

고려 후기 인사행정과 인사문서에 대한 비판적 검토

박재우*

- | | |
|--------------|------------|
| I. 머리말 | V. 告身의 발급 |
| II. 銓注權의 행사 | VI. 署經과 謝牒 |
| III. 都目政의 시행 | VII. 맺음말 |
| IV. 批判의 성격 | |

I. 머리말

고려시대의 관리들은 인사행정의 다양한 절차를 통해 관직을 받았고 관직을 받을 때는 증명서인 인사문서를 받았다. 그러므로 인사행정과 인사문서는 서로 밀접한 관련 속에서 운영되었다.

그동안 고려시대의 인사행정과 인사문서에 대해 다양한 연구가 이루어져 왔다. 우선 고려의 인사행정은 이부와 병부 또는 政房의 銓注, 국왕의 결재와 都目の 반포, 告身の 발급, 署經의 시행, 謝牒의 발급과 같은 일련의 절차를 통해 이루어졌음이 밝혀졌다.¹⁾

* 성균관대학교 사학과 교수

대표논저 : 2010, 「고려시대 署經의 행정절차와 성격」 『역사문화연구』 36 ; 2006, 「15세기 인사문서의 양식 변화와 성격」 『역사와현실』 59 ; 2000, 「고려시기의 告身과 관리임용체계」 『한국고대중세고문서연구』 (하), 서울대학교출판부

1) 박재우, 2000a, 「고려시기의 告身과 관리임용체계」 『한국고대중세고문서연구』

고려시대에 吏部와 兵部가 銓注를 담당했음은 주지의 사실이기 때문에 그보다는 崔怡가 설치하여 이부와 병부 대신 銓注를 담당하게 했던 고려 후기 政房에 대한 연구가 많이 있었다.²⁾ 이부와 병부는 銓注를 하기 위해 평소에 政案을 작성 보관했고,³⁾ 이러한 자료를 근거로 문무반에 대한 銓注를 시행하였다. 銓注의 범위는 일반적으로 문무반 전체로 이해되어 왔으나, 이에 대해 吏部の 銓注의 범위는 참하관에 제한되었고 재상, 3품 이상, 상참관은 중서문하의 宰相이 銓注를 담당했다는 견해도 있어 검토를 요한다.⁴⁾

이부와 병부 또는 政房이 銓注를 하고 문서를 작성하여 올리면 국왕이 결정하여 내렸고, 이러한 인사 임명에 대한 결정권은 국왕의 고유 권한이었다. 이렇게 銓注를 통해 작성되어 국왕이 결재를 하여 내리는 문서를 都目이라 하였고 그래서 인사행정을 흔히 都目政이라 불렀는데,⁵⁾ 都目政은 관행적으로 매년 6월과 12월에 시행하였다.

관직을 받은 관리는 임명장인 告身을 발급받았다. 고려전기의 告身으로 大官誥, 小官誥, 中書門下の 制牒, 이부와 병부의 敎牒 등이 있었다는 것은 대개 견해가 일치한다.⁶⁾ 하지만 **고려후기의 告身은 官敎인 「申祐告身」과 조선왕조실록의 기록을 바탕으로 4품 이상은 官敎를, 5품 이하는 敎牒을 받았다는 견해가 제시되었고,⁷⁾ 이에 대**

(하), 서울대학교출판부 ; 2005b, 「관리임용을 통해 본 국정운영」, 『고려 국정운영의 체계와 왕권』, 신구문화사

- 2) 內藤雋輔, 1937, 「高麗時代の重房及び政房に就いて」, 『稻葉還曆記念滿鮮史論叢』 ; 김상기, 1948, 「고려무인정치기구」, 『동방문화교류사논고』, 을유문화사 ; 김성준, 1962, 「고려정방고」, 『사학연구』 13 ; 김윤근, 1964, 「여말선초의 尙瑞司」, 『역사학보』 25 ; 김병하, 1973, 「최씨정권의 지배기구」, 『한국사』 7, 국사편찬위원회 ; 김당택, 1987, 「최씨정권과 문신」, 『고려무인정권연구』, 세문사 ; 김창현, 1998, 『고려후기 政房 연구』, 고려대학교 민족문화연구원
- 3) 박재우, 2006, 「고려 政案의 양식과 기초 자료」, 『고문서연구』 28
- 4) 矢木毅, 2000, 「高麗時代の銓選と告身」, 『東洋史研究』 59-2 ; 2008, 『高麗官僚制度研究』, 경도대학학술출판회
- 5) 박용운, 1995, 「고려시대 官員의 陸黜과 考課」, 『역사학보』 145
- 6) 박재우, 2000a, 앞 논문 ; 矢木毅, 2000, 앞 논문 ; 2008, 앞 책
- 7) 박재우, 2005a, 「15세기 인사문서의 양식변화와 성격」, 『역사와현실』 59

해 이방원이 밀직제학에 임명되면서 官敎를 받은 사례를 바탕으로 재추만 官敎를 받았다는 견해도 있었다.⁸⁾ 반면에 「申祐告身」의 위조 가능성을 제기하며 官敎의 발급을 부정하는 견해도 있었으나,⁹⁾ 이 문서는 오히려 원의 제도를 수용하여 만든 왕명으로 밝혀졌고¹⁰⁾ 나아가 官敎인 「金子松告身」이 추가로 발굴 소개되었다.¹¹⁾ 이로써 고려 후기에 官敎가 발급된 사실은 더 이상 의심할 수 없게 되었지만, 官敎를 국왕이 신임하는 인물에게 署經 없이 관직을 주기 위해 특별히 발급한 문서라고 보는 입장도 있었다.¹²⁾ 다만 이는 이방원 자료를 부정하고 있어 해석상 문제가 없지 않다.¹³⁾ 고려 후기의 告身은 새로운 자료가 계속 발견된다면 더 다양한 연구가 가능할 것이라 생각된다.

관직을 받은 관리는 署經을 받았다. 署經은 이부와 병부가 요청하면 중서문하성의 諫官과 어사대의 臺官이 맡아 해당 관리의 신분과 행실을 조사했고 어사대가 이부와 병부에 결과를 통보했다는 사실이 밝혀졌다.¹⁴⁾ 다만 署經이 고려 후기에 비로소 시행되었다는 견해가 있어¹⁵⁾ 검토를 요한다.

署經의 결과로 謝牒을 발급받았는데 이에 대해서는 다양한 논쟁이 이루어지고 있다. 謝牒은 署經에 통과했음을 통보하는 문서로서 임

8) 矢木毅, 2008, 「朝鮮時代の官敎と教牒」, 『高麗官僚制度研究』, 경도대학학술출판회

9) 박준호, 2007, 「고려 후기와 조선 초기의 인사문서 연구」, 『고문서연구』 31 ; 2009, 『예의 패턴-조선시대 문서행정의 역사-』, 소와당

10) 川西裕也, 2011, 「高麗末 朝鮮初における任命文書體系の再検討」, 『朝鮮學報』 220

11) 川西裕也, 2010, 「頤齋亂藁 辛丑日曆 소재 여말선초 고문서에 대하여」, 『고문서연구』 36

12) 川西裕也, 2011, 앞 논문

13) 박재우, 2010c, 「조선시대 문서행정의 체계적 이해」, 『고문서연구』 36

14) 박재우, 2010a, 「고려시대 署經의 행정절차와 성격」, 『역사문화연구』 36

15) 矢木毅, 2008, 앞 논문

심영환, 2011, 「변화와 정착-여말선초의 朝謝文書」, 『변화와 정착-여말선초의 朝謝文書-』, 민속원

명장인 告身과는 성격이 다른 문서이며 그래서 관직을 받으면 告身과 謝牒을 모두 받았다는 견해가 제시되어 있는 반면에,¹⁶⁾ 인사 명령이 3省을 거쳐 이루어지지 않고 국왕의 批判에 의해 이루어지는 경우에 인사 관부가 覆奏하지 않으면 告身 대신에 謝牒을 받았는데 이후 政房이 批判을 작성하면서 계속해서 謝牒을 받았다는 견해가 있었다.¹⁷⁾ 한편 고려후기에 官敎의 발급을 부정하는 대신 謝牒을 朝謝文書로 부르며 이를 일반적인 임명문서로 이해하는 견해가 있었고,¹⁸⁾ 官敎의 발급을 부정하지는 않았지만 특별한 경우에 제한해서 발급되었고 일반적으로는 朝謝文書를 임명문서로 사용했다는 견해도 있었다.¹⁹⁾

한편 현재까지 확인된 여말선초의 朝謝文書를 모두 수집 정리하여 자료집을 만들고 그에 대한 분석도 함께 제시하는 연구가 나왔는데, 고려후기에는 3성제 운영을 통한 정식 인사 임명이 아니라 국왕의 직접 명령인 批判이 있었고 이 경우에 署經을 거쳐 朝謝文書를 받았다고 보는 견해가 제시되었고,²⁰⁾ 또 여말선초 朝謝文書의 구조를 분석하고 변화 과정을 크게 세 시기로 구분하여 설명하며 문서에 들어 있는 용어를 설명하는 연구도 있었으며,²¹⁾ 朝謝文書에 나타나는 왕명인 下批를 상참관에 대한 국왕의 직접 명령으로, 劄을 이부와 병부가 참외관의 임명에 대해 아뢰고 후에 국왕이 내린 왕명으로 보는 견해도 있었다.²²⁾ 또한 朝謝는 관직에 임명된 자가 국왕에게 謝恩하는 것을 의미하며 署經과 동일한 개념은 아니라는 견해도 제시되었다.²³⁾ 그러므로 署經과 謝牒에 대한 정리가 필요한 상황이다.

16) 박재우, 2000a, 앞 논문 ; 2005b, 앞 논문

17) 矢木毅, 2000, 앞 논문 ; 2008, 앞 책

18) 박준호, 2009, 앞 책

19) 川西裕也, 2011, 앞 논문

20) 심영환, 2011, 앞 논문

21) 박성호, 2011, 『朝謝文書의 구조와 용어』 『변화와 정착-여말선초의 朝謝文書-』, 민속원

22) 노인환, 2011, 『朝謝文書와 王命』 『변화와 정착-여말선초의 朝謝文書-』, 민속원

23) 박성중, 2013, 『朝謝의 사용 의미와 문서식』 『고문서연구』 42

이처럼 고려의 인사행정과 인사문서에 대해서는 다양한 연구가 이루어져 왔다. 하지만 동시에 이들 연구 중에는 충분한 논증이 되지 않았거나 달리 해석할 여지가 있는 것도 많이 있다. 그래서 이 글에서는 고려 후기의 인사행정과 인사문서에 대해 살펴보다 그동안 논쟁이 되어 왔던 여러 가지 문제를 비판적으로 검토하고자 한다. 이를 효과적으로 설명하기 위해 銓注權의 행사, 都目政의 시행, 批判의 성격, 告身の 발급, 署經과 謝牒 등의 인사 행정 전반을 고려하면서 살펴볼 것이다.

II. 銓注權의 행사

주지하듯이 고려 후기의 인사행정은 政房이 담당하였다.²⁴⁾ 이는 崔怡가 政房을 설치하면서 이루어진 것으로 다음 자료에서 잘 확인된다.

[자료 1]

怡가 이로부터 私第에 政房을 설치하고 文士를 선발하여 소속시키고 이름하여 必闇赤이라 하였다. 百官의 銓注를 擬하고 批目を 써서 올리면 왕은 단지 내릴 뿐이었다.²⁵⁾

이는 고종 12년의 일로서 崔怡는 私第에 政房을 설치하였는데, 政房은 百官의 銓注를 擬하고 批目を 작성하여 국왕에게 올려 결재를 받는 일을 하였다. 여기서 ‘百官의 銓注를 擬하고’라는 기록에서 알 수 있듯이, 政房의 인사행정에서 가장 중요한 것은 어떤 관직에 어떤 관리가 적합한지 판단하고 선발하는 권한인 銓注權의 행사였고, 政房의 전주 대상은 百官이었다.

물론 이러한 권한은 政房이 설치되기 전에는 吏部和 兵部가 담당

24) 김창현, 1998, 앞 책

25) 『高麗史』 권129, 열전 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 崔怡

하였다. 『고려사』 백관지를 보면 ‘吏曹掌文選勳封之政’ ‘兵曹掌武選軍務儀衛郵驛之政’²⁶⁾이라 하여 吏曹 즉 吏部는 文選을, 兵曹 즉 兵部는 武選을 관장한 것으로 되어 있는데, 여기서 文‘選’과 武‘選’이 바로 銓注權이며, 전주 대상은 文武 관료였다.

吏부와 兵부의 전주권 행사와 전주 대상에 대해서는 다음 자료에서 좀 더 분명히 확인된다. 다음 자료를 보자.

[자료 2]

舊制에 문무의 銓注는 吏부와 兵부가 나누어 맡았는데, 府衛는 隊正 이상, 諸司는 9품 이상 그리고 무릇 府史와 胥徒는 모두 연월을 기록하고 功過를 적어 매년 연말에 陞黜하였으니 都目政이라 하였다.²⁷⁾

이는 창왕 즉위년 8월에 政房의 銓注權을 전리사와 군부사에 돌리면서 설명하는 기록이다. 여기서 舊制란 고려 말에 제도 개혁의 근거가 되었던 옛 제도를 의미하는 것으로서 고려전기의 제도를 의미한다. 그러므로 이 자료는 고려전기에는 吏부와 兵부가 연월을 기록하고 功過를 적는 업무 곧 政案의 작성과 보관을 맡았고, 그것을 바탕으로 연말에 陞黜 곧 銓注를 담당하였으며, 銓注 대상은 문반은 9품 이상, 무반은 隊正 이상, 그리고 府史와 胥徒였다는 점을 보여준다.

이처럼 고려후기의 전주권은 원래 吏부와 兵부가 가졌던 것을 崔怡 때에 政房으로 이전하였고, 전주 대상은 담당 관청의 변화와 상관없이 ‘百官’ ‘文武’ ‘9품 이상과 隊正 이상’ 등으로 표현되는 문무반 전체였다.²⁸⁾ 실제로 政房이 吏부와 兵부의 銓選을 대신 담당하였음은

26) 『高麗史』 권76, 백관지 1, 吏曹, 兵曹

27) 『高麗史節要』 권33, 창왕 즉위년 8월

28) 이부와 병부가 문무반 전체에 대한 銓注權을 담당했음은 최충헌이 인사권을 장악했다는 기록에서도 짐작된다. 신종 2년 6월에 최충헌은 ‘병부상서 지이부사로서 文武의 銓注를 총괄하였다’(『高麗史節要』 권14, 神宗 2년 6월)고 하였고, 신종 5년 3월에는 ‘忠獻이 스스로 이부와 병부를 겸한 이후 항상 二部に 왕래하며 銓注하였다. 이에 이르러 私第에 있으면서 이부원의랑 盧瑄과 함께 문무관을 注擬하여 아뢰니 왕은 끄덕일 뿐이었고 二部の 判事는 단지 검열할

‘金敞은 … 여러 번 옮겨 상서우승이 되었다. 崔怡가 불러 政房을 설치하고 銓選을 관장하게 하였다. 당시에 吏兵部の 선발에 응한 자가 무려 수만이었다.’²⁹⁾는 기록에서도 확인되는데, 政房이 맡은 銓選이 吏部和 兵部の 선발이었다는 내용에서 짐작되는 것이다.

그런데 고려전기의 인사행정은 唐制를 본받아 재상과 문무 3품 이상에 대해서는 中書門下의 재상이 擬定하여 국왕의 결재를 받아 중서성, 문하성, 상서성 등의 3省을 거쳐 각각 制授告身과 勅授告身을 발급하였고, 상참관은 中書門下에서 擬定하여 국왕의 결재를 받아 중서문하의 制牒을 발급하였으며, 그리고 참하관은 상서이부가 擬定하여 中書門下를 거쳐 국왕의 결재를 받아 다시 中書門下를 통해 상서이부에 전달되면 상서이부가 敎牒을 발급했다고 보는 견해가 있다.³⁰⁾ 다시 말해 吏部の 전주권은 참하관에 제한되어 있었고, 상참관 이상 문무 3품과 재상은 中書門下의 재상이 전주권을 행사했다는 것이다.

이는 고려전기의 제도가 당제를 그대로 수용하여 중서성, 문하성, 상서성의 3성제로 운영하였고 전주권도 당제와 비슷하게 中書門下의 재상과 吏部가 담당했다고 보는 입장에서 나온 견해로 생각되나, 고려전기에 中書門下의 宰相이 상참관 이상 문무 3품과 재상에 대해 銓注權을 행사했다거나 吏部の 銓注權이 참하관에게 제한되어 있었다는 주장은 어떤 근거 자료도 찾을 수 없다.

고려전기에 재상이 銓注에 참여하기는 했으나, 당에서처럼 재상 전체가 銓注에 참여한 것이 아니라 재상으로서 判吏部事와 判兵部事が 되거나³¹⁾ 겸직 재상인 참지정사, 정당문학 등의 本職이 이부상서나 병부상서인 경우에,³²⁾ 이부와 병부 소속의 관료로서 銓注에 참여

따름이었다(『高麗史節要』 권14, 신종 5년 3월)고 하였다. 여기서 최충헌이 이부와 병부의 관직을 가지고 文武의 銓注를 총괄하고 문무관을 注擬했다고 하는데, 최충헌이 탈취한 문무의 銓注나 문무관의 注擬는 문무반 전체에 대한 銓注權을 의미하는 것으로 보는 것이 합리적이다.

29) 『高麗史』 권102, 열전 15, 金敞

30) 矢木毅, 2000, 앞 논문 ; 2008, 앞 책

31) 박재우, 2000a, 앞 논문

하였다. 다시 말해 고려는 재상이 아니라 吏部와 兵部가 銓注權을 행사하였고, 재상 중에 일부가 이부와 병부의 관료로서 참여했을 뿐 전체 재상에게 銓注權을 부여하지는 않았다.

이처럼 당에 비해 고려전기에는 인사행정에서 재상의 영향력이 크지 않았고 대신 吏部와 兵部가 인사행정의 중심에 있었다. 그리고 이들 이부와 병부는 국왕에게 直奏하는 행정 관부였다는 점을 고려하면, 고려 전기에 인사권은 국왕 중심으로 운영되도록 제도화되었음을 알 수 있다.

吏部와 兵部の 銓注 대상도 참하관에 제한되어 있었던 것이 아니라 앞서 살핀 대로 문무반 전체였던 것으로 이해된다. 고려후기에 政房의 銓注權을 이부와 병부에 돌려주는 기록을 보아도 이러한 점을 알 수 있는데, 예를 들어 충목왕 즉위년 12월에 ‘政房을 폐지하고 文武의 銓注를 典理 軍簿에 돌렸다’³³⁾는 기록이나, 우왕 원년 10월에 ‘憲司가 請하여 筭子房을 폐지하고 文武 二選을 나누어 吏兵部에 속하게 하자고 하니 따랐으나 실행하지는 못했다’³⁴⁾는 기록에서 政房 또는 筭子房을 폐지하고 전리사와 군부사 또는 이부와 병부에 돌리고자 했던 文武의 銓注 또는 文武 二選은 문무반 전체에 대한 銓注로 해석하는 것이 자연스럽고 타당하다. 다시 말해 이부와 병부가 돌려받은 銓注의 대상은 문무반 전체였고, 그것은 政房이 가지고 있던 것이었다.

이처럼 고려전기에는 재상이 아니라 吏部와 兵部가 銓注權을 담당하였고 銓注의 대상은 문무반 전체였다는 점에서, 고려 전기에 中書門下의 재상이 常參官 이상 문무 3품, 재상에 대한 전주권을 담당하고, 吏部の 전주권은 參下官에 제한되어 있었다는 견해는 결코 받아 들일 수 없다.

물론 政房이 銓注權을 담당하면서 많은 변화가 일어났다. 무엇보다

32) 박재우, 2000b, 『고려시대 재추 검직제 연구』 『국사관논총』 95

33) 『高麗史』 권75, 선거지 3, 銓注, 凡選法

34) 위 책

다 고려전기처럼 인사권이 국왕 중심으로 제대로 시행되지 못했다. 고려전기에는 행정관부인 이부와 병부의 銓注에 대해 국왕의 결정권이 그래도 정상적으로 작동되었다면, 政房의 설치로 무신정권이 銓注權을 장악하게 되면서 국왕의 결정권까지 무력하게 되었다. 또한 무신정권이 몰락하고 왕정을 복구하기는 했으나 政房이 편전 곁으로 옮겨져 그대로 활용되면서 국왕의 명령에 따라 또는 權臣들에 의해 政房의 銓注權이 자의적으로 행사되는 경향이 계속 되었다. 특히 원의 간섭이라는 새로운 환경으로 국왕의 권위가 약화되면서, 고려 후기에는 고려전기처럼 이부와 병부의 정상 운영을 바탕으로 하는 국왕 중심의 인사권이 제대로 시행되지 못했다.

Ⅲ. 都目政의 시행

고려시대에는 銓注가 끝나면 기본적으로 都目政이 시행되었다. 고려전기의 경우 都目政은 吏部和 兵部 인사행정의 가장 두드러진 특징이었다. 다음 자료를 살펴보자.

[자료 3]

희종 때에 崔忠獻이 권세를 마음대로 하여 頒政이 無常하였다. 舊例에 頒政은 6월에 하는 것은 權務, 12월에 하는 것은 大政이라 하였다. 吏部和 兵部の 判事가 諸僚와 더불어 本部에 모여 공로 있는 자는 올리고 죄 있는 자는 내치되 모두 王命을 받들었는데, 이때가 지나면 비록 闕해도 보충하지 않았다.³⁵⁾

여기서 보면 고려의 인사행정은 원래 吏部和 兵部の 판사 이하 諸僚가 모여 黜陟 곧 銓注를 하고 왕명을 받들어 시행하였고, 6월과 12월에 頒政하였다고 한다. 여기서 말하는 정기 인사인 頒政은 기본적으로 都目政을 의미하는데, 고종 5년 정월에 '都目政을 열었다. 舊例

35) 『高麗史』 권75, 선거지 3, 銓注, 凡選法

에는 都目政이 연말에 있었다. 최충헌이 인사를 장악하고 벼슬을 팔았는데 최근에 兵禍로 돈을 써서 관직을 구하는 자가 없었다. 그래서 忠獻이 賊을 핑계대고 천연히 끝다가 이에 이르러 모두 次序를 따지지 않고 뇌물을 바치는 자에게 관직을 주며 戰功이라 하였다³⁶⁾는 기록에서 원래 연말에 이루어졌던 頒政이 都目政임을 확인할 수 있다. 다만 최충헌이 인사를 장악한 후에 頒政이 제멋대로 이루어져 문란하였던 것이다.

고려의 인사행정이 都目政으로 시행된 것은 政房이 설치된 이후도 마찬가지였다. 고종 12년 6월에 ‘百官이 崔瑀의 집에 가서 政年都目を 올리니 瑀가 廳事에 앉아서 받았다 ... 瑀가 이로부터 私第에 政房을 설치하고 百官의 銓注를 擬하고 文士를 뽑아 소속시키며 이름하여 必閣赤이라 하였다³⁷⁾’고 하여 崔瑀가 처음으로 政房을 설치하고 百官의 銓注를 擬하였을 당시에 百官이 崔瑀의 집에 가서 올렸던 것은 ‘政年都目’이었다. 당시 최우는 6월에 반포되는 權務政을 시행하기 위해 政房을 설치하고 都目を 받아 검토했던 것이다.³⁸⁾ 최충헌이 집권한 이후 頒政이 제멋대로 이루어져 문란했음에도 불구하고, 최우가 政房을 설치하면서 중요하게 생각했던 인사행정은 權務政과 大政의 정기 인사였던 것이다. 그만큼 都目政은 인사행정을 대표하는 것이었다.

그래서 최씨정권이 몰락하고 政房이 최씨의 私第에서 便殿 곁으로 옮겨 세워진 다음에도 政房의 인사행정에서 都目政이 폐지되지 않았다. 다음 자료를 보자.

36) 『高麗史節要』 권15, 고종 5년 정월

37) 『高麗史節要』 권15, 고종 12년 6월

38) 『高麗史』 권129, 반역 3, 崔忠獻 附 崔怡에 따르면, 고종 12년에 百官이 최씨의 집에 가서 ‘政簿’를 올린 것으로 되어 있다. 이로 보면 고종 12년 6월에 政房을 설치하고 吏部和 兵部가 보관하고 있던 政簿 곧 政案을 받아 그것을 바탕으로 銓注했거나, 아니면 政房이 설치된 처음이기 때문에 吏部和 兵部가 銓注한 都目を 받아 검토했던 것으로 생각된다. 어느 쪽이든 崔怡가 인사권을 장악했다는 것은 변함이 없다.

[자료 4]

復興이 仁任, 瑩, 池齋와 함께 注擬하였다. 齋이 말하기를 “마땅히 軍功을 먼저 해야 한다”고 하였으나, 復興이 말하기를 “이는 都目이니 軍功은 나중에 해야 한다”고 하여 오랫동안 결정하지 못했다.³⁹⁾

이는 고려 말 우왕 때에 政房提調로 있던 慶復興, 李仁任, 崔瑩, 池齋이 注擬하는 과정에서 생긴 일로서, 慶復興이 말하는 것에서 당시 인사행정이 都目政이었음이 확인된다. 즉 政房이 인사행정을 담당한 후에도 都目政은 계속 시행되고 있었고 또 그것이 대표적인 인사행정으로 인식되고 있었던 것이다.⁴⁰⁾

고려 후기에 都目政이 시행되었음은 여러 자료에서 확인된다. 충목왕대에 盧頊은 다른 사람의 노비를 빼앗았다가 整治都監錄事 趙光乙이 사건을 담당하여 곤란을 겪자 이에 사심을 품고 錄事의 籍에서 제명하기 위해 五軍都目狀에 서명하지 않다가 趙光乙이 除名된 후에 서명했다고 하는데,⁴¹⁾ 여기서 ‘五軍都目狀’이 확인된다. 또한 공민왕 6년 정월에 ‘都目に 명하여 去官하는 사람으로서 四書에 통하는 자는 赴任하도록 하고 통하지 않는 자는 校尉, 隊正으로 임명하되 恒式으로 하라’⁴²⁾고 하였는데, 여기서도 都目的 존재가 확인된다. 그리고 공양왕 원년 2월에 諫官이 上疏하여 ‘근년 이래로 入仕하는 길이 많아 兵政이 모두 무너졌습니다. 혹은 都目に 구애받고 혹은 청탁에서 나와 老幼와 才否도 묻지 않고 임명합니다’⁴³⁾라고 하여, 兵政이 都目으로 이루어졌음을 확인할 수 있고, 공양왕 3년 4월에 吏曹가 啓하여

39) 『高麗史』 권111, 열전 24, 慶復興

40) 다만 우왕대는 都目政이 거의 제대로 시행되지 못했던 것 같다. 이는 [자료 4]에서도 都目政을 시행하면서 그것과는 인사의 원칙이 다른 軍功으로 하고자 했던 것에서 확인된다. 나아가 우왕 때는 都目政이 거의 폐지되었다는 기록도 있는데, 이는 인사 임명이 없었다는 것이 아니라 循資格과 功過에 근거한 考課를 바탕으로 하는 인사행정이 이루어지지 않고 그런 것과 상관없이 뇌물을 받고 관직을 주는 관행이 성행했음을 의미하는 것이었다.

41) 『高麗史』 권131, 열전 44, 반역 5, 盧頊

42) 『高麗史』 권75, 선거지 3, 銓注, 凡選法

43) 『高麗史』 권81, 병지 1, 兵制

‘內侍 茶房 司楯 司衣 司彝 등의 成衆阿幕은 宿衛와 近侍의 임무에 대비한 것이므로 가리지 않을 수 없습니다 … 근래에 … 임기가 차면 賢否를 논하지 않고 단지 都目으로서 관직을 주고 있습니다’⁴⁴⁾라고 하여, 成衆官도 都目이 이루어졌음을 알 수 있다. 이처럼 都目政은 고려후기에 가장 대표적인 인사행정이었다.

고려시대에 都目政이 인사행정을 대표하는 것으로 인식된 것은, 인사 임명이 반드시 6월과 12월에 이루어진 것은 아니지만, 都目政을 하는 시기가 일반적으로 6월과 12월로 정해져 있었고, 銓注의 기준도 기본적으로 循資格과 功過에 대한 考課를 바탕으로 하였으므로⁴⁵⁾ 인사행정이 자의적으로 시행될 가능성이 적었기 때문이었다.

물론 政房이 설치된 이후에는 都目政이 정상적으로 이루어지지 않는 경우가 많았는데, 이는 政房이 처음부터 최씨정권의 사적 이해를 대변하는 인사기구로 설치되었기 때문이었다. 앞서 살핀 대로 ‘희종 때 崔忠獻이 권세를 마음대로 하여 頒政이 無常하였다’거나 政房이 설치된 이후 ‘百官의 銓注를 擬하고 批目を 써서 올리면 왕은 단지 내릴 뿐이었다’는 것은 당시 최씨정권이 인사권을 장악하고 있었던 사정을 잘 보여준다. 이러한 상황에서 循資格과 功過에 대한 考課를 바탕으로 하는 都目政의 정상적인 운영이 쉬운 것은 아니었다.

이러한 사정은 앞서 말한 대로 최씨정권이 몰락하고 政房이 便殿결으로 옮겨진 후에도 국왕이 인사권을 장악할 목적으로 政房을 폐지하지 않고 그대로 활용하면서⁴⁶⁾ 크게 달라지지 않았다. 인사행정이 자의적으로 이루어질 가능성이 상존하였고, 都目政으로 반포되는 정기 인사와 상관없는 인사 임명이 남발되는 경우도 많았다.

예를 들어 충숙왕 16년 9월에 원의 사자 完者가 고려에 들어오자 그의 族黨에게 관직을 주기 위해 왕이 金之鏡, 高用賢, 奉天祐에게 명하여 銓注를 맡게 하였다. 이에 申時用이 政房에 가서 金지경에게 욕

44) 『高麗史』 권75, 선거지 3, 成衆官

45) 『高麗史節要』 권33, 장왕 즉위년 8월

46) 김창현, 1998, 앞 책

을 하며 “오늘의 除授는 사신을 위한 것인데 너희들이 관직을 팔면서 어찌 내 자손에게는 관직을 주지 않느냐”고 하자 “너희들은 돈이 없는데 누구를 원망하느냐”고 했다는 기록은⁴⁷⁾ 政房이 자의적으로 운영되고 또 인사임명이 남발되는 경향이 컸음을 단적으로 보여준다.

이러한 까닭에 고려 후기에 여러 차례 반복되었던 政房을 폐지하고 銓注權을 吏部和 兵部로 돌려주자는 논의는, 단순히 전주권을 政房에서 빼앗아 吏部和 兵部로 돌려주는 것이 아니라 循資格과 功過에 대한 考課를 근거로 인사행정을 하는 都目政의 방식을 회복하는 것을 의미하는 것이기도 했다.

이처럼 고려 후기에는 政房의 銓注를 바탕으로 하는 都目政이 대표적인 인사행정이었다. 하지만 都目政이 정상적으로 시행되지 않는 경우도 많아 정기 인사와 상관없는 인사임명이 이루어지기도 했다. 그리고 이는 고려 전기와 달리 국왕을 중심으로 하는 관료제도에 바탕을 둔 인사행정의 안정적인 운영이 어려웠던 고려 후기의 상황을 반영하는 것이었다.

IV. 批判의 성격

고려 후기에 인사행정은 政房이 銓注權을 행사하고 문서를 만들어 국왕에게 올려 결재를 받아 반포하였다. 그런데 政房이 銓注하여 작성한 문서인 都目은 批目 또는 批判으로 불리기도 했다. 이들 중에 批判은 국왕의 결정을 의미하는 것으로 謝牒이나 政案, 墓誌銘의 인사 기록에도 나오는 용어여서 자세히 살펴볼 필요가 있다.

예를 들어 고려 후기의 謝牒을 보면 下批의 방식으로 관직을 받은 것과 劄의 방식으로 관직을 받은 사례가 모두 나타난다. 『李子脩謝牒』(우왕 2, 1376)은 ‘洪武九年七月十二日 下批 李子脩爲奉順大夫判

47) 『高麗史』 권124, 열전 37, 폐행 2, 金之鏡

書雲觀事'로 되어 李子脩가 下批의 방식으로 임명되었고, 「金法生謝牒」(우왕 5, 1379)은 '宣光八年五月初八日 判 護軍李茂中郎將 都統使郎將金法生'으로 되어 있어 金法生이 判의 방식으로 임명되었음이 확인된다. 이를 보면 批와 判은 모두 인사 임명에 대한 국왕의 결정을 의미하는 것으로 이해된다.

그런데 批와 判은 임명의 범위가 서로 달랐다. 그동안 批와 判은 임명 대상에 따라 批는 참상관, 判은 참하관의 임명을 가리키는 것으로 이해해 왔다. 하지만 고려 후기에는 문반과 무반에 따라 批와 判의 기준이 달랐던 것으로 보이는 기록이 있다.

우선 문반의 경우는 「尹應瞻墓誌銘」에 尙藥奉御(정6품, 신중 4)가 批로 임명된 사례가 있고,⁴⁸⁾ 또 「李子脩政案」에는 奉車直長(정7품, 충목 4)까지는 判, 承奉郎(정6품) 試監察糾正(중6품, 충정 1)부터 批로 되어 있다.⁴⁹⁾ 이로 보면 원 간섭 이전이든 이후이든 상관없이 문반은 批는 참상관, 判은 참하관을 임명하는 용어로 사용되었음을 알 수 있다.

그런데 무반은 이와 다른 모습을 보인다. 물론 무반도 무신정권 전반기까지는 문반처럼 운영되었는데, 「金純墓誌銘」을 보면 섭별장(중7품, 명종 1)까지는 判, 섭중랑장(중6품, 명종 4)부터 批로 되어 있고,⁵⁰⁾ 「宋子淸墓誌銘」에도 중랑장(정6품, 명종 5)의 임명이 批授로 되어 있다.⁵¹⁾

하지만 무신정권 말기부터 이러한 상황이 달라졌다. 「鄭仁卿政案」이 주목되는데 이에 따르면 참하관인 별장(정7품, 원종 12)까지 判으로 임명되었을 뿐만 아니라, 참상관인 낭장(정6품, 원종 12), 중랑장(정5품, 원종 14), 차장군(중4품, 원종 14), 섭장군(중4품, 원종 15)은

48) 김용선 편, 1993, 「尹應瞻墓誌銘」 『고려묘지명집성』, 한림대학교출판부

49) 노명호 외, 2000, 「李子脩政案」 『한국고대중세고문서연구』(상), 서울대학교출판부

50) 김용선 편, 2006, 「金純墓誌銘」 『고려묘지명집성』, 한림대학교출판부

51) 김용선 편, 2006, 「宋子淸墓誌銘」 『고려묘지명집성』, 한림대학교출판부

물론 장군(정4품, 충렬 4, 충렬 7), 섭대장군(충렬 8)도 判으로 임명되었다. 다만 이 문서에서는 장군(충렬 4, 충렬 7)도 批로 임명된 사례가 있어 해석을 어렵게 한다. 하지만 대호군(종3품, 충렬 9), 섭상장군(충렬 12), 상장군(정3품, 충렬 13) 등은 批로 임명되고 있다.⁵²⁾ 이처럼 무반은 원종 후반부터 참서관도 判으로 임명되는 경우가 있었다. 다만 『鄭仁卿政案』의 인사기록에 혼선이 있어 批와 判을 구분하는 기준이 불분명하다.

이러한 문제를 해결하는 데 도움을 주는 것이 조선초기의 자료이다. 批와 判의 임명기록이 謝牒에도 들어 있음은 앞서 말한 바와 같지만, 고려 謝牒의 批와 判 용어는 조선초기의 謝牒에서 批는 그대로 사용되었지만 判은 敎로 바뀌었다. 判을 敎로 개칭하여 사용한 정확한 시점은 알 수 없지만, 그 대신 『李點謝牒』(세종 5, 1423)에서 ‘曹所申 永樂二十一年七月十九日 敎 壯士郎永川儒學敎導敎 生員李點’이라 하여 참서관을 判이 아니라 敎로 임명한 사례가 처음으로 확인된다.⁵³⁾ 고려의 제도를 조선의 제도로 개편해가는 모습이라 하겠다.

이후 세종 30년 9월에 의정부에 傳旨하여 ‘동반 6품 이상과 서반 3품 이상의 批는 授로 개칭하고, 동반 7품 이하와 서반 4품 이하의 敎는 除로 개칭하라’⁵⁴⁾고 하여, 문종이 섭정을 하던 시기에 일시적으로 批는 授로, 敎는 除로 개칭하였다. 그런데 이를 보면 세종 30년 9월 이전에 批는 동반 6품 이상과 서반 3품 이상을 임명하는 용어이고, 敎는 동반 7품 이하와 서반 4품 이상을 임명하는 용어였음을 알 수 있다.⁵⁵⁾ 그리고 이러한 批와 敎는 앞서 말한 대로 고려의 批와 判을

52) 노명호 외, 2000, 『鄭仁卿政案』 『한국고대중세고문서연구』 (상), 서울대학교출판부

53) 노인환, 2011, 앞 논문

현재 조선초기에 判이 아닌 敎로 임명된 謝牒은 14건이 전해지고 있다.

54) 『世宗實錄』 권121, 세종 30년 9월 10일 癸巳

55) 태조 4년 7월에 都評議使司가 上言한 내용을 보면 ‘西班四品以下 東班七品以下 不行謝禮 尤爲不可 乞自今下命翌日 各具公服 一時排班謝恩 如朝會儀’(『太祖實錄』 권8, 태조 4년 7월 壬子)라고 하여, 당시에 관직을 받고도 謝禮를 하지 않은 부류가 서반 4품 이하와 동반 7품 이하로 나타나 주목된다. 여기서 서

계승한 것이므로, 고려후기의 批와 劄의 임명 범위도 문반은 6품과 7품 즉 참서관과 참하관, 무반은 3품과 4품 사이에서 구분되었을 것으로 생각된다.

다음으로 생각할 것은 批劄의 성격에 대한 것인데, 이와 관련해서 중요한 문제는 이것이 국왕의 직접 명령을 의미하는가 하는 점이다. 이 문제를 살펴보려는 것은 批劄으로 임명하는 것은 3성제를 거친 정식 임명이 아니라 국왕의 직접 임명이며, 이러한 임명 방식은 무신정권기 전후에 발생했고 政房이 설치되면서 가속화되었다는 견해가 있기 때문이다.⁵⁶⁾ 하지만 批劄이 국왕의 직접 임명이며, 또 고려후기에는 국왕의 직접 임명으로 인사가 이루어졌는지는 의문이다.

우선 下批를 국왕의 직접 명령으로 보는 견해는 명종 14년 12월의 都目政에 붙어 있는 『高麗史』의 설명을 근거로 들고 있는데, 이는 ‘왕이 무릇 사람을 임명하면서 오직 嬖臣 宦豎와 함께 논의하고 參官 이상은 직접 擢하고 초안을 봉하여 政曹에 직접 부치니 이름하여 下批라고 했다. 政曹는 초안에 근거하여 謄寫하고 다시 奏議하지 않았다.’⁵⁷⁾는 내용으로, 명종이 참서관 이상에 대해 직접 擢하고 초안을 봉하여 政曹에 직접 부치며 이를 下批라고 했다는 것을 근거로 下批를 국왕의 직접 임명으로 해석하고 있다.⁵⁸⁾

하지만 이 기록은 명종의 인사권 남용에 대해 비판하는 내용으로 보는 것이 타당하며, 고려후기의 下批를 모두 吏部와 兵部 또는 政房의 銓注權을 무시하는 국왕의 직접 명령으로 확대 해석하는 것은 곤란하다고 판단된다.

또한 批劄을 일반적인 인사 임명과는 다른 별개의 임명 형태로 보는 견해는 의종 15년에 작성된 『王倖墓誌銘』의 기록을 근거로 들고

반 4품 이하와 동반 7품 이상은 당시에 劄으로 임명된 부류가 아니었나 한다.

56) 矢木毅, 2000, 앞 논문

심영환, 2011, 앞 논문

노인환, 2011, 앞 논문

57) 『高麗史』 권20, 明宗 14년 12월

58) 矢木毅, 2000, 앞 논문

있다. 이를 보면 ‘壬寅년 정월에 守大保에 제수하고 3월에 門下에 명하여 誥를 내려 말하기를 …’이라 하여 門下에 명령을 내려 官誥를 지급한 것과, ‘이해 12월 □9일에 下批하여 奉順同德守節贊化功臣 開府儀同三司 檢校太師 守太保 兼尙書令 大原公 食邑三千戶 食實封五百을 삼았다’고 하여 下批하여 관직을 주는 형태의 임명 기록이 나타나는데, 이 둘을 서로 다른 방식의 인사 명령으로 이해하면서 그렇게 해석하는 근거로 고려전기의 告身에는 下批 용어가 들어 있지 않은 점을 제시하였다.⁵⁹⁾

물론 大官誥, 小官誥, 制牒, 教牒 등의 고려전기의 告身에는 下批 용어가 나오지 않는다. 사실 下批는 謝牒이나 政案의 내용에 들어 있는 司憲府 문서 속의 임명 기록에 나오는 용어이다. 그러므로 임명 기록에서 下批가 나온다면 그것은 謝牒의 내용을 기재한 것으로 해석할 여지는 있다. 한걸음 더 나아가 그렇기 때문에 『王倬墓誌銘』에 나타나는 下批는 謝牒으로 발급받은 것이고, 門下에 명령을 내린 것은 官誥로 발급받은 것이라 생각해볼 수도 있다. 하지만 그렇다고 해서 下批로 내려진 인사 명령을 국왕의 직접 명령으로 해석하는 것은 별개의 문제라고 생각된다.

고려 후기의 ‘批’ ‘判’ 용어가 그렇게 사용되고 있지 않기 때문이다. 우선 墓誌銘의 인사 기록에 나타나는 批나 判 용어는 이들이 인사 임명을 나타내는 용어로 사용되었다는 것만 확인시켜줄 뿐 그것이 국왕의 직접 임명인지 아닌지를 직접 말해주지 않는다. 대신 『高麗史』나 『高麗史節要』 같은 연대기 자료에 나타나는 下批나 批判 용어는 그것이 국왕의 직접 명령인지 아닌지를 그들 용어가 사용된 전후 맥락의 이해를 통해 살펴볼 수 있다.

예를 들어 충혜왕 원년 6월에 ‘상호군 朴連이 왕에게 말하여 근일에 有司의 銓注가 공정하지 못하다고 하자, 왕이 批判을 환수하도록 명하니 改注한 것이 있어 銓注를 맡은 밀직사 金文貴 등을 杖流하였

59) 矢木毅, 2000, 위 논문

다⁶⁰)고 하는데, 여기서 有司의 銓注가 공정하지 못했다는 비난 때문에 批判을 환수하도록 했다고 하는 것으로 보아 批判은 국왕의 직접 명령이 아니라 銓注의 결과로 작성된 문서임을 알 수 있다.⁶¹⁾

이러한 점은 우왕 전반에 ‘仁任, 漣, 堅味가 政房을 提調하며 권세를 마음대로 하고 당여를 만드니 온 나라가 가서 아부하였다. 銓注를 할 때에 사람을 뇌물의 많고 적음과 문안의 부지런하고 게으른 것으로 보고 올리고 내쳤다. 관직이 부족하면 첨설을 무한히 하였고 후수십 일씩 下批하지 않고 뇌물이 오는 것을 기다렸다 …’⁶²⁾는 것에서도 확인되는데, 여기서도 下批는 국왕의 직접 임명이 아니라 政房이 銓注하는 결과로 이루어진 인사명령임을 보여준다.

이러한 점은 다른 연대기 자료에서도 나타난다. 충선왕 즉위년 4월에 政房을 대신해서 銓注權을 담당했던 詞林院이 작성한 문서가 批判으로 이해되었고,⁶³⁾ 충렬왕 33년 3월에 충선왕이 충렬왕 측근세력과의 정치적 대립에서 승리한 후에 ‘從臣 權漢功, 崔實로 하여금 選法을 주관하게 하니 왕이 임명한 자는 모두 과면하고 親信하는 자를 대신하였다. … 漢功, 實에게 批判을 가지고 아뢰게 하니 왕은 行印할 뿐이었다’⁶⁴⁾고 하여 긴박한 정치상황에서 典理司 또는 軍簿司의 판서 또는 총랑으로 있던⁶⁵⁾ 충선왕의 측근인물이 銓注를 하고 批判을 작성하기도 했다. 이러한 경우에 批判의 작성에 충선왕의 의지가 크게 반영되었을 것은 두말할 필요도 없다.

이처럼 批判은 政房이나 詞林院과 같은 인사 관부나 측근인물이 작성하여 올리면 국왕이 결재하여 내리는 문서를 의미했다. 이 경우

60) 『高麗史節要』 권25, 충혜왕 원년 6월

이때의 인사임명 시점이 6월인 것으로 보아 權務政이었을 가능성이 있다.

61) 批判은 銓注의 결과로 만들어진 문서라는 점에서 都目과 같지만, 都目は 정기 인사 또는 循資格과 功過에 근거한 考課를 바탕으로 하는 인사행정을 의미할 때에 많이 사용하였던 반면에 批判은 반드시 그러한 의미가 포함되지는 않았다.

62) 『高麗史』 권126, 열전 39, 간신 2, 李仁任

63) 『高麗史節要』 권22, 충렬왕 24년 하4월

64) 『高麗史節要』 권23, 충렬왕 33년 3월

65) 김창현, 1998, 앞 책, 104쪽

에 충선왕처럼 국왕의 영향력이 크게 발휘되는 경우도 있었지만, 대개는 政房이나 詞林院 같은 인사 기구가 銓注權을 행사하여 批判을 작성하고 국왕이 결재하는 방식으로 이루어졌다. 그러므로 批判을 국왕의 직접 명령을 의미하는 용어로 보기는 힘들다. 그보다 批判은 상급 관리와 하급 관리를 임명하는 국왕의 명령 방식의 차이를 반영하는 인사 용어로 보는 것이 옳다고 생각된다.⁶⁶⁾ 이러한 점에서 고려 후기의 인사 임명이 국왕의 직접 명령으로 이루어졌다고 생각할 수 있는지는 의문이다.

물론 謝牒이나 政案에 들어있는 下批를 국왕의 직접 임명을 의미하는 것으로 생각해볼 수도 있다. 하지만 문제는 이들 謝牒과 政案에 들어있는 批와 判이 인사임명의 절차를 보여주는가 하는 것이다. 그동안 判은 吏部和 兵部가 논의하여 작성한 문서에 국왕이 결재하는 것을 의미하고, 批는 국왕의 직접 명령을 의미하는 것으로 이해해 왔다. 즉 批와 判은 인사 임명의 절차를 보여주는 것으로 이해되었다.

謝牒도 마찬가지로이지만 政案의 경우를 예로 들어 『鄭仁卿政案』에 수록된 어사대(:감찰사) 문서에 들어 있는 인사 명령을 보면, 批는 ‘監察司令史朴宣 戊寅二月日名貼 至元十五年二月二十四日 下批 鄭仁卿爲朝散大夫貼⁶⁷⁾紫金魚袋 朝謝由出納爲等以’에서 ‘下批’로 되어 국왕이 직접 명령하는 것으로, 判은 ‘御史臺今史⁶⁸⁾李千益 辛未六月日名貼 判⁶⁹⁾ 部所奏 辛未六月日 判 將軍得林下郎將直拜教 別將鄭仁卿

66) 성종 8년 4월에 ‘비로소 京官 6품 이하로 하여금 四考加資하고 5품 이상은 반드시 取旨하는 것을 常式으로 하였다(『高麗史』 권75, 선거지 3, 銓注, 凡選法)’는 내용을 보면, 고려에서는 6품 이하의 循資格에 의한 근무 기간에 따라 임명하였고 5품 이상은 循資格을 기본으로 하면서도 그것을 뛰어넘거나 상관없이 국왕의 선택과 결정이 인사 임명에 영향력을 발휘할 수 있었다. 물론 기준이 되고 있는 5품과 6품은 이후 참상관과 참하관으로 변화한 것 같지만, 고려는 성종 이래로 상급 관리의 임명에서는 국왕이 재량권을 발휘할 수 있도록 제도가 운영되었던 것이다. 이에 대해서는 박재우, 2000a, 앞 논문 참고

67) 貼은 賜의 誤字이다.

68) 今史는 令史의 잘못이다.

69) 判은 轉載 과정에서 잘못 첨가된 것이다.

矣朝謝由出納爲等以施行’에서 ‘部所奏 … 判’으로 되어 兵部가 작성하여 올린 문서에 대해 국왕이 결정한 것으로 생각할 여지가 있다.

하지만 『鄭仁卿政案』 속의 어사대(:감찰사) 문서에 들어 있는 批와 判은 그렇게 해석해서는 안 된다. 우선 鄭仁卿의 인사 임명과 관련하여 判으로 임명된 高宗 43년(1256)에서 충렬왕 4년(1278)까지의 기간에 鄭仁卿이 받은 무반 관직에 대해 銓注權을 담당한 것은 병부(:군부사)가 아니라 政房이었다. 병부(:군부사)는 무반의 政案을 정리하였을 뿐 무반에 대한 銓注를 하지는 못했다. 그러므로 ‘部所奏(:司所申) … 判’로 되어 있다고 해서 병부(:군부사)가 銓注를 하고 문서를 국왕에게 올려 결재를 받았다는 의미로 해석해서는 안 된다. 그 역할을 담당한 것은 병부가 아니라 政房이었기 때문이다.

이러한 점은 ‘下批’도 마찬가지다. 下批로 임명된 충렬왕 4년(1278)부터 충렬왕 31년(1305)까지 鄭仁卿이 받은 무반과 문반 관직에 대해 전주권을 담당한 것도 당시에는 군부사나 전리사가 아니라 政房이었다. 그러므로 모두 그런 것은 아니겠지만 下批 용어가 있다고 해서 그것을 국왕의 직접 명령으로 인사 임명이 이루어진 것으로 보기는 힘들다.⁷⁰⁾

V. 告身의 발급

고려후기에는 政房이 銓注를 하여 都目 또는 批判을 작성하였고 그것을 국왕에게 올려 결재를 받아 반포하였다. 이러한 都目 또는 批判에 대한 국왕의 결재는 곧 국왕의 인사 결정권을 의미하는 것이며, 이로써 관리들은 관직에 임명되었다. 다시 말해 국왕 인사권이 얼마나 실제적인가 하는 문제와는 별개로 고려에서 관직을 주는 존재는

70) 矢木毅, 2000, 앞 논문도 政房이 설치된 후에 상참관과 참외관의 인사권은 政房이 담당하였다고 보았고, 그래서 批는 실제로는 政房이 논의하여 정하지만 형식적으로만 국왕의 직접 명령으로 반포하였다고 이해하였다.

국왕이었던 것이다. 이렇게 해서 관직을 받으면 임명장인 告身을 발급 받았다.

고려전기의 告身으로는 재상에게 발급한 制書 양식의 大官誥, 樞密, 僕射, 尙書, 常侍, 上將軍 등에게 발급한 敎書 양식의 小官誥, 참서관에게 발급한 中書門下의 制牒, 참하관에게 발급한 이부와 병부의 敎牒이 있었다.⁷¹⁾ 이러한 제도는 당송제를 수용한 것으로서 황제국 제도의 특징을 가지고 있는 것이어서, 고려와 元의 관계가 진행되면서 기존의 문서 제도를 그대로 사용하기는 어려웠다.

실제로 고려는 국왕 및 관청, 관직 등의 칭호를 일체히 개편하였는데, 충렬왕 원년 10월에 몽골 황제가 조서를 보내와 ‘왕이 왕으로 되기 전에 太子라 하지 않고 世子라 하였고, 국왕의 명령을 예전에는 聖旨라 하다가 지금은 宣旨라 하고, 官號로서 朝廷과 같은 것 역시 따라 하였다고 한다.’⁷²⁾고 말하고 있어 당시에 이미 한차례 제도 개편과 칭호의 개칭이 있었고, 이후 충렬왕 2년 3월에 다루가치가 ‘宣旨라고 하고 朕이라 하고 敕라고 하니 참될하지 않은가’라고 항의하자 왕이 첨의중찬 金方慶과 좌승선 朴恒을 보내 해명하여 ‘참될하려 한 것이 아니라 단지 祖宗이 서로 전한 옛 것을 따랐을 뿐이니 감히 고치지 않겠는가’고 하며 宣旨를 王旨, 朕을 孤, 敕를 宥, 奏를 모으고 고쳤다고 하여,⁷³⁾ 한차례 더 제도의 개칭이 있었음을 알 수 있다.

이렇게 되면서 告身 제도도 종래의 大官誥, 小官誥, 制牒, 敎牒에서 官敎와 敎牒으로 변화된 것으로 이해된다.⁷⁴⁾ 이는 황제국 제도의

71) 박재우, 2000a, 앞 논문

矢木毅, 2000, 앞 논문

72) 『高麗史』 권28, 충렬왕 원년 10월 庚戌

73) 『高麗史』 권28, 충렬왕 2년 3월 甲申

74) 고종 41년(1254)에 간행된 崔滋의 『補閑集』에 따르면 당시 고려는 大官誥와 小官誥 제도를 운영하고 있었다. 실제로 大官誥인 『慧謹告身』(고종 3년, 1216)이 원문서로 전하고 있고, 『東國李相國集』 『東人之文四六』 『東文選』에도 무신정권기에 발급된 制書 양식의 大官誥와 敎書 양식의 小官誥가 남아 있다. 그런데 政房은 고종 12년에 설치되었으므로 政房이 설치된 이후에도 大官誥와 小官誥를 사용하였음을 알 수 있다. 이러한 大官誥와 小官誥는 원 간섭기

포기를 의미하는 것으로서, 고려의 왕명에 대한 通稱이 聖旨에서 宣旨로, 宣旨에서 王旨로 변화되었던 것과 맞물려 진행되었을 것으로 생각된다. 고려후기에 官敎와 敎牒을 주었다는 것에 대해서는 조선 초기의 자료이지만 다음 자료가 주목된다.

[자료 5]

政府에 명하여 말하기를 “人君이 관직을 사람에게 주는데 人臣이 마음대로 告身을 지체하는 것은 실로 未便하며 여러 古典을 보아도 또한 出謝하는 법은 없다. 태조가 前朝의 법에 따라 4품 이상은 官敎를 발급하고, 5품 이하는 다만 門下府로 하여금 敎牒을 발급하게 하였는데, 내가 즉위함에 미쳐 4품 이하는 모두 臺諫으로 하여금 擧出하게 하였으니 太祖의 법을 따른 것이 아니다. 擬議하여 아뢰라”고 하였다.⁷⁵⁾

이는 태종 12년 정월의 일로서, 태종이 즉위한 후에 4품 이하에 대해 臺諫이 擧出하도록 했는데 이는 태조의 법이 아니므로 논의하여 아뢰라는 내용이다. 여기서 태조의 법이란 ‘4품 이상은 官敎를 발급하고 5품 이하는 다만 門下府로 하여금 敎牒을 발급하게 했던’ 것을 말하는데, 이는 태조 원년 10월에 ‘告身式을 고쳤다. 1품에서 4품까지는 王旨를 주어 官敎라 하고, 5품에서 9품까지는 門下府가 敎를 받들어 牒을 주고 敎牒이라 하였다’⁷⁶⁾는 내용에 근거한 것이다.

주목할 것은 태종이 태조의 법이 ‘前朝의 법에 따른’ 것이었다고 말한 점이다. 태종은 고려 말에 관리로 진출했기 때문에 고려의 제도에 대해 자세히 알고 있었을 것이다. 그러한 그가 태조가 개편한 告身に 관한 법이 ‘前朝의 법에 따른’ 것이라고 말하고 있으므로, 태조가 개편한 告身式에는 새로 개편된 내용도 있지만 고려의 제도를 따른 것도 있는 것으로 이해할 수 있다. 그러므로 이를 찾아내면 고려 후기의 告身 제도에 대한 이해를 얻을 수 있을 것이라 생각된다.

에 들어 기록이 나타나지 않는데, 원이 고려 제도의 격하를 요구하면서 변화된 것으로 이해된다.

75) 『太宗實錄』 권23, 태종 12년 정월 甲寅

76) 『太祖實錄』 권2, 태조 원년 10월 癸酉

태조가 정한 官敎 발급의 특징은 세 가지이다. 첫째, 발급 대상이 4품 이상이다. 둘째, 王旨를 주었다. 셋째, 署經 없이 발급하였다는 것이다. 그런데 이들 중에 王旨를 주었다는 것은 고려 후기 이래의 제도로서 태조가 새로 만든 제도는 아니었다. 태조가 개편한 것은 王旨를 발급하는 대상과 방식으로서, 1품에서 9품까지 모든 관리가 署經을 거쳤던 고려와 달리 王旨를 받는 관리는 署經을 면제하였고,⁷⁷⁾ 대신 발급 대상을 4품 이상으로 제한하였던 것이다.

우선 고려 후기에 王旨 양식의 告身이 발급된 것은 분명하다. 충목왕 즉위년 4월에 발급된 『申祐告身』은 ‘王旨 申祐爲神虎衛保勝攝護軍者 至正四年四月二十九日’⁷⁸⁾로 되어 있는데, 이 문서는 처음에 위조 가능성이 제기되면서 고려 후기에는 王旨 양식의 告身이 발급되지 않았다고 보는 주장도 있었으나,⁷⁹⁾ 그렇지 않고 원의 제도를 수용하여 만든 왕명으로 밝혀졌다.⁸⁰⁾ 또한 충숙왕 12년 4월에 발급된 『金子松告身』은 ‘國王鈞旨 金子松爲檢校神虎衛保勝中郎將者 泰定二年四月日’로 되어 있는데,⁸¹⁾ 鈞旨는 원에서 부마나 고급 관원이 썼던 명령으로 당시 충숙왕이 부마 고려국왕이었기 때문에 鈞旨 용어를 사용할 수 있었다고 한다.⁸²⁾

이에 대해 고려 후기에 국왕은 王旨를, 上王과 瀋王은 鈞旨를 사용했는데, 『金子松告身』은 당시 燕京에서 머물면서 문서를 발령해야 했던 충숙왕이 국왕이면서 부마라는 이중적 지위로 인해 국왕과 부마를 동시에 나타내는 國王鈞旨라는 말을 사용했다는 견해가 있다.⁸³⁾ 하지만 ‘國王鈞旨’는 용어상 上王이나 瀋王이 아닌 國王도 鈞

77) 최승희, 1976, 「대간의 실제상의 기능」, 『조선초기 연관 언론 연구』, 서울대학교출판부

78) 남권희, 2002, 『고려시대 기록문화 연구』, 청주고인쇄박물관

79) 박준호, 2009, 앞 책

80) 川西裕也, 2011, 앞 논문

81) 川西裕也, 2010, 앞 논문

82) 川西裕也, 2011, 앞 논문

83) 심영환, 2012, 『몽골시대 고려의 왕명』, 『태동고전연구』 29

旨의 반포가 가능했음을 의미하는 것이므로, 국왕은 王旨를, 上王과 藩王은 鈞旨를 사용했다는 견해는 달리 생각할 여지가 있다.

‘鈞旨’ 용어만 사용한 임명장이 전해지지 않아 정확한 것은 알 수 없지만, ‘國王鈞旨’로 발급된 『金子松告身』의 경우 王旨로 발급된 『申祐告身』과 양식상 유사하므로 이 둘은 상통하는 것이 아닌가 한다. 이러한 이해를 바탕으로 보면, 이들 문서의 양식은 王旨 또는 國王鈞旨로 시작하여 어떤 관리에게 어떤 관직을 주는 내용과 발급 날짜가 기록되는 방식으로 이루어졌음을 알 수 있다.

태조가 개편한 告身式에 따라 조선초기에는 王旨 양식의 官敎를 발급하였는데, 실제로 태조 2년 10월에 발급된 『都膺告身』을 보면 ‘王旨 都膺爲朝奉大夫典醫少監者 洪武卅年十月’⁸⁴⁾로 되어 있어, 고려 후기의 王旨와 양식이 같다는 것이 확인된다. 그러므로 태조가 王旨 양식의 官敎를 발급한 것은 고려후기의 제도를 계승한 것으로 이해할 수 있다.

그런데 고려후기에 王旨 양식의 告身을 받은 인물들의 관직을 보면 申祐의 섭호군과 金子松의 검교중랑장 등 무반이었다. 그렇다고 해서 고려후기에 이들 무반만 王旨 양식의 告身을 받은 것은 아니었다. 『태조실록』 충서를 보면, 우왕 9년 9월에 이방원이 밀직제학에 임명되자 이성계가 기뻐하며 사람을 시켜 官敎를 두세 번 읽게 하였다는 기록이 있는데,⁸⁵⁾ 여기서 밀직제학이 발급받은 官敎도 王旨 양식이었을 것으로 추정된다.⁸⁶⁾ 이로 보면 고려후기에는 문반과 무반이 모두 王旨를 받았다는 사실을 확인할 수 있다.

이에 대해 이방원에게 官敎가 발급된 기록을 인정하지 않고 또 申祐와 金子松의 사례는 고려후기에 국왕이 자신이 신임하지만 신분적으로 흠이 있는 인물에게 무반 관직을 주면서 署經 없이 특별히 발급한 경우라고 보는 견해가 있다.⁸⁷⁾

84) 정구복 외, 1997, 『朝鮮前期古文書集成』, 국사편찬위원회

85) 『太祖實錄』 권1, 충서, 우왕 9년 9월

86) 박재우, 2010c, 앞 논문

하지만 申祐와 金子松이 국왕의 측근인물인지 여부는 알 수 없으나, 고려 후기에 국왕의 측근인물이라 해서 署經을 받지 않은 것은 아니었다. 예를 들어 '全英甫는 원래 帝釋院의 奴인데 ... 원나라 嬖宦 李淑의 처형이다. 淑이 일찍이 王惟紹와 당이 되어 忠宣을 폐하기를 모의했으므로 忠宣이 惟紹를 죽이고, 英甫의 집을 적몰하고 遠島에 유배하였다. 처음에 忠烈이 英甫를 郎將에 임명했으나 諫官이 告身에 서명하지 않았는데, 충선왕 복위 2년에 大護軍에 임명하자 곧 서명하였다'⁸⁸⁾는 기록을 보면, 전영보는 충렬왕의 측근인물로서 郎將에 임명되었는데 이에 대해 '간관이 告身에 서명하지 않았다'[諫官不署告身]고 하므로, 측근인물을 무반 관직에 임명하면서 署經 없이 官敎를 발급했다는 견해는 받아들이기 어렵다.

측근인물에게 문반 관직을 제수한 경우도 署經을 받기는 마찬가지였다. 예를 들어 충렬왕 5년 5월에 '감찰시사 金弘美와 좌사간 李行儉을 섬에 유배하였다. 弘美 등이 정랑(정5품) 林貞杞, 봉의랑(종6품상) 高密의 告身에 서명하지 않았는데, 貞杞 등은 鷹坊에 부탁하여 왕명으로 서명하기를 독촉하였으나 따르지 않았기 때문이다. 密의 아내가 술을 잘 빚어 매번 술로서 權幸에게 아침하여 관직을 얻은 것이다'⁸⁹⁾는 기록에서는 충렬왕의 측근인물인 林貞杞, 高密 등이 문반의 관직과 문산계를 받는 과정에서 署經을 받았다는 것을 확인할 수 있다.

그리고 충렬왕 4년 4월에 '郎舍가 공이 없는 世累한 사람들이 많이 관직을 받았으므로 告身에 서명하지 않자 왕이 여러 번 명령하여 서명하도록 하였으나 따르지 않았다. 왕이 노하여 忽赤 崔崇에게 명하여 사의대부 白文節을 잡아들이게 하였다.'⁹⁰⁾는 기록을 보면, 여기서 '공이 없는 世累한 사람'이 받은 관직의 내용은 알 수 없지만 이들 역

87) 川西裕也, 2011, 앞 논문

88) 『高麗史』 권124, 열전 37, 폐행 2, 全英甫

89) 『高麗史節要』 권20, 충렬왕 5년 5월

90) 『高麗史』 권28, 충렬왕 4년 4월 己未

시 충렬왕의 측근인물로 생각되는데 마찬가지로 署經을 받아야 했을
을 알 수 있다.

이로 본다면 申祐, 金子松이 국왕의 측근인물인지 분명치 않고 또
국왕의 측근인물이라고 해서 署經에서 면제된 것도 아니었으며, 나
아가 李芳遠이 밀직제학으로 官敎를 받은 것도 부정할 만한 충분한
근거가 있다고 생각되지 않는다. 그러므로 고려후기에 王旨 양식의
官敎는 문반과 무반의 상급 관리에게 발급되었던 것으로 이해할 수
있다.

이와 관련해서 官敎의 발급 범위에 대해 살펴보면, 태조는 4품 이
상에 제한하였지만, 申祐가 종4품의 섭호군, 金子松이 정5품의 검교
중랑장으로 王旨를 받고 있어 고려후기에는 적어도 5품 이상의 관리
가 官敎를 받은 것으로 생각해 볼 수 있다.

이러한 추정을 가능하게 하는 것이 원의 인사 제도이다. 고려후기
의 告身 제도가 원의 영향력 속에서 정립된 것이라는 점은 앞서 말
한 바와 같다. 그런데 원에서는 관직을 임명할 때에 1품에서 5품까지
는 宣授라고 하여 制命을 주어 임명하고, 6품에서 9품까지는 勅授라
고 하여 中書省에서 勅牒을 내려 임명하였다.⁹¹⁾ 이러한 방식은 文散
官과 武散官의 지급이나⁹²⁾ 封贈 제도에서도⁹³⁾ 활용되었다. 제후국
으로 위상이 낮아진 고려에서 원의 제도를 그대로 이용할 수는 없었
지만, 5품 이상에게 官敎를 발급한 것은 이러한 원 제도의 영향을 받
은 결과가 아닌가 한다.

한편 [자료 5]에 따르면 4품 이상은 官敎를 주었던 것과 달리 '5품
이하의 다만 門下府로 하여금 敎牒을 발급하게 하였다.'고 한다. 이
러한 敎牒 발급의 특징을 보면, 첫째, 발급 대상이 5품 이하이다. 둘
째, 門下府로 하여금 敎牒을 발급하게 하였고, 셋째, 署經을 거쳐 받

91) 『元史』 권83, 선거지 3, 銓法 中 “自六品至九品爲敎授 則中書牒署之 自一品至
五品爲宣授 則以制命之”

92) 『元史』 권91, 백관지 7, 文散官, 武散官

93) 『元史』 권84, 선거지 4, 凡封贈之制

급하였다는 것이다. 이 역시 ‘태조가 前朝의 법에 따른’ 것이었는데, 문제는 어떤 요소가 고려의 제도를 계승한 것이고 어떤 것이 새로운 요소인가 하는 것이다.

우선 발급 대상이 5품 이하로 규정된 것은 태조가 새로 만든 제도였음이 분명하다. 왜냐하면 고려후기에 정5품의 검교중랑장에게 王旨를 발급한 金子松의 사례가 있기 때문이다. 즉 5품은 고려후기에는 王旨를 발급받았지만 태조는 敎牒을 받도록 제도를 개편하였던 것이다. 대신 이들은 署經을 거치도록 했는데 이는 고려후기의 제도를 계승한 것으로 생각된다.

다음으로 ‘門下府로 하여금 敎牒을 발급하게 하였다’는 내용이 어떤 의미인가 하는 것이다. 우선 門下府의 역할에 대해 보면 정종 원년 8월에 ‘우보궐 黃喜를 불러 楊弘道の 敎牒에 서명하도록 명령하였다. 弘道는 醫人으로 어미가 본래 金允澤의 婢였다. 郎將을 받으니 門下府가 敎牒에 서명하지 않았으므로 이러한 명령이 있었다⁹⁴⁾’는 내용에서 ‘門下府가 敎牒에 서명하지 않았’다는 것은, 낭장이 무반 6품이므로 門下府의 署經을 통과해야 하는데 그렇지 못했다는 의미로 이해된다. 그러므로 門下府의 역할은 署經을 하는 것이었다고 보아야 할 것이다.

署經을 거친 후에는 敎牒을 발급하였는데, 門下府가 敎牒을 발급한 관부는 아니었다고 생각된다. 고려이든 조선이든 署經을 담당한 관부는 署經을 요청한 관부에 결과를 통보하였을 뿐 인사문서를 발급하지는 않았기 때문이다. 조선초기에 문반과 무반에 대해 署經을 요청한 관부는 吏曹와 兵曹였고, 이들은 臺諫의 署經 결과를 통보받은 다음에 敎牒을 발급하였을 것이다. 그리고 이러한 점은 고려후기에도 마찬가지였을 것으로 생각된다.

현재 고려후기의 敎牒이 전해지고 있지는 않지만 王旨 양식의 官敎와 대조되는 것이 敎牒이고 이들 官敎와 敎牒은 前朝의 법을 따른

94) 『定宗實錄』 권2, 정종 원년 8월 癸卯

것이라고 하므로, 고려후기에 敎牒이 발급된 것은 분명하지 않나 한다.⁹⁵⁾ 이렇게 본다면 고려후기에는 告身으로 官敎와 敎牒이 발급되었다고 볼 수 있다.

VI. 署經과 謝牒

고려의 관리들은 관직을 받으면 署經을 받았다. 署經은 관직을 받은 관리가 해당 관직을 받을 만한 자격을 갖추고 있는지 여부를 살펴보는 것으로서, 기본적으로 해당 인물의 신분을 조사하고 행실을 심사하는 것이었다.⁹⁶⁾

관리가 署經을 받는 기록은 고려시기의 자료에서 많은 사례가 확인될 뿐만 아니라, 조선 태종 13년 3월에 올린 사헌부의 상소를 보면 ‘前朝의 盛時에는 또한 諫院과 憲府를 설치하고 제수함에 있어 9품에서 1품까지 모두 署經을 하였습시다’⁹⁷⁾ 라고 하여 ‘前朝의 盛時’ 곧 고려의 전성기에 1~9품의 관리들이 모두 署經을 받았다는 사실을 확인할 수 있다.

그런데 고려의 署經이 大官誥, 小官誥, 중서문하의 制牒, 이부와 병부의 敎牒이 발급된 고려전기에는 이루어지지 않았다는 견해가 있다. 이들 문서가 3성 제도를 기반으로 운영되면서 문서의 발급 과정에서 3성 관리의 심의를 받기 때문에 따로 署經이 이루어지지 않았고, 고려후기에 이러한 고신 제도가 사라지면서 관리에 대한 심의가

95) 현재 조선 초기에 追增이나 封爵을 위한 牒은 남아 있으나 관직에 임명하는 敎牒이 남아 있지 않다는 것을 근거로, 태조 원년 10월의 ‘敎牒’을 署經에 통과했음을 통보하는 문서인 謝牒으로 보아야 한다는 견해가 있다. 하지만 본문에서 보았듯이 태조 원년 10월에 태조는 官敎와 敎牒을 새로 만든 것이 아니라 발급 대상과 署經의 유무를 개편한 것이므로, 태조 원년 10월 자료의 敎牒을 謝牒으로 해석하는 것은 곤란하지 않나 한다.

96) 박재우, 2010a, 앞 논문

97) 『太宗實錄』 권25, 태종 13년 3월 甲申

필요하게 되었고 그래서 署經이 이루어졌다는 견해이다.⁹⁸⁾

하지만 이러한 견해는 이들 告身의 발급 방식에 대한 잘못된 이해에서 나온 것으로 보인다. 주지하듯이 고려전기에는 관직을 받으면 해당 관리는 임명장인 告身을 받았다. 이러한 고려전기의 告身으로는 앞서 살핀 대로 재상에게 발급한 大官誥, 樞密 등에게 발급한 小官誥, 참서관에게 발급한 中書門下の 制牒, 참하관에게 발급한 이부와 병부의 敎牒이 있었다.

그런데 이들 告身은 발급 관청이 각각 달랐다. 大官誥는 「慧謏告身」의 사례로 보면 왕명으로 반포된 것이지만 승려에게 발급한 임명장이므로 발급 관청이 예부였다.⁹⁹⁾ 그러므로 문반과 무반의 경우라면 吏部和 兵部가 발급했을 것으로 생각된다. 小官誥는 발급 과정을 보여주는 자료가 전해지지 않아 알 수 없으나 중국의 勅授告身을 수용한 것이라면 이 역시 왕명으로 반포된 것이지만 문반은 吏部, 무반은 兵部가 발급했을 것으로 추정된다. 이들 대관고와 소관고는 이부와 병부가 발급의 실무를 맡았다고 해도 왕명이라는 권위 있는 문서라는 특징이 있었던 것이다. 中書門下の 制牒은 문서의 명칭이나 「張良守紅牌」를 통해 추정해 보면 中書門下가 발급하는 문서로 생각되며,¹⁰⁰⁾ 吏部和 兵部の 敎牒 역시 문서 명칭으로 보아 각각 이부와 병부가 발급했을 것으로 짐작된다.

그런데 이들 告身 중에 大官誥는 문서의 발급 과정에서 심의를 받았는데, 「慧謏告身」을 보면 문하시랑동중서문하평장사와 知制誥가 왕명 찬술을 맡았고, 문하시랑평장사와 급사중이 왕명 심의를 맡았으며, 상서성과 예부가 왕명 시행을 맡았다. 그러므로 이 문서는 발

98) 矢木毅, 2000, 앞 논문

심영환, 2011, 앞 논문

99) 노명호 외, 2000, 「慧謏告身」 『한국고대중세고문서연구』 (상), 서울대학교출판부

100) 노명호 외, 2000, 「張良守紅牌」 『한국고대중세고문서연구』 (상), 서울대학교출판부

심영환, 2010, 『고려시대 중서문하 교첩』, 소와당

박재우, 2010b, 「고려시대 紅牌의 양식과 특징」 『고문서연구』 37

급 과정에서 中書門下省의 심의를 받은 것으로 생각된다. 하지만 이러한 심의는 封駁權으로서 臺諫의 署經權과는 다른 것이었다. 小官誥는 실물 자료가 없어 정확히 알기는 어렵지만 중국의 勅授告身을 수용한 것으로 생각한다면 중서문하성을 경유했다고 해도 그것은 문서에 대한 封駁權은 아니었을 것이다.¹⁰¹⁾ 그렇다면 그것은 정상적인 심의권으로 보기는 힘들다.

게다가 참서관에게 발급한 中書門下의 制牒은 중서문하가 왕명을 받아 곧장 반포한 문서로서 심의를 받는 과정이 없다. 다시 말해 참서관은 심의 없이 관직을 받았던 것이다. 문서가 현전하고 있지 않아 정확한 것은 알 수 없지만 참서관에게 발급했던 이부와 병부의 敎牒도 이부와 병부가 왕명을 받아 곧장 반포한 문서로 추정되므로 심의를 받았다고 생각되지는 않는다.

이처럼 大官誥를 받은 재상은 封駁 대상이 되었던 반면에 小官誥를 받은 樞密 등은 중서문하성을 경유하기는 하지만 封駁 대상이 아니었고, 그보다 지위가 낮아 中書門下의 制牒을 받은 참서관이나 이부와 병부의 敎牒을 받은 참서관은 심의를 받지 않았다. 이러한 상황에서 고려전기에 署經이 없이 告身만 발급했다면 封駁의 대상이 된 재상 외에 대부분의 관리가 자격 심사 없이 관직을 받았다고 보아야 하는데 그랬다고 생각되지는 않는다. 그러므로 3성 제도를 기반으로 大官誥, 小官誥, 制牒, 敎牒을 발급했기 때문에 자격 심사를 따로 거치지 않았다는 견해는 받아들이기 힘들다.

고려전기에는 署經 자료가 많지는 않지만 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들어 묘청난 때 鄭知常과 같은 세력이라는 金富軾의 비관으로 인해 梁州防禦使로 좌천되었던 尹彥頤는 인종 16년에 廣州牧使에 임명되었으나 좌천의 경력 때문에 처음에는 임시로 부임했다가[權赴] 인종 18년에 '朝謝를 아울러 얻어 시행하고 관직의 임명이 끝났다'고 하는데,¹⁰²⁾ 여기서 尹彥頤가 署經을 받았음을 알 수 있다. 그리고 의

101) 中村裕一, 1993, 『發日勅書』, 『唐代制勅研究』, 級古書院

102) 金용선 편, 2006, 『尹彥頤墓誌銘』, 『고려묘지명집성』, 한림대학교출판부

중 11년 5월에 鄭誠을 權知閣門祗候로 임명하고,¹⁰³⁾ 같은 해 11월에 ‘좌승선 직문하성 李元膺, 우승선 좌간의대부 李公升에게 명하여 門下省에 傳旨하여 鄭誠의 告身에 서명하도록 독촉하였다’¹⁰⁴⁾는 내용에서 鄭誠이 署經을 받았음을 확인할 수 있다. 또한 의종 16년 6월에 궁인 無比의 사위인 崔光鈞이 兼式目錄事に 임명되자 ‘諫官이 光鈞의 告身에 서명하지 않았다’¹⁰⁵⁾는 내용에서도 崔光鈞이 署經을 받았음을 알 수 있다.

그리고 署經 용어가 직접 나타나지는 않지만 署經과 관련해서 국왕에게 반박하는 내용으로 파악되는 기록이 여럿 있는데, 한두 가지 예를 들면 문종 11년 정월에 ‘高維를 우습유에 임명하자 中書省이 아뢰기를 “維의 계보가 탐라에서 나왔으니 諫省에는 적합하지 않습니다. 만약 재주가 애석하다면 청컨대 다른 관직을 주십시오” 하니 따랐다’¹⁰⁶⁾는 내용은 高維의 우습유 임명에 대해 中書省이 不署의 사유를 국왕에게 아뢰는 모습으로 이해된다. 또한 이자겸 세력이던 許載는 이자겸의 몰락 이후에 知豐州로 좌천되었고 임기가 끝나자 병부상서로서 致仕하도록 임명을 받았는데 臺諫이 반박하였다. 그러다가 서해도안찰사가 許載는 豐州에서 政績이 있었으니 버릴 수 없다고 하자 호부상서 致仕에 임명했다고 하는데,¹⁰⁷⁾ 여기서 許載의 병부상서 치사 임명에 대한 臺諫의 반박은 署經에 통과시킬 수 없다는 臺諫의 의사로 추정된다.

그리고 조선초기의 기록이지만 세종 5년 5월에 ‘前朝의 盛時에 또한 諫院과 憲府를 설치하고 除授함에 있어 1품 이하는 모두 署經하게 하였습니다.’¹⁰⁸⁾라고 하거나, 세종 8년 정월에 ‘前朝에서는 臺諫을 두어 耳目을 대신하였고 1품에서 9품까지 職牒은 반드시 署經하게

103) 『高麗史節要』 권11, 의종 11년 5월

104) 『高麗史節要』 권11, 의종 11년 11월

105) 『高麗史』 권96, 열전 9, 尹鱗瞻

106) 『高麗史』 권8, 문종 11년 정월 己丑

107) 『高麗史節要』 권10, 인종 22년 2월

108) 『世宗實錄』 권20, 세종 5년 5월 丙申

하였습니다.’¹⁰⁹⁾고 하여 ‘前朝의 盛時’에 1품에서 9품까지 署經을 하였음을 알 수 있다.¹¹⁰⁾ 다시 말해 署經은 고려후기에 새로 생긴 제도가 아니라 고려 시기 내내 시행된 심사 제도였다.

署經에서 통과한 관리는 署經의 통과를 통보하는 謝牒을 발급받았다. 원래 臺諫의 署經에서 통과하면 어사대는 署經을 요청한 吏部和 兵部 그리고 중추원에 결과를 통보하는 문서를 보냈는데, 吏部和 兵部는 그것을 政案의 기초 자료로 활용하였고 중추원은 그것을 바탕으로 堂後官이 謝牒을 작성하여 관직을 받은 관리에게 발급하였다. 그리고 고려 말에 謝牒의 운영 과정에서 탈범이 생겨나자 이를 방지하기 위해 典理司와 軍簿司가 발급하도록 운영 방식을 개편하였다.¹¹¹⁾

현재 고려 양식의 謝牒은 고려후기에 발급된 謝牒 7건, 공양왕 때 관직을 받고 조선 건국 직후에 발급받은 謝牒 2건 등 전체 9건이 전해지고 있으며,¹¹²⁾ 고려전기의 謝牒은 전해지지 않는다. 하지만 署經이 고려전기부터 시행된 것이 분명하기 때문에 謝牒 제도의 운영도 고려전기부터 시행되었다고 보아야 할 것이며 고려후기에 새로 생긴 제도로 볼 수는 없다. 앞서 살펴본 尹彥頤의 사례에서 확인된 ‘朝謝를 아울러 얻어 시행하고[朝謝竝得施行]’이라는 문구는 謝牒에 들어 있는 ‘朝謝由出納爲等以施行’과 유사하므로 고려전기에도 謝牒이 발급된 사실을 확인할 수 있다.

그리고 고려전기와 무신정권기에 사첩이 계속 발급되었음은 『金純墓誌銘』을 통해서도 짐작할 수 있는데, 이를 보면 金純은 의종 14년 3월에 隊正에 임명된 이후 명종 원년 12월에 攝別將이 되기까지 모두 劄으로 임명되었고, 이어 명종 4년 12월에 攝中郎將에 임명된

109) 『世宗實錄』 권31, 세종 8년 춘정월 辛酉

110) 박용운, 1980, 「대간의 직권과 특권 및 그 행사」 『고려시대대간제도연구』, 일지사

111) 김형수, 2008 「고려후기 李子脩의 관직임용자료 4점」 『국학연구』 12

112) 심영환, 박성호, 노인환, 2011, 『변화와 정착 - 여말선초의 조서문서-』, 민속원

이후 명종 16년 12월에 同中書門下平章事 判戶部事 餘並如故가 되기까지 모두 下批로 임명되었다.¹¹³⁾ 여기서 金純은 관직에 임명될 때마다 빠짐없이 判 또는 下批로 임명되고 있다. 그러므로 金純에게 批와 判의 기록은 그 개인이 매번 특별한 방식으로 임명되었기 때문에 기록된 것이기보다는, 당시에 관리들에 대한 署經이 일상적으로 이루어지고 있었고 그로 인해 지속적으로 謝牒을 발급받았으며 이것이 金純의 墓誌銘 작성을 위한 자료가 되었기 때문에 수록된 것으로 이해된다. 이는 원 간섭기 이전의 고려전기와 무신정권기에 署經이 계속 시행되었고 그 결과 謝牒도 계속 발급되었음을 보여주는 것이라 생각된다.

이러한 관점에서 본다면 고종 43년 7월에서 충렬왕 31년 8월까지 계속해서 判과 下批로 임명되는 모습이 수록된 『鄭仁卿政案』의 경우도,¹¹⁴⁾ 단지 그의 개인적인 특수한 경우가 아니라 무신정권기와 원 간섭기에 署經이 계속되었고 그로 인해 謝牒도 계속 발급되었음을 보여주는 것으로 생각할 수 있다. 이처럼 고려시대에는 전기와 후기 모두 署經이 시행되었고 그로 인해 관리들은 謝牒을 발급받았다.

그런데 謝牒은 署經에 통과했음을 통보하는 성격의 문서로서, 이는 국왕이 어떤 관리에게 어떤 관직을 준다는 성격을 가진 임명장인 告身과는 성격이 다른 문서이다.¹¹⁵⁾ 현재 대부분의 연구자들은 이처럼 告身과 謝牒이 서로 다른 성격의 문서라는 점은 대부분 동의하고 있다. 다만 고려 후기에 署經의 결과를 통보하는 문서인 謝牒이 임명 문서로 이용되었느냐 하는 것이 논쟁이 되고 있다.

현재의 자료 상황에서 이 문제를 해결하기는 쉽지 않다. 이를 합리적으로 해석하기 위해서는 몇 가지 사항을 고려해야 한다. 먼저 고려

113) 김용선 편, 2006, 『金純墓誌銘』 『고려묘지명집성』, 한림대학교출판부

114) 노명호 외, 2000, 『鄭仁卿政案』 『한국고대중세고문서연구』 (상), 서울대학교출판부

115) 박재우, 2000a, 앞 논문

박재우, 2005, 앞 논문

후기에는 문반과 무반의 관리들이 모두 署經을 받았고 그 결과로서 謝牒을 발급받았는데, 이 점은 남아있는 자료로 보아 거의 의심의 여지가 없다. 다음으로 謝牒과는 성격이 다른 임명장인 官敎가 발견되고 있어 官敎 발급의 성격에 대한 적절한 이해가 중요한데, 현재 논쟁이 되고 있는 상황이다. 그리고 하급관리에게 발급했을 임명장인 敎牒이 전혀 전해지지 않고 있어 이에 대한 발굴이 필요한 상황이다. 고려의 문서 양식을 가지고 있는 것으로 판단되는 조선초기의 敎牒으로 「李和尚妻李氏告身」과 「吉再追贈牒」 등이 있어 고려의 敎牒을 추정할 수는 있지만, 그것만으로는 임명장인 敎牒의 존재를 확신할 수 없다는 주장이 있기 때문에¹¹⁶⁾ 이들과 같은 封爵이나 追贈을 위한 敎牒이 아니라 임명장으로서 敎牒의 존재가 확인될 필요가 있다. 이러한 점에서 이 문제는 새로운 자료의 발굴을 기다리고자 한다. 다만 謝牒은 임명장인 告身과 성격이 전혀 다른 문서라는 점과, 임명장인 官敎가 발견되었다는 점을 생각한다면 謝牒을 임명문서로 보는 것은 곤란한 것이 아닌가 한다.

Ⅶ. 맺음말

이 글에서는 고려후기의 인사행정과 인사문서에 대하여 살펴보면 서 그동안 논쟁이 되어 왔던 문제에 대해 정리해 보았다. 이상의 논지를 정리하면 다음과 같다.

고려후기의 인사행정은 政房의 銓注, 都目政의 반포, 批判의 성격, 告身の 발급, 署經과 謝牒 등과 같은 일련의 주제와 관련해서 이루어졌다.

고려시대에는 이부나 병부 또는 政房이 銓注權을 행사하였는데 銓注의 대상은 문무반 전체였다. 고려전기에는 중서문하의 宰相이 상

116) 川西裕也, 2011, 앞 논문

참관 이상 문무 3품, 재상에 대한 銓注權을 행사하고, 吏部의 銓注權은 참하관에 제한되어 있었다는 견해가 있었으나 근거를 찾기는 어려운 주장이었다. 고려 전기에 인사행정은 국왕을 중심으로 이루어졌으나, 고려 후기에는 吏部和 兵部の 정상 운영을 바탕으로 하는 국왕 중심의 인사권이 제대로 시행되지 못했다.

銓注가 끝나면 都目政이 시행되었다. 都目政은 이부와 병부의 대표적인 인사행정이었고 政房이 설치된 이후에도 마찬가지였다. 都目政은 6월과 12월에 행하는 정기인사로서 循資格과 功過에 대한 考課를 바탕으로 시행하였다. 다만 政房이 설치된 이후 都目政이 제대로 이루어지지 않는 경우도 많았다.

都目은 批判으로도 불렸는데, 批判은 謝牒이나 政案에도 나타나는 용어이다. 批와 判은 인사임명에 대한 국왕의 결정을 의미하는 것으로, 고려 후기에는 문반은 참상관과 참하관, 무반은 3품과 4품 사이에서 구분되었다. 그리고 批判은 국왕의 직접 임명을 의미하는 것이 아니라 관직의 높낮이에 따라 관리를 임명하는 국왕의 명령 방식의 차이를 가리키는 용어였고, 또한 임명 절차를 보여주는 것도 아니었다.

관직을 받은 관리들은 告身을 받았다. 고려 후기의 告身으로는 官敎와 敎牒이 있었는데, 官敎는 5품 이상의 관리가 받는 문서였고, 敎牒은 6품 이하가 받았다.

고려는 1~9품의 모든 관리들이 署經을 받았다. 고려 전기에는 告身の 발급 과정에서 3성 관리의 심의를 받았기 때문에 署經이 이루어지지 않았다는 견해가 있었으나 실제로는 그렇지 않았다. 고려는 전기와 후기 모두 관리들에 대해 署經을 하였고, 署經의 결과를 통보하는 문서인 謝牒을 발급하였다. 그러므로 謝牒의 발급을 고려 후기에 새로 생긴 제도로 볼 수는 없다.

주제어: 政房, 銓注, 都目, 批判, 告身, 官敎, 敎牒, 署經, 謝牒

투고일: 2013. 8. 10. 심사완료일: 2013. 9. 3. 게재확정일: 2013. 9. 13.

참고문헌

1. 자료

- 『高麗史』, 『高麗史節要』, 『太祖實錄』, 『定宗實錄』,
『太宗實錄』, 『世宗實錄』, 『元史』
남권희, 2002, 『고려시대 기록문화 연구』, 청주고인쇄박물관
노명호 외, 2000, 『한국고대중세고문서연구』 (상), 서울대학교출판부

2. 논저

- 김당택, 1987, 「최씨정권과 문신」 『고려무인정권연구』, 새문사
김병하, 1973, 「최씨정권의 지배기구」 『한국사』 7, 국사편찬위원회
김상기, 1948, 「고려무인정치기구고」 『동방문화교류사논고』, 을유문화사
김성준, 1962, 「고려정방고」 『사학연구』 13
김윤곤, 1964, 「여말선초의 尙瑞司」 『역사학보』 25
김창현, 1998, 「고려후기 政房 연구」, 고려대학교 민족문화연구원
김형수, 2008, 「고려후기 李子脩의 관직임용자료 4점」 『국학연구』 12
노인환, 2011, 「朝謝文書와 王命」 『변화와 정착-여말선초의 朝謝文書』, 민속원
박성중, 2013, 「朝謝의 사용 의미와 문서식」 『고문서연구』 42
박성호, 2011, 「朝謝文書의 구조와 용어」 『변화와 정착-여말선초의 朝謝文書』, 민속원
박용운, 1980, 「대간의 직권과 특권 및 그 행사」 『고려시대대간제도연구』, 일지사
_____, 1995, 「고려시대 官員의 陞黜과 考課」 『역사학보』 145
박재우, 2000a, 「고려시기의 告身과 관리임용체계」 『한국고대중세고문서연구』 (하), 서울대학교출판부
_____, 2000b, 「고려시대 재추 겸직제 연구」 『국사관논총』 95
_____, 2005a, 「15세기 인사문서의 양식변화와 성격」 『역사와현실』 59
_____, 2005b, 「관리임용을 통해 본 국정운영」 『고려 국정운영의 체계와 왕권』, 신구문화사
_____, 2006, 「고려 政案의 양식과 기초 자료」 『고문서연구』 28
_____, 2010a, 「고려시대 署經의 행정절차와 성격」 『역사문화연구』 36

- _____, 2010b, 「고려시대 紅牌의 양식과 특징」 『고문서연구』 37
- _____, 2010c, 「조선시대 문서행정의 체계적 이해」 『고문서연구』 36
- 박준호, 2007, 「고려후기와 조선초기의 인사문서 연구」 『고문서연구』 31
- _____, 2009, 『예의 패턴-조선시대 문서행정의 역사-』, 소와당
- 심영환, 2010, 『고려시대 중서문하 교첩』, 소와당
- _____, 2011, 「변화와 정착-여말선초의 朝謝文書」 『변화와 정착-여말선초의 朝謝文書』, 민속원
- _____, 2012, 「몽골시대 고려의 왕명」 『태동고전연구』 29
- 최승희, 1976, 「대간의 실제상의 기능」 『조선초기 연관 언론 연구』, 서울대학교출판부
- 內藤雋輔, 1937, 「高麗時代の重房及び政房に就いて」 『稻葉還曆記念滿鮮史論叢』
- 矢木毅, 2000, 「高麗時代の銓選と告身」 『東洋史研究』 59-2
- _____, 2008, 『高麗官僚制度研究』, 경도대학학술출판회
- 中村裕一, 1993, 「發日勅書」 『唐代制勅研究』, 級古書院
- 川西裕也, 2010, 「頤齋亂藁 辛丑日曆 소재 여말선초 고문서에 대하여」 『고문서연구』 36
- _____, 2011, 「高麗末 朝鮮初における任命文書體系の再検討」 『朝鮮學報』 220

<ABSTRACT>

The Critical Study of Personnel Administration in the latter Koryo

Park, Jae Woo

This study researches critically to arguments about personnel administration in the latter Koryo. The personnel administration was consist of the processes of the selection of Jeongbang, the decision of King, the proclamation of personnel document, the issue of appointment certificate, the enforcement of Seogyeong, the issue of Sacheop.

In the latter Koryo, Jeongbang selected the officials, and the object of selection was all of civil branch and military branch. The personnel document was written by the selection proclaimed through the decision of King.

The regular personnel administration carried out on June and December, then this was based on length of their service and assessment of merits and demerits. The regular personnel administration represented personnel administration in the latter Koryo too.

The officials received the appointment certificates, which were called Gwangyo or Gyocheop. The officials who were above fifth rank received Gwangyo, and the ones who were below sixth rank got Gyocheop.

The personnel document was also called Bi-Pan, which means the

decision of King about the personnel appointment. The division of Bi and Pan was different from civil branch and military branch. The civil branch was separated between Chamsanggwang and Chamhagwan, and the military branch was separated between third rank and fourth rank. Bi-Pan didn't mean direct appointment of King, and also didn't show the procedure of appointment.

Every officials which from first rank to ninth rank received Seogyong in the former and latter Koryo. Therefore the issue of Sacheop was not a newly established system in the latter Koryo.

Key words: personnel administration, appointment certificate, Jeongbang, Gwangyo, Gyocheop, Seogyong, Sacheop, Bi-Pan
