

Journal of Military History
2019, No. 112, pp.171-206
<https://doi.org/10.29212/mh.2019..112.5>
Printed in the Republic of Korea

여말선초 병제개혁 논의와 사병혁파(私兵革罷)를 통한 ‘공가지병(公家之兵)’의 구현*

정일태**

1. 머리말
2. 고려 말 조준의 병제개혁 논의
3. 조선 건국 이후 정도전의 병제개혁 논의
4. 1·2차 왕자의 난 이후 사병혁파와 공가지병의 구현
5. 맺음말

1. 머리말

여말선초(麗末鮮初)는 대외적으로 홍건적·왜구의 침입과 원(元)·명(明)의 교체가 일어나고, 대내적으로 조선왕조가 개창되며 정치세력

* 본 논문은 석사학위 논문을 토대로 수정·보완한 글임.

** 육군사관학교 군사사학과 강사

간의 권력투쟁이 첨예화된 시기였다. 이러한 상황에서 정권(政權)을 장악하고 유지하기 위한 수단으로서 군사[兵]의 중요성이 대두하였고, 군사를 징발하고 지휘·통제하는 병권(兵權)의 소재(所在)는 그 무엇보다 중요한 화두가 되었다. 결국 조준·정도전 등은 병권의 소재에 대한 논의를 활발하게 전개하며 병제개혁(兵制改革)을 주도하였고, 1·2차 왕자의 난 이후 권근·김약채 등은 사병혁과(私兵革罷)를 주장하였다.

현재까지 여말선초 병제개혁과 사병혁과에 대한 연구들은 병제의 전반적인 변화 양상¹⁾과 혁파된 ‘사병’의 실체²⁾를 실증적으로 밝혔다. 이들은 당시 병제개혁을 왕권(王權)과 신권(臣權)(특히 재상권(宰相權))의 대립 구도에서 이해하면서 사병혁과를 계기로 병제가 국왕(國王)을 중심으로 ‘집권화(集權化)’되었다고 평가하였다. 조선의 모든 군사에 대한 병권이 국왕에게 있다는 것이다. 그러나 병권의 층위(層位)를 구분하는 등의 제도개혁을 통해 국왕마저도 군사를

-
- 1) 여말선초 병제의 변화 양상에 대한 주요 연구는 다음과 같다. 민현구, 1983, 「高麗後期の軍制」, 『高麗軍制史』, 육군본부; 민현구, 1983, 『朝鮮初期의 軍事制度和政治』, 한국연구원; 오종록, 1991, 「高麗後期の 軍事 指揮體系」, 『國史館論叢』 24; 오종록, 2014, 『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원; 한충희, 1994, 「朝鮮初(태조 2년~태종 1년) 義興三軍府 研究」, 『啓明史學』 5; 윤훈표, 2000, 『麗末鮮初 軍制改革研究』, 혜안.
- 2) 기존 연구들은 제도상의 신분 계층과 역할 등을 기준으로 구분한 병종(兵種)을 단위로 사병의 실체를 파악하고자 하였다. 민현구(1983, 앞의 책; 1984, 『朝鮮初期의 私兵』, 『東洋學』 14)는 사병이 각 도에서 번상(番上)하여 절제사(節制使)에 의해 징발되고 지휘·통제를 받던 시위패(侍衛牌)로 보았고, 유창규(1984, 『朝鮮初 親軍衛의 甲士』, 『歷史學報』 106)는 시위패보다 친군위(親軍衛)에 소속되었던 갑사(甲士)가 사병의 성격을 보다 강하게 띠었다고 주장했다. 유재리(1997, 「高麗末 朝鮮初 私兵 研究」, 『韓國學研究』 7, 숙명여자대학교 한국학연구센터)는 사병의 실체가 시기별로 다르나 조선 초기 사병의 주류는 반당(伴尙)이라고 주장하였다. 이러한 연구들을 통해 사병에 다양한 병종이 해당되는 것으로 밝혀졌다. 그러나 한편으로 사병의 실체가 이처럼 다양하다는 것은 사병을 단 하나의 병종으로 특정지을 수 없다는 것을 반증한다. 다만 본고의 경우 병제에 대한 당대인들의 인식 변화에 초점을 맞추어 서술하여 이에 대한 구체적인 논의는 미흡하며, 이는 차후의 과제로 남겨둔다.

자의적으로 징발하거나 지휘·통제할 수 없게 되었다고 보았다.³⁾ 결국 집권화의 주체는 국왕 개인을 뛰어넘는 국가(國家)로 상정되었고 조선의 군사는 ‘공가지병(公家之兵)’, 즉 국가의 군대가 되었다는 것이다.

하지만 병권을 둘러싼 권력투쟁, 왕권과 신권의 대립은 여말선초 뿐만 아니라 전근대의 어느 시기에나 존재하였다. 이러한 통시대적 구도로는 당대인들이 왜 하필 정종 2년(1400) 4월이 되어야 사병을 명확하게 규정하고 반드시 혁파해야 한다고 주장하였는지, 나아가 당시 권력투쟁의 주체가 될 수 없는 국가가 어떻게 집권화의 주체로 상정되었는지를 설명할 수 없다. 따라서 여말선초 병권의 소재에 대한 논의를 당대의 맥락에서 재검토할 필요가 있다.

이 논문은 여말선초 당대인들이 고제(古制)를 회복하려는 시대정신을 바탕으로 현실의 문제를 비판하면서 ‘사전(私田)’을 새롭게 인식하고, 모든 토지를 ‘공전(公田)’, 즉 국가의 토지라 상정하며 사전 혁파(私田革罷)와 전제개혁(田制改革)을 추진할 수 있었다는 최근 연구에 주목한다.⁴⁾ 같은 시기에 추진되었던 병제개혁과 사병혁파도

3) 민현구, 1983, 앞의 책; 차문섭, 1996, 『조선시대 군사관계 연구』, 단국대학교출판부; 윤훈표, 2000, 앞의 책; 윤훈표, 2012, 「제2장 중앙집권적 군사체제의 확립」, 『한국군사사 5 - 조선전기 I』, 경인문화사; 김용호, 2017, 『조선초기 중앙군 운용 연구』, 서울대 박사학위논문.

4) 고희령, 2003, 『고려후기 사대부와 성리학 수용』, 일조각; 문철영, 2005, 『고려유학 사상의 새로운 모색』, 경세원; 피터볼, 심의용 옮김, 2008, 『중국 지식인들과 정체성』, 북스토리; 도현철, 2011, 『뭍은 이색의 정치사상 연구』, 혜안; 이민우, 2015, 『여말선초 私田 혁파와 토지제도 개혁구상』, 서울대학교 박사학위논문. 중국 당(唐) 말부터 시작된 ‘고문(古文)’이라는 새로운 학문적 경향은 고대(古代)에 대한 새로운 이해를 바탕으로 현실 제도의 정당성과 적합성을 재검토하면서 고대의 이상을 현실에서 복구하려는 특징을 보인다. 특히 송대(宋代) 이후 성리학(性理學)은 이러한 문제의식을 계승하고, 더 나아가 인간 본성에 대한 이해와 현실 제도의 개혁을 하나의 일관된 체계로 확립하려는 경향을 보인다. 고려는 예종·인종대부터 북송(北宋)에서 ‘고문’을 수용하고, 몽골복속기부터 성리학을 받아들였다. 이와 같은 당대인들의 학문적 경향이 현실 제도의 개혁과 같은 정치적 경향으로 이어졌다는 것은 하나의 이데올로기로서 그 시대를 특징짓는 시대정신이라고 해도 무방하다고 생각한다.

이와 다르지 않았다. 당대인들은 유교 경전(經典)과 중국 사서(史書)의 전범(典範)을 검토하면서 고려 조종(祖宗)의 병제가 중국 삼대(三代)의 장병어농(藏兵於農), 당(唐)의 부병제(府兵制) 등과 같은 고제의 취지를 본받았다고 이해하였다. 따라서 그들은 치열한 권력투쟁의 와중에 고제의 취지를 준거로 병권의 소재와 관련된 현실의 문제를 비판하고 ‘사병’을 새롭게 인식하며 ‘공가지병’을 구현하기 위한 병제개혁안을 마련하였다.

그러므로 이 논문은 기존 연구 성과에서 병제의 변화 양상에 대한 구체적 사실들은 인용(認容)하되, 병권의 소재에 대한 당대인들의 논의를 중심으로 그들이 어떻게 고제의 취지와 인간의 본성을 현실의 문제와 연계하며 병제를 개혁하였는지를 분석할 것이다. 또한 당대인들이 어떻게 ‘사병’ 자체를 비판의 대상으로 삼을 수 있는지도 함께 살펴볼 것이다. 이는 왕권과 신권의 대립이란 통시대적 구도를 넘어 여말선초 병제개혁과 사병혁파의 역사성을 드러내는 작업이 될 것이다.

2. 고려 말 조준의 병제개혁 논의

고려 말에 이르러 홍건적·왜구가 전국적으로 침입하고, 명(明)이 중국 대륙의 신흥 강국으로 부상하면서 대외적 위기가 고조되었다. 하지만 당시 권세가(權勢家)에 의한 토지 겸병(兼併)이 확대되면서 고려의 핵심 부대조직인 이군육위(二軍六衛)⁵⁾의 군사들은 군인전(軍人田)을 잃고 유망(流亡)하였고, 오히려 권세가에게 청탁하여 군

5) 이기백, 1969, 『高麗史 兵志 譯註 1』, 일조각, 12~13쪽.

본래 二軍六衛의 군사들은 평상시 왕실의 宿衛뿐만 아니라 국경지대의 防守도 담당하였고, 유사시에는 五軍으로 편성되어 出征하였다.

사로 선발된 자들이 군역(軍役)에 종사하지 않은 채 토지만을 세습하였다.⁶⁾ 이와 같이 이군육위가 유명무실해진 상태에서 고려 조정은 오군(五軍)을 편성하여 출정(出征)하기 어려웠다. 따라서 공민왕 때에는 각 도별로 도순문사(都巡問使)·도지휘사(都指揮使) 등을 파견하였고, 본래 오군의 최고 지휘관이었던 원수(元帥)로 하여금 해당 직책을 겸임하여 도 내의 군사를 징발·지휘·통제하도록 하였다.⁷⁾ 당시 급박한 대외적 위협에 대응하기 위한 방편으로 병권을 각 도의 원수에게 분장(分掌)시킨 것이다.

특히 우왕대에 이르러 왜구의 침입 빈도는 절정에 달하였다.⁸⁾ 우왕

6) 권영국, 2002, 「고려전기 중앙군의 성격」, 『한국 전근대사의 주요 쟁점』, 역사비평사, 119~216쪽; 최종석, 2011, 「고려전기 保勝·精勇軍의 성격과 地方軍 構成에 대한 再檢討」, 『역사와 담론』 58, 34~35쪽; 최종석, 2012, 「제3장 군사제도의 기본구조와 운영」, 『한국군사사 3 - 고려 I』, 육경인문화사, 199~208쪽.

현재까지 이군육위의 인적 구성에 대해서는 군반씨족설(軍班氏族制說), 부병제설(府兵制說), 이원적 구성설(二元的 構成說)이 제기되었다. 군반씨족제설은 이군육위가 개경에 거주하는 전업(專業) 군인만으로 구성되었다는 견해이고, 부병제설은 지방에서 번상하는 양인 농민 출신으로 구성되었다는 주장이다. 현재는 이러한 두 견해를 비판적으로 종합한 이원적 구성설이 학계의 주류를 이루고 있다. 그러나 이원적 구성설 내에서도 지방에서 번상하는 보승(保勝)·정용군(精勇軍)의 성격에 대해서는 아직 연구자별로 견해의 차이가 있다. 하나는 이들이 양인 농민층이었다는 견해이고, 다른 하나는 이들이 지방의 하급 지배층으로서 전업 군인이었다는 주장이 있다. 한편 이군육위의 인적 구성뿐만 아니라 군인들에게 지급되었던 군인전에 대해서도 연구자들 사이에서 의견이 다르다. 하나는 개경 거주의 전업 군인과 지방에서 번상하는 보승·정용군에게 일률적으로 전시과(田柴科) 계열의 토지를 지급하였다는 견해가 있는가 하면, 다른 하나는 개경 거주의 전업 군인에게는 전시과 계열의 토지가, 보승·정용군에게는 족(足)·반정(半丁) 계열의 토지가 구분되어 지급되었다는 견해이다. 전자는 이군육위 소속의 군인에게 일률적으로 수조권(收租權)이 분급되었다고 본 반면, 후자는 개경 거주의 군인에게는 수조권이, 번상하는 보승·정용군에게는 군인(軍戶)의 소유지 가운데 군인전으로 설정된 토지의 면조권(免租權)이 지급되었다고 보았다. 한편 전업 군인들은 전시과에 규정된 군인전을 수조지로 분급 받는 반면, 보승·정용군은 입역(入役) 기간에 한해 해당 군인 가족의 농사를 보조하는 양호(養戶)를 배정해 주었다는 견해도 있다.

7) 오종록, 2014, 앞의 책, 67~82쪽.

8) 나중우, 1996, 『韓國中世對日交涉史研究』, 원광대학교출판부, 126쪽; 김보한 2004, 「일본사에서 본 왜구의 발생과 소멸과정」, 『문화사학』 22, 228쪽; 정영현 2008, 「고려 우왕대 왜구의 동향과 성격 변화」, 『역사와 세계』 33, 157~202쪽; 홍영의, 2012,

4년(1378) 12월 도평의사사(都評議使司)의 논의를 거쳐 익군(翼軍)이 남도(南道)로 확대되면서 각 도별 원수가 병권을 분장하여 군사를 징발·지휘·통제하는 방식은 더욱 확고해졌다.⁹⁾ 이즈음에 원수는 도내의 양반부터 노비까지 모든 계층의 장정을 군사로 총동원할 수 있게 되었다.¹⁰⁾ 물론 이듬해 윤5월에 남도의 익군은 민생에 큰 부담이 준다는 이유로 사헌부(司憲府)의 상소에 따라 곧 중단되었으나,¹¹⁾ 이후 왜구와 맞서는 과정에서 원수는 그 수가 꾸준히 증가하여 일반적으로 각 도별 3명씩 임명되었다.¹²⁾

우왕 말년에는 철령위(鐵嶺衛) 설치를 계기로 명과의 관계가 악화되면서 원수의 수가 더욱 증가하였다. 우왕 13년(1387) 11월에 고려 조정은 원수를 추가로 파견하여 더 많은 군사를 징발하도록 하였으며,¹³⁾ 우왕과 최영은 요동정벌을 결정하고 각 도의 양반(兩班)·백성(百姓)·향리(鄉吏)·역리(驛吏) 등을 총동원할 수 있도록 모두 군적(軍籍)에 등재하고자 하였다.¹⁴⁾ 결국 각 도별 원수는 요동정벌군의 지휘관 직책으로 편성되어 전국 각지의 군사들을 징발하여 출정하였다.¹⁵⁾

그러나 이성계는 남도에서 왜구의 위협이 완전하게 해소되지 않은 채 명이라는 북방의 또 다른 적과 양면에서 맞서는 것을 반대하였다. 따라서 우왕 14년(1388) 5월 이성계 세력의 위화도 회군으로

『제8장 고려말 전란과 새로운 군사체제 지향』, 『한국군사사 4-고려 II』, 255~267쪽. 공민왕대에 왜구는 전국 각지에서 연평균 4~5회, 최대 19회 출몰하였으나, 우왕대가 되면 그 출몰 빈도가 연평균 27회, 최대 52회로 대폭 증가하였다. 또한 침탈의 양상도 달라져 공민왕대에 왜구는 주로 연해지역이나 조운로 주변을 약탈하였으나, 우왕대가 되면 내륙 깊숙하게 침입하여 장기체류하는 경우가 많아졌다.

9) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 禡王 4年 12月.

10) 오종록, 1991, 앞의 논문, 250~251쪽.

11) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 禡王 5年 閏5月.

12) 오종록, 2014, 앞의 논문, 60쪽.

13) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 禡王 13年 11月.

14) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 禡王 14年 2月.

15) 오종록, 2014, 앞의 책, 65~66쪽.

요동정벌은 중단되었다. 그리고 이성계 세력은 기존의 고려 조정과 달리 각 도별 원수에게 병권을 분장시킨 것을 비판하였다. 특히 공양왕 원년(1389) 12월 조준은 원수·절제사(節制使)¹⁶⁾의 행태가 유교 경전과 중국 사서 등 전범의 취지에 어긋난다고 비판하였다.

가) 근년 이래로 군사를 거느리는 소임은 그 재능을 묻지 않고 다만 재상(宰相)의 지위에 있으면 즉시 임명하여 보내니 지휘·통제(節制)가 마땅하지 않고, 적의 세력을 더욱 커져 침략에 이르게 되니 군현(郡縣)이 텅 비게 되었습니다. 옛 사람(古人)이 이르기를, ‘임금이 장수를 제대로 선택하지 못하면 그 나라를 적에게 주는 것이고, 장수가 군사를 알지 못하면 그 임금을 적에게 주는 것이다’라고 하였는데, 장수를 선택하여 왜구를 제압하는 것이 진정 오늘날의 급선무입니다. ... 또한 군정(軍政)이 여러 갈래이면[軍政多門] 즉 호령(號令)이 엄숙하지 못하니, 지금의 한 도에 세 절제사는 고제(古制)가 아닙니다.¹⁷⁾

나) 군사(兵)란 백성의 목숨을 지키는 것이고, 나라의 큰 정사(政事)로서 왕실을 지키고 화란(禍亂)을 없애기 때문이다. 우리 왕조의 오군과 사십이도부(四十二都府)는 대개 한(漢)의 남북군(南北軍)이나 당(唐)의 부위병(府衛兵)입니다. 요(遼)와 금(金)은 양계(兩界)와 땅을 맞닿고 있는데 <요는> 진제(晉帝)를 세워 아들로 삼고 천하를 호시탐탐 노리면서 우리에게 친선 관계를 요구하였으나 우리 태조께서

16) 『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 外職; 『太祖實錄』 卷1, 總書, 高麗末, 官不籍兵, 諸將各占爲兵, 號曰牌記.

원수는 공양왕 원년(1389)에 절제사로 개칭되었다. 그러나 이는 단순히 원수의 명칭만을 변경한 것이 아니었다. 원수는 주로 각 도별로 파견되어 외적의 침입에 맞섰으나 어디까지나 경관(京官)이었고 구전(口傳)으로 임명되는 임시직이었다. 또한 그들은 중앙에 부족한 이군육위의 병력을 충당하기 위해 지방의 군사를 번상시키는 임무도 담당하였다. 하지만 원수는 중앙에 머무르며 패기(牌記)를 통해 번상군(番上軍)뿐만 아니라 임의로 군사를 뽑아 자의적으로 지휘·통제하였다. 따라서 새롭게 정권을 장악한 이성계 세력은 원수를 절제사로 개칭하고 경관이 아닌 외관(外官)으로 규정하면서 주(州)·부(府)의 업무, 즉 지방에 국한되어 병권을 행사하는 전임직으로 바꾸었다.

17) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 恭讓王 元年 12月. “近年以來, 將兵之任, 不問其才, 但位宰相, 則率命遣之, 節制失宜, 賊勢益張, 以致侵掠, 郡縣蕭然. 古人, ‘謂君不擇將, 以其國與敵, 將不知兵, 以其主與敵, 擇將制優, 誠今日之急務也. … 且軍政多門, 則號令不肅, 今之一道三節制, 非古制也. 願自今, 東·西北面外, 每一道, 只遣一節制, 餘皆罷去.’”

이를 거절하였습니다. <금> 요와 송(宋)의 3명의 황제를 포로로 잡아 온 세상에 위세를 떨쳤으나 감히 <우리를> 엿보지 못하고 지금에 이르렀다는 것은 조종(祖宗)의 군정(軍政)이 율령(律令)을 얻었기 때문입니다. 근래에 병제가 크게 무너져 용병(用兵)한 지 30여 년이 되도록 군정에 계통이 없고, 전술(戰術) 없는 장수가 가르치지 않은 백성으로 싸우게 하니 소문만 듣고 되돌아 흩어져 도망가니 1,000리에 시신이 널려 있습니다[暴骨]. 보잘것없는 왜구가 나라의 근심이 되니 마음이 아프지 않을 수 있습니까?¹⁸⁾

가)에서 인용한 옛 사람의 말은 『통감절요(通鑑節要)』의 문구이다.¹⁹⁾ 조준은 고려 말 원수·절제사가 군사적 역량과 무관하게 재상이라는 이유만으로 임명되어 본래 외적을 막는 직임을 제대로 수행하지 못한다고 지적하고, 이러한 행태가 해당 문구의 취지에 어긋난다고 강조하였다. 그리고 ‘군정다문(軍政多門)’, 즉 병권이 분산되면 기강 확립이 어려워 각 도에 절제사를 3명씩 두는 것이 고제에 어긋난다고 주장하였다. 비판의 기준이 되는 고제는 당의 부병제를 의미할 가능성이 높다. 나)에서 알 수 있듯이 조준은 고려 조종의 병제가 한의 남북군제와 당의 부병제를 본받아 기강이 잡혔다고 얘기하였으나, 후에 정도전의 주장을 참고해볼 때 병권이 통합되어 기강이 잡힌다는 취지는 당의 부병제와 연관되었다.²⁰⁾

18) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 恭讓王 元年 12月. “兵者, 民之司命, 國之大政, 所以衛王室, 而消禍亂也. 本朝五軍·四十二都府, 蓋漢之南北軍, 唐之府衛兵也. 遼·金氏, 接壤兩界, 立晉帝而子之, 虎視天下, 求好於我, 而我太祖絕之. 虜·遼·宋三帝, 威振四海, 而莫敢旁窺, 式至于今者, 以祖宗之軍政, 得其律令也. 近世, 兵制大毀, 用兵三十餘年, 軍政無統. 以無術之將, 戰不教之民, 望風奔潰, 千里暴骨. 叢爾倭奴, 爲國之病, 可不爲痛心哉.”

19) 『通鑑節要』 卷8, 漢紀, 太宗孝文皇帝 下, 壬申 12年, “將不知兵, 以其主子敵也, 君不擇將, 以其國子敵也.”

20) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 2月 己亥, “今將侍衛, 分屬侍衛巡衛等諸司, 蓋法漢朝南北軍之遺制也. 漢南軍掌宮門侍衛, 北軍掌京城巡檢, 此內外相制, 長治久安, 禍亂不生, 已然明驗.”

고려 조종의 兵제가 南北軍制를 본받았다는 것은 정도전의 설명을 통해 볼 때 侍衛와 順衛하는 것을 구분하여 궁궐의 內外가 서로 견제할 수 있도록 한 것이다.

조준의 비판처럼 당시 재추(宰樞)의 대부분은 원수를 겸임하여 각 도별 원수가 3명을 넘어 4~5명, 심지어 9명까지 임명된 경우도 있었다.²¹⁾ 또한 실제 양광도(楊廣道)·경상도(慶尙道)의 원수와 도순문사가 왜구와 맞서 싸우는 것이 두려워 성 밖으로 나가지 않는 경우가 있었고, 조준은 우왕의 명령에 따라 이들을 처벌하기 위해 도검찰사(都檢察使)로 파견된 적이 있었다.²²⁾ 이때에 그는 현장에서 여러 원수들의 무능력한 모습을 목격하였을 것이다. 결국 이와 같은 현실 문제를 앞선 『통감절요』와 고제(古制), 즉 당 부병제의 취지를 기준으로 비판한 것이다.

이에 대한 해결책으로 조준은 병권을 통합하여 지휘계통의 기강을 확립한다는 당 부병제의 취지에 따라 도평의사사·대간(臺諫)으로 하여금 군사적 역량을 갖춘 자를 천거(薦舉)하고, 양계 이외는 각 도별 절제사를 1명만 남기고 혁파할 것을 제시하였다. 뿐만 아니라 그는 당의 부병제를 본받아 무관(武官) 직책의 고하(高下)를 막론하고 중앙 조정의 지휘·통제에 따르도록 하는 제도를 만들고자 하였다.²³⁾ 전함(前銜) 4품 이상의 고위 무관은 삼군(三軍)에 속하게 하고 각 군에 장좌(將佐)를 두며, 5품 이하의 군사들을 이군육위에 소속시켜 군부사(軍簿司)가 지휘하도록 한 것이다. 이는 절제사와 같은 고위 무관의 경우 중앙에서 이군육위 소속의 군사를 지휘·통제할 수 없게 하여, 궁극적으로 병권을 군부사로 통합하여 행사할

21) 오중록, 2014, 앞의 책, 60~61쪽, 108쪽.

宰樞는 우왕 초엽에 50~60명, 창왕대에 70~80명에 이르렀으나 공민왕 23년(1374)부터 우왕 14년(1388)까지 15년간 元帥로 재직할 인물은 90명이 넘고, 그 밖에 都統使·海島元帥 등을 지낸 인물까지 포함하면 그 수는 약 120명에 이른다. 따라서 宰樞의 대부분은 元帥를 겸임했던 것으로 보인다.

22) 『高麗使』 卷118, 列傳31, 諸臣, 조준, “禍召浚曰, ‘楊廣·慶尙道, 倭賊大熾, 元帥·都巡問使, 慄怯不戰, 卿其往察軍機.’ … 倭寇江陵交州道, 以浚爲都檢察使, 賜宣威佐命功臣號.”

23) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 恭讓王 2年 12月. “使上下相維, 體統相聯, 軍政出于一, 衆心統于一.”

수 있는 체계를 구축하고자 한 것이다.

조준의 개혁안은 단지 수사(修辭)에 그치지 않고 어느 정도 현실로 구현되었다. 공양왕 2년(1390) 11월 이성계 세력은 원수·절제사의 인장(印章)을 회수함으로써 그 수가 감축되었고,²⁴⁾ 고려 말 삼군도총제부(三軍都總制府)와 조선 건국 이후 의흥삼군부(義興三軍府)가 신설되어 팔위(八衛)·십위(十衛)의 군사를 통할하는 군부사의 역할을 담당하였다. 물론 조준의 이와 같은 비판은 고려 말 권력투쟁의 과정에서 이성계 세력이 정권을 장악하고 유지하는 것을 뒷받침하기도 하였다.

하지만 고제의 취지를 구현하려는 조준의 주장이 모두 받아들여진 것은 아니었다. 조선 건국 직후에도 고려 말과 같이 절제사가 중앙과 지방의 병권을 분장하는 방식은 근본적으로 바뀌지 않았다. 아래의 <표 1>과 같이 중앙에 머무르는 의흥친군위(義興親軍衛)와 삼군의 절제사는 이성계와 친분(親分)이 두터운 종친(宗親)·공신(功臣)으로 임명되었고, 일반적으로 지방의 각 도별 절제사도 겸임하였다.²⁵⁾ 이는 종친·공신이 개국 초에 인심(人心)이 정해지지 않은 상황에서 이성계와의 친분을 매개로 자신들이 병권을 가져야 불우(不虞)의 변(變)에 대비할 수 있다고 자부하였기 때문이다.²⁶⁾ 이성계도 즉위 초에 본인을 잠저(潛邸)부터 따르고 왕위에 추대(推戴)했던 그

24) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 恭讓王 2年 12月.

25) 『太祖實錄』 卷1, 太祖 1年 7月 丁未; 『太祖實錄』 卷1, 太祖 1年 8月 丙辰; 『太祖實錄』 卷3, 太祖 2年 3月 癸亥; 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 9月 丙辰; 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 10月 己丑.

아래 <표 1>은 태조 1~2년(1392~1393)까지의 節制使로 임명된 자들을 정리한 것이다. 표에서 알 수 있듯이 지방 각 도의 군사들을 거느리는 것은 宗親·功臣으로 임명되었는데, 이들 중에 이화이지란·이방만·이제·남은은 義興親軍衛의 節制使를 겸하였고, 이방만·이방과·이제는 三軍의 節制使도 겸하고 있었다. 나머지 확인되지 않은 각 도의 節制使들 또한 義興親軍衛의 節制使들로 임명되었던 이들 중에 겸직하고 있었을 것으로 생각된다.

26) 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 辛丑, “革命之初, 人心未定, 當備不虞之變, 宜令勳親, 各典私兵, 以應倉卒.”

들을 대우하고, 건국 직후 혼란한 정국 속에서 자신이 신뢰할 수 있는 자들이 병권을 가져야 내란(內亂)이 일어나지 않고 본인이 안전하다고 생각했을 수 있다. 결국 당시 이성계는 국왕이란 지위가 아니라 종친·공신 사이의 친분을 매개로 병권을 발휘한 것이었다.

<표 1> 태조 1~2년(1392~1393) 절제사로 임명된 종친·공신

직 책	시 기	의흥친군위			
		좌 위	우 위		
도절제사(都節制使)	태조 1년 7월	이화			
절제사(節制使)	태조 1년 7월	정도전, 이지란			
	태조 1년 8월	이방과, 이방번, 이제			
동지절제사(同知節制使)	태조 1년 7월	남은, 김인찬(황희석) ²⁷⁾ , 장사길, 조기			
직 책	시 기	삼 군			
		좌 군	중 군	우 군	
도절제사(都節制使)	태조 2년 10월	이방번	이방과	이제	
직 책	시 기	제 도(諸 道)			
		경기도	양광도	경상도	전라도
도절제사(都節制使) 도통사(都統使)	태조 1년 11월	(조준)	·	최유린	·
	태조 2년 3월		(이화)		
	태조 2년 5월		박위 최운해	이제 남은 이지란	이방월 진을서
	태조 2년 5월		박위	남은	진을서
직 책	시 기	제 도(諸 道)			
		강릉 교주도	풍해도	동북면	서북면
도절제사(都節制使) (도통사(都統使))	태조 1년 11월	·	·	·	·
	태조 2년 3월	·	·	이방번	·
	태조 2년 5월	·	·	·	·

27) 유창규, 1985, 앞의 논문, 135쪽 ; 윤훈표, 2012, 앞의 장, 73~74쪽.

김인찬의 경우 제수 직후 바로 사망하여 그 공석에 누가 다시 임명되었는지는 확실하지 않으나 義興親軍衛都鎮撫에 임명되었던 황희석이 차지하였을 것으로 추정된다.

이와 같은 상황에서 조준은 이성계와 특수한 관계에 있는 종친·공신의 병권 분장까지 문제시하고 오히려 그들이 내란의 주체가 될 수 있다고 주장하기가 쉽지 않았을 것이다. 실제 조선 건국 이후 절제사에 대한 조준의 비판은 『태조실록(太祖實錄)』에서 찾아볼 수 없다. 물론 이후 조준은 정도전과 함께 재상으로서 정권뿐만 아니라 병권을 장악하려 한다는 비판을 받은 것으로 보아 종친·공신의 병권 분장에 대해 반대했을 것으로 생각되나,²⁸⁾ 이성계가 그를 경기도통사(京畿都統使)를 임명하였을 때 이를 적극적으로 사양하는 등 이후 병권의 소재에 대한 개혁에서 두드러진 역할을 하지 못하였다.²⁹⁾ 그러나 곧이어 태조 2년(1393) 9월에 의흥삼군부(義興三軍府)가 설립되고,³⁰⁾ 정도전이 판의흥삼군부사(判義興三軍府事)로 임명되자 절제사를 포함한 병권의 소재에 대한 개혁 논의가 재개되었다.

3. 조선 건국 이후 정도전의 병제개혁 논의

앞의 장에서 살펴보았듯이 종친·공신은 그들이 절제사로서 병권을 분장함으로써 개국 초의 혼란한 정국 속에 내란을 막을 수 있다고 자부하였다. 이들의 입장에서는 이미 이성계가 신뢰할 수 있는 사람이 병권을 갖게 되었으므로 더 이상의 병제개혁은 필요하지 않았다. 그럼에도 불구하고 판의흥삼군부사로 임명된 정도전은 다시금 병권의 소재에 대한 개혁을 주장하였다. 그는 조준과 같이 유교 경

28) 『太祖實錄』 卷6, 太祖 3年 11月 更子, “初仲良與兵曹正郎李審曰, ‘自古政權兵權, 不可兼任一人. 兵權宜在宗室, 政權宜在宰輔, 今趙浚鄭道傳南閔等, 既掌兵權, 又掌政權, 實爲不可.’”

29) 『太祖實錄』 卷2, 太祖 1年 12月 壬戌.

30) 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 9月 丙辰.

전과 중국 고제를 검토하면서 고려 조종의 병제가 그 취지를 본받았다고 이해하고, 조선의 병제도 그 취지에 부합하도록 개혁하고자 하였다. 특히 조준과 마찬가지로 당의 부병제를 본받아 중관(重官)·대관(大官)이 경관(輕官)·소관(小官)을, 그리고 중앙에서 지방을 제어하도록 병권을 통합하는 것이 그의 목표였다.³¹⁾ 따라서 정도전은 의흥삼군부를 중심으로 병권의 층위를 보다 구체적으로 발명권(發命權), 발병권(發兵權), 장병권(掌兵權)으로 구분하려 하였다.

우선 정도전은 당의 부병제뿐만 아니라 『주례(周禮)』를 참고하여 재상이 군사를 주관하며 발명권을 갖는다고 주장하였다.³²⁾ 재상은 전투 현장에서 창·칼과 같은 무기를 직접 다루며 군사를 이끌고 적과 교전하는 것이 아니라, 병서(兵書)에 보다 능통하므로 대체의 전략을 세우고 의흥삼군부에 속한 상장군(上將軍) 이하의 무관에게 명령을 내린다는 것이었다.³³⁾ 그러나 재상이 군사와 관련된 중요한 일을 반드시 조정에 알려야 한다는 것으로 보아 결국 군사에 대한 최종 명령은 국왕이 내리며, 재상은 그 명령을 받들어 발하는 것이었다.³⁴⁾

다음으로 정도전은 각 도의 절제사로 하여금 지방의 군사를 중앙으로 변상시키게 하였다. 절제사가 군사를 징발하는 발병권을 갖는

31) 『朝鮮經國典』 “國家損益唐府兵之法, 立十衛, 每一衛率五領, 自上將軍以下至將軍, 自中郎將以下至尉正, 統之義興三軍府. 令宰相判府事, 判諸衛事, 以重御輕, 以小屬大, 體統嚴矣. 每道置節制使, 其州郡之兵番上宿衛, 亦內外相制之義, 而屬之義興三軍府鎮撫所者, 以內御外之義也.”

32) 『朝鮮經國典』 上, 治典, 軍官, “古者, 大國三卿, 曰司徒, 主民, 曰司馬, 主兵, 曰司空, 主地. 無事則各守其職, 有事則三卿皆出爲將. 故曰大國三軍, 軍將皆卿也. 分而合之, 離而屬之, 先王之慮遠矣.”

33) 『朝鮮經國典』 上, 治典, 軍官, “長槍大劍, 雖非搢紳之所能操, 而決策決勝, 亦待深於韜略者, 然後乃能料也.”

34) 『朝鮮經國典』 上, 治典, 軍官, “蓋宰相無所不統, 而軍機之重, 必欲使廟堂知之, 所以存體統也.”

것이였다. 하지만 이는 군사를 징발하는 권한일 뿐이며 번상한 군사는 모두 의흥삼군부 진무소(鎭撫所)에 소속시켜 재상의 명령에 따르도록 하였다.³⁵⁾ 이러한 군사의 징발도 결국에는 국왕의 허락을 받은 뒤에나 가능한 것이였다. 태조 6년(1397) 10월 의흥삼군부에서 한(漢)의 전범을 들어 절제사가 반드시 왕지(王旨)에 따라 호부(虎符)를 통해 군사를 징발해야 한다고 주장하였고, 당시 판의흥삼군부사였던 정도전은 이러한 주장에 동조하였을 것이다.³⁶⁾

마지막으로 정도전은 현장에서 군사를 직접 지휘하는 장병권의 경우 직위가 상대적으로 낮은 무관에게 부여하고자 하였다. 그 이유는 앞서 언급했던 당의 부병제의 취지를 따르는 것으로 직위가 낮아야 윗사람의 명령에 순종하여 맡은 본분을 잘 지킨다고 생각했기 때문이다. 그리고 고려도 그 취지를 따랐으므로 오래도록 치안(治安)을 유지할 수 있었다며 주장의 정당성을 부여하였다. 따라서 그는 장군(將軍)이 의흥친군위와 팔위에 소속된 중앙의 군사를 지휘하되 대장군(大將軍) 이상은 간여하지 못하도록 하고, 지방의 군사는 병마사(兵馬使)가 지휘하되 절제사는 감찰의 기능만 수행하도록 개혁하고자 하였다. 또한 그는 이렇게 하면 군사가 모이더라도 그 규모가 크지 않고 서로 견제하여 내란이 일어나지 않을 것이라고

35) 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 9月 丙辰.

36) 『太祖實錄』 卷12, 太祖 6年 10月 甲午, “漢之軍政, 始用羽檄, 以召天下之兵, 後用虎符, 以合郡國之信. 膠西欲擅發兵, 而弓高詰之; 嚴助以節發兵, 而郡守拒之. 其召兵也, 周密如此, 故人無奸心, 終漢之世, 晏然無事. 諸呂七國, 變生倉卒, 而備禦素具; 北胡南越, 連兵數年, 而邦本不搖, 蓋高祖出入兵間, 熟究利病, 其四百年之規模宏矣. 乞依此制, 令有司作虎符, 凡內外動兵之事, 敬奉王旨, 以符發之, 無符而召兵者, 以擅發論罪, 永以爲式.”; 윤훈표, 2010, 「조선초기 發兵符制의 실시」, 『學林』 31쪽.

이보다 앞선 태조 1년(1392) 9월 남재가 고제에 따라 각 도별 절제사가 도평의사사에 보고하여 국왕의 허락을 받은 뒤에야 군사를 징발할 수 있도록 건의하였는데, 태조 6년(1397) 10월 의흥삼군부의 주장과 다르지 않다.(『太祖實錄』 卷2, 太祖 1年 9月 己亥 참고) 하지만 이는 태조대에 제대로 실행되지 못하고 태종 3년(1403) 7월이 되어야야 실시되었다.(『太宗實錄』 卷6, 太宗 3年 7月 丁酉 참고)

기대하였다.³⁷⁾

이와 같이 국왕이 최종 명령권을 갖되 절제사에게 집중되었던 병권이 발명권, 발병권, 장병권으로 구분되어 의흥삼군부란 기관을 거쳐 행사되도록 한 것이었다. 결국 친분관계를 매개로 종친·공신에게 병권을 분장시켜야 한다는 기존의 주장과 달리, 정도전은 오히려 병권을 통합하는 고제의 취지를 본받아 내란을 방지할 수 있다고 기대한 것이다.

당연히 종친·공신은 이에 반발하였고, 태조 3년(1394) 11월 정도전·남은 등이 재상으로서 정권뿐만 아니라 병권을 장악하려 한다고 비판하였다.³⁸⁾ 물론 병권의 층위를 구분하면서 군사에 대한 재상의 권한은 이전보다 강화되었고, 이는 당시 재상의 직위에 있던 정도전의 이해관계를 반영한 결과였을 것이다. 하지만 정도전이 단지 재상권을 강화하기 위해 병권의 층위를 구분한 것이라면, 당시 국왕이었던 이성계가 왜 자신의 권한을 제한할 수 있는 정도전의 개혁을 지지하였는지 설명할 수 없다. 정도전이 고제의 취지를 본받아 병권의 층위를 구분하려 했던 근본적인 이유를 파악하기 위해서는 그가 생각했던 군사의 본분부터 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

정도전은 유교 경전과 고제를 검토하면서 군사란 성인(聖人)이 어쩔 수 없이 만든 것으로 그 본분이 ‘정(正)’, 즉 사람과 나라를 바로 잡는 것으로 이해하였다.³⁹⁾ 이는 곧 대내외적 위협으로부터 국왕과

37) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 2月 己亥, “將兵者位卑, 則順從上命, 易於役使, 安守其分. 今朝廷雖有都督指揮千戶, 而掌兵者百戶也; 前朝雖有中樞兵曹·上大將軍, 而掌兵者將軍也, 此長治久安之策也. 本朝府兵之制, 已有此意, 使將軍掌五員十將六十尉正, 其大將軍以上, 無與焉. 各道州郡之兵, 亦命兵馬使以下掌之, 節制使以時糾察兵馬使之勤慢, 則體統相維, 兵雖聚, 而無不戢之患. 上從之.”

38) 『太祖實錄』 卷6, 太祖 3年 11月 更子, “初仲良與兵曹正郎李謩曰, ‘自古政權兵權, 不可兼任一人. 兵權宜在宗室, 政權宜在宰輔. 今趙浚鄭道傳南閔等, 既掌兵權, 又掌政權, 實爲不可.’”

39) 『朝鮮經國典』 下, 政典, 總序, “兵非聖人之得已, 而必以正爲本, 聖人重兵之意可見矣.”; 『朝鮮經國典』 下, 政典, 總序, “六典皆政也, 獨於兵典言政者, 所以正人之不

신민(臣民)을 지키는 것이었다. 물론 군사의 본분이 국왕과 신민을 지키는 것은 전혀 새로운 사실이 아니다. 하지만 정도전의 주장에서 주목해야 할 점은 군사가 국왕 개인이 아니라 ‘인군(人君)의 위(位)’를 지키기 위해 존재한다는 것이다.

다) 인군(人君)의 위(位)는 지극히 존귀하고 높은 것이다. 존귀하기 때문에 그 책임이 매우 무거워 가볍지 않고, 높기 때문에 그 형세가 매우 위태로워 보호하기 어려운 것이다. 여러 신하들[群下]이 우러러 추대하는 바이므로 의위(儀衛)를 갖추지 않을 수 없고, 간악한 도둑들이 엿보고 넘보므로 주위의 방어를 면밀하게 하지 않을 수 없는 것이다.⁴⁰⁾

라) 인군(人君)의 거처는 존엄하므로 주려(周廬)에서 숙위(宿衛)[陞韓]를 하고, 좌우에서 순위(巡衛)[徽巡]을 하며, 번상하여 교대로 숙직(宿直)한다. 궁성의 숙위를 주밀하고도 신중하게 하는 것은 인군 자신을 존대하게 하려는 것이 아니라, 대개 인군의 한 몸은 종묘(宗廟)와 사직(社稷)이 의귀하는 바이며, 자손과 신민이 우러러 의뢰하는 바이므로 그와 관계되는 일이 매우 중대한 때문이다.⁴¹⁾

다)와 라)는 각각 정도전이 저술했던 『조선경국전(朝鮮經國典)』 헌전(憲典)의 궁위(宮衛)와 정전(政典)의 숙위(宿衛)에 담긴 내용이다. 다)는 주변에서 간악한 무리들이 항상 ‘인군의 위’를 넘보므로 그 주위를 철저히 방어해야 한다는 내용인데, 여기에서 ‘인군의 위’는

正也.”；『朝鮮經國典』 下，政典，總序，“考之周禮大司馬之職，一則曰正邦國，二則曰正邦國。”

정도전은 『周禮』에서 兵典을 유독 政典이라고 한 이유가 兵의 본분이 ‘사람의不正을 바로잡는 것[正人之不正]’이라고 이해하였고, 兵을 관장하는 夏官 大司馬란 직책의 임무가 ‘나라를 바로잡는다는 것[正邦國]’이라고 생각하였다.

40) 『朝鮮經國典』 下，憲典，宮衛，“人君之位，尊之至也，高之極也。尊故其任甚重而非輕，高故其勢甚危而難保，群下之所仰戴，其儀衛不可以不備也，姦宄之所窺覷，其周防不可以不密也。”

41) 『朝鮮經國典』 下，政典，宿衛，“人君居處尊嚴，周廬陞戟，左右徽巡，番上更直。致其周且慎者，非欲自爲尊大也，蓋人君一身，宗廟社稷之所依歸，子孫臣庶之所仰賴，關係甚重。”

단순히 국왕 개인을 의미하는 것이 아니었다. 라)에서 알 수 있듯이 ‘인군의 위’란 종묘·사직을 비롯하여 모든 신민이 의탁한 국왕의 지위를 의미한다.

물론 그 지위를 지키는 방법은 무엇보다 백성의 생계를 보장해주는 것과 같이 그들의 마음을 얻을 수 있는 인정(仁政)을 행하는 것이며, 이에 따라 백성은 국왕에게 의지하고 각자 맡은 직역(職役)에 종사하며 오로지 국왕의 명령에 복종하였다.⁴²⁾ 결국 ‘인군의 위’, 즉 인정을 행하는 국왕의 지위는 국왕 개인뿐만 아니라 신민까지 모두 내포하는 것으로 그 지위가 대대로 이어질 때 왕조(王朝)는 공가(公家)가 되는 것이다.

하지만 국왕이 인정을 실시한다고 하더라도 현실에서 인정의 위를 넘보거나 신민에게 피해를 주는 무리는 항상 나타나므로 군사가 필요한 것이다. 그리고 군사가 국왕을 숙위하는 이유는 앞서 살펴보았듯이 단지 국왕 개인을 위해서가 아니라 신민에게 인정을 베푸는 막중한 책임이 있는 국왕의 지위가 중요하기 때문이다. 그러므로 정도전은 앞선 종친·공신과 달리 국왕 개인과의 친분과 무관하게 군사라면 누구든 인군의 위에 복종하고 이를 지켜야 한다고 구상한 것이며, 이를 현실 제도로 구현하기 위해 유교 경전과 고제를 참고하여 최종 명령권이 국왕에게 있도록 병권의 층위를 구분하고자 한 것이다.

42) 『朝鮮經國典』 上, 正寶位, “易曰, 聖人之大寶曰位, 天地之大德曰生, 何以守位, 曰仁. 天子享天下之奉, 諸侯享境內之奉, 皆富貴之至也. 賢能效其智, 豪傑效其力, 民庶奔走, 各服其役, 惟人君之命是從焉, 以其得乎位也, 非大寶而何. 天地之於萬物, 一於生育而已. 蓋其一原之氣, 周流無間, 而萬物之生, 皆受是氣以生, 洪纖高下, 各形其形, 各性其性. 故曰天地以生物爲心, 所謂生物之心, 卽天地之大德也. 人君之位, 尊則尊矣, 貴則貴矣. 然天下至廣也, 萬民至衆也. 一有不得其心, 則蓋有大可慮者存焉. 下民至弱也, 不可以力劫之也, 至愚也, 不可以智欺之也. 得其心則服之, 不得其心則去之, 去就之間, 不容毫髮焉. 然所謂得其心者, 非以私意苟且而爲之也, 非以違道干譽而致之也, 亦曰仁而已矣. 人君以天地生物之心爲心, 行不忍人之政, 使天下四境之人, 皆悅而仰之若父母, 則長享安富尊榮之樂, 而無危亡覆墜之患矣. 守位以仁, 不亦宜乎.” ; 이민우, 2015, 앞의 논문, 71쪽.

그렇다면 이성계는 왜 정도전의 이와 같은 취지의 개혁을 지지하였을까? 개국 초의 혼란한 상황에서 이성계는 스스로를 지키고 종친·공신을 대우하기 위해 그들을 절제사로 임명하고 병권을 분장시켰으나, 시간이 흐르면서 정국이 어느 정도 안정되자 이성계와 종친·공신과의 친분이 왕위계승자에게로 이어지지 않을 것이라고 알고 있었을 것이다. 태조 7년(1398) 3월 정도전의 개혁에 동조하였던 남은이 ‘개국 초에는 공신이 군사를 맡는 것이 가능하나, 태조가 즉위한 지 오래 되었으므로 절제사를 혁파하고 그 휘하의 군사를 모두 관군(官軍)에 편성해야 한다’고 주장하였을 때, 이성계는 이를 아주 칭찬하였다.⁴³⁾ 따라서 그는 강씨(康氏) 소생의 아들 이방석에게 왕위를 안정적으로 승계하기 위해 이성계 개인의 친분이 아니라 인군의 위, 즉 국왕의 지위를 매개로 병권을 행사하도록 개혁하려는 정도전을 누구보다 지지하였을 것이다. 더욱이 이러한 개혁은 국왕의 지위에 있는 자가 대를 이으며 바뀌어도 그 지위에 있으므로 최종 명령권을 갖는다는 것을 제도적으로 확립하여 새로운 왕조의 장기적 안정을 도모하는 것이었다.

그리고 인군의 위에 복종하는 군사에 대한 정도전의 구상도 단지 수사에 그치지 않았다. 그가 판의흥삼군부사로 임명되고 이성계의 명령에 따라 가장 먼저 시행한 군사 행동이 독제(燾祭)였다는 사실에 주목할 필요가 있다.⁴⁴⁾ 독제는 군중(軍衆)의 앞에 세우는 독기(燾旗)에 올리는 제사로 모든 무관이 참석하고, 독기는 대가(大駕) 행렬에 쓰이며 국왕을 호위한다는 의미가 담겨 있다.⁴⁵⁾ 결국 독제는 모든 무관이 오로지 국왕을 지키겠다고 다짐하는 의식이라고 할

43) 『太祖實錄』 卷13, 太祖 7年 3月 丁卯, “上在潛邸, 不曾握兵, 何有今日. 如臣者亦無能保矣. 當開國之初, 令諸功臣掌兵可也, 今即位已久, 宜革諸節制使, 合爲官軍, 庶爲萬全.”

44) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 1月 丁卯.

45) 김중수, 2006, 「독제 재현을 위한 문헌 조사」, 『東方學』 12, 298쪽.

수 있다. 따라서 인군의 위를 지키는 군사를 구현하고자 개혁을 추진했던 정도전에게 독제의 상징적 의미는 남달랐을 것이다. 또한 그는 독제에 참석하지 않은 여러 절제사 휘하의 장무(掌務)·진무(鎭撫)에게 곧바로 태형(笞刑)을 집행하였는데,⁴⁶⁾ 이는 병권의 층위 구분이 실질적으로 이루어질 수 있도록 장병권자를 의도적으로 처벌한 것으로 추측된다.

정도전이 태조 초년부터 꾸준히 실시했던 진도(陣圖) 훈련도 결국 국왕의 최종 명령을 받아 재상이 발명한다는 것을 군사들에게 각인시키기 위한 행동이었을 것이다. 그는 유교 경전과 중국 사서의 전범을 참고하여 병법(兵法) 훈련의 중요성을 강조하였고,⁴⁷⁾ 태조 2년(1393) 11월부터 진도 훈련을 건의하는 한편, 이성계의 승인을 받아 태조 7년(1398) 8월 1차 왕자의 난 직전까지 꾸준히 실시하였다.⁴⁸⁾ 그리고 이를 제대로 익히지 않은 자들을 처벌하였는데, 삼군

46) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 1月 戊辰.

47) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 2月 己亥.

정도전은 고려 성시(盛時)의 부병(府兵)이 강성하였던 것은 병법을 잘 숙달하였기 때문이었고, 『조선경국전』 정전의 교습(敎習)에서는 “전술을 가르치지 않은 백성으로 전쟁을 하는 것은 곧 백성을 버리는 것이다.”라는 『논어(論語)』의 문구를 인용할 뿐만 아니라, 『주례』에서 대사마(大司馬)가 사계절 훈련을 통해 장수와 군사가 하나가 되어 전진·후퇴하고 공격과 방어가 잘 이루어졌다고 보았다. 뿐만 아니라 중국의 역사를 검토하면서 춘추(春秋)의 진문공(晉文公)·제혼왕(齊潛王)·위혜왕(魏惠王), 전국(戰國)의 사마양저(司馬穰苴), 삼국(三國)의 제갈량(諸葛亮), 당(唐)의 이징(李靖)의 사례를 통해 병법을 익히는 것이 매우 중요하다고 강조하였다.

48) 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 11月 庚戌; 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 11月 癸丑; 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 3月 庚戌; 『太祖實錄』 卷11, 太祖 6年 6月 甲午; 『太祖實錄』 卷12, 太祖 6年 8月 戊子; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 閏5月 癸卯; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 閏5月 甲辰; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 6月 戊辰; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 7月 戊戌; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 7月 更子; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 甲辰; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 丁未; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 庚戌; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 壬子. 아래의 표는 『태조실록』에 나타난 진도 훈련의 횟수를 표로 정리한 것이다.

연도	태조 1년	태조 2년	태조 3년	태조 4년	태조 5년	태조 6년	태조 7년
횟수	·	3	1	·	·	2	9

절제사를 비롯하여 상장군·대장군·군관(軍官) 등 292명이 대거 탄핵되기도 하였다.⁴⁹⁾ 결국 이는 재상뿐만 아니라 국왕의 최종 명령에 따르지 않는 군사를 처벌하는 것으로 재상의 발명권 행사를 보여준 대표적인 사례였다.⁵⁰⁾

이방원 세력은 이와 같이 정도전이 진도 훈련을 대대적으로 실시한 이유가 표전 문제로 인해 개인 신변이 위협해지자 요동정벌을 추진하려 했기 때문이라고 주장하였다.⁵¹⁾ 하지만 앞서 살펴보았듯이 정도전은 이미 표전 문제가 발생하기 이전부터 병법 훈련의 중요성을 강조하면서 진도 훈련을 지속해왔다. 더욱이 진도 훈련은 정도전의 단독 결정이 아니라 이성계의 명령에 따라 시행되었으므로 정도전이 개인 신변상의 이유로 요동정벌을 추진하면서 진도 훈련을 실시했다고 보기는 어렵다.⁵²⁾

하지만 당시에조차 종친·공신이 병권을 가져야 불우의 변을 대비하여 국왕을 지킬 수 있다는 주장이 일반적인 상황이었다. 따라서 정도전도 조준과 같이 병권을 분장한 종친·공신이 내란을 일으킬 것이라고 직접 비판하기가 부담되었을 것이다. 물론 그가 추진하는 병제개혁이 고제의 취지에 부합한다는 점을 강조하며 정당성을 부여하였으나, 실제 내란이 일어나지 않은 상황에서 그의 주장은

49) 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 丁未.

50) 『太祖實錄』 卷2, 太祖 1年 9月 己亥, “軍事以嚴爲主, 其不從判旨, 凡於府衛之法, 有所犯者, 令義興三軍府問備, 重者啓聞, 下法司科斷, 其姦頑不革, 沮毀成法, 惑亂衆聽者, 置之邊方, 以充軍役.”

정도전은 판지(判旨)를 따르지 않는 자를 의흥삼군부를 통해 심문하여 죄의 경중(輕重)에 따라 처벌하는 것 또한 주장하였다.

51) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 3月 庚戌, “判三司事鄭道傳, 講『五軍陣圖』, 且曰, “明日, 吾將親覽焉.” 以僉節制使陳忠貴, 大將軍李貴齡爲中軍司馬. 召諸節制使教曰, “前者, 旣命各習陣圖, 明日如有未習者 違令者, 予將罰之.”

52) 정다함, 2017, 『朝鮮 太祖代 遼東 공격 시도에 대한 재해석 - 여말선초 동아시아의 광역적 통치질서 재구성과 '경계인' 이성계』, 『역사와 담론』 84쪽.
물론 당시 동아시아 통치질서가 재편되는 와중에 정도전이 명과 경쟁협상하기 위해 요동정벌을 추진했다는 가능성도 없지 않다.

종친·공신에게 받아들여지지 않았다. 따라서 정도전은 요동정벌이라는 비교적 현실적인 명분을 내세워 진도 훈련을 지속적으로 실시한 것이다.⁵³⁾ 하지만 병권이 개개인의 친분이 아니라 국왕의 지위를 매개로 행사되도록 추진했던 정도전의 개혁은 종친·공신의 반발을 불러왔고, 이방식의 왕위계승에 불만을 품었던 이방원의 주도로 일어난 1차 왕자의 난으로 중단되었다.

4. 1·2차 왕자의 난 이후 사병혁과와 공가지병의 구현

이방식의 왕위 계승과 정도전의 병제개혁에 불만을 품은 이방원은 정도전이 이성계의 병세가 위중하다며 한씨(韓氏) 소생의 왕자들을 궁궐로 불러들여 살해할 계획을 세우고 있다고 주장하였다. 따라서 그는 내란을 미연에 방지한다는 명목으로 태조 7년(1398) 8월 1차 왕자의 난을 주도하였고, 그 책임을 정도전과 그와 연루된 종친·공신에게 전가하였다. 그리고 이듬해 11월 이방원 세력은 사헌부와 대간을 필두로 가갑혁과(家甲革罷)를 주장하였다.

이방원 세력은 정도전과 정치적으로 대립했으나 정권 장악 이후 오히려 그와 같이 유교 경전과 중국 사서의 전범에 비추어 종친·공신이 절제사로서 병권을 분장하면 내란이 발생한다고 비판하였다. 사헌부는 ‘혹 군사를 여시(興尸)하면 흉하다’는 『주역(周易)』의 문구를 ‘여시라는 것은 여러 사람이 주관[衆主]한다는 말이다’라고 한 정자(程子)의 주석을 통해 이해하면서 군사를 맡은 자[典兵者], 즉 절제사의 수가 많으면 내란이 발생한다고 말하였다. 그리고 이러한

53) 김용호, 2017, 앞의 논문, 106쪽.

혹시 모를 명의 침입에 대비하기 위해 군사의 수준을 높이기 위해 진도 훈련을 실시했을 수도 있다.

상황이 성조(聖朝)의 문(文)을 지키는 취지에 어긋난다는 점을 강조하였다.⁵⁴⁾ 대간도 사헌부와 마찬가지로 여러 종친·공신이 병권을 분장하고 군사를 많이 갖고 있어 병제가 문란해졌다고 지적하였다.⁵⁵⁾ 이러한 사헌부·대간의 문제의식은 여러 절제사에 의한 병권의 분장이 곧 내란으로 이어질 수밖에 없다는 것으로 앞선 정도전의 그것과 거의 차이가 없는 것이었다.

더욱이 사헌부·대간은 정도전과 같이 고제의 취지를 본받아 해결방안을 도출하고자 하였다. 사헌부는 『주역』에서 살펴본 여시, 즉 여러 사람이 병권을 분장하는 상황을 경계하여 고제에 따라 장수를 임명하고 군사를 주어야 하며, 대간도 후한(後漢)의 광무제(光武帝)가 공신을 보전한 도리에 따라 종친·공신의 병권을 거둬야 한다고 주장하였다.

하지만 사헌부·대간의 주장에서 특이한 점은 절제사로 임명된 종친·공신이 휘하의 군사를 자의적으로 징발하고 지휘·통제하는 행태를 문제시하면서도 오히려 내란이 발생하는 근본 원인으로 가갑을 지적했다는 것이다. 사헌부는 병권이 나뉘면 거리에서 방패와 창을 비껴, 즉 가갑으로 대치하여 내란이 발생한다고 언급하였고, 대간은 병권이 나뉘면 각자가 가갑을 갖고 있어 스스로 위태롭다고 여기고 서로 적대하게 된다고 하였다.⁵⁶⁾ 이는 종친·공신이 병권을 나눠 갖는 것 자체보다 오히려 서로 적대하게 만드는 가갑을 더욱 문제 삼은 것이다.

54) 『定宗實錄』 卷2, 定宗 1年 11月 丁卯, 初司憲府上疏, 請罷家甲曰, “... 典兵者衆, 巷陌之間, 干戈交橫, 常若有變者. 豈不爲聖朝守文之累乎. 易曰, ‘師或輿尸, 凶.’ 程子傳之曰, ‘輿尸, 衆主也.’”

55) 『定宗實錄』 卷2, 定宗 1年 11月 丁卯, 典兵者衆, 則勢不相容, 其理然也. 盛朝自大小宗親, 以至異姓大臣, 分掌中外兵權, 各擁兵衆, 門列檠戟, 或被堅執銳, 出入宮門, 中外戒嚴, 人人自危, 有如交兵對敵之時. 兵制之紊, 未有如今日者也.

56) 『定宗實錄』 卷2, 定宗 1年 11月 丁卯, 典兵者衆, 巷陌之間, 干戈交橫, 常若有變者 ... 盛朝自大小宗親, 以至異姓大臣, 分掌中外兵權, 各擁兵衆, 門列檠戟, 或被堅執銳, 出入宮門, 中外戒嚴, 人人自危, 有如交兵對敵之時, 兵制之紊, 未有如今日者也.

따라서 사헌부·대간은 정도전과 달리 아래 <표 2>에서처럼 국왕(사실상 이방원)과 친분이 매우 깊어 가깝을 갖더라도 마음이 달라 지지 않을 지친(至親)에게만 병권을 맡기고,⁵⁷⁾ 다른 종친·공신 휘하의 가깝은 혁파하여 그들의 마음이 달라지는 것을 막아 내란을 방지할 뿐만 아니라 그들을 보전할 수 있다고 주장하였다. 결국 이는 이방원이 보다 깊은 친분이 있는 사람들을 매개로 병권을 장악하겠다는 의도를 반영하여 고제를 해석한 결과였다. 그리고 이러한 주장을 통해 절제사의 수는 다시금 고려 말과 조선 건국 직후보다 감축되었으나, 기존에 종친·공신이 주장했던 대로 그들이 절제사로서 병권을 분장하는 구도는 근본적으로 바뀌지 않았다.

<표 2> 절제사로 임명된 지친

성명	관계	공훈	직책
이방원	본인 (이성계의 5남)	개국공신(開國功臣) 1등, 정사공신(定社功臣) 1등	강원도·동북면의 도절제사, 우군도절제사
이방의	이방원의 셋째 형 (이성계의 3남)	개국공신 1등, 정사공신 1등 (좌명공신(佐命功臣) 2등)	경기도·충청도의 도절제사, 중군도절제사
이방간	이방원의 넷째 형 (이성계의 4남)	개국공신 1등, 정사공신 1등	풍해도·서북면의 도절제사, 좌군도절제사
이저	이방원의 매부 (이성계의 사위 : 경신공주와 혼인)	개국공신 1등 (좌명공신 1등)	경상도·전라도의 도절제사, 판삼군부사, 좌군도절제사
이거이	매부의 아버지 (이성계의 사돈 : 이저의 아버지)	개국원종공신(開國願從功臣), 정사공신 1등, (좌명공신 1등)	중군절제사
조온	이방원의 내종형제 (이성계의 조카 : 정화공주 의 의붓아들)	開國功臣 2등, 定社功臣 2등, (佐命功臣 4등)	중군지절제사

57) 『定宗實錄』 卷2, 定宗 1年 11月 丁卯, 命宗親及勳臣, 分典諸道兵. 靖安公 江原道及東北面, 益安公 芳毅 京畿及忠清道, 懷安公 芳幹 豐海道、西北面, 上黨侯 李竹慶尙、全羅道, 參贊門下府事李居易·趙英茂、參知門下府事趙溫、同知中樞院事李天祐, 亦參典兵, 其餘典兵者皆罷.

성명	관계	공훈	직책
조영무	조온과 당내	개국공신 3등, 정사공신 1등, (좌명공신 1등)	우군절제사
이천우	이방원의 종형제 (이성계의 조카 : 이원계의 아들)	개국원종공신, 정사공신 2등, (좌명공신 2등)	우군지절제사

그러나 곧이어 정종 2년(1400) 1월 이방원을 시기하고 왕위 계승에 욕심을 갖고 있던 지친 이방간이 1차 왕자의 난의 논공행상(論功行賞) 과정에서 불만을 품었던 박포의 선동으로 2차 왕자의 난을 일으켰다. 이 사건을 계기로 종친·공신의 병권 분장에 대해 보다 진전된 논의가 이루어졌다. 같은 해 4월 권근·김약채 등은 지친으로 임명되어 중앙에 머무르는 절제사 휘하의 군사를 사병(私兵)으로 규정하고 혁파할 것을 주장하였다.

권근·김약채 등도 앞서 병제개혁을 주장했던 이들과 같이 유교 경전의 취지에 따라 고대에는 사병 자체가 존재하지 않았고, 신하에게 사병이 있으면 반드시 국왕을 위협하게 된다고 보았다. 따라서 그들은 ‘옛날 집에 병기(兵器)를 감추지 않았다’는 『공자가어(孔子家語)』의 문구와 ‘병혁(兵革)을 사가(私家)에 감추는 것은 예(禮)가 아니며, 이는 인군을 협박하는 것이다’라는 『예기(禮記)』의 문구를 인용하였다.⁵⁸⁾

또한 그들은 중국의 역사를 검토하면서 앞선 성인의 취지를 교훈으로 삼아 후환(後患)을 막았던 사례를 열거하였다. 특히 송(宋) 태조가 공신의 병권을 거두어 그들을 보전하였다는 사례를 강조함과 동시에 노(魯)의 삼가(三家), 진(晉)의 육경(六卿), 한(漢) 말년의 군웅

58) 『孔子家語』 1권, 相魯, “孔子言於定公曰, ‘家不藏甲, 邑無百雉之城, 古之制也. 今三家過制, 請皆損之; 乃使季氏宰仲由隳三都. 叔孫不得意於季氏, 因費宰公山弗擾率費人以襲魯. 孔子以公與季孫叔孫孟孫, 入于費氏之宮, 登武子之臺, 費人攻之, 及臺側. 孔子命申句須樂頎勒士衆下伐之, 費人北, 遂襲三都之城. 強公室弱私家, 尊君卑臣, 政化大行.’”; 『禮記』, 「禮運」, “罷弁兵革, 藏於私家, 非禮也, 是謂魯君.”

(群雄), 당(唐) 말년의 번진(藩鎮)을 통해 사병의 위험성을 언급하였다. 뿐만 아니라 그들은 조준·정도전 등이 고려 조종의 취지를 개혁의 근거로 삼았듯이 당시 절제사로 임명된 종친·공신이 사병을 부리는 행태가 조선 태조가 의흥삼군부를 설치한 뜻, 즉 정도전이 구현하려고 했던 ‘인군의 위’에 복종하는 군사에 어긋난다고 보았다.⁵⁹⁾

또한 그들은 사헌부·대간과 마찬가지로 절제사로 임명된 종친·공신이 병권을 분장하여 내란이 발생한다고 문제시하면서도 오히려 내란의 근본 원인으로 사병을 지적하였다. 그들은 군사를 맡은 자가 많으면 도당(徒黨)을 심고 반드시 그 마음이 반드시 달라지며 서로 시기하고 의심하게 되어 내란이 발생한다고 생각하였다.⁶⁰⁾ 사병으로 인해 마음이 달라지는 것은 신임(信任)할 수 있다는 지친에게도 해당되며, 결국 사병 자체가 모든 사람의 본성에 어긋나는 것이라고 결론지은 것이다.

뿐만 아니라 권근·김약채 등은 사병으로 인해 군민(軍民)이 생업(生業)에 피해를 입는다는 점을 강조하였다. 그들은 종친·공신이 휘하의 군사를 징발하고 변상시키는 와중에 폐해가 많으며, 군사가

59) 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 辛丑, “同氣之相殘, 功臣之不保, 恒由於此, 古今之通患也. 故孔子曰, ;古者家不藏甲’, 言無私兵也, 『禮記』 曰, ‘兵革藏於私家, 非禮也. 是謂脅君’, 言人臣而有私兵, 則必至於強僭, 以脅其君也. 聖人立法垂訓, 以防後患, 可謂至矣. 昔宋 太祖即位之初, 從容談笑, 能解功臣兵權, 使得保全, 可謂後世之法矣.”

『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 辛丑, 魯之三家, 晉之六卿, 漢末之群雄竝起, 唐季之藩鎮跋扈, 皆蓄私兵, 以構其亂, 亦可爲後世之戒矣.

『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 辛丑, “惟我太上王, 開國之初, 特置義興三軍府, 專掌兵權, 規模宏遠, 而時議者以爲, “革命之初, 人心未定, 當備不虞之變. 宜令勳親, 各典私兵, 以應倉卒.” 由是私兵未能盡除, 而典兵者反謀扇亂, 禍在不測, 幸賴上天啓佑殿下, 靖亂定社. 式至今日, 私兵之置, 尙復如古, 因循未除. 臺諫已嘗上章請罷, 殿下以宗親勳臣, 可保無他, 使復興之, 未幾, 蕭牆之禍, 發於至親.”

60) 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 辛丑, “兵權, 國家之大柄, 當有統屬, 不可散主. 散主無統, 是猶太阿倒持, 授人以柄, 難可以制. 故典兵者衆, 各樹徒黨, 其心必異, 其勢必分, 交相猜貳, 以成禍亂.”

되는 백성도 배종(陪從)·전렵(田獵)·사문숙직(私門宿直)에 빈번하게 동원되어 피해를 받는다고 비판하였다.⁶¹⁾ 물론 이러한 폐단은 이미 고려 말부터 꾸준히 언급되었다.

창왕 원년(1388) 8월 조준은 원수의 수가 증가하여 주군(州郡)에서 거두어들이는 비용이 적지 않아 백성이 명령을 감당하지 못하고 유망한다고 지적하였다.⁶²⁾ 또한 공양왕 2년(1390) 12월 사헌부는 고려 말 각 도 절제사가 통첩(通牒)을 내려 도 내의 여러 군현(郡縣)과 경기(京畿)의 백성을 평시에도 번상시켜 개경에 머물게 하였고, 향(鄉)·사(社)·리장(里長)까지 모두 절제사의 통제를 받아 백성이 불편하고 생업이 안정되지 못하였다고 문제시하였다.⁶³⁾

조준은 이러한 문제를 해결하기 위해 원수의 수를 줄이고자 하였고, 사헌부도 절제사의 정원을 정하고 나머지를 혁파하여 평시에도 징발되어 번상한 군민을 고향으로 돌려보내고자 하였다. 하지만 이때에는 절제사가 군사를 징발하고 지휘·통제하는 것 자체를 근본적으로 부정하는 것은 아니었다. 따라서 조선 건국 이후에도 절제사가 여전히 군사를 징발하고 번상시켰으며 이 과정에서 나타나는 폐해도 지속되었다.

태조 2년(1393) 11월 도평의사사는 각 도의 시위군관(侍衛軍官), 즉 절제사 휘하의 군사가 번상할 때 주군에 함부로 들어가 백성들을 소란스럽게 하고 벗곡을 밟아 손상시키는 폐단을 지적하면서 이들을 처벌해야한다고 주장하였다.⁶⁴⁾ 또한 태조 6년(1397) 2월 도평

61) 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 辛丑, “又況外方各道軍馬, 分屬諸節制使, 或稱侍衛, 或稱別牌及私伴僮, 番上之煩, 徵發之擾, 其弊甚多, 陪從之衆, 田獵之數, 其勞亦極. 人飢馬困, 暴露雨雪, 直宿私門, 衆心怨咨, 甚可憫也. 方今巨弊, 莫甚於此. 願自今, 悉罷各道留京諸節制使, 以京外軍馬, 盡屬三軍府, 以爲公家之兵, 以立體統, 以重國柄, 以攝人心.”

62) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 昌王 元年 8月.

63) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 恭讓王 2年 12月.

64) 『太祖實錄』 4卷, 太祖 2年 11月 己巳.

의사사는 변고없이 군을 일으킨 자, 그 시기가 아닌데도 수렴한 자와 긴급하거나 공사(公事)가 아닌데도 군관에게 말을 주어 도내를 횡행하게 한 자 등을 치죄할 것을 주장하였다.⁶⁵⁾ 이러한 해결방안은 절제사와 휘하의 군사를 부분적으로 처벌하는 것에 그치는 것이었다.

결국 권근·김약채 등은 2차 왕자의 난이 일어난 뒤에야 절제사에 임명되는 사람이 누구인지를 떠나 병권을 분장하게 되면 반드시 내란이 발생하여 국왕은 위협을 받고, 종친·공신을 보전할 수 없으며 군민의 생업에 피해를 입힌다고 인식하였다. 그리고 그들은 이러한 문제의 근본 원인으로 사병을 지적하고 그 혁파를 주장한 것이다. 더욱이 사병혁파는 백성의 생계를 보장하는 등의 인정의 실현에도 부합했을 것이다. 결국 사병과 반대되는 공가지병(公家之兵)이란 최종 명령권을 국왕이 갖되 그 누구도 자의적으로 징발하거나 지휘·통제할 수 없으며, 이를 통해 국왕과 종친·공신, 나아가 군민까지 공가(公家)의 모든 구성원에게 이익이 되며, 사람의 본성과 인정에 부합한 군사였다. 따라서 이에 어긋나는 절제사 휘하의 군사를 사병으로 규정하고 그것의 혁파를 주장한 것이다. 결국 뒤이어 대성(臺省)은 사병을 혁파하기 위해 정도전과 같이 병권의 층위를 구분하고자 하였다.⁶⁶⁾

하지만 절제사 휘하의 군사를 혁파하고 병권의 층위만을 구분한다고 모든 군사가 앞서 설명한 공가지병의 개념에 부합한 군사가 되는 것은 아니다. 다만 원수·절제사의 병권 분장을 인정했던 고려 말 조정과 조선 건국 직후 종친·공신의 인식과 비교해볼 때, 권근·김약채 등이 정종 2년 4월 사병혁파를 주장했다는 것은 조준·정도전의 개혁 그리고 1·2차 왕자의 난의 경험을 통해 사람의 본성과

65) 『太祖實錄』 11卷, 太祖 6年 2月 甲午.

66) 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 辛丑, “臣等謹按, 古者兵法之設, 有發命發兵掌兵之差. 發命者, 宰相也. 發兵者, 居中摠制也. 掌兵者, 受命以行者也.”

연계하여 사병의 존재 자체를 부정하는 인식이 확고하게 자리잡았다는 것을 의미한다.

이는 이후 이방원이 왕위에 올라 태종 6년(1400) 겸좌군총제(兼左軍總制) 민무질을 해임하는 사례에서 명확하게 드러난다. 민무질이 군무(軍務)를 면해주길 요청하고 이방원이 이를 허락하자 그 휘하의 군사인 행사직(行司直) 전명례와 사직(司直) 윤우택 등 100여 명이 이에 반대하는 글을 올렸다. 이에 대해 이방원은 모든 장수와 군사가 모두 ‘공가지병’이 되었는데 오히려 그들이 민무질에 따르고 국왕에게 복종하지 않는다면 처벌하고자 하였다.⁶⁷⁾ 결국 정종 2년 4월의 사병혁파는 조선의 모든 군사가 공가지병에 부합하도록 제도를 완비한 것이 아니라 조선의 모든 군사가 공가지병이어야 한다는 인식의 획기적 변화를 의미하는 것이다. 따라서 제도를 개혁하여 공가지병의 인식에 부합하는 군사를 구현하려는 노력은 이후에도 지속될 수밖에 없었다.

5. 맺음말

본고에서는 여말선초 개혁론자들이 고제의 취지를 구현하려는 시대정신에 따라 당시 원수·절제사의 병권 분장에 따른 문제를 비판하면서 결국 모든 군사가 국왕 개인이 아니라 인정을 행하여 종묘·사직과 신민이 의탁하는 ‘인군의 위’, 나아가 이것이 대대로 이어졌을 때의 왕조, 즉 공가를 지키기 위해 존재한다고 인식하게 되었음을

67) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 8月 壬寅, “兼左軍總制驪城君 閔無疾, 乞解軍務, 許之. 無疾麾下土行司直陳明禮·司直尹惟澤等百餘人, 上書曰, ‘驪城君掌軍政有年, 軍士勞逸, 靡所不知, 撫之有恩, 乞仍舊職, 以慰軍士之望.’ 上怒曰, ‘將皆公家之將, 兵皆公家之兵. 汝等既爲禁兵, 知有驪城, 而獨不知有我歟?’ 命下巡禁司, 鞫問首謀者以聞, 既而皆釋之.”

확인하였다. 당시에 이러한 인식은 치열한 권력투쟁과 고제의 취지를 구현하려는 시대정신이란 맥락과 연계하여 점차 구체화되었고, 이를 통해 보다 진전된 병제개혁안이 마련될 수 있었다.

고려 말은 대외적 위협이 대두한 시기로 당시 조정은 그 위협에 효과적으로 대응하기 위해 각 도별 원수를 임명하고 병권을 나누어 장악하도록 하였다. 이는 당시 이군육위가 유명무실해진 상황에서 국왕과 신민을 지키기 위한 방안이었다. 하지만 원수, 이후 절제사의 수가 지나치게 증가하면서 오히려 외적의 침입에 제대로 대응하지 못하는 문제가 발생하였다.

따라서 위화도 회군 이후 조준은 당 부병제의 취지에 따라 절제사의 수를 각 도별 1명으로 줄이고 능력있는 자를 천거하고자 하였다. 또한 그는 군부사가 팔위의 군사를 통할하여 절제사의 병권을 제한하고자 하였다. 하지만 조선 건국 이후 절제사는 이성계와의 친분을 매개로 종친·공신이 임명되었고, 고려 말 원수와 비교하여 그 수만 줄었을 뿐 여전히 병권을 분장하였다. 그리고 종친·공신은 자신들이 병권을 가져야 개국 초의 불안한 정국 속에 인군을 지킬 수 있다고 주장하였다.

하지만 정도전은 유교 경전과 중국 고제를 검토하면서 오히려 종친·공신이 절제사로서 병권을 분장하면 내란이 일어날 것이라고 생각하였다. 따라서 그는 당의 부병제 등을 본받아 병권의 층위를 발명권, 발병권, 장병권으로 구분함으로써 오로지 ‘인군의 위’에 복종하는 군사를 만들고자 하였다. ‘인군의 위’는 단순히 국왕 개인이 아니라 인정을 행하여 종묘·사직을 비롯해 모든 신민이 의탁하는 국왕의 지위를 말하며, 이것이 대대로 이어질 때 왕조, 즉 공가를 의미하는 것이었다. 따라서 정도전은 이를 지키기 위한 군사를 그 누구도 자의적으로 부리지 못하도록 만들고자 한 것이다. 하지만 이방원을 비롯한 종친·공신은 그의 개혁에 반발하여 1차 왕자의 난을 일으켰다.

1차 왕자의 난 이후 사헌부·대간도 유교 경전과 고제를 참고하여 절제사에 대한 개혁으로서 가갑혁파를 주장하였다. 이는 소수의 지친만을 절제사로 임명하는 것으로 결국 절제사가 병권을 분장하는 상황은 근본적으로 바꾸지 않았다. 하지만 이들의 주장에서 특이한 점은 가갑 자체를 내란의 근본 원인으로 지적했다는 점이다. 그들은 종친·공신이 병권을 나눠갖는 것 자체보다 오히려 가갑이 종친·공신의 마음을 바꾸어 내란이 발생한다고 주장하였다. 따라서 그들은 친분이 매우 깊어 마음이 바뀌지 않을 소수의 지친에게만 병권을 맡기려 한 것이다.

하지만 지친 이방간이 2차 왕자의 난을 일으키자 곧이어 권근·김약채 등은 사병혁파를 주장하였다. 이들은 유교 경전과 중국 사서의 전범에 비추어 사병 자체를 문제시하였고, 사병으로 인해 마음이 달라져 내란이 발생하는 것은 지친에게도 해당되는 인간 본성의 문제로 단정지었다. 뿐만 아니라 사병은 인군과 종친·공신뿐만 아니라 군민에게도 피해를 주어 생계를 보장하는 등의 인정에도 어긋나는 것이었다. 따라서 권근·김약채 등은 사병 자체를 문제로 삼고 ‘인군의 위’를 지키는 ‘공가지병’을 구현하고자 한 것이다.

그러나 사병혁파는 제도의 완비가 아닌 인식의 변화를 의미하며 공가지병을 구현하기 위한 병제개혁은 이후에도 지속될 수밖에 없었다. 특히 반당(伴尙)은 종친·공신·당상관(堂上官)의 신변을 보호하는 호위병으로 그들이 자의적인 부릴 수 있는 존재였으나, 그들을 대우한다는 논리에 따라 인군의 위에 위협이 되지 않는 선에서 그 수를 차정함으로써 공가지병으로 이해되었을 것이며, 북방의 가별치(家別赤)와 세전관하(世傳管下)도 이와 크게 다르지 않았을 것이다.⁶⁸⁾ 그리고 병권의 소재 이외에도 보법(保法)과 군역 등 이후

68) 한희숙, 1986, 「朝鮮初期의 伴尙」, 『歷史學報』 112 ; 유재리, 1997, 앞의 논문 ; 유창규, 1984, 「李成桂의 軍事的 基盤 ; 東北面을 중심으로」, 『震檀學報』 58 ; 김순남, 2017, 「조선 초기 함길도의 세전관하(世傳管下)」, 『사학연구』 125쪽.

다양한 병제에 대한 논의도 고제를 회복하려는 시대정신의 맥락에서 재검토한다면 기존의 병제사(兵制史)에 대한 이해가 보다 풍부해지는 데에 도움이 될 것이다.

(원고투고일 : 2019. 7. 2, 심사수정일 : 2019. 7. 31, 게재확정일 : 2019. 8. 9)

주제어 : 병제개혁(兵制改革), 병권(兵權), 사병(私兵), 공가지병(公家之兵), 원수(元帥), 절제사(節制使)

기존 연구자들은 반당의 수를 법적으로 차정하였으므로 그것이 사병이 아닌 공가지병으로 이해하였다. 하지만 본고의 관점대로라면 이들은 법적으로 그 수를 차정해서 사병이 아닌 것이 아니라 그 정도의 숫자는 국왕의 지위를 위협하지 않고 종친·공신을 대우한다는 명목으로 허용할 수 있었기 때문에 사병으로 인식되지 않은 것이다. 한편 가별지와 세전관하는 조선 초기 종친·공신을 비롯하여 동북면의 토호(土豪)들은 양민(良民)을 관하(管下)에 두고 자의적으로 부리고 세습하였는데, 일부 종친·공신의 경우 태종이 정해진 수만큼 보유하는 것이 허용되었으나 세종대에 은닉한 것이 발각된 경우도 있었다. 심지어 세조대에 그들은 이시애의 난에 동원되기도 하였다. 결국 성종대까지 그들을 문체시하고 추쇄하는 작업이 이어진 것으로 볼 때, 정종 2년(1400) 4월의 사병혁파는 조선의 모든 군사가 공가지병의 인식에 부합하도록 제도를 완비한 것이 아닌 인식의 변화라는 것이 보다 명확하게 드러난다.

<참고 문헌>

- 『高麗史』, 『太祖實錄』, 『定宗實錄』, 『太宗實錄』
『禮記』, 『孔子家語』, 『通鑑節要』
『朝鮮經國典』
- 고혜령, 2003, 『高麗後期 士大夫와 性理學 受容』, 일조각,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006003630>
- 권영국, 2002, 「고려전기 중앙군의 성격」, 『한국 전근대사의 주요 쟁점』,
역사비평사, <http://uci.or.kr/G901:A-0006033562>
- 김보한 2004, 「日本史에서 본 倭寇의 발생과 소멸과정」, 『문화사학』
22, <http://uci.or.kr/G704-000879.2004..22.008>
- 김순남, 2017, 「조선 초기 함길도의 세전관하(世傳管下)」, 『사학연
구』 125, <http://uci.or.kr/G704-001261.2017..125.007>
- 김웅호, 2017, 『조선초기 중앙군 운용 연구』, 서울대 박사학위논문,
<http://uci.or.kr/G901:A-0008022504>
- 김중수, 2006, 「독제 재현을 위한 문헌 조사」, 『東方學』 12,
<http://uci.or.kr/I410-ECN-0102-2009-810-000368845>
- 나중우, 1996, 『韓國中世對日交涉史研究』, 원광대학교출판부,
<http://uci.or.kr/G901:A-0008476667>
- 도현철, 2011, 『목은 이색의 정치사상 연구』, 혜안,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006355250>
- 문철영, 2005, 『고려유학 사상의 새로운 모색』, 경세원,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006096735>
- 민현구, 1983, 「高麗後期の 軍制」, 『高麗軍制史』, 육군본부,
<http://uci.or.kr/>

- 민현구, 1983, 『朝鮮初期의 軍事制度和 政治』, 한국연구원,
<http://uci.or.kr/G901:A-0008420244>
- 민현구, 1984, 「朝鮮初期의 私兵」, 『東洋學』 14,
<http://uci.or.kr/G901:A-0000581175>
- 오종록, 1991, 「高麗後期の 軍事 指揮體系」, 『國史館論叢』 24,
<http://uci.or.kr/G901:A-0001608124>
- 오종록, 2014, 『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006522734>
- 유재리, 1997, 「高麗末 朝鮮初 私兵 研究」, 『韓國學研究』 7, 숙명여
대학교 한국학연구센터,
<http://uci.or.kr/G901:A-0001258521>
- 유창규, 1984, 「李成桂의 軍事的 基盤; 東北面을 중심으로」, 『震檀
學報』 58, <http://uci.or.kr/>
- 유창규, 1984, 「朝鮮初 親軍衛의 甲士」, 『歷史學報』 106,
<http://uci.or.kr/G901:A-0000620683>
- 육군군사연구소, 『한국군사사 3 - 고려 I』, 경인문화사,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006416746>
- 육군군사연구소, 『한국군사사 4 - 고려 II』, 경인문화사,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006416746>
- 육군군사연구소, 2012, 『한국군사사 5 - 조선전기 I』, 경인문화사,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006416746>
- 윤훈표, 2000, 『麗末鮮初 軍制改革研究』, 해안,
<http://uci.or.kr/G901:A-0005999131>
- 윤훈표, 2010, 「조선초기 發兵符制의 실시」, 『學林』 31,
<http://uci.or.kr/G901:A-0002862657>
- 이기백, 1969, 『高麗史 兵志 譯註 1』, 일조각,
<http://uci.or.kr/G901:A-0006338154>

- 이민우, 2015, 『여말선초 私田 혁파와 토지제도 개혁구상』, 서울대학교 박사학위논문, <http://uci.or.kr/G901:A-0005914598>
- 정다함, 2017, 「朝鮮 太祖代 遼東 공격 시도에 대한 재해석 - 여말 선초 동아시아의 광역적 통치질서 재구성과 ‘경계인’ 이성계」, 『역사와 담론』 84, <http://uci.or.kr/G901:A-0009042906>
- 정영현, 2008, 「고려 禡王代 倭寇의 동향과 성격 변화」, 『역사와 세계』 33, <http://uci.or.kr/G901:A-0002554070>
- 차문섭, 1996, 『朝鮮時代 軍事關係 研究』, 단국대학교출판부, <http://uci.or.kr/G901:A-0008469966>
- 최중석, 2011, 「高麗前期 保勝·精勇軍의 성격과 地方軍 構成에 대한 再檢討」, 『역사와 담론』 58, <http://uci.or.kr/G901:A-0003463428>
- 피터 블, 심의용 옮김, 2008, 『중국 지식인들과 정체성』, 북스토리, <http://uci.or.kr/G901:A-0006197638>
- 한충희, 1994, 「朝鮮初(태조 2년~태종 1년) 義興三軍府 研究」, 『啓明史學』 5, <http://uci.or.kr/G901:A-0001035433>
- 한희숙, 1986, 「朝鮮初期의 伴尙」, 『歷史學報』 112, <http://uci.or.kr/>

<Abstract>

The Dismissal of Private Army(私兵) and the establishment
of National Army(公家之兵) in the late Goryo and the early
Joseon periods

Jeong, Il-te

This dissertation analyzes the intents of Confucian scriptures and Chinese ancient system by examining the arguments of the people who had a intention of reforming the military system(兵制) through dismissing Private Army(私兵) in the late period of Goryo and in the early one of Joseon. And this also analyzes how the reformers cognize the problems of the military system at that time, especially how they solved the problems of military power(兵權)'s whereabouts and methods of function according to the intents.

After the Withdrawal from Wihwado, Jo Jun(趙浚)·Jeong Dojeon(鄭道傳) and others reinterpreted that the early Goryo's military system modeled on the Chinese ancient system with reflecting the spirit of the times. And they also made sure of the ideal Army(兵) who protects 'Kingship'(人君之位).

Jo Jun(趙浚)·Jeong Dojeon(鄭道傳) and others executed the reformation of military system to realize the ideal Army. But the logics, behind the arguments about Wonsu(元帥)·Jeoljesa(節制使) and their soldiers away from 'Kingship' were changing under the political circumstances. Finally, the reformers declared to dismiss Private Army and realize National Army(公家之兵) that could not be controlled as anyone and also King(人君) like and would be beneficial to all of the people of the dynasty. However, the declaration didn't mean the

completion of the realization of National Army. It stood for the change of the reformers' cognition of Private Army and National Army.

Key Words : Reformation of military system(兵制改革), Military power(兵權), Private Army(私兵), National Army(公家之兵), Wonsu(元帥), Jeoljesa(節制使)