正祖代 壯勇營穀의 設置와 運營

송 찬 섭

머 리 말
1. 正祖의 財政認識과 壯勇營
2. 壯勇營穀의 설치와 규모
3. 壯勇營穀 운영의 문제점
4. 壯勇營의 혁파와 還穀 처리
맺 음 말

머 리 말

18세기말 영조를 뒤이어 즉위한 정조는 자신의 왕위를 불안하게 하던 노론 세력을 약화시키고 왕권을 강화하고자 여러 가지 정책을 폈다. 奎章閣, 壯勇營은 그러한 정조 정책을 추진하는 중요한 기구로 꼽히고 있다.

그 가운데 장용영은 정조대 군영정책의 대표격이며 왕권, 재정 등 여러 방면과 관련하여 정조가 상당히 고심하여 만든 기구이다.(1) 정조 9년에 壯勇衛(廳)가 만들어졌고 그뒤 계속 확대되어 정조 11년경 장용영으로 발전되었으며, 정조 17년 華城을 설치하면서 다시 內外營으로 확대되어 운영되다가 정조의 죽음 직후인 순조 2년에 혁파되었다. 장용영은 이처럼 정조가 애써 만들었기 때문에 당시 군영으로서 가장 대표적인 訓鍊都監보다 더 우위에 있었다.(2)

---

(1) 장용영에 관해서는 다음 논문이 참고된다.
李泰鎭, 1985「正祖代의 王權 强化와 壯勇營 經營」『朝鮮後期의 政治와 軍營制變遷』한국연구원.
裵祐晟, 1991「正祖 年間 武班軍營大將과 軍營政策」『韓國史論』24.
鄭崇教, 1996「正祖代 乙卯園行의 財政運營과 整理穀 마련」『韓國學報』82.

(2)『日省錄』정조 12년 8월 17일 (서울대학교 규장각 영인본, 13책 712면) '本營事體重於訓局';『日省錄』정조 20년 2월 11일, 23책 513면 '今玆本營設施 在於訓局之上'.

따라서 장용영은 실제로 10여 년밖에 존속하지 않은 한시적인 기구였으나 이처럼 정조와 운명을 함께 하였다는 점에서 그 뒤로도 계속 존속하였던 규장각보다도 훨씬 정조시대의 정치적 성격을 잘 보여주는 기구라고 할 수 있다.

장용위의 설치와 장용영으로 확대하는 의도는 일반적으로 호위부대로서의 禁軍의 강화, 그리고 구정치세력을 억제하는 정치적 의도로서 보고 있다.(3) 그러나 그와함께 재정의 측면에서도 의미를 살펴볼 수 있다.

이 시기 여러 軍門이 증설된 것은 국가 재정을 탕진한 가장 중요한 원인으로 꼽았다.(4) 때문에 이미 설치된 5개의 군영과 별도로 새로운 군문을 설치하려면 대단한 결단없이는 시행하기가 매우 어려웠다. 정조 스스로도 이렇게 말하였다.

> 군영의 폐를 이루 말할 수 없는데 내가 어찌 무익한 하나의 군문을 다시 창설하겠는가? 장용영을 신설한 것은 내가 본래 깊은 뜻이 있어서이니 궁궐 호위를 중하게 하기 위해서도 아니고 또한 비상시를 대비하기 위해서도 아니다.(5)

이 표현으로 본다면 장용영은 군영이지만 군사적인 목적에서 설치한 것은 아니라고 해석된다. 정조는 장용영을 설치한 '깊은 뜻'에 대해서는 구체적으로 밝히지 않았지만 앞으로 성취될 날이 있을 것이라고 덧붙였다. 정조의 이같은 '깊은 뜻'은 정치적인 의미도 분명히 있겠지만 또 하나 국가 재정과도 밀접하게 관련있다고 보인다.

주지하듯이 조선후기 대동법, 균역법 시행으로 선혜청, 균역청이 만들어졌고, 이는 호조와 함께 3대 재정기구로 자리잡았다. 또 군영이 설치되면서 여러 군영이 재정을 직접 운영하였다. 이 때문에 국가의 재정은 여러 갈래로 나뉘고, 지출이 심하여 재정구조를 다시 정리해야 할 필요가 있었다. 이런 시점에서 장용영이 설치되었으므로 장용영은 정치 군사적 측면 못지않게 재정적 측면을 주목할 필요가 있다. 실제로 정조는 장용영을 설치하여 10년만 재정을 축적하면 상당한 재정을 확보할 수 있고 이는 국가를 운영하는데 큰 도움이

(3) 이태진, 1993「正祖-儒學的 계몽 절대군주」『한국사 시민강좌』 13, 71면.
(4) 丁若鏞『經世遺表』「邦禮草本 序」.
(5)『日省錄』정조 15년 6월 5일, 17책 121면.

되리라고 보았다.(6)

이 글은 이처럼 정조시대 상당한 재정을 확보하고 있었던 장용영의 재정구조와 운영에 대해 알아보고자 한다.

먼저 당시 국가 재정 실태 속에서 장용영의 설치가 지니는 의미가 무엇인가를 짚어보면서 실재로 기존의 군영과 비교하여 재정을 마련하는 방법이 어떠했는가를 살펴보았다. 다음으로는 이렇게 마련된 장용영 재정의 전체 양과 구성에 대해서 개략적으로 수치를 비교하였다. 특히 당시 장용영의 환곡 액수가 상당하였는데 그것이 지니는 의미에 대해서도 주목하였다. 또한 장용영 재정이 기본적으로 장용영을 운영하는 것만이 아니라 국가재정에 도움을 주기 위한 것이라면 장용영 재정이 실제로 어떻게 사용되었는가도 중요한 문제이다. 마지막으로 정조의 죽음과 함께 장용영이 혁파된 뒤 재정이 어떻게 전환되었는가 다루었다.

1. 正祖의 財政認識과 壯勇營

정조는 왕위에 오른 뒤 국왕중심으로 체제개편을 꾀하고자 하였다. 이를 위해서는 국가가 부유하고 한편으로는 민의 부담이 줄어들어야 한다고 보았다. 이 때문에 재정을 확충하는 정책이 매우 필요하였다. 그가 왕위에 오른 이후로 '財用을 많이 저축하는 것을 가장 소중하게 여겨 왔다'(7)고 강조한 점에서 알 수 있다.

그렇다면 정조는 당시 재정의 실태에 대해 어떻게 보았을까? 정조는 財用은 백성과 나라의 근본이며, 거두어들이는 명색이 적어야만 백성들의 생업이 안정된다고 보았다. 그러나 정조는 당시 재부아문이 모두 문제가 있다고 보았다. 건국초기에는 호조 하나만 있었는데 그뒤로 세 軍門(훈련도감, 어영청, 금위영)이 생겨나고 균역청이 생겨나서 백성들이 쪼들리고 국가의 경비가 넉넉할 수 없었다고 보았다.(8)

(6) 『弘齋全書』 권168 日得錄 (1986년, 태학사 영인본) 5책 106면.
(7) 『日省錄』 정조 17년 1월 12일, 19권 42면.
(8) 『日省錄』 정조 20년 10월 22일, 24권 316면. 이 때문에 정조는 즉위한 첫해에 윤음을 통하여 균역청의 쌀 폐단과 군량미가 많은 것에 대하여 거론하였다(『日省

특히 부세의 측면에서 본다면 조선전기에는 군역에서 兵農一致制를 주장하였으나 조선후기에 들어서 훈련도감이 설치되면서 都監 軍兵의 給料를 마련하기 위하여 三手米制度를 실시한 것과 아울러 都監收布軍으로서 保人을 설정하였고 그 뒤 금위영, 어영청, 총융청, 수어청 등 각 중앙군영에서도 각종 收布軍을 확보하여 이들로부터 良布를 징수하였다. 나아가 中央各司와 營鎭軍도 각자의 收布軍인 良丁을 확보하여 良布를 징수하였다.(9)

이에따라 군영의 재정이 점점 늘어났다. 특히 가장 비용이 많이 드는 훈련도감의 경우 軍料만 하더라도 처음에는 좁쌀이었다가 나중에 쌀로 바뀌었으며 兼司僕에게 주는 料米가 점점 많아지는 등으로 해서 국가의 경비가 점점 줄어들게 되었다고 한다.(10) 따라서 정조는 '백성들을 보호하려면 먼저 폐단을 제거해야 하는데 가장 큰 폐단은 軍營이 많은 것'을 들었다.(11)

더욱 근본적인 문제는 군역의 개혁으로 마련된 균역법이었다. 주지하듯이 균역법은 양역의 폐단을 해결하기 위하여 영조26년(1750)에 설치되었다. 또한 균역법이 시행되면서 균역청이 설치되었는데, 균역청은 영조 29년에 선혜청에 소속되어 常賑廳과 합쳐졌으나 재정규모에서 선혜청과 호조에 다음가는 기구로 떠올랐다.(12)

균역법은 군포를 1필로 줄여서 농가경제를 호전시킨 점과 이를 보충하는 방법으로 魚鹽船稅 등을 수취하는 등 긍정적인 측면이 있었지만 한편 그 뒤 여러가지 문제점이 제기되었다. 특히 減匹로 인하여 결손된 재정에 대한 給代는 주로 兵曹, 三軍門 등 중앙에서만 시행되고 지방기구는 소외되었는데 이로 말미암아 군현의 민인에 대하여 수취가 강화되었다.

이처럼 균역법은 바로 선대의 영조가 만들었으나 정조는 많은 문제점이 있다고 보았다. 그는 균역법에서 減布를 한 것은 인민을 위하는 의도였더라도

錄』 정조 15년 9월 3일, 17책 323면). 그밖에도 정조는 즉위한 처음부터 宮納의 규정을 혁파하였으며 나아가 營納, 別營納까지 혁파하려고 하였다(『日省錄』 정조 12년 4월 13일, 13책 416면).

(9) 金玉根, 1987『朝鮮王朝財政史硏究』2, (一潮閣, 63면).

(10)『日省錄』 정조 20년 10월 22일, 24책 316면.

(11)『日省錄』 정조 17년 1월 12일, 19책 42면.

(12) 정연식, 1997「균역법의 시행과 그 의미」『신편 한국사』 32 국사편찬위원회, 188면.

제도가 제대로 시행되지 못하였다고 보고 이를 혁파하고 제도를 고칠 생각이었다.(13)

이러한 관점에서 정조는 재정 절약을 큰 목표로 삼았다. 그는 재위 중반기쯤 말하기를 "즉위한 뒤 '쌀 한 섬, 베 한 필을 감히 낭비하지 않고' 온갖 힘을 다하여 국가 경영을 한 끝에 이제서야 겨우 두서가 잡혔다"(14)고 주장한 데서 알 수 있듯이 그가 재정 절약에 얼마나 노력을 기울였나 짐작케 한다.

장용영은 이런 정조의 인식에서 이루어졌다. 곧 軍營을 혁파하고 五衛제도를 복구한다는 군제 자체에 대한 구상에서 이루어졌지만 한편으로는 균역법의 폐단을 고칠 재용을 마련한다는 명분이 포함되었다.(15) 그리고 이러한 장용영의 모든 일은 근본적으로는 經用을 줄여 백성들의 힘을 수고롭게 하지 않는 것을 의의로 삼고 있을 뿐이라고 하였다.(16) 그만큼 당시 부세부담이 심각하고 여기에 대해 정조가 깊이 인식했던 것이다.

그렇다면 장용영을 설치하는 데 따른 재정의 문제에 대해 정조의 입장은 어떠했는지 알아보자. 장용영의 설치는 정치 군사적으로도 첨예한 문제일뿐 아니라 재정적 측면에서도 우려가 적지 않았다. 여기에 대해 정조는 장용영 재정을 마련하는 원칙은 단호하였다. 첫째는 국가 경비를 축내거나 민이나 고을에 해를 끼치지 않겠다고 하였다.(17) 둘째는 그렇다고 다른 기구의 재정을 마구 끌어들이지 않겠다는 것이다. 다만 필요없는 재정을 덜어서 사용한다는 것이다.(18)

당시 재정체계에서 이러한 원칙을 지키면서 재정을 마련한다는 것이 가능

---

(13) 『弘齋全書』 권167 日得錄, 5책 81면, 94면; 『正宗實錄』 권54 附錄 正祖大王墓誌文, 47책 292면.

(14) 『日省錄』 정조 15년 9월 3일, 17책 326면.

(15) 惕齋後孫撰 『惕齋行狀』 奎古4655-9 「壯勇營之設 寔聖人微意 蓋將嚴宿衛固根本 以爲革軍營復衛部之漸 且待其財用之殷富 減魚鹽之稅 除奴婢之貢」.
『正宗實錄』 附錄 誌文(尹行恁撰) '設壯營而 擬罷均役之法'.

(16) 『正宗實錄』 권25 정조 12년 4월 올사(13일), 45책 702면.

(17) 『日省錄』 정조 17년 10월 10일, 19책 914면 '不關於經費 無害於民邑' ; 『日省錄』 정조 17년 11월 19일, 17책 53면.

(18) 『弘齋全書』 권169 日得錄, 5책 106면 '不煩於經費而 辦之於徒手者也', '壯營歲入如非減彼設此 自是應出者則 別爲料理 辦得於經費之外 一錢粒米初無經費中取用者 而於其中除冗省繁務爲撙節'.

할까 하는 점은 의문을 가질 수 있다. 이 때문에 정조는 왕실의 내탕을 활용하겠다는 점을 매우 강조하였다. 곧 장용영 재정은 모두 內帑의 경비를 절약하여 설치한 것이므로 호조와 선혜청과 같은 經常費用와는 무관하다고 하였다.(19) 정조 17년 수원에 장용외영을 설치한 뒤에도 비슷한 입장이었다. 이 때도 정조는 '내영과 외영의 군수물자와 군사들의 식량을 마련하고 조처하는 것에는 모두 경비에 의존하지 않게 할 것이니, 이것이 곧 재용을 저축하는 것을 소중히 여긴 까닭이다'고 표방하였던 것이다.(20)

내탕의 재정을 이용하는 구체적으로 방법으로는 內帑錢을 내놓아 여러 도에 곡식을 사들여 저치하여 운영하거나 평안도, 황해도 등지에 屯田을 설치하여 운영하였다고 한다.(21)

여기서 먼저 정조가 장용영 재정으로 內帑을 강조한 의미를 알아볼 필요가 있다. 內帑은 왕실의 사적 재정으로 내수사에서 관리하였다. 이같은 사적 창고가 필요한가에 대해서는 처음부터 논란이 많았다. 그런데 조선후기에는 내탕과 같은 왕실의 사사로운 재산에 대해 폐지하자는 논의가 계속 있었다.(22) 당시 내탕의 규모는 잘 알 수 없지만 국초에 비해 많이 줄어들었다고 하며 조선후기에 와서도 인조, 효종의 시기에 비해서는 숙종 년간에 들어서 내탕이 줄어들었다고 지적되기도 하였다.(23)

정조대에도 내탕을 폐지하자는 논의가 계속되었다. 정조 6년 첨지중추부사 鄭述祚는 내수사를 파기하여 오랫동안 누적되어온 폐단을 제거하는 것이 가장 중요한 치적이될 것이라고 촉구하였다.(24) 여기에 대해 정조는 이 문제에 대해서는 자신이 이미 고려하고 있었다는 점을 강조하면서 즉위초부터 절수를 파악하여 줄이고 있고 폐단이 많은 내수사의 刷官을 영원히 혁파하였던 것처럼 앞으로 내수사를 革除하려 하고 있다고 답하였다.

---

(19) 『日省錄』 정조 12년 8월 20일, 13책 744면.
『正宗實錄』 권38 정조 17년 11월 무신(19일), 46책 422면.
(20) 『日省錄』 정조 17년 1월 12일, 19책 42면.
(21) 『純祖實錄』 권1 순조 즉위년 12월 임술(14일), 47책 345면.
(22) 『肅宗實錄』 권7 숙종 4년 7월 정묘(29일), 38책 390면.
(23) 『肅宗實錄』 권14 숙종 9년 1월 정묘(25일), 38책 624면; 권23 숙종 17년 1월 기축(3일), 39책 237면.
(24) 『日省錄』 정조 6년 6월 1일, 7책 156면.

그러나 실상 정조는 내수사를 없애려는 생각이 없었던 듯하다. 정조 7년에는 내수사에 관계되는 용도를 일체 줄여서 별도로 하나의 내탕고에 저축해 두었다. 곧 1년동안 절약하여 쓰고 난 나머지를 다른 창고 하나에다 별도로 저장하고 이름을 補民庫라 하여 수재나 한해에 대비하여 진휼 물자는 모두 여기에서 나갔다고 한다.(25)

그 뒤 정조 10년에는 적극적으로 내수사를 옹호하였다. 내수사를 혁파하면 여기서 담당하던 여러 가지 경비를 호조에 책임지우게 된다는 주장이다. 그리고 내수사에는 본래 전결이 없고 호조나 선혜청에서 이월해서 쓰는 것이기 때문에 내수사를 혁파해도 호조에는 이익이 없으면서 오히려 여러 가지 경비를 책임져야 하기 때문에 폐단이 생긴다는 것이다.(26) 따라서 내수사는 왕실의 사적 재산이 아니라 국가 경비를 보충해서 쓰기 위한 기구라고 보았다. 실제로 왕위에 오른 뒤로 4, 5년은 모두 옛날의 빚을 갚았고 그 뒤 누차 흉년이 들었을 적에 많이 사용하였다고 하였다. 따라서 정조는 내수사의 재력을 백성의 일에만 사용하였으므로 이름은 내탕이지만 실은 민을 위한 저축이므로 부끄럼이 없다고 하였다.(27) 왕실 재정에 대한 정조의 인식은 대신들과 매우 달랐다.

장용영의 경우 내탕으로 충당하겠다는 주장에는 다양한 목적이 있었다고 보인다. 장용영을 설치하는데 재정적으로 전혀 문제가 없다는 점을 강조하고 한편으로는 계속 비판의 대상이 되어왔던 내탕이 이렇게 활용되기 때문에 필요하다는 점을 강조하거나 내탕을 국왕의 친위군영인 장용영 재정으로 돌려 내탕에 대한 비판을 막으려고 하였다고 보인다.

그렇다면 과연 내탕으로 장용영 재정을 마련하였는지, 그리고 그와같이 마련된 액수가 얼마인지는 중요하다고 하겠다. 이런 점에서 실제 장용영 재정의 형성과정을 규명하는 것은 정조의 정책을 이해하는데 도움이 될 것이다.

---

(25) 『日省錄』 정조 7년 10월 29일, 8책 579면.
(26) 『日省錄』 권22 정조 10년 7월 16일, 11책 526면.
(27) 『日省錄』 정조 12년 10월 3일, 13책 886면 ; 『弘齋全書』 권 167 日得錄, 5책 64면.

2. 壯勇營穀의 설치와 규모

1)전체적 규모의 변화

軍營을 두면 그에 따라 軍餉과 軍需 등 상당한 재정이 필요하다. 이 시기 군영에서는 군역세(양포), 균역청 급대 등을 이용하여 재정을 마련하였는데 이것이 국가와 민에게 큰 부담을 주었다.

장용영은 국왕의 친위군의 역할을 맡았던 만큼 재정에 있어서도 다른 군영보다 더욱 충실하였다. 그러나 장용영은 정조가 국가와 백성들에게 피해를 주지 않는다고 단언하였으므로 기존의 재정 마련 방법과 달리 새로운 방법이 필요하였다. 그러나 당시 정조도 재정 마련 방법은 환곡을 이용한 加分耗라고 인식할 정도로 일반적으로 환곡이 많이 이용되었다.(28) 따라서 장용영과 환곡의 관계는 정조의 재정정책의 실제를 이해하는데 도움이 될 것이다.

장용영곡의 규모와 마련과정을 살펴보는데 중요한 자료는 1797년의 『穀總便攷』(奎1027)와 1802년의 「壯勇營錢穀木布來歷及區處別單」(『비변사등록』 193책 순조 2년 9월 2일 수록, 이하 「별단」으로 약칭함)이다. 『곡총편고』에는 각 도별 장용영곡의 유래와 액수 등이 잘 나타나며 별단에는 그것이 경비로서 어떻게 활용되었는지를 보여준다.

대체로 장용영은 첫째 장용위의 설치, 둘째 장용영으로 발전, 셋째 내외영으로 확대의 과정을 밟으면서 자리잡았다. 그런데 장용위 단계에서는 아직 환곡이 이용되지 않았다. 정조 11년 장용영을 칭하고 군영으로 발전하면서 환곡이 본격적으로 이용되었다. 장용영이 설치되고 철폐되기까지 장용영곡의 전체적인 규모와 특성을 알아보자.

먼저 전체 규모가 나타나는 것은 정조 17년으로 당시 각 창고의 곡식이 43만 1691석, 3진의 곡식은 9948석이다.(29)

---

(28) 『日省錄』 정조 9년 9월 29일, 10책 553면.

(29) 『正祖實錄』 권 37 정조 17년 1월 병오(12일), 46책 372면. 매년 한 해에 들어오는 수입은 미 2만 5890석, 태 4690석, 전 7만 8895냥이고 목 367동 19필, 포 26동 25필이라고 한다. 이는 환곡뿐 아니라 그밖의 각종 수입을 합한 것이다.

정조 18년에 만들어진 것으로 보이는 『壯勇營大節目』에는 각도 및 전체의 수치가 나타난다.(30) 이에 따르면 각도 원곡 39만 4408석 6두 1승이었는데 도별로는 관서 20만 7658석 6두 1승, 영남 6만 6천석, 호서 1만 9천석, 호남 6만 2천석, 해서 1만 8750석, 관동 7천석, 경기 4천석 등이었다. 그리고 각진은 배봉진 4700석, 고성진 3228석, 노량진 1020석 등 모두 8948석이었다. 앞의 기록보다는 4만석 가량이 줄어들었다.

정조 20년에는 몇 개 지역에만 액수가 나타나는데 곧 평안도 19만 5658석, 경상도 5만석, 황해도 1만 8750석이라고 한다.(31) 『장용영대절목』과 비교하면 황해도 지역은 같고 평안도에서 1만 2천석, 경상도에서 1만 6천석이 줄어들었는데 전체적으로는 비슷하다고 하겠다.

그 뒤 전국적 규모가 나타나는 것은 정조 21년(1797)에 간행된 『穀總便攷』(奎1027)였다. 이에 따르면 경기 1만석, 경상 1만 1131석 10두 2승 6홉 2작, 충청 2만 3554석 11두 4승 4홉 4작, 전라 1만 8494석 3두 4승, 황해 5만 5662석 6두 7승 3홉 2작, 강원 2800석, 평안 23만 8145석 3두로 모두 35만 9788석으로 나타난다. 전체적인 명목이 자세히 나타나기 때문에 매우 신빙성이 있다고 판단된다. 중요한 명목과 액수는 〈표 1〉에 나타난다. 전체 액수를 보면 『장용영대절목』보다 4만석 가량 줄어들었다. 다만 진환곡의 경우 고성진은 평안도에 포함되었고 배봉진과 노량진은 빠져있다.

(30) 『壯勇營大節目』 장서각 2-3369 권2 穀簿. 『壯勇營大節目』은 정조 17,8년경에 만들어진 것으로 추정되었다(배우성, 앞의 논문, 242면). 그런데 장용영곡 액수가 정조 17년 『日省錄』 자료와 어느 정도 차이가 있으므로 같은 해라기 보다는 다음 해로 추정하는 것이 나을 듯하다.

(31) 『日省錄』 정조 20년 2월 7일 「別剩庫式例」, 23책 514면.

〈표 1〉『곡총편고』에 나타난 장용영곡의 용도

지역	명목	액수	耗條	除	作錢上納	陞錄元穀
강원	壯勇營屯倉米各穀	2,800	280	0	280	0
경기	壯勇營取耗租	10,000	1,000	0	1,000	0
경상	壯勇營貿置米各穀	11,131-6	1,113-2	0	0	1,113-2
전라	壯勇營米各穀	10,623-2	1,062-5	1,000[1]	0	62-5
	啓後耗各穀	7,871-1	787-2	0	787-2	0
충청	壯勇營經理米各穀	12,369-10	1,236-14	0	1236-14	0
	啓後加分耗各穀	5,103-5	510-5	0	510	0
	移劃己酉米	5,000	500	0	0	500
	華城城役軍餉貿置米	1,081-11	108-3	0	0	108-3
평안	壯勇營米各穀	238,145-3	23,814-8	1,370[2]	17,795-12	4,648-11
황해	壯勇營餉米各穀	49,662-7	4,966-4	0	本營 關文에 따라 결정	
	新倉小米	6,000	600	0	600	0
합		359,788	35978-5	2,370	최소:22,209-13 최대:27,176-2	최소: 6,432-6 최대:11,398-10

전거:『곡총편고』 2책
단위:석-두(승 이하는 반올림)
1. 應下假令-1000석
2. 응하가령-70석, 수원으로 작전 이송-1000석, 병영으로 작전 이송-300석

『곡총편고』의 또 하나의 중요한 자료적 가치는 각각의 곡총에 대해 모조의 상납과 陞錄元穀의 항목이 기재되어 있다는 것이다.

〈표1〉에서 보듯이 『곡총편고』의 장용영곡은 총 35만 9788석에 모조는 3만 5978석이며 이 가운데 전라도의 應下假令(예상 지출액) 1000석과 평안도의 응하가령 70석, 수원과 병영으로 이송하는 1000석과 300석 등 모두 2370석을 제하면 나머지는 3만 3608석이었다. 그런데 이 가운데는 직접 장용영으로 재정으로 쓰이는 항목이 있었다. 그리고 그 양은 최소 2만 2209석에서 최대 2만 7176석이었다. 이 액수는 『장용영대절목』에 보이는 1년응봉미 2만 5609석, 태 4210석에 해당된다. 한편으로 원곡으로 승록되는 항목도 있는데 이는 최소 6432석에서 최대 1만 1398석이었다. 이는 황해도 장용영향미각곡 때문인데 이 경우 모조를 본영 관문에 따라 작전상납하기도 하고 원곡으로 승록하기도 하였던 것이다. 가령 정조 18, 19년은 모두 작전 상납하였고 정조 20, 21년은 모

두 원곡으로 승록하였다.(32) 이와같이 원곡으로 승록하는 액수가 상당하였기 때문에 장용영곡이 지속적으로 늘어날 수 있는 조건을 갖추었다.

전체 규모가 마지막으로 나타나는 것은 순조 8년(1808) 『萬機要覽』이었다. 이 책은 순조 8년에 만들어졌으나 장용영이 순조 2년에 혁파되었으므로 이때의 사정이 담겼을 것이다. 여기에 따르면 각도의 구획곡은 44만 7414석이다. 곧 경기 7만 3396석, 호서 3만 8157석, 호남 6만 1417석, 영남 6만 9235석, 관동 2800석, 해서 4만 1350석, 관서 16만 1050석 등이었다. 이를 반분하고 모미를 취하여 작전 상납하되 매년의 수효는 5만 7997냥이었다.(33)

순조 7년에 따르면 장용영을 철파 뒤 여러 도에 있는 장용영곡 45만 3000여석을 모두 균역청에 이속하여 매년 半分耗 2만 2600여석을 작전하여 호조와 훈련도감에 이속하여 장용영에서 다시 移來한 軍兵의 接濟 비용으로 삼았다고 한다.(34) 그런데 이 액수는 『만기요람』과 거의 비슷하다.(35)

이상 전국적인 규모가 나타나는 『장용영대절목』, 『곡총편고』, 『만기요람』을 비교하면 〈표 2〉과 같다. 전체 액수를 본다면 『곡총편고』가 『장용영대절목』보다 조금 줄어들었다가 다시 『만기요람』 단계에 오면 상당히 늘어났다. 그러나 『곡총편고』의 액수가 『장용영대절목』 보다 적은 것은 이 무렵 환곡이 늘어가는 추세에 비추어 장영곡 자체가 줄어든 것이 아니라 범주 설정이 다르기 때문으로 봐야 할 것이다. 바로 몇 년 뒤의 『만기요람』에서 전체 액수가 다시 상당히 늘어난 것으로 봐서도 장용영곡으로 설정하는 액수를 산정하는 방법

(32) 『穀總便攷』 2책 황해도조.

(33) 『萬機要覽』 財用編3 壯勇營給代. (고전국역총서, 민족문화추진회 1책 342면. 그런데 순조 2년 영의정 沈煥之는 환곡이 모두 70만여석이라고 언급하였고(『日省錄』 순조 2년 5월 25일, 30책 875면), 정언 奇學敬의 상소에도 장영곡 70만석을 이미 각 아문에 還付하고 나머지 穀簿는 次第에 이정책을 강구하도록 하였다(『備邊司謄錄』 193책 순조 2년 8월 25일, 19책 481면). 여기서 장용영곡 70만석이란 액수는 기존 수치보다 매우 높은데 만일 이 액수가 근거가 있다면 장용영곡만이 아니라 장용영에서 활용한 환곡의 총액이 아닌가 한다.

(34) 『備邊司謄錄』 198책 순조 7년 7월 29일, 19책 926면.

(35) 그러나 이 액수는 장용영 최대의 액수는 아니었다. 장용영 사후 장용영곡을 황해, 평안 양도의 민고로 이부하였으며 환곡의 양을 줄이고 무곡작환을 혁파하도록 하였기 때문이다(『日省錄』 순조 즉위년 12월 16일, 29책 941면:12월 17일, 29책 943면). 이를 포함한다면 50만석을 넘을 것으로 보인다.

에서 차이가 있었다고 보인다.

〈표 2〉 壯勇營穀의 시기별 규모

지역	장용영대절목(1794)	곡총편고(1797)	만기요람(1807)
강원도	7,000(1.8%)	2,800(0.8%)	2,800(0.6%)
경기도	4,000(1.0%)	10,000(2.8%)	73,396(16.4%)
경상도	66,000(16.7%)	11,131(3.1%)	69,235(15.5%)
전라도	62,000(15.7%)	18,494(5.1%)	61,417(13.7%)
충청도	19,000(4.8%)	23,554(6.5%)	38,157(8.5%)
평안도	207,658(52.7%)	238,145(66.2%)	161,050(36.0%)
황해도	18,750(4.8%)	55,662(15.5%)	41,350(9.2%)
합	394,408(100%)	359,788(100%)	447,414(100%)

1. 鎭遠은 『장용영대절목』에는 3진의 합 8894석이 별도로 기재되었고, 『곡총편고』에는 고성진의 2962석 1두만이 평안도조에 포함되었고, 『만기요람』의 경우는 알 수 없다.

2)도별 규모와 실태

먼저 강원도는 『장용영대절목』에서 7000석이었다가 『곡총편고』, 『만기요람』에서는 모두 2800석이었다. 『곡총편고』에서 1797년 備邊司帖別米, 균역청, 아문각곡을 횡성, 홍천 양읍 둔창으로 획부하여 진분취모하여 본영으로 상납하였다고 한다. 구체적인 내역은 홍천 1300석, 횡성 1500석이었다. 이렇게 볼 때 『장용영대절목』 단계에서 7000석이 마련되었으나 어떤 이유에서 소멸되고, 그 뒤 『곡총편고』 단계인 1797년에 다시 명목이 만들어졌다고 볼 수 있다.

다음 경기도는 『장용영대절목』에서 4000석이었다가 『곡총편고』에서는 1만석으로 늘어났다가 『만기요람』에서는 다시 7만 3396석으로 급격히 늘어났다.

『곡총편고』에서는 1790년 戶曹 會付 庚戌貿租 가운데 1만석을 구획하여 매년 4등으로 나누어 호조와 장용영에서 마감하였다고 한다.(36)

그 뒤 『만기요람』 단계에서는 크게 늘어났는데, 이를 「별단」을 통해 찾아보

(36) 庚戌貿條란 1790년에 만들어진 것이므로 『壯勇營大節目』의 4000석도 庚戌貿租 내에서 설치되었던 듯하다.

면 1797년 이후 경기도에서 장용영과 관계된 환곡은 壬子貿租 2만 6000석과, 庚申貿租 3만 7285석여와 소미 111석 등을 들 수 있다. 임자무조는 1792년 嶺南 穀多邑에서 作錢한 3만냥과 禁衛營, 御營廳 양영의 전 5800냥을 備局에서 경기감영 貿租로 획급하여 진분취모하여 왕의 園行時 각종 需用으로 삼았다가 1799년 장용영에 이속하였다. 경신무조는 1800년 장용영전으로 구입하여 각읍에 두고 진분취모하여 장용영 재정으로 사용한 것이다. 이를 합하면 상당한 액수에 이른다. 그런데 경기 지역은 장용영곡의 대부분이 貿穀하여 설치하였다는 점이 큰 특징이다.

경상도의 경우는 『장용영대절목』에서 6만 6000석이었다가 『곡총편고』에서는 1만 1131석으로 급격히 내려갔다가 『만기요람』에서는 다시 6만 9235석으로 늘어났다.

『장용영대절목』 단계에서는 「별단」을 통해 내용을 밝힐 수 있다. 1787년에 이속된 兩南兩西軍餉 6000석[37]과 1791년에 이속된 주교사 소관 영남 別會錄米 1만석, 別均米 1만석 합 2만석 등이 있었고, 1791년에 이속된 균청 소관 영남 別會錄米 1만석, 1792년에 이속된 영남 소재 統營 別餉米 1만 5000석, 左兵營 別餉米 1만 5000석이 있었다. 이를 모두 합하면 정확하게 6만 6000석이었다.

그러나 1796년의 이 지역에서 作錢 運輸하는 과정의 폐단 때문에 모두 변동이 생겼다. 양서양남군향 6000석은 황해도 管餉 소미 3천석으로 대신하였고, 영남 별회록 1만석과 별균미 1만석 가운데 1만석은 황해도 준천사 대미 1342석, 소미 6389석, 상평소미 2268석과 상환되었다. 별회록미 1만석, 통영미 1만 5000석, 좌병영별향미 1만 5000석은 평안도 소재 균청 保民司 소미 4만석[38]

(37) 『備邊司謄錄』 193책 순조 2년 9월 2일, 19책 493면 '丁未以兩南兩西軍餉耗各三百石移劃 間年作錢 丙辰因嶺南作錢之有弊 以海西管餉小米三千石 作爲元穀盡分取耗 每年上納作錢于壯營'. 여기서 먼저 모조 합 600석은 원곡 6000석에 해당된다. 그리고 이것이 본래 영남에 설치되었다고 해석하는 것은 영남 작전의 폐 때문에 황해도 관향 소미로 바뀌었기 때문이다.

(38) 「별단」 원문에는 2만석이라고 되어있으나 이 액수를 가지고 별회록미 1만석, 통영 별향미 1만 5000석, 좌병영 별향미 1만 5000석 등 모두 4만석과 상환하려면 4만석이 되어야 할 것이다. 실제로 모조 작전한 액수가 1만 2000냥으로 되어있으므로 모조는 4000석이고 따라서 원곡은 4만석임을 알 수 있다.

과 상환되었다. 따라서 『장용영대절목』에 실렸던 경상도의 장용영곡은 1796년을 기점으로 모두 소멸되었고 『곡총편고』에서는 빠지게 되었던 것이다. 반면 『곡총편고』에서는 1795년 본도에서 加分하여 얻은 軍餉貿置穀 1만 1131석만이 들어 있었다.(39)

이를 근거로 좀더 추정해 본다면 본래 6만 6000석에다가 1795년에는 군향무치곡을 포함하여 7만 7131석까지 올랐다가, 1796년에 줄어들면서 1797년에는 1만 1131석으로 줄어들었던 것이다.

이 가운데 『곡총편고』 이후에 설치된 내역을 「별단」을 통해 살펴보자. 1796년 鑄字所錢으로 영남미 5230석을 무취하여 本所의 수용의 자산으로 삼은 것을 1801년 장용영에 이속하여 진분취모하였다. 1795년 영남 소재 비국곡 각곡 1만 3000석이 화성에 이획되어 修城整理穀이 되었다가 1802년 外整理所가 혁파된 뒤 장용영에 이부한 것이 있다. 1797년 영남 상진태 2만석의 3년모 6천석을 원곡으로 만들어 진분취모하였다. 이것과 함께 앞서 『곡총편고』 시기에 설치되었던 군향무치곡 1만 1131석을 합하면 전체 영남곡 가운데 상당수를 파악할 수 있다.(40)

전라도의 경우는 『장용영대절목』에서 6만 2000석이었다가 『곡총편고』에서는 1만 8494석, 『만기요람』에서는 6만 1417석이었다.

장용영곡은 처음에는 호남에 많이 설치되었다. 정조 16년에 따르면 이때 명목은 아래와 같으며 5, 6년간 각종 14만석이 설치되었다고 한다.(40)

---

(39) 「별단」에서는 경상도의 加分耗를 貿取하여 軍餉 4천석을 마련한 명목이 있어서 동일한 것으로 보인다. 액수가 틀린 것은 各穀과 米의 차이로 보인다.

(40) 이 액수를 합하더라도 3-4만석 정도인데, 다만 統營別餉米 1만 5000석이 그 뒤 다시 설치되었는지 장용영 철파 이후 별향미 1만 5천석이 통영으로 환속되었다고 한다(『日省錄』 순조 3년 2월 10일, 31책 264면) 이 액수가 포함한다면 거의 6만석에 가깝다.

(41) 『日省錄』 정조 16년 12월 22일, 18책 968면.

〈표 3〉 정조 16년 전라도지역의 壯勇營穀 실태

명목	액수(절미)	모조(절미)
丁未(1787)貿米	46,139-11-5([1]36,139-11-5)	3,613-9-7(3,613-9-7)
租	36,428-7-8(14,571-6-1)	3,642-8-5(1,457-1-4)
皮牟	52,954-11-7(21,181-13-6)	5,295-7-1(2,118-2-8)
眞麥	65-13-2(26-9-5)	6-8-8(2-9-5)
合	135,588-14-8(74,040-4-1)	12,558-8-9(7,404-0-4)
儲置米[2]	-	2,000(2,000)
補還米[2]	-	1,000(1,000)
總合		15,558-8-9(10,404-0-4)

전거:『日省錄』 정조 16년 12월 22일, 18책 969면
1. 1만석은 매년 취모하여 이록 저치하였기 때문에 제했다고 한다.
2. 저치미와 보환미는 장용영곡에 포함되지 않음

〈표 3〉를 통해서 그 내용을 살펴보면 1787년 사들였던 米, 租, 皮牟(와 모조), 眞麥을 합하면 13만 5588석여으로 14만석에 근접하고 있다. 이는 절미로는 7만 4040석이며 여기서 모조 7040석을 취하였다. 그밖에 선혜청의 선저치미 모조 2천석과 보환미 모조 1천석을 포함하여 전체 모조는 1만 404석이 되었다.

그러나 당시 암행어사의 장계에 따르면 각읍에서 분배 발매할 때 수령이 監色을 治察하지 못하여 농간이 생기고, 錢還 등이 민간에 떠돌았다고 한다. 이를 발본색원하려고 균역청의 평안도곡과 상환하도록 하였던 것이다. 「별단」에 따르면 作錢의 폐단 때문에 상항의 무치미와 선저치 모조와 보환미 모조를 균역청에 이부하고 대신 균역청 소관 관서 회록 소미와 준천사 소미 5만 1442석, 면세결 매년 소봉 소미 3695석, 관동 蔘契 소미 1565석의 년례 작전한 것을 장용영에 획부하여 작전 상납하도록 하였다.[42] 그 결과 호남곡은 상당

(42) 『穀總便攷』에서는 상환된 액수가 5만 1360석으로 나타난다. 아무튼 액수가 호남미 7만 4040석보다 부족하기 때문에 면세결과 관동 삼계에서 보충한 듯하다. 그런데 호남미 가운데 1만석은 매년 취모이록하기 위해 제하였기 때문에 실제로는 6만 4040석과 상환한 셈이었다. 한편 『萬機要覽』에 따르면 "관서의 면세결미.태는 정조 계축년에 장영의 호남곡과 상환하였다"(『萬機要覽』 財用編 3 免稅結 上納實總, 1책 313면)고 하여 실제로는 1793년에 상환되었음을 알 수 있다.

히 줄어들었다.

『곡총편고』에서는 壯勇營米各穀 1만 623석 2두 2승과 啓後耗米各穀 7871석 1두 2승 등 모두 1만 8494석 1두 2승이었는데 모두 평안도곡과 상환하면서 마련한 것으로 보인다.

장용영 미각곡은 정조 16년(1792) 장용영곡을 균역청과 상환할 때 미 1만석을 이전처럼 仍置하여(〈표 3〉 참조) 진분하여 전모를 취하여 모조 1천석을 매년 대동에 이록하여 儲置租는 정조 19년(1795) 호서 添還과 상환하여 常賑條를 진분하여 全耗를 취하여 회록하고 장용영에서 마감하였다. 啓後耗米各穀은 정조 17년(1793)에 본도에서 각종 환곡 분류를 계를 올린 뒤 追加分耗條로 진휼청에서 획득하여 진분 취모하였는데 1796년에 장용영으로 이속하였다.(43)

『만기요람』 단계에는 6만 1417석으로 매우 늘어났는데 이를 「별단」에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 1796년 鑄字所錢으로 호남미 1만 4750석을 무취하여 本所 需用의 자산으로 삼았는데 1801년 장용영에 이속하여 진분취모하였다. 1795년 호남 소재 비국곡 중 미 1만석, 각곡 7천석을 화성에 이획하여 수성정리곡을 삼아 진분취모하여 外整理所에 작전 상납하다가 1802년 외정리소가 혁파된 후 장용영에 이부되었다. 이를 『곡총편고』 단계의 장용영미각곡과 계후모미각곡을 합하면 상당 부분 실태가 밝혀진 셈이다.

이처럼 경상도와 전라도에서 6만석대에서 1만석대로 급격히 줄었다가 다시 6만석대로 늘어난 것은 이 지역에서의 장용영곡의 변화가 상당히 컸음을 알 수 있다. 그것은 두 지역 모두 1796년 작전의 폐단 때문에 기존의 장용영곡을 줄이고 새로운 명목을 설치하였던 것이다. 특히 전라도는 평안도와 교체하면서 모두 거의 없어졌다가 다시 몇 년사이에 상당한 액수로 채워졌다.

충청도는 『장용영대절목』에서 1만 9000석이었는데 『곡총편고』에서는 2만 3554석으로 약간 늘었고 『만기요람』에서는 3만 8157석으로 다시 늘었다.

『장용영대절목』단계에서는 「별단」에서 보이듯이 정조 15년(1791) 상진조 8천석으로 획부된 壯勇營貿鐵條와 經理木을 발매하여 상진청에 속하도록 한

따라서 평안도에서는 '癸丑會錄穀'이라고 이름붙였다. 또한 「균역청사례」에 따르면 여기서 취모 작전하여 1년에 상납되는 것이 3만 850냥이라고 한다(『萬機要覽』 財用編 4 均役廳事例, 1책 442면).

(43) 「별단」에는 '절미 4461석'이라고 기재되어 있다.

것을 총융청에서 요청한 것을 다시 1796년 장용영에 속하도록 한 액수가 折米 4559석이 있었다.

『곡총편고』에서는 1796년 설치된 壯勇營經理米各穀 1만 2369석 9두 9승 5홉 5작과 啓後加分耗各穀 5103석 5두 3승 8홉 7작, 1798년 이획한 己酉貿米 5천석, 1795년 유치한 華城城役 軍餉貿置米 1081석 11두 1승 등을 합하며 2만 3554석 11두 4승 4홉 2작이 되었다.

『만기요람』 단계에서는 호서 계후가분모는 「별단」에서 보듯이 절미 3263석으로 계산하여 액수가 줄어들었지만, 1790년 賑恤廳 소관 湖西 補還穀 折米 5천석, 1797년 진휼청 소관 호서 경술 무미 5천석 등으로 상당히 늘어났던 것이다.

평안도는 거꾸로 20만여석에서 23만여석으로 늘었다가 다시 16만여석으로 상당히 줄어든 것이 다른 지역과 달랐다. 특히 평안도는 『곡총편고』에서는 전체의 66%에 달했다가 『만기요람』에서는 36%선으로 내려갔지만 전국에서 가장 많은 지역이었다. 평안도에서는 처음부터 액수가 많은 것은 아니었던 것 같다. 이 점은 처음에 많이 설치되었던 전라도와 대조적이다. 처음에는 약간 발매하였는데 몇 년간 운영하면서 폐단이 별로 없었고 이 때문에 폐단이 많았던 호남곡과 균역청의 관서곡을 서로 換錄하였다.(44)

실제로 다음해인 정조 17년에는 평안도에 있는 균역청, 진휼청에서 관리하는 회록곡, 면세결의 미.태와 蔘契 첨가조 미를 장영에서 무치한 호남곡과 상환하여 癸丑會錄穀이라 이름짓고, 모곡을 취하여 작전하였는데 1년에 상납되는 거의 3만 850냥이었다.(45)

그런데 그 자세한 내역은 전라도 사례에서 보았듯이 균역청 소관 관서 회록 소미와 潘川司 소미 5만 1442석이었고 그밖에 면세결 매년 소봉 소미 3695석, 관동 蔘契 소미 1565석의 년례 작전한 것을 장용영에 획부하여 작전 상납하였다고 한다. 이는 소미의 모조 5142석에다가 면세결 소봉 소미와 삼계 소미를 더하여 1만 402석을 채웠으며 作錢하여 3만 850냥이 되었다고 보인다.

『장용영대절목』 단계의 평안도 장용영곡의 내역을 『일성록』과 『곡총편고』

(44) 『日省錄』 정조 16년 12월 22일, 18책 968면.
(45) 『萬機要覽』 財用編3 均役廳事例, 1책 442면.

를 통해 대략 유추하면 다음과 같다.

1787년 균역청에서 계하하여 만든 2만석, 1790년 수원 鄕軍을 接濟하기 위하여 巡營別餉庫錢 3만냥으로 작미한 1만석, 1792년 균역청에서 획부한 강화도 소미 2만석, 진휼청 매득 신회록 소미 2만석, 1792년 호남곡과 상환한 5만 1360석,(46) 1792년 고성진이 획속되면서 이록된 正租 2962석 1두, 1792년 고성진 지방차 획래된 박천 순전으로 정조 200석, 1792년 갈마창 저치차 병영 소재 비국구관 회부곡에서 획래된 소미 7천석, 축동 물력조로 도내 가분모 가운데 획래된 소미 3천석,(47) 1793년 균역청 구환 징봉조로 획래한 2만 7360석 12두, 1791년 구입한 4257석 5두 등이 있다.

『곡총편고』 단계에서는 여기에다 1796년 본영 구관 영남미 4만석(별회록미 1만석, 통영별향미 1만 5000석, 좌병영별향미 1만 5000석 등)을 환작한 관서 소재 형조, 한성부 소미 2만석, 관리영 소미 2만석, 그리고 1795년 장용영 외 고감색설료차 도내 가분모에서 획래한 1천석, 1797년 고성진 군기 수보차 정주 환향 유고 가운데 획래한 1천석 등이 포함된다.

이러한 기간동안 평안도의 장용영곡이 늘어나는 상황은 분급읍이 늘어나는 것에서도 알 수 있다. 가령 처음에는 20읍에 분급하였다가 그 뒤 다시 6읍이 첨가되는 등 점차 늘어났다.(48) 또 한 읍내에서도 액수가 늘어났다. 일례로 의주를 들어보면, 이곳에서는 정조 12년에 처음으로 환곡미 8백석을 장용영에 옮겼다가 정조 16년에는 균역청의 미 4200석을 더 붙였으며, 정조 18년에는 균역청의 미 1900석, 정조 20년에는 관리영미 1960여석을 더 붙여서 진분취모하여 정조 22년 현재 장용영에서 分給하는 곡식이 1만 340여석이나 되었다고 한다.(49)

---

(46) 정약용은 장용곡에 대해 '1793년(정조 17)에 강화도의 小米 2만석, 新會錄 小米 2만석, 鄕軍接濟條 小米 1만 1천석, 均役廳 相換 會錄 大米 500석과 소미 50297석, 灌川司 相換 會錄 小米 562석을 여러 도에 분배해서 만들었다'(『經世遺表』 권12 地官修制 倉廩之儲 1)고 하였는데 바로 위의 항목에 해당된다(호남곡과 상환한 5만 1360석의 경우도 균역청 상환 회록 대미 500석과 소미 5만 297석, 준천사 상환 회록 소미 562석을 합한 액수이다). 정약용은 1792년에 설치한 평안도의 장용영곡이 가장 대표적인 것으로 규정하였음을 알 수 있다.

(47) 「별단」에는 1792,3년 關西 當年加分耗 5천석을 請得하였다고 한다.

(48) 『日省錄』 정조 22년 4월 3일, 26책 330면.

(49) 『日省錄』 정조 22년 3월 27일, 26책 313면. 이 때문에 의주에서 장용영곡이 가

그뒤 『만기요람』 단계에서는 16만여석으로 상당히 줄어들는 양상을 볼 수 있다. 정확한 이유를 알 수는 없으나 아마도 별군향 유고 절미 1만석, 私賑 유고 절미 1만석, 강화도 소미 2만석, 진휼청 매득 신회록 소미 2만석 등 큰 규모가 빠졌기 때문으로 보인다.

한편 평안도와 함께 황해도도 장용영곡이 많이 설치된 지역이었다.(50) 황해도는 1만 8750석에서 5만 5662석, 4만 1350석으로 대체로 늘어나는 추세를 보이고 있다.

『장용영대절목』에서는 『곡총편고』에 나타나듯이 1791년 洞仙關(봉산 소재)을 修城하는 자금인 新倉 小米 6000석을 이속한 것(51)과 1794년 소미 1만 2750석(52)을 합하여 1만 8750석이었다. 『곡총편고』 단계에서는 여기에다가 1795년 각곡 553석을 가분모로서 환작하였고, 각곡 950석을 관향상평곡으로 환작하였으며, 1796년 균역청 취모조로 환작한 대미 1342석, 소미 6389석과 상평관향곡으로 환작한 소미 2268석 등과 1797년은 상평곡과 수영군량곡으로 환작한 각곡 1만 6685석이 있었다.(53) 이상을 합하여 모두 5만 5662석 6두 7승 3홉 2작에 이르렀다.

『만기요람』 단계에서는 「별단」을 보면 황해 병영 저치 소미 6000석, 壯營錢으로 貿置한 摠戎廳 海西 小米 1만 2750석, 해서 瀋川司 대미, 소미 및 상평소미 합 1만석 등은 이전과 같지만, 1795년에 환작하였던 각곡 553석과 950석은 나타나지 않는다. 그리고 1797년 상평곡과 수영군량곡 각곡 1만 6685석은 8700석만 나타난다. 이상 합계는 3만 7450석으로 전체를 파악하기는 어렵지만 이전보다 줄어들었음을 알 수 있다.

이상 각도의 장용영곡의 대체적인 추세를 살펴보았다. 이 가운데 가장 주목되는 지역은 평안도로서 장용영곡의 상당부분을 차지하고 있다. 많을 때는 전체의 60%가 넘을 정도였다. 황해도도 15%대로서 도의 규모에 비해 많은 편

장 많았다(『日省錄』 정조 22년 4월 3일, 26책 329면).

(50) 『日省錄』 정조 16년 11월 20일, 18책 856면 '本營軍丁屯田餉穀 旣在於兩西各邑'.

(51) 「별단」에서는 '黃海兵營 儲置小米 6천석'으로 나와 있다.

(52) 「별단」에는 1792년 壯營錢으로 貿置한 '摠戎廳 海西 小米'라고 하였다.

(53) 1798년 황해감사 李義駿에 따르면 1794년과 1797년 양년 동안 획부된 장용영곡이 모두 4만 6000석이라고도 한다(『日省錄』 정조 22년 4월 5일, 26책 338면).

이었다. 두 지역을 합하면 최고 80%를 넘고 있다.(54) 경상도와 전라도는 처음에는 많은 비중을 차지하다가 평안도와 상환되면서 『곡총편고』 단계에서는 매우 줄어들었으나 그 뒤 다시 늘어났다. 그러나 이 지역이 일반적으로 국가재정의 상당분을 담당하는데 비해 상대적으로 적은 액수였다. 경기도의 경우 규모에 비해 상당하였고 특히 『곡총편고』 이후 정조말년에 크게 늘어났다. 그런데 원곡을 경기도 자체에서 마련한 것이 아니라 주로 다른 지역이나 장용영 재정으로 마련한 점이 특징이다.

도별 장용영의 추세는 어느 정도 추정할 수 있으나 읍별 액수와 운영에 대해서는 찾기 어렵다. 다만 전라도의 경우 정조 18년의 자료에 따르면 진도, 무안은 각각 2000석, 김제, 만경, 무장, 해남은 1000석으로 기재되어 있어서 이 지역은 대체로 1000~2000석을 배정한 것으로 추정된다.(55) 특히 전라, 평안도와 같이 장용영곡의 비중이 큰 지역에서는 몇몇 읍의 경우 장용영곡의 액수가 여러 아문의 구관곡 가운데 가장 양이 많고 비중이 컸을 것으로 추정된다.(56)

3. 壯勇營穀 운영의 문제점

지금까지 보았듯이 장용영은 환곡을 적극적으로 이용하였다. 그 방법은 첫째 내탕전을 이용해서 곡식을 구입하여 운영하였다. 다음으로는 다른 아문의 환곡 또는 모조를 이용하였다. 이 때에도 이를 그대로 재용으로 쓰는 경우와 이를 환곡으로 운영하는 경우가 있었다.

이렇게 다른 아문의 환곡을 이용하는 것은 당시 재정을 마련하는 방법으로

(54) 이처럼 평안도, 황해도에 환곡을 많이 설치하였기 때문에 전국에서 이 지역의 환폐가 가장 심하다고 한다.(『日省錄』 순조 2년 2월 28일, 30책 740면 '其所謂弊在在皆然 而八路之中西路尤甚')

(55) 『軍國總目』 奎12195. 그런데 정조대 읍지에는 진도의 경우 장용영구관미 1610석 12두, 正租 2석 7두, 皮牟 2585석 5두 1승 등으로 몇 년 사이에도 상당히 확대되었음을 볼 수 있다(『珍島郡邑誌』 奎17427).

(56) 앞의 진도 사례라든가 평안도 의주의 경우에도 '本府糴弊最難釐正而 最多者壯營穀也'(『日省錄』 정조 22년 4월 3일, 26책 329면)라고 하여 장용영곡이 가장 많음을 알 수 있다.

어쩔 수 없었다고 하겠다. 그러나 그 과정에서 장용영의 절대적인 우월성을 엿볼 수 있다.

가령 정조 12년 장용영의 군기를 위하여 선혜청 구관의 湖南 船儲置米를 끌어들일 때, 이것은 戰兵船을 수리하는 비용이므로 본영 기계의 비용으로 移用하더라도 무방하다는 주장을 하였다.(57) 그런데 선저치미를 본래 제대로 운영했다고 하더라도 매년 1천석의 모조는 상당히 큰 부담인데다가, 戰兵船의 수리와 장용영의 軍器와는 명목이 크게 다르기 때문에 移用하는 데에는 무리가 있었다.

정조 20년과 21년 지방에 있던 환곡과 균역청의 貿米 등 여러 환곡을 끌어들이면서 장용영의 입장을 잘 드러내고 있다. 가령 정조 20년 진휼청으로부터 兩湖 啓後加分耗條를 끌어들일 때는 진휼청에서는 이것이 특별히 긴요하지 않다고 구실을 붙였으며 그리고 호서 經理穀을 끌어들일때는 '별로 귀속처가 없다'는 것과 '本營의 需用이 매우 긴요하다'는 명분을 내세웠다.(58) 또한 정조 21년 湖西添還穀을 끌어들일 때는 '별로 구처할 곳이 없다'고 하였고, 영남 균청 貿米를 끌어들일 때도 '균역청에서 긴요히 쓸 곳이 없다'고 내세웠다.(59)

이는 정확한 검토를 거쳤다기보다는 대체로 장용영의 일방적인 주장으로 볼 수밖에 없다. 이처럼 다른 환곡의 명분을 부정하거나 장용영의 중요성을 강조하는 방법으로 필요한 곡식을 끌어들일 수 있었다.

정조 12년 장용영 糧餉 支放을 선혜청 公事堂上이 例兼句管하도록 하였는데 이때 정조는 '장용영의 支放은 모두 내탕 잉여를 이속한 것이므로 호조, 선혜청 經用과는 관계없다'고 하였다.(60) 그런데 이 의미는 호조, 선혜청 등 부세를 관장하는 아문의 재정을 직접 사용하지 않는다는 뜻이며 실제로 모든 재정을 내탕에서 활용하는 것은 아니었다. 이때 함께 만들어진 '兼官提調應行節目'을 보더라도 外方穀物, 移劃穀物에 대한 조항이 있다.(61)

---

(57) 『日省錄』 정조 12년 3월 24일, 13책 344면. "今此湖南船儲置米 旣爲戰兵船 修葺之需 則水陸器械 本自一般 以此移用於本營器械之需 事甚便宜".

(58) 『日省錄』 정조 20년 12월 22일, 24책 541면 '賑恤廳數旣不多不甚緊關'.

(59) 『日省錄』 정조 21년 12월 15일, 25책 968면.

(60) 『日省錄』 정조 12년 8월 20일, 13책 744면.

(61) 『日省錄』 정조 12년 8월 22일, 13책 751면. 또한 여기에 '本營衙門 事體自別' 등의 표현이 보인다.

이처럼 다른 아문의 환곡을 移劃하는 일이 늘어나면서 이에따른 폐단이 차츰 나타났다. 수어청 소속 松坡鎭을 일례로 들 수 있다. 정조 18년 경기 암행어사 徐俊輔에 따르면 송파진은 수어청에 속하기 때문에 여기에 설치된 창고뿐 아니라 곡물도 당연히 수어청에 속하는데 환곡을 납부하는 민인들이 '守廳倉의 壯營穀'이라고 칭한다고 보고하였다.(62) 송파진은 양근, 지평의 屯穀을 山城穀으로 획급하여 모조를 활용하였으므로 장용영과 전혀 관계가 없는데도 倉屬들이 공연히 이를 빙자하지만 감색들이 금지하지 못하였다고 한다. 이같은 일이 일어나는 것은 그만큼 장용영에서 다른 곡식을 이속받는 경우가 많았기 때문으로 보인다.

더구나 필요에 따라 여러 아문의 환곡을 이속할 뿐 아니라 만일 그 환곡이 문제가 있으면 다시 다른 환곡을 끌어쓰는 모습에서 장용영의 위세를 알 수 있다.

정조 14년 舟橋司에서 소관하는 嶺南別會錄米 2만석(모조 2천석)과 호남 三漕倉 船減額條米 807석 11두, 태 50석 12두를 명년부터 장용영으로 이속하도록 하고는, 영남별회록미가 부족하다고 하자 대신 別均米(균역청 구관) 1만석으로 바뀌었고, 이 또한 몇 년 뒤에 영남에서 作錢하는데 폐가 있다는 구실로 1만석은 海西 潛川司 대미 1342석, 소미 6389석, 常平 小米 2268석과 상환하여 취모하여 장용영에 작전 상납하는 사례를 들 수 있다.(63)

시급하지 않는 재정, 여분의 재정을 장용영에서 활용한다고 하면서도 그 재정이 부족해지면 다른 재정을 끌어서 채워나갔던 것이다. 이 점에서도 철저히 장용영 우선임을 잘 보여주고 있다.

심지어 다른 아문의 환곡을 이용하는 또 하나의 방법으로서 모조의 운반에 드는 船價를 위해 별도의 환곡을 설치한 사례가 있다. 앞의 貿米 모조와 군작미 가분모조를 활용하였을 때에도 이것이 올라올 때 船價 700여석을 제하면 또 재정이 부족하다고 하여 船價條에 대해서도 영남 균청 회록미 유고 중 1만석을 금년에 가분취모하여 채우도록 하였다.(64)

그밖에도 환곡을 늘이는데 여러 가지 이유를 들었다. 정조 16년에는 평안병

(62) 『日省錄』 정조 18년 11월 16일, 21책 338면.
(63) 『日省錄』 정조 14년 12월 24일, 16책 747면.
(64) 『日省錄』 정조 13년 5월 27일, 14책 771면.

영 소속 갈마창 회외곡 미 7천석을 이획한 경우는 가산, 정주, 안주, 박천 사이의 장용영 둔전에 향곡이 설치되지 않았다는 이유로, 그리고 갈마창 회외곡이 운영이 잘 안되고 본영의 古城鎭이 가깝다는 이유로 장용영 환곡으로 만들었다.(65) 그리고 병영에서 본래 갈마창 회의곡에서 2분모를 급대받는데 이는 병영 記留錢(「별단」에는 記滯錢으로 표기)에서 3만냥을 除出하여 給價取剩하여 구처하고 남는 것은 절반은 유치하여 10년동안 본전 액수를 채운 후에 탕감하도록 하였다.

병영의 환곡을 끌어쓰고는 본래 필요한 재정은 고리대 방식으로 하도록 강요하는 것이었다. 특히 10년동안 본전을 채우도록 하는 것은 고리대 형식으로는 얼마든지 재용을 만들 수 있다는 의도였다.

나아가 환곡 분급방식에도 커다란 영향을 끼쳤다. 다른 아문의 환곡을 끌어오면서도 그 아문의 불만을 막으려면 본래 재정에 피해를 끼치지 않게 하기 위하여 별도로 分給을 늘여나가는 방식을 많이 썼다. 이른바 加分取耗의 방식이다. 본래 환곡은 절반분급, 절반유고의 원칙이 있었는데 가분을 하면 당연히 부담이 늘어날 수밖에 없었지만 장용영에서는 이렇게 하더라도 '穀簿는 여전하고 경비는 조금도 손상이 없다'는 논리로써 시행하였다.(66)

加分을 통하여 분급량이 늘어나면 결국 盡分에 이르게 되었다. 장용영곡이 많았던 의주에서 단적인 사례를 찾아볼 수 있다.(67)

정조 22년 의주부윤 李基讓의 상소에 따르면 이 지역은 피곡으로 나누어주고 절미로 받는다든지 진분하는 양이 늘어남으로써 전체 분급되는 양이 많아지고 농민들이 유망하게 된다고 하였다. 곧 당시 환곡이 점점 많아짐으로써 가호마다 강제로 나누어주는 것을 '擧給'이라고 하는데, 해마다 그 액수가 증가되어 백성들이 감당하지 못하고 흩어진다는 것이다. 당시 의주의 환곡 가운데 半留半分條는 軍餉과 常平穀의 몇 종류만이 남았고 나머지 각아문곡 20여 조목은 모두 진분곡이었다. 처음 환곡이 설정될 때는 半分條가 중심이고 진분

(65) 또한 7천석도 본창 회부 대미 2375석과 소미 3061석, 그리고 辛亥停退條 소미 1499석을 합하여 6935석인데 모조와 합하여 이속한 다음 7천석을 만든다는 것이다.(『日省錄』 정조 16년 12월 6일 「蔴麻倉移屬節目」, 18책 915면).

(66) 『日省錄』 정조 12년 3월 24일, 13책 344면.

(67) 『日省錄』 정조 22년 3월 27일, 31책 313면.

조는 몇 개가 되지 않았는데 본부 응하조나 정퇴, 탕감 등을 모두 반분조에서 計減하여 반분조는 점점 없어지고 반면에 진분곡으로 운영되는 아문곡은 계속 耗上加耗하여 더욱 늘어나게 되었던 것이다. 때문에 그는 진분법을 혁파하고 여러 아문의 곡식들을 모두 가져다 일체 군향에 붙여 반류반분하면 거급의 문제도 해결되고 저치된 환곡은 절로 넉넉해질 것이라고 주장하였다. 그런데 이런 문제에 대해 "아문의 곡식을 서로 바꾸는 일은 조정에서 법으로 금하고, 장용영의 곡식은 사체가 매우 중대하여 감히 의논할 수 없는 일이다"는 주장이 있다고 소개하였다. 그러나 그는 이를 비판하면서 아문의 곡식을 바꾸는 것을 금지하는 것은 곡부에 농간을 부릴까 염려하는 뜻에서 설치한 것이며 지금 본주의 환폐 문제가 이처럼 드러나고 특히 장용영곡이 환곡 폐단을 가중시킨 것이 드러나는 만큼 반드시 폐단을 개혁해야 한다고 말하였다. 곧 그는 본주에 있는 각 아문의 진분곡을 모두 군향에 소속시켜 법에 따라 반분반류하고 장용영곡으로 취모하는 명색에 대해서 本州의 경우 면하게 해 달라고 요청하였다.

여기에 대해 정조는 '擧給'과 같은 잘못된 제도를 없애기 위해 장영곡은 나눠주지 말고 나머지 환곡도 속히 이정하도록 하라고 하였다.(68) 진분의 폐단을 줄이자는 것인데 이를 통해 장용영의 환곡 문제가 매우 심각하고 환곡 전체의 폐단을 가중시키는 역할을 했음을 보여준다.

특히 장용영곡은 모두 盡分取耗함으로써 진분곡의 비중을 크게 늘였다. 1797년 편찬된 『穀總便攷』를 분석하면 중요 아문 가운데 진분곡의 비율은 호조 4.3%, 상진훌청 6.8%, 비변사 23.2%, 선혜청 3.8%, 균역청 44.4%인데 비해 장용영은 전액이 진분곡이었다.(69)

또한 정조대의 이러한 방법으로 진분곡이 절대적으로 늘어났다. 『곡총편고』에 따르면 1724년 이전에 두어진 환곡은 652만 8302석 가운데 161만 2365석이

(68) 이때 우의정 李秉謨가 진분곡은 모두 나눠주지 말아야 하느냐고 질문하자 정조는 장용영곡만 나눠주지 말고 나머지는 균청곡이나 본도 營耗는 호에 비교하여 곡량을 정하라고 하였다(『日省錄』 정조 22년 3월 28일, 31책 316면). 이것이 의주 장용영곡을 완전히 없애는 조치인지는 확실하지 않다. 만일 그렇게 볼 수 있다면 평안도의 장용영곡이 줄어드는 계기가 되었다고 하겠다.

(69) 오일주, 1992 「조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」 『실학사상연구』3, 92면 〈표16〉 참조.

진분곡으로 24.7%정도였는데 1776년 이후에는 160만 3436석 가운데 진분곡이 137만 7131석으로 85.9%에 달하였다.(70)

정부에서도 정조가 즉위한 이후 진분곡이 늘어났으며 京外 各處의 용도가 환곡 모조에 의존하고 있음을 토로하고 있다.(71) 특히 정조 말년에 『곡총편고』를 편찬한 것 자체가 환곡의 분급방법의 조정을 통해 재정문제를 모색하려는 것이었듯이(72) 정조대 환곡에 대한 재정의존도가 얼마나 컸던가 하는 점을 알 수 있다.

이러한 가분과 진분의 확대는 환곡의 폐단을 크게 악화시켰다. 정조 역시 근래 공사의 비용은 모조에만 의존하고 있어서 반드시 진분으로 돌아갈 것이며 이 때문에 小民들이 힘을 펴지 못하고 탐관오리들이 倉穀에 함부로 이용할 것이라고 우려하는 지경에 이르렀다.(73)

게다가 기존의 환곡을 통해 장용영의 원곡을 만들려고 모조까지 다시 분급하여 늘여나갔다. 예를 들면 1787년에는 관서 별군향 유고 절미 1만석, 私賑 유고 절미 1만석을 획부하였는데, 이를 진분취모하였을뿐 아니라 모조를 다시 대여하여 耗上添耗하는 방식으로 4만석까지 늘여서 2만석은 양 아문에 환록하려고 하였던 것이다.(74) 이러한 방법으로 원곡은 쉽게 마련할수 있겠지만 환곡에 대한 부담은 훨씬 커지게 마련이었다.

또한 환곡의 모조는 원곡을 늘려나가는 방법으로도 사용되었다. 『곡총편고』에 따르면 〈표1〉에서 보듯이 경상도 장용영곡의 전부, 그리고 전라, 충청, 평안, 황해의 일부는 원총으로 송록하였다. 특히 황해도 餉米의 경우에도 정조 18, 19년 시가에 따라 작전하여 정조 20, 21년 원곡에 첨부하였는데(75) 이는 재정 상황에 따라 달리 활용하였던 것같다.

한편 환곡을 운영하는 과정에서도 여러 가지 문제점이 잘 드러났다. 먼저 환곡을 회수 과정에서 일반적으로 발생하는 停捧에 대해 장용영의 처리방식

(70) 오일주, 앞 논문, 94면 〈표17〉 참조.
(71) 『正祖實錄』 정조 22년 3월 경진(16일), 47책 72면.
(72) 오일주, 앞 논문, 98면.
(73) 『日省錄』 정조 21년 6월 24일, 25책 237면.
(74) 『穀總便攷』 4책 평안도조.
(75) 『穀總便攷』 2책 황해도조.

을 살펴보자.

정조 11년 균역청 회록 관서 소미 2만석의 모조를 매년 작전하여 장용영에서 군향으로 사용하였는데, 정조 14년에 들어서 전년도의 會案에는 원곡 停捧이 2640여석이었고 따라서 모조를 원곡에서 취용하였기 때문에 원곡이 200여석 虧欠이 생겼다.(76) 여기에 대해 정부의 대책은 금년도분은 준봉한 뒤 兩條(별군향과 私賑) 원곡의 虧欠된 액수를 다른 아문곡을 이획하여 채우도록 하였다. 나아가서는 차후라도 停退의 경우가 생기더라도 장용영 구관곡은 정퇴를 하지 못하도록 하고, 부득불 정퇴를 해야하면 당년 내에 반드시 다른 아문곡과 모조를 함께 채워서 본영의 원곡이 감축하는 폐단이 없게 하도록 각 도에 신칙하였다. 그리고 본영 구관 곡물이라도 會案은 균청에 수송하는 까닭에 오가는 사이에 줄어드는 것을 알지 못하므로 금년부터 別軍餉과 私賑穀의 會案은 균역청에 보내지 말고 본영으로 직접 修上하도록 하였다.(77)

환곡 운영에서 停捧은 예외없이 발생하였고, 따라서 모조를 원곡에서 취용하는 것도 관행이었다. 그런데도 장용영곡은 정퇴를 허용하지 않도록 하였으며 균청에서 담당하던 會案을 장용영으로 보내도록 하여 관리를 강화하려는 모습을 볼 수 있다.

또한 장용영곡(주로 耗條)을 作錢하는 과정에서도 문제가 많았다. 『곡총편고』에서 보듯이 장용영곡의 모조 가운데 중앙재정으로 이용하는 경우는 모두 작전상납하였다. 곡식이 있는 읍에서 분배, 발매를 할 때 수령이 감색들을 살피지 못하여 이들이 농간하여 값을 조종하고 심지어 錢還을 한다고 한다. 이러한 폐단을 없애기 위해 곡식을 옮기기도 하였다. 가령 관서에는 본영에서 약간 발매하는데 폐단이 없어서 호남의 본영곡을 관서의 균청곡과 서로 환록하도록 하였다.(78)

특히 평안도지역은 장용영곡이 많았으므로 여기서 나온 모조를 작전상납하는 것은 화폐의 유통에 큰 영향을 미쳤다. 정조 17년에는 관서 耗穀條를 작전한 뒤 중앙으로 보내려고 하였으나 관서지방에 錢荒이 일어날까 두려워하여 평안병영 留庫銀 5천냥과 상환하여 錢貨를 유포시키고 銀은 그대로 채워두고

(76) 『日省錄』 정조 14년 10월 17일, 16책 617면.
(77) 위와 같음.
(78) 『日省錄』 정조 16년 12월 22일, 18책 968면.

자 하였다.(79)

정조 22년 전 평안감사 朴宗甲의 啓에 따르면 본래 還穀의 作錢은 반드시 詳定으로 하므로 평안도에서도 戶曹에서 소관하는 耗作錢은 모두 상정으로 마감하였는데 균청곡으로서 장용영에 이속하는 것은 時價로 작전하는 것이 年例가 되었다고 한다. 이 때문에 최고값에 준하게 되고 수령은 시치가 뜻과 같지 않으면 石子, 馬稅, 각종 잡비 등을 보태고 심지어 시치를 미리 예정하기도 하였다. 나아가 장영 작전을 이렇게 보고하면 京各司와 감영, 수영 등의 모든 곡가도 이에 준하게 되었다. 따라서 평안도 전체의 작전에 미치게 되어 이를테면 평안도에서 년례 작전하는 액수가 6, 7만석에 이르는데 모두 최고가를 따르게 되어 민의 원성을 많이 받게 되었다. 이렇게 평안도에서 市值가 높은 것은 장용영 때문이라고 하면서 앞으로는 詳定을 따를 것을 청하고 앞으로 시치를 예보하지 않도록 하였다.(80) 황해도의 경우에도 장용영곡의 값이 최고총으로 예보하여 폐단이 되고 있다고 한다.(81)

결국 장용영곡의 부담이 큰 평안, 황해 양도에서 보듯이 作錢價의 문제가 매우 폐단이 크다는 것을 알 수 있다.(82)

한편 장용영은 지방에서 작전 상납된 액수를 가지고 군병 접제 등의 용도로 사용하기 위하여 쌀을 사들였는데 이 과정에서도 문제가 발생하였다.

장용영에서는 선혜청, 균역청 등 京廳의 곡물을 買取하는 일이 많았다. 이런 구실로 균역청 등에서 장용영을 구실로 하여 공인들에게 강제로 염가로 팔도록 하는 일이 있었다.

정조 15년의 사례를 살펴보자. 이때 장용영에서 선혜청, 균역청미를 급가매취한 수가 1만 석에 이르렀다. 그런데 균청 詳定價 定式인 3냥 7전으로 무취하면 장용영의 이익이 많을텐데 貢人의 폐를 생각해서 선혜청조는 7천여석인데 6냥으로 매취하고 균청조는 兼料換米條 7백여석인데 비록 3냥 7전으로 買

(79) 『日省錄』 정조 17년 5월 12일, 19책 349면.
(80) 『日省錄』 정조 22년 4월 15일, 31책 373-374면.
(81) 『日省錄』 정조 22년 4월 16일, 31책 378면.
(82) 우의정 이병모에 따르면 양도 감사들의 건의 때문에 비로소 장용영이 신설된 뒤 폐단이 있음을 알게 되었다고 한다(『日省錄』 정조 22년 4월 19일, 31책 393면).

取하였다고 한다. 그런데 균청조는 각처 換定軍의 兼料로 환래한 것이므로 균청에 있어서는 장용영과 각영을 물론하고 出米는 같으므로 무취한 것으로 논할 필요가 없었다는 입장이다. 따라서 선혜청조를 6냥으로 사들인 것은 貿米한 이래 처음있는 일이라고 평하였다. 그런데 문제는 호서청의 공물을 차하할 때 공인들이 米廛에 시가로 팔려고 하는데 균청에서는 미전 상인을 잡아다가 사지 못하도록 하고 공인들에게 균역청에 팔도록 하였다는 것이다. 이때 균역청의 이서들은 장용영에서 균역청에 만여석을 사려고 하니 이렇게 할 수밖에 없다고 하였으므로 공인들은 장용영에서 늑매하는 것으로 알고 있다는 것이다. 여기다가 매매할 때 流來情條라고 하면서 매석 1전을 받는데 최근에는 3, 4전까지 올린다는 것이다.(83)

여기에 대해 정조는 나름대로 결연한 태도를 취하였다. 선혜청 당상을 문책하고 장용영에서 貿米하는 것이라고 하고 廉價에 사는 것을 절대 못하도록 하였다. 그러나 이러한 일이 벌어지는 것은 장용영의 권력을 이용하여 米價를 조정하여 폭리를 취할 수 있기 때문이라고 하겠다.

한편 장용영은 균역청과 함께 貿米 還穀이 많았다. 따라서 균청과 장용영에서 매년 貿米하여 환곡을 만들어서 盡分 殖耗하고, 만일 곡가가 뛰면 發賣하였으므로 비록 흉년을 당해도 약간 執錢하여 이전처럼 分還하는 까닭에 한도를 통계하여 매년 곡식이 늘어나 몇만석인지 모를 정도라고 한다.(84)

따라서 내탕을 투자한다고 하더라도 처음 貿穀을 통해 환곡을 마련해 두면 이같은 고리대 방식으로 기하급수적으로 늘어나게 되었던 것이다.

이처럼 국왕 소유의 내탕에서 재정을 마련하였다고 하더라도 이를 그대로 이용하거나 시장경제를 이용하는 방법이 아니라 당시 큰 폐단을 안고 있는 환곡 방식을 이용하는 것은 그 부담은 민에게 돌아가기 마련이었다. 따라서 '民國'에 피해를 끼치지 않겠다는 본래 의도와는 상당히 차이가 있다. 특히 운영과정에서도 가장 특혜를 받고 비정상적인 방법을 사용하고 있음을 볼 수 있다. 이것은 장용영은 다른 아문, 특히 다른 군영보다 우위라는(本營事體 餘他自別) 인식에서 요구함을 볼 수 있다.

---

(83) 『日省錄』 정조 15년 9월 3일, 17책 324-326면.
(84) 『備邊司謄錄』 191책 순조즉위년 12월 17일, 19책 264면.

그러면 장용영을 설치한 정조는 이러한 장용영곡의 문제에 대해 어떻게 인식하였을까? 본래 정조는 장용영의 세입이 다른 재정을 줄여서 설치한(減彼設此) 것이 아니라고 하였다.(85) 장용영에서도 이와 비슷하게 정조의 깊은 뜻에 따라 어용을 절감하거나 내탕에서 마련하였다고 주장하였다.(86) 그러나 실제로는 이제까지 살펴본 대로 정조의 주장은 무리가 있고 또 그의 의도대로 시행되지 않았다.

근본적으로 장용영의 재정을 耗穀을 통해 마련하기 때문에 이러한 문제점은 계속 나타날 수밖에 없었고 차츰 비판과 대책이 제기되었다.

특히 장용영곡 폐단이 컸던 평안도, 황해도 지역에서 문제가 꾸준히 제기되었다. 가령 의주부윤 李基讓은 그는 본주에 있는 각 아문의 진분곡을 모두 군향에 소속시켜 법에 따라 반분반류하고 장용영곡으로 취모하는 명색에 대해서 本州의 경우 면하게 해 달라고 요청하였다.(87) 황해감사 李義駿은 장용영곡으로 이획하는 것은 군향이기 때문에 어쩔 수 없다고 하더라도 군향은 보통 2류1분하는데 진분하는 것은 불우에 대비할 수 없다고 2류1분이나 반분반류하라고 하였다.(88)

중앙에서도 비판이 없지 않았다. 정조때에 중요 요직을 두루 지냈던 李書九는 장용영에 대해 여러 군영에서 병력을 끌어오고, 각사의 재정을 받아들여 손해를 입히고 餉耗가 늘어나고 둔전이 날로 넓어진다고 비판하였다.(89)

이러한 폐단에 대해 정조 자신도 인식을 하였다. 정조는 1796년경 장용영을 설치할 때 폐단이 없을 수 없었고 또 일을 맡은 신하가 조정의 뜻을 잘 받들지 못해서 폐단이 생겼다고 하였고(90) 그 뒤에는 장용영을 당초 설치한 뜻과 달리 지금은 옛날의 궁방이나 각 아문의 꼴이 되었다고 하였다.(91)

---

(85) 『弘齋全書』 권168 日得錄 5책 106면.

(86) 『日省錄』 정조 16년 12월 22일, 18책 968면 '本營將士支放條之設始也 聖謨宏遠宸衷默運 或節省御用 或捐出內帑 上而不損經費 下而俾益種粮 惟以便民爲歸'.

(87) 『日省錄』 정조 22년 3월 27일, 26책 313면.

(88) 『日省錄』 정조 22년 4월 5일, 26책 338면.

(89) 『惕齋先生行狀』 奎古4655-9. 이서구는 정조의 사적 기구적 성격을 지닌 장용영을 혁파하고 정부의 일원적 재정운용과 국가재정 확충을 시도하였다고 한다(유봉학, 1991 「惕齋 李書九의 學問과 政治的 志向」 『韓國文化』21, 335~336면).

(90) 『弘齋全書』 권170 日得錄 147면.

(91) 『正祖實錄』 권48 정조 22년 4월 임인(8일), 47책 80면.

물론 정조가 이처럼 무리를 하면서 장용영 재정을 늘이는 데는 앞에서 보았듯이 이를 국가 재정에 활용하겠다는 원대한 구상이 있었다. 그러나 장용영 곡의 폐단만 늘어났고 나아가서는 이런 정조의 재정정책에 따라 환곡의 폐단이 더욱 심해졌다. 곧 정조 즉위이후 늘어난 환곡이 백여 만석에 달하였고 이 또한 대부분 진분곡이어서 농민들의 부담이 매우 커질 수밖에 없었다.(92)

정조 스스로도 환곡이 농민을 병들게 하는 것은 진분 때문이라고 알고 있었다.(93) 그리고 한편으로는 이러한 진분이 모곡 때문에 일어나는데 국가에서 公私 需用을 모곡으로 해결하려는 당시 실상을 개탄하였다.(94) 그러나 결국 그가 가장 중요하게 여겼던 장용영을 그 방법으로 운영했던 것이다.

정조도 개선책을 내세우지 않은 것은 아니다. 가령 장용영이 취모하여 시가 판매하는 것은 민과 이익을 다투는 것이고 하물며 耗穀을 발매하라는 령이 있으면 영읍에서 이를 빙자하여 濟私하는 폐단이 있다(95)고 개선을 요구하였다. 또한 『곡총편고』를 만들어 반분조를 도입하는 방법을 다각도로 구상하기도 하였다.(96) 그러나 현재 재정의 부족을 야기시킬 것에 대해서 해결방안은 없었다. 또한 당시 장용영이 이미 특권기구가 되었으므로 '장용영곡에 대해서는 감히 의논할 수 없을 정도'였으므로 근본적인 해결에 나서기 어려웠다.(97)

4. 壯勇營의 혁파와 還穀 처리

이처럼 장용영은 정조에 의해 설치되어 운영되었는데다가 또 환곡과 같이

(92) 『惕齋先生行狀』 奎古4655-9 '今乃增置無名之穀取全耗而 作經用 民安得不病 蓋丙申以後所增者爲百餘萬石'.

(93) 『弘齋全書』 권169 日得錄, 5책 124면 '糶糴病民在於盡分 盡分由於用耗 用耗始於給代'.

(94) 『日省錄』 정조 21년 1월 29일, 24책 717면 '公私需用之必着手於耗穀者 大非好道理 雀鼠之耗 官長之主管 已不成說 況朝家乎'.

(95) 『日省錄』 정조 21년 1월 29일, 24책 717면.

(96) 『穀總便攷』에서는 대체로 세 가지 방법을 구상하였는데 첫째는 경외곡을 모두 반분하는 방법, 둘째는 경사곡만 반분하고 외아문곡은 이전처럼 분류하는 방법, 셋째는 경사의 진분곡 가운데 모조가 여유가 있는 곡종만 반분하는 방법 등이었다.

(97) 『日省錄』 정조 22년 3월 27일, 26책 313면.

재정을 마련하는 과정에서도 상당한 문제를 야기했으므로 정조 죽음 후 변동의 길을 걸을 수밖에 없었다.

순조 즉위후 곧바로 장용영 문제가 집중 거론되었다. 먼저 이 해 12월 대왕대비의 명으로 3都監(國葬都監, 正祖健陵山陵都監, 殯殿都監) 물력을 장용영에서 담당하게 하였다. 그리고 勅行이나 사행 왕래를 호조와 평안도, 황해도의 경비에서 담당한 것이 적지 않다고 하여 호조의 경비 부족한 것과 이 지역의 民庫가 빈 것을 해결한다는 명목으로 다음해 1801년 호조 경비를 장용영으로 하여금 호조로 획송하게 하고 호조의 세입은 호조에 저치하도록 하였으며, 평안도와 황해도에 소재한 장영곡을 作錢한 것은 일체 그 도의 民庫에 붙이도록 하였다.(98)

이에 따라 황해, 평안 양도 民人에 대한 윤음을 통하여 장용영 兩西穀의 各年條를 작전하여 관서의 14만 1천여냥과 해서의 4만 4000여냥을 특별히 그 도의 民庫에 이부하도록 하였다.(99)

그런데 여기에 대하여 장용영 제조 尹行恁이 계를 올려서 錢貨를 가지고 取殖하는 것은 오래되면 폐가 생기므로 곡물을 分還하여 취식하는 것이 낫다고 하면서 평안도에는 1787년(정미)에 請得한 小米 仍分條가 지금 5만 9200여석인데 關西穀 作錢 14만여냥 대신에 소미 4만 8480여석을 획급하도록 하였다. 그리고 황해도는 소미 7810여석이 있어서 作錢條 1만 2020여석에 비하여 부족한 것이 4210여석인데 이것은 황해도에 있는 균역청 구관 상평곡을 획급하고 그 대신 평안도에서 1787년에 請得한 小米 餘條를 이 숫자에 준하여 균역청에 획급하도록 하였다. 여기에 대해 大王大妃도 돈으로 창고에 두면 이서들의 폐단이 염려되어 곡식을 저치하는 것이 낫다고 하여 다시 명을 내렸다.(100) 이러한 방식으로 평안도, 황해도의 장영곡을 民庫로 돌렸다.

한편 황해도의 장용영 환곡에 대한 처리문제는 암행어사를 통하여 제기되었다. 황해도 암행어사 閔命燁은 書啓 別單을 통하여 이 지역의 환곡이 늘어난 것이 균역청과 장용영에서 매년 貿米하여 환곡을 만들어서 진분취모하여 가격이 뛰었다고 하면서 균역청과 장용영의 환곡을 차차 발매하여 환곡의 양

(98) 『日省錄』 순조 즉위년 12월 12일, 29책 933면.
(99) 『日省錄』 순조 즉위년 12월 14일, 29책 937면.
(100) 『日省錄』 순조 즉위년 12월 16일, 29책 941면.

을 줄이고 앞으로 貿穀作還을 혁파하도록 하였다.(101)

이처럼 평안도와 황해도에서 문제 제기가 일어난 것은 다른 도에 비해 장용영곡의 비중이 컸기 때문이다.

그리고 다음해에도 장용영 재정을 점차 축소시키는 방향으로 나아갔다. 1801년 內奴婢 3만 6974구와 寺奴婢 2만 9093구를 모두 양민으로 삼도록 하면서 그 경비로 쓰이는 奴婢貢을 장용영에서 급대하게 하였다.(102) 또한 1796년 총융청에서 장용영으로 이속된 常賑廳 소관 湖西 經理穀 各穀 1만 2369석여를 1801년 다시 총융청으로 환속시키면서, 그 대신 관서 常賑 小米 耗條 1천석을 매년 장용영에 작전 상납하였다.(103) 이 경우는 액수에 있어서는 큰 차이가 없는 듯하며 다만 총융청이 그간 장용영에 빼앗겼던 재정을 일부 회복했다는 의미로 볼 수 있다.

이런 가운데 순조 2년 1월 장용영 혁파 문제가 구체적으로 논의되었다. 영의정 沈煥之가 문제를 제기하였고, 領中樞府事 李秉模, 左議政 李時秀, 右議政 徐龍輔, 開城府 留守 金文淳, 行上護軍 李晩秀, 大護軍 徐有大, 刑曹判書 黃昇源, 廣州 留守 李敬一 등은 무조건 찬성하는 입장이었고, 戶曹判書 李書九, 行護軍 南公轍, 李漢豊 등은 널리 의견을 듣고 행하자는 다소 신중한 의견을 폈다.(104) 결국 노론벽파의 주장에 따라 대왕대비는 필요없는 자리를 없애고 재정을 충분히 한다는 명분으로 혁파하도록 하였다. 그리고 곧 內營 別庫와 外營 各庫를 內帑으로 환속시키도록 하였다.(105) 이는 장용영을 철파할 뿐아니라 이를 왕실재정을 강화하는데 활용하고자 한 것이었다.

그러나 여기에 대해서는 바로 반박이 일어났다. 며칠 뒤 대사간 洪羲運은

(101) 『日省錄』 순조 즉위년 12월 17일, 943~944면.

(102) 『日省錄』 순조 1년 1월 28일, 30책 56면. 이 해 평양 민간 失火에 대해서도 정부에서는 장용영 구관곡 중 소미 2천석을 획급하도록 했는데 장용영에서 정미(1787)년 청득한 소미를 취용하도록 하였다(『備邊司謄錄』 순조 원년 2월 16일, 19책 295면).

(103) 『穀總便攷』 3책 충청도조.

(104) 『備邊司謄錄』 193책 순조 2년 1월 20일, 19책 402-403면. 대체로 당시 정국을 주도하던 노론벽파의 주도와 다수의 시파관료의 묵인 아래 혁파되었다고 한다(유봉학, 1996 『꿈의 문화유산, 화성-정조대 역사·문화 재조명』, 신구문화사, 157면).

(105) 『日省錄』 52 순조 2년 1월 22일, 30책 691면.

장용영을 혁파하고 나서 이를 내탕이라는 私儲로 환속시키는 것은 사방의 의혹을 풀 수 없다고 하면서 처리방안을 선왕의 뜻에 따르라고 하였다.(106) 이어서 正言 洪奭周도 이 物力들이 비록 내탕에서 나왔다고 하더라도 호조에 두어서 官府一體의 뜻을 보이라고 하였다. 이에 대왕대비도 명령을 거두어들일 수밖에 없었다.(107)

결국 정조가 내탕을 해결하는 방안의 하나로서 장용영을 활용하고자 하였지만 장용영이 혁파되면서 그 재정을 처리하는 과정에서 다시 불거지게 되었는데, 왕실에서는 장용영 재정을 내탕으로 편입시키고자 하였으나 대신들의 반발을 받게 되면서 무산되었던 것이다.(108)

그 뒤 곧바로 비변사에서 장용영의 관직이나 軍校 員役의 귀속, 錢穀布木이나 軍器, 관청건물에 대한 조처를 마련하기 시작하였다.(109) 또한 환곡에 있어서도 장용영곡의 폐단을 이정해나갔는데 이 때문에 분급한 양이 10여만석이 줄었으며 고을의 사정에 따라서 환곡의 수효를 조정하여 편중된 것을 막았다고 한다.(110) 그것은 당시 장용영곡의 운영에 있어서 큰 문제였던 盡分이 가장 큰 문제였다는 점을 말해준다.(111)

---

(106) 『日省錄』 순조 2년 1월 26일, 30책 695면.

(107) 『日省錄』 순조 2년 1월 28일, 30책 699면. 그 뒤 장용영 재정은 호조로 이부되는 것으로 정해졌다(『日省錄』 순조 2년 4월 10일, 30책 807면).

(108) 그러나 그 뒤 반 년이 지난 뒤에도 별고 재정을 호조로 이송시키지 않는 점으로 봐서 계속 내탕으로 두고자 하는 의사를 가졌던 것같다(『日省錄』 순조 2년 9월 28일, 31책 47면) 한편 이에 앞서 永安府院君 嘉禮의 용도로 장용영 재정 가운데 전 5천냥, 미 1백석, 목 10동, 포 10동을 보내도록 했다가 호조에서 수송하도록 바꾼 점도(『日省錄』 순조 2년 9월 12일, 31책 18면) 장용영 재정에 미련을 보이는 것으로 이해되며, 內司 奴婢貢을 혁파한 뒤 이전에 받았던 保를 호조에 속하게 한 것을 內司로 환속하자고 한 점도(『日省錄』 순조 2년 9월 15일, 31책 24면) 왕실 재정을 강화시키려는 의도를 직접적으로 드러내고 있음을 보여준다.

(109) 『日省錄』 순조 2년 2월 7일, 30책 708면.

(110) 『日省錄』 순조 2년 3월 2일, 30책 747면. 당시 이정의 방향은 물론 반분이었다(『日省錄』 순조 2년 5월 25일, 30책 875면 '大王大妃殿敎曰還穀釐正事近皆收斂乎 煥之曰 都數爲七十萬餘石而 以半分之意 已爲知委').

(111) 실제로 순조 초년의 환곡 이정의 가장 큰 목표를 진분을 반분으로 하는 것이었다(『日省錄』 순조 2년 6월 23일, 30책 938면 '今之言還弊者 莫不曰穀多病民而 其實則非穀多也 留少而分多故 廟堂之所講究者 方以通作半分爲捄弊之第一

한편 장용영 소속 鎭에 대해서도 재정처리 문제가 논의되었다. 이를테면 배봉진이 장용영에 속할 때 별고에 납부하는 물자에 대해 논의가 되었다.(112)

그 뒤 9월에 들어 장용영의 각종 재정에 대해 내력과 구처별단을 만들었고,(113) 곧이어 비변사에서 구처방안을 제시하였다.(114)

(1) 錢穀布木에 관한 구처 방안은 다음과 같다. 미는 선혜청에 2만 362석, 호조에 6823석을 소속시켰다. 태는 선혜청에 2166석, 호조에 2692석을 소속시켰다. 목은 선혜청에 215동, 호조에 240동, 병조에 4동, 훈국에 24동, 금위영에 22동, 어영청에 8동, 영남에 20동을 소속시켰다. 포는 호조에 24동, 병조에 15동을 소속시켰다. 전은 선혜청에 4600냥, 호조에 2155냥, 금위영에 453냥, 어영청에 313냥, 군기시에 44냥, 병조에 2888냥, 경기에 1800냥, 호서에 14607냥, 관서에 65938냥, 호남에 16213냥, 영남에 7670냥, 호서에 9679냥, 관동에 3000냥, 관북에 1000냥, 광주에 9000냥을 소속시켰다. 전체 액수는 미 2만 7185석, 태 4658석, 목 533동, 포 39동, 전 13만 360냥이었다.(115)

이상 장용영의 모든 재정이 선혜청과 호조, 훈련도감, 어영청, 금위영, 군기시, 병조를 비롯하여 각도에 나뉘어서 정리되었는데 주로 선혜청과 호조로 이부되었다. 이는 실제로 매년 운용되는 재정의 액수이다. 이 가운데 미, 태는 다른 아문 구관의 환곡을 받아들인 경우가 많고, 전은 장용영곡의 운영에 따른 액수가 많다.

(2) 다음은 別庫 관할 및 餉色 還穀에 관한 내용이다.

경기에는 租 6만 3675석, 小米 111석을 소속시켰다. 여기에는 壬子(1792년) 貿租 2만 6000석, 常賑條 400석, 庚申(1790년) 貿條 3만 7285석여 등이 해당되었다. 평안도에는 小米 1만 4000석을 소속시켰다. 여기에는 築堌物力 8천석, 軍餉貿 4천석, 外庫 接濟 1천석, 沁都 添餉 1천석 등이 포함되었다. 황해도에는 소미 900석을 소속시켰다. 이는 1795년 균청전으로 성역소에서 청득한 황

義'). 특히 환곡 문제가 심했던 의주에 대해서는 법에 따라 반분하도록 별도로 명하였다(『日省錄』 순조 2년 9월 5일, 31책 9면).

(112) 『日省錄』 순조 2년 4월 5일, 30책 796면.

(113) 『備邊司謄錄』 193책 순조 2년 9월 2일, 19책 484-498면.

(114) 『純祖實錄』 권4 순조 2년 9월 경진(12일), 47책 438-439면.

(115) 이 액수는 『壯勇營大節目』의 응봉조 미 2만 5861석, 태 4210석, 전 9만 1553냥, 목 380동 포 39동의 양과 크게 차이가 없다(『壯勇營大節目』 권1 穀總).

해도 당년가분모를 무취하여 원곡을 만들어 진분취모한 軍餉貿 小米 900석에 해당되었다. 충청도에는 미와 소미 합계 1194석을 소속시켰다. 이는 軍餉貿米 894석, 常賑米 300석이 해당되는데 여기에는 1791년 충주, 연풍 상진조 응분조 중 이획하여 원곡을 만들었던 상진조 8천석이 빠졌다. 전라도에는 미 286석을 소속시켰다. 여기에는 軍餉貿米 206석과 會外別檢米 80석 등이 해당되었다. 경상도는 미 4천석으로 軍餉貿米 4천석이 해당되었다. 강원도는 미 3500석을 소속시켰는데, 常賑米 700석과 屯還穀米 2800석 등이 해당되었다. 이상 모두 합하면 미 8980석, 조 63675석, 소미 15011석이었다.

위의 환곡을 구체적으로 분석하면 다음과 같다.(116) 첫째 여기에는 1795년 화성 성역과 관련된 내용이 많다. 균청전으로 城役所의 각 지방 가분모를 무취하여 원곡을 삼은 것, 곧 평안도 소미 4천석, 황해도 소미 900석, 충청도 미 894석, 전라도 미 206석, 경상도 미 4천석 등이 있다. 이는 모두 軍餉에 속하였다. 둘째 常賑穀의 모조를 이용한 경우가 많다. 1792년 경기도 加平의 常賑穀 耗條 租 4백석과 강원도 常賑米 耗條 7백석, 1794년 충청도 상진미 모조 3백석 등이 있다. 이는 각각 鐵, 炭, 종이를 비롯하여 雉, 淸, 麻, 蠟 등을 사들이는데 이용되었다. 다음은 貿穀한 경우이다. 1792년 영남의 환곡이 많은 읍에서 작전한 3만냥과 금위영, 어영청 양영의 錢 5800냥으로 경기감영의 조 2만 6000석을 사들였고, 1800년에는 장영전으로 각읍에 조 3만 7285석여와 소미 111석 등을 사들였다. 그밖에 外庫 接濟用으로 小米 1천석과 沁都 添餉小米 1천석은 外帑庫에 속하였다. 이와같이 장용영곡의 범주에 속하면서도 주로 특별한 용도에 사용된 것이었다.

(3) 다음은 소속진의 환곡에 관한 것이다.

배봉진의 미 2700석, 조 2000석, 노량진의 환곡미 1020석, 고성진의 환곡미 1천석, 租 3228석은 해당진에 소속시켰다.

구체적인 내용은 다음과 같다.(117) 배봉진의 경우 1789년 총융청 平倉餉米 1천석, 1790년 경기감영 貿米 1천석, 楊州 還租 1500석, 1793년 북한미 200석, 1795년 광주향미 500석, 양주, 고양 還租 500석을 이획하여 鎭還으로 만들어서

(116) 『備邊司謄錄』 193책 순조 2년 9월 2일, 19책 496-498면.
(117) 『備邊司謄錄』 193책 순조 2년 9월 2일, 19책 498면.

모두 환미 2700석 조 2000석이었다. 노량진은 1794년 금위영미 520석, 1793년 수어청미 500석을 이획하여 진환을 만들어서 모두 미 1020석이었다. 고성진은 1792년 고성진의 元還 黃租 7800석을 正租 3228석으로 만들고, 1797년 定州 還米 1천석을 이획하여 원곡을 만들어서 매년 留庫租 228석을 제하고는 分給取耗하여 校卒의 支放의 자산으로 삼았다. 모두 환미 1천석, 조 3228석 12두 3승이었다. 이 또한 넓은 의미의 장용영곡이었지만 중앙과는 상관없이 바로 진에서 직접 운영하였다.

그러나 1월말에 장용영 별고 재정을 호조에 이속시키기로 하였고, 이렇게 구처별단까지 나왔지만 그 뒤 9월이 되어서도 별고 재정을 관계기관에 이송시키지 않아서 문제가 되었다.(118) 이는 내탕으로 편입하려는 의도 때문이 아닌가 생각된다.

그 뒤 기록을 보면 장용영곡은 전국에 걸쳐 모두 45만 3000여석이었다고 하면서 모두 균역청에 이속하여 매년 반분모 2만 2600여석을 작전하여 호조 및 훈련도감에 이속하여 移來軍兵을 접재하는 비용으로 삼았다고 한다.(119) 이로써 장용영곡은 모두 소멸되었다. 이때 半分耗임을 못박은 것은 그간 장용영곡의 진분에 대한 개선 방향이라고 하겠다.

맺 음 말

이상 장용영의 환곡을 중심으로 재정의 마련과정과 운영방법에 대해 살펴보았다.

장용영은 단순히 하나의 군영이 아니었다. 정조는 즉위초부터 재정에 대해 관심이 컸듯이 정조가 재정체계의 변화를 염두에 두고 만들었다. 따라서 군병과 재정을 분리하는 당시 군영 운영과는 달리 직접 재정기구로서 기능하고자 하였다. 이 때문에 장용영의 재정은 막대하였다. 특히 다른 군영과 달리 둔전과 함께 환곡을 운영하였으며 그 액수는 상당히 컸다.

---

(118) 『日省錄』 순조 2년 9월 28일, 31책 47면:10월 1일, 52면.

(119) 『備邊司謄錄』 198책 순조 7년 7월 29일, 19책 928면. 『萬機要覽』에 따르면 44만 7414석이고 모조를 작전한 액수는 5만 7597냥이었다고 한다(『萬機要覽』 財用編 3 給代 壯勇營給代, 1책 342면).

정조는 장용영을 설치하면서 그 재정을 마련하는 원칙으로 국가 경비를 축내지 않고 민이나 고을에 해를 끼치지 않겠다고 하였다. 또 그 방법으로 왕실의 내탕을 활용하겠다는 것이다. 실제로 내탕에서도 상당한 비용을 내었다. 그러나 내탕만을 운영하지는 않았다. 그밖에도 여러 가지 재정을 이용하였는데 특히 군영, 균역청, 선혜청, 그리고 감영, 병영 등 여러 기구의 재정이나 여기에 속한 환곡이 상당수 돌어갔다. 정조가 주장하는 경비는 이른바 호조와 같은 국가재정을 말하므로 기타 다른 기관으로부터 이속되는 것은 포함시키지 않았던 것이다.(120)

여기서 장용영 재정의 첫 번째 특징을 짚을 수 있다. 말하자면 정조는 장용영 자체가 개혁의 의미로서 만들어졌기 때문에 상대적으로 문제가 많은 다른 군문의 병력을 이속하고 이에따른 재정을 받아들이는 것은 당연하다고 보는 것이다. 이렇게 재정을 마련하는데 가장 큰 힘은 장용영이 가장 중요한 기구라는 이유에서였다. 특히 군문기구로서 정조 이전까지 가장 권력이 강하였던 훈련도감보다 위라는 입장을 분명히 하였다. 따라서 이전의 군영은 재정과 분리시키려고 하였으며 특히 환곡을 대규모로 운영하는 사례가 없었음에 비해 장용영은 둔전과 함께 환곡을 상당수 갖추었던 것이다.

둘째 재정의 마련하는 방법으로서 환곡을 가장 많이 이용하였는데, 그 가운데서도 加分과 盡分의 방법으로 마련하였다. 앞에서 보았듯이 장용영은 내탕의 재정을 이용하면서도 이를 환곡으로 설치하였으며 또한 다른 기구의 환곡을 활용하였다. 그런데 이 경우에도 국가경비를 축내지 않는다는 명분으로 원곡보다는 모조를 이속받았다. 따라서 가분의 방식으로 별도로 모조를 만들 수밖에 없었다. 이러한 모조를 통해 직접 재정으로 쓰기도 하고 다시 장용영에서 원곡을 만들어서 활용하기도 하는데 이때에는 모두 진분을 하였고 그 규정도 매우 철저하였다. 이것은 결국 민에 대한 수취로 귀결될 수밖에 없었던 것이다.

---

(120) 그러나 실제로 호조의 경비도 度支元稅外加入 가운데 鄭房免稅米 900석, 錢 1500냥, 湖南 減額漕復米 807석, 태 50석, 嶺南射軍木 10동 등이 장용영으로 들어갔다. 특히 鄭房免稅米,錢의 경우 1787년 내수사에 임시로 소속시켰다가 다음해 장용영으로 이속시키는 편법을 썼다(『萬機要覽』 재용편 4 戶曹各掌事例 版籍司).

셋째 다른 기구의 환곡을 이용하면서도 다양한 방법을 사용하였다. 장용영 곡으로 이송하는 경우도 있지만 구관은 그냥 둔채 모조만을 직간접으로 이송 받았다. 이런 경우에는 장용영곡으로 잡혀 있지도 않았다. 따라서 장용영곡의 총액이 40여만석이었지만 실제로 훨씬 많은 환곡을 이용하였다.

이처럼 장용영은 군영 혁파, 衛部 復舊, 균역법의 폐단 개혁 등의 추진 명분이 있었지만 결국 재원 확보 상의 무리가 있어서 또 다른 폐단으로 등장하였다.

이처럼 환곡운영에 있어서 장용영이 일으킨 폐단은 매우 컸다. 물론 환곡의 폐단은 이전시기부터 계속되었고 정조가 이를 개혁하기는 어려웠다. 그러나 장용영은 처음부터 환곡의 방식으로 운영하고자 하였으므로 폐단이 컸다. 특히 다른 환곡을 끌어쓰는 과정에서 호조 원회곡, 상진곡, 비변사곡 등 진휼을 위해 마련된 환곡을 많이 사용하였기 때문에 진휼 성격의 환곡이 18세기말에 대폭 줄어든 점과도 관련있다고 보인다.

결국 장용영은 정조 사후 반대파로부터 공격을 받고 혁파되었는데 이는 정조 정책에 대한 비판의 의미뿐 아니라 장용영곡의 폐단이 급증한 것이 중요한 이유가 되었다. 때문에 장용영은 순조대에 혁파되면서 노비공 급대 등으로 활용되고 장용영의 재정은 기존의 여러 기구로 흡수되었다. 이는 내시노비 혁파라는 시대적 추세에 따른 재원으로 충당한다는 점과 왕실의 사적 재정 운용을 축소시키고 호조를 통한 정부의 일원적 재정운용을 꾀한다는 명분에 따른 것이었다. 이런 과정에서 장용영곡도 모두 소멸되었다. 그러나 加分, 盡分 등으로 운영되었던 환곡은 그 뒤로도 농촌사회에 커다란 폐단을 낳게 되었다.

앞으로 장용영의 전체 재정 규모와 전반적인 운영체계 속에서 환곡 운영의 구체적인 실태와 양상비중을 더욱 명확하게 밝히고자 한다.

(필자 : 한국방송통신대학교 교양과정부 교수)