

계를 제외한 6도 지역은 지방군의 70%가 수군이였다.²⁾ 이것은 조선의 군제와 국방정책은 물론 전국의 군사기지 편제에도 큰 변화를 야기하는 것이었다.

그런데 지금까지 조선 초기 수군제에 대한 연구는 수군의 편제와 지휘체제에 대한 연구³⁾ 및 수군역 문제, 수군역의 세습화와 천역화에 따른 신분제 문제에 관심이 집중되어 왔다.⁴⁾ 그러다 보니 정작 이와 같은 대규모 개혁의 근간에 놓인 전략, 전술적 요소에 대한 검토가 부족했다. 일국의 군제가 전략적 목적만을 고려해서 만들어지지 않는 것이 사실이다. 중세사회의 군제는 신분제, 조세, 역제(役制)와 밀접한 관련을 지녔으며, 때로는 이런 요소가 전략·전술적 요인보다 우선하는 경우도 있다.

그러나 간혹 그런 경우가 있다고 하더라도 군제 개혁을 결정하는 가장 근본적인 요소는 역시 전략·전술적 요소이다. 더욱이 14~15세기의 수군 개혁은 소위 “경인의 왜구”라는 왜구의 대형화와 잦은 침공, 내륙진출이라는 거의 전시상황에 대응해서 탄생한 것이다.⁵⁾ 그러므로 전략, 전술적 요

조선 건국기 수군개혁과 해상방어체제

林 容 漢*

1. 머리말
2. 고려 말의 왜구와 해방론(海防論)의 전개
3. 태조~태종대의 해상방어체제의 구상과 추진
4. 세종대의 병선 재배치와 해상방어체제의 성립
5. 맺음말

1. 머리말

고려시대까지만 해도 수군¹⁾은 육군과 별도의 지휘체제를 가진 군대가 아니었다. 조선 초기에 비로소 육군과 수군이라는 이군(二軍) 체제가 성립한다. 양적으로도 수군은 크게 증가하여 전국적으로는 양인 병종의 51%, 양

* 경희대 강사

- 1) 수군은 처음에는 선군, 기선군으로 불리다가 『경국대전』부터 수군으로 통일되었다. 그러나 수군절제사, 수군첨절제사와 같이 지휘부와 행정체제에서는 이미 수군이 사용되었다. 본고에서는 용어상의 혼동을 피하기 위해 사료를 인용할 때를 제외하고는 수군으로 통일하여 사용하였다.

2) 조선 전기 수군의 군액은 변동이 있었다. 단종 2년에 편찬한 『세종실록지리지』를 기준으로 할 때 시위군, 영진군, 선군 등 良人이 담당하는 군정의 총액은 96,259명, 이 중 선군이 49,337명으로 51.25%이다. 그러나 익군 편제라는 독특한 체제를 지닌 양계 지방을 제외하고, 6도의 군액만을 대상으로 하면 선군은 70%에 달한다(李載燾, 『조선전기의 수군』, 『한국사연구』 5, 1970; 『조선시대사학회사연구』, 일조각, 1984, 제수록 118쪽). 세조 때의 군액확장을 바탕으로 정비된 성종 때의 군액을 보면 양인층의 병종인 정병과 수군은 12만으로 전체 군액인 15만의 4/5를 차지했다. 이 중 정병이 72,109명, 수군이 48,800명이었다. 하지만 정병은 번상군과 유방군으로 이원화되어 있었다. 지방군이라 할 수 있는 유방정병은 44,484명으로 수군보다 약간 적었다(이재룡, 위의 책, 119-120쪽).

3) 陸軍本部, 『韓國軍制史(近世朝鮮前期編)』, 육군사관학교 한국군사연구실, 1977; 張學根, 『朝鮮時代海洋防衛史』, 創美社, 1988, 『朝鮮前期 水軍萬戶考』, 『海士論文集』 26, 1987, 12; 盧永九, 『朝鮮初期 水軍과 海領職의 變化』, 『韓國史論』 33; 權寧國, 『高麗後期 軍事制度研究』, 서울대학교 대학원 박사학위, 1995.

4) 李載燾, 『朝鮮前期의 水軍』, 『한국사연구』 5, 1970; 方相鉉, 『朝鮮初期 水軍制度』, 민족문화사, 1991.

5) 경인의 왜구 이후 왜구의 증가와 피해지역, 침구횡수, 피해양상에 대해서는 손홍렬, 「고려말기의 왜구」, 『사학지』 9, 1975, 38~42쪽; 이영, 「왜구의 공백기에 관한 한 고찰」,

소에 대한 이해 없이는 이 시기 수군제의 구조와 내용을 온전하게 이해할 수 없다. 예를 들어 수군역의 고역화(苦役化)와 수군액의 부족은 조선 전기 군역제에서 가장 많이 거론되는 심각한 문제였다. 결국 이 문제는 성종대에 수군세습제라는 극단적 정책을 낳았고, 수군의 천역화 및 양인층의 구조변화를 낳았다.

그렇다면 조선 정부는 왜 이처럼 무리하게 수군제를 운영해야 했을까? 그 대답은 먼저 수군제의 전략, 전술적 목적과 구조에서 찾아야 한다. 그러나 지금까지의 연구에서는 이 시기 수군 개혁에 대한 전략, 전술적 고찰이 부족하였다. 그러다 보니 수군 개혁을 위한 실제적 과정과 기술적 어려움, 조선 정부의 시도와 고민에 대한 고찰이 많이 결여되었다. 이러한 고찰이 바탕이 되어야 수군제의 체제적, 사회적 요인에 대한 이해도 깊어질 수 있을 것이다.

본고에서는 이런 관점에서 조선 초기 수군개혁의 과정을 그 동기가 되었던 고려 말의 왜구대책에서 시작해서 조선의 수군제도가 어떠한 전술적 구성과 내용을 가지고 진행되었는가를 살펴보고자 한다.

2. 고려 말의 왜구와 해방론(海防論)의 전개

왜구의 침공이 대규모화하기 시작한 것은 1350년(충정왕 2)부터였다.⁶⁾ 고려는 왜구의 침공에 속수무책에 가까울 정도로 당했다. 그 이유에 대해

『일본역사연구』 제5집, 1997, 35~37쪽. 이외 나종우, 「홍건적과 왜구」, 『한국사』 20, 국사편찬위원회, 1994, 395~396쪽. 이외 왜구에 대한 종합적 연구로는 국방군사연구소, 『왜구토벌사』, 1993, 국방부 군사편찬연구소, 「고려의 왜구토벌」, 『고려시대 군사전략』 6장, 2006.
6) 『고려사』 권37, 세가 37 충정왕 2년 2월, “二月 倭寇固城竹林巨濟 合浦千戶崔禪 都領梁瑄等 戰破之 斬獲三百餘級 倭寇之侵始此”.

서, 해상방어를 포기하고 육상방어에 치중했던 고려의 대응전략의 실수로 이해하는 경우가 많았지만, 그것은 잘못된 이해이다. 고려가 해방론을 채택하지 못한 이유는 고려의 수군이 이처럼 대규모의 왜구를 감당할 만큼 육성되어 있지 않았기 때문이었다.⁷⁾ 시급히 수군을 양성해야 했지만, 홍건적의 침공을 비롯한 거듭되는 전쟁으로 수군양성에 전력을 기울일 수가 없었다. 그리하여 북방의 전쟁이 종식되는 1373년(공민왕 22) 무렵이 되어서야 겨우 수군양성을 통한 해방론을 시도하게 된다.⁸⁾

해방론에 대한 최초의 전략적 구상은 최영에게서 나왔다. 최영은 대선 800척, 총 2,000척의 함선 건조를 기조로 하는 대규모 수군 육성 방안을 추진했다.⁹⁾ 그러나 이는 너무나 무리한 계획이라 추진 1년 반 만에 중단되고 말았다.

“6도 도순찰사 최영이 배 2,000척을 만들어 6도의 군대를 시켜 배를 타고 나가서 왜적을 잡게 하려고 하니 백성들이 겁내어 집을 허물어 버리고 병역을 도피하는 사람이 10명 중에서 5~6명이나 되었다.”¹⁰⁾

2,000척 건조라는 최영의 계획이 얼마나 무리한 것이었는가는 조선 수군의 규모와 비교해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 『세종실록지리지』에 기재된 조선 수군의 총 전함수가 829척이다.¹¹⁾ 이것도 중·대선과 맹선, 쾌선, 무

7) 임용환, 「고려 후기 수군개혁과 전술변화」, 『군사』 54, 2005. 4, 267~272쪽, 국방부 군사편찬연구소, 『고려시대 군사전략』, 331쪽.
8) 수군양성의 시작은 해방론을 주장한 간관 우현보 등의 상소가 기점이 되었다고 한다(『고려사』 권83, 지37, 병3, 船軍). 그런데 해방론에 대한 개념이 이때 처음 자각된 것은 아니었다. 고려와 조선시대의 관례로 보면 이미 정책 방향이 세워진 후에도 대간의 상소라는 형식을 통해 정책이 정식으로 발의되는 경우가 많았다. 우현보 등의 상소도 그런 상소일 가능성이 높다.
9) 『고려사』 권83, 지37, 병3, 선군, 권113, 열전26, 최영.
10) 『고려사』 권83, 지37, 병3, 선군.
11) 육군본부, 『한국군제사-근세조선전기편-』, 141쪽.

군선까지 합한 수치로서 맹선 이상의 중·대형선은 400척 미만에 불과하다. 최영의 구상은 이 2배가 넘는 것이었다.

이런 함대를 유지하려면 수군 역시 조선의 2배가 필요하다. 『세종실록지리지』에 기재된 수군 병력은 49,337명으로 전체 양인 병종의 절반 정도이다.¹²⁾ 당시 수군은 3정 1호를 기준으로 했으므로 봉족까지 합하면 수군역에 편제된 전 인원은 15만 정도가 된다.

이 병력을 유지하는 데도 조선사회는 몹시 힘겨워했고, 만성적인 병력 부족에 시달렸다. 그러니 당시 고려사회의 형편으로 볼 때 이 2배가 넘는 수군을 양성한다는 것은 확실히 불가능한 구상이었다.

결국 공민왕은 1374년 이회와 정지의 건의에 따라 최영의 함대증강계획을 포기하고, 대신 수군의 질적향상 정책을 도모하게 된다.¹³⁾ 정지는 나주 일대의 전라도 해안을 거점으로 정예 수군을 양성하고, 수군의 전투력 향상을 위한 훈련과 전술, 병기, 병선 개발에 몰두하였다. 여기에 1376년 최무선이 화기 개발에 성공하면서 고려 수군의 전투능력이 비약적으로 상승했다.¹⁴⁾ 강력해진 고려 수군은 진포 해전, 관음포 해전에서 소수의 함대로 수적으로 우세했던 왜구에게 압승을 거두었다.¹⁵⁾ 이것은 고려 수군의 단위 전력이 왜구를 능가하게 되었음을 보여주는 상징적인 사건이었다. 자신감을 얻은 정지는 “지금의 우리 수군은 모두 수전에 능숙해 신사년의 왜국 정벌 때에 몽한군(蒙漢軍)이 배에 익숙지 못했던 것과는 비할 바가 아닙니다”라고 말하면서 일본 정벌론을 제시하기까지도 했다.¹⁶⁾ 정지 자신은 이 계획을 실현하지 못했지만, 그의 말대로 고려 말에서 조선 초까지 3번의 대마도 정벌이 시행되었다.¹⁷⁾

12) 이재룡, 「조선초기의 수군」, 『한국사연구』 5, 1970, 118쪽.

13) 『고려사』 권113, 열전26 최영, 『고려사절요』 권29, 공민왕4, 공민왕 23년 정월 및 『고려사』 권113, 열전26 정지.

14) 임용환, 「고려 후기 수군 개혁과 전술변화」, 『군사』 54, 2005. 4, 292~299쪽.

15) 『고려사』 권113, 열전26, 정지.

16) 『고려사』 권113, 열전26, 정지.

고려 수군의 전력이 일취월장함에 따라 조선 초기가 되면 왜구가 100척 이상의 대함대를 결성해서 침공하는 사태는 현저히 줄어들었다.¹⁸⁾ 이처럼 대부대를 결성해서 수익을 남기려면 조운선을 탈취하거나, 선박을 해안에 계류시키고, 부대를 상륙시켜 내륙을 약탈해야 하는데, 고려 수군의 성장으로 해상에서든 포구에서든 더 이상 병선의 안전을 보장할 수 없게 되었기 때문이다.

그러면 이와 같은 단위전력의 향상으로 해방론의 과제는 달성된 것이었을까? 그렇지 않다. 전술적 관점에서 보면 원래 해방론에는 두 가지 과제가 있다. 하나는 해상에서 왜구의 함대와 대적해서 격멸할 수 있는 전투력(양적, 질적)을 확보하는 것이다.

그러나 단위 전력상 고려 수군이 해전에서 힘의 우위를 확보했다고 해도 방어네트워크가 부실하다면 중소규모의 기습과 약탈은 계속 허용할 수밖에 없다. 그러므로 왜구 대책으로서 해방론이 진정한 의미를 지니려면 전 해안에 걸쳐 왜구의 기습과 약탈을 방지할 수 있는 해상 경비와 방어체제를 구축해야 한다는 과제가 남는다.

도평의사사에서 상언하였다. (중략) 경인년 이후로 해적이 난동을 부려서 연해변의 주군(州郡)이 모두 다 소조(蕭條)했습니다. 근년 이래 병선을 만들어 연변을 수비하고 막으매, 도적이 감히 가까이 오지 못했고, 거민들도 토착하여 사니 전함의 공이 참으로 큼니다.¹⁹⁾

17) 대마도 정벌은 1389년(창왕 원년) 경상도 도순문사 박위의 원정, 1495년(태조 5) 김사형이 지휘한 원정, 그리고 1419년 이종무의 원정 등 모두 3번의 원정이 행해졌다. 손홍렬, 「여말선초의 대마도정벌」, 『호서사학』 6, 1978; 이은규, 「15세기초 한일교섭사 연구-대마도정벌을 중심으로-」, 『호서사학』 3, 1974.

18) 조선 초기에 발생한 최대 규모의 침공은 태조 5년 8월 왜선 120척이 쳐들어와 동래성, 기장, 동평성을 함락한 사건이었다(『태조실록』 권10, 태조 5년 8월 갑오). 하지만 이런 대규모 침공은 이것이 마지막이었다.

19) 『태조실록』 권11, 태조 6년 2월 갑오.

이 글은 조선 태조 6년 도평의사사에서 올린 상언 중 하나로 수군의 안정책을 진언한 부분의 서두이다. 이 글은 이 해에 편찬한 『경제육전』에도 수록함으로써 법전 규정으로 명문화되었다.²⁰⁾ 이 상언에서 도당은 병선, 즉 수군을 양성할 목적이 연변을 지켜 왜구의 침공을 저지하고, 주민들의 생활을 안정시키는 것이라고 한다. 이것은 곧 해방론의 궁극적 목적이 해상방어와 경비체제를 수립하는 것임을 의미하는 것이다. 수군 전투력의 향상도 이 목적을 위한 과정이었다.

그러나 고려는 정지의 성공 이후 더 이상의 수군 개혁을 추진하지는 못했다. 수군 전투력의 향상으로 왜구를 상대하기 위한 전체 병선의 규모를 절감하는 효과를 거두었다고는 하지만, 그래도 전 해역에 걸친 해상방어체제를 수립하기 위해서는 엄청난 규모의 병선과 수군이 필요했다. 이미 최영의 함대증설계획이 실패한 사례가 있지만, 대규모 수군의 육성을 위해서는 그것을 감당할 수 있는 국가와 사회개혁이 우선되어야 했고, 새로운 수군을 유지, 관리하기 위해서는 수군의 편제방식과 수군에 대한 보상과 안정책은 물론이고, 육군 중심으로 운영되고 있는 기존의 군사제도 전반에 대한 개혁이 불가피했다. 그 외에도 실제로 이 계획을 추진하려면 수군 기지의 건설, 병참, 행정체제 구축 등 상당히 많은 과제가 산적해 있었는데, 그것은 당시의 고려 정부가 감당할 수 있는 수준을 넘어서는 것이었다. 따라서 본격적인 해상방어체제의 확립이라는 과제는 조선으로 넘어가게 된다.

20) 『세종실록』 권10, 세종 2년 11월 신미, “洪武三十年 使司受判 船軍寄生水上 甚爲可哀 今後船軍各戶差役 一皆減除.”

3. 태조~태종대의 해상방어체제의 구상과 추진

(1) 육군과 수군의 협력방어체제의 구축

조선의 수군 개혁은 다른 개혁과 마찬가지로 개혁과 사류가 집권한 창왕 때부터 시작되었다. 이때 등장한 수군 대책은 ① 수군을 이용한 연해 군현의 개간과 재건, ② 한량관의 기선군관 등용과 해령직 신설²¹⁾ 등 중견 수군 사관의 양성과 포상책,²²⁾ ③ 3정 1호를 기준으로 하는 수군 편성²³⁾과 보호책²⁴⁾으로 나눌 수 있다.

이 모든 정책은 서로 연결되어 있는 것이지만 ②와 ③에 관해서는 이미 충분한 연구가 있다. 본고의 주제와 관련되어 주목되는 내용은 ①의 부분이다.

21) 『태종실록』 권17-6, 태종 9년 1월 신미, “經濟六典一款 船軍不顧家產 長年赴防 最爲苦務 然職賞無門 勸懲無路 宜置海領之職 其滿四十箇月者 以次陞一級 至嘉善而止.”

22) 해령직은 수군 종사자에게 嘉善大夫까지 가자하게 하는 파격적인 조치였다. 노영구는 해령직의 신설이 수군을 이용한 해변 개간에 仕宦 계층이라 할 수 있는 양인상층(부민층)을 유입하고 이들이 상대적으로 고역인 수군역을 담당하기 위해 만든 조치라고 보았다. 그러나 나중에 수군역을 확대하고, 하위계층이 유입되면서 해령직은 쇠퇴한다고 하였다(노영구, 『조선초기 수군과 해령직 변화』, 『한국사론』 33, 1995, 102~103쪽 및 139~140쪽). 반면 해령직의 신설과 쇠퇴는 정치참여층을 확대하고 지방사족과 양인층에게 사환의 기회를 확대하려는 정도전계와 일정하게 중앙 공신, 집권층의 특권을 유지하려는 이색 계열의 체제개혁론의 차이에서 야기된 것으로 보는 견해도 있다(윤훈표, 『여말선초 군제개혁연구』, 271~272쪽).

23) 이 방안은 우왕 9년 8월에 올린 이성계의 안변책에 최초로 제안되었고(『고려사』 권135, 열전 우왕 9년 8월, 이하 개혁과 사류의 수군개혁안에 대해서는 윤훈표, 『여말선초의 군제개혁연구』, 제2장 2절 「고려말기 군제개혁의 추진과 그 성격」 참조), 공양왕 3년 도당의 상소를 통해 왕의 재가를 받았다(『고려사』 권83, 선군, 공양왕 3년). 이후 정종 즉위년에 이 원칙이 다시 확인되었고(『태조실록』 권15, 정종 즉위년 9월 갑신), 태종 14년에 편찬한 『속집상절』에도 수록되었다(『성종실록』 권280, 성종 24년 7월 무술).

24) 『태조실록』 권11, 태조 6년 2월 갑오.

위화도 회군 후 조준(趙浚)은 수군에게 해변의 경작지를 주어 개간하게 하자는 방안을 제시했다. 소위 경인년(1350년)의 왜구 이래 연해 군현은 엄청난 피해를 입었다. 백성이 유리하여 군현이 폐지되는 곳도 있었다. 이곳의 진전을 수군을 동원해 개간하자는 것이다. 개간의 성공과 수군의 안집을 위해 20년 동안 면세하고, 수군만호부를 설치하여 수군과 해안의 땅을 전적으로 관리하자고 하였다.²⁵⁾ 아직 왜구가 창궐하고 있는 시기라 해안 지방을 복구하려면 병농일치적인 구조가 필요했을 것이다. 또한 수군을 확대하고 편제하려면 인력 못지 않게 경제력도 필요했으므로 이 개간지를 이용해서 전함을 건조, 수리하고, 수군력을 강화하고자 했다.²⁶⁾

이 정책에 대해 군사적 목적보다는 국가의 경제적 목적이 우선한 정책이었다는 평가가 있다. 연해지방을 복구하고 개간을 통해 국가재정 수입을 늘리자는 의도가 강했다는 것이다. 연해 지방은 토지만이 아니라 어염의 산지로서도 국가 재정에서 차지하는 비중이 높았고, 이런 이유로 왕실과 권세가들이 호시탐탐 노리는 지역이었다. 수군만호부의 설치도 군사체제의 힘을 이용해 연해지방의 개간지와 어염의 이익을 노리는 권세가를 제압하려는 의도도 있다고 보았다.²⁷⁾ 이러한 지적은 틀림없는 사실일 것이다. 그러나 이 정책에는 전술적으로도 대단히 중요한 의미가 포함되어 있다.

대왜구전략을 세우는 데 있어 치명적인 약점은 선제공격과 기습의 주도권을 왜구가 쥐고 있다는 것이다. 수비하는 고려와 조선의 입장에서는 언제나 병력의 부담이 따른다. 수비군을 해안선 곳곳에 배치하면 병력이 분산된다. 그렇다고 병력을 집중시키면 방어가 허술한 지역이 발생한다. 왜구는 이 약점을 노려 병력이 분산되면 각개격파를 하고, 병력을 집중하면 빈 곳을 노렸다. 이것이 육지방어 작전으로는 왜구를 막을 수 없는 이유였고, 해방론이 등장한 이유이기도 하다.²⁸⁾

25) 『고려사』 권82, 병지2, 둔전, 우왕 14년 8월, 『고려사』 권118, 열전 조준.

26) 『고려사』 권82, 병지2, 둔전, 창왕 즉위년 8월.

27) 윤훈표, 『어말선초의 군제개혁연구』, 175~176쪽.

그런데 해방정책으로 전환했다고 해서 병력의 분산과 집중이라는 고민이 완전히 해소되는 것은 아니다. 병선의 배치와 운영에서도 육지에서와 똑같은 문제가 발생했다.

병선을 소수의 기지에만 배치하면 여타 해안과 포구가 무방비 상태가 되었다. 게다가 왜선은 고려와 조선의 병선보다 빨라서²⁹⁾ 뒤늦게 출동해서는 따라잡을 수가 없었다. 그렇다고 요충지에 분산 배치하자니 함대가 소규모로 분할되는 문제가 발생한다.

관음포 해전 이후 왜구는 대규모 침공은 포기한 대신 이런 분산배치의 약점을 노리고 공격해 오기 시작했다.

서북면 안주도(西北面安州道) 수군 만호 박원정(朴原廷)이 병선 10척을 거느리고 왜선 24척과 싸우다가 병선 6척이 실함(失陷)되었다.³⁰⁾

왜선 4척이 고만량(高蠻梁)의 병선 1척을 빼앗으니, 천호 서안례(徐安禮)가 도망하였다.³¹⁾

이 외에도 태조~태종 연간에 유사한 형태의 소규모 습격이 상당히 많았다. 이러한 문제를 해결하려면 일단 지역방어가 자체적으로 가능하도록 충분한 전함을 보유하는 수밖에 없다. 그러나 아무리 병선을 증설하더라도 모든 포구가 자체 방어가 가능하도록 함대를 증설한다는 것은 불가능하다.

따라서 조선은 그 대응책으로 2가지 방안을 마련했다. 과거 경인의 왜구와 같이 대규모 왜구함대가 침입했을 때의 대응책은 여러 포구의 전함을 모아 반격하는 것이었다. 이를 위해서 사전에 집결지를 마련해 두었다.

28) 『고려사』 권83, 지37, 병3, 船軍, 우현보의 상소.

29) 태종 13년 한강에서 항왜 평도전이 만든 왜선과 우리 병선의 속도를 시험해 보았다. 물길을 따라 내려갈 때는 조선의 병선이 30보 정도 뒤졌고, 거슬러 올라갈 때는 몇 백보 뒤졌다고 한다(『태종실록』 권25, 태종 13년 1월 갑오).

30) 『태조실록』 권11, 태조 5년 6월 무술.

31) 『태종실록』 권1, 태종 원년 6월 임술.

“만약 큰 적군을 만난다면 장산곶 이북의 각 포 병선을 한 곳으로 모으고, 장산곶 이남의 각 포 병선을 또한 한 곳에 모아서 각기 요해지에서 모여 번고에 대응하는 것이 이미 전례가 있으므로 새로 병선을 만들 필요가 없으며, 또 광암과 풍천의 병선을 덜어 낼 필요가 없습니다” 하니, 그대로 따랐다.³²⁾

한 도의 병선을 모아도 부족할 때는 인근 도의 병선까지 동원했다.³³⁾ 그러나 이는 상식적으로 너무나 당연한 방법이어서 굳이 상론할 필요가 없을 듯하다. 문제는 왜구가 병선이 얼마 없는 한 두 곳의 포구를 습격할 때의 대응방안이다.

그 방안이 육지와 해상의 협력방어체제였다. 왜구가 압도적인 병력으로 포구에 상륙한다면 아군은 해안의 기지나 읍성과 같은 요새를 이용해서 구원군이 출동할 때까지 방어한다. 이때 구원병은 육군과 수군이 모두 동원된다.³⁴⁾ 병선이 중과부족으로 왜구를 공격할 수 없다고 해도 바다에 포진해서 왜구를 견제한다. 이렇게 보면 과거의 육수 정책과 다름이 없어 보인다. 그러나 실전에서 병선의 엄호가 있느냐 없느냐는 커다란 차이가 있다.

영의정부사 황희가 상언했다. (중략) 적변이 있으면 (수성군은) 함부로 성에서 나가지 못하도록 신칙하고, 나가서 공격하려는 듯한 형세만 보이며, 그동안에 좌도 도만호와 축두(築頭)·여도(呂島)의 두 만호로 하여금 병선과 군기를 정예하게 갖추어 시위하고 밖에서 엄호하게 하면, 어찌 (왜구가) 병선을 버려두고 고흥을 침범하며, 고흥을 버려두고 깊이 들어와서 도독질하려 하겠습니까.³⁵⁾

이 글은 수륙협력체제의 방식과 함께 이 전술이 과거의 육수 전술과 어떻게 다른가를 말해준다. 육군이 단독으로 수비한다면 왜구는 수비대를 성에 고착시켜 놓고, 일부를 마을로 보내 약탈을 자행할 것이다. 또한 해상에서는 그들을 저지할 고려 수군이 없으므로 퇴로가 안전하게 확보된 상태에서 고려의 지원부대가 도달하면 언제든지 해상으로 탈출할 수 있다.

그러나 고려 수군이 출동하면 왜구는 일단 선박 보호에 많은 병력을 할당해야 하기 때문에 약탈군을 출동시킬 여력과 시간이 부족해진다. 즉 왜구가 진수군을 고착시키고 약탈을 자행하던 예전과 달리 왜구가 육군과 수군에 견제되어 고착되는 상황이 되어 버린다.

아군의 병선은 적고 왜구가 강력하여 왜구가 먼저 아군의 병선을 묶어놓고 상륙하는 경우도 상정할 수 있다. 이런 경우를 대비해서도 육지에서의 농성전이 필요했다.

“전라도 고흥진(高興鎭)에서 경상도 사천진(泗川鎭)까지의 거리가 8식(息)이나, 두진의 중간에 섬진강이 있고, 그 강 어귀의 좌우에는 경상도 평산포(平山浦)와 전라도 순천부(順天府) 내례량(內禮梁) 등의 곳에, 병선이 서로 바라볼 만한 땅에 정박하고 있으므로, 왜선 한두 척 쯤으로는 진실로 들어와서 도적질하기가 어려우나, 만일 혹시 대거(大擧)하여 들어와서 병선을 막아 끊으면, 고흥진의 군사가 반드시 때에 다달아 응변하지 못할 것 인즉, 순천부에 새로 진(鎭)을 설치할 필요가 없고, 충청도 비인현(庇仁縣)의 예에 따라 그전대로 본부 수성군(守城軍)을 33명으로 하여 군관을 적당히 늘리고, 각 고을에 거주하는 신백정(新白丁)과 한산인(閑散人) 등을 뽑아서 번을 나누어 성을 지키게 하소서. 만일 적변이 있더라도 고흥진의 군사가 도달하는 동안은 막을 수가 있을 것입니다.”³⁶⁾

고흥과 사천 사이에는 섬진강이 있어 왜구가 침입하기 좋은 통로이다. 그래서 병선을 섬진강 어귀 양쪽인 평산포와 내례량에 배치했다. 병선을

32) 『세종실록』 권44, 세종 11년 6월 신사. 또 『세종실록』 권88, 세종 22년 3월 계축.

33) 『태종실록』 권15, 태종 8년 3월 정사.

34) 『세종실록』 권87, 세종 21년 11월 병인, 경상도 좌도 도절제사 이정옥의 비변책.

35) 『세종실록』 권90, 세종22년 7월 무오.

36) 『세종실록』 권48, 세종 12년 6월 임진.

양쪽으로 분산시킨 이유는 병선끼리 서로 엄호하고, 왜구가 한번에 아군 병선을 공략하지 못하도록 하기 위해서이다. 왜선이 대거 침입해서 일부가 병선을 차단하고, 나머지가 사천에 상륙하면 사천의 수성군이 사천을 지키고, 고흥진에서 구원병이 출동한다. 그런데 이런 상황을 가정할 때, 현재 사천부에 있는 병력으로는 고흥진에서 구원병이 올 때까지 버티기에 부족하므로 수성군 33명을 더 차정하자는 것이다.

그런데 위의 사천진의 경우는 제일 가까운 구원군으로 육수군인 고흥진의 병력이 설정되어 있다. 항상 육군과 수군이 모두 신속하게 출동하면 좋겠지만, 현실적으로 사정이 여의치가 않았다. 여기에는 오늘날과는 다른 교통사정과 이동능력에 원인이 있었다. 육군기지는 수군기지는 서로 구원이 가능하려면 일정한 거리 안에 배치해야 하는데, 지형에 따라 육로가 험하고 시간이 걸려 수군의 출동이 더 빠른 경우도 있었다. 반대로 수군을 배치하고 싶어도 수군기지는 조류, 암초 등 자연 조건의 제약이 많이 받기 때문에 필요한 거리 안에 설치가 불가능한 경우도 있었다.

경상도 관찰사가 좌·우도 병마사 및 처치사의 관문(關文)에 의거하여 아뢰었다. “도의 수비체제를 살펴보니 각 포구 병선의 배치간격이 적당하고, 봉화를 서로 볼 수 있는 경우라도 서로 구원하기가 어렵습니다. (반면) 육지의 수비군은 서로 거리가 멀어서 제때 승리하거나 구원하기가 어렵습니다. (육군의 방수처 사이에) 병선을 더 설치할 요해처가 많지만 모래와 자갈로 막히고 풍랑도 많아 실제로 병선을 둘 수가 없습니다. 가을에 신이 좌우도 병마사와 처치사와 함께 연변의 육지를 순행하여 살펴보고, 방어하기에 적당한 곳을 의논해 정해서 보고하겠습니다. 그러면 평안도의 예대로 석채나 목책을 적당히 설치하고 또 구자(口子)의 만호·천호를 임명하여 군사를 주둔하고 수어하며, 만일 적변이 있거든, 수군과 육군이 협공하여 이쪽과 저쪽에서 서로 응하여 방어를 엄하게 하고 국경을 영구히 굳게 하소서”하니 이를 병조에 내렸다.³⁷⁾

37) 『세종실록』 권85, 세종 21년 6월 임진.

이 글의 요지는 지형과 바다의 사정으로 인해 육군이나 수군 하나만으로는 서로 엄호하게 할 수 없으니 지형 사정에 따라 육군과 수군을 적절하게 배치하자는 것이다. 이것도 육군과 수군의 협력체제가 반드시 필요한 이유였다.

이와 같은 수륙협력체제를 구축하기 위해서는 먼저 연해지방의 개간과 군현재건이 필요했다. 오랜 기간 왜구의 준동으로 고려 말에는 연해지방이 폐허화됐다. 연해 군현이 재건되어야 육상과 해상의 협력방어체제가 가능했고, 수군과 병선의 도움이 있어야 주민 정착과 토지개간이 가능했다. 조준이 수군만호부를 설치하고, 수군을 연해 개간에 투입하자고 했던 이유에는 이런 중요한 전술적 배경이 자리잡고 있었던 것이다.

그런데 수군만호부 설치와 개간지에 대한 20년 면세 정책은 시행되지 않았다. 『경국대전』에는 해택 개간의 경우에 10년 면세하는 규정만이 수록되었다.³⁸⁾ 그 이유는 밝혀져 있지 않지만, 수군만호부가 연해 지역의 토지와 병력을 모두 장악하게 됨으로써 군벌화하는 것을 우려했던 것 같다. 연해 지역의 땅과 어염에 대한 권세가의 욕구를 단념시키기도 어려웠을 것이다.

그러나 이것은 방법을 달리한다는 것이지 연해 주군의 재건을 포기한다는 의미는 아니었다. 연해 군현의 재건정책은 꾸준히 지속되었고, 수군을 이용한 둔전개간도 지역사정과 지휘관의 재량에 따라 부분적으로 시행되었다.³⁹⁾ 위험 지역의 토지를 개간할 때는 수군이 출동하여 경계와 엄호 임무를 수행하기도 했다.⁴⁰⁾

이러한 노력을 바탕으로 연해 군현은 빠르게 복원되었고, 이를 토대로 태조~세종 연간에 걸쳐 병선 배치 지역과 육·수군의 주둔지를 구축하고, 개선하는 노력이 지속적으로 진행되었다.⁴¹⁾ 그런데 아직은 기초적인 작업

38) 『경국대전』 호전 면세.

39) 『태종실록』 권10, 태종 5년 10월 정해, 전라도 수군 도절제사 김빈길의 졸기.

40) 『세종실록』 권37, 세종 9년 7월 갑오, “全羅道監司節制使處置使等啓(중략) 若於因浦, 所訖, 羅梁等處, 令都萬戶築頭, 萬戶各以附近, 嚴謹守護, 則雖不泊兵船於草梁, 倭寇無虞, 可收佐介平, 白樹浦屯田之利.”

단계에 불과했다. 실제 해상방어체제를 구축하는 데 있어서는 이외에도 여러 가지 난관을 극복해야 했다.

(2) 병선 건조와 수군 증강

지역방어를 위해서 병선이 분산되는 약점을 수륙협력체제로 보완한다고 하더라도, 해상방어체제를 수립하기 위해서는 일단 병선의 증강이 필수적이었다. 조선 건국기에 포구별 병선의 규모와 배치상황은 정확히 알 수 없다. 태종 8년의 통계에 의하면 전국의 병선이 428척이었다.⁴²⁾ 그러나 이들을 분산 배치하면 한 포구에 5~6척밖에 되지 않는 것⁴³⁾도 당연한 일이었다.

그런데 병선을 증가시키려면 수군액을 늘려야 하는데, 그것이 쉽지 않았다. 태조 즉위 초에 이미 수군역은 가장 괴롭고 위험한 군역이 되어 있었다. 전투로 인한 사상과 해상사고의 위험도 높았지만, 익숙하지 못한 해상 생활로 병에 걸리는 일도 잦았고,⁴⁴⁾ 육군에 비해 감찰하기도 쉽지 않았다. 더욱이 수군은 평소에는 소금생산, 어업 등에 종사해야 했다. 이것은 수익성 있는 사업이기 때문에 수군에 대한 침학과 각종 비리를 낳는 주범이 되었다. 하지만 정부는 이를 금지할 수가 없었다.

수군의 사역은 군량절감과 수군 병사들의 관리를 위해서 필요하고 어쩔 수 없는 측면이 있었다. 하지만 비리의 온상이 될 뿐 아니라 수군의 전투력을 약화시키는 요인도 되었다. 일단 수군들을 사역에 동원하다 보니 훈련시킬 시간이 부족해지고, 병선을 비워 놓는 폐단이 발생했다. 세종 20년 관중추원사 이순몽이 강화도 정포(井浦)의 병선을 검찰했더니 병선 한 척

41) 『세종실록』 권60, 세종 15년 6월 무신, “先是, 前副司直朴子興等上言 全羅道寶成任內豐安·道化兩縣, 曩因倭亂散亡, 至今未復, 可耕之地, 五百餘結, 陳荒不耕, 實爲未便, 乞置兵船, 使民住居, 上令其道觀察使, 審其利害以啓.”

42) 『태종실록』 권15, 태종 8년 3월 경오.

43) 『세종실록』 권5, 세종 원년 8월 계미, 경기좌도 수군첨절제사 이각의 상소.

44) 『태조실록』 권11, 태조 6년 2월 갑오, 도평의사사의 상언.

에 취로(取露) 1명과 감고(監考) 1명만이 남아 있었다고 한다.⁴⁵⁾

군량비축이 영리사업화하면서 수군을 더욱 가혹하게 부리게 되었다. 가뜩이나 해난사고로 인해 사망위험이 높은 군역인데, 사역까지 가혹해지자 수군역은 더더욱 기피하는 역이 되어 대립(代立)이 성행하였다. 정군이 자기 대신 봉족을 내보내는 대립은 국초부터 시작되고 있었고, 수군에게만 국한된 문제도 아니었다. 하지만 수군에서는 대립이 더욱 성행했고, 방군수포까지 발생하고 있었다. 대립의 실상과 군역제 운영상의 문제는 그동안 연구에서 여러 번 지적되었다. 그런데 대립은 군사적 입장에서든 심각한 문제를 야기했다. 역을 대신하는 사람들은 경험이 적고, 훈련을 받지 못한 병사들이었다. 그 상태는 심각해서 왜구와의 전투에서 전사한 사람은 모두 대립자였다고 할 정도였다.

정군(正軍)이 된 자는 자기가 배를 타지 않고, 모두 봉족자(奉足者)를 시켜 능하고 능하지 않은 것도 묻지 않고 대신하게 하니, 적(賊)을 만난 즈음에 모두 배 밑바닥에 엎드려서 손도 쓰지 못하고 죽게 됩니다. 신(臣)이 어떻게 아는가 하면, 가끔 각도(各道)에서 보고한 장문(狀文)을 보면 죽은 자는 모두 대신 세운 자들입니다.⁴⁶⁾

그런데 태조가 해야 하고 정종이 즉위하자 오히려 수군 감축이 행해졌다. 정종 원년 1월 충청감사 이지(李至)의 상언에 따라 충청도 병선 60척을 40척으로 축소했다. 군사가 죽고 도망하여 수군액이 부족하다는 이유였는데,⁴⁷⁾ 『실록』에는 충청도의 감축 기록만이 있지만, 형평성의 논리로 봐서 1/3을 감액하는 조치가 충청도에만 시행되었을 리는 없었을 듯 하다. 수군 강화사업은 백성들의 고통을 수반하는 과업이었고, 고려 말 이래 수군액의 증강에 대해 백성들은 낯설고 고통스러워 하고 있었다. 정종의 즉위는 이

45) 『세종실록』 권81, 세종 20년 5월 경술.

46) 『태종실록』 권13, 태종 7년 1월 갑술.

47) 『정종실록』 권1, 정종 원년 1월 경진.

방원의 쿠데타로 인한 집권이었던 만큼 민심수습차원에서 이런 조치를 내렸던 것 같다.

그러나 현실은 오히려 수군 증강을 요구하는 쪽으로 바뀌고 있었다. 가장 결정적인 계기는 태종 원년에 내린 남도 조세의 수운 결정이었다. 그동안 왜구의 준동으로 인해 삼남지방의 조운이 육로로 운송되고 있었다. 그러나 수운을 했을 때 조세 수입이 육운의 2배나 되고, 육운으로 백성이 받는 고통이 수운으로 인해 수군이 받는 고통보다 더 심했다.⁴⁸⁾ 결국 정부는 수운을 복구했는데, 수운을 위해서는 수군력 증강이 반드시 필요했다. 왜구가 제일 좋아하는 목표가 조운선이었기 때문이다. 태종 6년 4월에는 왜구 18척이 안행량에서 전라도 조운선과 호송선단을 습격해 조운선 14척과 호송병선 1척, 쌀 4,090석을 강탈해 가는 충격적인 사건이 발생했다.⁴⁹⁾ 이외에도 작은 침입이 계속 늘었는데, 태종 원년에서 7년 사이에 소규모 왜구에게조차 포구가 유린되고, 병선이 약탈당하는 사태가 여러 번 발발했다.⁵⁰⁾ 수군증강사업을 중단하고 오히려 감액했으니 병선이 소규모로 분산되고, 개별 포구에 대한 방어가 부실할 수밖에 없었다.

정부는 수군의 폐단을 감내하고서라도 수군전력 증강을 다시 추진할 수밖에 없다는 결론에 도달했다. 태종 7년 1월에 올린 영의정 성석린의 상소는 이런 비장한 심정을 잘 드러내고 있다.

주현마다 각각 병선을 만들게 해야 합니다. 비록 폐단이 있다고는 하지만, 위급한 때에 임하여서는 할 수가 없습니다. 지금 한집[一家]의 사람도 오히려 배를 만드는데, 비록 작은 폐읍(弊邑)이라 할지라도 어찌 한 부잣집만 못하겠습니까?⁵¹⁾

48) 『태종실록』 권2, 태종 원년 8월 무오.

49) 『태종실록』 권11, 태종 6년 4월 무진.

50) 『태종실록』 권1, 태종 원년 6월 임술, 권6, 태종 3년 7월 갑오, 10월 정미, 12월 경진, 권7, 태종 4년 3월 정미, 계축, 갑인.

51) 『태종실록』 권13, 태종 7년 1월 갑술.

병선 제작은 수군의 증액을 수반하는 것이었다. 이를 의식해서인지 성석린은 이 건의 다음에 수군 안무책도 함께 제시했다. 다만 특별한 방안은 없고, 대립을 금지하고, 감찰을 강화하자라는 고식적인 방안에 머무르고 있었다. 이 역시 수군 안정을 위한 별다른 대책이 없으면서도 수군력 강화를 꾀할 수밖에 없는 당시의 고민을 대변한다고 하겠다.

성석린의 건의는 채택되었던 것 같다. 다음 해에 의정부에서 도별 병선 증강안을 상정하고 있기 때문이다.⁵²⁾ 그 현황은 <표 1>과 같다.

비율상으로는 풍해도와 충청도, 강원도의 증강액이 가장 컸지만, 척수로는 경상도가 50척 증액으로 가장 많았다. 전체적으로 보면 무려 43%를 증액하는 과감한 것이었다.

병선 증강은 이때로 그치지 않고 세종 때에도 계속되었다. 세종 원년 경기좌도 수군첨절제사 이각의 상소에 황해도와 평안도의 병선을 더 만들게 했다는 기록이 있다.⁵³⁾ 세종 7년의 기록인 아래의 기사를 보면 태종 8년 이후에도 병선 증강사업이 계속되었던 것이 분명하다.

<표 1> 태종 8년 각도별 병선 증강액

지역	원척	증강액	총수	증강률
경기도	51	25	76	49%
전라도	81	30	111	37%
경상도	137	50	187	36%
풍해도	26	20	46	77%
강원도	16	10	26	63%
충청도	47	30	77	64%
서북면	40	15	55	38%
동북면	30	5	35	17%
계	428	185	613	43%

52) 『태종실록』 권15, 태종 8년 3월 경오.

53) 『세종실록』 권5, 세종 원년 8월 계미.

병조에서 전라도 수군 처치사의 공문에 의거하여 계하기를, “제주도에서 건조한 비거도선(鼻居刀船) 28척과 본영과 좌우도 각 포구에서 올 봄(세종 7년)에 추가로 건조한 배 22척과 본래 있었던 병선 84척과 전에 추가로 건조한 40척과 비거도선 49척과 맹선(孟船) 26척에 대하여 자호(字號)를 고치고, 봄과 여름 등에 회계를 시행하게 하소서” 하니, 그대로 따랐다.⁵⁴⁾

위 기사에서 말한 본래 있었던 병선 84척은 태종 8년에 원칙으로 기록된 81척이라고 생각된다. 여기에 세종 7년 봄에 22척을 건조했고, 태종 8년에서 세종 7년 사이에 추가로 건조한 병선 40척과 비거도선 49척,⁵⁵⁾ 맹선 26척이 있었다. 태종 8년 의정부에서 계획한 추가 제작분이 30척이었으니 그 뒤로도 병선 10척과 비거도선 및 맹선의 추가건조가 있었음을 말해준다.

이 기록에 의하면 세종 7년 당시 전라도의 병선은 총 221척으로 태종 8년에 비해 3배 가까이 증가했다. 이는 『세종실록지리지』에 수록한 전라도 병선 수 165척, 『경국대전』의 184척보다도 많다. 다만 『세종실록지리지』에는 비거도선이 기재되어 있지 않고, 대신 별선(別船)이 있다. 비거도선은 소형 쾌속선이다. 별선은 왜별선(倭別船)이라고도 했는데,⁵⁶⁾ 세종 22년에 추왜선(追倭船)을 별쾌선(別快船)으로 개명하자는 기록이 있는 것으로 보아⁵⁷⁾ 역시 소형 쾌선으로 비거도선의 이명이거나 개량형 선박인 듯하다. 따라서 세종 7년 통계에서 비거도선을 제외하면 총 172척으로 비슷해지기는 하지만, 별선이 비거도선과 같은 계열이라고 보면 『세종실록지리지』의 병선수는 세종 초반기에 비해 60척 이상 감소한 셈이 된다.⁵⁸⁾ 아마도 『세

54) 『세종실록』 권28, 세종 7년 5월 정축.

55) 소형쾌속선의 개발은 태종 3년부터 시작되었다(『태종실록』 권5, 태종 3년 6월 정사). 쾌속선의 효용이 증명되면서 태종~세종 연간에 비거도선도 증가한 듯하다.

56) 『세종실록지리지』 경기도.

57) 『세종실록』 권89, 세종 22년 5월 정묘.

58) 『경국대전』에는 비거도선이나 별쾌선 대신 無軍小猛船이 들어갔다. 성종 9년의 기록에 보면 병선이 대중소맹선과 비거도선으로 분류되고 있어서 소맹선은 비거도선과는 다른 배이다(『성종실록』 권94, 성종 9년 7월 을해). 『경국대전』에도 무군소맹선은 승선인원이

중실록지리지』를 편찬하던 때는 왜구가 상당히 안정된 시기여서⁵⁹⁾ 감축이 있었던 것 같다.

세종 7년에서 20년대 후반까지는 조선 건국 후 그 어느 때보다도 병선 보유량이 확대되었던 시기였다. 이처럼 증가한 병선을 바탕으로 세종 때에는 병선의 배치 방식과 해상방어체제의 운영방식에 변화를 시도하게 된다.

4. 세종대의 병선 재배치와 해상방어체제의 성립

고려 말부터 세종조 이전에 개설한 수군진은 일단 해변의 주요 군현에 설치하고, 이곳을 근거지로 해서 주변의 요충에 병선을 배치했다. 이때의 병선 배치지역은 주요 항구를 엄호할 수 있는 곳, 강어귀, 해안선에서 육지 안쪽으로 깊이 들어간 곳을 선호했다. 이때 왜구가 침구했을 때 신속한 구원을 위해 다른 포구나 병선배치지역 간의 거리를 배려하는 한편, 가능하면 서로 상호관측이 가능한 곳을 선호했다.⁶⁰⁾ 특히 봉화가 보이는 지점을 중시했다. 병선을 분산배치하는 만큼 적변이 발생하면 봉수로 주변의 함대를 소집해야 했기 때문이다.⁶¹⁾

강어귀는 내륙수로로 연결되는 요지였다. 이때 병선을 강어귀 양쪽에 나누어 배치한 이유는 기왕 병선을 분산 배치한다면 적은 수를 한 곳에 두는 것보다는 양쪽으로 나누어 두어서 경계와 상호 엄호의 효과를 보고, 한쪽이 공격을 당해도 구원요청이 가능하도록 하기 위해서였다.⁶²⁾

30명으로 규정되어 비거도선보다는 큰 배임이 분명하다.

59) 『세종실록』 권105, 세종 26년 7월 정묘, “獻議者又曰 江原道絕無倭寇聲息, 殆將百年.”

60) 『세종실록』 권44, 세종 11년 6월 신사, 황해도 풍천, 광암의 사례.

61) 『세종실록』 권27, 세종 7년 2월 을축, “惟自阿郎浦十餘里許沈香串, 東望靑石山烽火, 南望彌羅山烽火, 北望几串烽火, 西望大洋, 浦內藏風, 可泊兵船.”

62) “전라도 감사가 계문하기를 ‘도내 진례량(進禮梁)의 병선을 내례량(內禮梁)으로 옮겨 정

문제는 육지 안쪽으로 깊이 들어간 곳을 선호한 이유이다. 조선시대의 수군진이 설치된 지역을 답사해 보면 입구가 좁고 밖에서 공격해 들어오기가 어려운 지점을 선호했다. 여기서 추론해 보면 내륙으로 들어간 지역은 은폐 효과가 크고, 해변으로 진입하는 왜선을 관측하기 쉽다는 장점이 있다. 그러나 근본적인 이유는 해전과 항해에 대한 자신감 부족이었다.

(세종 20년 10월) 의정부에서 아뢰었다. “대체로 수륙의 방어는 국경을 굳게 지키고 멀리 나가는 것을 힘쓰지 아니하면, 공을 세우려다 백성을 상하게 하는 근심이 없을 것입니다. 국가에서 처음 병선을 만들어 요해지에 정박하게 하고자 함은 왜구를 막을 뿐이요, 바다 밖까지 멀리 쫓으라는 명령은 없었습니다.”⁶³⁾

위 기사에서 처음 병선을 만들었을 때는 요해지에 정박해서 왜구를 막는 것이 목적이었고, 바다로 추격하라는 명령은 없었다고 한다. 그 이유는 해방정책 초기에는 병선이 경계와 방어에 치중했고, 왜구의 유인책을 경계하는 의미도 있었을 것이다. 그러나 위 기사에서도 “공을 세우려다가 백성이 상하는 것”을 이유로 추격을 금지하자는 것으로 보아 근본적인 이유는 항해와 전투의 위협 때문이었다고 생각된다. 이것은 초기에 만 안쪽 깊은 곳에 병선을 배치하던 이유도 설명해 준다.

또 하나의 이유는 초기에는 병선 배치의 목적이 내상(內相)이나 주요 군현을 보호하는 데 의미를 두었기 때문이다. 세종대까지도 해안의 돌출부나 해안 가까운 곳에서는 병선이나 수비군의 보호가 미치지 않거나⁶⁴⁾ 심지어

박시켜, 거제 서면 평산포(平山浦)의 병선과 서로 대하게 하여, 연화(煙火)로서 서로 바라보고, 고각(鼓角)으로서 서로 들리게 하면, 적군을 막는 데 편리할 것입니다라고 하니, 그대로 따랐다.” 『세종실록』 권19, 세종 5년 1월 계묘. 또 『세종실록』 권56, 세종 14년 4월 갑진. 전 광양 현감 강희려의 상서, 『세종실록』 권37, 세종 9년 7월 갑오. 전라도 감사, 처치사의 계문.

63) 『세종실록』 권83, 세종 20년 10월 을해.

64) “知中樞院事成達生上疏曰 (중략) 其西弓乙浦, 松堂等處, 地廣人稠, 距邑六十餘里, 如有賊

는 병선의 보호를 받지 못해 수백 결의 가경지를 두고도 주민이 경작하지 못하는 곳도 존재하고 있었다.⁶⁵⁾ 이런 사정이다 보니 군진이나 읍치도 아무래도 내륙쪽을 선호하는 경향이 발생했다. 정부는 읍치를 가능하면 해안 쪽으로 진출시키고 싶어 했지만 쉽지는 않았다.⁶⁶⁾ 상황이 이런데다가 가뜩이나 병선도 부족하다 보니 태종조까지는 일단 전체 해안선보다는 주요 군현을 보호하고 보자는 전략적 선택을 했던 것이다.

이러한 배치방식은 여러 가지 약점이 있었다. 포구와 수로가 좁고, 깊이 들어와 있기 때문에 주변 지역을 구원하려면 출동거리가 길어졌다. 또한 이런 지역은 대부분 조수간만의 차이가 심해 상시 출동이 불가능하다는 치명적인 단점이 발생했다.

“전 총제 이각이 상서하였다. (중략) 목포 만호는 포구를 지켜야 하는데, 대굴포(大堀浦)로 깊숙이 들어가 있으니, 바다에 떨어지기가 거의 2식경(息頃)이나 됩니다. 평상시에 출입하여도 오히려 두 번이나 조수를 겪어야 되는데, 불행히도 바람을 만난다면 하루 이틀 동안에 능히 바다에 이르지 못할 것입니다. 혹시 창졸의 변고가 있으면 어찌 능히 시기에 맞추어 변고에 대응할 수 있겠습니까.”⁶⁷⁾

또한 서남해와 같은 리아스식 해안에서 전함들이 안쪽으로 들어와 있다 보니 경계 능력이 극도로 제한되었다. 즉 병선들은 자기 거점만 경계할 뿐 외양에서 이동하는 왜선을 포착하기가 어려웠다.

變, 救援無及”, 『세종실록』 권88, 세종 22년 3월 계축, 또 『세종실록』 권86, 12년 7월 갑인조 참조.

65) 『세종실록』 권60, 세종 15년 6월 무신.

66) 『세종실록』 권88, 세종 22년 3월 계축, “康翎鎮東南西三面濱海, 倭寇要害之處, 須於四面中央置邑. 若倭賊見形, 則四出應變, 乃及討捕. 且此鎮西距登山串七十餘里, 東南距各浦串或三十里或六十餘里, 道途遙隔, 倭賊突入, 則必不及救援, 亦於四面中央相地, 移置本邑, 又築城子, 以固邊圉.”

67) 『세종실록』 권57, 세종 14년 8월 신묘.

세종대에 병선의 배치지역을 확대하려다 보니 이런 배치방식이 문제가 되었다. 이런 식으로 병선을 깊은 곳에 박아 두면서 병선 배치지역을 늘려 가려면 병선과 수군의 증강액이 끝이 없었다. 세종조에 병선이 거의 3배로 늘었다고 하지만 필요한 곳에 병선을 다 배치하기에는 여전히 부족했다.⁶⁸⁾ 병선에 태울 수군을 늘리는 일은 이미 한계 상황에 도달해 있었다.⁶⁹⁾

이 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 병선의 경계범위와 작전반경, 그리고 기동성을 높여 병선의 효율성을 높이는 것이었다. 즉 기존의 수동적이며 비효율적인 수동적인 거점방어에서 적극적이며 공세적인 방어체제로의 전환이었다. 물론 여기에는 그동안 꾸준히 시행해 온 수군 전력의 향상과 왜구에 대한 자신감이 바탕이 되어 있음을 간과해서는 안될 것이다.

이러한 병선 배치 및 운영 방식의 변화는 세종 원년 경기좌도 수군침절제사 이각(李恪)⁷⁰⁾의 제안에서 표출되고 있다.

경기좌도 수군침절제사 이각이 글을 올리어 조목을 들어서 시사를 진술 하였다. “1. 병선을 더 짓는 것이 오늘 시급한 일입니다. 적의 병선은 백으로 세어야 하겠거늘, 각 포구의 병선이 많다 하여도, 5·6척에 지나지 못하니, 불가불 생각하여야 하겠습니까. 이제 이미 평안도와 황해도에서 배를 짓게 하였으니, 경기·충청·전라·경상도에서도 병선을 더 지어서 좌우영으로 나누어 두었다가, 경보가 있으면, 한 영(領)은 항상 해변 들레를 지키고, 한 영은 요충되는 땅인 경기도의 덕적도, 황해도의 백령도, 평안도의 목미도, 충청도의 연도, 전라도의 위도, 경상도의 거제도 같은 여러 섬을 비밀히 지키다가, 혹시 땀나무를 채취하거나 물을 길는 적군을 만나게 되면, 불의에 뛰어나가 기회를 타서 돌격하면, 왜구가 도망가고 굴복하여, 감히 근접하지 못할 것입니다.”⁷¹⁾

68) 『세종실록』 권86, 세종 21년 9월 정미, 동지충추원사 이사검의 비변책.

69) 세종 26년 충청우도 병선 한 척이 조난당했는데, 정원 60명인 병선에 타고 있던 수군은 겨우 12명뿐이었다는 사례도 있다(『세종실록』 권105, 세종 26년 7월 기해).

70) 이각은 세종 원년 5월 비인현에 왜구 32척이 침입해서 만호를 살해하는 사건이 발생했을 때, 이 왜구를 진압하기 위해 상호군에서 경기 수군침절제사로 발령되었다. 이후 그는 수군 전략가로서 수군과 관련한 주요한 전략을 여러 번 상소하였다.

이각의 제안은 각도의 수군은 좌영과 우영으로 나누어서 한 영은 해변을 지키게 하고, 한 영은 해로 상에 위치한 섬들로 파견해서 왜구를 경계, 요격하자는 것이다. 이때는 대마도 정벌이 있기 전이며, 세종대의 병선증강사업이 시작되기 전이었다. 그래서인지 이각의 방안도 정제된 방어전략이라기보다는 임시적인 응변책에 가까운 형태로 제기되었지만, 앞에서 인용한 세종 14년에 대굴포와 같이 안으로 들어가 있는 병선배치 지역을 배가 항상 드나들 수 있는 지역으로 옮기자는 건의도 그가 주장하고 있는 것을 보면 적극적이고 공격적인 방어전략으로의 전환을 이미 구상하고 있었던 것 같다.

이각의 전술을 실현하기 위해서는 먼저 병선의 증강이 필요했다. 이각도 이 사실을 인지하고, 이 날 상소에서 병선 증강도 함께 건의했다. 앞 장에서 살펴본 세종 7년까지의 대규모 병선증강사업 역시 이각의 제안이 계기가 되었을 가능성이 있다. 그 대규모 병선 증강사업이 마무리되는 세종 7년을 전후해서 본격적인 병선 재배치 사업이 시작되었다.

〈표 2〉는 『세종실록』에 기록된 병선의 이동배치 사례나 논의를 정리한 것이다.⁷²⁾ 세종 7년 순천 용문포의 병선을 여도(呂島)⁷³⁾로 이박시키는 사례(3번)는 실록에는 내례와 돌산포가 서로 가까워서 병선을 옮긴다고 하지만 지형으로 보면 해안 안쪽으로 박혀 있는 병선들을 밖으로 끌어내는 작업의 일환이라고 볼 수 있다. 이후 이런 성격의 재배치 작업이 크게 증가한다. 4, 8, 10, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27번 사례가 모두

71) 『세종실록』 권5, 세종 원년 8월 계미.

72) 병선 이동배치에 대한 사료는 『실록』에 상당히 많이 발견된다. 그것을 다 예시할 수도 없고, 모든 이동배치의 원인을 일일이 분석할 수도 없다. 따라서 여기서는 시기적으로는 세종조에 병선이동의 원인이 분명히 드러나는 사례들을 모았다. 나머지 사례들은 왜구대비를 위해 임시로 이동배치하는 경우이거나, 원인이 분명하지 않아서 그 이유를 설명하기 위해서는 2차적인 분석과 설명이 필요한 사례들이다. 그러나 원인을 전혀 알 수 없는 경우를 제외하고, 그런 사례들은 여기서 예시한 사례의 범위에서 대체로 벗어나지 않는다.

73) 여도는 나중에 만호 주둔지로 승격했다.

<표 2> 세종 때의 병선이동현황 대표사례

번호	일시	도	원정박지	이박지	사유
1	세종 05	강원	香浦	울진 連谷浦	미상
2	세종 07	전라	순천 長省浦	순천 龍門浦	내례와 동산이 거리 가까움
3	세종 07	전라	순천 龍門浦	呂島	내례와 돌산이 거리가 가까움
4	세종 07	전라	장흥 召麻浦	周浦	조수, 주포는 왜적이 밟는 첫 길
5	세종 07	전라	당진현 高助, 訥伊	垣浦	원포 주변 주민 안거
6	세종 07	전라	부안 黔毛浦	咸平	미상
7	세종 07	전라	임치 垣串	胙지	미상
8	세종 07	황해	해주 槌串	槌串 서쪽	요해지로 이동
9	세종 07	황해	장연 阿郎浦	存伊浦	존이포는 물과 샘이 없고 큰 바다가 보여 은폐안됨.
10	세종 07	황해	장연 阿郎浦	침향곶	봉화 보임
11	세종 07	황해	장연 대곶	吾叉浦	요충이나 좁고 강어구가 모두 모래라 닻이 안정되지 않음
12	세종 07	경상	거제 塔浦	거제 吾兒浦	풍랑 물살
13	세종 08	함길	함흥 微塵浦	예원 道安浦	토사
14	세종 09	전라	보성 呂島	통영 蛇梁	사량이 요해처, 좌개평과 백수포 둔전 보호
15	세종 09	강원	평해 越松浦	울진 守山浦	토사로 옮겼다가 월송포 주민이 토사를 쳐내 다시 옮김.
16	세종 10	충청	서산 大山浦	서산 波治島	미상, 수로로 이동(?)
17	세종 11	전라	통영 蛇梁	獨臺梁	독대량이 정박은 편리하나 왜적이 이르는 길이 아니다
18	세종 11	전라	무안 大掘浦	화산면 蘭梁	대골포가 깊이 들어감
19	세종 11 이전	황해	해주 槌串	해주 無知串	추곶이 깊이 들어감.
20	세종 14	전라	木浦	황원 周梁	주량은 전라우수영지가 됨
21	세종 14	전라	진도 蘇可浦	신설	
22	세종 15	전라	보성 豐安, 道化	신설	백성 안주, 토지 경작
23	세종 20	전라	황원 周梁	진도 南桃浦	미상, 왜구 이동길목(?)
24	세종 21	경상	남해 赤梁	池島浦	강어구 협착
25	세종 21	전라	고흥 所訖浦	고흥 鉢浦	방수부적합
26	세종 21	전라	무안 木浦	신설	왜구 이동 길목
27	세종 21	전라	보성 呂島	신설	왜구 이동 길목

이런 경우에 해당한다고 볼 수 있다.⁷⁴⁾

새로운 정박지로는 왜구가 다니는 길목을 감제할 수 있고, 아군이 은폐할 수 있으며(9번 사례), 무엇보다도 조수간만의 차이가 적고 바다가 깊어서 배들이 항상 출입할 수 있는 곳이 요구되었다.

하지만 막상 이런 곳을 찾기는 쉽지 않았다. 그 외에도 고려할 사항이 너무나 많았기 때문이다. 주변 군진과의 거리를 고려해야 했고, 포구가 너무 좁거나 넓어도 곤란했다. 외양 수로에 가까운 곳은 바다가 깊은 곳은 바람과 물살이 세고, 암초의 위험이 있었다(8, 12번 사례). 시야가 트인 곳은 은폐가 되지 않는 단점이 있고, 섬 중에는 물이 없는 곳도 있었다(9번 사례).

강어귀는 토사가 퇴적되어 수면이 알아지는 곳도 있었다(13, 14번). 바닥이 모두 모래인 경우는 닻을 내려도 배가 안정되지 않고(11번), 반대로 돌이 많은 곳은 좌초의 위험이 있었다(8번).

이러한 작업은 현지의 감사나 도순찰사, 수군절제사, 처치사의 조사에 의거하기도 했지만, 사안이 복잡할 때는 경차관을 파견해서 조사하기도 했다.⁷⁵⁾ 이처럼 복잡하고 오랜 시행착오 끝에 병선배치 지역은 『세종실록지리지』의 체제로 정착되었다.⁷⁶⁾ 단 지리지의 체제는 관별(官別)로 기재되어 있어서 병선의 실 정박처를 파악하기에는 어려움이 있었다. 그러나 거제 오차포, 서산 파치도, 남해 적량, 울진 수산포와 연곡포 등은 지리지에도 만호로 기재되어 있다. 다른 지역도 조선 후기까지 만호로 승격하거나 수영, 처치사영, 수군진으로 승격하기도 하였다.

따라서 <표 2>의 기록과 『경국대전』 및 여러 지리지와 지도, 후기의 배치양상을 종합해 보면 대체로 수군진의 절반 정도는 해안 포구에 절반 정도

74) 진도 소가포와 남도포의 신설, 대산포를 파치도로 목포를 주량으로 옮기는 경우는 이유가 나와 있지 않지만 지형상으로 보면 해안으로 들어간 지역을 해양으로 이동하는 사례에 해당한다. 남도, 파치도, 주량 등은 조선 후기까지도 수영의 요충이 되었다.

75) 『세종실록』 권27, 세종 7년 2월 을축.

76) 세종실록지리지의 수군배치 현황은 육군본부, 『한국군제사-근세조선전기 편』, 140~141쪽.

는 섬과 수로를 중심으로 배치했다고 할 수 있다. 이 경우 해안에 배치하는 경우도 대굴포를 주량으로 이동시키는 경우처럼 해안 안쪽 깊은 곳으로 배치하는 방식은 배제하였다. 이것은 조선 후기까지도 조선 수군의 병선 배치의 원칙이 되었다. 수군진이 계속 이동하고, 일부 지역의 이동이 있고, 새로운 배치지역이 증가하기도 하지만, 병선의 배치 원칙과 골격은 바로 세종대에 성립한 병선 배치 방식을 기초로 하였다.

다만 그렇다고 해서 해안과 해로상의 병선 배치 방식과 비율이 지역마다 일정한 것은 아니었다. 왜냐하면 해로상의 전진배치 방식은 기획자의 의도대로 할 수 있는 것이 아니라 자연조건에 많은 영향을 받기 때문이다. 예를 들면 경상좌수영 같은 곳은 앞에 섬이 별로 없어 대부분의 병선 배치지역이 해안으로 고착되고, 우수영 앞바다에는 가덕도, 거제도 등 섬이 많아 전진배치 지역이 증가했다. 경기수영과 전라수영에도 이런 문제가 발생하고 있다. 그러다 보니 섬이 많은 지역의 수군이 향해 경험도 많고, 군역도 고될 수밖에 없었다. 이것은 좌수영과 우수영 간의 수군역의 불균형은 물론이고 수군의 훈련도, 함선운영 능력에도 커다란 차이를 가져왔는데,⁷⁷⁾ 임진왜란 당시 각 군 수영과 우수영과 좌수영, 혹은 군진별로 전투 능력에 많은 차이를 보였던 데는 이런 사정도 적지 않게 작용했다고 생각된다.

이러한 문제점이 있기는 했지만, 세종대에 성립한 해상방어체제는 고려 말부터 조선 초에 행해진 오랜 노력과 염원을 이루어낸 것으로서 이후 조선 수군 전술배치의 기초가 되었다. 지금까지 이런 의의가 드러나지 않았던 것이 아쉬우나 우리 군제사나 수군사에서 비중있게 다루어야 할 역사적 사건임에 틀림이 없다고 생각한다.

그러나 이 체제에도 심각한 단점이 있었다. 가장 큰 문제점은 역시 과도한 수군액과 유지비용이라고 하겠다. 수군역의 고충과 수군액의 부족 문제는 해방론을 추진하던 당시부터 정부를 괴롭히던 문제였다. 본고에서 살펴

77) 『세종실록』 권39, 세종 10년 1월 정해, 권86, 세종 21년 9월 정미, 동지충추원사 이사겸의 비변책.

본 바대로 전국적인 해상방어체제를 구축하기 위해서는 수군액의 증강이 불가피하기 때문이다.

정부도 이를 알고 병력절감을 위해 노력했다. 최종적으로 성립한 방어체제는 병선과 인력의 효율적인 운영을 위해 최대한 노력한 결과였다. 그럼에도 불구하고 세종대의 병선 규모는 오히려 『세종실록지리지』를 크게 상회했다.

결과적으로 병선의 증강은 수군액의 증강을 야기했다. 세종대에 수군은 양인층의 병종으로는 최대 규모의 군액을 지닌 병종이 되었다.⁷⁸⁾ 군액의 증강은 재정지출을 증대시키는 반면 생산인원과 조세액을 감소시켰다.

재정부담 감소와 수군액의 증원 및 유지라는 과제를 해결하기 위해 정부는 두 가지 방안을 시행했다. 하나는 평상시에 수군을 생산에 동원하는 방안이었다. 이를 위해 둔전을 경작하고, 소금생산(燔鹽), 해산물 채취에 수군을 동원했다. 둔전경영은 육군도 가능하지만, 번염과 해산물 채취는 수익성이 높고, 수군에 특화된 사업이었다. 하지만 사업의 영리성이 높다보니 각종 비리와 수군 학대의 원인이 된다는 문제도 있었다.⁷⁹⁾ 그러나 정부는 이 정책을 포기할 수 없었다. 그래서 『경제육전』 속전에서는 아예 법으로 규정하였다.

“속전에서 말하기를 각 포구의 선군은 평화 시에는 소금을 굽고, 밭을 경작하고, 해산물을 채취하는 등의 일을 편의에 따라 거행한다. 국가가 평안할 때는 군량의 부족함을 메우는 것이 실로 급한 임무이므로 이 일을 폐지할 수 없다.”⁸⁰⁾

78) 이재룡, 「조선초기의 수군」, 118쪽. 그러나 세조-성종대의 군제개혁으로 성종대는 정병이 72,109명, 수군이 48,800명으로 육군과 수군의 비율이 역전되었다. 이것은 세종대까지 왜구문제와 수군개혁에 대한 관심이 그만큼 높았다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

79) 이재룡, 「조선초기의 수군」, 131쪽.

80) 『세종실록』 권86, 세종 21년 7월 병인, “續典云 各浦船軍當無事時 燔鹽營田海產採取等事 隨宜舉行 若國家無事則 軍糧補乏 實爲急務 不可廢也.”

이 속전이 어느 속전을 지칭하는 지는 알 수 없다. 태종~세종 연간에 3번의 속전이 편찬되었다. 그런데 비슷한 정책이 세종조에 진행이 되는 것으로 미루어 볼 때 세종 8년에 편찬한 『신속육전』이나 세종 15년의 『신찬경제속육전』의 조문일 가능성이 높다고 생각된다.⁸¹⁾ 더욱이 세종조에는 수군액의 확충사업과 4군6진의 개척이 함께 진행되었다. 군액의 증가로 경작 활동에 종사할 장정은 줄고, 전쟁으로 재정부담은 가중되는 상황이었다. 그러다 보니 수군을 경작과 생산활동에 투입하는 방안을 법제화한 것이다.

그런데 이 조문의 마지막 부분 “국가가 평안할 때는 군량의 부족함을 메우는 것이 실로 급한 임무이므로 이 일을 폐지할 수 없다”는 구절은 정부가 이 정책의 폐단을 알고 있다는 암시를 준다. 하지만 이 구절대로 비록 폐단이 있다고 해도 군량비축을 위해서 어쩔 수 없는 것이었다. 이 정책은 『경국대전』까지 이어졌는데, 『경국대전』에서는 수군을 경제활동에 동원하는 규정을 “비황(備荒)”이라는 항목 안에 두어 “비황”을 이 정책의 명분으로 삼았다.⁸²⁾

이러한 정책이 어느 정도 성공을 거두었는 지는 확실하지 않다. 하지만 15세기 이후의 조선사회는 『세종실록지리지』 규모의 수군을 유지하는 데도 몹시 버거워했던 것은 사실이다. 결국 『경국대전』 단계에서는 『세종실록지리지』의 829척을 737척으로 감소시켰다. 이 감소분은 많지 않지만, 무군선을 57척에서 249척으로 크게 늘려 수군의 승선부담을 완화시켰다.⁸³⁾ 그래도 군액이 부족해서 수군세습제라는 강경한 정책까지 사용하게 된다.⁸⁴⁾ 지금까지의 연구에서는 수군액의 부족을 수군역의 비리와 수군에 대한 침학, 해안 주민 위주의 편성원칙을 무시한 무리한 차정에서 찾는 경향이 강했다. 이런 요인이 지속적인 수군의 도망과 부족을 야기하는 중요한 원인이 되었

81) 연세대학교 국학연구원 편, 『경제육전집록』, 호전 비황, 110~111쪽.

82) 『경국대전』 권3, 호전 비황.

83) 김재근, 『한국의 배』, 서울대학교 출판부, 1994, 121쪽.

84) 이재룡, 『조선초기의 수군』, 240쪽.

던 것은 사실이지만, 보다 근본적인 요인은 해상방어체제가 지닌 본질적인 구조에 원인이 있었다. 삼면이 바다인 조선의 연안을 방어하기 위해서는 과도한 수군병력이 필요할 수밖에 없었던 것이다.

5. 맺 음 말

고려 말의 극심한 왜구로 인해 고려는 해방정책과 수군 육성을 추진하게 된다. 이에 최영이 2,000척에 달하는 대규모 수군 양성을 시도했지만 실패하였다. 고려는 정치와 최무선 등의 노력으로 고려 수군의 전술적 능력을 향상시키는 데는 성공하였고, 이로써 왜구 격퇴에 전환기를 마련했다. 하지만 전투력 상승만으로는 해방정책을 완결할 수 없었다. 해방정책이 성공을 거두려면 전 해안에 걸친 해상경계 및 방어체제를 수립해야 했는데, 이것은 엄청난 인력과 물자가 소요될 뿐 아니라 군제 및 사회체제의 개편을 필요로 하는 작업이었다.

따라서 해상방어체제의 구축사업은 조선왕조로 이관되게 된다. 해상방어체제를 구축하는 데 가장 큰 난관은 역시 병선의 분산배치가 가져오는 병력의 분산이었다. 이 문제를 해결하기 위해서는 먼저 병선과 수군의 증강이 필요했지만, 무한정한 증액을 추구할 수도 없었다. 이에 태조~태종조에는 분산배치의 약점을 보완하기 위해 수륙협격체제를 구축하기 위해 노력하였다. 다수의 왜구가 공격해 왔을 때, 요새를 중심으로 구원군이 올 때까지 저항하면서, 수군과 육군의 협격체제를 통해 왜구의 이동과 약탈을 견제하고 묶어 둔다는 전술이었다.

수륙의 협격체제가 필요했던 또 하나의 이유는 당시의 지형과 교통사정상 지역에 따라 이동의 편의와 속도, 군진의 개설여건이 달라서 육군이나 수군 어느 한쪽에만 의존할 수가 없었기 때문이었다.

그러나 태조~태종조의 방어체제는 여전히 수세적이며, 병선이 내륙과 주요 읍치의 보호에 묶여 있다는 단점이 있었다. 이런 방식은 병선의 활용범위와 경계범위가 축소되고, 구원출동에서 많은 시간이 소요된다는 단점이 있었다. 특히 이런 지역은 조수간만의 차이가 심해 병선의 출동 시간이 제한된다는 치명적인 단점이 있었다.

세종 조에는 병선과 수군액을 크게 증강시키는 한편, 병선의 배치방식을 바꾸어 병선의 운영효율을 높이고자 했다. 그래서 추진한 방식이 병선을 해안 바깥쪽, 돌출부(곶), 섬과 주요 해로상의 요지, 조수간만의 차가 적어 상시출동이 가능한 지역으로 전진배치하여 병선의 경계 범위와 활동범위를 늘리는 것이었다. 그러나 이것은 쉬운 작업이 아니었다. 토사, 군진 간의 거리, 파도 등 다양한 요건을 고려해야 했기 때문이다. 따라서 이 작업에만 세종 7년부터 20년대까지 오랜 시기를 소요하게 되는데, 이런 오랜 노력의 결과로 세종 말년에는 해상방어체제의 성립을 보게 된다. 이 방식은 대체로 해안 기지와 해로상의 기지(섬)를 반반 정도로 편제하는 것이었는데, 이후 조선 후기까지 부분적인 변동이 있었지만, 수군진의 분포와 편제방식은 이때의 원리와 배치지역을 골격으로 하게 된다.

그런데 이런 배치방식은 지형적 요인에 구애를 받았기 때문에 지역마다 비율이 일정하지는 않았다. 이것이 지역별, 수영별 수군 전력의 차이를 유발하는 요인이 되었다. 더 큰 문제는 삼면의 바다를 총괄하는 방어체제를 구축하다 보니 병선과 수군액이 크게 증가할 수 밖에 없었다는 것이다. 이것이 나중에 수군 문제를 야기하는 근본적인 요인이 되었다.

(원고투고일 : 2009. 5. 11, 심사수정일 : 2009. 6. 24, 게재확정일 : 2009. 8. 12)

주제어 : 최영, 정지, 수군, 병선, 왜구, 해방론, 만호, 수군진, 수군전술

<ABSTRACT>

The Navy and Sea-defence System in the Period of Establishment of *Joseon*

Lim, Yong-han

Goryeo tried to build sea-defence and Navy training. General Choi-young strived to lanch 2,000 war-shipes but he failed to. But Admiral Chung-ji and Choi-Musun succeed in reinforcing naval strength. The next task was sea-defence system all around coasts. But this task was transfered to *Joseon*-dynasty.

Making system of sea defence had a difficulty that war-shipes were dispersed to ports in all coasts. They made cooperating system with navy and army for case that more Japanese pirate attacked the minarity. If Japanese pirate invaded less *Joseon* garrison, the garrison hold the castle for arrival of relief. At this time, The war-ship made an important roles. Because, if no war-ship's support, Waegu(倭寇)'s strong army could bind garrison in castle, dispach teams for plunder.

Cooperating system with navy and army was needed for rapidly relief, because the nearest fort might be navy or army in the cause of geographical features.

However early sea-defence system had a fatal defect which most war-shipes were located in the inside for the coast for main cities. War-ship should move long distance for reaching the village in fire by pirates. Besides They could set sail for an half of day because of the tide.

In the ruling of King Sejong, The new location was devised. The

government moved war-ships to the out-side of coast. island, and in deep sea. It made a possible to observe pirate-ship in movement, and elevated war-ship's moving range. This work was very difficult. The government should consider various conditions to build a navy-base, for example, distance between each base, accumulation of sand, wave, tide, rocks etc. The completaion of sea-defence system was a result of this long effort. This system became a foundation of *Joseon* sea-defence system.

Key Words : Choi-young, Chung-ji, navy, war-ship, Japanese-pirates, sea-defence ssystem, Manho(萬戶), naval base, naval tactic