

# 高麗末 軍制改編案의 基本方向과 性格

— 恭愍王·禑王代를 中心으로 —

洪 榮 義

(국민대 강사)

1. 머 리 말
2. 恭愍王·禑王代 軍制改編의 基本方向
3. 『高麗史』兵志의 高麗末 軍制改編案의 內容分析
4. 高麗末 軍制改編案의 主導層과 그 性格
5. 맺 음 말

## 1. 머 리 말

고려말 軍制 정비의 목표는 원간섭기에 붕괴된 2軍6衛 중심의 고려전기 군제로 복구하는 것이었다. 공민왕은 우선 자신의 개혁을 뒷받침할 수 있는 무력기반으로서 親衛軍의 강화를 위해 고려 본래의 2군6위제를 본 탄 忠勇衛를 조직, 운영하기도 하였다. 그러나 원 군제인 怯薛制는 고려 본래의 宿衛軍 조직이 복구 정비되지 못한 상황에서 일단 그대로 유지되었다.

다만 元식 명칭을 가진 기구들은 漢式 명칭으로 개칭되었고 고려 본래의 宿衛기구와 기능이 중복되는 일부 기구들이 통폐합하여 전기의 近侍제도를 복구하고 그 기능을 회복시키려 하였다. 또한 공양왕대에는 成衆愛馬를 정리하여 8위 중심의 친위군 제도를 복구하고자 하였으나 이후에도 그대로 존속하였다. 이외에도 고려 후기 국방상 중요한 방어선이 된 南道지역에는 陸水軍으로서 鎭戍軍과 함께 水軍이 정비 강화되어 군사조직의 중심이 중앙군에서 지방군으로 옮겨가는 변화가 나타났다.<sup>1)</sup>

이러한 변화의 요인은 고려후기에 들어와 軍役に 대한 반대급부의 실질적 내용이 변화하는 것에 있었다. 군제의 기반인 軍人田과 같은 토지제도가 무너진 상태에서 부병제를 기반으로 하는 고려 전기의 군제 재건 시도는 불가능한 것이었다. 따라서 토지지급을 매개로 하지 않더라도 대부분의 良人農民層을 대상으로 한 군역의 징발을 국가가 강제할 수밖에 없었다. 그러한 이유에는 戰時狀況이라는 특별한 조건이 지속된 때문이었다.

이미 지적하였듯이 여말의 軍制改編案은 크게 공민왕·우왕대와 창왕·공양왕대로 구분된다. 앞서의 군제개편은 고려전기적 질서의 회복에 있었다면, 뒤의 것은 조선건국 과정에 있었던 신흥사대부의 정치운영과 밀접한 관련성을 가지고 있었다. 즉 우왕 14년 이후 威化島 回軍과 崔瑩 제거 이후 정권을 장악한 李成桂와 新興士大夫들이 자신들의 무력기반이 되는 군제를 재정비할 필요성에서 제기된 것이었다. 이때의 군제개편의 기본방향은 주로 제도적 측면과 경제적 측면에서 이루고자 하였다. 제도적 측면에서는 고려 군사제도의 기본 골격을 유지하면서 어떻게 효과적으로 군사를 통솔·통제할 것인가와 그 군사제도를 운영하기 위하여 재정적 측면을 효율적으로 뒷받침하고자 한 것이었다.<sup>2)</sup>

1) 閔賢九, 1983 『朝鮮初期의 軍事制度와 政治』, 韓國文化院.

2) 洪榮義, 1996 『高麗末 新興士大夫의 軍制認識』, 『軍史』 32에서 고려말기 군제의 변화가 있었던 시기는 크게 禔王 14년 7월 위화도 회군과 崔瑩 제거이후 정권을 장악한 이성계와 급진 사대부들의 군권장악 시도에서 구분되어 질 수 있으며, 이러한 문제는 여말 정치적 이념을 달리하는 온건파와 급진파의 무력적 기반과도 상관관계가 있을 것으로 보았

이 글의 목적은 이성계의 위화도 회군 이전인 공민왕과 우왕대에 제시된 軍制改編案에 주목하고 그것이 어떻게 이후 시기와 이어지는가를 검토하고자 한 것이다. 이러한 시도는 이 시기 정치재편 과정중 군제개편 과정에서 신흥사대부의 분화가 어떤 차별성을 가지는지, 나아가 군제개편안의 시기적 성격구분이 가능한 것인가를 규명하고자 하는 것이다.

이를 위하여 우선 공민왕·우왕대 군제개편안의 기본방향을 검토하고, 그 내용을 분석하였다. 또한 군제개편안을 제기한 주도층이 어떤 성향의 인물들인가를 列傳을 통해 면밀히 살펴보고자 하였다. 이러한 작업은 당시 정치세력내의 변화과정과 밀접한 관련성이 있어 보이기 때문이다.

## 2. 恭愍王·禡王代 軍制改編의 基本方向

고려말 군제개편의 기본방향은 주로 중앙군제와 지방군제의 개편, 그리고 군역체제의 정비를 통한 2군6위제의 복구에 있었다. 고려전기의 2군6위는 원래 국왕의 親衛隊였던 鷹揚軍과 龍虎軍, 京軍인 左右衛·神虎衛·興威衛·金吾衛·千牛衛·監門衛로 구성되어 있었다. 좌우위와 신호위·홍위위는 開京의 수비는 물론 변방 수자리의 교대 임무까지도 지고 있는 京軍의 핵심이며, 금오위는 경찰의 임무를 띠고 있고, 천우위는 儀衛와 왕을 경호하는 임무를 맡고 있었다.<sup>3)</sup> 그러나 고려말의 중앙군제는 관직체계의 일부로서 조직상으로 존재하는 2군6위와 忽赤을 중심으로 하는 怯薛軍만이 존재하였고 중앙 군사력의 핵심인 시위군은 정비되지 못하였다. 한편 지방에는 원 간섭기 이후 새로이 중요한 변방이 된 경상, 전라도 해안지역을 중

으며, 그 이해관계는 창왕과 공양왕대에 더욱 심하게 드러나는 것으로 파악하였다.

3) 李基白, 1956 『高麗 京軍考』, 『李丙燾博士華甲紀念史學論叢』; 1968 『高麗兵制史研究』, 재수록.

심으로 鎭邊萬戶府가 설치되어 왜구의 침입에 대처하였으나 원에 의해 그 兵權의 일부가 장악되어 강력한 군사적 통제를 받고 있었다.<sup>4)</sup>

이러한 2군6위제로의 복귀노력은 단시일에 완성된 것은 아니었다. 특히 공민왕대 군제개편의 추진은 공민왕 3년을 전후로 하여 원의 쇠퇴로 말미암은 反元改革과 더불어 시작되었다. 南征軍으로 파견되었던 將帥들에 의해 원의 사정이 보고되면서<sup>5)</sup> 반원정책을 단행할 분위기가 무르익어 갔다. 그러나 고려 중앙군의 군사력은 13세기 후반에 비하여 더욱 열악해져 있었고, 그나마 萬戶職을 띤 권세가들이 사적으로 군사력을 장악, 동원하는 등 사회적 폐단의 주체로 등장하면서 혼란을 가중시켰다. 따라서 중앙군제의 개편은 우선 군사력 강화가 가장 시급한 과제였으며, 지휘체제의 정비도 그에 못지 않게 중요하였다.

공민왕 3년(1354) 원의 요청으로 중앙의 정예군사 2천명을 파견한 뒤 西海道에서 弓手를 모집하여 宿衛를 보완해야 할 정도로 중앙의 군사력은 허약하였다.<sup>6)</sup> 이에 따라 공민왕 5년 7월에는 왕실 호위를 강화할 목적으로 忠勇衛를 설치하여 4천명의 병력이 소속되도록 하였는데, 2군6위만 약화시켰을 뿐 별 도움이 되지 못하여 동왕 10년 홍건적의 침입으로 왕이 안동으로 피난할 때 충용위 군사로서 왕을 호위한 사람이 하나도 없다고 할 정도였다.<sup>7)</sup>

2군6위는 공민왕 13년과 우왕 2년 두 차례에 걸쳐 10만에 가까운 농민 시위군이 편성·보충됨으로써 병력이 대폭 강화되었다. 그러나 2군6위의 지휘계통을 장악하고 있는 장교들이 권세가의 나이 어린 자제나 工匠·商人들로 채워져 祿을 받음으로써 국가재정의 부족을 초래하는 한편, 迂達赤·速古赤·別保 등의 成衆愛馬까지도 녹을 받지 못하는 현실이었

4) 閔賢九, 1983 「高麗後期の軍制」, 『高麗軍制史』, 육군본부 및 권영국, 1994 「원간섭기 고려 군제의 변화」, 『14세기 고려의 정치와 사회』, 민음사.

5) 『高麗史』 권38, 恭愍王 3년 11월 丁亥·乙巳 및 『高麗史節要』 권26, 恭愍王 3년 11월.

6) 『高麗史』 권38, 世家38, 공민왕 3년 6월 辛亥條.

7) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 공민왕 11년 6월 監察司 上言.

다.<sup>8)</sup> 이는 시위군의 군사력을 지휘하는 조직체계가 별도로 형성된 때문이기도 하였다.

따라서 중앙군의 지휘체계는 공민왕 5년 6월 기존의 萬戶·鎮撫·千戶 등에게서 군사 지휘권을 박탈하고 兵馬使, 兵馬副使로 지휘부를 편성하여 중앙군을 이끌고 출전하여 양계지역을 회복토록 함으로써 원의 군제로부터의 영향을 배제하고 종래의 전통을 되살리려는 시도가 나타났다.<sup>9)</sup>

먼저 중앙지휘체제의 확립에 중점이 두어졌는데, 최고 지휘부로 기능하는 都統使의 설치가 그것이었다. 중앙군의 상급 지휘체계인 都統使의 등장은 공민왕 9년(1360) 左政丞 柳濯을 京畿兵馬都統使로 임명한 데서 비롯되었다. 도통사가 이같이 정승급의 인물로 임명되어 도원수 이하의 장수를 지휘하는 최고사령관직으로 자리잡은 데 이어 공민왕 18년 李仁任을 西北面都統使로 파견한 것을 계기로<sup>10)</sup> 제도적으로 정비되었다. 또한 도통사의 하부기구로 鎮撫 2명(1명 종2품·1명 정3품), 經歷 2명(4품), 知事 2명(5품·6품)을 소속시켜 鎮撫所와 經歷司를 설치하였다.<sup>11)</sup> 이로써 유사시에 도통사가 곧바로 軍帥 및 군사행정기구를 갖추어서 출전하여 최고 지휘부로 기능할 수 있게 되었다.

공민왕대 말에는 도통사와 같은 내용의 하부기구를 갖춘 都總使를 두어 개경의 군사력을 총괄하였다. 그런데 우왕 3년(1377) 3월에 六道都統使가 설치되어 崔瑩이 그 직책을 맡은 이후 나머지 도통사·도총사가 이에 통합됨으로써 우왕대에는 최영만이 도통사로 활약하였다.<sup>12)</sup>

한편 공민왕대까지도 宰樞와 같은 중앙 관직자가 주력군을 거느리고 출

8) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 공양왕 원년 12월 憲司 上疏.  
 9) 『高麗史』 권39, 世家39, 공민왕 5년 6월 丁酉·己亥 및 권111, 列傳24 趙噉傳.  
 10) 『高麗史』 권41, 世家41, 공민왕 18년 12월 辛未條.  
 11) 『高麗史』 권77, 志31, 百官2 外職條.  
 12) 六道都統使가 되었을 때 崔瑩의 권한은 각 元帥의 廳下士 10명씩을 뽑아 成衆愛馬 등과 함께 江華 戍卒로 편성할 정도로 강력하였다. 그는 우왕 6년 4월부터 海道都統使도 겸하여 맡아 수군의 강화에 이바지하였다(『高麗史』 권113, 列傳26 崔瑩傳).

전하는 임시 장수직이었던 元帥 역시 상설직화 하였다.<sup>13)</sup> 이 변화의 바탕에는 농민시위군의 편성을 바탕으로 이루어진 것이다. 공민왕 13년에 처음 편성된 농민시위군은 본래 중앙 관직자가 軍籍 편성의 세부단위인 各 軍目道の 兵馬使를 겸직하여 이들을 통할해 왔으나, 원수가 중앙에서 각 도의 군사를 관할하게 됨으로써 우왕 2년 7월부터 현지 수령이 군목도병마사를 겸하게 되었다.<sup>14)</sup> 이어서 그 해 8월 농민시위군이 추가로 파악 보고된 뒤 이들을, 도를 단위로 3명씩 임명되는 원수가 「六道都巡察使軍目」에 의거하여 分管하게 됨으로써<sup>15)</sup> 고려말의 중앙군제는 元帥體制로 자리잡게 되었다.

이 시기의 시위군은 형식적으로는 8위로 통칭되고 있던 2군6위에 분속되었으나, 실질적으로는 戰時狀態가 지속됨으로써 五軍에 분속되고 이를 각도 원수들이 지휘하였다. 5군에는 開京 5部 坊里軍 또한 소속되어 이를 거느리는 원수도 별도로 두어졌으나, 이들은 군사력 강화에는 별 도움이 되지 못하였다.<sup>16)</sup> 우왕 연간에는 권문세족의 정치권력 장악이 한층 심화되고 宰樞의 지위에 오른 사람들이 크게 늘었는데, 이들은 대부분 군직의 경력이 있는 데다가 자기 집을 방비할 수 있을 정도의 伴尙, 곧 磨下士들을 거느리고 있었다. 이같은 배경 속에 왜구의 침입으로 전쟁상태가 지속되자 재추의 지위에 오른 여러 관직자가 본래의 관직을 띤 채 각도 시위군·5부 방리군과 해도 수군 등의 원수를 겸직하는 형태로 제도가 정착된 것이다. 각 원수는 군사를 지휘하기 위한 기구로서 都鎮撫와 鎮撫들로 구성되는 鎮撫所를 갖추고 있었으며, 고위 장수의 진무는 하급 장수들이 맡고 있었다. 또한 원수들이 출전할 때 거느리는 하급 장수들은 대개 兵馬使·知兵馬事 등 종래의 5군 조직 안의 직함을 띠고 있었다.<sup>17)</sup>

13) 『高麗史』 권44, 世家44, 공민왕 23년 7월 戊子條.

14) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 신우 2년 7월조.

15) 『高麗史』 권115, 列傳28 李崇仁傳.

16) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 241쪽.

17) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 240쪽.

元帥는 그 지위에 따라 도원수·상원수·부원수로 구분되었다. 3원수는 시위군 편성 단위가 된 8도에 모두 임명되었고, 서북면에는 익군에도 원수가 파견되었다. 각 도의 3원수 가운데 중앙에서 시위군을 관할하는 것은 주로 도원수와 상원수였고, 관할 도에 내려가 외적을 막는 것은 대개 부원수였다. 권력의 핵심에 가까이 있을수록 현지에 파견되기보다는 중앙에 남아 특정 도의 시위군을 장기간 분관하면서 유사시에는 東·西江 원수로서 개경을 위협하는 왜구를 막거나 助戰元帥나 都巡察使, 都體察使 등의 직함을 띠고 출전하였다. 각 도 원수가 시위군을 장기간 관할하게 되자 자연히 牌記라 부르는 시위군의 명단도 원수가 직접 관장하게 되었고, 때로는 정해진 軍額의 시위군 외에 임의로 군사를 뽑아 휘하에 두기도 하였다. 군사력의 선발과 징발은 물론 지방행정조직을 통해서 이루어졌는데, 戰時狀況이 지속되고 있는 실정에서 원수가 직접 軍目道 관원인 州郡의 수령에 공문을 보내 군사력을 충원하게 되었다. 즉 원수는 군사 지휘권을 바탕으로 점차 징발권까지 장악해 갔고, 그 결과 시위군 등 각 도의 군사력이 그 원수에 사적으로 예속되는 양상이 두드러져 갔다.<sup>18)</sup>

이상과 같이 고려의 중앙군제는 우왕 연간에 이르러 都統使-元帥로 이어지는 장수 중심체제로 짜여졌으며, 이는 우왕 14년(1388)의 요동정벌군 편성에도 그대로 반영되었다. 요동정벌군은 최영이 八道都統使, 曹敏修가 左軍都統使, 李成桂가 右軍都統使가 되고 좌·우군도통사가 세 도통사의 助戰元帥와 각 도 원수 등 총 28명의 원수를 지휘하여 3만 8천여 명의 병력을 이끌고 출전하였다. 그러나 잘 알려진 대로 위화도회군이 감행되고 이성계가 실권을 장악한 뒤 군제의 개혁이 이루어짐으로써 새로운 중앙군제가 갖추어졌다.

회군이후 이성계가 조민수 등을 축출하고 공양왕 2년(1390) 정월 8도 시위군을 총지휘하게 되었다. 이어서 이 해 11월 각 원수의 인장을 거두어 그 군사를 풀도록 한 뒤 이듬해 정월 三軍都總制府가 설치되었다. 그러나

18) 閔賢九, 1984 『朝鮮初期의 私兵』, 『東洋學』 14, 檀國大 및 吳宗祿, 앞의 글(1991), 235쪽.

삼군도총제부 아래에 중앙의 고위 관직자가 각 도 군사력을 관할하는 체제를 다시 갖추었으므로 원수제의 명맥은 끊어지지 않았다. 따라서 원수제의 완전한 혁파는 새 왕조 건국 이후의 과제로 넘겨지게 되었다.<sup>19)</sup>

지방군제의 개편은 충정왕 2년(1350) 이후 왜구의 침입이 본격화되고 중국 대륙에서 元·明的 왕조교체가 이루어지는 과정에서 고려에 군사적 위협이 가해짐에 따라 중요한 과제로 부각되었다. 취약하나마 萬戶府와 防護所가 설치되고 이에 鎭邊別抄·鎭戍軍 등의 군사력이 소속되어 있던 경상도와 전라도, 양광도 등 下三道는 이를 바탕으로 지방군제를 정비하면 되었으나, 그 밖의 지역 특히 다시금 국방의 중요성이 높아진 東·西北面 지역은 사실상 새로이 체도를 갖추어야 했다. 이에 비해 중부의 경기도·서해도·강릉도·교주도 지역은 현실적인 국방의 필요성이 낮았던 까닭에 군사제도 정비 움직임은 두드러지지 않았다.

下三道에서는 공민왕대부터 都巡問使가 각 도의 군사 책임자로 등장하였다. 충정왕 2년 2월 왜구가 固城·竹林·巨濟에 대규모로 침입하자 이 해 3월에 도순문사직을 겸해 오던 합포·전라진변만호부의 만호와 별도로 전라·양광도도순문사와 경상·전라도도지휘사를 파견한 조치가 그 변화의 계기였다.<sup>20)</sup> 그 뒤 공민왕 5년 진변만호부가 폐지됨으로써 그 동안 임시 사행에 불과했던 도순문사는 종래 진변만호가 수행하던 직임을 都巡問鎭邊使로서 계승하였다.<sup>21)</sup>

해안지역이 국방선화함으로써 공민왕 2년 무렵부터 해안지역 군현의 수령에게 방어 임무가 부여되고, 戍所의 수도 크게 증가되어 갔다.<sup>22)</sup> 이어서 우왕 원년(1375)부터 각 도의 원수가 도순문사를 겸직하고 일반 주군의 수

19) 吳宗祿, 1991 『고려후기의 군사지휘체제』, 『국사관논총』 24.

20) 『高麗史』 권37, 世家37, 충정왕 2년 3월 庚辰條.

21) 吳宗祿, 1986 『고려말의 도순문사』, 『진단학보』 62.

22) 吳宗祿, 위의 글, 13쪽. 戍所는 防護所가 이름이 바뀐 것으로, 공민왕 10년에 전라도에만 18개소나 되어서(『高麗史節要』 권27, 공민왕 10년 5월 全羅道按廉使 田祿生 啓) 당시 하삼도 수소의 총수는 50개 이상인 것으로 추정된다.

령도 兵馬職銜을 띠게 되었다. 수령의 병마직함은 본래 兵馬使·知兵馬事 등이나, 界首官의 수령은 이미 兩府 宰臣이 임명되는 일이 많아서 원수 직함을 띠기도 하였다. 그런데 도순문사는 하삼도와 양계에서만 제도로서 정착하였고, 그 가운데 군사지휘를 전담한 것은 하삼도 도순문사뿐이었다. 즉 도 단위 지방군제의 발달은 주로 하삼도에서 도순문사를 중심으로 이루어졌으며, 우왕대에는 원수 가운데 한 사람이 出鎭하여 도순문사를 겸직하면서 都巡問使營과 戍所로 짜여진 방어망을 바탕으로 병마직함을 띤 수령들을 지휘하여 국방 임무를 수행하였다.<sup>23)</sup>

下三道 都巡問使는 戍所의 戍卒과 기존의 鎭邊別抄, 공민왕 13년부터 편성되어 지방군의 주력이 된 농민시위군들을 지휘하여 국방에 임하였다. 수졸은 육군과 수군의 구분이 모호한 상태에 있었다. 都巡問使營은 물론 수소에도 戰船이 배치되어 있었는데 수졸 가운데 일부는 이 전선을 타고 전투하는 수군이였다. 즉 당시 하삼도의 도별 군사 지휘계통은 육군과 수군이 분화되지 않은 상태에서 도순문사를 정점으로 형성되어 있었다.<sup>24)</sup> 도순문사 휘하에는 도순문사영에만도 수천을 헤아리는 병력이 있었음에도 煙戶軍·別軍의 명목으로 추가로 군사를 뽑기도 하였다. 도순문사의 휘하에는 군령 기구인 鎭撫所와 행정 실무기구인 錄事가 있었다.<sup>25)</sup> 그러나 군사행정은 상당 부분이 按廉使에게 맡겨졌다.

하삼도에서는 왜구방어를 목적으로 군사제도가 도를 단위로 체계화된 데 이어 방어시설도 점차 갖추어졌다. 경상도의 淸浦營, 전라도의 光州營, 양광도의 伊山營 등 도순문사영이 고정 설치됨은 물론 요새화됨으로써 명실상부한 도의 국방 중심으로 자리잡아 갔다. 왜구가 침입하면 해안지역 주민들을 入保시키던 데서 나아가 우왕 때에는 내륙까지 입보가 확대되어서 많은 산성을 수축하였으며, 특히 寧海·蔚州·東萊·迎日·藍浦·興海 등

23) 吳宗祿, 위의 글 참조.

24) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 231쪽.

25) 吳宗祿, 앞의 글(1986), 26~27쪽.

해안지역 요충지에 위치한 주요 군현에는 우왕~공양왕 연간에 邑城을 쌓고 戍所를 설치하여 戍卒을 주둔시키고 군함을 갖춘 위에 병마사나 만호 등을 파견하였다.<sup>26)</sup>

양계 지역은 공민왕 5년(1356) 군사행동으로 잃었던 땅을 회복한 뒤 국방체제의 틀이 잡혀갔다. 西北面 국방체제는 공민왕 5년 西北面都元帥로 파견된 廉悌臣에 의해 대략 갖추어졌다. 염제신은 군량을 비축하고 국경 요충지에 수소를 설치하여 수졸을 배치하고 安州 등 주요 방어 거점에도 성곽을 축조하고 군사력을 배치하였으며, 서북면의 군사는 고려 전기의 州鎭軍처럼 유사시에는 전투에 임하고 평시에는 屯田을 경작하는 兵農一致의 존재로 정하였다.<sup>27)</sup> 이와 아울러 서북면의 토착 지배질서를 바탕으로 안주와 西京·義州 등지에 만호·천호 등을 두어서 군사조직으로도 활용할 수 있도록 틀을 갖추었다.

서북면의 翼軍은 이같이 바탕이 갖추어진 위에 北元과 외교를 단절한 시점인 공민왕 18년에 그 침입을 우려하여 병농일치의 군사조직으로 설치되었다. 그 내용은 서경만호부 10익, 안주만호부 8익, 의주·泥城·江界萬戶府 각 4익 등 5개 만호부에 각각 익군을 4~10익으로 조직하고 만호부에는 만호, 各翼에는 上·副千戶를 두는 체제였다.<sup>28)</sup> 이같이 군사조직이 짜여진 위에 口子가 설치되고 꽤 직급이 높은 지휘관이 파견되어 국경지대의 방어망도 강화되었다.<sup>29)</sup>

동북면은 공민왕 5년에 吉州 지역까지 수복하였으나, 서북면에서만큼 신속히 국방 강화를 위한 노력이 추진되지는 못하였다. 우왕 9년(1383)에 이성계가 올린 安邊策에 의하면 공민왕 5년 100戶를 단위로 統을 설치하여

26) 吳宗祿, 위의 글, 28~31쪽.

27) 『高麗史』 권111, 列傳24, 廉悌臣 및 권81, 志35, 兵1, 兵制 공민왕 5년 11월조 및 洪榮義, 1991 『恭愍王의 反元政策과 廉悌臣의 軍事活動』, 『軍史』 23.

28) 安州萬戶府에는 우왕 3년에 2익이 추가되어 西京萬戶府와 같이 10익이 소속되었다(李基白, 앞의 책, 202~203쪽).

29) 吳宗祿, 1989 『朝鮮初期의 邊鎭防衛와 兵馬僉使·萬戶』, 『歷史學報』 123.

統主가 元帥營에 豫속되도록 했다고 하나,<sup>30)</sup> 수복 직후 설치한 威州萬戶府를 강릉·경상·전라도 등의 군마를 모아서 지켜야 할 정도로<sup>31)</sup> 군사 조직이 형성하였다. 동북면에서도 함주·安北(北靑州) 등 일부 지역은 公民營 18년에 邑軍이 설치되고 이어서 國境지대인 북청주와 端州에 설치된 만호부를 중심으로 倂임새를 갖추어 간 것으로 보인다. 그러나 邑軍체제가 서북면만큼 폭 넓게 倂여지지는 못하였다.<sup>32)</sup>

翼軍을 管轄하는 각 邑의 千戶는 토착 有力자로 任命되었고, 萬戶에는 中央의 주요 官職자로 任命되는 만호와 토착 有力자로 任命되는 만호의 두 부류가 있었다. 萬戶府를 管轄하여 指揮권을 행사한 것은 전자의 만호로서, 洪건적 등의 침입을 막기 위해 中央의 고위 장수로 任命했던 安州·西京 등지의 만호부 만호의 계통을 잇고 있다. 이들은 지방에 倂견된 장교들을 指揮하여 國防을 맡는 한편, 적의 침략이 일어나면 道統사나 元帥의 指揮 아래 管轄 軍사력을 指揮하여 전투에 任하였다. 그런데 王대에 이르러서는 양계, 특히 서북면에 설치되었던 만호부는 軍翼道로 바뀌어 이를 단위로 元帥가 倂견되어 邑軍을 指揮하는 변화가 일어났다. 이에 따라 서북면의 邑軍은 체제가 크게 무너지지 않고 朝가 國될 무렵까지 유지되었던 것으로 보인다. 이에 비해 동북면에서는 王 間에 이미 邑軍조직이 상당 부분 遜되어 있었다.

이러한 사정에서 양계의 道순문사는 軍사指揮보다는 軍사행정을 담당하며 內 政을 總괄하는 職책으로 자리잡혀 갔다. 서북면에서는 公民營 때부터 道순문사는 서경에, 內 軍사를 總指揮하는 장수는 안주에 위치하였으며, 동북면 道순문사는 和寧府를 都巡問使營으로 하여 內 政을 總괄하면서 북쪽의 단주·북청주 만호부를 통한 國防을 지원하였다. 이에 따라 남방 5도의 안렴사가 격상되어 都觀察黜陟使로 바뀔 때 양계의 道순문

30) 『高麗史』 권135, 列傳48, 신우 9년 8월조.

31) 『高麗史』 권58, 志12, 地理3, 東界 威州.

32) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 233~234쪽.

사는 하삼도 도순문사와는 달리 都觀察黜陟使兼兵馬都節制使로 직함이 바뀌었다가 복원되는 과정을 밟았다.<sup>33)</sup>

서해도와 교주도·강릉도에는 도순문사가 파견된 예가 없지 않으나 제도화되지는 않았으며, 우왕 연간에는 필요할 경우 원수가 파견되어 국방을 맡았다. 交州·江陵道에는 일반적으로 교주도, 강릉도 각각을 단위로 원수가 파견되었지만 유사시의 군사 운용에서는 교주·강릉도 또는 교주·강릉·朔方道가 하나의 단위가 되기도 했다. 이에 비해 경기에는 별다른 군사력이 없었으며, 적이 개경 부근에까지 이르면 도통사가 원수들을 통해 개경 5부 坊里軍과 각 도의 시위군을 거느리고 출전하였다.<sup>34)</sup>

우왕대 이후 왜구 방어에 큰 공을 세운 것은 水軍이다. 수군은 海道水軍과 各道水軍으로 나뉘어 편성되어 있었다. 공민왕대에는 捕倭使 또는 倭賊追捕使 등을 두어 수군을 거느리고 경기를 중심으로 서해안 일대의 왜구를 막도록 했었는데, 동왕 23년(1374) 李禧와 鄭地의 수군 강화 주장을 수용하여 양광도와 전라도의 수군을 재건할 때<sup>35)</sup> 포왜사 등이 거느리던 수군이 해도수군으로 재건된 것으로 짐작된다. 해도수군의 거점은 개경의 입구에 위치한 江華와 喬桐이었으며, 전국의 바다를 작전권으로 삼아 활동하였다. 그 최고 지휘권은 海道都統使에게 있었으나 실제 지휘권은 3명의 海道元帥에게 있었다. 우왕 3년(1377) 해도원수 孫光裕가 강화에서 왜구에 대패하여 해도수군의 전함 대부분이 소실되자 최영이 곧바로 僧徒 2천여 명·船匠 1백여 명을 징발해 8백여 척의 전함을 다시 만든 바 있다.<sup>36)</sup> 우왕 6년에는 羅州·木浦 지역의 정예 수군을 추쇄, 교동과 강화에 배치하여 해도수군의 병력이 증강되었다.<sup>37)</sup> 2년 뒤 최영은 다시 승려를 동원하여 거함 130여 척을 만들어서 전국의 요충지에 배치하였으며, 이로부터 각 도의 수

33) 吳宗祿, 1985 「朝鮮初期 兵馬節度使制의 成立과 運用(上)」, 『震檀學報』 59, 88쪽.

34) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 245~249쪽.

35) 『高麗史』 권83, 志37, 兵3, 船軍 공민왕 23년 정월조.

36) 『高麗史』 권113, 列傳26 崔瑩傳.

37) 『太宗實錄』 권3, 태종 2년 2월 戊午條 및 『世宗實錄地理志』 권148, 京畿 江華都護府 長番水軍.

군도 전보다 강화되어 왜구 방어에 큰 효과를 볼 수 있었다.<sup>38)</sup> 각 도 수군의 도별 지휘권은 도순문사가 가졌지만 실제 수군을 통할한 것은 水軍都萬戶·萬戶·千戶와 領船頭目 등이었다.<sup>39)</sup>

한편 지방군제 또한 위화도회군 이후 큰 변화를 겪게 되었다. 그 동안 하삼도를 중심으로 발달해 온 도 단위 지방군제의 핵심인 도순문사를 개편하여 창왕 원년(1389)에는 전임 지휘관인 都節制使를 설치하고 각 도 도절제사가 도내에 파견되는 절제사와 병마사, 만호 등 육군과 수군의 지휘관을 지휘하여 국방을 전담토록 하였다.<sup>40)</sup> 이는 중앙 시위군을 지휘하는 직책과 각 도의 국방 책임자를 구분한 조치이기도 하여서 이어서 진행된 三軍都總制府 설치를 통한 元帥制 정리와 맥을 같이하여 변화였으나, 도절제사가 제도적으로 내용을 갖추게 되는 것은 새 왕조가 건설된 다음의 일이었다.<sup>41)</sup>

軍役체계의 정비와 변화는 공민왕 5년(1356) 6월 반원정책에 뒤따른 일련의 개혁 속에서 시도된 뒤로 본격화 되었다. 이 때의 군제 개혁안의 요점은 고려 전기의 軍戶制 회복에 의한 중앙군 강화와 지방군에 대한 助役 규정의 마련이었다. 군호제의 회복은 모든 제도를 문종 때를 기준으로 삼아 고려 전기의 것으로 복구하려는 시도의 일부로서, 탈점당한 軍人田을 원래의 주인에게 되돌려주고 부당하게 급여된 閑人田이나 奇轍 등 친원세력으로부터 몰수한 땅을 군인전으로 돌리는 것이 그 방법이었다.<sup>42)</sup>

이에 비해 지방군에 대한 조역 규정은 전국 해안지대가 이미 국경선으로 변한 상황에서 연해지역 주민을 국방에 충당하여 이들이 군인으로 복무할

38) 『高麗史』 권113, 列傳26 崔瑩傳.

39) 李載勳, 1970 『朝鮮初期의 水軍』, 『韓國史研究』 5; 『朝鮮初期社會構造研究』, 一潮閣, 1984, 115쪽.

40) 吳宗祿, 앞의 글(1985), 80쪽.

41) 이에 대한 정리는 주로 『한국사』 19(1996) 고려후기 정치와 경제의 군제의 개편(吳宗祿)을 참고하여 정리하였다.

42) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 공민왕 5년 6월조.

때에는 1호 안에 장정이 1명뿐이면 면제해 주고, 장정이 2명인 경우에 1명을 뽑도록 한다는 현실적인 내용이었다.<sup>43)</sup> 이어서 공민왕 20년(1371)에는 이 원칙을 강조하면서 1호 안에 장정이 2명을 넘지 못할 때에는 2호를 합쳐서 조역을 확보할 수 있을 때 군인으로 징발하도록 하였다.<sup>44)</sup>

그러나 당시의 급박한 형세는 어떤 형태로든 중앙 상비군 조직을 서두르지 않을 수 없게 하였다. 그리하여 공민왕 13년 7월 각 도에 인원을 배당하여 良家子弟로 표현되는 상층 양민농민에서 군인을 뽑아 2군 6위를 보충해서 번갈아 宿衛시키기에 이르렀다.<sup>45)</sup> 이어서 원·명의 교체에 따른 복잡한 국내·외 정세 속에 고려의 군사행동이나 왜구에 대한 대처를 위해서 군사력의 확보가 더욱 절실해진 공민왕 22년 10월에 崔瑩이 六道都巡察使가 되어 戰艦 建造와 아울러 軍戶를 뽑아 軍籍에 올리는 임무를 수행하였다. 이 때 파악된 군인의 규모가 우왕 2년(1376) 8월에 각 도별로 보고되었는데, 공민왕 13년에 5도에서 2만 7천명, 우왕 2년에는 전국에서 10만명에 가까운 군인이 파악되었다.<sup>46)</sup> 최영이 이들을 기록한 군적의 내용은 뒷날 六道都巡察使軍目이라 하여 중요시되었거니와 이렇게 두 차례에 걸쳐 군인으로 파악된 존재가 바로 뒷날 조선초의 侍衛軍으로 연결되는 새로운 성격의 군대인 農民侍衛軍이다.<sup>47)</sup>

이 시기의 군역체계 변화에서 또한 중요한 사실은 閑散軍의 신설이다. 일찍이 12세기초 別武班을 조직할 때와 원간섭기에 일본정벌을 위한 전투부대를 편성할 때에도 동원된 바 있는 閑散官을 공민왕대에 이르러 여러 번 임시로 동원하여 5군에 분속하거나 宿衛토록 함으로써 변화가 일어나게

43) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 공민왕 5년 6월조.

44) 『高麗史』 권79, 志33, 食貨2 戶口 공민왕 20년 12월조.

45) 『高麗史』 권82, 志36, 兵2, 宿衛 공민왕 13년 7월조.

46) 우왕 2년의 點兵 내용은 崔瑩이 軍戶를 파악한 지 3년 뒤의 체계적 통계라는 점, 최영의 軍戶 錄籍이 우왕 6년까지도 六道都巡察使軍目이라 하여 각 도 군인 수의 기준으로 존중된 점 등에서 최영이 뽑아 정한 軍戶의 규모와 가까운 것으로 추정된다(閱賢九, 앞의 글).

47) 閱賢九, 위의 글, 347쪽.

되었다.<sup>48)</sup> 고려 전기의 군호제를 복구할 수 없는 현실에서 비교적 부유한 계층인 한산관에서 군사를 확보하여 중앙 군사력의 일부로 삼고자 한 것이다. 이어서 우왕 때에는 곧 돌려보내기는 했지만 한산관에서 뽑은 군대를 한산군으로 부르면서 馬兵으로서의 임무를 수행토록 하였다.<sup>49)</sup> 따라서 공민왕 5년(1356)의 반원개혁에 뒤따른 군역제도의 개편 노력은 당시의 여러 가지 여건의 영향을 받아서 농민시위군과 官人閑散軍이라는 이원적 군역체계를 낳게 된 셈이다.

공민왕 5년 반원개혁의 일환으로 군사행동에 착수한 이후에는 紅巾賊의 1·2차 침입, 德興君의 침입 등 말 그대로 병란으로 점철된 시기였다. 이같은 상황은 농민시위군과 관인한산군 외에도 여러 가지 형태로 군사를 뽑게 만들었다. 왜구의 침입으로 개경이 불안해지는 경우 모든 방법을 동원하여 개경의 장정을 널리 모아서 방어에 임하게 하였고<sup>50)</sup> 지방에서의 병력동원 권한을 갖고 있는 元帥가 侍衛軍 외에 煙戶軍·別軍의 명목으로 장정을 모아 백성들이 失農할 지경에 이르기도 하였다.<sup>51)</sup>

이같이 국방을 위해 그 지역에 있는 장정을 망라하여 동원해야 했던 필요에서 마침내 우왕 4년(1378) 12월에 왜구가 멈출 때까지 시한부로 전국에 翼軍을 설치하여 그 제도적 장치를 갖추기에 이르렀다.<sup>52)</sup> 공민왕 18년 8월에 西北面에 설치하였던 익군을 이제 왜구에 대처하기 위해 전국에 확

48) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 공민왕 16년 2월·18년 12월 및 권82, 志36, 兵2, 宿衛 공민왕 16년 8월.

이러한 조치는 고려 후기 이후 지속된 관인계층의 양적 확대와 지역적 확산에 대처하여 이들을 효과적으로 통제하려는 정치적 목적도 지니고 있었다(閔賢九, 위의 글).

49) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 신우 3년 6월조.

50) 공민왕 22년 5월에는 왜구가 開京 가까이 침입하자 10戶로 1統을 삼아 人丁 1인을 내어 赴防케 했고, 우왕 3년 4월에는 호마다 가옥 칸수에 따라 인정 1~3인이나 장비를 내게 하였다. 특히 후자의 경우에는 사실상 奴가 많이 동원되었을 것으로 추정된다(閔賢九, 위의 글, 337쪽).

51) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 신우 2년 5월조.

52) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 신우 4년 12월.

대 실시하여 양반과 백성에서 人吏, 驛子, 公·私奴까지 이르는 그 지역의 모든 장정을 군사력으로 파악·확보하게 하고, 1천명·1백명·10명을 통할하는 千戶·百戶·統主를 두어 모두 有職者가 말도록 하였다. 익군에서 주류를 이루는 것은 물론 농민군인데, 여기에 官人閑散軍 계통이나 人吏 이하의 煙戶軍까지 망라하는 軍民一致制를 이루게 된 것이다. 익군은 각자 생업에 종사하다가 유사시에는 전투에 동원되는 군인으로, 무기는 스스로 마련해야 했다. 이 조치는 군인을 종적·황적으로 확대시켰다는 점에서 고려 후기 군역제도의 발전에 중요한 의의를 지닌다.

이 익군의 확대실시는 이로부터 야기된 여러 가지 혼란 때문에 왜구의 침입이 계속되고 있었음에도 반년 만에 중단되었다.<sup>53)</sup> 그러나 이 뒤로도 더욱 넓은 신분층으로부터 군인을 뽑아서 군역을 담당하도록 하는 대세가 지속되어 우왕 14년 2월에는 각 도의 양반·백성·향리·역리를 군인으로 삼되 일이 없으면 농사에 힘쓰게 하고 일이 있으면 징발케 하였다.<sup>54)</sup> 곧이어 이 해 5월 威化島回軍이 감행되어 고려의 정치정세가 근본적으로 뒤바뀐 뒤 군역제도도 병농일치 또는 군민일치를 지향하여 정착되었다. 공양왕 3년(1391) 정월에 군사최고통수기관으로서 三軍都摠制府가 설치될 때 受田品官, 곧 閑散軍도 그 예하에 소속되었고 같은 해 5월에 科田法이 공포되면서 軍田은 閑良官吏만이 지급받아 숙위의 책임을 맡도록 규정되었다. 그리하여 군민일치의 원칙에 따라 농민들이 군역을 담당하되 그들에게는 군역과 관련된 토지 지급이 없는 반면, 한량관리에게 군전이 지급됨으로써 새로운 군역체계의 방향을 확정짓게 되었던 것이다.<sup>55)</sup>

53) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 신우 4년 5월. 당초 西北面의 翼軍처럼 貢賦에 대한 책임이 면제되도록 제도적으로 보완되어 익군의 확대 실시가 이루어지지 못했던 결과 국가의 貢賦와 差役이 모두 나오는 남도지방의 농민들이 실업하고 국가재정이 치명적 타격을 받게 된 것이 익군의 확대실시를 포기한 가장 중요한 원인이었다(李基白, 1969 『高麗末期의 翼軍』, 『李弘植博士回甲紀念 韓國史學論叢』 新丘文化社, 211~212쪽).

54) 『高麗史』 권81, 志35, 兵1, 兵制 신우 14년 2월조.

55) 이상 군역체계의 변화는 주로 閔賢九, 1983 『朝鮮初期의 軍事制度와 政治』, 韓國文化院의 연구에 의거하여 정리하였다.

### 3. 『高麗史』兵志의 軍制改編案의 內容分析

고려말 군제개편의 기본방향은 주로 중앙군제와 지방군제의 개편, 그리고 군역체제의 정비를 통한 2군6위제의 복구에 있었다. 중앙지휘체제의 확립은 최고 지휘부로 기능하는 都統使-元帥體制의 확립에 있었다. 지방군제의 개편은 주로 下三道지역의 都巡問使 지휘체제의 정비와 水軍의 강화에 있었으며, 군역체제의 정비는 軍人田의 확보와 屯田개발을 통하여 助役體制를 확립하고자 하였다. 이를 바탕으로 農民侍衛軍과 閑散軍의 신설, 그리고 翼軍의 확대를 꾀할 수 있었다.

『高麗史』兵志에 기재된 공민왕·우왕대의 군제개편안은 바로 이러한 것을 목표로 한 것이었다. 『高麗史』兵志에 기재된 공민왕·우왕대의 군제개편안은 총 49개 항목에 이른다. 공민왕대는 왕이 직접 내린 敎나 下旨의 형태로 제시된 것이 10개, 都評議使司·宰樞(3), 監察司(1) 등 기관에서 제시된 것이 4개, 廉悌臣(2), 鄭地(准提, 1), 李禧(1) 등 軍務과 관련한 직책을 맡았던 인물이 제시한 것이 4개, 文職에 있었던 禹玄寶(2)나 李進修(2)가 제시한 것이 4개로 총 22개 항목에 이른다.

우왕대 역시 왕이 직접 내린 敎나 下旨·下諭의 형태로 제시된 것이 5개 항목이다. 또한 都評議使司(5)와 都堂(1)·宰樞(1), 그리고 開城府(2) 이하 門下府郎舍(1)와 憲府·憲司(3)·諫官(2) 등에서 제시한 것이 15개이며, 崔瑩(2)·李成桂·曹敏修·李茂·郭璇·呂稱 등 개인이 제기한 것이 7개로 총 27개 항목이다. 49개 항목 가운데 주체가 국왕을 포함한 개인의 것이 30개항이며, 기관에서 제기한 것이 19개 항목이다. 이러한 점은 창왕·공양왕대의 그것과는(기관 9, 개인 5) 다른 것이다.<sup>56)</sup> 이를 정리하면 다음의 <표 1>, <표 2>와 같다.

56) 洪榮義, 1996 『高麗末 新興士大夫의 軍制認識』, 『軍史』 32.

<표 1> 『高麗史』兵志에 보이는 恭愍王代 軍制改編案

주 체	시 기	내 용	출 전
1 恭愍王 下敎	恭愍王 5년 6월	兵卒을 확보할 것	권81 志35 兵1 五軍
2 西北面都元帥 廉傑臣 上箋	恭愍王 5년 11월	戊卒의 교대와 休暇실시할 것	
3 都評議使 奏	恭愍王 7년 7월	變故시 四面都監의 官원이 1명에서 1명을 거느리고 방어할 것	
4 監察司 上言	恭愍王 11년 6월	壯丁을 뽑아 대비하고 忠勇衛를 폐지하여 諸衛에 배치할 것	
5 恭愍王 下敎	恭愍王 12년 5월	죽은 軍人의 軍戶 雜役면제, 70이상자와 防戍에 공이 있는 자는 錄用할 것	
6 羅州牧使 李進修 上疏	恭愍王 20년 7월	四佉薛이외에 軍帥府 설치할 것	
7 恭愍王 敎	恭愍王 20년 12월	府兵의 土地 지급을 위한 舊制復舊할 것	
8 諫官 禹文寶 等 上疏	恭愍王 21년 10월	陣法訓練, 武學設置, 用軍할 食糧 貯蓄할 것	
9 宰樞 請	恭愍王 元年 5월	各司의 官吏, 令吏 1인으로 宿衛케 할 것	권82 志36 兵2 宿衛
10 羅州牧使 李進修 上疏	恭愍王 20년 7월	佉薛官과 那演인을 두고, 8上將軍, 16大將軍, 42都府와 忽赤·忠勇義 4眷을 이에 속하게 할 것	권82 志36 兵2 鎮戍
11 恭愍王 敎	恭愍王 5년 6월	各處의 加定 別抄를 沿海의 軍民으로 충당, 東界·交州는 雙城에, 北界·西海는 鴨綠江, 楊廣·全羅·慶尙은 지방에서 選用할 것	
12 都評議使 請	恭愍王 6년 정월	東西北面의 戊卒 교대는 2·3월, 8·9월로함	권82 志36 兵2 驛站
13 恭愍王 下旨	恭愍王 5년 6월	賊臣·行省이 차지한 내력이 불분명한 사람을 推削하여 驛戶 충당할 것	
14 恭愍王 下敎	恭愍王 12년 5월	各道의 館驛 土地를 究治, 龍駒 以北의 諸驛은 3년간 柴炭貢 면제할 것	
15 恭愍王 敎	恭愍王 20년 12월	驛戶에 轉輸하는 諸司를 都評議使司와 諸道의 按廉이 엄중히 禁治할 것	권82 志36 兵2 屯田
16 恭愍王 下旨	恭愍王 元年 2월	싸레기 10石을 3석에 준하고 현재 있는 수량은 몰수함	
17 恭愍王 敎	恭愍王 5년 6월	全羅道 臨陂屯田은 屯田官을 두어 前例대로 돌림, 沿海의 땅을 良田으로 개발, 賜給田의 경우 逆賊의 가족과 行省이 점유한 사람들로 그 일에 책임을 지움, 廢舍한 寺院의 田租는 防護軍의 軍糧으로 지급할 것	
18 廉傑臣 上疏	恭愍王 5년 11월	屯田 개발하고 精強한 자를 要害處에 나머지 軍卒은 安州 등지에 就食케 할 것	
19 恭愍王 敎	恭愍王 20년 12월	各道의 防禦使와 大小官員에게 좋은 땅을 고르게 하여 軍人으로 耕種케 할 것	권83 志37 兵3 船軍
20 諫官 禹文寶 等 上疏	恭愍王 22년 5월	舟艦建造할 것	
21 檢校中郎將 李禮 上書	恭愍王 23년 정월	海人과 스스로 應募한 사람으로 배를 부리는데 익숙한 사람으로 水戰할 것	
22 中郎將 鄭准提(地) 上書	恭愍王 23년 정월	李禮와 동일한 것으로 보이나 확인되지 않음	

<표 2> 『高麗史』兵志에 보이는 禡王代 軍制改編案

주 체	시 기	내 용	출 전
1 禡王 下旨	禡王 원년 2월	選軍에서 軍士를 모집하여 軍額을 늘릴 것	권81 志36 兵1 五軍
2 體覆使郭璇 還白全羅道奏	禡王 2년 5월	煙戶軍과 別抄로 失職함	
3 都評議使 奏	禡王 2년 7월	官司의 錢物로 兵器를 만들 것	
4 禡王曰	禡王 2년 7월	各道の 都巡問使는 元帥를 겸하고 軍目道の 官員은 兵馬使·知兵馬使를 겸하게 하여 各道の 品官·軍人 모야 上京할 것, 大小品官과 그 子弟, 閑散兩班·百姓 諸官司倉庫의 私奴孳과 才人·禾尺·僧人·鄉吏 중 賢 訟기와 말타기에 익숙한 자를 뽑아 대비하고 있다가 위급한 사태가 있으면 元帥와 各軍目道の 兵馬使는 기 일내에 와 모이도록 할 것	
5 禡王下令	禡王 3년 3월	戰船을 만드는 僧侶가 이를 피하면 軍法에 따라 논할 것	
6 判三司事 崔登 請	禡王 3년 3월	江華防戍軍의 隊列이 정연치 못함을 지적함	
7 都評議使 議	禡王 3년 5월	街里의 煙戶軍으로 京城을 區劃하여 지키게 할 것	
8 都評議使	禡王 3년 6월	各道の 調發 閑散軍 點閱함	
9 開城府 狀	禡王 3년 7월	馬兵과 步卒, 軍籍의 정비, 民戶의 男丁 調發 出征, 軍紀를 가지고 軍士를 훈련할 것	
10 都堂 議	禡王 4년 12월	各道에 軍翼을 설치할 것	
11 諫官 上言	禡王 5년 정월	元帥의 숫자 정리, 諸道에 將帥를 파견할 것	
12 憲司 上疏	禡王 5년 윤5월	翼軍을 파하고 현존 壯丁을 軍籍에 올릴 것	
13 諫官 上疏	禡王 6년 6월	各道の 三元帥는 軍目에 따라 통솔할 것	
14 李成桂 獻安邊之策	禡王 9년 8월	外寇를 막는 방도로 兵卒의 訓練, 軍戶를 정하여 統屬계함	
15 鷹揚軍上護軍 李茂 上言	禡王 10년 8월	諸道の 閑良子弟를 補充軍으로 할 것	
16 都評議使 榜	禡王 2년 7월	守城之帥는 坊里軍을 거느리고 西門을 百官은 支屬을 이끌고 沿海를 鎮戍케 할 것	권82 志36 병2 鎮戍
17 禡王 敎	禡王 14년 6월	驛이 凋弊하므로 都巡問使와 按廉使로 하여금 土田을 회복하고 함부로 驛馬를 타고 이웃 驛을 지나는 것을 禁理할 것	권82 志36 兵2 驛站
18 開城府 狀	禡王 3년	外城과 內城의 修壘, 山城을 修築하고 平地의 築城 금지	권82 志36 兵2 城堡
19 憲司 上疏	禡王 4년 12월	使臣 대신 守丞으로 하여금 이웃 郡의 軍丁을 徵發하여 수축할 것	
20 禡王 下旨	禡王 원년 2월	家戶의 屯田을 금지하고 우대하는 법에 따라 屯種하여 軍糧에 보충할 것	권82 志36 兵2 屯田
21 都評議使	禡王 2년 9월	各道の 軍資비용은 在外品官과 煙戶 各里에서 거두어 軍需에 보충할 것	
22 宰樞 議	禡王 2년 9월	軍征으로 軍糧이 부족하므로 서울과 지방의 品官과 大小各戶로 차등있게 내도록 할 것	
23 憲府 請	禡王 2년 윤9월	功臣의 田租 3/1, 寺院田의 2/1, 官司田의 科斂 이외의 것을 軍糧에 증량할 것	
24 崔登 言	禡王 3년 3월	摩尼山壘城의 祭田 및 府官 祿俸 이외의 土地는 軍簿리에서 거둘 것	
25 門下府郎舍 上疏	禡王 5년 정월	州郡의 凋弊와 盛함에 따라 屯田의 수를 정하고 守丞이 秋收하여 창고에 넣고 都堂에 보고, 東西兩界의 閑曠한 땅에 屯田을 설치, 甲寅年(공민 23) 이후 公私田地는 均량창고에 寓司田土는 수령으로 하여금 거두어 드림, 京畿와 各道の 功臣 田土와 丙申年(공민 5)의 罪人의 토지는 軍需에 속하게 할 것	
26 全羅道按廉使 呂稱 啓	禡王 9년 5월	軍士 食糧을 道內의 居住者에게 職品의 高下에 따라 米數를 내어 보조토록 할 것	
27 宰輔 曹敏修 等 耆老 共議	禡王 9년 10월	諸賜給田·口分田·各寺社田을 모두 公家에 소속하고 그 租를 軍國之需에 대비할 것	

『高麗史』兵志에 기재된 軍制改編案의 내용을 정리하면 크게 7개 부분으로 나누어진다. 五軍의 整備 문제의 경우, 공민왕대에는 대체로 統帥계통의 확립, 軍卒의 充員, 軍卒의 處遇 개선, 軍需의 確保, 軍役의 輕減 등에 대하여 그 대책을 강구하는 것이 주 내용이다. 우왕대는 都巡問使와 元帥制의 정비와 함께 品官과 그 子弟·軍人 閑散兩班·百姓, 諸宮司倉庫의 私奴 漢과 才人·禾尺·僧人·鄉吏 등 壯丁의 調發과 軍籍을 정리하고, 이 시기 설치되었던 翼軍에 대한 문제를 제기하고 있다.

宿衛의 運營문제는 주로 공민왕대에 국한하여 제기된 것으로 숙위의 강화를 강조하고 있다. 이 점은 우왕대와는 다른 점인데, 우왕의 정치적 위상과도 밀접한 연관이 있을 것으로 짐작된다. 한편 鎭戍의 擴充 문제는 공민왕대의 경우 反元政策과 관련되어 주로 兩界지역에 치중한 반면, 우왕대는 倭寇의 빈번한 침입과 관련되어 있다.

驛站의 整備 문제는 공민왕대는 역참의 土地와 驛戶의 差定에 주목한 반면, 우왕대는 주로 번다한 使行으로 나타난 폐해를 시정하고자 한 것이었다. 城堡의 整備 문제는 공민왕대에는 보이지 않지만, 우왕대는 戰亂으로 무너진 城들에 대한 補修와 새로운 築城論을 開城府나 憲司와 같은 관부에서 제기하고 있음이 주목된다.

屯田의 確保 문제는 공민왕대의 경우 沿海나 閑曠地에 주목하고 이를 둔전으로 개발하자는 것이다. 우왕대는 在外品官과 各里의 煙戶나 功臣에게 수여한 賜給田과 寺院田, 宮司田에서 차정하여 軍糧으로 보충토록 하고 있다. 船軍의 再整備 문제는 주로 공민왕대 제기된 것으로 軍艦建造와 水戰에 익숙할 만한 자들로 하여금 編成하자는 것이었다. 이러한 점은 이 시기 급격히 늘어나는 왜구의 침략과도 밀접한 연관이 있을 것이다.

위의 <표 1>에 따르면, 공민왕대 22개 항목의 軍制改編案 가운데 五軍(8)·屯田(4)·驛站(3)·船軍(3)·宿衛(2)·鎭戍(2)의 순으로 그 가운데 五軍가 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 그 다음으로 屯田·驛站·船軍 등의 순이다. 공민왕대의 군제정비에 대한 관심이 주로 여기에 집중되어

있음을 알 수 있다. 또한 공민왕이 직접 敎書의 형태로 제시하였던 8개항은 대부분 4차례에 걸친 공민왕의 改革敎書와 관련되어 있는데,<sup>57)</sup> 宿衛와 船軍을 제외하면 거의 골고루 분포하고 있다. 따라서 공민왕대의 개혁정치의 연장선상에서 군제개편안도 공민왕 자신이 직접 주도한 것인만큼 상대적으로 都評議使와 같은 주요 기관(4개)에서 제기할 수 있는 부분이 적었다는 뜻도 될 것이다. 이러한 점은 도평의사와 같은 상위 기관(10개)에서 군제개편안을 주도했던 우왕대와는 다른 모습을 보인다.

이외에도 군제개편안을 제기한 인물을 분석하면 軍務와 관련된 인물이 文職에 활동하고 있는 인물보다 상대적으로 수적 우위를 차지하고 있다. 물론 공민왕 전기에는 廉悌臣, 후기에는 李禧나 鄭地 정도에 국한되지만, 文職에 있던 羅州牧使 李進修나 諫官 禹玄寶 등도 이와 관련하여 군제개편안을 제기한 것이었다. 이들에 대한 성향은 다음 장에서 다시 다루어 질 것이다.

한편, <표 2>의 우왕대의 것은 27개 항목 가운데 五軍이 15개 항목으로 절반을 차지하고 있다. 그 다음으로 屯田(8)·城堡(2)·驛站·鎭戍의 순이다. 우왕이 직접 교나 下旨·下諭의 형태로 제시한 5개 항목을 제외하면 대부분이 都評議使와 같은 주요 기관에서 제기되거나 결정되고 있다. 이러한 점은 우왕대의 정치형태가 이전의 공민왕 주도의 정책결정처럼 우왕 주도로 이루어지고 않고 있음을 반증하는 것이 된다. 더구나 개인이 제시한 것도 역시 대부분 고위층에서 제기된 점 역시 이와 무관하지 않을 것으로 생각된다.

이상에서 <표 1>과 <표 2>의 49개 항목을 비교하면, 이 시기 군제개편안의 방향이 주로 五軍(23)과 屯田(12)에 중점을 두고 있다. 물론 다른 개편안에 비해 수적 비중이 많다고 해서 여타의 개편안을 소홀하였다는 것은

57) 洪榮義, 1990 「恭愍王 初期 改革政治와 政治勢力의 推移」, 『史學研究』 42, 43·44 및 白仁鎬, 1991 「恭愍王 20년의 改革과 그 性格」, 『考古歷史學志』 7; 金基德, 1994 「14세기 후반 개혁정치의 내용과 그 성격」, 『14세기 고려의 정치와 사회』, 민음사.

아니겠지만, 이 시기 가장 중요한 것은 統帥體制의 정비와 軍人의 충원 문제, 그리고 이를 지탱할 수 있는 경제적 기반이 되는 屯田의 확보가 가장 중시되었기 때문이라고 할 수 있다.

따라서 고려말 군제개편안 기본 방향은 위의 내용에서 알 수 있듯이 부병제적 요소가 무너짐에 따라 中央軍, 地方軍, 邊境軍의 분리 독립화가 진행되면서, 중앙에서는 지휘체제의 정비가 선결과제였다. 특히 양계지역의 兵馬使制 부활, 萬戶府의 설치로 지휘체제를 일원화 할 필요성이 제기되어 都統使 - 元帥제가 마련되었다. 지방 군제는 鎭戍軍의 정비 강화, 煙戶軍의 조직, 水軍의 재건과 강화를 통하여 남도지방에 대한 방어에 주력하는 한편, 都巡問使로 하여금 지방군을 통솔하려는 방향으로 재편된 것이었다. 이러한 군제 재편의 바탕에는 농민시위군의 확보가 가능해지고 지방에 煙戶軍이 조직되면서 가능한 것이었다.<sup>58)</sup>

#### 4. 高麗末 軍制改編案의 主導層과 그 性格

『高麗史』 兵志와 列傳에 보이는 공민왕·우왕대의 군제개편안을 제기한 인물을 정리하면 총 21인에 이른다. 이들 중 공민왕대에 해당하는 인물은 李穡, 李齊賢, 田祿生, 金續命, 禹玄寶, 偈長壽, 安祐, 鄭地·李禧 등 9명에 이른다. 여기에 『高麗史』 兵志에서 보이는 廉悌臣과 李進修를 포함하면 총 11인이다. 물론 이들 가운데 몇 사람을 제외하면 순수하게 軍制만을 언급한 것은 아니다. 주로 時政改革的 측면에서 함께 다루어진 것들이다. 우왕대는 羅世, 李崇仁, 崔瑩, 鄭地, 趙云佐 등이 군제개편안을 제기하였다. 또한 『高麗史』 兵志에 보이는 郭璇, 李成桂, 李茂, 呂稱, 曹敏修 등을 포함하면 10인이다. 그러나 그 내용면에 있어서 李崇仁, 李成桂, 趙云佐 등 주

58) 權寧國, 1994 「고려말 지방군제의 변화」, 『한국중세사연구』 창간호.

요 인물을 제외하면 직접적으로 軍制改編案과는 거리가 있어 보인다. 또한 『高麗史』 列傳에 보이는 군제개편안 가운데 공민왕 21년 禹玄寶의 상소와 동왕 23년 鄭地의 건의를 제외하고는 『高麗史』 兵志에 그 내용이 실려 있지 않다. 그러한 이유는 명확치 않지만, 『高麗史』 撰者의 의도였을 것으로 짐작될 뿐이다. 『高麗史』 列傳 소재의 軍制改編案者를 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 1·2·3>에 보이는 공민왕·우왕대 군제개편안자 21인의 정치적 성향을 정리하면 다음과 같다.

李穡(1328 충숙왕 15~1396 태조 5)은 李齊賢의 門下에서 受學하여 進士를 거쳐 元나라에 가서 國子監의 生員이 되었으며, 충정왕 3년(1351) 父親喪으로 귀국, 이듬해인 공민왕 원년 喪中에 田制改革·國防強化·教育振興·佛敎抑制 등 당면정책을 공민왕에게 제시하였다. 이때 국방개혁의 일환으로 按廉使나 郡守가 하면 되는 일이므로 都巡問使를 폐지할 것, 海戰의 전술로 江邊의 居民 모집하여 賞與를 주고 長技로서 敵을 대적케 할 것, 武科를 실시할 것, 이미 僧이 된 자는 度牒을 주고 度牒이 없는 자는 軍伍에 充當할 것 등을 주장하였다. 이후 공민왕 5년(1356)에는 吏部侍郎으로 인사행정을 주관하면서 時政8事를 올려 政房을 폐지하였고, 이듬해 右諫議大夫 때는 三年喪의 실시를 청하여 제도화하기도 하였다. 공민왕 16년 辛旽의 후원하에 重營된 成均館의 大司成이 되자 성균관의 학칙을 새로 제정하고 후일 신흥사대부로 활약하는 金九容·鄭夢周·李崇仁 등을 중용하기도 하였으며, 우왕 14년(1388) 鐵嶺衛 사건에는 和親을 주장하였고 이듬해 威化島回軍으로 우왕이 江華로 유배되자 曹敏修와 함께 우왕의 아들인 昌을 즉위시켜 李成桂 세력을 억제하려 하였다. 그러나 이성계 일파가 정권을 장악하게 되자 수년간 長湍·咸昌·驪興 등지에 유배되었다가 풀려나기도 하였다.<sup>59)</sup>

59) 都賢喆, 1992 『牧隱 李穡의 政治思想研究』, 『韓國思想史學』 3, 李銀順, 1992 「李穡의 思想과 社會改革論」, 『外大史學』 4 및 『高麗史』 권115, 열전28 李穡傳.

&lt;표 3&gt; 『高麗史』列傳에 보이는 軍制改編案

인 물	시 기	내 용	출 전
1 李穡 服中上書	恭愍王 원년	都巡問使 폐지, 海戰의 技術로 江邊의 居民 모집하여 賞與를 주고 長技로서 敵을 대적케 할 것, 武科를 실시할 것, 이미 儉이 된 자는 度牒을 주고 度牒이 없는 자는 軍伍에 充當할 것	권115 열전28 李穡傳
2 李齊賢 上言	恭愍王 7년	城廓 修築時 農時를 暇두에 두고, 食量과 板築之材 철저히  준비토록 할 것	권110 열전23 李齊賢傳
3 田祿生 奏曰	恭愍王 10년	全羅道 18개의 戍자리를 파하고 州郡을 시켜 烽燧를 삼가하며 斥候를 엄하게 할 것	권112 열전25 全祿生傳
4 金續命·黃璫 등 上言	恭愍王 12년	選軍과 給田하는 法의 復舊할 것	권111 열전24 金續命傳
5 安祐 등 上箋	恭愍王 11년	安州 以南을 제외하고는 嘉·定·隨·郭·宣·鐵·龍·麟州의 驛館을 폐지할 것	권113 열전26 安祐傳
6 禹玄寶 등 上疏	恭愍王 21년	水軍再建, 陣法訓練, 武學設置, 軍需備蓄할 것	권115 열전28 禹玄寶傳
7 俊長壽 上書	恭愍王 22년	淸野入堡를 폐지하고 戶數의 많고 적음을 헤아려 城堡를 쌓고 2,300家の 比率로 官府를 설치할 것	권112 열전25 俊長壽傳
8 鄭地·李禧 上書	恭愍王 23년	海島에서 성장하였거나 및 水戰을 스스로 청하는 자만 登陸하여 5년으로 기한하여 海道의 왜구를 肅청할 것, 都巡問使 폐지할 것	권113 열전26 鄭地傳
9 羅世 上書	禰王 초	자신이 江華의 倭賊을 칠 수 있도록 청함	권114 열전27 羅世傳
10 李崇仁 同僚 上書	禰王 6년	1道の 책임은 三元帥에게 위임할 것, 각 道 元帥는 六道都巡察使의 軍目에 의거하여 本道를 통솔하고 軍官의 奪占 방지, 都城과 沿邊의 州郡에 성을 修築할 것	권115 열전28 李崇仁傳
11 崔瑩 言	禰王	喬桐과 江華의 豪強者 私田을 奪과하여 軍糧에 보충할 것	권113 열전26 崔瑩傳
12 鄭地 上書	禰王 13년	日本 東征을 청함	권113 열전26 鄭地傳
13 趙云佐 上書	禰王 14년	五軍이 장수와 8道 軍官에 각각 虎符와 金牌를 주고 그 千戶·百戶에는 牌面을 주어 大小 海島로써 그 食邑을 삼아 子孫에 전하게 할 것	권112 열전25 趙云佐傳

廉悌臣(1304 충렬왕 30~1382 우왕 8)은 충숙왕이후 우왕대까지 5대에 걸쳐 관직생활을 한 인물로, 공민왕 3년(1354) 좌·우정승을 거쳐 원나라의 내란 평정을 돕기 위하여 柳濯과 함께 원군을 이끌고 떠났다가 3개월 만에 왕명으로 철수하여 曲城伯에 봉해졌다. 그의 國防改編案은 공민왕 5년 11월에 올려졌는데, 邊防의 수자리 교대는 6개월 단위로 할 것, 親喪을 당한 군사에게 날짜를 계산하여 休暇를 실시할 것, 屯田의 경영을 통해서 군량을 확보할 것을 주장하였다.<sup>60)</sup> 이후 辛旼에게 아부하지 않아 한때 파직되었다가 1364년 領都僉議를 거쳐 1371년 西北面都統使가 되고 이어 딸이 愼妃로 책봉되었다. 우왕 때 三司領事·門下府領事를 거쳐 曲城府院君이 되었다.<sup>61)</sup> 우왕대 최영에 의해서 林堅味와 함께 제거되는 廉興邦이 그의 아들이다.

李齊賢(1287 충렬왕 13~1367 공민왕 16)은 충렬왕 29년(1303) 관직생활을 시작한 이후 공민왕대까지 7대에 걸쳐 관직생활을 할 정도로 뛰어난 정치활동을 보인 인물이었다. 공민왕 4년(1356) 門下侍中이 되었으나, 곧 辭職하였다. 공민왕 7년에 공민왕이 京城을 修築하는 것에 대하여 大臣과 元老들에게 묻자, 城廓 修築時 農時를 염두에 두고, 食量과 板築할 材物 철저히 준비토록 할 것을 上言한 것이다.<sup>62)</sup>

田祿生(1318 충숙왕 5~1375 우왕 원년)은 충목왕 3년(1347) 整治都監의 整治官으로서 白文寶와 함께 원나라의 奇皇后의 동생 奇三萬을 獄死시켜 원나라 사신에게 鞠問당하였다. 공민왕 6년(1357)에는 起居舍人으로서 諫議 李穡, 司諫 李寶林·鄭樞 등과 함께 鹽鐵別監의 폐단을 상소하고, 공민

60) 이에 대한 분석은 洪榮義, 1991 「恭愍王代의 反元政策과 廉悌臣의 軍事活動」, 『軍史』 21를 참고할 것.

61) 『高麗史』 권110, 열전24 廉悌臣傳.

62) 鄭玉子, 1991 「麗末 朱子性理學의 導入에 대한 試考-李齊賢을 중심으로」, 『震檀學報』 51 : 李淑京, 1989 「李齊賢勢力의 形成과 그 役割」, 『한국사연구』 64 : 吳煥一, 1995 「麗末 李齊賢의 改革運動」, 『史學研究』 49 : 李益柱, 2001 「14세기 전반 性理學 受用과 李齊賢의 政治活動」, 『典農史學』 7 및 『高麗史』 권110, 열전23 李齊賢傳.

왕 10년 殿中侍御史를 거쳐 전라도 按察使로 나갔다. 이때 전라도의 국방 실태를 보고 全羅道 18개의 戍자리를 파하고 州郡을 시켜 烽燧를 삼가하며 斥候를 엄하게 할 것을 주장하였다. 이후 공민왕 20년(1371) 同知貢·大司憲을 거쳐 1373년 정당문학으로서 후일 禍王인 江寧府院大君의 사부가 되었으며, 이듬해 개성부사·門下評理 등을 지내고 推忠贊化輔理功臣이 되었다. 우왕 원년(1375) 諫官 李詹·全伯英 등이 北元의 배적과 李仁任의 주살을 청했다가 투옥된 사건에 연루, 유배 도중 杖毒으로 죽었다.<sup>63)</sup>

金續命(?~1386 우왕 12)은 공민왕에게 辛旽을 추천한 金元命의 아우로 공민왕 초기에 監察執義로 있으면서 元勞·洪元老 등과 함께 권력에 굽히지 않고 부정을 규탄하다가, 內人·宦者의 미움을 받아 파면되었다. 복직되어 左副代言이 되었고, 홍건적 침입 때 공민왕을 扈從한 공으로 辛丑扈從 2등공신에 책록, 감찰대부에 제수되었다. 이때 공민왕이 自然의 災害와 관련하여 바른 언론을 구하니 金續命이 獻納 黃瑾과 더불어 選軍과 給田하는 法の 復舊를 上言하였다.<sup>64)</sup>

安祐(?~1362 공민왕 11)는 공민왕 원년(1352) 軍簿判書로서 崔瑩 등과 함께 趙日新의 난을 평정하였고, 이어 전리판서·추밀원지사·문하성지사를 거쳐 공민왕 7년(1358) 친원세력인 奇轍 등을 誅殺한 공으로 1등 공신에 책봉되었으며, 서북면부원수·상원수가 되어 재차 침입한 홍건적을 무찔렀으나 岫嶺에서 패하여 開城이 함락되었다. 공민왕 10년(1361) 鄭世雲·李成桂·崔瑩·安遇慶 등과 함께 홍건적을 추격하여 압록강까지 몰아내기도 하였다. 그의 군제개편안은 공민왕 11년에 올렸는데, 安州 以南을 제외하고는 嘉·定·隨·郭·宣·鐵·龍·麟州의 驛館을 폐지할 것 요청한 것이었다. 이후 공민왕이 安東으로 南幸에 갔을 때 왕명을 사칭한 金鏞의 부하에게 살해되었다.<sup>65)</sup>

63) 『高麗史』 권112, 열전25 田祿生傳.

64) 『高麗史』 권111, 열전24 金續命傳.

65) 『高麗史』 권113, 열전26 安祐傳.

李進修(?~?)는 그의 행적이 자세하지 않다. 다만 공민왕 21년 7월 羅州牧使로서 時政改革案 4개항을 제시하여 공민왕으로부터 判典校寺事를 제수 받았다. 이때 제기한 4개항 가운데 2개가 兵志에 기재되어 있으며 나머지는 刑法 職制條와 世家에 기재되어 있다.<sup>66)</sup>

禹玄寶는 공민왕 4년(1355) 문과에 급제, 春秋館 檢閱로 관직생활을 시작하여 執義 등을 거치면서 공민왕 21년에 金允升, 徐鈞衡, 崔積善, 盧嵩 등과 함께 上書하여 水軍再建, 陣法訓練, 武學設置, 軍需備蓄 문제를 제기하였다. 우왕 14년(1388) 贊成事 때 純忠翊戴佐理功臣에 책봉되었다. 그 해 요동정벌 때 京城留守를 지냈고, 左侍中 때 파직되었다. 공양왕이 즉위하자 인척관계로 丹陽府院君에 책봉되었으나, 공양왕 2년(1390) 三司判事로 있을 때 尹彝·李初의 獄事에 연루, 유배되었다가 풀려나 丹山府院君으로 改封되었다. 조선 개국 뒤 다시 유배되었다가 풀려나, 1398년(태조 7) 復官되어 이듬해 丹陽伯에 봉해졌다.<sup>67)</sup>

偈長壽(1341 충혜왕 복위 2~1399 정종 1)는 원나라 高昌 출생으로 원래 위구르 사람이다. 공민왕 8년(1359) 아버지 遜을 따라 귀화하였고, 공민왕 11년 문과에 급제하고, 判典農寺事로 있을 때 왜구에 대한 방어로 淸野入堡를 폐지하고 戶數의 많고 적음을 헤아려 城堡를 쌓고 2,300家の 比率로 官府를 설치하도록 제의하였으나 채택되지 않았다. 우왕 13년(1387) 門下府知事로 명나라에 다녀와서 이듬해 창왕이 즉위하자 政堂文學으로서 우왕 讓位의 表文을 가지고 명나라에 다녀왔다. 공양왕 2년(1390)에는 忠義君으로 봉해지고, 門下贊成事에 승진하였으며, 이듬해 定難功臣이 되고, 1392년 判三司事로서 知貢擧를 겸했다. 李成桂를 도와 조선 개국에 참가하여 9공신의 한 사람이 되었는데, 鄭夢周가 죽은 뒤 그 일당으로 몰려 海島로 한

66) 『高麗史』 권43, 세가43, 공민왕 21년 7월 및 권81, 志35, 兵1, 五軍, 권82, 志36, 兵2, 宿衛, 志38 刑法1 職制.

67) 朴漢男, 1997 『恭愍王代 倭寇侵入과 禹玄寶의 ‘上恭愍王疏’』, 『軍史』 34 및 『高麗史』 권115, 열전28 禹玄寶傳.

때 귀양갔다.<sup>68)</sup>

鄭地(1347 충목왕 3~1391 공양왕 3)는 初名이 准提이다. 1374년(공민왕 23) 中郎將으로서 왜적을 평정할 계책으로 海島에서 성장하였거나 및 水戰을 스스로 청하는 자만 등록하여 5년으로 기한하여 海道의 왜구를 숙청할 것, 都巡問使 폐지할 것을 왕에게 올려 按撫使가 되고, 여러 해 동안 왜구를 소탕하였다. 우왕 9년(1383) 南海에서 왜적을 대파하여 門下府知事로서 海道도원수, 楊廣·全羅·慶尙·江陵道都指揮處置使가 되고, 이어 門下評理가 되었다. 우왕 13년에는 日本征伐을 요청하였으며, 이듬해인 遼東征伐 때 安州道都元帥로 출전했다가 李成桂의 威化島回軍에 동조하고, 양광·전라·경상도 都節制體察使로 왜적을 막아 공을 세웠다. 공양왕 2년(1390) 金佇의 獄事 때 유배되었으나 곧 풀려나 위화도회군의 공으로 2등 공신에 책봉되었다. 그러나 尹彞·李初의 옥에 연루되어 淸州獄에 갇혔다가 洪水로 석방, 이듬해 開城府判事가 되나 부임하지 못하고 病死하였다.<sup>69)</sup>

羅世(1320 충숙왕 7~1397 태조 6)는 元나라에서 고려로 귀화한 사람으로 공민왕 12년(1363) 여러 장수들과 紅巾賊을 물리쳐 2등 공신에 책봉되고, 공민왕 23년 密直司同知事 副元帥로서 崔瑩을 도와 난을 일으킨 濟州牧胡의 亂을 토벌하였다. 그 뒤 版圖判書로 喬桐萬戶가 되었다. 우왕 초년에는 江華에 쳐들어 온 왜구를 막고자 자신을 파견해 달라고 요청하였고, 이후 倭寇 격퇴에 공을 세워 延安君·海道元帥가 되었다. 왜구가 500여 척의 배를 몰고와 鎭浦 어귀에 대고 州郡에서 약탈을 자행하자 100여 척의 전함과 崔茂宣이 만든 火藥과 火砲를 무기로 그들을 섬멸하여 門下評理가 되었다.

李崇仁(1349 충정왕 1~1392 태조 1)은 공민왕 때 文科에 장원으로 합격하여 肅雍府丞이 되고 곧 長興庫使 兼 進德博士가 되었으며 명나라 과거시

68) 尹薰杓, 1997 「高麗末 倭長壽의 築城論」, 『韓國思想史學』 9 및 『高麗史』 권112, 열전25 倭長壽傳.

69) 宋正炫, 1997 「鄭地將軍研究」, 『湖南文化研究』 25 및 『高麗史』 권113, 열전26 鄭地傳.

힘에 응시할 文士를 뽑을 때 수석으로 뽑혔으나 나이가 25세에 미달하여 보내지 않았다. 우왕 때 金九容·鄭道傳 등과 함께 北元의 사신을 돌려보낼 것을 주청하다가 한때 유배되었으며, 우왕 6년(1380) 동료들과 함께 군제개편안을 제시하여 1道の 책임은 三元帥에게 위임할 것, 각 道 元帥는 六道都巡察使의 軍目に 의거하여 本道를 통솔하고 軍官의 奪占 방지, 都城과 沿邊의 州郡에 성을 修築할 것을 주장하였다. 그후 密直提學이 되어, 정당문학 鄭夢周와 함께 實錄을 편수하고 同知司事에 전임하였으나 親明·親元 양쪽의 모함을 받으며 여러 獄事를 겪었다. 조선이 개국할 때 鄭道傳의 원한을 사서 그의 심복 黃巨正에게 살해되었다.<sup>70)</sup>

郭璇(?~?)은 우왕 2년(1376) 왜구의 침입이 심해지자 양광·전라도體察使에 임명되어 장수·수령들이 방어하는 근무태도를 살피고 전라도 원수 河乙沚가 정한 煙戶軍·別軍의 폐지를 주장하였으며, 여기에 소속된 군사들을 歸農시키는 한편, 원수를 柳滌으로 대신하게 하였다. 1383년 開城府判事로 재직 중 왜구가 金化縣·平康縣에 침입하자 이를 격퇴하고자 하였으나 패전하였다. 그 뒤 元帥에 임명되었으며, 1388년 楊廣道에 침입한 왜구를 都興·趙浚·金宗衍 등과 함께 방어하였다. 공양왕 때 尹彝·李初의 獄에 연루되어 투옥되었다.<sup>71)</sup>

崔瑩(1316 충숙왕 3~1388 우왕 14)은 楊廣道都巡問使 휘하에서 수차 왜구를 토벌, 于達赤가 되었으며 공민왕 원년(1352) 趙日新의 난을 평정하고, 護軍에 올랐다. 공민왕 3년 大護軍 때 元나라의 요청으로 중국에서 張士誠의 亂軍을 토벌하고 귀국, 西北面兵馬副使가 되어 원나라에 속했던 압록강 서쪽의 8站을 수복했다. 공민왕 10년에 다시 흥건적이 침입하여 開京까지 점령하자 安祐·이방실 등과 함께 이를 격퇴, 1등 功臣에 책봉되고 典理判

70) 姜芝馮, 1996 「李崇仁의 政治活動에 대한 一考」, 『全州史學』 4 및 『高麗史』 권115, 열전 28 李崇仁傳.

71) 『高麗史』 권133, 열전46, 우왕 2년 4월, 권135, 열전48, 우왕 9년 9월, 권137, 열전50, 우왕 14년 5월 및 권81, 지35, 병1, 五軍, 권104, 열전17 金宗衍, 권114, 열전27 河乙沚, 권115, 열전28 李穡, 권116, 열전29 沈德符傳.

흠에 올랐다. 공민왕 12년 興王寺의 變이 일어나자 이를 진압, 1등 공신이 되고 贊成事에 이르렀다. 이듬해 원나라에 있던 崔濡가 德興君을 왕으로 추대, 군사 1만으로 쳐들어오자 西北面都巡慰使로서 義州에서 섬멸했으며, 공민왕 15년 江華에서 왜구와 싸우던 중, 辛旽의 모함으로 鷄林尹에 좌천되고 勳爵도 삭탈당하고 유배되었다가 공민왕 20년 신돈이 처형되자 복직, 門下贊成事 등을 지냈다. 1374년 濟州에서 일어난 '牧胡의 亂'에 양광·전라·경상도도통사로 출정하여 난을 평정, 判三司事에 올랐다. 우왕 2년(1376) 왜구가 삼남지방을 휩쓸고 元帥 朴元桂가 참패당하자, 최영이 鴻山에서 적을 대파, 鐵原府院君에 봉해졌다. 우왕 4년 西江과 昇天府에 쳐들어온 왜구를 이성계 등과 섬멸, 安社功臣의 호를 받았으며, 이때 摩尼山塹城의 祭田 및 府官 祿俸 이외의 土地는 軍簿司에서 거둘 것을 주장하였다. 우왕 6년 海道都統使로서 왜구 때문에 서울을 鐵原으로 옮기려던 계획을 철회시켰다. 이 즈음에 喬桐과 江華의 豪强者 私田을 혁파하여 군량에 보충할 것을 주장한 것으로 보인다. 우왕 14년(1388) 守門下侍中이 되었는데, 이 때 명나라가 鐵嶺衛를 설치, 북변 일대를 遼東에 귀속시키려 하자 요동 정벌을 계획, 八道都統使가 되어 정벌군을 이끌고 출정했으나, 이성계 등의 威化島回軍으로 요동정벌이 좌절되었다. 이성계의 군대가 개성에 난입하자 이를 맞아 싸우다가 체포되어 合浦, 高峰(高陽) 등지에 유배되었다가 開京에서 斬刑되었다.<sup>72)</sup>

呂稱(1351 충정왕 3~1423 세종 5)은 고려말 문과에 급제하여 우왕 9년 全羅道按廉使로 있을 때, 軍士 식량을 道内の 居住者에게 職品의 高下에 따라 米穀을 내어 보조토록 할 것을 아뢰었다. 1392년 조선이 개국되자 경상·전라도 漕轉副使, 判閣門事·강원도관찰사를 거쳐 議政府參知事가 되었다. 1402년(태종 2) 太上王이 北行할 때 東北面都巡問使로 배종하였고, 두 차례에 걸쳐 명나라에 다녀왔으며 서북면도순문사 겸 병마도절제사·개성

72) 柳昌圭, 1994 『高麗末 崔瑩勢力의 形成과 遼東政略』, 『歷史學報』 143 및 『고려사』 권 113, 열전26 崔瑩傳.

유수·中軍都摠制를 역임하였다. 1412년 형조판서에 오르고, 이듬해 欽問起居副使가 되어 명나라에 다녀와서 致仕, 은거하였다.<sup>73)</sup>

曹敏修(?~1390 공양왕 2)는 공민왕 10년(1361) 順州府使로 紅巾賊의 침입을 물리쳐 공신 2등에 책봉되고, 이듬해 楊廣道都巡問使를 거쳐 典理判書·密直司同知事 등을 지냈다. 우왕 초 慶尙道都巡問使로 왜구를 격퇴하고, 門下府知事·西北面都體察使와 門下評理, 門下侍中을 거쳐 昌城府院君에 봉해졌다. 이후 密直副使로 전라도 助戰元帥를 겸하고, 우왕 11년 門下府判事로 謝恩使가 되어 명나라에 다녀왔다. 이때 諸賜給田·口分田·各寺社田을 모두 公家에 소속하고 그 租를 軍國之需에 대비할 것을 요청하였다. 우왕 14년(1388) 遼東征伐軍의 左軍都統使로 출정한 뒤 威化島에서 李成桂와 回軍하여 우왕을 폐하고 昌왕을 세워 忠勤亮節宣威同德安社功臣에 책록되고, 楊廣全羅慶尙西海交州道都統使를 지냈다. 昌왕 1년 이성계 일파의 田制改革을 반대하여 趙浚 등의 탄핵으로 昌寧에 유배된 뒤 昌왕의 생일에 特赦로 풀려났으나, 우왕의 恤痛을 예위한 논쟁으로 이성계 일파에 대항하다가 庶人으로 강등되고, 이듬해 다시 昌寧으로 유배되어 죽었다.<sup>74)</sup>

李成桂(1335 충숙왕 복위 4~1408 태종 8)는 공민왕 5년(1356) 아버지 李子春과 함께 고려에 來附한 뒤 이듬해 柳仁雨가 쌍성총관부를 공격할 때 이에 內應하여 공을 세웠고, 東北面上萬戶가 되었다. 공민왕 10년 반란을 일으킨 禿魯江萬戶 朴儀를 토벌하였으며, 같은 해 紅巾賊의 침입으로 開京이 함락되자, 다음해 사병 2,000명을 거느리고 수도 탈환전에 참가하여 東北面兵馬使로 승진되고, 元나라의 納哈出이 함경도 洪原으로 침입하자 함흥 평야에서 이를 격파하였다. 공민왕 13년 원나라에 있던 崔濡가 忠肅王의 아우 德興君을 왕으로 추대하고 1만명의 군대로 평안도에 침입하자 崔瑩과 함께 이들을 撻川江에서 대파하고, 이어 女眞族의 三善·三介가 함경도 和州에 침입해오자 이를 격퇴하여 翊戴功臣에 책봉되었다. 우왕 3년 왜구가

73) 『高麗史』 권116, 열전29 王康傳 및 권82, 지36, 병2 屯田.

74) 『高麗史』 권126, 열전39 曹敏修傳.

개경을 위협할 때 西江副元帥로서 이를 격퇴하였고, 우왕 6년 楊廣全羅慶尙道都巡察使로 雲峰에서 왜구를 소탕하고 우왕 8년 贊成事로서 동북면도 지휘사가 되었다. 다음해 李之蘭과 함께 함경도에 침입한 胡拔都의 군대를 吉州에서 대파하였으며, 이듬해 安邊之策을 올려 왜구를 막는 방도로 兵卒의 訓練, 100호를 統으로 軍戶를 정하여 統屬케 할 것을 주장하였다. 우왕 10년 동북면도원수·門下贊成事가 되었고 이듬해 함경도 咸州에 침입한 왜구를 격파하였다. 우왕 14년(1388) 守門下侍中에 올라 최영과 함께 權臣 林堅味·廉興邦을 처형하였으며, 明나라의 鐵嶺衛 설치 문제로 요동정벌이 결정되자 출정을 반대했으나 거절당했다. 右軍都統使로 군사를 이끌고 북진하다가 威化島에서 回軍, 최영을 제거하고 우왕을 폐한 후 昌王을 세웠으며, 자신은 守侍中으로서 都摠中外諸軍事가 되어 권력을 장악하였다. 다음해 鄭道傳 등과 함께 창왕을 폐위하고 恭讓王을 세웠다. 공양왕 3년(1391) 三軍都摠制使로서 趙浚 등과 함께 舊臣들의 반대를 물리치고 田制改革을 단행하였으며, 공양왕 4년 鄭夢周를 제거, 그 해 7월 공양왕에게서 讓位받아 朝鮮을 건국하였다.

李茂(?~1409 태종 9)는 공민왕 때 文科에 급제, 우왕 때 密直司知事가 되었으나 諫官의 탄핵을 받아 李仁任의 일파라 하여 谷州로 귀양갔다.<sup>75)</sup> 조선 건국 후 1393년(태조 2) 開城尹을 거쳐 中樞院使로 西江과 江華의 兵船을 점검하고, 같은 해 謝恩使로 명나라에 갔다가 이듬해 귀국했다. 1396년 都體察使가 되어 壹岐島·對馬島의 왜구를 토벌했으며, 1398년 參贊門下府事로서 제1차 왕자의 난에 李芳遠을 도와 定社功臣 1등으로 丹山府院君에 봉해졌다. 1400년(정종 2) 東北面道巡問使兼永興府尹, 1401년(태종 1) 判三軍府事가 되어 佐命功臣 1등에 책봉되고 右政丞에 올랐다. 1406년 金士衡·李撓 등과 『混一疆理歷代國都之圖』를 편찬했다. 1408년 병으로 사직했고, 이듬해 閔無咎의 獄事에 관련되어 昌原에 귀양갔다가 竹州에 移配되었고 이어서 사형되었다.<sup>76)</sup>

75) 『高麗史』 권117, 열전30 鄭夢周傳.

趙云乞(1332 충숙왕 복위 1~1404 태종 4)은 공민왕 6년(1357) 문과에 급제한 후 安東書記가 되고 紅巾賊의 2차침입 때 刑部員外郎으로 왕을 호종하여 공민왕 12년 2등 공신에 책봉되었다. 이듬해 國子直講이 되고, 전라·서해·양광 삼도안렴사를 거쳐 공민왕 23년 사직하고, 尙州 露陰山에 은거하다가 우왕 3년(1377) 諫議大夫에 다시 기용되었으나 우왕 6년에 사퇴, 慈恩寺의 승려 宗林과 교유하며 板橋院·沙平院을 증건하여 스스로 院主가 되었다. 우왕 14년(1388) 전리판서에 또다시 기용되고, 이때 군제개편안으로 五軍이 장수와 8道 軍官에 각각 虎符와 金牌를 주고 그 千戶·百戶에는 牌面을 주어 大小 海島로써 그 食邑을 삼아 子孫에 전하게 할 것을 주장하였다. 위화도회군 이후 전제개혁을 단행할 때 西海道觀察黜陟使로 이 지역 量田의 책임을 지고 전제개혁에 적극 참여했다. 이로 보아 그는 고려 말 신홍사대부내의 급진계열에 속한다고 할 수 있다. 1392년 조선 개국 뒤 강릉부사 때 善政한 후 신병으로 사직, 다시 檢校政堂文學에 임명되었으나 물러나 廣州에서 여생을 마쳤다.<sup>77)</sup>

위의 <표 1·2·3>의 내용을 토대로 이들의 성향을 분석해 보면, 21명 가운데 科學 출신자로 文臣계열에 해당하는 인물은 李穡, 李齊賢, 田祿生, 禹玄寶, 偈長壽, 李崇仁, 李茂, 呂稱, 趙云乞 등 9명이고, 武將계열은 廉悌臣, 崔瑩, 安祐, 鄭地·李禧, 羅世, 李成桂, 曹敏修 등 8명이다. 또한 金續命, 李進修, 郭璇 등은 과거 합격 여부가 확실하지 않지만 그들의 官職 등을 참고할 때 文職 성향으로 이해된다. 이러한 숫자는 房士良과 趙浚 등 2명에 불과했던 창왕·공양왕대의 군제개편안자와 비교할 때 훨씬 많은 것이다.<sup>78)</sup>

이상에서 볼 때 공민왕·우왕대의 군제개편안을 제기한 인물들은 주로 신홍사대부 계열에 속하는 인물이 주류를 이루고 있다. 李齊賢·李穡·禹玄

76) 『高麗史』 권117, 열전30 鄭夢周傳.

77) 『高麗史』 권112, 열전25 趙云乞傳 및 권113, 열전 26 金得培傳.

78) 洪榮義, 1996 「高麗末 新興士大夫의 軍制認識」, 『軍史』 32.

寶·田祿生·李崇仁·趙浚·趙云乞 등이 그러한 예에 해당한다. 이외에도 성향이 불분명한 李進修·郭璇·李茂·呂稱도 어떠한 형태로든 이들과 밀접한 연관을 맺고 있었을 것으로 짐작된다. 그런데 주목되는 사실은 이들 가운데 이인임 정권에서 소외되는 계열과 조선건국 과정에서 도태되는 인물이 상당수 포함하고 있는 점이다. 田祿生·李崇仁 등은 李仁任의 대외정책에 반대하다가 유배된 인물들이고, 李穡·禹玄寶·李崇仁·郭璇·倭長壽·鄭地·趙敏修 등은 조선건국 과정에서 신흥사대부 내의 급진계열에 의해 鄭夢周 黨與로 또는 尹彛·李初의 사건에 연루되어 유배, 정치적으로 제거되고 있다. 이러한 점은 군제개편안의 내용도 상당히 다른 면모가 있음을 보여주는 것이다. 특히 廉悌臣·金續命·禹玄寶·曹敏修 등은 屯田과 軍需 문제를, 李穡·李進修·李崇仁·趙云乞 등은 都巡問使와 元帥制와 같은 指揮體制의 문제를 제기하고 있음에서 잘 드러난다.

## 5. 맺 음 말

이상에서 『高麗史』兵志에 기재된 軍制改編案을 통하여 고려말 군제개편의 지향성을 검토하여 보았다. 요약 정리하면서 맺음말에 대신하고자 한다.

고려말 군제개편의 기본방향은 兵農一致를 기반으로 하는 2軍6衛 중심의 고려전기 군제로의 복구였다. 중앙군제는 군졸의 확충을 통하여 2군6위의 재정비와 함께 중앙군의 지휘체제를 확립하려는 것이었다. 특히 都統使-元帥로 이어지는 將帥 중심체제로 유지하려는 것이었다. 지방군제는 都巡問使 체제로 유지하는 한편 해안으로 침입하는 왜구를 방어하려는 목적에서 翼軍 중심으로 개편하고자 한 것이었다. 군역체제의 정비와 변화는 助役體制를 유지하기 위하여 고려 전기의 軍戶制를 회복하려 했으며, 이러한 목적에서 軍人田의 확보와 屯田 경영의 확대에 초점이 두어졌다.

『高麗史』兵志에 기재된 軍制改編案의 內容을 分析한 결과 공민왕·우왕대의 軍制개편안은 총 49개 항목이었다. 공민왕대는 왕이 직접 내린 敕나 下旨의 형태로 제시된 것이 10개, 都評議使司·宰樞(3), 監察司(1) 등 기관에서 제시된 것이 4개, 廉悌臣(2), 鄭地(准提, 1), 李禧(1) 등 軍務과 관련한 직책을 맡았던 인물이 제시한 것이 4개, 文職에 있었던 禹玄寶(2)와 李進修(2)가 제시한 것이 4개로 총 22개 항목이다.

우왕대 역시 왕이 직접 내린 敕나 下旨·下諭의 형태로 제시된 것이 5개 항목이다. 또한 都評議使司(5)와 都堂(1)·宰樞(1), 그리고 開城府(2) 이하 門下府郎舍(1)나 憲府·憲司(3)·諫官(2) 등에서 제시한 것이 15개이며, 崔瑩(2)·李成桂·曹敏修·李茂, 郭璇, 呂稱 등 개인이 제기한 것이 7개로 총 27개 항목이다. 49개 항목 가운데 주체가 국왕을 포함한 개인의 것이 30개항이며, 기관에서 제기한 것이 19개 항목이다. 이러한 점은 창왕·공양왕대의 그것과는 다른 것이었다.

『高麗史』兵志에 기재된 軍制改編案의 內容을 정리하면 크게 7개 부분으로 나누어지는데, 五軍의 整備·宿衛의 運營문제·鎭戍의 擴充 문제·驛站의 整備 문제·城堡의 整備 문제·屯田의 確保 문제·船軍의 再整備 문제였다.

공민왕대와 우왕대 軍制개편안의 內容은 주로 五軍의 정비와 屯田의 확보에 중점을 두고 있다. 이러한 점은 이 시기 가장 중요한 것이 통수권의 정비와 軍人의 充員 문제, 그리고 屯田이었기 때문이라고 할 수 있다. 軍制개편안을 제기한 主導層의 경우, 『高麗史』兵志와 列傳을 정리한 결과 공민왕·우왕대의 軍制개편안을 제기한 인물은 총 21인이었다. 이들의 성향을 분석해 보면, 21명 가운데 科擧 출신자로 文臣계열에 해당하는 인물은 李穡, 李齊賢, 田祿生, 禹玄寶, 俛長壽, 李崇仁, 李茂, 呂稱, 趙云乞 등 9명이고, 武將계열은 廉悌臣, 崔瑩, 安祐, 鄭地·李禧, 羅世, 李成桂, 曹敏修 등 8명이다. 또한 출신이 확실하지 않는 경우는 金續命, 李進修, 郭璇 등 3명이 있으나 이들도 그들의 관직 등을 참고할 때 文職성향이 있어 보인다.

이러한 숫자는 房士良과 趙浚 등 2명에 불과했던 창왕·공양왕대와 비교할 때 훨씬 많은 것이다.

또한, 공민왕·우왕대의 군제개편안을 제기한 인물들은 주로 신홍사대부 계열에 속하는 인물이 주류를 이루고 있다. 李齊賢·李穡·禹玄寶·田祿生·李崇仁·趙云佐 등이 그러한 예에 해당한다. 그런데 주목되는 사실은 이들 가운데 李仁任 政權에서 소외되는 계열과 조선건국 과정에서 도태되는 인물이 상당수 포함되어 있다는 점이다. 田祿生·李崇仁 등은 이인임의 對外政策에 반대하다가 流配된 인물들이고, 李穡·禹玄寶·李崇仁·郭璇·僕長壽·鄭地·趙敏修 등은 조선건국 과정에서 신홍사대부 내의 급진계열에 의해 鄭夢周 黨與로 또는 尹彞·李初의 사건에 연루되어 유배당하는 등 정치적으로 제거되고 있다. 따라서 이들은 신홍사대부 내의 온건계열로 파악될 수 있을 것이므로, 군제개편안의 내용도 그들의 정치적 입장을 상당 부분 반영한 것임을 알 수 있다.

K C I