

조선후기 수도권 방위체제의 정비와 군사도시화 경향

李 旺 茂*

1. 머리말
2. 도성 방위체제의 정착
3. 軍營의 도성 주둔과 軍門 방어체제 정비
4. 수도권 방위체제와 군사도시의 등장
5. 맺음말

1. 머리말

16세기 전후로 조선왕조가 전대미문의 외침을 겪는 동안, 청국의 아이신 황족이 이끄는 여진족은 동북아시아의 새로운 맹주로 부상했다. 청국이 만주에서 화북, 중원, 강남, 신장, 대만에 이르는 覇者로 성장하는 동안 조선은 정치, 군사적 경계의 시선을 늦출 수 없었다. 조선에게 남한산성의 항복은 지워질 수 없는 패배자의 기억으로

* 한국학중앙연구원 장서각 전임연구원

남아 있었기 때문이다. 더욱이 조선초기부터 유교적 우월감으로 멸시했던 여진이 중원의 패권자가 되는 것은 경멸감과 동시에 두려움이었다. 그러므로 그에 대한 군사적 대비로 도성의 수축과 군영의 증설, 남한산성과畿甸 방어체제의 정비, 지방의 속오군 체제 강화 등의 정책이 청나라가 중원을 재패하는 숙종대까지 지속적으로 이어졌다.

숙종초인 17세기 후반 동북아시아 세계는 청에 의해 새로운 華夷秩序가 정착되었다. 康熙帝에 의해 三藩의 난이 진압되고, 대만의 반청 잔당이 정복되어 청의 황제가 중원의 패자가 되었다. 또한 강희제에서 雍正帝, 乾隆帝에 이르는 삼대의 치세로 청국은 국내외적인 정치, 외교적 안정과 함께, 서쪽은 중앙아시아와 티벳, 동쪽은 태평양, 북쪽은 시베리아까지 영역을 확장하는 세계적인 제국으로 성장했다. 따라서 조선에게 청국은 더 이상 경쟁, 혹은 제압할 수 있는 대상이 아니라 冊封을 받아야 하는 宗藩 관계의 상국이었다. 반면 1685년 청의 강희제는 1661년부터 시행하던 대륙봉쇄령인 遷界令을 폐지하고 무역선의 해외 도항을 허가할 정도로 동아시아 제국을 압도하는 반열에 올랐다.¹⁾

조선왕조가 17~18세기에 진행하였던 수도방위 전략은 이러한 국제적 조류에 맞추어 변화되었음을 고려해야 한다고 본다. 왜란과 호란 같은 외침의 위협이 줄어들고 안정화되는 추세에 따라 국내적인 정치상황의 비중이 더 중요시된 것으로 생각한다. 예컨대 영조대 戊申亂과 정조 등극 초기 암살기도는 대외방어보다는 국내 정치 안정을 위한 방향으로 전략이 수정되는 계기가 되었다. 즉, 17세기 중반 기까지는 청국의 침략에 대비하기 위한 방어체제의 구축이라고 한다면, 17세기 후반부터 18세기는 국내 반란과 정치적 안정을 위한 왕권 강화라는 전술차원에서 도성방어를 설명하는 것이 옳을 것이다.

1) 荒野泰典 編, 『日本の對外關係 6-近世的世界の成熟』, 吉川弘文館, 2010, 4~6쪽.

물론 조선왕조 어느 왕대이건 국내 반란과 왕권강화를 위한 군사적 개편, 전술의 변화가 있었다. 그러나 17세기부터 18세기는 그 어느 시기보다 국왕과 관료의 갈등, 정파간 政爭과 반역음모가 과격하고 잦았던 시기였다. 예컨대 임진왜란기 훈련도감의 설치 이후 고종대에 이르기까지 군영의 증설, 혹은 개혁을 추진하지 않은 경우가 없다. 당시 거행된 군제의 개편은 대부분 왕권의 강화와 안정을 꾀한 부분이 크지만, 노론과 소론, 남인으로 교체되던 중앙관료 권력체제의 변화에 따른 정치적 의도성이 강했다.²⁾ 국왕의 친위군을 결집시키기 위해 기존 군영을 재편하거나 신설한 숙종대 금위영, 영조대 용호영, 정조대 장용영, 현종대 총위영, 고종대 무위소 등은 그 대표적인 모습이다. 또한 17세기 이후로 외침에 대한 우려보다는 국내적인 반란의 위협성이 강하게 인식된 배경에서 국왕들이 군통솔권과 군사력 보유를 강화한 결과라고 하겠다.

한편 조선 후기 국왕들이 추진한 군제 개혁에서 오군영체제의 변화는 17세기 유럽 왕조가 왕위계승전쟁을 위한 왕권 강화와 군사력 확대를 위해 기존의 용병보다 국왕 직속의 상비군체제로 전환하던 모습과도 유사한 현상이었다고 비교할 수 있다. 더욱이 17세기 이후에는 전세계적으로 이상기후가 잦아져서 농산물 생산의 저하와 농민인구의 도시 집중이 이루어지던 시기였다. 또한 잦은 전염병과 전쟁으로 인구가 감소되어 군제와 무기가 전면적으로 전환되는 군사혁명의 시기로 돌입하고 있었다.³⁾

조선에서도 전염병과 이상기후, 흉년으로 인해 유럽 같은 농촌

2) 조선 후기 중앙군의 변화와 정치권 관계는 이태진, 『조선 후기의 정치와 군영제 변천』 (한국연구원, 1985)이 현재까지 가장 많이 인용된 연구라고 본다.

3) 유럽의 군사혁명론과 조선의 상황 비교는 노영구, 「‘군사혁명론(Military Revolution)’과 17~18세기 조선의 군사적 변화」(『서양사연구』 36, 2007)를 참조할 수 있다.

인구의 도시 유입이 발생하였다.⁴⁾ 숙종대 이후 청계천변에서부터 왕십리와 이태원, 한강변에 유민의 거주지가 늘어난 것은 도성 인구의 증가를 단적으로 보여주는 예이다. 특히 오군영 체제의 수도권 정착에 따른 삼군영의 도성내 기지 축조와 군영군의 도성내 장기적 주둔은 군사도시의 이미지를 보이는 것이기도 했다. 당시 도성의 변화를 전 세계적 양상의 한 부분으로 해석한다면, 17세기 유럽위키론의 파고처럼 조선의 도성도 동일한 여파에 휩싸였다고 생각한다.⁵⁾

이처럼 군사적 변화양상이 두드러졌던 조선후기 도성 방어체제 연구는 이미 많은 성과를 올린 상태이다.⁶⁾ 다만 기존 연구는 군사적 변화의 양상에 초점을 맞추어 설명한 것보다는 정치적 해석에 치중한 면이 많다. 왕조국가에서 군사가 왕권의 강화와 정치 지배체제와 밀접한 연관이 있는 것은 당연한 일이다. 그러나 정치적 시각으로만 조선후기 도성의 군사적 양상을 설명하면 자칫 조선왕조의 특수한 사정이라는 지역사적 한계에 빠질 수도 있다고 본다. 이에 본고에서는 영조대 軍門 방어체제의 정비, 정조대 군영 증설과 留守制 완비 등을 중심으로 수도권 방위체제의 구축과 군사도시화의 관계를 설명하고자 하였다. 이를 통해 조선후기 도성이 군사도시화되는 과정 및 군사사적 의미를 살펴보고자 한다.

4) 조선후기 세계사적인 기후변화와 조선사를 연결한 연구는 이태진, 「小氷期(1500~1750년)의 天體 現象의 원인-『조선왕조실록』의 관련 기록 분석-」(『국사관논총』 72, 1996)을 참고할 수 있다.

5) 이태진, 「18~19세기 서울의 근대적 도시 발달 양상」, 『서울학연구』 4, 1995, 3~5쪽.

6) 元永煥, 「朝鮮後期 都城修築과 守備에 대한 考察-英祖時代를 中心으로」, 『郷土 서울』 33, 1975; 金駿錫, 「조선후기 國防意識의 전환과 都城防衛策」, 『전농사론』 2, 1996; 이근호 외, 『조선후기 수도방위체제』, 서울학연구소, 1998, 백기인, 『조선후기 국방론 연구』, 해안, 2004; 김웅호, 「조선후기 都城中心 방위전략의 정착과 漢江邊 관리」, 『서울학연구』 24, 2005.

2. 도성 방위체제의 정착

고대부터 도성과 왕권은 언제나 동시에 존재하는 相即的 관계이다. 도성은 국왕이 존재하는 宮都라는 상징이면서 문명사회의 메커니즘을 실현하는 관료조직의 소재지였다. 눈부신 문명총화인 왕궁과 권력자들의 화려한 거주지, 고귀한 死者들의 기념물과 陵墓는 누구나 경모하던 문명생활의 대표적인 모습이었다. 유럽에서는 게르만족이 로마적 문명생활을 혐오하여 도시문화를 파괴하기도 했지만, 노르만 침략 이후 로마 건축물의 가치를 재인식하여 사도들의 주도하에 개수가 이루어져 시비타스[civitas]가 등장하기도 하였다. 동북아시아에도 춘추시대 인구의 1/3이 도성에 거주하여 도시의 중요성이 일찍부터 나타났다.⁷⁾

일반적으로 동북아시아의 도성 형태는 고대부터 方形의 규격으로 중앙의 왕성이 南面하는 위치이다. 도성의 형태는 지리적, 지형적, 문화적 영향으로 차이가 있지만, 국왕과 관련하여 도시구조가 이루어진 것은 동북아시아 국가들에게 공통으로 나타난다. 예컨대 조선 왕조 도성에서는 궁궐을 출발하여 종묘로 가는 외중의 의례가 거행되는 길 양쪽으로 市街가 형성되었다. 이것은 국왕의 幸行과 관련이 깊었다. 행행에 참여한 국왕과 왕족, 고위관료들의 행렬이 왕조의 기념물까지 序差에 맞추어 행차하는 도로가 변화가로 조성되었으며 주요 도심으로 발전하였다. 도성의 광화문과 종로 거리는 대표적인 행행로였다. 국왕과 권력계층의 의례적 행위가 도시공간을 재편하고 운용하는데 영향을 미친 결과로 생각할 수 있다.⁸⁾

동서고금에서 공통적으로 보이듯이 왕조의 기념비적 건축물들은

7) 今谷明 編, 『王權と都市』, 思文閣, 2008, 187~207쪽.

8) 국왕의 행행에서 의례적 행렬의 의미에 대해서는 이왕무, 『조선 후기 국왕의 陵幸 연구』(한국학중앙연구원 박사논문, 2008) 참조.

대중의 이목이 집중되는 곳에 건설되었다. 조선의 도성에서도 최고 지배자인 국왕이 거처하는 궁궐을 중심으로 왕조의 근간인 종묘와 사직의 제례공간이 세워졌고, 그 주변으로 지배계층의 거주지, 관청가, 상점들이 배치되었다. 이점은 중국 역대 왕조의 도성내 구조에 늘 나타나는 것으로 당의 장안성에서 청의 자금성까지 유사하게 나타났다. 일본에서도 鎌倉 정권에서 의례 도로를 두어 町屋이 성립된 것을 동일선상에서 비교할 수 있다.⁹⁾

물론 조선왕조는 유교의 의례적인 부분을 도성 건축에 더 많이 가미하였다. 궁궐 조영이나 배치에도 差序를 엄격하게 적용하여 차별적인 신분제 사회를 엄격하게 규정하였다. 전각에 거처하는 인물의 지위에 맞추어 지붕의 잡상 숫자, 기둥의 형태, 건물의 고저에서 차서는 쉽게 발견된다. 특히 동양에서도 그 예를 발견하기 어려운 종묘의 장엄하고 권위적인 제례공간은 조선왕조의 유교적 관념이 어떻게 건축에 투영되었는가를 잘 보여주고 있다.¹⁰⁾ 그런데 이런 유교적 기념비만으로는 도성을 보호하는데 충분치 않았다. 국내적인 이데올로기 제어는 가능하겠지만, 군사적 방어수단이 없으면 임진왜란과 병자호란처럼 적의 침입에 속수무책이었기 때문이다.

원래 조선초기의 도성은 외적을 방어하는 목적으로 수축하지는 않았다.¹¹⁾ 조선초 국왕들은 외적이 변경을 넘어 영토 내부로 침범하게 하는 것은 전술상 나쁘다고 판단하였다. 변경의 요새지에서

9) 今谷明 編, 앞의 책, 199쪽.

10) 궁궐과 도성의 예치적 건설에 대해서는 임민혁, 「조선초기 禮治社會를 향한 수도 한성 건설계획」(『서울학연구』 27, 2006) 참조.

11) 『승정원일기』 456책, 숙종 36년, 10월 병자.

左議政徐宗泰劄子, 大概敢陳迷見, 仰冀睿察, 仍請不職之罪, 亟賜斥免事, 入啓. 答曰, 省劄具悉卿懇, 噫臨危守城, 國之大計, 而存亡判焉, 其不可不審也明矣, 都城周遭, 既其闊大, 國初築斯, 非爲禦敵, 故本不堅牢, 欲修之則必不可成, 欲守之則必有可虞, 予之意思, 本自如此, 非猝定於今日也, 劄末所陳, 予當留意, 卿其安心勿辭, 以副至望. 仍傳曰, 遣史官傳諭.

외적을 격퇴해야 하며 수도를 위협지경에 빠트리려는 것을 下策으로 보았다. 이 점은 조선초의 국왕들이 고려의 전통적 대외방어책을 수용한 결과였다.¹²⁾

그렇지만 군사적 부분이 고려되지 않은 채 도성이 건설되지는 않았다. 군사전략상에서 보면, 조선초기의 도성은 화약병기보다 기병과 궁시에 주력을 두고 정비되었다. 고려말 왜구의 퇴치와 조선초 여진의 격멸에 화기가 사용되기도 하였지만, 공성전이 아닌 공해상과 야전에서의 전술이었다. 당시 군대의 주력이 기병이었다는 점도 도성 중심으로 방어진을 구상하기보다는 야전에서 근접전이나 기습을 통해 적의 침입을 격퇴하는 전술을 구사한 것이다. 여진을 상대로 한 전략에서 기병을 이용하여 도성에 근접하기 전에 격멸하는 것이 용이한 전술이라고 본 결과였다.¹³⁾

그런데 임진왜란으로 인해 도성이 함락되고 명과 일본군의 화기 사용을 목도하면서 조선전기의 전술은 대폭 수정될 수밖에 없었다. 양차의 호란 이후 정비된 남한산성과 강화도의 군사시설들이 옹성과 보루를 중심으로 한 화기운영체제였다는 것에서 도성도 동일한 양상이었음을 짐작하게 한다. 그러나 숙종대부터 본격적으로 도성이 수축되기 이전에는 도성 인근에 保障處를 두어 유사시 국왕과 지배층이 도피하여 응거할 군사거점의 구축에 치중하여 도성 자체를 강화하는 모습은 아니었다. 도성만으로 외적을 방어하기 어렵다는 인식을 국왕조차 가지고 있었던 것이다.

예컨대, 인조는 후금의 침략에 대비한 것이기도 하지만, 이괄의 난 이후인 1626년(인조 4) 남한산성을 완공하였다. 효종은 도성이 完固하지 못해서 변란이 있으면 반드시 먼저 무너질 것을 염려하여

12) 김준석, 「조선 후기 국방의식의 전환과 도성방위책」, 『전통사론』 2, 1996, 8~9쪽; 정혜은, 「조선초기 도성의 위상과 도성방어론」, 『서울학연구』 49, 2012, 113~118쪽.

13) 오종록, 「조선 초엽 漢陽 定都 과정과 수도 방위」, 『한국사연구』 127, 2004, 231~238쪽.

북한산성을 수축해 이용하는 전술을 구사했다.¹⁴⁾ 물론 조선후기로 갈수록 도성의 중요성이 부각되어 관료들과 백성들에 이르기까지 都城死守論이 대두되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 숙종전반기에 도 국왕이 도성사수를 회피하는 입장이었다. 청국의 재차 침입에 도성의 사수는 불가능하다고 보았기 때문이다.¹⁵⁾ 역사적으로도 외부의 지원에 고립된 도성이 장기간의 농성을 통해 버티는 경우는 매우 드물었으므로 국왕들의 판단이 잘못된 것은 아니었다.

그렇지만 무엇보다 도성은 국왕과 지배층에게 반드시 사수해야 하는 의무와 책임을 주는 정치적 권력의 상징이었다. 조선후기로 갈수록 종묘사직과 士民이 있으며, 군기와 量餉이 저축된 곳이니 충분히 사수할 수 있다는 정치적 견해가 늘 제기되는 이유이기도 했다. 동시에 도성 내외 인구의 증가와 상공업 발달이라는 수도권의 변화에 따라서 도성방위 전략론이 확고해졌다고도 볼 수 있다.

실제로 조선초기부터 도성은 王都로서 행정기능의 중추이면서 국가의 재정이 집결되는 경제 중심지였다. 도성에 근접한 한강은 전국에서 운반되는 물자의 집산지였다.¹⁶⁾ 남한강과 북한강을 통해 강원도와 충청도, 경상도의 재화가 모였으며, 서해를 통해서도 삼남의 稅收와 물자들이 집결되었다. 더욱이 18세기 전후 한강을 중심으로 한 세곡운반과 물류유통경제의 발전이 도성의 인구집중과 변화를 가속화시키는 계기가 되었다.¹⁷⁾

그런데 도성과 한강을 중심으로 한 공간은 다음의 <그림 1>에서 처럼 5개의 군사 전략거점으로 나눌 수 있다. 시기적으로 차이는 있겠지만 조선후기 군사력이 가장 잘 정비되었다고 볼 수 있는

14) 『숙종실록』 권49, 36년, 10월 정해.

15) 『숙종실록』 권49, 36년, 10월 정축.

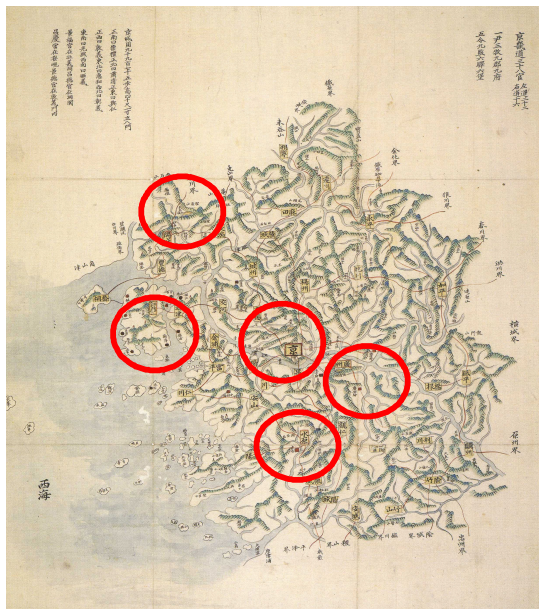
16) 『태종실록』 권26, 13년, 11월 무술.

17) 경강의 유통경제 발달은 고동환, 「조선후기 경강지역 행정편제의 변동과 인구추세 - 『서울학연구』 24, 서울학연구소, 2005)를 참조.

정조대를 기준으로 한다면, 도성을 중심으로 서쪽은 서해를 방어하는 강화도, 북쪽으로는 의주로를 방어하는 개성과 북한산성, 동남쪽으로는 남한산성, 남쪽으로는 화성이었다. 공교롭게도 이들 5개 처는 도성을 지지하는 행정 중심지이기도 하여 정치와 군사의 양방향에서 동시에 거점도시화한 곳으로 생각할 수 있다.

그 배경으로 5개 군사 거점 도시는 도성으로 연결되는 주요 교통로에 위치하고 있으며 조선시대 이전부터 정치, 경제, 군사, 문화의 중심지였다. 더욱이 해상에 연결되는 교통망과 산성으로 연결되는 방어처를 확보할 수 있어서 군사 및 물자의 원활한 이동이 가능하였다. 따라서 도성이 장기전을 치를 수 있도록 지원해주는 전후방 보장처이면서 도성으로 집결되는 물산들이 통과하는 요충지였다.

〈그림 1〉 조선 후기 도성과 수도권 5개 방어거점¹⁸⁾



18) 규장각, 『동여도』, 710340.

위의 <그림 1>은 5개 방어처가 군사거점이면서 도성을 중심으로 한 정치, 경제의 기간망이었음을 보여준다. 특히 수도권의 성장과 상업발달이 도성방어와 수도권방위 전략체제를 구축할 수밖에 없는 상황을 만들었다고 해석하게 한다. 그에 따라 군영들이 본격적으로 도성 방위체제에 동원되고 장기 주둔지를 정비했다고 생각된다. 이런 도성의 변화를 군사적 시각에서 볼 때 군영과 주둔군이 도시에 미친 기능과 영향도 동시에 이루어졌다고 할 수 있다. 기존 연구에서는 상업의 발달이 주요 원인이 되어 도성 인구의 증가를 가져와 군사체제가 변화되었다고 보지만, 오히려 오군영의 장기적인 주둔과 확대가 도성민의 증가와 상업 발전에 영향을 미쳤다고도 볼 수 있는 것이다.

사실 도성 인구의 증가는 다양한 요인이 작용했다. 그 중 흥미로운 점은 자연재해였다. 17세기 후반 조선왕조는 사회적으로 자연재해와 부세 부담의 불균형 등으로 인해 대규모 流民이 발생하였다. 유민들은 생활근거지인 농촌을 떠나 유리하는 가운데 경제적 이익 추구하고 서울 지역이 王都 및 近畿라는 지역적 특수성으로 인해 도성으로 모여들었다. 당시의 자연재해 상황은 전세계적인 현상과 유사한 점이 있었다.¹⁹⁾ 17세기 전후 유럽사회는 흑사병을 극복한 뒤 급속한 인구의 증가로 인해 대량의 빈민층이 발생하고, 도회지로 집중하여 거대한 도시빈민층을 형성하였다. 도시빈민들은 자연재해로 인한 유통경제의 손상과 흉년인 경우 도시에서 생활해 나갈 길이 없었다. 이때 유럽도시들이 고용하던 용병은 도시빈민의 생활 안정에 좋은 대안이었다.²⁰⁾ 독일의 30년 전쟁을 비롯한 장기간의 종교전쟁은 인구 압박을 해소하려는 방법이었던다고도 볼 수 있다. 또한

19) 이태진, 「小氷期(1500-1750) 천변재이 연구와 《朝鮮王朝實錄》, 『역사학보』 149, 1996.

20) 노영구, 「朝鮮後期 漢城의 軍事都市의 성격과 大閱의 시행」, 京都大學 人文科學研究所 발표문, 2008.

빈민의 군사화는 사회하층민을 교육시켜서 국민개념을 지니게 하여 국가권력을 안정화시키는 일환이 되기도 하였다.²¹⁾

조선에서도 사회적 생활 기반이 없는 유민의 도성 결집은 주거문제는 물론 위생과 전염병 유행의 요인이었다. 예컨대, 1698년(숙종 24)에만 도성에서 죽은 자가 1,582명이었다.²²⁾ 1741년(영조 17)에는 경기·황해·강원 3개도의 유민으로 도성에 들어온 자가 1,400여명에 이르렀다.²³⁾ 순조대인 1815년에는 도성 내 거지들이 매일 죽어 나가고 알몸으로 길거리에 버려져 시체가 무더기로 쌓이기도 했다.²⁴⁾

이런 사회적 문제를 해결하기 위해 군영을 주축으로 도시주거 환경을 개선하려는 노력이 나타났다. 영조가 청계천의 瀦川을 시행한 것은 대표적인 도시주거 개선사업이다. 1760년(영조 36) 연인원 15만 명과 고용인부 5만 명이 60여 일에 걸쳐 준천에 동원되었다. 준천을 한 청계천은 삼군영에서 구역별로 정하여 관리하였다. 훈련도감은 松杞橋에서 長通橋, 금위영은 장통교에서 太平橋, 어영청은 태평교에서 永渡橋까지 준천을 담당하였다. 삼군영에서는 준천을 담당하면서 해당 구역을 정기적으로 순찰하고 관리하였다.²⁵⁾ 이 점은 정조의 화성건설과도 유사한 부분이 많다고 생각한다. 화성의 건설 이후 장용영이 주둔하면서 운영한 것에서 알 수 있기 때문이다. 따라서 도성과 수도권 시설의 개선 및 변화는 사회적 문제 해결이면서 군영과 밀접한 연관을 지녔다고 할 수 있다.

그런데 기존 연구 성과에서 대체적으로 논하고 있는²⁶⁾ 17세기 이후 도성인구의 양적 증가로 인해 도시 공간이 확대된 지역을

21) 阪口修平 編, 『歴史と軍隊』, 創元社, 2010, 89쪽.

22) 『숙종실록』 권32, 24년, 12월 무진.

23) 『영조실록』 권53, 17년, 3월 신묘.

24) 『순조실록』 권18, 15년, 1월 병신.

25) 이상배, 「조선시대 도성의 치수정책과 준설사업」, 『중앙사론』 30, 2009, 18~22쪽.

26) 고동환, 「조선후기 京江商業의 발달과 서울의 변화」, 『전농사론』 2, 1996, 62~63쪽.

나열하면, 동쪽은 大菩洞~水踰峴~牛耳川~松溪橋~中梁浦, 서쪽은 時威洞~沙川渡~望遠亭~마포, 남쪽은 중량포~箭串橋~新村~豆毛浦(옥수동과 왕십리 일대)~용산, 북쪽은 대보동~普賢峰~延曙舊館基(종로구 구기동)~大棗里(은평구 대조동)~석관현(은평구 역촌동)이다.²⁷⁾ 이들 지역은 도성에 인접한 城底 10리 지역으로 지방민이 도성에 이주할 때 정착하던 곳이다. 그리고 1751년(영조 27) 「都城三軍門分界之圖」에는 경강 지역에 豆毛坊, 漢江坊, 屯之坊, 龍山坊, 西江坊 등이 신설되었다.

위에 열거한 지역들은 모두 京城을 중심으로 한 조선후기 6대 도로에도 포함된다. 6대 도로는 서북로(京城-의주), 西部路(경성-江華), 동북로(경성-경흥), 東部路(경성-平海), 동남로(경성-동래), 남부로(경성-통영) 등으로 국왕의 능행로와 청국 사신의 사행로가 지나가는 주요 간선도로였다.²⁸⁾ 이 도로들은 정치, 군사, 경제적 여건에 따라 변화되던 국가 기간망으로 어느 한 부분의 영향만이 아닌 국가 정책의 향방에 맞추어 존재하던 곳이다. 특히 조선후기 도성의 인구 증가와 유입이 상업과 유통망의 발달에 따라 좌우되었다는 구체적인 자료가 제시되지 못하는 상황에서²⁹⁾ 오히려 군사적 요인에 주목할 필요가 있을 것이다.

〈그림 2〉에서 보면 도성 인구의 확대 지역과 거주지들의 공통점은 도성으로 들어오는 교통로 인근에 있다는 것과 한강변이라는 점이다. 그리고 살곶이, 신촌, 두모포, 대조리, 구관기 등은 모두 군영군이 거주하던 곳이기도 하다. 도성에 주둔하던 군영에서 훈련도감을 제외하면 모두 상변군이며 이들은 단신으로 상경했을 가능성이

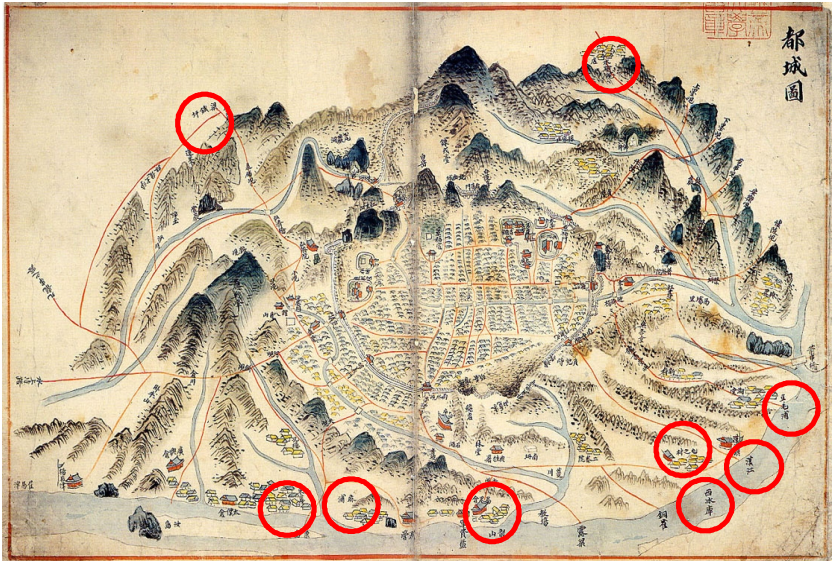
27) 『대전회통』 권5, 형진, 禁制.

28) 최동원, 「18~19세기 西郊지역 상업발달과 시장의 동향」, 『조선시대사학보』 43, 2007, 173~176쪽.

29) 권태환·전광희·은기수, 『서울학연구총서5-서울의 전통이해』, 서울학연구소, 1997, 90~96쪽.

높다. 상변군은 지방 출신의 농민으로 대부분 도성에 생활터전이 없었을 것은 쉽게 생각할 수 있다. 이들이 군영 인근에 거주하면서 생활하고 도시생활의 변화를 야기했다고 볼 수 있는 것이다.

〈그림 2〉 도성의[城底 10리] 주거 공간과 인구 유입처³⁰⁾



예컨대, 1796년 도성에는 1만여 명에 달하는 군영군이 주둔하고 있었다.³¹⁾ 오군영의 주둔군과 신설 군영인 장용영의 급료병과 상변군을 합한 수치이다. 18세기 도성인구가 대체로 20만 명 전후라고 본다면 그 중 5%가 군인이다. 왕족과 관료, 병역의무가 없는 양반, 여성과 노약자를 제외한다면 20% 이상이 군인이었을 것으로 추정된다. 도성에 장기 거주하는 군인들의 생활을 위한 거주지 확보와 경제 활동은 유통경제의 발달과 도시문화의 변화를 불러왔다고

30) 규장각, 『동국여도』, 「도성도」, 古4790-50.

31) 『승정원일기』 1761책, 정조 20년, 3월 무진.

집착할 수밖에 없는 것이다. 따라서 18세기 전후 도성의 인구증가와 경강의 유통경제 발달은 군제 변화의 결과였다고 해석할 수 있다. 즉, 17~18세기 조선의 도성은 군영군이 방어체제를 구축해 나가던 군사도시라고까지 설명할 수 있을 정도로 군사적 변화를 거치고 있었던 것이다.

3. 軍營의 도성 주둔과 軍門 방어체제 정비

1593년(선조 26) 훈련도감이 설치되면서 도성에 군영 방어체제가 구축되기 시작했다. 훈련도감 이후 도성내외에는 어영청, 금위영, 수어청, 총융청의 주둔이 이어졌다. 군영이 도성에 집결하게 된 것은 정치군사적인 정책의 결과였다. 훈련도감을 제외하고 어영청, 금위영, 수어청, 총융청은 인조에서 숙종으로 이어지는 시기에 정파간 이권과 권력 장악을 위한 정책에 따라 도성에 자리 잡았다. 그런데 군영의 증설은 재정난을 가중시켰고 이를 해소하기 위한 남인과 서인의 정쟁이 유발되었는데, 오히려 정초청과 훈련별대라는 새로운 군대의 증설을 불러왔다.

다만 숙종대는 정초청과 훈련별대를 합해 금위영을 만들어 오군영의 군문이 갖추어졌다.³²⁾ 숙종대 전후 군영이 신설되거나 해체된 것은 대부분 군병이 廩料만을 낭비할 뿐 군사로서의 가치가 없고, 통솔에 어려움이 있다는 이유였다.³³⁾ 다분히 당파간 정쟁 속에서 군제개편을 논하다보니 군사적인 문제보다는 어느 시대건 나타나는 일반적인 이유로 군영의 존속을 다룬 것이다. 반면 정치적 정쟁에

32) 『현종실록』 권15, 9년, 12월 신묘; 『현종실록』 권17, 10년, 7월 갑인.

33) 『숙종실록』 권13, 8년, 4월 갑진.

의한 오군영 정비과정은 한편으로 조선전기의 국경중심 방위전략에서 도성과 보장처를 중심으로 하는 수도권 방위체제로의 전환을 가져온 원인 중의 하나가 되기도 했다.

수도권 방위체제는 군사전략적 시각에서 보면 도성에 주요 병력을 집중시켜 중앙을 수호하는 동시에 유사시 중앙군을 遊擊軍으로 파견할 수 있는 시스템이다. 물론 조선후기에도 국경과 변방의 鎭堡 정비와 수축, 요충지 산성의 개축, 무과급제자의 赴防, 무신 관료의 변방 근무³⁴⁾ 등으로 변방 방어의 관심은 지속되었다. 그러나 중앙의 주요 군사력인 오군영과 강화도 海防 시설, 남한산성과 북한산성 등의 보장처 확보는 상대적으로 수도권에 군사력이 집중되는 것을 의미하였다.

17세기인 숙종대 도성과 북한산성의 개축도 도성에 자리 잡은 군문의 역할과 밀접한 관계가 있었다. 군문의 장졸이 없었으면 도성의 개축을 시행하기 어려운 일이었다. 훈련도감, 금위영, 어영청의 삼군문에서 분담한 경계에 따라 진행된 개축은 자연스럽게 군영군의 주둔지와 경계구역까지 구분시키게 되었다.

숙종대 군문에 의한 도성 개축과 방어구역 분담은 영조대 정착되어 완성된다. 戊申亂 이후 영조는 이반된 민심의 수습과 함께 도성내 금군이 반란군에 참여했던 점을 중시했다. 영조는 그들의 충성도를 높이기 위해 「禁軍節目」을 만들면서 군영군의 개혁을 단행했다. 영조는 1744년(영조 20)부터 도성을 수축하게 했고, 1747년 총융청을 탕춘대로 이전시켜 북한산성을 전담하게 했다. 또한 한강변의 금위영과 어영청의 창고를 도성내로 옮겨 군수품을 확보하였다.³⁵⁾

특히 18세기에 이르면 개축된 도성의 방위를 군문에서 분담하게

34) 국사편찬위원회, 『노상추일기』 3책, 국사편찬위원회, 2005; 김웅호, 「조선후기 都城中心 방위전략의 정착과 漢江邊 관리」, 『서울학연구』 24, 2005, 66~67쪽.

35) 한강변 군영 시설의 도성내 이전은 김웅호, 「조선후기 도성중심 방위전략의 정착과 漢江邊 관리」(『서울학연구』 24, 2004)를 참조.

한다. 1747년 영조가 도성의 사수를 대외적으로 선언한 「守城節目」에 잘 나타나고 있다. 「수성절목」은 국왕이 도성을 떠나지 않고 與民同生하겠다는 의지를 표현한 것이다. 또한 영조는 조선에서 城을 지킬 만한 곳은 江都와 남한산성에 불과하며, 그런 곳도 결국에는 적에게 함락되니 도성을 포기하는 것은 곧 국가가 의지할 백성들을 버리고 망하는 길이라고 표현하며 도성의 중요성을 강조하였다.³⁶⁾

1751년 「수성절목」의 주요내용이 『守城冊子』로 간행되었다. 영조대 「수성절목」의 수성전술은 관민이 총동원되는 체제로 속종대 삼군문방어전략을 확대 안정시키는 방법이다. 도성내 모든 民人을 군사자원으로 활용하고 軍門의 주둔지에 따라 주변의 민인이 배속되는 모습은 1차세계대전기 등장하는 국가총동원체제와 흡사하다. 또한 군문에 분속된 민인들의 상황을 데이터화하여 행정기관과 군사기관이 공유한다는 점도 도성민 동원체제를 보다 원활히 하기 위한 방도로 보인다. 특히 군문의 방어진역을 소지도로 만들어 반포하는 것은 획기적인 일이라고 할 수 있다.³⁷⁾

도성의 방어진역을 표시한 군문의 군사지도를 반포한다는 것은 군사 정보의 누설이라기보다는 도성민이라면 누구라도 위급상황에 어떻게 대처해야 할 것인지를 정보공개와 같은 형태로 표현했다고 본다. 영조는 「수성절목」을 작성하고 호조와 선혜청 및 여러 군문들의 창고를 차례차례 성 안으로 옮기라고 명하여 도성사수를 위한 물력의 비축도 지시하였다. 도성 외부인 한강변에 자리한 호조와 군문들의 창고를 성 안으로 모두 옮겨야 도성민들의 마음을 안정시킬 수 있다는 이유 때문이었다. 또한 영조는 도성을 방위하는 삼군문에 한성부 五部의 民戶를 三營에 분속시켜 지휘하도록 했다.³⁸⁾ 오부의 민호를 동원한 것은 도성이 군사도시로 진화하는 시초라고도 볼 수

36) 『영조실록』 권65, 23년, 4월 기묘.

37) 『영조실록』 권64, 22년, 12월 정묘.

38) 『영조실록』 권64, 22년, 12월 정묘.

있다.

영조대 三軍門五部分界地圖³⁹⁾를 보면 도성 남쪽의 훈련도감은 황색, 서쪽의 금위영은 청색, 동쪽의 어영청은 백색으로 하여 ○○부, ○○계라는 것을 표시하게 하였다. 「수성절목」의 내용처럼 정부에서는 군문에 소속된 한성부민들을 契로 조직하여 통솔하였다. 그리고 訓前(훈련도감 전)·訓左 등의 표식을 만들게 해서 신호체제로 활용하였다. 당시 한성부민으로 군문에 소속된 사람들은 매 戶마다 집을 지키는 노약자를 제외하고는 東西 양반의 현직·전직 및 儒生·出身·雜科·閑散人들까지 모두 포함되었다.⁴⁰⁾ 이런 방위전술은 예비군과 민방위를 활용하는 오늘날 도심방어책과 유사하다고 보인다.

따라서 영조대 정착되는 도성방위체제는 왜란과 호란 이후 대내외적 외침에 대비하기 위해 고안했던 방어 전략의 완성본이라고 하겠다. 그렇지만 무엇보다도 국왕의 안위와 정권의 유지를 위한 차원에서 이루어졌다는 것도 인정해야 할 점이다. 이것은 영조대 정착한 도성방위체제를 자칫 근대유럽제국의 국민국가체제와 혼동할 우려가 있기 때문이다. 군영군은 급료병과 상변병으로 이루어지기만 하고 징병제로 나가지 못했고 良賤이 구별되는 신분제적 한계를 지녔다. 나아가 국토방위와 병역을 의무로 하던 근대기 국민개병이라는 군사정책⁴¹⁾에도 미치지 못했다.

더욱이 관료들의 시각도 문제였다. 영조의 도성방위론에 대해 관료들은 “성이란 높고 작으면 형세가 견고하여 안전을 기하기가 쉽고, 평평하고 넓으면 힘이 분산되어 지키기가 어려운 법이며, 강가의 창고 물자는 난리시 성 안으로 옮길 수도 있고, 오부의 백성들을 1명의 장수가 통제할 수 있으니 군문으로 나눌 것도 미리 나누어

39) 『三軍門五部分界地圖』, 온양박물관 소장.

40) 『영조실록』 권64, 22년, 12월 정묘.

41) 阪口修平 編, 『歴史と軍隊』, 創元社, 2010, 87~93쪽.

둘 필요가 없다”는 논리로 반대했다.⁴²⁾ 군사전술적 차원에서 본다면, 군사적으로 무의미한 논의로서 전형적인 정쟁을 일삼는 관료들의 시비라고 볼 수 있다.

예컨대 성곽의 문제점은 동서고금에서 지역별, 지형적인 차이에 의해 언제나 발생하는 문제이다. 오히려 당시 군제와 비교해서 문제점을 열거하는 것이 옳다. 군문에 물자를 분산하거나 통괄하는 것도 군제와 연관해서 보아야 할 것이다. 오부의 백성을 1명의 장수가 통솔한다는 것은 왕권에 도전할 수 있는 위험한 선택일 수 있기 때문이다. 더욱이 왜란과 호란의 패배가 무엇 때문인지를 조금이라도 인식하고 있었다면 도성방위론과 같은 군사전략의 대비책을 폄하할 수 없을 것이다.

이러한 도성방위론에 대한 논란은 도성방어체제가 구축되기 전인 숙종대도 있었다. 당시 도성 방위를 주장한 이유는 5개였다. 첫째 都下의 백성들은 한결같이 모두 守城하기를 원하고 있으며, 둘째 도성을 버리지 않아야 종묘사직이 震驚하는 근심이 없으며, 셋째 도성을 지키면 자식이 부모를 모시듯 모든 백성이 따를 것이고, 넷째 도성을 지키면 식량을 지속적으로 확보하고 기계를 풍족하게 사용할 수 있으며, 다섯째 도성을 지키면 상하 10만여 명의 男丁이 城堞을 지키게 되어 각각 死守할 뜻을 품게 된다는 것이다.⁴³⁾ 반면 도성방어체제를 반대한 이유를 보면, 도성의 방어지역이 너무 넓어서 지키기 어렵다는 내용이었다. 따라서 바다를 통해 오는 외적에 대해서 남한산성으로 대피하고, 육지로 공격해 오는 경우는 강화도로 들어가는 것을 주장하였다.

그런데 도성방어론에서 늘 주요 경계의 대상이 되던 존재는 국내의 적이었다. 자연재해와 기상변화로 인한 흉년은 민인들의 불만을

42) 『영조실록』 권64, 22년, 12월 정묘.

43) 『숙종실록』 권49, 36년, 10월 을해.

고조시켜 流民化에 이어 賊徒로 만들어 정국을 불안하게 만드는 요소였다. 언제든지 정치 불만세력과 연계되어 왕권과 정권을 위협할 대상이었던 것이다.⁴⁴⁾ 숙종대는 이런 도성 내외의 불안 요소로 인해 도성 내부민의 결속을 다지고 통제하기 위한 정책의 하나로 도성방위체제 전술을 선택했다고 볼 수 있다. 숙종대 도성민의 분할 통제책은 도성민 중에서 北部 지역거주민은 北城을 지키게 하되 금위영에 소속시키고, 남부의 백성은 南城을 지키게 하되 수어청에, 서부의 백성은 西城을 지키게 하되 훈련도감에, 중부와 동부는 東城을 지키게 하되 어영청에 소속시켰다. 이들에게는 領將을 정하고 각각 隊伍를 편성하여 城堞에 배치해 두고, 봄·가을로 習操시키는 방안이 고려되었다.⁴⁵⁾

이런 숙종대의 경험을 고려했는지는 알 수 없으나, 영조는 반대 측의 시각에 관계없이 「수성절목」에 이어 1751년(영조 27) 「守城論音」을 발표하였다. 영조는 즉위 초부터 도성방어론을 강조했는데⁴⁶⁾, 이때에 이르러 국왕을 기점으로 백성에 이르기까지 도성민의 총동원체제를 갖추면서 자신의 의지를 대내외에 선포하였다. 영조는 「수성윤음」에서 도성민들이 상하 반상의 구별 없이 사변이 없을 때부터 미리 도성방어의 시스템을 인지하고 대비할 것을 지시하였다. 그리고 유사시 동원되었을 때 각자 소속될 곳과 수행할 임무, 무기 소지의 구분도 정해주었다.⁴⁷⁾

영조의 도성사수론은 대내외적인 침략에 대해 국왕과 도성민들이 군사적으로 방어하겠다는 의지임과 동시에 왕권을 안정시키려는 이중적인 전략이었다고 볼 수 있다. 사실 오군영은 군사전략적 차원에서 설치된 것이 아니라 정치적 필요성에 의해서 이루어진 경향이

44) 『숙종실록』 권49, 36년, 9월 기미.

45) 『숙종실록』 권49, 36년, 10월 갑자.

46) 『승정원일기』 623책, 영조 2년 9월 기해.

47) 『영조실록』 권74, 27년, 9월 갑술.

강했다. 도성 주둔군인 군영군은 도성 방어라는 군사전략적 차원과 권력층의 정권 안보차원이라는 중층적 필요에 의해 운영된 것이다. 대표적인 것이 정조대 장용영 內營의 도성 설치였다.

정조의 장용영 내영 도성내 설치의 군영군 주둔의 이중적 목적을 보여준다. 정조는 생부의 죽음과 암살위기를 겪으면서 자신만의 친위세력을 양성하고자 했다. 정조가 강조한 宮府一體論을 실현화하는 방향이기도 했다.⁴⁸⁾ 정조는 훈련도감의 별기군에서 선발한 무예별감 가운데 무과에 합격한 武藝出身⁴⁹⁾을 이용하여 壯勇衛⁵⁰⁾를 설치하였다. 무예출신은 정조가 행행시 직접 활용하는 모습을 보이기도 하였다. 1788년(정조 12) 장용위는 장용영으로 확대 개편되었다. 장용영은 도성의 內營과 수원의 外營으로 운영되었다. 장용영 내영의 위치와 운영을 보면 도성 주둔 군영군의 역할과 기능을 파악할 수 있다. 장용영 내영은 도성의 주요도로인 종묘와 흥인지문 사이 창경궁으로 진입하는 어귀인 蓮花坊 梨峴에 자리하던 別宮에 위치하였다.⁵¹⁾ 이 별궁은 광해군이 보위에 오르기 전 동궁으로 있으면서 처소로 삼던 잠저로 이현궁이라고 불렸다. 정조는 이곳을 장용영 내영으로 삼았는데, 국왕의 안위와 행행시 호위한다는 의미에서 궁궐의 수호와 도성 동편의 방어를 전담시켰다.

도성 동부에 위치하던 장용영 내영은 전체적으로 653칸에 1만평에 가까운 구역을 차지하고 있었다.⁵²⁾ 군영의 내부는 대장이 거주하는 內大廳 구역이 있는 북쪽과 주요 지휘관인 哨官과 知穀官 등

48) 정조의 궁부일체론은 송양섭, 「正祖의 왕실재정 개혁과 “宮府一體論”」(『대동문화연구』 제76호, 2011)이 참고된다.

49) 『정조실록』 권37, 17년 1월 병오.

50) 親軍衛, 武勇衛, 壯勇衛의 세 개에서 선택한 이름이다(『壯勇營故事』 권1, 을사 7월 2일). 壯勇은 ‘壯軍容鼓勇敢’의 의미를 지니고 있다(『壯勇廳節目抄』, 「節目-, 장서각 K2-3371).

51) 이유원, 『林下筆記』 권13, 「文獻指掌編」,各司.

52) 1917년과 1927년 陳內六助가 간행한 『京城府管內地籍目録』에는 이 지역 필지가 9,586평으로 나온다.

이 머무는 外大廳 우측 부근인 중앙, 군기물의 제작과 수리를 담당하는 군기청이 있는 남쪽으로 나누어진다. 각 구역은 담장과 대문으로 분명하게 구분되어 계급에 따른 지휘체계에 의해 장병들이 생활하였음을 보여준다.⁵³⁾

장용영 군인들의 생활은 일상과 관련된 규율을 통해 도성내 주둔군의 모습을 추정할 수 있다. 장용내영의 장졸들은 戒令 10조⁵⁴⁾를 매번 암송하고 실천에 옮기도록 교육받았다. 용령 10조는 장용영 군병이 항상 지켜야 할 軍紀였다. 그리고 군병 중에 글과 언문을 모르는 자들에게는 私習하는 날 入番에서 해당 將官과 將令이 考講하게 했다. 만약 외우지 못하면 처벌되었다. 또한 군율을 어기면 연좌제를 적용했다. 장용영 1대에서 보름 내에 2명이 군율을 어기면 대장이, 1旗에서 보름 내에 3인이 군율을 어기면 旗總이, 1초에서 1朔 내에 5인이 犯科하면 초관이, 1司에서 1삭 내에 10인이 범과하면 把總이 연좌되었다.⁵⁵⁾

특히 장용영 주변 거주민들은 모두 장용영의 將卒, 匠人, 商人, 노비들로서 이들은 오가작통법에 의해 통제되고 조직되었다. 장용영의 외곽을 준군사조직이 방어하는 모습이였다. 이와 함께 장용영 내영은 군기의 독자적 제조와 수리가 가능한 시설을 갖추고 있었다. 종로 쪽인 남쪽 담장 부근에 군기관련 부서인 軍器大廳을 두었다. 도성내 주둔 군영은 독자적인 운영체제를 갖추었다. 군영을 유지하는 군수품은 군량에서부터 대소형화기에 이르기까지 다양한 군기들의 자체적인 수리와 제작이 필요한 군수제조공장을 보유한 모습이다. 물론 주둔 군영군의 지휘체계와 지위에 맞추어 거주지가 구분되어 있으며, 엄격한 군율에 따라 기거동작이 이루어졌음을 보여준다.

53) 이왕무, 「『本營圖形』을 통한 조선 후기 장용영의 모습」, 『장서각』 21, 2009, 18~24쪽.

54) 戒令 10조: 營機莫泄, 班戶莫通, 毋得收斂, 毋得鬪鬪, 勿着禁服(도포와 당혜 등), 勿借軍裝, 勿爲雜技, 勿交無賴, 莫侮頭目, 莫醜街路.

55) 『장용영대절목』 권1, 「節令」.

즉, 국왕이 직접 통솔할 수 있는 군영군은 도성내 강력한 군사력으로 왕권의 안정과 도성방위를 수행할 수 있었던 것이다.

4. 수도권 방위체제와 군사도시의 등장

1592년 임진왜란 발발 이후 1593년 훈련도감 설치를 필두로 1597년 남한산성 修築 논의 시작, 1659년(효종 10) 북한산성 수축 논의, 1711년(숙종 37) 북한산성 完築, 1703년 都城修築論의 재기, 1709년 도성의 정비, 1796년 화성 수축으로 이어지는 16세기말부터 18세기까지 도성을 중심으로 수도권 방어망이 갖추어지기 시작했다.

도성 주변에는 수도권 방위를 위한 행정망이 국초부터 설치되어 있었다. 조선왕조는 外官制를 편제하면서 일반적 행정체제와 별도로 留守制라는 특수한 행정체제를 두었다. 원래 유수제는 중국 당대에 시작되었다고 한다. 당은 역대 중원의 도읍지를 주요 도시로 만들어 三京制를 실시하였으며, 도성인 장안성을 중심으로 주변의 요충지를 陪都로 삼아 留守府로 만들었다. 당의 유수제는 송대에도 이어졌으며, 고려는 당나라와 송나라의 삼경제 및 陪都制를 도입하였다.⁵⁶⁾

조선왕조는 한양에 도읍하면서 개성을 유수부의 전신인 留後司로 지정했는데, 당송대의 전례에 따라 옛 도읍지를 특별 관리하는 차원에서 내려진 조치였다. 그리고 鷄林(경주)과 평양을 유수부라 하고, 수원과 여흥 등의 府를 單府라 했다가 명칭이 서로 혼동되므로, 단부를 고쳐 도호부로 하여 구별하였다.⁵⁷⁾ 따라서 조선전기의 유수

56) 배우성, 「정조의 유수부 경영과 화성 인식」, 『한국사연구』 127, 2004, 245~246쪽.

57) 『세종실록』 지리지.

부는 개성만으로 군사적인 목적이라기보다는 고려조 세력에 대한 견제와 민심의 회유, 외교 사행에 대한 접대를 고려한 결과였다. 조선후기에는 도성 방어라는 군사적 측면이 새롭게 부각되었다. 무엇보다 전쟁의 영향이 도성 방어를 주목하게 했다. 국왕과 지배층에게 왜란과 호란은 조선왕조 군사력의 실상을 대내외에 노출한 뼈아픈 체험이었다. 더욱이 국왕과 지배층이 도성의 백성을 저버리고 남한 산성 같은 방어처에서 적군을 상대한 것은 정치적 오점이었다.⁵⁸⁾

이와 함께 국왕이 오랑캐라고 하던 청나라에 굴욕적인 항복 의식을 한 것은 중화주의를 외치던 지배층에게 무엇보다 큰 정신적 타격이었다. 이런 전란의 경험으로 제기된 것이 군제의 개편이었으며, 군제의 개편과 함께 노력한 것이 도성방어체제의 정비였고 그 방안의 하나가 수도권 방어체제인 우수부체제였다.

조선후기의 우수부는 개성부, 강화부, 수원부, 광주부의 4부 체제였다. 4부 우수부체제는 조선말기까지 지속되었다. 우수부체제는 도성방어와 긴밀한 상보적 관계가 있었다. 도성을 중심으로 한 방어체제는 도성만으로 감당하기에는 지형적 문제가 많았다. 무엇보다 도성은 市街가 넓고 인구가 많아서 성곽을 유지하거나 방어군을 동원하는데 한계였다. 이러한 도성 방어 문제점은 임진왜란시 파견 온 명나라 장수 麻貴와 楊鎬도 동일하게 지적한 사안으로 외국인의 시각으로 보아도 문제가 있었다.⁵⁹⁾

도성 방어의 지형적 문제는 도성방어가 삼군문체제로 정립되던 영조대도 지속되었다. 당시 지적된 도성방어의 문제는 첫째 도성의 둘레가 넓어 軍飭을 통용시키기 어려우며, 사람과 가축은 많은데 저장된 식량이 적어서 양식과 빨감, 꼴을 충분히 공급하지 못하는 것, 둘째는 靛岬·八角岬·萬里岬·雨水岬 등의 도성 외곽이 도성을

58) 『영조실록』 권56, 18년, 10월 기해.

59) 『승정원일기』 409책, 숙종 29년, 1월 병인.

조이는 것과 東郊 넘어는 장애물이 없어서 적이 쉽게 침입할 지형이라는 것이 약점이었다.⁶⁰⁾

이런 배경으로 등장한 것이 군영 중심의 도성 방어와 외부의 유수부 방위체제였다. 유수부 방위체제는 도성 외곽에 위치한 주요 도시를 陪都로 삼는 層差적 방어체제이다. 유수부의 우선적인 후보지는 강화도였다. 강화도는 임진왜란시 하삼도와의 교통이 용이하고 지세가 험한 점을 거론하며 播遷의 장소로 언급되었다.⁶¹⁾ 이후 1627년(인조 5) 정묘호란때는 인조를 비롯한 왕실과 조정이 대피한 곳이었으며, 1636년(인조 14) 병자호란때는 왕실 가족이 대피한 주요 피난처였다.

그런데 강화도는 한강과 서해가 연결되는 지점에 있어서 육지의 적을 방어하기에는 적합하지만, 해상에서 상륙하는 수군을 방어하기에는 역부족인 한계가 있었다. 이런 문제점을 해결하기 위해 경기수영을 統禦營으로 승격시키고 경기도, 충청도, 황해도의 수군을 총괄하게 했으며, 강화도 교동에 설치하였다. 이와 함께 효종대부터 강화도 해안에는 적의 상륙을 저지할 수 있는 보루의 설치가 진행되었다.⁶²⁾ 이에 따라 정조대는 강화도 沿邊의 寅火堡 등의 鎭堡와 文殊山城을 비롯한 방어처들이 해상 방어를 담당하였다.⁶³⁾

이처럼 강화도를 군사거점으로 삼기위한 방안이 시행되었으나, 섬이 지니는 지형적 한계를 넘기에는 부족했다. 오늘날에도 나타나는 자연현상이지만, 강화도는 시대에 따라 물살이 변경되고 계절에 따라 주변의 물길이 수시로 봉쇄되거나 바뀌는 것이 문제였다. 겨울에는 德浦津에서만 외부와 하루 한 차례의 통행이 가능할 정도였다. 물론 도성과의 거리가 가깝다는 것과 한강의 포구를 이용하면

60) 『영조실록』 권62, 영조 21년 7월 갑신.

61) 『선조실록』 권82, 선조 29년 11월 을사.

62) 배성수, 「숙종초 강화도 돈대의 축조와 그 의의」, 『조선시대사학보』 27, 2003, 134쪽.

63) 『정조실록』 권7, 3년 3월 임진.

쉽게 접근할 수도 있지만, 도성과 인접해 있으며 접근이 용이하다는 것은 오히려 적군이 도성을 점거했을 경우 역으로 민심을 동요시키고 방어군의 사기를 떨어뜨릴 수 있는 약점이 될 수 있었다.⁶⁴⁾

그렇기 때문에 강화도가 국왕의 피난처로 자주 언급되었으면서도 자연적인 한계로 인해 남한산성이 대안으로 부각되었다. 하지만 남한산성만이 대안일 수는 없었다. 오히려 남한산성은 육지의 섬과 같은 곳으로 외부와의 연락이 차단되면, 해로와는 달리 인력과 군수물자를 수송할 방법이 없는 고립무원의 위치였다.

이런 배경에서 개성과 수원이 유수부에 추가되었다. 개성은 고려 왕조의 도읍으로서 조선초기부터 유수부체제를 운영하였으므로 방어체제로 전환시키기 용이하였다. 그리고 도성의 북쪽 진입로에 위치하여 청석골과 벽란도를 요충지로 북방의 침략을 막을 수 있었다. 수원의 禿城山城은 권율이 왜군을 물리친 곳으로 천연 요새지임을 역사적으로 입증한 곳이었다.⁶⁵⁾

광주[남한산성]가 유수부로 되는 것은 우여곡절이 있었다. 숙종대 광주에 유수가 임명되기도 하지만 유수부 체제에 포함되지는 못한다.⁶⁶⁾ 광주가 유수부로 승격되는 것은 1793년(정조 17) 수원에 화성이 건설된 이후인 1795년이다.⁶⁷⁾ 정조가 왕권을 강화하고 친위 세력을 양성하려는 시도가 즉위 초부터 있었음에도 집권 중반기에 가서야 광주를 유수부로 승격시킨 것은 군영을 근간으로 하는 중앙의 군영 재편이 정조의 노력만으로는 용이하지 않았음을 보여주는 부분이기도 하다.

그 대표적인 요인은 정치권의 권력 관계와 그에 따른 軍權의

64) 『숙종실록』 권38, 39년 1월 병인; 『승정원일기』 260책, 숙종 3년, 6월 25일 경오.
 65) 장필기, 「정조대 화성건설과 수도방위체제의 재편」, 『조선후기의 수도방위 체제』, 서울학연구소, 1998, 157~158쪽.
 66) 『숙종실록』 권14, 9년, 1월 경오.
 67) 『정조실록』 권43, 19년, 8월 정유.

분산 때문이었다. 임진왜란 이후 정립된 5군영제는 군권의 분산과 재정지출의 낭비 이외에 노론을 비롯한 각 정파의 의도에 따라 좌우되어 왕권을 위협할 요소를 담고 있었다. 특히 국왕과 병조판서로 이어지는 일원화된 지휘계통이 아닌 각 군영대장이 독자적으로 통솔하는 군영은 자칫 쿠데타에 이용될 수도 있었다. 실제로 인조가 반정을 일으키는 과정에서 군영군을 이용한 사례가 있었다. 또한 5군영이 일원화된 지휘체계가 아닌 상황에서 종합적이고 통합적인 운영이 있을 수 없었으므로 국가 재정적으로 늘 문제였다. 따라서 군영의 개편은 조선후기 국왕들의 일반적인 고심거리였다.⁶⁸⁾

바로 이런 문제를 해결하기 위해 정조대 우수부체제가 개편되었다. 정조가 우수부체제를 강화하거나 증설한 정책은 군영의 인력과 재원을 우수부로 집중하거나 분산하는 형태로 군영을 개편하려는 의도에서였다. 인조대 이후 증설된 군영은 정치적 집단에 의해 영향을 받기 쉬워서 군권의 분산은 물론 국왕의 통제권에서 벗어나는 구조적인 문제점을 가지고 있었기 때문이다. 국왕이 군권을 완벽하게 통제하지 못한다는 것은 정치적 환란이 많았던 숙종대의 군영대장 임명을 보아도 잘 알 수 있다. 인조 이후로 난립한 군영의 군권은 유력 무반가문들이 정치세력과 직접 혹은 간접적인 관계를 가지고 있었다.

그렇기 때문에 영조가 숙종과 경종대 당쟁의 후유증을 치유하기 위한 방안으로 탕평책을 펼치게 되었으며, 그런 정책의 연장선에서 정조는 정파들이 장악하였던 군권을 정비하고자 했던 것이다. 더욱이 정파들이 장악한 군영이 제대로 운영되었으면 큰 문제가 없었겠으나 군사력 증강보다는 국가 재정을 낭비하는 부작용을 야기하였다. 예컨대 정조 초기까지도 수어청과 총융청에는 番上하는 군사가 없었고 본청에도 標下 군사가 없으면서 대장만이 도성에 있는 형세

68) 이태진, 『조선후기의 정치와 군영제 변천』, 한국연구원, 1985, 175~218쪽.

였다. 금위영의 경우는 군사를 모집하는 권리를 매매하는 실정이었다. 69) 그리고 무엇보다 군권의 통제가 관건이었다. 군영의 대장에서 장병에 이르기까지 정치권의 家兵처럼 되어 버려 왕권을 제약할 수 있다는 점이 국왕들의 우려였다. 70)

이런 상황에서 정조는 유수부의 신설과 정비라는 명목으로 군영의 통합과 조정이라는 개편을 감행하였던 것이다. 정조대 유수부체제에서 주요한 곳은 수원(화성) 유수부였다. 수원 유수부의 설치로 도성 주변 방어체제는 층차적인 4개 유수부 방위체제가 된다. 정조는 1793년(정조 17), 장용영의 外營을 수원에 설치하면서 수원을 화성이라 개칭하였다. 71) 정조가 화성을 축조한 것이 생부인 장조에 대한 대내외적인 신원조치의 하나라고 볼 수도 있겠으나, 오위체제의 실현이라는 군사적인 부분에도 중점이 주어졌다고 생각한다. 72)

한편 유수부가 본연의 임무인 도성을 호위하는 능력을 발휘하기 위해서는 군사적 역할이 무엇보다 중요했다. 예컨대 유수부에는 행정 조직이외에 군사조직을 별도로 운영하였다. 개성유수부에는 管理營을 설치하고 개성유수가 관리사를 맡았다. 그리고 강화유수부에는 鎭撫營을 설치하여 강화유수가 진무사를 맡았으며, 수원유수부에는 장용영의 외영을 설치하고 수원유수가 장용외사를 맡았고, 광주유수부에는 수어청을 설치하고서 광주유수가 수어사를 겸임하게 하여 휘하의 군대를 통솔하도록 하는 지휘체제였다. 73)

나아가 정조가 제시한 방안에서 강화유수부의 사례를 보면, 統禦營을 강화도로 옮겨서 진무영에 합치는 것, 그리고 수어청과 총융청을

69) 이정수·김희호, 「18~19세기 流通資産의 매매를 통해 본 商業構造 변화」, 『조선시대사학보』 43, 2007, 230~231쪽.

70) 『정조실록』, 권5, 정조 2년 윤6월 임오.

71) 『정조실록』 권37, 정조 17년 1월 병오.

72) 노영구, 「正祖代 五衛體制 復舊 시도와 華城 방어체제의 개편」, 『진단학보』 93, 2002, 338~346쪽.

73) 이준희, 「조선왕조의 유수부 경영」 『한국사연구』 47, 1984, 44~45쪽.

통합하여 경기병마영으로 만드는 것이 있었다. 통어영의 강화도 이전은 강화유수부가 수행하는 군사적, 사회경제적인 역할을 늘리기 위한 조치였다. 정조대 이전인 숙종대에도 통어영의 이전이 제기되기도 하였다. 통어영을 강화유수부로 이전한다는 것은 강화유수가 진무사와 통어시를 겸하게 하여 육군과 수군의 지휘권을 모두 가지게 하는 것이다.⁷⁴⁾ 따라서 유수부는 도성 외곽의 군사 거점도시로 존재했다고 할 수 있다.

그런데 강화유수부를 보강하는 방안은 서해상으로의 위협이 더 이상 없는 상황과 함께 강화도 선착장의 수심이 조수 간만의 차로 인해 낮아질 때는 주변 수로를 관장하기에 역부족인 문제점들이 나타나서 다른 대안을 찾게 된다.⁷⁵⁾ 정조는 강화유수부의 기능 확대를 포기하는 것과 함께 삼군문과 도성수비체제로부터 벗어날 수 있는 다른 대안들을 모색하였다. 기존 군영 재정을 절단하여 장용영을 신설하고 수원과 광주를 유수부화하는 계획이었다. 장용영의 설치에 수원에 화성 행궁을 건설하고 유수부화한 것의 일환이기 때문에 정조의 새로운 군영 개편 정책은 수원과 광주의 유수부화였던 것이다.

정조는 수원에 유수부를 두면서 다른 유수부와는 차별적인 대우와 지위를 부여하였다. 1793년(정조 17) 수원이 화성으로 개칭되고 유수부로 승격된 이후 화성유수는 일개 지방관이지만 당상관 자격으로 어전회의에 참석할 수 있는 자격이 부여되었다. 개성유수부와 강화유수부가 종2품이었던 것에 반하여 화성유수부는 한성부와 같이 정2품의 관품이었기 때문이다.⁷⁶⁾ 결과적으로 도성 외곽을 중심으로 한 4도 유수부체제는 이 配道를 연결하는 수도권 공간을 탄생시켰다. 그리고 도성과 개성-광주-수원-강화를 연결하는 군사방어 체제는 시장경제 공간의 확대와 도성의 거주 생활권을 넓히는 도시의

74) 배우성, 앞의 논문, 2004, 246~247쪽; 『승정원일기』 1437책, 정조 3년, 3월 8일 임진.

75) 『정조실록』 권7, 정조 3년 3월 임진.

76) 『승정원일기』 1752책, 정조 19년, 9월 23일 신미.

기능 분화를 촉진하는 계기가 되었다.⁷⁷⁾

5. 맺음말

조선 후기 도성방위체제의 정비는 외부세력 침입 대비보다는 국내 통치체제 강화라는 내부적 요인이 강했다. 도성방어의 명분을 왜란과 호란의 결과에 따른 대비에서 시행했다고는 하나 결국 대외적인 방어에 성공적으로 임한 경우는 없었다. 오히려 국내적인 반란을 진압하고 통제하는 것에 치중하는 결과를 야기하였다. 또한 18세기 전후 도성 거주 인구 증가와 경제력의 집중은 대도시권으로 변화하는 수도권[畿甸] 보존의 필요성을 가져왔다. 이런 배경으로 1704년(숙종 30)을 전후하여 都城修築論이 강화되었으며, 1728년(영조 4) 李麟佐의 난을 계기로 도성방어체제의 재정비가 부각되고 1746년(영조 22) 守城節目이 완성되었으며, 정조대 화성의 건설과 우수부체제를 구축할 수 있었다.

조선 후기 도성의 인구가 20만 전후이며, 그 중 군인은 1만여 명에 달했다. 도성방어군의 핵심인 삼군문의 무기비축은 조총 28,095柄, 砲 1,335문, 鉛丸 7,186,647개, 화약 373,329근, 활 29,263장, 화살 30,928부 등이었다.⁷⁸⁾ 오늘날의 시각으로도 조선 후기 도성은 거대 군사도시와 같은 양상을 보인다. 물론 이 수치들이 행정적인 부분에서만 존재하던 허수이거나 운용되지 않았던 것으로 해석할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 조선왕조가 정책과제에서 군사제도 및 병력운용의 개편, 군기의 제조와 보관을 지속적으로 강조

77) 장필기, 앞의 논문, 1998, 164쪽.

78) 오종록, 「조선 후기 수도권 방위체제에 대한 일고찰-五軍營의 三手兵制와 守成戰」, 『사총』 33, 27쪽.

하면서 늘 고민했다는 점도 부인하기 어렵다. 특히 도성을 중심으로 한 방어체제는 왕권과 지배층에 연결되는 문제였으므로 무엇보다도 중요한 사안이었다. 이점은 동시대 세계사에서도 일반적으로 나타나던 보편적 사실이었다.

숙종과 영조대에 걸쳐 정비된 도성의 성곽을 남한산성과 북한산성에 주둔한 총융청과 수어청이 외곽에서 보호하고, 도성 내에서는 중앙군의 핵심인 훈련도감과 금위영, 어영청군이 도성민을 예비군으로 삼아 방어체제를 갖춘 모습은 동시대 유럽과 일본의 도시방어체제와 비교해보아도 전혀 손색이 없는 모습이었다. 특히 정조대에 장용영이라는 새로운 군영을 도성내부의 주요거점과 화성이라는 도성남부에 주둔하게 하는 모습은 자칫 조선왕조가 文治에만 치중하던 국가라는 인상을 재인식하게 해준다. 이것은 임진왜란과 양차의 호란에서 왕조를 보존한 국왕들의 왕권 수호와 국가권력의 유지라는 미명하에 끊임없이 도성과 수도권의 방비를 지속하였던 군사전략 수행의 결과라고 보겠다. 이 점이 17~18세기 조선후기 군사사에서 도성을 중심으로 진행하였던 대표적인 변화양상이었다고 본다.

(원고투고일: 2014. 1. 1, 심사수정일: 2014. 2. 11, 게재확정일: 2014. 2. 19)

주제어 : 군사혁명, 도성, 방어체제, 오군영, 훈련도감, 금위영, 어영청, 장용영, 보장처, 남한산성, 유수부

<ABSTRACT>

The overhauling of capital defense system and militarized urbanization in late Joseon dynasty

Lee, Wang-moo

The purpose of this study is to survey the changes in the system of the military aspects of the capital city in late Joseon Dynasty, especially in the middle of the 18th century. After a series of war, two times of invasions at those times, the military power was focusing on the defense system of the capital city and the metropolitan area. This was the result of the military strategy that the Joseon dynasty in late period had pursued.

Joseon dynasty had carried out the overhauling and installation of Five military systems or organizations which were regular forces in capital city 'Hanyang' and it's surrounding area, such as Hunlyondokam(the group of military officer for defending the capital area after the invasion of Japan), Uryoungchong(It was installed after Igyal's rebellion to defend the key fortress of the capital city), Kumwiyoung(It's mission was the royal palace defense), Suurchoung(It was activated for the southern part of capital), Chongungchong(It was also installed after Igyal's rebellion for the defending the northern part of capital.)

There was great human migration toward the capital city caused by abnormal climate, frequent famine and epidemic. Thanks to the rapid increase of population in the capital, Economic developments in the area had been in progress. As a result of those things, the capital was urbanized rapidly. So It was necessary for Joseon to overhaul the militay systems with the increased populations. These phenomena had not just happened in the Joseon Dynasty but happened in other countries which

was global trends. The reinforcement and overhaul the military systems caused by the urbanization was similar to European Kingdoms' cases after the military revolution of the 17~18th century.

This paper focused on the capital city's population that increased in late Jeosun Dynasty, and which would explain the concepts about the urbanization and the overhauling military systems in late Joseon dynasty.

Key Words : military urbanization, capital defense system, Five military group, military revolution