

# 朝鮮前期 釜山地域의 地方行政과 關防

김 강 식  
(부경역사연구소 연구원)

## 차 례

### I. 머리말

### II. 지방행정

1. 지방행정조직
2. 지방행정체계

### III. 관방

1. 관방체계
2. 군역자원
3. 관방시설

### IV. 맺음말

## I. 머리말

조선전기는 고려시기의 각종 국가제도를 바로잡으면서 동시에 새로운 질서를 모색해 나간 변화와 발전의 시기였다.<sup>1)</sup> 다시 말해 조선전기는 중세 봉건사회가 발전해 나가면서 그동안 중세 봉건사회를 지탱해 나오던 각종의 제도가 발전적 입장에서 정비되면서 체계화되었던 시기였다.

조선전기의 부산지역은 우리나라의 關門으로서 대일 교섭의 창구, 군사적인 요충, 상업 중심지로서 외교·국방·무역상으로 중요성이 어느 시기 보다도 깊이 인식되고 있었다.<sup>2)</sup> 다시 말해 조선전기는 부산지역이 국가 전체적인 입장에서 주목받으면서 역사상 위상을 드러낸 시기였다고 해도 과언이 아니다. 이러한 면들은 여러 측면에서 나타났지만, 본고에서는 부산의 행정과 관방문제를 통해서 이런 문제점들을 밝혀 보고자 한다.

조선전기에 부산지역의 행정 구역은 지금의 부산, 기장, 김해, 진해 일부를 포함하고 있었다. 그러나 동래를 제외하고는 최근에 편입된 지역이며, 이들 지역이 모두 다 부산에 편입된 것이 아니기 때문에 이들 모두를 다룰 경우 일관성에 문제가 있기 때문에 본고에서는 조선시기 부산지역의 중심인 동래를 중심으로 살펴보고자 한다.

먼저 지방행정 문제이다. 지방행정 문제는 포괄적인 것이어서 단

1) 조선전기에 대한 인식에는 여러 가지의 견해가 있다. 조선전기는 정치·경제·사회·문화의 입장에서 변화가 발생하면서 새로운 질서를 모색하던 시기였다. 일반적으로 중세로 파악되지만, 근세로 보기도 한다.

2) 김의환, 「조선전기의 부산」 『부산시지』 上, 1974; 지두환 「조선전기의 부산」 『부산시사』 제1권, 1989.

편적인 이해가 쉽지 않다. 하지만 본고에서는 조선전기의 일반적인 행정 조직과 체계 속에서 부산지역의 행정을 규명해 봄으로써 조선전기 부산지역의 위상과 특징을 살펴보고자 한다. 조선전기의 지방행정은 국가 권력의 입장에서 고려시기보다 훨씬 강화된 중앙집권적인 면모를 보여주고 있었다. 때문에 이를 토대로 하여 고려시기보다도 행정조직과 체계에 있어서 전문화와 세분화가 진행되어 나간 시기였다.<sup>3)</sup> 즉 조선왕조의 입장에서 행정조직과 체계의 일원화를 통해 지방에 대한 장악력을 높여 나갔다. 아울러 각 지역마다의 특성을 고려하여 해당 업무에 맞는 행정기구를 별도로 설치하여 행정의 효율성을 높여 나갔다.

한편 조선전기에는 국가의 입장에서 사회경제적인 변화를 지방행정에 반영하였는데, 지방행정에서 나타나는 변화인 지방사회의 실상을 고려하여 지방민의 자치조직을 부분적으로 수용함으로써 원활한 지방행정이 가능하게 하였다. 반면 민의 입장에서 이러한 변화를 수용하여 자치조직을 통해 자신들의 이익을 부분적이지만 관철할 수 있었다. 이러한 점이 행정적인 측면에서의 변화와 발전적 측면이었다.

또한 조선전기에는 부산지역의 특성상 대외무역을 다루는 왜관이 두어졌는데, 이는 부산지역의 행정에서 중요한 것이었다. 사실 이것은 대외관계로 인하여 부산만이 가지는 특수행정이었다. 그렇지만 이 문제에 대해서는 기존의 연구성과가 많이 있기 때문에 여기에서는 간략하게 다루기로 한다.<sup>4)</sup>

다음으로 關防 문제이다. 조선전기에 중앙집권체제가 마련되면서

3) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조 III. 지방통치체제, 국사편찬위원회, 1994.

4) 김의환, 「이조시대의 부산왜관의 기원과 변천」 『일본문화사연구』 2, 1977.

국가의 관방 체제와 조직도 확립되었다. 조선전기에도 부산지역에는 왜구의 빈번한 침입이 계속되고 있었기 때문에 이로 인한 최대의 피해지였던 부산의 관방문제는 초미의 관심사였다. 때문에 조선왕조는 건국 초기부터 대외방어의 일환으로 부산지역의 국방시설 강화에 주력하였다. 이에 부산에는 관방시설의 확충과 관방체계의 수립이 어느 지역보다도 중시되었다. 당시 부산지역에서의 관방문제는 새로운 관방체계의 수립과 시행, 관방시설의 축조, 그리고 이를 뒷받침하기 위한 군역자원의 확보가 중요한 과제였다. 하지만 그것은 조선전기의 관방체계의 변화와 군역자원의 조달방법이 변화하고 있던 상황 속에서 해결해야 할 과제였다.

본고에서는 조선전기의 대일관계에서 중요시 되었던 부산의 행정과 관방이 당면했던 지방에 대한 국가 집권력의 확보와 국방의 기반을 확고히 해 나가는 과정을 중심으로 살펴보고자 한다. 그것은 행정 조직의 개편과 체계화를 통한 일원화, 군사지휘 체계의 확립과 군사시설의 강화, 군역자원의 확보로 진행되었다. 이런 면모를 조선전기의 전국적인 변화상과 관련하여 살펴봄으로써 부산의 역사적 위상을 규명해 보고자 한다.

## II. 지방행정

### 1. 지방행정조직

조선전기의 지방제도의 정비는 기본적으로 향·소·부곡과 속현을 기반으로 하고, 이를 지배하는 州郡으로 편제하는 고려시기의 지방분권적 지방행정 체제에서 관찰사가 통제하는 道 중심 체제의 중

양집권적 행정체제를 형성해 나가는 시기였다. 즉 군현제의 정비로 나타난 조선전기의 지방행정 은 위로는 8도 체제와 아래로는 면리제를 확립시키는 것이었다.<sup>5)</sup>

먼저 조선전기의 지방행정 조직의 정비과정이다. 이는 8道 체제의 확립, 군현제의 정비로 진행되었다. 조선 왕조는 전국을 8도로 나누고, 관찰사를 두어 주를 통합하고 도에 직접 군현을 속하게 하여 관찰사의 통제를 받게 했다. 한편 군현에는 중앙에서 직접 수령을 파견하여 통치하는 중앙집권적 지방행정 조직을 정비하여 나갔다. 이에 따라 향·소·부곡과 속현을 군현에 소속시키거나 군현으로 승격시켜 나갔다. 이런 모습은 고려보다 진전된 조선의 모습이다. 따라서 향·소·부곡과 속현을 통제하던 향리들은 군현을 통치하는 수령의 직접 지배를 받는 6房의 행정관리로 전락하게 되었다.<sup>6)</sup>

그러나 수령과 향리로 구성된 중앙집권적 행정조직에 대항하면서 한편으로는 지방제도의 보조적인 기구로 지역 사정에 따라 지역의 이익을 대변하는 留鄕所를 설립하였다. 유향소는 조선전기에 여러 차례 置廢를 거듭하면서 16세기에는 제도로서 확립되었다.<sup>7)</sup> 또 군현의 하부조직으로 촌락을 중심으로 面里制가 확립되고, 이를 관장하는 風憲과 里正이 임명되어 貢賦 등 지방의 여러 업무를 담당하여 갔다. 이런 모습 역시 중앙집권적인 일원화 된 지방제도의 모습을 보여준다.

조선전기에 부산의 지방행정 조직의 변화 과정을 몇 측면으로 나누어서 살펴보기로 한다.

첫째, 고려시기까지에 있었던 속현과 부곡이 없어져 행정조직상의

5) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 126~183쪽.

6) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 154~158쪽.

7) 이태진, 『사람과의 유향소 복원』

일원화가 이루어졌다. 그것은 임내의 혁파와 면리제의 정착, 군현 명칭의 개정과 향리 직제의 개혁으로 나타났다. 조선전기에 고려시기에 부산에 있던 4곳의 부곡과 1곳의 향이 없어졌다. 즉 울주군의 속현이었던 동래현에 있던 고지도부곡, 조정부곡, 형변부곡, 부산부곡, 생천향이 없어졌다. 대신에 동래가 독립된 군현이 되었다. 이런 변화로 모든 군현에 대한 일원적 지배가 가능하게 되어 군현제도가 일단락되었다.

둘째, 조선전기의 부산지역에서는 행정 명칭으로 부산이라는 명칭이 사용되었다. 오늘날 부산이라는 지명은 釜山浦에서 유래되었다. 부산포는 15세기 전반까지 동래현에 소속되었던 부산부곡이 소멸되고, 항거왜가 거주했던 지역으로 처음에는 富山浦라 하였다. 15세기 후반 현재의 동구 좌천동에 있는 龜山의 당시 이름인 부산을 따라 산 주변 아래의 포구 일대를 부산포라고 불렀다. 이 이후 역사상의 의미를 갖는 부산이 부각되게 된 것이다.

셋째, 지방행정상 부산지역의 중심지는 동래현이었는데, 곧 동래도호부로 승격되었다. 행정 체계상으로 보면 조선전기의 부산의 행정조직은 전국 8도 체제에서 경상도에 속했으며, 부산지역은 경상관찰사의 통제를 받았다. 당시 부산은 독립된 행정 군현이 되지 못하고 동래현의 관할 하에 있었다. 동래현은 고려 중기에 主縣으로 승격되었으며, 조선전기까지 동평현을 속현으로 삼았다.<sup>8)</sup> 그러나 1397년(태조 6) 일본과 대치하는 국방의 요새지로 인정되어 부산진이 설치되자, 동래현은 행정적인 위치뿐만 아니라 군사적인 거점으로 부각되었다.

이처럼 군사적인 거점으로서의 중요성이 부각되자 1406년(태종 5)에 부산진을 관할하는 동래현이 독립하면서 양산에 속해 있던 동평

8) 구산우, 『고려시대 부산지역의 지방행정구조』 『항도부산』 20, 2004, 4~14쪽.

현을 동래현으로 이속시켰다.<sup>9)</sup> 이에 동래현은 본격적인 군사와 행정의 중심지가 되었다.

한편 1423년(세종 5) 부산진의 진영을 동평현에 옮겼다가 1443년 癸亥約條로 삼포가 개항되고 倭館이 설치되자, 왜관과의 거리를 유지하기 위하여 진영을 다시 동래현으로 옮겼다. 이에 문관직의 縣令을 파견함으로써 행정을 중심으로 동래현을 도에 직접 소속시켜 군사적인 업무를 관할하게 하였다.

그러나 동래현이 군사적인 업무를 관할하는 행정의 중심으로 부각되어 가는 것과 함께 부산은 좌수영성으로서 수군의 중요 거점으로 부각되어 나갔다. 아무튼 성종 대까지 동래는 동래현을 중심으로 한 행정 중심지와 좌수영성을 중심으로 하는 군사중심지로서 이원적인 체제를 유지하면서 도관찰사의 지휘 아래에 편제되고 있었다. 이런 모습은 다른 군현에서 찾아보기 힘든 부산지역의 특수한 모습이다.

이후 부산지역은 세종 때에 삼포가 개항되면서 관문으로서의 기능이 강화되었는데, 1544년 경상도에서 사량진왜변이 일어나자 1547년 이후에는 유일한 대일교역의 항구가 되었다. 따라서 동래현은 삼포왜란 이후 군사적 요충지로서의 중요성 때문에 東萊都護府로 승격되었다. 이 때부터 동래는 지위가 격상되어 정3품 당상관인 문관 출신의 府使가 수령이 되었다. 이곳의 부사는 다른 고을의 수령처럼 일반적인 민정을 수행하였으며,<sup>10)</sup> 이 외에 대일 외교와 교역의 임무를 함께 맡고 있었다.<sup>11)</sup> 이런 모습은 조선전기 부산지역의 중요성을 보여주는 한 단면이다. 그러나 임진왜란 이후 방어 책임으로 동래현으로 강등되었다가 1599년 다시 동래부로 승격되어 1910년 일제 강점

9) 『세종실록』 권39, 10년 1월 정사.

10) 수령의 업무는 守令七事로 알려져 있다. (이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 180~181쪽).

11) 『세종실록』 권67, 17년 1월 정유.

기까지 지속되었다.

넷째, 조선전기 부산지역 지방행정 조직에서 대일 관계와 관련하여 주목되는 점이 있다. 그것은 부산지역의 특수성을 보여주는 면이다. 즉 동래현 시기에는 부산포에 종9품의 倭學訓導 1인이 있어 일본과의 업무를 전담하였으며, 동래도호부 시기에는 도호부사 아래에 判官이 있어 수운과 해운의 업무를 맡았다는 점이다. 이런 모습은 조선 전기에 국가에서 왜학훈도를 설치하여 學舍를 짓고, 訓導와 僕從 및 馬料를 고을의 향교의 예에 따라 별도로 지급하여 뒷받침해 준 사실에서 확인할 수 있다.<sup>12)</sup> 그리고 왜학훈도의 임기는 30朔으로 비교적 길게 하여 효과가 있도록 하였다.<sup>13)</sup>

한편 조선전기에 국가의 부산지역에 대한 배려는 다음의 기록에서도 알 수 있다. 즉 동래의 수령들은 왜인의 물건을 나르느라 폐해가 많았으므로 가까운 고을에서 나르게 하여 폐해를 없애고, 고을의 衙眷은 회복될 때까지 데려가지 말도록 하고, 노비가 모자라므로各司의 노비 80명을 뽑아서 주도록 조치하였다.<sup>14)</sup>

다섯째, 조선전기 지방행정 조직상의 특징인 鄉吏 직제의 개혁이 있었음을 부산지역에서도 볼 수 있다. 조선전기에 수령은 행정권과 함께 군사권도 가지고 있었다. 그런데 수령이 업무를 수행하기 위해서는 행정 실무 계층이 필요했다. 그러나 이들의 지나친 발호를 막는 것이 조선전기의 시대적 과제였다.

우선 조선전기 동래의 하위행정 조직은 중앙의 6曹를 모방한 6房에 의해 분장되었으며, 사무는 衙前이라 불리는 향리에 의해 관장되었다<sup>15)</sup>. 그 가운데서도 戶房의 수석인 戶長은 수령의 부재중에 직무

12) 『예종실록』 권7, 1년 8월 갑인.

13) 『성종실록』 권1, 즉위년 12월 갑자.

14) 『중종실록』 권104, 39년 9월 계축.

15) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 155~158쪽.



를 대리 행사하는 首衙前의 위치에 있었다. 그 외에 이방과 형방의 세력이 커서 이들 首吏를 3兄公이라고 불렀다. 이들 아전은 대부분 토착인으로 그 직책은 세습되었으며, 신분은 중인이었지만 과거에 응시할 수는 없었다. 한편 이서층에는 군사 실무에 종사하는 軍校와 捕校가 있었는데, 이들이 근무하는 곳을 武廳이라 하였다. 동래부의 군교들은 군사적 중요성 때문에 다른 지역의 군사적 업무를 담당하던 이서층보다 권한이 컸다고 볼 수 있다. 그리고 관아에는 관노와 관비가 있어 공사 생활에 사역되었다.

여섯째, 조선전기의 부산지역의 지방행정 조직에는 지방자치 조직이 있었다. 주목되는 것은 유향소였다. 이는 민간자치기구로서 鄉廳이라고도 하였다. 이곳의 임원은 鄉任이라 하였는데, 현에는 2명이 있었다. 유향소에는 座首가 수장으로서 6방을 분장하여 수령을 보좌하고, 향리들의 악폐를 막으며, 관내의 규찰을 담당하였다.<sup>16)</sup>

이것은 15세기까지 道 중심의 중앙집권적인 체제가 확립되지 못하고, 부곡과 현을 기초로 주현을 연합한 지방분권적인 도 체제가 잔존하였기 때문이다. 따라서 유향소의 치폐가 논의되면서 향촌사회의 실질적인 지배자인 향리와의 갈등이 첨예화되었고, 유향소의 재지품관의 옹호를 받으면서 향리를 통제하는 수령의 권한을 守令告訴禁止法으로 강화하였다. 이러한 양상은 유향소를 중심으로 한 재지품관 세력이 강화되고, 元惡 향리 처벌 등으로 향리의 세력이 약화되면서 수령고소금지법이 폐지되는 것으로 발전하였다. 여기서 15세기 향리 세력의 잔존을 기반으로 한 지방분권적인 지방행정 체제의 잔존을 유추해 볼 수 있다.

그러나 중종반정 이후 道 중심체제의 중앙집권적인 지방체제가 확립되면서 한편으로는 유향소를 중심으로 한 지방자치 질서가 정착되

16) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 187쪽.

었다. 이에 지금까지의 속현과 부곡제도가 소멸되자 이를 기반으로 했던 향리세력도 약화되었으며, 이들은 6방의 행정관리로 전락되어 나갔다. 이러한 현상은 행정 중심지가 강화되고 병권을 관할하는 도 관찰사 중심의 중앙집권적인 체제가 강화되는 것과도 같은 추이었다.

일곱째, 동래현과 부 밑에는 面(坊), 그 아래는 洞(里, 村)이 있었다. 조선전기 부산지역의 하부행정 조직으로 面里制가 시행되면서 향리를 대신하여 권농관과 監考나 里正(長)이 면리 단위의 행정을 담당하였다. 이는 중앙권력이 민에 대한 지배를 실제 수행하는 과정이었는데, 동시에 이는 재지사족 등의 자치적인 것을 중앙행정 조직과 접맥하는 것이기도 하였다.<sup>17)</sup>

이에 각 面에는 임원으로 본래 都尹·副尹·都約正·副約正·直月·捕盜別將·捕盜官·香徒契 등의 임원이 배치되었으며, 각 面마다 사정은 달랐지만 部將·監考·都船主·進上勸農을 두었다.

그런데 이러한 面에는 중앙에서 파견되는 외관은 없었다. 대신 面에는 都尹과 風憲이 있고, 동에는 約首와 洞長 등이 있었다. 이들은 좌수와 별감의 천거에 따라 부사가 임명하였다. 이에 面은 부사의 관할이라기보다는 차라리 향청과 향약의 계통을 이은 것으로 볼 수 있으므로 面은 일종의 지방 자치단체적인 성격을 띤 것이었다. 조선전기의 면리조직은 향약을 효율적으로 활용함으로써 교화와 통제, 실천을 효과적으로 할 수 있었다는 점에서 관치와 자치행정의 접합이라고 할 수 있다. 동래현과 도후부에서도 이러한 조직이 작동하였다.

한편 面의 하부조직인 里와 洞에는 각각 里正 1명, 主人 1명씩을 두었다. 이들의 임무는 東萊府와 민들의 중간에서 政令을 주지·전달시키고, 부세의 납부를 독려하는 것이 주가 되었다.<sup>18)</sup> 특히 도장·

17) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 188~191쪽.

18) 金俊亨, 「18세기 里定法の 展開村落機能의 強化와 關聯하여」 『震檀學報』 58, 1984,

포도군관·도검장·기찰장 등은 범죄의 수사와 죄인의 체포 등 경찰과 같은 업무를 수행하였다.<sup>19)</sup> 이 점들은 봉건사회 해체기에 국가권력에 의한 집권력의 확보책을 말해준다.

또 민호의 조직은 五家作統法이 마련되어 있었는데, 5家로써 1統을 이루고, 5統으로 1里, 몇 里를 1面으로 구성하였다.<sup>20)</sup> 5가작통법은 1408년(태종 8)에 논의가 비롯되어 세종 연간에 확립되었다. 그리고 『경국대전』 호적조에 규정되었다. 이것은 향촌사회를 안정시키고 효과적인 징세·부역을 부과하기 위해서 시행하였다.

그러나 실제 조선전기 동래부의 행정구역은 기록이 없어 정확한 실상을 알 수 없다. 동래현의 인구는 290호에 남자 1,151명, 여자 1,265명으로 합계 2,416명, 동평현은 108호에 남자 342명, 여자 285명으로 합계 627명, 전체 398호에 3,043명이었다.<sup>21)</sup> 그러나 이 숫자는 國役 대상자인 良人 인구를 대상으로 한 것이기 때문에 실제 인구는 1,200호에 7,000여 명으로 추정된다.

이처럼 조선전기에 부산지역에는 중종 이후 동래현이 동래도호부로 승격되는 과정에서 부곡과 속현은 동래부의 면리로 편제되어 도중심의 일원적인 중앙집권적인 체제로 편제되었으면, 한편으로는 향청이 정착 확립되고 면리장의 임명이 자치질서를 확립하는 과정으로 나타나고 있었다.

## 2. 지방행정체계

조선전기 지방행정 체계는 경상도와 동래의 관계를 중심으로 살펴보기로 한다. 조선전기의 지방행정 체계는 왕→감사→수령으로 이어

19) 면리임의 임무는 이 외에도 권농과 제언관리, 호구의 파악·보고, 軍役充定과 軍布徵收, 환곡의 分給과 收捧, 징벌권, 재판권이 있었다.

20) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 190쪽.

21) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도 동래현.

지는 관치행정 계통과 경재소→유향소→면리임으로 연결되는 사족 중심의 자치적인 향촌지배 체제 및 이들 중간에 개재한 경저리·영리·읍리의 향리계통의 3자가 서로 견제와 균형을 유지하고 있었다.<sup>22)</sup>

먼저 관치행정의 계통의 확립이다. 첫째, 조선전기의 부산지역은 경상도 관찰사의 관할 아래에 있었다. 조선전기에 도제는 태종대에 8도제가 확립되었다.<sup>23)</sup> 이에 경상도는 1314년(고려 충숙왕 원년)부터 경상도라는 오늘날 사용되는 경상도라는 명칭을 사용하였고, 그 영역은 지금의 충청도 북부와 남부를 포함하고 있었다. 당시 경상도는 1392년(태조 원년)에는 상주에 營을 두고 按察使都觀察黜陟使를 두었다. 1401년(태종 원년)에는 안찰사라고 개칭하고, 지역도 1413년(태종 13)에 영동, 옥천, 보은 방면을 충청도에 귀속시켰다. 그리고 1464년(세조 10)에는 관찰사로 개칭하였다.

조선전기의 동래는 상주 감영 관찰사의 통제를 받고 있었다. 그러나 1519년(중종 14)의 지방제도 개편에서 경상도는 좌도와 우도로 양분되어 낙동강 동쪽을 좌도, 서쪽을 우도라 하여 각각 관찰사를 두었다가 합쳐졌다.

그러나 1592년(선조 25) 임진왜란을 계기로 도로가 불통하자 다시 이분하여 좌도는 경주, 우도는 상주에 영을 설치하였다가 다음해에 복원하여 달성에, 1599년(선조 32)에 안동, 1601년(선조 34)에는 대구에 차례로 감영을 옮겨 조선 후기에 이르렀다.

이처럼 조선전기에 부산지역은 경상도에 속하였으나, 경상좌도와 우도로 나눌 때 동래는 좌도에 속하였다. 그리고 1601년 이후에는 대구 감영의 관찰사의 행정체계 아래에 있었다. 조선전기에 동래는 현이었다가 부가 되었으며, 관찰사의 명령을 수행하였다.

22) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 126쪽.

23) 이수진, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 128~135쪽.

둘째, 조선전기에 행정구역인 군현은 읍세에 따라 주·부·군·현으로 구획되었으며, 수령이 업무를 담당하였다. 조선전기 부산지역은 동래가 중심지였다. 이때 동래는 현으로 출발했다.

그러나 동래현은 이후 삼포왜란을 겪으면서 왜구의 침탈이 빈번해져 군사적 요충지로 부각될수록 이를 통제하는 행정 중심지가 필요했다. 이러한 필요에 의해 1547년(명종 2)에 비대해진 병권을 관할하는 동래현이 東萊都護府로 승격되었다. 물론 이것은 동래가 1544년(중종 39) 사랑진왜변을 계기로 유일한 대일 개항지로서 등장하여 외교와 경제적 비중이 높아진 까닭에서 기인하는 것이다. 그러나 동래도호부가 되어 행정과 군사체제를 재정비 강화하기도 전에 임진왜란이 발생하였다. 이에 1592년의 임진왜란의 방어 책임을 물어 다시 동래현으로 강등되었다가 1599년 대일 외교거점의 중요성 때문에 동래부로 승격되었고, 1601년에는 문관직 부사의 파견이 이루어져 조선 후기까지 지속되었다.

한편 지방행정의 중심인 군현의 邑治에는 성곽으로 둘러싸여 있었는데, 그 안에 수령이 집무를 보는 관아를 비롯하여 각종의 관청, 누정, 향교 등의 관아건물이 들어서 있었다. 부산지역의 동래에도 읍성, 충신당 등이 있었다.

다음으로 동래의 행정 체계는 사족인 외관을 돕는 향리 및 재지사족이 있어 운영되었다. 즉 당시의 지방행정은 수령과 그 예속기관인 吏廳, 武廳 등이 담당하고 있었다. 행정 체계상으로 조선전기 동래의 하위행정 조직은 중앙의 6曹를 모방한 6房에 의해 분장되었으며, 사무는 衙前이라 불리는 향리에 의해 관장되었다. 그 가운데서도 호방의 수석인 호장은 수령의 부재중에 직무를 대리 행사하는 首衙前의 위치에 있었다. 그 외에 이방과 형방의 세력이 커서 이들 首吏를 3兄公이라고 불렀다. 이들 아전은 토착인으로 그 직책은 세습되었으며,

신분은 중인이었지만 과거에 응시할 수는 없었다. 조선전기 동래현의 土姓은 鄭, 宋, 玉, 丁, 曹이고, 來姓은 王, 朴, 李이고, 屬姓은 金이었다. 그리고 동평현의 성은 李였다.<sup>24)</sup> 한편 이 吏胥, 使令 등은 정원이 있었으나, 실제로 잘 지켜지지 않았다.

그러나 이서층은 지방행정의 실무를 담당하고 수령과 관아 권력의 배경 아래 백성들과 직접 대하는 가운데 부정이 많이 자행되었다. 특히 수령들이 그 지방 사정에 어둡고 게다가 실무를 모르고 재임기간이 짧았으므로 향리의 실권이 크게 작용할 소지가 많았던 것이다.<sup>25)</sup> 그런데 이러한 향리들에게는 국초에 잠시 畵吏田 같은 토지가 녹봉으로 부여된 바도 있지만, 녹봉도 급전도 없는 吏役이므로 생계에 보장이 없는 가운데 작폐가 심하였다. 그래도 조선전기에는 비교적 吏道가 엄격했지만, 조선 후기로 갈수록 수령이 타락하자 향리도 이와 결탁하여 사리사욕을 충족시켜 나갔다.

마지막으로 유향소로 대표되는 자치행정 체계이다. 그것은 지방 양반들로 구성된 鄉廳이 있었다. 이는 수령의 관아 다음 가는 기관이라 하여 貳衙라고도 부르며, 그 임원은 鄉任(監官, 鄉正)이라 하였다. 부에는 4~5인, 현에는 2인을 두는 것이 통례였으나, 후대에 내려갈수록 점차 증가하였다. 동래현에서는 정, 송, 옥, 조 등이 동평현에서는 이씨가 이런 지위를 차지하였다.

그런데 유향소에서는 이들 土人 가운데서 나이가 많고 덕망이 높은 자를 座首로, 그 다음에 좌·우 별감을 각각 선거 추대하였다. 그들의 임기는 대개 2년이었지만, 수령이 경질되면 개선할 수도 있었다. 이 역시 6방을 분방하여 좌수가 이·병방을, 좌별감이 호·예방을, 우별감이 형·공방을 맡는 것이 통례였다.

24) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도 동래현.

25) 이원균, 『조선시대 지방관의 교체에 관한 연구』 동아대 박사학위 논문, 1987.

이들은 중앙에서 파견되는 관리는 아니었지만, 수령을 보좌하고 향리 등의 악폐를 막고 관내 규찰의 소임을 떠었다. 이것은 지방 행정력을 강화하려고 설치한 제도였으나, 1406년(태종 6)에 오히려 향소의 폐단이 많아 중앙집권에 역행하는 것이라 하여 혁파되기도 하였다.<sup>26)</sup> 그러나 1428년(세종 10)에는 다시 향소를 두어 수령과 京在所 하여금 이를 감독하게 함으로써 종래의 사적인 단체였던 것을 행정기구로 편입시켰던 것이다. 이후 그 세력과 영향력은 지방행정상에서 컸는데, 1467년(세조 13) 함경도의 토호인 李施愛의 난이 일어나자, 이것이 향소를 기반으로 한 사실이 드러나 이를 계기로 폐지시킨 바 있다. 그러나 향소에 대한 부활 여론이 높아져 1489년(성종 20)에는 복설하는 동시에 체제를 정비하여 그 후로 계속되었다.

그런데 유향소는 행정력의 강화라는 설치 목적에 부합된 측면도 많았지만, 수령에 대한 압력 단체로, 또는 수령과 결탁하여 민폐를 끼치는 경우도 많았다. 반면 경재소는 각기 소관 군현의 유향소와 긴밀한 유대를 가지면서 유향소 임원의 임명 등을 통해서 영향력을 행사하였다. 아울러 면리임이 두어져 중앙의 정령이 민에게 직접 전달 될 수 있었다.

### Ⅲ. 관방

#### 1. 관방체계

조선전기의 군사제도는 국초에 많은 변동이 있었으나, 1464년(세조 10)을 전후하여 중앙군제와 지방군제가 일단락되었다. 조선전기

26) 이태진, 『사림파의 유향소 복립운동』 『진단학보』 34·35, 1972·73.

의 1397년 동래를 일본과 대처하는 국방의 요새로 인정하여 부산진이 설치되자, 동래는 행정적인 위치 외에 군사적인 거점이 되었다. 임진왜란 직전의 경상도의 군사제도는 전국의 변화 추이를 보여주고 있었다.

먼저 조선전기의 지방군제는 중앙 군제와 밀접하게 연관되어 있었다. 이에 중앙의 군제의 변화를 간략하게 살펴보기로 한다. 중앙의 군제는 태조대에 中樞府, 義興三軍府, 兵曹가 군의 중추적인 지위를 차지하고 있었다.<sup>27)</sup> 그 가운데 병조에는 예속아문으로 武選司, 乘輿司, 武備司를 두어 병제를 분장하였는데, 지방의 성보, 진수, 봉수, 전함, 목마 등은 위의 3사 가운데 무비사가 담당하고 있었다.

이후 중추부와 의흥삼군부의 후신인 五衛都總府와 병조의 삼자 사이에 업무의 분장에 모호한 관계가 있어 조선전기의 군제는 혼란하였다. 이에 세조대에 들어서자 병조의 지휘 아래 5위도총부가 위치하고, 이것이 중앙군단 5위의 병력을 지휘하게 되었다. 이제 중추부는 한낱 閑官의 기구로 전락되어 군사의 실권은 전혀 없었다. 5위는 義興衛(中衛), 龍驤衛(左衛), 虎賁衛(右衛), 忠佐衛(前衛), 忠武衛(後衛)로서 모든 병종이 편입되어 있었고, 각 위는 입직과 시위 등의 임무를 수행하고 있었다.

그리고 5위에는 각 위마다 중·좌·우·전·후 5부를 두어 각 지방의 군사를 분속시켰다. 이는 전국의 번상 군사를 거주지의 진관별로 파악하여 5위에 분속시키는 체제로 규정·시행되었던 것이다. 당시 경상도의 군사는 용양위에 소속되어 있었다. 용양위에는 중부에 京東部와 대구진관군사, 좌부에 경주진관군사, 우부에 진주군관군사, 전부에 김해진관군사, 후부에 상주와 안동진관군사가 소속되어 있었다.

27) 차문섭, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 군사조직, 214~238쪽.



이때 동래는 좌부 경주진관에 속했으며, 동래의 군사들은 5위 가운데서 용양위의 전부에 番上했다.

5위의 병력은 『경국대전』에 정확하게 나타나고 있지 않지만, 내금위 등 친병을 합쳐서 대략 20,000명 정도로 추산된다. 그러나 分番入直하는 까닭에 평상시의 병력은 3,000명 정도에 불과하였다.

그 후 1555년(명종 10)에 중앙군제는 크게 변혁되어 왜구에 대한 방어를 위해 備邊司가 설치되어 군의 최고기관으로 등장하면서 병조의 권한이 축소되었다<sup>28)</sup>. 1555년 비변사를 創置하여 중외 군국기무를 총령하게 하였는데, 都提調는 전임 현임의 좌우의정 또는 영의정으로 겸임시켰다.<sup>29)</sup> 이후 비변사가 지방의 군사까지 장악하였는데, 이것은 국방이 크게 중시되었음을 보여준다. 이런 추세는 조선 후기에도 이어졌다.

다음으로 조선전기에 지방 군제의 개편에서 부산지역의 관방체제가 정비되어 나가는 과정을 살펴보면 다음과 같다.

조선 건국 초에는 고려 말의 제도를 답습하여 경기도도 양광도 경상도 전라도 서해도 교주도 강원도의 8도를 군사행정의 전투대행 단위로 하여 전임의 都節制使를 파견하였다.<sup>30)</sup> 태조 3년에는 그 휘하에 兵馬使 1명, 知兵馬使 1명, 兵府使 1명, 判官 3명, 伴僞 3명 등 9명의 군관을 배정하여 보관하게 하였다. 즉 태조대에는 관방제도를 지방제도와 일치시켜서 병마사가 군정을 장악하고, 각 주군현의 병마사는 知主事 知郡守 知縣事라 칭하였다. 이때 부산지역의 동래는 지현사가 군정을 겸하고 있었다.

28) 민현구, 『조선초기의 군사제도와 정치』 한국연구원, 1983.

29) 『증보문헌비고』 권215, 職官考 3.

30) 민현구, 『조선초기의 군사제도와 정치』 한국연구원, 1983.

그러나 당시의 도절제영에는 직할 병력은 없었고, 유사시에 적의 침입이 있을 경우에는 군 단위로 군적에 있는 병력을 지휘하도록 되어 있었다. 그 후 1398년(태조 6) 5월에 이르러 도 단위 병마체제인 군정은 폐지되고, 각 도에 2~4개의 鎭을 설치하여 첨절제사를 두어 인근에 있는 군의 병마를 통합하여 지키고 방어하며 관찰사의 감독을 받도록 하였다.<sup>31)</sup> 동래는 경상도 4진의 하나로 등장하고 동래진 첨절제사가 배치되었다. 이에 이르러 동래는 군사적 요충이 되었다.

당시 경상도에는 합포 강주 영해 동래 네 곳에 진이 설치되었다. 이처럼 조선전기에 동래는 일찍부터 군사적 거점으로 부각되었다. 이와 같은 변혁은 각 도 안에 작은 단위의 군사구역을 설정하고, 그 중심거점인 진을 위수하여 방어에 효과를 거두려고 한 것이었다.

그러나 1409년(태종 9)에는 다시 고쳐 중앙과 지방에 도절제사 절제사 첨절제사 團練使 단련부사 단련판관을 두는 등 그 후 여러 번의 개혁을 통하여 지방군관직이 정비되어 갔다. 이때 동래진에는 병마사가 있었다.<sup>32)</sup> 1415년 (태종 15)에는 경상도의 관방을 좌도 우도 양도로 하여 병마절제사영을 분장하였다. 경상좌도에는 울산, 우도에는 창원을 각각 분치하였다. 좌도의 병권은 경주부윤이, 우도의 병권은 진주목사가 각각 겸임하고 있었다. 이때 동래는 경상좌도에 속하여 경주부윤의 지휘를 받았다.

세종대에는 鎭管區制도 바뀌었다. 이에 경상도의 경우에는 종래의 4진에서 5진으로 설정되었다.<sup>33)</sup> 경상도는 동래 울산 영일 홍해 사천의 5진관이었다. 이때 동래현의 속현 동평은 부산포와의 거리가 4~5

31) 『태조실록』 권11, 6년 5월 21일 임신.

32) 『태종실록』 권1, 1년 3월 임오.

33) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도.

리였어 동래진의 병마를 옮겼어 富山浦의 外援이 되게 하고, 동래는 예전대로 團練使를 두었다. 1426년(세종 8)에는 좌도병마사영이 폐지되고, 우도병마절도사가 겸관한 일이 있었으나, 1437년(세종 19)에 다시 울산을 도호부로 승격시키고 좌도병마사영을 설치하였다. 그러나 약간의 지휘계통에 변화가 있었으나, 동래는 태종과 세종 초년에 경상좌도 병마절제사영의 관할 아래에 있었다.

한편 1443년(세종 25) 대마도와 계해약조가 맺어지고 교린사무가 번잡해짐에 따라 현령을 두게 되어 행정을 관장하였지마는 동래관방군은 현에 그대로 예속되었다. 1457년(세조 3) 병권이 강화되면서 다시 행정권에서 병권을 분리하여 울산진의 휘하에 진관체제가 정비되면서 경주진관의 병마절도사 관할하에 있었다. 그리고 현에는 종6품의 병마절제도위가 배치되어 관방군을 직접 지휘하였다. 이때 동래 현에도 병마절제위로 동래현령이 임무를 수행하였다.

세조대에 들어서 지방군제는 일단 완비된다. 세조 원년에는 내지의 주현에도 진을 설치하여 만일의 경우에 대비하게 하며 邊鎭만 지키다가 무너지면 방어할 길이 없으니, 각 도에 여러 개의 巨鎭을 두고 인근 여러 읍을 중좌우익으로 분속시키고 각 읍의 수령으로 하여금 모두 군사직을 겸임하게 하여 중익 수령을 병마절제사 혹은 병마첨절제사라고 부르고 좌우익 수령을 병마단련사라 칭하여 관내에서 중앙으로 번상하거나 현재의 여러 영 진 포에 입번하는 군사와 하번 군사의 習陣에 관한 일들을 관장하게 하고, 雜色軍도 모두 각 익에 속하게 하였다. 이때 확립된 군제는 뒤에 전국을 진관으로 편성하고 모든 수령이 군사직을 겸임하는 체제의 기본이 되었다.<sup>34)</sup>

세종과 세조 연간의 부산지역의 관방 체제는 다음과 같다.<sup>35)</sup> 육군

34) 차문섭 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 233~236쪽.

의 경우 동래에는 병마첨절사가 동래진에 있었다. 수군의 경우 좌도 수군도안무처치사가 동래 부산포에 있었으며, 이 외에 동래 해운포와 다대포영이 있었다. 이후 좌도 안무사가 없어지면서 부산포에는 좌도 도만호를 옮겨 임명하도록 하였다.<sup>35)</sup>

한편 세조 원년에는 전국적인 군익도가 작성되었다.<sup>37)</sup> 이때 경상도에는 6도와 5진이 있었다. 당시 동래에는 동래진이 있었는데, 중익은 동래, 우익은 울산, 좌익은 기장으로 동래가 중심이었다. (<표 1>참조)

<표 1>의 도는 진과 같은 성격의 것이다. 군익도 편성시 동래는 거진이었는데, 그 휘하에 울산과 기장을 두고 있다.<sup>38)</sup> 이때 중익 수령은 중익 병마 절제사라 하고, 좌익과 우익의 수령은 병마 단련사·부사·판관이라 하였다. 그러다가 1457년(세조 3)에 도는 모두 진으로 개칭되었으며, 좌우익제도는 폐지되었다. 이 당시의 경상도의 진과 소속 관할을 살펴보면 <표 2>와 같다.<sup>39)</sup> 이때 동래는 기장, 양산, 언양과 함께 울산진에 포함되어 있다.

이후 1466년(세조 12) 정월에 관제 대개혁과 함께 지방군제도 다시 개편되어 일단 완비되었다. 육군의 경우 지방군장의 직명도 바뀌었다. 즉 도절제사를 절도사로, 도진무를 虞侯로, 단련사를 절제사로, 단련판관을 節制都尉로 개칭하였다. 또 한 개의 도내에서 육군의 지휘권을 가지고 있는 종2품의 병마절도사의 소재지가 主鎭이 되었다. 그 아래는 정3품의 목사가 例兼하는 경우가 많은 첨절제사(부윤 또는 절제사)가 巨鎭을 단위로 하는 진관의 군사권을 장악하고 있었으

35) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도.

36) 『세종실록』 권34, 8년 11월 기해.

37) 『세조실록』 권2, 원년 9월 계미.

38) 『세조실록』 권2, 1년 9월 계미.

39) 『세조실록』 권9, 3년 10월 경술.

〈표 1〉 경상도의 군익도

|     |    |                         |
|-----|----|-------------------------|
| 경주도 | 우익 | 밀양                      |
|     | 중익 | 경주 영천                   |
|     | 좌익 | 양산 언양                   |
| 상주도 | 우익 | 문경 함창                   |
|     | 중익 | 상주 개령                   |
|     | 좌익 | 선산 금산                   |
| 성주도 | 우익 | 거창 지례 안음                |
|     | 중익 | 성주 고령                   |
|     | 좌익 | 합천 초계                   |
| 안동도 | 우익 | 순흥 예천 풍기 영천             |
|     | 중익 | 안동 의성 의흥 진보 예안 청송 용궁 비안 |
|     | 좌익 | 봉화                      |
| 진주도 | 우익 | 함양 산음                   |
|     | 중익 | 진주 단성 삼가                |
|     | 좌익 | 의령                      |
| 대구도 | 우익 | 인동 군위 신령                |
|     | 중익 | 대구 하양 경산                |
|     | 좌익 | 청도 영산 창녕 현풍             |
| 동래진 | 우익 | 울산                      |
|     | 중익 | 동래                      |
|     | 좌익 | 기장                      |
| 영해진 | 우익 | 영덕                      |
|     | 중익 | 홍해                      |
|     | 좌익 | 청하                      |
| 사천진 | 우익 | 곤양 하동 독진 거제 남해          |
|     | 중익 | 사천                      |
|     | 좌익 | 고성 진해                   |
| 영일진 | 우익 | 홍해                      |
|     | 중익 | 영일                      |
|     | 좌익 | 장기                      |
| 웅천진 | 우익 | 창원 함안 칠원                |
|     | 중익 | 웅천                      |
|     | 좌익 | 김해                      |

〈표 2〉 경상도의 진과 소속군

|     |                               |
|-----|-------------------------------|
| 안동진 | 풍기 영천 봉화 의성 예안 진보 청송 군위 비안    |
| 경주진 | 영해 영덕 청하 홍해 영일 장기 영천 밀양       |
| 울산진 | 기장 동래 양산 언양                   |
| 창원진 | 김해 고성 웅천 칠원 함안 진해 거제          |
| 대구진 | 영산 창녕 현풍 인동 의흥 신녕 하양 경산 청도    |
| 진주진 | 사천 곤양 하동 남해 단성 산음 의령 함양 삼가 안음 |
| 성주진 | 초계 합천 거창 고령 지례                |
| 상주진 | 선산 개령 금산 함창 용궁 문경 예천          |

며, 말단의 諸鎭은 종4품의 군수 이하가 동첨절제사, 만호, 절제도위 등의 직함을 맡고 있었다.<sup>40)</sup>

병마절도사는 경기도와 강원도의 경우 종2품의 관찰사가 例兼하였지만, 충청 전라 황해 평안도는 2원으로 그 가운데 한 명은 관찰사가 겸하고, 다른 하나는 전임의 병마절도사로 하였다. 그리고 경상도와 함경도는 국방상의 중요성에 비추어 관찰사가 예겸하는 병사 이외에 전임의 병마절도사 2원이 따로 있었다. 즉 경상도는 좌도와 우도로 이분하여 각각 1명씩 두어졌다. 이에 군사의 지휘권은 주진의 각 도 병마사로부터 거진의 첨절제사로, 또 그로부터 여러 진의 동첨절제사로 연결되는 일원적인 계통이 마련되었다. 그러나 행정관과 아울러 병마권을 가진 관찰사는 동시에 각급 진의 병마권을 겸하는 수령의 상관이었기 때문에 다른 병사보다 더욱 강력한 권한을 가졌다. 이때 동래는 경상도 울산진에 속하게 되었다.<sup>41)</sup>

한편 수군도 육군의 진관체계에 따라 진관조직을 갖추게 되었으나 대체로 큰 변화는 없었다.<sup>42)</sup> 각 수군의 최고지휘관은 정3품의 수군절도사로 강원도와 황해도는 1員으로 관찰사가 예겸하고, 평안도와 함경도에는 3원이 있었으나, 1원은 관찰사가 겸하고 나머지 2원은

40) 차문섭, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 237쪽.

41) 『세조실록』 권9, 3년 10월 경술.

42) 차문섭, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 237쪽.

병사가 겸하였다. 경기도와 충청도는 2원으로 1원은 관찰사가 겸하고 1원은 전임의 수사를 두었으며, 경상도와 전라도는 3원으로 1원은 관찰사가 겸하고, 2원은 도를 이분하여 각각 전임의 수사를 두었다. 이 밖에 제주에는 1465년(세조 11) 병마수군절도사를 두어 목사로 하여 겸하게 하였으나, 예종 원년 이를 병마수군절제사로 낮춰 목사가 겸하였다. 수사 밑에는 부사인 우후가 있고, 그 아래에 첨절제사로는 도만호가 있고, 이들의 지휘 아래에 각 포의 만호가 통솔되고 있었다.

한편 진관체제가 완성된 육군과 수군의 편성은 전국을 방어지역화한 것이었다. 이처럼 지역방위를 중시하였던 진관체제 하의 경상도의 방어체계는 <표 3>과 같다.

이와 같이 조선전기에 전국이 진으로 편성되고 진관체제에 의해 장악되는 체계적인 방어조직이 정비되었지만, 모든 지역에 무장된 군사가 상주하는 것은 아니었다. 또 전국의 백성이 군정이었지마는 그들은 징발되면 중앙에 번상하거나 특수부대에 부방할 따름이었다. 그러므로 평시의 전 지역에는 해당 진관에 속하는 각종 군사가 비번인 상태로 생업에 종사하고 있었으며, 현실적으로는 잠재적인 군사를 이루고 있었을 뿐이었다.

육군의 경우 조선전기 부산지역에는 동래도호부가 있었다. 조선전기에 동래현은 군사적으로 울주군 등과 함께 울산에 있었던 경상좌병영 관할하의 경주 진관에 속하는 여러 진 가운데 하나로 동래현령이 節制都尉의 군직을 겸하고 있었다. 이는 행정과 군사가 분리되지 않은 지방행정 체계상의 미숙성을 보여주는 것이다. 그러다가 1547년 동래현이 도호부로 승격하자 동래부사가 僉節制使의 군직을 가지고 동래부 일원의 육군을 지휘하였다.

그러나 수군은 경상좌도 좌수영의 관할 하에 있었는데, 큰 변화가 없었다. 그때 부산지역에는 부산포진관이 해운포만호와 다대포만호 등을 거느리는 수군의 본산이었다. 부산지역이 경상도, 국가 수군 방

< 표 3 > 조선전기 경상도의 鎭管體制<sup>43)</sup>

|    | 직 책        | 관할구역  | 소재지         | 관할 진관                       | 관할 지역과 직책                                                                                                   |                                                               |
|----|------------|-------|-------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|    | 관찰사        | 경 상 도 | 상 주         | 첨절제사                        | 동첨절제사                                                                                                       | 절제도위                                                          |
| 육군 | 좌병사<br>우 후 | 경상좌도  | 좌병영<br>(울산) | (경주진관)<br>경주부윤<br>(병마절제사)   | 울산군수<br>양산군수<br>영천군수<br>홍해군수                                                                                | 경주판관 청하현감<br>영일현감 장기현감<br>기장현감 동래현감<br>언양현감                   |
|    |            |       |             | (안동진관)<br>안동대도호부사           | 영해부사<br>청송부사<br>예천군수<br>영천군수<br>풍기군수                                                                        | 안동판관 의성현령<br>봉화현감 진보현감<br>군위현감 비안현감<br>예안현감 영덕현감<br>용궁현감      |
|    |            |       |             | (대구진관)<br>대구부사              | 밀양부사<br>청도군수                                                                                                | 경산현령 하양현감<br>인동현감 현풍현감<br>의흥현감 신녕현감<br>영산현감 창녕현감              |
|    | 우병사<br>우 후 | 경상우도  | 우병영<br>(창원) | (상주진관)<br>상주목사              | 성주부사<br>신안부사<br>김산군수                                                                                        | 상주판관 성주판관<br>개령현감 지례현감<br>고령현감 문경현감<br>함창현감                   |
|    |            |       |             | (진주진관)<br>진주목사              | 합천군수<br>초계군수<br>함양군수<br>곤양군수                                                                                | 진주판관 거창현감<br>사천현감 남해현감<br>삼가현감 의령현감<br>하동현감 산음현감<br>안음현감 단성현감 |
|    |            |       |             | (김해진관)<br>김해부사              | 창원부사<br>함안군수                                                                                                | 거제현령 칠원현감<br>진해현감 고성현령<br>웅천현감                                |
|    | 수군         | 경상좌도  | 수 영<br>(동래) | 부산포진관<br>부산포(동래)첨사<br>(京職兼) | 두모포만호(동래) 감포만호(경주)<br>해운포만호(동래) 칠포만호(홍해)<br>포이포만호(동래) 오포만호(영덕)<br>서생포만호(울산) 다대포만호(동래)<br>염포만호(울산) 축산포만호(홍해) |                                                               |
|    |            |       |             |                             | 옥포만호(거제) 평산포만호(남해)<br>지세포만호(거제) 영등포만호(거제)<br>사랑만호(고성) 당포만호(고성)<br>구조라만호(거제) 적량만호(진주)<br>안골포만호(웅천)           |                                                               |

43) 육군본부, 『한국군제사』 근세조선전기 편, 1968, 140쪽.



어체제에서의 위상을 알 수 있다. 조선전기 경상도에는 정3품 수군 절도사 3명을 두어 2명은 좌도와 우도를 양분하고, 1명은 경상도관찰사가 겸임하였다. 이때 좌도에는 부산포진관이 설치되고, 동평현 부산포에는 종3품 수군첨절제사사를 둔 巨鎭이 있었다. 그 관하에 10개의 종4품 만호영이 있었다.

이처럼 조선전기의 鎭管體制는 世祖 연간에 거의 정비되었다. 경상도의 경우 낙동강의 좌도와 우도의 지리적 조건을 중시하여 군사체제가 마련되었으며, 경상좌도 안에서도 지리적 조건에 따라 자연스럽게 나누어진 생활권역을 중심으로 진관이 설정되었다. 이것은 지금까지의 우리 나라의 전통적인 방어체제는 무엇보다도 생활권역을 중심으로 설정되었기 때문이다<sup>44)</sup>. 조선전기에 부산지역은 경상좌도에 속하였는데, 육군과 수군의 중요 군사 거점으로서 중요한 지역이었다.

그러나 1510년(중종 5)의 삼포왜란과 1544년(중종 39)의 사랑진왜변이 일어나자 적어도 진관체제의 변환은 비현실적인 것으로 재고되지 않을 수 없었으며, 1522년(중종 17)과 1544년(중종 39)에 진관체제의 개편을 단행하였다.

〈표 4〉에서 보면 수군의 진관에 변화가 있었음을 알 수 있다. 부산포진관의 몇 개의 포영이 없어지고 있지만, 부산의 좌익에 가덕도진관이 신설되고 있으므로,<sup>45)</sup> 부산의 방비는 약해진 것이 아니다. 오히려 부산포진관은 왜인을 접대하는 곳이어서 당상관을 차출하여 보냈다.<sup>46)</sup> 다만 좌도의 제포가 폐지된 것은 이 방면의 위협성이 완화되었기 때문이었다. 더욱이 다대포에는 큰 진이므로 군사 100명과

44) 졸지, 『임진왜란과 경상우도의 의병운동』, 2001, 해안.

45) 『중종실록』 권104, 39년 9월 무신.

46) 『중종실록』 권104, 39년 9월 갑자.

〈표 4〉 경상도 수군 진관 개편

| 경국대전의 편제 |                                              | 중종 17년과 39년의 개편   |                                         |
|----------|----------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------|
| 부산포진관    | 두모포 해운포 포이포<br>서생포 다대포 감포<br>칠포 오포 엄포<br>죽산포 | 부산포진관             | 서생포 두모포 개운포<br>(신설) 포이포 서평포<br>(신설) 다대포 |
| 제포진관     | 옥포 지세포 조라포<br>안골포 평산포 영등포<br>사랑포 당포 적포       | 미조항진관<br>(중종 17년) | 평산포 영등포 사랑<br>당포 적량                     |
|          |                                              | 가덕진관<br>(중종 39년)  | 천성보(신설) 가배량<br>(신설) 옥포 지세포<br>조라포 안골포   |

군관 3인을 더해주도록 하였다.<sup>47)</sup> 반면에 해운포영은 동래진과 가깝고 부산포와도 멀지 않아 수륙의 방수에서 멀지 않기 때문에 혁파되었다.<sup>48)</sup> 그 후에도 왕조는 계속 海防에 힘을 기울였다. 명종대에는 부산포진관의 관할하의 울산 서생포는 가덕도첨사영 관하의 구산포, 미조항첨사 관하의 적진포 등의 만호와 함께 정4품으로 승격되고 동첨절제사라 칭하였다.

한편 원래의 진관체제는 육군은 육군대로 수군은 수군대로 해상과 육상으로 수어 관할이 달라지고 있었지만, 성종대 성보 축조가 이루어진 후에는 육군과 수군의 혼성 및 병사의 수군 겸치의 제도가 나왔다. 이에 왕조는 해방에 주력하였는데, 이에 따라서 부산지역의 해방은 강화되었다.

그런데 조선전기의 방어체계는 鎭管體制에서 乙卯倭變 이후 制勝方略體制로 전환되었다.<sup>49)</sup> 그것은 軍役制의 변동으로 인한 군사수의

47) 『중종실록』 권104, 39년 9월 갑자.

48) 『세조실록』 권6, 3년 1월 신사.

49) 차문섭, 『한국사』 23, 조선초기의 정치구조, 244~247쪽.

감소를 반영한 것으로 불가피한 것이었다. 종래에 경상도는 김해, 대구, 상주, 안동, 진주 등 6개의 진관이 적과 대치하고 있어 한 진이 무너지면 다른 진이 대신하여 싸움으로써 일시적인 붕괴의 위험이 적었다. 즉 조선전기의 방어체제는 진관체제로 이루어져 있었으며, 전사와 평상시를 막론하고 국방의 실체는 진관체제에 의한 지방군이 담당하였다. 그러나 군역의 布納化와 지방 수령들의 부패로 放軍收布와 代役納布 현상이 일반화되자 布의 불법적인 징수와 避役이 나타나 宣祖 연간에 이르면 군사는 편제상에만 존재하고 실병력은 거의 없는 상태가 되었다.<sup>50)</sup>

## 2. 군역 자원

관방 체제를 이해하기 위해서는 군역 자원의 조달이 필요하다. 이 문제는 육군의 경우 군사의 동원이 중요하였으며, 수군의 경우는 군사 동원, 군선의 조달, 봉산의 확보 등이 중요한 문제였다. 조선전기 세종과 세조 연간의 군역 실태는 다음과 같다.<sup>51)</sup> 육군의 경우 동래에는 병마첨절사가 동래진에 있었는데, 예하에 군관 300명, 수성군 80명이 배치되어 모두 380명이 있었다.

수군의 경우 좌도 수군도안무처치사가 동래 부산포에 있었는데, 병선수 33척, 수군 1,779명이 배속되어 있었다. 이 외에 동래 해운포와 다대포에 각각 병선수 7척과 9척이 있고, 수군 589명과 723명이 있었다. 이후 좌도 안무사가 없어지면서 부산포에는 좌도 도만호를 옮겨 임명하도록 하였다.<sup>52)</sup>

〈표 5〉와 〈표 6〉에서 알 수 있는 사실은 경상도의 국방에 있어서는 육군보다 수군에 중점을 두었다는 점이다. 육군은 6진에 2,867명

50) 출처, 『임진왜란과 경상우도의 의병운동』, 2001, 해안.

51) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도.

52) 『세종실록』 권34, 8년 11월 기해.

의 군사가 배치되어 있고, 그 영진도 해안지방이므로 해안 방어에 동원될 수 있도록 배려되어 있었다. 반면에 수군은 21개 포영에 병선 285척, 군사가 16,594명이었다.

그런데 여기서 주목할 점은 수군의 진영과 군사의 수에서 부산의 군사적 비중을 알 수 있다는 것이다. 즉 수군도안무처치사의 본영이 부산포에 있었으며, 그 휘하에 11개 포소의 만호가 있다. 부산포는 병선 33척과 1,799명의 선군을 갖고 있어 위용을 알 수 있다. 그리고 해운포와 다대포에 병선이 각각 7척, 9척이 있었으며, 군사수는 각각 589명, 723명이 있었다.

〈표 5〉 경상도 육군 배치표<sup>53)</sup>

| 軍官長 명칭 | 營鎮 소재지  | 병종별 병력 |     | 합계    |
|--------|---------|--------|-----|-------|
|        |         | 군관     | 수성군 |       |
| 병마도절제사 | 창원      |        |     |       |
| 병마첨절사  | 동래진     | 300    | 80  | 380   |
| 병마첨절사  | 울산진     | 399    | 40  | 439   |
| 병마첨절사  | 영일진     | 301    | 80  | 381   |
| 병마도절제사 | 창원진(內廂) | 500    | 438 | 938   |
| 병마절제사  | 영해진     | 300    | 80  | 380   |
| 병마절제사  | 사천진     | 300    | 49  | 349   |
| 합계     |         | 2,100  | 767 | 2,867 |

53) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도.

〈표 6〉 경상도 수군 배치표<sup>54)</sup>

| 군관장 명칭     | 소재지           | 병선수(척) | 수군수(명) |
|------------|---------------|--------|--------|
| 좌도수군도안무처치사 | 동래 부산포        | 33     | 1,779  |
| 수군만호       | 동래 해운포        | 7      | 589    |
| 수군만호       | 동래 다대포        | 9      | 723    |
| 수군만호       | 기장 두모포        | 16     | 843    |
| 수군만호       | 울산 개운포        | 12     | 420    |
| 수군만호       | 울산 서생포        | 20     | 767    |
| 수군만호       | 울산 염포         | 7      | 502    |
| 수군만호       | 장기 포이포(가업포)   | 8      | 589    |
| 수군만호       | 홍해 통양포(두모적포)  | 8      | 213    |
| 수군만호       | 영덕 오포         | 8      | 353    |
| 수군만호       | 경주 감포         | 8      | 387    |
| 수군만호       | 홍해 축산포        | 12     | 429    |
| 우도수군도안무처치사 | 거제 오아포        | 28     | 2,601  |
| 수군만호       | 거제 영등포        | 8      | 700    |
| 수군만호       | 고성 가배량(거제 옥포) | 22     | 1,122  |
| 수군만호       | 김해 제포         | 9      | 882    |
| 수군만호       | 고성 견내량(거제 옥포) | 20     | 940    |
| 수군만호       | 고성 번계(당포)     | 15     | 722    |
| 수군만호       | 진주 구량포(고성 사포) | 16     | 748    |
| 수군만호       | 진주 적량(갈곶)     | 13     | 720    |
| 수군만호       | 진주노량(평산포)     | 8      | 568    |
| 합계         | 21            | 285    | 16,602 |

54) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도.

한편 조선전기에는 전략상의 특수지대에는 항상 군사가 체류하면서 복무하였으니, 이를 留防軍이라 하였다. 조선전기에 전국에 배치된 유방군의 배치지역과 병력 규모는 다음과 같다.<sup>55)</sup>

〈표 7〉 전국 유방군의 배치 현황

| 구 분 | 유방 4旅            | 유방 3旅 | 유방 2旅       | 유방 1旅          | 합 계         |
|-----|------------------|-------|-------------|----------------|-------------|
| 경상도 | 주진               | 동래 웅천 | 홍해 김해 사천 영일 | 진해 거제          | 24려(3,000명) |
| 충청도 |                  | 주진    | 비인 감포 태안    |                | 9려(1,125명)  |
| 전라도 |                  | 주진    | 옥구 무장 부안 순천 | 홍양 진도          | 13려(1,625명) |
| 황해도 |                  |       | 강진 장연       | 황주 수안 풍천<br>웅진 | 8려(1,000명)  |
| 강원도 |                  |       |             | 강릉 삼척          | 2려(250명)    |
| 개성부 | 正兵 유수부 순탁        |       |             |                |             |
| 평안도 | 양계 甲士 正兵 모두 留防本邑 |       |             |                |             |
| 영안도 |                  |       |             |                |             |

육군의 경우 조선전기에 동래에는 留防 3旅가 지키는 군사기지로써 국가적인 위치를 알 수 있다.<sup>56)</sup> 즉 동래부사의 휘하에는 유방 3려의 380명의 군사가 있었다.<sup>57)</sup> 이는 守城軍 80명, 營鎮軍 300명으로 되어 있었다. 그러다가 성종대에 들어서면서 군사 숫자가 줄어들었다. 이미 세조 연간에 동래에는 군사가 적고 약하다고 지적되어 번상 시위패에서 3백 명을 뽑아내어 배속시키는 등<sup>58)</sup> 700명을 3번으로 나누어 2달에 서로 갈마들도록 조치하였다.<sup>59)</sup> 성종 이전에 263명, 성종 원년 230명, 성종 3년 이후에는 230명이었으며,<sup>60)</sup> 190명으로 줄었

55) 『경국대전』 병전 유방조.

56) 『세조실록』 권41, 13년 3월 경오.

57) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도.

58) 『세조실록』 권5, 2년 12월 기미.

59) 『세조실록』 권28, 8년 6월 신묘.

다.<sup>61)</sup> 그러나 이러한 군사수의 감소는 불명확하다. 다만 이러한 감소 요인은 수군의 필요성이 중시되어 육군이 감소하였다고 여겨진다. 이것은 전국적인 현상으로 무엇보다도 백성들이 피폐해진 것이 원인이었다.<sup>62)</sup> 사실 중종 5년의 삼포왜란과 중종 36년의 제포 왜인의 작폐로 중종 39년에 제포왜관을 폐쇄함과 동시에 가덕도에 천성진을 설치하였다. 한편 관방군인 육군을 축소시키고, 수군을 확장하였다.

조선전기에 경상좌도와 우도의 군사수는 1454년에 11,287명과 11,154명으로 합치면 22,441명이었다. 1477년이 되면 경상도의 正軍은 35,517명에 奉足 94,810명으로 비교적 안정되어 있었다.<sup>63)</sup> 그러나 중종 연간에는 10여 만의 군사 중 2만여 명만 파악되고 있었다. 이것을 당시 방어해야 할 33개 소에 3교대로 나누면 1개소에 겨우 100명씩만 할당될 뿐이었다.<sup>64)</sup> 당시의 실제 군사는 8천여 명뿐이었다.<sup>65)</sup> 이처럼 실제 군사수와 국가에서 파악한 군사수는 1/10에 불과하였다. 한편 宣祖 초년 경상도의 正戶는 7만, 率丁이 20여 만으로 파악되었지만,<sup>66)</sup> 문제는 허수가 여전히 많았다는 점이다.

그러나 동래현이 도호부로 승격하자 도호부사가 육군의 병마권을 장악하게 되었는데, 동래수성장이 바로 그것이다. 여기에서는 부사가 행정과 군사권을 가지게 되어 지위가 높아졌다. 동래부사가 겸임한 동래수성장의 소속구는 양산과 기장이며, 병권과 병력은 아병 3초(보

60) 『성종실록』 권3, 1년 2월 기묘.

61) 『성종실록』 권15, 3년 2월 무진.

62) 경상도 전체는 정군 수가 21,910명에서 19,015명으로 줄었다(『성종실록』 권15, 3년 2월 1일 무진).

63) 『성종실록』 권81, 8년 6월 을묘.

64) 『중종실록』 권15, 7년 2월 신사. 한편 1514년 경상도의 군사수는 2만으로 여겨졌다(『중종실록』 권21, 9년 10월 임인).

65) 『중종실록』 권13, 6년 2월 정미.

66) 『선조실록』 권142, 34년 10월 계미.

600명), 속오군 11초(보 1,375), 별무사 2초, 표하군 148명(보), 수사군 200명(보 200명) 승군 3초였다. 아울러 火車 10량이 동래진에 두어졌다.<sup>67)</sup>

그러나 종종 연간에 군사가 부족해지자 부산포에는 정병 2려가 상번하지 않고 유방하도록 조치하였다.<sup>68)</sup> 하지만 군액의 부족을 메울 수가 없었다.

조선전기 동래지방은 나라의 관문으로서 해방은 육방 이상으로 중시되었다. 먼저 좌수영성의 존재이다. 경상좌수영은 처음 동래현 부산포에 설치되었다.<sup>69)</sup> 그러나 부산포에 설치된 시기는 명확하지 않다.<sup>70)</sup>

그런데 조선전기의 수군의 발전은 육군과 병행되었다. 수군도절제사가 처음 확인되는 것은 왜구의 침입이 심하였던 1393년(태조 2)이었다. 수군은 각 도별로 수군도절제사에 의해 지배되었는데, 도에 따라 차이가 있었다. 태종대에는 경상 전라 충청 3도를 통할하는 수군도절제사를 두는 한편, 그 휘하에 연안 浦所의 군관인 만호와 천호에게 직무까지 명시하고 있었다. 萬戶長에게는 3~4품의 위계가 주어졌다. 경상도는 좌도와 우도를 분리하여 경상수군도절제사를 분치하고,<sup>71)</sup> 金文發과 金乙雨를 도절제사로 삼았다.<sup>72)</sup> 한 예로 다대포는 긴요하지 않은 곳이라 하여 좌도 도만호로 하여금 겸하여 거느리게 하였다. 이에 다대포에는 천호를 두고 부산포의 병선 3척을 나누어 붙였으나 병선의 수가 적어서 홀어 정박시키지 못하고, 도만호가 있는 부산포에 정박시키고 있었다.<sup>73)</sup> 그러다가 다대포가 좌도와 우도의

67) 『문종실록』 권8, 1년 6월 임신.

68) 『중종실록』 권104, 39년 9월 계축.

69) 『성종실록』 권283, 24년 10월 임오.

70) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도 동래현. 그런데 『釜山府使原稿』에서는 부산의 감만포에 있었다고 한다(『부산부사원고』 1권, 423쪽).

71) 방상현, 『조선초기 수군제도사』, 민족문화사, 1991.

72) 『태종실록』 권25, 13년 4월 을묘.



중앙의 요해처라서 萬戶를 차견하게 되었다.<sup>74)</sup>

세종대에 들어서는 수군도절제사의 명칭도 여러 번 개칭되었지만 전국의 수군(기선군)은 수군절도사에 의해 통합되었으며, 사실상 要塞守禦處別 군사적 단위를 이루는 것은 각 지역의 만호들이었다. 각 도별로 1인 혹은 2인의 수군절도사가 수영을 설치하고, 다시 각 처에 도만호, 만호 등으로 포에 기선군을 배치하고 있었다. 그러다가 도만호가 있는 곳에 單萬戶를 두고, 도만호는 상주하는 곳이 없이 소속 각 포의 병선 1척을 떼내어 순회하며 방어하되 경상좌도의 도만호는 處置使營과 소속된 포 내의 9포를 거느리며 병선이 모두 10척이었다. 당시 좌도의 도만호는 염포에 있었다.<sup>75)</sup> 세종대에 경상도가 좌도와 우도로 나누어지고 있을 때 좌도의 수군도안무처치사는 동래 부산포에 있었으며, 그 휘하에 11개 포소 만호가 있었다. 이때 부산포에는 33척의 병선과 1,799명의 선군을 갖고 있어 다른 포영에 비해서 위용을 드러내고 있었다.

세조대에는 진관체제로 개편되어 수군안무처치사를 수군절도사로 개편하는 동시에 경상도에 정3품의 수군절도사 3인을 두고, 둘은 좌우도로 양분하고, 하나는 경상도관찰사가 겸임하였다. 이 개편에서 경상좌도에는 부산포진관이 설치되고, 동평현 부산포에는 종3품의 수군첨절제사를 둔 거진이 있으며, 그 관하에 10개의 종4품 만호영을 통솔하고 있었다. 이때 동래진과 가깝다는 이유로<sup>76)</sup> 혁파된 해운포의 船軍 400명을 부산포와 다대포 등에 별도로 배치하였다.<sup>77)</sup> 그 때 부산포진관의 병선수는 다음과 같다.<sup>78)</sup>

73) 『태종실록』 권14, 7년 7월 무인.

74) 『태종실록』 권34, 17년 8월 계묘.

75) 『세종실록』 권86, 21년 7월 병인.

76) 『세조실록』 권14, 4년 11월 무술.

77) 『세조실록』 권6, 3년 2월 기미.

〈표 8〉 부산포진관의 병선수

| 主鎮과<br>기선종별 | 주진<br>(절도사영) | 다대포 | 부산포 | 해운포 | 두모포 | 서생포 | 염포 | 포이포 | 감포 | 축산포 | 칠포 | 오포 |
|-------------|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|----|----|
| 대맹선         | 2            | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 1  |     |    |     |    |    |
| 중맹선         | 7            | 2   | 3   | 1   | 3   | 1   | 4  | 1   |    |     |    |    |
| 소맹선         | 6            | 6   | 5   | 5   | 3   | 5   | 5  | 6   | 6  | 6   | 4  | 4  |
| 무군<br>소맹선   | 2            | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 2  | 1   | 1  | 1   | 1  | 1  |

이처럼 조선전기에 부산포진관과 제포진관 단위로 수군의 방비를 편성한 것은 삼포개항에 따라 왜인의 출입이 많아지고, 아울러 포소에 항상 거주하는 왜인까지 생기는 상황에서 이를 대비하기 위한 조치였다.

그러나 삼포의 개항 후에도 왜구의 침입이 근절되지 않고 왜인의 작폐가 빈번하였으므로 성종대에 들어서는 한층 해방에 주력하였다. 그 일의 하나로 남방 연변 제포에 성보와 포성 축조를 계획하였다. 그때까지 제포의 수군은 만호의 지휘 아래 병기와 양식을 병선에 적재하고 선상에서 대기근무하는 것이 원칙이었다. 이때에는 포에 성보 같은 방벽이 없었다.

1484년(성종 15)에 비로소 성보의 축조가 계획되었다. 따라서 종래의 원칙은 해상에서의 방어전략은 수군이 담당하고, 적이 상륙하면 육군이 담당하는 것이었으나, 그렇게 되면 수군과 육군의 차이가 없어지고, 만호 등의 근무가 태만해지며 또는 군사를 放歸시키고 대가를 받는 등 수군의 약화를 가져온다는 것으로 반대가 많았다.<sup>79)</sup> 그러나 선척의 훼손과 수군의 고생을 이유로 성보 축조가 1485년(성종 16)부터 착수되어 성종 말년에 완성되었다.

78) 『경국대전』 兵典 諸道兵船 慶尙道.

79) 『성종실록』 권156, 15년 1월 갑신.

이에 동래에서는 부산포가 성종 21년 8월, 다대포 축성이 성종 21년 11월에 각각 완성되었다. 이로써 지금까지 부산포, 염포, 제포 등은 塙冊이 설치되어 있었다는 점에서 방어체제 강화에 획기적인 성과가 있었다고 할 수 있다.

둘째, 수군의 경우도 진관체제가 완성되면서 그 체제가 갖추어졌다. 경상좌도에는 동평현 부산포에 좌도 수군절도사영이 있었으며, 그 관할 하에 부산진관이 설치되고, 그 밑에 두모포 등 10개의 만호영이 있었다. 이 중에서 동래현 관내에는 부산포진과 해운포영, 다대포영이 있었다. 그 후 임진왜란 직전 해운포영이 없어지고 다대포영이 첨사영으로 승격되었다.

좌수영은 본래 태종 때 동래현 부산포에 있었는데, 국가의 주장이 왜인과 섞여 있게 할 수 없어서 울산으로 옮겼는데,<sup>80)</sup> 그 시기는 분명하지 않다. 그러다가 울산에 병영과 수영이 동시에 있게 되어 많은 폐단이 발생하자 좌수영을 다시 동래 남촌면 수영으로 옮겼다. 조선전기에 수군절도사의 영을 개운포로 옮긴 것은 부산포는 왜선이 닿는 곳이어서 대장이 거처하는 곳으로서 마땅하지 않았기 때문이었다.<sup>81)</sup> 경상좌수영 관내에는 2개의 첨사영과 8개의 만호영이 있었다. 성종 연간에는 부산포와 다대포성에 축성이 이루어졌다. 이후 중종 39년 이전에 진관체제의 변경이 있었다. 이에 가덕도에 진관이 신설되었으며, 천성포가 신설되었다.

그리고 부산의 군사적인 위치는 더욱 중시되었다. 1483년(성종 14)에 부산포첨절제사는 제포첨절제사와 함께 종래 종3품에서 정3품 당상관으로 부임하고 있으며,<sup>82)</sup> 좌도수사영의 이건 문제가 대두되고

80) 『성종실록』 권283, 24년 10월 21일 임오.

81) 『성종실록』 권77, 8년 2월 기유.

82) 『성종실록』 권151, 14년 2월 갑술.

있다.<sup>83)</sup> 그것은 경상도 수영을 동래 해운포로 옮기자는 것으로 1521년(正德 16) 순찰사 高荊山이 제기하였다.<sup>84)</sup> 당시 좌수영은 개운포에 있었으며, 울산의 소관이었다. 그때 이견문제는 울산에 병영과 수영이 동시에 있으므로 민의 부담이 과중하다는 것이었다. 하지만 이 문제는 많은 반대 여론이 나오면서 실행되지 못했다. 한 이유로는 해로상으로 좌도 연변의 중간지점인 부산에 이전하면 그 쪽이 허술하다는 것, 또 하나는 부산포는 왜인이 왕래하고 있으므로 주장이 이에 있으면 그 허실이 탐지되기 쉽다는 것이었다. 이 외에도 수영 소관의 재산 이동이 곤란하다는 것과 부산포가 지리적으로 협소하다는 조건 등이 이전하는 데 어렵다는 점으로 지적되어 실행되지 못했다. 한편으로 수영을 부산으로 옮기면 왜적이 오는 길목이므로 방어하기에 편하다고 지적되었다.<sup>85)</sup>

당시 수영의 이전지로는 배가 정박하기에 좋은 다대포에 이전하자는 의견도 있었으나,<sup>86)</sup> 형세가 마당하지 않았다.<sup>87)</sup> 즉 다대포는 좁고 길이 험하여 방어에 적합하지 않아서 長習浦로 옮기고 성을 쌓아 보수하고, 帝釋谷 權管을 혁파하고, 군졸과 기계를 다대포에 붙여 방어에 편리하도록 하였다.<sup>88)</sup> 나아가 좌도에서는 해운포를 동래 제석곡에 합하고, 다대포는 부산포에 합쳤다. 이러한 조치는 군역자원이 부족하여 적이 많은 병력으로 침입해 오면 작은 병력으로 당할 수 없기 때문에 취해진 조치였다.<sup>89)</sup> 그 뒤 삼포에 거주하는 왜인들의 난행이 심했고 기세가 높아지는 삼포왜란 직전에는 이견 문제가 다시 대

83) 『성종실록』 권77, 8년 2월 기유.

84) 『중종실록』 권53, 20년 2월 신축.

85) 『중종실록』 권13, 6년 2월 계묘.

86) 『성종실록』 권154, 14년 5월 8일 기해 ; 『중종실록』 권104, 39년 9월 경술.

87) 『중종실록』 권104, 39년 9월 갑인.

88) 『중종실록』 권11, 5년 6월 을미.

89) 『중종실록』 권12, 5년 8월 계묘.

두되고, 적어도 거진을 동래 웅천 거제 가덕 등에 설치해야 한다는 주장이 나오면서 이전의 여론이 고조되었다. 그러나 좌수영은 동래의 해운포로 옮겼는데, 그 시기는 명확하지 않지만 임진왜란 이전이었다.<sup>90)</sup>

한편 좌수영에는 무관 3품의 좌수사와 부관으로 虞侯가 있었다. 수영의 사무는 6방에서 집행하였다. 좌수영 관할에는 무기고인 兵庫 27개와 원목 조달처인 7곳의 封山이 있었으며, 좌수영에는 525명의 수성군과 23척의 병선이 있었다. 첨사영에는 각각 9척의 병선과 2,200여 명의 군사가 있었다. 특히 성종 이후 부산포첨절제사는 정3품 당상관이 부임하였다. 만호영에는 4척의 병선과 1,101명의 군사가 주둔하고 있었다.

### 3. 관방시설

#### 1) 성곽

조선전기에 국방을 위한 여러 관방시설이 지역마다 건립되었다. 부산은 나라의 관문이었기 때문에 국방상으로도 중시되어 각종의 국방시설들이 다수 설치되었다. 조선전기 부산지역에 설치된 관방시설은 성곽과 봉수가 있다.

조선전기의 성곽은 동래읍성, 부산포진성, 해운포영, 다대포영이 있다고<sup>91)</sup> 한다. 동래읍성은 석축으로 둘레 3,090척이고 높이 13척이며 성내에는 우물이 6개이며,<sup>92)</sup> 부산포진성은 역시 석축으로 주위가 1,689척 높이가 13척이라 하고, 해운포영에도 석성으로 주위 1,036척

90) 『증보문헌비고』 권32, 여지도 20, 관방 8, 해방조.

91) 『신증동국여지승람』 권23, 동래현 성곽조.

92) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도 동래현.

이고 높이 13척이며, 다대포성은 석성으로 주위 1,860척이고 높이 13척이라고 하였다. 이를 토대로 개별 성곽을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 동래읍성이다. 동래현성이 원래 해운포의 배산지역에 있다가 지금의 동래시장이 있는 곳으로 옮긴 것은 고려 후기였다.<sup>93)</sup> 동래현성은 세종 28년에 쌓았다.<sup>94)</sup> 동래현 읍성은 주위가 3천 척, 성의 높이가 평지는 13척, 높고 험한 곳은 12척이며, 女牆의 높이는 2척이고, 敵臺가 12개 소, 문이 4개 소인데, 擁城이 있으며, 여장이 5백 13개이고, 성 안에 우물이 6개 소, 海子는 아직 파지 않았다.<sup>95)</sup> 이러한 사실은 이점의 읍성기에 나타난다.

원수 박공이 일찍이 김해부사로 있을 때 처음으로 망산성을 지킬 것을 준비하였다. 사졸들이 익혀서 한 번 시험하고자 할 때에 적이 개미처럼 몰려왔다. 공이 사졸들에게 영을 내려 들어가 지키게 하고 화살과 돌을 내려 쏘니, 쥐같은 무리들이 죽고 도망하여 의로운 성이 우뚝하여 범하지 못하였다. (중략) 드디어 각 도에 영을 내려 연변 군현은 각기 성보를 설치하여 지키게 하라고 하였다. 그런 연후에 변경이 안정되고 평온해졌다. 공은 이에 첩문을 발송하여 장정을 내게 하고 성 쌓는 것을 살펴서 丁卯(신우 13, 1387) 8월 19일에 시작하여 달을 넘겨 완성하였다.

이 자료에서 알 수 있는 점은 동래읍성은 고려후기 1387년에 박위부사가 쌓았으며, 변방을 지키기 위한 목적으로 쌓았음을 알 수 있다.

다음으로 부산포성은 둘레가 2천 26척이며 높이가 13척이었다.<sup>96)</sup> 또 다대포성을 설치하였다. 동래 다대포에 보를 설치한 곳은 좌지가 남향인데, 둘레가 1천 2백 98척이고, 동서의 길이가 3백 60척이고, 남북의 너비가 2백 44척이며, 보 안의 샘이 하나이며, 이 포로부터 동

93) 『신증동국여지승람』 권23, 동래현 성곽조 이점의 읍성기.

94) 『세종실록』 권114, 28년 10월 을미.

95) 『단종실록』 권2, 즉위년 8월 신유.

96) 『성종실록』 권243, 21년 8월 기유.

북으로 동래현까지는 육로로 47리이고, 동으로 부산포까지는 수로로 4척에 있었다.<sup>97)</sup>

이처럼 조선전기에 부산지역에는 군사적 중요성 때문에 동래읍성과 부산진성, 대포성이 국가의 방어체계의 정비과정에서 대규모로 축조되었다. 이것은 육군과 수군의 방어거점이 되었는데, 부산의 군사적 중요성을 단적으로 보여주는 것이다.

## 2) 봉수

우리나라에서 봉수는 삼국시기부터 이용되었지만 고려시기에 이르러 법제화되었다. 그리고 조선시기에는 봉수제가 한층 정비되었다.<sup>98)</sup> 즉 조선시기에는 전국적인 봉수망이 정비되었는데,<sup>99)</sup> 전국의 봉수망의 주요 간선은 5개의 직봉으로 구성되어 있다. 즉 동북쪽 두만강변의 함경도 서흥 서수라 우암봉수대, 동남쪽 해변의 경상도 동래 응봉봉수대, 서북쪽 압록강변의 평안도 강계 여둔봉수대, 서남쪽으로 전라도 순천 방답진의 돌산봉수대 등을 기점으로 하여 정해진 노선에 따라 최종적으로 서울의 목멱산봉수대에 이르도록 하였다. 이처럼 조선전기에 동래의 응봉 봉수대는 전국 5개의 직봉 가운데 동남쪽 해변의 출발지였다. 이 점은 부산의 군사적 중요성을 말해준다. 한편 동래의 간비오산봉수대와 기장의 남산봉수대는 간봉 1로에 속하였다. 이처럼 조선전기 부산지역의 봉수대는 직봉과 간봉 제1로의 첫 출발지로서 중요성을 띠고 있었다. 그런데 이들은 대부분 왜구의 침입에 대비하기 위해서 만들어진 전진 초소의 역할을 하였다.

다음으로 조선전기 부산의 봉수대에 대해서 살펴보기로 한다.

97) 『성종실록』 권176, 16년 3월 병오.

98) 육군본부, 『한국군제사』 봉수, 486~535쪽.

99) 『증보문헌비고』 권123, 兵考 15, 봉수조.

『경상도지리지』에는 3곳의 봉수가 있었다. 동평 석성봉수는 현 남쪽에 있어 서쪽으로 김해의 성화야봉수에 응하고, 동쪽으로 황령산에 응한다. 동래현의 황령산봉수는 동쪽으로 간비오에 응하고, 간비오는 동쪽으로 기장현 남산에 응한다.<sup>100)</sup> 이처럼 세 곳의 봉수가 진관의 방비에 비상통신의 역할을 하고 있으며, 황령산봉화대는 부산포, 간비오봉수는 해운포만호진, 석성봉수대는 다대포만호진을 방수하는 후망초소였다.

한편 1469년(예종 1) 『경상도속찬지리지』에는 동래현의 계명산봉수가 새롭게 등장하고 있다. 그리고 『동국여지승람』에는 4곳의 봉수대가 있고, 1530년 (중종 25)에는 응봉이 첨가되고 있다. 그러나 예종 원년에서 1481년 (성종 12) 사이에 석성봉수가 폐지되고, 오해야항봉수가 신설되었다. 그리고 (성종 12)에서 (중종 25) 사이에 다대포 두송산정에 응봉봉수가 신설되었다. 이러한 변화는 1510년(중종 5)에 삼포왜란이 있고, 중종 연간에 수군의 진관체제가 바뀌면서 봉수대도 다시 편제된 것으로 볼 수 있다. 이런 과정에서 주목되는 사실은 부산지역이 군사전략의 전초기지역할을 담당하였음을 알 수 있다.

〈표 9〉 조선전기 지리지에 나타난 봉수

|          |                                        |
|----------|----------------------------------------|
| 경상도지리지   | 석성봉수대, 황령산봉수대, 간비오봉수대                  |
| 세종실록지리지  | 석성봉수대, 황령산봉수대, 간비오봉수대                  |
| 경상도속찬지리지 | 석성봉수대, 황령산봉수대, 간비오봉수대, 계명산봉수대          |
| 동국여지승람   | 황령산봉수대, 간비오봉수대, 계명산봉수대, 오해야항봉수대        |
| 신증동국여지승람 | 황령산봉수대, 간비오봉수대, 계명산봉수대, 오해야항봉수대, 응봉봉수대 |

〈표 9〉에서 보면 조선전기에 부산지역에는 처음에 3곳의 봉수대

100) 『세종실록』 권150, 지리지 경상도 동래현



가 있다가 곧 5개로 증설된 것을 알 수 있다. 이런 모습은 부산의 군사적 중요성과 위치를 말해주는 것이다.

## IV. 맺음말

이상에서 조선전기 부산지역의 행정과 관방문제를 살펴보았다. 이를 요약함으로써 맺음말로 대신하고자 한다.

조선전기에 동래가 우리나라의 관문으로서 기틀이 마련된 것은 일 본인에 대한 회유정책으로 마련된 왜관의 설치와 함께 왜구에 대비하는 국방도시로서의 성격을 띠면서부터였다. 이러한 점에서 오늘날의 부산이 근대 항구도시로서 발전할 수 있는 기반이 마련된 것은 조선전기에 무역과 국방의 전초기지라는 요충지로서의 성격을 가지면서부터였다고 할 것이다. 이에 조선전기 동래의 행정과 관방문제는 중요성을 갖는데, 동래는 조선전기부터 국방과 무역의 중심지로서 중시된 지역이었다. 이런 점에서 부산지역이 역사상 제 위상을 잡은 것은 조선전기부터였다고 할 것이다.

조선전기 동래의 일반 행정조직과 체계는 중앙과 지방세력 사이의 세력장악이란 측면에서 중요하였다. 그것은 군현제와 면리제의 시행으로 집목되었다. 국가 권력의 입장에서서는 강력한 중앙집권체제의 확립이란 측면에서, 민들의 입장에서서는 자치조직의 행정조직화를 통해 자율행정의 확보를 추구해 나갔다. 이것이 조선전기의 전반적인 변화 속에서의 행정적인 면에서 나타난 과도기적이자 발전적인 면모이며, 지방행정제도가 보여주는 변화와 발전적인 모습이였다. 조선전기에 동래에서도 수령권의 강화와 면리제의 실시가 확인된다. 또

행정체계 면에서는 동래도 역시 관치·자치·실무 행정조직 사이에 삼각체제가 성립되어 병립하면서 수령권을 통한 중앙집권력이 강화되어 나갔다.

조선전기의 관방문제는 부산지역의 경우 왜구 문제 때문에 어느 시기보다도 중시되었다. 이 때문에 일본과 가까운 나라의 관문인 부산의 경우 관방문제는 더욱 중요한 의미를 가지면서 추진되었다. 이에 부산에는 좌수영성과 포진들이 설치되었다.

조선전기 부산지역의 국방은 국방체계 면에서는 육군과 수군으로 이원화되었다. 사회경제적인 변화 속에서 국방자원의 확보와 국방재정의 확보가 중요하였는데, 이는 군사시설과 조직의 강화로 이어졌다. 즉 군사조직과 지휘체계 상에서 동래도호부의 성립과 부산포진관의 설치, 좌수영성의 이전이 나타났다. 또 군사방어체계의 변화에 따라 동래읍성, 다대진성의 수축이 단적으로 이를 말해준다. 다음으로는 군역자원의 확보 방안이다. 유방군의 확보와 수군의 집중배치를 통해서도 부산지역이 일본에 대한 주요 방어 지점이었음을 단적으로 알 수 있다.

이상과 같은 조선전기 부산지역의 행정과 관방문제는 중세봉건사회의 체제 발전과정에서 나타나는 사회경제적인 변화를 수용하면서 진행되어 나갔으며, 부산의 경우는 지역적인 특수성으로 이런 면모들이 더욱 더 일반화되고 심화되어 나갔다고 하겠다. 한편 조선전기 부산지역의 군사행정과 일반행정이 미분화된 점은 중세봉건사회의 면모를 보여주고 있다. 그렇지만 행정의 전문화와 조직의 세분화는 근대행정으로의 진전된 모습을 보여주는 것이며, 이것이 조선시대의 과도기성을 말해준다고 할 것이다.