

I. 정치체제와 정치세력의 변화

1. 정치조직의 변화
2. 권문세족과 신진사대부
3. 고려왕조의 멸망

I. 정치체제와 정치세력의 변화

1. 정치조직의 변화

1) 중앙 통치체제의 변화

(1) 도평의사사

고려 후기 중앙 정치체제의 변화 가운데 가장 중요한 현상은 역시 都堂, 즉 都評議使司 중심체제로 개편된 점이다. 원래 고려는 3省 6部를 기간으로 한 정치체제였는데 후기에는 도평의사사 중심으로 전환되었으니, 이는 고려 통치체제의 일대 변화를 뜻하는 것이었다. 都兵馬使의 후신인 도평의사사에 대한 구체적인 설명은 생략하고¹⁾ 여기서는 고려 후기 정치체제상 도평의사사의 위치에 대하여만 논급하기로 하겠다.

처음 兩界兵馬使를 중앙에서 통령하는 일원적 기구로 출발한 도병마사는 변경·군사문제를 다루는 회의기관이었으나 마침내는 일반 민사문제까지도 관여하는 宰樞會議機關으로 승격하기에 이르렀다. 고종 말년에 도병마사가 ‘都堂’으로 불리게 된 것은 이제 도병마사가 재추로 구성된 중앙의 최고기구로 변화하였음을 나타내는 것이다. 이러한 변화는 도병마사가 도평의사사로 개칭되는 한 요인이다.

도병마사는 충렬왕 5년(1279) 도평의사사로 개정되었다. 이 개정은 元의 간섭에 의한 타율적인 것이 아니고 고려 스스로의 의사에 따른 조치였다. 국사 전반을 회의 결정하여 도당으로 불리는 최고기관을 종전과 같이 도병마사로

1) 邊太燮, 〈高麗都堂考〉(《歷史教育》 11·12, 1969; 《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971).

——, 〈중앙의 통치기구〉(《한국사》 13, 국사편찬위원회, 1993), 65~75 쪽.

부르는 것은 적절치 못하였는 데 대하여 도평의사사는 모든 국가 정무를 평의한다는 뜻이어서 그 기능에 알맞은 명칭이라고 하겠다. 이제 도평의사사는 그 명칭상으로도 실제 최고 정무기관의 기능을 표현하게 되었던 것이다.

고려 후기 도평의사사의 변화는 宰樞의 회의기관이 되었다는 점이다. 도병마사 때에도 회의기관인 점에서는 다름이 없었지만 그 때에는 재추 외에도 副使·判官 등도 회의원이 되었으나 이제는 재추만이 회의원으로 되었다. 재추란 宰臣(中書門下省의 고관)과 樞臣(中樞院의 고관)을 가리킨 것으로, 이른바 고려의 ‘宰相’이었는데 이들이 도평의사사의 회의원이 되었다는 것은 그만큼 그 위상의 격상을 뜻하는 것이 된다. 더욱이 이들 재추의 수는 시대가 내려갈수록 증가하여 처음에 5宰·7樞였던 것이 고려말에는 실직이 아닌 商議까지 포함되어 그 수가 70~80명까지 이르렀다. 이는 도평의사사가 권력의 집중기관임을 나타낸다. 고려 후기의 도평의사사는 수십 명의 재추를 회의원으로 하는 비대한 합좌기관으로 중요 국사를 의논 결정하였다는 점에 커다란 변화를 이루었다고 할 수 있다.

그러나 무엇보다도 도평의사사의 커다란 변질은 그것이 회의기관의 성격을 갖는 동시에 새로이 행정기구의 기능도 갖게 된 점이다. 즉 도평의사사는 국사를 회의할 뿐 아니라 여기서 결정된 사항을 실제로 시행하는 집행관서가 되었던 것이다. 공민왕 20년(1371)의 敕에서는 “百僚·庶務는 都堂에서 攄斷하게 되었는데, 근년에 諸司가 公事를 직접 諸道나 州縣에 下牒하는 경우가 있으니, 이제부터는 반드시 도당을 통하라”고 명한 것은²⁾ 도평의사사가 중앙 최고기관으로 지방관에 명령하였음을 표시하는 것이다. 《高麗史》百官志 서문에서 고려말에 도평의사사가 專權을 장악함으로써 6部는 그저 虛設이 되고 말았다고 하였으며, 실제로 공양왕 때는各司가 受稟할 일은 6曹(6部)를 통하지 말고 도당에 직접 보고하게끔 법제화되었던 것이다.³⁾

이와 같이 고려 후기의 도당이 행정기능을 갖게 됨에 따라 이들 행정사무를 담당할 실무요원이 필요하게 되었다. 원래 도병마사에는 甲科權務로 임명된 8명의 錄事가 記事 등 25명의 이속을 통솔하고 있었다(文宗官制). 그러나

2) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制 공민왕 20년 12월.

3) 《高麗史節要》권 35, 공양왕 4년 4월.

고려 후기에는 도평의사사에 6色掌이 설치되고 이들은 창왕 때 吏·禮·戶·刑·兵·工의 6房錄事로 개칭되었으니, 이들이 도평의사사에서 6部の 행정을 담당하였음을 알 수 있다. 이 때 6방녹사 외에도 또한 知印 10명과 使外하는 임무를 띤 宣差 10명을 두었으니, 이들은 도당에서 중앙·지방의 일을 담당하였던 것이다. 이러한 사무요원의 증가는 마침내 사무관청인 經歷司의 설치를 보게 하였다. 공양왕 때 사무처인 경력사가 설치되고 여기에는 3·4품의 經歷과 5·6품의 都事가 임명되어 6방녹사 등 堂吏를 통할하였다.⁴⁾ 공양왕 때 새로 건립한 도평의사사 廳舍에 중앙의 使司廳 좌우에 首領官廳이 달린 것은 바로 이들 經歷司의 사무처였던 것이다.⁵⁾

위에서 본 바와 같이 고려 후기의 도평의사사는 70~80명이나 되는 많은 재추가 국가의 모든 중요사를 회의·결정하였을 뿐 아니라 실제로 6부가 관장한 행정사무까지 집행하고 중앙의 諸司와 지방의 諸道·州縣까지 직접 통첩하는 일원적인 최고정무기관이 되었으니, 이는 고려의 정치체제의 일대 변화를 의미하는 것이었다. 이것은 종래의 3성 6부 중심체제에서 도평의사사 중심체제로 개편되었을 뿐 아니라 도평의사사의 일원적인 권력집중이란 점에서 커다란 변화라 할 수 있다. 이제 도당은 百僚·庶務를 총단하게 되었으니 趙浚이 도당을 百揆를 총령하고 號令을 반포하였다고 한 것은⁶⁾ 이를 표현한 것이었다.

(2) 충렬왕대의 관제격하

고려의 3성 6부를 기본으로 한 정치제도는 武臣政權期에도 그대로 유지되었다. 武人執政은 비록 重房이나 敎定都監 등 스스로의 집권기구를 통하여 무신정치를 실시하였으나, 법제적인 3성 6부 및 諸寺·監 등의 관서는 변함없이 존속시켰다. 그러나 몽고에 굴복한 후에는 그들의 강요에 따라 관제를 격하하지 않을 수 없었으니, 그것은 충렬왕대의 개정으로 나타났다.

충렬왕 원년(1275) 원에서는 고려의 관제가 참월하다 하여 사신을 보내 무

4) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 諸司都監各色 都評議使司.

5) 鄭道傳, 《三峯集》권 4, 記 高麗國新作都評議使司廳記.

6) 《高麗史節要》권 34, 공양왕 원년 12월 大司憲 趙浚等 上疏.

롯 省·院·臺·部의 관명과 爵號가 그들의 것과 비슷한 것은 개정하도록 명하였다. 이에 고려는 관제를 개정하여 中書門下省과 尙書省을 합하여 僉議府라 하고 門下侍中을 僉議中贊으로 고쳤으며, 尙書 6部는 吏部·禮部를 합하여 典理司로 하고 兵部를 軍簿司, 戶部를 版圖司, 刑部를 典法司로 하며 工部는 폐지하여 4司로 축소시켰는데 이 때 4사의 장관도 尙書에서 判書로 격하해 불려졌다. 동시에 樞密院(中樞院)은 密直司로 개정되고, 御史臺는 監察司, 翰林院은 文翰署, 寶文閣은 寶文署, 國子監은 國學, 閣門은 通禮門, 司天監은 觀候署로 격하 개정되었다.⁷⁾ 또한 충렬왕 2년(1276)에는 몽고 達魯花赤[다루가치]의 횡난에 따라 왕의 宣旨를 王旨, 朕을 孤, 赦를 有, 奏를 呈으로 개칭하였으며,⁸⁾ 이 밖에도 陛下를 殿下, 太子를 世子라 부르고 왕의 廟號도 祖·宗 대신에 王을 칭하였는데 앞머리에 ‘忠’ 또는 ‘恭’을 붙이게 하였다.

충렬왕 원년의 관제 개정은 몽고의 압력에 의해 할 수 없이 단행된 것이었다. 황제의 上國에 복속된 王侯國으로 참월하다는 이유로 격하시킨 개정이었던 것이다. 그러나 이 때 개정된 정치기구는 상충부서에만 해당되었다는 사실을 잊어서는 안된다. 즉 3성 6부와 중추원·어사대 등 모두 9개 관서에 불과하고 그 밖의 諸司는 그대로 존속하였다. 따라서 충렬왕대의 관제개혁은 상부 관청의 개편에 불과하고 그 밖의 省(殿中省 등)·寺·監 및 署·局的 하부 관서는 그대로 변함이 없었던 것이다. 또한 개칭된 관부의 명칭은 대부분 ‘司’로 일원화되었으니, 6부가 4사로 되고 중추원이 밀직사, 어사대가 감찰사로 바뀌었으며 그 후에도 도병마사가 도평의사사로 개칭되었다. 원래 사는 唐制에 따르면 6부 밑의 屬司였는데 이 때 고위 관부를 모두 사로 개칭한 것은 하나의 특징이라 할 수 있다.

이 때의 관제개정은 3성이 첨의부로 단일화되고 6부가 4사로 축소되었을 뿐 전반적인 정치체제나 권력구조에는 변함이 없었다. 오히려 정치체제상의 변화로 본다면 전술한 바 도평의사사가 권력 확장에 의해 일원적인 최고정부기관으로 대두한 점이였다. 도병마사는 원나라 관제에는 없었기 때문에 충렬왕 원년의 기구명 개칭에는 무관하였지만 충렬왕 5년 고려 자체의 의지에

7) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1.

8) 《高麗史》 권 28, 世家 28, 충렬왕 2년 3월 갑신.

따라 도평의사사로 격상 개정된 것이다. 따라서 충렬왕 원년의 관제 개정은 정치체제상에는 본질적인 변화를 주지 않았으며, 오히려 충렬왕 5년의 도평의사사의 부상이 커다란 의미를 갖게 되었던 것이다.

충렬왕대의 정치제도 변화에서 자못 중요한 것은 원의 職制에 따른 관부가 설치된 점이었다. 그 중에서 가장 커다란 권력기관은 바로 征東行省이었다. 원은 충렬왕 때 일본정벌을 위한 전방사령부로 고려에 정동행성을 설치하였는데 일본정벌을 단념한 후에도 그대로 존속시켜 고려 내정에 관여하였다. 정동행성의 정식 명칭은 征東行中書省이었는데 ‘征東’이란 일본정벌을 뜻하는 것이고 ‘行中書省’은 지방 파견관을 뜻하였는데 그저 정동행성으로 약칭되었다. 정동행성은 제2차 일본정벌의 준비를 위해 충렬왕 6년에 처음으로 설치되었으며 일본정벌이 실패하자 곧 폐지되었다가 충렬왕 9년 다시 설치되었다. 그러나 이것도 곧 폐지되고 세번째로 동왕 11년에 설치된 후 고려말까지 존속되었다.

정동행성은 고려가 원에 예속된 관계의 표징이었으나 실제로는 형식적 기구로서 원에 賀正使를 파견하는 일 등의 의례적인 일만 맡았을 뿐이었다. 구성원에서도 그 장관이라 할 수 있는 丞相은 고려왕이 임명되었고 그 하부관리도 고려인으로 채워져 있었다. 충렬왕 25년(1299) 韓希愈事件이 발생하였을 때 원은 潤里吉思를 정동행성의 平章政事, 耶律希逸을 右丞에 임명하여 고려의 내정을 직접 간섭한 일도 있었으나 이것도 곧 폐지되어 정동행성의 형식적 기구로서의 성격은 변함이 없게 되었다. 오히려 정동행성의 하부기구인 理問所가 사법기관으로 반원세력을 억압하고 부원세력의 부패를 방조하는 전횡을 저질러 고려인의 원성의 대상이 되었다. 따라서 정동행성은 엄연히 고려에 설치된 원의 지방관청의 지위에 있었던 것은 사실이지만 실제로는 고려의 내정을 감독하지는 못하였다고 보아야 할 것이다.⁹⁾

이상과 같이 충렬왕대에는 원의 간섭으로 관제가 격하되었으나 그것은 상부 관서에 한하였고, 고려 정치체제나 권력구조에 영향을 미치지 못하였다. 또 원의 관부라 할 수 있는 정동행성이 고려에 설치되었으나 일반적으로는

9) 高柄翊, 〈麗代 征東行省의 研究(上·下)〉(《歷史學報》14·19, 1961·1962; 《東亞交涉史의 研究》, 서울大 出版部, 1970).

형식적·의례적 기구에 불과하였다. 오히려 충렬왕대에는 그 전부터 도당으로 불렸던 도병마사가 도평의사사로 개편됨에 따라 그 정치적 지위가 보다 확대, 강화되었다는 사실이 중요한 정치체제상의 변화라 하겠다.

(3) 충선왕대의 관제개혁

충렬왕 24년(1298) 讓位에 따라 즉위한 충선왕은 여러 가지 개혁정치를 추진하였는데 그 가운데 가장 중요한 것이 관제개혁이었다. 충선왕은 관제개혁에 즈음하여 敎를 내렸는데 그것은 재상의 수가 너무 많으니 줄일 것, 충렬왕 원년의 관제개정에 미흡한 점이 많으므로 개정할 것, 중국 역대의 관직을 살펴서 원의 관제와 무관한 것은 채용할 것 등이 포함되어있으며, 그날로 대대적인 인사 발령을 단행하였다. 이 때 임명된 34명 중 대표적인 사람들의 관직을 보면 새로운 직명이 사용됨을 알 수 있다.¹⁰⁾

趙仁規 — 司徒·侍中·參知光政院事
 洪子藩 — 左僕射·參知光政院事
 洪奎 — 守司徒·領景靈宮事
 鄭可臣 — 司空·右僕射·修文殿大學士·監修國史·參知光政院事
 印侯 — 光政使·參知機務
 金瑄 — 檢校守司徒·領奉常寺事
 車信 — 檢校司徒·資政院使
 李之氏 — 檢校司徒·資政院使

충선왕 즉위년(1298) 5월의 관제개혁의 첫째 특징은 충렬왕 원년 관제의司를 폐지한 점이다. 최고정무기구인 都僉議使司와 都評議使司는 그대로 존속시켰으나 4사와 밀직사·감찰사가 6曹·光政院·司憲府로 바뀌어 많은 수가 소멸되었다. 이것은 충렬왕의 관제개혁에서 都僉議使司—典理司—考功司와 같은 세 단계의 관부들이 모두 사라진 기형적인 관계를 시정하는 것이었다.¹¹⁾

10) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충렬왕 24년 충선왕 즉위 5월.

11) 이익주, 〈충선왕 즉위년(1298) 관제개편의 성격〉(《14세기 고려의 정치와 사회》, 민음사, 1994).

둘째로 사에 대신하여 院이 출현한 것도 새로운 특징이었다. 즉 光政院・資政院・詞林院이 설치된 것이다. 원래 원의 관제에는 院의 명칭을 가진 고위 관부가 많았는데 충선왕은 이러한 원나라 제도를 본따서 세 개의 중요관부를 원으로 칭한 것이다.

셋째로 주목되는 것은 광정원의 부상이다. 광정원은 밀직사(종래의 중추원)를 개칭한 것인데 ‘政’의 명칭이 붙음으로써 군사기능이 아닌 정무기능이 명시되었다. 충선왕 즉위년 5월의 관직임명에는 수상인 趙仁規가 시중으로 참지광정원사가 되고, 亞相인 洪子藩이 좌복야로 역시 참지광정원사가 되었으며, 우복야인 鄭可臣도 참지광정원사가 되어 시중과 좌우복야 3인이 모두 참지광정원사를 겸하였다. 이 밖에도 광정원사・동지광정원사・광정원부사・첨광정원사가 임명되어 광정원의 樞臣職이 5직・8명이나 되어 그 지위가 높았음을 알 수 있다.¹²⁾

넷째는 새로운 資政院이 출현하여 재상 관부가 된 점이다. 자정원은 도첨의사나 광정원보다 하위였으나 2명의 資政院使와 2명의 同知資政院事가 임명되어 역시 정치기무에 참여하였다. 자정원의 기능에 대하여는 확실한 설명이 없으나 그 관부명칭으로 보아 정치의 자문역할을 담당하지 않았나 추측되며 이런 점에서 역시 재상 관부로 봄이 옳을 것이다.

다섯째는 국무 담당기구가 다시 6典體制로 환원된 점이다. 충렬왕 원년에 4司로 축소된 6部는 이 때 銓曹・兵曹・民曹・刑曹・儀曹・工曹의 6조로 환원되었다. 비록 부 대신 조를 칭하였으나, 6전체제로의 복구는 그 장관을 判書에서 尙書로 환원한 것과 함께 복고적인 것이라 할 수 있다. 이 때 僉議府에 종래의 시중과 좌・우복야를 복구한 것도 그와 맥락을 같이하는 것으로 보인다.

이 밖에도 詞林院을 신설하여 왕명 출납을 담당케 하는 변화가 있었는데, 이 때의 관제개혁은 충렬왕 원년의 기형적인 개정을 정상화시키려는 데 주안점이 있었으며, ‘사’ 대신 元制에 따른 ‘원’을 설치하고 6전체제로 환원하는

12) 이 때 주목할 것은 새로이 參知機務란 관직이 생긴 것이다. 모두 4명이 참지기무를 겸하였는데 그 가운데 3명이 光政院職을 가진 사람이었음이 나타난다. 그만큼 광정원이 국가 기무에 관여함이 많았음을 나타내는 것이다.

등 복고적인 경향을 띠었다. 충선왕의 정치개혁을 혁신적이며 반원적인 성격으로 규정하는 것이 일반적인 견해이지만 관제개혁의 측면에서 본다면 반원적이라기보다는 원제를 모방하면서도 자주적인 면이 있었다고 봄이 타당할 것이다.

이러한 점은 충선왕 즉위년(1298) 5월의 인사발령에서도 나타난다. 이 때 임명된 고관에는 전대 충렬왕과도 포함되고 종래의 권문세족도 있으나 새로이 충선왕 측근의 신진관료가 부상하였다. 수상인 도침의시중·참지광정원사로 임명된 趙仁規는 충렬왕과이면서 충선왕 즉위에 협조한 친원세력이다. 충선왕 자신도 원 공주의 소생이면서 역시 원 공주를 왕비로 맞이하고 원에서 자란 사람으로 그 체질상 반원적일 수 없었다. 따라서 충선왕의 개혁정치와 관직임명은 반원적이라고 규정할 수는 없을 것 같다.

또한 충선왕의 개혁정치 자체도 역시 한계성을 지니고 있었음을 인정하지 않으면 안된다. 충선왕의 개혁정치가 충렬왕 측근정치의 모순과 권문세족의 부패를 그 대상으로 하였지만 충선왕정권에는 詞林院을 중심으로 한 개혁세력에 대비되는 충렬왕과와 권문세족도 다수 잔존하고 있었기 때문에 거기에는 당연히 제한된 개혁에 그칠 수밖에 없는 한계가 있었다. 따라서 충선왕의 개혁은 당시의 사회경제적 폐단에 대하여 근본적인 해결책이 되지 못하고 주로 운영상의 문제를 개선하는 데 그치고 말았다.¹³⁾

그러나 충선왕 즉위년 5월의 新官制는 3개월 만에 복구되고 말았다. 즉 8월에 다시 관제를 개정하여 洪子藩을 三重大匡·僉議中贊·判銓曹事, 印侯를 重大匡·僉議侍郎贊成事·判兵曹監察司事, 金瑋를 僉議侍郎贊成事·判民曹사로 임명하는 등 35명의 관직 발령을 내린 것이다.¹⁴⁾ 이 때의 관제개정은 참의부의 시중과 좌우복야를 다시 중찬·시랑찬성사 등으로 복구하고, 6조상서를 판서로 격하해 호칭하고, 광정원을 밀직사, 사헌부를 감찰사로 환원한 것이었다. 그러나 5월에 신설된 자정원과 사림원은 그대로 존속되었고 6조도 변함이 없었다. 그러니까 이 때의 개정은 역시 충선왕대에 개정했던 자주적 관제명칭을 원의 간섭으로 다시 격하시킨 데 초점이 있었던 것으로 보인다.

13) 이익주, 앞의 글.

14) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충렬왕 24년 충선왕 즉위 8월 무술.

다만 이 때 6조에 재상 判事制가 부활된 점은 주목할 일이라 보인다.

충선왕은 충렬왕 34년(1308)에 復位함에 따라 다시 관제를 개정하였다.¹⁵⁾ 이 때의 커다란 변화는 6조제의 개정이었다. 종래의 이조·병조·예조를 병합하여 選部라 하고 여기에 選軍·堂後·衛尉의 일도 포함케 하였으며, 민조를 民部라 하고 여기 三司·軍器·都鹽院의 일을 병합케 하였고, 형조를 讞部라 하고 여기에 監傳色·都官·典獄의 기능도 병속케 하였으며, 그 장관인 판서를 典書로 개칭하였다. 이제 6전체제는 무너지고 3부의 기형적 모습으로 바뀌는 동시에 다른 부속 기능을 병합케 할 만큼 비대해졌다. 단, 조에 대신 하여 부를 칭한 것은 이 때 감찰사를 다시 사헌부로 환원한 것과 함께 주목할 점이다.

다음은 密直司의 승격이다. 《고려사》百官志에 의하면 충선왕 2년(1310)에 밀직사를 陞秩하여 僉議府와 함께 兩府로 칭하게 되었는데 《高麗史節要》에는 보다 상세한 내용이 실려 있다. 즉 충선왕 2년 8월 나라의 중대사를 관장한 式目都監에 僉議政丞·判三司事·密直使·僉議贊成事·三司右左使·僉議評理 이상을 判事로 하고 知密直 이하는 使로 삼으며, 밀직사를 2품 관부로 승격하여 첨의부와 함께 양부로 부르게 하였다는 것이다. 고려 전기부터 재·추를 양부로 칭하였는데 이 때 굳이 양부를 칭하였다는 것은 그 동안 밀직사의 지위가 낮았는데 이제 다시 원형으로 환원되었다는 것으로 풀이된다. 충선왕 복위 원년에 판밀직사사를 둔 것도 이러한 밀직사 승격의 전조로 생각된다.

(4) 공민왕대의 관제개혁

고려의 정치제도는 공민왕대에 이르러 또 한 번 커다란 변화를 겪게 되었다. 대륙에서의 漢族의 쫓기와 원의 쇄되는 고려에도 영향을 끼쳐 공민왕은 자주적인 개혁정치를 단행하였으니 이는 관제개혁에도 나타나게 되었다. 즉 공민왕 5년(1356)에 첨의부를 고쳐 종래의 3성인 중서문하성·상서성을 복구하고 6部制로 환원하였으며 다시 밀직사를 추밀원으로 고쳐 ‘文宗舊制(文宗官制)’를 실시하였던 것이다.¹⁶⁾

15) 《高麗史節要》 권 23, 충렬왕 34년 5월. 이 때 관제를 개정한 듯하다. 충선왕 복위 후인 9월에는 이미 새 관제인 讞部가 보이고 있다.

이러한 공민왕 5년의 관제개혁은 충렬왕 이후 원의 강요로 격하된 정치제도를 원래의 명칭으로 환원한 것이었다. 奇轍 등 부원과의 숙청과 정동행성 이문소의 혁파, 雙城總管府의 옛 땅의 수복, 원 연호의 폐지 등 일련의 반원적인 공민왕의 혁신정책이 관제복구로 나타난 것이다. 중서문하성에 侍中·平章事 등 5宰가 임명되고 상서성에 左右僕射, 추밀원에 判事·使 등이 설치되었으며, 이·병·호·형·예·공의 6부에 尙書가 두어지게 되었다. 이 때 御史臺·翰林院·史館·國子監 및 秘書監·閣門 등 諸司도 옛 제도로 복구되었으니, 이제 고려는 원래의 정치제도로 정상화된 것이다.

그러나 공민왕의 의욕적인 반원적 개혁정치는 아직도 대륙에서 여력을 가지고 있던 원의 압력에 의하여 좌절되는 운명을 맞이하였으며 이는 관제의 환원으로 구체화되었다. 문종 구제로 개정된 지 6년 후인 공민왕 11년(1362) 다시 관제가 개정되었으니 이것은 다시 충렬왕대의 제도로 회귀된 것이었다. 즉 중서문하성에 대신하여 都僉議府가 설치되고 시중이 左右政丞으로 바뀌었으며 상서성 대신 다시 三司가 복구되었다. 6부는 典理司·軍簿司·版圖司·典法司·禮儀司·典工司의 6사로 바뀌고 상서도 판서로 격하되었다. 이 때 추밀원은 밀직사로 되돌아갔으며, 어사대는 監察司, 한림원은 藝文館, 국자감은 成均館, 그리고 각 사도 역시 前制로 환원되고 말았다.¹⁷⁾ 모처럼 공민왕에 의해 단행된 반원적이며 자주적인 문종 구제의 실시는 수포로 돌아가고 말았던 것이다.

그러나 원제의 모방과 압력에 따른 격하가 점차 원래의 모습으로 복구되는 것은 어쩔 수 없는 하나의 추세였다. 비록 공민왕 11년에 도첨의부가 되었으나 이듬해에는 우좌정승이 左右侍中으로 개칭되었으니, 시중의 호칭이나 원제에 따른 「右」의 상위제에 대하여 원래와 같이 「左」가 상위로 바뀐 것은 그 하나의 표현이었다. 드디어 공민왕 18년에는 다시 많은 관제가 원형으로 개정되었으니, 도첨의부가 門下府로 개정되고 그 장관도 門下左右侍中이라 개칭되었으며, 6사도 選部·摠部·民部·理部·禮部·工部の 6부로 환원되고 판서를 다시 상서로 격상 호칭하였다. 이 때 밀직사 및 몇 개의 관부명은 그

16) 《高麗史》 권 39, 世家 39, 공민왕 5년 7월 정해 및 권 76, 志 30, 百官 1.

17) 《高麗史》 권 40, 世家 40, 공민왕 11년 3월 갑자 및 권 76, 志 30, 百官 1.

대로 존속되었으나 감찰사가 사헌부로 되고 비서감·각문 등 諸司도 복구되었다. 문하부와 시중, 6부와 상서 등 대체로 문종 구제로 환원되어 자주성이 줄어들었던 것이다.

그 뒤 공민왕 21년에 6부가 다시 典理司 등 6사로 되고 상서가 판서로 격하되었으며, 그 밖의 제 사도 역시 11년 관제로 되돌아갔으나 문하부는 그대로 존속되었다. 공양왕 원년(1389)에는 6사가 다시 이조·병조·호조·형조·예조·공조의 6曹로 개칭되었으나 그 밖의 관제에는 큰 변함이 없었다. 이렇게 보면 공민왕 이후 고려의 정치제도는 자주적인 원형으로의 복구와 원제에 따른 격하의 악순환이 연속되다가 결국은 양자의 중간적 모습으로 정착되었다고 볼 수 있다.

(5) 고려 후기 정치체제의 성격

고려 후기 정치제도의 가장 커다란 특징은 첫째, 원의 간섭으로 그 원형이 훼손된 점이다. 충렬왕 원년(1275)에 원의 강요로 첨의부·밀직사·4사 등으로 격하된 후 그 골격이 고려 멸망 때까지 계속되었던 것이다. 따라서 충렬왕 이후 고려 후기의 정치제도는 기형적인 형태로 구성되었음이 중요한 특징이라 할 수 있다.

고려의 기본적인 정치제도는 이른바 文宗官制로 일컬어지는 3省 6部, 7寺·諸監 등의 형태이다. 이 문종관제는 성종 때부터 형성되기 시작하여 문종 때 그 형태가 정착되고 충렬왕 이전까지 계속되었던 고려 관제의 원형이었다. 성종 이전까지는 이른바 廣評省體制라 할 수 있는 태봉의 구제를 답습한 임시적 정치제도를 채용하였는데 성종 이후 관제를 기본으로 한 3성 6부 체제로 정비되기에 이른 것이다. 그런데 몽고에 굴복한 이후 고려가 상국의 제도를 그대로 쓴다는 것은 참월하다는 원의 간섭에 의하여 바꾸지 않을 수 없었다.

충렬왕 이후 변개된 관제는 상국인 원의 제도를 피하고 한 단계 격을 내린 것이었다. 3성을 첨의부로 통합하고 6부를 4사로 축소하여 그 장관인 侍中·尙書도 中贊·判書로 격하시켰으며 추밀원도 밀직사로 바꾸었다. 이러한 고려 관제의 격하는 고려말까지 몇 차례의 개정에도 불구하고 대체로 그대

로 계속되었다. 이와 같은 외부의 압력에 의하여 고려의 전통적인 관제가 개정되었다는 것은 고려 후기 정치제도의 특징으로 들어야 할 것이다.

두번째 특징은 고려 후기 정치제도가 대외적·대내적 요인이 복합되어 여러 번 개정되었다는 점이다. 충렬왕 원년에 개정된 관제는 그 후 수차례 개정되는 과정을 밟았고 특히 충선왕·공민왕 때에는 커다란 변혁을 겪었는데, 그것은 특히 이들 양왕의 ‘개혁정치’와 밀접한 관계를 지니고 있었다. 충선왕 대의 관제개혁은 결코 반원적인 것은 아니었으나 거기에는 元制의 채용에 따른 자주적인 성격이 있었으며 특히 충렬왕의 구세력을 억제하고 그의 측근 혁신세력으로 하여금 ‘개혁정치’를 추진하려는 의도가 반영된 것이었다. 충선왕 즉위 직후의 관제개정과 인사발령은 이러한 ‘개혁정치’ 추진의 포석으로 풀이된다. 밀직사의 광정원 승격과 자정원 및 사림원의 신설이 곧 그것이었다. 더욱이 충선왕 2년(1310)에 종래의 도첨의사사에 대신하여 식목도감이 나라의 중대사를 관장하는 도당으로 바뀐 것도 정치세력의 변화를 기하고자 한 처사였다.¹⁸⁾

이에 대하여 공민왕의 관제개혁은 혁신적인 요인과 반원적인 요인이 함께 작용한 것이었다. 공민왕은 즉위하자마자 李齊賢을 등용하여 개혁정치에 착수하고, 원년에 政房을 혁파하여 文武의 銓注를 典理司·軍簿司에서 관장케 하고 田民辨整都監을 설치하여 권세가들이 점탈한 토지와 인민을 바로잡게 하였다. 공민왕 5년(1356)의 관제개혁은 이러한 개혁정치의 일환으로 이루어진 것이었다. 즉 공민왕은 대내적으로 부원세력인 권문세족을 제거하고 왕권의 강화와 사회경제적 모순을 시정하기 위하여 신진세력과 친왕적 중신을 등용하고 정치제도의 개혁을 단행하였다. 이 때 공민왕은 원의 압력으로 기형화된 관제를 문종 구제로 복구하여 자주적인 정치체제로 환원하였는데, 이는 그의 일련의 반원운동의 일환으로 추진한 것이었다. 이렇게 보면 공민왕의 관제개혁은 대내적인 개혁정치와 대외적인 반원정책이 복합된 결과라 할 수 있다.

고려 후기 정치제도의 셋째 특징은 역시 도당의 대두에 따른 정치체제의 일대 변동이다. 원래 고려는 3성 6부를 기본적인 형태로 한 정치체제로, 여

18) 邊太燮, <高麗의 式目都監> (《歷史教育》 15, 1973).

기에 중서문하성과 중추원의 宰·樞 양부가 권력의 중핵을 형성하고 있었다. 그러나 고려 후기에는 도평의사사가 도당으로 불리는 일원적인 최고기관으로 개편되었다. 처음 도병마사는 군사문제를 다루는 隨時인 회의기관으로 재·추 중에서 임명된 判事·使와 그 밑의 副使·判官도 회의원이었다. 이에 대하여 후기의 도평의사사는 군사뿐 아니라 국가의 모든 중대사를 의논하는 상설적인 회의기관으로 재·추 전원이 참여하게 변질되었을 뿐 아니라 이제 6色掌(후의 6房錄事)을 갖추 행정사무까지 관장하게끔 그 기능이 확대되었던 것이다. 이리하여 도당은 百僚·庶務를 총단하여 趙浚으로 하여금 “本朝의 제도는 도당이 百揆를 총관하고 號令을 내린다”고 하였던 것이다.¹⁹⁾

이러한 都堂權의 대두는 종래의 정치체제를 완전히 변전시키고 말았다. 《고려사》백관지 서문에 처음에는 재상이 6부를 통할하고 6부는 寺·監·倉庫 등 百司를 통할하여 행정체계가 잘 유지되었으나 후기에는 도평의사사의 대두로 6부는 그저 虛設이 되고 그 아래의 모든 관부도 그 계통을 잃게 되었다고 쓴 것은 바로 이런 현상을 표현한 것이다. 도당의 권력집중으로 모든 정치기구는 정상적인 기능을 행사하지 못하였으니, 이제 고려의 정치체제에 커다란 변화가 일어난 것이었다.

넷째로 들어야 할 고려 후기 정치제도의 특징은 관제의 문란이다. 충렬왕 원년(1275)에 몽고의 간섭으로 정치기구가 개정되어 원래의 모습이 훼손된 후에도 고려는 수많은 개정을 되풀이하였다. 특히 충선왕·공민왕대에는 개정과 복구의 악순환이 계속되었고 그 외에도 많은 임시적인 관부가 설치되었다가 소멸되었으니, 그것은 《고려사》백관지 諸司都監各色條에 열거된 내용으로 알 수 있다. 가령 전민변정도감을 보면 ① 원종 10년(1269) 置 ② 충렬왕 14년(1288) 又置 ③ 동왕 27년 又置 ④ 공민왕 원년(1352) 又置 ⑤ 우왕 7년(1381) 又置 ⑥ 동왕 14년 又置라 하여 여섯 번이나 설치, 폐지가 되풀이된 것으로 쓰여 있다. 이와 같이 고려 후기에는 관제의 개정이 계속되었고 또 임시적인 都監과 各色이 설치되고 또 혁파되기도 하여 혼란이 심하였다.

이러한 관제개정에 따른 혼란은 정치기구의 기능 자체에도 영향을 끼쳤다.

19) 《高麗史節要》권 34, 공양왕 원년 12월 大司憲 趙浚等 上疏.

원의 압력에 따라 새로이 성립한 정치제도는 그 상하 체계에 불협화음이 나타나게 되었으며, 특히 도평의사사의 대두는 전술한 바와 같이 6부를 허설화시켰다. 百司도 자기의 직무를 수행치 못하고 ‘渙散無統’의 관계로 혼란을 일으키고 말았다. 결국 고려 후기의 관제는 그들 기구의 기능을 제대로 행사하지 못하고 행정체제를 유지하지 못하게 되었던 것이다.

더욱이 고려 후기에는 官爵의 濫授로 冗官이 넘치게 되었다. 재신과 추신 중에 商議라 하여 職事가 없는 관원이 많아 도당에 합좌하는 재추가 증가하여 고려말에는 70~80명까지 되었다²⁰⁾ 하니 가히 관직의 문란을 엿볼 수 있다. 이 밖에도 역시 직사가 없는 檢校職과 同正職이 함부로 수여되어 관제의 혼란은 극에 달하였다.

다섯번째의 특징은 권력구조의 변화이다. 고려 후기 이후 국왕권이 쇠퇴하고 재상권이 강화된 것이다. 고려 전기에는 모든 정치기구가 본래의 기능을 행사하고 정치체제가 정상적으로 운영되었으며 이는 국왕권에 유리하게 작용하였다. 그러나 반면 門閥貴族들이 재·추의 요직을 차지함으로써 재상권은 균형을 이루었다고 할 수 있다. 국무의 분담기구인 尙書 6부가 각기 국왕에 직결되어 국왕권의 강화를 초래하였으나 또한 6부에는 재상이 각각 각부의 判事를 겸하는 제도로 양자는 조화를 유지하였다. 다시 말하면 고려 전기에는 정치체도가 건전하게 운영되어 국왕권의 강화와 재상정치의 양면이 균형과 조화를 이루었다고 할 수 있다.²¹⁾

그러나 고려 후기에는 재·추들의 합좌기관인 도평의사사가 일원적 최고정부기관으로 대두하면서 6부를 비롯한 정치기구는 그 기능을 행사하지 못하고 권력구조에 변화를 야기시켰다. 재상권이 강화된 반면 국왕권은 위축되고 말았던 것이다. 도당에 합좌하는 재상이 증가하여 그들의 발언권이 강화되었고 王旨나 국왕에게 올린 상소문도 도당에 내려 의논·결정케 하였다. 고려 후기는 도당을 중심으로 한 재상권의 강화와 이에 반한 국왕권의 약화가 나타났던 것이다.

20) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 공양왕 원년 12월 門下府郎舍 具成祐等上疏.

21) 邊太燮, 〈高麗의 政治體制와 權力構造〉(《韓國學報》 4, 1976; 《韓國史의 省察》, 三英社, 1976).

이상과 같이 고려 후기의 정치제도는 여러 면에 변화를 초래하였다. 충렬왕 때의 원의 간섭에 따른 관제개정 이후 끊임없는 변경이 되풀이되었다. 이에 따라 정치제도가 문란해졌으며, 도평의사사의 부상에 따라 정치체제의 변화가 야기되어 종래의 정치기구는 정상적 기능을 행사하지 못하고, 또 재상권의 강화에 따른 국왕권의 위축이 나타났던 것이다. 이제 고려 후기의 정치제도는 파탄에 직면하였으며 이는 결국 고려 멸망의 하나의 요인이 되었던 것이다.

〈邊太變〉

2) 지방 통치체제의 변화

(1) 감무제의 확산과 농촌사회의 변화

고려 후기에 들어 집권세력과 그에 결탁한 수령 및 향리들의 대토지점병이 나타나 대읍중심의 군현제와 전시과제도는 더 이상 유지될 수 없는 지경에 이르렀고 농민의 離村流亡이 두드러지게 되었다. 이미 仁州李氏의 세도정치하에서 농민들의 避役抵抗·抗租運動·유망 등이 격화되기 시작하였다. 문종대에 “逋民 13,000호가 발생했다”거나 “諸衛軍人の 亡命者が 아주 많다”는 지적이 있었고,¹⁾ 예종대에는 “유망이 서로 이어 열에 아홉 집이 비었다”고 할 정도였으며, 구체적으로 谷州·峽溪·儒州·安岳·長淵, 그리고 牛峯·兎山 등 24개 屬邑의 유망현상 등이 지적되었다.²⁾ 또 인종대에는 이들이 무리를 이루어 강도나 도적으로 바뀌어져가는 상황이 야기되었다.³⁾ 이와 같이 逋戶·流民·盜賊 등 농민의 저항이 계속되었고, 또 봉기의 양상이 시대가 내려올수록 더욱 격렬해졌다. 여기에서 유망과 관련된 다음의 조치를 주목해 보기로 한다.

1) 《高麗史節要》 권 4, 문종 원년 10월.

《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 문종 25년 6월.

2) 《高麗史》 권 12, 世家 12, 예종 즉위년 12월 갑신.

《高麗史節要》 권 7, 예종 원년 3월·4월.

3) 《高麗史》 권 85, 志 39, 刑法 2, 盜賊 인종 2년 判 및 권 79, 志 33, 食貨 2, 農桑 인종 6년 3월.

詔를 내려 말하기를, ‘요전에 서해도의 儒州·安岳·長淵 등 縣의 인물이 유망하여 비로소 監務官을 차정하여 안무케 하였더니 드디어 유민이 점차 돌아와 산업이 날로 성하게 되었다. 지금 牛峯·兎山 등 24현의 인물 또한 점차 유망하니 유주의 예에 따라 감무를 두어 招撫하라’고 하였다(《高麗史節要》 권 7, 예종 원년 4월).

즉 유주·안악·장연 등 현의 농민들이 유망하여 처음으로 監務官을 파견했다는 것이다.⁴⁾ 그리고 그 감무가 유민을 안무하였더니, “마침내 유민들이 점차 돌아와 산업이 날로 성하게 되었다”고 했다. 이로써 감무제의 시행은 ‘농민의 유망’으로 인한 것임을 분명히 알 수 있다. 따라서 감무관의 설치지역이 확대되었다는 것은 유민의 수가 증대되었다는 것을 의미한다.

위 기록에서 예종은 우봉·토산 등 24현의 농민들이 점차 유망하고 있기 때문에 이들을 초무하기 위해 감무를 둔다고 했다. 그러나 그 24현의 지명을 구체적으로 언급하지는 않았다. 그런데 《高麗史》世家 예종 원년(1106) 4월 경인조에는 그 군현명이 모두 기록되어 있다. 즉 우봉·토산·積城·坡平·沙川·朔寧·安峽·僧嶺·洞陰·安州·永康·嘉禾·青松·仁義·金城·堤州·保寧·餘尾·唐津·定安·萬頃·富閔·楊口·狼川 등의 군현이 바로 그것이다. 이로써 당시 감무관이 설치된 군현이 거의 전국에 산재해 있었음을 알 수 있다. 예종 원년부터 동왕 3년에 이르기까지 경기 12, 충청 25, 경상 7, 전라 7, 강원 3, 황해 12, 평안 1 등 모두 67읍에 감무관이 파견되었다는 사실에서⁵⁾ 시간이 지나면서 점차 전국적으로 그러한 현상이 증대되어 감을 알 수 있다.

12세기 이후 대읍중심의 군현제 속에 편재된 일반민들이 피역저항, 항조운동과 더불어 유망을 하게 됨으로써, 종래의 농촌사회 질서는 붕괴의 길로 접어들었다. 이는 기본적으로 권문세족들의 대토지점병으로 인한 전시과제도의 붕괴에 따른 사회경제적 모순에서 비롯되는 것인 동시에, 부세수취와 力役동원의 단위체인 군현제도가 더 이상 사회발전엔 적합하지 못하였기 때문이다.

4) 《高麗史》地理志에서 고려초에 洪州의 驪陽, 古阜의 大山·仁義 등지에 감무관이 설치되었다고 하였지만(《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 楊廣道 洪州 驪陽縣 및 권 57, 志 11, 地理 2, 全羅道 南原府 古阜郡), 이것은 誤記임이 분명하다(李樹健, 〈朝鮮初期 郡縣制整備와 地方統治體制〉, 《嶺南史學》 1, 1971).

5) 李樹健, 위의 글, 19쪽 〈감무관설치표〉 참조.

특히 여기서 주목되는 것은 농민의 유망이 주로 속읍에서 집중적으로 나타나고 있다는 점이다. 이것은 그간 主邑에 의한 속읍 수탈로 나타난 현상인지 알 수 없다. 대읍중심의 군현제도는 외관의 극소화, 향리층의 숫적 극대화 속에서 국가와 재향세력을 축으로 하는 대농민 지배방식을 채택하였기 때문에 국가와 재향세력의 민에 대한 불법적 수탈이 용이할 수 있는 구조적 모순을 안고 있었다. 또한 속읍보다는 주읍, 그 주읍 가운데에서도 대읍에 권력집중을 초래하여 속읍 및 향·소·부곡 등에 부세수취의 부담이나 역역의 부담이 가중될 수밖에 없었다. 속읍의 주민들은 경제적으로 뿐만 아니라 신분적으로까지 차등적인 처우를 받는 등 불리한 여건에 처하게 됨으로써 그 지방민의 이탈현상이 상대적으로 많이 나타났던 것이 아닌가 생각된다. 사정이 이러했음에도 불구하고 속읍과 주읍과의 관계는, 마치 신하와 임금, 자식과 아버지, 비천하고 연소한 자와 지체높고 나이 많은 자, 아내와 남편 등의 사이처럼 비유되기도 하였던 것 같다. 이와 같은 사실은 이 당시의 ‘東京’이란 노래에서 어느 정도 간취할 수 있다.⁶⁾

군현제의 모순에 따른 속읍지역 및 부곡지역의 민들이 일단 유망하면 그 지역의 남은 민들에게 族徵·隣徵 등의 형태로 부담이 가중되었다. 나아가 주읍에까지 그 부담이 돌아오게 되어 이제 이들마저 소농으로서의 기반을 잠식당하고 저항하게 되는 구조적 모순에 빠져들게 되었다. 그 결과 국가와 재향세력을 축으로 민에 대한 직접적 지배를 관철하려는 국가적 수취질서와 그 매개체로의 대읍중심의 군현제는 더 이상 농민층을 장악할 수 없게 되어 농민층의 離村流亡을 가져오게 되었다. 이에 고려정부는 감무제의 시행을 통한 대읍중심의 군현제의 개선을 도모하지 않을 수 없었던 것이다.

그와 더불어 국가에서 감무제의 확대시행과 함께 그 동안 농민에게 가장 큰 질곡이 되어온 병폐부터 제거해주는 유화정책을 실시하지 않을 수 없게 되었다. 예컨대 예종 3년(1108) 2월에 여러 주현의 公私田이 陳田으로 변하여 耕種을 할 수 없게 된 지경에서 만약 관리가 그 佃戶·諸族類·隣保人에게 稅糧을 징수할 때 侵害作弊者가 있으면 이를 금지케 한 조치가 바로 그것이

6) 《高麗史》 권 71, 志 25, 樂 2, 三國俗樂 東京.

다.⁷⁾ 그러나 이 안무책을 유의해 보면 그것이 기만적 술책임을 곧 발견할 수 있다. 이 조처는 단지 관리들이 전호 및 제족류·인보인 등에게 각 주현의 진전의 세량을 징수할 때 침해작폐를 하지 말라는 뜻이지, 세량을 징수하지 않겠다는 것이 아니요, 또 족징·인징의 제도를 폐지하겠다는 것도 아니다. 각 주현의 공·사전 중에서 ‘川河漂損’·‘樹木叢生’ 등으로 인하여 耕種도 할 수 없는 진전에, 그 전호 및 제족류·인보인 등에게 세량을 계속 징수하겠다는 것은 가혹한 수취이며, 기만책인 것이다. 따라서 농민의 유망은 계속 확산될 수밖에 없었다.

농민의 유망으로 인하여 공부의 수납액이 계속 줄어들자 국가에서는 권농정책으로 그것을 보충하려고 시도하였던 것 같다. 예를 들면 인종 23년(1145) 5월에는 輸養都監에서 각 도의 주·현으로 하여금 地品, 즉 토질에 따라 뽕나무·밤나무·옻나무·다나무 등을 재배하도록 勸課하자고 건의하고 있으며,⁸⁾ 명종 18년(1193) 3월에는 왕이 節候에 맞추어 각종 곡식을 재배할 것을 명하였다.⁹⁾ 두 경우의 시간적 간격은 약 50년일 뿐이다. 그러나 전자는 ‘지품’에, 후자는 ‘절후’에 각각 초점을 맞추어 영농할 것을 권장하고 있다. 다시 말하면 ‘지품’에서 ‘절후’에 이르기까지 영농방법의 개선을 권장하고 있다는 것은, 그 사이의 발전상을 반영해주는 것이다. 아울러 堤堰의 수축과¹⁰⁾ 荒蕪地의 개간을 장려하기도 하였다.¹¹⁾

이와 같이 감무제의 확대 실시를 통한 지방군현제의 개편은 속읍민의 유망·저항을 안무 방지하기 위한 것임은 이미 언급한 바 있다. 이와 아울러 족징·인징의 완화와 지품·절후에 맞추어 영농할 것을 권장하거나 제언의 신축과 수축, 그리고 황무지의 개간장려 등의 정책은, 그것의 또 다른 수단인 동시에 농민의 유망으로 인하여 발생한 貢賦의 결손을 보충하려는 대책이었을 것이다. 고려정부의 의도가 어디에 있었던간에, 군현제의 개편과 권농정책의 개선을 통하여 영농방법의 발전을 이루었음은 분명한 사실이다. 이

7) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 租稅 예종 3년 2월.

8) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 農桑 인종 23년 5월.

9) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 農桑 명종 18년 3월.

10) 《新增東國輿地勝覽》 권 28, 慶尙道 尙州牧 山川 恭檢池.

11) 崔 濬, 《拙菴千百》 권 1, 送安梁州序.

것은 당시 농촌사회의 진보를 말해주는 것이다. 속읍에 현령·감무가 파견됨으로써 향리층의 재량권은 그만큼 축소되기에 이르렀고, 주읍에 의한 속읍의 수탈은 어느 정도 배제될 수 있었다. 그러한 과정에서 속읍의 전반적인 성장이 가능하였으니, 그러한 성장은 곧 속읍민들의 투쟁에 의한 산물이었다고 볼 수 있다.

이처럼 고려 중기에 오면 대읍중심의 군현제도하에서 속읍이 성장하였지만 무신정권이 성립된 후, 대규모 토지점병의 성행으로 인해 전시과제도는 거의 유명무실한 상태에 이르게 되었고, 농촌사회의 일보 전진이라는 시대적 상황에서 도리어 국가 및 지배층은 세액의 증대 등을 통한 수취강화를 시도하였다. 이는 결국 군현제도의 커다란 변화를 수반하였다. 첫째 예종대에 비뚤던 감무제를 더욱 확립케 함으로써 대읍영속관계의 구조적 변전을 촉진케 하였으며, 둘째 文科출신의 仕路였던 이른바 ‘州縣外補’를 ‘文武交差制’의 시행 등을 통해 무신들이 지방관직을 점유하는 한편, 이로 인한 지방관간의 갈등이 표출되어 군현제도가 크게 이완되었다는 점이다. 우선 전자의 경우부터 살펴보고, 후자의 경우는 항을 달리하여 그 내용을 알아보기로 한다.

무신란 직후인 명종 2년(1172)부터 동왕 6년까지 전국의 군현 중에서 감무를 파견한 곳은 58읍이나 되었으며, 이와 같은 추세는 계속되어 고려말의 공양왕 3년(1391)에 이르러 전국의 속읍은 161읍만이 남게 되었다.¹²⁾ 성종대의 10道 관할 580여 개의 州郡 가운데¹³⁾ 73곳만 外官이 파견된 것에¹⁴⁾ 비하면 그 동안 얼마나 많은 변천이 있었던가를 짐작할 수 있다. 이처럼 속읍이 전국적으로 감소되었다는 것은, 고려 전기의 대읍중심 군현조직의 구조적 변질을 뜻하는 것이다. 이 군현조직의 구조적 변질은 각 지방에 縣令·감무 등을 새로 파견함으로써 속읍이 감소했다는 것과, 그 현령·감무 등이 이웃의 다른 속읍까지 겸임함으로써 새로운 ‘주읍-속읍’의 조직체계를 형성하였다는 것이다. 이에 따른 예로써 대읍중심의 군현조직이 변질되기 시

12) 李樹健, 앞의 글, 23쪽 참조.

13) 《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 서문.

14) 邊太燮, 〈高麗前期의 外官制〉(《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971).

작한 예종대부터 고려 말기에 이르기까지의 군현조직체제 변질의 대강을 살펴보기로 한다.

경상도의 경우 고려 초기에서 예종~공양왕에 이르러 東京留守官 관내의 35속읍 중 24읍에 知州·郡事, 현령, 감무 등이 새로 파견되어 ‘無守令’ 속읍은 11개만 남게 되었다. 그리고 같은 시기에 尙州牧 관내의 53속읍 중에 총 30곳에 지주·부사, 현령, 감무 등이 새로 파견되어 무수령 속읍은 23개만이, 晉州牧 관내의 28속읍 중 11읍에 지군사·현령·감무 등이 새로 파견되어 무수령 속읍은 17개만이 각각 남게 되었다. 더욱이 비록 무수령 속읍이라고 하더라도 모두 고려 초기의 영속관계가 고려말에 이르기까지 그대로 변함없이 지속된 것은 아니다. 즉 무수령 속읍 중에서도 예종~공양왕 시기에 이르러 종전의 유수사·목사·부사·지주사 등의 직접적 지배를 받지 않고, 그 사이에 각 지방에 파견된 현령·감무 등의 통치를 받게 된 속읍들이 19읍이나 되었다. 이러한 ‘移屬’의 경우 상주목의 속읍이었던 多仁縣이 安東府 관내의 基陽縣으로, 합주의 속읍이었던 加祚縣이 巨濟縣으로 각각 이속된 것처럼 종래와 동일한 관할구역에 있지 않고 다른 관할구역의 군현으로 이속된 경우도 있다.

한편 전라도의 경우 全州牧 관내의 39속읍 중 19곳에 현령·감무 등이 파견되어 20속읍이 남게 되었고, 羅州牧의 경우 48속읍 중 17곳에 현령·감무 등이 파견되어 31속읍만이 남게 되었다. 그리고 楊廣道の 경우 淸州牧의 50속읍 중에 31곳에 현령·감무가 파견되어 19속읍만이 남게 되었으며 忠州牧의 13속읍 중에 8곳에 현령·감무가 파견되어 5속읍만이 남게 되었다. 특히 廣州牧의 경우 7속읍 모두가 주읍이 됨으로써 속읍은 하나도 남지 않을 정도였다. 속읍에서 주읍으로 된 지역 가운데 다시 속읍이 된 경우가 있기 때문에 이상의 통계는 약간의 가변성이 있지만 속읍의 주읍화는 역사적 추세였다.

요컨대 예종~공양왕의 기간에 전국 각 지방의 지주·군사, 현령, 감무 등의 설치에 고려 초기 대읍중심의 군현조직체제의 양상을 크게 바꾸어 놓았다. 이러한 영속관계의 변화는 국가가 농민의 逃散을 방지하기 위해서 부득이 취한 조치였다. 그러나 《고려사》 지리지에 비롯한 각종 사서에서 지주·군사, 현

령, 감무 등을 설치한 이유를, 그 지방 출신의 유력자의 공로에 의한 것처럼 기록해 놓은 경우가 있다. 예컨대 淸道郡과 河陽縣의 경우에 다같이 지군사 혹은 감무 등의 설치가 마치 그 지방 출신의 유력자의 작용에 의하여 승격되었던 것처럼 기술하고 있다.¹⁵⁾ 그것이 비록 사실이었다고 하더라도 유력자의 작용은 그 지방민의 요구에 부응하기 위한 것이라 하겠다.

다음 원종 4년(1263)에 청도 감무로 부임한 閔宗儒의 아래와 같은 활동을 주목해 보기로 한다.

청도읍은 大姓이 많다. 그런데 감무의 관질이 낮아 모두 더불어 함께 할 수 있다고 여기고 무례함이 많아 평소 다스리기가 어렵다고 이름나 있었다. 공(閔宗儒)이 나이 젊고 경륜이 없을 것으로 여기고 사람들이 처음에는 가벼이 여겼다. (하지만) 그 莅任에 미쳐 請謁을 받지 않고 일체 법으로 다스리니 감히 저항하지 못하였으며 잘 다스린다고 알려졌다(崔 瀾, 《拙菴千百》 권 1, 有元高麗國故重大臣僉議贊成事上護軍判摠部事致仕諡忠順閔公墓誌).

위의 사례를 통하여 당시 지주·군사, 현령, 감무 등의 파견이 大姓, 즉 토착세력의 농민에 대한 불법적 수탈을 방지하려는 데 그 목적의 하나가 있었음을 알 수 있다.

속읍의 主邑化 조치 등의 군현제 개편은 모두 위와 같이 국가적 의도와 필요에 의해서만 이루어지게 된 것은 아니다. 특히 무신이 정권을 장악한 직후 鄭仲夫가 西海道 군현을 자기 본관인 海州牧에 이속시키고, 李義方이 그 外鄉인 金溝에 현령을 둔 것이나¹⁶⁾ 무신집권 초기에 50여 현에 일시적으로 감무를 신설한 경우가 이에 해당한다. 예종·인종시기의 감무 파견이 유망민의 안집과 중앙집권화의 확대의 의도로 전개된 것과는 달리, 무신집권 초기의 감무파견은 호구의 다소와 면적의 광협에 관계없이 그들의 세력기반 구축에 그 뜻이 있었다. 무신정권은 이를 통해 자기 세력의 지방 布置와 함께

15) 청도군의 경우 충혜왕 복위 4년(1343)에 郡人 上護軍 金善莊의 ‘有功’으로 知郡事로 승격되었으며(《高麗史》 권 57, 志 11, 地理 2, 慶尙道 淸道郡), 하양현의 경우 縣人 上將軍 吳仁穎의 공로로 인하여 감무를 두게 되었다(《慶尙道地理志》 河陽縣).

16) 《高麗史節要》 권 11, 의종 24년 10월.

신설된 감무를 통해 지방의 조세·공물의 징수와 역역자원을 확보함으로써 자신의 정치적·경제적 기반 구축이 가능했던 것이다. 특히 명종 2년(1172) 한해 동안 일시에 50여 명의 감무를 파견할 때에는, 이들의 대부분이 당시 집권무신들의 휘하나 문객 중에서 발탁되었던 것이며, 동왕 8년에는 무산계에 간단한 시험을 거쳐 외관에 보임하였다. 이들은 대개 탐오한 외관이 되기 마련이어서 당시 농민봉기의 한 원인이 되기도 하였다.¹⁷⁾

원간섭기부터는 수령의 임용제도가 더욱 문란해져서 ‘秩卑人微’한 諸司胥吏·參外·權務까지 현령·감무에 충당되었으므로, 지방의 豪強들을 제대로 통제하지 못해 군현이 잔폐해 갔다.¹⁸⁾ 이러한 非士流 출신의 감무 진출은 왕권 대행자로서의 수령의 권위를 실추시키는 것이며, 따라서 중앙집권화를 약화시키는 한 요인이 되었다. 공민왕은 이러한 폐단을 덜기 위하여, 그 2년(1353)에는 京官 7품을 현령·감무에 충당하고 동왕 8년에는 이들을 安集別監으로 고쳐 5, 6품으로 승격시켰으나, 그 후 침설직 남발과 함께 폐단은 여전하였다.¹⁹⁾

이러한 수령임용제의 문란은 고려말에 올수록 더욱 심하여, 집정권신의 私用人을 현령·감무에 충당하였기 때문에 목민관으로서의 소임을 다하지 못하고 단지 자기를 발탁해준 권신들에게 ‘求媚媒進’하기 위하여 농민을 침어·상납하는 데 주력하는 실정이었다.²⁰⁾

고려 중기 이후 군현제도상의 변천은 새로운 외관의 파견으로 인한 지배조직면에서의 변화뿐만 아니라 鄉·所·部曲의 해체·성장에 따른 군현화현상 및 이속화현상, 그리고 직촌화현상의 변화까지 포함한다. 향·소·부곡이 군현으로 승격된 예를 살펴보면, 加也鄉은 충렬왕 때 護軍 金仁軌의 功으로 春陽縣으로, 德山部曲은 충선왕 때 敬和翁主의 本鄉이라 하여 才山縣으로, 또 退串部曲은 충혜왕 때 宦者 姜金剛의 공으로 奈城縣으로 각각 승격된 것이다. 이것의 공통점은 충렬왕에서 충혜왕 시기, 즉 원의 간섭이 본격화된

17) 李樹健, 《韓國中世社會史研究》(一潮閣, 1984), 370쪽.

18) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用守令 공민왕 8년.

19) 위와 같음.

20) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用守令 신창 즉위년 8월.

시기라는 점이다. 이 시기에 비단 위의 향·소·부곡만이 아니라 거의 전국적으로 수를 헤아릴 수 없을 정도로 많은 향·소·부곡이 현으로 승격되었다. 예를 들면 梨(利)旨銀所의 경우, 그 지방 출신인 那壽와 也先不花가 원나라 궁중에서 사환하여 공로를 쌓았다는 이유로 至元 後元年(충숙왕 후4; 1335)에 현으로 승격되었고, 이에 따라 그 지방민들은 ‘稅白金’의 부담을 감면받게 되었다.²¹⁾ 나수와 야선불화 등은 이지은소의 거주민들에게 큰 은혜를 베풀어 준 결과가 되었으며, 또한 그 거주민들은 숙원을 풀게 된 셈이다. 당시 현으로 승격된 향·소·부곡의 거주민들이 일률적으로 이와 같은 혜택을 입었다고 단정할 수 없으나, 현으로의 승격은 그들의 숙원이 해결된 것으로 볼 수 있을 듯하다. 향·소·부곡의 상태보다 독립의 현 단위로 승격됨에 따라 각종 행정적 편의를 제공받을 수 있었기 때문이다.

(2) 문무교차제의 시행과 외관간의 갈등

무신정권 성립 후, 현령·감무의 계속적인 증파로 인한 대읍영속관계의 구조적 변천과 더불어 문과출신의 仕路였던 이른바 ‘州縣外補’에 ‘文武交差制’의 시행으로 말미암아 외관간의 갈등이 표출되어 군현제도가 크게 이완되었다는 점이 커다란 특징으로 나타난다. 외관의 ‘문무교차제’란 지방행정관리의 補任에서 한 지방의 장·차관을 반드시 文武同數로 한다는²²⁾ 뜻이다. 이와 같은 제도가 성립된 배경부터 먼저 살펴보기로 한다.

정중부 등의 무신들이 쿠데타를 일으켜 집권한 직후인 명종 3년(1173) 10월의 制에서 “3京·4都護·8牧으로부터 郡·縣·館·驛의 직임에 이르기까지 武人을 并用한다”²³⁾라고 한 바와 같이, 무신들은 3경·4도호·8목뿐만 아니라 군·현·관·역의 직임까지 차지하였던 것이다. 이같은 상황에 이르자 집권무신들 중에도 자성론이 대두되어²⁴⁾ 약간 완화된 것이 바로 외관 문무교차제이다.

21) 崔 瀼, 《拙藁千百》 권 2, 永州梨旨銀所陞爲縣碑.

22) 李佑成, 〈高麗朝의 「吏」에 대하여〉(《歷史學報》 23, 1964).

23) 《高麗史》 권 19, 世家 19, 명종 3년 10월 임술.

24) 行伍출신인 左僕射 洪仲方이 “西班牙散職 差任外官 固非先王制也”(《高麗史節要》 권 12, 명종 9년 5월)라고 한 것은 그 일례이다.

무신집권기에 문무교차제가 실제로 어떻게 운용되었던가를 한 예를 들어 살펴보자. 大學博士 盧寶璵가 蔚州防禦副使로 되자, 참지정사 宋有仁이 “외관은 문무교차하는 것이 成法으로 되어 있는데 현임 울주판관이 문관이니 또 노보여를 제수할 수 없다”고 하여 告身에 서명하지 않았다. 노보여는 결국 울주에 부임하지 못하였을 뿐만 아니라, 그 여파로 당시 명주부사, 관성현령 등이 모두 부임하지 못하고 말았다.²⁵⁾

그러나 외관의 문무교차제 창안은 실상 무신들이 그 직을 차지하기 위한 것이었다. 무신들은 겉으로는 외관 문무교차제를 주창하면서도 실은 그들이 외관을 독점하려 하였다. 예컨대 “庚癸 이래 權臣이 국정을 장악하여 文武交差之例를 주창하면서도 매양 무관을 외직에 보임하였다”²⁶⁾라고 한 것에서 그것을 알 수 있다. 고려시대에 있어서 ‘주현외보’는 문과출신의 사료에서 반드시 경유해야 하는 것이며, 이를 거치지 않고서는 중앙관료로서의 진출이 매우 곤란하도록 제도화되어 있었던 것이다. 이같이 중요한 외관직을 무신들에게 빼앗긴 뒤에 문관의 사료가 막혀서 이들의 사환이 순탄하지 못하였던 것이다. 李奎報가 趙太尉에게 관직을 구하는 편지를 올리면서 文吏의 橫出銳進者 중에서도 前路가 막혀 30년, 혹은 28, 29년이 되어도 등용되지 못하는 실정이라고 한 것은 그 예이다.²⁷⁾

무신정권시대에 외관 문무교차제의 실시로 인하여 나타난 외관 사이의 갈등으로 행정상의 기능이 마비되는 일까지도 있었다. 충주목 副使 于宗柱와 判官 庾洪翼 사이의 알력은 그 대표적인 예이다. 충주부사 우종주와 판관 유홍익은 번번이 簿書 처리를 둘러싸고 사이가 나뉘었는데, 몽고병이 장차 이를 것이라는 소문을 듣고 守城策을 의논할 때도 서로 의견이 달랐으며, 또 서로 시기하였다. 그 결과 충주는 부사와 판관의 갈등으로 외적의 침입에 능동적으로 대처하지 못한 채 蒙兵에 의해 유린되고 말았으며, 결국 그들의 분열 대립은 戰後 官奴들의 반란까지 초래하였던 것이다.²⁸⁾

25) 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 鄭仲夫 附 宋有仁.

26) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用守令 충렬왕 원년 6월.

27) 李奎報, 《東國李相國集》 권 26, 上趙太尉書.

28) 《高麗史節要》 권 16, 고종 19년 정월.

부사와 관관의 분열 대립, 외관 상호간의 의견 충돌과 시기 등은 비단 충주목에만 국한된 특수 현상은 아니다. 몽고병의 침입에 대비한 山城修築을 둘러싸고 安東都護副使 庾碩과 判官 申著가 알력을 보인 것과²⁹⁾ 이규보가 전주목의 司錄·掌書記로 있을 당시 통관(관관)과의 대립 갈등 속에서 결국 면직을 당한 것³⁰⁾ 등에서 알 수 있듯 당시 외관간의 갈등은 일반적인 현상이었다. 이 점에 있어서 고종 43년(1256)의 ‘諸縣尉’의 혁파 조처는 주목하지 않을 수 없다. 이 때 현위를 모두 혁파하게 된 사정은 분명히 알 수 없으나, 그들 사이의 분열 대립으로 인한 군현행정의 난맥상을 시정하려는 의도였을 것이다. 각 지방의 현위를 혁파한 까닭이 설사 현령과의 분열 대립을 종식시키기 위한 것이 아니었다고 하더라도 군현조직 재정비의 일환이었던 것만은 분명한 사실이다.

외관 상호간의 분열 대립이 전시기에도 없었던 것은 아니지만, 무신정권 시기에 가장 많은 사례가 발견된다는 것은, 이 시기의 외관 임명의 방법이 바뀐 것에서 기인하는 것이라고 볼 수 있다. 무신정권기에 외관 임명의 가장 큰 변화는 문무교차제의 실시이다. 문무교차제의 실시로 인해 새로이 외관에 보임된 무인들은 자신과 중앙의 집권무신들의 입지와 경제적 기반의 구축을 위해 노력하였을 것이고, 이로 인해 다른 외관과의 대립 갈등이 크게 노정되어 군현통치의 난맥상을 가져와 농민항쟁의 격증을 가져오는 요인으로 발전하였을 것이다. 더욱이 몽고의 침략을 받게 되자 군현이 전쟁수행을 위한 비상조직으로 전환하지 않을 수 없었기 때문에 무인출신의 외관이 그 품계의 상하와는 상관없이 영향력을 증대시켜 나갔을 것이기 때문에 외관 상호간의 대립 갈등이 증폭되었을 것이다.

무신정권이 무너진 후에도 외관 문무교차제의 유제는 계속 남아 있었다. 이것은 문무 양자 사이의 이해관계의 대립으로 인하여 혁파할 수 없었기 때문이었다. 충렬왕 원년(1275) 6월의 다음의 기록은 그것을 잘 말해준다.

29) 《高麗史》 권 121, 列傳 34, 良吏 庾碩.

30) 金皓東, 〈高麗 武臣政權時代 地方統治의 一斷面—李奎報의 全州牧 ‘司錄兼掌書記’의 活動을 중심으로—〉(《嶠南史學》 3, 嶺南大, 1987).

충렬왕 원년 6월에 왕이 수령을 무관으로 교체하려고 하였다. 承宣 李紱成이 말하기를 ‘무인으로서 백성을 다스릴 수 있는 사람이 적습니다. 만일 재능이 문과 무를 겸하고 너그럽고 당찬 것이 조화된 사람이 있다면 문무반을 물론하고 수령을 시킬 수 있습니다’라고 하니, 왕이 이를 받아들였다. 庚癸以來 權臣이 국정을 장악하여 문무교차제를 주창하면서 항상 무관으로 외직을 보임하였다. 朴恒이 銓注를 장악함에 미쳐 왕에게 아뢰기를 ‘外寄는 東班의 벼슬자리입니다. 그러므로 동반은 반드시 외직에 보임된 연후에야 중앙관리로 임명될 수 있는 것이요, 西班은 순서에 따라 진급하는데 어찌 반드시 外寄를 구하겠습니까’라고 하여 드디어 무관을 외직에 보임하지 않게 되었는데, 이 때에 와서 무관들이 (왕의) 좌우에 청탁하여 이를 회복시킬 것을 청하였다(《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用守令).

여기서 外寄, 즉 지방 수령의 자리를 두고 문·무 상호간에 첨예한 대립 양상이 빚어지고 있었음을 알 수 있다. 이들의 대립은 그 자신들의 이해관계 때문이며, 농민층의 이익을 위한 대립은 결코 아니었다. 그들의 대립으로 인하여 군현제도는 이완되어 농민층의 유망은 확대일로에 놓이게 되었고, 국가 재정은 상대적으로 파탄의 경지로 빠져들게 되었던 것이다.

더욱이 외관들의 수평적 야합을 예방하고 서로 격양, 분발하게 하여 견제와 감시를 위해 당초 官秩이 낮은 按察使와 이보다 높은 京牧의 界首官을 상하관계로 했던 당초의 의도는, 후대에 이르러 도리어 많은 폐단을 불러 일으키게 되었다. 그것은 창왕 즉위년(1388) 7월에 조준이 “안렴사, 즉 안찰사들이 능히 黜陟·賞罰의 典法을 엄히 하여 軍民의 爲政을 떨치지 못하는 것은 외관이 모두 正順(정3품 상)·奉順(정3품 하)의 관원이요, 또한 兩府의 大臣·奉翊(종2품)의 達官이기 때문이며, 그가 王人의 大體로서 생각하지 않고 도리어 ‘秩卑小節’로서 혐의로 삼아 기강을 떨치지 못하고 있다”고 한 데서 잘 알 수 있다. 결국 이로 인해 안찰사 명칭의 잦은 변경을 가져오게 되었고, 이의 보완을 위해 중앙정부는 察訪使·勸農使·計點使 등을 파견하였다. 그러나 이들의 중첩적 파견은 군현 행정의 불협화음을 더욱 노정시킬 따름이었다.³¹⁾

〈金潤坤〉

31) 金潤坤, 〈麗代의 按察使制度 成立과 그 背景〉(《嶠南史學》 1, 1985).

3) 관리 등용제도의 변질

(1) 인사행정의 문란과 관원의 숫적 증가

고려 후기는 무신정권과 몽고간섭의 시기를 거치면서 정치기강이 문란하여져 인사행정도 난맥상을 드러낸 시기였다. 이 점에 대해서는 무엇보다 《高麗史》권 73, 選舉志 서문에서 구체적으로 지적하여 고려 전기에 조리있고 질서 정연했던 選取와 銓注의 법이, “權臣이 사사롭게 政房을 설치한 때로부터 인사행정이 뇌물에 의해 이루어짐으로써 銓法이 크게 무너지고 科目에 의한 取士도 또한 따라서 범람해져서, 이에 黑冊의 비방과 粉紅의 비난이 일시에 전파되어 고려의 業은 드디어 쇠하여졌다”고 말하고 있다. 여기에 보이는 정방은 잘 알려진 대로 武人執政인 崔瑀(怡)가 고종 12년(1225)에 인사의 처리를 위하여 자기의 私邸에 설치한 기구였는데, 그 이후로 인사가 뇌물에 의해 이루어짐으로써 전법이 크게 무너져 ‘흑책의 비방’이 일어날 정도였다는 것이다. ‘흑책’이란 아동들이 두꺼운 종이에 검게 칠하고 기름을 먹여 글씨쓰는 연습을 하던 것인데, 인사의 批目이 내려오면 用事者들이 다투어 서로 지우고 고쳐 써넣어 朱色과 黑色을 분별하기 어려울 지경이 되었기 때문에 당시 사람들이 그것을 가리켜 ‘黑冊政事’라 일컬은 데서¹⁾ 나온 말이었다. 인사행정의 문란상을 잘 보여주는 단적인 예라 생각된다.

다른 하나는 科擧制가 문란해졌다는 것인데, 그로 말미암아 ‘粉紅의 비난(粉紅之誚)’이 있었다 한다. ‘분홍의 비난’이란 과거의 主試者가 합격자를 공정하게 선발하지 않고 대부분 勢家の 짓비린내 나는 아동들을 뽑은 사실을 두고 당시인들이 ‘粉紅勝’이라 기롱한 데 따른 것으로, 그것은 아동들이 분홍옷 입기를 좋아한 데서 나온 말이라고 전하고 있다.²⁾ 가장 중요한 관리 등용방식의 하나였던 과거제 운영의 난맥상을 지적한 예로 이해된다.

이 과거제 문제에 대해서는 뒤에 다시 설명하겠지만, 이러한 전기 이래의

1) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法 충숙왕 16년 9월.

2) 《高麗史節要》권 32, 신우 11년 3월.

관리 등용방식 이외에도 후기에는 몇 가지 비정상적인 방법이 추가로 설치되었다. 그로 말미암아 인사행정에는 한층 어지러워졌으며, 그 결과로 표면에 드러난 현상이 관원 수의 대폭적인 증가였다. 이 점은 《고려사》 권 76, 百官志 서문에서도 지적되고 있지만, 특히 공양왕 원년 12월의 郎舍 具成祐의 다음과 같은 상소를 통해 그 실상을 분명히 알 수 있다.

名器와 爵祿은 賢人을 양성하고 士를 대우하기 위한 것으로써 관직에는 스스로 定制가 있고 銓選에도 또한 成法이 있습니다. 우리 태조께서 삼한을 통일한 초기에 ‘省五 樞七’을 설치하였음은 國人이 傳聞해 온 바이온데 元을 섬긴 이후로부터 省樞의 습좌가 시작되고 添設職이 배로 많아져서 동·서 각품 모두 繁冗하지 않음이 없게 되었습니다. 불행히 갑인년(공민왕 23; 1374) 이래로 奸臣이 擅政하여 蒼赤·田宅을 뇌물로 바치면 사람의 어짐과 不肖함을 논하지 않고 省樞로 발탁하니, 뇌물 바치는 자는 많고 관직의 수가 적으므로 마침내 商議까지 칭하여 그 수가 70~80에 이르렀습니다. 성추가 된 자는 비록 합좌라는 명목은 있으나 나그네같이 進退하여 국정에 참여하지 못하는 사람이 많았으니, 이에 명기는 混淆되고 官爵은 문란해졌습니다(《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法 공양왕 원년 12월 門下府郎舍 具成祐等 上疏).

본래 채추(성추)는 ‘宰(省)五·樞七’이라 하여 12職 17명이 정원이었다. 그런데 그 수가 고려말에는 70~80명에 이르렀다고 말하고 있지만, 이와 같은 현상은 비단 최고직인 채추에 한한 것은 아니었다. 그 이하의 동·서반 각 품계에도 첨설직이 설치되어 원래 정원 수의 2배가 되고 있다는 것이다. 그러면 이러한 고려 후기의 관제 문란을 주로 관리 등용제도의 측면에서 좀 더 깊이있게 추구하여 보기로 한다.

(2) 과거제와 음서제 등의 변질

앞에서 설명하였듯이 고려시대의 가장 중요한 관리 등용방식은 科擧와 蔭叙였다. 이들은 고려 일대를 통해 줄곧 시행되었는데, 후기에 들어와서는 운영상에도 좋지 않은 방향으로 변질되어 갔다. 과거제에 대해서부터 살펴보면, 우선 앞에서 지적했던 바 선거지 서문에도 나오는 내용으로, 분홍 옷 입기를 좋아하는 세가의 젖비린내 나는 아동들을 합격시키는 일이 많았다는

사실을 들 수 있다. 이 점은 공민왕이 “監試에서 취하는 바는 으레 모두 童蒙들이요, 經明・行修의 선비가 아니어서 국가에 이익됨이 없다”³⁾고 한 언급을 통해서 다시 확인할 수 있지만, 구체적인 사례로 충혜왕초의 權臣 崔安道가 배움이 별로 없는 어린 아들 璟을 감시에 이어 禮部試에까지 급제토록 했다가 간관의 탄핵을 받은 사실도⁴⁾ 보이고 있다. 그런데 실제로 이 최경의 예를 제외한 다른 사례들에 의하면 감시의 경우에 최하 13세로부터 14, 15세 이상의 나이에서 합격하고 있었으며, 고려 전 기간의 평균 연령은 18세가 넘고 있었다. 그리고 이 연령은 예부시의 경우 훨씬 더 올라가고 있거니와,⁵⁾ 따라서 사실 ‘乳臭之童’ 또는 ‘童蒙’ 등으로 표현하고는 있지만 보다 근본적인 문제는 나이 그 자체가 아니라 그들의 배움이 아직 科試에 합격할 만한 수준에 이르지 못했다는 데 있었던 것 같다.⁶⁾ 그러므로 이들의 합격에는 권력과 부정이 따르게 마련이었고, 바로 이 점이 더 문제였던 게 아닌가 생각된다.

원나라 공주를 따라와 충렬왕 때 위세를 부리며 권신이 되었던 印侯와 張舜龍에게 아부코자 어느 試官이 不學無才인 그들의 아들 印承光과 張瑄을 모두 합격시킨 것과,⁷⁾ 우왕 11년(1385) 4월의 科試를 주관했던 廉國寶와 鄭夢周가 역시 魚魯를 분별하지 못할 정도로 무식한 懿妃의 동생 盧龜山을 中場에서 불합격시켰다가 우왕의 노여움을 사서 할 수 없이 급제까지 시킨 것은⁸⁾ 전자에 해당하는 예라고 할 수 있다. 또 위에 든 최경과 같이 남의 글을 빌려 써서 급제한 것과,⁹⁾ 친구의 對策을 훔쳐 써서 급제한 文允慶,¹⁰⁾ 남

3) 《高麗史節要》 권 28, 공민왕 17년 2월.

4) 《高麗史》 권 124, 列傳 37, 嬖幸 2, 崔安道.

5) 朴龍雲, 〈高麗時代 科擧의 考試와 體系에 대한 檢討〉(《韓國史研究》 61・62, 1988; 《高麗時代 蔭叙制와 科擧制 研究》, 一志社, 1990, 168~170쪽).

6) 이 점은 위에 든 공민왕의 발언과 崔璟의 예에서도 드러나고 있지만, 또 李穀과 같은 이도 “與陽川君許伯掌試 取金仁琯等 穀伯徇私 多取世家不學子弟 憲司彈之 不出新及第依牒” 이라고 한 데서도 엿볼 수 있다(《高麗史》 권 109, 列傳 22, 李穀).

7) 《高麗史》 권 123, 列傳 36, 嬖幸 1, 印侯.

8) 《高麗史節要》 권 32, 신우 11년 4월.

《高麗史》 권 117, 列傳 30, 鄭夢周.

9) 《高麗史》 권 110, 列傳 23, 韓宗愈.

의 손을 빌려서 會試에 합격했다고 생각되는 王康¹¹⁾ 등은 후자의 예에 속하는 것들이다.¹²⁾ 공민왕 14년(1365) 10월에 李仁復과 李穡이 건의하여 수험생들이 책을 끼고 科場에 들어가는 것을 금하고, 試卷을 易書해 채점하여 假濫을 방지케 하려는 조치를 취하였는데,¹³⁾ 이 역시 당시 과거의 문란상과 무관하지 않다고 생각된다. 물론 고려 전기라 하여 과시에 부조리가 없었다고 말할 수는 없지만 특히 고려 후기에 들어와 그로 인한 문제가 집중적으로 발생하고 있는 데서 과거제 운영상의 변질된 모습을 볼 수 있을 것 같다.

과거와 관련하여 고려 후기에 또 문제가 된 것은, 위에서 제기된 것과 좀 차이가 다른 내용이지만, 향리 및 그 자제들의 활발한 진출로 인한 鄉役 부담자의 결핍현상이었다. 이같은 사실은 먼저 공민왕 12년 5월에 왕명으로 “근년에 外吏들이 本役을 면하기 위하여 잡과로 出身하는 자가 많으므로 鄉邑이 彫廢케 되고 있으니 지금부터는 단지 正科에 赴擧하는 것만 허락하고 諸業에는 참여하지 못하게 하라”고 한 데서 알 수 있다.¹⁴⁾ 또 우왕 9년 2월에 左司議 權近 등이 “나라의 안위는 州郡의 성쇠에 달려 있는데 근년 이래로 外方 주현의 吏輩들이 본역을 면하고자 꾀하여 明書業·地理業·醫業·律業을 한다고 칭하나 모두들 재주는 없는데도 출신하여 면역하기 때문에 향리가 날로 줄고 공무는 유지되기 어렵습니다…”고 하자 “東堂雜業과 監試明經은 예전처럼 시행토록 하고, 향리의 경우는 三丁 가운데 한 아들만 赴試를 허가하도록” 지시하였다.¹⁵⁾ 이같은 몇몇 사료를 통해 확인할 수 있듯이 향리들은 비교적 급제하기 쉬운 잡과를 주로 이용하여 관리로 진출하였다. 어쨌든 그로 인해 향역을 부담할 향리의 숫자가 감소하였고 그에 따라 군현이 피폐해졌으므로 말썽이 된 것이지만, 이는 職役체제의 불균형이라는 면에서뿐만 아니라 관리 수의 증가와 그로 인한 인사행정의 난맥상과도 복잡하게

10) 주 8)과 같음.

11) 《高麗史》 권 116, 列傳 29, 王康.

12) 이에 대해서는 曹佐鎬, 〈麗代の 科擧制度〉(《歷史學報》 10, 1958), 147~148쪽·158쪽에 비교적 자세하게 언급되어 있다.

13) 《高麗史》 권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 1.

14) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 鄉職.

15) 위와 같음.

엄혀 있는 문제로서 주목할 필요가 있는 것이다.

다음으로 蔭叙制에 있어서 고려 후기에 이르러 전기와 비교하여 많이 달라진 것으로는 初蔭職의 위계가 크게 높아진 점을 들 수 있을 것 같다. 전기에는 실무와 관계없는 品官同正과 吏屬同正이 주류를 이루고, 거기에 얼마간의 吏屬職(胥吏職)과 權務職·品官職 등 實職이 주어졌던 것에 비해, 후기에는 그와 반대로 권무직과 무반의 品官實職이 대부분이고 동정직을 초음직으로 준 예는 극히 일부분에 지나지 않기 때문이다.¹⁶⁾ 이처럼 고려 후기에 들어와 초음직이 上級職位로 변환됨에 따라 음서출신자들이 고위직으로 진출하는 기간도 그만큼 단축되었을 것이 예상된다. 더구나 음직은 대체적으로 이른 나이에 주어지던 것이므로 더욱 그러하였으리라 생각되는데, 이는 당시의 정치적·사회적 주도세력인 ‘권문세족’의 의도와 결코 무관하지는 않을 것이며, 그에 따른 인사행정상의 어려움도 대략은 짐작할 수가 있다.

《고려사》권 73, 선거지 서문에는 名卿大夫와 같은 고위직으로 올라가기 위한 入仕路로서 위에서 설명한 과거·음서 이외에 遺逸의 薦舉와 成衆愛馬의 選補, 南班을 통한 陞轉, 雜路를 통한 승전이 거론되고 있다. 이 중 後三者는 고려 후기의 상황을 두고 한 말인 것 같다.¹⁷⁾ 성중애마의 경우 고려 전기에는 內侍·茶房 등 일련의 宮官들을 成衆官이라고만 일컬어 왔었으나 뒤에 몽고와의 관계가 긴밀해지면서 숙위 임무를 맡은 愛馬와 합쳐져 성립된 칭호이다. 또 남반은 왕명의 전달·殿中の 당직 등을 맡은 內僚職으로 7품을 限職으로 하고 있었고, 잡로는 말단이속인 注膳·幕士 등 雜類의 仕路로서 역시 品官線을 상한으로 하고 있었다. 따라서 이것들은 명경대부로 진출하는 방식이 되지 못했었는데 고려 후기에 접어들어 관제의 문란과 함께 신분제가 동요되면서 비로소 그것이 가능해졌기 때문이다. 그러므로 남반·잡로를 통한 승전이 명경대부로 올라가는 길의 하나였다는 선거지 서문 자체의 기술이 고려 후기 인사행정의 문란상을 보여주는 한 자료라 할 수 있다. 이처럼

16) 朴龍雲, 〈高麗時代 蔭叙制의 實際와 그 機能(下)〉(《韓國史研究》 37, 1982; 앞의 책, 53~72쪽).

17) 朴龍雲, 〈관리 등용의 여러 방식〉(《한국사》 13, 국사편찬위원회, 1993), 365~367쪽.

전기 때의 여러 관리 등용방식이 동요·변질되면서 관인들의 충원제도는 혼란을 면치 못하게 되었던 것이다.

(3) 첨설직제와 납속보관제의 신설

고려 후기 인사행정의 난맥상은 비단 전기 이래의 관리 등용방식이 동요·변질된 데 있는 것만은 아니었다. 임시변통의 비정상적인 방법으로 관원이 추가되고 관직도 신설되어 그것을 한층 가중시켰던 것이다. 添設職制와 納粟補官制가 바로 그러한 것들이었다.

그 중 첨설직은 “공민왕 3년(1354) 6월에 政曹를 제외한 6부의 判書와 摠郎을 모두 두 배로 첨설하고 각 司의 3~4품 역시 모두 첨설하였으며, 또 42都府의 每領마다 中郎將과 郎將은 각 2인씩, 別將과 散員은 각 3인씩 첨설하여 제수하게 하였는데 그것을 일컬어 賞軍政이라 하였다. 첨설직은 여기에서 비롯되었다”고¹⁸⁾ 하였듯이 처음 설치된 것은 공민왕 3년이었고, 그 목적은 軍功이 있는 사람들에게 관직으로 상을 주기 위해서였다. 즉 공민왕 3년 원나라에 구원병을 파견하여야만 했는데, 이것을 계기로 첨설직이 설치되었다.¹⁹⁾ 그 후 倭寇나 紅巾賊 등의 잦은 침입으로 인해 군공을 세우는 사람들이 다수 배출되는데 비하여 국가 재정은 고갈되고 또 관직에도 定數가 있었으므로 새로이 첨설직을 설치하여 그것으로 상을 주게 되었던 것이다.²⁰⁾ 그리하여 처음에는 문반의 경우 인사를 담당하는 이부와 병부, 즉 정조를 제외한 4부의 판서(정3품)와 총랑(정4품) 및 각 사의 3·4품관과 무반의 中郎將(정5품) 이하 산원(정8품) 이상에 첨설직을 두었다. 하지만 시간이 경과함에 따라 첨설직은 더 많이 필요했던 듯, 공민왕 12년 윤3월에는 이부와 병부·대간을 제외하고 동반 3품 이하 6품 이상, 서반 5품 이하의 職額을 증치하였으며, 다시 동왕 20년 12월에는 左承宣 金興慶이 문관 3품·무관 5품 이하 관리의 직위를 늘려 군공에 대한 상으로 줄 것을 건의하였다.²¹⁾

18) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 添設職.

19) 《高麗史節要》권 26, 공민왕 3년 6월.

20) 鄭杜熙, 〈高麗末期의 添設職〉(《震檀學報》44, 1978).

——, 〈高麗末 新興武人勢力의 成長과 添設職의 設置〉(《李載樂博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 한울, 1990).

그 뒤 우왕 2년(1375) 정월에 “침설직으로 군사에게 상을 주는데 奉翊·通憲으로부터 7, 8품에 이르기까지 헤아릴 수 없을 정도였으므로 당시인들이 車에 싣고 말로 된다(車載斗量)는 비방이 있었다”고 한다.²²⁾ 말기에 이르러서는 침설직이 크게 濫設되었음을 알 수 있거니와, 또 하나는 그것이 봉익대부(종2품)나 통헌대부(종2품) 같은 제상급에도 설치되고 있어 주목된다. 앞서 든 공양왕 원년(1389) 12월의 諫官 具成祐 상소에는 공민왕 23년 이래로 奸臣이 擅政하면서 뇌물을 바치면 그의 어짐과 불초함을 논하지 않고 省樞로 발탁하는데, 뇌물은 많고 관직의 수는 적으므로 마침내 商議까지 칭하여 그 수가 70~80명에 이르렀다고 말한 내용이 보이는데, 그 상의가 곧 제상급에 설치된 침설직이다. 이 역시 그 후 남설되었던 것 같다. 그러면 침설직이 그와 같이 남설되게 된 원인은 어디에 있었을까. 우왕 4년 8월의 헌사 上言에 의하면 그것은 본래 군공에 대한 상으로 주기 위한 것이었음에도 불구하고 공 없이 閑居하는 자들이 이런저런 연유로 해서 받아 名器가 천하게 여겨지는 지경에까지 이르렀다고 말한다.²³⁾ 구성우가 지적하고 있는 뇌물에 의한 제수도 그 한 요인이었을 것 같다. 침설직의 남설과 그에 따른 폐단은 이후에도 계속되어 문제가 되고 있거니와, 그것이 관제의 문란에 끼친 영향은 매우 컸다고 생각된다.

한편 국가에서는 관직을 공공연하게 팔기도 하였다. 어려운 나라의 재정을 보충하기 위한 한 방편으로 양인이나 하급관원들에게 곡식이나 은을 받고 관직을 주는 納粟補官制(鬻爵制)가 그것이었는데, 충렬왕 이후부터 시행되었다. 즉 충렬왕 원년(1275) 12월에 “都兵馬使가 國用이 부족하므로 사람들로 하여금 銀을 바치게 하고 벼슬에 임명하였는데, 白身으로 初仕를 바라는 자는 白銀 3근, 초사를 거치지 않고 權務를 바라는 자는 5근이며, 초사를 거친 자는 2근, 권무 9품으로 8품을 바라는 자는 3근, 8품으로 7품을 바라는 자는 2근, 7품으로 參職을 바라는 자는 6근이며, 군인으로 隊正을 바라는 자와 대정으로 校尉를 바라는 자는 3근, 교위로 散員을 바라는 자는 4근, 산원으로

21) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 添設職.

22) 위와 같음.

23) 위와 같음.

別將을 바라는 자는 2군, 별장으로 郎將을 바라는 자는 4군으로 하였던” 것이다.²⁴⁾ 이어서 충렬왕 3년 2월에는 역시 도병마사가 건의하여 그 원년(1275)의 기준에 의거해 “無功者나 차례를 뛰어넘어 벼슬하고자 하는 사람에게 과등에 따라 은을 國驢都監에 바치게 한 후 授職토록” 하였다.²⁵⁾

그 후 충목왕 4년(1348) 2월에는 征東省都事 岳友 등이 국왕에게 “그 補官을 위해 輸米하는 자가 白身으로 종9품에 들어가고자 하는 자는 米 5석, 정9품은 10석, 종8품은 15석, 정8품은 20석, 종7품은 25석, 정7품은 30석으로 하여 그칠 것이며, 혹 전직이 있는 사람으로 米 10석을 납입하는 자는 1등을 올리되, 4품 내지 3품 이상은 이 예에 구애받지 말 것입니다”라고²⁶⁾ 건의하였다. 납속보관제가 4·3품 이상에게까지 미치고 있다는 사실에 주목할 필요가 있을 것 같다. 이러한 납속보관은 군수의 충당을 위해 우왕 2년(1375) 12월에도 행해졌다.²⁷⁾ 당시인들은 경제력만 있으면 얼마든지 몇몇하게 벼슬을 할 수 있었음이 확인된다. 그같은 상황에서 관제가 문란해지리라는 것은 더 말하지 않아도 알 수 있는 일이다.

인사의 난맥은 제도면에서뿐 아니라 개별적인 사례에서도 나타나고 있다. 이는 특히 친인신분에서 두드러지고 있었다.

충렬왕 2년(1276) 윤3월 僉議府가 上言하기를, ‘근래에 內豎·微賤者들이 隨從한 공로로 仕路에 허통되어 조정의 반열에 섞이게 되었으므로 祖宗의 법제에 어긋남이 있으니 청컨대 成命을 거두십시오’라고 하였으나 윤허하지 않았다. 나라의 제도에 內僚職은 남반 7품에 한정시키고 그를 가리켜 常式 7품이라 불렀으며, 만약에 큰 공로와 특이한 능력이 있다 하더라도 다만 賞賜를 가할 뿐 이어서 5, 6품에 이르는 사람은 없었다. 원종조에 그 길을 터 놓았으나, 將軍·郎將에 임명된 자가 한둘에 지나지 않았었는데, 충렬왕이 즉위함에 미쳐 內人·無功者들이 大官 高爵에 올라 허리에는 누런 가죽띠를 띠었고, 자손에 이르러서는 臺省·政曹에 허통된 자도 매우 많았으며, 別將·散員 같은 것은 이루 다 헤아릴 수가 없었다(《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 限職).

24) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 納粟補官之制 및 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 爵制.

25) 위와 같음.

26) 위와 같음.

27) 위와 같음.

위와 같이 충렬왕대와 그 이후의 복잡다단했던 정치현실 속에서 상당수의 노비와 宦官 등 천인출신들은 국왕이나 원의 세력을 등에 업고 고위직으로까지 승진하는 예가 자주 나오게 되었던 것이다.²⁸⁾ 비슷한 사례는 천인 이외의 신분층 경우도 있었는데, 이들 역시 신분제의 동요와 함께 당시 어지러웠던 인사행정의 일면을 말해주는 것이라 이해된다.

〈朴龍雲〉

4) 군제의 개편

(1) 원간섭기의 군제

대몽항쟁이 끝날 무렵인 13세기 후반에 이미 고려의 二軍 六衛는 중앙 상비군으로서의 면모를 거의 상실하였다. 이는 農莊이 형성 발달하는 과정에서 軍人田이 주요 점탈 대상이 되어 전문적 군인을 배출하는 軍戶의 경제적 기반이 없어진 데다가 무신집권기를 거치면서 都房 등 집권자의 사병 조직이 발달하여 무예가 뛰어난 군사는 대부분 이에 소속된 때문이었다. 그 결과 이 무렵에는 6위의 군사가 토목공사에 동원되기도 하였다.¹⁾

대몽항쟁 기간 동안 6위를 대신하여 수도 방위와 각지의 전투에 투입된 부대는 三別抄였다. 그러나 원종 11년(1270)에 삼별초가 항전을 일으켜 고려 정부에 대한 반란군으로 변하자 전투력을 갖춘 중앙군의 수가 더욱 줄어들었다. 이에 따라 耽羅에 웅거하고 있는 삼별초를 토벌하기 위한 6,000명의 고려군사는 대부분 지방에서 뽑은 군인이었다.²⁾ 이 때 편성된 출정군의 일

28) 李愚喆, 〈高麗時代의 宦官에 대하여〉(《史學研究》 1, 1958).

黃雲龍, 〈高麗賤流顯官考〉(《釜山史學》 4, 1980).

洪承基, 〈元の 干涉期에 있어서의 奴婢出身 인물들의 政治的 進出〉(《韓國史學》 4, 韓國精神文化研究院, 1983; 《高麗貴族社會와 奴婢》, 一潮閣, 1983).

1) 《高麗史》 권 25, 世家 25, 원종 즉위년 11월 계묘.

2) 원종 13년 12월 원으로부터 濟州를 토벌하기 위한 군사 6,000명과 水手軍 3,000명을 뽑으라는 명령을 받고 고려 조정은 곧 각 도에 抄軍別監을 파견했으며, 元帥 金方慶이 중앙에서 거느리고 간 병력은 기병 800명뿐이었다(《高麗史》 권

부는 중앙군에 편입된 것으로 보이나, 이로써 사정이 크게 나아지지는 않았다. 충렬왕 즉위년(1275)의 1차 日本征伐 때에는 고려의 전투부대 8,000명과 水手軍(배군) 등 6,700명이, 7년 뒤의 2차 일본정벌 때에는 각각 10,000명과 15,000명이 동원되었는데, 수수군 등은 물론 전투부대도 대부분 각 도의 일반 민에서 새로 징발하여야 했다.³⁾

13세기 말엽에는 이같은 전투 경험을 쌓은 군사가 늘어남으로써 2군 6위의 전투력도 강화될 가능성이 높아졌다. 忽赤을 비롯하여 成衆愛馬가 조직 정비되어⁴⁾ 중앙군의 새 구성원이 된 것도 조금이나마 부족한 군사력에 보탬이 되었다. 그러나 당시의 제반 사정 때문에 2군 6위의 군사력을 강화하려는 노력은 여러 측면에서 어려움을 겪었다. 원으로부터의 정치적 통제도 그 하나로, 항복한 삼별초를 중앙군에 흡수하려는 시도는 원의 강력한 제재를 받았다.⁵⁾ 그 결과 충렬왕 16년(1290) 여름 東界에 침입한 원의 반란군 잔당인 哈丹의 무리가 이듬해 여름에는 중부지역에까지 이르렀음에도 고려의 중앙군은 제대로 전투 한번 못하는 실정이었다. 그 뒤 충선왕이 두 차례에 걸쳐 군인전에 바탕을 둔 군호제 복구를 통해 2군 6위를 강화하려 했으나 국가재정이 취약한 데다가 이미 군인전이 거의 탈점된 상황이어서 개혁이 실현될 수 없었다. 이에 따라 군사의 동원이 필요할 때마다 각 도 농민을 징발하였으며, 그 폐해 또한 적지 않았다.

한편 2군 6위의 上將軍 이하 장수와 校尉·隊正 등 장교들로 구성되는 조직체계는 무반의 관직체계로서 구실하였기 때문에 무너지지 않고 유지되었다. 이로써 유사시에 대비한 전투조직인 종래의 5軍도 기능을 잃지 않아서 각지에서 갑자기 군인을 뽑아 출정군을 편성하여도 곧 지휘부를 꾸릴 수 있

27, 世家 27, 원종 13년 12월 을미·기해 및 14년 2월 계묘).

3) 2차 일본정벌을 위해 충렬왕 5년 9월에 군대를 뽑을 때 전투부대인 正軍은 京內 2,500명, 慶尙道 등 5도와 東界에서 7,500명 등을 뽑았는데, 경내에서 뽑은 2,500명 속에는 校尉·隊正을 비롯한 文·武의 時散官이 포함되었지만 나머지는 주로 비교적 상층부에 속하는 농민들이었던 것으로 여겨진다(閔賢九, 〈高麗後期の 軍制〉, 《高麗軍制史》, 陸軍本部, 1983, 333쪽).

4) 內藤雋輔, 〈高麗兵制管見〉(《靑丘學叢》 16, 1934; 《朝鮮史研究》, 東洋史研究會; 京都, 1961).

5) 《高麗史》 권 28, 世家 28, 충렬왕 3년 4월 경진.

었다.⁶⁾ 그런데 제2차 일본정벌 때 원의 군제에서 영향을 받아 지휘체계가 짜여진 뒤로 점차 고려의 중앙군은 都元帥와 三軍(또는 三翼)萬戶가 통할하고 그 휘하에 군사 행정을 맡는 首領官과 軍令을 맡는 鎮撫所가 두어지는 체제로 변모해 갔다.⁷⁾ 이 中·左·右軍의 3군 만호제는 출정군의 조직으로도 활용되어, 5군은 본래의 기능을 상실하게 되었다. 이로써 고려의 중앙군제는 본래의 중앙군인 2군 6위가 상존하는 가운데 그 위에 도원수와 3군 만호를 정점으로 하는 지휘체계가 두어져 고려 본래의 것과 원의 군제로부터 영향 받은 것이 명확히 정리되지 않은 채 혼재되어 자리잡게 되었다. 도원수와 만호 직책은 주요 권력자가 국왕이나 원과의 관계 속에서 일단 그 지위를 확보한 다음에는 거의 세습되어 중앙의 권력집단이 권력을 유지하는 기반의 하나로 되어 갔다.⁸⁾

고려 본래의 지방군인 州縣軍은 12세기 이래로 대규모 인구 유리와 치열한 농민항쟁을 거치면서 조직 자체가 무너져 대몽항쟁에서는 새로 조직된 別抄가 주로 활약하였다.⁹⁾ 대몽항쟁이 끝난 뒤로는 왜구에 대비해 주로 남방의 국방이 강화되었으며, 해안지역에 설치된 防護所의 防護別監·防護使와 水軍을 지휘하는 水路防護使 등이 국방을 맡게 되었다.¹⁰⁾ 이어서 두 차례에 걸친 일본정벌이 끝난 뒤 해안지역에 새로이 국방 거점으로 萬戶府가 설치됨으로써 지방의 군제도 원의 군제로부터 영향을 받으며 변모해 갔다. 당시 고려 자체의 지방 군사제도를 새로 갖추려는 시도도 없지는 않았다. 대몽항쟁 때 도를 단위로 하는 지방군제 운용이 나타난 데 이어 13세기 말엽에는

6) 吳宗祿, 〈高麗後期の 軍事 指揮體系〉(《國史館論叢》 24, 國史編纂委員會, 1991).

7) 고려의 총사령관인 中軍兵馬元帥나 中軍兵馬使의 아래에도 본래 여러 명의 兵馬判官과 兵馬錄事가 소속되어 幕僚로서 軍機에 참여하였고, 이를 內廂이라 하였다. 원의 軍制에서 영향을 받은 뒤로는 내상이 鎮撫所와 首領官 또는 錄事로 구성되었다(吳宗祿, 위의 글, 219~220쪽).

8) 邊東明, 〈高麗 忠烈王代의 萬戶〉(《歷史學報》 121, 1989) 참조.

9) 別抄는 二軍·六衛나 州縣軍·州鎮軍 등 정규군 이외에 따로 뽑아서 조직한 군대를 말한다. 別武班과 三別抄, 공민왕 때에 새로 편성되는 農民侍衛軍 등도 모두 별초에 속한다(閔賢九, 앞의 글).

10) 車勇杰, 〈高麗末 倭寇防戡策으로서의 鎮戍와 築城〉(《史學研究》 38, 1984).

吳宗祿, 〈高麗末의 都巡問使〉(《震檀學報》 62, 1986).

원이 일본정벌과 관련하여 고려에 요구한 병력과 군량, 전함의 조달을 위해 都指揮使가 빈번히 파견되어 도 단위로 군사업무를 맡는 관직으로 정착해 가고 있었다.¹¹⁾ 나아가서 충렬왕 27년(1301) 무렵 도지휘사를 원의 경우처럼 지방 군사기구인 都指揮使司를 관장하는 직책으로 만들고자 하였으나 결국 원의 제지를 받음으로써 좌절되었다.¹²⁾

도지휘사사 설치 기도가 좌절된 뒤로 고려의 지방 군사력은 남해지역의 중요한 방어 거점 세 곳에 두어진 만호부의 만호가 장악하였다. 이들 만호부는 일본정벌이 실패한 뒤 일본의 공격을 염려하여 설치된 것들이다. 뒤에 合浦萬戶府로 이름이 바뀌는 金州等處鎮邊萬戶府가 먼저 충렬왕 7년(1281)에 설치된 데 이어서 충렬왕 16년에 全羅萬戶府, 그 이듬해에는 耽羅萬戶府가 설치되었다. 이 가운데 특히 합포·진라 두 만호부는 정식 명칭이 ‘鎮邊萬戶府’로서 남부 해안지대를 지킨다는 것을 분명히 하였다. 만호부의 만호는 千戶所 千戶—百戶所 百戶로 연결되는 지휘체계와 소속 防護所의 지휘관들을 통하여 만호부와 방호소 소속 군사들을 지휘함으로써 국방에 임하였다. 방호소는 유사시에 대비하여 兵船을 갖추는 한편 烽火를 통해서 만호부와 통신을 하였다.¹³⁾

진변만호부 또한 진무소를 갖추고 있었으며, 행정 실무를 맡는 만호부 錄事は 고려조정에서 어느 정도 통제하였다.¹⁴⁾ 그러나 14세기 전반에는 만호가 권세가의 세습제로 변하고 원이 직접 진변만호부 만호를 임명하는 경우도 많아 그 권한은 상당히 넓었다. 이 시기 만호부와 방호소에 소속되어 있던 병력은 일본정벌에 동원되었던 군인들의 계통을 잇는 鎮邊別抄와 해안지역 농민 중심으로 구성된 鎮戍軍 등인데, 이들의 징발과 같은 군사행정에 대한

11) 都指揮使의 아래에는 判官과 錄事 등이 두어졌고, 여러 사신을 보내 처리하고 있는 업무를 도지휘사로 일원화하자는 주장도 있다(吳宗祿, 앞의 글, 1991, 222쪽).

12) 吳宗祿, 위의 글.

그러나 이를 耽羅에 軍民都指揮使司를 설치하려다 철회한 것으로 보는 견해도 있다(崔根成, 〈高麗 萬戶府制에 관한 研究〉, 《關東史學》 3, 1988).

13) 《高麗史》 권 32, 世家 32, 충렬왕 28년 12월 임오.

14) 《高麗史》 권 35, 世家 35, 충숙왕 11년 5월 병신.

권한은 형식상 도순문사에게 주어져 있었으나 이 권한도 진변만호부 만호가 도순문사직을 겸하여 아울러 장악하였다.¹⁵⁾ 따라서 이들 만호는 남부지역에 대해 막강한 권력을 행사하는 존재로 자리잡고 있었다.

(2) 군역체계의 변화

13세기 후반부터 고려는 이미 중요한 군사행동이나 실질적인 방어의 필요성에 대처하기 위해 각 지방의 농민들을 동원하여 군인으로 삼은 바 있다. 이처럼 軍人田과 같은 경제적 기반이 없는 각 지방의 농민들이 중요한 군사적 임무를 짊어지게 된 것은 농업 생산력의 발달을 바탕으로 농민의 사회경제적 지위가 전보다 상승하였음을 반영한다. 그리고 이에 따라 조선 초기의 奉田制와 비슷한 助役제도 또한 단초적으로 실시되었다.¹⁶⁾ 그러나 원간섭기 동안은 이 군역체계의 변화 움직임이 제도화되지 못하여 그 과제를 14세기 후반으로 넘기게 되었다.

군역제도의 개편은 공민왕 5년(1356) 6월 반원정책에 뒤따른 일련의 개혁 속에서 시도된 뒤로 본격화되었다. 이 때의 군제 개혁안의 요점은 고려 전기의 軍戶制 회복에 의한 중앙군 강화와 지방군에 대한 助役 규정의 마련이었다. 군호제의 회복은 모든 제도를 문종 때를 기준으로 삼아 고려 전기의 것으로 복구하려는 시도의 일부로서, 탈점당한 군인전을 원래의 주인에게 되돌려주고 부당하게 급여된 閑人田이나 奇轍 등 친원분자로부터 몰수한 땅을 군인전으로 돌리는 것이 그 방법이었다.¹⁷⁾ 그러나 원간섭기에도 군인전에 입각한 군호제도로 복구하려던 시도가 모두 실패한 바 있거니와 이때의 시도 또한 토지제도를 복구할 수 없는 현실에 비추어 볼 때 전혀 불가능하였다.

이에 비해 지방군에 대한 조역 규정은 전국 해안지대가 이미 국방선으

15) 吳宗祿, 앞의 글(1986).
閔賢九, 앞의 글.

16) 일찍이 원종 15년(1274) 3월에 일본정벌을 위한 준비가 한창일 때 造船役徒가운데 單丁은 귀농시키고 雙丁만을 머물게 한 바 있다(《高麗史》권 27, 世家 27, 원종 15년 3월 병술).

17) 《高麗史》권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 공민왕 5년 6월.

로 변한 상황에서 연해지역 주민을 국방에 충당하여 이들이 군인으로 복무할 때에는 1호 안에 장정이 1명뿐이면 면제해 주고, 장정이 2명인 경우에 1명을 뽑도록 한다는 현실적인 내용이었다.¹⁸⁾ 이어서 공민왕 20년(1371)에는 이 원칙을 강조하면서 1호 안에 장정이 2명을 넘지 못할 때에는 2호를 합쳐서 조역을 확보할 수 있을 때 군인으로 징발하도록 하였다.¹⁹⁾ 요컨대 해안방어에 동원되는 군인은 현실에 맞게 군역체계를 개편하여 충당함으로써 원간섭기 이래의 체제대로 유지 발전시키는 한편 새로운 정세 아래 절실히 요구되는 중앙의 상비군 확보를 위해서는 군호제를 복구시키려 했던 것이었다. 그러나 중앙 상비군 확보책은 현실성이 결여된 까닭에 실효를 보지 못하였다.

그러나 당시의 급박한 형세는 어떤 형태로든 중앙 상비군 조직을 서두르지 않을 수 없게 하였다. 그리하여 공민왕 13년 7월 각 도에 인원을 배당하여 ‘良家子弟’로 표현되는 상층 양민농민에서 군인을 뽑아 2군 6위를 보충해서 번갈아 宿衛시키기에 이르렀다.²⁰⁾ 이어서 원·명의 교체에 따른 복잡한 국내의 정세 속에 고려의 군사행동이나 왜구에 대한 대처를 위해서 군사력의 확보가 더욱 절실했던 공민왕 22년 10월에 崔瑩이 六道都巡察使가 되어 전함 건조와 아울러 軍戶를 뽑아 軍籍에 올리는 임무를 수행하였다. 이 때 파악된 군인의 규모가 우왕 2년(1376) 8월에 각 도별로 보고되었는데,²¹⁾ 이것을 앞서 공민왕 13년에 2군 6위를 보충하기 위해 뽑은 인원과 함께 정리하면 다음의 <표>와 같다.

18) 위와 같음.

19) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口 공민왕 20년 12월.

20) 《高麗史》 권 82, 志 36, 兵 2, 宿衛 공민왕 13년 7월.

21) 우왕 2년의 點兵 내용은 崔瑩이 軍戶를 파악한 지 3년 뒤의 체계적 통계라는 점, 최영의 軍戶 錄籍이 우왕 6년까지도 ‘六道都巡察使軍目’이라 하여 각 도 군인 수의 기준으로 존중된 점 등에서 최영이 뽑아 정한 軍戶의 규모와 가까운 것으로 추정된다(閔賢九, 앞의 글).

〈표〉 공민왕 13년의 2군 6위 보충과 우왕 2년의 군호 파악 (단위:명)

분 류	공민왕 13년의 2군 6위 보충	우왕 2년의 군호 파악		
		騎 兵	步 卒	계
楊 廣 道	8,500	5,000	20,000	25,000
慶 尙 道	9,000	3,000	22,000	25,000
全 羅 道	5,500	2,000	8,000	10,000
交 州 道	3,000	400	4,600	5,000
江 陵 道	1,000	200	4,700	4,900
朔 方 道		2,000	7,000	9,000
平 壤 道		600	9,000	9,600
西 海 道		500	4,500	5,000
합 계	27,000	13,700	79,800	93,500

위의 통계에서 알 수 있듯이 공민왕 13년에 5도에서 27,000명, 우왕 2년에는 전국에서 10만 명에 가까운 군인이 파악되었다. 이들은 토지 지급이 불가능한 상황에서 군인으로 복무하도록 강제된 한편, 출신도별로 파악되어 필요에 의해 본도에 남아 국방에 종사할 수도 있는 존재였다. 특히 최영은 전보다 광범위하게 농민층을 망라하여 군역 부담자로 파악하였음이 나타난다. 결국 군역제도의 재편은 토지관계를 개의치 않고 각 지방 농민들 가운데 일부를 군호로 삼고 조역을 위한 봉족을 지급하는 체제로 귀착된 것이다. 최영이 이들을 기록한 군적의 내용은 뒷날 ‘六道都巡察使軍目’이라 하여 중요시되었거니와 이렇게 두 차례에 걸쳐 군인으로 파악된 존재가 바로 뒷날 조선초의 侍衛軍으로 연결되는 새로운 성격의 군대인 農民侍衛軍이다.²²⁾ 이들은 호적을 토대로 뽑혀서 군적에 오르게 되었던 만큼 다른 농민들과 구분이 엄격하지 않았고, 왜구 침입이 격심해져 전국 각지가 전장으로 되었기 때문에 상당수는 그 도에 머물면서 국방의 주력을 담당하였다.

이 시기의 군역체계 변화에서 또한 중요한 사실은 閑散軍의 신설이다. 일찍이 12세기초 別武班을 조직할 때와 원간섭기에 일본정벌을 위한 전투부대를 편성할 때에도 동원된 바 있는 閑散官을 공민왕대에 이르러 여러 번 임

22) 閔賢九, 위의 글, 347쪽.

시로 동원하여 5군에 분속하거나 숙위토록 함으로써 변화가 일어나게 되었다.²³⁾ 고려 전기의 군호제를 복구할 수 없는 현실에서 비교적 부유한 계층인 한산관에서 군사를 확보하여 중앙 군사력의 일부로 삼고자 한 것이다. 이어서 우왕 때에는 곧 돌려보내기는 했지만 한산관에서 뽑은 군대를 한산군으로 부르면서 馬兵으로서의 임무를 수행토록 하였다.²⁴⁾ 고려말 조선초에 마병으로서 赴京宿衛의 의무를 진 한산군의 군사적 책무는 이렇게 해서 시작되었다. 결국 공민왕 5년(1356)의 반원운동에 뒤따른 군역제도의 개편 노력은 당시의 여러 가지 여건의 영향을 받아서 농민시위군과 官人閑散軍이라는 이원적 군역체계를 낳게 된 셈이다.

공민왕 5년 반원운동의 일환으로 군사행동에 착수한 이후는 말 그대로 병란으로 점철된 시기였다. 이같은 상황은 농민시위군과 관인한산군 외에도 여러 가지 형태로 군사를 뽑게 만들었다. 왜구의 침입으로 개경이 불안해지는 경우 모든 방법을 동원하여 개경의 장정을 널리 모아서 방어에 임하게 하였고²⁵⁾ 지방에서의 병력동원 권한을 갖고 있는 元帥가 侍衛軍 외에 煙戶軍·別軍의 명목으로 장정을 모아 백성들이 실농할 지경에 이르기도 하였다.²⁶⁾

이같이 국방을 위해 그 지역에 있는 장정을 망라하여 동원해야 했던 필요에서 마침내 우왕 4년(1378) 12월에 왜구가 멈출 때까지 시한부로 전국에 翼軍을 설치하여 그 제도적 장치를 갖추기에 이르렀다.²⁷⁾ 공민왕 18년 8월에 西北面에 설치하였던 익군을 이제 왜구에 대처하기 위해 전국에 확대 실시

23) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 공민왕 16년 2월·18년 12월 및 권 82, 志 36, 兵 2, 宿衛 공민왕 16년 8월.

이러한 조치는 고려 후기 이후 지속된 관인계층의 양적 확대와 지역적 확산에 대처하여 이들을 효과적으로 통제하려는 정치적 목적도 지니고 있었다(閔賢九, 위의 글).

24) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 신우 3년 6월.

25) 공민왕 22년 5월에는 왜구가 開京 가까이 침입하자 10戶로 1統을 삼아 人丁 1인을 내어 赴防케 했고, 우왕 3년 4월에는 호마다 가옥 칸수에 따라 인정 1~3인이나 장비를 내게 하였다. 특히 후자의 경우에는 사실상 奴가 많이 동원되었을 것으로 추정된다(閔賢九, 앞의 글, 337쪽).

26) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 신우 2년 5월.

27) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 신우 4년 12월.

하여 양반과 백성에서 人吏, 驛子, 公·私奴까지 이르는 그 지역의 모든 장정을 군사력으로 파악·확보하게 하고, 1,000명·100명·10명을 통할하는 千戶·百戶·統主를 두어 모두 유직자가 맡도록 하였다. 익군에서 주류를 이루는 것은 물론 농민군인데, 여기에 관인한산군 계통이나 인리 이하의 연호군까지 망라하는 군민일치제를 이루게 된 것이다. 익군은 각자 생업에 종사하다가 유사시에는 전투에 동원되는 군인으로, 무기는 스스로 마련해야 했다. 이 조치는 군인을 종적·횡적으로 확대시켰다는 점에서 고려 후기 군역제도의 발전에 중요한 의의를 지닌다.

이 익군의 확대실시는 이로부터 야기된 여러 가지 혼란 때문에 왜구의 침입이 계속되고 있었음에도 반년 만에 중단되었다.²⁸⁾ 그러나 이 뒤로도 더욱 넓은 신분층으로부터 군인을 뽑아서 군역을 담당하도록 하는 대세가 지속되어 우왕 14년 2월에는 각 도의 양반·백성·향리·역리를 군인으로 삼되 일이 없으면 농사에 힘쓰게 하고 일이 있으면 징발케 하였다.²⁹⁾ 곧이어 이 해 5월 威化島回軍이 감행되어 고려의 정치정세가 근본적으로 뒤바뀐 뒤 군역제도도 병농일치 또는 군민일치를 지향하여 정착되었다. 공양왕 3년(1391) 정월에 군사최고통수기관으로서 三軍都摠制府가 설치될 때 受田品官, 곧 閑散軍도 그 예하에 소속되었고 같은 해 5월에 科田法이 공포되면서 軍田은 閑良官吏만이 지급받아 숙위의 책임을 맡도록 규정되었다. 그리하여 군민일치의 원칙에 따라 농민들이 군역을 담당하되 그들에게는 군역과 관련된 토지 지급이 없는 반면, 한량관리에게 군전이 지급됨으로써 새로운 군역체계의 방향을 확정짓게 되었던 것이다.³⁰⁾

28) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 신우 4년 5월. 당초 西北面の 翼軍처럼 貢賦에 대한 책임이 면제되도록 제도적으로 보완되어 익군의 확대 실시가 이루어지지 못했던 결과 국가의 貢賦와 差役이 모두 나오는 남도지방의 농민들이 실업하고 국가재정이 치명적 타격을 받게 된 것이 익군의 확대실시를 포기한 가장 중요한 원인이었다(李基白, 〈高麗末期의 翼軍〉, 《李弘植博士回甲紀念 韓國史學論叢》, 新丘文化社, 1969, 211~212쪽).

29) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 신우 14년 2월.

30) 이상 군역체계의 변화는 주로 閔賢九, 앞의 글에 의거하여 정리하였다.

(3) 중앙군제의 개편

공민왕이 즉위할 무렵 국내외의 정세는 긴박하게 변해가고 있었다. 그럼에도 고려 중앙군의 군사력은 13세기 후반에 비해서도 더욱 열악해져 있었고, 그나마 만호직을 띤 권세가들이 사적으로 군사력을 옹위하여 사회적 폐단을 일으키는 물론 정치의 혼란에도 한 원인이 되었다. 따라서 중앙군제의 개편은 우선 군사력의 강화가 시급한 과제였으며, 지휘체계의 정비도 그에 못지 않게 중요하였다.

공민왕 3년(1354) 원의 요청으로 중앙의 정예군사 2,000명을 파견한 뒤 西海道에서 弓手를 모집하여 宿衛를 보완해야 할 정도로 중앙의 군사력은 허약하였다.³¹⁾ 이에 따라 공민왕 5년 7월에는 왕실 호위를 강화할 목적으로 忠勇衛를 설치하여 4,000명의 병력이 소속되도록 하였는데, 2군 6위만 약화시켰을 뿐 별 도움이 되지 못하여 동왕 10년 홍건적의 침입으로 왕이 안동으로 피난할 때 충용위 군사로서 왕을 호위한 사람이 하나도 없다고 할 지경이었다.³²⁾ 그럼에도 충용위는 近侍衛와 함께 왕실을 호위하는 군대로 존속되었다.

2군 6위는 공민왕 13년과 우왕 2년 두 차례에 걸쳐 10만에 가까운 농민시위군이 편성·보충됨으로써 병력이 대폭 강화되었다. 고려가 격변하는 국제정세 속에서 남북으로부터 침입해 오는 여러 외적을 물리치고 나아가 요동 공벌까지 시도할 수 있었던 것은 이들 농민시위군이 편성된 데에 기인한다. 그러나 2군 6위의 조직체계는 이들을 통할하는 장치로 전혀 기능하지 못하였다. 더욱이 그 장교 직책들을 권세가의 나이 어린 자제나 工匠·商人들이 차지하여 祿을 받음으로써 국가재정이 부족한 형편에서 迂達赤·速古赤·別保 등의 成衆愛馬까지도 녹을 받지 못하는 현실이 전개되었다.³³⁾ 이는 또한 강화된 시위군의 군사력을 지휘하는 조직체계가 별도로 형성된 때문이기도 하였다.

중앙군의 지휘체계에서는 공민왕 5년 6월 기존의 萬戶·鎭撫·千戶 등에

31) 《高麗史》권 38, 世家 38, 공민왕 3년 6월 신해.

32) 李基白, 《高麗史兵志譯註(一)》(高麗史研究會, 1969), 106쪽.

《高麗史》권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 공민왕 11년 6월 監察司 上言.

33) 《高麗史》권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 공양왕 원년 12월 憲司 上疏.

게서 군사 지휘권을 박탈하고 兵馬使, 兵馬副使로 지휘부를 편성하여 중앙군을 이끌고 출전하여 양계지역을 회복토록 함으로써 원의 군제로부터의 영향을 배제하고 종래의 전통을 되살리려는 시도가 나타났다.³⁴⁾ 그 뒤에 한동안 고려 본래의 元帥와 병마사 외에 도지휘사나 만호 등이 뒤섞인 지휘체계가 짜여지면서도 이들 여러 장수를 지휘하는 기능을 회복하지 못하여 결국은 군사들이 將帥 휘하의 사적 지휘체계에 의해 지휘되었고, 따라서 공민왕대에는 출정군을 파견하면 장수들을 감찰하도록 따로 體覈使·都巡察使·都體察使 등의 직임을 두는 것이 보통이었다.³⁵⁾

중앙군의 상급 지휘체계는 都統使가 등장함으로써 다소 짜임새가 갖추어졌다. 공민왕 9년(1360) 左政丞 柳濯을 京畿兵馬都統使로 임명한 데서 비롯된 도통사는 그 뒤 주로 양계 지역에 파견되어 출정한 군사들을 총지휘하였다. 도통사가 이같이 정승급의 인물로 임명되어 도원수 이하의 장수를 지휘하는 최고사령관직으로 자리잡은 데 이어 공민왕 18년 李仁任을 西北面都統使로 파견한 것을 계기로³⁶⁾ 제도적으로도 정비되었다. 도통사의 하부기구로 鎮撫 2명(1명 종2품·1명 정3품), 經歷 2명(4품), 知事 2명(5품·6품)을 소속시켜 鎮撫所와 經歷司를 설치한 것이다.³⁷⁾ 이로써 유사시에 도통사가 곧바로 軍令 및 군사행정기구를 갖추어서 출전하여 최고 지휘부로 기능할 수 있게 되었다.

공민왕대 말엽에는 도통사와 같은 내용의 하부기구를 갖춘 都總使가 두어져 개경의 군사력을 총괄하였다. 그런데 우왕 3년(1377) 3월에 六道都統使가 설치되어 崔瑩이 그 직책을 맡은 이후 나머지 도통사·도총사가 이에 통합됨으로써 우왕대에는 최영만이 도통사로 활약하였다.³⁸⁾ 이로부터 최영은 5군 소속 군사력인 6도의 侍衛軍·都城 坊里軍 등과 海道 水軍까지 총지휘하였다. 그러나 그의 군사 지휘권은 각 도 원수와 都城元帥, 海道元帥 등의 지휘권을 인정한 위에

34) 《高麗史》 권 39, 世家 39, 공민왕 5년 6월 정유·기해 및 권 111, 列傳 24, 趙墩.

35) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 227~228쪽.

36) 《高麗史》 권 41, 世家 41, 공민왕 18년 12월 신미.

37) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職.

38) 六道都統使가 되었을 때 崔瑩의 권한은 각 元帥의 麾下士 10명씩을 뽑아 成衆 愛馬 등과 함께 江華 戍卒로 편성할 정도로 강력하였다. 그는 우왕 6년 4월부터 海道都統使도 겸하여 맡아 수군의 강화에 이바지하였다(《高麗史》 권 113, 列傳 26, 崔瑩).

서 그들로 하여금 맡겨진 직임에 충실토록 하는 이상으로 넘어설 수는 없었다.

공민왕대까지도 宰樞의 지위에 있는 중앙 관직자가 주력군을 거느리고 출전하는 임시 장수직이었던 원수는 공민왕 23년의 탐라정벌군 편성에 楊廣·全羅·慶尙道都統使 최영의 밑에 각 도 上·副元帥가 분속되어 관할 도의 군사력을 이끌고 출전한 것을 계기로³⁹⁾ 상설직으로 변모하였다. 이 변화의 바탕은 다른 아닌 농민시위군의 편성이다. 공민왕 13년에 처음 편성된 농민시위군은 본래 중앙 관직자가 軍籍 편성의 세부단위인 각 軍目道の 兵馬使를 겸직하여 이들을 통할해 왔으나, 원수가 중앙에서 각 도의 군사를 관할하게 됨으로써 우왕 2년 7월부터 현지 수령이 군목도 병마사를 겸하게 되었다.⁴⁰⁾ 이어서 이 해 8월 농민시위군이 추가로 파악 보고된 뒤 이들을, 도를 단위로 3명씩 임명되는 원수가 〈六道都巡察使軍目〉에 의거하여 分管하게 됨으로써⁴¹⁾ 짧은 기간이지만 고려의 중앙군제는 ‘元帥制’라고 부를 만한 체제로 자리잡게 되었다.

이 시기의 시위군은 형식적으로는 8위로 통칭되고 있던 2군 6위에 분속되었으나, 실질적으로는 전시상태가 지속됨으로써 늘 五軍에 분속되고 이를 각 도 원수들이 지휘하였다. 5군에는 開京 5部 坊里軍 또한 소속되어 이를 거느리는 원수도 별도로 두어졌으나, 이들은 군사력 강화에는 별 도움이 되지 못하였다.⁴²⁾ 우왕연간에는 권문세족의 정치권력 장악이 한층 심화되고 재추의 지위에 오른 사람들이 크게 늘었는데, 이들은 대부분 군직의 경력이 있는 데다가 자기 집을 방비할 수 있을 정도의 伴尙, 곧 麾下士들을 거느리고 있었다. 이같은 배경 속에 왜구의 침입으로 전쟁상태가 지속되자 재추의 지위에 오른 여러 관직자가 본래의 관직을 떼어 각 도 시위군·5부 방리군과 해도수군 등의 원수를 겸직하는 형태로 제도가 정착된 것이다. 각 원수는 군사를 지휘하기 위한 기구로서 도진무와 진무들로 구성되는 진무소를 갖추고 있었으며, 고위 장수의 진무는 하급 장수들이 맡고 있었다. 또한 원수들이 출전

39) 《高麗史》 권 44, 世家 44, 공민왕 23년 7월 무자.

40) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 신우 2년 7월.

41) 《高麗史》 권 115, 列傳 28, 李崇仁.

42) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 241쪽.

할 때 거느리는 하급 장수들은 대개 兵馬使·知兵馬事 등 종래의 5군 조직 안의 직함을 띠고 있었다.⁴³⁾

元帥는 그 지위에 따라 도원수·상원수·부원수로 구분되었다. 3원수는 시위군 편성 단위가 된 8도에 모두 임명되었고, 서북면에는 군익도 단위로 원수가 파견되었다.⁴⁴⁾ 각 도의 3원수 가운데 중앙에서 시위군을 관할하는 것은 주로 도원수와 상원수였고, 관할 도에 내려가 외적을 막는 것은 대개 부원수였다. 권력의 핵심에 가까이 있을수록 현지에 파견되기보다는 중앙에 남아 특정 도의 시위군을 장기간 분관하면서 유사시에는 東·西江 원수로서 개경을 위협하는 왜구를 막거나 助戰元帥나 도순찰사, 도체찰사 등의 직함을 띠고 출전하였다.⁴⁵⁾ 각 도 원수가 시위군을 장기간 관할하게 되자 자연히 牌記라 부르는 시위군의 명단도 원수가 직접 관장하게 되었고, 때로는 정해진 군액의 시위군 외에 임의로 군사를 뽑아 휘하에 두기도 하였다. 군사력의 선발과 징발은 물론 지방행정조직을 통해서 이루어졌는데, 전시 상황이 지속되고 있는 실정에서 원수가 직접 軍目道 관원인 州郡의 수령에 공문을 보내 군사력을 충원하게 되었다. 즉 원수는 군사 지휘권을 바탕으로 점차 징발권까지 장악해 갔고, 그 결과 시위군 등 각 도의 군사력이 그 원수에 사적으로 예측되는 양상이 두드러져 갔다.⁴⁶⁾

이상과 같이 고려의 중앙군제는 우왕연간에 이르러 都統使－元帥로 이어지는 장수 중심체제로 짜여졌으며, 이는 우왕 14년(1388)의 요동정벌군 편성에도 그대로 반영되었다. 요동정벌군은 최영이 八道都統使, 曹敏修가 左軍都統使, 李成桂가 右軍都統使가 되고 좌·우군도통사가 세 도통사의 조전원수와 각 도 원수 등 총 28명의 원수를 지휘하여 3만 8천여 명의 병력을 이끌고 출전하였다.⁴⁷⁾ 그러나 잘 알려진 대로 위화도회군이 감행되고 이성계가 실권을 장악한 뒤 군제의 개혁이 이루어짐으로써 새로운 중앙군제가 갖추어졌다.

43) 吳宗祿, 위의 글, 240쪽.

44) 吳宗祿, 위의 글, 235쪽.

45) 吳宗祿, 위의 글, 247~249쪽.

46) 閔賢九, 〈朝鮮初期의 私兵〉(《東洋學》 14, 檀國大, 1984).

吳宗祿, 위의 글, 235쪽.

47) 《高麗史》 권 137, 列傳 50, 신우 14년 4월 정미.

회군한 처음에는 조민수와 이성계가 두 도통사가 군사력을 지역별로 나누어 관할하였으나, 곧 이성계가 조민수 등을 축출하고 공양왕 2년(1390) 정월 8도 시위군을 총지휘하게 되었다. 이어서 이 해 11월 각 원수의 인장을 거두어 그 군사를 풀도록 한 뒤 이듬해 정월 三軍都總制府가 설치되었다. 그러나 삼군도총제부 아래에 중앙의 고위 관직자가 각 도 군사력을 관할하는 체제를 다시 갖추므로써 원수제의 명맥은 끊어지지 않았다. 따라서 원수제의 완전한 혁파는 새 왕조 건국 이후의 과제로 넘겨지게 되었다.⁴⁸⁾

(4) 지방군제의 재편

충정왕 2년(1350) 이후 왜구의 침입이 본격화되고 중국 대륙에서 왕조 교체가 이루어지는 과정에서 고려에 군사적 위협이 가해짐에 따라 지방의 국방력 강화도 중앙군 강화에 못지 않게 중요한 과제로 부각되었다. 취약하나마 萬戶府와 防護所가 설치되고 이에 鎭邊別抄·鎭戍軍 등의 군사력이 소속되어 있던 경상도와 전라도, 양광도 등 下三道는 이를 바탕으로 지방군제를 정비하면 되었으나, 그 밖의 지역 특히 다시금 국방의 중요성이 높아진 東·西北面 지역은 사실상 새로이 제도를 갖추어야 했다. 이에 비해 중부의 경기도·서海道·강릉도·교주도 지역은 군사력이 없었던 것은 아니나 현실적인 국방의 필요성이 낮았던 까닭에 군사제도 정비 움직임은 두드러지지 않았다.

하삼도에서는 공민왕대부터 都巡問使가 각 도의 군사 책임자로 등장하였다. 충정왕 2년 2월 왜구가 固城·竹林·巨濟에 대규모로 침입하자 이 해 3월에 도순문사직을 겸해 오던 합포·전라진변만호부의 만호와 별도로 전라·양광도 도순문사와 경상·전라도도지휘사를 파견한 조치가 그 변화의 계기였다.⁴⁹⁾ 그 뒤 공민왕 5년 진변만호부가 폐지됨으로써 그 동안 임시 사행에 불과했던 도순문사는 종래 진변만호가 수행하던 직임을 ‘都巡問鎭邊使’로서 계승하였다.⁵⁰⁾

해안지역이 국방선화함으로써 공민왕 2년 무렵부터 해안지역 군현의 수령에게 방어 임무가 부여되고, 戍所의 수도 크게 증가되어 갔다.⁵¹⁾ 이어서 우

48) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 242~243쪽.

49) 《高麗史》권 37, 世家 37, 충정왕 2년 3월 경진.

50) 吳宗祿, 앞의 글(1986) 참조.

왕 원년(1375)부터 각 도의 원수가 도순문사를 겸직하고 일반 주군의 수령도 兵馬職銜을 띠게 되었다. 수령의 병마직함은 본래 兵馬使·知兵馬事 등이나, 界首官의 수령은 이미 兩府 宰臣이 임명되는 일이 많아서 원수 직함을 띠기도 하였다. 그런데 도순문사는 하삼도와 양계에서만 제도로서 정착하였고, 그 가운데 군사지휘를 전담한 것은 하삼도 도순문사뿐이었다. 즉 도 단위 지방군제의 발달은 주로 하삼도에서 도순문사를 중심으로 이루어졌으며, 우왕 때에는 원수 가운데 한 사람이 出鎮하여 도순문사를 겸직하면서 都巡問使營과 戍所로 짜여진 방어망을 바탕으로 병마직함을 띤 수령들을 지휘하여 국방 임무를 수행하였다.⁵²⁾

하삼도 도순문사는 수소의 수졸과 기존의 진변별초, 공민왕 13년부터 편성되어 지방군의 주력이 된 농민시위군들을 지휘하여 국방에 임하였다. 수졸은 육군과 수군의 구분이 모호한 상태에 있었다. 도순문사영은 물론 수소에도 전선이 배치되어 있었는데 수졸 가운데 일부는 이 전선을 타고 전투하는 수군이였다. 즉 당시 하삼도의 도별 군사 지휘계통은 육군과 수군이 분화되지 않은 상태에서 도순문사를 정점으로 형성되어 있었다.⁵³⁾ 도순문사 휘하에는 도순문사영에만도 수천을 헤아리는 병력이 있었음에도 煙戶軍·別軍의 명목으로 추가로 군사를 뽑기도 하였다. 도순문사의 휘하에는 군령 기구인 鎮撫所와 행정 실무기구인 錄事가 있었다.⁵⁴⁾ 그러나 군사행정은 상당 부분이 按廉使에게 맡겨졌다.

하삼도에서는 왜구방어를 목적으로 군사제도가 도를 단위로 체계화된 데 이어 방어시설도 점차 갖추어졌다. 경상도의 合浦營, 전라도의 光州營, 양광도의 伊山營 등 도순문사영이 고정 설치됨은 물론 요새화됨으로써 명실상부한 도의 국방 중심으로 자리잡아 갔다. 왜구가 침입하면 해안지역 주민들을 入保시키던 데서 나아가 우왕 때에는 내륙까지 입보가 확대되어서 많은 산성을 수

51) 吳宗祿, 위의 글, 13쪽. 戍所는 防護所가 이름이 바뀐 것으로, 공민왕 10년에 전라도에만 18개소나 되어서(《高麗史節要》권 27, 공민왕 10년 5월 全羅道按廉使 田祿生啓) 당시 하삼도 수소의 총수는 50개 이상인 것으로 추정된다.

52) 吳宗祿, 위의 글 참조.

53) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 231쪽.

54) 吳宗祿, 앞의 글(1986), 26~27쪽.

축하였으며, 특히 寧海·蔚州·東萊·迎日·藍浦·興海 등 해안지역 요충지에 위치한 주요 군현에는 우왕~공양왕 연간에 읍성을 쌓고 戍所를 설치하여 戍卒을 주둔시키고 군함을 갖춘 위에 병마사나 만호 등을 파견하였다.⁵⁵⁾

양계 지역은 공민왕 5년(1356) 군사행동으로 잃었던 땅을 회복한 뒤 국방체제의 틀이 잡혀 갔다. 西北面 국방체제는 공민왕 5년 西北面都元帥로 파견된 廉悌臣에 의해 대략 갖추어졌다. 염제신은 군량을 비축하고 국경 요충지에 수소를 설치하여 수졸을 배치하고 安州 등 주요 방어 거점에도 성곽을 축조하고 군사력을 배치하였으며, 서북면의 군사는 고려 전기의 州鎭軍처럼 유사시에는 전투에 임하고 평시에는 屯田을 경작하는 兵農一致的 존재로 정하였다.⁵⁶⁾ 이와 아울러 서북면의 토착 지배질서를 바탕으로 안주와 西京·義州 등지에 만호·천호 등을 두어서 군사조직으로도 활용할 수 있도록 틀을 갖추었다.

서북면의 翼軍은 이같이 바탕이 갖추어진 위에 北元과 외교를 단절한 시점인 공민왕 18년에 그 침입을 우려하여 병농일치의 군사조직으로 설치되었다. 그 내용은 서경만호부 10익, 안주만호부 8익, 의주·泥城·江界萬戶府 각 4익 등 5개 만호부에 각각 익군을 4~10익으로 조직하고 만호부에는 만호, 各翼에는 上·副千戶를 두는 체제였다.⁵⁷⁾ 이같이 군사조직이 짜여진 위에 口子가 설치되고 꽤 직급이 높은 지휘관이 파견되어 국경지대의 방어망도 강화되었다.⁵⁸⁾

동북면은 공민왕 5년에 吉州 지역까지 수복하였으나, 서북면에서만큼 신속히 국방 강화를 위한 노력이 추진되지는 못하였다. 우왕 9년(1383)에 이성계가 올린 安邊策에 의하면 공민왕 5년 100戶를 단위로 統을 설치하여 統主가 元帥營에 예속되도록 했다고 하나,⁵⁹⁾ 수복 직후 설치한 咸州萬戶府를 강릉·경상·전라도 등의 군마를 모아서 지켜야 할 정도로⁶⁰⁾ 군사 조직이 엉성하

55) 吳宗祿, 위의 글, 28~31쪽.

56) 《高麗史》 권 111, 列傳 24, 廉悌臣 및 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 공민왕 5년 11월.

57) 安州萬戶府에는 우왕 3년에 2익이 추가되어 西京萬戶府와 같이 10익이 소속되었다(李基白, 앞의 책, 202~203쪽).

58) 吳宗祿, 〈朝鮮初期의 邊鎭防衛와 兵馬僉使·萬戶〉(《歷史學報》 123, 1989).

59) 《高麗史》 권 135, 列傳 48, 신우 9년 8월.

60) 《高麗史》 권 58, 志 12, 地理 3, 東界 咸州.

였다. 동북면에서도 함주·安北(北靑州) 등 일부 지역은 공민왕 18년에 익군이 설치되고 이어서 국경지대인 북청주와 端州에 설치된 만호부를 중심으로 짜임새를 갖추어 간 것으로 보인다. 그러나 익군체제가 서북면만큼 폭 넓게 짜여지지는 못하였다.⁶¹⁾

익군을 관할하는 각 의의 천호는 토착 유력자로 임명되었고, 만호에는 중앙의 주요 관직자로 임명되는 만호와 토착 유력자로 임명되는 만호의 두 부류가 있었다.⁶²⁾ 만호부를 관할하여 지휘권을 행사한 것은 전자의 만호로서, 홍건적 등의 침입을 막기 위해 중앙의 고위 장수로 임명했던 안주·서경 등지의 만호부 만호의 계통을 잇고 있다. 이들은 구자에 파견된 장교들을 지휘하여 국방을 맡는 한편, 적의 침략이 일어나면 도통사나 원수의 지휘 아래 관할 군사력을 지휘하여 전투에 임하였다. 그런데 우왕대에 이르러서는 양계, 특히 서북면에 설치되었던 만호부는 軍翼道로 바뀌어 이를 단위로 원수가 파견되어 익군을 지휘하는 변화가 일어났다. 이에 따라 서북면의 익군체제가 크게 무너지지 않고 조선이 건국될 무렵까지 유지되었던 것으로 보인다. 이에 비해 동북면에서는 우왕연간에 이미 익군조직이 상당 부분 훼손되어 있었다.⁶³⁾

이러한 사정에서 양계의 도순문사는 군사지휘보다는 군사행정을 담당하며 도내 행정을 총괄하는 직책으로 자리잡아 갔다. 서북면에서는 공민왕 때부터 도순문사는 서경에, 도내 군사를 총지휘하는 장수는 안주에 위치하였으며, 동북면 도순문사는 和寧府를 都巡問使營으로 하여 도내 행정을 총괄하면서 북쪽의 단주·북청주 만호부를 통한 국방을 지원하였다. 이에 따라 남방 5도의 안렴사가 격상되어 都觀察黜陟使로 바뀔 때 양계의 도순문사는 하삼도 도순문사와는 달리 都觀察黜陟使兼兵馬都節制使로 직함이 바뀌었다가 복원되는 과정을 밟았다.⁶⁴⁾

서해도와 교주도·강릉도에는 도순문사가 파견된 예가 없지 않으나 제도

61) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 233~234쪽.

62) 吳宗祿, 앞의 글(1989) 참조.

63) 吳宗祿, 앞의 글(1991) 참조.

64) 吳宗祿, 〈朝鮮初期 兵馬節度使制의 成立과 運用(上)〉(《震檀學報》 59, 1985), 88쪽.

화되지는 않았으며, 우왕연간에는 필요할 경우 원수가 파견되어 국방을 맡았다. 交州·江陵道에는 일반적으로 교주도, 강릉도 각각을 단위로 원수가 파견되었지만 유사시의 군사 운용에서는 교주·강릉도 또는 교주·강릉·朔方道가 하나의 단위가 되기도 했다. 이에 비해 경기에는 별다른 군사력이 없었으며, 적이 개경 부근에까지 이르면 도통사가 원수들을 통해 개경 5부 坊里軍과 각 도의 시위군을 거느리고 출진하였다.⁶⁵⁾

우왕대 이후 왜구 방어에 큰 공을 세운 것은 수군이다. 수군은 海道水軍과 各道水軍으로 나뉘어 편성되어 있었다. 공민왕대에는 捕倭使 또는 倭賊追捕使 등을 두어 수군을 거느리고 경기를 중심으로 서해안 일대의 왜구를 막도록 했었는데, 동왕 23년(1374) 李禧와 鄭地의 수군 강화 주장을 수용하여 양광도와 전라도의 수군을 재건할 때⁶⁶⁾ 포왜사 등이 거느리던 수군이 해도수군으로 재건된 것으로 짐작된다. 해도수군의 거점은 개경의 입구에 위치한 江華와 喬桐이었으며, 전국의 바다를 작전권으로 삼아 활동하였다. 그 최고 지휘권은 海道都統使에게 있었으나 실제 지휘권은 3명의 海道元帥에게 있었다. 우왕 3년(1377) 해도원수 孫光裕가 강화에서 왜구에 대패하여 해도수군의 전함 대부분이 소실되자 최영이 곧바로 僧徒 2,000여 명·船匠 100여 명을 징발해 800여 척의 전함을 다시 만든 바 있다.⁶⁷⁾ 우왕 6년에는 羅州·木浦 지역의 정예 수군을 추쇄, 교동과 강화에 배치하여 해도수군의 병력이 증강되었다.⁶⁸⁾ 2년 뒤 최영은 다시 승려를 동원하여 거함 130여 척을 만들어서 전국의 요충지에 배치하였으며, 이로부터 각 도의 수군도 전보다 강화되어 왜구 방어에 큰 효과를 볼 수 있었다.⁶⁹⁾ 각 도 수군의 도별 지휘권은 도순문사가 가졌지만 실제 수군을 통할한 것은 水軍都萬戶·萬戶·千戶와 領船頭目 등이었다.⁷⁰⁾

65) 吳宗祿, 앞의 글(1991), 245~249쪽.

66) 《高麗史》권 83, 志 37, 兵 3, 船軍 공민왕 23년 정월.

67) 《高麗史》권 113, 列傳 26, 崔瑩.

68) 《太宗實錄》권 3, 태종 2년 2월 무오.

《世宗實錄地理志》권 148, 京畿 江華都護府 長番水軍.

69) 《高麗史》권 113, 列傳 26, 崔瑩.

70) 李載堉, 〈朝鮮初期의 水軍〉(《韓國史研究》5, 1970; 《朝鮮初期社會構造研究》, 一潮閣, 1984, 115쪽).

지방군제 또한 위화도회군 이후 큰 변화를 겪게 되었다. 그 동안 하삼도를 중심으로 발달해온 도 단위 지방군제의 핵심인 도순문사를 개편하여 창왕 원년(1389)에는 전임 지휘관인 都節制使를 설치하고 각 도 도절제사가 도내에 파견되는 절제사와 병마사, 만호 등 육군과 수군의 지휘관을 지휘하여 국방을 전담토록 하였다.⁷¹⁾ 이는 중앙 시위군을 지휘하는 직책과 각 도의 국방 책임자를 구분한 조치이기도 하여서 이어서 진행된 三軍都摠制府 설치를 통한 元帥制 정리와 맥을 같이하는 변화였으나, 도절제사가 제도적으로 내용을 갖추게 되는 것은 새 왕조가 건설된 다음의 일이었다.

〈吳宗祿〉

2. 권문세족과 신진사대부

1) 권문세족의 성립과 그 성격

무신란 이후 문신 중심의 폐쇄적 문벌지배체제가 와해되면서 고려 후기에는 여러 갈래의 출신기반을 갖는 인물들이 지배세력으로 등장하고 있었다. 이는 무신의 권력 장악, 몽고와의 장기간 전쟁에 따른 在地세력의 이동과 몰락, 외세 종속구조의 지속 등에 말미암는 것이었다. 이들 지배세력 가운데는 당대에 권력층으로 부상하거나 지속적으로 관료를 배출하여 문벌을 형성한 부류들이 있었다. 그 동안 이들을 權門世族으로 지칭하고 그 성립과정과 내적 구성, 그리고 역사적 성격을 규정하여 왔다. 즉 고려 후기 권문세족은 농장을 형성한 대토지소유자들로서, 관료진출도 과거보다는 음서에 의존하는 등 문학적·유교적 소양과는 거리가 먼 非文非儒的 성향의 소유자들이었고, 元과 결탁하거나 도평의사사를 장악하여 권력을 행사함으로써 이 시기 왕권은 상대적으로 약화될 수밖에 없었던 것으로 이해되었다. 그럼에도 권문세족은 원이 고려의 자주성을 말살하려 했을 때 이에 저항하는 등 고려의 독립

71) 吳宗祿, 앞의 글(1985), 80쪽.

을 유지하려 노력했으며, 권력 행사도 관료로 진출하여 정치기구를 매개로 하고 있었다는 점에서 고려 전기의 문벌귀족에 비해서는 관료적 성격을 지닌 보다 발전된 형태의 지배세력이었던 것으로 규정되었다.¹⁾

권문세족에 대한 이같은 범주 설정과 성격 규정은 이를 新興士大夫와²⁾ 차별화시켜, 고려 후기 정치사를 이들 사이의 세력관계와 정치과정으로 이해하고자 하는 데 목적이 있었던 것으로 보인다. 즉 권문세족을 집권세력, 신흥사대부를 현실 비판세력으로 설정하여 고려 후기 정치체제와 권력구조 속에서 이들의 위상과 정치적 대응방식을 중심으로 이 시기 정치사를 새롭게 구성하고자 한 것이었다. 나아가 여말에 이르기까지 지배세력의 구성 범주와 성향의 변화를 드러내어, 조선 건국과정에서 지배세력의 교체와 변화의 폭이 컸음을 강조하기 위한 것이기도 했다.

이처럼 권문세족과 사대부의 활동에 초점을 맞춰 정치사를 구성해냄으로써 고려 후기 정치와 사회를 체계적으로 이해할 수 있는 바탕이 마련되었으며, 여말선초 사회변동의 내용과 성격을 보다 더 뚜렷이 부각시킬 수 있었다. 이후 권문세족과 사대부의 이같은 이해방식은 정치사의 서술뿐만 아니라, 사회·경제·사상·문학·예술사의 연구에도 그대로 반영되어 정형화되고 있을 정도이다.

그러나 1980년대 이후 권문세족과 사대부에 대한 재검토가 이루어지게 되면서,³⁾ 권문세족과 관련해서는 그 개념상 혼란의 소지가 있다고 지적되는

1) 권문세족의 성립 문제와 성격 규정에 대하여는 다음의 연구가 참고된다.

閔賢九, <高麗後期 權門世族의 成立>(《湖南文化研究》6, 全南大, 1974).

——, <高麗後期の 權門世族>(《한국사》8, 국사편찬위원회, 1974).

2) 이 시기 사대부 연구 성과는 李佑成, <高麗朝의 「吏」에 대하여>(《歷史學報》23, 1964) 및 金潤坤, <新興士大夫의 擡頭>(《한국사》8) 참조.

3) 권문세족과 사대부에 대한 종래의 이해방식을 재검토하는 과정에서는 이들 정치세력의 범주설정과 성격규정, 사대부의 등장시기, 조선 건국과정에서의 지배세력 교체문제 등에 대한 새로운 견해가 제시되었다. 이상과 같은 권문세족과 사대부에 대한 문제제기와 논쟁에 대해서는 다음과 같은 연구가 있다.

金光哲, <高麗後期 世族層과 그 動向에 관한 研究>(東亞大 博士學位論文, 1988 ; <高麗後期 世族層研究>, 東亞大 出版部, 1991).

金塘澤, <忠宣王의 復位敎書에 보이는 ‘宰相之宗’에 대하여 —소위 ‘權門世族’의 구성분자와 관련하여>(《歷史學報》131, 1991).

이익주, <고려후기 사대부와 권문세족에 대한 새로운 이해(서평)>(《역사와 현

가운데,⁴⁾ ‘權門’과 ‘世族’은 그 지칭하는 대상을 달리해야 한다는 문제제기가 있었다. 즉 권문은 원간섭기 국왕 측근세력을 포함하여 가문배경에 관계없이 권력층이 된 부류를 지칭하는 것이라면, 세족은 당시 사회적 지위를 누리고 있던 문벌가문을 지칭하는 것이었기 때문에 고려 후기 사회세력으로서의 최고 지배층을 굳이 개념화하려면 이를 ‘세족’으로 지칭하는 것이 타당하다는 견해가 제시되었다.⁵⁾ 뿐만 아니라 그 동안 권문세족 성립의 주요한 근거로 삼아온 충선왕 복위교서의 ‘宰相之宗’도 사대부 가문으로 보아야 한다는 지적이 있었다.⁶⁾

권문과 세족을 이렇게 구분할 때 지금까지 사용해 왔던 권문세족은 권문과 세족을 모두 지칭하는 것으로 볼 수도 있고, 권문층인 세족, 곧 문벌가문의 권력층으로서의 성격을 강조한 지칭으로도 볼 수 있다. 전자의 경우라면 그 대상과 범주를 문벌가문으로만 한정할 수 없을 것이며, 권문과 세족 어디에 초점을 맞추느냐에 따라 그 성격 규정도 다르게 될 것이다. 후자의 의미로 사용한다면 굳이 권문을 붙일 필요없이 세족으로 지칭하면 그만일 것이다. 이제 이 글에서는 권문세족에 대한 이상과 같은 문제제기를 수용하여 고려 후기 지배세력 가운데 문벌가문을 세족으로 지칭하고, 이들 세족층의 형성과 그 특징, 당시 권력구조에서의 지위 및 권문과의 관계, 사회모순에 대한 대응방식 등을 밝혀 이들이 갖는 역사적 성격을 파악하고자 한다.

실》8, 한국역사연구회, 1992).

고려말 정치사연구반, <고려말 정치사 연구동향>(《역사와 현실》12, 1994).

- 4) 朴天植은 ‘권문세족’을 편의적으로 사용하는 데는 그 개념상의 혼란이 적지 않다고 지적하면서, 세족은 附元期 이전부터 공신가문을 형성하여온 가계나 가문을 지칭하며, 權門勢家は 부원 官歷 또는 元室과의 혼인을 배경으로 한 별족으로 규정하였다(朴天植, <朝鮮建國의 政治勢力研究(下)>, 《全北史學》9, 1985, 4~10쪽). 세족을 공신가문으로, 권문을 부원세력으로만 한정한 것은 문제가 있지만, 문벌(세족)과 권문을 구분하고 있음이 주목된다. 한편 李益柱는 충렬왕대 정치세력을 국왕측근세력·권문세족·신진관료·부원세력 등으로 구분하고 측근세력을 당시 최고 권력층으로, 권문세족을 문벌가문으로 설정하였다. 국왕측근세력을 권문으로 설정하지는 않았지만, 이를 문벌가문과 차별화시키고 있다(李益柱, <高麗 忠烈王代의 政治狀況과 政治勢力의 性格>, 《韓國史論》18, 서울대, 1988, 157~158쪽).

- 5) 金光哲, <「權門」「世族」의 用例>(앞의 책, 1991), 36~47쪽.

- 6) 金塘澤, 앞의 글, 23~29쪽.

(1) 세족층의 형성과 그 특징

고려 후기 지배세력 가운데는 유력한 문벌로 성장한 가문들이 있었다. 이들은 家勢를 신장시킨 방법이나 문벌로 등장한 시기가 가문에 따라 조금씩 달랐다는 점에서, 이를 몇 가지 유형으로 분류해 볼 수 있을 것이다.⁷⁾ 우선 고려 전기부터 문벌로 성장하여 무신집권기에도 여전히 그 사회적 지위를 누렸던 가문들이 있다.⁸⁾ 이들이 무신집권기에도 계속 가세를 유지할 수 있었던 것은 가문 내 인물이 무신정권에 의해 충직한 문신으로 인정되었거나 무신들과 혼인관계, 친교를 맺어 무신정권의 탄압으로부터 벗어날 수 있었기 때문에 가능하였다.⁹⁾ 특히 최씨정권이 통치기반을 다지기 위하여 문벌과의 혼인에 주력함으로써 문벌가문은 이러한 관계를 활용하여 지속적으로 관료를 배출할 수 있었다. 그래서 定安任氏·鐵原崔氏·慶州金氏·橫川趙氏 등 문벌가문에서는 이 시기 62명의 宰樞 인물 가운데 1/4을 넘는 16명의 재추급 인물을 배출할 정도였다.¹⁰⁾

한편, 무신집권기에는 과거를 통해 관료로 진출하여 가문의 기반을 다지는 새로운 세력들이 있었다. 이른바 ‘能文能吏’층이 이들이다.¹¹⁾ 문학과 행정실무에 능력을 갖춘 인물을 발탁하려 했던 최씨정권의 인사정책에 따라 진출하게 된 이들은 문벌가문 출신이 아닌 하급관료나 향리의 자제들이 많았다. 무신집권기에 능문능리층의 진출이 두드러지는 것은 물론 무신정권의 지배정책과 관련

7) 閔賢九, 앞의 글(1974a), 38쪽. 閔賢九는 충선왕 복위교서에서 언급한 ‘재상지종’을 고려 후기 권문세족의 전형으로 규정하고 여기에는 ① 고려 전기 이래의 문벌귀족, ② 무신집권시대에 무신으로 득세하여 등장한 가문, ③ 무신란 이후 신관인층으로 대두하여 성장한 가문 및 이와 가까운 경우, ④ 대원관계의 전개를 통하여 등장한 가문 등으로 구성되어 있다고 보았다. 이러한 분류는 충선왕대까지 세족의 갈래를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

8) 고려 전기에 이미 문벌가문으로 성장하여 고려 후기에도 여전히 관료를 배출하면서 그 지위를 누리고 있던 가문으로는 慶州金氏·定安任氏·慶源李氏·坡平尹氏·海州崔氏·鐵原崔氏·淸州李氏·黃驪閔氏·孔巖許氏 등이 있다.

9) 金毅圭, 〈高麗武人政權期 文士의 政治活動〉(《韓沽昞博士停年紀念史學論叢》, 知識産業社, 1981), 282~287쪽.

10) 金塘澤, 〈崔氏政權과 文人〉(《高麗武人政權研究》, 새문社, 1987), 135쪽.

11) 무신집권기 능문능리층에 대해서는 李佑成, 앞의 글 및 趙仁成, 〈崔瑀政權下の 文翰官—“能文”·“能吏”의 人事기준을 중심으로—〉(《東亞研究》6, 西江大, 1985) 참조.

을 갖는 것이었다. 정권의 안정을 위해서 지방세력의 지지와 협조가 필요했던¹²⁾ 최씨정권은 이들을 승선직이나 대간직에 임명하여 銓注權 행사를 합리화시키고 정권 유지를 뒷받침하게 하였다. 이리하여 무신집권기 능문능리층의 가문은 지속적으로 관료를 배출하면서 세족으로 성장할 수 있는 기반을 다져갔다.

무신집권기 최고의 가문은 집정무인 자신들의 가문이었다. 무신정권 초기에는 정권이 자주 교체됨으로써 집정무인이 그들의 가문을 성장시키는 데는 한계가 있었다. 그러나 4대에 걸쳐 집권한 최충헌의 牛峰崔氏 가문은 그 권력의 행사에 있어서 권문이었음은 물론, 가세 역시 문벌적 지위를 확보하고 있었다.¹³⁾ 뿐만 아니라 무신집권기에는 비록 집정무인의 지위에 있지는 않았으나 하더라도 무반에서 출신하여 가세를 신장시킨 부류들이 있었다. 이들은 무반 출신이 득세할 수 있는 정치적·사회적 여건이 조성되고 있는 터에, 몽고와의 전쟁 등 외세의 침탈에 대비해야 하는 시대 상황이 전개됨에 따라 무장으로 활약하면서 그들의 가문을 문벌로 성장시킬 수 있었다.

예컨대 彦陽金氏 金就礪는 거란의 침입을 격퇴하고 몽고와의 전쟁에서 공을 세워 시중직에 오르는 등 고위직을 역임함으로써¹⁴⁾ 가세를 신장시킬 수 있었다. 平康蔡氏 蔡松年은 몽고 침입 때 대장군으로 활약하면서 무공을 세워 平章事가 되고¹⁵⁾ 가문의 기반을 닦았다. 安東金氏 金方慶의 경우도 몽고와의 전쟁, 삼별초 항쟁의 진압과 일본정벌에 참여하여 두각을 나타낼 수 있었고¹⁶⁾ 그것이 그의 가문을 문벌로 성장시키는 계기가 되었다.

원간섭기의 전개와 함께 무신집권기에 침체를 면치 못했던 가문이 다시 가세를 회복하여 세족으로 성장하거나 새로운 가문들이 문벌로 등장함으로써 세족층의 폭이 넓혀지고 있었다. 무신집권기에는 상당수의 가문이 가세의 침체를 면치 못했다. 이렇게 쇠락해간 가문들은 무신집권기가 끝나도 대부분 가세를 회복할 수 없었다.¹⁷⁾ 그러나 原州元氏와 淸州郭氏처럼 무신정권 붕괴 후

12) 姜芝嫣, 〈高麗 高宗朝 科擧及第者의 政治的 性格〉(《白山學報》 33, 1986), 134~136쪽.

13) 李慶喜, 〈崔忠獻家門 研究〉(《釜山女大史學》 5, 1987).

14) 《高麗史》 권 103, 列傳 16, 金就礪.

15) 《高麗史》 권 102, 列傳 15, 蔡松年.

16) 《高麗史》 권 104, 列傳 17, 金方慶.

가세를 회복하고 특히 원간섭기 이후에는 지속적으로 관료를 배출하여 세족으로서의 지위를 회복한 경우도 있었다.¹⁸⁾ 光州金氏와 淸州鄭氏는 무신집권기에 土姓吏族에서 무반으로 출사한 후, 문반으로 옮겨 관료를 배출하고 있었다. 이 가문에서도 원간섭기 이후 여러 명의 과거합격자와 고위 관료를 지속적으로 배출하여 세족으로 성장하였다.¹⁹⁾

원간섭기에 고려국왕은 원의 지원을 받아 왕위를 유지하는 한편, 끊임없이 왕권강화를 꾀하고 있었다. 이 과정에서 새로운 권력층이 등장하게 된다. 국왕 측근세력이 이들로서 이들은 몽고어 譯官, 원 공주의 怯憐口, 內僚, 宦官, 鷹坊관계자, 侍從臣 등으로 활동하면서 국왕의 嬖幸이 되어 막강한 권력을 행사하였다.²⁰⁾ 물론 측근세력 모두가 그들의 가문을 세족으로 성장시킬 수 있었던 것은 아니었다. 당대에 권문으로 등장했으나 관료배출을 지속시키지 못하여 쇠락한 경우도 많았기 때문이다. 그러나 平壤趙氏·高興柳氏·漆原尹氏·瑞原廉氏·海平尹氏 등은 그 출신 인물이 국왕 측근세력으로 활동하여 권력층이 됨으로써 세족으로서의 기반을 다질 수 있었다.

평양 조씨 趙仁規는 몽고어 역관으로 출신하여 충렬왕을 수행하면서 권력층으로 부상하였다.²¹⁾ 그는 수상직을 역임하는 등 정계의 중심인물로 활동하였고, 그의 여러 아들도 고위직을 역임하였으며, 충선왕비 趙妃는 그의 딸이었다.²²⁾ 고흥 유씨 柳淸臣은 部曲吏 출신으로서 그 역시 몽고어를 잘하여 충렬왕 측근세력이 되었으며, 충렬·충선왕대에 걸쳐 고위직을 역임하였다. 고흥 유씨는 그가 심왕파에 가담하고 立省策動에 연루되어 타격을 받음으로써 가문이 번성하지는 않았으나, 아들 攸基와 손자 濯이 모두 고위직을 역임하여 세

17) 이 점에 대해서는 李樹健, 〈高麗後期 支配勢力과 土姓〉(《韓國中世社會史研究》, 一潮閣, 1984), 344~345쪽 〈표 6-9〉 高麗時代 名門巨族의 消長表 참조.

18) 金光哲, 앞의 책(1991), 80~82쪽.

19) 李樹健, 〈高麗前期 土姓研究〉(《大丘史學》 14, 1978; 앞의 책, 286쪽·324쪽). 金光哲, 위의 책, 125쪽.

20) 李起男, 〈忠宣王의 改革과 詞林院의 設置〉(《歷史學報》 52, 1971), 62~67쪽. 李益柱, 앞의 글(1988), 188~203쪽. 金光哲, 위의 책, 144~152쪽.

21) 《高麗史》 권 105, 列傳 18, 趙仁規.

22) 평양 조씨에 대한 가문 분석은 閔賢九, 〈趙仁規와 그의 家門(上·中)〉(《震檀學報》 41·43, 1976) 참조.

족으로 성장할 수 있었다.²³⁾ 칠원 윤씨 尹秀는 충렬왕대에 鷹坊使로 활동하면서 국왕 측근세력이 되어 가세를 신장시켰고, 그의 손자 桓이 공민왕대에 侍中을 역임하여²⁴⁾ 그의 가문을 세족의 지위에 오르게 하였다. 서원 염씨의 경우는 고려 전기에 문벌로서의 가세를 유지하고 있었으나 최씨정권기에 타격을 받아 침체한 상태에 있었는데, 충렬왕의 측근세력으로 활동했던 廉承益에 의해 가세가 회복되어²⁵⁾ 이후 세족으로 등장하게 된다. 동북 오씨도 이미 무신 집권기부터 관료를 배출해 왔으나, 吳潛이 충렬왕 측근세력이 됨으로써 가세를 신장시켜 세족이 될 수 있는 기반을 마련하였다.²⁶⁾ 해평 윤씨 역시 고종대부터 관료를 배출하기 시작하여 원간섭기 말에 세족으로 성장하는데, 이는 충숙왕과 충혜왕의 측근세력이었던 尹碩의 활약이 결정적인 계기가 되었다.²⁷⁾

한편 고려 후기 세족가문 가운데에는 원간섭기 초에 비로소 관료를 배출하기 시작한 가문이 상당수 있었다. 慶州李氏·順興安氏·星州李氏·丹陽禹氏·固城李氏·韓山李氏가 대표적인 경우이다.²⁸⁾ 이들은 원간섭기 이후 주로 科擧를 통해 지속적으로 관료를 배출하여 여말에 가서는 세족으로 성장하게 된다. 이들 가문이 문벌로 성장하는 것은 물론 과거출신 관료의 지속적인 배출과 고위직 진출에 있었지만, 그 출신 인물들이 원간섭기 권력구조에 일정하게 순응해 간 결과이기도 하다. 즉 원간섭기 왕권강화의 일환으로 추진되고 있었던 측근정치 아래에서, 이들은 국왕의 측근기구에 참여하는 등 왕권강화에 협조하고 국왕 측근세력인 嬖幸과 타협하면서 그 지위를 유지하여²⁹⁾ 가세를 신장시킬 수 있었다.

이상과 같이 고려 후기 세족층에 해당하는 가문들이 문벌로 등장한 시기와 유형은 가문에 따라 조금씩 달랐다. 무신집권기에 이미 문벌로 등장한 가문이 있는가 하면, 무신집권기 때부터 관료를 배출하다가 원간섭기 초에 세

23) 《高麗史》 권 125, 列傳 38, 姦臣 1, 柳淸臣.

24) 《高麗史》 권 114, 列傳 27, 尹桓 및 권 124, 列傳 37, 嬖幸 2, 尹秀.

25) 《高麗史》 권 123, 列傳 36, 嬖幸 1, 廉承益.

26) 《高麗史》 권 125, 列傳 38, 姦臣 1, 吳潛.

27) 《高麗史》 권 124, 列傳 37, 嬖幸 2, 尹碩.

28) 이들 가문의 가계 분석은 高惠玲, 〈李仁任政權에 대한 一考察〉(《歷史學報》 91, 1981); 李樹健, 앞의 책; 金光哲, 앞의 책(1991) 참조.

29) 李益柱, 앞의 글(1988), 203~219쪽.

족으로 성장한 가문도 있었고, 여말에 가서야 비로소 세족이 된 가문도 있기 때문이다.³⁰⁾ 이들이 세족으로 성장할 수 있었던 기반이나 가세를 신장시키는 방법도 다양하였다. 이미 확보한 문벌적 지위를 지속시킨 경우가 있고, 무신 집권기 또는 원간섭기에 관료배출을 집중시켜 세족으로 성장한 가문이 많았으며, 무반에서 출신하여 전공을 세웠거나 국왕 측근세력으로 활동하면서 가세를 신장시켜 세족이 된 가문들이 있었다.

고려 후기 세족의 지위를 유지하고 있던 가문은 그 씨족 전체라기보다는 그 가운데 특정의 가계에 한정되는 것이었다. 동일 씨족이라 하더라도 여전히 吏族으로 남아 있는 가계도 있었고,³¹⁾ 관료를 배출하고 있기는 하지만 아직 한미한 수준의 가계도 있었다. 뿐만 아니라 가문에 따라서는 같은 가문 안의 여러 가계가 세족이 된 경우도 있었다. 예컨대 황려 민씨는 閔令謨 이후 그 아들인 湜과 公桂의 가계로 분화되면서 모두 세족이 되었고, 안동 권씨도 守平和 守洪의 가계가 세족으로 성장하였으며, 남양 홍씨는 斯胤과 大純의 가계, 전주 최씨는 甫淳과 正臣의 가계, 광주 김씨는 鏡亮과 鍊의 가계, 경주 이씨는 瑱과 世基의 가계, 순흥 안씨는 珣과 碩의 가계가 모두 세족이 되었다.³²⁾

고려 후기 세족이 문벌로서의 사회적 지위를 누리는 데 가장 기본적인 조건은 지속적인 관료 배출이었다. 여기에서 지속적인 관료 배출이라 할 때 그 세대수를 대체로 3대 이상의 기간을 상정하고 있다.³³⁾ 3대 이상이라는 것이

30) 세족층의 등장 시기가 이처럼 가문에 따라 달랐지만, 그 구성적 특징과 성격을 고려할 때 그 뚜렷한 모습을 드러내는 시기는 원의 종속구조가 본격화 되는 14세기 초에서 찾을 수 있다. 충선왕이 복위한 해(1308)에 발표한 교서에서 ‘재상 지종’을 언급한 것은 여러 가지 정치적 목적을 가지고 있었고, 그 가문의 성격에 대해서도 논란의 소지가 있지만, 이들 가문이 고려 후기 세족층의 전형적인 모습을 보여주고 있는 것으로 이해하여도 좋을 것이다. 이 점에 대해서는 閔賢九, 앞의 글(1974) 및 金塘澤, 앞의 글(1991) 참조.

31) 예컨대 안동 권씨의 경우 適의 가계는 고려 중기부터 관료를 배출하기 시작했고, 守平의 가계는 무신집권기부터 관료를 배출하여 고려 후기 세족 가문으로 성장하지만, 다른 가계는 여말에 이르기까지 여전히 안동지방의 이족으로 남아 있었다(李樹健, 〈嶺南士林派 形成의 社會的 基盤〉, 《嶺南士林派의 形成》, 嶺南大出版部, 1979, 52~55쪽).

32) 金光哲, 앞의 책(1991), 別表 1 高麗後期 世族家門의 世系圖 참조.

33) 李泰鎮, 〈15세기 後半期の ‘鉅族’과 名族意識〉(《韓國史論》3, 서울대, 1976), 253~255쪽.

물론 당시 법제화된 것은 아니었지만, 墓誌銘이나 科擧榜目, 戶口式의 작성에서 그 가계를 주로 증조대까지 기본적으로 밝히고 있는 것을 볼 때, 당시 가계의 내용을 파악함에 있어 3대 이상이라는 것이 하나의 기준 또는 관례화되어 있었던 것으로 보인다.

세족이 되기 위해서는 어느 정도 고위직 관료의 배출이 필요하였다. 만일 하급 관료를 배출하는 데 그친 가문이라면 3대 이상 지속적으로 관료를 배출하였다 하더라도 그 가문이 세족으로서 사회적 지위를 누리기는 어려웠을 것이다. 이러한 점에서 고려시대 官階에서 중요한 계선이 되고 있었던 5품 이상의 관료배출을 세족의 요건으로 상정할 수 있을 것이며, 수상직을 비롯하여 재추급 인물의 배출 또한 세족으로 성장하는 데 중요한 요소가 되었을 것으로 생각한다.³⁴⁾

세족의 기준을 이렇게 설정할 때 여기에 해당하는 가문은 40여 개 정도 확인할 수 있다.³⁵⁾ 고려 후기 세족층의 특징을 이해하기 위하여 우선 여기에 해당하는 가문과 시기별 관료 배출 정도를 표로 제시하면 다음 <표>와 같다.³⁶⁾

朴龍雲, <高麗 家産官僚制說과 貴族制說에 대한 검토> (《史叢》 21·22, 高麗大 1977; 《高麗時代 臺諫制度研究》, 一志社, 1980, 313~314쪽).

許興植, <高麗의 科擧와 門蔭制度와의 비교> (《韓國史研究》 27, 1979; 《高麗科擧制度史研究》, 一潮閣, 1981, 227쪽).

- 34) 문벌 형성의 요건으로 세대수보다 출세한 인물의 배출에 비중을 두는 견해가 있기도 하다(金龍善, <高麗門閥의 構成要件과 家系>, 《韓國史研究》 93, 1996, 9~13쪽).

- 35) 李樹健, 앞의 책(1984), 344~345쪽.
金光哲, 앞의 책(1991), 96~97쪽.

- 36) 이 <표>는 각 가문의 族譜를 바탕으로 하고, 다음의 연구에서 제시한 世系圖의 내용을 참고하여 작성되었다. 여기에서 관료 수는 史書에서 관료로 활동했던 것이 확인된 인물들만 포함시켰다. 그러므로 실제 각 가문의 관료 수는 더 많았을 가능성이 있다.

朴龍雲, <高麗時代의 海州崔氏와 坡平尹氏 家門分析> (《白山學報》 23, 1977).

——, <高麗時代의 定安任氏·鐵原崔氏·孔岩許氏 家門分析> (《韓國史論叢》 3, 誠信女大, 1978).

李萬烈, <高麗 慶源李氏家門의 展開過程> (《韓國學報》 21, 1980).

高惠玲, 앞의 글, <표 1> 李仁任의 家系.

李樹健, 위의 책, 344~345쪽 <표 6-9> 高麗時代 名門巨族의 消長表.

閔賢九, <閔漬와 李齊賢> (《李丙燾博士九旬紀念 韓國史學論叢》, 知識産業社, 1987), <표 2> 驪興閔氏家系表.

아래 <표>를 통해 알 수 있듯이 우선 세족의 본관지별 분포는 경상도가 가장 많고, 전라도·경기도·충청도 순으로 나타나고 있다. 경기도의 경우는 파평 윤씨 등 전기의 문벌가문이 다수를 차지하고 있어, 고려 후기에 비로소 세족으로 등장한 가문의 본관지는 三南지방이 절대적 우세를 보이고 있었다. 전기의 문벌가문이 近畿지방 출신이 많았던 것에 비하면 대조적이라 하겠다.

<표> 고려 후기 세족과 관료 배출 현황

時期 姓貫	원종말- 충렬왕	충선- 충정왕	공민왕 이후	총 계	時期 姓貫	원종말- 충렬왕	충선- 충정왕	공민왕 이후	총 계
海州崔氏	3	2	2	7	光州金氏	5	8	12	25
坡平尹氏	2	9	10	21	益山李氏	2	2	1	5
定安任氏	2	0	1	3	平壤趙氏	2	6	9	17
鐵原崔氏	7	2	3	12	羅州羅氏	1	1	1	3
孔巖許氏	3	6	11	20	晋州柳氏	2	3	8	13
慶源李氏	1	0	3	4	海平尹氏	1	4	8	13
慶州金氏	4	1	2	7	瑞原廉氏	2	1	7	10
彦陽金氏	4	4	2	10	陝川李氏	3	2	0	5
淸州李氏	1	1	2	4	淳昌薛氏	1	2	2	5
竹山朴氏	1	2	7	10	幸州奇氏	2	4	0	6
平康蔡氏	3	3	3	9	同福吳氏	1	6	1	8
黃驪閔氏	2	4	12	18	固城李氏	1	3	7	11
橫川趙氏	1	2	1	4	淸州慶氏	0	1	4	5
文化柳氏	2	3	5	10	高興柳氏	0	2	1	3
安東金氏	4	5	11	20	漆原尹氏	1	2	1	4
安東權氏	1	6	20	27	陽城李氏	0	1	4	5
南陽洪氏	3	9	18	30	慶州李氏	1	6	21	28
茂松庾氏	3	0	0	3	順興安氏	2	6	9	17
全州崔氏	2	3	11	16	德水李氏	2	1	2	5
礪山宋氏	6	0	3	9	韓山李氏	1	1	3	5
原州元氏	1	4	5	10	丹陽禹氏	1	2	10	13
淸州韓氏	1	3	11	15	星州李氏	0	1	13	14
淸州鄭氏	1	3	5	9					
淸州郭氏	2	4	6	12	계	91	141	278	510

金光哲, 위의 책, 別表 1 高麗後期 世族家門의 世系圖.

이는 후기로 내려올수록 삼남지방의 토성이 끊임없이 관료를 배출한 결과이기도 하지만,³⁷⁾ 여러 차례에 걸친 전쟁으로 말미암아 이러한 현상이 나타나게 된 것으로 이해할 수 있다. 즉 고려시대 장기간의 전쟁으로 가장 피해가 컸던 지역은 근기지방으로서 이 지역의 吏族들은 본관과 거주지를 떠날 수밖에 없었을 것이고, 이것이 후기로 내려올수록 관료 배출을 저조하게 한 요인으로 작용하였던 것이다.³⁸⁾

고려 후기 세족의 관료 배출은 가문에 따라 그 규모면에서 차이를 보이고 있다. 그 차이는 세족의 성쇠를 좌우하는 것이었다. 앞의 <표>에서 드러나고 있듯이 파평 윤씨 등 24개 가문은 10명 이상의 고위 관료를 배출하면서 세족으로서의 면모를 뚜렷이 보여주고 있다. 특히 파평 윤씨·공암 허씨·안동 김씨·안동 권씨·남양 홍씨·광주 김씨·경주 이씨 등 7개 가문에서는 재상급 인물을 포함하여 20명 이상의 고위관료를 배출하여 고려 후기 대표적인 세족으로서의 지위를 확보하고 있었다. 반면에 칠원 윤씨·고흥 유씨와 같이 3대 이상에 걸쳐 재상급 인물을 배출했으면서도 많은 수의 관료를 배출하지 못했거나, 정안 임씨·무송 유씨·횡천 조씨·합천 이씨·익산 이씨·행주 기씨·동북 오씨와 같이 원간섭기에는 관료 배출이 활발하다가 여말에 이를수록 저조한 경우도 있다. 이들은 이후 세족으로서의 가세 유지가 어려웠을 것으로 보인다.

고려 후기 세족의 관료 배출은 전 기간에 걸쳐 고른 분포를 보이고 있지만, 가문에 따라서는 시기별로 편차가 있었다. 대체로 세족층 모두가 공민왕대 이후에 관료 배출을 집중시키고 있는 것이 특징이기도 하다. 그 가운데서도 황려 민씨·안동 권씨·전주 최씨·청주 한씨·서원 염씨·고성 이씨·경주 이씨·단양 우씨·성주 이씨 등은 그 이전에 비해 공민왕대 이후에 배 이상의 관료를 배출하였다. 이러한 현상이 나타나게 된 것은 당시 정치상황이 이들 가문에 유리하게 작용했거나 과거 합격자를 많이 배출한 것이 그

37) 李樹健, 위의 책, 344쪽.

38) 許興植, <高麗時代의 本과 居住地> (《高麗社會史研究》, 亞細亞文化社, 1981), 394~402쪽.

金光哲, <麗蒙戰爭과 在地吏族> (《釜山史學》 12, 釜山史學會, 1987), 60~62쪽.

계기가 되었다고 볼 수 있다.

한편 세족층의 혼인관계도 관료 배출 못지 않게 가문의 사회적 지위를 유지하는 데 크게 작용하였을 것으로 보인다. 세족층은 그들의 가문배경과 비슷한 가문이나 왕실을 대상으로 통혼권을 형성하고 있었다. 예컨대 파평 윤씨는 언양 김씨 등 11개의 세족가문과,³⁹⁾ 철원 최씨는 황려 민씨 등 16개 정도의 세족가문과 혼인관계를 맺었다.⁴⁰⁾ 남양 홍씨의 통혼권은 당시 세족가문을 망라한 것이나 다름없었다. 광주 김씨·청주 정씨·원주 원씨·청주 한씨·안동 권씨·진주 유씨·죽산 박씨·언양 김씨·서원 염씨·파평 윤씨·해평 윤씨·평양 조씨·공암 허씨·문화 유씨·고성 이씨·철원 최씨·성주 이씨·나주 나씨 등 18개의 세족가문과 혼인관계를 맺고 있기 때문이다.⁴¹⁾

세족층은 왕실과도 혼인관계를 맺고 있었다. 원간섭기 이후 고려왕은 왕위를 유지하기 위해 원공주를 왕비에 책봉하는 한편, 다수의 異姓后妃를 두고 있었다. 충렬왕대에서 공민왕대까지의 이들 후비는 12명 정도 확인되고 있다.⁴²⁾ 이 가운데 충숙왕비 壽妃와 충혜왕비 銀川翁主, 공민왕비 定妃를 제외하면 모두 세족출신 왕비들이었다. 즉 언양 김씨·남양 홍씨·평양 조씨·공암 허씨·안동 권씨·파평 윤씨·경주 이씨·서원 염씨 등이 왕비를 배출하고 있었다. 남양 홍씨는 충선왕비 順和院妃, 충숙왕비 明德太后, 충혜왕비 和妃 등 3명의 왕비를 배출할 정도였다. 이처럼 고려 후기 세족층이 모두 왕실과 혼인관계를 맺은 것은 아니었지만, 유력한 가문일수록 왕비를 배출하면서 가세를 신장시키고 있었다.

(2) 고려 후기 권력구조와 세족

원간섭기의 전개와 함께 고려 후기 정치체제는 증서문하성과 상서성이 통합되어 僉議府로 개편되고, 6부가 典理·版圖·軍簿·典法司 등 4사로 통폐합되는 등 큰 변화가 있었다. 충렬왕 5년(1279)에 都兵馬使가 都評議使司로

39) 朴龍雲, 앞의 글(1977), 151쪽.

40) 朴龍雲, 앞의 글(1978), 66쪽.

41) 金光哲, 앞의 책(1991), 別表 1 高麗後期 世族家門의 世系圖 참조.

42) 정용숙, 〈고려 후기의 異姓后妃〉(《고려시대의 后妃》, 민음사, 1992), 295~296쪽.

개편된 것도⁴³⁾ 정치체제상의 뚜렷한 변화의 하나였다. 이는 단순히 명칭의 변경에 그치는 것이 아니라 구조와 기능의 변화 등 개편의 성격을 지니는 것이었다. 도평의사사는 도병마사에 비하여 그 구성이나 기능, 절차에 있어 매우 다른 모습을 보이고 있었다. 도병마사가 필요에 따라 간헐적으로 개최되고 그 기능도 주로 군사관계에 한정되는 제한적인 범위내의 것이었다면, 도평의사사는 상설의 습자기구로서 당시 중대 사안들이 이 기구에서 논의되었다.⁴⁴⁾

도평의사사에는 僉議府·密直司의 재추와 三司의 判事·左右使가 참여하고 있었다. 도병마사 시절에는 그 구성원이 이른바 5宰·7樞에 국한되었던 것에 비하면 그 참여 범위가 확대된 셈이다. 더욱이 고려 후기에는 재추의 수가 증가함으로써 도평의사사에서 합좌하는 인원 수는 계속 늘어났다. 원간 섭기만 하더라도 매 시기 재추의 수는 20~30여 명을 헤아리고 있었고, 여말에 가서는 더욱 늘어나 60~70명이 都堂에서 국정을 논의할 정도였다.⁴⁵⁾ 고려 후기 재추급 인물들은 세족출신이 많았다. 시기에 따라 차이가 있지만, 충선왕 2년(1310)의 인사에서는 19명의 재추 가운데 12명이 세족출신이었다.⁴⁶⁾ 그러므로 고려 후기 도평의사사의 활동은 세족출신 관료들에 의해 주도되고 있었던 것으로 볼 수 있다.

이처럼 도평의사사는 고려 후기 정치체제상에 중요한 정치기구로 자리잡고 있었다. 그런데 도평의사사의 이러한 기능과 지위가 최고 권력기구로서의 성격을 갖는 것이고, 이 때문에 왕권도 제약당할 수밖에 없었던 것으로⁴⁷⁾ 이해할 수 있을지는 의문이다. 고려 후기 권력구조의 특성상 오히려 도평의사사의 권한을 제약할 수 있는 요소가 많았기 때문이다.

고려 후기에는 도평의사사와는 별도로 일부의 특정 인물들로 구성된 必闇

43) 《高麗史節要》권 20, 충렬왕 5년 3월.

44) 고려 후기 도평의사사의 성립과 그 기능에 대해서는 이 책 I 편 1장 1절 〈중앙 통치체제의 변화〉 참조.

45) 《高麗史節要》권 33, 신우 14년 8월.

46) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충선왕 2년 9월 을유.

47) 閔賢九, 앞의 글(1977), 34~39쪽.

邊太燮, 〈高麗의 政治體制와 權力構造〉(《韓國學報》4, 1976), 33~38쪽.

赤[필자적; 비척치]과 같은 국왕 측근기구와 征東行省·萬戶府 등 원간섭기구가 권력기구로 등장하고 있었다. 필자적은 충렬왕 4년(1278), 재추의 수가 많아서 정책을 논의하기가 어렵다는 것을 구실로 설치되었다.⁴⁸⁾ 이 기구에는 일부의 재추를 비롯하여 특정 인물들만 참여하고 있었기 때문에 ‘別廳宰樞’라고도 하였다. 이 때 설치된 필자적은 단순히 직임의 의미만을 지니는 것이 아니라 통치기구로서의 성격을 갖고 있었다. 특히 그 구성원이 궁중에 모여 국가 중대사를 결정하고 있었다는 점에서 이 기구는 충렬왕의 왕권강화를 뒷받침하기 위한 국왕 측근기구로서의 성격을 갖는 것이었다.⁴⁹⁾ 그러므로 필자적이 권력기구로 남아 있는 한, 도평의사사가 그 기능과 권한을 제대로 행사하기는 어려웠을 것이다.

필자적과 같은 권력기구는 원간섭기에는 물론 공민왕대와 우왕대에도 ‘內相’·‘內宰樞’로 지칭되면서 존속되고 있었다.⁵⁰⁾ 원의 간섭에서 벗어났으면서도 내재추와 같은 국왕 측근기구가 여전히 권력기구로 남아 있었던 것이다. 이는 국왕의 왕권강화나 특정세력의 권력독점 등 당시 정치상황과 밀접한 관련을 갖는 것이다. 즉, 공민왕대는 신돈집권기에 왕권을 강화할 목적으로, 우왕대에는 林堅味 등 권력층이 왕명의 출납을 장악하는 등 권력을 독점하기 위해 내재추제가 필요했던 것이다. 내재추는 그 이름이 말해주듯이 궁중에서 국가 중대사를 처리하는 등 권력을 장악하면서 도평의사사의 권한을 제약하고 축소시키는 역할을 담당하고 있었다.⁵¹⁾

충렬왕대에 원의 종속구조가 본격적으로 자리잡게 되면서부터 국내에는 원의 간섭기구가 설치되는가 하면 원과의 관계개선을 통하여 권력을 행사하는 부류들이 나타나게 된다. 원은 부마관계를 통해 고려국왕을 원의 지배에 순응시키면서 국왕을 매개로 하여 고려를 효과적으로 지배하고 있었다.⁵²⁾ 이

48) 《高麗史節要》권 20, 충렬왕 4년 10월.

49) 金光哲, 〈高麗 忠烈王代 政治勢力의 動向—忠烈王 初期 政治勢力의 變化를 중심으로—〉(《論文集》7-1, 昌原大, 1985), 160쪽.

李益柱, 앞의 글(1988), 208~210쪽.

朴龍雲, 〈高麗後期 必闇赤에 대한 검토〉(《李基白先生古稀紀念 韓國史學論叢》, 一潮閣, 1994), 868~872쪽.

50) 《高麗史》권 114, 列傳 27, 吳仁澤 및 권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 林堅味.

51) 閔賢九, 〈辛屯의 執權과 그 政治的 性格(上)〉(《歷史學報》38, 1968), 78~84쪽.

러한 지배방식에 따라 征東行省과 萬戶府가 대표적인 간섭기구로 자리잡고 있었다. 정동행성은 시기마다 그 활동내용에 차이가 있고 원의 공적 연락 기관으로서 그리고 내정 간섭기구로서의 성격을 지니는 것이었지만, 고려국왕이 그 책임자인 丞相에 임명되는 등 국왕을 매개로 하여 이를 관철시키고 있었다. 만호부는 원의 군사적인 요구를 일정하게 반영하고 있었던 군사조직이었다. 이 기구 역시 고려와 원 양측의 정치적 이해관계 속에서 설치되었고 고려국왕에 의해 만호에 임명될 인물이 선정되는 등,⁵³⁾ 원의 만호부를 통한 군사적 통제 역시 고려국왕을 매개로 하고 있었다.

정동행성은 그 하부기관으로 左右司·儒學提學司·理問所·都鎮撫司 등을 두고 대원외교의 사무에 복무하는 한편, 국왕의 인정 하에 국내의 田民·사법·조세 등 대내적인 문제에까지 참여하여 내정을 간섭하였다.⁵⁴⁾ 비록 절차상으로는 행성의 업무를 도평의사사에 보고하여 시행하도록 되어 있었지만, 행성은 오히려 도평의사사를 무시하고 독자적으로 그 활동을 전개해 나가기도 하였던 것이다.⁵⁵⁾ 만호부만 하더라도 원간섭기에 권력기구로서 존재했을 것이다. 그 기능이 왕권의 유지 및 원의 지배정책과 관련되는 것이었기 때문에 그러하다. 특히 순군만호부는 정보와 무력을 장악하여 현실 비판적인 제추나 대간을 왕명에 따라 체포·수감·국문하는 등⁵⁶⁾ 권력기구로서의 면모를 보이고 있었다.

이처럼 원간섭 이후 고려 국가기구 가운데에는 왕권의 유지 및 강화, 그리고 원의 지배정책과 관련된 기구들이 권력기구로 등장하고 있었다. 원간섭기 동안은 필자적·정동행성·만호부가, 공민왕대 이후에는 내제추가 권력기구로 존속하고 있었다. 그러므로 이같은 권력기구가 존재하는 한, 도평의사사는 그 권한과 기능을 행사하는 데 제약당할 수밖에 없었다.

한편 고려 후기에는 이와 같은 권력기구의 존재와 함께 가문배경에 관계 없이 막대한 권력을 행사하고 있던 권력층이 시기마다 등장하고 있었다. 이

52) 李益柱, 앞의 글(1988), 176쪽.

53) 邊東明, 〈高麗 忠烈王代の 萬戶〉(《歷史學報》121, 1989), 134쪽.

54) 張東翼, 〈征東行省의 研究〉(《東方學志》67, 1990), 83쪽.

55) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

56) 韓沽昫, 〈麗末鮮初 巡軍研究〉(《震檀學報》22, 1961), 30~34쪽.

들 권력층은 국가기구의 기능과 권한을 무력하게 하고 토지점병 등을 통해 경제력을 집중시킴으로써 당시 비판의 표적이 되고 있었다. 권문층으로 규정할 만한 이들은 당시의 사정을 전해주는 기록들에서 ‘權門’·‘權貴’·‘權勢之家’ 등으로 지칭되고 있었다.⁵⁷⁾

무신란 이후 권력은 무신 중심, 그것도 집정무인을 정점으로 행사되고 있었다. 그러므로 무신집권기 동안에 권문층은 바로 이들이었다. 무신들은 비록 정권의 유지를 위하여 국왕의 권위를 인정하고 왕실과 혼인하기도 하지만⁵⁸⁾ 그들의 권력은 왕권을 능가하는 것이었다. 원간섭기 권문층은 국왕 측근세력들이었다. 국왕 측근세력은 응방 관계자, 몽고어 역관, 내료, 환관, 검령구나 이들과 긴밀한 관계를 유지했던 폐행 인물들과 원에 국왕을 시종했던 인물들이 그 구성원이 되고 있었다.⁵⁹⁾

폐행은 국왕에 대하여 헌신적으로 봉사하는 등 충성을 다하였고, 국왕은 이에 대한 반대급부로 이들에게 상당한 권력을 부여해주었다.⁶⁰⁾ 이들은 왕권을 배경으로 하고 있었기 때문에 왕위 교체에 따라 파멸의 위기를 맞기도 하였다. 그러나 왕위가 유지되고 그 지원이 계속되는 한 ‘권력이 한 나라를 기울게 했다’고 표현될⁶¹⁾ 정도로 막강한 권력을 행사하고 있었다.

원의 지배정책에 따라 원간섭기 고려의 국왕은 즉위 전부터 원에서 宿衛의 절차를 거쳐야 했고, 즉위 후에는 원의 요청이나 현안 문제의 해결을 위해 자주 入朝하였다. 특히 충선왕의 경우는 즉위한 후에도 원에 계속 체류하면서 왕권을 행사하였다. 이 과정에서 시종신은 국왕의 측근세력이 되어 왕권을 배경으로 상당한 권력을 행사하였다. 예컨대 충선왕대에는 權漢功·崔

57) 金光哲, 앞의 책(1991), 19~34쪽. 당시 권력층에 대한 지칭은 이외에도 權臣·權豪·勢家·豪強·豪勢家·豪猾之徒·權姦·巨室 등이 있다.

58) 金塘澤, 〈崔氏政權과 國王〉(앞의 책), 173~174쪽.

59) 李益柱, 앞의 글(1988), 188~203쪽.

金光哲, 앞의 책(1991), 144~152쪽.

鄭希仙, 〈高麗 忠肅王代 政治勢力의 性格〉(《史學研究》42, 1990), 34~37쪽.

朴宰佑, 〈高麗 忠宣王代 政治運營과 政治勢力의 動向〉(《韓國史論》29, 서울대, 1993), 17~22쪽.

60) 洪承基, 〈元の 干涉期에 있어서의 奴婢出身 人物들의 政治의 進出〉(《韓國史學》4, 韓國精神文化研究院, 1983), 122쪽.

61) 《高麗史》권 123, 列傳 36, 嬖幸 1, 廉承益·印侯.

誠之·李光逢 등이, 충숙왕대에는 崔安道 등이 시종신이 되어 권력층으로 군림하였다.⁶²⁾

이렇게 형성된 권문층은 다양한 구성을 보이고 있다. 가문배경과 관계없이 권문층이 될 수 있었다는 점이 고려 후기 권력구조의 특징이기도 하다. 비록 천한 신분의 소유자라 할지라도 무인집정이 되거나 국왕 측근세력이 되면 권력층으로 부상할 수 있었다. 세족출신 관료들은 재추직 등 고위직에서 활동하고 있었기 때문에 권문층이 되는 데에도 유리한 위치에 있었다. 그래서 서원 염씨 廉承益이나 황려 민씨 閔渙, 안동 권씨 權適과 같이 국왕의 폐행이 되어 권문으로 등장한 부류도 있었다.⁶³⁾

이처럼 권력기구가 등장하고 권문층이 형성됨으로써 도평의사사와 이를 중심으로 활동하고 있던 재추들은 위축당할 수밖에 없었다. 충렬왕의 폐행이었던 환관 崔世延은 장군직만 갖고 있으면서도 상당한 권력을 행사하였다. 관료의 승진과 강등이 모두 그의 손에 달려 있었고, 재상이라도 그의 뜻을 거슬리지 못할 정도였다.⁶⁴⁾ 최세연과 같은 권문의 존재때문에 세족출신의 재추들도 그 권한을 제대로 행사할 수 없었던 것이다. 원간섭기에 활동했던 李齊賢은 당시 도평의사사에 참여하고 있는 재추들이 겨우 부부간의 사사로운 일이나 개인적인 이해관계만을 얘기할 정도라고 혹평한 바 있다.⁶⁵⁾ 무신정권 하에서 당시 재상들이 공작새나 모란꽃에 관한 이야기로 소일한 것보다 더 못했다는 것이다. 이제현은 그 원인을 재추의 수가 많은 데서 찾고 있는데, 그도 그렇지만 당시 재추가 이렇게밖에 할 수 없었던 것은 도평의사사가 국가 정책의 결정이나 행정운영에 있어 그 위상에 걸맞는 실질적인 권한을 갖지 못했기 때문이었을 것이다. 여말에도 사정은 크게 다르지 않았다. 우왕대의 재상이었던 金續命은 자신은 도당에서 허수아비와 같다고 토로하면서 도평의사사가 약화되고 있음을 비판하다가 李仁任 등의 사주를 받은 대간의 탄핵으로 유배된 바 있다.⁶⁶⁾ 역시 세족출신인 정당문학 許完과 동지밀직사사

62) 《高麗史》 권 124, 列傳 37, 嬖幸 2, 崔安道 및 권 125, 列傳 38, 姦臣 1, 權漢功.

63) 《高麗史》 권 123, 列傳 36, 嬖幸 1, 廉承益 및 권 124, 列傳 37, 嬖幸 2, 閔渙.

64) 《高麗史》 권 122, 列傳 35, 宦者 崔世延.

65) 李齊賢, 《櫟翁稗說》前集 1.

66) 《高麗史》 권 111, 列傳 24, 金續命.

尹邦冕은 내재추인 林堅味·都吉敷를 비판하다가 오히려 죽임을 당하기까지 하였다.⁶⁷⁾

물론 도평의사사는 여말까지 계속 존속하면서 정치체제의 중추기구로 자리하고 있었다. 비록 내재추와 같은 권력기구와 권문층의 존재로 도평의사사가 권력기구로서의 지위를 확보하고 있지 못했다 하더라도 정치운영에 있어 갖는 상징적 지위는 매우 컸다. 그것은 권력기구나 권문층의 지나친 권력독점으로 정치과정이 왜곡될 때마다 도평의사사의 기능 회복을 강조하고 있는 데서 알 수 있다. 즉 지방에 발송되는 왕의 교지를 도평의사사를 경유하게 해야 된다고 요구한다든지⁶⁸⁾ 정동행성에서 지방에 공문을 보낼 때에도 도평의사사에 보고해야 함을 강조하고, 국가의 여러 정책이 도평의사사에서 결정되어 함을 촉구하면서⁶⁹⁾ 그 기능과 권한을 유지하려 하고 있었다.

특히 개혁정치가 추진되었던 시기에는 도평의사사가 그 기능과 권한을 어느 정도 회복할 수 있었다. 예컨대 충선왕대 개혁정치 시기에는 왕명에 의해 도평의사사가 공무를 맡아 처리하고, 지방관을 감찰하기도 하였다.⁷⁰⁾ 충목왕대에는 도평의사사가 녹과전의 설치를 건의하는 한편, 賜給田의 폐해를 지적하면서 수조권 분급체제의 정비를 주장하는 등⁷¹⁾ 사회모순의 해결에 관심을 보인 바 있다. 공민왕대에도 개혁정치 기간 동안에 도평의사사가 왕명에 따라 양전사업을 주관하는 등⁷²⁾ 정치운영의 중추기구로서의 면모를 보여주고 있었다. 이러한 도평의사사의 위상은 이 기구가 권력기구로서 존재했느냐의 여부를 떠나서 항상 정치운영의 중심적 위치를 차지하고 있었음을 의미한다. 그러므로 여기에서 활동하고 있던 세족출신의 재추들은 이를 매개로 그들의 정치적 기반을 확보할 수 있었고, 이를 통해 가문의 사회적 지위를 유지·신장시킬 수 있었다.

67) 《高麗史節要》권 31, 신우 5년 9월.

68) 《高麗史節要》권 21, 충렬왕 22년 2월.

69) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

70) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충선왕 원년 10월 기묘.

71) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田.

72) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 經理.

(3) 고려 후기 사회모순의 심화와 세족층의 동향

고려 후기에는 토지점병의 확대 등 대내적인 모순과 몽고와의 전쟁, 그리고 원의 간섭으로 말미암은 대외적인 모순이 중첩되어 사회모순이 심화되고 있었다. 12세기 이래 진행되어온 토지점병은 무신집권기를 거치면서 더욱 가속화되었고 원간섭기 이후 점병의 정도는 더욱 심각한 상태에 있었다. 당시 권문층들은 고려대를 통해 소농의 토지를 점탈하거나 국가로부터 公牒·賜牌를 얻어 합법을 가장한 점탈을 자행하여 한 번에 많게는 수백 결에 이르는 토지를 점병하고 있었다.⁷³⁾

토지점병에 따른 토지 지배관계의 혼란은 조세 수취과정에도 그대로 반영되었다. 권력층이 자기 소유지의 田租를 납부하지 않음으로써 그 부담은 향리·백성에게 돌아갔으며,⁷⁴⁾ 일본정벌을 위한 군사비와 국왕과 사신의 잦은 원에의 왕래에 따른 비용을 충당하기 위해 科斂과 같은 임시세가 부과되었다.⁷⁵⁾ 鹽전매제 역시 소금의 공급은 제대로 되지 않은 채 鹽稅를 신설한 결과를 가져와 민생문제를 야기하였다. 또한 조세를 수납하는 과정에서 선납·대납 행위가 나타나 민의 조세 부담을 가중시켰다.⁷⁶⁾

고려 후기 세족층은 이와 같은 모순구조 속에서 오히려 그들의 기득권을 강화하였다. 세족은 본래 지주층 이상의 경제적 기반을 갖고 있는 데다가 지속적인 관료 배출을 통하여 국가로부터 녹과전, 녹봉을 지급받아 경제적 기반을 확대하고 있었다. 세족은 이렇게 축적한 부를 토지에 재투자하여 매득·개간 등의 방법으로 토지소유의 규모를 확대하였다. 게다가 세족층의 일부는 수조지의 확대, 토지점탈, 사패를 통해 농장을 형성하여 경제력을 집중시켰다. 그러므로 고려 후기 세족층은 권문이든 그렇지 않은 간에 사회모순을 심화시키고 있었던 주체였다.

고려 후기 세족층의 경제력 집중은 한편으로 소농의 몰락과 국가재정의 고갈을 초래케 함으로써 국가를 위기 상황으로 몰아갔다. 특히 소농의 佃戶化나

73) 《高麗史節要》 권 20, 충렬왕 8년 9월.

74) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 租稅.

75) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 科斂.

76) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦.

流亡은⁷⁷⁾ 국가재정의 확보와 노동력 징발을 어렵게 할 뿐 아니라, 지배체제를 붕괴시킬 소지도 있는 것이었다. 그래서 왕실이나 관료들은 이처럼 심화되어 가는 사회모순에 대해 일정하게 대응하지 않을 수 없었다. 세족들로서도 사회모순이 심화되어 체제 자체가 파탄 상태에 놓이게 되면 그들이 지금까지 누려왔던 기득권마저도 상실할 수 있는 것이기 때문에 이에 대응하지 않을 수 없었던 것이다. 고려 후기 몇 차례 추진되었던 개혁정치⁷⁸⁾ 바로 이러한 유민문제 등 체제의 위기에 대응하면서 한편으로는 국왕 측근세력 등 이전 권력층의 기반을 와해시켜 왕권을 강화할 목적으로 실시된 것이었다.⁷⁹⁾

충선왕대 개혁정치에서부터 여말의 사전개혁에 이르기까지 일련의 개혁추진과정에서 일부 세족출신 관료들은 개혁에 적극적으로 참여하였다. 예컨대 충목왕대 세족출신인 王熙·金永暉·金光轍·金英利·許湜 등은 정치도감의 判事나 副使·錄事로서 신흥관료와 함께 개혁을 추진한 바 있다. 이들은 공민왕대 이후 원의 영향력이 일정하게 쇠퇴한 공간을 이용하여 부원세력의 제거를 주도하고, 국가재정의 고갈과 민생문제의 유발 요인이 되고 있었던 私田문제를 해결하려고 노력하였다. 공민왕대에 활동했던 元松壽·鄭樞·閔霽·金九容·李岡·韓脩·金敬直 등은 세족출신으로서 이제현 등과 함께 개혁세력으로 활동하였다.⁸⁰⁾

사회모순의 주체인 세족출신 관료들이 개혁정치에 참여했다는 것에 의문을 가질 수 있다. 그러나 당시 개혁정치의 내용과 그 성격을 보면 이 점을 곧 이해할 수 있다. 원간섭기 이후 정부가 주도한 개혁은 당시 토지 지배관계나 수취구조 그리고 원의 종속구조로 말미암은 고려사회의 구조적 모순을

77) 梁元錫, 〈麗末의 流民問題－특히 對蒙關係를 중심으로－〉(《李丙燾博士華甲紀念論叢》, 一潮閣, 1956).

김순자, 〈원간섭기 민의 동향〉(《역사와 현실》 7, 1992).

78) 고려 후기 개혁정치에 대해서는 이 책 I 편 2장 3절 〈개혁정치의 추진과 신진사대부의 성장〉 참조.

79) 金光哲, 〈高麗 忠肅王 12年の 改革案과 그 性格〉(《考古歷史學志》 5·6, 1990), 207~209쪽.

김순자, 앞의 글, 71~80쪽.

80) 李淑京, 〈李齊賢勢力의 形成과 그 역할〉(《韓國史研究》 64, 1989), 53~54쪽 〈표 1〉 참조.

근본적으로 해결하려는 것이 아니었다. 다만 제도 운영상에 나타나는 문제를 시정하거나 부분적인 개혁을 통해 심각한 사회모순을 완화하려는 양보적이고 개량적인 것으로서, 반원적이거나 체제 변혁적인 것이 아니었다.⁸¹⁾ 여말의 사전개혁은 수조권 분급체제의 정비를 목적으로 하였다는 점에서는 원간섭기의 개혁과 차이가 있지만, 이 개혁도 수조권의 집적을 부정하는 것일 뿐 지주층의 소유권을 박탈하는 것은 아니었다.⁸²⁾ 당시 개혁의 성격이 이러했기 때문에 세족출신들 가운데서도 그들의 현실인식에 따라서 개혁정치에 적극적으로 참여할 수 있었다. 물론 세족이 참여한 개혁은 그들의 경제적 기반에 손상을 입지 않는 범위 내에서였다.

한편 원에 대한 종속구조가 정착됨에 따라 고려의 지배세력들은 이에 순응하거나 원과 적극적으로 결탁하여 그들의 지위를 확보하려 하였다. 고려 관료들은 정동행성의 좌우사·유학제거사·이문소·도진무사에서 활동하였으며,⁸³⁾ 만호직을 수여받아 원 및 고려국왕과 긴밀한 관계를 유지하고, 원과의 직접적인 교류를 통해 그들의 지위와 권력을 신장시켜 갔다. 대원관계가 외교의 중심을 이루게 되면서 몽고어 역관출신의 지위가 상승하고 그들의 가문을 성장시키는 계기가 되는가 하면, 웅방관계자가 출세하여 가세를 신장시키기도 하였다. 원으로 환관과 공녀를 보내는 일은 그 가족과 국가에 비탄과 모멸감을 안겨주는 것이었지만, 일부에서는 이를 통해 권력층으로 부상하는 경우도 나타나게 되면서⁸⁴⁾ 고려와 원 사이의 인적 교류는 급격히 확대되어 갔다. 뿐만 아니라 고려 관료들은 원과의 학문적 교류나 원의 과거에 합격하여⁸⁵⁾ 그들의 지위를 향상시키려 하였다. 당시 이들 유교 지식인이나 원의

81) 金光哲, 앞의 글(1990), 201~207쪽.

權寧國, <14세기 전반 ‘개혁정치’의 내용과 그 성격>(《역사와 현실》 7, 1992), 107~110쪽.

82) 李景植, <高麗末의 私田 掠弊策과 科田法>(《東方學志》 42, 1984; 《朝鮮前期土地制度研究》, 一潮閣, 1986, 92쪽).

姜晋哲, <高麗末期의 私田改革과 그 成果—농민의 처지에서 본 개혁과 그 성과의 문제점—>(《震檀學報》 66, 1988; 《韓國中世土地所有研究》, 一潮閣, 1989, 314쪽).

83) 張東翼, 《麗·元關係史研究》(釜山大 博士學位論文, 1992; 《高麗後期外交史研究》, 一潮閣, 1994, 52~102쪽).

84) 《高麗史節要》 권 23, 충선왕 2년 9월.

과거에 합격한 인물들은 고려의 文名을 드날렸다는 칭송을 받고 있었지만, 엄밀히 말하여 이러한 활동 역시 고려의 자주성과는 거리가 있는 것이었다. 세족출신을 비롯한 관료집단은 그들의 출신기반에 관계없이 종속구조를 종식시키는 데 앞장서기보다는, 오히려 이를 이용하여 그들의 세력기반을 확대하려는 경향을 보이고 있었던 것이다.⁸⁶⁾ 원의 간섭이 장기화되면서 관료집단의 이러한 지향은 더욱 심화되어, 자주적인 모습을 보이기보다는 친원적 세계관에 매몰되고 있었다.⁸⁷⁾

원간섭기 고려 관료들이 이처럼 친원적 세계관에서 벗어나지 못하고 있으면서도 개인에 따라서는 소극적이지만 자주적인 모습을 보이기도 하고,⁸⁸⁾ 특히 국가가 소멸될 위기에 처했을 때에는 고려의 독립을 위하여 적극 대처하기도 하였다. 충렬왕 26년(1300) 정동행성 平章政事인 關里吉思가 노비제도를 개혁하고 관원수를 줄이는 등⁸⁹⁾ 내정을 간섭하여 왔을 때 재추관료들은 이에 적극 대처하여 좌절시킨 바 있다. 충렬왕대 말 宋邦英 등 충렬왕과가 원의 실력자들과 연결되어 충선왕비인 寶塔實憐公主를 개가시켜 충선왕의 왕위계승권을 박탈하려 했을 때에도 洪子藩·崔有滄 등 세족출신 재추들은 元都에까지 가서 활발한 활동을 전개하여 이를 저지한 적이 있었다. 물론 세족층의 이러한 활동은 국왕 측근세력의 권력장악에 따라 소외당하고 있는 현

85) 張東翼, 앞의 책, 206~234쪽.

高惠玲, 〈高麗 士大夫와 元制科〉(《14世紀 高麗 士大夫의 性理學 受容과 稼亭 李穀》, 梨花女大 博士學位論文, 1992), 71~81쪽.

86) 張東翼, 〈元の 政治의 干涉과 高麗政府의 對應〉(《歷史教育論集》 17, 慶北大, 1992), 22쪽.

87) 도현철, 〈14세기 전반 유교 지식인의 현실인식〉(《14세기 고려의 정치와 사회》, 민음사, 1994), 571~579쪽. 도현철은 당시 지식 관료들은 지배층으로서의 기득권을 계속 보장받기 위해, 원의 형세론적 도통관에 의하여 원을 천자국으로 긍정하는 등 원의 간섭을 인정하고 있었던 것으로 이해하였다. 원간섭기 관료들이 친원적 세계관 속에 매몰되고 있었음은 이 시기 사대부의 전형적인 인물로 평가받고 있는 李穀이 당시 세족이었던 평양 조씨 趙璋의 묘지명을 쓰면서 원과의 관계를 극찬한 데에서도 드러나 있다(李 穀, 《稼亭文集》 권 12, 趙璋墓誌銘).

88) 충렬왕대 수상직을 역임했던 洪子藩은 역관출신 재상 柳淸臣이 원의 사신과 몽고어로 직접 대화하는 것을 비판한 바 있는데, 이러한 사례를 통해 고려 관료들 가운데는 한계는 있었지만 자주성을 유지하려 했던 인물들이 있었음을 엿볼 수 있다(李齊賢, 《櫟翁稗說》 前集 1).

89) 《高麗史》 권 31, 世家 31, 충렬왕 26년 10월 정유.

실을 극복하려는 것이었지만, 고려 국가의 독립과 자주성을 유지하려는 의도에서 비롯된 것이라는 점도 간과할 수 없을 것이다.

충선왕대 이후 부원세력에 의해 주도된 立省策動은 고려 국내 정치세력을 분열시켰을 뿐만 아니라, 국가의 존립 자체를 위기로 몰아넣었다. 입성책동은 곧 고려를 원의 内地로 만들려는 것으로,⁹⁰⁾ 충선왕대 이후 몇 차례에 걸쳐 자행되었다.⁹¹⁾ 이 가운데에서도 충선왕대 遼陽行省右丞 洪重喜와 충숙왕 10년(1323) 瀋王派의 입성책동은 국가의 존폐를 좌우할 정도로 심각한 것이었다. 당시 국내 정치세력들은 입성책동에 맞서 원의 황실과 중서성에 그 부당성을 알리고 이를 저지하는 데 적극성을 보였다.⁹²⁾ 閔宗儒·崔誠之·金倫·최유엄 등 세족출신 재추들은 심왕파의 왕권 장악을 저지하는 한편, 이들이 주도하는 입성책동을 봉쇄하기 위하여 적극 대처하였다. 재추 관료들은 원의 실력자를 움직이기도 하고, 직접 원으로 가서 중서성을 상대로 그 부당성을 주지시켜 입성책동이 중지될 수 있었다.⁹³⁾

이처럼 고려 후기 세족층은 사회모순을 완화시키기 위해 개혁활동에 참여하기도 하고, 고려의 자주성을 말살하려는 원과 부원세력의 책동을 저지하려는 모습을 보이기도 했다. 세족층이 당시 모순 주체이면서도 이처럼 동시에 개혁적인 모습을 보이게 된 것은 현실인식의 차이에 따라 그 대응방식을 달리한 결과일 것이다. 세족층 가운데는 외세 간섭이나 체제모순을 방치하면서 오히려 이를 이용하여 더 많은 기득권을 누리려는 집단이 있는가 하면, 국가재정과 민생문제를 어느 정도 해결하고 고려의 자주성을 유지시키면서 기득권을 향유하려는 세력집단이 있었다. 그러므로 후자의 입장에 있었던 세족들은 개혁정치에도 참여하고 원의 내정 간섭을 저지하는 데도 적극성을 보일 수 있었다.

90) 《高麗史節要》권 24, 충숙왕 10년 정월.

91) 高柄翊, 〈麗代 征東行省의 研究〉(《歷史學報》14·19, 1961·1962; 《東亞交涉史의 研究》, 서울大 出版部, 1970).

北村秀人, 〈高麗末における 立省問題について〉(《北海道大學文學部紀要》14-1, 1966).

김혜원, 〈원간섭기 입성론과 그 성격〉(《14세기 고려의 정치와 사회》) 참조.

92) 《高麗史》권 108, 列傳 21, 崔誠之.

93) 《高麗史》권 110, 列傳 23, 李齊賢.

《高麗史節要》권 24, 충숙왕 10년 정월·12년 윤정월.

(4) 고려 후기 세족의 역사적 성격

고려 후기 세족층은 지주층으로서의 경제적 기반을 갖고 국가기구에서 활동하면서 정치권력과 사회적 지위를 누렸던 최고의 지배세력이었다. 세족층은 가문에 따라 토지소유 규모의 차이는 있었지만, 본래 일반 소농에 비하여 많은 사유지를 갖고 있는 데다가, 지속적인 관료 배출을 통해 가문의 경제적 기반을 확대할 수 있었다.⁹⁴⁾ 비록 고려 후기에 와서 전기의 전시과제도가 제대로 시행되지 않고 녹봉도 규정액대로 지급되지 않았다 하더라도, 녹과전의 지급 등 여전히 관직을 매개로 경제적 부를 확대할 수 있는 기회가 많았다. 특히 세족층은 收租地를 世傳하여 家産化하거나 賜田의 확대를 통해 농장을 형성하고 이를 경제적 기반으로 삼아 지주층으로서의 지위를 강화해 나갈 수 있었다.

고려 후기 세족층은 문벌로서의 성격을 지닌다. 이들은 지주층으로서의 경제적 기반과 지속적인 관료 배출, 제한된 범위 내에서의 혼인관계 등을 통하여 문벌을 형성하고 있었다. 고려 후기 세족도 문벌가문이라는 점에서 다른 사회계층에 대해 일정하게 배타성과 폐쇄성을 갖고 있었다. 일찍이 공민왕도 비판했던 것처럼 세족은 親黨을 형성하여 서로 이해관계를 도모하고 있었기 때문이다.⁹⁵⁾ 물론 세족층이 갖는 이러한 배타성과 폐쇄성은 문벌이 존재했던 전근대사회 어느 시기에나 나타날 수 있는 것이었다.⁹⁶⁾

고려 후기 세족이 문벌로서의 성격을 갖는 것은 분명하지만 고려시대 친족구조의 특성 때문에 조선시대의 그것과는 차별성을 지닐 수밖에 없었다. 고려시대 친족구조는 부계 중심이 아닌 양측적 친속관계로 유지되고 있었다.⁹⁷⁾ 이 때문에 상속관계가 부계 중심으로만 운영된 것도 아니었고,⁹⁸⁾ 정치

94) 尹漢宅은 慶源李氏 출신의 관료들이 시기마다 받은 科田을 통계하여, 문벌가문의 과전지배가 家領地의 형태를 띠면서 중요한 경제적 기반이 되고 있었던 것으로 이해하였다(尹漢宅, 〈高麗前期 慶源李氏家の 科田支配〉, 《歷史研究》 1, 역사학연구소, 1992).

95) 《高麗史節要》 권 28, 공민왕 14년 12월.

96) 宋俊浩는 문벌 승상의 풍조가 고려시대보다는 조선시대에, 조선시대에도 말기로 올수록 더 발달했으며, 그 배타성도 다른 씨족에 대해서 뿐만 아니라, 씨족내 각 派 간에 심각했던 것으로 이해하였다(宋俊浩, 〈韓國에 있어서의 家系기록의 歷史와 그 解釋〉, 《歷史學報》 87, 1980; 《朝鮮社會史研究》, 一潮閣, 1987, 36~44쪽).

97) 盧明鎬, 〈高麗時代의 親族組織〉(《國史館論叢》 3, 1989), 105~116쪽.

적 세력집단도 부계의 친족집단을 단위로 하는 것이 아니라 유력자와의 개인적 관계에 따라 결성되고 있었다. 3촌이나 4촌간은 물론이고 형제간에도 세력집단을 달리할 정도였다.⁹⁹⁾ 그러므로 이러한 친족구조 속에서 세족이 부계 중심의 강력한 문벌을 형성하기는 어려웠을 것이며,¹⁰⁰⁾ 그만큼 상대적으로 폐쇄성이나 배타성이 덜하였을 것이다.

관료의 지속적인 배출은 세족층이 문벌로서의 지위를 유지해나가는 데 있어 가장 중요한 요소였다. 특정 시기에 권문의 지위에 있었다 하더라도 관료 배출이 지속되지 않는 한, 그 권력은 당대에 그치고 가문이 쇠락해 간 반면, 비록 권력층으로 부상하지는 못했지만 지속적으로 관료를 배출한 경우는 세족으로 성장하고 있기 때문이다. 이처럼 지속적인 관료배출과 정치기구에의 참여는 세족으로서의 지위를 유지하는 데 결정적 요소가 되고 있었다. 세족층은 권문이 권력을 독점하는 가운데에서도 꾸준히 관료를 배출하여 사회적 지위를 유지하고 있었으며, 그들의 문벌적 지위에만 의존하지 않고 도평의사사 등 정치기구를 매개로 정치활동을 전개하면서 정치적 지위를 확보하고 있었다. 이러한 점에서 고려 후기 세족층은 관료적 성격을 갖는 지배세력이라고 규정할 수 있을 것이다.¹⁰¹⁾

세족층은 고려시대 대표적인 入仕路였던 음서와 과거에 의존하여 관료를 배출하고 있었다. 음서에 의해 관료가 되는 것은 과거에 합격한 경우보다 文翰職을 갖지 못하는 등 제약이 따랐다. 그러나 음서는 과거에 비해 일찍 관료로 진출할 수 있는 기회를 제공하는 등, 세족층이 관료배출을 지속시키면서 문벌로서의 지위를 유지할 수 있는 중요한 제도적 장치가 되고 있었다.¹⁰²⁾ 과거로 진출하는 것은 座主·門生 사이에 집단의식을 바탕으로 굳건한 유대관계를

98) 許興植, 〈高麗時代의 親族構造〉(앞의 책, 1981b), 318~330쪽.

99) 盧明鎬, 앞의 글, 116쪽.

100) 崔在錫은 친족용어, 족보, 양자, 항렬사용 등을 검토하여 고려시대에는 조선 후기에 볼 수 있는 것과 같은 부계 중심의 혈연집단이 존재하지 않았던 것으로 이해하였다(崔在錫, 〈高麗時代의 親族組織〉, 《歷史學報》 94·95, 1982, 227쪽).

101) 閔賢九, 앞의 글(1977), 58~59쪽.

102) 金龍善, 《高麗 蔭敍制度研究》(韓國研究院, 1987), 141~148쪽.

朴龍雲, 〈高麗時代의 蔭敍制와 科擧制에 대한 比較 檢討〉(《高麗時代 蔭敍制와 科擧制研究》, 一志社, 1990), 660쪽.

맺을 수 있는 장점이 있었고, 국가도 이를 장려하는 등 사회의식상 음서로만 진출한 관료보다 여러 가지로 유리하였다.¹⁰³⁾ 더욱이 문한직으로 진출할 수 있는 데다가 승진에서 음서출신보다는 우월한 지위를 확보할 수 있었기 때문에, 개인과 가문의 영광을 위하여 가능한 한 과거에 합격하기를 원하였다.¹⁰⁴⁾ 許冠이 과거 응시를 고집했던 것처럼¹⁰⁵⁾ 세족출신들은 家業의 준수라는 의무를 다하기 위하여 과거에 합격하는 것을 최고의 목표로 삼기도 하였다. 그래서 일단 음서로 진출하고나서도 상당수의 관료는 과거에 응시하여 합격하였다.¹⁰⁶⁾

과거에 응시하거나 합격한 후 관료로 진출하는 데에는 상당한 경제적 기반과 후원이 필요하였다. 세족 출신은 이러한 점에서 유리한 위치에 있었기 때문에 세족층은 상당수의 과거출신 관료를 배출할 수 있었다. 고려 후기 세족가문 가운데에 과거출신 관료를 배출하지 못한 가문은 몇 예에 지나지 않으며, 대부분의 세족은 가문에 따라 그 규모를 달리하고 있기는 하나, 2~3명 이상의 과거출신 관료를 배출하였다.¹⁰⁷⁾ 관료를 많이 배출했던 것으로 나타나고 있는 파평 윤씨·공암 허씨·황려 민씨·안동 권씨·청주 한씨·청주 정씨·청주 박씨·경주 이씨·순흥 안씨·단양 우씨·성주 이씨 등 11개 가문에서는 50% 이상의 과거출신 관료를 배출하고 있었다. 과거출신 관료의 배출 정도가 세족의 가세를 좌우할 정도였다. 그러므로 세족층은 음서에만 의존하지 않고 과거를 중요한 入仕路로 활용하고 있었다고 보아도 좋을 것이다. 따라서 과거에 합격하는 것이 그들의 문학적·유교적 소양을 가늠하는 것이라면, 세족출신도 예외일 수는 없을 것이다.

고려 후기 세족은 가문배경이나 경제적 기반에 있어 동질성을 갖는 지배세력이었다. 그러나 이러한 지배세력으로서의 동질성이 세족가문끼리 굳건한 연대나 공통의 정치적 지향을 갖게 했던 것은 아니다. 세족층은 권력기구에

103) 許興植, 〈高麗의 科擧와 門蔭制度와의 比較〉(《韓國史研究》 27, 1979 ; 앞의 책, 1981a, 229~235쪽).

104) 朴龍雲, 앞의 책(1990), 660쪽.

105) 《高麗史》 권 105, 列傳 18, 許珙 附 冠.

106) 金龍善은 확인되는 음서출신자 가운데 41.1%가 과거에 합격하였고, 불합격자까지 감안하면 음서출신자의 과거에 대한 관심은 매우 높았을 것으로 이해하였다(金龍善, 앞의 책, 181쪽).

107) 金光哲, 앞의 책(1991), 125쪽 〈表-8〉世族家門의 科擧官人 비율표.

참여하여 권문층이 된 가문이 있는가 하면, 부원세력으로서 고려의 국익을 손상시키는 행위를 일삼았던 가문도 있고, 본질적으로는 사회모순의 주체일 수밖에 없으면서도 권력독점 현상 등 파행적·기형적인 정치행태에 비판적 이거나 현실의 민생문제를 개선하려 한 개혁세력도 있었다.

세족층의 이러한 내적 분화는 동일한 가계 안에서도 나타나고 있었다. 예컨대 황려 민씨의 경우 閔渙처럼 충혜왕의 폐행이 되어 전횡을 일삼았던 인물이 있는가 하면,¹⁰⁸⁾ 閔漬·閔宗儒·閔祥正·閔霽 등과 같이 개혁정치에도 참여하고 고려의 자주성을 지키기 위해 활동했던 인물들이 있었다.¹⁰⁹⁾ 안동 권씨의 경우 權載(王熙)와 權謙은 형제간이면서도 그 정치적 지향을 달리하고 있었다. 권재는 충숙왕대에 심왕과의 책동을 저지했고 충목왕대에도 정치도감의 판사로 활동하면서 개혁정치를 주도한 반면,¹¹⁰⁾ 권겸은 부원세력으로 지목되어 공민왕대에 숙청당한 바 있기 때문이다.¹¹¹⁾ 세족층의 이러한 내적 분화는 그 자체로는 세족층의 결속을 약화시킬 수 있는 것이지만, 가문 단위로 보면 오히려 이것이 정치적 위기를 타개하고 가세를 유지·신장시키는 데 도움이 되었다. 즉 세족가문내 특정인물이 권력 교체기에 정치적으로 타격을 입어 몰락한다 하더라도, 이를 보완해줄 수 있는 세력이 넓게 자리잡고 있음으로써 그 가문 자체는 몰락하지 않고 가세를 유지할 수 있었다. 그만큼 세족층은 문벌로서의 지위를 지속시킬 수 있는 정치적·사회적 기반이 튼튼하였던 것이다.

이처럼 세족층은 당시 권력구조 내에서의 위치나 대원관계, 그리고 현실인식의 차이에 따라 내적 분화를 보이고 있었다. 이것이 고려 후기 세족층의 특징이기도 하다. 이러한 내적 분화는 가문이나 개인에 따라 기득권을 향유하는 방식을 달리한 결과로서, 원간섭기 개혁정치는 세족층의 내적 분화를 촉진시키는 계기가 되었다. 대체로 과거출신 판료가 많은 세족가문일수록 개혁세력으로 활동한 인물을 많이 배출하고 있음을 감안할 때,¹¹²⁾ 세족층은 가

108) 《高麗史》 권 124, 列傳 37, 嬖幸 2, 閔渙.

109) 《高麗史》 권 107, 列傳 20, 閔漬 및 권 108, 列傳 21, 閔宗儒.

110) 《高麗史》 권 110, 列傳 23, 王熙.

111) 《高麗史》 권 131, 列傳 44, 叛逆 5, 權謙.

112) 세족의 개혁세력을 배출한 내용과 그 성격에 대해서는 金光哲, 〈高麗後期 改革勢力과 世族〉(앞의 책, 1991) 참조.

문내 인물들의 학문적 성향과 현실인식의 차이에 따라 개혁정치의 참여 여부를 둘러싸고 분화하고 있었던 것으로 이해된다.

세족층은 우왕대 이인임정권의 등장과 위화도회군 후 이성계집단의 권력 장악 과정에서 다시 한 번 내적 분화를 보이고 있었다. 우왕대에는 이인임을 중심으로 족당세력이 형성되어 이들이 권력을 독점하게 됨으로써¹¹³⁾ 세족층 가운데는 여기에 참여하여 권력을 향유한 부류가 있는가 하면, 광주 김씨 김속명의 경우와 같이 이에 비판적인 입장을 갖고 있던 세족층이 상당수 있었다. 또한 우왕 즉위 초 北元 사신의 영접문제를 둘러싸고 이인임 세력과 신진사대부가 권력투쟁을 전개하고 있을 때 金九容·尹虎 등 세족층의 일부는 신진사대부와 노선을 함께하여 숙청당하기도 했다.¹¹⁴⁾ 이렇게 볼 때 우왕대 세족층은 이인임정권에 대한 정치적 대응방식과 외교노선에 따라 내적으로 분화하고 있었다고 볼 수 있을 것이다.

한편, 위화도회군 이후 세족층은 사전개혁과 왕조 교체과정에서 그 대응방식을 둘러싸고 분화하고 있었다. 사전개혁을 추진하는 과정에서 이에 반대했던 세족출신은 정치적으로 배제될 수밖에 없었을 것이다. 더욱이 이성계 집단이 권력기반을 강화하고, 왕조 교체를 주도하는 과정에서 발생한 金竹의獄이나 尹彝·李初사건, 정몽주 살해사건과 관련하여¹¹⁵⁾ 상당수의 세족출신 인물들이 숙청되기도 하였다.

그런가 하면 세족출신 가운데 일부는 사전개혁을 추진하거나 왕조 교체에 협조하고 조선건국을 주도하면서 그 지위를 지속적으로 유지하기도 하였다. 조선건국 후 개국공신이 된 趙浚·趙狷·趙璞·金士衡·李濟·李稷·鄭摠·鄭擢·尹虎·李勲·韓尙敬·閔汝翼 등은¹¹⁶⁾ 사전개혁을 주도했거나 왕조 교

113) 이 시기 족당세력의 구성 내용과 그 성격에 대해서는 盧明鎬, 〈高麗後期の 族黨勢力〉(《李載堧博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 한울, 1990) 참조.

114) 高惠玲, 앞의 글(1981), 25쪽.

115) 이 사건들의 전개과정과 그 성격에 대해서는 다음의 연구가 있다.

李相佰, 〈李成桂와 高麗末期의 政爭〉(《李朝建國의 研究》, 乙酉文化社, 1949).

鄭在勳, 〈朝鮮王朝 建國過程에서의 舊勢力〉(《考古歷史學志》2, 1986).

趙啓繼, 〈朝鮮建國과 尹彝·李初事件〉(《李丙叢博士九旬紀念 韓國史學論叢》, 知識産業社, 1987).

李亨雨, 〈鄭夢周의 政治活動에 대한 一考察〉(《史學研究》41, 1990).

체에 협조했던 대표적인 세족출신 인물들이다. 물론 이들 세족출신 인물들이 모두 현실 개혁적 입장을 갖고 있어서 조선건국에 참여한 것은 아니었다. 이들 가운데는 이성계 가문과의 혼인관계를 통해 결합되고 있던 부류들도 상당수 있었기 때문이다.¹¹⁷⁾ 비록 그렇다 하더라도 세족출신이 조선건국에 참여하고 있다는 것은 중요한 의미를 지닌다. 이는 신진사대부 가운데 급진적 개혁파가 조선건국을 주도하기는 했지만, 세족출신의 일정한 협조 아래 성공할 수 있었음을 의미하는 것이기 때문이다.¹¹⁸⁾ 현실정치의 상황변화에 상대적으로 더 민감할 수밖에 없었던 세족층으로서 자기 생존을 위해서라도 오히려 적극적으로 조선건국에 참여했을 가능성이 높다. 그래서 세족의 상당수는 왕조 교체라는 정치변동이 진행되는 가운데서도 가세를 유지하여 계속 지배세력으로 남을 수 있었다.¹¹⁹⁾

조선건국 후에 세족의 상당수가 그 가세를 유지할 수 있었다 하여, 고려 후기의 세족과 조선 전기의 문벌가문 사이에 전혀 차별성이 없었다고 볼 수는 없을 것이다. 이미 관료적 성격을 지니고 있던 고려 후기 세족은 조선건국 과정에서 그 성격을 더욱 뚜렷이 하였고, 신진사대부와 제휴하는 과정에서 정치적 대응방식이나 현실인식을 새롭게 할 수 있었을 것으로 생각된다. 그렇지만 고려 후기 세족가문의 상당수가 조선건국 후에도 지속적으로 가세를 유지하고 있었다는 사실은 조선으로의 이행과정에서 지배세력의 교체를 지나치게 강조할 수 없는 중요한 요소라 하겠다.

〈金光哲〉

116) 韓永愚, 〈朝鮮 開國功臣의 出身에 대한 연구〉(《朝鮮前期社會經濟研究》, 乙酉文化社, 1983).

117) 朴天植, 앞의 글(1985), 63~65쪽.

118) 李泰鎮은 신흥세력이라 하더라도 사대부들에게는 신분적 지위 향상의 욕구가 있었음을 지적하고, 신진사대부는 세족출신이 그들의 정치적 입장에 동조하는 한, 정치적 신분적으로 자신들에게 이익이 될 그들과의 제휴를 거부할 이유가 없었다고 하였다(李泰鎮, 〈15世紀 後半期の「鉅族」과 名族意識〉, 《韓國史論》 3, 서울대, 1976, 302~303쪽).

119) 조선건국 후에도 문벌의 지위를 유지하고 있던 고려 후기 세족가문에 대해서는 李泰鎮, 위의 글, 237~253쪽 및 李樹健, 앞의 책(1984), 343~352쪽 참조.

2) 신진사대부의 대두와 그 성격

(1) 신진사대부의 대두 배경

무신란 이후 고려의 지배세력은 이전과는 다른 양상을 보여준다. 무신들이 정권을 잡게 되면서 몰락의 길을 걷게 된 前期의 문벌귀족들 중 일부는 그 위세를 잃고 무인세력 밑에서 가문의 명맥을 유지하고 있었고, 한편으로는 한미한 가문출신의 신진 관료가 등장하기 시작하였다.

무신정권이 확립되는 최씨집권기에는 무신에 대한 견제와 아울러 문신을 다시 등용하기 시작하여 崔瑀(怡)·崔沆 집권기에는 문신들의 관직점유율이 증가하였다.¹⁾ 그러나 정치의 실권은 무신이 장악하였으므로 문신은 정치적 지위에서는 무신보다 열세일 수밖에 없었다. 무신정권은 자기의 절대적 지배 하에서 文·吏들을 출신여하를 불문하고 오직 그 능력을 기준으로 서용하려 하였다. 이에 따라 이 시기에는 고려 전기의 文辭중심의 문신보다는 행정실무에도 밝은 새로운 관료가 요구되었다. 흔히 말하는 ‘能文能吏’, 즉 文에도 능하고 吏에도 능한 관리가 요구되었던 것이다.²⁾

고려의 官人體系는 文·武 兩班외에 ‘吏’라고 불리는 官僚群이 있어서 국가행정의 운영에 상당한 비중을 차지하고 있었다. 고려시대에 관료(문반)가 될 수 있는 길은 科擧와 蔭敍 외에 吏職으로의 진출이 있었고 이외에 특수한 경우로써 遺逸 등의 여러 경로가 있었다.³⁾ 음서는 문벌자제에게 광범하게 적용되는 일반적인 경로였고 과거는 귀족만이 아니고 良人이나 지방의 향리층도 중앙에 진출할수 있는 신분상승의 통로였으나 실제로 양인이나 南班출신이 과거에 응시하는 데는 여러 제약이 따랐다.⁴⁾ 무반은 음서로 관직을 받을 때 무반직으로 시작하는 경우와 개인의 능력과 적성에 따라 군인의

1) 金毅圭, <최씨정권과 문신> (《한국사》 18, 국사편찬위원회, 1993), 228~242쪽 참조.

2) 무신집권자인 崔瑀가 文·吏를 한데 묶어 오직 그 능력을 기준으로 敍用의 서열을 삼았다는 사실이 이를 말해준다(《高麗史節要》 권 18, 원종 원년 7월 계유).

3) 《高麗史》 권 73, 志 27, 選舉 1, 서문.

4) 《高麗史》 권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 1 정종 12년 4월 判.

길을 걸어 軍功을 쌓음으로써 무반으로 승진하는 것이 가능하였으나 고려말 이전까지 무반을 위한 科擧는 시행되지 않았다.

한편 吏는 행정말단의 실무자로서 文書·錢穀 등의 실무를 통하여 국가 행정 사무의 밑받침이 되는 직책을 말하는 것으로 ‘刀筆之任’⁵⁾이라고도 하였다. 이런 리는 胥吏·吏屬·掾屬 등으로 불리기도 하면서 과거를 거치지 않은 채 官人으로 등용되어 문·무출신자와 함께 국정에 참여하여 양반체제속에서 하나의 계열을 이루고 있었으나 經世濟民의 王道政治를 추구하는 官人層의 정치소양과는 성질을 달리하는 것이다.

吏는 크게 門蔭출신자와 吏族출신자로 대별할 수 있다. 즉 문무 양반의 자제가 문음으로 처음 仕路에 나갈 때 主事同正이나 錄事 등과 같은 吏職에서 刀筆을 임무로 삼게된 자와 리의 씨족, 즉 吏族으로서 吏職을 세습으로 한 자이다. 또 지방향리의 자제로서 其人役을 치른 후에 이직에 나아간 자들도 이족의 범주에 포함될 것이다.⁶⁾

그러면 文과 吏의 범주는 무엇일까. 먼저 ‘能文’이란 글과 表를 잘 짓는 것, 즉 왕의 교서나 외교문서를 작성하는 등 문장에 능한 것을 의미한다.⁷⁾ 그런데 서나 표를 잘 짓기 위해서는 중국의 역사와 시문에 대한 지식이 선행되지 않고서는 불가능하며, 그 바탕이 되는 경학에 대한 이해가 필수적이다. 그러므로 여기에는 經術도 포함된다고 하겠다.⁸⁾ 나아가서 현실 사회·경제·정치·역사 등에 해박한 지식이 요구되며 이러한 지식의 바탕위에서 현실정치를 수행해 가는 능력, 곧 경륜이 쌓이게 되는 것이다. 그런데 고려 후기의 한 기록에는 “侍從·獻替의 官과 選舉·銓注의 職을 모두 문관이 주관하고 吏는 감히 바라지도 못한다”고 하였다.⁹⁾ 시종이란 임금을 가까이 모시는 직책, 즉 近侍의 직을 의미하는 것이며, 현재는 임금을 보좌하여 선을 권

5) 李 穀, 〈賀崔寺丞登第詩序〉(《東文選》 권 85, 序).

6) 李佑成, 〈高麗朝의 ‘吏’에 대하여〉(《歷史學報》 23, 1964; 《韓國史論文選集》 高麗篇, 一潮閣, 1964, 49~53쪽).

7) 趙仁成, 〈崔瑀政權下の 文翰官—“能文” “能吏”의 人事基準을 중심으로—〉(《東亞研究》 6, 西江大, 1985), 364쪽.

8) 〈金鍼墓誌〉(《朝鮮金石總覽》 上, 朝鮮總督府, 1919), 357쪽.

9) 李 穀, 〈賀崔寺丞登第詩序〉(《東文選》 권 85, 序).

하고 악을 범하지 못하게 하는 역할이므로 臺諫을 의미한다. 또 선거는 관리를 선발하는 일이며 전주는 인물을 평가하여 등용하는 인사행정을 의미한다. 그러므로 근시·대간·인재 등용의 직은 임금을 보좌하여 정치를 담당하는 가장 핵심적인 역할로서 吏는 여기에 참여할 수가 없었다는 것이다. 이처럼 文官은 書·表의 작성과 같은 일을 맡고 시중·헌체·전주 등의 중요 업무를 맡았다고 할 수 있다.

반면에 吏는 일반적으로 서리의 말단행정을 일컫는 것이지만 문과출신자가 지방관으로 보임되어 처리하는 행정실무도 吏務라고 표현된다. 고려시대에는 과거합격자가 지방관으로서의 실무를 거쳐서 중앙으로 발탁되어 갔고 그들이 지방관으로 재직하는 동안의 근태·고과 등은 중앙에의 발탁을 좌우하는 근거가 되었다. 그러므로 리의 범주는 단순한 서리·향리와 같은 말단 행정사무에 그치는 것이 아니라 관리의 행정실무 전반을 포함하는 것으로도 볼 수 있다.¹⁰⁾

이렇게 볼 때 문관도 吏務의 경력을 쌓아야 하고 그 바탕위에서 政務를 담당해 갈 수 있으므로 궁극적으로 문과 리는 대립적인 것이 아니고 相補的인 관계라 하겠다. 최우집권기에 오로지 문의 능력만을 중시하는 대신에 ‘能吏’를 겸비하는 인재를 최우선으로 서용하려 하였다는 사실은 이와 같이 문장과 경술 외에 행정능력에 대한 평가를 강화한 것을 말해준다. ‘능문능리의 신관료’는 이제 고려 후기 관인의 새로운 모습으로 자리잡게 되었다. 그런데 이러한 요구에 부응하여 고려 후기에 등장하는 관료는 문음출신의 인물보다는 과거합격자나 吏族, 특히 지방향리층에서 많이 나오게 되었다.¹¹⁾

무신란 이후 문인 지식층의 동향은 다양하게 나타나는데 이들을 크게 보면, 무신정권과의 타협을 거부하고 현 정권 밖에서 자기의 주체성을 지키면서 淸高한 일생을 산 사람들과 무신정권에 참여하여 현실에서의 榮達을 구한 사람들로 대별된다.¹²⁾ 이들 중 지방에서 유학을 닦으면서 일생을 마친 사

10) 趙仁成, 앞의 글, 366~368쪽.

11) 李佑成, 앞의 책, 69쪽.

12) 무신집권하에서 문인지식층의 동향은 네 갈래로 대별된다. 첫째는 무신란 초에 儒冠을 벗어던진 후 속세를 떠나 끝내 일생을 마친 神駿·悟生같은 사람, 둘째는 亂初에 피신하여 지방에서 유학을 닦으면서 處士 생활로 일생을 보낸 權敦

람들은 젊은 자제들을 모아 교육에 전념하게 되는데 이 때 지방의 수령이나 향리층의 자제들에게 교육의 기회가 확대되었을 것임은 쉽게 짐작할 수 있다.

고려 후기에 중앙에서 관직을 그만두고 지방으로 내려간 사람들의 경우 이들은 대부분 그 곳에 경제적 기반을 보유하고 있어서 여유있는 생활을 할 수 있었으며 관직에서 물러났다 하더라도 그들의 사회적 지위에는 커다란 영향없이 지방사회에서 하나의 세력으로 존재할 수 있었다.¹³⁾ 이러한 지방품관세력은 지식계급으로서 자제의 교육을 통해서 지방사회와의 유대를 더욱 공고히하게 되었을 것이다. 이들에게 교육받은 지방자제들이 과거에 급제하여 중앙에 진출하게 됨으로써 이른바 한미한 新進은 무신집권시대 집권자인 최씨의 문객이 되어 봉사하기도 하고 또 한편으로는 동요와 불안이 가시지 않는 현실의 정치상황속에서 신변의 보호를 받으면서 官人으로 성장하여 갈 수 있게 되었다.

그러면 무신정권하에서 新進官人으로 성장하는 부류 중 다수를 차지하였던 지방의 향리계층이 중앙으로 진출할 수 있었던 배경은 무엇이었을까. 이를 이해하기 위하여 고려 후기의 괄목할 만한 농업기술과 생산력의 발전에 관심을 기울여야 할 것 같다. 고려 후기에 休閒法의 극복과 水利施設의 확충, 水田의 개발 등은 지방의 중소지주로서의 향리층의 경제적 기반을 확대시키는 계기가 되었다.¹⁴⁾ 이들은 14세기의 전시과체제가 붕괴된 현실에서 농장의 폐해를 인식하는 한편 地主·佃戶관계를 통해서 자신들의 경제력을 더욱 극대화시키고자 적극적으로 농업생산력을 향상시키기 위한 조치를 취하기도 하였다.¹⁵⁾

禮같은 사람, 셋째 처음에는 피신하였다가 세상이 약간 달라진 후에 개경에 돌아와 관직을 구했으나 여의치 않아 불우하게 일생을 보낸 林椿같은 사람, 마지막으로 亂 이후 얼마 안되어 發身했거나 최씨정권 이후에 등용되어 최씨문객이 된 사람으로 李仁老·李奎報 등이 있다(李佑成, 〈고려 무신정권하의 문인 지식층의 동향〉, 《韓國의 歷史像》, 創作과批評社, 1977, 182~192쪽).

13) 朴恩卿, 〈高麗後期 地方品官勢力에 관한 研究〉(《韓國史研究》 44, 1988), 53~54쪽.

14) 고려 후기 농업생산력의 발달에 관한 연구는 다음과 같다.

李泰鎮, 〈14·5세기 農業技術의 발달과 新興士族〉(《東洋學》 9, 檀國大, 1979; 《韓國社會史研究》, 지식산업사, 1986, 95~97쪽).

魏恩淑, 〈12세기 농업기술의 발전〉(《釜大史學》 12, 1988).

——, 〈고려시대 농업기술과 생산력 연구〉(《國史館論叢》 17, 國史編纂委員會, 1990).

李平來, 〈고려후기 수리시설의 확충과 수전개발〉(《역사와 현실》 5, 한국역사연구회, 1991).

농법에 있어서 水田에서는 고려 전기의 휴한법(歲易法)의 단계에서 후기에는 연작법이 확대되었고¹⁵⁾ 旱田(밭농사)의 경우도 이미 고려 전기부터 ‘1년 1작’의 연작법이 행해진 것으로 보기도 한다. 고려 후기에는 산전(한전) 개발은 어느 정도 한계에 도달했던 것으로 보이며 따라서 농경지 개발은 연해안 저습지 개발로 이어진다.¹⁷⁾ 14세기에는 휴한법이 극복되어 평지가 한전으로 개발되었는데 이로써 평지가 많은 下三道가 한전농업의 중심이 되었다

이 시기에는 농경지 개발뿐 아니라 농업기술상으로도 이양법이 행해지고 시비법의 발전도 꾀하여 졌다. 수리사업에 있어서도 제언의 수축이 감무·현령의 책임으로 인식되어 소규모화된 수리시설이 많이 축조되었다. 수리사업은 국가의 권농책의 일환으로 수령들에 의해 주도되기도 하지만 재력을 가진 지배층이나 소농민들에 의해서도 사적으로 개간되어 갔다.¹⁸⁾ 고려 전기에는 과거합격자의 수가 근기지방이 다수를 차지하였으나 후에는 하삼도출신자의 합격률이 급격히 증대되고 있는데, 이는 연해지 및 저지개간의 성행과 함께 농업기술의 발전에 따라 하삼도지역 지방세력의 경제력의 성장과도 연계시켜 생각할 수 있다. 더욱이 특기할 점은 13세기 말엽 이후 신진관료의 진출은 고려 전기와는 달리 삼남지방에서 더욱 두드러져 전기의 문벌귀족과는 구분된다는 점이다.¹⁹⁾

한편 12세기에는 송에서 신유학으로서의 性理學이 일어나 남송의 朱熹에 의해 성리학이 집대성되었다. 고려에서도 12세기에는 이미 四書에 관심을 집중시키면서 性命·義理의 학문 경향이 일어나고 있었다. 원과의 관계가 긴밀해진 이후로 양국의 교류가 더욱 활발해지면서 주자성리학은 빠른 속도로 도입되었

15) 崔 澹, 《拙藁千百》1, 送安梁州序.

16) 고려시대 경지 이용방식에 대하여는 첫째 고려 전기에는 山田은 歲易農法단계, 平田은 연작단계로 보는 설, 둘째 고려 전기에는 휴한농법이 일반이며 고려 후기 내지 선초에 가서 常耕化가 보편화된다고 보는 설, 셋째 고려 전 시기에 걸쳐 연작법이 일반적이었지만 전기에는 토지 생산성이 낮고 심히 불안정하여 진전화되기 쉬운 단계로 보는 설 등이 제기되어 있다(李泰鎭, 〈畦田考〉, 《韓國學報》10, 1978; 앞의 책).

17) 魏恩淑, 앞의 글, 17쪽.

18) 魏恩淑, 위의 글, 18쪽.

19) 李泰鎭, 〈高麗末・朝鮮初의 社會變化〉(《震檀學報》55, 1983), 9~10쪽.

다. 물론 원과의 관계 이전에도 남송을 통한 주자학의 도입 가능성은 충분히 상정할 수 있겠으나²⁰⁾ 본격적인 수용은 13세기말 安珦·白頤正에 의해서 시작되었다고 하겠다. 안향·백이정 이후 고려의 사대부들은 성리학에 관심을 갖고 이를 적극적으로 수용하였는데 특히 원에 왕래하며 선진문물을 수입하는 사대부들이 주축을 이루었다. 성리학 수용기에 활동한 유신 가운데 李穀·白文寶·安軸 등은 지방에서 과거를 통해 중앙에 처음으로 진출한 신진들이다.²¹⁾

성리학의 보급과 함께 14세기에는 科學의 과목에서 四書가 더욱 중시되었다.²²⁾ 그리하여 詩·賦보다는 策問을 시험하여 성리학을 중심으로 한 과거를 운용하였다. 이에 儒者들은 주자학을 주축으로 하게 되었고 과거를 통한 신진관인의 등용은 座主·門生關係를 더욱 돈독히하여 공고한 학벌을 형성하게 되었다.²³⁾

이러한 경제적 조건과 교육의 기회는 지방출신의 신진관인이 중앙으로 진출하는 데 큰 힘이 되었다. 즉 지방의 향리층은 신진관인으로 중앙에 진출하여 14세기 중엽에는 정치적·사회적 기반을 확대시키고 지속적으로 성장·발전하여 새로운 정권담당자로서의 사대부계급을 형성하는 데반이 되었다.

(2) 사대부의 성격과 용어에 대한 논의

고려 후기의 지배세력을 權門世族과 新進士大夫의 대립국면으로 설정하고 권문세족의 親元的 태도나 불법적으로 농장과 노비를 증대시키며 정치 질서를 문란케 한 사실을 비판하면서 새로 등장한 사회세력이 신진사대부였다는

20) 李齊賢, 《櫟翁稗說》前集 2.

그러나 尹瑑均은 이 자료의 신빙성을 부정하였다. 그는 “남송의 주희가 《語·孟集注》를 완성한 것은 1177년이고 이를 간행한 것이 1211년이니 주자학이 송에서 전래되었다면 적어도 명종대 이후이나 이 때 고려는 국가가 다난하여 승려 문신이 감히 宋에 入朝할 틈이 없고 송에서는 朱子가 배척되었으며 金과 의 전쟁에서 大敗한 때이므로 송의 朱子學이 전래된 것을 믿을 수 없다”고 하였다(尹瑑均, 〈朱子學의傳來とその影響に就いて〉, 《尹文學士遺稿》, 朝鮮印刷株式會社, 1933, 24쪽).

21) 高惠玲, 《14세기 高麗 士大夫의 性理學 受容과 稼亭 李穀》(梨花女大 博士學位論文, 1992), 82~102쪽 참조.

22) 《高麗史》권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 1 충숙왕 7년.

23) 李楠福, 〈麗末鮮初의 座主·門生關係에 관한 一考察〉(《藍史鄭在覺博士古稀紀念東洋學論叢》, 高麗苑, 1984) 참조.

인식은 최근 20년 가까이 일반화된 것이었다. 이에 따라 권문세족과 신진사대부의 실체가 무엇인지에 대한 관심이 증대되고 그에 대한 연구도 심화되어 왔다.²⁴⁾

그러나 최근에는 권문세족과 사대부의 본질과 성격에 대한 기존의 인식을 부정하고 새로이 개념을 규정하기도 하였다. 즉 권문세족 또는 신진사대부 등 용어의 용례를 검토하여 이들을 정치지배세력으로서의 대립적 존재로 보는 것이 잘못된 구도이며 그 개념도 잘못 사용되고 있다는 것이다.²⁵⁾ 논의의 주된 내용은 먼저 士大夫를 지방 중소지주적 경제기반, 한미한 가문출신으로 보고 정치적 향배도 반원적 개혁의 주축으로 보던 기존의 견해에 대해 사대부에는 권문세족 출신도 다수 포함되어있다는 사실을 밝혀, 종래의 입장을 부정하고²⁶⁾ ‘사대부’라는 용어의 개념을 검토하여 고려 후기 신진관료층을 사대부라고 칭하는 것이 부적절하다는 점을 지적하기도 하였다.²⁷⁾ 용어에 대해서도 이들을 신진사대부 대신 新進(興)士類,²⁸⁾ 新進官僚,²⁹⁾ 新興官人,³⁰⁾ 新興士族³¹⁾ 혹은 新興儒臣³²⁾ 등으로 지칭할 것을 제시하는 입장으로 집약된다.³³⁾

그러면 사대부와 관련하여 고려 후기 지배세력에 대한 현재까지의 연구성과를 일별하여 보기로 하자.

무신집권기에 새로운 官人의 형성 과정에 대한 초기의 연구에 의하면 吏族출신이나 지방의 향리층이 많이 중앙에 진출하였는데 이들은 예전의 문신

24) 閔賢九, 〈高麗 後期 權門世族의 成立〉(《湖南文化研究》 6, 全南大, 1974).

25) 金光哲, 《高麗 後期 世族層과 그 동향에 관한 연구》(東亞大 博士學位論文, 1988).

李益柱, 〈忠烈王代의 정치세력과 그 성격〉(《韓國史論》 18, 서울대, 1988).

金塘澤, 〈忠烈王의 復位過程을 통해 본 賤系 出身 官僚와 ‘士族’ 出身 官僚의 정치 갈등〉(《東亞研究》 17, 1989).

26) 金光哲, 위의 책.

27) 金塘澤, 앞의 글.

28) 朴龍雲, 〈權門世族·新進士類의 성립과 개혁운동〉(《高麗時代史(下)》, 一志社, 1987), 539~543쪽.

金泰永, 〈高麗後期 士類層의 現實認識〉(《創作과 批評》 44, 創作과批評社, 1977).

29) 李起男, 〈忠宣王의 改革과 詞林院의 設置〉(《歷史學報》 52, 1971).

30) 金潤坤, 〈麗末鮮初의 尙瑞司〉(《歷史學報》 25, 1964).

31) 李泰鎮, 앞의 책.

32) 朴재우, 〈고려말 정치상황과 신흥유신〉(《역사와 현실》 15, 1995).

33) 高惠玲, 〈士大夫의 概念과 時期區分〉(앞의 책), 8쪽.

이나 무신과는 형태를 달리하는 지배계급으로 ‘能文能吏’의 신관료였다. 이들은 주로 科擧를 통하여 등장한 관인으로서 ‘학자적 관료’이며 ‘관료적 학자’³⁴⁾의 성격을 갖는 ‘사대부’의 祖型이라 할 수 있다. 그러나 이 때의 향리층은 新興官人=士大夫의 모태가 되었을 뿐이고 향리층의 전면적 官人化를 달성한 것은 아니어서 향리층과 신흥관인=사대부를 동일선상에 놓고 파악하는 것은 아니었다. 이들은 고려 후기에서 말기로 접어들면서 정치사회적 기반을 확립시키고 나아가 조선건국에 주동적 사명을 담당하였다는 것이다.³⁵⁾ 이러한 견해는 이후 학계에서 크게 긍정적으로 수용되면서 고려 후기 정치적 변화에 따라 나타나는 새로운 세력들에 관한 연구가 이어졌다.

무신집권하에서 지방출신의 新進士人들은 政房을 통해서 官人으로 성장 발전하여 갔고 무신정권이 붕괴된 후에도 이들이 남긴 낡은 권력구조의 유제는 그대로 유지되었다. 정방으로 인연해서 기신하였던 관인들이 무신의 권력구조의 유제를 이어 전주권을 천단하고 있었기 때문이다. 그러나 곧 이 권력구조에 반발하는 신흥관인층은 기성관인층을 거세하기 위해서 정방을 폐지하여 그들로부터 전주권을 탈취하려 하였다. 정방은 초기에 新進官人(또는 新進士人)들의 관료로의 진출에 교량적 역할을 하였지만 후에는 도리어 이렇게 진출한 기성관인들의 세력구축의 발판으로 이용되고 있었으므로 새로이 진출하는 신흥관인층은 자기발전을 위해 정방의 혁파를 주장하였던 것이다. 정방의 권신과 신흥관인층사이의 정치적·경제적 이해관계의 상반으로 고려 말까지 신·구관료의 갈등의 소용돌이 속에서 정방은 치폐를 거듭하였다. 이후 정방 치폐의 과정은 곧 관인층 내부의 분열 대립의 표현이라고 할 수 있다. 고려말 李成桂 등 신흥관인층은 정방대신에 尙瑞司를 설립하고 전주권을 회복하였으니 이는 신흥관인층의 승리를 의미한다는 것이다.³⁶⁾ 그러나 이 연구에서는 무신집권하에서 정방에 참여한 신진사인과 정방의 폐지를 내세우는 후기의 신흥관인층을 직접 연결짓지는 않았다.

34) 이들의 성격을 ‘학자적 관료’ 또는 ‘관료적 학자’라고 규정한 것은 燕岩 朴趾源이 《燕岩集》 8, 別集, 放橋閣外傳에서 “讀書曰士 從政爲大夫”라 한 것을 인용한 것이다.

35) 李佑成, 앞의 책, 70쪽.

36) 金潤坤, 〈麗末鮮初의 尙瑞司〉(《歷史學報》 25, 1964), 22~35쪽.

이와 함께 충렬왕대에는 신흥권력층이 등장하였으니 원과의 관계로 세력을 얻은 사람들과 軍功으로 등장한 사람들이다. 이들 중에 政房의 必闇赤으로 활동한 사람들을 신진세력이라 하여 신흥권력층에 포함시키려는 견해가 있다.³⁷⁾ 충렬왕대의 정방은 宰樞와 같은 機務·參決權이 주어졌고 구성상으로는 겹치므로 왕과 친밀한 인물과 신진세력이 임명되어 왕의 직속관부와 같은 위치에 있었다. 신진세력들은 여기에 참여함으로써 ‘宰相之族’이 되고 또 경제적 부를 누리는 신흥권력층으로 당대에 발전하였다는 것이다.

그러나 충선왕은 충렬왕대의 신흥권력층을 배척하고 신진관료를 등장시켜³⁸⁾ 이들을 통해 개혁정치를 수행하려 하였다. 이들은 대체로 개인의 능력에 의해 출사한 신진세력으로 清廉하거나 또는 惠政을 베풀려고 노력하였고 지방출신의 과거급제자였다는 점을 들어 충선왕의 정치는 사대부정치의 성격을 지녔고 그것은 사대부사회가 성립되어가는 하나의 과정을 나타내 주고 있다고 보았다.³⁹⁾ 이 연구에서는 무신집권기에 정방에 참여한 신진세력과 충선왕이 중용한 학사들을 중심으로 한 신진관료를 구분하고 후자를 사대부로 규정지었다.⁴⁰⁾ 그러나 그들의 학문이나 사상에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았다.

이상의 일련의 연구성과를 바탕으로 고려 후기 지배세력으로서 ‘권문세족’과 이에 대하여 새로운 세력으로 대두되는 ‘신흥사대부’가 설정되기에 이르렀다.⁴¹⁾

신흥사대부의 사회경제적 성격은 지방의 향리출신으로서 중소지주거나 자영농민이었으므로 자기의 성실한 노력으로써 토지를 개간하거나 혹은 구입하여 농장을 가지게 된 자들이었다. 그리고 그 농장은 재향지주인 그들이 전호나 노비를 써서 경영하거나 혹은 직접 경작을 하였다는 점에서 부재지주인 권문세족의 것과는 성질이 달랐다. 그리고 이들은 대체로 청렴결백한 인품의 소유자들⁴²⁾이라고 하여 ‘신흥사대부’의 성격을 일반화시키게 되었다.

37) 李起男, 앞의 글, 55~99쪽.

38) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충선왕 원년.

39) 李起男, 앞의 글, 82~96쪽.

40) 李起男, 위의 글.

41) 金潤坤, 〈新興士大夫의 擡頭〉(《한국사》 8, 국사편찬위원회, 1974).

고려 후기 정국에서 개혁추진세력의 주체와 이들의 성격을 분석하려는 시도를 통하여 사대부의 존재는 더욱 구체화되었다.⁴³⁾ 충목왕대의 정치적인 관계는 權門世族 및 儒臣을 중심으로한 정통세력과 부원세력 등의 비정통적 정치세력이 서로 상이한 입장에 있었다. 정통적 정치세력은 蔭敍나 科擧 등 정규적 방도로 관계에 진출하여 일정한 수준 이상의 정치적 식견을 갖춘 사람들이고 비정통적 정치세력은 宦官·嬖幸 출신, 또는 신분적으로 賤人이거나 결함이 있는 자이며 비정규적 방도로 관직을 제수받고 원과 긴밀한 관계에 있는 자들이라고 보았다.⁴⁴⁾

충목왕 3년(1347) 整治都監의 설치는 전시대의 비정통적 정치세력에 의해 누적된 모순과 비리를 척결하려는 것이었다. 整治官들 가운데 고위급인 判事 중에는 安東權氏 王煦, 安東金氏 金永屯, 光山金氏 金光轍 등 당시 유력한 가문 출신이 큰 비중을 차지하나 屬官 중에는 문벌 출신이 적고 또 入仕방식으로는 科擧에 의존하고 있는 경우가 매우 많았다. 그리고 정치관들 가운데는 많은 사람들이 臺諫이나 法官으로 크게 활약한 바 있고 공정하거나 정직하다는 인물평을 받고 있다는 점도 공통적인 성격으로 추출해 낼 수 있다. 즉 정치관들은 대체로 일정한 정도 이상의 식견과 소신을 굽히지 않는 기개, 그리고 합리적인 공정성을 지닌 사람들이었으며, 이는 유교적 소양을 바탕으로 하는 것이었음이 밝혀졌다. 정치도감에서 활동한 재추급 이하의 실무진을 보면 가문적 배경이 미약하고 유학적 소양을 갖추었으며 공정성과 유교적 합리성을 지닌 신진관료들로서 당시 고려 사회의 체모순을 통찰할 수 있는 식견과 권력자에 굴하지 않는 기개를 가졌다. 그리고 이 때의 유학은 성리학에 대한 어느 정도의 造詣를 수반하는 것으로 보았다. 이들 신진관료는 다음 공민왕의 개혁적 배경과 辛旽의 집권기간 동안에 성장하여 공민왕대에 성장한 신흥문신세력의 연원이 되는 것으로 파악되었다.⁴⁵⁾ 그러나 공민왕 이전까지

42) 李基白, 《韓國史新論》(一潮閣, 1976), 193쪽.

43) 閔賢九, 〈整治都監의 설치경위〉(《論文集》 11, 國民大, 1976).

——, 〈整治都監의 성격〉(《東方學志》 23·24, 延世大, 1980).

44) 閔賢九, 위의 글(1976), 82~83쪽.

45) 예를 들면 이 때의 白文寶는 공민왕대에 요직에 등용되어 활약하였고 李元具는 辛旽집권기에 개혁정치에 참여하였다.

는 과거출신의 신진세력과 권문세족과의 정치적 갈등이 그리 심각하게 나타나지 않는다는 점에 능문능리의 관인층이 곧 사대부라는 설에 대해서는 의문을 제기하기도 하였다.⁴⁶⁾

지금까지 사대부에 비견되는 새로운 정치세력에 대한 견해들을 비교해 보았다. 이를 보면 신진세력에 대한 인식에 상당한 견해의 차이가 있음을 알 수 있다. 신진사대부가 고려 후기의 신관인층으로서 조선 건국의 주동세력이 되었다는 설에 대하여 긍정적으로 인식하면서도 구체적으로 무신집권기의 능문능리의 관료군과 성리학을 수용하여 불교를 배척하고 고려말 개혁의 주체가 된 신진사대부를 동질적인 존재로 보기에는 문제가 있다는 지적이 있고, 이 점에서 무신집권하의 능문능리의 신관료와 고려말 개혁세력으로서의 신진사대부와는 구별되어야 한다는 인식이 커지고 있음을 알 수 있다.

이에 따라 개혁세력으로서의 신진사대부의 모습이 뚜렷해지는 것은 공민왕 대부터라는 견해가 대두되었다.⁴⁷⁾ 무신란(1170)에서 조선개국에 이르는(1392) 220년간은 한 사회단계의 생성기간으로 지나치게 길다는 전제하에 무신정권기의 능문능리의 문사가 신진사대부의 祖型으로 보기에는 동질성이 박약하다는 것이다. 이들은 문신이라는 입장은 같지만 성리학에의 접촉이나 관심을 전자에서는 찾기 어려움을 그 이유로 들고 있다.⁴⁸⁾ 그리하여 충선왕대(1298, 1309~1313)부터 충목왕대(1341~1344)까지 간헐적으로 추진되던 개혁이 공민왕대의 개혁과 동질성을 갖고 있고 시간적으로도 연계가 있음에 착안하여 여말선초 사회변동기의 상한을 13세기 말~14세기 초로 잡은 것이 그것이다.

그리고 이러한 신진사대부 세력의 대두 자체를 가능케 하는 근본 動因은 당시의 시대적 여건에서 찾았다. 무신정권의 몰락, 몽고와의 講和, 원간섭기 친원 귀족중심의 사회 등의 시대적 여건에서의 과제는 외세에 의해 조장된 체제모순을 척결하는 것이었고 이는 반원적 개혁정치로 나타난다. 개혁이 실현되는 과정에서 나타난 사회적 발전은 일반 피지배층이 토지소유 내지

46) 閔賢九, 앞의 글(1976), 82쪽.

47) 李泰鎭, 앞의 글(1983), 1~13쪽.

48) 能文能吏의 문사와 여말의 士大夫와의 사이에 있는 이질성이 바로 그들을 똑같이 취급하지 못하고 士大夫의 祖型으로 보는 이유가 아닐까 한다.

는 분배관계의 개선 또는 신분체제상의 개선 등 지위 향상을 위한 능동적 노력을 한 결과였고 또 이 시기의 농업기술상의 성과에 의한 휴한법의 극복과도 긴밀한 관계가 있다고 보았다.⁴⁹⁾ 14세기 이후의 농업기술의 발달이 新興士族의 등장과 밀접한 관계가 있었으니 여말선초의 정치와 학문·사상 뿐 아니라 농업에 있어서도 신흥사족은 지방의 중소지주라는 사회적 위치 때문에 일반백성의 ‘理生’문제에 보다 더 큰 관심을 가지고, 그것을 실현시키기 위한 노력을 하여 새로운 역사의 주도층으로서 자리를 잡아갈 수 있었다는 것이다.⁵⁰⁾

한편 1980년대 후반에 들어오면 고려 후기의 지배세력을 권문세족과 사대부의 대립으로 서술해 온 데 반대하여 이들은 계층적 기반을 달리했던 정치세력이라고 볼 수 없다는 입장에서 고려 후기 지배세력을 논한 연구가 있다.⁵¹⁾ 그에 의하면 고려 후기의 개혁 추진세력으로서의 사대부라 일컬어지는 존재속에는 世族출신이 다수 포함되어 있음을 주장하고 사대부는 정상적으로 진출한 官人이었을 것으로 보았다. 정상적으로 진출한 관인이란 入仕路나 출신기반에 관계없이 일단 관직에 종사했던 관인들이라 하였다. 그러므로 사대부들 가운데 대지주인 경우도 있을 수 있고 중·소지주인 경우도 있을 수 있다. 또 사대부에는 세족출신도 있을 수 있고 세족은 못되지만 관인을 배출한 경험이 있는 가문출신이 있을 수 있으며, 향리출신을 포함한 布衣가문출신이 포함될 수 있다. 만일 고려 후기 또는 말기에 이 중에 어느 한 쪽이 지배적이었다고 한다면 사대부를 그 우세한 부류와 관련지어 설명할 수도 있겠지만 이러한 경향은 보이지 않는다는 것이다.⁵²⁾

여기에서 그의 世族에 관한 견해를 살펴보기로 하자. 기왕의 연구에서 사용되던 ‘權門世族’은 단일한 용어로 사용되는 경우가 거의 발견되지 않으며 ‘권문’과 ‘세족’은 별개로 사용되고 있었다.⁵³⁾ ‘권문’·‘권신’의 경우 전기부터 나타나는 용어이고 대체로 집권자이거나 왕권을 압도할 수 있는 권력의 소

49) 李泰鎭, 앞의 글(1983).

50) 李泰鎭, 앞의 책(1986), 103쪽.

51) 金光哲, 앞의 책, 11~13쪽.

52) 金光哲, 위의 책, 170~175쪽.

53) 金光哲, 위의 책, 18쪽.

유자인 반면 ‘權勢之家’에 해당하는 부류는 왕권이 일정하게 작용하는 정치 구조 속에서 제한된 권력을 행사하던 존재들이다. 특히 ‘권세지가’ 등은 신왕의 즉위나 정치세력에 변화를 가져왔을 때 구폐책이 제시되면서 前代의 권력층을 총칭하는 용어가 되고 있으며, 긍정적인 방향에서 사용된 경우는 거의 없다. 그리고 여기에 해당하는 인물들은 특정계층 출신만이 아니라 세족에서부터 賤類에 이르기까지 다양하다. 그러므로 특정 신분이나 계층을 지칭한 용어가 아니었을 뿐만 아니라 집단화된 정치세력을 지칭한 것도 아니었다. 다만 특정개인이 향유하고 있던 정치권력을 상징한 용어에 지나지 않는다. 이렇게 볼 때 ‘권문’·‘권세지가’라는 용어으로써 계층을 지칭하려 하는 것은 분명 한계가 있다고 하겠다.⁵⁴⁾ 그리고 ‘世族’의 용례를 검토하여 이 단어는 고려 후기 특히 원간섭기 이후에 집중적으로 나타나고 있고 이는 특정의 姓貫 전체를 지칭했다기보다는 고급관인을 배출한 특정의 家系를 지칭한 것이고, 권력층을 상징하였다기보다는 가문의 사회적 지위를 말해주는 계층의 의미로 사용되고 있었다고 보았다. 그리하여 기왕의 연구에서 고려 후기 정치 지배세력을 지칭하는 용어로 써온 ‘권문세족’ 대신에 ‘세족’이라는 용어를 사용할 것을 주장하였다.⁵⁵⁾

이와 함께 신진관료의 세족화 경향에 대한 연구도 추가되었다. 신진관료란 한미한 가문, 특히 향리출신으로서 문과에 급제하여 起身한 부류를 말하는데 충렬왕대의 신진관료들은 柳璥과 그의 천거를 받은 元傳·許珙 등 현임재추들의 문생으로서 좌주·문생의 유대관계를 통하여 정치세력을 형성하여 나갔다. 그러므로 이들의 정치적 입장은 보수적인 성향을 띠었으며 자신이 재추의 반열에 오를 뿐 아니라 자손대에까지 재추의 반열에 오름으로써 이후 권문세족화하는 방향으로 나아갔다. 그러므로 충렬왕대의 개혁을 주도하고 여기에 참여한 신진관료들은 국왕 측근세력에 대하여 크게 대립하지 않으면서 국가정책의 결정이나 대원외교 등 국정에 참여하여 타협한 사람들이라는 것이다.⁵⁶⁾ 한편 신진관료로서 국왕 측근세력에 적극적으로 대항하는

54) 金光哲, 위의 책, 34쪽.

55) 金光哲, 위의 책, 18~43쪽.

56) 李益柱, 앞의 글.

경우 이들은 재추의 반열에 오르지 못하고 승진에 장애를 받았다. 측근정치로 인한 정치적·사회적 모순이 심화되는 가운데 이들은 자신의 정치적 입장에 대한 공감대를 확대시켜 가면서 성장하였다. 그 성장의 결과가 충목왕대 整治都監의 활동이나 공민왕초의 반원개혁으로 나타났으며 원의 간섭을 배제하는데 성공함으로써 고려의 자체적인 개혁이 가능하게 된 공민왕대 이후, 구체적으로는 공민왕 14년(1365) 신돈의 집권을 계기로 개혁정치를 추진하면서부터 새로운 정치세력으로서의 신진사대부로 이어지는 것으로 전망하였다. 이 점에서 원간섭기에 국왕 측근세력과 대립하였던 일단의 신진관료들을 여말 신진사대부의 맹아적 형태로 보았다.⁵⁷⁾

뒤이어 사대부는 문무관료를 지칭하는 것 외에 아무것도 아니라는 연구도 있다.⁵⁸⁾ 사대부의 개념을 검토하여 사대부는 문무관료를 말하는 것이며, 관료의 가족을 ‘士族’이라 하였고 이들은 관리가 되는 데 있어서 아무런 신분적 제약을 받지 않은 관료계층을 지칭하는 것이라 하였다.

그에 의하면 賤系출신 인물들의 官途 진출에 강한 불만을 품은 계층이 사족이었다고 한다. 즉 관도에 진출하는 데 있어서 신분적인 제약을 받지 않은 기존 관료계층을 사족이라했고, 사족 출신의 인물들은 士林이라고 불렸으며 사림 가운데 특히 관도에 오른 인물들을 사대부로 지칭했던 것이다. 따라서 이러한 용어들은 모두 관리의 신분을 나타내 주는 것이었다고 할 수 있다. 그리고 이런 용어들이 원의 간섭 이후에 빈번하게 史書에 등장하는 이유는 이러한 용어으로써 자신들을 천계출신과 구분하려 했기 때문이었다는 것이다.⁵⁹⁾ 사대부가 하나의 정치세력화하는 것은 충렬왕대인데 그것은 이 때 천계출신 인물들의 정치적 진출이 두드러진 결과였다. 이렇다면 원간섭 이후 고려말까지의 정치적 지배세력을 ‘權門世族’ 혹은 ‘權門勢族’과 ‘新進士大夫’로 양분하는 것은 재검토되어야 하며 나아가서 ‘宰相之宗’은 대부분 왕비나 재상, 그리고 다수의 과거합격자를 배출한 가문이었으므로 그들이야말로 고려

朴鍾進, 〈忠宣王대의 財政改革策과 그 성격〉(《韓國史論》 9, 서울대, 1983), 71쪽.

57) 李益柱, 위의 글, 219쪽

58) 金塘澤, 앞의 글.

59) 金塘澤, 위의 글, 215~217쪽.

의 전형적인 사대부였다고 논증하였다.⁶⁰⁾ 따라서 ‘재상지종’은 ‘권세지가’와는 다른 존재였고 ‘권세지가’는 충선왕의 측근이나 충렬왕의 측근들을 그렇게 지칭하기도 했는데 어느 경우에도 재상지종이 여기에 포함되지는 않았다는 것이다. 충선왕이 ‘재상지종’을 선정한 이유는 자신과 혼인한 집안들, 왕비를 배출한 것으로 유명한 가문, 사회적 지위가 높은 가문들을 지정하여 대외적으로는 원에게 자신과 趙妃 등의 혼인이 정당한 것이었음을 내세워 원이 자신의 결혼을 정치적으로 이용하는 것을 방지하려 했고 대내적으로는 실추된 자신의 권위 회복을 기대하였다는 것이다.⁶¹⁾

이상에서 ‘권문세족’과 ‘사대부’ 용어를 둘러싼 논의의 대략을 살펴보았다. 역사적인 용어와 그 범주에 대한 검토는 분명히 필요한 작업이다. 그러나 이와 함께 그 용어가 가지고 있는 개념과 범주의 역사적 의미도 더욱 중요하다. 이에 여기에서는 고려 후기에 등장한 새로운 정치세력으로서의 사대부의 성격을 역사적 의미에서 재검토해 보고자 한다.

(3) 사대부의 성격과 시기구분

士大夫를 고려시대의 지배세력을 칭하는 역사적 성격을 가진 용어로 처음 사용한 이래 이 용어는 더욱 발전·심화되어 충선왕대 개혁에 참여한 신진 관료를 新興士大夫로 정의하였다.⁶²⁾ 이와 함께 新進士類나 新興士族의 개념도 등장하였고 또 新興儒臣의 개념도 사용하고 있어서 용어에 대한 정리가 필요하다. 한편 사대부는 사족출신의 관료를 의미하는 것으로써 ‘하자가 없는 관료’라는 의미도 갖추고 있다고 하지만 ‘하자가 없다’는 것은 무엇을 의미하는 것일까. 즉 유교적 소양, 공명정대한 태도, 청렴도 등을 기준으로 하는 말이라고 본다면 이는 기존의 사대부의 개념과 그리 거리가 먼 것은 아니라고 할 수 있다. 이렇게 여러 용어가 사용되고 있는 가운데 여기서는 현재 학계에서 가장 많이 통용되고 있는 ‘사대부’를 사용하기로 한다.

60) 金塘澤, 〈忠宣王의 復位敎書에 보이는 ‘宰相之宗’에 대하여〉(《歷史學報》 131, 1991), 27쪽.

61) 金塘澤, 위의 글, 28~29쪽.

62) 金潤坤, 앞의 글(1974).

다음으로 사대부의 성격에 관해 살펴보도록 하자.

첫째, 고려 후기의 새로운 지식관료군을 사대부라 하였을 때 사대부를 배출하는 주 공급원은 기존의 관료, 즉 사대부들의 재생산에 의해 형성되는 사족과 서리 외에 지방의 향리층이 된다. 고려 후기에 지방 향리층의 중앙진출이 두드러지는 현상을 볼 수 있는데 이들이 신진 사대부의 형성에 큰 비중을 차지하고 있음은 부정할 수 없다.

둘째, 사대부는 과거출신의 관료가 다수를 이루고 있었다. 사대부라는 말 자체가 科擧官僚을 의미하는 것은 아니다. 과거관료는 그들을 儒臣 또는 儒士, 儒者라고 불렀다.⁶³⁾ 사대부라는 어휘는 ‘士’와 ‘大夫’의 합성어이지만 이는 주로 문신 중심의 용어였다. 따라서 과거출신의 관료가 주류를 이루게 되며 그 가운데는 음서출신자나 또는 음서출신자이면서 과거를 거친자도 상당수 있다. 이들은 정통적인 방법(科擧나 蔭叙)에 의하여 관료가 된 사람들이었기에 고위관직으로 오르는 데 하자가 없는 사람들이었고, 비정통적 방법으로 관직에 오른 사람들, 특히 국왕의 측근세력으로 성장하여 고위직을 차지한 사람들, 非儒敎的 성향의 사람들이 전횡과 불법을 자행하는 것에 대해 비난하였다. 고려시기에는 무반이 되는 길은 음서 외에는 자신의 능력, 즉 武功에 의한 것이었기에 그 출신에 賤系가 많았다. 유교적 통치이념을 기반으로 한 고려 문반귀족 중심의 체제는 정치담당자에게 기본적 교양으로서 유학적 소양을 요구하였다. 그러므로 사대부가 반드시 과거관료라고 할 수는 없으나 과거출신이 다수를 점하고 있음을 부정할 수는 없다. 무신집권 이후 크게 흔들리기는 하였지만 정치의 주축을 이루는 것은 문신이어서 재추 이상은 문신이 담당하게 되어 있었다. 후기에 재추의 숫자가 많아지고 무신도 여기에 참여하는 자가 있게 되었으니 이 과정에서 문신관료를 지칭하던 사대부란 용어가 문무를 통칭하게 되는 것은 오히려 자연스러운 일이다. 또 고려 후기에는 무반의 지위가 전기보다는 향상되고 한 가문 안에서도 문·무의 혼재현상이 나타났으므로 사대부, 또는 사족 가문내에 무신이 포함되어 있을 수 있고 조선시대에 오면 이 경향은 더욱 일반화되어 사대부란 말은 자연스럽게 문

63) 李齊賢, 《益齋亂藁》 7, 春軒先生崔良敬公墓誌銘.

무양반, 즉 양반 신분을 의미하게 되었다고 하겠다.

셋째, 사대부는 유교적 소양을 갖추고 있었다. 최씨집권기의 ‘능문능리’의 관인은 시나 문장뿐 아니라 유학의 학문적 능력을 바탕으로 행정실무의 능력을 겸비하는 인물을 요구하는 시대였다. 원간섭기에 도입되는 새로운 학문으로서의 성리학은 사대부들의 학문적 관심의 대상이 되었고 14세기 이후에는 科擧에서 朱子の 經典註釋을 요구하게 되고 성리학이 성균관에서의 講學의 중심이 되면서 사대부의 전형적인 학문이 되었다.

넷째, 사회경제적 기반에 있어서는 지방의 향촌세력, 품관세력 출신들이 신진관인으로의 진출이 14세기 이후 끊임없이 이어지고 있었고 이들의 사회경제적 기반이 중소지주적인 위치에 있다는 점이다. 이 말은 상당히 애매한 상대적인 용어이므로 일괄적으로 말하기는 어렵지만 고려 후기 권세가가 토지를 불법적으로 탈점하여 ‘山川爲標’하는 현실하에서 지방의 지주는 중소지주일 수밖에 없다. 따라서 그들이 향리 출신이었을 경우 대체로 중소지주 출신으로 보아도 크게 어긋나지는 않을 것이다. 그러나 中 또는 小의 규모가 어느 정도인지 밝혀져 있지 않은 상황에서, 예컨대 別墅·別業을 가졌다는 것이 어떤 수준인지 알 수 없고 민의 입장에서 본다면 그들은 어디까지나 지주임에 틀림없다. 또 관로에서 승진할수록 경제기반도 확대되었을 것이었다. 그러므로 父 또는 祖父가 상당한 고위 관직에 올랐을 경우 경제기반도 그에 따라 상승하였을 것은 틀림없겠지만 그 규모를 구체적으로 밝히기는 쉽지 않다. 다만 사전개혁론에서 급진파가 중소지주적 입장을 대변하였고 온건파는 대개 巨室子弟였다고 하여 대지주의 입장에 있었음을 볼 때 그 추이를 가늠할 수가 있다.⁶⁴⁾

고려 후기의 새로운 관인층을 지칭하는 사대부는 시대적 여건에 따라 그 성격에 있어서 차이를 갖게 된다. 각 시대에 있어서 일정한 정치적 역할을 한 이들은 전체적으로 볼 때 공통되는 성격을 갖고 있으나, 세부적으로는 시기에 따라서 조금씩 차별성을 갖는다. 그런 의미에서 고려 후기 사대부는 3시기로 구분하여 논해질 수가 있다.

64) 《高麗史》권 118, 列傳 31, 趙浚.

제1기의 사대부는 먼저 무신집권하에서 ‘能文能吏’의 관리로 등장하여 정치에 참여하였던 일군의 文士로서 사대부의 祖型으로 일컬을 수 있다. 최씨 집권기에는 어느 정도 정치적 안정이 이루어지면서 최우 집권기에 書房의 설치와 이를 통한 文士의 등용이 활발하게 이루어졌던 것이다.⁶⁵⁾ 물론 무신 집권이라는 한계적 상황속에서 이들의 역할도 제한적일 수밖에 없으나 원만한 통치를 수행하기 위하여는 문신의 존재는 필수적인 것이었다.

이들은 중앙의 吏 출신이나 지방의 향리출신의 新進官人이 많았고, 경제적으로는 전기의 문벌귀족에 비하여 상대적으로 농장의 규모가 작은 중소지주적 위치에 처해있는 사람들이 많았다. 또 이들의 出仕路는 蔭叙로 진출하는 경우보다는 과거를 통해 진출하여 역사의 주인공이 된 사람들이 많다는 것도 하나의 특징이다. 이 시기 문사들의 사상동향은 현실타협적 측면이 강하고 체제 비판이나 개혁의 추구라는 측면은 찾아보기 어렵다. 과거출신의 문사들은 집권층의 부패와 민을 핍박하는 정치 현실에 대해 儒者로서의 갈등을 느끼기도 하였으나, 자신의 입장이나 이해관계로 이를 외면할 뿐이었다. 반면에 몽고침입에 대한 항쟁의 현실속에서 민족의 자존을 회구하는 민족의식의 표현으로 역사의식이 크게 고양되기도 하였다.⁶⁶⁾ 이들은 대체로 新進士人, 新興官人 등으로 표현되어 왔다.

이렇게 등장한 사대부는 2~3세대를 지나면서 지속적으로 중앙으로 진출하여 5품 이상의 높은 관직을 얻어 문벌화하는 추세를 보여준다. 따라서 이들을 13세기 말 원간섭기 이후 진출하는 신진사대부와 구분시켜 보기도 한다.

다음 제2기의 사대부는 14세기 새로운 麗元關係하에서 官途에 진출한 과거관료들로서 성리학의 수용에 앞장 선 사람들이다. 성리학은 安珦·白頤正 이후 權溥·李齊賢 등을 중심으로 적극 수용되었다. 이 시기에 지방 향리출신으

65) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

66) 李佑成, 〈高麗 中期의 民族敍事詩 — 東明王篇과 帝王韻紀의 研究 —〉(《韓國의 歷史認識(上)》, 創作과批評社, 1976), 148~165쪽.

河炫綱, 〈高麗時代의 歷史繼承意識〉(《梨花史學研究》 8, 1976), 203~206쪽.

——, 〈李承休의 史學思想研究〉(《東方學志》 69, 1991), 189~195쪽.

卓奉心, 〈東明王篇에 나타난 李奎報의 歷史意識〉(《韓國史研究》 44, 1984), 102~104쪽.

劉璟娥, 〈李承休의 생애와 歷史意識〉(《高麗史의 諸問題》, 三英社, 1986), 556쪽.

로 과거를 통해서 현달한 사람들과 父 또는 祖父代 이후 중앙에 진출하여 현달한 가문출신자들을 중심으로 성리학이 적극 수용되었다. 이제현을 비롯하여 禹倬·安軸·李穀·白文寶 등이 대표적인 인물이다. 이들을 일반적으로 ‘新進士大夫’라 할 수 있다. 이 시기 고려는 원간섭으로 국왕 부자간의 갈등이 일어나고 관료의 내분 등으로 정치적 혼란이 거듭되던 시기였다. 유교적 정치이념에 입각하여 관료로 진출한 儒臣으로서의 혼란의 와중에서 그들의 정치이념을 구현하기에는 여건이 허락되지 않았다. 왕들은 자신의 입지를 강화하기 위하여 嬖幸 등 측근세력을 구성하여 파행적인 정치를 전개하였고 정상적 경로를 밟아 진출한 관료들은 왕의 측근세력에 의해 정치일선에서 밀려날 수밖에 없었다. 그러나 국가적 위기나 왕실 존망의 위기에 직면했을 때 이들 문신 관료들은 자신을 돌보지 않고 충성을 다하였으며, 사회경제적 積弊에 대한 개혁안을 제시하는가 하면 개혁에 직접 참여하기도 하였다. 그들은 원에 왕래하며 국제적 학문 조류에 직접 접하여 성리학을 수용한 제1세대이기도 하다.

史書에서 사대부라는 용어가 자주 나타나는 것도 14세기 이후이다.⁶⁷⁾ 이들중에는 父나 祖父 때부터 관인으로 등장하여 가문적 배경을 가진 사람이나 후기 이래의 귀족가문 출신자도 많았다. 이 시기 사대부는 사상적으로는 유교적 도덕정치를 지향하면서도 정치적으로는 기존의 권문세족과의 혼인관계나 권세가와의 타협으로 권력지향적인 측면을 보여주고 있다.⁶⁸⁾

제3기의 사대부는 제2기에 등장한 사대부들의 후손이나 새로이 관인으로 등장한 과거출신의 유신들이 주축을 이루는데 이들은 공민왕대의 반원적인 분위기와 함께 권문세족을 배제하고 신돈을 주축으로 田民辨整都監에서 개혁에 참여하거나 李穡이 중심이 되어 成均館을 重營하고 학풍을 크게 진작시키는 데 참여하였던 유신들이 여기에 속한다고 하겠다. 이들은 성리학 수용의 제2세대라 할 수 있으니 앞 시기 李齊賢이나 李穀의 성리학 이해가 《周易》이나 四書에 접근하는 수준에 머물렀음에 비하여 학문에 대한 이해도가 심화되었다. 특

67) 高惠玲, 〈고려후기 士大夫의 개념과 성격〉(《擇窩許善道先生停年紀念 韓國史學論叢》, 一潮閣, 1992), 217~235쪽.

68) 稼亭 李穀은 知貢舉로서 掌試하였을 때 世家子弟를 많이 뽑았다 하여 憲司로부터 탄핵을 받았다(《高麗史》 권 109, 列傳 22, 李穀).

히 앞 시기인들이 불교를 異端視하면서도 다만 불교의 폐단을 지적하는 수준에 그치고 불교와 유교의 공존을 인정하였던 것에 비하여 불교에 대한 비판도 더욱 논리적으로 심화된다. 이 시기의 신진사대부는 정치세력으로 성장하여 갔다.

제3기의 이들 신진사대부는 우왕대에 李仁任의 권세하에서 일시적으로 위축되었으나 우왕 14년(1388) 崔瑩의 요동정벌에 반대하는 李成桂의 신흥세력과 연계하여 정권을 장악하게 되었다. 이들 중 일부는 신흥관료로서, 지배계급으로서의 경제적 혜택을 제대로 받지 못하는 것에 반발하여 당시 현실모순을 타개하는 방편으로 전제개혁을 요구하였다. 대외적으로는 元明交替期를 당하여 親明政策을 표방하면서 원과 연결되어 과거부터 권세를 누려오고 있던 權門世族을 제거하고 정치의 주도권을 잡으려 하였다. 이 과정에서 신진사대부는 온건파와 개혁파로 갈라지게 되었으며 개혁파는 전제개혁과 廢假立眞을 추진하며 새 왕조 건국의 기반을 마련하였다.

지금까지 고려 후기의 사대부의 성장·발전과정을 세 시기로 나누어 보았다. 다시 말하면 사대부는 12세기 말 최씨집권기에 그 원형을 찾을 수 있고, 성리학이 도입되기 시작한 13세기 말 충렬왕대부터 성리학의 수용이 본격화되던 14세기 전반기에는 신진사대부의 모습이 갖추어졌다. 이들 신진사대부는 공민왕대에는 신돈집권에 참여하였고, 성균관을 중심으로 학문을 진흥시키는 데 주역이 되면서 고려왕조의 멸망 전까지 성장·발전하였다. 위화도회군 이후 신진사대부는 다시 분기하여 온건파와 개혁파로 나뉘면서 개혁파는 조선건국의 주역이 되었다.

한편 유교적 王道政治를 추구하는 사대부의 현실 인식은 사회모순을 직시하고 개혁을 추진해 나가는 면에 있어서도 시기별로 크게 차이를 보인다. 제1기 무신집권 체제하에서의 관료의 현실인식에서는 현 사회 모순에 대한 문제 제기는 미약하다. 현실을 직시하고 모순을 인식하는 사람들은 官途에 참여조차 하지 않았기 때문이다. 최씨집권기의 문신들은 체제에 아첨 또는 타협하는 입장이었던 반면에 대외적으로 몽고와의 항쟁과정에서 민족의식의 발로로 國祖 檀君이나 高句麗 始祖 東明王의 존재를 부각시켜 민족의 자주 의식과 역사의식을 고양시키는 역할을 하였다.

제2기에는 元과의 새로운 관계 이후 고려 왕실의 위상이 격하되고 왕 측

근의 비정통적 관료들이 권세를 장악하여 정치를 농단하던 시대이다. 이에 따라 人事權을 비롯한 田制와 收取體制의 문란, 재정의 궁핍이 심화되고 가혹한 수렴으로 民의 流亡을 초래하였다. 또 밖으로는 원의 정치 간섭과 왜구의 침입으로 각종의 수탈과 노략질을 당하여 어려움을 더해 갔던 시기였다. 원 제국의 정치간섭과 경제적 수탈 속에서 고려의 민족자존을 유지하고 전통적 체제를 최대한으로 지켜 나가는 것이 이 시기 사대부들의 최대의 관심사가 되었다. 이 시기 정국은 충렬왕 이후 안으로는 즉위와 퇴위를 반복하는 잦은 왕의 교체와 왕 측근의 폐행들의 횡포가 자행되는 가운데서 사대부들은 이를 제거하기 위하여는 政房을 혁파하고 인재를 등용하여 王道政治를 이룰 것과 전제의 蠹政을 통한 민생의 안정을 목표로 하는 등의 개혁책을 제시하였다. 그런 한편 원에 대해 고려 왕실체제를 온존시켜 나가기 위한 노력을 기울이는 등 정치 일선에서 활약하기도 하였다. 그러나 기존의 권문세족이나 국왕 측근세력과의 연결을 통해서 자신들이 貴族化되어감으로써 그들의 개혁론은 한계성을 갖는 것이었다.⁶⁹⁾

제3기는 공민왕대에 원의 간섭과 권문세족 압력을 배제하고 왕권을 강화해 가는 과정에서 그를 즉위시키는 데 적극 노력한 李齊賢을 座主로 한 신진사대부의 세력이 크게 대두된 시기이다. 과거출신의 유자들은 좌주·문생관계를 돈독히 하여 하나의 정치세력으로 성장하였으며 이들은 여말 중국의 원명교체기를 당하여 친명책을 통하여 원의 압력에서 벗어나고 기존의 附元輩를 제거하려 하였다. 이제현의 뒤를 이어 이색이 성균관 대사성이 되자 사대부들은 성균관을 중심으로 학문을 일으키면서 하나의 정치세력으로 성장하여 갔다. 또 14세기 이래의 반복되는 개혁책이 전대의 권세가에 의해 야기된 사회경제적 폐단을 제거하는 수준에 머물고 있는 것에 대해 고려 말기의 사대부 중에는 더욱 적극적이고 과감한 개혁책을 제시하기도 한다. 이런 과감하고 근본적인 개혁이 실현되기 위하여는 기존의 체제부정은 필수적인 것일 수밖에 없게 된다. 이에 따라 왕조 말기에는 이미 세족화한 신진사대부는 온건개량파로, 중소지주적 입장을 견지하고 세족화되지 않은 사대부는 급진파

69) 한국역사연구회, 《14세기 고려의 정치와 사회》(민음사, 1994).

로 분기되는 현상이 나타났다.

성리학에의 접근이 심화됨에 따라서 불교에 대한 입장에도 변화가 왔다. 고려 전기의 儒者들은 불교를 정신적 敎化의 근본으로서 인정하여 상호 공존적인 것으로 인식하여 왔는데 성리학은 그 철학적 논리구성에 있어서 불교의 영향을 받았음에도 불구하고 불교를 이단시하여 배척하고 있다. 이 때문에 성리학을 업으로 하는 유자들은 불교에 대해 비난의 눈을 돌리게 된다. 고려 후기 사대부로서 불교에 대한 비판은 성리학을 처음 도입한 안향에 의해서 시작되었으나 이후 14세기 전반기의 신진사대부들은 아직도 불교와의 상호 공존체제를 유지하면서 불교의 교화의 역할에 대해 긍정적 태도를 보이고 그 비판도 사회적 폐단을 지적하는 수준에 머물렀다. 반면에 공민왕대 이후의 신진사대부가 정치세력으로 성장하게 된 시기에는 불교에 대한 비판은 더욱 철저하고 논리적이 되어 간다는 점이다.

이상 고려 후기 사대부의 존재를 그 시기 별로 세분하여 보았을 때 각기의 공통점과 차이점을 발견할 수 있었다. 이 공통점과 차이점을 어떤 쪽에 비중을 두고 보느냐에 따라 세 시기의 사대부의 존재를 별개로 보느냐 아니면 동류로 보느냐가 결정된다. 또 이는 역사의 연속성과 비연속성의 문제이기도 하다. 고려 후기의 사대부는 能文能吏型的 新官人層에서 발원하여 14세기에는 신진세력으로서의 사대부로 등장하기 시작하였고 신진사대부는 고려 말에는 온건파와 개혁파로 분기를 이루었다. 이들 말기의 개혁파 신진사대부는 조선초의 양반신분을 구성하는 모체가 되었다고 볼 수 있을 것이다.

〈高惠玲〉

3) 개혁정치의 추진과 신진사대부의 성장

(1) 개혁정치의 추진

원간섭기 이후 고려사회는 외세 종속구조가 오래 지속됨으로써 사회모순이 더욱 심화되고 있었다. 이 시기 사회모순은 12세기부터 두드러지게 나타

나고 있던 고려사회 본래의 내적모순과 몽고와의 전쟁, 원의 간섭으로 말미암은 외적모순이 증첩된 형태였다. 국가 재정난, 민의 궁핍화, 파행적 정치운영 등은 당시 사회모순의 구체적 표현이었다. 국가 재정은 元의 요구가 추가됨으로써 그 수요가 늘어난 반면, 토지점병의 확대로 말미암아 국가 收租地는 줄어 재원 확보에 큰 어려움을 겪고 있었다.¹⁾ 사회모순의 심화는 민의 처지를 더욱 어렵게 하였다. 그래서 민은 독립적 생활기반을 잃고 국외로 유망하던가, 아니면 지배세력의 농장에 투탁하여 살아가고 있었다.²⁾ 뿐만 아니라 왕위를 유지하고 왕권을 강화하는 과정에서 측근정치가³⁾ 출현함으로써 권력은 측근세력 등 권력층에게 독점되어 정치운영은 파행성을 면치 못하고 있었다.

사회모순이 심화되는 가운데 지배세력, 특히 권력층은 오히려 이러한 모순 구조에 편승하여 더 많은 경제적 부와 정치권력을 누리고 있었다. 그런데 지배세력의 일부는 국가 재정난과 심각한 민생문제에 직면하여 이를 해결하려는 노력을 보이기도 했다. 지배세력은 上書의 형식을 빌어 현실의 폐단을 지적하고 그 대안을 제시하고 있었으며, 정부는 국왕의 교서 발표나 정부기관의 정책 제시를 통해 당시 현안문제를 해결하고자 하였다.

정부가 제시한 개혁안으로 볼 수 있는 것은 국왕의 즉위초나 정치변동에 발표된 교서와 개혁기구가 제시한 ‘狀’, 또는 ‘榜’이 있다. 충선왕 즉위년(충렬왕 24; 1298)과 복위년(1308), 충숙왕 5년(1318)·12년, 공민왕 원년(1352)·5년

1) 朴鍾進, 〈忠宣王代の 財政改革策과 그 性格〉(《韓國史論》 9, 서울대, 1983), 54~69쪽.

2) 고려 후기 민의 유망에 대해서는 梁元錫, 〈麗末의 流民問題 - 특히 對蒙關係를 중심으로 -〉(《李丙燾博士華甲紀念論叢》, 一潮閣, 1956) 및 金순자, 〈원간섭기 민의 동향〉(《역사와 현실》 7, 한국역사연구회, 1992) 참조.

3) 원간섭기 정치의 한 형태를 측근정치로 이해한 연구로는 다음이 참고된다.

金光哲, 〈高麗 忠烈王代 政治勢力의 動向〉(《論文集》 7-1, 昌原大, 1985).

———, 〈嬖幸集團의 形成과 世族〉(《高麗後期 世族層研究》, 東亞大 出版部, 1991).

李益柱, 〈高麗 忠烈王代の 政治狀況과 政治勢力의 性格〉(《韓國史論》 18, 서울대, 1988).

鄭希仙, 〈高麗 忠肅王代 政治勢力의 性格〉(《史學研究》 42, 1990).

朴宰佑, 〈高麗 忠宣王代 政治運營과 政治勢力 動向〉(《韓國史論》 29, 서울대, 1993).

· 12년 · 20년의 교서 등 8개의 개혁교서와 충목왕 3년(1347)의 ‘整理都監狀’과 공민왕 15년(1366) 5월의 ‘田民推整都監榜’이 그것이다. 지배세력이 개인 자격으로 제출한 개혁안은 충렬왕 22년(1296) 洪子藩의 ‘便民十八事’, 충목왕 즉위년(1344) 5월 李齊賢의 ‘都堂上書’, 공민왕 원년 李穡의 ‘陳時務書’, 공민왕 11년 白文寶의 ‘筭子’등이 있다.

가. 충선왕대의 개혁정치

원간섭기 이후 정부와 지배세력이 주도한 개혁정치는 충렬왕 20년대부터 가시화 되기 시작하였다. 토지검병의 확대와 민의 유망 등 사회경제적 폐단이 극심한 데다가 충렬왕 측근세력의 권력독점으로 지배세력 내부에서 갈등과 대립의 현상이 드러나는 가운데, 지배세력의 일부는 민생문제의 심각성을 인식하고 이를 개선하려는 움직임을 보이기 시작한 것이다. 그것은 홍자번의 ‘편민집팔사’로 구체화되었다.

홍자번의 편민집팔사는 그 명칭에서 알 수 있듯이 모두 18개 항목으로 구성된 개혁안이다. 이 개혁안은 민생문제와 재정난의 해결을 개혁의 목표로 삼고 있었다. 공물의 정수·정액 외의 정수를 금지한 것이나, 유망민의 貢賦를 남은 사람들에게 부담지우는 폐단을 지적한 것, 모리배의 선납 행위를 금지하고 鹽稅를 정액 이상으로 科斂하는 것을 금지하도록 한 것은 이를 통해 수취체제를 바로잡아 민생의 안정을 꾀하고자 한 것으로 이해된다.⁴⁾

이 개혁안에서는 국가재정의 확충 방안도 모색하고 있었다. 그것은 賜給田에 대한 공부의 부과와 行役 및 새로 관리가 된 사람들에게 세를 부과하는 방안으로 제시되었다. 홍자번은 공부의 폐단을 지적하면서 亡丁·逃戶의 공부를 유민에게 전가하는 것을 금지하는 대신 공부액의 감소를 막기 위하여 사금전을 받은 사람들에게 공부를 부과해야 한다고 주장하였다. 아울러 동서 각방과 새로 임명된 행역이 거두어들인 금·은 가운데 2/3를 국용에 충당케 하고, 공로가 있거나 왕을 시종했던 인물을 제외하고 새로 관리에 임

4) 이 개혁안의 내용과 그 성격에 대해서는 盧鏞弼, 〈洪子藩의 「便民十八事」에 대한 研究〉(《歷史學報》102, 1984) 및 金光哲, 〈洪子藩研究－忠烈王代 政治와 社會의 一側面－〉(《慶南史學》1, 1984) 참조.

명된 사람들로부터 품계에 따라 세를 거두어 국용에 충당하는 방안을 제시하고 있다. 물론 이러한 방안들이 국가재정의 확충을 위한 근본적인 대책이 될 수는 없는 것이었지만 세원이 점점 감소하는 현실을 타개하기 위한 임시적인 대책이 될 수는 있었다.

원간섭기 개혁정치는 충렬왕 24년(1298) 충선왕이 즉위하면서 본격적으로 추진되기 시작하였다. 충선왕의 왕위계승은 원의 종속화 정책이 진행되는 가운데 전개된 권력투쟁의 결과였다.⁵⁾ 이미 세자시절부터 충렬왕의 측근정치에 비판적이었던 충선왕은 원의 帝位가 世祖에서 成宗으로 바뀌는 것을 계기로 충렬왕 21년부터 정국을 주도하기 시작하였다. 이 때문에 충렬왕과 세자인 충선왕은 왕권 장악을 둘러싸고 첨예하게 대립하였다. 이러한 정치상황 속에서 그 동안 국내에 자신의 지지세력을 꾸준히 형성해온 충선왕은 원의 지원을 받아 마침내 충렬왕 측근세력을 숙청하여 충렬왕의 왕권을 무력하게 만든 다음 傳位라는 형식적 절차를 밟아 왕위계승에 성공할 수 있었던 것이다.

충선왕은 즉위하자마자 개혁교서를 발표하였다.⁶⁾ 모두 27개 항목에 이르는 이 개혁교서⁷⁾에서 집중적으로 지적된 폐단은 권력층의 토지점탈·유민은 낙·조세불납, 지방관의 탐학 등이었다. 이 개혁안은 그 대책으로서 권력층의 불법적 토지점탈을 철저히 조사하여 본래의 주인에게 되돌리게 하고, 지방관의 중간수탈을 금지, 처벌하는 방안을 제시하였다. 특히 토지점탈 등 당시 폐단의 주체로서 ‘豪猾之徒’·‘勢要之家’와 같은 권력층을 지목하고 있는데, 이는 개혁을 통해 부왕의 측근세력을 제거하고 자신의 권력기반을 강화하기 위한 것으로 보인다.

개혁교서 반포 후 충선왕은 차례차례 개혁조치를 단행하였다. 4월에는 政房을 폐지하고 인사권을 翰林院에 귀속시켰다.⁸⁾ 최씨정권의 사적기구로 출발한 정방은 무신정권 붕괴 후에도 계속 존속하면서 인사권을 장악하고 있

5) 이 점에 대해서는 金光哲, 〈高麗 忠宣王의 現實認識과 對元活動—충렬왕 24년 受禪 이전을 중심으로—〉(《釜山史學》 11, 1986) 참조.

6) 《高麗史》 권 33, 世家 33, 충렬왕 24년 충선왕 즉위 정월 무신.

7) 이 개혁교서에 대한 분석은 李起男, 〈忠宣王의 改革과 詞林院의 設置〉(《歷史學報》 52, 1971) 참조.

8) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 1, 選法.

었고, 특히 국왕 측근세력인 신흥권력층은 이를 권력기반으로 삼고 있었다. 그러므로 충선왕이 정방을 폐지한 것은 인사행정의 정상화를 꾀하면서 한편으로는 충렬왕 측근세력의 재등장을 봉쇄하기 위한 개혁조치로 이해된다. 충선왕은 5월에 가서 대대적인 관제개편을 단행하였다. 이 때 관제개편에서는 원의 官號와 같은 것은 모두 바꾸는 등 원의 제도와 중복을 피한다는 원칙이 철저히 지켜졌고, 앞서 司로 격하하였던 상위 관부들을 모두 원의 제도를 적극 수용하여 院이나 府·曹로 승격시킴으로써 충렬왕 원년 이래의 기형적인 관제를 바로잡으려 하였다.⁹⁾ 아울러 재상의 수를 줄여 재상의 권한을 축소하고 詞林院의 기능과 위상을 강화시키는 작업도 동시에 추진하였다. 재상의 감축은 정책 결정과 행정의 효율성을 높이고 정치권력을 국왕에게 집중시키려는 데 목적이 있는 것이었고, 사림원의 기능을 강화한 것은 이를 통하여 왕권을 강화하기 위한 것이었다.

그러나 충선왕 즉위년의 개혁정치는 같은 해 5월에 발생한 이른바 趙妃 무고사건을 겪으면서 점차 퇴조하기 시작하였다. 조비 무고사건은 조인규의 딸인 조비가 충선왕의 원 공주출신 왕비인 寶塔實憐公主를 저주했다고 무고한 사건이다. 이 사건은 궁극적으로 충선왕에게 타격을 가하고 개혁정치를 좌절시키기 위해 연출된 것으로서,¹⁰⁾ 이후 개혁정국은 점차 와해되기 시작하였다. 그래서 6월에는 承旨房이 복구되었으며, 7월에는 都僉議司·密直司·監察司가 복구되는 등¹¹⁾ 관제가 개혁 이전의 상태로 되돌려졌다. 이같은 개혁정치의 후퇴는 곧 충선왕의 왕위 유지가 어렵게 되었음을 뜻하는 것이었다. 충선왕은 8월까지 입조하라는 원의 명에 따라, 즉위한 지 8개월 만에 원에 소환되는 형식으로 강제 퇴위되고 말았다.

충선왕 퇴위 후 고려 정국은 충렬왕 측근세력과 충선왕 지지세력 사이의 갈등과 대립으로 혼미를 거듭하였다. 충렬왕 복위 후 충선왕 지지세력은 충선왕의 재집권을 위해 韓希愈 무고사건을 연출하기도 하고, 무력을 동원하여

9) 李益柱, <충선왕 즉위년(1298) '개혁정치'의 성격> (《역사와 현실》 7, 1992), 131쪽.

10) 金成俊, <麗代 元公主出身 王妃의 政治的 位置에 대하여> (《金活蘭紀念 韓國女性文化論叢》, 1958; 《韓國中世政治法制史研究》, 一潮閣, 1985, 164~166쪽).

11) 《高麗史》 권 33, 世家 33, 충렬왕 24년 6월 계해·7월 무술.

吳潛과 石冑를 체포하는 등 충렬왕 측근세력에 대해 공세적인 자세를 취하였다. 이에 맞서 王惟紹·宋邦英 등 충렬왕 측근세력은 충선왕비 보탑실련공주를 瑞興侯 璵에게 개가시켜 충선왕의 왕위계승권을 박탈하려 하였다.¹²⁾

두 세력간의 권력투쟁은 충렬왕과 그 측근세력의 패배로 끝났다. 세력의 축소와 약화를 면치 못하고 있던 충렬왕 측근세력은 충선왕 지지세력의 광범위한 저항을 막아낼 수 없었던 것이다.¹³⁾ 더욱이 원의 帝位 계승분쟁이 충선왕이 지원한 武宗의 승리로 끝남으로써¹⁴⁾ 충렬왕은 결정적인 타격을 입고 더 이상 왕권을 행사할 수 없게 되었다. 충렬왕 33년(1307) 3월 이후 왕은 유폐된 상태에 있었으며, 그 측근세력은 체포되거나 처형되었다.¹⁵⁾ 따라서 이때부터 충선왕은 복위한 것이나 다름없이 왕권을 행사할 수 있게 되었다.

왕권 장악에 성공한 충선왕은 다시 한 번 개혁정치를 시도하였다. 개혁은 관제개편에서부터 시작되었다. 충선왕은 먼저 대폭적인 인사개편을 단행하여 개혁정치의 기반을 조성한 후, 마침내 충렬왕 34년 6월에 새로운 관제를 반포하였다. 이번의 관제개편은¹⁶⁾ 관부 및 관직의 대폭적인 개칭, 관부의 통폐합, 언론관련 관부와 관직의 승격 등을 지향하고 있었다. 관부의 통폐합은 충선왕 즉위년에 개편되었던 6조체제를 選部·民部·讞部の 3부체제로 전환하고, 유사기능을 갖고 있는 관부끼리 통폐합하는 것으로 나타났다. 즉 이·병·예조가 선부로 통합되어 選軍·堂後官·衛尉寺가 여기에 흡수되었으며, 호조는 민부로 개칭하여 三司·軍器寺·都鹽院을 흡수시켰고, 형조는 언부로 개칭하여 監傳色·都官·典獄署를 여기에 귀속시켰다. 관부의 통폐합에 따라 폐지된 관부는 앞의 3부에 병합된 것 외에도 給田都監 등 많은 임시관부가 혁파되어 그 기능이 유사한 관부로 흡수되었다. 이러한 일련의 관제개편은 도첨의사사·3

12) 충렬왕 복위 후 전개된 그 측근세력과 충선왕 지지세력 간의 권력투쟁에 대해서는 金成俊, 앞의 책, 175~180쪽; 金光哲, 앞의 글(1984), 18~34쪽; 朴宰佑, 앞의 글, 8~17쪽 참조.

13) 金光哲, 〈충렬왕대 측근세력의 분화와 그 정치적 귀결〉(《考古歷史學志》9, 東亞大博物館, 1993), 302~310쪽.

14) 高柄翊, 〈高麗 忠宣王의 元 武宗 擁立〉(《歷史學報》17·18, 1962; 《東亞交涉史의 研究》, 서울대 出版部, 1970, 297~300쪽).

15) 《高麗史》권 32, 世家 32, 충렬왕 33년 3월 신묘.

16) 관제개편의 내용과 특징에 대해서는 朴宰佑, 앞의 글, 23~41쪽 참조.

부·사헌부·예문춘추관 중심의 정치·행정체제를 확립하고자 한 것으로서, 국가기구의 정비를 통해 행정의 효율성을 극대화하는 한편 재정의 낭비를 줄이기 위한 것이었다. 아울러 언론기구 및 문한기구의 위상을 높여 감찰기능을 강화하면서 이를 통해 왕권을 확립하기 위한 방안으로 이해된다.

관제개편을 단행한 후 충선왕은 복위한 지 5개월 만인 11월에 복위교서를 반포하였다.¹⁷⁾ 이 교서를 통해 밝힌 개혁의 방향은 권력기반의 강화와 국가재정의 확보, 민생의 안정에 초점이 맞춰져 있었다. 충선왕은 개혁교서에서 조세의 均定을 강조하면서 이를 통해 “국용을 두루 갖추고, 녹봉을 넉넉하게 하며, 백성의 산업을 풍족케 할 것”이라고 하였다. 대부분의 토지가 권력층에 의해 탈점되고 수취체제가 문란한 현실에서 충선왕은 양전과 호구조사, 그리고 이를 바탕으로 한 수취체제의 정비를 통해 그 목표를 달성하고자 했다. 충선왕의 이러한 量田制賦 정책은 재위 기간에 완결되지는 못했지만, 충숙왕대에 가서 이른바 ‘甲寅柱案’의 성립으로¹⁸⁾ 가시화 되었다.

충선왕의 재정개혁은 재정기구의 개편과 조세확충, 염법개혁으로 구체화되었다. 우선 재정기구의 개편과 신설을 통해 국가와 왕실의 재정기구를 강화하여 재원의 확보와 지출을 용이하게 하고자 하였다.¹⁹⁾ 충선왕은 당시 재정난의 주 요인을 권력층이 소유하고 있는 농장으로부터 수세되지 않는 데 있는 것으로 판단하고, 典農司에 내린 교지에서 권력층이 점거하고 있는 사급전에서의 수세를 강조하는 한편, 녹과전·구분전을 제외한 경기 8현의 조세를 모두 조사하여 거둬들일 것을 명하였다.²⁰⁾ 이는 稅收를 증대시켜 재정난을 타개하면서 한편으로 권력층의 경제적 기반을 약화시키고자 한 것으로 이해된다.

재정난을 타개하기 위하여 염법개혁도 추진되었다. 이는 지금까지 사찰이나 권력층이 장악해온 鹽盆을 모두 국가에 귀속시켜 그 수입을 국가재정에

17) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충렬왕 34년 충선왕 복위 11월 신미.

18) 朴京安, 〈甲寅柱案考〉(《東方學志》 66, 1990).

——, 〈14세기 甲寅柱案의 運營에 대하여〉(《李載藥博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 한울, 1990).

19) 朴鍾進, 앞의 글(1983), 71~75쪽.

20) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충렬왕 34년 충선왕 복위 11월 신미.

보충하는 방안으로 나타났다.²¹⁾ 즉 충선왕의 염법개혁은 염의 생산부문은 물론이고 판매부문도 국가가 직접 관장하는 염전매제도의 실시를 목표로 하고 있었다.²²⁾ 염전매제의 운영은 국가가 염호를 징발하여 소금을 생산케 하고 판매도 국가가 관리하는 것이기 때문에, 이것이 제대로 운영된다면 국가재정의 확충에 상당한 도움이 될 수 있는 것이었다. 나아가 이는 권력층의 경제적 기반을 약화시킬 수 있는 개혁정책이 될 수도 있는 것이었다.

충선왕 복위년의 개혁에서는 민생안정책도 모색되고 있었다. 개혁교서에서는 민생문제를 유발시키는 요인으로 과렴과 각종 부세의 징수, 문서변조에 의한 권력층의 토지탈점 등이 지적되었다. 이 개혁안은 그 대책으로써 과렴 때문에 처자를 판 경우는 관에서 그 값을 치뤄 부모에게 돌려주고, 적채된 부세는 1년간 징수하지 않도록 하며, 문서변조에 의한 토지탈점은 관청에서 조사를 철저히 하여 불법자를 처벌하는 방안을 제시하였다.

이처럼 충선왕 복위 후의 개혁정치는 국가기구의 정비와 재정의 확보, 민생의 안정을 목표로 추진되었다. 이는 현실의 폐단을 시정하면서 충선왕 자신의 권력기반을 강화하기 위한 것이기도 했다. 그런데 이 때의 개혁정치도 원의 간섭과 국내의 정치상황 때문에 큰 성과를 거둘 수 없었던 것으로 보인다. 충선왕이 심양왕에 책봉됨으로써 지위에 불안을 느끼고 있던 遼陽行省 右丞 洪重禧 등이 충선왕의 내정 개혁을 빌미삼아 원에 이를 참소함으로써 원 중서성은 개혁정치에 제동을 걸어 왔다. 충선왕은 이에 따라 유배시켰던 인물들을 석방하고 혁파했던 近侍·茶房·三官·五軍을 복구하지 않을 수 없었으며, 이후에도 원의 것과 같은 관제는 모두 고치는 조치를 취하였다.²³⁾

복위 후 충선왕의 개혁정치가 성과를 거두지 못한 요인으로서는 충선왕 자신이 원에 체류하면서 이를 추진하고자 했다는 점도 지적될 수 있다. 충선왕은 복위교서를 반포한 지 채 한달도 안되어 원으로 들어간 후, 퇴위할 때까지 5년간 계속 원에 체류하면서 ‘傳旨’의 형식으로 국내 정치를 운영하고

21) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 鹽法.

22) 姜順吉, 〈忠宣王의 鹽法改革과 鹽戶〉(《韓國史研究》 48, 1985), 84쪽.

權寧國, 〈14세기 權鹽制의 成立과 그 運用〉(《韓國史論》 13, 서울대, 1985), 47쪽.

23) 《高麗史》 권 33, 世家 33, 충선왕 2년 10월 을묘.

있었다. 이 때문에 왕의 체류 비용이 해마다 포 10만 필·쌀 400 석에 이르는 등 국가재정에 엄청난 부담이 되었고 권한공 등 시종신의 횡포가 노골화되고 있었다.²⁴⁾ 체류비용을 낭비한다는 것도 개혁정치의 설득력을 약화시키는 것이었을 뿐 아니라 전지에 의해 개혁정치를 추진하는 과정에서 개혁이 제대로 이루어지지 않거나 왜곡될 소지를 갖고 있었다. 이렇게 하여 개혁정치는 다시 좌절의 길을 걸으면서 충숙왕대로 넘겨질 수밖에 없었다.

나. 충숙왕대의 개혁정치

충숙왕대 개혁정치는 왕 5년(1318)과 12년 두 차례에 걸쳐 추진되었다. 이 시기에도 계속해서 개혁정치가 표방되고 있었다는 것은 그 동안의 개혁이 성과가 없었거나 아니면 당시 정치 현실이 개혁을 표방해야 할 상황이었음을 뜻한다. 충숙왕대 초기의 왕권은 실질적으로 충선왕에 의해 행사되고 있었다. 충선왕은 상왕의 위치에 있으면서 관료의 임면 등 인사권을 행사함은 물론,²⁵⁾ 전지를 통해 정치운영을 주도하고 있었기 때문이다.

즉위초 충숙왕은 이같은 정치상황을 수용할 수밖에 없었지만 그러한 가운데서도 왕은 꾸준히 지지세력을 확대해 가고 있었다.²⁶⁾ 특히 충숙왕 3년에는 濮國長公主와 혼인함으로써²⁷⁾ 원의 지원을 받을 수 있는 지위를 확보하게 된다. 이제 충숙왕으로서도 왕권을 행사할 수 있는 계기를 만들어야만 했다. 마침 충선왕에 의해 새로 만들어진 田案을 바탕으로 공부를 수취하는 과정에서 여러 가지 폐단이 발생하고 있었다. 貢賦의 불균등 현상이 드러나고 있었고,²⁸⁾ 州縣에서는 공부의 액수를 채우기 위하여 荒田에서 은과 포를 징수하는 사례가 나타났으며, 권력층이 조세를 납부하지 않음으로써 향리와 백성이 이를 부담하는 폐단이 발생하였다.²⁹⁾ 민생문제를 해결하기 위해 추진되었던 정책이 오히려 민의 부담을 가중시키는 결과를 가져오고 있었던 것이다.

24) 《高麗史節要》 권 23, 충선왕 5년 정월.

25) 〈崔宰基誌銘〉(金龍善 編著, 《高麗墓誌銘集成》, 翰林大, 1993), 595~598쪽.

26) 鄭希仙, 앞의 글, 10~12쪽.

27) 《高麗史》 권 89, 列傳 2, 后妃 2, 濮國長公主.

28) 《高麗史節要》 권 24, 충숙왕 5년 5월.

29) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

더욱이 이 사업을 주관했던 蔡洪哲은 불법으로 민전을 탈취하여 부를 축적했다는 비난을 받고 있었다.³⁰⁾ 충숙왕은 이같은 정책의 난맥상과 충선왕 측근세력의 비행을 비판하면서, 이를 자신의 왕권 회복에 활용코자 하였다. 量田制賦를 실행하는 과정에서 드러난 폐단을 바로잡겠다는 데 대해 충선왕으로서도 저지할 명분이 없을 것이기 때문이다. 그래서 충숙왕은 민간의 폐단을 조사하기 위해 언관을 파견하면서, 곧 바로 개혁교서를 발표하였다.³¹⁾ 충숙왕 역시 개혁정치의 표방을 통해 정국운영의 주도권을 장악하려 했던 것이다.

모두 14개 항목으로 구성된 충숙왕 5년(1318)의 개혁교서에서는³²⁾ 지방관과 공물 징수관의 비행, 권력층의 납세거부·전민탈점·고리대 행위, 향리의 避役으로 말미암은 민의 부담 등 현실적 폐단이 지적되었다. 개혁교서는 이러한 폐단에 대해 지방관의 비행 금지와 처벌, 납세 거부자의 철저한 조사를 지시하고 공신 賜田의 경우 정액 이상의 것은 환수하도록 하였다. 아울러 토지 탈점자는 유배 등에 처하고 농장에 투탁한 예속민은 추쇄하며, 其人이 모두 도망한 고을의 역은 면제한다는 방안을 제시하였다.

충숙왕은 개혁교서 발표 후 이를 추진하기 위하여 除弊事目所를 설치하였다.³³⁾ 이는 곧 察理辨違都監으로 개칭되었는데, 충숙왕이 직접 그 이름을 지을 정도로 왕의 개혁의지는 매우 확고했던 것 같다. 이 기구는 권력층이 점탈한 田民을 조사하여 본 주인에게 돌려주는 일을 전담하였던 것으로 보인다. 이러한 개혁활동은 당시 중외가 크게 기뻐하였다고 평가하고 있는 것으로 보아³⁴⁾ 어느 정도 성과를 거둘 수 있었던 것 같다.

그러나 충숙왕의 개혁정치도 한계를 지닐 수밖에 없었다. 찰리변위도감이 곧 폐지되었다는 것은 충숙왕의 개혁정치가 위기를 맞고 있음을 뜻한다. 이 기구는 이후 충숙왕 8년(1321)까지 몇 차례에 걸쳐 설치되었다가 폐지되었는

30) 《高麗史》 권 108, 列傳 21, 蔡洪哲.

31) 《高麗史》 권 34, 世家 34, 충숙왕 5년 5월 신유.

32) 이 개혁 교서의 내용 분석은 姜順吉, 〈忠肅王代の 察理辨違都監에 대하여〉(《湖南文化研究》 15, 全南大, 1985) 참조.

33) 《高麗史》 권 34, 世家 34, 충숙왕 5년 5월 병자·6월 무오.

34) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 諸司都監各色 撝理辨違都監.

데, 폐지의 배경에는 항상 충선왕과 그 측근세력의 반발 때문이었다. 그러므로 찰리변위도감의 이러한 置廢 과정이야말로 이 시기 개혁정치가 상당한 진통을 겪고 있었음을 그대로 반영하는 것이라 하겠다.

충숙왕 7년 12월 충선왕이 吐蕃에 유배되면서부터 개혁은 다시 활기를 되찾기 시작하였다. 먼저 政房의 구성원을 개편하고 동왕 8년 정월에는 대대적인 인사개편을 단행하여 충선왕 지지세력을 정부에서 추방하는 한편, 권한공·채홍철·金廷美·李光逢·裴廷芝를 체포, 유배하는 등 충선왕 측근세력의 핵심 인물들을 숙청하였다.³⁵⁾ 아울러 폐지되었던 찰리변위도감을 다시 설치하여 충선왕 측근세력이 점탈한 전민을 변정하는 등 그 경제적 기반을 와해시키는 작업도 함께 추진하였다.

충선왕 토변유배 후의 개혁정치도 원의 명에 따라 곧 충숙왕이 입조함으로써³⁶⁾ 더 이상 지속될 수 없었다. 이 때 충숙왕의 입조는 元 英宗이 즉위하여 얼마 되지 않은 시기에 이루어지고 있다는 점에서, 이는 고려를 안정적으로 지배하기 위한 원의 통상적인 외교 관행으로 이해된다. 그러나 입조 후 상황은 충숙왕에게 불리하게 전개되었다. 瀋王 暉를 즉위시키려는 심왕파의 책동으로 충숙왕은 원에 억류당하였다. 심왕 호는 충선왕의 형인 江陽公 滋의 아들이다.³⁷⁾ 충선왕은 고려 왕위에서 물러난 후 충숙왕 3년에 심왕 자리를 호에게 물려주었다.³⁸⁾ 이 때문에 고려 정치세력 가운데는 심왕 지지세력의 되는 사람들이 많이 있었다. 게다가 충숙왕에게 숙청당했던 충선왕 측근세력의 상당수가 심왕파에 가담함으로써 심왕파는 세력을 강화할 수 있었다.³⁹⁾ 이렇게 세력기반을 강화하고 있던 심왕파는 마침내 입조한 충숙왕을 원에 억류시킨 후, 심왕 호를 고려 왕위에 즉위시키는 작업을 끈질기게 추진하였다. 심왕파는 충숙왕을 참소하여 원의 지원을 봉쇄하는 한편,

35) 《高麗史節要》권 24, 충숙왕 8년 정월·2월.

36) 《高麗史》권 35, 世家 35, 충숙왕 8년 4월 정묘.

37) 《高麗史》권 91, 列傳 4, 宗室 2, 江陽公 滋.

38) 《高麗史》권 34, 世家 34, 충숙왕 3년 3월 신해.

39) 鄭希仙, 앞의 글, 22~23쪽.

金塘澤, 〈高麗 忠肅王代의 瀋王 翁麗운동〉(《歷史學研究》12, 全南大, 1993), 367~376쪽.

원 중서성에 심왕의 즉위를 요청하기 위하여 관료들의 서명작업을 추진하기도 하였다.⁴⁰⁾

그러나 심왕과의 책동은 성공하지 못하였다. 원으로서는 심왕파와 충숙왕파 간의 대립 자체가 그들의 고려에 대한 종속정책에 부합되는 것이기 때문에 굳이 심왕을 즉위시킬 필요가 없었다. 더욱이 충숙왕 10년(1323) 9월에 가서는 帝位가 泰定帝로 바뀔으로써 영종의 지원을 받았던 심왕파의 책동은 더 이상 효과를 거둘 수 없었다. 이리하여 충숙왕은 마침내 11년 정월, 원으로부터 국왕의 印章을 돌려받아 왕권을 회복할 수 있었다. 비록 충숙왕의 귀국은 1년 뒤에야 이루어졌지만, 거의 3년 동안 정지당했던 왕권을 다시 행사할 수 있게 된 것이다.

충숙왕은 귀국한 지 5개월 만인 동왕 12년 10월에 다시 한 번 개혁교서를 발표하였다.⁴¹⁾ 이미 개혁정치를 주도한 바 있는 충숙왕으로서는 개혁의 표방이야말로 국정운영의 주도권을 확고하게 장악할 수 있는 방법이라는 것을 잘 알고 있었다. 더욱이 그 동안 몇차례의 개혁정치에도 불구하고 민생문제가 해결되지 않고 있었기 때문에 개혁의 표방은 민의 지지를 모을 수 있는 계기도 될 수 있는 것이었다. 모두 31개 항목 정도 확인되는 이 개혁안은⁴²⁾ 당시 사회 여러 부문에서 발생하고 있던 폐단을 지적하고 그 해결방안을 제시하였다. 정치·행정분야에서는 관리의 비행과 郡縣의 무원칙한 승격으로 말미암는 폐단이 지적되었다. 경제분야에서는 토지점탈과 인구의 은닉, 鹽戶의 도망, 고리대의 성행에 따른 폐해가 심각하게 거론되었다. 사회분야에서는 향리의 피역, 호적의 위조, 賤男과 良女의 혼인문제, 惡少輩의 횡행에 따른 폐단 등이 지적되었다. 군사분야에서는 驛路의 쇠락, 군현별 軍額의 불균형, 군인의 열악한 처지가, 문화분야에서는 학교의 중흥과 箕子祠·圓丘·籍田 등 祀典의 정비가 강조되었다.

개혁교서는 당시 사회 여러 부문에서 드러나고 있던 폐단을 거의 망라하

40) 《高麗史》권 35, 世家 35, 충숙왕 9년 8월 병술.

41) 《高麗史》권 35, 世家 35, 충숙왕 12년 10월 을미.

42) 이 개혁안의 내용과 그 성격에 대해서는 金光哲, 〈高麗 忠肅王 12년의 改革案과 그 性格〉(《考古歷史學志》5·6, 1990) 참조.

고 있다는 점에서 폐단이 현실적으로 어디에서 비롯된 것인지 잘 파악하고 있었다. 그런데 그 해결 방안은 매우 미흡한 것이었다. 토지점탈이나 수취체제의 문란, 민의 유망, 사회기강의 해이는 당시 권력구조와 토지 지배관계의 모순에서 비롯된 것임에도 그 대책은 감독의 강화나 금지와 처벌, 그리고 추쇄에 그치고 있기 때문이다.

개혁안 자체가 당시 사회모순을 해결하는 데 한계를 보이고 있었을 뿐 아니라 개혁정치를 추진하는 과정도 순탄치 않았다. 충숙왕 12년의 개혁정치는 기존의 정치기구, 특히 언론기구를 통해 추진되었다. 그래서 충숙왕은 金開物과 같은 개혁적인 인물을 사헌지평에 임명하는 등 개혁정치의 추진에 강한 의지를 보였다.⁴³⁾ 그러나 충숙왕은 개혁이 자신의 권력기반을 손상시킬 수 있는 소지가 있을 때에는 이를 받아들이려 하지 않았다. 그것은 김개물이 당시 비행을 일삼고 있던 張世를 체포하려다 측근세력인 王三錫의 저지로 실패하고 있는 데서⁴⁴⁾ 알 수 있다. 충숙왕도 측근세력을 기반으로 왕권을 유지, 강화하고 있었기 때문에 자신의 측근세력이 개혁의 대상이 될 때에는 오히려 이를 저지하는 입장이었던 것이다. 그러므로 권력기반의 강화라는 정치적 목적이 크게 작용하고 있던 충숙왕 12년의 개혁정치는 추진과정에서부터 한계를 가질 수밖에 없었다.

다. 충목왕대의 개혁정치

충목왕대의 개혁정치는 원의 적극적인 지원 아래 추진되었다. 원은 충목왕 즉위와 함께 내린 詔書에서 충혜왕대의 정치가 민생을 도탄에 빠지게 했다고 비판하고, 민생문제를 해결할 수 있는 혁신정치의 추진을 지시하였다.⁴⁵⁾ 그 동안 왕위계승에 개입하는 등 고려의 자주적 정치활동을 견제하여 왔던 원이 이번에는 오히려 개혁정치의 추진을 주선하여 나선 것이다. 원으로서도 고려의 정국이 안정되고 민생문제가 어느 정도 해결되어야 종속의 효과를 거둘 수 있는 것이기 때문에 이처럼 개혁을 요구한 것이지만, 그 배

43) <金開物墓誌銘>(《高麗墓誌銘集成》), 461~462쪽.

44) 《高麗史》권 106, 列傳 19, 金暉 附 開物.

45) 《高麗史》권 37, 世家 37, 충목왕 즉위년 4월 병술.

경에는 원 황실과 부원세력이 충혜왕 폐위에 따른 부담으로부터 벗어나면서 고려를 안정적으로 지배하려는 정치적 목적도 내재해 있었다.

일반적으로 충혜왕에 대해서는 왕이 淫行을 일삼았다는 사실 때문에 부정적으로 인식되고 있다. 그러나 충혜왕대의 정치운영과 정책의 시행에는 긍정적인 측면도 있었다. 왕은 상업활동의 진흥과 유통구조의 개선을 통해 재정을 확충하려 하였고, 사금전의 혁파 등 토지문제의 근본적 해결 방안을 제시하기도 하였으며 각종의 稅目을 설정하여 권력층을 견제하였다.⁴⁶⁾ 원의 간섭으로 폐위당한 경험이 있던 충혜왕은 악소배를 비롯한 측근세력을 광범위하게 형성하여 왕권강화를 꾀하였는데 이 과정에서 부원세력인 奇轍·高龍普 등과 대립하게 되었다.⁴⁷⁾ 즉 충혜왕 말기 고려 정국은 충혜왕 지지세력과 기씨 일족을 중심으로 하는 부원세력 간에 대립구도가 형성되고 있었다.

이같은 정치상황 속에서 충혜왕은 고용보 등에 의해 체포당하여 원에 압송되었고, 곧 岳陽縣에 유배되었다가 사망하게 된다.⁴⁸⁾ 기철 등 부원세력은 충혜왕의 왕권강화로 말미암아 위축당하게 되자 왕을 체포케 하는 극단적인 방법을 동원하여 위기국면에서 벗어나고자 한 것이었다. 원으로서도 충혜왕의 정치가 그들의 종속정책에서 일정하게 벗어나는 것으로 받아들인 결과였다. 즉 충혜왕의 폐위에는 원의 고려에 대한 종속정책과 부원세력의 정치적 이해관계가 개입되어 있었다. 그러므로 원은 충목왕 즉위 후 충혜왕대의 정치를 전면 부정할 수밖에 없었으며, 왕의 폐위에 대한 고려 정치세력들의 반발을 무마하기 위해서라도 개혁을 표방할 수밖에 없었다.

원의 지원에 의해 즉위한 충목왕은 폐정을 혁신한다는 교서를 반포한 후 곧 충혜왕 측근세력의 숙청 작업을 진행시켰다. 충혜왕의 폐행이었던 鄭天起 등을 유배보내고 악소배의 고신을 박탈한 조치가⁴⁹⁾ 그것이다. 이와 함께 개혁정치를 추진할 수 있도록 인사개편도 단행되었다. 이번의 인사에서는 金倫·

46) 충혜왕대의 여러 경제정책에 대해서는 전병무, <고려 충혜왕의 상업활동과 재정 정책>(《역사와 현실》 10, 1993) 참조.

47) 金塘澤, <高麗 忠惠王과 元의 갈등>(《歷史學報》 142, 1994), 17~20쪽.

金光哲, <고려 충혜왕의 왕위계승>(《釜山史學》 28, 1995), 113~118쪽.

48) 《高麗史》 권 36, 世家 36, 충혜왕 후4년 11월 갑인·후5년 정월 무진.

49) 《高麗史》 권 37, 世家 37, 충목왕 즉위년 윤2월 병인·정묘.

李齊賢 등 문벌출신 및 명망있는 인물을 포함하여 원로급의 중신들이 많이 등용되었다. 비록 이번의 인사가 원의 주도로 이루어짐으로써 원의 입장을 반영해줄 수 있는 蔡河中和 같은 인물이 수상에 임명되기는 했지만, 당시로서는 평가할 만한 인사개편이었다.⁵⁰⁾

이처럼 개혁적 분위기가 조성되는 가운데 정치세력들도 이에 부응하여 나름대로의 개혁안을 제시하였다. 이제현은 충목왕 즉위년(1344) 5월 도당에 상서하는 형식으로 11개 항목의 개혁안을 제시하였다.⁵¹⁾ 이 개혁안에서 이제현은 경연을 열어 재상과 정치운영을 논의하고 훌륭한 인재를 지방관에 임명할 것을 강조하였으며, 鷹坊과 內乘의 혁파, 녹과전의 부활, 정방의 혁파 등을 건의하여 당시 사회경제적 폐단과 정치체제의 문란을 바로잡으려 하였다. 비록 이러한 개혁안이 정부에 의해 곧 바로 수용되지는 않았지만, 이후 개혁정치에 일정하게 반영되고 있었다는 점에서 중요한 의미를 지니는 개혁안이었다.

충목왕대 개혁정치는 즉위년 말부터 점차 구체화되기 시작하였다. 우선 10월에 다시 한 번 인사개편을 단행하여⁵²⁾ 부원세력이었던 채하중을 수상직에서 물러나게 하고 王熙(權載)와 김윤을 각각 우정승과 좌정승에 임명하였다. 개혁을 추진할 수 있도록 정부구성을 새롭게 한 것이다. 이어서 12월에는 정방을 혁파하고 녹과전을 복구하는 개혁조치가 단행되었고, 이듬해 8월에 가서는 도평의사사의 건의를 받아들이는 형식으로 토지분급제의 해결방안이 제시되었다. 즉 경기 지역에서 半丁을 혁파하여 이를 녹과전으로 전환하는 한편, 구분전 등 각종의 토지를 公文이나 元籍에 의거하여 지급하고 정액 외의 사급전은 모두 환수하여 職田으로 돌리거나 국가가 수조케 하였다.⁵³⁾

그러나 이같은 개혁조치가 현실화되는 데는 아직도 많은 장애 요인이 남아 있었다. 충혜왕 측근세력은 제거되었지만 충목왕 즉위에 협조했던 부원세력 등 반개혁세력이 여전히 남아 있었기 때문이다. 이들 반개혁세력은 개혁을 주도하고 있던 인물들을 끊임없이 견제하여 마침내 왕후를 수상직에서

50) 閔賢九, 〈整治都監의 設置經緯〉(《論文集》 11, 國民大, 1977), 86쪽.

51) 《高麗史》 권 110, 列傳 23, 李齊賢.

《高麗史節要》 권 25, 충목왕 즉위년 5월.

52) 《高麗史》 권 37, 世家 37, 충목왕 즉위년 10월 갑자.

53) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田.

물러나게 하는 데 성공하였다.⁵⁴⁾ 이러한 인사파동을 볼 때 충목왕 즉위초 의욕적으로 추진되었던 개혁은 1년도 못되어 좌절된 것으로 보인다.

충목왕대 개혁정치가 본격적으로 실시되는 것은 충목왕 3년(1347) 2월 정치도감이 설치되면서부터이다. 정치도감은 재추급의 판사 4명, 사 9명, 부사 7명, 판관 12명, 녹사 6명 등으로 구성된 강력한 개혁기구였다.⁵⁵⁾ 이 기구의 운영을 총괄했던 직책인 판사직에는 왕후·金永暉·安軸·金光轍이 임명되었고, 개혁의 실무를 담당했던 그 속관에는 田祿生 등 34명이 임명되었다. 이들 整治官은 대부분 과거에 합격한 인물들로서 학문적 기반과 현실인식을 공유하면서 개혁정치의 선두에 서 있었다. 원에서도 정치도감의 설치에 맞춰 사신을 보내어 왕후와 김영돈에게 옷과 술, 寶鈔를 하사하는 등 정치관의 개혁 활동을 격려했다.⁵⁶⁾

정치도감의 설치에 맞춰 개혁안도 작성되었다. 그것은 ‘整理都監狀’으로 제시되었다. 모두 11개의 항목으로 구성된 이 개혁안은⁵⁷⁾ 정치와 경제, 사회분야에서 드러나고 있던 폐단을 지적하고 이를 시정할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 정치분야에서는 지방관의 탐학과 정동행성 등 원 간섭기구의 작폐가, 경제분야에서는 토지탈점·고리대·壓良爲賤에 의한 농장 형성의 폐단과 수취체제의 문란이, 사회분야에서는 피역의 현상 등이 구체적으로 지적되었다. 요컨대 이 개혁안은 농장의 폐단과 수취체제의 문란 등을 바로잡아 국가 재정과 민생문제를 해결하고 도평의사사의 기능을 강화하여 행정체제를 정비하고 정치기강을 확립하고자 한 것이었다.

정치도감은 이러한 개혁안을 바탕으로 하여 곧 개혁작업에 착수하였다. 우선 李敏 등 정치관을 각 도에 파견하여 민전을 측량케 하였다. 토지문제 해결의 기초를 마련하기 위한 조치였다. 정치관의 활동은 매우 엄격하였다. 楊廣道에 파견되었던 정치관 金玜는 利川縣吏가 당시 권력층이었던 채하중 등에게 공전을 뇌물로 준 사실을 밝혀내고, 현리의 귀를 잘라 이를 교훈으로

54) 《高麗史節要》권 25, 충목왕 원년 12월.

55) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 諸司都監各色 整治都監.

56) 《高麗史節要》권 25, 충목왕 3년 2월.

57) 이 개혁안의 내용과 그 성격에 대해서는 閔賢九, 〈整治都監의 性格〉(《東方學志》23, 1980) 참조.

삼기 위해 도내에 돌리게 할 정도였다.⁵⁸⁾

사회경제적 폐단을 바로잡기 위해서는 그 폐단의 주체가 되고 있던 부원 세력 등 권력층을 제거하거나 무력하게 할 필요가 있었다. 그래서 정치도감은 이들 부원세력의 숙청작업을 시작하였다. 맨 먼저 奇皇后의 친척인 奇三萬과 奇柱가 숙청의 대상이 되었다. 기삼만은 토지와 인구를 점탈한 죄목으로, 기주는 권력을 남용하여 해악을 끼쳤다는 이유로 체포되어 순군에 수감되었다.⁵⁹⁾ 기삼만의 경우는 수감되었다가 옥사할 정도였다. 盧頤과 全英甫도 숙청의 대상이 되었다. 이들은 불법으로 인구를 은닉했거나 압량위천했다는 죄목으로 처벌되었다.⁶⁰⁾

그러나 정치도감의 개혁활동에 대한 저항도 만만치 않았다. 征東行省理問所가 저항의 전면에 나선 것이다.⁶¹⁾ 이문소는 기삼만이 옥사한 것을 구실로 정치관인 徐浩·전녹생을 수감하는 등 개혁세력에 대해 반격을 가하기 시작하였다. 왕후 등의 강력한 항의로 정치관은 석방되었지만, 거침없이 추진되고 있던 개혁작업에 제동이 걸리게 된 것이다.

정동행성이문소의 제동으로 개혁에 차질을 빚게 되자 왕후 등은 다시 한번 원의 지원을 받아 이 문제를 해결하고 개혁활동을 지속시키고자 하였다. 왕후와 김영돈이 元 順帝를 만나려 했던 것은 이 때문이었다. 마침 원에서는 중서성 右司都事 兀理不花를 파견하여 충목왕과 왕후·김영돈에게 옷과 술을 하사하는 등 개혁활동을 격려함으로써⁶²⁾ 개혁세력의 입지가 강화될 수 있었다. 이 때문에 이문소도 수감했던 정치관들을 석방하지 않을 수 없었다.

그러나 충목왕 3년(1347) 7월에 접어들면서 이문소는 정치관을 체포, 수감하는 등 다시 공세적인 모습을 보이기 시작하였다. 이는 이문소를 중심으로 결집하고 있던 개혁 저항세력들이 원을 상대로 기삼만의 죽음을 부각시키고, 개혁의 부당성을 주지시켜 어느 정도 성과를 거둔 결과일 것이다. 마침내 원은 이문소의 입장을 받아들여 정치관들을 신문하기 시작하였고, 곧 白文寶를

58) 《高麗史節要》 권 25, 충목왕 3년 3월.

59) 《高麗史節要》 권 25, 충목왕 3년 3월·4월.

60) 《高麗史》 권 124, 列傳 37, 嬖幸 2, 全英甫 및 권 131, 列傳 44, 叛逆 5, 盧頤.

61) 《高麗史節要》 권 25, 충목왕 3년 4월.

62) 《高麗史節要》 권 25, 충목왕 3년 6월.

비롯한 정치관 16명을 杖刑에 처하며⁶³⁾ 그 동안 정치도감의 활동이 정당하지 못한 것으로 판결하고 말았다. 부원세력이 개혁의 대상으로 부각되자 원은 개혁정치의 지속이 고려에 대한 지배에 걸림돌로 작용할까 우려하여 서둘러 정치도감의 활동을 저지함으로써,⁶⁴⁾ 이제 충목왕대의 개혁정치도 더 이상 지속되지 못하고 좌절의 길을 걷게 된 것이다. 이후 원은 정치도감을 다시 설치케하는 등 개혁활동의 재개를 요구하였고,⁶⁵⁾ 김윤·이제현·朴忠佐 등도 개혁의 정당성을 강조하면서 개혁의 지속을 주장했지만⁶⁶⁾ 정치도감의 개혁활동은 더 이상 전개되지 않았다.

라. 공민왕대의 개혁정치

공민왕은 재위 23년 동안 원년·5년·12년·20년 등 4차례에 걸쳐 개혁교서를 반포하면서 끊임없이 개혁정치를 추진하였다. 거의 5, 6년 간격을 두고 개혁정치를 추진한 셈으로, 공민왕대를 개혁정치의 시대라 부를 만하다. 공민왕대의 개혁정치는 왕 자신이 원간섭기 다른 국왕과 달리 개혁적 성향을 지니고 있는 데다, 특히 원의 간섭이 어느 정도 후퇴한 시기라는 점에서 이전의 개혁정치와는 다른 모습을 보일 가능성이 많았다. 더욱이 공민왕대는 왜구와 홍건적의 침입 등 외침에 대한 대비가 필요한 시기였고, 나라 밖의 정세가 원·명교체기에 접어든 시기라는 점도 이 시기 개혁정치의 규정적 요소로 작용하였다.

공민왕은 즉위초부터 광범위하게 지지세력을 형성하면서 강력한 정치적 기반을 조성할 수 있었다. 충정왕과의 왕위계승 경쟁에서 자신을 추대하려 했던 왕후·이제현 등 많은 수의 국내 정치세력이 계속 지지세력으로 남아 있었으며, 10년 동안 원에서 숙위하는 사이에 趙日新·柳淑 등 시종신도 확보하고 있었다. 또한 왕의 모후인 明德太后가 세족출신 洪奎의 딸이었기 때문에 洪彦博 등 외척세력이 공민왕의 강력한 지지세력으로 자리잡고 있었다.⁶⁷⁾

63) 《高麗史節要》권 25, 충목왕 3년 7월·10월.

64) 李益柱, 〈忠穆王代 改革政治와 新興儒臣의 대두〉(《高麗·元關係의 構造와 高麗後期 政治體制》, 서울大 博士學位論文, 1996), 194쪽.

65) 《高麗史》권 37, 世家 37, 충목왕 3년 10월 갑오.

66) 《高麗史節要》권 25, 충목왕 4년 정월.

이같은 지지세력을 기반으로 공민왕은 즉위년(1351) 11월에 이세현을 수상으로 하는 대폭적인 인사개편을 단행하였다.⁶⁸⁾ 아울러 裴侖을 비롯하여 이전의 권력층 가운데 일부를 투옥·유배·좌천시키는 등, 왕권 행사와 개혁추진에 걸림돌이 될 수 있는 세력을 제거하였다. 12월에 귀국하여 즉위한 공민왕은 李衍宗의 건의를 받아들이는 형식으로 오랫동안 행해왔던 辮髮과 胡服을 풀어⁶⁹⁾ 자주적인 모습을 보였다. 이어서 공민왕은 곧 정방을 혁파하여 문무반의 인사권을 典理司와 軍簿司에 귀속시킨 다음, 개혁교서를 발표하여 본격적으로 개혁정치를 추진하기 시작하였다.

공민왕 원년의 개혁교서는⁷⁰⁾ 천거제의 활용을 통한 인재의 발탁과 언론의 확대 등 관료사회를 일신할 수 있는 방안을 제시하였고, 田民詞訟의 결단과 겸병의 금지를 통해 토지점탈을 방지하고 국가재정을 확충하고자 하였다. 뿐만 아니라 고리대의 완화와 진휼정책의 실시, 가혹한 형벌의 완화 등을 통해 민생의 안정을 꾀하고자 하였으며, 군량확보와 왜구 방어책 등 군사분야의 개혁에도 관심을 보였다. 공민왕은 이같은 개혁조치를 통하여 정치기강을 확립하고, 사회경제적 폐단을 바로잡아 민생문제를 해결하고자 하였던 것이다.

개혁정치가 가시화되면서 이에 대한 견제와 반발도 만만치 않았다. 원은 개혁정치의 추진에 협조하고 있던 柳淑과 金得培의 파직을 요청하는 등의 방법으로 개혁정치에 제동을 걸었고, 농장을 형성하고 있던 지배세력은 진민변정사업에 불만을 품고 이 도감의 혁파를 요구하여 왔다. 개혁에 대한 반발의 조짐이 나타나는 가운데 공민왕 원년 9월에 발생한 趙日新의 난은 이 시기 개혁정치를 중단시키는 결정적 사건이 되었다.⁷¹⁾

조일신의 난을 겪으면서 공민왕은 개혁정치의 추진을 일단 중지하고 전열

67) 閔賢九, 〈高麗 恭愍王의 反元的 改革政治에 대한 一考察〉(《震檀學報》 68, 1989), 52~53쪽.

68) 《高麗史》 권 38, 世家 38, 공민왕 즉위년 11월 을해.

69) 《高麗史節要》 권 26, 공민왕 원년 정월.

70) 이 개혁교서에 대한 분석은 閔賢九, 앞의 글(1989) 및 洪榮義, 〈恭愍王 初期 改革政治와 政治勢力의 推移(上)〉(《史學研究》 42, 1990) 참조.

71) 이 시기 개혁정치에 대한 저항과 조일신란의 전개 과정 및 그 성격에 대해서는 閔賢九, 위의 글, 57~65쪽 및 金塘澤, 〈元干涉期末의 反元的 분위기와 高麗 政治史의 전개〉(《歷史學報》 146, 1995), 74~81쪽 참조.

을 정비하지 않을 수 없었다. 그래서 난의 뒷마무리를 위해 원에 사신을 파견하여 그 사정을 설명하는 한편, 원이 군사파견을 요청했을 때 이에 응하는 등⁷²⁾ 원과의 관계를 개선하고자 했으며, 奇皇后의 어머니를 위해 잔치를 베풀고 奇輪과 奇完者不花를 각각 찬성사와 삼사우사에 임명하는 등 기씨 일족을 기용하여⁷³⁾ 부원세력의 반발을 무마하기도 하였다. 그러나 공민왕의 이러한 대응은 결코 반원정책을 포기한 것이 아니었다. 왕은 이렇게 원 및 부원세력을 무마하는 한편으로 끊임없이 자신의 지지세력을 계속해 나갔다. 뿐만 아니라 쌍성총관부의 친원적 지배세력을 분열시키면서 이 지역의 유력한 토착세력과 관계개선을 꾀하였다. 공민왕 4년(1355)에 雙城千戶 李子春이 來朝한 것은⁷⁴⁾ 그 성과의 하나였다.

한편 공민왕 즉위 후 원은 쇠퇴의 길을 걷고 있던 시기로, 각 지방에서는 群雄이 흥기하여 원을 위협하고 있었다. 이러한 대륙의 정세는 원을 지원하기 위해 출정했던 군인들을 통해 고려에 자세히 알려졌다.⁷⁵⁾ 이제 고려는 원의 간섭으로부터 벗어날 수 있는 기회를 맞고 있었던 것이다.

공민왕은 마침내 5년 5월, 반원 개혁정책을 본격적으로 추진하였다. 그것은 기철 등 부원세력의 숙청에서부터 시작되었다. 공민왕은 재추들에게 曲宴을 베풀어 거기에 참여한 기철·권겸을 주살한 다음, 禁衛四番 군사를 동원하여 盧頤과 그 당여를 모두 주살하였다.⁷⁶⁾ 이 때 주살된 인원수만도 25명에 이를 정도로⁷⁷⁾ 이번의 숙청은 대규모의 것이었다. 공민왕의 반원정책에 걸림돌이 될 수 있는 세력은 거의 제거된 셈이었다.

부원세력의 숙청에 성공한 공민왕은 계속해서 반원 개혁조치를 차례차례 단행하였다. 먼저 정동행성이문소를 혁파하였다. 이문소는 정동행성의 사법기구로서 부원세력의 권력기구가 되고 있었으며, 충목왕대 개혁정책을 저지

72) 《高麗史》권 38, 世家 38, 공민왕 원년 11월 병자·3년 7월 계해.

73) 《高麗史》권 38, 공민왕 2년 5월 임오·3년 4월 갑오.

74) 《高麗史》권 38, 공민왕 4년 12월 신미.

75) 池內宏, 〈高麗恭愍王の元に対する反抗の運動〉(《滿鮮史研究》中世 3, 吉川弘文館, 1963), 182~183쪽.

閔賢九, 앞의 글(1989), 65~66쪽.

76) 《高麗史節要》권 26, 공민왕 5년 5월.

77) 閔賢九, 앞의 글(1989), 74~75쪽.

시킨 주체였기 때문에 개혁에 대한 저항을 없애기 위해서 반드시 뒤따라야 할 후속 조치였다. 아울러 쌍성총관부를 회복하는 데 성공하고, 압록강을 건너 婆娑府 등 3站을 공격하여 이를 고려의 영토에 편입하였다. 이어서 6월에는 원의 至正 연호를 정지하여 고려가 원의 종속으로부터 벗어났음을 과시한 다음, 곧 반원 개혁교서를 반포하였다.⁷⁸⁾

이번의 개혁교서는⁷⁹⁾ 정치체제의 정비와 부원세력의 경제적 기반 해체, 민생안정책의 수립, 군사체제의 정비 등에 역점을 두고 있었다. 정치체제의 정비와 관련해서 정방의 영원한 혁파를 선언하고 인재의 발탁과 지방관의 비행 근절을 강조하였으며 관제개혁도 단행하였다. 부원세력의 경제적 기반을 와해시키기 위해서 그들이 소유하고 있던 山林川澤을 국가에 귀속시키고, 미곡은 몰수하여 빈민 구제용으로 쓰게 하였다. 민생안정책과 관련해서는 고리대 문제의 개선과 鹽稅를 1/3로 감하는 조치를 취하였다. 이 개혁교서는 군사분야에 여러 항목을 할애하여 군액 확충방안에서부터 군역부과 방식의 개선, 역참제의 재정비, 둔전제의 실시를 통한 군수확보에 이르기까지 군정과 관련한 해결방안을 제시하였다.

이처럼 공민왕 5년의 개혁은 부원세력의 숙청에서부터 시작하여 失地の 회복, 관제 및 군사체제의 정비에 이르기까지 광범위한 성과를 거두었다. 반원적 개혁으로서의 성격을 분명히 보인 것이다. 그런데 이 시기 개혁은 고려 내부의 문제, 특히 사회모순의 근간이 되고 있었던 토지문제의 해결방안을 제대로 마련하지 못하고 있다. 즉 공민왕 5년의 개혁은 그 동안 사회모순을 심화시켜온 원의 종속구조를 청산하는 데는 어느 정도 성공했지만, 토지소유관계 등 내적모순을 해결하는 데는 한계가 있었던 것이다.

공민왕 8년 12월과 10년 10월 두 차례에 걸친 홍건적의 침입과 왜구의 잦은 침탈에 따라 이후 고려는 전쟁상태에 놓이게 되었다. 이 때문에 개혁정치는 후퇴할 수밖에 없었고 민생문제는 더욱 악화되어 갔다. 홍건적의 침입으

78) 이상과 같은 부원세력 숙청 후의 개혁조치에 대해서는 《高麗史》권 39, 世家 39, 공민왕 5년 5월 정유·6월 계축·을해조 참조.

79) 공민왕 5년의 개혁교서에 대한 분석은 洪榮義, 앞의 글(1990) 및 閔賢九, 〈高麗恭愍王代 反元的 改革政治의 展開過程〉(《擇窩許善道先生停年紀念 韓國史學論叢》, 一潮閣, 1992) 참조.

로 개경 이북이 초토화되었으며, 삼남지역에 침입한 왜구가 민간의 선박을 불태우고 미곡을 탈취하는 등 노략질을 일삼아 민생을 곤경에 빠뜨렸다.⁸⁰⁾ 전시체제가 계속되면서 지금까지 유지해왔던 반원노선도 유보하지 않을 수 없었다. 원과의 적대관계로 이중의 적을 상대할 수 없는 상황이었던 것이다. 그래서 공민왕은 사신을 보내어 원에 우호적인 자세를 보이고 정동행성도 복구시켰으며, 왕 5년(1356)에 개편했던 관제를 다시 원간섭기의 것으로 되돌려 놓았다.⁸¹⁾ 반원정책에서 명백히 후퇴한 것이다.

전시체제의 지속은 권력집단의 변화를 가져왔다. 공민왕 5년 개혁정치를 추진할 때까지 권력집단은 공민왕의 외척세력과 ‘燕邸隨從功臣’ 등 친왕세력이었다. 이들은 권력층이면서 공민왕의 반원 개혁정치를 지원하고 있었다. 그러나 전쟁을 겪으면서 이들 친왕세력은 ‘참전파’와 ‘비참전파’ 사이의 대립과 참전파 상호간의 갈등으로 세력이 약화되는 경향을 보였다.⁸²⁾ 반면에 흥건적과 왜구를 격퇴하는 데 공을 세운 무장세력은 전시체제가 지속되는 가운데 점차 권력집단으로 성장하여 갔다. 더욱이 興王寺亂이 진압되는 과정에서 공민왕의 외척이며 최고의 지원세력이었던 洪彦博이 난의 주모자인 金鋪에 의해 살해됨으로써 친왕세력은 와해된 반면, 난을 진압하는 데 공을 세웠던 崔瑩 등 무장세력의 입지는 더욱 강화되고 있었다. 이제 공민왕은 이러한 정치상황에 직면하여 다시 한번 왕권강화와 민생문제의 해결 과제를 안게 되었다.

공민왕은 이번에도 개혁정치의 실시를 통해 이같은 정치상황을 돌파하고자 하였다. 마침 동왕 11년 12월 密直提學 白文寶가 筭子の 형식을 빌어 개혁을 요구하였다. 백문보의 차자는 經理·銓注·農桑·鹽法·借貸·祿俸·租稅·商賈 등 8개 항목으로 되어 있었는데,⁸³⁾ 그 내용은 당시 심각한 상황에 있던 민생문제와 재정난을 해결하고자 한 것이었다.⁸⁴⁾ 이러한 백문보의 개혁안은 공민

80) 《高麗史節要》 권 27, 공민왕 9년 5월.

81) 《高麗史》 권 39, 世家 39, 공민왕 10년 9월 경신·계유.

《高麗史節要》 권 27, 공민왕 11년 3월.

82) 閔賢九, 〈辛旽의 執權과 그 政治의 性格(上)〉(《歷史學報》 38, 1968), 58쪽.

83) 白文寶, 《淡庵逸集》 권 2, 疏筭 論時政筭子.

84) 閔賢九, 〈白文寶研究〉(《東洋學》 17, 檀國大, 1987), 259~260쪽.

왕의 의도와 부합되는 것으로서 12년의 개혁교서를 반포하는 데 상당한 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

공민왕 12년 5월 반포된 개혁교서에서 공민왕은 忠臣義士의 도움으로 전란을 극복할 수 있었음을 강조하고, 모든 관료들이 힘써 나라의 중흥을 이루어내자고 부탁하는 등 정치세력을 회유하는 모습을 보인 다음, 모두 18개의 항목으로 구성된 개혁교서를 반포하였다.⁸⁵⁾ 이번의 개혁안은 민생안정책과 관련한 내용이 대부분을 차지하고 있었다. 개혁교서는 조세 수납과정에서 발생하고 있던 관리의 작폐와 염법의 폐단, 고리대 문제를 지적하여 이를 바로잡고자 하였다. 뿐만 아니라 전란으로 피해가 심했던 경기 지역의 조세를 감면해주고, 공민왕 9년 이전의 三稅・雜貢은 추징하지 않으며 질병자와 궁핍자에 대해서는 소재 관청에서 구휼하도록 하였다. 나아가 전법의 폐단이 오래되어 국가 재정난과 민생의 궁핍화가 심각한 상황에 있음을 지적하고 도평의사사 주관 아래 經理를 고치도록 하였다.

그러나 당시 국내외 여건과 개혁 추진세력을 고려할 때, 이번의 개혁정치도 성과를 거둘 수 있었을지 의문이다. 흥건적의 침입을 격퇴하였다고는 하지만 왜구의 침입이 계속되는 등 아직 전쟁상태나 다름없는 상황이었기 때문에 비록 무장세력이 자신의 왕권강화와 개혁에 걸림돌이 된다고 하더라도 아직은 이들에게 의존할 수밖에 없는 것이 현실이었다. 더욱이 교서를 반포한지 한 달도 채 안되어 원이 공민왕을 폐위하고 德興君을 옹립하였다는 소식이 전해지고, 崔濡가 덕흥군을 즉위시키기 위해 元兵 1만을 거느리고 압록강을 건너옴으로써,⁸⁶⁾ 왕은 이를 막아내는 데 온 힘을 기울일 수밖에 없는 상황이었다. 다시 정국은 전시체제로 운영될 수밖에 없었고 무장세력의 필요성은 더욱 증대되었다.

공민왕을 위기로 몰아넣었던 덕흥군의 침입은 동왕 13년 2월에 격퇴되었다. 최영・慶千興・安遇慶 등 무장세력의 공이 컸던 것이다. 마침내 원은 덕흥군의 옹립을 포기하고 왕을 복위시킨다는 조서를 전달한 다음, 덕흥군 옹

85) 이 개혁교서에 대한 분석은 黃乙順, 《高麗 恭愍王代の 改革과 그 性格에 관한 研究》(東亞大 博士學位論文, 1989), 36~43쪽 참조.

86) 《高麗史》권 40, 世家 40, 공민왕 12년 5월 임진·13년 정월 병인.

립을 주도했던 최유를 체포하여 고려로 송치하는 등⁸⁷⁾ 성의를 보였다. 덕흥군 응립을 좌절시킴으로써 공민왕은 이제 다시 한 번 권력기반을 강화할 수 있는 기회를 맞게 되었다. 그래서 공민왕은 재상들에게 ‘便民事’를 지어 바치게 하는 등⁸⁸⁾ 정국운영에 자신감을 보이기 시작하였다.

그런데 홍건적의 침입과 金鋪의 난으로 친왕세력이 와해된 상태였기 때문에 공민왕은 자신의 왕권을 뒷받침하면서 개혁정치를 주도해갈 만한 지지세력을 확보하지 못하고 있었다. 그것은 공민왕이 당시 정치세력을 ‘世臣大族’·‘草野新進’·‘儒生’으로 구분하면서, 세신대족은 親黨을 형성하고, 초야신진은 다투어 大族과 혼인하려 하며, 유생은 座主·門生·同年을 칭하며 당여를 만들고 있기 때문에 이들을 기용하기 어렵다고 토로하고 있는 데서⁸⁹⁾ 이를 엿볼 수 있다. 공민왕이 이들을 불신한 것은 ‘당여를 만든다’고 지적했듯이, 문벌이나 혼인관계, 학문적 유대관계를 통해 정치세력으로 결집하는 것을 경계하고 있었기 때문이었다. 그러므로 왕권 강화에 집착하고 있던 공민왕으로서는 자신의 왕권을 제약할 가능성이 있는 이들을 지지세력으로 받아들이기 어려웠을 것이다.

왕권을 강화하면서 국정운영을 주도할 수 있는 돌파구를 찾고 있던 공민왕은 辛旽을 등용하여 이를 해결하고자 하였다. 평소 파당을 형성하지 않을 인물을 찾고 있던 공민왕에게 신돈은 적임자였다. 공민왕은 그를 승려로서 욕심이 없고 미천하여 친당을 형성하지 못할 인물로 파악하고 있었기 때문이다. 이제 신돈의 집권시대가 시작된 것이다.

공민왕은 14년(1365) 5월 신돈을 등용한 후 먼저 최영을 鷄林尹으로 좌천시키고, 李龜壽·梁伯益 등을 유배하여 무장세력에 타격을 가한 다음, 6월에는 金普를 수상으로 하는 인사개편을 단행하였다. 이후에도 이전의 집권세력과 그 동조자들에 대한 숙청은 계속되었다. 같은 달에 許猷·邊光秀·金貴 등이 유배되었고, 7월에는 최영·이구수·양백익 등이 체포되어 그 작위와 가산을 몰수당했다.⁹⁰⁾ 이렇게 하여 신돈집권기의 전개와 함께 그 동안 무

87) 《高麗史》권 40, 世家 40, 공민왕 13년 2월 무술·10월 신축·임인.

88) 《高麗史》권 40, 世家 40, 공민왕 13년 12월 신축.

89) 《高麗史》권 132, 列傳 45, 叛逆 6, 辛旽.

장세력 중심의 권력집단은 해체되었고, 친왕적 성격을 지니는 권력집단이 등장하게 되었다.

공민왕이 이처럼 권력개편을 단행할 수 있었던 것은 무장세력 자체 내의 분열을 적절히 활용하고 군사적 기반을 확보할 수 있었기 때문에 가능한 것이었다. 전시체제가 지속되는 가운데 권력집단으로 부상한 무장세력은 자체 결속력이 강하지 않은 터에 권력독점을 위해 대립, 분열하고 있었던 것으로 보인다. 이는 최영·경천흥 등의 집권 시절에 파직당했던 李春富·睦仁吉·吳仁澤 등이 신돈집권기에는 오히려 고위직에 발탁되고 있다는 사실에서 엿볼 수 있다. 이들도 흥건적을 격퇴하고 홍왕사의 난을 진압하는 데 공을 세워 공신에 책봉되었던 인물들이었음에도 최영집권기에 유배당했거나 파직되었다는 것은 당시 무장세력 내부에서도 정국 주도권을 둘러싸고 권력투쟁이 전개되고 있었음을 말하는 것이라 하겠다. 공민왕은 바로 무장세력의 이러한 내적 분열을 틈타 최영 등을 제거할 수 있었을 것이다.

무장세력을 제거하기 위해서는 공민왕 자신이 이를 결행할 수 있는 군사적 기반을 확보하고 있어야 가능한 것이었다. 공민왕은 일찍이 개혁정치를 추진하면서 군정의 정비에 관심을 보여 왔으며, 忠勇衛를 설치하여 이를 개혁정치의 군사적 기반으로 활용하려 하고 있었다.⁹¹⁾ 특히 여러 도의 良家 자체 2만 6천 명을 8衛에 충원시켜 윤번으로 숙위케 한 바 있는데,⁹²⁾ 이것이 공민왕의 중요한 군사적 기반이 되었을 것이다. 이렇게 볼 때 공민왕은 국가의 기간병인 8위를 장악하여 이를 무장세력 숙청의 기반으로 활용했던 것 같다. 무장세력 제거 후 金元命에게 8衛 42都府兵을 관장케 했다는 것도⁹³⁾ 이러한 사정을 말해주는 것이라 하겠다.

공민왕은 신돈을 등용한 왕 14년(1365) 말부터 그에게 왕권을 위임한 것이나 다름없을 정도로 권력을 집중시켜,⁹⁴⁾ 이를 통해 왕권강화를 꾀하면서 개

90) 이상과 같은 무장세력의 숙청과정에 대해서는 《高麗史》권 41, 世家 41, 공민왕 14년 5월 경인·6월 경인·갑오·경술 및 《高麗史節要》권 28, 공민왕 14년 7월조 참조.

91) 李永東, 〈忠勇衛考〉(《논문집》 13, 육군제3사관학교, 1981), 16쪽.

92) 《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 宿衛.

93) 《高麗史》권 125, 列傳 38, 姦臣 1, 金元命.

혁정치를 추진하였다. 개혁은 전민변정사업에서부터 시작되었다. 공민왕 15년(1366) 5월, 전민변정도감이 발표한 ‘榜’은 당시 권세가들이 宗廟·學校·寺社·祿轉·軍須·世業田 등의 탈점과 피역하는 유망민의 은닉에 따른 폐단을 지적한 후, 기한을 정하여 권세가 스스로 이를 바로잡도록 강력히 요구하였다. 만일 그렇지 않을 때 엄격히 다스릴 것임을 천명하기도 하였다. 아울러 천인 가운데 양인이었음을 호소하는 자가 있으면 모두 贖良한다는 방침도 첨부되었다.⁹⁵⁾ 이렇게 하여 변정사업은 민의 지지를 받으면서 어느 정도 성과를 거둘 수 있었다. 중외가 모두 기뻐하고 노비들이 신돈을 성인이라고 할 정도였다. 비록 이인임·이춘부 등 변정의 대상이 되어야 할 인물들이 변정사업을 주관하는 등 한계가 있었지만, 이를 통해 민생문제와 재정난을 해결하고자 했다는 점에서 그 사업의 의의를 찾을 수 있다.

전민변정사업에 이어서 교육개혁과 관료체계의 정비도 함께 추진되었다. 교육개혁은 국학의 중흥을 표방하는 것으로 나타났다. 공민왕 16년, 승문관 옛터에 국학을 중건하자는 林樸의 건의가 교육개혁을 본격적으로 추진하는 계기가 되었다. 사실 공민왕은 즉위한 이래로 여러 차례 학교 교육의 중요성을 강조하여 왔다. 원년의 개혁안에서는 학교를 증수하고 경전에 능통한 사람을 발탁하도록 하였고, 동왕 6년에도 서울과 지방 학교의 수리를 명하였으며, 특히 12년의 개혁안에서는 중앙의 성균관과 학당, 지방의 향교가 교육 기능을 강화하여 인재를 육성할 것과 권력층이 점탈한 토지와 인구를 조사하여 학교 운영비에 충당케 하는 개혁조치를 취한 바 있다.⁹⁶⁾

공민왕의 국학 중흥책은 학교 건물을 중건하는 데 그친 것이 아니라, 이를 통해 학생수를 증가시키고 교육과정을 五經四書齋로 편성하는 등⁹⁷⁾ 경학 교육을 강화하고자 한 것이었다. 이는 경학에 밝은 신진세력들을 지지세력으로 끌어들이기 위한 정치적 의도도 작용한 것으로 보인다. 李穡·金九容·

94) 신돈의 권력은 그에게 부여된 ‘守正履順論道變理保世功臣·壁上三韓三重大臣·領都僉議使司事·判重房監察司事·驚城府院君·提調僧錄司事兼判書雲觀事’라는 지위로 상징된다.

95) 《高麗史節要》권 28, 공민왕 15년 5월.

96) 《高麗史》권 74, 志 28, 選舉 2, 學校.

97) 위와 같음.

鄭夢周 등이 신돈정권에 참여한 것은 바로 국학중흥책이 매개가 되고 있기 때문이다.⁹⁸⁾ 그러므로 공민왕은 이같은 교육개혁의 추진을 통하여 자신의 지지세력을 확보하면서 권력기반을 확대하는 부수적인 효과도 거둘 수 있었다.

교육개혁과 함께 관료체계의 정비도 추진되었다. 그것은 散官에 대한 통제와 順資格制의 실시로 나타났다. 공민왕대에는 軍功에 대한 보상 수단으로서 添設職이 신설되는 등⁹⁹⁾ 관료의 양적 증대가 나타나고 있었다. 산관의 증가에 따른 관료의 양적 증대는 역 부담층의 감소를 가져오는 것이기도 하였고, 이들을 제대로 통제하지 못할 때에는 국가의 지배력에도 손상을 가져올 수 있는 것이었다. 공민왕 16년에 산관을 서울에 올라와 숙위케 한 조치는¹⁰⁰⁾ 바로 이들을 통제하여 관료사회의 기강을 확립하기 위한 것이었다. 순자격제는 관료를 승진시킬 때 그 능력을 기준으로 하는 것이 아니라 근무년한을 기준으로 삼자는 것이었다. 관료의 승진기준에서 능력을 제외했을 때 자칫 관료의 근무태만이나 정체를 가져올 소지도 있는 것이었다. 그럼에도 공민왕이 순자격제의 실시를 강조한 것은 당시 상황에 비추어 볼 때 이를 통해 군공 중심의 능력 평가를 지양하고, 관료의 임면과 승진 등 인사과정에서 발생할 수 있는 비리를 막아 관료사회의 기강을 확립하기 위한 것으로 이해된다.¹⁰¹⁾

신돈집권기의 개혁정치는 이처럼 민생문제의 해결과 국가 재정난의 타개, 정치질서의 회복이라는 명분 아래 추진되었지만, 여기에는 개혁을 통해 권력 집단을 개편하고 왕권을 강화한다는 정치적 목적도 크게 자리하고 있었다. 공민왕은 신돈을 등용하면서 당시 집권세력이었던 무장세력을 숙청하였거니와 內宰樞制를 시행하여 권력구조를 개편하고 왕권을 강화하고자 하였다. 즉

98) 閔賢九, 〈辛屯의 집권과 그 정치적 성격(下)〉(《歷史學報》40, 1968), 78쪽.

朱碩煥, 〈辛屯의 執權과 失脚〉(《史叢》30, 高麗大, 1986), 97쪽.

이익주, 〈공민왕대 개혁의 추이와 신흥유신의 성장〉(《역사와 현실》15, 1995), 49쪽.

99) 칠설직의 등장 배경과 그 실태에 대해서는 鄭杜熙, 〈高麗末期의 添設職〉(《震檀學報》44, 1978) 참조.

100) 《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 宿衛.

101) 閔賢九, 앞의 글(1968b), 70쪽.

朱碩煥, 앞의 글, 93쪽.

政務를 庶政과 庶務로 구분하여 서정은 도당에서, 서무는 궁중에서 처결하도록 함으로써 도당의 기능과 권한을 분산시키는 한편, 서무는 金蘭·任君輔·睦仁吉 등 왕의 측근인물이 관장하도록 하는 내재추제를 만들어냈다.¹⁰²⁾ 이러한 내재추제는 궁중에서 국가의 중대사를 결정하는 ‘작은 都堂’의 성격을 갖는 것으로서 도평의사사의 권한과 기능을 제약하고 축소시키는 역할을 하였다.¹⁰³⁾ 원간집기 국왕들이 ‘別廳宰樞’라 일컫던 必閣赤을 설치하여 도평의사사를 견제했던 것처럼 공민왕도 이 때에 내재추제의 시행을 통해 왕권을 강화하고자 했던 것이다. 그러므로 신돈집권기의 개혁정치 역시 현실의 사회경제적 폐단을 시정하려는 개혁적인 측면과 이를 통해 국왕의 권력기반을 강화하려는 정치적 목적을 함께 갖는 것이었다.¹⁰⁴⁾

개혁정치의 추진으로 신돈의 정치적 지위가 강화되면서 여기에 제동을 걸려는 반대세력의 저항도 만만치 않았다. 신돈정권에 대한 저항은 공민왕 15년(1366) 4월, 鄭樞·李存吾의 신돈 비판에서부터 시작되어, 이듬해 10월에는 신돈을 제거하려는 모의가 발각될 정도로¹⁰⁵⁾ 확산되어 갔다. 이 사건에는 慶天興·趙希古 등 신돈 집권과정에서 제거된 인물들뿐만 아니라, 처음에는 신돈과 협조관계에 있던 김원명·목인길 등도 가담하였다. 공민왕이 신돈을 적극 지원함으로써 모의에 가담했던 인물들을 유배하는 것으로 사건은 일단락되었지만, 이후에도 반대세력의 저항은 계속되었다. 동왕 17년 10월에 다시 신돈을 제거하려는 사건이 발생하고 있었다. 이 사건은 金精·金興祖·趙思恭·兪思義·金齊顏·金龜寶·李元林·尹希宗 등이 주도한 것이었는데, 사전에 누설됨으로써 김정·김홍조·조사공·유사의 등은 유배되었다가 신돈에 의해 살해되었다.¹⁰⁶⁾

이러한 사건들을 겪으면서 공민왕은 점차 신돈을 앞세운 개혁과 왕권강화 방식을 재고하기 시작하였다. 특히 신돈집권기가 지속됨으로써 신돈을 중심

102) 《高麗史》 권 41, 世家 41, 공민왕 14년 5월 경진.

103) 閔賢九, 앞의 글(1968a), 81쪽.

104) 최연식, 〈공민왕의 정치적 지향과 정치운영〉(《역사와 현실》 15, 1995), 94~95쪽.

105) 《高麗史》 권 41, 世家 41, 공민왕 15년 4월 갑자.

《高麗史節要》 권 28, 공민왕 16년 10월.

106) 《高麗史節要》 권 28, 공민왕 17년 10월.

으로 새로운 권력집단이 형성되는 것도 공민왕으로서는 용납하기 어려운 점이었다. 비록 신돈에게 권력이 집중되었다 하더라도 그것은 왕이 용인하는 범위내에서였으며, 공민왕은 신돈의 권력이 왕권을 위협할 가능성이 보이면 언제든지 거두어들일 차비를 하고 있었던 것이다. 공민왕 18년 2월 신돈이 ‘五道都事審官’을 겸하려 했을 때 왕이 이를 거부하고 있는 것은¹⁰⁷⁾ 이러한 입장의 변화를 말해주는 것이라 하겠다.

공민왕 18년 경부터 전개되는 국내외 정세도 신돈에게 불리한 여건을 조성하고 있었다. 국내적으로는 影殿役의 강행과 기근으로 말미암아 민의 곤궁화가 심각한 상황에 이르고 있었다. 개혁정치 추진에도 불구하고 민생문제는 해결되지 않고 있었던 것이다. 명의 건국이라는 나라 밖의 정세도 신돈의 집권에 제약을 가하고 있었다. 명이 등장하면서 고려에서는 새로운 대외관계를 설정할 필요성이 제기되는 가운데, 공민왕 19년 5월 명은 고려에 璽書를 보내왔다. 그 내용은 고려의 국정에 간섭하는 것으로서, 특히 신돈의 집권을 비판하는 내용을 담고 있었다.¹⁰⁸⁾ 명이 이러한 내용의 문서를 전달하게 된 것은 친명적 외교관을 갖고 있던 세력집단의 작용에 의한 것으로 보이지만,¹⁰⁹⁾ 고려로서는 이를 방지할 수도 없는 상황에 직면하게 되었다.

공민왕은 이러한 국내외 정세의 변화에 직면하여 이를 돌파할 수 있는 정치적 결단을 준비하고 있었다. 그것은 5개월 후 공민왕의 親政 선언으로 가시화되었다.¹¹⁰⁾ 왕의 친정 선언으로 이제 신돈집권시대는 끝난 것이나 다름없게 되었다. 이후 신돈은 아무런 정치적 대응도 하지 못한 채, 공민왕 20년 7월 반역을 꾀했다는 혐의로 수원에 유배되었다가 그 곳에서 처형되었다.¹¹¹⁾ 신돈에게 권력을 집중시키고 이를 통해 왕권을 유지, 강화해 왔던 공민왕은 이번에는 신돈을 숙청하여 국내외의 반발을 무마하면서 왕권을 유지하는 방법을 선택한 것이다. 왕권의 지원이 없는 신돈의 지위란 이처럼 무력할 수밖에 없었던 것이다. 신돈의 숙청과 함께 그 당여로 지목된 이춘부 등 60여 명

107) 《高麗史節要》권 28, 공민왕 18년 2월.

108) 《高麗史》권 42, 世家 42, 공민왕 19년 5월 갑인.

109) 朱碩煥, 앞의 글, 120쪽.

110) 《高麗史》권 42, 世家 42, 공민왕 19년 10월 기묘.

111) 《高麗史節要》권 29, 공민왕 20년 7월.

도 함께 제거되었다.¹¹²⁾ 신돈집권기에 형성된 새로운 권력층이 이 때에 모두 숙청된 것이다.

공민왕은 이같이 권력개편을 단행하고서 그 해 12월 또 다시 개혁교서를 반포하였다.¹¹³⁾ 개혁을 표방하여 신돈집권기의 정치행태나 민생문제에 대한 정치세력의 비판을 사전에 막아보고자 했던 것이다. 공민왕은 우선 그 동안의 정치가 올바르게 못했으며, 민생이 불안했음을 지적한 후 21개 항목에 이르는 개혁안을 반포하였다.¹¹⁴⁾ 이 개혁안에서 역점을 둔 것은 정치·군사체제의 정비와 민생안정책의 수립이었다. 정치체제의 정비는 도평의사사의 강화를 통해 실현하고자 했다. 이는 신돈집권기의 내재추제를 혁파하고 도평의사사를 정치의 중심기구로 복구하고자 한 것이었다. 군사체제의 정비와 관련해서는 選軍給田制의 회복, 둔전제의 강화, 驛制의 정비 등과 같은 방안이 제시되었다. 민생안정책으로는 지방관의 농업 장려, 고리대의 금지, 미납세의 면제, 절병자 및 빈민 구제사업의 강화, 과중한 역 징발의 금지, 가혹한 형벌의 금지 등 다양한 형태로 제시되었다. 그러나 공민왕 20년의 개혁은 개혁안 자체가 토지문제의 해결 등 사회모순을 근본적으로 해결할 수 있는 방안을 마련하지 못하는 등 한계를 가지고 있는 데다가, 당시 대명관계가 현안으로 대두함으로써 개혁을 적극적으로 추진할 수 없었다.

고려와 외교관계를 맺은 명은 초기에는 내정간섭을 유보하는 등 고려에 대하여 유화적인 자세를 보였다. 그러나 내부적으로 체제 정비에 성공하고 요동에 그 지배력이 미치기 시작한 공민왕 20년(1371) 2월경부터는 점차 고려에 대하여 억압적인 자세를 보이기 시작했다. 이후 명나라 황제가 발송한 여러 문건에는 고려를 힐책하는 내용이 많았으며, 고려에 파견된 명의 사신들은 올 때마다 무리한 공물을 요구하는 등 고려에 부담을 안겨 주고 있었다.¹¹⁵⁾ 명은 원이 물러난 자리를 차지하여 고려를 다시 종속화하

112) 이 때 신돈의 당여로 지목되어 숙청당한 인물들에 대해서는 閔賢九, 앞의 글(1968b), 109쪽 및 朱碩煥, 앞의 글, 80~81쪽 참조.

113) 《高麗史》권 43, 世家 43, 공민왕 20년 12월 기해.

114) 이 개혁안에 대한 분석은 白仁鎬, 〈恭愍王 20년의 改革과 그 性格〉(《考古歷史學志》7, 1991) 참조.

115) 공민왕대 麗明關係에 대해서는 金成俊, 〈고려 말의 정국과 원·명관계〉(《한국

려고 했던 것이다. 공민왕은 표면적으로 이러한 명의 태도에 순응하는 모습을 보여왔지만, 이제 대명관계를 다시 한 번 확인해야 할 상황에 직면하고 있었다.

한편, 신돈정권 몰락 후 다시 권력을 장악한 무장세력은 왜구침입이 가속화하는 가운데 그 권력기반을 강화하면서 정국을 주도하여 공민왕의 왕권을 제약하고 있었다.¹¹⁶⁾ 신진사대부도 고위직을 역임하고 있기는 하였지만 이들이 무장세력을 견제하면서 공민왕의 왕권을 뒷받침하기에는 아직 역부족이었다. 이러한 정치상황 속에서 공민왕은 ‘子弟衛’를 설치하는 등¹¹⁷⁾ 자신의 왕권을 강화하고 명의 압력에 대비하려는 적극적인 모습을 보이고 있었다. 그러나 이러한 정치적 목표는 동왕 23년 9월 왕이 弑害됨으로써 더 이상 실현될 수 없었다.

공민왕의 죽음으로 개혁정치 역시 상당기간 유보될 수밖에 없었다. 공민왕 사망 후 왕위를 계승한 우왕대는 국내외 여건으로 말미암아 개혁정국이 조성되기 어려운 상황이었다. 국내적으로는 이인임과 그 족당세력이 권력을 장악하고 있는 데다, 왜구의 극심한 침탈에 따라 전시체제로 정국이 운영되고 있었기 때문이다. 그래서 개혁정치는 한동안 유보되었다가 위화도회군으로 이성계 집단이 정권을 장악하는 우왕 14년(1388) 7월에 가서야 가시화되었다. 私田개혁으로 상징되는 우왕 14년 이후의 개혁은 토지문제의 해결뿐만 아니라 권력구조의 개편을 지향하고 있었다.¹¹⁸⁾ 특히 이 시기 개혁은 새로운 집권세력이 된 이성계 집단이 그 권력기반을 강화하면서 조선건국을 준비하기 위한 것이기도 하였다.

사》20, 국사편찬위원회, 1994) 및 김순자, 〈고려말 대중국관계의 변화와 신흥유신의 사대론〉(《역사와 현실》 15, 1995) 참조.

116) 閔賢九, 앞의 글(1968b), 111~112쪽.

117) 子弟衛는 공민왕의 변태적 생활과 관련된 것이기보다는 개혁을 추진하고, 원·명교체기에 실지회복을 위해 설치된 것으로 이해되고 있다.

閔賢九, 위의 글, 112쪽.

黃雲龍, 〈高麗 恭愍王代の 對元・明關係〉(《東國史學》 14, 1980), 13쪽.

李用柱, 〈恭愍王代の 子弟衛에 대한 小研究〉(《南都泳博士華甲紀念 史學論叢》, 太學社, 1984), 200쪽.

118) 이 시기 사전개혁에 대해서는 이 책 II편 1장 4절 〈사전·농장의 혁파〉 참조.

(2) 개혁정치와 성격

고려 후기 개혁정치의 성격을 이해하기 위해서는 개혁안의 내용과 특징, 개혁정치의 운영 방식과 개혁세력의 성향을 함께 검토할 필요가 있다. 개혁정치 시기에 제시된 개혁안은 당시 사회 제부문에서 발생하고 있던 폐단을 지적하는 내용과 그 해결 방안을 담고 있다. 교서의 형식을 빌린 정부의 개혁안이든, 上書의 형태로 제출된 지배세력 개인의 개혁안이든 그 가운데 비중있게 다루어진 항목들은 토지문제·수취체제·행정체제·군정체제와 관련된 것들이었다.

토지문제로는 토지탈점과 민의 예속화 문제가 거듭 지적되었다. 즉 농장 문제가 현안이 되고 있었다. 농장의 확대는 국가 재정난과 민생문제를 유발하는 등 당시 사회모순의 주요인이었기 때문에 개혁안은 이 문제에 관심을 갖고 대안을 모색하고 있었던 것이다. 개혁안이 이처럼 농장문제에 관심을 갖기는 하였지만, 그 해결방안은 주로 탈점의 금지와 처벌, 본 주인에게로의 환수, 예속민의 추쇄를 강조하는 수준에 머물고 있었다. 토지점병의 수단으로 활용되고 있던 賜牌에 대해서도 지급액의 제한이나 사급전제 운영방식을 개선하는 정도에 그치고 있었다. 당시의 모순구조를 감안할 때, 토지문제를 해결하기 위해서는 농장의 혁파나 수조권 분급제의 개편, 사급전제의 폐지 등의 대안이 제시되었어야 함에도 당시 개혁안은 이 가운데 그 어느 하나도 제대로 마련하지 못하고 있었다. 당시 사회 제부문에서 발생하고 있던 폐단이 근본적으로 토지소유관계의 불균형에서 비롯되고 있었음에도 이 시기 토지문제와 관련한 개혁안은 지배층 내부의 갈등관계를 완화하고, 국가재정의 기반을 확보하는 정도에 그침으로써¹¹⁹⁾ 사회모순을 해결하는 데에는 한계가 있었던 것이다.

수취문제와 관련하여 개혁안은 그 폐단으로 조세의 총액제 수취방식, 공물의 선납·대납, 염전매제의 鹽稅化, 지방관의 중간수탈 등을 지적하였다. 수취체제는 민생문제와 직결되는 것이기 때문에 개혁안은 이처럼 이 문제에

119) 권영국, <14세기 전반 ‘개혁정치’의 내용과 그 성격>(《역사와 현실》 7, 1992), 108쪽.

대하여 많은 관심을 보였다. 그러나 수취문제의 해결방안 역시 미온적인 수준에 머물고 있었다. 총액제 문제만 하여도 각 지방의 토지면적과 호구수를 제대로 조사하고 이를 근거로 과세가 이루어져야 어느 정도 해결할 수 있는 것임에도 불구하고 개혁안은 권력층의 조세 포탈을 조사하여 처벌한다던가, 사급전 가운데 본래 액수 이상의 것에 대해서 조세를 부과하는 조치를 취하는 정도였다. 공물의 선납·대납 행위에 대해서도 이를 금지하고 처벌한다는 방안을 제시하는 데 그쳤고, 염전매제 문제만 하더라도 鹽戶의 충원 등 소금 생산을 활성화하여 공급을 늘릴 수 있는 근본적인 방안은 제시되지 않았으며, 지방관의 중간수탈에 대해서도 개혁안은 금지와 처벌을 강조하는 수준에 그쳤다. 이러한 점에서 개혁안에서 제시된 수취문제의 해결방안은 제도의 운영과정에서 드러난 폐단을 수습하는 정도의 소극적인 대책에 지나지 않는 것으로 평가된다.

행정체제의 정비와 관련하여 개혁안은 인사행정의 정상화, 관료기강의 확립, 도평의사사의 기능강화 등의 방안을 제시하였다. 인사행정의 정상화는 정방의 혁파를 통해, 관료기강의 확립은 감찰기구의 기능강화와 考課法의 실시를 통해 해결하고자 하였다. 도평의사사의 기능강화 문제는 충목왕대 개혁 정치에서부터 가시화되기 시작하여 공민왕대에 이르러 구체화되었다. 이 기간 동안에 도평의사사는 각 관청의 공문 발송을 관리 감독하고, 권력층에게 탈점된 둔전의 환수 문제나 양전사업을 주관하는 등, 이른바 ‘百僚庶務’를 처결하는¹²⁰⁾ 최고 행정기구로서의 지위를 부여받게 되었다.

이처럼 고려 후기 개혁안은 행정체제의 정비에 상당한 관심을 보이고 있었다. 그런데 이러한 조치가 실효를 거둘 수 있었는지는 의문이다. 정방만 하더라도 개혁정국이 해소되면 이 기구가 곧 복구되고 있어서 인사행정의 정상화는 이루어지지 않고 있었다. 지방관의 비행과 관리의 근무태만을 막기 위해 감찰 기능의 강화를 강조하고 있지만, 이 역시 임시방편적인 조치에 지나지 않는 것이었다. 이는 도평의사사의 위상 문제에 있어서도 마찬가지이다. 도평의사사가 제기능을 다할 수 있으려면 별도의 권력기구가 설치되지

120) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

않을 때 가능한 것인데, 공민왕대에도 여전히 내제추와 같은 권력기구가 존속하면서 도평의사사의 기능과 권한을 제약하고 있었다. 그러므로 측근정치 기구나 외세 종속기구와 같은 권력기구를 그대로 유지시키면서 정치와 행정체제의 정상화를 피하고자 했던 이 시기의 개혁안은 근본적인 한계를 가질 수밖에 없었다.

공민왕대의 개혁안에서는 군정체제의 정비가 강조되었다. 이 때의 개혁안에서 군사문제에 관심을 갖게 된 것은 당시 시대적 상황을 감안할 때 당연한 것이었다. 원의 간섭이 쇠퇴해가는 상황 속에서 국방을 자주적으로 담당해야 했고, 특히 왜구의 침입에 효과적으로 대응하기 위해서라도 군사문제에 관심을 갖지 않을 수 없었기 때문이다. 군정개혁안은 군역의 확충, 군수의 확보, 방수체제와 驛制의 정비 등으로 나타났다. 군역의 확충 방안으로는 선군급전제의 복구가 강조되었고, 군수의 확보는 둔전 개발을 확대하여 해결하고자 하였다. 방수체제의 정비와 관련해서 개혁안은 북방의 접경지대와 연해지역의 방수에 동원되는 군사를 그 지역 출신으로 충원케 하는 방안이 모색되었다. 이는 방수지역을 중심으로 그 거리의 원근에 따라 방수의 역과 요역의 부과를 달리하고자 한 것이었다. 역제의 정비는 驛戶의 충원과 역 운영경비의 확보, 역호·역마의 전용 금지 등을 통해 해결하고자 하였다.¹²¹⁾

공민왕대의 군정개혁은 어느 정도 성과를 거두었을 것으로 생각된다. 특히 공민왕 5년(1356)의 군정개혁은 반원 개혁정치를 뒷받침하는 것이기도 하였다. 그러나 군사체제의 정비라는 측면에서 보면 공민왕대의 군정개혁도 철저하지 못하였다. 군사조직의 정비에 대해서 이렇다할 방안을 제시하지 못하고 있으며, 군인전의 확보가 어려운 현실에서 선군급전제의 실시를 표방한 것은 실현되기 어려운 조치였다. 역제의 폐단만 하여도 그 근본적인 요인은 역호에 대한 신분적 차별과 과중한 경제적 부담, 토지점탈에 있는 것이었으므로¹²²⁾ 이러한 문제의 해결없이 역제의 정상화는 달성될 수 없는 것이었다.

121) 이상과 같은 공민왕대 군정개혁과 고려 후기 군사제도에 대해서는 權寧國, 《高麗後期 軍事制度 研究》(서울大 博士學位論文, 1995) 참조.

122) 姜英哲, 〈高麗 驛制의 成立과 變遷〉(《史學研究》 38, 1984), 100~104쪽.

이처럼 개혁정치 시기에 제시된 개혁안은 당시 심각한 문제로 나타나고 있던 국가의 재정난과 민생문제를 해결하고 행정과 군사체제를 정비하는데 주안점을 두고 있었다. 그러나 그 해결방안이 제도의 운영과정에서 발생하고 있던 폐단을 일정하게 수습하고 보완하는 수준에 머물고 있었기 때문에 이러한 과제를 제대로 해결할 수 없었다. 고려 후기 개혁정치 시기에 제시된 개혁안은 당시 사회모순을 근본적으로 해결하려는 체제 변혁적인 성격을 갖는 것이었다기보다는 제도의 운영과정에서 드러난 폐단을 부분적으로 제거하여 체제 자체의 붕괴를 막으려는 체제 보완적, 개량적 성격을 갖는 것이었다.

고려 후기 개혁정치는 그 실시 배경이나 추진과정에서 정치적 성격을 지나치게 드러내고 있었다. 당시 개혁정치는 국왕의 왕권강화라는 정치적 목적에 활용되는 경향을 보이고 있었던 것이다. 개혁교서가 주로 국왕의 즉위초나 권력개편 등 정치적 변동을 겪은 직후에 반포되고 있다는 사실은 여기에 정치적 목적이 개입되고 있었음을 시사하는 것이라 하겠다. 국왕은 왕위계승이나 권력개편에 성공한 후 개혁교서를 반포하여 이를 통해 이전 권력층의 정치적·경제적 기반을 와해시키고, 자신의 지지세력을 확보하면서 왕권을 강화하고자 했던 것이다. 이러한 사실은 충선왕대의 개혁정치에서 잘 드러나고 있다. 충선왕은 즉위와 복위 과정에서 충렬왕 측근세력을 숙청하여 이들이 자신의 왕권을 위협할 수 있는 소지를 어느 정도는 없앨 수 있었다. 그러나 이들의 경제적 기반이 해체되지 않는 한, 언제 왕권을 제약하는 세력으로 재등장할지 가늠하기 어려운 것이었다. 개혁교서에서 권력층의 토지점탈을 여러 차례 지적하고 이를 해결하려 했던 것은 바로 충렬왕 측근세력의 경제적 기반을 와해시키고자 한 것이었다.

충숙왕 5년(1318)에 개혁교서를 반포한 것은 모처럼 왕권 행사의 기회를 맞은 왕이 친정체제를 강화하고 그 동안 자신의 왕권을 무력하게 만들었던 충선왕 시종신들을 견제하기 위한 것이기도 했다. 동왕 12년의 개혁정치도 비슷한 목적을 갖고 있었다. 장기간의 원도 억류와 심왕파의 책동으로 왕권 행사를 정지당했던 충숙왕에게는 그 12년이 즉위한 해나 다름없었다. 그러므

로 충숙왕으로서는 이제 왕위를 유지하고 왕권을 제대로 행사할 수 있는 정치적 기반을 확보할 필요가 있었다. 특히 심왕파가 왕위계승의 기회를 엿보고 있는 정치 현실 속에서 이들의 영향력을 약화시키고 지지세력을 결집시키기 위해서는 개혁정국의 조성이 효과적이라고 판단했던 것이다.

충목왕대 개혁정치도 마찬가지였다. 충혜왕을 폐위시킨 데 대한 고려 정치세력의 반발을 무마하기 위해 원이 개혁을 지원했다는 사실에서 그러하다. 공민왕대 4차례에 걸친 개혁교서의 반포에도 왕권의 유지와 강화라는 정치적 배경과 목적이 자리하고 있었다. 공민왕의 즉위 역시 충정왕 지지세력과의 경쟁 속에서 이루어졌기 때문에, 즉위 후 충정왕대 권력층을 해체할 필요가 있었다. 공민왕 5년(1356)의 반원 개혁정치는 물론 이를 통해 부원세력을 제거하려는 정치적 목적이 내재해 있었다. 동왕 12년의 개혁정치만 하더라도 홍건적 침입 후 전시체제가 지속되는 가운데 권력층으로 부상한 무장세력을 견제하면서 왕권을 강화할 필요성에서 시도되었고, 이는 곧 신돈집권기의 개혁정치에서 효과를 거둘 수 있었다. 신돈정권하에서의 개혁정치는 권력층으로 부상한 세족출신의 무장세력과 정치적 영향력을 신장시키고 있던 신진사대부 모두를 견제하면서 정국 주도권을 장악하려는 정치적 목적이 내재해 있었다.

개혁정치를 운영하는 과정에서도 국왕의 정치적 이해관계가 개입되었고, 이것이 개혁을 더디게 하거나 중단케 하였다. 원간섭기 이후 정치과정은 매시기 측근정치와 개혁정치의 형태로 유지되고 있었다. 이는 공민왕대에도 마찬가지였다. 이 두 가지 정치형태는 서로 충돌할 소지가 있는 것임에도 당시 국왕들은 이를 공존시키는 방법으로 자신의 권력기반을 강화하고자 하였다. 그러나 어느 한쪽을 선택해야 할 처지에 놓였을 때에 국왕은 대체로 개혁정치를 포기하고 측근정치를 유지하려는 경향을 보이고 있었다. 개혁이 측근세력에게 타격을 가하고 측근정치를 와해시킬 가능성이 있으면 국왕은 곧 개혁을 중단하려 했던 것이다. 이는 충숙왕 12년(1325)의 개혁이나, 충목왕대의 개혁정치에서 잘 나타난 바이다. 측근정치가 지속되는 한, 개혁정치는 명백히 한계를 드러낼 수밖에 없었던 것이다. 이처럼 고려 후기 개혁정치는 왕권강화라는 정치적 목적에 활용되는 등 정치적 성

격을 지나치게 드러내고 있었다.

개혁은 대체로 위로부터 추진되는 체제 내적인 것이기 때문에 이를 추진했던 세력집단의 성향에 따라 그 내용과 성격이 규정될 수밖에 없을 것이다. 고려 후기 개혁정치가 비록 국왕 중심으로 추진되었다고 하더라도 이는 정치세력의 협조없이 불가능한 것이었다. 당시 정치세력 가운데는 개혁안의 작성에서부터 개혁의 추진에 이르기까지 이에 적극적으로 참여한 사람들이 있었다. 이들을 ‘개혁세력’이라 부를 만하다.

충목왕대 개혁정치는 정치도감을 중심으로 추진되었기 때문에 이 기구의 구성원을 곧 개혁세력으로 설정할 수 있다. 다른 시기 개혁정치에서도 사림원·찰리변위도감·전민변정도감 등이 개혁기구로 등장하고 있었다. 그러나 이들 기구는 그 구성원 자체가 소수이거나 구성원의 일부만이 확인되고 있어서 당시 개혁세력을 이들만으로 한정하기는 어렵다. 이러한 점을 고려하여 개혁정치 시기에 활동하고 있던 관료들을 우선 그 대상에 포함시킬 필요가 있다. 물론 현직 관료로 활동했던 모든 사람들을 개혁세력으로 규정할 수는 없을 것이다. 개혁정치 시기에 기용된 인물들은 국왕의 즉위나 권력투쟁에 협조했던 인물들이 대폭 기용되고 있었다. 이렇게 발탁된 관료들 가운데는 개혁적 성향을 가진 사람도 있었지만, 개혁과는 전혀 관계없이 측근세력 등 국왕과의 긴밀한 관계 때문에 기용된 사람들도 상당수 있었다. 그러므로 개혁정치 시기에 활동했던 관료라고 할지라도 단순히 국왕의 권력기반을 뒷받침하고 있던 측근세력은 개혁세력으로 볼 수 없을 것이다. 따라서 고려 후기 개혁세력은 일단 현직 관료를 대상으로 하여 개혁적 성향을 지녔거나 학사직이나 언론직에 있으면서 직접 개혁활동에 참여했던 사실이 확인되는 인물로 한정해야 할 것이다.¹²³⁾

고려 후기 개혁세력은 세족에서부터 향리출신에 이르기까지 그 가문배경에 있어서 다양한 구성을 보이고 있었다. 특히 세족출신 사대부가 개혁에 참여하고 있었다는 사실은 주목할 만하다. 충선왕대 개혁세력이었던 洪子藩·

123) 고려 후기 개혁세력으로 활동했던 인물들에 대해서는 閔賢九, 앞의 글(1980); 朴鍾進, 앞의 글(1983); 鄭希仙, 앞의 글; 金光哲, 〈高麗後期 改革勢力과 世族〉(앞의 책); 李淑京, 〈李齊賢勢力的 形成과 그 役割〉(《韓國史研究》 64, 1989) 참조.

崔有滄·金倫·閔漬·崔冲紹·尹瑤 등은 모두 그들의 가문배경이 세족이었다. 충목왕대 정치도감의 책임자인 판사 4명도 安軸을 제외하고는 모두 세족 출신이었다. 王熙·金永屯·金光轍은 그들의 가문이 각각 안동 권씨·안동 김씨·광주 김씨로서 세족이었기 때문이다. 공민왕대 이후에도 세족출신 개혁세력이 상당수 있었다. 공민왕대 개혁세력의 한 갈래로 볼 수 있는 李齊賢勢力에는 元松壽·金敬直·鄭樞·金九容·李岡·韓脩·廉興邦·閔霽 등 세족출신 사대부가 상당수 포함되고 있었다.¹²⁴⁾ 이외에 金續命·金齊顔·權近·廉梯臣 등도 세족출신이면서 공민왕대의 개혁에 참여하고 있었다.¹²⁵⁾ 뿐만 아니라 위화도회군 이후의 사전개혁에도 세족출신이 참여하고 있었다. 이 시기에 사전혁과를 강력히 주장했던 趙浚과 許應 등은 모두 세족출신이기 때문이다.

개혁세력의 내부구성이 이처럼 다양하였지만 이들은 대부분 과거출신 관료였다는 점이 공통된 특징이다. 충선왕대 개혁세력인 학사직·언론직 종사자들이 모두 과거합격자들이었으며, 충목왕대 정치관들 역시 대부분 과거출신이었다. 개혁세력에 과거합격자가 많았음은 공민왕대 이후에도 마찬가지이다. 그래서 이들은 현실의 폐단을 직시하고 이를 바로잡을 수 있는 식견과 소신을 굽히지 않는 기개, 합리주의적 공정성을 바탕으로 개혁을 추진할 수 있었다.¹²⁶⁾ 특히 개혁세력이 과거출신 관료들이었다는 사실은 그 가문배경이나 경제적 기반의 차이에도 불구하고 서로 굳게 결속할 수 있는 조건이 되었다. 과거합격자와 지공거 사이에 맺어지는 좌주·문생의 관계는 마치 부자사이의 관계처럼 그 결속력이 강하였다.¹²⁷⁾ 그래서 일찍이 공민왕도 유생들이 당여를 이루고 있다고 비판할 정도였다. 그러므로 개혁세력은 동일한 정치이념을 바탕으로 하는 현실인식의 소유자들이었으며, 이것이 그 출신기반이나 경제적 기반의 차이에도 불구하고 결속하여 개혁을 추진할 수 있는 원동력이 되었을 것이다.

124) 李淑京, 위의 글, 53~54쪽 참조.

125) 金光哲, 앞의 책, 203~206쪽 참조.

126) 閔賢九, 앞의 글(1980), 135쪽.

127) 李楠福, <麗末鮮初の 座主・門生관계에 관한 一考察>(《藍史鄭在覺博士古稀紀念 東洋學論叢》, 高麗苑, 1984), 206~210쪽.

그런데 개혁세력의 구성이 이처럼 다양하였지만, 이들은 대부분 기본적으로 지주층으로서의 경제적 기반을 갖고 기존의 체제에서 일정하게 기득권을 누리는 부류였다. 물론 가문배경과 직위의 높고 낮음에 따라 이들의 토지 소유 규모는 달랐을 것이며, 수조권의 집적이나 권력의 향유도 그 정도를 달리했을 것이다. 이러한 차이가 개혁을 추진하는 과정에서 지배세력 내부의 토지소유관계나 권력배분 문제를 해결하는 방식에 있어 의견을 달리했을 가능성이 있다. 그러나 지주층으로서의 경제적 기반을 갖고 기득권을 향유하고 있던 이들이 추진한 개혁은 그들의 존립기반을 와해시키지 않는 범위 내의 것이었다. 사회모순을 비판하면서 개혁활동을 벌였던 이들 개혁세력이 기득권 자체를 포기하지 않는 한, 그것은 체제 내에서의 비판과 개혁에 그칠 수밖에 없었을 것이기 때문이다. 특히 원간섭기에는 원의 종속구조가 강고하게 자리잡고 있는 데다가, 관료들 자신이 대부분 친원적 세계관에 매몰되어 있었기 때문에 종속구조를 청산하는 반원적 활동을 전개하기에는 한계가 있었다.

이상에서 살핀 바와 같이 개혁정치의 배경과 개혁안의 내용, 그리고 개혁세력의 성향을 고려할 때, 고려 후기 개혁정치는 심화되고 있던 사회모순을 근본적으로 해결하여 새로운 사회체제를 지향하려는 것이었다기보다는 현실의 폐단을 일정하게 수습하면서 기존의 지배체제를 유지·강화하기 위한 것이었다. 그래서 당시 개혁정치는 민생문제의 해결을 표방하면서도 이를 해결하는 데 목적이 있었던 것이 아니라, 국가재정의 확충과 지배세력 내부의 갈등 해소, 국왕의 왕권강화 등에 그 목표를 두고 있었다. 이러한 점에서 고려 후기 개혁정치는 반원적일 수도 체제 부정적일 수도 없는 것이었다.

고려 후기 개혁정치가 이처럼 한계를 드러내고 있었지만, 지배체제의 유지와 정치세력의 변동이라는 측면에서는 기여한 바가 크다. 우선 여러 차례의 개혁을 통해 제도의 운영과정에서 드러난 폐단을 수습함으로써 상당 기간 체제의 붕괴를 막을 수 있었다. 정방의 혁파 등을 통해 인사행정의 파행성을 일정하게 극복할 수 있었고, 토지점탈에 대해 이를 금지·처벌하고 환수하는 조치를 취하여 일시적이나마 토지점병이 가속화되는 것을 막을 수 있었다.

총액제 수취방식, 공물의 선납과 대납, 임시세의 무거운 부과, 염전매제의 염세화에 따른 폐단을 거듭 지적하고 이를 금지·처벌하는 등 수취문제의 해결에 관심을 보임으로써, 민에 대한 수탈을 어느 정도 완화하고 국가 재정난을 타개할 수 있었다.¹²⁸⁾ 아울러 개혁정치가 추진되는 기간 동안에 여러 가지 폐단이 지적됨으로써 지배세력에게 체제의 위기와 체제 유지의 필요성을 인식시키는 부수적인 효과도 거둘 수 있었을 것이다.

고려 후기 개혁정치는 당시 심각한 상황에 있던 민생문제의 해결을 강조하였다. 민의 곤궁화와 그에 따른 유망은 지배체제 자체를 위협할 수 있는 것이기 때문에 정부나 지배세력으로서도 이 문제를 외면할 수 없었던 것이다. 개혁정치 시기에 제시된 민생문제의 해결책 가운데 대표적인 것은 고려대 문제의 해결과 지방관의 중간수탈 방지, 구휼기관의 기능강화 등이었다. 그래서 고려대 문제는 이른바 ‘子母停息法’의 적용으로 해결하려 하였고, 지방관의 중간수탈은 엄격한 통제와 처벌을 통해 이를 방지하려 했다. 구휼기능의 정상화는 貢賦의 감면조치나, 惠民局·濟危寶·東西大悲院 등 구휼기관을 수축하고 기능을 강화하는 방법으로 해결하고자 하였다.¹²⁹⁾

이같은 민생문제의 개혁방안은 물론 근본적인 것이 될 수는 없었다. 그러나 기존의 체제가 유지되는 선에서 제도의 잘못된 운영 때문에 발생하고 있던 민생문제는 부분적으로 완화되었을 것이다. 비록 민생문제에 대한 해결책이 실효를 거두지 못한다 하더라도 정부나 지배세력은 이를 대민지배에 적극 활용했을 것으로 보인다. 즉 당시 개혁정치가 국가재정의 확보, 지배세력 내부의 갈등 해소, 왕권의 강화를 목적으로 하는 것임에도 국왕과 정부는 그 궁극적인 목표가 민생문제의 해결에 있는 것처럼 포장하면서 민을 체제 내에 묶어두려 하였을 것이다. 사회모순의 담지자였던 민에게는 민생문제의 해결을 표방하는 개혁이 마치 그들의 처지를 개선하여 현재보다 나은 삶을 보장해줄 수 있는 것처럼 인식되었을 것이기 때문이다. 이러한 점에서 당시 개혁정치는 심화되고 있던 사회모순을 일정하게 은폐하면서 민의 체제에 대한

128) 권영국, 앞의 글(1992), 109쪽.

129) 고려 후기 개혁정치 시기의 민생문제 해결책에 대해서는 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 借貸·권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 및 권 84, 志 38, 刑法 1, 職制 참조.

전면적인 저항을 상당 기간 예방하는 데 활용되었을 것으로 생각된다. 사회 모순이 심화되고 있었음에도 불구하고, 고려말에 이르기까지 민의 집단적인 항쟁이 나타나지 않는 요인의 하나도 정부와 지배세력의 이러한 개량화 조치에 있었던 것으로 볼 수 있다.

개혁정치 추진은 지배세력의 내적 분화를 촉진시키면서 개혁에 참여했던 관료들의 정치적 지위를 강화하고, 이들이 정치세력으로 성장할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 개혁세력은 민의 유망 등 체제위기에 직면하여 이를 심각하게 받아들이고 위로부터의 개혁을 통해 체제를 정비하면서 기득권을 누리려는 지배세력이었다. 그러므로 개혁세력은 국왕측근세력 등 권문과는 달리 일정하게 민의 지지를 받으면서 공개적이고 정상적인 방법으로 정치활동을 전개할 수 있는 유리한 위치에 있었다. 개혁세력으로 활동했다는 것 자체가 그들의 정치적 입지를 강화해 줄 수 있는 요소가 되는 것이기 때문이다. 그래서 개혁세력은 개혁을 추진하는 과정에서 상당한 명분과 정당성을 확보하고, 내부적으로는 가문배경의 차이를 극복하면서 동일한 정치적 지향을 갖는 정치세력으로 성장할 수 있다. 그러므로 고려 후기 개혁정치는 혈연관계를 바탕으로 한 폐쇄적인 정치세력의 틀을 깨고, 보다 개방적이고 다양성을 지닌 정치세력을 태동시켰다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있다.

(3) 신진사대부의 성장

고려 후기 개혁정치의 추진은 아직 중앙 정계에 확고한 정치적 기반을 갖고 있지 못한 신홍관료들의 정치적 입지를 강화하는 계기가 되었다. 즉 향리출신을 비롯한 한미한 가문출신 관료들이 개혁세력이 되어 개혁을 추진하는 과정에서 정치적 영향력을 신장시키고 있었다. 물론 한미한 가문 출신이라 하여 모두 현실 비판적 성향을 지니고 개혁세력이 된 것은 아니었다. 일찍이 공민왕이 비판했듯이 ‘草野新進’에 해당하는 이들은 옳지 못한 행위로 명망을 얻거나 가문이 한미함을 부끄러워 하여 문벌가문과의 혼인을 선호하는 등¹³⁰⁾ 현실 순응적인 자세를 보이기도 했기 때문이다. 그래서 원간섭기 국왕 측근세력으로서

130) 《高麗史節要》권 28, 공민왕 14년 12월.

권력층이 된 인물들 가운데는 한미한 가문 출신들이 많이 포함되어 있었다.

그러나 과거를 통해 관료로 진출한 신흥관료들은 그들의 현실인식을 바탕으로 개혁적 입장에 서는 경우가 많았다. 과거출신 신흥관료라고 하더라도 이들은 고려 후기 지배세력의 하나라는 점에서 기본적으로 그 성향에 있어 세족출신과 크게 다르지 않았다. 그러나 문벌가문 출신이 아니라는 점에서 혈연적 폐쇄성이나 배타성이 세족출신에 비해 상대적으로 덜한 편이었으며, 대부분 지방출신이었기 때문에 보다 진취적인 성향을 가질 수 있었다. 이들은 문벌출신도, 권력층도 아니었기 때문에 수조권 집적 등 불법적 토지점병에 대한 비판에서 상대적으로 자유로울 수 있었다.

고려시대 지배세력인 사대부층 가운데 이러한 특징을 갖는 신흥관료는 매 시기 등장하고 있었다. 이들은 세족출신 사대부와는 달리 아직 문벌화하지 않은 가문배경의 소유자였으며, 특히 유교적 소양을 바탕으로 현실 비판적인 성향을 보이고 있었다. 그러므로 이들을 사대부층의 한 갈래로 개보화할 수 있을 것이며, 이를 '신진사대부'로 지칭할 만하다.¹³¹⁾

131) 1980년대 이후 사대부층의 형성 시기와 범주, 그리고 성격 규정에 대한 비판적 견해가 제시되면서 신흥관료를 '사대부'로 표현하는 것은 그 의미나 시기상으로 보아 꼭 적절하다고 말하기 어렵다 하고, 이를 '新進士類' 또는 '新興儒臣' 등으로 지칭하자는 대안이 제시되기도 하였다. 사대부의 이해방식에 대한 이러한 비판적 견해는 사대부의 범주를 향리출신 등 특정 가문배경의 소유자로 국한하는 데 대한 문제제기였으며, 결코 사대부의 존재 자체를 부정한 것은 아니었다. 사대부는 고려시대 역사적 용어로서 엄연히 존재하고 있었으며, 당시 지배세력을 지칭할 때 '사대부'보다 더 적절한 용어도 찾을 수 없기 때문이다. 그러므로 사대부가 신흥관료만이 아니라 세족출신을 포함하여 문신관료 일반을 지칭한다는 이해가 전제된다면, 가문배경이나 사상경향 등에 있어서 새로운 특징을 보이는 고려 후기 사대부층의 한 갈래를 '신진사대부'라 지칭하여도 무리는 없을 것이다. 사대부 및 신진사대부의 형성 시기와 그 성격 규정에 대한 여러 견해는 다음의 연구와 논평이 참고된다.

李佑成, 〈高麗朝의 「吏」에 대하여〉(《歷史學報》 23, 1964).

金潤坤, 〈新興士大夫의 擡頭〉(《한국사》 8, 국사편찬위원회, 1974).

朴龍雲, 〈李成茂 著『朝鮮初期 兩班研究』 書評〉(《亞細亞研究》 66, 高麗大, 1981).

李泰鎮, 〈高麗末・朝鮮初의 社會變化〉(《震檀學報》 55, 1983).

金塘澤, 〈回顧와 展望(高麗時代)〉(《歷史學報》 104, 1984).

——, 〈忠烈王의 復位과정을 통해본 賤系출신 관료와 '士族'출신 관료의 정치적 갈등—'士大夫'의 개념에 대한 검토〉(《東亞研究》 17, 西江大, 1989).

浜中昇, 〈高麗末期政治史序說〉(《歷史評論》 437, 1986).

고려 후기 지배세력의 한 갈래로 신진사대부를 설정한 것은 이를 통해 사대부층의 내부구성과 그 계보를 밝히고, 여말선초 사회변동 과정에서 지배세력의 동향과 그 성향의 변화를 파악하고자 하는 데 목적이 있는 것이었다. 즉 조선건국을 주도한 신진사대부의 성장과정과 특징, 내적 분화, 다른 지배세력과의 차별성 등을 드러내어 이를 통해 여말선초 사회변동을 이해하고자 한 것이었다.

이제 이 글에서는 고려 후기 사대부층 가운데 세족과는 가문배경을 달리 하면서 주자성리학적 사상경향을 지녔던 과거출신 관료집단을 신진사대부로 설정하고,¹³²⁾ 이들 신진사대부층의 형성과 성장과정, 그리고 내적 분화를 살피고자 한다. 신진사대부가 사대부층의 한 갈래로 뚜렷이 자리잡는 것은 공민왕대 이후의 일이지만, 원간섭기에 추진된 일련의 개혁정치가 그 성장의 계기가 되었다는 점을 고려하여 이 시기 개혁세력으로 활동한 신흥관료층의 동향에도 주목하고자 한다.

가. 신진사대부의 성장기반

원의 종속구조가 본격적으로 자리잡는 충렬왕대에는 기형적인 권력구조가 등장하고 정치운영이 파행적인 모습을 드러내고 있었다. 이에 따라 국왕의

劉承源, 〈士大夫階層과 良賤身分制〉(《朝鮮初期 身分制研究》, 乙酉文化社, 1987).

金光哲, 〈고려시대 「士大夫」의 용례〉(《石堂論叢》 14, 東亞大, 1988).

高惠玲, 〈高麗後期 士大夫의 概念과 性格〉(《擇窩許善道先生停年紀念 韓國史學論叢》).

박재우, 〈고려말 정치상황과 신흥유신〉(《역사와 현실》 15, 1995).

홍영의, 〈고려말 신흥유신의 추이와 분기〉(위의 책).

132) 신진사대부의 형성 시기와 범주 설정, 그리고 성격 규정에 대해서는 아직 견해의 일치를 보지 못하고 있는데, 이는 궁극적으로 사대부층의 등장 시기를 어디에 설정할 것인가 하는 문제와 관련을 갖는 것이라 하겠다. 지금까지 논의의 대상이 되어온 사대부는 중국의 唐宋 변혁과정에서 새롭게 등장한 宋代 사대부를 모델로 한 것이었다. 그럼에도 우리의 경우 중국보다 3, 4세기 늦은 시기인 여말선초에 가서야 같은 유형의 사대부가 등장하는 것으로 이해하는 것이 타당한지 의문이다. 비교사적으로 보건대 우리 역사에서 중국의 당송 변혁기와 유사한 시기를 찾는다면, 그것은 여말선초보다 나말여초에 더 가까울 것이라는 점에서, 사대부층의 형성 시기를 고려 전기의 어느 시기에 설정하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다. 신진사대부는 이렇게 등장한 사대부층이 사회변화와 함께 분화하는 과정에서 등장하는 것으로 이해하는 것이 어떨까 한다.

지원을 받는 측근세력은 최고 권력층으로 등장하였으며 당시 관료집단도 측근정치에 타협하면서 그 지위를 유지·강화하려는 세력과 정치권력으로부터 소외되는 세력으로 나누어지고 있었다. 이는 세족출신뿐만 아니라 신흥관료의 경우도 마찬가지였다.

충렬왕대 관료집단 가운데 일부는 측근정치기구인 必闇赤에 참여하거나, 征東行省官이나 殿試門生으로 선발되어 충렬왕의 측근정치에 협조하고 있었다.¹³³⁾ 이들은 대부분 향리출신이지나 士族으로 등장한 지 얼마되지 않은 한미한 가문출신들이었다. 충렬왕은 이들이 과거합격자로서 능력을 갖추고 있었으며, 특히 그 가문배경이 문벌이 아니었다는 점에서 자신의 왕권을 뒷받침해줄 수 있는 적임자로 생각하고 있었다.

한편 권력층의 권력독점과 정치운영의 과행성이 심화되기 시작하자, 이러한 정치현실을 비판하고 개선하는 데 주력한 관료들도 있었다. 이들은 주로 대간직에서 활동했던 신흥관료들로서 충렬왕의 과행적인 정치운영과 측근세력의 불법적 권력 행사에 비판적이었던 대다수 관료들의 입장을 대변하고 있었다. 물론 권력층에 대한 비판이 개별적으로 행해짐으로써 정치세력을 형성할 정도는 아니었다 하더라도, 이러한 비판활동은 사회모순에 대한 인식을 심화시키면서 개혁의 필요성을 제고했을 것으로 보인다. 특히 충렬왕의 측근정치에 비판적인 입장을 갖고 있던 충선왕이 왕위계승을 위해 국내의 정치세력과 협조관계를 유지하면서부터는¹³⁴⁾ 현실비판적인 관료층의 입지가 강화되었을 것으로 생각된다.

충선왕 즉위와 함께 시작된 개혁정치는 이제까지 정치권력으로부터 소외되고 있던 신흥관료가 정치적 영향력을 강화할 수 있는 계기가 되었다. 충선왕 즉위년(1308) 5월과 7월의 인사에서 학사직과 언론직에 기용된 20여 명의 인물 가운데¹³⁵⁾ 13명은 향리출신이거나 아버지 때부터 비로소 관료를 배출하기 시작한 가문 출신이었다. 鄭可臣·安珣·崔岳·全昇·吳漢卿·李璵·李承休·沈逢吉·趙簡·李混·張碩·朴全之·許有全 등이 이들이다. 이들은 대

133) 李益柱, 앞의 글(1988), 210~213쪽.

134) 金光哲, <高麗 忠宣王의 現實認識과 對元活動>(《釜山史學》 11, 1986), 48~58쪽.

135) 《高麗史》 권 33, 世家 33, 충렬왕 24년 충선왕 즉위 5월 신묘·7월 무술.

체로 원종대에서부터 충렬왕초에 걸쳐 과거에 합격하였다는 점에서 여몽전쟁이 종식된 후 고려의 종속화 과정을 지켜 본 사람들이다. 이들은 충렬왕 초기에 필자적이나 정동행성관으로 활동하면서 충렬왕의 측근정치에 협조하기도 했지만, 충렬왕 측근세력의 권력독점 등 정치운영이 파행적인 모습을 드러내자 이를 비판하다가 유배·과직당했던 경력이 있는 부류들이었다.¹³⁶⁾ 충선왕은 이들의 이러한 비판 활동을 높이 평가하여 개혁 주도세력으로 발탁한 것이었다. 그러므로 신흥관료는 이 시기 개혁을 매개로 굳게 결속하면서 정치적 지위를 강화할 수 있었을 것으로 보인다. 비록 이러한 성장이 그들 자체로서 정치세력을 형성할 수 있는 수준은 아니었다 하더라도 그 기반을 마련하는 계기가 되었을 것이다.

충선왕이 강제 퇴위됨으로써 신흥관료는 더 이상 세력의 신장을 꺾이지는 못하였다. 그러나 충렬왕 복위 후에도 신흥관료를 비롯한 개혁세력은 관료로서의 지위를 계속 유지하고 있었다. 개혁 주도세력이었던 박전지 등 몇몇 인물이 과직된 것을 제외하면 개혁세력의 대부분은 관직을 그대로 갖고 있었기 때문이다. 왕위의 변동이 있었음에도 개혁에 참여했던 인물들이 그 지위를 그대로 유지하고 있었던 것이다. 이는 충렬왕이 재집권에 성공하기는 했지만 이들을 배제시킬 만한 정치적 여건이 아니었음을 말하는 것이기도 하다. 그래서 충선왕대 개혁에 참여했던 신흥관료는 충렬왕 복위 후에도 세족출신 개혁세력과 함께 충렬왕 측근세력의 충선왕비 개가책동을 저지하는 등 활발한 정치활동을 전개하고 있었다. 충렬왕 복위 후 가시화된 충렬왕 측근세력과 충선왕 지지세력의 대립구도는 오히려 신흥관료가 세족출신 개혁세력과의 유대관계를 강화하면서 정치적 기반을 넓힐 수 있는 기회가 되었던 것이다.

충선왕 복위 이후 충혜왕대에 이르기까지 30여 년간의 기간은 신흥관료들에게 결코 유리한 시기가 아니었다. 왕권강화의 수단으로 측근정치가 여전히 유지되고 있었으며, 왕위계승을 둘러싼 정치적 갈등이 심화되고 있었기 때문이다. 충선왕은 복위한 지 4개월 만에 다시 원으로 돌아가 충숙왕에게 왕위

136) 李益柱, 앞의 글(1988), 214~215쪽.

를 물려줄 때까지 원에 체류하면서 侍從臣을 측근세력으로 삼아 국내 정치를 운영하고 있었다. 이 때문에 정국의 주도권은 최성지·권한공·채홍철 등 충선왕 측근세력이 장악하게 되었고, 다시 한 번 충선왕의 지원을 기대했던 개혁세력은 타격이 클 수밖에 없었다. 실제 충선왕 원년(1308) 4월의 인사개편에서는 즉위년의 개혁세력이었던 인물들이 대거 탈락하는 등¹³⁷⁾ 신흥관료가 점차 국정운영에서 소외되고 있었다. 개혁세력이었던 세족과 신흥관료는 이러한 국면을 타개하기 위하여 충선왕의 환국운동을 전개하기도 하지만 성과를 거두지 못하였다.

충숙왕대에도 개혁정치가 표방됨으로써 신흥관료가 다시 개혁을 매개로 세력을 결집할 수 있는 여건이 조성되고 있었다. 충숙왕대 개혁세력 가운데 신흥관료에 해당하는 인물로는 李兆年·李齊賢·金開物·韓宗愈·申君平·李凌幹·金元軾 등이 확인된다.¹³⁸⁾ 이들은 대체로 충렬왕대 말에 과거에 합격한 인물들로서 충선왕 즉위년의 개혁정치와 충렬왕 측근세력과 충선왕 지지세력 사이의 정치적 갈등을 경험했고 충선왕의 吐蕃 유배, 충숙왕의 元都 억류, 심왕과의 책동 등 국가적 위기의 시대를 살면서 관료로 활동했던 사람들이다.

그런데 심왕과의 책동과 관련하여 국내 정치세력이 전반적으로 그 위상에 손상을 입고 있었고, 이 시기에도 여전히 측근세력이 형성되고 있었기 때문에 신흥관료를 비롯한 개혁세력이 정치적 영향력을 확대하는 데는 한계가 있었다. 충숙왕의 원도 억류와 심왕과의 책동을 겪으면서 당시 국내 정치세력은 상당수가 이에 연루되었거나 충숙왕의 왕권 회복을 위해 적극적인 자세를 보여주지 못했다. 충숙왕은 12년(1325)의 개혁교서에서 이 문제를 심각하게 거론하였다. 즉 심왕과의 책동이 전개될 때 위험을 무릅쓰고 군신의 의리를 지킨 인물들이 매우 적었으며, 대부분이 눈치를 살피며 관망하는 자세를 보였다는 것이다.¹³⁹⁾ 충숙왕은 당시 국내 정치세력이 대부분 자신의 왕권 회복을 위해 적극적인 활동을 벌이지 않은 데 대해 불만을 표시하고 있었던 것이다.

137) 《高麗史》 권 33, 世家 33, 충선왕 원년 4월 신미.

138) 鄭希仙, 앞의 글, 39쪽.

金光哲, 앞의 책, 191~193쪽.

139) 《高麗史》 권 35, 世家 35, 충숙왕 12년 10월 을미.

충숙왕은 개혁정치를 표방하면서도 한편으로는 측근세력을 광범위하게 형성하여 측근정치를 운영하고 있었다. 충선왕의 내정 간섭과 심왕과의 책동을 겪은 충숙왕으로서는 왕권의 유지·강화가 절대적으로 필요했고, 이를 측근세력의 육성을 통해 달성하려 하였던 것이다. 그러므로 측근정치가 유지되고 측근세력이 권력을 장악하고 있는 정치상황에서 이외의 정치세력들은 이들 권력층으로부터 견제당할 수밖에 없었을 것이다.

이러한 정치상황은 충혜왕대에도 마찬가지였다. 충혜왕대에는 이른바 악소배를 측근세력으로 하는 측근정치의 극단적인 형태가 유지됨으로써,¹⁴⁰⁾ 신흥관료를 비롯한 사대부층은 정치권력으로부터 소외되고 있었기 때문이다. 曹頤亂의 진압에 참여하는 등 충혜왕을 지원했던 이조년이 사임하여 낙향할 수밖에 없었던 것은¹⁴¹⁾ 신흥관료가 더 이상 국정운영에 참여할 수 없는 이 같은 정치상황에서 비롯된 것이었다.

이처럼 충선왕 복위 후 충혜왕대에 이르기까지 30년간은 개혁세력이 국정운영의 주도권을 장악할 수도 없었고, 신흥관료의 정치세력화도 달성될 수 없었다. 그렇지만 이 시기에는 사상계의 변화가 나타나면서 새로운 사상경향을 지닌 인물들이 사대부층으로 확충된 시기라는 점에서 이후 신진사대부의 형성과 관련하여 주목해야 할 시기이기도 하다.

원의 중속구조가 지속되는 가운데 고려 지식인층은 사신으로 파견되거나 원에서 숙위하고, 원 制科에 응시하면서 자주 원의 문인들과 교류하고 있었다. 양국 문인의 교류는 충선왕대를 고비로 더욱 활발하여 교류의 폭과 내용이 심화되고 있었다. 이같은 여·원 간의 교류를 통해 고려의 사상계도 점차 변화하기 시작하였다. 고려 사상계는 이미 중기부터 송과의 교류를 통해 북송 신유학에 대한 이해를 높이고 있었는데,¹⁴²⁾ 이제 원과의 교류를 통해 당

140) 채웅석, 〈고려 중·후기 ‘무뢰(無賴)’와 ‘호협(豪俠)’의 형태와 그 성격〉(《역사와 현실》 8, 1992), 249~250쪽.

141) 《高麗史》 권 109, 列傳 22, 李兆年.

142) 文喆永, 〈麗末 新興士大夫들의 新儒學 수용과 그 특징〉(《韓國文化》 3, 서울대, 1982), 99~109쪽.

——, 〈고려 중기 사상계의 동향과 新儒學〉(《國史館論叢》 37, 國史編纂委員會, 1992), 52~58쪽.

시 원의 지배이데올로기의 하나였던 주자성리학을 본격적으로 받아들이게 된 것이다.¹⁴³⁾

이처럼 고려 후기 사상계에 변화가 나타나게 되면서부터 점차 주자성리학을 학문적 기반으로 하는 새로운 유형의 사대부가 등장하기 시작하였다. 安珦·閔漬·李齊賢·李穀·白文寶·朴忠佐·權溥·白頤正·禹倬·崔滢·崔文度·李仁復·李穡 등이 이들이다.¹⁴⁴⁾ 이들은 충혜왕대까지 관료로 활동했거나 과거에 합격한 사람들로서, 민지·권부·최문도·백이정·이인복 외에는 모두 자신이나 아버지 때부터 관료를 배출하는 정도의 가문배경을 갖고 있었다. 이들은 체제유지적 현실정치론을 지향하고 아직 불교적 세계관에서 철저히 벗어나지는 못했지만, 《小學》의 일상적인 윤리규범과 《大學》의 窮理·正心の 도를 익히면서¹⁴⁵⁾ 좌주·문생관계와 학문적 교유를 통해 사대부층의 사상경향을 변화시키고 있었다. 이들은 당시의 정치상황으로 말미암아 비록 강력한 정치세력으로 성장하는 데는 한계가 있었지만, 주자성리학을 사상적 기반으로 삼아 현실인식을 심화시키고 개혁의 필요성을 확산시키면서 세력을 결집해나갔을 것으로 보인다. 이러한 신진사대부의 면모는 충목왕대 개혁정치의 추진과정에서 구체적으로 드러나게 된다.

충목왕대 개혁정치는 다른 시기와는 달리 개혁기구로서 정치도감이 설치

143) 원간섭기 주자성리학의 유입 문제와 이를 수용한 사대부에 대한 연구는 다음과 같다.

金泰永, 〈高麗後期 士類層의 現實認識〉(《創作과 批評》 44, 1977).

文嘽鉉, 〈麗末 性理學派의 形成〉(《韓國의 哲學》, 慶北大 出版部, 1980).

鄭玉子, 〈麗末 朱子性理學의 導入에 對한 試考〉(《震檀學報》 51, 1981).

金忠烈, 〈麗末 性理學의 수입과 形成과정〉(《高麗儒學史》, 高麗大 出版部, 1984).

閔賢九, 〈白文寶研究〉(《東洋學》 17, 檀國大, 1987).

周采赫, 〈元 萬卷堂의 設置와 高麗 儒者〉(《孫寶基博士停年紀念論叢》, 知識產業社, 1988).

金男隨, 〈白文寶의 性理學 受容과 排佛論〉(《韓國史研究》 74, 1991).

張東翼, 〈麗·元 文人의 交流〉(《國史館論叢》 31, 1992).

高惠玲, 〈高麗 士大夫의 性理學 受容〉(《14세기 高麗 士大夫의 性理學 受容과 稼亭 李穀》, 梨花女大 博士學位論文, 1992).

都賢哲, 〈高麗後期 朱子學 受容과 朱子書 普及〉(《東方學志》 77·78·79, 1993).

144) 高惠玲, 위의 책, 84~93쪽.

145) 道현철, 〈14세기 전반 유교지식인의 현실인식〉(《14세기 고려의 정치와 사회》 민음사, 1993), 585~587쪽.

되고 있었기 때문에 개혁이 체계적일 수 있었고, 개혁세력 상호간의 결속력도 강화될 수 있었다. 정치도감을 중심으로 형성된 개혁세력은 세족출신 사대부와 신진사대부로 구성되어 있었다. 整治官으로 활동했던 것으로 확인되는 33명 가운데 왕후·김영돈·김광철·郭珣·金英利·許湜 등은 세족출신 이었고, 안축·백문보·徐浩 등 27명은 신진사대부로서의 특징을 지닌 사람들이었다. 정치관이 아니면서 개혁세력이 되고 있던 인물인 이제현과 박충좌는 이들 정치도감 소속의 신진사대부와 특징을 같이하고 있었다.

정치관으로 활동한 신진사대부는 대부분 충숙왕대 이후 과거에 합격한 사람들이었다. 그 입사방법을 확인할 수 있는 사람들 가운데 정치도감 판사였던 안축은 충렬왕 33년(1307)에 급제하였지만, 그 속관인 백문보·이배중·신균평·河楫·南宮敏은 충숙왕대에, 安吉祥·田祿生·安克仁 등은 충혜왕대에 급제한 것으로 나타나고 있다. 이들은 사대부층이 위축당하고 있던 정치상황 속에서도 꾸준히 학문을 연마하여 과거에 합격하고 언론직에서 활동하면서 개혁정치의 전개와 함께 개혁세력으로 등장하게 된 것이다. 더욱이 이들이 과거에 합격한 시기가 주자성리학의 유입 등 사상계의 변화가 나타나는 시기라는 점에서, 이제현·백문보·박충좌의 경우를 통해 알 수 있는 것처럼, 일정하게 새로운 정치이념을 체득하고 있던 사람들로 이해된다.

충목왕대 개혁세력으로 활동했던 신진사대부는 이 시기 개혁이 원의 간섭으로 좌절된 이후에도 그 세력을 어느 정도 유지할 수 있었던 것으로 보인다. 정치관 가운데 백문보·전녹생·안극인·陳永緒·李元具·金達祥 등은 공민왕대에 가서도 개혁에 참여하는 등 정치활동을 계속하고 있으며, 정치관이었던 사람들의 아들이 역시 개혁세력이 되고 있기 때문이다.¹⁴⁶⁾ 특히 이제현의 경우는 공민왕대에 가서 좌주·문생관계 등을 기반으로 세력을 형성하여 공민왕대 개혁정치의 버팀목이 되고 있었다.

나. 신진사대부의 성장과 분화

공민왕대의 개혁정치는 신진사대부가 정치적으로 성장하여 사대부층의 한

146) 閔賢九, 앞의 글(1980), 136~138쪽.

갈래로 뚜렷이 자리잡는 계기가 되었다. 공민왕대 전 기간이 거의 개혁정국이나 다름없이 운영됨으로써 개혁적 성향을 지닌 신진사대부는 그 활동 공간을 넓힐 수 있었다. 공민왕 초기의 개혁은 당시 정치적 상황 때문에 왕의 외척과 시종신을 중심으로 추진됨으로써, 신진사대부가 개혁의 주도세력이 될 수는 없었다. 그러나 이제현·이국·윤택 등 신진사대부는 충목왕 사후 왕위계승 과정에서 권준·왕후·김경직 등 세족출신과 함께 공민왕의 즉위를 위해 적극적으로 활동한 바 있기 때문에,¹⁴⁷⁾ 이후 그들은 정치적 영향력을 강화할 수 있었다.

이제현은 공민왕 즉위와 함께 정승에 임명되어 裴侔 등 충정왕 지지세력을 제거하고,¹⁴⁸⁾ 書筵에 참여하여 토지문제의 해결방안을 모색하는 등 개혁을 주장하면서 정치력을 신장시키고 있었다. 백문보도 전리판서에 임명되어 인사행정의 정상화를 꾀하는 데 주력하고 있었으며, 공민왕 원년(1352) 3월에는 관리선발에서 천거제의 활용을 건의하는 등¹⁴⁹⁾ 개혁에 앞장서고 있었다. 이처럼 이들 신진사대부는 비록 기철 등 부원세력을 숙청하는 데 주도적인 역할을 한 것은 아니지만, 반원 자주적 개혁을 추진하는 배후 세력으로서의 역할을 다하면서¹⁵⁰⁾ 정치적 영향력을 강화하고 있었다.

공민왕대 초기에 신진사대부는 이제현을 중심으로 세력을 결집하고 있었다. 이제현세력에는 세족출신 사대부를 비롯하여 신진사대부가 많이 포함되고 있었다. 이제현세력이 된 신진사대부는 이제현과 학문적 유대관계나 정치노선을 같이하고 있던 사람들이었다. 즉 이제현과 동문이거나 문생, 또는 그 문생의 문생관계를 맺고 있던 사람들과 정치적 입장이나 정치노선을 같이하고 있던 사람들이 이제현세력을 형성하고 있었다.¹⁵¹⁾ 이들은 공민왕대 개혁정국 속에서 개혁을 매개로 그들의 정치적 기반을 강화하고 있었다.

147) 閔賢九, 앞의 글(1989), 52쪽.

148) 《高麗史》 권 38, 世家 33, 공민왕 즉위년 11월 을해.

149) 《高麗史節要》 권 26, 공민왕 원년 3월.

150) 閔賢九는 공민왕 5년의 반원개혁정치를 부원세력을 제거한 政變의 측면과 반원 자주적 개혁의 측면으로 구분하고, 이제현 등은 개혁의 측면에서 상당히 중요한 지위를 차지하는 배후 인물이었던 것으로 이해하였다(閔賢九, 〈益齋 李濟賢의 政治活動—공민왕대를 중심으로—〉, 《震檀學報》 51, 1981, 238쪽).

151) 李淑京, 앞의 글, 49~52쪽.

신돈정권의 등장도 신진사대부의 세력 강화에 기여하였다. 신돈정권의 성립 초기까지만 하여도 공민왕은 신진사대부가 정치적 지위를 강화하려는 데 대해 경계하고 있었다. 왕권강화에 집착하고 있던 공민왕에게는 권력층으로 부상한 무장세력을 약화시키는 것이 급선무였지만, 한편으로는 신진사대부가 강력한 정치세력으로 등장하는 것도 쉽게 받아들일 수 없는 것이었기 때문이다. 신돈이 이제현과 그 문생들을 ‘나라에 가득찬 도둑’으로 지목하고,¹⁵²⁾ 이들을 비판한 것은 그러한 사정을 반영한 것이다. 그러나 신돈정권은 정국 주도권을 장악하기 위해서라도 개혁정치를 지속시킬 수밖에 없었으며, 개혁정국이 유지되는 한 신진사대부의 활동공간은 오히려 확대될 수 있는 것이었다. 공민왕과 신돈은 개혁의 추진을 위해서 신진사대부를 개혁세력으로 확보하면서 그들의 협조와 참여를 요구할 수밖에 없었던 것이다. 신돈정권기의 대표적인 개혁사업으로 평가되는 전민변정사업과 국학 중흥책은 이미 이색 등 신진사대부에 의해서 제안된 것이었다는 점에서¹⁵³⁾ 이 시기 개혁에는 신진사대부의 역할이 컸음을 알 수 있다.

공민왕 16년(1367), 국학의 중흥을 표방하면서 추진된 교육개혁은 신진사대부가 세력을 결집하고 정치적 영향력을 강화하는 계기가 되었다. 뿐만 아니라 신진사대부의 내적 구성과 주도세력의 변화를 가져오게 하였다. 공민왕은 국학의 중흥을 명하면서 전국의 儒官이 품계에 따라 포를 내어 그 비용을 충당하도록 하였으며, 성균관의 학생 수를 증원하고 이색을 대사성에 발탁하는 한편, ‘經術之士’로 지목되고 있던 김구용·정몽주·박상충·박의중·이승인 등을 모두 학관에 임명하였다.¹⁵⁴⁾

이색이 대사성에 발탁되고 있다는 것은 이제 그가 신진사대부의 핵심인물로 부상하고 있음을 의미한다. 이는 이 시기에 와서 신진사대부의 구심이 이제현에서 이색으로 이동하는 등 일정하게 세대교체가 이루어지고 있음을 시사하는 것이다. 물론 이들 국학 중흥사업을 주도한 신진사대부도 모두 이제현 세력의 구성원이었다는 점에서 그 성향이 크게 변한 것은 아니었다. 그러나

152) 《高麗史》 권 132, 列傳 45, 叛逆 6, 辛旽.

153) 이익주, 앞의 글(1995), 53~54쪽.

154) 《高麗史節要》 권 28, 공민왕 16년 5월.

신진사대부의 주도세력이 공민왕대 과거합격자 중심으로 형성되고 있었다는 점, 공민왕 초기 신진사대부의 중심인물이었던 이세현·백문보·김득배 등을 대신하여 그 문생들이 중심인물로 성장하고 있었다는 점은 주목할 만하다.

국학 중영사업을 계기로 세력을 결집하고 있었던 사대부로는 이색·김구용·정몽주·박상충·박의중·이숭인·임박·정도전·정추·이존오·김제안·윤소중·이첨·권근 등을 들 수 있다. 이들은 이색을 중심으로 학문적 유대관계를 통해 교유해온 인물들이었다. 즉 이색의 문하생이었거나 그들 사이에 어릴적부터 교우관계를 맺고 있던 사람들이 주축을 이루고 있었다. 이 가운데 김구용·김제안·권근·정추는 세족출신이었고, 박의중·이숭인·이존오·윤소중 등은 이미 그들의 할아버지 때부터 관료를 배출하기 시작한 士族출신이었다.¹⁵⁵⁾ 이들은 공민왕대 초기 국제관계의 변화와 국내정세의 변동을 경험하면서 현실인식과 자주의식을 심화시켰고, 대부분 공민왕 9년(1360)을 전후한 시기에 과거를 통해 관료가 된 사람들이었다.

이처럼 이색을 중심으로 하는 신진사대부는 신돈정권기 개혁정치에 참여하여 정치세력을 형성하고 그 영향력을 확대하고 있었다. 물론 신돈집권기의 정치운영에 대한 신진사대부의 대응방식이 모두 동일한 것은 아니었다. 임박은 이에 적극적으로 참여하여 전민변정사업 등을 주도한 바 있고, 정추와 이존오는 오히려 신돈에 비판적이었으며, 정몽주·정도전·박상충·박의중·윤소중 등은 중도적인 입장에 있었다.¹⁵⁶⁾ 그러나 신돈의 정치적 지향과 신진사대부의 그것이 동일하지 않았다 하더라도,¹⁵⁷⁾ 이 시기 개혁 자체는 신진사대부가 추구하는 개혁과 일치할 수 있는 것이었다. 그래서 신진사대부의 상당수는 개혁정치에 참여하면서 자기성장을 이루고 있었으며, 신돈이 몰락하는 공민왕 20년 경에는 중견 관료로서 인사권을 장악하고 요직을 역임하는 등 괄목할 만한 정치적 지위를 확보하게 된다.

이세현과 그의 문생인 이색을 중심으로 하는 공민왕대 신진사대부는 몇

155) 이들의 가문배경과 성장과정에 대해서는 閔賢九, 앞의 글(1968b), 84~89쪽 참조.

156) 閔賢九, 위의 글, 91쪽.

157) 朱碩煥은 신돈집권기에는 불교의식을 통해 국가와 민생의 안정을 꾀하려는 신돈의 정치적 지향과 유교적 정치이념을 바탕으로 왕도정치를 실현하려는 사대부의 입장이 대립하고 있었던 것으로 이해하였다(朱碩煥, 앞의 글, 109~110쪽).

가지 특징을 갖고 있었다. 우선 이들은 좌주·문생관계 등 과거를 매개로 계속되어 있었다는 점이다. 이들은 대부분 과거합격자들로서 학문연마와 과거 응시를 통해 사제관계나 교우관계를 맺으면서 정치세력을 형성하고 있었다. 공민왕대에 활동했던 신진사대부 가운데 知貢擧나 同知貢擧를 역임하면서 과거를 주관했던 인물로는 이제현·안축·박충좌·이곡·안보·이인복·김득배·이색·전녹생·이무방 등이 있다.¹⁵⁸⁾ 이들은 대부분 이제현을 중심으로 동문이거나 문생 또는 문생의 문생관계를 맺고 있던 사람들이다. 그러므로 이들이 각각 배출한 문생들은 학문연마나 과거 준비과정에서 서로 긴밀한 교우관계를 맺을 수 있었을 것이다.

정치세력으로 성장한 신진사대부는 세족출신 사대부와도 긴밀한 관계를 유지하고 있었다. 학문적 교우관계를 맺고 있거나 현실인식 및 정치노선을 같이한 경우에는 가문배경이나 경제적 기반의 차이가 둘 사이의 결속에 장애 요인으로 작용한 것은 아니었던 것 같다. 그래서 이제현이나 이색의 세력 집단에는 김구용·권근 등 문벌출신의 사대부가 많이 포함되고 있었다. 사대부층 내에서의 이러한 관계는 공민왕대 이전에도 유지되어 온 바이지만, 공민왕대부터는 그 주도적인 역할에 변화가 나타나고 있었다. 즉 공민왕대 이전에는 충목왕대의 개혁정치에서 보았듯이 왕후·김영돈 등 세족출신이 사대부층의 구심 역할을 하였다면, 공민왕대 이후에는 이제현·이색 등 신진사대부가 주도적인 위치를 차지하게 된 것이다. 이제 신진사대부는 세족출신 사대부까지 세력집단 내로 끌어들이면서 정치세력의 한 축을 담당하게 된 것이다.

공민왕대 신진사대부는 대부분 주자성리학을 사상적 기반으로 삼고 있었다. 충렬왕대 주자성리학이 도입된 이래로 널리 보급되고 있던 성리학은 공민왕대에 와서 그 연구가 심화되고 확산되면서 당시 사대부는 이를 사상적 기반으로 삼았을 것으로 생각된다. 즉 당시 사대부들은 《小學》을 통해 성리학의 기초교육과 일상적인 윤리규범을 배우고, 《大學》에서 窮理正心과 修己治人의 도를 익히며, 《中庸》에서 도덕적 실천의 근거를 배우는 등 성리학에

158) 《高麗史》 권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 1.

대한 이해를 높이고 있었다.¹⁵⁹⁾ 충목왕대부터 《四書集註》가 과거의 시험과목이 되고 있다는 사실은¹⁶⁰⁾ 당시 성리학에 대한 이해가 상당한 수준에 있었음을 말해주는 것이기도 하다. 공민왕대의 과거는 이제현·이인복·이색 등이 거의 주관하고 있었는데, 이러한 점도 주자성리학을 사상적 기반으로 삼는 과거합격자를 많이 배출하는 계기가 되었을 것이다.

공민왕대 사대부는 농업기술의 진흥에도 관심을 갖고 있었다.¹⁶¹⁾ 이미 충정왕대에 李岳은 원에서 농업기술서인 《農桑輯要》를 가져왔고, 공민왕대에 와서는 姜蓍와 金湊 등이 이를 보급하기에 편리하도록 小楷體로 바꾸어 간행하는 등 농업기술의 보급에 관심을 보인 바 있다. 백문보는 水車의 제조를 건의하는 등 강남농법의 도입에 열의를 보였으며, 이색은 《농상집요》의 後序에서 이 책의 내용을 ‘理生의 良法’이라 극찬하면서 농업기술에 관심을 갖고 있었다. 이처럼 당시 신진사대부는 중국의 선진 농법을 도입하는 등 농업기술의 진흥에 관심을 보이고 있었다.

공민왕대 개혁정치를 통해 강력한 정치세력으로 성장한 신진사대부는 우왕대 李仁任정권이 등장하면서 시련을 겪어야 했다. 우왕대 정치상황이 신진사대부에게는 결코 유리한 것이 아니었기 때문이었다. 이인임정권은 족당세력을 형성하여 정치권력을 장악하고 경제적 부를 독점하고 있었다.¹⁶²⁾ 비록 우왕 8년(1382)을 고비로 권력 창출의 주체가 이인임에서 林堅味로 변화하기는 하지만, 이인임정권은 최영에 의해 임견미·염흥방 등이 숙청되는 우왕 14년 정월 이전까지 지속되고 있었다. 그러므로 이인임 정권이 지속되는 동안 신진사대부를 비롯한 조정 관료의 정치활동은 제약당할 수밖에 없었다. 세족출신으로서 당시 재상의 자리에 있던 김숙명이 지금의 재추는 자리만

159) 도현철, 앞의 글(1993), 202쪽.

160) 《高麗史》권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 1.

161) 이 점에 대해서는 李泰鎮, 〈14·15세기 農業技術의 발달과 新興士族〉(《韓國社會史研究》, 지식산업사, 1988) 참조.

162) 이인임정권의 권력독점과 그 성격에 대해서는 다음의 연구가 참고된다.

朴天植, 〈高麗 禔王代의 政治權力의 性格과 그 推移〉(《全北史學》 4, 1980).

高惠玲, 〈李仁任政權에 대한 一考察〉(《歷史學報》 91, 1981).

盧明鎬, 〈高麗後期の 族黨勢力〉(《李載堧博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 한울, 1990).

姜芝嬌, 〈李仁任 執權期 政治勢力과 政局動向〉(《梨花史學研究》 22, 1995).

채우고 있다고 자조할 정도로,¹⁶³⁾ 이인임 족당세력을 제외한 정치세력은 정치권력으로부터 소외되고 있었기 때문이다.

뿐만 아니라 우왕대 더욱 잦아진 왜구의 침입도 신진사대부의 정치활동을 위축시키는 요인이 되었다. 왜구의 침탈은 이미 공민왕 때부터 국가를 위기로 몰아넣는 현안문제가 되어왔지만, 우왕대는 그보다 훨씬 심각한 상황이었다. 그것은 침입 횟수를 비교해 보면 그대로 드러난다. 충정왕 2년(1350)부터 공양왕대까지 42년 간에 왜구는 500여 회 침입했는데, 그 가운데 우왕대는 14년 동안 모두 378회에 이르고 있었다.¹⁶⁴⁾ 매년 평균 27회씩이나 왜구의 침입을 당했던 셈이다. 왜구의 침입이 이러했기 때문에 당시 정국은 전신체제로 운영될 수밖에 없었을 것이며, 이러한 정치상황은 신진사대부의 활동공간을 축소케 하였을 것이다.

우왕대 이인임정권의 등장으로 말미암아 이처럼 정치상황이 불리하게 전개되기 시작하자 신진사대부들은 이인임세력과의 정면 대결을 통하여 위기국면을 돌파하고자 하였다. 그것은 우왕 원년 北元 사신의 영접 문제를 둘러싸고 가시화되었다. 공민왕대부터 친명적 외교노선을 유지해왔던 신진사대부들은 이인임 등이 북원 사신을 받아들이는 등 원과의 관계개선에 주력하는 움직임을 보이자¹⁶⁵⁾ 이에 제동을 걸고 나선 것이다. 김구용·이승인·정도전·권근의 都堂上書에서부터 시작된¹⁶⁶⁾ 원 사신의 입국 반대운동은 마침내 이침과 全伯英이 이인임의 誅殺을 요구하는 데까지 격화됨으로써¹⁶⁷⁾ 이제 두 세력 간의 정면 충돌은 피할 수 없게 되었다.

이인임 등은 신진사대부의 이같은 도전을 방치하지 않았다. 같은 해 7월 이인임의 사주를 받은 禹仁烈과 韓理 등은 諫官이 재상을 논하는 것은 옳지 못하다는 이유를 들어 북원 사신의 입국 반대운동에 참여했던 인물들을 모두

163) 《高麗史》 권 111, 列傳 24, 金續命.

164) 羅鍾宇, 〈高麗末期의 麗·日 관계—倭寇를 중심으로—〉(《全北史學》 4, 1980), 62쪽 참조.

165) 이인임 등이 원과의 관계개선을 꾀한 배경에 대해서는 高惠玲, 앞의 글(1981), 24~25쪽 참조.

166) 《高麗史節要》 권 30, 신우 원년 5월.

167) 《高麗史節要》 권 30, 신우 원년 6월.

숙청하고 만 것이다.¹⁶⁸⁾ 이 때 북원 사신의 입국을 반대하는 등 이인임정권에 저항하다 숙청된 인물은 모두 22명 정도 확인되고 있다. 임박·정몽주·정도전·이승인·김구용·이첨·박상충·전녹생·전백영·林孝先·方旬·閔中行·朴尙眞·廉廷秀·廉興邦·朴形·鄭思道·李成林·尹虎·崔乙義·趙文信·金子粹·鄭寓 등이 이들이다. 이들 이인임정권에 저항했던 인물들의 면면을 볼 때, 정도전 등 신진사대부가 주축을 이루면서 민중행·염정수·염홍방·박형·이성립·윤호 등 세족출신도 같은 세력집단에 포함되고 있음을 알 수 있다. 공민왕대부터 정치세력으로 성장하기 시작한 신진사대부는 이 시기에도 변함없이 한 세력집단으로 굳게 결속하고 있을 뿐 아니라, 그들과 정치노선을 함께하는 세족출신 사대부를 대상으로 세력을 확대하고 있었던 것이다.

이인임정권에 대한 신진사대부의 도전은 이처럼 실패로 끝났다. 신진사대부로서는 타격이 컸을 것이고, 다시 세력을 만회하는 데에는 어려움이 따랐을 것으로 보인다. 그러나 이같은 정치적 타격에도 불구하고 신진사대부가 정치활동에서 완전히 배제된 것은 아니었다. 이인임정권에 의해 숙청당했던 인물들은 다음해인 우왕 2년(1376)부터 대부분 석방되기 시작하였으며, 그 가운데는 곧 발탁된 사람들도 있었다. 특히 이인임 족당세력 내에서 권력투쟁이 전개되는 우왕 8년 이후부터 신진사대부의 활동이 두드러지기 시작하였다.

이색은 우왕 12년에 지공거를 맡았으며, 왕이 그를 사부로 삼아 존경의 뜻을 표하고 鞍馬를 하사할 정도로 신임이 두터웠다. 그는 동왕 14년 정월, 이인임세력 숙청 후의 인사개편에서 判三司事로 발탁되었다. 박의중은 언론직에서 활동하면서 왕의 사치를 비판하고 경연 개설을 건의한 바 있으며, 정몽주·이승인은 각각 政堂文學·同知密直司事 등 고위직에 임명되어 친명외교의 재개를 위해 활동하였다. 정도전은 우왕 10년 典校副승이 되어 정몽주를 따라 명에 다녀온 바 있고, 이후 成均祭酒 등의 관직을 거쳐 동왕 13년에는 大司成으로 활동하였다.¹⁶⁹⁾ 이렇게 볼 때 신진사대부의 상당수는 이인임

168) 《高麗史節要》 권 30, 신우 원년 7월.

169) 이상과 같은 신진사대부의 복권과 정치활동에 대해서는 《高麗史節要》 권 30, 신우 3년 9월·권 31, 신우 8년 4·6월 및 권 32, 신우 9년 정·2·3·8월·10년 정·7월·12년 2·4·9월·14년 정월 참조.

정권하에서도 고위직을 역임하면서 정치활동을 재개하는 등 정치적 지위를 유지하고 있었다. 위화도회군 이후 이들이 권력 창출의 주도세력이 될 수 있었던 것은 이같이 정계에서 축출되지 않고 지위를 유지할 수 있었기 때문에 가능한 것이었다.

위화도회군은 신진사대부가 마침내 집권세력으로 등장하는 계기가 되었다. 회군은 이성계를 중심으로 하는 신흥 무장세력이 주도했지만, 여기에는 신진사대부의 정치적 이해관계도 개입되고 있었던 것으로 보인다. 그것은 우선 신진사대부의 외교노선이기도 한 친명노선이 회군의 명분이 되고 있다는 점에서 그러하다. 정도전은 일찍이 이성계와 교우관계를 가지면서 역성혁명을 암시하고 있었다.¹⁷⁰⁾ 또한 요동정벌에 참여했다가 회군을 건의한 것으로 전해지고 있는 南閭·趙仁沃은¹⁷¹⁾ 조준·윤소중·許錦·鄭地 등과 교우관계를 맺고 있었다. 특히 조준은 이성계와 모든 사안을 함께 의논할 정도로 긴밀한 관계를 유지하고 있었다.¹⁷²⁾ 그러므로 위화도회군은 정치권력의 장악을 목표로 하고 있던 이성계 등 신흥 무장세력과 현실개혁에 관심을 갖고 있던 신진사대부의 정치적 결합으로 성공할 수 있었다.

위화도회군 후 집권세력으로 부상한 신진사대부는 권력개편에 성공한 후, 私田개혁과 관제개편 등 개혁정치를 주도하고, 공양왕을 옹립하여 왕조교체의 기반을 조성하고 있었다. 그런데 신진사대부는 이러한 정치과정을 거치면서 점차 내적으로 분화하기 시작하였다. 이들의 내적 분화는 이 기간 동안의 현안문제였던 사전개혁과 공양왕 옹립, 왕조교체를 둘러싸고 정치적·경제적 이해관계를 달리한 데서 비롯된 것이었다. 이들은 사전개혁 문제 등을 둘러싸고는 온건한 개량노선을 지지하는 세력과 급진적 개혁을 추구하는 세력으로,¹⁷³⁾ 왕조교체를 둘러싸고는 왕조를 유지하려는 세력과 왕조교체 세력으로 나누어지고 있었다. 이 시기 신진사대부는 현실인식, 개혁의 방도, 정치적 지향의 차이에 따라 분화하고 있었던 것이다.¹⁷⁴⁾

170) 韓永愚, 《鄭道傳思想의 研究》(서울대 出版部, 1983), 25~26쪽.

171) 《高麗史》권 116, 列傳 29, 南閭.

172) 《高麗史》권 118, 列傳 31, 趙浚.

173) 韓永愚, 〈朝鮮建國의 政治·經濟基盤〉(《한국사》9, 국사편찬위원회, 1973; 《朝鮮前期社會經濟研究》, 乙酉文化社, 1983, 18쪽).

사전개혁을 둘러싸고 당시 사대부층은 ‘一田一主論’과 ‘私田革罷論’으로 나누어져 대립하고 있었다.¹⁷⁵⁾ 이색·권근 등은 그들이 공민왕대부터 주장해온 ‘일전일주론’에 입각하여 사전문제를 해결하자는 입장이었다. 즉 수조권분급제를 유지하는 가운데 전주를 1인으로 확정함으로써 수조권이 중첩되는 데 따른 폐단만을 바로잡고자 하였다. 반면에 조준·정도전 등은 당시 사회문제를 유발하는 모든 요인이 사전제 자체의 폐단에 있는 것으로 규정하고 이를 혁파해야 한다는 입장이었다. 사전혁파론은 과전법이 성립되는 과정에서 일정하게 절충됨으로써 수조권분급제의 폐기로 귀결되지는 못했지만, 사전개혁에 있어서 상대적으로 급진적인 개혁론이었다.

사전개혁을 둘러싼 사대부층의 내적분화는 공양왕 원년(1389) 4월 도평의사사에서 田制를 논의하는 과정에서 구체적으로 드러나고 있다. 이성계와 조준이 사전개혁을 주장했을 때, 이색·권근·李琳·禹玄寶·邊安烈·柳伯濡 등은 이에 반대하였으며, 정도전과 윤소종은 찬성하였고, 정몽주는 입장을 밝히지 않고 있었다.¹⁷⁶⁾ 신진사대부 내에서는 사전 개혁문제를 놓고 이색과 정도전을 중심으로 각각 온건론과 급진론으로 나누어지고 있었던 것이다. 이는 권근과 조준의 입장에서 보듯이 세족출신 사대부의 경우도 마찬가지였다. 이렇게 볼 때 사전개혁은 사대부층 내의 전반적인 분화를 가져온 계기가 되었다고 보아도 좋을 것이다. 신진사대부에 국한해서 보면, 공민왕 16년 교육개혁을 고비로 그 주도세력이 이제현에서 이색으로 넘어갔고, 이제 이 시기에 와서는 이색을 구심점으로 하고 있던 신진사대부 내에서 분화의 조짐이 나타나게 된 것이다.

신진사대부의 내적분화는 공양왕 옹립과정에서 더욱 심화되고 있었다. 창왕 원년(1388) 11월에 발생한 金竹의 獄을 계기로, 이성계·정몽주·조준·정도전·沈德符·池湧奇·俛長壽·成石璘·朴葳 등은 다시 ‘禍昌非王說’¹⁷⁷⁾

174) 홍영의, 앞의 글(1995), 79쪽.

175) 李景植, 〈高麗末의 私田掾弊策과 科田法〉(《朝鮮前期土地制度研究》, 一潮閣, 1986), 66~83쪽.

176) 《高麗史節要》 권 34, 공양왕 원년 4월.

177) 禍昌非王說의 실체에 대해서는 朴亨杓, 〈朝鮮建國에 대한 是非〉(《學術志》 8, 建國大, 1967) 및 尹斗守, 〈禍昌非王說의 研究〉(《考古歷史學志》 5·6, 1990) 참조.

을 제기하면서 ‘廢假立眞’을 내세워 공양왕 옹립을 적극적으로 추진하였다.¹⁷⁸⁾ ‘우창비왕설’은 이미 위화도회군 후부터 제기되었던 것으로, 이성계파에 속했던 조준·윤소중·吳思忠 등 급진적 사대부들은 유교의 명분론과 春秋大義를 앞세워 창왕의 즉위에 반대하고 있었다. 반면에 이색 등은 君臣義理와 天理·天倫을 주장하면서 이에 맞서고 있었다.¹⁷⁹⁾ 위화도회군 직후 이성계파는 당분간 이색 등 온건론자의 입장을 수용할 수밖에 없어서 창왕의 즉위를 받아들였던 것인데, 이 때에 와서 본래의 의도대로 공양왕을 옹립한 것이다.

공양왕 옹립에 성공한 후 이성계파는 이색·권근·이승인·이임·조민수·이종학·하륜 등을 숙청하였다.¹⁸⁰⁾ 이제 사전개혁을 둘러싸고 대립해왔던 신진사대부 내의 두 세력은 공양왕 옹립과정에서 세력 균형관계가 무너지 정도전을 중심으로 한 급진적 개혁파가 확실한 승리를 거두게 되었다. 이는 쿠데타에 성공했음에도 불구하고 정권을 완전히 장악하지 못하고 있었던 이성계파가 공양왕 옹립을 통해 신진사대부의 상당수를 자신의 세력으로 확보하면서 집권에 걸림돌이 되는 세족과 신진사대부를 한꺼번에 제거하는 효과를 거둔 것이기도 하다.¹⁸¹⁾

공양왕 옹립을 지지했던 신진사대부는 왕조 교체과정에서 다시 분화하면서 대립하기 시작한다. 조선건국에 이르기까지 약 3년 동안에 신진사대부층은 다시 내적 분화의 길을 걷고 있었던 것이다. 김저의 옥 이후 공양왕대 최대의 정치적 사건은 동왕 2년(1390) 5월에 발생한 尹彝·李初事件이다.¹⁸²⁾ 이 사건은 무고로 판명되었지만, 여기에 연루된 인물들은 이색·우현보·이임 등 공양왕 옹립에 반대하다가 유배된 인물이 대부분이다. 사건이 발생하자 이성계파는 다시 대간을 동원하여 이색 등에 대한 처벌을

178) 《高麗史節要》 권 34, 신창 원년 11월.

179) 도현철, 〈高麗末期 士大夫의 理想君主論〉(《東方學志》 88, 1995), 14~21쪽.

180) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 원년 12월 기해.

181) 李亨雨, 〈鄭夢周의 政治活動에 대한 一考察—恭讓王代를 중심으로—〉(《史學研究》 41, 1990), 73쪽.

182) 尹彝·李初사건의 발생배경과 전개과정에 대해서는 趙啓繼, 〈朝鮮建國과 尹彝·李初事件〉(《李丙叟博士九旬紀念 韓國史學論叢》, 知識産業社, 1987) 및 李亨雨, 위의 글 참조.

주장하고 나섰다. 무고로 판명되었음에도 불구하고 이성계파가 이를 정치 쟁점으로 삼은 것은 여러 가지 정치적 효과를 노린 것이었다. 즉 이 사건을 처리하는 과정에서 이색을 중심으로 하는 온건노선의 신진사대부를 정계에서 완전히 축출하고, 공양왕 옹립에 참여했던 신진사대부를 결속하는 한편, 자신들의 의도대로 움직이지 않고 있던 공양왕의 활동을 제한된 범위 내에 묶어두려는 정치적 의도가 있었던 것이다.

그러나 이 사건을 처리해나가는 과정에서 이성계파가 왕조교체의 의도를 분명히 드러내게 되자 오히려 역효과가 나타나기 시작했다. 공양왕은 이색 등을 주살하자는 대간의 건의를 받아들이지 않고 사면하고 있으며, 이후에도 정도전·남은 등 이성계파의 탄핵활동을 저지하고 대신에 정도전에 대한 탄핵은 받아들이는 등 이성계파의 입장과 일정한 거리를 두고 있었다.¹⁸³⁾ 이는 왕조교체를 추진하려는 이성계파의 의도를 공양왕이 파악하고 있었기 때문일 것이다.

한편 윤이·이초사건은 공양왕 옹립에 참여했던 인물들이 세력집단에서 이탈하여 독자적인 세력을 형성하는 계기가 되었다. 그 중심 인물은 정몽주였다. 공양왕 2년(1390) 8월, 사헌부와 형조가 윤이·이초의 당여를 치죄할 것을 요청했을 때 공양왕은 이를 도당에서 논의케 했는데, 정몽주는 “죄가 명백하지 않고, 또한 이미 사면을 받았기 때문에 다시 논죄할 수 없다”는 의견을 내어 반대 입장을 표명하였다.¹⁸⁴⁾ 위화도회군에서 공양왕 옹립에 이르기까지 정도전 등과 함께 정치적 노선을 같이해 왔던 정몽주는 이성계파가 왕조교체를 가시화시켜가자 고려왕조를 유지시키려는 세력집단의 중심인물로 활동하고 있는 것이다.

이처럼 왕조교체 문제는 신진사대부가 다시 내적분화를 이루는 또 한번의 계기가 되었다. 당시 정몽주와 입장을 같이하면서 조선건국에 반대했던 세력집단에는 權遇·許應·金瞻 등 세족출신과 이행·이첨·성석린 등 신진사대부가 상당수 포함되어 있었다.¹⁸⁵⁾ 이들은 정몽주가 守門下侍中에 임명되는

183) 趙啓繼, 위의 글, 455~456쪽.

184) 《高麗史節要》권 34, 공양왕 2년 8월.

185) 李亨雨, 앞의 글, 90~95쪽.

공양왕 2년(말부터¹⁸⁶⁾ 왕의 지원을 받으면서 정도전 등 조선건국 주도세력에 대해 대대적인 공세를 펴기 시작하였다. 먼저 이성계파로 활동하고 있던 윤소중·오사충·南在 등을 대간직에서 교체하거나 좌천시키고, 동왕 3년 9월에는 정도전과 趙胖을 유배보냈다. 이듬해 4월에는 마침내 이성계파의 핵심 인물들인 조준·정도전·윤소중·오사충·남은·남재·조박 등을 削奪官職, 유배, 국문케 하는 조치를 취하였다. 대신에 유배되었던 이색·이승인·이종학을 소환하여 복권시켰다.¹⁸⁷⁾ 조선건국을 주도하고 있던 급진적 신진사대부는 이처럼 위기상황을 맞고 있었던 것이다. 이성계파는 이러한 정치적 위기를 정몽주 암살이라는 비상수단을 동원하여 타개하였고, 곧 공양왕을 폐위하여 조선건국을 가시화시켰던 것이다.

이상에서 살핀 바와 같이 공민왕대부터 성장하고 있던 신진사대부는 위화도회군 후 전제개혁, 공양왕 옹립, 조선 건국과정에서 몇 차례에 걸쳐 내적으로 분화하고 있었다. 신진사대부의 내적 분화는 복잡한 양상을 보이고 있었다. 전제개혁에 급진적이었거나 공양왕 옹립에 동조했던 사람들이 모두 왕조교체를 지지한 것은 아니었다. 신진사대부의 한 사람이었던 이행은 조준 등과 함께 사전혁파를 강력히 주장한 바 있으나¹⁸⁸⁾ 왕조교체에는 반대하는 입장이었으며, 정몽주·이첨·설장수도 공양왕 옹립에는 참여했으나 조선 건국과정에서 이성계파와 대립하고 있었다.¹⁸⁹⁾ 성석린 역시 이성계와 함께 9공신에 포함되는 등 공양왕 옹립을 주도했으나 왕조교체에 반대함으로써 이색·

劉璟娥, 《鄭夢周의 政治活動研究》(梨花女大 博士學位論文, 1996), 141~144쪽.

186) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 2년 11월 갑오.

187) 趙啓纘, 앞의 글, 457~461쪽.

李亨雨, 앞의 글, 90~94쪽.

홍영의, 앞의 글(1995), 76~77쪽.

188) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田.

189) 조선건국에 참여하지 않은 신진사대부의 정치노선과 사상경향에 대해서는 다음의 연구가 있다.

鄭求福, 〈雙梅堂 李詹의 역사서술〉(《東亞研究》 17, 西江大, 1989).

李楠福, 〈騎牛子 李行연구-고려말·조선초 사대부의 거취에 대하여-〉(《東義史學》 6, 1991).

劉璟娥, 〈麗末鮮初 李詹의 政治활동과 사상〉(《國史館論叢》 55, 1994).

金貞子, 〈騎牛子 李行(1351~1432)의 생애와 학풍〉(《釜大史學》 19, 1995).

우현보의 당여로 지목되어 유배되었다.¹⁹⁰⁾

결국 사전개혁과 공양왕 옹립, 그리고 왕조교체를 추진하는 등 일관된 정치노선을 유지했던 대표적인 신진사대부로는 조선 개국공신이기도 했던 정도전·윤소중·남은·남재·오사충·조인옥 등으로 좁혀졌다. 이들은 위화도회군 후 역시 분화의 길을 걷고 있던 세족출신 사대부 가운데 조준·金士衡·鄭摠 등 정치노선을 같이하는 인물들과 연대하여 조선건국을 주도하였던 것이다. 조선건국에의 참여 여부는 물론 사상경향이나 정치적 지향의 차이에서 비롯된 것일 수는 있다. 그러나 그것은 신진사대부 내에서의 차별성에 지나지 않는 것이었다. 이른바 ‘杜門洞72賢’에 속하는 인물들의 면면에서 나타나고 있듯이,¹⁹¹⁾ 상당수의 신진사대부는 주자성리학적 사상경향과 현실 개혁적 성향의 소유자들이면서도 조선건국의 주도세력과는 다른 길을 선택했던 것이다. 그러므로 조선건국에 참여하지 않았다 해서 이들을 신진사대부층에서 제외할 수는 없을 것이다.

〈金光哲〉

3. 고려왕조의 멸망

고려왕조는 우왕 14년(1388) 5월, 요동원정군에 의한 군사반란, 즉 威化島回軍을 계기로 멸망하였다.¹⁾ 그런데 반란을 주도한 李成桂와 그의 추종세력들에 의해 왕권이 탈취되어 조선왕조가 건국되기까지는 만 4년의 기간을 거쳐야 했다. 따라서 고려왕조의 멸망과정은 위화도회군 이후 이성계에 의한 권력장악 과정을 살펴보는 것이 그 순서라 하겠다.

그러나 이성계가 위화도회군을 단행하여 그것이 성공을 거둘 수 있었던

190) 《高麗史》 권 117, 列傳 30, 成石璘.

191) 金貞子, 〈소위 ‘杜門洞72賢’의 정치성향〉(《釜大史學》 15 · 16, 1992).

1) 韓永愚, 〈朝鮮建國의 政治·經濟基盤〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973; 《朝鮮前期社會經濟史研究》, 乙酉文化社, 1983).

우왕대의 정치형태를 살펴보는 작업 또한 필요하리라 여겨진다. 왜냐하면 비록 崔瑩에 의해 주도된 측면이 강하다 할지라도 遼東征伐은 엄연히 우왕의 승인하에 국초 태조 왕건에서부터 시작된 北進政策(고토회복)의 일환으로 단행된 것이었다. 그런데 일개 신흥무장 이성계가 이러한 國是를 무시한 채 회군을 단행하고, 그것이 여러 元帥들의 지지하에 최영이 이끄는 관군을 힘들이지 않고 무너뜨릴 수 있었던 것은 우왕대의 정치·경제적 상황이 이러한 반란적 행동을 제어하지 못할 정도로 병들어 있었다는 사실을 반증하는 것이기 때문이다.

따라서 고려왕조의 멸망 배경은 고려말의 정치·경제·군사적 측면의 변질 과정과 이를 극복하기 위한 일련의 개혁이 실패한 데서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 이미 이 책의 다른 항목에서 고려 후기에 나타난 정치·군사체제의 변질, 농장과 사전의 확대에 따른 수취체제의 문란상 등이 더 이상 ‘世族’ 중심의 고려사회를 지탱해 줄 수 없게 되었음을 밝히고 있으므로 여기서는 위화도회군을 가능케 한 우왕대 심화된 파행적인 정치상을 중심으로 살펴보기로 하겠다. 즉 이 시기 이성계 등의 조선 건국세력이 어떠한 과정을 거쳐 정치의 중심에 대두되었으며, 나아가 그들의 군사반란이 성공을 거둘 수 있었는지를 살펴보는 것으로 고려왕조의 멸망 배경에 대신하고자 한다.

1) 고려왕조 멸망의 배경

(1) 이인임 정권의 한계와 무장세력의 대두

공민왕 23년(1374) 반원개혁정치를 지속해 왔던 공민왕의 뜻하지 않은 죽음은 고려말 정국을 매우 혼란스럽게 하였다. 더구나 어린 우왕을 옹립하는데 결정적인 역할로 실권을 장악한 李仁任은 정치개혁 보다는 권력 유지를 위한 파행적인 族黨政治²⁾를 운영함으로써 고려사회의 정치·경제적 모순을 심화시켜갔다.³⁾ 게다가 이 시기는 100여 년간 고려정치를 간섭해 왔던 元나

2) 盧明鎬, 〈高麗後期の 族黨政治〉(《李載樂博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 한울, 1990).

3) 우왕대 정치세력의 추이에 대하여는 다음의 연구가 있으며 이 글을 작성하는데 이들을 주로 참고하였다.

라가 쇠망해 가고 대신 明에 의해 대륙의 패권이 재편되는 시기여서 외교노선을 둘러싼 親元派와 親明派라는 권력내부의 대립이 심화되었다. 이와 같은 정치적 불안에 설상가상 왜구의 창궐이 그 유래를 볼 수 없을 정도로 극심해져⁴⁾ 전 국토를 황폐화시키며 민생을 도탄에 빠뜨리고, 국가재정의 고갈을 부추겨 고려왕조의 위기를 재촉하였다.

이인임은 공민왕초에 문음으로 출사하여,⁵⁾ 홍건적침입 때 西京存撫使로 활약하였으며, 여러 차례 戰功을 쌓아 공민왕 14년(1365)에는 贊成事에 올랐다. 辛旽집권기에 많은 권신과 무장세력들이 숙청된 것에 비해 이인임은 신돈집권기에는 守侍中으로, 그가 제거된 이후에는 侍中으로 계속 권력을 유지하였다. 더구나 공민왕의 후사 결정에 明德太后조차 종실 가운데 한사람으로 왕위를 계승시키려 한 것을 막고 우왕을 옹립하였으니 이로써 이인임은 명실상부한 실권자로서 정국을 주도해 갔다.⁶⁾ 그는 우선 공민왕 때 신돈의 집권으로 정권에서 소외되었던 최영·慶復興·池彌 등의 무장세력을 정계에 복귀시켜 그들의 협조를 받아 국내 집권기반을 다지고자 하였다. 그리고 새로이 우왕이 등극한 사실을 명나라에 알림으로써 우왕 즉위의 정당성을 확보하려 하였다.

우왕 즉위년(1374) 11월, 전왕의 諡號와 신왕의 承襲을 요청하기 위하여 전공판서 閔伯萱를 명에 파견하였다. 그런데 마침 귀국 중에 있던 明使 蔡斌이 호송관에 의해 살해되는 사건이 발생함으로써⁷⁾ 양국관계는 경색되지 않을 수 없게

朴天植, <高麗 禔王代の 政治權力의 性格과 그 推移> (《全北史學》 4, 1980).

高惠玲, <李仁任 政權에 대한 一考察> (《歷史學報》 91, 1981).

姜芝嬌, 《高麗 禔王代(1374년~88년) 政治勢力의 研究》(梨花女大 博士學位論文, 1996).

4) 우왕대 왜구 창궐에 대하여는 羅鍾宇, 《韓國中世對日交涉史研究》(圓光大 出版局, 1995) 참조.

5) 星州李氏 이인임의 가문에 대하여는 일반적으로 權門世族으로 이해하고 있으나 그의 가계분석을 통해 조부 李兆年代에 이르러 비로소 중앙관계에 진출한 향리층이므로 이인임의 성격 역시 신진사대부 계열보다 정확히 말하면, 구세력과 신진사대부 개혁세력의 과도기적 인물로 평가된 바 있다(高惠玲, 앞의 글).

6) 《高麗史》 권 133, 列傳 46, 신우 즉위년 9월·권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 李仁任.

7) 明使 蔡斌은 부사 林密과 함께 공민왕 23년 4월 濟州馬 2천필을 징구하기 위해 고려에 파견된 사신인데 난폭한 행동으로 시중 廉梯臣 이하 많은 관료들을 능욕하여 원성을 일으킨 바 있다. 더구나 그의 귀국길을 책임진 호송관 金義를 여러 차례 모욕하더니, 같은 해(우왕 즉위년) 11월 압록강 開州站에서 김의에

되었다. 한편 채빈을 살해하고 북원으로 도망간 호송관 金義를 통해 공민왕의 시해소식을 들은 원 황제는 瀋王 暉의 손자인 脫脫不花를 고려왕에 임명하였다.

우왕 옹립의 공으로 이제 막 실권을 쥔 이인임에게 부닥친 명사살해사건과 원에 의한 탈탈불화의 고려왕 임명은 외교적인 난제가 아닐 수 없었다. 그리하여 이인임은 元·明 양국 모두에게 사대를 취하는 이중외교정책⁸⁾을 채택함으로써 양국을 견제하면서 우왕의 왕위계승을 정당화시켜 자신의 집권기반의 안정을 꾀하고자 하였다. 이에 같은 해 12월 판밀직사사 金湑를 북원에 보내 전왕의 부음을 전함으로써 5년 만에 원과의 외교관계를 재개하였다. 그러면서도 한편으로는 공민왕대 이래 친명정책을 추진해 왔던 신진사대부들의 압력에 못이겨 판중부시사 崔源을 명에 파견하여 명사살해사건의 진말과 조공 재개의 뜻을 전하게 하였다. 하지만 이러한 양면외교는 대내적으로 친원·친명파의 대립이라는 지배층의 분열을 심화시켰다.

즉 告訃使 김서 파견에 대한 답례로 북원에서 사신을 파견하자 북원사신의 입조에 대한 친명파의 반대가 만만치 않았다. 전교령 朴尙衷·대언 林樸 등 신진사대부들은 친명정책을 추진해 왔던 先王의 유지에 반대된다는 것과 이를 빌미로 한 대국 명나라의 침입 가능성을 들어 원사의 입국을 적극 반대한 것이다. 중론이 이러하니 이인임 역시 이를 무시하지 못하고 원사를 江界에서 되돌려 보내야 했다.⁹⁾

이후에도 집권권신과 신진사대부 사이에는 대원외교정책을 둘러싸고 번번이 대립하였다.¹⁰⁾ 하지만 대외정책을 둘러싼 신진사대부들의 적극적인 제동은 이인임 자신의 집권안정에 방해요인이 된다는 것이 분명한 일이었으므로 이인임은 그들의 요구에 끌려다니기보다는 이들을 제거하는 쪽을 택하였다. 더욱이 이들은 공민왕 16년(1367) 이래 國學中興과 親明改革政治를 통해 성장하여 이제는 정계의 중진으로 자리잡고 있었으므로 이들의 영향력이 더욱 확대되기 전에 그 근원을 끊어버릴 필요가 있었다. 이에 이인임은 우왕 원년

의해 살해되었다. 이에 대한 자세한 내용은 金成俊, <고려말의 정국과 원·명관계>(《한국사》 권 20, 국사편찬위원회, 1994), 370~372쪽 참조.

8) 金成俊, 위의 글, 373쪽.

9) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 李仁任.

10) 高惠玲, 앞의 글, 21~25쪽 참조.

(1375) 6월 우현납 李詹과 좌정언 全伯英이 친원정책을 선두지휘하고 있는 자신과 池彌을 명사살해 등 4罪로써 처벌해야 한다는 請誅上疏를 올리자 田祿生·朴尙衷 등 사대부들을 대거 숙청하였다.¹¹⁾ 뿐만 아니라 이인임은 자신의 당여인 지윤·林堅味 등과 함께 그들의 집권을 강화시키기 위하여 명망 있는 대신조차도 과감히 도태시켰다.¹²⁾

3월에 金續命을 文義縣에 귀양보냈다. 속명은 태후의 인척으로서 궁중의 일을 맡아보면서 청렴 정직하며 말을 바로하니 사람들이 모두 두려워하고 꺼렸다. 일찍이 병으로 집에 있었는데 慶復興·李仁任·池彌이 문병하러 왔다. 김속명이 말하기를 ‘옛 제도에 兩府의 省은 5명이고 樞는 7명인데, 이제 하룻동안에 제수하는 재주가 59명이나 되니 공론을 어찌하려는가’라고 하였다. 경복홍이 말하기를 ‘부득이하여 그리한 것이다’라고 하였다. 속명이 말하기를 ‘지금의 재주는 녹만 먹고 자리만 차지하고 있으니 나처럼 마음이 바르지 못한 자가 없다’ 하였다. 이인임이 말하기를 ‘공의 마음이 바르지 않다면 누가 바르겠는가’하니 속명은 ‘내가 都堂에서 伴食하면서 무릇 안건에 서명할 때에 마음으로 그르게 여기면서 입으로는 옳다하니 마음이 바르지 못하기가 누가 나와 같겠는가’ 하였다. 복홍 등이 모두 말이 없었다. 지윤과 이인임이 깊이 감정을 품고 몰래 중상하기를 꾀하였으나 틈을 얻지 못하였는데, 이 때에 와서 司議 許時와 金壽 등을 사주하여 탄핵하기를, … 글을 두 번 올리니 태후가 힘써 구하여 귀양만 보냈다. … 이 때 사람들이 아깝다고 여겼다(《高麗史節要》 권 30, 신우 2년 3월).

김속명은 世族 光山金氏 中贊 金之淑의 손자로 門蔭을 통하여 입사하였지만 청렴결백한 성품으로 權貴에 아첨하지 않고 왕에게도 直言을 서슴지 않는 관리였다. 공민왕 10년(1361) 홍건적의 난 때 왕을 호종한 공로로 2등공신

11) 이들에 대한 숙청은 응양상호군 禹仁烈과 친종호군 韓理의 주청을 계기로 시작되어 李詹·全伯英·方旬·閔中行·朴尙眞 등이 杖流되고, 정당문학 田祿生과 朴尙衷은 유배 도중 고문독으로 죽었다. 鄭夢周·金九容·李崇仁·林孝先·廉興邦·廉廷秀·朴彤·鄭思道·李成林·尹虎·崔乙義·趙文信 등은 이인임을 해치려하였다고 하여 유배되었다(《高麗史節要》 권 30, 신우 원년 7월). 이들 외에도 元使접대를 반대한 鄭道傳과 북원에 보내는 연명서에 반대한 林樸 역시 탄핵받아 유배되어 있었다(《高麗史節要》 권 30, 신우 원년 5월·6월).

12) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 李仁任.
《高麗史節要》 권 30, 신우 2년 12월.

에 봉해지고, 공민왕 말년에는 慶尙道都巡問使로서 鎭海縣에 침입한 왜구를 토벌한 공로로 端誠揆義輔理功臣이 되었다. 신우초에 三司右使로서 국정을 맡았지만 김속명은 정방제조로서 인사권을 남용하고 있는 이인임과 지윤 등의 파행적인 정치운영을 보고서도 어찌지도 못하고 있는 자신의 행동을 한탄하면서 간접적으로 그들을 비난하였기 때문에 우왕초에 바로 제거되었던 것이다.

위 사료에도 지적되어 있듯 이인임 정권에서는 12명에 국한된 재추의 자리에 59명이나 뽑아 관직체계를 어지럽히고, 뇌물의 다소와 친소에 따라 관리를 뽑아 대간·장수·수령의 직에도 모두 그의 당여를 배치하였다. 이러한 파행성은 관리임명에만 그치는 것이 아니었다. 권력을 빙자한 뇌물수수과 불법적인 토지탈점 등 끝이 없었다. 國庫에는 10일의 저축도 없었지만 賣官·賣獄으로 이인임의 저택에는 金帛이 넘쳐있었고, 田園과 奴婢가 전국 여러도에 걸쳐 있었다고 한다.¹³⁾ 이인임을 비롯한 집권중신들의 이러한 토지탈점이 민의 유망과 납세자의 감소에 따른 국가 재정의 파탄을 가져오게 한다는 사실은 두 말할 필요가 없다.

한편 우왕 즉위초 권력의 중앙에는 이인임을 중심으로 한 족당세력 외에도 무장세력들이 일정한 지분을 차지하고 있었다. 이들은 공민왕대 홍건적과 왜구의 침입 및 덕흥군의 침입, 그리고 조일신의 난, 홍왕사의 변 등과 같은 국내 반란세력을 평정하면서 대두하여 중앙정계에 비중을 차지하게 되었지만 공민왕 14년말 신돈집권으로 숙청되었다가,¹⁴⁾ 이인임의 집권으로 정치 일선에 재등장하였다. 특히 공민왕 시해 후 정국수습과 심각해진 왜구 창궐로 그들의 역할이 두드러졌고, 添設職 제수로 인한 군공관료군의 지지기반이 강화됨으로써¹⁵⁾ 정치적 실권 또한 강화되어 갔다. 복원과의 외교에 반대한 사대부들의 숙청에도 응양군상호군 禹仁烈과 친종호군 韓理 등이 탄핵을 받의하였고, 최영과 지윤 등의 무장세력이 그들의 국문을 맡아 처벌한 사실에서

13) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 林堅味.

14) 《高麗史》 권 41, 世家 41, 공민왕 14년 5월·6월 기사 참조.

15) 鄭社熙, 〈高麗末 新興武人勢力의 成長과 添設職의 設置〉(《李載藥博士還曆紀念 韓國史論叢》, 한울, 1990).

확인되듯¹⁶⁾ 우왕 집권초 파행적인 정치운영에도 불구하고 이인임정권이 장기화될 수 있었던 것은 이들 군사력을 갖춘 무장세력의 협조가 있었기 때문에 가능하였다고 하겠다.

요컨대 우왕대 전반 권력 구조의 핵심은 수시중 이인임과 판삼사사 최영아래, 경복흥·李希泌·尹桓·洪永通·洪仲宣·李成林·權仲和 등의 권문세족과 지윤·임견미·曹敏修·陸仁吉·王安德·邊安烈·都吉敷·禹仁烈 등 무장세력으로 이루어져 있었다.¹⁷⁾ 그러나 적어도 우왕대 전반 비록 군통수권을 판삼사사인 崔瑩이 장악하고 있었다 할지라도 최영은 여전히 중앙 권력의 핵심에서는 배제되었다고 보여진다. 최영의 부각은 바로 이인임 족당세력 내부의 연이은 정치적 갈등의 산물로 보여지기 때문이다.

(2) 이인임 정권 내부의 갈등과 최영의 집권

이인임 정권의 내분은 우왕 3년(1377)부터 표면화되기 시작하였다. 물론 우왕 3년 고려 조정은 윤환·경복흥·최영·목인길·임견미·조민수·이희필·권중화·朴普老·李寶林·李穡 등의 宰臣과 韓邦彦·우인열·沈德符·이임·도길부·金用輝·安宗源·朴林宗·禹玄寶 등의 樞密이¹⁸⁾ 이인임에 편당하거나 비호 속에서 현달할 수 있었으며, 역으로 이들 추종 내지 협력세력의 구축으로 이인임 정권 또한 안정을 누릴 수 있었다. 그러나 우왕 2년 9월 “이때 경복흥·이인임·지윤이 정방제조로 있었는데 지윤과 이인임이 권세를 마음대로하여 종군도 하지 않고 벼슬을 얻는 자가 대단히 많았다. 경복흥은 청렴결백하고 스스로를 지켜 어진사람을 천거하고자 하였으나 견제를 받아서 실행하지 못하였다”¹⁹⁾는 예처럼 시중의 지위에 있던 경복흥조차 관리의 선발에 그 영향력을 발휘할 수 없을 정도로 이인임 일파에 의한 정국 독주는 계속되었다. 그리하여 그 동안 정치에서 소외되어 왔던 우왕은 자신의 嬖幸을 늘리는 한편, 이인임 족당세력 가운데 일부를 흡수하여 자신의 정치적 입지를

16) 주 11) 참조.

17) 이들은 우왕 원년부터 8년 사이에 재추를 지낸 자들이다. 이에 대한 자세한 설명은 姜芝嫣, 앞의 책, 23~24쪽 참조.

18) 朴天植, 앞의 글, 20~23쪽 〈표 2〉·〈표 3〉 참조.

19) 《高麗史節要》권 30, 신우 2년 9월.

되찾으려 하기도 하였다. 이것은 결국 족당세력 내부의 갈등을 야기시켜 갔다.

이러한 동조세력 내부의 권력투쟁은 우왕 3년 지윤일파, 우왕 5년(1379) 楊伯淵일파, 우왕의 유모 張氏일파, 그리고 이듬해 우왕 6년 경복흥의 제거와 같은 일련의 정치적 숙청으로 나타났다. 그런데 이와 같은 일련의 족당세력 내부의 정치숙청에 무장세력이 적극 동원됨으로써 그들의 정치적 비중은 점차 커져갔으며, 더구나 우왕대 극심해진 왜구창궐은 무장세력의 권한을 점차 확고히 해주었다.

먼저 우왕 3년 2월 이인임 집 대문에 붙은 익명서를 계기로 일어난 지윤일파 숙청과정을 살펴보기로 하자.

池籛의 문객 金允升 등 7, 8명이 문하사 鄭穆을 사주하여 이인임을 탄핵해 서 내쫓고 지윤을 시중으로 삼으려 한다. 사태가 긴급하니 속히 대처하라(《高麗史》권 125, 列傳 38, 姦臣 1, 池籛).

위 사료는 지윤이 제거되는 단서를 연 익명서의 내용이다. 이에 대하여 이인임은 겉으로는 두 사람 사이를 이간질하려는 자의 소행이라고 둘러댔지만 평소부터 비대해진 지윤의 권력을 제거하기 위해 기회를 노렸던 것으로 보여진다.²⁰⁾

원래 지윤은 사졸출신으로 여러 차례 종군하여 군공을 쌓아 관계에 진출한 인물이다. 공민왕 23년(1374) 7월 탐라토벌전에 참여하고, 이듬해 우왕 원년에는 심왕과 내침에 대비하여 서북면도원수로서 국경수비를 담당하는 등 무장으로서 뚜렷한 역할을 하며 자연스럽게 우왕초 이인임 정권에 합류하였다. 이미 지적인 바 있듯이 그는 이인임과 함께 정방제조로서 관리임명을 함부로 하였으며, 그들의 비행을 지적한 원로대신 김숙명을 제거하는 데 중추적 역할을 하는 등 이인임의 충실한 당여가 되었다. 요컨대 지윤은 어느 무장세력과 마찬가지로 우왕 즉위 초 어수선했던 정국 수습에 일조한 무장세력으로서 중앙정계에 대두되었고, 이인임의 충실한 당여로서 밀착하였기 때문에 권력을 유지, 신장해 갔다고 할 수 있다.

20) 《高麗史》권 125, 列傳 38, 姦臣 1, 池籛.

그러나 지윤은 이인임의 당여로 만족하지 않고, 비록 상징적인 존재에 불과한 왕이지만, 우왕의 측근세력 특히 유모 장씨와 어느 정도 친분을 유지하며 자신의 권력을 키워갔던 것으로 보인다. 그리하여 執義 金承得과 지신사 金允升, 판전교시사 李悅, 좌상시 華之元 등을 그 우익으로 삼아 자신의 정치기반을 다졌다. 뿐만 아니라 이인임이나 경복흥과의 사전 협의도 없이 사대부의 중진 임박을 죽일 수 있을 정도로 그의 권력은 이인임의 비호아래 행사되는 것이 아니라 독자적으로 행사할 수 있게 되었다. 나아가 이제는 이인임과도 대결할 수 있을 정도가 되었다. 즉 全州에 침입한 왜구를 토벌하기 위한 元帥를 선발하는데 都堂에서 지윤의 아들 池益謙을 보내기로 결정하자 이에 불만을 품고 최영 및 이인임과 크게 다투기까지 하였다.

따라서 위의 익명서 사건은 “우리 둘 사이를 이간질하려는 자의 소행이라”고 돌리기보다는 양자 사이의 정치적 내분을 그대로 드러낸 것이라 할 수 있다. 급기야 수세에 몰린 지윤은 그의 당여 20여 명을 무장시켜 이인임과의 정면 대결을 하였던 바, 이에 이인임은 다른 무장세력 즉 경복흥과 최영의 협조를 얻어 지윤일파에 대한 숙청작업을 단행하였다.

당시 지윤 당여로 지목되어 처형된 사람은 지윤의 아들 지익겸, 판전교시사 이열, 좌상시 화지원, 우부대언 김승득, 지신사 김윤승, 대간 韓略, 내부령 金賞, 판사 高如意, 판서 崔奕成, 전객령 黃淑眞·金履·金密·秦金剛 등 26명이었다.²¹⁾

요컨대 우왕 3년의 지윤일파 숙청사건은 이인임의 당여로서 권력을 키워왔던 지윤이 우왕의 권위에 기대어 이인임의 정국 독주에 제동을 건 사건이었으나 이인임과 최영의 연합세력에 의해 제거되어 실패로 끝났다고 할 수 있다.

하지만 이인임 정권에 대한 반발은 여기에서 그치지 않았다. 우왕 5년의 陽伯淵·洪仲宣 사건과 유모 장씨 사건은 이인임의 권력 독점에 따른 결과로 정치권력에서 소외당하고 있던 세력들간의 편당적 대립이 노출된 사건이었다. 먼저 우왕 5년 7월에 일어난 楊伯淵事件은 양백연이 시중 경복흥과 이인임을 제거하고 스스로 수상이 되려고 한다는 상호군 全天吉의 고발에 따라

21) 《高麗史》 권 125, 列傳 38, 姦臣 1, 池益謙. 高惠玲, 앞의 글, 30~31쪽.

최영의 주도하에 洪仲宣·金壽·成石璘 등 고위 관직자들 21명이 그의 당여로 지목되어 중앙 정계에서 쫓겨나거나 처형된 사건이다.²²⁾

양백연은 공민왕대 홍왕사란의 평정과 이성계를 따라 東寧府 수복에 참여하여 무공을 세움으로써 입신하고, 우왕대 초반 수차의 왜구정벌에 공을 세워 문하평리로서 정방제조가 되는 등 정치적으로 부상한 인물이다. 특히 우왕 5년(1379) 경상도 진주에 침입한 왜구를 물리치고 개선한 것을 계기로 우왕의 신망을 얻었으나 이러한 양백연의 부상은 이인임과의 대립을 야기시켰다. 이사건 역시 지윤의 경우와 마찬가지로 무장세력 양백연이 무공으로 요직을 차지하고 정적을 만들어 제거된 경우이다. 그런데 최영이 이 사건을 처리함에 있어 형벌을 과도하게 했다는 비난을 받을 정도로 최영의 주도로 대규모 숙청으로 귀결된 사건이기도 했다.

우왕 5년 9월 유모 장씨사건은 정당문학 許完과 동지밀직 尹邦晏 등이 내재추 林堅味와 都吉敷의 전횡에 반발하여 이들을 제거하려고 하자, 이를 집권세력에 대한 도전으로 받아들인 이인임·경복흥·최영이 국론의 형식을 빌려 그 당여를 숙청한 사건이다. 더구나 이 사건은 주모자로 유모 장씨가 연루되어 있다는 사실에서 볼 때 우왕이 자신의 정치적 기반을 구축하기 위한 자구책으로서 장씨로 상징되는 측근세력에 의지해 불안정한 왕권의 회복을 꾀하는 과정에서 파생된 사건으로 보기도 한다. 그런데 이 사건 역시 이인임 등 집권세력의 반발에 부딪혀 실패로 돌아갔다는 점에서 우왕의 한계가 재확인된 사건이며, 그나마 즉위 초반에 보였던 우왕의 국정 운영에 대한 의욕이 이 사건 이후로는 사라지고 방탕한 모습을 보이기 시작한다는 점에서 주목되는 사건이기도 하다.²³⁾

이상이 이인임의 당여로서 집정권신으로 속하였던 무장세력들에 대한 숙청이었다면 우왕 6년 3월의 慶復興 제거사건은 이인임정권의 다른 측면을 보여주는 사건이다.

경복흥은 성격이 청렴하고 정직하며 위민의식이 투철한 관리로 이인임 정

22) 《高麗史節要》 권 31, 신우 5년 7월.

《高麗史》 권 114, 列傳 27, 楊伯淵.

23) 姜芝嫣, 앞의 책, 39쪽.

권에 참여한 집정권신 가운데 비교적 좋은 평가를 받고 있던 인물이다. 공민왕의 모친인 明德太后와 인척인 경복흥은 원래 이인임과 달리 우왕을 옹립하려는 세력도 아니었으며, 이인임·임견미·지윤 등이 정방제조로서 인사권을 남용할 때에도 비판적이었다. 그럼에도 그가 지금까지 정권을 유지한 것은 명덕태후의 비호가 있어 가능하였던 것으로 보인다. 따라서 우왕 6년 정월 명덕태후가 사망하자 이인임과 임견미의 주청에 의해 경복흥이 제거된 것은 당연한 순서라 하겠다. 그와 함께 귀양에 처해진 사람은 문하평리 薛師德, 밀직부사 表德麟, 판사 鄭龍壽·裴吉·李乙卿·王伯, 상호군 薛懷, 총랑 薛群·薛拳, 중랑장 羅興俊 등 11인이다.²⁴⁾ 이들 숙청에 앞서 이인임은 그와 대립하였던 무장세력 睦仁吉도 유배시켰다.

이처럼 이인임은 최영의 지원아래 그의 당여라 할지라도 그의 정책에 반기를 들거나, 비판적이었던 인물에 대하여는 가차없이 숙청을 가함으로써 권력의 독주를 확고히 할 수 있었으며 아울러 인사행정의 전횡과 공무를 빙자한 전민의 탈점을 광범위하게 자행하며 정치질서의 혼란을 가중시켰다.²⁵⁾

요컨대 우왕대 전반기는 이인임의 권력 독점현상이 만연되면서 이로 말미암아 각 정치세력간의 대립과 반목이 심하였다. 우왕 2년 대원관계를 둘러싼 신진사대부 일파에 대한 숙청이 반대세력에 대한 숙청이라면, 우왕 3년의 지윤 사건, 5년 양백연·홍중선일파 숙청사건, 왕의 유모 장씨사건과 6년의 경복흥 제거사건 등은 이인임의 정국 독주에 반발한 이인임 일파의 내부 분열을 보여주는 예이다. 그런데 이인임은 자신의 정국 주도에 반발한 세력들을 순차적으로 제거함으로써 정국의 주도권을 장악하였지만 권력의 공동화 현상을 유발시켰으며, 숙청과정에서 무장적 기반을 갖고 있지 않은 이인임을 대신하여 숙청을 주도한 최영과 임견미의 세력 강화는 당연한 결과라 하겠다.

임견미는 공민왕 때 于達赤[우달치]에 소속되어 왕의 측근에서 활동하게 되면서 중앙의 정치무대에 등장하였다. 공민왕 10년(1361)에는 제2차 홍건적의 대규모 침입을 받아 왕이 남행하였을 때 호종하여 무공을 세움으로써 홍건적평정 후 1등공신에 책봉되고, 이어 동왕 12년 4월 홍왕사의 변을 일으킨 金鰐를 국

24) 《高麗史》 권 111, 列傳 24, 慶復興.

25) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 李仁任.

문하는 일을 맡아 그 사후 수습을 맡음으로써 정치적 영향력을 증대시켰다. 이후에도 임견미는 같은 해 5월 德興君의 내침에 대항하고, 공민왕 19년(1370)에는 최영과 함께 탐라의 반란세력을 진압하는 데 참여하기도 하였다. 이처럼 임견미는 공민왕대 연이어 일어난 내우외환에 적극 참여하여 무공을 세움으로써 자신의 정치적 기반을 다져간 전형적인 무장세력의 하나라고 할 수 있다.

공민왕 시대 후에는 이인임 정권을 지원하며 권력기반을 다져나갔다. 우왕 원년(1375) 8월에 무장으로서 瀋王의 내침에 대비하였고, 왜구정벌에 빈번히 참전하여 우왕 3년 8월에는 문하평리로 발탁되어 이인임·지윤과 함께 인사행정을 장악하기에 이르렀다.²⁶⁾ 나아가 지윤일파의 숙청에서 시작된 일련의 정권투쟁은 이인임 족당세력내에서의 임견미의 위치를 한층 더 부각시켜 주는 계기가 되었다.

더구나 우왕 8년 정월에 일어난 익명서 사건은 임견미의 숙청을 가져온 것이 아니라 오히려 임견미에 의해 그 발설자가 처벌되었다는 점에서 임견미의 세력 기반의 강고성을 확인할 수 있다. 이 사건의 발단은 曹敏修·임견미·廉興邦·都吉敷·文達漢 등이 이인임과 최영을 제거하고 定昌君 瑤를 왕으로 옹립하기로 모의한다는 투서가 이인임의 사위 집에 던져진 것이었는데, 오히려 임견미가 그 말을 전한 金克恭을 고문하여 모의사실을 뒤집어 씌어 사건을 종결지었다.²⁷⁾ 이처럼 우왕 8년의 익명서 사건은 임견미의 기민한 대응으로 정치적 파장을 일으키지 않았지만 이 사건을 통해 당시 권력구조에 일정한 변화가 마련되어 있었음을 짐작케 한다.

즉 이인임과 최영을 제거하고 실권을 장악하려고 한다는 모반의 주동자로 실제 임견미와 친당을 형성하여 권력을 누린 도길부·염홍방이 거론되고 있다는 사실은 집권세력 내부의 변화를 반증하는 것이다. 급기야 우왕 8년 8월 한양천도를 전후하여는 이인임이 정계 일선에서 물러나고 임견미가 그 뒤를 이어 모든 권력을 독점하기에 이르렀다.²⁸⁾

26) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 林堅味.

27) 《高麗史節要》 권 31, 신우 8년 정월.

《高麗史》 권 113, 列傳 26, 崔瑩.

28) 우왕 8년 이후 우왕대 정치성격에 대하여 高惠玲, 앞의 글에서는 ‘이인임 정권 第2期’로, 姜芝媛, 앞의 책에서는 ‘임견미 정권기’로 규정짓고 있다.

한편 우왕 5년을 전후로 한 임견미의 부상과 마찬가지로 최영의 영향력 또한 상승하고 있었다. 고려 전기이래 문벌 鐵原崔氏家 최영은 우달치로서 왕의 숙위를 맡아 주목되기 시작하여 공민왕 원년 護軍으로 趙日新의 난을 진압하고, 공민왕 3년에는 助元兵으로 원에 파병되기도 하였다.²⁹⁾ 이후 홍건적의 침입, 金鋪의 난, 德興君·崔濡의 난 등을 선두에서 지휘하며 탁월한 군사활동을 통해 순조로운 출세를 거듭하였다. 공민왕 12년에는 문하평리로 시중 柳灌보다 더 강력한 권한을 행사하는 등 동왕 14년 신돈에 의해 숙청되기 전까지를 ‘최영집권기’로 표현될 수 있을 정도가 되었다. 물론 이러한 그의 정권 장악은 문무겸전의 탁월한 능력때문이기도 하지만 특히 그가 거느리고 있는 정예의 군사력에 기인한다고 보는 것이 순리라 하겠다.³⁰⁾

신돈 실각 후 다시 복귀한 그는 왕 시해 후 정국 안정과 계속되는 왜구의 격퇴과정에서 혁혁한 무공을 세워 군사적으로나 정치적으로 그 비중을 높여왔다. 우왕 원년 判三司事로 임명된 최영은 이인임의 집권체제 확립에 협조함으로써 권력을 유지해 왔는데, 우왕 3년 지윤일파의 숙청과 5년의 양백연 사건, 유모 장씨일파 편출에 일익을 담당한 사실에서 확인할 수 있다. 특히 유모 장씨사건에서 최영이 유모 장씨의 축출을 종용하자 이에 우왕이 “내가 임금으로서 유모 하나를 구하지 못하겠는가”라고 하여 장씨의 구명을 위해 애를 썼지만 결국 그 뜻을 이루지 못하였고, 이 사건 종료 후 문하평리 金庾가 최영의 태도가 신하로서 참월하였다는 점을 지적하였다가 오히려 최영의 미움을 받아 유배된 사실에서 우왕 5년의 최영의 발언권 내지 권력기반이 확고해져 있음을 추측할 수 있다.³¹⁾

이상 임견미와 최영의 경우를 통해 알 수 있듯이 공민왕대 우달치로 궁중숙위를 맡아 왕의 측근에서 활동하고, 잦은 내외환에 참전하여 무공을 쌓아 정치 일선에 부각된 임견미와 최영을 통해 무장세력의 대두와 성장을 확인할 수 있었다. 이들은 연이은 정치 숙청에서도 살아남아 우왕 8년 이후로는 이인임을 의존하지 않고서도 독자적으로 권력을 유지할 수 있게 되었다.

29) 《高麗史》권 113, 列傳 26, 崔瑩.

30) 柳昌圭, 〈高麗末 崔瑩 勢力의 형성과 遼東攻略〉(《歷史學報》 143, 1994).

31) 《高麗史》권 113, 列傳 26, 崔瑩.

그런데 우왕 8년(1382) 8월 한양천도를 전후하여 이인임이 정치 일선에서 물러나고 대신 임견미가 모든 권력을 독점하게 되어서는³²⁾ 최영은 임견미 세력을 적극 지원하고 있지 않은 듯하다. 오히려 여러 재상들의 전민탈점에 대한 폐단을 시정할 것을 강력히 촉구하는 등 비판적 입장을 취하고 있었다.³³⁾

우왕 8년 이후 새로운 실력자로 부상한 임견미는 왕명조차 무시할 정도로³⁴⁾ 교만 방자하였으며, 이인임 집권기 모든 인사행정이 이인임과 그의 당여에 의해 독점되었듯이 이 시기의 관리임명권 역시 임견미 일파, 즉 廉興邦·都吉敷·禹玄寶·李存性 등에 의해 장악되었다. 때문에 우왕초 임견미와 함께 內宰樞로서 국정을 관장하면서 이인임 집권에 기여해 왔던 洪永通과 曹敏修마저 시중의 자리에 있었으면서도 그의 실권에 눌리어 실질적으로 아무런 권한을 행사할 수가 없게 되었다.³⁵⁾

이러한 양상은 이인임 집권기부터 시작된 일부 집정권신에 의한 정국주도가 임견미 집권기에 이르러 더욱 그 당여에게 국한되어 있음을 의미하며, 정치권력의 파행성이 극에 달하여 있음을 보여주는 것이다. 특히 임견미와 염흥방은 당시 관행으로 행해지던 문서 위조에 의한 토지탈점뿐 아니라, ‘水精木公文’이라하여 자신의 노비를 풀어 수정목을 가지고 토지소유자를 협박하여 그 토지를 빼앗는 방법으로 산천을 경계로 할 정도의 대규모 농장을 소유하였다. 이러한 정치질서의 혼란과 전제문란에 대하여 비록 실권없는 왕이라 할지라도 수수방관만 할 수는 없었다.

우왕 10년 9월 왕은 임견미를 파면하고 대신 이성립을 수시중으로 앉혔다. 하지만 배후 세력이 없는 우왕에게는 역부족이었는지 임견미는 두달 만에 다시 시중의 자리에 복귀하였다. 이에 왕은 또다른 무장세력인 최영에 의지해 임견미를 제거하려 하였다.³⁶⁾ 우왕 12년 8월 왕은 임견미를 파면한 데 이

32) 李仁任이 정치일선에서 물러나게 된 계기에 대하여는 정확히 알 수 없지만 우왕 7년과 8년 연이어 사직을 청한 사실은 그의 정치권력에 이상이 있음을 반영하는 것이며, 아마도 우왕대 전반 일련의 정치숙청에서 그에 동조했던 무장세력이 이제 독자적 권력을 유지할 정도로 성장한 데에 따른 결과로 보기도 한다(姜芝嫻, 앞의 책).

33) 《高麗史》 권 113, 列傳 26, 崔瑩.

34) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 茲臣 2, 林堅味.

35) 《高麗史節要》 권 32, 신우 9년 3월.

어 이듬해 6월에 측근 潘福海의 아버지 潘益淳을 발탁하여 우시중에 임명하고, 임견미를 포함한 권신들에 의해 침탈된 田民의 변정을 단행하였다. 이처럼 우왕이 임견미의 권력독점에 제동을 걸기 시작하였을 때 임견미의 당여인 염홍방의 家奴 李光이 주인의 권세를 믿고 趙胖의 토지를 불법적으로 빼앗은 일이 발생하였다.

① 전밀직부사 趙胖이 廉興邦의 집 중 李光을 白州[배주]에서 빼었다. 처음에 이광이 조반의 토지를 빼앗았다. 胖이 홍방에게 애걸하여, 홍방이 이를 돌려주었으나 光이 또 그 밭을 빼앗고 능욕하였다. 반이 광에게 가서 애걸하니 광이 더욱 포박을 부렸다. 반이 분함을 견디지 못하여 數十騎로 광을 포위하여 빼고 그 집을 불지르고 서울로 달려 들어와 장차 홍방에게 고하려 하였다. 홍방이 듣고 크게 노하여 반이 반란을 꾀한다고 무고하고 순군을 시켜 반의 어머니와 아내를 붙잡고 400여 기를 배주에 보내어 반을 잡게 하였다.

② 초하루 병자에 염홍방이 신우에게 권하여 술을 내려 조반을 현상하여 잡기를 매우 급하게 하였다. 鄭子喬가 조반을 붙잡아서 순군옥에 가두었다. 이때에 홍방이 순군 상만호로 있었는데, 홍방과 도만호 왕복해·부만호 도길부·이광보·위관 윤진·강희백이 대간 전법과 함께 어울려 신문하였다. 조반이 말하기를 ‘6, 7명의 탐욕스런 재상들이 사방에 중을 놓아 남의 토지와 노비를 빼앗고, 백성들을 해치며 학대하니 이들은 큰 도적이다. 지금 이광을 뺀 것은 오직 국가를 돕고 민적을 제거하려 하는 것인데, 어찌서 반란을 꾀한다고 하는가’하였다. 종일토록 고문하였으나 굽히지 않았다. 홍방은 반드시 조반을 허위 자백시키려고 매우 참혹하게 다스렸다.

③ 경진일에 신우가 최영의 집에 가서 좌우를 물리치고 한동안 이야기하였는데, 대개 趙胖의 獄事を 의논한 것이었다. … 임오일에 신우가 명하여 반과 그 어머니와 아내를 석방하고, 또 의약과 갓옷을 주고 영을 내려 ‘재상들이 이미 부자가 되었으니 녹을 주는 것을 정지하고 먼저 먹을 것이 없는 군대에게 나누어주라’고 하고 드디어 홍방을 순군옥에 가두었다. 國人이 모두 기뻐 말하기를 ‘우리 왕이 밝다’하였다(이상 《高麗史節要》 권 32, 신우 13년 12월 및 권 33 신우 14년 정월).

‘趙胖의 獄’으로도 불리는 이 조반사건의 경과를 위의 사료에 보이는 바와 같이 크게 3부분으로 나누어 이해해 볼 수 있다. ① 이 사건은 권신 염홍방

36) 《高麗史節要》 권 32, 신우 11년 4월.

의 가노 이광이 주인의 권세를 믿고 전밀직부사 조반의 토지를 불법적으로 빼앗은 일에서 비롯되었으나 이 문제를 처리함에 있어 염홍방은 조반을 반란죄로 무고하려다 자신의 정치생명을 단축시킨 사건이라는 점, ② 조반의 공술에도 나오듯이 가노 이광의 토지탈점은 단순히 자기 주인의 권세를 믿고 한 행위가 아니라 당시 권신들 사이에 일반적으로 행해지고 있는 田民奪占과 그 경영의 한 방법에 지나지 않는 것으로 우왕 말기 불법적인 농장확대가 심각하게 이루어지고 있었으며 이를 비판하는 여론이 팽배해 있었다는 점, ③ 이러한 토지탈점 행위는 이미 우왕 역시 절감하고 있는 문제였기 때문에 이 사건을 계기로 권신들에 의해 탈점된 토지를 환수하여 국용에 쓰게 함으로써 민심수습의 전기를 마련하게 되었다는 점이다. 결국 이를 계기로 염홍방은 물론, 그를 비호하고 있던 임견미와 이인임까지도 정치일선에서 완전히 제거되고 대신 그 자리를 최영이 차지하게 되었다.

염홍방은 시중 廉梯臣의 아들로 공민왕 때 장원급제하여 관계에 진출하였으며, 공민왕 16년(1367) 국학 중영사업에 능력을 발휘하여 많은 자금을 거두어, 국고를 쓰지 않고서도 국학을 운영할 수 있게 하였다. 이어 知申事에 오르고 홍건적 평정의 공으로 2등공신이 되었다. 그러나 우왕 원년(1375) 복원사신접대를 반대하는 李詹의 李仁任請誅上疏에 연루되어 유배된 바 있다.³⁷⁾ 그 후 그가 언제 복권되었는지는 확실하지 않으나 이 때 유배된 신진사대부들이 우왕 2년에 대부분 복직된 사실에서 그 역시 곧 유배지에서 풀려난 것으로 보인다. 하지만 염홍방의 대두는 이인임이 정치일선에서 한발짝 물러나 있던 우왕 8년 三司左使가 된 이후부터이다. 이는 염홍방이 임견미의 인척이기 때문으로 보인다.³⁸⁾

우왕 8년 이래 임견미의 족당으로 國務를 독점해 온 염홍방은 조반이 자기의 토지관리를 맡고 있는 庄主³⁹⁾ 이광을 죽이자 그를 반란죄로 무고하여 처벌하려한 것이다. 이처럼 당시 권신들은 자신의 노비들을 통해 전국 도처에 있는 토지, 즉 농장을 관리하게 하였는데, 이들은 단순히 주인으로부터 맡겨진 농장의 관리에만 그치는 것이 아니라 강제탈점에 의한 경지확장과

37) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 姦臣 2, 廉興邦.

38) 高惠玲, 앞의 글, 40쪽.

39) 《太宗實錄》 권 2, 태종 원년 8월 임오.

조세수취를 담당하고 있었다. 하지만 조반이 이광을 죽이고 서울까지 올라와 문제를 확대시키자 그는 정국을 비상체제로 만들어 자신의 불법적인 토지탈점을 정당화시키려 하였다. 그러나 우왕은 최영과 숙의하여 염홍방을 제거하고 왕명에 저항하려던 임견미와 도길부 등을 아울러 제거함으로써 임견미 당여를 정치 일선에서 몰아내었다. 즉 당시 사전구폐책에 대한 필요성을 절감한 우왕은 이미 강화·교동의 사전혁파를 요구하여 관철시킨 바 있고, 바로 몇해전 다시 한 번 전제문란상을 들어 그 해결책을 강구하도록 간절하게 간한 바 있는 최영⁴⁰⁾과 의논하여 이 사건을 해결하려 하였다. 이 사실에서 우왕은 정국수습의 관건이 私田문제의 해결에 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

이렇게 사전구폐를 절감하고 있던 우왕과 최영은 조반의 욕을 계기로 이 시기 사전검병의 표본격이었던 인물인 염홍방·임견미·이인임 등의 권신들을 제거하고 田民辨正都監을 설치하여 그들에 의해 탈점된 토지를 원주인에게 돌려주는 등으로 민심수습을 꾀하였다. 특히 이 사건 처리의 왕명을 받은 최영은 신흥무장세력이며 동북면 방면에 확고한 기반을 가지고 있던 이성계의 협력을 얻어 이들을 제거하고 있다는 점에서 주목된다.

이처럼 우왕대 이인임을 중심으로 정권에 참여한 권신들은 사회적 모순에 대한 개혁 의지는 커녕 모순을 심화시키는 장본인으로서 각종의 실정을 낳았으므로⁴¹⁾ 그러한 정치·경제 상태에 불만을 느끼고 사전구폐를 절감하고 있던 무장세력에 의해 무너졌다고 하겠다.⁴²⁾

비록 완전하지는 못하였지만 이 때의 전민변정사업은 공민왕 15년 신돈에 의해 추진된 이래 23년 만에 무장세력에 의해 재추진된 것이었다.⁴³⁾ 그러나 최영의 정국수습 과정에서 같은 무장세력이지만 그 출신기반과 대외정책에 차이를 지닌 이성계와의 제휴는 개혁의 효과를 제대로 거두지 못한 채 明의 鐵嶺衛 설치라는 새로운 문제를 접하게 되면서 양자의 갈등은 노골적으로 드러나게 되었다.

40) 《高麗史節要》권 30, 신우 3년 3월 및 권 32, 신우 10년 윤10월.

41) 高惠玲, 앞의 글, 47~55쪽.

42) 韓永愚, 앞의 책, 40쪽.

43) 《高麗史》권 137, 列傳 50, 신우 14년 정월.

(3) 요동정벌과 위화도회군

가. 명의 철령위 설치와 요동정벌

이인임 집권 후 고려와 명과의 관계는 북원과의 통교와 채빈살해사건으로 원만하지 못하였다. 물론 우왕 11년(1385) 明太祖는 고려의 요구를 받아들여 공민왕의 시호를 정하고 우왕을 책봉해 줌으로써 사대관계를 재개하였다. 그러나 여전히 명의 고려에 대한 태도는 고압적이었다. 고려에서 파견한 사신들의 입국을 거절한다거나, 또는 고려사신을 정탐꾼으로 몰아부치기까지 하였다.

명의 이러한 태도에 대하여 고려 조정에서 배명감정이 일어나는 것은 당연하다. 게다가 우왕 13년(1387) 都堂을 통하여 명에서 장차 처녀와 秀才 및 宦者 각 1천 명과 牛馬 각 천 필을 요구할 것이라는 말이 전해짐으로써 그동안 공물문제로 시달려온 고려 조정은 다시 긴장하지 않을 수 없었다. 이듬해 2월 명나라에 파견되었던 使長壽가 돌아와 明帝의 口傳을 전하였는데, 첫째 고려에서 보낸 말은 모두 작고 힘없는 것으로서 쓸모가 없는 것이며, 둘째 고려에서 몰래 사람을 大倉에 보내어 興師·造艦의 여부를 규찰하거나, 또 명나라 사람을 매수하여 명의 동정을 살피고 있으니 앞으로는 이러한 일을 하지 말 것이며 또 사신을 보내지도 말라는 것과, 셋째 철령 이북의 땅은 본래 元朝에 속하였던 땅이므로 모두 遼東에 귀속시킨다는 것이었다. 이 가운데 앞의 두 건은 명나라에서 오래 상투적으로 써오던 트집이었기 때문에 별로 주목되는 바가 아니었으나 철령위 귀속문제는 고려 조정을 경악시키는 대사건이었다. 鐵嶺衛, 즉 鐵嶺으로부터 公嶮嶺에 이르는 지역은 이미 공민왕 때 회수한 것이었는데 이제와서 이를 새삼 명에 귀속한다는 것은 도저히 받아들일 수 없는 것이었다.

명은 원을 구축하고 안으로 경쟁세력을 토핑하면서 그 영역을 만주지역으로 확대하였다. 때마침 북원의 納哈出[나하추]의 저항이 격렬하였지만 오래지 않아 이들은 명에 투항하였다. 주지되는 바와 같이 나하추는 우왕 3년 경부터 막강한 서여진의 지배자로서 고려에 화친책을 강구한 바 있다. 이것은 명의 東進을 저지하려는 고려의 대북정책에 청신호나 다름없었다.

그러나 나하추의 명으로의 투항은 곧 명의 동진정책의 재개를 의미하는 것으로 명은 즉각 遼東都司로 하여금 1천여 기를 거느리고 鐵嶺衛를 세우게 하였다. 그 준비로써 요동에서 철령에 이르기까지 70개의 역참을 설치한다는 보고가 고려에 접수되었다. 이 소식을 접한 고려는 전국 8도에 군사를 징발하고 각 도의 성을 재정비하는 등 만일의 사태에 대비하게 하였다. 비록 철령위 설치에 당장의 군사적 침공은 아니었다 할지라도, 역사적 경험에 비추어 대륙 정권의 안정은 필연적으로 한반도에 대한 공격을 야기시켰다는 것을 경험한 터라 그 대응책에는 국운을 걸 수밖에 없었다.

명나라가 鐵嶺衛를 설치하였으므로 신우가 密直提學 朴宜中을 보내 서면으로 다음과 같이 청하였다. 遼 乾統 7년(1107)에 東女眞이 반란을 일으켜 咸州 이북의 땅을 강점하였으므로 睿王이 요에 통고하여 토벌에 대한 동의를 얻어 군사를 파견하여 그 땅을 회복하고 咸州와 公陰鎭 등에 성을 쌓았다. 원나라 초엽 무오년에 몽고의 散吉大王·寶只官人 등이 군사를 이끌고 여진을 예속시켰을 때 우리 나라 定州의 叛民 卓靑과 龍津縣人 趙暉가 화주 이북의 땅을 가지고 투항하였다. 이 때 금나라의 遼東 咸州路 부근에 있는 瀋州에 雙城縣이 있고, 또 함주 근처인 우리 나라 和州에도 옛날에 쌓은 성이 두 군데 있다는 말을 듣고 황제에게 애매하게 보고하였다. 그래서 화주에 쌍성이라는 당치 않은 이름을 붙이고 조휘를 雙城官으로, 탁청을 千戶로 임명하여 인민을 관할하게 하였다. (그 후) 至正 16년에 이르러서 (우리 나라는) 원 조정에 통고하고 이들 總管·千戶 등의 직제를 혁파하여 화주 이북을 다시 우리 나라에 귀속시켰다. 지금은 州縣에 관원을 임명·배치하여 인민을 관할하고 있다. 이로써 반역자에 의하여 침해된 국토가 大國에 예속되었다가 다시 제자리로 돌아오게 된 것이다(《高麗史》 권 137, 列傳 50, 신우 14년 2월).

위의 사료는 철령위 설치 철회를 요청하는 표문의 일부이다. 명의 철령위 설치를 보고 받은 후 사태의 심각성을 우려하여 5도에 城堡를 수축하게 하고, 동시에 밀직제학 朴宜中을 명에 보내 이 지역이 비록 탁청과 조휘의 배반으로 원에 귀속된 적이 있지만 이미 12세기초 윤관의 9성 설치 이래 고려 땅임을 역사적인 연원을 들어 설명하고 있는 것이다.

이처럼 고려는 외교적인 노력을 통해 영토분쟁을 미연에 방지하고자 하였다. 하지만 다음달(3월) 명에서는 遼東百戶 王得明을 고려에 보내 철령위 설

립을 정식 통고해 왔다. 이에 우왕은 최영과 함께 요동공격을 실행해 옮기고자 비상사태를 선언하였다.

물론 이 요동공격은 이성계의 ‘四不可論’ 가운데도 지적되어 있듯이 미약한 군사력으로 흥기하는 명에 대응한다는 것은 지극히 무모한 행동이라 할 수 있다. 더구나 우왕 즉위 이래 권신들의 횡포를 겨우 잠재운 시기였으며 거둬지는 왜구의 침구로 농촌이 황폐화되고 국고는 고갈되어 있었다는 현실에 비추어 볼 때 요동공격은 무모한 계획으로도 보여진다. 하지만 영토를 수호하려는 국가의 의지를 표출하기 위해서도 고려는 요동진공의 원정을 감행하지 않을 수 없었다.

우왕은 평양으로 진격하여 군사를 징집하여 압록강에 부교를 설치하고, 또 중외의 승도를 징발하여 군사력을 보강시켰다. 이 해 12월 최영을 八道都統使로 삼아 원정군을 총령하게 하고, 그 아래 左右軍을 편성하였다. 창성부원군 曹徽修를 左軍都統使로, 이성계를 右軍都統使로 삼으니 좌우군이 38,830명이요, 딸린 인원이 11,634명, 말이 21,682필이었다.

고려의 마지막 북진정책은 이렇게 전군을 동원하여 시작되었던 것이다.⁴⁴⁾ 아울러 명의 홍무 연호를 정지하고 백성들로 하여금 元服을 입게하여 명에 대한 적개심을 분명히 하였다. 하지만 당시 요동공벌의 총책 8도도통사 최영은 우왕의 청으로 서울에 남아 있었다. 이것은 곧 처음부터 요동정벌의 불가를 주장한 이성계 및 그의 친위부대를 대거 참여시킨 정벌군의 성격을 제대로 파악하지 못한 소치였다.

나. 위화도회군의 성공과 이성계의 세력기반

우왕 14년(1388) 5월 7일 요동정벌군은 위화도에 주둔하였는데 이곳에서 이성계는 조민수와 더불어 회군의 필요성을 역설하는 건의문을 서울로 보냈다. 당시 그들이 내세운 회군의 이유는 ① 앞으로 요동성까지는 하천이 많고

44) 金成俊, 앞의 글, 383쪽.

이러한 견해와 달리 이 요동공벌은 최영이 자신의 정국주도의 걸림돌인 이성계 세력을 제거할 기회로 삼았기 때문에 이성계를 배제한 채 우왕과 의논하여 요동공벌을 시작하며 정국을 전시체제로 몰아갔던 것으로 평가하기도 한다(姜芝嫻, 앞의 책, 102쪽).

빗물이 넘쳐 강을 건너기가 어렵다. ② 작은 나라로서 대국을 섬기는 것이 보국의 길이라는 점, ③ 견명교섭사 박의중이 아직 돌아오기도 전에 큰 나라를 침범하는 것은 사직과 백성을 보호하는 길이 아니며, ④ 지금 장마로 황이 풀리고 갑옷이 무거워 군사와 말이 모두 곤핍한데 이러한 군사를 몰아堅城을 치는 것은 이기기 어렵다는 점, 끝으로 ⑤ 만약 군량까지 제대로 공급되지 못한다면 진퇴난곡에 빠질 것이라는 것이었다.

그러나 우왕과 최영은 이러한 요구를 무시하고 환자 金完을 過涉察理使로 파견해 진군을 독촉하였다. 이에 이성계 등은 김완을 잡아 ‘공요불가’의 상소를 통해 입장을 분명히 하고, 이것이 관철되지 않자 5월 22일 “돌아가 임금 곁에 있는 악한 사람을 제거하여 생명을 편안하게 하리라”하고 군사를 돌려 압록강을 건너 되돌아 왔다. 6월 초하루, 개경에 도착한 회군파와 정부군의 싸움은 불가피 한 것이지만 그 수와 패기에서 열세였던 정부군은 제대로 싸우지도 못하고 붕괴되었다. 이에 최영은 체포되어 고봉현(고양)으로 귀양보내졌다. 그 후 최영은 함포·충주로 이배되고, 우왕 14년(창왕 즉위후) 12월 이성계의 주장에 따라 순군옥에 갇혔다가 참살되었다.

요동정벌의 원정군은 36원수의 단위부대를 기반으로 하고 있다. 비록 8도 도통사인 최영이 총령하고 있지만 중앙군의 실체는 각각 그 원수들에게 절대적 통수권이 부여된 인적관계 위에 형성되어 있었던 것이다. 즉 원정군의 편성은 각 원수의 명령에 임의로 조종될 수 있는 것이었다. 따라서 비록 이성계의 위화도회군이 의도적으로 계획된 것은 아닐지라도 이성계는 오랜 전란을 통하여 원수의 지위에 올랐던 武將들의 동조를 책동하여 회군을 단행함과 동시에 정치권력을 주도할 수 있는 기회를 놓치지 않았다고 할 수 있다.

회군을 성공리에 마친 이성계는 우시중, 조민수는 좌시중이 되고 趙浚은 簽書密直司事兼大司憲이 되었으나, 최영의 휘하인 安沼·鄭承可·印原寶·安柱·金若采·鄭熙啓 등은 모두 유배되었다. 최영의 운명과 마찬가지로 우왕 역시 폐위되고 그의 아들 昌이 왕위를 계승하였다. 비록 창왕 翁臨은 이성계의 뜻과 상반된 것이었지만 이후 이성계는 都摠中外諸軍事로 실권을 장악하여 고려정국의 최후 집권자가 된 것이다. 대외적으로 明은 이성계의 뜻대로

철령위 설치 계획을 변경하여 더 이상 국경분쟁의 소지를 일으키지 않았으며, 회군을 계기로 집권한 이성계 역시 북원과 완전히 손을 끊고 친명정책을 기본노선으로 하여 관계 개선에 노력하였다.

이상에서 살핀 바와 마찬가지로 우왕 14년(1388) 이성계에 의한 위화도회군은 신흥무장세력 이성계로 하여금 정치권력을 장악하게 한 중요한 사건이며 이는 곧 고려 왕조 멸망의 분기점이 된다는 사실에는 재론의 여지가 없다. 따라서 조선 건국의 기반을 설명하기 위한 그 간의 연구도 주로 이성계로 하여금 위화도회군을 성공리에 마칠 수 있게 한 협조 세력, 즉 그의 군사적 기반에 대하여 관심이 모아져 왔다.⁴⁵⁾ 이제 동북면의 한 토호 이성계가 어떻게 중앙무대에 진출하여, 攻遼軍의 지지를 받아 위화도회군을 성공시키게 되었는지를 살펴보기로 하자.

이성계는 고려 후기 본관인 全州에서 동북면지역으로 이주하여 그 곳에서 상당한 세력을 형성하고 있던 집안의 후예이다.⁴⁶⁾ 그의 선대와 고려 정부와의

45) 그 결과 이성계의 가계와 그 주요 군사기반이 된 동북면 토착세력과의 관계, 이를 토대로 한 원 조정에서의 관력 및 이성계의 父 李子春의 공민왕에로의 내응, 공민왕 및 우왕대에 이르기까지 이성계가 구축한 여러 전공 그리고 우왕 14년 崔瑩과 함께 林堅味·廉興邦 세력을 제거하기까지의 정치적 성장과정에 대하여 어느 정도 윤곽을 잡을 수 있게 되었다. 아울러 회군 후 정국을 완전히 수습하고 책봉된 회군공신의 명단을 분석하여 이성계가 회군을 성공리에 마칠 수 있게 한 인적 배경 등에 대한 연구도 이루어졌다.

李相伯, 〈李朝 建國의 研究〉(《震檀學報》5, 1936; 《李朝 建國의 研究》, 乙酉文化社, 1949).

韓永愚, 앞의 책.

朴天植, 〈戊辰回軍功臣의 冊封顛末과 그 性格〉(《全北史學》3, 1979).

許興植, 〈高麗末 李成桂(1335~1408)의 세력기반〉(《歷史와 人間의 對應》, 高柄翊先生回甲紀念史學論叢, 한울, 1984).

柳昌圭, 〈李成桂의 軍事的 基盤—東北面을 중심으로—〉(《震檀學報》58, 1984).

崔在晉, 〈高麗末 東北面の 統治와 李成桂 勢力 成長—雙城總管府 收復以後를 중심으로—〉(《史學志》26, 檀國大, 1993).

姜芝嬌, 〈威化島 回軍과 그 推進 勢力에 대한 검토〉(《梨花史學研究》20·21, 1993; 앞의 책, 95~120쪽).

46) 이성계 가문은 完山李氏 16세로 되어 있는 李隣으로부터 고려왕조에서 실질적인 관력을 드러내고 있으며, 재상가인 文化柳氏 柳澤과 혼인관계를 갖고 있음도 알게 되었다. 하지만 가장 분명한 이성계 가문의 대두는 원의 千戶 李安社(穆祖) 때부터이다. 더구나 안사의 대두는 雙城總管府의 최고실력자로서 원 조정에 상당한 발언권을 갖고 있던 총관 趙暉와 밀착하여 통혼을 유지함으로써

직접적인 접촉은 공민왕 4년(1355) 이성계의 아버지李子春과 공민왕과의 만남에서 시작되었다. 이자춘은 공민왕 5년 雙城總管府를 수복하려는 공민왕의 반원정책에 적극 호응하여 이 지역 탈환에 공을 세움으로써 동왕 10년 東北面兵馬使에 임명되어 중앙정계의 발판을 확보하게 되었다. 하지만 부임한 지 얼마 지나지 않아 사망함으로써 그 지위와 세력은 아들인 이성계로 이어졌다.

공민왕 10년 通議大夫 金吾衛上將軍 東北面萬戶 이성계는 동년 9월 禿魯江萬戶 朴儀의 반란 진압을 시작으로 이후 계속된 여진족과 홍건적의 침입을 물리치고, 왜구토벌과 동녕부정벌 등 공민왕대 연이어 일어난 전쟁에 참여하여 뛰어난 공적을 이루었다. 이로써 그는 고려 정부의 동북면 안정 확보에 없어서는 안될 중요한 인물이 되었다.⁴⁷⁾

우왕 즉위 후에도 이성계의 군공은 계속되었다. 특히 우왕 6년 8월 雲峰戰鬪(또는 荒山大捷)에서 이룩한 이성계의 공로는 무장으로서의 그의 입지를 확고히 해준 전투였다. 공민왕 후반부터 극심해진 왜구의 침입은 우왕 즉위 초부터 유래를 찾을 수 없을 정도로 큰 피해를 주고 있었지만 이 운봉전투에서의 대승을 계기로 왜구의 창궐도 한풀 꺾이게 되었다.⁴⁸⁾ 그런데 이 운봉전투와 뒤이은 11년 9월 동북면전투의 성공은 관군이 아닌 이성계 자신의 사병화한 무장세력이 적극 활용된 결과라는 점에 주목된다.

공민왕대 전민변정도감의 개혁 실패로 계속되는 사건의 확장과 왕실의 잦은 토목공사 및 전쟁은 이에 동원된 군졸에 대한 경제적인 뒷받침조차 하지 못하게 하였다. 최영·邊安烈·禹仁烈 등의 군벌화된 무장의 예에서 보여지듯 고려말에 이르면 군적의 파악은 국가차원에서 이루어지는 것이 아니라 각각의 무장들이 거느리고 있는 사병의 군적(牌記)을 통해 파악되고, 이들 군인에 대한 생활보장도 그들 무장에게 전적으로 의지되어 있었다. 따라서 각종 전쟁의 승리여부는 개개인의 투철한 군인정신이나 능력에 의해서가 아니라 그가 소속된 무장의 경제력 내지 통솔력 여하에 달려있었던 것이다. 우왕 6년의 운봉전투는 이를 잘 증명해 주는 실례가 된다.

동북면 토착세력으로 기반을 다질 수 있게 되었다고 본다(許興植, 위의 글).

47) 許興植, 위의 글, 222~228쪽 참조.

48) 羅鍾宇, 앞의 책, 158~160쪽.

三道都巡察使로서 이성계가 토벌에 참여하기 이전 관군은 이미 곳곳에서 왜구에 패하여 전세는 아군에 매우 불리하였다. 그럼에도 이성계는 여진추장으로 귀화하여 이성계의 심복이 된 偏將 李豆蘭과 동녕부정벌 때 투항한 處明을 투입시켜 싸움을 승리로 반전시킨 것이었다. 이외에도 이성계의 휘하에는 李大中·禹臣忠 등이 있었는데 거의 사병화한 동북면 출신의 무장이었다. 운봉전투보다 소규모였지만 우왕 11년(1385) 동북면에 침투한 왜구토벌에서도 이두란·高呂·趙英珪 등 이성계 심복군사에 의해 섬멸되었다.

이성계가 참여한 마지막 전쟁인 우왕 14년의 요동정벌에도 그는 자신의 세력기반이라 할 수 있는 평안도·강원도·함경도 출신의 군졸을 이끌고 참전한 것이며, 이들 외에도 동북면 거주민들까지 유사시에 무장할 수 있도록 철저히 대비시켜 놓았다. 또 개경에서 가까운 抱川 田莊에 있는 壯丁들까지 대기시켜 놓고 있었다. 이처럼 이성계는 그가 베풀하고 있는 개경으로부터 본거지인 和寧에 이르기까지 도처에 그의 충실한 부하를 배치시켜 유사시에 대비하였던 것이다.⁴⁹⁾

요컨대 이성계는 주민의 대다수가 여진인이며, 살길을 찾아 각지로부터 이주한 주민들로 구성된 동북면의 특수성을 통해 그 세력을 확장시켜 왔으며, 홍건적·부원세력·여진족 등 일련의 반란세력의 진압을 통해 군사적으로, 경제적으로 확고한 기반을 다져왔다고 할 수 있겠다. 이러한 이성계 세력기반의 특수성은 바로 우왕 14년 조반사건을 계기로 중앙의 권신들을 제거하려는 최영에게는 적임자로 보였던 것 같다. 하지만 이성계의 세력집단은 동북면 출신이나 투항자들로 구성된 군인만 있었던 것은 아니었다. 이성계는 이들 외에도 당시 사회병폐에 대한 이론적 대안을 갖고 있으면서도 이인임정권에서 소외되었던 중앙의 사대부들과도 연계를 맺고 있었다. 이들이 바로 위화도회군이 일회성 쿠데타로 그친 것이 아니라 회군의 명분을 제시하고 이후 정국을 주도적으로 이끌어 가는 견인차 역할을 하였던 것이다. 이성계세력 기반의 구체적인 모습을 戊辰回軍功臣에 책봉된 인물을 중심으로 살펴보기로 하자.⁵⁰⁾

첫째, 이성계 군사집단의 중심을 이루고 있었던 동북면 세력으로 李和·

49) 許興植, 앞의 글, 234쪽.

50) 朴天植, 앞의 글(1979) 참조.

李元桂·趙溫·趙仁璧·趙仁沃·李豆蘭·黃希碩·金仁贊·陸麗·柳曼殊·尹虎 등을 들 수 있다. 이들은 이성계의 명령에 의해서만 행동하는 사병과 같은 존재들이며 또 개인적으로는 이성계와 혈연을 갖고 있거나(이화·이원계), 혼인을 통해 결속된 자들이다(漢陽趙氏 조온 등).⁵¹⁾ 또 친인척은 아니지만 이들은 여러 전쟁에 이성계와 함께 참전하여 그의 심복이 되어 결국 회군에 적극 동조한 자들이다(황희석·육려·김인찬·유만수 등). 이외에도 이성계의 휘하는 아니지만 회군에 적극 동조하고 후에 原從功臣에까지 된 인물로 李承源·崔鄆·崔運海·尹師德·具成老 등이 있다.

둘째, 요동원정에 참여하였다가 회군에 협조 내지 동조한 인물로 沈德符·裴克廉·池湧奇·朴葦·鄭地·黃甫琳 등을 들 수 있다. 이들은 이성계와 마찬가지로 공민왕~우왕대 여러 전투에 참여하여 군공을 세운 기성무장들이지만 당시 중앙의 정치권력에서 소외되었던 공통점을 지니고 있는 인물로 이러한 반감이 이성계의 회군에 적극 동조하게 되었다고 하겠다.

끝으로 무장은 아니지만 회군의 명분을 제공한 신진사대부 계층을 들 수 있다. 南閔·尹紹宗·趙浚 등이 바로 그들이다. 남은은 조인옥과 함께 이성계의 핵심참모였다. 그는 이성계를 따라 위화도에 갔다가 회군 모의를 주도함으로써 이후 이성계 일파의 정권장악에 결정적인 역할을 하였다. 특히 이성계의 인척이기도 한 조인옥은 조준·윤소종 등과 교분을 갖고 있었으며 이들을 이성계와 연계시켜 준 인물로 보인다. 윤소종은 조인옥이나 남은처럼 회군에 직접 참여하지는 않았지만 회군 후 직접 이성계 군영에 찾아가 《藿光傳》을 바쳤다는 사실은 회군에 대한 찬동뿐 아니라 왕조변혁의 꿈까지 제 공한 인물로 파악된다.⁵²⁾

조준은 일찍부터 윤소종·조인옥·허금·유원정·백군령 등과 친밀한 관계를 맺고 우왕대의 정치현실에 불만을 토로했던 인물로 우왕 10년(1384) 이후 4년 동안 문혀지내다가 위화도회군으로 이성계가 실권을 장악한 이후 정계에 복귀하여 일련의 개혁상소를 통해 개혁을 적극 주도해간 인물이다.⁵³⁾

51) 姜芝嫣, 앞의 책, 112쪽.

52) 姜芝嫣, 〈高麗末 尹紹宗의 政治活動 研究〉(《梨大史苑》 28, 1995; 위의 책, 116쪽).

53) 張得振, 〈趙浚의 政治活動과 그 思想〉(《史學研究》 38, 1984).

요컨대 이성계 세력기반에서는 우왕대 정치활동에 많은 제약을 받았던 불만세력이었다는 공통점을 발견할 수 있다. 따라서 같은 불우한 경험을 가졌던 이들은 이성계와 직·간접적으로 연결되면서 신흥무장세력 이성계를 통해 그들의 능력을 한껏 발휘할 수 있는 기회를 갖게 되었다고 보여진다. 특히 이들 사대부들은 이성계가 정치권력의 핵심으로 부상함과 동시에 그의 지원아래 제반 개혁의 이론적 토대를 마련함으로써 왕조교체를 현실화시켰던 인물이라 하겠다.⁵⁴⁾

〈朴漢男〉

2) 이성계의 집권과 고려왕조의 멸망

우왕 14년(1388) 威化島回軍을 성공리에 마친 李成桂는 우왕대 사회경제적 폐단을 심화시킨 李仁任政權을 무너뜨리고 실권을 장악해 온 崔瑩마저 제거함으로써 고려의 마지막 집권세력이 되었다. 하지만 그의 집권은 우왕대 집권층들과는 달리 군사적 실권을 지니고 있었으며 아울러 개혁에 대한 청사진을 갖춘 강력한 것이었다. 즉 趙浚·鄭道傳 등 개혁의지가 투철한 개혁파 사대부들과 함께 정치·경제·군사 전반에 걸친 개혁을 단행, 성공시킴으로써 모든 실권을 장악하였다. 아울러 진제개혁에 반대입장을 보인 世族뿐 아니라 온건파사대부까지 일련의 정치적 숙청과정을—예를 들면 金竹의 獄, 尹穉·李初의 獄—통해 제거하였다.

이런 정치적 소용돌이 속에서 공양왕은 자신의 마지막 보루였던 鄭夢周마저 그들에 의해 살해되자 위기감을 절감하고 왕권을 이성계에게 넘겨주니 이로써 고려왕조는 34대 475년 만에 멸망하고 말았다.¹⁾ 이에 이 글에서는

54) 姜芝嫣, 앞의 책, 120쪽 참조.

1) 조선왕조 창업에 대한 역사적 평가는 대략 ① 易姓革命論에 의한 李成桂家の 和家爲國說 ② 新興士族과 有功武將의 대두에 의한 執權勢力交替說 ③ 조선건국의 주도군으로 開國功臣이 정치적 이념이나 소신을 갖고 權門世族을 타도한 혁명 ④ 역사적으로 의미를 부여할 필요조차 없는 단순한 왕조전복 등으로 나

위화도회군 이후 일련의 개혁정치를 통해 실권을 강화해 나간 이성계의 권력집중화 과정을 살펴 고려왕조의 멸망에 대한 설명을 대신하고자 한다.

(1) 이성계 집정체제 강화를 위한 개혁

가. 전제개혁을 통한 사전혁과

위화도회군의 성공으로 실권을 장악한 이성계는 정도전·조준·尹紹宗·趙仁沃 등 신진사대부들의 도움을 받아 정치·경제·군사제도 등에 대한 일련의 개혁을 단행하였다. 특히 원간섭기 이래 사전과 농장의 전국적인 확대는 민생에 대한 위협은 말할 것도 없고, 軍需 및 관리에게 지급할 祿俸조차 제대로 줄 수 없을 정도로 국가체제를 파탄으로 몰고 갔다. 따라서 科田受得은 물론 녹봉조차 제대로 받지 못하고 있던 소장관료, 즉 중소지주출신 신진사대부들에게 있어 전제개혁의 문제는 한층 절실한 것이었다.

물론 이미 원간섭기 일련의 개혁과정에서도 보여지듯 개혁을 위한 노력이 없었던 것은 아니었다. 하지만 전제개혁의 주체가 국왕을 중심으로 한 측근세력과 개혁성향을 지닌 世族, 즉 기득권자들에 의해 주도되었기 때문에 근본적인 해결은 불가능하였다. 이런 형편으로 고려 말에는 이성계 일파뿐 아니라 집권층 상하를 막론하고 私田掇弊를 절실하게 느끼고 있었다. 공민왕대 李穡의 服中上書, 우왕 3년과 10년의 두 차례에 걸친 최영의 사전혁과 요구, 동왕 6년 權近이 收租 重複에 따른 농민들의 피해를 지적한 것 등은 당시 모두 사전구폐를 지상과제로 인식하고 있음을 반증하는 것이다.¹⁾

누어 있다. 하지만 이러한 요인들은 모두 조선왕조 건국에 복합적으로 작용하였을 것이다. 朝鮮建國의 성격에 대하여는 다음과 같은 연구가 있다.

李相佰, 《李朝建國의 研究》(乙酉文化社, 1949).

韓永愚, 〈朝鮮建國의 政治·經濟基盤〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973; 《朝鮮前期社會經濟史研究》, 乙酉文化社, 1983).

朴天植, 〈朝鮮 開國功臣에 對한 一考察〉(《全北史學》 1, 1977).

鄭在勳, 〈朝鮮王朝 建國過程에서의 舊勢力〉(《考古歷史學志》 2, 東亞大, 1986).

趙啓瓚, 〈朝鮮建國과 尹潽·李初事件〉(《斗溪李丙燾博士九旬紀念 韓國史學論叢》, 知識産業社, 1986).

朴龍雲, 《高麗時代史(下)》(一志社, 1987).

劉璟娥, 《鄭夢周의 政治活動 研究》(梨花女大 博士學位論文, 1996).

1) 李景植, 〈高麗末의 私田掇弊策과 科田法〉(《東方學志》 42, 延世大, 1984; 《朝鮮前

이에 이성계는 조준을 천거하여 대사헌 요직에 앉혀²⁾ 구체적으로 개혁작업을 현실화시켰다. 우왕 14년(1388) 7월에 제출된 제1차 上書에서 조준은 전제문란과 토지검병에 따른 폐해로 백성들의 원망이 하늘에 닿아 각종 재해가 끊이지 않고 있음을 지적하고 이에 부국강병과 인륜회복을 위한 방도로 전제개혁을 제시하였다. 즉 ① 현직관료에게 祿科田柴의 지급 ② 在內諸君·현직관리·閑良官(在京者에 국한)과 수절하는 관리의 처에게 口分田 지급 ③ 유자격 군인에 한한 軍田 지급 ④ 투화인에게 投化田 지급 ⑤ 향리 및 津·鄉·所·部曲·庄·處의 吏와 院·館의 直에게 外役田 지급 ⑥ 城隍·鄉校·紙匠·墨尺·水汲·刀尺 등에게 位田 지급 ⑦ 백성으로서 附籍되어 차역되는 자와 공사천인으로서 차역되는 자에게 호당 1결씩의 白丁代田 지급 ⑧ 裨補사찰에 寺社田柴 지급, ⑨ 驛田의 지급 ⑩ 수령에게 外祿田 지급, ⑪ 각 관청에 公廩田을 지급하자는 것이었다. 이는 고려 전기의 田制를 회복을 통해 관료·군인·백성의 생계 확보와 국가기관의 재정을 확보해주자는 것이다.

요컨대 토지국유를 전제로 하되 그 수조권 일부를 국가의 공역을 담당하고 있거나 그럴 자격을 가진 개인 또는 각 기관에 분급하자는 것이다. 이 외에도 丁號를 千字文으로 표시하여 성명을 쓰지 않음으로써 후에 함부로 조업화, 즉 사전화되는 것은 방지하는 조치를 취하였다. 그리고 수조율은 1결당 20두로 하여 농민의 부담을 줄였으며, 아울러 토지 지급과 受領에 불법행위를 할 경우 사형에 처한다는 강력한 조치까지 명시하였다. 아울러 군량 확보가 전혀 되어 있지 않은 현실을 감안하여 비상조치로서 私田으로부터 3년간 국가가 수조할 것을 제의하기도 하였다.³⁾

이 조준의 사전혁파안은 왕명에 따라 都堂에서 논의되었다. 정도전·윤소중은 조준의 주장에 찬성하였으며 鄭夢周가 중립적인 태도를 보이기는 하였지만, 시중 이색은 “가버이 舊法을 고치는 것이 不可하다”는 반대입장을 표명하고 이에 李琳·禹玄寶·邊安烈·권근·柳伯濡 등이 지지함으로써 반대 의견이 우세하였다. 이에 다시 백관회의에 회부되었으나 참석자 53명 가운데

期土地制度研究》，一潮閣，1986，69～70쪽).

2) 《太宗實錄》권 9, 태종 5년 9월 신묘.

3) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신우 14년 7월 大司憲 趙浚等 上書.

찬성한 사람은 18, 19명이요, 나머지는 모두 반대하였는데 그 반대자는 모두 巨室子弟였다고 한다.⁴⁾

요컨대 일시에 사전을 혁파하자는 개혁론에 찬성한 사람은 신진사대부 가운데 급진파에 속하는 몇몇 인물들이었고, 권문세족은 말할 것도 없고, 신진사대부 가운데 이색과 같은 온건론자들까지 ‘祖宗의 舊法’인 사전을 한꺼번에 폐지할 것이 아니라 그 자체는 그대로 두고 소유권분쟁이나 지나친 수취율 등의 폐단만을 제거하자는 입장을 갖고 있었다. 즉 조업전화한 사전을 인정하는 측과, 이것 역시 불법이므로 폐지해야한다는 입장의 대립으로 정리할 수 있다.⁵⁾

이처럼 조준의 개혁안은 소수의 지지밖에 받지 못하였으나 그를 이어 같은 달 간관 李行, 판도판서 黃順常, 진법판서 趙仁沃 등이 잇따라 전제개혁을 요청하는 상소를 올림으로써 사전혁파는 하나의 論戰으로 발전되었다. 이들이 제시한 전제개혁의 기본 방향과 이념은 대략 토지의 공유화, 均田制의 실시, 什一稅法의 실시, 농민에 대한 불법적 수탈 엄금 등을 통한 國用과 軍需확보에 있었다. 이 중에서 가장 핵심을 이루는 것은 균전제의 문제로서 토지를 누구에게 어떤 조건으로 재분배하느냐의 문제였다.⁶⁾

그리하여 개혁파는 반대를 무릅쓰고 조준의 구상대로 남부 6도의 量田과 3년 동안 모든 公私田을 公收한다는 안을 실행에 옮겼다. 이를 위해 각 도의 장관인 諸道按廉使를 都觀察黜陟使라 고쳐 대간의 추천을 받아 그 실무진을 구성하였다. 정당문학 成石璘을 楊廣道, 전평양윤 張夏를 慶尙道, 전밀직부사 崔有慶을 全羅道, 전밀직상의 金士衡을 江陵道, 밀직제학 趙云佐을 西海道の 道관찰출척사로 각각 임명하여 전국의 土田을 改量하게 하고 중앙에는 給田都監을 두었다.⁷⁾ 이 양전사업은 강력히 추진되어 이듬해 10월(1389) 일단 완료되었다(已巳量田).

한편 전제개혁을 위한 양전사업이 전국적으로 진행되자 이에 반대하는 여론을 의식한 창왕은 私田租 全額公收를 완화하여 그 조를 반만 거두어 충당

4) 韓永愚, 앞의 책, 45쪽.

5) 李景植, 앞의 책, 71~83쪽.

6) 韓永愚, 앞의 책, 44~45쪽.

7) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 經理 신우 14년 8월.

케 한다는 교서를 반포하였다. 하지만 개혁과는 이러한 완화조치가 그들의 개혁을 좌절시킬 수 있는 단서가 된다고 보고 반대파에 대한 강력한 대응으로 맞섰다. 즉 사전개혁을 반대하는 거물 즉, 전제개혁의 반대자이며 창왕옹립으로 이성계의 심기를 불편하게 하였던 曹敏修를 탄핵하여 유배하였다.⁸⁾ 이에 창왕 역시 사전조 반수안을 철회하였으니 이로써 사전은 사실상 폐지된 셈이다.⁹⁾

이처럼 대세는 개혁론자들의 주장대로 기울고 있었다. 하지만 비록 대세가 사전의 몰수와 재분배라는 현실을 받아들이지 않을 수 없게 되었지만 온건개혁론자들은¹⁰⁾ 분급수조지를 京畿에 한정시키는 지역제한 조치를 폐지할 것을 주장하며 그들의 기득권을 조금이나마 유지하려 하였다. 만약 이것이 관철된다면 이들은 지금까지 그들이 점유하여 온 사전을 그대로 지급받을 가능성이 컸으며, 이는 자기 소유지 위에 수조지를 겹쳐 받게 되어 다시 농장의 경영도 할 수 있었기 때문이다. 그렇지만 개혁파들은 처음부터 관인층의 수조지는 京畿에 한하고, 여타 지역의 토지는 供上이나 녹봉·군수 등의 재원인 보편적 국가수조지로 한다는 원칙을 세워두었으므로 그같은 온건파의 요구를 받아들일 수는 없었다.¹¹⁾

이후 개혁파는 자기들의 계획을 급진전시켜 창왕 원년(1389) 9월 給田都監 주재하에 새로이 受田할 관인의 선정작업을 시작하였다.¹²⁾ 그리고 이해 11월에 발생한 金竹사건을 계기로 사전개혁에 미온적인 창왕과 그 반대세력을

8) 《高麗史節要》 권 33, 신우 14년 7월.

9) 朴龍雲, 앞의 책, 579쪽.

한편 이 때의 ‘私田租半收案 撤回’의 해석을 놓고 전면적인 私田公收 폐지로 해석하는 입장도 있다(李相佰, 앞의 책, 145쪽 및 韓永愚, 앞의 책, 45쪽).

10) 고려말 이성계세력에 대한 분류는 아직 명확하게 이루어져 있지 않은 듯하다. 즉 조선건국을 주동한 이성계세력을 급진개혁론자 또는 역성혁명파라고하여 집단 내 갈래를 짓지 않았다. 다만 대체로 사전개혁에 반대한 신진사대부를 온건개혁론자 또는 온건개선론자로, 사전개혁에 찬성하고 이성계의 왕위 즉위를 찬성한 사람을 급진개혁론자로 분류하고 있다(柳昌圭, 〈高麗末 趙浚과 鄭道傳의 改革 방안〉, 《國史館論叢》 46, 國史編纂委員會, 1993, 128쪽 참조). 이 글에서도 전제개혁 이후 대립된 이성계세력 내의 분화 모습을 온건개혁론자와 급진개혁론자라는 말을 빌어 사용하기로 하겠다.

11) 李景植, 앞의 책, 88쪽.

12) 《高麗史》 권 137, 列傳 50, 신창 원년 9월.

축출하고 공양왕을 옹립하여 개혁을 위한 토지정리 사업을 마무리지었다. 공양왕 원년(1389) 12월 조준의 제3차상서를 통해 종래의 전제개혁 원칙을 재확인하고 동왕 2년 정월 科田절급 대상자들에게 과전지급문서인 田籍을 나누어 주었다. 이어 그 해 9월에 公私田籍을 市街에서 불사르고, 동왕 3년(1391) 5월 科田法에 관한 기본 법규를 반포하였다.

이 때 공양왕은 자신의 대에 이르러 ‘祖宗 이래 私田의 法’이 혁파되었다고 한탄하면서 눈물을 흘렸다고 하였듯이 이 전제개혁은 고려왕조를 버티온 세족들의 경제적·사회적 기반을 제거한 것으로, 곧 고려왕조의 몰락을 뜻하는 것이었다. 다시 말하면 사전혁파, 즉 과전법 실시는 신흥군벌이며 신흥귀족인 이성계의 휘하에 있는 장병과 신흥료군의 양성과 그들의 보수 밀전을 마련한 것이기도 한 점에서 새 왕조 조선의 경제기반을 마련한 것이었다.¹³⁾

나. 척불양유책을 통한 사원경제의 흡수

고려 태조 王建의 ‘訓要 10條’에 명시되어 있듯이 국초 이래 추진되어 온 崇佛策으로 고려시대 불교는 호국불교로서 융성하였지만, 한편으로는 세속과 타협하면서 여러 가지 사회경제적 폐단을 야기하였다. 더욱이 왕실의 비호 아래 각종 불사의 성행과 사탑의 남설, 불법적인 토지점탈로 백성들의 생활을 궁지로 몰아넣고 국가의 재정까지 위협하였다. 따라서 이러한 불교계의 타락은 비판의 대상이 되었고, 마침내는 그에 대한 배척운동이 전개되기에 이르렀다. 특히 이러한 배척운동은 단순한 종교적·사상적 문제로서가 아니라 정치세력과 결부되면서 한층 과격하게 전개되었다.

그러나 원래 고려시대 유교와 불교는 서로 조화를 이루며 인식되어 왔다. 국초에 유교를 통한 통치이념을 정립시킨 崔承老도 “불도는 修身의 근본이며, 유교를 행하는 것은 治國의 근본”이라고 하였으며 그 후 14세기 전반 성리학 수용 초기에도 유자들에게는 유불조화의 자세가 견지되고 있었다. 李齊賢이 “불교의 도는 자비와 회사로써 근본을 삼는 바, 자비는 仁 가운데 있는 것이며, 회사는 義를 행하는 일이다”라고 하였고, 독실한 불교신자였던 李穀은

13) 李景植, 앞의 책, 4쪽.
朴龍雲, 앞의 책, 580쪽.

“儒者は 正을 주로 하니 그것으로 修身齊家 治國平天下에 이르며, 불자는 觀을 중시하니 그것으로 見性成佛에 이른다”며 양교의 핵심이 일치함을 지적한 바 있다. 하지만 崔瀞나 李穡 등에 의해 타락한 승려들의 축재와 인심의 문란 등의 문제가 지적되기 시작하였다. 그러나 이들의 입장은 불교 교리 자체를 부정하는 것이 아니라 단지 그 폐단을 지적하고 시정을 촉구하는 정도의 것이었다.¹⁴⁾

이러한 불교폐단에 대한 지적은 《朱子家禮》의 보급과 장려를 통해 성리학을 사회규범의 기준으로 삼고자 했던 鄭夢周에 이르러 보다 철저해지고 사상적 측면과 경제적 폐단이 아울러 통박되기에 이르렀다. 이는 명분과 의리를 강조하고, 정통과 이단을 구분·배척하는 의식이 강한 朱子性理學에 대한 연구가 심화된 결과였다. 그러나 그는 개인적으로 화엄경·능엄경 등 불경에 대한 이해가 깊었고, 治國·治心の 道로서 불교에 대한 유교의 우위를 주장하였지만 불교 자체의 말살까지는 요구하지 않았다.¹⁵⁾

그러다가 정몽주에게서 성리학을 배운 政堂文學 鄭道傳이 공양왕 3년(1391) 척불상소를 올렸다. 이에 대한 찬반상소가 빚발쳤고, 정도전의 척불상소는 불교중심사회에서 유교중심사회로 전환되는 이정표가 되었다.¹⁶⁾ 정도전에 뒤이어 성균관대사성 金子粹·성균박사 金貂·성균생원 朴礎 등이 연이어 斥佛疏를 올렸는데 이 가운데에도 가장 극렬한 것이 김초와 박초였다.

김초는 불교의 禍福說을 반박하고 승려들의 비행을 비난하면서 불교계 자체를 혁파하여 승려들은 군인으로, 사찰과 소속자산은 국가재정으로 귀속시킬 것을 주장하였다. 이에 더하여 박초는 불교에 대하여 三綱五倫에 어긋나는 ‘夷狄의 教’이고 ‘無父無君의 教’라 하면서 異教에 대한 儒家의 상투적 욕설을 기탄없이 털어놓으며 다음과 같은 廢佛疏를 올렸다.¹⁷⁾

14) 이들은 모두 불교의 폐단에 대해서는 비판적 입장을 보였지만 개인적으로는 불교 자체에 대하여 호감을 가지고 있었다(李銀順, 〈李穡의 思想과 社會改革論〉, 《外大史學》 4, 1992 및 高惠玲, 〈崔瀞(1287~1340)의 생애와 사상〉, 《李基白先生古稀紀念 韓國史學論叢(上)》, 一潮閣, 1994 참조).

15) 劉環娥, 앞의 책, 68~70쪽.

16) 宋昌漢, 〈鄭道傳의 斥佛論에 대하여〉(《大丘史學》 15·16, 1978).

金忠烈, 〈麗末 性理學의 輸入과 形成過程〉(《高麗儒學史》, 高麗大 出版部, 1984), 156~209쪽.

중들을 강제로 고향으로 돌려보내 其人에 편입시킨 후 兵役과 賦役에 충용하고, 그들의 거처를 민가로 만들어 호구를 증가시키며, 불서를 불살라 길이 그 근본을 끊을 것이며, 나누어준 田土는 軍資寺에게 맡겨 군량을 조달케 하십시오. 소속노비는 都官에게 맡겨各司·各官에 분배케 하며, 그 銅像·銅器는 軍器寺에 귀속시켜 무기를 제조하며 그들이 쓰던 물건은 禮賓寺에 속하게 하여서 객사·객관에 나누어 쓰게 한 뒤에 禮義로써 가르치고 道德으로써 기르면 몇 해 지나지 않아 백성의 뜻이 안정되어 교화가 보급되고 창고가 충만해져 나라의 용도가 원활하게 될 것입니다(《高麗史》 권 120, 列傳 33, 金子粹).

위와 같이 박초는 풍속교화와 국가재정의 확보를 위한 불교폐지를 주장하였을 뿐 아니라 당시 적불에 대항하여 불교를 옹호하는 상소를 올린 전 전의부정 金鼎을 통렬히 비난하여 저자에 車裂하여 마땅하다 하고, 적불을 주장하던 정도전에 대하여는 “이단을 배척하고 邪說을 종식시켜 天理를 밝히고 인심을 바르게 한 東方의 眞儒”라 극찬하였다.

그러나 김초와 박초의 상소는 결국 공양왕의 분노를 불러일으켜 김초 등은 巡軍獄에 수감되어 사형될 처지까지 이르렀다. 이들은 다행히 정몽주·鄭擢의 구원으로 사면되었다. 이와 같은 적불상소를 통해 성리학자들은 불교세력을 일축하는 한편 사원이 소유한 경제력을 몰수하고자 하였다.

고려말 사원의 토지확대는 권신들의 사전확대와 마찬가지로 토지탈점과 점병 및 賜牌 등을 통해 이루어져 그 규모는 10만 결 이상으로, 전 농토의 1/8정도를 차지하고 있었다. 원래 사원이 소유한 토지는 국가에 대한 전조를 부담해야 하는 것이었으나 점차 면세지가 될 가능성이 있었기 때문에 국가로서는 심각한 문제였다.

이에 우왕 14년(1388) 조준의 1차 상서에서 寺社田柴의 지급 대상 사찰로 태조 이래 5大寺와 10大寺 및 《道誥密記》에 기록된 것 이외의 사찰은 과전 지급 대상에서 제외시켰으며,¹⁷⁾ 공양왕 3년 5월의 과전법에서는 사원에 대한 토지 시납을 법으로 금지하고 있다. 이것은 사원경제 자체를 완전히 부정하는 것은 아니지만 사원경제의 기반을 약화시킨 적극적인 개혁이었던

17) 宋昌漢, 〈金貂의 斥佛論에 대하여〉(《大丘史學》 27, 1985).

———, 〈朴礎의 斥佛論에 대하여〉(《大丘史學》 29, 1986).

18) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신우 14년 7월 大司憲 趙浚等 上書.

것이다. 따라서 개혁파에 의한 폐불상소와 사원의 경제기반 몰수는 사전혁파와 궤를 같이 하는 것이며, 훗날 조선시대 抑佛政策을 선도한 것이라 하겠다.

(2) 공양왕 옹립과 이성계의 실권 장악

가. 공양왕 옹립과 회군공신의 책봉

위화도회군을 계기로 창왕이 옹립되었지만, 실권자인 이성계는 그의 즉위를 달갑게 여기지 않았다. 대신 이성계는 군사적 기반 위에서 정도전·조준 등의 지지에 힘입어 정치적 기반을 확고히 다져갔다. 그는 사전개혁문제를 빌미로 창왕 옹립에 적극적이었던 대사헌 조민수를 탄핵하여 창녕으로 귀양 보낸 뒤 신진사대부의 대부인 李穡을 문하시중에, 자신은 수시중의 자리에 올라 집권체제를 강화하였다. 하지만 온건개혁파로서 권문세족의 후원을 받고 있던 이색과의 聯政은 정치불안을 가중시킬 따름이었다. 이같이 불안한 연정은 창왕 원년(1389) 11월에 발생한 ‘金伋의 獄’을 계기로 파기되었다. 결국 창왕은 폐출되고 전제개혁에 반대 입장을 보인 세족과 온건파사대부들은 대거 정치일선에서 쫓겨나고 말았다.

前大護軍 金伋와 前副令 鄭得厚가 몰래 黃驪(여주)에 가서 (신)우를 알현하였다. ... 우가 올면서 말하기를 ‘답답하게 이 곳에 있으면서 손을 묶고 앉아 죽음을 받을 수는 없다. 다만 力士 한 사람을 얻어 李侍中(이성계)만 해친다면 내 뜻은 성취할 수 있다. 내가 평소에 禮儀判書 郭忠輔를 좋아했으니 네가 가서 보고 이 일을 도모하라’하고는 ... 김저가 충보에게 알리니 충보는 겉으로 승낙하고는 달려와 우리 태조에게 말하였다(《高麗史節要》 권 34, 공양왕 원년 11월 갑술).

위의 사료를 통해 알 수 있듯 이 사건은 예의관서 관충보 등 구세력과 연계하여 이성계를 제거하려 한 우왕의 계획이 탄로나 빚어진 사건이다. 이 사건을 계기로 邊安烈, 李琳, 이색, 禹玄寶·禹洪壽 부자, 禹仁烈, 王安德 등 舊勢力 및 온건파사대부가 유배되고 우왕 역시 멀리 강릉부로 옮겨지게 되었다. 하지만 이 사건은 이성계일파에 의해 언제 죽임을 당할지도 모르는 우왕이 이미 실권이 없는 전대호군 김저(최영의 조카)와 전부령 정득후에게 한 일

종의 하소연에 불과한 것으로 보아 넘길 수도 있는 문제였다. 하지만 김저가 바로 이성계에 의해 쫓겨나 있던 최영의 조카라는 사실과 창왕이 그들의 전제개혁에 비협조적이었다는 점에서 창왕을 중심으로 한 사전개혁 반대세력을 제거하는 계기로 이용된 이용된 것으로 보인다.

이에 이성계는 판삼사사 沈德符, 찬성사 池湧奇·鄭夢周, 정당문학 倂長壽, 평리 成石璘, 지문하부사 조준, 판자혜부사 朴葳, 밀직부사 정도전 등을 興國寺로 모이게 하여 소위 ‘禍昌非王說’을 ‘廢假立眞’의 명분으로 삼아 창왕을 폐하고 공양왕을 옹립하였다. 공양왕, 즉 定昌君 瑤에 대하여 이성계는 “神王(신종)의 7代孫으로서 族屬이 가장 가까우니 마땅히 세움직하다”고 하였지만 조준과 성석린 등이 자질부족을 들며 반대하였을 정도로 인군의 재목은 아니었던 듯하다. 하지만 공양왕은 개인적으로 이성계와 인척관계에 있었고,¹⁹⁾ 나약한 성격의 소유자로 이후 이성계의 집권에 방해가 되지 않을 인물이었기 때문에 추대된 것으로 보인다.²⁰⁾

공양왕을 옹립한 뒤 이성계는 창왕을 강화로 내쫓고 이임(창왕의 외조이며, 李仁任의 外從) 및 그의 아들 貴生, 사위 柳琰·宋濂, 외손주 사위 盧龜山, 조카 李勲을 멀리 귀양보냈다. 또 김저의 음모에 관련이 있다 하여 문하평리 鄭地·李居仁, 전판후덕부사 柳惠孫·李乙珍, 전밀직 李惟仁·柳蕃·趙瑚·安柱 등 27인도 유배하였으며, 전왕을 두둔한 관계로 이색과 그의 아들 種學을 파직시키고 조민수를 서인으로 삼아 李崇仁·河崙·權近 등과 함께 모두 귀양보냈다. 그리고 이성계 일파는 후환을 막기 위하여 그 해 12월에 정당문학 徐鈞衡을 강릉에 보내어 우왕을 시해하고, 예문관대제학 柳珣을 강화에 보내어 10세의 창왕을 살해하였다.

이성계일파는 이와 같이 반대파를 제거하는 한편으로 이미 3년 전의 위화도회군에 협조한 군인 및 사대부들에 대한 포상조치를 취하였다. 공양왕 2년(1390) 4월에 회군의 공로자들에 대한 책봉문제가 논의되어 이듬해 3년 2월 功臣田을 하사하는 포상조치가 내려짐으로써 회군공신의 책봉작업은 일단

19) 공양왕의 이종사촌이 이성계의 일곱째 아들 芳蕃의 妻였다.

20) 李相伯, 앞의 책, 48~58쪽 및 劉璟娥, 앞의 책, 95쪽 참조.

락되었다. 회군논공 대상인원은 최영과 군사적으로 대치한 상황에서 요동 공격군으로 출정한 원수들과 회군의 주장에 동조한 고위관원 일부를 포함하여 모두 54명에 이르렀다.²¹⁾ 1등공신에는 이성계, 2등공신에는 沈德符·裴克廉·尹虎·柳曼殊 등 17인이, 3등공신에는 30명이 책봉되었으며, 그 밖에는 등급에 없었다.²²⁾ 그런데 여기서 주목되는 것은 錄功敎書에 나타난 공신 책봉의 명분이 “거짓 인군 辛禡를 제거하고, 遼陽을 침범하여 天子에게 죄를 얻어 사직이 위태로운 때에 나라를 구했다”는 내용으로 되어 있다. 이 교지 내용대로라면 회군공신의 책봉은 요동정벌의 책임을 물어 최영을 숙청한 당시라던가 창왕을 옹립했던 조민수 숙청 당시에 행해졌어야 할 것이다. 하지만 이 논공을 공양왕 2년에 와서야 한 것은 ‘김저의 옥’을 계기로 전제개혁의 반대 세력을 제거한 후 어느 정도 자신들의 집권 기반을 다질 수 있게 되어 여유가 생겼음을 의미한다. 아울러 위화도회군의 정당성을 합리화하고 나아가서는 정권을 장악하는 초석을 다지기 위한 명분이요, 자신에게 충성을 바친 군관들에게 그 정치적 지위를 확보해주는 수단에 지나지 않는 것이라 하겠다.²³⁾

나. 윤이·이초의 옥과 반이성계파의 확대

尹彝·李初의 獄은 공양왕 2년(1390) 5월 明에 파견되었던 王昉과 趙胖이 돌아와 보고한 내용이 계기가 되어 이색·우현보 등 반이성계파 33인이 彝初黨에 몰려 처벌된 사건이다.

① (명) 禮部에서 신 등을 불러 이르기를 “너희 나라 사람 尹彝와 李初가 와서 황제에게 호소하기를, ‘고려의 李侍中이 (王)瑤를 세위 왕으로 삼았으나, 요는 宗室이 아니라 곧 그의 姻親입니다. 요가 이시중과 함께 군사를 동원하여 上國을 칠 것을 꾀하므로 재상 李穡 등이 반대하였더니, 곧 이색 등 10명을 살해하고, 禹玄寶 등 9인을 먼 곳으로 귀양보냈습니다. 그래서 귀양가 있는 재상들이 몰래 우리들을 파견하여 황제에게 고하고, 親王이 천하의 군사를

21) 姜芝嫻, 《高麗 禔王代(1374년~88년) 政治勢力의 研究》(梨花女大 博士學位論文, 1996), 111~112쪽 참조.

22) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 2년 4월 임인.

23) 朴天植, 〈戊辰回軍功臣의 冊封願末과 그 性格〉(《全北史學》 3, 1979).

거느리고 와서 토벌해 주기를 청합니다'라고 하였다"는 것입니다. … 그리고 (예부에서는) 윤이와 이초 등이 기록한 이색 등의 성명을 보여주면서 “너희가 속히 귀국하여 왕과 재상들에게 말하여 尹·李가 기록한 사람들을 잡아다 물어보고 나에게 보고하라”고 하였습니다(《高麗史》권 45, 世家 45, 공양왕 2년 5월 기사).

② 무술일 밤에 金宗衍이 도망하였으므로 경내를 크게 수색하고 드디어 禹玄寶·權仲和·慶補·張夏·洪仁桂·尹有麟을 순군옥에 가두고, 또 崔公哲 등 11인을 옥에 가두었으며, 이색·李琳·禹仁烈·李仁敏·鄭地·李崇仁·權近·李種學·李貴生 등은 청주옥에 가두었다(《高麗史》권 45, 世家 45, 공양왕 2년 5월 무술).

이와 같이 彝初의 옥에 대한 《高麗史》 기록은 크게 두 부분으로 나누어 살필 수 있다. 사료 ①은 이초사건의 발단이라 할 수 있는 것으로, 왕방과 조반이 명에 갔을 때 명의 예부로부터 尹·李가 명제에게 고소한 사실을 듣고 귀국하여 공양왕에게 상계한 내용이다. 사료 ②는 윤·이 등이 명에 보고했다는 명단 안에 자신의 이름이 들어 있음을 알게 된 김종연이 처벌이 두려워 야밤도주함으로써 이 사건이 확대되고 있음을 보여주고 있다. 결국 이 사건으로 이색·우현보·우인열·정지·이임·경보·이승인 등이 하옥된 것을 알 수 있다.

이렇게 여러 사람들의 숙청을 초래한 왕방과 조반의 보고내용 즉, 사료 ①의 내용은 다시 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. ㉠ 공양왕은 종실이 아니고 이성계의 인척이라는 것, ㉡ 이성계가 병마를 동원하여 명을 공격하려 했다는 것, ㉢ 이 때문에 이색 등이 죽임을 당하거나 원지에 유배되었기 때문에 ㉣ 윤이와 이초를 명에 보내 군대를 거느리고 와서 이성계일파를 토벌해 줄 것을 청해 달라고 부탁했다는 것이다. ㉤ 그러나 명황제는 윤이와 이초의 호소가 무고라는 사실을 알았기 때문에 조반으로 하여금 귀국하여 왕 및 재상과 협의하여 윤·이가 제출한 명단의 인물들을 조사하여 보고하라고 하였다는 것이다.

이 사건이 보고되자 현부와 형조에서는 잇따라 소를 올려 ‘彝初黨’을 처벌할 것을 요구하였으나 왕은 별다른 대응을 하지 않았다.²⁴⁾ 그런데 池湧奇로부터 ‘彝初의 명단’ 자신의 이름이 실려 있어 위태할 것이라는 말을 들은 김

24) 《高麗史節要》권 34, 공양왕 2년 5월.

종연이 야밤에 도주하는 사건이 발생함으로써 큰 옥사가 일어나게 되었다. 하지만 이 사건을 처음 고발한 조반이 그 후 ‘개국 2등공신’에 오를 만큼 이성계의 우익이었다는 점에서 이 사건 역시 김저사건처럼 이성계파에 의해 확대 내지 조작되었을 가능성을 배제할 수 없다.²⁵⁾

이성계는 공양왕을 즉위시키면 자신의 의도대로 정국을 주도할 수 있으리라 생각하였다. 그러나 장단에 은거해 있던 이색이 대궐로 나와 하례하자 왕은 그에게 자신을 도와달라 간절히 호소하면서 이색을 관문하부사, 변안렬을 영삼사로 임명하였다. 이러한 상황은 지금까지 이성계세력이 배제했던 이색 등이 공양왕과 밀착될 가능성을 예측하게 해준다. 더구나 9공신을 무함하는 말까지 들리면서 사태는 이성계세력에게 불리하게 전개되었다.

즉 공양왕 즉위 후 이성계세력의 대간들은 이초의 사건이 일어나기 직전까지 소위 ‘禍昌黨’(신돈의 아들인 우·창을 옹립하여 왕실의 맥을 끊으려는 자)을 모두 살해하도록 왕에게 끊임없이 요구해 왔었다. 그러나 공양왕은 오히려 우창당의 편에 서서 원만한 해결을 강구할 뿐이었다. 이러한 위기상황 속에서 이성계는 자기 세력의 결속을 공고히 할 필요성을 느꼈으며, 우창당의 처리문제를 놓고 공양왕과 충돌이 한창이던 동왕 2년 4월 회군공신을 정하여 포상을 거행한 것도 이러한 정국위기 극복의 수단으로 자신의 지지기반에 대한 결속과 보장책의 일환이었음이 분명하다 하겠다.²⁶⁾ 그리고 다른 한편으로는 자신들의 반대세력을 일거에 숙청할 계기를 찾고 있었던 중 마침 발생한 것이 바로 윤이·이초의 사건이었다.

25) 이 사건의 발단에 대하여 이색 등 구세력이 직접 개입한 것은 아니지만 궁지에 몰린 구세력을 지지해 온 일부 인물들이 조작한 사건으로 보는 견해도 있다(趙啓纘, 앞의 글, 444~446쪽). 물론 이색 등은 이미 창왕 때 왕의 친조를 추진하여 명에 의지하여 이성계세력을 견제하려고 노력한 인물이라는 점에서 이 때에도 명에 도움을 요청했을 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 이 사건에 연루된 이색·조민수·이임·변안렬·이승인·권근·이종학·이귀생·우현보·우인렬·정지 등이 이미 모두 귀양가 있어 이와 같은 사건을 꾸밀 만한 능력을 가진 인물들이 별로 남아 있지 않았다. 더욱이 이초사건 후 청주에서 큰 수재가 났다고 하여 곧 청주옥에 수감되어 있던 이초사건 관련자를 석방한 사실에서도 이 사건이 무고였음을 이성계파 스스로 인정하고 있는 증거로 보기도 한다(劉璟娥, 앞의 책, 108쪽).

26) 朴天植, 앞의 글(1979) 참조.

결국 이 사건으로 33인이 연루되었는데 그 가운데 이색·조민수·권근·이승인 등 13명은 이미 ‘우창당’으로 탄핵되어 처벌받았던 인물들이다. 그런데 이들이 다시 ‘이초당’에 포함되어 있는 것은 ‘우창당’에 대한 처리가 이성계세력이 의도한 만큼 이루어지지 못했음을 말해주는 것으로 볼 수 있다.²⁷⁾ 또한 21명이 새로 ‘이초당’에 추가된 것도 이성계세력의 정국주도에 반대하는 세력이 그 만큼 확대되고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 더구나 그 가운데 19명이나 되는 인물들이 모두 무장세력으로서 활동한 경험이 있거나 무관직을 띠고 있는 것으로 보아 이성계에 반대하는 무인들의 반발이 커가고 있음을 알 수 있다.²⁸⁾

그런데 11월에 다시 ‘김종연사건’이 발생하고 또 한차례 반이성계파가 숙청된다. ‘이초당’에 연루되어 투옥되었다가 탈출한 김종연이 서경에 와서 서경천호 尹龜澤·楊百之 등에게 군사를 청하여 개경의 沈德符·池湧奇·鄭熙啓·朴葳·尹師德·李沃·李彬·李茂·陳乙瑞 등과 함께 군사를 거느리고 이성계 등 9공신을 살해하려고 모의하였다는 것이다.²⁹⁾

이 ‘김종연 사건’에 연루된 인물들 가운데는 무장출신이 심덕부·지용기·박위·윤사덕·이무·진을서·이옥 등 7명이 있고, 하급무인은 金兆府·張翼·魏種 등 14명이었다. 특히 공양왕 추대의 공신이기도 한 심덕부·지용기·박위 등이 사건에 연루되었다는 것 등은 이성계세력 내부, 특히 무장세력 내부에 분열과 대립이 생겼음을 보여준다. 이러한 반발에 대하여 이성계세력은 김종연을 참혹하게 처형하여 각 지방에 조리를 돌림으로써 앞으로 일어날 수도 있는 반발세력에 대한 경각심을 고취시키며, 하급사병까지 철저하게 숙청하는 등 매우 강경한 조치를 취하였다. 아울러 ‘종연당’ 처벌 후 여러 元帥의 인장을 모두 회수하여 무장들이 가지고 있던 사병집단을 흡수하였고 아울러 공양왕 3년 정월에는 이성계가 서울과 지방의 군사를 모두 통솔할 수 있게 되었다.³⁰⁾ 뿐만 아니라 한달 뒤에는 우창당·이초당에 빠져 있던 지용

27) 劉璟娥, 앞의 책, 103쪽.

28) 劉璟娥, 위의 책, 102쪽 〈표 7〉 참조.

29) 《高麗史》 권 104, 列傳 17, 金周鼎 附 宗衍.

李相伯, 앞의 책, 78~87쪽.

30) 《高麗史節要》 권 34, 공양왕 2년 11월·3년 정월.

기마저 역모죄로 몰아 杖流하였으니 이로써 9공신 가운데 이성계와 견줄 만한 능력을 가진 무장은 하나도 남지않게 되었다.³¹⁾

(3) 정몽주 살해와 이성계의 왕권찬탈

이상 살핀 바와 같이 우왕 14년 위화도회군 이후 실권을 장악한 이성계는 개혁파사대부들의 협조하에 고려사회에 누적된 사회적 폐단을 제거하는 과감한 사회경제적 개혁을 단행하는 한편, 김저의 옥, 윤이·이초의 옥 등을 통해 자신의 집권에 방해가 되는 세력을 차례로 제거하면서 마침내 軍國의 大權을 장악하기에 이르렀다. 이로써 창왕 때에는 舊家世族세력이 잔존하여 이성계세력을 어느 정도 견제하였으나 공양왕을 옹립한 뒤로부터 국왕의 존재가 완전히 괴뢰에 불과하게 되었다.

이성계의 인척이기도 한 공양왕은 천성이 우유부단한 貴公子로서 쓰러져가는 고려왕조의 국운을 재건하기에는 거리가 먼 인물이었다.³²⁾ 대신 이성계는 소위 ‘공양왕옹립 9功臣’의 元勳으로서 守門下侍中(공양왕 원년 11월)·領三司事(동왕 2년 10월)를 거쳐 門下侍中(동년 12월)에 올랐으며, 아울러 領八道軍馬(동왕 2년 정월)·都摠中外軍事(동년 11월)의 무권을 겸하더니 동왕 2년 12월에 軍制를 개혁, 군최고사령부로서 三軍摠制府를 설치하고 이듬해 정월에 三軍都摠制使에 올라 완전히 군권을 장악하였다. 이처럼 이성계는 문무의 대권을 한 손에 쥐고 왕위를 형해화시켰을 뿐 아니라, 刑曹·憲司·臺諫에 이르기까지 모두 그의 일파를 배치하여 그에 대항하는 잔존세력을 끊임 없이 탄핵하여 제거하였다.³³⁾

하지만 이러한 이성계의 전횡은 그에 의해 왕위에 오른 공양왕뿐 아니라 그와 함께 위화도회군, 전제개혁, 공양왕 옹립에 이르기까지 그의 정책을 지

31) 《高麗史》 권 114, 列傳 27, 池湧奇. 劉璟娥, 앞의 책, 104쪽.

32) 처음에 이성계가 興國寺에서 중신회의를 열고 정창군을 세우자고 발의할 때에 이성계의 심복이었던 趙浚도 “定昌君은 부귀한 가정에서 성장하여 다만 治財를 알 뿐 治國은 모른다”하며 반대할 정도였다.

33) 이 시기 臺諫의 활동은 종래 對王權規制의 기능보다는 新進士類와 舊族大臣 양대세력의 정권쟁탈전에 앞장서고 있었다고 지적된 바 있다(朴龍雲, 《高麗時代臺諫制度研究》, 一志社, 1980, 209~215쪽).

지해 온 정몽주마저 이성계세력에서 이탈하게 하였다. 공양왕 2년 7월 이성계세력이 ‘이초당’을 다시 심하게 논핵하자 정몽주가 4대를 추봉하는 기회에 이색·권근 등을 사면하는 은혜를 내리기를 건의하였고,³⁴⁾ 이에 헌부와 형조에서 반발하고 나서면서 정몽주와 이성계세력의 충돌이 시작되었다.

① 가을 7월에 大赦하였다. 찬성사 鄭夢周가 대간이 이초당을 논핵함이 매우 심하므로 왕에게 아뢰기를 ‘마땅히 4대를 추봉하는 기회에 李穡·權近 등을 사하는 큰 은혜를 내리소서’하니 그 말을 따른 것이다. ② 헌부와 형조에서 소를 올려 羈初黨의 죄를 다스리기 청하였다. 이튿날 대간이 다시 청하였으나 모두 대답하지 않았다. ③ 8월에 헌부와 형조에서 다시 이초당의 죄를 다스리기를 청하니 都堂에 내리어 의논하게 하였다. 정몽주가 아뢰기를 ‘이초의 무리는 죄가 명백하지 않으며, 또 사함을 받았으니 다시 논죄할 수 없습니다’ 하였으나, 왕이 오히려 여러 사람의 의논을 따라 禹玄寶·權仲和·慶補·張夏를 먼 지방으로 귀양보냈다(《高麗史節要》 권 34, 공양왕 2년 7월·8월).

위의 사료를 통해 이초당 사건에 대한 처벌에 있어 정몽주와 공양왕이 뜻을 같이하여 형량을 낮추거나 사면에 처하였으나, 그 후에도 이성계일파로 보여지는 대간들의 상소가 끊이지 않고 있음을 알 수 있다. 그들의 공격에 지친 왕은 이를 도당에서 심의하도록 하자, 정몽주는 “이초의 무리가 죄가 명백하지도 않고 또 용서를 받았으니 다시 논죄할 수 없다”는 강경한 자세로 자신의 뜻을 관철시키려 하였다. 하지만 이미 대세를 이루고 있는 대간들의 뜻에 따라 우현보 등을 귀양보내지 않을 수 없었다.

하지만 이초당에 대한 정몽주의 태도를 둘러싸고 司憲府·刑曹·門下府 郎舍들 간에는 정몽주를 옹호하는 세력과 그 반대세력으로 나뉘어 첨예하게 대립하였다. 결국 대사헌 金士衡을 중심으로 김의 安景儉·崔遠, 장령 許周·崔兢, 지평 趙庸, 형조판서 安景恭 등이 뭉쳐 정몽주에 동조하는 좌시중 鄭寓·좌사의 崔云嗣·헌납 李蟠·정언 權燾 등과 대립하여 서로를 탄핵함으로써 대간의 업무가 마비될 정도였다.³⁵⁾ 이로써 이초당 처벌문제로 인하여 대간직 내부에는 비록 열세이기는 하였지만 이초당을 옹호하는 ‘鄭夢周黨’이

34) 《高麗史節要》 권 34, 공양왕 2년 7월.

35) 《高麗史》 권 104, 列傳 17, 金方慶 附 士衡.

형성되어 있음을 알 수 있다.

아울러 이 사건은 정몽주와 공양왕의 결속을 돈독히 하는 계기가 되었다. 공양왕 2년(1390) 11월 김종연사건으로 숙청된 심덕부를 대신해 이성계가 시중의 자리에 올랐을 때 공양왕은 정몽주를 수시중에 임명하여 이성계를 견제할 수 있도록 하였다. 더욱이 이듬해 봄 군제개혁을 통해 이성계가 군통솔권의 수뇌인 3도도총제사가 되고 趙浚·鄭道傳·裴克廉 등이 각각 左·右·中軍總制使로서 군권을 장악하자 정몽주 동조세력들은 활발한 대간활동을 통해 이성계세력을 견제해 가고 있었다. 물론 공양왕 역시 이들을 지지하면서 소위 이성계세력에 의해 숙청되었던 '5罪'³⁶⁾의 인사들의 형벌을 감해주었다.³⁷⁾

그리하여 같은 해 9월에도 사헌부에서 소위 立昌黨·迎禩黨·彝初黨 관련자들에 대한 가중처벌을 요구하자, 왕은 정몽주·尹虎·柳曼殊·金湊 등을 불러 의논하여 이색과 우현보를 석방하고, 조민수·변안열은 가산을 몰수하며 李乙珍은 율에 따라 단죄하며, 池勇奇·朴可興은 그대로 유배해 두되, 禹仁烈·王安德·朴葳 등은 경외에 편리한 대로 살게 할 것을 명하였다. 이 자리를 빌어 처음부터 彝初黨의 죄가 분명치 않다고 주장해 온 정몽주는 “지금 이후 다시 이들을 論劾하는 자는 誣告罪로 다스리겠다”고 선언함으로써 이성계 일파와의 정면 대결을 선언하였다. 아울러 이를 계기로 정몽주는 5죄로 처벌되었다가 풀려난 인사들을 그의 세력 내지 그의 동조세력으로 끌어들이 수 있게 되었다.

좌상시 金震陽이 말하기를 ‘(鄭)夢周·李穡·(禹)玄寶가 李崇仁·李種學·趙璠를 보내어 신 등에게 말하여 李 判門下가 공을 믿고 권력을 마음대로 하는데 지금 말에서 떨어져 병이 위독하니 먼저 우익인 趙浚을 제거한 후에야 도모할 수 있다고 하였습니다.’…(《高麗史》권 117, 列傳 30, 金震陽).

36) 5罪란 ① 王氏를 세우는 의논을 저지시키고 禩의 아들 昌을 세운 자(禩昌黨; 李穡·曹敏修 등), ② 金宗衍의 모의에 참여한 자(宗衍黨; 池勇奇·朴可興 등), ③ 신우를 맞이하여 왕씨를 영구히 끊게 하려는 자(禩昌黨; 변안열·우현보 등), ④ 尹彝와 李初를 上國에 보내어 친왕이 친하의 군사를 움직여 이성계를 치도록 요청한 자(彝初黨), ⑤ 선왕의 서손을 찢어 반역을 도모한 자(池湧奇)를 칭한다(《高麗史》권 117, 列傳 30, 鄭夢周).

37) 劉環娥, 앞의 책, 113~115쪽 참조.

위의 사료를 통해 공양왕 4년(1392) 4월, 이전까지 이성계세력에 의해 탄핵받아 유배되었던 이색과 우현보가 정몽주와 대등한 입장에서 이성계세력을 탄핵하고 나서고 있음을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 이종학·이종선·이승인·조호 등 우창당으로 유배되었던 인물들도 정몽주의 동조세력에 합류하고 있었을 알 수 있다. 즉 정몽주와 같은 정치노선을 가진 인물뿐 아니라 이색·조호·우현보 등과 같이 우왕·창왕대의 정치질서를 유지하려 했던 세력들도 이성계의 역성혁명을 저지하기 위해 정몽주와 연대하기에 이르렀던 것이다.³⁸⁾ 이로써 공양왕 4년초에 이르면 이성계세력에 대항하는 정몽주를 중심으로 고려왕조를 옹호하는 세력이 결집되었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 공양왕 3년 9월부터 4년 4월 정몽주가 살해되기 전까지 우창당과 연대한 정몽주에 합류한 세력은 이성계세력을 압도하고 있었다고 보인다.

그리하여 한산부원군으로 복직된 이색에게 이성계는 꿇어 앉아 술을 청해야 했고³⁹⁾ 반면 鄭道傳은 대간을 비방했다는 죄목으로 형조의 탄핵을 받아 奉化縣에 유배되었다가 다시 羅州, 保州로 이배되었다. 趙璞·尹紹宗·南在·南閭 등 역시 유배되고, 吳思忠은 삭탈관직되는 등 이성계에게 충실한 개혁파 사대부들은 거의 중앙정계에 남아 있지 못하였다. 이 기회를 놓치지 않고 문하부 낭사 김진양은 소를 올려 조준·정도전 등을 극형에 처하도록 요구하였다. 왕의 재가만 얻는다면 이성계의 우익을 모두 제거하고 이성계까지 제거할 수 있을 정도로 공양왕 4년의 정국은 정몽주 동조세력들이 언론직을 장악하고 있었던 것이다.⁴⁰⁾

그러나 공양왕은 이성계의 독주에 지쳐 있었지만 정몽주세력의 요구에 놀라 이성계세력에 대한 탄압을 중지하게 하고 정도전을 廣州로, 조준을 泥山으로 가까이 옮기도록 명하였다. 이어 남재·조박·윤소중·오사충 등 역시 수원으로 불러들여 국문하도록 하였다. 이러한 소강의 기회를 포착한 李芳遠은 이성계에게 事勢의 위급함을 알려 정몽주 제거라는 비상수단을 동원, 실천에 옮겼다. 결국 정몽주는 善竹橋에서 격살되고 그의 黨類마저 모두 유배되었다.

38) 劉璟娥, 위의 책, 120쪽.

39) 《高麗史》 권 115, 列傳 28, 李穡.

40) 劉璟娥, 앞의 책, 121쪽 참조.

이와 같이 이성계는 최후로 남아 있던 고려왕조 유지론자인 정몽주를 제거하였다. 아울러 왕조교체를 반대하였던 이색을 비롯하여 이숭인·조호·김진양·李擴·侯長壽·金履·이무·이빈·安魯生·崔關·金膽, 우현보와 그의 당여 및 종실 南平君 和·壽延君 珪 등 20여 명을 먼 곳으로 귀양보내었다.⁴¹⁾

왕실을 두호하던 중신과 종실을 모두 잃고 고립무원에 빠진 공양왕은 4년(1392) 7월 밀직제학 이방원과 사예 趙庸을 불러 동맹의 형식을 빌어 이성계에 의지하여 고려왕조를 유지할 것을 요구하였다. 하지만 이성계과 우시중 裴克廉은 “왕이 昏暗하여 君道를 이미 잃고 인심이 떠나 있어 社稷과 生靈을 맡길 수가 없습니다”하며 폐위상소를 올리니, 결국 왕대비의 명으로 공양왕은 폐위되어 原州로 방출되었다.⁴²⁾ 이로써 고려왕조의 國璽는 마침내 이성계에게 넘겨져, 1392년 7월 17일 權知高麗軍國事로서 즉위하니⁴³⁾ 34대 475년에 걸친 고려왕조는 무대 뒤로 사라지고 말았다.

〈朴天植〉

41) 《高麗史節要》 권 35, 공양왕 4년 6월.

鄭在勳, 앞의 글, 75~77쪽.

42) 《高麗史節要》 권 35, 공양왕 4년 7월 신묘.

43) 《太祖實錄》 권 1, 태조 원년 가을 7월 17일 병신.