

조선시대 전라도 거점고을의 형성과정 검토

지리지자료를 중심으로

김백철*

목 차

- | | |
|---------------|------------|
| 1. 머리말 | 4. 맺음말 |
| 2. 민정-군정의 연동 | 참고문헌 |
| 3. 군정-형정의 독립화 | <Abstract> |

국문초록

전라도는 신라-고려의 전통을 이어받아 거점고을이 발달하여 타도보다 이른 시기에 도명으로 정착하였다. 조선초기 계수관을 두어 전통을 계승하였고 점차 분야별로 거점고을이 변화하였다.

첫째, 민정상 3품이상고을은 증가하여 12읍에 도달하였다. 그 연원을 추적해보면 신라-고려의 전통적인 고을, 왕실과 인연으로 승격된 고을, 군사적 필요에 따라 재편된 고을 등이다.

둘째, 군정상 거진-진영은 8읍으로 귀결되었다. 민정장관이 통치하던 3품관 고을을 대상으로 군사적 요충지에 거진을 설치하여 방어하였다. 진관제는 전란을 겪으면서 실질적인 방어기능에 초점이 맞추어져 진영으로 재탄생하였다.

셋째, 행정상 토포영은 5읍에 이르렀다. 포도의 직임은 목민관이 감당해야 하지만 세력이 커져 일개 고을이 감당하지 못할 때 중앙에서 토포사가 차송되었다. 명화적이 득세하자 토포영을 세우거나 요충지의 목민관에게 토포사를 겸직시켜 적도의 움직임을 차단하고자 하였다. 평화가 지속되자 영장에게 토포사를 겸하는 조치

* 계명대학교 인문국제학대학 사학과 부교수, E-mail: sugaine@kmu.ac.kr

가 내려졌다. 이에 전시 군무와 평시 포도라는 임무가 부여되었다.

결과적으로 분야별로 중첩시켜보면 전라도는 7읍(전주·남원·나주·순천·제주·장흥·여산)이 거점도시로 대두했다. 여기에 병영·수영까지 고려하면 9읍내외가 성장하여 여러 읍을 관할하는 형태로 발전한 것이다.

주제어 : 전라도, 거점고을, 계수관, 거진, 진영, 토포영

1. 머리말

팔도 개념은 관할범위가 가장 넓은 광역행정단위인데 현대인에게도 상당히 친숙할 뿐 아니라 여전히 현대사회에서도 변형되어 운영되고 있으므로 그 이해도 역시 높은 편이다. 그런데 이 개념은 최소한 조선시대를 거쳐 형성된 인식이다.¹⁾ 고려에서는 도제(道制)가 시작되었으나 아직 중간규모인 계수관(界首官) 역할이 더 중요했다. 계수관은 민정·군정·형정 3권을 맡았으며,²⁾ 후기에는 그 품계(2-3품)마저 도장관인 안렴사(4-6품)보다 높았다.³⁾

반면에 위화도회군 이후 관계개혁이 실시되자 도(道)에는 중앙의 재신(2품) 중에서 도관찰출척사를 파견하여 3권을 장악함으로써 실질적 지방통치단위로 작용했고,⁴⁾ 거점고을은 계수관·거읍(巨邑)·대읍(大邑)·웅주(雄州)·거진(巨鎭)·진영(鎭營)·토포영(討捕營) 등으로 불리며 명맥을 이어나갔다. 특히 고려-조선초기 도명은 경기를 제외하면 복수의 거점고을이 경쟁하여 최종적으로 가장 번성한 두 고을의 읍명을 연칭한 것이다.⁵⁾ 따라서 거점고을과 도제의 형성은 서

1) 이수건, 1990, 『조선시대 지방행정사』, 민음사, 187-232쪽; 이수건, 1994, 「지방통치체제」, 『한국사』23, 국사편찬위원회, 128-135쪽.

2) 변태섭, 1971, 「고려전기의 외관제」, 『고려정치제도사 연구』, 일조각, 116-147쪽; 윤경진, 2003, 「고려재지관반의 정치적 위상과 지방사회 운영」, 『한국고대중세 지방제도의 제문제』, 집문당, 138-144쪽; 한기문, 2017, 「계수관의 영역과 운영」, 『고려시대 상주계수관 연구』, 경인문화사, 81-213쪽; 윤경진, 2022, 『고려지방제도성립사』, 서울대출판문화원, 328-367쪽.

3) 『高麗史』卷77, 志31, 百官2, 外職, 按廉使; 장병인, 1978, 「조선초기의 관찰사」, 『한국사론』4, 서울대 국사학과, 131-188쪽; 최선희, 1994, 「高麗末·朝鮮初 地方勢力의 動向과 觀察使의 派遣」, 『진단학보』78, 진단학회, 59-84쪽.

4) 이준희, 1985, 『조선전기 외관제 연구』, 단국대 사학과 박사논문, 25-74쪽[이준희, 1990, 『조선시대 지방행정제도 연구』, 일지사]; 김백철, 2016a, 『법치국가 조선의 탄생』, 이학사, 90-93쪽, 423-431쪽.

5) 표 1. 道名沿革

로 무관하지 않았으며 신왕조개창이후 도제로 완전히 전환되었다기보다는 두 가지 작동원리가 중층적으로 운영되고 있었다.⁶⁾ 신라이래 중남부지역은 이같은 특성을 여실히 보여주는 반면에, 고려초 수복한 서경이남지역(평안남도)이나 고려말-조선초 확장한 지역(평안북도·함경도),⁷⁾ 조선초 수도이전으로 재획정된 경기 등은 서로 다른 전통을 지닐 수밖에 없었다.⁸⁾ 삼남지역(충청도·전라도·경상도)은 단일한 통치체제하에 있었으므로 비교적 안정적으로 군현제가 운영되었다. 그중 전라도는 종래 다방면에 걸쳐 군현제 연구가 진전되었으나⁹⁾ 아직 조선시대를 거점고을의 관점에서 다룬 경우는 희소한 편이다. 조선

道名	沿革	巨邑
전라도	고려 성종 14년 江南道/海陽道→현종 9년 全羅道	전주 -나주
경상도	고려 성종 14년 嶺南道/嶺東道/山南道→예종 원년 慶尙州道→明宗 원년 慶尙州道/晉陝州道→명종 16년 慶尙州道→신종 7년 尙晉安東道(慶尙晉安道)→충숙왕 원년 慶尙道	경주 -상주
충청도	고려 성종 14년 關內道/忠原道/河南道→예종 원년 楊廣忠淸州道→명종 원년 楊廣道/忠淸道→忠肅王 원년 楊廣道→공민왕 5년 忠淸道	충주 -청주
강원도	고려 성종 14년 朔方道→A[정종 2년 東界→문종 원년 東北面]→명종 8년 A沿海溟州道/B春州道(東州道)→원종 4년 A江陵道/B交州道→B[충숙왕 원년 淮陽道]→A[공민왕 5년 江陵朔方道→공민왕 6년 강릉도→동북면→공민왕 9년 삭방강릉도→A1강릉도(철령이남)/A2朔方道(철령이북)]→우왕 14년 A1+B交州江陵道→공양왕 3년 강릉도→조선 태조 4년 江原道	강릉 -원주
평안도	고려 성종 14년 溟西道(北界)→숙종 7년 西北面→조선 태종 13년 平安道	평양 -안주
황해도	고려 성종 14년 關內道(西海道)→조선 태조 4년 豐海道→태종 17년 黃海道	황주 -해주
함경도	고려 성종 14년 朔方道→A[정종 2년 東界→문종 원년 東北面]→명종 8년 A沿海溟州道/B春州道(東州道)→원종 4년 A江陵道/B交州道→A[공민왕 5년 江陵朔方道→공민왕 6년 강릉도(東北面)]→공민왕 9년 삭방강릉도→A1강릉도(철령이남)/A2朔方道(철령이북)]→조선 태종 13년 A2永吉道→태종 16년 咸吉道→예종 원년 咸鏡道	함흥 -경성

- 典據: 『高麗史』卷56~58, 志10~12, 地理1~3, 楊廣道·慶尙道·全羅道·交州道·西海道·東界·北界; 『世宗實錄』卷149·152·153·154·155, 地理志, 忠淸道·黃海道·江原道·平安道·咸吉道; 『睿宗實錄』卷6, 睿宗 元年 6月 癸亥(11日).

- 6) 이준희, 1981, 「선초 지방통치체제의 정비와 계수관」, 『동국사학』15, 동국대 동국역사문화연구소, 83-124쪽; 소순규, 2015, 「조선초기 도회관제의 운용과 특징: 계수관제와의 관련성을 중심으로」, 『한국사학보』59, 고려사학회, 233-276쪽; 김백철, 2019, 「조선시대 상주의 통치구조와 중층적 위상」, 『한국학논집』74, 계명대 한국학연구원, 126-137쪽.
- 7) 『世宗實錄』卷154-155, 地理志, 平安道·咸吉道; 김백철, 2017, 「조선시대 함경도지역사 시론: 규장각소장 지리지자료를 중심으로」, 『규장각』51, 서울대 규장각한국학연구원, 3-19쪽.
- 8) 『世宗實錄』卷148, 地理志, 京畿.

전기는 진관체제를 시행하여 북방·해안을 제외하면 내륙은 목민관이 군정·민정을 아우르도록 설계하였고,¹⁰⁾ 조선후기는 영장제를 실시하여 거진을 바탕으로 진영·도포영을 재설정함으로써 군정·형정을 연동시켰다.¹¹⁾ 도제가 최종 귀착된 19세기중반 상황을 살펴보면, 대개 팔도의 민정·군정단위가 완전히 일치하기 어려운 점을 감안하더라도 전라도는 타도에 비해 현저히 다르게 운영되었다.¹²⁾ 이는 충청도 거점고을이 양측면에서 거의 일치하는 경향과 상당히 대조적이다.¹³⁾ 어째서 전라도 거점고을은 이러한 통일된 원칙이 비교적 덜 적용되었던 것일까?

-
- 9) 정요근, 2011, 「여말선초 군현간 합병·통합과 신읍치의 입지경향」 『역사와현실』80, 한국역사연구소; 박종진, 2011, 「고려시기 진도현의 위상과 변화」 『도서문화』38, 목포대 도서문화연구소; 정요근, 2012, 「고려-조선전기 전라도 서남해상 島嶼지역의 郡縣 편제와 그 변화」 『도서문화』39, 목포대 도서문화연구소; 김아네스, 2012, 「신라에서 고려로 군현제구성과 운영체계의 변화: 전라도지역을 중심으로」 『남도문화연구』22, 순천대 남도문화연구소; 김갑동, 2016, 「전라도의 탄생과 그 의의」 『역사학연구』63, 호남사학회; 하태규, 2016, 「고려시대 전라도의 운영구조와 성격」 『역사학연구』63, 호남사학회; 김덕진, 2018, 『전쟁과 전라도 지역사』, 선인; 김덕진, 2018~2020, 『전라도의 탄생』1~2, 선인; 김은비, 2020, 「나주목의 구성과 기능」, 목포대 사학과 석사논문; 변동명, 2021, 「고려시기 전라도의 역사」 『호남학』70, 전남대 호남학연구원; 임학성, 2022, 「조선전·후기 섬에 대한 인식 및 정책변화 양상: 전라도지역을 중심으로」 『해양문화재』16, 국립해양문화재연구소.
- 10) 민현구, 1968, 「진관체제의 확립과 지방군제의 성립」 『한국군제사: 근세조선전기편』, 육군본부, 152-167쪽; 육군본부 군사연구소 편, 2012a, 『한국군사사5: 조선전기 I』, 경인문화사, 362-386쪽.
- 11) 서태원, 1999, 『조선 후기 지방군제연구: 영장제를 중심으로』, 해안, 53-104쪽, 161-194쪽; 육군본부 군사연구소 편, 2012b, 『한국군사사7: 조선 후기 I』, 경인문화사, 86-107쪽; 육군본부 군사연구소 편, 2012c, 『한국군사사8: 조선 후기 II』, 경인문화사, 2-118쪽; 김백철, 2016b, 『당평시대 범치주의 유산』, 경인문화사, 231-232쪽.
- 12) 호남은 ①民政의 경우 正3品以上邑(태종13년 기준)은 전주부*, 나주목*, 제주목*, 광주목, 능주목이고, ②軍政의 경우 巨鎭은 전주진*, 나주진*, 제주진*, 남원진, 장흥진, 순천진이고 ③군정·형정의 경우 鎭營·討捕營은 전주*, 나주*, 순천, 여산, 운봉, ④기타 군영의 경우 兵營(나주→강진→장흥→강진), 右水營(옥구[군산]→대굴포[무안[함평])→목포→황원곶(해남)), 左水營(순천[여수]), 防禦營(제주*) 등이다(*는 중첩 표시). 그 중 전주·나주·제주 3읍만이 일치하며 심지어 군정은 진관제와 진영제조차 전혀 다르게 개편되었다. 『大典會通』 「吏典」, 外官職, 全羅道; 『大典會通』 「兵典」, 外官職, 全羅道; 국립해양문화재연구소 편, 2011, 『조선시대 수군진조사 I: 전라우수영편』, 국립해양문화재연구소, 60-64쪽; 국립해양문화재연구소 편, 2014, 『조선시대 수군진조사 II: 전라좌수영편』, 국립해양문화재연구소, 19쪽.
- 13) 충청도는 民政의 충주·청주·공주·홍주목이 곧 軍政의 진관제하 巨鎭이자 영장제하 鎭營으로 일치하되 후기에 海美를 진영으로 추가했으나 兵營이 청주로 이동함으로써 군요충지를 버려둘 수 없어 설치했으므로 실제 변화로 보기는 어렵다. 김백철, 2023, 「조선시대 충청도지역사 자료의 재검토: 지리지를 중심으로」 『충청학과충청문화』34, 충남역사문화연구원, 115-116쪽.

본고에서는 이러한 의문을 바탕으로 먼저 전라도지역 거점고을의 변화양상을 추적함으로써 민정-군정의 연동양상을 살펴보고자 한다. 다음으로 군사상 요충지의 군진변화 및 토포영 설치과정을 통해서 군정-형정의 독립화 경향에 대해 다루어볼 것이다. 일련의 검토작업을 통해서 호남지역 거점고을의 형성 과정에 접근해볼 수 있기를 기대한다.¹⁴⁾

2. 민정-군정의 연동

1) 계수관의 전통

신라통일후 9주 5소경은 당시로서는 가장 넓은 지역을 단위로 설치된 것이었으나 고려-조선과 비교하면 도(道)보다는 계수관의 관할범위에 가까웠으며 양자는 실제로 연속적인 전통을 지녔다. 전라도지역 거점고을은 신라 경덕왕대 무주(武州/武珍州: 광주)·전주·남원경이었고,¹⁵⁾ 고려 성종 12년(993) 설치한 12목 중 전주·나주·승주에 불과했다. 성종 14년(995) 10도제를 실시할 때 나열된 중심고을은 강남도에 전주 등 4읍, 해양도에 광주·나주·승주 등 7읍이 각기 대표로 소개되었다. 그러다가 현종 9년(1018) 전주·나주 2읍 중심으로 전라도 전체를 관할하도록 개편하였는데 이것이 도명이 팔도 중 가장 이른 시기에 등장한 이유였다(표 1).

고려말 상황을 보여주는 『고려사』 『지리지』에는 전라도 총 104읍으로 집계되며,¹⁶⁾ 전주목·나주목 2읍을 거읍으로 삼아 전주목과 그 관할인 남원부·고부

14) 단, 군사거점인 병영·좌수영·우수영은 進上을 위해 대규모 場市가 들어서고 營主人의 경제활동으로 경제거점도 되므로(장동표, 1986, 『19세기 전반기 이서층의 중간포함과 지방재정』, 『부대사학』 10, 부대사학회, 29-33쪽; 김동철, 1991, 『18·19세기 營主人의 상업활동과 邸債問題』, 『역사학보』 130, 역사학회, 77-115쪽; 정성일, 1997, 『상인층의 성장과 도고상업의 전개』, 『(신편)한국사』 33, 국사편찬위원회, 329-334쪽; 박평식, 2009, 『조선전기 교환경제와 상인연구』, 지식산업사, 229-274쪽; 김백철, 2016a, 앞의 책, 424쪽; 김백철, 2019, 앞의 논문, 131쪽; 김백철, 2022, 앞의 논문, 15쪽; 김백철, 앞의 논문, 2023, 118쪽), 전라도 거점고을에 포함되어야 하지만 본고에서는 계수관전통을 토대로 연속성을 추적하므로 세부논의에서 제외하였다.

15) 주지하다시피 신라의 9주는 직접 통치하는 州治와 관할지 전체를 아우르는 명칭이다. 여기서 거점고을은 治所가 있던 州治를 이른다. 이는 조선시대 巨鎭·鎭營에 대해서도 동일하게 적용했다.

16) 김아네스는 『삼국사기』와 비교하기 위해 『고려사』의 탐라현을 제외하고 103개로 보았으나(김아레스, 2012, 앞의 논문, 33쪽), 여기서는 『고려사』 『지리지』 ‘전라도’ 서문의

군·임피현·진례현(진산)·김제현·금구현, 나주목과 그 관할인 장흥부·영광군·영암군·산양현·승평군(순천)·해양현(광주)·진양현·진도현·능성현(화순)·탐라현(제주) 등 17읍만 목민관이 파견되는 주읍(主邑)이었다(표 2).¹⁷⁾ 그중 해양현·능성현·탐라현은 속읍 없이 비교적 넓은 지역을 직접 다스렸고, 다른 관할(또는 직할)의 속읍도 점진적으로 목민관 파견이 늘어나 소멸되기에 이른다.¹⁸⁾

표 2. 『고려사』 「지리지」의 전라도 주읍-속읍 현황

主邑 명칭		屬邑 총수	부·군	현
全州牧[完山府]		군1, 현11	金馬(충혜왕후5)	朗山, 沃野(명종6), 鎭安(?), 紆州, 高山(?), 雲梯, 馬靈, 礪良(공양왕3), 利城, 伊城, 咸悅(명종6)
전주목 관할	南原府	군2, 현7	任實(명종2), 淳昌(명종5)	長溪, 赤城, 居寧, 九阜, 長水(공양왕3), 雲峯(공양왕3), 求禮(인종21)
	古阜郡	군1, 현6	大山(현종10)	保安(우왕12), 扶寧(우왕12), 井邑, 仁義, 尙質(?), 高敞
	臨陂縣	현4		滄尾, 富潤, 沃溝, 萬頃(예종1)
	進禮縣	현5		富利(명종5), 淸渠(충선왕5), 朱溪, 茂豐(명종6), 珍同
	金堤縣	현1		平阜
	金溝縣	현1		巨野
羅州牧		군5, 현11	務安(명종2), 潭陽(명종2), 谷城(명종2), 樂安(명종2), 南平	鐵冶, 會津, 潘南, 安老, 伏龍, 原栗, 餘鯢, 昌平(공양왕3), 長山, 珍原(명종2), 和順(공양왕2)
나주목 관할	長興府	현4		遂寧, 會寧, 長澤, 耽津
	靈光郡	군2, 현8	壓海, 長城(명종2)	森溪, 陸昌, 海際, 牟平, 咸豐(명종2), 臨淄, 長沙(?), 茂松
	靈岩郡	군2, 현3	黃原, 道康(명종2)	昆湄, 海南, 竹山(성종14)
	寶城郡 [山陽縣]	현7		同福(?), 福城, 兆陽(?), 南陽, 玉果(명종2), 秦江, 荳原(인종21)
	昇平郡[府]	현4		富有, 突山, 麗水, 光陽

집계 및 본문의 서술을 따랐다.

- 17) 고려 계수관 개념은 학자별로 사용범위가 다르므로 여기서는 윤경진의 ‘주읍-속읍’논의를 원용하였고(윤경진, 2022, 앞의 책, 215-291쪽), 사료에 ‘계수관’이 등장할 때만 인용하였다.
- 18) 속현은 15세기 『세종실록』 「지리지」, 16세기 『신증동국여지승람』까지 등장하지만 숫자가 점진적으로 현격히 줄어들고 있으며 17세기 실록에서 간헐적인 언급이 보이다가 18세기 『해동지도』단계에서는 완전히 소멸하였다. 이수건, 1994, 앞의 글, 128-135쪽; 김백철, 2016a, 앞의 책, 514-522쪽; 김백철, 2019, 앞의 논문, 137-143쪽.

主邑 명칭	屬邑 총수	부·군	현
海陽縣[牧]			
珍島縣	현2		嘉興, 臨淮
陵城縣 (인종21)			
耽羅縣 [萬戶府]			

- () : 외관 파견시기, ? : 외관 파견시기 미상.

한편 조선시대 거읍은 태조 2년(1393) 완산(전주)·광주·나주를 계수관으로 삼아서 3읍으로 증가하였고,¹⁹⁾ 세종대는 전주부·나주목·남원도호부·장흥도호부를 계수관으로 지정하여 4읍으로 늘어났다.²⁰⁾ 당시 전라도 총읍은 군현통폐합을 통해 104읍에서 54읍으로 축소되었고 주읍은 17읍에서 54읍으로 목민관 파견이 100%로 확대되었다. 이는 타도와 달리 전라도는 국초부터 속읍이 완전히 해체되었기 때문이다.²¹⁾ 성종-중종대 3읍이 증가하여 57읍으로 늘어났다. 후기에 56읍으로 조정되었다. 거읍도 전주부·남원도호부·나주목·장흥도호부·순천도호부·제주목을 거진으로 삼아서 6읍으로 증가하였다(표 3).

표 3. 고려말-조선초 거읍의 변동

고려사 지리지(104읍)		세종실록 지리지(54읍)		신증동국여지승람(57읍)		
主邑(17읍)	屬邑(87읍)	界首官(4읍)	管轄邑(50읍)	巨鎮(6읍)	管轄邑(51읍)	
全州牧	군1, 현11	전주부	군5, 현11	전주부	군6, 현11	
全州牧 관할	南原府	군2, 현7	남원도호부	군1, 현9	남원도호부	도호부1, 군1, 현9
	古阜郡	군1, 현6	/	/	/	
	臨陂縣	현4				
	進禮縣	현5				
	金堤縣	현1				
	金溝縣	현1				

19) 『太祖實錄』卷4, 太祖 2年 11月 癸丑(12日).

20) “界首官四, 全州羅州南原長興.” 『世宗實錄』卷151, 地理志, 全羅道, 全州府. ※특히 장흥도호부의 관할에는 제주목이 포함되어있지 않았으므로 마치 제주목은 부록처럼 서술되었는데, 이는 세조대 진관체제가 구축된 뒤 『경국대전』이나 『신증동국여지승람』에서 대등한 濟州鎮(巨鎮)으로 기록되었다.

21) 『세종실록』 「지리지」에는 他道の ‘屬縣’과 달리 전라도만 ‘古屬縣’으로 구분하면서 “태종 9년……향소부곡을 모두 본읍에 합쳤는데……지금 속읍을 기록하는 것은 훗날에 상고를 대비하기 위함일 뿐이다”고 하였다. “【註: 太宗九年, 以都觀察使尹向陳言, 道內縣鄉所部曲, 皆合于本官. 今錄古屬者, 以備後日之稽考耳. 後皆倣此.】” 『世宗實錄』卷151, 地理志, 全羅道, 全州府.

고려사 지리지(104읍)		세종실록 지리지(54읍)		신증동국여지승람(57읍)			
羅州牧	군5, 현11	나주목	군3, 현8	나주목	주1, 군2, 현7		
羅州牧 관할	長興府	현4	장흥도호부	도호부2, 군3, 현7	장흥도호부	군1, 현2	
	靈光郡	군2, 현8	/	/	/		
	靈岩郡	군2, 현3					
	寶城郡	현7					
	昇平郡	현4				순천도호부	군1, 현7
	海陽縣					/	/
	珍島縣	현2					
	陵城縣						
	耽羅縣					(제주목)	제주목

계수관은 민정·군정을 아우르는 개념이고 거진은 민정을 토대로 군정단위를 재편한 것으로 양자는 반드시 일치하지 않는다. 고려 계수관은 통상 경(京)·목(牧)·도호부(都護府) 등을 중심으로 가감하였는데, 조선시대 거읍 역시 이러한 유산을 물려받아 정3품관이상 외관(外官)에게 특별한 지위를 부여하였다.²²⁾ 이에 성종대 『경국대전』 「이전」 및 「병전」의 ‘외관직’을 살펴보면 민정의 경우 정3품이상관 파견읍은 전주부·나주목·광주목·제주목 등이고 이 기준을 완화하여 종3품관까지 감안하더라도 남원도호부·장흥도호부·순천도호부·담양도호부 등인데, 군정의 경우 민정 8읍 중 6읍(전주·나주·제주·남원·장흥·순천)을 취한 것이다.

그런데 전라도는 앞서 19세기 고종대와 달리, 15세기 성종대를 기준으로 팔도 전체로 확대하여 민정·군정의 연관성을 비교하면 아직은 괴리률이 높지 않은 편이다(표 4). 양계지역은 군사방어의 목적상 거진이 거읍보다 많을 수밖에 없었고, 경기지역 역시 수도권방어정책으로 예외적이었으며, 나머지지역은 거진보다

22) 實錄에서 巨邑·大邑·雄州는 ①계수관·유수부·병영·거진·요충지 등을 아우르는 개념으로 쓰였는데 모두 3품관이상에 적용되었다(평양·의주·안주·영변·정주·함흥·경원·경성·경흥·회령·온성·해주·상원·강화·수원·여주·양주·홍주·전주·나주·제주·경주·진주·성주·밀양·김해·안동·성천·강릉·원주·춘천·철원 등). ②3품이상관은 마치 諸侯가 황제에게 表文·方物을 올리듯이 태조대 국왕에게 箋文·方物을 바칠 수 있었고 세종대 감사·명마절제사·수군처치사는 方物·箋文을 가능했고 국왕의 薨逝·卽位時 2품관·牧使까지 箋文을 받치게 했다(『世宗實錄』卷34, 世宗 8年 10月 甲子(4日); 『世宗實錄』卷134, 五禮, 凶禮, 儀式, 舉臨; 『國朝五禮儀』卷7, 凶禮, 儀式, 舉臨·頒教書). ③태종대 군현제 개편시 邑名은 정3품이상에만 州字를 유지하게 했다(『太宗實錄』卷3, 太宗 2年 5月 戊戌(16日); “本朝太宗十三年癸巳例……【註: 是年, 除留守府大都護府牧官外, 帶州字單府及郡縣, 悉改以山川字. 後倣此.】” 『世宗實錄』卷150-151, 地理志, 慶尙道梁山郡·全羅道錦山郡). 대개 정3품이상에게 準諸侯級 지방관자격을 부여했음을 알 수 있다.

거읍이 1-2배정도 많은 상태였다. 군정은 최소한의 요충지를 중심으로 설치된 반면에, 민정은 행정력을 높이고자 점진적으로 확대되는 추세였다.

표 4. 성종대 팔도의 거읍·거진 비교

팔도	『經國大典』 「吏典」 (3품이상[巨邑])	총읍	『經國大典』 「兵典」 (巨鎭)	비율	비고
경기	광주·여주·파주·양주목, 수원·강화·부평·남양·이천·인천·장단도호부	37읍	광주진, 수원진, 양주진, 장단진	11:4	거읍 =거진×2.75
경상도	경주부, 안동대도호부, 상주·진주·성주목, 창원·김해·영해·밀양·선산·청송·대구도호부	60읍	경주진, 안동진, 대구진, 상주진, 진주진, 김해진	12:6	거읍 =거진×2
충청도	충주·청주·공주·홍주목	54읍	충주진, 청주진, 공주진, 홍주진	4:4	거읍 =거진×1
전라도	전주부, 나주·제주·광주목, 남원·장흥·순천·담양도호부	57읍	제주진, 전주진, 나주진, 장흥진, 남원진, 순천진	8:6	거읍 =거진×1.3
강원도	강릉대도호부, 원주목, 회양·양양·춘천·철원·삼척도호부	26읍	강릉진, 원주진, 회양진	7:3	거읍 =거진×2.3
황해도	황주·해주목, 연안·평산·서흥·풍천도호부	24읍	황주진, 해주진	6:2	거읍 =거진×2
영안도	영흥부, 영변대도호부, 경성·경원·회령·종성·온성·경흥·부령·북청·덕원·정평·갑산도호부	22읍	영흥진, 북청진, 안변진, 경흥진, 경성진, 회령진, 종성진, 온성진, 부령진, 갑산진, 【獨鎭】 삼수진, 해산진, 경원진, 혼용진, 동관진, 고령진, 유원진, 미전진	13:18	거읍 =거진×0.6 (북방형)
평안도	평양부, 영변대도호부, 안주·정주·의주목, 강계·창성·성천·삭주·속천·귀성도호부	42읍	평양진, 안주진, 의주진, 성천진, 구성진, 벽동진, 강계진, 삭주진, 【獨鎭】 위원진, 이산진, 영원진, 만포진, 창성진, 인산진, 구성진, 방산진, 벽단진, 창주진, 고산리진	11:18	거읍 =거진×0.61 (북방형)

2) 거점고을의 변화

이러한 경향은 후대에도 별반 바뀌지 않았다. 정조대 『대전통편』 단계에 이르면, 전주부, 남원도호부, 광주목, 나주목, 순천도호부, 제주목, 능주목, 장흥도호부, 담양도호부, 여산도호부, 장성도호부, 무주도호부 등 12읍 중에서 전주진·중영, 남원진, 나주진·우영, 순천진·전영, 제주진·방어영, 장흥진, 여산후영, 운봉좌영 등 8읍을 취하였다. 이는 고종대 『대전회통』에도 변화없이 동일하게 반영되었다.

그렇다면 일반적인 지방행정력 강화 이외에 전라도의 거점고을이 민정과 군정에서 연동되면서도 동시에 분화된 이유는 무엇 때문이었을까?

첫째, 강상사건에 연루되어 읍강(邑降)을 겪은 경우이다. 광주는 본래 신라 무진주였고 고려에서 두 차례나 광주목으로 승격된 전례가 있어²³⁾ 조선에서도 광주목으로 세웠다. 최근에는 조선초기 병영소재지였다고 인식되기도 한다.²⁴⁾ 그런데 세종 12년(1430) 전만호(前萬戶)가 목사(牧使)를 구타하는 강상(綱常) 사건이 발생하여 광주목은 무진군으로 강등되었을 뿐 아니라 계수관의 지위마저 빼앗겨서 장흥도호부로 이관되었고,²⁵⁾ 20년이 지나서야 비로소 목(牧)을 회복하였다.²⁶⁾ 하지만 한번 내려간 지위를 온전히 회복하기는 어려워서 후술하는 세조대 진관제 도입시기를 제외하면 한번도 거진의 지위를 얻지 못했고(부표), 민정상 목사의 지위는 갖추되 군정상 동급의 목사가 관할하는 나주진에 예속되었다. 이러한 현상은 타도에서도 많이 나타나는데,²⁷⁾ 목민관 품계가 동일하더라도 군함(軍銜)이 더 높은 경우가 비일비재하여 사실상 군정상 우열이 거점고을의 지위획득에 좌우되었다.

둘째, 왕실의 예우차원에서 승격시킨 경우이다. 담양은 그 연혁을 살펴보면 정종비(定宗妃) 원경왕후(元敬王后)의 외향(外鄉)으로 도호부로 승격된 곳이다.²⁸⁾ 고려-조선에서는 국가에 공훈을 세우거나 왕실의 연고가 있으면 그 고향

23) 『高麗史』卷57, 志11, 地理2, 全羅道, 海陽縣; 『世宗實錄』卷151, 地理志, 全羅道, 光州牧.

24) 초기 병영은 해안과 떨어져 왜적을 추적하기 어려우므로 이전을 검토하였고(『太宗實錄』卷16, 太宗 8年 9月 壬戌(17日)), 태종 17년 道康縣으로 정하고(『太宗實錄』卷33, 太宗 17年 正月 丁未(20日)), 耽津縣과 통합하여 세종 9년 康津縣을 신설해서 이전했다(『世宗實錄』卷36, 世宗 9年 4月 壬戌(4日); 『世宗實錄』卷151, 地理志, 全羅道, 兵馬都節制使營). 그런데 『향토문화대사전』·『전라병영』에는 『신증동국여지승람』과 민간전승을 근거로 태조 6년(1397)-태종 17년(1417) 20년동안 전라도 광주목에 있다가 이전했다고 설명한다. 하지만 『新增東國輿地勝覽』·『光山縣』의 ‘고적’에는 古內廂城과 武珍都督古城만 확인되므로 조선초 병영터인지 불명확하다. 실록에는 全羅道兵馬都節制使領羅州牧事가 등장했다(『太宗實錄』卷16, 太宗 8年 7月 己未(13日)) 검직을 혁파했고(『太宗實錄』卷24, 太宗 12年 10月 壬戌(10日)) 도강현 이전결정이 등장하므로, 선행연구도 나주-도강(강진)을 병영터로 보았다(육군본부 군사연구소 편, 앞의 책, 2012a, 294쪽 註42). 그럼에도 『신증동국여지승람』에 따르면 강진은 병영성 둘레 2,820척이고, 나주는 읍성 둘레 3,121척이며 다른 고성은 없는 반면에, 광주는 읍성 둘레 8,253척, 고내상성 둘레 1,681척, 무진도독고성 둘레 32,448척이므로 그 규모가 압도적이므로 병영터로 추론한 듯하다.

25) 『世宗實錄』卷47, 世宗 12年 3月 丙寅(26日); 『世宗實錄』卷151, 地理志, 全羅道, 茂珍郡.

26) 『文宗實錄』卷8, 文宗 元年 6月 甲戌(7日).

27) 군정의 경우, 경기는 광주목사가 여주목사를, 양주목사가 파주목사를, 장단부사가 강화부사를, 경상도는 상주목사가 성주목사를 각기 관할하였다. 김백철, 2016a, 앞의 책, 445쪽; 김백철, 2022, 『조선시대 경상도지역 고을의 형성과 변화: 지리지자료를 중심으로』, 『대구경북연구』21-1, 대구경북연구원·대구경북학회, 10-13쪽.

을 예우차원에서 승격시켰다.²⁹⁾ 다만 도호부가 본래 군사적 요충지에 설치하던 전통이 있었으므로 후술하듯이 조선후기에는 인근 산성을 관장하는 수성을 맡기도 했다(표 8). 아울러 능주 역시 원종비(元宗妃) 인헌왕후(仁獻王后) 성향(姓鄉: 貫鄉)으로서 능성현에서 능주목으로 승격된 곳이다. 반정 이후인 인조 10년(1632) 사친(元宗)의 추숭에 성공하자³⁰⁾ 모친도 왕비로 추존되었다. 승격이 통상적인 도호부보다 높았으므로 굳이 세조비(世祖妃) 정희왕후(貞熹王后)의 본관을 현에서 주로 올린 사례를 근거로 내세워 정당화하였다.³¹⁾ 능주목은 의례상 대응으로 승격되었으므로 거진의 지위까지 얻을 수 없었다(표 5).

셋째, 군정상 필요에 따라 설치한 경우이다. 운봉좌영은 현감이 겸임하는 곳으로 진영이 설치되었는데도 별도의 승격은 없었다.³²⁾ 이는 군정의 필요성만 살피고 민정의 등급까지 고려하지 않았기 때문이다. 이는 군사거점으로서 예하고을의 병력을 관할했음에도 본읍 자체는 성장하지 못하는 배경이 되었다. 반면에 여산후영 역시 처음에는 마찬가지로 현감이 영장만 겸임하였으나 숙종 24년(1698) 단종추복이 이루어졌고,³³⁾ 이듬해(숙종25, 1699) 단종비(端宗妃) 정순왕후(定順王后)의 성향이라는 이유로 여산현이 도호부로 승격되었으므로³⁴⁾ 비로소 민정·군정이 일치하게 되었다.

따라서 신라-고려-조선시대 거점고을로 지속된 경우를 살펴보면(부표), 전주가 신라때부터 존속하여 가장 오래되었고, 남원은 신라에서, 나주는 고려에서 각기 유래했다가 조선에서 부활하였다. 순천은 군익도(軍翼道) 도입시부터 부동의 자

28) 『世宗實錄』卷151, 地理志, 全羅道, 潭陽都護府; 『邑誌』33冊, 潭陽府, 建置沿革(국립고궁박물관 소장).

29) 김백철, 2022, 앞의 논문, 8쪽; 김백철, 2023, 앞의 논문, 111-112쪽.

30) 김인숙, 2003, 「인조의 원종추숭」 『역사와담론』36, 호서사학회, 135-169쪽; 김용흠, 2006, 「인조대 원종 추숭 논쟁과 왕권론」 『학림』27, 연세대 사학연구회, 33-92쪽; 장세호, 2009, 「원종의 추숭문제」 『한국사상과 문화』50, 한국사상문화학회, 399-423쪽.

31) 『仁祖實錄』卷26, 仁祖 10年 5月 庚子(3日); 『孝宗實錄』卷18, 孝宗 8年 4月 甲申(12日).

32) 『承政院日記』, 康熙 58년(숙종45) 4月 29日(辛未)·雍正 3년(영조1) 4月 17日(甲申); 『英祖實錄』卷16, 英祖 4年 3月 戊寅(28日).

33) 윤정, 2004, 「숙종대 단종추복의 정치사적 의미」 『한국사상사학』22, 한국사상사학회, 209-246쪽.

34) “又啓曰, 定順王后姓鄉陞號事, 命下矣. 姓鄉礪山郡, 今當依例陞爲府使, 敢啓. 傳曰, 知道.” 『承政院日記』, 康熙 38年(숙종25) 正月 1日(辛未); “肅宗大王己卯(숙종25)春, 以定順王后姓鄉, 陞號爲府, 置都護府使.” 『礪山府邑誌』, 『建置沿革』[『輿地圖書』下, 全羅道(補遺編), 국사편찬위원회 영인본]; 『邑誌』33冊, 礪山府邑誌, 建置沿革(국립고궁박물관 소장). 단, 『승정원일기』에는 인조대부터 礪山郡·礪山府가 동시에 등장하므로 그 사이 읍호의 승강이 있었을 개연성을 있으나 혼용이 심하므로 아마도 日記火災後 복원과정에서 후대 관직명이 소급된 듯하다.

리를 유지하였다. 전주·남원·나주·순천 4읍은 재정지표를 참고해보면(표 5), 읍세(邑勢)가 대읍에 달한다.³⁵⁾ 장흥은 광주와 운명이 바뀌어 장기적으로 승격된 지위를 누렸다. 제주 역시 진관제 도입이후 부동의 위치를 지켰다. 조선후기에는 여산만이 새롭게 번성하였다. 장흥·제주·여산 3읍도 읍세가 중읍에 해당한다. 조선시대를 통틀어 계수관·거진·진영·토포영이 지속적으로 설치된 곳은 전주·나주·남원·순천·장흥·제주·여산 등 7읍에 달하였다.³⁶⁾ 다만, 목사가 파견되는 고을임에도 광주와 능주를 제외한 이유는 각기 나주진·나주우영과 순천진·나주우영의 관할을 받는 형제였기 때문이다. 또한 진영·토포영이 설치되는 고을임에도 운봉을 제외한 이유는 읍격(邑格)이 현감에 불과하고 읍세도 극소읍에 그쳐서 인근 남원의 영향권에서 크게 벗어나지 못했기 때문이다.

게다가 역로망(驛路網)은 고려 역참전통에서 기인했는데,³⁷⁾ 고종대를 기준으

35) 표 5. 조선시대 전라도 거읍의 읍세

읍명	호구(戶)	전결(結)	邑勢	민정		군정		형정	비고
전주*	21,176	20,920	대	계수관	부윤	거진	진영	토포영	거읍
나주	17,858	15,359	대	계수관	목사	거진	진영	토포영	거읍
남원*	11,170	9,462	대	계수관	도호부사	거진	수성장		거읍
순천	14,199	8,051	대		도호부사	거진	진영	토포영	거읍
광주	8,299	8,925	중	계수관	목사				(나주권)
제주*	6,988	4,297	중		목사	거진	방어영		거읍
장흥	7,901	6,348	중		도호부사	거진			거읍
여산*	4,078	4,437	중		도호부사		진영	토포영	거읍
담양*	3,868	4,993	중		도호부사		수성장		
장성	6,242	4,780	중		도호부사		수성장		
능주*	4,919	4,212	소		목사				(나주권)
무주	5,405	2,160	소		도호부사		수성장		
운봉	2,024	1,386	극소		현감		진영	토포영	(남원권)

- 전거: 『輿地圖書』, * 『邑誌』(국립고궁박물관 소장), 기준: 호구+전결 2만이상 대, 1만이상 중, 4천이상 소, 4천이하 극소(서울대 규장각한국학연구원 <지리지 종합정보>).

36) 설령 장흥·남원은 거진이 진영으로 이동했다라도 진관제 軍衛는 조선후기에도 유지되었으므로 예우는 유지되었다. “洪川縣監-原州鎭管兵馬節制都尉.” 『洪川縣邑誌』<奎17526>(1750); “高敞縣監-羅州鎭管兵馬節制都尉.” 『羅州鎭邑誌』<奎7425>(1789); “漣川縣監-長湍鎭管兵馬節制都尉,” “積城縣監-楊州鎭管兵馬節制都尉,” “始興縣令-南陽鎭管兵馬節制都尉,” “南陽都護府使-南陽鎭兵馬僉節制使,” “陰竹縣監-廣州鎭管兵馬節制都尉.” 『京畿邑誌』<奎12177>(1871); “軍威郡守-安東鎭管兵馬節制都尉.” 『軍威郡邑誌』<奎10842>(1899) ※以上 서울대 규장각한국학연구원 소장.

37) 정요근, 2008, 『고려-조선초의 역로망과 역제 연구』, 서울대 국사학과 박사논문, 218-224쪽, 333-334쪽; 한정훈, 2009, 『고려시대 교통과 조세운송체계 연구』, 부산대

로 6개 찰방도(察訪道)는 삼례도(參禮道: 全州鎭·남원진·全州中營), 청암도(靑巖道: 羅州鎭·羅州右營), 벽사도(碧沙道: 장흥진·순천진·순천전영), 제원도(濟原道: 남원진·전주진·여산후영), 오수도(獒樹道: 남원진·순천진·운봉좌영), 경양도(景陽道: 남원진·순천진·나주우영·순천전영·운봉좌영) 등 거점고을을 기반으로 편성되었다.³⁸⁾ 실제 7대 거읍의 경우, 삼례도(전주), 청암도(나주), 오수도(남원), 벽사도(장흥), 경양도(순천) 등에 포함되었고, 오직 섬지역인 제주만 제외되었을 뿐이며, 여산은 후기에 급성장하여 직접 통하지는 않았으나 삼례도(익산)와 제원도(고산) 사이에 위치하여 인근에 연결되었다.

3. 군정·형정의 독립화

1) 방어체계의 변동

삼남지역은 비교적 유사한 통치체제하에 있었으나 미시적으로 살펴보면 자연

사학과 박사논문, 67-79쪽[한정훈, 2013, 『고려시대 교통운수사 연구』, 해안].

38) 표 6. 전라도 역로망 현황

찰방도	속역	비고
參禮道(전주)	半石(전주)·烏原[爲院](임실)·葛覃(임실)·蘇安(임피)·林谷[才谷](함열)·良才(익산)·鶯谷(전주)·居山(태인)·川原(정읍)·瀛原(정읍)·扶興(부안)·內才(김제)	총14역
靑巖道(나주→장성)	丹巖[靑巖](장성+나주)·永申(장성)·仙巖(광주)·申安[新安](나주)·綠沙(영광)·加里(함평*)·永保(영암)·景申(무안)·光利[廣利](남평)·烏林(남평)·靑松[靑松仇火](무장)	총13역
碧沙道(장흥)	可申(보성)·波靑(보성)·楊江(홍양)·洛昇(낙안)·鎭原(강진)·通路(강진)·綠山(해남)·別珍(해남)·南利(해남)	총10역
濟原道(금산*)	所川(무주)·達溪(용담)·丹嶺(진안)·玉包(고산)	총5역
獒樹道(임실)	昌活(남원)·東道(남원)·應嶺(남원)·引月(운봉)·潺水(구례)·知申(곡성)·良栗(순천)·洛水(순천)·德陽(순천)·益申(광양)·蟾居(광양)	총12역
景陽道(광주)	德奇(담양)·加林(화순)·人物[仁物](능주)·黔富(동북)·昌新(순창)·大富(옥과)	총7역

- 전거: 『高麗史』卷82, 兵志2, 站驛, 全公州道·昇羅州道; 『世宗實錄』卷151, 地理志, 全羅道; 『輿地圖書』, 全羅道; 『大典會通』 『吏典』, 外官職, 全羅道, 察訪道; 『萬機要覽』, 軍政編1, 驛遞, 各道屬驛, 全羅道; 한국학중앙연구원 『민족문화대백과』·『위키실록사전』; 『한국지명유래집』 등.

- *: 전라도 금산은 1895년 23부제 공주부→1896년 13도제 전라북도→1962년 충청남도 등으로 관할지 변경.

환경에 적응하여 민정·군정체계의 차이가 발생했다. 곧 충청도는 바다와 일면만 접하였고,³⁹⁾ 경상도는 바다와 양면을 접하면서 북쪽 서쪽이 산맥으로 차단되었으며,⁴⁰⁾ 전라도 역시 바다와 양면을 접하면서 동쪽만 산맥으로 온전히 방어가능했는데 이것이 각기 영향을 미쳤다.

고종대 편찬된 『대전회통』에는 전통적인 왕정의 통치체제가 마지막으로 집대성되었다. 이를 통해 잔존했던 진관계의 마지막 개편상황을 확인해볼 수 있고

동시에 영장제 도입상황을 개략적으로 살펴볼 수 있다. 거진의 근간은 변하지 않았으며(표 8), 일부 목민관의 품계변화에 따라 제진(諸鎭)의 군함만 조정되었다.⁴¹⁾

진관계의 경우는 공민왕대 양계수복으로 시작된 군익도에서 연원하였는데,⁴²⁾ 이를 세조대 내지로 확대하여 개편한 것이다.⁴³⁾ 이에 민정장관이 군정장관을 겸직하는 원칙이 준수되었고 읍의 규모에 비례하여 거진이 관할하는 제진도 증가하였다. 전주진 18읍(청색-원형), 나주진 10읍(황색-星形), 순천진 9읍(보라색-오각형), 장흥진 4읍(주황색-육각형), 남원진 12읍(적색-사각형), 제주진 3읍(초록색-삼각형) 등을 각기 관할하였다.⁴⁴⁾ 자연히 북쪽은 전주진이 가장 촘촘하게 배치되었으



그림 1. 조선전기 진관제도
『海東地圖』全羅道(서울대 규장각한국학연구원 소장)

39) 김백철, 2023, 앞의 논문, 119-120쪽, 131쪽.

40) 김백철, 2022, 앞의 논문, 12-17쪽, 38쪽.

41) 다만, 『속대전』단계에서 진원현이 혁파되었으므로 나주진관에서 제외된 정도가 기타변화이다. 『經國會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道; 『續大典』 『吏典』, 外官職, 全羅道; 『續大典』 『兵典』, 外官職, 全羅道; 『大典通編』 『兵典』, 外官職, 全羅道; 『大典會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道.

42) 육군본부 군사연구소 편, 2012a, 앞의 책, 328-386쪽; 오종록, 2014a, 『조선초기 양계의 군사제도와 국방』, 국학자료원, 33-39쪽; 오종록, 2014b, 『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원, 21-49쪽, 67-82쪽, 107-110쪽.

43) 표 7. 세조대 군익도·진관제

며, 동쪽은 남원진, 서쪽은 나주진, 남동쪽은 순천진, 남서쪽은 장흥진, 남쪽은 제주진 등이 각기 방어하였다(그림 1).

그런데 영장제는 진관제와 달리, 상세히 살피기가 용이하지 않다. 법전에는 진영을 맡은 고을만 표기되어있고 관할읍은 확인되지 않는다. 특히 타도처럼 거진이 바로 진영으로 개편된 경우는 이해하기 쉽지만 상술했듯이 전라도는 전혀 다르게 운영되었다. 이에 지리지자료로 보완해볼 수 있으나 전라도의 경우 『여지도서』를 비롯한 조선후기 읍지류에는 주로 진관정보를 다루고 있을뿐 진영관할은 간헐적으로 확인될 뿐이다. 또 선행연구 역시 특정시기(17-18세기) 영속(領屬)관계를 반영하였으므로, 45) 연대기와 대조하면 시대별 차이가 있다. 따라서 여러 자료를 종합하되 연대기에서 군정변화를 추적하여 전라도 진영을 복원해볼 필요가 있다.

조선후기 군의 작전지역은 왜란·호란을 겪으면서 큰 변화를 보였다. 영장제는 선조대 속오군 편성에서 연원하였고 인조대 진관을 재정비해서 여진과 전투를 준비하면서 근간이 만들어졌으며 현종대 전면적인 실시로 확대되었다. 46)

구분	세조 1년 군역도	구분	세조3년 진관제
全州道	[중익]전주·여산·익산·금구, [좌익]금산·진산·무주·용담·고산, [우익]김제·만경·태인·정읍	全州鎭	여산·용안·함열·익산·고산·금산·무주·용담·진안·금구·태인
羅州道	[중익]나주·광주·남평·능성·영암, [좌익]담양·창평·화순·진원, [우익]고창·장성	羅州鎭	무장·고창·영광·함평·무안·영암·남평
南原道	[중익]남원·임실·구례·곡성, [좌익]진안·운봉·장수, [우익]순창·옥과·동북	南原鎭	임실·장수·순창·운봉·옥과·곡성·구례
順天鎭	[중익]순천, [좌익]광양, [우익]낙안	光州鎭	담양·장성·진원·창평·화순·동북·능성
興陽鎭	[중익]홍양, [좌익]보성, [우익]장흥·해남·강진	順天鎭	낙안·홍양·광양
沃溝鎭	[중익]옥구, [좌익]함열·용안, [우익]임피	長興鎭	보성·강진·해남·진도
扶安鎭	[중익]부안, [좌익]고부, [우익]홍덕	扶安鎭	임피·옥구·만경·김제·고부·정읍·홍덕
茂長鎭	[중익]무장, [좌익]무안, [우익]영광·함평·동진·진도		
濟州島	[중익]제주, [좌익]정의, [우익]대정		

- 전거: 『世祖實錄』卷2, 世祖 元年 9月 癸未(11日); 『世祖實錄』卷9, 世祖 3年 10月 庚戌(20日).

44) 『大典會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道, 節制使·僉節制使·同僉節制使·節制都尉.

45) 육군본부 군사편찬소 편, 앞의 책, 2012c, 47쪽.

46) 서태원, 1993, 『영장제의 설치와 운영: 17세기를 중심으로』 『실학사상연구』4, 무악실학회, 48-47쪽[서태원, 1999, 앞 책]; 최효식, 1995, 『조선후기 군제사연구』, 신서원,

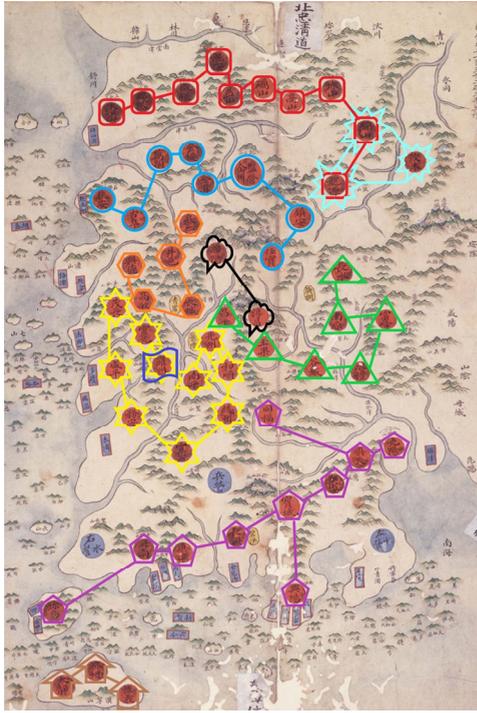


그림 2. 조선후기 영장제도
『海東地圖』全羅道(서울대 규장각한국학연구원 소장)

도내 육군·수군을 총지휘하는 병영·수영이나 해안을 지키는 수군진 등을 제외하고,⁴⁷⁾ 내륙에도 영장이 추가됨으로써 전담무신의 파견이 확대되어 거진단위의 전투지휘력을 대폭 향상시켰다.⁴⁸⁾

전·중·좌·우·후영의 방위는 모두 서울의 국왕을 중심으로 한양에서 바라보는 방향이다(그림 2). 전라도는 5영 중 3영이 겸직이었으므로 타도에 비해 겸임비가 높았다.⁴⁹⁾

전라도의 영장은 인조대 여산·전주가 가장 먼저 확인되는데,⁵⁰⁾ 북방의 전주진을 쪼개어서 북쪽의 여산후영[적색·사각형: 7읍]과 중앙의 전주중영[청색·원형: 8읍]으로 나누어 방어하게 하였다. 이는 전라도 북부가 산맥으로 방어할

수 없었으므로 금강을 경계로 여산후영의 관할읍이 일렬로 배치되었고 다시 만경강을 경계로 전주중영의 진이 나란히 들어서는 2중방어구조를 만든 것이다(그림 2). 정유재란시 전주성 함락으로 전라북부를 대부분 상실하였으므로 촘촘한 방어진을 재구축한 것이다. 당시 다행히 충청도 방어선이 작동해서 일본군

248-249쪽, 268-279쪽.

47) 서해에서 남해로 반시계방향으로 연안을 따라 古群山鎮(침사[중3품]-옥구), 群山浦鎮(침사-옥구), 黔毛浦(만호[중4품]-부안), 格浦(별장[중9품]-부안), 蟬島(침사-부안), 法聖浦鎮(침사-무장), 多慶浦(만호-함평), 智島(만호-함평), 臨淄島鎮(침사-함평), 荏子島(동침[중4품]-함평), 黑山島(별장-함평), 木浦(만호-무안), 南桃浦[南島](만호-진도), 金甲島(만호-진도), 右水營(水使[정3품]-해남), 梨津(만호-해남), 於蘭浦(만호-해남), 馬島(만호-강진), 兵營(兵使[중2품]-강진), 古今島(동침-강진), 薪智島(만호-강진), 加里浦鎮(침사-강진), 所安島(별장-강진), 會寧浦(만호-장흥), 鹿島(만호-홍양), 鉢浦(만호-홍양), 蛇渡鎮(침사-홍양), 呂島(만호-홍양), 左水營(水使-순천), 防踏(동침-순천), 古突山(별장-순천) 등에 전문무신이 배치되어 해안을 방어하였다. 『大典會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道; 『海東地圖』, 全羅道.

48) 서태원, 2000, 「조선후기 지방군 운용과 영장제」 『동서사학』 6·7, 한국동서사학회, 116-120쪽[서태원, 1999, 앞 책].

49) 『大典會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道, 鎮營將.

50) 『仁祖實錄』卷18, 仁祖 6年 2月 庚子(8日); 『承政院日記』, 崇禎 元年(인조6) 2月 14日(丙午).

의 복진을 막아냈으므로,⁵¹⁾ 거진의 변동에 그 경험이 작용한 듯하다. 특히 기존에는 진안·임실이 남원진에 속했으나 전주중영으로 이관하였는데 이 역시 남원성 함락후 전주로 직공이 이어졌을 때 효과적인 대응이 어려웠으므로 전주의 외곽방어를 위함으로 보인다(그림 1-2). 이 때문에 진관을 복구하여 진영으로 개편한 것이다. 전주영장은 정3품 무신당상이 별도로 파견되었는데,⁵²⁾ 이는 정유재란기 제승방략(制勝方略)으로 대규모 군병이 집결한 전주에서 부윤이 도주하자 나머지 고을도 자연히 함락되던 전철을 방지하기 위함이었다. 영장체개편 이후 실전은 영조 3년(1727) 무신란때 벌어졌다. 전주의 인근인 고부에서 집결한 이들은 지휘부가 없어서 흩어졌고,⁵³⁾ 태인현감 박필현이 근왕을 빙자하여 관군을 이끌고 거병했으나 전주중영에서 견고히 막아서 태인으로 도주한 뒤 체포되었으며,⁵⁴⁾ 관할인 임실에도 송하가 남원양반을 선동하여 집결했는데 남원부사의 조기보고로 남원까지 도주했음에도 모두 체포하였다.⁵⁵⁾

또한 최북방을 지키는 여산후영은 목민관이 겸직하였으나⁵⁶⁾ 정3품 무신당상 중에서 선발하도록 하였다.⁵⁷⁾ 현종대 익산영장이 잠시 등장하였으나⁵⁸⁾ 익산에서 여산으로 환원했고⁵⁹⁾ 숙종 13년(1687) 전주·여산이 너무 가깝다는 이유로 도적을 잡는데 유리한 금산으로 옮겼다가⁶⁰⁾ 돌아왔으므로⁶¹⁾ 진영의 변동이 잦았다.

동쪽의 남원진은 본래 효종 5년(1654) 진영을 설치하여⁶²⁾ 숙종대까지 영장이

51) 일본 宇喜多秀家(좌군)는 구례→남원→전주, 毛利秀元(우군)은 낙동강→진안→남원→전주, 藤堂高虎 등(수군)은 구례로 각기 향하여 구례-남원-전주를 연이어 함락시키고 충청도로 북상하려다가 좌절당했다. 정읍에 집결한 뒤 島津義弘은 장성→나주→영암→해남, 柳川調信 등은 나주→옥과, 鍋島勝茂 등은 순창→담양→광주→창평→동북→능주→화순으로 각기 이동해서 돌아갔다. 하태규, 1994, 『정유재란기 전라도지방의 의병활동에 대하여: 전라도 북부지방의 의병활동을 중심으로』, 『한일관계사연구』10, 한일관계사학회, 103-108쪽.

52) 『輿地圖書』, 全羅道(補遺編), 全州府, 鎭堡·關隘(국사편찬위원회 영인본).

53) 변주승·문경득, 2013, 『18세기 전라도지역 무신란의 전개과정: 『무신역옥추안』을 중심으로』, 『인문과학연구』39, 강원대 인문과학연구소, 362-365쪽.

54) 유한선, 2011, 『영조 4년 무신란과 전라도 의병: 『호남절의록』 분석을 중심으로』, 『전북사학』39, 전북사학회, 145-147쪽.

55) 문경득, 2018, 『무신란 당시 남원·태인지역 반란군의 임실 집결과 특징』, 『전북사학』52, 전북사학회, 166-178쪽, 185-187쪽.

56) 『大典會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道, 鎭營將.

57) 『承政院日記』, 康熙 50年(숙종37) 8月 10日(丁卯).

58) 『承政院日記』, 康熙 元年(현종3) 12月 26日(乙丑).

59) 『承政院日記』, 康熙 8年(현종10) 4月 23日(乙酉); 『顯宗實錄』卷16, 顯宗 10年 2月 己巳(6日).

60) 『承政院日記』, 康熙 25年(숙종12) 11月 23日(癸卯)·康熙 26年(숙종13) 2月 3日(辛亥)·康熙 40年(숙종27) 2月 26日(甲申).

61) 『承政院日記』, 雍正 3年(영조1) 4月 17日(甲申).

있었으나⁶³⁾ 추후 숙종 34년(1808) 운봉이 남원과 불과 수십리거리에 있으므로 운봉현감에게 겸직시켜 좌영으로 개편하였고,⁶⁴⁾ 목민관은 정3품 무신으로 고정하였다.⁶⁵⁾ 관할읍 중 구례는 순천진에서 운봉(남원)으로 이관되었다(표 8). 정유재란시 침공경로가 구례(순천진)에서 남원(남원진)으로 이어지면서 연전연패 했는데,⁶⁶⁾ 진관제를 토대로 영장제를 추진하면서 서로 다른 진관인 2읍을 하나로 묶어준 듯하다. 남원진의 순창·담양 역시 일본군의 침공을 받았는데,⁶⁷⁾ 후술 하듯이 별도의 거점으로 독립시켜 방어체계를 강화하였다.

또한 운봉좌영[초록색·삼각형: 6읍]은 지리산 고개를 방어하는 목적이 컸다.⁶⁸⁾ 하지만 지리산반대편에 진주병영과 가깝다는 이유로 남원으로 환치를 건의받기도 했으나⁶⁹⁾ 무신란 발생시 운봉영장이 제때에 영남에서 넘어오는 정희량반군을 팔랑치(八良峙)에서 막아냈을 뿐 아니라⁷⁰⁾ 영조 15년(1739) 남원 부에 반역사건까지 일어나 일신현(一新縣)으로 강등되자 진영의 위치는 되돌릴 수 없었다.⁷¹⁾

서쪽의 나주진은 나주우영[황색·星形: 10읍]으로 전환되었는데, 관할하는 일부 읍의 교체가 이루어졌다(표 8).⁷²⁾ 정유재란기 나주진의 장성·나주·영암·광주 등이 침공당했으므로 방어거점을 이동하거나 분할하는 방안이 채택되었다. 먼저 효종대 진영이 나주에 있다가⁷³⁾ 현종대 장성으로 이동하였고,⁷⁴⁾ 이후 나

62) 『邑誌』32冊, 南原府, 建置沿革(국립고궁박물관 소장).

63) 『孝宗實錄』卷15, 孝宗 6年 11月 壬寅(22日); 『承政院日記』, 康熙 37年(숙종24) 6月 18日(辛酉); 『肅宗實錄』卷34, 肅宗 26年 9月 庚子(11日); 『肅宗實錄』卷38, 肅宗 29年 10月 己卯(7日).

64) 『承政院日記』, 康熙 47年(숙종34) 10月 20日(壬戌).

65) 『輿地圖書』, 全羅道, 雲峯, 官職.

66) 하태규, 1994, 앞의 논문, 106쪽.

67) 하태규, 1994, 같은 논문, 108쪽.

68) 『英祖實錄』卷61, 英祖 21年 4月 丁未(5日).

69) 『承政院日記』, 雍正 3年(영조1) 4月 17日(甲申).

70) 『英祖實錄』卷16, 英祖 4年 3月 戊寅(28日); 『承政院日記』, 康熙 58年(숙종45) 4月 29日(辛未).

71) 『承政院日記』, 乾隆 4年(영조15) 9月 23日(丁卯); 『英祖實錄』卷50, 英祖 15年 9月 丁卯(23日)·壬申(28日).

72) 영조대 『輿地圖書』『全羅道』‘羅州’의 경우 羅州鎮은 光州·綾州·靈巖·珍島·靈光·務安·咸平·南平·和順·海南·高敞·茂長, 右營鎮은 羅州·光州·綾州·靈巖·靈光·南平·咸平·務安·興德·和順·高敞·茂長 등으로 각기 표기했다. 전자는 법전에 보이지 않는 능주·진도·화순·해남이 늘어난 상태로 진관관할의 변동이 잠시 있었음을 알 수 있고, 후자는 흥덕·고창이 포함되어있으나 정조대 笠巖山城관할로 확인되므로 그 중간단계를 보여준다.

73) 『承政院日記』, 順治 11年(효종5) 4月 20日(己卯)·21日(庚辰)·6月 1日(己未)·順治 12年(효종6) 7月 15日(丁酉).

74) 『承政院日記』, 康熙 5年(현종7) 9月 14日(辛卯).

주로 다시 진영이 이동했다.⁷⁵⁾ 나주영장은 전임무신이고 장성영장은 겸직이었다. 특히 종2품무신이 나주영장으로 파견되어 토포사를 겸했는데 직질(職秩)이 감사·병사·방어사와 대등하여 상당히 높았다.⁷⁶⁾ 이외에도 후술하는 장성을 중심으로 일부 고을을 모아서 진영 이외에 수성장을 두어 방어하는 방식도 채택되었다.

남동쪽의 순천진과 남서쪽의 장흥진은 순천전영[보라색-오각형: 10읍]으로 통합되었는데 이는 남해안에 흩어진 방어선을 하나로 연결시키기 위함으로 보인다(그림 1-2). 임진왜란기 조선수군의 보존은 전라북부·중부가 침공당했음에도 후방을 방어하는데 성공했기 때문이다. 그럼에도 정유재란기 장흥진의 해남, 순천진 내지인 화순·능주·동복 등이 차례로 침공당하여 상황이 급박하였으므로⁷⁷⁾ 일단 내지인 능주·화순은 나주우영에 이관하였다. 다만 동복은 해안선과 다소 거리가 멀었음에도 순천전영에 존속시켰는데 이는 용성산이 자연경계가 되므로 나누기가 어려웠기 때문이다. 영장은 효종대부터 파견기록이 보이며,⁷⁸⁾ 본래 문신이 파견되는 고을이지만 무신당상 중에서 차출하고자 노력하였다.⁷⁹⁾ 관할 고을 중 일부는 삭감되었고(표 8), 장흥진이 3읍밖에 없어서 양자가 통합되었다. 현종 7년(1666) 거리가 균일하지 못하여 장흥부사가 영장을 겸하기도 했으나⁸⁰⁾ 숙종대 환원되었다.⁸¹⁾

남방의 제주진은 기존방어체계가 영장제로 대체되지 못하는 대신에, 그보다 높은 방어사(종2품: 갈색·주택형: 3읍)를 설치하여 제주목사(정3품)가 겸직하게 하였다.⁸²⁾ 진관제 6진이 영장제 5영으로 전환하면서 관할읍이 3-18에서 6-10 내외로 비교적 균등해졌다. 이는 실전을 경험한 뒤 전투지휘의 효율성을 제고하기 위한 것으로 추정된다.⁸³⁾

특히 소속 진영을 찾지 못하는 고을도 보이는데 이러한 읍은 주변산성 방위를 맡도록 별도의 임무가 부여되었다. 선조대 전라도 산성(장성의 笠巖·담양의

75) 『續大典』「兵典」, 外官職, 全羅道, 正3品, 鎭營將; 『大典通編』「兵典」, 外官職, 全羅道, 鎭營將; 『大典會通』「兵典」, 外官職, 全羅道, 鎭營將.

76) 『輿地圖書』, 全羅道, 羅州, 營將.

77) 하태규, 1994, 앞의 논문, 108쪽.

78) 『承政院日記』, 順治 11年(효종5) 8月 7日(甲子); 『孝宗實錄』卷14, 孝宗 6年 6月 戊午(5日).

79) 『承政院日記』, 順治 15年(효종9) 12月 18日(庚辰)·康熙 23年(숙종10) 7月 26日(庚寅).

80) 『顯宗實錄』卷11, 顯宗 7年 2月 乙亥(24日).

81) 『承政院日記』, 康熙 25年(숙종12) 5月 15日(戊戌); 『續大典』「兵典」, 外官職, 全羅道, 正3品, 鎭營將.

82) 『仁祖實錄』卷36, 仁祖 16年 5月 乙丑(3日); 『大典會通』「兵典」, 外官職, 全羅道, 防禦使.

83) 충청도의 경주도 4진을 5영으로 개편할 때 홍주진을 쪼개어 홍주전영과 해미좌영으로 균등하게 나누었다. 김백철, 2023, 앞의 논문, 115-116쪽.

金城·무주의 赤裳山·남원의 蛟龍·전주의 威鳳·동북의 瓮巖·순천의 乾達·강진의 修仁)은 보수계획이 지연되다가 왜란을 겪으면서 비로소 중요성을 재인식한 곳이다.⁸⁴⁾ 이어서 현종대 호란을 겪은 뒤 대대적인 산성정비에 돌입했다.⁸⁵⁾ 그 중 5개 산성에 수성장과 4개 산성에 별장이 점진적으로 배치되었다.

먼저 입암산성(笠巖山城: 주황색-육각형)은 효종 6년(1655) 장성을 도호부로 승격하여 4읍을 관리하도록 하였다.⁸⁶⁾ 정읍은 전주진에서 입암산성으로 이관되었다. 이는 정유재란기 전주점령후 북부를 장악한 일본군이 정읍에 집결한 뒤 남부로 남하했으므로,⁸⁷⁾ 산성을 중심으로 방어선을 재구축한 듯하다. 숙종 4년(1678) 장성은 본래 나주진관이었는데, 수성장뿐 아니라 영장까지 겸하자 나주(정3품목사 겸 종3품첨절제사)-장성(종3품도호부사 겸 정3품영장) 사이에 관할권문제로 다툼이 생겨서 조정에서 산성은 수성장이 관할하도록 조정하였고,⁸⁸⁾ 종9품 별장도 배치되었다.⁸⁹⁾

적상산성(赤裳山城: 하늘색-태양형)은 현종 14년(1673) 인접한 무주·용담·금산 3읍 중에 영장을 옮겨서 대응할지를 논의하였으나 이미 전주·남원은 “땅이 크고 사람이 많으므로(地大物衆)” 옮길 수 없다고 판단하여,⁹⁰⁾ 그해말 장성부의 예에 따라 무주를 도호부로 승격시켜 수성장으로 삼고 용담·금산 2읍을 관할하도록 하였다.⁹¹⁾ 다만 시대별로 관할읍의 변화가 보이는데, 정조대 무주 1읍은 확인되며,⁹²⁾ 나머지 2읍은 여산후영에 이속되었다가⁹³⁾ 현종 14년(1845) 환원되었다.⁹⁴⁾

금성산성(金城山城: 흑색-구름형)은 앞서 살폈듯이 정유재란기 침공당한 지역으로 별도로 독립시켰는데 숙종 4년(1678) 담양이 수성장을, 순창이 협수장을 각기 맡았고,⁹⁵⁾ 별장도 배치되었다.⁹⁶⁾ 정조대 5읍으로 늘어났지만 추가된 3

84) 『宣祖實錄』卷35, 宣祖 26年 2月 辛亥(26日); 『宣祖實錄』卷46, 宣祖 26年 12月 壬子(3日); 『宣祖實錄』卷48, 宣祖 27年 2月 丙子(27日).

85) 최효식, 1995, 앞의 책, 280-281쪽.

86) 『孝宗實錄』卷14, 孝宗 6年 4月 辛未(17日); 『承政院日記』, 順治 13年(효종7) 9月 13日(戊午); 『邑誌』33冊, 長興都護府, 關隘(국립고궁박물관 소장).

87) 하태규, 1994, 앞의 논문, 108쪽.

88) 『肅宗實錄』卷7, 肅宗 4年 11月 庚申(23日); 『輿地圖書』, 全羅道, 長城都護府.

89) 『大典會通』, 『兵典』, 外官職, 全羅道, 別將.

90) 『承政院日記』, 康熙 12年(현종14) 3月 3日(癸酉).

91) 『顯宗實錄』卷21, 顯宗 14年 12月 丙辰(21日); 『顯宗實錄』卷22, 顯宗 15年 2月 戊申(13日).

92) 『承政院日記』, 乾隆 41年(정조즉위년) 12月 13日(辛亥).

93) 『邑誌』33策, 礪山府邑誌, 官職, 兼營將屬邑(국립고궁박물관 소장).

94) 『承政院日記』, 道光 28年(현종14) 正月 8日(癸未).

95) 『肅宗實錄』卷7, 肅宗 4年 11月 庚申(23日).

96) 『大典會通』, 『兵典』, 外官職, 全羅道, 別將.

읍명은 확인이 어렵다.⁹⁷⁾

교룡산성(蛟龍山城: 남색-깃발형)은 정유재란기 일본군의 공격에 직면해서 치열한 남원성 공방전에 사용되었으므로,⁹⁸⁾ 그 전략적 중요성이 각인되었다. 숙종 38년(1712) 진영이 운봉으로 이전한 뒤에 산성을 수축하여 남원부사가 수성장을 겸하도록 하였으며,⁹⁹⁾ 정조대는 관할읍이 총 3읍에 달했으나 추가된 2읍명은 보이지 않는다.¹⁰⁰⁾

이외에도 위봉산성(威鳳山城)은 전주관할이지만 중영이 있었으므로 별도로 진영에서 독립시키지 않았다. 전주판관이 수성장을 겸하되 별도로 총5품 무신을 산성별장으로 임명하였다.¹⁰¹⁾ 또한 남고산성(南固山城)도 전주인근에 있어서 별장이 임명되었다.¹⁰²⁾

표 8. 조선시대 진관-영장제 변화

鎮管制		營將制 (산성, 방어영)		비고
巨鎮	諸鎮(비대칭)	鎮營	管轄邑(균등화)	
全州鎮(검)	익산, 김제, 고부, 금산, 진산, 여산, 정읍, 흥덕, 부안, 만경, 옥구, 임피, 금구, 용안, 함열, 고산, 태인[총18읍]	全州中營 (全州威鳳山城/ 南固山城)	김제, 고부, 진안, 임실, 금구, 만경, 부안[총8읍]	거진분할 /주읍변경
		礪山後營(검) (여산→익산→여산)	익산, 고산, 진산, 용안, 함열, 임피, 옥구[총7읍] (금산, 용담)	
羅州鎮(검)	광주, 영암, 영광, 장성, 함평, 고창, 무장, 남평, 무안[총9읍], (진원: 폐지)	羅州右營 (나주→장성→나주)	광주, 능주, 영암, 영광, 화순, 남평, 무안, 함평, 무장 [총10읍] (흥덕, 고창)	관할읍 변경
順天鎮(검)	낙안, 보성, 능주(능성), 광양, 구례, 홍양, 동북, 화순 [총9읍]	順天前營(검) (순천→장흥→순천)	장흥, 진도, 낙안, 보성, 강진, 홍양, 동북, 광양, 해남[총10읍]	거진통합 /관할읍감소
長興鎮(검)	진도, 강진, 해남[총4읍]			
南原鎮(검)	담양, 순창, 무주, 임실, 곡성, 진안, 용담, 옥과, 운봉, 창평, 장수[총12읍]	雲峯左營(검) (남원→운봉)	곡성, 장수, 창평, 옥과, 구례[총6읍] (남원)	주읍변경 /읍감소

97) 『承政院日記』, 乾隆 41年(정조즉위년) 12月 13日(辛亥).
 98) 하태규, 1994, 앞의 논문, 106쪽.
 99) 『肅宗實錄』卷51, 肅宗 38年 6月 丙寅(14日).
 100) 『承政院日記』, 乾隆 41年(정조즉위년) 12月 13日(辛亥)-乾隆 55年(정조14) 3月 11日(辛卯).
 101) 『輿地圖書』, 全羅道(補遺編), 全州府, 鎮堡·關隘(국사편찬위원회 영인본); 『大典會通』 「兵典」, 外官職, 全羅道, 別將.
 102) 『大典會通』 「兵典」, 外官職, 全羅道, 別將.

鎭管制		營將制 (산성, 방어영)		비고
巨鎭	諸鎭(비대칭)	鎭營	管轄邑(균등화)	
濟州鎭(겸)	대정, 정의[총3읍]	長城笠巖山城 守城將(겸)	정읍, 태인, 고창, 흥덕 [총5읍]	산성배치
		潭陽金城山城 守城將(겸)	순창(協守將)[총2읍→ 5읍(읍명미상)]	산성배치
		茂朱赤裳山城 守城將(겸)	용담, 금산[총3읍]	산성배치
		南原蛟龍山城 守城將(겸)	[총1읍→3읍 (읍명미상)]	산성배치
		濟州防禦營(겸)	(대정, 정의)[총2읍]	관할읍추정

- 전거: 『顯宗改修實錄』卷14, 顯宗 7年 2月 甲戌(23日); 『顯宗實錄』卷22, 顯宗 15年 2月 戊申(13日); 『肅宗實錄』卷7, 肅宗 4年 11月 庚申(23日); 『承政院日記』, 道光 28年(현종14) 正月 8日(癸未)·乾隆 41年(정조즉위년) 12月 13日(辛亥). 『輿地圖書』, 全羅道, 長城都護府; 『經國會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道; 『續大典』 『兵典』, 外官職, 全羅道 『大典通編』 『兵典』, 外官職, 全羅道; 『大典會通』 『兵典』, 外官職, 全羅道; 육군본부 군사편찬소 편, 앞의 책, 2012c, 47쪽.

2) 사법기능의 부여

17세기 영장제는 안정적인 평화정착을 위해서 진관제를 토대로 현실에 맞게 재조정하여 진영으로 개편한 것이다. 엄밀히 말하면 기존 거진 위에 진영을 추가로 설치한 형태였고 종래 목민관의 군함은 유지한 채 지휘권만 무신당 상에게 이관하였다. 이 때문에 민정장관과 군정장관의 대립이 적지 않았고,¹⁰³⁾ 습조(習操)·군기(軍器)점검 등으로 갈등을 빚었으므로 농번기에는 병력동원을 중단하는 조치가 필요할 정도였다.¹⁰⁴⁾ 평화가 1세기이상 지속되자 진영은 전쟁준비의 당의성을 설득하기 어려워졌으므로 새로운 임무가 필요했다.

그런데 토포사는 이미 명종대부터 과건되어 포도(捕盜)의 임무를 행한 바가 있었는데,¹⁰⁵⁾ 선조대 전란으로 전라도일대에 도적이 창궐하자 관찰사가 별도의 군병[束伍軍] 설치를 건의하였고,¹⁰⁶⁾ 이후 토포사로 하여금 평시 도적체포와 전시 적병을 차단하게 하였다.¹⁰⁷⁾ 중앙에서 차송하던 방식에서 점차 지방에 설치하거나¹⁰⁸⁾ 지방관에게 검입시키는 방식이 등장했고,¹⁰⁹⁾ 심지어 영장에

103) 서태원, 2000, 앞의 논문, 119-120쪽.

104) 『英祖實錄』卷71, 英祖 26年 正月 己酉(5日)

105) 『明宗實錄』卷27, 明宗 16年 10月 壬戌(6日).

106) 『宣祖實錄』卷51, 宣祖 27年 5月 壬辰(15日).

107) 『宣祖實錄』卷54, 宣祖 27年 8月 丁卯(22日).

108) 『顯宗實錄』卷10, 顯宗 6年 2月 己未(2日); 『顯宗改修實錄』卷18, 顯宗 8年 10月 癸巳(22日); 『肅宗實錄』卷29, 肅宗 21年 9月 己丑(30日); 『肅宗實錄』卷32, 肅宗 24年 正月

제도 겸임을 맡기기 시작했다.¹¹⁰⁾ 그럼에도 초창기에는 아직 영장이 도적을 잡는 행위를 토포사의 사법권 침해로 처벌할 정도였으나,¹¹¹⁾ 현종 7년(1666)부터 예겸(例兼)이 이루어지자,¹¹²⁾ 도리어 체포한 죄인의 심리를 미룬다고 비판하였을 정도로 분위가 반전되었고,¹¹³⁾ 점차 양자의 겸직이 일반화되기에 이른다.¹¹⁴⁾ 영장에 대해 17세기 현종은 군무(軍務)에 본의가 있다고 장흥영장에게 당부하였는데 반해,¹¹⁵⁾ 18세기 영조는 아예 도둑을 잡는 직무로 규정하면서¹¹⁶⁾ 전주영장이 치도(治盜)를 못하자 직무를 방기했다고 평하였다.¹¹⁷⁾ 이는 그 사이 영장의 직임 인식이 얼마나 바뀌었는지 잘 알려주는 대목이다.

평화시 영장의 비전투업무는 대개 토포사 직무로 이해되었다.¹¹⁸⁾ 전라도의 경우, 남원영장은 숙종 26년(1700) 폐단을 일으키는 적당(賊黨)을 체포하여 보고하였으나 종실이란 이유로 왕이 용서하였다.¹¹⁹⁾ 전주영장은 영조 4년(1728) 옥구·인피괘서사건 가담자를 체포하여 신문하였고, 나주영장은 같은해 나주에 파견된

辛卯(15日); 『肅宗實錄』卷52, 肅宗 38年 11月 癸卯(24日); 『肅宗實錄』卷64, 肅宗 45年 11月 丙子(8日); 『景宗實錄』卷3, 景宗 元年 2月 壬子(21日); 『景宗實錄』卷10, 景宗 2年 11月 乙巳(24日); 『景宗實錄』卷12, 景宗 3年 6月 戊申(1日).

- 109) 토포사는 경상도 상주목사, 전라도 전주부윤, 경기 廣州목사·수원부사·장단부사·부평부사, 황해도 신천군수·평산부사·장연부사, 강원도 영월부사 등이 겸임했다. 『光海君日記』卷158, 光海君 12年 11月 丙戌(13日)[中草本]; 『仁祖實錄』卷37, 仁祖 16年 9月 戊寅(19日); 『仁祖實錄』卷44, 仁祖 21年 7月 甲午(3日); 『顯宗改修實錄』卷12, 顯宗 6年 正月 戊戌(11日); 『顯宗改修實錄』卷18, 顯宗 8年 11月 辛丑(1日); 『肅宗實錄』卷35, 肅宗 27年 7月 丙申(11日); 『肅宗實錄』卷61, 肅宗 44年 3月 甲戌(25日); 『高宗實錄』卷24, 高宗 24年 11月 戊辰(15日).
- 110) 토포사는 경상도 경주영장, 강원도 철원영장·삼척영장, 충청도 공주영장 등에게 겸임시켰다. 『承政院日記』, 康熙 5年(현종7) 4月 21日(辛未)·康熙 12年(현종14) 12月 壬戌(27日); 『肅宗實錄』卷28, 肅宗 21年 4月 丙申(5日).
- 111) 『顯宗實錄』卷8, 顯宗 5年 5月 丙戌(25日).
- 112) 『承政院日記』, 康熙 5年(현종7) 7月 丁酉(18日). ※단, 『續大典』에는 설차·겸직이 같은 시점으로 오인될 여지가 있으나(“仁祖朝, 諸道置鎮營將, 兼討捕使.” 『續大典』 「兵典」 外官職), 선행연구는 현종 6년이후 점진적 확대로 평가하고 있으므로(서태원, 1996, 『영장제를 통한 18세기 지방의 치안유지』 『군사』32, 국방부 군사편찬연구소, 160쪽[서태원, 1999, 앞 책]) 후대의 상황이 소급된 기록으로 보인다.
- 113) 『顯宗改修實錄』卷18, 顯宗 8年 10月 癸巳(22日).
- 114) 『承政院日記』, 康熙 29年(숙종16) 正月 22日(甲寅)·康熙 35年(숙종22) 3月 甲子(8日); 『景宗實錄』卷6, 景宗 2年 3月 戊戌(13日); 『英祖實錄』卷82, 英祖 30年 7月 甲午(17日); 『英祖實錄』卷125, 英祖 51年 9月 癸酉(28日).
- 115) 『承政院日記』, 康熙 11年(현종13) 9月 25日(丁酉).
- 116) 『英祖實錄』卷53, 英祖 17年 4月 丁未(13日).
- 117) 『承政院日記』, 雍正 5年(영조3) 10月 20日(壬寅).
- 118) 서태원은 영장의 치안유지활동으로 ①괘서적의 讞捕, ②변란의 진압, ③도적 체포, ④私鑄錢者 체포, ⑤호랑이 포획 등을 제시하였다. 서태원, 1996, 앞의 논문, 154-174쪽.
- 119) 『肅宗實錄』卷34, 肅宗 26年 9月 庚子(11日).

반란군 군관을 체포하였고,¹²⁰⁾ 여산영장은 영조 9년(1733) 남원괘서사건 가담자를 체포하자 국왕은 전주영장·운봉영장에게 합동신문을 지시하였다.¹²¹⁾

한편 영장이 권한을 남용하거나 업무상 과실도 문제로 제기되었다. 첫째 권한 남용이다. 현종 3년(1662) 통제영 우후는 전주영장시절 군졸 중 상당수가 공장(工匠)이었는데 사적으로 물품을 만들게 하고 대금을 지급하지 않고 흑형으로 위엄을 보이며 군뢰를 보내 여염집의 닭·개를 약탈하고 하리(下吏)가 죄를 얻으면 처를 잡아와서 창기(倡妓)의 일을 시키다가 유배형에 처해졌던 과오가 있었는데 이것이 관직제수시 반대여론을 일으키기도 했다.¹²²⁾ 숙종 23년(1697) 나주토포사가 위력으로 강화선인(江華船人)의 배에서 쌀 30석을 억지로 빼앗자 나문(拿問)하게 했다.¹²³⁾ 숙종 45년(1706) 중화부사는 전주토포사시절 술에 취해 행실에 문제가 있어서 신료들이 현직에서 체차(遞差)하기를 청했으나 윤택받지 못했다.¹²⁴⁾

다음으로 업무상 과실이다. 효종 8년(1657) 어사가 규찰하여 남원영장이 업무에 착오가 많다고 보고하자 파직하고 감사까지 추고하였다.¹²⁵⁾ 현종 15년(1674) 장흥토포사가 체포한 죄인을 서울로 압송하지 않고 자복을 받은 뒤에도 가두어두다가 경폐(徑斃)되었으므로 삭직한 뒤 방송하였다.¹²⁶⁾ 숙종 24년(1698) 죄수 15명이 파옥하여 도주하고 그중 8명을 체포하였는데 전주토포사에게 책임을 물어 파직하고자 했으나 임시로 고산현감을 겸하고 있는 상황을 감안하여 추고에 그쳤다.¹²⁷⁾ 숙종 25년(1699) 남원토포사가 적당인지 제대로 확인하지 않고 11명을 병장기를 사용하여 함부로 죽였으므로 파출하였다.¹²⁸⁾ 숙종 27년(1701) 전주토포사가 적당을 체포할 때 수령을 모욕하고 마을에서 소요를 일으키며 사찰에 종이를 함부로 징발하여 원성을 사자 사헌부에서 파직을 청했으나 윤택받지 못했다.¹²⁹⁾ 숙종 31년(1705) 여산토포사가 잔혹하여 10근의 울목(栗木)으로 곤장을 만들어 죄없이 장폐(杖斃)되었고 야밤에 들이닥쳐 체포하였으며 뇌물을 받고 죄있는 자가 풀려난 경우가 많았으므로 나문을

120) 이상배, 1999, 『조선후기 정치와 궤서』, 국학자료원, 122-131쪽.

121) 이상배, 1999, 같은 책, 122-131쪽.

122) 『承政院日記』, 康熙 元年(현종3) 2月 10日(甲寅)-13日(丁巳).

123) 『承政院日記』, 康熙 36年(숙종23) 6月 3日(辛亥).

124) 『承政院日記』, 康熙 45年(숙종32) 3月 25日(癸未).

125) 『承政院日記』, 順治 14年(효종8) 正月 10日(癸丑).

126) 『承政院日記』, 康熙 13年(현종15) 4月 9日(癸卯)-8月 5日(丙申).

127) 『承政院日記』, 康熙 37年(숙종24) 5月 2日(乙亥).

128) 『承政院日記』, 康熙 38年(숙종25) 2月 29日(己巳).

129) 『承政院日記』, 康熙 40年(숙종27) 7月 19日(甲辰).

청했으나 윤택받지 못했다.¹³⁰⁾ 숙종 36년(1710) 호남 10여읍이 명화적(明火賊)에게 인명을 살상당하고 재물을 약탈당하자 전주·나주·운봉토포사를 종중추고(從重推考)하였다.¹³¹⁾ 영조 31년(1755) 나주영장은 나주괘서사건에 대해 급히 보고하지 않은 책임을 물어서 파출당했다.¹³²⁾ 영조 51년(1775) 관문 안에서 칼을 휘두르는 변고가 생기자 순천영장을 파직하였다.¹³³⁾

이 때문에 토포사의 행정권 행사로 인한 남형(濫刑) 제한도 주요해졌다. 숙종 25년(1699)부터 도적을 잡으면 해당 고을에서 신문한 뒤 토포사에게 보내도록 절차를 만들었고,¹³⁴⁾ 영조 9년(1733) 토포영에서 죄수를 취복하면 관찰사가 재조사한 뒤 임금에게 보고하도록 규정하였다.¹³⁵⁾ 이는 목민관과 관찰사의 사법권한을 중시여긴 조치였다.¹³⁶⁾

결과적으로 중앙에서 포도청이 만들어져서 포도임을 전담한 것과 같이,¹³⁷⁾ 외방에서는 토포영을 세워서 같은 임무를 부여하였다. 이로써 민정을 책임지는 목민관 이외에 군정을 담당하는 진영장이 설치되었을 뿐 아니라 토포사를 겸직하여 행정까지 책임지는 형태로 군정·형정의 독립화현상이 나타났다. 물론 목민관의 사법권한이 사라진 것은 아니었으며, 마치 한성부와 포도청의 관계와 같이 우선 체포권한이 토포사에게 있었다.¹³⁸⁾

4. 맺음말

전라도는 고려 104읍은 조선에서 53읍으로 통폐합되어 군현의 토대가 갖추어졌고 추후 57읍에서 56읍으로 변화하였다. 신라-고려의 전통을 이어받아 일찍부터 거점고을이 발달하여 타도보다 이른 시기에 2읍이 두각을 보여 도명으로 정착하였고 조선초기 계수관을 두어 3-4읍으로 관할을 확대하였다. 이후 분

130) 『承政院日記』, 康熙 44年(숙종31) 6月 3日(乙未).

131) 『肅宗實錄』卷49, 肅宗 36年 9月 乙巳(14日).

132) 배혜숙, 1992, 「을해옥사의 참여계층에 관한 연구: 나주괘서사건을 중심으로」, 『백산학보』40, 백산학회, 187-215쪽; 이상배, 1999, 앞의 책, 132-179쪽.

133) 『英祖實錄』卷125, 英祖 51年 9月 癸酉(28日).

134) 『新補受教輯錄』 「刑典」, 贓盜, 康熙 己卯(숙종25).

135) 『英祖實錄』卷34, 英祖 9年 5月 癸巳(13日).

136) 김백철, 2016b, 앞의 책, 231-232쪽.

137) 『續大典』 「兵典」, 京官職, 軍營衙門, 捕盜廳; 차인배, 2008, 『조선시대 포도청연구』, 동국대 사학과 박사논문, 22-29쪽.

138) 김백철, 2016b, 앞의 책, 231-234쪽.

야별로 거점고을이 다양각색으로 변화하였다.

첫째, 민정상 3품이상 고을은 점차 증가하여 12읍(전주·남원·광주·나주·순천·제주·능주·장흥·담양·여산·장성·무주)에 도달하였다. 조선에서는 3품관이상 이 파견되는 고을을 대읍·거읍·옹주 등으로 칭하며 특별히 우대하였는데, 그 연원을 추적해보면 9주 5소경·12목같은 전통적 고을, 왕실과 인연으로 승격된 고을, 군사적 필요에 따라 재편된 고을 등으로 구분된다.

둘째, 군정상 거진·진영은 최종적으로 8읍(전주·남원·나주·순천·제주·장흥·여산·운봉)으로 귀결되었다. 전라도는 동쪽만 산맥이 가로막고 있을뿐 서쪽·남쪽은 바다에 접하여 왜구의 침략에 노출되었고 북쪽도 금강이 흘러 안정적인 방어에 취약했다. 이에 민정장관이 통치하던 3품관 고을을 대상으로 군사적 요충지에 거진을 설치하여 방어함으로써 민정·군정의 연동구조가 나타났다.

그런데 조선전기 진관제는 제승방략으로 전환되었다가 왜란·호란을 겪으면서 실질적 방어기능에 초점이 맞추어져 진영으로 재편되었다. 조선전기 진관제하 거진의 관할범위는 3-18읍으로 치우침이 심하였을 뿐 아니라 목민관이 겸직하여 내지방어에 취약했으므로 후기 영장제하 진영은 6-10읍으로 균등하게 바뀌었고 무신을 별도로 파견하거나 무신이 목민관을 겸직하도록 함으로써 거점별 방어력을 높이는데 초점을 맞추었다. 이는 자연히 민정·군정의 연동구조가 허물어지는 현상을 가져왔다.

셋째, 형정상 토포영은 5읍(전주·나주·순천·여산·운봉)에 달하였다. 포도의 직입은 1차적으로 목민관이 감당해야 하지만 세력이 커서 일개 고을이 감당하지 못할 때 중앙에서 토포사가 차송되었다. 그러나 명화적이 득세하자 지역거점에 토포영을 세우기 시작했고 요충지의 목민관에게 토포사를 겸직시켜 적도의 움직임을 차단하고자 하였다. 이후 평화가 지속되자 영장에게 토포사를 겸하는 조치가 내려졌다. 영장이 목민관의 군사지휘권을 이관받았듯이 토포사는 목민관의 행정관할을 상당부분 가져왔다. 이에 전시 군무와 평시 포도라는 양대임무가 부여되면서 군정·형정의 독립화경향이 나타났다.

결과적으로, 세 분야를 중첩시켜보면 조선시대 전라도는 총 56읍 중 7읍(전주·남원·나주·순천·제주·장흥·여산)정도만 거점고을로 판단된다. 여기에 주진(主鎭)이 되는 감영·병영·좌수영·우수영(전주·강진·해남·순천)까지 고려하면 실제로 전라도는 9읍내외가 성장하여 여러 읍을 관할하는 형태로 발전한 것이다. 이처럼 전통시대 거점고을은 변화에 발맞추어 다양한 형태로 재편되면서 현대 도시가 구축될 수 있는 토대를 닦았다고 하겠다.

부표. 전라도 주요고을의 변화상

구분	전주	남원	광주	나주	순천	제주	능주	장흥	담양	여산	장성	무주	윤봉	홍양	옥구	부안	무장	비고
신라 경덕왕 (9주5소경)	전주	남원경	무주															3읍
고려 성종 12년 (12목)	전주목			나주목	승주목													3읍
고려 현종 9년	전주			나주														2읍
태조 2년 (계수관)	완산		광주	나주														3읍
세종실록 지리지 (계수관)	전주부	남원도 호부		나주목				장흥도 호부										4읍
세조 1년 (군익도)	전주도	남원도		나주도	순천진	제주도								홍양진	옥구진	부안진	무장진	9읍
세조 3년 (진관제)	전주진	남원진	광주진	나주진	순천진			장흥진								부안진		7읍
신증동국 여지승람 (거진)	전주부	남원도 호부		나주목	순천도 호부	제주목		장흥도 호부										6읍
경국대전 이전 (3품관)	전주부	남원도 호부	광주목	나주목	순천도 호부	제주목		장흥도 호부	담양도 호부									8읍
경국대전 병전 (거진)	전주진	남원진		나주진	순천진	제주진		장흥진										6읍
대전통편 이전 (3품관)	전주부	남원도 호부	광주목	나주목	순천도 호부	제주목	능주목	장흥도 호부	담양도 호부	여산도 호부	장성도 호부	무주도 호부						12읍
대전통편 병전 (거진.진영= 토포영)	전주진 중영	남원진		나주진 우영	순천진 전영	제주진 방어영		장흥진	(수생장)	여산 후영	(수생장)	(수생장)	윤봉 좌영					8읍
대전회통.이 전 (3품관)	전주부	남원도 호부	광주목	나주목	순천도 호부	제주목	능주목	장흥도 호부	담양도 호부	여산도 호부	장성도 호부	무주도 호부						12읍
대전회통. 병전 (거진.진영= 토포영)	전주진 중영	남원진		나주진 우영	순천진 전영	제주진 방어영		장흥진	(수생장)	여산 후영	(수생장)	(수생장)	윤봉 좌영					8읍

논문접수일: 2024. 02. 20. / 심사개시일: 2024. 03. 27. / 게재확정일: 2024. 04. 25.

참고문헌

1. 원사료

實錄, 『承政院日記』, 『三國史記』, 『地理志』, 『高麗史』, 『地理志』, 『世宗實錄』, 『地理志』, 『新增東國輿地勝覽』, 『輿地圖書』, 『邑誌』, 『京畿邑誌』, 『洪川縣邑誌』, 『羅州鎮邑誌』, 『軍威郡邑誌』, 『海東地圖』, 『經國大典』, 『續大典』, 『大典通編』, 『萬機要覽』, 『大典會通』 등.

2. 단행본

- 김덕진, 2018, 『전쟁과 전라도 지역사』, 선인.
- _____, 2018~2020, 『전라도의 탄생』 1~2, 선인.
- 김백철, 2016a, 『법치국가 조선의 탄생』, 이학사.
- _____, 2016b, 『당평시대 법치주의 유산』, 경인문화사.
- 박평식, 2009, 『조선전기 교환경제와 상인연구』, 지식산업사.
- 변태섭, 1971, 『고려정치제도사 연구』, 일조각.
- 서태원, 1999, 『조선후기 지방군제연구: 영장제를 중심으로』, 혜안.
- 오종록, 2014a, 『조선초기 양계의 군사제도와 국방』, 국학자료원.
- _____, 2014b, 『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원.
- 육군본부 군사연구소 편, 2012a, 『한국군사사5: 조선전기 I』, 경인문화사.
- _____, 편, 2012b, 『한국군사사7: 조선후기 I』, 경인문화사.
- _____, 편, 2012c, 『한국군사사8: 조선후기 II』, 경인문화사.
- 윤경진, 2022, 『고려지방제도성립사』, 서울대출판문화원.
- 이상매, 1999, 『조선후기 정치와 과서』, 국학자료원.
- 이수건, 1990, 『조선시대 지방행정사』, 민음사.
- 최효식, 1995, 『조선후기 군제사연구』, 신서원.
- 한정훈, 2013, 『고려시대 교통운수사 연구』, 혜안.

3. 논문

- 김갑동, 2016, 「전라도의 탄생과 그 의의」, 『역사학연구』 63, 1-28쪽.
- 김동철, 1991, 「18·19세기 營主人의 상업활동과 邸債問題」, 『역사학보』 130, 77-115쪽.
- 김백철, 2017, 「조선시대 함경도지역사 시론: 규장각소장 지리지자료를 중심으로」, 『규장각』 51, 1-62쪽.
- _____, 2019, 「조선시대 상주의 통치구조와 중층적 위상」, 『한국학논집』 74, 109-165쪽.
- _____, 2022, 「조선시대 경상도지역 고을의 형성과 변화: 지리지자료를 중심으로」, 『대구경북연구』 21-1, 1-47쪽.
- _____, 2023, 「조선시대 충청도지역사자료의 재검토: 지리지를 중심으로」, 『충청학과충청문화』 34, 101-152쪽.
- 김아네스, 2012, 「신라에서 고려로 군현제 구성과 운영체계의 변화: 전라도 지역을 중심으로」, 『남도문화연구』 22, 29-59쪽.
- 김용흠, 2006, 「인조대 원종 추송 논쟁과 왕권론」, 『학림』 27, 33-92쪽.
- 김은비, 2020, 「나주목의 구성과 기능」, 석사학위논문, 목포대학교 사학과.
- 김인숙, 2003, 「인조의 원종추송」, 『역사와담론』 36, 135-169쪽.
- 문경득, 2018, 「무신란 당시 남원·태인지역 반란군의 임실 집결과 특징」, 『전북사학』 52, 163-194쪽.
- 민현구, 1968, 「진관체제의 확립과 지방군제의 성립」, 『한국군제사: 근세조선전기편』, 육군본부.
- 박종진, 2011, 「고려시기 진도현의 위상과 변화」, 『도서문화』 38, 125-148쪽.
- 배혜숙, 1992, 「을해옥사의 참여계층에 관한 연구: 나주괘서사건을 중심으로」, 『백산학보』 40, 187-215쪽.
- 변동명, 2021, 「고려시기 전라도의 역사」, 『호남학』 70, 47-67쪽.
- 변주승·문경득, 2013, 「18세기 전라도지역 무신란의 전개과정: 「무신역옥추안」을 중심으로」, 『인문과학연구』 39, 359-393쪽.
- 서태원, 1993, 「영장제의 설치와 운영: 17세기를 중심으로」, 『실학사상연구』 4, 45-87쪽.
- _____, 1996, 「영장제를 통한 18세기 지방의 치안유지」, 『군사』 32, 144-176쪽.
- _____, 2000, 「조선후기 지방군운동과 영장제」, 『동서사학』 6·7, 113-133쪽.

- 유한선, 2011, 「영조 4년 무신란과 전라도 의병: 『호남절의록』 분석을 중심으로」, 『전북사학』 39, 139-161쪽.
- 윤경진, 2003, 「고려재지관반의 정치적 위상과 지방사회 운영」, 『한국고대중세 지방제도의 제문제』, 집문당.
- 윤 정, 2004, 「숙종대 단종추복의 정치사적 의미」, 『한국사상사학』 22, 209-246쪽.
- 이수건, 1994, 「지방통치체제」, 『한국사』 23, 국사편찬위원회.
- 이준희, 1985, 「조선전기 외관제 연구」, 박사학위논문, 단국대학교 사학과.
- 임학성, 2022, 「조선전·후기 섬에 대한 인식 및 정책변화 양상: 전라도지역을 중심으로」, 『해양문화재』 16, 143-172쪽.
- 장동표, 1986, 「19세기 전반기 이서층의 중간포함과 지방재정」, 『부대사학』 10, 부대사학회.
- 장병인, 1978, 「조선초기의 관찰사」, 『한국사론』 4, 131-188쪽.
- 장세호, 2009, 「원종의 추승문제」, 『한국사상과 문화』 50, 399-423쪽.
- 정성일, 1997, 「상인층의 성장과 도고상업의 전개」, 『(신편)한국사』 33, 국사편찬위원회.
- 정요근, 2008, 「고려·조선초의 역로망과 역제 연구」, 박사학위논문, 서울대학교 국사학과.
- _____, 2011, 「여말선초 군현간 합병·통합과 신읍치의 입지경향」, 『역사와현실』 80, 152-206쪽.
- _____, 2012, 「고려·조선전기 전라도 서남해상 島嶼지역의 郡縣편제와 그 변화」, 『도서문화』 39, 75-110쪽.
- 차인매, 2008, 「조선시대 포도청연구」, 박사학위논문, 동국대학교 사학과.
- 최선혜, 1994, 「高麗末·朝鮮初 地方勢力의 動向과 觀察使의 派遣」, 『진단학보』 78, 59-84쪽.
- 하태규, 1994, 「정유재란기 전라도지방의 의병활동에 대하여: 전라도 북부지방의 의병활동을 중심으로」, 『한일관계사연구』 10, 101-138쪽.
- _____, 2016, 「고려시대 전라도의 운영구조와 성격」, 『역사학연구』 63, 26-66쪽.
- 한정훈, 2009, 「고려시대 교통과 조세운송체계 연구」, 박사학위논문, 부산대학교 사학과.

<Abstract>

**Review of the Formation Process of Major Cities in Jeolla
Province during Joseon Dynasty**
Focusing on the Geography Books

Kim, Paek-chol*

Jeolla Province, inheriting the traditions of the Silla and Goryeo dynasties, saw the development of major cities at an early stage, leading to the appearance of its provincial name earlier than in other regions. Joseon dynasty established the position of Gyesugwan(界首官) to inherit traditions, and gradually, major cities changed in various fields.

First, in terms of civil administration, the number of cities to which officials of third rank or higher are dispatched increased to 12. Tracing its origins reveals traditional cities from the Silla and Goryeo dynasties, cities promoted due to their connections with the royal family, and cities reorganized for military needs.

Second, in terms of military administration, it resulted in either option Geojin(巨鎮) or Jinyeong(鎭營) being concluded with 8 entities. Geojins were established in strategic military locations targeting cities governed by officials of third rank or higher for defense. The Jinkwan(鎭管) defence system, having experienced wars, was reborn as a Jinyeong focused on practical defensive functions.

Third, in terms of judicial administration, there were up to five special local police forces(討捕營). The task of catching thieves was the responsibility of the magistrate, but when the force was too large for individual cities to handle, Toposa(討捕使) were dispatched from the central government. As armed robbers became prevalent, special local police forces were established or magistrates in strategic locations were given the additional role of Toposa to block the movements of thieves. As peace persisted, a measure was taken for Yeongjang(營將) to also serve as a Toposa. Therefore, they were assigned the tasks of military duties during wartime and catching thieves in peacetime.

Consequently, when overlapping various sectors, seven major cities(Jeonju,

* Associate Professor, Department of History, College of Humanities and International Studies, Keimyung University

Namwon, Naju, Suncheon, Jeju, Jangheung, Yeosan) emerged in Jeolla Province. Considering both Army and Naval commander's bases, it has developed into 9 major cities.

Key Words : Jeolla Province, Major Cities, Gyesugwan, Geojin, Jinyeong, Special Local Police Force