

景德王·惠恭王代 官制改革의 성격에 관한 검토*

- 신라 중대 말기의 국내 상황과 대외 정세의 동향에 관련하여 -

신카이 사키코(新飼 早樹子)**

1. 머리말
2. 景德王·惠恭王代 관제개혁의 실태
3. 景德王·惠恭王代 관제개혁의 성격
4. 맺음말

1. 머리말

신라 중대의 景德王·惠恭王代에는 두 번의 관제개혁이 실행되었다.¹⁾ 이들 관제개혁은 서로 성격이 다르지만, 일련의 관제개혁은 진골귀족과의 관계와 연결하여 '왕권 전제화'를 촉진하려는 개혁으로 이해하며 이러한 국내 귀족의 세력구조와 연관지어 설명하는 추세이다. 신라 중대는 신라를 포함하여 많은 주변국들이 동요하는 시기이지만, 국내 귀족의 세력구조뿐만 아니라 대외정책이라는 관

* 이 논문은 서울대학교 역사연구소 凡陽 한국고대사연구기금의 2019년도 연구비 지원을 받아 작성하였다. 또한 2019년 12월 15일, 2019년도 九州大學史學會大會 朝鮮學部會에서 발표한 내용을 수정 보완한 글이다.

** 서울대학교 국사학과 박사과정 수료.

1) 학계에서는 일반적으로 '官制改革'과 '漢化政策'이라는 표현을 사용하지만, 이에 대하여 내용상으로 봤을 때 '唐式化政策' 또는 '唐制化政策'이 적절하며 '官制改革'이라는 용어도 많이 사용되나 '官號改革'이 적절할 것이라는 지적이 있다(이영호, 2014 『신라 중대의 정치와 권력구조』, 지식산업사, 108면 주3.

점도 포함하여 고려하는 가운데 신라 중대 개혁의 배경을 알 수 있다는 관점으로 살펴보는 연구는 많지 않았으며,²⁾ 그 이후에 이러한 관점으로 고찰한 연구도 마찬가지다. 물론 관제개혁은 국내정책이라는 성격상 국제상황의 영향이 주된 원인이었다고 고찰하기는 어려울 것이다. 그러나 부차적인 원인의 하나로 생각할 수는 있다. 그러므로 재검토할 여지가 있을 것이다. 이에 관해서는 중대 관제개혁을 단순히 한화정책이라는 개념으로 파악할 수 있을까 하는 문제와도 연관성이 있다. 이러한 관점으로 보는 연구들은 국제상황의 변화, 특히 안사의 난의 영향 여부에 따라 국내 상황의 변화를 보는 것이지만, 영향을 미친 구체적인 국제상황의 변화와 사건, 배경에 대한 언급이 없다. 그러므로 이를 검토하여 대외적 요인이 신라 중대 관제개혁에 어느 정도 유효성이 있었을지 확인하고자 한다. 따라서 본고에서는 신라 중대의 경덕왕·혜공왕대에 실행된 두 번의 관제개혁을 먼저 국내 상황에서 살펴본 다음, 대외정책의 입장에서 검토하고 그러한 배경에 대해 살펴보고자 한다.

신라 중대 관제개혁은 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 18년(759) 春正月條, 동년 2월條 그리고 직관지의 검토를 통해 알 수 있다. 경덕왕대의 경우 관제개혁보다 앞서 지명의 개칭이 이루어진다.³⁾ 사료에 의해 각 주의 이름이 바뀐 사실을 알 수 있다. 이러한 지명의 개칭은 주 단위에 한정된 것이 아니라 소경, 군, 현에까지 미쳤으며, 당나라식으로 바뀐 것임은 지리지의 사례를 통해 확인할 수 있다.⁴⁾ 아울러 五等官의 개칭에 관해 경덕왕대 관제개혁은 그 이전에 보이는 신라 고유의 명칭에서 당나라식 명칭으로 전면 개칭한 것이라는 지적이 이미 이른 시기부터 제시된 바 있다. 구체적으로 경덕왕대의 정책은 진골연맹적 성격의 정치체제에서 그 지배력이 '왕권 전제' 형태로 집중된 새로운 정치형태 구조를 실현하기 위한 개혁이었다고 파악했던 것이다.⁵⁾ 반면에 이러한 관직명의 개칭에

2) 대외정책의 관점으로 본 연구로는 北村秀人, 1982 『朝鮮における律令制の變質』 『東アジアにおける日本古代史講座』 7, 學生社가 있다.

3) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 16년(757) 冬12월條.

4) 이영호, 2014 앞의 책, 108면.

5) 김철준, 1962 『新羅 貴族勢力의 基盤』 『人文科學』 7(1990 『韓國古代社會研究』, 서울대학

대하여 신라 중대 율령왕권의 절대화 조치로 생각하여 경덕왕대의 정책은 녹음의 부활을 제외하면,⁶⁾ ‘전제적 왕권’에 의한 중앙집권적 정책으로의 개혁이었다고 보고 녹음 부활과 연결하여 파악하는 견해도 제시되었다.⁷⁾ 그러나 惠恭王 12년(776) 春正月條에서 “百官의 호를 구식으로 회복시켰다”라는 사료가 확인되므로,⁸⁾ 이 때에 분명히 복고했음을 확인할 수 있다. 즉, 경덕왕대의 관제개혁은 당나라식으로 이루어졌음에도 불구하고 혜공왕대에 복고하는 모습이 보이므로 한화(당나라식)정책을 추진한 움직임과 그에 반발한 움직임을 배경으로 하여 실시된 개혁이라고 파악하고, 이러한 개혁을 통해 신라 진골 ‘귀족’ 연합을 부정하고 ‘왕권 전제화’를 촉진한 것으로 보는 것이다.⁹⁾ 이후의 연구들도 이러한 틀에서 벗어나지 않았다.¹⁰⁾

한편 ‘왕권 전제화’와 관련이 있는 ‘중대 전제 왕권론’에 대한 논의가 이루어지는 과정에서 중대 귀족의 세력구조 하에서 관제개혁을 단행하였다고 파악하기는 어렵다는 견해가 제시되었는데,¹¹⁾ 이는 아주 중요한 지적이다. 그러나 ‘중대 전

교출판부에 재수록).

- 6) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 16년(757) 春3월條.
- 7) 井上秀雄, 1969 「三國史記にあらわれた新羅の中央行政官制について」, 『朝鮮學報』 51(1974 『新羅史基礎研究』, 東出版, 457면에 재수록).
- 8) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 惠恭王 12년(776) 正月條 “下教, 百官之講[號], 盡合復舊.”
- 9) 이것들은 무열왕의 즉위를 계기로 전개된 신라 중대는 하대와 달리 ‘전제왕권’의 시대라고 생각하고 설명한 초기의 대표적인 연구로 이기백, 1958 「新羅 惠恭王代의 政治的 變革」, 『사회과학』 2(1974 『新羅政治社會史』, 一潮閣에 재수록); 井上秀雄, 1969 앞의 논문(1974, 앞의 책에 재수록)이 있다.
- 10) ‘중대 왕권론’에 대한 논란의 대표적인 연구사와 문제점의 정리에 관해 이영호, 1999 「統一新羅 政治史 研究의 現況과 方向: 中代의 權力構造를 중심으로」, 『白山學報』 52; 김영하, 2007 「신라 중대의 전제왕권론과 지배체제」, 『한국 고대사 연구의 새동향』, 서경문화사 등이 있다. 그 이전에 보이는 1990년대 초에 이루어진 이 논쟁과 관련된 연구는 신형식, 1990 『統一新羅史研究』, 삼지원; 이인철, 1993 『新羅政治制度史研究』, 一志社; 이기백, 1993 「통일신라의 전제정치」, 『한국사상의 정치형태』, 一潮閣; 1995 「신라 전제정치의 崩壞過程」, 『학술원논문집 인문사회과학』 24; 이영호, 1995 『신라 중대의 정치와 권력구조』, 慶北大學校 大學院 博士學位論文; 이기백, 1996 『韓國古代政治社會史研究』, 一潮閣; 이기동 1997 『新羅社會史研究』, 一潮閣; 이인철, 2003 「신라 중대의 정치형태」, 『신라 정치경제사 연구』, 一志社; 이영호, 2014 앞의 책 등이 있다.

제 왕권론'이라는 개념을 사용하게 된 연구사적 배경에 대한 정확한 이해가 결여된 상태에서 그 개념의 배제 여부를 논할 수 없다는 의견도 있다.¹²⁾ 이 문제에 대해서는 아직 논의되어야 할 바가 많은 것이다.

한편, 관제개혁의 실행 시기에 관해 당나라의 신라에 대한 영향력 및 대외정책과 관련하여 고찰한 연구가 있다. 이는 다른 견해와 달리 대외관계사의 관점으로 관제개혁을 검토한다는 점에서 의미가 있다.¹³⁾ 일련의 정책을 신라 진골 귀족의 관여, 대외정책의 방식이나 동향에 주목하여 연구한 성과는 보이지만,¹⁴⁾ 그것을 관제개혁으로까지 확대하고 의논한 연구는 드물기 때문에 이를 주목할 필요가 있다. 신라 중대에 일어난 일련의 관제개혁을 국내뿐만 아니라 주변 여러 국가들의 움직임도 함께 검토했다는 점에서 의의가 있다 하겠다.

더욱이 당시는 당나라에서 발생한 안사의 난으로 인해 주변 국가들도 영향을 받았던 시기였다. 구체적으로 살펴보자면, 신라가 당나라에 사신을 파견한 기록이 계속되기는 하지만, 실제로는 당나라 내의 혼란으로 인해 양국의 관계가 소원화·냉각화되었던 시기임이 이미 지적되었다. 신라의 대일정책을 살펴보아도 당시 신라 사신의 성격이 달라짐을 알 수 있는데,¹⁵⁾ 결국 이는 당나라의 영향을 받아 신라의 대외정책이 이전과 다른 양상을 보인 것이다. 또한 같은 시기에 발해와 일본에서도 한화(당나라식)정책이 실행되었다는 지적도 있다. 그러므로 경덕왕대와 혜공왕대의 관제개혁을 우선 신라의 상황을 고려하여 그 성격과 실태에 대해 검토한 후, 주변 국가의 상황 및 그들과의 관계 속에서 관제개혁을 재검토하는 것이 본고의 목적이다.

11) 이영호, 2014 위의 책, 126면.

12) 하일식, 2006 『신라 집권 관료제 연구』(연세국학총서63), 해안, 314면.

13) 北村秀人, 1982 앞의 논문, 190-196면.

14) 김수태, 1996 『新羅中代政治史研究』, 一潮閣, 110-123면.

15) 濱田耕策, 2012 『新羅國史の研究: 東アジア史の視点から』, 吉川弘文館, 378-390면.

2. 景德王 · 惠恭王代 官制개혁의 실제

신라 중앙 행정 관제는 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上을 통해 그 모습을 알 수 있다. 특히 경덕왕대에는 관제개혁이 보이는데 구체적으로는 官廳名 혹은 官職名의 개칭을 확인할 수 있다. 이러한 상황에서 가장 먼저 확인되는 개칭의 사례는 경덕왕 6년(747)에 中侍가 侍中으로 바뀐 것이다.¹⁶⁾ 이를 계기로 경덕왕 대 일련의 관제개혁이 시작된다. 다음 단계로 경덕왕 18년에 두 번의 관제개혁이 실행되었음을 다음의 【사료 1】, 【사료 2】를 통해 알 수 있다. 하지만, 신라의 관제 개혁은 【사료 3】에 드러나듯 다음 왕인 혜공왕대에 원래 명칭으로 돌아왔다.

【사료 1】 18년(759년) 봄 정월에 병부와 창부의 경과 감을 시랑으로 고치고, 대사를 낭중으로 고쳤다. 집사부 사지를 집사 원외랑으로 고치고, 집사사를 집사랑으로 고쳤다. 조부 · 예부 · 승부 · 선부 · 영객부 · 좌우의방부 · 사정부 · 위화부 · 예작전 · 대학감 · 대도서 · 영창궁 등의 대사를 주부로 고쳤다. 상사서 · 전사서 · 음성서 · 공장부 · 채전 등의 대사를 주서로 고쳤다.¹⁷⁾

【사료 2】 2월에 예부의 사지를 사례로 고치고, 조부의 사지를 사고로, 영객부의 사지를 사의로, 승부의 사지를 사목으로, 선부의 사지를 사주로, 예작부의 사지를 사례로, 병부의 노사지를 사병으로, 창부의 조사지를 사창으로 고쳤다.¹⁸⁾

【사료 3】 12년(776년) 봄 정월에 교서를 내려, 관직의 이름을 모두 옛날 것으로 회복시켰다.¹⁹⁾

16) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 6년(747) 春正月條 “六年, 春正月, 改中侍爲侍中.”

17) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 18년(759) 春正月條 “十八年, 春正月, 改兵部 · 倉部卿 · 監爲侍郎, 大舍爲郎中, 改執事舍知爲執事員外郎, 執事史爲執事郎, 改調府 · 禮部 · 乘府 · 船府 · 領客府 · 左右議方府 · 司正 · 位和府 · 例作典 · 大學監 · 大道署 · 永昌宮等大舍爲主簿, 賞賜署 · 典祀署 · 音聲署 · 工匠府 · 彩典等大舍爲主書.”

18) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 18년(759) 2월條 “二月, 改禮部舍知爲司禮, 調府舍知爲司庫, 領客府舍知爲司儀, 乘府舍知爲司牧, 船府舍知爲同舟, 例作府舍知爲司例, 兵部弩舍知爲司兵, 倉部租舍知爲司倉.”

19) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 惠恭王 12년(776) 春正月條 “十二年, 春正月, 下教, 百官之講, 盡合復舊.”

이러한 신라 중대의 관제개혁은 『三國史記』新羅本紀 및 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上에 보이는 내용을 합침으로써 복원할 수 있다. 다시 말해, 신라본기에 보이는 내용만이 관제개혁의 전부가 아닌 것이다. 職官志에는 官廳名의 개칭이 보이는데 이는 관직을 넘어 관청까지 개칭의 대상으로 하였음을 알려준다.²⁰⁾ 즉, 本紀와 職官志가 전달하는 내용에 약간의 차이가 있는 셈이다. 이들 사료를 통해 복원한 신라 중대 중앙 官廳名·官職名의 변화를 정리한 것이 다음의 <표 1>이다. 기존 연구에서는 상급관청인 집사부, 병부, 조부 등을 중심으로 정치제도 운영의 체계성을 추구하고자 하는 모습을 강조하고 설명해왔다. 그러므로 본고에서는 일단 상급관청에 보이는 ‘개혁’뿐만 아니라 하급관청까지 신라본기 및 직관지에 보이는 모든 ‘개혁’에 대해 정리하겠다.

<표 1> 사료상에 보이는 신라 官廳·官職名의 변화 일람표

官廳名	官職名					
	令	卿	監·佐	大舍	舍知	史·기타
上級官廳						
稟主 執事部 <執事省> ²¹⁾	[中侍] 侍中	[典大等] 侍郎		[大舍] 郎中	[舍知] 眞外郎 【舍知】	[史] 郎 【史】
兵部	令	[大監] 侍郎 【大監】		弟監 ²²⁾ [大舍] 郎中 【大舍】	[弩舍知] 司兵 【弩舍知】	史 ----- [弩幢] 小司兵 復古
倉部	令	[卿] 侍郎 【卿】		[大舍] 郎中 【大舍】	[租舍知] 司倉 復古	史 ²³⁾
禮部	令	卿		[大舍] 主簿 【大舍】	[舍知] 司禮 【舍知】	史

20) 사료상에서 관청명 개칭의 명확한 시기를 전부 알 수는 없다. 그러나 중앙 행정 관제에서는 奉德寺成典, 靈廟寺成典, 永興寺成典, 內省에서는 內省, 內司正典, 麻典이 경덕왕 18년(759)에 개칭된 것이 확인되기에 다른 관청들도 동시에 개칭하였을 가능성이 있다(木村誠, 2004 『古代朝鮮の國家と社會』, 吉川弘文館, 206면).

[調府] 大府 復古	令	卿		[大舍] 主簿 【大舍】	[舍知] 司庫 【舍知】	史
[船府] 利濟府 復古	令	卿		[大舍] 主簿 【大舍】	[舍知] 司舟 【舍知】	史
[乘府] 司馭府 復古	令	卿		[大舍] 主簿 【大舍】	[舍知] 司牧 【舍知】	史
[領客府] ²⁴⁾ 司賓府 復古	令	卿		[大舍] 主簿 【大舍】	[舍知] 司儀 【舍知】	史
[位和府] ²⁵⁾ 司位府 ²⁶⁾ 復古	[衿荷臣] 〈令〉	[上堂] 〈卿〉		[大舍] 主簿 【大舍】		史
[例作府(例作典)] 修例府 復古	令	卿		[大舍] 主簿 【大舍】	[舍知] 司例 【舍知】	史
[京城周作典] 修城府 ²⁷⁾ 復古	令	卿		[大舍] 主簿 【大舍】	[舍知] 司功 【舍知】	史
[左理方府] [議方府] ²⁸⁾	令	卿	[佐] 評事 【佐】	大舍		史
右理方府 ²⁹⁾	令	卿	佐	大舍		史
[司正府] 肅正臺 ³⁰⁾ 復古	令	卿	[佐] 評事 【佐】	大舍		史
寺院關係官廳						
[四天王寺成典] 監四天王寺府 復古	[衿荷臣] 監令 【衿荷臣】 〈令〉	[上堂] 卿 【上堂】 〈卿〉		[赤位] 監 【赤位】 ----- [靑位] 主簿 【靑位】 〈大舍〉		史

21) 興德王 4년(829)에 執事省으로 개칭했다.

22) 太宗武烈王 5년(658)에 弟監에서 大舍로 개칭했다.

[奉聖寺成典] 修營奉聖寺使院 復古	[衿荷臣] 檢校使 【衿荷臣】 〈令〉	[上堂] 副使 【上堂】		[赤位] 判官 【赤位】 ----- [靑位] 錄事 【靑位】		[史] 典 【史】
[感恩寺成典] ³¹⁾ 修營感恩寺使院 復古	[衿荷臣] 檢校使 【衿荷臣】 〈令〉	[上堂] 副使 【上堂】 〈卿〉 ³²⁾		[赤位] 判官 【赤位】 ----- [靑位] 錄事 【靑位】		[史] 典 【史】
[奉德寺成典] 修營奉德寺使院 復古	[衿荷臣] 檢校使 【衿荷臣】 〈卿〉	[上堂] 副使 【上堂】 〈卿〉		[赤位] 判官 【赤位】 ----- [靑位] 錄事 【靑位】		[史] 典 【史】
[靈廟寺成典] 修營靈廟寺使院 復古		[上堂] 判官 ³³⁾ 【上堂】		[靑位] 錄事 【大舍】 ³⁴⁾		史
[永興寺成典] ³⁵⁾ 監永興寺館 ³⁶⁾			[大奈麻] 監			史
【奉恩寺成典】 ³⁷⁾	【衿荷臣】	〈卿〉				
中級官廳						
永昌宮成典		[上堂] 卿 【上堂】 〈卿〉		[大舍] 主簿 【大舍】		史
[賞賜署] ³⁸⁾ 司勳監 復古		[大正] 正 【大正】	佐	[大舍] 主書 【大舍】		史
大道署(寺典/內道監) ³⁹⁾		[大正] 正 【大正】		大舍 ⁴⁰⁾ ----- [主書] 主事		史

23) 倉部の 史는 처음 문무왕 11년(671)에 3명을 더하였으며 다음 해 12년(672)에 7명을 더

[國學] ⁴¹⁾ 大學監 復古		[卿] 司業 【卿】	博士 助教	[大舍] 主簿 【大舍】		史
[音聲署] ⁴²⁾ 大樂監 復古		[長] [卿] ⁴³⁾ 司樂 【卿】		[大舍] 主簿 【大舍】		史
下級官廳 ⁴⁴⁾						
[典邑署] ⁴⁵⁾ 典京府 ⁴⁶⁾ 復古		<卿> ⁴⁷⁾	監	大司邑	中司邑 小司邑	史 木尺
[工匠府] 典祀署 ⁴⁸⁾ 復古			監	大舍(主事/大舍)		史
[彩典] 典彩署 復古			監	[大舍] 主書		史
左司祿館			監	主書(主事)		史
右司祿館			監	主書		史
[新宮] 典設館 復古			監	主書		史
東市典 西市典 南市典			監	[大舍] 主事 【大舍】		[書生] 司直 【書生】 ----- 史
司範署 ⁴⁹⁾				[大舍](主書) 主事 【大舍】		史
[京都驛] 都亭驛 復古				大舍		史
漏刻典 ⁵⁰⁾			博士			史
食尺典 ⁵¹⁾				大舍		史
直徒典 ⁵²⁾				大舍	舍知	史
古官家典						幢(稽知) 鉤尺 水主 禾主

[內省] 殿中省 ⁵³⁾ 復古	[私臣] 殿中令 【私臣】	卿	監	大舍	舍知	
[黑鎧監] 衛武監 復古				大舍		史
[引道典] 禮成典 復古						
[平珍音典] 掃宮 復古						
詳文師 [通文博士] ⁵⁴⁾ 翰林						
[天文博士] 司天博士 ⁵⁵⁾			博士			
[青淵宮典] 造秋亭 復古				大舍		史 宮翁
[屏村宮典] 玄龍亭 復古				大舍		史 宮翁
[少年監典] 鈞天省 復古				大舍		史
[會宮典] 北司設 復古						宮翁 助舍知
[穢宮典] ⁵⁶⁾ 珍閣省 復古						
[錦典] 織錦房 復古						
[鐵鑪典] 築冶房 復古						

하였는데, 다시 효소왕 8년(699)에 1명을 더하였다. 그리고 『三國史記』 권9, 경덕왕 11년

[漆典] <u>飾器房</u> 復古						
[毛典] <u>聚蟲房</u> 復古						
[皮典] <u>鞞人房</u> 復古						
[皮打典] <u>鞞工房</u> 復古						
[磨典] <u>梓人房</u> 復古						
御龍省 ⁵⁷⁾	<私臣>	[御伯郎] 奉御 <卿>	監			稚省
[洗宅] <u>中事省</u> 復古 ⁵⁸⁾				大舍		從舍知
[廩典] <u>天祿司</u> 復古				大舍	舍知	史廩翁 從舍知
[藥典] <u>保命司</u> 復古					舍知	史 從舍知
[麻典] <u>織紡局</u> 復古						千史 從舍知
[肉典] <u>尙膳局</u> 復古						千
[綺典] <u>別錦房</u> 復古						母
[席典] <u>奉座局</u> 復古						千史

[机概典] <u>机盤局</u> 復古						千史
[楊典] <u>司籠局</u> 復古						千史
[瓦器典] <u>陶登局</u> 復古						千史
[南下所宮] <u>雜工司</u> 復古						翁助

* []는 景德王 18년(759) 이전에 사료상에 보이는 관직·관청명이다. 반면 【】는 惠恭王代 혹은 復古時에 보이는 관직·관청명이다. 사료상에 '復古'라는 표현이 보이는 관직·관청명에는 표에도 그대로 '復古'라고 표기했다. 아무런 표기가 없는 것은 景德王 18년(759)과 惠恭王 12년(776) 사이에 보이는 관직명·관청명을 나타낸 것이다. 특히 이들 중 그 시기에만 보이는 것은 굵은 글씨로 표기하고 밑줄을 그었다. 마지막으로 惠恭王代 이후(하대)에 다시 관직·관청명이 바뀐 경우에는 < >로 표시하였다.

(752) 冬10월條에 의하면 “加置倉部史三人”이라고 되어있으며, 또한 『三國史記』 권9, 혜공왕 12년(776) 春3월條에 의하면 “加倉部史八人”이라고 되어 있다. 결국 8명이 증가한 것이다.

- 24) 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上에 “領客府, 本名倭典, 眞平王四十三年, 改爲領客典 後又別置倭典.”이라고 되어 있다. 對倭 교역 등에 의한 제품생산과 수취를 목적으로 한 관청으로 보이며 시기는 성덕왕대로 생각된다. 領客典이 復活·別置된 이후 이른바 後期倭典이라고 불렸던 것은 이전의 영객진이 당나라의 사신을 응대하던 반면에 후대에는 倭使를 접대하는 업무를 맡았던 것이라고 보는 견해도 있다(浜田耕策, 1990 『新羅の迎賓機構: 關門と領客府』 『古代文化』 42(8), 45면).
- 25) 『三國史記』 권8, 新羅本紀 神文王 2년(682) 夏4월條 “夏四月, 置位和府令二人, 掌選舉之事.”
- 26) 司位府 시기의 衿荷臣, 上堂의 개칭 혹은 복고는 『三國史記』에 보이지 않는다. 이를 기록이 누락된 것이라고 본 견해도 있다(이영호, 2014 앞의 책, 115면 주20).
- 27) 금석문상에서 修城府令은 惠공왕 7년(771)에 완성된 聖德大王神鐘銘의 “檢校使兵部令兼殿中令司馭府令修城府令…大角干臣金邕…檢校使肅正臺令兼修城府令…角干臣金良相”이라 한 기사와 憲德王 5년(813)에 건립된 斷俗寺神行禪師碑의 “國相兵部令兼修城府令伊干金獻貞撰”에서 확인할 수 있다.
- 28) 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上에 “孝昭王元年(692), 避大王諱, 改爲議方府”라는 기사가 보이는데, 경덕왕 및 惠공왕대에 관계개혁이 이루어졌다는 기사는 확인할 수 없다. 그리고 신라의 이방부는 중국 수나라·당나라의 大理寺에서 영향을 받아 설치한 것이라고 보는 견해도 있다(이인철, 1993 앞의 책, 39면).
- 29) 右理方府의 경우 경덕왕대 개정과 惠공왕대 복고에 관한 언급이 보이지 않지만, 左理方

府 기록에 관부 또는 거기에 배속된 관직의 명칭을 경덕왕대에 개정하였고 혜공왕대에 복고하였다는 서술이 보이는 바, 서술의 편이상 우이방부에서는 그에 관한 사실을 생략하였다고 쉽게 추론할 수 있다(전덕재, 2018 『삼국사기 직관지의 원전과 찬술에 대한 고찰』 『韓國史研究』 183, 201면).

- 30) 금석문인 聞慶 鳳巖寺 智證大師塔碑(924년)에 “中和辛丑年, 敎遣前安輪寺僧統俊恭肅正史襄聿文, (하략)”이라는 내용이 보인다. 이는 肅正臺의 史라는 뜻이다. 숙정대는 신라 때 백관의 감찰을 직무로 하던 관칭이다. 武烈王 6년(659)에 사정부로 설치되었는데, 여기서 보이는 사는 숙정대의 관원 가운데 네 번째 관직이다[남동신, 1992 『聞慶 鳳巖寺 智證大師塔碑』 『譯註 韓國古代金石文』(韓國古代社會研究所 編), 駕洛國史蹟開發研究院].
- 31) 感恩寺의 건립에 대하여 『三國遺事』 권2, 紀異篇 万波息笛에 “爲聖考文武大王創感恩寺於東海邊, [寺中記云, 文武王欲鎮 倭兵, 故始創此寺, 未畢而崩爲海龍, 其子神文立開耀二年畢, 排金堂砌下東向開一穴, 乃龍之入寺旋繞之備. 蓋遺詔之藏骨處名 大王岩, 寺名感恩寺]”라는 기사가 보인다.
- 32) 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上에 의하면 “哀莊王 改爲卿 一云省卿置赤位”라고 되어있다.
- 33) 사료를 보면 上堂이 副使로 바뀌고 있는 것이 아니라 判官으로 되어있다. 그래서 여기서 보이는 判官은 副使를 잘못 쓴 것으로 파악한 견해도 있다(이영호, 2014 앞의 책, 115면 주16).
- 34) 大舍가 아니라 靑位의 오기라는 견해도 제시되어 있다(이기백, 1974 앞의 책, 240면).
- 35) 영흥사는 法興王 23년(535)에 범흥왕의 비에 의해 개창된 사원이라는 것이 『三國遺事』 王曆篇 法興王 및 『三國遺事』 권3 興法篇 原宗興法 厭觸滅身, 阿道基羅에 보인다. 그리고 영흥사는 범흥왕의 비와 진흥왕의 비가 만년에 尼僧으로 머물렀던 곳으로서 왕실에 의해 세워지고 활용된 일종의 願堂의 성격을 지니고 있다. 그리고 중고기의 僧官職制 中都唯那娘이 배출되고 있어, 尼寺 외에 비구승을 통괄하는 승정기구로서의 기능을 수행한 것으로 보이며, 이러한 기능은 중대 이후에도 계속된 것으로 보인다(채상식, 1984 『新羅統一期 成典寺院의 구조와 기능』 『釜山史學』 8, 97-98면; 이영호, 1983 『新羅中代 王室寺院의 官寺의 性格』 『韓國史研究』 43, 83면).
- 36) 監永興寺館은 다른 것과 달리 『三國史記』에 復古의 기록이 보이지 않는다. 이는 기록상의 잘못이고 復古의 가능성이 높다고 보는 견해도 있다(이기백, 1974 앞의 책, 244면). 그러나 복고의 기록이 보이고 있지 않으므로 <표 1>에서는 ‘復古’로 표기하지 않았다.
- 37) 奉恩寺成典은 경덕왕대는 없던 것으로, 혜공왕대에 설치했다. 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上에는 ‘奉恩寺成典’이라고 했는데 『三國史節要』에서는 ‘奉恩寺成典’으로 기록하고 있다.
- 38) 倉部에 속한다.
- 39) 禮部에 속한다.
- 40) 직관지의 분주를 보면 “大正의 아래에 大舍가 두 명 있다고 한다”라는 내용이 보인다.
- 41) 禮部에 속한다.
- 42) 禮部에 속한다.

- 43) 長에서 卿으로는 神文王 7년(687)에 개명되었다.
- 44) 下級官廳인 左右司錄館, 漏刻典, 食尺典, 直徒典, 古官家典은 官廳名과 官職名 모두에서 개칭이 보이지 않는다.
- 45) 육부감전은 육부소감전과 같은 것으로서 慈悲麻立干 12년(469)에서 智證麻立干대에 이르는 시기에 설치되었고, 이것이 曷蟲·정비·개편되어 眞平王 45년(623) 또는 眞德王 5년(651)에 王京의 도시행정을 관장하는 典畧署가 되었다는 견해가 있다(武田幸男, 1990 『新羅六部와 그 展開』, 『民族史의 展開와 그 文化 上』, 84-87면). 반면에 신라 정부가 신문왕대에 王京의 범위를 경주 시내의 범위로 축소 조정하며 그 바깥의 옛 王京지역에는 大城郡, 西兄山郡(商城郡), 毛火郡(臨關郡), 大성군 惡支縣(約章縣)을 설치하였고, 이에 따라 6부의 행정업무를 관장하는 관부인 6부소감전을 典畧署로 개편하였다는 견해도 있다(전덕재, 2009 『신라 王京의 역사』, 새문사, 97-104면; 2018 앞의 논문, 202면).
- 46) 大日任典은 大衆 4년(657)에 설치하였고 眞德王대에 典京府를 합병했다.
- 47) 典京府의 장관인 卿은 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上에 “本置監六人, 分領六部, 元聖王六年升二人爲卿”이라고 되어 있으므로 元聖王 6년(790) 6명 중의 2명이 승격하며 卿이 되었다.
- 48) 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上을 보면 “監一人, 神文王二年置 位自大奈麻至級滄爲之主書二人 [或云主事, 或云大舍] 眞德王 五年置. 位自舍知至奈麻爲之. 史四人”이라고 되어 있다. 명칭으로 보아 수공업과 관련된 관청으로 보이며, 전사서라는 명칭을 통해 볼 때 제사 관련 업무도 맡았던 것으로 보인다.
- 49) 禮部에 속한다.
- 50) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 聖德王 17년(718)조에 의하면 “漏刻典, 聖德王十七年始置”라는 기사가 보이므로 聖德王 17년(718)에 처음에 설치한 것이 확인된다. 그리고 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 8년(749) 3월조 “三月, 置天文博士一員, 漏刻博士六員”을 통해서 景德王 8년(749)에 漏刻博士를 6명 두었음을 알 수 있다.
- 51) 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上 “食尺典, 大舍六人, 史六人.”
- 52) 『三國史記』 권39, 雜志7 職官志中 “村徒典, 文武王 十年置, 于一人, 宮翁一人, 大尺一人, 史二人”이라는 기사에 대하여 直徒典과 대응되기에, 내성 산하의 각급 관청의 工匠들의 인사를 담당한 관청으로 추론하는 견해가 있다(三池賢一, 1971 『新羅內廷官制考 上』 『朝鮮學報』 61, 39면).
- 53) 당나라의 殿中省과 비슷하기에 그를 모방한 기구로 생각된다. 『舊唐書』 권44, 職官3 殿中省 “殿中省 魏初置殿中監 隋初改爲殿中局 煬帝改爲殿內省 武德改爲殿中省 龍朔改爲中御府 鹹亨復爲殿中省 … 殿中監掌天子服御 總領尙食·尙藥·尙衣·尙乘·尙舍·尙輦六局之官屬 備其禮物 供其職事”: 『新唐書』 권47, 志37 百官2 “殿中省 監一人 … 監掌天子服御之事 其屬有六局曰尙食·尙藥·尙衣·尙乘·尙舍·尙輦.” 하지만, 당나라의 경우 6국 조직이 소속된 것에 반해 신라의 眞宗聖 산하에는 보이지 않고 兪禮聖 아래에 보인다. 이에 대해 愛敬王 2년(801)에 兪禮聖에 私臣이 설치되면서 이분화(二分化)되고, 그 결과로 당나라의 6국 조직과 동일한 성격의 조직이 兪禮聖 관하로 들어가게 된 것으로

신라의 중앙행정조직은 행정관부 44개, 內庭官府 115개, 그리고 僧職의 政官府

- 보는 견해가 있다(三池賢一, 위의 논문, 28-29면).
- 54) 詳文師가 通文博士로 개명된 것은 聖德王 13년(714)이다.
- 55) 天文博士가 司天博士로 개명한 정확한 기년은 『三國史記』에서 확인할 수 없고 다만 “後改爲司天博士”라고 되어있으며 경덕왕의 관호개혁 이전에 天文博士가 존재한 것만을 확인할 수 있다. 天文博士의 설치는 『三國史記』 권9, 新羅本紀 경덕왕 8년(749) 3월조에 천문박사 1인을 두었다는 기사가 확인된다. 그래서 개칭 기사에 보이는 “後”자는 관호개혁 시기를 가리키는 것으로 이해한 견해도 있다(이영호, 2014 앞의 책, 115면 주24).
- 56) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 경덕왕 4년(745) 秋7월 기사를 보면 司正府, 少年監典, 穢宮典의 세 관서가 경덕왕 4년에 비로소 설치된 것처럼 서술하였다. 하지만 司正府는 무열왕 6년에 이미 설치되었다가 경덕왕대에 肅正臺로 개명되었고, 少年監典도 경덕왕대에 鈞天省으로 개명되었으며, 穢宮典은 경덕왕대에 珍閣省으로 이름을 바꾸었다는 내용이 보인다(『三國史記』 권38, 雜志7 職官志上 및 권39, 職官志中). 따라서 세 관청 설치 기사는 이들의 改名을 뜻하는 것이고, 한편에 사정부 설치 기사를 경덕왕 5년(746)에 설치한 ‘內司正典’의 誤記로 보는 견해가 제시되었다(이기동, 1984 『신라 중대의 관료제와 골품제』 『신라 골품제사회와 화랑도』, 一潮閣, 125-126면).
- 57) 『三國史記』 권38, 雜志7 職官志中에 의하면 “御龍省, 私臣一人, 哀莊王二年置. 御伯郎二人, 景德王九年改爲奉御, 宣德王元年又改爲卿, 尋改爲監. 稚省十四人”이라고 되어있다. 그래서 어룡성의 차관. 어룡성 사신이 설치된 것은 哀莊王 2년(801)임을 알 수 있다. 御伯郎은 景德王 9년(750)에 奉御로 개칭되었으므로 2인을 두었으며 哀莊王 2년에 私臣이 설치되기 전에는 御龍省의 장관이었으나 사신이 설치되면서 차관이 된 것으로 보인다(정구복 외, 『역주 삼국사기 4 주석편(하)』, 한국정신문화연구원, 528면). 그리고 어룡성은 국왕의 직속 기관으로, 주로 왕의 행차에 관한 업무를 담당하였는데 후에는 攝政府와 같은 성격으로 격상되었다고 한다. 어룡성이 설치된 시기는 언급이 없다. 奉御는 원래 唐制에 있어서 殿中省 소속 尙六局의 各局 장관직이었는데, 御伯郎이 경덕왕 9년(750)에 奉御로 개칭된 사실을 보면 경덕왕 이전의 어느 시기에 어룡성이나 그 전신에 해당하는 기구가 만들어졌다고 할 수 있다. 그런데 성덕왕 19년(720)에 만들어진 『甘山寺阿彌陀如來造像記』에 ‘尙舍奉御’가 있다는 사실을 근거로 어룡성이 성덕왕대 만들어진 것으로 보는 견해가 있다(三池賢一, 1971 앞의 논문, 28-30면). 하지만, 尙舍奉御는 金志誠이 당나라에 사신으로 가서 받은 것이 분명하므로(권덕영, 1997 『古代韓中外交史 遣唐使研究』, 一潮閣, 138-139면) 신라 어룡성의 奉御와 직접 연결할 수 있는지에 대하여 의문이 있는 셈이다.
- 58) 『昌林寺無垢淨塔願記』의 관련자에 洗宅이라는 명칭이 보이므로 855년까지 洗宅이 유지되었으며 855년부터 872년 사이의 어느 시기에 ‘中事省’, ‘中使省’으로 다시 개명하였다고 보는 견해가 있다. (이기동, 1984 앞의 책, 234-235면; 이재환, 2018 『新羅의 宦官 官府에 대한 試論』 『목간과 문자』 21; 李在院, 2019 『新羅의 宦官 官府をさがして』 『響き合う東アジア史』, 東京大學出版會, 78면).

9개 등 총 170여 관부로 구성되어 있다고 보는 것이 일반적이다. 김기흥은 행정 관부는 14관부(部·府)를 비롯하여 19典·6署 등의 44개가 있었으며 하나의 관부에 20명 정도의 관리가 있었다고 본다면 그 규모를 짐작할 수 있어 왕실보호 기관인 侍衛府가 180명 정도였다는 사실과 비교되며⁵⁹⁾ 京城周作典을 비롯한 首都行政府로 실현되었다고 본다.⁶⁰⁾ 그리고 관명의 숫자에 대한 자세한 연구에서 정덕기는 직관 상에 수록된 44관청에는 207관직·785인이 배치되었으며 주요 6관직은 44관청에 202관직·678인이, 기타 관직은 3관청에 5관직·107인이 배치되었다고 한다.⁶¹⁾

아울러 특히 신라의 典에 대하여 李仁哲은 신라의 典 계열 관부가 어떠한 성격과 위상을 가지고 있는지 검토한 입장으로, 19典은 같은 성격이나 지위에 있던 官府가 아니고 동일한 성격은 불교관계의 7寺院成典 뿐이며, 京城周作典(修城府)이나 永昌宮成典, 그리고 市典(동시전·서시전·남시전) 등의 전문기관을 포함하여 다양한 직능을 가진 특수관부들을 의미하는 것이라고 본다.⁶²⁾ 또한 박수정은 관부의 성격과 위상 자체를 다루는 것이 아니라 직관지가 서술될 당시 어떠한 서술방식 원칙에 따라 지금과 같은 배열이 이루어질 수 있었던 것인지에 초점을 맞춘 입장으로, 京城周作典과 典 계열의 관부에 대하여 직관지의 찬자는 京城周作典과 寺院成典이 모두 典 계열의 관부라는 점과 경덕왕대 이들을 개칭한 것이 修城府와 監四天王寺府로 모두 府 계열이라는 점에서 두 관부의 서열이 유사하다고 판단하거나 京城周作典 다음에 寺院成典들을 배치하였다고 이해하는 견해를 제시한다.⁶³⁾

본고의 <표 1>은 중앙행정조직을 정리함에 있어 개칭 이전의 명칭과 관위의 높고 낮음을 고려하였으며, 관원은 令, 卿, 監·佐, 大舍, 舍知, 史의 6개의 급으로 나눌 수 있고 관직구성에 따라 상, 중, 하급 그리고 그 이외의 寺院關係官廳

59) 행정관부는 44개에 이르고 있으나 실제로는 14관부와 7寺院成典이라고 보는 견해도 있다 (이영호, 1983 앞의 논문; 채상식, 1984 앞의 논문).

60) 김기흥, 2002 『전제왕권의 확립』 『신편 한국사 9, 통일신라』, 국사편찬위원회.

61) 정덕기, 2019 『新羅 上·中代 中央行政制度 研究』, 延世大學校 大學院 史學科 博士學位論文.

62) 이인철, 1993 앞의 책, 48면.

63) 박수정, 2016 『『삼국사기』 직관지 연구』, 高麗大學校 大學院 博士學位論文, 53-54면.

으로 분류할 수 있다는 견해에 따라 작성한 것이다.⁶⁴⁾ 기본적으로 上級官廳은 丞이 장관으로 구성된 관청이며 개칭 이전의 관직을 보면 5등관제로 구성되었음을 알 수 있다. 中級官廳의 경우 卿이나 卿에 해당하는 관직이 장관을 맡았으며, 下級官廳은 監·佐가 장관이 될 수 있었다. 그 이외에는 寺院關係官廳으로 구분된다. 사원관계관청도 원래 5관등제로 구성되었지만, 舍知 계급의 관직이 결락되었으므로 4관등제로 이해된다. 이러한 上·中·下級の 관청 사이에는 통속관계가 존재하며 倉部 및 禮部도 이에 속했다. 이러한 통속관계는 大舍, 舍知, 史로 관원을 구성하였던 경우는 더욱 적극적으로 상위관청과의 통속관계를 주장할 수 있을 것이다.⁶⁵⁾

더욱이 <표 1>은 관직·관청명의 변화를 사료상에서 확인할 수 있는 경우에 대해서만 작성한 표이나 『三國史記』 권38, 職官志 上에서 執事省 이하 40여 관부 등 중앙행정관제 관해 기록한 반면, 『三國史記』 권40, 職官志 下에서는 주로 武官·外官에 관해 기록된 것과 대비되며 그 성격에도 차이가 있다. 또한 『三國史記』 권39, 職官志 中에 대한 정밀하고 기초적인 연구에 따르면 해당 사료에 채록된 115개의 관부는 크게 3개로 나눌 수 있으며 이 중 東宮衛와 東宮官의 御龍省 이하를 별개로 두면 다시 '內省과 그 이하의 관부'와 '御龍省과 그 이하의 관부'로 대별할 수 있다.⁶⁶⁾ <표 1>의 경우도 이처럼 구분하기 위하여 內省과 御龍省의 위치를 그대로 두었다.

그리고 兵部·倉部·禮部는 이미 당제와 동일한 것이었기에 개칭이 된 바 없지만, 이들 외에 집사부를 포함한 모두를 당제로 개칭하였음이 <표 1>에서 드러난다. 또한 표에서 상급관청의 경우 大舍는 郎中과 主簿의 두 가지로 개칭되었음을 알 수 있다. 『大唐六典』에 의하면 당나라에서 郎中은 從五品上이고, 主簿는 從七品上·下에 해당한다. 이 중 '郎'자가 있는 관직에 주목하면 侍郎은 中書省과 門下省·尙書六部の 次官, 郎中·員外郎은 尙書省에서 보이고, 郎은 門下省·秘書省에서 보이는 관직이다. 또 主簿는 寺·監配置의 관직으로 확인된다. 즉,

64) 木村誠, 2004 앞의 책, 210면.

65) 위의 책, 211면.

66) 최홍조, 2009 『新羅 哀莊王代의 政治改革과 그 性格』 『韓國古代史研究』 54, 316면.

‘郎’이 붙는 것은 당제에서도 중요하게 여겨졌던 관청에서 보이는 관직인 것이다. 大舍가 郎中으로 개칭된 것은 執事部·兵部·倉部 등이므로 이러한 현상은 신라에서도 마찬가지였다고 할 수 있다. 그래서 이들은 다른 관청보다 신라에서 중요시되었지만, 신라는 당나라 三省·九寺의 관료기구를 그대로 도입하지는 않았다.⁶⁷⁾ 결국 신라는 당제의 수용을 통하여 권력의 중앙집권화를 추구하였다는 것이 일반적인 해석인 것이다. 그러나 <표 1>을 통해 확인할 수 있듯 신라 중앙 행정조직 전부가 개혁된 것은 아니다.

먼저 신라 寺院關係官廳의 경우 『三國史記』 권38, 職官志 上에서는 사천왕사 성전에서부터 영흥사 성전에 이르는 7개의 사원 성전의 관부·관직 명칭뿐만 아니라 그를 구성하는 관원수에 대해서도 기록해 놓았기에 자세한 내용을 파악할 수 있다. 기본적으로 신라 성전의 관원 구성은 四天王寺成典의 監令-卿-監-主簿-史(典)로 이어지는 것과 奉聖寺成典 등 4사 성전의 檢校使-副使-判官-錄事-典으로 이어지는 것의 두 계통으로 나누어진다. 그리고 이것은 일반 행정관부와 달리 古官制, 古官職의 명칭이 사용되고 있다는 점이 이채롭다.⁶⁸⁾ 즉, 사원성전과 위화부의 장관이 처음에는 衿荷臣이라는 신라 고유의 직명을 띠고 있었던 것이다. 당나라식 관직·관칭명이 보이는 것은 중대의 경덕왕 및 혜공왕대에만 나타나는 것이 아니다. 혜공왕 12년 이후인 哀莊王代에도 일부 관직명의 개칭이 확인된다. 애장왕대에는 애장왕 2년(801)의 五廟制 개정과 御龍省 私臣의 설치, 6년(805)의 公式 20餘條 頒示와 관제개혁, 7년(806)의 創寺 금지와 佛事 규제 교서의 반포, 9년(808)의 지방 행정구역 개편 등이 보이는데,⁶⁹⁾ 寺院關係官廳의

67) 木村誠, 2004 앞의 책, 212면.

68) 武田幸男, 1965 『新羅の骨品制社會』 『歴史學研究』 299; 三池賢一, 1970 『新羅官制制度上』 『法政史學』 22; 木村誠, 2004 위의 책; 이영호, 1983 앞의 논문; 최홍조, 2009 앞의 논문, 331면.

69) 애장왕대 개혁의 구체적인 내용과 변화상을 각기 제도사의 측면에서 다룬 논고나 관련된 특정한 주제를 다룬 논저는 다음을 참고하였다. 최병헌, 1978 『新羅 下代社會의 動搖』 『한국사』 3, 국사편찬위원회; 이문기, 1984 『新羅時代의 兼職制』 『大丘史學』 26; 이기동, 1996 『新羅 下代의 社會變化』 『韓國史』 11, 국사편찬위원회; 이문기, 2000 『新羅 五廟制의 成立과 그 背景』 『金廷鶴博士米壽紀念論叢 韓國古代史와 考古學』, 학연문화사; 최홍조, 2004 『新羅 哀莊王代의 政治變動과 金彥昇』 『韓國古代史研究』 34; 채미하, 2008 『신라 국가제사와 왕권』, 혜안.

변화도 이러한 맥락 속에서 실시하였던 것으로 여겨진다. 구체적으로는 사원관계관청인 四天王寺成典, 奉聖寺成典, 感恩寺成典, 奉德寺成典이 다시 丞, 卿으로 변화한 것이다. 중앙의 상급관청에서는 변화 없이 계속 사용하였기에 애장왕대 丞, 卿으로의 개칭은 寺院關係官廳에 집중되고 있다. 그리고 이는 단순히 개칭이 이루어진 것이 아니라 해당 관부의 성격 변화가 반영된 정책이기도 하였다.

예컨대 四天王寺成典의 경우, 靑位 2人是 大舍로 개칭되는 동시에 1인으로 감축되는데, 직관지에서는 기록이 누락된 것으로 보이나 이러한 관원 수의 조정은 다른 성전에서도 행해졌을 가능성이 높다는 지적이 있다. 또한 感恩寺成典의 上堂은 애장왕대에 卿으로 개칭되었다고 하였지만, 原典을 달리하는 것으로 짐작되는 細註의 기록에서는 卿을 없애 赤位를 두었다고 하였다. 感恩寺成典의 上堂(卿) 관직이 폐지되었다고 한다면 感恩寺와 感恩寺成典은 奉聖寺와 奉聖寺成典에 비해 그 격이 낮아진 것으로 볼 수 있다.⁷⁰⁾ <표 1>에서는 사료상에 드러나는 대로 정리하였는데 奉德寺成典의 경우 『三國史記』 권38, 雜志7 職志上에 의하면 ‘卿’이라고 되어 있으며 장관인 금하신은 애장왕대에 卿으로 개칭되었다고 하였다. 이것이 丞의 刊誤인지 아니면 정말로 卿을 首長으로 하는 관부로 격하되었음을 드러내는 것인지는 판단하기 어렵기에 논란이 되어왔다.⁷¹⁾ 또한 애장왕대 사원관계관청의 개칭이 모두 관직에 실시하였던 것이므로 단순한 명칭 개칭은 아니다. 이는 신라 중대 왕실의 원당이었던 皇福寺의 성전은 애장왕대 혹은 그 이전에 폐지되었다는 것과 感恩寺와 奉德寺 또한 그 기능이 약화되었다는 점을 통해서도 짐작할 수 있는 바이다.⁷²⁾ 이러한 사원성전의 경우 그 성격상 국가의 지원 아래에서 유지되었을 것이므로 그 증가와 확대는 국가 재정에 부담으로 작용하였을 것이다. 실제로 애장왕 7년(806)에는 創寺 금지와 佛事를 규제하는 교서가 반포되었다. 이를 기점으로 중대에 활발하게 실행되었던 불사 관련 행사가 거의 끝나게 된다. 이를 고려할 때 애장왕대 사원성전에 대한 개편은 역시 악화

70) 윤선태, 2000 『新羅의 寺院成典과 衿荷臣』 『한국사연구』 108, 17면.

71) 丞의 刊誤라 파악한 연구가 있다(이재창, 1964 『三國史記 佛教鈔存附註』 『佛教學報』 2, 317면; 이영호, 1983 앞의 논문; 1995 앞의 논문, 172면). 반면에 卿을 首長으로 하는 관부로 격하되었음을 나타내는 것으로 생각하여 단순한 丞의 刊誤라고 생각하지 않는 연구도 있다(윤선태, 2000 위의 논문, 17면).

72) 윤선태, 2000 위의 논문, 17-18면.

된 재정 운영을 타개하려는 노력의 일환으로 이해할 수 있으며 나아가 국가는 성전을 통해 각 사원의 승려 숫자나 施納 田地의 규모 등을 통제하였던 것이다.⁷³⁾ 따라서 이러한 상황 속에서 애장왕대 사원관계관청에서의 관직 변화가 나타났다고 생각할 수 있다. 관청명에서의 변화 없이 실질적인 관직명에서만 변화가 있는 것이다.

이상에서 <표 1>을 통해 파악할 수 있는 내용을 확인했다. 보다시피 경덕왕 18년(759)의 중앙관부의 개편은 단순한 개명 차원을 넘어 주요 관부와 근시 기구의 설치에 걸쳐 진행되었던 것이 확인할 수 있다.⁷⁴⁾ 그리고 이미 많은 연구에서 언급되었지만, <표 1>을 보면 경덕왕 18년(759)과 혜공왕 12년(776)에 보이는 관청 혹은 관직명은 당나라의 그것과 일치한다. 그러므로 이 시기 신라의 중앙 관직의 명칭은 당제를 시행한 것이었음을 파악할 수 있다. 따라서 명칭을 ‘雅化’하는 관념적·상징적 조치를 감행했다는 것이며 이것은 녹읍 부활의 후속조치라는 의미이자 ‘국정쇄신’ 차원의 조치라는 주장이 제기되었던 바가 있다.⁷⁵⁾ 그렇다면 중대에 보이는 이러한 개혁의 성격은 어떤 것이었을까. 이를考究하기 위해서는 녹읍 부활과의 관계를 고려해보아야 한다. 그래서 먼저 신라의 녹읍에 관한 사료를 살펴보겠다. 아래의 【사료 4】, 【사료 5】는 『三國史記』에 보이는 신라 祿邑기사이다.

【사료 4】 교를 내려 내외 관료의 祿邑을 폐지하고, 1년 단위로 조를 차등있게 하사하는 것을 恒式으로 삼았다.⁷⁶⁾

【사료 5】 중앙과 지방의 여러 관리들에게 매달 주던 녹봉을 없애고 다시 祿邑을 주었다.⁷⁷⁾

73) 최홍조, 2009 앞의 논문, 334면.

74) 한준수, 2012 『신라중대 율령정치사 연구』, 서경문화사, 203면.

75) 박명호, 2009 『新羅 中代 支配體制 研究』, 高麗大學校 大學院 史學科 韓國史專攻 博士學位論文, 195면.

76) 『三國史記』 권8, 新羅本紀 神文王 9년(689) 春正月條 “下教, 罷內外官祿邑, 逐年賜租有差, 以爲恒式.”

77) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 16년(757) 3월條 “除內外群官月俸, 復賜祿邑.”

먼저 【사료 4】는 신라는 신문왕 9년(689)에 내외 관료의 녹읍을 폐지하고 조를 내렸다는 내용이다. 그런데 【사료 5】인 경덕왕 16년(757)에는 다시 녹읍을 주었다는 기사가 보인다. 즉, 신문왕 9년(689)에 녹읍을 혁파하고 歲租를 지급하였던 것이 月俸으로 바뀌었다가 다시 녹읍을 지급하는 방식으로 바뀐 것이며, 결국 녹읍은 68년 만에 부활한 것이 된다. 그리고 신라의 녹읍 개념에 대하여 녹읍은 징세권, 백성, 토지의 영유권을 포함하는 개념이라는 이해를 시작으로,⁷⁸⁾ 收租의 권리를 분급한 수조지로 이해하고,⁷⁹⁾ 戶口(力役徵發)와 牛馬(사육의 강제), 토지(租의 收取), 樹木(貢納)에 대한 지배로 되어 있으며 녹읍지배의 중심은 戶口 지배를 통한 노동력의 파악이라는 견해⁸⁰⁾ 등이 보인다. 이러한 녹읍을 기반으로 한 신라의 녹읍제는 귀족관료들을 비롯한 모든 관리들에게 보수의 대가로 지급한 녹봉제도의 하나였으며, 歲租(또는 月俸)를 지급하는 俸祿制와 대치되었다. 녹읍은 원칙적으로 군현을 단위로 지급되었으며 그것을 지급 받은 관리들은 녹읍지에서 조세를 거두어 녹봉으로 충당하였다.⁸¹⁾ 그리고 녹읍의 혁파를 곧 귀족의 경제적 기반이 약화된 것으로 이해하는 것이다. 즉, 이러한 기존 연구들을 바탕으로 하여 녹읍제는 기본적인 중앙집권적인 율령제와는 모순된 성격이고, 歲租(또는 月俸)나 職田과는 다른 봉록제이며,⁸²⁾ 귀족 관료층의 세력 기반으로 전화할 수 있는 것이었다고 파악한다.⁸³⁾ 그래서 녹읍제는 귀족의 지역 지배를 허용한 제도라고 파악하였다.

그렇다면 경덕왕대에 보이는 녹읍 부활에 대해 어떻게 생각해야 할까. 녹읍

78) 白南雲, 1933 『朝鮮社會經濟史』, 改造社, 432면.

79) 이경식, 1988 「古代 中世의 食邑制의 構造와 展開」 『孫寶基博士定年記念 韓國史學論叢』, 지식산업사, 152-161면.

80) 木村誠, 1976 「新羅의 祿邑制と村落構造」 『歷史學研究』 別冊特集(1976年度歷史學研究會大會報告: 世界史の新局面と歷史像の再檢討)(2004 앞의 책, 86면에 재수록).

81) 전덕재, 1992 「新羅 祿邑制의 性格과 그 變動에 관한 연구」 『歷史研究』 1, 50면.

82) 祿邑制와 職田制의 관계성에 대한 대표적인 연구로 강진철, 1969 「新羅의 祿邑에 대하여」 『李弘植博士回甲記念 韓國史學論叢』(1989 『韓國中世土地所有研究』, 一潮閣에 재수록); 吉田孝, 1972 「公地公民について」 『續日本古代史論集』(坂本太郎博士古稀記念會 編), 吉川弘文館을 참고한다.

83) 木村誠, 1976 앞의 논문(2004 앞의 책, 75면에 재수록).

부활에 대해서는 지금까지 많은 연구가 이루어져 왔는데,⁸⁴⁾ 녹읍이 부활은 '귀족'의 저항이 최종적으로 승리를 거두었음을 나타냈다고 파악하는 것이 일반적이며, 대체로 귀족들의 경제적인 기반을 인정해 준 것으로 왕권에 대한 귀족들의 승리로 이해되었다.⁸⁵⁾ 반면에 전제왕권의 제도정비선상으로 이해하는 견해,⁸⁶⁾ 또한 녹읍의 부활을 경덕왕대 천재지변과 재정의 과다지출로 인한 국가재정의 궁핍에서 그 원인을 찾고 있는 견해,⁸⁷⁾ 녹읍의 부활은 전제왕권하에서 정비된 지방통치체제의 밑바탕에서 지방제도 개편을 통한 군의 통일적 지배력을 귀족관료에게 줌으로써 영토에 대한 행정의 효율적 운영을 도모하고 정치적 관심을 지방사회에 분산시키려는 이중의 효과를 기대하였다고 보는 견해⁸⁸⁾ 등이 보인다. 즉, 경덕왕의 관호개혁을 파악할 때는 녹읍 부활을 왕권 전제화라는 측면으로 강조하고 설명해왔다. 그러나 이영호는 녹읍 부활을 배제하고 이후의 관호개혁만에 주목하여 이를 왕권 전제화를 촉진한 것이라고 이해하기에는 그만큼의 의미 부여가 어려울 것이고 녹읍의 부활이 귀족세력이 강성해진 결과로 나타난 것이라면 경덕왕의 관호개혁에 대해 지나친 의미 부여는 재고의 여지가 있다는 견해를 제시하였다.⁸⁹⁾ 즉, 그 견해는 녹읍의 부활에 대하여 이를 제외하고 그 이후에 진행된 관호개혁만을 주목하여 왕권의 전제화를 추진한 것이라고 이해하는 것은 지금까지 강조되어 온 만큼의 의미 부여는 어려울 것이라는 뜻이다.⁹⁰⁾ 또한 이재환은 이 시기 녹읍의 부활이 귀족세력이 강성해진 결과였다면 경덕왕의 관호개혁에 지나친 의미 부여를 할 수 없는 것이며, 녹읍의 부활 시점

84) 김철준, 1962 앞의 논문; 이기백, 1967 『韓國史新論』, 一潮閣, 91-92면; 강진철, 1969 앞의 논문(1989 앞의 책에 재수록); 井上秀雄, 1969 앞의 논문; 木村誠, 1976 앞의 논문(2004 앞의 책에 재수록); 노태돈, 1976 『統一期 貴族의 經濟基盤』 『한국사 3』, 국사편찬위원회.

85) 강진철, 1969 앞의 논문(1989 앞의 책에 재수록); 이희관, 1999 「新羅의 祿邑」 『한국상고사학보』 3, 130면.

86) 김기흥, 1989 「『신라 촌락문서』에 대한 신고찰」 『韓國史研究』 64, 29면.

87) 전덕재, 1992 앞의 논문, 35-50면.

88) 조이욱, 1993 「統一新羅 景德王代 專制王權과 祿邑에 對한 再解釋」 『동양고전연구』 1, 96면.

89) 이영호, 2014 앞의 책, 121면.

90) 위의 책, 120-121면.

이 곧 왕권 강화를 목적으로 이루어졌다고 여겨지는 관호 및 지명의 개칭 시점과 같기에 그 사건에 대해 귀족의 경제적 기반을 강화하기 위한 것이라는 등의 의미 부여를 하기는 어렵다는 견해를 제시했다.⁹¹⁾ 이는 녹읍 부활은 관인에 보수를 지급하는 방식의 변화일 뿐 이를 통해 진골귀족의 세력 강화 또는 약화를 설명하기가 어렵다는 뜻이다. 이와 같이 양자가 생각한 녹읍 부활에 대한 시각 자체는 차이점이 있지만, 최근에 경덕왕대에 보이는 관호 및 지명의 변화가 소유한 의의를 ‘개혁’이라는 관념으로 보기에 한계가 있다는 입장에서 설명한 연구이다.

‘개혁’이라는 관념에 대해 고찰함에 있어 추가로 고려해야 할 부분 중 하나는 바로 경덕왕이 嘉納하였다는 것을 어떻게 이해할 것인가가 문제가 되는 上大等 金思仁의 ‘王嘉納之’ 사건이다. 그 당시 실제로 최고위에 있었던 인물은 金思仁이었다. 기존 연구에 따르면 金思仁의 정치적인 입장은 왕과 대립하였다고 보는 견해도 있지만,⁹²⁾ 金思仁이 권력을 장악했으므로 대당 정책을 추진하여 왕권 강화를 한 인물이라고 보는 견해도 있다.⁹³⁾ 이 기사를 해석함에 있어 경덕왕과 金思仁 양자의 관계를 어떻게 파악할지가 문제가 되어왔으며, 다음으로는 이 기사와 녹읍 부활이 연결되므로 고찰해볼 필요가 있다. 우선 기사 내용에 대해 살펴 보겠다. 『三國史記』景德王 15년 2월의 기사에는 “상대등 金思仁이 근년에 재앙과 이상한 일들이 자주 나타났으므로 왕에게 글을 올려 당시 정치의 잘되고 잘 못된 점을 거론하였고, 왕은 이를 기꺼이 받아들였다”라는 내용이 보인다.⁹⁴⁾ 이에 대한 해석은 수없이 많고, 또 金思仁이 구체적으로 어떤 정치적 문제를 거론하였는지에 대해서는 확실하지 않으나 당시의 정치문제를 종합적으로 거론하였던 것으로 짐작된다는 의견이 있다.⁹⁵⁾ 그러한 면을 고려하면 이 기사 하나만으

91) 이재환, 2015 『新羅 眞骨 研究』, 서울대학교 大學院 國史學科 博士學位論文, 166-167면.

92) 신정훈, 2000 『新羅 景德王代 王權強化策의 性格』 『동서사학』 6·7합집(2010 『8세기 신라의 정치와 왕권』, 한국학술정보, 55-56면에 재수록).

93) 전덕재, 1997 『新羅中代 對日外交의 推移와 眞骨貴族의 動向: 聖德王~惠恭王을 중심으로』 『韓國史論』 37, 32-33면.

94) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 景德王 15년(756) 2月條, “上大等金思仁, 以比年災異屢見, 上疏極論時政得失, 王嘉納之.”

로 김사인의 정치적 성격을 확정하기는 어려운 것이다. 즉, 이를 통하여 정치적인 성격을 단정할 수 없는 것이다.

그렇다고 하면 그 다음 생각해야 하는 것은 빈번하게 보이는 재이 기사 of 의미이다. 특히 '개혁'이 이루어진 중대 경덕왕 및 혜공왕대는 사료상에서 빈번하게 재이 기사가 확인된다. 경덕왕의 경우 『三國遺事』의 기사이지만, “왕은 이미 여자로서 남자가 되었으므로 돌날부터 왕위에 오를 때까지 언제나 여자들이 하는 장난을 하고, 비단주머니 차기를 좋아하며, 道流와 어울려 희롱하였다. 그러므로 나라에 큰 난리가 있어 마침내 왕은 선덕왕과 김양상에게 살해되었다.”라는 내용이 보인다.⁹⁶⁾ 그리고 혜공왕대도 마찬가지로 즉위한 후 혜공왕 2년(776) 정월 기사부터 계속 일년에 평균 2, 3번의 재이 및 괴이 기사를 확인할 수 있다. 혜공왕대 말기에는 재이의 빈발로 인한 민심의 이반을 이유로 혜공왕 즉위의 정당성과 즉위 이후의 행실에 대한 문제가 제기되면서 왕의 폐위 및 교체를 요구하는 반란이 일어나기도 하였다.⁹⁷⁾

또한 『三國史記』 혜공왕 5년(769) 5월조에는 천거기사가 보인다.⁹⁸⁾ 이 기사에 따르면 천거 대상자는 관인집단 전체를 가리키는 百官이었는데, 이기봉은 모든 官人을 천거할 수는 없다고 파악하여 천거의 대상은 대공 형제의 반란으로 인해

95) 녹읍 부활에 반대한 것이 金思仁이라 파악한 견해가 있다(이영호, 1990 『新羅 惠恭王 12年 官號復故의 意味 소위 ‘中代 專制王權’說의 一檢討』 『大丘史學』 39, 9-13면). 김사인이 景德王의 외척이 아니었기 때문에 외척 중심 정치를 반대한 입장이라는 견해도 있는데 [박해현, 1997 『新羅 景德王대 외척세력』 『韓國 古代社會의 地方支配』, 신서원(2003 『新羅中代政治史研究』, 국학자료원, 136-138면에 재수록)], 景德王 13년(754)의 기사에 보이는 삼모부인과 재이기록을 연결시켜서 삼모부인의 재등장을 비판한 견해라고 보기도 한다[신정훈, 2000 앞의 논문(2010 앞의 책, 81면에 재수록)]. 災異에 주목하여 농민층의 동요와 그에 따른 정치·사회적인 불안의 해소 및 국가재정상태의 개선을 위한 대책으로 보고 동시에 이러한 견해가 景德王 13년(754) 삼모부인의 재등장을 비판하는 견해와 서로 배치되는 것이 아니라 양자 모두 성립할 수 있다는 연구도 보인다(전덕재, 1992 앞의 논문, 45면).

96) 『三國遺事』 권2, 紀異2 景德王·忠談師·表訓大德條 “小帝旣女爲男, 故自期啐至於登位常爲婦女之戲, 好佩錦囊, 與道流爲戲, 故國有大亂, 修爲宣德與金良相所弑.”

97) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 惠恭王 16년(780) 2월條 “王幼少卽位, 及壯, 滯于聲色, 巡遊不度, 綱紀紊亂, 災異屢見, 人心反側, 社稷杌隉, 伊滄 志貞叛, 聚衆圍犯宮闕.”

98) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 惠恭王 5년(769) 夏5월條 “蝗·旱, 命百官各舉所知.”

발생한 관원의 공백을 채우는 데 있었으며 천거 기사의 등장 배경은 재이의 발생으로 인한 지방사회의 혼란에 있었다고 판단하였다.⁹⁹⁾ 즉, 혜공왕대에 일어난 재이로 인하여 신라 사회는 천거 등의 특징적인 정책을 실시하였다. 이와 관련하여 혜공왕대 대일본 사신은 즉위 직후에 파견되지 않았으며 혜공왕 5년(769)이 되어 파견되었다.¹⁰⁰⁾ 물론 당나라로는 이른 단계부터 사신을 파견하였기 때문에 대일본 사신은 그때까지 보낼 필요가 없었다고 생각할 수도 있다. 그리고 이 사신은 일본이 먼저 신라에게 사신을 파견하지 않고 파견된 신라의 사신이고, 그 성격은 金隱居에 위탁되었던 재당대사 藤原清河 등의 편지를 일본에 전송하는 역할이 있었으며, 당나라의 의지가 개재되었다고 생각될 수도 있는 사신이다. 물론 이 신라의 사신은 사절단의 인원수 및 역할의 성격상 여러 견해가 있지만, 천거기사와 같은 시기에 신라가 대일본 대외정책 전개를 시작했다는 사실은 유의해야 할 점이다. 하지만, 결국 혜공왕 16년(780) 2월조 기사에서 보이는 것처럼 유교정치이념에 의해 왕이 비난을 받는 상황에 이르기까지 하였으며,¹⁰¹⁾ 결국 ‘관료제’와 그 사상적 기반이라는 유교정치이념은 ‘전제화’는 물론이고 단순한 ‘왕권의 강화’와도 동일한 지향을 가지고 있었다고 보기는 어려울 것이다.¹⁰²⁾

이러한 관점에서 보면 8세기 중반 빈번한 자연재해로 농민이 도산·유망하고 국가 재정이 궁핍해졌던 상황을 타개하기 위해 대책으로 지배층이 국가에 의한 일관적인 수취와 그를 바탕으로 한 月俸 지급 방식을 포기하고 다시 녹읍제로 관인의 보수 지급 방식을 변경한 것으로 본 이해가 설득력이 있다는 견해도 있다.¹⁰³⁾ 그래서 이러한 견해는 신라 국내 귀족의 반발을 원인으로 하여 개혁이

99) 이기봉, 2018 『신라 혜공왕대의 薦擧와 災異』 『新羅文化』 51, 154-161면.

100) 『續日本記』 神護景雲 3년條.

101) 혜공왕 16년(780) 2월조 기사에 대하여 井上秀雄 譯註, 1980 『三國史記』 1(東洋文庫 372), 平凡社, 316면 주70에서는 유교정치이념에 의한 왕 개인의 생활태도가 원인이라고 이해하고 있지만, 역사적으로는 구 귀족의 대두에 의한 반유령체제 운동이라고 파악한다.

102) 이재환, 2015 앞의 논문, 144면.

103) 전덕재 1992 앞의 논문; 이재환, 2015 위의 논문, 167면.

실행되었다고 생각하는, 다시 말해 왕권 전제화와 개혁을 연결하여 설명한 견해와는 차별화된 이해라고 볼 수 있으며 이러한 견해는 경덕왕대의 개혁뿐만 아니라 혜공왕대에 이루어진 복고의 성격을 고찰하는데 중요한 관점이라고 할 수 있겠다. 즉, 이재환이 제시하였듯 이러한 관청 및 관직의 변화는 다만 명칭의 변화일 뿐 관부가 신설·폐지되거나 구조가 변경된 사례는 전무하므로 실질적으로 진골 귀족의 세력 기반에 이러한 개혁이 영향을 주었을 가능성은 상정하기 어렵고, 경덕왕대부터 혜공왕대까지의 시기가 재이가 빈번히 일어났던 때임을 감안하면 결국 이러한 개혁은 연이은 재이로 인한 불만을 해소하기 위한 대책으로 상징적으로 정치 쇄신을 표방한 행위로 보인다.¹⁰⁴⁾

어떤 이유 및 의미에서 혜공왕 12년 관청명·관직명의 복고가 이루어진 것인지 생각할 필요가 있다. 지금까지 경덕왕대의 관제개혁은 경덕왕대의 권력 구조, 구체적으로는 진골귀족세력에 주목하여 다양한 검토가 이루어져왔다. 그러나 이미 지적되어온 바와 같이 신라 중대 두 번의 관제개혁에 대한 탐구를 통해 신라 내 귀족세력의 동향을 파악할 수 있을가에 대해서는 재검토가 필요한 시점이다. 그렇기에 본고에서는 다른 관점으로 신라 중대의 관제개혁에 대해 파악할 필요가 있다는 입장에서 이를 살펴보고자 한다.

3. 景德王·惠恭王代 관제개혁의 성격

앞 장에서 필자는 경덕왕 18년(759)과 혜공왕 12년(776) 사이에 신라에서 사용된 관청·관직명이 당제에 입각한 것이었음을 재확인하였고, 나아가 관호·지명 개정을 녹읍의 부활과 동일선상에서 이해하기 어렵다고 파악하였다.

그런데 <표 1>에서 보듯이 경덕왕 18년 관청·관직명의 개칭과 관련해서는 이 문제를 대외관계의 측면에서 이해하였던 견해가 있었다. 이에 따르면 경덕왕 18년 신라에서 대규모 관제개혁이 이루어진 것은 당나라의 압력에 의한 것이라고 한다.¹⁰⁵⁾ 그러나 경덕왕의 관제개혁 당시 당나라는 안사의 난을 겪고 있었으

104) 이재환, 2015 앞의 논문, 181면.

므로, 신라에 정치적 압박을 가할 정도의 여유는 없었다고 여겨진다. 하지만 이 견해에 대한 첫 번째 의문점은 안사의 난이 일어나고 그다지 지나지 않았던 시기에 과연 당나라가 관제를 변화시키도록 신라를 직접 강압했다는 것은 일리가 있는 견해인지 의문이다. 아울러 또 하나는, 종래 연구에서는 安史의 亂(755~763)이 신라의 관제개혁에 영향을 미쳤다고 하더라도 구체적으로 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 근거를 제시하지는 못했다. 그러므로 여기에서는 당시 동아시아 국제질서 속에서 신라와 당나라의 관계에 대해 천착해보고자 한다. 경덕왕대 신라와 당나라의 관계를 정리한 것이 다음의 <표 2>이다.

<표 2> 경덕왕대 대당 교섭 관계 기사

연도[경덕왕] · 사료	파견인물	파견목적	내용
2년(743) 春3월 『三國史記』 新羅本紀: 『舊唐書』 新羅傳: 『冊府元龜』 外臣部冊封: 『全唐文』 권24. 命金憲英襲封新羅 王制	唐→新羅 贊善大夫魏曜	先王葬儀 冊封	전왕의 관직을 계승하고 신라왕의 책봉을 받았음. 황제의 詔書를 받음. 황제가 스스로 주석을 붙인 『孝經』 을 하사받았음
2년(743) 冬12월 『三國史記』 新羅本紀: 『冊府元龜』 外臣部褒異	新羅→唐 王弟	新年祝賀	당조는 '左清道率府員外長史'의 관직 을 수여하고 綠袍, 銀帶를 하사했음.
3년(744) 閏2월 『三國史記』 新羅本紀: 『冊府元龜』 外臣部朝貢	新羅→唐 使者	新年祝賀	方物 헌상
3년(744) 夏4월 『三國史記』 新羅本紀: 『冊府元龜』 外臣部朝貢	新羅→唐 使者		馬 헌상
4년(745) 4월 『冊府元龜』 外臣部朝貢	新羅→唐 使者	(朝貢)	
5년(746) 春2월 『三國史記』 新羅本紀: 『冊府元龜』 外臣部朝貢	新羅→唐 使者	新年祝賀	方物 헌상
6년(747) 春정월 『三國史記』 新羅本紀: 『冊府元龜』 外臣部朝貢	新羅→唐 使者	新年祝賀	方物 헌상

105) 北村秀人, 1982 앞의 논문, 192-194면.

7년(748) 『舊唐書』 권199上, 列傳 東夷 新羅國	新羅→唐		
12년(753) 『續日本紀』 권17	新羅→唐	新年祝賀	일본 사신과 爭長 사건
14년(755) 夏4월 『三國史記』 新羅本紀: 『册府元龜』 外臣部朝貢	新羅→唐 使者	新年祝賀	
15년(756) 夏4월 『三國史記』 新羅本紀	新羅→唐 使者	朝貢	玄宗이 蜀에 있다고 들어 사신을 파견함. 揚子江을 따라 成都에 들어가 조공함.玄宗이 직접 지은 오언십운시를 하사함.
17년(758) 8월 『三國史記』 新羅本紀: 『册府元龜』 外臣部褒異	新羅→唐 使者	朝貢	肅宗은 사신을 紫宸殿에서 대접함.
20년(761) 2월 『資治通鑑』 권222	新羅→唐 金嶷	宿衛	
21년(762) 秋9월 『三國史記』 新羅本紀: 『册府元龜』 外臣部朝貢	新羅→唐 使者	朝貢	
22년(763) 夏4월 『三國史記』 新羅本紀	新羅→唐 使者	朝貢	
23년(764) 天平寶字 8년조 『續日本紀』 권25	唐→渤海[경유]→(新羅)		執事省牒를 통하여 入唐僧戒融의 일본귀국의 여부를 묻음.
24년(765) 夏4월 『三國史記』 新羅本紀, 『册府元龜』 外臣部 褒異 ¹⁰⁶⁾	新羅→唐 使者	朝貢	肅宗은 사신에 '檢校·禮部尙書'의 관직을 수여함.

〈표 2〉에서 특별히 음영 처리한 부분은 안사의 난 당시의 내용이다. 이를 통해 보면, 안사의 난 발발 직후 신라는 당나라에 사신을 파견하지 않았고, 이듬해인 경덕왕 15년(756) 여름 4월에 이르러서야玄宗이 蜀에 있는 것을 알게 되어 成都에 사신을 보냈다고 한다. 당시 신라 사신의 임무는 유교적 명분·의리에 입각하여 피난 간 현종을 위로하기 위한 것이었다.¹⁰⁷⁾ 그런데 여기에서 생각해

106) 『册府元龜』 外臣部 褒異의 경우 永泰 2년(766) 4월 壬子에 신라 사신이 검교예부상서를 수여받았다는 내용을 전하여 차이가 있다. 이에 대해 『三國史記』의 찬자가 연도를 착각하여 경덕왕 24년(765)조에 중국 사서의 기록을 인용하여 서술한 것으로 추정한다(전덕재, 2018 『삼국사기 본기의 원전과 편찬』, 주류성, 160면).

야 할 문제는 당시 신라 사신의 파견에 어떠한 현실적 필요가 있었는가 하는 것이다. 756년 사행은 안사의 난 발발 이후 처음으로 이루어진 것이었다. 따라서 당시 사행은 황제에게 신라의 변함없는 충성심을 보이는 한편, 안사의 난이 한창이던 당시 중국의 상황을 제대로 이해하기 위해 파견되었을 가능성이 크다. 그러나 여기에서 주목해야 하는 점은 이러한 상황에서도 신라는 당나라에 사신을 파견하고 있었다는 사실이다.

즉, 이러한 면을 바탕으로 할 때 더욱 중요한 부분은 안사의 난이 발발한 기간 중 신라가 ‘조공’의 명목으로 당나라에 변함없이 사신을 파견했다는 점이다. 안사의 난 이전의 기사인 경덕왕 3년(744) 閏2월조 및 경덕왕 3년(744) 夏4월조 그리고 4년(745) 4월조의 경우도 『册府元龜』 外臣部를 보면 朝貢의 조에 기록이 있다. 특히 4년(745) 4월조나 20년(761) 2월조는 『三國史記』 新羅本紀에 기록이 없으며 중국사서에만 보이는 내용이다. 이러한 누락의 원인은 대응되는 기록이 없었기 때문에 생략하였거나 아니면 실수로 빠뜨렸을 가능성을 생각해볼 수 있다.¹⁰⁸⁾ 신라의 경우 <표 2>에 보이는 것처럼 중국사료와 함께 검토하면 안사의 난 발생 때에도 간격을 두지 않고 사신을 파견한 사실이 보인다.

그렇다면 안사의 난을 계기로 신라 사신의 목적이 ‘新年祝賀’에서 ‘朝貢’으로 변화하였다고 지적할 수 있다. 즉 당시 사행에는 보다 정치적인 문제가 반영되어 있었던 것이다. 같은 4월에 파견된 경우에도 안사의 난의 발발 기간과 그 이전에 파견된 사신의 목적이 다른 것은 바로 그 때문이라 생각된다. 더구나 경덕왕이 왕위에 오르자 당나라 현종은 찬선대부 魏曜을 보내 조서를 내리고 ‘蕃長’을 계승하게 하는 한편, 전왕의 관작을 이어받는 동시에 신라왕으로 책봉하였다.¹⁰⁹⁾ 이는 신라에 대한 당의 대우를 말해주는 것이다. 물론 기왕에도 신라의 新王은 先王의 관작을 이어 받는 것이 일반적이었지만,¹¹⁰⁾ 경덕왕대에 해당하는 8세기 중엽은 신라 국내의 상황과 국제정세의 변화 속에서 신라가 대당정책을 보다 자주적으로 추진할 수 있는 상황이었다.¹¹¹⁾ 즉, 신라 중대는 대외 정책과

107) 조이욱, 2001 『統一新羅의 北方進出 研究: 8세기를 中心으로』, 서경문화사, 143-144면.

108) 전덕재, 2018 앞의 책, 161면.

109) 『三國史記』 권9, 新羅本紀 2년(743) 春3월條.

110) 이현주, 2020 『신라 중대 册封號 授受의 배경과 의미』 『신라문화』 55, 162-163면.

대응에 있어 뚜렷한 변화의 양상을 보여준 시기이다. 이러한 신라의 모습은 당의 신라에 대한 태도로 말미암아 경덕왕이 당과의 관계에 있어 탄력적 대응이라는 방향으로 전환한 것으로 파악된다.¹¹²⁾

그러나 이는 동아시아의 국가 간의 다양한 관계를 단순화하여 책봉체제 일원론으로 설명하였다는 한계가 있다는 견해도 있으므로,¹¹³⁾ 현실적인 양자를 둘러싼 상황에 대해 다른 각도에서도 생각해야겠다. 그리고 마지막으로 확인하고 싶은 것은 신라의 안사의 난에 대한 기본적인 자세이다. 신라는 안사의 난에 관하여 당나라에 실질적인 지원을 하지 않는다. 즉, 신라는 친당 국가적인 입장을 보여주고, 호의적인 중립을 유지했다. 다만 신라는 경덕왕 8년(749)부터 12년(753)까지 당나라로 사신 파견을 하지 않았다. 그 시기는 안사의 난 직전의 시기이고, 특히 天寶 10년(751) 4월, 7월, 8월에는 각각 南詔, 大食, 契丹에 당나라군이 대패하며 파견처인 당나라가 혼란스러웠으며 현실적인 사신의 파견이 이루어지지 않았다고 생각할 수도 있다. 즉, 중국사서를 참고하면 『三國史記』新羅本紀에 보이는 것처럼 얼마 동안 관계가 끊겼다고 하더라도 여러 이유를 생각할 수 있으므로 신라의 적극적인 이유로 정지하였는가에 대하여 파악하기가 어렵다. 그런데 안사의 난이 발발했을 때도 사신의 파견을 정지하지 않았던 점을 고려하면 역시 신라는 경덕왕대에도 일정한 당나라와의 관계를 유지하였다고 보는 것이 자연스럽다. 그러므로 양자의 파견 사신 왕래를 근거로 하여 당나라의 영향력에 대해 생각하는 것에도 유의가 필요하지 않을까 싶다.

이렇게 볼 때 『三國史記』에서 안사의 난에 해당하는 시기에 신라가 보낸 사신을 조공이라고 표현한 것에 의미를 부여할 수 있다. 왜냐하면 이 시기 당나라는 안사의 난을 계기로 국가체제가 와해되었을 뿐만 아니라, 새외민족의 흥기와 함께 대외위상에 막대한 타격을 입었기 때문이다. 한편 신라는 안사의 난과 관련

111) 조이욱, 2001 앞의 책, 140면.

112) 조범환, 2019 『新羅 中代の 동아시아 政策과 對應』 『신라사학보』 45, 218면.

113) 김한규, 1999 『7-8世紀 東아시아 世界秩序의 構造的 特性과 그 運營體制의 機能』 『진단학보』 88, 399-402면; 여호규, 2000 『6~8세기 동아시아 국제관계사 연구의 진전을 기대하며』 『역사와 현실』 61, 19-30면; 廣瀬憲雄, 2011 『古代東アジア地域對外關係の研究動向』 『東アジアの國際秩序と古代日本』, 吉川弘文館; 鈴木靖民, 2016 『東部ユーラシア世界と東アジア世界: 構造と展開』 『古代日本の東アジア交流史』, 勉誠出版.

하여 당나라에 실질적인 지원을 하지는 않았다. 즉 신라는 친당 국가적인 입장을 보여주면서, 호의적인 중립을 유지했던 것이다.

더욱이 주별 나라와의 관계와 같이 생각했을 때 또 하나 검토하고 싶은 점은 신라와 비슷한 시기에 발해, 일본도 당식 정책이 취해졌던 점이다. 발해는 당의 문물을 적극적으로 수용함에 따라 변화가 드러나기 시작하였으며 중앙 통치기구 지방제도, 왕실제도와 같은 정치제도에 변화가 보인다.¹¹⁴⁾ 문왕 후기부터 중앙 관청들인 政堂省, 司賓寺가 나타나기 시작하였으며¹¹⁵⁾ 문왕 후기에 전래의 관직 체계에서 중국식 관직체제로 대체되었음을 보여주고, 지방제도에도 변화가 나타났다.¹¹⁶⁾ 한편 일본은 그 당시 집권자인 藤原仲麻呂가 독자적인 당식정책을 시행했다. 구체적으로는 漢風諡號, 四字年號의 사용, 紫微中臺의 성립, 『氏族志』의 편찬, 당나라 太原을 모방하며 保良宮을 조영하였다. 특히 天平寶字 2년(758) 8월에 太政官을 乾政官으로 改易하였으며 八省 · 彈正台 · 六衛府에서까지 변화가 이루어지고,¹¹⁷⁾ 당제를 기반으로 한 問民苦使, 左右京尹, 平準署를 설치하였던 것도 마찬가지다.¹¹⁸⁾ 그러나 그 이후의 상황이 다르다. 신라의 경우 경덕왕대 행해진 일련의 개칭은 혜공왕 12년 대부분 復古된다. 하지만, 『三國史記』 新羅本紀에서는 復古된 이유는 알 수가 없다. 이에 대한 반발이 있지만, 정권이 교체되면서까지 반발이 있었다고는 생각되지 않는데,¹¹⁹⁾ 이럴 때 유의해야 할 기사로 『高麗史』 권1, 太祖 원년(918) 6월조의 즉위 직후에 내린 敎書 기사가 있다.¹²⁰⁾

114) 송기호, 1993 『발해 文王代의 개혁과 사회변동』 『韓國古代史研究』 6(1995 『渤海政治史研究』, 一潮閣, 107면에 재수록).

115) 『新唐書』 권219, 北狄列傳 渤海傳.

116) 발해는 州 이름 한 글자로 된 것이 두 글자로 되어 있다. 지방제도도 문왕 후기에 들어 중국적인 府 · 州 · 縣의 3단계 체제로 바뀌기 시작하였다(宋基豪, 1995 앞의 책, 108면).

117) 『續日本紀』 권21, 天平寶字 2년(758) 8월 甲子條.

118) 木本好信, 1993 『藤原仲麻呂政權の基礎的考察』, 高科書店, 119-120면. 그리고 藤原仲麻呂의 당식정책은 藤原仲麻呂의 난을 일으켜 패사한 후인 天平寶字 8년(764) 9월에 복고하였다(『續日本紀』 권25, 天平寶字 8년(764) 9월 丙辰條 “勅, 逆人仲麻呂執政, 奏改官名, 宜復舊焉.”).

119) 이영호, 2014 앞의 책, 134면.

120) 『高麗史』 권1, 太祖 원년(918) 6월條 “詔曰, “朕聞, 乘機革制, 正謬是詳, 導俗訓民, 號令必慎, 前主以新羅階官郡邑之號, 悉皆鄙野, 改爲新制, 行之累年, 民不習知, 以至惑亂. 今悉

사료에 의하면 궁예가 신라의 관직과 郡邑의 호칭이 鄙野하다 하여 新制를 만들었으나 이를 행한 지 여러 해가 되었는데도 백성들이 익숙해지지 못하여 혼란에 빠지게 되었다고 하면서 신라의 것을 기본으로 하고 新制를 참고하여 개혁하려고 하였으며, 이는 신라 혜공왕대 관호복고에도 시사하는 바가 있다는 견해가 있다.¹²¹⁾ 그렇다면 복고가 진행된 혜공왕 12년, 당과 신라의 관계는 어떠했을까? 이 시기는 이미 안사의 난이 종결되었지만, 여전히 그 여파가 동아시아 諸國에 영향을 미치던 시기였다. 신라의 경우 안사의 난에 직접적인 영향을 받지 않았지만, 주변 국가들과의 관계 속에서 간접적인 영향을 받고 있었다. 대표적인 것이 당나라의 대서방(吐蕃) 정책과 동방(藩鎮) 정책이었는데, 실제로 당나라는 안사의 난 발발 이후 동→서→동의 방면으로 군사 대응을 한 바 있다.¹²²⁾ 이를 정리한 것이 다음의 <표 3>이다.

<표 3> 안사의 난 이후 당나라의 서방(吐蕃) 정책과 동방(藩鎮) 정책의 변화

당나라연대	내용	결과	움직임
天寶 14년(755) 『舊唐書』吐蕃伝	河西·隴右節度使가 河西·隴右의 군을 거느리고 安祿山을 토벌함	토번군이 河西·隴右로 침공하고 점령함	西→東
大曆 6년(771) 『資治通監』 권224	淮西節度使 李忠臣이 奉天에 주둔함	당나라의 위협은 토번 →각지의 병력을 '防秋兵'으로서 토번(대서방)의 방어력으로 파견함. 즉, 대토벌 방어력 강화에 노력한 시기	東→西
大曆 8년(773) 『資治通監』 권224	永平節度使는 京西에 병을 보냄		
大曆 8년(773) 『資治通監』 권224	盧龍節度使 朱泚는 동생 朱滔에게 5천의 精騎를 통솔하게 하여 涇州(甘肅省)로 파견함		
建中 2년(781) 『資治通監』 권224	京西의 병을 關東에 주둔시킴	토번과의 화목교섭이 시작되므로 토번 방어의 군을 동쪽의 平定戰에 투입함	西→東

從新羅之制, 其名義易知者, 可從新制.””

121) 이영호, 2014 앞의 책, 134면.

122) 菅沼愛語, 2013 『7世紀後半から8世紀の東部ユーラシアの國際情勢とその推移: 唐·吐蕃·突厥の外交關係を中心に』, 溪水社, 274-279면.

혜공왕 12년 당나라는 대서방(토번) 정책에 집중하였던 시기이다. 토번은 靈州·邠州 등 당나라 서북방을 지속적으로 공격하였는데, 이에 代宗은 大曆 2년(767)에 토번과 회맹을 시도하였다.¹²³⁾ 사료에 따르면 당나라는 長安 興唐寺에서 토번과 회맹을 하였다고 하는데, 자세한 내용은 확인할 수 없다. 그러나 대력 회맹의 결과는 효과적이지 않았던 것 같다. 왜냐하면 대력 2년(767) 9월 토번이 靈州를 포위하였고,¹²⁴⁾ 다음해에는 다시 靈州 및 邠州,¹²⁵⁾ 大曆 8년(773)에는 다시 靈州,¹²⁶⁾ 大曆 10년(775)에는 隴州를 습격하였기 때문이다.¹²⁷⁾ 더구나 양국은 이 국면을 타개하기 위해 서로 파견한 사신을 억류하기도 했다. 이처럼 안사의 난 직후 당나라는 서방 정책에 집중하였다. 토번의 움직임은 그치지 않고 계속 이루어졌다. 따라서 그러한 상황을 배경으로 하여 상호 파견한 사신을 억류한 점을 고려해도¹²⁸⁾ 會盟의 교섭은 성공했다고 말할 수 없는 상황이었다고 여겨진다. 즉, 당나라는 그 당시 토번의 움직임에 신경 쓸 수밖에 없는 군사적인 상황에 있었으며, 서방 지역에 의식이 집중되고 있었다.

한편 그러면서도 당나라의 河朔三鎮에 대한 대책이 주목된다. 河朔三鎮은 魏博節度使인 田承嗣, 盧龍節度使인 李懷仙, 成德節度使인 李寶臣을 가리키는 표현이다. 그들은 강북에서 반독립 상태로 존재하였으니 反則藩鎮에 해당한다. 일반적으로 이 시기의 변진은 順地藩鎮과 反則藩鎮으로 구분되는데, 그 지표는 독립성의 여부이다.¹²⁹⁾ 이들 順地와 反則이라는 藩鎮의 성격 차이는 신라·발해가

123) 『冊府元龜』 권981, 外臣部盟誓, 大曆 2년(767) 4월條; 『資治通監』 권224, 大曆 2년(767) 4월條.

124) 『舊唐書』 권20, 大曆 2년(767) 9월條 “甲寅, 吐蕃寇靈州, 進寇邠州.”

125) 『舊唐書』 권20, 大曆 3년(768) 8월條 “丁卯, 吐蕃寇邠州, 京師戒嚴. 戊辰, 邠寧節度使馬璘破吐蕃二萬於邠州.”; 大曆 3년(768) 9월條 “壬午, 吐蕃寇靈州.”

126) 『新唐書』 권10, 大曆 8년(773) 8월條 “八月己未, 吐蕃寇靈州, 郭子儀敗之于七級渠.”

127) 『舊唐書』 권20, 大曆 10년(775) 9월條 “癸丑, 吐蕃寇隴州, 鳳翔李抱玉擊退之.”; 『新唐書』 吐蕃傳; 『資治通監』 권225, 大曆 10년(775) 9월條.

128) 『資治通監』 권226, 大曆 14년(779) 8월條에 의하면 代宗은 토번의 사신 모두를 구속한 내용이 보인다. 반면에 토번도 당나라의 사신 吳損을 억류했다(『資治通監』 권224, 大曆 6년(771) 4월條; 『資治通監』 권225, 大曆 9년(774) 2월條).

129) 辻正博, 1987 『唐朝の對藩鎮政策について: 河南「順地」化のプロセス』 『東洋史研究』 46-2. 그리고 河朔三鎮에 대한 논고로 谷川道雄, 1978 『河朔三鎮における節度使權力の性格』 『名古屋大學文學部研究論集』 74를 참고한다.

藩鎮과 교섭하는 데에 중요한 의미를 지니게 된다.¹³⁰⁾ 大曆 10년(775) 하삭삼진의 田承嗣와 李寶臣이 대립하자, 대종은 하삭삼진의 세력 삭감을 피하고 토벌에 나섰다. 그러나 이는 실패로 끝났고, 오히려 당나라의 무력함을 국내외에 드러내는 계기가 되었다. 그 결과 당나라는 이후 주변 국가와의 외교정책을 조정할 수밖에 없었다. 혜공왕 12년(776) 신라에서 이루어진 관제 복고는 그러한 국제정세와 관련되어 있었다고 여겨진다. 신라는 대외정책에 큰 신경을 쓰지 않고 국내 사건에 집중할 수 있었던 것이다. 즉, 신라가 비교적으로 국내 사건에 집중할 수 있었을 시기라고 볼 수도 있다.

특히 혜공왕 후반대의 대외정책 역시 주목할 만하다. 먼저 대당 관계와 관련하여 신라는 재위 13년(777) 12월을 마지막으로 말년까지 중국에 사신을 파견하지 않았다.¹³¹⁾ 혜공왕 재위 초년에는 안사의 난 도중임에도 불구하고 당나라에 사신을 파견하였음을 고려한다면 유의미한 변화라고 볼 수 있다. 또한 대일본 관계도 마찬가지이다. 혜공왕대에 일본에 사신을 파견한 것은 재위 5년(769), 10년(774), 15년(779) 세 번이지만, 마지막에 파견된 사신은 그 이전의 사신과 성격을 달리한다.¹³²⁾ 이 사신은 억류되어 있었던 일본의 견당사를 호송할 목적으로 신라가 일본에 파견한 사신이기 때문이다.¹³³⁾ 결국은 혜공왕대 관제 복고가 이루어지던 시점에 신라는 대외문제에 별다른 관심을 가지지 않았다고 할 수 있다. 오히려 이 시기는 신라에 재이가 만연한 시기였던 만큼 국내정책에 집중할 필요성이 요구되었을 것이다. 혜공왕 말기 중대 왕권이 약화되었던 상황에서 복고가 이루어졌을 것이라는 견해도 일리가 있지만, 국제정세와도 무관하지는 않았을 것이라 여겨진다. 다시 말해 혜공왕대 관제 복고는 당나라의 田承嗣 토벌 실패에 따른 당나라의 약체화가 배경으로 작용하였다고 할 수 있다.

130) 小宮秀陵, 2014 『新羅·渤海의 對唐藩鎮交涉 研究』 서울大學校 大學院 國史學科 博士學位論文, 35면.

131) 『冊府元龜』 권972, 外臣部 朝貢5; 『舊唐書』 권199, 列傳 東夷 新羅傳.

132) 혜공왕 15년(779)의 사신에 관한 연구로는 平澤加奈子, 2006 「八世紀後半の日羅關係: 寶龜10年新羅使を中心に」, 『白山史學』 42; 김선숙, 2007 「新羅 惠恭王代(765~780)의 國內情勢와 對日外交」, 『精神文化研究』 30(4);濱田耕策, 2012 앞의 책, 吉川弘文館; 新飼早樹子, 2020 「新羅國內情勢の動向と惠恭王代派遣の新羅使」, 『코리아研究』 10 등을 참고한다.

133) 『續日本紀』 권35, 寶龜 10년(779) 2월 甲申條.

4. 맺음말

본고에서는 경덕왕대의 관제 개혁과 혜공왕대의 관제 복고를 신라 국내 · 외 정세와 관련하여 살펴보았다. 그 결과 신라 중대의 관제개혁을 통해 이 시기 귀족 세력의 구성 혹은 성격을 이해하는 것에는 한계가 있음을 알 수 있었다. 즉 경덕왕대에 시행된 당나라식의 지명 및 관호 개혁을 ‘왕권 전제화’로 이해하기 어렵다는 뜻이다. 동시에 훗날 혜공왕대의 관제 복고 역시 ‘왕권 전제화’에 대한 귀족의 반발이라고 단순화할 수 없다. 중대의 관제 개혁은 보다 다각적인 측면에서 고찰될 필요가 있다. 사실 중대 경덕왕대부터 혜공왕대 신라 왕권은 빈번한 재이에 고민하던 시기이다. 재이의 발생은 실제 정책에까지 영향을 미쳤다. 신라 왕권은 국내 정치에 대한 일정한 쇄신을 요구받았을 것이다. 가령 녹읍의 부활은 농민이 유망하고 국가 재정이 궁핍해졌던 상황을 타개하기 위해 국가가 세금을 일괄적으로 수취하여 관료에게 월봉으로 지급하던 기왕의 수취체제를 포기한 것이라 할 수 있다.

한편 대외정세를 보더라도 당나라 大曆 10년(775)에는 河朔三鎮의 田承嗣와 李寶臣이 대립하자 당나라 대종은 하삭삼진의 세력 삭감을 피하다가 실패한다. 당나라 왕조의 무력함이 국내외에 드러나자 당나라의 위상은 큰 타격을 입었다. 그 결과 당나라는 신라의 상황에 관심을 가질 수 없었고, 신라 역시 비교적 국내 상황에 집중할 수 있었다. 즉 신라가 관제 복고와 같은 상징적인 정치 쇄신을 시행하기에 상대적으로 유리한 시점이었던 것이다. 그러므로 혜공왕대의 관제 복고는 단순히 귀족의 반발이라기보다는 국내 상황의 필수성과 국제정세가 맞물린 시기에 시행되었을 가능성이 있다.

주제어 : 관제개혁, 관호복고, 경덕왕, 혜공왕, 대외 정세

투고일(2020. 10. 30), 심사시작일(2020. 11. 9), 심사완료일(2020. 11. 24)

〈Abstract〉

Reorganization of the Government Offices Character

by King *Gyeongdeok*(景德王) and King *Hyegong*(惠恭王)

– The Domestic Situation and External Situation at the end of middle-Silla period(中代) –

Sakiko SHINKAI *

The reorganization of the government offices character of King *Gyeongdeok*(景德王) and King *Hyegong*(惠恭王) were examined in relation to the domestic situation and external situation in the end of middle-Silla period(中代). As a result, It was found that there is a limit to understanding the composition or character of the nobility during this period through the control reform of the end of middle-Silla period(中代). In other words, it is difficult to understand the Tang's nomination and governmental reforms implemented in the King *Gyeongdeok*(景德王) period as 'the tyranny of the kingship'. At the same time, It cannot be simplified as the nobility's backlash against the 'the tyranny of the kingship'. The reshuffle control reform needs to be considered from a more diverse perspective.

In fact, the *Gyeongdeok*(景德王) period of the reshuffle, the Silla kingship of the King *Hyegong*(惠恭王) period was a period of trouble with frequent calamity. The outbreak of calamity also affected the actual policy. The Silla kingship would have been asked for a certain reshuffle of domestic politics. The resurgence of Nokeup(祿邑), for example, can be said to be a result of the government's renunciation of the previous system of receiving taxes, which was paid monthly salaries to bureaucrats.

On the other hand, even when looking at the external situation, when the Tang 河朔三鎮 confronts, the Tang attempts to cut down the power of the 河朔三鎮 and fails. When the helplessness of the Tang was revealed both domestically and internationally, the status of the Tang was severely damaged. As a result, the Tang was unable to pay

* Ph.D. Candidate, Department of Korean History, Seoul National University.

attention to the situation in Silla, and Silla was also able to focus on the domestic situation relatively.

In other words, it was a relatively favorable time for Silla to organize symbolic political reforms such as governmental reactionism. Therefore, it is possible that the reorganization of the government offices character of the King *Hyeogong*(惠恭王)dynasty was implemented at a time when the necessity of the domestic situation and the external situation were combined rather than simply a revolt from the nobility.

Key Words : Reorganization of the government offices character, King *Gyeongdeok*, King *Hyeogong*, external situation, the end of middle-Silla period(中代)