

성종[成宗]

국초의 혼란을 딛고 국가체제를 정비하다

960년(광종 11) ~ 997년(성종 16)

1 머리말

고려의 제6대 국왕인 성종(成宗)의 이름은 왕치(王治)이다. 자(字)는 온고(溫古)이다. [관련사료](#) 그의 재위 시기는 고려 초기의 왕위 계승을 둘러싼 분쟁이 일단락되면서 국가 체제를 정비하는 데에 많은 성과가 있었던 때로 평가된다. 한편 성종의 재위 후기에는 거란과의 1차 전쟁이 벌어져 국제 관계에도 중요한 변화가 일어나게 되었다.

2 가족 관계와 즉위 과정

성종은 태조 왕건(太祖 王建)의 손자이며, 아버지는 대종(戴宗)으로 추존된 왕욱(王旭)이며, 어머니는 선의태후(宣義太后) 류씨(柳氏)이다. 아버지는 왕위에 오르지 못했으나, 제5대 국왕인 경종[고려](景宗)이 사망하기 전에 차기 국왕으로 그를 선정하여 왕위에 오를 수 있었다. [관련사료](#) 당시 경종은 27세의 젊은 나이였기 때문에, 그 아들인 왕송(王誦)은 겨우 2세에 불과했다. 경종은 어린 아들에게 왕위를 계승하는 대신 조카인 개녕군(開寧君) 왕치를 후계자로 선정하였던 것이다. 이 때 성종은 22세의 젊은이었다. 훗날 성종이 세상을 떠나면서 경종의 아들인 왕송에게 다시 왕위를 물려주었으니, 그가 바로 제7대 국왕인 목종(穆宗)이다.

경종이 여러 왕족들 가운데 성종을 후계자로 선정한 데에는 가족 관계도 중요한 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 우선 성종의 아버지인 대종과 경종의 어머니인 대목왕후(大穆王后)는 모두 태조 왕건과 신정왕태후(神靜王太后) 황보씨(皇甫氏)의 자식이었다. 또한 성종은 세 부인을 두었는데, 그 중 문덕왕후(文德王后)는 바로 광종(光宗)의 딸이었다. 경종이 아직 어린 자신의 아들 대신 그를 후계자로 선정한 데에는 이렇게 두 사람의 가까운 가족 관계가 영향을 미쳤을 것으로 짐작된다.

3 국가 체제 정비

성종대에는 국가 체제 전반에 걸쳐 수많은 정비가 시행되었다. 이를 몇 가지 분류로 나누어 살펴보면 아래와 같다.

1) 유학적 정치 운영 추구

태조 왕건의 사망 이후 왕위 계승과 군신(君臣) 간의 권력을 둘러싸고 벌어졌던 혼란은 성종대에 와서야 비로소 일단락될 수 있었다. 그리고 이 시기에는 그동안의 혼란을 정리하고 국가의 기틀을 다지는 데에 많은 관심이 기울여졌다. 이와 관련하여 주목을 받는 점이 바로 유학적 정치 운영을 추구하였다는 사실이다. 그 목표는 군신 간의 관계를 안정시키고 국가의 운영 체제를 정돈하는 데에 있다고 볼 수 있다.

성종은 즉위한 이듬해인 982년(성종 원년) 6월에 5품 이상의 관리들에게 당시의 정치 현안에 대한 견해를 정리하여 올리도록 하였다. 이 중 최승로(崔承老)가 올린 글의 내용이 『고려사(高麗史)』와 『고려사절요(高麗史節要)』에 실려 전해진다. 이를 이른바 ‘시무(時務) 28조’라 하는데, 그 중 22조항이 전해지는 방대한 양의 이 글에는 다양한 분야에 대한 그의 견해가 실려 있다. 그는 이 글에서 대체로 국왕과 신하가 권력을 남용하지 말고 조화롭게 정치를 펼칠 것을 강조하는 한편, 각종 폐단을 시정하고 유학적 정치 원리에 따를 것을 강조하였다. [관련사료](#)

988년(성종 7)에 이양(李陽)이 올린 건의와 990년(성종 9)에 김심언(金審言)이 올린 건의도 이러한 맥락에서 살펴볼 수 있다. 이양은 월령(月令)과 주례(周禮)에 기반한 정치를 펴야 한다고 하였고,

[관련사료](#)

김심언은 『설원(說苑)』에 나오는 6정6사(六正六邪)와 『한서(漢書)』의 자사(刺史) 6조를 설명하며 신하의 올바른 자세에 대하여 논하였다. [관련사료](#)

이러한 지향점은 의례 시행과 법규 제정을 통해 구체화되기도 하였다. 가령 983년(성종 2)에 원구단(圓丘壇)을 설치하고 태조의 신위를 모셔서 풍년을 기원한 일이나, 국왕이 직접 적전(籍田)을 갈고 신농씨(神農氏)와 후직(后稷)을 제사지낸 일을 예로 들 수 있다. [관련사료](#) 또 역대의 선조들을 모시는 태묘(太廟)를 세우고, [관련사료](#) 관리들이 상(喪)을 당했을 때에 예법에 따라 휴가를 주는 제도도 마련하였다.

올바른 정치에 대한 이러한 관심은 백성들의 삶에 대한 관심으로도 이어졌다. 986년(성종 5)에는 의창(義倉) 제도를 시행하여 가난한 백성들을 위한 구호책을 마련하였고, [관련사료](#) 993년(성종 12)에는 상평창(常平倉)을 설치하여 곡식의 물가를 조절하게 하였다. 물론 백성에게 곡식을 대여해주는 제도는 고구려의 진대법(賑貸法)이 있었고 고려 태조대에도 흑창(黑倉)이 있었으므로 반드시 유학적인 정치 운영 원리에서만 가능한 것은 아니다. 하지만 당시의 정치적인 지향점이 어디에 있었는지를 보여주는 면에서 관련지어 생각해볼 수 있다. 한편 990년(성종 9)에는 전국에서 효자 등을 찾아 상을 내렸는데, [관련사료](#) 당시 효(孝)는 충(忠)과 직결되는 매우 중요한 가치로 대우받고 있었다. 이러한 조치 역시 당시의 정치가 지향했던 바를 널리 알려 사회의 기강을 바로잡고자 했던 목적이 있었던 것으로 볼 수 있다.

2) 중앙 정치조직 정비

성종은 중앙의 정치조직에 대해서도 개편을 단행하였다. 대체로 중국의 제도를 참고하여 기존의 관부를 개편하였는데, 3성(三省) 6부(六部) 제도의 실시와 중추원(中樞院)의 설치를 중요한 예로 들 수 있다. 3성은 원래 중국 당(唐)의 제도로, 중서성(中書省)·문하성(門下省)·상서성(尙書省)을 중앙 정치 조직의 최상층에 두고 국정을 운영하는 제도였다. 고려에서는 이 제도를 도입하였는데, 실제 운영은 중서문하성(中書門下省)과 상서성(尙書省)의 2성 체제로 하였던 것으로 보인다. 6부는 실무 기구로, 이부(吏部)·병부(兵部)·호부(戶部)·형부(刑部)·예부(禮部)·공부(工部)를 지칭한다. 한편 중추원은 송(宋)의 추밀원(樞密院)을 참작하여 설치한 기구로, 송에 사신으로 갔던 한언공(韓彦恭)의 건의에 따라 만들어졌다. 이 기구의 임무는 군사기무(軍事機務)를 처리하고 왕명출납(王命出納)을 담당하는 것이었다.

또한 이 시기에 훗날 고려의 법제를 관장하는 식목도감(式目都監)과 군사 문제를 담당한 도병마사(都兵馬使) 제도의 기반이 마련되었던 것으로 보인다. 그리고 관리들의 조직에 대해서 중국식의 문산계(文散階)를 도입하고, 얼마 뒤 무산계(武散階)를 다시 들여와 향리(鄉吏) 등에 대한 위계로 사용하였다.

이렇듯 성종 시기에는 고려 중앙 정치조직의 큰 틀이 수립되었다. 이러한 성종대의 정치조직 개편은 대개 중앙집권을 추구했던 것이라고 평가된다.

3) 지방 제도 정비

성종대에는 지방의 행정 조직과 향리 조직에 대해서도 대대적인 개편이 이루어졌다. 983년(성종 2)에 먼저 중요한 지역에 지방관을 파견하는 조치를 내렸다. 즉 전국에서 주요 지역을 선정하여 12목(牧)을 둔 것이다. 국초에는 아직 중앙에서 지방관을 널리 파견하지 못하고, 지방의 일은 그 지역의 향리들에게 대체로 맡겨져 있었다. 최승로가 올린 시무 28조에도 이에 관한 내용이 담겨 있다. 즉 향리들이 자의적으로 백성들을 다루어 문제가 되고 있으니, 조정에서 지방관을 파견하여야 한다는 건의를 한 것이다. 12목 설치가 반드시 최승로의 건의 때문만은 아닐 수도 있으나, 당시의 상황을 보여주는 하나의 예라 할 수 있을 것이다.

12목이 잘 기능할 수 있도록 성종은 여러 차례 보완 조치를 내렸다. 처음에는 이곳에 지방관 본인만 부임할 수 있었으나 986년(성종 5) 당시에는 가족과 함께 갈 수 있도록 하여 안정된 기반을 가지도록 했으며, 987년(성종 6)에는 교육을 담당하는 경학박사(經學博士)와 의학박사(醫學博士)를 파견하였다. 또한 993년(성종 12)에는 개경·서경과 함께 12목에도 상평창을 설치하여 백성들의 삶을 살피도록 하였다. 한편 983년(성종 2)에는 각 지방의 관청에 공해전(公廩田)을 지급하여 경제적인 기반을 마련하여 주기도 하였다. 995년(성종 14)에는 12목에 절도사(節度使)를 두어 군사적인 기능을 강화한 체제로 개편하였다.

이렇게 지방관을 파견하는 한편, 향리들에 대한 통제를 강화하려는 시도도 함께 이루어졌다. 당시 향리들은 지역에 따라 다양한 위계 조직을 갖추고 있었는데, 983년(성종 2)에 이를 정리하여 호장(戶長) 등으로 일괄 개편한 것이다. 이는 중앙의 행정력으로 지방의 권력 구조에 개입한 것이라 볼 수 있다.

이 시기 지방 제도의 개편 중에 또한 주목할 만한 것은 10도(道)의 설치였다. 즉 전국을 관내도(關內道)·중원도(中原道)·하남도(河南道)·강남도(江南道)·영남도(嶺南道)·영동도(嶺東道)·산남도(山南道)·해양도(海陽道)·삭방도(朔方道)·패서도(溟西道)로 나눈 것이다. 물론 이는 행정구역이라기보다는 광역의 순찰 구획이었다고 여겨지고 있으나, 전국을 구역화하려는 하나의 초기 시도로서 의미가 있다고 볼 수 있다.

4) 교육 및 과거제 정비

앞서 성종이 유학적 정치 운영을 추구하였다고 했는데, 이는 단기간에 끝낼 수 있는 일이 아니었다. 이 목표를 이루기 위해 무엇보다 중요한 것은, 이러한 정치 질서를 익히고 관리가 되어 정치에 참여할 후속 세대를 안정적으로 확보하는 일이라 할 수 있다. 즉 유학적 소양을 갖춘 인재를 확보하고 정치에 참여시키는 일을 말한다. 이를 크게 교육과 선발로 나눌 수 있다.

고려는 국초부터 학교를 설치하여 교육을 보급하는 일에 신경을 썼다. 물론 이 시기의 학교는 대체로 관리를 양성하기 위한 기관이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 성종은 우선 학교를 진흥시키는 데에 많은 신경을 기울였다. 특히 전국에 퍼져 있는 인재들을 조정의 예비 관리층으로 확보하려 노력하였다. 정확한 선발 시점을 알려주는 기록은 없으나, 986년(성종 5) 당시에 성종은 개경에 각지의 향리 자제 260명을 모아 교육을 받게 하고 있었다. 그러나 이러한 시도는 그리 호응을 받지 못했는지, 이들 중 207명은 고향으로 돌아가고 53명만이 남겠다는 의사를 표명하였다. 관련사료 그러나 성종은 992년(성종 11)에 개경의 경치 좋은 곳에 국자감을 크게 짓도록 하여, 중앙의 학교 교육 진흥에 대한 의지를 보여주었다.

한편, 고향으로 돌아간 향리 자제들에 대해서도 성종은 관심을 끊지 않았다. 이들이 돌아갈 때에도 벼를 넉넉히 내려주었지만, 이듬해에는 지방관과 함께 이들을 가르칠 스승으로 12목에 경학박사와 의학박사를 파견하였다. 또한 지방에 인재가 있으면 천거하여 개경으로 올리도록 지시하였다. 989년(성종 8)에는 지방에서 개경으로 올려 보낸 과거 시험 응시자의 수를 검토하여 성과가 좋았던 교육 담당 관리를 포상하는 한편, 문신들에게 제자를 두도록 권장하였다. 그리고 만약 담당 관리가 성과를 전혀 내지 못한다면 다른 관직으로 이동하지 못하게 하고 유임시켜 성과를 내도록 강제하였다. 이 해에 성종은 또 각지의 경학박사와 의학박사들을 장려하고 술과 음식을 내려 격려하기도 하였다.

당시 교육의 가장 큰 목표가 관리 양성이었던 만큼, 성종은 과거제를 통한 인재 선발에도 큰 관심을 기울였다. 광종대에 고려에 처음 도입된 과거제는 학문적 능력을 갖춘 인재를 관리로 선발하는 중요한 제도였다. 하지만 광종대와 경종대에는 비교적 시행 횟수나 급제자의 수가 적었고, 성종대에 와서 이전보다 한층 활성화되었다. 거의 매 년 과거가 시행되었으며, 성종대 후기로 갈수록 한 회의 급제자 수도 이전보다 2배 이상 늘어나는 현상이 보인다. 국왕이 급제자들을 모아 직접 다시 시험 보는 복시(覆試)를 처음으로 거행한 것도 성종이었다. 또한 응시자의 수를 확인하거나 급제자들의 답안을 직접 검토하고 이에 대해 품평까지 함으로써, 과거 시험에 대한 자신의 높은 관심을 널리 보였다.

5) 대장경 도입과 불교 시책

성종의 재위 기간이 유교적인 색채가 짙은 시대이기는 했지만, 불교가 특별히 소외되거나 억압되었던 시기는 아니었다. 최승로가 시무 28조에서 당시 불교계의 현실에 대해 신랄하게 비판을 가한 것도 그

폐단에 대한 것이었지, 불교를 억압해야 한다는 논지는 아니었다. 당시 불교는 사람들의 생활문화와 밀접하게 연결되어 있었으므로 애초에 불교 억압이라는 것은 불가능에 가까운 일이었을 것이다. 성종 본인도 태조에게 제사를 올리는 날과 돌아가신 아버지의 제사 때에 불공을 올리고 짐승의 도살을 금지한다는 등의 내용이 담긴 교서를 반포하기도 하였다. [관련사료](#)

최승로의 상소문에서도 성종이 여철(如鐵)이라는 승려를 지나치게 우대하고 있다는 점이 거론되었음을 보면, 성종이 유학적 정치를 추구했다고 하여 불교를 멀리했던 것이 아님을 알 수 있다. 그는 훗날 임종을 맞이할 때에도 내천왕사(內天王寺)로 옮겨 마지막을 준비했다.

이 시기의 불교와 관련하여 무엇보다 중요한 것은 송나라로부터 대장경(大藏經)을 도입한 일이라 할 수 있을 것이다. 991년(성종 10)에 송에 사신으로 갔던 한언공은 그 얼마 전에 완성된 송의 대장경 한 짝을 얻어 고려로 가져왔다. 당시 성종은 이를 궁궐로 맞이하여 읽어보는 한편, 사면 교서를 내려 이를 축하하였다. [관련사료](#) 이는 이후 고려의 대장경 제작에 밑거름이 된 중요한 일이었다.

6) 체제 정비를 둘러싼 갈등

이처럼 다양한 방면에서 체제 정비가 추진된 만큼, 그에 대해 공감하지 못하는 목소리도 존재했다. 특히 반발이 드러난 측면은 성종의 체제 개편이 지나치게 중국식 제도를 도입하고 있다는 점이었다. 그 과정에서 전통적인 고려의 문화가 배제되고 있다는 비판이 제기된 것이다.

성종의 정책에 대한 이러한 비판은 1차 거란의 고려 침입 당시 이지백(李知白)이 제기한 상소문에 잘 나타나 있다. 그는 당시 조정의 논의가 영토 할양을 통한 강화 쪽으로 기울자, 이를 반대하며 선대로부터 전해오던 연등(燃燈)·팔관(八關)·선랑(仙郎) 등을 다시 거행하고 타국의 풍속을 본받지 않아야 한다고 주장하였다. 당시 성종이 중국의 풍습을 도입하는 것에 대해 좋아하지 않는 여론이 있었다고 한다.

[관련사료](#)

이러한 여론은 성종이 즉위한 직후에 팔관회의 행사가 번잡하고 바르지 않다고 하며 중단시킨 것에 이어 [관련사료](#) 987년(성종 6)에는 개경과 서경에서 개최되던 팔관회를 아예 중지시켰던 일과 깊은 관련이 있다고 보인다. 태조 이래로 국가적으로 중시했던 전통적인 이 행사를 중단시킨 일은 당시의 각종 체제 정비의 방향이 지나치게 고려 고유의 모습에서 벗어나고 있다는 불만을 야기하기에 충분했던 듯하다.

4 1차 고려-거란 전쟁의 수행과 그 결과

성종대 초반에 고려는 송과 긴밀한 외교 관계를 유지하는 한편, 한반도 북부 지역과 만주 일대에 흩어져 살던 여진족과는 마찰을 빚는 경향이 있었다. 성종은 압록강 하류 일대에 대한 통제를 시도했으나, 현지 여진 부족들의 반발로 어려움을 겪고 있었다. 이런 상황에서 거란은 송과의 대치 구도에서 유리한 고지를 차지하기 위해, 송과 고려의 유대 관계를 끊을 필요를 느꼈다. 결국 993년(성종 12) 겨울에 거란은 소항덕(蕭恒德)이 이끄는 군대를 보내 고려를 침략하여 1차 고려-거란 전쟁이 발발하였다.

거란과의 전쟁에 충분히 대비하지 않고 있었던 고려는 초기 전투에서 어려움을 겪었으나, 서희(徐熙)의 성공적인 외교적 교섭과 안용진(安戎鎭)에서 벌어진 방어전의 승리 등에 힘입어 전쟁을 확대시키지 않고 거란과 화의(和議)를 맺는 데에 성공하였다. [관련사료](#)

그 결과 고려는 송과의 외교 관계를 단절하고 거란에 사대하게 되었으나, 한편으로는 압록강 하류 유역까지를 고려의 영역으로 인정받아 안정적으로 통제할 수 있게 되었다. 그리고 서희의 지휘 아래에 이 지역에 강동6주(江東六州)를 설치하여 영역화 작업을 수행하는 한편, 훗날의 전쟁에 대비하는 방어선을 구축할 수 있었다.