른 점이 있다면 湖西牙兵의 존재이다. 수어청의 경청이 있을 때 속해 있는 호서아병은 모두 충청도군인데 이들은 12초로 良納米 12두(뒤

56) 《顯宗改修實錄》 권 10, 현종 4년 11월 정사.

에 6두) 奴納米 6두(뒤에 3두)의 不赴操收米軍이었으며 완급시에는 新南城에 撥立했는데, 이는 순수한 군사적인 기능이 아니라 재정보전을 위하여 설립된 병종이었음을 알 수 있다. 또 충융청과 마찬가지로 使·중군·별장·과총·초관·교련관·군관·한량군관(在家軍官) 등의 기본 체제 아래 16,500명의 군사와 기타 표하군·軍需奴保 등을 합하여 32,350명으로 편제되어 있었다. 뿐만 아니라 충융청에 북한산성청이 있던 것과 마찬가지로 수어청에도 남한산성청이 있어서 이곳의 守城將(廣州留守兼) 이하의 조직 편제가 따로 있었다.

수어청의 재정은 충융청과 마찬가지로 둔전개설·不赴操收米 혹은 군수보미 등의 자체 경제기반을 바탕으로 했으나 항상 부족하여 영세성을 면하지 못하였다.

수어청이 정조때 남한산성으로 영구히 출진하게 됨으로써 경청에서 옮겨온 표하군·아병·별과진·訓御軍(訓·御軍으로서 廣州 경내에 있는 자는 수어청에 속했다)·승군·각종 군관 모두 수미포군에 불과하여 수어군으로서의 쓰임새는 거의 없었다. 특히 군관 명목에 속하는 자가 무려 5,000명이나 있었으나 이들은 모두 不納米·不入番·不赴操하는가 하면 남미군도 이것으로 역을 지는 등 待遇軍들이어서 후기로 오면 거의 실효성을 상실하고 있었다.⁵⁷⁾

따라서 실제 산성에 입수하는 군졸은 3영 2부에 속해 있던 속오군과 아병들이었다. 이들 속오군은 의무를 전제로 하였고, 아병은 둔전을 생활기반으로 하는 병졸이었다. 특히 이들 아병은 이원체제 아래서는 경청(수어청)의 좌·우별장에 직속되어 있었으나, 산성으로 일원화된 뒤에도 산성별장이 없어지고 좌부별장을 驪州牧使가, 우부별장은 利川府使가 겸하게 되었다.

이들 속영 군졸들은 각 진에서 面操 즉 輪操하고 3년마다 한번씩 산성에서 大操에 참가하여 守禦信地를 익히고 군사기술을 닦으며 군영을 수보하게 하였다. 城操 때 동원된 속영군과 진지를 보면 다음과 같다.

前營將(廣州判官)－陣于南將臺, 4司=20哨·4把下=2,608名

中營將(楊州牧使)－陣于北將臺, 4司=20哨·4把下=2,608名

57) 《重訂南漢志》卷 4, 營制 참조.

後營將(竹山府使)－陣于東將臺 蜂岩城, 4司=20哨・4把下=2,608名

左部別將(驪州牧使)－陣于東將臺, 馬兵 2哨=250名
4司=20哨・4把下 } =1,991名

右部別將(利川府使)－陣于西將臺, 馬兵 2哨=250名
4司=20哨・4把下 } =2,000名⁵⁸⁾

위에서 보는 바와 같이 제도적으로는 짜임새가 있으나 실제에 있어서는 성조 등이 거의 행해지지 않았다. 즉 年凶・妨農・癘疫・勅行・幸行 등의 이유로 하여 때로 20년 동안 한번의 성조도 하지 않는 경우도 있었다. 특히 정조때에는 왕권 강화를 위하여 장용영이 설치되면서 경기군의 거의가 장용외영에 속함으로써 광주유수가 겸하는 수어청은 군영의 체제를 유지 할 수 없었다.

3) 왕권 수호의 금위군영

조선 후기 사회에서 중앙군의 테두리에 들 수 있는 군영으로서 왕권을 직접 수호하는 군영은 扈衛廳과 龍虎營(禁軍廳) 등이 있다. 호위청은 왕권의 강약 및 서인 반정정권의 주도세력 등과 연관되면서 표면적으로는 궁궐 숙위기관으로 존치되었으며, 용호영은 조선 전기 국왕의 친위병이었던 內禁衛・兼司僕・羽林衛를 단일화하여 하나의 군영으로 하여 제도화한 것이다.

(1) 호위청⁵⁹⁾

호위청은 인조반정에 성공한 서인정권에 의하여 宿衛單弱이라는 명목으로 설치되었다. 광해군 15년(1623) 인조반정은 金瑬・李貴 등 공신들의 사사로운 군사(私募軍)의 동원으로 성공했으니 반정 후 이들을 해체시킬 수는 없었다. 그들 반정 주도세력은 반정 초에 왕권이 지극히 약하다는 점을 들어 이들에

58) 위와 같음.

59) 扈衛廳에 관하여는 車文燮, 앞의 글(1996) 및 陸軍士官學校 韓國軍事研究室, 앞의 책 참조.

게 급료를 주어 그대로 궁궐에 남아 宿衛할 것을 주장하여 사실상 국왕의 뜻과는 관계없이 설치되었다. 즉 호위청은 인조 원년(1623) 9월에 설치되고 10월에는 대장 4명과 당상관 2명을 정하여 사모군 가운데서 대장은 100명, 당상관은 50명을 뽑아 군관으로 삼고 왕권을 수호하게 하는 한편 급료를 지불하도록 하였던 것이다.⁶⁰⁾ 최초의 호위대장은 李曙·金瑬·申景禎·李貴가, 당상관은 金自點·沈器遠이 그 공로에 따라 임명되었다.⁶¹⁾

이들 공신들은 왕권 호위를 내세워 호위청 설치를 주장했으나 이는 사실상 표면적인 이유에 불과하고 왕권과 공신들의 정치기반이 자리잡지 못한 상태에서 특히 공신들의 군사기반 확립의 필요상 각종 무사배를 모아 馬兵의인 사병의 구실을 담당하게 한 것이다. 당시 4대장 2당상관이 거느리는 호위군관은 모두 합쳐 500명이었으나 이외에도 실제로는 韓浚謙·申翊聖 등 모두 14명이 私兵을 거느리고 있어 인조 2년 3월에는 무려 1,000명에 달하고 있었다. 정액의 군관은 유록자로서 분번 숙위를 담당하였으나 무록자는 집에서 대기하는 자로 실제 반정공신의 사병적인 군사기반으로 존재하였던 것이다. 이들 호위군관 등은 어영청·충용청을 비롯한 각 군영의 확대 작업에 기간요원으로 활용되고 있었다. 이는 반정 초기 왕권의 기반뿐만 아니라 공신들의 정치적 기반도 이괄의 난 등으로 약화되었기 때문에 자신들의 정치적 기반을 확고히 하기 위하여 사병 성격의 이들 무록군관의 수가 늘어났던 것 같다. 충용청이나 수어청에 한량군관 또는 재가군관 등 수백 명씩의 무록군관이 있는 것도 이러한 것과 관계가 있는 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 이들 호위군관은 아버지가 죽으면 그 아들이 승계하여 자신의 군사적 기반으로 삼았으니, 즉 이귀가 죽자 그 아들인 李時白이 호위대장직을 승계한 따위가 그것이다.⁶²⁾

60) 《仁祖實錄》 권 2, 인조 원년 7월 무신·9월 기사 및 권 3, 인조 원년 10월 임진.

61) 《仁祖實錄》 권 3, 인조 원년 10월 임진.

《萬機要覽》軍政編, 扈衛廳條에는 “仁祖元年 以宿衛單弱 命抄中外出身 有才勇者 亦令咸鏡南北道 選上武士 置扈衛廳 特拜李貴 爲京城扈衛大將 申景禎 爲訓將”이라 하여 실록과는 다르다.

62) 《仁祖實錄》 권 49, 인조 26년 윤3월 을해.

호위청의 설치는 반정공신들의 정치적 기반의 유지책과 결부됨으로써 표면적인 이유와는 달리 오히려 왕권의 약화를 가져왔다. 孝宗때 군비확충에 대비하여 금군의 강화를 강력하게 추진한 것 등도 공신들의 군사기반을 의식한 왕권 강화책이었다고 보여진다.

현종이 즉위하자 당시 영의정이었던 鄭太和가 “호위청의 설치는 반정 후의 불안한 시기로 인해 훈신으로 대장을 삼아 군관을 영솔하여 입직하게 했는데, 지금은 이들이 없다 해도 금위의 單寡를 걱정하지 않는다. 이들의 급료가 1년에 3,000여 석에 이르는데 설치한 지 지금 37년 동안 별로 힘을 얻은 일도 없는데 허다한 廩食만 허비한다”고 강력하게 주장하여 그 동안 호위4청이던 것을 호위3청으로 줄였다.⁶³⁾ 호위청에 대한 이와 같은 논란은 봉당정치가 활성화되고 서인·남인 사이의 정치적 이해관계와 맞물리면서 여러 차례 제기되었으니 숙종 10년(1684)에는 金錫胄의 주청에 의하여 한때 호위4청으로 복구되었다가 다시 3청으로 축소되었다. 그러나 이 뒤에도 여러 차례 이에 대한 논의가 진행되었는데, 숙종때 尹德駿의 상소는 호위청의 실체를 가장 잘 표현하고 있다. 즉 “(호위)군관은 반정의거에 동원된 군사로 그 공은 잊을 수 없지만 지금은 그들이 다 죽고 또한 그들을 지휘하던 공신들도 이미 다 죽었는데도 호위청을 폐지하지 않으니 아무런 의의가 없다”⁶⁴⁾고 한 것 같이 설치 초기의 의의를 사실상 상실하고 있었다. 그러나 반정공신의 사망 등으로 그들의 정치기반으로서의 군사적 기반의 필요가 없어졌는데도 존치된 것은 뒤에 호위대장의 직을 훈척과 時·原任議政이 겸하게 됨으로써 폐지되지 않고 《續大典》화 된 것 같다. 《속대전》에 의하면 대장 3명은 시·원임대신과 國舅중에서 겸하며 사실상 군사지휘권자인 별장(3품) 3명에 의하여 영솔되고 각 청 군관은 350명(총 1,050명)으로 편제되어 호위를 관장하되 소임군관 3명과 堂上別付料軍官 1명을 각각 배치하고 있다.⁶⁵⁾ 이렇듯 대장은 시·원임대신이나 국구에 한하고 있기 때문에 당시의 호위군관도 초기의 호

63) 《顯宗改修實錄》 권 2, 현종 즉위년 11월 무진.

64) 《肅宗實錄》 권 33, 숙종 25년 9월 을묘.

65) 《續大典》 兵典 京官職.

《萬機要覽》에는 호위3청으로 각 청 군관 400명씩 1,200명이 기재되어 있다.

위군관과 마찬가지로 이들 대신이나 국구의 정치적 기반을 유지하기 위한 군사적 세력기반이라 생각된다.

정조때에 와서 국왕 자신이 직접 왕권강화에 나서 이른바 宿衛所를 설치하면서 호위청의 축소를 가져왔다. 즉 정조 원년(1777) 왕은 숙위소를 설치하여 왕권을 강화하는 동시에 이듬해 2월 朝臣의 찬성을 얻어 호위 1청으로 축소하고 군관도 精卒 350명(뒤에 400명으로 늘어남)으로 한정하였던 것이다. 호위대장도 정조는 대신을 택하지 않고 영조비 徐氏의 형제인 徐命善을 임명하여 오히려 왕권의 친위체제를 강화하였다.⁶⁶⁾

이 같은 호위청의 편제와 직능을 《萬機要覽》軍政篇 扈衛廳條에서 요약해 보면 다음과 같다.

대장=의정 혹은 국구가 兼함

별장 3명=호조에서 給祿하고 1명씩 內入番한다.

소임군관 4명=兵房·戶房·堂上·掌務 각 1명, 당상군관은 호조가 급록하고 나머지는 戶料를 지급한다.

군관 400명=이들은 都下에 근착이 있고 射御에 능한 자로 料窠는 95명으로 하고 매월 별장의 감시아래 試射를 행하여 부료하되 각 10두를 지급한다.

입직=90명을 3번으로 나누어 궐내에 입직하며 또 5명은 大將所에 윤직하고 內中日에 궐내 입직한다.

국왕의 교외 행행=궐내 입직 15명을 더하여 50명으로 하고 留都大將에 속하여 궐외 신지인 金化門北~拱北門 前路에 배립 호위한다.

국왕의 성내 動駕=출번군관 60명을 좌·우열로 나누어 시위하게 하고 환궁후에 信箭을 기다려 罷陣한다.

특진=군관이 시사에 처하여 5중한 자가 한량인 경우는 전시에 直赴하게 하고 출신자는 加資한다. 또한 3영초관으로 친진하는 규정(禁衛營·御營廳 각 3자리, 摠戎廳 1자리)에 의하여 군관 중에 출신자는 料仕을 헤아려 居首者(試射에서 많이 맞추는 자의 料仕도 역시 같다)로서 자리가 나면 移差한다.

員役-牢子 10명, 巡令手 10명, 燈籠軍 10명, 標下軍 12명, 伺候軍 6명, 帳幕軍 20명이 있는데 이들의 料는 호조에서 또는 병조에서 지급한다.

66) 宿衛所 등에 대하여는 陸軍士官學校 韓國軍事研究室 편, 앞의 책 참조.

(2) 옹호영⁶⁷⁾

건국 초기 중앙 군제가 정비되면서 각종 특수병과 정병 등을 포함한 오위 체제가 갖추어져 수도 방위의 책임을 졌다. 그러나 이들 중앙군으로서 오위 병 이외에 국왕의 친위병인 금군이 별도로 설치되었다. 즉 태종 7년(1407)에 설치된 內禁衛, 세종때 설치된 兼司僕, 그리고 성종 23년(1492)에 설치된 羽林衛 등으로 內三廳이라 불렸다. 이들 금군은 중앙군인 오위에 소속되지 않고 독립된 아문으로 존치되면서 후기에 오위체제가 허구화됐는데도 그대로 존치되어 왕권을 직접 가까이에서 陪扈하는 금군으로 존치하였다.

그러나 이들 금군은 왜란과 호란 등의 혼란을 겪고 또한 인조반정으로 호위청이 설치되는 등의 처지로 왕권이 약화되면서 금군도 약화될 수밖에 없었다. 양란 이후의 수습과 왕권 강화를 위한 군비확충에 적극적이었던 孝宗 때에 와서 금군이 강화되었다. 즉 효종은 금군 3위를 내삼청으로 묶는 동시에 병판 朴筵에게 금군의 기마군화를 적극 추진하도록 하였다. 먼저 효종은 내삼청장을 얻기 어렵다는 이유로 좌·우별장을 두고 6번 교대로 편제된 금군 629명 가운데 1·2·3번은 좌별장이, 4·5·6번 우별장이 관장하도록 하였다.⁶⁸⁾

그러나 당시 금군이 629명이라고 하나 다른 일을 겸직하고 있는 자가 200명이나 되어 겸직이 아닌 순수한 금군은 400여 명에 불과하였다. 이에 대하여 겸하고 있던 어영청 소속의 별초무사를 모두 내삼청에 전임토록 하는 등 겸직하는 금군을 본 임무로 돌아오게 하는 동시에 효종 8년(1657)에는 금군수를 1,000명으로 증액하였다. 이에 10년에는 좌·우별장 아래 10명의 番將을 두어 10번으로 나누고 기마체제인 10명=1領, 3領=1正의 체제로 편제하되, 별장은 번장을 통솔하고 정은 령을 통솔하여 명령을 기다리게 하는 동시에 내삼청군은 병조판서가 관리하도록 하였다.⁶⁹⁾

그러나 효종이 죽고 현종대에는 군비축소론들이 대두하면서 금군도 감축

67) 車文燮, 앞의 글(1966) 참조.

68) 車文燮, 〈孝宗朝의 軍備擴充〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973) 참조.

69) 《萬機要覽》軍政篇 龍虎營設置沿革.

되었다. 현종 5년(1664) 8월에는 금군수가 모두 672명이었는데 그것도 實·預差를 합친 수로 이중 實差는 불과 350명 정도에 불과하고 그 중 말이 없는 자가 111명이 되어 금군의 약화를 가져왔다. 이를 해결하기 위하여 현종 7년에 700명으로 정액하여 7번 교대로 하였는데 금군수는 뒤에도 크게 변동이 없었다. 또 번장도 7명을 두는 동시에 좌·우별장을 혁파하고 單別將體制로 바꾸고 내삼청이란 이름도 일단 금군청으로 개정하였다. 이 단별장의 처음 설치가 언제인지 알 수 없으나 숙종 8년(1682) 금위영이 설치되면서 병조 소속의 馬隊가 없어졌기 때문에 좌·우금군별장을 합치고 금위영의 중군이 금군별장을 겸하도록 한 것 같다. 이는 금위영의 전신이 병조 소관의 精抄軍이었고 또한 금위대장을 兵判이 겸하고 있었으며 내삼청 자체도 병판의 소관이었기 때문에 사실상 무장으로 군사권을 행사하던 중군이 금군별장을 겸하게 하여 금군체제의 일원화를 기도한 것이라 생각된다.

그러나 숙종 12년에 이르러 병판 李師命의 건의로 금군별장을 별도로 차출하게 되었으며 이로써 금군청은 마침내 《속대전》상으로 하나의 군문으로 통합 설치되었다.

금군은 가장 우수하고 능력있는 무사가 맡고 있었으며, 이들은 仕日數·試取 등을 통하여 加階되고 우수한 자는 금군안에서 당상군관·교련관 또는 외방 무관직 및 중앙 군영의 관직 등으로 진출하였다. 그러나 이들 금군은 모두 나름의 품계를 가진 자로 편제되어 있었기 때문에 시간이 지나감에 따라 이에 상응하는 직책을 갖기란 그리 쉬운 일이 아니었다. 그렇기 때문에 영조때 병판이었던 朴文秀가 “옛날에는 양반출신이 금군에 많이 들어와 訓·捕將 등이 모두 금군에서 나왔고 가까이는 闕帥·營將들도 금군에서 많이 나왔는데, 지금은 主將者가 격려하지 않기 때문에 금군이 날로 催低한다”고 하였다. 또한 지금은 양반·常漢할 것 없이 약간 능력있는 자면 모두 금군에 들어가는 것을 싫어하기 때문에 금군의 疲殘이 바로 이 때문이라고 주장하였다.⁷⁰⁾ 이는 결국 양반지배체제의 지배질서가 허물어짐으로써 금군 기피현상이 일어나고 또한 주장자가 애써 금군을 챙겨주지 않음으로써 점차 그 질

70) 《備邊司謄錄》102책, 영조 13년 11월 25일; 《承政院日記》863책, 영조 13년 11월 25일.

이 떨어진다고 하여 금군 강화가 금선무임을 말하고 있다. 이에 영조가 즉위 하면서 양역변통에 적극성을 띠고 군비를 강화하려고 노력했으나, 이것은 李麟佐의 난에 충용사·금군별장 등이 이에 관련된 사실에 놀라 왕권을 강화하는 과정에서 나온 것으로, 특히 인사 적채현상을 해결하기 위하여 당상군관·교련관 등의 수를 늘려 해결하려 하였다.

이 중 당상군관은 이미 현종때 금군으로 무과에 합격한 자를 당상군관으로 승서하였는데, 숙종때 와서 그 인원수가 판서군관 15명, 별장군관 10명 즉 25명으로 한정되었다. 이들 당상군관도 영조때에 오면 모두 금군에서 승임되는 것이 아니라 出身閑散窠 15명, 禁軍窠 10명으로 한정되되 15명은 병조판서에 속하고 10명은 별장에 속하도록 하고 있어 금군에서만 발탁되지는 않았다.⁷¹⁾ 이 같은 군관들은 《大典通編》으로 정비되었는데, 당상군관은 16명으로 감축되고 금군에서 승서되는 수는 8명에 불과하였다.⁷²⁾

교련관에 있어서도 영조 13년(1737)대의 금군절목을 들어 금군 내에서 승차한다고 했으나 실제 행하여진 것 같지 않고 《대전통편》에 있는 대로 교련관 14명 중 4명만이 금군에서 승임토록하고 있어 정채 현상을 극복하지 못하였다. 이외에도 오위의 部將廳이나 宣傳官廳·守門將廳 등의 部將이나 宣傳官·守門將 한 자리를 금군중에서 取才를 통하여 擬差하는 등 왕권 강화를 위해 금군의 적체를 해결하려고 노력하였음을 영조대에서 볼 수 있다.

《속대전》에 기재된 금군청의 편제를 보면 다음과 같다. 즉 700명을 합하여 1청으로 하고 7번으로 나누되 매번 3정=9령=100명으로 陪扈와 입직을 관장하며 병조판서가 통령한다고 하였다. 또 宣傳官 취재출신 40명과 部將 취재출신 15명을 금군으로 선발하고, 금군은 비록 승진하여 折衝(正 3품 당상관) 嘉善(從 2품)에 이른다 하더라도 교체하지 않고 그대로 속하게 하였다. 또 7번 중 駕後禁軍 50명을 선발하여 動駕때 시위하게 한다고 하였다. 그리고 조직편제로는 별장 1명에 장 7명을 두되 검사복장 2명, 내금위장 3명, 우립위장 2명으로 나누어 편제하였다.

71) 《續兵將圖說》軍摠 禁軍廳.

72) 《大典通編》兵典 軍營衙門 禁軍廳.

이를 도표로 보면 別將 1명(종2품)－將 7명(정3품)－正 21명(종8품), 領 63명(종9품)으로 지휘계통이 연결된다.⁷³⁾ 이들 금군은 모두 전기와 마찬가지로 체아직을 주고 있는데 이를 표로 보면 다음과 같다.

正 3品	3명(內 1명, 羽 1명, 兼 1명)
從 4品	13" (內 4", 羽 5", 兼 4")
從 5品	31" (內 12", 羽 10", 兼 9")
從 6品	82" (內 35", 羽 24", 兼 23")
從 7品	115" (內 66", 羽 24", 兼 25")
從 8品	132" (內 59", 羽 37", 兼 26")
從 9品	324" (內 123", 羽 99", 兼 102")
計	700" (內 300", 羽 200", 兼 200") ⁷⁴⁾

이상과 같이 영조대에 와서 금군 강화에 대한 노력이 계속되었다. 뿐만 아니라 영조 30년에 병조판서가 겸하고 있던 금위대장이 독립되면서 병조판서는 提調로서 자문에 응하게 되고 대신 병판은 금군청의 兵政 責任者로 왕권과 직결하게 되었다.

이후 영조 31년에 금군청은 용호영으로 개편되고 별장의 공식 명칭도 금군별장으로 바뀌었다. 정조 15년(1791)에는 다시 금군 100명을 감하여 600명으로 하고 6번으로 나누었으나 순조때에 와서 다시 환원되었다.

금군은 왕의 측근에서 動駕・殿座時의 陪扈는 물론 仁政殿 月廊의 입직 및 도성 8문과 木覓烽燧・五間水門 등의 요소요소에 분배 입직하였으며 또한 각처의 摘奸 등을 행하여 왕권을 직접 수호하는 중앙군이였다.

73) 《續大典》兵典 軍營衙門 禁軍廳.

74) 《萬機要覽》龍虎營條에는 實・預差를 구분하고 있으며, 《續大典》에도 實・預差가 있다고 했으나 그 구분은 하지 않고 있다(《萬機要覽》軍政篇 龍虎營 禁軍祿試射條 參照).

4) 봉당정치와 군권⁷⁵⁾

권력을 행사하는 본질적인 행위가 정치라고 하면 그 권력기반을 유지하고 행사하는 데는 군사력을 배경으로 하는 지휘권의 장악 즉 군권의 장악이 가장 중요한 수단이 된다.

특히 조선 중기 이후의 사회는 이른바 봉당정치라는 어느 한 정파에 의한 집단정치체제의 성향이 강했기 때문에 정파내부에서의 갈등, 각 정파 상호간의 세력다툼, 왕권과 정파간의 힘겨루기 등에 있어서 군사지휘권의 장악은 정치운동에 매우 절실한 과제가 되었다. 따라서 정치세력을 유지하고 그 권력을 행사하기 위한 군사권장악의 절실함에서 이른바 5군영 등의 중앙 군영체제가 갖추어지고 이에 참여하지 못했던 黨人은 지방군의 지휘권을 바탕으로 정치세력과 권력을 유지하려고 하였다. 즉 집단정치체제인 봉당정치에 있어서의 군권의 장악은 정치주도의 실제와 밀착되어 있다고 할 수 있다.

(1) 봉당정치 과도기와 군권

봉당정치가 형성되기 시작한 것은 16세기 전후의 사회기를 극복하면서 黨의 기반을 가진 사림세력이 중앙 정치 일선에 등장하기 시작하여 새로운 집단 정치체제로서의 기틀이 마련되면서 이른바 봉당정치의 과도기적 정치정세를 조성하였다.

16세기를 전후한 정치변화는 상대적으로 군사적인 면에서는 초기적인 체제를 붕괴시키는 결과를 가져왔다. 즉 초기에 확립되었던 오위제도가 그 기능이 허구화되고 지방 군사체제인 진관체제도 16세기에 집중적으로 일어났던 왜구 및 북방족의 침입에 적극적으로 대비하기 위하여 制勝方略의인 체제로 바뀌는 동시에 중앙에는 변방 방어를 위하여 備邊司를 설치하는 등의

75) 봉당정치와 군권에 관하여는 李泰鎭의 《朝鮮後期の 政治와 軍營制 變遷》(韓國研究院, 1985)과 이를 간추리고 보완하여 발표한 〈17세기 朋黨政治와 中央軍營의 兵權〉(《朝鮮後期 黨爭의 綜合的 檢討》, 韓國精神文化研究院, 1992)을 참고하고 필자의 의견을 첨가하여 기술하였음을 밝혀둔다.

조치가 취해지기도 했다. 그러나 실제 군사체제 운용의 핵이 되는 군역은 이른바 放軍收布에 의한 포납화가 촉진되어 사실상 국방체제가 전면적으로 붕괴되는 시기이기도 하다.⁷⁶⁾

그러나 경제적인 면에 있어서는 집약농업의 보급과 농경지의 확대, 수리시설의 보급 등으로 생산력이 증대되고, 이 같은 농업의 발달로 상공업도 아울러 발달하는 변화를 가져왔다.

이러한 농업경제 발달의 성과를 토대로 하여 재지적 지주층인 사람들이 정치일선에 등장하여 새로운 세력을 형성하여 봉당정치의 단초를 열었다. 이들은 鄉黨 중심의 성향을 강하게 띠었으며, 성리학을 통한 지식인화로 정치경제면에서 새로운 시대를 지향하게 되었던 것이다.

그러나 국방의 기본 요소인 군역에 있어서는 포납화가 강요되어 국방의空洞化가 촉진되는 모순을 야기하였다. 이러한 국방의 공동화 현상의 와중에서 16세기말 임진왜란이 발발했다. 조정에서는 난국 타개책으로 비변사를 중심으로 都體察使·都元帥체제의 비상체제를 구축하여 왜란에 대처하는 동시에 당시 동·서로 나누어졌던 정과를 초월하여 왜란 극복에 주력하였다. 그러나 왜란 초기에는 도체찰사나 도원수가 가지고 있던 군사지휘권은 사실상 무력하여 관군의 패배를 초래했고 다만 鄉黨 중심의 사림에 의한 의병활동과 李舜臣 등의 수군 연합함대의 활약으로 전선이 유지되었다.

왜란 이듬해에 明軍이 직접 왜란에 동원되면서 우선 수적인 열세를 극복하는 동시에 반격에 나섰다. 이로 말미암아 군사지휘권 즉 군권은 사실상 명장이 주도했으며 관·의병 활동도 더욱 적극화하여 조·명군에 의한 반격이 시도되었다.⁷⁷⁾ 이러한 가운데 明將 척계광의 기효신서법에 의한 삼수병 양성을 위한 훈련도감이 설치되고, 지방은 거국적인 군사동원령에 의한 속오군이 조직되어 정과를 초월한 반격으로 왜란을 극복하였다. 이때 설치된 훈련도감과 속오군체제가 왜란 후에도 그대로 유지되어 후기 군사체제의 단초를 열

76) 陸軍士官學校 韓國軍事研究室 편, 앞의 책 참조.

77) 車文燮, 〈朝鮮中期 倭亂期の 軍令·軍事指揮權 研究〉(《韓國史學》5, 韓國精神文化研究院, 1983).

었다⁷⁸⁾. 7년간의 거국적 대응으로 왜란을 극복했던 조선왕조는 전쟁이 끝난 뒤에도 비상체제를 풀지 않았다. 즉 국방에 있어서 비변사를 중심으로 하는 도체찰사·도원수의 비상체제를 그대로 유지해 간 것이다. 이는倭에 대한 대비보다는 왜란동안 조·명의 통제권에서 벗어난 만주족의 後金이 경계세력으로 등장했기 때문이었다.

이렇듯 거국적인 대응으로 난국을 극복했던 것과는 달리 국내 정치정세는 각 정파간의 갈등으로 나타났다. 왜란의 책임을 진 東人의 한 파인 南人세력이 정치 일선에서 후퇴하고 선조 말기에는 北人정권이 등장하였다. 그러나 이들은 다시 광해군의 왕위승계를 지지했던 大北派에 의하여 주도되었다. 이들 대북정권은 처음부터 광해군의 왕위 승계를 지지했을 뿐만 아니라 왜란 중 軍功이 많았던 鄭仁弘·李爾瞻 등이 핵심세력으로 등장하여 봉당정치의 과도기가 나타났다.

대북파에 의하여 옹립된 광해군정권은 일차적으로 정권에 걸림돌이 될 수 있는 왕자·척신들에 대한 경계·숙청을 단행하여 정치 핵심에서 벗어났던 정파들의 비난을 자초하였다. 뿐만 아니라 정치운용을 위한 군권은 사실상 광해군이 직접 장악하고 명과 후금에 대한 등거리 외교를 표방하였다. 즉 그는 일찍이 세자로 있으면서 왜란 중 撫軍司⁷⁹⁾를 이끌고 직접 왜란 극복에 나섰으며, 왜란 이후 명의 요청으로 후금 공략에 姜弘立의 1만 명의 군대를 파견하면서 向背를 보아 항복하도록 했던 것이다. 그러나 강홍립군의 항복은 광해군이 이끌던 대북정권은 물론 정치핵심에서 벗어났던 정파들에 의해서도 수용되지 않았다. 뿐만 아니라 17세기에 들어서면서 집중적으로 일어난 세계적 자연재해에 의한 기근·질병은 전후 경제기반 확립에 지장을 가져와 軍籍의 정상화도 그리 쉬운 일이 아니었다.⁸⁰⁾

78) 訓練都監과 東伍軍에 대하여는 車文燮, 《朝鮮時代軍制研究》(檀國大 出版部, 1973) 참조.

79) 撫軍司는 임진왜란때 왕세자였던 광해군의 行營으로 처음에는 分備邊司라 했다가, 선조 26년 12월 무군사로 개칭되었다. 광해군은 이를 중심으로 군·민에 관한 策應을 주도했으며 난중에 일종의 分朝 구실을 하였다.

80) 羅鍾一, <17세기 危機論과 韓國史>(《歷史學報》94·5 합집, 1982).

따라서 봉당정치의 과도기라고 할 수 있는 광해군기는 실제 비상체제를 유지하면서 국방에 진력했으나 국내적으로 정파간의 이해관계에서 오는 갈등과 자연재해의 집중적 발생 및 국방의 원동력이 되는 군적의 불확실한 파악 등으로 부국강병체제를 갖출 수 없었다. 더욱이 외교문제에 있어서의 왕권과 신권 사이의 갈등은 마침내 정치 핵심에서 벗어났던 서인세력에 의한 인조반정을 초래하였던 것이다.

(2) 봉당정치 발전기의 군권

인조반정은 서인에 의하여 주도된 것이었으나 서인세력과 남인세력 등이 공존하는 봉당정치의 발전기에 속한다고 보여진다.⁸¹⁾ 어느 때나 쿠데타에는 군사력이 동원되는 것이 상식이다. 따라서 인조반정에 있어서도 주도세력인 李貴·金瑬·李曙·申景禎 등의 서인들에 의한 私募軍 1,200명 정도가 동원되어 성공을 거두었다. 이 같이 그리 많지 않은 군사력으로 반정에 성공한 것은 당시 관군의 주력이었던 훈련도감군이 반정군에 적극적으로 반항하지 않았음으로서 가능했던 것이다.

그러나 반정초기에는 왕권도 물론이지만 반정을 주도한 서인세력의 정치적 기반도 확립되어 있는 상태는 아니었다. 따라서 왕권은 왕권대로, 서인세력은 서인세력대로 정치운용의 배경이 되는 군권의 장악이 필수적인 과제가 될 수밖에 없었다. 인조는 광해군때 소외되었던 남인세력과의 연립에 의한 서인 주도정권을 원했던 듯하다. 그러나 반정 주도세력이 동원했던 사모군의 처리라는 난제에 부딪히게 되었다. 이러한 상황에서 서인 주도세력들은 인조의 여러 차례의 종용에도 불구하고 왕권 수호라는 표면적인 이유를 들어 이들을 公兵化하는 데 성공하였으니, 이것이 바로 호위군관을 중심으로 한 호위청의 설치인 것이다.⁸²⁾ 특히 반정에 공로가 컸던 4대장 2당상관들은 일정한 수의 자기 사모군을 공병화하는 동시에 이를 기반으로 사실상 정국을 주도했다. 이외에도 사적인 군사기반을 공인받은 자가 무려 12인에 달하고 있

81) 李泰鎮, 앞의 책 참조.

82) 李泰鎮, 위의 책 및 車文燮, 앞의 글(1981) 참조.

음을 《朝鮮王朝實錄》에서 확인할 수 있으니, 이는 남인과의 연립정권이라 하지만 실제에 있어서는 호위군관을 거느린 서인에 의하여 정국이 주도되었음을 말하는 것이다. 뿐만 아니라 인조정권은 광해군때와 달리 排後金 向明政策으로 일관함으로써 북방족에 대한 대비책으로 군사력을 강화해야 하는 필연성에 직면하고 있었다. 이러한 상황에서 인조 2년(1624) 李适의 亂이 일어나게 되자 이를 진압하는 과정에서 어영청·총융청·수어청 등의 중앙군영이 필요에 의하여 설치되기 시작하였고 이들 군영들은 호위군관들에 의하여 조직되고 훈련되었으니 여기서 같은 정파 안에서 군권 장악을 위한 갈등이 일어나고 있음을 볼 수 있다. 따라서 비록 남·서인의 연립정권이라고 하나 사실상 호위군관을 배경으로 서인세력에 의하여 군영체제가 이루어지고 같은 정파 안에서도 정국을 주도하기 위하여 필요한 군영설치에 적극적으로 참여하게 되었으며 여기에서 남인세력은 제외되었던 것이다. 그러나 이들 3군영 설치의 표면적인 이유는 왕권의 수호와 수도권 방어 및 후금과의 대립이란 국내외 정세를 내세웠음은 당연하다.

이러한 이유를 바탕으로 이괄의 난 때 長湍軍을 통솔한 경험이 있던 李曙는 경기 군사를 재정비하여 총융청 창설을 주도했다. 또한 李貴는 새로운 국왕 수호 및 수도 방어군으로 어영군을 창설하였다. 특히 이귀는 沈器遠과 더불어 남한산성을 수축하고 입수군을 조직하여 수어청을 설치하였는데 이들 신설 군영의 기간요원은 그들의 호위군관들이었다.⁸³⁾

그러나 같은 반정의 핵심공신이면서도 중앙군영 창설에 참여하지 못했던 金瑬·金自點 등은 지방군에 대한 軍令權을 장악함으로써 정치세력을 강화하려고 하였다. 즉 인조정부는 광해군대와 마찬가지로 북방의 후금에 대비하여 서북도의 산성 방위체제를 굳히는 등 도체찰부체제를 해체하지 않고 그대로 유지하면서 김류·김자점 등이 이들 지방군에 대한 군령권을 확보하여 정치적으로 같은 정파이면서도 중앙군영의 군권을 장악한 이귀나 이서 등과 대립하는 처지에 섰던 것이다. 특히 김류와 이귀의 군권싸움은 정묘호란을 계기로 더욱 첨예화하였다. 이때 김류는 도체찰사 張晩의 휘하에서 부체찰사로

83) 위와 같음.

있었는데 下三道로부터 자원하여 인조를 江都로 扈駕한 私砲手를 중심으로 호위 군영을 창설하려 했다. 그러나 이귀의 반대에 부딪혀 실패하고 이들의 본영은 어영청으로 하되 體府衛兵이라 하여 김류의 體察府에 소속하도록 하였다.

뒤에 김류가 도체찰사가 되면서 또 한 사람의 소외자였던 김자점과 더불어 유사시에 동원되는 지방군의 군권을 장악할 수 있었다. 서인 내부에서 이 같이 양분된 군권은 병자호란때 후금을 방어하는 데 실패하였고 淸의 간섭에 휘말리게 되었다. 특히 김류·김자점세력은 反淸에 젖어 있던 사림의 지지를 상실하고 현실 긍정의 미봉책으로 일관하였다. 그러나 호란 이후의 정국은 반청의식이 더욱 고조되어 현실 긍정의 미봉책은 金集·宋時烈 등의 신진사류와 남인계열의 사류인 許積 등의 반대에 부딪혔다. 김류계열의 현실 긍정 세력과 사류의 지지를 얻은 李貴의 아들 李時白·李時昉 형제와 심기원 등의 반청세력의 군권과 첨예하게 대립하였다. 이러한 군권의 장악을 중심으로 정치국면도 친청·반청의 양대세력으로 나뉘었다.

인조 말기 친청·반청세력의 정국주도를 위한 갈등은 심기원의 獄, 昭顯世子的 早死, 姜嬪의 獄 등으로 나타났다. 군권도 청의 정병에 동원되었던 어영군은 친청파인 김자점세력이 장악하였고 수도권 방어를 위하여 강화되었던 수어·총융청은 반청파인 이시백·시방 등에 의하여 장악되었던 것이다.

인조말~효종초에는 김자점 등 친청파에 의하여 정국이 주도되었으나 효종 3년(1652) 이후 청의 간섭에서 서서히 벗어나면서 친청파들이 숙청되고 이후의 정국은 사림의 崇明思想과 결부된 반청세력이 더욱 강화되었다. 이것이 북벌계획의 강력한 추진으로 나타났던 것이다.⁸⁴⁾ 북벌정책을 본격적으로 착수한 단계에서는 서인·남인을 초월한 무신의 등용이 추진되었다. 서인계열의 李浣, 남인계열의 柳赫然 등의 무장으로 하여금 어영군·훈련도감·금군 등의 군사력을 증강시키는 등 군비확충에 서인과 남인들이 당색을 초월한 초당적 입장에서 대처하였다. 효종의 이 같은 군비확충 내지는 강화책은 중앙군영이나 금군의 증강으로 왕권 강화에는 많은 도움을 주었으나 국가재

84) 車文燮, 〈孝宗朝의 軍備擴充〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973).

정을 돌보지 않은 것으로, 당시 청에 대한 ‘城下之盟’의 굴욕을 씻는 데에 사실상 도움을 주지 못하였다.

따라서 효종이 죽고 현종이 뒤를 이으면서 사실상 북벌정책의 포기 내지는 후퇴를 가져오는 형세로 발전하고 다만 왕권 강화에 역점을 둔 군권의 향방이 주목되었다. 현종은 이른바 禮訟정국을 주도하였다. 그는 인조반정 이후 뿌리를 깊이 내리고 있던 서인세력을 견제하기 위하여 예송을 이용하였다.⁸⁵⁾ 즉 현종은 2차 예송에서 서인 대신들이 효종을 끝내 衆子로 고집하는 것은 왕실을 무시하는 처사로 받아들여 도승지를 비롯한 近侍職에 남인을 다수 등용하기 시작하였던 것이다.

현종이 죽고 나이 어린 숙종이 왕위에 오르자 다시 서인세력이 주류를 형성하기 시작하였다. 그러나 숙종초에는 비록 서인계열이기는 하나 비주류에 속했던 宗戚 金錫胄 등을 등용하여 군사문제를 맡겨 왕과 왕실의 위상을 높이려고 하였다.⁸⁶⁾ 김석주의 등용은 인조 이래로 서인세력이 워낙 강했기 때문에 왕실이 믿을 수 있는 종척세력과 제휴할 수밖에 없었던 왕권의 제약성을 말해주는 것이다.

이 같은 현실에서 남인은 북벌을 명분으로 한 都體察府의 復設로 권력 장악을 적극화시켰다. 숙종 즉위초 남인인 尹鑰가 당시 중국에서 吳三桂의 난이 일어난 것을 계기로 城下의 盟의 치욕을 씻기 위한 북벌을 강력하게 주장하면서 도체찰부의 복설을 요청하였다.⁸⁷⁾ 그러나 이러한 윤희의 주장은 서인에 의하여 권력장악을 위한 의도라고 비난되었다. 실제 도체찰사는 영의정이 겸하도록 되어 있어 당시 영의정이었던 남인 許積이 도체찰사가 되어야 했기 때문에 서인에게는 불리할 수밖에 없었던 것이다.

결국 이듬해인 숙종 원년(1675) 정월에 도체찰부가 복설되어 영의정 허적이 도체찰사를 겸하게 되었다. 그러나 부체찰사에는 이의 복치를 강력히 주장했던 윤희 대신 서인 비주류의 종척인 수어사 김석주를 임명함으로써 정

85) 李迎春, 〈服制禮訟과 政局變通〉(《國史館論叢》 22, 國史編纂委員會, 1991).

86) 李泰鎮, 앞의 책.

87) 위와 같음.

치권력을 분산시키려고 기도하였다. 이러한 권력 분산의 현상은 중앙군영에 대한 통제권에도 엮을 수 있다. 즉 남인은 현종때의 2차 예송에서 승리한 후 훈련도감과 어영청을 그 영향아래 두었으나, 수도외곽 방위군영인 수어청과 충융청은 그들의 영향에서 벗어나 있었던 것이다. 이에 남인은 도체찰부의 설치를 계기로 도성 밖의 군사력인 수어청과 충융청까지도 자신들의 통제 아래 두려고 하였다. 그리하여 開城의 大興山城을 축조하여 북방비어의 出陣處로 삼는 동시에 훈련도감과 어영청의 군관을 동원하여 그 곳의 屯軍을 훈련시켰던 것이다. 이러한 조치는 서인의 중진들은 물론 서인 비주류인 김석주 등도 크게 반발하여 한때 도체찰부가 폐지된 일까지 있었다. 이는 한 마디로 서·남인간의 군권 경쟁이 치열했음을 말해 준다. 이 사이 부체찰사 김석주는 수어사에서 어영대장으로 옮기면서 남인이 대흥산성을 근거로 역모를 도모하였다고 고변하고 숙종 6년 庚申大黜陟을 주도하여 남인세력에 큰 타격을 입혔다. 김석주는 이후 대흥산성의 管理使가 되어 사후 처리를 전담하였다. 뿐만 아니라 그는 강화도에 墩臺를 쌓아 방어시설을 강화하고 《璿源錄》의 편찬을 주관하여 이를 강화도에 비치하였다. 이와 같이 김석주가 강화도의 邊備를 강화한 것은 남인의 대흥산성 축조와 때를 같이 했으며 여기에서 《선원록》을 비치한 것은 남인세력에 대한 견제의식을 내포하고 있는 것으로 생각된다.

이와 같이 서·남인의 군권을 둘러싼 권력 장악의 소용돌이에 숙종이 직접 뛰어들기 시작한 것은 경신대출척 이후로 생각된다. 숙종은 13세에 즉위했기 때문에 실제 정치적 판단력을 갖추게 된 것은 이 이후에 속하는 것으로 생각되는 것이다. 이후 숙종은 여러 차례 換局의 정치 정국을 이끌면서 왕권 강화에 노력하였다.

이러한 정국의 추이에 따라 창설된 군영이 숙종 8년에 설치된 금위영인 것이다.⁸⁸⁾ 물론 금위영 설치의 주도적 역할을 담당한 이는 당시 서인주류와 손잡고 숙종의 후원을 얻은 병조판서 김석주였다. 그는 종래의 정초청과 훈련별대를 통합하여 훈련도감의 長番兵을 감축한다는 명목 아래 遞番交代로

88) 車文燮, 〈禁衛營研究〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973).

편성된 금위영을 탄생시켜 이른바 후기 중앙의 5군영체제를 갖추게 되는 것이다. 따라서 금위영의 주력은 훈련별대였으나 그 임무와 지휘체제는 정초청의 것을 물려받아 병조판서가 대장을 겸하고 대궐 밖의 숙위를 주임무로 삼게 하였던 것이다.

군권경쟁을 배경으로 하는 정국의 추이는 혼미를 거듭하였다. 즉 국왕과 왕실의 권위를 회복하려는 시대적인 상황은 숙종으로 하여금 경신환국(6년)·기사환국(15년)·갑술환국(20년) 등 환국정치를 이끌게 하였고 이 사이에 서인·남인 정파간의 권력 쟁탈이 이어졌다. 이러한 정세아래 군액의 감축과 양역 부담의 견감 등을 토의의 대상으로 하는 良役變通의 논의가 끊임없이 이어졌다. 그러나 오히려 군액은 증가하였고 이에 따라 양역의 부담도 가중되는 현상으로 나타났다. 이러한 모순을 극복하기 위하여 숙종 30년(1704) 12월에 있는 군제개편·軍布均一·軍額裁減 등의 소변통이 있기는 했으나 근본적인 대변통으로는 이어지지 않았다.⁸⁹⁾

뿐만 아니라 금위영 창설 이후의 조선 왕조는 북방 의식이 서서히 약화되면서 상대할 적이 없어지는 국제정세로 인하여 지방 군사조직은 거의 유명무실화됨으로써 군권경쟁은 중앙군영을 중심으로 왕권과 정파간의 대립으로 이어졌다.

(3) 탕평론과 군권

숙종대의 환국정치는 종래의 양당공존체제인 봉당정치체제가 무너지고 봉당간의 배타적 대립이 심각하게 전개되어 숙종 자신도 이를 탕평론으로 수습하려 했다. 그러나 숙종때의 탕평론은 봉당간의 세력조정 보다도 봉당 그 자체를 깨어서 왕권강화에 집중되도록 하려 했다. 즉 숙종대에도 몇 차례 탕평의 諭示가 있었으나 이는 종척에 대한 의존도가 높고 집권 봉당을 환국으로 교체하는 등의 방식을 택함으로써 봉당간의 분쟁을 가열시키는 결과를 가져왔던 것이다. 이에 따라 숙종 중기 이후에는 사실상 정치 주도세력은 서

89) 鄭萬祚, 〈肅宗朝 良役變通의 展開와 良役對策〉(《國史館論叢》17, 國史編纂委員會, 1990).

인으로 넘어가고 이들은 다시 노론·소론으로 분리되면서 군권 경쟁도 주로 군액감축·양역변통을 통하여 자기 주장을 구체화시키면서 서인 내부에서의 정치세력의 부침으로 일관되었음을 볼 수 있다.

탕평론이 정책으로 추진된 것은 영조대였다. 이때도 기왕에 있어온 정치세력의 뿌리가 워낙 깊어 탕평론의 궁극적인 목적은 왕권 강화에 있었으나 각 정파의 세력을 조정하는 이른바 ‘調劑保合’에 힘쓰는 형편이었다. 특히 정파간의 권력 쟁탈은 숙종 20년의 갑술환국으로 남인세력은 거의 재기 불능 상태에 빠지고 이후의 정국은 서인의 노·소론의 대립과 갈등으로 일관하였다. 따라서 숙종 중기 이후 영조초에 이르는 동안의 정국의 흐름은 노·소양파의 정권 유지나 주도를 위하여 왕세자 책립의 지지여부에 관심이 집중되어 정쟁이 가열화하였다. 이러한 상황에서 왕위에 나아간 영조는 탕평책을 앞세워 노·소론의 聯政체제를 구축하여 인사상의 불만을 해소하는 데 힘쓰는 한편 왕권 강화를 위한 개혁에 주력하였다.⁹⁰⁾

이러한 조제보합적 탕평책은 상대적으로 노·소론의 정치적 갈등을 가열시켰다. 마침내는 영조 4년(1728) 소론 과격파에 의하여 주도되었던 이인좌의 난(戊申亂)을 야기하게 되어 소론세력이 약화되는 동시에 노론세력이 사실상 정국을 주도하였다. 이러한 정치정세를 이용하여 영조는 왕권 강화의 배경이 되는 군권 장악에 적극적으로 나서게 되었다. 즉 이인좌의 난 이후 守城綸音을 발표하여 3군문의 도성수비체제를 한층 강화하고 금군을 용호영으로 일원화하는 동시에 병조판서로 하여금 모든 군영대장의 위에 서게 하는 체제를 확립하는 등 왕권 강화의 의지를 적극화했던 것이다.

이와 같이 탕평정국은 왕권이 강화되는 한편 서인의 노·소론에 의하여 정국이 주도되었다. 그러나 영조 31년 羅州의 掛書사건을 계기로 노론의 결정적인 승리로 돌아가 사실상 봉당정치의 실효를 거둘 수가 없었다. 더욱이 37년의 思悼世子사건 이후에는 다시 時派·辟派로 나누어지고 노론 중심의 벽파에 의하여 정국이 주도되었다.

조선 후기 사회에서 왕권 강화의 절정기를 이룬 시기는 정조대였다. 정조

90) 李泰鎮, 앞의 책.

는 봉당정치라는 한계를 극복하기 위하여 봉당을 깨고 편파가 없는 中正의 길인 皇極의 탕평을 실현하려 했다. 그는 이러한 새로운 정치 실현의 구심체로서 奎章閣을 설치 운영하고 壯勇 內·外營을 신설하여 국왕중심의 새로운 군권 운영체계를 갖추어 갔으니 후기 사회에서 국왕으로서 군영 설치를 직접 주도한 군주는 정조가 처음이다. 이는 국왕이 군권과 정치권을 겸하여 장악하고 왕권 강화의 실을 거두었던 것이다. 그는 장용영의 운용을 통해 척신들의 군영대장직 체계를 지양하여 무반 군영대장직 체제로 바꾸는 등 종래의 관례를 깨뜨려 나갔다. 뿐만 아니라 정조는 그의 친위군영인 장용영의 대장을 거침으로서 그의 신임을 얻은 무장을 다른 군영의 대장이 될 수 있도록 하는 새로운 체계를 세우기도 했다.

그러나 19세기에 이르러 왕권이 지극히 약화되고 이른바 세도정치기에 접어들면서 중앙정치는 세도 일족이 비변사를 정치의 중심체로 삼아 당상직의 수를 늘려 독점하면서 다른 官署의 견제 기능을 약화 내지는 마비시켰다. 이에 따라 중앙 군영들도 전반적으로 비변사의 직접적인 통제속에 들면서 군사력의 실제적인 보유 및 가동은 훈련도감 하나에 한정시켜 그 대장직을 세도 일족의 핵심이 확고하게 장악하는 경향을 보였다. 이로서 보면 세도정치는 역사적 역기능을 하고 있는 것으로 생각되며 따라서 군권을 떠나서 국방력 면에서 보면 더욱 약체성을 면할 수 없게 된 것이다.

이러한 약체성에서 벗어나기 위하여 興宣大院君의 섭정기에 있어서는 비변사를 폐지하는 동시에 의정부권을 부활하고 5군영에 무반출신 군영대장직을 두려했으나 근 60년에 걸친 세도정치기의 군정의 문란을 하루아침에 강화할 수는 없었다.⁹¹⁾

〈車文變〉

91) 위와 같음.

6. 지방 군제의 개편

1) 속오군의 편성¹⁾

조선 중기에 있어서의 지방 군사제도는 기본적으로 초기 세조때부터의 鎭管體制였다. 다만 남북 변경지대에 대한 倭·野人의 侵擾와 진관체제 성립기 반의 광범위성에 관련된 여러 모순 등으로 말미암아 16세기 중반에는 制勝方略(分軍法)이라는 편의적인 동원·방어체제가 대두되었고, 진관체제는 허구화되었다고 할 만큼 제 기능을 하지 못하는 형편이었다.

그런데 진관체제는 각 진관을 중심으로 自戰自守토록 짜여져 1線·2線·3線式的 단계적 대처가 가능한 깊이있는 방어체제인데 비하여, 제승방략은 일정한 陣地에 각 진의 군사를 집결시켜 중앙에서 파견한 장수의 지휘아래 제한된 지역에서의 대응에 적절하다고 할 수 있으나 전면전쟁에서는 제 1선의 뒤를 받치기 어렵다는 등의 허점이 드러나는 방안이었다. 그리하여 임진왜란의 초기 전투에서 조선군이 패배한 요인의 하나로 지적되어, 진관체제 복구론이 제기된 바 있었다.²⁾

그러나 전쟁의 와중에 軍役 문제를 포함한 전반적인 진관체제 복구론의 실현은 어려운 일이었다고, 우선 군사의 동원 방안과 조충을 가진 왜군의 전법에 대한 대응책의 마련과 같은 응급적인 군사력 강화가 절실하였다. 그리고 이러한 노력은 三手兵의 양성과 東伍法에 의한 군대편성으로 방향을 잡기 시작하였고, 결국 중앙의 훈련도감 설치와 지방에서의 속오군 편성이 추진되기에 이르렀다.

선조 25년(1592) 가을부터 적은 숫자이지만 조충-砲手 교습을 시작한 바 있었고, 다음 해 정초의 平壤 탈환전을 전후하여 朝·明연합군이 전쟁의 주

1) 속오군에 대해서는 車文燮, 〈東伍軍 研究〉(《朝鮮時代 軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973) 및 陸軍士官學校 韓國軍事研究室편, 《韓國軍制史》(近世朝鮮後期篇, 陸軍本部, 1977) 등 참조.

2) 진관체제 복구론에 대하여는 許善道, 〈鎭管體制 復舊論研究 - 柳成龍의 軍政改革의 基本施策-〉(《國民大 論文集》, 1973)을 참조.

도권을 장악하면서 명나라 南軍, 즉 浙江兵의 활약상을 통해 浙江兵法에 대한 인식을 넓히게 되어 그 兵書인 戚繼光의 《紀效新書》가 군사력 강화방안에 직접적인 영향을 미치게 되었던 것이다.

이 책의 東伍編에는 團東行伍의 요령과 연좌제의 엄한 군령, 長短兵의 迭用에 관한 내용 등이 서술되어 있으니, 장단병이란 조총을 갖는 포수와 각종 창검류를 써서 단병 접전을 하는 殺手를 지칭하는 것인데, 조선에서는 여기에 전통적 기예인 활, 즉 射手를 합하여 삼수병을 편성하였다. 속오의 요령은 1司는 5哨를 통솔하고 1초는 3旗를, 1기는 3隊를, 1대는 2伍를 통솔하는 식으로 伍는 단지 4명을 거느린다는 것이다. 영의정 겸 4도 도체찰사 柳成龍의 설명에 따르면, 병법의 가장 긴요한 요체로 分數를 말하는 것이며 東伍分數之法은 큰 무리를 적은 인원을 다스리듯 효과적으로 지휘할 수 있다는 것이다.

이러한 속오법은 포수에 중점을 둔 삼수훈련에 적용되어 왔고, 본격적으로는 선조 27년(1594) 4월경 훈련도감의 편제로 일단 완료된 바 있다. 지방군과 관련하여 이 무렵에 유성룡은 진관체제를 재정비하고 지방군의 훈련을 그 체계를 통하여 계통적으로 독려할 것을 건의하여 시행토록 하였다. 그는 같은 해 10월에 「戰守機宜」 10條를 왕에게 올려 속오가 군정의 대강임을 역설하고, 이를 도원수, 각도의 감·병사에 보내 시행토록 지시하였다. 물론 이러한 조처 등이 순조롭게 진행된 것만은 아니었다. 군량의 부족과 抄軍의 곤란 및 지휘·훈련체계 등 합리적 체계조정의 미비, 그리고 지방 수령의 인식 부족이나 불성실 등의 문제가 남아 있었던 것이다.

그러나 속오법의 지속적인 추진과 이에 대한 인식이 깊어져 지방군의 정비는 이루어져 갔다. 같은 10월 黃海兵使의 교체때 전 병사 趙仁得이 뽑은 정병 4,000명을 東伍分部토록 하였고, 海州의 鍊兵도 속오법으로 편성하도록 결정되었다. 이때 선조와 비변사의 조처 내용을 요약하면, ① 신분의 귀천을 가리지 않는 초군 ② 속오법에 의한 편성—여기에는 거주지 중심으로 먼 거리를 왕래하는 불편을 제거하려는 鄉里比隣과 농사때를 피하는 원칙이 포함된다 ③ 丁壯이 아닌 중·하등민은 奉足같이 糧米를 내게 한다. ④ 私奴의 경우에는 주인에 대한 보상 등이다.

평안도의 경우에도 선조 28년 10월에 경기·황해·평안·함경도 도체찰사를 겸임한 영의정 유성룡이 “李元翼이 감사로 있을 때 이미 속오법으로 편성하여 포수·살수를 교련하여 다른 지방의 군병과는 차이가 있다”는 평가를 하고 있다. 같은 달에 「武學事目」이 頒行되고, 12월에는 「編伍事目」에 따른 경기도의 「分營事實」이 나왔으며 다음해 정월에 「鍊兵規式(事目)」을 유성룡 소관인 4도에 반행하였으니, 경기 이북 4도의 속오군 조직이 먼저 이루어진 것으로 보인다. 그러나 선조 29년 4월 병조의 보고에, 「무학사목」에서 거주하는 面·리에 따라 旗隊를 括束하라고 한 바가 제대로 되지 않고, 오직 충청도 어사 李時發 만이 대체로 이루었을 뿐이며 외방의 束伍冊도 隣里團束의 본의에 배치됨이 심하다고 하였으니, 남쪽 지방도 편성 자체는 좀 늦게 이루어졌음을 알 수 있다.

또한 《宣祖修正實錄》 선조 27년 12월조에 초군 또는 속오군을 두었다고 기록되어 있고, 《文獻備考》에도 선조 27년에 각 도에 속오군을 두었다고 한 것으로 보아 전반적인 속오군 편성이 이 해에 시작되어 선조 29년 중에는 완료된 것으로 보인다. 선조 30년 3월 비변사에서 충청·전라·경상도 등에 대한 鎭管束伍之法의 申明을 보고하고 있고, 같은 해의 丁酉再亂에서는 각 도의 속오군이 동원되기도 하였다. 다만 명칭에 있어서 당시의 기록으로는 束伍之軍·束伍軍兵·束伍軍卒·編伍軍 또는 哨軍 등으로 나타나다가 고유명사 격인 속오군으로 기록된 것은 선조 30년 2월경부터이다.

이렇게 성립된 초기에 있어서의 속오군의 전국적인 편제의 실체는 알 수 없다. 다만 유성룡의 문집이나 그의 《鎭管官兵編伍冊殘卷》 등에서 일부 지방의 실제 편제를 알 수 있다. 그가 경기도 순찰사에게 보낸 「편오사목」에 의하여 경기도의 편제를 표로 작성하여 보면 다음의 <표 1>과 같다.

여기에서 右·前·後의 3營은 左營의 예에 의거토록 하였으나 실제로 어느 읍이 어떤 司가 되는 지는 나타나지 않았고, 哨 이하는 面·里·村의 형편에 따라 분속하는 원칙만 제시되고 있다. 또 江華·喬桐은 섬이므로 스스로 한 營을 이루고 육군에 예속치 않았으며, 훈련도감군을 中營으로하여 大閱 때에만 함께 5명이 한 곳에 都會토록 하고 있다. 그리고 그 사목의 본 항목에 따르면 ① 면·리를 중심으로 초관을 정하고 거기에서 기총·대총을

택하며 ② 分軍法은 《기효신서》에 의거하여 필요에 따라 융통성 있게 增損 하라고 하여 지역 사정에 따라 旗・隊나 인원수를 가감할 수 있다는 것이다. 이와 같은 원칙은 다른 지방의 경우도 적용된 것으로 보이며, 군제의 편제도 미루어 짐작할 수 있을 듯 하다.

〈표 1〉 경기도 속오군 편제

	營將(所在地)	把總(屬鎭)	哨官	旗總	隊總
京畿 (兵使)	左營(龍津)	前司(利川)	前哨	1旗	1隊 2隊 3隊 1隊 2隊 3隊
				2旗	1隊 2隊 3隊
			左哨 右哨 中哨 後哨	3旗	1隊 2隊 3隊
	右營(水原, 禿城)	(水原, 南陽, 仁川, 富平, 陽川, 通津, 金浦, 安城)	"	"	"
	前營(龍仁, 石城山城)	(竹山, 陰竹, 振威, 安山, 陽智, 龍仁, 衿川, 果川)	"	"	"
	後營(坡州山城)	(高陽, 坡州, 交河, 豐德, 長湍, 漣川, 朔寧, 永平, 開城府)	"	"	"
	中營(京城, 訓練都監軍)		"	"	"

영・사의 배치 이외에哨 이하의 실제 편제는 《진관관병편오책잔권》을 통하여 평안도 일부 지방에서 그 면모를 살필 수 있으니, 이를 도표화하여 보면 다음과 같다.

〈표 2〉

평안도 安州鎭管 右營 前司

前司 (把總：出身)			
前 哨 (永 柔) (哨官：出身)	1旗 (旗總：良)	1隊 殺手 2隊 殺手 3隊 殺手	隊總1, 藤牌2, 箕箒2, 長槍4, 鎗鉞2, 火兵1 " " "
	2旗 (旗總：良)	1隊 鳥銃 2隊 鳥銃 3隊 鳥銃	隊總1, 鳥銃10, 火兵1 " " "
	3旗 (旗總：良)	1隊 鳥銃 2隊 鳥銃 3隊 鳥銃	" " " " "
	1旗 (旗總：良)	1隊 射手 2隊 射手 3隊 射手	隊總1, 射手10, 火兵1 " " "
	2旗 (旗總：良)	1隊 射手 2隊 射手 3隊 射手	" " " " "
	3旗 (旗總：良)	1隊 射手 2隊 射手 3隊 射手	" " " " "
	1旗 (旗總：良)	1隊 殺手 2隊 殺手 3隊 鳥銃	前哨1旗와 同 " " 前哨2旗와 同
	2旗 (旗總：良)	1隊 鳥銃 2隊 射手 3隊 射手	" " 中哨와 同 "
	3旗 (旗總：良)	1隊 射手 2隊 射手 3隊 射手	" " " " "
留 哨 (肅 川) (哨官：出身)	1旗 (旗總：良)	1隊 射手 2隊 射手 3隊 射手	" " " " 隊總1, 射手10
	1旗 (旗總：良)	1隊 射手 2隊 射手 3隊 射手	隊總1, 射手10, 火兵1 " " "
	2旗 (旗總：良)	1隊 射手 2隊 射手 3隊 射手	" " " " "

1隊는 隊總아래 11명으로 구성되나 留哨(숙천) 1旗 3隊는 火兵이 없이 10명이고, 3대 1기, 3기 1哨의 원칙까지는 지켜진 셈이나, 5초 1司는 지켜지지 않은 것으로 나타난다. 三手의 분포는 前司의 경우 총 36대 360명(대총·화병

제외)중 사수가 23대 230명으로 대다수를 차지하나, 安州鎭管 전체로는 포·살수 492명, 사수 465명으로 비슷한 편이어서 포·살수중심으로 되어 간다고 할 수 있을 것이다. 이 편오책에 의하면 1초는 초관을 포함하여 112명으로 편성하는 것이 원칙이라 하겠으나 3초 1사·3사 1영의 편제로 되어 안주진관은 영장 이하 각종 군병을 합하여 1,200명 정도로 편성되어 있다. 경기도의 경우 5초 1사·5사 1영제였으므로 1영은 2,500명이었을 것으로 여겨진다. 이와 같은 지방마다의 차이는 당초의 방침이 진관체제의 틀 위에서 편성하면서 융통성을 부여한 점과 여기에 隣里固束의 원칙이 작용한 데에서 온 것이라고 할 수 있을 것이다.

속오군의 조련은 훈련도감의 지시에 따라 道 순찰사(監司 겸임) 책임아래 각 營將을 중심으로 習陣 등이 이루어지고, 그 아래 사는 把總·초는 초관·기는 旗總·대는 隊總에 의하여 근처 교장에서 조련토록 하였다. 그런데 영장은 軍資主簿(종6품)·守門將(종6~9품)·郡守(종4품) 등으로 위계 질서가 없었고, 속오군의 습진에는 자신들 스스로 양식과 말을 준비하여야 함에도 보수는 없었다. 그리하여 지방 수령의 영장·파총 겸임을 배제하려던 조정에서도 이를 바꾸어 훈련·명령계통을 체찰사-監兵使(순찰사)-鎭管節制使-同僉都尉-哨官-旗隊總으로 조정하려고 하였다. 그러나 속오군은 전임인 초관도 법적 뒷받침은 없었고, 임진왜란이 지나자 관심도 적어지면서 훈련도 제대로 행하여지지 않고 一身兩役에 허덕이고 제반 賤役에 동원되는 등 그 폐단이 깊어져 갔다. 더욱 조정이 속오의 많고 적음으로서 수령을 상벌하니 수령들은 수를 채우는 데 급급하여 속오군은 老弱殘疾뿐이라는 지경이었다. 이러한 폐단에 대한 개선은 李适의 亂을 겪은 뒤에 後金의 침략 위협에 직면하자 속오군의 편제를 수령 중심에서 전문적인 영장 중심으로 바꾸는 지방군의 정비 강화 노력으로 나타났다. 인조 5년(1627) 4월 營將制度가 성립되어 속오군의 操鍊權(영장)과 行政權(수령)이 구분된 것이다. 그러나 수령들의 반발이나 못미치는 재정적 뒷받침과 능력 있는 무신의 부족 등으로 영장제도의 운영에 문제점이 있었고, 병자호란에서는 제대로 지방 방비를 하지 못하고 말았다. 이 후에 속오군은 다시 수령중심으로 존치되다가 효종때는 다시 영장제도가 설치되었고 효종의 사망 이후에 결국 《續大典》상으로는 兼營將제도로 환원

되었다. 이는 후기의 군제가 5군영제라는 京軍門 중심으로 재편되기 시작한 영향인 셈이었다. 또 開城 속오에 한정되기는 하나 효종 초년에 收米法이 적용되었고, 숙종 말년에 摠戎廳 소속의 모든 속오군에게도 적용되어 束伍收米法이 보편화된 듯하다. 즉 전쟁에 나갈 군대는 오직 속오 뿐인데 壯實한 良丁은 모두 布를 바치는 것으로 대신하고 疲殘無依한 부류들로 채워지는 상태가 되었다는 것이다. 따라서 장기간에 걸쳐 조련도 제대로 시행되지 않고, 속오군외에 牙兵(감병사)·吏奴隊(수령)같은 여러 兵種을 발생시키기도 하였다.

이같이 유명무실한 상태의 속오군은 李麟佐의 난을 계기로 재정비되었다. 영조 6년(1730) 9월에 조정에서는 「束伍節目」을 발표·시행토록 하였으니 그 내용은 대체로 다음과 같다. 隣里團結·魚鱗作隊를 기준하여 영장의 거주지 중심으로서의 作隊, 物故者·逃亡者·僞故者の 처리, 闕額填充規則 및 違法者에 대한 벌칙, 조련법, 초관의 擇差와 仕滿規則, 속오군의 給保·服色, 器械·戰馬의 관리, 각 초·기·대장, 각 읍 色吏의 弊 단속, 영장의 號令을 不遵하는 守令 문제, 수령의 馬步軍의 官役 사용 금지 그리고 作隊 후의 報告圖武 등이다. 특히 여기에서 束伍給保法을 적용하여 속오군에 대한 雜役 蠲減·歲抄法을 지양하고 朔抄法으로 철저히 搜括토록 하였으니 保法의 확장은 농민들의 부담을 가중하는 결과를 가져온 것이다.

이와 같은 속오군의 지방 분포와 그 수를 《文獻備考》에서 찾아보면 다음과 같다.

〈표 3〉 속오군의 지방분포와 그 수³⁾

道 名	所 屬	哨 數	保人數	備考
京 畿 道	守禦廳(前, 中, 後營)	75哨		
	摠戎廳(前, 左, 中, 右, 後營)	78哨		中營은 束伍軍 無
	鎭撫營(前, 左, 中, 右, 後營)	44哨128丁		江華府鎭撫使
忠 清 道	觀察使	19哨		
	鎭 營(前, 左, 中, 右, 後營)	135哨		中營은 束伍軍 無
全 羅 道	鎭 營(前, 左, 中, 右, 後營)	212哨	保 28,374	
	濟州牧使, 邑鎭	44哨		
	山城(笠岩, 金城, 赤裳, 威鳳, 蛟龍)	59哨	1,280(隨率軍保 316)	保는 笠岩山城

3) 차문섭, 앞의 글, 재인용.

道 名	所 屬	哨 數	保人數	備考
慶尙左道	鎭營(前, 中, 後)	136哨	16,180	
	東萊守城將	11哨	1,375	
慶尙右道	鎭營(左, 別中, 右營)	129哨	15,812	
	山城(金鳥, 鳥嶺)	34哨	3,964	
江 原 道	防禦營	1哨		
	鎭營(左, 中, 右)	73哨		
黃 海 道	鎭營(前, 左, 中, 別中, 右, 後)	67哨		
平 安 道	鎭營((前, 左, 中, 右, 後)	65哨(精抄)		
	防禦營	22哨(精抄)		
	防禦營(淸南, 北, 左, 右)	60哨(精抄)		
	鎭營(別前, 別左, 別右, 別後)	73哨(精抄)		
	獨鎭	125哨(精抄)		
咸 鏡 道	觀察使	50哨		
	南兵使	4哨		
	鎭營(前, 左, 中, 別中, 右, 後)	96哨		
	北兵使	20哨		
	行營	20哨		
	南前衛(左, 中, 右, 後)	38哨		後衛는 兼防禦營
	北前衛(左, 中, 右, 後)	28哨		
三道統禦營	統禦使	4哨		水軍, 兼京畿水使
	防禦營	8哨		水軍
計		1,730哨128丁	66,995	

표에 나타나 있듯이 속오군의 편제는 전국적인 것이었다. 그 숫자도 성립 초기의 것은 제대로 알 수 없어도 크게 증가하고 있음은 사실이니, 인조 14년(1636) 7월에 평안도를 제외한 전국 속오군이 86,000명이었는데, 숙종 7년(1681)에 전국 20만 명에 이르고 있는 것이다. <표 3>의 경우에도 1초를 120명으로 계산하면 21만 명 정도가 된다.

속오군은 양민으로 편성된 正軍이 후기로 내려가면서 거의 收布軍化함으로써 지방군의 핵심이 된 것으로 인식되고 있다. 그 성립초인 임진왜란 기간 중에 군사 관계 부서나 當路者들의 조처·건의·논의 등에서 나타나는 구성 신분에 관한 내용을 간추리면, 양반·士族·儒士·서얼·조관·한량·아전·양민(인)·正軍·雜匠·公賤·私賤·內奴 등으로 앞에서 기술한 바 있듯이 거의 모든 신분이 망라되었음을 알 수 있다. <표 2>에서 그 일부를 살펴 본

안주 진관의 경우 軍總 1,192명중 양민이 926명·奴가 266명이며, 寧邊 진관은 786명중 양민 499명·노 287명으로 구성되어 있었다. 또 한 특징으로는 포·살수대는 양민이 혼성된 데 반하여 대부분의 사수대는 모두 양민으로 편성되었다는 점이다. 여하간에 속오군의 근간은 양민과公私賤이었고, 이들은 正軍이 거의 마비된 지방에서 군사적 임무를 담당하였으나, 一身兩役に 더하여 잡역의 부담 등으로 役賤해 질 수밖에 없었다. 따라서 그 품격은 저하되었으며 사회신분상의 혼란도 촉진되었다고 하겠다. 인조 5년의 영장제도 성립을 계기로 속오군은 신분상으로도 양·천을 중심으로 재정비되어 속오군에 편입될 수 없는 구분이 제도화되기 시작하나, 충실한 자가 빠진다면 正兵이 속오군까지 이중의 역을 지는 등, 사실상 서서히 賤隸化되었던 것 같다. 숙종때부터 속오군에 공·사천이 증가되었고 균역법 성립 이전 영조 12년(1736)에 천예화가 국가적인 조치로 현실화되었다. 양민의 疊役을 엄금하여 闕額을 새로 채울 때는 모두 私賤으로 充定토록 한 것이다. 법적으로도 《續大典》에 명확히 구분되어 공·사천은 다 속오군에 편입되나 양인은 공문없이 다른 읍에 移充하여도 그에 상당하는 역에 충정토록 되었다. 그리고 천예 가운데에서도 공천은 국가 재정 수급상 편오 대상에서 제외되었으므로 속오군은 실제로 私賤軍化되어 간 것으로 인식되어 있다.⁴⁾

또한 속오군은 그 편성이 응급적인 데서 비롯된 만큼 경제적인 지원이 제대로 이루어지지 않았다. 당초에 일정한 대우 기준도 없었고 각 지방의 사정에 따라 임시적인 조치가 취해졌을 뿐이었다. 해주에서는 屯田이 지급되기도 하고, 충청도에서는 포·살수에 대해 奉足 2명씩의 지급 등이 있었으나, 전반적이고 체계적인 대책이 마련된 것은 아니었다. 오히려 속오군이 조총·弓箭·의복 등을 팔아먹는 일이 생기기도 하였다. 인조 5년에 영장제도가 설치될 때부터 속오군의 대우 개선이 논의되었으나, 군영제 확립에 따른 재정 부담으로 별로 이루어진 바는 없었다. 뒤에 효종이 북벌계획을 추진하면서 대우 개선은 일단 이루어졌다. 효종 5년(1654)에 경상도 속오에 대한 「奉足定給節

4) 그러나 속오군 전체가 그러한 것인지의 여부는 정조 22년(1798)의 기록(〈河東府 東伍軍兵保人戊午武改都案〉)에 나타나는 양·천 혼성사실로 보아 좀더 밝혀져야 할 부분이라고 하겠다.

目」을 반포하고, 7년에는 三南 속오군에 대하여 신분과 사회적인 위치에 따라 세 가지로 구분하여 給復·免役·蠲役조치를 취하였던 것이다.⁵⁾

그러나 속종초에 이미 제대로 되지 못하다가 9년(1683)에 금위영이 설치되고 給復 규정도 혁파되고 말았다. 그 뒤로는 앞에 기술했듯이 영조초의 이인좌의 난을 계기로 반포한 「속오사목」에서 給保를 규정하였으나 결국은 제대로 이행되지 못하였던 것으로 보이며 점차 收布·收米軍이 되어 갔다. 물론 法典上으로는 《속대전》에 父子 3인이 編伍된 자는 父, 형제 4인은 兄, 4父子 이상의 양역은 원하는 1인을 제외해주고 疊役者는 뒤에 지게 된 역을 감해 준다고 규정하고 있기는 하였다.

2) 영장제의 실시⁶⁾

지방 속오군의 習陣·조련을 담당하는 營將은 선조 29년(1596)의 《진관관명편오책간권》에 이미 나타난다. 물론 이와는 다르나 훈련도감의 경우에도 그 전에 설치되었던 일이 있다.

그러나 속오군을 專管하는 제도적 확립은 인조 5년(1627) 4월에 비롯되었다. 淸과의 긴장 관계속에서 병조판서 李廷龜는 “속오 설립초에 영장이하 장관을 두어 통속케 하였는데 점점 해이해져 臨急調用에 소용없게 되었다”고 하면서 전쟁중에 장수를 바꾸는 폐단을 없애기 위하여 감당할 만한 자를 택하여 영장으로 임용하자고 「營將事目」을 건의하여 시행토록 한 것이다. 그 중요한 내용은 다음과 같다.

- ① 각 도에 진관과 道里 附近에 5영을 分設하고 영마다 1영장을 두되 堂上 이상 官으로 잘 선택하며 강원·함경도와 같이 軍兵이 적은 경우에는 3영 또

5) 이때의 삼남 속오군에 대한 세 가지 구분은 다음과 같다.

① 東伍軍給復免役色目—사수·포수·旗手·창수·살수·火兵·書記.

② 給復秩—騎兵·보병·各色保人·寺奴·內奴.

③ 免身役秩—忠勳府奴·府奴·館學奴·院奴·寺奴·諸員·餘丁·匠人·唱準·雇工.
《備邊司謄錄》18책, 효종 7년 9월 2일, 備邊司單啓目.

6) 車文燮, 〈朝鮮後期の 營將〉(《朝鮮時代 軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973)을 중심으로 정리하였음.

는 4명으로 한다. 영장은 소속 각 읍을 순력하여 千總 이하 將官은 스스로 처치하고 수령에 대하여는 감병사에게 보고하여 처치한다.

- ② 장관·천총 이하는 50朔으로서 한하여 임기가 끝나면 옮기되 성적에 따라 승진시키기도 한다. 직임을 다하지 못하는 수령은 파출하고 장관은 汰去한다. 汎濫作弊 수령은 영구히 서용하지 않고, 장관은 邊地 충군한다.
- ③ 각 읍 수령·장관은 그들이 抄한 군병을 거느려 각기 그 읍에서 10월 보름 후부터 2월 보름전까지 매 초하루날 2차례 鍊藝하고, 영장은 즉 10월 보름 후부터 1월 보름전까지 3차에 걸쳐 習陣하며 이어 연예하되 연말에는 감병사와 회동하여 5영을 통한 한차례의 습진을 한다.⁷⁾

즉 영장이 계급상으로 수령의 위이며, 조련권과 행정권을 구분하여 영장은 속오군에 한하여 관여할 수 있음을 규정한 것이다.

이로써 지방 속오군의 훈련을 전담하는 武將 위주의 영장제도는 성립되었다. 그러나 이 제도는 지방 수령의 반발을 일으키고 재정적 뒷받침이 미치지 못하였으며 또 능력있는 무신의 부족 등과 같은 여러 가지 어려움을 안고 있었다. 이에 따라 영장에 대한 사기진작책에서부터 흉년 등을 이유로 폐지하자는 주장까지 극단적인 논란이 계속되었다. 결국 병자호란 다음해인 인조 15년에 專擔 영장제도는 폐지되고 수령들로 하여금 兼察하게 하였다. 그 뒤에 영장제도의 필요성에 대한 논의가 다시 벌어졌으나 인조때에는 오직 中軍 제도의 강화에 그치고 말았다.

北伐策을 추진한 효종이 즉위하면서 지방 군정의 합리적인 운영이 논의되고, 이에 따라 영장제도를 다시 두자는 주장이 대두되어 효종 5년 2월에 특진관 元斗杓의 주장에 따라 三南에 먼저 영장을 差遣케 함으로써 전담 영장의 제도는 다시 설치되었다. 이때의 「영장사목」에서는 인조때보다 여러 사항을 구체적으로 명확하게 규정한 점이 특이하다고 할 수 있다. 예컨대 영장과 수령의 직무 한계에 대하여 구체적인 예까지 들어 군사 조련에 관하여는 영장이, 軍務에 관하여는 수령의 직권으로 규정하면서 서로 범해서는 안될 한계와 처벌까지 선을 그어 놓은 것이다. 또 영장을 수령보다 우위에 두고 있음도 보이나, 영장에 대한 支供 등의 재정적 부담은 중앙에서 마련하지 않고 지방 각

7) 《仁祖實錄》 권 16, 인조 5년 4월 병진. 同 事目은 이 밖에 8개조를 합하여 총 11개조로 되어있다.

官에서 담당토록 하여 재정 지원문제는 제대로 해결되지 못한 상태였다. 그리하여 효종대에도 논란은 있었으나, 임금의 강경한 태도로 지엽적인 부분 수정만 한 채 영장제도는 유지되었다. 효종의 사후 영장제도의 필요성은 인정하면서도 수령검관의 주장이 다시 제기되다가, 현종 6년(1665) 경기 지방의 흉년으로 도적들이 들끓게 되자 경기 지방에 영장제도가 창설되면서 討捕使를 겸하였다. 같은 왕 13년에는 영동의 군정을 위하여 삼척첨사로 영장을 겸하게 하였고, 숙종 원년(1675) 경에는 평안·함경도의 국경 방비를 위하여 삼남 지방과 마찬가지로 영장제도가 확립됨으로써 전국적인 영장제도의 완성을 보게 되었다. 다만 이러한 확대가 專擔 영장으로 이루어진 것이 아니라 《속대전》의 기록과 같이 삼남 지방을 제외하고는 수령검관으로 변해 갔던 것이다. 영조 22년(1746)에 이루어진 《속대전》에 기재된 영장의 전담·겸관 상황은 다음과 같다.

경기도 6員-전원 수령 겸관.
 충청도 5員-左營將 海美현감 겸관. 그 밖의 4영장은 전담 영장.
 경상도 6員-別中營將 金海부사 겸관. 右營將 진주 배치 겸관. 外 4영장 전담.
 전라도 5員-우영장 雲峰현감 겸관. 後營將 礪山부사 겸관. 外 3영장 전담.
 황해도 6員-전원 수령 겸관.
 강원도 3員-우영장(삼척) 외에 겸관.
 함경도 6員-中營將 永興부사. 우영장 三水부사 4원 겸관.
 평안도 9員-전원 겸관.
 鎭撫營 5員-전원 겸관.⁸⁾

3) 관방의 강화⁹⁾

關防이란 ‘設險固圍’를 목적으로 도로가 모여들거나 험한 고갯마루 등의 중요한 곳에 城을 쌓고 군사를 배치하여 외적의 침범에 대비하는 것이라고

8) 《續大典》 권 24, 兵典, 外官職.

鎭撫營은 江華府로, 같은 책의 京官職을 참조할 것.

9) 관방에 대하여는 현재로서 車勇杰, 〈朝鮮後期 關防施設의 整備過程〉(《韓國史論》 7, 國史編纂委員會, 1980) 및 ———, 〈朝鮮後期 關防施設의 變化過程〉(《韓國史論》 9, 國史編纂委員會, 1981)가 있을 뿐인데 구체적 시설 사항을 다 살필 수 없으므로 결론적인 개념 정도만을 소개하려 한다.

설명되고 있다. 우리 나라는 지형상 산과 언덕이 많아 역대로 이에 대한 조치가 계속되었다. 관방 시설로서 城柵과 溝池 등의 각종 시설이 축조·수리되어 온 것이다. 조선시대에 있어서 그 大要는 城으로, 초기이래 都城·邑城·關城·山城 등이 수축되었다.

세조때부터 16세기말 임진왜란 이전까지 경상도 25개소, 전라도 14개소 등의 沿海 鎭堡가 설치·축성되어 왔으며, 내륙에는 곳곳의 읍성과 산성이 수축되어 해안 다음으로 읍성과 산성으로의 단계적 방어를 위한 시설이 된 셈이었다. 특히 산성은 국경지대가 돌파된 뒤, 淸野入堡한다는 기본적인 전통적인 방어 개념에 따른 시설로서 軍倉 등의 설치와 함께 하는 것이다. 여하튼 임진왜란 이전 선조때에는 倭侵에의 대비로 논란이 있는 가운데 宜寧邑城의 축조를 비롯하여 남부 지방의 읍성 수축이 진행되었고, 전쟁 과정에서는 경기·下三道 등의 산성 수축에 힘을 썼으며 이때 鳥嶺에의 設關도 이루어졌다.

다시 말하면 대체로 군창을 가진 산성이 내지를, 연변 읍성이 그 외방을, 연변 진보가 다시 그 외곽을 차단토록 되었으나, 임진왜란으로 소규모 외침에 대비한 연변 방어체제의 무의미함과 내지 관방의 퇴락이 드러나고, 산성에 청야입보하는 방법의 효과가 인식되었다. 그리하여 많은 오래된 산성들이 수·개축되고 왜란 이후에는 대규모의 산성으로 개편되었으며 연해 진보들은 위치 변동없이 있는 그대로 유지되었다. 특히 내륙의 주요 嶺路를 튼튼히 지키자는 논의로 竹嶺·鳥嶺·伊火嶺·秋風嶺·六十嶺·八良峙 등 교통의 요지이면서 지세가 험악한 곳에 적은 비용으로 큰 효과를 얻을 수 있는 방안이 검토되고 일부 시설되기도 하였다.

〈李謙周〉