

II. 무신정권의 지배기구

1. 사병의 형성과 도방
2. 중방과 교정도감
3. 진양부와 정방 및 서방
4. 별초군의 조직

II. 무신정권의 지배기구

1. 사병의 형성과 도망

1) 사병의 형성

武臣政權이 유지되기 위한 필수적인 요건으로 군사력의 밑받침이 있어야 한다는 것은 두말할 나위가 없다. 그 군사력 가운데는 국가의 公적인 군사력과 개인에 의하여 사적으로 통제되는 군사력이 있을 수 있다. 물론 공적인 군사가 사적인 목적으로 사용되는 경우도 있을 수 있다. 무인들이 처음 정권을 장악하던 때에는 국가의 공적인 군사집단을 이용하여 자신들의 욕구를 성취하였다.¹⁾

그런데 「武臣政權」이 지속되면서 권력의 핵심에 위치한 무인들은 사적인 무력집단을 거느리기 시작하였다. 우리가 흔히 私兵이라고 말하는 군사가 바로 이들이다. 무인들이 권력을 계속 보유하기 위해서는 무력기반이 필요하였으며, 특히 자신을 위해 충성을 다하는 사적 성격이 강한 무력집단이 요구되었다. 무인들 간에 계속 정권 장악을 위한 싸움이 벌어지는 상황 아래서 자신의 신변을 보호하여 주고, 상대방의 세력을 견제할 수 있는 사적 집단이야말로 자신의 존립과 직결되는 문제로 인식되었을 것이기 때문이다.

무신정권시대 사적 군사집단의 역할을 하는 사병이란 그 범주가 사실 확실하지 않다. 일 개인에게 종속되어 그로부터 명령을 받고 행동하며, 그로부터 경제적 급부를 받는 사병과 비록 공적인 지위를 가지고 있지만 개인에게 사적으로 종속되어 그를 위해 활동하는 사적 성격을 가진 군사가 확실히 구

1) 旗田巍, <高麗武人の政權爭奪の形態と私兵の形成>(《古代東アジア史論集》上, 吉川弘文館, 1978), 374쪽.

별되지 않기 때문이다. 무신정권 시대의 경우 일 개인의 조직에 종속되어 그를 위하여 사적인 군사활동을 하는 사람 모두를 사병의 범주에 넣고 있다. 이러한 사병은 처음부터 제도적 장치를 통하여 구성된 것은 아니었다. 그러므로 사병을 지칭하는 용어는 그 집단을 거느리는 무인들마다 달리 표현하였으며, 그 형성 시기도 일정하지 않다. 사병의 구성원에 대하여 살펴 보는 것이 사병이 어떻게 형성되어 왔는가를 이해하는데 도움이 될 것이다.

사병의 구성원과 관련하여 먼저 惡少에 대하여 언급하기로 하겠다. 악소는 무뢰배를 의미한다고 하겠다. 그러나 무신 집권기에 보이는 악소는 단순한 무뢰배를 말하는 것은 아니다.²⁾ 무신정권 초기의 핵심적인 인물 가운데 하나였던 李高는 악소들과 몰래 결탁하여 반역을 기도하였다고 한다.³⁾ 이고가가 가까이 한 악소는 군사적 활동을 할 수 있는 무사집단이었다고 할 수 있다. 그런데 경대승과 같이 정중부를 제거한 許升 등도 악소를 몰래 길러 자신의 세력으로 삼고 있었다.⁴⁾ 이로 보아 악소와 같은 무리가 무신의 사병집단으로서의 성격을 띠고 있었다고 보아도 좋을 것이다.

그런데 이 악소의 무리에 포함된 이들이 신분적으로 열악한 위치에 있던 사람들로만 구성되었던 것은 아니었던 것 같다. 鄭國儉이 길가에서 행패를 부리는 악소 5, 6인을 잡아들이도록 하였는데 대장군의 생질과 권세있는 집안 자제 내지는 조카들이었다 한다.⁵⁾ 악소의 무리 가운데는 무신 가계와 연계되는 이들이 있었으며, 이들이 무리를 지어 탈법적인 행동을 일삼았던 것으로 생각된다. 따라서 악소로 표현된 이들이 처음부터 특정한 개인의 사적 군사집단으로 활동하였다고 보여지지는 않는다. 다만 무리를 지어 행동하다가 특정인의 사적 군사력의 일원으로 포용된 것으로 이해된다.

악소들이 사적 군사기반으로 활용되었다 할지라도 이들이 아직 조직적인 집단은 아니었던 것 같다. 수적인 면에서 많은 편도 아니었던 것으로 여겨지며, 실제 행동도 조직적으로 나타나기보다는 비밀리에 특정인과 결탁하여 무

2) 鄭杜熙, 〈高麗 武臣執權期の 武士集團〉(《韓國學報》8, 一志社, 1977), 80~82쪽.
旗田巍, 위의 글, 387~389쪽.

3) 《高麗史節要》권 12, 명종 원년 정월.

4) 《高麗史》권 100, 列傳 13, 慶大升.

5) 《高麗史節要》권 12, 명종 9년 3월.

리를 지어 행동한 것으로 드러나기 때문이다.⁶⁾

악소보다 특정 무인과 더욱 개인적으로 강하게 결합한 집단이 死士, 勇士 등으로 표현된 무력집단이다.⁷⁾ 死士는 慶大升과 관련하여 기록이 나오는데, 명종 8년(1178) 청주사람들이 청주 출신으로 京籍에 올랐다가 퇴거한 사람들과 반목하여 그들을 죽이자, 서울에 거주한 그 일파가 死士를 모아 청주사람들과 싸움을 벌이는 사건이 일어나게 된다.⁸⁾ 또한 경대승은 死士를 모아 정중부를 제거하고, 100여 인 이상의 死士를 불러 모아 도방을 조직하였다.⁹⁾ 이로 보아 死士는 특정한 개인의 목적을 위하여 모아진 무사집단이라고 할 수 있다. 특히 이들이 경대승의 도방 구성원이 된 것으로 보아 어느 정도 조직력을 가진 사병 집단으로 발돋움하였다고 하겠다.

死士 외에 勇士라고 표현된 무력집단도 보인다. 李義旼은 경대승이 정중부를 죽이고 집권하자 놀라 용사를 집에 모아 두고 만일의 사태에 대비하였다고 한다.¹⁰⁾ 이들 용사를 거느리고 이의민은 자신의 집과 그가 사는 마을을 보호하고자 하였다. 이들이 어떠한 부류의 사람들이었는가는 알 수 없으나 개인에게 예속되어 사적인 군사력을 제공하는 집단이었음은 분명하다고 하겠다. 이들 역시 死士와 비슷한 부류였다고 여겨지며, 조직적인 무사집단이었을 가능성이 높다고 하겠다.

死士나 勇士로 표현된 사람들은 惡少보다는 수적인 면에서나, 조직면에서 앞선 집단이었다고 보아도 좋을 것 같다. 그 만큼 그들을 거느린 무인은 세력이 강한 사람들이었으며 그들 집단에 대하여 어떠한 대가를 지불할 수 있는 위치에 있었다고 하여도 과언이 아니다. 따라서 이들 사사나 용사들은 공공연하게 자신의 신분을 노출시키면서 활동할 수 있었으며 사적 결속력도 악소에 비하여 강하였다고 할 수 있겠다.

위와 같은 부류 이외에 壯士·將士 등으로 불리워지는 집단도 보인다. 亡

6) 위에 언급한 이들이 대개 惡少를 모으면서 몰래 불러들였다 한다.

7) 鄭杜熙, 앞의 글, 82~84쪽.

旗田巍, 앞의 글, 390~394쪽.

8) 《高麗史》 권 100, 列傳 13, 慶大升.

9) 위와 같음.

10) 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 李義旼.

伊·亡所伊가 반란을 일으켰을 때 정부는 장사 3,000명을 모집하여 토벌에 나서고 있으며,¹¹⁾ 崔忠獻이 이의민을 제거하고 집권할 당시에도 이러한 부류의 군사집단이 가담하고 있다.¹²⁾ 이들이 어떠한 군사인가는 분명하지 않다. 장사의 경우 용사와 비슷한 의미로 쓰여진 것으로 이해되나, 이들이 중앙의 정규군과 관련이 없는 무사집단이라고 단언하기는 어렵다.¹³⁾ 다만 공적인 기능을 수행하는 것보다는 사적인 역할을 담당하는 사적 결합체로서의 성격이 강한 것은 분명하다고 할 수 있을 것이다.

사적 결합체로서의 사병의 형성과 관련하여 빼놓을 수 없는 집단의 하나가 家僮 즉 家奴이다. 가동이라고 불리는 집단은 가노로서 원래 군사적 기능을 가진 것은 아니었으나 무신정권 아래에서 유력한 무인들은 자신이 소유하고 있는 가노를 군사력으로 이용함으로써 자신에게 가장 충성할 수 있는 세력집단을 형성할 수 있는 기회를 놓치지 않았다. 가동의 군사적인 활동이 드러나는 것은 이의민이 최충현에게 제거될 때이다. 최충현 등이 이의민을 제거하자 이의민의 아들 대장군 至純과 장군 至光이 가동을 이끌고 최충현에게 대항하였던 것이다.¹⁴⁾ 이들 가동은 이의민의 사적 군사집단으로서의 역할을 하고 있었던 것이다.

개인의 가노 이외에 관노비도 군사적 역할을 담당한 기록이 보인다. 최충현이 이의민을 제거할 무렵 상장군 吉仁 등이 禁軍·宦官·奴隸 등 1,000여 인을 거느리고 최충현에 맞섰다.¹⁵⁾ 여기의 「노예」 가운데는 개인의 사노도 포함되어 있을 수 있으나, 주로 왕실과 관련있는 관노가 대상이었을 것이다. 이들 관노는 평소에 군사적인 역할을 한 것은 아니고 임시로 군사로 편성되었다고 하겠다. 하지만 군사로서 활동할 수 있는 기회가 빈번하지 않았나 여겨진다.

이처럼 ‘노예’ 특히 그 가운데 가노들이 무인들에게 예속되어 군사적 활동을 함으로써 사병으로서의 역할을 충분히 해냈다고 하겠다. 특히 가노들은

11) 《高麗史節要》 권 12, 명종 6년 2월.

12) 《高麗史節要》 권 13, 명종 26년 4월.

13) 정두희는 이들을 국가의 정규군에 소속하지 않은 무사집단으로 보고 있다(앞의 글, 84쪽).

14) 《高麗史節要》 권 13, 명종 26년 4월.

15) 위와 같음.

자신의 주인의 세력이 강하였을 경우는 그 세력을 믿고 불법적인 일도 자행하였던 것 같다. 정중부가 집권한 이후 그의 家僮과 門客이 불법적인 행동을 한 것은 그 일례라고 할 수 있다.¹⁶⁾

가노들이 사적인 군사로서 활동하는 경우는 무신집권 초기부터 노골적으로 이루어졌을 것으로 여겨지지만, 조직적으로 활동하게 된 것은 최충헌정권이 들어선 이후라고 생각된다. 崔瑀는 崔沆에게 家兵 500여 명을 나누어 주었다고 하는데 이 때 가병은 최씨의 家奴들로 구성된 사병집단이었을 것으로 이해되고 있다.¹⁷⁾ 또는 최씨의 사적인 군사 전부를 일컫는다고 보는 의견도 있다.¹⁸⁾ 이에 따르면 都房, 馬別抄 등 최씨의 모든 사병이 이에 포함된다고 할 수 있다. 가병이라는 용례는 최씨의 사병을 전부 지칭하는 경우도 있으며, 가노로 구성된 집단만을 의미하는 경우도 있다고 이해하는 것이 좋을 듯하다. 최항이 집권한 이후에는 가노 출신들이 최씨의 권력의 핵심에 진출하고 있다. 이로 미루어 짐작하건대 최충헌이 집권한 이후, 특히 최우의 집권 이후 최씨가 가노로 구성된 가병집단의 세력을 확대하여 나갔음을 알 수 있다.

가노가 중심이 되어 구성된 가병은 가노 출신 가운데서 최씨정권의 측근으로 떠오른 이들이 지휘 통솔하였다. 李公柱·崔良伯·金俊 등이 바로 가병의 지휘자에 해당하는 사람들로 이들은 최항의 정권 승계에 결정적인 기여를 하였으며, 최항이 죽고 崔嬪가 정권을 승계하는 데에도 주도적인 역할을 하였다. 이들이 그러한 행동을 할 수 있었던 것은 가노로 구성된 가병이 최씨가에서 차지하는 비중이 그 만큼 커졌기 때문이었을 것이다.¹⁹⁾

무신정권 시대에 사병 본연의 성격을 가장 강하게 내포하고 있었던 집단은 아마 가노로 구성된 집단이었다고 여겨진다. 이들은 주인에 대한 충성심의 면에서도 다른 어떤 무사집단보다도 강한 면모를 가졌으며, 주인과의 관

16) 《高麗史節要》 권 12, 명종 4년 12월.

17) 洪承基, 〈崔氏武人政權과 崔氏家の 家奴〉(《高麗貴族社會와 奴婢》, 一潮閣, 1983), 289~292쪽.

18) 旗田巍, 〈高麗の武人崔氏の家兵〉(《白初洪淳昶博士還曆紀念史學論叢》, 1977), 5~6쪽.

19) 洪承基, 앞의 글, 286~294쪽.

게 역시 절대적인 복종으로 일관되었을 것이다. 그렇지만 그들이 무신집권기 동안 특정한 무인과 사적인 결합관계를 통하여 무력기반을 제공한 무사집단의 일반적 형태는 아니었다. 무신정권 시대에 일반적으로 나타나는 사적 군사집단의 형태는 「門客」이 아니었나 생각된다.

문객이란 무인 권력자의 휘하에 있는 부하를 일컫는 것으로 무신정권 시대 무인들은 각자 문객을 거느리고 있었다. 문객은 무신정권이 성립하던 시기에 보이고 있는데, 李義方이 장군 蔡元을 살해하면서 그의 문객도 죽이고 있다.²⁰⁾ 채원의 문객은 그의 휘하에 개인적인 친분으로 연계되어 있었던 무인들을 지칭한다. 그리고 이의방의 형 이준의도 문객을 거느리고 있었다는 기록이 있으며 이의방도 문객을 거느리고 있었는데, 정중부가 이의방을 제거하자 그의 문객 將軍 李永齡, 別將 高得時, 隊正 敦章 등이 이의방을 위하여 복수하려다 일이 발각되어 유배당하였다.²¹⁾ 이러한 점으로 미루어 보아 무신정권 초기 무인 가운데 세력 있는 자는 거의 자신의 문객을 거느리고 있었음을 알 수 있다.

이의방을 죽이고 정권을 장악한 정중부도 문객을 거느리고 있었다. 정중부의 문객은 가동과 함께 불법적인 일을 일삼고 있었는데, 문객들이 자신의 우두머리 무인의 세력을 믿고 멋대로 행동하더라도 제어하기가 곤란하여졌던 것이다. 경대승의 문객은 일반 양가의 자제를 죽이고도 경대승이 구원하여 주어 아무런 처벌도 받지 않고 있다.²²⁾ 이것은 문객과 그 우두머리와의 관계가 더욱 강한 연계 속에 맺어지고 있음을 암시하여 준다. 우두머리가 문객을 보호하는 만큼 문객들도 그 우두머리에게 충성을 다하여야 했을 것이다. 최씨정권이 들어선 이후에도 문객은 여전히 사적인 무력기반을 제공하는 집단으로 남아 있었다.

무신정권 시기 동안 무인 가운데 세력이 있는 자들은 대부분 자신의 문객을 거느리고 이를 개인적인 무력기반으로 삼았기 때문에 문객집단이 바로 무신정권기의 사병집단을 대변하여 준다고 볼 수 있는 것이다. 어떠한 사람이 특정한 개인의 문객으로 수용되었는가는 한마디로 대답하기 곤란하다. 이의방의 문객 가운데는 중앙군의 장군, 별장, 대정 등 무관이 포함되어 있었다. 무

20) 《高麗史節要》 권 12, 명종 원년 4월.

21) 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 李義方.

22) 《高麗史》 권 100, 列傳 13, 慶大升.

신정권 초기에는 중앙군에 소속되어 있는 무반이나 하급 군인 가운데서 무인 세력자와 개인적인 관련을 맺고 있는 사람이 주로 문객으로 선택되어진 것으로 보여진다. 무인 집권자들이 문객을 확보할 수 있는 가장 쉬운 길은 자신이 거느린 중앙군 가운데서 자신의 측근세력으로 포섭하는 방법이었을 것이다.

사적 무력기반의 대상이었던 악소나 死士, 壯士 등도 문객집단으로 포섭되어 갔던 것 같다. 경대승의 경우 사사로 표현된 이들을 대상으로 도방을 구성하였다. 그런데 경대승이 거느린 문객 역시 도방의 구성인과 차이가 없었다고 보여진다.²³⁾ 따라서 도방에 소속한 사사도 문객으로 지칭되었다고 보아도 좋을 줄 안다. 장사라고 표현된 사람들도 문객으로 포용되어간 흔적이 최충헌정권 때에 보인다.

이들은 문객 가운데서도 하층부를 구성하였을 것으로 보인다. 문객의 상층부는 중앙군의 무관급 이상의 관직을 역임한 무반들이 자리잡고 있었을 것이다. 물론 문객집단이 엄격한 상하관계로 묶어진 것은 아니라고 여겨지기 때문에 그들 사이에 철저한 명령·복종관계가 이루어지지 않는 것일 것이다. 하지만 동일한 문객집단에 소속하였을 경우 고위 관직을 역임한 사람이 그 문객의 우두머리와 더욱 친밀한 관계에 있었을 가능성이 높으며, 문객집단 내에서도 더 많은 영향력을 행사할 수 있었을 것이다.

그런데 문객집단이 주로 사적인 무력기반을 제공하였다고 하여 무인들로만 구성된 것은 아니었다. 문객 가운데는 문인도 포함되어 있었다.²⁴⁾ 무신정권 초기에는 문인이 문객으로 편입되는 경우는 희소하였을 것이지만, 무신정권이 지속되면서 무인 뿐만 아니라 문인도 자신의 측근 세력으로 편입하여 정치적인 면에서 도움을 받을 필요가 생겨났을 것이기 때문이다. 최우가 문객 가운데 名儒를 3번으로 나누어 書房을 두었다는 사실은 이를 증명하여 준다.²⁵⁾

이처럼 무인을 중심으로 문인을 일부 포용하여 이루어진 개인의 문객집단은 어떻게 그 우두머리와 문객과의 관계를 설정하고 있었을까. 문객집단이 사적결합체로서 무력을 제공하고 있었다는 점만을 강조하다 보면 내부의 관

23) 金鍾國, 〈高麗武臣政權の特質に關する一考察〉(《朝鮮學報》17, 1960), 56~57쪽.

24) 鄭杜熙, 앞의 글, 85쪽.

旗田巍, 앞의 글(1978), 400쪽.

25) 《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

계가 엄격한 상하관계에 의해 결속되어 있는 것처럼 느낄 수도 있다. 그러나 그 실상이 그렇지만은 않았던 것 같다. 가노를 제외하고, 무신정권기 동안 사적인 결합은 세력자의 일방적인 명령에 의하여 이루어지는 것은 아니었다. 무인들은 자신을 필요로 하는 무인 세력자에게 자발적인 의사에 의하여 문객으로 가담하고 있는 것이다.²⁶⁾

악소를 모아서 무리를 만든 무인들도 강제로 그들을 자신의 세력으로 편성한 것이 아니고 자발적으로 가담하도록 권유하였으며, 경대승이 도방을 만들 때도 자유 의사에 따라 死士를 모집하였다. 최충헌이 이의민을 제거하고 정권을 장악할 때에도 마찬가지였다. 따라서 문객으로 가담한 이들은 자발적인 의사에 의하여 행동하였던 만큼 그들을 불러 모은 무인 세력자도 그들에 대하여 엄격한 명령에 따른 복종관계를 유지하기는 곤란하였을 것이다.

이들의 관계는 일 개인에 의한 집권이 확실히 되기까지는 오히려 자율적인 상하관계로 유지되는 정도였을 것이다. 경대승의 경우는 都房을 설치하고 때로 도방의 구성원과 같이 잠자리를 하는 등 세심한 배려를 하고 있다.²⁷⁾ 이것은 바로 자신이 도방의 구성원과 동일한 입장에 놓여 있음을 보여 주고자 한 것이다. 비록 다른 무인 세력자들이 경대승과 같은 행동을 취하지는 않았다 할지라도 그들의 문객이 요구하는 것에 귀를 기울이고 있다. 최충수의 경우, 그의 문객 가운데 장군직을 가지고 있던 이들의 압력을 받아 그의 형 최충헌과의 대결을 최종 결정하고 있다.²⁸⁾ 이것은 문객들의 입장을 완전히 무시할 수 없었음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

문객들에 대한 대우도 그들 집단의 관계가 서로의 이해관계 속에서 이루어진 것이기 때문에 고려하지 않을 수 없었을 것이다. 문객에 대한 대우는 경제적 급부나 문객집단 내에서의 지위·인정 등을 통하여 이루어지기도 하였으며, 관직을 차지할 수 있도록 하거나 승진시켜 주는 방법을 통하여 이루어지기도 하였다. 주로 문객집단 내의 개인적인 차원에서 주어지는 대우로서 물질적으로 보상하여 주는 사례를 들 수 있다. 최씨 무신정권 시대 최씨가에

26) 鄭杜熙, 앞의 글, 88~91쪽.

27) 《高麗史》 권 100, 列傳 13, 慶大升.

28) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻.

서 銀瓶을 미끼로 그의 문객을 모집하거나 또 문객에게 자신의 재산을 나누어 주는 것이 바로 그러한 경우이다.²⁹⁾

이러한 문객집단 안의 차원에서 이루어진 보상 이외에 문객에 따라서는 관직을 얻고자 하는 경우도 있었던 것 같다. 최충헌은 그의 문객에게 무관직을 주고 있다. 최충헌은 자신이 정권을 장악하고 있었기 때문에 마음대로 관직을 제수하여 줄 수 있었던 반면, 그럴 만한 입장에 있지 못한 무인 세력자의 경우는 자신의 문객에게 관직을 얻어 주기 위하여 애쓰고 있다. 최충헌이 집권하는 데에 공헌하였던 朴晋材는 자신의 문객을 거느리고 있었는데, 그의 문객 가운데 관직을 얻은 자가 적어 불만을 가졌다 한다.³⁰⁾ 즉 개인적인 차원에서의 보상도 중요하였겠지만 국가 권력에 참여할 수 있는 길을 마련하여 주는 것이나 승진의 기회를 제공하는 것도 문객집단을 유지하는 데에 중요한 요소였다고 하겠다.

특정한 무인 세력자에게 소속한 문객집단도 자신의 우두머리가 더욱 강력한 지위를 획득하거나 유지하는 데에 최대한 노력을 기울였을 것이다. 그럼으로써 자신들에게 돌아오는 반대 급부가 늘어날 것이고, 상대적으로 다른 문객집단의 우위에 설 수 있었기 때문이다. 자신들이 추종하는 무인 세력자가 제거되면, 그의 문객집단도 대부분 제거되거나 도태되는 것도 바로 이 같은 세력 다툼에서 빚어진 현상이라고 할 수 있다.

사적인 무력기반을 제공하기 위하여 형성된 문객집단은 군사적인 임무 이외에도 그의 우두머리를 위한 개인적인 일까지도 하는 경우가 있었다. 崔瑀가 문객 장군을 시켜서 나무심는 일을 감독하도록 하였던 것은 그러한 사실을 보여주는 것이다.³¹⁾ 문객 구성원들은 그들이 추종하는 무인 세력자가 경제적 부를 확대할 수 있도록 도와 주었으며, 여러 가지 일상적인 일에도 참여하였던 것 같다. 그럼으로써 문객집단의 역할이 더욱 강조되고, 무신정권이 몰락하기까지 문객집단이 무인 세력자의 세력기반으로서 계속 존재한 것이 아닐까 여겨진다.

29) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻.

30) 《高麗史節要》 권 14, 희종 3년 5월.

31) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻 附 怡.

무인 집정자들에게 가장 중요한 무력기반을 제공한 사적 결합체 이른바 「사병집단」은 여러 가지 용어로 표현되어졌다. 그러한 집단은 무신집권 초기에는 조직적인 형태로 등장한 것은 아니었다. 그러나 무신정권이 지속되면서 수적인 면에서 증가하고 더욱 사적 관계가 강조되는 집단으로 변화하고 있다. 그 가운데는 더욱 체계적으로 조직된 도방과 같은 기구도 있으며, 가노를 중심으로 구성된 가병도 포함되어 있다. 그렇지만 무신정권이 지속되는 동안 가장 보편적인 사적 무력기반으로 나타나는 것은 문객집단이라고 할 수 있다. 이 사병 집단은 상호 이해관계에 따라 성립되었으므로 절대적인 명령·복종관계보다는 자율적인 상하 복종관계를 고리로 존재하였다.

2) 도 방

都房이 처음 설치된 것은 慶大升이 정권을 장악하면서이다. 경대승은 명종 9년(1179) 정중부 일당을 제거하고 26세의 나이로 집권하게 되는데, 신변에 위협을 느껴 결사대를 그의 私第에 머물게 하고 이를 도방이라 불렀다 한다.³²⁾ 경대승이 조직한 도방은 자신의 신변을 보호하기 위하여 만들어진 것으로 그 조직이 치밀하고 지휘체계가 일사불란하게 확립되어 있었던 것 같지는 않다. 도방의 구성원 가운데는 개인적으로 약탈 행위를 하는 등 불법적인 행위를 빈번하게 하고 있다. 이러한 행동은 도방의 구성원이 일정한 질서 가운데 체계화된 조직이 아닐 것이라는 짐작을 가능하게 하여 준다. 경대승의 도방은 명종 13년 경대승이 죽은 후 폐지되었으나 무신 집권자 개인이 자신을 위한 사적인 군사기구를 가졌다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

도방이 무신정권의 군사기구로서 중요한 역할을 한 것은 최충헌정권이 들어서고 난 이후이다. 최충헌은 집권한 지 5년이 지난 신종 3년(1200) 도방을 설치하였다. 그렇지만 도방이 갑자기 조직되었던 것은 아니고 그가 5년 동안 집권하면서 닦아 놓은 기반 위에 이룩한 것이라고 하겠다.

최충헌이 도방이라는 사적 군사기구를 조직하게 된 배경을 알아보기 위하

32) 《高麗史》 권 100, 列傳 13, 慶大升.

여 그의 집권 과정을 살펴 볼 필요가 있다. 최충헌이 이의민을 제거하고 집권한 것은 명종 26년(1196)이다.³³⁾ 이의민을 제거할 당시 최충헌은 눈에 두드러질 만한 세력을 갖고 있지 못하였다. 최충헌은 자신의 아우 최충수, 그리고 그의 족당으로 알려진 朴晉材·盧碩崇 등과 더불어 이의민을 제거하였다.³⁴⁾ 이밖에 최충헌이 이의민을 제거할 무렵 그를 추종하는 군사집단은 보이지 않는다.

최충헌은 이의민을 살해한 이후 그의 남은 세력을 제거하기 위하여 壯士를 불러 모았다. 이들이 어떠한 사람들이었는가는 확실하지 않다. 다만 최충헌이 대장군 李景儒, 崔文淸 등과 함께 장사를 불러 모은 것으로 보아 그들은 대장군 이경유와 최문청의 권위에 의해 최충헌에게 가담할 수 있었던 군인으로 여겨진다. 또한 이들 장사들이 최충헌에게 가담함으로써 여러 衛의 군사가 합세한 것으로 보아 장사는 여러 위에 속한 군사와는 구별되는 군인이며, 그들의 향방에 따라 여러 위의 군사가 태도를 결정할 만큼 강한 영향력을 가진 집단이었다고 하겠다.³⁵⁾

최충헌은 이들 장사를 중심으로 곧 바로 자신의 직속 군사를 편성하였다. 최충헌이 자신에게 반기를 든 세력을 제거하기 위하여 ‘衆’이라고 표현된 군인을 이끌고 대항하고 있는 것으로 보아 그러하다. 자신이 거느린 군인이 이의민 제거 당시에는 보이지 않다가, 이의민을 제거한 이후 나타나는 것은 신속하게 자신의 군사집단을 형성하였음을 보여주는 것이다.

최충헌이 정권을 장악하면서 거느리게 된 군사들은 이의민 세력을 제거한 이후 최충헌 일파의 정권이 공고해져 가면서 더욱 정비되었다. 최충헌이 집권한 지 1년이 지난 후 杜景升 세력을 축출할 당시 그 일파가 동원한 군사를 살펴 보면 최충헌 형제를 비롯한 박진재, 김약진, 노석송 등이 자신들의 군사를 中軍으로 하고, 여러 위의 군사로 좌·우·전·후의 4군이 되도록 하여 5군을 편성하고 있다.³⁶⁾ 이로 보아 최충헌 일파가 거느린 군사가 여러 위

33) 최충헌정권의 성립과 관련하여 金塘澤, 《高麗武人政權研究》(새문사, 1987)를 참고 바람.

34) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻.

35) 柳昌圭, 〈崔氏武人政權下の 都房의 설치와 그 向方〉(《東亞研究》 6, 西江大, 1985), 382쪽.

의 군사와 함께 전투체제를 갖추 수 있을 만큼 수적으로 증가되었으며 지휘 체계가 정비되었음을 알 수 있다.

이러한 사실은 최충헌과 그의 동생 최충수가 대립하는 과정을 살펴 보면 더욱 분명히 드러난다. 명종 27년(1197) 최충수는 자신의 딸을 東宮의 妃로 들이려고 하였으나, 최충헌의 반대로 뜻을 이루지 못하였다.³⁷⁾ 이로 말미암아 서로 대립하여 싸우게 되었는데, 최충헌과 최충수는 각기 1,000여 명에 달하는 군사를 거느리고 있었다. 최충수의 경우 1,000여 명에 달하는 군사를 몇 명의 장군이 나누어 지휘하였으며, 최충수가 최고 우두머리로 이들을 모두 관할하였다. 최충헌도 최충수와 마찬가지로 지휘체계를 갖추고 그의 군사들을 거느렸을 것이다.

최충헌은 장사를 집결시켜 자신의 휘하 군사를 만들고 그들을 일정한 전투능력과 지휘체계를 갖춘 집단으로 만들었지만, 아직 특정한 조직의 형태를 갖추는 데까지는 이르지 못하고 있었다. 그것은 최충헌이 최충수와 대립하던 명종 27년까지만 하여도 그 군사는 단순히 ‘衆’이라고 표현되어지고 있기 때문이다. 그러나 명종을 축출하고 신종을 즉위시킨 최충헌 일파는 그들이 거느린 군사와 그들과의 관계를 어느 정도 정비하여 사적 군사집단을 새로운 형태로 발전시켜 나아가게 되었다.

최충헌의 측근으로 활동하고 있었던 박진재의 경우 신종 2년(1199) 수 백명에 이르는 문객을 거느리고 있는 것으로 나타난다.³⁸⁾ 수 백명에 달하는 박진재의 문객은 일시에 갑자기 구성된 것이 아님은 말할 나위 없다. 박진재의 문객은 이미 그 이전부터 ‘衆’이라고 표현된 군사집단을 중심으로 하여 구성된 것이라고 보아 마땅하다. 그리고 이들은 최충헌과 더불어 같은 집단에 소속하여 반대 세력과 싸우기도 하였다.

박진재가 최충헌 집권 초에 거느렸던 그의 군사들을 문객집단으로 형성하였을 때 최충헌은 그의 군사를 어떻게 하였을까. 최충헌 역시 박진재와 마찬가지로 그의 집권 과정에 참여하였던 그의 군사를 문객집단으로 형성시켰을 것이다. 최충헌과 박진재가 거느린 군사들이 그 속성상 큰 차이가 있다거나,

36) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻.

37) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻.

38) 위와 같음.

서로의 관계에 차이가 있다고 여겨지지 않기 때문에 비슷한 모습을 갖추었다고 보아 무리가 아닐 것이다. 또한 박진재가 문객을 거느리고 있을 당시 최충헌이 門卒을 파견하였다는 기록이 있는데,³⁹⁾ 여기의 문졸이란 문객에 포함되는 일반 병사를 일컫는 것이라고 보여진다. 그러므로 최충헌 역시 문객 집단을 거느리고 있었다고 할 수 있겠다. 최충헌이 거느렸을 문객도 ‘衆’이라고 표현된 군사집단이 중심이 되었을 것이다. 그들은 최충헌이 이의민을 제거하고 집권하기 위하여 모집한 장사들이 주축이 되었던 것이다.⁴⁰⁾

최충헌과 박진재 등이 정권을 장악하는 데에 커다란 기여를 한 그의 군사들을 문객집단으로 형성한 것은 그들과의 관계에 있어서 새로운 의미를 갖는 것으로 여겨진다. 최충헌과 박진재의 입장에서는 자기 스스로의 뜻에 의해 그들의 정권획득과정에 참여한 군사들을 계속 자신의 측근으로 두면서 세력을 확고히 할 필요가 있었을 것이다. 최충헌에게 제거당한 최충수의 경우는 그의 측근에 있었던 장군들이 최충헌과 대결하는 것을 부추겼으며, 최충수 자신도 역시 그들의 뜻을 무시하기 어려운 처지에 있었다. 이러한 사실은 최충수가 그의 측근의 군사의 뜻을 함부로 막을 수 없었으며, 최충수 자신도 그의 군사의 뜻을 따름으로써 계속하여 그의 군사를 자신의 세력으로 묶어두려 하였음을 보여주는 것이다. 최충헌과 박진재의 경우도 예외는 아니었을 것이다.

한편 최충헌과 박진재 등에게 가담하여 그들의 정권 장악을 가능하게 한 군사들은 자신의 지위를 향상시키길 원하였으며, 그 어떤 보상을 바랐음에 틀림없을 것이다. 이러한 입장으로 말미암아 최충헌과 박진재는 그들의 군사들과 새로운 관계를 설정하기를 원했으며 그들의 군사들 역시 바라던 바였을 것이다. 최충헌과 박진재 그리고 그들의 군사들 양 편이 서로 일치할 수 있는 관계는 상하의 절대적 주종관계보다는 자율적인 상하의 복종관계이었을 것이다. 이러한 서로의 이해관계를 절충하기 위하여 문객집단의 형성이 이루어졌다고 하겠다.

문객집단이 형성되었다고 하여 그들 간의 이해가 반드시 일치하거나, 강한 결집력을 가진 것은 물론 아니었다. 예컨대 박진재의 문객을 수적인 면에서

39) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻.

40) 旗田巍, 앞의 글(1977), 1~7쪽.

는 최충헌의 문객과 비슷하고 모두 용감하였는데 관직을 얻은 자가 적어 항상 불만을 가졌다 한다. 이로 미루어 보건대, 그의 문객들이 상대적으로 낮은 대우를 받고 있음에 대하여 불평을 가지고 있었으며, 박진재는 그 사실에 대하여 염려하였음을 짐작할 수 있다. 즉 문객집단의 결집력을 유지하기 위하여서는 그 최고 실력자가 항상 그에 상응하는 대우를 준비하여야 하였던 것이다. 그 만큼 문객집단은 서로의 관계가 상호 이해에 밀접하게 관련이 있었던 것이다.

문객집단을 형성하여 사적 집단을 거느린 최충헌은 신종 3년(1200)에 都房이라는 기구를 설치하기에 이른다.

(최)충헌은 스스로 방자하게 행동한 것을 알고 어느 사이에 변고가 생길까 두려워 하였다. 대소 문무 관리, 한량 그리고 군졸 가운데 강한 자를 모두 불러 6番으로 나누어 날을 바꾸어 그 집을 밤에 지키도록 하고 都房이라 불렀다. 출입할 때에 모두 합쳐 둘러싸 호위하니 전투에 나가는 것 같았다(《高麗史節要》 권 14, 신종 3년 12월).

그는 그의 신변 보호, 그 집의 숙위 등을 담당하도록 하기 위하여 도방을 두었던 것이다. 여기에서 먼저 관심을 끄는 것은 종래에 존재하였던 문객집단은 어떻게 하고 새로이 도방을 두었는가 하는 점이다. 즉 도방과 최충헌이 종래 거느렸던 문객집단과는 어떠한 관계가 있느냐 하는 점이 해결되어야 한다는 것이다.

최충헌은 희종 2년(1206) 晋康候로 책봉되고 興寧府를 세우게 된다.⁴¹⁾ 이때 최충헌을 시종하는 문객 3,000여 인이 보인다. 그런데 최충헌을 시위하는 임무는 도방이 맡고 있었으며, 실제로 최충헌을 제거하기 위한 사건이 궁내에서 벌어졌을 때 최충헌을 호위하였던 군사가 도방에 소속한 이들이었다는 기록도 보인다.⁴²⁾ 최충헌이 출입할 때 시위 임무를 담당하던 도방과 같은 역할을 문객들이 맡고 있었던 것이다. 도방과 시종 문객은 그 기본적인 역할에서 이렇다 할 차이가 나지 않는다. 따라서 양자의 구성원이나 기본적 성격도 같은 것이었다고 보아도 무리한 것은 아니다. 곧 문객집단이 도방의 구성원이

41) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻.

42) 위와 같음.

었다고 할 수 있는 것이다.⁴³⁾

최충헌 이전의 무인집권자나 최충헌 당시의 일부 무인세력자 가운데도 문객집단을 거느린 자가 있었다. 최충헌 자신도 그와 같은 문객집단을 거느리고 있었지만 문객집단이 일정한 체계 아래 지휘된다거나, 통제되기는 어려웠을 것이다. 최충헌은 문객집단으로만 자신의 신변을 보호하거나, 다른 세력을 누를 수 있는 군사력을 확보하는 것이 곤란하다고 판단하였을 가능성이 높다. 따라서 그가 정권을 장악하고 있었지만 자신을 뒷받침해 주는 집단을 더욱 공고히 할 필요를 느꼈을 것이다. 최충헌이 도방을 설치한 것은 문객집단의 수를 증가시키고 동시에, 문객집단을 조직적인 체계 속에 편제하려는 의도였다고 볼 수 있다. 단순한 문객집단의 경우, 그들을 일률적인 체계 아래 조직화시켜 지휘한다는 것이 어려운 반면에, 그들을 도방과 같은 조직 안에 편성하여 지휘함으로써 더욱 조직적으로 그들을 거느릴 수 있게 되었을 것이기 때문이다.

최충헌은 도방의 구성원으로 대소 문무관리과 한량, 군졸 가운데 힘있는 사람을 불러모았다 한다. 그런데 그 구성원이 일시에 형성된 것은 아니며, 최충헌이 집권하는 과정에서 거느렸던 군사들이 주축이 되어 형성한 문객집단이 구성원으로 편입되었다. 물론 도방의 구성원으로 종래의 문객 이외에 다른 사람들도 새로이 편입되었으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

먼저 도방 구성원의 한 부류를 이룬 군졸에 대하여 살펴보기로 하자. 이 군졸은 무관층 이하에 속하는 일반 군사라고 생각된다. 일반 군사로서 도방에 속하였던 사람들은 최충헌의 집권에 협력한 군인이었을 것이다. 최충헌에 협력한 일반 군사 가운데 가장 먼저 꼽을 수 있는 대상은 최충헌집권 초기에 가담하였던 장사로 불려진 군사들이다. 이들은 최충헌집권이 안정되어 감에 따라 최충헌으로부터 그 공로를 인정받아 무관으로 진출하였을 가능성이 높다. 하지만 일부는 무관으로 진출하지 못하고 계속 일반 군인으로 남아 있으면서 도방의 구성원이 되었을 것으로 보여진다.

이밖에 최충헌이 집권하는 데에 있어서 그의 측근 군사로서 직접적으로

43) 金塘澤, 앞의 책, 79~82쪽.

활동하지는 않았지만 상당한 기여를 한 여러 위의 군사를 꼽을 수 있다. 여러 위의 군사는 최충헌이 이의민 일당을 제거할 때나 최충수를 제거할 당시에 최충헌에게 상당한 군사적 도움을 주었다. 따라서 최충헌이 도방을 설치하면서 새로이 그 구성원으로 불러들인 군사는 여러 위에 속한 중앙군이었을 가능성이 높다.⁴⁴⁾ 도방에 소속한 여러 위의 군사들은 국가의 공적인 군인으로 활동하면서 최충헌과 사적인 관계를 유지하여 나갔을 것이다. 특히 그들은 도방의 하층부를 구성하면서 최충헌을 위한 실질적인 군사활동 및 시위에 충당되었을 것이다.

한편 도방의 구성원으로 포함된 閑良은 그 신분이 분명하지는 않다. 특별한 관직을 가지고 있지 않았던 것으로 보여지는 한량은 일반 군인보다는 상위의 신분으로 도방에 소속하여 하급 무관층에 준하는 역할을 담당하였든지, 일반 군인과 같은 역할을 담당하였을 것으로 생각된다. 중앙관직을 갖고 있지 못하였던 한량은 도방의 구성원이 됨으로써 최충헌에게 충성을 하는 한편, 자신들의 이익을 보장받았다고 하겠다.

도방 내에서 하위층을 구성한 일반 군인이나 한량은 도방에 속하지 않은 다른 일반 군인이나 한량보다도 승진할 기회나 관직에 나아갈 기회를 더욱 많이 가졌다. 최충헌은 손님을 맞이하여 연회를 베풀 경우 도방의 구성원으로 하여금 手搏 등의 시합을 시켜서 이기는 자에게 校尉나 隊正職을 상으로 주곤 하였다.⁴⁵⁾ 최충헌은 다른 절차를 거치지 않고 자신이 직접 도방의 구성원에게 하위 무관직을 주었던 것이다. 그 만큼 최충헌은 도방의 구성원에게 혜택을 주는 데 꺼려하지 않았으며, 그 같은 혜택은 빈번하게 주어지지 않았나 여겨진다.

최충헌은 도방의 구성원들에게 그와 같이 포상함으로써 도방의 세력을 확대할 수 있었으며, 그 구성원은 더욱 최충헌에게 충성하였을 것이다. 중앙의 하위 무관직을 맡게 된 도방의 구성원은 중앙군의 무관으로서 활동하였으며, 도방 내에서도 하위 무관층으로서 그에 걸맞는 지위를 인정받았을 것이다.

도방의 상층부에는 문무관리가 자리잡고 있었는데, 이들은 그 직책에 따라

44) 金塘澤은 禁軍이 도방의 구성원으로 초치되었으며, 도방을 조직하게 된 동기가운데는 금군이 정치적으로 이용되는 것을 막고 반대로 이들을 자신의 정권 유지를 위한 도구로 삼고자 한 의도가 있었다고 하고 있다(위의 책, 180~184쪽).

45) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻.

《高麗史節要》 권 14, 희종 5년 9월.

도방에서 나름대로 활동하였을 것이다. 그런데 최충헌이 조직한 도방이 주로 군사적 임무를 수행하였으면서도 그 구성원으로 문인 관리까지 포함시킨 것은 문객집단 전체를 도방의 조직으로 편성하였기 때문이라고 짐작된다. 즉 최충헌 집권기에는 문인출신 문객을 위한 별도의 조직이 존재하지 않았기 때문에 문인들도 도방 안에 흡수되었던 것이라 할 수 있다. 따라서 도방 안에서 문인 관리들의 역할은 그렇게 커다란 것은 아니고, 다만 도방에 편입되어 최충헌의 측근으로 활동하였다는 데에 의미가 있었던 것이 아닐까 여겨진다.

도방의 군사적 역할에 비추어 보아 도방의 상충부로서 그 구성원을 지휘한 사람은 무인 관리였을 것이다. 이들은 공적으로 중앙군의 상충부로서 존재하였으며, 도방의 상충부로서 도방에 소속한 군사들을 사적으로 지휘하였다고 하겠다. 도방의 상충부를 구성한 무인의 활동을 직접 보여주는 기록은 없으나, 문객 가운데 장군 또는 대장군 등의 직임을 가지고 있는 사람들이 활동한 기록은 보인다.⁴⁶⁾ 그들은 문객으로 표현되어 있지만 도방에 소속하였을 가능성이 높으며, 혹 그렇지 않더라도 도방의 상충 무인의 활동을 이해하는데 시사하는 바가 클 것이다. 이들은 중앙군의 대장군, 장군직에 있었던 만큼 중앙군의 통솔자로서의 의무도 어느 정도 수행하였을 것이다. 하지만 최씨가에서 사적으로 맡은 임무에 그 책임을 다할 수밖에 없었을 것이다.

도방의 상충부 인물들이 중앙의 고위 관직을 가지고 최씨의 사적 군사 기구에 소속하였다는 것은 서로 간에 상당한 의미를 가지는 것이었다. 최씨의 입장에서 볼 때 도방에 소속한 상충부 인물들이 중앙의 고위 관직을 가질수록 중앙 정계에서 최씨의 세력을 공고히 하는데 도움이 된다고 여겼을 것이다. 중앙군의 상위층에 도방 구성원이 자리함으로써 중앙군에 대한 영향력을 강화시킴은 물론, 중앙군 가운데 도방에 속하지 않은 군사를 간접적으로 최씨의 세력으로 끌어 들일 수도 있기 때문이다. 도방에 소속한 무인 관리들도 최씨가에 충성함으로써 나름대로 승진의 기회와 경제적 혜택을 얻는 데에 유리할 것으로 판단하였을 터이다. 최씨가와 그 도방의 무인 관리들은 서로의 이해가 일치하여 서로 결합하여 도방을 관장하였다고 하겠다.

46) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡 및 권 123, 列傳 36, 嬖幸 1, 李汾禧.

최충헌이 설치한 도방에 소속한 사람들은 한량을 제외하고 대개 중앙군이거나 중앙관직의 담당자였다고 할 수 있다. 도방의 소속원이면서 중앙의 관직을 갖고 있거나 중앙군에 속하였던 사람들은 사적으로 최충헌의 도방에 결속되어 있으면서도 공적으로는 중앙정부의 직무를 수행하였다고 여겨진다. 물론 중앙정부의 일보다 최씨의 개인적 일이 우선시되었을 것으로 보아도 좋을 듯하다. 최충헌이 정권을 장악하고 있었고, 도방도 최씨의 사적 집단이었기에 도방에 소속한 구성원이 도방이라는 조직을 통하여 활동하는 경우가 압도적이었을 것이다. 그렇지만 최충헌 자신이 그들의 공적 활동을 막지는 않았을 것이다. 왕이 존재하고 자신에게 반대하는 세력이 존재한 상태에서 도방 구성원의 공적 활동을 억제하는 것은 자신의 세력을 약화시키는 결과를 빚을 수도 있다. 그러므로 최충헌은 도방의 구성원 가운데 중앙 정부와 공적인 관계를 갖고 있는 다수의 사람들이 도방을 통한 결속력과 최충헌 자신에 대한 충성심을 약화하지 않는 한 중앙의 직책을 수행하도록 배려하였을 것으로 생각된다.

그런데 도방의 구성원이 대체로 중앙 정부와 관계를 맺고 있는 인물로 구성되었다는 점은 때로 도방의 구조적 취약점으로 드러나는 경우도 있었다. 거란이 침입하여 왔을 때 최충헌과 최우의 문객 가운데는 관군을 따라 종군하고자 하는 이들이 있어 섬으로 유배를 보내기도 하였다 한다.⁴⁷⁾ 여기의 문객은 도방의 구성원들이었다고 보아 무리가 없을 듯하다. 이들이 종군을 희망한 것은 자발적이었던 것 같은데 그들이 왜 종군을 희망하였는가 하는 점에 관심을 가질 필요가 있다. 분명한 것은 알 수 없지만 최충헌에게 충성함으로써 관직 상승 등의 기회가 있었지만 종군하여 군공을 세움으로써 더 높은 관직에 나아갈 수 있는 기회를 갖고자 한 것은 아닐까 생각된다. 만약 이러한 이유로 종군을 희망하였다면 이는 도방의 구성원이었지만 최충헌으로부터 직접적인 보상을 받을 기회가 적었던 일반 군인이나 하급 무관에게 해당하였으리라 믿어진다. 다른 이유로 생각할 수 있는 것은 도방 소속 군사가 사적으로는 최씨가에 충성하고 있었지만, 공적으로는 중앙군에 소속되어 있었기 때문에 외적의 침입에 종군하여야 할 의무를 느꼈거나, 아니면 최충헌 측근이 아닌 다른 중앙군의 책임자로부터 압력을 받았기 때문일 수도 있다.

47) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻.

한편 최충헌과 최우가 그의 문객 가운데 종군을 희망하는 사람에 대하여 섬으로 유배를 보낼 만큼 강경한 조치를 취하게 된 이유도 생각하여 볼 필요가 있다. 그 이유는 최씨가 문객이 도방을 통하여 결속되어 있었지만 그의 문객의 다수가 종군함으로써 도방의 결속력에 문제가 생길 것을 염두에 둔 때문은 아니었을까. 중앙군에 소속한 최씨의 도방 소속원이 종군하게 되면 그에 대한 충성심이 다른 방향으로 쏠리게 될 것이고, 이로 인하여 종래의 사적 유대관계가 약화되는 것이 아닌가 판단하였을 수도 있다. 그리고 최씨 입장에서 강경하게 조치를 취한 것은 문객의 다수가 종군을 희망하였다는 반증이 될 수 있다.

그러나 최충헌이 조직한 도방은 최씨의 사적인 군사기구로서 역할을 충실히 하였다. 최충헌이 장기집권의 기틀을 마련한 것도 이와 같은 조직적인 군사기반이 뒷받침되었기에 가능하였을 것이다. 그리고 종래의 무인 집권자들이 거느린 문객집단과는 달리 사적인 기능을 가짐과 동시에 국가권력과의 관계를 통한 공적 기능도 아울러 보장되고, 최씨정권이 이를 인정하고 도와주었다는 점에서 더욱 치밀한 조직으로서 역할을 할 수 있었을 것이다.

최충헌에 의하여 조직된 도방은 이후 무신정권이 몰락할 때까지 존속하였다. 하지만 그 집단의 구성원이 최씨의 집권자와 항상 이해를 같이 하면서 행동한 것은 아니었다. 최씨의 권력 승계와 관련하여 도방의 구성원은 민감한 반응을 보여주고 있다. 최우(이)가 최충헌의 권력을 승계할 당시에는 일부 도방의 상층부 세력이 그에 반대하고 나섰다. 최우의 승계에 반대한 인물로 崔俊文이 보인다. 최준문은 貢生으로 최충헌에게 발탁되어 대정에 임명되었다가 대장군에 이른 인물이다.⁴⁸⁾ 그는 私第를 짓고 勇士들과 결탁하고 있었다는데,⁴⁹⁾ 이 용사는 바로 도방에 소속하였다고 보아 무리가 없을 것이다. 최준문은 최충헌의 측근이었던 상장군 池允深·장군 柳松節·낭장 金德明과 함께 모의하여 崔珣으로 하여금 권력을 승계하도록 하고자 하였다. 이들은 대부분 도방의 구성원이었다고 짐작된다.

최충헌이 조직한 도방의 주요 구성원이었을 것으로 믿어지는 최준문 등이

48) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻 附 怡.

49) 위와 같음.

최우에게 반대하여 최향을 권력의 승계자로 지지한 것은 그들의 세력 관계에서 빚어진 것이라 여겨진다. 즉 최준문과 최우는 평소에도 사이가 좋지 않았다고 하는데,⁵⁰⁾ 그들이 기반으로 하는 세력이 서로 다른 구성체였던 것은 아닐까 생각된다. 최준문 등은 최충헌의 힘에 의하여 관직을 얻었을 뿐만 아니라 최충헌에게 속한 도방의 구성원이었다. 이에 비해 최우는 최충헌이 집권하고 있을 당시부터 이미 자신의 문객을 거느리고 있었다. 이들은 최우의 사제에서 활동하였다. 따라서 최충헌이 집권하고 있을 당시 도방에 소속되지 않았을 가능성이 높다. 도방을 통하여 결집된 최충헌의 문객은 최우의 문객과는 불편한 관계에 있었을 것이다. 더욱이 최우가 집권하게 된다면 그의 문객이 도방을 장악하게 되므로 최준문 등은 자신의 지위에 위협을 느꼈을 소지가 충분하다.

최준문 등이 최충헌의 후계자로 지목한 최향은 최우와 같은 독자적인 문객집단을 거느리지 못하였던 것 같다. 최향은 최준문과 비슷한 지위에 있었으며, 비슷한 정도의 군사를 거느렸다. 그는 장군으로서 1領軍(1,000명)을 거느리고 최준문 등과 함께 행동하고 있었다.⁵¹⁾ 최향은 차라리 최충헌의 도방에 소속하여 활동하였다고 보는 것이 좋을 듯하다. 최준문 등이 최향을 최충헌의 후계자로 등장시키고자 한 이유도 그가 도방에 기반을 두고 있었기 때문은 아닐까 짐작된다. 동일한 기반 위에서 성장한 최향을 지지함으로써 최준문 등은 그들의 지위를 계속 유지할 수 있을 것으로 판단하였을 것이다.

최우는 최충헌의 도방에 기반을 두고 성장한 최준문 등의 반대를 받았지만 그 자신이 권력을 계승한 이후에도 도방을 없애지는 않았다. 그것은 최우 자신이 거느린 문객에 대하여서도 조직적인 기구로서의 장치를 마련하여 줄 필요가 있었기 때문이라고 여겨진다. 또한 최우 역시 도방이라는 사적인 군사기구를 필요로 하였기 때문이다. 최우는 도방을 內外都房으로 구분하였다. 아마 內都房에는 자신이 거느렸던 문객들을 수용하였을 터이고, 外都房에는 종래의 도방원을 그대로 충원하였던 것은 아닌가 추측된다.⁵²⁾ 그러나 최우는 집권한 이후 馬別抄·夜別抄·書房 등을 조직하여 자신이 거느린 군사력을

50) 金塘澤, 앞의 책, 82~87쪽.

51) 《高麗史節要》권 15, 고종 4년 5월.

52) 金庠基, 〈高麗武人政治機構考〉(《東方文化交流史論攷》, 1948), 231쪽.

다른 조직을 통하여 확대하는 조치를 취하기도 하였다.

최우정권 때에는 여러 조직을 통하여 그 군사적 지지 기반을 넓혀 더욱 확고한 세력을 다지게 되었다. 그럼에도 불구하고 최우가 죽은 이후 권력을 계승할 때에 분열이 생기게 되었다. 최우를 뒤이은 崔沆은 家兵 500명을 물려받았음에도 최우의 병이 위독하게 되자 자신의 사제로 돌아가고 있다.⁵³⁾ 이 때 知吏部事 上將軍 周肅이 야별초와 내외도방을 이끌고 왕정을 복고하려고 하였는데, 최씨가 가노 출신인 李公柱·崔良伯·金俊 등이 최항을 지지하자 결국 최항의 승계에 찬성하였다 한다.⁵⁴⁾

최항이 집권할 때에도 도방의 구성원 가운데는 최씨가와의 사적인 관계에서 이탈하려는 세력이 있었던 것이다. 도방 구성원 모두가 최씨가에 대를 이어 충성하여야 한다는 데에 꼭 찬동하지 않았다는 사실을 알 수 있다. 이것은 도방 구성원의 결집력에 문제가 생겼다는 의미로 해석되기도 하지만, 최씨가로부터 도방이 최충헌시대와 같은 대우를 받지 못하였다는 점을 암시하여 주기도 하는 것이다. 이 점과 관련하여 최우정권 때에 최씨가의 가노였던 이들이 정치적으로 군사적으로 상당한 지위를 가지게 되었다는 것을 상기할 필요가 있다. 최항의 집권에도 가노로 구성된 가병이 결정적인 역할을 하는 것으로 보아 최씨가와의 관계에서 새로운 집단이 부상하였던 것이다. 그러므로 도방은 자연히 최씨가의 중추적인 핵심으로부터 벗어나게 되었을 가능성이 높다.

최항은 도방을 36번으로 나누었는데 도방의 규모가 확대되어진 것으로 해석되어진다.⁵⁵⁾ 도방이 최씨가의 사적 군사기구로서 역할을 계속하였으며, 최씨가의 권력이 계속 유지되었다는 점에서 그 사적 군사기구가 확장되었다고 볼 수 있다. 그렇다고 도방의 번의 증가가, 도방이 최씨가로부터 차지하는 비중이 높아졌음을 의미한다고 보기는 어렵지 않나 여겨진다. 최항의 집권에 도방 구성원 가운데 어느정도 반대 의사를 가진 인물들이 있었으며, 가노로 구성된 가병집단이 성장하고 있었다는 사실로 미루어 최항과 도방조직이 밀착되기는 어려웠다고 판단된다.

53) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 崔忠獻 附 沆.

54) 위와 같음.

55) 金庠基, 앞의 글, 231쪽.

도방과 최씨가와의 관계는 崔嬪가 피살되어 최씨정권이 막을 내리면서 끝났다. 그렇지만 柳璥·金俊 등에 의해 최씨정권이 몰락한 이후에도 도방은 존속하였다. 최씨정권이 몰락한 처음에는 도방이 왕의 호위를 맡는 등 사적 군사기구로서의 성격을 탈바꿈하려는 움직임도 보인다.⁵⁶⁾ 그러나 계속된 무신집권으로 말미암아 도방은 계속 무인 집권자의 사적 군사기구로서 남아 있게 되었다. 다만 종래와는 달리 무인 집권자 자신의 시위나 호위의 임무뿐만 아니라, 왕을 호위하는 임무를 맡기도 하였다는 점에서 그 기능이 확대되었다고 할 수 있다. 그러나 그것도 어디까지나 무인 집권자 개인의 이익을 위한 것이었다는 점에서 그 성격 자체가 변화하였다고 볼 수는 없다.

그런데 林衍이 정권을 장악하였을 때 도방은 다시 6번으로 운용되었다.⁵⁷⁾ 최항이 집권할 때에 36번으로 되었던 도방이 언제 6번으로 바뀌었는지는 알 수 없다. 김준정권 이후 도방에 대한 역할이 중요시되면서 다시 6번으로 조직된 것은 아닐까 생각된다. 도방은 임연·임유무 정권이 몰락하고 무신정권이 막을 내리면서 사라지게 되었다.

〈柳昌圭〉

2. 중방과 교정도감

1) 중 방

重房에 대한 개략적인 내용을 《高麗史》百官志 西班牙條에서는 다음과 같이 설명하고 있다.

목종 5년(1002)에 6衛의 직원을 갖추었는데, 뒤에 鷹揚·龍虎의 2군을 두어 6위의 상위에 두었으며, 뒤에 또 중방을 두어 2군·6위의 상·대장군으로 하여금 모두 모이게 하였다. 의종 이후로 무신이 정권을 마음대로 함에 중방의 권한이 더욱 커졌다(《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 西班牙).

56) 《高麗史節要》권 17, 고종 45년 3·4월.

57) 《高麗史節要》권 18, 원종 10년 7월.

이것을 보면 목종 때 6위(左右·神虎·興威·金吾·千牛·監門衛)의 제도를 정비하였다가 뒤이어 鷹揚·龍虎의 2군을 설치하고 다시 중방을 설치한 것을 알 수 있으나, 그 표현이 애매하여 2군과 6위의 설치 시기를 정확히 알 수 없다. 그러나 2군의 설치 시기를 대체로 현종 때로 보고 있으므로 중방의 설치 시기도 대개 현종 때라 하겠다.

위에서와 같이 중방은 2군·6위의 상장군·대장군의 합좌기관으로서 일종의 회의기관이었다. 상장군과 대장군을 2군·6위에 각각 1인씩을 두었으므로 상장군 8인, 대장군 8인으로 모두 16인이 되는 셈이었다. 이러한 군단 또는 부대를 초월한 계급별의 합좌기관은 중방 이외에 將軍房·郎將房·散員房·校尉房이 있어 장군·낭장·산원·교위로써 각각 합좌기관을 이루하였는데, 《高麗史》에 “중방에서 일을 마련하면 장군방에서 이를 막고 장군방에서 의논하면 낭장방에서 이를 막으니, 서로 모순하여 政令을 발함에 백성들이 따를 바를 알지 못하였다”¹⁾라 한 것을 보면 간혹 의견의 대립으로 방과 방 사이에 모순을 일으킬 때도 있었음을 알 수 있다. 중방은 합좌기관이었으나, 정령을 내렸다는 사실로 미루어 볼 때 統帥府의 기능도 가졌을 듯하다.

어떻든 중방은 상장군과 대장군으로 구성된 일종의 통수부였으나, 鄭仲夫 등의 쿠데타로 무신정권이 성립되면서는 군사를 비롯하여 경찰·형옥·탄핵·인사·조규의 제정 등에 있어서 왕권을 능가하는 정치상 초월적인 권력을 행사하였다. 이러한 현상은 무신정권이 성립되었다고는 하지만, 그 집권자가 아직 정치적인 기반이 취약하여 독단력을 발휘할 수 없었으므로 고위 무신의 힘을 빌지 않으면 안되었고, 그 반면에 고위 무신은 그들 나름대로 집권자의 힘을 빌어 이때까지 문신귀족으로부터 받아 오던 멸시와 모욕을 설분하고 그 자체의 지위 상승을 꾀하였으므로 집권자의 협조자가 되지 않을 수 없었던 데서 창출된 것이라 하겠다.

무신정권기의 중방의 권력 행사에 대하여 사례를 들면 대략 다음과 같다.

1. 의종 24년(1146) 9월에 여러 무신이 중방에 모여 문신의 남은 자를 모두 불러 李高가 이들을 다 죽이려 하는 것을 정중부가 중지시켰다(《高麗史節要》 권 11, 의종 24년 9월 을묘; 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 鄭仲夫).

1) 《高麗史》 권 101, 列傳 14, 宋訥.

2. 명종 원년 7월에 平章事 徐恭이 죽었는데, 그는 문사들의 교만함을 미워하여 무인을 예우하였으므로 앞서 정중부의 난 때 중방이 巡檢軍 22인으로 하여금 그의 집을 두루 경위케 함으로써 화가 미치지 않았다(《高麗史節要》 권 12, 명종 원년 7월; 《高麗史》 권 94, 列傳 7, 徐熙 附 恭).
3. 명종 3년 4월에 李義方이 기녀를 데리고 중방에 들어와 여러 장수들과 함께 마음껏 마시고 떠들고 웃으며 복치는 소리가 대궐 안까지 들렸으나 두려워하지 않았다(《高麗史節要》 권 12, 명종 3년 4월; 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 李義方).
4. 명종 4년 9월 계사일은 重九(음 4. 9)로서 추밀원과 중방을 和平館에서 향연하였다(《高麗史》 권 19, 世家 19, 명종 4년 9월).
5. 명종 4년(西京留守) 趙位寵이 정중부 등을 치기 위하여 군사를 일으키고 동북 양계의 여러 성의 군사에게 ‘듣건대 上京(開京)의 중방이 상의하여 북계의 여러 성이 대개 桀驁(荒馬)가 많으므로 토벌코자 이미 군사를 크게 일으켰다. …’고 격문을 내렸다(《高麗史》 권 100, 列傳 13, 趙位寵).
6. 명종 5년 11월에 어떤 사람이 중방에, ‘朝廷(文臣)이 南賊으로 더불어 반란을 일으킬 것을 도모한다’라고 무고하므로, 이 날로 都校丞 金允升 등 7인을 섬으로 귀양보내고 兵部尙書 李允修를 巨濟縣令으로 좌천시켰다(《高麗史》 권 19, 世家 19, 명종 5년 11월).
7. 명종 6년 9월에 장군 李永齡·별장 高得時·대정 敦章 등이 이의방의 원수를 갚는다고 하여 정중부를 도모하려 하다가 일이 탄로되자 중방은 이들을 잡아 먼 섬으로 귀양보냈다(《高麗史節要》 권 12, 명종 6년 9월; 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 李義方).
8. 명종 6년 9월에 良醞令同正 盧若純·主事同正 韓受圖 등이 平章事·李公升·尙書右丞 咸有一 등의 글을 위조하여 이를 忠州賊 亡伊에게 보내어 그들을 끌어 들어 함께 반란을 일으키려고 하자, 중방이 주청하여 이들을 먼 섬으로 귀양보냈다(《高麗史節要》 권 12, 명종 6년 9월; 《高麗史》 권 99, 列傳 12, 咸有一).
9. 명종 7년 4월에 중방이 상주하기를 ‘동북양계의 州鎮의 관관은 무관으로 보직 임명함을 허락하지 마십시오’라고 하므로 이를 청중하였다. 이 논의를 주장한 이는 장군 洪仲邦이었는데, 무관 金敦義 등 6인이 그가 퇴출하는 것을 엿보다 길을 막고 나쁜말을 섞어 호소하므로 중방이 이들을 잡아 黥配하였다(《高麗史》 권 19, 世家 19, 명종 7년 4월).
10. 명종 7년 5월에 내시낭장 겸 병부원외랑 莊甫가 성격이 강직하여 권귀에 아부하지 않았으며 일찍이 내시장군 鄭存實이 교만함을 면책하였는데, 중방이 이를 듣고 그가 상관을 능욕함을 탄핵하여 巨濟縣令으로 좌천시키고자 하다가 먼 섬으로 귀양보내고 몰래 사람을 시켜 물 속에 밀어 넣어 죽였다(《高麗史節要》 권 12, 명종 7년 5월; 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 鄭仲夫 附 李光挺).
11. 명종 8년 정월에 興王寺에서 승려가 德水縣의 사람과 함께 반란을 일으키려 하는데, 散員 高子章도 이것을 알고 있다고 하므로 중방이 그 승려와 高

- 子章을 잡아 먼 섬으로 귀양보내고 몰래 사람을 보내어 이들을 강물에 던져 죽였다(《高麗史》 권 19, 世家 19, 명종 8년 정월).
12. 명종 8년 3월에 중방이 상주하여 대장군 張博仁과 金淑으로 하여금 좌우의 橋路를 나누어 맡게 하고, 무릇 길가의 집과 담장이 한자 한치라도 官路를 침식함이 있으면 모두 복구토록 하였다(《高麗史》 권 19, 世家 19, 명종 8년 정월).
 13. 명종 8년 6월에 御史臺가 兵部의 인사행정(銓注)이 정당성을 잃음을 탄핵하자, 閔令謨가 스스로 소장을 올려 증서문하성과 중방의 예로 도리어 어사대를 탄핵하니, 승시하여 죄를 빌므로 왕이 敦諭하여 모두 나와 일을 보도록 하였다(《高麗史節要》 권 12, 명종 8년 6월 ; 《高麗史》 권 101, 列傳 14, 閔令謨).
 14. 명종 8년 7월에 大學博士 盧寶璵가 蔚州防禦副使가 되었는데, 宋有仁이 외관의 文武交差의 成法을 들어 이를 반대하다가 전례가 있어 그것이 어려워지자, 중방을 달래어 반박하여 아뢰게 하니 盧寶璵 및 이에 앞서 서경된 溟州判官과 管城尉를 모두 부임하지 못하게 하였다(《高麗史節要》 권 12, 명종 8년 7월 ; 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 鄭仲夫 附 宋有仁).
 15. 명종 9년 12월에 중방이 연말에 변고가 있을 것이라는 요언을 듣고 크게 두려워하여 禁軍으로 하여금 露刃環衛케 하였다(《高麗史》 권 20, 世家 20, 명종 9년 12월).
 16. 명종 10년 7월에 중방이 宗崟 등 10여 승려를 귀양보냈는데, 처음에 종감 등이 鄭筠과 도모하여 이의방을 죽이고 그와 친근하여졌으나, 정군이 죽게 되자 당시의 무신이 모두 이의방의 휘하라 서로 말하기를 「軍國의 權柄을 중방에 속하게 한 것은 이의방의 힘에 말미암은 것이다」라고 하므로, 드디어 宗崟 등 10여 승려를 섬으로 귀양보내게 되었다(《高麗史節要》 권 12, 명종 10년 7월 ; 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 鄭仲夫 · 李義方).
 17. 명종 11년 7월에 재추·대간·중방이 京市署에 모여서 斗斛을 검사하고 奸僞를 살폈는데, 상인이 쌀에 모래와 쪽정이를 섞어 팔기 때문이다(《高麗史》 권 20, 世家 20, 명종 11년 7월).
 18. 명종 11년 7월에 壽昌宮 북쪽 담장에 돌을 던지는 자가 있었는데 宿衛가 이를 잡지 못하므로 중방이 상주하여 매일 밤 1인의 장군으로 하여금 휘하 軍校를 거느리고 궁문 밖과 여러 요해처에 복병하여 갑작스러운 변고에 대비케 하였다(《高麗史》 권 20, 世家 20, 명종 11년 7월).
 19. 명종 11년 7월에 재추·중방·대간이 奉恩寺에 모여서 市價를 정하고 斗斛을 공평히 하여 이를 범하는 자는 섬으로 귀양보냈다(《高麗史節要》 권 12, 명종 11년 7월 ; 《高麗史》 권 85, 志 39, 刑法 2, 禁令).
 20. 명종 11년 10월에 知御史臺事·大將軍 朴齊儉의 아들 葆光이 경박하고 교만하여 길에서 李紹膺의 처의 중을 구타하고 욕한 일이 일어나자, 중방이 이를 죄주고자 함에 박제검이 연좌되어 면직되었다(《高麗史節要》 권 12, 명종 11년 10월 ; 《高麗史》 권 100, 列傳 13, 朴齊儉).

21. 명종 13년 5월에 중방이 東班의 관직을 줄일 것을 아뢰었다(《高麗史》 권 20, 世家 20, 명종 13년 5월).
22. 명종 13년 5월에 慶大升이 죽자 왕이 평소에 그를 미워하던 터이라 중방에 명하여 都房의 인원을 체포케 하고 대장군 鄭存實·吳淑 등으로 하여금 그 죄를 다스리게 하였다(《高麗史》 권 20, 世家 20, 명종 13년 7월 및 권 100, 列傳 13, 慶大升).
23. 명종 16년 정월에 令同正 朴元實이 뜬 소문으로 중방에 고하기를 ‘校尉 張彦夫 등 8인이 반란을 도모하였다’라고 하므로, 중방이 장언부를 잡아 힐문하니 대답하기를 ‘지금 정권을 마음대로 하는 자들이 탐욕하고 비루하여 白銀을 좋아하고 관작을 팔아 불법한 일을 많이 하고 있으니, 이러한 자의 머리를 베어 그 입에 백은을 물려서 조야에 널리 보여 사람들로 하여금 백은을 탐함으로써 죽은 것을 널리 알게 하였으면 하고 생각하였다’라고 하므로 그를 죽였다(《高麗史》 권 20, 世家 20, 명종 16년 정월).
24. 명종 16년 10월에 장군 車若松 등 43인을 內侍院 및 茶房에 검속케 하였는데 이에 앞서 중방이 상주하기를 ‘庚寅(의종 24년) 이래 무관이 모두 문관을 겸하면서도 內侍 및 茶房만을 겸하지 못하고 있으니 검속을 허락하십시오’라고 청함으로써 이 명이 있었다(《高麗史節要》 권 13, 명종 16년 10월 ; 《高麗史》 권 101, 列傳 14, 車若松).
25. 명종 17년 7월에 曹元正 등이 반란을 꾀하다가 죽임을 당하였는데, 이에 앞서 그의 아들 英植·英迪 등이 탐학하고 횡포가 심하므로 중방이 상주하여 이들을 내쳤다(《高麗史節要》 권 13, 명종 17년 7월 ; 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 曹元正).

위의 사례 가운데 1은 무신정권의 성립과 함께 중방이 그 중추기관으로 등장하였음을 보여주며, 16은 무신정권의 성립과 함께 중방이 군국의 권력을 장악한 것을 직접적으로 설명하여 준다. 또 3은 중방을 중심으로 하여 여러 장수들이 방약무인 기고만장하였음을, 4는 중방의 지위가 일약 추밀원과 어깨를 나란히 할 정도로 상승하였음을 보여준다.

그리고 5는 반란세력인 趙位寵이 중방의 토벌 결정에 대하여 극도로 반발한 사례로서, 중방이 토벌 및 정벌에 있어서 군사상의 최고 지휘권을 장악하고 있었음을 보여준다. 이처럼 중방이 최고의 군사 지휘권을 장악하고 있었다는 것으로는 2와 8의 사례에서도 찾아볼 수 있다. 또한 2와 8의 사례는 중방이 군사권과 관련이 깊은 특정대상에 대한 경위권을 행사하였음을 보여준다.

그리고 중방은 경찰 또는 형옥에 대한 강력한 권한을 행사하였다. 그것으로는 6~12, 15, 17, 22, 23, 25의 사례에서 찾아 볼 수 있는데, 중방의 권력

행사와 관련된 사례 가운데 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 또 중방은 인사행정 또는 탄핵의 권한도 강력히 행사하였는데, 6, 9, 10, 13, 14, 20, 24의 사례에서 알 수 있다. 그리고 17과 19의 사례에서 시장가격을 사정하고斛斛을 표준화하는 條規의 제정도 행하였으며, 21의 사례와 같이 관직의 개편에도 간여하였다.

이렇게 중방은 무신정권이 성립되면서 막강한 권력을 행사하여 실질상 국가 최고의 권력기관이 되었다. 이 중방을 중심으로 베풀어지던 정치는 일종의 합의제정치였다. 무신집권자(권신)는 중방의 고위 무신들의 입장을 존중하였고 중방에 나아가 정치상의 협의도 하였다. 한편 중방도 집권자의 입장을 존중하고 그 협조자가 되었으나 때로는 그를 견제하는 역할도 하였다. 이렇게 무신집권자와 동반자의 입장에서 서로 제휴하면서 정치상의 합의를 모색하는 정치를 운영하였는데,²⁾ 이것은 아직 무신정권이 확립되지 못한 데서 비롯된 현상이었다.

그러나 최씨정권이 성립되고 나서는 중방이 크게 빛을 잃고 정치상 제2선으로 물러나고 말았다. 최씨정권은 독자적인 지배기구를 마련하여 그를 중심으로 정치를 독단함으로써 고위 무신의 집합체인 중방은 쓸모없는 존재가 되고 말았던 것이다. 그리하여 중방은 원래의 위치로 되돌아 갔는데, 이는 최씨정권이 확립되어 무신들의 협조가 불필요하였기 때문이었다.

최씨정권 아래에서 정치상 중방이 위축되어 가는 사례를 사료에서 정리하여 보면 아래와 같다.

1. 신종 원년(1198) 3월에 중방이 상주하기를 ‘대궐 서쪽의 땅은 무관들이 있는 곳이니 인가에서 방앗간을 차리는 것을 금하십시오’라고 하였다(《高麗史》 권 21, 世家 21, 신종 원년 3월).
2. 희종 3년(1207) 정월에 전년 겨울부터 山西(武班)의 達官이 많이 죽으므로 武班의 동반의 저주함이 아닌가 하고 의심하여 불평하는 말이 있었다. 이에 內侍員으로 하여금 중방과 장군방에서 祈禳道場을 행하도록 하였다(《高麗史》 권 21, 世家 21, 희종 3년 정월).
3. 고종 2년(1215) 7월에 어떤 사람이 중방에 말하기를 ‘尙藥局이 대궐 서쪽에

2) 慶大升의 경우는 좀 다르다. 경대승이 鄭仲夫를 살해하자, 무신들은 지위의 저락을 우려한 나머지 경대승을 공동의 적으로 몰았으며, 경대승은 이에 대비하여 都房을 설치하게 되었던 것이다.

있어 항상 방아를 쪼으니 山西(武班)의 旺氣를 손상할까 염려된다'고 하므로, 중방이 마음대로 尙藥局·尙衣局·禮賓省 등 40여 채를 헐어 옮겼다(《高麗史》 권 22, 世家 22, 고종 2년 7월).

4. 고종 3년 11월에 재추·중방이 상주하여 태조의 苗裔 및 문과출신을 논하지 않고 모두 充軍케 하였다(《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 五軍).
5. 고종 10년 정월에 樞密院副使 吳壽祺가 장군 崔愈恭 등과 함께 일찍이 중방의 여러 장수를 그의 집에 연회하여 모든 문신을 죽이고 私怨을 갚으려다가 일이 탄로나 오수기를 白翎鎭將으로 좌천하였다가 죽이었다(《高麗史節要》 권 15, 고종 10년 정월; 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡).

위의 사례에서 최씨정권이 수립된 이후에는 重房이 정치적으로 크게 위축되어 가고 있음을 알 수 있다. 사례의 4는 고종 3년(1216)에 契丹族이 몽고에게 쫓기어 압록강을 건너 서북계에 침입하여 오자 중방이 재추와 함께 상주하여 태조의 후손과 문과 출신자까지도 충군하였다는 것으로, 이 사례는 중방의 기능에 관한 것이기는 하다. 그러나 1~3, 5의 사례는 모두 중방의 지위가 크게 악화되어 가는 것들이다. 사례 1~3, 5는 중방의 지위가 위축되어 가는 데 대한 관념적 처방에 급급하였던 것을 보여주는 동시에 그 처방이 베풀어진 것을 보여주기도 하는 것이다. 그리고 사례 5는 중방이 반란의 동조세력이 될 정도로 그 지위가 크게 반전되고 있음을 보여준다.

이제 무신정권의 확립은 무신들의 협의체인 중방의 도움을 필요치 않게 되고 오히려 무신은 정권에 대한 위험한 존재로 여겨져 억압 내지 제거의 대상이 되는 결과를 초래하였던 것이다.

2) 교정 도감

敎定都監은 최충헌에 의하여 설치되어 서정을 관장하고 모든 지시와 명령을 내리던 일종의 정청으로서, 최씨정권이 몰락하고 나서도 그 遺制는 金俊을 거쳐 林衍·林惟茂까지 계승되었다. 그리고 최충헌이 교정도감을 설치하고 스스로 그 장의 직인 敎定別監이 되었는데, 그 직은 최우-최항-최의로 이어지다가 최씨정권이 몰락된 뒤에는 김준-임연-임유무로 이어지면서 군국의 서무를 오로지하였다.

이 교정도감에 대하여 《高麗史》百官志 諸司都監各色條에 “최충헌이 정권을 오로지 함에 모든 일이 교정도감으로부터 나왔다”라고 되어 있어 이것만 보아서도 그 권능이 막강하였음을 알 수 있다. 그리고 교정도감이나 교정별감은 최충헌에 의하여 처음으로 설치된 특별기구로 무신정권의 최고 정청이 되었다. 교정도감이 공적 기구화 되었다는 것은 《高麗史》百官志 諸司都監各色 조항에 버젓이 한 위치를 차지하고 있다는 점과 그 장의 직인 교정별감을 왕이 임명하였다는 점만으로도 족히 짐작할 수 있다. 이렇듯 교정도감과 교정별감이 정식 기구화된 것은 그것이 무인집정(무신집권자)의 기구로서 그 위치에 압도되어 어찌할 수 없는 데서 가져온 왕권의 후퇴 현상으로 보여진다.

교정도감을 설치한 경위를 살펴 보면 다음과 같다. 최충헌이 이의민 일당을 제거하고 나서 집권하자 최충헌을 제거하기 위한 사건이 꼬리를 물고 일어났다. 신종 원년(1198)의 萬積의 난과 그 이듬해의 金俊踞의 난에 뒤이어 회종 즉위년(1204)에는 장군 李光實 등 30여 인이 밤에 給事同正 池龜壽의 집에 모여 최충헌을 제거하기 위한 모의를 하다가 이 사실이 발각된 일이 있었다. 또 동왕 5년 4월에는 靑郊驛(開豐郡)吏 3인이 최충헌 부자를 살해하려고 승도를 규합하기 위하여 公牒을 위조하여 여러 사찰에 돌렸는데, 그 공첩이 歸法寺에 이르자 그 절의 중이 공첩을 가지고 온 자를 잡아 최충헌에게 고하는 사건이 일어났다. 이에 최충헌은 곧 迎恩館에 교정도감을 설치하고 그 일당을 수색하였는데, 청교의 吏員이 右僕射 韓琦 및 그의 세 아들을 들어 무고하므로 이들과 다시 장군 金南寶 등 9인을 죽이고 그들의 從者를 먼 섬으로 귀양보냈다. 이처럼 교정도감은 회종 5년에 최충헌이 반동분자를 숙청하기 위하여 설치한 임시 기구였다. 그러나 그 후 계속 존치되면서 최씨 정권의 권부가 되었을 뿐만 아니라, 김준과 임연 부자로 이어지면서 이를 통하여 군국의 서정을 오로지 하였던 것이다.

역대의 권신은 교정도감의 우두머리인 교정별감에 임명되고 그 직책으로써 일국의 정치를 좌우하였다. 따라서 이 직책은 권신으로서 필수적 직책이었으며, 이런데서 이 직책은 권신의 세습적 직책과 같은 것이 되고 말았다.

처음 최충헌대에는 자신이 스스로 교정별감이 되지는 않은 듯하다. 이러한

점은 고종 2년 11월 尹世儒가 국왕에게 교정별감에 임명해 줄 것을 요청한 사실을 미루어 보아 그러하다. 최우 역시 교정도감을 통해 자신의 정권을 유지하기는 했지만 그가 교정별감에 임명되었다는 기록은 보이지 않는다. 최항대에 이르러서야 비로소 처음으로 교정별감에 임명된 사실이 나오는 것이다. 최항은 최우의 서자로서 일찍이 출가하여 禪師가 되고 그 이름을 萬全이라 하다가, 고종 34년(1247)에 父에 의하여 환속되어 左右衛上護軍에 임명되고 다시 뒤이어 樞密院知奏事에 임명되는 등 군직에 있다가 아버지의 직을 이어 교정별감에 임명되었다.

그런데 최의는 최항의 사생자로서 군직을 주어도 이를 거절하고 殿中內給事의 직에 있다가 부직을 이어 교정별감에 임명되었다. 즉 최항이 죽자 왕은 최의를 먼저 借將軍에 임명하고 뒤이어 교정별감에 임명하였는데, 차장군의 임명은 교정별감에 임명하기 위한 한 절차였던 것으로 보인다. 이렇게 교정별감으로 임명하기 위하여 차장군에 임명한 것은 최의의 경우에만 보이는 것이나, 이것은 그가 군직에 있지 않았기 때문인 것으로 생각된다.

이러한 사실을 미루어 볼 때 장군 내지 군직에 있지 않은 자는 교정별감에 임명되지 못하였음을 짐작케 하여 준다. 장군 내지 군직에 있는 자로서 교정별감에 임명하여 국정을 재량케 한 것은 무신정권의 성격을 잘 드러내는 것으로서, 최씨정권이 몰락된 후에도 김준은 장군으로서, 임연 부자는 대장군 또는 군직자로서 각각 교정별감에 임명되어 군국의 서정을 오로지 한 것도 같은 흐름에서 이해할 수 있다.

한편 교정별감과 임명 사례는 다음과 같다.

1. 고종 36년 11월 임신에 최이(우)가 죽으므로 최항을 樞密院副使·吏部尙書·御史大夫로 삼았고, 뒤이어 동서북면병마사를 겸하게 하고 또 교정별감을 삼았다(《高麗史》권 23, 世家 23, 고종 36년 11월 및 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡·沆).
2. 고종 44년 윤4월 정해에 최항이 죽자, 殿前 崔良伯이 숨겨 發喪하지 않고 칼을 어루만지며 侍婢를 꾸짖어 울지 못하게 하고 宣仁烈과 함께 야별초·신의군·서방 3번·도방 36번을 모아 최의를 옹위하고 이에 발상하니, 왕이 곧 최의를 借將軍에 제수하고, 또 교정별감을 삼았다(《高麗史》권 24, 世家 24, 고종 44년 윤4월 및 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆).

3. 원종 5년 8월 을사에 참지정사 김준을 교정별감으로 삼아 국가의 非違를 규찰케 하였다(《高麗史》권 26, 世家 26, 원종 5년 8월).
4. 원종 10년 7월 병오에 安慶公 滄이 임연을 교정별감으로 삼았다(《高麗史》권 26, 世家 26, 원종 10년 7월).
5. 원종 11년 2월 을미에 임연이 등창이 나서 죽자, 順安侯 琮이 임유무를 교정별감으로 삼았다(《高麗史》권 26, 世家 26, 원종 11년 2월).

위의 기사에서 주목되는 것은 1의 최항, 2의 최의, 3의 김준의 경우는 왕이 교정별감에 임명하였으나, 4의 임연과 5의 임유무의 경우는 왕이 아닌 안경공 滄과 순안후 琮가 각각 교정별감에 임명하였다는 점이다. 그러나 임연의 경우 그가 원종을 폐하고 안경공 滄을 왕으로 삼아 창으로부터 임명되었으므로 왕이 임명한 것과 다름이 없으며, 임유무의 경우도 원종이 몽고에 들어가면서 국사의 감독을 위임받은 순안후 琮(원종의 제3왕자)이 임명한 것이므로 이것 또한 왕이 임명한 것과 다름이 없는 것이다.

교정도감은 위에서도 말한 것과 같이 최충현이 비상시국에 대처하여 긴급조치로 두어진 기구였으나, 그 비상사태가 수습된 후에도 존속되면서 최씨정권의 중추적 권부로서 그 기능을 발휘하였을 뿐만 아니라 뒤로 내려오면서 그 기능은 더욱 강화되었다.

고종 14년(1227)에 최우는 교정도감으로 하여금 禁內 6官(궁내 6관, 즉 秘書省·史館·翰林院·寶文閣·御書院·同文院)에게 통첩하여 과거에 급제한 자로 아직 관직에 나아가지 않은 자 가운데 재주가 있는 자를 천거케 하였는데,³⁾ 이것을 보면 교정도감이 인사행정권도 행사하고 있었음을 알 수 있다.

여기에서 짚고 넘어갈 것은 인사행정권에 있어서 교정도감과 정방과의 관계이다. 최씨정권에 있어서 인사행정을 전담하던 정방이 설치된 것은 고종 12년(1225)인데, 위에서 보이는 것과 같이 정방이 설치된 2년 뒤인 고종 14년에도 교정도감이 인사행정권을 행사하고 있다. 원래 최씨정권에서 인사행정권을 행사하던 곳은 교정도감이었으나, 그 임무를 전담하는 기구로 政房이 설치됨으로써 인사행정권이 정방에 이속되었을 것으로 생각된다. 이렇게 인

3) 《高麗史節要》권 15, 고종 14년 2월.

《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

사행정권이 정방에 이속되었다고 하지만, 교정도감으로서는 원래 인사행정권을 행사하여 왔고 또 최씨정권의 최고기관으로서 인사행정권에 간여할 만한 처지였던 까닭에 정방이 설치되었음에도 불구하고 교정도감에서 인사행정을 행하였던 것으로 믿어진다. 그러나 그 인사행정권은 어떠한 정책적인 것이었을 것이고, 실질적인 인사행정권은 정방에서 행사하였던 것으로 보인다.

또 교정도감은 지방행정에까지 관여하였던 것으로 보이는데, 고종 15년(1228)에 한 승려가 慈惠院을 지으려고 江陰縣(金川)에서 목재를 벌채하는 과정에서 일어난 사건은 그러한 실례를 보여준다. 즉 監務 朴奉時가 벌채를 금하고 그 목재를 몰수하므로, 그 승려가 대장군 大集成과 결탁하여 드디어 최우에게 청하여 敎定所 곧 교정도감의 공첩을 얻어 보냈으나 들어 주지 않았다. 이에 대집성이 창피하고 분하게 여겨 최우에게 호소하여 박봉시를 먼 섬으로 귀양보냈다는 사건⁴⁾이 그것이다.

이와 아울러 고종 37년(1250)에 최항이 교정도감의 공첩으로써 情州의 雪縣·安東의 璽絲·京山(星州)의 黃麻布 海陽(南海)의 白紵布와 모든 別貢 그리고 金州(金海)와 洪州(洪城) 등지의 魚梁船稅를 면제케 하였으며 각 도의 敎定收獲員을 불러 돌아오게 하고 그 임무를 안찰사에 위임하여 인심을 수습하게 하였다는 기록이 나타난다.⁵⁾ 이것을 볼 때 교정도감은 전국의 공물과 특별세(별공) 등 세정도 맡고 있었음을 알 수 있고, 또한 그 임무를 수행하기 위하여 교정도감에서 직접 수확원 즉 징세원을 각 도에 파견하였다는 사실을 알게 해 준다. 그러나 수확원들은 그 임무를 행함에 있어 행패가 컸다. 곧 고종 45년에 최의가 장군 邊軾·낭장 安洪敏·산원 鄭漢珪로 江華收獲使를 삼아 수탈을 감행하니 백성들의 불평이 많았다는 것이다.⁶⁾

고종 44년(1257)에 별장 李成義·劉正이 몽고에서 내투한 사람들을 꺾어 함께 몽고로 도망하려고 하다가 李陽이 敎定所(교정도감)에 고하자 그들을 잡

4) 《高麗史節要》 권 15, 고종 15년 8월.

《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

5) 《高麗史節要》 권 16, 고종 37년 정월.

《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆.

6) 《高麗史節要》 권 17, 고종 45년 정월.

《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

아죽였으며,⁷⁾ 원종 5년(1264)에는 왕이 몽고로 떠나면서 김준으로 하여금 監國케 함에 앞서 그를 교정도감에 임명하여 국가의 비위를 규찰케 하였다.⁸⁾ 이것을 보면 교정도감이 형옥과 규찰의 임무도 수행하였음을 알 수 있다.

위에서 교정도감의 기능에 대한 사례를 들어 보았다. 이것을 다시 정리하여 보면 교정도감은 인사행정·지방행정의 통제·징세·형옥·규찰 등의 기능을 발휘하였음을 알 수 있는 것이다. 결론적으로 말하면, 교정도감은 무신정권의 정청으로 내외의 국가 중대사를 시행하는 권력기구였으며, 위의 사례들은 그 구체적인 내용을 보여주는 것이라 하겠다.

단지 《高麗史》百官志 諸司都監各色條에 교정도감에 대하여 “최충헌이 정권을 오로지함에 모든 일이 교정도감으로부터 나왔다”라고 하였고, 또 《高麗史》崔忠獻傳에도 “충헌이 교정도감을 두어 모든 일을 맡아 다스리게 하였다”라고 한 것을 보면, 무신집권자(權臣)들의 교정도감을 중심으로 한 권력행사는 비단 인사 행정·지방행정의 통제·징세·형옥·규찰 뿐만 아니라 국정 전반에 걸친 광범위하고 강력한 것이었던 것으로 보인다.

무신정권기를 정중부에서 이의민까지를 제1기(성립기), 최씨정권기를 제2기(성숙기 또는 전성기), 그리고 김준에서 임유무까지를 제3기(붕괴 또는 몰락기)로 나눌 때, 교정도감은 제2, 3기에 존재하였다. 특히 제2기인 최씨정권기 교정도감은 무신집권자의 집권부로서 모든 권력행사를 다하여 실질적으로 왕권을 능가하는 기능을 발휘하였다고 여겨진다.

〈閔丙河〉

3. 진양부와 정방 및 서방

1) 진양부

무신정권기에 府를 처음으로 세운 것은 최충헌의 집권에서 비롯되었다. 희

7) 《高麗史》 권 24, 世家 24, 고종 44년 7월.

8) 《高麗史》 권 26, 世家 26, 원종 5년 8월.

종 2년(1206)에 왕은 “문하시중 晉康侯 (최)충헌은 先君이 정무를 보던 때와 과인이 왕통을 계승한 초기부터 지금까지 정성을 다하여 보좌하여 큰 공업이 있으므로 부를 세워 賞典을 높일 것이다”¹⁾라는 조서와 함께 최충헌을 진강후에 봉하고 부를 세워 興寧(府)이라 하여 소속 관원을 두게 함과 아울러 興德宮을 이에 소속시켰다.²⁾ 이후 흥령부는 강종 원년(1212)에 晉康府라 고쳤다.³⁾

한편 최충헌을 이은 최우도 역시 立府하였는데 처음 고종 8년(1221)에 왕이 최우를 진양후에 봉하였으나, 그는 이를 고사하고 받지 않은 일이 있었다. 그러다가 고종 21년에 또한 왕이 최우의 강화천도의 공을 논하고 부를 세우고자 하였으나, 詔書를 맞을 예물이 갖추어지지 않았다는 구실을 내세워 사양하다가 마침내 晉陽侯에 봉하여지고 부를 세워 晉陽府라 하였다.⁴⁾

고려에는 公·侯·伯·子·男의 5작제가 있었는데, 爵은 주로 종실(왕족)에게 주어졌다. 《高麗史》列傳 宗室條 첫머리에는 고려는 종실의 親을 보하여 尊者를 公이라 하고, 그 다음을 侯라 하고, 疏者를 伯이라 하고, 幼者를 司徒·司空이라 하고, 이를 총칭하여 諸王이라 하였다”라고 적고 있다. 한편 《高麗史》百官志 諸妃主府條에 의하면, 왕의 諸妃(貴妃·淑妃 등)와 諸主(院主·宅主 등)에 책봉되면 殿을 세우고 부를 두어 소속관원을 갖추었는데, 左右詹事·小詹事·注簿·錄事 각각 1인과 令史·書令史·書藝 각각 1인, 그리고 記官 2인을 두었다. 또 諸王子도 부를 두고 소속관원을 갖추었는데, 典籤·錄事·書藝 각각 1인씩을 두었다. 그밖에 왕비의 아버지와 공주의 남편도 부를 세워 전침과 녹사를 두었다.

이렇듯 고려에서는 왕의 妃主·왕자·왕비·공주는 부를 세우고 소속관원을 갖추었으며, 종신에게는 爵이 봉하여졌다. 이러한 立府와 封爵은 重臣의 경우에도 베풀어졌던 것으로, 李資謙이 朝鮮國公에 봉하여지고 崇德府를 세웠으

1) 《高麗史節要》권 14, 희종 2년 정월.

《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻.

2) 《高麗史節要》권 14, 희종 2년 3월.

《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻.

3) 《高麗史節要》권 14, 강종 원년 정월.

《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻.

4) 《高麗史》권 23, 世家 23, 고종 21년 10월.

《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

며, 앞에서 보이는 것과 같이 최충헌이 진강후에 봉하여지고 홍령부(후에 진강부)를 세웠고, 최우가 진양후에 봉하여지고 진양부를 세운 것은 그 예이다.

그리고 姜邯贊이 天水郡開國侯에 봉하여지고 李子淵이 慶源郡開國公, 金富軾이 開國侯, 金方慶이 上洛郡開國公에 봉하여졌으나 부를 세웠다는 기록이 보이지 않아 그 자세한 것을 알 수 없다. 그러나 이자겸·최충헌·최우의 경우와 같이 이들도 봉작됨과 함께 부를 세웠을 가능성이 있다고 생각된다. 이러한 최충헌의 진강부 등은 공적인 기관임과 아울러 개인을 위한 기관으로서 최씨정권의 권력기구의 하나로 취급할 수 있다.

이 진강부나 진양부는 최씨정권의 지배기구로서는 강력한 존재가 되지 못하였던 것으로 보인다. 물론 《高麗史》에 “최충헌이 정권을 오로지 함으로써 府와 僚佐를 두고 사사로이 政案을 취하여 注擬하고 제수하였다”⁵⁾라고 하여 최충헌이 부를 중심으로 인사행정을 오로지하는 등 그것이 강력한 권력기구임을 시사하여 주기는 한다.

그러나 그것이 개인을 위한 것이기는 하지만 공적인 법제기관이므로 개인적으로 그 기능을 함부로 남용하지 못하였을 것이다. 뿐만 아니라 공적인 법제기관이므로 그 소속의 인원을 함부로 증감하지 못하였을 것이고, 그 법제상의 인원으로서의 별로 큰 기능을 발휘하지 못하였을 것이다. 그 법제상의 인원은 위에서 보이는 것과 같이 왕의 妃主의 부가 左右詹事 이하 모두 10인이고 제왕자의 부가 전점 이하 3인에 불과하였다. 그러므로 중신의 부는 왕비의 부의 그것을 능가하지 못하였을 것으로 생각되기 때문에 많아야 10인 이하였을 것이다. 더욱이 최씨정권의 사적 권력기구로 막강한 교정도감·정방·도방 등이 있었으므로 사적 권력행사에 있어서 구태여 법제상 공기구인 부를 이용할 필요가 없었을 것이다. 그리하여 부는 합법제적 기구로서 상징적 명예의 기구로 삼았을 것이다.

부를 세운 구체적인 사례를 들어 보면 다음과 같은 것이 있다.

1. ㉠ 무릇 妃·主를 책봉하면 반드시 전을 세우고 부를 두어 요속을 갖추게 하였다. 문종이 관제를 정하여 부에 좌우첨사·소첨사·주부·녹사 각각 1인과 영사·서령사·서예 각각 1인과 기관 2인을 두고 殿에는 通事舍人 2인·給

5) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法.

事 20인을 두었다. 충렬왕이 부에 丞 1인·指諭와 行首 각각 2인·牽龍 4인·侍衛軍 50인·守護員 2인을 두었고, 전에는 書題 2인을 두었다. 공민왕이 관계를 고쳐 부에 左右司尹을 두어 정3품으로 하고 승·주부·사인을 정7품, 녹사를 정9품으로 하였다. 또 혹은 左右司禁을 두고 小府에는 司尹을 두지 않았다(《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 諸紀主府).

- ㉔ 제왕자는 반드시 부를 두고 요속을 갖추었다. 문종이 관제를 정하여 제왕 부에 전첨 1인으로 하되 종8품으로 하고, 녹사 1인으로 하되 종9품으로 하고, 서예 1인을 두었다. 충렬왕 34년에 충선왕이 관제를 고쳐 왕자부에 翊善 1인을 두되 정5품으로 하고 伴讀 1인으로 하되 정6품으로 하고 直講 1인으로 하되 종6품으로 하고 記室參軍 1인으로 하되 정7품으로 하였으며, 왕비의 아버지 및 공주에게 장가든 자도 또한 부를 세워 전첨과 녹사를 두었다(《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 諸王子府).

종실도 제왕자와 같이 봉작과 함께 부를 세웠음이 분명하나 기록에 자세하지 않다. 그러나 그것은 기록에 자세하지 않을 뿐 부를 설치한 것은 사실이다. 《高麗史》列傳 宗室條에 단편적으로 보이는 부에 대한 사례를 들어 보면 다음과 같다.

2. ㉑ 大寧侯 暉(인종의 둘째 아들)…재상 崔惟清·文公元·庾弼 등이 閣門에 이르러 청하기를 ‘鄭叙가 대녕후와 서로 교분을 맺고 그 집에 맞이하여 유락 유희하니 죄를 용서치 못할 것입니다’라 하고, 어사대도 또한 정서가 종실과 결탁하여 밤에 모여 잔치를 베푼다고 하므로 왕(의종)이 대녕부를 폐하였다(《高麗史》 권 90, 列傳 3, 宗室 1, 大寧侯 暉).
- ㉒ 始陽侯 珪(원종의 둘째 아들)는 원종 4년에 이름을 하사하여 元服(남자의 성년례)을 가하고 봉하여 후를 삼았다. 부를 시양이라 하여 전첨·녹사 각각 1인씩을 두었다(《高麗史》 권 91, 列傳 4, 宗室 2, 始陽侯 珪).
- ㉓ 順安公 琮(원종의 셋째 아들)은 원종 4년에 이름을 하사하여 元服을 가하고 봉하여 후를 삼았다. 부를 대녕이라 하여 전첨·녹사 각각 1인씩을 두었다. …충렬왕 3년에 內侍 梁善·太守莊 등이 무고하기를 ‘慶昌宮主(琮의 어머니)가 그의 아들 종과 함께 꾀하여 장님 승려 終同으로 하여금 왕을 저주케 하며 공주(원나라의)에게 장가들어 왕을 삼고자 한다’라고 하므로 慶昌宮主를 폐하여 서인을 삼고 종과 종동은 섬으로 귀양보냈다가 같은 왕 11년에 소환되었고 같은 왕 21년에 부를 열고 관속을 두었다(《高麗史》 권 91, 列傳 4, 宗室 2, 順安公 琮).
- ㉔ 江陽公 滋(충렬왕의 장자)는 장자였으나 공주의 소생이 아니므로 세자가 되지 못하고 충렬왕 5년에 충청도 牙州 東梁寺에 보내져 세자를 꾀하게 하였다가 동왕 9년에 소환되어 뒤에 봉하여 공이 되고 부를 열어 관속을 두었다(《高麗史》 권 91, 列傳 4, 宗室 2, 江陽公 滋).

위의 사례들 가운데 1에서 왕의 諸妃와 諸主는 반드시 전을 세우고 부를 두도록 되어 있으며, 여러 왕자도 반드시 부를 세우도록 되어 있음을 알 수 있다. 그리고 2에서 종실은 봉작과 함께 부를 세웠음을 알 수 있으나, 어떠한 처벌을 받게 되면 봉작의 삭탈과 함께 그것이 폐지되었음도 알 수 있다(2~㉠㉡).

원훈증신의 부를 세운 것에 관한 사례를 들어보면 앞서도 들은 것과 같이 강감찬이 천수군개국후에 봉하여졌고, 이자연이 경원군개국공, 김부식이 개국후, 김방경이 상락군개국공에 봉하여졌으나, 부를 세웠다는 기록이 보이지 않는다. 다만 이자겸·최충헌·최우 등은 봉작과 함께 부를 세웠다는 것이 기록에 보인다. 이것을 열거하면 대략 다음과 같다.

3. ㉠ 이자겸을 책봉하여 亮節翼命功臣·領門下尙書都省事·判吏兵部事·知西京留守事·朝鮮國公 食邑八千戶 實封二千戶로 하고 부를 崇德이라 이름하여 소속 관원을 두고 宮을 懿親이라 하였다(《高麗史》권 129, 列傳 40, 叛逆 1, 李資謙).

㉡ (1) 회종 원년에 최충헌에게 特進訐謀逸德安社濟世功臣·門下侍中·晉康郡開國侯 食邑三千戶 實封三百戶를 제수하였다(《高麗史》권 21, 世家 21, 회종 원년 12월 및 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻).

(2) 회종 2년에 詔하기를 ‘문하시중 진강후 최충헌은 先君이 정무를 보던 때와 과인이 왕통을 계승한 초기부터 지금에 이르기까지 정성을 다하여 보좌하여 큰 공업이 있으니 부를 세워 상격을 높일 것이다’라 하고 禮司와 추밀원에 명하여 도감을 세우고 사신을 보내어 충헌을 책봉하여 진강후를 삼고 부를 세워 흥녕이라 하여 소속 관원을 두고 흥덕궁을 이에 소속시켰다(《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻).

(3) 왕이 (최)충헌에게 中書令·晉康公을 더하니, 충헌이 사양하고 받지 않았다. 이듬해(회종 3년)에 다시 중서령·진강공을 삼으니, 충헌이 말하기를 ‘공이란 5등의 우두머리요, 중서령은 人臣의 극입니다’라고 하며 사양하고 받지 않았다(《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻).

(4) 왕(강종)이 (조)충헌의 흥녕부를 고쳐 진강부라 하였다(《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻; 《高麗史節要》권 14, 강종 원년 1월).

㉢ (1) (고종) 8년에 최우를 진양후에 봉하였으나 곧이 사양하고 받지 않았다(《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡).

(2) (고종) 21년에 왕이 최우의 강화로 천도한 공을 논하여 후에 봉하고 부(진양부)를 세우고자 하자 백관이 모두 그 집에 가서 하례하였다. 이에 최우가 조서를 맞을 예물이 갖추어지지 않았다고 하며 사양하자, 州郡

에서 다투어 선물을 보내므로 드디어 봉하여 晉陽侯를 삼았다(《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆).

(3) (고종) 29년에 최우에게 식읍을 더하고 작을 올려 公(진양공)을 삼았다(《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆).

㉠ (1) (고종 37년) 강화의 충성을 쌓은 공으로 왕이 최항을 문하시중을 삼고 진양후에 봉하여 부를 열게 하였으나 사양하고 받지 않았다(《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆),

(2) (고종 38년) 왕이 최항을 후에 봉하고 부를 세우고자 하였으나 또한 사양하고 받지 않았다(《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆).

(3) (고종 40년) 왕이 최우에게 작호를 더하게 하고 최항에게는 후에 봉하고 부를 세우게 하며 그의 죽은 어머니에게는 봉작을 더하게 하였다(《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆).

(4) (고종 41년) 왕이 조를 내리기를 ‘시중 최항은 가업을 계승하여 임금을 바르게 하고 난을 제안하였으며…진실로 세상에 드문 큰 공을 세워 짐이 크게 칭찬하는 바이니 그 有司로 하여금 부를 열고 식읍을 더 봉하고 죽은 어머니에게 봉작을 더하고 두 아들에게 벼슬을 높일 것이다’라고 하였으나 최항이 사양하고 받지 않았다(《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆).

위의 ㉠은 이자겸의 사례가 되고 ㉡은 최충헌의 사례가 된다. 한편 ㉢은 최우의 사례가 되고 ㉣은 최항의 사례가 되나, 최항의 ㉣(3)을 보면 封爵立府가 행해졌으나 다음 기사인 ㉣(4)를 보면 최항은 끝내 봉작입부를 사양하여 받지 않았던 것이다.

2) 정 방

최씨정권의 지배기구로 최충헌대에 도방과 교정도감 그리고 진강부가 설치된 데에 이어 최우(이)대에는 정방 및 서방·삼별초·마별초 그리고 진양부 등이 설치되었다. 정방은 최우가 고종 12년(1225)에 그의 사저에 설치한 인사 행정 즉 銓政을 취급하던 기구였으며, 최우 이후에도 역대 권신들에 의하여 계승되었다. 또 정방은 무신정권이 몰락된 후에도 오랫동안 존속되면서 변태적인 국가기구로 변하여 고려 말기에 이르는 동안 그 존폐가 거듭되었으며 知印房 또는 筭子房의 이름이 붙여지다가 창왕 때 尙瑞司로 개편되었다.

정방의 설치는 최씨정권의 기반이 그만큼 강화된 것을 뜻하기도 하여 여기에 대하여 《高麗史》選舉志 銓注條에는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉 고종 12년(1225)에 최우가 사저에 정방을 설치하고 백관의 전주를 행하였는데, 문사를 뽑아 이에 속하게 하여 그 이름을 必闇赤(Biteshi)라 하였다는 것이다. 종전까지만 해도 이부에서는 문관의 인사를, 병부에서는 무관의 인사를 맡아 관리의 재직한 연수와 근태·공과·재주의 여부 등의 성적을 문서에 기록하였다. 그 문서를 정안이라 하여 이에 의하여 인사를 처리하되, 중서성에서 왕에게 상주하고 문하성에서 왕의 결재를 받아 인사를 행하였다. 최충헌이 집권하여 부(진강부)를 설치한 후부터는 정안을 사사로이 취하여 인사의 처리를 마음대로 행하였다. 그의 요좌로서 승선이 되면 政色承宣이라 하고, 그 승선이 된 자가 3품관일 때는 政色尙書라 하며, 4품관 이하일 때는 政色少卿이라 하였다. 그 아래에서 서기의 직을 맡은 자는 政色書題라 하여 이들이 모이는 곳을 정방이라 하였다는 것이다.

한편 《高麗史》崔忠獻傳 안의 崔怡傳에는 정방에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 고종 12년 백관이 최우(이)의 사저에 가서 정안을 올리면 그는 마루에 앉아 이것을 받았는데, 이때 6품 이하관은 마루 아래에서 재배하고 땅에 엎드려 감히 올려 보지 못하였다 한다. 이로부터 최우는 정방을 사저에 설치하고 문사를 뽑아 이에 속하게 하여 그 이름을 必闇赤라 하고 백관의 전주를 처리하여 批目에 써서 왕에게 올리면 왕은 다만 이를 결재하여 내릴 뿐이었다는 것이다.

이것이 《高麗史》에 보이는 정방 설치와 그 내용에 대한 설명인데 이를 통하여 최씨정권의 권력기구로서의 인사행정기관인 정방이 고종 12년에 최우에 의하여 설치되었음을 알 수 있다. 그리고 최씨정권에 의한 백관의 인사행정은 이미 최충헌 때부터 시작되었음을 짐작하게 해주며, 최우의 정방 설치 는 결국 최충헌 이래의 백관의 인사행정을 최씨정권의 지배기구 속에 구체화·제도화한 것에 불과한 것임을 알 수 있는 것이다.

위의 설명을 통하여 정방은 문사들을 뽑아 들여 이들을 必闇赤라 하여 사무를 보게 하였다는 것을 알 수 있는데, 이러한 문인의 등용은 무신정권의 성격으로 볼 때 주목을 끄는 일이라 하겠다. 여기에서 「必闇赤」라 함은 문사

를 의미하는 몽고어로 몽고의 영향을 받은 뒤에 생겨진 것이 분명하다.

한편 정방의 직제로 政色承宣·政色尙書·政色少卿·政色書題 등이 있었음을 알 수 있다. 여기에서 ‘政色’이라 함은 인사행정 담당을 뜻하는 것이 되며, 승선은 왕명의 출납을 맡는 정3품직이며, 상서는 6부의 우두머리 관직으로 정3품, 소경은 諸寺의 관직으로 정4품이 된다. 정방의 그것은 정부조직의 그것으로 설치되지 않는 것은 두말할 것도 없다.

정방의 승선에 대하여 李齊賢이 《櫟翁稗說》前集 1에서 “최씨의 요좌로 승선이 된 자가 궁궐에 들어가서 왕에게 아뢰면 왕은 하는 수 없이 이에 좃았다”라고 한 것을 보면, 정방의 승선은 인사행정 즉 전정에 있어서 왕에게 아뢰는 일을 맡았음을 알 수 있다.

이렇게 설치된 정방은 일국의 인사행정을 오로지 하였는데, 《櫟翁稗說》권 9의 ‘백관의 陞黜(進退)’은 모두 정방으로 하여금 注擬하게 하였는데, 왕에게 올리면 왕은 하는 수 없이 모두 이를 옳다고 하여 시행하였으며, 재상은 말도 못하고 두 손을 맞잡고 문서를 받들어 행할 뿐이었다”라고 하는 것으로 미루어 보아 최씨정권의 초왕권적 실행행사의 정도를 알 수 있다.

최씨정권에 의하여 전정(인사행정)이 전단된 것은 이미 최충헌 때부터였고, 최우의 정방 설치로 한층 더 강화되었다. 그러나 권신에 의한 전정에의 간여는 이미 무신정권 초기부터 있었던 일이다. 즉 명종 3년(1173)에 무신정권은 東北面兵馬使 金甫當의 반기를 평정시키고 나서 3경·4대도호부·8목을 비롯하여 군·현·관·역에 이르기까지의 관직을 무신으로써 독점케 하였다.⁶⁾ 이 조치는 물론 왕명에 의한 것이지만 무신정권의 강박에 의하여 취하여진 것이 분명하므로, 무신집정의 전정에의 간여가 무신정권 초기부터 있었던 것을 알 수 있다. 무신정권 초기의 전정에의 간여는 이외에도 重房에서도 행하여졌다. 즉 명종 13년(1183)에 중방이 동반(문관)의 관직을 생략하여 줄일 것을 상주한 것으로 보나,⁷⁾ 명종 7년에 중방이 상주하여 동북양계의 州鎮의 판관은 무관으로서 보직하지 않게 하였다는 것⁸⁾ 등으로 보면 중방이 전정에

6) 《高麗史》권 19, 世家 19, 명종 3년 10월.

7) 《高麗史》권 20, 世家 20, 명종 13년 5월.

8) 《高麗史》권 19, 世家 19, 명종 7년 4월.

깊이 간여하였던 것을 알 수 있다.

그러나 최충헌이 집권하고 나서는 직접 인사행정에 간여할 뿐만 아니라 전정을 진단하기에 이르렀고 왕은 형식을 갖추는 존재밖에는 되지 못하였다. 즉 최충헌은 李義叟 일당을 제거하고 나서 명종에게 封事 10條를 올렸는데, 그 가운데 “廩祿이 부족한데 冗官이 많은은 古制에 어긋나니, 고제에 따라 정리하여 적당히 제수하십시오”⁹⁾라는 내용은 이미 전정에 돌리고 나서 왕의 추인을 받은 것에 다름아님을 보여 준다. 그리하여 그는 문무관의 전주권을 장악하게 되어 신종 2년(1199)에는 명부상서로서 知吏部事를 겸하여 아침에는 병부에 가고 낮에는 이부에 가서 문무관의 전주를 행하였다는 것이다.¹⁰⁾ 이것을 보면 이 때는 그나마 합법적인 형식을 통하여 문무관의 전주권을 장악하였다 할 것이다. 그것은 앞에서 본 바와 같이 원래의 전주의 절차가 문관은 이부, 무관은 병부에서 그 성적을 매겨 중서성에 보고하면 중서성에서는 왕에게 상주하고 문하성에서 결재를 받아 처리하였던 것으로 보아 그러하다.

그러나 최충헌은 이것으로 만족하지 않았다. 신종 5년에 최충헌은 사저에 있으면서 처음으로 內侍員外郎 盧瑄과 함께 문무관을 注擬하여 왕에게 상주하였는데, 왕은 이에 대하여 머리를 끄덕거리며 승낙하고 이부와 병부의 判事는 政堂에 앉아서 다만 검열을 할 뿐이었다. 최충헌이 전정을 오로지하자 청탁과 뇌물이 공공연히 주고 받게 되었다는 것이다.¹¹⁾ 이리하여 최충헌은 사저에서 한 나라의 전주권을 진단하였던 것으로, 이것을 보면 최우 때의 사저에 설치한 정방은 새삼스러운 것이 아님을 알 수 있다.

더욱이 최충헌은 전정을 오로지하여 그 시행하는 시기도 일정하지 않았고 자신의 필요에 따라 마음대로 행하였다. 《高麗史節要》에는 고종 5년(1218)에 행한 都目政(都目政事: 관리의 인사행정)에 대하여 다음과 같이 기록하고 있다. 즉 “종래의 제도에는 도목정을 매년 12월에 행하였는데, 최충헌이 집권하고 나서는 벼슬을 팔았으나 근래에 전란으로 인하여 뇌물을 바치고 벼슬을 구하는 자가 없으므로 전란을 핑계 삼아 도목정을 미루었다. 이에 이르러 모든

9) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻.

10) 위와 같음.

11) 위와 같음.

순서를 어기고 전쟁에 공로가 있다고 빙자하여 뇌물을 바친 자에게 벼슬을 주고 공로가 있는 자라 하더라도 뇌물을 바치지 않으면 벼슬을 주지 않았다”는 것이다.¹²⁾ 이러한 점으로 미루어 볼 때 벼슬이 뇌물에 의하여 좌우되었고, 최충헌의 필요에 따라서는 도목정이라는 종래의 제도를 무시하고 마음대로 시기를 정하여 처리하였던 것을 알 수 있다.

도목정에 대하여는 《高麗史》選舉志 銓注條에 “舊例에는 頒政을 6월에 하는 것을 權務라 하고 12월에 하는 것을 大政이라 하였는데, 이부와 병부의 판사가 여러 요좌와 함께 본부에 모여 공이 있는 자를 올리고 죄가 있는 자를 물리치되 왕명을 받고, 이때를 지나면 비록 결원이 있어도 이를 보충하지 않았다”라고 되어 있다. 곧 도목정은 6월과 12월 두 번 배풀어져, 6월의 것은 權務(政)라 하여 임시성을 띤 것이었고, 12월의 것은 大政이라 하여 기본적인 것이었다. 이 두 도목정이 아니고는 비록 결원이 생기더라도 인사의 행정처리를 하지 못하였던 것이다. 그럼에도 불구하고 최충헌은 이러한 옛 제도를 무시하고 언제나 마음대로 인사발령을 내렸다.

이러한 최충헌의 전단이 결국 정방의 설치로 나타난 것은 당연한 귀결이었다. 정방이 최씨정권의 지배기구의 하나로 일국의 전정을 전담하였기 때문에 그 위세는 하늘을 찌를 듯이 높았다. 따라서 벼슬을 하여 출세하고자 하는 자는 정방에서 근무하는 것이 둘도 없는 소망이었고, 또 그렇게 함으로써 실제로 출세의 길이 크게 트여 영달할 수 있었던 것이다. 朴暄이 과거에 급제하여 최우의 가신이 되어 총애를 받다가 몇 해도 안되어 요직에 올라 정방에 들어가 조야를 진동시킬만한 권세를 누렸다는¹³⁾ 것만으로도 그것을 알 수 있다.

이처럼 정방은 최씨정권이 몰락된 뒤에도 오랫동안 존속하면서 그 권능을 발휘하였다. 최씨정권을 몰락시킨 大司成 柳璥이 왕에게 아뢰어 정방을 便殿 근처에 두고 전주를 맡게 하여 국가의 모든 기무를 처리하게 하였다는¹⁴⁾ 것으로 보나, 또 《櫟翁稗說》前 1에서 “柳文正公 璥은 김인준(김준)과 함께 최의를 죽인 뒤에 정권을 왕실에 돌리고, 정방을 폐지하지 않고 왕실의 중요 기관으로 삼아 권문이 붙인 명칭을 그대로 이어 받았으니 가히 개탄스러운

12) 《高麗史節要》권 15, 고종 5년 정월.

13) 《高麗史》권 125, 列傳 38, 姦臣, 朴暄.

14) 《高麗史》권 105, 列傳 18, 柳璥.

일이다”라고 한 것은, 정방이 최씨정권이 몰락된 뒤에 변태적이거나 일단 국가기관이 되어 종전과 같이 전정을 담당하였음을 알 수 있게 해준다. 그러나 정방이 국가기관이 되었다고 하더라도 김준·임연 등이 권력을 잡음으로써 또한 그들에 의하여 조종되었을 것이 분명하다. 정방이 그나마 국가기관으로 기능을 발휘하게 된 것은, 임유무가 피살됨으로써 무신정권이 완전히 막이 내려진 이후의 일로 보인다.

본래 정방은 최우가 사저에 설치하였던 최씨정권의 사적 기관이었다. 그러나 정방에는 정색승선·정색소경·정색서제 등 정식관직에 준하는 인원으로 채워져 있었고, 또 직접 정안에 따라 전주를 관장하여 국왕의 결재를 받은 것으로 보아 공적기구의 일면도 가지고 있었다. 이러한 정방이 완전히 국가기관으로 된 것은 최씨정권이 몰락한 이후부터였다. 그후 정방은 고려 말기 창왕 때 상서사로 개편될 때까지 그 폐단에 대한 논란이 끊이지 않았고 존폐를 반복하였다. 그 존폐는 왕권의 강약에 비례하였던 것으로 왕권이 강할 때는 폐지되었다가 반대로 臣權이 강할 때는 부활되는 양상을 띠었다.

《高麗史》百官志 諸司都監各色條에서 상서사에 대한 설명을 보면 “尙瑞司는 곧 정방으로 지인방 혹은 차자방이라고도 칭하다가 辛昌(창왕)이 고쳐 상서사라 하였다”라 하였고, 관원은 판사 4인으로 하되 양부(재추)가 겸하고, 尹 1인으로 하되 代言이 이를 겸하며, 少尹 1인, 승·주부·직장·녹사 각각 2인씩으로 하되 모두 타관으로써 이를 겸하게 하였다는 것이다. 이처럼 정방은 창왕때 상서사로 개편되었는데, 그 개편은 종래의 정방이 최씨정권 몰락 후 변태적으로 운영된데 대한 우려에서였다. 어쨌든 이후 상서사는 정식 국가기관이 되었다는 데서 그 의의를 찾을 수 있다.

한편 위에 보이는 정방을 ‘知印房’ 혹은 ‘筭子房’이라 하였다는 것은 공민왕 때에 해당되는 것으로 생각된다. 왜냐하면 공민왕 원년(1452)에 정방을 폐지하였다는 기록과 공민왕 5년 6월에 정방을 영원히 폐지하라는 왕명이,¹⁵⁾ 보일 뿐, 공민왕 일대에 그것을 부활하였다는 기록이 보이지 않으며, 공민왕 6년 12월에 전정을 이부와 병부에 복구시켰다는¹⁶⁾ 기록이 보이기 때문이다.

15) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法.

16) 위와 같음.

이 기록을 검토할 때, 그동안 정방이 부활되지 않았다 하더라도 그것과 유사한 기관이 설치되어 전정을 행사하였을 것임을 짐작할 수 있다. 그 유사한 기관이란 바로 지인방 또는 차자방이었던 것으로 생각되며, 이렇게 새 명칭을 사용하게 된 것은 일단 폐지한 정방을 그 명칭 그대로 부활시키기를 꺼려한 데에 원인이 있었던 것으로 보인다. 이러한 것을 뒷받침하여 주는 기록으로는 우왕 원년(1375) 10월에 차자방을 폐지하였다는 것을 들 수 있다.¹⁷⁾

그러면 정방이 상서사로 개편된 이유는 무엇일까. 역시 그것은 정방의 폐단에 따른 결과로 여겨진다. 《高麗史》選舉志 銓注 選法條에 “충렬왕 초에 승선 朴恒이 전주를 맡아 비로소 궁궐에 유숙하였다가 제수를 마치고 나왔다. 옛날에는 정방의 관원이 매양 제수를 당하면 새벽에 들어갔다가 저녁에 나왔으므로 사사로이 면회를 청하는 자가 문에 가득 차더니 이에 이르러 고쳐졌다”라고 한 것¹⁸⁾을 보아서도 정방을 통한 전정의 폐단이 극심하였던 것을 알 수 있다. 또 李齊賢이 충선왕에게 권신이 망하였는데도 아직 정방이 남아 있으므로 전정을 잡은 승지는 재상보다도 권세가 크다고 호소하여 마침내 문관의 인사는 典理司에, 무관의 인사는 軍簿司에 돌리게 되었다는¹⁹⁾ 것을 보아도 짐작할 수 있다. 이렇게 정방은 국가기관이 된 뒤에도 전정에 강력한 작용을 하여 그 권세는 재상을 능가할 정도로 그 폐단이 컸었다. 그리하여 충렬왕 24년(1298)에 새로 즉위한 충선왕은 정방을 폐지하여 전정을 한림원에 맡기고 학사 崔昂 등 4인과 승지 金昇에게 전주를 맡게 하였다.²⁰⁾ 곧이어 충선왕은 詞林院(전의 한림원)을 중심으로 전주를 비롯한 개혁정치를 단행하였는 바 새로 전주를 맡게 된 이들은 신진사류들이었다.

이렇게 충선왕이 정방을 폐지하고 전정을 신진사류층에 맡기게 된 이유는 정방의 폐단이 컸기 때문이기도 하였지만, 무엇보다도 기존의 권문세력을 억제하기 위해서였다. 충선왕은 일찍이 볼모로 원나라에 갔다가 충렬왕 24년에 나이가 많은 부왕 충렬왕의 양위를 받아 즉위하였다. 그는 대륙에서 성장하였기 때문에 포부도 크고 식견도 높았을 뿐만 아니라 과단성과 적극성이 풍

17) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法.

18) 위와 같음.

19) 《益齋亂藁》 권 9, 上.

20) 《高麗史》 권 33, 世家 33 충선왕 즉위년 4월 및 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法.

부하였다. 그리하여 그는 과감하게 옛 폐해를 개혁하여 널리 인재를 등용하고 田民兼併을 살피 문책 또는 금지하여 維新의 정치를 베풀려고 하였다. 그러나 이러한 유신의 정치는 권문세가와 이해관계가 상반되었기 때문에 그들의 무고로 1년도 못되어 원나라에 소환됨으로써 충렬왕이 그 뒤를 이어 다시 왕위에 오르게 되었다.

충선왕이 왕위에 오르자 옛 폐해에 젖은 정방을 폐지하고 젊고 뛰어난 인재를 등용하여 낡은 기성세력을 억제하려 하였던 것은 너무나 당연한 일이었다. 충렬왕은 재즉위한 지 10년만에 세상을 떠나자 충선왕이 다시 즉위하게 되었고, 그 5년만에 왕위를 충숙왕에게 물려주었다.

그러나 충숙왕은 어리석고 음탕하며 사냥으로 일을 삼아 정사를 돌보지 않았으므로 群少의 무리들이 날뛰고 정치는 어지러웠다. 게다가 권문세가는 토지와 노비를 강탈하고 백성들은 조세와 부역에 시달려 유민으로 화했으며, 전정은 더욱 문란하여졌고 왕이 口傳으로 관리를 임명하는 이른바 口傳授職이 행하여졌다.

충숙왕이 즉위하면서 신구의 대립이 생기자 기성세력은 신진세력을 몰아내어 권력을 잡음으로써 정방이 다시 부활되었다. 즉 충숙왕 7년(1320)에 정방을 다시 설치하여 대언 安珪로써 전주를 맡게하고 右常侍 林仲沆·議郎 曹光漢·應敎 韓宗愈 등으로 하여금 이에 참여하게 하였던 것이다.²¹⁾ 이처럼 기성세력이 다시 권력을 잡으면서 부활된 정방은 참신한 운영을 기할 수 없었다. 당시의 부패와 전정에 대하여 《高麗史節要》에 다음과 같은 기록이 있다. 즉 충숙왕 16년 9월에 원나라의 사신 完者가 왔는데, 그의 족당이 고려에 있었으므로 그에게 벼슬을 주기 위하여 內臣密直 金之鏡·大司成 高用賢·右副代言 奉天祐 등에게 전주를 맡게 하였다. 그런데 이때 內臣 申時用이 정방에 가서 김지경에게 꾸짖기를 “오늘 벼슬을 제수하는 것은 사신을 위한 것인데, 어찌 너희들이 벼슬을 팔면서 나의 자손에게는 벼슬을 시키지 않느냐”라고 하였다. 마침 벼슬을 잃은 자들이 뜰에 있었는데, 신시용은 그들을 바라보고 또한 꾸짖기를 “너희들은 돈이 없으니 누구를 원망하겠느냐”라고 하였다. 벼슬을 얻고자 하는 자들이 운집하므로 김지경 등은 밤마다 여집집에 숨어서 주의하였다.

21) 《高麗史》 권 35, 世家 35, 충숙왕 7년 12월 및 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法.

상장군 申丁이 벼슬을 청하였는데 이루어지지 않자, 그는 김지경 및 봉천우에게 “왕의 총명을 가리고 제수를 마음대로 하는 것은 그 무슨 짓이냐. 참으로 돈이 없는 자는 벼슬을 구하지 못할 것이다”라고 꾸짖으니 그들은 대답을 하지 못하였다. 批目이 내려지자 일을 처리하는 자들이 앞을 다투어 뭉기고 고쳐 써서 분별하기 어렵게 되니 일반에서는 이를 「黑冊政事」라고 하였다. 이와 비슷한 내용은 《高麗史》의 選舉志 銓注 選法條와 列傳 金之鏡傳에도 보인다.

정방을 중심으로 한 전정이 문란하였음을 실감케 한다. 국왕으로부터 인사 발령의 문서가 내려지게 되면 일을 처리하는 자들이 뭉기고 고쳐 써 마치 어린이가 글씨 연습을 하는 기름종이(黑冊)처럼 만들어 인사행정을 함으로써 흑책정사라는 이름까지 생기게 되었다는 것이니 참으로 어처구니 없는 일이었다.

이렇게 정방의 폐단이 커지자 충혜왕 후 5년(충목왕 즉위년, 1344)에 정방을 폐지하고 전정을 전리사(문관 인사)와 군부사(무관 인사)에 돌리고 京畿의 祿科田을 모두 본래의 전주에게 돌려 주었다.²²⁾ 이는 기성세력을 억제하기 위한 것이지만, 정방의 존재가 기성세력의 성쇠와 항상 그 흐름을 같이 하였던 것을 또다시 확인하여 주는 것이 된다. 그러나 이때만 하더라도 변변치 못한 왕이 등장하고 친원세력이 날뛰던 때였으므로, 기성세력의 쇠퇴로 폐지되었던 정방은 얼마 가지 않아 다시 설치되었다.²³⁾ 政丞 王煦가 정방을 폐지하려다가 기성세력의 반대에 부딪혀 파면을 당하였다.²⁴⁾

그러나 공민왕 원년(1352) 2월에 정방을 폐지하여 문무관의 전정을 전리사와 군부사에 돌리는 한편 정방의 부활을 청하는 趙日新을 사직케하고, 정방에 있으면서 사사로이 사람들에게 40여 건의 벼슬을 주었던 大護軍 成士達을 투옥하였다.²⁵⁾

공민왕 원년에 정방이 폐지되었다고 하였으나 다음의 사실들은 이를 의심하게 한다. 곧 공민왕 5년(1356)에 李穡이 원나라에서 돌아와 왕에게 올린 時政 8事 가운데 정방을 폐지하고 이부와 병부의 전정을 회복할 것을 말한 것

22) 《高麗史節要》 권 25, 충혜왕 후 5년 12월.

《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法 및 권 78, 志 32, 食貨 1, 經理.

23) 《高麗史》 권 37, 世家 37, 충목왕 원년 정월.

24) 《高麗史》 권 37, 世家 37, 충목왕 원년 12월.

25) 《高麗史》 권 38, 世家 38, 공민왕 원년 2·9월.

《高麗史節要》 권 26, 공민왕 2년 2·3·9월.

이 있는데, 왕은 이를 받아들여 그를 이부시랑 겸 병부낭중을 삼아 문무관의 전주를 맡게 하였다.²⁶⁾ 또 때를 같이하여 왕이 “정방은 권신으로부터 설립되었으니, 어찌 조정에서 사람에게 벼슬을 주는 뜻이 되리요. 이제 마땅히 영구히 폐지하고 그 3품 이하관은 재상으로 더불어 함께 진퇴를 결정하게 하고 7품 이하 관은 이부와 병부에서 헤아려 보고하도록 하라”²⁷⁾는 교서를 내렸다. 이는 그동안 정방이 일시나마 부활된 사실을 보여주지만, 기록에는 그것이 뚜렷하게 보이지 않는다.

공민왕 때 정방의 존부에 대한 이러한 애매한 기록으로는 “공민왕 6년 12월에 전정을 다시 이부와 병부에 돌렸다”²⁸⁾라는 내용이 있다. 이것을 보면 이때까지 전정을 이부와 병부가 아닌 다른 부서에서 행사하였다는 것이 되어 정방의 존재를 시사하여 준다. 또 공민왕 15년(1366) 4월에 좌간의대부 鄭樞·좌정언 李存吾가 상소하여 辛旽을 맹렬히 비난한 것이 빌미가 되어 정추는 東萊縣令, 이존오는 長沙縣監으로 좌천되었는데,²⁹⁾ 동왕 20년 5월에 이존오가 죽고 그해 7월에 신돈이 주살되자 왕은 이존오의 충성을 생각하여 손수 글을 정방에 내려 그의 아들 李安國을 掌車直長에 임명하였다.³⁰⁾ 앞서서와 같이 여기에서도 정방의 존재를 말하고 있으나, 그동안 정방이 부활되었다는 기록 역시 보이지 않는다. 그렇다면 위에서도 말한 것과 같이 정방이 공민왕 원년에 폐지된 것은 사실이나 그 후 부득이 하여 부활하기는 하였으되 종전의 명칭을 피하여 지인방 또는 차자방이라 칭하여 전정을 주관하였던 것으로 보여진다. 그러나 그 폐단은 조금도 시정되지 않아 우왕 원년(1375)에 사헌부에서 차자방(정방)을 제지하고 문무관의 전정을 이부와 병부에 돌릴 것을 청하였으며³¹⁾ 마침내 창왕 즉위년에 정방(차자방)을 상서사로 개편하였던 것이다.³²⁾ 이로써 보면 고려 말에는 정방의 폐지·복구의 악순환이 계속되고 그 이름도 차자방,

26) 《高麗史》 권 115, 列傳 28, 李穡.

27) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法.

28) 위와 같음.

29) 《高麗史》 권 41, 世家 41, 공민왕 15년 4월.

30) 《高麗史》 권 112, 列傳 25, 李存吾.

31) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法.

《高麗史節要》 권 30, 신우 원년 10월.

32) 《高麗史》 권 77, 百官 2, 諸司都監各色 尙瑞司.

지인방으로 불리웠던 듯하다.

이렇게 공민왕 원년에 정방을 폐지하였음에도 불구하고 그 후 다시 설치하게 된 것은 권문세가의 세력이 그만큼 작용하였다는 것이 되며, 창왕 때 정방을 상서사로 개편하여 정식 국가기구로 편입, 권문세가의 전정에의 간여를 어느 정도 봉쇄한 것은 신진세력의 대두로 말미암은 것으로 생각된다. 이 상서사는 역시 전정에 관여하다가 조선시대로 계승되어 符印·除拜 등을 맡았으며 그 뒤 寶璽·符牌·節鉞을 맡는 尙瑞院으로 정착되었다.

이 정방에서는 문인들이 실무를 담당하였다. 최씨정권 특히 최우 때는 정방을 설치하고 거기에 문인을 등용하여 必闇赤라 하여 전주를 맡게 하였으며, 또 뒤에서 말할 서방을 설치하여 문인들로 하여금 숙위하게 하는 등 종래의 무신정권에서 볼 수 없는 문인 중용정책을 썼다. 그리하여 최씨문중을 통하여 많은 문인이 배출되었는데, 이들 가운데 李奎報·琴儀·金敞·朴暄 등이 특히 유명하였다.

최씨정권은 이미 최충헌 때부터 유능한 문사들을 많이 포섭·등용하고 그들을 우대한 반면 오히려 무신들을 억압하는 정책을 썼다. 고종 10년(1223)에 추밀원부사 吳壽祺가 일찍이 장군 崔愈恭·金季鳳·낭장 高守謙 등과 함께 중방의 여러 장수를 자기 집으로 초대하여 문신들을 모두 죽임으로써 사사로운 원한을 갚으려 하다가 일이 발각되어 白翎鎭將으로 좌천되었다가 죽음을 당하고, 최유공이 巨濟縣令, 김계봉이 溟州副使로 좌천되고 高守謙은 섬으로 귀양간 일이 있었다.³³⁾ 또 그 이듬해 최유공과 김계봉이 대장군 李克仁과 함께 최우를 죽이려다가 일이 발각되어 최우는 그들을 잡아 죽이고 그의 일당 50여 인과 함께 관련자 추밀원부사 金仲龜·상장군 咸延壽·李茂功·대장군 朴文備 등을 섬으로 귀양보냈다.³⁴⁾ 이렇게 최우가, 문신을 대량 제거하려는 무신을 가차없이 숙청한 것은 그의 문사 포섭 및 등용정책과 무신억압 정책의 반영이라 할 것이다.

최우는 무신으로서 집권자이기는 하였지만 문학을 좋아하고 서예에도 능

33) 《高麗史節要》권 15, 고종 10년 정월.

《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

34) 《高麗史節要》권 15, 고종 11년 7월.

《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

통하여 이른바 神品四賢(金生·坦然·崔瑀·柳伸)의 한 사람으로 꼽힐 정도의 인물이었다. 이러한 점에서 문사를 좋아하고 그들을 포섭하는 데에 힘썼다고도 할 수 있다. 또 이렇게 유능한 문사를 포섭 등용함으로써 그 자신의 정치적 기반을 더욱 공고히하려는 데에 그 목적이 있었던 것이다. 무신정권이 성립하면서 문신들이 학살 또는 은퇴로 대거 퇴진하고, 중앙과 지방의 중요 관직은 모두 무인이 독점하다시피 되었는데, 이점에서 무신정권의 성격을 분명하게 알 수 있다. 그러나 무신들만으로는 실제에 있어서 정무수행이 불가능하였다. 이에 따라 무신정권은 기반이 취약했던 초기에는 문신세력을 제거하는데 무자비했지만, 무신정권을 확립한 최씨정권에 이르러서는 문신이 위험한 존재가 못되었으므로 도리어 그들을 우대하게 되었다. 이에 반해 무력을 가진 무신들을 위협적인 존재로 여겨 그들을 견제하는 정책변화를 꾀하였다.

이러한 사실들은 문신등용을 위한 科擧에 있어서도 나타나는 바 과거의 실시는 무신정권기에도 종전과 비슷하였을 뿐만 아니라 과거급제자의 수에 있어서는 종전보다 훨씬 많았다. 이것으로 보면 무신정권기 집권자들은 신진 문신을 등용하는데 인색하지 않았다는 이야기가 된다.

무신정권은 그 성립단계에 있어서는 문신들을 제거한 듯하였지만, 그 반면에는 그 성립 초기부터 신진문인을 등용하고 있었다. 이것은 그동안 횡포를 부려오던 기성 문신세력을 제거하고 그 대신 무신정권 아래에서 정무 수행을 담당할 신진문인을 등용하는 일종의 신규세력의 교체 현상으로 해석할 수 있다. 이들 문신들은 비록 무신정권에 등용되었다고 하나 성격상 종래 문신정치기의 그들과 같을 수는 없었다. 그들은 단지 무신정권을 뒷받침하는 존재에 불과하였고 정치상의 요직과 권력은 전적으로 무인들에 의하여 독점되었던 것이다.

그럼에도 불구하고 무신정권기에 비록 권력은 가지고 있지 않았지만 재상직에까지 오른 문신도 적지 않았다. 예컨대 文克謙은 문신귀족 정치기에 正言으로 있으면서 왕의 총애를 받는 것을 기화로 횡포를 일삼던 宦者·術人 등의 비위를 직언한 것으로 이름이 나서 정중부의 난 때 죽음을 면하였을 뿐만 아니라 무신에게 포섭되어 재상이 되고 대장군을 겸하였다. 또 崔惟清은 經·史·子·集에 두루 능통한 학자로서 평소에 덕이 높아 사람들의 존

경을 받아왔다고 한다. 정중부의 난이 일어나자 군사들은 서로 경계하여 그의 집을 침범하지 않았을 뿐만 아니라 그의 친척까지도 화를 면하게 되었고, 곧 무신정권에 포섭되어 재상의 자리를 그대로 유지하였다. 그리고 李知命은 群書에 통달하고 문장과 시를 잘하여 일찍이 과거에 급제하고 黃州書記를 거쳐 忠州判官이 되어 선정을 베풀어 백성들이 모두 감복하였다 한다. 때마침 정중부의 난이 일어나자 백성들이 그를 보호하여 화를 면하였을 뿐만 아니라, 또한 무신정권에 포섭되어 간관이 되었고 뒤이어 정당문학에 올라 영화를 누렸다.

무신정권은 그 초기부터 신진문인을 등용하여 정무상의 실무를 담당하게 하는 한편, 기성문신을 포섭하여 중용하기도 하였다. 그러나 최씨정권 때에 이르러서는 문인을 대량 요직에 등용하기 시작하여 최우 때는 정방 및 서방을 설치하여 문사들을 가까이하고 우대하였다. 이런 데서 문인이 다시 각광을 받아 저명한 문인들이 배출되기 시작하였다. 이것은 문무겸전을 꾀하는 최씨정권이 정권을 정화하기 위한 정책에서 비롯하였으며, 또한 시대적 변화에도 큰 원인이 있었다.

최씨정권 특히 최우 때는 무신정권 초기와는 사정이 크게 달랐다. 이 때는 무신정권 수립 후 이미 반세기를 지낸 때였으므로 무인에 대한 감정도 사라진지 오래이고, 문신귀족정치기의 문신의 횡포도 하나의 옛 이야기가 되고 말았다. 그 뿐만 아니라 무신정권 초기부터 등용하기 시작한 신진문인의 세력 성장도 무시할 수 없었다. 더욱이 이 때는 대륙에서 몽고가 새로 일어나 그와의 관계가 자못 복잡하였고, 끝내는 전쟁으로까지 발전하여 민족적인 일대 시련기를 맞게 되었다. 이러한 일대 시련기를 무인세력만으로 감당하기는 극히 어려운 일이었다. 그리하여 최씨정권은 지나친 무신세력을 견제하는 한편 미약하였던 문신을 보호하는 문무겸전의 정책을 취하게 되었다.

3) 서 방

최씨정권의 지배기구 가운데 문인이 인사행정을 담당한 政房이 있었지만, 이와 아울러 문인들의 숙위기관으로 서방이 있었다. 서방은 문인들로 구성된

최씨정권의 숙위기관으로 고종 14년(1227) 최우(이)에 의해 설치되어 무신정권이 몰락된 원종 11년(1270)까지 지속되었다.

서방에 대하여는 《高麗史》崔忠獻 附 怡傳에 “최우의 문객 가운데는 당대의 名儒가 많아 이들을 3번으로 나누어 교대로 서방에 숙위하게 하였다”라는 기록이 있다. 이러한 면으로 미루어 볼 때 당시 최우의 문객으로는 도방을 중심으로 한 무인들 외에 문인들도 많았음을 알 수 있어, 그 가운데는 명유도 상당히 있었던 것으로 보인다. 이러한 현상은 이미 앞에서 살핀 바와 같이 최우가 문무점전의 정책을 써서 종전에 학대를 받아오던 문인을 포섭·등용하는 데서 나온 것이라 하겠으며, 서방은 곧 이들 문인에 의한 최씨정권의 숙위기관이었던 것이다.

최우가 서방을 설치하여 문사로 하여금 교대로 숙위하게 한 것은 문사를 포섭하려는 뜻도 있겠지만, 그보다는 그들이 옛일에 밝고 식견이 높아 정치에 있어서 고문 역할을 충분히 담당할 수 있었기 때문인 것이다. 결국 서방도 최씨정권의 강화책에서 등장한 것임을 의심할 여지가 없다. 이렇게 서방을 설치함으로써 최씨정권의 숙위기관은 문무의 쌍벽을 이루게 되었다. 즉 무사가 교대로 당번하는 도방이 그 하나이고, 문사가 교대로 당번하는 서방이 그 하나가 된다. 최씨정권은 서방을 설치하여 유교적인 고문역으로 활용하였지만, 문사들은 무신정권 아래에서 크나큰 안식처를 얻게 된 셈이었다.

서방은 최씨정권의 智力의 숙위기관으로서의 사명을 다하였다. 이미 앞에서 언급한 바 있지만, 고종 44년(1257)에 최항이 죽자 殿前 崔良伯이 이를 비밀에 붙이고 宣仁烈과 함께 최항의 유언대로 최의를 받들기로 하고 문객 대장군 崔瑛·蔡楨·柳能 등에게 연락하여 서방 3번을 비롯하여 야별초·신의군·도방 36번을 회합시켜 밤낮으로 경비하게 하고 나서 초상을 발표하였다.³⁵⁾ 그것으로 보면, 그동안 서방은 야별초·신의군·도방 36번과 함께 최씨정권의 지배기구로서 중요한 구실을 하였음을 알 수 있다. 이 서방은 도방 및 삼별초와 함께 최씨정권이 몰락한 뒤 김준이 이를 이어받고 임연을 거쳐 임유무 때까지 존속하다가 폐지되었다.

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

《高麗史節要》 권 17, 고종 44년 윤4월.

즉 고종 45년에 최씨정권이 몰락한 뒤 왕이 王輪寺에 행차할 때 서방과 각 번 도방 및 삼별초가 어가를 호위하고 갔는데, 이 광경을 본 사람들이 감격하여 올었다는³⁶⁾ 것을 보면 최씨정권이 몰락한 뒤에도 서방이 건재하였음을 알 수 있다. 또 어가를 호위하고 갔다는데서 서방은 도방·삼별초와 함께 한때 왕권 아래에 귀속되었음을 짐작할 수 있다.

그러나 임유무가 교정별감이 된 후 도방 6번을 모아 사저를 호위하게 하고 그의 아우 惟栢으로 하여금 서방 3번으로써 그의 형 惟幹의 집을 호위하게 하였다는³⁷⁾ 내용을 보면, 그동안 서방은 도방과 함께 왕권 아래에서 벗어나 다시 무인집정인 임유무에게 귀속되었음을 알 수 있다. 그러나 그 귀속은 임유무 때라기보다는 이미 김준 때에 이루어졌으며, 위의 사실로 보아 서방 3번의 분번제는 최우 이래 임유무에 이르기까지 그대로 지속되었음을 알 수 있다.

최씨정권의 지배기구로서 서방과 도방 사이의 공통점은 모두 숙위기관이었다는 것이며, 서방과 정방 사이의 공통점은 다 함께 문사의 등용처이며 안식처였다는 점일 것이다. 서방과 도방과의 관계는 위에서 언급하였으므로 다음에는 서방과 정방과의 관계를 잠시 살펴보기로 하겠다.

우선 설치 시기를 보면, 정방이 고종 12년(1225)인데 대하여 서방은 동왕 14년으로 2년이 늦기는 하나 서로 비슷하다. 그 구성원을 살펴보면, 위에서 말한 바와 같이 최씨문중에는 문객으로 문사가 많았고 그 가운데는 명유도 있었음이 주목된다. 즉 최우는 정방을 설치하여 그들 가운데서 能士를 뽑아 들여 必閣赤라 하여 전정을 맡게 하였고, 이후 2년 뒤에 문사로 구성되는 서방을 설치하였다. 그러므로 이 양자 사이 특히 구성원 사이에 어떠한 상호관계가 성립되어 있었던 것 같이 느껴진다.

이것을 최우의 입장에서 생각하여 볼 때, 최우는 문객 문사들을 효과적으로 활용하기 위하여 그들에게 어떠한 정치적 사명의식을 부여하여 사기를 앙양시킬 필요성을 느꼈을 것이다. 이런 데서 먼저 정방을 설치하여 문객 문사들 가운데 능사를 뽑아 등용하고 그 후속책으로 서방을 설치하여 나머지 능사를 등용하게 된 것으로 보여진다. 그리고 뒤에 정방의 충원이 필요할 때는 서방의

36) 《高麗史》 권 24, 世家 24, 고종 45년 4월.

37) 《高麗史》 권 130, 列傳 43, 叛逆 4, 林衍 附 惟茂.

문사로써 충당하였던 것으로 생각된다.

서방과 정방은 서방의 분번제와 정방의 문사를 必闇赤라 칭하였다는 사실로 미루어 보아 몽고의 영향을 받은 듯하다. 그것은 도방의 분번제가 몽고의 怯薛制度 즉 집설(番直宿衛)로 분번하여 교대 숙위하는 것과 비슷하며, 정방의 必闇赤가 몽고어로 문사를 뜻하는 말이기 때문이다.

〈閔丙河〉

4. 별초군의 조직

무신정권기에 있어서 주목할 만한 것은 새롭게 군사조직을 정비했다는 점이다. 특히 그 가운데에는 사병조직도 포함되어 있는데, 최우(이)는 사적인 무력장치로서 최충헌 때부터 만들어졌던 都房을 확대·재편하여 내도방과 외도방을 조직하고¹⁾ 거기에 다시 馬別抄를 창설하였다. 이러한 사병집단인 도방과 마별초는 서방 등과 함께 최씨정권의 권력기구 조직의 일부로서, 여러 정적을 타파하고 반대자의 음모를 배제하면서 최충헌에서부터 최의에 이르기까지 국정을 전횡할 수 있는 바탕이 되었으며, 오랫동안 집권의 직위를 세습하여 그 위세를 보존하게 한 것이었다. 이와 함께 군사조직을 새롭게 조직화한 것으로서 別抄軍으로 지칭되는 馬別抄와 三別抄, 地方別抄가 있다.²⁾

1) 都房은 최충헌이 정권을 장악한 후 4년이 지난 뒤에 설치되었다. 이 때의 도방의 규모와 조직은 경대승 때의 도방과 규모면에서는 크게 차이가 없었으나, 六番都房制의 실시는 최충헌이 독자적인 지위에 서게 된 권력의 발전 과정을 보여주는 것이다. 최충헌 때의 도방은 최우(이)에 이르러 內都房과 外都房으로 확대 개편되었다. 내도방은 최우 자신이 거느리고 있던 家兵으로 조직하고, 외도방은 아버지 최충헌으로부터 물려 받은 도방을 재편성한 것이다. 그 임무에 있어서 내도방은 최우 자신과 그의 자택을 호위하고, 외도방은 친척이나 외부에 대한 경비를 담당하고 있었다(柳昌圭, 〈崔氏武人政權下の 都房의 설치와 그 向方〉, 《東亞研究》 6, 1985, 387·389쪽 및 金塘澤, 《高麗武人政權研究》, 새문사, 1987, 79~87·177~184쪽 참조).

2) 지금까지의 별초군에 대한 연구는 다음과 같다.

池內宏, 〈高麗の三別抄について〉(《史學雜誌》 37-9, 1926; 《滿鮮史研究》 中世篇 3, 吉川弘文館, 1963, 70~77쪽).

‘別抄’는 선봉대, 유격대, 별동대 등을 특별히 뽑아 조직했다는 뜻으로 국가가 대내외적으로 비상시국을 당했을 때 임시적으로 정예한 자, 즉 용감하고 생명을 돌보지 않는 자를 특별히 선발하였다는 뜻을 가진 말이다. 이러한 특별부대로는 숙종 때의 別武班이 유명한데, 이의 영향으로 후세에 내란 또는 외란이 있을 때 각종의 별초를 편성하였다. 곧 고려의 병제가 문란해짐에 따라 국방을 담당할 능력이 없어져 여진을 정벌하는데 있어서 특별 임시부대인 별무반을 조직하여 이를 수행하였던 것이다.

별초군은 기존의 병제가 유명무실화되는 무신정권기에 들어와 그 실체를 확연히 드러내기 시작한다. 즉 명종 4년 趙位寵의 난을 토벌하기 위한 결사대로서 戰鋒別抄를 특별히 모집하고 최충헌을 別抄都令으로 삼은 것이 그 예이다.³⁾ 최충헌의 묘지명에 의하면 그가 지휘한 전봉별초가 조위충의 난이 평정된 이후에 해산되고 최충헌은 本衛의 별장이 되었다. 따라서 이 때의 전봉별초는 전시에 임시적으로 조직된 별동대였음을 알 수 있다.⁴⁾

그 후의 별초에 관한 기록으로는 신종 5년(1202)과 7년 경주별초군의 예가 있다.⁵⁾ 즉 《高麗史》세가에 의하면 신종 5년 10월 경주별초군은 雲門山の 농민폭동군과 합세하여 永州를 공격하였다는 것이며, 《高麗史》지리지의 東京과 安東府條에 각각 신종 5년 5월과 신종 7년 동경야별초가 폭동을 일으

內藤雋輔, 〈高麗兵制管見〉(《靑丘學叢》 15·16, 1934; 《朝鮮史研究》, 京都大東洋史研究會, 1961).

金庠基, 〈三別抄와 그의 亂에 對하여〉(《震檀學報》 9·10·13, 1939~1941; 《東方文化交流史論攷》, 乙酉文化社, 1948).

김재홍, 〈고려 의무병제도의 성립과 와해과정〉(《역사과학》 3, 1959).

韓祐勳, 〈麗末鮮初巡軍研究〉(《震檀學報》 22, 1961).

姜晉哲, 〈蒙古의 侵入에 對한 抗爭〉(《한국사》 7, 국사편찬위원회, 1977).

閔丙河, 〈崔氏政權과 支配機構〉(《한국사》 7, 국사편찬위원회, 1977).

尹龍琳, 〈崔氏武人政權의 對蒙抗戰姿勢〉(《史叢》 21·22, 고려대, 1977).

金潤坤, 〈三別抄의 對蒙抗戰과 地方郡縣民〉(《東洋文化》 20·21, 1981).

金塘澤, 〈武臣政權時代의 軍制〉(《高麗軍制史》, 육군본부, 1983; 《高麗武人政權研究》, 새문사, 1987).

張世原, 〈對蒙抗爭 主體의 性格에 關해서〉(《群山實業專門大學論文集》 9, 1986).

申安湜, 〈高麗中期的 別抄軍〉(《建大史學》 7, 1989).

3) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻.

4) 金潤坤, 앞의 글, 158~159쪽.

5) 《高麗史》 권 21, 世家 21, 신종 5년 10월과 권 57, 志 11, 地理 2, 東京 신종 5년 5월 및 권 57, 志 11, 地理 2, 安東府 신종 7년 참조.

켰다는 것이다.⁶⁾ 또한 고종 3년에는 거란의 잔류병의 침입을 막기 위해 군대가 동원되었을 때 적이 가까이 왔다는 정보를 입수하고 3군에서 각기 별초 100인과 神騎 40인씩을 파견하여 싸우게 한 기사도 발견된다. 이러한 과정을 통하여 별초군은 점차 임시적인 편성이 아닌 상설부대의 성격을 띠게 되었고, 그 특징 내지는 조직을 표시하는 글자를 덧붙여 마별초, 야별초, 삼별초 등으로 일컬었던 것이다. 그 가운데 마별초와 삼별초는 최우에 의하여 조직된 상설부대의 대표적인 것이라고 할 수 있다.

1) 마별초

최씨정권기의 마별초에 관해서는 다음의 기록이 먼저 주목된다.

1. 최우가 宰樞를 초대하여 그의 집에서 잔치를 베풀고, 毬庭에 임하여 도방 마별초의 擊毬·弄槍·騎射를 관람하였는데, 鞍馬와 衣服, 弓矢를 서로 다투어 빛나게 자랑하려고 힘쓰고 韃靼(몽고)의 풍속을 본받으려고 하였다(《高麗史節要》 권 15, 고종 16년 10월).
2. 최우가 가병·도방·마별초를 사열하였는데, 안마와 의복·궁시·병갑이 매우 사치스럽고 아름다웠다. 5軍으로 나누어 전투 훈련을 하는데 사람과 말이 넘어서 죽고 다치는 자가 많이 생겼다(《高麗史節要》 권 15, 고종 16년 11월).

우선 1의 고종 16년 10월의 기사는 마별초에 관한 최초의 자료이다. 고종 16년에 마별초가 있었으므로, 그 이전에 이미 창설되었음이 분명하다. 최우가 집권한 시기가 고종 6년이었음을 감안할 때 6년에서 16년 사이에 창설된 것으로 짐작되는데,⁷⁾ 고종 16년 이전에 이루어진 것으로 보아 그 성립의 배경이 정방 및 서방과 비슷한 점이 있다. 즉 최우는 몽고와의 긴장관계가 긴박해지자 그의 집권체제를 강화시킬 목적으로 서방처럼 마별초를 몽고의 제

6) 김재홍은 앞의 글, 46쪽에서 신종 5년의 경주별초와 7년의 동경야별초는 경주 지방민들로 조직된 주현군이며 조위총을 공격하던 최충헌 휘하의 전봉별초와는 성격이 다른 것이며, 이 경주별초는 무신집권 이후 계속되는 남도 농민폭동으로 인하여 와해된 주현군을 대신하여 조직된 임시적인 주현군으로 인식하고 있다.

7) 閔丙河, 앞의 글, 174~175쪽.

도를 참작하여 창립하였던 것으로 짐작된다. 결국 최우는 고종 12년 정방과 함께 마별초를 설치한 것으로 여겨진다.

그리고 2의 자료를 통해 마별초는 최씨의 家兵·都房 등과 더불어 최씨정권을 보위해 주고 있는 무력세력 가운데 하나임을 알 수 있다. 그리고 騎兵의 역할을 담당하였던 마별초가 항상 도방과 병칭되어 나타나는 것으로 보아 도방은 보병의 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다. 따라서 마별초의 설치로 인해 최우는 보병 뿐만 아니라 기동력이 강한 기병까지 지님으로써 그 무력적 기반을 더욱 강화시킨 셈이다.⁸⁾

최씨정권의 무력기반인 도방과 마별초의 조직상의 관계를 놓고 마별초를 도방에 속한 특별부대로 보기도 하지만,⁹⁾ 마별초의 성격을 위와 같이 해석한다면 양자는 병립관계에 있었던 것으로 파악된다.

마별초는 최우가 자신의 신변과 일족에게 미칠 예기치 못한 화를 우려하여 자위 수단으로서 조직한 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 고종 16년에 도방·마별초를 5군으로 나누어 전투훈련을 시키고, 또 이들의 무예를 재추들에게 5~6일간씩 관람케 하였다는데, 이는 최우의 정치적 불안감으로 말미암은 것이 아닌가 짐작된다. 즉 그는 자신의 무력을 재추들에게 과시함으로써 政敵들의 위협에 대한 불안을 감추고자 했을 뿐만 아니라,¹¹⁾ 나아가 정적들의 도발을 방지하고자 했던 것이라고 볼 수 있다. 따라서 마별초는 최씨정권을 강화시켜주는 무력으로써 최씨정권의 호위와 자택 경위대의 기능을 주임무로 하면서 의장대의 역할까지 담당하였을 것이다. 마별초는 私兵으로 존재하였기 때문에 특별한 경우를 제외하고는 권신들이 마별초를 이용할 수가 없었을 것이고, 그러므로 삼별초와 같이 군대적 기구인 국가 관제에 의한 지휘자가 배치될 수 없었다.

그런데 마별초의 역할 및 성격문제와 관련하여 益齋 李齊賢은 《櫟翁稗說》에서 삼별초에 대하여 “권신들이 신변 호위를 위하여 날새고 용감한 자들을 모집·양성하였는데, 그 이름을 신의군·마별초·야별초라고 하였으니

8) 金庠基, 앞의 글, 234쪽.

9) 池內宏, 앞의 글, 92쪽.

內藤雋輔, 앞의 글, 200쪽.

10) 金庠基, 앞의 글, 116~117쪽.

11) 金塘澤, 앞의 글, 191쪽.

이른바 삼별초이다”라고 주석하여¹²⁾ 마별초를 삼별초에 넣고 있다. 삼별초가 권신에 의해 설치되고 이용되었다 하더라도 그들의 녹봉이 국가에서 지급되었던 만큼 단순한 사병으로 볼 수 없을 것이다. 뿐만 아니라 삼별초정부가 탄생했을 때에는 이미 마별초의 존재는 찾아볼 수 없고, 특히 사병인 마별초를 삼별초에 넣은 것은 이제현의 잘못이라는 지적이 있다. 즉 이제현의 이러한 인식은 별초라는 이름이 같고 또 삼별초가 마별초와 같이 권신에게 이용되고 조종되었다는 점에 치중하는데서 비롯한 것으로서, 엄격히 말해 삼별초는 야별초가 분화되어 생긴 좌우별초와 신의군을 가리킨 말이며 마별초와는 어떠한 관련도 없다는 것이다.¹³⁾

馬別抄는 위와 같은 성격을 띠고 있긴 하지만, 일면 달리 생각해 볼 수도 있을 것 같다. 즉 마별초는 분명히 최씨정권의 사병집단이었지만, 최우가 처음 야별초를 조직할 때 마별초의 일부 조직을 분리하여 야별초에 편성시켰을 가능성이 있다. 이렇게 본다면 이제현이 그 당시에 마별초를 삼별초에 포함시킨 것을 일거에 전면 부정할 수는 없을 것이다. 오히려 이제현의 이러한 이해는 당시에 남아 있던 사료를 바탕으로 말했던 것으로 보이기 때문에 타당성이 있다고 할 수 있다. 그리고 야별초가 마별초의 전체가 아닌 일부를 분리해서 편성시킨 것으로 생각하는 이유는, 야별초가 조직된 이후에도 그 명칭이 독립적으로 혹은 야별초와 병립해서 나타나고 있기 때문이다.¹⁴⁾ 요컨대 마별초 즉 기병대의 일부를 분리하여 야별초에 편성시킨 것은 야별초의 기동성을 높이기 위한 조치였다고 생각한다.¹⁵⁾

마별초가, 최씨정권의 사병집단으로서 그 핵심의 일부를 이루어 왔음에도 도망과는 달리 崔沆 때의 기록 이후에는 나타나지 않는 것으로 보아 최씨정권의 몰락과 함께 해체되었다고 보아야 할 것인지,¹⁶⁾ 또는 다른 대부분의 지

12) 《樸翁稗說》前集 2.

13) 金庠基, 앞의 글, 235쪽.
閔丙河, 앞의 글, 176쪽.

14) 야별초가 조직된 이후에 마별초가 계속 존립하였는데 그 한 사례로서 “高宗四十一年 宴宰樞于其第 觀擊毬戲 馬別抄 有以黃金飾障泥…”(《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆)을 들 수 있다.

15) 金潤坤, 앞의 글, 149~150쪽.

16) 金庠基, 앞의 글, 235쪽 및 이 분야 연구논문의 대부분이 이러한 관점을 표하고 있다.

배기구와 같이 김준·임연부자 때까지 존속하다가 무신정권이 완전히 끝나는 시기에 이르러서야 해체되었는지는 분명하지 않다.

2) 지방별초

地方別抄는 京外別抄 또는 外別抄라고도 하는데, 이는 京別抄(三別抄)¹⁷⁾에 대칭되는 말이다. 이들은 이름 앞에 주현의 이름을 붙이거나 신분을 나타내는 다양한 명칭을 띤 부대였다. 이들 역시 주로 몽고군과의 전투를 담당하여 혁혁한 공훈을 세우지만 그들의 편성은 아마 그때 그때의 필요에 따라 이루어지는 경우가 많았고 전쟁이 장기화되면서 차츰 상비적인 성격을 지닌 부대들도 생겨났을 것이다.¹⁸⁾

전술한 바와 같이 별초의 기록은 후대로 내려오면서 많이 보이는데 사료 상에서 가장 먼저 나타나는 것이 慶州別抄이다. 신종 5년에 원래 永州(慶北 永川)와 사이가 벌어져 있던 경주별초군이 雲門(慶北 淸道)의 적과 大邱에 있는 符仁寺 및 桐華寺의 승도를 이끌고 영주를 공격하자, 영주의 李克仁 등이 정예를 이끌고 성을 나가 크게 싸워 이를 패주시켰다고 했다.¹⁹⁾ 이를 보면 신종 5년 이전에 이미 중앙의 별초군 뿐만 아니라 지방군에도 별초가 있었던 것을 알 수 있다. 즉 무신집권기를 전후해서 기존의 고려 병제와 마찬가지로 중앙에는 삼별초(경별초)가 조직되어 있었고, 지방에는 지방 자체의 방어체제인 지방별초가 조직되어 있었던 것 같다. 이 별초도 위에서 살펴본 별초와 같이 지방군에서의 결사대·별동대로서의 역할을 하였을 것으로 짐작된다. 이들은 대개 都護(安北)別抄·渭州別抄·泰州別抄·牛峯別抄, 忠州別抄 등과 같이 그 지역명을 붙여 불렀으며, 때에 따라 양반으로 조직된 양반별초와 노비·잡류로 된 奴軍·雜類別抄 등 신분에 따른 구별도 있었다.²⁰⁾

17) 金潤坤, 앞의 글, 163쪽에서 경별초를 개경별초로 해석하였고, 金塘澤은 앞의 글, 312쪽에서 삼별초를 고유명사로, 경별초를 보통명사로 구분하였다.

18) 池內宏, 앞의 글, 82~87쪽 및 金庠基, 앞의 글, 114~115쪽 참조.

19) 《高麗史》 권 21, 世家 21, 신종 5년 10월.

20) 《高麗史節要》 권 16, 고종 19년 정월.

金庠基, 앞의 글, 114쪽 및 閔丙河, 앞의 글, 178~180쪽 참조.

이러한 지방별초의 편성은 고종 때에 와서 보편화었는데, 이는 몽고와의 관계가 그만큼 긴박한 것임을 보여준다.²¹⁾ 따라서 이때부터의 지방별초의 활약은 삼별초의 대몽항전과정과 동일한 선상에서 그 의미를 찾아야 할 것이다. 이처럼 지방별초와 몽고병과의 충돌은 이미 제1차 살리타(撒禮塔)의 침입 때부터 일어났는데, 바로 고종 18년 9월에 몽고병이 龜州에 이르자 西北面兵馬使 朴犀 및 靜州分道將軍 金慶孫 등을 도와 몽고의 대병력을 물리친 것이 최초였다.²²⁾ 그리고 지방별초의 전법과 전술 등은 삼별초와 유사한 유격전술을 바탕으로 한 것이었다.

요컨대 州縣別抄 가운데에서도 경주와 같은 큰 고을에는 지방 치안의 필요상 평상시에도 별초를 둔 곳이 있었던 것 같으나, 대부분의 주현별초는 외적의 침입과 지방폭동에 대비하기 위하여 수시로 필요에 따라 조직된 것이었다. 앞에서 예거한 각종의 주현별초는 몽고침략을 기점으로 조직된 것으로 보인다. 즉 김경손이 李延年의 「草賊」을 격파할 때에 수시로 뽑아들인 별초라든지, 扶寧別抄 全公烈이 본래 醫業擧人으로서 별초가 되어 몽고병을 격퇴하고 그 공으로서 본업으로 입사하였다²³⁾든지 하는 것은 그러한 사실을 알려 주는 좋은 예가 된다. 이처럼 일시적 필요에 의하여 조직된 주현별초는 최충헌의 지휘하에 있었던 戰鋒別抄와 같이 변란이 종식되자 해체되었던 것이다.²⁴⁾ 어쨌든 이들 지방별초는 독립적 부대라기보다는 임시 편성의 특별부대였고, 이들의 임무는 지방의 동란과 외적의 침입을 방지하며 지방보위를 유지하는데 있었던 것으로 이해된다. 한편 이들 지방별초와 삼별초와의 관계에 대한 자료가 거의 없기 때문에 양자의 관계를 알 수 없는 형편이지만, 지방별초가 보편화되어 간 고종 이후의 경우를 놓고 볼 때 그들은 모두 몽고병을 방어하거나 격퇴하는데 서로 호응하여 활동하였을 것으로 추측된다. 결국 지방별초의 역할이나 그 공적은 역시 삼별초의 대몽항쟁과 동일한 맥락에서 찾아져야 한다.

야별초가 조직된 것이 언제인가는 정확히 알 수 없지만, 최유집권기의 일

21) 金庠基, 위의 글, 114~115쪽 및 김재홍, 앞의 글, 50~51쪽, 그리고 閔丙河, 위의 글, 177~180쪽과 申安湜, 앞의 글, 73~77쪽 참조.

22) 《高麗史節要》 권 16, 고종 18년 및 金庠基, 위의 글, 114쪽 참조.

23) 《高麗史》 권 23, 世家 23, 고종 23년 10월.

24) 池內宏, 앞의 글, 82~87쪽 참조.

임에는 틀림없다. 그 설치목적은 농민폭동군을 제압하기 위한 것으로, 서울과 각 지방에 야별초를 파견하여 폭동군을 제압하게 하였는데, 그 수가 너무 많아 좌우별초로 나누었던 것이다. 이때 지방에 파견된 야별초의 분견대와 기존의 지방별초와의 관계를 보면 양자의 합류도 생각할 수 있겠지만, 대부분은 독자적 지방별초로서 기존의 지위를 그대로 유지하였던 것으로 보인다.²⁵⁾

지방별초의 설치 시기는 앞서 본 별초군의 예와 같이 숙종 때의 특별부대인 別武班에서 그 기원을 찾을 수 있다. 2군 6위의 정규군이 무력해졌을 때 尹瓘의 건의에 의해 조직된 것이 바로 이 별무반이다. 별무반은 전국의 양반·서리로부터 상인·노예에 이르기까지 말을 가진 자는 神騎軍에, 말을 갖지 못한 자와 20세 이상의 남자로서 과거를 보지 못한 자는 神步軍 및 특수부대인 跳蕩·精弩·發火軍에 편입하고, 또 승도를 뽑아 降魔軍에 편성함으로써, 신기군(기병)을 중심으로 한 신보군(보병), 향마군(승병)의 3군으로 편제되었다. 이로써 예종 2년 윤관이 원수가 되어 17만의 군사로 함흥평야에 나가 여진을 정벌하고 그곳에 9성을 쌓았다. 이 별무반은 후의 별초와 같이 임시적이고 선취적이며 기동적인 특별부대였다. 이 사실은 《高麗史》에서 “별무반은 옛 제도에 부합하지 않으나 한때 이를 이용하여 공을 거두었으니 목적을 달성하였다고 하겠다”²⁶⁾라고 한 것으로 보아 그것의 임시성을 알 수 있다. 또 별무반은 병력 충원의 대상이 양반에서 노비에 이르렀다고는 하지만, 그 대상자를 전원 징집한 것이 아니므로 결국 선취의 형식을 취하였다고 할 수 있으며, 그 편성에 있어서도 기병에 중점을 두었으므로 정규군보다 기동력이 더욱 우세하였다는 것을 알 수 있다.²⁷⁾

이러한 점에서 볼 때 규모나 편제 등에 차이가 있기는 하지만, 임시적으로 선취한 특수부대라는 점에서 뒷날의 별초와 상통함이 있다. 그러므로 후세에 내외의 변란이 있을 때 편성된 각종 별초는 그 이전의 별무반으로부터 큰 영향을 받았을 것으로 믿는다. 어떻든 지방별초군은 중앙의 별초군, 즉 삼별초의 역할과 마찬가지로의 임무를 띠고 그에 대한 보강과 변상 그리고 지방

25) 閔丙河, 앞의 글, 180쪽.

26) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 總論.

27) 김재홍, 앞의 글, 42~43쪽 및 閔丙河, 앞의 글, 182~183쪽 참조.

자체적인 방어를 담당하였던 것이다.²⁸⁾

이들의 활동 가운데 중앙의 야별초와 연합전선을 구축하여 혁혁한 공을 세운 예로서 다음의 사료가 주목된다.

야별초군이 砥平縣 사람들과 함께 몽고군을 야간에 쳐서 죽이고 사로잡은 것이 매우 많았으며 말과 나귀를 노획하여 나라에 바쳤다(《高麗史》권 22, 世家 22, 고종 23년 10월).

즉 야별초와 지평현(현 京畿道の 楊平郡) 사람들이 밤에 몽고군을 습격하여 많이 죽이고 사로잡았다고 하였다. 여기서 야별초와 지방농민들이 연합전선을 형성해서 게릴라 전법으로 몽고군을 섬멸시켰음을 알 수 있다. 이 전법은 대몽항쟁 초기부터 제주도에서 삼별초군이 최후 항전하기까지 거의 일관되게 사용되었던 것 같다.²⁹⁾ 이밖에도 지방별초 가운데 大府島(남양)의 별초가 珍島로 남하한 삼별초정부와 호응하여 밤에 仁州(仁川) 경계의 蘇來山 아래에 나아가 몽고병 100여 인을 살해하고 봉기한 사실도 있다.³⁰⁾ 대몽항쟁 전 기간에 걸쳐 주체적인 역할을 담당한 것은 정부군이 아니라 이들 지방별초군이였다. 또한 이들은 이른바 「초적」들과 규합하여 항몽전선을 구축하였는데, 여기에 노비·부곡민들까지 가세하여 아군의 사기를 높이는데 결정적인 역할을 담당하였다.³¹⁾

3) 삼별초

「三別抄」는 고종 때 최우가 조직한 야별초를 좌별초와 우별초로 나누고 여기에 신의군을 합하여 일컫는 말이다. 삼별초의 설치와 유래에 대하여는 원종

28) 申安湜, 앞의 글, 74쪽.

29) 金潤坤, 앞의 글, 161쪽.

30) 《高麗史》권 24, 世家 24, 고종 3·43년 4월.

31) 지방별초군의 대몽항쟁에 관한 구체적인 내용은, 다음 논문이 주목된다.

關丙河, 앞의 글.

金潤坤, 〈抗蒙戰에 參與한 草賊에 對하여〉(《東洋文化》19, 嶺南大, 1979).

——, 앞의 글, 162~163쪽.

11년 5월에 단행된 삼별초의 혁파와 관련하여 실린 다음과 같은 《高麗史》의 기록에 의해 알 수 있다.

처음에 최우가 나라 안에 도둑이 많은 것을 근심하여 용사들을 모아서 밤마다 순행하며 폭행을 막게 하였으므로 그로 인하여 이름을 야별초라고 하였다. 도적들이 여러 도에서 일어나자 별초를 나누어 보내어 이를 잡게 하였는데, 그 군사가 심히 많은지라 마침내 나누어 좌우로 만들었다. 또 일부는 나라사람으로서 몽고로부터 도망하여 온 자들로 신의라 불렀으니 이것이 삼별초이다(《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 원종 11년 5월).

위의 내용을 통해서 우선 삼별초를 처음 조직한 사람이 최우이며, 그 시원은 야별초였다는 사실을 확인하게 된다. 그러나 야별초의 기원 연대에 대해서는 자세히 알 수 없다. 그런데 야별초의 기록이 처음으로 보이는 것은 고종 19년부터이다. 고종 19년 6월 강화천도 문제가 논의되고 있을 때 그것을 반대하고 나선 金世沖의 지위가 ‘夜別沙指諭’였다는 데서 처음으로 보인다.³²⁾ 최우의 집권이 고종 6년부터였다는 점과 최우의 집권기에 야별초가 만들어졌다는 점, 그리고 위의 고종 19년의 기사를 함께 생각해 보면, 야별초의 기원을 고종 6년(1219)부터 고종 19년(1232) 사이에서 찾을 수 있다.³³⁾

다음으로 삼별초의 성립시기와 관련하여 주목할 점은 이 야별초가 좌우별초로 나뉜 시기와 신의군이 조직된 시기를 파악하는 것이다. 그러나 이에 대한 기록도 자세하지 않다. 다만 신의군의 이름이 처음 보이는 것은 고종 44년이다.³⁴⁾ 이때 崔沆이 죽자 문객들이 야별초·신의군 및 서방 3번·도방 36번을 회합시켜 밤낮으로 지키게 하고 비로소 그의 초상을 발표하였다는 것이다. 따라서 그 이전 언제인가 조직되었음이 분명한데, 몽고로부터 도망나온 사람들로 구성되었다 했으므로 고종 41년에서 44년 사이가 아닌가 한다. 그러나 이 기록에도 아직 야별초의 이름이 그대로 보이고 좌우별초의 이름

32) 《高麗史節要》 권 16, 고종 19년 6월.

《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 怡.

33) 金庠基, 앞의 글, 105쪽과 김재홍, 앞의 글, 46쪽, 그리고 閔丙河, 앞의 글, 184쪽, 金塘澤, 앞의 글, 187쪽에서는 야별초 설치시기를 고종 17년부터 동왕 19년 사이로 범위를 좁혀 추정하고 있다.

34) 《高麗史節要》 권 17, 고종 44년 閏月.

《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 筵.

은 찾아지지 않는다. 좌별초와 우별초에 관한 기록은 다시 그 다음 해인 고종 45년에 비로소 나타난다.³⁵⁾ 여기서 좌우별초와 신의군의 설립이 기록상에 나타나는 것보다 앞설 것이라는 점은 충분히 짐작된다. 그러나 야별초의 분리로 인해 설립된 좌우별초 내지 삼별초라는 이름이 기록상에 나타난 이후에도 야별초의 명칭이 계속 보여서 야별초, 좌우별초, 신의군, 삼별초 등의 이름이 혼용되고 있다. 이는 야별초가 삼별초의 선행명칭이기 때문에, 그 이름을 후대에까지 활용한데서 비롯된 결과가 아닌가 한다.

최우가 처음 야별초를 조직할 때 마별초 가운데에서 그 일부를 분리하여 편성시켰을 것이다. 이렇게 보는 것은 야별초가 조직된 이후에도 마별초의 명칭이 독립적 혹은 야별초와 병립해서 계속 나타나고 있기 때문이다. 요컨대 마별초 즉 기병대의 일부를 분리하여 야별초에 편성시킨 것은 야별초의 기동성을 높이기 위한 조치였을 것이다. 특히 전시과제도의 붕괴와 무신 상호간의 권력 투쟁이 반복됨에 따라 각기 경쟁적으로 사병을 양성하게 되자 수도의 수비임무를 맡고 있었던 三衛(左右·神虎·興威)와 경찰의 임무를 맡고 있던 金吾衛(備巡衛)등의 기존 기구들이 거의 유명무실하게 되었다. 즉 무신집권기의 사병들이 武臣家의 사병으로 복무함으로써 삼위와 금오위 등의 관군이 무력화되어 수도의 수비와 경찰의 임무를 정상적으로 수행할 수 없게 되었다. 이에 최씨정권은 그 임무를 보다 강력하게 수행하기 위하여 새로운 기구가 필요하였고, 그 기구가 바로 夜別抄였다.

야별초는 독자적인 군영이 있었는데 그 존재 사실과 그것이 어떤 역할을 하였는가에 대하여 그 일례를 들어 보기로 하자. 김준(金仁俊)이 최씨정권을 타도하고 정권을 잡자, 또 그 반대세력들이 김준의 일당을 제거하기로 음모하였다. 이 음모에 가담하였던 校尉 玄君壽는 거사를 성취할 수 없을 것으로 판단하고 그 음모를 밀고하기에 이르렀다.

교위 현군수…별초영으로 달려가서 文璜 등의 음모를 고했으므로 김준은 그 말을 듣고서 文璜·崔注·文光旦·文英旦·孝秀之 등을 국문 후에 죽였다(《高麗史》권 130, 列傳 43, 叛逆 4, 金俊).

35) 《高麗史》권 24, 世家 24, 고종 45년 3월.

여기에서 야별초의 군영은 교위 현군수가 음모의 사실을 밀고한 곳이며, 집권자 김준이 그 음모에 가담한 반대세력을 잡아다가 鞫問한 곳으로 나타난다. 그만큼 야별초의 군영은 정권의 보위를 위해서 중요한 기관이며, 정적을 제거하기 위한 최고의 사령부였다. 이 사령부에는 「驍勇之士」 즉 날쌔고 용맹스런 용사들이 많이 소속되어 있었다. 최우가 야별초를 창설할 당시 효용지사는 원래 대부분 그의 사병으로 부렸던 悍將勁卒이었을 것으로 믿는다. 다시 말하면 2군 6위의 한장경졸이 최씨 일가의 사병으로, 이 사병이 다시 야별초의 요원으로 충원되었을 것으로 생각된다.

야별초가 처음 조직될 때 농민폭동군이 각지에서 봉기했음에도 불구하고 기존의 군대로는 이를 제어하기 어려운 상태였다. 당시 관군들은 군인전을 지금 받지 못하여 일반 농민과 다를 바가 없었다. 따라서 이들에게 전투능력을 기대하기는 어려웠던 것이다. 이에 최우는 관군 가운데 용력이 뛰어난 자들을 가려 뽑아 야별초를 조직하였다.

사실 관군 가운데 용력이 뛰어난 자들은 다른 무인들에게 정치적으로 이용되거나 치안을 어지럽히는 자들로 전락할 가능성이 컸으므로, 이들을 그대로 방치해 두기도 어려웠던 것이다. 그들에게 군인으로서의 적절한 대우를 해주고 그들을 이용하는 것이 최우에게 유리했을 것이다. 야별초를 조직할 당시의 최씨정권은 정적들의 위협에 직면해 있었다. 따라서 야별초의 조직 이면에는 정적을 제거하려는 최우의 의도가 일정 부분 포함되어 있었다고 할 수 있다.³⁶⁾

삼별초는 최씨정권에 충성하는 군대로서 그들의 전위적 역할을 담당하였다. 특히 그 기간장교직은 심복들을 임명함으로써 완전히 장악하였고, 직접 명령을 받는 이들도 기간장교로서 중·하급의 무신이었다.³⁷⁾ 그리고 삼별초는 독립적인 기구도 있었으며, 都領·指諭·校尉들이 통솔하였다. 대개의 경우 야별초의 직접 지휘는 야별초 지유가 맡고 있었다.³⁸⁾

무진집권기를 전후해서는 중앙에는 삼별초(京別抄)라는 전투편제가 있었고, 지방에는 지방 자체의 방어체제로서의 지방별초군(外別抄)이 조직되어 기존의

36) 金塘澤, 앞의 글, 200쪽.

37) 閔賢九, 〈蒙古軍·金方慶·三別抄〉(《韓國史市民講座》8, 일조각, 1991), 90~91쪽.

38) 金潤坤, 앞의 글(1981), 161~163쪽.

고려 병제와 마찬가지로의 이원적인 형태였던 것으로 보인다.³⁹⁾ 최우가 새로이 조직하였던 중앙의 삼별초와 각 지방에서 이미 존재해오던 별초들은 다같이 田丁을 지급 받았던 군인이었다. 다만 중앙의 삼별초는 후한 녹봉을 지급받으면서 상설적 임무를 띠고 있었다.⁴⁰⁾

6차에 걸친 몽고의 침략으로 무참한 파괴와 약탈 그리고 무인 권신들과 대토지 사유자들의 전횡으로, 특히 양인 농민이 몰락하고 있는 상황 속에서 삼별초가 조직 운용되었다. 초기의 야별초는 閑良과 府兵 가운데 힘세고 무예에 능한 자들을 선발하여 조직하였으나, 그 후 몽고의 침략시기에는 양반 지주들은 난을 피해 산성이나 해도로 피신하였고 양인 농민 및 그 이하의 최하층 인민들만 병역에 동원되어 몽고에 대항하였다. 따라서 강화천도 이후 양적으로 증가한 삼별초에는 양인 및 그 이하의 농민들 즉 천민층들로 구성되었을 것이다. 그리고 삼별초군을 운영함에 있어 녹봉을 후하게 주었다는 것⁴¹⁾은 삼별초의 일부 요원에게만 해당하며 전체 병졸들과는 무관한 것으로 보인다. 그것은 강화도에서 국가재정이 탕진 고갈되었을 당시에 전체 병졸에게 모두 녹봉을 주었다고 상상하기는 어려우며 삼별초 역시 모든 군비를 스스로 부담하는 것을 원칙으로 하였던 것으로 판단된다.

삼별초는 捕盜·禁暴·刑獄·鞫囚와 도성의 수비를 비롯하여 친위대·친위대의 임무를 맡아 수행하였다. 따라서 당시의 삼별초는 중앙상비군으로서 군대·헌병·경찰의 임무 일체를 담당하여 수행하였던 것이다. 그 중 야별초의 설치 목적에서 나오는 「포도」, 「금폭」의 임무에 대해 좀 더 살펴 보기로 한다. “도적이 각 도에서 일어나자 별초를 각지에 나눠 보내 이를 잡게 하였는데 이 별초의 수가 매우 많아져서 …”⁴²⁾라는 기사에서 보다시피, 이들에 의해 체포의 대상이 된 「盜」는 남의 물건을 훔치는 순수 도적만을 지칭하는 것이 아니라, 흔히 「盜賊」혹은 「賊」등으로 불리우는 농민폭동군도 그 속에 포함되었던 것 같다. 이에 관해 좀 더 상세히 살펴 보기로 하자.

고종 19년 6월 경에 최씨무신정권은 많은 반대자를 고압적 수단으로 억압

39) 申安湜, 앞의 글, 76쪽.

40) 金潤坤, 앞의 글(1981), 160쪽.

41) 김재홍, 앞의 글, 47~49쪽.

42) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 五軍 원종 11년 5월.

해 가면서 기어이 강화천도를 단행해 버렸다. 이에 따라 그 천도의 반대운동은 더욱 광범위하게 일어났다. 이 가운데 경기지방의 초적과 승도들의 저항을 대표적인 사례로 들 수 있다. 이들은 개성의 유수병마사를 축출하고 그곳을 점거하기에 이르렀다. 이때 최씨정권은 강화에서 3군을 파견하여 그들을 진압하려 하였다. 이 싸움 속에서 초적 등의 저항세력은 패퇴하고 말았다. 이들을 패퇴시키는데 가장 큰 공을 세운 군대는 야별초였다.

牽龍行首 별장 李甫와 鄭福綏가 야별초를 거느리고 먼저 개성에 이르니, 적이 문을 닫고 성을 지켰다. …甫와 福綏 등이 문을 지키던 자를 죽이고 군사를 이끌어서 李通의 집에 이르러 그를 목베니, 삼군이 계속 들이닥쳤고 적의 괴수가 계책이 없어서 달아나 숨으니 나머지 무리는 다 죽었다(《高麗史節要》 권 16, 고종 19년 7월).

위에서 이보와 정복수 등은 야별초를 거느리고 개성에 먼저 도착해서 문지기와 우두머리인 이통을 목베 뒤애, 3군이 뒤이어 도착하여 그 난을 평정하였다고 한다. 야별초는 날랜 장수와 정예의 병졸을 선발해서 편성한 부대이기 때문에 그 진영의 선봉군으로서 상대방을 섬멸할 수 있었던 것이다.

최씨정권이 강화천도를 단행하고 그 저항세력을 위와 같이 섬멸하였던 당시에는, 몽고가 침략의 야욕을 채우기 위해서 광분하고 있을 때이다. 이 같은 시기에, 최씨정권은 몽고병을 막고 무찌르기보다 오히려 민중의 봉기를 진압하는데 더욱 주력하였던 것 같이 보인다. 그래서 이제현은 삼별초에 관해서 “권신들이 驍勇之士를 모집·양성하여 自衛하였다”고 한 듯하다. 이 ‘自衛’는 권신, 즉 최우 자신이 정권을 보위하기 위해서 삼별초를 조직 운영하였다는 뜻인 것이다. 이제현이 삼별초 조직의 목적을 이 같이 밝혀 놓은 것과 《高麗史》찬자가 “최우가 나라 안에 도적이 많은 것을 걱정하였다”하여 그것을 설치했다고 한 것이, 서로 어긋나는 것은 아닌 것 같다. 여기의 「國中多盜」는 각 지방의 민중봉기를 의미하고 있는 것이며, 이 당시 많은 농민·천민의 봉기가 있었다는 것은 주지의 사실이다. 요컨대 야별초, 즉 삼별초는 수도를 비롯한 전국의 농민폭동을 진압하기 위해서 조직한 것이요, 최씨 무신정권을 보위하기 위해서 설치한 것이다. 따라서 야별초의 숫자가 늘어나 좌우별초로 확대 개편하였다는 것은 최씨정권의 농민폭동에 대한 강경진압책에도 불구하고 농

민폭동이 확대일로에 있었다는 것을 반영하는 것이다.⁴³⁾

삼별초의 요원들은 당시의 집권자들로부터 반대급부로서 많은 특혜를 입었던 것이다. 예컨대 권신 즉 무신들이 권력을 잡으면, 삼별초를 그들의 爪牙 즉 心腹之人으로 만들기 위해서 봉록과 사사로운 혜택을 후하게 베풀기도 하고, 또 죄인의 재산을 적몰하여 지급하기도 했다⁴⁴⁾는 것이 그것이다. 이것은 삼별초의 요원들이 많은 특혜를 받고 있었던 사실을 보여준다. 생각건대 집권자들은 삼별초를 이용하기 위해서 여러가지 시혜를 베풀었을 것이다. 이것은 삼별초가 정치적 이용 대상이었음을 말해 준다. 그러나 삼별초의 요원들 가운데서 집권자들로부터 여러가지 특혜를 입고 어용적인 구실을 하였던 자들은 소수에 불과하였을 것이다. 그 재원이 무한한 것이 아니고 일정한 한계가 있었을 것이기 때문이다. 따라서 집권자들로부터 사적인 은혜와 적몰한 재산을 분배받을 수 있는 자는 특정한 소수에 불과할 수밖에 없었을 것이고, 삼별초의 요원들 가운데 집권자의 어용이 되어 정치적으로 이용된 자들도 소수에 지나지 않을 것임을 짐작할 수 있다. 결국 이들 소수 요원들만이 집권자의 어용이 되어 정치적 문제에 개입했던 것이다 이러한 삼별초의 요원은 항상 집권자의 눈치나 살피는 어용군인이며 오직 개인적인 이해관계에 따라 움직이는 정치군인이었다.

삼별초는 대몽항전의 전 시기를 통하여 무신정권의 가장 중요한 무력기반이었다. 결국 무신정권의 상비군적 성격을 띠게 된 것이다. 즉 최씨정권과 김준·임연부자가 모두 삼별초의 무력을 장악하고 이를 수족같이 이용하여 그 권력을 유지하였다. 최씨정권 초기에는 사병이 우세하였으나 강화도 천도 이후에는 삼별초가 가장 주요한 무력기반으로서 뚜렷이 두각을 나타내었다. 강화도에서 정변이 있을 때마다 삼별초는 무력의 담당자로서 결정적인 역할을 하였다. 따라서 권력을 잡기 위해서는 먼저 삼별초를 장악하여야 했으며, 집권자들은 삼별초를 손 안에 넣기 위해서 녹봉을 후하게 주기도 하고, 또는 재물을 보내 크게 우대하였다. 삼별초는 국가의 재정에 의하여 양성되고 국고에서 지출되는 녹봉을 받았다는 의미에서 권신의 사병과는 매우 성격이

43) 金潤坤, 앞의 글(1981), 153~155쪽.

44) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 五軍 원종 11년 5월.

다른 것이다. 이를 볼 때 삼별초는 정부의 상비군적인 성격을 가진 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 결국 무신정권을 유지시키는 무력장치로서 중추적인 역할을 담당하는 한편 왕실을 무력으로 견제하는 효과도 가지고 있었을 것이다.⁴⁶⁾

또한 전시과제도의 붕괴와 무인 상호간의 권력 투쟁이 반복됨으로써 각기 경쟁적으로 사병을 양성하였다. 이에 따라 수도의 수비임무를 맡고 있었던 3위와 경찰의 임무를 맡고 있던 금오위 등의 기존 기구들이 거의 있으나 마나해지면서, 그들이 담당하였던 임무를 보다 강력하게 수행하기 위해서는 새로운 기구의 필요성이 대두되었다.⁴⁷⁾ 결국 최우에 의해 조직된 야별초 및 삼별초의 기능과 세력이 府衛軍(三衛·金吾衛)에 대해 상대적으로 증대되어, 부위군에 의해서 수행되는 직무와 크게 차이가 없게 되었다. 이는 부위군의 침체 상황과 짝하여 그러한 직무들이 삼별초의 활동에 의해 대체되고 있었음을 의미한다. 실제로 몽고의 침략 전시기를 통하여 제1차 침입을 제외한다면 부위군의 움직임은 거의 눈에 띄지 않고 있어 삼별초의 활약과는 뚜렷한 대조를 보여 준다.

최씨정권 몰락 이후 빈번한 정변 속에서 그 성패 여부가 삼별초의 향방에 따라 결정되었던 사실들은 삼별초가 가장 강력한 무력기구로 성장해 있었음을 시사한다. 이렇게 삼별초가 강화된 것은 전란의 참화 속에서 군사력 확보 또는 증강이 불가피한 것이었기 때문이다. 그러나 정규군이 아닌 삼별초는 그 제도 자체에 포함되어 있는 변칙의 한계 때문에 최저선의 군사력 유지라는 선을 벗어날 수 없었을 것이다.⁴⁸⁾

여기서 삼별초의 기능과 조직과정을 다시 정리하면 다음과 같다. 첫째 야별초는 민중의 봉기를 진압하기 위하여 조직된 군대였다. 이것은 처음 최우가 나라 안의 많은 도적을 우려하여 조직했다는 것과 각 지방의 「盜起」 즉 단순한 의미의 도둑 뿐만 아니라 민중 봉기를 진압하기 위해 별초를 나누어 보내서 붙잡아 들이게 했다고 한 것 등에서 알 수 있다. 둘째 야별초는 무인 최씨 정부가 원래 府兵의 날랜 장수와 기예한 군졸 그리고 마별초의 일부를 조직의

45) 姜晋哲, 앞의 글, 382~383쪽.

46) 申安湜, 앞의 글, 82쪽.

47) 金潤坤, 앞의 글(1981), 150~153쪽.

48) 尹龍麟, 앞의 글, 312쪽.

모체로 삼았으며, 그 구성원이 점점 늘어나자 마침내 좌·우별초로 나누기에 이르렀다. 이 야별초의 요원이 점점증하게 된 것과 민중봉기의 빈도는 서로 비례하였다는 것을 알 수 있다. 셋째 신의군은 대몽항쟁과정에서 고려군이 적에게 포로가 되었다가 도망쳐 나온 자로 조직된 군대이다. 여기서 몽고병에 대한 이들의 적개심이 어떠했을까를 헤아려 볼 수 있다. 요컨대 이들은 정예부대로서 활약하였다. 이상에서 볼 수 있는 바와 같이 삼별초는 민중봉기의 진압과 몽고의 침략을 방어 분쇄하기 위해서 조직된 특수부대였다는 것을 알 수 있다. 이들은 그 조직의 목적에 부합되는 많은 전과를 거두었다.

다음으로는 삼별초의 성격 문제에 대해서 살펴보기로 한다. 삼별초는 公兵이었는가, 아니면 도방·마별초와 같이 권신의 사병이었는가 하는 것이 문제로 제기되어 오고 있다. 이公私의 구분문제는 삼별초의 성격을 규명하고 이해하는 관건으로 보여지고 있다. 원래 삼별초는 권신 최씨 일가들에 의하여 조직된 것이며, 그 위에 또한 역대 권신에게 이용되었다는 것은 앞서 살펴 보았다. 이와 같이 삼별초는 때로 도방·마별초와 마찬가지로 권신에게 이용되는 것으로 보아 언뜻 보면 사병과 같이 보이기도 한다. 益齋 李齊賢은 마별초·신의군·야별초 등의 삼별초를 권신의 자위를 위한 사병으로 보고 있다.⁴⁹⁾ 원래 武將 권신의 발호시대에는 부병도 대개 그들의 심복으로 된 예가 많다. 이러한 사실들이 삼별초를 사병으로 이해하게 하는 근거가 되는 듯싶다. 이에 대해서는 무엇보다 《高麗史》兵志의 기사가 주목된다.

권신이 집권하자 이들을 爪牙로 삼고 그 봉록을 후하게 하며 혹은 사사로이 은혜를 베풀기도 하고 또 죄인의 재물을 적몰하여 주기도 하였으므로, 권신은 이들을 마음대로 부릴 수 있었고 이들도 앞을 다투어 힘을 다하였다. 金俊이 崔瑄를 주살하고, 林衍이 金準을 주살하며, 宋松禮가 林惟茂를 주살함에 있어서도 모두 이들의 무력에 의하였다(《高麗史》권 81, 志 35, 兵 1, 五軍 원종 11년 5월).

위의 기사에서 그 성격이 잘 드러나고 있다. 이처럼 삼별초는 권신의 심복으로서 역할한 것이 사실이며, 또 이 기구의 설치 자체가 최우에 의해 이루어졌다는 데서, 그들이 사병처럼 보일 가능성은 한 층 더 높아진다. 따라

49) 《機翁稗說》前集 2.

서 논자 가운데는 삼별초를 ‘公兵’인 성격이 농후한 사병’으로 보기도 한다.⁵⁰⁾ 역대 권신들이 여러가지 사적인 은덕을 베풀어 삼별초를 이용했던 것은, 삼별초 행동이 때로는 도방과 마별초와 구별하지 못할 만큼 분명하지 않았던 까닭이었다. 이미 언급한 바와 같이 고종 23년에 최초로 몽고병과 충돌한 야별초의 군관 李裕貞은 「崔怡都房夜別抄都領」이었는데, 이로 보면 이윽정은 최우의 사병인 도방의 성원인 동시에 야별초의 도령을 겸하였던 것으로 이해된다. 이는 최우가 야별초를 이용하려는 목적으로 자기 도방에 속한 자를 가려 야별초의 도령으로 임명하였던 때문으로 여겨진다. 아무튼 삼별초는 일면으로는 공병으로, 또 다른 한편으로는 사병으로 각종 기록에 나타나므로, 그 성격이 혼동될만한 소지가 없지 않다.

삼별초가 무인들에게 이용되었고 무인들의 저택경비에까지 동원된 것은, 당시 모든 권력을 장악하고 있던 자가 바로 무인들이었으며, 그들이 일체의 실권을 장악하고 전횡하면서 삼별초의 군관도 자신의 심복으로 충원하여 통제하였기 때문이다. 이러한 조건 하에서 관군도 집권자에게 이용되어 농락되지 않을 수 없었을 것이며 마별초의 경우도 사정은 동일하였다. 그러나 삼별초가 권신들에게 이용되었던 현상만 가지고 그것을 도방 혹은 마별초와 같은 사병으로 볼 수는 없다. 또한 삼별초는 그의 직능에 있어서도 사병과는 구별된다. 사병이 어떤 개인 즉 권신들의 호위를 위한 기능만을 수행하였다면, 삼별초는 무인집권자들 개인에게만 복무한 것이 아니라 봉건 국가의 권력 도구로서 대내외적 기능도 충분히 수행하였다.⁵¹⁾ 이들의 조직이 최우에 의해서 이루어졌다고 하지만 그는 당시 왕권을 능가하는 위치에서 국가의 정책을 결정하는 자리에 있었고, 또 삼별초가 권신들에게 지휘·이용된 것도 사실은 최씨 정권 후기부터의 일로⁵²⁾ 그들의 성격이 많이 변화되어 사병화된 뒤의 현상에 불과하다. 즉 이들은 본래 공병이었으나 나중에는 사병의 성격도 많이 지니게 된 「私兵化한 公兵」이었다는 견해가 그것이다.⁵³⁾ 이러한

50) 閔丙河, 앞의 글, 196쪽.

51) 김재홍, 앞의 글, 49~50쪽.

52) 金塘澤, 앞의 글, 190~195쪽에서는, 야별초는 최우가 애초부터 정치적으로 이용할 목적에서 설치하였다는 주장을 펴고 있다.

53) 尹龍麟, 앞의 글, 309~310쪽.

견해가 가능한 것은 삼별초의 전신이라고 할 수 있는 야별초가 당시의 권신 최우에 의해서 설치되었다는 점과, 그 후에 역대 권신들에 의해 자주 사적으로 활용되었다는 점이다.

그런데 문제는 이와 같이 공병으로서의 삼별초가 그 성격상의 변질을 초래하여 권신의 사병화되었다는 데 있다. 삼별초는 설치 당시부터 권신 최우에 의하였다는 점으로 이미 사병화할 수 있는 소지를 다분히 가지고 있었다.

그렇다 하더라도 삼별초는 고려의 중앙군이었던 것이다. 이들이 각 지방에 파견되어 그곳에서 임무를 수행하기도 했지만, 그 조직과 소속은 어디까지나 京軍에 해당하는 군대였다. 삼별초를 따로 이 京別抄라고 부른 이유도 그 때문이라고 생각한다.

그러나 정작 우리가 중요시해야 할 점은, 삼별초나 마별초의 소속 내지 성격문제 보다는 그들이 당시와 같은 시대적 여건 아래에서 어떤 기능을 담당하였는가를 파악하는 것이다. 설령 이들의 성격을 구분하는 것이 가능하다고 하더라도 이는 큰 의미가 없다는 생각이다. 엄밀히 따져보면 당시 최씨 무신정권이 모든 실권을 장악하고 정사를 천단하였기 때문에 공사의 구분이 확연할 리 없었다. 이 같은 시대적 상황을 고려해 볼 때 굳이 공사의 구분을 시도할 필요가 없을 것이며, 설혹 그것을 구분했다 하더라도 큰 의미가 없을 것 같다.

야별초를 포함한 삼별초가 원래 2군 6위의 관군이었음을 《增補文獻備考》兵考는 밝히고 있다. 즉 무신집권 이후에 驍軍·銳卒이 모두 삼별초에 소속되었으므로 祖宗의 옛날 군제가 허물어지게 되었다고 하였다. 이것을 뒤집어 생각해 보면, 유명무실한 조종의 舊制 즉 2군 6위의 부병제가 삼별초의 창설로 인해서 새롭게 보강되었다는 말이 된다. 최씨정권이 강화전도를 단행하고, 그 저항세력을 위와 같이 섬멸하고 있었던 이 당시는, 몽고가 침략의 야욕을 채우기 위해서 광분하고 있을 때이다. 이 같은 시기에 최씨정권은 몽고병의 방어·격퇴보다는 오히려 민중의 봉기를 진압하는데 더욱 주력하였던 것 같이 보인다. 그래서 이제현은 삼별초에 관해서 “권신들이 驍勇之士를 모집·양성하여 自衛하였다”라고 한 듯하다. 이 「自衛」는 권신 즉 최우 자신의 정권보위를 위해서 삼별초를 조직하였다는 뜻인 것이다. 이제현이 삼별초의 조직 목적을 이 같이 밝혀 놓은 것과 《高麗史》찬자가 “최우가 나라 안에

도적이 많은 것을 걱정하였다”라 하여 그것을 설치했다고 한 것이, 서로 어긋나는 것은 아닌 것 같다.

삼별초의 처음 설치목적은 최씨정권의 보위 즉 농민·천민의 봉기를 진압하고 몽고의 침략을 저지하려는데 있었다. 집권자들은 삼별초를 江都에서 육지로 파견하여 농민폭동군을 진압하고, 몽고병의 침략을 저지 격퇴케 하기도 하고, 그들의 정권장악에 삼별초를 이용하기도 하였다. 그런데 삼별초 중에서 집권자의 정치적 야욕(정적제거 등)에, 혹은 실력자의 정권 장악 행위(쿠테타) 등에 이용된 자는 소수에 불과하였고, 그 대부분은 항상 대몽항쟁의 대열에 투입되어 있었다. 수도가 강화에 있을 때, 집권자들은 국내의 반정부세력보다는 몽고의 침략에 더 큰 불안과 위협을 느꼈을 것이다. 이와 같은 당시의 국내정세는 삼별초로 하여금 정치적 작용, 즉 쿠테타 등에 참여하기 보다는 대몽항쟁의 대열에 종사하기를 요구하기에 이르렀을 것이다. 이 과정에서 민족적 저항정신의 소유자로서 더욱 성장할 수 있었을 것이다. 결국 당시의 임금인 원종과 일부 문신들이 몽고와의 야합을 통해 「出陸還都」의 길로 나서자, 이들은 반개경정부와 대몽항전의 기치를 들고 새로운 정부를 수립하기에 이르게 되었던 것이다. 다시 말하면 몽고의 침략세력에 의해 참담한 전화에 시달리고 있었던 전국 군현민들의 전폭적인 지지와 협조 속에 삼별초 정부를 수립할 수 있었던 것이다.⁵⁴⁾

〈金潤坤〉

54) 이에 관해서는 金潤坤, 앞의 글(1981)에서 상세히 언급한 바 있다.