

# 고려말 麗·明 관계의 동향과 수군정비

이 강 육\*

1. 머리말
2. 공민왕 21년(1372) 수군정비의 역사적 의미
3. 1372년 전후 麗·明 통교와 왜구금압 요구
4. 고려의 수군정비와 제주도벌
5. 맺음말

## 1. 머리말

본고가 다루고자 하는 주제는 고려말의 수군이다. 고려수군은 고려말 왜구의 침입 이후, 본격적으로 정비되었다. 수군정비는 두 단계를 거치면서 진행되었다.<sup>1)</sup> 첫 번째 시기는 공민왕 21년(1372)부터 공민왕 23년(1374)이고, 두 번째 시기는 우왕 6년(1380)부터 우왕 9년(1383)까지이다. 첫 번째 시기는 수군에게 필요한 함선, 화포, 그리고 군역의 확보 등 물질적인 면에 중점을 두었다. 반면에

\* 목포대학교 사학과

1) 이강육, 「공민왕 21년(1372) 이후 수군체계의 재검토」, 『군사』 82, 군사편찬연구소, 2012, 5~11쪽 참조.

두 번째 시기는 앞 시기를 통해 마련된 수군력을 운영할 지휘체계를 개편하였다. 이러한 고려말 수군정비는 왜구의 침입을 방어하는데 큰 효과를 거두었다. 여기서 가장 중요한 시점은 바로 공민왕 21년(1372)이다. 그 이유는 이전까지 수군에 대한 별다른 정책이 시행되지 않다가, 이 시점부터 본격적으로 수군이 정비되었기 때문이다. 하지만 왜 이 시점이 되어서야 비로소 수군이 정비되었는가 하는 점은 풀어야 할 문제이다.

지금까지 고려말 수군연구는 『고려사』 『고려사절요』 등 사료에 입각한 수군의 활동상을 정리한 연구<sup>2)</sup>, 고려말 무기 개발에 대한 연구<sup>3)</sup>, 수군의 편제나 전술과 관련시켜 고찰한 연구<sup>4)</sup>, 고려가 수군을 정비하고 화약과 화약무기를 자체 개발할 수 있었던 계기를 왜구의 침입으로부터 비롯되었다고 본 연구<sup>5)</sup>를 통해 상당부분 그 구체상이 확인되었다. 뿐만 아니라, 고려 軍制를 서술하면서 수군에 대해 언급한 연구<sup>6)</sup>를 통해, 고려 말의 수군은 육군과 분리되어 水戰만을 전문으로 하는 兵種이었으며, 이로 인해 陸守軍과 함께

2) 최석남, 『한국수군활동사』, 명양사, 1967; 오봉근, 『조선수군사』, 사회과학출판사, 1991. 이 연구는 고려 말의 수군의 활동을 본격적으로 다루었다는 점에서 의의가 있다.

3) 국방군사연구소, 『왜구토벌사』, 1993; 허선도, 『조선시대화약병기사연구』, 일조각, 1994; 국방부 군사편찬연구소, 『고려시대군사전략』, 2006; 정진술, 『한국해양사-고대편』, 경인문화사, 2010.

4) 임용한, 「고려후기 수군 개혁과 전술변화」, 『군사』 54호, 국방부 군사편찬연구소, 2010.

5) 이재범, 「고려후기 왜구와 해양방어대책」, 『이순신연구논총』 13, 순천향대 이순신연구소, 2010.

6) 군제사에서의 수군의 위치는 육군 군제의 변화아래 수군을 편입시켜 보는 게 대부분이다. 또한 군제변화의 추이에 있어서 육군과 분리되는 성과를 거두었다는 단편적인 결론만 도출되었다. 정작 공민왕대 이후 시도된 수군 군제의 실태 전반에 대해서는 본격적인 검토가 이루어지지 못하였다. 고려말 수군에 관해 언급한 군제사 부분의 연구는 다음과 같다. 민현구, 「고려후기의 군제」, 『고려군제사』, 육군본부, 1983, 174쪽.; 민현구, 『조선초기 군사제도와 정치』, 한국연구원, 1983; 권영국, 「고려말 지방군제의 변화」, 『한국중세사연구』 1, 한국중세사학회, 1994; 권영국, 『고려후기 군사제도 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 1995; 홍영의, 「고려말 군제개편안의 기본방향과 성격」, 『군사』 45, 군사편찬연구소, 2002.

지방 군사력의 중심이 되었다고 밝히고 있다.<sup>7)</sup> 그리고 기존의 왜구사 연구<sup>8)</sup>도 역시 왜구상황, 왜구 주체 및 목적, 그리고 일본과의 관계를 중심으로 연구하면서, 간접적으로 고려 수군의 역할을 서술하고 있다. 이들 연구성과를 정리하면, 고려말 수군정비는 왜구의 침입을 방어하기 위한 목적으로 진행되었다고 말할 수 있다. 또한, 전근대 수군제도를 완성하는 기본적인 토대가 되었음은 부인할 수 없는 사실이다.

이상과 같이 다양한 방면에서 수군 연구가 진행되었음에도 불구하고, 서두에서 언급했던 공민왕 21년(1372)을 전후하여 수군정비가 본격적으로 시작되었는지에 대해서는 아직도 풀리지 않은 의문이다. 이러한 의문을 풀기 위해서는 공민왕 21년(1372) 전후하여 국내외의 상황을 염두에 둘 필요가 있다. 특히, 본 논문에서 주목하는 점은 국외상황이다. 같은 맥락에서 생각해 볼 때, 1366년

7) 민현구는 고려 말 군사상의 변화로서 진수군의 증설과 함께 수군의 강화에 중점을 두고 있다. 정치의 상소를 수군강화의 결정적인 계기로 보고 있다. 또한 선군이 전국의 연해지역에 흩어져서 각각의 담당지역이 결정되어 각 도를 중심으로 이루어지는데 그 의의가 있다고 말하고 있다.(민현구, 앞의 책, 1993) 권영국은 여말 왜적의 침입을 계기로 강화되기 시작한 수군은 구분이 애매하던 육수군과 수군의 분리가 이루어져 전문적으로 수전을 담당하는 명실상부한 수군이 재건되었다는 식으로 결론만 도출하고 있다.(권영국, 앞의 책, 1995)

8) 왜구에 대한 연구는 한일학계에서 상당한 연구성과가 축적되어 왔다. 다음은 한일학계에서 연구된 왜구를 종합적으로 정리한 연구서들로서 주목된다. 이영, 『팍스몽골리카의 동요와 고려 말 왜구 - 동아시아의 파이렛츠와 코르세어』, 혜안, 2013; 이영, 『왜구와 고려일본 관계사』, 혜안, 2011(이상의 연구의 특징은 왜구가 활동했던 시기의 일본내의 동향을 밀접하게 분석하여, 왜구의 실체는 구주지역의 무사단이고 병랑 등의 부족을 보충하기 위해 고려를 공격하였다고 말하고 있다. 또한 당시 왜구의 발호는 몽골을 중심으로 한 동아시아 체계의 붕괴와 새로운 세력으로 부상한 명과의 관계속에서 복합적으로 나타난 결과라고 보고 있다); 村井章介, 『日本中世境界史論』, 岩波書店, 2013.; 田中健夫, 『倭寇: 海の歴史』, 講談社, 2012.; 小島毅, 『海からみた歴史と傳統: 遣唐使・倭寇・儒教』, 勉誠出版, 2006.; 村井章介, 『國境を超えて— 東アジア海域世界の中世』, 校倉書房, 1997.(일본의 연구자들은 대부분 중세 일본과 동아시아 해역세계를 중심으로 연구하고 있으며, 왜구는 국가를 넘었던 다양성을 강조하고 있다. 또한 왜구는 경계인, 즉 공권력의 통제를 벗어난 존재로 인식하고 있다.)

고려에서 일본으로 파견된 “금왜사절단”도 비슷한 사례라고 할 수 있다. 본격적인 왜구의 침입이 발생하기 이전, 고종 10년(1223) 왜적이 금주를 침입하자 고려는 고종 14년(1227)에 바로 예빙사를 일본에 파견하여, 금왜를 요청하였다.<sup>9)</sup> 이 당시 왜구의 침입은 경인년(1350) 이후 상황과는 비교할 수 없을 정도로 소규모였다. 그럼에도 불구하고, 고려는 일본에 즉각 금왜를 요청하였다. 하지만 1350년 이후의 왜구에 대해서는 침입이 시작된 지, 17년 만에 금왜사절단을 일본에 파견하였다. 이에 대한 이유로 첫 번째, 원에게는 왜구의 침입으로 인한 공민왕의 무능력함을 보이지 않으려는 점, 두 번째, 군사 정치적으로 중요한 약점이 될 수 있었으며 이를 적극적으로 숨길 필요가 있다는 점, 세 번째, 일본에게는 흥건적 침입 등 고려 북방의 혼란 상황을 보이지 않으려는 점을 언급하고 있다.<sup>10)</sup> 이를 연장선상에서 생각해 본다면, 고려의 수군정비도 주변국 상황과 관련이 있다고 생각한다.

14세기 이후 동아시아 세계는 명을 중심으로 조공체제가 성립되었으며, 고려도 이에 편입하고자 하였다. 고려와 명의 통교체제가 이루어지면서 관심분야는 왜구 문제에 있었다. 명 태조는 왜구 및 그 대책을 고려에 묻는 宣諭를 자주 내릴 정도로 양국 관계에 있어 민감한 문제였으며, 이 점에 대해서 깊이 생각해볼 필요가 있다. 이미 이 시기를 대상으로 하는 연구는 어느 정도 진행되어졌을 뿐만 아니라 축적된 성과가 있다.<sup>11)</sup> 주변국과의 관계와 한중, 한일 관계를

9) 『고려사』 권22, 고종 10년(1223) 5월. 『고려사』 권22, 고종 14년(1227) 5월.

10) 이영, 「14세기 동아시아 국제정세와 왜구: 공민왕 15년(1366)의 금왜사절의 파견을 중심으로」, 『한일관계사연구』 26, 한일관계사학회, 2007, 100~126쪽.

11) 동북아역사재단, 『한중일의 해양인식과 해금』, 동북아역사재단연구총서 23, 2003.; 김경록, 「공민왕대 국제정세와 대외관계의 전개양상」, 『역사와 현실』 64, 한국역사연구회, 2007.; 김순자, 『한국 중세 한중관계사』 해안, 2007.; David Rovinson, 「モンゴン帝國の崩壊と高麗恭愍王の外交政策」, 『中國東アジア外交交流史の研究』, 京都大學校學術出版會, 2007.; 동북아역사재단, 『동아시아 국제질서 속의 한중관계사-제언과 모색』, 2010. 위들 논문 중에서 David Rovinson은 이 시기 동아시아

넘어서 동아시아 관점에서 왜구문제를 밝히고자 하는 시도도 있었다.<sup>12)</sup> 이들 연구는 고려말의 왜구를 단지 일국의 역사에 한정하지 않고, 다양한 관점에서 14세기 한·중·일 삼국의 변화를 연관시켜 새로운 연구 시각을 제시하고 있다.

하지만 본고에서 다루고자 하는 방향은 지금까지 연구된 전체적인 맥락 속에서 명과의 관계가 고려의 정책에 어떻게 반영되었는가 하는 점이다. 물론 위의 연구에서 이미 명제국이 등장하면서 동아시아 국제질서는 왜구 금압을 매개로 재편되었다고 언급하며 그 영향이 고려내부에 미쳤다고 보고 있다.<sup>13)</sup> 하지만 그것은 구체적으로 검토되지 않은 관계로, 그 모습을 온전히 파악하지는 못하였다고 생각한다.

따라서 본고는 이러한 관점에 주목하여, 고려말 수군이라는 하나의 대상을 통해 그 양상을 보다 면밀히 확인하고자 한다. 즉, 14세기 후반 주변국, 특히 명과의 관계 변화를 중심으로 수군정비가 이루어지는 과정을 확인하고자 하는 것이 이 글의 목적이다.<sup>14)</sup> 이러한 논지를 전개하기 위한 중요한 논리적 근거는 명의 倭寇禁歷 및 貢馬要求이다. 첫 번째, 고려말 왜구금압의 요청은 고려 수군의 질적 전환이라는 분기점이 되었고, 이 분기점을 계기로 고려 수군이 정비되었다는 점을 규명하고자 한다. 두 번째, 명과의 진전된 상호 관계

---

각 세력은 상호간 활발한 교류가 이루어지고 있었다는 것을 밝히고 있는데, 매우 흥미로운 연구 결과이다. 본인도 이에 대해 공감하는 바이다.

12) 이영, 「동아시아 국제 질서의 변동과 왜구: 14세기 후반에서 15세기 초를 중심으로」, 『한일관계사연구』 36, 한일관계사학회, 2010; 이익주, 「14세기 후반 동아시아 국제 질서의 변화와 고려-원·명-일본 관계」, 『진단학보』 114, 진단학회, 2012.

13) 이영, 위의 논문, 2010, 198쪽.

14) 지금까지 수군 정비가 왜 이루어졌는지에 대한 연구는 미흡하였다. 대부분의 연구들이 왜구, 군제 등의 일부분으로 진행되면서, 수군은 그 일부분으로 취급했기 때문이다. 이로 인해 수군사, 왜구사 분야에서는 화포가 개발되면서 수군이 질적으로 발전하게 되고, 왜구를 본격적으로 제압할 수 있었다고 기술하고 있고, 군제사 분야에서는 고려말 수군이 차지하는 위치, 즉 진수군과 함께 지방군의 중심이 되었다는 결론적인 내용만 말하고 있다.

속에서 나타나는 명의 공마요구는 고려수군의 정비과정을 확인하는 중요한 사건이며, 그 과정과 특징을 당시 상황을 고려하면서 살펴보고자 한다. 그리고 이 두 가지 틀을 중심으로 관련 사료에 대한 비교검토와 기존의 연구내용에 대한 검증작업을 통해 고려와 명의 관계 동향 속에서 나타나는 고려의 수군정비과정을 그려보고자 한다. 이것은 고려의 왜구 토벌에 있어서 규명해야 하는 문제일 뿐만 아니라, 친명정책을 실시한 고려말의 대외관계 속에서 고려의 친명 정책에 대한 실재를 보여주는 중요한 단서가 될 것이다.

## 2. 공민왕 21년(1372) 수군정비의 역사적 의미

공민왕 21년(1372) 수군정비 이전의 수군은 鎭邊萬戶府와 守所라는 육상방어시설에 소속되어 있었다. 고려전기의 都府署나 水路防護別監과 같은 수군체계 아래에 있는 것이 아니라 육군 병종 내에 편제되어 있었던 것이다. 물론 도부서나 수로방호별감은 고려 중앙체제 내에 있는 상설기구가 아니었다. 따라서 당시 수군의 활동범위는 제한될 수밖에 없었으며, 왜구에게 제해권을 상실하고 전국토를 유린당하였다.<sup>15)</sup>

하지만 공민왕 21년(1372) 이후, 고려는 본격적으로 수군을 정비하였고, 海道都統使-海道元首체제로 체계를 확립하였다. 확립 과정은 육군의 都統使-元首 체제와 같은 형태로 진행되었다. 또한 육군 체제와 병립관계에 놓이면서 동등한 위치를 가지게 되었다. 그로 인해

15) 고려말 수군의 상황에 대해서는 이강욱, 앞의 논문, 2012, 5~11쪽 참조.

그동안 육군과 병종의 차이에 있어서 구분이 불분명했지만, 이때부터 육군과의 병종분립이 이루어진다. 이후 수군은 海道元首 중심으로 적극적인 해상방어에 임할 수 있었으며, 西海·南海·東海의 해안에서 활동하며, 왜구를 토벌하였다.<sup>16)</sup>

여기서 주목해야 할 점은 고려는 1372년 이전까지 수군정비를 시행하지 않았다는 점이다. 왜구에 대한 주된 방어책은 주로 육상방어를 통한 수세적 방어였다. 도성 외곽에 위치한 외성을 수리하고,<sup>17)</sup> 개경의 관문이자 조창의 집결지인 東, 西江<sup>18)</sup>과 내륙, 연안 요충지역에 대한 축성 사업을 시도할 뿐이었다.<sup>19)</sup> 분명 공민왕 즉위 이후 원년, 5년, 그리고 12년에 군제개혁이 단행되었음에도 불구하고, 왜수군과 관련된 방안은 모색되지 않았을까? 물론, 공민왕 초기 고려는 반원정책으로 인한 원과의 관계 악화, 홍건적의 침입 등으로 왜구에 대한 적극적인 대응을 할 수 없었다. 하지만, 개경 인근까지 침입한 왜구를 그냥 지나치기에는 그 피해가 매우 컸다. “왜구의 침공으로 부녀자들이 통곡하고 개성이 크게 놀랐다”<sup>20)</sup>, “교동까지 침입하여 개경이 계엄 중이었다.”<sup>21)</sup> 등의 사료에서 보듯이 왜구에 대한 충격과 피해는 매우 컸다. 그럼에도 불구하고, 고려정부가 수

16) 고려말 수군활동의 성과에 대해서는 이강욱, 「고려말 수군체계의 정비와 성과」, 목포대학교 석사학위논문, 2011, 참조.

17) 『고려사』 권39, 공민왕 7년(1358) 3월.

18) 동·서강에 성곽이 축성되었다는 것은 다음의 기사를 통해 확인할 수 있다. “왜구의 침략이 계속되어 백성들이 살 수가 없고 또 이전에 쌓은 사방에 뻗힌 장성은 계속년에 쌓은 東西江의 성들과 함께 공연히 백성들만 괴롭히고 재물만 허비할 뿐이었습니다.” 『고려사』 권82, 병2, 성보, 공민왕 18년(1369).

19) 내륙, 연안 요충지에 시행된 축성 사업을 왜구에 대한 고려정부의 적극적 방어책이라고 보는 견해도 있지만(차용걸, 「고려말 왜구방수책으로서의 진수와 축성」, 『사학연구』 38, 한국사학회, 1984, 131쪽), 두 번째는 상기의 내용처럼 천호소, 백호소로 불리는 견해이다.(권영국, 앞의 논문, 1995, 69쪽), 이색의 방어론과 이후의 수군 정비 등을 통해 볼 때, 적극적이기보다는 수세적이라고 보는 게 합당할 것이다.

20) 『고려사』 권38, 공민왕 원년(1352) 3월 기미일조.

21) 『고려사』 권39, 공민왕 6년(1357) 4월 무자일조.

군을 통한 실질적인 방어대책을 세우지 않았다는 점은 매우 의심스러운 부분이다.

공민왕 15년(1366) 僂長壽의 上疏에서 보듯이 당시 守所<sup>22)</sup>를 중심으로 한 방어체계는 큰 문제점을 가지고 있었다는 것을 재차 확인할 수 있다.<sup>23)</sup> 달리 생각하면, 고려 내부에서는 왜구 침입의 대응방식으로 수군을 아예 배제했을 가능성이 크다. 이를 확인하기 위해서 1372년 이전의 고려정부가 수군에 대한 어떤 인식을 가지고 있었는지를 확인할 필요가 있다. 수군에 대한 고려정부의 인식을 확인할 수 있는 대표적 사례가 李穡의 上疏·對策文이다.

이색은 공민왕 원년(1352) 공민왕에게 服中上疏를 올리게 되는데, 그 상소에는 해상방어를 강화해야 한다는 의견이 담겨져 있다. 이 상소는 14~15세기 수군 정비의 계기가 되었다고 할 정도로 큰 의미를 가지고 있다.<sup>24)</sup> 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

A 근년에 왜적이 우리 강토로 침범해 전하께서 끊임없이 걱정하시게 됩니다. 물론 귀족·대신들과 덕망 있는 원로들이 상호 협의해 그 대책을 타당하게 세우고 있을 것입니다. 그러나 저는 상중에 바다 가까운 곳에 있으면서 민간 사람들과 신중히 의논해 보았습니다. ①오늘의 대책으로는 두 가지밖에 없으니 그 하나는 육지에서의 수비요 또 하나는 해상의 전투입니다. 그런데 수레는 물을 건널 수 없고 배는 육지를 다닐 수 없듯이 사람의 습성 역시 그리하여 예컨대 胡貉은 습성이 추위를 잘 견디고 揚粵은 더위를 잘 견딩니다. ②대저 육지 백성들은 물에 익지 못하므로 밭을 배에 들여놓기도 전에 정신이 아찔해지고 한 번 풍파를 만나면 이리 굴고 저리 굴며 서로 엮치고 뒤

22) 왜구의 침입 루트가 다양화되면서 수소의 설치도 증가한 것으로 보인다. 경상, 충청도까지 포함하면 전체 수소는 약 50여개 소에 달하였다. 민현구, 앞의 논문, 1983, 174쪽.

23) 『고려사』 권112, 열전25, 설손.

24) 권영국, 앞의 논문, 1995, 133~135쪽.

치며 앉기조차 못하니 명령대로 전진 후퇴하면서 용기를 뽑내기란 실로 어려운 일입니다. ③제 생각 같아서는 육지 수비는 육지 백성을 징발 무장을 갖추어 요해지에 주둔시킴으로써 군용을 강화하고 봉화를 엄격히 해 왜인의 눈을 현혹케 할 것입니다. 그리고 이것은 按廉과 守令들이 족히 감당할 수 있을 것이니 都巡問使는 무슨 소용이 있습니까. 그들은 다만 수령을 모욕하며 자체 봉양에 무절제하게 낭비하는 일밖에는 아무것도 하는 것이 없습니다. ④해전의 방책을 말한다면 제 생각 같아서는 우리나라는 3면이 바다를 끼고 있으니 섬에 주민이 무려 백만은 될 것인데 그들은 배를 부리고 헤엄치는 것이 그들의 장기이며 또한 그들은 농사를 짓지 않고 어로와 製鹽을 생업으로 삼고 있습니다. 그런데 그들은 근래에 왜적 때문에 직업을 잃고 집을 떠나 생활방도를 잃게 되었으므로 적을 원망하는 마음이 육지 사람에 비해 어찌 십 배만 되겠습니까. 그러므로 사람 하나를 보내 명백히 제시된 법령을 가지고 해변 일대에서 초모시키고 상을 약속대로 주면 수천의 대군을 단시일에 획득할 수 있을 것입니다. 이리하여 그 장기를 발휘해 그 원망하는 자들에게 대적하게 하면 이기지 못할 수가 있겠습니까. 그리고 적을 무찌르고 상을 받는 것이 어로나 제염보다 더 유리하니 더욱 그러할 것입니다. 또 ⑤追捕使로 하여금 그들을 영솔하고 언제나 배 위에 있게 하면 고을들은 편안하게 될 수 있을 것이고 도적은 격파될 수 있을 것입니다. 이 두 가지는 적을 방어하는 기본방도입니다. ⑥대저 육지수비만 하고 해전을 하지 않으면 그들은 우리를 비겁하다고 인정하고 그 침범을 이루 헤아릴 수 없을 것이며 해상전투만 하고 육지방어를 하지 않으면 그들은 불의에 침입해 그 피해가 이만저만 하지 않을 것입니다. 그러므로 육지수비는 우리의 측을 공고화하는 길이요 해상전투는 그들을 제압하는 수단으로 될 것이니 이와 같이 하면 두 가지를 다 보장할 것입니다.<sup>25)</sup>

위의 A사료는 이색이 상소한 내용 중 일부분이다. ①은 왜적에

25) 『고려사』 권115, 열전28, 이색.

대한 대책이다. 육지 방어는 우리 측의 수비를 공고히 하는 방안이며, 반대로 해상 방어는 왜구를 제압하는 수단임을 강조하고 있다. 즉, 즉위한 지 얼마 안 된 공민왕으로 하여금 육군의 군사력은 물론 수군에도 관심을 기울여 수군강화에 더욱 노력해야 함을 강조하고 있다. ②는 수군의 현실을 말하는 것으로 보인다. 육지 백성들은 물에 익숙지 못하므로 배에 올라타면 정신이 아찔해지고, 몸을 가누지 못할 정도이며, 이런 상태로는 명령조차 받지 못한다는 것이다. 당시 수군 병력이 成衆愛馬, 西北面 武士, 그리고 煙戶軍 등 수군과 관련 없는 직종들이 동원되는 것에 대한 우려의 표명이었다.<sup>26)</sup> 그리고 ④에서는 수군강화에 있어서 두 가지 요건을 주장하고 있다. 첫 번째는 우리나라의 3면이 바다를 끼고 있어 섬주민이 무려 백만에 육박한다는 점이고, 두 번째는 섬에 사는 사람들이 배를 부리고 헤엄치는 것이 능숙하다는 점이다. 그리고 이들을 모아 ⑤에서 나오는 追捕使로 하여금 영솔하게 하여 배 위에서 근무하게 한다면 왜구를 토벌할 수 있다는 것이다.

이색의 방안은 수륙방어체제라는 조선 초기에 보이는 방어전략과 유사한 체제였다.<sup>27)</sup> 이러한 방어론은 지금까지 왜구 방어에 있어서 확인할 수 없었던 내용으로서, 특히 유명무실해진 수군을 육성해야

26) 『고려사』 권40, 공민왕 13년(1364) 3월, 『고려사』 권43, 공민왕 21년(1372) 10월. 『고려사절요』 권27, 공민왕 10년(1361) 5월.

27) 조선초기 조선의 수륙방어체제는 다음의 사료가 참고된다. 영의정부사 황희가 상하기를, “모름지기 연해의 요해지에 옮겨서 守護軍 2, 3백 명을 더 두고, 도랑을 깊게 하고 보루를 높게 하며, 굳게 지켜서 밤낮으로 경계를 엄중히 하고, 비록 적편이 있더라도 성에서 나가지 못하도록 신칙하고, 장차 나가서 공격하려는 형세를 보이며, 또 좌도 도만호와 축두·여도의 두 만호로 하여금 병선과 군기를 정하게 갖추고서 시위하고 외호하게 하면, 어찌 병선을 버려두고 고흥을 침범하며, 고흥을 버려두고 깊이 들어와서 도둑질하려 하겠습니까. 그런즉, 변진을 설치한 방책이 타도와 같으면서, 또 조양에다 진을 설치한 본디 뜻에도 어긋나지 아니하여 양편으로利害할 것인바, 신의 멀리서 요량한 계책을 도순찰사에게 명하여 타당한가 않은가를 아울러 살피도록 하소서. 하니, 그대로 따랐다.” 『세종실록』 권90, 세종 22년(1440) 7월 18일(무오).

한다는 당위성을 설명하는 것이라 생각된다. 그러나 이 상소는 받아들여지지 않았던 것으로 보인다. 이색의 상소 이후에 아무런 대책이 나오지 않았기 때문이다.

그런데 1년 뒤인 공민왕 2년(1353) 이색의 생각에도 변화가 생긴다. 즉, 해상방어보다는 육상방어의 중요성을 강조하는 모습이 보인다. 이는 다음의 자료를 통해 확인 가능하다.

B-①(생략)…지금 왜구가 끊이지 않고, 藩維의 근심거리가 되기에 이른 것이 4년이었던가! 바다 밖의 왜적을 막아서 東方의 안정을 굳게 하려면 그 방법이 어디에 있겠는가?<sup>28)</sup>

②왜구의 사람됨은 性情이 마음이 비뚤고 악하며 명을 받아서 죽음을 나아가기를 집에 돌아가는 것 같기 때문에 전투에 미치면 하나가 백을 당하지 못하는 자가 없다. 섬나라에서 성장하여 배와 노에 익숙하고, 그 가볍고 빠르기가 회오리처럼 빠르고 왕래함이 나는 것 같아 진실로 신의를 배반함이 逆亮의 絕船이다.…(중략) 수전을 사용하면, 반드시 유리한 것은 아니고, 陸守를 사용함은 거의 법식으로 삼을 만하다.…(생략)<sup>29)</sup>

위의 B자료는 고려말·조선초의 文臣들이 지은 策文 가운데 대표적인 것을 모아 엮은 『東人策選』<sup>30)</sup> 중 이색의 策文이다.<sup>31)</sup> 책문은

28) 問: 今倭寇絡繹, 至爲藩維之患者, 四년干茲矣. 屏其海外之寇, 以固東方之安, 其術安在?, 『東人策選』 1冊(80張) 古 3431-15

29) 答: 倭之爲人, 性狠情惡, 見於授命, 視死如歸, 故及其鬪擊, 無不一當百. 生長水國, 便習舟楫, 其輕迅飄疾, 往來如飛, 眞逆亮之絕船也.(생략) 使之水戰, 不必有利, 使之陸守, 庶可爲恒. 『東人策選』 1冊(80張) 古 3431-15

30) 序文, 跋文 등 편자나 연대를 알 수 있는 근거가 없으며 주로 15세기 후반에서 16세기 초의 글이 수록되어 있는 것으로 보아 16세기 전반에 편집된 것으로 추정된다. 禍福에 관한 金千崙(1469-1503)의 策文, 士大夫의 出處之道 및 考績·黜陟 등 관리인사에 대한 金宗祖의 글, 祥瑞에 관한 楊熙止(1439-1504)의 글, 李穡(1328-1396)이 지은 왜구對備策과 敎化的 방도, 崔恒(1409-1494)의 排佛論 등이 수록되어 있음을 확인할 수 있으며 나머지 策文은 파손이 심하여 내용을 확인하기 곤란하다.(규장각, 『東人策選』 해제 부분 재인용)

정치에 관한 제책을 물어서 답하게 하던 과거 과목 중 하나로 이색의 왜구대책에 대한 인식을 보여준다고 할 수 있다. 위의 책문은 ①=질문, ②=답문으로 구성되어 있는데 우선 책문의 질문을 살펴보면 왜구가 계속 침입하는 상황 속에서 왜적을 막을 방법을 구하고 있다.<sup>32)</sup> 이에 대한 답문으로 이색은 왜구의 특징에 대해, 두 가지를 언급하고 있다. 첫 번째는 왜구의 사람됨이 악하고 전투에 있어서는 일당백이라는 것이고, 두 번째는 왜구가 섬나라에서 성장하다보니 배와 노에 익숙하여 그 빠르기가 회오리 같이 빠르다는 것이다. 따라서 왜구는 수전을 통해서는 막을 수 없고, 다만 육상 방어를 통해서만이 왜구를 통제할 수 있다고 제시하고 있다.

1년 전에도 이색은 육군을 강화해야 한다는 필요성을 강조하였다. 앞의 A-③에서 보는 것과 같이 육지에 사는 백성을 징발하여 요해처에 주둔시켜 군용을 강화하고 봉화를 설치함으로써 왜구의 상륙을 저지해야 한다고 말하고 있다. 하지만 수군과 육군이 별도로 행동해야 되는 것이 아니라 A-⑥의 내용처럼 육지 수비와 해전을 톱니바퀴처럼 맞물려 병행시켜야 된다고 제시하고 있다. 그러면 육지 수비는 우리의 측을 공고화시킬 것이고, 해상 전투는 왜구를 제압하는 수단이 될 것이라고 주장하고 있다.

육상방어와 함께 해전의 중요성을 강조한 이색의 견해가 이와

31) 『策文』에 대한 자세한 내용은 도현철, 「이색의 유교교화론과 일본 인식: 새로 발견된 대책문을 중심으로」, 『한국문화』 49, 규장각한국학연구소, 2010 참조.

32) 고려시대 과거는 광종 9년(958)에 처음 실시될 당시 ‘시’, ‘부’, ‘訟’, ‘시무책’ 등의 문예시험이었으나, 문종 7년(1004)에 ‘경’이 현종 10년(1019) 이후에는 ‘論’이 추가되었다. 시험은 6과목을 모두 부과하는 것이 아니라 3場에 걸쳐 출제 된다. 3장 가운데 가장 중요한 ‘종장’은 충렬왕 이후 공민왕 초기까지 ‘策文’중심으로 바뀌었다.(이상의 고려시대 과거제에 대해서는 허홍식, 『고려과거제도사연구』, 일지사, 1981, 43~53쪽, 참고) 따라서 위의 책문은 이색이 공민왕 2년(1353)에 과거에 응시해 장원 급제하고 肅雍府丞으로 임명되었으며 또 征東省 향시에 1등으로 합격하였음(『고려사』 권115, 열전28 이색)을 통해 볼 때, 이 당시의 과거 시험 중장의 답안이다. 도현철, 위의 논문, 2010, 151쪽.

같이 바뀐 이유는 무엇일까? 우선 과거라는 특성과 관련시켜 살펴 보면, 과거는 우선 합격을 위한 답안지를 작성해야 한다. 합격 답안지란 문제를 던진 출제자, 즉 임금의 의중을 파악하는 것이다.<sup>33)</sup> 그렇다면 위의 對策問을 통해 볼 때, 당시 문제 출제자인 공민왕과 정부 관리들도 李穡과 같은 왜구 방어책을 가지고 있다고 생각할 수 있다. 이러한 인식은 20년 뒤인 공민왕 23년(1374) 禹玄寶의 상소에서 나타난다. 우현보는 “의논하는 자가 말하기를, 倭가 舟楫을 잘하므로 수전을 할 수 없고, 별도로 선함을 만들면 이는 우리 백성을 거듭 피곤하게 하는 것이다”라고 언급하고 있는데, 여기서 당시 의논하는 자, 즉 중앙의 관리들이 舟楫에 익숙한 왜구와 바다에서 싸운다면 질 것이라는 것과 선함을 만들면 백성을 거듭 피곤하게 한다는 것으로 해상방어에 대한 부정적인 입장을 취하고 있다. 결국, 이 시기의 왜구방어는 수군 강화를 통한 해상방어보다는 육상방어에 큰 비중을 두고 있지 않았나 생각된다.<sup>34)</sup>

하지만 육상 방어체계는 한계가 있을 수밖에 없었다. 이는 공민왕 15년(1365) 僕長壽의 건의문에서도 나타난다.

C-①제가 생각컨대 왜적의 배들이 일정한 시기가 없이 드나드니 백성들의 안위를 아침에 저녁을 예측할 수 없으며 각 해안 방면의 방어는 이름만 있을 따름이고 일에 도움이 되지 못합니다. 鎭守의 병졸들은 모두 다 오합지중으로서 평소에 엄격한 훈련이 없고 무기, 기재,

33) 정동행성 향시 문제에 좋은 점수를 얻기 위하여 고려의 도서지역 거주민을 모병하여 왜구와 해전을 벌이는 적극적인 방안을 제시할 필요가 없었다. 도현철, 위의 논문, 2010, 154쪽.

34) 당시, 중앙관리들이 생각하는 육상방어책은 다음과 같다. “경인년 이래로 왜구가 변방을 소란시켜 우환이 날로 심하니, 주상께서 염려하시고 대신들이 계책을 올렸지만, 그 계책이라는 것이 성벽을 굳건히 하여 지키는 일을 힘쓰지 않고, 단지 들판을 깨끗이 불태워 적이 자진해서 물러가기를 기다리며 해안 지방을 따라 戍 자리하게 하니, 그 계획이 도적을 끌어 깊이 들어오게 하고, 우리 군사들에게 도리어 의지할 곳이 없게 한 것이다.” 『동문선』 권77권, 記, 동래성기.

갑옷, 투구 등도 완전치 못하며 또 진지를 구축하지 않았기 때문에 엄폐할 방법이 없으며 초가집에 나무 울타리에 겨우 바람 비를 가리울 뿐입니다....(중략)...②수비하는 초소의 간격은 먼 곳은 50~60리가 되고 가까운 데도 20~30리 이상입니다. 그리하여 왜적들은 이 빈 데로부터 기어 들 수 있는데...(중략)...③성을 높게 쌓으며 塹濠를 깊이 파고 성우에는 망루를 설치하고 문에는 鈞橋를 만들며 그 나머지의 방어 도구들은 적절하게 성과 참호 사이에 배치할 것입니다.<sup>35)</sup>

위에 사료 C-①을 보면 鎭守軍의 병졸은 오합지졸로서 훈련도 엄하지 못하였고 성곽이나 축보와 같은 방어시설이나 무기도 제대로 갖추지 못하였으며 또한 방수지간의 간격도 멀어서 침입하는 왜적을 막는데 허점이 많았다. ②를 보면 초소간의 거리가 가깝게는 20~30리, 멀게는 50~60리이기 때문에 왜적이 초소가 없는 곳으로 들어온다면 막을 수 없다는 것을 지적하고 있다. 즉, 육상방어체계는 왜구를 防守하는 군사력으로서 큰 실효를 거두지 못하였다.

그럼에도 불구하고 僂長壽는 이를 해결할 대책으로 C-③과 같이 성을 높게 쌓고 참호를 깊이 파며, 성위에는 망루를 설치하고 문에는 鈞橋를 만들어 배치할 것을 건의하고 있다. 이로 볼 때, 공민왕 15년(1365)까지는 육상 방어체계에 문제가 있다하더라도 이를 개선하기보다는 더욱 견고히 하는 데 중점을 두었다. 바꾸어 말하면, 수군을 강화해야 할 필요성을 느끼지 못했던 것이다.<sup>36)</sup>

이러한 고려 내부의 상황 속에서, 공민왕 21년(1372)이 되면, 갑자기 왜구 방어대책으로 수군을 강화해야 한다는 여론이 형성되었다.

35) 『고려사』 권112, 열전25, 설손.

36) 이러한 인식은 육군과 수군체계가 별도로 갖추어져 있던 조선시대에도 보인다. 예를 들면, “왜적은 수전에 강하지만 육지에 오르면 불리하다는 것으로 오로지 육지의 방어에 힘써야 하며, 이에 호남·영남의 큰 읍성을 증축하고 수리하게 하였다.”라는 사례(『선조수정실록』 권26, 선조 24년 7월 갑자)와 임란직전에 “海道의 수군을 없애고 병사들을 육지에 올라와 전수하라”라고 명한 사례(『선조수정실록』 권26, 선조 25년 4월 14일(계묘)이 대표적이다.

그것은 공민왕 21년(1372) 10월에 공민왕이 經浦峰에 올라 수군을 사열한 기사를 통해 확인할 수 있다.<sup>37)</sup> 이전까지 『고려사』나 『고려사절요』 등 수군과 관련된 기사 중에서 왕이 직접 수군을 사열했다는 기록은 찾아보기 힘들다. 공민왕의 이와 같은 행동은 수군의 실상을 파악한 후, 대책을 마련하기 위한 과정이었다고 생각한다. 따라서 1372년은 고려 내부에 있었던 수군에 대한 인식이 전환되는 매우 중요한 분기점이다. 수군 정비로 인해 한반도로 침입하는 왜구를 본격적으로 토벌하는 시기이기도 하였다. 그 결과, 왜구는 수군의 활동에 따라 그 침입 지역을 바꾸는 양상이 나타나게 되었다.

### 3. 1372년 전후 麗·明 통교와 왜구금압 요구

본 절에서는 고려수군이 정비되는 시점이 ‘왜 1372년인가’라는 그 이유를 살펴보고자 한다. 분명한 점은 앞에서 이색의 상소에서 살펴본 것과 같이, 고려는 수군을 정비할 기회는 물론, 그 방법도 가지고 있었다. 하지만 공민왕 초반의 정치적 상황은 이를 시행할 수 있는 여력을 만들어 주지 못하였다. 공민왕 즉위 이후, 중국대륙의 원은 전국 각지에서 다수의 세력들이 반란을 일으키면서 매우 혼란스러웠다. 이때 공민왕도 반원정책을 추진하였다.<sup>38)</sup> 또한, 국왕의 왕권을 강화하기 위해 忠勇衛와 子弟衛 등 국왕 측근 군사조직을 중심으로 군제개편을 진행하였다.<sup>39)</sup> 그 결과, 군사력의

37) 『고려사』 권43, 공민왕 21년(1372) 10월.

38) 공민왕5년(1356) 5월에 왕은 전격적으로, 기철, 권림 등 핵심적인 친원분자를 제거하고, 동시에 군사행동을 통하여 원에 빼앗겼던 쌍성총관부를 회복하고, 또한 정동행성이문소를 폐지하였다. 민현구, 앞의 논문, 1983, 269쪽.

39) 권영국, 앞의 논문, 1994, 45~46쪽.

근간인 軍役數의 부족은 심각하였다. 공민왕 23년(1374) 이전까지 공민왕대 군사부분 개혁을 살펴보면, 병력과 병량 확보 등 위와 관련된 내용이 주류를 이루었으며, 이는 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 공민왕 5년, 12년 개혁내용 - 군사분야

시기	항목	내 용	전거
공민왕 5년 개혁	병력	行省 3개소, 여러 軍, 萬戶府에 예속된 장정들을 몰아내어 군졸로 편입. 집에 장정이 한 사람뿐이고 그 형편이 불쌍할 경우에는 중군시키지 말 것. 중으로서 규율을 위반한 자는 강제로 군대에 총당시킬 것. 閑人이라고 자칭하고 토지에 連立되어 있으니 선군별감을 시켜 그 근본을 밝히고 모두 몰아다가 衛戍軍으로 삼을 것. 達魯花赤라고 자칭하고 남의 토지를 빼앗고 양민을 부려 재산을 축적하고 있으니 소재지 관원을 시켜 그들의 재산을 몰수하고 위수군으로 삼을 것.	『고려사』 권81, 지35, 병1, 병제사, 공민왕 5년.
	군량	둔전을 설치하고 공평하고 청렴한 사람을 보내, 소와 농기구를 준비시켜 농사를 장려하고 감독하여 군사비용을 준비할 것.	『고려사』 권82, 지36, 병2, 둔전, 공민왕 5년.
공민왕 12년 개혁	군역	전선에서 죽은 군인의 집은 잡역을 면제해 주고 특별히 이들을 구제할 것. 주, 현의 관리들이 변방 수비의 군대를 징발함에 있어서 잘 사는 자를 면제하고 가난한 자를 내보냄으로써 자기의 욕망을 만족시키고 있으니 소재지 관청에서는 이를 엄격히 금지할 것. 70세 이상은 전선 방어에 나가는 것을 면제할 것. 경인년 이후 전선 방어에서 공로가 있는 사람을 원호할 것이며 안렴사, 체찰사는 그런 사람들을 정부에 보고하여 등용케 할 것.	『고려사』 권81, 지35, 병1, 병제사, 공민왕 12년.

위의 <표 1>을 보면 공민왕 5년(1356) 개혁은 대부분 병력 충원과 둔전 설치 등 국방력의 재정비 차원에서 시행된 것이 대부분이었다. 만호부 등에 예속된 장정과 법을 어긴 승려, 그리고 閑人, 達魯花赤 등이 징발되었다. 같은 해 9월에는 별도로 사신을 여러 도에 파견하여 濟州人, 禾尺, 才人 등을 모아 防守에 편입시키고

있다.<sup>40)</sup> 군량 확보에 있어서는 둔전을 설치하여 군사비용을 마련할 것을 주문하고 있다. 마찬가지로 12년 개혁에서도 군역확보에 힘을 쏟았다. 전선에서 죽은 군호에 잡역면제, 방수군의 징발에 있어서 주현 관리의 조작금지, 70세 이상 군역 면제, 전선에서 공로가 있는 자를 등용할 것 등이었다.

이상의 내용을 통해 볼 때, 병력과 병량 확보가 당시 군사부분의 개혁에 있어서 고려정부의 주된 목표였다. 이는 원간섭기 당시 원의 정치·군사적 억압 속에서 병력의 차출이 용이하지 못하였고, 정규군을 정상적으로 보유하지 못한 상황에서 생긴 결과였다.<sup>41)</sup> 한편으로는 반원정책에 의해 元과의 긴장감이 계속되었고, 공민왕 8년(1358)과 10년(1361) 두 차례의 홍건적 침입으로 북방은 하루도 편할 날이 없었다.<sup>42)</sup> 북방의 방비에 필요한 군사를 충당하기 위해 남방으로부터 군사들이 지속적으로 番上하였고,<sup>43)</sup> 반대로 남방은 군사력 부족으로 인해 왜구방어에 있어서 항상 적극적이기보다는 수세적인 방어형태를 띠 수밖에 없었다.<sup>44)</sup>

40) 『고려사』 권82, 지36 병2 진수 공민왕 5년(1356) 9월.

41) 고려의 중앙군인 2군 6위는 지방 주현으로부터 番上하는 군사력으로 유지되었다. 이들의 임무는 수도 개경의 수비와 함께 변방을 방수하는 것이었다. 하지만 원의 군사적 간섭과 번상체제의 붕괴로 지방으로부터 정규적인 군사의 번상이 불가능하였다. 이로 인해 2군 6위는 조직상으로도 존속할 뿐 군인의 충원은 이루어지지 않았다. 권영국, 앞의 논문, 1994, 146~147쪽.

42) 공민왕 시기는 내부적으로는 조일신과 채하중의 반역, 공민왕에 대한 암살 기도가 있었으며, 외부적으로는 20만의 홍건적, 나하추, 여진족의 침입으로 공민왕은 복주(지금의 안동)까지 피난하는 상황이 발생하였다.

43) 홍영의, 「공민왕 초기 개혁정치와 정치세력의 추이-상」, 『사학연구』 42·43합집, 한국사학회, 1990, 83쪽.

44) 국왕의 왕권을 강화하기 위해 忠勇衛와 子弟衛 등 국왕 측근 군사조직을 중심으로 군제개혁을 진행하다 보니, 지방 변방의 군제까지 관여할 틈이 없었을 것이다. 그리고 군사력의 근간인 軍役數의 부족도 간과할 수 없다. 고려전기에 군인 선발을 담당할 選軍의 기능이 제때 발휘되지 못하고, 또한 軍役制는 군인전을 받고 근무하는 군사가 없을 정도로 군사조직이 변질되었다. 권영국, 앞의 논문, 1994, 45~46쪽. 윤훈표, 『려말선조 군제개혁의 추이』 연세대 박사학위논문, 1996, 19~20쪽.

결국, 고려가 왜구 방어를 위해 육상을 중심으로 방어책을 펼친 것은 병력 충당의 어려움과 함께 당시 정치적인 상황 속에서 발생한 元과의 대립 속에서 수군까지 정비할 여력이 없었던 것이다.<sup>45)</sup>

그렇다면, 수군정비가 이루어졌던 1372년은 위의 상황이 어느 정도 해결된 시점으로 보아도 무방할 것이다. 그 이유를 찾기 위해서는 당시 고려 내·외부의 상황을 살펴볼 필요가 있다. 1372년 전후 하여 고려의 내·외부의 상황은 공민왕의 3차 개혁을 통한 왕권 강화를 모색하고 있을 뿐 별다른 동향은 보이지 않는다.<sup>46)</sup> 반면, 국외적으로는 중국 대륙이 元에서 명으로 바뀌면서 변화를 맞이하였다. 즉 동아시아 정세가 변화하기 시작한 것이었다.<sup>47)</sup> 이러한 상황 속에서 고려는 명과의 관계를 매우 중시할 수밖에 없었다. 공민왕 18년(1369) 4월에는 명나라 사신이 고려에 들어와 명의 건국을 알리자,<sup>48)</sup> 그해 5월에는 원의 至正 연호를 중지하는 한편, 賀登極使를 남경에 보내 주원장에게 표문을 올려 봉작하여 줄 것을 요청하였다.<sup>49)</sup>

45) 고려말, 고려 함선의 탑승인원은 최영의 제주도 정벌 당시, 315척에 25,605명이 탑승한 사실을 미루어 볼 때, 한척에 80여 명 정도가 탑승할 수 있었다. 그렇다면, 진포전투 당시의 100여 척의 함선에 필요한 인원은 8,000여 명이 필요하다. 하지만 고려가 원나라에서 군대를 요청하자 원래 38,000명의 군대가 있지만, 진란과 흉년을 겪으면서 없어졌다거나(『고려사』 권102, 열전15, 이장용), 원나라의 요청으로 중앙의 정예군사 2천 명을 파견한 뒤에는 왕이 불안하여 서해도에서 궁수를 모집해 궁궐 숙위를 보완해야 할 상황(『고려사』 권38, 공민왕 3년(1354) 7월)임을 감안할 때, 병력의 부족은 매우 심각하였다.

46) 한편 국가의 실리를 얻기 위한 조처들을 시행하는 것이었다. 요동의 공백을 틈타 공민왕 19년(1370)에는 동녕부를 공격하였고(『고려사절요』 권29, 공민왕 19년(1370) 8월조), 공민왕 20년(1371) 10월에는 서북방의 요충지인 五老山城을 공격하여 승리를 거두었다.(『고려사절요』 권29, 공민왕 20년(1371) 9월조)

47) 14세기 후반 동아시아 정세의 변동에 관해서는 많은 연구가 축적되어 왔다. 따라서 본고에서는 새로운 견해를 제시하기보다는 기존의 연구성과를 토대로 당시 동아시아 정세의 변화가 수군정비의 배경으로 작용했다는 것을 말하고자 한다. 장동익, 『고려후기외교사연구』, 일조각, 1994; 김순자, 「고려말 대중관계의 변화와 신홍유신의 사대론」, 『역사와 현실』 15, 한국역사연구회, 1995.

48) 『고려사』 권41, 공민왕 18년 4월(1369) 임진조.

49) 『고려사』 권41, 공민왕 18년 5월(1369) 신축일.

이에 주원장도 역시 크게 기뻐하여 공민왕을 고려왕으로 책봉하고, 僂斯를 시켜 金印, 誥文, 大統曆을 고려에 전하도록 하였다. 그리고 마침내 공민왕 19년(1370) 7월에 명나라의 洪武라는 연호를 사용하면서 양국은 외교관계를 맺었다.<sup>50)</sup>

至正 연호의 사용 중지 이후, 1년 2개월이 걸린 이와 같은 양국의 통교 절차 기간은 양국에 있어서 가장 우호적인 시기였다. 또한 주원장은 공민왕에 대한 동지적 성격을 강조하며, 공민왕 19년(1370) 5월 成准得이 지니고 온 璽書에서 고려와 공민왕에 관한 정보를 기초로 하여 나라를 통치하는 데 무엇이 중요한지에 대해 진솔한 충고를 하고 있다. 특히 고려의 왜구방비에 대해 깊은 관심을 가지고 있었는데, 이는 “고려가 軍器와 火藥에 대한 공문을 보내오고 배를 만들어서 왜적을 잡는다 하니 내가 보건대 대단히 기쁜 일이다.”라고<sup>51)</sup> 하는 공민왕 23년(1374) 명황제의 말을 통해서 확인할 수 있다. 다음의 사료를 살펴보자.

D 황제가 옥새를 찍은 친서를 보내었는데 그 글에 이르기를 “근자에 사신이 돌아가므로 당신의 정치에 대한 일을 물으니 ‘왕은 佛道에만 힘을 쓰고 있으며 바닷가로부터 50리 혹은 30~40리가량 가는 지대에서야 백성이 편히 살 수 있다’라고 한다. 내가 그 이유를 물으니 왜놈의 침노를 받기 때문이라고 말하였다. …(중략)…왜놈이 10여 년을

50) 『고려사』 권42, 공민왕 19년(1370) 7월 을미조. 고려와 명의 통교에 있어서, 논란이 되는 부분은 ‘그 시작점이 언제인가’하는 점이다. 첫 번째는 공민왕 17년(1368) 11월 “고려가 예의판서 장자운을 暹王을 예빙케 하였다” 기사를 통해 고려가 먼저 사신을 명에 파견하여 통교를 시작했다는 것이다. 여기서 문제점은 ‘오왕을 주원장으로 볼 것인가 아니면 북원의 왕으로 볼 것인가’ 하는 점이다. 두 번째는 명이 공민왕 17년 설사를 보내어 국교를 청했다는 것을 근거로 명측에서 먼저 고려에 사절을 파견하여 麗·明 간 통교관계가 시작되었다고 하는 것이다. 본고에서는 두 번째 설을 따른다.(김순자, 『려말선초 대원·명관계 연구』, 연세대 박사학위논문, 2000)

51) 『고려사』 권44, 공민왕 23년(1374) 5월.

두고 해중 도서들에 출몰하고 있으니 당신의 나라 사정의 허실을 어찌 다 모를 리가 있겠는가? 모두 다 염려되는 일이다....(중략)...설사 당신이 이들에 대하여 항전하려면 영용한 장수와 용감한 병사가 없는 한 국경 밖 먼 곳에서 싸우지 못할 것이며 당신이 수세를 취할 경우에는 城池를 깊이 파고 보루를 높이 쌓으며 저장을 풍부히 하지 않으면 사면에서 원병을 보낸다 하더라도 銳鋒을 꺾고 그들을 사로잡지 못할 것이다. 지혜 있는 자라야 우환을 미연에 방지하고 위태한 처지를 안전하게 전변시킨다. 이상의 몇 가지 일에 대하여 내가 여러 말을 하였으나 그것은 당신과 함께 근심을 같이하는 데 불과하니 당신은 잘 살피서 처리하라.<sup>52)</sup>

위의 D사료는 공민왕 19년(1370)에 明의 皇帝가 보낸 親書의 일부분이다. 여기에는 明皇帝가 당시 고려의 사정을 정확히 파악하고 있는데 특히 왜구의 침입에 대해 크게 우려하면서, 바닷가로부터 50리 혹은 30~40리가량 떨어진 땅에만 백성이 살고 있음을 지적하고 있다. 이에 대한 국방의 대비책으로서 첫째 장수와 군사를 육성하고, 둘째 성지를 파고 보루를 높이 쌓으며, 셋째 군량을 확보하라고 지시하고 있다. 특히, 1370년 전후로 하여, 왜구가 중국의 산둥지방을 침입하는 상황이 지속되면서 고려에 왜구 금압을 요청하지 않을 수 없었다.<sup>53)</sup> 그 최초의 계기가 되었던 것이 대도를 점령한 다음 해인, 1369년 왜구의 山東省 침입이었다.<sup>54)</sup> 다음은 명나라 초기(1369~1373) 침입한 왜구의 사례이다.

52) 『고려사』 권42, 공민왕 19년(1370) 5월.

53) 이영은 이시기부터 동아시아 국제질서가 명의 왜구금압을 매개로 하여 재편하고 있다고 보고 있다. 이영, 앞의 논문, 2010.

54) 『명태조실록』 권38 태조본기2 홍무 2년(1369) 1월조

**明나라 왜구 침입<sup>55)</sup>**

1369년 정월 산동성

1369년 8월 회안

1370년 6월 산동 온주 태주 명주

1371년 6월 교주

1372년 6월 감포

1372년 6월 소주 송주 온주 태주

6월 온주 석당

8월 복주

1373년 7월 즉묵제성 래양, 7월 태주, 74년 7월 해주 大任하구

위의 침입사례를 보면 元末明初 중국 연해안에서는 전기 왜구가 활발하게 활동하고 있는 것을 확인할 수 있다. 『明實錄』에 기록된 바에 의하면, 홍무 원년(1368)부터 홍무 7년까지 왜구의 침구는 23회에 이른다. 나아가 張士誠, 方國珍의 잔당이라고 불리는 연해안의 주민과 왜구가 연합하여 침구하였으므로 명조는 왜구와 연해 주민의 분단을 꾀하여 1371년 해금령을 발포하고, 관민을 가리지 않고 出海를 금지하였다.<sup>56)</sup> 이는 왜구금압정책의 일환이었으며, 1370년 주원장이 고려에 친서를 보내어 왜구방어를 요구한 것으로 짐작할 만 한 상황이었다.

55) 당시 중국에서도 왜구가 빈번하게 발생하였다. 元末 지방의 반란군인 方國珍과 張士誠은 왜구와 결탁하여 그들의 세력을 신장시켰으며, 주원장에 의해 이들 세력이 진압된 이후에도 여전히 남은 무리들이 왜구와 결탁하여 연해에서 활동을 계속하고 있는 상황이었다. 또한 위의 선유가 내려지는 洪武 3년(1370) 당시 중국도 왜구의 침입이 계속되는 시기였다. 특히 선유가 내려지기 이전인 洪武 2년(1369) 중국은 왜구의 침입을 가장 많이 받았다. 명초기 왜구의 침입횟수를 살펴 보면 洪武 1년(1368) 1건, 洪武 2년(1369) 8건, 洪武 3년(1370) 3건, 洪武 4년(1371) 3건 洪武 4년(1372) 2건 등이었다. 따라서 명황제가 고려에 내린 선유는 이와 같은 왜구의 활동 상황 속에서 내려진 것이라 할 수 있겠다. 天越泰博, 『明史』, 明德出版社, 2004, 43~171쪽 참조

56) 민덕기, 「중근세동아시아 해금정책과 경제인식」, 『한일관계사연구』 39, 한일관계사학회, 2011.

이에 고려는 공민왕 20년(1371) 12월의 내정개혁에 왜구 금압에 대한 대책을 적극적으로 반영한 것으로 보인다.<sup>57)</sup> 다음 <표 2>는 공민왕 20년(1371) 12월에 진행된 개혁 중 군사 분야와 관련된 내용을 정리한 것이다.

<표 2> 공민왕 20년(1371) 12월 군사부분 개혁 내용

	개 혁 내 용	전거
1	군사를 뽑고 그에게 토지를 주는 것은 이미 법령으로 규정되어 있는데 근년에 토지 제도가 문란하여 府兵들이 토지를 받지 못하니 군사를 모집하는 의의를 아주 잃어 버렸다. 마땅히 이전 제도를 회복할 것이다.	『고려사』 권81, 지35, 병1, 병제사, 공민왕 20년.
2	군대를 동원한 뒤로 전쟁에서 죽은 장병들에게는 표창이나 증직을 주고 그 자손에게 벼슬을 줄 것이며 만일 하졸이 죽었으면 그 집을 위문하고 구제할 것이다.	『고려사』 권81, 지35, 병1, 병제사, 공민왕 20년.
3	둔전을 설정한 것은 군대의 수용에 유익한 것이다. 바라건대 도평의사사로 하여금 각도의 방어사와 대소 관원들에게 공문을 띄워 유리한 땅을 고르고 군인들을 시켜서 농사짓게 함으로써 군량을 배와 수레로 나르는 고역을 덜게 할 것이다.	『고려사』 권82, 지36, 병2, 둔전, 공민왕 20년.
4	문무의 용도는 어느 한 가지도 폐지할 수 없다. 서울의 성균관으로부터 지방의 향교에 이르기까지 문무 두 과목을 병설하고 인재를 양성하여 관리 등용을 준비할 것이다	『고려사』 권74, 지28, 선거2, 과목, 국학, 공민왕 20년.

위의 <표 2>를 보면 부병에게 토지를 주는 이전 제도 회복, 전공자 포상 및 가족 구제, 그리고 군인들에게 屯田耕作을 통한 군량 확보 등 군사력 강화에 힘쓰고 있었다. 또한 주목되는 것은 成均館과

57) 공민왕 20년(1371)의 개혁 배경은 신돈 집권기에 드러난 정치행태나 민생문제에 대한 정치세력의 비판을 사전에 막아보고자 하는 것과 대외정세의 변화에 능동적으로 대처하고자 실시되었다. 홍영의, 『고려말 정치사 연구』, 혜안, 2005, 131쪽.

郷校에 문·무, 두 과목을 설치하자는 것이었다. 이러한 제반사항은 앞에서 살펴본 명의 황제가 보낸 친서의 내용과 부합한다고 생각한다. 武科設置를 통해 英勇한 장수를 선발하고, 토지지급과 포상을 통해 군인의 확보와 사기를 진작하며, 군량미 확보를 통해 築城 등에 사용될 재정을 충당하고자 하였다.

이중에서도 병력확보는 주지하다시피 당시 고려가 시급히 처리해야 할 문제였다. 고려전기에 군인선발을 담당한 選軍의 기능이 제대로 발휘되지 못하고, 또한 軍役制는 군인전을 받고 근무하는 군사가 없을 정도로 동요하면서 군사조직의 변질이 진행될 정도로 심각하였다.<sup>58)</sup> 게다가, 공민왕 23년(1374) 정월에는 이취·정지등이 수전에서 매번 패전하는 원인을 배에 익숙하지 않은 연호군을 동원했기 때문이라고 보고 그 대책으로서 海道民과 스스로 수군에 응모한 자로서 배에 익숙한 자들을 이용하는 방안을 제시하였다.<sup>59)</sup> 즉, 새로운 군대를 양성하고, 조직하기 위해서는 위의 1번과 같은 군제개혁은 반드시 필요한 실정이었다. 따라서 위의 공민왕 20년(1371) 개혁의 일부분은 명황제의 지시를 따르기 위해 시행된 정책이며, 명의 영향력이 고려에 미치고 있었음을 알 수 있다.<sup>60)</sup>

한편, 고려는 명과의 관계유지 노력과 함께 앞에서 언급했던 것과 같이 당시 동아시아 정세의 혼란으로 인해 요동지역에 공백이 생기자 군사적 행동을 감행하였다. 그것은 공민왕 19년(1370)에 2차례에 걸쳐 진행된 동녕부 정벌이었다. 東寧府 정벌을 위하여 고려는 西北面 地域에 5萬戶府와 함께 翼軍체계를 설치하였다.<sup>61)</sup> 원래

58) 윤훈표, 앞의 논문, 1996, 19~20쪽.

59) 『고려사』 권113, 열전26 정지.

60) 위의 표에서 제시한 내용이외에도 山川과 城隍의 제사에 제물로 쓰이는 짐승을 빠뜨리는 것에 대한 대책으로 郊社, 종묘제사를 비롯하여 圓丘, 籍田, 사직단 등에 종사하는 인원을 정비하는 한편 거기에 필요한 희생을 준비시키고, 명사내전에 덕호를 더한 사례를 들 수 있다. 김순자, 앞의 논문, 1995, 121쪽.

61) 이기백, 「고려말기의 익군」, 『이흥직박사회갑기념논총』, 신구문화사, 1969; 『韓國

고려전기 北方의 국방체제는 兩界 土着民으로 조직된 州縣軍 이외에 남도로부터 선발된 防守軍이 변경 군사력의 일부로 구성되었다. 이러한 체제는 고려 말에도 그대로 이어진 듯하다.<sup>62)</sup> 하지만 북방지역에 왜적이 침입하면 대부분 임시방편적으로 군사를 모집하여 위급에 대비하다보니<sup>63)</sup> 흥건적이 수도까지 침입하게 되었다.

이러한 문제점을 해결하기 위해, 東寧府 정벌 때 설치한 萬戶府와 翼軍체계를 存置시켰던 것으로 보인다.<sup>64)</sup> 만호부는 북방을 장악하는 역할을 담당하였으며, 翼軍체계는 북방의 군사력을 유지하기 위한 나름대로의 병력확보책이었다. 지역 내의 모든 장정을 군인으로 파악하고, 평시에는 생업에 종사하다가 유사시에는 전투에 동원되는 兵農一致 개념에 입각한 체계였다.<sup>65)</sup> 이는 북방의 병력자원 확보에 큰 도움을 주었고, 왜적이 침입할 때, 중앙에서 출정군이 조직되어 파견되는 비율도 줄어들었다. 바꾸어 말하면 남도 출정군의 番上 없이도 어느 정도는 자체방어가 이루어졌을 것이고, 이때부터는 남방의 군사력은 물론 수군을 강화할 수 있는 여건을 마련해 주었다고 할 수 있겠다.

정리하면, 고려는 정세의 변화 속에서 명과의 친선관계 유지와 요동에 군사적 행동을 통해 북방의 안정을 도모하였다. 특히, 고려의 입장에서는 나라의 안위를 위해서 동아시아의 신흥강국으로 떠오른 명과의 관계를 중시할 수밖에 없었다. 따라서 왜구 침입에 대해 방비하라는 명의 지적에 대해서도 그냥 무심코 넘어가지는 않았을 것이다. 이때부터 고려는 남방지역을 통제할 계기를 마련하였으며, 그 주된 정책은 아마도 수군정비와 밀접한 연관성을 가지고 있었을

軍事史論文選集 2-3, 국방군사연구소, 1969, 126쪽.

62) 『고려사』 권58, 지12, 지리3 동계 합주.

63) 『고려사』 권82, 지36, 병2 진수 공민왕(1362) 11년.

64) 『고려사』 권82, 지36, 병2 진수 공민왕 18년(1369).

65) 이기백, 위의 논문, 1969, 213쪽.

것이다. 결국 고려가 공민왕 21년(1372)부터 수군력 강화를 위한 대책이 마련되고, 禹玄寶, 정지 등의 수군정비안이 나오는 배경은 동아시아의 정세가 변하고 그 가운데 성장한 명과의 관계유지를 위한 하나의 결과물이라고 할 수 있다.

#### 4. 고려의 수군정비와 제주토벌

고려는 중국 대륙의 형세가 명이 장악했다는 판단에 따라, 친명노선을 결정하였다. 명의 건국과 주원장의 황제 즉위를 축하하는 표문의 내용 중 ‘천명을 받아 정통을 계승하였다’<sup>66)</sup>라는 대목에서 알 수 있듯이, 고려는 명을 정통왕조로 인정하였다. 공민왕의 친명외교정책은 이색 문하에서 주자학을 공부하고, 공민왕 16년(1367)에 중영된 성균관을 중심으로 성장해온 신흥사대부들의 적극적 지지를 받았다.<sup>67)</sup> 공민왕·우왕 대의 군제 개편안을 제기한 인물들은 주로 신흥사대부 계열에 속하는 인물이 주류를 이루고 있었다.<sup>68)</sup> 이제현, 이색, 우현보, 전록생, 이숭인, 조준 등이 그러한 예이다. 특히, 이색 등을 중심으로 보았을 때, 신진사대부들은 수군강화에도 관심을 가지고 있었던 것으로 보인다. 따라서 명과의 친선을 주장했던 신진사대부들은 적극적으로 수군강화책을 제시하였다.

이때의 수군 강화는 대체로 함선건조와 수군력 확보에 치중한 것으로 보인다.<sup>69)</sup> 수군개혁안 중 하나인 공민왕 22년(1373) 5월

66) 『고려사』 권42, 공민왕 19년(1370) 3월.

67) 이익주, 「공민왕대 개혁의 추이와 신흥유신의 성장」, 『역사와 현실』 15, 한국역사연구회, 1995, 38~51쪽.

68) 홍영의, 앞의 논문, 2002, 297~298쪽.

69) 하지만 우선 시급한 것은 수군편제의 단일화를 위한 체계 확립이었다. 아무리 함선과 이를 운영할 병력이 완비되었다고 하더라도, 이를 지휘할 체계가 마련되지

禹玄寶의 상소는 “육지에서 지키는 防守軍이 많아도 배를 타고 있는 왜적을 막을 수 없으니 보다 적극적인 방법으로 兵船을 건조하고 무기를 장비한 후 해상을 왕래하며 요충을 방어하자”는 왜구방어책을 제시하고 있다.<sup>70)</sup> 그리고 공민왕 23년(1374) 정월에는 李徽·鄭地 등이 수전에서 매번 패전하는 원인을 배에 익숙하지 않은 煙戶軍을 동원했기 때문이라고 보고 그 대책으로서 海道民과 스스로 수군에 응모한 자로서 배에 익숙한 자들을 이용하는 방안을 제시하였다.<sup>71)</sup>

명이 중국으로 침입하는 왜구를 방어하기 위해 고려에 금압을 요구해오자<sup>72)</sup> 고려측은 명에게 반대로 왜구 금압을 위한 물품을 요구하게 된다. 공민왕 22년(1373) 11월 왜구 토벌에 필요한 배에 사용할 기계, 화약, 유황, 염초를 명에게 요구하였다.<sup>73)</sup> 이에 홍무 7년 5월, 명은 고려가 건조한 왜적 나포 선척이 바다에 나가서 작전할 수 있으리라는 확신을 가질 수 없다는 것과 또 하나는 명이 사용하는 화약, 염초와 유황의 저장량이 많기는 하나 그 수요도 역시 넓다는 이유로 거절하였다.<sup>74)</sup> 하지만 4일 후인 5월 8일 명은 입장을 바꾸어 중서성으로부터 요청을 받은 홍무제는 8일에 고려의 청원을 허가하고 신속하게 문서를 고려에 보내었다. 다음의 사료를 보자.

ㅁ “그곳에서 염초 50만 근을 걷어 모으면 유황 10만 근을 장만할 수 있으니 이곳에 오라고 지시하라! 그러면 필요한 다른 약품을 조합하여 그곳에 보내 주어라. 새로 만든 왜적 나포 선척은 유능한 장관을

---

않으면 쓸모가 없기 때문이다. 수군지휘체계의 개편은 우왕대에 이르러 본격적으로 이루어진다. 이강욱, 앞의 논문, 2012, 21쪽.

70) 『고려사』 권83, 지37, 병3, 선군.

71) 『고려사』 권113, 열전26 정지.

72) 윤성익, 『명대 왜구의 연구』, 경인문화사, 2007, 49~59쪽.

73) 『고려사』 권44, 공민왕 22년(1373) 11월.

74) 『고려사』 권44, 공민왕 23년(1374) 6월.

파견하여 그 배를 몰고 와서 나에게 보이게 지시하라!”고 하였다.<sup>75)</sup>

위의 E사료처럼 朱元璋은 50만근의 焰硝와 10만근의 硫黃을 생산해 중국으로 가져오면 중국의 상급품과 혼합해 火藥을 제조해 고려에 보내줄 것을 약속하였다. 또한 고려로 하여금 유능한 장수와 관리를 파견하게 해 고려가 새로 만든 왜구 토벌용 선박을 타고 중국으로 올 것 등을 명하였다. 명의 화포 및 화약 공급은 그 뒤로 해안을 침범하던 왜구를 크게 물리칠 수 있는 한 요인이 되었다.

그럼에도 불구하고, 고려는 여전히 왜구에 대응하기는커녕, 더욱 큰 피해를 입게 된다. 다음의 사료를 보자.

F-①병술일에 왜적이 안주에 들어왔다. 왜적이 경상도를 침범하여 병선 40척을 파괴하였다. 죽은 자가 대단히 많았다.<sup>76)</sup>

②-임자일에 왜적의 배 3백 50척이 경상도 合浦에 침입하여 군영과 병선을 불살랐으며 군인의 피살자가 5천여 명이었다. 趙琳을 파견하여 도순문사 金鉉을 베게 하고 그 팔다리를 뜯어 여러 도에 돌렸다.<sup>77)</sup>

위의 F사료는 수군강화가 진행되는 과정에서 벌어진 왜구의 침입 상황을 보여주는 것이다. ①은 경상도 병선이 40여 척이 파괴되고, 죽은 자가 상당함을 보여주는 기사이다. ②는 元干涉期에 萬戶府가 있던 合浦에 왜구가 침입하여 군영과 병선 그리고 5천여 명의 사상자가 발생한 큰 사건이었다.<sup>78)</sup> 馬山일대는 대왜구 전선에 있어서

75) 『고려사』 권44, 공민왕 23년(1374) 12월 임자일.

76) 『고려사』 권44, 공민왕 23년(1374) 3월 병술일.

77) 『고려사』 권44, 공민왕 23년(1374) 4월 임진일.

78) 이 두 사료의 사건이 동일사건으로 관련지어 보는 연구도 있다(이영, 「고려말의 왜구 마산」, 『한국중세사연구』 17, 한국중세사학회, 2004, 118쪽. 즉, ‘죽은 군사가 매우 많다’라는 보고를 경상도 관찰사가 하고 이후 ‘5천 명에 달하는 사졸들이 사망하였다’라고 상세보고를 기록한 것이라 말하고 있다. 하지만 피해 상황에서 큰 차이가 있고, 또한 ①번 사료의 침입 이후, 왜구는 경상도의 방어가 허술하다

가장 중요한 지역이었다. 여몽전쟁 이후, 일본의 침입을 방어하기 위해 元干涉期에 설치된 鎭邊萬戶府가 설치된 곳이기도 하였다.<sup>79)</sup> 그만큼 이 지역이 중요하였으며, 다수의 침입들이 그 사실을 알려주고 있다.<sup>80)</sup> 또한 중앙을 중심으로 수군이 강화되는 시점에서, 특히 병선 350척이 불살라졌다는 것은 매우 큰 충격이 아닐 수 없다. 더욱이 ①번 사료에서 보이는 안주까지 왜구가 침입했다는 것은 큰 의미를 가진다. 안주는 몽골 침략시 중요한 방어 거점이었으며, 공민왕 초 만호부가 설치된 곳이기도 하였다.<sup>81)</sup> 물론, 수군정비가 시작되던 2년~3년밖에 되지 않은 상황 속에서 여러 지역을 동시다발적으로 침입하는 왜구를 막을 수는 없다.<sup>82)</sup> 그렇다 치더라도, 개경 인근을 지나가야 하는 안주가 당시 침입을 받았다는 것은 당시 수군강화가 별다른 효과가 없었다는 것을 의미한다. 중앙의 수군을 중심으로 재편하고 있는 상황 속에서 어쩔 수 없는 현실이지만, 지방의 각지에 수군을 설치하기 위해서는 노력이 더욱 필요한 시점이었다.

그런데, 왜구가 침입하여 피해를 주고 있는 시점, 그리고 수군을 더욱 강화해야 하는 시점에서 고려 내부에서는 다른 움직임이 보인다. 대규모의 兵船과 군사를 동원하고 있다는 것이다. 다음의 사료를 보자.

G-① 明太祖가 林密 등을 보내 우리나라에 대해 제주의 말 2천 필을 가져다 보내라고 하였다. 그런데 제주 哈赤 石迭里必思와 肖古秃不花

---

는 것을 인지하고, 한 달 뒤 ②번 사료와 같이 재침입했다고 보는 것이 타당하지 않을까 생각한다.

79) 권영국, 앞의 논문, 1995, 60쪽.

80) 충정왕 2년(1350)부터 우왕 5년(1379)까지 이 지역의 침입 횟수는 모두 11건이며, 대부분 고려에 큰 피해를 입힌 사건들이다.

81) 武田幸男, 『高麗史日本傳-上』, 岩波文庫, 2005, 249쪽.

82) 각 지역을 동시다발적으로 침입하는 왜구를 효과적으로 막은 시기는 우왕 9년(1383) 이후이다. 이때부터 전국 요해처에 전함을 배치한 수군만호부가 설치되면서, 왜구의 침입을 방어하게 된다. 이강욱, 앞의 논문, 2012, 31쪽.

觀音保 등이 3백 필밖에 보내지 않았으므로 임밀 등이 노하였다. 이에 왕은 마침내 제주를 토벌하기로 결정하였다.

② 7월에 최영을 양광, 전라, 경상도 都統使로, 廉興邦을 都兵馬使로, 李希泌과 安烈을 양광도 元帥로, 睦仁吉과 林堅味를 전라도 원수로, 池瀾과 羅世를 경상도 원수로, 金庾를 三道助戰元帥 겸 西海, 交州道 都巡問使로 임명해 큰 병선 3백14척과 사병 2만 5천6백 명을 거느리고 토벌하게 하였다.<sup>83)</sup>

위의 사료 G의 사료는 崔瑩을 都統使<sup>84)</sup>로 삼아 제주 牧胡<sup>85)</sup>의 亂을 토벌하기 위해 준비하고 있는 상황을 설명하고 있다. 고려정부는 제주의 말을 징집하여, ①의 사료에서 명이 요구한 2,000필의 말을 마련해야 했다. 제주는 元代부터 방목한 2~3만필의 말이 있다고 할 정도로 말의 육성지였다.<sup>86)</sup> 하지만, 목호의 난으로 인해 고려정부는 제주도에서 말을 징집할 수가 없었고, 제주토벌을 결정하였다.

제주토벌 당시 동원된 전함 3백14척과 사병 2만 5천6백 명은 공민왕 22년(1373)부터 왜구를 토벌하기 위해 준비한 것으로 추정된다. 그 이유는 공민왕 21년(1372) 수군사열 이후, 공민왕 22년(1373)에 최영을 6道都巡察使로 임명하여 軍戶를 등록하고 전함을 건조하는 등의 대책을 마련하여 시행하는 중이었기 때문이다.<sup>87)</sup> 이러한 상황 속에서, 군사와 함선을 제주토벌에 동원했다는 점은 매우 이해가 되지 않는 부분이다.

83) 『고려사』 권113, 열전26, 최영 7월조.

84) 도통사는 각 도의 원수들을 지휘하는 최상층의 지휘관이었다. 도통사는 이미 공민왕 14년(1365)부터 동서북면 최고 지휘관으로 자리 잡고 있었다. 이기백, 『한국고전연구-삼국유사와 고려사 병지』, 일조각, 2014, 213쪽.

85) 목호는 원에서 제주도 목장에 파견하여 목장에 종사케 했던 몽고인이다. 고창석, 「원명교체기의 제주도」, 『탐라문화』 4, 탐라문화연구소, 1985, 2쪽.

86) 『고려사』 권44, 공민왕 23년(1374) 4월 무신조.

87) 『고려사』 권113, 열전26, 최영.

목호의 난이 이 당시에만 있었던 것은 아니었다. 공민왕 5년(1356)에 제주의 加乙赤과 忽古托 등이 반란을 일으켜 都巡問使 尹時遇, 목사 張天年과 판관 李陽吉을 죽였던 사건이 있었다.<sup>88)</sup> 다만, 이 당시 사건은 공민왕 6년(1357) 2월 제주도에서 사람을 보내어 항복하고 방물을 바침으로써, 5개월 만에 저절로 해결되었다.<sup>89)</sup> 따라서 위의 사건도 시간이 지나면 저절로 해결되었을 것이다.

그럼 왜 고려정부는 제주토벌이라는 강경한 입장을 바로 취했을까? 이 의문을 풀기 위해서는 공민왕 22년(1373)의 명과 고려의 관계 동향을 살펴볼 필요가 있다. 고려와 명의 관계는 공민왕 21년(1372) 11월에 나하추[納哈出]가 명의 군사보급기지이던 牛家莊을 약탈하면서 더욱 악화되었다.<sup>90)</sup> 이런 명의 태도는 공민왕 22년(1373) 7월 전달된 明帝의 宣諭 내용과 그때 같이 보내 온 中書省의 문서에서도 드러난다. 이에 대한 내용은 다음과 같다.

H-①손내시가 독살된 것을 힐난, ②왜구 방어가 허술하다는 것, ③앞으로 조공기간은 3년에 正朝使 1회만 허용한다는 것, ④나하추와 통교하여 우가장을 습격했다고 문책하는 것, ⑤제주 貢馬가 부실하다는 것, ⑥조공 때 해로, 육로를 이용하여 정탐하니 앞으로 해로를 봉쇄하고 명의 사신을 보내지 않겠다는 것 등이다.<sup>91)</sup>

위의 H자료를 보면 ①內侍의 죽음, ②왜구문제, ⑤貢馬의 부실, 그리고 ⑥海路 封鎖 등을 선유하고 있다. 이때 내려진 선유는 ①번 내용과 같이 사소한 부분까지 간섭하는 것으로 보아 牛家莊이 나하추에게 약탈당한 것에 대한 고려의 책임을 묻고 있는 것이다. 고려는 鄭毗와 주영찬, 장자온 등을 명으로 보내어 관계회복에 나서지만

88) 『고려사』 권39, 공민왕 5년(1356) 10월 경신조.

89) 『고려사』 권39, 공민왕 6년(1357) 2월 신해조.

90) 박원호, 「명과의 관계」, 『한국사』 22, 국사편찬위원회, 1995, 268쪽.

91) 김순자, 앞의 논문, 1995, 119쪽, 내용 참조.

실패로 돌아갔다.<sup>92)</sup> 결국 1373년 明은 요동을 경유하는 陸路와 海路를 폐쇄하고 朝貢은 3년에 正朝使 1회만 허용한다는 것을 통보하였다.<sup>93)</sup>

이러한 불편한 관계 속에서 명은 北元 정벌을 위해 앞의 G-①의 사료처럼 좋은 말 2천 필을 요구하였다.<sup>94)</sup> 고려와 명의 관계에 있어서 貢馬는 매우 중요하였다. 공마조달 문제는 고려와 명의 사이에 시종일관 대두하였던 외교문제였다. 고려가 명에 공마를 한 기록은 이미 공민왕 19년(1370) 명의 책봉에 대한 사례를 위해 명으로 떠났던 姜師贊 시기부터 보이고 있다.<sup>95)</sup> 이후에도 공마와 관련된 고려·명의 교섭은 지속되었다. 공민왕 21년(1372)에는 명 태조의 명령으로 군마 확보를 위해 탐라로 간 추서감 유경원과 제주목사 이장용 그리고 말을 인수하러 갔던 오이남의 궁병 등이 탐라 牧胡의 반란으로 425명 중 3백여 명이 죽는 사태가 발생하였다.<sup>96)</sup> 이 사건을 계기로 고려는 명과 관계를 호전시키기 위해 공민왕 22년(1373) 鄭庇를 통해 말 19필을 보냈으나 거절당하였다.<sup>97)</sup> 같은 해 10월 우인열 등을 다시 공마를 위해 남경으로 보냈으나, 바다에서 모두 잃는 사건이 발생하였다.<sup>98)</sup> 즉, 명의 공마 요구는 초기부터 순조롭지 못하였다.

따라서 명과의 관계 회복이 절실했던 고려는 명의 요구를 들어주기 위해 앞의 G사료처럼 왜구토벌을 위해 수군을 정비하는 과정에서 제주토벌을 감행하였던 것이다.<sup>99)</sup> 공마를 바치기 위해 왜구

92) 『고려사』 권44, 공민왕 22년(1373) 3월.

93) 김순자, 앞의 논문, 2000, 74쪽.

94) 『고려사』 권44, 공민왕 23년(1374) 4월.

95) 『고려사』 권42, 공민왕 19년(1370) 7월.

96) 『고려사』 권43, 공민왕 21년(1372) 4월.

97) 『고려사』 권43, 공민왕 22년(1373) 정월.

98) 『고려사』 권43, 공민왕 22년(1373) 10월.

99) 공민왕 21년(1372) 고려는 명나라와 우호관계를 맺고 명에 말을 보내기 위하여 제주의 말을 징발하였다. 이에 必思肖古·石迭里·禿不花·觀音保 등의 목호들은

격퇴에 사용할 전함과 병력을 제주토벌에 이용했다는 것은 고려가 명과의 관계를 얼마나 중시했는지를 알 수 있는 대목이다.

고려의 제주토벌은 명과 관계 개선을 위해 추진된 것이지만, 한편에서는 1372년 이후부터 진행된 수군 정비과정에서 보여주는 하나의 성과이기도 하다. 당시 고려는 왜구의 침입을 막기 위해 공민왕 원년(1352) 이후부터 戍所를 중심으로 한 방어체제를 구축하였으며 이곳에 수군을 배치시키고 있었지만, 그 세력은 미약하였다. 수군은 원간섭기를 거치면서 본래의 군사조직이 붕괴되었다.<sup>100)</sup> 그 실체에 있어서도, 『고려사』 『고려사절요』 등의 사료를 보아도 “兵船을 동원하여”, “수군을 동원하여” 등의 기사를 통해 수군의 모습을 일부 확인할 수 있을 뿐이다. 즉, 실체를 알 수 없다는 것이다. 하지만, 제주토벌로 인해 보이는 고려 수군의 군사력은 어느 정도 완비되었다고 볼 수 있다. 이는 제주토벌과정에서 보이는 사료를 통해 확인 가능하다.

I 최영이 嶺山에서 열병하고 모든 장군들과 약속하기를 “각도 선박은 서로 혼동하지 말고 각각 돛대 위에 깃발을 꽂아 표시할 것, 배에는 책임관을 두어 질서 없이 행선하지 말 것, 출발한 후에는 각각 대오를 정돈하며 연료와 음료수를 제때에 보급할 것, 만일 왜적과 만나면 좌우에서 협공할 것, 그것을 포로하는 자는 상으로 큰 벼슬을 줄 것

“세조황제가 放畜한 말을 원나라의 적인 명나라에 보낼 수 없다”고 난을 일으켜, 유경원·이용장을 살해하였다. 또한 공민왕 23년(1374) 명나라에서 말 2,000필을 요구하였고, 역시 제주에서 말을 징발하자 목호들은 다시 난을 일으켰다. 이러한 사태는 고려로 하여금 제주도를 시급히 되찾지 않으면 예측할 수 없는 상황을 초래할 수도 있으며, 따라서 목호에 대한 토벌을 감행하였다. 정진술, 앞의 책, 2010, 445쪽.

- 100) 선행연구(권영국, 앞의 논문, 1995, 132쪽)에서는 “원나라에 참소한 자들을 등록하고 그들의 재산을 몰수하였는데 그들이 반역하여 강화도에 들어갔으므로 船兵들을 해산시켰다는(『고려사』 권28, 충렬왕 4년(1278) 3월 임진) 내용을 통해 이때부터 수군이 해산되었다고 말하고 있으나, 이 내용을 너무 확대·해석한 경향이 짙다. 선병 전체보다는 반역자와 함께 강화도로 들어간 일부 선병에 대해 취해진 조치라고 생각한다.

이다. 제주에 도착하면 각각 함선을 거느리고 일제히 진군해 누구나 뒤에 떨어지지 말아야 하며 부대는 각각 근거지를 가지고 봉화로써 서로 연락할 것, 전체 부대의 행동은 도통사의 호각 소리에 따를 것이요 조금도 위반하지 말 것(생략)<sup>101)</sup>

위의 사료는 목호의 난을 토벌하는 중 나주 영산에 도착한 최영이 군대를 閱兵하고 여러 장수들에게 약속하는 모습을 담고 있다. 각도 선박은 서로 혼동하지 않게 깃발을 꽂을 것, 왜적을 만나면 좌우에서 협공할 것, 함선을 거느리고 나아갈 때는 질서를 잃지 말 것 등을 당부하고 있다. 이와 같은 전술은 이미 훈련이 되지 않고서는 취할 수 없으며, 위의 사료의 해당 수군선박들이 펼칠 때 사용하는 신호체계와 유사성을 보이고 있다.<sup>102)</sup> 또한, 최영을 비롯한 고려의 무관들은 편성상 육군과 수군을 병용하고 있을지라도, 부대마다 전술운영 방식이 다르기 때문에 이미 전술신호나 군대 편성을 준비하였을 것이다. 따라서 제주토벌은 수군정비가 실시된 이후, 수군훈련이 어느 정도 진행되었음을 알 수 있는 중요한 사건이라 할 수 있다.

제주토벌 이후에도 명은 고려 측이 왜구의 중국 침입을 막지 못할 경우, 자신이 직접 고려를 침공할 것이라 경고하였다.<sup>103)</sup> 또한, 명은 고려가 지니고 있는 문제점을 하나씩 거론하면서, 고려의 수군 정비에 관여하였다. 다음의 사료를 살펴보자.

J-① 당신들이 거기서 하여야 할 일 중에서 긴급한 것은 왜놈에 대한 것이다. 나에 대한 다른 근심 걱정은 아예 가지지 말라! 저 올라강과 압록강 일대와 바닷가에 겹겹이 성을 많이 축성하고 군마를 다소 조동하여 지키거나 하고 군함을 많이 만들어 왜적을 방비하여 백성들을

101) 『고려사』 권113, 열전26, 최영.

102) 수조는 각도 수사 예하의 각 鎭·浦 수졸과 병선을 징발하여 그 도의 앞바다에서 해전에 필요한 제반훈련을 하는 것이다. 노승석, 「수군조련」, 『이순신연구논총』 12, 순천향대학교 이순신연구소, 2009.

103) 『고려사』 권136, 열전49, 신우 13년(1387) 5월.

위하여 행복을 마련하여 주라! 지성을 다하여 이것을 마련하여 주면 만사는 다 된다. 그러면 비록 백만의 대병이 와도 당신들에게 접근하지 못할 것이다. 대체로 사람은 쉽게 속일 수 있으나 신령과 하늘은 속이기 어렵다.<sup>104)</sup>

② 저 나주일대에 총총히 성을 쌓고 군함을 많이 만들어 왜적이 침해하지 못하게 하여야 한다. 그런데 당신들의 해변 30~50리 어간에는 집에서 연기가 나지 않고 발갈이하는 사람을 볼 수 없다 하며 또 왜놈들이 무슨 섬인가를 강점하고 몇 해씩 거주하며 가지 않으나 당신들이 감히 접근치도 못한다는데 그게 무슨 그리 곤란한 일인가?

위의 사료를 보면, 명의 홍무제가 고려에게 왜구를 방어하기 위한 방법을 지시하고 있는 내용이다. ①의 사료는 바닷가 주변에 성을 축성하고, 전함을 배치할 것, ②에서는 나주라는 지역을 지목하면서, 왜구의 침입을 방지할 것을 지시하고 있다. 하지만, 이미 우왕 9년(1383)에 전국의 요해처에 전함을 배치시키고, 정지를 해도원수 겸 4도지휘사로 임명하여, 전국에 수군만호부를 설치하고 있었다.<sup>105)</sup> 즉, 이미 고려내부에서는 명의 지시가 없더라도 이미 전국에 왜구 방어책을 실시하고 있었던 것이다. 따라서 명이 요구사항에 대해 별다른 반응을 보일 필요가 없었다.

그럼에도 불구하고, 고려는 홍무제의 지시를 어느 정도는 따를 필요가 있었다고 생각했던 모양이다. 이는 이듬해 전국에 설치된 수군만호에 감무직을 겸임하게 하여, 황폐해진 해안지역에 배치되어 해안 주민들을 안정화시켰다는 내용을 통해 확인할 수 있다. 다음의 사료를 살펴보자.

K 水軍萬戶에게 城堡를 수축하고, 노약한 자를 불러 모으며, 먼 곳까지 斥候를 두고 烽火를 신중히 하며, 평소에 일이 없을 때에는 농사 짓고, 고기 잡고, 소금 굽고, 鐵工질하여 먹고 살며, 때때로 배를

104) 『고려사』 권136, 열전49, 신우 13년(1387) 5월.

105) 이강욱, 앞의 논문, 2012. 29~30쪽.

만들고, 적이 이르면 들을 비우고 城堡 안으로 들어가고, 수군을 시켜 치게 하소서. 함포에서 의주에 이르기까지 모두 이렇게 하면 몇 해가 되지 않아서 뽀뽀이 흩어져 도망갔던 백성들이 모두 고향 고을로 돌아올 것입니다.(생략)<sup>106)</sup>

위의 K사료는 우왕 14년(1388)에 조준이 올린 상소의 일부분이다. 조준은 수군만호를 시켜 성보를 수축하자고 건의하고 있다. 이는 유랑하는 백성들을 安集시킬 수 있는 군사적 시설을 확보하기 위한 방책이었다. 당시 서남해안 지역의 섬과 연해지역은 왜구의 침입으로 인해 큰 피해를 입고 있는 상태였다. 섬과 연해지역의 백성들은 왜구를 피해 내륙으로 이동하게 되고, 이에 따라 이들이 살고 있는 군현들도 인근 내륙지역의 군현에 僑郡하게 된다.<sup>107)</sup> 당시 교군을 확인할 수 있는 사례는 진도현<sup>108)</sup>, 흑산도<sup>109)</sup>, 장흥부<sup>110)</sup>, 압해현<sup>111)</sup> 등이 대표적이었다. 이외에도 교군한 군현이 많을 것이라 생각되지만, 『신증동국여지승람』과 문집 등에서 확인할 수 있는 곳은 위의 군현들뿐이다. 이러한 연해와 섬 지역의 상황은 고려정부로서도 큰 걱정거리였을 것이다. 따라서 위의 사료와 같이 수군만호가 감무직을 겸했던 것이다. 따라서 조준의 상소는 고려내부의 사정은 물론, 앞의 J사료에서 보았듯이, 전년도에 홍무제가 지시한 “성을 쌓고, 군함을 배치하여, 해변을 안정화시킬 것”이라는 지시와 관련성이 있다고 볼 수 있다.

이러한 고려의 수군정비의 양상은 명과의 관계 속에서 그 모습이 확연히 나타난다고 판단된다. 특히 명 홍무제의 지시 이후 나타나는

106) 『고려사절요』 권32, 우왕 14년 8월.

107) 윤경진, 「고려 말 조선 초 서해·남해안 僑郡 사례의 분석: 전라도·충청도·서해도 지역의 사례」, 『한국사학보』 31, 고려사학회, 2008, 80~97쪽.

108) 『신증동국여지승람』 권35, 영암군 고적 고진도.

109) 『고려사』 권57, 지11, 지리2, 나주목.

110) 『신증동국여지승람』 권37, 장흥도호부 고적 황보성.

111) 『신증동국여지승람』 권35, 나주목 고적 압해폐현.

고려의 반응을 고려할 때, 고려말의 수군은 왜구를 방어해야 한다는 기본적인 목적은 물론 친명관계를 유지하는 하나의 수단으로서 역할을 하였다고 볼 수 있다.

## 5. 맺음말

고려말은 왜구가 침입하여 전국이 유린당하는 시기였다. 왜구 대책이라고 해도 守成策 또는 淸野策뿐이었다. 왜구의 침입에 대처하기 위해서는 수군이 필요하였다. 이미 고려 수군은 원간섭기 이후 그 실체를 찾을 수 없을 정도로 붕괴되어 있는 상태였다. 게다가 고려 내부수군을 강화해야 한다는 여론도 형성되어 있지 못하였다. 물론 공민왕 원년의 李穡의 북중상소에서 수군강화를 요구하는 사례가 있지만, 채택되지 못하였다.

하지만 1372년을 분기점으로 왜구의 침입에 대한 태도는 변화하였다. 그 직접적인 계기가 된 사건이 공민왕의 수군 사열이었다. 수군 사열 이후, 본격적으로 고려는 수군을 정비하고, 왜구 토벌작전을 수행하게 되었다.

여기서 하나의 문제점이 왜 1372년인가 하는 점이다. 물론, 내부적으로는 반원정책, 흥건적의 침입으로 인해 군사력 약화 등 많은 요인이 작용했을 것이다. 하지만 개경인근까지 침입하고, 충선왕의 초상화 약탈, 그리고 조운선의 약탈 등 국가의 존망을 위태롭게 하는 왜구라는 존재를 그냥 지나치기에는 그 피해가 매우 컸다.

따라서 본고에서 살펴본 것처럼, 1372년 수군정비는 국내적 상황보다는 국외적 상황, 특히 명과의 관계 동향 속에서 나타나는 하나의 현상이라고 볼 수 있다. 명건국 이후, 주원장은 지방에 출몰하는

왜구와 지방민과의 관계를 분절하기 위해 해금정책을 실시하였다. 더불어 고려에게도 금왜를 요구하였다. 물론 이러한 명의 요구가 수군정비에 직접적인 도움을 주었다는 결과를 이끌어 내었다고는 보기 어렵다. 다만, 당시 친명정책을 추진하는 공민왕으로서는 명과의 관계를 우선시 하였으며, 이때 명으로 금왜 요구를 받음으로써, 왜구의 대책 중 하나의 부가적 행위였다고 판단된다.

명이 자국으로 침구하는 왜구를 고려로 하여금 방어하라고 압력을 가해오자 고려는 명의 압력을 역이용하였다. 즉, 공민왕 22년 11월에 명에 대하여 왜구 토벌에 필요한 배에 사용할 기계, 화약, 유황, 염초를 요구한 것이 대표적 사례라고 할 수 있다.

우현보와 정지의 수군 재건 계획을 바탕으로 고려는 다수의 전함을 건조하고, 군사를 육성하였다. 하지만 이러한 수군을 왜구의 침입에 바로 투입할 수 없었다. 명과의 관계가 악화되었기 때문이다. 특히 요동 나하추의 우가장 공격으로 인해, 고려와 명의 관계는 경색되고, 이 상황을 이용하여, 명은 공마를 고려에 요구하였다. 하지만 당시 공마의 주 징집처였던 제주도는 목호가 장악한 상태였다. 명과의 관계개선을 중요시 한 고려로서는 제주도의 목호를 토벌해야 했고, 최영이 300여 척의 병선을 이끌고 제주도를 공격하였다.

하지만 고려수군의 제주도 공격은 1372년부터 진행된 수군 정비의 일련의 과정 속에서 이루어낸 성과였으며, 이후 우왕대부터 진행되었던 수군지휘체계 개편 이후, 본격적으로 왜구를 토벌하기까지의 하나의 중요한 과정이었다고 볼 수 있다.

고려말 수군정비는 명과의 관계와 함께 생각해 보면, 매우 중요한 점이라 할 수 있다. 하지만 고려의 수군 정비는 일본과의 관계도 아울러 살펴보아야 한다. 분명한 것은 고려정부의 수군정비가 진행되는 과정 속에서 왜구에 대한 인식이 변화하였다는 것이다. 일본정부에 의해 금압될 수 있는 존재에서 일본정부의 통제를 벗어난 존재

로 변화하였다는 것이다. 이러한 인식의 변화가 고려의 수군정비에 어떻게 영향을 미쳤는지도 아울러 살펴볼 필요가 있으며, 금후의 과제로 남긴다.

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

주제어 : 고려말, 공민왕, 우왕, 왜구, 수군, 해도수군, 수군만호부, 명, 왜구금압, 홍무제, 공마, 제주, 목호

<ABSTRACT>

## The status between Rye and Ming dynasty Relationship and the reorganization of Goryo's naval forces during the late period of Goryo dynasty

Lee, Kang-wook

This is the study on the naval forces' reorganizing process of the Goryo on the basis of the political relationships with Ming dynasty. It was the times of being trampled by Japanese pirates' invasion into Goryo's territory in the middle and late 14C. The two countermeasures against Japanese pirates' invasion during that time relied on 'Su-Sung' which is the defensive way of sustainment within a fortified castle and 'Chung-Yha' which means to remove all harvests or buildings from the field in order not to be used by invading enemy forces. It was necessary for Goryo dynasty to rebuild it's naval forces for stopping Japanese pirates' invasion. Since Yuan's interference in internal affairs started from 1270, the naval forces of Goryo dynasty had been so disintegrated and collapsed that it's main body could not be found. Additionally, there had been not any public opinions on the need of reconstruction for the naval forces inside Goryo royal court.

Yi-saek, who was one of royal court high officers in the late of Goryo dynasty, insisted on the necessity of reinforcing the naval forces in the first year of king Kongmin, but it was not accepted. After that, the military policies against the Japanese invaders of the Goryo dynasty started to change in 1372. The historical military inspection led by King Kongmin provided the direct and decisive turning points to the rebuilding of Goryo dynasty's navy. Since that point, Goryo dynasty started to reorganize it's naval forces so that they were able to carry out an operation for themselves.

What was the most noticeable thing was why the rebuilding project took place in 1372. There had been some reasons such as the anti-Yuan policy and the weakened Goryo's military power caused by the invasion of 'Honggunjeok' which was Chinese's rebel forces wrapped their forehead with red band internally. But, above all else, the serious threats and great damages to the Goryo dynasty caused by Japanese pirates' having invaded to the vicinity of the capital, Gaegyeong, and looted King Chungsun's portrait and plundered Goryo's cargo vessels could not be overlooked when they started the rebuilding its naval forces.

As we considered on this study, the rebuilding of Goryo dynasty's naval forces started in 1372 was resulted from the external situations, especially the relations with Ming dynasty rather than the internal circumstances. Since the establishment of Ming dynasty, Zhu Yuanzhang had implemented the 'Haegum policy', which means to forbid any kinds of trade and exchange with the Japanese pirates, in order to split the pirates and its own people, and also he required Goryo to reject the Japanese pirates.

But It is hard to believe that Ming's such requirements gave direct momentum to the reformation of Goryo's naval forces. However, King Kongmin who had pursued the pro-Ming dynasty at those times, placed a high value on the relations with the country, so the rebuilding projects might be considered as the additional moves to some degree to defend against the Japanese pirates. As Ming dynasty put pressures Goryo to repel the Japanese pirates, then Goryo government(Royal court) took advantage of them in reverse. For an example, Goryo dynasty requested Ming to provide with some military items such as the spare parts of warship, gun powder, sulphur and niter which could be used to suppress the Japanese pirates.

Although Goryo dynasty had built several warships and raised naval forces on the bases of the rebuilding projects designed by Woo-hyunbo and Jeong-ji, Goryo's fledgling navy could not be committed to the battle against the Japanese pirates because of the deteriorated the relations

with Ming at that time. Specifically, the Yuan dynasty's attack led by general 'Naghachu' to 'Woogajang(a kind of government office to handle the military horses) located in the region of Liadong made worse the Goryo-Ming relations. Even though at those times, Ming demanded Goryo to provide with horses through the 'Gongma', which was the horse conscription system for the public purpose such as War and Government transportation, Goryo could not accept it because Jeju island, the main spot of 'Gongma', had been under the control of 'Mokho'(the Group of Yuan's shepherd). For the recovering the relations with Ming, Goryo dynasty sent Gneral Choi-young with about 300 warships to the Jeju island so as to surprress 'Mokho'.

It was considered that such a naval attack on a large scale to Jeju island was a prominent achievements from the Goryo navy's reorganizing process started since 1372. And it was also regarded as the important process of suppressing the Japanese pirates in earnest since the reformation of navy's commanding and control(C2) system started from the period of King Woo. Afterward, Ming dynasty had requested continually Goryo to take the defensive measure against Japanese's pirates.

It is very important to study on the reorganizing process of naval forces and relations with Ming together in the late period of Goryo dynasty. We must also consider the relationships with Japan on this study. It is certain that an awareness of Japanese pirates has been changed during the process of the reorganizing naval forces of Goryo dynasty.

It means that Goryo's awareness toward Japanese's pirates was diverted from the entity suppressed by Japan into uncontrollable beings under the Japan authority. It is also needed to research how did the change of the awareness toward them influence on the reorganization of the Goryo dynasty's navy.

Key Words : Late Goryeo Period, maritime, Haedosugun, Sugunmanhobu, Japanese pirates, Wokou, King Gongmin's, Mokho, Ming, Emperor Hong-wu, Je-ju, gongma