creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학석사 학위논문

麗末鮮初 署經의 운영과 변화

2021년 8월

서울대학교 대학원

국사학과

최 수 정

麗末鮮初 署經의 운영과 변화

지도교수 오 수 창

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함
2021년 4월

서울대학교 대학원
국사학과
최 수 정

최수정의 석사 학위논문을 인준함
2021년 7월

위 원 장 문중양

부위원장 오수창

위 원 정요근

【국문초록】

麗末鮮初 署經의 운영과 변화

최 수 정

서경은 관리 임명 시 대간에서 관원에 대한 자격을 검증하는 제도였다. 특히 고려 말의 서경은 전품관을 대상으로 주로 신분적 결함이 있거나 행실에 문제가 있는 관리들의 임명을 저지하였다. 그러나 여말선초기 서경은 정치 투쟁적 성격이 과도하여 정국의 혼란을 초래하였으며, 본래 제도의 취지인 검증 수단으로 운영되기 위해 국왕의 인사 권한을 강화하는 형태로 변화하게 되었다. 본 논문은 이러한 서경의 운영 양상과 제도 변화 과정에 대해 자세하게 검토하였다.

고려 후기 고위품관도 서경에서 문제가 될 수 있었던 배경에는 먼저 무신집권기에 설치된 정방을 통해 평민과 천례 등도 관직에 오를 수 있는 제도적 기반과 연관되었다. 또한 원간섭기 국왕의 측근들 가운데 신분적으로 다양한 구성원이 고위 관직까지 진출했던 상황과도 관련이 있었다. 특히 충렬왕대 이후 행실을 문제로 고관의 임명까지 문제 삼는 경향은 서경이 점차 정치적인 이해관계에 따라 활용될 수 있는 가능성을 높였다. 서경의 정치적 활용은 공민왕-우왕대부터 나타나기 시작하면서 공양왕대에 이르러서 서경은 관료집단 내부의 갈등을 고조시키는 수단으로 운영되었다.

서경이 정쟁의 도구로 활용되면서 원간섭기 이후 느슨해졌던 신분 구분 인식이 다시 엄격해지기 시작했다. 이전에 문제가 되었던 신분 집단의 범주가 넓어져, 얼자와 가세의 한미함이라는 새로운 신분 문제가 부상했다. 이러한 신분 기준의 강화는 서경을 통해 상대 세력의 정치적 핵심 인물을 공격하여 정국의 주도권을 장악하려는 당대의 현실을 반영했다.

고려 말 정쟁에서 승리한 이성계일파는 새 왕조를 개창하면서 고려의 제도를 답습하는 가운데 서경제 또한 도입하였다. 그러나 개국공신들 다

수가 신분적 결함과 경력의 문제를 내포하고 있었다. 또한 직전 시기 서경의 정치적 활용을 경험한 국왕과 관료집단은 서경 제도를 개편할 필요성을 느꼈다. 공신들의 인사를 빠르게 진행하고 정국의 안정성을 도모하기 위해 태조 1년(1392) 10월 4품 이상의 상위 품계는 서경을 없애고 국왕의 결정만으로 임명이 완료되는 관교법을 시행하게 되었다.

태조대 전반의 걸쳐 시행된 관교법은 태조 7년(1399) 1차 왕자의 난을 계기로 정계 구성원의 변화와 함께 이전의 서경 제도인 고신법으로 바뀌게 되었다. 이러한 변화는 왕자의 난 이후 잔존한 개국 공신들과 새롭게 책봉된 공신들이 양립하며 국정을 운영하는 상황에서 비롯되었다. 특히 새로운 공신 세력은 조준을 필두로 한 개국 공신들을 일소하기 위해 고위 관리까지도 서경을 하는 고신법을 이용하였다. 정종 2년(1400) 1월 고신법 체제로 전환되면서 조준의 임명에 문제가 생기고, 공신들 간의 대립은 고조되었다. 또 다시 서경을 통해 과도한 정치적 갈등이 조장되자 정종 2년(1400) 7월 곧바로 관교법으로 대체되었다.

태종은 세자 시기부터 이미 고신법에 대해 회의를 가지고 있었으며, 즉위 이후 여전히 시행되고 있는 하위 품계의 서경에 대해서 필요성을 의심하였다. 이에 태종 11년(1411)부터 국왕은 제도에 대한 본질적인 논의를 통해 서경의 폐지를 시도하고자 했다. 그러나 다수의 신료들이 제도의 유용성과 지속성을 명분으로 제도 존립을 옹호하자 이전대로 관교법을 유지하였다.

태종 13년(1413) 대간에서는 고려의 고신법은 良法이므로 서경을 통해 고위 관리의 행실을 근신하게 해야 하는 논리를 제시하며 고신법으로 환원하고자 하였다. 이 때 다시 시행된 고신법과 함께 嫡庶區分法이라는 강화된 신분 기준으로 인해 일부 고위 관리들의 인사가 이루어지지 않았다. 이는 당시 공신들 내부의 갈등 및 공신과 대간의 결탁 · 대간 내부의 갈등과 연관이 있었고, 서경이 정쟁의 수단으로 운영되는 양상이 지속되었다는 것을 보여주었다.

결국 태종 13년(1413) 10월 국왕은 전거가 없는 고려의 고신법을 弊法으로 태조의 관교법을 令典으로 삼아 고신법으로 돌아가지 않도록 논리

적 근거를 제시했다. 또한 태종 15년(1415) 여전히 시행되는 하위품계의 서경에서도 50일이라는 기간을 설정해 기간 내에 상황을 보고하도록 하는 조치를 취했다. 이러한 제도 정비를 통해 국왕의 인사 권한을 강화하여, 서경을 정치 투쟁의 도구로 활용되는 것을 방지하고 관직자의 자격 검증을 위한 제도로써 운영하고자 하였다.

주요어 : 署經, 告身法, 官敎法, 人事, 政爭, 王權
학 번 : 2017-24363

목 차

머리말 ····· 1

一 . 고려 말 서경의 운영과 정치적 활용 ····· 8
1. 고려 후기 서경의 시행 양상 ····· 8
2. 고려 말 서경의 정치적 활용 실태 ····· 22

二 . 태조~정종대 서경의 범위 변화와 공신 내부의 갈등 ····· 34
1. 공신 구성의 다양성과 서경의 축소 ····· 34
2. 서경의 확대와 趙浚의 임명 문제 ····· 46

三 . 태종대 서경에 대한 논의와 제도 정비 ····· 62
1. 서경을 둘러싼 논의와 官敎法의 위상 구축 ····· 62
2. 서경의 정치적 남용과 기간 설정 ····· 70

맺음말 ····· 81

참고문헌 ····· 84
Abstract ····· 88

표 목 차

[표 1] 충렬왕대 이후 서경 시행 사례 ····· 14
[표 2] 태조대~정종대 서경 제도 관련 논의 ····· 47
[표 3] 태종대 서경 제도 관련 논의 ····· 62

머리말

署經은 고려와 조선 시대의 臺諫이 人事, 起復. 制定 등의 사안을 심사하여 동의 여부를 나타내는 제도였다.[1] 특히 인사의 결정권자인 국왕이 내린 인사 명령을 심의하여 경우에 따라서 국왕의 결정을 철회시킬 수도 있는 서경은 중국의 제도로부터 수용한 것이 아니라 한국에서 유일하게 운영했던 인사 절차였다.[2] 제도의 독자성에도 불구하고 서경에 대한 초기 연구는 제도 자체에 대한 관심보다 대간의 한 기능으로써 다루어졌다.[3] 또한 서경은 고려와 조선 양 시대에 존립하여 장기간 운영되었던

---

1) 본 논문에서는 인사 서경에 대한 내용을 위주로 다루었다. 그럼에도 불구하고 제목과 본문에서 인사 서경으로 한정하지 않고 서경이라고 언급한 것은 기복과 제정의 경우에도 서경을 담당하는 기관이 똑같이 대간이라는 점과 서경의 절차적 특성이 다르지 않다는 점을 고려했기 때문이다. 그러나 기복과 제정과 관련된 서경들은 추후 별도의 정밀한 검토가 필요할 것이다.

2) 박재우는 인사제도로써 서경은 고려의 독특한 제도이기는 하지만 잘못된 인사 명령에 대해 논박하는 것은 중국 당송에서도 대간이 담당한 직무였다고 설명하여 성격의 유사함을 언급하였다. 박재우, 2014 《고려전기 대간제도 연구》, 새문사, 115쪽. 한편 서경이 독자적인 제도라는 당대인의 시각을 잘 보여주는 일례를 소개하면 다음과 같다. 태종과 대소신료들이 告身法에 대해 상고할 때 태종은 서경의 전거가 없음을 지적하며 서경을 폐지하려는 의도를 비추었다. “人君授人以官, 人臣擅滯告身, 實爲未便, 稽諸古典, 亦無出謝之法.”《태종실록》 23권, 태종 12년 1월 29일 甲寅. 이외에도 서경의 필요성을 주장하는 많은 사례에서 당송에서 대간이 황제의 인사 명령에 반대하는 견해를 나타냈던 사례만을 언급할 뿐 서경의 구체적인 전거를 제시하지 못했다.

3) 선행연구에서 서경은 대간의 기능, 구체적으로는 간원(낭사)의 ‘駁正’ 혹은 ‘論駁’ 등을 서경의 행위를 지칭하는 것으로 이해하고 있다. 특히 조선 태조 1년 문하부 낭사의 기능을 열거할 때 언급되는 ‘駁正差除’라는 표현은 인사에 대한 간언으로 서경을 의미한다고 설명한다. 그러나 필자는 간관의 박정이라는 기능과 인사 절차의 서경은 구분해서 사용하고자 한다. 물론 양자는 부적절한 인사 명령에 대해 대간이 의사를 표시한다는 점에서는 유사하고

반면 연구는 제도가 도입되었던 고려 시대의 서경에 치중하였다.[4] 초기 연구의 성과를 바탕으로 서경은 왕의 인사권을 제한하는 성격으로 규명되었고, 귀족들에 비해 국왕의 권한이 상대적으로 위축되었다는 고려 시대의 귀족제설을 강화하는 대표적인 근거로 이해되었다.[5] 또한 조선 시대의 서경에 대한 연구에서도 같은 인식의 연장선에서 이루어졌다. 조선 건국 직후 서경의 대상이 축소된 것에 대해 고려보다 국왕의 정치적인 위상이 강화되었음을 보여주는 변화로 이해하였다.[6]

2000년대에 들어 제도의 실제를 파악하려는 연구들이 등장하면서 서경의 구체적인 제도와 운영에 대한 이해를 높일 수 있었다.[7] 우선 박재우

경우에 따라 동일한 의미로 사용될 때도 있다. 그러나 국왕에게 부적절한 인사에 대해 상소하여 논박하는 행위가 곧 관리 임용 시 행정적으로 거쳐야 하는 절차는 아니기 때문에 구분할 필요를 느꼈다. 인사 제도로써 서경은 국왕이 결정한 인물에 대해 사간원 · 사헌부에서 수직자의 흔구 여부를 조사하여 인사의 문제가 없음을 통보하는 임명장 발급을 위한 최종적인 단계이다. 따라서 본고에서 언급할 서경은 인사 제도의 성격으로 한정하며, 서경과 관련한 사례를 분석할 때도 서경이라고 명시한 사건을 중심으로 검토하였다.

4) 金龍德, 1956 〈高麗時代의 署經에 對하여〉 《李丙燾博士華甲紀念論叢》, 一潮閣; 邊太燮, 1967 〈고려의 中書門下省에 대하여〉 《歷史敎育》 10.; 邊太燮, 1971 《高麗政治制度史硏究》, 一潮閣; 변태섭, 1993 〈어사대와 낭사〉 《한국사》 13, 국사편찬위원회; 宋春永, 1971 〈고려 御史臺에 관한 一硏究〉 《大丘史學》 3; 朴龍雲, 1980 《高麗時代臺諫制度硏究》, 一志社. 등의 초기 연구성과가 있다.

5) 고려 시대의 서경 연구에 대해서 박재우가 자세하게 분석하였다. 분석에 따르면 박용운은 서경을 왕권을 규제하는 성격으로써 규명하여, 서경이 고려 사회의 귀족적 성격을 보여주는 제도라는 견해를 강화했다고 설명했다. 박재우, 2010 〈고려시대 署經의 행정절차와 성격〉《역사문화연구》 36, 4쪽.

6) 조선시대 서경에 대한 초기 연구는 李載浩, 1963 〈李朝 臺諫의 機能의 變遷〉 《釜山大學校論文集》 4; 李載浩, 1995 《朝鮮政治制度硏究》, 一潮閣; 朴龍雲, 1980 《高麗時代臺諫制度硏究》, 一志社; 鄭杜熙, 1983 《朝鮮初期政治支配勢力硏究》, 一潮閣; 金成俊, 1985 《韓國中世政治法制史硏究》, 一潮閣; 崔承熙, 1976 《朝鮮初期 言官 言論 硏究》, 서울대학교출판부; 최승희, 2004 《조선초기 언론사연구》, 지식산업사. 등이 있다.

7) 최근 서경에 대한 연구로 박재우, 2010 〈고려시대 署經의 행정절차와 성

는 초기 연구에서는 다뤄지지 않았던 인사 관련 고문서를 중심으로 인사 행정 체계 속에서 서경을 다루었다. 그는 서경 이전의 행정 단계부터 서경의 방식과 기간 그리고 운영의 실제 등을 검토하면서 인사의 최종 결정권자로서 국왕의 위치를 보여주었다. 이전의 연구에서 서경을 담당하는 대간 혹은 귀족이 최종적인 인사 결정자이며 대간의 서경권을 국왕의 인사권에 비등한 귀족들의 대표적인 권한으로 이해하는 것에 반론을 제시하였다.[8] 또한 박재우의 연구는 서경을 대간 연구의 파생이 아니라 별도의 제도로 다루면서 실제적인 내용을 규명했다는 의의가 있다.

한편 송웅섭의 연구는 부분적으로 다루어진 조선 시대의 서경 연구를 태조대부터 세조대까지 왕대별로 제도의 변화와 운영의 사례를 분석하여 조선의 서경에 대한 이해를 넓혔다. 그는 조선 초기에 국왕의 정치적 영향력이 강력했기 때문에 서경의 대상이 축소되었으나 제도가 여전히 존재했던 점을 주목하였다. 서경이 국왕의 인사권을 침해하는 성격을 가짐에도 불구하고 공정하고 적법한 인사를 위한 거름망의 장치로써 국왕을 포함하여 당대인들에게 서경의 필요성이 인정됐기 때문이라고 설명했다. 다시 말해 조선 시대의 서경도 관리로서 부적절한 신분의 인사를 배제시키고 또한 관료들의 품행을 방정하게 하여 건강한 관료 문화를 조성하는 수단이었다고 설명했다.[9]

격〉 《역사문화연구》 36; 송웅섭, 2018 〈조선 초기 署經制 운영에 대한 검토〉 《한국학연구》 49. 등이 대표적이다.

8) 박재우는 서경을 포함하여 인사 임용에 관련한 다수의 연구를 발표하였다. 이러한 연구들을 통해 고려의 국정 운영에서 국왕의 위치를 각인시킨 의의가 있다. 박재우, 2000 〈고려시기의 고신과 관리임용체계〉 《韓國古代中世古文書硏究》 하, 서울대학교 출판부; 박재우, 2005 《고려 국정운영의 체계와 왕권》, 신구문화사; 박재우, 2006 〈고려 政案의 양식과 기초 자료 -「鄭仁卿政案」을 중심으로 - 〉 《古文書硏究》 28; 박재우, 2006 〈15세기 인사문서의 양식 변화와 성격〉 《역사와 현실》 59; 박재우, 2010 〈고려시대 署經의 행정절차와 성격〉 《역사문화연구》 36; 박재우, 2013 〈고려후기 인사행정과 인사문서에 대한 비판적 검토〉 《韓國史硏究》 162; 박재우, 2014 《고려전기 대간제도 연구》, 새문사.

9) 송웅섭은 조선시대의 서경에 대한 연구가 부족한 실정에서 처음으로 상세한

소개한 연구 이외에도 인사와 관련된 고문서 연구에서도 서경에 대한 관심이 높다. 특히 서경이 끝났다는 것을 보여주는 謝牒에 대한 연구가 진행되면서 고려 시대 서경의 시행에 대한 다양한 의견이 대두되었다. 또한 연구 대상의 시기가 확대되어 고려와 조선 초기 이외 서경의 운영에 대해서도 연구가 이루어졌다.[10] 제시한 바와 같이 현재 학계에서는 서경에 대한 다양한 연구 성과가 축적되어 제도에 대한 이해가 깊어지고 있다.

대부분의 선행 연구에서는 서경을 국왕의 인사권을 제한하는 제도 혹은 권한으로 인식하였다. 이러한 인식은 서경이 축소된 조선 초기의 변화에 대해 인사권을 둘러싼 국왕과 신하 사이의 갈등 속에서 국왕이 승리한 결과물로 이해하는 틀을 제시하였다. 그러나 제도의 성격과 변화의 의미를 설명하는 연구가 집중된 것에 비해 서경이 실제 어떻게 운영되었는지, 어떤 배경에서 변화하게 되었는지 과정에 대한 검토는 상대적으로 부족하다. 특히 여말선초기 고위 관리의 서경이 문제가 되었던 정황에서는 국왕과 신하 간의 대립 구도만으로 설명되지 않는 부분들이 발견된다. 구체적인 문제들을 나열하면 다음과 같다.

분석을 시도했다. 송웅섭은 성종대 이후의 서경 운영은 조선 초기와는 다른 양상을 보인다는 점을 언급하여 조선 전기 서경 운영의 전체 동향을 제시하였다. 특히 선행 연구로 소개한 이 논문은 성종대 이후의 서경제 운영에 대한 변화 양상을 본격적으로 다루기 위해 조선 초기의 서경제를 정리한 연구이다. 송웅섭, 2018 〈조선 초기 署經制 운영에 대한 검토〉 《한국학연구》 49.

10) 인사 고문서를 중심으로 한 연구에서도 서경이 언급되는데 대표적으로 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 鄭求福, 1996 〈朝鮮朝의 告身(辭令狀) 檢討〉 《古文書硏究》 9·10; 矢木毅, 2000 〈高麗時代の銓選と告身〉 《東洋史硏究》59; 박준호, 2009 《예의 패턴 : 조선시대 문서행정의 역사》, 소와당; 심영환 · 박성호 · 노인환, 2011 《변화와 정착-麗末鮮初의 朝謝文書-》, 민속원; 가와니시 유야(川西裕也) 지음 · 박성호 옮김, 2020 《고려 말 조선 초 공문서와 국가 -변혁기 임명문서를 중심으로-》, 한국학중앙연구원출판부. 한편 중종대 서경에 대한 연구는 다음의 연구를 참조. 박소희, 2019 〈조선 중종연간 인사제도 분석〉 《民族文化論叢》 72.

먼저 서경에 대한 당대인의 시각을 재검토할 필요가 있다. 서경의 변화 양상을 국왕-신하 대립 구도로 설명하는 방식에서는 국왕은 국왕의 인사권을 침해하는 서경을 폐지하기를 원하며, 대간을 포함한 대다수의 신료들은 전품관 서경제를 옹호한다고 전제해서 서경의 변화를 갈등의 산물로 인식한다. 실제로 조선 건국 이후 임명 문제로 인해 국왕과 대간 사이의 갈등이 표출되기도 하였으며 제도적으로 서경의 대상이 확대와 축소를 번복했다. 그러나 갈등의 존재와 서경의 대상이 변했다는 사실만으로 제도의 변화를 대립의 결과물로 이해하는 것은 무리가 있다. 공식적으로 서경은 한 번도 폐지되었던 적이 없었고, 태조의 관교법 체제로 바뀐 이후로 서경이 전품관을 대상으로 시행되었던 시기는 지극히 한시적이었다. 대체로 5품 이하에서 서경은 유지되었는데, 그것은 변화된 제도가 안정적으로 시행되었다는 것을 의미함과 동시에 국왕을 포함하여 정치 구성원들이 따를 수 있는 요소가 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 제도 변화에 순응할 수 있었던 요인이 무엇인지, 어떤 배경으로 인해 상위 품계의 서경이 배제되었는지, 그 과정에 대해 살펴볼 필요가 있다. 따라서 당대인이 제도 변화를 이루어낸 배경과 서경에 대한 인식을 상세하게 검토해야 한다.

두 번째 서경 제도의 변화가 상위 품관에 대한 서경 여부를 중심으로 이루어졌음에 주목해야 한다. 기존의 연구에서는 조선 건국 이후 서경의 대상이 제한된 것에 착목하여, 서경의 대상이 줄어든 만큼 국왕의 인사권이 신장 되었다는 결과를 도출하였다. 이것은 서경 없이 국왕의 결정만으로 임명이 되는 관원들이 확대되었다는 결과에 대한 유의미한 해석이지만 그 자체로는 변화의 핵심을 정확하게 설명하고 있지는 않다. 변화의 핵심은 적용 대상의 축소 자체가 아니라 적용 대상의 품계에 있다. 다시 말해 상위 품계의 서경이 제외된 점이 변화의 요지라고 할 수 있다. 이 문제에 주목해야 제도 변화를 정확하게 이해할 수 있다고 생각한다.

세 번째 서경이 1~9품까지 시행된 정황에 대해 면밀한 검토가 요구된다. 전품관 서경이 운영되었던 실제 사례는 고려 원간섭기부터 확인된다.

이 시기에는 정승과 같은 최고위직 관리들도 신분이나 행실을 문제로 서경이 거부된 사례들이 발견된다. 또한 조선에서 전품관 서경제가 처음 재기된 시점에서도 정승의 임명 문제와 연관이 있었으며, 다시 서경이 하위 품계로 제한될 때마다 고위직에 대한 서경 거부가 직접적인 원인으로 작용하였다. 재상보다 직질이 낮은 대간이 서경을 통해 재상의 임명을 문제 삼을 수 있었던 당시 상황에 대한 이해가 필요한데 선행 연구에서는 대간의 전품관 서경을 당연하게 여겨 이에 대한 고찰이 간과된 측면이 있다. 따라서 서경이 전품관으로 시행 사례 가운데 특히 고위직 임명 문제를 주목하여 실제 운영 양상을 파악할 필요가 있다.

네 번째, 서경의 변화를 이해하기 위해 적용 대상뿐만 아니라 기간 설정이라는 측면도 함께 고려해야 한다. 관교법 체제 이후에도 서경은 하위 관리들의 인사에서 시행되고 있었는데, 운영과정에서 정치 구성원의 개인적인 혹은 정치적인 입장에 따라 임명이 이루어지지 않는 경우가 지속해서 나타났다. 이에 대해 태종대에는 제도 존폐에 대한 의혹이 제기되기도 했다. 그러나 논의 끝에 서경은 하위 품계에서 계속 시행되는 체제를 유지했고 이를 보완하기 위해 서경의 기간이 설정되고 서경이 통과되지 않는 사유를 명백하게 밝히라는 등의 조처가 이루어졌다. 기존의 연구에서는 제도 존폐를 둘러싼 논의와 기간 설정 및 사유 제시 등의 변화 과정에 대해서 충분히 검토되지 않았다. 특히 서경의 축소 시행과 기간 설정 변화를 연관해서 이해할 필요가 있다.

따라서 본고에서는 여말선초 시기 고위직 서경 문제를 중점적으로 검토하여 서경의 변화와 운영 상황을 자세하게 살펴볼 것이다. 검토를 통해 정국의 추이 속에서 서경이 정쟁의 도구로 사용되어 관료집단 내부의 갈등을 조장시키는 양상을 밝히고자 한다. 또한 서경의 대상 제한과 기간 설정이라는 조치는 운영상의 문제를 해소하기 위해 국왕의 인사권을 신장시키는 방향으로 변화했음을 규명하고자 한다.

서경은 고려 시대부터 조선 후기까지 장기간 시행된 제도이지만, 본고에서는 제도 변화가 두드러진 조선 건국을 기점으로 그 전후시기를 다루고자 한다. 서경이 전품관을 대상으로 시행되고 있음을 알 수 있는 고려

원간섭기 이후부터 서경의 대상 품계 및 기간 설정 등의 제도 정비가 일단락되는 조선 태종대까지를 고찰의 대상으로 삼는다. 이 시기를 연구 대상으로 설정한 것은 제도가 급격하게 변화되는 시기로 서경에 대한 당대인의 인식과 제도의 실제 운영 양상이 표면에 드러나기 때문이다.

한편 이 연구의 주요 목적은 정국의 추이 속에서 서경의 변화와 운영 양상을 파악하는 것에 있으므로 제도 및 절차와 관련된 내용은 선행 연구의 성과에 도움을 받을 것이다. 또한 연구 방식은 연대기 자료를 중심으로 서경 관련 논의와 사건을 다룰 것이며 필요에 따라 제도와 관련된 법전 조문과 문집 · 인사 관련 고문서 등도 활용할 것이다.

전체 구성은 시계열의 방식을 원칙으로 삼았다. 각 절은 제도에 대한 인식과 논의에 대해 살핀 뒤 운영의 실제를 검토하는 형식으로 구성하였다. 1장에서는 고려 말기 서경의 운영에 대해 살펴볼 것이다. 먼저 서경에서 문제가 되는 기준을 검토하면서 재상급 관리들의 서경이 거부되는 상황을 살펴보고자 한다. 이후에는 서경이 정쟁의 도구로 사용되는 운영 양상에 대해 다룰 것이다. 2장에서는 건국 초 서경 축소와 확대가 번복되는 과정 속에서 제도 변화가 불가피했던 현실을 살펴볼 것이다. 신분의 결함이 있는 공신들로 인해 건국 직후부터 서경이 축소 운영될 수 있었던 상황을 검토하고자 한다. 1차 왕자의 난 이후 공신 내부의 균열이 발생하고, 정종대 서경의 확대로 그 갈등이 심화 되는 정국의 추이 속에서 제도의 변화를 고찰할 것이다. 3장에서는 태종대에 나타난 서경 논의와 정치적 남용에 대해 검토하겠다. 태종대 서경의 존립에 대한 논의들을 중심으로 살펴보면서 서경이 축소된 관교법 체제가 조선의 관리 임명 방식으로 자리 잡게 되는 과정을 검토할 것이다. 또한 서경이 시행되는 하위 품계에 대해 서경의 기간이 정해지고 거부 사유를 제시하는 등의 조치를 통해 인사에 대한 국왕의 권한이 강화되는 과정을 살펴보겠다.

본 연구를 통해 여말선초 서경의 운영과 변화 양상을 심도 있게 이해할 수 있기를 기대하고 더불어 이 시기의 정치를 역동적으로 이해하는 데 도움이 되기를 바란다. 또한 검토 과정에서 그동안 정리되지 않은 제도 변화의 시점과 계기를 면밀하게 밝힐 수 있기를 기대한다.

一 . 고려 말 서경의 시행과 정치적 활용

1. 고려 후기 서경의 시행 양상

고려 시대 서경은 臺諫에서 관리의 흠결 여부를 심사하여 관직 임명을 승인하는 제도였다. 당시 관리 임명은 관련 기관들이 연계되어 일정한 절차에 따라 이루어졌다. 먼저 吏部(曹)와 兵部(曹)에서 인물을 銓注하여 국왕에게 보고하면 국왕이 적임자를 결정하였다. 이후 受職者의 기본 정보[本官, 內外四祖, 入仕經路, 官職履歷, 陞黜 등]를 토대로 사간원과 사헌부에서 인물의 痕咎 유무를 조사하여 통과 여부를 판단했다. 대간에서 심사가 완료되었음을 보고하면 담당기관에서 수직자에게 임명장을 발급하였다.[11] 이러한 인사 행정 과정에서 대간이 인물을 심사하여 문제가 없다고 판명할 경우 심사를 완료하는데 이를 서경이라 했다.[12]

인물을 조사하는 과정에서 문제가 발견되면 대간은 서경을 하지 않는데, 서경이 거부될 때는 국왕의 의사에 따라 임명이 취소되거나 임명이 강행되는 경우가 발생했다. 국왕이 명령을 철회하면 서경을 거부한 대간의 의사가 관철된 것으로 이외의 절차는 불필요했다. 반면 국왕의 의견이 확고하여 임명을 강행하는 경우에는 서경이 다시 이루어졌다. 이때 서경을 통과시키려는 국왕과 거부하는 대간의 의견이 충돌하기도 하는데 대간의 의사를 존중하는 여부도 국왕의 결정에 달려 있었다. 결론적으로 대간의 서경은 국왕의 인사권에 필적하거나 그것을 압도하는 권한은 아니었다.[13]

또한 인사 행정의 절차를 살펴보았듯이 관직 임명은 국왕이 독단적으로 결정하는 문제가 아니었다. 인사는 文選과 武選을 담당하는 부서에서 적

---

11) 고려 시대 서경의 행정 절차에 대해 상세히 분석은 다음을 참조. 박재우, 2010 〈고려시대 署經의 행정절차와 성격〉《역사문화연구》 36.

12) 서경은 인사 행정에서 대간을 거치는 절차 혹은 단계를 지칭하면서 동시에 심사를 완료하고 임명에 동의하는 행위적인 의미로도 사용된다.

13) 박재우, 2010 앞 논문, 31쪽.

합하다고 판단한 인물들을 추려서 국왕에게 올리는 단계인 銓注가 선행되었다. 여말선초기에 人選을 주관하는 부서는 최씨 무신 정권기에 만들어진 政房과 그 후신인 尙瑞司였다.[14] 특히 상서사의 장관인 判尙瑞司事들이 논의하여 인사 명단을 국왕에게 올리면 국왕이 최종적으로 결정했다. 물론 모든 관직 임명이 상서사의 전주에 따른 후보군에서만 이루어지는 것이 아니라 국왕이 직접 인사를 지명하는 경우도 있었다.[15] 그러나 전주 기관에서 임용할 인물들을 상고하여 국왕에서 보고하고 그 가운데 국왕이 인사를 결정하는 것이 보편적이었다.[16] 즉 인사를 담당하는 재상들의 銓衡을 거쳐 국왕이 결정한 인사였기 때문에 대간에서 서경을 거부한다고 해서 국왕 개인의 의사에 반대하는 의미는 아니었다.

이렇듯 서경이 국왕 개인의 의사를 거부하는 것은 아니더라도, 국왕이 결정한 인사를 대간에서 재검토하여 때에 따라서 왕명을 철회시킬 수도 있는 서경은 왕의 인사권을 제한할 수 있는 성격을 내포하고 있었다. 국왕의 권한을 제약할 수 있는 제도임에도 불구하고 인사 행정의 필수적인 절차로 존재했다는 점에서 서경은 고려와 조선의 독특한 제도라고 할 수

---

14) 尙瑞司는 昌王代 설립되어 조선이 건국된 이후 太宗 5년까지 인사를 담당하는 관서로 운영되었다. 이후 인선에 대한 관할을 이 · 병조가 맡게 되면서 상서사는 국왕의 옥새와 관리의 도장을 관장하는 부서로 성격이 변하였다. 상서사의 관직은 모두 兼職으로 운영 되었으며 提調制가 함께 실시되었다. 상서사의 제조직은 判尙瑞司事로 왕대별로 그 구성이 상이하지만 恭讓王代를 기준으로 하면 보통 4인으로 侍中과 守侍中 이하의 최고위 대신들이 겸하였다. 金昌賢, 1998 《高麗後期 政房 硏究》, 高麗大學校 民族文化硏究院, 211～273쪽.

15) 국왕의 직접 선택하여 인사가 이루어진 사례로 공양왕대 정습인의 경우가 그렇다. 우산기상시 정습인이 공양왕에게 간언을 하자 이에 못마땅했던 왕이 “너는 재상이 천거한 것이 아니라 내 스스로 등용하였으니 말을 많이 하지 말라”라고 일축했던 사실을 통해 관직 제수 시 상서사의 추천이 아니라 국왕이 직접 지명하는 경우도 있었음을 알 수 있다. 《고려사》 권112, 열전25 정습인.

16) “舊制, 吏部掌文銓, 兵部掌武選, 第其年月, 分其勞逸, 摽其功過, 論其才否, 具載于書, 謂之政案. 中書擬升黜以奏之, 門下承制勅以行之.” 《고려사》 권75, 지39 選擧 銓注.

있다. 그렇다면 어떤 명분으로 서경이 존재할 수 있었을까? 당시 서경이 어떤 기능을 수행했는지 알아보기 위해 당대인이 인식했던 서경의 필요성에 대해 살펴보고자 한다.

> 우리 동방의 인재를 선발하는 제도가 소략하여 제대로 마련되지 못하고 관직에 나가는 길은 정연하지 않아 여러 갈래로 나뉘어 있습니다. 더욱이 오직 근무 일수의 경과와 관직의 위계만을 따라서 차례가 되면 등용되니, 賢者와 愚者가 서로 섞여버리고 貴人과 賤人이 행동의 분수가 없어지게 됩니다. 이것이 論駁하여 바로잡는 제도를 만든 이유이며 백관의 告身은 반드시 대간을 거쳐야 합니다. 고신이 대간을 거치지 않은 사람은 벼슬에 종사할 수 없게 하여 名器를 더럽히지 못하게 해야 합니다. 미리 조심하게 하고 반성하면서 행실을 고치게 하도록 돕는다면, 署經이 名器를 소중히 여기고 관료 문화를 갈고 닦는 일에 어찌 보탬이 적겠습니까?[17]

위의 상소는 조선 건국 직후 太祖 李成桂가 서경의 대상을 제한하는 官敎法을 시행하려고 하자 문하부 낭사가 반대하여 올린 글이다. 그 내용은 직전의 임명 방식이었던 모든 품관이 서경을 받는 告身法의 필요성을 주장하였다.[18] 이때 '백관의 고신은 반드시 대간을 거쳐야 한다'는 것이

---

17) 《태조실록》 권2, 태조 1년 12월 22일 戊辰. "吾東方選擧之法, 略而未備, 出身之路, 雜而多端. 又況專以日月, 循資求敍, 賢愚不免混淆, 貴賤從而冒濫. 此駁正之法所由作, 而百官告身, 必經臺諫, 其有告身, 未經臺諫者, 不得從仕, 以累名器. 或者惕然修省, 而有改行之益, 其於重名器礪風俗, 豈小補哉."

18) 官敎法이란 사료에서 등장하는 표현으로 태조 1년 10월에 만들어진 제도이다. 관교라는 것은 관교라는 임명장의 서식을 지칭하는 표현이나 관교법이라 함은 4품 이상의 관리들은 官敎라는 임명장을 받고 5품 이하는 敎牒이 내려지는 것을 말한다. 이는 4품 이상은 서경의 절차 없이 국왕의 임명만으로 인사가 완료되는 반면 5품 이하는 종전처럼 서경까지 이루어져야 임명이 되었던 것을 의미한다. 정리하자면 관교법은 서경이 축소된 임명 방식을 가리킨다. 한편 관교법과 상반되는 개념으로 告身法이 있다. 告身이라는 것은 원래 임명장을 지칭하나 고신법이라 함은 전 품관의 관리들을 서경하는 임명방식을 뜻한다. 본고에서 언급하는 관교법과 고신법 또한 사료에서 언급하는 의미와 동일하게 사용하고 있다.

서경을 가리킨다. 이어서 내용을 살피면 서경은 賢愚를 가리고 貴賤을 분별하는 수단으로, 이를 통해 관료 체계의 질서를 유지하고 관리들의 행실을 올바르게 하여 궁극적으로 관료 문화의 기강을 세우는 것을 명목으로 만들어졌다는 것을 알 수 있다. 그렇다면 낭사가 언급한 귀천과 현우를 구분한다는 것이 무엇인지, 어떠한 기준으로 그것을 분별했는지에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

제도의 구체적인 내용을 살펴보기 위해서 제도가 성립된 시기와 정황을 파악하는 것이 선결되어야 하는데 그에 관련된 기록이 발견되지 않아 서경의 성립에 대한 정밀한 이해는 어렵다.[19] 따라서 이미 시행되고 있는 서경에 대한 기록들을 토대로 당시 서경에서 문제가 되는 사안이 무엇인지 파악해보고자 한다. 서경이 거부된 사례들을 중심으로 어떠한 원인으로 서경이 통과되지 않았는지 검토하면서 당대인의 제도에 대한 생각과 실제 운영이 어떻게 부합했는지 살펴보겠다.

우선 고려 시대의 서경이 1~9품까지 대상으로 시행되었다는 견해에 대다수가 동의하고 있다.[20] 그러나 전품관 서경이 고려 전시기에 걸쳐 시행된 것인지에 대해서는 불분명하다. 조선과 고려의 서경의 주요 차이는 상위 품계의 서경 시행 여부인데 고려 시대에 1품까지도 서경이 시행된 것이 확인되는 사례는 충렬왕대부터이다.

물론 이전 시기에도 서경과 관련된 사례가 없었던 것은 아니다. 현재까지 검토한 서경 사례로서 가장 이른 시기의 것은 의종대이다. 의종 11년(1157) 11월 의종은 환관 鄭諴을 權知閣門祗候에 임명했는데 이에 대간을 포함하여 재상까지 이러한 인사에 반대하였다.[21] 대간은 환관을 조정

19) 서경의 성립에 대해서는 학계 의견이 분분한데 대표적으로 박재우는 고려 전기 성종대 대간 제도가 정비되면서 서경도 함께 시행되었을 것으로 주장한다. 한편 심영환은 무신집권기~원간섭기에 각종 관제를 비롯한 문서의 양식들이 변하는데 그 중 임명문서의 변화와 더불어 서경이 마련되었을 것으로 보고 있다. 박재우, 2014; 심영환 외 2명, 2011.

20) 변태섭은 고려전기의 서경은 5품 이하 혹은 최고 3품 이하에서만 시행되었을 것으로 추정했다. 변태섭, 1993 〈어사대와 낭사〉 《한국사》 13, 국사편찬위원회.

21) 《고려사》 권122, 열전35 정함.

의 관원으로 임명하는 전례가 없다고 간언하면서 두문불출하자 의종은 간언을 받아들여 인사 명령을 철회하였다. 그러나 국왕의 재임명 의사에 따라 정함은 다시 권지합문지후에 임명되었는데 대간에서는 다시 서경을 거부하였다. 결국 의종은 대간을 불러 정함의 임명을 완료하도록 서경을 독촉했고 국왕의 호소에 못 이긴 일부 대간들은 고신에 서경을 했지만 일부는 끝까지 서경을 하지 않아 임명이 이루어지지 않았다. 정함의 서경 문제는 의종 12년(1158) 6월에 한 차례 더 반복되었다. 이 때 정함이 받은 직책인 권지합문지후는 7품에 해당하며, 당시 재상과 대간원 모두 고신에 서명을 해야 했다는 정황을 미루어 이것이 고려 후기에 대간이 전품관을 대상으로 시행했던 서경과 같은 성격의 것인지에 대해서 정밀한 고찰이 필요하다.

정함 사건 이외 서경과 관련된 사례로 의종 16년(1162) 崔光鈞, 명종 8년(1178) 盧寶璵, 명종 15년(1185) 李光弼 子, 희종 2년(1206) 于光儒, 고종대 宋吉儒, 원종 4년(1263) 金坵 등이 있다. 각각의 사례를 간략하게 소개하면 다음과 같다.

최광균은 의종이 총애하던 궁인 無比의 사위로 그 때문에 超拜되어 8품을 받고 式目錄事를 겸하게 되자 起居注 尹鱗瞻과 諫議 李知深 · 給事中 朴育和 등이 서경을 거부했으나 국왕의 명령에 따라 서경이 되었다. 노보여는 당시 인사 규정이었던 文武交叉法에 위배 되어 서경이 통과되지 않았다.[22] 이광필이 畫工으로써 명종의 총애를 입어 명종은 그의 아들을 隊正에 임명시키려고 했으나 正言 崔基厚가 반대했다가 국왕의 압력에 의해 임명되었다.[23] 崔忠獻이 집권할 당시 譯語內殿崇班 우광유를 권지합문지후에 승진시키려고 하자 남반의 參職을 주는 것은 전례에 업는 일이라며 서경이 통과되지 않았다가 최충헌에 의해 서경이 통과되었다.[24] 또한 卒伍 출신인 송길유가 御史中丞에 임명되려고 하자 처음에 서경이 거부되었다가 崔沆의 종용에 따라 임명되었다.[25] 김구는 右諫議大夫에

22) 《고려사》 권128, 열전41 송유인.
23) 《고려사》 권122, 열전35 이령.
24) 《고려사》 권129, 열전42 최충헌.
25) 《고려사》 권122, 열전35 송길유.

결정되었는데, 김구의 조부가 승려이므로 대간에 있는 것이 마땅하지 않았으나 그 재능을 인정받아 서경이 통과되었다.[26]

위 사례들을 통해 서경에서 주로 문제가 되는 경우가 家系 혹은 신분이라는 것을 알 수 있다.[27] 신분은 전근대 시기의 사회 질서를 유지하는 기준이었으므로 관직 체계에서도 중요한 기준으로 작용하였다. 본인과 조상 가운데 신분의 결점이 없어야 관직 임명이 가능했는데 특히 工商·賤隷 및 內豎·宦官 등의 流品官職 임명은 원칙적으로 허용되지 않는 신분 기준이 존재하였다.[28]

고종대 이전까지는 대체로 7품 이하의 하위 품계의 임명이 서경에서 문제가 되었던 반면, 송길유와 김구 사례에서 확인되었듯이 고종대 이후로 천계 출신이 4품의 대간직에 임명되려고 하자 문제가 되었던 정황이 발생했다. 이러한 문제가 드러난 것은 고종 12년(1225) 崔瑀에 의해 정방이 설치된 것과 연관 지어 생각해볼 수 있다.

이미 최충헌 집권 당시부터 최충헌이 문무관의 注擬를 담당했다고 했으나,[29] 정방이 설치된 이후 공식적으로 백관의 전주는 정방이 담당하게

---

26) 《고려사》 권106, 열전19 김구.

27) 본고에서 언급하는 신분적인 문제 혹은 결함이라는 것은 당대인의 시각을 반영하여 표현한 것이다. 주로 천계를 뜻하나, 혹은 천계가 아닐지라도 당시 관료집단에서 같은 관료로서 인정되지 않는 신분 혹은 가계의 결함도 포함된다.

28) 고려 사회는 一賤則賤의 원칙에 따라 부 ·모 兩系의 8촌 이내에 賤出이 없어야 양인으로 인정받았다. 기본적으로 관직 진출은 양인만 가능했기 때문에 천계의 관직 진출은 신분적으로 불가했다. 그러나 공로가 있거나 조상이 천계라 하더라도 3代 이후부터는 관직을 제한하여 진출하는 등의 예외가 있어 실제로 전혀 불가능한 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 公·私奴를 포함하여 천계 출신이 다수인 환관들이 流品官員이 되는 일은 시대를 막론하고 문제로 여겼다. 한편 의종은 환관 정함 임명 이외에도 여진족 정벌과 관련하여 공이 있는 사람은 그 출신과 직업을 막론하고 관직을 주어 보상한다는 규정을 제정하기도 했다. 이를 통해 당시 관직 진출이 가능해진 신분 구성층이 의종대를 기준으로 변화가 있음을 짐작해볼 수 있다. 이종서, 2015 〈고려 후기 얼자(孽子)의 지위 향상과 그 역사적 배경〉 《역사와 현실》 97, 166~167쪽; 《고려사》 권75, 지29 選擧 銓注.

되고 그 구성원은 최우가 선별한 인물들이었다. 또한 최우가 친히 인사 대상자를 분류함으로써 집권자에 의해 전주가 장악되었다고 할 수 있겠다.[30] 최우를 계승한 崔沆 정권기 역시 인사에서 집권자의 영향이 컸다고 보이는데,[31] 앞서 살펴본 송길유의 서경 사례도 최항의 영향력 아래에서 단행된 인사라고 할 수 있겠다.

이렇듯 전주가 집정자에 의해 장악되면서 이전 고려 사회에서 유품관직 진출이 힘든 천계가 고위 대간직까지 오를 수 있었다. 다시 말해 집정자의 의사에 따라 정방이 전주를 시행하면서 신분적 결함을 가진 인물들도 품관직 임명이 상대적으로 원활하게 이루어졌으며, 이 때문에 대간과 같은 요직 혹은 상위 품계의 인사에서 신분을 문제로 서경이 거부 되는 사례들이 발생했다고 볼 수 있다.

서경에서 문제가 되는 대상이 정승 반열의 고위 관리까지인 것으로 확인되는 시기는 충렬왕대 이후이다. 이 시기 서경의 특징은 첫째 서경 대상이 모든 품관을 대상으로 한다는 점과 둘째 신분적 결함이 아닌 이유로도 서경이 거부될 수 있다는 점이다.

<표 1> 충렬왕대 이후 서경 시행 사례

사건	시기(연.월)*	대상	사유**	전거***
①	충렬왕 02.윤3	불특정(內豎)	신분	열전 이인정
②	충렬왕 04.04	불특정 (無功世累)	신분	열전 백문절
③	충렬왕 05.05	임정기·고밀	행실	열전 이행검
④	충렬왕 17.04	조칭	행실	열전 염승익
⑤	충렬왕 미상 충선왕 후2. 충숙왕 08.10	전영보	신분	열전 전영보
⑥	충선왕 01.05	이지저	신분	열전 조간
⑦	충숙왕 01.01	불특정	신분	세가

29) 《고려사》 권129, 열전42 최충헌.
30) 《고려사》 권102, 열전15 김창.
31) 金昌賢, 1998, 42~43쪽.

사건	시기(연.월)*	대상	사유**	전거***
		(僧侶·俗人) 승려 경린·경총		
⑧	충숙왕 08.04	최득화	미상	열전 왕백
⑨	충숙왕 후4.04	최완	행실	열전 신군평 열전 양재 열전 강융 열전 채하중
⑩	상동	강융	신분	
⑪	상동	채하중	신분	
⑫	상동	최노성	신분	
⑬	상동	조신경	신분	
⑭	상동	신시용	신분	
⑮	상동	윤현	행실	
⑯	충목왕 즉위.08	불특정 (宦官家兄)	신분	세가
⑰	충목왕 04.04	안자유	행실	세가
⑱	공민왕 02.09	인승단	신분	열전 인승단
⑲	공민왕 미상	불특정(內豎·宦官)	신분	열전 김속명
⑳	공민왕 03.07	채하중	신분	열전 채하중
㉑	공민왕 12.04	염제신	행실	열전 염제신
㉒	공민왕 13.03	한휘·이구수	신분	열전 김제안
㉓	공민왕 미상	이금강	행실	열전 이첨
㉔	우왕 03.02	정목	행실	열전 지윤
㉕	창왕 01.03	민중리	행실	열전 창왕
㉖	공양왕 01.11	송문중	행실	세가
㉗	공양왕 02.11	정몽주	신분·행실	홍길민 졸기
㉘	공양왕 03.03	윤구택	미상	열전 김종연
㉙	미상	정도전	신분	우홍수 졸기

* 시기는 서경이 문제가 되는 시점을 원칙으로 기재했으나 그것이 모호한 경우는 임명 시점으로 표기했다. 임명 시기도 정확하지 않은 경우나 서경의 문제가 특정 시기로 한정할 수 없는 사례는 미상이라고 하였다.

** 사유를 크게 신분 · 행실 · 미상으로 구분하였다. 신분이라는 범주 안에도 다양한 구분이 있지만 서경에서 주로 출신을 문제 삼는다는 점을 한눈에 알아볼 수 있도록 동일하게 표기했다. 신분의 문제가 없는데 서경이 거부되는 사례들에서 청탁 · 비리 · 불효 등 개인의 행실 문제가 거론되어 행실이라고 하였

다. 마지막으로 서경을 하지 않는 이유가 명확하지 않거나 신분과 행실로 분류할 수 없는 사례는 미상으로 표기했다.
*** 인용은 고려사를 기준으로 관련 사건을 대표하는 전거만을 제시하였으며 홍길민과 우홍수 졸기는 조선왕조실록에서 찾을 수 있다.

<표 1>은 충렬왕대 이후 서경 시행 사례들을 시계열순으로 정리한 내용이다. 충렬왕대 이후의 서경에서도 문제가 되는 경우는 수직자의 신분적 결함이었다. 당시 문제가 되었던 출신으로 주로 환관과 내수가 있었다. 충렬왕 2년 正言 李仁挺은 내수가 국왕을 護從한 공로로 朝班에 참여하게 된 현실을 개탄하여 인사 명령을 철회하기를 간언하였고,(①)[32] 공민왕 13년(1364) 내수 韓暉와 李龜壽는 홍건적 격퇴에 공을 인정받아 次序를 뛰어넘어 僉議平理에 임명되자 간관 金齊顔이 서명을 거부하였으나 결국 공민왕의 뜻에 따라 임명되었다.(㉒)[33] 이는 환관과 내수는 조관의 반열에 참여할 수 없다는 당대 관료 조직의 원칙에 따라 대간이 서경을 하지 않은 것으로 보인다.[34] 그럼에도 불구하고 정함과 사례에서도 그랬듯이 대다수의 경우 국왕과 임명 대상의 의지에 따라 대간에게 서경을 종용하여 결과적으로 임명을 승인하도록 하였다.[35]

한휘와 이구수의 사례는 내수가 군공을 통해 재상직까지 진출했던 인사에 대해 대간을 비롯하여 관료집단 내부에서는 그것을 인정할 수 없었던 것으로 보인다. 당시 간관이었던 김제안이 서경을 하지 않자 공민왕은 시중 慶千興 · 첨서밀직 元松壽 · 밀직부사 金達祥을 불러 문책하였다. 특히 당시 전선을 주관하고 있던 政房提調인 원송수가 그의 일족인 김제

32) 《고려사》 권106, 열전19 이인정.
33) 《고려사》 권104, 열전17 김제안.
34) 《고려사》 권122 열전35 환자 序文. “然但備宮闈永巷之任而已, 不得拜叅官, 其慮深遠矣.”
35) 《고려사》 권122, 열전35 정함. “王曰, ‘卿等不聽朕言, 朕食不甘味, 寢不安席’. 平章事崔允儀·右諫議崔應淸·元膺·公升等, 不得已署之.” 고려 시대 국왕이 서경을 거부한 대간을 종용하여 결국 임명의 뜻을 관철한 수많은 사례는 결코 서경이 국왕의 인사권을 뛰어넘는 권한 혹은 제도로 이해하기 어렵다는 것을 보여준다.

안을 대간원으로 삼아 한휘와 이구수의 임명을 저지시킨 일의 책임을 물었다. 국왕이 제안을 치죄하려고 하자 경천흥을 포함한 재상들이 간쟁하면서 내수의 재상직 임명을 거부한 간관의 편을 들었다.[36]

이를 통해 당시 대간의 서경이 대간에서 독자적으로 이루어진 처사가 아닌 것을 짐작해볼 수 있다. 재상의 인사를 문제 삼을 때 전선을 주관하는 정방제조나 시중 등 다른 고위 관리들의 동의가 있었을 때 대간에서 서경을 거부할 수 있었던 것이다. 특히 한휘와 이구수와 같이 환관 · 내수 혹은 노비 출신의 고위직 임명 저지에 대해 다른 정계 구성원의 동의를 얻기가 쉬웠던 것으로 생각된다.

충렬왕대부터 충숙왕까지 벼슬을 지낸 全英甫는 제석원의 노비였는데 원 황제의 총애를 받던 李淑과 인척인 것을 배경으로 입사하였다.(⑤)[37] 그의 출신적 한계로 충렬왕대에는 낭장 임명에서도 서경이 통과되지 않았다. 그러나 충선왕 복위 후(1310) 대호군에 임명되었을 때는 즉각 서경이 되었다. 이후 충숙왕대 밀직부사에 임명되고 승진하여 지사사 겸 대사헌에 임명되었으나 대관이 서경을 하지 않았다. 노비 출신이 요직이인 대사헌에 임명될 수 없다는 대간의 극렬한 반대로 인해 대체하여 결국 평리에 임명되었다.

전영보의 사례를 통해서 알 수 있는 사실은 먼저 국왕과의 친밀도에 따라 서경의 통과 여부가 달라질 수 있다는 점이다.[38] 충렬왕대에는 상대적으로 직질이 낮았던 낭장 임명조차 쉽지 않았던 전영보가 충선왕 복위

---

36) 《고려사》 권104, 열전17 김제안. “王大怒, 謂侍中慶千興·僉書密直元松壽·密直副使金達祥曰, ‘韓暉·李龜壽, 備嘗艱危, 宣力有勞, 故報之以爵, 齊顔不署告身, 欲鞫之.’ 對曰, ‘郎舍衆矣, 齊顔豈可獨任其責.’ 王曰, ‘齊顔卿等之族, 故爲卿等言之.’ 又讓松壽曰, ‘卿掌銓選, 引卿族爲諫官, 欲何爲也.’ 松壽伏地流汗, 不能對. 王將下齊顔獄, 千興與密直副使宋仁績, 爭之不能得. 達祥進曰, ‘齊顔諫官也, 若下獄, 後世以殿下爲何如主. 且告身不時署, 有何罪.’ 王益怒, 起入內. 翼日, 齊顔謝病, 王遣中使强起, 令署暉等告身, 竟罷之.”

37) 《고려사》 권124, 열전37 전영보.

38) 고려후기의 정치적 특징을 측근정치로 규명한 성과들이 가운데 대표적인 것을 소개하면 다음과 같다. 김광철, 2018 《원간섭기 고려의 측근정치와 개혁정치》, 경인문화사.

이후에 대호군 임명에서는 문제가 되지 않았다는 점에서 수직자와 국왕과의 연대가 서경의 결과에 긴요하게 작용한다는 것을 알 수 있다. 또한 충숙왕대에 이르면 노비 출신도 대간과 같은 특정한 관직이 아니면 재상 임명에도 문제가 없었던 변화를 알 수 있다.

또한 국왕의 총애를 받거나 국왕 측근의 인사라는 이유로 규정과 상관없는 임명이 이루어지는 경우로 충숙왕대 승려 景麟과 景聰의 사례(⑦)[39]와 崔得和의 사례(⑧)[40]가 대표적이다. 충숙왕의 총애를 받은 경린과 경총이 大禪師에 임명되었는데 간관들이 그 고신에 서경을 하지 않았다. 그러나 국왕이 간관들을 파직하고 좌천시켜서 결국 서경을 강행하게 하였다. 충숙왕의 嬖人 李仁吉의 妾父인 최득화는 西京 郎將이었다가 隨州 守令으로 임명되었다. 이에 左司補 王伯과 右司輔 李菁 등과 함께 최득화의 고신에 서명하지 않자 이인길이 국왕의 명령으로 간관들을 유배 보내었다. 대체로 국왕의 직접적인 총애 혹은 국왕 측근의 인맥을 통해 인사가 이루어진 경우에 서경이 거부되었다.

그렇다면 이러한 서경 거부 사례들이 고려 전기에 비해 후기에 빈번하게 등장하는 이유가 무엇일까? 특히 신분적인 한계를 가진 인물들이 품관직이 역임하고 나아가 고위 재상까지 오를 수 있었던 제도적 기반은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

무신정권기 이후 정방은 국왕의 측근 기구가 되어 대체로 국왕이 총애하는 사람이 정방의 책임자가 되었다.[41] 특히 충숙왕 · 충목왕대 전주를 관장했던 인물로 梁載 · 康允忠 등은 그 출신이 중국 燕南 · 노비로, 당시의 인사를 장악한 인물들 자체가 신분적인 문제를 내포하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이들의 인사권 장악으로 인해 앞 시기에는 상대적으로 적었던 천계 및 평민 출신의 인물들이 정계 고위직에도 참여하는 양상이 나타났던 것이다.

충숙왕대 대간이었던 신군평은 관직의 고하를 막론하고 부적격한 인사

---

39) 《고려사》 권34, 세가34 충숙왕 원년 1월 15일 庚子.
40) 《고려사》 권109, 열전22 왕백.
41) 정방이 국왕의 측근 기구적 성격으로 변화한 과정에 대해서는 다음을 참고. 金昌賢, 1998, 73～127쪽.

에 대해 서경을 거부했는데 주로 전주를 전담했던 양재와 승려 출신 조신경(⑬)[42]이 함께 청탁을 받아 임명된 관리들이었다. 색목인 崔老星(⑫) · 내료 申時用(⑭) · 尹賢(⑮) 등이 대표적이었다.[43] 뿐만 아니라 신군평은 당시 정승 姜融(⑩)[44]과 찬성사 蔡河中(⑪)[45]의 서경도 하지 않았는데 강융은 진주 관노 출신이었으며 채하중은 채홍철의 얼자라는[46] 신분적 결함 때문이었다. 고관의 신분 문제로 인한 서경 거부 사례는 이외에도 충선왕대 내료 출신 李之氐가 검교첨의정승에 임명될 때(⑥)[47]나 공민왕대 印侯의 서자 印承旦이 정승 임명에서도 찾아볼 수 있다.(⑱)[48]

앞서 살펴본 사례들을 통해 환관 · 내수 · 노비 · 서얼자 등 신분과 자격에 문제가 있는 인물이 고위 관직에 임명되면서 서경이 거부된 상황을 확인할 수 있었다. 주로 서경에서 문제가 되었던 인물들은 국왕 또는 전주 담당자와의 인연을 통해 고위직까지 승진한 것으로 보인다. 이러한 인사를 저지하기 위해 다른 재상들은 대간을 자신의 일족으로 포섭하여 서경을 통과시키지 않도록 하여 임명을 막기도 하였다.

한편 국왕이 직접 지명하거나 전주권자 혹은 권세가의 추천을 통해 임명된 인사에 대해 다른 정계 구성원들은 인정하기가 어려웠던 것으로 보인다.[49] 특히 수직자의 신분적 결함을 찾기 어려운 경우에 관인으로서

---

42) 《고려사》 권124, 열전37 조신경.
43) 《고려사》 권124, 열전37 양재.
44) 《고려사》 권124, 열전37 강융.
45) 《고려사》 권109, 열전22 신군평.
46) 《고려사》 권108, 열전21 채홍철.
47) 《고려사》 권106, 열전19 조간.
48) 《고려사》 권123, 열전36 인승단. 신은제는 공민왕대 전민변정의 성격을 크게 두 가지로 설명했다. 첫째 김영후로 대표되는 충목왕 세력을 견제하기 위해서이고, 둘째 충목왕대 정치도감이 실시하지 못했던 충혜왕의 실정 혹은 충혜왕이 치부한 재산을 정리하기 위해서였다. 그 가운데 인승단은 김영후와 더불어 충목왕대의 권신으로서 토지 점탈로 인한 경제적 이익을 도모했을 뿐만 아니라 정치적으로 공민왕의 연저수종공신세력 등과 마찰을 빚을 여지가 있었다. 이러한 정치세력 간의 알력다툼은 당시 인승단의 고신에 서경이 되지 않았던 또 다른 가능성으로 제기해볼 수 있다. 신은제, 2010 〈공민왕 즉위초 정국의 동향과 전민변정〉 《한국중세사연구》 29.
49) 충혜왕의 권신이었던 강윤충에 대해 김륜 · 이제현 등이 그를 비방하는 상

갖춰야 할 행실과 능력의 문제를 제기하여 서경을 하지 않았다. 충렬왕대 이후에는 수직자의 신분적 문제가 없어도 관리로서 적절하지 않은 행실을 했다는 이유로 서경이 거부되는 경우가 등장한다.

충렬왕 5년(1279) 左司諫 李行儉은 監察侍史 金弘美 등과 함께 正郎 林貞杞와 奉議郎 高密의 고신에 서경을 하지 않았다.(③)[50] 당시 임정기와 고밀의 서경에서 문제가 되었던 구체적인 행실에 대해서는 언급되지 않았다. 그러나 열전에 의하면 임정기는 원종 때 長興副使가 되었는데 부친의 喪을 당하였음에도 개경으로 가지 않고 內僚에게 부탁해 임지에서 제사를 지냈으며, 盧進義의 딸을 처로 삼았다가 노진의의 옥사에 연루되어 면직된 경력이 있었다.[51] 또한 이행검과 김홍미가 자신의 정랑 임명 고신에 서명을 하지 않자 鷹坊에 청탁하여 왕명으로 대간의 서명을 독촉하였으나 끝내 서경을 하지 않자 그들을 섬으로 유배 보내도록 하였다. 이후에도 임정기가 전라도 王旨使用別監이 되어서는 苛斂誅求를 일삼고 권세가들을 섬겼다는 기록이 있다. 한편 고밀은 그의 처가 술을 잘 빚어 매번 술로 권신과 폐행에게 아부해서 관직을 얻었다는 기록이 전해진다. 이러한 사실들을 미루어 임정기는 불효와 청탁 · 연좌 등의 이유로 고밀은 청탁 등의 문제로 서경이 이루어지지 않았던 것으로 보인다.

충렬왕 17년(1291) 密城郡人이라는 趙偁이란 인물은 廉承益에게 편승하여 典理佐郎에 임명되었는데 監察侍史 金有成이 그의 고신에 서명을 하지 않았다.(④)[52] 김유성이 서경을 통과시키지 않은 이유에 대해서 직접적으로 서술되어 있지 않으나, 조칭이 같은 고을 사람들과 함께 按廉使를 살해하려고 모의하였고 이것이 발각되었다는 사실이 전해진다. 당시 대간은 조칭의 지방관에 대한 살인미수의 죄로 서경을 하지 않았던 것으로 생각된다.

충목왕대 安子由는 폐행 康允忠과의 친분으로 贊成事에 임명되었는데

소에서도 당시의 인사에 문제가 있음을 비판하였다. 《고려사》 권124, 열전37 강윤충.

50) 《고려사》 권106, 열전19 이행검.

51) 《고려사》 권123, 열전36 임정기.

52) 《고려사》 권123, 열전36 염승익.

간관 宋天鳳 · 李芳實 · 安元龍이 그의 謝牒에 서명하지 않았다.(⑰)[53] 충목왕 3년(1347) 당시 叅理였던 안자유는 大廟에 바쳐야 할 희생제물인 소를 원찰의 승려에게 주어 감찰사의 탄핵을 받았는데 충목왕은 선왕 충혜왕을 호종한 공과 원의 사신으로 가 있는 것을 이유로 용서하였다.[54] 그러나 실상은 강윤충이 정방의 제조로 관리 임명의 권한을 행사하면서 대민업무를 알지 못했던 안자유를 整治都監官으로 삼았으며, 안자유의 사위가 그의 문객이었으므로 안자유의 태묘의 일에 대한 과오을 덮고 오히려 찬성사로 승진시켰던 것이다. 이에 간관들이 안자유의 임명을 승인하지 않았다.

全羅道都巡問使 李金剛은 辛旽과의 친분으로 四宰에 임명되었는데 당시 정언이었던 李詹이 그의 고신에 서명하지 않았다.(㉓)[55] 이첨은 신돈으로부터 책망을 받고 知通州事로 좌천되었다가 후에 다시 정언이 되었다. 그는 재물을 탐내고 주색을 좋아하여 羅州牧使 河乙沚의 기생을 빼앗았고 漕運의 기일을 늦추어 배를 漂沒하게 하여 헌사의 탄핵을 받았다. 그러나 이금강은 헌사에 뇌물을 받쳐 죄를 면하고 재상에 임명이 되었다. 이러한 까닭에 당시 대간이었던 이첨은 금강의 임명을 승인하지 않았다.

앞서 소개한 사례들은 임명 대상이 신분이나 자격에 결격사유는 없지만 관인으로서 적절하지 않다는 행위를 문제 삼아 서경을 하지 않았다. 이러한 행실 문제로 인한 서경 거부는 후기로 갈수록 점차 빈번해지는 경향을 보였다. 또한 행실이라는 기준은 신분상 문제가 없는 재상직에 오른 고위 관리들까지도 적용되었다.

지금까지 고려 후기 서경이 시행된 사례들을 검토하면서 정방 설치 이후 점차 상위 품계의 서경이 문제가 되는 변화를 살펴보았다. 원간섭기 이후에 국왕과 전주권자에 의해 그전에는 정계에 들어올 수 없었던 인물들이 등용되었던 정황과 이를 저지하고자 고위 관리의 임명에서도 출신배경 또는 행실을 이유로 서경을 거부하였던 상황도 파악할 수 있었다. 이러한 양상 속에서 서경은 개인적으로 또는 정치적으로 대립하고 있던

53) 《고려사》 권124, 열전37 강윤충.
54) 《고려사》 권37, 세가37 충목왕 3년 6월 17일 戊子.
55) 《고려사》 권117, 열전30 이첨.

인물을 정계에서 축출시킬 수 있는 수단으로 활용될 수 있었는데 다음에서 그 운영 실태를 자세하게 살펴보도록 하겠다.

2. 고려 말 서경의 정치적 활용 실태

고려 후기에는 고위 관리에서도 서경이 이루어지고 있는 사례들이 등장하고 수직자의 출신 배경과 더불어 관리로서 갖춰야 할 행실이 서경의 통과 여부를 판가름하는 기준으로 작용했다. 후기로 갈수록 서경이 강화되고 있으며 특히 상위 품계에서 행실을 문제로 서경을 거부한 사례들과 연관이 있다.

앞서 소개한 충목왕대 안자유의 경우에서 개인의 행실에 대한 문제를 이유로 서경이 통과되지 못했다는 것을 확인했다. 그러나 이것은 일개인의 행실에 국한된 문제가 아니었는데 당시 안자유의 과오를 덮고 찬성사로 전주한 인물이 천예 출신 강윤충이었다는 사실에 주목해야 한다. 金倫 · 李齊賢 · 朴忠佐 등은 인사 행정을 농단한 강윤충의 만행을 상소하는 가운데 안자유 문제를 언급했는데[56] 이를 통해 서경 통과 여부는 수직자 개인의 문제만이 아니란 것을 짐작할 수 있다.

한편 충렬왕대의 조칭과 충목왕대의 안자유의 사례는 권세가에게 편승하여 임용된 것라면 공민왕대의 염제신의 경우는 상황이 달랐다. 廉悌臣은 공민왕 10년(1361) 11월 시중의 자리에서 물러났다가 동왕 12년(1363) 다시 우정승에 임명되었다.(㉑)[57] 그러나 대간에서는 그가 홍건적의 난 때 어머니를 버리고 갔다는 이유로 한 달이 지나도록 고신에 서명하지 않았다. 대표적으로 당시 獻納이었던 李茂芳은 염제신이 辛丑年의 난리에 어머니를 버리고 갔으며 또한 大駕를 따라가지 않았으니 재상이 될 수 없다고 말하며 고신에 서명하지 않았다.[58]

염제신의 경우 이미 정승을 역임한 적이 있어도 관리로서 행실이 부적

56) 《고려사》 권124, 열전37 강윤충.
57) 《고려사》 권111, 열전24 염제신.
58) 《태조실록》 권14, 태조 7년 8월 15일 戊午.

절했다는 이유로 정승 임명이 이루어지지 않는 상황이 주목된다. 이에 대해서는 당시 홍왕사의 난으로 김용이 처단되면서 그와 인척이며 정치적으로도 교분이 있었던 염제신까지도 영향을 미쳤던 것으로 파악된다.[59]

또한 '불효를 저지른 자가 정승에 역임되어서는 안된다'는 간관의 주장이 서경을 통과시키지 않을 수 있는 논리로 성립되었던 당대의 관료 문화의 변화에 대해서도 눈여겨볼 필요가 있다. 앞서 살펴본 다수의 사례를 통해 관료로서 부적절함의 주요 기준으로 신분적 결함이 작용했다는 것을 알 수 있다. 또한 임정기와 고밀 · 조칭 등의 하위 관리들의 임명에서 비행이나 범죄를 이유가 관리로서 부적절하다는 논리로 성립되었으며 염제신의 경우처럼 정승의 반열에 오른 고위 관료까지도 행실을 문제로 임명의 차질을 빚을 수 있었다. 이러한 서경 기준의 변화는 修身을 강조하는 당시의 사상적 기조와도 무관하지 않았다.[60]

이렇듯 서경은 크게 신분과 행실을 이유로 원치 않는 정계 구성원을 배제할 수 있는 제도로써 특히 관료 내부의 개인적인 원한 또는 정치적 이해관계에 따라 활용될 수 있었다. 특히 행실 문제로 서경이 거부될 수 있는 대상은 신분의 결함이 없는 고위 관리까지도 적용될 수 있었다.[61] 따라서 후기로 갈수록 행실 문제가 빈번해지는 경향은 해당 구성원의 정

---

59) 《고려사》 권131, 열전44 김용.

60) 고려 후기 다수의 문물제도가 元을 통해 전래된 주자성리학의 영향을 받아 변화되었다는 사실을 알 수 있는데, 일례로 삼년상에 대한 인식의 변화도 주자성리학의 영향에 따른 것으로 밝혀진 바 있다. 황향주, 2011 〈고려 起復制와 14세기말 起復論爭〉 《韓國史論》 57, 31~43쪽. 비록 서경이라는 제도가 중국에는 존재하지 않았지만, 원간섭기 이후 관료들의 행실을 강조하고 행실로 인해 인사에서 문제 삼을 수 있었던 상황의 전개는 주자성리학의 유입과 관련이 있다고 생각된다.

61) 신분에서 주로 문제가 되었던 환관 · 내수 · 노비 라는 집단에 비해 행실이라는 기준은 적용 범위가 넓었기 때문이다. 또한 신분과 자격은 가계 · 관직 내력 등의 정보를 담은 호적이나 정안 등을 통해 문제 여부가 극명하게 드러날 수 있다는 점에 대비하여 행실 문제는 대간을 포함하여 관료 구성원들의 생각과 개개인의 판단에 따라 서경의 통과 여부가 달라질 수 있었다.

치적 이해관계에 따라 임명을 저지하는 수단으로써 활용될 가능성과 연관이 있었다.

우왕대 권신인 李仁任과 池奫 사이의 틈이 벌어진 상황 속에서 지윤 일파가 門下舍人 鄭穆을 사주해 이인임을 제거하려는 모의를 꾸민다는 익명서가 발견되었다.(㉔)[62] 익명서를 작성한 사람으로 이인임 집안의 金賞이 지목되었다. 이인임이 지윤 일당을 제거하기 위해 지윤 일파와 함께 김상을 추국하면서 그가 司憲掌令으로 있을 때 정목의 고신에 서명을 하지 않은 이유에 대해 추궁하였다. 김상은 정목 개인의 과실 때문이라고 밝혔지만 서경을 하지 않았던 정확한 이유를 설명하지 못했다. 이후 추국이 진행되는 가운데 김상과 정목이 기생을 두고 상호 원한이 있었다는 사실이 드러나면서 실제로는 개인적인 원한으로 인해 서경을 하지 않았던 것으로 파악된다.[63]

이미 전주를 담당하던 재상과 대간의 사이가 긴밀하다는 것을 살펴본 바 있다.[64] 그러나 후기로 갈수록 대신과 대간이 더욱 밀접하게 연결되어 있었다는 것을 알 수 있는데 예를 들어 이인임은 대간의 탄핵이나 법사의 판결 등 모두 비밀히 먼저 보고를 받았으며,[65] 지윤은 金允升 · 金承得 · 華之元 · 李悅 등을 심복으로 삼아 대간에 배치하였다.[66] 따라서 이 당시 대간의 활동은 대신들의 사주에 따른 경우가 빈번했고 그것은 서경에서도 예외가 아니었던 것으로 보인다. 대신과 대간의 결탁은 이후

---

62) 《고려사절요》 권30, 우왕 3년 2월.

63) 《고려사》 권125, 열전38 지윤.

64) 1장 1절 공민왕대 한휘와 이구수의 사례 참고.

65) 《고려사》 권126, 열전39 이인임. “允堅更訟之, 知典法李釋之曰, ‘汝可訟於侍中.’ 時凡爭訟者, 必先以田民金帛, 遺仁任, 然後得理, 臺諫彈劾, 法司斷決, 亦皆先陰禀之.”

66) 《고려사》 권125, 열전38 지윤. “奫遇知玄陵, 位至宰輔. 通禑乳媼, 或賂宮妾, 夤緣有寵. 恣其跋扈. 多植門客, 附己者用之, 異己者斥之. 允升贈奫奴婢, 遂爲奫親信, 與承得·之元·悅更相汲引. 奫倚爲腹心, 分置臺諫, 大張威福. 多列姬妾, 幾三十人, 唯取富者, 不以色, 立門戶者, 十有二人. 貪淫譎詐, 賣官鬻獄, 得人臧獲, 不可勝紀. 又遙授官爵, 代受祿俸. 朝野側目, 及誅, 人皆快之. 益謙目不知書, 嘗憑父勢, 以上護軍爲侍學, 爲世所嗤.”

의 정국에서 정치 세력 간의 공방전을 심화시켰으며 그 가운데 서경도 정치적 도구로서 특히 상대세력의 인사를 저지시키는 역할을 수행했다.

창왕 1년(1389) 3월 版圖判事 閔中理는 그가 진주목사였던 시절 아버지의 상례를 가면서 어물과 고기를 실어 가고 또한 이모부인 李穡에 청탁하여 판도판사에 임명되었는데 起復[67] 명령을 기다리지 않고 직무를 수행하고 녹봉을 받았다는 이유로 헌사의 탄핵을 받았다.(㉕)[68] 헌부에서는 민중리를 탄핵을 하기 전부터 그의 고신에 서명을 하지 않았다. 당시 헌사의 수장인 趙浚을 포함하여 헌사들은 민중리의 임명에 대해 승인하지 않았는데 지평 金瞻이 홀로 서경을 했던 점을 살펴볼 필요가 있다. 서경이 통과될 수 없는 이유가 분명함에도 김첨이 서명을 한 이유가 무엇일까?

당시 김첨과 민중리의 관계를 직접적으로 보여주는 기록은 없지만 공양왕 4년(1392) 5월 大司憲 閔開가 鄭夢周의 당여를 제거하는 가운데 정몽주와 함께 악행을 저지른 무리로서 김첨이 함께 거론된 것을 통해 김첨과 정몽주의 관계가 밀접했던 것을 짐작할 수 있다. 김첨과 정몽주의 관계는 그가 이색의 처조카인 민중리의 고신에 서명을 한 것과 상관성이 있다고 생각한다.

이러한 정치적 이해관계에 따라 서경의 결과가 달라지는 양상은 공양왕이 즉위한 이후 노골적으로 드러났다. 이 시기에는 대신과 대간, 특히 전주를 담당하는 상서사의 판사를 역임하는 재상들과 서경을 하는 대간의 관계가 인사 임명의 결과에 영향을 끼쳤고 나아가 정치 세력을 형성하고 상호 견제하는 데 큰 역할을 하였다.[69] 또한 대간은 간쟁과 탄핵을 담당함으로써 서경으로 누락시키지 못한 관리들을 서경이 거부된 이유와 같

---

67) 고려시대 기복제의 성립과 변화에 대한 내용은 다음의 글에서 자세하게 다루고 있다. 황향주, 2011 〈고려 起復制와 14세기말 起復論爭〉 《韓國史論》 57.

68) 《고려사》 권137, 창왕 원년 3월.

69) 고려말 대간의 정치활동에 대해서는 다음을 참조. 유연화, 2008 〈조선 초기 臺諫 兩司制의 성립과 정치운영〉 연세대학교 대학원 사학과 석사학위논문, 6~17쪽.

은 죄목으로 치죄를 요청하여 정계에서 축출시킬 수 있었으며, 또한 서경이 잘못 이루어진 것에 책임을 물어 탄핵할 수도 있었다. 그래서 당시 대간의 임명과 그에 따른 활동은 정국의 주도권을 장악할 수 있는 중요한 사안이었다.

공양왕대 鄭夢周(㉗)와 鄭道傳(㉙)의 사례가 대표적으로 정치적인 이해관계에 따라 서경이 이루어졌다고 할 수 있겠다. 당시의 정황을 자세하게 살펴보면 공양왕 2년(1391) 8월 찬성사 정몽주가 판상서서사를 겸하게 되면서 상서사의 판사는 시중 沈德符 · 수시중 이성계 · 문하평리 조준과 함께 4인으로 구성되었다.[70] 정몽주의 상서사 투입은 이성계세력이 인사를 독점했던 국면에 변화를 가져왔다. 특히 이성계 일파가 대간직의 다수를 점유하여 대사헌 조준 · 간관 尹紹宗 · 吳思忠 등이 이색 · 李崇仁 · 權近 등을 탄핵하여 정계에서 축출시키는 상황이었다. 그런데 정몽주가 상서사의 판사직을 겸임한 다음 달인 9월 앞서 7월에 임용되었던 간관들을 포함해 기존 헌사의 대부분도 파직되었으며,[71] 그들을 대신해 공양왕은 陳義貴· 洪吉旼 · 柳廷顯 · 洪保 · 李來 · 李原 · 宋愚 · 尹珪 등을 임명했다.[72] 새로 임명된 대간들 대부분 정몽주를 지지하는 세력이

70) 金昌賢, 1998, 231~232쪽. 정몽주의 판상서사사 임명 시점은 명확하게 알 수 없지만 포은집 연보에 당시 그의 관직이 판상서사사를 겸했다는 기록과 8월 6일 안종원이 판삼사사로 승진되면서 상서사 판사직이 정몽주에게로 넘어갔을 것으로 생각된다.《고려사》 권45, 세가45 공양왕 2년 8월 6일 乙丑.

71) 7월에 임용된 간관들은 같은해 6월 左司議 金震陽을 포함하여 尹彝·李初의 사건의 무고함을 주장한 간관들을 헌사에서 탄핵하여 모두 체천된 상황에서 새로 뽑았던 인물들이다. 그리고 9월에 갑작스럽게 파직된 것을 보면 정몽주의 상서사 투입과 무관하지 않은 것으로 여겨진다. 《고려사》 권45, 세가45 공양왕 2년 7월 1일 辛卯; 上同 9월 3일 壬辰. 한편 이감을 포함한 9人의 헌사들은 윤이·이초의 사건으로 김진양 외 간관들을 탄핵한 인물들로 생각되며 이들이 좌천된 이유에 대해 공양왕의 사치에 대해 불만을 표출한 규정 이감에게 분노한 공양왕이 그의 가노를 가두는 처사에 헌사들이 분노하여 칭병으로 물러나게 된 것으로 서술되었다. 좌천의 본질적인 이유에 대해서는 알 수 없지만 결과적으로 대간의 구성원에 전면적인 변화가 있음은 분명한 것 같다. 《고려사》 권45, 세가45 공양왕 2년 9월 4일 癸巳.

72) 陳義貴를 右常侍로, 洪吉旼을 右司議로, 柳廷顯을 執義로, 洪保·李來를 모두

었다고 판단된다. 물론 인사의 형평성 문제로 홍길민의 경우처럼 이성계 일파도 간관에 임명되었다. 이성계가 稱病으로 연이어 수시중의 자리를 사직하자 공양왕은 정몽주에게 그 자리를 대신하게 하였다. 이에 이성계 일파인 홍길민은 정몽주의 수시중 임명을 승인하지 않았으며 이 일로 관직에서 물러나게 되었다.[73]

정도전의 경우에도 정몽주의 사례처럼 정치 세력 간 견제에 따라 그의 신분이 문제가 되었다. 당시의 얼자인 관료 가운데 신분 때문에 서경 거부와 탄핵의 주요 사유인 경우는 정도전이 유일했다.[74] 또한 그의 출신이 본격적으로 문제가 된 것은 정몽주계 대간들이 정도전의 정계 복귀를 막고 조준 · 南誾 등을 정도전의 신분 은폐죄에 연루시켜 친이성계 세력을 공격했던 공양왕 후반기의 일이다.

정도전은 입사한 이래로 자신의 서경을 지연시킨 배후가 禹玄寶 가문임을 알았다. 그는 우씨 가문을 멸족시키고자 건국 이후 前代의 죄인들을 치죄하는 가운데 의도적으로 형벌을 가혹하게 집행해 禹洪壽 삼형제 등을 죽음에 이르게 하였다.[75] 이를 통해 당시의 서경 문제가 정치적 보복으로까지 연결되었던 정황을 살펴볼 수 있다.

또한 서경의 정치적 활용이 정몽주 · 정도전와 같이 당시 정계의 중추적인 인물들뿐만이 아니라 주변까지 확장된 사례로 尹龜澤의 임명 문제를 들 수 있다. 공양왕 3년(1391) 西京千戶 윤구택은 千戶 楊百之로부터 金宗衍이 이성계를 제거하려 한다는 계획을 듣고 미리 이성계 측에 밀고하였다.(㉗)[76] 모반을 미연에 알린 공로로 윤구택은 判書雲觀事에 임명되었다. 그러나 낭사가 여러 달 동안 그의 고신에 서명하지 않자 식목녹

掌令으로, 李原을 持平으로, 宋愚를 右獻納으로, 尹珪를 右正言으로 임명하였다. 《고려사》 권45, 세가45 공양왕 2년 9월 5일 甲午.

73) 《태조실록》 권13, 태조 7년 2월 15일 庚子.

74) 물론 인승단과 채하중의 경우에도 서얼이라는 신분상의 이유로 서경이 순조롭게 이루어지지는 않았지만 결국 임명이 된 것으로 확인된다. 또한 정도전과 비슷한 시기에 활동했던 권중화도 얼자였음에도 당시 신분상으로 서경이 문제가 되는 사례는 드러나지 않았다.

75) 《태조실록》 권1, 태조 1년 8월 23일 壬申.

76) 《고려사》 권104, 열전17 김종연.

사와 도당에서 서경을 통과시키지 않는 낭사들을 탄핵하였다. 낭사들이 서경을 하지 않는 이유는 그들이 김종연에 편당하여 음모를 비호하고 있다는 죄목으로 치죄를 요청했기 때문이다. 이 때 常侍 진의귀와 정습인 · 司議 李滉과 權湛 · 舍人 禹洪富 ·헌납 송우와 孟思誠 · 정언 윤규와 尹須 등을 국문하여 외방으로 유배하였다. 윤구택의 임명이 승인되지 않은 구체적인 이유가 기록으로 전해지지는 않는다. 그러나 당시 낭사들의 죄목이 이성계를 제거하려 한 김종연에 편당한 것으로 간주되었다는 사실과 탄핵을 받은 인물들이 주로 정몽주계 인사였다는 것을 미루어 윤구택의 서경 문제도 정치적인 이해관계가 적용되었을 것으로 생각한다.

공양왕대 서경의 정치적 활용이 더욱 치열해지면서 서경이 통과될 수 없는 기준에도 미세한 변화가 생겼다. 앞서 살펴보았듯이 서경의 기준은 신분과 행실이었고, 특히 신분에 대한 문제는 주로 환관 · 내수 및 남반 · 공상 천례들의 관직 진출과 관련되었다. 그러다 차츰 신분에 대한 문제보다는 행실에 대한 문제가 빈번해지면서 신분에 문제가 없는 고위 관리들까지 서경이 통과되지 못하는 양상을 보였다. 그러나 공양왕대부터는 문제가 되는 신분의 기준이 특정 집단에 국한되지 않았고 신분 기준이 엄격해졌다. 이러한 현상에 대해서 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

원간섭기 이후 고려 사회의 신분에 대한 인식이 漢族의 父系 중심으로 한 宗法질서와 이를 수용한 元 법의 효력으로 인해 바뀌면서 母系가 천출인 얼자의 정치적 · 신분적 차별이 약화되는 추세였다.[77] 그에 따라 고려 후기에는 얼자도 관직에 진출하여 고위직에 오를 수 있었는데 채하중 · 權仲和 · 정도전 · 河崙 같은 인물이 대표적이다. 앞서 살펴본 姜融의 경우도 관노 출신이지만 재상직인 찬성사까지 오를 수 있었던 것은 원간섭기의 신분 구분에 대한 인식이 이전 시기에 비해 상대적으로 느슨해졌다는 것을 알 수 있다.[78]

---

77) 이종서, 2019 〈고려말의 신분 질서와 정도전의 왕조 교체 세력 합류〉 《역사와 현실》 112, 214~215쪽.

78) 김창현은 원간섭기 사회변동의 핵심은 평민과 천예의 성장한 것에 있다고 설명하였다. 특히 이들의 관직 진출과 신분 상승의 요인에 대해 자세히 고찰하였다. 金昌賢, 2001 〈원간섭기 고려의 사회변동 -신분제 변동을 중심으로

천계의 관직 진출이 이전과 비교해서 수월해진 상황에서 신분 문제로 인해 서경이 이루어지지 않는 사례보다 행실 문제로 인해 임명이 되지 않는 상황이 빈번해졌다.[79] 그러나 신분에 대한 문제 인식이 다시 강해지면서 그 기준이 엄격해지는 기조는 공양왕대부터 형성되었다.

공양왕대 신분 때문에 서경에서 문제가 되었던 인물은 앞서 살펴보았듯이 정도전이 대표적인데, 정도전은 외조모의 모계가 노비라는 이유로 서경에서 문제가 되었다.[80] 정도전의 서경 문제는 그가 관로에 입사한 이후부터 지속되었다고 하지만 본격적으로 문제가 된 것은 공양왕대 호적제도가 시행된 이후였던 것으로 생각된다.

공양왕 2년(1390) 7월 도당에서는 호적제도의 시행을 건의하였다. 舊制에 따라 양반 호구를 3년에 한 번씩 호적을 작성하여 기록이 없는 자는 고신을 발급할 수 없다는 것이 주요 내용이었으며, 결국 호적이 없는 자는 조정의 관리가 될 수 없도록 하겠다는 것이다.[81] 당시 호적제의 시행을 주장한 것과 맞물려 신분이 분명하지 않은 자의 관직 임명에 대해서도 문제를 삼을 수 있었던 분위기가 형성되었던 것으로 보인다. 다시 말해 신분 문제에 대한 인식이 강화되는 추세 속에서 서경은 정치적으로 반목 관계인 인사 가운데 신분적 약점이 있는 인물을 공격하여 정계에서 축출시키는 도구로 활용되었다.

공양왕 3년(1391) 9월 대사헌 金湊가 규정 朴子良이 상관인 집의 禹洪得을 기롱한 죄를 물어 탄핵하였는데 사건의 배후에 정도전이 있다는 것이 밝혀졌다. 이에 9월 13일 국왕은 정도전을 平壤府尹으로 좌천시켰다. 그러나 성헌과 형조 및 대간에서는 정도전이 이색과 우현보의 죄를 의도적으로 발설하고 규정 安升慶 등을 회유해 대간을 헐뜯었다는 죄로 극형에 처할 것을 요구했다. 정도전이 공신임을 감안해 사유하고자 한 공양

-〉 《震檀學報》 91, 84~92쪽.

79) 후기로 갈수록 서경에서 신분보다 행실 문제가 늘어가는 추세였으나 여전히 서경에서 신분은 수직자의 문제 여부를 판단하는 중요한 기준이었다.

80) 《태조실록》 권1, 태조 1년 8월 23일 壬申.

81) 고려사에서는 국왕이 호적제도를 허락하였지만 시행되지 못했다고 기록되었으나 和寧府戶籍 등을 통해 실시된 것으로 확인되었다. 이종서, 2019, 216~221쪽.

왕은 거듭되는 중죄 요청에 9월 20일 정도전을 그의 본향인 奉化縣으로 보냈다. 같은 해 10월 정도전이 봉화로 추방당한 이후에도 성헌에서는 그에 대해 계속해서 논핵하였는데 이때 처음으로 정도전의 家風에 대한 문제가 탄핵의 사유로 적용되었다. 정도전의 가풍이 바르지 못하고 계통의 갈래가 분명하지 못한데 조정에 섞여 있다는 것을 문제 삼아 그의 고신과 공신녹권을 회수하고 나주로 이배시키도록 하였다. 또한 김주는 정도전의 아들인 鄭津 · 鄭澹을 함께 논핵하여 모두 서인으로 강등시켰다.[82]

관직을 옮길 때마다 서경이 지연되었던 정도전의 인사는 공양왕대에 문제가 심화되었을 것으로 보인다. 특히 政堂文學이었던 정도전이 탄핵으로 평양부윤에 임명되었을 때 서경은 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 그의 인사에 대한 서경을 할 당시 대간에서는 정도전을 탄핵하여 유배를 보내고자 했다. 또한 연고지 유배형 이후에도 잇달아 논핵하여 그의 고신과 공신녹권을 추탈하고 타지역으로 이배시켰으며,[83] 종국에는 그의 신분을 문제 삼아 유배지에서 극형에 처할 것을 계획하였다. 정도전의 가계 문제로 인한 서경 지연은 그전부터 존재하였지만 공양왕 3년 이후로 신분이 탄핵의 사유로도 성립되면서 관직 임명의 어려움은 물론 정계에서 축출되는 상황으로 이어졌다. 정리하자면 공양왕대 이후에 공식적으로 얼자라는 신분이 서경에서 문제가 되었던 것으로 파악된다.

또한 얼자라는 문제와 더불어 가계가 寒微하다는 사유가 신분 문제에서 새롭게 대두되었다. 공양왕 2년(1390) 11월 정몽주가 수시중에 임명되었을 때 우사의대부 홍길민이 그의 고신에 서명하지 않아서 관직에서 물러났다. 홍길민은 정몽주의 집안이 한미하며 그가 임금의 총애를 믿고 언관을 가두고 내쫓았으며 전제를 문란하게 했다는 명목으로 서경을 하지

82) 공양왕 4년(1392) 4월 이성계가 낙마하여 병세가 깊어진 틈을 타 정몽주가 대간 김진양 등을 사주해 조준 · 정도전 · 남은 · 윤소종 등을 탄핵할 때에도 가장 먼저 정도전의 가계를 문제 삼았으며 조준 등이 정도전과 함께 연루한 죄를 물었다. 《고려사》 권119, 열전 32 정도전.

83) 연고지 유배형에 대한 자세한 분석은 다음을 참조. 오희은, 2016 〈고려시대 '연고지 유배형'의 성격과 전개〉 《韓國史論》 62.

않았다.[84] 정몽주의 집안이 한미하다는 사유로 서경을 하지 않는 상황은 이전 시기는 주로 환관과 내수 노비 등의 관직 진출 문제로 서경이 통과되지 않았던 것에 비교한다면 문제가 되는 신분 기준이 달라진 것을 알 수 있다. 이 역시 공양왕 2년(1390) 호적 제도의 시행과 무관하지 않은 것으로 보인다. 물론 정몽주는 양반이라는 신분의 논란은 없었지만 그의 3代 안에 현직자가 없으며 세간이 매우 빈궁하였다는 점이[85] 호적 제도가 새로 시행된 이후에는 수시중의 자격으로 문제가 될 수 있었던 것이다.

앞서 살펴본 공양왕대 정도전과 정몽주의 사례는 이전 시기 서경의 신분에서 문제가 되었던 환관과 내수 등에 대해 서경을 거부했던 양상과 달랐다. 원간섭기 이후 천계의 관직 진출이 일부 이루어지고 있었던 상황에서 특히 얼자들도 고위직에 임명되었다. 그러나 공양왕대에 이르러 서경에서 문제가 되는 신분의 기준이 이전보다 강화되는 모습을 보였다. 이때의 신분적 흠결에는 모계가 천인인 얼자이며, 3대 안에 현직자가 없는 가계에 대해서도 문제를 삼았다. 이러한 서경의 신분 기준은 원간섭기 이후 느슨해진 신분 구분의 인식 속에 다시 신분 질서를 엄격히 하려는 기조 속에서 변화했다고 할 수 있다. 신분에 대한 인식이 재고된 이유는 관료 체계의 질서를 바로잡고자 하는 목적도 있겠지만 시기적으로 서경이 정치 세력 간 갈등을 증폭시키는데 이용되었던 현실과 밀접한 연관이 있던 것으로 생각된다.

서경의 정치적 활용은 신분 기준의 변화 뿐 만이 아니라 서경 절차에 소요되는 시간에도 변화를 가져왔다. 서경은 우왕대부터 조선 건국 직후까지 기간이 전반적으로 길어지는 현상을 보였다. 관직 임명 시점과 어사대가 서경이 끝났음을 알리는 통보 시점을 산출하여 정리한 연구에 따르면 고종~충렬왕대에 비해 우왕~공양왕대의 서경 기간에 큰 차이가 있음을 확인할 수 있다. 특히 연 단위로 소요된 서경의 대상은 柳從惠 · 金云寶 · 金法生의 고신인데 이들의 서경이 왜 이렇게 만연한지에 대해

84) 《태종실록》 권13, 태종 7년 2월 15일 庚子.
85) 李亨雨, 1990 〈鄭夢周의 政治活動에 대한 一考察; 恭讓王代를 중심으로〉 《사학연구》 41, 53~56쪽.

서 구체적으로는 알 수가 없다.[86] 지금까지 살펴본 고려 후기 서경 사례에서는 보통 수개월을 넘지 않은 것으로 보인다. 또한 서경이 통과되지 않은 경우 국왕이 임명을 강행해 대간에게 서경을 종용하거나, 대간이 끝까지 거부하는 경우는 좌천시키고 서명을 해줄 인물로 대간을 구성하였다. 그러나 후기로 갈수록 대신과 대간의 정치적 연결이 공고해지며 이해관계에 따라 서경의 결과가 달라지고, 반대 세력을 견제하기 위해 서경과 탄핵이 사용되는 정국에서는 정치적 유대에 따라 서경 기간의 편차가 있었던 것으로 보인다.

앞서 살펴본 정몽주의 고신에 서명을 하지 않은 홍길민을 관직에서 물러나게 함으로써 정몽주는 바로 수시중에 임명되었다. 반면 윤구택의 경우 수개월 동안 대간에서 서경을 하지 않아 도리어 당시의 대간들이 탄핵을 받게 되었다. 이를 통해 서경의 대상이 서경을 담당하는 대간과 정치적 행보가 같은 경우에는 서경의 기간이 크게 지연되지 않았을 것이나, 반면 견제해야 하는 세력이거나 또는 상대적으로 정치적 비중이 크지 않은 인물에 대해서는 서경이 지연될 수 있는 가능성이 농후했다. 따라서 이 시기 서경 기간의 만연은 당시 서경이 개인 또는 정치 세력의 이해관계에 따라 운영되었다는 것을 보여주는 또 다른 현상이었다.

지금까지 고려 말기 서경 운영의 추이에 대해 살펴보았다. 특히 고위품관까지도 서경이 시행된 충렬왕대 이후의 사례들을 중심으로 검토하면서 제도의 운영 양상을 파악하였다. 우선 서경은 대신의 전주를 기초로 국왕이 결정한 인물을 심사하는 인사 제도로 관료 조직에 적합하지 않은 인물을 가려 그 기강을 바로 세우는 것을 명분으로 하였다. 이때 서경에서 문제가 되는 주요 기준은 신분적 결함이었다. 특히 충렬왕대 이후에는 재상급의 고위 관리도 서경에서 문제가 되었으며, 신분의 문제가 없는 고관도 관인으로서 행실이 적절하지 않았다는 것을 이유로 서경이 거부되었다.

이러한 현상은 정방 설치로 인해 관료 내부에 천계와 평민 출신이 유입될 수 있는 제도 마련과, 원간섭기 이후 一賤則賤의 신분에 대한 인식이

86) 박재우, 2010, 19~20쪽.

느슨해지는 것과 연관이 있었다. 후기로 갈수록 서경에서 문제가 되는 품관이 정승급의 최고위직 관리까지 포함되면서, 신분의 문제가 없는 고위 관료도 행실이라는 새로운 기준에 따라 임명의 어려움을 겪는 상황이 발생하였다. 이러한 운영상의 변화는 결과적으로 서경의 정치적 활용성을 높아지게 하였다.

서경이 정치적인 목적으로 운영되는 가운데 점차 문제가 되는 신분 기준이 강화되는 양상을 보였다. 특히 얼자 또는 家勢의 한미함 등이 새로운 신분 문제로 부상하게 되었다. 그러나 이러한 기준이 일괄적으로 모두에게 적용된 것이 아니라 정치적인 이해관계에 따라 특정인에게 적용되었다는 점에서 신분 기준의 강화와 서경의 정치적 활용성 간의 연관성을 알 수 있다.

한편 우왕대 이후 서경 기간이 길어지는 현상 또한 서경이 이해관계에 따라 운영되고 있음을 보여 주는 또 다른 변화였다. 대신과 대간의 정치적 연대가 점차 강해지는 상황 속에서, 특히 전주를 담당하는 재상과 대간 그리고 임명 대상자 사이의 이해관계에 따라 서경이 소요되는 기간의 편차를 가져 왔다. 고려 말 서경의 정치적 활용은 정몽주가 죽고 난 이후 이성계 일파가 정국을 장악하여 조선을 건국한 이후에도 이어졌다. 이러한 제도의 정치적 활용 문제와 더불어 건국을 주도한 집단 내부에서 가지고 있었던 현실적인 문제로 인해 서경은 건국 직후 변화하게 되었다. 다음에서는 그 변화의 배경과 건국 초기 서경의 운영 양상에 대해 살펴보도록 하겠다.

二 . 태조~정종대 서경의 범위 변화와 공신 내부의 갈등

1. 공신 구성의 다양성과 서경의 축소

서경은 관직에 임명될 때마다 대간에서 관원들의 자격을 심사하는 제도로 특히 고려 후기에는 서경의 대상이 유품관원 전체에 해당하였다. 1~9품의 인사에서 시행되었던 서경은 조선이 건국된 직후 적용 대상이 변화하게 되었다.[87] 태조 이성계는 관리 임명의 방식을 官階를 기준으로 구분하여 관교법을 시행하고자 했는데 이는 인사 과정과 서식에 변화를 가져왔다. 관교법에 따른 주요 변화는 품계에 따라 발급되는 임명장의 형식이 달라졌고, 달라진 형식은 인사 절차에도 영향을 미쳤다. 특히 상위 품관의 관리 임명 시 자격 심사 과정인 서경이 제외되었는데, 이는 자격 심사를 4품 이상의 관원들에게는 실시하지 않고 5품 이하에만 적용시켜서 서경의 대상이 전체 관원에서 5품 이하의 관원으로 줄어들게 되었다. 그 변화의 배경을 자세하게 살펴보겠다.

태조 1년(1392) 7월 18일 새 왕조의 위정자들은 前代의 법령· 제도를 조사하여 그 득실과 내력을 통해[88] 치국의 체제를 구축하고자 하였다.

---

87) 인사와 관련한 고문서를 다룬 대표적으로 가와니시 유야, 박재우, 박준호 등의 연구에서는 고려 말의 관교의 존재를 입증하고 각자 그에 대한 성격을 규명하였다. 이에 따라 여말에 임명장 형식이나 서경 시행에도 변화가 있었을 것으로 현재 활발하게 논의되고 있으나, 아직까지 명확히 밝혀진 바가 없다.또한 고려 전기의 서경이 전품관으로 시행되었는지 언제부터 서경이 시작되었는지 확인하기 어렵다. 때문에 사료상 확인되는 사례로 서경이 원간섭기 이후 공양왕대까지 수시중 등의 고위직까지 시행된 점과 서경의 제도 변화를 공식적으로 언급된 시점이 조선 건국 이후이기 때문에 이 글에서는 서경의 변화가 건국 이후에 이루어진 것으로 본다. 고려 의종대를 전후로 한 시점의 서경 시행에 대해서 별도의 검토가 필요하다.

88) 《태조실록》 권1, 태조 1년 7월 18일 丁酉.

이를 바탕으로 관제를 정비하고 洪永通 · 安宗源 · 裵克廉 · 趙浚 등에게 관직을 내렸다.[89] 같은 해 8월 2일에는 功臣都監을 설치하여[90] 개국공신의 位次를 정하고[91] 공신의 포상 규정을 논하도록 하였다.[92] 공신도감을 설치한 같은 날에 조사한 전대의 제도 문물을 기반으로 入官補吏法 등 규정을 마련하였다.[93] 그 과정에서 고려에서 실시했던 서경 제도가 도입되었다.

입관보리법은 관리 등용에 대한 법제로 입사 경로와 임용 방식 등을 포함하고 있다. 제정된 법제에는 出仕經路 뿐만 아니라 年齡 · 本官 · 三代를 기록해 처음 입사할 때를 포함하여 관직을 받을 때마다 이 기록들을 상고하여 대간에서 署謝를 할 것을 명시하고 있다. 이때 대간의 서사를 받아야 하는 官品에 대한 별도의 언급이 없으므로 직전의 체제를 이어 유품관원 전체가 해당하였다. 유품관원으로 출사하는 경로는 門蔭 · 文科 · 吏科 · 譯科 · 陰陽科 · 醫科 · 武科 총 7科이며 이외의 방식으로 출사한 경우에는 유품관원이 될 수 없으며, 모든 유품관원은 입사할 때와 마찬가지로 새로 임명이 될 때마다 대간의 서경을 받아야 했다. 그러나 건국한 새 왕조 특히 창업 초기에는 이러한 규정이 적용하기 어려운 현실적인 문제에 직면하게 되었다.

주지하다시피 서경은 신분과 행실의 결함이 있는 관리를 선별하여 부적격한 인사를 저지하는 제도인데, 건국의 주역인 개국 공신의 구성을 보면 신분적 결함이 있는 경우가 많았다. 그들 중 다수는 世系를 파악할 수 없거나 서얼 출신들이었다.[94] 延安 車氏 가계에 따르면 鄭道傳 · 河崙 · 咸傅霖 · 趙英珪 등은 얼자로 파악되며 특히 하륜 등이 이를 은폐하기 위해 車原頻와 그 일족을 멸살했다고 전해진다.[95]

---

89) 《태조실록》 권1, 태조 1년 7월 28일 丁未.
90) 《태조실록》 권1, 태조 1년 8월 2일 辛亥.
91) 《태조실록》 권1, 태조 1년 8월 20일 己巳.
92) 《태조실록》 권2, 태조 1년 9월 16일 甲午.
93) 《태조실록》 권1, 태조 1년 8월 2일 辛亥.
94) 韓永愚, 1983 〈朝鮮 開國功臣의 出身에 대한 硏究〉《朝鮮前期社會經濟硏究》, 乙酉文化社, 119~176쪽.
95) 車原頻雪冤記에 대한 구체적인 내용은 다음을 참조. 박은정, 2010 〈《車原

특히 태조 潛邸期의 휘하 무신들은 건국 이후 대다수 승진과 책봉이 되었다. 그런데 이들 중 대다수가 신분과 출신 경로가 분명하지 않았다. 대표적인 인물로 이인수와 황희석에 대해 살펴보도록 하겠다.

태조 1년(1392) 8월 19일 문하부 낭사에서는 商議中樞院事에 임명된 李仁壽에 대해 그의 재주와 덕망이 없음을 논하며 음식 하는 일을 맡았던 자가 樞府에 오를 수 없다고 상언하였다.[96] 이는 이인수가 새로 제정된 입관보리법에 명시된 입사 경로에 해당하지 않으며 그의 이력으로는 재추는 물론 유품관이 적합하지 않다는 뜻이었다. 이에 대해 태조는 담당관인 낭사 柳斗明을 불러 인수가 비록 추부로 임명되었으나 그의 불초함으로 兵權은 제외하고 司饔만 주관하도록 했다고 주장하며 더이상 언급하지 못하도록 하였다. 결국 이인수는 상의중추원사에 임명되었으며 前門下評理 柳蔓殊 · 參贊門下府事 崔永沚 등과 함께 원종 공신으로 봉해지며 공신의 예에 따라 포상받았다.[97]

또한 이인수를 포함하여 10월에 원종 공신으로 책봉된 인물들은 이성계 밑에서 오랫동안 함께 한 군관들로 외적을 방어하고 정몽주와의 갈등국면에서 정몽주와 그 당여를 제거하기 위해 노력하였다. 黃希碩과 같은 인물이 대표적이다. 황희석은 이성계와 함께 回軍에 참여하여 공신으로 포상을 받았으며,[98] 倭寇가 咸州 · 洪原 등을 침탈할 때 전장에 참여하였다.[99] 또한 정몽주가 살해당한 뒤에 李芳遠과 李和 등이 공양왕에게 정몽주의 사주를 받은 간관들에 대한 치죄를 논할 때에 유만수 · 윤호 · 황희석 등이 함께 疏章을 올려 정몽주의 집을 적몰하고 그 당여를 치죄할 것을 청하였다.[100]

황희석은 태조가 즉위하기 전 부친상을 당해 즉위식에는 참여하지 못했지만 7월 28일 다수 공신들이 관직에 임명될 때에 함께 상의중추원사에 올랐다.[101] 또한 10월 이인수와 같이 원종 공신에 책봉되었고 아흐레 뒤

頻雪冤記》異本의 유통과 그 배경〉 《韓國史論》56.

96) 《태조실록》 권1, 태조 1년 8월 19일 戊辰.

97) 《태조실록》 권2, 태조 1년 10월 9일 丁巳.

98) 《고려사》 권45 세가45 공양왕 2년 4월 9일 壬寅.

99) 《고려사》 권116 열전 29 심덕부.

100) 《고려사》 권117 열전 30 김진양.

에 기복 명령을 받아 출사하였다.[102] 뿐만 아니라 11월 개공 공신 윤호의 禮로 상향 조정되었다.[103] 원종 공신으로 책봉된 이인수 등의 경우나 후에 개국 공신으로 봉해진 황희석과 같은 인사들은 태조의 신임을 얻은 휘하의 군관들이었다. 이들은 공신으로 책봉된 것은 물론 건국 이후 인사에서 승진되었다. 그러나 이들의 신분과 출사 경로의 불분명함 때문에 대성에서는 서경을 거부할 수밖에 없었다. 이에 태조는 조준과 남은 등을 불러 대간의 행동을 책망했다.

> 우 · 창왕을 폐하고 다시 왕씨를 임금으로 세울 때 휘하의 군관들이 호위한 공이 있었고, 내가 왕위에 오를 때에 시위한 공도 또한 작지 않아서 모두 관직을 한 계급씩 승진시켰는데, 대간에서 고신에 서경하지 않는 것은 어째서인가?[104]

한편 휘하 군관들의 공을 인정해 승진 임명시켰으나 대간에서 서경을 하지 않은 것에 불편한 기색을 드러내던 태조의 발언과 그로부터 얼마 뒤 임명장의 규정을 바꾼 조처 등을 통해 기존의 연구에서는 서경의 변화를 국왕의 인사권 강화에 따른 대간의 권한 축소로 일축하였다. 이러한 설명은 제도 변화에 따른 결과를 해석하는 데 유용할 수 있다. 그러나 서경이 변화된 과정을 설명하기에는 충분하지 않다고 생각한다. 서경 제도가 국왕의 인사권을 강화하는 방향으로 수정되었던 배경은 당시 정계 구성원들의 합의를 불러일으킨 현실적인 문제가 있었으며, 그 현실적인 문제가 제도 변화의 주된 동력으로 작용했다고 볼 수 있다.

당시의 현실적인 문제는 앞서 살펴보았듯이 개국 공신들 특히 태조의 휘하 군인들의 신분과 관력의 결점 때문이었다. 직전의 체제를 따라 전품관 서경이 시행되자 이들의 신분과 출신 때문에 대간에서는 서경을 거부하였다. 그러나 건국 초기에 국왕과 그를 추대한 신료들의 입장에서 공신 책봉 및 관직 임명은 중차대한 문제였다.[105] 그런데 서경으로 인해

---

101) 《태조실록》 권2, 태조 1년 9월 19일 丁酉.
102) 《태조실록》 권2, 태조 1년 10월 18일 丙寅.
103) 《태조실록》 권2, 태조 1년 11월 19일 丙申.
104) 《태조실록》 권2, 태조 1년 10월 6일 甲寅.

임명이 지연되자 국왕을 비롯하여 승진해야 할 공신들의 입장에서는 제도를 바꿔야 할 필요성을 절감했을 것이다. 이러한 필요성은 국왕의 휘하 인물들뿐만 아니라 재상들의 측근 역시도 공감했을 것으로 보인다.

건국 직후는 왕과 개인적인 친분 있는 인물들뿐만 아니라 재상들의 측근에서도 승진하고 책봉을 받는 시기였다. 그 가운데는 공적이나 능력이 출중하지 않아도 재상의 천거로 고위 관직에 오른 경우도 있었는데 조준의 천거로 공신 반열에 오른 柳爰廷이 대표적이다. 유원정은 태조와의 직접적인 인연이 없었음에도 불구하고 고려 말부터 조준과 함께 이성계에게 협력했던 인물이었다.[106] 그는 조준이 우왕대 관직에 나아가지 않을 때 교분을 맺었던 벗으로 함께한 친우들로는 尹紹宗 · 許錦 · 趙仁沃 · 鄭地 · 白君寧 등이 있었다.[107] 이들 망년우의 관계는 관직 천거와 정치 행보에 영향을 주었다.[108] 유원정이 탄핵을 받기 직전 대간에는 정도

105) 오수창은 조선 건국이 선양론이 아닌 추대라는 논리와 형식을 바탕으로 이루어졌음을 상세하게 검토하였다. 오수창, 2016 〈조선왕조 개창의 형식과 논리 - 禪讓論과 추대 사실의 검토〉 《東方學誌》 176.

106) 그의 이력을 보면 유원정은 공양왕 3년(1391) 12월 헌사의 탄핵을 받아 漢陽尹을 박탈당하고 南原府로 유배갔다가, 태조가 보위에 오를 때 함께 하였으며 직후에 개국 공신 3등에 봉해졌다. 유원정을 탄핵한 인물은 당시 대사헌이었던 김주였다. 김주는 유원정이 아들의 중매 자리에 스스로 장가를 들어 풍속을 어지럽혔다는 점과 명에 사신으로 갔을 때 매매를 자행했다는 것이 사유로 유원정을 탄핵했다. 그러나 기록에 따르면 유원정은 원래 아들이 없었다고 하는데 탄핵이 바로 받아들여진 점이 의아하다. 그 구체적인 이유가 드러나지는 않지만 유원정의 교분 관계를 통해 당시의 정황을 유추해볼 수 있다. 《고려사》 권46, 세가46 공양왕 3년 12월 1일 癸丑; 《고려사》 권46, 세가46 공양왕 3년 12월 1일 癸丑; 《고려사》 권114, 열전 27 김주.

107) 《고려사》 권118, 열전 31 조준.

108) 대표적으로 윤소종의 경우 공양왕 즉위 직후 대사헌 조준의 천거로 左常侍 經筵講讀官이 되었으며, 조준의 上書에 대해 윤소종이 직접 원고를 작성하기도 했다. 또한 私田改革를 비롯해 조준의 개혁안에 찬동하였으며, 결정적으로 정몽주의 사주를 받은 대간들이 조준과 정도전을 탄핵할 때 윤소종 · 조박 등이 그들의 喉舌이라는 이유로 함께 탄핵하여 관직을 삭탈 당하고 유배되었다. 《고려사》 권120, 열전 33 윤소종; 《고려사》 권118, 열전 31 조준; 《고려사》 권117, 열전 30 김진양.

전이 연이은 탄핵으로 나주로 이배되는 등의 상황 등을 고려할 때 친정 몽주 인사들이 포진되었다는 것을 알 수 있다. 이러한 정황 속에서 유원정의 탄핵도 그와 조준의 개인적인 친분과 조준의 개혁에 찬동하는 행보로 인해 정몽주계 인사들이 계획한 정치적인 공격이었을 것으로 생각된다.

건국 이후에도 유원정과 조준의 관계는 계속 이어져 유원정의 인사 승진과 공신 책봉에 영향을 미쳤다. 또한 태조 7년 7월 유원정의 사위인 田時가 태조의 조모 敬順王后 朴氏의 純陵에 대해 비방했는데 비방에 함께 참여한 유원정 등을 처벌하는 상황에서 유원정은 공신이라는 이유로 태조의 사유를 받았다.[109] 태조가 그 죄를 용서하면서 承旨 盧石柱에게 傳旨할 때에 유원정은 태조와의 직접적인 친분이 없음에도 공신의 반열에 오른 것은 조준의 책임임을 언급하였다.[110] 이를 통해 유원정의 개국공신 책봉과 중추원부사 임명은 당시 우시중으로 판상서사사를 겸임한 조준의 추천에 따른 조처였던 것을 알 수 있다. 다시 말해 유원정은 국왕과 개인적인 친분이나 특출한 공로가 있는 인물이 아니지만 정승의 추천에 따라 宰輔에 임명되는 경우이다. 그러나 유원정은 문무의 재능뿐만 아니라 상장할 만한 공도 없는 가운데 개국 공신으로 책봉되었던 상황에서[111] 그의 중추원부사 임명에 대한 서경은 지연되었을 것으로 생각된다.

태조 1년(1392) 10월 25일 고신의 규정이 고쳐지기[112] 직전 태조는 대간을 모두 체천시켰다. 그것은 앞에서 살펴보았듯이 태조가 고신에 서경을 하지 않는 대간에 대해 조준과 남은 등에게 불만을 토로한 지[113] 삼일 뒤에 벌어졌다. 10월 9일 태조는 개국 공신의 칭호를 내리고, 원종 공신들을 포상하고 추가 인사들을 책록하는 명령과 함께 유원정 · 朴宜中

109) 《태조실록》 권14, 태조 7년 7월 5일 戊寅. 이 사건은 정치적으로 조준과 그 세력을 공격하기 위한 탄핵이었던 것으로 보인다. 《태조실록》 권14, 태조 7년 7월 11일 甲申.
110) 《정종실록》 권1, 정종 1년 2월 12일 癸丑.
111) 上同.
112) 《태조실록》 권2, 태조 1년 10월 25일 癸酉.
113) 《태조실록》 권2, 태조 1년 10월 6일 甲寅.

에게 관직을 내리면서 모든 대간을 체천시켰다.[114] 대간이 체천된 배경에는 韓尙敬 등의 개국 공신의 追錄을 반대하며,[115] 이인수 · 황희석 등을 포함하여 태조의 잠저기 시위 군관들의 임명에도 유보적인 태도를 보였기 때문이라고 판단된다. 그러나 대간을 모두 바꿨음에도 불구하고 보름 뒤에 임명장의 규정을 고쳐 서경의 대상을 축소 시켰는데, 이는 국왕의 개인적인 친분에 따른 임명 인사뿐만 아니라 재상의 추천에 따른 인사에서도 문제가 발생했기 때문으로 생각된다. 서경을 담당하는 대간원의 구성을 바꾸는 것만으로 공신들의 임명 문제를 해결하기에 역부족이었다고 판단한 태조와 공신들은 임명장의 형식과 임명 방식을 변화하는 조치를 선택했다고 보인다.

따라서 상위 품계의 서경은 없앤 관교법의 시행은 공신 구성원의 다양성으로 인해 이루어진 조치였다. 정도전 · 함부림 등과 같이 개국 공신 내부에 신분적 결함이 있는 인사가 많았고, 태조의 휘하 장수들의 경우인 조영규 · 황희석 · 이인수 등의 경우도 그 세계와 관력이 불분명했다. 또한 유원정과 같이 고위 관직자의 인맥에 의한 관직 임명과 공신 추대가 이루어지면서 서경이 순조롭지 못한 사례가 이어지고 있었다. 이에 태조와 공신 구성원들은 모든 품관이 대간의 서경을 받아야 한다는 방식에서 상위 품계의 인사는 국왕의 결정만으로 임명이 완료되는 제도로 개정했던 것이다.

새 왕조의 통치체계를 기획하면서 실제적인 국정 운영의 총괄자인 재상의 역할을 강조했던 정도전 역시 국왕의 인사권을 강화하는 관교법 시행에 대해 긍정했던 것으로 보인다.[116] 정도전이 서경에 대해 어떻게 생각

114) 《태조실록》 권2, 태조 1년 10월 9일 丁巳.
115) 《태조실록》 권2, 태조 1년 10월 3일 辛亥.
116) 정도전의 정치사상에 대해서는 많은 연구 성과가 있지만 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 우선 한영우는 정도전의 정치지향을 재상중심주의로 규명한 선구적인 성과를 발표했다. 韓永愚, 1973 《鄭道傳 思想의 硏究》, 서울대학교출판부. 또한 도현철은 문헌적 고증을 통해 정도전의 사상적 배경과 근거를 자세하게 밝혔다. 도현철, 2013 《조선전기 정치사상사》, 태학사. 한편 송재혁은 정도전이 전제적인 왕권을 견제하고 재상주의 정치를 계획했다는 기존의 설명에 반론을 제기했다. 그는 정도전이 왕권주의를 바탕으로 하여

하고 있었는지 보여 주는 직접적인 자료는 발견되지 않았지만 태조의 명령으로 정도전이 찬술했던 《朝鮮經國典》入官條 에서 당시에도 시행되고 있는 서경에 대해 어떠한 언급도 하지 않았던 점을 미루어 간접적으로 그와 태조의 인식을 확인할 수 있다. 정도전은 입관조에서 관직에 진출하고 등용하는 방식 등 임용 과정의 대강을 밝히며 그 말미에 건국 초기에 成法이 제대로 지켜지지 못하고 있음을 언급했다.

> 그 능력과 인품이 충분히 국정을 도울 만하거나 무예와 지휘력이 충분히 三軍을 통솔할 만해서 임금이 特旨를 내려 등용한 자는 자격의 구애를 받지 않는다. 그러나 지금은 즉위 초이기 때문에 모든 일이 거칠고 서툴다. 국가에 공로를 세운 친우 가운데도 아직 관직에 임명되지 않은 이가 있으며, 군대가 이제 흥성해야 해서 무사가 먼저 임명되어야 하는데, <인사가> 成法대로 시행되지 않고 있다. 그러므로 臣이 여기에 저술해서 후세로 하여금 성법이 제대로 지켜져야 할 것을 알게 하려 함이다.[117]

정도전은 태조로부터 법전을 저술하라는 명령을 받아 태조 3년 3월 저술을 완료하였으며 같은 해 5월 국왕에게 진상하였다.[118] 입관조에서는 입사 경로에 대한 7과를 상세하게 서술했으며, 18급의 관품과 1級을 2자資로 나눈 등급 구성 · 循資法에 따른 승진 제도에 대해 다루었다. 조선경국전의 입관조는 태조 1년(1392) 8월 입관보리법의 내용과 비교하면 구성이 크게 다르지 않은데 특히 7가지 출사로를 밝히고 각 과에 대해서 자세하게 밝힌 점이 그렇다.[119] 경국전 찬술 이전에 입관보리법의 내용

현실 정치를 어떻게 운영할 것인지 운영론의 측면에서 정도전의 사상을 다루고자 하였다. 송재혁, 2015 〈정도전의 정치체제론 : 『서경』의 정치이념과 왕권의 정상화〉 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문.

117) 《朝鮮經國典》〈治典〉 入官.

118) 《태조실록》 권5, 태조 3년 5월 30일 戊辰.

119) 《태조실록》 권1, 태조 1년 8월 2일 辛亥. “定入官補吏法. 凡初入流品作七科, 曰(文)［門］蔭·曰文科·曰吏科·曰譯科·曰陰陽科·曰醫科, 吏曹主之, 曰武科, 兵曹主之. 其出身文字, 如前朝初入仕例, 明寫年甲本貫三代, 署經臺諫. 不由七科出者, 不許入流品. 每除拜, 所司考其出身文字, 方許署謝.”

이 개정되는 내용이 발견되지 않으므로 정도전이 입관조를 기재할 당시 입관보리법의 내용을 참고했을 가능성이 크다. 그러나 확연한 차이는 입관보리법에서 중요하게 언급된 대간의 서경 절차가 조선경국전에서는 누락된 것이다. 이것은 태조 1년 10월 이후로 관교법이 계속 시행되었기 때문에 서경에 대한 설명을 기록하지 않은 것으로 이해될 수도 있다. 그러나 관교법이 시행되었다고 하여 서경이 폐지된 것이 아니라 5품 이하의 관원들을 임명할 때는 여전히 서경이 시행되었기 때문에 서경을 언급하지 않은 것은 의도가 담겨 있다고 생각한다.

건국 초기라는 상황에서 인사가 성법대로 진행될 수 없다는 점을 덧붙여 설명하면서도 서경은 성법으로 소개되지 않은 점이나 서경이 건국 직후라는 특수 상황에서 변칙적으로 운영되고 있다는 점 등을 언급하지 않은 것은 정도전이나 태조에게 서경은 후대가 지켜야 할 성법으로 여기고 있지 않다고 판단된다. 따라서 서경으로 인해 공신들의 임명이 지체되는 상황을 문제로 인식해 제도를 개정시키고자 했을 것으로 보인다.

물론 정도전 개인적으로도 서경에 대한 유감스러운 경험이 있었지만 일개인의 경험과 의사만으로 제도를 개정했다고 할 수 없다. 오히려 왕조의 국정 전반을 운영하며 특히 인선을 주관하는 정도전[120]과 조준[121] 등의 입장에서 모든 품관의 서경을 거쳐야 하는 필요성에 대해 의구심을 가졌을 것이라고 생각된다. 특히 건국 초기 정국의 안정성을 도모하는 방향에서 전품관 서경은 오히려 그 취지에 방해가 될 수 있다고 판단했

---

120) 정도전은 건국 직후 공식적인 관직을 받기도 전에 도평의사사 기무에 參議하였고 판상서사사를 參將하여 국정 전반을 의논할 수 있었으며 또한 인선을 관장하였다. 이후 정도전은 문하시랑찬성사에 임명되는데 이것은 직전에 사헌부를 통해 찬성사 김주를 탄핵하여 파면시키고 그 자리에 金士衡과 함께 임명되었던 것으로 보인다. 찬성사 김주는 앞서 대사헌이었을 때 정도전을 봉화와 나주로 유배 보내기 위해 형조와 성랑 구성원들과 함께 그의 탄핵을 주도했으며, 정도전의 아들 정진과 정담도 함께 탄핵하여 서인으로 강등시킨 일이 있었다. 《태조실록》 권1, 태조 1년 7월 20일 己亥; 上同 태조 1년 7월 26일 乙巳.

121) 태조대 판상서사사를 역임한 인물로 배극렴 · 조준 · 정도전 · 남은 등으로 보인다. 金昌賢, 1998, 246~256쪽.

던 것 같다.[122]

서경은 건국 직전까지 정치적으로 활용되어 관료 내부의 갈등을 첨예하게 하였다. 고려 말 상위 품계까지도 서경이 문제가 되면서 정쟁의 도구로 사용되었던 서경은 언제든지 정치적 분열을 조장할 수 있는 위험성을 내포하고 있었다. 서경의 정치적 활용에 대한 우려는 다음 상소에 잘 드러나 있다.

> 비록 경우에는 간사한 무리들이 대간에 외람되이 있으면서 사소한 원한을 보복하고자 거짓된 말을 지어 기간을 지체하면서 署經하지 않는 사람이 있을지라도, 어찌 그런 사람의 나쁜 짓으로 인하여 함께 그 제도까지 버리겠습니까?...삼가 원하옵건대 전하께서는 告身의 서경하는 것에 대해 그전 규정을 바꾸지 마시고 간사한 무리들을 대간에 발을 붙이지 못하게 하소서. 그리하면 名器이 더럽혀지지 않고 권선징악이 알맞게 되며, 賢者와 愚者가 각각 그 쓰임을 얻게 되고 貴人과 賤人이 각자 그 분수를 편안하게 여겨서 후대에서 잊지 않고 따르게 될 것입니다.[123]

상소의 주요 내용은 전품관 서경제인 고신법이 필요한 이유에 대해 설명하는 가운데 당시 서경의 운영상에서 노정되는 문제에 대해서도 언급하였다. 언급한 것에 따르면 서경을 담당하는 대간이 개인적 혹은 정치적 원한을 가지고 서경이 될 수 없는 사유를 그럴듯하게 꾸며서 이해관계에 따라 서경을 운영했던 현실에 대해 문제로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다.

창왕대부터 상서사의 판사를 겸무했던 이성계 또한 서경의 현실에 대해서 충분히 알고 있었던 것으로 보인다. 그는 회군 이후 조준을 대사헌으로 추천하였으며 조준도 함께 상서사의 판사직을 겸임하였다. 이에 조준

---

122) 건국 직후 정국의 안정을 도모하기 위해 관리 특히 공신들의 인사 문제는 빠르게 진행되어야 했을 것이다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 고려 말 서경이 정치적으로 활용되어 관리 임명의 지연되거나, 이루어지지 않는 추세 속에서 전품관 서경은 빠른 인사 결정으로 정국의 안정성을 도모하고자 하는 방향과 상치되었을 것이다.

123) 《태조실록》 권2, 태조 1년 12월 22일 戊辰.

은 대사헌 겸 판상서사사로서 전주와 서경을 동시에 할 수 있는 권한을 가질 수 있었다. 또한 공양왕 즉위 후 이성계 · 조준 등의 공신 세력과 대간의 결탁에 대해 知申事 李行은 대간의 의견이 대신들의 의사를 반영한 것이라는 말을 했다가 유배를 가게 되었다. 이러한 이성계와 대간 사이의 관계는 공양왕대 국정에서 계속 언급되는데 윤소종을 비롯하여 대간들이 이색과 우현보 등의 치죄에 대해 끊임없이 논하자 공양왕은 이성계에게 대간의 탄핵을 저지해달라고 요청하기도 했다.[124]

서경이 개인적인 또는 정치적인 이해관계에 따라 운영되고 그로 인해 관료 집단 내부의 갈등이 심화되어 정치적 난투로 연결될 수 있다는 것은 이미 정도전 · 정몽주의 사례에서도 확인하였다. 이렇듯 서경이 정쟁의 도구로 사용되었던 상황 때문에 제도 시행에 대한 우려는 국왕뿐만 아니라 고신법을 주장하는 간관까지도 공유하고 있었던 것이다.

그럼에도 불구하고 서경을 완전히 폐지하지 않은 것은 이전부터 시행되어 왔던 서경이라는 제도가 관리의 신분과 행실의 문제를 검토함으로써 관료 질서를 바로 하겠다는 취지 자체를 부정할 수는 없었기 때문이다. 이러한 제도의 취지를 실현하기 위해서 정치적으로 활용될 가능성이 높은 大夫 이상의 고관들에 대한 심의 절차를 제외시키는 방법을 선택하였다. 다시 말해 상위 품관의 서경을 없애 신분 등의 결함이 있는 공신들의 인사를 빠르게 진행시키고 제도의 정치적 활용성을 최소화하여 정국의 안정을 도모하고자 했다. 그러한 변화가 상위 품계는 국왕의 명령만으로 임명이 완료되는 관교법의 형태로 나타나게 되었다.

한편 태조는 서경의 단계가 없어진 고위 관리들의 인사에 대해서는 곧바로 논핵하라는 대안을 제시했다.

> 고려의 告身에 署經하는 법은 불편한 것이 있어서 고치게 한 것이다. 마땅히 지금부터는 4품 이상의 관원은 敎命을 내리고, 5품 이하의 관원은 門下府에서 敎牒을 주게 하여 만약 직책에 맞지 않은 사람이 있으면 곧

124) 《고려사》 권119, 열전32 정도전. “臺省交章, 請玄寶罪, 王以成範故不聽, 使人於我太祖, 請禁臺省論奏. 太祖嘆曰, ‘王曾謂我指揮臺省乎.’ 時王忌太祖功高得衆心.”

바로 論劾하도록 하라.[125]

간관이 주장하는 전품관 서경을 통해 이루고자 했던 조직의 기강을 바로 하는 일을 태조는 탄핵으로써 대체하도록 하였다. 이러한 태조의 명령은 당대인이 인식한 서경의 기능이 탄핵과 크게 다르지 않다고 여겼음을 보여준다. 어떻게 서경이 탄핵으로 대체할 수 있었을까? 우선 서경은 관리의 관직 적격 여부를 판단하는 심사로써 인사 과정에서 이루어지고, 탄핵은 이미 임명된 관리의 비행을 고발하여 관직에서 퇴진하게 하는 임명 이후에 진행하는 활동이라는 점에서 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 서경과 탄핵은 공식적으로 대간의 활동이라는 행위 주체자에서 공통분모를 가지며 큰 의미에서 관리들을 규찰하는 성격을 공유하고 있었다. 다시 말해 서경과 탄핵은 적격하지 않은 인물을 관직에 오르지 못하게 한다는 점에서 같은 목적으로 운영될 수 있었다.

고려 말 정도전의 사례에서처럼 서경 거부의 사유가 탄핵의 사유로 동일하게 적용될 수 있다는 것을 확인하였다. 설사 국왕의 강요에 의해 서경이 통과되더라도 연이은 탄핵으로 여론을 조성해 관리를 파면시킬 수 있다는 점에서 서경이 탄핵으로 대체될 수 있었다. 따라서 태조는 상위 품계의 서경이 없어져도 관료의 비행을 저지할 수 있다는 탄핵을 앞세워 서경이 전품관 시행되어야 한다는 간관의 주장을 반박할 수 있었다.

건국 직후에 마련된 관교법은 서경을 전면 폐지한 것이 아니라 상위 관직자인 4품 이상의 관료에 대해서만 서경을 제외시킨 제도였다. 서경이 전면적으로 시행될 경우 신분적 결함이 있는 공신들의 다수가 임명이 어려워졌으며, 특히 서경이 정치적인 이해관계에 따라 운영되는 양상 등이 전품관 서경을 추진하기 어려웠던 현실적인 이유였다. 따라서 국왕의 강력한 권한을 토대로 국가 운영의 안정성을 도모하기 위해 고위 품관들의 서경을 없애고 왕명으로 임명이 완료되는 관교법을 시행하였다.[126]

---

125) 《태조실록》 권2, 태조 1년 12월 22일 戊辰.

126) 4품 이상의 관직에 대해 서경을 없애는 것이 어떻게 국정 운영에 효율적이라고 판단했는지 그 이유에 대해서는 직접적으로 알 수 없지만, 먼저 5품 이하의 관직을 임명받으면 서경을 통해 관리의 기본적인 신상정보와 관력에

태조의 비답이 내려진 이후로 고신법의 시행을 논의하는 일은 세자였던 李芳果(훗날 정종)가 선위를 받을 때까지는 확인되지 않으며 계속해서 관교법에 따라 인사가 이루어졌다. 현재까지 발견된 조선 초기의 관교들을 정리한 가와니시 유야의 연구에 따르면 정종 2년 1월 24일 고신법이 다시 시행될 까지 관교가 계속 발급되었다.[127] 태조 1년 이후로 서경 범위에 대한 문제가 다시 거론되지 않았다는 것은 관교법 시행은 국왕의 독단적인 결정이 아니라 국왕을 둘러싼 집권층들이 당시의 현실을 고려하여 수정한 제도였다는 것을 짐작할 수 있다.

태조 치세 전반에 걸쳐 관교법이 지속적으로 시행되었다가 1차 왕자의 난 이후로 태조가 세자에게 양위를 하자마자 서경을 확대하자는 논의가 다시 등장하게 되었다. 그리고 1년의 시간이 지나서야 고신법으로 환원되었다. 이 과정에 대해서 자세하게 살펴볼 필요가 있다. 다음에서는 1차 왕자의 난 이후 관리 임명 방식이 다시 고신법으로 바뀐 과정과 조준의 임명 문제로 인해 관교법으로 복귀되는 상황을 검토하겠다.

2. 서경의 확대와 趙浚의 임명 문제

조선 건국 이후 제정된 관교법으로 인한 서경의 주요 변화는 4품 이상

서의 흠결이 조사되기 때문에 고위 품관으로의 승진 인사에서 결격사유가 있을 확률이 낮을 것이며 혹여 문제가 발생한다면 탄핵으로써 해임이 가능한 것으로 판단한 것 같다. 또한 원간섭기 이후로 4품을 기준으로 그 이상을 경·대부로 구분하고 있으므로 이들에 대해서 국왕의 임명만으로 인사가 완료되는 임명 형식이 합당하다고 생각한 것으로 보인다. 矢木毅, 2006 〈高麗事元期における官品構造の變革〉 《東方學報》 79. 한편 관교의 체식은 원나라의 宣과 유사한데 특히 다른 관서의 서명 없이 오직 국왕의 인장만이 찍혀있는 점이 공통적이다. 그러나 저자는 고려의 관교가 원대의 선명을 차용했는지 까지는 확신할 수 없다고 하였다. 다만 원간섭기 때 성립되었던 관교의 형식이 조선 초기 관교로 정착되었던 것으로 설명하였다. 川西裕也 지음 · 박성호 옮김, 2020, 96-108쪽.

127) 川西裕也 지음 · 박성호 옮김, 2020, 118-126쪽, 표1 조선 초기 관교 일람.

의 관직 임명 시 대간의 서경이 제외된 점이다. 이러한 변화는 공신들의 인사를 순조롭게 진행시키고 정치적 활용 요소를 최소화하여 정국의 안정을 도모하려는 취지였다. 태조 1년(1392년) 12월 전품관으로 서경을 시행하자는 간관의 상언이 있었지만,(①)[128] 태조대 全般에는 관교법이 고수되었다. 이후 서경에 대한 논의는 더 이루어지지 않았다가 1차 왕자의 난이 끝나고 태조가 왕세자 이방과에게 선위한 직후에 다시 거론되었다.

<표 2> 태조대~정종대 서경 제도 관련 논의

사건	시기(연.월)	주론자	주요 내용	결과
①	태조 01.12	간관	<告身法 回復> 賢愚 · 貴賤 混雜 逐出臺諫回詐之輩	<不允> 官敎法 遵行 彈劾 代替
②	태조 07.09	간관	<署經 品階 上限 調整 (嘉善)> 不肖 · 賤隷 參與朝官	<不允> 官敎法 遵行
③	정종 01.05	문하부 (간관)	<告身法 回復> 取才不顧行 賢愚冒進 雜處朝班	<不允> 官敎法 遵行
④	정종 02.01	문하부	<告身法 回復> 躍等而冒受者 庶司員吏 官至四給 略無謹愼	<不允> 官敎法 遵行
⑤	정종 02.01	문하부 (간관)	<告身法 回復> 臺省 人主 耳目 糾察官員 ㉠ 四品以上 公論所不及, 怠於職事 ㉡ 雜職出身 除授守令職 ㉢ 工商 · 賤隷 冒濫仕進 ㉣ 未然謹愼	<允許> 都評議使司 商量 臺諫允當 告身法 再起
⑥		사헌부	<告身法 回復> 臺諫 糾察百官 防止職事怠慢 言路擴張	

128) 《태조실록》 권2, 태조 1년 12월 22일 戊辰.

<표 2>는 조선 건국 이후 정종대까지 서경 제도에 대한 논의들을 정리한 것이다. 태조 치세 동안 계속해서 관교법이 시행되었다가 태조 7년(1398) 9월 5일 당시 세자였던 정종이 양위 교서를 받은 같은 달 18일 간관이 고신법의 취지, 즉 서경의 필요성을 설명하면서 기준이 되는 관품을 올려 결과적으로 서경 대상의 폭을 확대하고자 하였다.(②)[129] 종전의 4품을 기준으로 서경한 것에서 종2품 하계를 기준으로 대상을 구분하자는 것이다.[130] 간관이 언급하는 서경의 주요 목적은 재주와 덕행에 따라 귀천을 구분해서 임명해야 한다는 것이다. 더불어 관교법 시행으로 인한 당시 인사의 문제점으로 賤隷가 朝官이 된 점을 지적하였다. 그러나 이 제안은 전례를 따르겠다는 국왕의 명령으로 실행되지 못했다.

한편 이 당시 간관이 제시한 서경의 기준 관품은 전품관이 아니라 嘉善大夫(종2품하계)가 기준이었다. 이는 서경의 기준을 상향 조정하여 관교법을 고치려 했다는 점에서 이후의 고신법으로 돌아가려는 논의들과 논의의 본질은 같다고 생각하나, 왜 전품관이 아닌 새로운 기준을 제시했는지에 대해서는 구체적으로 알 수 없다. 다만 간관이 서경의 제도를 고칠 것과 함께 제언했던 奄人과 내수에 대한 내용을 통해 양자의 상관성을 유추해볼 수 있다.[131]

宦者의 관직 임명에 대한 규제는 태조의 즉위 초기부터 시행되었는데[132] 환관 중 일부가 相府의 관직을 받아 조관의 반열에 이르는 관습을 문제로 삼았다.[133] 간관은 서경에 대한 상서를 올리면서 함께 환자가 공적이 있다 하더라도 3품을 넘어서 관직에 오르지 못하게 말고 조관에 반

---

129) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 18일 庚寅.

130) 4품은 大夫와 非大夫를 구분하는 관직의 품계. 嘉善大夫는 종2품 下階에 해당하는 관리의 품계인데 당시는 종2품 上階 이상을 兩府 혹은 재주(宰樞)로 인식하고 있었던 것으로 보인다. 따라서 가선대부라는 기준은 재추와 비재추로 구분하는 품계로 제안한 것이다. 최이돈, 2018 《조선전기 특권신분》, 경인문화사, 6-25쪽.

131) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 18일 庚寅.

132) 《태조실록》 권1, 태조 1년 7월 28일 辛未.

133) 태조대의 환관으로서 재추직을 겸직한 인물로 김사행이 대표적이다.

열에 오르지 못하게 하는 상한선을 제시하였다. 한편 1차 왕자의 난 이후 환관 金師幸을 처형시키고 그와 연루된 인물로 金湊를 유배 보냈으며,[134] 환관 曺恂을 참수하고 그의 가산을 적몰하는 등의 강경한 조처가 잇따랐다.[135] 김사행과 조순에 대한 엄벌은 환관으로서 재추급의 관직을 겸하여 관료 질서를 문란하게 하고 민생 안정에 해악을 끼친 죄목에서 비롯된 것은 분명하나, 그들이 정도전 · 남은 등의 당여였다는 점도 크게 작용했을 것으로 파악된다.[136] 이러한 환관에 대한 강경한 처벌과 품계 제한에 대한 조치는 당시의 인사 문제로 천출이 조관이 되는 현실을 언급했던 관교법의 시행 문제와 연관이 있어 보인다.

그러나 이 시기 관교법의 폐지가 거론된 이유로 환관의 조관 참여를 배제시키기 위한 것으로만 볼 수 없는 것은 이전부터 환관의 정치 참여를 우려하는 태도가 존재했었기 때문이다. 무엇보다 태조 치세 전반기 동안 논의가 없었던 고신법이 다시 제기된 시점이 1차 왕자의 난 직후였다는 점에서 그 의미를 생각해볼 필요가 있다.

1차 왕자의 난으로 정도전 · 남은 · 沈孝生 등이 처형되었다.[137] 태조대 서경의 축소 시행에 동참했던 공신들의 죽음은 서경을 다시 확대시키자는 주장이 제기될 수 있었던 요소로 작용했다. 또한 잔존했던 태조대의 정승들이 자리에서 물러난 바로 다음 달인 정종 2년(1400) 1월에는 본격적으로 관교법을 폐지하고 전품관을 대상으로 하는 고신법을 도입하자는 여론이 형성되었다.

물론 정종 2년(1400) 전품관 서경을 시행하자는 여론이 형성되기 전까지 정종대에 고신법 주장이 없었던 것은 아니다. 정종 1년(1399) 5월 문하부에서 다른 시무들과 함께 언급하면서 서경의 대상을 확대할 것을 주장했다.(③)[138] 이러한 제안은 태조 1년(1392) 간관이 고신법의 회복을 주장하면서 서경을 고려의 법제에 따라 모든 품관에 적용시켜야 한다고

---

134) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 3일 乙亥.
135) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 29일 辛丑.
136) 《태조실록》 권14, 태조 7년 8월 26일 己巳;《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 29일 辛丑.
137) 《태조실록》 권14, 태조 7년 8월 26일 己巳.
138) 《정종실록》 권1, 정종 1년 5월 1일 庚午.

상언 했던 기준에 부합한다.[139] 태조 7년(1398)의 상소보다 서경의 기준이 상향된 이유에 대해서는 직접적으로 확인할 수 없으나 고신법이 운영되었던 직전의 서경제를 기준으로 적용한 것 같다. 또한 재주와 행실 가운데 관교법이 재주만을 취한 것에 반해 서경을 통해 재주와 행실을 겸비한 인물을 등용할 것을 주장했다. 그러나 상소들 사이의 시간적인 공백이 상대적으로 길고 각 상소가 단발의 시도에서 바로 마무리되었던 것은 당시 서경에 대한 輿望이 제도를 전복시킬 정도로 크지 않았던 것으로 생각된다.

이러한 움직임은 전초전에 불과했다는 인상을 줄 만큼 서경에 대한 여론이 형성되고 실제 제도의 변화를 가져오게 된 시점은 정종 2년(1400) 1월이었다.(④·⑤·⑥)[140] 따라서 이 시기 서경의 논의와 정치적인 국면에 대해 자세하게 검토할 필요가 있다.

1월의 상소들은 서경의 명분을 되짚고 관교법에 따른 현실 문제를 구체적으로 나열했다. 한편 이때 상소에서는 대간의 중요성을 부각시키면서 모든 품관들에 서경을 실시할 것을 주장했다는 점이 흥미롭다. 먼저 1월 20일 문하부의 상소에서는 이전 상소들과 거의 유사한 내용을 담고 있는데 특히 '조금도 근신하지 않음(略無謹愼)'의 폐단을 지적했다.(④) 근신은 결국 관교법으로 서경이 제외되었던 고위직 관리들의 문제였다. 다시 말해 서경의 대상이 5품 이하의 관직에만 해당하니 4품 이상의 관리들은 두려운 마음 없어서 자신의 행동거지를 단정하게 하지 않는다는 것이다. 이러한 폐단은 결국 관료 조직의 기강을 어지럽히는 것이기 때문에 이를 위해 서경을 확대 실시하자고 주장하였다. 근신하지 않는 폐해를 막는다는 취지로써 서경의 필요성을 부각시켰지만 기존의 서경에 대한 설명과 본질적으로 다르지 않았기 때문인지 정종은 윤허하지 않았다. 그러나 나흘 뒤에 대간의 상소가 잇달아 제기되기면 상황은 전환되었다.

> 우리 조정의 출사하는 법이 반드시 대성에서 署經하는 것은 인재를 엄정하게 선발하는 중요한 방법입니다. 지금은 5품 이하만 本府에서 署出하

139) 《태조실록》 권2, 태조 1년 12월 22일 戊辰.
140) 《정종실록》 권3, 정종 2년 1월 20일 乙酉; 上同 1월 24일 己丑.

게 하고 4품 이상은 직접 官敎를 받습니다. 인재를 쓰는 것은 한가지인데 告身의 법은 나누어져 둘이니 盛代의 오래갈 수 있는 전형은 아닐 것입니다. 대성은 人主의 耳目과 같은 관서이자 公論이 있는 곳이므로 依貼 ·諡誄 · 口傳 등의 일은 반드시 대성이 살피도록 합니다. 하물며 여러 관원을 임명하는 것은 실로 국가의 중차대한 일입니다. 4품 이상은 지위가 더욱 높고 책임도 막중하니 어찌 耳目의 관원이 살피지 않을 수 있겠습니까?[141]

선비가 몸을 경계하고 행실을 닦아 감히 방자하지 못하는 것은 대간이 그 뒤를 의논하는 것을 두려워하기 때문입니다. 관교법이 시행되고 고신법이 폐지되면 관직에 태만하고 행실에 게으른 자가 거리낄 것이 없어서, 이로 인해 만사가 이로 무너지고 士風이 진작되지 못할 것입니다. 하물며 전하의 維新 정치에 진실로 곧은 말을 하는 사람이 있으면 마땅히 받아들여서 언로를 넓혀야 합니다. 지난번에 諫臣이 이 문제를 열거해서 올렸는데, 전하께서 바로 승낙하지 않으시니 신 등은 간절히 전하를 위해 애석하게 여깁니다.[142]

첫 번째 사간원에서 올린 소장에서는 대간이 군주의 이목과 같은 기관으로 관리 인사라는 막중한 일에 빠져서는 안 될 것을 국왕에게 주지시키고 있다.(⑤) 더불어 관교의 법이 불가한 이유에 대해 네 가지로 설명하며 당시 인사의 문제를 언급하고 있다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 첫째 관교법에 따라 서경 과정이 없는 4품 이상의 직질에서 근무 태만이 일어나는 것,(㉠) 둘째 잡직 출신자가 수령이 되어 백성에게 해를 끼치는 경우,(㉡) 셋째 공상 · 천례 등 신분에 문제가 있는 인사들의 조

141) 《정종실록》 권3, 정종 2년 1월 24일 己丑. “我朝出謝之法, 必署經臺省, 實精選人材之要道也, 今五品以下, 只令本府署出, 四品以上, 直受官敎. 用人一也, 而告身之法, 岐而二之, 恐非盛代經久之典也. 臺省, 人主耳目之官, 公論所在, 故凡依貼諡誄口傳等事, 必令臺省察之. 況除拜庶官, 實國家之所重, 四品以上, 位益高而責愈重, 豈可使耳目之官, 不加察哉.”

142) 上同. “凡士飭身修行, 不敢縱肆者, 誠畏臺諫之議其後也. 若官敎之制行, 而署合之法廢, 則慢於官而怠於行者, 無所忌憚, 萬事以之而墮, 士風以之而不振矣. 況殿下維新之治, 苟有讜言, 所當採納, 以廣言路. 頃者, 諫臣以此列上, 殿下不卽兪允, 臣等竊爲殿下惜之.”

관 참여,(㉢) 넷째 서경은 공론을 두려워하여 관리들이 불의에 빠지지 않도록 미리 근신하게 함(㉣)으로 요약할 수 있다.

위의 세 가지는 관교법의 시행으로 인한 폐단을 설명하고 있으며 마지막은 전품관을 서경했을 때 이점을 피력하였다. 또한 ㉠과 ㉣은 4품 이상의 작질의 행실 문제로, ㉡은 수령이라는 직임의 특성에 따른 문제(능력·신분·행실) ㉢은 신분의 문제로 구분할 수 있다. 수령으로서의 행실 문제까지 포함한다면 이 상소에서 주로 문제가 되는 사항은 4품 이상 관리들의 행실 즉 근신하지 않음이었고, 다시 말해 고신법으로 돌아가야 하는 주된 이유는 고위 관직자들을 규찰하기 위해서였다.

이어 사헌부에서 올린 소에서도 내용은 크게 다르지 않았다.(⑥) 앞서 살펴본 상소에서 강조한 근신에 대한 문제를 주목했다. 또한 옳은 말을 받아들여 언로를 확장하는, 즉 간언을 수용하는 국왕의 자세를 설명하면서 지난 20일 간관의 말을 받아들이지 않은 정종의 처사를 간접적으로 비난했다. 검토한 두 상소는 간언과 규찰을 담당하는 대간의 역할을 강조하면서 특히 고신법은 관리들을 규찰하는 대표적인 제도로써 관료들이 公論을 두려워하여 근신하도록 도움으로써 미연의 불의를 방지할 수 있다는 정당성을 내세웠다. 다시 말해, 고신법을 통해 4품 이상도 미연에 근신하도록 해야 한다는 것이 이 시기 제기된 서경의 명분이었다.

이미 고신법의 회복을 주장하는 요청을 세 차례나 거절했던 정종이지만 언로의 확장과 공론을 운운하며 서경의 윤허를 바라는 강경한 분위기 속에서 국왕은 이 문제를 도평의사사에서 의논하게 했다. 도평의사사에서 상량한 이후 대간의 간언이 타당하다는 뜻을 아뢰자 정종은 고신법을 윤허하였다. 따라서 태조 1년(1392) 12월부터 시행되었던 관교법이 폐지되고 정종 2년(1400) 1월 전 품관을 대상으로 서경을 하는 고신법이 실행되었다.[143]

지금까지 정종대의 서경 관련 상소들을 비교 검토하면서 고신법이 재시행되는 과정을 살펴보았다. 특히 정종 2년(1400) 1월 고신법에 대한 여론이 형성하여 당시 전품관 서경이 필요한 가장 중요한 이유는 관교법에

143) 《정종실록》 권3, 정종 2년 1월 24일 己丑.

서 제외되었던 고위 관리들의 행실도 규찰해야 한다는 것이다. 이는 아래에서 설명하듯이 공신 세력이 분열되어 있었고, 그들에 대한 상호 견제가 필요한 상황과 무관하지 않다. 다음에서는 왕자의 난 직후부터 드러난 정국의 변화와 고신법으로 바뀌면서 서경이 어떻게 운영되었는지 살펴보겠다.

왕자의 난이 종결되면서 당시 정치 세력 간의 첨예한 갈등이 일단락 마무리되었고 난을 주도했던 세력을 중심으로 정국이 운영되었다. 먼저 친왕자 · 종친 및 관리들이 주요 관직에 임명되었고,[144] 세자가 양위 교서를 받은 날 일부 인사가 겸직을 받거나 승진하였으며 새로운 인사가 추가로 임명되었다.[145] 추가로 관직을 임명하는 과정에서 右軍節制使 定安公 이방원은 판상서사사를, 參贊門下府事 趙璞이 대사헌을 겸직하게 되었다. 李居易와 趙英茂는 參贊門下府事로, 趙溫은 商議門下府事, 朴苞는 知中樞院事義興三軍府右軍同知節制使로 승진하였다. 또한 閔霽는 三司右僕射, 馬川牧은 大護軍, 李叔蕃은 右副承旨로 새로 임명되었다. 특히 이방원이 당시 인사의 전형을 총괄하는 기구인 상서사의 수장이 되고, 조박이 서경과 탄핵 등을 담당하는 대사헌을 겸하게 된 임명 조치는 그들이 인사 전반에 상당한 영향력을 행사할 수 있다는 의미였다. 다시 말해 태조가 상왕으로 물러나고 왕세자 이방과가 국왕으로 즉위하면서 1차 왕자의 난에서 공을 세운 이들을 위주로 인사가 개편되었고 이는 정계 구성원의 재편성을 의미했다.

그러나 실제는 태조대 고위 재상을 지낸 인물의 다수가 정계에 잔존하여 1차 왕자의 난 때 실제적인 공을 세운 인물들과의 갈등 관계가 지속되었으며 심화되는 양상을 보였다. 이들의 불협화음은 定社功臣을 책봉하는 과정에서부터 드러나기 시작했다. 정사공신 29명 가운데 13명이 개국 공신이며 16명의 새로운 공신 가운데 종친 6명 · 외척 5명 · 문신 2명 · 무신 3명으로 구성되었다. 이는 1차 왕자의 난 당시 태종의 지지기반이 종친과 외척 중심으로 이루어졌다는 것을 알 수 있다.[146] 따라서

---

144) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 1일 癸酉.
145) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 5일 丁丑.
146) 柳柱姬, 2000 〈朝鮮 太宗代 政治勢力 硏究〉中央大學校 大學院 史學科 박

태조대 공신 세력과 새로 책봉된 세력 간의 마찰뿐만 아니라 종친 · 외척에 대해서도 견제하는 움직임이 존재하였다.

태조 7년(1398) 9월 12일 정탁과 박포는 사직을 안정시킨 공을 논하는 과정에서 자신들의 대우에 불만을 품었다가 각각 淸州와 竹州로 유배 보내졌다.[147] 이들은 특히 參贊門下府事 李茂가 아무 공로 없이 정사공신의 반열에 참여하게 된 것에 불만을 제기했다. 그러나 이무에 대한 비난은 정탁과 박포뿐만 아니라 당대인들도 공감하고 있었던 인식으로 이무는 변이 일어날 때 사태를 관망하고 자신의 거취를 고민하는 등 중립적인 입장을 유지했던 것으로 보인다.[148] 그러나 판상서사사인 이방원을 비롯해 왕세자는 이무를 비난한 정탁과 박포를 엄중히 처벌했다. 이러한 상왕의 공신 세력으로서 새로운 공신 세력과 갈등을 겪는 경우는 이무에게만 한정되지 않았다.

이무가 참찬부사에 임명되었던 같은 날 태조 7년(1398) 9월 1일 조준은 김사형 등 대다수의 대신들의 경우처럼 기존에 맡아 왔던 좌정승에 유임되었다.[149] 비록 조준이 정승직을 유지했지만 태조대와는 다르게 이후의 정국에서는 그의 입지가 굳건하지 못했다. 같은 해 10월 조준의 기생첩 菊花가 버림을 받은 것에 원망을 품고 조준이 반역할 뜻이 있었다고 퍼뜨리는 사건이 발생하는데, 이에 조준은 그를 순군부에 가두고 국문하다가 결국 한강에 沈藏시켰다.[150] 12월 조준은 겸무했던 京畿左右道都統使 직임을 내려놓고자 印綬와 軍額을 반환했다.[151] 또한 정종이 즉위한 이후에 조준은 사직 의사를 여러 차례 밝히는 데 특히 정종 초반에 발생한 災異를 이유로 내세웠지만[152] 당시 그의 입지가 태조대만큼 안정적이지

사학위논문, 62~63쪽.

147) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 12일 甲申.

148) 실제 이무는 정도전 · 남은 등과 비밀히 모의를 함께 했다가 중립을 지키고자 하여 그 모의를 이방원에게 알렸다. 《태조실록》 권14, 태조 7년 8월 26일 己巳.

149) 《태조실록》 권15, 태조 7년 9월 1일 癸酉.

150) 《태조실록》 권15, 태조 7년 10월 28일 庚午.

151) 《태조실록》 권15, 태조 7년 12월 6일 戊申.

152) 《정종실록》 권2, 정종 1년 8월 3일 庚子.

않다는 것을 알 수 있다. 결국 정종 1년(1399년) 12월 1일 정종은 좌정승 조준과 우정승 김사형의 잇단 사직 요청을 가납하여 조준을 判門下府事에 임명하고 김사형을 上洛伯을 삼고, 심덕부와 成石璘을 각각 좌·우정승으로 삼았다.[153] 이러한 정승의 교체를 포함해 인사의 변화는 정종이 상왕 태조에게 자문을 구한 후에 실행되었다.[154]

정종 1년(1399) 12월 조준이 정승에서 물러나 판문하부사에 임명되면서 이로부터 한 달 뒤 고신법에 대한 의논이 대두되었다. 또한 당시의 의논에 따라 정종 2년(1400) 1월 관교법이 폐지되었고 약 6개월 만인 같은 해 7월 다시 관교법이 시행되는 상황이 발생했다. 그 과정을 면밀하게 살펴보겠다.

고신법이 다시 시행된 지 얼마 되지 않은 정종 2년(1400) 2월 4일 조준은 사헌부에서 탄핵을 받았는데 지난 1월 28일 방간의 난 때 사태를 방관하고 있었다는 것이 계기가 되었으며 탄핵의 사유는 다섯 가지 조목으로 열거되었다.[155]

첫째, 정도전과 함께 사직을 위태롭게 했으며 무인년 난리 때 사태를 관망함
둘째, 국초 사사로운 원한을 갚기 위해 죄인을 엄중하게 처벌해서 죽임
셋째, 기생 국화가 본인(조준)을 밀고하자 진위를 가리지 않고 몰래 죽임
넷째, 전 감찰 金扶가 본인(조준)을 비판하자 태조가 노하여 그를 극형에 처할 때 의도적으로 좌시함
다섯째, 방간의 난도 방관하여 반복해서 불충을 저지름

앞서 살펴보았듯이 1차 왕자의 난 이후 좌정승 조준의 입지는 태조 치세와 같지 않았는데 기생첩을 통해 조준이 반역의 뜻이 있다는 진위를 알 수 없는 소문이 전해졌으며, 조준은 이전부터 겸직했던 경기좌우도 도통사직을 내려놓았으며 여러 차례 사직의 뜻을 표시했다. 이후 사직

153) 《정종실록》 권2, 정종 1년 12월 1일 丁酉.
154) 《정종실록》 권2, 정종 1년 8월 3일 庚子; 上同 정종 1년 12월 1일 丁酉.
155) 《정종실록》 권3, 정종 2년 2월 4일 己亥.

요청이 가납된 것은 상왕인 태조의 윤허에 따라 이루어졌으며 정종은 조준에게 판문하부사직을 내렸다.

정종 2년(1400) 1월 28일 방간의 난이 벌어졌을 때 적극적으로 난을 진압하지 않았던 조준은 2월 4일 이와 같은 탄핵을 받게 되면서 헌사에는 그의 직첩을 거두고 국문해 율문에 따라 처결하라고 하면서 조준을 주살시킬 것을 요청하고 있었다.[156] 정종은 조준의 탄핵에 대해서 언급한 내용이 자신이 알고 있는 사실과 다르다며 다시 거론하지 말 것을 명령하였다. 헌사에는 연이어 조준의 치죄를 재요청했는데 정종은 허락하지 않았으며 오히려 조준과 함께 탄핵을 받았던 趙狷 · 鄭鎭까지 사유한다는 의사를 밝혔다.[157]

정종은 조준이 이러한 사태에 통한해할 것을 알았고[158] 짐작대로 조준은 사직 의사를 밝혔으나 사직을 허락하지 않았다.[159] 그러나 2월 13일 다시 조준이 판문하부사에 임명되는 일이 벌어졌다.[160] 12월 인사에서는 관교법이 적용되었기 때문에 정1품인 판문하부사는 국왕의 명령으로 임명이 완료된 상황이었다. 그 후 탄핵을 받을 때 직첩을 거두라는 요청이나 조준 본인이 사직을 요구했지만 모두 허락되지 않았기 때문에 그는 계속 판문하부사에 재직 중인 것으로 이해될 수밖에 없다. 그런데 사료에서는 확인되지 않으나 열흘 사이에 발생한 문제에 따라 조준은 해임 상태였던 것으로 추정되며 그래서 판문하부사에 재임명된 것으로 보인다. 조준은 2월 13일 재임명 이후에 3월 15일 한 차례 더 재임명이 이루어졌다.[161] 그는 3월 8일 다시 사직 요청을 했으나 국왕의 윤허를 받지 못했던 것으로 보이며, 그의 요청은 4월 6일에 수락되었다.[162]

조준의 판문하직 임명은 정종 1년(1399) 12월 1일부터 2년(1400) 4월 5일까지인데 1월 24일부터 고신법이 시행되었으므로 2월 13일 이후의 재

---

156) 《정종실록》 권3, 정종 2년 2월 4일 己亥.
157) 上同.
158) 上同.
159) 上同.
160) 《정종실록》 권3, 정종 2년 2월 13일 戊申.
161) 《정종실록》 권3, 정종 2년 3월 15일 庚辰.
162) 《정종실록》 권4, 정종 2년 4월 6일 辛丑.

임명 인사부터는 조준도 서경의 대상이 되었다. 그러나 앞서 살펴본 그의 좁아진 정치적 입지와 방간의 난 이후 탄핵의 여파로 그의 서경이 순조롭지 못했을 것으로 보이며 조준의 사직 요청도 정국의 상황을 반영한 것으로 보인다.

한편 조준이 판문하부사직을 사임한 이후에도 국문이 이루어지는 상황 속에서 조준을 정계에서 일소하려는 세력이 존재했음을 확인할 수 있다. 그리고 이 과정에서 서경은 조준의 정계 복귀를 차단하는 수단으로 활용되었던 것을 짐작할 수 있다.

조준이 국문을 받게 된 것은 이거이의 일과 연루되었기 때문인데,[163] 정종 2년(1400) 4월 6일 당시 사병을 혁파하라는 국왕의 명령에 당시 병권을 잃은 자들 가운데 대표적으로 이거이 부자는 이에 대해 반대했던 것으로 보인다.[164] 대간에서는 이거이 부자와 李天祐 등이 사병혁파에 불만을 가졌다는 이유로 탄핵했는데 그 과정에서 조준도 이거이와 함께 사병혁파에 반대했다는 조박의 密告로 추국을 받게 되었다.[165]

추국하는 과정에서 조준을 庇護 하려는 세력과 조준을 정계에서 축출하려는 세력이 드러나는데 당시 세자였던 정안공은 추국을 담당하게 된 巡軍萬戶 尹柢를 따로 불러 심한 추궁으로 조준이 혹여라도 죄를 자백하지 않도록 공평하게 刑官의 임무를 다할 것을 당부하였다. 한편 우정승 민제도 윤저를 비밀히 불러내어 조준을 끝까지 추궁하도록 부추겼다.

> 조준 등이 나와 하륜을 해치고 인연을 맺어 세자에게 미치려고 한다. 지금 순군옥에 잡혀 갇혔으니 끝까지 추궁하지 않을 수 없다.[166]

---

163) 《정종실록》 권5, 정종 2년 8월 1일 癸巳. 한편 조준과 이거이의 관계는 조준이 정종 2년 초 첫 탄핵을 받을 때 이거이와 이무의 논구로 정종의 사유를 받게 되었다는 기록에서 그들의 정치적인 행보가 같았음을 유추할 수 있다.

164) 《정종실록》 권4, 정종 2년 4월 6일 辛丑.

165) 조준-이거이 옥사에 대한 내용은 다음의 자료를 참고.《정종실록》 권4, 정종 2년 4월 6일 辛丑. ; 上同 4월 18일 癸丑. ; 上同 5월 8일 壬申; 上同 6월 1일 甲午; 《정종실록》 권5, 정종 2년 7월 2일 乙丑.

166) 《정종실록》 권5, 정종 2년 8월 1일 癸巳.

추국의 시작은 조박의 사사로운 원한에서 비롯되었지만 일이 진행되는 과정에서 이 기회를 이용해 조준 등을 제거하려고 한 것으로 보인다. 우선 조준에 대한 반감을 드러낸 우정승 민제와 찬성사 하륜과 조준의 탄핵 및 국문을 적극적으로 진행 시킨 대사헌 권근 등이 대표적이다. 조준-이거이 사건 이후로 권근이 겸했던 대사헌직은 崔迤에게 넘겨졌으며 당시 대성과 형조의 구성원인 박은 · 安省 · 呂稱 · 田理 · 朴軒 등이 좌천되었다.[167] 당시 조준의 옥사와 관련하여 세자 방원은 조준을 모함하려는 배후에는 閔無咎 · 閔無疾 형제가 있다는 사실을 알았다. 태종의 회술에 의하면 그들이 조준이 정승일 때 벼슬을 구했으나 조준이 들어주지 않자 원한을 품었다가 대간을 사주해 조준을 가두고 국문했다고 하는데,[168] 이를 통해 조준의 서경 문제와 탄핵에는 정치적 배후가 있음을 확인할 수 있다.

이거이 부자의 유배와 조준 국문이 이루어지는 동안 정종 2년(1400) 7월 관교법이 부활하였다.[169] 이때의 관교법은 태조대처럼 4품이 아니라 3품이 기준이었다. 관교법이 재시행 되게 된 구체적인 정황과 그 품계 기준가 왜 3품이었는지 알 수 없다. 다만 태종이 즉위한 이후 자신이 관교법 시행하게 된 것에 대해 소회를 밝히면서 당시 대간에서 조준의 고신에 서명하지 않음을 미워해서라고 언급하였다.[170]

앞에서 살펴보았듯이 조준이 국문을 받을 때 이방원이 위임관에게 당부해 조준을 지키려고 했던 것과 태종이 즉위한 직후 조준을 다시 판문하부사에 임명하는 등의 상황[171]을 통해 태종이 즉위 이전부터 조준의 인사에 크게 관심을 두고 있음을 짐작할 수 있다.

---

167) 《정종실록》 권5, 정종 2년 8월 4일 丙申.
168) 《태종실록》 권9, 태종 5년 6월 27일 辛卯.
169) 《정종실록》 권5, 정종 2년 7월 2일 乙丑. 관교법이 부활한 시점에 대해서 그동안 구체적으로 밝혀지지 않았으나 본고에서는 그 시점을 명확하게 제시하였다.
170) 《태종실록》 권23, 태종 12년 1월 29일 甲寅; 《태종실록》 권25, 13년 3월 12일 辛卯.
171) 《태종실록》 권1, 태종 1년 1월 25일 乙酉.

또한 태종이 인사 행정에 대한 이해가 높았다는 것을 알 수 있는데, 그것은 건국 이전에는 尙瑞尹을 지냈고 정종대에는 판상서사사를 겸임하면서 인사와 관련된 실무 경험에서 비롯되었다. 그 가운데 당시 대신들과 대간이 결탁해서 서경이 사사로이 이루어지는 실태에 대해서도 충분히 알고 있었다.

> 대간은 사사로운 정으로 일을 행하지 말라. 前朝의 대간이 모두 대신에게 붙어서 자기의 뜻을 행하던 것을 내가 직접 보았기 때문이다. 근일에 대간에서 서로 붕당을 만들고 패를 지어 그 죄를 면치 못하였으니, 부끄럽지 않는가.[172]

이를 통해 서경이 정치적인 이해관계에 따라 운영되고 있는 상황에 대해 태종이 못마땅하게 여겼음을 알 수 있다. 따라서 조준의 서경 문제도 정치적인 공작으로 파악했으며 이러한 인식으로 인해 관교법으로 환원하고자 하였다. 또한 관교법으로 바뀌기 직전 金英烈 서경 문제로 대간들이 서로 탄핵하며 편을 가르는 상황도 서경의 변화에 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

정종 2년(1400) 6월 三軍摠制에 임명된 김영렬이 복무 규정을 어겨 헌사에서 탄핵하였으나 당시 세자였던 이방원이 그 연유을 미리 알고 정종에게 언급하여 용서를 받았다.[173] 그러나 6월 20일 김영렬의 고신에 대한 의논이 합의가 이루어지지 않은 상황에서 잡단 尹向이 서출을 하였다. 이를 대사헌 권근과 중승 안성과 잡단 金晊이 윤향을 탄핵하기로 하고 먼저 김질이 윤향을 탄핵했는데, 문하부에서는 단독으로 탄핵한 김질의 죄만 물으니 감찰 宋興 · 成揜 · 柳思訥 등 12인은 탄핵 대상에 권근과 안성이 빠진 것을 불의하다고 여겼다. 이에 권근과 안성에게 상관의 예를 갖추지 않자 정종이 문하부에게 그 까닭을 묻자 문하부에서는 도리어 송흥 등을 탄핵하였다. 문하부에서는 송흥의 무리가 여망에 부합하는 권근을 무함하고 있음을 이유로 치죄를 요청했다. 정종은 송흥 유사눌

172) 《태종실록》 권26, 태종 13년 11월 4일 庚辰.
173) 《정종실록》 권4, 정종 2년 6월 2일 乙未.

성엄과 김질 등을 유배보내고 나머지를 파면시켰다. 김영렬의 서경이 문제가 된 이유와 그들 사이의 정치적인 관계가 구체적으로 파악되지는 않으나, 2차 왕자의 난으로 좌명공신에 책봉된 권근과 김영렬의 사이가 원만하지 않았음을 알 수 있다.

당시 국왕이었던 정종과 세자였던 태종을 비롯하여 일부 관료층은 합의되지 않은 인사의 서경을 통과시켰다는 이유가 탄핵의 사유로 작용한 것과 탄핵을 탄핵으로 맞대응하는 보복성 탄핵이 자행되는 현실에서 대간의 전품관 서경에 대해 재고했던 것으로 보인다. 따라서 고위 관리의 근신을 위해 서경 확대 시행이 불가하다는 여론을 수렴하여 시행된 고신법은 정치적으로 과열되는 양상으로 인해 결국 6개월만에 관교법으로 대치되는 결과를 가져왔다.

지금까지 정종대 서경의 시행과 변화에 대해 살펴보았다. 태조대부터 시행해오던 관교법이 일시적이지만 다시 전품관 서경으로 돌아갔던 정종대는 1차 왕자의 난 직후부터 고신법의 필요성이 제기되었다. 이때 고신법에 대한 주장이 등장한 배후에는 태조대의 정승들이 자리에서 물러나는 정치적인 상황과 연관이 있다. 먼저 정도전 · 남은 등이 태조 7년(1398) 1차 왕자의 난으로 주살되었으며, 새로운 공신 세력과 기존 공신들과의 정치적 갈등이 심화된 국면이 결국 서경의 변화를 가져왔다. 정사공신 가운데 새로 책봉된 공신들과 선왕의 공신들이었던 조준과 같은 개국 공신들이 함께 책봉을 받으면서 정종대 정국은 이미 세력 간의 균열 속에서 시작하였다. 이러한 갈등은 조준이 판문하부사에 임명되었을 때를 기점으로 증폭되어 결국 정종 2년(1400) 1월 고신법이 시행되었다.

한편 대간에서는 2차 왕자의 난 직후 조준을 탄핵했으나 정종의 사유로 인해 조준은 관직에 유임되었다. 그러나 앞서 인사 방식이 고신법으로 개정된 상황에서 조준의 판문하부사 재임명은 서경을 거쳐야 했으며 당시 서경이 순조롭게 이루어지지 않았던 것을 보여주듯이 조준의 재임명 요청이 거듭되었다. 이러한 정황에서 조준은 여러 차례 사직 의사를 보이며 결국 관직에서 물러났다. 그러나 조준이 관직에서 물러난 이후에도 조준은 이거이와 함께 사병 혁파에 대한 문제로 국문이 이루어지는 등

공신 간의 갈등 속에서 대간들도 이해관계에 따라 서경과 탄핵을 주도하였다. 이러한 정황이 전품관 서경제가 다시 관교법 체제로 돌아가게 된 배경이었다.

태조대 신분적 결함이 있던 공신들이 태조 7년(1398) 1차 왕자의 난을 계기로 제거 혹은 위축되면서 새로운 공신 세력들은 서경의 대상을 확대하고자 했다. 이들은 서경을 이용하여 잔존한 개국 공신들을 일소하여 자신들이 정국의 주도권을 장악하고자 하였다. 그 과정에서 조준과 같은 정승의 임명까지도 차질을 빚는 과열된 정쟁은 건국 초기부터 우려했던 서경의 정치적 활용 문제를 노출했으며, 결국 정종 2년(1401) 7월 관교법 체제로 복귀하게 된 결정적인 계기가 되었다.

태종이 즉위한 이후에도 여전히 하위 품계에서 시행되고 있는 서경이 대간의 상호 탄핵과 맞물려 계속해서 정치적 이해관계에 따라 운영되는 양상을 보이자 국왕은 서경의 존재에 대해 근본적인 의구심을 표시했다. 이러한 의혹은 서경이 존폐와 운영 방법에 대한 논의들을 제기하게 하였다. 다음에서는 태종대 서경의 운영과 제도 정비 양상을 살펴보도록 하겠다.

三 . 태종대 서경에 대한 논의와 제도 정비

1. 서경을 둘러싼 논의와 官敎法의 위상 구축

정종 2년(1400) 7월부터 다시 시행되는 관교법은 태종이 즉위한 이후에도 지속되었다.[174] 또한 태종대에는 서경을 둘러싼 논의가 빈번하게 이루어졌는데 서경의 범위나 존폐에 대한 논의 대부분은 치세 후반기에 집중되었고, 태종대 초반에는 제도에 관한 본질적인 논쟁보다 4품 이하의 관직자들을 서경하는 과정에서 발생하는 문제들을 해결하려는 논의가 주를 이루었다.

<표 3> 태종대 서경 제도 관련 논의

사건	시기(연.월)	주론자	주요 내용	결과
①	태종 01.03	문하부	<3·4品武官行職者 本職告身 詳考> 妄稱虛銜 越次授職	<允許>
②	태종 03.06	사간원	<守令 署出法> 尙瑞司 書薦擧者職名 世係未明 身有痕咎 百日已滿 告身未出 毋改下	<允許>
③	태종 04.12	사간원	<署經 品階 上限 調整 (嘉善)> 臺省 人主 耳目 公論主宰 考其家世 察其賢否 貪汚 請託	<不允>
④	태종 09.06	사간원	<西班 前職 告身 詳考> 西班五品以下受職者 考其前職朝謝 其不肯現納 延拖百日者 乞皆罷職	<允許>

174) 태종 4년(1404)에도 여전히 정종대의 관교법 체제가 유지되고 있었음을 알 수 있다.《태종실록》 권8, 태종 4년 12월 8일 乙亥. “臺諫, 人主之耳目, 公論所在, 故前朝盛時, 凡除拜官職, 必令考其家世, 察其賢否, 然後署出告身. 自官敎以後, 貪汚冒進之輩, 不顧己之賢否, 敢行請托, 規得三品者, 間或有之. 願自今, 兩府外嘉善以下告身, 必令臺諫署出, 以正百官, 以勵士風.”

⑤	태종 11.03	국왕	<告身法 古制 詳考> 備考 前朝出謝 國初官誥之法	<命令>
⑥	태종 11.04	국왕	<告身法 議論> 臺諫 百日不署出 再經百日 罷職 全品官 賜官敎	<未定> 諸卿論議 紛紜
⑦		국왕	<歷代 告身法 詳考> 趙浚 政丞 臺諫 不署經 官敎施行 權在臺諫 予當倣古	
⑧	태종 12.01	국왕	<告身法 議論> 人臣擅滯告身 稽諸古典 亦無出謝之法 四品以下 皆令臺諫署出 非遵太祖之法	<決定> 從國論
⑨		의정부	朝鮮辨貴賤之法久 署謝之法 非特辨人之貴賤 亦以懲一身之過失 不可輕改	
⑩		사헌부	<告身法 回復> 臺省 人主 耳目 糾察官員 擧能匿瑕	
⑪	태종 13.03	간원	<告身法 回復> 名行美惡 世系高下 將相大臣 思其職任 愛其名節 尤有忌憚 而朝廷自正 雖爲聖人 尙且有過 況人心操舍 固無常	<未定> 議政府 擬議以聞
⑫	태종 13.03	사헌부 대사헌	<告身法 回復> 除授一品大臣 論其德行 而授以官敎 自二品至九品除授者 一依前朝盛時之制 署經臺諫	<不允> 政丞趙浚 告身 堅執不署 尋卽罷之 凡位至兩府者 不宜更論
⑬		국왕	命集時散耆老 取其可否 可多否少 遂問諸左右政丞 惟上所裁	<未定>

⑭	태종 13.04	대간	<告身法 回復> 一品至九品告身署經臺省之事 已下政府擬議 而政府僉議 已合	<允許> 告身法 再起
⑮	태종 13.10	국왕	<官敎法 回復> 朝謝之法 古史無之 安省·李天祐·李之崇·柳廷顯告身 不署	<命令> 官敎法 再起
⑯	태종 13.11	사간원	<告身法 回復> 法令紛更 古人所戒 署謝之法 亦有可議 立賢無方 聖賢所訓 今之署謝 或昧此義 遂使美法 不克行之 重其才行 輕其世系	<不允> 告身法 舊史所無 官敎法 太祖令典 不可改
⑰		국왕	令臺諫勿以私情行事 前朝臺諫 皆附大臣 以行己志 近日臺諫 互相朋比 未免其罪	官敎法 遵行
⑱	태종 13.11	사헌부	<告身法 回復> 人心日弛 及受官敎 則或有指臺諫而笑之者	<不允> 官敎法 遵行
⑲	태종 13.11	사간원	<3品以下 署經> 二品以上 敍其德行制辭命之 三品以下 署經臺諫	<不聽> 官敎法 遵行
		의정부	宜如諫院所啓	
⑳	태종 15.06	지신사 국왕 이조판서	獻納張晋告身, 到臺已滿五十 敎曰: 自今告身一經齊坐則啓聞 更不除臺諫之官 立告身三經齊坐啓聞之法	<可納> 三經齊坐 啓聞法 施行 經濟之才 重要
㉑	태종 15.07	사간원	<署經五十日法 回復>	<允許> 署經待 五十日

<표 3>은 태종대 서경과 관련된 논의의 내용을 정리한 것이다. 武班의 行職者 가운데 서경할 때 本職 고신을 반드시 상고한다는 규제[175]와 5품 이하의 西班을 출사할 때는 前職 고신을 상고해야 한다는 의견들이 제시되었다.[176](①·④) 또한 수령의 출사에 대해서는 천거자의 성명과 직함도 기재되었는지 확인하며 출계 혹은 행실 등의 문제가 있는 경우 서경 기간이 100일이 지났어도 고신이 발급되지 않으며, 그런 자들은 재임명하지 않는다는 규정을 마련했다.(②)[177] 태종 대 초기의 서경과 관련된 상소들은 제도 운영을 위한 구체적인 규정들을 제시하고 있어 이견 없이 국왕의 동의에 따라 규제가 마련되었다.

그러나 재위 초반에도 고신법으로 돌아가려는 움직임이 전무한 것은 아니었다. 태종 4년(1404) 12월 사간원에서 시무 조목들을 올릴 때 서경의 상한선을 3품에서 嘉善으로 조정하자고 제의했으나 다른 조항들이 윤허를 받은 반면 서경에 대해서는 관교법을 그대로 유지하였다.(③)[178] 서경에 대한 실무 조항들과 관련한 태종의 반응에 대비하여 고신법 문제만큼은 국왕이 확고한 태도를 유지했다.

태종이 즉위한 이후에도 서경은 하위 품계에서 시행되고 있었다. 그러나 대간 내부에서 보복으로 서로 탄핵하는 상황 속에서 서경은 순조롭게 이루어지지 않았다. 태종 2년(1402) 4월 내서사인 李之直과 좌정언 田可植이 국사에 대해 적나라하게 간언하자[179] 이에 대해 사헌부에서 이들의 간언이 도가 지나쳤음을 이유로 탄핵했다.[180] 그러나 이 문제는 이지직과 전가식을 치죄하는 문제로 끝나지 않고 대간의 상호 논핵으로 번졌다. 당시 대사헌이었던 李至는 이지직과 전가식을 탄핵하면서 감찰 吳傅의 고신에 서명해야 한다고 주장하였다. 오부는 이지가 대사헌에 임명된 초기에 監察房主 盧尙信 등이 이지에게 불만을 품어 그를 풍자하고 祗迎

175) 《태종실록》 권1, 태종 1년 3월 15일 甲戌.
176) 《태종실록》 권17, 태종 9년 6월 5일 丙午.
177) 《태종실록》 권5, 태종 3년 6월 17일 癸亥.
178) 《태종실록》 권8, 태종 4년 12월 8일 乙亥.
179) 《태종실록》 권3, 태종 2년 4월 1일 癸丑.
180) 이지직과 전가식에 대한 탄핵은 사헌부뿐만 아니라 사간원 · 의정부에서도 상소를 올렸다. 《태종실록》 권3, 태종 2년 4월 5일 丁巳.

禮를 행하려고 하지 않는 모의를 알려준 공이 있었다.[181] 그러한 사적인 관계가 이지가 오부의 서경을 독촉하게 한 원인으로 작용했던 것으로 보인다. 그러나 집의 尹彰은 이지와 의견을 달리해 간관이 간하다가 실언한 것은 탄핵 대상이 될 필요가 없고 오부는 헌부에서 동료로 삼지 않으려고 하니 서경할 수 없다고 하였다.[182] 이 사건을 통해 당시 대간의 상호 탄핵과 서경의 문제가 서로 연결되어 있음을 알 수 있다.

대간의 私情에 따른 논핵이 심해지자 의정부에서도 이를 규제해야 한다는 상소를 올렸으며, 국왕 또한 대간 상호 탄핵을 엄정하게 규제하고자 하였다.[183] 이러한 정황들이 이어짐에 따라 국왕은 점차 서경에 대해 회의적인 반응을 보였다.

태종 11년(1411) 3월 태종은 예조에 명하여 고신법의 古制를 살펴보라고 하면서 같은 해 4월 서경을 없애고 모든 품관에게 관교법을 확대하고자 하는 의중을 내비쳤다.(⑤·⑥)[184] 앞서 살펴보았듯이 서경에 대한 필요성을 의심하게 되었던 왕의 입장에서는 서경을 전면 폐지하고 전품관을 관교의 대상으로 확대하는 방안을 타진해보려고 했던 것이다.

> 관직 임명은 門蔭으로 文章으로 武藝로 軍功에 따라 각각 그 직책에 맞게 하는데, 대간이 고신을 署出할 때 허물로 인하여 백일이 지나도록 署出하지 않고 심한 경우에는 또 백일이 지나서 마침내 그 관직에 임명되지 못하게 하니 과인의 임명 의사와 매우 다르다. 임금이 신하의 벼슬을 임명하는데 대간이 명령을 거스르고 행하지 않으니 이러한 이치가 어디

---

181) 《태종실록》 권3, 태종 2년 2월 15일 戊辰.

182) 《태종실록》 권4, 태종 2년 7월 20일 辛丑.

183) 태종 1년(1401) 11월 27일 의정부에서는 당시 대간의 탄핵이 보복에 따라 이루어진다는 점을 지적했다. 이에 태종은 금지령을 내려 대간의 私情에 따른 탄핵을 엄중히 처벌하고자 했다. 그러나 대간의 상호 논핵에 대한 규제는 잘 이루어지지 않았다. 대간의 풍문 탄핵과 사정으로 보복하는 것을 금지하는 의정부의 상소는 이후에도 등장한다. 《태종실록》 권2, 태종 1년 11월 27일 辛亥; 《태종실록》 권8, 태종 4년 10월 25일 癸巳.

184) 《태종실록》 권21, 태종 11년 3월 13일 癸酉; 《태종실록》 권23, 태종 12년 1월 29일 甲寅.

있겠는가? 과인이 이것을 매우 싫어하니 이제부터 1품에서 9품에 이르기까지 모두 관교로 내려 주는 것이 어떻겠는가?[185]

이러한 태종의 발언은 대간의 서경이 국왕의 인사권을 침해하고 있다는 것을 지적하며 제도를 폐지하려고 했음을 보여준다. 그러나 이것이 비단 국왕의 독단적인 생각이 아니었다는 것을 알 수 있는데, 당시 대신들이 의논이 분분해서 결정하지 못했다는 정황이 드러난다.[186] 제도에 대해 합의를 이루지 못하자 다음 해인 태종 12년(1412) 1월에 태종은 다시 禮官에게 고신법의 전거를 조사하게 하고 의정부에 명하여 서경의 존치 여부를 상량하게 하였다.(⑦～⑨)[187]

고려에서 朝謝하는 법은 심히 불편하였기 때문에 태조께서 관교로 고치었다가, 상왕 때에 다시 그 법을 행해졌다. 평양백 조준이 정승이 되자 대간에서 署經을 하지 않았으므로 내가 심히 미워하여 바로 관교로 고쳤다. 그러나 4품 이하의 관리는 아직도 그 弊法을 따르니 권한이 대간에게 있어 옳지 못하다. 너희는 마땅히 역대의 除授하는 고신법을 상고하여 아뢰어라. 내가 의당 옛 제도를 따르겠다.[188]

그 동안 태조의 관교법을 '權宜'로 설명한 대간들의 논리[189]에 대응해 태종은 서경은 '弊法'이며 古典을 상고해도 전거가 없는 서경은 시행할 이유가 없음을 주장했다.[190] 또한 태조가 정한 관교법과 비교했을 때 당

185) 《태종실록》 권21, 태종 11년 4월 14일 甲辰.
186) 上同. "'自今一品至九品, 皆賜官敎如何.' 諸卿論議, 紛紜未定."
187) 《태종실록》 권23, 태종 12년 1월 29일 甲寅.
188) 上同. "前朝朝謝之法, 甚爲未便, 我太祖改爲官敎, 上王之時, 復行其法. 平壤伯 趙浚爲政丞, 臺諫不署, 予甚惡之, 卽改以官敎. 然四品以下朝士, 則尙循其弊, 權在臺諫, 甚不可也. 爾宜稽考歷代除授告身之法以聞, 予當倣古."
189) 태조대부터 대간에서 고신법을 주장할 때마다 관교법 체제는 창업기의 일시적인 방편일 뿐이라고 설명했다. 《태조실록》 권2, 태조 1년 12월 22일 戊辰; 《정종실록》 권3, 정종 2년 1월 24일 己丑. 외에도 다수 확인된다.
190) 《태종실록》 권23, 태종 12년 1월 29일 甲寅. "然四品以下朝士, 則尙循其弊, 權在臺諫, 甚不可也. 爾宜稽考歷代除授告身之法以聞, 予當倣古."

시 시행되고 있는 관교법의 기준 품계가 다르다는 것을 지적하면서 다시 한 번 제도에 대해 상량하도록 명했다. 이에 의정부에서는 귀천을 분변하고 일신의 과실을 징계하는 제도인 서경의 유래가 오래되었다는 점을 내세워 서경을 폐법으로 간주하는 태종의 논리에 맞섰다. 이에 대해 태종은 더 이상 서경의 존폐를 논하지 않고 중론을 따르겠다고 했는데, 서경 폐지를 무력화시킨 당시 대신들의 주장을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

대신들은 서경이 부적격한 인사를 선별하고 관리의 행실을 근신하게 하는 제도의 효용성과 그 제도가 장기간 유지되어온 점을 강조했다. 다시 말해 서경 폐지론에 대하여 제도의 유용성과 지속성을 내세워 반박했으며 실제 폐지를 저지할 수 있었다. 제도의 운영상의 문제가 계속되었고, 심지어 국왕의 인사권을 침해하는 요소로 인식했음에도 불구하고 서경의 유용성과 지속성이라는 측면이 어떻게 납득될 수 있었을까?

이에 대해서 당대인들의 입장을 분명하게 알 수 있는 자료는 부족하지만 유추해볼 수 있는 몇 가지는 다음과 같다. 먼저 현실적으로 운영상의 문제가 있다 하더라도 서경의 효용가치를 부정할 만한 논리, 즉 제도가 반드시 폐지되어야 할 명분을 제시하기가 어려웠던 것으로 보인다. 또한 제도를 새롭게 마련하는 경우가 아니라 존속했던 제도를 없애는 과정에서 遺制라는 측면은 제도를 쉽게 철폐할 수 없는 강력한 논리로 작용할 수 있었다. 이에 태종은 서경 철폐에 대한 시도를 더 이상 하지 않고 이전대로 관교법 체제를 유지한 것으로 생각된다.

그러나 태종 13년(1413) 3월 이번에는 대간에서 1~9품까지 서경을 시행하자는 상소가 이어졌다. 대간의 논리는 태조의 관교법을 大權으로 설명하는 것에서 나아가 고려의 고신법을 良法이라고 주장했다.(⑩~⑪)[191] 다시 전품관 서경을 시행할 것을 요청했던 대간은 고려의 고신법은 후대에게 전수할 常經인 반면, 태조의 법은 건국 초기에 인재를 충당해야 할 일시적인 방편일 뿐이라고 주장했다. 양사에서 교대로 소장을 올리자 태종은 의정부에 다시 상량하게 하였다.

---

191) 《태종실록》 권25, 태종 13년 3월 5일 甲申.

태조께서 天運에 응하여 개국하실 때, 천지와 같이 포용하는 도량을 넓히시고, 하해와 같이 納汚하는 덕을 펼치셔서, 능력 있는 자를 발탁하시고 흠 있는 자를 숨기셨습니다. 3품 이상은 모두 官敎로써 쓰고, 4품 이하는 臺省의 署經을 거치게 하였습니다. 이것은 창업의 초기에 한때의 망라한 大權이요, 만세토록 지켜야 할 常經은 아닙니다. 원하건대 전하께서 前朝의 선비를 장려하던 良法을 쓰시어 1품에서 9품에 이르기까지 대간의 서경을 거치게 하소서.[192]

사헌부에서는 관료의 염치를 신장시켜기 위해 전품관 서경을 시행하자고 다시 강력하게 주장하였다.(⑫~⑬)[193] 이에 대해 태종은 제도의 취지는 좋으나 고신법으로 실제 운영되었을 때 문제가 발생한다는 것을 이유로 거절하였다. 그러나 時散 · 耆老 등의 원로 대신들의 의견이 전품관 서경을 시행하자는 의견으로 모아지면서 태종13년(1413) 4월 다시 고신법이 시행되었다.(⑭)[194]

그러나 서경의 전품관 시행은 고위 관리들의 임명에 문제가 발생하면서 태종 13년(1413) 10월 곧바로 관교법으로 환원되었는데, 그 과정에서 태조의 관교법이 조선의 임명 방식의 기준으로 성립하게 되었다.(⑮)[195] 태종 13년(1413) 4월에 전품관 서경이 시행된 지 반 년이 되어 다시 관교법을 시행한다는 태종의 명령에 대간은 제도가 자주 번복되는 것은 옳지 않다며 직전대로 고신법을 시행해야 한다고 주장하였다.(⑯·⑱)[196] 그러나 다시는 고신법으로 회기하지 않으려는 국왕의 확고한 의지에 따라 서경제의 기준이 되는 체제가 바뀌게 되었다.

이제까지 태조의 관교법은 변칙적인 제도라는 논리에 대응하여 태종은 고려의 고신법은 전거가 없고, 태조의 관교가 令典이니 고칠 수 없다고

192) 上同. “惟我太祖, 應運開國, 擴天地包容之量, 推河海納汚之德, 擧能匿瑕, 三品以上, 皆用官敎, 四品以下, 署經臺省. 此乃創業之初, 一時網羅之大權, 非萬世持守之常經也. 願殿下, 用前朝勵士之良法, 自九品至一品, 署經臺諫.”
193) 《태종실록》 권25, 태종 13년 3월 12일 辛卯.
194) 《태종실록》 권25, 태종 13년 4월 5일 癸丑.
195) 《태종실록》 권26, 태종 13년 10월 22일 戊辰.
196) 《태종실록》 권26, 태종 13년 11월 4일 庚辰.

주장했다.(⑰)[197] 이와 같은 태종의 발언은 서경의 방식에 있어서 그 기준이 고려의 고신법이 아니라 태조의 관교법으로 정착하는 논리적 토대가 되었다. 태조의 법을 成法으로 내세워 후대에서도 고칠 수 없다는 논리를 통해 관교법의 위상을 구축하여 서경제의 새로운 기준을 삼았던 것이다.[198] 그러나 실제로 관교법은 서경이 전면 폐지가 된 제도가 아니라 여전히 5품 이하에서는 시행되었다는 점에서 고려 말의 고신법과 본질적인 차이가 있다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 고려의 제도가 문제가 있음을 지적하고 조선의 체제가 옳다는 논리는 이전 시기의 제도로 돌아가지 않을 수 있는 효과적인 방법으로 작용했다.

지금까지 태종대의 서경을 둘러싼 논의들을 통해 당대인들의 인식 상에 남아있던 고려의 고신법이라는 서경제의 기준이 태조의 관교법으로 변화했던 과정을 살펴보았다. 다음에서는 태종대 서경의 운영 실태를 자세하게 검토하겠다. 또한 서경의 기간이 제한되고 대간에서 거부 사유를 명확하게 밝혀야 하는 조치를 마련하면서 서경이 계속 시행되었던 하위 품계의 인사에 대해서도 국왕의 영향력이 강화되어가는 양상을 살펴보겠다.

2. 서경의 정치적 남용과 기간 설정

서경은 수직자의 신분을 검열하고 관료의 행실을 바로 잡을 수 있는 명분과 장기간 유지되었던 제도라는 이유로 존속되었다. 그러나 서경이 정치적으로 활용될 때 발생하는 정국의 혼란에 대해서는 국왕을 포함하여 당대 정치 구성원들도 충분히 인지하고 있었다.[199] 이를 해결하기 위해

197) 上同. “朝作暮更, 固可羞也. 然告身之法, 舊史所無, 官敎之法, 太祖令典, 不可改也. 勿復言之.”

198) 세종은 간관 허성의 말에 따라 4품 이상의 관교도 대성의 서경을 실시했다가 곧바로 전례에 따라 서경을 없애고자 하였다. 이때 祖宗成憲을 고칠 수 없다는 것을 이유로 내세웠는데 태종의 논리가 후대까지 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 《세종실록》 권33 세종 8년 9월 4일 甲午.

건국 이후 상위 품계의 서경을 배제 시켜 5품 이하에서만 서경이 시행되는 관교법 체제를 시행했다. 그러나 하위 품계의 서경도 대간의 私情에 따라 이루어지고 그로 인한 보복성 탄핵이 지속적으로 문제가 되었다.

고려 말기 서경의 운영 양상에서도 이미 살펴보았듯이 대신과 대간이 결탁하여 서경의 결과가 이해관계에 따라 달라질 수 있었다. 대사헌 유정현은 정승의 청탁을 받고 고신에 서경한 지평 南珥를 탄핵했다.[200] 逆臣 朴蔓의 아들인 朴眞言은 우정승 趙英茂의 사위인데 敬承府丞에 임명되었지만 고신에 서명이 되지 않았다. 이를 알게 된 조영무가 掌務官인 남이에게 청탁하였다. 헌사의 의논 없이 독단적으로 서경을 한 남이는 결국 파직되었다. 이러한 대간과 대신이 연합하여 사사로운 이해관계에 따라 서경이 이루어지는 것은 앞서 살펴본 고려 말기부터 국초에 지속적으로 노출되는 서경의 현실적인 문제였다.

이미 관교법으로 서경의 정치적 활용을 최소화 시키고 있던 상황이었음에도 불구하고 하위 품관에서 실시되었던 서경이 사적인 이해관계에 따라 운영되고 있는 정황에서 태종과 일부 대신들은 서경을 전면 폐지할 것을 고려했다. 그러나 서경이 가진 기능을 내세워 遺制라는 이유로 존치되어야 한다는 주장에 대항할 만한 폐지 논리를 세울 수 없었기 때문에 서경은 폐지되지 않고 이전대로 관교법을 유지하였다.[201]

그러나 태조의 관교법이 권도일 뿐이라고 주장하는 대간의 연이은 상소와 이에 찬동하는 원로 대신들의 의견에 따라 태종 13년(1413) 4월 서경이 전품관에서 시행되었다. 이 변화를 계기로 태종대 서경의 정치적인

---

199) 태종이 서경을 전면 폐지하는 것에 대해 제언했을 때 대신들의 의견이 분분해서 결정하지 못했다는 정황은 서경에 대한 회의적인 생각이 국왕의 독단적인 의견이 아니라는 사실을 보여준다. 곧 국왕 이외도 서경에 대해 회의적인 시각을 가진 집단이 존재했기 때문에 서경의 존폐에 대한 의견이 합의를 이루지 못했던 것이다. 서경에 대한 회의적인 시각에는 여러 가지 이유가 있지만 특히 서경의 정치적 활용 요소에 대한 우려가 컸던 것으로 보인다. 그것은 고려 말부터 서경의 정쟁화를 직접적으로 경험해온 것에서 비롯되었다. 《태종실록》 권21, 태종 11년 3월 13일 癸酉.

200) 《태종실록》 권23, 태종 12년 2월 9일 甲子.

201) 《태종실록》 권23, 태종 12년 1월 29일 甲寅.

활용이 정점에 이르게 되었다. 특히 이 시기에 실시된 고신법에서는 신분에 대한 기준이 더욱 강화되어 고위 관리들 가운데 신분을 문제로 서경이 거부되는 사례가 다수 발견된다.

서경에서 신분의 기준이 강화된 것은 태종 13년(1413) 이후로 嫡妾 구분에 대한 규정과 관련이 있었다. 고려 말 정도전의 개별 사례에서 드러난 얼자라는 신분 문제가 태종대는 사회 전반의 문제로 인식되어 적첩 구분 및 嫡庶 분별 등의 신분 질서가 강화되었다.

> 전조의 말년에 禮義의 교화가 행해지지 못하고 부부의 의리가 문란해지기 시작했습니다. 경·대부·사들이 자신의 욕심만을 좇고 욕정에 유혹되어 처가 있는데도 처를 얻는 자가 있고, 첩으로써 처를 삼는 자도 있게 되어 드디어 오늘날 처첩이 소송하는 실마리가 되었습니다. 세대가 오래되고 사람들이 죽어서 증거를 취하기 부족하니, 거짓을 꾸미고 실정을 숨겨서 진위를 밝히기 어렵고 처결에 근거가 없어서 원망이 많이 일어나 조화로운 기운이 상하여 변고에 이르렀습니다. 이것은 작은 문제가 아니기 때문에 바로 하지 않을 수 없습니다. ... 신 등은 일찍이 媒娉·姻禮가 갖추어졌느냐 생략하였느냐를 가지고 처·첩의 기준을 정하였습니다. 앞으로는 자기 자신이 현재 첩으로써 처로 삼은 자나 처가 있는데도 처를 얻은 자는 모두 律에 의거하여 처결하고, 처가 죽었어도 다시 첩으로 바꾸거나 이혼하지 않는 경우는 원하건대 《춘추》의 仲子를 貶하여 成風한 예에 의하여 먼저 사람을 嫡으로 하여 봉작하고 遞田한다면 성인의 교화가 흥기할 것이요, 처·첩의 분수가 밝아질 것입니다.[202]

헌사의 상소에 따라 태종 13년(1413) 3월 적첩구분법이 세워졌는데 비슷한 시기에 서경이 전품관을 대상으로 운영되면서 1품 관직부터 신분적 결함이 있는 인사들은 서경에서 문제가 되었다. 태종 13년(1413) 4월 적첩 구분이라는 새로운 신분 기준이 적용된 서경이 전품관에 시행되었다.[203] 이 시기 고신법과 적첩 구분의 원칙이 어떻게 적용되었는지 그 과정을 살펴보도록 하겠다.

---

202) 《태종실록》 권25, 태종 13년 3월 10일 己丑.
203) 《태종실록》 권25, 태종 13년 4월 5일 癸丑.

고신법으로 바뀐 지 이틀 뒤인 태종 13년(1413) 4월 7일 柳亮 · 李天祐 · 李叔蕃 등의 관직 임명이 있었다.[204] 변화된 인사 방식인 고신법은 이들의 관직 임명을 승인하는 일부터 적용되기 시작했다. 사간원에서는 이조판서 이천우 · 判恭安府事 李之崇 · 참찬의정부사 유정현의 고신에 서경하지 않으며 그 이유에 대해 상소를 올렸다.

> 적실과 첩의 분별은 귀천을 가리고 존비를 달리하는 까닭으로 어지럽힐 수 없는 것입니다. 이천우의 조모와 이지숭의 조모는 어떤 사람인지 알지 못하는데 신 등이 듣건대 모두가 桓王의 첩이라 하여 두 사람이 모두 왕실 친척이라 칭하여 지위가 1품에 이르렀으니 어찌 명분을 어지럽힘이 없겠습니까? 하물며 이조는 백관의 장이고, 정부는 일국의 중기라 마땅히 사람을 택하여 임명해야 하는데 지금 이천우로 이조판서를 삼고 그 매부 유정현으로 참찬의정부사를 삼으시니 어찌 이 같은 무리로써 이 직임에 있게 함이 옳겠습니까? 만약에 '공이 있어 그들을 임명하였다.'한다면 후일에 종친으로 다시 공을 세운 자가 있으면 장차 무엇으로 임명하겠습니까? 이와같이 순위를 가리지 아니하고 모두 조정의 고관직을 임명한다면, 신 등은 후일에 本宗과 支庶가 분별 되지 못하고, 또한 존비가 서로 같아져서 능멸하거나 참람하는 폐단이 생길까 염려됩니다.[205]

사간원의 상소에 따르면 이천우와 이지숭의 조모가 첩이며, 이천우의 매부인 유정현도 같은 무리이니 고관직을 역임하는 것은 옳지 못하다고 주장하였다. 전품관 서경이 시행되면서 이천우 · 이지숭 등의 서경이 거부되었다. 관교법이 시행될 때는 문제가 없었던 이들의 인사가 고신법으로 바뀌면서 임명의 어려움을 겪게 되었다. 고신법이 재행된 지 열흘 만에 우려했던 대신들의 인사에서 문제가 발생하자 국왕은 대간에게 서경을 종용해 임명을 강행하려고 했다. 그러나 이천우와 유정현의 고신이 헌사에 이르렀으나 臺員에서도 서경하지 않고 다시 상소를 올렸는데 태종은 다음날의 衙朝까지 없애고 속히 서경을 명령하였다. 이에 대간에서는 特旨로써 받들겠다고 하면서 마지못해 서경하였다.[206] 그러나 고신법

204) 《태종실록》 권25, 태종 13년 4월 7일 乙卯.
205) 《태종실록》 권25, 태종 13년 4월 12일 甲子.
206) 《태종실록》 권25, 태종 13년 4월 14일 甲子.

의 시행으로 고위 관리의 임명 문제는 계속 발생했다.

태종 13년(1413) 6월 5일 유정현 · 朴子靑 · 河久 · 안성 등을 관직에 임명하였다.[207] 그러나 유정현 등의 서경이 다시 문제가 되었다. 유정현은 지난 4월 특지로 겨우 서경이 통과됐지만 두 달이 지나서도 서얼 소생인 처를 버리지 않았다는 이유로 대간에서 서경을 거부하였다. 박자청은 세계의 문제가 있었던 것으로 보이나 拓石놀이를 하고 조사를 구타했다는 행실의 문제가 있었으며, 안성은 남의 첩을 범간했고 어미의 족속을 첩으로 삼았다는 것이 문제가 되었다. 柳江은 柳殷之의 아들인데 유은지의 처가 前朝 辛禑의 妃라는 점과 張住는 공신 張思吉의 기생첩의 자식이라는 이유로 서경이 거부되었다.[208] 그러나 태종의 강요에 의해 이들의 서경은 통과되었는데 대간에서 장주의 서경에 '限品'이라는 조건으로써 서경을 통과시켰다.

또한 태종 13년(1413) 8월 이지숭을 판경승부사에 임명했는데 9월 13일 대사헌 윤향은 그의 서경이 통과될 수 없다고 상소하였다.[209] 이지숭의 서경이 거부된 이유는 지난 4월과 마찬가지로 그가 비록 왕실의 分派이지만 얼자라는 신분 때문이었다. 당시 적서 구분 문제가 대두되면서 이지숭을 비롯한 대신들 가운데 적자가 아닌 관리들은 서경이 되지 않았으며 유정현의 경우는 본인이 아닌 처가 서출인데 그와 離異하지 않았다는 이유로 임명이 되지 못했다. 그전부터 서경에 대해 회의적인 인식을 가지고 있었던 태종은 서경이 확대 시행되면서 적첩구분을 이유로 대간에서 이천우 등의 관직 임명을 문제 삼자 태종 13년(1413) 10월 다시 서경을 축소시켜 관교법으로 대체하였다.[210]

---

207) 《태종실록》 권25, 태종 13년 6월 5일 壬子.
208) 《태종실록》 권25, 태종 13년 6월 16일 癸亥.
209) 《태종실록》 권26, 태종 13년 9월 3일 己卯.
210) 태종 13년(1413년) 10월 태종은 이전의 3품 이상의 관교법에서 태조대의 법제를 따라 4품 이상 관교법을 시행하였다. 그는 朝謝하는 법은 전거가 없음을 이유로 태조의 관교법을 따라서 시행하고자 하였다. 관교법 체제로 바뀐 것은 당시 서경에 문제가 있었던 안성 · 이천우 · 이지숭 · 유정현의 일에서 비롯되었다. 《태종실록》 권26, 태종 13년 10월 22일 戊辰. 한편 태종이 서경에 대한 부정적인 인식은 정치적 활용성과 더불어 서경의 신분 검열

적서구분에 대한 기조는 계속 확산되어 태종 14년(1414) 婢妾所産에게 관직을 제한하여 임명하는 限品制와 限職制가 논의되었다.[211] 2품 이상의 대신의 천첩소생에게 관직을 주되 관품을 5품으로 하고 그들을 당시 비유품직 관서인 上林園과 尙衣院에게 제한시키려 하였다.[212] 이후 천첩소생이 받을 수 있는 한품에 대한 규정들이 정비되고,[213] 천첩소생과 양반 집안과의 혼인을 금지하고 그들을 별도의 雜職[214]에 제한한다는 제도가 마련되었다.[215] 태종대 이러한 적서 구분에 따른 차대가 제도적으로 마련되면서, 서경에서도 신분 기준이 엄격해지고 특히 서얼에 대한 관직 임명이 본격적으로 문제가 되었다.

태종 13년(1413) 고신법 재기와 신분 기준의 강화가 왜 시기에 이르러서 시행되었는지 생각해볼 필요가 있다.[216] 그것은 당시 정국을 주도하

자체에 대해서도 회의적인 시각을 가지고 있었던 것으로 보인다. 태종은 인사가 世系의 문제로 서경이 되지 않는 현실을 안타까워했는데 인사 선발에서 직제에 맞는 능력이 우선한다고 생각했다. 태종은 서경 방식의 문제를 논하면서 經濟의 재주가 없다면 비록 문벌이라고 하더라도 治體에 무익하다고 말했다. 태종 11년(1411) 2월 원래 사헌 지평에 임명했던 金最를 좌천시켜 載寧縣令으로 삼았다. 태종은 사헌부에서 김최의 관향이 불명하다는 것을 이유로 고신에 서경하지 않을 것이라 여겼기 때문에 외방으로 임명했다. 《태종실록》 권21, 태종 11년 2월 23일 甲寅.

211) 《태종실록》 권27, 태종 14년 1월 4일 己卯.

212) 최이돈, 2018 《조선전기 신분구조》, 경인문화사. 8~9쪽.

213) 《태종실록》 권29, 태종 15년 3월 8일 丙午.

214) 당시 잡직이란 용어는 특정집단에 대하여 차대적 성격을 갖는 표현으로 실록에 처음 등장하였다. 그러나 당시 잡직의 범주가 분명하지 않아 후기의 잡직과는 다르게 해석되어야 한다. 한편 당시 서얼은 현관이 될 수 없다는 상소를 통해 당시 잡직이 현관과 대칭되는 개념 정도로 이해하면 좋을 것 같다. 최이돈, 2018, 12~15쪽.

215) 《태종실록》 권29, 태종 15년 4월 20일 丁亥.

216) 신분에 문제가 있는 인사에 대해 대간에서 서경을 거부하는 사례는 이전부터 계속되었으며 부득이 서경을 해야 할 경우에는 세계로 인한 문제가 있음을 표시하였다. 대표적으로 홍구해의 사례가 그러하다. 태상왕의 궁인의 사위인 홍구해는 태종 8년(1408) 2월 공조서령에 임명되었는데, 태종은 헌부에서 그의 고신에 '作不納'이라고 쓴 것을 지우고 다시 서출하라고 명하였다.

는 공신 세력의 갈등이 계속 심화 되었던 정황과 연관이 있다. 태종 11년(1411) 이후 공신 내부의 갈등이 표면에 드러나는 사건들이 잇달아 발생했다. 먼저 목은 이색의 碑銘과 관련하여 하륜과 권근 등이 스승이었던 목은을 찬양하고 당시 정치적으로 대립했던 조준 등을 用事者라고 지칭하여 개국세력을 비난한 것을 두고 대신 · 공신 및 대간 등의 지탄을 받았다. 조영무 · 남재를 포함한 개국 공신 세력으로부터 비난을 받은 영의정 하륜은 억울함을 호소하는 상소를 올리면서 국초에 정도전 · 남은이 태조의 명령을 어기고 자신들의 개인적인 원한에 따라 李鍾學과 우현보의 삼형제 등을 주살한 일로 문제를 전환하였다. 이에 정도전과 남은의 공로를 인정해 용서를 구하는 개국 공신에 대해 대간에서 탄핵하였고, 이후 우정승 조영무 등의 정치적인 입지가 좁아지게 되었다.[217]

특히 태종대 대신 사이의 갈등 양태를 직접적으로 보여주는 사례로 정사공신인 하륜과 개국공신인 조영무의 관계를 들 수 있다. 태종 13년(1413) 10월 조영무가 우정승에서 사직하고 그의 후임을 고민하던 태종에게 하륜이 조영무의 무능력함을 설명하며 그 동안의 불편한 감정을 토로했다.[218] 이를 통해 정사공신과 개국공신 사이의 갈등이 지속되고 있음을 알 수 있다.

한편 같은 정사공신 내부에서도 마찰이 존재했는데, 특히 1차 왕자의 난에 핵심 세력 중 하나인 이천우 등의 왕실 · 종친 세력에 대한 견제가 계속되었다. 특히 적첩 구분으로 인해 서경이 거부되었던 이천우 · 이지숭에 대해서 하륜과 이숙번은 태종에게 그들의 인사 명령을 거둘 것을 요청했다.[219] 이를 통해 적첩구분법을 내세워 서경의 신분 기준을 강화

당시 서경은 이전부터 임명 대상의 祖系를 참고하여 출신이 한미하거나 흔구가 발견되는 경우에도 부득이 서경을 통과시켜야 할 때 본인의 世系文籍을 제출하지 않은 경우를 '작불납'이라고 하고, 흠이 심각한 경우에는 '政曹外'라고 기재하여 고신을 발급하였다. 이 중 홍구해는 자신의 조계와 관련한 문건을 제출하지 않은 경우로 원래는 서경이 통과될 수 없으나 태종의 요청에 대간에서 '작불납'인 상태로 서경을 해준 것으로 보인다.

217) 이후 조영무는 태종 초반 조사의의 난에 가담했던 박만 · 임순례의 사건으로 계속 탄핵을 받았다.

218) 《태종실록》 권26, 태종 13년 10월 22일 戊辰.

하고 대간들이 고관들의 서경을 거부한 배후에는 공신 내부의 갈등과 관계가 있음을 알 수 있다.

이러한 공신 내부의 갈등은 대간의 서경에도 영향을 주었다. 태종 11년(1411) 11월 20일 朴經 · 權嚴 · 金由性이 파직되고 유정현 · 李漬 · 李繩直 등이 사헌부에 새로 임명되는 헌사 내부의 교체가 있었다. 이러한 인사개편에는 대간의 상호 탄핵과 사적인 감정에 따라 서경을 했던 것이 직접적인 이유였다. 또한 표면적인 문제의 이면에는 대간과 대신들이 연계 되어 정치적인 이해관계에 따라 대간의 활동이 이루어지고 있었다는 것을 알 수 있다.[220]

또한 관교법이 다시 시행되기 직전 대간에서 서로 탄핵하여 하옥되는 상황은 당시 정국의 갈등 양상이 심화되었음을 짐작할 수 있다.[221]

> 대사헌 윤향 · 집의 金孝孫 · 장령 兪勉 · 지평 徐省 · 지사간원사 安耋 · 헌납 全直 · 정언 禹承範 · 崔孟良 등을 순금사에 내렸다. 이 앞서 윤향이 鷄林道節制使가 되었을 때 죄인 박만을 접견하고 鋪馬를 몰래 허락하여 주어 留後司에 돌아가 어버이를 만나보게 하였는데 이제 대사헌이 되자 김효손 등이 이를 논핵하고자 하였다. 서성이 김효손과 유면의 뜻을 몰래 엿보고 윤향에게 아부하여 슬며시 부추기면서 말을 꾸며 먼저 탄핵하였다. 윤향이 죄명을 얽어 만들어서 김효손 · 유면을 탄핵하였다. 김효손 등이 안질 등과 더불어 그것을 말하였던 까닭으로 안질 등이 죄인에게 말을 준 사실을 가지고 윤향을 탄핵하고, 무죄한 동료 관원을 문책한 일을 가지고 장무 장령 崔士剛을 탄핵하였다. 윤향이 實封을 올려 고소하였다.[222]

---

219) 上同.

220) 《태종실록》 권22, 태종 11년 11월 20일 丁丑.

221) 《태종실록》 권26, 태종 13년 10월 16일 壬戌.

222) 上同. “下大司憲尹向·執義金孝孫·掌令兪勉·持平徐省·知司諫院事安耋·獻納全直·正言禹承範·崔孟良等于巡禁司. 先是, 向爲雞林道節制使, 接見罪人朴蔓, 潛許鋪馬, 歸覲于留後司. 今爲大司憲孝孫等欲劾問之, 省(蜜)〔密〕覘孝孫·兪勉之志, 阿附於向, 陰嗾託辭, 先劾之. 向織爲罪名, 劾孝孫·兪勉·孝孫等, 又與耋等, 言其故, 耋等以罪人給馬事劾向, 以無罪同官問備事, 劾掌務掌令崔士剛. 向上實封訴云.”

위의 자료는 당시 대간에서는 서로를 공격을 위해 편을 갈라 연명으로 탄핵 상소를 올린 정황을 보여 준다. 대간의 분열로 인해 합좌하여 인사를 심의하는 서경이 원활하게 진행될 수 없는 상황이었다.[223] 이에 태종은 태조의 관교법을 令典의 권위를 부여해 서경이 정쟁의 도구로 변질되는 고신법 체제로 돌아가지 못하도록 하였다. 그러나 관교법으로 복구한 이후에도 여전히 5품 이하에서의 서경 문제가 속출했다. 이에 따라 서경의 기간과 심의 회수를 조정하여 거부 사유를 명확하게 보고하도록 규제가 마련되었다.

태종 15년(1415) 6월 지신사 유사눌은 헌납 張晉의 고신이 서경 대상이 된 지 50일이 넘었다고 태종에게 보고하였다.[224] 이것을 통해 당시 서경 기간의 기준이 50일이 되었음을 유추할 수 있는데 기간의 기준이 언제부터 어떻게 제정되었는지는 구체적으로 알 수 없다. 태종 11년(1411) 4월 태종의 언급에서 서경 기간이 100일을 기준으로 진행되었던 것으로 보아 그 이전부터 100일이라는 기준이 설정된 듯하다. 그러나 문제가 있는 수직자는 100일 이후 고신에 서경을 받지 못했는데 다시 서출을 하게 되더라도 100일 지나면 면직되는 방식으로 서경이 운영되었다.[225] 이후 서경의 기간이 언제 50일로 설정되었는지 확인되지 않지만 아마도 고신법에 대한 의논이 제기된 이후에 기간 문제도 함께 언급되었던 것으로 판단된다.

50일 기준으로 바뀌었음에도 5품 이하의 관리 임명이 지연되자 태종은 서경의 방식을 기간에서 齊坐하는 회수를 기준으로 변경하였다. 제좌의 회수를 기준으로 변경된 서경의 방식은 대간에서 관원의 고신을 서경하기 위해 圓議하는 자리가 한 차례 열리면 서경의 결과를 보고하도록 하였다. 이에 대해 이조판서 황희는 제좌 회수를 세 차례로 조정할 것을 요청하였고, 태종 15년(1415) 6월 요청이 수렴되어 세 번 제좌를 거친 후에 서경 결과를 계문하는 규정이 세워졌다.[226] 그러나 같은 해 11월

223) 《태종실록》 권26, 태종 13년 10월 16일 壬戌.
224) 《태종실록》 권29, 태종 15년 6월 2일 丁卯.
225) 《태종실록》 권21, 태종 11년 4월 14일 甲辰.

사간원에서는 朝謝하는 방식을 이전처럼 기간으로 따를 것을 상언하면서 서경의 방식을 바꿀 것을 주장했다.[227] 태종은 간원의 요구를 수용하면서 50일 안에 서경의 결과를 보고하는 것을 엄중히 지키도록 명하였다.

그러나 기간이 지나도록 서경하지 않는 경우는 여전히 존재했다. 태종 15년(1415) 11월 사헌부에서는 임기가 차지 않았는데 越次하여 좌랑에 임명되었음을 이유로 50일이 지나도록 松禾縣監 柳洽의 고신에 서경하지 않았다.[228] 이에 대해 국왕은 송흡의 잘못이 아닌데도 그를 탄핵하고자 하는 대간의 처사에 불만을 표했지만, 출사 방식을 전환하고자 하는 논의는 보이지 않는다. 그 이유에 대해서는 구체적으로 알 수 없는데, 일정 기간 내에 서경을 시행했던 관습 때문이 아닐까 생각된다. 태종 15년(1415) 7월에 제정된 50일이라는 서경의 기간은 이후 조선 서경제의 기준으로 자리했다.[229]

서경의 기간과 방식에 대한 조치는 서경을 완전히 폐지할 수 없는 상황에서 5품 이하의 인사에 대해서도 국왕의 권한을 강화할 수 있었던 보완책이었다. 이전에는 서경의 기간이 정해지지 않아 대간이 고신에 서명을 하지 않은 채로 임명을 계속 지연시킬 수 있어 국왕의 인사 명령이 반려될 수도 있었다. 그러나 기간이 50일로 제한되고 기간이 지나면 결과에 대한 보고가 이루어져야 하는 방식은 비록 서경이 하위 품계에서 시행되고 있지만 이전과 비교하여 관리의 인사에서 국왕의 영향력이 커질 수 있는 변화였다. 인사에 대한 국왕의 권한을 강화하는 일련의 조처를 통해 관료 집단 안에서 구성원의 이해관계에 따라 인사가 이루어져 정쟁을 과열시키고, 종국에는 정국의 안정성을 저해하는 문제를 해결하고자 했다.

---

226) 《태종실록》 권29, 태종 15년 6월 2일 丁卯.
227) 《태종실록》 권30, 태종 15년 7월 26일 辛酉.
228) 《태종실록》 권30, 태종 15년 11월 6일 己亥.
229) 세종대에도 서경의 기한이 50일이었음을 알 수 있고, 《경국대전》에서도 서경의 기간이 50일이라고 상정되었다. 《세종실록》 권111, 세종 28년 1월 21일 己丑;《경국대전》〈吏典〉 告身條.

지금까지 태종대 서경의 운영과 변화에 대해 살펴보았다. 태종대는 서경이라는 제도에 대해 본질적인 의문을 던지며 그 존폐에 대해 논의가 이루어졌다. 특히 대간의 私情에 따른 서경에 대해 회의적이었던 국왕을 비롯한 일부 관리들은 서경의 폐지에 대해서도 고민했지만 부적격한 인사를 저지하고 관료의 행실을 바로잡는 서경의 기능과 고려로부터 시행된 유제라는 명분을 인정하지 않을 수 없었다. 태종 13년(1413)에 한시적으로 전품관 서경이 시행되었을 때 공신 내부의 정치적 갈등이 정점에 달했고, 그러한 갈등을 조장시키는 도구로써 대간의 서경이 활용되었다. 이것을 계기로 고려의 출사법이 양법이라고 주장하는 논리에 대응해 본래 고려의 방식은 전거가 없는 제도이며 오히려 태조의 관교법이 영전이라는 것을 강조하여 서경의 기본 방식을 관교법 체제로 변화시키고자 하였다.

태종대 후반의 서경의 특징으로 적첩구분법에 따라 그 신분 기준이 강화되었다는 점인데, 이 또한 서경의 私情 혹은 정치적 이해관계에 따라 이루어지고 있었던 정황과 연관이 있었다. 또한 대간 내부 상호 대립 뿐만 아니라 대신 특히 공신 간의 갈등에 따라 서경이 정쟁의 도구로 활용되었다.

또한 서경이 존속하는 5품 이하의 인사 문제를 보완하기 위해 서경의 방식이 논의되었다. 결론적으로 50일을 기준으로 서경의 결과를 통보하는 규정을 마련해 하위품계의 인사에도 국왕의 권한이 강화될 수 있는 방향으로 조정되었다. 따라서 조선의 서경제는 국왕의 인사권을 신장시키는 방향에서 상위품계는 그 대상에서 제외되고, 하위품계에는 기간 내 서경의 결과를 보고하도록 정비되었다. 이러한 변화는 서경이 정쟁의 수단이 아니라 관리의 자격을 검증하는 성격으로써 운영될 수 있도록 마련된 조치였다.

맺음말

지금까지 여말선초 서경의 운영과 그 변화에 대해서 살펴보았다. 고려말의 서경은 전품관을 대상으로 신분상 결함이 있거나 행실에 문제가 있는 관리의 진출을 제한하는 양상으로 운영되었다. 서경에서 고위 관리도 문제가 되었던 배경에는 정방의 설치 및 운영과 연관이 있었던 것으로 보이며, 원간섭기 이후로 신분적 결함이 있는 인물들이 유품관직 진출과 승진이 상대적으로 용이했던 것이 충렬왕대 이후 고위 관리도 서경에서 문제가 되는 양상을 초래했다. 또한 신분상의 문제가 없어도 관료로서 지켜야 할 도덕적 규범과 어긋나는 경우에도 품계를 막론하고 서경이 이루어지지 않는 것이 이 시기 서경의 특징이다.

행실이 부적합하다는 이유로 고위 관리도 서경에서 문제가 되는 양상은 서경이 점차 개인적 혹은 정치적인 이해관계에 따라 운영되었던 것과 밀접한 관련이 있었다. 특히 공민왕대부터 그러한 양상이 보이면서 우왕대에는 개인적 이해관계에 따라 서경을 거부하는 사례가 드러난다. 공양왕대에는 이성계를 중심으로 대립되는 정치 구도 속에서 서경이 정쟁의 도구로 관료 집단 내부의 갈등을 증폭시키는 역할을 수행했다. 서경이 정치적 이해관계에 따라 운영되는 가운데 문제가 되는 신분 구분이 엄격해졌는데, 특히 얼자 혹은 가세의 한미함이라는 문제가 부상하였다. 이러한 신분 기준의 변화는 정도전과 같은 정치적 핵심 인물을 공격하여 정국의 주도권을 두고 갈등 양상을 심화시켰다.

이성계일파가 개창한 새 왕조는 서경을 포함하여 고려의 제도를 답습하면서 정국을 운영해갔다. 그러나 건국 직후의 실정과 맞지 않는 서경은 당대 현실에 맞게 수정될 수밖에 없었는데 그것이 국왕의 인사권을 강화하는 관교법을 제정하게 된 배경이었다. 먼저 신분적 결함이 있는 개국공신 구성원 다수에게 전품관 서경은 불리하게 작용되었다. 또한 당대인들은 서경의 정치적 활용으로 말미암아 정국을 불안하게 만들 수 있는 위험성을 충분히 인식하고 있었다. 따라서 태조 1년(1392) 10월 대

부 이상의 관직은 서경이 제외되어 국왕의 결정만으로 임명이 완료되는 관교법을 제정하여 건국 초기 정국의 안정성을 도모했다.

그러나 태조 7년(1398) 1차 왕자의 난 이후 정계 구성원의 변화와 함께 다시 서경을 확대 시행하자는 주장이 제기되었다. 정사공신에는 개국 공신계열과 새로 공신에 책봉된 세력이 양립하며 정국을 주도했다. 이때 정종 2년(1400) 1월 고위 관직의 행실을 바로잡아야 한다는 여론에 따라 전품관 서경이 시행되었는데, 이는 새로운 공신 세력들이 잔존한 개국 공신 세력들을 일소하고자 하는 목적에서 운영되었다. 그 과정에서 개국 공신계의 대표적인 인물인 조준의 판문하부사직 임명에 차질이 생기는 등 서경이 과도하게 정치적인 목적으로 운영되자 정종 2년(1400) 7월 다시 관교법을 시행하게 되었다.

태종대는 제도에 대한 본질적인 고민이 이루어진 시기로 서경에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 태종 12년(1412) 서경의 전면 폐지를 시도해보려는 움직임은 제도의 유용성과 지속성이라는 명분을 뛰어넘지 못하고 무산되었다. 태종 13년(1413) 대간이 태조의 관교법을 건국 초기 실정에 따라 수정한 일시적인 제도일 뿐이라며 고려의 良法을 따라 전품관 서경 시행을 주장했다. 이에 대해 국왕은 고려의 출사법은 전거가 없는 弊法이며 태조의 관교법이 令典이라는 논리를 통해 서경제의 기준을 관교법 체제로 정착시켰다.

국왕의 입장에서 서경제 특히 고신법 시행을 꺼려했던 것은 대간과 공신들과의 결탁 및 대간 상호의 갈등 문제가 서경에 지나치게 영향을 미쳤던 것과 관련이 있었다. 특히 전품관 서경이 시행되었던 태종 13년(1413) 4월부터 10월까지 서경의 私情 혹은 정치적 이해관계에 따른 운영이 정점에 달했다. 이는 대간 내부의 갈등뿐만 아니라 대신 특히 공신 내부의 갈등이 첨예해지면서 서경의 문제도 심화되었다. 그 속에서 적첩 구분법이라는 서경의 신분 기준이 강화되면서 이천우와 같은 고위 관리라도 천첩소생이라는 이유로 서경이 되지 않는 상황이 발생하였다. 이러한 현상은 정사공신과 개국공신 계열 간의 대립 뿐 만 아니라 같은 정사공신 내부에서도 왕실 종친을 견제하는 수단으로 서경이 운영되었다는

것을 알 수 있다.

조선의 관교법 체제하에서 서경은 5품 이하의 관리들에게 여전히 시행되었는데, 하위 품계의 인사에도 국왕의 권한을 강화하는 방식에서 운영상의 문제를 줄이고자 하였다. 태종 15년(1415) 대간에서 50일을 기준으로 승인의 여부를 밝히도록 서경의 운영 방식이 바뀌었다. 이러한 서경의 기간 설정과 사유 보고라는 조치는 태조대의 관교법 체제를 유지하면서 국왕의 하위 품계에 대한 인사 권한을 증대시킬 수 있었다. 이러한 태종대의 서경 논의와 제도 정비는 태조대의 지향을 계승하여 국왕의 인사권이 침해받을 여지를 줄이고, 관리 임명을 둘러싼 신하들 사이의 정치적 갈등이 확산될 가능성을 억제하기 위함이었다.

본고는 여말선초 서경의 제도적 변화와 정치적인 이해관계에 따라 활용되는 운영 양상을 검토하였다. 서경은 무자격자를 관직에서 배제하는 장치인 동시에 신하들 사이의 정치적 대립의 도구였으며, 실질적으로는 국왕의 인사권을 제약하는 제도였다. 본고는 새 왕조 건립 이후 태조와 태종을 비롯한 지배층이 논의를 거쳐 서경의 대상 및 기한을 한정함으로써 국왕의 인사권을 강화하고, 이를 통해 정치 세력 간의 지나친 갈등을 억제했으며 관리의 자격을 검증하는 제도로써 서경을 운영하고자 했음을 확인하였다.

그러나 이 연구에서 다루지 못한 부분들이 많다. 먼저 고려 시대의 서경 운영 특히 의종대를 전후로 한 서경의 초기 운영 상황에 대한 고찰이 필요하다. 또한 각각의 시기에 재상-대간의 연결과 정치적 대립 구도를 명확하게 파악하여 서경이 정치적으로 활용되었던 실태에 대한 면밀한 이해가 요구된다. 태종대 이후에 나타나는 서경의 운영 양상과의 비교 검토도 필요하다.

참 고 문 헌

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》
《經國大典》
(이상 국사편찬위원회 데이터베이스)

鄭道傳(1342~1398), 《三峰集》 (이상 한국고전종합DB)

2. 연구논저

1) 저서

가와니시 유야(川西裕也) 지음 · 박성호 옮김, 2020 《고려 말 조선 초 공문서와 국가 -변혁기 임명문서를 중심으로-》, 한국학중앙연구원출판부.
김광철, 2018 《원간섭기 고려의 측근정치와 개혁정치》, 경인문화사.
金成俊, 1985 《韓國中世政治法制史硏究》, 一潮閣.
金昌賢, 1998 《高麗後期 政房 硏究》, 高麗大學校 民族文化硏究院.
노명호 외, 2000 《韓國古代中世古文書硏究》상 · 하, 서울대학교 출판부.

도현철, 2013 《조선전기 정치사상사》, 태학사.
마르티나 도이힐러 지음 · 이훈상 옮김, 2013 《한국의 유교화 과정 -신유학은 한국 사회를 어떻게 바꾸었나- 》, 너머북스
朴龍雲, 1980 《高麗時代臺諫制度硏究》, 一志社.
朴龍雲, 2009 《高麗史 百官志 譯註》, 신서원.
박재우, 2005 《고려 국정운영의 체계와 왕권》, 신구문화사.
박재우, 2014 《고려전기 대간제도 연구》, 새문사.
邊太燮, 1971 《高麗政治制度史硏究》, 一潮閣.
박준호, 2009 《예의 패턴 : 조선시대 문서행정의 역사》, 소와당.
심영환 · 박성호 · 노인환, 2011 《변화와 정착-麗末鮮初의 朝謝文書-》, 민속원.
유승원, 2020 《사대부시대의 사회사 -조선의 계급·의식·정치·경제구조》, 역사비평사.
李載浩, 1995 《朝鮮政治制度硏究》, 一潮閣.
鄭杜熙, 1983 《朝鮮初期政治支配勢力硏究》, 一潮閣.
鄭杜熙, 1994 《朝鮮時代의 臺諫硏究》, 一潮閣.
제임스 B. 팔레 지음 · 김범 옮김, 2008 《유교적 경세론과 조선의 제도들 1 · 2 -유형원과 조선 후기》, 산처럼.
崔承熙, 1976 《朝鮮初期 言官 言論 硏究》, 서울대학교출판부.
최승희, 2002 《조선초기 정치사연구》, 지식산업사.
최승희, 2004 《조선초기 언론사연구》, 지식산업사.
최이돈, 2018 《조선전기 신분구조》, 경인문화사.
최이돈, 2018 《조선전기 특권신분》, 경인문화사.
韓永愚, 1973 《鄭道傳 思想의 硏究》, 서울대학교출판부.
韓永愚, 1983 《朝鮮前期社會經濟硏究》, 乙酉文化社.
한영우, 1999 《왕조의 설계자 정도전》, 지식산업사.
한충희, 2008 《朝鮮初期 官職과 政治》, 계명대학교출판부.
한충희, 2014 《조선의 패왕 태종》, 계명대학교출판부.
홍영의, 2005 《고려말 정치사 연구》, 혜안.

2) 논문

김윤주, 2011 〈조선 태조 ~ 태종대 정치와 정치세력〉 서울시립대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.

金龍德, 1956 〈高麗時代의 署經에 對하여〉 《李丙燾博士華甲紀念論叢》, 一潮閣.

金昌賢, 1986〈朝鮮初期 承政院에 관한 硏究; 承旨의 銓注機能과 任用實態를 中心으로〉 《韓國學論集》10.

金昌賢, 2001 〈원간섭기 고려의 사회변동 -신분제 변동을 중심으로-〉 《震檀學報》 91.

남지대, 1993 〈朝鮮初期 中央政治制度 硏究〉서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.

남지대, 1996 〈조선 건국초 인사관리제도의 성립〉 《인문과학연구》 5.

남지대, 2000 〈조선 태조대의 정치와 군신관계〉 《인문과학연구》 9.

남지대, 2015 〈조선 태종의 왕권 확립〉《역사문화연구》 53.

남지대, 2017 〈조선 태종은 왜 이무를 죽였을까〉《奎章閣》 50.

柳柱姬, 2000 〈朝鮮 太宗代 政治勢力 硏究〉中央大學校 大學院 史學科 박사학위논문.

박소희, 2019 〈조선 중종연간 인사제도 분석〉 《民族文化論叢》 72.

박은정, 2010 〈《車原頻雪冤記》異本의 유통과 그 배경〉 《韓國史論》 56.

박재우, 2006 〈고려 政案의 양식과 기초 자료 -「鄭仁卿政案」을 중심으로 - 〉 《古文書硏究》 28.

박재우, 2006 〈15세기 인사문서의 양식 변화와 성격〉 《역사와 현실》 59.

박재우, 2010 〈고려시대 署經의 행정절차와 성격〉《역사문화연구》 36.

박재우, 2013 〈고려후기 인사행정과 인사문서에 대한 비판적 검토〉 《韓國史硏究》 162.

裵在弘, 1991〈朝鮮前期 妻妾分揀과 庶孼〉 《大丘史學》 41.

邊太燮, 1967 〈고려의 中書門下省에 대하여〉 《歷史敎育》 10.

변태섭, 1993 〈어사대와 낭사〉 《한국사》 13, 국사편찬위원회.
송웅섭, 2018 〈조선 초기 署經制 운영에 대한 검토〉 《한국학연구》 49.
송재혁, 2015 〈정도전의 정치체제론 : 『서경』의 정치이념과 왕권의 정상화〉高麗大學校 大學院 政治外交學科 박사학위논문.
宋春永, 1971 〈고려 御史臺에 관한 一硏究〉 《大丘史學》 3.
신은제, 2010 〈공민왕 즉위초 정국의 동향과 전민변정〉 《한국중세사연구》 29.
오수창, 2016 〈조선왕조 개창의 형식과 논리 - 禪讓論과 추대 사실의 검토〉 《東方學志》 176.
오희은, 2016 〈고려시대 '연고지 유배형'의 성격과 전개〉 《韓國史論》 62.
유연화, 2008 〈조선 초기 臺諫 兩司制의 성립과 정치운영〉 연세대학교 대학원 사학과 석사학위논문.
李載浩, 1963 〈李朝 臺諫의 機能의 變遷〉 《釜山大學校論文集》 4.
李貞蘭, 2003 〈高麗時代 庶孼硏究〉고려대학교 대학원 사학과 박사학위논문.
이종서, 2015 〈고려 후기 얼자(孼子)의 지위 향상과 그 역사적 배경〉 《역사와 현실》 97.
이종서, 2019 〈고려말의 신분 질서와 정도전의 왕조 교체 세력 합류〉 《역사와 현실》 112.
李亨雨, 1990 〈鄭夢周의 政治活動에 대한 一考察; 恭讓王代를 중심으로〉 《사학연구》 41.
鄭求福, 1996 〈朝鮮朝의 告身(辭令狀) 檢討〉 《古文書硏究》 9·10.
황향주, 2011 〈고려 起復制와 14세기말 起復論爭〉 《韓國史論》 57.
矢木毅, 2000 〈高麗時代の銓選と告身〉 《東洋史硏究》59.
矢木毅, 2006 〈高麗事元期における官品構造の變革〉 《東方學報》 79.

【Abstract】

Operation and changes of Seogyeong(署經) in the late Goryo and early Joseon

Choi Su Jung

Department of Korea History

The Graduate School

Seoul National University

This thesis is concerned with the operation and changes of Seogyeong(署經), the examination system of personnel management, in late Goryo and early Joseon. Specifically, it focuses on using Seogyeong as the political strife' means during this period brought changes of the system called Gwangyobeob(官敎法) in a certain way of the reinforcing king's power at office appointment.

In the late Goryo, Degan(臺諫), who took charge of Seogyeong evaluated all government officials whether there are problems with candidates' social status(身分) or personal conduct(行實) prior to official appointment. This aspect was related to establishing Jeongbang(政房) during the military regime to enable lower class

people to appoint at government posts. Also, it was easy to promote various individuals who were disqualified at the high-ranking public office after the period of Mongol Interference. Even if high-rank officials did not have problems with social status, they could face difficulty in the appointment office due to their behavior, whether it is true or not. It brought the consequence that Seogyeong was operated as a method to aggravate complications in political struggle.

During king Gongyang(恭讓王)'s reign, political conflicts centering on Lee Seong-Gye(李成桂) intensified, and Seogyeong was effective to interrupt political enemies appointed at government positions. Sons of lowborn concubines(孽子) or declining wealth emerged as problems related to social status. New issues with social status also aimed to prevent prominent opponents like Jeong Do-Jeon(鄭道傳) from promoting at official posts for political reasons.

After the founding of the Joseon, Seogyeong, the system of the end of the Goryo, was not effective to the new dynasty. First, most of the people who had led to found the new country supporting with king Taejo(太祖), especially Gaeguk meritorious retainers(開國功臣), had limitations in terms of social status or lack of experience to appoint to high-ranking officials. Also, people were confused about the political vortex shortly before Seogyeong was implemented for deepening conflicts. Therefore, the political establishment needed to reform the system called Gwangyobeob to limit Seogyeong below grade five positions to stabilize the political situation in October 1392(the first year of Taejo's reign). It means that officials above grade four did not need to evaluate by Seogyeong and only needed the king's command for their appointment.

However, Gwangyobeob was changed into Goshinbeob(告身法), the system of Seogyeong that was implemented at the end of the Goryo.

It was after the First Revolt of the Prince in 1399. New meritorious retainers from the Revolt of Prince intended to expel the former meritorious retainers by using Seogyeong , so they reverted to Seogyeong's former state to judge all officials including above grade four for appointment in 1400(the second year of Jeongjong's reign). Due to the revised law, Jo Jun(趙浚), a prominent member of the Gaeguk meritoriuous retainers, withdrew from his office and took interrogation at that time. The Goshinbeob that all officials should be passed through Seogyeong instigated political disputes overheated, so it caused the law changed again to Gwangyobeob within six months.

King Taejong(太宗), who had experienced in the office of personnel management at the end of the Goryo dynasty and Jeongjong(定宗)'s reign had been suspicious about the existence of Seogyeong which restricted the king's power at office appointment, so he tried to abolish the system. In 1412 Seogyeong was investigated compared with Chinese historical precedents and discussed the implementation of the system whether necessary or not. After the debate, most bureaucrats agreed that the operating Seogyeong was useful and long-lasting to make the proper appointment of government officials even though Seogyeong had no reference.

Moreover, Daegan claimed that Goshinbeob is an excellent law in opposition to Gwangyobeob, so they desired to restore the system of Seogyeong. In accordance with public opinion, Seogyeong was applied to all government officials, including high-rank positions again in 1413(the thirteenth year of Taejong's reign). At the same time, the Jeokseogubunbeab(嫡庶區分法) was implemented as a new criterion to judge officials related to a problem with social status. It was also used to disturb some senior officials to promote for political reasons.

In October 1413, King Taejong asserted that Gwangyobeob should

be the unchangeable rule because it had been enacted by king Taejo the founder of Joseon. In contrast, Goshinbeob from Goryo should be discontinued because it had no previous record in ancient documents. The Taejong's comment provided a logical basis not to revert to Goshinbeob and adhere to Gwangyobeob for the entire Joseon dynasty.

Still, Seogyeong was operated below grade five, so detailed provisions of Seogyeong were necessary that Seogyeong should be regulated to be reported within fifty-five days in 1415. This regulation could prevent Seogyeong used for political or personal interests. Through these changes of Seogyeong like Gwangyobeob, period regulation king's influence on personnel management extended, so it was proposed to control Seogyeong not to be used as a means of political strife and to be operated for evaluation of appointment.

keywords : Seogyeong(署經), Goshinbeob(告身法), Gwangyobeob (官敎法), personnel management(人事), political strife(政爭), king's power(王權)

Student Number : 2017-24363