

조선의 왕권과 숙종초기 도체찰사부

김종수*

1. 머리말
2. 조선시기의 왕권과 병권
3. 평시·전시체제와 도체찰사부 운영
4. 숙종초기 도체찰사부의 설치와 해체
5. 맺음말

1. 머리말

조선시대 왕권에 대하여 지금까지 발표된 글들을 보면 한결같이 왕권이 신권에 비해 약하였다고 주장하고 있다. 「조선시대의 왕권」이라는 글에서는 “한국은 신라 통일 이후에 한 번도 정복 왕조가 들어선 적이 없었고, 귀족들의 특권이 그대로 온존되어 왔기 때문에 국왕의 전제권이 확보될 수 없었다. 따라서 양반귀족들의 이해와 동의 없이는 국왕도 될 수 없었고, 국왕의 자리를 유지할 수도 없었다.”¹⁾라고 단언하였다. 또 「조선왕조의 유교정치와 왕권」이

* 군산대학교 인문대학 사학과 교수

1) 李成茂, 「朝鮮時代의 王權」, 『東洋 三國의 王權과 官僚制』, 국학자료원, 1999, 84쪽.

라는 글에서는 “전근대 정치사에서 왕권은 변함없는 존재가 결코 아니었다. 정치의 수행자나 참여층이 변하면서 왕권의 성격도 변동을 겪었다”라고 하면서 ‘신권 측의 정치기반의 변동에 따라 왕권의 위상과 성격’이 변한다고 보았다.²⁾ 즉, 왕권은 신권의 종속변수라는 것이다. 이에 ‘조선왕조는 이씨 왕실의 국가이기에 앞서 신하인 사대부·사림이 그들의 영원성을 보장하기 위한 체제로서 운영되는 국가’라고 하고, ‘신권 중심의 명분론이야말로 조선왕조의 국시(國是)이자 정치·사회운영의 원리’라고 주장되기도 하였다.³⁾

이와 같이 조선시기에는 군약신강(君弱臣強)하였다는 것이 거의 통설화되었는데, 이러한 시각은 병권(군권)에 대한 이해에서도 마찬가지였다. 병권이 국왕이 아니라 신하에게 있었다는 것이다. 즉 앞에서 인용한 「조선시대의 왕권」에서는 “어영청과 수어청은 인조 반정공신들의 사모군(私募軍)을 군영으로 만든 것으로 공신들의 군사권을 보장해 주는 사병적인 성격이 강한 군대였다”라고 하고, “조선후기에는 전기와는 달리 병조의 군영에 대한 통제가 약화되는 반면 군영의 독립성이 강해진 것도 군약신강의 당쟁 정국과 밀접한 관계가 있는 것으로 생각된다.”라고 하면서 조선후기에는 병권이 신하에게 있었다고 보고 있다.⁴⁾ 또 조선후기 군제사 연구의 기념비적인 책인 『조선후기의 정치와 군영제 변천』에서도 “중앙군사력으로서의 군영이 특정한 정치세력의 정치권력과 밀착되는 것은 적어도 조선왕조에서는 이제까지 볼 수 없던 새로운 현상으로, 그것은 이 시기의 「붕당정치」라는 특수한 정치형태와 유관한 것으로 이해해야 할 것이다.”⁵⁾라고 주장하면서 인조반정 이후 정치

2) 李泰鎭, 「朝鮮王朝의 儒敎政治와 王權」, 『韓國史論』 23, 1990, 216쪽.

3) 金尊錫, 「1. 탕평책 실시의 배경」, 『한국사32-조선후기의 정치』, 국사편찬위원회, 2003, 26~27쪽.

4) 李成茂, 앞의 글, 79쪽.

5) 이태진, 「一章 17세기 朋黨政治의 전개와 中央軍營制의 발달」, 『朝鮮後期の 政治와 軍營制 變遷』, 韓國研究院, 1985, 84쪽.

주도권을 장악한 서인이 병권을 확보하자, 이에 남인들도 병권 쟁취에 부심하는 등 봉당정치가 전개되었다고 주장하였다. 그래서 1680년(숙종 6)에 발발한 경신환국은 남인이 병권을 독점하여 정국의 주도권을 완전히 장악하려고 시도하자, 서인 훈척 집단이 이에 반발하여 일어난 사건으로 이해되기도 하였다.⁶⁾

지금까지의 왕권과 병권에 대한 이러한 이해 방식은 문제가 있다고 생각한다. 조선이 국왕 중심의 왕조국가라는 것을 고려하지 않고, 또 국왕의 권력은 병권의 독점에서 나온다는 평범한 진리에도 관심을 두지 않은 것 같다. 왕조국가 국왕이 왕위를 유지할 수 있는 것은 국왕이 병권을 독점하고 있었기 때문이다. 만약 신하에게 병권이 있다면 신하들은 자신들이 장악하고 있는 군대를 가지고 경쟁하다가 가장 센 자가 현 정권을 무너뜨리고 왕위에 오를 것이다. 태봉의 멸망과 고려의 건국, 고려의 멸망과 조선의 건국을 비롯하여 중국 전한의 멸망과 신(新)의 건국, 후주의 멸망과 송의 건국 등 수많은 왕조의 멸망과 탄생은 이러한 과정 속에서 이루어졌다. 이에 정변을 방지하고자 왕조국가 국왕들은 사활을 걸고 병권 통제에 부심하였다. 이것은 조선시기에도 마찬가지였다. 병조의 공문이 없으면 장군이라도 말단 군인 1명을 마음대로 부릴 수 없었고⁷⁾, 군인을 동원하여 사직을 위협하게 한 반역죄는 10악(惡) 중에서도 으뜸의 죄에 해당하였다.⁸⁾ 따라서 조선후기에 서인과 남인이 국왕과 독립하여 병권을 장악할 수도 없었고, 또 감히 병권을 차지하고자 다룰 수도 없었다.

본 논문은 지금까지의 왕권과 병권에 대한 이해 방식에 문제가

6) 홍순민, 「4. 봉당정치의 동요와 환국의 빈발」, 『한국사30-조선 중기의 정치와 경제』, 국사편찬위원회, 1998, 178쪽.

7) 『世宗實錄』 66, 세종 16년 10월 27일(庚午) “無兵曹公文 雖一隊副 護軍不得擅發”

8) 『大明律直解』, 名例律, 十惡 “一曰 謀反 謂謀危社稷”

『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 5월 6일(甲午) “王者之刑 莫嚴於叛逆之罪”

있다고 생각하여 이에 대하여 다시 살펴보고자 한다. 즉 조선시대 국왕은 지금까지의 이해와는 달리 절대 권력을 지니고 있었고, 이것은 병권의 독점 때문에 가능하였음을 밝히려 한다. 국왕의 병권 독점을 위해 주지하는 바와 같이 태종 때 사병제(私兵制)를 혁파하고 공병제(公兵制)를 확립하였다. 그런데 공병제만으로는 국왕의 병권 독점을 확고하게 할 수 없어, 조선은 다시 평시체제와 전시체제를 분리·운영하였다. 전시에는 평시체제의 군대 지휘관이 군대를 통솔할 수 없고, 국왕이 별도로 임명한 지휘관에 의해 통솔하도록 한 것이다. 이와 같이 전시에 국왕이 별도로 임명한 지휘관을 도체찰사(都體察使)라 한다. 도체찰사는 전시에 부체찰사, 찬혁사를 비롯하여 수많은 장교와 군인으로 형성된 도체찰사부(줄여서 都體府, 體府라고도 함)를 이끌고 전시체제에 임하였다.⁹⁾ 임진왜란과 병자호란 때에도 도체찰사부가 설치되어 활동하였는데, 병자호란 이후 도체찰사부가 해체되었다가 숙종 초 중국에서 삼변의 난이 일어나자 다시 도체찰사부가 설치되었다. 그런데 숙종 초의 도체찰사부는 설치와 해체를 반복하다가 결국 경신환국으로 완전히 해체되게 된다. 1680년의 경신환국은 도체찰사부로 인해 발생한 사건이었다.¹⁰⁾ 경신환국은 서인 훈척이 남인들이 도체찰사부를 통해 병권을 장악하려 하였다고 무고하고, 국왕이 이에 동조하여 발생한 정변이었다. 숙종 초기 도체찰사부의 설치와 해체 과정을 살펴봄으로써 조선시기의 왕권과 병권의 실체를 다시 한 번 확인할 수 있을 것이다.

9) 조선초기의 도체찰사에 대해서는 金順南, 『조선초기 體察使制 연구』, 景仁文化社, 2007.이 참고 된다.

10) 『肅宗實錄』 27, 숙종 20년 10월 3일(丁酉) “禮曹參判閔鎭長上疏曰 … 夫體府一節 爲庚申之獄大關振”

2. 조선시기의 왕권과 병권

조선은 중앙집권적 왕조국가로서, 국가의 모든 권력은 중앙에 집중되었고, 그 중앙의 핵심에 국왕이 있었다. 이에 국왕은 국가 내에서 최고의 권위와 최대의 권력을 지닌 존재였다. 『시경(詩經)』에 나오는 “넓은 하늘 밑에 왕의 땅 아님이 없고, 온 땅 안에 왕의 신하 아님이 없다.(普天之下 莫非王土 率土之濱 莫非王臣)”라는 말은 조선에서도 그대로 적용되었다. 조선의 하늘 밑에 왕의 땅이 아닌 땅이 없고¹¹⁾, 왕의 신하 아닌 사람이 없었다. 그래서 모든 농민들은 왕의 땅에 농사짓는 대가로 국가에 세금을 내야 했고, 모든 백성들은 왕의 신하로서 역(役)을 지고 국가에 봉사해야 했다. 정도전은 「조선경국전」 첫째 장에 있는 ‘정보위(正寶位)’에서

성인의 큰 보배는 왕위(王位)이다. … 천자(天子)는 천하 모든 사람의 받들을 누리고, 제후는 지역 내 모든 사람의 받들을 누리니, 부귀가 지극한 사람이다. 현능(賢能)한 사람은 지혜를 바치고, 호걸은 힘을 바치며, 백성들은 분주하게 각기 맡은 역(役)에 종사하되, 오직 인군(人君)의 명령에만 복종할 뿐이다. 그것은 왕위를 얻었기 때문이니, 왕위야말로 큰 보배가 아니고 무엇이겠는가?¹²⁾

라고 왕위에 대하여 설파하고 있다. 현능한 사람들이 지혜를 바치고, 호걸들이 힘을 바치며, 백성들이 각각 맡은 역에 종사하는 것은 오로지 임금의 명령에 따르는 것(惟人君之命是從焉)이라는 것이다. 정도전은 여기서 왕위(왕권)의 존엄성과 전제성, 절대성을 주장하고 있다.

11) 조선시기 王土 사상에 대해서는 최윤오, 「조선후기 토지개혁론과 토지공개념」, 『역사비평』 2004년 봄호, 참조.

12) 『三峰集』 13, 「朝鮮經國典」 上, 正寶位.

기존 연구에 의하면 정도전은 “왕은 관념상으로만 절대권을 가지고 그 권한은 재상을 선택·임명하는데 그치며, 정치 운영의 실권은 재상이 쥐고 통솔해야 한다.”라고 하면서 신권의 우위성, 재상 중심의 정치를 지향하였다고 한다. 이러한 주장은 이후 한국사학계에서 일반적인 통설로 받아들여져 왔다.¹³⁾ 그러나 정도전이 재상의 역할을 강조하는 것을 곧장 신권의 우위, 왕권의 약화와 결부 짓는 것은 문제가 있는 해석이라고 생각한다. 오히려 이것은 왕권을 안정적으로 유지하기 위해서는 왕을 보좌하는 재상의 역할과 책임이 중요하다는 의미로 받아들여야 할 것이다. 조선왕조와 같은 전제 왕조 국가에서 신권을 왕권 위에 놓는다는 것은 상상하기조차 어려운 일이다.

1680년(숙종 6) 3월 28일 영의정 허적은 그의 아버지가 시호(諡號)를 받고 또 그 자신이 궤장(几杖)을 받은 것을 축하하는 연시연(延諡宴)을 베풀었다. 그런데 그날 허적이 국왕의 허락도 없이 궁중에 있는 유악(油幄: 기름먹인 장막)을 갖다 썼다고 하여 국왕이 화를 내고¹⁴⁾, 이후 경신환국이 일어나 허적은 영의정 직에서 물러난다. ‘일인지하(一人之下) 만인지상(萬人之上)’이요 ‘만조백관의 우두머리’인 영의정이 궁궐에 있는 장막 하나를 국왕의 허락 없이 마음대로 가져다 썼다고 하여 국왕이 화를 내고 이것을 빌미로 환국이 일어날 만큼 신권은 왕권 앞에 허약하였다. 또 1680년(숙종 6) 9월 우의정이었던 오시수(吳始壽)는 6년 전 역관이 ‘조선은 신하가

13) 이러한 주장은 대체로 정도전의 정치사상을 본격적으로 다룬 최초의 연구라고 할 수 있는 한영우의 『정도전사상의 연구』(서울대학교출판부, 1973)에 뿌리를 두고 있다. 이후 한국사학계에서 거의 대부분의 학자들은 한영우의 설과 같이 정도전이 신권 우위, 재상 중심의 정치를 지향하였다고 보고 있다. 그런데 최근 정치학계에서는 이러한 통설에 대해 재검토를 주장하고 있다. 이에 대해서는 박홍규·방상근, 「정도전(鄭道傳)의 ‘재상주의론’ 재검토」(『대한정치학회보』 15집 3호, 2008년 2월) 참조.

14) 『燃藜室記述』 34, 肅宗朝故事本末, 庚申大黜陟.

강하다'라는 말을 잘못 전하였다고 하여 사사(賜死)되었다.¹⁵⁾ 우의정인 오시수가 사사된 이유는 역관이 말하지도 않은 '신강설(臣強說)'을 지어냈다는 것이지만, 아무튼 '신강(臣強)'이라는 단어는 입에 올리기조차 금기시되는 말이었다. 그런데 정도전이 신권의 우위, 재상 중심의 정치를 주장했다고 하는 것은 조선의 실상과는 거리가 먼 것으로 보인다.

정도전은 위에서 제시한 인용문과 같이 모든 사람이 각자 자신의 일을 하는 것은 '오직 임금의 명에 따르는 것'이라고 못 박아 두었다. 신권의 우위, 재상 중심의 정치가 아니라 왕권의 절대 우위, 국왕 중심의 정치를 분명히 표명한 것이다. 그런데 국왕 한 사람이 국가의 모든 일을 혼자서 처리할 수는 없다. 이에 문무백관을 두어 국왕을 보좌하게 하였다. 정도전은 「경제문감」에서

대개 임금은 머리(原首)이고, 재상은 임금을 위하여 가부를 결정하니 임금의 복심(腹心)이며, 대간(臺諫)과 감사(監司)는 임금을 위하여 규찰(糾察)하니 임금의 이목(耳目)이다. 부병들이 호위하고, 수령이 왕의 교화를 널리 전하니 임금의 조아(爪牙)요, 수족(手足)이 아닌가?¹⁶⁾

라고 하면서 국가를 인체에 비유하여 국왕은 머리(원수)이고, 재상은 배와 심장이며, 대간·감사는 눈과 귀이고, 군인·수령은 손톱과 수족에 해당한다고 하였다. 즉 재상, 대간, 감사, 군인, 수령 등 모든 문무백관들은 머리(원수)인 국왕을 위해 봉사하는 몸체에 불과하다는 것이다. 정도전이 재상 중심의 정치를 주장하였다고 한다면, 그가 인체에서 머리보다 배와 심장을 더 중시했다는 말인데, 이것은 머리와 정신의 중요성을 무시한 해석이다.

사실 조선시기 내내 대부분의 유학자들은 국왕의 절대성과 전제성을

15) 김우철, 「숙종 6년(1680) 吳始壽 옥사의 검토」, 『역사와 담론』 66집, 2013.

16) 『三峰集』 10, 「經濟文鑑」 下, 識.

인식하고, 이러한 절대적 권한을 가진 국왕의 마음의 중요성을 강조하였다. 조광조는 모든 정치의 근본은 임금의 마음에서 비롯된다고 강조하였고¹⁷⁾, 이언적 역시 “임금의 마음이 바르면 천하의 일이 바르지 않은 것이 없고, 임금의 마음이 바르지 않으며 천하의 일이 모두 그릇되게 되는 것이 자연의 이치이다. 임금은 억조창생의 위에 있으면서 세상 만물을 다스린다.¹⁸⁾”라고 주장하였다. 송시열도 “천하의 일은 그 선악을 불문하고, 국왕의 마음에 근본하지 않는 것이 없다.”¹⁹⁾라고 주장하고, ‘임금과 신하의 분한(分限)은 하늘과 땅이 서로 넘지 못하는 것과 같은 이치’²⁰⁾라고 강조하였다. 허목 역시 “임금은 하늘을 대신하여 만민을 다스리고 만물로 하여금 각기 제 자리를 얻도록 하는”²¹⁾ 지위로서, “군위(君位)는 지극히 높고 군례(君禮)는 지극히 엄한 것”²²⁾이라고 단언하였다. 이러한 인식이 보편적이었던 조선왕조에서 신권 우위를 주장한다는 것은 참월(僭越)한 것으로서 당시로서는 상상조차 할 수 없는 일이다.

조선시대의 국왕은 관념상으로만 절대권을 가진 것이 아니었다. 국왕은 입법권, 행정권, 사법권 등 국가 통치의 3권을 모두 장악하고 있었다. 1428년(세종 10) 11월 상정소(六典詳定所) 제조(提調)인 이직(李穰) 등이 『육전(六典)』을 편찬하여 올린 글에서 “우리 태조께서는 하늘의 명을 받아 나라를 창조하시매, 잠시도 한가로운 겨를이 없으셨고, 법을 세우고[立法], 제도를 정하셨습니다.”²³⁾라고 하여 국왕에 의한 입법을 명확하게 밝히고 있다. 사실 조선시대에

17) 『靜菴集』2, 對策, 謁聖試策. “故古之明王 以知千變萬化之無一不本於人主之心者 莫不正其心而出其道也 正其心而出其道也 故爲政而仁得焉”

18) 『晦齋集』8, 「進修八規」

19) 『宋子大全』5, 「己丑封事」(8월) “天下之事 不問善惡 無不本於人主之一心”

20) 『宋子大全』8, 「論事筭」(戊午 12월 10일) “君臣之分 如天地之不可踰越”

21) 『記言』62, 續集, 「春秋災異跋」 “人君代天理物 使萬物得所”

22) 『記言』別集 4, 「以禮進戒筭」 “君位至尊 君禮至嚴”

23) 『世宗實錄』42, 세종 10년 11월 29일(丁丑)

국왕이 내린 명령은 ‘교(敎)’라 하여 법에 해당하였다. 각 관청에서 국왕의 명령을 받은 것을 수교(受敎)라 하는데, 각 관청에서는 왕명을 모아 ‘각사수교(各司受敎)’라는 법령집을 편찬하기도 하였다. 이와 같이 조선시대에 국왕은 입법권을 장악하고 있었다. 한편 국왕은 문무 관리의 임명과 해임을 비롯하여 행정기구의 개편, 외교와 국방, 중앙과 지방의 재정, 조세 부과 등 국가의 모든 행정에 대한 최종적인 권한을 가지고 있었다. 국왕이 행정권을 장악하고 있었던 것이다. 그리고 조선시대의 국왕은 최고의 재판관이었다. 국왕만이 유일하게 각종 범죄에 대한 최종판결권, 사형 결정권, 사면권을 행사할 수 있었다.²⁴⁾ 이와 같이 조선시대의 국왕은 입법권, 행정권, 사법권 등 국가통치의 3권을 장악하고 있었다. 기존 연구에 의하면, 조선시대에는 양반의 이해와 동의 없이는 국왕도 될 수 없었고, 국왕의 자리를 유지할 수도 없었으며, 이에 국왕의 전제(專制)는 용인되지 않았다고 하는데²⁵⁾, 이것은 조선시대의 왕권을 지나치게 저평가한 것이다. “사람을 살리고 죽이는 데에 임금의 뜻이 아님이 없다”²⁶⁾라는 말처럼, 조선시대의 국왕은 관념적으로나 실질적으로나 절대권, 전제권을 가지고 있었다.

조선시대의 국왕이 이와 같이 절대 권력을 가지고 있을 수 있었던 것은 국가 내에서 무력[兵權·軍權]을 독점하고 있었기 때문이다. 무력이야말로 실질적인 권력의 원천이다. 왕권은 병권의 독점에서 나왔던 것이다. 아무리 똑똑한 자라도 무력 앞에서는 무릎을 꿇기 마련이고, 아무리 어리석은 자라도 병권을 독점하면 왕이 되는 것이다. 1400년(정종 2) 6월 20일, 당시 세자였던 이방원은

24) 沈載祐, 「『審理錄』研究-正祖代 死刑犯罪 처벌과 社會統制의 변화-」, 서울대 박사학위논문, 2005, 16쪽.

25) 李成茂, 「朝鮮時代の 王權」, 『東洋 三國의 王權과 官僚制』, 국학자료원, 1999, 84쪽.

26) 『桐巢漫錄』 권2. “其廢其立 其生其殺 莫非天意”

병권의 중요성에 대하여 다음과 같이 말하였다.

태상왕께서 병권을 잡았기 때문에, 고려 말에 능히 화가위국(化家爲國) 할 수 있었던 것이고, 무인년(1398) 남은(南閔)·정도전(鄭道傳)의 난에 이르러서도 우리 형제가 만일 군사를 가지지 않았더라면, 어떻게 사기(事機)에 응하여 변을 제어할 수 있었겠는가? 박포(朴苞)가 회안군(懷安君)을 쫓 것도 또한 병권이 있었기 때문이다.²⁷⁾

이방원은 이와 같이 병권이야말로 권력의 원천임을 간파하고 있었다. 태조 이성계가 이씨 집안을 국가로 만드는 화가위국(化家爲國)을 할 수 있었던 것도 병권을 잡고 있었기 때문이고, 1·2차 왕자의 난 역시 자신과 박포가 무력을 장악하고 있었기 때문에 발발하고 또 제어할 수 있었다는 것이다. 이와 같이 권력의 속성을 간파한 이방원은 왕위에 오르자 국왕의 병권 독점을 공고히 하기 위해 자신이 할 수 있는 모든 일을 다 하였다. 만약 다른 사람이 병권을 장악하면 또 다시 언제 역성혁명이 일어날지 모르기 때문이다. 이에 이방원은 사병제 혁파 조치를 통해 고려 무신집권 이후 무려 230년 동안 지속되어오던 사병제적 군사지휘체계를 없애고, 공병제적 군사지휘체계를 확립하였다.²⁸⁾ 개인이 아니라 국가 기구를 통해 병권이 운용되도록 한 것이다. 이후 다시 그는 세부적으로 장군과 군인 간에, 군인과 군인 간에 사적 관계를 철폐시키기 위해서 끊임없이 노력하였다.

즉, 태종은 군인들이 무신의 집을 왕래하는 분경(奔競)을 금지하고²⁹⁾, 지휘관들이 군인들을 거느리고 사냥하는 것조차 금하였다.³⁰⁾

27) 『定宗實錄』4, 정종 2년 6월 20일(癸丑)

28) 태종의 사병제 개혁에 대해서는 金鍾洙, 「朝鮮初期 府兵制의 改編」, 『歷史教育』77집, 2001; 金鍾洙, 「朝鮮初期 中央軍制의 整備와 私兵制 改革」, 『朝鮮의 政治와 社會』, 집문당, 2002. 참조.

29) 『太宗實錄』1, 태종 1년 5월 20일(戊申) “命三軍府禁武臣家奔競者”

30) 『太宗實錄』9, 태종 5년 3월 20일(乙卯); 『太宗實錄』13, 태종 7년 4월

군사소집 시에는 반드시 국왕의 승인을 증명하는 직문추우기³¹⁾와 호부(虎符)를 지참하게 하였으며³²⁾, 수시로 취각령(吹角令)을 발동하여 비상소집 훈련을 실시하였다. 심지어 갑사(甲士)들이 모여서 술 마시는 것까지 금지하였다.³³⁾ 그리고 1408년(태종 8)에는 병조와 의흥문(義興府)의 명문(明文) 없이 사사로이 군사를 소집하는 자는 모두 모역으로 논한다는 법이 반포되었다.³⁴⁾ 이에 따라 병조의 공문이 없으면 장병권(掌兵權)을 가진 호군(護軍: 장군)이라도 말단 군인인 대부(隊副) 1명을 마음대로 부릴 수 없게 되었다.³⁵⁾ 이러한 정책으로 국왕의 병권 독점은 확고해졌고, 국왕 이외에는 아무도 병권을 장악해서는 안 된다는 관념이 조선 사회에 깊숙이 뿌리내렸다.

국왕의 병권 독점은 조선후기에도 마찬가지였다. 조선후기에는 임진왜란 이후 태종 때 철폐되었던 사병제가 부활하여 지휘관이 휘하 군인을 선발·훈련하고, 또 지휘관과 군인은 연대책임을 지게 되어있어 이들의 관계는 조선전기와는 비교할 수 없을 만큼 긴밀하였으나³⁶⁾, 국왕의 병권 독점은 여전하였다. 예를 들어 1638년(인조 16) 구굉(具宏)은 국왕 인조의 외삼촌으로서 훈련대장, 병조판서, 총융대장을 겸하고 있었다. 구굉 자신이 ‘일국(一國)의 병권이 모두 신(臣)에게 모였습니다.’³⁷⁾라고 말할 정도로 국가의 병권을

7일(辛卯)

31) 織紋驪虞旗：三軍의 軍旗. 朱雀과 靑龍·白虎를 수놓아 만들었는데, 中軍은 朱雀, 左軍은 靑龍, 右軍은 白虎임. 略하여 織紋旗, 驪虞旗라고도 함.

32) 『太宗實錄』 18, 태종 9년 10월 27일(乙丑)

33) 『太宗實錄』 21, 태종 11년 3월 20일(辛亥) “司憲府上疏 請禁甲士群飲 從之”

34) 『太宗實錄』 22, 태종 11년 11월 26일(癸未) “無兵曹義興府明文 私聚軍士者 皆以謀逆論”

35) 『世宗實錄』 66, 세종 16년 10월 27일(庚午) “無兵曹公文 雖一隊副 護軍不得擅發”

36) 임진왜란 이후 사병제의 부활에 대해서는 金鍾洙, 「제3장 訓練都監의 설립과 都監軍의 구성」, 『朝鮮後期 中央軍制研究』, 해안, 2003; 김종수, 「훈련도감 설치 및 운영의 동아시아적 특성」, 『장서각』 33, 2015. 참조.

37) 『仁祖實錄』 38, 인조 17년 2월 14일(壬寅)

총람(總覽)하였다. 그런데 동년 6월 호랑이가 인경궁(仁慶宮) 안으로 들어왔다는 소문이 돌아 국왕은 훈련도감으로 하여금 이것을 포획하도록 명한 일이 있었다. 이에 구굉은 국왕에게 별도로 계품(啓稟)을 올리지 않고 즉시 훈련도감 군인 400명을 발병(發兵)하여 궁내를 수색하도록 하였다. 그러자 인조는 “발병은 국가의 대사(大事)인데 계품하지 않고 마음대로 처리한 것은 심히 부당하다.” 라고 하교(下敎)하였다. 이후 사헌부에서 구굉을 추고(推考)하라는 요구가 잇따르면서 국왕은 구굉에게 추고 처분을 내렸다.³⁸⁾ 비록 훈련대장이라고 하더라도 마음대로 훈련도감 군인을 발동시킬 수 없는 것이 당시의 군법이였다.³⁹⁾ 구굉은 비록 국왕의 외삼촌이요 병권을 총람하고 있었으나 이러한 군법을 어긴 죄로 처벌받았던 것이다.

조선시기에는 국왕만이 발병권을 가지고 있었기 때문에 누구도 국왕의 허락 없이는 군인을 출동시킬 수 없었다. 1683년(숙종 9) 정월 훈련도감 장교 중 한 사람이 말을 잃어버리자 훈련대장 신여철(申汝哲)은 국왕에게 계품(啓稟)을 올리지 않고 즉시 군사를 동원하여 말을 수색하여 사로잡은 일이 있었다. 이때 좌의정 민정중(閔鼎重)은 “연하(輦下)의 친병(親兵)은 비록 1명이라도 마음대로 발동할 수 없다.”라고 하면서 훈련대장의 치죄(治罪)를 요청하였고 숙종은 이에 신여철을 파직시켰다.⁴⁰⁾ 그리고는 20일 후 숙종은 신여철을 다시 훈련대장으로 임명하고 있다.⁴¹⁾ 국왕의 승인 없이 군인들을 발병할 수는 없었던 것이다. 그래서 1678년(숙종 4) 8월 훈련대장 유혁연(柳赫然)은 용산에 위치한 훈련도감의 별영(別營)이 비좁아 군인들이 급료를 받는데 불편하므로 이것을 확장하려고 하였을 때, “도감 군인을 하루씩 교대로 사역시키면 3~4일이면 확장

38) 『仁祖實錄』 36, 인조 16년 6월 5일(丙申)

39) 『承政院日記』 81, 인조 20년 3월 4일 “軍令至嚴 訓練之兵 雖大將 亦不敢擅發”

40) 『肅宗實錄』 14, 숙종 9년 1월 5일(丁未)

41) 『肅宗實錄』 14, 숙종 9년 1월 26일(戊辰)

공사를 끝낼 수 있습니다.”라고 하면서 국왕에게 병력 동원을 승인해 줄 것을 요청하는 계품을 올리고 있다. 이때 유혁연은 “군병을 내어 쓰는 것은 아래에 있는 자가 감히 마음대로 할 수 없는 것이므로 이와 같이 계품을 올립니다.”라고 말하고 있었다.⁴²⁾ 이처럼 군인의 동원은 국왕의 결재 사항으로서 군대 지휘관이라 하더라도 마음대로 할 수 있는 것이 아니었다. 즉, 조선시대에는 국왕만이 병권을 독점하고 있었고, 이로 인해 국왕은 절대 권력을 행사할 수 있었던 것이다.

3. 평시·전시체제와 도체찰사부 운영

앞에서 살펴본 바와 같이, 조선시기에는 국왕의 병권 독점을 확고하게 유지하기 위하여 사병제를 혁파하고 공병제를 확립하였으며, 또 장군과 군인 간에, 군인과 군인 간에 사적 관계를 철폐시키기 위해 끊임없이 노력하였다. 그런데 이러한 사병제 혁파와 공병제 확립, 그리고 장군과 군인 간의 사적 관계 철폐만으로는 국왕의 병권 독점을 확신할 수 없었다. 태조 이성계처럼 지휘관이 전시에 출동한 군대를 거느리고 회군(回軍)하여 현 정부를 전복시킬 가능성이 항상 있기 때문이다. 이에 조선 정부에서는 군대를 평시체제와 전시체제로 구분하고, 평시체제 군대 지휘관과 전시체제 군대 지휘관을 분리하여 운영하였다. 즉 평시체제의 지휘관은 전시에는 자신이 평소 선발하고 훈련한 군대를 지휘할 수 없고, 전시에는 중앙에서 별도로 임명한 지휘관으로 하여금 군대를 통솔하도록

42) 『承政院日記』 266, 숙종 4년 8월 14일. “係是出用軍兵之事 自下不敢擅便 敢此仰稟”

하였다. 이로써 전시체제 지휘관은 전시에 자신이 전혀 알지 못하는 군인들을 데리고 전장에 나서게 되었다.⁴³⁾ 그리고 또 전시체제 지휘관에는 대체로 국왕이 가장 신임하는 문관이 임명되었다.

군대를 이와 같이 평시체제와 전시체제로 분리하여 운영하는 것은 신라와 고려 때에도 있었던 일이다. 신라는 삼국통일 이후 군대를 평시체제와 전시체제로 구분하여 운영하였다. 일반적으로 통일 신라 시기의 군대라고 인식하고 있는 6정·9서당·10정 등은 전시체제(행군조직)였다. 이들 군사조직은 평시체제의 중앙군과 지방군이 유사시 재편성되는 전시체제로서, 7세기 후반에 진행된 군제 개편 작업을 거치면서 새롭게 만들어진 것이다. 즉, 신라 군제는 중앙군과 지방군으로 이루어진 평시체제와 이것이 재편성된 전시체제로 구분되었다.⁴⁴⁾

고려의 군제 역시 평시체제와 전시체제로 구분되었다. 중앙의 2군 6위와 지방의 주현군은 평시체제이고, 3군(軍) 혹은 5군은 전시체제이다. 고려시기에는 평시에 2군 6위와 주현군에 소속된 군인들이 전시에 3군(5군)으로 재편성되어 출동하였는데, 이때 3군(5군)의 지휘관은 주로 문신을 임명하였다.⁴⁵⁾ 고려전기의 명장으로 알려진 강감찬(姜邯贊)·윤관(尹瓘)이나, 묘청의 난을 진압할 때 최고 지휘관이었던 김부식(金富軾) 등은 과거에 급제한 문신이었다. 문신들은 유학자로서 국왕에 대한 충성심이 무신들에 비해 월등하였으며, 군인들과의 인적 관계도 적어 반란의 위험이 없었던 것이다.

43) 『宣祖實錄』 74, 선조 29년 4월 10일(丙午). “備邊司啓曰 凡兵家之事 在於將卒相得 平時既有操練之人 則臨急又以此人用之 然後有益於戰守 否則離散其部伍 換易其所屬 軍心叛渙 雖精鍊之兵 變成烏合之卒 此可慮之大者也” 비변사에서는 이와 같이 전시에 지휘관이 자신이 훈련한 군사들은 데리고 출전해야 전쟁할 때 유익하다고 주장하였다. 그런데 당시는 그렇지 못하였던 것이다.

44) 金鍾洙, 「新羅 中代 軍制의 구조」, 『韓國史研究』 126, 2004.

45) 이에 대해서는 邊太燮, 「高麗朝의 文班과 武班」, 『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 1971, 참조.

한편 전란이 종식되면 “군사는 군부로 흩어지고, 장수는 조정으로 돌아온다.(兵散於府 將歸於朝)”⁴⁶⁾라는 부병제의 이념에 따라 군사들은 평시 체제로 돌아갔으며 지휘관들은 조정에 복귀하는 것이 원칙이었다.⁴⁷⁾

그런데 고려 중기에 무신정권이 수립된 이후 『고려사』 병지, 서문에서 “권세 있는 신하들이 국권을 잡고, 병권이 신하에게로 내려갔다.”⁴⁸⁾라고 하듯이 병권은 국왕이 아니라 무신 집권자들에 의해 장악되었다. 무신 집권자들은 자기 마음대로 군인들을 소집·동원하였고, 군대는 이들의 집권 도구로 이용되었다. 이러한 사정은 월간 섭기나 고려 말에도 마찬가지였다. 예를 들어, 1303년(충렬왕 29) 8월에 홍자번(洪子藩)과 재상들이 군인들을 거느리고 왕궁을 포위하여 국왕을 협박하면서 폐행(璧幸) 오기(吳祁)를 내놓을 것을 요구하였고⁴⁹⁾, 1379년(우왕 5) 9월에 최영(崔瑩)과 경복흥(慶復興), 이인임(李仁任) 등은 군대를 대대적으로 집결시키고 국왕을 협박하면서 당시 물의를 일으키고 있던 왕의 유모 장씨(張氏)를 내놓을 것을 요구하였다.⁵⁰⁾ 군사의 동원이 국왕의 뜻에 반(反)하여 이루어지고 있었던 것이다. 이러한 현상은 사병제적 군사지휘체제로 인한 것이었다.⁵¹⁾ 사병제 하에서는 평시체제와 전시체제가 분리되지 않고 하나로 통합되어 운영되었다. 지휘관들이 평상시 자신들이 훈련하던 휘하군인들을 전시에 그대로 데리고 출전하였던 것이다. 이성계의 위화도 회군과 정권 장악은 이러한 사병제적 군사지휘체제를 배경으로 나타날 수 있었다.

조선시기에 들어와 정부에서는 국왕의 병권 독점을 확고하게 유지

46) 『太宗實錄』 24, 태종 12년 7월 25일(戊申)

47) 金鍾洙, 「高麗時期 府兵制의 運營과 그 原則」, 『歷史教育』 73집, 2000.

48) 『高麗史』 81, 兵 1, 序文, 中冊, 775쪽. “權臣執命 兵柄下移”

49) 『高麗史節要』 22, 忠烈王 29년 8월, 581쪽.

50) 『高麗史節要』 31, 禡王 5년 9월, 776쪽.

51) 金鍾洙, 「朝鮮初期 府兵制의 改編」, 『歷史教育』 77집, 2001.

하기 위하여 사병제를 혁파하고 공병제를 수립하였을 뿐만 아니라, 군대를 평시체제와 전시체제로 분리하여 운영하였다. 평시체제 하에서 군대는 중앙군과 지방군으로 나뉘었고, 전시체제에서는 이러한 중앙군과 지방군이 통합되어 출정군으로 편성되었다. 조선전기를 예로 들면, 평상시에는 갑사, 별시위, 파적위, 팽배, 대졸, 번상정병 등 여러 병종(兵種)의 군인들이 오위(五衛)에 소속되어 중앙군으로서 각각의 군무를 담당하였고, 또 각 지방의 진관체제에 속해 있는 군인들은 지방군을 이루어 고유의 임무를 담당하였다. 그런데 유사시에는 이러한 중앙군과 지방군이 통합되어 출정군으로 편성되었고, 이 출정군의 지휘는 봉명사신(奉命使臣)인 체찰사(體察使)가 담당하였다. 즉, 조선전기에는 체찰사가 야인 정벌이나 왜구 토벌 등 외적을 진압하기 위한 출정군 지휘관 역할을 담당하였다.

체찰사제 형성 이전부터 외적 정벌을 위한 출정군 지휘는 도통사(都統使)나 도선무처치사(都宣撫處置使) 등 왕명을 받아 중앙에서 파견된 사신들에게 위임되었다.⁵²⁾ 그런데 세종 대에 체찰사제가 성립된 이후에는 이러한 역할이 체찰사에게 위임되었다. 총사령관으로서 체찰사는 관할 군사에 대한 처결권을 가지고, 군사 활동을 총지휘했다. 그런데 성종 대에는 체찰사에서 도원수(都元帥)가 분리되어 직접 군사들을 지휘하여 출정하는 역할[專征於外]은 도원수가 담당했고, 체찰사는 정벌이 이루어지는 배후에서 전쟁 수행을 위한 군사 업무나 백성을 보살피고 정세를 시찰하는 업무[運籌於內]를 담당하게 되었다.⁵³⁾ 그리고 1488년(성종 19)에 체찰사의 등급에 대한 규정이 마련되었다.

52) 『太宗實錄』 19, 태종 10년 6월 1일(丙申); 『世宗實錄』 4, 세종 1년 5월 20일(甲子)

53) 『李忠定公章疏』 권3, 「進所論時務冊子仍請以韓浚謙爲體察使疏」
金順南, 『조선초기 體察使制 연구』, 경인문화사, 2007, 182쪽.

이조에서 아뢰기를, “조종조(祖宗朝)에서는 명을 받들고 사신으로 나가는 재상은 정1품이면 도체찰사라 부르고, 종1품이면 체찰사라 부르고, 정2품이면 도순찰사라 부르고, 종2품이면 순찰사라 불러 그 직질(職秩)의 높낮이에 따라 달리 불렀는데, 세조 때에 이르러 체찰사라는 칭호를 없애고서 직질을 논하지 않고 다 순찰사라 불렀으나, 이름이 차등이 없으므로 일의 체모에 적당하지 못하니, 조종조의 전례에 따르소서.”하니, 그대로 따랐다.⁵⁴⁾

위 규정에 따라 1488년(성종 19) 이후 체찰사는 정1품이 파견되면 도체찰사(都體察使), 종1품이 파견되면 체찰사(體察使), 정2품이 파견되면 도순찰사(都巡察使), 종2품이 파견되면 순찰사(巡察使) 등으로 각기 다르게 부르게 되었다. 그리고 이 규정은 1491년(성종 22)에 제정된 『대전속록(大典續錄)』에 명문화되었다.⁵⁵⁾

이와 같이 조선전기의 군대는 평시체제와 전시체제로 분리하여 운영되었다. 평상시 5위와 진관체제에 소속되어 있던 군인들은 유사시에는 출정군으로 재편되어 국왕이 별도로 임명한 체찰사의 지휘를 받았던 것이다.⁵⁶⁾ 이렇게 군대를 평시체제와 전시체제로 분리·운영하는 것은 통일신라시기 이후 1000년에 걸쳐 내려오는 군사적 전통이었다. 그런데 임진왜란 중 영의정 유성룡이 전시에 군대를 평시체제에서 전시체제로 개편하는 것을 제승방략(制勝方略)이라고 일컬으면서 오해가 발생하였다. 1594년(선조 27) 3월 영의정 유성룡은 진관법(鎭管法)의 복구를 청하면서 다음과 같이 상계

54) 『成宗實錄』 220, 성종 19년 9월 5일(乙丑)

55) 『大典續錄』 1, 吏典 官職條. “奉命宰相 正一品則都體察使 從一品則體察使 正二品則都巡察使 從二品則巡察使 三品則察理使 隨品稱號”

56) 국지적인 전투나 임진왜란과 같이 전국에서 동시에 수많은 전투가 진행되는 경우에는 진관체제가 그대로 이용되기도 하였다. 그러나 진관체제의 군사운용은 道 단위로 이루어졌기 때문에 道 이상의 군사 지휘체계는 체찰사의 지휘를 받아야 했다. 이에 대해서는 다음 논문 참조.

서태원, 「壬辰倭亂에서의 地方軍 指揮體系」, 『역사와 실학』 19·20합집, 2001.
張學根, 「制勝方略이 지닌 兵力運用的 價値-壬辰倭亂 初期戰鬪를 중심으로-」, 『軍史』 64호, 2007.

(上啓)하였다.

국초에는 각도의 군병(軍兵)을 모두 진관에 분속시켰다가 위급한 상황이 발생할 경우에는 진관이 속속을 통솔하여 잘 정돈하고 있으면서 주장(主將)의 호령을 기다렸습니다. … 그런데 지난 을묘년 변란 이후 김수문(金秀文)이 전라도에 있으면서 처음 분군법(分軍法)을 고쳐 도내의 여러 고을을 순변사(巡邊使)·방어사(防禦使)·조방장(助防將)·도원수(都元帥) 및 본도의 병사와 수사에게 나누어 소속시키고 이를 제승방략(制勝方略)이라고 하였습니다. … 그리하여 혹시라도 위급한 사태가 발생할 경우 반드시 원근이 함께 동요하게 되고 장수가 없는 군사들은 들판에 먼저 모여 천리 밖에서 올 장수를 기다려야 할 형편이 되었습니다. 장수가 채 이르기도 전에 적병이 먼저 쳐들어올 경우 군사들의 마음이 먼저 동요될 것이니, 이는 반드시 패배할 방도입니다.⁵⁷⁾

윗글에서 유성룡은 유사시 도내 여러 고을의 군인들을 순변사·방어사·조방장·도원수 등에게 나누어 소속시키는 것을 제승방략이라 부른다고 하고, 이것은 을묘왜변 이후 제주목사 김수문에 의해 만들어진 것으로서 전투에서 패배하기 쉬운 전술이라고 주장하였다.⁵⁸⁾ 그러나 이것은 영의정 유성룡의 오해였다. 평시체제와 전시체제를 구분하지 못한 것이다. 진관체제는 평시체제이고, 유성룡이 말하는 제승방략은 전시체제로서, 이 둘은 전혀 차원이 다른 제도인데, 유성룡은 진관체제가 변하여 제승방략이 되었다고 인식한

57) 『宣祖修正實錄』 25, 선조 24년 10월 1일(癸巳); 『宣祖實錄』 49, 선조 27년 3월 29일(丁未)

위 인용문은 『선조수정실록』에 있는 기록으로서 유성룡의 啓文 내용이 잘 축약되어있다. 그런데 유성룡의 이 啓가 올라간 시기가 『선조수정실록』에는 선조 24년으로 되어 있으나 이것은 오류로 보이고, 『선조실록』에 기재된 선조 27년이 정확하다고 생각한다.

58) 유성룡은 정3품 제주목사 김수문이 정2품 도원수, 종2품 순변사·방어사, 정3품 조방장 등에게 分軍하는 제승방략을 만들고, 군인들을 이들에게 소속시켰다고 말하였는데, 이와 같이 정3품 제주목사가 이런 제도를 만든다는 것은 있을 수 없는 일이다. 또 방어사 등은 을묘왜변(1555: 명종10) 때 처음 파견된 것이 아니라 삼포왜란(1510: 중종5) 때에도 파견되고 있었다. 제승방략에 대한 설명은 영의정 유성룡의 오해로 판단된다.

것이다. 이러한 유성룡의 오해로 인하여 지금까지 일반인들은 물론 이요 대부분의 연구자들도 을묘왜변 이후 진관체제가 변하여 제승 방략이 되었다고 잘못 인식하고 있다.⁵⁹⁾ 임진왜란 당시 영의정이자 도체찰사로서 활약한 유성룡의 말은 누구도 의심할 수 없는 권위를 지니고 있지만 역사적 진실을 찾기 위해서는 유성룡의 말도 의심해야 한다고 생각한다.

조선의 군사체제는 평시체제와 전시체제를 분리하여 운영하였다. 임진왜란이 발발했을 때에도 조선 정부는 즉시 평시체제에서 전시체제로 전환하여 중앙에서 재상 중심으로 이루어진 도체찰사 및 도원수를 임명하고⁶⁰⁾, 또 무장 출신의 도순변사, 순변사, 방어사, 조방장 등을 파견하여 전쟁을 수행하는 비상체제를 갖추었다. 이와 같이 최고 지휘관인 도체찰사와 도원수를 모두 문신으로 임명한 것은 앞에서 말한 바와 같이 국왕의 병권 독점을 확고하게 유지하기 위해 조선왕조가 문신 중심의 군사지휘체계를 견지한 결과였다.⁶¹⁾ 특히 도체찰사는 전시체제에서 최고 군령권자였다. 도체찰사는 전란이 있을 때마다 정1품 의정(議政)중에서 임명되었으며 “체찰의 임무에 국사(國事)의 성패가 달려있다”⁶²⁾라고 할 만큼 중시되는 직책이었다. 조선왕조에서는 “자고로 전쟁이 일어나면 반드시 대신이 전제(專制)한 다음에야 모든 일이 제대로 되었다”⁶³⁾라고 인식할

59) 제승방략에 대해서는 許善道, 「制勝方略」 研究(上, 下)(『震檀學報』 36·37, 1973·1974)에 자세하게 분석되어 있다. 그러나 許善道는 유성룡의 말을 그대로 받아들여 을묘왜변 이후 진관체제가 제승방략 체제로 변하였다고 주장하였다. 이 주장은 이후 학계에 지대한 영향을 미치게 된다.

60) 『宣祖實錄』 37, 선조 26년 4월 26일(庚戌). “但分遣宰相 或文官督戰事 則既有都體察使·都元帥 隨賊所往 在陣後節次節制”

61) 심승구, 「壬辰倭亂期 軍事指揮權의 推移와 性格」, 『임진왜란과 권율장군』, 전쟁기념관, 1999.

62) 『宣祖實錄』 34, 선조 26년 1월 26일(辛巳)

63) 『宣祖實錄』 43, 선조 26년 10월 22일(壬寅)

정도였다.

임진왜란이 일어난 1592년(선조 25) 6월, 국왕 선조는 의주로 피난하여 명나라에 원군을 요청하는 한편 정철을 하삼도 도체찰사로 임명하여 후방의 인심을 수습하고 전력을 가다듬고자 하였다.⁶⁴⁾ 그런데 도체찰사는 최고 군령권자로서 1명만 임명하는 것이 관례였으나 선조는 임진왜란 중 도체찰사 수를 계속 늘려나갔다. 1592년 11월에는 강화에 있던 우의정 유홍을 도체찰사로 임명하였고⁶⁵⁾, 또 동년 12월에는 풍원부원군 유성룡을 평안도 도체찰사로 임명하여 명 장수와의 연락, 군량 수송 등의 임무를 담당하게 하였다.⁶⁶⁾ 이어서 호서 지방에 있던 판부사 심수경을 도체찰사로 임명하여 의병을 규합하여 평양 수복에 참여하게 하였다.⁶⁷⁾ 즉, 임진왜란 초기 도체찰사는 정철, 유성룡, 유홍, 심수경 등 모두 4명으로 확대되었다. 선조가 도체찰사를 이처럼 다수 임명한 까닭은 도체찰사는 국가의 최고위층 관리로서 이들이 가야 그나마 백성을 움직일 수 있다고 판단했기 때문이기도 하지만⁶⁸⁾, 또한 병권을 분산시키고 도체찰사들 상호간의 견제와 경쟁을 통해 왕권을 공고히 하고자 하는 측면도 있었던 것으로 보인다.

그러나 도체찰사가 4명이나 되자 군사 지휘 체계의 혼란을 가져와 군령권의 일원화가 시급한 문제로 대두되었다. 1592년 12월 좌부승지 이곽은 “유홍·정철·심수경 등이 모두 도체찰사가 되어 군령이 여러 곳에서 나오므로 일에 반드시 장애가 있을 것입니다. 그 명호(名號)를 정하여 하나로 귀일(歸一)시켜야 합니다.”라고 주장하였고, 동부승지 심희수 역시 “한 곳에 세 명의 대장(大將)이 있어

64) 『宣祖實錄』 28, 선조 25년 7월 29일(丙戌)

65) 『宣祖實錄』 32, 선조 25년 11월 17일(癸酉)

66) 『宣祖實錄』 33, 선조 25년 12월 4일(庚寅)

67) 『宣祖實錄』 33, 선조 25년 12월 13일(己亥)

『宣祖實錄』 35, 선조 26년 2월 24일(己酉)

68) 심승구, 앞의 논문, 38쪽.

호령이 여러 곳에서 나오니 참으로 이곽의 말처럼 서로 견제되는 일이 있을 것입니다.”라고 이곽의 말에 동의하였다.⁶⁹⁾ 이에 평양성 탈환 이후 도체찰사는 유성룡에게 귀일되는 1인 중심의 도체찰사 체제로 정비되었다. 그러나 1인 도체찰사제는 다시 1595년(선조 28) 10월 이후 북방의 여진족의 위협을 이유로 상사도(上四道: 평안·황해·함경·강원)와 하사도(下四道: 경기·충청·전라·경상)의 2인 도체찰사가 이끌어가는 남북도체찰사체제로 전환되었다. 그리고 이러한 남북도체찰사제는 전란 이후까지 계속되었다.⁷⁰⁾ 이와 같이 임진왜란 중 군사 지휘 체계는 문신 중심의 중층적, 분산적, 상호규제적인 특징을 지니고 있었다. 이것은 전란 중에도 결코 병권이 국왕 이외에 다른 사람에게 넘어가서는 안 된다는 왕권 지상주의의 발로로 보인다.

선조대에 이어 광해군대와 인조대에도 도체찰사부가 설치되었다. 점증하는 후금의 위협으로 인해 도체찰사 중심의 비상체제가 계속 유지된 것이다. 광해군은 즉위 초 좌의정 이항복(李恒福)을 서북 4도 도체찰사에 임명하고, 그에게 서북지역의 군사 지휘는 물론 수령 천거권까지 부여하였다.⁷¹⁾ 이와 같이 광해군의 절대적 신임을 받던 이항복은 반대 세력의 탄핵을 받아 1613년(광해군 5) 도체찰사에서 물러났으며, 이때 도체찰사부도 헐파된 것으로 보인다. 이후 도체찰사의 재임명 기록이 보이는 것은 1618년(광해군10)에 이르러서이다. 이 해는 명의 요구로 조선의 군사들이 후금에 맞선 전쟁에 동원되었던 때이다. 후금과 직접적인 교전을 피하려던 노력이 수포로 돌아가 버린 데 대한 부담 속에서 다시 비상 지휘 체계가 갖추어지고 있었다.⁷²⁾ 이에 따라 박승중이 우의정 겸 도체찰사에

69) 『宣祖實錄』 33, 선조 25년 12월 23日(己酉)

70) 심승구, 앞의 논문, 62~63쪽.

71) 『光海君日記』 21, 광해군 1년 10월 23日(辛未)

『光海君日記』 29, 광해군 2년 5월 5日(己酉)

임명되어 삼남을 제외한 나머지 5도 지역을 관할하게 되었으며, 부체찰사로 장만(張晩)이 선임되었다.⁷³⁾ 이와 같이 전란에 대비한 도체찰사 중심의 지휘 체계는 광해군대 이후 지속적으로 유지되었다.

인조대에도 도체찰사와 도원수 중심의 비상 지휘 체제를 계속 운영하였다. 반정 초기 인조는 후금이 침입할 경우 일선에 나가 직접 군사를 독려하겠다는 의욕을 보이며 도체찰사로 국구(國舅) 한준겸을 임명하였다.⁷⁴⁾ 이에 앞서 장만을 도원수, 이괄(李适)을 부원수로 임명하여 서북 지역에서 후금의 방어에 전념하게 하였다.⁷⁵⁾ 그런데 1624년(인조 2) 평안병사 겸 부원수였던 이괄이 반정의 논공행상에 불만을 품고 반란을 일으키자, 정부에서는 즉시 영의정 이원익을 도체찰사에 임명하고 이시발·정엽을 부체찰사로 삼아 도원수 장만과 함께 반란을 진압하게 하였다.⁷⁶⁾ 도원수 장만이 이끄는 군대가 안현(鞍峴) 전투에서 이괄 군을 격퇴하여 가까스로 이괄의 난이 진압되자 인조는 장만에게 진무공신(振武功臣) 1등의 호를 내리고⁷⁷⁾, 팔도도체찰사에 임명하였다. 이때 장만은 팔도(八道)의 호칭이 부담스러우니 사도(四道) 도체찰사로 고쳐 임명해줄 것을 요청하기도 하였다.⁷⁸⁾

1627년(인조 5) 1월 17일 정묘호란이 일어나자 장만은 상사도(上四道) 도체찰사에, 이원익은 하사도(下四道) 도체찰사에 임명되었다.⁷⁹⁾ 그런데 정묘호란이 패전으로 끝나자 장만은 패전의 책임

72) 권내현, 『조선후기 평안도 재정 연구』, 지식산업사, 2005, 46쪽.

73) 『光海君日記』 129, 광해군 10년 6월 8일(乙丑)

74) 『仁祖實錄』 3, 인조 1년 11월 14일(庚午)

75) 『仁祖實錄』 1, 인조 1년 3월 25일(乙卯); 『仁祖實錄』 2, 인조 1년 8월 17일(乙亥)

76) 『仁祖實錄』 4, 인조 2년 1월 24일(己卯)

77) 『仁祖實錄』 5, 인조 2년 3월 8일(壬戌)

78) 『仁祖實錄』 7, 인조 2년 11월 22일(壬申) “都體察使張晩上劄 請亟去八道之號 只兼四道 以便公私”

79) 『仁祖實錄』 15, 인조 5년 1월 17일(乙酉)

때문에 여러 차례 탄핵을 받게 된다. 헌납 이행원(李行遠)은 장만이 4년간 도체찰사로 근무했으면서도 변방의 방어가 제대로 되지 못했다고 하면서 장만의 원찬(遠竄)을 주장하기도 하였다.⁸⁰⁾ 결국 장만이 도체찰사에서 물러나고, 부체찰사 김류(金瑬)가 팔도도체찰사에, 평안감사 김기종(金起宗)이 부체찰사에 임명되어 정묘호란 이후의 전시 지휘 체계를 이끌어나갔다. 그러나 김류는 명의상 팔도도체찰사이자, 삼남 군병은 통솔하지 못하는 등 제한이 있었다.⁸¹⁾ 인조대는 이와 같이 왕권을 유지하기 위해 군사 지휘권을 분산시키고, 외세의 침략에 대한 방어 체계 구축보다는 왕실을 지키는 병력의 증강에 치중하면서 병자호란에서의 패전을 자초하였다. 병자호란 패전의 책임을 지고 도체찰사 김류는 파직되고 도체찰사부는 해체되었다.⁸²⁾ 이후 효종과 현종 대를 지나 숙종 초에 이르기까지 도체찰사부는 운영되지 않고 있었다.

4. 숙종초기 도체찰사부의 설치와 해체

병자호란 이후 조선에서는 청나라에 대한 복수설치(復讐雪恥) 여론이 고조되었다. 남한산성에서 만주족에게 당한 굴욕은 신분과 계층, 당색과 학연을 초월한 조선사회 전체의 공분(共憤)이었으며, 청에 대해 복수하지는 주장은 누구도 이의를 달 수 없는 국시(國是)였다. 인조에 이어 왕위에 오른 효종은 이러한 여론에 부응하여

80) 『承政院日記』, 인조 5년 5월 12일

81) 『仁祖實錄』 17, 인조 5년 8월 7일(庚子)

『承政院日記』, 인조 9년 11월 22일 “在前 都體察使 有兼四道之時 亦有兼八道之時 而議者多以體察號令 不及於下三道 而虛帶八道之號 爲未妥云”

82) 『承政院日記』, 인조 15년 7월 23일(己丑)

북벌 정책을 적극 추진하였다.⁸³⁾ 효종은 훈련도감의 확대, 어영청·수어청의 개편, 금군의 확장 등 중앙군문의 강화 조치와 더불어 영장제 실시, 강화도의 군비 확충, 노비추쇄사업 등을 정력적으로 추진하였다. 그러나 1659년 효종의 승하와 1662년 남명의 멸망으로 인해 북벌론은 소강상태에 접어들게 된다.

그러던 현종 말, 숙종 초에 다시 한 번 북벌론이 제기되었다. 이 시기에 전개된 북벌론은 중국 정세의 변화, 즉 삼번(三藩)의 난에 따른 것이었다. 청이 중원을 점령하는 과정에서 한인(漢人)으로서 큰 공을 세운 오삼계(吳三桂), 상가희(尚可喜), 경중명(耿仲明) 등은 그 대가로 각기 번부(藩府)를 설치하도록 허용되어 군사·재정권을 갖는 독립적인 세력으로 존재하고 있었다. 그러나 이들의 존재는 청의 중국 지배체제 확립과는 배치되는 것이었다. 청의 강희제가 상가희의 은퇴를 핑계로 철번(撤藩)을 명하자 평소 불안과 불만을 품고 있던 오삼계가 이를 기회로 1673년 11월 반란을 일으켰다. 이에 경중명의 손자 경정충, 상가희의 아들 상지신이 호응하였으며, 각지의 반청세력이 이에 동조하여 한때 양자강이남 일대와 사천, 섬서 지역을 장악할 정도로 세력을 떨쳤다. 한편 대만의 정금(鄭鑑)도 자신의 부(父) 정성공(鄭成功)에 이어 명조 부흥의 명분하에 기병하여 대륙의 오삼계와 보조를 맞추었다.⁸⁴⁾

조선 정부는 삼번의 난이 발생한 지 4개월 후인 1674년(현종 15) 3월 연경사행(燕京使行)을 통하여 이 소식을 접하게 된다.

83) 효종 대의 북벌 정책에 대해서는 다음 글 참조.

車文燮, 「朝鮮朝 孝宗의 軍備擴充」 上·下, 『史學雜誌』 1·2, 1967·1968. (『朝鮮時代軍制研究』, 檀大出版部, 1973. 所收)

李京燦, 「조선 효종조의 북벌운동」, 『清溪史學』 5, 1988.

禹仁秀, 「朝鮮 孝宗代 北伐政策과 山林」, 『歷史教育論集』 15, 1990.

吳恒寧, 「朝鮮 孝宗代 政局의 變動과 그 性格」, 『泰東古典研究』 15, 1993.

송양섭, 「효종의 북벌구상과 군비증강책」, 『韓國人物史研究』 7호, 2007.

84) 송양섭, 앞의 논문, 2007, 186쪽.

그런데 난의 결과를 예측할 수 없어 관망하는 자세를 보였다. 그해 5월 유생 나석좌, 조현기 등이 서로 잇달아서 상소를 올려 북벌을 준비하자고 아뢰었음에도 현종은 비밀 누설을 염려한다는 이유로 비답조차 내리지 않았다.⁸⁵⁾ 그런데 7월 윤휴(尹鑄)가 현종에게 「갑인봉사소」를 올려 명 신종(神宗) 황제가 임진왜란 때 조선을 구해준 은혜를 강조하며 대만 정씨세력과 연합하여 수륙방면에서 청을 공격하자고 건의했다.⁸⁶⁾ 그러나 정부에서는 청과의 전면전은 고사하고 이 사태로 인해 청이 군대를 요청할까봐 전전긍긍하는 형편이었으므로 윤휴의 주장이 받아들여질 여지는 거의 없었다. 현종의 급서(急逝) 이후 즉위한 숙종 역시 그해 12월에 올린 윤휴의 밀봉 책자에 대해서 ‘화를 부르는 말’이라고 백안시하였다.⁸⁷⁾

윤휴는 청이 혼란한 이때가 북벌을 실행에 옮길 적기라고 판단하고 북벌대의를 명분으로 출사(出仕)하여 정책 입안에 주력하였다.⁸⁸⁾ 즉 그는 북벌을 위하여 총부랑(摠府郎)의 설치, 만인과(萬人科) 실시, 수레[兵車] 제작, 지패제(紙牌制)와 오가작통법 실시 등의 개혁안을 제기하였다. 특히 그는 1675년(숙종 1) 9월 6일 북벌 수행의 중추기관으로서 도체찰사부를 설치하자고 주장하였다. 도체찰사부는 앞에서 살펴본 바와 같이 병자호란이 끝나고 나서 해체된 이후 이때까지 설치되지 않고 있었다. 윤휴의 도체찰사부 설치 주장에 대해 정부 대신들은 대체로 반대 의사를 표명하였다. 영의정 허적은 “청인(淸人)들의 의심을 살까 두렵다”고 말하였고, 좌의정

85) 『顯宗實錄』 22, 현종 15년 5월 16일(己卯)

86) 『顯宗實錄』 22, 현종 15년 7월 1일(癸亥); 『白湖集』 5, 疏, 7月 初1日, 甲寅封事疏

87) 『肅宗實錄』 1, 숙종 즉위년 12월 1일(庚寅) “挑禍之言”

88) 윤휴의 북벌론에 대해서는 다음 논문 참조.

韓祐勳, 「白湖 尹鑄 研究(三)」, 『歷史學報』 19, 1962.

洪鍾泌, 「三藩亂을 前後한 顯宗·肅宗 年間の 北伐論-특히 儒林과 尹鑄를 中心으로」, 『史學研究』 27, 1977.

이선아, 「윤휴의 북벌론과 그 추진정책에 대한 검토」, 『한일관계사연구』 18, 2003.

권대운은 ‘선실후명(先實後名)’할 것을 강조하였다. 국구(國舅)인 광성부원군 김만기 역시 “대신들이 비변사에 앉아 도체찰사부의 일을 하면 되지 굳이 그 명칭을 달 필요는 없다”라고 하면서 ‘유명무실(有名無實)’은 나라에 해만 된다고 주장하였다.⁸⁹⁾

그러나 윤희의 북벌에 대한 의지는 집요하였다. 그는 병자호란 이듬해인 21세 때에 속리산 복천사(福泉寺) 앞에서 송시열을 만나 국왕이 남한산성에서 나와 오랑캐에게 항복했다는 말을 듣고 통곡하고는 다시는 과거에 응시하지 않겠다고 맹세하고 집에서 독서만 한 사람이다.⁹⁰⁾ 효종·현종 대에 여러 차례 관직에 제수되었으나 때가 아니라고 출사하지 않다가⁹¹⁾, 숙종 1년 청에서 삼번의 난이 일어나자 북벌의 때가 왔다고 생각하고 59세의 나이에 출사하였다. 즉, 그는 병자호란이 끝난 지 40년 만에 출사하여 북벌에 자신의 모든 것을 건 사람이다. 1675년(숙종 1) 9월 23일 윤희는 또다시 도체찰사부 설치를 건의하고는 국왕 앞에서 “신의 마음은 초조합니다.”라고까지 말하였다.⁹²⁾ 이러한 윤희의 행동에 대해 영조 때 『숙종실록』을 편찬한 노론계 사관들은

이때 윤희가 병권을 잡으려고 도모한 지 오래 되었으나, 김만기·김석주·신여철 등을 갑자기 쫓아내기 어려워서 그 당류(黨類)들과 도체찰사부를 설치하고자 피하고, 먼저 허적을 도체찰사로 삼고 자기는 부체찰사가 되려고 하였다. 또 도체찰사부를 칭탁하여 허적으로 하여금 밖에 나가 지키게 하고 자신은 조정 정권을 오로지 잡고 중병(重兵)을 안에서 통솔하려고 밤낮으로 몰래 모여서 은밀하게 의논하였으나, 사람들이 그 하는 짓을 헤아리지 못하였다.⁹³⁾

89) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 9월 6일(辛卯)

90) 『白湖集』 附錄, 年譜.

91) 윤희는 1656년(효종 7) 侍講院 諮議에 제수된 이후 宗簿寺 主簿, 工曹 佐郎, 侍講院 進善 등을 계속 제수 받았고, 현종 때에도 司憲府 持平에 제수되었으나 출사하지 않았다.(『白湖集』 附錄, 年譜)

92) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 9월 23일(戊申)

93) 위와 같음.

라고 사론을 썼다. 윤희가 병권을 잡기 위해 도체찰사부 설치를 주장했다는 이런 식의 사론은 노론계의 악의적인 해석이다. 윤희는 이 사론과는 달리 병권에는 관심이 없었다. 그는 오로지 북벌의 실행에만 관심이 있었다. 그런데 윤희가 병권을 노리고 도체찰사부 설치를 주장했다는 노론계의 사론은 실록 도처에서 계속 되풀이되고 있다.

윤희의 도체찰사부 설치 건의 이후 우부승지 이동규(李同揆), 부제학 오정창(吳挺昌) 등도 도체부 설치를 주장하였다.⁹⁴⁾ 이에 대해 허목, 목창명 등 일부 신료들은 반대하였다. 특히 목창명은 지금의 군사제도라도 충분히 변란에 대처할 수 있는데 50년 동안 없었던 관명(官名)을 왜 설치하여 사람들을 놀래고 두렵게 하나면서 강경한 어조로 도체찰사부 설치에 반대하였다.⁹⁵⁾ 그런데 10월 10일 숙종은 청이 오삼계 군에게 크게 밀리고, 관리들의 부패로 인해 국가를 유지할 수 없을 것 같다는 사은사(謝恩使) 창성군 필(泌), 이지익(李之翼), 민암(閔黯) 등의 보고를 받았다.⁹⁶⁾ 이와 같이 청나라가 지탱하기 어렵겠다는 사신들의 보고가 올라오자 숙종은 도체찰사부 설치에 관심을 보이기 시작하였다. 즉, 윤희의 계속되는 도체찰사부 설치 요구에 대해 영의정 허적에게 체찰사에 취임하라고 하거나⁹⁷⁾, 사신이 돌아오면 곧 도체찰사부를 설치하겠다고 대답한 것이다.⁹⁸⁾ 그리고 결국 1675년(숙종 1) 12월 15일 허적을 5도 도체찰사에 임명하였다. 청나라 사람들이 의심할까봐 평안, 황해, 함경 3도를 제외한 5도에 한정된 것이지만 병자호란 이후 40년 만에 전시 군사체제가 수립된 것이다.⁹⁹⁾

94) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 10월 22일(丙子) ; 11월 5일(己丑)

95) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 11월 12일(丙申)

96) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 10월 10일(甲子)

97) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 11월 8일(壬辰)

98) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 11월 27일(辛亥)

99) 『肅宗實錄』 4, 숙종 1년 12월 15일(戊辰)

그런데 도체찰사부 설치 이후 군사지휘권 관할 범위를 둘러싸고 논란이 일어났다. 1676년(숙종 2) 4월 2일 숙종은 체찰사 허적에게 다음과 같이 유시하였다.

도체찰사의 활동 여하에 따라 국가가 편안해지기도 하고 위태로워지기도 한다. 이제 옛 법에 따라 새로이 막부(幕府)를 열어 원수(元帥)를 호령하고 팔도(八道)를 통할(統轄)하게 하니, 부탁함이 가볍지 않다. 훈국(訓局)과 어영(御營)을 홀로 둘 수 없으므로 나누어 둘로 하였으니, 또한 마땅히 함께 절제(節制)해야 할 것이며, 곤내(關內)와 곤외(關外)를 경에게 부탁한다.¹⁰⁰⁾

즉, 숙종은 도체찰사가 훈련도감과 어영청을 포함한 중앙과 지방의 모든 군사에 대해 지휘권을 갖는다고 유시한 것이다. 이 유시는 김덕원(金德遠)의 말을 쓴 것이라고 실록에 특별히 부기(附記)되어 있는데, 병조판서 김석주가 이에 대해 강력하게 반발하였다. 훈련도감과 어영청 등 중앙군은 도체찰사부에 소속될 수 없다는 것이다. 그러자 국왕과 영의정 허적은 평상시가 아닌 전시에는 중앙군도 도체찰사의 지휘를 받아야 하는 것이 아니냐고 반문하였다. 김석주는 그러면 도체찰사부의 권한이 너무 강하게 된다고 하면서 중앙군이 도체부에 소속되는 것을 강하게 반대하였다.¹⁰¹⁾ 이에 대해서도 노론계 숙종실록 사관들은 허적이 종친(宗親)인 복창군(福昌君) 정(楨)과 복선군(福善君) 남(柟)을 위해 국내의 모든 병권을 장악하려고 하는 것을 김석주가 우려하여 이렇게 반대한 것이라는 악의적인 해석을 달고 있다.¹⁰²⁾ 사실 병권에 민감한 것은 외척인 김석주이지 허적 등 남인이 아니었다. 남인들은 병권에 관심이 없었고, 또 감히 관심을 둘 수도 없었다. 그런데 이러한 노론계 사론에 의해

100) 『肅宗實錄』 5, 숙종 2년 4월 2일(甲寅)

101) 『肅宗實錄』 5, 숙종 2년 5월 20일(辛丑)

102) 『肅宗實錄』 5, 숙종 2년 4월 13일(乙丑) “時 體府之議 蓋以爲楨·柟 總重權之計 而必欲令積威統中外者 以積爲柟輩外援故也 錫胄內懷深憂 方陰圖積等故爭之如此”

지금까지 서인과 남인 모두 병권을 차지하기 위해 다투었다는 양비론적인 역사인식이 통설화하게 된 것으로 보인다.

도체찰사부 설치 이후 만과(萬科) 출신자들을 여기에 소속시켜 군인으로 삼고¹⁰³, 송도 천마산에 대흥산성(大興山城)을 쌓아 그 근거지로 삼았으며¹⁰⁴, 이천(伊川)·평강(平康)의 둔전을 이속시키고¹⁰⁵, 각 읍의 모곡(耗穀)으로서 상평청(常平廳)으로 보내야 할 것을 5년 기한으로 도체찰사부에 보내게 하는 등의 조치로 재정 기반을 확립하면서¹⁰⁶ 도체찰사부는 점차 군영의 모습을 갖추어갔다. 또 국왕은 수시로 도체찰사부에 궁시(弓矢)와 갑옷, 조총 등을 내려 보내어 관심을 보이¹⁰⁷, 각도의 낙강(落講) 교생들이 내는 면포도 도체찰사부에서 수납하게 하면서 도체찰사부의 군사와 재정 규모는 확장일로에 있었다.

그런데 1677년(숙종 3) 3월 18일 정사 오정위, 부사 김우석 등이 연경에서 돌아와 왕보신(王輔臣)과 경정충(耿精忠)이 청에 항복하고, 오삼계도 더 이상 진군하지 못하여 청의 정국이 안정되고 있다고 보고하고, 또 청인(淸人)들이 “조선에서 만과(萬科)를 시행하여 장사(壯士)들을 모으고 성지(城池)를 수축하는 이유가 무엇이야?”라고 묻고는 “지금 우리의 세력이 약하다고 여겨 이를 가지고

103) 『肅宗實錄』 5, 숙종 2년 2월 12일(甲子)

104) 『肅宗實錄』 5, 숙종 2년 4월 25일(丁丑). 대흥산성의 축성은 체찰사 허적과 훈련대장 유혁연의 주도하에 이루어졌다. 축성과정에서 軍丁은 訓局의 別隊 5천여 명과 各色工匠 1천1백 명이 동원되었고, 군량은 강화 쌀 6천여 석이 소요되었으며, 공사 감독은 허적과 유혁연이 맡아 3월 5일부터 50일 만에 공사를 마쳤는데, 대략 1천5백31堞과 주위가 4천3백37把였다. 숙종은 공사를 마친 후 該曹로 하여금 소와 술을 갖추어 놓게 하였으며 中使와 史官을 보내어 군사를 위로하고 犒饋하였다. 그리고 유혁연에게 말을 하사하였다.

105) 『承政院日記』, 숙종 2년 10월 7일(丙辰)

106) 『備邊司謄錄』 32, 숙종 2년 5월 27일.

107) 『肅宗實錄』 5, 숙종 2년 10월 2일(辛亥)

『承政院日記』, 숙종 2년 11월 28일(丙午) “以備忘記 … 曰今下鳥銃五十柄 送于體府”

탐시(探試)하려고 하는 것은 결코 허락할 수 없다”라고 말하였다고 보고하였다.¹⁰⁸⁾ 즉 청에서는 지금 조선에서 무슨 일이 일어나고 있는지 모두 알고 있으니 경거망동하지 말라는 경고를 보낸 것이다. 이 소식이 전해오자 도체찰사부 폐지론이 급격히 거론되었다. 4월 1일 대사간 심재(沈粹)가 도체찰사부 해체를 주장하고¹⁰⁹⁾, 4월 3일 좌의정 권대운은 도체찰사부의 혁파를 주장하는 제신(諸臣)들의 의견을 전하였다.¹¹⁰⁾ 5월 11일 허적은 도체찰사부가 이미 기능을 상실하였다고 하면서 자신의 도체찰사직을 면하게 해달라고 상차(上劄)하였다. 이런 가운데 5월 19일 대사간 이원정이 도체찰사부는 이제 실효가 없으니 마땅히 폐지해야 한다고 상소하면서¹¹¹⁾, 결국 5월 28일 도체찰사부는 해체되었다.¹¹²⁾ 연행사들의 보고가 있는 지 70여 일만에 군영 모습을 갖추어가던 도체찰사부가 서둘러 해체된 것이다. 윤희가 도체찰사부 해체에 반발하여 사직 의사를 피력하였지만 소용이 없었다.¹¹³⁾

그런데 1678년(숙종 4) 8월 20일 청에서 돌아온 서장관 안여석(安如石)이 오삼계가 경정충·정금과 더불어 연결하여 청의 7성을 함락시키고, 황제를 칭하여 국호를 대주(大周)라 하였으며, 청나라 군대는 계속 패하고, 청나라 황제는 황음무도하여 국내가 소연(騷然)하다는 문견사건(聞見事件)을 올렸다.¹¹⁴⁾ 청이 존폐의 위기에 몰리고 있다는 사신의 보고가 올라오자 조정이 다시 한 번 요동쳤다. 윤희는 변란에 대처해 장수를 선발해 두어야 한다고 상소하였

108) 『肅宗實錄』6, 숙종 3년 3월 18일(甲午)

109) 『肅宗實錄』6, 숙종 3년 4월 1일(丁未)

110) 『肅宗實錄』6, 숙종 3년 4월 3일(己酉)

111) 『肅宗實錄』6, 숙종 3년 5월 19일(甲午)

112) 『肅宗實錄』6, 숙종 3년 5월 28일(癸卯) “罷體府 武科出身分屬各道兵使 作隊伍如體府時 使之操鍊”

113) 『肅宗實錄』6, 숙종 3년 6월 4일(己酉)

114) 『肅宗實錄』7, 숙종 4년 8월 20일(戊子)

고¹¹⁵⁾, 김석주는 도체찰사부를 다시 설치해 만과(萬科) 출신 무사들을 관리해야 한다고 주장하였다.¹¹⁶⁾ 특히 병조판서인 김석주가 도체찰사부를 다시 설치해야 한다는 의견을 제시하자 반향이 매우 컸다. 대사헌 이원정이 김석주의 주장에 동조하여 도체찰사부를 복설하자고 상소하였고, 국왕 역시 지난번 도체찰사부를 경솔히 혁파한 것을 후회한다고 하고는 마땅히 다시 의논하여야 한다고 말하였다.¹¹⁷⁾ 대신들의 도체찰사부 복설 건의와 윤희의 계속되는 요구 속에서 결국 1678년(숙종 4) 12월 23일 국왕은 도체찰사부를 복설하라는 특명을 내린다.¹¹⁸⁾

그런데 1679년(숙종 5) 3월 7일 숙종은 북평군 이연으로부터 오삼계가 죽었다는 별단을 받고¹¹⁹⁾, 또 청병(淸兵)이 반란군들을 추격하게 크게 물리쳤다는 보고에 접하면서¹²⁰⁾, 도체찰사부 복설에 다시 주저하게 된다. 숙종은 중국이 안정되어간다면 도체찰사부를 다시 설치할 필요가 없다고 생각한 것이다. 또 숙종은 북벌론을 주장하는 신하들 앞에서 내놓고 표현은 못했지만, 내심 중국이 안정된 이후 청으로부터 도체찰사부 복설 이유에 대해 추궁 받을 것이 두려웠을지도 모른다. 이에 숙종은 도체찰사부를 복설하라는 특명을 내린지 10개월이 지나도록 후속 조치를 마련하지 않고 있었다. 1679년 9월 윤희가 절목(節目)을 제정하는 등 후속 조치를 빨리 취하라고 재촉하였고¹²¹⁾, 영의정 허적도 10월 9일에 “도체찰사부를

115) 『肅宗實錄』7, 숙종 4년 9월 10일(戊申)

116) 『承政院日記』, 숙종 4년 9월 13일(辛亥) “錫胄曰 … 前者體府之罷 物議皆以爲不可 今若更設 則雖無禁旅加數之弊 而武士自有歸屬處矣”

117) 『肅宗實錄』7, 숙종 4년 9월 15일(癸丑)

118) 『肅宗實錄』7, 숙종 4년 12월 23일(己丑). 『承政院日記』의 同日字 기록에는 “鑑曰 體府復設 幸甚幸甚”이라 하여 윤희가 도체찰사부의 복설을 매우 기뻐해 하는 모습이 나타나 있다.

119) 『肅宗實錄』8, 숙종 5년 3월 7일(壬寅)

120) 『燕行錄』28, 「燕行日記」, 숙종 5년 2월 2일.

121) 『肅宗實錄』8, 숙종 5년 9월 25일(丁巳)

애당초 복설하지 않았으면 모르겠지만 이미 복설한 뒤에 절목조차 아직까지 마련하지 않으니, 이것은 이름만 있고 실상은 없는 것입니다. 도체찰사부를 복설한 이유가 무엇입니까?”¹²²⁾라고 하면서 숙종을 힐난하는 말을 하였다. 이때 숙종은 자신의 심증을 헤아리지 못하는 영의정에게 반감을 품은 것 같다. 또 중국에서 삼번의 난이 끝나 가는데도 계속 북벌론을 주장하는 남인 정권에 대한 불안감도 싹틔울 것이다. 1680년 3월 28일 유악(油嶮) 사건으로 인하여 경신환국이 발발할 때 즉시 국왕을 만나 일을 수습하라는 유명천의 말에 허적은 “작년 10월 중순부터 상(上)께서 나를 싫어하고 박대하는 기색이 있었으니 지금 비록 들어가 면대한다 하여도 소용이 없을 것이다.”¹²³⁾라고 대답하고는 이후 축출당하는 길을 걸었다. 즉, 국왕 숙종은 1679년 10월 중순부터 도체찰사부 복설의 후속조치를 강요하는 남인 정권에게서 마음이 떠난 것으로 보인다.

남인 관료들이 도체찰사부 복설의 후속조치를 빨리 취하라고 재촉하자, 1679년 11월 3일 숙종은 도체찰사부 절목 제정¹²⁴⁾과 부체찰사 차출을 명하였다. 도체찰사부 복설이 결정된 지 1년만의 일이었다. 도체찰사는 영의정 허적이 당연직으로 임명되었으므로 부체찰사의 선발이 주요 문제로 제기되었다. 영의정 허적이 국왕에게 김석주, 윤희, 이원정 3사람 중 1사람을 부체찰사로 선발할 것을 아뢰자, 국왕은 김석주를 부체찰사로 결정하였다. 그러자 윤희는 “김석주는 병조판서이고 어영대장인데 지금 또다시 부체찰사까지 겸하게 된다면 권한이 너무 무겁게 됩니다.”라고 이의를 제기하자 국왕은 발끈하여 “경(卿)의 이름도 거론되었는데, 경의 이 말은

122) 『肅宗實錄』8, 숙종 5년 10월 9일(庚午)

123) 『燃藜室記述』34, 肅宗朝故事本末, 庚申大黜陟許堅之獄.

124) 실제 도체찰사부 절목은 12월 5일 제정되었다. (『備邊司謄錄』 35, 숙종 5년 12월 5일. ‘體府應行節目’)

혐의적인 것이 아닌가?”라고 하면서 불쾌해하였다.¹²⁵⁾

윤희의 이 말은 후에 그가 사형 당하는 빌미가 되었다. 즉, 경신 환국 이후 병조판서 김석주는 윤희가 도체찰사부를 복설하여 부체찰사가 되어 병권을 장악하려 하였다고 비난하였고, 국왕도 “부체찰사를 차출할 때에 제가 되지 못한 것에 노하여 어전에서 기뻐하지 않는 기색을 드러냈으며, 심지어 성내는 말까지 했으니, 그 패역한 실상은 신하된 자로서 차마 할 수 없는 일이다.”라는 전교를 내렸다.¹²⁶⁾ 윤희는 이러한 비난에 대하여 “만약 내가 스스로 (부체찰사를) 하고 싶은 생각이 있었다면, 어찌 여러 사람들 가운데서 이런 혐의적인 말을 발설했겠습니까?”¹²⁷⁾라고 해명하였지만 결국 사형에 처해지게 된다.

윤희의 말대로 그는 병권의 장악에는 관심이 없었던 것으로 보인다. 그는 국왕이 병권을 장악하여야지¹²⁸⁾, 외척의 손에 병권이 들어가는는 안 된다고 누누이 강조하였다.¹²⁹⁾ 윤희는 역대 중국사를 연구하면서 외척 정치의 폐해를 누구보다도 절감한 사람이었다. 충성스럽고 어진 군자들이 모두 외척들의 음모술수로 죽었다고 한탄하였다.¹³⁰⁾ 윤희는 이렇게 외척 정치를 경계하였지만 그 역시 외척 김석주의 음모로 인해 죽음을 당하게 된다.

1679년 11월 도체찰사 허적, 부체찰사 김석주가 임명되고, 12월에 절목이 발표되어 도체찰사부가 복설되었지만, 도체찰사부는 경신환국으로 4개월도 안 돼 다시 해체된다. 1680년 3월 28일 이른바

125) 『肅宗實錄』 8, 숙종 5년 11월 3일(甲午)

126) 『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 5월 15일(癸卯)

127) 『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 5월 12일(庚子)

128) 『肅宗實錄』 8, 숙종 5년 9월 25일(丁巳) “上亦自摠兵柄”

129) 『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 4월 10일(己巳) “尹鑄 陳於榻前曰 主少國疑 何可付兵權於外戚乎”

130) 『白湖集』 24, 雜著, 漫筆 下. “忠賢君子 卒駢死於嶺海之間 是誰之致也 蓋陰居陽位 女干男事 實天地之大變也 氣類相感 凶孽乘之 其禍敗之烈 至於如此”

유악(油幄) 사건으로 시작된 경신환국은 4월 5일 정원로와 강만철이 허건의 역모를 고변하고¹³¹⁾, 이날 김석주가 도체찰사부 소속 둔군(屯軍)의 작대(作隊) 사건을 날조·보고하면서¹³²⁾ 도체찰사부와 관련된 남인 인사들이 극형에 처해지게 된다. 정원로의 고변에 의해 추국을 당한 허건은 1679년 정월 복선군(福善君)과 같이 정원로의 집에 모여 병이 잦은 왕이 승하할 경우 서인들이 임성군(臨城君)을 추대하면 화를 예측할 수 없으니 도체찰사부를 복설하여 만일의 사태에 대비해야 한다고 의논하고는 이러한 뜻을 윤희와 이원정에게 전하여 그들의 협조를 요청했다고 자복하였다.¹³³⁾ 이에 따라 도체찰사부 복설은 허건의 역모를 뒷받침하기 위해 추진된 것으로 꾸며져, 전 영의정 허적, 전 이조판서 이원정, 전 좌찬성 윤희, 전 훈련대장 유혁연 및 종친이었던 복선군 형제를 비롯하여 수많은 남인 인사들이 극형을 당하였다.

도체찰사부 복설을 제일 먼저 건의한 것은 김석주였는데, 이원정은 도체찰사부 복설을 주장하였다고 사형되었고¹³⁴⁾, 도체찰사부 복설을 준비하던 허적과 유혁연은 대흥산성에서 국왕의 허락도 없이 둔군(屯軍)을 편제하여 훈련시켰다는 이유로 사형되었다.¹³⁵⁾ 허적은 영의정을 3번씩이나 역임한 고명대신(顧命大臣)이고, 유혁연은 훈련도감과 어영청의 대장을 연달아 26년 동안이나 맡았던 인물이다.¹³⁶⁾ 후에 김덕원(金德遠)이 “유혁원은 훈련대장인데 만일 역모를 꾸몄다면 (훈련도감 군인 같은 정예병을 놔두고) 어찌 이런 구질구질한 둔군을 가지고 했겠습니까?”¹³⁷⁾라고 반문하듯이, 이들이

131) 『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 4월 5일(甲子)

132) 『承政院日記』, 숙종 6년 4월 5일(甲子)

133) 『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 4월 9일(戊辰)

134) 김문택, 「숙종대 李元禎의 정치활동과 被禍」, 『역사와 실학』 38, 2009.

135) 김우철, 「柳赫然의 大興山城 경영과 庚申換局」, 『韓國人物史研究』 20, 2013.

136) 李裕元, 『林下筆記』 24, 文獻指掌編, 將臣久任.

137) 『肅宗實錄』 21, 숙종 15년 7월 18일(壬子)

역모를 꾸짖었다는 것은 터무니없는 말이었다. 그러나 이런 저런 이유로 남인에 대한 탄핵이 계속되어 무려 100여 명 이상의 남인들이 갖가지 형벌로 화를 당하였다.¹³⁸⁾ 그리고 그해 5월 영의정 김수항과 병조판서 김석주는 남인을 처벌한 ‘토역전말’을 청에게 알리자고 건의하였다.¹³⁹⁾ 서인 정권은 도체찰사부 설치 등 북벌론의 책임을 모두 남인에게 돌리고, 청에게 이들을 처벌했다고 보고하면서 북벌론으로 야기된 대청 긴장 관계를 완화하고자 하였던 것으로 보인다. 경신환국은 국왕과 서인에게 북벌 정국에서의 출구를 마련해준 셈이다. 숙종초기에 설치와 해체, 복설(復設)을 반복한 도체찰사부는 경신환국으로 해체되어 다시는 우리 역사에 나타나지 않게 된다. 그리고 도체찰사부의 군사와 재정, 물자 등은 신설된 관리청(管理廳)으로 이속되어 병조판서 김석주가 관리하였다.¹⁴⁰⁾

『연려실기술』 권34, 「숙종조 고사본말」의 첫째 항목에 ‘경신대출척’에 대한 기사가 나온다.¹⁴¹⁾ 이 기사에 의하면 경신년(1680) 3월 28일 국왕은 다음과 같이 전교(傳敎)하였다.

재앙과 이변이 자주 일어나며, 위태하고 의심스러움이 여러 가지이며, 유언비가 물 끓듯 하니, 궁궐을 호위하는 친병(親兵)을 거느리는 장수의 직책은 왕가(王家)의 지친(至親)으로서 지위가 높은 사람에게 맡기지 않을 수 없다.

숙종은 이 말과 함께 훈련대장 유헌연을 해임시키고, 자신의 장인인 김만기를 훈련대장에 임명하였다. 조선시기에 병권은 국왕이 독점하고 있는 것이어서 훈련도감과 어영청 대장 직을 26년 동안

138) 이희환, 「제1부 제2장 경신환국」, 『조선후기당쟁연구』, 국학자료원, 1995, 36쪽.

139) 『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 5월 7일(乙未) “領議政金壽恒 兵曹判書金錫胄請對言 今茲討逆顛末 不可不奏聞北京”

140) 『肅宗實錄』 9, 숙종 6년 4월 3일(壬戌); 『肅宗實錄』 15, 숙종 10년 10월 7일(己亥)

141) 『燃藜室記述』 34, 肅宗朝故事本末, 庚申大黜陟 許堅之獄.

말았던 유혁연이라도 왕명이 내려지자 즉시 훈련대장 직에서 물러나야 했다. 이것을 잘 알고 있었던 유혁연은 앞에서 인용하였듯이 훈련도감 건물을 확장하기 위해 군인을 동원하는데도 “군병을 내어 쓰는 것은 아래에 있는 자가 감히 마음대로 할 수 없으므로 계품을 올립니다.”¹⁴²⁾라 하여 국왕의 병력 동원 승인을 요청하고 있다. 즉, 병권은 신하들이 감히 넘볼 수 없는 영역이었다. 그런데 근래 도체찰사부 복설을 앞세운 남인 측의 병권 독점 시도가 경신환국 발생의 깊은 원인이라고 추정하는 견해가 통설로 통용되어 왔다.¹⁴³⁾ 그러나 지금까지 살펴본 바와 같이 도체찰사부와 관련하여 남인 측은 병권 독점을 시도하지도 않았고, 또 시도할 처지도 아니었다. 남인들은 중국 정세의 변동 속에서 도체찰사부를 설치하여 북벌을 실현하려다가 숙종과 외척의 음모에 의해 축출된 것이다.

5. 맺음말

지금까지 조선시기의 왕권과 병권, 평시 군사체제와 전시 군사체제, 도체찰사부의 운영 등에 대하여 알아보고, 또 숙종초기 도체찰사부의 설치와 해체에 대하여 구체적으로 살펴보았다. 조선시기의 왕권에 대하여 지금까지 발표된 글들을 보면 한결같이 왕권이 신권에 비해 매우 미약하였다고 주장하고 있다. 조선시대에는 양반의 이해와 동의 없이는 국왕이 될 수 없었고, 국왕의 자리를 유지할 수도 없었으며, 이에 국왕의 전제는 용인되지 않았다는 것이다. 또 조선시기에 병권은 국왕이 아니라 신하에게 있었다고 주장되고

142) 주42)와 같음.

143) 李泰鎭, 『朝鮮後期の 政治와 軍營制 變遷』, 韓國研究院, 1985, 189~198쪽.

있다. 특히 조선후기 봉당정치는 각 정파에서 병권을 장악하고, 더 많은 병권을 쟁취하기 위해 치열하게 전개된 것이라고 이해되고 있다. 이러한 왕권과 병권에 대한 이해 방식은 심각한 문제가 있다고 생각한다. 조선이 국왕 중심의 왕조국가라는 것을 고려하지 않고, 또 국왕의 권력은 병권의 독점에서 나온다는 평범한 진리에도 관심을 두지 않았던 것으로 보인다.

조선에서는 정도전이 『조선경국전』 첫째 장에서 ‘모든 사람이 각자 자신의 맡은 일을 하는 것은 오직 임금의 명령을 따르는 것’이라고 말한 것처럼 신권 우위, 재상 중심이 아니라 왕권의 절대 우위, 국왕 중심의 정치가 시행되었다. “사람을 살리고 죽이는 데 임금의 뜻이 아님이 없다”라는 말처럼 조선의 국왕은 관념적으로나 실질적으로나 절대권, 전제권을 가지고 있었다. 국왕이 이처럼 절대권을 가질 수 있었던 것은 병권을 독점하고 있었기 때문이다. 즉, 조선시대에는 국왕 이외에는 누구도 병권을 장악할 수 없었다. 장군이라고 해도 말단 군인 1명을 마음대로 부릴 수 없었다. 이것은 태종대에 사병제를 혁파하고, 이후 장군과 군인 간에, 군인과 군인 간에 사적 관계를 철폐하기 위해 끊임없이 노력한 결과였다.

그런데 사병제 혁파와 공병제 확립, 장군과 군인 간의 사적 관계 철폐만으로는 국왕의 병권 독점을 확신할 수 없었다. 태조 이성계처럼 전시에 출동한 군대를 거느리고 회군하여 현 정부를 전복시킬 가능성이 있었기 때문이다. 이에 조선 정부에서는 군대를 평시체제와 전시체제로 구분하고, 평시체제 군대 지휘관과 전시체제 군대 지휘관을 분리하여 운영하였다. 즉, 평시체제 지휘관은 전시에는 자신이 선발하고 훈련한 군대를 지휘할 수 없고, 전시에는 중앙에서 별도로 임명한 지휘관으로 하여금 군대를 통솔하도록 한 것이다. 그리고 전시체제 지휘관에는 대체로 국왕이 가장 신임하는 문관이 임명되었다.

이러한 전시체제의 지휘관을 체찰사라 부른다. 체찰사는 품계에 따라 다양한 명칭으로 불렸는데, 도체찰사는 정1품 의정(議政) 중에서 임명되었다. 그런데 도체찰사는 최고 군령권자로서 통상 1명만 임명되는 것이 관례였으나 임진왜란 중에는 무려 4명이 동시에 임명되기도 하였다. 임진왜란 중 군사지휘 체계는 문신 중심의 중층적, 분산적, 상호규제적 특징을 지니고 있었는데, 이것은 전란 중에도 병권이 결코 국왕 이외에 다른 사람에게 넘어가서는 안 된다는 왕권지상주의의 발로로 보인다. 임진왜란 이후에도 도체찰사부는 존속되다가 병자호란 패전으로 해체된 이후 효종·현종 대를 지나 숙종 초까지 운영되지 않고 있었다.

숙종 초 중국에서 삼번의 난이 일어나면서 동아시아 정세에 변동이 발생하였다. 윤희는 이때가 북벌대의를 실행에 옮길 적기라고 주장하면서 북벌을 위한 정치, 경제, 사회 개혁안을 제기하였다. 특히 윤희는 도체찰사부를 설치하여 국가를 전시체제로 전환하여야 한다고 주장하였다. 이후 도체찰사부는 중국 정세의 변화에 따라 설치와 해체를 반복하였다. 1675년(숙종 1) 12월 청이 오삼계 군에게 크게 밀리고 있다는 사신의 보고가 올라오자 도체찰사부가 설치되고, 1677년(숙종 3) 5월 청이 오삼계 군을 물리치고, 청에서 조선에게 경거망동하지 말라고 경고하자 도체찰사부를 해체하였다. 이후 1678년(숙종 4) 12월 청이 오삼계 군에게 계속 패배하고 있다는 사신의 보고가 올라오자 도체찰사부를 복설하고, 1680년(숙종 6) 3월 경신환국으로 도체찰사부가 해체되었다. 이후 도체찰사부는 다시는 설치되지 않았다.

경신환국은 서인 외척세력이 남인들이 도체찰사부를 통해 병권을 장악하려 하였다고 무고하여 발생한 사건이었다. 남인들은 중국 정세의 변동 속에서 도체찰사부를 설치하여 북벌을 실현하려다가 숙종과 외척의 음모에 의해 축출된 것이다. 그런데 이 사건을 통해

조선시기 국왕의 전제성, 절대성을 확인할 수 있고, 조선시대에는 국왕 이외에는 그 누구도 병권을 장악할 수 없다는 평범한 진리를 재확인할 수 있다.

[원고투고일: 2015.9.11, 심사수정일: 2015.11.20, 게재확정일: 2016.2.19.]

주제어 : 왕권, 병권, 전시체제, 평시체제, 도체찰사, 도체찰사부, 삼번의 난, 북벌론, 경신환국

<ABSTRACT>

Royal Power in Joseon and Dochechalsabu(都體察使府)
in the Early Reign of Sukjong(肅宗)

Kim, Jong-soo

Kings in Joseon Dynasty seized the absolute power. The reason why Kings of Joseon dynasty could have the absolute power is that they seized national military power. Kings' monopolization of military power in Joseon was the result of making restless efforts to reform *sabyeongje*(私兵制) which noble class including generals owned their own soldiers and then abolish the systems between generals and soldiers in the reign of Taejong(太宗).

But only with the reformation of *sabyeongje*, kings could not be sure of their monopoly of military power. Like Taejo(太祖) Lee Seong-gye, someone could command the forces mobilized in wartime and withdraw to topple the current government. Therefore, Joseon government divided the forces into two parts of a peace footing and a war footing, and as the commander of a war footing, the *mungwan*(文官) trusted the most by the king was appointed.

The commander of a war footing is called '*chechalsa*(體察使)'. Normally, only one *dochechalsa* was appointed as a chief military commander, but during Imjinwaeran (壬辰倭亂: Japanese Invasion of Korea in 1592), four were appointed all at the same time. The military ruling system during Imjinwaeran was characterized by multi-layered, dispersive, and inter regulatory aspects centering around *munsin*(文臣), and this seems to have been attributed to regal power supremacism that even in wartime, military power should never be taken over to somebody else other than the king.

In the early stage Sukjong(肅宗)'s reign, Revolt of the Three Feudatories broke out in China, and it altered the political situations in East Asia. Saying that it was the right moment to conduct northern expedition, Yun-hyu(尹鑄) established Dochechalsa-bu and insisted them to put the country into a war footing. After that, Dochechalsabu repeated installment and dismantlement according to the change of political conditions in China. In December, 1675(Sukjong 1), as the envoys reported that Qing was being defeated severely by the forces of Wu Sangui(吳三桂), and Dochechalsabu was installed. And in May, 1677(Sukjong 3), when Qing overcame the forces of Wu Sangui and warned Joseon not to act rashly, they dismantled Dochechalsabu. Later, in December, 1678(Sukjong 4), as the envoys reported that Qing was continuously losing in the war against Wu Sangui, they again installed Dochechalsabu, and in March, 1680(Sukjong 6), Dochechalsabu was again deactivated due to Gyeongsinhwanguk(庚申換局). After that, Dochechalsabu never came to be activated again.

Gyeongsinhwanguk was an event that took place after the maternal relatives of seoin(西人) falsely accused that namin(南人) intended to seize the military power through Dochechalsabu. Namin attempted to actualize northern expedition by installing Dochechalsabu within the change of political situations in China but got expelled by Sukjong and the conspiracy of maternal relatives. With this event, however, we can reconfirm the absoluteness of kings in Joseon and it was natural truth that in Joseon, no one other than the king could seize the military power.

Key Words : Regal Power, the military power, a war footing, a peace footing, dochechalsa(都體察使), Dochechalsabu(都體察使府), Revolt of the Three Feudatories, northern expedition, Gyeongsinhwanguk(庚申換局)

