

# I . 중앙의 정치조직

1. 중앙의 통치기구
2. 관직과 관계
3. 중앙 정치체제의 권력구조와 그 성격

## I. 중앙의 정치조직

### 1. 중앙의 통치기구

#### 1) 고려 초기의 정치제도

##### (1) 건국 초기의 정치기구

고려의 기본적인 정치제도는 3省·6部를 중심으로 한 것으로 唐制를 모방한 것이다. 그러나 이러한 당제에 따른 3성·6부제가 고려에서 실시된 것은 成宗代였다. 《高麗史》百官志 서문에는 太祖 2년(919)에 3省·6尙書·9寺·6衛가 설치되었다고 서술되고 있으나 실제로 당제와 같은 3성·6부제가 처음으로 실시된 것은 건국 후 60여 년이 지난 성종 때였다.

그러면 이러한 당제에 따른 3성·6부제가 실시되기 이전 고려 초기의 관제는 어떤 내용이었을까. 고려 초기란 이 중앙 관제상에서 볼 때 성종 이전까지를 말한다. 고려시대에 있어서 성종 때는 유교정치에 입각한 왕권의 안정을 기하였던 시기였다. 이에 반하여 그 이전은 아직도 왕권이 안정되지 못하여 왕조의 기반이 확립되지 못하였던 시기라 할 수 있다. 성종 이전을 고려 초기라 하는 것은 이런 점에서 수긍이 간다. 특히 정치제도로 보면 성종 때는 그 이전과 커다란 획을 긋게 한다. 전술한 대로 중앙 관제상 3성·6부제가 실시되었을 뿐 아니라 또한 지방제도에서도 12牧의 설치로 처음 外官이 파견되었기 때문이다. 역으로 말한다면 고려 초기는 중앙 관제로 보아도 3성·6부제가 아닌 임시적인 정치기구가 설치되고 지방제도로는 아직도 州縣에 外官이 파견되지 못하고 있었다고 하겠다.

결론적으로 말하여 고려 초기의 정치제도는 그 전의 弓裔의 泰封官制를 답습한 것이라 말할 수 있다. 아직 건국 초창기로 고려 자신의 정치제도를 제정 실

시하지 못하고 옛 제도를 그대로 이어 사용하였던 것이다. 그러면서도 어떤 부문에서는 태봉의 제도를 현실에 맞게끔 조금씩 변형한 것은 당연한 일이었다.

태조가 건국한 후 채용한 정치기구는 태봉의 관제인 廣評省을 정점으로 한 것이었다. 태조 王建은 태봉에서 侍中의 최고 관직까지 오른 사람이었으므로 궁예를 넘어뜨리고 고려를 건국하자 그 때까지의 구제를 그대로 이어 받았을 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 태조가 건국한 지 5일만에 단행한 관직 임명을 보면 이 때의 정치기구의 구성이 그대로 나타난다. 이 때 임명된 관직과 사람을 표로 만들면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

이 <표 1>을 보면 이 때의 관서는 廣評省·內奉省·徇軍部·兵部·倉部·義刑臺·都航司·物藏省·內泉部·珍閣省·白書省·內軍 등 12개 기구이다. 즉 5省·4部·1臺·1司·1軍이 된다. 이들 관서의 순서는 단순한 나열이 아니라 서열로 보여진다. 그것은 실제로 광평성이 최고 기관이고 이어 내봉성·순군부·병부가 강력기구의 위치에 있었기 때문이다.

이들 태조 즉위 직후의 관서를 보면 태봉의 제도를 그대로 채용하였음에 눈에 띈다. 《三國史記》職官志 弓裔官號에 기록된 태봉의 관서를 보면 광평성 등 19개가 된다. 이 태봉의 관서 중 고려 초와 같은 것은 광평성·내봉성·병부·의형대·물장성의 다섯 기관이다. 그러나 중요 관서인 순군부·창부, 그리고 진각성도 태봉 때 있었다는 기록이 있으므로<sup>2)</sup> 고려 초의 12개 관서 가운데 4대 중요 관부인 광평성·내봉성·순군부·병부를 비롯하여 모두 9개가 태봉제였음을 알 수 있다. 건국 또 직후에 설치된 12개 관서에는 없으나 元鳳省도 궁예 이래 그대로 존속되었음이 나타난다.<sup>3)</sup> 그 밖의 도항사·내천부·백서성의 3개 관부도 비록 사료에는 보이지 않으나 역시 궁예 때부터의 관서로 보인다.

이와 같이 태봉 구제를 답습한 고려 건국 직후의 관제는 그대로 성종 초까

1) 《高麗史》권 1, 世家 1; 《高麗史節要》권 1, 태조 원년 6월 신유.

邊太燮, 〈高麗 初期의 政治制度〉(《韓祐勳停年紀念 史學論叢》, 知識産業社, 1981).

2) 건국 직후의 인사에 “前守徇軍部卿 能駿·倉部卿 權寔 並爲內奉卿”이라 하여 이미 태봉 때 순군부와 창부가 있었음이 증명되고, 또 태조 원년 9월에 珍閣省卿 柳陟良이 혁명이 일어났을 때 진각성 창고의 소관물자를 잘 지킨 공으로 廣評侍郎을 특별히 수여하였다는 기록으로 역시 태봉 때 진각성이 있었음이 나타난다.

3) 《高麗史》권 92, 列傳 5, 崔凝傳에는 최응이 건국 직후에 태봉구제에 따라 知元鳳省事에 임명되었다 한다.

〈표 1〉

太祖 元年의 官職任命

官 署	長 官(人名)	次 官(人名)	郎·史(人名)
廣 評 省	侍 中 (金行壽)	侍 郎 (林積璵)	郎 中 (申 一) 郎 中 (林 寔) 員外郎 (國 鉉)
內 奉 省	令 (黔 剛)	卿 (能 駿) 卿 (權 寔)	內奉監 (康允珩) 內奉理決(倪 言) 評 察 (曲衿會)
徇 軍 部	令 (林明弼)		郎 中 (劉吉權)
兵 部	令 (林 曦)	卿 (金 堉) 卿 (英 俊)	
倉 部	令 (陳 原)	卿 (崔 汶) 卿 (堅 術)	
義 刑 臺	令 (閻 蓂)		
都 航 司	令 (歸 評)	卿 (林湘煥)	
物 藏 省	令 (孫 迥)	卿 (姚仁暉) 卿 (香 南)	
內 泉 部	令 (秦 勁)		
珍 閣 省	令 (秦 靖)		
白 書 省		卿 (朴仁遠) 卿 (金言規)	
內 軍		卿 (能 惠) 卿 (曦 弼)	

지 계속되었다. 태조가 처음 관직을 임명한지 7일 후에 새 관제를 개정하였다고 하면서 내린 詔書에서 지금부터는 모두 신라의 구제에 따르고 그 명의를 알기 쉬운 것만 궁예의 신제에 따르라고 하였지만, 이것은 궁예의 광평성 체제의 변화를 뜻하는 것이 아니라 다만 신라의 官階를 사용케 한 사실을 말한 것이었다.<sup>4)</sup> 다만, 태조 중엽에 새로운 권력기구가 출현하였으니, 그것은

4) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 文散階.

內議省이라는 관서이다. 내의성에 관한 최초의 기사는 태조 13년(930) 3월 內議舍人 임명의 사실이며, 그 후 26년(943) 5월 태조가 서거할 때 백관이 내의성 문밖에 列位하여 宰臣인 王規가 遺命을 宣示하였다 하니, 내의성이 태조 중기부터 설치되고 그 지위가 자못 높았음을 짐작할 수 있다. 이로써 고려 초기에는 태봉의 구체인 광평성 중심의 기구였다가 새로이 내의성이 부가된 정치체도로 구성되었음을 알 수 있다.

## (2) 건국 초기 정치기구의 기능과 권력관계

건국 직후에 설치된 12개 정치기구 가운데 가장 중추적 기능을 가진 것은 광평성·내봉성·순군부·병부의 네 기구였다. 이것은 이 때의 인사발령에서 서열이 가장 높은 기구일 뿐 아니라 뒤의 사실이지만 景宗 즉위년 金傳誥書에 서명한 사람들도 바로 이들 네 관부의 장·차관이었기 때문이다. 따라서 이들 네 개의 관부는 고려 초기의 宰府로 행세하였다고 보여진다.

권력기구인 4부 가운데 광평성과 내봉성은 정치면을 관장하고 순군부와 병부는 군사면을 담당하여 그 기능이 분화되고 있었다. 그러면 정치적인 두 기관과 군사적인 두 기관은 각각 그 기능상 어떤 차이가 있었을까. 먼저 광평성과 내봉성의 관계부터 검토해 보려 한다.

광평성은 그 서열이 가장 앞서고 또 수상에 해당하는 시중이 있는 것으로 보아 최고 관부임을 알 수 있다. 광평성이 이미 태봉 때부터 최고 정무기관이었던 것은 913년 왕건이 태봉의 波診祭·兼侍中이 됨으로써 그 위계가 百療의 으뜸이 되었다는 사실로 증명된다.<sup>5)</sup> 고려의 광평성은 그 관부명에서 보이는 바와 같이 조정에서 널리 정치를 평의하는 정부기관이며, 시중의 존재로 보아 신라 執事省의 후신으로 뒤의 中書門下省으로 바뀐 최고 관부로 보여진다. 《高麗史》백관지에서 광평성을 뒤의 상서성에 해당한다고 한데 반하여 《三國史記》궁예관호에서는 광평성의 관원인 匡治奈, 徐事를 고려의 시중, 시랑이라 하여 중서 문하성의 전신으로 본 것은 타당하다고 하겠다.

내봉성은 그 명칭으로 보아 국왕 측근에서 왕명을 받들어 시행하는 행정

5) 《高麗史》권 1, 世家 1.

기구로 보여진다. 《三國史記》궁예관호에서는 내봉성을 지금의 都省(尙書省)이라 한데 대하여 《高麗史》백관지에서는 전술한 바와 같이 광평성을 상서성에 비유하여 그 견해가 다르나 대체로 상서성의 기능과 보다 관련이 있었다고 짐작된다. 고려 초기의 정치체제가 뒤의 3성의 그것과 전혀 이질적이었으므로 그들의 전후관계의 계보를 연결해 보려는 시도 자체가 무의미하다고 보고 있다. 그러나 고려 초에 吏部에 해당하는 기구가 없었으므로 내봉성에서 관리의 인사를 관장하고 그 관원에 특별히 監·理決·評察을 설치하여 행정사무를 評理·監察하였던 것으로 여겨진다. 이렇게 보면 내봉성을 상서도에 비정한 《三國史記》의 견해가 보다 현실에 가까웠다고 하겠다.

이와 같이 광평성은 정책결정의 최고 정무기관인데 대하여 내봉성은 행정 집행기관이었다. 그런데 광평성은 호족세력에 의한 정책결정 기관이고 내봉성은 왕권을 배경으로 정책을 시행하는 집행기관이라 하여 양자를 대립시켜 이해함으로써 호족연합정권설의 주장을 뒷받침한 견해가 있다.<sup>6)</sup> 그러나 광평성을 호족세력의 대변기관으로 보는 이러한 견해는 몇 가지 문제점을 지니며, 역시 광평성은 공식적인 정부기관으로 왕조측에 서 있었다고 보는 것이 옳을 듯하다.

그 이유는 첫째 광평성은 고려건국 후에 새로 설치된 것이 아니라 궁예 때부터 존재하였다는 점이다. 전제적인 궁예가 독립적인 호족세력의 발언권을 인정하였다고 생각할 수 없기 때문이다.

둘째는 광평성에 시중이 존재하였다는 사실이다. 시중은 정부의 수상으로 신라의 집사성 때부터 국왕측에 서 있던 관료였다. 이런 점에서 시중이 장관이었던 광평성을 호족세력의 집중기관으로 볼 수 없을 것이다.

셋째는 광평성과 내봉성의 관리 임명에 실제로 호족세력 출신의 開國功臣이 포함되지 않고 실무행정의 능력과 경험이 있는 사람을 채용하였으며, 또한 두 관서의 관리가 서로 교차하여 전직되었다는 사실이다.<sup>7)</sup> 이것은 양자가 호족과 국왕 양편의 대립적 관계가 아니었음을 증명하는 것이다.

넷째는 《高麗史》백관지에 있는 西京留守官의 조직이다. 태조 때 서경의 관

6) 李泰鎮, 〈高麗宰府의 成立〉(《歷史學報》 56, 1972).

李基白, 〈貴族의 政治機構의 成立〉(《한국사》 5, 국사편찬위원회, 1975).

7) 태조 원년에 崔凝이 廣評郎中으로 있다가 곧 內奉卿이 되었고, 다시 廣評侍郎으로 승진시키자 이를 사양한 사실은 이를 나타낸다(《高麗史》 권 92, 列傳 5, 崔凝).

부는 중앙관제를 기본으로 구성되었는데 廊官은 시중·시랑·낭중 등이 있어 광평성에 해당되며, 衙官은 具壇·卿 외에 監·祭·理決·評察이 설치되어 내봉성에 비유된다. 한낱 지방관청인 서경 유수관에 광평성에 해당되는 장관이 존재하였다는 것은 호족세력의 대변기관이라는 견해를 무의미하게 만든다. 서경에 호족과 국왕세력의 대립관부가 병설되었다는 것은 있을 수 없기 때문이다. 이렇게 보면 광평성은 호족세력, 내봉성은 국왕측의 대립적 기관이라는 견해는 설득력이 없다고 하겠다.

다음으로 고려 초기의 군사기능을 가졌던 순군부와 병부도 역시 권력기구였음은 그들이 서열 3·4위였으며 뒤에 金傳誥書에 서명한 재부였던 점으로 알 수 있다. 같은 군사기관이지만 순군부가 典兵하는 권한을 가진 병마권의 행사 기관인데 대하여 병부는 단순히 군사행정 기구의 역할만 담당하였을 따름이었다. 御軍이란 명칭 자체가 군중에 宣諭하는 병마통수권의 소유를 의미하며 병부보다 권력이 상위에 있었던 것이다.<sup>8)</sup> 이와 같이 순군부가 병마통수권을 장악한 강령기구인데 대하여 병부는 단순한 군사행정 기구에 불과하였다. 그런데 장평성을 호족세력의 대변기관, 내봉성을 국왕권 직속기관으로 병립시킨 견해를 이들 군사적인 두 기구에도 적용하여, 순군부를 호족세력의 군사적인 협의체로, 병부를 왕명에 예속되는 행정기구로 본 견해가 있다.<sup>9)</sup>

그러나 이 견해도 다음과 같은 이유로 설득력을 얻지 못한다. 첫째 순군부도 병부와 함께 궁에 때부터 있었던 관제이기 때문에 이를 호족군사력의 협의체라고 주장한 가설은 성립될 수 없으며, 실제로 병마권이란 군대를 동원 지휘하는 發兵權으로 국왕 고유의 권한이니만큼 독립적인 여러 호족세력에게 위임한다는 것은 있을 수 없는 일이다. 건국 직후 아직도 중앙이나 지방에 독자적인 사병을 소유한 호족세력이 존재하던 시기에는 국왕 직속의 병마통수권을 가진 순군부의 설치가 필요하였을 것이다. 중앙관제를 모방하여 제정한 西京官制에 병부만 있고 순군부가 설치되지 않은 것은 병마통수

8) 《高麗史節要》1, 태조 원년 9월에 의하면 靑州人 玄律을 御軍郎中으로 삼자 裴玄慶 등 개국공신들이 같은 청주인인 林春吉이 전에 御軍吏로서 모반한 예를 들어 순군부가 병권을 장악하는 관부라는 까닭으로 이를 반대하자 왕은 玄律을 순군낭중 대신 병부낭중으로 개수한 것은 좋은 예이다.

9) 앞의 주 6) 참조.

권이 국왕에만 있었기 때문이라 여겨진다.

위에서 우리는 정치적 기능을 가진 광평성과 내봉성, 군사적 기능을 가진 순군부와 병부가 고려 초기의 재부의 위치에 있었음을 해명하였다. 그러나 태조대 중기부터는 새로이 內議省이 설치되어 중요한 기능을 행사하기 시작했다. 내의성은 국왕 측근의 고문기관으로 특히 국왕의 詔勅을 작성하여 유교적인 두뇌의 역할을 담당하였다. 태조가 서거할 때 백관이 내의성문 밖에 列位하여 學士 金岳이 작성한 遺命을 재신 왕규가 宣示한 것이나, 뒤의 사실이지만 김부고서를 작성한 王融이 內議令·兼摠翰林이었던 것으로 보아 내의성이 국왕 측근의 문필기관으로서 그 권력이 대단하였음을 짐작케 한다. 이와 같이 文翰官이 임명된 내의성이 유교적인 草制機關으로 국왕 측근에서 정책적인 고문의 역할을 담당한 것은 태조가 유교정치의 실현과 왕권 강화의 수단으로 삼으려는 의도에서 비롯한 것이라 여겨진다.

위의 광평성·내봉성·순군부·병력, 그리고 내의성의 5개 관부는 고려 초기의 재부로서 국가정치의 중추적 지위에 있었다. 그 중에서 광평성·내봉성·내의성의 3성이 정치면을 담당한 중요 역할을 가졌으나 또한 순군부·병부도 단순히 군사면의 기능을 넘어 국정에 참여한 재부라는 점에서는 다름이 없었다. 이들 재부 외에도 초기에는 창부·의형대 등 많은 관서가 설치되어 각각 자체의 기능을 실천하였는데, 이것은 후대의 3성·6부·7시 등 당제를 본딴 정치체제와는 전혀 다른 것이었다. 따라서 태조 건국 후 3성·6부가 성립된 성종 초까지는 고려의 독자적인 정치체제가 운영되었다고 하겠다.

그러나 여기서 간과해서는 안될 것은 건국 초기에는 개국공신 계열이나 王妃族 등 호족 출신의 중신들이 이들 공식적인 관부 밖에서 관계만 지닌 채 실권을 장악하였다는 사실이다. 건국 직후에 임명된 광평성 시중 金行壽나 내봉성령 黔剛, 순군부령 林明弼, 병부령 林曦 등 정부고관을 보면 건국공신은 한 명도 보이지 않는다. 이것은 건국 당시에 정부공직에는 행정적 능력을 가진 실무자들이 임명되고 실질적인 권력을 소유한 혁명 주체세력들은 관계만 지닌 채 정부 밖에서 활동하고 있었음을 표시하는 것이다. 따라서 건국 직후에는 중요한 정부기구라 하여 권력을 독점한 것이 아니라 건국공신들이 정부 밖에 따로 존재하여 실권을 행사하는 이원적 구조였다고 할 수 있다.



그러나 이러한 이원적 권력구조는 시간이 흐름에 따라 점차 일원화의 과정을 밟게 되었다. 즉 국가정부의 실질적 기능을 가진 정부기구가 대두하면서 개국공신 등 호족과 왕비족들의 중신들이 점차 관직을 차지하게 되었고, 지금까지 중앙정계에서 어느 정도 독립적인 지위를 점하고 있었던 호족세력이 점차 재신으로 轉身하였다. 이와 같은 현상은 특히 태조 19년 후삼국 통일 후에 촉진되었으며, 이러한 추세는 태조 이후에도 그대로 진행되어 정부기구의 권력은 시간이 갈수록 보다 실질화되어 갔던 것이다.

### (3) 고려 초기 정치기구의 변화

태조대의 광평성 중심의 정치체제는 성종 초 3성 6부가 성립될 때까지 계속되었다. 태조 중엽에 새로이 내의성이 설치되고 점차 독립적인 개국공신계열이 공식기구 안에 편입되는 변화가 진행되었다. 그러나 건국 후의 정치체제는 그 골격이 그대로 유지되었으니, 그것은 경종 즉위년(975)에 만들어진 김부고서에 잘 나타나 있다. 이 김부고서는 고려 초기의 정치기구의 기능과 권력관계를 명백히 표시하는 동시에 또한 그 동안의 정치기구의 변화를 보여준다는 점에서 중요한 자료가 된다.

김부고서는 경종 즉위년에 김부(신라 敬順王)를 尙父에 책봉하는 告身이다. 《高麗史》에는 김부에게 尙父·都省令의 호를 가하고 功臣號를 내리고 있는데<sup>10)</sup> 《三國史記》에는 이런 冊誥의 主文에 이어 그 시행절차가 실려 있어<sup>11)</sup> 당시의 정치기구의 관계를 고찰하는데 큰 도움을 준다. 여기에는 고서의 시행 절차가 3단계로 되어 있는데 이를 검토해 보면 정치기구 사이의 기능관계를 명백히 이해할 수 있다.

김부고서의 제1단계는 大匡·內議令·兼摠翰林 臣 融이 宣奉行한 것이고, 제2단계는 시중·내봉령 등 광평성·내봉성·군부·병부의 장관과 차관이署 또는 無署한 것이며, 제3단계는 郎中·主事 등 吏屬이 완결한 것이다. 원래 당의 고신은 중서성에서 초안을 기초하고 문하성에서 심사하며 상서성에서 집행하는 세 단계의 과정을 밟았는데, 이런 점에서 김부고서는 당의 고

10) 《高麗史》 권 2, 世家 2, 경종 즉위년 10월.

11) 《三國遺事》, 紀異 2, 金傳大王.

신 형식을 취하였다고 하겠다. 그러나 실제로 그 내용을 분석해 보면 양자 사이에 큰 차이가 있었음이 드러난다.

제1단계로서 고신의 초안을 기초하고 그 내용을 확인하여 상신하는 것은 당에서는 중서성의 장관·차관·판관인 중서령·중서시랑·중서사인이 각각 宣·奉·行하였다. 그러나 김부고서에서는 내의령·검총한림인 融이 혼자 宣奉行하여 차이가 있다. 융은 당시의 유신으로 유명한 王融이었음은 틀림없는 사실이다.<sup>12)</sup> 이것은 당시 당의 중서성에 해당하는 기능을 내의성이 수행하였고, 또 중서령·중서시랑·중서사인의 宣·奉·行도 내의령 1인에 의해 수행되었음을 나타낸다. 이 정부고서에 의하면 고려 초기에 있어서 당의 중서성의 기능을 내의성이 담당하였다고 보아야 하겠다.

제2단계인 고신의 심사절차는 고려의 특수성이 보다 잘 나타나 있다. 당제에서는 중서성에서 회부된 고신을 문하성에서 심의하는데, 여기에는 역시 장관·차관·판관인 문하시중·시랑·급사중이 각각 서명하게 되어 있다. 그러나 이 김부고서에서는 광평성·내봉성·군부·병부의 장관과 차관이 서명에 참여하여 그 형식이 전혀 다르다. 실제로 《三國遺事》에 기록된 김부고서의 서명 내용을 보면 다음 〈표 2〉와 같다.

여기 보이는 서명자는 광평성·내봉성·군부·병부 등 네 관부의 장관·차

〈표 2〉

金傳誥書의 署名內容

官 傳	長 官	次 官
廣 評 省	侍 中 署 侍 中 署	侍 郎 署 侍 郎 無署
內 奉 省	令 署	侍 郎 無署 侍 郎 署
軍 部	令 署 令 無署	卿 無署 卿 署
兵 部	令 無署 令 署	卿 無署 卿 署

12) 경종 6년에 제찬한 智谷寺 眞觀禪師碑文에 “大匡·內議令·判摠翰林 王融”이라 하여 왕용임이 증명된다.

관 15명이다. 이들 네 관부는 태조 즉위 직후에 단행된 관직 임명에서 상위 관서를 차지한 바로 그 기구들이다. 군부는 처음의 순군부를 개정한 것이다. 이것은 건국 직후의 정치체제가 이 때까지 그대로 계속되었음을 나타내는 동시에 이들 네 관부의 장관과 차관이 고신을 서명하는 재신의 지위에 있었다는 뜻이 된다. 이와 같이 고신을 심사·서명하는 문하성의 기능을 고려 초기에는 광평성·내봉성·군부·병부의 장·차관이 행사하였다는 것은 가장 특이한 점이 아닐 수 없다.

다음 제3단계인 고신의 집행절차도 당제와 차이가 있었음은 당연한 일이다. 당제의 고신은 문하성의 서명을 받아 국왕의 「制可」가 내려면 이를 집행기관인 상서성에 보내서 인사를 관장하는 이부상서·이부시랑·상서좌승의 서명을 받고 그 밑의 실제 문서를 취급하는 이부의 낭중과 주사·영사·서령사 등 하급 서기가 서명함으로써 고신은 완결된다. 그러나 김부고서에서는 집행 과정에서 그저 낭중·주사·서령사·공목 등의 이름만 나와 당제와 차이가 있다. 이 때 고려에는 아직 상서성과 이부가 존재하지 않았으므로 이들 실무자들이 어느 기구에 속한 관리였는지 알 길이 없지만, 고려 초기에는 내봉성이 실무집행기관으로 인사도 담당하였다고 생각되므로 이들 낭중과 이속은 내봉성 소속이 아닌가 짐작된다.

이상에서 본 바와 같이 김부고서의 절차는 당제의 고신 형식을 취하면서도 그 내용이 판이하였다. 이것은 고려가 고신 절차는 당제를 모방하면서도 아직 정치체제는 당의 3성·6부제를 채용하지 못하고 있었기 때문이었다. 즉, 고신 형식에 의하면 중서성의 기능은 내의성에서 관장하였고, 문하성의 서명권은 광평성·내봉성·군부·병부의 장·차관이 소유하였으며, 상서성의 집행과정은 내봉성의 낭중과 이속이 담당하였다. 고려 초기의 권력기구에는 이들 광평성·내봉성·군부(전 순군부)·병부의 네 관부와 내의성에 집중되었다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

13) 광종 23년(972) 宋에 파견된 사행에 正使 內議侍郎, 副使 內奉卿, 判官 廣評侍郎이었고, 광종 초에 세워진 〈覺淵寺通一大師塔碑 陰記〉(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919)에도 “內議令 匡謙, 內奉省令 俊弘, 侍中 仁奉”이라 하여 광종대에는 오히려 내의성-내봉성-광평성의 서열로 표기되어 있어 광평성의 격하를 주장하는 견해도 있지만, 이 경종 즉위년 김부고서로 보아 이들 관부의 서열에는 변화가 없었다고 보여진다(李泰鎭, 앞의 글 참조).

경종 즉위년 김부고서에 보이는 정치기구의 구성과 권력관계는 기본적으로 태조대의 그것과 다름이 없었으나 그 사이에 몇 가지 변화가 일어났음을 알 수 있다. 첫째는 태조 즉위 직후의 인사 때 각각 1명씩이었던 광평성과 군부·병부의 장관이 복수화되어 2명씩이 되었는데 이것은 정부기구의 확대강화를 모색한 것이었다. 이 때 내봉령만은 여전히 1명이었는데, 내봉성은 내의성과 함께 국왕 측근직이었기 때문에 일반 관부와 달리 모두 장관이 1명씩이었던 것 같다. 둘째는 광종 11년(960)에 순군부를 군부로 개칭하였는데, 이는 혁명기에 필요하였던 병권의 집중기관을 축소시켜 왕권의 안정을 도모하려는 의도로 풀이된다.<sup>14)</sup> 셋째는 내봉성의 지위 상승이었으니 지금까지 광평성·내의성의 차관만 시랑이라 하고 다른 관부는 경이라 칭하였는데, 여기서는 내봉성 시랑으로 격상되고 군부·병부는 여전히 경으로 호칭되고 있다. 이와같이 김부고서에서는 태조 이래의 정치체도를 근간으로 하면서도 광종의 강력한 왕권강화 정책을 꾀으면서 점진적으로 변화하였던 것이다.

그러나 사실상 고려 초기 정치체도의 커다란 변화는 경종 즉위 이후에 나타났다. 執政과 內史令職의 출현이 그것이다. 즉, 경종 원년(976)에 荀質·申質을 左右執政으로 삼으면서 모두 內史丞을 겸하게 하였다는 기사로 미루어 보아, 이 때 집정과 내사령의 관직이 있었음을 알 수 있다. 순질과 신질이 가진 관직은 집정이 主職이고 내사령은 겸직으로 되어 있다. 아마 집정이란 정식 관직명이 아닌 까닭에 내사령직을 겸하게 한 것 같다.

집정은 순질·신질에 앞서 이미 존재했는데 그것은 집정 王誥이었다. 경종은 처음 광종조에 피참된 사람의 자손에게 복수를 허용하였는데, 이 때 왕선도 복수를 핑계삼아 태조의 아들 天安府院君을 함부로 죽였기 때문에 마침내 경종 원년 11월에 그를 내쫓고 그 자리에 순질과 신질을 좌우집정으로 앉게 한 것이다. 이것을 보면 경종은 광종의 과격한 개혁정치에 대한 반동으로 「執政」이란 비상대권을 가진 사람을 두어 개혁 주체세력을 제거하고자 했던 모양이다. 왕선을 내쫓은 직후에 순질과 신질을 좌우집정·겸내사령으로 삼은 것은 집정제를 존속시키되 좌우 복수로 삼아 그 권한을 서로 견제케 한 것이고,

14) 李基白, <高麗京軍考>(<高麗兵制史研究>, 一潮閣, 1968), 61쪽에서 지금까지 호족들 병권의 협의체였던 순군부가 군부로 개편됨으로써 그 권한이 축소되었다고 논하였다.

또 임시적인 집정에게 새로운 당제의 내사령을 겸하게 함으로써 정식 관직의 뒷받침으로 삼은 것이다.

다음 내사령은 광종 16년(965)에 왕자 卬를 王太子로 삼고 內史·諸軍事·內議丞을 가하였다는 데서 처음으로 보인다.<sup>15)</sup> 그러나 이 해 왕태자는 만 10세에 불과하였기 때문에 이들 관직은 모두 형식적인 것으로 실직이 아니었다. 또한 광종 16년에 죽은 내의령 徐弼에게 三重大匡·太師·內史丞을 증여하였는데,<sup>16)</sup> 이 내사령은 추증직이었으므로 실직이 아니다. 그러므로 실직으로서의 내사령의 출현은 역시 경종대였다고 할 수 있다.

이와 같이 집정과 내사령직은 경종 때 정식으로 성립하여 그 후 계속 실시되었다. 경종이 서거하자 성종은 원년(982)에 내의령 崔知夢에게 左執政·守內史丞을 가하였는데 이로 미루어 보아 당시에 우집정이 있었으며 전례에 따라 함께 내사령을 겸하였다고 짐작된다. 최지몽은 성종 3년(984)에 나이가 78세에 이르기 때문에 네 번이나 글을 올려 사직을 청하여 마침내 왕명으로 朝參을 제하고 內史房에서 예전과 같이 視事하게 되었는데 3년 후에 죽었다.<sup>17)</sup>

최지몽이 성종 6년 죽을 때까지 내사령이었던 것은 內史房에서 시무한 것으로 알 수 있으나 언제까지 집정직을 지니고 있었는지는 분명치 않다. 그러나 성종 2년에 李夢游가 좌집정이었던 점으로 미루어 보아 그보다 서열이 높았던 내사령 최지몽이나 門下侍郎平章事 崔承老는 집정직을 겸하지 않았다고 보여진다. 좌집정은 우집정보다 상위에 있었기 때문이다. 경종 때 비상대권으로 설치된 집정제는 성종 원년 최지몽이 좌집정이 될 때까지 그 지위와 권력이 컸지만 이제 이몽유에 와서는 점차 그 지위가 낮아지고 마침내 3성·6부의 정식 관제가 성립함으로써 소멸되었던 것 같다.

한편 경종 때 성립한 내사령직은 정식 3성의 하나로 계승 정착되었다. 경종 때에 집정이 내사령을 겸하였다 하여 이 때 정식 내사성 기구가 존재하였는지는 의문이다. 이 시기에는 엄연히 종래부터의 내의성이 있었기 때문이다. 그러나 성종 원년에 내의령 최지몽이 守內史丞이 되고 내사방에서 시무한 것을 보면 내의성은 새로 발족된 3성제의 내사성에 흡수되었다고 보여진

15) 《高麗史》 권 2, 世家 2, 광종 16년 2월.

16) 《高麗史》 권 93, 列傳 6, 徐弼.

17) 《高麗史》 권 92, 列傳 5, 崔知夢.

다. 그러므로 경종 때 출현한 집정과 내사령직은 성종 초에 3성제가 성립함으로써 집정제는 자연히 소멸되고 내사성은 정식기구로 편입되었던 것이다.

#### (4) 새 정치기구의 성립

태조 때부터 성종 초에 이르는 고려 초기의 정치체제는 태봉의 옛 제도를 그대로 답습한 광평성 중심의 관제였다. 광평성·내봉성·순군부(군부)·병부를 재부로 하고 내의성을 文翰의 고문기관으로 삼은 고려 초기의 독특한 정치체제는 이제 성종 때에 이르러 왕권이 강화되고 왕조의 기반이 확립됨에 따라 그에 적합한 새 정치기구로의 개편이 요구되었다. 이에 새로 성립된 것이 당제에 따른 3성·6부제였다.

고려 왕조는 이미 광종 16년에 王太子를 內史에 임명하고 경종 때 순질 등을 내사령직에 겸임케 했던 것으로 미루어 보아 당제를 채용하려는 움직임이 있었음을 알 수 있다. 그러나 고려가 정식으로 3성·6부제를 실시한 것은 역시 성종 초였다. 《高麗史節要》에 성종 원년 백관의 호를 개정하여 내의성을 內史門下省, 광평성을 御事都省으로 삼았다는 것이 그것이다.<sup>18)</sup> 《高麗史》백관지에서도 역시 성종 원년에 똑같은 개정이 있었음을 기술하고 있다. 그러므로 3성·6부제의 출발은 성종 원년이라 할 수 있다. 성종 원년 6월에 최승로가 行選官御事였던 것은 이 때 이미 御事 6官(뒤에 尙書 6部)이 존재하였으며, 2년(983) 정월에는 문하시랑평장사가 되었으니 내사문하성과 어사도성 및 어사 6관의 3성·6부제의 골격이 갖추어져 있었음을 드러낸다. 《高麗史》세가와 《高麗史節要》에는 똑같이 성종 2년 5월에 처음으로 3省·6曹·7寺가 정해졌다는 기사가 나와 우리를 혼동케 하지만 이 때는 실제 6曹 대신 6官의 기록이 있었기 때문에 6관의 착오임이 확실하다.<sup>19)</sup>

18) 《高麗史節要》 권 2, 성종 원년 3월.

19) 여기서 3省·6曹·7寺란 물론 고려의 기본관제인 3성·6부·7시를 가리킨 것이다. 그러나 이 때는 엄연히 御事 6官으로 6曹가 아니었으며, 7寺도 이 때 한번에 설치되지도 않았다. 성종 원년 어사 6관의 속사 9개 가운데 庫曹 등 6개 曹名이 보이지만 이는 6부와는 전혀 무관한 것이다. 이와 같이 성종 원년에 내사문하성·어사도성 및 어사 6관의 제도가 성립하였다 하여 이 때 모든 관원이 임명되었는지는 의문이다. 이 때는 엄연히 최고직으로 崔京夢이 左執政·守內史수에 있었고, 서열 제2의 崔承老는 行選官御事로 있다가 2년 정월

어사성은 성종 14년(995)에 상서성으로 개칭되어 어사도성은 상서도성, 어사 6관은 상서 6부로 바뀔에 따라 명실공히 3성·6부제가 완결되었다. 이 3성·6부제는 당제를 채용한 것으로 고려가 새로운 정치기구를 마련하는데 모범으로 삼은 것이다. 이는 당의 9서를 본따서 만든 뒤의 7寺와 함께 고려의 정부기구가 전적으로 당제를 이용하였음을 뜻한다. 그러나 고려는 이들 당제 외에 또한 송제도 일부 받아 들여 권력기구로 삼았는데 그것은 中樞院과 三司였다.

원래 고려의 중추원은 송의 樞密院을 본딴 것인데 성종 10년 병관시랑 韓彥恭의 건의에 따라 처음으로 설치되었다.<sup>20)</sup> 이 때 한언공은 ‘송의 추밀원은 곧 우리나라 直宿員吏의 직’이라 하였는데, 이로 미루어 보아 고려는 국초부터의 직속원리의 직을 개편하여 송 추밀원과 같은 국왕 측근의 강력기구인 중추원을 설치했음을 알 수 있다. 중추원은 出納·宿衛·軍機의 일을 담당한 기관인데, 경종은 집권체제의 확립과정에서 이 기구를 설립함으로써 왕권의 바탕을 삼고자 하였던 것이다.<sup>21)</sup>

三司도 또한 송제를 모방하여 성종 때에 설치한 中外錢穀 出納會計의 기능을 가진 중요 기구이다. 《高麗史》백관지에는 태조가 태봉의 調位府를 삼사로 고쳤다고 하였는데,<sup>22)</sup> 태조 건국 후의 인사발령에는 삼사직이 보이지 않으며 그 후에도 여전히 삼사의 이름은 나타나지 않는다. 그러므로 태조 때 삼사가 설치되었다는 기사는 어떤 착오임이 확실하다.<sup>23)</sup> 실제로는 孝肅仁惠王太后(獻貞王后)가 성종 12년(993) 서거하였을 때 三司廳 안으로 殯을 옮겼다는 기사로 보아<sup>24)</sup> 역시 성종대에 설치된 것으로 보인다.

이와 같이 고려는 당제를 채용하여 기본적인 3성·6부의 정부기구를 만들면

에 門下侍郎平章事を 거쳐 성종 6년에 최지몽이 죽자 비로소 이듬해 門下守侍中에 올랐기 때문에 3성·6관의 모든 관리가 일시에 충당된 것 같지 않다.

20) 《高麗史》권 96, 志 30, 百官 1, 密直司.

《高麗史節要》권 2, 성종 10년 10월.

21) 邊太燮, 〈高麗의 中樞院〉(《震檀學報》41, 1976).

朴龍雲, 〈高麗의 中樞院 研究〉(《韓麗史研究》12, 1976).

22) 《高麗史》권 76, 志 30, 百官 1, 三司.

23) 邊太燮, 〈高麗의 三司〉(《歷史教育》17, 1975).

24) 〈玄化寺碑〉(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919).

서도 또 한편으로 송제를 본따서 중추원과 삼사의 권력기구를 설치하였다. 이러한 이중적인 정치기구의 병설은 이들 정치기구 사이의 기능과 권력관계에 비정상적인 현상을 초래하지만 성종으로서는 집권체제의 확립상 필요한 조치였다.

그러나 고려의 권력기구는 이들 당제를 본딴 3성·6부와 송제를 모방한 중추원·삼사에 한정된 것이 아니었다. 또한 고려의 독자적인 중요 기구가 설치되어 고려의 정치기구를 3원화시켰는데, 그것은 都兵馬使와 式目都監의 설치였다. 도병마사와 식목도감은 宰樞兩府의 합작기관으로 전자가 대외적인 국방·군사관계를 의론하였음에 대하여 후자는 대내적인 법제·격식문제를 결정한 중요 기구였다. 백관지에는 도병마사가 국초에 있었다고 하지만, 실제로는 성종 8년(989)에 兩界兵馬使를 중앙에서 통령하는 兵馬判事制가 모체가 된 듯하며, 사료에는 현종 2년(1011)에 都兵馬錄事가 보이고 있어 적어도 성종대에서 현종 초 사이에 성립되었다고 보여진다.<sup>25)</sup> 또한 식목도감은 명확히 언제 설치되었다는 기록은 보이지 않으나 사료에는 현종 14년(1023)에 식목도감이 詹事府의 公廩田을 의론 결정하였다는 내용이 보인다. 그러나 전술한 바 도병마사가 식목도감과 유사한 합작기구였으니 만큼 역시 식목도감도 고려의 기본적인 중앙관계가 성립한 후인 성종 후년부터 현종 초 사이에 설치되었다고 생각된다.<sup>26)</sup>

위의 중요 권력기구 외에 또한 諸寺(文宗 때는 7寺)와 諸監 및 署·局·庫 등 잡사가 있었으나 이들은 그 설치 시기도 각각 다를 뿐 아니라 관서명도 자주 바뀌어 종잡을 수 없다. 그러나 고려의 전성기인 문종 관제는 고려의 정치기구조직의 완성을 표시한다고 보아 좋을 것이다.

## 2) 중서문화성

### (1) 3성의 성립

고려는 당나라제도를 채용하여 3省·6部の 제도를 마련하였다. 그러나 이러한 3성·6부제는 처음부터 실시한 것이 아니라 고려 왕조의 기반이 확립

25) 邊太燮, 〈高麗都堂考〉(《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971), 85쪽.

26) 邊太燮, 〈高麗의 式目都監〉(《歷史教育》 15, 1973).



된 成宗 때에 이르러 비로소 성립되었다. 그 때까지는 국초부터 채택한 廣評省體制의 임시적 제도를 실시하고 있었다.

《高麗史》세가에는 太祖 2년(919) 정월에 송악 남쪽에 도읍을 정하고 궁궐을 지으며 3省·6尙書官·9寺를 설치하였다고 하였다.<sup>27)</sup> 여기의 3성·6상서·9시의 제도는 바로 당제를 말하는 것으로 이미 태조 초에 3성·6부제가 실시되었다는 말이 된다. 그러나 이런 사실이 옳지 못한 것은 두말할 나위가 없다. 어떤 사람은 이 때의 3성은 앞에서 살핀 국초의 廣評省·內奉省·內議省을 지칭한다 하여 이 기사에 틀림이 없다는 의견도 있는 모양이지만, 그것은 온당치 못한 해석으로 생각된다. 첫째 내의성은 태조 초에는 없었고 10년대에 이르러서야 설치되었기 때문에 사실과 다르며, 무엇보다도 3성 외에 6상서관·9시는 바로 당제였기 때문에 3성도 역시 中書省·門下省·尙書省으로 보아야 할 것이다. 따라서 태조 2년에 3성·6부·9시의 제도가 마련되었다는 기록은 잘못으로 보아야 할 것이다.<sup>28)</sup> 이 때의 관직명에 있어서도 중서성·문하성·상서성이나 6부의 명칭은 보이지 않고 廣評省·內奉省·徇軍部·兵部 등의 고려 초기 관직명만이 기록되고 있어 이를 뒷받침해 준다.

그러면 정식으로 당제에 따른 3성제가 실시된 것은 언제일까. 성종 이전부터 이미 「內史」라는 관직명이 나타난다. 내사란 3성의 하나인 중서성의 전신인 內史省으로 볼 수 있다. 光宗 16년(965)에 왕자 仇를 왕태자로 세우고 內史·諸軍事·內議令·正胤으로 삼은 것과 景宗 원년(976)에 荀質과 申質을 左右執政·兼內史令으로 삼았다는 것이 그 예이다.<sup>29)</sup> 그렇다고 이 내사, 내

27) 《高麗史》 권 1, 世家 1, 태조 2년 정월.

28) 《高麗史》 태조 2년의 기사 중 「置三省·六尙書官·九寺」가 잘못 삽입되었을 다음 기록으로 증명된다.

즉, 태조 2년 기사는 “定都于松嶽之陽 創宮闕 置三省·六尙書官·九寺 立市廛辨坊里 分五部 置六衛”인데 비하여, 《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府조에는 “太祖二年 定都于松嶽之陽 爲開州 創宮闕 立市廛 辨坊里 分五部”라 하여 바로 3성·6상서관·9시만 빠져 있으며, 《高麗史節要》 권 1, 태조 2년 정월에도 역시 “定都于松嶽之陽 陞其郡 爲開州 立市廛 辨坊里 分五部 置六衛”라 하여 3성·6부의 설치를 기록하지 않고 있다. 아마 태조 세가의 기사는 태조 2년에 도읍을 정하고 궁궐을 세웠다는 데서 후대의 관부인 3성·6부·9시의 건물도 지었다고 잘못 이해한 데서 나온 오류로 보인다.

29) 《高麗史》 권 1, 世家 1, 광종 16년 2월.

《高麗史》 권 1, 世家 1, 경종 원년 11월.

사령의 명칭으로 정식 당제의 3성이 성립되었다고 볼 수는 없을 것 같다. 그것은 성종 때 명확하게 3성이 설치되었다는 기록이 있기 때문이다.

《高麗史節要》에는 성종 원년(982)에 백관의 호를 개정하여 내의성을 內史門下, 광평성을 御事都省으로 바꾸었다 한다.<sup>30)</sup> 그리고 《高麗史》백관지도 역시 똑같은 내용을 기록하고 있다.<sup>31)</sup> 과연 내사문하성의 전신이 내의성이고 어사도성의 전신이 광평성이었느냐에 대하여는 문제가 있지만, 이 때 당제에 따른 3성인 내사문하성·어사도성이 설치된 것만은 사실이다. 어사도성이란 御事 6官이 딸려 있는 곳으로 성종 14년(995)에 정식 尙書都省 및 尙書 6部로 이름이 바뀌었다. 문종 15년(1061) 내사문하성이 中書門下省으로 개정되었지만 역시 3성제는 성종 원년에 성립하였다고 보아야 할 것이다. 《高麗史》세가와 《高麗史節要》에는 성종 2년 5월에 처음으로 3省·6曹·7寺가 제정되었다고 하였는데, 이것은 3성·6부제의 완성과 모든 관원의 충당을 뜻한 것이 아닌가 추측된다.

## (2) 중서문하성의 단일기구화

3성이란 조칙을 작성하는 중서성(처음에는 내사성)과 이를 심의하는 문하성, 그리고 이를 집행 실천하는 상서성을 말한다. 이들 3성은 각각 그의 장관인 中書令·門下侍中·尙書令이 다스리는 3두체제를 이룬다. 이렇게 보면 3성은 각각 그 기능은 달랐지만 똑같이 최고 官階(종1품)를 가진 3장관이 동렬로 존재한 최고 관부라 할 수 있다.

그러나 《高麗史》를 보면 좀 이상한 느낌을 갖게 된다. 중서문하성이라 기록하여 마치 중서성과 문하성이 하나의 단일 기구로 합친 것 같이 써여 있기 때문이다. 이렇게 보면 상서성은 따로 독립하고 있었으므로 중서문하성과 함께 2성이 되는 셈이다. 그러면 과연 고려는 중서문하성이 단일 기구로 합쳐 있었던 것이 사실이었을까.

고려의 중서문하성이 단일 기구가 아니라 각각 독립된 중서성과 문하성을 병칭한 것이라는 의견이 있다. 이를 뒷받침하는 증거는 첫째 고려가 당

30) 《高麗史節要》 권 2, 성종 원년 3월.

31) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 門下府·尙書省.

제를 채용하였기 때문에 역시 3성은 각각 독립되었을 것이라는 점이다. 당나라에서 중서성·문하성·상서성이 3원적으로 존재하였는데 이를 모방한 고려의 3성도 똑같았을 것은 당연하다는 설명이다.

둘째로 《高麗史》選舉志 錢注에는 원래 고려의 인사는 吏部·兵部(상서성에 속함)에서 문무관의 政案을 만들면 중서성에서 그들의 陞黜을 헤아려 아 되고 문하성은 왕의 제책을 받들어 실행하였다는 기사가 있다. 이는 중서성과 문하성이 각각 독립하여 그 기능이 달랐으며 상서성과 함께 3성체제를 이루고 있었음을 증명한다.<sup>32)</sup>

셋째는 고려에 3성의 관부가 따로따로 있었다는 《高麗圖經》의 기록이다. 즉, 承休門 안에 상서성이 있고 이 상서성의 서쪽과 春宮의 남쪽 앞의 한 문을 열면 중서성·문하성·추밀원의 세 관아가 나란히 서 있다고 하였으니 이는 3성이 각각 독립된 관아를 가지고 있었음을 보여준다.<sup>33)</sup> 이것은 중서문하성이 하나의 단일 관청이라는 사실을 깨끗이 부정하는 기사라 하겠다.

넷째는 《高麗史》에 엄연히 중서령·상서령·문하시중의 실제 관직이 나타나고 있다는 사실이다. 《高麗史》백관지에 중서령(내사령) 1인(종1품), 시중 1인(종1품), 그리고 상서령 1인(종1품)으로 3성의 장관이 실재하였음이 기록되어 있다.<sup>34)</sup> 또한 《高麗史》食貨志 문종 30년(1076)의 兩班田柴科에는 제1과에 중서령·상서령·문하시중의 세 사람이 열거되어 있으며 같은 문종 30년 文武班祿에도 역시 최고액 400석에 중서령·상서령·문하시중이 들어 있어 3성의 장관이 존재하였다는 증거가 된다. 실제로 고려시대에는 중서령·상서령·문하시중의 관직을 가졌던 예가 상당히 나타나 3장관의 존재는 부정할 수 없으며, 이런 점에서 3성이 독립된 기구라는 점은 확실해진다.<sup>35)</sup>

다섯째로 가장 중요한 사실은 《高麗史》여러 곳에 엄연히 중서성·문하성의 독립된 관부명이 보인다는 점이다. 물론 중서문하성이라는 병칭도 있지만

32) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 錢注. 여기서는 高宗 12년 政房을 설치하면서 舊制에 그렸다는 것으로 그 당시의 사실은 아닌 것 같이 쓰여 있다. 이 《高麗史》의 내용은 李齊賢의 《櫟翁稗說》에서 취한 것이다.

33) 《高麗圖經》 권 16, 官府, 臺省.

34) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 判門下·侍中·尙書省.

35) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科.

《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 祿俸 文武班祿.

또한 적지 않게 중서성·문하성의 분리 명칭이 나오고 있다. 그러므로 중서성·문하성은 각각 독립기구이고 중서문하성은 양성의 기능이 연관된 데서 나온 명칭으로 이해할 수 있다.<sup>36)</sup>

그러나 이러한 여러가지 증거에도 불구하고 중서성과 문하성은 단일기구로 중서문하성을 이루고 있었음이 확실하다. 고려는 당제를 채용하여 3성·6부제를 수용하였지만 정치현실에 상응하여 고려의 독자적인 성격을 지니게 되었는데 그 하나가 중서문하성의 단일기구화이다. 《高麗史》백관지에 중서문하성을 단일관부로 표기한 것은 이를 단적으로 보여준다. 《高麗史》백관지 門下府條에 의하면 성종 원년에 내사문하성을 설치하고 문종 15년(1061)에 중서문하성으로 개정하였다고 한다. 동 백관지는 각각 독립된 관부별로 기술하는 것이 원칙이었으므로 중서문하성도 역시 하나의 기구였음이 확실하다.

《高麗史》와 《高麗史節要》에는 「중서문하성」이란 표기 이외에 따로 「중서성」·「문하성」의 관부명이 상당히 많이 보인다. 가령 「中書門下省奏」와 함께 「中書省奏」·「門下省奏」가 섞여 나온다. 그러나 여기 보이는 중서성이나 문하성은 결코 각각 독립된 단독관청을 뜻하는 것이 아니었다.<sup>37)</sup> 그것은 다음 사실에서 여실히 증명된다. 내사문하성이 중서문하성으로 개정된 것은 문종 15년이다. 그러므로 성종 원년부터 문종 15년까지는 내사문하성이라 칭하였고, 그 후부터 僉議府로 개편된 충렬왕 원년(1275)까지는 중서문하성이라 불렀다. 그런데 문종 15년 내사문하성 시기에는 「내사문하성주」 또는 「문하성주」로만 나오는데 반하여 그 이후 중서문하성 시기에는 「중서문하성주」 또는 「중서성주」로만 섞여 있다. 다시 말하면 문종 15년까지는 내사문하성과 문하성의 명칭만이 보이고 내사성의 명칭은 나타나지 않으며, 반면 문종 15년 이후에는 중서문하성과 중서성의 명칭만이 보이고 문하성 명칭은 나오지 않는다.<sup>38)</sup>

36) 고려에서도 중국의 예에 따라 중서성을 鳳閣, 문하성을 鸞臺라고도 별칭하였는데 《東文選》除任元厚門下平章事條를 보면 「鳳閣·鸞臺兼兩省」이라 하고, 《朝鮮金石總覽》上文公元墓誌에서는 그의 관직이 줄곧 鸞臺·鳳閣을 떠나지 않았다 하여 중서성과 문하성의 독립성을 비치고 있다.

37) 邊太燮, 〈高麗의 中書門下省에 대하여〉(《歷史教育》10, 1967; 《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971), 48쪽.

38) 이런 현장에 상반된 이례가 있으나 극히 적은 사례에 불과하므로 이 원칙은 그대로 실시되었다고 보아 좋을 것이다.

이러한 사실은 아무리 생각해 보아도 납득이 가지 않는다. 똑같은 宰臣・郎舍이면서 처음에는 문하성만 上奏하고 내사성은 하지 않으며, 뒤에는 반대로 중서성만 상주하고 문하성은 제외되고 있는 것은 이해할 수 없다. 이는 처음의 문하성과 뒤의 중서성이 협의의 호칭이 아니라 내사문하성 또는 중서문하성의 약칭이 아닌가 생각해 한다. 바꾸어 말하면 문종 15년까지는 정식명칭이 내사문하성이었지만 간략하게 문하성만으로도 사용했으며 그 이후는 중서문하성을 중서성으로 약칭하기도 하였다고 보아야 할 것이다.

이를 분명히 증명하는 사실이 있다. 그것은 문종 12년(1058) 6월과 7월의 두 차례 상주를 《高麗史》세가에서는 「중서문하성주」라고 기록한데 대하여 《高麗史節要》에서는 그저 「門下省奏」라고만 쓴 사실과 문종 14년 12월의 “內史門下省火”를 이듬해 3월에 그 직속자에 대한 문책 때 「문하성」이라고만 칭한 것이 그 좋은 예이다. 이것은 내사문하성 시기에는 그저 문하성이라 약칭하였음을 나타낸다.

이와 반대로 문종 15년 이후에는 중서문하성의 약칭으로 중서성이 사용되었다. 이 때의 중서성이 문하성에 대립된 독립관청이 아니라 중서문하성을 가리킨 사실은 여러 곳에서 증명된다. 李齊賢이 고려의 관제가 상국(元)과 비슷하다 하여 중서성과 상서성을 합하여 첨의부로 개정하였다는 것은 이 때의 중서성이 중서문하성을 의미한 것이 된다.<sup>39)</sup> 또 고려 말 趙浚의 상서문에 중서성에는 승・侍中・平章・參政・政堂의 다섯 宰臣이 있었다 한 것도 이 때의 중서성이 역시 문하시중을 포함한 중서문하성을 가리킨 것이 틀림없다.<sup>40)</sup> 明宗 때 鄭仲夫가 문하시중의 수상이었는데도 문하성 아닌 중서성에서 정사를 보았다는 기사는 무엇보다도 명확한 증거가 될 것이다.<sup>41)</sup>

그러면 앞에 예시한 바 중서성과 문하성이 분리된 기록은 왜 나타났을까. 《櫟翁稗說》에는 문무관리의 인사에 상서성(吏部・兵部)과 중서성・문하성이 각각 독립하여 그들의 기능을 행사하였다고 하였다. 이 기록을 인용한 《高麗史》선거지 전주에서는 高宗 12년(1215) 崔瑀가 사제에 政房을 설치하였는데

39) 李齊賢, 《益齋亂藁》 9, 上.

40) 《高麗史》 권 118, 列傳 311, 趙浚.

41) 《高麗史》 권 128, 列傳 41, 叛逆 2, 鄭仲夫.

구제에는 상서성의 이·병부 및 중서·문하가 각각 인사를 나누어 관장하였다고 서술하였다. 고종 12년에 엄연히 중서문하성이 존재하였는데 여기에서 “구제”라 쓴 것을 보면 당시에는 이미 이 3성의 분립 기능이 행하여지지 않았음을 알 수 있다. 더욱이 《櫟翁稗說》의 저자인 이제현은 중서문하성과 상서성이 합하여 첨의부로 개정된 지 한참 뒤의 사람이므로<sup>42)</sup> 고려 본래의 3성을 그저 중국의 제도와 같았던 것으로 생각했던 모양이다.

다음으로는 《高麗圖經》에 상서성·중서성·문하성의 3성 청사가 각각 따로 존재하였다는 기록은 무엇을 뜻하는 것일까. 《高麗圖經》을 쓴 徐兢은 멀리 송나라에서 사신을 수행하여 잠시 고려를 다녀간 사람이다. 그의 기록 가운데에는 고려 사정을 비교적 똑바로 서술한 부분도 없지 않지만 반대로 정확하지 못한 내용이 허다하다. 역시 중국인으로서 고려에서 중국제도를 실시하였을 것이라는 선입관에서 그렇게 서술했을 가능성이 많다고 생각된다.

문제는 《高麗史》·《高麗史節要》 및 문집·금석문에 허다하게 나타나는 중서령·상서령·문하시중의 존재를 어떻게 보느냐 하는 점이다. 이들 세 장관이 실존하였다면 3성은 3두체제로 각각 병립하여 그 기능을 행사하였다고 보아야 하기 때문이다. 그러나 실제로 세 장관을 하나하나 검토하면 이 문제는 저절로 해결된다. 우선 중서령은 죽은 사람에게 추증하거나 산 사람에 致仕職으로 주는 것이 원칙이어서, 실제 중서성의 장관으로 그 직능을 행사한 실직이 아니었다. 중서령은 비록 「人臣之極」으로 서열상으로는 상서령·문하시중보다도 위에 있었으나 실무직이 아니었음이 확실하다.<sup>43)</sup>

이와 같은 사실은 상서령에도 해당된다. 실제로 상서령을 제수받은 것은 宗親이다. 종친들은 형식적인 명예직으로 중서령이나 상서령에 임명되었던 것이다. 따라서 상서령이 존재하였다 하여 실제 상서성의 장관으로 행세하였다고 보면 잘못이다. 중서령이 일반 재신에 대한 추증직이나 치사직으로 제수하였는데 대하여 상서령은 이들 재신에게는 수여하지 않고 종친에게만 주었음이

42) 이제현은 충렬왕 13년에 출생하고 동 34년에 초임되어 주로 충선왕 이후 공민왕 때까지 재직하였으므로 충렬왕 원년에 첨의부로 개정되기 이전의 모습을 잘 알지 못하고 있었던 것 같다.

43) 邊太燮, 앞의 책, 61쪽.

달랐다.<sup>44)</sup>

세 장관 가운데 실무직은 문하시중 뿐이다. 고려의 최고 정무기관인 중서문하성에서는 여러 재신이 존재하여 국가의 중요 정무를 관장하였는데 그 중 가장 높은 관직이 바로 문하시중이었던 것이다. 따라서 문하시중은 冢宰 또는 首相이라 칭하여 중서문하성 전체의 수반의 위치에 있었다. 고려에서는 재신으로 하여금 6부의 判事를 겸하게 하는 제도가 있었는데 수상은 이부, 亞相은 병부, 3宰는 호부 등 그들 재신의 서열에 따라 6부를 각각 분담케 하였다. 여기서도 문하시중이 중서문하성의 수반이었음을 알게 한다.<sup>45)</sup>

이상에서 본 바와 같이 고려는 중서성과 문하성이 분리되지 않고 중서문하성이라는 하나의 단일기구를 이루고 있었다. 고려에서 중서문하성을 그저 宰府라 칭한 것도 이를 나타낸다. 즉, 고려는 중서성과 문하성이 병칭되는 것보다 오히려 중서문하성으로서 중추원과 함께 「宰樞兩府」라 불리웠으며 尙書都省의 外省·南省의 호칭에 대하여 중서문하성은 內省·禁省으로 호칭되었으니, 이것은 중서문하성이 어디까지나 하나의 재부, 내성으로서 단일기관의 성격을 가지고 있었음을 나타내는 것이다.

### (3) 중서문하성의 구성

고려의 최고 정무기관인 중서문하성의 구성을 살펴보기 위하여는 먼저 《高麗史》백관지에 기록된 관원 구성을 검토할 필요가 있다. 이제 백관지에 나타난 중서문하성의 인원 구성을 보면 <표 3>과 같다.

<표 3>에서 중서문하성은 25인의 품관과 271인의 이속으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 그리고 이들은 그 성격상 좌우·상하로 구분되고 있음이 눈에 띈다. 즉, 좌우로는 당나라 제도를 기준으로 삼아 좌측은 문하성 소속이고 우측은 중서성 소속으로 양분되어 있으며, 상하로는 2품 이상의 宰臣과 3품 이하의 郎舍로 구분되고 있다.

먼저 좌우의 구별을 검토하면 당제에 따라 문하성은 좌, 중서성은 우에 속하게 되어 있다. 《高麗史》백관지에는 중서문하성의 단일 관부에 좌우 모든

44) 邊太燮, 위의 책, 69쪽.

45) 邊太燮, 위의 책, 61쪽.

〈표 3〉

中書門下省의 人員構成(文宗官制)

從 1 品	門下侍中(1)	中書令(1)
正 2 品	門下侍郎平章事(1) 門下平章事(1)	中書侍郎平章事(1) 中書平章事(1)
從 2 品	參知政事(1) 政堂文學(1) 知門下省事(1)	
正 3 品	左常侍(1)	右常侍(1)
從 3 品	直門下(1)	
正 4 品	左諫議大夫(1)	右諫議大夫(1)
從 4 品	給事中(1)	中書舍人(1)
從 5 品	起居注(1) 起居郎(1)	起居舍人(1)
正 6 品	左補闕(1)	右補闕(1)
從 6 品	左拾遺(1)	右拾遺(1)
從 7 品	門下錄事(1)	中書注書(1)
掾 屬	主事(6) 令史(6) 書令史(6) 注寶(3) 待詔(2) 書藝(2) 試書藝(2) 記官(20) 書手(26) 直省(8) 電吏(180) 門僕(10)	

\* 唐制를 기준으로 하여 좌는 門下省, 우는 中書省, 가운데 쓴 것은 兩省에 직접 관계되지 않는다.

관원을 나열하고 중서성·문하성의 소속을 구별하지 않고 있지만 관직명으로 양자로 나눌 수 있다. 우선 郎舍 중에는 명확히 좌우로 표기된 직명이 있는데, 좌로는 左常侍·左諫議大夫·左補闕·左拾遺 등이 있는 반면, 우로는 右常侍·右諫議大夫·右補闕·右拾遺 등이 병립하고 있다. 또한 문하성 관직명으로는 門下侍中·門下侍郎平章事·門下平章事·知門下省事·直門下·門下錄事와 給事中·起居郎이, 중서성 관직명으로는 中書令·中書侍郎平章事·中書平章事·中書注書와 中書舍人·起居舍人이 있어 역시 양자가 구분된다. 중서문하성에는 당제상 좌우 어디에 속하는지 분명치 않은 參知政事 政堂文學·起居注 등도 있으나 대개는 문하성 계열과 중서성 계열로 병립되었다고 보여진다.



이와 같이 중서문하성이라고 하면서도 그 관원 구성은 중서성과 문하성의 직관이 함께 포함되고 있으므로 중서성·문하성이 독립기관이 아닌가 생각하기도 하지만, 실제로는 양성이 단일화된 하나의 기구였음은 이미 말한 바 있다. 다시 말하면 양자의 관원은 비록 그 관직명이 구별되었지만 별개의 관부에서 각각 다른 직능을 행사한 것이 아니라 같은 중서문하성의 관원으로 동료적인 임무를 수행하였던 것이다. 오히려 중서문하성에 직능상의 차이가 있다면 중서성·문하성의 구별이 아니라 상하의 재신과 낭사의 구분이었던 것이다.

고려의 중서문하성은 2품 이상의 재신과 3품 이하의 낭사로 구분된다. 이들은 같은 중서문하성의 관원이라 하지만 양자는 명확히 구분되어 어떤 면으로 보면 한 관부의 관원이라 볼 수 없을 정도였다. 이들은 한 관청의 상관과 하급관리라는 연계성이 없는 직능상의 구별이 있었다.

고려의 宰臣은 宰相 또는 省宰라고도 불리웠는데, 백관지에 나타난 〈표 3〉을 보면 문하시중·중서령·문하시랑평장사·문하평장사·중서시랑평장사·중서평장사·참지정사·정당문학·지문하성사 각 1인으로 도합 9인이다. 고려에는 5宰·7樞라 하여 재신이 다섯이었다 한다. 이 5宰란 재신이 5명이었다는 뜻이 아니라 관직이 다섯 개였다는 의미이다. 그것은 실제로 《高麗史》 세가나 《高麗史節要》에 나타난 인사발령에 동시에 7, 8명이나 되는 재신이 존재하였기 때문이다.<sup>46)</sup>

5宰는 門下侍中·平章事·參知政事·政堂文學·知門下省事의 다섯 관직이었다. 고려말 趙浚의 상서문에는 고려의 中書(중서문하성의 뜻)는 丞(중서령)·侍中·平章(평장사)·參政(참지정사)·政堂(정당문학)의 다섯이 法天의 5star이었다 하여 이들을 5재로 보았다.<sup>47)</sup> 그러나 이제현의 《櫟翁稗說》에는 都兵馬使의 관사로 시중·평장사·참지정사·정당문학·지문하성사를 들음으로써 이들이 5재임을 표시하였다.<sup>48)</sup> 조준이 중서령을 넣은 데 대하여 이제현은 중서령 대신 지문하성사를 포함시킨 것이다. 앞에서 본 바와 같이 사실상 중서령은 실직이 아니었고 지문하성사는 종2품의 재신직이었으므로 문하시중을 수상으로 한 이

46) 《高麗史節要》 권 13, 명종 20년 12월.

《高麗史》 권 20, 世家 20, 명종 20년 12월.

47) 《高麗史》 권 118, 列傳 31, 趙浚.

48) 李齊賢, 《櫟翁稗說》 前集 1.

제현의 5재가 맞는다고 보아야 하겠다.

문하시중은 중서 문하성의 최고직인 수상(冢宰)으로 실직으로는 가장 높은 종1품직이다. 중서령은 같은 종1품직이지만 실직이 아니었으므로 당연히 문하시중이 최고 관직이 되었다. 그러나 고려시대에는 때에 따라 문하시중이 결원일 때가 있었다. 이 때는 가장 서열이 높은 평장사가 수상이 되었다. 또한 수상이 이부의 판서를 겸하고 아상(2재)이 병부, 3재가 호부 등의 판사를 차례대로 겸하는 제도가 있었다. 따라서 특별한 비상시국이 아닌 이상 문하시중이 수상으로 判吏部事가 되었으며, 문하시중이 결원일 때는 평장사 가운데 가장 서열이 높은 재신이 판이부사로 수상이 되었다.

평장사는 문하시중의 다음가는 정2품의 재신이다. 백관지에는 성종 때 내사시랑평장사와 문하시랑평장사 각 1인을 두었는데 문종 때에 가서 다시 중서평장사와 문하평장사 각 1인을 더 두었다고 한다. 그러나 실제로 고려의 평장사는 이와 같지 않았다. 즉, 고려시대에는 중서성과 문하성의 차관인 중서시랑과 문하시랑은 자동적으로 재상을 뜻하는 평장사의 관직명을 지니게 되어 있었으므로 중서시랑은 곧 중서시랑평장사이고 문하시랑은 문하시랑평장사를 의미하였던 것이다. 문종 때 중서평장사와 문하평장사를 두었다고 하였지만 정식으로 이런 관직명은 고려 말 복구된 관제에서나 보일 뿐 실제로는 중서시랑평장사와 문하시랑평장사를 뜻하였던 것이다. 오히려 고려에서는 평장사가 양성을 겸하는 同中書門下平章事を 가하는 경우가 보통이었는데 즉, 門下侍郎 同中書門下平章事와 中書侍郎同中書門下平章事が 그것이었다. 따라서 고려의 평장사는 중서성·문하성 각 1인이 아니고 각각 복수인 경우가 많았으며, 동중서문하평장사를 가하는 데서도 중서성과 문하성의 연관성을 엿볼 수 있다.

평장사 밑에는 종2품의 재신으로서 참지정사·정당문학·지문하성사가 있었다. 참지정사는 당제에서는 他官에 있는 자에게 이를 가하여 재상직의 반열에 들게 하였는데, 고려에서는 엄연히 하나의 독립된 재상직의 명칭이었다. 이에 대하여 정당문학과 지문하성사는 고려 자체의 필요에서 생긴 독특한 재상직이었다. 정당문학은 문하에 능한 재신이 임명되는 것이 통례였고 지문하성사는 재부의 최하위직이었다.

위에서 본 바와 같이 중서문하성의 재신은 문하시중을 수반으로 하여 평

장사로서 문하시랑평장사·중서시랑평장사 및 동중서문하평장사가 있고, 그 밑에 참지정사·정당문학·지문하성사의 순으로 일원적인 구성을 이루었다. 즉, 이들은 중서성과 문하성의 구별없이 하나의 중서문하성의 재신으로서 함께 국가 중요 정무를 회의 결정하는 최고의 지위에 있었던 것이다.

2품 이상의 재신에 대하여 3품 이하는 낭사라 하였는데 양자는 한 관청의 관원인 것이 이상할 만큼 전혀 그 직능이 달랐다. 따라서 같은 중서문하성의 관리이지만 대개 「宰臣·郎舍」 또는 「省宰·省郎」·「宰相·諫官」 등 양자를 구분하여 호칭하였다. 여기 낭사·성랑·간관이라 칭한 것이 바로 중서문하성의 3품 이하의 관원을 말하는 것이다.

3품 이하의 관원이라 하지만 실제로 낭사는 6품 이상의 參上官만을 가리킨다. 즉, 3품 이하에서도 정3품 좌우상시부터 종6품 좌우습유 14명만을 낭사라 하고 참외관인 종7품의 문하녹사와 중서주서는 일반 사무직으로 제외되었다. 따라서 중서문하성의 낭사란 3품 이하 6품 이상의 참상관을 가리킨다.

같은 낭사라 하지만 중국제도에 따르면 세 부류로 나눌 수 있다. 그 중심이 된 것이 常侍 이하 간의대부·보궐·습유 등의 간관이고 또 하나는 기거주·기거랑·기거사인 등의 史官職이며 또한 급사중·중서사인의 判官職이 포함된다. 그러나 고려시대의 낭사는 실제로 있어서 이러한 직능의 구별을 넘어 같은 성랑으로 그들의 임무인 諫靜·封駁을 담당하였음이 특징이었다. 고려시대에 국왕에게 간언을 할 때 순수한 간관 뿐 아니라 기거주 등 사관직이나 급사중·중서사인 등 판관 등도 함께 참여한 사실은 이를 증명한다.

이상에서 본 바와 같이 중서문하성의 관원 구성은 문하성·중서성의 좌우 구분과 재신·낭사의 상하 구분이 있었다. 그러나 실제로 있어서는 관직상 문하성과 중서성의 두 계열이 병치되고 있었으나 양자는 각각 따로 직능을 본 것이 아니라 중서문하성의 같은 동료로서 함께 임무를 수행하였다. 그러나 상하의 구분인 2품 이상의 재신과 3품 이하의 낭사는 같은 중서문하성의 관원이라 보기 어려울 만큼 따로 직능이 분리되고 그 성격도 달랐음이 특징이었다. 이러한 중서문하성의 구성은 그의 기능에서도 여실히 나타난다.

#### (4) 중서문하성의 기능

중서문하성의 기능에 대하여는 《高麗史》백관지에 “門下府(중서문하성)는 百揆・庶務를 관장하고 그 낭사는 諫諍・封駁을 관장한다”고 하였다.<sup>49)</sup> 중서문하성은 곧 2품 이상의 재부를, 낭사란 3품 이하의 낭사를 가리킨다. 이것은 중서문하성이 재부와 낭사로 구분되고 그 직능도 달랐음을 뜻한다.

재부의 기능을 백규 서무를 관장하였다고 표현한 것은 좀 추상적이다. 그러나 이것은 재부가 재상들이 모여 국가의 중요사를 회의 결정하였다는 의미로 보아 좋을 것이다. 원래 재상이란 論道經邦, 국가의 중요 軍國事를 의론하는 대신이었으므로 재부도 고려의 최고 정무기관이라 할 수 있다.

재부는 최고 정무기관으로 국내외의 중요사를 의론 결정하였다. 여기에는 국방문제 등 군국대사도 포함되었음은 물론이다. 제도적으로도 재부는 중추원과 함께 都兵馬使 및 式目都監의 회의원으로 국방문제와 법제문제 등을 합좌 회의하였는데, 그렇지 않아도 재신은 대신으로 국가 중대사의 결정권이 있었던 것이다. 고려에서는 재추 양부가 넓은 의미의 재상이 되었지만 그 중에서도 재신은 眞宰라 하여 그 지위가 보다 높았다.

이와 같이 재신은 중요한 국정 일반을 관장하였으며, 또한 구체적으로 특정 국무를 한가지씩 나누어 관장케 하였으니 그것은 尙書 6부의 判事 겸직이다. 고려시대에는 재신의 班次에 따라 각각 6부의 판사를 겸하는 제도가 있었다. 재신의 반차란 제1위가 冢宰 또는 首相으로 문하시중이 보통 이에 해당되었다. 제2위는 2宰 또는 亞相이라 하였으며, 다음에 3宰・4宰・5宰 등으로 불렸다. 이들이 겸하는 6부도 그 순차에 따라 결정되었는데 고려의 6부는 吏部・兵部・戶部・刑部・禮部・工部の 순이었으므로, 수상은 이부의 판사를 겸하고 아상은 병부, 3재는 호부 등을 자동적으로 겸대케 하였다.<sup>50)</sup> 재신의 6부 판사 겸대는 형식적인 것이 아니라 실제 실무에 관여하였다. 관리의 인사

49) 《高麗史》권 76, 志 30, 百官 1, 門下府.

50) 문하시중이 수상으로 判吏部事를 겸한 것은 당연하지만 때에 따라서는 그렇지 않았던 사례도 있었다.睿宗 5년 12월에 문하시중・판이부사였던 尹瓘이 여진정벌 패전의 죄로 아상 崔弘弼에게 이부를 넘겨 주고 병부를 맡게 된 것은 그 예이다. 그러나 이것은 비상시의 이례에 불과하며 원칙적으로는 문하시중인 수상이 판이부사를 겸하게 되어 있었다.

를 결정할 때 이부·병부판사가 각각 이부·병부에 앉아 그들 관원과 함께 전주를 의론 결정하였다는 사실은 이를 보여준다.<sup>51)</sup> 이러한 재신의 6부판사제는 상서성의 권한을 중서문하성에 흡수시키는 결과를 초래하였다.

위와 같은 재신의 기능에 대하여 3품 이하의 관원인 낭사의 직능은 전혀 다르다. 백관지에는 낭사의 임무를 간쟁·봉박이라 표현하였다. 국왕의 잘못에 대한 간언과 부당한 결정사항에 대한 반박을 직능으로 하였다는 뜻이다. 낭사를 간관이라고도 표현한 것은 이런 까닭이다. 이들은 국왕 뿐 아니라 상관인 재상의 잘못에 대하여도 言官의 직사를 하였다.

이와 같이 낭사는 언사를 담당하고 있었으므로 그에 부수된 사항이라 할 수 있는 署經의 권한도 가졌다. 고려시대에는 관직을 제수할 때 중서문하성의 낭사와 御史臺의 臺官에게 그 관리의 告身을 심사 동의하는 제도가 있었는데 이것이 서경이다. 아무리 국왕의 명이라 하더라도 대간의 서경이 받아 들여지지 않으면 그 관직은 제수되지 못하였다. 이 밖에 어떤 법을 세울 때도 대간의 서경이 반드시 필요하였으므로<sup>52)</sup> 낭사의 권한이 지극히 컸음을 알 수 있다.

이들 언사와 서경의 권한이 간관 뿐 아니라 사관·판관직 등 6품 이상의 모든 성랑에 해당되었음은 앞에서 언급한 바 있다. 그런데 때에 따라서는 이들 낭사와 더불어 재신도 언사와 서경을 함께 한 사실이 보인다. 가령 인종 18년에는 재신이 성랑과 함께 時弊를 상서한 바 있으며,<sup>53)</sup> 의종 11년에는 환관인 鄭誠의 고신에 재신과 간관의 서경이 요구되었던 사실도 있었다.<sup>54)</sup> 그러나 이 때의 재신의 언사나 서경은 국사를 관장한 재상으로서의 권한으로 행한 것으로 법제적인 것은 역시 낭사의 기능에 속했다고 생각된다. 그것은 언사와 서경을 대간이 함께 행하였는데, 어사대는 재신과 다른 성랑과 같은 지위였기 때문이다.

위에서 본 바와 같이 재신과 낭사는 같은 중서문하성의 관원이면서도 전혀 그 기능이 달랐다. 그렇다고 양자가 완전히 유리되었다고는 볼 수 없다.

51) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注.

52) 《太宗實錄》 권 5, 태종 3년 4월 기사에 前朝(고려)는 하나의 法을 세우거나 하나의 관직을 설정할 때 반드시 대간의 합의가 필요하였다고 하였다.

53) 《高麗史節要》 권 10, 인종 18년 윤 6월.

54) 《高麗史節要》 권 11, 의종 11년 11월.

《高麗史》에는 「재신·낭사」 또는 「재상·간관」·「성재·성랑」의 표현이 자주 보이고, 실제 앞의 예와 같이 재신이 낭사와 함께 언사와 서경을 한 사실이 있다. 따라서 낭사로 불 때는 재신과 함께 「재신·낭사」로 共議할 때도 있고 또한 어사대와 함께 「臺諫」으로 공동 활동한 경우도 있었던 것이다.

##### (5) 중서문하성의 변화

이상에서 고려의 중서문하성은 형식적으로는 좌우로 문하성과 중서성이 병립되고 상하로는 재신과 낭사로 구분되었지만, 실제로 있어서는 양성은 중서문하성으로 통합된 단일기구였으며 다만 재신과 낭사는 그 기능과 성격이 이질적이었음을 알게 되었다. 이러한 중서문하성의 단일기구화는 고려의 정치체제에서 큰 의미를 지닌다.

원래 고려의 3성제는 당제를 본딴 것이다. 3성제란 중서성·문하성·상서성의 3성 체제이지만 고려는 그정치 구조상 복잡한 3성 병립제가 필요하지 않았다. 여기에 나타난 것이 문하시중을 수반으로 한 일원적인 중서문하성의 성립이었다. 그러므로 고려에서는 중서문하성이 단일기구로 최고의 정무기관의 지위에 있었으며 3성의 하나인 상서성도 이에 예속하게 되었다. 다시 말하면 고려는 중서문하성을 정점으로 한 일원적인 정치체제를 이루고 있었다고 할 수 있다.

그러나 이러한 중서문하성 중심의 정치체제에 큰 변화가 나타났다. 먼저 무신정권기에 들어가면서 중서문하성의 기능이 약화되었다. 무신정권기에도 제도상 엄연히 중서문하성이 존속되고 여전히 재상이 앉아 정무를 보았지만, 무신의 집정기구가 강한 권력을 독점함으로써 정부의 공식기구를 무력화시켰다. 즉, 무신정권기에는 重房·政房·敎定都監 등 집정기구가 권력의 중심 기관이 되어 종래의 공식적인 중서문하성 및 상서성 등은 유명무실하게 되고 말았다.

중서문하성은 元의 지배 하에 들면서 더욱 축소 약화되었다. 충렬왕 원년(1275)에 전체적인 관제가 격하되었을 때 중서문하성은 상서도성과 함께 僉議府로 개편되고 6부도 4司로 감축되었다. 그후 첨의부는 충렬왕 19년(1293)에 都僉議使司로 승격되고, 공민왕 5년(1356) 관제복구에 따라 다시 중서문하성으로 회복되었지만, 11년 다시 도첨의부로 환원되었으며 18년에 문하부로

개칭되었던 것이다.<sup>55)</sup>

이와 같이 고려 후기의 중서문하성은 그 원형이 상실되고 명칭이나 기능도 크게 바뀌었다. 그러나 무엇보다도 중요한 사실은 중서문하성이 都評議使司의 설치에 따라 무력화된 점이다. 고려 후기에는 도평의사사가 都堂이라 일컬을 만큼 일원적인 국정의 최고 기관으로서 백료 서무를 관장하였으므로 중서문하성(첨의부)은 형식적으로 존재하였을 뿐이었다. 이제 고려 후기의 중서문하성은 전기의 그것과는 전혀 다른 유명 무실한 기구로 되고 말았던 것이다.

### 3) 상서성

#### (1) 상서성의 조직

尙書省은 中書省・門下省과 함께 3성을 구성하는 중요기관이다. 그러나 고려에서는 중서성과 문하성이 단일기구인 중서문하성을 이루고 최고 정무기관의 위치에 있었으므로 상서성의 지위는 상대적으로 격하되지 않을 수 없었다. 상서성의 실체를 밝히기 위하여 먼저 그 조직을 살펴보기로 하자.

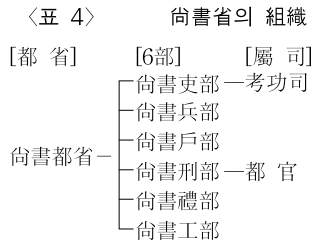
상서성은 성종 원년(982) 廣評省을 御事都省으로 삼았다는 데서 비롯된다.<sup>56)</sup> 같은 해 6월에 崔承老가 吏部의 전신인 選官御事였다는 점으로 보아 이 때 御事 6官이 존재하였음을 알 수 있다. 어사도성은 성종 14년(955) 상서도성으로 개정되고 選官, 兵官, 民官, 刑官, 禮官, 工官의 어사 6관도 吏部, 兵部, 戶部, 刑部, 禮部, 工部의 상서 6부로 바뀌었다.

상서성의 기본조직은 3층으로 구성되었다고 볼 수 있다. 중앙본부라 할 수 있는 尙書都省과 이에 소속된 尙書 6部, 그리고 6부에 예속된 屬司가 그것이다. 도성은 6부를 통할하고 속사는 각부의 기능 중 어떤 특별 부문을 담당한 예하기구였다. 그러나 고려시대 상서성의 중심 기관은 국가행정을 각각 분담 실시한 6부라 할 수 있다. 이러한 상서성의 조직을 문종관제를 중심으로 표로 만들면 <표 4>와 같다.<sup>57)</sup>

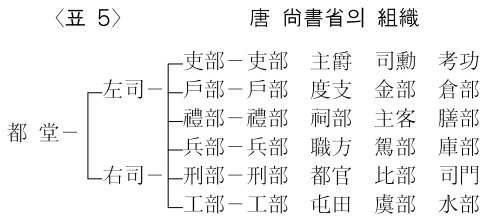
55) 《高麗史》권 76, 志 30, 百官 1, 門下府.

56) 《高麗史》권 76, 志 30, 百官 1, 尙書省.

57) 邊太燮, 〈高麗時代 中央政治機構의 行政體系〉(《歷史學報》47, 1970; 《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971, 8쪽).



이러한 고려 상서성의 조직은 그를 본뜬 당제와 상당한 차이가 있다. 원래 당의 상서성 조직은 都堂이 좌우로 分司되어 각각 3부씩을 관할하였는데 각 부는 각각 4개의 속사가 딸려 있어 도합 24사가 있었다. 당 상서성의 조직을 표로 만들면 다음의 〈표 5〉와 같다.



고려의 상서성 조직인 〈표 4〉와 당의 조직인 〈표 5〉를 비교해 보면 상당한 차이가 있었음을 알 수 있다. 물론 좌우로 나뉘어 僕射 이하 郎中, 員外郎이 좌우로 分置되고 있었음은 같다고 하겠다. 그러나 고려의 각사와 우사는 당과 같이 각각 3부씩을 정연하게 분속시키고 있었던 것 같지는 않으며<sup>58)</sup> 또 실제로 좌우사가 대립된 병립제로 운영된 흔적도 보이지 않는다. 또한 당의 상서도성은 도당이라 하였는데 대하여 고려는 그저 도성이라고만 표현하였음이 달랐다.

고려 상서성의 두번째 차이점은 상서 6부의 서열이다. 당의 6부는 周禮의 6典制에 따라 이·호·예·병·형·공으로 구성되고 이것이 6부의 순서가 되었다. 그러나 고려의 6부는 당과 같이 6전체제임에는 다름이 없었으나 그 순서에 차이가 있었다. 즉, 고려에서는 당제와는 달리 이·병·호·형·예·공의 순서로 바뀌었는데 이것은 《高麗史》백관지 상서 6부의 순서로 나타났다.

58) 《高麗圖經》권 16, 官府 臺省.



이러한 상서 6부의 순서는 고려 일대를 통하여 줄곧 실행되었고 조선 世宗 때 (1418)에 이르러 비로소 원상으로 개정되었다.<sup>59)</sup> 이 고려의 상서 6부의 순서는 단순한 次序를 넘어 6부의 서열이 되고 있었다. 고려 상서 6부의 또 하나의 특징으로 재신이 6부의 판사를 겸대하는 제도가 있었는데 이 때 재신은 그 班次에 따라 6부의 서열대로 판사를 맡게 하고 있다. 즉 수상은 이부, 아상은 병부, 3재는 호부 등으로 재상의 반차와 6부의 순서가 서로 결부되었는데, 이것은 6부의 순서가 또한 정부기구상의 서열도 되고 있었음을 나타내는 것이다.<sup>60)</sup>

셋째로 고려 상서성 조직의 차이점은 그 속사에 있다. 당의 속사는 6부에 각각 4사씩이 딸려 있어 전 24사로 구성되었다(앞의 <표 5> 참조). 당의 6부는 모두 主部司(예 : 吏部에는 속사로 또한 吏部가 있음)가 있고 여기에 다른 3사씩이 더 설치되어 각 부 모두 4사로 구성되었는데, 고려는 각 부가 單司制로 운영되었으며 속사는 이부의 考功司와 형부의 都官 2개밖에 없었다.

6부 소속의 속사는 고공사와 도관 둘 밖에 없지만 그 이전에는 더 많았다. 성종 원년의 御事 6官에는 9개 속사가 있었는데 이것은 성종 14년 상서성으로 개칭한 후에도 그대로 존속되었다. 이 때의 9개 속사는 다음과 같다.

〈표 6〉 成宗朝의 屬司

吏部－考功	刑部－(都官)
兵部－庫部	禮部－祠部
戶部－度支 金部 倉部	工部－虞部 水部

\* 백관지에는 都官이 보이지 않고 文宗官制에만 나올 뿐이지만 실제로는 처음부터 설치되었음이 확실하다.

즉, 이 때의 6부에는 하나 또는 세 개의 속사가 딸려 있고 호부의 경우는 主部司(즉 호부)를 합하여 4사가 이에 속하는 셈이므로 당제와 같다. 그러므로 6부에 딸린 속사는 모두 9개이지만 각 부서의 주부사를 합하면 모두 15사가 된다. 그러나 이들 속사 중에서도 현종 2년에 7사가 폐지되었기 때문에 그 후 순전한 속사로는 고공사와 도관 두개만 남게 되었다.

59) 《世宗實錄》 권 2, 세종 즉위년 12월조는 고려 이래 兵曹를 戶曹·禮曹의 위에 두었다고 하였으며, 이 때 비로소 이·호·예·병·형·공의 순서로 바뀌었던 것이다.

60) 邊太燮, 앞의 책, 79쪽.

그러면 고려 6부에 속사가 적은 이유는 무엇일까. 그것은 역시 고려의 단순한 행정체제상 당과 같은 방대한 24사의 설치가 필요없기 때문이라 생각된다. 즉, 고려의 6부는 單司制를 원칙으로 하여 주부사가 각 부의 모든 사무를 담당해도 충분하였을 것이다. 다만 수많은 모든 관리의 인사장부를 소관 처리하고 막대한 노비의 簿籍을 관장한 고공사와 도관만은 그 방대한 사무량으로 부득이 속사를 별도로 설치하지 않을 수 없었을 것이다.

이와 같이 고려 상서성의 조직체계는 여러 면으로 당제와 차이가 있었다. 이러한 차이점은 고려가 당제를 채용하면서도 실제로 정치체제상 방대한 기구의 설치가 불필요한 데 연유한 것이라 생각된다. 더욱이 고려는 3성제라 하지만 중서문화성이 최고 정부기관의 지위에 있었기 때문에 상대적으로 상서성은 그에 예측된 기구로 전락하여 운영되고 있었다고 할 수 있다.

## (2) 상서성의 관원 구성

고려 상서성을 이해하기 위하여는 그 조직내용을 구명하는 동시에 또한 인원구성을 밝히는 작업이 필요하다. 상서성에는 어떤 관원이 설치되고 그 지위는 어떠하였는가를 검토하는 것은 상서성의 실체를 규명하는데 중요한 방법이 될 것이다. 백관지를 중심으로 고려 상서성의 관원 구성을 살펴보면 다음 <표 7>과 같다.

이 표를 보면 상서도성은 장관인 尙書丞을 수반으로 하여 2품 이상이 4인이고 3품 이하의 참서관이 6인이며 參外가 2인, 이속이 39인이 되어 도합 51인의 정원이었음을 알 수 있다. 또한 6부에는 장관인 정3품의 尙書를 필두로 전임관과 이속이 딸려 있었는데, 특히 6부의 낭관은 부에 따라 직원수가 다르고 재신이 6부관사를 겸대하였음이 특징이다. 속사에도 낭관이 있고 역시 양사에 도합 39인의 이속이 딸려 있었다.

이 상서성의 인원구성을 보면 우선 상서도성의 관원이 좌우적으로 병치되어 당제와 같이 좌사·우사로 구성된 느낌이 든다. 또한 상서도성의 장관이 종1품인 상서령인데 대하여 6부는 정3품의 상서이고 속사는 정5품의 낭중이 최고직으로 이들 세 기구가 단계적으로 조직되었음을 살필 수 있다. 그러면 실제로 이들 도성 및 6부·속사의 관원 구성은 어떠하였는가.

〈표 7〉

尙書省의 관원구성(文宗朝)

	都 省	6 部	屬 司
從 1 品	尙書令 1	判事 각 1(宰臣겸)	
正 2 品	左僕射 1 右僕射 1		
從 2 品	知省事 1		
正 3 品		尙書 각 1	
從 3 品	左丞 1 右丞 1	知部事 각 1(겸직)	
正 4 品		侍郎 각 1(또는 2)	
從 4 品			
正 5 品	左司郎中 1 右司郎中 1	郎中 각 1(또는 2)	郎中 각 2
從 5 品			
正 6 品	左司員外郎 1 右司員外郎 1	員外郎 각 1(또는 2)	員外郎 각 2
從 6 品			
參 外	都事 2		
吏 屬	主事 등 39	합 161	합 39

우선 상서도성은 상서성의 중앙기구로서 관원 구성면에서도 중요 기관이었음을 보여준다. 재상은 보통 2품 이상관이었는데 상서성에는 도성에만 尙書令(종1품) 1인, 左右僕射(정2품) 각 1인, 그리고 知省事(종2품) 1인 등 네 명이나 설치되었으며 6부나 속사에는 2품 이상관이 한 사람도 없다(재신이 겸대하는 6부판사 제외). 더욱이 도성의 장관인 상서령은 중서령·문하시중과 같이 종1품으로서 그들의 지위가 서로 동등하였음을 알 수 있다.

그러나 실제로 상서도성의 재신을 검토해 보면 반드시 도성의 지위가 그렇지만은 않았던 듯하다. 백관지에 따르면 상서령은 상서성의 장관으로 종1품직이었지만 실제로 고려에서는 종친에게 수여하는 등 爵職으로 이용되었

을 뿐이고 재신의 실직은 아니었다.<sup>61)</sup> 따라서 고려의 상서성은 실직의 장관인 상서령이 없으므로써 그 지위가 떨어졌음을 알 수 있다.

상서령이 없었기 때문에 실질적인 도성의 장관은 좌우복야였다고 할 수 있다. 백관지에 따르면 복야는 중서문하성의 평장사와 같은 정2품직으로서 품질이 높았다. 그러나 실제에 있어서는 상서성의 복야는 종2품의 중서문하성의 재신이나 중추원의 樞臣보다도 하위에 놓여 재상에 끼지 못하였다. 고려의 재상은 중서문하성의 재신과 중추원의 추신에 한정되었고 상서성의 복야는 여기에 포함되지 못하였다. 오히려 좌우복야는 6부 상서와 함께 「八座」로 불림으로써 정3품의 6부 상서와 동등하게 취급되었다. 다만 복야 중에서 서열이 높은 좌복야가 司空에 가해지면 재상의 열에 들게 하였다. 관제상 정2품이며 실제로 상서도성의 장관이라 할 수 있는 복야가 이렇게 낮은 대우를 받은 것은 역시 고려 상서성의 위치를 반영한 것이라 할 수 있다.<sup>62)</sup>

이러한 현상은 그 밑의 知省事에도 엿보인다. 지성사는 知都省事를 일컫는데, 관제상 종2품의 재상직이지만 실제로는 한직으로 결원일 경우가 많았고 그 지위도 정3품의 6부 상서보다 하위에 있었다. 이것은 앞에서 살핀 복야의 지위로 보아 당연한 처사였다고 생각된다.

이상에서 본 바와 같이 상서도성의 장관인 상서령은 실직이 아니었고, 좌우복야는 재상에 끼지 못한 한직이었으며, 지도성사는 임명되는 경우도 적지만 6부 상서보다도 서열이 낮아 재신과는 현격한 차이가 있었다. 즉 백관지에는 관제상 상서도성에 네 명의 재상이 있는 것으로 기록되어 있으나 사실에 있어서는 한 명의 재상도 없었다. 이것은 상서성의 재신이 중서성·문하성과 동격으로 구성된 것 같지만 사실상 현격한 차이가 있었음을 나타내는 것이다.

상서도성 밑의 상서 6부의 관원 구성을 보면 각 부의 장관인 상서가 정3품이고 차관인 시랑이 정4품직이었다. 따라서 6부의 상서나 시랑은 2품 이상으로 구성된 재상에 들지 못한 것은 두말할 나위가 없다. 다만 앞에서 서술한 바와 같이 6부 상서는 「八座」에 포함되어 재추로 올라가는 요직이었으며,

61) 尙書令과 그 밖의 상서성의 재신에 대하여는, 邊太燮의 위의 책에서 상세히 논하였다.

62) 守司空僕射가 실직일 때도 있었으나 실무직이 아닌 허직일 경우도 많았음은 역시 복야직의 성격을 보여 주는 것이다(邊太燮, 위의 책, 72~73쪽 참조).

때에 따라 상서는 추신을 겸하는 경우가 많았다. 특히 6부에는 재신이 각각 관사를 겸대함으로써 권한이 보다 강화되었다.

끝으로 속사인 고공사와 도관의 관원 구성을 보면 낭중과 원외랑의 낭관만 있고 각각 14명, 25명의 이속이 딸려 있었다. 이들 속사는 스스로의 단독 관청에서 자기 고유의 기능을 실행하였지만 역시 그 기능이나 관원의 지위로 보아 본부의 명령에 예속되었음을 쉽게 짐작할 수 있다.

### (3) 상서성의 기능

상서성은 국가행정을 관장하는 기관이다. 원래 3성은 병립된 기능을 행사하여 중서성에서 詔勅을 작성하면 문하성에서 심의하고 그것을 상서성에서 실천하였다. 이런 점에서 고려의 상서성도 3성의 병립된 체계 안에서 제 기능을 수행하였다고 볼 수 있다. 그런데 고려에서는 중서문하성이 최고의 재부였으므로 상서성은 이와 동등한 관계에서 업무를 수행한 것이 아니라 그에 예속된 하부기관으로서 기능하였다. 이러한 점이 본래의 중국 상서성의 기능과 다른 점이라 하겠다.

먼저 상서성의 중앙기구인 도성은 관원의 지위가 낮았던 점으로 미루어 보아 그 기능이 변변치 않았을 것으로 추측된다. 상서령이 실직이 아니고 실질적 장관인 좌우복야도 재상에 포함되지 못한 점을 생각할 때 도성에 큰 권한이 수여되었을 것 같지 않다. 그러나 상서도성이 엄연히 존재하고 있었음을 감안할 때 상서도성이 아무런 일도 하지 않고 있었다고 생각되지는 않는다.

실제로 도성은 京所司가 지방으로 발송하는 공문을 관장하였다. 즉 중앙의 여러 관서가 외방 州府로 公貼을 보낼 때는 상서성(도성)에 보고하여 그 확인을 받은 뒤 靑郊驛館에 부쳐 발송하였다.<sup>63)</sup> 또한 老人賜設도 예부에서 국왕께 아뢰어 王旨를 받아 도성에 통첩하면 도성은 이를 지방의 3京·諸都護府·州牧에 傳牒하여 酒食을 배풀고 布穀을 내리게 하였다.<sup>64)</sup> 이것은 상서도성이 일원적으로 6부와 여러 관서의 공첩을 지방의 界首官에 발송하는 기능을 수행하였음을 보여 준다.

이와 같이 상서도성이 주부 등 계수관에 공문을 발송하였다는 것은 도성

63) 《高麗史》 권 82, 志 36, 兵 2, 站驛.

64) 《高麗史》 권 68, 志 22, 禮 10, 老人賜設儀.

이 지방에 대한 중앙정부의 기능을 행하였음을 나타낸다. 현종 9년(1018)에 3개의 속현을 가진 開城縣令과 7개의 속현을 가진 長湍縣令이 모두 상서도성에 直隸되었다가 문종 16년(1062)에 知開城府事가 다시 설치됨으로써 그 쪽으로 예속되었다는 것도, 상서도성이 京畿 주현을 통할하였음을 말한다.<sup>65)</sup>

고려의 모든 군현은 직접 중앙정부에 예속되었고, 한정된 중요사는 계수관을 통해 연결되었다. 이 때의 중앙정부의 행정기관이 바로 상서도성이었던 것이다. 그러므로 상서도성은 전국을 통치한 권력기구라기보다는 중앙 여러 관서의 지방 발송공문을 취급하고 계수관을 통하여 군현과 연결하는 일원적 사무기관이었다고 할 수 있다.

이 밖에도 상서도성은 외국에 발송하는 외교문서를 관장하였으며 또한 議刑·迎詔·齋戒·禱雨·科擧 등을 관장하였다. 이러한 사무는 6부의 통할기관인 도성으로서의 당연한 기능이라 할 수 있지만 실제로는 거대한 都省廳이나 광대한 都省庭을 이용한 행사였다고 볼 수 있다. 이렇게 보면 고려 상서도성은 정부를 보는 권력기구라기보다 국가의 여러 행사를 주관하고 그 공문을 발송하는 등 일반사무를 취급하는 무력한 기구였다고 할 수 있다. 이러한 상서도성의 권력없는 기구로서의 기능은 앞에서 살핀 인원 구성이나 그 관우 1인의 낮은 대우나 한직화와 관계된다고 하겠다.<sup>66)</sup>

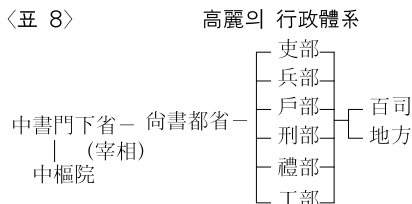
이에 대하여 상서도성의 하부기구인 6부의 기능은 오히려 강대하였다. 고려의 6부는 6典 체제에 따라 각각 국가행정을 나누어 관장하였다. 《高麗史》백관지에 의하면 이부는 文選·勳封의 일을 맡았으며, 병부는 武選·軍務·儀■·郵驛의 일, 호부는 戶口·貢賦·錢糧의 일, 형부는 法律·詞訟·詳讞의 일, 예부는 禮儀·祭享·朝會·交聘·學校·科擧의 일, 공부는 山澤·工匠·營造의 일을 각각 분담하였다. 그러므로 국가의 모든 행정사무는 크게 이들 6부에서 나누어 맡았다고 할 수 있으며, 6부가 실질적인 행정사무를 관장하였기 때문에 강력한 권한을 지녔던 것으로 판단된다.

그러면 이들 6부의 정치체제상의 위치는 어떠하였을까. 6부의 행체체계에 대하여 백관지 서문에는 재상이 6부를 통할하고 6부는 寺·監·倉庫(百司)를

65) 《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府.

66) 邊太燮, 앞의 책, 25쪽.

통할하였다고 써여 있다. 이러한 행정체계는 다음의 <표 8>로 정리할 수 있다.



위 <표 8>에서 6부는 재상(중서문하성)의 통할을 받지만 중앙의 百司와 지방의 모든 주현을 관장하였음을 알 수 있다. 고려의 정치조직상 6부의 국가 행정의 중심기구의 지위에 있었다. 고려 말에 趙浚이 “무릇 6부는 백관의 근본으로 정사가 나가는 곳이다”<sup>67)</sup>라고 한 것은 바로 이러한 고려시대 6부의 중요성을 말한다.

6부가 재상의 통할을 받은 것은 상서성이 중서문하성의 예하에 놓인 고려 시대 정치체제로 볼 때 당연한 것이다. 그러나 실제로 《高麗史》에는 ‘吏部尚書奏’ ‘戶部奏’ ‘刑部奏’ ‘禮官奏’ 등 6부가 직접 왕에게 상주한 사실이 보인다. 또 6부가 각각의 해당 사무를 왕께 아뢰면 왕은 대체로 이를 따르고 있다. 국왕의 결정과정에서 중요 문제는 재상과 상의하였으나, 6부는 그의 상관인 도성의 복야나 중서문하성의 재상을 통하여 상주하지 않고 6부상서가 직접 국왕께 상품하였다. 이것은 6부가 직무상 국왕과 직결되는 관계였음을 보여주는 것이라 하겠다.

이러한 6부의 독립성은 재신이 6부의 판사를 겸대하는 제도와도 무관치 않을 것이다. 재신이 차례로 각 부의 판사를 겸하여 집무함으로써 그 발언권을 강화시킬 수 있었던 듯하다. 그러나 역시 6부의 장관은 상서로서 각 부의 책임을 맡았으며, 재신 판사는 각 부에 상주하는 것도 아니고 중요사만 결정하는데 참여하였을 것이다.

그러면 6부와 하부기구와의 관계는 어떠하였을까. 백관지에는 6부가 시·감·창고를 관할하였다고 하였는데, 公牒相通式에는 6부가 7寺·3監 및 諸署

67) 《高麗史》 권 118, 列傳 31, 趙浚.

局的 상부기구인 것으로 되어 있다.<sup>68)</sup> 이것은 고려의 6부가 百僚 庶司를 통할하였다는 의미로 풀이된다. 고려 말 조준이各司를 고려 초와 같이 6부에 분속케 할 것을 건의한 것도 백사가 6부에 예속되었음을 나타낸다.

6부는 중앙의 백사와 더불어 지방의 주현과 연결되었다. 문종 4년(1015) 判에는 주현이 水旱蟲霜으로 禾穀이 부실할 때 수령은 호부에 보고하도록 되어 있다.<sup>69)</sup> 주군이 매년 호구를 조사하여 호부에 올렸다는 제도 등<sup>70)</sup> 주현이 6부와 직결된 예는 그 밖에도 허다하게 보인다. 고려 전기에는 아직 道の 按察使가 행정기구화되지 못하고 주현의 수령이 중앙정부와 직접 연결되었으며 한정된 부문에서만 계수관이 중간기구의 역할을 담당하였는데, 이 중앙정부가 바로 6부였다. 일반적인 공문의 발송을 도성에서 맡았던 것은 전술한 바 있지만 기본적으로 주현은 6부에 申報하였고 반대로 6부는 그 소관사무를 주현에 하달하는 상하관계였다.

그러나 고려의 상서성은 후기에 가서 크게 변화하였다. 충렬왕 원년(1275)에 상서도성은 중서문하성과 함께 僉議府가 되고 상서 6부도 典理司(이·예부)·軍簿司(병부)·版圖司(호부)·典法司(형부)의 4司로 축소되어 대체로 고려 말까지 계속되었다.<sup>71)</sup> 이와 같이 상서도성이 폐지되고 6부도 4사로 축소됨으로써 상서성의 지위는 약화되었다. 그러나 무엇보다도 고려 후기 상서성의 기능을 약화시킨 결정적인 요인은 都評議使司, 즉 都堂을 중심으로 한 정치체제로의 개편이었다.

고려 후기에는 정치제도의 일대 변혁이 일어나서 종래의 중서문하성을 정점으로 한 정치체제가 도당 중심으로 전환되었다. 이제 도당은 백료 서무를 관장하는 최고 정부기관으로 화하여 6전 체제의 행정체제를 갖추었다. 즉 도당에서는 6色掌이 각각 6전의 일을 관장하였는데, 昌王 때 이것이 吏·禮·戶·刑·兵·工의 6房錄事로 개정되고 공양왕 2년(1390)에는 이 6방을 통할하는 經歴司가 설치되어 도당은 국가의 정부 뿐 아니라 행정실무까지 전담케 되었다.<sup>72)</sup>

68) 《高麗史》 권 84, 志 38, 刑法 1, 公牒相通式 京官.

69) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 踏驗損實.

70) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口.

71) 첨의부는 恭愍王 5년에 중서문하성과 상서성으로 복구되고 6부가 설치되었으나 11년에 다시 都僉議府, 18년에 門下府로 개칭되면서 6부에도 변동이 있었다.

72) 邊太燮, 앞의 책, 110쪽.



정부 안의 6부가 虛設로 유명무실하게 된 것은 당연한 결과였다.

백관지 서문에서 고려 초기에는 행정체계가 잘 유지되었으나 도당이 실권을 잡은 후에는 6부가 허설이 되고 백사가 계통을 유지하지 못하였다고 한 것은 이러한 사실을 명백하게 보여준다. 고려 말 조준이 왕께 時務를 진언할 때 “무릇 6부는 백관의 근본으로 정사가 나가는 곳인데 요즈음에는 6부가 그 임무를 제대로 행하지 못하고 있어 정치체계가 난맥상태이므로 6전의 일은 6부에 귀속시키고 각사를 이 6부에 분속시키면 정사가 정상화될 것”이라 건의한 것도 이를 나타낸다.<sup>73)</sup> 마침내 공양왕 4년(1392)에는 각사로 하여금 상부에 아뢰을 일을 직접 도당에 보고하도록 법제화함으로써 6曹(6부) 본래의 기능을 잃게 되었다. 이것은 고려 후기에 상서도성 뿐 아니라 6부도 유명무실하게 무력한 기구로 전락하였음을 보여준다.

#### 4) 중추원

##### (1) 중추원의 설치

고려의 中樞院은 왕명의 출납과 숙위, 그리고 軍機之政을 관장하는 중요 기관이다. 중추원의 하부구조인 承宣은 왕명 출납을 담당하였고 상부구조인 樞臣은 군기의 일을 담당하여 고려 정치체제 가운데 중요한 위치를 차지하였다. 樞府가 중서문하성과 함께 宰樞兩府로 병칭되고 중요 국사를 의논하였음은 중추원이 권력기구였음을 나타낸다.<sup>74)</sup>

처음으로 고려에 중추원이 설치된 것은 성종 때의 일이다. 즉 성종 10년(991) 宋에 사신으로 갔다 돌아온 兵部侍郎 韓彥恭이 왕께 “송의 樞密院은 우리나라 直宿員吏의 직입니다”라고 말하여 이 때 처음으로 중추원을 두었다는 것이다.<sup>75)</sup> 그러므로 중추원은 송의 추밀원제를 본따서 고려 초의 직속

73) 《高麗史》 권 118, 列傳 31, 趙浚.

74) 고려의 中樞院에 대한 연구로는 다음과 같은 것이 있다.

朴龍雲, 〈高麗의 中樞院研究〉(《韓國史研究》 12, 1976).

邊太燮, 〈高麗의 中樞院〉(《震檀學報》 41, 1976).

75) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 密直司.

《高麗史節要》 권 2에는 성종 10년 10월에 설치된 것으로 쓰여 있다.

원리의 직을 개편한 것이라 할 수 있다.

성종은 당제를 채용하여 내외 관제를 정비하고 중앙집권적인 정치체제를 확립한 군주이다. 원년(982)에 內史門下省과 御事都省·御事 6官을 두어 3성·6부제를 실시하고 2년에 지방에 12牧을 두었다가 14년(995)에는 10道와 12州節度使制를 편제하여 집권체제를 확립하고자 힘썼는데, 이들 여러 제도는 주로 당제를 기본으로 하였다. 그러므로 중추원은 새로운 송제를 본따서 만들었다는 점에서 성종대에 정비된 다른 관제와 차이가 있지만 그 설치는 성종의 중앙집권화 정책의 일환이었다는 점에서 동일하였다. 처음 중추원의 설치 동기가 고려 초의 직속 원리의 직을 개편하여 국왕 측근기관으로 출발하였기 때문이다.

그러나 중추원은 顯宗 즉위 직후에 변동이 일어났다. 즉 현종 즉위(1009)초에 중추원 및 銀臺·南北院을 파하고 3官 機務를 관장하는 中臺省을 설치하였다.<sup>76)</sup> 현종은 康兆 등의 쿠데타에 힘입어 왕위에 오른 왕인데, 즉위 후 가장 먼저 실행한 것이 중대성의 개편이었다. 이 때 中臺使에는 강조, 副使에는 李鉉雲, 直中臺에는 蔡忠順과 尹餘가 임명되었다.

중대성으로의 개편은 그 기구를 확대하고 기능을 강화하기 위한 것이었다. 우선 중추원·은대 및 남북원 3관의 기무를 총괄하게 된 것은 이를 나타낸다. 이 때 중추원에 병합된 은대는 역시 송제의 銀臺司를 본딴 것으로 進奏·直宿의 임을 맡는 국왕 측근직으로서 중추원과 밀접한 관계에 있었던 기관이다. 남북원도 바로 송의 安徽院을 채용한 것인데, 그것은 역시 송에서도 안휘원이 南北 2院으로 갈라져 있었던 것으로 알 수 있는데, 이는 內諸司와 三班內侍의 籍을 총령하는 내직이었다.<sup>77)</sup> 실제로 은대·안휘원은 내직으로 중추원과 밀접한 관계에 있었던 기구로서 강조의 쿠데타 후 병합되어, 그 기구명도 「중대성」이리 하여 중추원과 은대에서 명칭을 취하고 또 「省」으로 승격하였다.

이 때 중대성에 임명된 사람들을 보아도 중대성이 권력기구였음을 알 수

76) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 密直司.

《高麗史節要》 권 2, 현종 즉위 2월에는 銀臺·中樞·南北院을 파하고 中臺省을 설치하였다고 써여 있다.

77) 朴龍雲은 앞의 글에서 南北院을 契丹의 中樞南北院을 가리킨 것이라 하였는데 고려가 거란제도를 채용하였다는 점은 설득력이 약하므로 역시 安徽院의 南北 2院으로 보는 것이 옳을 것 같다(邊太燮, 앞의 글, 57~58쪽 참조).

있다. 중대성사에는 강조, 부사에는 이현운, 직중대에는 채충순·윤여가 임명되었는데 이들은 현종 영립의 공신들이었다. 강조와 이현운은 바로 西北面都巡檢使와 副使로 직접 무력을 사용하여 穆宗을 축출하고 현종을 즉위케 한 주인공들이며 채충순도 역시 중추원 부사로 궁내에서 金致陽 일파를 축출하고 현종 영입에 공을 세운 사람으로서 현종 즉위공신이다. 이러한 인원 구성은 새로 출발한 중대성이 권력기구였음을 분명하게 보여준다.

그러나 이 중대성은 곧 폐지하고 말았다. 현종 2년(1011) 정월에 중대성을 파하고 다시 중추원을 설치하였다는 기사가 그것이다. 이렇게 중추원이 2년도 못되어 파하여진 것은 그의 중추인물인 강조가 對契丹戰의 과정에서 제거되었기 때문이다. 현종으로서도 혁명주체 세력들의 권력기관인 중대성의 비대화는 바라는 바가 아니었을 것이다. 이에 현종 2년부터는 다시 중추원이 복구되어 정상적인 체제로 환원되었다. 그러나 이때 은대와 안휘원은 예전과 같이 따로 설치한 것이 아니라 중추원에 병합하면서 그들 기능도 아울러 흡수했던 것 같다.<sup>78)</sup>

## (2) 중추원의 구성

고려 중추원의 특징은 2원적 구조라는 데에 있다. 상층부에 추신이 있고 하층부에 승선이 있어 각각 그 기능을 달리하고 있었다. 이것은 마치 중서문하성이 상층부에 재신이 있고 하층부에 낭사가 있어 그 기능을 달리했던 것과 흡사하다. 처음 중추원이 설치된 성종 때에는 使와 副使를 각각 2명씩 두고 여기에 좌우승선을 설치한 단순한 구성이었으나 그 후 점차 여러 관직을 중치하여 문종관제에서는 전형적인 관원 구성으로 정비되었다.

이제 고려 중추원의 기본적 구성인 문종관제에 나타난 관원 구성을 표로 정리하면 <표 9>와 같다. 이 표를 보면 중2품 5인, 정3품 9인으로 참서관이 14인이고, 이 밖에 堂後官 2인, 吏屬 36인으로 구성되어 있다. 이들 중 중추

78) 中樞院에 銀臺·安徽院을 그대로 병합하였음은 목종 원년의 改定田柴科에 ‘中樞·宣徽·銀臺別駕’가 文宗 30년의 更定田柴科에서는 그저 ‘中樞院別駕’로 된 것에서도 확인된다. 단 그 후에도 安徽使의 이름이 나오는데 이는 안휘원의 설치를 의미하는 것이 아니라 南班 관직의 하나로서 존재하였고 그것마저 미구에 폐지되고 말았다.

〈표 9〉

## 中樞院의 官員構成(문종관제)

從	2	品	判院事(1)·院使(2)·知院事(1)·同知院事(1)
正	3	品	副使(2)·簽書院事(1)·直學士(1)
正	3	品	知奏事(1)·左右承宣(各 1)·左右副承宣(各 1)
正	7	品	堂後官(2)
吏		屬	別駕(10)·主事(10)·試別駕(2)·令史(2)·記官(8)·通引(4)

추원의 직능을 담당한 것은 참서관으로 그들에 대한 검토가 필요하다.

중추원의 참서관은 품계상 두 층으로 나누어져 있었으니, 종2품직과 정3품직이다. 2품직은 判院事·院使·知院事·同知院事이고 3품직은 副使·簽書院事·直學士와 知奏事·左右承宣·左右副承宣이다. 고려에서는 일반적으로 2품 이상을 「宰相」이라 하고 3품 이하를 「文武兩班」이라 불렀으므로 동지원사 이상의 2품직과 부사 이하 承宣團의 3품직 사이에는 획이 그어졌다고 할 수 있다. 그러나 여기서 우리를 의아케 하는 것은 같은 정3품직이면서도 부사 등과 지주사 등을 굳이 구분하였다는 사실이다. 이것은 곧 부사 등은 비록 3품직이지만 추신에 들어가고 지주사 이하는 승선단이기 때문이었다.

고려의 추신은 품계상 2중성이 있었음이 특징이다. 부사·첨서원사·직학사가 엄연히 정3품직임은 백관지에 명기되고 또 문종조 文武班祿에서 중추원부사·첨서원사·직학사가 같은 정3품인 6부 상서와 함께 300석에 편입되고 있는 것으로 알 수 있다. 그러나 이들 부사 등은 추신으로 간주되어 3품 이하 관과는 구별되는 것이 원칙이었으니, 즉 ‘宰樞·及文武三品以下’라 한 것에서 이를 알 수 있다. 그러므로 부사 등은 정3품직이면서도 추신에 포함되어 다른 3품직과는 구별되는 지위에 있었던 것이다.<sup>79)</sup>

고려시대에 재추에 포함되는 추신은 동지원사 이상의 종2품직만을 가리킨

79) 朴龍雲은 앞의 글에서 樞密은 3품관과는 엄연히 구분되는 宰相으로서 일단 直學士 이상의 7樞가 모두 2품관이었다고 결론을 내린다고 하면서도, 이들 직학사 이상은 고려 전기에는 3품관이었으나 후기에 가서 2품으로 되었다는 좁애매한 견해를 피력하고 있다. 그러나 부사 이하관의 3품직은 부정할 수 없는 사실이며 고려 후기의 승질은 그들 樞臣으로서의 애매한 지위를 해결하는 방법이었던다고 보여진다.

것이 아니라 정3품직인 부사 이하 직학사까지도 포함시켰다. 고려에서는 중서문하성의 재신을 「5宰」라 하고 중추원의 추신을 「7樞」라 하여 이들 5宰·7樞가 재추 또는 재상을 구성하였는데 7추는 바로 백관지에 나오는 7개 직인 중추원 판사·지원사·동지원사·부사·첨서원사·직학사로서 그 가운데 부사 이하는 관품상으로는 3품직이지만 동지원사 이상의 2품직과 함께 같은 추신으로서 「宰樞兩府」에 들어가 議政에 참여하였다. 2품 이상관을 재상이라 翰고려의 제도상 이런 중추원 추신의 지위는 좀 묘한 데가 있었음이 확실하다.

정3품인 부사·첨서원사·직학사는 추신에 들어 갔지만 같은 정3품인 지주사 이하 승선단은 여기에 포함되지 않았다. 승선단은 지주사를 비롯하여 좌우승선·좌우부승선 각 1인씩이 있어 모두 5인으로 구성되고 있었다. 이들은 같은 정3품이지만 지주사가 우두머리였고, 그 외의 승선도 순서대로 서열이 매겨져 있었다.

고려시대에는 「樞密·承宣」이란 말이 자주 나오는데 이것은 추밀과 승선은 같은 중추원의 관원이지만 서로 구별되고 있었음을 나타낸다. 추밀이 중추원의 상층부로서 의정에 참여한 데 대하여 승선은 하층부로 왕명 출납을 담당하여 양자는 확연히 구분되었던 것이다. 그러므로 고려의 중추원은 상층의 추신, 하층의 승선으로 구분되고 그 기능도 의정과 출납으로 나뉘어져 2원적 구조를 이루고 있었던 것이다.

이상에서 우리는 중추원이 구성상으로는 기능상으로 완전히 2원적 구조임을 알게 되었다. 즉 중추원은 직학사 이상 7추를 樞臣(樞密)이라 하여 국가 의정에 참여케 하고, 따로 지주사 이하를 승선이라 하여 왕명 출납을 담당케 하였던 것이다. 이 때 중추원부사·첨서원사·직학사는 형식상 승선단과 같은 정3품직이지만 실질적으로는 2품관의 대우를 받고 재추에 포함되었음이 특이한 점이다. 따라서 고려의 중추원은 상층부의 추신과 하층부의 승선을 각각 구분하여 검토해야 할 것이다.

### (3) 승선의 기능

《高麗史》백관지에는 중추원의 기능으로서 출납·숙위·군기의 일을 관장하였다고 하였는데 여기 나오는 왕명의 출납이 바로 승선의 직능에 해당된

다. 승선은 중추원 本司에서 시무하는 추신과는 별도로 承宣房에서 왕명을 출납하는 일을 맡고 있어 독립된 기관과 같이 존재하였다.<sup>80)</sup> 이 승선방이 조선시대에 들어와 承政院이라는 독립관서를 이룰 요소는 이미 고려시대부터 있었다고 하겠다.

승선의 기능에 대하여는 恭愍王 20년(1371) 7월의 羅州牧使 李進修의 상소에 잘 나타나 있다.

國制에 知申事 1인, 承宣 4인은 官位가 모두 3품에 불과하나 날을 교대로 임직하여 報平廳에서 예를 집행하고 왕명을 출납하되 한 마디 말이라도 감히 함부로 할 수 없으니, 이를 龍喉 또는 內相이라고도 말하는 것입니다(《高麗史》 권 43, 世家 43, 공민왕 20년 7월).

이것은 승선의 기능이 ① 更日 入直 ② 報平廳(聽政하는 곳)에서의 執禮 ③ 왕명의 출납 등 세 가지였다는 것이지만 그 중에서 가장 중요한 임무가 왕명 출납이었기 때문에 승선은 龍喉 또는 內相이라고도 불렀던 것이다(承制라고도 칭하였음). 여기 나타나는 바와 같이 승선은 3품관의 낮은 관직이며 그 직책도 단순히 왕의 喉舌 곧 왕명을 출납하는데 그쳐 한 마디라도 자의로 말할 수 없는 문자 그대로 「龍喉」였다. 그는 국사의 의정과정에 참여하지 못하고 다만 재추회의에서 결정된 사항을 함께 아뢰어 재가를 받는 비서역에 불과하였다. 그러나 승선은 국왕 측근직이라는 유리한 지위로 인하여 커다란 권한을 가지게 되었으며 이것이 「內相」이란 또 다른 이름을 갖게 된 이유가 되었다.

실제로 승선은 단순한 왕명 출납에 그치지 않고 국왕의 고문역할도 담당하였다. 明宗朝의 승선이었던 柳公權은 왕의 고문과 獻替에 보필한 바 컸다고 한다.<sup>81)</sup> 이러한 고문과 헌체는 국왕을 보좌하여 국사에 관여하였다는 의미가 된다. 국왕 측근의 비서직이니 만큼 국가의 대소사에 그 의견을 개진할 수 있는 기회가 있었으며 이것이 그들의 권한을 크게 한 원인이 되었을 것이다. 최

80) 承宣房이란 이름은 고려 초기에는 보이지 않고 후기에 보인다. 《牧隱詩藁》 권 29에 ‘承宣房 口傳’이라 하였고, 《太宗實錄》 권 2, 태종 원년 7월에 ‘承宣房 爲代言司’라 하여 고려 말에 承宣房이 代言司로 되었음을 보여준다. 이와는 따로 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 諸司都監各色에는 ‘承宣房’이라 하였고, 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3 崔忠獻傳에는 ‘知奏事房’이 보인다.

81) 〈柳公權墓誌〉(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919).

씨정권을 넘어뜨리고 집권한 승선 柳璥의 실권을 빼앗기 위하여 국왕이 그의 승선을 파하고 簽書樞密院事에 임명하였다는 사실은, 첨서추밀원사가 엄연히 추신으로 승선보다 상위직이지만 실권은 승선만 못하였음을 나타내는 것이다.

이와 같이 승선의 직능이 중대하고 실권이 컸기 때문에 누구나 승선에 임명되는 것을 바랐지만 여기에는 여러 가지 까다로운 자격이 갖춰져야 했다. 우선 승선은 왕명을 출납하였기 때문에 교양을 갖춘 儒者가 아니면 안되었고, 또한 거동과 언어, 기무 등이 뛰어나야 했다. 지주사에 임명된 李詹이 일찍이 승선의 조건을 지적한 바 있는데, 첫째 舉止가 민첩해야 하고, 둘째 언어가 精詳하며, 셋째 기무를 強記해야 한다는 것이 그것이다. 이렇게 승선이 되는 조건이 까다롭기 때문에 대개 과거에 합격하고 가문이 좋은 유능한 사람이 임명되었으며 이 직에 오르면 그 후 요직에 승진하는데 유리하였다.

승선 외에 이와 유사한 것으로 樞密院執奏가 있다. 이 執奏는 무신란 후에 승선의 자격이 못되는 권신들이 임시적으로 임명된 왕명 출납의 관직이었으나 崔忠粹가 죽은 후 폐지되었다. 같은 국왕 측근의 출납직으로 무신란 전까지 內侍로서 임명된 임시적인 掌奏事가 있었는데 이는 중추원과 무관하였으나 집주는 엄연한 추밀원 소속이었던 것이다.

#### (4) 추신의 기능

승선이 중추원의 관원이면서도 따로 승선방에서 집무한 데 대하여 상부구조인 추신은 본원에서 중추원 본래의 임무를 수행하였다. 《高麗史》백관지에 보이는 중추원 기능 중 출납·숙위·군기지정 가운데 승선이 출납을 맡았다면 추신은 군기의 일을 담당하였다고 할 수 있다. 고려의 중추원은 軍政을 담당한 송의 추밀원제를 본딴 것이므로 고려에서도 군기지정을 관장하였다고 한 것은 당연한 일이다.

그러나 실제로 고려의 중추원이 수행한 직능을 보면 이런 군기와는 무관한 것이 많다. 목종조 김치양이 난 때 국왕측에 중추원 관인이 여러 사람 관여하였고 중대성 개편에 西北面都巡檢使 康兆, 副都巡檢使 李鉉雲이 그의 장·차관이 된 사실로 미루어 보아 이 때의 중추원은 무력을 가진 군정기관의 성격이 있지 않았나 추측되지만 중대성이 파해진 후부터는 그런 기능이

보이지 않는다. 《高麗史》에 보이는 중추원의 구체적인 업무는 궁내의 貢物, 內府文書의 보존, 封爵·立府의 의전, 죄수의 사면, 軍目青冊의 보유, 그리고 궁내 숙위자의 점검, 국가 제사의 與祭官의 差定, 燃燈·八關會 행사의 관장 등이다. 이것은 중추원이 궁중 內府의 모든 일을 관장하고 儀注·典章 등 예식에 관여하여 禮司와 같은 직무를 행사하였음을 보여준다.<sup>82)</sup>

그런데 고려 후기에 이르러 중추원은 군정을 관장하기 시작했다. 지금까지 內府·典章·儀■ 등 예사에 가까운 기능을 가졌던 중추원(樞密院·密直司로도 개칭)이 비로소 軍政·兵機의 군사적 기능을 되찾게 되었던 것이다. 이것은 공민왕 때 萬戶府의 군목정책을 추밀원에 納藏하였고<sup>83)</sup> 같은 공민왕 23년(1374) 밀직사로 하여금 空名의 千戶牒·百戶牒을 수여케 한 것으로 알 수 있다.<sup>84)</sup> 고려 후기의 중추원이 군정을 담당하였음을 가장 명확히 증명하는 것이 공양왕 원년(1389) 鄭道傳이 쓴 〈新作都評議使司廳記〉이다.

국가는 門下府를 설치하여 理典을 관장케 하고 三司를 설치하여 錢穀을 관장케 하며 密直을 설치하여 군무를 관장케 하였다(《三峯集》권 4, 記).

이것은 고려 말의 밀직사가 군무를 관장한 군정기관임을 명시한 것이다. 조선건국 후 중추원이 병기·군무를 관장한 군사기관이었음은 고려 말의 이 제도를 그대로 계승하였기 때문이다.

이와 같이 고려 후기에 중추원이 군정기관으로 화하였는데 그것이 언제 어떻게 변하였는지 명확하지 않다. 아마 元에 굴복한 충렬왕 초에 모든 관제가 개편되어 추밀원이 밀직사로 바뀌고 도병마사도 도평의사사로 승격되면서 정무를 담당한 참의부에 대하여 군무를 관장한 밀직사를 만들지 않았나 생각된다.<sup>85)</sup> 특히 도평의사사의 기능 강화는 6부의 허설을 초래하고 이것이 병부(軍簿司)에 대신한 밀직사의 군사적 기능의 강화로 나타났다고 짐작된다.

82) 邊太燮, 앞의 글, 73~75쪽. 朴龍雲도 똑같은 견해를 발표하고 중추원은 軍政에 관여한 것같지 않고 의례를 집행하고 궁중 서무를 관장하는 것이 큰 임무였다고 하였다(朴龍雲, 앞의 글, 130쪽).

83) 《高麗史》권 111, 列傳 24, 柳濯.

84) 《高麗史》권 83, 志 37, 兵 3, 船軍 및 권 113, 列傳 26, 鄭地.

85) 朴龍雲도 역시 忠烈·忠宣王代로 추정하면서 그 중에서도 密直司를 陸秩하여 僉議府와 함께 양부로 같이 칭한 충선왕 2년설을 제시하였다(朴龍雲, 앞의 글, 131~132쪽).



중추원이 군기의 일을 관장하였다고 하는데 이 「軍機」란 軍國의 기밀 또는 기무를 표현한 것으로 이해된다. 이것은 《宋史》職官志에 추밀원의 기능을 “軍國機務・兵防・邊備・戎馬의 정령을 관장한다”고 한 것에서 비롯된다고 하겠다. 이러한 군기지정에 대한 설명 조선초 定宗 2년(1400)에 臺省이 上章한 내용에 잘 나타나 있다. 이에 따르면 고려의 군령 체계는 재상의 발령권, 摠制의 발병권, 諸衛將軍의 掌兵權으로 상하가 서로 유지되었는데 邦治・軍國의 일을 맡은 성제가 발령자이고 군기를 관장한 중추관이 곧 총제로 발병자이며, 府兵을 관장한 제위상대장군이 장병자였다. 즉 재상(성제)이 왕명을 받들어 명령을 내리면 중추원이 이를 받아 장병자인 제위상대장군에게 발병하게 하였던 것이다. 과연 고려에서 이러한 군령 체계가 잘 짜여져 실천되었는지는 확인하기 어려우나 고려 후기에 중추원이 군무를 장악한 병권의 소유기관이었음은 사실로 여겨진다.

그러면 충렬왕대 이전에 중추원이 군사적 기능을 갖지 못한 이유는 무엇일까. 고려의 중추원이 군정을 담당한 송의 추밀원을 본뵈던 만큼 당연히 군기를 장악해야 할 것이었는데 실제로는 內府, 禮司의 일을 보는 기관으로 행세하였을 따름이었다. 그렇게 된 이유는 역시 고려 정치제도의 전반적인 성격에서 찾아야 할 것 같다. 전술한 바와 같이 고려는 송과는 달리 3성・6부가 정상적인 기능을 행사하여 병부는 군사행정 기구로서 존재하였으며, 또한 도병마사가 주로 양부재추로 구성되어 군사, 변방의 일을 회의 결정하는 권한을 장악하고 있었다. 이러한 틈바구니 속에서 중추원이 군정・병기의 기능을 행사한다는 것은 극히 어려운 일이었다. 물론 중추원의 추신은 재추(재상)로서 군국의 중대사를 회의하는 지위에 있었고 도병마사에도 참여하였지만 이것은 중추원의 고유 권한이 군정에 있었기 때문은 아니었다. 그러므로 고려 전기에 중추원이 군기를 관장하지 못한 것은 송제와는 다른 정치체계 속에 설치된 때문이라 하겠다.

끝으로 고찰해야 할 중추원의 기능은 백관지에 있는 「宿■」에 대한 문제이다. 처음 성종 10년(991) 우리나라 「直宿員吏」의 직이 송 추밀원과 성격이 비슷하다고 하여 이를 바탕으로 중추원을 설치하였는데 이 직속이 숙위로 표현되었다고 하겠다. 송 추밀원은 侍■諸班直・內外禁兵 및 內侍省官 등의

일을 관장하였으므로<sup>86)</sup> 고려에서도 숙위를 담당하였을 것은 당연하다. 실제로 승선이 「更日入直」하였으며 추신도 궁내에 직속하는 예가 허다하였음을 사료에서 살필 수 있다. 그러나 중추원이 숙위의 기능을 가졌다는 것은 그 관원의 숙직만이 아니라 전반적인 직속을 총괄하였기 때문이다. 중추원의 堂後官이 공문의 수직자를 往監하고 또 직속 승선의 供億을 담당한 것은<sup>87)</sup> 이 숙위의 기능을 말한 것이 될 것이다. 공양왕 때의 사실이지만 도당(道堂)이 밀직·중방으로 하여금 입직자를 점검케 할 것을 요청하여 왕의 윤허를 받은 것도 같은 맥락에서 이해된다.

이상에서 본 바와 같이 백관지에는 중추원의 기능으로 출납·숙위·군기의 세 가지를 들고 있지만, 이 중 승선이 왕명의 출납을 담당하였고 중추원이 수직자를 관장하여 왕궁의 숙위를 맡았으나 군기만은 충렬왕대 이후에 가서야 비로소 관계하였음을 알게 되었다. 이제 고려 후기에 들어와 재신이 정무를 관장한 데 대해 중추원의 추신이 군무를 맡아 이원적인 체제를 이루었던 것이다. 물론 재추는 함께 도당의 회의원이 되어 정치, 군사 등을 비롯하여 광범한 중요 국사를 의정하였으나 중추원은 일단 군국기무를 관장하는 고유 직능을 갖게 되었다고 하겠다.

## 5) 삼 사

### (1) 삼사의 설치

고려의 三司는 중외 전곡의 출납과 회계를 관장하는 관부로서 송의 삼사를 본따서 설치하였다. 고려는 당제를 기본으로 3성·6부의 정부기구를 만들었으나 다른 한편으로는 송제의 樞密院과 삼사를 본따서 중추원과 삼사를 설치하였던 것이다. 그러면 고려에서 삼사를 처음 설치한 것은 언제일까.

《高麗史》백관지에 의하면 삼사는 태조 때 설치된 것이라고 한다.<sup>88)</sup> 즉 태조가 태봉의 調位府를 고쳐 삼사를 설치하였다고 하였으므로 삼사는 태조 때

86) 《宋史》권 162, 志 115, 職官 2, 樞密院.

87) 權近, 《陽村集》권 15, 送金堂後序.

88) 《高麗史》권 76, 志 30, 百官 1, 三司.

邊太燮, 〈高麗의 三司〉(《歷史教育》17, 1975) 참조.

설치되고 그것이 태봉의 調位府를 개정한 것이라 할 수 있다.<sup>89)</sup> 또한 洪汝河의 《彙纂麗史》에도 국초에 내의성·광평성·삼사를 설치하여 3성을 삼았다고 하여<sup>90)</sup> 역시 태조대에 삼사가 설치된 것으로 되어 있다.

그러나 실제로 고려의 삼사가 태조 또는 국초에 설치되었다는 것은 사실이 아니다. 그것은 태조 즉위 초(918)에 발령된 인사 임명에 삼사직이 없을 뿐 아니라 그 후에도 삼사의 관직은 전혀 보이지 않기 때문이다. 실제로 삼사가 처음으로 자료에 나타나는 것은 훨씬 뒤인 성종 12년(993)이다. 즉 玄化寺碑銘에 孝肅仁惠王后(獻貞王后)가 淳化 4년에 서거하자 三司廳 안으로 殯을 옮겼다고 하였는데,<sup>91)</sup> 이 순화 4년은 성종 12년에 해당된다. 그러므로 삼사는 고려의 기본관제인 3성·6부나 중추원 등과 함께 성종대에 설치되었다고 보아야 할 것이다.

고려의 삼사는 백관지에서 태봉의 조위부를 고쳐 만들었다고 하였다. 태봉의 조위부는 또한 신라의 調府에서 연유하였는데, 이들은 함께 貢賦를 관장하였으므로 고려의 삼사도 역시 공부에 관한 사무를 관장하였을 것이다. 그러나 고려의 삼사는 그 관서명 자체가 중국제도에서 나왔고 또 그의 기능도 調(공부)보다도 광범한 중외 전곡의 출납과 회계를 전담하였기 때문에, 신라의 조부나 태봉의 조위부의 후신의 성격이 아니라 재정 전반의 사무를 관장한 송의 삼사제를 채용하였다고 보는 것이 옳을 것 같다. 송은 최고의 재정 기관으로 삼사를 두고 방대한 기구 조직을 만들었는데 고려도 이 송제를 채용하였던 것이다.

성종 때 설립된 삼사는 얼마 안가서 큰 변을 당하였다. 현종 5년(1014)에 上將軍 金訓과 崔質이 무신란을 일으켜 삼사를 혁파하고 대신 都正司를 설치한 것이다. 이 무신란은 현종 때 軍額의 증가로 백관 녹봉이 부족하게 되자 문신들이 京軍永業田을 빼앗아 녹봉에 충당하려는데 반발하여 일으킨 거사였다. 이 때 정권을 잡은 무신들은 御史臺를 폐하여 金吾臺를 만드는 동시에 또한 삼사 대신에 도정사를 설치한 것이다. 이 때 어사대와 함께 삼사가 집권무신

89) 《三國史記》권 40, 志 9, 職官 下, 弓裔官號에도 調位府는 지금 三司라 하여 태봉의 조위부가 고려의 삼사로 되었음을 말하고 있다.

90) 洪汝河, 《彙纂麗史》권 15, 百官志.

91) 〈玄化寺碑銘〉(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919).

의 개혁 대상이 된 것은 이들이 문신들의 세력기관인 동시에 삼사가 백관 녹봉을 관장하였기 때문이었다. 삼사를 도정사로 개칭한데서 지금까지 삼사의 녹봉 급여에 문신 중심의 불공정성이 있었지 않았나 짐작된다.

현종 14년(1023) 도정사는 다시 삼사로 복구되었다. 현종 6년(1015) 김훈·최철의 무신정권이 무너지자 금오대가 다시 여사대로 복구되고 그 밖의 집권 무신이 건립한 것이 모두 혁파되었지만, 도정사만은 그대로 계속되다가 14년에 가서야 삼사로 환원되었던 것이다. 비록 무신정권이 개칭한 도정사이지만 새 문신정권도 종래의 삼사에 대한 혁신적 기운을 존속케 한 듯하다. 이제 고려의 삼사는 현종 14년에 도정사로부터 환원됨으로써 새로운 출발을 하게 되었다.

## (2) 삼사의 기구 조직

고려의 삼사가 송제를 채용하였다는 것은 앞에서 말한 바 있다. 당나라 말기에는 같은 재정기구로서 鹽鐵使·判度支·判戶部の 3사가 각각 독립하여 있다가 송에 이르러서는 이들 삼사가 단일화되어 하나의 방대한 재정 총괄기관이 되었으므로, 하나의 단일기구란 점에서 고려의 삼사는 송제를 본떴다고 할 수 있다. 그러나 실제로 고려의 삼사를 검토해 보면 송제와 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 그 첫째가 기구 조직면의 차이점이다.

고려 삼사의 기구가 어떻게 편성되었는지는 분명하지 않다. 다만 《高麗史》백관지의 관원구성이 있으므로 이를 통하여 살펴 볼 수밖에 없다. 이제 백관지에 나타난 삼사의 관원 구성을 표로 만들면 다음과 같다.

〈표 10〉

三司의 官員構成

判 事 1	宰臣이 兼
使 2	正3品
知司事 1	從4品
副 使 2	從4品
判 官 4	(從5品)
吏 屬 52	(主事 6, 令史 11, 書令史 2, 記官 25, 重監 2, 計史 2, 算士 4)

이 표를 보면 品官이 10인(검관 포함)이고 이속이 52인이다. 품관의 수가 의외로 적은 것은 삼사의 기구 조직이 송제에 비하여 보잘 것 없었음을 나타내는 것이고, 이속이 많은 것은 회계사무의 실무기관의 기능을 반영한 것으로 생각된다. 그런데 이 관원 구성을 보면 고려의 삼사가 송과 같이 鹽鐵·度支·戶部の 3부분으로 구성된 것같지 않다는 점을 알 수 있다. 송의 삼사는 비록 단일기관이지만 앞의 세 기능을 분담하는 삼원적 구조였는데, 고려의 삼사는 1인의 判三司事(재신이 겸)에 三司使 2인, 割副 2인, 判官 4인으로 구성되었고, 또 회계를 담당한 이속도 重監 2인, 計史 2인, 算士 4인으로 복수로 구성되어 송의 삼사와 차이가 있음을 알 수 있다. 만약 송제와 같이 삼사가 3부제였다면 각 부를 관장한 부사부터 3명이고 그 밑의 관원도 삼부로 구성되어야 할 것이다. 따라서 고려의 삼사는 송제를 채용하였지만 염철·탁지·호부의 3부제는 아니었다고 하겠다. 또한 고려의 삼사는 송제와 같은 도합 20개나 되는 諸案이나 여러 子司 등 방대한 하부기구도 딸려 있지 않은 단순한 단일기구에 불과하였다.

그러면 고려가 송제의 삼사를 채용하면서도 기구 조직상 현격한 차이가 있는 이유는 무엇일까. 송에서는 3성·6부·9시의 정부기구가 있었으나 형식화되고 실제로는 정무를 총괄한 中書門下와 군무를 관장한 樞密院, 그리고 재무를 관장한 三司의 세 기관이 실질적으로 국무를 분담하였다. 따라서 송의 삼사는 최고의 일원적인 재정기관이었으며, 이에 戶部·工部·將作監 등의 공식기구는 이름만 있을 뿐 직사는 삼사에 빼앗겨 허구가 되고 말았다. 그러나 고려에서는 성종대에 3성·6부·諸寺의 정부기구가 정상적으로 운영되어 일단 재정 사무는 호부에서 관장하고 있었으므로, 삼사의 기능은 약화되고 기구편성도 단순하게 되었던 것이다.

### (3) 삼사의 기능

고려의 삼사의 기능에 대하여 《高麗史》백관지에는 모든 중외 전곡의 출납 회계의 사무를 관장하였다고 하였다. 이것은 삼사가 전국 재정의 수입과 지출을 관장하여 고려의 일원적인 재무기관이었음을 말하는 것이다. 이런 면에서 본다면 고려의 삼사는 천하의 財計를 관장한 송 삼사의 그것과 흡사하

다고 하겠다. 그러나 실제로 고려의 삼사가 관장한 기능은 송의 그것과는 상당한 차이가 있었다.

고려의 삼사가 실행한 직능 가운데 가장 중요한 것은 租稅와 貢賦에 관한 사무였다. 《高麗史》식화지 조세조에는 삼사가 조세의 수납과 감면 등에 관한 사무,<sup>92)</sup> 또 歲貢을 관장하였음을 보여준다.<sup>93)</sup> 즉 삼사는 전곡 수입의 주요 세원인 조세와 공부의 일을 맡았던 것이다.

또한 삼사는 전곡의 지출도 관장하였는데, 그 중요한 것은 녹봉과 賜穀이었다. 《高麗史節要》예종 2년(1107) 4월조에는 실제로 삼사에서 녹봉을 급여한 사례가 보인다.<sup>94)</sup> 給祿 자체는 左倉(뒤의 廣興倉)에서 담당하고 삼사는 祿牌만을 급여하는 사무를 보았을 따름이지만 녹봉의 주무관청은 어디까지나 삼사였던 것이다. 또한 삼사는 줄거한 중신에 대해 賜穀을 하고<sup>95)</sup> 多産한 백성에게도 역시 사곡을 하였으며,<sup>96)</sup> 또 기근 때 농민들에게 곡식을 주어 진휼하기도 하였다.<sup>97)</sup>

이상 삼사가 실제로 집행한 기능을 보면 조세수취·조세감면·세공, 그리고 녹봉·사곡·賑恤·物價折米法 등을 관장하였음을 알 수 있다. 국가의 수입으로서의 조세·세공이 주가 되었고 지출로서는 녹봉·사곡이 중요하였다. 이렇게 보면 고려의 삼사는 백관지에 있는 바와 같이 바로 중외 전곡의 출납 회계를 관장하였다고 할 수 있다.

그러나 실제로 고려의 삼사는 명실공히 일원적인 최고재정기관의 기능을 하지 못하고 있었다. 앞에서 논한 바와 같이 고려에서는 6부의 하나인 戶部와 그 밖의 재정관서(寺·署)가 정상적인 기능을 행사하고 있었으므로 자연히 삼사는 유명무실하게 되지 않을 수 없었다. 고려의 삼사가 송과 같은 3부제도 아니며 그 관원 구성도 방대하지 않은 것은 이 때문이었다.

백관지에는 호부가 戶口·貢賦·錢糧의 사무를 관장하였다고 하였는데, 실제로 호부는 토지·호구·공부·전량·농상 등 전반적인 경제사무를 담당하

92) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 문종 7년 6월 참조.

93) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 정종 7년 정월.

94) 《高麗史節要》권 7, 예종 2년 4월.

95) 《高麗史節要》권 5, 문종 20년 2월.

96) 《高麗史》권 12, 世家 12, 예종 3년 8월.

97) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 현종 7년 9월.

고 있었다. 고려에서는 삼사보다는 호부가 실질적으로 재정사무의 주무 관청 노릇을 하고 있었던 것이다. 문종 4년(1050) 11월 朔에 의하면 주현이 水旱蟲霜으로 화곡이 부실할 때 수령이 호부에 신고하면 호부는 삼사에 이를 송부하도록 하고 있는데, 이로 미루어 보면 호부가 삼사의 하부기구가 아닌가 생각케 된다. 그러나 실제로 삼사와 호부는 그 인원 구성도 병렬적으로 동등하였고 관원의 관품과 대우는 오히려 호부가 우세한 편이었다. 다만 삼사가 회계담당의 이속의 수만 많았던 것으로 보아 삼사는 회계를 담당한 이른바 計司로서의 역할만을 맡았던 것 같다.

이와 같이 고려에서는 호부가 재정사무의 주무 관청 노릇을 하고 있었고 삼사는 권력기구가 아닌 단순한 회계기관이었을 뿐이었다. 고려는 비록 송제의 삼사를 채용하였지만 3성·6부가 정상적으로 운영되었기 때문에 기형적인 기구가 될 수밖에 없었다. 그러므로 고려 삼사의 기능이 송의 그것에 비해 보잘 것이 없었던 것은 당연한 일이었다.

#### (4) 삼사의 변질

삼사는 인종때부터 무신정권기에 걸쳐 뚜렷한 활동이 보이지 않는다. 그러나 元에 굴복된 충렬왕 때부터는 삼사가 변질된 형태로 나타난다. 이 때는 원의 강요로 모든 관제가 격하되고, 또 都評議使司는 都堂으로서 그 기능을 강화시킨 시기였기 때문에 자연히 삼사에도 변화가 일어난 것이다. 충렬왕 이후에도 삼사의 명칭은 그대로 존속되었지만 그 기구와 기능에는 많은 변화가 있었다.

우선 기구상에 변화가 일어났다. 고려 후기에는 제도적으로 삼사가 두 번이나 혁파되는 운명을 맞이하였다. 충렬왕 34년(1308) 충선왕이 民部(호부)를 개정하여 여기에 삼사·軍器監·都鹽院을 병합시켰다가 곧 환원하였으며,<sup>98)</sup> 또한 공민왕 5년(1356) 3성 복구 때 삼사를 폐지하고 그 기능을 상서성에 병합시켰다가 11년(1362)에 다시 삼사를 설치한 사실이다. 그러나 이러한 천대에도 불구하고 고려 후기 삼사의 기구편성은 제도적으로 상승 강화되었다.

첫째 고려 후기에는 삼사의 관직이 단독적으로 바뀌었다. 지금까지의 삼사

98) 《高麗史》 권 76, 志 33, 百官 1, 戶曹.

직은 모두 겸직으로 判三司事는 대개 樞密院使(中樞院使)가 겸하고 三司使는 6尙書 등 타직이 겸하여 삼사의 전임직이 아니었다. 그러나 충렬왕 이후에는 삼사직이 전임직으로 독립하게 되어 판삼사사나 삼사사 등이 하나의 어엿한 독립직이 되었다.

둘째는 삼사직의 품질이 승격한 점이다. 지금까지 삼사는 겸직인 동시에 그의 품질도 낮은 편이었다. 종래 판삼사사는 추밀원사가 겸하고 삼사사는 6상서보다 하위에 있었으나 충렬왕 때부터는 판삼사사는 그 서열이 수상과 아상의 사이에 놓이고 삼사사도 재상의 열에 끼게 되었다. 이제현의 《櫟翁稗說》에 재상의 합좌 때 판삼사사는 亞相의 위에 앉고 左右使는 評理의 상하에 앉는다고 한 것은<sup>99)</sup> 이제 판삼사사와 삼사좌우사가 宰樞와 함께 도당에 합작하고 동시에 그들의 지위가 樞臣(密直)보다 상위였음을 나타내는 것이다. 실제로 백관지에도 판삼사사는 종1품이고 삼사좌우사는 정2품으로 승품되어 재상에 들어 가고 있다.

셋째는 위에서 본 바와 같이 삼사직이 도당에 앉아 국정에 참여케 되었다는 사실이다. 원래 도당에는 재추만 합좌 회의하였는데 충렬왕 이후에는 삼사직이 전임직이 되는 동시에 품질도 승격하여 재추와 함께 도당에서 국사를 회의 결정하게 되었던 것이다. 이제 고려 말에는 宰·樞·三司의 3府가 도당의 구성원이 되었던 것이다.

넷째는 삼사관원의 증가이다. 지금까지는 품관이 겸직이면서도 10인이었는데 이제는 전임직인 동시에 15인으로 증원되었으며 그들의 품질도 역시 승급되고 있다. 특히 禡王 때부터는 삼사에도 門下府와 같이 판사 위에 領事가 설치되고 권신들이 임명되었는데,<sup>100)</sup> 이는 삼사가 기구상 크게 강화되었음을 표시하는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 고려 후기에는 삼사의 관원 구성이 확대 강화되었다. 삼사의 관원이 겸직에서 독립직으로 바뀌었고 그의 지위와 품질이 높아졌으며 판삼사사와 삼사좌우사도 도당에 합좌하여 국정에 참여케 되고, 또 삼사의 품관의 수가 10인에서 15인으로 증가하는 동시에 특별히 영삼사사가 설치되어

99) 李齊賢, 《櫟翁稗說》前集 1, 合坐之禮.

100) 여말에 領三司事에 임명된 사람으로는 崔瑩·李仁任·朴堅味·邊安烈·李成桂 등 권신들이 있었다.



기구 편성면으로 크게 승격되었다. 충렬왕 이후 고려의 삼사는 제도적인 기구면에서 확실히 강화되는 변화가 일어났던 것이다.

그러나 이러한 기구상의 강화에도 불구하고 고려 후기의 삼사는 그 기능이 약화되는 역현상이 일어났다. 물론 판삼사사·삼사좌우사, 그리고 영삼사사가 도당에 합좌하여 국사를 의정한 것은 사실이지만 삼사라는 기구의 기능 자체는 오히려 후퇴한 것이다. 전술한 바 인종 이후 그 활동이 보이지 않던 삼사가 충렬왕 이후 변질되면서도 그 기능은 더욱 보잘 것이 없게 되었다. 고려 말 左常侍 金子粹의 상소에 “삼사관의 수가 15에 이르지만 祿牌를 쏘하는 외에는 餘事가 없다”라 한 것을 보면<sup>101)</sup> 고려 말의 삼사는 녹패나 서명할 뿐 다른 직사는 없었음을 알 수 있다.

《高麗史節要》를 보면 고려가 멸망하기 1년 전에 삼사의 기능이 환원된 기사가 나온다. 즉 공양왕 3년(1391) 4월에 삼사에 명하여 중외 전곡의 출납을 회계케 하였다는 것이다.<sup>102)</sup> 이러한 사무는 본래 삼사의 기본적인 직능이었는데, 이 때 삼사로 하여금 다시 그 직무를 담당케 한 것은 그 이전에는 그렇지 못하고 있었다는 반증이 된다. 고려 후기에 유명무실하였던 삼사의 기능은 이제 고려 멸망 직전에 가서야 회복되기에 이른 것이다.

그 동안 삼사에 대신하여 중외 전곡의 출납을 관장한 것은 바로 都評議使司, 즉 도당이였다. 고려 후기의 최고 정무기관으로 행세하였던 도당이 국가의 전곡 출납도 담당하였던 것이다.<sup>103)</sup> 이러한 도당의 비대화가 삼사의 제도적 기구의 확대에도 불구하고 그 기능을 약화시켰던 것이다. 그러나 공양왕 3년의 삼사 기능의 회복에도 불구하고 도당의 일원적인 최고 정무기관으로서의 위치에는 변함이 없었으니 이것이 삼사로 하여금 그 기능을 제약하는 요인이 되었다.

공양왕 3년 이후에도 삼사는 여전히 도당의 지휘를 받아야만 했다. 이는 金子粹의 상소문이나 沈德符의 상언에서 분명하게 드러난다. 즉 전술한 김자수

101) 《高麗史》 권 120, 列傳 33, 金子粹.

102) 《高麗史節要》 권 35, 공양왕 3년 4월.

103) 《高麗史節要》 권 33, 창왕 즉위 8월, 趙浚의 陳時務에 “지금 도평의사사가 중외의 官司에 移文하는 것은 모두 出納錢穀·殺生威福·發號施令 등의 일로 관계되는 바가 크다”고 한테서 증명된다.

의 상소문에 삼사관원의 曠職을 비판하면서 지금부터는 중외 전곡의 출납을 먼저 도평의사사에 보고하면 도평의사사는 이를 삼사에 이첩하여 정밀히 회계케 하자고 하였다. 또, 공양왕 4년에 시중 심덕부의 상언에 국가의 錢財 출납은 도평의사사에서 각사에 文牒을 직행하면 각사는 그 출납 액수를 월말마다 삼사에 보고케 하자고 하였다.<sup>104)</sup> 이것은 삼사의 기능이 회복한 후에도 국가의 전곡출납을 어디까지나 도평의사사가 일원적으로 통할하되, 다만 출납의 회계사무만은 삼사에서 맡았음을 보여준다. 이와 같이 고려 후기의 허설화된 삼사는 공양왕 때 그 기능을 회복하였지만 그것은 도당에 예속된 상태에서였다. 그리고 이러한 삼사의 지위는 큰 변동없이 조선에 계승되었던 것이다.<sup>105)</sup>

이상에서 본 바와 같이 고려의 삼사는 방대한 재무기관인 송제의 그것을 채용하여 설치되었으나, 전기나 후기를 막론하고 그 기능과 지위는 보잘 것 없었다. 전기에는 당제에 따른 3성·6부의 정부기구가 정상적으로 운영되었기 때문에 삼사는 제자리를 찾을 수 없었고, 후기에는 3성·6부의 공식기구가 허설화되었지만 반면 도당이 최고의 정부기관으로 등장함으로써 역시 삼사는 무력기구가 남을 수밖에 없었다. 이렇게 유명 무실한 삼사는 고려 말에 다시 그 기능을 회복하는 듯하였지만 일원적인 최고 기관인 도당이 존재하는 한 삼사의 기능은 제약을 받지 않을 수 없었다. 이렇게 보면 고려의 삼사는 송제를 모방하여 설치되었지만 고려 자체의 정치체제에 따라 특수한 형태가 되고 말았다고 하겠다.

## 6) 도병마사

### (1) 도병마사의 설치

고려의 都兵馬使는 式目都監과 함께 고려 독자적인 정치기구이다. 중국 관제에 따라 정식기구로 나열된 정규 관부가 《高麗史》백관지에는 본문에 수

104) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 貨幣 공양왕 4년 4월.

105) 鄭道傳, 《三峯集》권 7, 朝鮮經國典 上, 治典 錢穀條를 보면, “국가는 三司로서 전곡의 수입하는 수를 관장하고 그 지출에 있어서는 도평의사사의 명을 받아 실행케 하였으니 대개 周官의 遺意에서 얻은 바 있다고 하겠다”라 하였다.

록된 데 반하여 이들 기구는 임시적인 관청으로 간주하여 백관지 말미에 부록의 형식으로 쓴 「諸司都監各色」에 편입되어 있다. 고려 후기에 百僚 서무를 통괄하는 최고 정무기관으로 都堂의 이름까지 가진 도병마사가 백관지 말미에 편입된 것은 그것이 중국제도와 무관한 까닭이었다. 이런 백관지의 서술에 따라 종래 학계에서 도병마사, 즉 후기의 都評議使司(즉 도당)에 대하여 주목하지 않은 것은 충분히 이해가 간다. 그러면 이렇게 중요한 정치기구인 도병마사는 언제 어떻게 설치되었는지 살펴 보아야 하겠다.

백관지에 따르면 국초의 도병마사는 충렬왕 5년(1279)에 도평의사사로 개칭되었다고 하였다. 이것은 도병마사가 국초로부터 존재하였다는 것을 의미하는데 그것이 언제인지는 분명하지 않다. 대개 국초라 하면 건국 초기인 태조대를 가리키는 경우가 많지만 실제로 이 때 설치되었는지는 의문이다. 확실히 도병마사가 처음 기록에 나타난 것은 현종대이다. 현종 2년(1011)에 都兵馬錄事를 임명한 기록이 처음 보이고,<sup>106)</sup> 6년에는 도병마사가 거란과의 싸움에서 전공이 있는 장군과 군사에게 增級할 것을 청한 사실이 있다.<sup>107)</sup> 이것을 보면 적어도 현종 초에는 도병마사가 설치되었음을 알 수 있다.

그러나 도병마사의 기원은 이미 성종 때 나타난 東西北面兵馬使의 判事制에서 구할 수 있을 것 같다. 즉 성종 8년(989)에 동서북면에 병마사를 설치할 때 門下侍中·中書令·尙書令을 判事로 삼아 京城에서 遙領케 하였는데,<sup>108)</sup> 이 兵馬判事가 도병마사의 모체가 되었다고 생각된다. 도병마사는 양계의 병마사를 중앙에서 통령하는 기능을 가졌기 때문이다. 단 성종 8년의 병마판사제에 관한 기사에 문제가 없는 것은 아니다. 문하시중·중서령·상서령인 3성의 장관이 병마판사가 되었다고 하였지만 이 때 실제로 존재한 것은 문하시중 뿐이고 중서령·상서령은 허직이었기 때문이다. 아마 이것은 뒤에 도병마사의 판사가 宰臣으로 구성된 것을 이렇게 표현한 것으로 보인다. 성종 10년(991)의 中樞院이 설치되어 이들 樞臣이 도병마사의 使가 됨으로써 현종 초에 이르는 사이에 고려의 도병마사제는 완성되었다고 하겠다.<sup>109)</sup>

106) 《高麗史節要》 권 3, 현종 2년 정월.

107) 《高麗史》 권 4, 世家 4, 현종 6년 7월.

108) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職 兵馬使.

109) 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).

## (2) 도병마사의 구성

성종 8년의 병마판사는 문하시중·중서령·상서령, 즉 3성의 장관이었다. 하지만 실제로 도병마사의 관원 구성은 자못 다르다. 이제 문종관제에 따른 도병마사의 관원 구성을 보면 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 都兵馬使의 官員構成

判 事		侍中・平章事・參知政事・政堂文學・知門下省事
使		6樞密 및 職事 3品 이상
副 使	6인	正4品 이상 卿・監・侍郎
判 官	6인	少卿 이하
錄 事	8인	甲科權務
吏 屬	25인	記事(12)・記官(8)・書者(4)・算士(1)

이 표를 보면 도병마사는宰・樞로 임명된 判事・使와 副使・判官 등 12인과 錄事 8인, 그리고 吏屬 25인으로 구성되고 있다. 이 가운데 도병마사의 정식 회의원은 역시 판사와 사였던 것 같다. 이것은 《高麗史》에서 도평의사사는 무릇 국가의 대사가 있으면 사 이상이 회의하여 합좌의 명칭이 있었다고 한데서 알 수 있다.<sup>110)</sup> 이 기사는 이제현의 《櫟翁稗說》에서 국가가 도병마사를 설치하여 侍中・平章事・參知政事・政堂文學・知門下省事로 판사를 삼고 判樞密 이하로 사를 삼아 대사가 있을 때 회의를 하였다는 자료를 채용한 것이었다. 판사로 임명된 시중 이하 재신은 바로 중서문하성의 5宰이다. 《高麗史》에서는 사는 6추밀과 직사 3품 이상관으로 임명되었다고 하였는데, 대개 중추원의 추신은 정3품관인 6尙書나 御史大夫・左右常侍 등을 겸하는 것이 통례였으므로 이들을 가리킨 것 같다. 물론 6추밀은 고려시대 5재・7추라는 일반적인 용례와 비교할 때 문제가 있지만 도병마사의 정회원인 판사와 사가 재추로 임명되었음을 알 수 있다.

그러나 실제로는 재추가 자동적으로 도병마사의 판사와 사에 임명된 것

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

같지 않다. 가령 徐訥은 德宗 때 문하시중이 되었는데 그 후 靖宗 때 가서야 判都兵馬使에 임명된 사실은 이를 보여준다.<sup>111)</sup> 또한 中樞使 吏部尙書 王寵之가 도병마사가 되었는데 그 후 內史侍郎을 거쳐 門下侍郎平章事に 승진하는 동안 그대로 도병마사를 겸하고 있다가 뒤에 이 병마사직만을 사직하려 상장하였으나 왕이 윤허치 않았던 것도,<sup>112)</sup> 도병마사의 판사와 사가 자동적으로 재추에 겸직하도록 규정된 것이 아니었음을 나타낸다. 재신 중에서 도병마사의 판사가 임명되고 추밀 중에서 사가 임명된 것은 사실이지만, 재추라 하여 모든 구성원이 무조건 겸임된 것이 아니라 특정한 사람만 임명된 것 같다.<sup>113)</sup> 단 앞의 서술의 예에도 불구하고 문하시중은 자동적으로 판사를 겸하여 의장이 되는 것이 원칙이었던 것 같다.

고려 후기의 도평의사사와 다른 또 하나의 특징은 판사·사가 뿐 아니라 그 밑의 부사·판관도 회의에 참여하였다는 사실이다. 부사·판관 각 6인이 叅上 이상관의 타직으로 겸임된 사람들인 까닭에 이들도 도병마사에서 발언권을 가졌을 것임은 충분히 짐작할 수 있다. 실제로 정종 5년(1039)에 도병마부사 朴成傑이 東路 靜邊鎭의 축성을 청한 사실이나<sup>114)</sup> 예종 4년(1109)에 재추 이하 문무 3품 이상관을 宣政殿에 모이게 하여 9城의 환부를 물을 때 도병마판관 이상을 참여케 한 것은<sup>115)</sup> 이를 나타낸다. 고려 전기의 도병마사에서 판사·사와 더불어 부사·판관도 회의에 참여한 것으로 보인다.

### (3) 도병마사의 기능

도병마사의 설치 동기가 현지에 부임한 兩界兵馬使를 중앙에서 통령하기 위한 데 비롯하였으므로 그 기능은 당연히 변경의 군사적인 문제를 의론·결정하는 것이었다. 백관지 도평의사사에는 “凡有大事 使以上會議”라 하여 국

111) 《高麗史》 권 94, 列傳 7, 徐訥.

112) 《高麗史》 권 95, 列傳 8, 王寵之.

113) 재신이라 하여 반드시 判事가 되었는데도 의문이다. 앞에 서술한 王寵之는 中樞使일 때 使였지만 그 후 門下侍郎平章事の 재신이 된 후에도 「使」職의 사임을 요청하였기 때문이다. 의종 2년 정월에 參知政事 李仁實이 權判都兵馬事였다는 점도 재신이 정식 판사가 아닐 때도 있었음을 보여준다.

114) 《高麗史節要》 권 4, 정종 5년 9월.

115) 《高麗史》 권 13, 世家 13, 예종 4년 7월.

가의 대사를 회의하였다고 하지만 실제로 고려 전기에는 국방·군사관계의 일을 관장하였다.

이러한 사실은 《高麗史》의 도병마사에 관한 기록에도 여실히 드러난다. 즉 뒤에 도평의사사로 변질되기까지의 실제 기능은 양계 將卒에 대한 상벌, 변경 州鎮民에 대한 진휼, 양계의 축성·屯田·군사훈련, 국경문제 및 대외 관계 등을 논의하는 것이었다. 이것은 고려 전기의 도병마사가 어디까지나 변경·군사·대외문제 등 국방관계의 회의기관임을 보여준다.

또한 도병마사는 이들 국방문제 뿐 아니라 일반 민생문제도 관여하였다. 처음에는 양계민의 생활 안정에 대하여 의론하였지만 시간이 흐름에 따라 점차 지역적으로 확대되어 점차 準邊境 지방으로 넓혀지고 마침내 의종 때에는 내외 인민 전반의 구휼 방법을 의론하게 되었다. 이러한 도병마사의 민생문제의 관장과 특히 그의 전국적인 확대는 도병마사의 기능의 강화·확대를 뜻한다.

이들 《高麗史》에 보이는 도병마사의 활동은 국왕에 대한 請奏가 대부분이다. 이것은 도병마사가 어떤 실무의 집행기관이 아니라 순전히 회의기관이었음을 반영한다. 그러나 도병마사의 上奏가 비교적 자주 나오고 또 그것이 거의 그대로 채택 실행된 것으로 보아 고려 전기 도병마사의 권한이 매우 컸음을 알 수 있다.

#### (4) 도평의사사로의 개편

고려 전기에 자주 나오던 도병마사의 기록이 무신란 후에는 전혀 보이지 않는다. 그 이유는 확실치 않으나 무신정권이 재추의 도병마사 기능을 제약하였을 가능성이 있다. 그러나 崔氏政權의 말기인 고종 후년에 가서 도병마사는 새로운 모습으로 다시 등장한다. 그런데 이 때의 도병마사는 이미 전의 그것과는 자못 다른 면이 있었다.

고종 45년(1258)의 기사에 의하면 按察使가 지방관리의 탐학을 도병마사에 탄핵 보고하였으며, 또한 도병마사를 「都堂」이라 칭하고 도병마녹사를 「堂吏」라고 일컬음을 볼 수 있다.<sup>116)</sup> 도당이란 이름은 도병마사가 재상들의 정치 중심지임을 표시하는 뜻이 된다. 같은 해 「都兵馬宰樞所」가 공신에 대한 포상을

116) 《高麗史節要》 권 17, 고종 45년 정월.

상주하였는데<sup>117)</sup> 이것은 도병마사가 재추로 구성된 사실을 보여준다. 뒤에 가서는 도당을 곧 宰樞所라고도 정하였기 때문이다.

고종 말에는 「兩府合坐」란 말이 나온다.<sup>118)</sup> 이 양부합좌란 곧 재추들이 합좌 회의하는 도병마사를 가리킨다. 이제 고종 말기에는 도병마사가 양부재추로 구성되고 국가의 대사를 합좌 회의하는 중요 기구로 변질된 것이다. 종래의 도병마사는 재추 가운데 특정인만이 판사·사에 임명되고 그 밑의 부사·판사도 회의원이 되었는데, 이제는 부사·판관은 보이지 않는 대신 재추 전원이 정회원으로 합좌하게 되었다. 또한 그 기능도 종래에는 국방·군사관계에 한정되었던 것이 이제는 중요 국사 전반에 걸쳐 합작하는 명실상부한 「도당」이 되었던 것이다.

이러한 도병마사의 都堂化는 마침내 충렬왕 5년(1279) 도평의사사로 승격하는 결과를 초래하였다. 누구나 다 아는 바와 같이 고려는 충렬왕 원년에 모든 관제를 격하시켜 3성을 합하여 僉議府로 일원화하고 尙書 6部는 4司로 축소시켰으며 그 밖의 다른 관부도 개편하였다. 그러나 도병마사만은 그대로 계속하다가 4년 후인 충렬왕 5년에 가서야 도평의사사로 개칭한 것이다. 다른 고려 관제는 元의 제도와 비슷하여 참월하다는 이유로 격하 개편하였지만 도병마사는 고려 독자적인 제도였기 때문에 개칭할 필요가 없어 그대로 존속하였는데, 이제 도병마사가 병마에 대한 문제 뿐 아니라 국사 전반에 걸친 광범한 문제를 회의하고 재추 전원에 의한 「도당」으로 승격하였으므로 그에 알맞는 칭호인 도평의사사로 바뀐 것이다. 즉 도병마사의 도평의사사로의 개칭은 원의 간섭에 의한 것이 아니라 그 구성과 기능의 확대에 따라 고려 자체의 필요성에서 이룬 것이었다.

#### (5) 도평의사사 기구의 확대

고종 말년에 이미 도병마사는 종래의 관원 구성에서 탈피하여 재추의 합좌기관으로 화하였음은 앞에서 살핀 바 있다. 이제 도병마사는 고려의 재상이라 할 수 있는 재신과 추신의 회의기관으로 승격한 것이다. 앞에서 든 바 《櫟

117) 《高麗史節要》 권 17, 고종 45년 7월.

118) 《高麗史》 권 123, 列傳 36, 嬖行 1, 白勝賢.

《翁稗說》에서 도병마사는 시중·평장사·참지정사·정당문학·지문하성사로 판사를 삼고 관주밀 이하로 사를 삼았다 하고, 《高麗史》백관지에도 시중 이하 5재를 판사로 삼고 6추밀 및 직사 3품 이상으로 사를 삼았다 한 것은, 이러한 재추가 판사·사가 되어 정식 회의원이 되었음을 나타낸다. 특히 백관지에 도평의사사로 개칭된 이후에는 국가대사를 僉議(재신)·密直(추신)이 항상 합작하였다 하였으니, 이제 고려 후기의 도당이 재신과 추신을 구성원으로 삼을 만큼 확대되었음을 알 수 있다.

그런데 고려 후기에는 이들 재추 뿐 아니라 三司의 관원도 도당의 회의원이 되게끔 확대되었다. 즉 충렬왕 때는 삼사도 재추와 함께 재상으로서 도당의 구성원이 되었다. 《櫟翁稗說》의 도평의사사조에 지금은 첨의·밀직이 증원되고 여기에 또 각각 商議의 관원이 있었으며, 삼사의 판사와 左右使도 재신열에 끼어 도당에 합좌하였다고 한 것은, 재추와 함께 삼사도 정식 회의원이 되었음을 표현한 것이다. 더욱이 昌王 때에는 開城·厚德(禑王 謹妃의 立府)·慈惠府(恭愍王 益妃의 立府)의 판사와 尹도 도평의사사를 겸하게 하였으며, 또한 藝文館員도 이에 포함한 듯하다.

이제 도당은 재·추·삼사의 요원으로 회의를 구성하였던 만큼 그 수가 증가하였음은 당연한 일이다. 그런데 고려 후기에는 재추의 수 자체가 증원되었는데, 그것은 앞에서 살핀 《櫟翁稗說》의 서술로써 알 수 있다. 더욱이 《櫟翁稗說》에는 증원된 재추에 다시 商議까지 더하여 그 수가 엄청나게 증가되었다고 하였다. 상의란 정식 직사자가 아닌 재추로 비록 도당회의에 참여하였지만 서명권이 없었으나 뒤에는 그들도 서명권을 가지고 국정에 참여하였다. 이리하여 고려 말기에 가서는 재·추 외에 삼사의 요원까지 도당에 합좌하고 다시 여기 상의까지 포함되어 도당의 회의원은 확대일로에 있었던 것이다.

충렬왕 24년(1298) 충선왕 즉위 후의 下敎에서 재추의 수가 古制의 배나 되어 의정하는데 어려움이 많다고 한 바 있으며,<sup>119)</sup> 우왕 2년(1376) 金續命은 원래 양부는 5재·7추뿐이었는데 지금은 하루에 제수되는 재추가 50인이 되었다고 한탄하였다.<sup>120)</sup> 그런데 실제 그 해 말에 임명된 재추는 59명이나 되었다.<sup>121)</sup>

119) 《高麗史節要》 권 22, 충렬왕 24년 및 충선왕 즉위년 5월.

120) 《高麗史節要》 권 30, 우왕 2년 3월.

121) 《高麗史節要》 권 30, 우왕 2년 12월.



그 후에도 재추의 수는 계속 증가하였는데 우왕 5년 간관의 上言에는 당시 양부의 수는 60명이나 되었다 하였고,<sup>122)</sup> 창왕 즉위(1388) 8월 趙浚의 陳時務에서는 근래 도당에 합좌하여 국정에 참여하는 재상이 6·70인에 이르렀다 하였으며,<sup>123)</sup> 恭讓王 원년(1389) 郎舍 具成祐 등의 상소에는 재추의 수가 7·80인이나 되었다고 하였다.<sup>124)</sup>

이와 같이 도당에 합좌하는 재추의 수는 증가일로였는데 이는 그만큼 도당의 지위를 높이는 요인이 되었다. 그러나 이러한 도당 회의원의 과다한 증가는 오히려 도당의 의정활동에 불편을 가져오는 부작용을 일으켜 이를 타개하기 위해 內宰樞制를 만들었다. 충렬왕 4년(1278) 재추가 많아 의정에 부적합함이 있다 하여 새로이 必闇赤을 두고 禁中에서 常會하여 기무를 참결케 하여 이를 別廳宰樞라 불렀는데<sup>125)</sup> 이것이 내재추제의 기원이 된다. 우왕 때 林堅味 등이 내재추에 임명되어 항상 금중에서 왕명의 출납을 관장하였는데,<sup>126)</sup> 이로 인한 다른 재추의 국정에서의 소외는 공민왕 20년(1371) 羅州牧使 李進修로 하여금 내재추 폐지의 상소를 올리게끔 만들었던 것이다.<sup>127)</sup> 그러나 도당 회의원의 관직 확대와 그 수의 증가는 제도적으로 도당의 지위를 높이는 데 절대적인 계기를 마련하였음이 확실하다.<sup>128)</sup>

고려 후기 도당기구의 변질 중 중요한 것은 그 안에 행정기구가 정비된 점이다. 상부구조에 있어서의 회의원 증가와 함께 하부구조로서 행정사무를 담당한 기구와 기능이 확충 정비되었으니, 이는 도평의사사가 도당으로서 최고 정무기관이 된 이상 당연한 일이었다.

원래 도병마사에 甲科權務로 임명된 錄事 8인이 이속을 통솔하고 있었다. 이들 녹사는 재추의 합좌 때 먼저 앞에서 안건을 말하고 회의원 사이를 돌

122) 《高麗史節要》 권 31, 우왕 5년 정월.

123) 《高麗史節要》 권 33, 우왕 14년(창왕 즉위) 8월.

124) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 공양왕 원년 12월.

125) 《高麗史節要》 권 20, 충렬왕 4년 10월.

126) 《高麗史》 권 126, 列傳 39, 姦臣 1, 林堅味.

127) 《高麗史》 권 43, 世家 43, 공민왕 20년 7월.

128) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 都評議使司. 이 때 藝文館員도 포함되었던 것은 공양왕 2년 門下府·三司·密直司의 정원으로 判司事·同判司事·兼司事를 삼고 그 밖의 商議와 開城府, 藝文館員은 제외되었다는 것으로 짐작된다.

아다니며 논의를 정한 연후에 시행토록 하는<sup>129)</sup> 이른바 堂吏로서의 직능을 지녔던 것이다. 그런데 공민왕 때부터는 도당에 6色掌이 있어 도당 합좌 때 의론할 사항을 가지고 사무를 본다고 하였는데, 이들이 앞의 녹사의 후신으로 보인다.<sup>130)</sup> 이 6색장은 6전 체제의 이름을 가진 것으로 보아 6部の 일을 직접 관장하였음을 알 수 있다.

이 6색장은 창왕 때 정식으로 6방녹사로 개편되었다. 즉 창왕 때 도평의사사의 6색장을 吏·禮·戶·刑·兵·工의 6방 녹사로 고치고 여기에 또한 知印 10인과 宣差 10인을 두었던 것이다.<sup>131)</sup> 이제 6색장은 6방녹사로 정비되었고 그 밖의 중앙 여러 관아의 일을 보는 10인의 지인과 지방에 使外하는 선차 10인을 뒀으로써 도당이 내외를 총령하게 되었던 것이다.

이리하여 도평의사사는 상부에 채추와 하부에 사무요원으로 구성되었으며 이들의 청사도 구분되었다. 공양왕 2년(1390)에 새로 건립된 도평의사사 청사는 중앙에 使司廳이 있고 좌우에 首領官廳이 있었으니,<sup>132)</sup> 여기에 채추 합좌소와 사무관청이 나뉘어 있었음을 볼 수 있다.

도당의 행정사무 기능은 마침내 공양왕 때에 이르러 사무관청인 經歷司의 설치를 보게 되었다. 즉 공양왕 2년에 6방 녹사를 통할하는 경력사를 설치하고 여기에 3·4품의 經歷 1인과 5·6품의 都事 1인을 두었다 한다.<sup>133)</sup> 이제 도당에는 경력사가 설치되어 3·4품의 고위 관직으로 경력을 임명함으로써 행정기구의 성격이 강화되었고, 그들은 새로 지은 수령 관청에서 집무하였던 것이다.

이와 같이 도당은 고려 후기로 갈수록 상층부의 회의원 임명의 관부가 확대되고 그 수가 증가하였으며, 또한 하층부의 사무처가 정비 강화되었다. 이러한 도당의 기구확대는 그에 비례하여 그 기능의 확충을 초래케 하였을 것은 당연한 일이다.

129) 李齊賢, 《櫟翁稗說》前集 1, 合坐之禮.

130) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制 공민왕 8년 7월.

131) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 都評議使司.

132) 鄭道傳, 《三峯集》권 4, 高麗新作都評議使司廳記.

133) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 都評議使司 공민왕 2년.

## (6) 도평의사사의 기능 확충

도당기구의 확대와 정비는 그 기능의 확충을 가져오게 하였다. 고려 전기의 도병마사가 국방·군사문제만을 의론한데 대하여 이미 고종 이후에는 국가 중대사를 합의하는 宰樞合坐制로 변질되었으나 충렬왕 때 도평의사사로 개칭되면서 이러한 기능은 보다 확대되었다. 실제로 고려 후기의 도당의 議政機關으로서의 내용은 田制·租稅·刑獄·儀禮·銓注·軍事·對外關係 등 내외의 모든 중대사가 해당되고 이러한 안건은 도당에 합좌한 재추들의 합의와 서명으로 시행케 되었던 것이다.<sup>134)</sup>

이러한 합좌기관으로서의 도당의 기능은 이전보다 확충되었지만, 그러나 무엇보다도 고려 후기 도당 기능의 커다란 변질은 그것이 합의기능 뿐 아니라 행정기능도 가졌다는 점이다. 즉 도평의사사는 국가 중대사를 회의하였을 뿐 아니라 여기서 결정된 사항을 실제로 시행하는 집행기구가 되었던 것이다. 앞에서 본 바 도평의사사에 직접 행정사무를 맡은 6색장 또는 6방녹사, 그리고 이를 통할하는 사무처인 경력사를 설치한 것은 이러한 행정기능에서 비롯된 것이었다.

이제 도당은 중외 官司를 통령하는 최고 정무기구가 되었다. 공민왕 20년(1371) 12월 교서에서 百僚 서무는 도당에서 攄斷하는 바 중앙의 모든 관서는도당을 통하여 지방관에게 하첩하라고 명하고 있는 것을 이를 나타낸다.<sup>135)</sup> 중앙정부의 공문이 도당을 통하여 諸道按廉使에게 하달되는 동시에 또한 지방에서 올라 오는 공문도 제도안렴사가 직접 도당에 올리게 되었다. 고려 후기 도당은 중앙 諸司를 총령하고 지방의 제도안렴사에게 직접하는 명실공히 일원적인 중앙 최고 정무·행정기관이 되었던 것이다.

이러한 도당의 국가행정의 관장은 종래의 상서 6부의 기능을 무력화시켰을 것은 당연하다. 백관지 서문에 都堂權의 확대로 6부는 허설이 되고 백사는 계통을 유지하지 못하게 되었다고 쓴 것은 이를 표현한 것이다. 실제로 공양왕 4년(1392)에는 각사가 受稟할 일은 6曹를 통하지 않고 도당에 直報하게끔 법제

134) 宰樞入坐法에 대하여는 앞의 《櫟翁稗說》에 잘 서술되어 있고, 합좌소의 모습과 서명의 방법 등은 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制 공민왕 8년 7월에 나타나 있다.

135) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

화되기에 이른 것이다.

이와 같이 고려 말의 도당은 재추가 국정을 합좌 회의할 뿐 아니라 국가 모든 사무를 직접 시행하는 사무행정 기능도 갖게 되었다. 중앙의 백사도 도당을 통하여 지방의 제도안렴사에게 하첩하고 반면 제도안렴사도 중앙의 도당에 상첩하였으며, 王旨도 역시 도당을 경유하여 시행케 되고 왕에게 올린 상소문도 다시 도당에 내려 의논케 하였으니, 도당은 완전히 정치·행정의 최고 중심기관이 되었다. 여말에 조준이 本朝의 제도는 도당이 百揆를 총괄하고 號令을 반포하는 기관이었다고 말한 것은 그 단적인 표현이라 하겠다.<sup>136)</sup>

처음 고려의 정치체제는 3성·6부를 바탕으로 한 것이었다. 중서문하성이 최고 정무기관이 되고 상서 6부에서 국무를 분담 시행하였으며, 여기에 중추원이 추가 설치되어 재추가 국가대사를 의논하였다. 그러나 고려 후기에는 이러한 정치체제에 일대 변동이 일어났으니 그것은 도평의사사체제로의 전환이었다. 이제 후기에는 도평의사사가 도당의 호를 가질 만큼 일원적인 최고 정무·행정기관의 지위로 승격하여 百僚 庶務를 총단하는 권력기구의 총본산이 되었던 것이다.

## 7) 식목도감

### (1) 식목도감의 설치와 구성

式目都監은 《高麗史》百官志에 중앙관제 본문이 아니라 말미에 「諸司都監各色」이라고 부록 형식의 細註로 실려 있다. 식목도감은 都評議使司(처음의 都兵馬使)와 함께 宰樞들이 국가 내외의 중대사를 회의 결정하는 중요 기구였으나 중국 관계와 다른 고려의 독자적인 임시기관이었기 때문에 부록에 실리는 천대를 받아야 했다. 종래 도평의사사와 식목도감이 都堂이라고 불리우는 최고 기관이었으면서도 고려 정치제도에서 무시된 이유도 여기에 비롯한 것이었다.<sup>137)</sup>

도평의사사와 식목도감은 전혀 별개의 직능을 가진 독립된 회의기관 이

136) 《高麗史節要》 권 34, 공민왕 원년 12월.

137) 式目都監에 대한 논문으로는 邊太燮, 〈高麗의 式目都監〉(《歷史教育》 15, 1973)이 있을 따름이다.

었다. 그것은 같은 시기에 양자가 함께 존재하였던 사실로 증명된다. 따라서 백관지에서도 도평의사사와 식목도감은 따로 항목을 설정하였던 것이다. 그러나 《高麗史》찬자는 이들 두 기관을 처리하는데 크게 고민하지 않을 수 없었다. 그것은 《高麗史》편찬에 많이 이용한 李齊賢의 《櫟翁稗說》에 “도병마사를 뒤에 都評議使로 개칭하였는데 또한 式目都監使라고도 칭하였다” 하여 양자를 동일시하고 있기 때문이었다. 이에 따라 《高麗史》편찬자는 《櫟翁稗說》의 도평의사사 내용을 전제하면서도 식목도감을 별개의 항목으로 설정하였기 때문에 부득이 “或稱爲式目都監使”라는 구절을 삭제하지 않을 수 없었다.

그러면 과연 도병마사(도평의사사)와 식목도감은 별개의 기관이었는가, 만약 별개의 기관이었다면 양자의 기능은 각각 어떻게 달랐으며, 이제현이 두 기관을 동일시한 이유는 어디에 있는가 하는 문제점을 해결해 보고자 한다. 전술한 바와 같이 양기관은 동시대에 독립하여 함께 존재하였기 때문에 일단 다른 회의기관으로 보고 식목도감의 설치와 구성부터 살펴 보기로 하겠다.

백관지에는 식목도감에 대하여 文宗朝 관원 구성을 썼을 뿐 언제 설치되었다는 기록은 나오지 않는다. 실제로 《高麗史》에 식목도감의 기사가 보이는 것은 현종 14년(1023)에 식목도감이 詹事府의 公廩田을 의논하여 정하고 또 참사부 관원의 給從數를 아뢰어 정했다는 기사가 처음이다.<sup>138)</sup> 그러나 식목도감은 宰樞를 중심으로 구성된 회의기관이란 점에서 唐·宋의 제도와 다른 독자적인 기구란 점에서도 도병마사와 유사하므로 도병마사가 성립된 시기인 성종조부터 현종조 사이에 설치되었다고 보여진다.

그러면 식목도감의 관원 구성은 어떠하였을까. 식목도감은 정식 행정관서가 아니라 하나의 회의기관이었기 때문에 그 관원은 타직으로 임명된 회의원의 성격을 띠지 않을 수 없었다. 이제 《高麗史》에 기록된 식목도감의 관원 구성을 문종조 관제로 표로 만들면 <표 12>와 같다.

이 표를 보면 식목도감은 省宰로 임명된 使 2인, 정3품 이상의 副使 4인, 5품 이상의 判官 6인, 그리고 甲科權務의 錄事 8인 등 도합 20인으로 구성되어 있었다.

138) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 公廩田.

《高麗史》권 72, 志 26, 輿服, 鹵簿 百官儀從.

〈표 12〉 式目都監의 官員構成(文宗朝)

使	2인	省 宰
副 使	4인	正3品 이상
判 官	6인	5品 이상
錄 事	8인	甲科權務

이 식목도감의 관원 구성은 같은 회의기관인 도병마사의 그것과 기본적으로 유사하였음을 나타내고 있다. 도병마사가 성제로 判事를 삼고 3품 이상 추신이 使가 된 것은 식목도감이 성제로 사를 삼고 정3품 이상으로 부사를 삼은 것과 서로 통하며 그 이하 판관·녹사도 인원수나 관질도 비슷하다. 다만 차이가 있다면 도병마사에는 최고직으로 판사가 있는데 대하여 식목도감은 사가 최고직임이며 성제의 수도 2인으로 적었다는 점이 다를 뿐이다. 그러므로 식목도감은 도병마사와 똑같은 회의기관으로 기본적인 관원 구성이 유사하였으나 약간 격이 떨어졌다고 할 수 있다.

식목도감의 최고직인 사 2인은 성제로 임명되었는데 실제로는 首相인 門下侍中이 임명되는 것이 원칙이었다. 고려에서는 수상이 자동적으로 도병마사의 판사가 되고 동시에 식목도감의 사가 되어 양 기관의 의장이 되는 제도를 시행하였던 것이다. 성제 2인이라 한 것을 보면 문하시중 이외의 또 한 사람의 재신이 사가 된 것 같다. 식목도감의 부사는 정3품 이상이 임명되었는데 이것은 6樞密 및 職事 3품 이상이 겸하였고 도병마사의 사와 맞먹는 지위로 보여진다. 그렇다면 식목도감의 부사도 역시 도병마사의 사와 같이 3품직을 겸한 추밀을 임명하는 것이 보통이었다고 생각된다. 이것은 식목도감도 도병마사와 같이 재·추로 임명된 사·부사를 정식 회의원으로 삼은 것을 나타낸다.

이와 같이 식목도감의 정식 회의원이 재추로 구성된 사·부사이지만 그 확대회의에는 판관도 포함되었을 것은 도병마사의 예에서 짐작할 수 있다.<sup>139)</sup> 이에 반하여 式目錄事는 순전히 사무직이었다. 식목녹사는 刀筆吏인 감과권무로 임명되었는데 이들은 회의원이 되지 못하고 회의에서 결정된 사

139) 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), 89~90쪽

항을 처리하는 실무 사무원에 불과하였던 것이다.

식목도감에는 도병마사에 있는 吏屬이 보이지 않는다. 식목도감도 하나의 독립된 기관이므로 당연히 실무 잡사를 처리하는 이속이 없을 수 없다. 이것은 <諸司都監各色>에 또 하나의 기구로 立項된 會議都監에 이속이 없는 것과 서로 통한다. 아마 이것은 뒤에서 살펴 보려는 바와 같이 도병마사와 식목도감이 같은 會議都監으로 지칭되어 도병마사의 이속이 모든 사무를 처리한 데서 비롯한 것이 아닌가 추측된다.

## (2) 식목도감의 기능

식목도감의 기능에 대하여는 《高麗史》忠宣王 2년의 교서에서 邦國重事を 관장하였다고 써여 있다. 그러나 이것은 고려 후기의 식목도감을 말하였을 따름이고 원래의 그것은 아니었다. 그러면 식목도감 본래의 기능은 무엇이었을까.

식목도감의 기능이 그 관서명인 「式目」과 관계가 있었을 것은 두 말할 나위가 없다. 식목이란 格式·條目を 일컫는다.

고려의 制度·條格이 역사에 빠지고 간략함이 많은데 지금 古今詳定禮·式目編修錄 및 諸家の 雜錄을 취하여 諸志를 만든다(《高麗史》凡例).

위에서 말하는 <式目編修錄>이 제도·조격과 관계가 있음을 표시한 것이다. 그러므로 식목도감이 제도·격식을 관장한 기관이었음은 확실하다 하겠다.

구체적으로 《高麗史》에 나타난 식목도감의 기능을 보면 전술한 바 현종 14년의 첨사부의 공해전과 관원의 給從數 제정을 비롯하여 주군의 僧官印을 수납하고<sup>140)</sup> 氏族不錄者나 雜路 및 흠있는 가문 출신의 登仕문제,<sup>141)</sup> 三禮·三傳業 출신자의 서용,<sup>142)</sup> 學式的 제정,<sup>143)</sup> 관리 품질의 승진,<sup>144)</sup> 그리고 判案의 소장<sup>145)</sup>

140) 《高麗史》권 6, 世家 6, 정종 원년 10월.

141) 《高麗史》권 95, 列傳 8, 崔沖·李子淵·金元鼎.

142) 《高麗史》권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 숙종 7년 윤 6월.

《高麗史》권 74, 志 28, 選舉 2, 科目 崇獎之典 숙종 7년 7월.

143) 《高麗史》권 74, 志 28, 選舉 2, 學校 인종조.

144) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選法 신종 5년 4월.

145) 《高麗史》권 100, 列傳 13, 杜景升.

등이 있다. 이것은 식목도감이 바로 격식·법규를 제정하는 기능을 가졌음을 표시하는 것이다. 특히 여기서는 관리 등용의 신분제한 문제를 많이 논의하여 식목도감이 귀족사회 유지에 밑받침이 되었다는 느낌을 갖게 한다.

식목도감의 기능 중에서 주목되는 것은 판안의 소장이다. 식목도감은 제도·격식을 의정하였을 뿐 아니라 결정된 내용의 기록을 간직하여 후대의 참고로 이용케 한 것이다. 《高麗史》의 諸志를 작성하는데 이용한 앞의 〈式目編修錄〉이나 禮志에 이용된 〈式目編錄〉(두 책은 동일한 것으로 추정됨), 또한 고려의 兩界州縣軍 편성 등을 수록한 〈高麗式目形止案〉<sup>146)</sup> 등은 바로 이러한 법제의 기록이라 생각된다. 즉 식목도감은 의논 결정된 내용의 자료를 보관하여 후세의 龜鏡으로 삼아 稽考케 하였던 것이다.

이와 같이 식목도감은 법제에 관한 문제를 관장하였으나 그것은 사무처리를 하는 행정기관이 아니라 중요 안건을 회의하는 기관이었음을 잊어서는 안될 것 같다. 그것은 도병마사가 변경·군사에 대한 문제를 회의하는 기관인 점과 동일하였다. 그러므로 고려는 법제·격식 등 대내적인 문제를 재추를 중심으로 한 식목도감의 회의원으로 의논케 하는 동시에 변경·군사 등 대외적인 문제는 역시 재추를 주로 한 도병마사에서 의논 결정케 하였던 것이다. 이와 같이 식목도감과 도병마사는 재추로 구성된 회의기관이란 점에서 동일하였기 때문에 비록 그들 기능은 구분되었지만, 때에 따라서는 식목도감에서 군사문제를 다루기도 하고 도병마사에서 법제문제를 취급하기도 하였다. 그러나 식목도감의 정식 기능은 어디까지나 제도·법규 등 내부적인 중요 문제를 회의하고 결정하는 회의기관이란 점에는 틀림이 없었던 것이다.

### (3) 식목도감의 변질

식목도감과 도병마사는 국내외의 중요사를 의논 결정하는 재추들의 회의기관으로 양자는 동등한 위치로 병립하였다. 그러나 앞에서도 살폈던 것처럼 식목도감은 도병마사에 비하여 그 관원 구성에 있어서 약간이나마 격이 떨어졌을 뿐 아니라 실제 그 활동에 있어서도 약세를 면치 못하고 있었다. 무신

146) 《文宗實錄》권 6, 문종 즉위년 10월 기묘.



란 전에 있어서 도병마사의 활동 기사가 상당히 많고 그것이 자못 권력기구였음을 나타내는 반면 식목도감은 그 활동도 미미하여 상당한 차이가 있다. 이제 같은 재추로 구성된 두 회의기관 사이에 어떤 변화가 일어날 것은 반드시 이르게 될 사실이었다.

도병마사는 고종 때부터 「都堂」의 칭을 갖고 종래의 대외적인 국방문제를 넘어서 모든 국정 of 중심 기관으로 대두되었다. 더욱이 충렬왕조에 도병마사가 도평의사사로 승격하면서 그 지위는 한결 높아지게 되었다. 이러한 도병마사(도평의사사)의 都堂化는 식목도감으로 하여금 그에 종속하는 관계로 격하게 되었다. 이제는 식목도감이 단순히 식목녹사가 일을 처리하는데 그치는 무력기구로 전락되었던 것이다.

이러한 식목도감이 일약 그 지위를 격상시킨 일대 변동이 일어났다. 충선왕이 식목도감의 구성과 기능을 확대 강화시킨 것이다. 즉 충선왕 2년(1310)에 식목도감으로 하여금 나라의 중대사를 관장케 하고 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 이상으로 판사를 삼고 知密直 이하로 사를 삼게 개정하였다.<sup>147)</sup> 이것은 재신·추신·삼사의 재상으로 하며금 식목도감의 판사·사로 삼아 국가의 중대사를 관장케 한 것이다.

이와 같은 식목도감의 기능과 구성은 바로 도당인 도평의사사의 그것과 동일한 것이다. 그러면 엄연히 도평의사사가 있는 데도 불구하고 구태어 다시 식목도감으로 하여금 똑같은 기능을 갖게끔 격상시킨 이유가 무엇인지 궁금해진다.

결론부터 말한다면 이 때 도평의사사에 대신하여 식목도감이 최고 정무기관인 도당으로 바뀌었다고 하겠다. 실제로 《高麗史》를 보면 충선왕 2년부터 충숙왕 후년까지 식목도감이 도당과 같이 국가의 중대사를 관장한 기록이 나타나고 있는 반면 도평의사사에 대한 기록은 전혀 보이지 않고 있다. 이것은 이 기간 동안 도평의사사에 대신하여 식목도감이 도당으로 바뀌었음을 나타낸다.

전술한 바와 같이 이제현은 그의 《櫟翁稗說》에서 도평의사사를 또한 식목도감사라고도 불렀다고 하였다. 《櫟翁稗說》의 내용은 상당히 많은 부분이

147) 《高麗史節要》 권 23, 충선왕 2년 8월. 이 내용은 《高麗史》百官志에도 그대로 실려 있다.

《高麗史》에 인용되었는데 《高麗史》 편찬자는 도평의사사가 곧 식목도감이라고 한데서 당혹하지 않을 수 없었다. 그것은 백관지에서 양자를 각각 별개의 항목으로 나누었기 때문에 이 ‘或稱爲式目都監使’의 구절을 빼버릴 수 밖에 없었다. 그리고 오늘의 학자들도 이것은 이제현의 착오라고 단정하고 있다. 그러나 이제현은 바로 충선왕·충숙왕 때 재상직을 역임하여 직접 도평의사사나 식목도감의 회원이 되었고, 또 당대의 유명한 문인으로 유식층이었기 때문에 착오를 일으킬 리가 만무하다.<sup>148)</sup> 실제로 충선~충숙왕조에는 식목도감이 도평의사사를 대신하였던 까닭에 그렇게 서술하였다고 믿는다.

그러면 엄연히 국가 중대사를 관장하는 도평의사사가 존재하였는데도 불구하고 구태어 충선왕이 새삼스레 식목도감으로 하여금 도당이 되게끔 개편한 이유는 무엇일까. 이것은 역시 충선왕의 개혁정치의 일환으로 이해하는 것이 옳을 것 같다. 충선왕 2년(1310) 식목도감의 기능이 강화될 때 密直司를 2품 관부로 승격하여 僉議府와 함께 양부를 칭하게 하였다. 본국을 떠나 멀리 원에 머물고 있었던 충선왕으로서 대립적인 충렬왕과의 구세력을 제거하지 않으면 안되었으며, 이것이 옛 첨의부와 도평의사사 중심체제에서 양부와 식목도감으로의 권력 이동을 단행한 이유로 생각된다. 충선왕이 식목도감을 개편한 직후 도당의 구성원인 양부·삼사의 재상을 새로 임명하고 또 식목도감도 새로운 충선왕의 측근으로 임명한 것은 이를 표시하는 것이다.<sup>149)</sup>

충선~충숙왕대에 도당으로 행세한 식목도감은 얼마 후 다시 도평의사사에 그 자리를 되돌려 주게 되었다. 충목왕 원년(1345)에는 다시 도평의사사가 도당으로서 기능한 사실이 나타나고 있다.<sup>150)</sup> 충숙왕 12년(1325)에 식목도감이 나오고 충목왕 원년에 도평의사사가 보이므로 그 사이에 도당이 식목도감에서 도평의사사로 환원되었다고 하겠다. 忠惠王 후 3년에 이제현이 쓴 《櫟翁稗說》에서 “改爲都評議使 或稱爲式目都監使”라고 한 문맥을 보면 이미 이 때는 식목

148) 이제현이 《櫟翁稗說》을 저술한 것은 忠惠王 복위 3년(1342), 그가 56세가 되던 해이다.

149) 충선왕은 3년 7월 元에 있으면서 式目錄事 李桂英을 본국에 보내어 傳旨케 한 것은 측근으로 식목도감을 삼은 것을 뜻한다.

150) 忠穆王 원년의 整理都監狀에는 行省이 외방의 公事를 行移할 때는 도평의사사에 보고하면 도평의사사는 諸道存撫使·按察使에 移文하는 것이 원칙이라 하여, 전의 도당의 지위로 환원되었음을 보여준다(《高麗史》 권 84, 志 38, 刑法 1, 職制).

도감 시기가 지난 것 같다. 따라서 적어도 충혜왕 후 2년 이전에 식목도감은 도평의사사에게 도당의 자리를 넘겼다고 보여진다.

도평의사사가 도당으로 환원된 이후에도 식목도감 자체는 그대로 존속되었다. 그것은 고려 말에도 그대로 식목녹사가 존재한 것으로 알 수 있다. 그러나 이제는 그 기능이 다시 충선왕 2년 이전처럼 무려한 기구로 되돌아 갔다. 그리고 식목도감은 고려 말 도평의사사의 강화에 비례하여 보다 약화의 길을 걷게 되었다. 식목도감이 재추들의 법제 회의기관으로서의 기능은 보이지 않고 다만 식목녹사만 존재하여 일을 보는 무력한 기구로 전락하고 말았던 것이다.

## 8) 어사대와 낭사

### (1) 대간의 설치

고려에는 臺諫이라는 言官이 있어 중요한 직능을 행사하였다. 대간이란 臺官과 諫官을 말하는 것으로 御史臺와 中書門下省의 郎舍에 있는 관원이었다. 고려시대에는 주로 「臺諫」이라 불렀으나 또한 「臺省」 또는 「省臺」라고도 칭하였다. 여기의 「省」이란 중서문하성의 省郎의 뜻이다. 이들은 전혀 다른 기구에 속해 있었으나 같은 언관이라는 점에서 함께 대간이라 병칭되었던 것이다. 그러면 이들 대간의 관서인 어사대와 낭사는 언제 정립되었는지 살펴 보아야 하겠다.<sup>151)</sup>

백관지에 의하면 국초에 司憲臺가 설치되고 성종 14년(995)에 어사대로 고쳤는데 여기에는 大夫·中丞·侍御史·殿中侍御史·監察御史가 있었다고 하였다. 대개 국초라 하면 태조대를 생각해 되지만 실제로 성종 이전에는 관제가 정비되지 않았고 사서에 대관직이 보이지 않기 때문에 역시 성종대 이후로 보는 것이 옳을 것 같다. 어사대로 개정하기 전인 성종 9년(990)에 金審言의 건의에 따라 西京에 分司司憲 1인을 두었다 하였고,<sup>152)</sup> 성종 12년에 서경의 常平倉 미곡을 分司司憲臺가 맡아 출납을 관장토록 하였으며<sup>153)</sup> 같은 해

151) 고려의 臺諫制度에 대하여는 朴龍雲, 《高麗時代 臺諫制度研究》(一志社, 1980)가 있다. 이 글은 이에 의지한 바 컸음을 밝혀 둔다.

152) 《高麗史》 권 93, 列傳 6, 金審言.

153) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 常平義倉.

윤 10월에 監察司憲 李蒙戩을 거란 군영에 請和使로 파견한 사실을 보면,<sup>154)</sup> 이미 성종 12년 이전에 사헌이 있는 사헌대가 설치되었음이 증명된다. 성종 9년에 서경에 분사사헌대가 있었다면 이 때 중앙에 本臺가 있었을 것은 당연한 일이다. 아마 사헌대는 백관의 호를 개정하여 3성·6관제가 출발한 성종 초에 설치되었다고 보는 것이 온당할 것 같다.<sup>155)</sup>

사헌대는 성종 14년에 정식으로 어사대로 개정되었다. 성종 원년에 御事都省이라는 고려 독자적 명칭이 당제대로 尙書都省으로 개정되고 국초의 內書省이 秘書省으로, 司■寺가 衛■寺 등 당제로 이름이 바뀐 성종 14년 사헌대도 역시 어사대로 개칭된 것이다. 그리고 그 관원도 백관지에 있는 바와 같이 御史大夫 등의 정식 관직으로 정비되기에 이른 것이다.

다음 諫官制度는 언제 성립하였을까, 백관지에는 門下府는 百揆·庶務를 관장하고 그 낭사는 諫諍·封駁을 관장하였는데, 국초에 內議省이라 하였다가 성종 원년(982)에 內史門下省으로 개정되고 문종 15년(1061)에 중서문하성으로 개칭되었다고 하였다. 이것을 보면 태조대에 설치된 내의성은 낭사가 소속된 간쟁기관이었고 성종 원년에 정식으로 당제에 따라 내사문하성으로 개정되었음을 알 수 있다. 그러나 내의성이 내사문하성으로 개정되었다는 《高麗史》찬자의 견해는 곧 찬동할 수 없다. 왜냐하면 廣評省 중심의 고려 초기 정치체제는 뒤의 당제를 채용한 3성·6부제와는 전혀 이질적인 것이었으므로 이를 도식적으로 비정하는 것 자체가 무의미하다고 생각되기 때문이다. 따라서 정식으로 낭사가 설치된 것은 성종 원년의 내사문하성의 설치에서 비롯한다고 보아야 할 것이다. 이 낭사에 散騎常侍(常侍) 諫議大夫 등의 간관이 존재하여 언관의 직무를 맡았던 것이다.

이상에서 본 바와 같이 고려의 대간제도는 성종 원년을 시점으로 하여 14년에 정식 당제의 명칭으로 완성되었다. 물론 건국 후 태조대부터 그에 준하

154) 《高麗史節要》 권 2, 성종 12년 윤 10월.

155) 성종 이전에도 臺官이 있었던 자료가 보인다. 태조 20년에 건립된 海州의 廣照寺 眞澈大師寶月乘空塔碑의 비문을 書并篆한 사람이 御史大夫 李奂相이었고, 또 태조 22년이 세워진 砥平의 菩提寺大鏡大師玄機塔碑의 비문 찬자가 역시 御史大夫 崔彦擣로서 엄연히 어사대부직이 나타나 있다(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919). 그러나 이들 어사대부는 신라의 崔致遠의 예와 같이 고려에 사환하기 이전 당에서 받은 형식적 관직으로 짐작된다.

는 기능의 관원이 있었을 것은 충분히 고려할 수 있으나 그것이 하나의 제도로 확립된 것은 성종에 이르러서였다. 성종대는 유교적 정치이념의 구현으로 왕권이 확립되고 중앙집권적 정책이 추구된 시기로서, 중국의 제도를 채용하여 정치제도를 정비하였으므로 이 때 대간제가 성립된 것이다.

## (2) 대간의 조직

고려시대에 대관은 어사대의 관원이고 간관은 중서문하성의 하부조직인 낭사의 관원이었다. 따라서 이들 대간의 조직을 고찰하기 위하여는 이들 어사대와 낭사의 관원 구성을 살필 필요가 있다. 이들 관부의 관원 구성은 때에 따라 여러 번 개정되었지만 여기서는 고려의 기본형태라 할 수 있는 문종 관제를 중심으로 구명하려 한다.

먼저 어사대의 관원 구성을 백관지에서 찾아보면 다음 <표 13>과 같다.

<표 13> 御史臺의 官員構成

判	事	1인	
大	夫	1인	正 3品
知	事	1인	
中	丞	1인	從 4品
雜	端	1인	從 5品
侍	御 史	2인	從 5品
殿 中 侍	御 史	2인	正 6品
監 察	御 史	10인(文 5, 吏 5)	從 6品
吏	屬 錄事	이하	83인

이 표에 의하면 대관은 判事 이하 8개직 19인의 參上官으로 구성되고 이속이 83인이나 되고 있다. 판사·지사는 타직의 겸관이었으므로 실제 장관은 어사대부였다. 처음 성종 14년(995)의 어사대에는 대부·중승·시어사·전중시어사·감찰어사가 있었는데 이것은 바로 당제의 조직을 취한 것이었다. 즉 당의 어사대에는 장관인 대부와 차관인 중승 밑에 3院이 있어 각각 시어사·전

중시어사·감찰어사를 두었는데,<sup>156)</sup> 성종 14년의 어사대는 바로 이에 따른 관원 구성을 채용하였다. 그런데 문종 관제에서는 이들 5官 외에 다시 판사·지사의 겸관과 잡단이란 실무 대관을 더 두었으니, 이는 고려의 특수제도였다.<sup>157)</sup> 그러므로 고려의 어사대는 당의 3원제 외에 다시 10인이나 되는 잡단을 가설한 점이 특징이며, 83인의 이속 중 특히 所由 50인이 臺吏의 실무를 집행하였다.

고려 어사대의 8관직 19인, 그리고 이속 83인의 방대한 관원 구성은 그 기능과 권력의 소재를 느끼게 한다. 이는 조선의 4관직 6인, 당의 4관직 13인, 그리고 송의 4관직 5인에 비해 자못 확대된 조직이었음을 나타내며, 고려시대에 있어서 어사대의 정치적 지위를 명백히 드러내는 특성이라 하겠다. 그러나 여기에서 주목되는 점은 감찰어사에 대한 문제이다. 문종 관제에서는 감찰어사가 엄연히 대관의 한 관직으로 편입되고 있으나 실제에 있어서는 이들은 다른 대관, 즉 어사대부 등 7관직 9인과는 별도의 조직을 가지고 있었던 것 같다. 즉 일반 대관이 臺長廳에서 時政의 論執과 署經 등에 참여한데 대하여 감찰어사는 따로 監察房에서 백관 규찰 등의 직능을 가지고 있어 구별되었으니, 이것이 고려 대관제의 특수성이라 하겠다. 이들 감찰어사가 특별히 서경과 양계에도 파견되어 分臺가 되었는데, 이것도 어사대 조직의 일부였던 것이다.

어사대의 장관인 어사대부가 정3품인 것을 보아 2품 이상이 되는 재상직의 관부가 아니었음을 알게 한다. 단 백관지에는 품질이 표기되지 않았지만 판사는 재상들이 겸하는 것이 통례였으나 어사대의 실질적 장관은 역시 어사대부였다.<sup>158)</sup> 어사대부는 문종조 田柴科에서 같은 정3품인 6부상서와 함께 4科에 들어 있고, 역시 祿俸에서도 6부상서와 함께 300석을 받음으로써 정확히 정3품의 대우를 받았음을 알 수 있다. 그러므로 간관이 역시 3품 이하의 품질이라는 점에서 고려의 대관은 재상직에는 들지 못한 3품 관부였음을 알 수 있다.

156) 《唐書》 권 48, 志 38, 百官 3, 御史臺.

157) 당에도 雜端이 있었으나 侍御史의 次者로 잡사를 맡았다 하여 정식 臺官에 포함시키지 않은 것에 비하여 고려에서는 엄연히 하나의 대관으로 고정되어 있었음이 다르다.

158) 어사대부가 어사대의 장관이지만 그만을 臺長이라 부르지 않고 그 외의 대관도 臺長의 호칭을 가진 자가 있었다고 하는 연구가 있다(朴龍雲의 앞의 책 61쪽 참조).

다음 간관에 대하여는 그것이 중서문하성의 하부조직인 낭사이므로 앞의 「中書門下省」에서 상술한 바 있다. 이들 낭사는 정3품의 左右常侍<sup>159)</sup> 이하 종6품의 左右拾遺 등 7개직 14인을 말한다. 중서문하성에는 이 밖에 종7품의 門下錄事와 中書注書가 있으나 이들은 낭사에 들지 못한 사무직에 불과하였다. 그러면 이들 낭사들은 모두 간관이었을까. 일반적으로 諫議大夫·補闕·拾遺 등만을 간관으로 들고 있지만,<sup>160)</sup> 실제로 낭사는 상시(산기상시)·간의 대부·보궐·습유 등의 순 간관직과 起居注·起居郎·起居舍人 등의 史官職, 그리고 給事中·中書舍人 등의 判官職으로 구성되며 이들 성량이 모두 간관의 역할을 담당하였다는 점에서는 닮음이 없었다. 이들 14명의 낭사는 순 간관직이나 사관직 또한 판관직을 구별하지 않고 함께 간쟁·봉박이나 서경 등 간관의 기능을 행사하였던 것이다.

우리는 이들 낭사가 고려시대에 중서문하성의 하부기구로 존재한 점을 주목할 필요가 있다. 이것은 물론 당제에 따른 기구조직이지만 실제로는 2품 이상의 宰臣과는 그 연관성이 없었던 것이다. 즉 낭사는 재신의 지휘하에 간관의 기능을 행사한 것이 아니라 독자적인 지위에 있었던 것이다. 재신과 낭사는 각각 그 기능이 달랐을 뿐 아니라 또한 관청도 따로 있었다. 때에 따라 재신과 간관이 함께 국왕에 대하여 상언하고 조칙에 반대한 일도 있기는 하였지만 대개는 오히려 대간이 함께 연관의 활동을 벌였다. 여기서 「臺諫」이라 하여 양자를 함께 고찰하는 이유도 바로 여기에 따른 것이다.

### (3) 대간의 직능

대간은 言事를 담당한 연관이다. 우리가 전혀 별개의 관원인 어사대와 중서문하성 낭사를 한데 묶어서 보는 것도 그들의 직능에 공통성이 있기 때문이다. 그러면 과연 대관과 간관의 직능은 똑같았는지, 아니면 어떤 차이가

159) 문종 때 左右散騎常侍나 常侍나에 대하여는 백관지의 서술이 애매하지만 문종 30년의 田柴科나 文科班祿에는 상시로 되어 있어 이에 따른다.

160) 李丙燾, 《韓國史—中世篇》(震檀學會, 1961)에서 낭사는 左右諫議로부터 正言(拾遺)까지를 포함한다고 하였고, 金龍德은 〈高麗時代의 署經에 대하여〉(《李丙燾博士 華甲紀念論叢》, 一潮閣 1956)에서 간관은 순 간관직인 常侍·諫議大夫·補闕·拾遺 등이었다고 하였다.

있었는지를 고찰해 보아야 하겠다.

어사대의 직임에 대하여는 《高麗史》백관지에 시정을 논집하고 풍속을 교정하며 糾察 탄핵하는 일을 맡는다고 하였다. 즉 어사대는 시정의 득실을 논하였을 뿐 아니라 백관을 규찰하는 직능이 있었고, 또한 風憲官에서 常賤에 이르는 모든 사람들의 의례·복장 등 사회기강을 숙정하는 임무도 맡고 있었다. 그러나 어사대의 가장 주요 직능은 백관을 감찰하는 것이었으니 그것은 事元期에 監察司라고 개칭한 데서도 알 수 있다.

이와 같은 대관의 직능에 대하여 간관의 직능은 백관지에 간쟁과 봉박을 맡는다고 하였다. 이것은 국왕의 과실을 간쟁하여 시정케 하고 또 教旨가 부당하면 封還 駁正하는 것이었다. 즉 간관은 국왕 측근에서 부당한 처사를 간언하고 논박하여 이를 바로 잡는데 주요 임무가 있었음을 의미하는 것이었다.

이상 대관과 간관의 직능을 보면 전자가 백관의 감찰에 그 주임무가 있는 반면 후자는 국왕에 대한 간쟁에 주임무가 있어 양자가 대조를 이루고 있음을 다음의 사료를 통해서 볼 수 있다.

諫官과 御史는 비록 모두 言責의 臣이지만 그 직은 각기 다르다. 간관은 獻替를 관장하여 人主를 바르게 하였는데 대하여 어사는 규찰을 관장하여 百僚를 바로 잡는다. 그러므로 군주에 과오가 있으면 간관이 奏牘하고 신하에 위법이 있으면 어사가 封章한다.(鄭道傳, 《三峰集》 권 6, 經濟文鑑 下, 臺官).

위에서 보드시피 간관과 대관은 다같이 언론의 책임을 맡고 있으나, 간관은 군주에 간언하고 어사는 백관을 규찰하는데 차이가 있다고 하였다. 충렬왕 6년(1280)에 국왕이 “간쟁은 성량의 직임이므로 감찰사가 人君의 시비를 간언하는 것은 그 본연의 임무가 아니다”<sup>161)</sup>라고 한 것도 대관과 간관의 본임무가 각기 다르다는 것을 강조한 것이다.

그러나 이와 같이 대관·간관의 형식적 본디 임무의 구분에도 불구하고 실제로 있어서는 양자의 직능의 한계는 명확하지 못하였다. 간관이 백관의 비리를 탄핵하는가 하면 대관이 군주의 과실을 간언하기도 하여, 대간은 다같이 언관으로서의 직책을 실행하였던 것이다. 그러므로 이른바 「臺諫一體」로서 어사대와

161) 《高麗史節要》 권 20, 충렬왕 6년 3월.



낭사는 합동으로 언사를 행하여 군주의 과오와 백관의 비위를 논박하였다. 비록 전혀 다른 양 기구로 분립되고 형식적 직능도 달랐지만 실제로는 똑같은 언관으로서 함께 활동하였으므로 모두 「대간」이란 명칭으로 일컬었던 것이다.

이와 같이 대간의 직임은 첫째 간쟁으로 국왕의 과실을 간언 시정케 하는 것이었다. 이 간쟁을 백관지에는 다만 낭사의 직임으로 규정하였지만 사실에 있어서는 대관도 간쟁을 행사하였음이 여러 사료에 나오고 있다.

둘째 기능은 봉박이다. 이것은 국왕의 부당한 조칙을 봉환하여 駁正한다는 것으로 하나의 거부권 행사의 의미를 갖는 것이었다. 그러나 대관도 시정의 논집이라는 임무가 있는 데서 국정 of 잘못을 논박하였으니, 이는 간관의 봉박과 서로 통하는 직능으로 보아 좋을 것이다. 대간은 함께 군주나 재상들의 국정 of 잘못을 논박하고 시정케 하는 언론기관이었으니, 이 기능은 크게 보아 첫째의 간쟁기능의 일부로 볼 수 있다.

셋째는 어사대의 직능으로 표기된 백관을 규찰하고 탄핵하는 내용이다. 이것은 대관의 고유 직능이지만 사실은 이것도 간관이 관여하고 있었음을 여러 사료에서 살필 수 있다. 간관은 단독으로도 백관을 규찰하였지만 또 대·간 합동으로 행하기도 하였다. 이 때 규찰·탄핵의 대상은 宰相으로부터 下吏에 이르는 모든 관리가 포함되었다. 이렇게 보면 대간은 군주에 대한 간쟁 봉박의 직능과 함께 모든 관리에 대한 규찰·탄핵의 직능도 가졌다고 하겠다. 즉 지금까지 든 세 가지 직능은 대간이 언관으로서 군주 이하 모든 관리의 과오 비리를 논박 시정케 하는 권한을 세분한 데 불과하다고 할 수 있다.

끝으로 대간은 署經의 직능이 있었다. 서경이란 관리의 임명에 있어서 대간의 동의 서명을 뜻하는 것으로 아무리 국왕의 재가가 있어도 告身에 대한 서경을 얻지 못하면 효력이 없게 되었다. 이와 같이 관리 임명에 대한 대간의 서경이 없는 한 관직 제수는 무효가 되었는데, 이 때 모든 관직 임명이 이에 해당되었는지는 분명치 않다. 고려시대의 서경제도에 대한 조선 초기의 기록에는 9품으로부터 1품에 이르는 모든 관리가 이에 해당되었다고 하고, 실제 《高麗史》에도 1품인 政丞까지도 대간의 서경을 경유한 예가 보여 최고 관직인 수상까지도 대간의 심사과정을 거쳤음이 나타나 있다. 이것은 5품 이하관리에 한하여 대간의 서경이 필요했던 조선시대와 다른 점이다. 그러나 고려시대의 서

경 절차가 1품까지의 재상도 포함되었다는 점에는 의문이 간다. 고려 말에 중 1품인 僉議政丞의 고신을 대간이 서경한 사료는 확실히 보이지만, 그러나 그 이전에도 재상에 대한 서경이 실제 실행되었는지 분명치 않다. 조선시대에 5품 이하에만 서경이 필요하였다는 점과 아울러 볼 때 역시 고려에서도 5품 이하나 최고 3품 이하의 관리에만 적용치 않았나 짐작된다. 아무래도 3품 이하관으로 구성된 대간이 2품 이상의 재상의 임명까지도 심의한다는 것은 정상적인 제도로 볼 수 없기 때문이다.

서경은 비단 관직 임명에 필요하였을 뿐 아니라 새로운 법제를 제정하는 데도 반드시 요구되었다. 후대 조선시대의 기록이지만 고려에서는 一法을 세우고 一官을 설치하는데 있어서도 반드시 대간으로 하여금 完議 參詳케 하여 합의에 이른 뒤에 그 依牒을 내보내 시행하였다고 하고,<sup>162)</sup> 또한 고려로부터 지금에 이르기까지 무릇 立法·定制에는 반드시 대간으로 하여금 서경케 한 후에 시행하였는데 이를 依貼이라 하였다고 한 것은<sup>163)</sup> 이를 말하는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 간관과 대관은 간쟁·봉박 및 시정의 논집, 풍속의 교정, 백관에 대한 규찰·탄핵, 그리고 서경의 일들을 맡았는데 이들은 그들의 구분된 직임을 넘어 하나의 대간으로서 같이 활동하였던 것이다. 이 직임의 내용은 비록 군주·재상·백관 및 일반 상천 등 그 대상에 차이가 있었으나 잘못된 정치와 인사 및 풍속을 바로 잡는데 있다는 점에서 공통성이 있었다. 이것은 고려 대간의 직능이 모든 분야에 걸쳐 기강을 확립하여 국가 사회의 안정을 도모하는 장치가 되었음을 말하는 것이다.

#### (4) 대간의 정치적 지위

위에서 본 바와 같이 대간은 간쟁·봉박이나 시정의 논집, 백관의 감찰, 그리고 관리 임명의 서경 등 중요한 직능을 가지고 있었다. 이것은 고려에 있어서 대간의 역할이 얼마나 중요한가를 엿보게 하는 것이다. 이러한 언관으로서의 대간은 국왕의 이복과 같은 近侍職이었던 까닭에 자연히 여러 가지 특권이 부여되고 있었다.

162) 《太宗實錄》 권 5, 태종 3년 4월 경술.

163) 《世宗實錄》 권 37, 세종 9년 7월 임자.

대간은 不逮捕의 특권이 주어져 있었다. 대간은 비록 죄가 있더라도 재직 시에는 왕명이라 해도 붙잡아 갈 수 없으며 또 어사대 안에 직접 들어올 수도 없었다. 또한 간관도 마찬가지로 不可罪의 원칙이 있었는데, 이것은 대간이 언론에 관한 한 처벌할 수도 없거니와 그 밖의 죄에 대하여도 관부 안에서 체포되지 않았음을 나타내는 것이다. 특히 백관을 감찰하는 어사대는 공경·재상도 움츠리는 위세와 명망있는 관부로 여겨졌다.

또한 대간은 언론관으로서 근시직인 까닭에 국왕의 측근에 있으며 幸行에 수행할 뿐 아니라 직접 국왕 앞에서 面啓를 할 수 있는 특권이 부여되었다. 대간이 언사를 할 때는 「글」로서 하는 경우와 「말」로서 하는 경우의 두 종류가 있었는데, 전자가 「上疏」이며 후자가 「奏」였다. 이들 대간은 언론을 위하여 직접 국왕께 접하는 기회를 가졌으며 이에 따라 그들의 정치적 비중은 커질 수 밖에 없었다.

이러한 중대한 직능과 정치적 비중을 가진 대간직이 선망의 대상이 되는 중요한 자리일 것은 당연하다. 따라서 대간직은 우선 淸要職으로 간주되어 특별시되었다. 고려에서는 대간·政曹·學士와 知制誥를 청요직으로 여겼는데<sup>164)</sup> 정조는 관리의 인사를 담당한 吏·兵部이고, 학사·지제고는 국왕의 조칙을 제술하는 文翰官이었다. 대간이 이들 청요직에 포함되었다는 것은 그의 지위가 중대하였음을 나타내는 것이다.

대간이 청요직인 까닭에 그들은 가문이 좋은 자제가 임명되었다. 귀족사회인 고려에서 문벌이 좋은 집안에서 대간이 나온 것은 당연한 일이다. 즉 고려에서는 신분과 가문이 좋은 사람들만 대간에 임명될 수 있었던 것이다. 「대간의 신분」에 대해 세밀히 검토하여 귀족가문과 대간직 임명을 일일이 분석함으로써 구체적으로 대간직에 올랐던 사람들 대부분이 명문 귀족출신이라는 사실을 밝힌 바 있다.<sup>165)</sup> 비록 무신란 이후에는 무신이나 천계도 대간직에 오르는 변화가 있었지만 무신집권기가 끝난 후에는 다시 제정비되어 대간의 대부분이 여전히 權門世族에서 나오고 있다고 하였다. 이것은 고려의 대간제가 귀족사회 구조 내의 한 제도로서 존재하였다는 의미가 될 것이다.

164) 이 밖에 中樞院의 承宣도 淸要職에 들었다고 생각된다.

165) 朴龍雲, 앞의 책, 112~169쪽.

그러면 이러한 고려 대간의 정치적 기능과 지위는 어떻게 보아야 할 것인가를 고찰할 단계에 이르렀다. 이것은 고려의 대간 연구에 중요한 문제, 어떻게 보면 그의 실체를 밝히는 결론이라 해도 좋을 것이다. 지금까지 상식적으로 간관은 국왕에 대한 간쟁기능으로 국왕 견제의 위치에 있었고, 어사대는 백관에 대한 감찰기능으로 백관 견제의 위치에 있었다는 견해가 일반적이었다. 국왕의 입장에서 본다면 어사대는 국왕편에 서고 간관은 그 반대편에 놓여 균형을 이룬 셈이다. 그러나 실제로 대간이 같은 직능을 함께 행사하였다는 점에서 이와 같은 도식적인 해석은 무리를 일으킨다.

고려시대 대간의 정치적 기능에 주목하여 왕권의 규제를 강조한 연구에서는,<sup>166)</sup> 대간에게 부여된 시정의 논집, 서경, 간쟁·봉박 등의 직임 자체가 그러할 뿐 아니라 실제적으로 그 직임을 수행하는 과정에도 왕권 견제가 나타난다고 하였다. 유교정치 이념 위에 설치되고 귀족가문 출신으로 충당된 고려시대 대간들은 과감한 직언과 불요불굴의 감투정신으로 국왕의 실정을 시정케 하여 대간제도 설치의 기본정신이 잘 실현되었으며, 간혹 국왕이 받아들이지 않을 경우에도 일치 단결된 대간의 집요한 투쟁으로 왕권도 어쩔 수 없이 굴복되었다는 것이다. 무신집권기에는 대간제도도 일시 타격을 받았지만 그 후 다시 그 기능이 회복됨으로써 왕권의 전제가 견제되고 왕권과 신권의 세력싸움은 결국 후자의 승리로 귀결되었다는 것이었다.

대간이 국왕에 대한 견제적 역할을 수행했다는 견해는 충분한 설득력을 갖는다. 실제로 대간의 연관으로서의 직능은 국왕으로 하여금 탈법적인 횡포를 방지하는 역할을 하였으며 유교적인 王道에 어긋나는 실정을 시정케 하는 효과를 거두었기 때문이다. 그러나 그 반대로 왕권을 보좌하는 정치적 기능이 강하였다는 점도 아울러 고려해야 할 것 같다. 오히려 필자는 대간이 왕권 견제보다도 그 강화에 보다 큰 역할을 담당하였다는 견해를 지지하고 싶다.

앞에서 우리는 대간이 간쟁·봉박, 그리고 시정의 논집이나 백관의 규찰·탄핵, 또는 서경 등의 기능을 가졌고 이것이 왕권 견제의 역할을 담당하였다는 점을 들은 바 있다. 위의 기능 가운데 백관을 감찰하는 직능은 확실히 국왕편에 유리한 점이었다는 것은 누구나 부정할 수 없다. 신하들의 비리와 과

166) 朴龍雲, 위의 책 참조.

오를 규찰하고 탄핵하는 것은 신권에 대한 견제가 되었을 것이 확실하다. 재상이나 문무양반 등 모든 관리는 대간의 감찰을 통하여 그 행동이 규제되었으며 이는 왕권 강화의 직접적 역할을 하였던 것이다. 즉, 어사대가 왕권을 견제하는 면보다는 오히려 왕권을 강화하는 면이 더 강하였다고 주장한 것은 이를 나타낸 것이라 할 수 있다.<sup>167)</sup>

간쟁·봉박이나 시정의 논집이 국왕에 대한 간언이나 반박을 뜻한다는 면에서 왕권의 견제적 기능이란 점은 이해된다. 그러나 따지고 보면 국왕의 개인적인 행동이 아닌 국가적 정책에 대한 간쟁이나 봉박은 시정의 논집과 함께 이미 재상 등 관련된 관리와의 협의 끝에 내려진 시책에 대한 논박이 된다. 그러므로 여기에는 국왕에 대한 반박과 함께 시정에 참여한 고관들도 포함된 국가정무에 대한 시비가 되는 셈이다. 이렇게 보면 간쟁·봉박이나 시정의 논집 자체도 반드시 국왕에 대한 개인적 책임을 묻는 것이 아님을 알게 된다. 서경이 국왕의 방자한 관직 제수를 거부하는 기능도 있었지만 이것 또한 재상이나 政曹(이·병부)의 인사관리를 바로 잡는 측면이 있었다는 것도 이와 똑같은 의미로 해석된다. 이것은 지금까지 일방적으로 대간의 직능을 왕권 견제의 측면으로만 본 시각에 대한 반성을 요구하는 것이 될 것이다.

대간은 유교적 정치이념에 따른 王道政治를 요구하였고 이는 국왕의 전체 정치를 방지하는 기능을 가졌다. 그러나 유교적 정치이념은 반대로 국왕에 대한 신하의 충성을 요구하고 있다. 유교는 이른바 「帝王의 學」으로서 부모에 대한 孝와 함께 국왕에 대한 忠을 강조하는 학문이며 사상이다. 오히려 유교는 왕도정치의 구현과 더불어 국왕권의 안정을 뒷받침해 주는 유리한 역할을 담당하였던 것이다.

본시 대간은 언제나 국왕 측근에 시종하는 侍臣이다. 시신이란 국왕 행행에 수행할 뿐 아니라 직접 국왕과 면접하는 특권이 부여된 사람들이었다. 따라서 시신은 국왕의 측근에서 보좌하는데 그 직능이 있었다고 할 수 있다. 측근정치의 주역이라 할 수 있는 시신이 국왕편에 서서 왕권 강화에 이바지하였을 것은 당연한 일이다. 특히 낭사는 고려에서 詞臣으로 文翰官의 임무를 띠고 있었다. 국왕의 조칙을 작성하는 문한관이란 국왕의 직접적인 보좌역인

167) 宋春永, 〈高麗 御史臺에 관한 一研究〉(《大邱史學》 3, 1971).

데, 이들이 바로 간관이었다는 것은 그들이 간쟁·봉박의 직임을 넘어 국왕권에 서 있는 존재임을 확인해 준다.<sup>168)</sup>

이상에서 우리는 고려시대 대간의 정치적 기능상 왕권을 규제하는 면과 반대로 왕권을 강화하는 양면이 있었음을 일별하였다. 이러한 양면은 고려시대 전반에 걸쳐 동일한 것이 아니라 왕권의 消長에 따라 시기적 차이가 있었다. 우리는 앞에서 유교의 정치이념이 군주에 대한 충성을 요구한 데서 왕권에 유리하게 작용한 동시에, 또한 聖君의 德政을 요구하는 왕도정치의 면에서는 제상정치를 요구하는 양면이 있었다는 점을 든 바 있다. 고려의 대간은 이를 테면 이러한 유교적 정치이념의 양면과 비슷하였다고 할 수 있다. 그러면서도 대간의 근시직과 문한관으로서 조칙을 작성하는 직능으로 미루어 보아 왕권 강화에 보다 비중을 두었던 것이라 하겠다.

## 9) 한림원과 문한관

### (1) 한림원의 설치와 조직

翰林院은 詞命을 제찬하는 기구이다. 따라서 한림원은 국왕측근의 文翰官으로 문필에 능한 유신이 임명되고 청요직으로 중시되었다. 이와 같이 한림원은 왕명을 기초하는 측근직에 있었으므로 그 정치적 위치가 자못 높았으며, 반대로 국왕은 이들 측근의 문한관을 통하여 왕권을 신장시킬 수 있었다.<sup>169)</sup>

《高麗史》백관지에 의하면 태조가 태봉의 제도에 따라 元鳳省을 설치하고 그 후 學士院으로 고쳤다가 현종 때 한림원으로 개정하였다고 한다. 이것을 보면 고려의 한림원이 정식으로 설치된 것은 현종조라 할 수 있다. 그러나 실제로 한림원이 출범한 것은 그 이전의 광종대였다.

고려 건국 후의 文翰機構는 백관지에 있는 바와 같이 태봉의 옛 제도를

168) 邊太燮, 〈高麗의 文翰官〉(《金哲俊華甲紀念史學論叢》, 知識產業社, 1983).

169) 高麗時代 翰林院·文翰官에 대한 논문으로는 다음과 같은 것이 있다.

李基東, 〈羅末麗初 近侍機構와 文翰機構의 擴張〉(《歷史學報》77, 1978).

崔濟淑, 〈高麗翰林院考〉(《韓國學論叢》4, 誠信女大, 1981).

邊太燮, 앞의 글.

답습한 원봉성이었다. 《三國史記》는 궁예의 관제로서 “元鳳省 今翰林院”이라 하였으므로 원봉성이 고려 한림원의 전신으로 문한기구였음을 알 수 있다. 이 원봉성에는 元鳳省令·元鳳省大學士·學士·知元鳳省事·元鳳省待詔·元鳳省學生 등이 있어 制誥를 작성하였다.

그러나 원봉성의 이름은 광종 원년에 孫紹가 守元鳳令·兼知制誥였다는 기록을<sup>170)</sup> 끝으로 다시 나타나지 않는다. 그 대신 광종대부터는 翰林學士의 기록이 자주 보이기 시작하여<sup>171)</sup> 이미 광종 초년에 金岳이 翰林學士·大相·兵部令이었고, 이어서 金廷彦·雙翼·趙翼·李夢游·王融·崔行歸 등 많은 문인이 한림학사였음을 볼 수 있다. 특히 광종 16년(965)에 세워진 鳳巖寺靜眞大師圓悟塔碑를 보면<sup>172)</sup> 한림학사 이몽유가 奉勅撰하고 翰林院書博士 張端說이 奉勅書하고 있어, 이 때 한림원이 존재하고 여기 학사와 서박사가 있었음을 알 수 있다. 또한 성종 14년(995) 교서에도 한림원으로 출제하여 문관들의 詩賦를 제술케 하고 이를 다시 한림원에서 品題하여 上聞케 하였으니,<sup>173)</sup> 이 때 한림원이 있었음은 의심할 수 없다. 따라서 현종조에 한림원이 성립하였다는 백관지의 기록은 사실과 다르며 실제로는 이미 광종 때 원봉성에서 한림원으로 개칭된 듯하다. 아마 현종대에는 한림원의 실질적인 장관이라 할 수 있는 翰林學士承旨를 비롯하여 모든 관원의 정원이 완성된 것이 아닌가 추측된다.

한림원의 관원 구성은 백관지에 나타나는데 이는 <표 14>와 같다. 여기서는 문종 관제를 보다 정비한 예종 때의 내용을 취하였다. 여기서 한림원의 관원은 재신이 겸하는 判院事를 비롯하여 모두 12인이고 이속이 8인임을 알 수 있다. 그런데 예종 11년(1116)에 員吏를 刪定할 때 侍講學士 이상은 모두 本院官을 겸하고 아울러 本品의 行頭를 삼았다 한다. 이것은 한림원의 학사들이 비록 본품의 행두지만 따로 본직이 있고 모두 겸직이었음을 표시하는 것이다. 고려의 한림원이 문한의 중심기관이면서도 그 기능에 제약이 생긴

170) <大安寺廣慈大師碑>(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919).

171) 光宗 이전에도 翰林官이 보인다. 太祖 23년에 세운 淨土寺法鏡大師慈燈塔碑에서 知元鳳省事 崔彦擢을 「知翰林院事」로 표기한 것이 그 예이다. 그러나 이때의 한림관명은 옛 신라제도에 따른 혼용으로 생각되며 정식 명칭은 어디까지나 元鳳省이었다고 하겠다.

172) 《朝鮮金石總覽》上, (朝鮮總督府, 1919).

173) 《高麗史節要》권 2, 성종 14년 2월.

〈표 14〉

翰林院의 官員構成(睿宗朝)

判 院 事	(1인)	宰臣 兼
學 士 承 旨	1인	正3品
學 士	2인	正3品
侍 讀 學 士	1인	正4品
侍 講 學 士	1인	正4品
直 院	4인	(2인은 權務)
醫 官	2인	
吏 屬	錄事 등 8인	

이유도 바로 여기에 있었던 것이다.

고려의 문한관에는 내외의 兩制가 있었는데 한림원은 바로 內制로 중요시 되었다. 백관지에는 翰林院·寶文閣으로 知制誥를 겸한 사람은 內知制誥라 하고 그 밖의 관으로 겸한 사람을 外知制誥라 하였다 한다. 지제고란 바로 문한관을 가리킨 관직이었는데 내제와 외제로 구분되었다. 이러한 고려의 양제 제도는 당송의 제도를 채용한 것이다. 당대에는 천자 측근에 있는 한림원이 내제로서 천자 직접의 중요한 조칙을 작성하였는데 대하여 中書舍人과 지제고는 외제로서 그 밖의 조칙을 기초하였으며, 송대에도 계속하여 역시 한림학사가 내제이고 중서사인·지제고가 외제였던 것이다. 따라서 고려의 한림원은 국왕의 직접 조칙을 작성하는 내제로서 그 지위가 높았다고 하겠다.

그러나 실제로 고려의 한림원은 이러한 백관지의 서술과는 달리 내제가 아니라 외제였다. 崔滋의 《補閑集》에서는 “唐制 內翰林 外中書 本朝 內省郎 外誥院”이라 하여 당제는 내제가 한림(한림학사)이고 외제가 중서(중서사인)이지만 고려는 내제가 성랑이고 외제는 고원이라는 것이다. 최자는 고종조에 正言(知制誥), 寶文閣待制, 國子大司成·知御史臺事, 尙書右僕射·翰林學士承旨, 樞密副使를 거쳐 門下侍郎同中書門下平章事·判吏部事로 致仕한 사람이다. 그는 유교에 능하고 직접 성랑·지제고와 한림학사승지를 역임하고 수상직으로 치사한 재신이므로 고려의 내외제를 잘못 알 리가 만무하여 성랑이 내제이고



고원은 외제였음이 틀림없다고 생각된다.

내제인 성랑이란 중서문하성의 낭사(간관)를 말한 데 대하여 외제인 고원이란 타관으로 지제고를 겸한 사람을 말하였다. 이 외제에 한림원관으로 지제고가 된 사람이 포함되었을 것은 당연하다. 실제로 성랑으로 한림원학사를 겸한 경우가 많았으므로 이들은 물론 내제가 되었다. 조선 초에도 承政院·司諫院(고려의 성랑)이 모두 內知製敎(고려의 內知制誥)를 띠고 타관 10인이 外知製敎를 겸하였는데, 세종 11년(1429)에 이르러 集賢殿의 전원과 修文殿·寶文閣의 일부가 외지제교를 겸하게 하였다는 사실은 바로 고려의 내외제가 이때까지 계속되었음을 표시한다. 이와 같이 고려에서는 성랑이 내제로 중요시 되었는데 대하여 한림원은 외제로 그 지위가 떨어졌던 것이다.

## (2) 한림원의 기능

한림원의 기능은 백관지에 “詞命을 제찬하는 곳”이라 하였다. 즉 국왕의 조칙을 기초 작성하는 기관이란 뜻이다. 이것은 비록 한림원이 외제라 하더라도 지제고인 까닭에 맞는 말이다. 그러나 고려에서 조칙을 작성하는 보다 중추적인 기관은 성랑으로 임명된 내제였다는 사실은 한림원으로 하여금 그 기능에 제약을 받게 하였다.

성랑으로 지제고를 겸한 내제란 우선 국왕 측근에 입시하고 또 국왕의 직접적인 명령에 따라 중요한 조칙을 작성하였는데, 한림원 등 타관으로 지제고를 겸한 외제는 고원에서 王言이면서도 그리 중요하지 않은 詞疏를 작성하였다. 당대에는 내제인 한림원이 冊書·制書 등 가장 중대한 왕언을 작성한 데 대하여 외제인 중서사인은 詔旨·勅制 등을 작성하였으며, 송대에도 내제는 왕언 가운데 大制誥·詔令·赦文 등을 관장하고 외제는 誥詞의 종류를 관장하여 차이가 있었으므로<sup>174)</sup> 고려의 내제·외제도 기초하는 조칙에 차이가 있었을 것으로 짐작된다.

고려시대의 왕언에는 국왕이 왕실을 책봉하는 冊文이나 신하에게 내리는 교

174) 《大唐六典》권 9, 中書省 및 《舊唐書》권 43, 志 23, 職官 2, 中書舍人.

《朝野類要》권 2, 兩制 및 《宋史》권 161, 志 114, 職官 1, 中書省 및 권 162, 志 115, 職官 2, 翰林學士院.

서, 관리의 고신인 制誥, 국왕의 회답인 批答, 외교국서인 表箋, 그 밖의 佛道疏・祝文 등의 禁中 문서가 있었지만<sup>175)</sup> 이것은 거의 지제고가 고원에서 제술하였고, 그 중 형식화된 文詞의 일부를 한림원에서 담당하였다. 그런데 이때 한림원이란 지제고를 겸한 학사가 아니라 최하위직인 直翰林院을 가리켰다. 그것은 李奎報의 《東國李相國集》에 “在翰林 受勅述”이라 하여 조칙을 작성하였는데, 그것은 이규보가 직한림이었던 사실로 증명된다. 고려에서는 성량이 詞臣으로 문한관의 중심을 이루어 비록 내제・외제의 차이는 있었지만 실제 사소의 종류는 구분되지 않고 있었던 것 같다.

비록 직한림 중심이지만 한림원이 조칙 작성의 행정기관으로서의 기능을 가졌음은 불가피한 일이었다. 성량과 고원이 양제를 이루고 있었으나 이를 일원적으로 통할하는 행정기구는 한림원이 될 수 밖에 없었던 것이다. 고려 말의 사실이지만 우왕 2년에 성량인 諫議大夫 李悅이 지은 疏文이 미리 준비가 되지 않았다 하여 국왕이 藝文檢閱(즉 직한림원)을 巡軍獄에 가두게 한 것은 이를 나타낸다. 그러나 고려의 한림원은 학사들이 모두 겸직이고 최하위직인 직한림이 실무를 담당하였으며 특히 내제가 되지 못하였다는 점에 그 기능이 약화되었음을 볼 수 있다.

### (3) 한림원의 지위

한림원은 사명을 제찬하는 문한기관이다. 국왕 측근에서 왕명을 받들어 조칙을 기초 작성하는 중요 기관인 것이다. 한림원은 玉堂이라 칭하고 그 학사가 되는 것을 영광으로 삼은 것은 당연한 일이다.

원래 고려에는 문한직으로 궁중 안에 禁內 6관이 있었는데, 그것은 翰林院・史館・秘書省・寶文閣・同文院・留院이었으며 그 가운데 앞의 한림원과 사관을 으뜸으로 삼았다 한다.<sup>176)</sup> 이들 금내 6관을 문한직이라 하였지만 직접 왕명에 따라 조칙을 작성하는 것은 한림원이었다. 한림원이 사관과 함께 6관 가운데 으뜸이라 한 것은 이 때문이었다.

한림원의 문한직으로서의 직능은 그들의 지위를 높이는 현상을 초래하였

175) 崔濟淑, 앞의 글 참조.

176) 李穀, 《稼亭集》 권 2, 禁內廳事重興記.

다. 한림원을 「玉堂」이라 불렀으며, 한림학사를 「內翰」이니 「內相」 등으로 높이 표현한 것은 이런 까닭에서였다.<sup>177)</sup> 따라서 한림학사에 임명되는 것은 그의 문필 능력을 인정하는 것으로 커다란 영광일 뿐 아니라 장래의 출세를 기약케 하는 것이기도 하였다. 직한림의 자격이 과거의 합격자에게만 주어졌던 것은 당연한 것이었다.

직한림원은 한림원의 초급직이지만 「翰林」이란 곧 직한림원직을 표시하는 경우가 많았다. 그것은 한림학사가 타직으로 겸하고 지제고가 되어 문한을 담당한데 대하여 직한림은 한림원의 본직으로 직접 制草도 하고 본원 사무와 지제고의 일반행정도 담당하였기 때문이었다. 이 직한림은 과거에 급제할 뿐 아니라 그 중에서도 대개 장원으로 합격되어 문필에 뛰어난 재능이 있어야 했으며 특히 청요직인 까닭에 가문에 흠이 없어야 했다. 대개 재상들의 천거로 임명되었는데 그만큼 그 자리는 중요하고 장래의 승진이 기약되는 동경의 대상직이었다.

그러나 이러한 직한림 중심의 한림원의 운영은 표면적인 우대에도 불구하고 그 지위의 하락을 가져오게 하였다. 조선시대 사람인 李詹의 <代藝文館上政府書><sup>178)</sup>에서 고려의 예문관(翰林院)은 위에 體統의 權이 없고 아래로 長久의 計가 없었는데 그 이유는 그들 관직이 모두 실직이 아니고 大提學 이하 提學·直提學 등이 모두 타관으로 겸직이었으며, 문과 출신의 史翰職이 승진하여 참상관이 되더라도 결국 여기서 떠나야 하기 때문이었다고 하였다. 고려 말에 文行者 8인이 史翰의 일을 분담하였으나 이러한 연관성과 장구성이 결여되어 있었으므로 비록 대우는 좋았으나 겨우 그 직을 다스릴 뿐 오직 詩酒로 自娛하였다 하니, 고려 말의 한림원이 희망도 없는 비권력직이었음을 표시하고 있다.

이러한 고려 한림원의 지위는 전술한 바 성량이 내제로서 문한관의 중추를 이룬 데 그 직접적인 원인이 있었다. 성량은 증서문하성의 낭사로 간쟁과 봉박을 담당한 간관이었는데, 그들은 또 국왕 측근에서 詞臣으로 문한을 담당하여 그 지위가 높았으니 고려 한림원이 여기서 밀려나게 된 것은 당연한 현

177) 崔濟淑, 앞의 글 참조.

178) 《東文選》 권 63, 書, 代藝文官上政府書.

상이었다. 더욱이 전술한 바와 같이 한림원의 학사가 모두 타직으로 겸하여 최하위직인 직한림원 중심으로 운영되었고 또 이들이 참서관으로 승진하려면 부득이 한림원과 관계없는 타관으로 전직되는 제도는 그들의 희망을 없애는 결과를 초래했던 것이다. 이렇게 보면 고려 문헌기관의 중추기관인 한림원의 지위가 그렇게 중요성을 갖지 못한 것은 당연한 일이었다고 생각된다.

## 10) 사와 도감

### (1) 제사의 조직

고려시대에는 3성·6부나 중추원·삼사 등 중요 관부 이외에 여러 시가 설치되어 기타 잡무를 관장하고 있었다. 이들 百司는 비록 하부관청이지만 고려 정치제도상 무시할 수 없는 실무를 담당한 기구였다. 이들 백사에는 어떤 기구가 있었고 그들은 어떤 구조로 조직되어 있었는가를 살펴 보기로 하자.

《高麗史》백관지 서문에는 성종 때 중앙에<sup>179)</sup> 省·部·臺·院·寺·司·館·局이 있었다 하고, 처음에는 재상이 6부를 통할하고 6부는 寺·監·倉庫를 통할하는 명령체계가 확립되었으나, 고려 말에 가서는 都堂의 확대로 6부는 그저 허설이 되고 백사도 “渙散 無統”으로 계통을 잃게 되었다고 하였다. 여기서 6부가 시·감·창고를 통할하였다고 한 것은 모든 庶司가 6부에 예속되었다는 뜻이 된다. 그러면 과연 고려의 諸司는 6부의 관할 하에 놓이는 일사불란한 정치체계를 이루고 있었을까.

백관지에는 중앙관제 말미에 부록형식의 〈諸司都監各色〉이란 조항으로 여러 관서를 간단한 細註로 설명하고 있다. 여기 나오는 「諸司」란 이 글에서 말하는 백사가 아니며 이들 백사는 백관지 본문에 나오는 정식 관제에 따른 엄연한 관서이다. 따라서 고려의 제사를 엿보기 위하여는 위의 〈諸司都監各色〉이 아니라 백관지 본문의 정규 관서를 고찰해야 할 것이다.

고려가 모방한 당의 관제는 3省·6部·9寺·5監·1臺로 구성되었다고 한

179) 고려의 諸司·都監에 대한 논문은 전무하다. 다만 文炯萬이 〈高麗特殊官府研究—諸司都監各色의 分析〉(《釜山史學》9, 1985)에서 百官志 중앙관제 말미에 있는 〈諸司都監各色〉 조항을 검토한 논문이 있을 따름이며, 따라서 백관지 본문에 있는 제사에 대한 논문은 전혀 없다고 하겠다.

다. 1臺란 御史臺를 말한 것인데 9시·5감이 3성·6부와 병칭된 것을 보면 상하관계가 아닌 것으로 이해된다. 이것은 고려에서 6부가 시·감 등 제사를 통할하였다는 백관지 서문과 다른 것이다. 그러면 과연 고려에서도 당제와 같이 제사에 9시·5감·1대가 있었는가부터 고찰해야 할 것이다.

1臺인 어사대가 고려에도 설치되고 6부와는 별도로 독립하여 존재한 것은 누구나 다 아는 사실이다. 그러나 당의 9시가 고려에서 그대로 채용된 것 같지 않다. 《高麗史》세가 태조 2년(919) 정월에는 개경에 3성·6상서관·9시를 설치하였다고 하였는데 이 기사는 찬자의 오류임이 확인되었기 때문에 이 때 9시가 세워졌다는 것은 사실이 아니다. 그러나 성종 2년(983) 5월에 처음으로 3성·6조·7시가 마련되었다고 한 기사는 이 때 3성·6부(6조란 표현은 잘못이다)가 성립한 것이 확실한 까닭에 7시의 설치도 사실로 보여진다. 고려는 성종 때 당제에 따른 정치기구를 마련하였기 때문에 3성·6부 이하 제사도 그에 따랐을 것은 의심할 수 없다. 그러나 실제로 《高麗史》백관지에는 이 때 한 번에 7시가 성립한 것 같지 않다. 오히려 백관지에는 많은 제사가 목종 때 세워진 것으로 나타나 7시도 성종 이후 점차적으로 정비되었다고 보여진다. 여기서 나타나는 바와 같이 고려는 당의 9시가 아니라 7시로 축소되어 설치되었음이 달랐던 것이다.

고려의 寺는 때에 따라 그 명칭의 변화가 많아 어떤 고정된 수를 말하기 어렵지만 7시가 원형인 것만은 사실인 것 같다. 그것은 위의 성종 2년의 7시의 설치와 더불어 《高麗史》刑法志 公牒相通式에도 6官諸曹·7寺·3監의 이름이 나오기 때문이다. 실제로 문종 30년(1076)의 更定田柴科에서는 「7寺卿」·「7寺少卿」·「7寺丞」 등이 나타나 당시 7시가 존재하였음이 증명된다. 그러나 같은 문종 30년 文武班祿에는 「7寺丞」·「7寺主簿」가 나오지만 상관은 「6卿」·「6少卿」으로 한 寺가 빠져 있다. 이어 인종조 문무반록에도 역시 「5寺丞」·「5寺少卿」으로 오히려 두 寺가 빠져 있다. 이것은 7시의 존재가 부정되는 것이 아니라 문종 관제 이후 인종조까지도 7시는 그대로 존속되었지만 다만 7시 중 나머지 1시 또는 2시의 卿·少卿의 문무반록 대우에 차등이 생겼다고 풀이된다.

그러면 이들 고려의 7시는 어떤 관부로 구성되었을까. 당대의 9시는 太常寺·光祿寺·衛尉寺·宗正寺·太僕寺·大理寺·鴻臚寺·司農寺·太府寺였다.

이에 대하여 고려의 7시가 어떤 관부로 구성되었는지는 백관지의 기록으로는 가려내기 어렵다. 그런데 고려의 7시로는 太常寺·衛尉寺·太僕寺·禮賓省·大府寺·司農寺·司宰寺를 들기도 한다.<sup>180)</sup>

寺와 동격인 기구로 監·省이 있다. 감으로서의 國子監·小府監·將作監·軍器監·司天監·太醫監이 있고 성에는 秘書省·殿中省이 있었으나 그 장관도 監이었다. 고려에서는 전기 공첩상통식에도 7시·3감의 이름이 있고 또 문종 30년 전시과나 인종조 녹봉조에도 역시 3감의 이름이 보이지만 그것이 어떤 監을 가리키는지는 분명치 않다. 이상은 대체로 문종조를 중심으로 한 시기의 관부 구조로 볼 수 있다.

이들 시·감·성 밑에는 署와 局이 달려 있었다. 백관지에는 이들 관부의 예속관계가 명기된 것이 없지만 당의 관제는 일목 요연하게 상하 계통이 규정되어 있다. 이로 보건대 고려에서도 서와 국은 시·감·성에 예속되게끔 分置되었을 것이다. 가령 당의 太常寺에는 太廟署·郊社署·太樂署·鼓吹署·太醫署·太卜署·廩犧署의 7서가 달려 있었고 太僕寺에는 乘黃署·典廐署·車府署·典牧署의 4서가 예속되어 있었으므로, 고려의 태상시에는 大廟署·大乘署·掌牲署 등이 달려 있고 태복시에는 供驛署·典廐署 등이 예속되었을 것이다. 감에도 시와 같이 대체로 서가 예속되었는데 그러나 과연 고려의 모든 시가 당과 같이 7寺와 諸監 밑에 전부 예속되었는지 분명하지 않다.

당의 2省인 비서성과 전중성에는 국이 예속되어 있었는데 비서성에는 著作局·太史局(司天臺), 전중성에는 尙食局·司藥局·尙衣局·尙舍局·尙乘局·尙輦局이 속해 있었다. 고려의 비서성에도 저작국은 없었으나 局長인 著作郎이 고려 후기에 秘書監(典校寺)에 속해 있었으며 태사국은 고려 후기에는 書雲觀에 병속되었으나 그전에는 이에 속했을 것이며, 전중성에는 상식국·상약국·상의국·상사국·상승국 등이 예속되었을 것이다. 그러나 전술한 바와 같이 고려의 모든 서·국이 도표화할 수 있게끔 시·감·성에 예속관계에 있었는지는 의문이다. 백관지 서문에서 諸衙門이 통할·소속되는 바 내용이 분명하지 않다고 쓴 것은 이 때문일 것이다.

다음의 중요한 과제는 백관지 서문과 같이 6부가 寺·監·倉庫를 통할하

180) 李丙燾, 앞의 책, 115~117쪽.

였느냐의 문제이다. 당제는 전술한 바 3성·6부·9시·5감·1대로 이들이 각각 독립기관임을 나타내고 있었으니, 이것은 9시·5감·양성에 서·국이 예속된 것과 다른 점이다. 이들 9시 5감이 어떻게 6부에 소속되고 있었다는 표현이 없기 때문이다. 누구나 다 아는 바와 같이 당의 6부에는 각각 그 자체에 4司씩 있어 모두 24司로 구성되고 있었으나 다른 관부를 예속하고 있었다는 내용은 볼 수 없다. 이런 점으로 보면 고려의 6부도 7寺·諸監을 관할하였다고 할 수는 없을 것 같다.

고려에서는 署의 장관인 丞이 종5품 내지 종8품이었으며 局의 장관인 奉御도 역시 정6품으로 그 품질이 낮은 편이었다. 그러나 7시의 최고직인 判사는 정3품, 卿은 종3품이고 양성도 역시 判사 정3품, 監 종3품이며 諸監은 判사가 종3품, 감이 정4품으로 모두 그 장관의 품질이 높았으므로 그 지위가 높았다고 하겠다. 특히 이들 시·성·감에는 서·국과는 달리 3품관인 判사가 있어 그의 독립성이 나타나고 있다.

전기한 公牒相通式에는 京官들의 공문발송의 양식이 서술되고 있는데 여기에는 그 단계로 內史·門下·尙書都省-6官諸曹-7寺·3監-諸署局 등으로 고려의 여러 관부에 4단계의 계층이 있었음을 알게 해 주고 있다. 그러나 그렇다고 이들이 각각 상하의 행정계통을 구성하고 있었느냐에 대하여는 문제가 있다. 전술한 바 시·감은 그 관부의 독립성이 엿보이고 있기 때문이다. 그렇지만 이들 시·감이 6부와 전혀 무관하지 않은 것 같으니, 그 기능상 6부의 감독을 받았을 가능성이 있기 때문이다. 가령 교육기관인 국자감은 예부의 관할하에 있었고, 財貨·廩藏을 관장한 대부시는 호부, 魚梁·川澤을 관장한 사제시는 공부의 관할을 받았을 것이다. 고려 후기인 우왕 14년(1388) 8월 창왕 즉위 후 趙浚의 陳時務에各司를 원래와 같이 6부에 분속할 것을 건의하고 또 공양왕 원년(1389) 12월에도 역시 조준이 6부로 하여금 소속 각사를 점검케 할 것을 요청한 사실을 보면 원래 6부는 소속 관사를 지휘하였던 것 같다.

그러나 이들 시·감이 도식적으로 6부에 예속된 하부기구로 조직되었다고는 볼 수 없다. 이렇게 보면 고려의 寺·監·省은 독립관청이지만 그 기능에 따라 해당 6부의 지휘를 받았다고 보는 것이 옳을 것이다. 그리고 그 밑의 시·감과 서·국의 관계도 이와 유사하였다고 짐작된다.

## (2) 도감의 구성과 기능

고려에는 寺·監·署·局 등 諸司 외에 따로 비정규 관부가 있었다. 《高麗史》백관지에서는 이들 특수 관부를 중앙관제 말미에 부록형식으로 〈諸司都監各色〉이란 조항으로 나열하고 있다. 여기에 서술된 기구는 都監을 주축으로 한 고려 독자적인 임시관부로 잡다한 내용이 혼잡하게 수록되어 있다. 여기 「諸司」라는 용어가 있으나 이는 앞에서 본 바 百僚 庶司, 즉 百司와는 다른 것이다.

실제로 〈諸司都監各色〉에 「司」가 붙은 관부명은 제일 앞에 있는 都評議使司와 尙瑞司·典牧司·光軍司의 4司 밖에 없으며 또한 도평의사사를 제외하면 그리 중요 관부도 아니다. 아마 「諸司」의 명칭이 앞에 붙여진 이유는 고려 후기의 최고 정무기관인 도평의사사가 제일 먼저 立項되었기 때문이라 생각된다. 따라서 〈제사도감각색〉의 조항명에 「諸司」를 앞에 쓴 것은 「司」의 수나 비중, 그리고 백사와의 혼동으로 적절한 표현은 못된다고 느껴진다.

실제로 〈제사도감각색〉의 내용은 제사가 아니라 도감과 各色을 중심으로 구성되어 있다. 여기 수록된 관부는 총 109개가 되는데 그 가운데 도감이 58개, 각색이 10개가 되어 특히 도감의 수가 절대 다수를 이루고 있음을 알 수 있다. 이들 司·都監·色 외에 관부 명칭으로 17개의 종류가 있어 총 20개로 분류되지만 그 가운데 역시 도감과 각색이 가장 많은 편이다.<sup>181)</sup> 「諸司」라는 명칭이 붙은 것은 좀 이상하지만 도감·각색의 명칭은 타당성이 있다고 하겠다. 요컨대 〈제사도감각색〉 조항에는 정규 관부가 아닌 잡다한 고려 관부를 모두 混入시켰다고 보면 좋을 것이다.

〈제사도감각색〉 조항의 중심이 되는 것은 전술한 바 제사가 아니라 도감과 각색이다. 그것은 〈제사도감각색〉의 총 109개 관부 가운데 도감이 과반수나 되고 각색도 두번째로 많으며 그 중에는 매우 중요 관부가 끼어 있는 것으로 알 수 있다. 도감·각색에 대하여는 백관지 서문에 도감·각색은 어떤 일이 있을 때 설치하고 그 일이 끝나면 폐지하였지만 그 중에는 그대로 존속시킨 것도 있었다 하고, 그 관부명은 대다수가 무신란 후 무인이 제멋대로

181) 文炯萬은 앞의 글에서 「房」과 「坊」을 한데 묶어 19개 종류로 분류하였다.



제정하여 거의가 鄙俚하였다고 하였다. 이것은 도감·각색이 임시적인 비정규 관부 임을 나타내는 동시에 무인들이 많이 설치하였음을 엿보게 하는 것이다. 실제로 고려의 대다수 도감·각색은 거의 중도에 폐지되고 극히 일부만이 그대로 존속되었으며, 또 그 대부분은 무신란 후 고려 후기에 설치된 것이 많았으므로 백관지 편찬자의 말은 옳은 것이다.<sup>182)</sup> 여기서 특히 관부명이 「鄙俚」하다고 한 것은 중국 관제에 대한 고려 독자적인 名號에 대한 자기 비하를 나타낸다. 따라서 본고에서는 <제사도감각색>의 중심이 되는 도감과 각색에 대하여 중요한 부분만 골라 고찰하려 한다.

<제사도감각색>에서 제일 먼저 나오는 도감은 都評議使司 다음에 기술한 式目都監이다. 식목도감은 도평의사사가 재추로 구성된 변방·군사문제를 다룬 회의기관인데 대하여 역시 재추로 구성된 법제·격식을 다룬 회의기관이라는데 유사성이 있다. 다시 말하면 도평의사사와 식목도감은 국가 내외의 중요사를 재추들이 회의 결정하는 중대 기구였던 것이다. 따라서 식목도감을 도평의사사 다음에 항목을 세우게 된 것은 타당하다고 하겠다.

식목도감 다음으로 항목이 설정된 도감은 8번째의 會議都監과 9번째의 迎送都監이다. 따라서 이들 회의도감과 영송도감도 도감으로서는 중요 관부임을 느낄 수 있다. 백관지 通文館條에는 細註로 禁內學官으로 비서성·사관·한림원·보문각·어서원·동문원을 들고 式目·都兵馬·迎送을 아울러 禁內 9官이라 하였다 한다. 그러므로 식목도감과 영송도감은 도병마사와 함께 금내 3官이 되었던 것이다. 고려 후기에는 「3官」 또는 「3都監」의 명칭이 자주 보인다. 3관이란 여기 나타나는 바와 같이 식목도감·도병마사·영송도감의 관원을 표시하였다. 전기 통문관조에 금내학관이 參外인 점으로 보아 3관도 역시 참외이며 그것은 곧 錄事를 가리켰음이 확실하다. 금내 9관에 포함된 식목도감·도병마사·영송도감의 녹사를 「3관」이라 불렀던 것이다.

3도감은 바로 이들 3관이 있는 세 관부 즉 식목도감·도병마사·영송도감을 표시하였다. 이 때 식목도감과 영송도감은 엄연한 도감이지만 도병마사(뒤의

182) 文炯萬은 위의 글에서 이러한 서문의 서술에 반대하고 있다. 즉 都監·各色은 임시기구라고 할 수도 없거니와 그 名號를 무인들이 마음대로 제정하였다고 한 것도 역시 적당치 않다고 말하였다.

도평의사사)를 3도감에 포함시키는 데는 주저하지 않을 수 없다. 그러나 이 세 기구는 항상 한데 묶여 금내 3관이 되었으므로 3도감이라 통칭되었던 것 같다. 인종 9년(1131)에 軍國 이해에 관한 封事を 올리는데 文官常參 이상과 한림원·사관·국학·보문각 및 식목·도병마·영송도감 녹사 등을 포함시킨 것은 역시 식목도감·도병마사·영송도감이 3도감으로 연속되었음을 표시하는 것이다.<sup>183)</sup> 鄭道傳의 《朝鮮經國典》에 보면 고려의 補吏의 방법에는 두 종류가 있었는데 이른바 3都監·3軍錄事·諸評議使司知印·宣差는 모두 士人으로 임명하고 그 밖의 椽吏·典吏·書吏·令史 등 이속은 良家 자제로 충당하였다고 하였는데 여기 3군 녹사와 나란히 나오는 3도감 녹사는 위의 식목도감·도병마사·영송도감의 녹사라 생각된다.<sup>184)</sup> 사실상 도병마사(도평의사사)는 식목도감과 함께 재추양부가 국가 내외의 중대사를 회의 결정하는 병립기관으로 애당초 도감의 성격을 지닌 기구였는데 다만 성종 때의 兩界兵馬判事制의 기원 때문에 도병마사로 명명되었으며 그렇지 않으면 의당히 「都兵馬都監」으로 불렸을 것이다. 도병마사를 3도감의 하나로 포함한 것은 자연스러운 일이라 생각된다.

영송도감이 식목도감·도병마사와 함께 금내 3도감이 되고 그 녹사가 3관에 포함될 정도로 그 지위가 높았으므로 도감으로서의 식목도감·회의도감에 이어 세번째로 올라서게 되었다. 영송도감은 외국 사신의 영송을 담당한 중요 기구였으므로 금내 3관에 포함되었던 것 같다. 전기한 바 영송도감이 금내 9관에 포함되었을 뿐 아니라 전술한 인종 9년 制에서는 군국 이해에 대한 봉사를 올리게끔 한 것도 그 지위가 높았음을 표시한다.

그러면 식목도감 다음의 도감인 회의도감은 어떤 기구였을까. 그보다 하나 아래인 영송도감이 3도감에 포함되었는데 그보다 앞의 관부인 회의도감이 여기서 빠져 있는 것은 좀 이해가 안간다. 이상한 것은 이것만이 아니다. 백관지에는 엄연히 회의도감이 하나의 기구로 기술되고 문종 때 제정되었다고 쓰여 있지만 《高麗史》에는 그 어디에도 회의도감이 존재하고 어떤 일을 하였다는 기사가 전혀 보이지 않는다. 이것은 회의도감이 실제 존재하였는지 조차 의심케 하는 사실이다. 셋째로 회의도감에 대해 의심을 품게 되는 것은 고려

183) 《高麗史》 권 16, 世家 16, 인종 9년 3월.

184) 邊太燮, 〈高麗의 式目都監〉(《歷史教育》 15, 1973), 68~69쪽.

의 회의기관으로서 엄연히 도병마사(도평의사사)와 식목도감이라는 거대한 양대 관부가 엄존하였는데 다시 애매하기 짝이 없는 회의도감이라는 막연한 회의기관이 설치되었다는 점이다. 이것은 여기 보이는 회의도감이란 실제 존재하지 않았지 않은가 하는 생각을 갖게 한다.

《高麗史》에도 회의도감의 명칭이 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 그것은 하나의 관부명이 아니라 商議에 부수된 ‘商議會議都監事’라는 관직명으로 나오고 있는 것이다. 가령 고려 후기의 사람인 趙浚이 密直提學·商議會議都監事に 임명된 사실이나,<sup>185)</sup> 柳珣이 前簽書密直司事·商議會議都監事였던 것은 이를 나타낸다.<sup>186)</sup> 고려 후기에는 재추에 직사자가 아닌 상의가 임명되어 도당에 참여하는 재추의 수가 증가하여 많을 때는 7~80명에 이르렀다. 이 상의는 같은 재추로서 도당에 합좌하였을 뿐 서명권이 없었으나 뒤에는 이들도 합의된 문서에 서명할 수 있는 자격이 부여되었다.<sup>187)</sup> 이들 직사를 갖지 못한 재추의 상의가 정식으로 상의회의도감사였다고 생각된다. 모든 재추직에 상의가 있었으며 그들은 도당이나 식목도감에서 회의하는 회원이란 뜻의 상의회의도감사를 겸하였던 것이다.<sup>188)</sup> 식목도감에 상의식목도감사가 있었다 하지만 실제로는 도평의사사와 식목도감에 같은 상의회의도감사가 있었던 것으로 보인다. 이렇게 보면 회의도감이란 정식 관부가 아니라 앞의 도평의사사(도병마사)와 식목도감의 회의기관의 회의를 표시한 것이라 할 수 있다.<sup>189)</sup> 《高麗史》찬자는 상의회의도감사의 이름에서 회의도감을 하나의 관부로 잘못 이해했던 것이다.

이상에서 도병마사(도평의사사)도 도감에 속하는 관부이고 식목도감·영승도감과 함께 금내 3도감의 중요한 관부였으며, 회의도감은 하나의 독립관부

185) 《高麗史》권 118, 列傳 31, 趙浚.

186) 〈安心寺指空懶翁舍利石鍾碑〉(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919).

187) 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, 101쪽).

188) 職事宰樞가 合坐會議에 참여한 것은 당연하지만 商議도 商議會議都監事로서 여기에 참여하였다. 이 밖에 공민왕 7년 2월에 慶千興이 知門下政事·商議會議都監事, 柳淑이 同知樞密院事·商議會議都監事 등 여러 예가 있다. 여기서 會議都監은 독립하여 나오지 않고, 반드시 商議에 붙어 표기되고 있어 그가 기구명이 아님을 나타낸다.

189) 文炯萬도 앞의 글에서 會議都監이 都評議使司나 式目都監에 종속되었던 관부로 독립된 업무를 수행하지 않았을 것으로 보았다.

가 아니라 합좌기관인 도병마사·식목도감의 회의를 나타내는 관직명이었다. 이 밖에도 55개나 되는 많은 도감이 있었으나 거의 모두 일시적인 관부로 곧 폐지된 경우가 많았다. 앞에서 본 백관지 서문에서 도감을 임시적인 기관으로 본 것은 이 때문이었다.

도감 다음으로 중요한 것은各色이다. 각색은 모두 10개나 되어 조항명에 〈諸司都監各色〉이 붙여지게 된 것이다. 「色」이란 담당직을 나타낸 것으로 비교적 하위 직원을 가리켰다. 10개 색 가운데 淨事色만 고종조에 기능했을 뿐 다른 9개 색은 전부 고려 말에 설치되었다. 고려 후기에 도평의사사에 6色掌이 설치된 것도 색이 하나의 직사를 가리키며 그 지위가 낮았음을 나타낸다.<sup>190)</sup> 따라서 색이란 고려시대의 직사 담당자의 뜻으로 관부라고 할 수는 없다. 이것은 〈제사도감각색〉에 8개가 되는 直이 관원인 것과 같았다.

이상 백관지의 〈제사도감각색〉의 내용을 간단히 고찰하였다. 여기 관부 가운데 도평의사사나 식목도감 등 고려 정치제도 가운데 아주 중대한 기관이 포함되었으나 백관지 편찬자는 그것이 고려 독자적인 관부라는 점에서 부록 형식의 〈諸司都監各色〉에 집어 넣었다. 특히 편찬자는 이들 관부를 「鄙俚」라 하여 비하시켰는데, 그것은 중국 관제와 다른 데서 나온 표현이었다. 그러나 실제로 이들 여러 관부가 고려 정치제도에서 중요한 역할을 하였음은 두 말할 나위가 없다.

〈邊太變〉

190) 朝鮮時代에도 各色掌이 있어 이들은 각기 所掌하는 일을 맡아보는 사람을 뜻하였는데, 궐내(司饗院)에서 음식을 마련할 때 각기 소장을 달리하여 湯水色·床排色·炙色·酒色·燈燭色 등이 이에 속하여 신분은 천하였다 하니 고려 말의 색도 그 지위가 낮았음을 짐작케 한다(《譯註 經國大典》, 韓國精神文化研究院, 1986, 135쪽).

## 2. 관직과 관계

### 1) 관직의 구조

#### (1) 관직의 설치와 구분

《高麗史》권 76의 百官志 1 서문에, “高麗 太祖가 개국한 처음에는 新羅와 泰封의 제도를 參用하여 관을 설치하고 직을 나누어 서무를 보게 했다”고 한 바와 같이 초창기의 관제는 신라와 태봉, 그 중에서도 주로 후자의 것에 의거하였다. 그러다가 光宗朝(950~975)에 이르러 새로운 몇몇 제도를 마련한 데 이어 중국의 것을 모범으로 하면서 고려 나름으로의 관제를 정비하는 데 成宗朝(982~997)였다. 이후 거기에 얼마간의 첨삭을 가하여 완성을 보는 것은 文宗朝(1046~1083)이지만, 이에 대해서는 역시 백관지 서문에서도 “성종이 크게 새로이 제작하여 내외의 관서를 정하였는데, 안(중앙)으로는 省·部·臺·院·寺·司·館·局이 있고, 밖(지방)으로는 牧·府·州·縣이 있었다. 官에는 常守가 있고 位에는 定員이 있어 이에 一代의 제도가 크게 갖추어졌다. 문종·예종이 비록 조금 增損하였으나 대체적으로는 성종 때의 옛(제도를) 承襲하여 자손으로써 준수하는 바가 있었다”고 설명하고 있다. 성종조에 들어와 고려왕조의 정치와 행정을 담당할 각 관서와 거기에 설치된 관직 및 그들의 직분과 정원 등의 제도가 갖추어졌으며, 그것이 문종조에 이르기까지 약간의 변혁을 거치면서 완비되어 갔음을 분명하게 알려 주고 있거니와, 이는 현재 개별 관서에 대한 연구를 통해서도 다시 확인되고 있다.

이렇게하여 설치된 관직은 그들의 고하에 따라 正·從1品부터 正·從9品까지의 품계가 매겨졌다. 즉 가장 높은 관직은 정1품이 되었고 다음이 종1품, 다음이 정2품, 이하 차례로 내려가 말직은 종9품이 되었던 것이다. 이러한 9품 관제는 역시 중국에서 빌어 온 것인데, 고려에서 이 제도를 처음 도입한 것은 광종조가 아닌가 생각된다. 물론 官品을 칭한 최초의 사료는 景宗 원년(976) 2

일 文武兩班의 墓制를 정할 때 그 넓이와 높이의 기준을 1품부터 9품에 이르는 품계에 의거하고 있는 사실에서<sup>1)</sup> 보인다. 하지만 이것은 광종이 죽은 지 9개월 후의 일로서 이미 先王代에 마련된 9품 체계에 따라 이 때 와서 묘제에 대한 法式을 제정한 것이 아닌가 짐작되는 것이다. 광종은 “華風을 존중하고 華士를 예우했다”는 崔承老의 평과도 같이<sup>2)</sup> 중국의 제도를 모형으로 삼아 왕조의 체제를 정비하기에 많은 노력을 기울인 군왕의 한 사람이었다. 광종 7년(956)에 저들의 제도를 좇아 백관의 衣冠을 제정하고<sup>3)</sup> 또 동 9년에는 後周人 雙冀의 건의를 받아 들어 처음으로 科擧制를 실시한 것과<sup>4)</sup> 역시 중국의 제도인 文散階의 부분적인 채용이<sup>5)</sup> 그 구체적인 사례들이다. 그리하여 광종조는 “조정의 儀制가 자못 불만한 게 있는” 시기였다는 것이지만,<sup>6)</sup> 이와 같은 상황을 참작컨대 9품 관제가 광종 때에 도입되었다는 이해는 그런대로 납득이 가는 것이다.

관직에 품계를 부여하는 9품 관제는 이후 점차 널리 시행되어 간 듯하다. 실례를 보건대 위에서 든 경종 원년 2월의 기사 이외에 동년 11월 田柴科 始定을 할 때, ‘職散官各品’에게 지급하되 “官品の 고저는 논하지 않았다”고 한<sup>7)</sup> 경우의 ‘官品’도 9품 체계내의 품과 같은 뜻으로 해석되며, 또 성종 원년(982) 6월에 “京官 5품 이상은 각기 封事を 올려 時政의 득실을 논하라”고 한<sup>8)</sup> 일과, 동 9년 10월 西京에 行幸하여 入流者 중 80세 이상에게 상을 줄 때 “3품 이상·5품 이상·9품 이상” 등으로 나누고 있는 것<sup>9)</sup> 등에서 그 점을 엿볼 수 있는 것이다. 아마 9품 관제는 광종조에 도입된 후 경종을 거치고 성종조에 이르러서는 정착되는 단계에 들어가 있지 않았나 생각된다. 《高麗史》百官

1) 《高麗史》권 85, 志 39, 刑法 2, 禁令 경종 원년 2월. 여기에는 “六品以下”라고만 보이니 그것은 곧 6품부터 9품까지를 의미했다고 해석된다.

2) 《高麗史》권 93, 列傳 6, 崔承老.

3) 《高麗史》권 2, 世家 2, 광종 7년.

4) 《高麗史》권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 1, 광종 9년 5월.

5) 末松保和, 〈高麗初期의 兩班에 대하여〉(《東洋學報》36-2, 1953; 《靑丘史草》1, 笠井出版社, 1965).

武田幸男, 〈高麗初期의 官階—高麗王朝 確立過程의 一考察—〉(《朝鮮學報》41, 1966).

6) 《高麗史》권 93, 列傳 6, 崔承老.

7) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科 경종 원년 11월.

8) 《高麗史》권 3, 世家 3, 성종 원년 하 6월.

9) 《高麗史》권 3, 世家 3, 성종 9년 동 10월.

志에는 각 관서에 설치된 대부분 관직의 정원과 품계가 문종조에 이르러 제정된 듯이 나타나 있으나, 이것은 그 때를 기준으로 정리한 결과일 뿐 저들 제도는 이미 성종조에 정비된 상태였다고 파악하는 것이 옳을 듯싶다.

9品 체계에 해당하는 관직은 다시 말할 필요도 없이 品官職이었다. 그리고 이들은 다시 고하에 따라 몇 개의 단층을 이루어 宰樞職과 叅上職·叅下職 등으로 구분되고 있었다. 하지만 관직은 이들 품관직만으로 구성되었던 것은 아니었다. 그 아래에 品外의 吏屬職(胥吏職)이 다수 설정되어 있었으며, 그들도 또한 크게 人吏層 이상이 視務하는 入仕職과 掌固 等類가 일을 보는 未入仕職으로 나뉘어져 있었다. 그런가 하면 이상의 實職에 비하여 散職 체계가 따로 마련되어 상층에는 檢校職이, 그리고 하층에는 同正職이 설치되고 있었다. 이제 그들 구분을 보기 쉽게 도표로 나타내면 다음과 같다.<sup>10)</sup>

〈표 1〉 高麗時代 官職上の 區分

品 官			吏 屬(胥 吏)	
宰 樞	叅 上(叅內)	叅 下(叅外)	人 吏	掌 固
檢 校 職	同 正 職			
入		仕 職		未 入 仕 職

관직은 이러한 방식 이외에 흔히 東班職과 西班職으로 양분하기도 하였다. 이것은 원래 北座 南面한 왕에 대하여 동쪽에서는 文官의 班列을 東班, 서쪽에서는 武官의 班列을 西班이라 한데서 비롯하거니와, 그렇기 때문에 동반은 문반, 서반은 무반이라고도 칭하였다. 兩班이란 바로 이들을 이르는 말로써 우리들에게 익히 알려져 있는 터이지만, 이에 따라 관직은 文班職(東班職)과 武班職(西班職)으로 구분되기도 하였던 것이다. 다른 시기도 대개 그러하였지만 특히 고려시대에는 이 두 계열의 관직 중 전자가 후자보다 우월한 위치에 있었으며, 또 양반에 대칭되는 南班이 따로 더 존재하였으나 이 반열의 관직은 殿中의 당직이나 국왕의 호종 및 단순한 왕명 전달 등을 맡아 보던 궁중의 內僚職으로 문반직과는 말할 것 없고 무반직과도 비교·상대될 수 있는 위치에 있지 아니하였다.

10) 金光洙, 〈中間階層〉(《한국사》 5, 국사편찬위원회, 1975), 230쪽.

위의 구분이 직능에 의한 것인데 비해 관직은 또한 지역에 따라서 京職과 外職으로 나누어 볼 수도 있었다. 새삼 말할 필요도 없이 전자는 당시의 서울인 開京에 위치한 중앙관서 소속의 관직이며, 후자는 각 지방행정 단위의 관직이었지마는, 이들의 경우는 물론 경직이 외직보다 우월한 위치에 있었다. 그러므로 조정에서는 이에 수반된 문제를 해결할 겸 관원들에게 대민업무를 이해시킨다는 뜻에서 初職을 아예 외직으로 임명하거나 또는 관직상의 승진에 앞서 외직을 거치도록 하는 장치를 마련하여 놓고도 있었다.

淸要職이나 館職은 그의 중요성 내지 성격을 기준으로 한 구분이었다. 이 중 청요직은 국왕과 백관에 대한 諫諍과 監察 등을 맡은 臺諫職과 文翰을 담당한 翰林院職 및 문·무관의 인사를 관장한 吏部和 兵部の 관직 등을 말하는데, 글자 그대로 「맑고도 요긴한 관직」이란 뜻에서 그같이 구분하여 부른 것 같다. 관직 가운데는 淸·濁과 要·閑이 있어 이처럼 분류하기도 했던 듯 싶거니와, 이들은 당시 門閥貴族의 仕路와 관련이 깊었던 것으로 알려져 있다.<sup>11)</sup>

館職은 청요직의 하나이기도 했던 藝文館(翰林院)과 時政의 기록을 관장한 史館(春秋館)의 관직 등을 일컫는 말이었다. 이들은 文筆을 담당한 기구의 관직이라는 특성으로 인해 다른 官職과 구별되어 그와 같이 불렸던 것이거니와, 이들은 모두가 과거 급제자들만이 진출할 수 있는 仕路였다는 데서<sup>12)</sup> 또 한 논자들의 관심을 모은 바 있었다.

官職은 지금까지 살펴 보는 동안 알 수 있듯이 어디에 기준을 두느냐에 따라 다양한 구분이 가능하다. 그러나 이 자리에서는 분류에 대한 더 이상의 언급은 피하고, 위에서 지적한 바 그들의 구조에 관하여 좀 더 살펴 보기로 한다.

## (2) 재추직과 참상직·참외직

고려 때의 각급 관서와 그 곳에 설치된 관직 및 그들의 정원과 품계 등을 종합적으로 정리하여 놓은 것이 《高麗史》권 76·77의 2권으로 구성된 백관지이다. 그러므로 우리들은 이 백관지를 통해서 당시의 관제에 대한 전체적인 윤곽을 대략 파악할 수가 있는데, 먼저 그것이 가장 잘 정비되었다고 생

11) 朴龍雲, 〈臺諫의 身分〉(《高麗時代 臺諫制度 研究》, 一志社, 1980).

12) 許興植, 〈高麗 禮部試의 諸業別 出題와 及第者의 進出〉(《白山學報》20, 1976; 《高麗科學制度史研究》, 一潮閣, 1981).



각되는 문종조를 중심으로 하여 거기에 보이는 중앙관서의 관직과 정원수를 품계별로 도표를 그리면 다음의 <표 2>와 같다.

그런데 이미 널리 알려진대로 《高麗史》백관지는 그렇게 정밀하게 짜여진史料가 아니다. 食貨志 田柴科나 祿俸條에 열거된 관직과만 비교해 보더라도 전자에 있는 것이 후자에 없는가 하면 그 반대의 경우도 나타나며, 또 어떤 관직은 품계 혹은 정원이 누락되어 있고, 또 겸임직 여부도 좀 불분명한 게 있는 등 여기 저기에 문제점이 있는 것이다. 나아가서 여기서는 통계를 내는데 여러 가지로 어려움이 뒤따르는 ‘諸司都監各色’을 제외시켰지마는, 諸妃主府·諸王府 같은 것은 숫자에 변동이 있을 수 있으므로 그 합계가 그다지 정확하다고는 말하기가 어렵다. 하지만 이러한 사료상이나 통계 처리과정 상의 한계성을 감안하더라도 전체적인 윤곽을 파악하는 데는 큰 지장이 없다고 판단되어 <표 2>로 제시하였거니와, 그에 의하면 고려 때의 문반 품관은 대략 350職 521員-이 중 26직 29원은 겸임직이므로 실제로는 324직 492員-이며, 무반 품관은 대략 315職 1,757員<sup>13)</sup>이었음을 알 수 있다.

이상의 京職에 비해 外職은 兩界의 兵馬使 기구와 3京(西京·東京·南京) 및 4都護府·8牧에다가 관직의 구성이 동일한 防禦州·知州府郡을 대략 70, 縣과 鎭을 대략 60으로 잡고<sup>14)</sup> 계산하면 3품이 19직 19원, 4품이 17직 19원, 5품이 70직 70원, 6품이 88직 92원, 7품이 148직 149원, 8품이 145직 145원, 9품이 28직 28원이라는 숫자가 나온다. 현재 州縣軍이나 州鎭軍의 체계와 조직에 대해서는 논란이 많아 단정하기 어려우므로 그에 부수된 숫자는 제외시키고자 하지만, 그 이외의 외직 품관수는 대략 515직 522원이었음을 확인할 수가 있는 것이다.

대범하게 말해서 고려 때의 품관직 수와 그 정원은 이상과 같았다고 할 수가 있는데, 그것들은 더 말할 나위도 없이 고하에 따라서 정1품부터 종9품

13) 隊正 48직 1,814원(?)은 品外이므로 그것을 제외한 숫자이다.

14) 《高麗史》地理志를 자료로 하여 산출한 防禦州鎭과 州府郡縣의 숫자는 논자에 따라서 약간씩 다르다. 이에 대해서는 河炫綱, 〈高麗地方制度의 一研究(下) 一道制를 中心으로〉(《史學研究》14, 1962; 〈地方行政構造와 社會狀態〉, 《韓國中世史研究》, 一潮閣, 1988, 266쪽) 및 邊太燮, 〈高麗兩界의 支配組織〉(《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971, 201~204쪽) 참조.

까지의 어느 한 품계에 위치하였다. 그리하여 실제로는 考課에 따라<sup>15)</sup> 하위직에서부터 점차 상위직으로 승진하였던 것이다. 물론 외직보다는 경직이 우월한 위치에 있었으므로 품계가 높은 외직에서 그보다 하위의 경직을 받기도 하였고, 또 같은 경직 가운데서도 앞서 지적했듯이 淸·濁, 要·閑이 있었으므로 품계가 조금 높다고 해서 반드시 우월한 관직이었다고 말할 수 없는 면이 있었다. 그러나 대체적으로 품계가 올라 갈수록 높고 중요한 관직이었던 것은 틀림없는 사실이었다.

그런데 고려 때의 관직은 이처럼 9계 18품의 한 단계, 한 단계가 고하에 따른 것이었지만, 동시에 그것들은 다시 몇 단계씩 묶인 3개의 斷層으로 구분되어 그 각각이 특별한 기능과 의미를 지니고 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. “叅上·叅外·人吏·掌固가 宰樞를 알현하고 入吏·掌固가 叅上·叅外를 알현하는 의례”와<sup>16)</sup> “왕이 康安殿에서 즉위하는데…太孫·公侯伯·宰樞·文武兩班 叅上은 차례로 殿庭에 들어서고 叅外는 殿門 밖에 서서 表를 올려 예를 행하고 만세를 불렀다”고<sup>17)</sup> 한 데서 드러나는 재추와 참상·참외가 그것들인데, 이들 사이에는 품계에 의한 구분 이상의 뚜렷한 차이점이 내재하여 있었던 것이다.

그 중 宰樞는 품계상 2품 이상관을 지칭하는 말이었다. 그렇다면 이들이 존재했던 기관은 <표 2>에 보이듯이 3師·3公과 中書門下省·尙書省·三司·中樞院·尙書6部·翰林院·史館·諸館殿(弘文館)·東宮官 등임을 알 수가 있는데, 이 가운데에서 삼사와 상서 6부 한림원·사관 소속의 2품 이상직은 모두 겸임직이었고, 제관전과 동궁관의 그들 역시 저들과 유사하거나 또는 그렇지 않다 하더라도 이들이 어떤 정치적·행정적인 실무를 담당하는 관직은 아니었던 것으로 생각된다. 홍문관의 종2품직인 大學士는 學士職이었고, 동궁관의 종1품직인 太師·太傅·太保와 종2품직인 少師·少傅·少保는 모두 동궁의 師傅職으로 판단되기 때문이다. 이렇게 되면 결국 독자적인 2품 이상직을 두고 있던 宰相의 관서로는 3사·3공과 중서문하성·상서성·중추원만이 남게

15) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 凡考課之典.

16) 《高麗史》권 68, 志 22, 禮 10, 叅上叅外人吏掌固謁宰樞及人吏掌固謁叅上叅外儀.

17) 《高麗史》권 25, 世家 25, 원종 원년 하4월 무오.

〈표 2〉

高麗時代 中央官署의 品階別 官職數와

品階 文武別 官署	文						
	3卿·3公	中書門下省	尙書省	三 司	中樞院	尙書 6部 (考功司·都官포함)	御史臺
正1品	6職 6員						
從1品		2職 2員	1職 1員				
正2品		4職 4員	2職 2員				
從2品		3職 3員	1職 1員	1職 1員 (宰臣 겸임직)	4職 5員	6職 6員 (宰臣 겸임직)	
正3品		2職 2員		1職 2員	8職 9員	6職 6員	2職 2員
從3品		1職 1員	2職 2員	1職 1員		6職 6員 (他官 겸임직)	
正4品		2職 2員				6職 9員	
從4品		2職 2員		1職 2員			2職 2員
正5品			2職 2員			8職 15員	
從5品		3職 3員		1職 4員			2職 3員
正6品		2職 2員	2職 2員			8職 15員	1職 2員
從6品		2職 2員					1職 10員
正7品					1職 2員		
從7品		2職 2員	1職 2員				
正8品							
從8品						1職 1員	
正9品							
從9品						1職 2員	
計	6職 6員	25職 25員	11職 12員	5職 10員 (1職은 겸임직)	13職 16員	42職 60員 (12職은 겸임직)	8職 19員

定員數表(文宗朝를 기준으로 함)

班						
開城府	翰林院	史館	諸館殿 (弘文館)	國子監	諸寺 (13寺)	閣門
		1職 1員 (侍中 겸임직)				
	1職 1員 (宰臣 겸임직)	2職 2員 (2品 겸임직)	1職 1員			
1職 1員	1職 1員	1職 1員 (3品 겸임직)		4職 7員 (겸임직)	8職 8員 (1職 1員은 겸임직)	1職 1員
				1職 1員	12職 12員	
	3職 4員		1職 1員		4職 4員	1職 1員 (겸임직)
				1職 1員	9職 10員	
					1職 1員 (겸임직)	2職 3員
					5職 8員 (1職 1員은 겸임직)	1職 1員
						1職 1員
				1職 1員	9職 15員	1職 4員
				1職 2員	1職 2員	2職 10員
				2職 4員	7職 16員	
				1職 2員	1職 4員	
					2職 4員	
	1職 2員	1職 2員		2職 4員	1職 2員	
	1職 2員			4職 10員	5職 8員	
1職 1員	7職 10員 (1職은 겸임직)	5職 6員 (4職은 겸임직)	2職 2員	17職 32員 (4職 7員은 겸임직)	65職 94員 (3職 3員은 겸임직)	9職 21員 (1職은 겸임직)

<div>文武別 官署</div> <div>品階</div>	司天臺	太史局	諸署 (25署)	內庫	5部	延慶宮	掖庭局	東宮官
正1品								
從1品								3職 3員
正2品								
從2品								3職 3員
正3品	1職 1員	1職 1員						3職 6員
從3品	1職 1員	1職 1員						1職 1員
正4品								4職 4員
從4品	1職 2員				1職 1員	1職 1員		3職 3員
正5品								4職 4員
從5品	4職 4員	1職 1員	2職 2員		1職 1員	1職 1員		5職 6員
正6品			6職 6員				1職 1員	4職 4員
從6品	1職 2員		1職 2員	1職 1員				3職 3員
正7品			7職 12員				2職 5員	1職 1員
從7品	1職 2員	1職 1員	9職 15員				2職 8員	1職 1員
正8品		1職 2員	9職 15員	1職 1員			2職 8員	1職 1員
從8品		2職 3員	9職 21員				3職 9員	
正9品		1職 2員	10職 22員				1職 8員	1職 1員
從9品	2職 2員	2職 4員						
計	11職 14員	10職 15員	53職 95員	2職 3員	2職 2員	2職 2員	11職 39員	37職 41員

		武 班		文 班 合 計		武 班 合 計	
諸妃主府	諸主府	2軍 6衛	都府外等				
				6職 6員			
				7職 7員 (1職은 겸임직)	41職 42員		
				6職 6員	(11職 11員은 겸임직)		
				22職 23員 (10職은 겸임직)			
2職 2員		8職 8員		42職 50員 (6職 9員은 겸임직)		8職 8員	
		8職 8員		26職 26員 (6職은 겸임직)		8職 8員	
		45職 45員		21職 25員 (1職은 겸임직)	198職 257員 (15職 18員은 겸임직)	45職 45員	160職 384員
				21職 24員			
		45職 90員	1職 1員	17職 25員 (1職은 겸임직)		46職 91員	
				26職 34員 (1職은 겸임직)			
		45職 222員	2職 4員	25職 33員		47職 226員	
		6職 6員		20職 40員		6職 6員	
2職 2員		45職 222員	3職 4員	17職 36員		48職 226員	
				26職 41員			
		57職 235員	2職 5員	16職 34員	111職 222員	59職 240員	155職 1,373員
	1職 1員			18職 39員			
		45職 900員	3職 7員	18職 43員		48職 907員	
	1職 1員			16職 29員			
4職 4員	2職 2員	304職 1736員	11職 21員	350職 521員 (26職 29員은 겸임직)		315職 1,757員	

〈표 3〉

高麗時代 宰樞職의 구성

官署 品階	三師・三公	中書門下省	尙書省	中樞院
正 1 品	太師・太傅・太保 太衛・司徒・司空 각 1인			
從 1 品		中書令 1인 門下侍中 1인	尙書令 1인	
正 2 品		中書侍郎平章事 1인 中書平章事 1인 門下侍郎平章事 1인 門下平章事 1인	左僕射 1인 右僕射 1인	
從 2 品		叅知政事 1인 政堂文學 1인 知門下省事 1인	知省事 1인	判院事 1인 院使 2인 知院事 1인 同知院事 1인
正 3 品				副使 2인 簽書院事 1인 直學士 1인

되는 셈인데, 먼저 여기에 속해 있던 2품 이상직, 즉 재추직을 구체적으로 열 거하면 위의 〈표 3〉과 같다.

그런데 이들 중에서 3사·3공은 비록 정1품의 최고 품직이지만 실무에 종사하지 않는 대우직·명예직일 뿐 아니라 타당한 인물이 없으면 비워 두기가 일쑤인 그런 직위였다.<sup>18)</sup> 그리고 중서문하성의 中書令과 상서성의 尙書令은 역시 실무직이 아니었다. 중서령직은 중친에게 수여한 封爵에 대응하여 겸하게 한 명예직일 때가 많았고 신하에게 수여하는 경우에도 주로 致仕職 또는 贈職으로 이용되어 視事하지 않는 게 원칙이었으며, 상서령직도 이와 유사한 기능을 담당하는데 불과하였던 것이다.<sup>19)</sup>

그런가 하면 다시 僕射는 그들의 기구인 尙書都省(尙書省의 상충구조)이 정

18) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 三師三公.

19) 邊太燮, 〈高麗宰相考-3省의 權力關係를 중심으로-〉(《歷史學報》 35·36, 1967; 《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971).

무를 처리하는데 발언권이 있는 권력기구가 되지 못하고 국가행사를 주관하거나 공문을 발송하는 사무관청으로서의 역할이 컸던 만큼 자신의 지위에 합당한 대우를 받지 못하였으며,<sup>20)</sup> 知都省事는 그보다도 더 형편이 좋지 않았다. 따라서 宰樞職의 중심은 역시 그 나머지 직원들인 중서문하성의 門下侍中과 諸平章事·叅知政事·政堂文學·知門下省事, 즉 「宰五」(宰臣 5職)와 중추원의 判院事 이하 直學士까지의 「樞七」(樞密<sup>21)</sup> 7職)이 되었으리라는 짐작을 할 수 있다. 다만 이런 때에 「樞七」 중 判院事로부터 同知院事까지 4직은 종2품이므로 별 문제가 없으나 백관지에 정3품으로 되어 있는 副使·簽書院事·直學士 3직은 2품 이상으로 규정한 넓은 의미의 재상, 즉 채주의 개념과 맞지 않아 문제가 되겠는데, 하지만 이 때 주목되는 것은 부사가 忠烈王 24년(1298)부터 忠宣王 2년(1310)까지, 그리고 첨서원사의 경우 恭愍王 11년(1362)부터 동왕 17년까지 품계가 종2품으로 상승되었다는 사실이다. 이처럼 중추원 부사와 첨서원사는 재상의 품질로 올라 간 시기도 있었지만, 비록 그렇지 못하여 정3품의 품계에 머물러 있을 때에도 직학사 이상이 「추밀 7직」으로 2품의 대우를 받고 재상에 포함되어 있었다는 사실만은 어느 정도 확실하다.<sup>22)</sup> 추밀은 이런 점에서 좀 묘한 성격을 가지고 있었다.

하여튼 채주의 중심은 중서문하성과 중추원의 고관인 이들로써, 그들은 다 같이 재상의 지위에 있으면서 국왕과 더불어 國事を 의논하는 의정의 기능을 담당하였다. 나아가서 이들은 행정의 집행기관인 상서 6부를 통할하는 위치에 있어서 고려 때는 그 지위가 한층 강화되어 있었지만, 이와 같은 재상

20) 邊太燮은 위의 글 70~74쪽에서 僕射는 실제로 宰相에 포함되지 못하였다고 논증하고 있다. 그러나 그의 官品을 보거나 또 반드시 宰臣이 겸직하게 되어 있는 6部の 判事職을 帶有하고 있는 실례가 눈에 띄는 점으로 미루어(周藤吉之, 〈高麗 初期의 宰相, 尙書左右僕射에 대하여〉, 《古代東아시아史論集》, 吉川弘文館, 1976; 《高麗朝官僚制의 研究》, 法政大學出版局, 1980, 106~107쪽) 역시 최하위이기는 하지만 재상직으로 간주하는 것이 합당할 듯싶다.

21) 흔히 樞密 대신으로 樞臣이란 용어를 사용하고 있으나 그것은 적절치 못한 것 같다. 이 점에 대해서는 朴龍雲, 〈高麗의 中樞院 研究〉(《韓國史研究》12, 1976), 104쪽 참조.

22) 邊太燮, 〈高麗都堂考〉(《歷史教育》11·12, 1969; 앞의 책, 95~96쪽).

——, 〈高麗의 中樞院〉(《震檀學報》41, 1976, 61~63쪽).

朴龍雲, 앞의 글, 105~110쪽.



의 자리가 곧 재추직이었던 것이다.

이들 재추직에 대하여 그 이하의 정3품부터 대체적으로 종6품 이상직을 참상직이라 하였으며, 다시 대체적으로 정7품부터 종9품직까지를 참외직이라 칭하였다. 그 중 참상직은 달리 叅職 또는 叅內職이라고도 하였고, 참외직은 叅下職이라 불리기도 하였지만, 이들의 분계선이 되는 6품과 7품 사이에는 2품과 3품 사이에서와 마찬가지로 커다란 단층이 개재해 있었던 것이다. 그리하여 외형상으로도 재추가 玉帶를 띤 데 비해 6품 이상은 犀帶, 7품 이하는 黑帶를 띠도록 규정되어 있었다.<sup>23)</sup>

그런데 위에서 이들의 분계선이 되는 6품과 7품 앞에 ‘대체적으로’ 라는 단 서를 붙인 것에서도 짐작되듯이 고려시대는 조선시대에서와는 달리 6품 이상직이라 하여 일률적으로 참상직이 되고, 또 7품 이하직이라 하여 역시 일률적으로 참외직이 되지는 않았던 것 같다. 실제로 “(神宗) 5년 4월에 式目都監使인 崔誥 등이 아뢰기를, ‘문반 참외 5·6품을 아울러 犀帶를 띠게 하여 叅秩로 하옵소서’ 하니 왕이 말하기를, ‘員數가 太多한데 어찌 가히 일시에 陞秩하겠는가’ 하여 이에 叅秩 6, 7인을 증가시켰다”라든가,<sup>24)</sup> “(神宗) 5년 4월에 비로소 문반 5·6품의 丞과 掾에게 서대를 띠게 하여 참질로 삼았다”고<sup>25)</sup> 한 데서 보듯이 6품, 심지어는 5품직 중에도 참외직이 있었던 것이다. 그런가 하면 關門祗候는 오히려 정7품이었음에도 참상직이 되고 있다.<sup>26)</sup> 지금 6품 또는 5품 가운데에서 어떤 관직이 참외직이었고, 또 7품 가운데에서 어떤 관직이 참상직이었던지 그 하나 하나 전부를 밝힐 수는 없다. 그렇지만 비록 일률적이지는 아니라 하더라도 5품은 거의 모두가 참상직이었고, 6품직도 대체적으로 그러했으리라 짐작되며, 7품직 또한 대체적으로는 참외직이었으리라 추측되는 것이다. 5품 또는 6품 가운데에 참외직이 있고, 7품 가운데에 참상직이 있는 것은 앞서도 말했듯이 그 관직의 중요성 여부와 관계가

23) 《高麗史》 권 72, 志 26, 輿服 冠服 冠服通制 충렬왕 원년 7월. 그러나 이 이전 부터도 그같은 구분은 있었던 것 같다. 이 점에 대해서는 朴龍雲, 〈高麗時代의 文散階〉(《震檀學報》 52, 1981), 23쪽 참조.

24) 《高麗史》 권 75, 志 27, 選舉 3, 銓注 選法.

25) 《高麗史》 권 72, 志 26, 輿服 冠服 冠服通制.

26) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 通禮門. 이에 대해서는 金塘澤, 〈高麗時代의 叅職〉(《省谷論叢》 20, 1989), 782~783쪽 참조.

깊으리라 생각된다.

그러면 이와 같은 참상직과 참외직의 구분은 무엇에 기준을 둔 것일까. 그것은 아마 朝會에 참석할 수 있는 관직이나 그렇지 못한 관직이나의 구별로 판단된다.<sup>27)</sup> 즉, 고려에서는 대략 6품 이상관만이 국왕이 임석하는 조회에 참여할 수 있었던 것이다. 어떤 관직의 관원이 조회에 참여한다는 것은 그가 국정에 대해서 자신의 견해를 표명할 수 있었음을 의미한다. 동시에 그것은 당해 관직이 그만큼 중요한 위치에 있었다는 뜻이기도 하겠거니와, 일단 그같은 참상직을 거치게 되면 그 후 고위직으로 승진하는 길도 순조로웠던 것 같다.<sup>28)</sup> 이에 비해 참외직은 그같은 참상직에 상대되는 입장에 있는 관직이었다고 할 것이다. <표 2>에 보였듯이 문반 京職의 경우 재추직과 참상직·참외직의 대략적인 숫자는 41직 42원 : 198직 257원 : 111직 222원으로 나타나며, 무반 京職의 경우는 참상직과 참외직이 각기 대략 160직 384원 : 155직 1,373원으로 나타나고 있다.

그런데 이 품관직 구조에서 한 가지 더 짚고 넘어가야 할 문제는 常參 내지 常參官에 관한 것이다. 상참관이란 글자 그대로 ‘일상의 조회에 참석하는 관원’이라는 뜻이거니와,<sup>29)</sup> 종래 여기에는 6품관도 몇몇 포함되기는 하였으나 그들의 주축은 唐에서처럼<sup>30)</sup> 5품 이상관이었다고 설명하여 왔다.<sup>31)</sup> 그런데 근자에 이르는 달리 상참은 참상과 같은 것으로, 그 품계 역시 6품 이상이었다는 견해가 제시된 것이다.<sup>32)</sup> 그러나 상참관은 부모의 봉작이나 政事에 대한 의견의 개진 및 宴會·賜物·從人의 지급 등에 있어서 여러 가지 우대를 받고 있지마는,<sup>33)</sup>

27) 《太宗實錄》권 30, 태종 15년 8월 무인·갑술.

이에 대해서는 李成茂, <兩班과 官階組織>(《朝鮮初期兩班研究》, 一潮閣, 1980), 85쪽 및 朴龍雲, <高麗時代의 文散階>(《震檀學報》 52, 1981), 22~23쪽 참조.

28) 金塘澤, 앞의 글, 786~790쪽.

29) 《世宗實錄》권 44, 세종 11년 4월 정유.

30) 《唐書》권 48, 志 38, 百官 3, 御史臺.

31) 李基白, <高麗 貴族社會의 形成>(《한국사》 4, 1974, 194쪽; 《高麗貴族社會의 形成》, 一潮閣, 1990, 70쪽).

朴龍雲, 앞의 글, 34~35쪽.

32) 金塘澤, 앞의 글, 776~777쪽.

33) 朴龍雲, 앞의 글, 35쪽.

5품관 이상 역시 그들과 유사하게 蔭敍나 功蔭田柴 및 國子學과 太學에의 입학 등에 있어서 특혜를 받고 있고, 또 6품 이하는 四考加資케 하면서도 5품 이상은 반드시 王旨를 취득한 후 제수토록 한 규정을 보거나,<sup>34)</sup> 중국의 예이기는 하지만 참상관 중에 다시 상참관 또는 6叅官·9叅官·朔叅官 등의 구분이 있었던 사실을 염두에 올릴 때 과연 고려에서는 상참관과 참상관이 동일했으며, 그 한계선도 6품이었을가에 대해서는 여전히 얼마간의 의문이 남는다. 이 문제는 앞으로 더 천착되어져야 하리라 생각된다.

### (3) 서리직과 권무직

중앙의 각 관서에는 품관의 아랫 자리에 위치하여 행정의 실무에 종사한 품외의 하급관리들이 다수 존재하였다. 胥吏와 權務官이 그들로서, 이들이 일보는 직위가 바로 胥吏職과 權務職이었다.

그 중 胥吏는 단순히 吏 또는 吏屬·掾屬 등으로 불리기도 하고, 또 보통 기록이나 文簿를 관장하는 刀筆의 임무를 띠고 있어 刀筆吏라 칭하여지기도 하였다.<sup>35)</sup> 이들은 위에서 설명했듯이 중앙의 각사에 소속하여 행정의 말단을 맡아 보았는데, 예컨대 가장 중요한 관부였던 중서문하성에는 主事が 6인, 令史 6인, 書令史 6인, 注寶 3인, 待詔 2인, 書藝 2인, 試書藝 2인, 記官 20인, 書手 26인, 直省 8인, 電吏 180인, 門僕 10인 등 도합 12직 271원이나 설치되어 있었고,<sup>36)</sup> 중추원에는 別駕 10인, 主事 10인, 試別駕 2인, 令史 2인, 記官 8인, 通引 4인으로 도합 6직 36원이,<sup>37)</sup> 그리고 尙書戶部에는 主事 6인, 令史 6인, 書令史 10인, 計史 1인, 記官 25인, 算士 1인으로 도합 6직 49원이<sup>38)</sup> 각각 설치되어 실무에 임하였던 것이다. 이처럼 중앙의 거의 모든 관서에는 그의 중요도나 규모 및 업무의 다소에 따라서 많고 적은 차이는 있었지만 주사·영사·서령사·기관을 비롯하여 각각의 업무수행에 필요한 각종 명칭의

34) 《高麗史節要》 권 2, 성종 8년 4월.

35) 李佑成, 〈高麗朝의 「吏」에 대하여〉(《歷史學報》 23, 1964, 3쪽; 《韓國中世社會研究》, 一潮閣, 1991, 91쪽).

36) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 門下府.

37) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 密直司.

38) 《高麗史》 권 76, 志 30, 百官 1, 戶曹.

이속을 설치해 두고 있었거니와, 그 전체 숫자는 문반의 관서만 하더라도 대략 1,450여 원에 이르고 있다.

《高麗史》백관지 등에는 이들 각자가 분담하였던 직무에 대해 아무런 설명이 보이지 않는다. 하지만 명칭이나 중국의 예에 비추어 어느 정도까지는 짐작이 가능한데, 예를 들면 主事나 令史·書令史는 文簿를 관장하는 직위였던 것 같고, 監作은 工作關係의 일을 감독하는 직이었으며, 注寶는 國印 같은 御寶를 담당하는 직이었고, 記官은 기록, 計史·算士는 회계를 맡은 직이었던 듯 생각된다.<sup>39)</sup> 아울러 電吏는 여러 관청과의 연락관계상 신속히 일을 처리하는 使令職이었던 듯싶고, 門僕은 성문의 수위를 주임무로 하는 직이었으며, 그 밖에 尙食局에 설치된 注膳은 主食 담당이었고, 尙舍局 등에 설치된 幕士는 張設을 맡은 것으로 추측되는 등<sup>40)</sup> 개략적인 내용은 파악할 수가 있는 것이다.

그런데 이들 吏屬職은 구조상 일반적인 의미의 서리직 계통과, 그와 약간 성격을 달리하여 잡역에 종사하는 잡직 계통으로 양분되어 있었던 것 같다. 그리하여 전자는 人吏層의 仕路로서 入仕職이 되었던 반면 후자는 下典·雜類層의 사로서 未入仕職이 되었던 것으로 이해된다. 이제 아래에다 저들의 대략적인 서열도 곁들여 그 내용을 보기 쉽게 도표로 나타내면 다음과 같다.<sup>41)</sup>

〈표 4〉 高麗時代 胥吏職制의 구조

分類	入仕職 — 人吏					未入仕職 — 下典·雜類
序列	1	2	3	4	5	6
文班	主事 錄事 別駕 待詔	令史 書史 監史 書藝 醫針史 孔目	史 書令史 計史	記事	記官	掌固 書者 書手 算士 給使 丁吏 醫士 注幕 所門 電杖 膳士 由僕 吏首 丈丈

39) 金光洙, 〈高麗時代의 胥吏職〉(《韓國史研究》 4, 1969), 7~8쪽 참조.

40) 洪承基, 〈高麗時代의 雜類〉(《歷史學報》 57, 1973), 61~68쪽 참조.

41) 〈표 4〉는 金光洙, 앞의 글, 10쪽에 제시되어 있는 내용에 약간의 수정을 가한 것이다.

이처럼 같은 이속직이면서도 입사직과 미입사직 사이에는 앞서 지적했듯이 커다란 단층이 개재해 있었으며, 그리하여 未入仕職에서 출발한 사람들은 入仕職으로, 다시 입사직의 하위직에서 출발한 사람들은 서열을 따라 상급직위로 점차 진급하게 되어 있었던 것이다. 그런데 여기서 한 가지 주목되는 점은 입사직으로서의 서리직은 곧바로 품관과 맞닿아 있었다는 사실이다. 다시 말할 필요도 없이 서리직은 吏族이나 鄉吏들 자체의 사로였지만, 그러나 蔭職을 줄 때 입사직으로서의 서리직이 널리 이용되고 있는 데서 알 수 있듯이 그것은 일반 관직체계의 初職으로 기능하여 다음 단계의 품관으로 진출하는데 별다른 제약이 따르지 않았다.<sup>42)</sup> 품관과 서리직 사이의 단층은 역시 큰 것이었지마는 동시에 양자는 서로 연결되어 있기도 하였던 것이다. 우리는 이런 점에서 고려시대 서리직의 한 특성을 발견할 수 있거니와, 이와 동시에 서리직에 취임하는 인원의 신분이 일반 관인과 일맥상통하고 있다는 사실도 함께 이해하게 된다.

未入仕職은 말단 이속직이었던 셈인데, 그들 중에 특히 注膳 이하 大丈에 이르는 부류는 따로이 잡류라는 칭호로 불리었다. 그런데 이들도 물론 일정한 기간 동안 立役한 후 입사직으로는 진출할 수 있었으나, 그러나 품관과는 단절되어 있었다.<sup>43)</sup> 그들은 서리직 내에 묶여 있는 이속직이었던 것이다. 이런 점에서 역시 입사직으로서의 서리직과 잡류를 포함한 미입사직 및 각기 그곳에 취임하는 인원들 사이에는 커다란 차이가 있었다는 것을 알 수 있다.

다음 權務職은 글자 그대로 임시적인 직무를 맡은 관직이었다. 고려에서는 수시로 발생하는 正職 소관 이외의 사무를 처리하기 위하여 權務官을 따로이 두고 있었던 것이다. 구체적으로 都兵馬錄事와 四面都監判官(이상 甲科權務), 그리고 迎送都監錄事·都齋庫判官(이상 乙科權務), 書籍店錄事·祭器都監判官(이상 丙科權務), 諸陵直·諸壇直(이상 雜權務) 등 100여 기구에 설치된 직위가 그것들인데, 이들이 文翰 계통이나 西京의 각 기구에도 얼마간 두어졌지만 주로 諸司都監各色에 설치되었던 것은 그들의 저같은 성격과 무관하지 않다고 생각된다.

42) 李佑成, 앞의 글, 8~14쪽; 앞의 책, 96~101쪽 및 金光洙, 위의 글, 18~20쪽 참조.

43) 洪承基, 앞의 글, 72~76쪽.

그런데 이렇게 해서 처음 설치된 권무직이 본래의 취지와는 달리 곧 고정 직화하여 품관과 이속 사이에 개재하는 하나의 직제로 발전하였다. 그리하여 갑과와 을과권무는 9품보다 상위에, 병과와 雜權務는 그보다 하위에 위치하는 직위가 되었던 것이다.<sup>44)</sup> 이에 따라 그들은 《高麗史》食貨志 權務官祿條에 명시되어 있는 바와 같이<sup>45)</sup> 자기네의 직위에 상응하는 녹봉을 지급받고 있었다. 권무직도 吏職制와 마찬가지로 고려시대 관직체계의 특성을 보여 주는 하나의 제도였다.

#### (4) 실직과 산직

관직은 實職과 散職으로도 구분되고 있었다. 이같은 분류의 기준이 된 것은 職事가 있느냐 또는 없느냐 하는 것이었는데, 전자는 물론 직사가 있는 관직이었던데 비해 후자는 그것이 없는 관직이었다. 여기에서 직사가 있다는 말은 쉽게 이야기해서 일정한 직임을 맡고 있다는 뜻으로서, 통치기구 내의 定額에 포함된 관직은 모두 실직이었다고 할 수 있다. 그러니까 우리들은 위에서 이 실직에 관하여 살펴 본 셈이다.

이러한 실직에 대해 산직은 일정한 직임이 부여되지 아니한 虛職으로, 이에는 檢校職과 同正職 및 添設職이 있었다.<sup>46)</sup> 그러면 실제적인 직무를 맡고 있지 않은 이러한 산직제의 설치가 필요한 이유는 무엇이였을까. 그 주된 요인은 아마 관직에 취임하기를 희망하는 인원은 많은데 비해 실직은 정해진 액수가 있어서 수용에 한계가 있었던 만큼 가능한 한 그 문제를 해결하여 보고자 하는데 있지 않았나 짐작된다.<sup>47)</sup> 첨설직은 여말인 공민왕 때에야 설치되지만 검교직과 동정직은 관제의 정비와 함께 중앙집권화가 본격화하는 성종조부터 마련되는 것도 그와 관련이 깊다고 생각되는 것이다.

그런데 이들 중 검교직과 동정직은 하나의 체계를 이루고 있었던 것 같다.

44) 金光洙, 〈高麗時代의 權務職〉(《韓國史研究》 30, 1980), 50쪽.

45) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 祿俸 權務官祿.

46) 李成茂, 〈兩班과 官職〉(《朝鮮初期 兩班研究》, 一潮閣, 1980), 138쪽.

47) 韓沽勳, 〈勳官「檢校」考—그 淵源에서 起論하여 鮮初 整備過程에 미침—〉(《震檀學報》 29·30, 1966), 90쪽.

金光洙, 〈高麗時代의 同正職〉(《歷史教育》 11·12, 1969), 120·125쪽.

구체적인 검교직의 예를 볼 것 같으면 문반의 경우 檢校太師(정1품)·檢校侍中(종1품)·檢校右僕射(정2품)·檢校尙書(정3품)·檢校太醫少監(종5품) 등이 찾아지며, 무반의 경우는 檢校大將軍(종3품)·檢校將軍(종4품) 등이 찾아진다.<sup>48)</sup> 이처럼 검교직은 문반 5품, 무반 4품 이상에 해당하는 관직에만 설정되고 있는 것이다. 반면에 동정직의 예로는 문반의 경우 尙食奉御同正(정6품)·殿中內給事同正(종6품)·衛尉注簿同正(종7품)·良醞令同正(정8품)·良醞繼丞同正(정9품) 등이, 무반의 경우 中郎將同正(정5품)·郎將同正(정6품)·別將同正(정7품)·散員同正(정8품) 등이 찾아지며, 다시 이속직으로는 主事同正·令史·同正 書藝同正 등이 보여,<sup>49)</sup> 그것은 문반 6품, 무반 5품 이하의 관직에 널리 설정되고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 검교직은 문반 5품, 무반 4품 이상의 상층부에 해당하는 관직에, 동정직은 문반 6품, 무반 5품 이하의 하층부에 해당하는 관직에 설치된 것으로 미루어 양자는 산직체계라는 하나의 구조를 이루고 있었을 가능성이 많다고 판단되는 것이다.<sup>50)</sup>

목종 원년(998)에 제정된 改定田柴科에 의하면 제5과에 散左右僕射, 제6과에 散六尙書가 들어 있는 것을 비롯하여 이하 차례로 이어져 제17과에 散殿前承旨와 散隊正에 이르기까지 본직 앞에 ‘散’字가 붙어 있는 관직이 다수 포함되어 있는데,<sup>51)</sup> 이들도 산직체계 내의 관직으로 이해된다. 본직의 앞 또는 뒤에 ‘檢校’·‘同正’을 넣어 표시하는 방식을 취하지 않을 경우 단순히 ‘散’자를 넣어 산직임을 나타냈다고 생각되기 때문이다.<sup>52)</sup> 이는 張文緯가 檢校禮部尙書였는데 그를 달리 ‘散秩禮部尙書’라 부르고 있는 사실과<sup>53)</sup> 崔忠獻이 門蔭으로 ‘散補良醞令’이 되고 뒤에 ‘散加衛尉注簿’를 했다고 전하는데,<sup>54)</sup> 문음제의 초임은 동정직을 받는 게 상례였으므로 그것은 필시 양온령동정과 같은 관직이었을 것으로 짐작된다는 점에서 어느 정도 확실한 것 같다. 물론

48) 韓祐勅, 위의 글, 88~93쪽 참조.

49) 金光洙, 앞의 글, 129~131쪽 참조.

50) 金光洙, 위의 글, 132~133쪽.

51) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科 목종 원년 12월.

52) 이 점은 이미 金光洙가 앞의 글, 121쪽에서 지적한 바 있는데, 朴龍雲은 앞의 글, 24~25쪽에서 그것을 다시 확인하고 있다.

53) 〈張文緯墓誌銘〉(李蘭映 編, 《韓國金石文追補》, 亞細亞文化社, 1968).

54) 〈崔忠獻墓誌〉(《朝鮮金石總覽》上, 朝鮮總督府, 1919).

이에 대해서는, “개정전시과에서 給田의 대상으로 규정된 산직은 실직이 없이 단지 품계만 보유하는 去官 이전의 전직관이거나 혹은 전보관계로 대기 중에 있는 대우관을 말하는 것이 아닐까 생각되는데 확실치는 않다”는 매우 신중한 이견이 제시된 바 있으나<sup>55)</sup> 아마 그렇지 않았던 듯싶다. 하여튼 고려시대에는 이런 검교직과 동정직이 상당히 비중있는 직제로써 널리 이용되고 있었다고 생각된다.

관직이 이처럼 광범하게 활용되고 있었던 데는 그것이 관직세계로의 편입이라는 의미 뿐 아니라 勳職의 성격도 가지고 있었다는 사실과 관계가 깊었다. 검교직의 賜與가 우대 조치의 일환이었다는 것은 더 말할 나위가 없거니와, 동정직도 음서자에게 주어진 사실에서 드러나듯이 포상의 의미가 많이 내포되어 있는 관직이었던 것이다.<sup>56)</sup> 나아가서 후자는 관직의 初職으로 기능하였고, 그리하여 여기에서 얼마간의 기간을 지내면 실직으로 진출할 수 있었던 만큼 그 역할은 한층 주목받을 만한 것이었다.

산직을 지니고 있는 자에게는 또한 토지가 지급되고 있었다.<sup>57)</sup> 이는 무엇보다도 목종 원년에 제정된 개정전시과의 제3과에 검교태사가 들어가 있을 뿐더러, 위에서 설명한 바와 같이 그 아래의 科等에 배치된 ‘散’字가 붙은 관직들을 검교직과 동정직으로 볼 수 있는 가능성이 많은 만큼 그로써도 뒷받침받을 수 있는 것이다. 한데 그 뒤에 개정된 문종 30년(1076)의 전시과에서는 그같은 산직자들이 토지 지급대상에서 일체 배제되고 있다. 그렇다면 이 때에 이르러 저들에 대한 토지 지급이 아예 중단된 것일까, 아니면 별도의 규정이 따로 마련된 것일까. 이 점은 좀 불분명한데, 그러나 다시 그로부터 얼마의 시기가 지난 인종 때의 사실을 기록한 《高麗圖經》에 의하면, “내외의 見任 受祿官이 3,000여 원이요, 散官同正으로 녹은 없으나 給田하는 자가 또한 14,000여 원이었다”고<sup>58)</sup> 전하고 있는 것으로 보아 산직자에게 토지 지급이 없지는 않았던 것 같다. 다만 만성적인 토지 부족현상으로 현직자들에게 지급하는 데도 어려움을 겪었다고 보여지는 당시에 그렇게 많은 수의 산직

55) 姜晋哲, 《高麗土地制度史研究》(高麗大出版部, 1980), 43쪽.

56) 韓祐勛, 앞의 글, 90·94쪽 및 金光洙, 앞의 글, 124쪽.

57) 韓祐勛, 위의 글, 90쪽 및 金光洙, 위의 글, 157~163쪽.

58) 《高麗圖經》권 16, 官府 倉廩.



자들에게 과연 어느 정도로 혜택이 돌아갈 수 있었을가에 대해서는 의문이 가지 않는 것은 아니지만 토지를 분급한 사실만은 분명한 듯하다. 산직의 帶有 이런 면에서 역시 실제적인 의미를 지닌 것이었다고 이해된다.

이러한 산직은 고려 후기의 정치적 사회적 혼란과 더불어 濫授되면서 질적 저하를 가져왔다. 동정직만이 설정되어 있던 하급 관직에 검교직이 나타나고 있는 데서 그같은 사실을 엿볼 수 있는 것이다. 그리하여 결국 검교직은 고위 관리에 한하지 않고 향리·백성에게까지 미쳐서 避役의 수단이 되기에 이르렀다고 전하거니와,<sup>59)</sup> 이에 따라 동정직을 띤 인원들 역시 크게 증가하여 그것이 지니는 의미는 그만큼 감소되지 않을 수 없었다.<sup>60)</sup>

이와 같은 실정에서 공민왕 3년(1354)에는 또 첨설직이 설치되었다. 紅巾賊과 倭寇의 잦은 침입이 있는 데다가 元에 구원병까지 파견해야 했던 당시의 현실 속에서 전쟁이 계속되는 동안 軍功을 세운 士人과 향리 등이 다수 나오게 되는데, 이들을 관직으로 상주기 위해서였다. 그리하여 政曹(史曹와 兵曹)를 제외한 6부의 判書(전기의 尙書)와 摠郎(전기의 侍郎)의 수를 배로 늘리고, 각司의 3·4품 숫자도 늘리는 한편 42都府의 每領마다 역시 中郎將·郎將은 각 2인씩, 그리고 別將·散員은 각 3인씩 첨설하도록 했던 것이다.<sup>61)</sup> 이러한 조치가 여말의 무인세력 성장과 관계가 깊었다는 연구가 있어 주목되거니와,<sup>62)</sup> 그러나 어떻게 이로써 고려의 관제는 더욱 문란해지는 결과를 초래하였다.

## 2) 국초의 관계와 문산계

### (1) 국초의 관계

官階란 관인들의 지위와 신분을 나타내는 공적 질서체계를 말한다. 고려에

59) 《高麗史》 권 35, 世家 35, 충숙왕 12년 동 10월 을미. 이에 대해서는 韓祐, 앞의 글, 96쪽에서 언급하고 있다.

60) 金光洙, 앞의 글, 165~175쪽.

61) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 添設職 공민왕 3년 6월.

62) 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〉(《李載堉還曆紀念 韓國史學論叢》, 1990).

서 이러한 질서체계로 기능한 것은 중국의 산관제를 도입하여 성종 14년(995)부터 정식으로 채택한 문산계였는데, 하지만 그 이전에도 고려 나름의 독자적 관계가 없었던 것은 아니었다. 大匡·正匡·大丞·大相 등 이른바 개국 초의 관계가 그들로서, 《高麗史》백관지에는 이에 대해, “國初에는 관계를 문·무로 나누지 않았다. 大舒發韓·舒發韓·夷絜·蘇判·波珍絜·韓絜·闕絜·一吉絜·級絜은 新羅의 제도요, 大宰相·重副·台司訓·翰佐相·注書令·光祿丞·奉朝判·奉進位·佐眞使는 泰封의 제도였는데,太祖는 泰封主가 제 뜻대로 제도를 고쳐 백성들이 잘 익혀 알지 못하므로 모두 신라의 것에 따르고 다만 名義를 쉽게 알 수 있는 것만 태봉의 제도를 좇았다. 얼마 후에 대광·정광·대승·대상의 칭호를 사용하였다”고<sup>63)</sup> 전하고 있다.

이 백관지에 의하면 대광·정광 등 국초의 관계는 고려 태조 王建이 즉위한 「얼마 후」부터 사용되고, 다시 그 이전에는 신라의 위계였던 서발한(伊伐痕)·이찬(伊尺絜)·소판(通痕) 등과 태봉의 관계였던 대재상·중부 등이 쓰인 것으로 되어 있다. 그러나 실제의 용례를 보면 대재상·중부 등은 찾아지지 않아 확인할 수가 없고 소판·파진찬·한찬 등도 태조 원년(918)의 것이 대부분이며,<sup>64)</sup> 이후 몇 예가 더 나타나다가 동 6년부터 아예 새로이 수여한 사례는 눈에 띄지 않는다.<sup>65)</sup> 반면에 대광·정광 등의 고려적 관계는 역시 태조 원년부터 수여되고 있으며,<sup>66)</sup> 이후 점차 널리 사용되고 있다. 그러니까 신라의 위계제를 이용한 것은 잠시 동안일 뿐<sup>67)</sup> 일찍부터 고려적 관계가 주로 쓰였다고 할 수 있는 것이다.

63) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 文散階.

64) 武田幸男, 앞의 글, 24~26쪽. 이 글에서는 高麗의 官階가 처음 사용된 시기를 태조 2년으로 잡고 있으나, 아마 그렇지는 않았던 것 같다.

65) 金甲童, 〈高麗初期 官階의 成立과 그 意義〉(《歷史學報》117, 1988, 5~6쪽; 《羅末麗初의 豪族과 社會變動研究》, 高麗大 民族文化研究所, 1990, 180~181쪽).

66) 《高麗史》권 92, 列傳 5, 洪儒.

67) 李純根, 〈高麗初 鄉吏制의 成立과 實施〉(《金哲俊華甲紀念 史學論叢》, 知識産業社, 1983, 225~229쪽)에서 後代에도 신라식 위계를 칭한 사례가 있음을 들어 아마도 성종 14년까지는 이것이 고려적 관계와 병용되었으리라는 의견을 피력하였다. 하지만 그같은 현상이 있게 된 것은 이미 그 전에 받았던 위계를 고려왕조에서도 인정해준 데 따른 것으로, 형식적인 의미를 지니는 것에 지나지 않으므로 그렇게 보기는 어렵다는 견해가 여러 논자들에게서 제시되어 있다(武田幸男, 앞의 글, 29~30쪽 및 金甲童, 앞의 책, 181쪽).

그런데 이렇게 고려 초기의 관계로 기능한 정광·대상 등의 칭호도 사실 그 기원은 태봉에 있었다. 弓裔는 상기한 두 칭호 이외에 元輔·元尹·佐尹·正朝·甫尹·軍尹·中尹 등의 官號를 제정해 사용하였었다.<sup>68)</sup> 그러한 가운데에서 궁예의 정권을 인수한 고려 태조는 새로이 개국한 후 그것들을 이끌어다가 신라식 위계제에 대신하는 고려 나름의 관계로 기능하게 했던 것이라 짐작되거나, 위에서 지적했듯이 그들은 점차 널리 사용되어 갔던 것이다.

고려 초기의 관계는 9품계 16등급으로 구성되어 있었다. 그 내용이 《高麗史》권 75 選舉志 3 鄉職條에 전하는데, 간편하게 도표로 보이면 다음의 <표 5>와 같다.

검토하여 보면 이와 같은 16등급의 고려 초기 관계가 처음부터 모두 갖추어지지 않는 것 같다. 태조가 후삼국을 통일하는 즉위 19년(936) 이전에는 실례상 그들 중의 반수 가까운 칭호가 찾아지지 않기 때문이다. 아마 처음에는 이들 가운데 몇몇 칭호만이 사용되다가 역시 후삼국의 통일사업이 완수되는 것을 계기로 <표 5>와 같은 16등급으로 확대 완비된 것이 아닌가 짐작되는 것이다.<sup>69)</sup>

그러나 어떻든 이들 관계는 태조 원년부터 성종 14년까지의 약 80년간 고려 왕조의 공적인 질서체계로서 여러 모로 중요한 기능을 담당하였다. 이는 우선 광종 11년(960)에 마련되는 백관의 公服에서 맨 윗층인 紫衫層이 ‘元尹 이상’이라는<sup>70)</sup> 관계에 기준을 두고 제정되었다는 데서 엿볼 수 있거나, 그 아래의 丹衫·緋衫·綠衫層은 中壇卿·都航卿·小主簿와 같이 관직에 기준을 두고 있었다는 사실과 비교된다는 점에서도 한층 주목할 필요가 있다. 그 뒤 경종 원년(976)에는 시정전시과가 제정되지만, 여기에서 가장 후대를 받은 부류는 자삼층으로<sup>71)</sup> 역시 원윤이 그 기준이 되고 있는 것이다. 이어서 성종 2년(983)에는 왕이 “詳政殿에 나와서 문·무 원윤 이상의 각 사람에게 말1필

68) 《三國史記》권 50, 列傳 10, 弓裔, 天祐 원년 갑자 및 권 40, 志 9, 職官 下.

69) 武田幸男, 앞의 글, 14~23쪽 및 金甲童, 앞의 책, 181쪽에서 그 시기를 태조 23년으로 추정하고 있다.

70) 《高麗史》권 72, 志 26, 輿服, 冠服 公服 광종 11년 3월.

71) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科 경종 원년 11월.

〈표 5〉 高麗 初期의 官階

品 階	官 階 名	等 級
1 品	三 重 大 匡	1
	重 大 匡	2
2 品	大 匡	3
	正 匡	4
3 品	大 丞	5
	佐 丞	6
4 品	大 相	7
	元 甫	8
5 品	正 甫	9
6 品	元 尹	10
	佐 尹	11
7 品	正 朝	12
	正 位	13
8 品	甫 尹	14
9 品	軍 尹	15
	中 尹	16

씩 하사한” 기사도<sup>72)</sup> 눈에 띈다. 이처럼 서열 체계로서의 관계가 담당한 기능을 각 방면에서 확인할 수가 있는데, 한편 그들 용례를 통해 관계는 그 구조상 크게 원윤 이상과 좌윤 이하로 나뉘어져 그 사이에 획선이 그어져 있었다는 사실도 함께 파악된다.<sup>73)</sup>

관계는 물론 중앙의 관인들에게 수여되었다. 그리하여 저들은 관계만을 지니고서도 중요한 정치적 사회적 지위를 확보할 수 있었다.<sup>74)</sup> 하지만 관계는 그렇게 중앙의 관인들에 한정하여 수여된 것은 아니었다. 城主・將軍 등을 일컫은 이른바 지방의 豪族들에게도 주어졌던 것이다. 태조 6년에 ‘下枝縣將軍’ 元奉에게 원윤을 준 것을<sup>75)</sup> 비롯하여 이후 그와 같은 예는 다수 보이고 있

72) 《高麗史》 권 3, 世家 3, 성종 2년 3월.

73) 武田幸男, 앞의 글, 36~42쪽.

74) 金甲童, 앞의 책, 192~199쪽.

75) 《高麗史》 권 1, 世家 1, 태조 6년 춘 3월.

다.<sup>76)</sup> 아마 태조는 관계를 매개로 호족들을 포섭함으로써 자기의 세력범위를 확대하려 했던 것 같다.

그런데 관계의 수여는 여기에서 그치지 않고 于山國과 女眞族의 추장 및 耽羅國의 왕자 등에게 미치고 있다.<sup>77)</sup> 그를 통한 포섭의 범위가 이방인에게까지 확대되고 있는 것이다. 이는 관계라는 질서체계가 고려의 영역을 넘어서 그 주변까지도 포섭하여, 고려왕조를 중심으로 하는 질서세계의 수립을 보여 준다는 점에서<sup>78)</sup> 지니는 바 의미가 크다고 생각된다.

이와 같은 國初의 관계는 앞서 설명했듯이 성종 14년에 중국식 문산계가 유일의 공적 질서체계로 자리를 잡음으로써 생명을 잃게 된다. 이후 그것은 변질되어 鄉職化하는 것이다.<sup>79)</sup>

## (2) 문산계

大匡·正匡 등에 대신하여 성종 14년(995)부터 고려에서 정식 관계로 기능하는 것은 앞서 지적했듯이 文散階였는데, 그에 대한 백관지의 내용을 소개하면 다음과 같다.

국초에는 관계를 문·무로 나누지 않았다. …(中略)…얼마 후에 大匡·正匡·大丞·大相의 칭호를 사용하였다. 성종 14년에 처음으로 문·무의 관계를 나누어 紫衫이상에게는 正階를 賜與하고, 문관의 대광은 고쳐 開府儀同三司로, 정광은 特進, 대승은 興祿大夫, 대상은 金紫興祿大夫, 銀青光祿大夫는 銀青興祿大夫라 하였다. 문종 때 관계를 고쳐 문산계는 무릇 29등이었다. 종1품은 開府儀同三司요, 정2품은 特進, 종2품은 金紫光祿大夫, 정3품은 銀青光祿大夫…종9품 上은 文林郎, 下는 將仕郎이라 하였다(《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 文散階)

그러나 이 설명이 꼭맞는 정확한 이야기라고 말하기는 어렵다. 문산계가 유일의 공적 질서체계로 지위를 굳힌 것은 성종 14년이지만 사용하여 온 것은 그 이전부터라고 보여지기 때문이다. 이는 위의 설명 가운데에서 성종 14

76) 武田幸男, 앞의 글, 36~37쪽 및 金甲童, 앞의 책, 190쪽.

77) 武田幸男, 위의 글, 32쪽 및 金甲童, 위의 책, 191쪽.

78) 武田幸男, 위의 글, 31~33쪽.

79) 武田幸男, 〈高麗時代의 鄉職〉(《東洋學報》47-2, 1964).

년의 개정시에 “銀靑光祿大夫를 銀靑興祿大夫로 하였다”는 데서도 시사를 받는다. 은청광록대부나 은청흥록대부는 모두 문산계의 일부였던 것이다. 그러니까 은청광록대부를 비롯한 몇몇 문산계는 성종 14년 이전부터 이미 사용되어 왔음을 스스로 뒷받침하고 있는 셈이지마는, 이는 사례에 의해서도 명확하게 입증된다. 결국 대광·정광 등 국초의 관계가 사용되고 있던 시기에도 일정 기간 동안은 중국식 문산계가 병용되어 왔다고 할 수가 있는 것이다.

國初의 관계에 더하여 문산계가 이용되기 시작한 그 시기에 대해서는 논자간에 견해가 달라, 혹자는 광종 9년이라 말하고,<sup>80)</sup> 혹자는 성종 2년부터라고 말하고<sup>81)</sup> 있다. 성종 14년 이전에도 문산계를 칭한 사례가 꽤 여럿 찾아지는데, 그 중 일부는 분명히 중국으로부터 수여받은 것이다. 그러므로 언제까지가 중국측으로부터 받은 것이고, 언제부터가 고려 조정에서 수여한 것인가의 견해 차이에 따라 사용되기 시작한 시기에 대해서 의견이 달라지게 된 것이지만, 지금으로서는 그 어느 한 쪽이 옳다고 단정하여 말하기 어려운 실정이다. 그러나 어쨌든 일정한 시기부터 중국에서 문산계가 도입되어 국초의 관계와 병용된 것은 분명하며, 그러한 가운데에 점차로 전자가 후자를 밀어내고 성종 14년부터 유일의 공직 질서체제로 자리잡은 것은 어느 정도 확실한 듯하다.

앞서 인용한 百官志 文散階條에 의하면 성종 14년 당시에는 開府儀同三司와 特進·興祿大夫·金紫興祿大夫·銀靑興祿大夫 등 문산계 중 일부분만이 채용되고, 문종 30년(1076)에 이르러 비로소 29등급 전체가 완비된 듯이 서술되어 있는데, 이 점 역시 정확한 설명인 것 같지는 않다. 성종 14년부터 문종 30년 사이의 사료를 찾아 보면 문산계 29階號의 대부분이 발견되기 때문이다. 아마 문산계는 이미 성종 14년부터 완비된 제도로 출발했던 것 같다.<sup>82)</sup> 그러므로 문종 30년의 기사는 제도의 부분적 개정을 전해 주는 사료로

80) 武田幸男, 〈高麗初期의 官階—高麗王朝 確立過程의 一考察—〉(《朝鮮學報》41, 1966), 7~14쪽.

朴龍雲, 앞의 글, 5~7쪽.

81) 金甲童, 앞의 책, 181~185쪽.

82) 末松保和, 앞의 글, 161쪽.

武田幸男, 앞의 글, 4~7쪽.

이해되거나, 문산계는 그 뒤에도 여러 차례 변천을 거듭한다. 그러면 다음에 백관지 문산계조의 내용을 중심으로 하고 보충된 부분은 ( )속에 넣어 같이 도표로 보이면 다음 <표 6>과 같다.

여기에서 문산계의 조직은 크게 상층의 大夫階(종1품부터 종5품까지 13資級)와 하층의 郎階(정6품부터 종9품까지 16資級)로 나뉘어지고 있음을 알 수 있다. 보다시피 그것은 품계상으로 5품과 6품이 경계가 되고 있지만, 이는 단순한 품계상의 한 단계 차이라는 점에 그치는 것이 아닌 듯하다. 양자 사이에는 그 이상의 의미를 지닌 큰 단층이 개재해 있었던 것이다.

이렇게 5품 이상과 6품 이하로 나뉘어졌던 대부계와 낭계는 충렬왕 34년(1308)에 충선왕이 복위하여 4품 이상과 5품 이하로 각각 한 품계씩 상향 조정하였다. 백관지 문산계조에도 이 때 “5품을 처음으로 郎이라 하였다”는 기록과 함께 5품 通直郎 이하의 낭계를 서술하여 놓고 있지만, 아마 이같은 상향 조정은 정1품계인 三重大匡의 설치와 관련이 있는 것 같다. 본래 고려의 9품 관계에는 정1품을 두지 않아 종1품인 개부의동삼사가 최고위로 되어 있었다. 이러한 체계를 충선왕이 들어 서서 개부의동삼사와 같은 위계로 삼중대광을 신설하고 正品으로 올림으로써 그 이하의 위계도 차례대로 한 품계씩 상승하지 않았나 생각되는 것이다. 이렇게 되면 결국 대부계의 하계인 종5품의 朝請·朝散 양대부가 정5품으로 되었음직하나 그와 같은 상호 대응 관계는 보이지 않고 계호의 대폭적인 개정과 더불어 종4품에서 대부계가 끝나 정5품부터는 낭계로 되고 있다. 한 품계씩 상향한다는 원칙 위에 내부적으로 어떤 조정이 있었던 듯하다. 하여튼 이 때 제정된 4품 이상을 大夫, 5품 이하를 郎이라 칭하는 문산계의 조직은 여말까지 변하지 않으며, 계속하여 조선조까지 이어져갔다.

고려의 문산계가 이와 같이 5품 이상과 6품 이하-충선왕 이후에는 4품 이상과 5품 이하-를 기준으로 하여 각기 대부와 낭을 칭한 사실은 매우 큰 의의가 있는 것 같다. 더구나 그것은 士大夫-실제로는 大夫·士-와 일정한 상응관계를 가지고 있었다는 점에서 크게 주목되는 것이다.

그런데 자세히 살펴 보면 대부계와 낭계 자체 내에도 각각 하나씩의 단층이

〈표 6〉

## 高麗의 文散階와 그 變遷

成宗14 년 이전	成宗 14년	文宗 30년	等級	忠烈王 원년	忠烈 24년 (忠宣王 즉위)	後 (忠烈 王 復位)	忠烈 34년 (忠宣王 복위)
							正1品 三重大匡
	開府儀同 三司	從1品 開府儀同三司	1		從1品 崇祿大夫		從1品 重 大 匡
	特 進	正2品 特 進	2		正2品 興祿大夫		正2品 匡靖大夫
(光祿 大夫)	興祿大夫	從2品 金紫光祿大夫	3	匡靖大夫	從2品 正奉大夫	(匡靖大夫)	從2品 通憲大夫
	金 紫 光 祿 大夫	正3品 銀青光祿大夫	4	(奉翊大夫)	正3品 正議大夫	(奉翊大夫)	正3品 上 正順大夫 下 奉順大夫
銀青光 祿大夫	銀 青 光 祿 大夫	從3品 光祿大夫	5	(正獻大夫)	從3品 通議大夫	正獻大夫	從3品 上 中正大夫 下 中顯大夫
	(正議大夫)	正4品 上 正議大夫 下 通議大夫	6 7	(榮列大夫) (中列大夫)	正4品 太中大夫	榮列大夫 (中列大夫)	正4品 奉常大夫
(中大夫)	(太中大夫) (中 大 夫)	從4品 上 太中大夫 下 中 大 夫	8 9	(朝奉大夫) (朝顯大夫)	從4品 中 大 夫	(朝奉大夫) 朝顯大夫	從4品 奉善大夫
	(中散大夫) (朝議大夫)	正5品 上 中散大夫 下 朝議大夫	10 11	(中散大夫) 朝議大夫	正5品 上 中散大夫 下 朝議大夫		※ 5品始爲郎 5品 通直郎
	(朝請大夫) (朝散大夫)	從5品 上 朝請大夫 下 朝散大夫	12 13	(朝請大夫) (朝散大夫)	從5品 上 朝請大夫 下 朝散大夫		
		正6品 上 朝 議 郎 下 承 議 郎	14 15	※ 擬	正6品 上 朝 議 郎 下 承 議 郎		6品 承奉郎
(奉議郎) (通直郎)	(奉 議 郎) (通 直 郎)	從6品 上 奉 議 郎 下 通 直 郎	16 17	上 國	從6品 上 奉 議 郎 下 通 直 郎		
	(朝 請 郎) (宣 德 郎)	正7品 上 朝 請 郎 下 宣 德 郎	18 19	者	正7品 上 朝 請 郎 下 宣 德 郎		7品 從事郎
	(宣 議 郎)	從7品 上 宣 議 郎 下 朝 散 郎	20 21	悉 改	從7品 上 宣 議 郎 下 朝 散 郎		
		正8品 上 給 事 郎 下 徵 事 郎	22 23		正8品 上 給 事 郎 下 徵 事 郎		8品 徵事郎
	(承 務 郎)	從8品 上 承 奉 郎 下 承 務 郎	24 25		從8品 上 承 奉 郎 下 承 務 郎		
(儒林郎)	(儒 林 郎) (登 仕 郎)	正9品 上 儒 林 郎 下 登 仕 郎	26 27		正9品 上 儒 林 郎 下 登 仕 郎		9品 通仕郎
(文林郎)	(文 林 郎) (將 仕 郎)	從9品 上 文 林 郎 下 將 仕 郎	28 29		從9品 上 文 林 郎 下 將 仕 郎		



尋	忠宣王 2년	恭愍王 5년	恭愍王 11년	恭愍王 18년	恭愍王 21년 以後
壁上三韓 三重大匡	正1品 三重大匡	正1品 上 開府儀同三司 下 儀同三司	正1品 上 壁上三韓三重 下 三重大匡	正1品 上 特進輔國三重 下 特進三重大匡	(壁上三韓 三重大匡) (三重大匡)
壁上三韓 重大匡	從1品 重大匡	從1品 上 金紫光祿大夫 下 金紫崇祿大夫	從1品 重大匡	從1品 上 三重大匡 下 三重大匡	(重大匡)
	正2品 上下大匡	正2品 上 銀青光祿大夫 下 銀青榮祿大夫	正2品 匡靖大夫	正2品 上 光祿大夫 下 光祿大夫	(大匡) (匡靖大夫)
	從2品 上 匡靖大夫 下 奉翊大夫	從2品 上 光祿大夫 下 榮祿大夫	從2品 奉翊大夫	從2品 上 榮祿大夫 下 榮德大夫	(奉翊大夫) (通憲大夫)
	正3品 上 正順大夫 下 中顯大夫	正3品 上 正議大夫 下 通議大夫	正3品 上 正順大夫 下 中顯大夫	正3品 上 正議大夫 下 通議大夫	(正順大夫) (奉順大夫)
	從3品 上 中正大夫 下 中顯大夫	從3品 上 太中大夫 下 中大夫	從3品 上 中正大夫 下 中顯大夫	從3品 上 太中大夫 下 中大夫	(中正大夫) (中顯大夫)
	正4品 奉常大夫	正4品 中散大夫	正4品 奉常大夫	正4品 上 中散大夫 下 中議大夫	(奉常大夫)
	從4品 奉善大夫	從4品 朝散大夫	從4品 奉善大夫	從4品 朝散大夫	(奉善大夫)
	正5品 通直	正5品 朝議郎	正5品 通直郎	正5品 朝議郎	(通直郎)
	從5品 朝奉郎	從5品 朝奉郎	從5品 朝奉郎	從5品 朝奉郎	
	正6品 承奉郎	正6品 朝請郎	正6品 承奉郎	正6品 朝請郎	
	從6品 宣德郎	從6品 宣德郎	從6品 宣德郎	從6品 宣德郎	
	正7品 從事郎	正7品 修職郎	正7品 從事郎	正7品 修職郎	
	8品 徵事郎	8品 承事郎	8品 徵事郎	8品 承事郎	
	9品 通仕郎	9品 登仕郎	9品 通仕郎	9品 登仕郎	

존재했음을 발견할 수 있다. 대부계의 경우에 나타나는 종2품의 通憲大夫(奉翊大夫, 전기에는 은청광록대부) 이상과 그 이하 사이와, 낭계에 있어서도 6품과 7품을 경계로 하는 叅秩과 叅外秩간의 구분이 그것이다. 본래 관계는 관직과 표리관계에 있었고, 따라서 관직세계의 채추·상참·참상·참외와 같은 단층이 관계에도 보이는 것은 일면 당연하다고 할 수 있다.<sup>83)</sup>

이 문산계는 위에서 말했듯이 문·무 관인들의 지위를 나타내는 질서체계였던 만큼 현직에 있을 때 뿐 아니라 초임사나 휴직·퇴관 등 어느 경우를 막론하고 일단 官界에 발을 들여 놓은 사람이면 누구나가 받게 되어 있었다.<sup>84)</sup> 국가로서는 관계에 들어 온 모든 인원에게 우선 散階를 수여하여 일정한 위계질서 안에 편성해 놓고 필요에 따라 현직관리로 뽑아 쓰는 제도를 마련하고 있었던 것이라 하겠다. 문산계 소지자는 장차 관직에 취임할 후보자들인 셈이었다. 그렇기 때문에 이들 후보자들은 관직을 수여받는 경우야 비로소 산계와 관직을 아울러 지닐 수 있었던 것이다. 그런데 이 때 양자의 품계는 일치시키도록 되어 있었다. 산관에 맞추어 職事를 제수한다는 원칙이 그것이었다.

그렇지만 고려에서는 이러한 원칙이 오랫동안 잘 지켜지지 않았다. 용례를 검토해 볼 것 같으면 충렬왕조(1275~1308)까지만 하더라도 그 원칙이 제대로 지켜지지 않다가 충선왕 復位年에 이르러서야 비로소 階品과 本品 간의 차이 문제가 해소되는 것이다. 이미 설명한 바 있듯이 충선왕 복위년에는 문산계 내부에 조정이 있었지만, 아마 이 해에는 그와 같은 변혁 뿐 아니라 계품과 본품을 일치시켜야 한다는 원칙도 특히 강조된 모양이다. 이후로부터 여말에 이르기까지 이 원칙은 비교적 잘 준수되고 있는 것이다.<sup>85)</sup>

원칙론을 준수하면서 계품과 본품 사이의 불일치 현상을 해결해 보려는 제도가 行守法이었다. 이것은 조선시대 초기부터 시행된 법제로서 ‘階高職卑’한 경우에 관직명 앞에 ‘行’字를, ‘階卑職高’한 경우에 ‘守’字를 넣어 표시하는 제도가 그것인데,<sup>86)</sup> 구체적인 사례를 참작컨대 高麗期에 있어서는 그와 같은 제도가 시행되지 않은 것 같다. 고려기에 있어서의 행수법은 관계와 관직간

83) 朴龍雲, 위의 글, 17~33쪽.

84) 李成茂, 〈兩班과 官職〉, 앞의 책, 116~117쪽.

85) 朴龍雲, 앞의 글, 27~32쪽.

86) 《經國大典》권 1, 吏典 京官職.

의 관계를 나타내는 제도가 아니라 그보다는 오히려 산직과 실직 사이의 관계를 표시하는 법제로 기능한 것처럼 생각되는 것이다.<sup>87)</sup> 고려와 조선의 행수법은 그 내용을 좀 달리하고 있었던 모양이다.

고려의 문산계는 문·무 관료의 위계로서 그들의 관직세계를 규율하는 기준이었다. 물론 고려시대에는 관계보다는 관직을 중시하였고, 또 양자간의 품계가 일치하지 않는 경우가 많았을 뿐더러 그것을 조절하는 행수법도 시행되지 않은 것 같아 제도로서의 미숙성을 드러내고는 있다. 그러나 산관에 맞추어 직사를 제수한다는 원칙만은 고려기에 있어서도 변함이 없었으며, 실제로 충선왕 이후로는 잘 지켜졌던 것이다. 이와 같은 관계 속에서 문산계의 4층 구조가 재추·상참·참상·참의 및 公卿·大夫·士와 같은 관직 내지는 관료들의 중층 구조와도 상응관계를 이루는 것이어서 한층 주목할 필요가 있다고 생각된다.

### 3) 무산계와 향직

#### (1) 무산계

고려시대에는 文散階에 상대되는 또 하나의 위계로서 武散階가 있었다. 이것이 설정되는 것은 문산계와 마찬가지로 성종 14년(995)인데, 이에 대해 《高麗史》권 77, 백관지 문산계조에는 앞서도 인용한 바 “國初의 관계는 문·무로 나뉘지 않았다” 그 뒤 “성종 14년에 (이르러) 비로소 문·무의 관계가 나뉘어졌다”고 보이며, 거기에 이어져 있는 무산계조에도 “국초에 무관은 역시 大匡·正匡·佐丞·大相으로써 관계를 삼다가 성종 14년에 무산계가 정해졌는데 무릇 29등이었다”고 전하고 있다. 무산계조에는 그에 잇대어서 종1품 驃騎大將軍 이하 종9품下 陪戎副尉에 이르는 29등급이 차례로 소개되어 있지만, 그것들을 하나하나 도표로 정리하면 <표 7>과 같다.

백관지 무산계조에는 정6품 上이 耀武將軍으로, 종6품下는 振武副尉로, 그리고 종7품 上은 翊威校尉로 되어 있다. 그러나 이것은 그 체계나 唐의 무산

87) 李成茂, 앞의 글, 140쪽.  
朴龍雲, 앞의 글, 32~33쪽.

〈표 7〉

## 高麗의 武散階

品 階		武 散 階		等級	品 階		武 散 階		等級
從 1 品		驃 騎 大 將 軍		1	正 6 品	上 下	耀 武 校 尉 耀 武 副 尉	14 15	
正 2 品		輔 國 大 將 軍		2		從 6 品	上 下	振 威 校 尉 振 威 副 尉	16 17
從 2 品		鎮 國 大 將 軍		3	正 7 品		上 下	致 果 校 尉 致 果 副 尉	18 19
正 3 品		冠 軍 大 將 軍		4		從 7 品	上 下	翊 麾 校 尉 翊 麾 副 尉	20 21
從 3 品		雲 麾 大 將 軍		5	正 8 品		上 下	宣 折 校 尉 宣 折 副 尉	22 23
正 4 品	上 下	中 將 武 將 軍	6 7	從 8 品		上 下	禦 侮 校 尉 禦 侮 副 尉	24 25	
	上 下	宣 威 將 軍 明 威 將 軍	8 9		正 9 品	上 下	仁 勇 校 尉 仁 勇 副 尉	26 27	
正 5 品	上 下	定 遠 將 軍 寧 遠 將 軍	10 11	從 9 品		上 下	陪 戎 校 尉 陪 戎 副 尉	28 29	
	上 下	遊 騎 將 軍 遊 擊 將 軍	12 13						

관과 비교해 볼 때 각기 耀武校尉와 振威副尉·翊麾校尉의 잘못된 것으로 판단된다.<sup>88)</sup> 그러므로 도표에는 바로 잡아 넣었지만, 원칙대로 하자면 문산계는 문반의 관계가 되고 이들 무산계는 무반의 관계가 되어야 했다. 이는 명칭상으로 보아도 그러하거니와, 중국의 당이나 우리 나라의 조선시대에는 실제로 그와 같이 시행되었던 것이다. 바로 이러한 이해 때문에 위에 든 문산계조나 무산계조와 같은 《高麗史》撰者の 설명이 있게 되었다고 생각되며, 오늘날의 학자 역시 무산계는 무관의 관계라고 주장하기도 했던 것이다.<sup>89)</sup>

그러나 사실은 그렇지 않았다. 고려조에서는 앞 대목에서 설명했듯이 문

88) 旗田巍, 〈高麗의 「武散階」— 鄉吏·耽羅의 王族·女眞의 酋長·老兵·工匠·樂人의 位階—〉(《朝鮮學報》21·22, 1961; 《朝鮮中世社會史의 研究》, 法政大學出版局, 1972, 381~382쪽).

朴龍雲, 위의 글, 8쪽.

89) 末松保和, 앞의 책, 162~163쪽.

반 뿐 아니라 무반들도 모두 문산계를 받았던 것이다. 그러니 무관들 중에 무 산계를 帶有한 사람이 있을 리 없었다. 이와 같은 실정을 잘 모르고 있던 《高麗史》찬자가 무산계조 말미에 보이는 바, “지금 史冊에 나타나는 것을 고찰한즉 무관은 모두 산계가 없다”고 당황해 하고 있는 것도 여기에 원인이 있었던 것이다.

그러면 고려에서는 왜 무산계가 본래의 구실인 무관의 관계로선 기능하지 못했을까. 이에 대해 어떤 연구자는 “고려 전기 문반귀족들의 文治主義 경향에서 기인하는 것”으로 “문반의 지위가 무반보다 높았기 때문”이라고 해명하고 있다.<sup>90)</sup> 그러나 앞서 지적하였듯이 무신들도 문신귀족들이 대유하는 문산계에 같이 참여하고 있다는 점을 감안할 때 이러한 설명이 꼭 맞다고 결론짓기는 어려울 것 같다. 아마 그 이유는 고려조 관료조직의 특수성에서 찾는 것이 더 합당하지 않을까.<sup>91)</sup> 추측컨대, 고려왕조는 당과는 달리 자기의 실정에 맞게끔 문무양반 관료층은 모두 문산계로 파악하는 방식을 취하고 무산계는 이와 다른 각도에서 이용했던 것 같다.

그렇다면 실제로 고려에서 무산계를 받은 사람들은 어떤 부류였으며, 또 그것이 지니는 의미는 어떠했을까. 구체적인 사례를 검토하여 보면 무산계를 지급받은 사람들은 향리와 탐라의 왕족·여진의 추장·노령의 兵士·工匠과 樂人들로 나타나고 있다.<sup>92)</sup> 이들은 더 말할 나위도 없이 문산계를 띠고 있는 문 무관료층과는 구별되는 계층으로, 무산계 설정의 의미는 바로 이런 점에 있었던 것 같다. 그것은 특정인들에게 주어진 영예적 칭호였다고 생각되는 것이다.

향리는 지방사회의 실력자들이었거니와, 중앙의 조정은 상층 향리들에게 무산계를 수여함으로써 그들의 지위·실력을 인정하고 우대하는 뜻을 보임과 동시에 권력의 지방 침투를 용이하게 하고 또 鄉役을 포함한 각종의 임무에 충실하도록 유도하였던 것 같다. 탐라의 왕족이나 여진의 추장에게 무산계를 수여하는 경우도 이와 유사한 의미가 있었다고 생각되며, 80세 이상의 노병사에게 수여한 경우 역시 영예를 부여함과 아울러 군인들의 사기를

90) 李成茂, 앞의 책, 72·78쪽.

91) 朴龍雲, 앞의 글, 10쪽.

92) 旗田巍, 앞의 책, 385~402쪽.

진작시키기 위함이었던 듯하다. 우수한 기술을 가지고 있는 공장·악인들에 대한 수여는 무거운 부담을 지고 있으면서도 사회적 대우가 좋지 않았던 이들을 회유하는 의미가 컸던 것 같은데, 물론 이 때에도 국가로서는 그들의 충실한 임무 수행을 기대했으리라 짐작된다.<sup>93)</sup>

이처럼 무산계의 수여에는 국가의 입장이 많이 작용하고 있었지만, 그것을 받은 당사자에게는 커다란 우대요 영예였을 뿐 아니라 경제적인 혜택까지 뒤따랐다. 武散階田이라 하여 그것을 수여받은 사람들에게 토지가 지급되었던 것이다. 그에 관한 규정은 《高麗史》권 78, 식화지 전시과 문중 30년조에 전하는데, 그 내용을 도표로 보이면 <표 8>과 같다.

이와 같이 무산계 전시과는 6등급으로 구분되어 田 35결·柴 8결을 받는 1등급은 冠軍大將軍과 雲麾將軍이 해당되었고, 이하 차례로 내려가 무산계의 맨 하위인 陪戎校尉와 陪戎副尉 등은 5등급에 해당되어 전 20결을 지급받았으며, 大匠·副匠·雜匠人·御前部樂件樂人 등은 무산계에 준하는 대우를 받

&lt;표 8&gt;

武散階 田柴科

등급	지 급 액 수	수 급 자
1	田 35결·柴 8결	冠軍大將軍·雲麾將軍
2	田 30결	將武將軍 <sup>94)</sup> ·宣威將軍·明威將軍
3	田 25결	寧遠將軍·定遠將軍·遊騎將軍·遊擊將軍
4	田 22결	耀武校尉·同副尉·振威校尉·同副尉·致果校尉·同副尉·翊麾校尉·同副尉
5	田 20결	宣折校尉·同副尉·禦侮校尉·同副尉·仁勇校尉·同副尉·陪戎校尉·同副尉
6	田 17결	大匠·副匠·雜匠人·御前部樂件樂人 <sup>95)</sup>

93) 旗田巍, 위의 책, 407~409쪽.

94) 규정에는 掌武將軍이라 보이는데 이는 아마 將武將軍의 잘못된 것이다.

95) 규정에는 이것에 이어서 “地理業·僧人”이 더 첨가되어 있으나, 사실 이들은 무산계 전시과의 제6등급에 해당하는 게 아니라 그 다음에 이어지는 別賜科의 수직어로 보아야 한다. 이 점에 대해서는 旗田巍, 앞의 책, 399쪽 참조.

아 6등급으로 전 17결을 지급받고 있다. 그런데 여기에는 무산계 29급 가운데 제6급인 中武將軍이 보이지 않는데, 이는 기록상의 잘못으로 인한 누락으로 짐작된다. 하지만 각기 1·2·3급인 驃騎大將軍과 輔國大將軍·鎮國大將軍도 보이지 않는데, 그 이유에 대해서는 잘 알 수가 없다. 무산계는 위에서 설명했듯이 탐라의 왕족과 여진의 추장 등 이방인에게도 수여되었지만, 이들에게까지 전시가 지급되었을까는 역시 의문시되는 점이 많다.

## (2) 향 직

鄉職은 앞에서 설명하였듯이 국초의 관계가 성종 14년(995)에 이르러 변신하여 이룩된 것이다. 따라서 그것은 명칭 등의 외형에 있어서는 앞의 <표 5>의 官階와 같았으나 그 기능에는 큰 차이가 있었다.

종래 향직은 향리의 직 또는 계로 이해하려는 경향이 많았다. 명칭상으로 보아도 그러하지만, 대광·정광 등의 향직에 관한 내용이 戶長·副戶長 등의 향리직에 대한 내용과 동일하게 《高麗史》권 75, 선거지 향직조에 수록되어 있는 데서 그같은 해석이 나온 듯하다. 그러나 향직이 곧 향리의 직이 아닌 것만은 분명하다. 대광·정광 등의 향직과는 계통을 달리하는 호장·부호장 등의 향리직이 따로 있었기 때문이다.

하지만 향직이 향리의 계가 아닐까 하는 점에 대해서는 그렇게 한마디로 단정하여 말할 수 없는 일면이 있는 것 같다. 실제로 향리들이 향직을 수여받고 있는 경우가 많이 눈에 띄는 까닭이다. 그러나 논자 가운데는 이 점에 관해서도 강력하게 부인하는 견해를 표명하고 있다. 향직은 성종 14년에 정비된 데 비해 향리직은 동왕 2년에 정비되고 있어서 제도 정비상 12년의 차이가 난다는 것과, 전자는 궁예가 摩震時代에 창설했던 관품에서 기원하는데 비해 후자는 신라의 관직명에서 이끌어 온 것으로서 양자는 그 계보가 다르다는 것, 그리고 최고의 향리층인 호장이 하급의 향직인 佐尹·正朝·甫尹·中尹 등을 받고 있는 예에서 알 수 있듯이 양자간에는 서열상의 상응관계가 보이지 않는다는 것 등이<sup>96)</sup> 그같은 주장의 논거들이다.

이어서 향직을 받는 계층은 위에 든 향리(長吏) 뿐 아니라 無官의 노인·무

96) 武田幸男, 앞의 글(1964), 8~10쪽.

산계를 가진 자·군인·양반·서리 및 여진의 추장 등임을 밝힌 이 논자는, 그것은 이들에게 준 爵과 같은 의미를 지닌 조직이었다고 말하고 있다. 이처럼 향직은 대체적으로 관인과 구별되는 특정부류에게 수여한 영예적 칭호였다는 것이다. 이러한 조직·서열체계를 향직이라고 이름한 그 때의 「郷」은 京에 대칭되는 「郷」이 아니라 唐樂에 대한 鄉樂의 예 등에서 보듯이 「唐」에 대비되는 「郷」으로서, 그것은 국풍 내지는 고려풍을 의미하는 뜻이었다고 한다. 그리하여 향직은 관인을 상대로 한 중국식 문산계와는 계통을 달리하는 고려적 질서체계로서 고려 고유의 영역은 말할 것 없고 여진의 추장에게 수여한 사례에서 파악되듯이 영역 밖의 사회까지도 포괄하는 조직의 기능을 했다는 것이다.<sup>97)</sup>

그러나 이러한 주장에 대해서, 향직은 여전히 「郷階」의 의미를 갖는 것」으로, “이것은 지방 위계체로서의 성격이 짙다”는 견해도 표명되어 있다. “이른바 향직체계는 문산계에 대응하기는 하지만 그것이 중국관계와 고려관계의 대항에서 대치되는 방식으로의 변동이 아니라, 고려 중앙정부 자체 내에서의 어떠한 요인으로 말미암아 중앙의 위계로서 중국의 문산계 체계를 도입하고 기존의 위계체를 지방화해 버리는 그러한 과정에서” 생겨나게 된 것이라는<sup>98)</sup> 이해인 것이다. 따라서 이 문제는 앞으로 좀더 깊이 천착되어야 하리라고 생각된다.

향직의 소지자에게는 토지가 賜給되었다. 거기에는 경제적 혜택까지 부가되어 있었던 것이다. 그 구체적인 내용은 문종 30년(1076)에 제정된 更定田柴科의 규정에 보이는데, 그것에 의하면 대상·좌승은 武職인 산원과 함께 田 40결·柴 10결을 받는 제12과에, 원보·정보<sup>99)</sup>는 교위와 함께 田 35결·柴 8결을 받는 제13과에, 그리고 원윤은 대정과 함께 田 30결·柴 5결을 받는 제14과에 각각 배정되어 있다.<sup>100)</sup> 전체 18과 등 중 전지와 시지를 아울러 받는 제14과 이상에 모두 배정되고 있음이 주목된다.

그런데 이와 같은 향직에 관한 대우 규정이 그보다 앞서 제정된 목종 원

97) 武田幸男, 위의 글, 12~15쪽 및 26~30쪽.

98) 李純根, 앞의 글, 223쪽.

99) 본문에는 正朝로 되어 있으나 이는 正甫의 잘못임이 분명하다.

100) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科 문종 30년.



년(998)의 改定田柴科에는 보이지 않아 약간의 의아심을 갖게 한다. 그렇다면 문종 30년(1076) 이전에는 이들 향직 소지자에게 경제적 대우를 하지 않았다는 것일까. 아마 그렇지 않은 듯하다. 동일한 식화지 전시과조에 현종 19년(1028) 5월 契으로, “鄉職 大丞 이상과 正職 別將 이상 인원은 身死後에 田丁을 遞立하고, 향직 左丞 이하와 元尹 이상 (및) 정직 散員 이하로 나이가 70세에 찬 사람은 그 자손으로 하여금 체립케 하며, 無後者는 身歿後에 체립케 한다”<sup>101)</sup>는 기록이 전하고 있기 때문이다. 나아가서 관계로 존재하고 있을 때의 일이기는 하지만 경종 원년(976)에 제정된 시정전시과에도 자삼 이상, 곧 원운 이상에게 전시를 지급한 규정이<sup>102)</sup> 있는 것으로 미루어, 향직 소지자에게는 처음부터 토지를 사급하였다고 보는 것이 온당할 듯싶다. 그렇다면 개정전시과에 이들에 관한 규정이 들어 있지 않은 것은 기사의 누락일 듯 짐작되나, 혹 그 이외에 어떤 또 다른 이유가 있었는지 그 점은 분명하지 않다.<sup>103)</sup> 하여튼 향직 소지자에게는 제도가 마련된 처음부터 경제적 혜택이 부가되어 있었던 것이 어느 정도 확실한데, 하지만 그와 같은 전시의 사급이 여진의 추장과 같은 외국인에게까지 베풀어졌을까는 의문시되는 점이 많다.

지금 외국인을 제외한 향직의 소지자에게 토지의 사급이 있었다고 했지마는, 그러나 그들 모두에게 혜택이 돌아간 것은 아니었다. 보다시피 그것은 원운 이상층에게 한정되고 있는 것이다. 이 점은 위에 든 사료 모두가 공통되고 있다. 따라서 좌윤 이하의 하급 향직자에게는 토지의 지급이 없었다고 볼 수 밖에 없는데, 이것은 향직이 크게 원운 이상층과 좌윤 이하층으로 나뉘어지고 있음을 시사해 준다는 점에서도 주목할 필요가 있을 것 같다. 그런데 문종 30년의 전시과 지급규정에는 다시 향직 중 원운 이상·左丞(佐丞) 이하층만을 열거하고 대승 이상층에 대해서는 언급이 없어 역시 의문이 남고 있다. 하지만 현종 19년의 田丁遞立 규정에서는 대승 이상을 들고 있는 것으로 보아 이들에게도 토지의 지급이 있었다고 간주하는 게 옳을 것 같다. 이것은 일면 토

101) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科 현종 19년 5월.

102) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科 경종 원년 11월.

103) 武田幸男, 앞의 글, 18쪽.

姜晋哲, 〈田柴科制度의 制定 및 그 內容〉, 앞의 책, 41쪽.

〈표 9〉

鄉職의 구조

文宗 30년 田柴科			顯宗 19년 田丁遞立		
品 階	武 職	鄉 職	正 職	品 階	
正 8 品 " 正 9 品 "	散 員 散 員 校 尉 校 尉 隊 正	大 匡	(郎 將)	正 6 品	
		正 匡	(別 將)	正 7 品	
		大 丞	別 將 以 上	"	
		佐 丞	散 員 以 下	正 8 品	
		大 相	(散 員)	"	
		元 甫	(校 尉)	正 9 品	
		正 甫	(校 尉)	"	
		元 尹	(隊 正)		
		佐 尹			
		正 朝			
		正 位			
		甫 尹			
		軍 尹			
		中 尹			

지의 수혜자층 내에서도 다시 좌승 이하층과 대승 이상층의 구분이 있었음을 시사하는 것으로, 향직의 구조를 이해하는데 큰 도움을 준다.<sup>104)</sup> 이제 그와 같은 내용의 향직의 구조를 문종 30년의 전시과 규정과 현종 19년의 전정체립 규정과 함께 비교하여 표로 보이면 위와 같다.<sup>105)</sup>

향직은 충렬왕 24년(1298)을 마지막으로 하여 그 이후에는 보이지 않는다. 아마 이 시기를 전후하여 점차 소멸되어 간 것 같다. 향직은 11세기부터 13세기까지 대략 300년 동안 존속했던 조직·체계였던 것이다.<sup>106)</sup>

〈朴龍雲〉

104) 武田幸男, 위의 글, 22~26쪽.

105) 위와 같음.

106) 武田幸男, 위의 글, 30쪽.

### 3. 중앙 정치체제의 권력구조와 그 성격

#### 1) 중앙 정치체제의 권력구조

##### (1) 국왕과 재추와 상서 6부

전근대 왕조국가에 있어서 흔히 ‘萬化之源이며 出理之本’으로 묘사되는 국왕의 권력은 절대권에 가까운 것이었다. 근대적인 의미의 입법권과 사법권·행정권 등을 모두 장악하고 있던 국왕의 권한은 아무리 강조해도 지나치지 않을 정도로 강했던 것이다.

하지만 그렇다고 하여 국가가 국왕 한 사람의 의지에 의해서 전적으로 운영된 것만은 아니었다. 국왕 밑에는 당연히 그의 여러 보필기구가 마련되어 있었지만, 그들에 의한 보필은 거기에 그치지 않고 왕권에 대해 제약하는 구실을 할 수도 있었기 때문이다. 주로 儒敎政治理念에 입각하고 있던 동양 내지 한국사회에 있어서 天子·國王은 하늘의 뜻(天意)에 따라 정사를 펴야만 한다는 책무가 주어졌던 만큼 그에 의해 제약을 받기도 했지만, 그같은 사상·이념에서 뿐 아니라 실제로 통치기구들을 담당하고 있던 臣僚群에 의해서도 왕권은 어느 정도 규제를 받았던 것이다. 정치권력 구조의 문제는 바로 이런 점에 핵심이 있다고 생각되거나와, 그것은 물론 각 사회가 자리한 역사적 위치나 여건에 따라 차이가 났으리라 짐작된다. 그러면 고려왕조의 경우는 어떠했을까.

고려에서 정치의 중심기구는 흔히들 3省 6부로 일컬어지는 中書門下省과 尙書省, 그리고 中樞院(樞密院)이었다. 이 중에서도 핵심이 되는 기구는 중서문하성의 상층부를 구성하고 있던 宰府였거니와, 여기에는 省宰·宰臣·宰相으로 불리는 2품 이상의 門下侍中 이하 諸平章事·叅知政事·政堂文學·知門下省事 등 「宰五」(宰臣5職)가 소속하여 국왕과 더불어 국정을 의논하는 의

정의 기능을 담당하고 있었던 것이다. 품계상 상서성의 상충기구인 尙書都省 역시 이같은 재상의 司로써 여기에는 정2품인 左·右僕射 등이 있어 일을 보았다. 하지만 이 기구는 앞 대목에서도 설명했듯이 정무를 처리하는데 발언권이 있는 권력기구가 되지 못하고 사무관청적인 성격이 강하였으며, 따라서 그 곳의 관원들 역시 자신의 지위에 합당한 대우를 받지 못하였다.<sup>1)</sup> 이에 비해 오히려 중서문하성의 재부와 어깨를 견줄 수 있는 기구는 중추원의 상충부인 樞府였다. 이곳 소속의 樞密·宰相인 判院事 이하 直學士까지가 「樞七」(樞密7職)로서 이들도 의정기능을 담당하였던 것이다. 史書에 자주 보이는 「兩府」·「宰樞兩府」니, 또는 「宰樞」·「宰五樞七」·「兩府宰相」이니 하는 서술들이 바로 이들을 지칭하는 말이었다.

그리하여 고려에서는 국가의 중대사가 이들 宰樞의 협의에 의해 처리되었다. 그렇다면 이렇게 유사한 위치에 있는 재상의 司인 재부와 추부를 함께 설치해 놓고 국사를 같이 보게 한 이유는 무엇이였을까. 그것은 아무래도 재·추 상호간의 견제적 작용에 본뜻이 있었던 것 같다. 말하자면 국가의 중사가 재부의 독단으로 처리되는 것을 막는 하나의 제도기적 조치로 같은 재상의 위치에 있는 추부를 따로 설치한 게 아닌가 생각되는 것이다. 더구나 재추회의는 議合이라 하여 만장일치제를 채택하고 있다는 데서 더욱 그러한 뜻을 짐작할 수 있다. 이러한 재·추간의 견제작용은 재상권의 분화를 뜻하며, 그것은 곧 왕권의 안정과 관계가 깊다.<sup>2)</sup> 하지만 귀족사회체제였던 고려사회에서 중추원 추부가 현실적으로 과연 어느 정도 그 본래의 취지에 맞게 기능하였을까는 의문시되는 점이 많다.<sup>3)</sup> 양부제상은 모두 귀족의 대표적 존재들이었기 때문이다. 만약에 재신과 추밀이 상호 견제하는 작용보다는 같은 귀족의 입장에서 긴밀히 협조하는 면이 많았다고 했을 때 왕권은 오히려 이들에 의해 제약을 받았을 가능성이 높다. 아마 고려의 정치적 실정은 후자의 경우가 더 현실에 가까운 이해일 것 같다는 생각이 많이 드는 것이다.

1) 邊太燮, 〈高麗宰相考-3省의 權力關係를 중심으로-〉(《歷史學報》35·36, 1967; 《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971, 70~74쪽). 그 내용에 관한 설명은 이 책 I 편 2장 1절 2항의 주 20) 참조.

2) 邊太燮, 〈高麗의 政治體制와 權力構造〉(《韓國學報》4, 1976), 29쪽.

3) 朴龍雲, 〈高麗의 中樞院 研究〉(《韓國史研究》12, 1976), 97~98·136~138쪽.

그런데 고려시대에는 정치권력이 이들 재추에게 집중되도록 짜여져 있었다. 그같은 사실은 무엇보다 兼職制에서 잘 드러나고 있다.<sup>4)</sup> 중서문하성의 재신은 三司와 翰林院의 판사 및 史館의 監修國史·修國史·同修國史를 겸직하도록 제도화되어 있었고, 또 비록 그와 같이 법제화되어 있지 않은 경우라 하더라도 여러 요직을 겸임하는 예가 많았으며, 중추원의 추밀 역시 臺諫의 최고직 등을 두루 겸직하였던 것이다.

그러나 권력구조상 더욱 커다란 의미를 지니는 것은 재신이 정무집행기관인 상서 6부의 判事를 겸직하도록 제도화되어 있었다는 점이다. 상서 6부는 문선과 훈봉의 정사를 관장한 吏部와, 무선·군부·우역 등의 정사를 관장한 兵部, 호구와 貢賦·전량의 정사를 관장한 戶部, 법률·사송 등을 맡은 刑部, 예의와 제향·조회·교빙·학교 등을 맡은 禮部, 그리고 산택과 工匠·영조를 맡은 工部를 말하거나, 이들 각 부서의 장관인 尙書는 정3품으로 재상의 모임인 재추회의에는 참석할 수가 없었다. 그러므로 고려시대에는 상서 위에 판사를 따로 두고 중서문하성의 재신으로 하여금 겸직하게 하였다. 즉, 그들은 상서 6부의 서열에 따라 首相이 判吏部事, 亞相은 判兵部事, 三宰는 判戶部事와 같이 차례로 내려가 六宰가 判工部事를 겸직하도록 법제화되어 있었던 것이다.<sup>5)</sup> 거기에다가 상서직도 중추원의 추밀이 겸직하는 예가 많았으므로, 상서 6부는 자연히 재추양부, 그 중에서도 특히 재부의 통제에 놓이게 마련이었다. 이 점에 대해서는 《高麗史》권 76 백관지 서문에서도 “그 입법한 처음의 시기에 재상은 6부를 통할하고, 6부는 寺·監·倉·庫를 통할하였다”는 설명을 붙여 놓고 있다.

고려 때의 재추는 이처럼 의정기능을 하였을 뿐 아니라 행정의 실무를 담당하는 집행기구인 상서 6부를 장악하였던 만큼 그들의 권한은 그만큼 강화되어 있었다고 할 수 있다. 그리고 그것은 더 말할 필요도 없이 왕권에 대해 제약적

4) 兼職制에 대해서는 張東翼, 〈高麗前期의 兼職制에 대하여 (上)·(下)〉(《大丘史學》 11·17, 1976·1979) 및 崔貞煥, 〈高麗 中書門下省의 祿俸規定〉(《韓國史研究》 50·51, 1985 ; 《高麗·朝鮮時代 祿俸制研究》, 慶北大出版部, 1991, 96~99쪽) 참조.

5) 邊太燮, 앞의 책, 79~82쪽.

——, 〈高麗時代 中央政治機構의 行政體系—尙書省機構를 中心으로—〉(《歷史學報》 47, 1970 ; 위의 책, 17~18쪽).

인 요소로 작용하였을 것이다. 물론 관점에 따라서는 상서6부가 자기의 소관 사무를 국왕에게 직접 아뢰고 처리하는 直奏制가 강조되어 있기도 하다.<sup>6)</sup> 하지만 재신이 겸하는 6부 판사제가 따로 마련되어 있는 당시에 있어서 직주제가 어느 정도의 실효성을 갖는 제도였을가에 대해서는 의문이 없지 않다. 판사제가 없는 조선에서 6曹直啓制를 채택함으로써 얻을 수 있었던 왕권의 강화와 같은 효과를<sup>7)</sup> 고려에서는 거두기가 어려웠으리라 생각되는 것이다.<sup>8)</sup>

고려시대의 정치체제는 재추 중심이었다는 이해가 가능할 듯싶다. 그리하여 왕권도 이들에 의해 상당한 제약을 받았으리라 짐작할 수 있었지만, 그러한 점은 이미 처음으로 국가의 기틀을 잡아 가던 성종조부터 논의된 바 있었다. 즉 崔承老가 時務策을 올리는 가운데 왕권의 전제화에 반대하면서, 군주는 신하들을 예우하며 넓은 포섭력을 가지고 아랫 사람의 의견에도 귀를 기울일 줄 알아야 한다고 설명하고 있는 것이다.<sup>9)</sup> 그리하여 국왕과 귀족관료가 권력의 조화를 이루면서 원만하게 국가를 운영하여 갈 것을 건의하고 있거니와, 고려의 정치체제는 그런 점에서는 비교적 잘 균형이 잡힌 권력구조였다고 생각된다.

## (2) 국왕과 재추와 대간

고려시대의 권력구조에서 큰 비중을 차지하고 있던 또 하나의 조직으로 대간이 있었다. 대간이란 臺官과 諫官을 합하여 부르는 명칭으로, 이 중 간관은 중서문하성의 하층부를 이루는 郎舍 소속의 散騎常侍(常侍)와 直門下·諫議大夫(司議大夫)·給事中·中書舍人·起居注·起居郎·起居舍人·補闕(司諫·獻納)·拾遺(正言) 등을 말하며, 대관은 御史臺(監察司·司憲府) 소속의 判御史臺事·御史大夫·御史中丞·雜端·侍御史·殿中侍御史·監察御史 등을 일컫는다. 《高麗史》권 76 백관지에 의하면 이들 가운데 간관은 군주의 불가한 처사나 과오에 대하여 힘써 간언하는 諫諍과 부당한 조직을 봉환하여 駁正

6) 邊太燮, 앞의 글(1976), 25~26쪽.

7) 末松保和, 〈朝鮮議政府考〉(《朝鮮學報》9, 1956; 《靑丘史草》1, 笠井出版社, 1965, 269쪽).

8) 姜普哲, 〈邊太燮著《高麗政治制度史研究》書評〉(《歷史學報》52, 1971), 134쪽.

9) 《高麗史》권 93, 列傳 6, 崔承老.

하는 封駁을 담당하였다고만 전하고 있다. 그러나 구체적인 활동 사항을 검토해 보면 이들에게는 署經權도 부여되어 있었다는 사실이 확인된다. 서경은 다시 문무관의 임명에 있어서 비록 국왕의 재가가 있었다 하더라도 이들이 심사, 동의하는 서명을 해야 비로소 효력을 발생하게 한 告身署經과, “신법을 세우고 구법을 고치며 喪 중에 있는 인원을 起復시키는데” 있어서도 같은 절차를 밟게 한 依牒署經으로 나뉘어져 있었지만, 얼핏 보더라도 간관의 직능이 결코 가법지 않았다는 것을 알 수 있다.

이러한 간관의 직임에 비해 대관의 그것에 대해서는 역시 동일한 맥락지에 “시정의 論執과 풍속의 矯正, 그리고 규찰·탄핵을 관장하였다”고 보인다. 이들은 그때 그때의 정치나 시책에 대한 집요한 언론과 常道를 벗어난 풍속의 단속 및 백관의 비위·불법을 규찰 탄핵하는 일을 맡았던 것이다. 아울러 이들에게도 물론 서경권이 주어져 있었다.

이같은 대관과 간관의 직능을 놓고 볼 때에 각각은 임무가 조금씩 달랐다는 것을 알 수 있다. 후자는 주로 군주를 대상으로 하여 간쟁을 담당하였는데 비하여 전자는 주로 관료들에 대한 감찰을 맡고 있었기 때문이다. 그러나 일면 살펴 보면 양자의 직능 한계는 명확치 아니한 점이 더 많이 나타난다. 대·간은 같은 언관으로서 다같이 시정의 득실을 논하고 있을 뿐더러, 간관이 관료의 비법·탐학 등을 논죄하고 있는가 하면, 대관들도 군주에 대한 간쟁 등 간관의 직능을 수행하고 있는 것이다. 앞서 설명했듯이 서경권도 이들이 공통적으로 지니고 있는 권한이었거니와, 그렇기 때문에 「臺諫一體」라는 주장도 나오게 되었다고 생각되는 것이다. 「대간」이라는 용어 자체에 단적으로 드러나고 있는 바와 같이 이들은 흔히 같이 상소를 올려 군주의 과실과 백관의 비위를 논하여 서로 보조하는 입장에 있었다.

이처럼 고려시대의 대·간은 상호 깊은 유대를 가지고, 한편으로는 왕권과, 그리고 다른 한편으로는 재추와 일정한 관계 위에서 중요한 정치적 기능을 수행하였다. 그러면 먼저 이 중에서 왕권과의 관계부터 검토해 보기로 하는데, 결론부터 이야기하면 그 점에 있어 대간은 왕권을 규제하는 쪽으로 많이 기울어져 있었던 것 같다. 이들에게 부과된 시정의 논집이나 서경·간쟁·봉박 등의 직임 자체가 그러하거니와 실제로 그 직임을 수행하는 과정

을 고찰하여 보더라도 그러한 면모가 잘 드러나고 있기 때문이다.<sup>10)</sup>

물론 이와는 의견을 달리하는 입장도 표명되어 있다. 대간의 기능은 왕권을 억제한 면보다 오히려 그것을 강화하는 쪽으로 더 강하게 작용했을 것이라는 견해가 제시되어 있는 것이다.<sup>11)</sup> 원래 대간제도란 왕조측이 자기 보완의 한 방법으로 설치한 것이기 때문에 이들의 간쟁은 국왕이 반성하는 계기를 마련하고, 그리하여 국왕의 행위나 정책이 올바른 방향으로 나가도록 한 것이 사실이고 또 그것이 본래의 목적이기도 하였다. 그러나 생각해 보면 이것은 바라는 바의 목적론이요 당위성의 이론일 뿐 실제적인 권력관계는 그렇지 않았던 것 같다. 鄭誠의 閣門祇候職 제수를 둘러 싸고 야기되었던 당시의 국왕 毅宗과 대간 사이의 충돌에서<sup>12)</sup> 잘 나타나듯이 고려시대의 역사적 현실은 국왕이 대간의 간쟁이나 서경문제를 德政의 자기반성의 계기로 삼은 예에 못지 않게 정사에 자기의 의사를 관철시키고자 대간과 서로 날카롭게 대립한 사실이 허다했던 것이다.

다음 宰樞와의 관계를 보면 역시 유사한 양상이었던 것 같다. 이들도 대간의 직권에 의해 자신의 진퇴는 물론 직책의 수행상에서도 감찰을 받게 되어 있었던 것이다. 그렇지만 양자는 이와 같은 규제·대립의 관계에만 있었던 것은 아니었다. 상호 긴밀히 협조하는 다른 일면도 보이는 까닭이다. 우선 양자는 같은 臣僚의 입장에서 왕권에 대하여는 공동운명체적 의식을 가지고 있었다는 사실을 중시해야 할 것 같다. 이미 널리 알려져 있듯이 고려왕조는 귀족제사회였으며, 대간직은 바로 그들 귀족의 중요한 官路였던 것이다. 그리고 이들간에는 조직적인 면에서도 그같은 유대의 소지가 마련되고 있었다. 앞서 지적한 바도 있듯이 대·간의 장관을 재추가 겸임한다던가, 또는 간관이 성제가 있는 중서문하성의 하급관원으로 존재하고 있었다던가 한 데서 양자간의 밀접한 관계를 살필 수가 있는 것이다.<sup>13)</sup> 여진과의 전쟁에서 일시 패한 尹瓘과 吳延寵의

10) 金龍德, 〈高麗時代の 署經에 대하여〉(《李丙燾華甲紀念論叢》一潮閣, 1956), 482~484쪽.

朴龍雲, 〈臺諫制度의 成立〉(《韓國史論叢》1, 1976, 43~47쪽; 《高麗時代 臺諫制度 研究》, 一志社, 1980, 170~174쪽).

11) 宋春永, 〈高麗 御史臺 關한 一考察〉(《大丘史學》3, 1971), 21·32쪽.

12) 《高麗史》권 122, 列傳 35, 宦者 鄭誠.

13) 朴龍雲, 〈高麗時代의 臺諫과 宰樞文武兩班〉(《誠信女大論文集》12, 1979; 앞의



죄를 청할 때에 성재들이 대간과 「더불어[與]」 상소·논핵하고 있고,<sup>14)</sup> 또 大寧侯 璟과 鄭叙의 탄핵사건이 발생하였을 때 재상들이 간관을 「거느리고[率]」 논죄하고 있는데,<sup>15)</sup> 그같은 면을 보여 주는 좋은 예라 생각된다.

요컨대 대간은 왕권과 재추 각자와, 그리고 이것들이 서로 얽힌 속에서 규제와 협력의 두 측면을 아울러 지니고 있었음을 알 수 있다. 이러한 정치현실 위에서 어떤 면이 어느 정도로 작용할 것이냐는 그것이 처하고 있는 여러 여건에 의하여 달라졌겠거니와, 고려에서는 대간과 재추간에 밀접히 연결되어 있던 조직상의 특성이나 귀족제적인 사회체제로 보아 양자 사이에는 규제보다 협력관계가 강하였고, 그에 따라 왕권과의 관계에서는 그의 규제기능에 주안점이 있었던 것으로 이해된다.

지금까지의 검토에서 확인되듯이 고려에서는 권력구조상 왕권에 대한 제약적 요소가 강했다는 것이 큰 특징을 이룬다. 이것은 재삼 되풀이되는 이야기이지만 고려가 귀족제사회였다는 사실과 깊은 관련이 있다고 생각된다. 이와 같은 체제하에서 국왕과 재추·대간이 권력의 균형과 조화를 잡아가는 가운데 국가의 원만한 운영이 이루어졌다고 이해되는 것이다.

### (3) 문무양반과 대간

고려 때는 전체 관원을 일컬어 「宰樞文武兩班」이라고 불렀다. 이 중 재추는 앞서 설명해 온대로 재신과 추밀, 곧 2품 이상의 재상들을 의미했거니와, 따라서 「文武兩班」은 3품 이하관을 지칭하는 말이었음을 알 수 있다. 표제어의 문무양반도 그런 의미에서 썼지마는, 대간들도 그 속에 포함됨은 더 말할 나위가 없다. 그러나 대간은 그들의 특이한 직능 때문에 권력구조상에서 재추뿐 아니라 문무양반들과도 관련이 깊었던 만큼 여기서는 그 점을 살펴 보려 하지마는, 그 가운데서도 특히 承宣과 尙書6部와의 관계가 주목되는 대목이다.

승선은 중추원의 하층부를 구성하고 있으면서 왕명의 출납을 담당하던 관원이다. 따라서 군주를 주대상으로 하여 간쟁과 시정의 논집·서경 등을 맡

책, 227·234쪽).

14) 《高麗史》 권 13, 世家 13, 예종 4년 11월·5년 5월.

《高麗史節要》 권 11, 의종 5년 5월.

15) 《高麗史》 권 90, 列傳 3, 宗室 1, 大寧侯 璟.

있던 대간과는 상대적인 입장에 서게 마련이었다. 그렇지만 고려 때의 양자간 관계를 알려 주는 자료가 전해 오지 않아 그 내용을 구체적으로 밝힐 수가 없는데, 다만 조선 초기에 대간들의 끈질긴 항쟁이 있자 국왕이 承政院으로 하여금 그들의 章疏를 啓達치 말도록 조치한 기사가 보인다.<sup>16)</sup> 국왕의 요구에 의한 것이기는 하지만 승선이 대간의 언론활동을 중간에서 차단하는 역할을 하고 있는 것이다. 여말에 잠시 시행된 제도이기는 하였으나 대간의 국왕 面啓法이 마련된 사실로<sup>17)</sup> 미루어 볼 때 고려에서도 유사한 현상이 있었을 듯 싶으나 사료상으로는 물론 확인되지 않는다.

그런데 이러한 대간의 국왕 면계법보다도 더욱 주목되는 것은 승선이 대간직을 널리 겸임하고 있다는 사실이다.<sup>18)</sup> 원칙대로 하자면 승선은 국왕의 비서직과 같은 것이었으므로 그와 밀착되게 마련이었고, 반대로 대간은 왕권을 규제하는 기능을 하였으므로 어느 한 관원이 당해 두 관직을 겸임한다는 것은 사리에 맞지 않는다. 그러므로 이러한 원칙론이 제기되어 聽納된 기사도 찾아지는데,<sup>19)</sup> 하지만 그것은 이론에 그쳤을 뿐 실제로는 승선들의 대간직 兼帶가 일반화되어 있었던 것이다. 이는 대간의 기능문제와 함께 승선과의 관계를 이해하는 데도 매우 중요한 의미를 지닌다고 생각된다.

그런데 비슷한 양상은 상서6부와의 관계에서도 발견된다. 본래 대간은 인사 문제에 있어서는 이·병부와, 탄핵·국문은 형부, 그리고 의례상에 발생하는 사건에 대해서는 예부 등과 밀접히 관련지어져 있었다. 물론 그 관계는 문제의 성격과 당시의 정황에 따라 양자가 대립되는 수도 있고, 또 협력하는 경우도 있었다. 이 점은 대간의 직능을 감안할 때 쉽게 이해가 된다. 그런데 대간은 이 같은 직능상의 관계에서 뿐 아니라 스스로 상서 6부의 직관을 겸대하고도 있다.<sup>20)</sup> 이 역시 제도로서는 좀 어색한 감을 주는 것인데, 그럼에도 그 실제 내용에 있어서는 이와 같은 겸임제가 많이 이용되고 있었다. 이것도 대간의 기능

16) 《太宗實錄》 권 12, 태종 6년 윤7월 기묘·권 23, 태종 12년 2월 갑술.

《世宗實錄》 권 39, 세종 10년 춘정월 임인.

17) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 2년 춘정월·2월.

18) 朴龍雲, 앞의 책, 238~239쪽.

19) 《高麗史》 권 99, 列傳 12, 文克謙.

20) 朴龍雲, 앞의 책, 240~241쪽.

강화 내지는 정책의 신속하고도 원만한 시행과 관련이 깊을 듯싶는데, 우리는 이런 점에서 또한 당시 권력구조상의 한 성격을 시사받을 수 있을 것 같다.

臺官과 諫官 자신들 사이의 관계를 보면 직능상으로 후자가 좀 더 우월한 위치에 있지 않았나 생각된다. 서경 등 낭사와 어사대가 같이 처리해야 할 사안에 대해 먼저 전자가 검토한 뒤 후자에게 이첩하는 과정을 밟고 있는 데서 그 같은 내용을 짐작할 수 있다.<sup>21)</sup> 그러니까 고려에서는 이러한 양자간의 권력 체계가 비교적 잘 준수되어 서로 어떤 문제를 일으키는 일이 없이 긴밀한 협력 관계를 견지하고 있었으며, 그리하여 앞서 설명한 바와 같이 對王權 규제 기능에 있어서는 강력한 힘을 발휘할 수 있었던 게 아닌가 생각되는 것이다.

어사대와 낭사는 자신들 성원 가운데에 하자가 있을 경우 자가숙청을 단행하였다. 그리고 이러한 숙청이 어떤 때는 상대편 관부의 탄핵에 의하여 이루어지는 일도 있었다. 그럼에도 고려시대에 있어서 이와 같은 사건은 痕咎者의 제거에 한하였을 뿐 그로 인하여 대간 상호간에 정치적으로 대립·반목한 사례는 별로 눈에 띄지 않는다. 사료가 상대적으로 적게 남아 있기 때문일 것이라는 짐작도 가긴 하지만, 그러나 새로이 朝鮮이 건국되고서는 처음부터 대관과 간관 사이에 갈등과 충돌이 잦았다는 사실과 크게 비교가 되는 점이다. 이는 역시 제도의 운용과 권력구조의 차이에서 비롯된 면도 없지 않다고 보여 진다는 점에서 주목되는 것이다.

대간과 무신간의 관계는 서로 규제 내지는 협력하는 권력구조상의 상대방은 아니었으므로 여기에서 따로이 언급할 필요가 없을 듯하여 생략한다.

## 2) 중앙 정치체제의 성격

### (1) 귀족적 성격

고려 정치체제의 기본적인 틀을 마련하는 성종은 왕위에 오른 원년(982)에 京官 5품 이상의 고위 신료들로 하여금 封事를 올려 시정의 득실을 논하도록 지시하였다. 이에 응답하여 올린 상소 가운데 하나가 유명한 최승로의 시무책인데, 그 내용은 한마디로 말하면 유교정치이념에 입각한 중앙집권적 귀

21) 朴龍雲, 위의 책, 235~236쪽.

족정치의 실현을 주장한 것이었다.<sup>22)</sup> 그는 현실적인 정치의 이념을 유교에 두면서 귀족들이 그 중심을 이루는 귀족정치의 구현을 건의하고 있는 것이다. 그런데 이와 같은 그의 건의는 널리 알려진대로 성종이 대부분 採納하여 직접 국가의 정책에 반영하였다. 그런 점에서 최승로의 시무책 28조는 매우 중요한 의미를 지니고 있거니와, 그 가장 큰 요소의 하나가 귀족정치였다는 데서 우리는 고려왕조 정치체제의 성격을 대략 짐작할 수가 있는 것이다.

정치체제의 기본방향이 이러하였던 만큼 각각의 정치조직에 그같은 요소가 반영되기 마련이었다. 그러므로 우리들은 실제로 그들 조직에서 귀족적 성격을 발견할 수가 있는 것이다. 우선 통치의 근간이 된 內史門下省(中書門下省)부터 그의 설치 자체가 귀족정치를 지향하는 儒臣세력이 그 중심기구로 내놓았다는<sup>23)</sup> 사실에서 시사받는 바 크거니와, 그것이 행정기관이 아니라 의정기관이었다는 점은 역시 그같은 면모의 표출이라 할 수 있다. 중요한 안건이 상정되었을 때 국왕은 내사문하성의 재신들에게 의견을 물어 처리하였지 마는, 그에 따라 이들은 합좌해 정책을 의논·결정하였다. 그렇기 때문에 이 기구는 흔히 신라의 和白이나 태조 때의 廣評省에 비유되기도 하거니와,<sup>24)</sup> 이것은 그의 성격이 관료적이기보다는 귀족적이었음을 나타내 주는 것으로 보아 좋다고 생각되는 것이다.

그런데 이러한 議政의 과정은 비단 내사문하성의 재신간에서 뿐 아니라 중추원 추밀과의 사이에서도 광범위하게 이루어지고 있었다. 국가의 중대사는 앞서 언급한 바와 같이 재추가 합좌하여 의논·처리하는 일이 많았던 것이다. 더구나 그같은 과정이 議合이라 하여 재추 전원의 만장일치제를 채택하고 있었다는 것에서 정치체제상의 귀족적 성격을 다시 보게 된다.

臺諫제도도 유사한 맥락에서 파악할 수 있을 것 같다. 대간은 서경·간쟁이나 시정의 득실을 논하는 기능 등을 통해 감히 왕권을 제약하는 귀족세력의 한 대표적 존재였기 때문이다. 이것 또한 귀족적 성격을 강하게 풍기는 제도의 하나였다.

22) 李基白, 〈新羅統一期 및 高麗初期의 儒敎의 政治理念〉(《大東文化研究》6·7, 1969·1970, 157쪽; 《新羅時代의 國家佛敎와 儒敎》, 韓國研究院, 1978).

23) 李泰鎮, 〈高麗 宰府의 成立—그 制度史의 考察—〉(《歷史學報》56, 1972), 40쪽.

24) 李基白, 〈貴族의 政治機構의 成立〉(《한국사》5, 국사편찬위원회, 1975), 42쪽.

다음 관직상으로는 檢校職과 같은 勳職制度에서 귀족적 요소를 발견할 수 있다. 검교직은 문반 5품·무반 4품 이상에 해당하는 관직에 설치된 관직으로,<sup>25)</sup> 이렇게 고위 관직에 직사가 없는 산직을 설정해 놓고 그것의 소지자에게 일정한 경제적 대우와 함께 영예를 부여하던 훈직제는<sup>26)</sup> 역시 귀족적 성격을 보여주는 한 제도로 이해되는 것이다.<sup>27)</sup>

이처럼 고려시대 중앙의 정치체제에서 귀족적 요소를 찾는 것은 어렵지 않다. 그것은 위에서도 지적했듯이 고려가 귀족제사회였다는 사실과 관련이 깊지만, 뒤집어 이야기하면 그렇기 때문에 고려사회의 성격을 그와 같이 규정하는 것이라 말해지고 있기도 한 것이다.

## (2) 고려 제도의 독자성

고려 때의 중요한 정치기구들을 연원면에서 보면 당나라 제도에 가까운 3省 6部—실제로는 2성 6부—와, 송나라 제도와 관련이 깊은 중추원과 3司, 그리고 고려의 독자적인 필요에 의해 설치된 都兵馬使와 式目都監 등 대략 세 갈래로 나누어 볼 수가 있다. 당시의 지배구조는 이처럼 唐制와 宋制 및 고려의 독자적인 것이 혼합된 속에서 여러 정치기구 사이에 운용의 조화를 이루어 가고 있었는데, 우선 이런 점에서 고려 정치체제의 일 특수성을 발견하게 된다.<sup>28)</sup>

그런데 여기에서 한가지 더 주목되는 사실은 고려가 그 나름의 필요에서 만든 기구는 말할 나위도 없지만, 당·송제를 이끌어 온 경우라 하더라도 고려의 실정에 맞게 소화·흡수하고 있다는 점이다. 당에서는 中書省과 門下省·尙書省이 각자 제 기능을 발휘하는 三省並立制였던 데 대하여 고려에서는 중서성과 문하성이 합쳐져 중서문하성이라는 단일기구가 되고 있다든가,<sup>29)</sup> 송의 樞密院은 군정기관이었던 데 비해 고려의 중추원(추밀원)은 처음에 그와 같은 기

25) 金光洙, 〈高麗時代의 同正職〉(《歷史教育》 11·12, 1969), 132~133쪽.

26) 韓祐勳, 〈勳官「檢校」考—그 淵源에서 起論하여 鮮初 整備過程에 미침—〉(《震檀學報》 29·30, 1966), 90쪽.

27) 李基白, 앞의 책(1975), 46~47쪽.

28) 邊太燮, 앞의 글, 28쪽.

29) 邊太燮, 〈高麗의 中書門下省에 대하여〉(《歷史教育》 10, 1967; 앞의 책, 47~56쪽).

능을 담당하지 않았다는가,<sup>30)</sup> 그리고 당에서는 문무양반의 관계로 문산계와 무산계가 분립되어 있었던 데 비해 고려에서는 문산계만이 그들 관계로 기능하고 있었다든지<sup>31)</sup> 한 예는 그 중에서도 뚜렷한 것들이다. 이 밖에 삼사의 직능을 보면 송나라와 고려의 것 사이에 현격한 차이가 찾아지는 등<sup>32)</sup> 내용을 자세히 검토하면 하나하나 모두를 열거할 수 없을 정도로 많은 상이성을 발견할 수 있는 것이다.

생각컨대 이와 같은 차이점은 고려와 당·송이 자리잡은 역사적 위치가 같지 않았고 사회적 문화적 바탕도 달리하고 있었던 만큼 어떤 점에서는 당연한 귀결이라 할 수 있다. 그럼에도 종래 명칭이나 외형이 중국의 것과 같다고 하여 그 내용·성격까지도 동일 선상에서 파악함으로써 고려 제도의 독자성을 소홀히 다루려는 경향이 없지 않았으나, 그것은 고의가 있었거나 없었거나 간에 잘못된 이해 방식임을 지적하여 두지 않을 수 없다. 우리는 제도의 유사성과 함께 상이성·독자성을 밝힘으로써 사실의 올바른 규명 뿐 아니라 그것이 지니는 의미도 비로소 제대로 이해할 수가 있게되는 것이다.

### (3) 조직의 미분화성

고려 때 정치기구들의 조직상 커다란 특징 중의 하나는 상·하 이중으로 구성되어 있었다는 점이다. 중서문하성의 宰府와 郎舍, 중추원의 樞府와 承宣房, 그리고 상서성의 都省과 6部 등의 분립이 그런 것들이었다. 이러한 분립은 앞서 대략 설명했듯이 재부와 추부·상서도성은 재상의 司로써 품계상 2품 이상 관원들의 기구였던 데 비해 낭사와 승선방·상서 6부는 각각 그 하층부를 구성하는 3품 이하 관원들의 집사기구로서, 맡은 일도 상층부의 그들과는 매우 달랐다.

그러면 이와 같이 품계상으로 구분되고 기능도 달라 서로 다른 기구와도 같은 조직을 하나의 관서로 묶어 놓은 것을 어떻게 이해하여야 할까. 첫째로

30) 邊太燮, 〈高麗의 中樞院〉(《震檀學報》41, 1976), 72~76쪽.

朴龍雲, 앞의 글(1976a), 119~120쪽.

31) 旗田巍, 〈高麗의 「武散階」- 郷吏·耽羅의 王族·女眞의 酋長·老兵·工匠·樂人の 位階-〉(《朝鮮學報》21·22, 1961; 《朝鮮中世社會史의 研究》, 法政大學出版局, 1972, 384~385쪽).

32) 邊太燮, 〈高麗의 三司〉(《歷史教育》17, 1975), 44~49쪽.

조직의 미숙성 내지는 미분화성이라는 측면에서 이해될 수 있다는 생각이다. 이점은 조선시대에 들어 와 재부와 추부는 주로 의정부기구에 흡수된 반면 낭사는 司諫院, 승선방은 承政院, 6부는 6曹로 독립되어 각각 하나의 기구를 형성한 사실에 견주어 볼 때 더욱 그러한 느낌이 많이 든다.

하지만 거기에는 그렇게 단순하지만 않은 다른 이유도 있었던 것 같다. 그것은 역시 그들의 기능강화나 정치체제와 관련되는 것으로서, 예컨대 조선 초기에 들어와 낭사가 중서문하성의 하층부를 구성하고 있던 때와 사간원으로 독립된 시기에 있어서 간관의 직능 수행을 비교하여, “臣 등이 생각컨대 비록 말하고자 하더라도 진실로 事機를 알지 못하면 구구하게 귀와 눈으로 보고 들어서는 능히 다할 수 없는 것이요, 반드시 政令이 나오는 곳에 참여한 연후에야 그 득실과 이해를 알아 간언하게 되는 것입니다. 그러므로 당나라는 諫省을 두고 좌우로 나누어서 좌는 문하성에, 우는 중서성에 속하게 하였으며, 송나라도 또한 그러하여 다같이 規諫을 맡아 조정의 闕失과 대신으로부터 백관에 이르기까지의 책임자가 아닌 사람 및 三省으로부터 百司에까지 일에 마땅함을 잃은 것은 모두 諫正케 하였습시다. 前朝(高麗)에 이르러서도 간관을 역시 문하부에 참여케 한 것은 모두 간관으로 하여금 일의 경중과 완급을 두루 알아서 간언할 수 있도록 하고자 한 까닭이었습시다. 지금 따로이 諫院을 설치한 이후로 비록 진언하고자 하나 모든 일을 잘 알지 못하며, 또 비록 말하더라도 뒤늦어서 시기를 잃는 일이 많습시다”고<sup>33)</sup> 한 상소에서 얼마간의 대답을 얻을 수 있다.

여기에서 한결을 더 나아가 생각하면 이미 설명했던 대로 같은 귀족의 입장에 있는 省宰와 諫官을 동일 관서의 상·하관으로 조직함으로써 그들이 상호 긴밀한 유대관계를 가지고 對王權 규제 기능을 해낼 수 있도록 한 것 등도 물론 그의 한 중요 원인이었을 것이다.

하지만 상서 6부가 형식상의 상층기구인 도성에서 떨어져 나와 오히려 중서문하성 宰府와 긴밀한 관계를 맺고 있었던 것은 이와는 다른 측면이어서 일률적으로 말하기는 어려울 것 같다. 역시 고려는 권력구조나 통치체계상 자기 나름의 사정과 필요에 따라서 기능이 다른 두 조직을 하나의 기구 안

33) 《太宗實錄》 권 17, 태종 9년 하4월 정해. 이에 대해서는 朴龍雲, 앞의 책, 219~220쪽 참조.

에 묶기도 하고 또 그렇게 하지 않기도 한 듯싶거니와, 조직의 미숙성 내지 미분화성은 여기에서 다시 확인할 수가 있는 것이다.

〈朴龍雲〉