【논 문】

조선 초 지방군의 정비와 군익도·진관 체제의 성립

유 연 성*

차 례

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 북방 익군의 계승과 군익도 체제의 정비
Ⅲ. 남방 지방군의 계승과 지휘체계의 정비
Ⅳ. 군익도의 전국 확대와 진관 체제로의 전환
Ⅴ. 맺음말

국문초록

본 연구는 조선 건국부터 세조대 진관 체제가 성립하기까지 지방군 체제의 형성과 정비 과정을 검토하고, 고려 말 지방군 체제의 계승과 지역별 군사적 조건에 따른 재편이라는 관점에서 살펴보았다. 고려 말 지방군은 북방의 익군·만호부와 남방의 진수군 및 도순문사·원수 등의 지휘체계를 중심으로 운영되었으며, 이러한 군사제도와 운용 경험은 조선 건국 이후 지방군 체제를 정비하는 기반이 되었다.

조선 건국 초기 지방군은 북방과 남방의 대외적 위협과 지역적 조건에 따라 서로 다른 형태로 정비되었다. 북방에서는 고려 말의 익군이 계승되어 태종·세종대를 거치면서 중익·좌익·우익으로 편제된 군익도 체제로 정비되었고, 도절제사·병마절제사·천호 등의 지휘체계가 마련되었다. 세종대에는 여진과의 충돌 및 압록강·두만강 유역의 영토 확장에 대응하여 군익도의 분속과 진·구자의 배치를 조정하고, 군정 조직과 변경 거점의 방어 기능을 연결하였다. 남방에서는 왜구에 대응하기 위해 해안의 주요 요해처에 진을 설치하고, 병영과 도절제사·절제사·첨절제사를 중심으로 영진군 체제가 형성되었다. 이처럼 북방과 남방의 지방군은 상이한 방식으로 정비되었지만, 군사 지휘체계의 정비와 병력 동원의 효율성을 확보하려는 방향으로 이루어졌다.

* 전북대 사학과 강사.

www.kci.go.kr

세조대에는 이러한 지역별 군사체제를 통합하기 위해 1455년 군익도가 전국적으로 확대 시행되었다. 내륙에 거진을 설치하고 인근 군현을 중익·좌익·우익으로 분속한 것은 기존의 진 중심 방어체계를 내륙까지 연결하여 전국적인 군사 동원체계를 구축하려는 조치였다. 그러나 군익도는 1457년 폐지되고 거진을 중심으로 제진을 분속하는 진관 체제로 전환되었다. 이는 단순한 군사 체제의 교체가 아니라 지역별로 분화되어 있던 지방군 체제를 전국적인 군사 행정체계로 재편하고, 지방의 행정구역과 군사구역을 결합하여 지휘체계를 일원화하는 과정이었다. 따라서 조선 초기 지방군의 정비는 고려 말의 제도를 계승하면서 지역별 군사적 조건에 대응하고, 이를 궁극적으로 전국적인 군사 행정체제로 통합해 나아가는 재편 과정으로 이해할 수 있다.

주제어: 조선 전기, 지방군 체제, 군익도, 진관 체제, 지방군

Ⅰ. 머리말

조선의 지방군 체제는 건국과 동시에 새롭게 성립한 것이 아니라 고려 말 지방군 체제의 변화와 군사적 경험을 바탕으로 점차적으로 정비되었다. 고려 말 북방의 익군·만호부와 남방의 진수군 및 도순문사·원수 등의 지휘체계는 조선 건국 이후 지방군을 정비하는 제도적 기반이 되었다.

조선 건국 이후에도 북방의 여진과 명, 남방의 왜구 등 대외적 군사 위협은 지속되었다. 이에 조선은 건국 직후부터 각 도에 절제사·도절제사 등을 파견하고 군적을 정비하는 한편, 해안의 요해처에 진을 설치하여 군사 거점을 확보하였다. 북방에서는 고려 말의 익군 조직이 계승되어 태종·세종대에 군익도 체제로 정비되었으며, 남방에서는 병영과 진을 중심으로 영진군 체제가 형성되었다. 따라서 조선 초기 지방군은 전국적으로 동일한 형태로 출발한 것이 아니라, 지역별 대외적 위협과 조건에 따라 서로 다른 방식으로 정비되었다.

조선 초기 지방군에 대해서는 고려 말 도순문사·도절제사와 지방군 지휘체계

www.kci.go.kr

의 변화, 익군과 군익도의 성립, 병마절도사제와 영진군의 형성, 그리고 세조대 군익도의 전국적 시행과 진관 체제의 성립 등을 중심으로 연구가 이루어졌다. 먼저 고려 말·조선 초 지방군 체제의 변화에 대해서는 민현구와 오종록의 연구가 중요한 성과를 제시하였다.[1] 민현구는 조선 초기 군사제도의 성립과 관련하여 고려 후기 지방군제의 변화를 검토하면서, 이를 바탕으로 지방군에 대한 종합적인 연구를 진행하였다. 오종록은 조선 초 북방지역의 군사제도와 병마절도사제를 중심으로 지방군 체제의 성립과 운영 과정을 검토함으로써 조선 초 지방군 체제 연구의 토대를 마련하였다.

조선 초기 지방군 체제의 정비 과정은 대외적 군사 환경과도 밀접하게 관련되어 있었다. 여진 정벌과 대여진 정책, 왜구 대응과 대마도 정벌 및 통교관계 등에 관한 연구가 축적되어 있다.[2] 근래에는 고려 우왕대 익군의 전국적 확대를 군사화의 관점에서 검토하거나, 몽골-오이라트의 팽창과 조선의 동원·방어 전략을 연결한 연구도 이루어졌다.[3] 이러한 성과는 지역별 군사 조직의 정비를 당시의 국제정세 및 병력 동원 문제와 함께 살펴볼 필요성을 보여준다.

이러한 연구 성과를 바탕으로 고려 말 지방군의 변화가 조선 건국 이후 북방의 익군·군익도와 남방의 영진군으로 각각 어떻게 계승·변형되었는지를 종합적으로

---

1) 민현구, 1983,『朝鮮初期의 軍事制度와 政治』, 한국연구원; 오종록, 1985,「조선초기 병마절도사제의 성립과 운용(상)」,『진단학보』59; 1985,「조선 초기 병마절도사제의 성립과 운용(하)」,『진단학보』60; 1986,「고려말의 도순문사: 下三道의 도순문사를 중심으로」,『진단학보』62; 1994,「조선초기의 국방정책: 양계(兩界)의 국방을 중심으로」,『역사와 현실』13; 2014,『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원.

2) 북방 여진 정벌 및 대여진 정책에 대해서는 박정민, 2008,「태종대 제1차 여진정벌과 동북면 여진관계」,『백산학보』80; 2010,「세조대의 여진관계와 정책」,『한국사연구』151; 2012,「조선 세조대 여진인 來朝와 귀속문제」,『전북사학』41; 이규철, 2013,『조선초기의 對外征伐과 對明意識』, 가톨릭대학교 박사학위논문; 한성주, 2023,「조선전기 여진 정벌의 프로파간다(propaganda):『북정록』의 편찬과 내용 분석」,『만주연구』35; 대외 정책 및 대마도 정벌과 통교관계에 대해서는 박원호, 2002,『明初朝鮮關係史硏究』, 일조각; 김경록, 2018,「조선초기 국제정세와 국방정책」,『군사연구』146; 한문종, 1997,「朝鮮初期의 倭寇對策과 對馬島征伐」,『전북사학』19·20; 2013,「조선전기 한일관계와 對馬」,『동북아역사논총』41.

3) 정동훈, 2024,「고려 우왕 대의 군사화」,『민족문화연구』104; 권용철, 2020,「세종 24년(1442) 몽골-오이라트의 對朝鮮 通交 요청과 그 전후의 세력 확대」,『대구사학』140; 임용한, 2011,「오이라트의 위협과 조선의 방어전략: 진관체제 성립의 역사적 배경」,『역사와실학』46.

www.kci.go.kr

살펴볼 필요가 있다. 나아가 상이하게 운영되던 지방군 체제가 세조대에 어떠한 과정을 거쳐 전국적인 군사 행정체계로 재편되었는지를 하나의 연속적인 과정 속에서 검토하고자 한다. 특히 조선 초 지방군 체제의 정비를 단순한 제도적 계승보다는, 지역별 군사적 조건에 따라 운영되던 지방군을 통합하는 과정으로 보아야 할 것이다.

본고에서는 조선 건국부터 세조대 진관 체제의 시행에 이르는 시기를 중심으로 지방군 체제의 형성과 정비 과정을 살펴보고자 한다. 2장에서는 고려 말 익군의 계승과 북방 군익도의 정비, 대외관계 변화에 따른 방어 거점과 지휘체계의 재편을 검토한다. 3장에서는 고려 말의 왜구 대응과 지휘관 파견을 배경으로 병영과 진의 설치, 영진군의 운용 및 지휘체계의 정비 과정을 살펴본다. 4장에서는 세조대 군익도의 전국적 시행과 1457년(세조 3) 진관 체제로의 전환 배경과 의미를 검토한다.

이러한 과정을 통해 조선 초기 지방군 체제의 형성과 정비가 고려 말 군사제도의 단순한 계승이 아니라, 북방과 남방의 지역적·군사적 여건에 대응하면서 이루어진 점진적인 재편 과정이었음을 살펴보고자 한다. 또한 군익도에서 진관으로의 전환을 지방의 행정구역과 군사구역을 재편하고 거진을 중심으로 지휘체계를 일원화해 나간 조선 전기 군정 정비의 과정으로 이해하고자 한다.

Ⅱ. 북방 익군의 계승과 군익도 체제의 정비

고려 말 북방의 군사조직은 몽골과의 전쟁 이후 기존 주진군 체제가 약화되는 가운데 재편되었다. 동계와 북계는 동북면과 서북면으로 바뀌었으며, 익군과 만호부가 북방 방어를 담당하게 되었다.[4] 고려는 원의 만호·천호·백호 제도를 받아들여 군사조직을 개편하였고, 이를 익군 조직에도 활용하였다.[5] 고려에서 익군

4) 육군본부, 2012, 『한국군사사5: 조선전기 Ⅰ』, 경인문화사, 288-289쪽.
5) 李載龔, 1982, 「朝鮮初期의 翼軍」, 『인문학연구』 12, 156쪽.

www.kci.go.kr

체제가 본격적으로 운영된 시기는 공민왕대이다. 공민왕의 반원 정책으로 쌍성총관부를 수복하면서 북방이 국가의 중요한 지역으로 인식되었고, 익군이라는 군사 조직이 등장하게 되었다.[6] 이재룡은 1358년(공민왕 7) 서북면에 설치된 삼군민만호부와 1369년에 설치된 오만호부에 익군이란 표현은 없으나 익군 체제가 틀림없다고 보았다.[7] 익군은 일정한 지역에 여러 개의 부대를 두고 이것을 합쳐 하나의 군사단위로 삼아 운용하는 방식이었다.[8] 당시 서북면의 모든 주민은 군사 업무를 담당하는 대신 조세를 면제받았다.

이러한 지역 단위 동원 방식은 고려 말에 전국적으로 확대되기도 하였다. 정동훈은 1378년(우왕 4)의 익군 전국 시행을 인력과 물력을 군사 활동에 투입하려는 총동원체제로 해석하였다. 그러나 징발과 공역 부담, 지휘관 확보 등의 문제로 이듬해 폐지되었다.[9] 이는 북방의 편제를 다른 지역에 적용할 때 군역과 일반 역역의 관계를 함께 조정해야 했음을 보여준다. 다만 이 사례를 조선 세조대 군익도의 전국 시행 및 폐지와 동일한 원인으로 설명할 수는 없다.

조선 건국 이후 북방의 대외적 여건과 관련하여, 조선 건국 초기의 對明關係는 양국의 정치적 변화 속에서 조정되었다. 조선은 정도전을 정치 일선에서 물러나게 하여 명의 압력을 완화하고자 하였으나, 이후에도 명은 조선의 요동 및 여진에 대한 영향력을 경계하며 강압적인 태도를 유지하였다.[10] 이후 1398년(태조 7) 제1차 왕자의 난에 따른 정도전 세력의 몰락과 洪武帝의 사망은 양국 간 군사적 긴장이 완화되는 계기가 되었다. 조선에서는 전쟁 준비가 중단되었고, 명에서도 별다른 군사 행동이 나타나지 않아 양국의 충돌은 현실화되지 않았다.[11]

---

6) 익군은 10명을 통솔하는 統主, 100명을 통솔하는 百戶, 1,000명을 통솔하는 千戶가 하나의 지휘계통을 이루도록 조직되었다. 익군은 지역 내 人丁이 군인으로 편성되어 항상 점검 대상이 되었다. 익군 내에 편제된 사람들은 일이 없을 때는 농사를 짓다가 변란이 일어나면 출정하였다.(민현구, 1983, 앞의 책, 45-46쪽)

7) 李載龔, 1982, 앞의 논문, 157쪽; 『고려사』 권81, 지 권 제35, 병1 병제.

8) 이기백, 1969, 「고려 말기의 익군」, 『이홍직박사회갑기념한국사학논총』, 132-133쪽.

9) 정동훈, 2024, 앞의 논문, 120-121쪽.

10) 김경록, 2018, 앞의 논문, 96쪽.

11) 서은혜, 2022, 「정난(靖難)의 변과 조선·명 관계의 반전(反轉)」, 『중앙사론』 56, 114쪽.

www.kci.go.kr

북방의 군사적 조건을 이해하기 위해서는 대명관계와 함께 여진과의 관계도 살펴볼 필요가 있다. 조선을 건국한 이성계는 동북면 출신으로, 이 지역의 여진 세력과 우호적인 관계를 형성하고 있었다. 동북면은 태조의 근거지이자 조선왕조의 발상지로 인식되었으며, 윤관이 확보했던 동북 9성 이후 상실되었던 영향력을 다시 확보하려는 정책적 의지가 반영되었다. 이 지역의 여진인들은 태조의 휘하에서 활동하며 무력 기반을 형성하였고, 조선과 여진의 관계는 당분간 원만하였다.[12]

그러나 1406년(태종 6) 兀狄哈의 경원 침입과 1410년 병마사 한흥보의 피살을 계기로 군사적 충돌이 나타났고, 태종은 여진 정벌을 단행하였다. 세종대에도 여진 정벌과 영토 확장이 이루어지면서 국경의 군사적 방비가 강화되었다.[13] 이러한 대외관계의 변화는 고려 말부터 이어진 익군을 정비하고 변경의 진과 口子를 보강하는 배경이 되었다.

고려 말 서북면 지역에 존재했던 익군 조직은 조선 건국 이후에도 이어졌다. 1392년 대사헌 남재의 상소문에도 익군에 대한 기록이 남아있어 이 제도가 조선 초기까지 유지되었음을 알 수 있다.

> 서북면은 나라의 울타리인 까닭으로 평양에 10翼을 설치하고, 安州에 10익을 설치하고, 義州에 4익을 설치하고, 이를 위하여 적임자를 뽑아 매 翼마다 천호 1인을 두어서, 그로 하여금 사졸을 훈련하게 하고 器械를 준비하게 하는데, 사변이 없으면 농사에 돌아가게 하고 사변이 있으면 나와서 공격하게 하고 있습니다.(하략)[14]

위 사료에서 평양·안주·의주의 24익은 천호를 중심으로 병사 훈련과 무기 준비를 담당하였고, 평시에는 농사에 종사하다가 유사시에 출전하는 방식으로 운용되었다.[15] 이는 조선이 고려 말 익군의 지역적 편제와 병농일치의 운용 방식을

12) 박정민, 2008, 앞의 논문, 242쪽.
13) 이규철, 2013, 앞의 논문, 30-34쪽.
14) 『태조실록』 권2, 태조 1년 9월 21일 기해.
15) 서북면에 설치된 익은 고려 말의 익군 조직을 이어 받았으며, 이후 군익도의 군사 행정 조직이

www.nrich.go.kr

계승하였음을 보여준다.

1393년(태조 2)에 전국적으로 군적을 작성하면서 동북면과 서북면이 누락된 점을 고려해 보면 이 지역에 고려 말부터 이어진 독자적인 군사 행정 조직인 익군이 계속 작동하고 있었다는 것을 시사한다. 기존 서북면에는 평양, 안주, 의주, 이성, 강계 등 5개 만호부가 있었으나, 남재의 상소문에는 평양, 안주, 의주의 익군만 보고되었다. 이를 통해 이성과 강계가 고려시대부터 이어진 만호부 체제를 계속 유지했던 것으로 보인다. 이후 이성과 강계는 '泥城道'와 '강계도'라는 군사 행정 구역으로 구분되어 운영되었다.[16] 1402년(태종 2) 이성도의 우익 지역이 주변 伊彦 등과 합쳐져 창성군으로 개편되면서 행정 구역에 변화가 생겼다.[17]

1407년 서북면 도순문사 이귀철의 건의 내용에는 軍丁의 대상자와 익군에 대한 기록이 있다. 이 시기를 전후하여 익군에 변화가 있었음을 확인할 수 있다.

> 煙戶 군정의 元數는 戶首와 奉足이 모두 5만 4천 8백 37명입니다. 이 가운데 갑사·儒戶·鄕站戶·船軍을 제외하면, 시위군이 40牌인데, 戶主와 봉족이 모두 9천 2백 63명이고, 익군이 14익인데, 호수와 봉족이 모두 2만 3천 12명입니다.(하략)[18]

당시 서북면 지역의 전체 군정은 호수와 봉족을 합하여 54,837명이었으며, 이 중 익군은 14익으로 구성되어 총 23,012명이었다. 앞의 24익 기록과 비교하면 익의 수가 감소하였다. 조선은 1익에 천호 3명을 두고, 매 삼익에는 단련사를 두어 익을 관리하였고, 단련사는 도순문사에게 보고하는 일련의 지휘체계를 마련하였다. 단련사 아래 삼익에는 천호 9명을 두어 상하 관계를 명확히 하였다.[19]

서북면과 같이 동북면에 대한 익군 기록도 조선 건국 직후부터 나타난다. 1394

설치되면서 '도'에 분속되었다.

16) 『태조실록』 권10, 태조 5년 8월 26일 신해; 이성도는 삭주도로 변경되었다.(『태종실록』 권29, 태종 15년 1월 26일 을축)

17) 『태종실록』 권3, 태종 2년 4월 25일 정축.

18) 『태종실록』 권14, 태종 7년 9월 2일 임자.

19) 『태종실록』 권14, 태종 7년 9월 2일 임자.

www.kci.go.kr

년 정도전의 상소[20]와 1398년 동북면 도선무순찰사 정도전의 기록을 보면 동북면에도 익군과 지휘관인 천호가 존재하고 있다는 것을 알 수 있다.

> 安邊 이북 靑州 이남은 永興道라 칭하고, 端州 이북 孔州 이남은 吉州道라 칭하여 동북면 都巡問察理使로 하여금 통치하게 하였고, 또 단주 이북의 주·부·군·현과 각 站路의 관리를 두되, 吉州道는 察理使 1명, 令史 12명, 兩班子弟 知印 6명, 양반 자제 使令 百姓 20명, 길주목은 官使 1명, 영사 12명, 사령 25명, 日守兩班 15명, 州司 長史 2명, 副長史 4명, 5품이하의 司吏 6명, 兩班徒隷 15명의 百姓이며 좌·우익 천호 각각 1명, 백호 6명, 통주 12명(하략)[21]

위 기록을 보면 정도전은 동북면의 행정구역을 영흥도와 길주도로 나누고 관리를 각각 파견하였다. 이 기사에는 영흥도에 대한 익군은 보이지 않고, 길주도의 경우 길주목, 단주, 경성군, 경원부, 청주부, 갑주를 좌우익으로 나누고 각각 천호를 두었다. 서북면이 1익에 3명의 천호를 둔 것과 달리 동북면은 좌익과 우익으로 편제하여 각 천호를 두었다는 점에서 차이가 있다.

조선 초 서북면(이하 평안도)[22]에서는 익군과 만호부가 혼합된 편성이 이루어졌고, 동북면(이하 함경도)에서는 길주도를 좌익과 우익으로 구분하였다.[23] 고려 말의 익군을 계승하였지만 지역별로 그 편성과 지휘체계가 달랐으며, 이후 행정구역의 변화와 함께 군사적 관할을 조정해 나갔다.

이러한 북방 익군의 정비는 세종대에 군현별 분속을 조정하는 형태로 구체화되었다. 1424년(세종 6)에는 평안도 지역의 익군이 개편되었다. 吏曹의 보고에 따르면 평안도 지역 군현 크기가 같지 않고, 軍丁의 수도 일정하지 않은 문제점이

20) 『태조실록』 권5, 태조 3년 2월 29일 기해.
21) 『태조실록』 권13, 태조 7년 2월 3일 경진.
22) 고려 양계의 명칭인 서북면과 동북면은 조선 태종대에 서북면을 평안도로 동북면을 영길도(이후 함길도, 함경도)로 바꾸었다.(『태종실록』 권26, 태종 13년 10월 15일 신유); 본문에서는 태종 이후 기록에 따라 평안도와 함경도로 표기하였다.
23) 조선 초 동북면 지역은 좌우익에 대한 호칭만 나타나고, 도순문찰리사가 통치했다.(『태조실록』 권13, 태조 7년 2월 3일 경진.)

www.kci.go.kr

지적되었다. 江東, 三和, 안주, 孟山, 陽德, 의주, 定寧, 삭주, 강계는 삼익 중 어느 곳에도 분속되지 않은 상태였다. 이를 보완하기 위해 평안도 지역에 대한 익군을 재정비하였다.[24]

평안도 지역 익군 재정비의 구체적인 형태는 다음과 같다. 군사 행정 구역으로 평양도, 안주도, 의주도, 삭주도, 강계도의 5개 군익도를 설정하고, 각 도에 중익, 좌익, 우익을 분속하였다. 기존 익군 체제에 '道' 단위의 군사 행정 조직을 확대 개편하였다. 평양도의 중익은 평양, 좌익은 中和, 祥原, 三登, 강동, 우익은 順安, 江西, 甑山, 龍岡, 咸從, 삼화로 하였다. 안주도의 중익은 안주, 慈山, 肅川, 永柔, 좌익은 成川, 殷山, 양덕, 우익은 价川, 順川, 德川, 맹산이다. 의주도의 중익은 의주, 麟山, 龍川, 정녕, 鐵山, 좌익은 宣川, 隨川, 郭山, 우익은 定州, 嘉山이다. 삭주도의 중익은 삭주, 撫山, 泰川, 좌익은 延山, 博川, 雲山, 우익은 昌城, 碧潼이다. 강계도의 중익은 강계, 閭延, 좌익은 熙川, 우익은 理山이다. 이조의 보고에 따라 각 군현의 크기와 군정의 수를 일정하게 맞추어 배치하려는 의도가 보인다.

평안도의 편제에는 각 익의 군정 수도 기록되었다. 평양도의 군액이 가장 많았으나 수군이 포함되어 있었고, 강계도의 군액은 가장 적었다. 각 군익도에서는 대체로 중익의 군액이 가장 많았으며, 좌·우익 사이에는 편차가 있었다. 이는 군현의 규모와 병력 분포를 고려하여 군사적 관할을 조정하려는 양상을 보여준다.

이듬해인 1425년(세종 7) 함경도 지역의 익군 조직 개편이 이루어졌다. 함경도 지역은 함흥도, 길주도, 화주도로 중익, 좌익, 우익을 편성하고 병종과 군액도 함께 보고되었다. 함흥도의 중익은 함흥, 좌익은 정평, 예원, 우익은 북청이었다. 군정의 총 수는 2,898명으로 중익은 1,732명, 좌익은 606명, 우익은 560명이었다. 길주도의 중익은 길주, 좌익은 단천, 갑산, 우익은 경원, 경성이 분속되었다. 군정의 총 수는 2,156명으로 중익은 819명, 좌익은 585명, 우익은 752명이었다. 화주도의 중익은 화주, 좌익은 안변, 의천, 우익은 고원, 문천, 용진이었다. 군정의 총 수는 1,992명으로 중익은 902명, 좌익은 570명, 우익은 520명이었다. 평안도와

24) 『세종실록』 권24, 세종 6년 6월 13일 병진.

www.kci.go.kr

마찬가지로 각 군익도의 중익에 가장 많은 군사가 배속되었다. 각 익군의 군사책임자인 단련사와 부사는 판관을 겸임하도록 하였다.[25]

평안도는 군정의 수가 보고되었지만, 함경도는 병종과 함께 군액도 확인된다. 함흥도, 길주도, 화주도의 중익에는 別牌, 정군, 수성군, 잡색군의 병종이 기록되어 있다. 특히 갑산과 용진 지역에는 병종으로 별패만 기록된 것으로 보아 일부는 번상하지 않고 각 익에 남아 근무했을 가능성이 있다. 1459년(세조 5)에는 별패와 정군이 정병으로 통합되었다.

평안도와 함경도에 대한 익군 조직 정비는 행정 구역의 개편에 따라 군정의 수를 확보하기 위한 조치로 보여진다. 북방 익군에 분속된 삼익 중 중익을 지방군의 핵심 병력으로 파악하고 좌익과 우익은 이를 보조하는 역할로 인식하였다. 이를 바탕으로 익군은 군익도를 군사행정의 기본축으로 정비하고 삼익을 분속하였다.

북방에서 익군 조직의 개편과 함께 지방군 지휘관에 대한 개선도 이루어지게 되었다. 조선 건국 직후 북방에는 도병마사와 병마사가 파견되었다. 1409년(태종 9) 이후 도병마사는 강계 지역까지 파견되어 평안도의 군사를 총괄하였다.[26] 그러나 평양도의 경우 도순문사가 평양 부윤을 겸하고 있어 관할에서 제외되었다. 1415년에는 고려 말에 사용되었던 병마절제사라는 명칭을 다시 사용하면서 도병마사가 병마절제사로 다시 바뀌었다.[27]

지휘관의 배치와 방어 거점의 관계는 함경도에서 다음과 같이 나타났다. 함경도는 1398년(태조 7)에 길주도와 영흥도로 나뉘었고, 길주도에 찰리사 1인을 두었다.[28] 그러나 찰리사가 국경지대에 대한 군사업무를 감당하기 어려워지자 각 진에 도병마사와 병마사를 파견하였다.[29] 특히 여진과의 관계가 악화되면서 경성, 경원, 북청 등에 병마사가 파견되었다. 태종대는 올적합의 침입을 막기 위해 경원

25) 『세종실록』 권27, 세종 7년 2월 20일 경신.
26) 『태종실록』 권18, 태종 9년 10월 16일 갑인.
27) 이성도 도병마사를 고쳐 삭주도 병마절제사, 강계도 도병마사를 고쳐서 강계도 병마절제사로 삼았다.(『태종실록』 권29, 태종 15년 1월 26일 을축)
28) 『태조실록』 권13, 태조 7년 2월 3일 경진.
29) 남방 해안에는 1397년에 군사시설로 진이 설치되었고, 첨절제사가 파견되었다.

www.kci.go.kr

진이 설치되었다.[30] 그러나 1410년(태종 10) 올량합의 공격으로 경원진은 함락되기도 하였으며, 방어 병력도 없어 폐지되었고[31] 경성에 진을 설치하였다. 경성진도 군사 부족으로 자체병력을 확보하지 못하였으나, 1414년 8월에 방어 범위를 길주 북쪽 마을인 牛禾嶺까지 확대하고 안변 북쪽의 병력을 번상시켜 지키게 하였다.[32]

1410년 경성군에 합쳐졌던 경원도호부는 1417년 다시 설치되었다.[33] 갑주는 1413년(태종 13) 갑산군으로 개칭되었으며, 1434년(세종 16)에는 다른 도의 연변 고을과 마찬가지로 진이라 칭하도록 하였다. 이후 세조대에는 갑산에 첨절제사를 두어 군사적 방비를 담당하게 하였다.[34] 이처럼 경원과 경성은 진으로 편성되어 군사시설이자 국방 거점으로서 기능을 하였다.[35]

국경 지역인 길주도와는 달리 영흥도는 영흥 부윤이 도병마절제사를 겸직하였다. 이는 기존에 동북면 도순문사가 영흥 부윤을 겸했던 체제를 바꾼 것으로, 군사와 민정 업무를 분담시키기 위함이었다.[36] 이후 함흥이 관찰사영의 소재지가 되면서 군익도의 명칭이 영흥도에서 함흥도로 바뀌었고, 군익도 개편에 의해 다시 영흥대도호부로 변경되었다.[37] 이처럼 함경도 지역의 군사시설과 지휘체계는 여진에 대한 방비 과정에서 조정되었다. 그 구체적인 양상은 세종대 영북진의 설치와 병력 재배속에서 확인할 수 있다.

여진에 대한 방비는 침입로의 요충에 방어 거점을 설치하고, 그에 맞추어 병력의 소속과 지휘관의 관할을 조정하는 방식으로 구체화되었다. 『세종실록지리지』에 따르면 石幕上平은 東良北 여진이 왕래하는 요충지였으며, 이러한 조건을 배

30) 『태종실록』 권19, 태종 10년 2월 10일 정미.
31) 『태종실록』 권21, 태종 11년 3월 30일 경인.
32) 『태종실록』 권28, 태종 14년 8월 13일 계축.
33) 『세종실록』 권155, 지리지 함길도 길주목 경원도호부; 『태종실록』 권34, 태종 17년 9월 15일 정묘.
34) 『세종실록』 권155, 지리지 함길도 길주목 갑산군; 『세종실록』 권66, 세종 16년 12월 2일 을사; 『세조실록』 권27, 세조 8년 1월 29일 갑자.
35) 육군본부, 2012, 앞의 책, 342쪽.
36) 『태종실록』 권14, 태종 7년 8월 16일 정유.
37) 『세종실록지리지』 권155, 함길도 영흥대도호부.

www.kci.go.kr

경으로 1432년(세종 14) 寧北鎭이 설치되었다.[38] 당시 조정은 경성의 정군·수성군과 龍城의 유방군을 영북진에 소속시키고, 절제사를 파견하여 경성 도호부사를 겸하게 하였다. 옛 경성에는 판관을 두어 민사를 전담하게 하되 절제사가 이를 겸관하도록 하였으며, 용성에는 도절제사가 봄·가을에 군사를 거느리고 부방하여 지원하도록 하였다.[39] 이는 군사시설의 증설과 함께 기존 병력을 새로운 거점에 재배속하고, 군사 지휘와 민정 관할을 결합한 지휘관을 배치하여 방어를 강화한 조치로 볼 수 있다.

평안도와 함경도의 도병마절제사는 북방 각 도의 익군을 총괄 지휘하였다. 평안도는 도병마절제사가 삼익의 병마절제사를 지휘하였으나, 함경도는 도안무찰리사 또는 도병마절제사가 길주도에 배속된 경원과 경성의 진장을 지휘하였다. 1407년(태종 7) 토관인 천호가 익의 지휘관으로 군사업무를 담당했고, 단련사는 행정업무를 맡아 기능을 분담하였다.[40] 천호는 군사 징발 등 실제적인 군사 지휘를 수행하였으며, 각 익군 지역의 최고 책임자는 병마절제사였다.[41]

다만 평안도의 단련사가 함경도보다 먼저 각 수령이 겸직했던 이유는 조선 초에 명과의 관계로 인해 평안도가 함경도보다 군사적으로 중요하게 인식되었기 때문이다. 그리고 평안도 지역은 고려 때부터 서북면 지역의 익군 조직이 계승되어 왔기 때문에 함경도에 비해 지방 군사 조직이 수월하게 운영될 수 있었다.

북방 익군 체제에서 실제 익군을 지휘하는 지휘관은 고려시대와 같이 천호-백호-통주였다. 천호, 백호, 통주는 토관으로 임명되었다. 고려 말의 경우 북방 양계 지역은 만호부가 있었으나 조선 초기에 만호부가 점차 소멸되면서 천호가 익군을 지휘하였다. 수령이 선발하여 도절제사에게 천거하고, 시험을 통해 최종 선발되었다. 그러나 이후 병조에서 최종 임명하는 것으로 변경되었다.[42]

북방 지역인 평안도와 함경도는 세종대 조직 개편 과정을 거치며 삼익 체제를

38) 『세종실록지리지』 권155, 함길도 부령도호부.
39) 『세종실록』 권56, 세종 14년 6월 14일 신축.
40) 『태종실록』 권14, 태종 7년 8월 11일 임진.
41) 『태종실록』 권14, 태종 7년 9월 2일 임자.
42) 『세종실록』 권57, 세종 14년 8월 20일 병오; 『문종실록』 권9, 문종 1년 8월 27일 임진.

www.kci.go.kr

갖춘 군사조직으로 익군이 정비되어 군익도 체제가 출현하였다. 익군 체제의 정비와 함께 군사 지휘체계도 개편·정비되었다. 평안도와 함경도 지역의 수령은 군익도 중익, 좌익, 우익의 병마절제사와 병마단련사를 겸직하였다. 호칭은 각 익의 2품의 경우 삼익 중 하나의 호칭을 붙여 某翼 병마절제사라고 하였으며, 3품이면 모익 병마단련사, 4품이면 모익 병마단련 부사, 5품, 6품은 모익 병마단련 판관이라 하였다.[43]

앞서 살펴본 익군의 편제와 지휘체계 정비는 북방의 대외관계 및 방어 거점의 변화와도 연결되어 있었다. 태종대와 세종대 평안도와 함경도에서 군익도 정비는 여진족과의 관계 변화와 밀접한 관련이 있다. 여진과의 관계 변화에 따라 북방 방어체계에도 일정 부분 변화가 나타나게 되었다. 1410년 제1차 여진 정벌 이후 두만강 유역에서는 태종이 살아있는 동안 여진의 침략이 없었다. 태종의 1차 정벌로 두만강 유역의 여진인들은 막강한 조선의 군사력에 굴복하였으며, 내조와 같은 회유책으로 제어되었다.[44] 여진에 대한 국경 지역의 안정화가 이루어지며 익군 체제 정비에도 일정 부분 영향을 주었던 것이다.

세종대 평안도의 군현 신설은 이러한 관계를 보여주는 사례이다. 평안도 지역에서 여진과의 관계가 악화되면서 1433년(세종 15)에 제1차 婆猪江 정벌 이후 여진의 침략을 방어하기 위해 여연군과 강계부의 중간지점에 성을 쌓아 자성군이라고 하였다. 여연과 갑산의 거리로 인해 방어의 어려움이 있어 1440년 무창현을 신설하고 1442년에 무창군으로 승격시켰다. 1441년에는 여연과 자성 중간지점에 우예군을 설치하였다. 이와 같이 군의 설치로 인해 압록강 상류 지역 남쪽에 대한 지배력을 강화해 나갔다.[45]

이러한 군현 신설은 군익도의 분속에도 반영되었다. 압록강 지역의 영토 확장으로 1424년 강계도의 중익은 강계, 여연, 좌익은 희천, 우익은 이산이었지만, 여

43) 『세종실록지리지』 권155, 함길도 함흥부 정평도호부.

44) 1410년 올량합과 올적합이 각각 1회, 오도리가 2회 침략한 이후 태종이 사망한 1422년(세종 4) 5월 10일까지는 두만강 유역에 여진의 침략이 보이지 않는다.(박정민, 2008, 앞의 논문, 259-260쪽)

45) 박정민, 2022, 「세종대 4군 개척의 담론 다시 생각하기」, 『역사비평』 139, 320-321쪽.

www.kci.go.kr

연, 자성, 무창, 우예 4군은 『세종실록지리지』 평안도 군익도 분속에 보면 강계도 중익에 포함되었다. 이를 통해 4군 지역은 영토 확장 과정 속에서 방어 상 중요한 위치였음을 확인할 수 있다. 함경도 지역에도 1410년 경원진이 설치된 이후 변진이 잇달아 설치되었으며, 세종대에는 6진이 개척되었다.[46] 압록강 상류지역에 三水郡이 새로 설치되었다.[47] 이후 경원도에 중익, 좌익, 우익으로 분속되었다. 아래 [표 1]을 통해 세종대와 세조대 진의 확대와 분속의 변화를 확인할 수 있다. 부령의 경우 세종대 경원도의 중익에서 우익으로 분속되었다.

[표 1] 세종·세조대 함경도 6진 군익도의 변화 양상

군익도		세종	세조
경원도	중익	경원, 부령[48]	경원
	좌익	온성, 경흥	온성, 경흥
	우익	회령, 종성	회령, 부령, 종성, 경성, 갑산

[표 1]에서 기존 6진에 경성과 갑산이 더해지는 양상은 새로운 진 두 곳의 설치보다 기존 군현의 군사적 편제가 재조정된 것으로 이해할 수 있다. 경성과 갑산은 이미 『세종실록지리지』에서 길주도 좌익 병마를 겸하는 군현으로 확인되므로, 세조대에 새로 형성된 군사 거점은 아니었다.[49] 이러한 편제 재조정의 배경은 1455년(세조 1) 9월 군익도의 전국 시행 논의에서 살필 수 있다. 당시 병조는 변진이 적을 막지 못할 경우 내륙까지 침입을 허용하게 된다는 점을 지적하고, 거진을 설치하여 인근 고을을 중·좌·우익에 분속하도록 건의하였다.[50]

46) 오종록, 1994, 앞의 논문, 228-231쪽.

47) 삼수군 설치(『세종실록』 112권, 세종 28년 5월 1일 무진).

48) 『세종실록지리지』 부령도호부에는 부령의 군사적 소속이 '鏡城道中翼兵馬'로 기록되어 있다. 그러나 같은 책 경원도호부의 所領都護府五에 회령·종성·온성·경흥과 함께 부령이 명시되어 있다는 점에서, 여기의 '경성도'는 '경원도'의 오기일 가능성이 높다고 판단하여 표에서는 '경원도 중익'으로 표기하였다.(『세종실록지리지』 155권, 함길도 부령 도호부; 『세종실록지리지』 155권, 함길도 경원 도호부)

49) 『세종실록지리지』 권155, 함길도 경성군·갑산군.

50) 『세조실록』 권2, 세조 1년 9월 11일 계미.

www.kci.go.kr

따라서 표에 나타난 기존 군현의 재편도 개별 거점의 방어를 여러 군현의 군사 조직과 연결하려는 정책 방향 속에서 이해할 필요가 있다. 특히 부령이 중익에서 경원도 우익으로 분속된 것은, 여러 익이 중익 병마절제사의 명령을 따르도록 한 규정에 비추어 병력의 지휘·훈련상 소속을 재조정한 의미를 지닌다.[51] 이어 같은 해 11월 梁誠之는 익의 설치 목적을 도성에서 외방을 통제하는 데 있다고 설명하고, 양계와 황해도의 좌·우익 배치도 다른 도의 기준에 맞추도록 건의하였다.[52] 이 건의는 앞선 분속 변경의 직접적인 원인을 설명하지는 않지만, 당시 편제 정비가 지향한 중앙의 지방군 통제와 배치 기준의 통일을 보여준다. 따라서 세조대 함길도의 분속 변화는 진의 수적 확대만이 아니라, 기존 방어 거점의 지휘관계를 전국적인 군사 편제에 맞추어 정비한 과정으로 해석할 수 있다.

앞의 표가 군현의 분속 변화를 보여준다면, 다음으로는 변경에 설치된 진과 구자의 방어 기능을 확인할 필요가 있다. 함경도 지역의 호칭은 군과 진이 섞여 있지만, 모두 군사시설인 진으로 기능하였다. 1449년(세종 31)에 부령진이 설치되어, 함경도에는 총 9개의 진이 평안도에는 12개의 진과 수령이 겸직하는 군, 도호부, 44개의 口子가 방어 거점으로 기능하였다.[53] 진의 설치로 인해 중앙에서 첨절제사와 군관을 파견하여 익군의 천호를 지휘하게 하였다. 또한 도절제사, 절제사, 첨절제사의 군관 숫자에 대한 폐단도 수습하였다.[54] 원활한 군사 활동을 위해 평안도와 함경도 지역의 진은 절제사와 첨절제사, 겸판관이 지휘하며, 무관을 뽑아 赴防할 것을 건의하였다.

세종대에는 여진 정벌을 계기로 압록강과 두만강 유역에 진과 구자가 증설되었으며, 새로 확보한 지역을 유지하기 위한 사민이 시행되었다. 이러한 방어 거점에 병력을 배치하기 위해 양계 남부지역 군사의 부방이 확대되었고, 내륙에 있던 병영도 국경지역으로 전진 배치되었다. 또한 진성과 구자성을 중심으로 여진의

51) 『세조실록』 권2, 세조 1년 9월 11일 계미.
52) 『세조실록』 권2, 세조 1년 11월 10일 신사.
53) 오종록, 1994, 앞의 논문, 231쪽.
54) 평안도와 함경도에 각 도절제사와 절제사 등이 거느린 군관의 수가 많고 적음에 대한 폐단을 막기 위해 그 수를 정하였다.(『세종실록』 87권, 세종 22년 9월 3일 임인)

www.kci.go.kr

침입을 방어하는 방식이 강화되면서, 이에 적합한 병력 편제와 수성전 중심의 전술·무기체계에도 변화가 나타났다. 이처럼 세종대 북방 방어는 변경에 증설된 진과 구자를 중심으로 병력을 배치하고 운용하는 방향으로 정비되었다.[55]

이러한 방어 거점의 정비가 여진의 침입 방식에 어떻게 대응하였는지는 김종서의 건의에서 구체적으로 확인된다. 1436년 김종서는 여진이 읍성을 포위한 채 주변 민가를 약탈하는 문제에 대응하여, 長川의 小堡를 원산에 통합하고 者未下의 소보는 者未下嶺으로, 乾元의 소보는 羅丹月下嶺으로 물려 축조하는 방안을 제시하였다. 또한 무이·무산·나단월하의 요충에는 천호를 맡을 만한 무관을 선발하여 보내도록 건의하였다.[56] 이는 여진의 침입에 대비한 조치가 단순한 진의 증설에 그치지 않고, 방어 거점의 통합·이설과 현지 병력을 지휘할 무관의 배치를 결합하는 방향으로 논의된 것이다.

이처럼 북방의 지방군 정비는 고려 말 익군의 지역 단위 동원을 계승하면서, 군현의 분속과 지휘관의 관할을 조정하는 방향으로 전개되었다. 여진과의 충돌과 영토 확장은 변경의 진·구자에 병력을 집중하고 주변 거점의 지원 관계를 정비할 필요를 높였다. 따라서 북방의 변화는 군익도에서 진·구자로 단순히 대체된 과정이라기보다, 군익도의 군정 조직과 변경 거점의 방어 기능을 연결해 나아가는 과정으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 남방 지방군의 계승과 지휘체계의 정비

고려 말에는 남방 지역에 대한 왜구의 침입이 빈번해지면서 남해안 일대의 군사적 중요성도 급속히 부상하였다. 원의 일본 정벌과 왜구의 창궐은 고려로 하여금 남방 방어에 주력하게 만들었고, 이에 따라 만호부의 설치, 鎭戍軍 확대 등의 변화가 나타났다.[57] 戍所의 경우 공민왕 초기에 다수가 설치되었지만, 왜구에 대

55) 오종록, 1994, 앞의 논문, 230-233쪽.
56) 『세종실록』 권75, 세종 18년 11월 1일 임진.

www.kci.go.kr

한 대비는 제대로 이루어지지 못하였다.[58] 진수군은 수소의 설치에 따라 각 주현이 배속되어 있었으며, 沿海 지역에 거주하는 軍民에게 방어 임무를 맡겼다.[59]

이러한 지방군 운용에서 중심적 역할을 맡은 것은 都巡問使였다. 도순문사는 충정왕대를 전후하여 설치된 것으로 보이며, 按廉使가 도의 행정을 담당한 것과 다르게 군사업무를 담당하기 위해 파견되었다. 그러나 도순문사는 전임 관직이 아니었으며, 각 도마다 元帥가 있어 왜구의 침입이 있을 때 지휘관으로서 역할을 하였다.[60] 1376년(우왕 2) 도순문사가 원수를 겸직하도록 하였다.[61]

고려말 이성계가 맡은 3도 도순찰사는 왜구에 대응하여 중앙에서 지휘관을 파견하던 방식을 보여준다.[62] 1389년(공양왕 원년)에는 도순문사를 都節制使, 원수를 節制使로 개칭하여 각 도에 전임 도절제사가 상설 파견되기에 이른다.[63] 이는 조선시대까지 이어지는 '도 단위 군사 지휘체계'의 직접적인 기원이 된다.[64]

1393년(태조 2) 경상도 안렴사 沈孝生은 倭寇의 침입에 대비하여 여러 도에 절제사를 파견하도록 건의하였다.[65] 이는 고려 말과 같이 중앙에서 지휘관을 보내 대응하는 방식이 건국 초기에도 활용되었음을 보여준다. 남방 지역의 지방군 체제 변화와 함께 북방 양계 지역도 공민왕대 이후 변화가 일어나게 된다. 먼저 북방의 군사행정구역인 동계와 북계 대신 동북면과 서북면으로 명칭이 변경되었다. 이 시기 양계에는 防禦使나 鎭將이 파견되지 않았으며, 주진군도 붕괴되었다. 그러

57) 민현구, 1983, 앞의 책, 170-172쪽.

58) 『고려사절요』 권27, 공민왕 10년 5월, 전라도 지역 18개소 설치.

59) 『고려사』 권82, 병지 2 진무, 공민왕 5년 6월.

60) 도순문사에 대해 민현구는 이미 高宗 때 명칭이 등장하지만, 고려 후기의 도순문사와 직능상 잘 연결되지 않는다고 하였다. 또한 직책도 중앙 관직으로 보아야 한다고 주장하였다.(민현구, 1983, 앞의 책, 179-180쪽); 오종록은 도순문사가 공민왕 대부터 국방 책임자로 활약하였으며, 우왕대에 이르러 원수를 겸하게 되면서 군령과 군정까지 총괄하게 되었다고 보았다.(오종록, 1986, 앞의 논문, 12-26쪽) 두 견해 가운데 1376년 이후 도순문사가 원수를 겸직하는 양상을 고려하면, 오종록의 해석이 고려 후기 군사 운영의 실제 양상과 부합하는 것으로 판단된다.

61) 『고려사』 권81. 지35, 병1, 병제, 오군, 신우 2년 7월.

62) 『태조실록』 권1, 총서.

63) 『고려사』 권77, 백관지 2, 외직, 절제사.

64) 민현구, 1983, 앞의 책, 179-181쪽.

65) 『태조실록』 권3, 태조 2년 3월 16일 신유.

www.kci.go.kr

나 북방 지역의 군사적 중요성은 매우 컸다. 이러한 점을 반영하여 동북면과 서북면에는 주진군을 대신하여 익군과 만호부가 설치·운영되었다.[66]

조선 초기 지방군 체제는 기본적으로 고려 말의 군사 운용을 계승하였다. 북방에서는 명과 여진에 대비하고, 남방에서는 왜구에 대한 방비가 주된 목적이었기 때문에, 대외적 위기 양상 자체에는 큰 변화가 없었다. 일본에 무로마치 막부[室町幕府]가 성립되었지만, 왜구의 침입을 제어하지 못하였다. 이에 따라 조선은 왜구의 소굴이라 할 수 있는 대마도에 대한 2차례 정벌[67]과 문호를 개방[3포 개항]하는 등의 양면 전략을 통해 관계를 유지하였다.

조선은 고려 말의 왜구 대책을 이어받아 수군과 병선의 증강을 통해 해안방어를 강화하였다. 외교적인 노력도 병행하여 일본 막부의 장군이나 對馬島主에 사신을 파견하여 왜구 금지에 대한 교섭을 진행하였다. 그리고 조선에 투항한 왜구의 우두머리와 공을 세운 자, 기술을 가진 왜인에게 관직을 제수하는 등 회유책도 병행하였다.

이러한 노력으로 1409년을 전후하여 왜구의 침입은 감소하였으나, 대마도의 흉년과 내부 사정으로 인해 조선과 중국 연안을 재차 침입하였다. 이에 1419년(세종 원년) 병권을 장악하고 있던 태종은 대마도 정벌을 단행하였다. 이후 조선에 대한 왜구의 침입은 급감하였고, 대마도에 대한 통교도 일부 허락하였다. 그 결과 1423년 부산포와 내이포, 1426년 염포를 추가하여 개항하였으며, 왜관을 설치하여 제한적 교류를 허용하였다.[68]

이 시기 조선의 대일외교는 명확히 군사적 제재와 외교적 교섭의 병행 전략으로 요약된다. 왜구 문제는 조선 초 대일외교의 핵심이었다. 왜구 문제 해결을 위해 조선 정부는 수군 강화와 해안 방어를 통해 군사적 방비에 힘을 기울였고, 동시에 외교적인 노력을 통해 왜구에 대한 회유책을 사용하는 두 가지 정책을 같이 추진하였다.[69]

---

66) 육군본부, 2012, 앞의 책, 288-289쪽.
67) 『태조실록』 권10, 태조 5년 12월 3일 정해; 『세종실록』 권4, 세종 1년 6월 17일 경인.
68) 한문종, 2013, 앞의 논문, 68-73쪽.

www.kci.go.kr

이러한 왜구 대응이 지방군 지휘관의 파견으로 어떻게 나타났는지 다음 사료에서 확인할 수 있다.

> 三道節制使 義安伯 李和·前 門下評理 朴葳와 崔雲海를 楊廣道에 보내고, 興安君 李濟, 判中樞院事 南誾, 參贊門下府事 李之蘭을 경상도에 보내고, 지금의 殿下와 전 全州節制使 陳乙瑞를 전라도에 보내어 왜구를 방비하게 하고, 명령하였다.[70]

심효생의 건의 이틀 뒤인 3월 18일에 위 기록과 같이 조정은 양광도, 경상도, 전라도에 절제사를 파견하였다. 이때 파견된 인물은 이화, 박위, 최운해, 남은, 이지란, 진을서 등으로, 대부분 이성계와 함께 위화도 회군을 하거나 왕족, 개국공신들이었다. 삼도절제사 이화는 이성계의 이복동생으로 왕족이었다. 경상도에 보낸 이제는 이성계의 사위였으며, 이방원[殿下]은 아들이었다. 이성계는 자신의 친인척과 신임했던 인물들에게 중앙 군사 지휘권을 주어 지방 방어에 심혈을 기울였다. 이처럼 조선은 건국 초기 무관의 부족과 지방의 원활한 군사적 통제를 위해 왕족이 삼도의 절제사를 맡게 했다.[71] 이러한 점은 역성혁명으로 나라를 건국한 조선이 군사권에 대한 불확실성을 제거하고 통치의 안정화를 위한 조치로 볼 수 있다.

이러한 지휘관 파견은 이후에도 이어졌다. 1396년(태조 5)에는 상의중추원사 이지를 충청, 전라, 경상도 都察理使로 임명하였으며, 전 상의중추원사 이천우를 강원도 助戰節制使로 전 泥城道兵馬節制使 이귀철을 충청·경상도 조전절제사로 임명하여 왜구를 방비하기 위한 조치가 이루어졌다.[72] 이처럼 절제사 외에도 고려시대에 사용되던 도찰리사와 조전절제사 등의 군사 지휘관 명칭과 파견 방식이 조선 초에도 이어졌다. 이는 무관 조직 기반이 취약했던 조선 건국 초기에 고려

---

69) 한문종, 1997, 앞의 논문, 163쪽.
70) 『태조실록』 권3, 태조 2년 3월 18일 계해.
71) 정도전의 상서에 의하면, 각 도의 절제사는 '宗室', '省宰'가 맡았다.(『태조실록』 권5, 태조 3년 2월 29일 기해)
72) 『태조실록』 권10, 태조 5년 8월 26일 신해.

www.kci.go.kr

말의 체제를 부분적으로 수용함으로써 군사 운영의 안정성과 卽應性을 확보하려는 현실적 조치로 이해할 수 있다. 여기서 주목하는 것은 해당 관직 자체의 임시적 조치 보다는, 왜구의 침입에 대응하여 중앙에서 지휘관을 파견하던 고려 말의 군사 운용 방식이 조선 건국 이후에도 활용되었다는 점이다.

지휘관 파견과 함께 군적 작성이 이루어지면서 지방군 편제의 기반이 마련되었다. 『조선경국전』에 따르면 조선의 지방에는 陸守兵과 騎船兵이 있었다.[73] 그러나 이미 건국 직후부터 작성된 名簿에도 지방군의 존재를 확인할 수 있다. 1393년(태조 2) 5월 조선은 군사 체제를 정비하기 위해 8도에 절제사를 파견해 군사 명부를 작성하였다.[74] 각 도에 파견된 절제사는 군사 명부를 작성하기 위해 파견된 것은 아니었으며, 왜구의 침입에 대비해 각 지역에 파견된 것이다. 이들 중 남은은 경상도, 박위는 양광도, 진을서는 전라도에 남아 軍籍을 작성하였다. 이외 지역에서는 안렴사가 군적을 작성하여 올렸다. 군적을 작성한 지역은 경기 좌우도, 양광도, 경상도, 전라도, 서해도, 교주도, 강릉도 등 모두 8도에 해당된다. 북방 양계를 제외한 전 지역에서 병부가 작성된 것으로 보아 8도가 당시의 행정 구역을 나타내고 있는 것을 알 수 있다.

조선 초기 군사 兵簿의 작성은 지방 행정 구역의 정비와 병행하여 중앙군 및 지방군을 조직하는 데 필요한 기초 자료를 마련한 것이라 할 수 있다. 경상도, 양광도, 전라도의 경우 절제사가 남아서 군적부를 작성하였고, 이후에는 도절제사로 임명된 것으로 보인다. 나머지 지역은 안렴사가 도절제사의 임무를 수행한 것으로 볼 수 있다. 또한 병부가 작성된 8도는 군사 행정 구역이자 군사 활동의 단위였던 반면, 북방 지역은 별개의 군사 체제를 이루고 있었다.[75] 다만 지방군과 중앙군의 군역 자료로 활용되는 군적부의 작성과 함께 지방군의 지휘관이 편성되고 있는 것을 확인할 수 있다.

---

73) 『조선경국전』 정전 군제.

74) 8도는 경기 좌우도와 양광도·경상도·전라도·서해도·교주도·강릉도이다. 馬兵·步兵과 기선군이 합계 200,800여 명이었다. 마병과 보병은 지방의 육군병력이며, 기선군은 수군에 해당한다.(『태조실록』 권3, 태조 2년 5월 26일 경오)

75) 민현구, 1983, 앞의 책, 181쪽.

www.kci.go.kr

이러한 군적 정비와 함께 지방군을 통솔하는 지휘관의 구성도 구체화되었다. 1394년(태조 3) 조선은 군대를 개편하여 지방군 지휘체계와 중앙 삼군에 대한 지역 편성을 확립하였다. 개편 내용을 보면 다음과 같다.

> 매 1道마다 節制使는 宗室·省宰가 맡고, 副節制使는 中樞府에서 맡고, 兵馬鈐轄使는 嘉善이 맡는데, 州郡의 군사 1백 명을 管掌하고, 兵馬團練使는 정3품·종3품이 맡는데, 주군의 군사 1백 명을 관장하고, 團練判官에 이르기까지 군사를 관장함이 차등이 있게 하고, 中軍은 경기 좌·우도와 동북면이 속하고, 左軍은 江陵道·交州道·경상도·전라도가 속하고, 右軍은 楊廣道·西海道·서북면이 속하게 할 것이며,(하략)[76]

지방의 각 도는 절제사가 맡고, 각 병력은 병마검할사와 단련사가 각각 1백 명을 담당하게 되었다. 중앙 삼군에는 각각의 지역을 분배하여 편성하였다. 이때 전라도는 좌군에 속하게 되었다. 지휘권 문제 해결을 위해 지방 병력 지휘는 검할사와 단련사가 맡았으며, 절제사는 이들을 규찰하도록 상하 관계를 규정하였다. 그러나 절제사는 지방이 아닌 중앙에 위치한 무관직으로 고려 말과 큰 차이를 보이지 않았다.

지방군 지휘관의 편성은 이를 보좌하는 군관의 배치로도 이어졌다. 1394년 3월에는 도절제사 아래 군관의 수를 정하였는데, 도절제사 휘하에 병마사, 知兵馬使, 副使는 각각 1명씩으로 하고, 판관, 伴黨은 각각 3명씩으로 하였다.[77] 이때에 이르러 각 도의 군사 책임자로 도절제사가 파견되었으며, 이를 보좌할 수 있는 군관이 각 9명씩 배치된 것을 알 수 있다. 군관의 배치는 지휘관 개인의 파견에 더하여 이를 보좌하는 조직이 정비되고 있었음을 보여준다.

이러한 지휘관 배치가 실제 어떠한 업무와 연결되었는지는 1397년(태조 6) 2월 11일 『태조실록』 기록에서 확인할 수 있다. 도절제사의 업무는 평시에 帳籍에 의

76) 병마단련사를 병마사로 지칭한 것으로 보이며, 절제사는 중앙에 위치하여 이를 감찰하였다.(『태조실록』 권5, 태조 3년 2월 29일 기해)
77) 『태조실록』 권5, 태조 3년 3월 6일 을사.

www.kci.go.kr

해 군인의 수효를 정하고 농한기에는 훈련을 실시하며, 유사시에는 적절하게 대응하는 것이었다.[78] 일반적인 군사 지휘관으로서 업무를 수행한 것이다. 그러나 1397년 5월, 5도에 지휘관으로 병마도절제사를 파하고 진을 설치하였다. 각 진에는 첨절제사를 두어 관할 일대 고을의 군사를 거느리게 하여 대비하였다. 이때 설치된 진은 지역별로 보면 경상도 4개소로 합포, 강주, 영해, 동래, 전라도 4개소 목포, 조양, 옥구, 흥덕, 충청도 3개소 순성, 남포, 이산, 풍해도 2개소 풍주, 옹진, 강원도 2개소 삼척, 간성이다.[79]

남방지역 주요 해안에 설치된 진은 군사시설로서 왜구를 해안에서 차단하여 내륙으로의 침입을 사전에 방지하는 군사 거점이었다. 진의 설치는 왜구에 대한 군사 전략으로 채택된 것이다.[80] 도에 진이 설치되면서 도절제사는 폐지되었으나, 이는 남방에 해당하는 부분이며 북방에는 도절제사가 파견되었다. 그러나 남방지역에 도절제사의 호칭이 다시 나오는 것으로 보아 복설된 것을 확인할 수 있다.[81] 도절제사가 복설된 원인에 대해서는 명확한 기록이 없다. 다만 각 지역에 설치된 진의 병력과 첨절제사들을 총괄 지휘할 수 있는 지휘관이 필요했던 것으로 보인다.

이러한 변화를 통해 조선의 지방군 체제는 점차 체계화되는 모습을 볼 수 있다. 각 도의 총지휘관으로 도절제사가 임명되었고, 해안지역에 진이라고 불리는 군사 시설이 설치된 것이다. 그러나 1402년(태종 2) 각 지역의 지휘관 기록을 보면 동북면, 강원, 충청, 경상, 전라도 도통사에 趙英茂, 서북면 도절제사로 이빈, 안주도 도절제사로 이천우, 풍해도 도절제사로 柳亮, 동북면과 강원도 도안무사에 김영렬을 임명하였다.[82] 여기에는 고려시대 군사 지휘관인 도통사와 도안무사가 나타나는데 이러한 명칭은 趙思義의 난[83]으로 인해 중앙에서 파견된 군사지휘관

78) 『태조실록』 권11, 태조 6년 2월 11일 갑오.
79) 『태조실록』 권11, 태조 6년 5월 21일 임신.
80) 오종록, 1985, 「조선초기 병마절도사제의 성립과 운용(상)」, 『진단학보』 59, 83쪽.
81) 『정종실록』 권2, 정종 1년 9월 10일 정축.
82) 『태종실록』 권4, 태종 2년 11월 12일 신묘.
83) 『태종실록』 권4, 태종 2년 11월 5일 갑신.

www.kci.go.kr

호칭이었다. 조선 초기 각 지방에 파견된 지휘관의 호칭에는 도절제사, 절제사, 병마사가 있었지만 각 주요 군사업무 해결을 위해 고려시대 지휘관의 명칭이 지속적으로 사용된 것을 알 수 있다.[84]

진의 설치로 한때 폐지되었던 도절제사가 다시 복설되면서 지방에는 하나의 營[兵營]을 중심으로 한 군사 조직이 이루어졌다.[85] 도절제사가 각 지방의 전임 군사 지휘관으로 파견된 시기는 명확하지 않지만, 정종대 서울에 머물던 절제사를 파했다는 것과 1403년(태종 3)을 전후로 지방관을 병마도절제사로 겸직시킨 기록을 보면 태종 초기에 각 지역에 파견된 것으로 보인다.[86]

각 진은 첨절제사가 鎭軍에 대한 지휘를 맡고, 이들을 도절제사가 총괄하는 도절제사-첨절제사 체계가 확립되어 營鎭軍의 기반을 마련하였다. 1409년(태종 9) 10월에 조선은 군사적 관할을 11개 도로 구분하면서 각 도에 도절제사를 한 명씩 두고 그 아래 절제사와 첨절제사를 임명하였다. 도절제사는 상주진주도, 계림안동도, 전라도, 충청도, 경기좌도, 경기우도, 풍해도, 강원도, 동북면, 평양도, 안주도 등 총 11개 도에 파견되었다. 그 아래에는 품계에 따라 가선 이상은 절제사로, 통정 이하는 첨절제사로 두었다.[87]

특히 경상도는 좌·우로 군사 행정구역이 분리되어 2명의 도절제사가 임명되었다. 이에 따라 경상도에는 2개의 병영이 설치되었다. 북방 지역에는 고려의 관직

---

84) 조선시대 각 지방에 파견된 장수의 호칭은 다양하게 나타나고 있다. 특히 도병마사, 병마사, 도절제사, 절제사에 대해 『조선왕조실록』에는 혼합 표기되어 있다. 이러한 외방 무관직을 조선에서도 보완하려고 하였다. 1415년 조선 조정은 관제 개편을 통해 도병마사를 병마절제사로 고쳤다.(『태종실록』 권29, 태종 15년 1월 26일 을축); 1423년에 도병마사와 병마사는 고려 시대의 제도로 이미 도절제사-첨절제사로 호칭하고 있었는데 각 진의 병마사를 그대로 둘 수 없어, 각 진의 병마사도 첨절제사(3품)-동첨절제사(4품)로 변경하였다.(『세종실록』 권22, 세종 5년 11월 22일 기해)

85) 영은 전임 병마절제사(후대 병마절도사)가 주둔하고 있는 군사시설로 통상 內相 또는 兵營이라 칭해진다. 진은 도보다 작은 소단위 군사구역의 중심 거점이었다. 진에는 첨절제사가 파견되었다.(육군본부, 2012, 앞의 책, 292-300쪽)

86) 『정종실록』 권4, 정종 2년 4월 6일 신축; 『태종실록』 권5, 태종 3년 6월 29일 을해; 권6, 태종 3년 8월 20일 을축.

87) 『태종실록』 권18, 9년 10월 27일 을축; 경상도의 경우 안동도를 좌도로 상주진주도를 우도로 변경하였는데, 이러한 조치를 통해 볼 때 11개도는 군사적 구분을 위한 도로 이해할 수 있다.(『태종실록』 권31, 태종 16년 4월 17일 기묘)

www.kci.go.kr

인 안무사가 파견되기도 하였으나, 1417년에는 안무사가 도절제사로 개칭되면서 지휘관의 명칭이 통일되었다.[88] 각 지역에 군사 행정 책임자가 파견되면서 병영을 중심으로 한 군사조직이 점차 정비되었다.

병영을 중심으로 지휘체계가 정비되는 가운데, 세종대에는 그 지휘를 받는 각 진에도 변화가 나타났다. 경상도의 경우 태조대 합포진, 강주진, 영해진, 동래진 등 4개에서 울산진, 영일진, 동래진, 영해진, 사천진 등 총 5개의 진으로 확대되었다. 전라도는 옥구진, 부안진, 무장진, 조양진으로 진의 수에는 변화가 없었지만, 목포진과 흥덕진 대신 무장진과 부안진이 설치되었다. 충청도는 태조대 순성진, 남포진, 이산진이 있었으나, 세종대에는 순성진과 남포진으로 축소되었다. 황해도는 기존 풍주진, 옹진진에서 풍천진, 장연진, 옹진진, 강령진으로 확대 개편되었다. 강원도의 경우 삼척진과 간성진이 태조대에 설치되었지만, 유방군은 존재하지 않았다.[89] 삼척과 간성에 진이 설치되었지만, 실제 주둔하는 병력은 없었던 것이다. 황해도 해주와 강원도 강릉에도 1420년에 진이 설치되었다. 그러나 해주진의 경우 1425년 영과 진을 함께 두는 문제로 진을 唐釜로 옮겨 예속시켰다.[90] 강릉진도 1426년에 황해도 해주와 같은 문제로 진을 혁파하였다.[91]

[표 2] 태조·세종대 남방 진의 변화 양상

도	태조	세종
경상도	합포, 강주, 영해, 동래	울산, 영일, 동래, 영해, 사천
전라도	목포, 조양, 옥구, 흥덕	옥구, 부안, 무장, 조양
충청도	순성, 남포, 이산	순성, 남포
풍해도(황해도)	풍주, 옹진	풍천(풍주), 옹진, 장연, 강령
강원도	삼척, 간성	삼척, 간성

88) 『태종실록』 권34, 태종 17년 10월 15일 정유.
89) 『세종실록지리지』 권153, 강원도.
90) 실제 예속된 시기는 강릉진의 혁파와 마찬가지로 1426년에 시행되었다.(『세종실록』 권30, 세종 7년 11월 22일 정사)
91) 『세종실록』 권32, 세종 8년 5월 4일 정유.

www.kci.go.kr

지방군의 최고 지휘관인 병마절제사의 명칭은 1466년(세조 12)에 병마절도사로 변경되었다. 1472년(성종 3)에는 각 도의 관찰사가 병마절도사를 겸직하면서 각 지방의 최고 지휘관으로 확립되었다.[92]

조선은 고려 말의 왜구 대책을 이어받아 수군과 병선의 증강을 통해 해안방어를 강화하였다. 외교적인 노력도 병행하여 일본 막부의 장군이나 對馬島主에 사신을 파견하여 왜구 금지에 대한 교섭을 진행하였다. 그리고 조선에 투항한 왜구의 우두머리와 공을 세운 자, 기술을 가진 왜인에게 관직을 제수하는 등 회유책도 병행하였다.

이러한 노력으로 1409년을 전후하여 왜구의 침입은 감소하였으나, 대마도의 흉년과 내부 사정으로 인해 조선과 중국 연안을 재차 침입하였다. 이에 1419년(세종 원년) 병권을 장악하고 있던 태종은 대마도 정벌을 단행하였다. 이후 조선에 대한 왜구의 침입은 급감하였고, 대마도에 대한 통교도 일부 허락하였다. 그 결과 1423년 부산포와 내이포, 1426년 염포를 추가하여 개항하였으며, 왜관을 설치하여 제한적 교류를 허용하였다.[93]

이 시기 조선의 대일외교는 명확히 군사적 제재와 외교적 교섭의 병행 전략으로 요약된다. 왜구 문제는 조선 초 대일외교의 핵심이었다. 왜구 문제 해결을 위해 조선 정부는 수군 강화와 해안 방어를 통해 군사적 방비에 힘을 기울였고, 동시에 외교적인 노력을 통해 왜구에 대한 회유책을 사용하는 두 가지 정책을 같이 추진하였다.[94]

이처럼 남방 지방군은 고려 말의 왜구 대응과 지휘관 파견 방식을 계승하면서, 군적 정비와 병영·진의 설치를 통해 조직되었다. 도절제사가 각 진의 첨절제사를 지휘하는 관계가 마련되었으나, 중앙 번상 병력을 우선하는 군역 운영 속에서 진의 유방군 확보는 계속 과제로 남았다. 북방이 군익도에 따른 지역적 동원과 변경 거점을 연결하였다면, 남방은 병영과 해안 진을 중심으로 지휘 관계를 정비하였

92) 오종록, 1985, 「조선초기 병마절도사제의 성립과 운용(상)」, 『진단학보』 59, 94쪽.
93) 한문종, 2013, 앞의 논문, 68-73쪽.
94) 한문종, 1997, 앞의 논문, 163쪽.

www.kci.go.kr

다. 이러한 차이가 전국적 편제의 통합을 검토하는 출발점이 되었다.

Ⅳ. 군익도의 전국 확대와 진관 체제로의 전환

앞서 살펴본 남·북방 지방군의 정비는 세조대에 전국적인 군사 편제의 재편으로 이어졌다. 북방에서만 실시된 군익도 체제는 1455년(세조 1)에 전국적으로 확대 시행되었다. 『세조실록』에 군익도의 시행 목적을 짧게 기록하고 있다.

> 각 도 연해의 요해지에는 진을 설치하고 鎭將을 두어 그 방어를 견고히 하고 있으나, 내륙의 州縣에는 아직 진을 설치하지 않아서 만약 寇賊이 발생하여 邊鎭이 감히 이를 막지 못하게 되면, 반드시 마구 들어와 무인지경을 밟는 것처럼 할 것이니, 염려하지 않을 수 없습니다. 청컨대 內地에도 적당히 요량하여 거진을 설치하고, 근방의 여러 고을을 중익·좌익·우익에 분속시키도록 하소서. 그 익을 나눌 여러 고을과 節目은 뒤에 갖추어 기록하였습니다.[95]

이 사료에서 병조는 연해의 진만으로는 적의 내륙 진입에 대응하기 어렵다는 문제를 지적하고, 내지에 巨鎭을 설치하여 인근 군현을 중익·좌익·우익으로 분속하도록 하였다. 같은 해 11월 양성지는 익의 설치 목적을 都城으로부터 外藩을 통제하는 데 있다고 설명하였다.[96] 따라서 군익도의 전국 시행은 내륙 방어를 보완하는 동시에 중앙에서 지방의 군사적 관할을 정비하려는 조치였다.

전국적인 지방군 체제의 시행은 북방에서 보완해 온 군익도 편제를 남방 내륙에도 적용하여 군현의 관할과 병력 동원 관계를 정비하였다. 각 군익도는 중익·좌익·우익으로 나누어 편성하였다.[97] 대체로 중익을 기준으로 서쪽 군현을 우익, 동쪽 군현을 좌익으로 삼았으나, 양계와 황해도는 배치 기준이 달라 양성지가 이

95) 『세조실록』 권2, 세조 1년 9월 11일 계미.
96) 『세조실록』 권2, 세조 1년 11월 10일 신사.
97) 『세조실록』 권2, 세조 1년 9월 11일 계미.

www.kci.go.kr

를 통일하도록 건의하였다.[98] 다만 경상도, 전라도, 충청도의 경우 해안 진을 거진으로 삼아 중심에 중익을 두고, 좌·우익으로 배치하였다.

이러한 전국적 편성 원칙이 지역별로 적용된 양상은 전라도의 사례에서 구체적으로 확인할 수 있다. 전라도의 군익도 체제는 전주도, 남원도, 순천진, 나주도, 흥양진, 옥구진, 부안진, 무장진, 제주도로 구분하였으며, 각 고을을 중익-좌익-우익으로 편성하여 소속시켰다. 이러한 군익도 편제를 통해 전라도 지역의 방어 전략을 확인할 수 있다. 전라도 지역의 내륙은 전주를 중심으로 한 전라도 북부 내륙지역과 남원을 중심으로 하는 전라도 동부 내륙지역에 거점을 형성하였다. 왜구에 대한 방어로 서남부 해안지역에는 순천, 흥양, 나주, 무장, 부안, 옥구를 중심으로 거진을 편성하여 방어 거점으로 삼았다.[99]

조선의 남해안 일대는 왜구의 최우선 침입 지역으로 간주되어 전라도 내륙보다 군사 시설인 진이 더 많이 편제되어 설치된 것을 알 수 있다. 해안에 설치된 진의 수로 볼 때 남해안 일대에서 적을 1차로 방어하고 내륙 지역 군현의 병력을 동원하여 이를 보강하는 구조를 갖춘 것이다. 결국 기존 4개소에 머물던 진의 수가 늘어난 것은 왜구의 침입에 대비한 방어 전략이라고 할 수 있다. 이는 군익도 체제의 시행 목적에도 부합한다고 볼 수 있다. 그리고 거진의 중익을 중심으로 여러 군현을 배속하여 관할 구역도 명확하게 구분하였다.

전라도와 비교하면 다른 도의 군익도 배치에서도 지역별 차이가 드러난다. 경기도는 광주도·양주도·부평도의 3개 군익도로 편제하여 한성에 대한 방어에 중점을 두었다. 충청도는 충주도·청주도·홍주도·공주도와 태안진·남포진의 6개로 구성되었다. 황해도는 4개, 강원도는 5개 군익도로 나뉘었다. 경기도, 황해도, 강원도에는 해안에 별도의 진 시설 없이 군익도로만 편제되었다.

경상도에서도 해안 방어의 필요성이 편제에 반영되었다. 경상도는 6개 도와 5개 진의 11개 군익도로 구분되었다. 1455년(단종 3) 관찰사 黃守身은 柳浦·熊川鎭·

98) 양성지는 좌익과 우익을 나누어 시행한 제도에 있어 북방, 황해도와 나머지 지역이 달랐기 때문에 하나의 형태로 변경하자고 하였다.(『세조실록』 권2, 세조 1년 11월 10일 신사)

99) 유연성, 2025, 「을묘왜변 당시 조선의 남방 방어체제와 한계」, 『역사학연구』 98, 158쪽.

www.kci.go.kr

東萊鎭 및 주변 石堡의 분번과 경상 우도 도절제사 영의 병력 증원을 건의하였다.[100] 기존 해안 거점을 유지하되 인접 병력의 배치와 동원을 조정하여 보완하려는 요구가 계속된 것이다.

군익도의 전국 시행은 기존 북방의 편제에도 영향을 주었다. 평안도에서는 군익도 구획을 세분하고, 함경도에서는 기존 군익도의 틀을 유지하면서 일부 군현의 좌·우익 분속을 조정하였다. 북방과 남방의 방어 거점은 서로 달랐지만, 전국적으로 삼익에 따른 분속과 지휘 관계를 정비하였다는 점은 공통적이었다.

이처럼 군현의 분속을 정한 데 이어, 각 군익도의 지휘체계와 지휘관 호칭도 절목으로 정하여 시행하였다.[101] 군익도 체제에서 각 중익의 수령을 '某道某鎭中翼兵馬節制使', 또는 '첨절제사'라고 하고 좌우익은 '某道某鎭某翼兵馬團鍊使·부사·판관'으로 칭했다. 기존 북방에서 시행한 명칭을 그대로 사용한 것이다. 지휘권의 상하 관계도 규정하여 중익의 병마절제사는 도절제사의 지휘를 받고, 모든 익은 중익의 병마절제사의 지시를 받도록 함으로써 중익이 삼익의 지휘를 담당하도록 하는 동시에 도절제사의 지휘 아래에 두었다.

지휘관계의 규정과 함께 병력의 훈련 및 유사시 동원 방식도 정해졌다. 군익도 내 병력 운용은 매년 2월 18일과 10월 18일에 중익에 모여 습진하며, 11월 22일과 정월 22일에는 각 익의 首官이 훈련을 담당하도록 하였다. 군익도 중 兩界와 沿海의 고을은 방어가 가장 중요했기 때문에 그 지역을 벗어나지 못하도록 하였다. 다만 중익의 장이 훈련을 할 경우 해당 고을에 가서 연습하고, 좌익과 우익도 같은 방식으로 훈련하도록 지침이 마련되었다. 해안 지역 진은 유사시 해당 익에서 군병을 징집하여 도절제사에게 보고하고, 상황에 맞는 대응을 하도록 하였다.[102]

이와 같이 1455년의 군익도 시행은 중익·좌익·우익의 분속과 도절제사 아래의 지휘 관계를 전국적으로 적용한 조치였다. 지역별 방어 거점을 하나의 편제 원리

100) 『단종실록』 권14, 단종 3년 윤6월 5일 기유.
101) 『세조실록』 권2, 세조 1년 9월 11일 계미.
102) 유연성, 2025, 앞의 논문, 158쪽.

www.kci.go.kr

로 연결하였다는 점에서 통합의 방향은 분명하였지만, 그 운영이 곧바로 안정되었다고 단정할 수는 없다.

그러나 군익도는 1457년(세조 3) 삼익의 구분을 혁파하고 거진을 중심으로 여러 군현을 분속하는 진관체제로 전환되었다.[103] 평안도와 함경도에서 시행되던 군익도 체제를 전국으로 확대하였고, 다시 지방군을 정비하기 위해 '거진'을 중심으로 '진'을 설치하는 진관 체제가 도입되었다. 이후 진관 체제는 『경국대전』에 수록되어 조선의 기본적인 지방 군사 제도로 확립되었으며, 지방군의 운용과 활용 측면에서 제승방략으로 변화하기 전까지 조선의 지방군 체제의 근간이 되었다.

鎭管은 지방의 행정 구역을 군사 단위로 재편성한 군사 조직이다. 진관 체제는 1457년에 시행되었지만, 군사 시설인 진은 이미 태조 때부터 설치·운영되었다.[104] 당시 경상도, 전라도, 충청도, 풍해도, 강원도에 총 15개의 진이 설치되었다. 이렇게 설치된 진에는 영진군이 배속되었고, 군익도 체제를 거치면서 진의 수는 크게 확대되었다. 이후 다시 재편되어 진관 체제가 성립된 것이다. 이처럼 조선 전기에 정비된 진관 체제는 조선의 행정 구역 개편과 함께 지방 군사 체제를 일원화하기 위한 군사 행정 조직으로 편성되었다.

군익도 체제가 짧은 기간만 시행되다가 폐지된 명확한 이유는 사료가 부족하여 알기 어렵다.[105] 다만, 민현구의 주장처럼 군사 단위인 '도'와 행정구역의 '도'가 명백한 혼란을 야기했을 가능성이 있다. 또한 지휘체계의 통합과 제진의 원활

---

103) 『세조실록』 권9, 세조 3년 10월 20일 경술.

104) 『태조실록』 권11, 태조 6년 5월 21일 임신.

105) 민현구는 군익도에서 진관으로 변화 과정에서 몇 가지 특징을 통해 변화 양상을 추정하고 있다. 첫째, 진관 체제는 '道' 대신 '鎭'을 편제 단위로 사용하였다. 행정구역의 '도'와 혼동되는 것을 피하는 것과 조선 초 설치된 진과 연결하여 要塞지역, 군사기지로서의 據點的 성격을 분명히 하기 위한 것이다. 둘째, 삼익 체제가 지양되고, 거진을 중심으로 제진을 분속시킨 것은 제진에 독자성을 부여하고, 일원적 군사체제를 분명히 하기 위한 조치였다. 셋째, 지휘체계에 있어 군익도 체제에서는 중익 병마절제사에게 명령권이 있다고 규정하지만, 중익에 속하는 단위지역이 여럿 있는 경우도 많아 혼란이 발생하기 때문에 상하 관계를 규정하기 위해 거진을 편성한 것이다. 마지막으로 獨鎭의 모습이 진관 체제 하에서 더 이상 보이지 않는 것이다. 이러한 변화 양상은 세조대의 군제 개편 방향과 일치되는 것이며 전역을 망라하는 진관 체제가 보다 완벽하게 되는 것을 뜻한다.(민현구, 1983, 앞의 책, 247-249쪽)

www.kci.go.kr

한 운용을 위한 실행 목적도 합당하다고 볼 수 있다. 여기에 더하여 군익도에서 진관으로의 전환은 지방 행정구역의 조정과 군사 거점의 배치를 함께 정비하려는 움직임 속에서 이해할 필요가 있다.[106] 주·군의 병합과 거진의 설치가 함께 논의되었다는 점에서, 이러한 전환에는 군사 지휘 관계뿐 아니라 병력과 군사 거점의 지역적 배치를 조정하려는 목적도 작용하였던 것으로 볼 수 있다.

실제로 1455년 11월 이조에서는 평안도 의주 방어의 중요성을 강조하며 인산군과 통합을 요청하였다.[107] 군사적인 목적으로 지역의 통폐합이 이루어진 부분은 충청, 전라, 경상도 도순찰사의 事目을 통해서도 확인할 수 있다. 연해 고을 중 중요도가 떨어지는 지역을 병합하고 적의 이동 경로에 거진을 설치하여 병력을 증원할 뿐만 아니라, 연해에서 서울까지 거진을 다수 설치해야 한다는 내용이 나타난다.[108] 지방 고을의 병합이 가능한 지역에 대해서는 구체적인 사목까지 정하여 보고할 정도로 통합 논의가 적극적이었다. 주군의 통합은 본 읍과 병합할 고을의 노비부터 民戶의 수, 山川 구역, 官穀의 출납, 詞訟 왕래의 거리까지 참고하여 자세하고도 신중하게 정하였다.[109]

이러한 주·군 병합 논의와 진 설치 방침은 세조가 병조에 내린 지시에서도 확인된다. 세조는 연변 여러 읍의 병합과 진 설치를 관찰사의 보고와 논의를 통해 시행하도록 하였다.[110] 그는 10월 17일 병조에 진관 체제의 시행을 위해 8도에 거진을 설치하고 도절제사가 제진까지 통솔하도록 지시하였다.[111] 진관을 시행하기 위한 사전 작업으로 병조에 자신의 뜻을 전달한 것이다.

세조의 지방 군정에 대한 관심은 이후에도 여러 차례 나타나고 있다. 진관이 전국적으로 시행되기 이틀 전인 10월 18일 세조는 金礩, 신숙주, 구치관을 밤에

106) 『세조실록』 권2, 세조 1년 11월 1일 임신; 2일 계유; 『세조실록』 권4, 세조 2년 5월 26일 갑오; 『세조실록』 권5, 세조 2년 9월 7일 갑술; 11월 23일 기축; 『세조실록』 권6, 세조 3년 2월 21일 을묘.

107) 『세조실록』 권2, 세조 1년 11월 7일 무인.

108) 『세조실록』 권4, 세조 2년 7월 15일 임오.

109) 『세조실록』 권5, 세조 2년 11월 23일 기축.

110) 『세조실록』 권6, 세조 3년 2월 25일 기미.

111) 『세조실록』 권9, 세조 3년 10월 17일 정미.

www.kci.go.kr

불러내 각도에 진을 설치하는 방안을 논의하였다.[112] 자세한 논의 내용은 알 수 없으나 불과 이틀 뒤인 10월 20일에 군익도가 폐지되고 거진을 중심으로 하는 진관 체제가 시행된 것으로 보아 주군의 통합이 진관 체제 도입과 직접적인 관련이 있음을 알 수 있다. 세조의 관심은 10월 24일 각 도의 절제사에게 내린 諭示에서도 드러난다.[113] 그는 국가의 가장 중요한 일은 軍政이며, 그 핵심은 무기[械器]와 성곽, 훈련[敎閱]이라고 강조하였다. 또한 요해처에 거진을 설치하고 주군을 통솔하며, 제진의 장이 도절제사의 통제를 받는 것은 모두 자신의 方略이라고 밝혔다. 군익도에서 진관으로의 변화는 세조의 강력한 의지가 반영된 결과였다.

이러한 군정 개편을 추진한 정치적 배경은 중앙의 지방 통치 강화라는 측면에서도 살펴볼 수 있다. 세조는 내부적인 통치 안정화를 위해 행정 구역과 군사 지역을 통합하여 관리하려는 의도를 가지고 있었다. 중앙에서 지방에 대한 지배력 확보는 왕정의 중요한 목표이며 왕권 강화의 척도가 되었다. 중앙집권의 강화는 세조대의 중요한 정치목표의 하나였다. 중앙집권의 목표는 백성에 대한 정치적 지배력의 확보와 강화이며, 철저한 파악에서 비롯되는 것이었다. 이를 실현하기 위해서 전국의 호구와 군정에 대해 정확한 파악이 필수적이었다. 또한 수령에 대한 관리와 행정구역의 재조정도 중앙의 지방에 대한 통치와 행정에 필요한 것이었다.[114]

또한 외부적으로는 왜구와 여진의 침입이 줄어든 상황을 이용하여 강력한 통치자로서의 면모를 드러내고자 하였다. 이러한 배경 속에서 세조는 새로운 지방 통치의 일환으로 진관 체제를 도입하였다. 이는 단순한 지방 군사 제도를 개편한 것을 넘어, 왕권을 강화하고 중앙 집권적인 통치 체제를 확립하려는 세조의 모습이 투영된 것이다. 진관 체제를 통해 각 지역의 방어 전략을 수립하고 시행하며, 동시에 원활한 군정으로 중앙군을 다시 확립시키려고 하였다. 이를 통해 세조는 지방에 대한 중앙의 통제력을 강화하여 안정적인 국가 운영을 꾀했다고 볼 수 있다.

---

112) 戶籍法도 같이 논의하였다.(『세조실록』 권9, 세조 3년 10월 18일 무신)
113) 『세조실록』 권9, 세조 3년 10월 24일 갑인.
114) 최승희, 1997, 「세조대 왕위의 취약성과 왕권강화책」, 『조선시대사학보』 1, 43-44쪽.

www.kci.go.kr

군익도에서 진관으로의 전환은 북방의 편제를 남방에 옮기는 데서 끝난 것이 아니라, 기존 방어 거점과 군현의 관계를 전국적으로 다시 조직한 과정이었다. 내륙 방어와 병력 동원이라는 과제 아래 거진-제진의 관할 및 지휘 관계를 명확히 하였다는 점에서, 지역별로 형성된 지방군 체제를 통합하는 방향을 보여준다.

V. 맺음말

조선 초기 지방군 체제는 개국과 함께 새롭게 만들어진 것이 아니라 고려 말 지방군제의 변화와 군사적 경험을 계승하면서 점차적으로 정비되었다. 고려 말 북방에서는 익군과 만호부가, 남방에서는 왜구에 대응하기 위한 진수군과 도순문사·원수·절제사 등의 지휘체계가 운영되었으며, 이러한 제도적 기반은 조선 건국 이후 지방군의 편제와 체제를 정비하는 데 활용되었다.

조선 건국 초기 지방군은 북방과 남방의 군사적 조건에 따라 서로 다른 형태로 운영되었다. 북방에서는 익군을 기반으로 군익도 체제가 정비되었다. 특히 여진과의 충돌과 압록강·두만강 유역의 개척에 대응하여 군현의 분속과 진·구자의 배치를 조정하고 군정 조직과 변경 거점의 방어 기능을 연결하였다. 남방에서는 왜구의 침입에 대비하여 주요 해안에 진을 설치하고 도절제사·절제사·첨절제사 등의 지휘체계를 마련하였다. 태종·세종대에는 각 지역의 군사적 조건에 맞추어 이러한 체제가 구체화되었으며, 특히 남방에서는 병영과 진을 중심으로 지방군의 지휘체계가 점차 일원화되었다. 그러나 이와 같은 북방과 남방의 이원적 체제는 전국적인 병력 동원과 지휘체계를 통합하는 데 일정한 한계를 지니고 있었다.

이러한 문제를 보완하기 위해 1455년 군익도가 전국적으로 확대 시행되었다. 내륙에 거진을 설치하고 인근 군현을 중익·좌익·우익으로 분속한 것은 기존의 해안 진 중심 방어체계를 내륙의 군현과 연결하여 전국적인 군사 동원체계를 마련하려는 조치였다. 그러나 군익도는 시행된 지 2년 만에 폐지되고 1457년 진관체제로 전환되었다. 진관 체제는 거진을 중심으로 제진을 분속하고 지휘관계를

www.kci.go.kr

명확히 함으로써 지방의 행정구역과 군사구역을 결합하고 지방군의 지휘체계를 정비하려는 방향을 보여준다. 따라서 군익도에서 진관으로의 변화는 단순한 제도의 교체라기보다, 고려 말 이후 지역별로 분화되어 있던 지방군 체제를 전국적인 군사 행정체계로 재편하는 과정이라고 할 수 있다.

조선 초기 지방군의 정비 과정은 고려 말의 제도를 바탕으로 지역별 군사적 조건에 대응하는 단계에서 출발하였다. 태종·세종대를 거치며 편제와 지휘체계를 구체화하고, 세조대에 이르러 이를 전국적인 군사 행정체계로 통합하는 방향으로 전개된 것이다. 다만 초기 지방군 체제는 조직과 지휘체계에 중점을 두었기 때문에 군역 부담과 군액의 변화, 군적의 실제 운영, 중앙군과 지방군 사이의 병력 이동 및 전시 동원 양상까지 충분히 검토하지 못하였다. 특히 북방 지역은 기존 연구성과를 바탕으로 익군·군익도의 정비와 방어 거점의 변화에 주목하였으나, 평안도와 함경도의 세부적인 운영 차이와 여진 세력의 동향에 따른 군사적 대응을 시기별·지역별로 충분히 밝히지는 못하였다. 향후 북방 각 지역의 군사적 조건과 편제 운영의 관계를 보다 면밀히 살펴 검토할 필요가 있다.

www.kci.go.kr

참고문헌

1. 사료

『고려사절요』『고려사』『태조실록』
『정종실록』『태종실록』『세종실록』
『문종실록』『단종실록』『세조실록』『조선경국전』

2. 단행본

민현구, 1983,『朝鮮初期의 軍事制度와 政治』, 한국연구원
박원호, 2002,『明初朝鮮關係史硏究』, 일조각
오종록, 2014,『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원
육군본부, 2012,『한국군사사5: 조선전기 Ⅰ』, 경인문화사

3. 논문

권용철, 2020,「세종 24년(1442) 몽골-오이라트의 對朝鮮 通交 요청과 그 전후의 세력 확대」,『대구사학』140
김경록, 2018,「조선초기 국제정세와 국방정책」,『군사연구』146
박정민, 2008,「태종대 제1차 여진정벌과 동북면 여진관계」,『백산학보』80
박정민, 2010,「세조대의 여진관계와 정책」,『한국사연구』151
박정민, 2012,「조선 세조대 여진인 來朝와 귀속문제」,『전북사학』41
박정민, 2022,「세종대 4군 개척의 담론 다시 생각하기」,『역사비평』139
서은혜, 2022,「정난(靖難)의 변과 조선·명 관계의 반전(反轉)」,『중앙사론』56
오종록, 1985,「조선초기 병마절도사제의 성립과 운용(상)」,『진단학보』59
오종록, 1985,「조선 초기 병마절도사제의 성립과 운용(하)」,『진단학보』60
오종록, 1986,「고려말의 도순문사: 下三道의 도순문사를 중심으로」,『진단학보』62
오종록, 1994,「조선 초기의 국방정책: 양계(兩界)의 국방을 중심으로」,『역사와 현실』13
유연성, 2025,「을묘왜변 당시 조선의 남방 방어체제와 한계」,『역사학연구』98
이규철, 2013,『조선초기의 對外征伐과 對明意識』, 가톨릭대학교 박사학위논문
이기백, 1969,「고려 말기의 익군」,『이흥직박사회갑기념한국사학논총』
李載龔, 1982,「朝鮮初期의 翼軍」,『인문학연구』12
임용한, 2011,「오이라트의 위협과 조선의 방어전략: 진관체제 성립의 역사적 배경」,『역사와실학』46
정동훈, 2024,「고려 우왕 대의 군사화」,『민족문화연구』104

www.kci.go.kr

최승희, 1997, 「세조대 왕위의 취약성과 왕권강화책」, 『조선시대사학보』 1
한문종, 1997, 「조선초기 왜구대책과 대마도 정벌」, 『전북사학』 19·20
한문종, 2013, 「조선전기 한일관계와 對馬」, 『동북아역사논총』 41
한성주, 2023, 「조선전기 여진 정벌의 프로파간다(propaganda): 『북정록 』의 편찬과 내용 분석」, 『만주연구』 35

투고일: 2026년 09월 19일 심사완료일: 2026년 10월 19일 게재확정일: 2026년 10월 19일

www.kci.go.kr

■ Abstract ■

The Reorganization of the Local Military Forces in Early Joseon and the Establishment of the Gunikdo and Jin-Gwan Systems

You, Yeon-Seong (Jeonbuk National University)

This study examines the formation and reorganization of the local military system from the founding of Joseon to the establishment of the Jin-Gwan(鎭管) system under King Sejo, focusing on the succession of the late Goryeo military system and its reorganization according to regional military conditions. In late Goryeo, local military forces were organized around the Ik-gun(翼軍) and Manhobu(萬戶府) in the northern region and the Jinsu-gun(鎭戍軍) and command structures of the Dosunmunsa(都巡問使) and Wonsu(元帥) in the southern region. These institutions and military practices provided an important basis for the reorganization of the local military system after the founding of Joseon.

In the early Joseon period, local military forces were organized differently in the northern and southern regions in response to external threats and regional conditions. In the north, the Ik-gun system was inherited and reorganized into the Gunikdo system, with units divided into central, left, and right wings and command structures established under the Dojeoljesa(都節制使), Byeongmajeoljesa(兵馬節制使), and Cheonho(千戶). Conflicts with Jurchen groups and territorial expansion along the Amnok and Duman rivers also prompted adjustments to military. jurisdictions and frontier forts, linking military administration with frontier defense. In the south, coastal forts were established against Japanese pirates, forming the Yeongjingun(營鎭軍) system centered on military camps and local commanders. In 1455, the Gunikdo(軍翼道) system was expanded nationwide, but it was abolished in 1457 and replaced by the Jin-Gwan system. The new system abolished the three-wing divisions and placed counties under major garrisons(巨鎭), whose commanders were supervised by provincial military commanders. Therefore, the reorganization of the local military system in early Joseon can be understood as a gradual process that inherited the military in-

www.kci.go.kr

stitutions of late Goryeo, responded to regional military conditions, and ultimately integrated local military forces into a nationwide military-administrative system.

Key words: Early Joseon, Local Military System, Gunikdo(軍翼道), Jin-Gwan(鎭管) System, Local Military Forces

www.kci.go.kr