

高麗 恭愍王代の 反元的 改革政治와 ‘丙申年教書’*

민현구**

1. 머리말
2. 反元的 改革政治의 개막
3. ‘丙申年教書’의 발포: 反元的 改革政治의 절정
 - 1) ‘丙申年教書’ 발포의 경위와 구성·내용
 - 2) ‘丙申年教書’에 담긴 改革方向
4. ‘丙申年教書’ 발포 이후 反元的 改革政治의 向方
 - 1) 對元관계의 정돈: ‘羈縻’의 형세
 - 2) ‘一國更始’의 추구와 白岳 新京 遷都
5. 맺음말

1. 머리말

恭愍王代는 고려가 元의 속박에서 벗어나 主權을 회복한 시기로 널리 알려져 있고, 그 중심에 反元的 改革政治가 자리 잡고 있다. 공민왕 5년(1356) 5월 奇勳 등 附元勢力을 비상수법으로 일망타진하고, 동시에 元이 고려에 간섭 기관으로 설치한 征東行省理問所를 철폐하고, 군대를 동원해 東·西北面으로 진격시켜 元

* 이 글은 제14회 규장각 한국학 국제심포지엄(2021. 11. 4) 기조강연 원고를 정리한 것이다.

** 고려대학교 명예교수.

에 빼앗겼던 영토를 회복하기에 이르는 일대 변혁이 反元的 개혁정치的重要 내용을 이루는데, '丙申年敎書'란 그다음 달, 즉 공민왕 5년 6월에 발표된 敎書로서 이 변혁을 실질적으로 뒷받침하는 것이다.

공민왕 5년이 丙申年이므로 『高麗史』에 '丙申之敎' 또는 '丙申年宣旨'로 나타나는 이 교서¹⁾는 元 至正年號의 정지를 선포함과 동시에 고려가 이 변혁을 주도한 입장, 장차의 施政方向을 명시하고, 이어서 각 부문별로 改革案을 제시한 長文의 문장이라 할 수 있다. 이 자료는 연구자의 주목을 받아 그 개혁안이 공민왕 때의 다른 개혁안들과 함께, 또는 고려 후기에 등장하는 수많은 개혁안들 가운데 끼여서 논의의 대상이 된 바 있지만,²⁾ 그 중요성에 비추어 충분한 검토와 고찰을 거쳤다고는 여겨지지 않는다. 무엇보다도 '丙申年敎書'는 유례가 드문 모험적인 정치적 변혁이 일단 성공으로 접어드는 길목에서 국가적 동력을 지닌 여건 위에 절실한 문제들에 접근한 것이란 점에서 특별하고 중요하다고 여겨진다.

필자는 다년간 恭愍王代의 反元的 改革政治에 관심을 갖고 소견을 피력해 왔으며,³⁾ 근래에 많은 연구자들이 연구에 동참하였다.⁴⁾ 이에 필자로서는 이 문제에 대한 나의 검토를 마무리 짓는다는 관점에서 '丙申年敎書'를 내세워 다시 살피는 기회를 갖고자 한다. 그간 미흡하게 다룬 대목을 보충하고, 중요한 대목은

1) 『高麗史』, 兵志 1, 兵制, 禡王 9년 8월; 同 食貨志 3, 祿俸, 禡王 元年 2월.

2) 김기덕, 1994 「14세기 후반 개혁정치의 내용과 성격」, 『14세기 고려의 정치와 사회』, 민음사; 홍영의, 1990 「恭愍王 初期 改革政治의 推移(上)」, 『史學研究』 42. 이 가운데 홍영의의 연구는 참고할 점이 적지 않았다.

3) 閔賢九, 1968 「辛旽의 執權과 그 政治의 性格」(上, 下) 『歷史學報』 38·40; 1989 「高麗 恭愍王의 反元的 改革政治에 대한 一考察」, 『震檀學報』 68; 1992 「高麗 恭愍王代 反元的 改革政治의 展開過程」, 『許善道先生停年記念韓國史論叢』; 1994 「高麗 恭愍王代의 '誅奇轍功臣'에 대한 檢討」, 『李基白先生古稀記念韓國史學論叢』 上.

4) ①김경록, 2007 「공민왕대 국제정세와 대외관계의 전개양상」, 『역사와 현실』 64; ②이강환, 2009 「공민왕 5년(1356) '反元改革'의 재검토」, 『大東文化研究』 65; ③최중석, 2010 「1356(공민왕5)~1369(공민왕18) 고려-몽골(원) 관계의 성격」, 『歷史教育』 116; ④이명미, 2011 「공민왕대 초반 군주권 재구축 시도와 奇氏一家」, 『한국문화』 53; ⑤이익주, 2015 「1356년 공민왕 反元政治 再論」, 『歷史學報』 225; ⑥최윤정, 2018 「1356년 공민왕의 '反元改革' 재론」, 『大丘史學』 130. ①, ②, ③, ④는 기존의 연구에 비판적 논지를 띤 것이며, ⑤에서 이익주가 그에 대해 문제점을 지적했는데, 그 지적은 대체로 타당한 것이었다고 여겨진다. ⑥에 대해서는 註 12) 참조.

거듭 강조하면서 새로운 고찰을 해나갈 터이지만, 대부분 오래 생각해온 管見의 피력에 주력하게 될 것이다.

恭愍王代 23년간(1351~1374)은 커다란 격변의 시기이지만, 그것은 同王 10년(1360) 10월 흥건적 제2차 침입을 경계로 前·後期로 양분해 살필 수 있다. 反元的 改革政治의 執行으로 인한 정치·외교적 파동은 공민왕 8년 6월의 ‘誅奇轍功臣’ 책봉 무렵까지 어느 정도 일단락되지만, 이 변혁의 기류는 ‘一國更始’의 집념이 강했던 공민왕의 의지로 前期 내내 지속된다고 여겨진다. 그리하여 이 글에서는 ‘丙申年教書’ 자체의 분석 검토에 뒤이어 ‘丙申年教書’ 반포 이후의 정치 사회적 상황과 추이를 살펴 反元的 改革政治의 귀결과 의미를 보완해서 추적하려 하는데, 白岳 新京 遷都(공민왕 9년 11월~10년 3월)를 결산의 종착점으로 주목하고자 한다.

2. 反元的 改革政治의 개막

恭愍王代 反元的 改革政治의 개막에 대하여는 널리 알려져 있고, 필자는 前稿들에서 여러 형태로 논급한 바 있다. 특히 반원적 개혁정치 전개 과정을 다루는 專稿를 통해 당시의 정황과 경위에 대해 구체적으로 설명하였다.⁵⁾ 하지만, ‘丙申年教書’의 발포를 논급하기에 앞서 이 대사건의 초기 양상과 배경에 대해 간략히나마 다시 거론하지 않을 수 없다.

공민왕 5년 5월 18일에 왕이 曲宴을 구실로 奇轍·盧頊·權謙 등 附元勢力의 거두를 궁궐로 초치토록 해 비상 수법으로 살해하고, 그 일족을 일망타진함으로써 커다란 변혁이 시작되었다. 元 奇皇后의 오빠인 奇轍과 역시 딸을 매개로 元 帝室과 인척관계를 맺은 盧·權 兩人은 당시 고려에서 왕을 능가하는 권세를 자랑했는데, 특히 奇轍은 왕에게 稱臣하지 않았고 그 一族이 주요 관직을 독점하여 王權을 크게 위축시켰다. 이러한 附元勢力의 제거는 당시 고려의 정치 판도를 완전히 뒤바꾸는 것이었음은 더 말할 나위도 없다. 특히 그들은 元의 세력이

5) 閔賢九, 1992 앞의 논문.

고려에 작용하는 통로였던 만큼, 이 政變이 성공할 경우, 오랫동안 지속된 고려에 대한 元의 정치적 지배는 차단될 수 있는 것이었다.

동시에 征東行省理問所를 革罷시켰는데, 이 기구는 元이 司法기관으로 설치한 것으로 독자적 獄을 지닌 채 고려의 독자적 詞訟 업무를 방해하고 附元勢力 보루의 구실을 하고 있었다.⁶⁾ 이 혁파 조치는 元의 기관을 고려가 폐쇄시킨 것이었고, 이로써 대부분 附元的 인물이었던 소속 관원들은 방축되었을 것이다. 征東行省 자체는 그 후 약 1개월 뒤에 다음에 논급할 ‘丙申年教書’ 발표를 계기로 유명무실한 존재로 官衙(건물)만 남게 된다.⁷⁾ 征東行省理問所를 없앴으로써 元의 권위를 부정하고 그 정치적 간섭의 제도적 기틀을 분쇄한 셈이다.

같은 날에 군대를 발진시켜 西北面 쪽으로 評理 印璫과 同知密直 姜仲卿이 兵馬使로서 鴨綠江以西 八站을 공격케 하였고, 東北面 쪽으로는 密直副使 柳仁雨를 兵馬使로 삼아 雙城摠管府를 공격 목표로 삼았다. 이때의 군사행동은 철저한 事前 준비 아래 비밀리에 계획되었을 터이고, 그 병력도 당시 고려의 군사력에 비추어 중앙 시위군 중심의 각기 1,000명 이하 부대였으리라 추측된다.⁸⁾ 여기에서 가장 주목할 점은 元 간섭기를 통해 元은 고려의 독자적 군사행동을 용인하지 않았는데, 이제 한편으로는 압록강 너머 元의 遼陽 쪽 요충인 八站을 타격목표로 삼아 진격하고, 다른 한편으로는 분명히 元에 빼앗겨 그 판도에 들어간 雙城 지역을 되찾고자 군사작전을 펼친 사실로서, 이것은 종전에 생각할 수 없었던 고려의 일대 모험이요 분명한 反元的 행보였다.

6) 高柄翊, 1961·1962 『麗代 征東行省의 研究』, 『歷史學報』 14·19.

7) 征東行省은 뒤에 서술하는 바와 같이 ‘丙申年教書’ 속의 改革案을 통해 그에 예속된 丁口를 추쇄함으로써 그 운용의 기반이 없어지는데, 그와 동시에 소속 官員들도 혁파된다고 여겨진다. 다만, 공민왕 6년 8월 戊午에, “都堂이 行省에 글을 올려” 雙城·三撤 등이 원래 고려의 영토이었음을 확인하면서, “省府에서 遼陽行省에 轉咨하여 자세히 살펴 施行토록 하소서”란 기록 속에 行省, 즉 征東行省의 존재가 나타나는데(『高麗史』), 이것은 고려가 元, 遼陽行省을 상대로 외교전을 벌이면서 형식상 그 명칭을 차용한 것으로 보아야 할 것 같다.

8) 末松保和, 1965 『麗末鮮初의 對明關係』, 『靑丘史草』 1. 공민왕 3년 7월 고려가 元에 파병했을 때, 軍士 二千餘名이 동원되었는데, 그 때문에 “宿衛가 空虛했다”고 했으므로 그 무렵 고려가 동원할 수 있는 군사력을 살펴 위와 같은 추측이 가능하다고 여겨진다.

이처럼 극적이요 증대한 사태가 같은 날 동시에 국가적 조치로 벌어졌는데, 王은 敎書를 내려 奇勳 등이 君王을 능멸하고 民人에게 해독을 끼친 위에 大逆을 도모하였기 때문에 誅殺 시켰다고 했다.⁹⁾ 그리고 洪彦博을 首相으로 하는 새 정부 진용을 구성하였다. 이때의 奇勳 大逆의 주장은 사실과 어긋나는 것이었고,¹⁰⁾ 새로운 인사이드는 親王의이요 명망이 있는 인물들을 넓게 등용하는 조치였다. 開京에는 戒嚴이 내리고, 奇勳 一黨의 子弟들이 속속 追捕되었다. 뒤이어 江陵交州道와 平壤道에 각기 都指揮使와 巡問使를 파견하여 東北面·西北面 쪽으로의 군대 발진과 用兵을 엄호하였다. 며칠 뒤 各軍의 萬戶·鎭撫·千戶牌를 회수했는데, 이것은 元 황제가 軍職者에게 준 牌面을 압수한 것으로, 附元勢力이 실제 군사력과 무관하게 牌를 내세워 위세를 부리고 고려 군사체계를 혼란시키는 폐단을 막는 조치였다. 이러한 가운데 開京은 한동안 삼엄한 분위기에 놓여 있었다.

여기에서 이 변혁의 배경에 대해 다시 음미할 필요가 있다. 첫째, 중국대륙에서의 元帝國 쇠퇴와 漢族의 반란이라는 국제정세의 변화가 크게 작용했음은 잘 알려져 있다.¹¹⁾ 공민왕이 즉위할 무렵 漢族 출신 群雄들이 각지에서 봉기하는 상태였고, 특히 공민왕 3년 7월 高麗는 元의 요청에 따라 將相 40여 명이 軍士 2,000명을 이끌고 入元케 하여 반란 세력인 張士誠 군대와 對戰한 바 있었고, 약 1년 뒤에 돌아온 그들로부터 왕은 元의 돌이킬 수 없는 國勢 하락에 대해 보고 받아 元과의 대항을 염두에 둘 수 있었을 것으로 파악된다.

둘째, 元에서의 奇皇后 세력 증대와 그에 따른 고려 국내 奇氏一族의 발호로 공민왕의 王權까지 크게 위협받기에 이르렀다는 점이다. 元 干涉期에 위축된 고려 王權은 忠穆王·忠定王代를 맞아 거의 零落된 지경에 이르렀다가 民望을 안고 元의 지지로 즉위한 공민왕이 의욕적으로 親政을 하며 개혁의지를 표출시켜 존재감을 드러낼 수 있었다. 그러나 趙日新亂을 겪고, 특히 奇皇后 소생의 愛猷

9) 『高麗史』列傳 44, 奇勳傳 및 『高麗史節要』 26, 恭愍王 5년 5월. 아울러 뒤의 註 19) 참조.

10) 池內宏, 1917 『高麗恭愍王의 元에 대한 反抗의 運動』 『東洋學報』 7(1): 1963 『滿鮮史研究』 中世第三冊.

11) 末松保和, 1965 앞의 논문.

識理達臘이 元 皇太子로 책봉됨에 따라(공민왕 2년, 1353), 奇皇后의 위상이 오르고¹²⁾ 奇氏一族과 그 黨與의 진출이 팔목해졌고, 그것이 공민왕을 크게 위축시켰다. 공민왕 4년 9월 대규모 人事발령 때, 그것이 모두 奇氏와 元 使臣의 청탁 결과였다는 기록이 보일 정도였다. 이러한 사태 진전은 공민왕을 크게 압박하고, 불안감을 가중시켰다.

셋째, 이 시기 고려의 자주적 역사의식의 꾸준한 성장을 결코 간과할 수 없다. 元 干涉期에 歷史書의 편찬이 활발했고, 특히 忠穆王 2년(1346) 『編年綱目』의 增補·加纂 때, 太祖 開國 이후의 역사 발전을 강조하고, 그 문화와 전통을 내세웠던 점은 각별히 주목된다. 바로 그 무렵 고려의 ‘國之不國’ 사태가 지적되고 위기의식이 고조되는 가운데 整治都監의 개혁활동이 이루어졌다.¹³⁾ 공민왕이 卽位敎書에서 태조의 업적과 歷代 국왕 계승의 사실을 강조하고 箕子의 존재까지 언급한 것은 고려의 독자성과 자주적 전통을 암시한 것이며, 그러한 기초 위에서 辮髮·胡服을 푸는 사태가 벌어졌고, 그것은 곧 反元的 改革政治의 잠재적

12) 奇皇后가 元 제2 황후에 오르고, 資政院을 기반으로 세력을 키우고, 특히 그 소생이 皇太子로 책봉되자 元에서 정치적 위세가 크게 강화되어, 마침내 황제인 順帝를 제치고 皇太子를 卽位시키려는 內禪의 시도를 하기에 이르렀고, 그것이 성공을 거두지 못한다는 사실은 널리 알려져 있다. 그런데, 최윤정은 앞서 註4)에서 제시한 ㉔의 논문에서, “(恭愍王의) 同母兄 忠惠王 죽음에 대한 宿怨, 奇轍을 핵심으로 하는 기황후세력의 고려왕실에 대한 치명적 위협이 1356년 공민왕이 소위 ‘反元改革을 일으킨 근본적 배경이었다’(2면)고 하면서, 奇皇后 母자의 제위 탈취 시도, 곧 內禪의 시도를 이 변혁의 계기로 파악하였다. 흥미로운 견해이지만, 그 내용 가운데 고려에 작용하는 元을 철저히 皇帝(順帝)와 奇皇后 세력으로 구분지어 살핀다는가, 至正年號 정지에 대해 “順帝가 內禪을 강요받던 시기 奇氏가 장악한 ‘元’帝國을 받들지 않겠다는 의지”라고 설명한다든지 하는 의문스러운 대목들이 발견되고, 이 논문 속에 元과 奇皇后 세력이 보일 뿐 高麗 쪽 사정은 거의 찾아볼 수 없다는 점도 고려해볼 사항이라 여겨진다.

13) ‘國之不國’은 ‘나라가 나라답지 못하다’는 것으로, 元에 仕宦하여 中瑞司 典簿의 職에 있던 李穀이 忠惠王이 元에 끌려가 流配중에 죽고, 忠穆王이 王位에 오른 직후 還國하여 고려 宰相들에게 글을 부쳐, 당시 고려가 ‘풍속이 敗壞되고, 刑政이 紊亂하여 百姓이 삶에 便치 못하여 도탄에 빠져 있는 것과 같다’고 하면서 비평한 표현인데(『高麗史』 列傳 22, 李穀傳), 이러한 비판의식과 위기의식은 그 시기 고려의 識者 대다수에게 번져있었고, 그것이 곧 整治都監의 설치와 改革活動으로 이어진다고 여겨진다. 정치도감에 대해서는 閔賢九, 1977 『整治都監의 設置經緯』, 『國民大學論文集』 11 및 1980 『整治都監의 性格』, 『東方學志』 23·24 참조.

동력으로 작용했다고 여겨진다.¹⁴⁾

反元的 개혁정치는 초기에 순조롭게 진전되었다. 奇轍 등 附元勢力의 제거가 마무리되었고, 연관되는 조처들도 대개 뜻대로 이루어졌다. 약 1개월 뒤에 忠惠王 庶子 釋器를 왕으로 추대하려 한다는 모의가 적발되어 정국에 파문을 일으켰으나 정치적 숙청의 빌미를 주었을 뿐이다.¹⁵⁾ 바깥으로의 군사행동을 살펴보면, 사태 발생 후 약 15일가량 지나서 서북면 쪽으로의 군대 진격은 압록강 건너 婆娑府 3站의 攻破에 성공하였고, 뒤이어 동북면 쪽에서도 진군이 약간 더딘 가운데 雙城總管府 예하 유력자인 趙小生의 來投를 받아 활력을 얻을 수 있었다. 元은 자체의 통치력이 저하된데다가 고려의 철저한 보안 조치로 이 사태를 모르고 있다가, 元이 奇轍에게 大司徒 직에 임명한다는 宣命을 지닌 사신이 北征 中인 西北面 兵馬使 印璫에게 도중에 붙잡히는 일이 벌어졌는데, 사태가 발생한 지 거의 1개월이 지나서였다. 이와 같이 모험적인 정치적 대변혁이 개막 후 성공적으로 진전되자 사태 발생 후 약 40일 지난 시점에 다음 단계로 문제의 敎書가 발표되는 것이다.

14) 필자는 일찍이 反元的 개혁정치에 대하여 “이때의 변혁을 적어도 忠穆王代 이후 꾸준히 제기되어 온 고려 사회의 기본문제에 대한 의문에의 대답이요, 지속적으로 계속된 개혁 시도의 결집으로서의 反元運動으로 파악”할 수 있다고 언급한 바 있다(1981 『益齋 李齊賢의 政治活動』, 『震檀學報』 51 및 2004 『高麗政治史論』, 고려대출판부, 289면).

15) 忠惠王의 庶子인 釋器는 祝髮되어 萬德寺에 머물다가 元이 장차 入元시키려 한다는 소문을 듣고 恭愍王이 불러들여 開京 인근에 있었던 것으로 여겨지는데, 反元的 개혁정치의 소용돌이 속에 그의 外家側 인물로 여겨지는 前護軍 林仲甫가 그를 받들어 반역을 꾀한다는 음모가 적발되었다. 그 결과 釋器는 濟州에 安置시키고, 林仲甫와 前政丞 孫守卿, 前判事 洪桂, 金成이 斬殺되고, 前贊成事 康允忠이 貶出되는 등 많은 사람이 처벌되었다. 손수경은 충혜왕의 侍從功臣으로 忠定王 즉위에 공을 세워 정승에 오른 인물로 공민왕에게는 부담스런 존재였을 것이다. 강윤충은 賤隸 출신으로 출세하여 忠惠王 死後에 贊成事로서 德寧公主 측근에서 弄權하며 整治都監의 개혁 활동을 저지시키는 등 정치적 폐단의 장본인으로 규탄받았으나 공민왕 3년에 判三司事에까지 오르는데, 개혁정치를 지향하는 왕에게는 斥去의 대상이었을 것이다. 공민왕은 3년 뒤에 그를 살해했다. 『高麗史』 列傳에는 釋器(傳4), 孫守卿(傳21), 康允忠(傳37)이 모두 立傳되어 있고, 釋器 반란 음모의 기사는 同書, 世家 39, 恭愍王 5년 6월 乙丑조에 보인다.

3. ‘丙申年敎書’의 발포: 反元的 改革政治의 절정

1) ‘丙申年敎書’ 발포의 경위와 구성·내용

공민왕 5년 6월 26일(乙亥)에 ‘丙申年敎書’가 발포되었다. 이것은 38일 전에 개막된 정치적 변혁을 더욱 진전시켜, 그 목표를 ‘一國更始’로 못박아 국가의 재건을 선언하는 동시에 구체적 개혁안을 제시함으로써 反元的 改革政治가 단순한 反元운동을 넘어 명실상부한 개혁정치를 지향하는 것임을 분명히 하였다. 이 교서의 발포와 동시에 至正年號의 사용을 정지한다고 선언함으로써¹⁶⁾ 같은 취지의 반원적 개혁정치가 절정에 이르렀음을 시사하였다.

‘丙申年敎書’는 『高麗史』 世家 39, 공민왕 5년 6월 乙亥條에, “至正年號를 정지시켰다”는 기사에 뒤이어, “敎하기를...”로 시작하는 총론 격의 긴 記事가 나타나고, 『高麗史』 各志 여러 군데에 “공민왕 5년 6월에 敎하기를...”로 시작하는 各論 격의 기사들이 보이는데, 이것들을 모두 합하여 그렇게 부를 수 있다. 長文의 敎書를 『高麗史』 편찬자가 그렇게 분류해 배치한 것으로, 『高麗史』에서 흔히 찾아볼 수 있는 형식이다. 공민왕은 反元的 改革政治의 의지와 구체적 개혁방안을 담아 이 교서를 발포하였고, 뒷날 그것이 『高麗史』에 分載된 것이다.

‘丙申年敎書’는 공민왕이 그 작성에 직접 간여하였다. 李穡이 남긴 기록에 의하면, 이때 宦官이 直言을 求한다는 王旨를 여러 官署에 전달하였고, 이색 자신도 그에 좇아 政房의 혁과를 포함해 10여 가지 사항을 건의해 모두 받아들여졌다는 것이다.¹⁷⁾ 격동하는 정세 속에 당시 고려 사회의 현안 해결과 관련하여 왕이 개입하여 광범위하게 의견 수렴을 하였고, 그 결과가 구체적 개혁안 작성에 반영되었던 셈이다. ‘丙申年敎書’에는 앞서 발포된 공민왕 즉위교서의 내용도 상당히 參用되었다.¹⁸⁾

16) 『高麗史』에는 같은 날의 기사로서, ‘停至正年號’에 뒤이어 “敎曰 …”이 나타나므로 두 조치는 동시에 함께 취해진 국가시책으로, 사실상 至正年號 정지가 ‘丙申年敎書’에 포함된다고도 볼 수 있다. 至正年號 정지가 지니는 反元的 의미는 세삼 설명할 필요도 없는 것이다.

17) 李穡, 『牧隱詩藁』 卷4, 『解嘲吟』

18) ‘丙申年敎書’의 개혁안 가운데에는 공민왕 卽位敎書의 개혁안과 거의 일치하는 점들이 있

‘丙申年教書’는 총론 격인 앞부분과 각론 격인 뒤의 改革案들로 구분되는데, 우선 총론 부분을 간략히 살피기로 한다. 그 내용은 역사적 전통과 문화가 찬연한 고려가 근래 國俗이 바뀌어 ‘勢’만을 추구하는, 즉 제도와 절차가 무시되고 오직 勢力만이 우선시되는 지경에 이르러 奇轍 등이 막강한 위세로 횡포와 불법을 일삼게 되었다 하면서 變亂의 배경을 지적하였다. 이러한 사태에 이른 원인으로 寡人, 즉 공민왕 자신의 無德, 紀綱不立의 현실, 그리고 治亂의 순환이 반드시 極에 이르면 변한다는 天道の 원리 등 세 가지를 병렬해 꼽고 있지만, 天道 쪽에 무게를 두는 느낌을 준다. 그리고는 다행히 祖宗의 靈에 힘입어 奇轍 등이 伏罪케 되었고, 아울러 釋器의 반역도 적발, 治刑케 되었으니, 앞으로 勵精 國治하여 法령을 修明하고 紀綱을 정돈하고, 祖宗의 법을 회복하여 ‘一國更始’의 과업을 달성하겠다는 포부를 밝히고, 二罪 以下에 대한 사면을 선포하였다.

여기에서 주목되는 바는 첫째, 元의 권위를 무시하는 자주적 입장이다. 앞서 살핀 대로 배경 설명에서 고려의 역사와 전통을 내세울 뿐, 고려가 元에 歸款한 것이나 元 世祖의 고려 舊俗 보장 즉 ‘世祖舊制’ 등의 언급이 전혀 없는데, 1개월 남짓 이전 奇轍 등을 숙청했을 때의 교서와는 달라진 모습이다.¹⁹⁾ 이 총론 막바지에 보이는 ‘實德을 백성에게 펴고, 大命을 天에 이어받고자 한다’는 대목에서 天命과 직결되는 고려 국왕의 존재를 강조한 것은 고려의 자주성을 드러내는 것으로 여겨진다. ‘丙申年教書’의 발포가 至正年號 정지와 동시에 이루어졌다는 점을 상기하면 이는 자연스럽다 하겠다.

둘째, 이 시기를 커다란 변혁기로 파악하는 관점이 주목된다. 治亂의 순환과 天道를 내세워 당시를 변혁기, 또는 전환기로 보려는 생각이 싹트고 있었음을 알 수 있는데, 이것이 공민왕의 개혁정치에 어느 정도 영향을 미칠 수 있었을

고(註 24 참조). 무엇보다도 즉위교서 뒷부분에 보이는 “庶幾與一國更始”가 ‘丙申年教書’에서는 “期與一國更始”로 나타나는 점이 흥미롭다. 즉위교서의 이 대목은 필자가 일찍이 주목한 바 있다(1968 『辛旽의 執權과 그 政治의 性格』 上 『歷史學報』 38, 48면).

19) 奇轍 등의 제거에 즈음해 내린 공민왕의 教書는 『高麗史』 奇轍傳과 『高麗史節要』에 실려 있는데, 忠憲王(高宗)의 『歸款元朝』와 元 世祖의 『許其不改舊俗』이 중요한 사실로 나타나며, 奇轍의 『潛圖不軌』와 一黨의 『俱已伏辜』가 담담히 서술되고, 뒤이어 무거운 처벌기사가 나타날 뿐, 이 사태의 배경이나 국가의 장래에 대한 언급은 일절 보이지 않는다.

것이다. 이로부터 6년 뒤에 白文寶가 天運循環論을 제기하여 小元과 大周元을 들어 檀君紀元까지 거론한 바 있거니와,²⁰⁾ ‘丙申年教書’에 위와 같은 요소가 나타남은 유의할 바라고 생각된다.

셋째로 이 교서에서 최종적으로 바라는 것은 ‘一國更始’이고,²¹⁾ 거기에 도달하기 위해 법령의 修明, 기강의 확립, 祖宗之法의 회복이 필요함을 강조했는데, 이것은 결국 개혁정치 방향이 ‘國之不國’의 상태를 지양하여 국가의 부흥·재건을 달성하는 데 있음을 애기한 것이며, 곧 이 교서의 개혁안이 지향하는 바라고 할 수 있다. 그러므로 ‘丙申年教書’의 各論 격 기사들을 따로 분석 정리하여 개혁안의 성격으로 검토하는 작업이 매우 중요하다고 하겠다.

2) ‘丙申年教書’에 담긴 改革方向

‘丙申年教書’의 各論 격인 개혁안은 『高麗史』의 禮志, 選舉志, 兵志, 食貨志, 刑法志에 24개 항목이 分載되어 있고, 世家의 총론 격 기사 후반부에도 3개 항목이 들어 있다. 그리하여 모두 27개 항목으로 정리된 개혁안들을 성격에 따라 구분지어 <표 1>을 만들었는데,²²⁾ 그것에 입각해 구체적 내용을 살피기로 한다.

(1) 政治·行政 분야

먼저 정치·행정 분야의 개혁안을 살피면, 앞의 표 가운데 ①~⑩에 해당되는 10개 항목, 그리고 다른 분야의 것으로 분류되었으나 여기에서 함께 거론될 수 있는 ⑪과 ⑫가 대상이 된다. ①은 征東行省의 3所(아마도 소속기구인 左右司, 都鎮撫使와 理問所) 및 萬戶府들에 예속된 人丁을 추쇄하여 軍制 개편이나 軍備 확충에 人的 자원으로 충당한다는 것이다. 征東行省은 元의 기관으로 소속 官員

20) 閔賢九, 1987 『白文寶研究』, 『東洋學』 17 및 『高麗史』, 列傳 25, 白文寶傳 참조.

21) ‘丙申年教書’ 原文에는 “與一國更始”, 즉 “은 나라와 더불어 更始한다”고 되어 있고, 卽位教書도 마찬가지인데, 이것을 간추려서 “一國更始”로 해도 의미상 무리가 없다고 여겨진다.

22) 이 표는 필자가 『高麗史』를 적출하여 작성하였다. 당초에는 24항목으로 제시되었으나 (1968 『辛旽의 執權과 그 政治의 性格』 下 『歷史學報』 40, 113-116면), 이번에 世家 總論 격의 기사에서 3항목을 새로 적출해 모두 27항목으로 새롭게 정리되었다. 분야별 구분과 배치순서는 필자가 자의로 한 것이다.

과 公廩田이 팔려 있었는데, 고려 통치대상에서 벗어난 상당수의 人丁이 예속되어 있었다. 萬戶府는 元의 군사기구였고, 合浦·全羅·耽羅·西京·巡軍의 5萬戶府에도 고려의 人丁이 배정 예속되었고, 그들도 고려의 수취체제에서 벗어난 존재였다. 이처럼 元의 기관이나 군사체제에 예속되어 고려의 통치권에서 이탈되어 있던 人丁들을 추쇄 환원시킴으로써²³⁾ 국권의 회복을 도모하고 아울러 군사력의 재건 증강에 필요한 인적 자원을 확보코자 하였다.

<표 1> 丙申年 敎書(공민왕 5년, 1356) 改革案 일람표

	항목 (내용의 축약)	개혁안 내용 (요약)	전거 (『高麗史』)
政治 · 行政	①★ 行省·萬戶府 丁口의 推刷 [軍]	· 行省 三所와 諸萬戶府에 예속된 丁口를 추쇄하여 軍事에 대비할 것	(兵 1, 兵制)
	②★ 賊臣之黨 占有 山澤의 屬公 [經]	· 賊臣之黨이 擅占해 不當히 收稅하는 山·澤을 繕工·司宰寺로 移屬할 것	(食貨 1, 田制, 貢賦)
	③★ 賊臣之奴 奪占 田民의 推刷 [經]	· 賊臣之奴가 田民을 奪占, 役使시키고, 良家子女를 모아 무리지어 惡行을 저지르게 하는 사태에 대해, 存撫·按廉使가 魁首를 究治해 屋舍를 헐고 罪를 지우되, 良家子女는 父母에게 보내고, 家産은 몰수해 國用으로 돌리며, 占有한 民戶는 公役に 종사하여 安業케 할 것	(世家, 恭愍 2)
	④ 箕子 祠堂의 修築과 致祭	· 平壤府로 하여금 箕子祠를 修營하고 致祭하도록 할 것	(禮, 吉禮小祀)
	⑤ 歷代 先王 尊號의 加上	· 太祖 이후 歷代 先王의 尊號를 加上하고, 그 致祭를 정결히 하고, 守陵人戶를 復戶하고, 社稷 및 祀典에 오른 山川의 德號를 加上하고, 淫祠는 모두 철폐시킬 것	(世家, 恭愍 2)
	⑥ 歷代 功臣 子孫의 錄用	· 太祖 이래 歷代 功臣에 대하여 그 子孫을 기록해서 우대하여 장래에 등용토록 할 것	(選舉 3, 銓注, 敘功臣子孫)
	⑦ 政房의 혁파	· 政房은 權臣이 설치한 것으로, 朝廷이 벼슬을 내린다는 취지에 어긋나므로 永罷하고, 三品以下官의 人事는 宰相과 共議해 행하고, 七品以下官은 吏·兵部가 擬議奏聞 할 것	(選舉 3, 銓注, 選法)

23) 征東行省이나 萬戶府에 예속된 丁口를 추쇄함으로써 그 기관은 사실상 존립기반을 잃었을 터인데, 그와 동시에 公廩田 같은 것도 혁파되었을 것이다(行省이 永州에서 公廩田稅를 징수한 사례가 『高麗史』 列傳 44, 金鋪傳에 보임). 다만 萬戶府의 경우, 예속 丁口의 추쇄는 곧 병력 자원으로 전환되어 군사조직 재편성 강화로 이어졌을 가능성이 있지만, 자세한 내용은 알 수 없다.

	<p>⑧ 決訟의 독려</p> <p>⑨ 地方官에 대한 감시·감독 강화</p> <p>⑩ 草野에 문헌人材 등용</p>	<p>· 監察·典法·都官의 長官은 매일 소속 官員의 決訟 실적을 매겨 6개월이 되면 殿最黜陟 할 것</p> <p>· 存撫·按廉使로서 私利를 도모해 民을 해롭게 하거나 힘이 없고 나약하여 제대로 일 볼 수 없는 者는 都評議使司와 監察司가 聞奏·罷免시키고, 州縣官으로 임무 수행이 不能한 者는 存撫·按廉使가 살펴 糾理할 것</p> <p>· 才德을 갖추고도 숨어서 仕官하지 않는 者는 소제지 官員이 德行을 적고 돈독히 대접해 조정에 보낼 것</p>	<p>(選舉 3, 銓注, 考課之典)</p> <p>(選舉 3, 銓注, 選用監司)</p> <p>(選舉 3, 銓注, 薦舉之制)</p>
<p>軍事·國防</p>	<p>⑪★ 빼앗긴 軍人田의 陳告·還給 [政]</p> <p>⑫★ 逆賊之奴가 達魯花赤이라 稱해 奪取한 田民의 籍沒과 戍卒의 모집 [經]</p> <p>⑬ 法律을 어긴 僧侶의 還俗·充軍</p> <p>⑭ 單丁의 從軍에의 면제</p> <p>⑮ 防戍와 徭役의 互換 및 赴防과 居住地와의 연계</p> <p>⑯ 驛戶의 보충</p> <p>⑰ 亡寺院田租의 防護軍糧 充當</p>	<p>· 國家가 田17結을 1足丁으로 삼아 軍人에게 1丁을 주는 것은 田賦의 遺法이고, 무릇 軍戶는 본래 連立하는 바이니, 남에게 (軍人田을) 빼앗긴 者는 陳告해 돌려 받도록 할 것이고, 또 간사한 무리가 兒息이 없음에도 閑人이라 妄稱해 土田을 連立하니, 選軍別監에 의뢰해 끝까지 살펴 推刷하여 戍卒을 모집토록 할 것이며, 逆賊之田은 結을 세어 丁을 삼아 募卒에 지급토록 할 것</p> <p>· 各處의 逆賊之奴가 達魯花赤이라 자칭해 남의 土地를 빼앗고 良人을 役使해 財産을 축적했으니, 소제지 官員으로 하여금 몰수케 하고, 그것으로 戍卒을 모집케 할 것</p> <p>· 이제 바야흐로 軍興의 사태가 벌어졌으니, 僧으로 犯罪한 者는 還俗시켜 行伍에 메울 것</p> <p>· 征戍의 兵卒은 雙丁에서 1丁을 뽑는 것도 不得已하거늘, 單丁은 가련하니 從軍시키지 말 것</p> <p>· 各處에서 別抄를 加定하면서 老弱者나 單丁을 막론하고, 강제로 멀리 防守케 하여 王래에 지쳐서 도망해 버리는 형편이니, 沿海地 軍民은 모두 防守에 充當하고, 동시에 徭役을 면제하고, 먼 지역의 民이 그 役을 대신 맡고 赴防치 않게 하면, 양쪽이 모두 便하게 될 것이다. 또한 사람은 원래 고향을 그리워하니, 東界와 交州道의 軍은 鴨綠江에 鎮戍케 하고, 楊廣·全羅·慶尙道는 倭를 방어하는데 맡기되 재능 있고 용감한 者는 재량껏 뽑아서 쓸 것</p> <p>· 郵驛을 세워 命令을 전하는 것은 軍興時의 急務이니, 賊臣 및 行省이 占有한 人物로서 근본이 不明한 者를 推刷해 모두 驛戶로 充當하고, 不急한 鋪車, 鋪馬는 禁할 것</p> <p>· 外方 州縣이 소유한 亡寺院田에 대해 官吏가 그 田租를 거두어 公用으로 사용하는 것이 대부분 지역의 公同된 事情이니, 이제 軍興時를 당해 모든 亡寺院田租를 防護軍糧으로 지급토록 할 것</p>	<p>(兵 1, 兵制)</p> <p>(兵 1, 兵制)</p> <p>(兵 1, 兵制)</p> <p>(兵 1, 兵制)</p> <p>(兵 2, 鎮戍)</p> <p>(兵 2, 站驛)</p> <p>(兵 2, 屯田, 兵糧付)</p>

	<p>⑱ 西北面 土田 賦稅의 軍須 充당</p> <p>⑲★ 賜給田의 원상 회복과 屯田의 복구 [經]</p>	<p>· 西北面 土田은 受租치 않고 防戍에 쓰도록 한 지 오래 되었는데 근래에 權勢家가 많이 兼并하였으니, 이제부터는 官이 檢括하여 1結마다 賦 1石을 軍須로 지급케 할 것</p> <p>· 全羅道 臨坡屯田이 근래 權勢之家의 賜給田이라 일컬어 거의 奪占되었으니, 都評議使로 하여금 屯田官을 別置해 奪占된 것을 모두 복구토록 하고, 沿海지역에 堤防을 쌓고 물을 막아 良田化 한 곳이 더러 있으니, 해당 관청으로 하여금 땅을 살피고, 防倭의 軍卒을 農夫로 삼아 일을 추진토록 하고, 諸家의 賜給田으로 평평히 넓고 기름져 屯田으로 삼을 수 있는 것은 賊臣之家 및 行省 占有의 人物로 隊를 나누어 田地를 분급해 그 일을 맡기도록 하되, 무릇 各道의 古屯田處는 모두 臨坡屯田의 例에 따르도록 할 것</p>	<p>(食貨 1, 田制, 租稅)</p> <p>(兵 2, 屯田, 兵糧付)</p>
<p>經濟 · 社會</p>	<p>⑳ 斗斛의 통일</p>	<p>· 옛날 租稅 납부는 民에게 맡겨 自量自槩(스스로 되질하고 그 위를 고르게 함)케 했는데, 지금의 官吏는 大斗로 量을 남기니 民이 매우 고통스러워 하므로, 州縣官으로 하여금 직접 監視하여 中外의 公私間에 斗斛을 같게 할 것</p>	<p>(食貨 1, 田制, 租稅)</p>
	<p>㉑ 高利貸의 금지</p>	<p>· 富者가 貸與라 하여 利息을 取하는데 利息이 또 利를 낳으므로, 貧民이 朝夕을 걱정하여 子女를 典賣까지 하니 매우 불쌍한바, 監察 · 典法司와 按廉使 등 臨民官은 마음을 다해 體察하여 무릇 利生利者는 모두 禁斷케 할 것</p>	<p>(食貨 2, 借貸)</p>
	<p>㉒★ 祿俸의 加給과 財源의 확충 [政]</p>	<p>· 忠臣에게 重祿을 내림은 士를 勸하는 所以이니, 有司는 요량해 加給토록 할 것이며, 雞林 · 福州 · 京山府가 공납하는 綾羅 · 紬布는 德泉庫에 납부치 말고 廣興倉에 보내 百官祿俸에 보충토록 할 것</p>	<p>(食貨 3, 祿俸)</p>
	<p>㉓ 漕運 대신 陸路 운송을 위한 院 · 館의 營立</p>	<p>· 漕運이 不通하는 곳에서 무릇 轉輸는 모두 陸路를 따르도록 하고, 有司로 하여금 땅의 遠近을 헤아려 院 · 館을 營立하고, 土田을 復舊케 할 것이며, 또한 行省 및 逆賊이 占有한 人民으로써 그 옆에 廬舍를 엮어 止宿에 편하게 할 것</p>	<p>(世家 恭愍 2)</p>
	<p>㉔ 賦役 자원 확보를 위한 度牒制 시행</p>	<p>· 鄉 · 驛吏 및 公私奴婢가 賦役을 도피하고자 제 마음대로 僧이 되어 戶口가 날로 축이 나므로, 이제부터 度牒을 받지 않은 者는 剃髮을 하지 못하도록 할 것</p>	<p>(刑法 2, 禁令)</p>
	<p>㉕ 鹽布稅의 감면</p>	<p>· 鹽戶가 倭寇 때문에 貢物을 수송하지 못해 官이 鹽을 緡여하지 못하므로, 民은 헛되게 布만 납부하여 피해가 매우 심하니, 今年 7월부터 明年 7월까지 鹽稅布 3분의 1을 감면할 것</p>	<p>(食貨 3, 賑恤, 災免之制)</p>
	<p>㉖ 桑 · 麻 재배의 촉구</p> <p>㉗ 鰥寡孤獨의 구휼</p>	<p>· 衣褐 없이 歲를 넘기기 어려우니, 中外의 人家로 하여금 桑 · 麻를 심게 하되, 各各 口數로써 비율을 삼을 것</p> <p>· 賊臣之家 所有의 米穀을 가격을 깎아 팔아서 鰥寡孤獨과 不能自存者를 구휼할 것</p>	<p>(食貨志 2 農桑)</p> <p>(食貨志 3 賑恤 鰥寡孤獨之制)</p>

②는 奇轍 등 附元勢力이 부당하게 국가의 山林과 澤梁을 占有해 收稅하는 현상을 바로잡아 繕工監과 司宰寺로 移屬시키게 한다는 것이다. 元과 결탁된 막중한 권세로 불법적인 국가 자원 탈취를 감행하여 국가 대신 收稅하는 것은 국가의 권위와 통치체제의 부정을 뜻하는 것이었던 만큼, 이 조치는 국유 자원의 원상회복과 통치권 확보를 도모하는 것이었다. ③은 숙청당한 奇轍 등 賊臣의 무리가 奴僕을 앞세워 田民을 奪占·役使하고 良家子女를 모아 무리를 지어 惡行을 일삼게 하는 사태에 대해 存撫·按廉使가 그 首魁를 究治하라는 것으로, 거세된 附元勢力을 대상으로 한 권력형 농장의 해체 조치라 할 수 있다. 구체적으로 그 屋舍를 철거하고, 경영을 맡은 奴僕에게는 죄를 지우는 한편, 役使당한 良家子女는 돌려보내고, 農場 곧 田地는 몰수해 國用으로 삼되 占有당한 民戶는 해방시켜 公役을 지게 하였다. 이것은 전국에 걸쳐 큰 규모였을 '賊臣之奴'의 농장을 해체토록 한 정치적 결단으로서 국가 기강 확립과 경제질서 회복에 큰 의미를 지닌다.

이상에서 살핀 ①, ②, ③은 반원적 개혁정치를 뒷받침하는 중대한 정치적 조치였다. 元의 기관이나 附元勢力을 상대로 해 全國民에 대한 온전한 지배권을 되찾고, 그 손아귀에 들었던 국가 자원을 회수하고, 불법적 농장을 해체시켜 國用田을 확보함으로써 국가의 권위를 회복하고, 대규모의 불법적 田民奪占에 대해 철퇴를 내린 것이다. 뒤에서 군사·국방 분야 사항으로 다룰 ⑩도 軍制의 재편성을 지향하는 것이어서 정치적으로 ①과 상통된다.

④는 箕子 祠堂의 수축과 致祭를 平壤府에 지시한 것으로 일찍이 공민왕의 卽位敎書에서 箕子의 受封 教化와 恩澤을 강조하며 비슷한 조치를 취한 바 있다.²⁴⁾ ⑤는 역대 先王에게 尊號를 올리고 祭祀와 守陵에 대해 각별한 관심을 갖도록 하라는 것인데, 卽位敎書에서도 같은 내용을 엿볼 수 있다. ⑥은 太祖 이래 역대의 功臣에 대해서 그 자손을 기록 비치했다가 우대해서 발탁하라는 내용으로서 즉위교서에는 더욱 상세한 범위와 규정이 나타난다. 이상 ④, ⑤, ⑥의 세 항목은 고려의 역사·문화적 전통과 왕실의 존엄성, 그리고 충성스러운 功臣에

24) 공민왕 즉위교서에 보이는 개혁안은 모두 18항목으로 정리될 수 있는데(閔賢九, 1989 앞의 논문 참조), 이 항목과 다음의 ⑤, ⑥은 즉위교서에도 같은 내용이 보인다.

대한 배려를 강조한 것인데, 공민왕 즉위 이래 계속 고려 국가의 독립적 행보를 다짐해 온 것을 반영한다고 볼 수 있고, 앞서 反元的 改革政治의 배경 가운데 하나로 설명한 ‘자주적 역사 의식’의 꾸준한 성장과도 연결된다고 하겠다.

⑦은 政房을 혁파한다는 것인데, 그것을 ‘永罷’하고, 인사행정을 吏·兵部로 분리되 三品 이하 六品 이상의 人事는 왕이 宰相과 共議해 결정한다고 했다. 武臣 執權期에 변칙적 인사행정기구로 등장한 政房은 인사행정을 왜곡시키고 왕권을 약화시킨다는 점에서 자주 문제점으로 지적되었고, 공민왕 즉위 직후에도 혁파된 바 있다.²⁵⁾ 그러나 뒤에 政房은 되살아났던 것인데,²⁶⁾ 이번엔 李穡의 건의를 받아들이는 형식으로 다시 혁파케 된 것은 그만큼 이것이 정치를 정상화시키고 왕권을 확립하는데 필요했기 때문일 것이다. 그런데 여기서 6품~3품의 중상위급 관리 인사행정에 왕이 직접 개입하겠다는 것은 오히려 常規를 뛰어넘는 왕권 강화의 방침을 드러낸다고 여겨진다.

⑧은 監察司·典法司·都官의 장관에게 6개월 단위로 소속 관원의 決訟 실적을 매겨 인사고과에 반영하라는 것이다. 사법기관의 신속한 訟事 처결은 당시 田民의 奪占문제를 비롯해 많은 소송이 적체되어 있는 상황에서 중대한 현안이었던 만큼 공민왕은 즉위 초부터 주의를 환기시켰던 것인데, 이때 決訟을 독려한 이면에는 미리 척결과 기강 확립의 의지가 담겨 있었던 것으로 해석된다. ⑨는 監司인 存撫·按廉使와 각급 수령 등 지방관의 중요성을 강조하며, 청렴과 능력을 평가해 부적격자는 면직 또는 糾察한다는 강경한 방침을 천명하였다. 여기에서 지방관에 대한 면직·규찰 처분 방침의 이면에는 奇勳 등 附元勢力의 천거로 진출한 그 黨與를 숙청한다는 정치적 의도가 개재한다고 생각된다.²⁷⁾

⑩은 才德을 지닌 초야의 숨은 人材를 거주지 지방관의 천거를 통해 등용하겠다는 방침을 밝힌 것이다. 이러한 내용은 공민왕 즉위교서에도 나타나는데, 새로운 변혁기를 맞아 신선하고 능력 있는 인재를 구하는 간절한 소망을 나타낸다.

25) 金昌賢 1998 『高麗後期 政房研究』, 고려대 민족문화연구소.

26) 閔賢九, 註 24) 논문 참조.

27) 洪榮義는 이 조치가 親元勢力과 연계된 按廉使와 存撫使로 인한 피해를 줄이려고 그들에 대한 관리를 철저히 한 것으로 보았다. 註 2) 참조.

바로 앞에서 다룬 ⑦, ⑧, ⑨, ⑩은 인사행정의 개혁, 결승에 대한 독려, 지방관을 겨냥한 규찰과 면직 조치 및 숨은 인재의 등용 방침을 보여주는 것으로, 그 동안의 적폐를 시정하고 새로운 변혁을 도모한다는 방향을 제시하면서도 통치체제를 안정시키고 왕권을 강화해 국가를 정상화시키는 데 역점을 두었다. 뒤에 경제·사회 부문에서 다룬 ⑫도 忠臣重祿을 강조하면서 통치체제의 정상화를 지향했다는 점에서 함께 다룰 수 있을 것이다.

(2) 군사·국방 분야

군사·국방 분야 개혁안으로 분류된 것은 ⑪~⑬의 9개 항목과 앞서 다룬 정치·행정 분야의 ①인데, 전체 개혁안 중 큰 비중을 차지한다. ⑪은 軍人田을 온전하게 복구시켜 軍戶를 정돈함으로써 고려 軍制를 복구시켜 병력 자원을 확보토록 한다는 것이다.²⁸⁾ 국가에서 토지 17결을 1足丁으로 삼아 군인에게 지급하고, 그 軍戶는 세습하는 것이 원래 군제의 내용인데, 그 토지 곧 군인전이 대부분 피탈된 당시 현실을 감안해, 그것을 申告에 의해 환급시켜 줌으로써 붕괴된 군제를 복구시킨다는 취지이다. 이 자료는 고려 軍制史 연구에서 주목받은 자료이거니와, 『兒息』을 ‘閑人’이라 妄稱해 閑人田을 가로채는 현상을 選軍別監이 적발 시정하여 그 토지자원을 戍卒 모집의 기반으로 삼는 동시에 몰수한 ‘逆賊之奴’의 토지도 足丁 단위로 분할 計定하여 역시 戍卒에게 지급토록 한다는 것으로, 鎭戍에 동원되는 戍卒, 즉 國防에 동원되는 군인의 경제적 기반으로서의 군인전 복구를 다각도로 강구하는 매우 중대한 내용이라 하겠다.

⑫는 ‘逆賊之奴’가 達魯花赤이라 사칭해 탈취한 田民을, 소재지 관원이 적발 몰수해서 그로써 戍卒을 모집하라는 내용인데 앞의 ⑪과 상통되고 정치·행정 분야의 ③과도 연결된다. 당시 ‘逆賊之奴’가 達魯花赤이라 사칭해 불법을 저지르는 흥미로운 행태를 알려주면서, 몰수된 전민을 군사 자원 확보에 충당토록 한

28) 비슷한 시도가 忠宣王 卽位年의 개혁 속에 나타나는데, 賜牌를 冒受하여 부당히 취득된 토지들을 按廉使와 수령이 추적하여 無主者로 판명된 것을 軍·閑人에게 分給하여 ‘立戶充役’하도록 하였던바(『高麗史』食貨志 1, 田制, 經理, 忠烈王 24년 정월 忠宣王敎), 그 내용은 軍戶를 성립시켜 軍人田을 준다는 뜻이었다. 이기백, 1968 『高麗兵制史研究』, 一潮閣, 155면 참조.

다는 軍制 재건에의 관심과 정책 방향을 보여준다. ⑬은 律法을 어긴 승려를 환속시켜 行伍에 충당시키라는 것으로, 역시 병력 확보를 겨냥했다고 여겨진다.

⑪, ⑫, ⑬은 군사·국방 문제 가운데서도 가장 기초가 되는 병력 자원의 생성 확보를 위해 다각도로 방안을 강구한 것인데, ⑪도 같은 취지의 것으로 생각된다. 요컨대 軍人田과 軍戶의 복구라는 근본적인 문제를 다루고(⑪), ‘逆賊之奴’가 탈점한 전민을 바로잡아 병력 자원으로 삼는다든가(⑫), 잘못을 저지른 승려를 환속·充軍시키는(⑬) 등 군사력 재건·확충을 위한 여러 가지 방도가 거론되었으며, 특히 ⑪은 군제의 기본문제에 접근해 적극적 개혁을 꾀하는 것이었다.

⑭는 軍卒의 防戍 동원에 單丁의 家戶는 抄出 대상에서 제외된다는 점을 밝힌 것으로, 3丁의 家戶에서 1丁을 抄出하는 것이 원칙이나 一家雙丁의 경우는 부득이 1丁을 抄出 동원할 수 있다는 뜻이다. 뒷날 李成桂의 安邊策에는 “先王의 丙申年教書에 3家로 1戶를 삼는다”고 했다는 구절 뒤에, 無事면 3家에서 1丁씩 交代 番上하고, 有事면 3家에서 모두 1丁씩 出動하고, 事急이면 3家の 丁이 모두 出動하도록 한다는 내용이 있는데,²⁹⁾ 결국 單丁의 家戶는 軍戶에 들지 못한다는 것이다. 이것은 軍制 개혁의 새로운 방향을 가리키는 것으로 앞서 살핀 ⑪의 軍戶 정돈과 연계하여 奉足制 성립의 단서가 되는 것이 아닐까 생각된다.³⁰⁾

⑮는 각지에서 防戍를 위해 別抄를 늘려 뽑아 운용하는 데 착오와 무리로 부작용이 생기므로, 앞으로는 沿海地의 軍民을 防戍에 충당하되 徭役을 면제시키고, 연안에서 멀리 떨어진 곳의 民人이 대신 요역을 부담하고 赴防을 면제시킨다는 조치이다. 그리고 防戍軍의 거주지역에 따른 임무 분담을 규정하여, 東界·交州의 軍은 새롭게 요새지로 떠오른 雙城을 맡고, 北界·西海道의 軍은 압록강의 防戍를 맡으며, 楊廣·全羅·慶尙道의 軍은 전적으로 倭寇의 방어를 맡도록 한다는 것이다. 앞의 조치는 防戍의 軍役과 徭役을 거주지역에 따라 교환·상쇄시킨다는 것으로, 새롭게 국방의 중요성이 증대된다는 점을 보여준다. 여기에 나타나는 別抄는 원래 정규군 이외에 따로 설치된 군대조직이나 그 군인을 지칭했는데, 元 간섭기에 고려 원래의 군사조직이 와해된 상태에서 왜구에 대처하기

29) 『高麗史』 兵志 1, 兵制, 禡王 9년 8월.

30) 閔賢九, 1983 『高麗後期の 軍制』 『高麗軍制史』, 육군본부, 333면.

위해 이것이 다시 등장하였고, 이때에 또 늘리는(加定) 상황이 발생했는데, 그들이 軍民으로 표현되고 徭役 담당자로 설명되는 점으로 보아 일반 농민 신분이었다고 여겨진다. 그리고 그들을 防戍軍으로 삼아 거주지역에 따라 쌍성, 압록강 지역, 또는 왜구를 방어하는 연안 지대로 동원 복무케 하는 새로운 방어체제와 農民防戍軍, 또는 農民侍衛軍의 출현을 시사하는 것으로, 앞서 살핀 ⑪과 ⑫의 軍制 복구 방향과는 결을 달리한다는 점이 주목된다. 말미에 보이는 材勇者의 選用 방침도 農民侍衛軍에 해당하는 것이다.

⑬은 軍興期, 즉 새로운 戰亂期를 맞아 郵驛制의 중요성을 강조하여 驛戶의 확보책으로, 奇轍 등 賊臣과 征東行省이 점유한 ‘根本不明者’, 즉 신분상 良·賤이 명확히 드러나지 않는 丁口를 추쇄해 그에 충당토록 하였다. 앞서 ①과 ②, 그리고 ⑫에서는 원 기관이나 賊臣에 점유된 良人の 丁口를 추쇄해 군인으로 충당하였던 것인데, 여기에서는 良·賤 不明者를 모두 驛戶로 삼도록 하였으며, 이로써 郵驛制의 재건이 크게 촉진되었다. 이상 ⑭, ⑮, ⑯은 군사 국방 체제를 정돈 강화시키기 위해 三丁一戶의 균역 부과방식을 제시하고, 農民侍衛軍이 거주지와 防戍 지역을 연결시켜 복무케 하고, 驛戶 확보책을 통해 郵驛制 복구를 도모했다는 점에서 매우 중요한 적극적 시책이었다고 할 수 있다.

⑰은 각 지방에 있는 廢亡된 寺刹의 토지, 즉 廢寺의 해당 寺院田에 대해 그 田租는 州縣 관리가 거두어 公用으로 쓰는 것이 당시 관례이지만, 이제 전란기를 맞아 防護를 위한 軍糧, 즉 兵糧으로 쓰도록 하라는 것이다. 즉 亡寺의 田租를 兵糧으로 전용해 軍需에 대비케 하였다. ⑱은 서북면 토지에 새롭게 賦稅를 매겨 1결에 1石씩 거두어 軍需에 충당토록 한 조치로서, 원래 이 지역은租를 중앙 조정에서 收取하지 않고 국방에 맡겼던 것이데, 근래 권세가의 兼并으로 그 원칙이 무너진 상태이므로 해당 지방관이 檢括해 수납케 하라는 것이다. 軍需을 위한 적극적인 특단의 조치였다고 하겠다.

⑲는 원형을 상실한 전라도의 臨坡 屯田을 복구 확충키로 하여 그 구체적 방안을 제시하였고, 이어서 그것을 본보기로 전국의 옛 屯田處도 같은 방식으로 복구시킨다는 것이다. 臨坡의 경우, 屯田이 대부분 權勢之家에 賜給田으로 탈취된 상태이므로, 都評議使로 하여금 屯田官을 두게 해서 그것을 모두 복구시키고,

그 가운데 기름지고 평탄한 것을 屯田으로 확정해서 賊臣之家 및 征東行省이 점유한 인물들을(앞서 ③과 ①에서 다루었음) 몇 隊로 나누어 토지를 분담시켜 屯田의 경작을 맡기는 한편, 그 지역 沿海의 개간에 알맞은 황무지를 有司에서 골라, 防戍하는 군졸을 농부로 삼아 개간하여 屯田으로 확보하고, 그들에게 경영도 담당케 함으로써 두 계통의 屯田 확충이 이루어지게 한다는 것이다. 이러한 방식을 전국의 모든 옛 屯田처에 적용시켜, 屯田의 전면적 복구를 이룩해 兵糧 확보 문제를 해결코자 하였다. 이 항목에서의 屯田 복구 정책은 賜給田의 혁파·복구 문제를 포함해서(이 점은 뒤의 경제·사회 분야에서 다시 언급함) 매우 적극적이고 복합적인 것이었다고 하겠다. 위에서 살핀 ⑰, ⑱, ⑲는 모두 비상시의 군대 동원을 염두에 둔 兵糧 내지 군수 조달 정책에 대한 것으로 당시의 심각한 ‘兵興’의 상태를 반영하고 있으며 ⑲는 특히 주목된다.

(3) 經濟·社會 분야

끝으로 경제·사회 분야를 살필 터인데 8개 항목(⑳~㉓)을 검토하는 도중에, 앞에서 다른 분야의 것으로 분류되면서 이쪽과도 관련된다고 했던 것들이 논급될 것이다. 우선 ㉐는 斗斛, 즉 곡식의 분량을 되는 말(斗)의 크기를 통일하라는 것으로, 조세 납부 때 발생하는 부정과 비리를 막기 위해서이다. 조세 납부의 현장에서 官吏가 大斗를 써서 民에게 불이익을 준다는 것은 기준이 다른 도량형으로 부정을 자아낸다는 뜻인데, 지방관의 감시 아래 통일된 크기의 말을 사용하여 공정한 조세 납부가 이루어지도록 하라는 것으로 현실적으로 절실한 문제의 제기였다. ㉑는 高利貸에 대한 엄격한 금지·단속을 강조한 조항이다. 富戶들의 과도한 取息행위가 貧民들이 자녀를 典賣하는 지경에 이르게 하였으니 소관 관청과 臨民官이 철저하게 體察·禁斷하라는 것인데, 공민왕 즉위교서에서도 언급된 내용이다. 이상 ㉐과 ㉑는 도량형과 고리대를 내세워 경제 질서를 바로잡고 민생 안정을 도모하려는 것이었다.

㉒는 관리의 祿俸을 加給한다는 방침을 밝히면서 그 재원 확충책까지 제시하였다. 당시 奇勳 등 附元勢力을 제거한 정치적 변혁에 즈음하여 조정의 신료들에게 녹봉을 加給함으로써 환심을 사고 충성심을 높인다는 뜻을 지닌 조치이면

서도 종래 德泉庫로 납입되어 왕실재정의 수입원이 되던 鷄林·福州·京山府 貢納品인 綾·羅·鈔·布를 廣興倉에 納入시켜 녹봉의 재원으로 삼는다는 파격적 내용을 첨가한 것이다. 왕실재정의 수입원을 祿俸의 財源으로 전환함으로써 개혁정치에 대한 신뢰감과 공민왕에 대한 충성심을 높이려 하였다.

㉓은 왜구 때문에 漕運이 불통하는 곳에서 모든 運輸는 육로를 이용토록 하고, 이에 소관 기관은 알맞은 곳에 院·館을 세우고 그 土田을 복구시켜 재정 기반을 마련하는 한편, 征東行省과 逆賊이 占有한 人民을 동원해 그 옆에 廬舍, 즉 假屋 같은 것을 세워 숙박에 사용케 하라는 것이다. 이것은 왜구 침입의 비상한 사태를 맞아 국가 동맥인 육지의 교통로를 살려 조세 운송을 비롯해 모든 陸運 기능을 가능케 하려는 임시방편과 같은 게 아니었나 여겨진다.

㉔는 鄉吏, 驛吏와 公私奴婢가 함부로 僧이 되는 것을 막기 위해 度牒制를 철저히 시행토록 하라는 것인데, 戶口의 감소를 막고 賦役 자원을 확보하려는 목적이 명시되어 있다. 이것은 당시 나타나던 커다란 사회 문제로 자주 거론되곤 했으나, 새로운 변혁기를 맞아 반드시 짚고 넘어가야 할 과제였을 것이다. 이상 ㉒, ㉓, ㉔는 祿俸 財源 확보, 漕運과 대체되는 陸路 運輸의 개척, 그리고 賦役 자원 보호를 위한 度牒制 강화 등 주로 국가재정 문제의 해결을 목표로 하는 것이었다고 할 수 있다. 앞서 정치·행정 분야에서 살핀 ㉑도 산림·梁澤을 되찾아 국가 收稅자원을 확보코자 했다는 점에서 같은 취지를 지니는 것이었다.

다음으로 이미 정치·행정과 군사·국방의 분야에서 다루면서, 경제 문제로서도 중요시했던 ㉑, ㉒, ㉓를 '奪占된 田民의 推刷와 복구'란 관점에서 함께 묶어 여기에서 검토하려고 한다. 앞서 ㉑을 다루면서, 奇轍 등이 탈점한 田民의 推刷는 곧 권력형 농장의 해체 몰수를 뜻하고, 그 규모나 성격에 비추어 국가적 기강확립의 의미를 지닌 정치적 결단이었음을 살폈다. 그런데 이때의 조치는 경제적으로도 큰 파장과 충격을 초래할 사안이었다. 무엇보다도 '賊臣之奴'라 하여 奇轍·盧頤·權謙 등과 그 일족을 포함하는 매우 넓은 범위의 '賊臣' 그룹이 노비 등 여러 형태의 하수인을 내세워 농장 경영을 하는 것은 여러 군데에서 목도되는 흔한 모습이었을 터인데, 그것들을 국가가 存撫·按廉使를 내세워 공권력으로 모두 해체 몰수함으로써 고려 토지 경제의 一角에 영향을 미쳤을 것이

다.³¹⁾ 이때 推刷된 田民의 수는 예상할 수 있는 것보다 훨씬 많은 것이었을 터이고, 그 토지와 인민에 대한 처리의 내용은 일부가 이 개혁안의 다른 조항에 나타나는 것은 이미 살핀 바 있다. ⑫는 田民을 탈취하는 주체가 達魯花赤을 자칭하는 ‘逆賊之奴’란 점이 흥미롭지만 피탈된 田民의 처리 방안은 대체로 앞의 경우와 비슷하였던 것이다.

⑬는 이때의 개혁이 장차 賜給田의 환수까지 겨냥한다는 점에서 크게 주목된다. 앞서 살핀 농장의 해체 물수는 ‘逆賊之奴’가 지녔던 불법화된 田民을 대상으로 한다는 점에서 제한적인 것이었다. 그런데 ⑬에서 臨坡 屯田의 복구 확충을 위해 權勢之家가 탈점한 賜給田의 혁파·복구 방침을 밝히고, 다른 곳의 옛 屯田處도 이 사례에 따라 복구할 계획이라 했는데, 이로써 臨坡 뿐만 아니라 장차 여러 군데 屯田의 복구가 추진됨에 따라 해당되는 여러 곳의 賜給田은 혁파대상이 되고, 그 소유자인 權勢之家도 타격을 입게 됨을 의미한다. 요컨대 이 개혁안에서 ‘逆賊之奴’와 무관하기 때문에 이번 개혁에서 아무런 제재도 받지 않은 權勢之家에 대해 ‘屯田복구’라는 작은 문제를 내세워 賜給田 문제로 그들을 압박하는 형국이 흥미롭다 하겠다. 이상 ③, ⑫, ⑬를 통해 이 개혁안은 경제 분야에서 일정한 의미를 함축하고 있음을 깨달을 수 있었다.

다시 경제·사회 분야로 되돌아가 사회 쪽 개혁안을 검토하면, ⑮는 鹽稅布의 감면 조치라 할 수 있다. 당시 權鹽制 아래에서 鹽戶는 鹽을 마련해 국가에 納貢하고, 그것이 民에 공급되었으며, 民은 鹽稅布 납부로 대가를 치루었다. 그런데 왜구 때문에 鹽이 공급되지 못하였고, 그 속에서도 民은 헛되게 鹽稅布를 내는 상황이므로, 그해 7월부터 1년간 소정 납부액의 3분의 1을 감면토록 한 것이다. 이것은 소극적이거나 민생 안정을 도모하려는 시책이었다고 하겠다. ⑯는 헛벗은 民의 고통, 즉 의복의 부족 불편에 대한 해결책으로 모든 人家에서 식구 수의 비율에 따라 뽕나무(桑)와 삼(麻)을 재배토록 한다는 것이다. 사회시책으로 민생에 대한 관심을 담은 현실적 정책이라는 느낌을 준다. ⑰는 賊臣之

31) 이때 田民辨整都監 같은 별도 기구를 설치하지 않고, 지방 행정조직을 이용해 이 문제를 처리한 것은 反元的 改革政治를 둘러싼 많은 懸案이 발생했기 때문에 각 지방별로 분산 처리하기 위해서가 아니었을까 추측된다.

家の米穀을 싼값으로 팔아 그 재원으로 홀아비, 과부, 고아와 自存할 수 없는 사람을 구휼한다는 것으로 이때의 정치적 변혁의 틈새 속에서 약자 구휼의 실마리를 찾고 있는 것이다. 이상 ⑫, ⑬, ⑭은 민생을 위한 사회정책적 조치이지만 대체로 소극적 임시방편적 성격의 것이었다.

(4) 개혁안의 성격

지금까지 검토한 세 분야 개혁안을 종합하여 음미하면, 첫 번째 살핀 정치·행정 분야의 것은 元 干涉期를 통해 ‘國之不國’ 상태에 놓인 고려를 온 국민을 온전하게 파악하고 지배할 수 있는 정상적 국가로 회복시키면서, 왕실의 존엄성과 문화 전통을 이어가고, 그러한 가운데 왕권의 강화를 도모하려는 것이었다고 하겠다.

군사·국방 분야 개혁안은 반원적 개혁정치에 즈음하여 군사 문제가 매우 심각하게 대두되면서 병력 자원의 확보, 軍需 兵糧의 조달 등 현실적인 국방력 확보에 관심이 집중되는 양상을 보여준다. 그러한 가운데, 軍人田과 軍戶의 제도적 복구와 三丁一戶 원칙이 제시되는 등 軍制의 기본을 다시 세우려는 노력이 큰 특징으로 나타나고 있다.

끝으로 경제·사회 분야의 개혁안은 도량형과 고리대, 녹봉과 재정, 民과 弱者에 대한 배려 등 한정된 범위 내에서 경제 질서를 다루면서 社會政策的 관심도 담고 있으나 다른 분야에 비해 소극적이란 느낌을 주었다. 그 속에서, 앞서 정치와 軍事 분야에서 다른 權力型 農場의 해체나 屯田의 복구 조치를 통해 엿볼 수 있는 경제적 변혁과 賜給田 혁파 의지가 제한적이긴 하지만 어느 정도 개혁적 의미를 지니는 것이었다.

‘丙申年教書’의 개혁안은 전체적으로 보아 무엇보다도 국가의 재건을 목표로 한 정책의 설계였고, 정상적 국가로 거듭날 수 있게 하려는 결의의 표현이었다. 그리하여 특히 군사·국방 분야에서 독자적인 군사체제를 회복하고 국방력을 확보하기 위하여 軍人田 복구와 병력 자원 충원을 향한 제도 마련과 여건 개선에 힘을 기울였다. 社會 經濟적 부문에서의 토지탈점과 認民爲隸와 같은 근본적 非理·不正에 대해서는 눈을 돌리지 못한 채, 한정된 범위 내에서 경제 질서의 정

돈과 民生 안정에 관심을 표시하는 데 그치고 있는 것이다.

여기에서 짚고 넘어가야 할 점은 이 개혁안이 기본적으로는 정치적 대변혁, 즉 반원정책 단행을 뒷받침하는 후속 조치의 성격을 띠는 것이므로 당시의 급박한 현실문제로 실제 개혁이나 실행이 가능한 사항을 우선적으로 다룬 것이라는 점이다. 그럼에도 불구하고 고려사회가 지닌 근본적 문제가 포함되지 않을 수 없었는데, 政房 혁파, 軍人田 복구, 賜給田 혁파 등에서 그러한 면을 엿볼 수 있는 것이다.

4. ‘丙申年教書’ 발표 이후 反元的 改革政治의 方向

1) 對元관계의 정돈: ‘羈縻’의 형세

공민왕 5년(1356) 6월 26일의 ‘丙申年教書’ 발표는 고려에 긴장감을 크게 고조시켰다. 奇轍 등을 전격적으로 제거한 정치적 변혁 이후 1개월 8일이 경과하는 동안 고려 정국은 계엄사태 아래 긴장이 계속되었지만, 이때 至正年號를 정지시키며, 광범위한 改革 내용이 담긴 새로운 教書가 발표되자 고려의 朝野는 큰 충격에 빠졌는데, 이제 고려는 元의 권위에 정면으로 맞선 형국으로 접어들었고, 反元的 改革政治가 절정으로 치달리며 더 이상 퇴로를 찾기 어렵게 되었기 때문이다. 이날 元으로부터 최초의 공식적 반응으로, 80萬軍으로 고려를 來討하겠다는 협박의 소식이 전달되었으나, 그것은 거의 무시되었고, 오히려 새로운 국가재건의 개혁 방향에 좇아 2일 뒤에 고려 조정은 遷都의 방침을 세우고, 南京을 후보지로 삼아吉凶을 살펴보게 하였다.

뒤이어 약 10일 만에 官制를 고쳐 文宗 때 상태로 되돌리는 개혁을 단행하였다(7월 9일). 고려가 元의 정치적 지배를 받아 駙馬國으로 떨어지면서 강요된 변화 가운데 중요한 것이 王과 王室 관련 稱號의 格下와 官制의 축소·격하였는데, 그것은 자주성의 상실과 국가적 위상의 실추를 보여주는 단적인 실례였다.³²⁾

32) 변태섭, 1996 『정치조직의 변화』 『한국사』 19, 국사편찬위원회.

이렇게 격화된 상태의 관제를 이때 고려 전성기인 文宗 때 제도로 복구시킨 것이다. 이것은 지정연호를 정지시키고, 방대한 개혁을 단행한 것과 공통된 기초 위에서 취해진 조치였다. 이에 2일 앞서, 고려는 忠勇四衛를 설치하였는데, 이것은 왕을 侍衛하는 직속부대로서, 새로운 정치적 변혁을 맞아 왕에 충성하는 중앙 군사력을 증강 확보한다는 뜻을 담은 의미심장한 시책이었다.³³⁾

관제개혁이 단행된 날, 東北面 쪽으로 출동한 군대가 마침내 목표였던 雙城을 함락시키고 그 總管府를 격파시키는 데 성공했다. 이로써 元에 빼앗겼던 咸州 이북의 8州와 5鎭을 99년 만에 수복하게 된 것은 잘 알려진 사실이다. 한편, 서북면 쪽으로 진격한 군대는 이미 6월 4일에 鴨綠江以西 婆娑府 3站을 攻破한 바 있다. 이로써 모험적인 고려의 군사행동은 소기의 목표를 일단 달성하는 셈이다. 따라서 고려의 반원적 개혁정치는 개막된 지 약 50일이 지난 7월 9일의 시점에서 하나의 단락을 짓는다고 볼 수 있다.³⁴⁾

그런데 고려의 반원적 개혁정치의 중요한 상대편 측은 바로 元이었다. 고려로서는 이미 자체 내의 통치력을 상실한 元이 무력을 동원해 대응할 수 없으리란 치밀한 계산 아래 元의 권위에 도전하여 많은 것을 얻어낸 형국이었지만, 元이 뒤늦게 사태의 심각성을 깨닫고 고려를 협박하고 다그치는 상황을 그대로 방기할 수는 없었다. 元이 사태 발생 후 40일가량 지난 시점에서 고려 사신을 가두고 80만군으로 토벌하겠다고 위협했음을 앞서 지적한 바 있거니와, 그 후 20여 일이 지난 7월 19일에 元 조정은 냉정하게 격식을 갖추어 고려와의 절충에 나섰던 것이다.

이날 원 斷事官 撒迪罕이 鴨綠江邊에 와서 帝旨를 전하며, 고려 조정으로 하여금 사태의 전말을 보고케 하였다. 그런데, 帝旨의 주요 내용은, 근래 발생한 변경에서의 분쟁(印璫의 婆娑府 3站 攻破)이 혹시 고려에서 得罪한 賊徒의 소행이거나 타국인이 고려인이라 妄稱해 兩國을 이간시키려 한 것인지도 모르겠으니 철저히 조사하라는 것으로, 이 사태를 고려 조정과 무관한 일로 축소시켜 이해

33) 李永東, 1981 『忠勇衛考』 『陸軍第三士官學校論文集』 13.

34) 필자는 공민왕의 반원적 개혁정치의 전개 과정을 3단계로 구분지어 살필 때, 이로써 제2 단계가 끝나는 것으로 이해하였다(1992 앞의 논문).

하려는 의도가 담겨 있었다. 이러한 점을 간파한 고려는 印璫을 斬首하고 附表하여 압록강에 대기 중이던 撒迪罕에게 전함으로써 기민하고 극적으로 사태 해결을 도모하였다. 고려의 군사행동을 印璫의 개인적 일탈 행위로 몰아 희생양으로 삼고, 奇轍 등을 갑자기 제거한 것은 부득이한 사정 때문이었다고 변명 사과하는 내용을 表에 담았던 것이다. 고려는 노련하고 적극적인 外交의 수법으로 元과의 긴장·대결 국면에서 벗어나는 퇴로를 찾은 셈이다. 印璫은 군대를 지휘해 전공을 세웠으나 출정 초반기에 동료 姜仲卿을 살해하여 공민왕의 분노를 산 사람이었다.

元은 고려의 대응을 그대로 받아들였다. 10월 8일 고려에 元使가 와서 元帝의 詔書를 전했는데, 고려의 변명과 사과를 그대로 수용하여 관용을 베풀고 허물을 용서한다는 내용이였다. 고려로서는 附元勢力의 제거, 영토의 회복 등 주권의 회복을 위해 필요한 과업을 성취하고 얻고 싶은 것을 확보한 상황에서 元의 체면을 살려주면서 화해를 이룩한 것이다.³⁵⁾ 고려는 즉시 10월 12일 李仁復을 사신으로 보내, 表를 올려 고려의 조치를 용인한 데 謝意를 표하고, 元에 계속 職貢을 닦을 것을 분명히 했다. 이로써 고려와 元과의 외교관계를 복원시켰다.

그런데 이때 李仁復은 별도로 元을 상대로 抗議 겸 요구사항이 담긴 5개 항목의 상서문을 올렸다. 그것은 누적된 고려의 불만을 토로하면서 요구사항을 제시하는 형식을 띠고 있으나 대부분은 고려가 반원적 개혁정치를 통해 실력 행위로 이룩한 성과라 할 수 있는 것들이므로, 실은 배경 설명이 곁들인 추인의 요청이라 할 수 있다.³⁶⁾ 그러므로 여기에 나타나는 일부 요구사항을 그대로 현실적인 시정의 요청으로 간주하기는 어렵다고 여겨진다.

이후 고려는 元에 대한 使行을 회복시켰다. 공민왕 5년 10월 28일에 樞密院使

35) 공민왕 5년 10월 8일 元使가 元帝의 詔書를 갖고 왔을 때, 공민왕은 兵衛를 크게 갖추어 宮門 밖에 出迎했으며, 詔書의 내용이 고려의 변명과 사과를 수용한다는 것이 확인된 다음, 王과 公主는 元使에 宴會를 베풀어 접대하였다(『高麗史』世家 39, 恭愍王 5년 10월 甲寅).

36) 이때 李仁復이 上書한 내용은 高麗와 元의 현안과 더 나아가 양국 관계를 이해하는 데 매우 중요한 것이어서, 일찍이 池內宏이 처음 이 문제를 다루면서 註 10)의 논문에서 구체적으로 제시하였고, 필자도 註 5)의 논문에서 요약·설명하였으며, 근래에 李益柱가 상세히 분석 검토하였다(이익주, 2015 『1356 공민왕 反元政治 再論』 『歷史學報』 225).

金希祖가 皇太子千秋節을 축하하기 위해, 같은 해 12월 2일에 參知政事 李千善이 新正을 축하하기 위해, 각기 入元하였다.³⁷⁾ 이듬해, 즉 공민왕 6년에는 元이 撒思監을 右政丞으로, 太平을 左政丞으로 임명했음을 통보해 왔다. 그리고, 고려에서는 皇后千秋節, 新正과 皇太子千秋節을 축하하기 위해 3차에 걸쳐 사신을 元에 파견시켰다. 공민왕 7년에도 5차에 걸쳐 사신이 元에 파견되었다.³⁸⁾ 이처럼 고려와 元은 공식적인 외교적 교섭이 재개됨으로써 외교상 고려의 반원적 개혁정치 이후에도 양국 외교관계에 변함이 없는 것으로 나타난다.

그러나 이 시기 고려와 元의 관계는 내용상 싸늘하였다. 공민왕 6년 정월 元묘에 고려 조정은 朝賀의 예식을 그만두고 群臣을 宴享했을 뿐인데, 이것은 공식적으로 元 황제에 대한 賀禮가 缺行되었음을 뜻한다. 그리고, 같은 해 閏9월에 忠烈·忠宣·忠肅·忠惠·忠穆王에게 尊號를 올렸는데, 이에 대해 安鼎福은 事元 이후, 즉 元 干涉期에 들어와 고려가 감히 할 수 없었던 일이었다 하여³⁹⁾ 고려의 自主的 조치를 부각시켰다. 요컨대 이 무렵 고려의 자주적 기운이 팽배했고, 그것은 排元的인 분위기를 뜻한다. 물론 元側에서도 고려를 못마땅하게 여겼고, 특히 친정이 몰살당하다시피 된 奇皇后는 고려 공민왕에게 크게 원한을 품고, 아들인 皇太子 愛猷識理達臘에게 복수를 독촉하였던 것이다.⁴⁰⁾

이러한 여건 아래 고려와 元의 왕래도 급격히 감소했다. 고려가 서북면 쪽으로 군사행동을 감행할 때 北征했던 군사들은 요새지에 그대로 남아 국경지대의 防戍軍이 되었고,⁴¹⁾ 이에 따라 고려와 元 사이에는 새롭게 국경의 장벽이 생겼다. 군사행동으로 인한 양국 간의 긴장 관계에 더하여 이러한 국경의 장벽이 왕

37) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 5년 10월 丙子 및 同 공민왕 5년 12월 丁未.

38) 이 시기(공민왕 5년 7월~9년 7월) 高麗·元 使臣의 왕래 양상은 김경록, 2009 『공민왕대 국제정세와 대외관계의 전개양상』 『역사와 현실』 64, 207-208면에 표로서 제시되었다.

39) 『東史綱目』 第14下, (恭愍王) 丁酉 六年 閏九月.

40) 『元史』 48, 列傳 第1, 順帝 完者忽都皇后 奇氏.

41) 印璫이 西北面兵馬使로서 이끌었던 군대는 그가 斬首된 뒤에도 北方에 그대로 머물며 공민왕 5년 9월 새로 西北面都元師로 임명된 廉悌臣의 지휘를 받게 되는데, 그로부터 西北面の 국경지대가 요새화된다. 『高麗史』 世家 39, 공민왕 5년 9월 癸未; 同 列傳 24, 廉悌臣傳; 同 兵志 1, 兵制, 공민왕 5년 11월; 『高麗名賢集』 3, 牧隱文藁 15, 曲城府院君 廉公神道碑并序 참조.

래의 여건을 불리하게 하였다. 元 간섭기의 긴밀한 정치적 관계라든가 활발한 경제적 교섭 같은 것은 상상하기 힘들게 되었다.

그리하여 당시 새롭게 정립된 고려와 元의 관계에 대하여는, 공민왕 6년~9년의 상태를 설명하는 기록으로서, “때에 國家에서 장수를 西北에 보내어 元나라를 방비하였고, 春秋의 貢獻으로 羈縻할 뿐이었다”⁴²⁾라는 자료에 나타나는 것처럼, 그것은 羈縻의 관계에⁴³⁾ 다름 아니었다. 元은 고려와의 의례적인 事大關係에 만족할 수밖에 없었다. 고려로서는, “이때에(공민왕 8년) 元과 비록 서로 통하지는 아니하였으나 갑자기(禮를) 廢하고 싶지는 아니하였던 것이다”⁴⁴⁾라는 기록이 시사하는 것처럼 오랜 관행으로 이어졌던 對元관계를 유지하지만, 그 내용은 元 간섭기의 경우에 비해 변질된 것이었고, 이미 긴밀한 관계도 아니었다. 이처럼 고려는 ‘羈縻’ 상태의 對元 관계에 머무는 소강상태서 새롭게 중국 江南 지역 群雄들과의 교류에 관심을 기울이는데, 이것은 反元的 改革政治의 중요한 일면의 귀결을 보여준다 하겠다.

42) 『高麗史』 列傳 44, 奇轍傳에, “轍等誅 李氏以憂病 時國家 遣將西北 以備元 春秋貢獻 羈縻而已 故音問頗阻”란 기록이 보이는데, 奇轍이 誅殺된 이후로부터 그의 모친 李氏가 사망하기 이전의 사정을 알려주는 것이다.

43) 羈縻는 말의 굴레(羈)와 소의 고삐(縻)가 합쳐진 용어인데, 중국 입장에서 外夷나 夷狄 쪽에서 稱臣해오는 君主에게는 朝貢을 허용하여 관계 자체를 끊지는 않되 중국 쪽에서 더 이상의 적극적 대응을 하지 않는 것을 羈縻 정책이라고 할 수 있다(계승범, 2010 『15~17세기 동아시아 속의 조선』 『동아시아 국제질서 속의 한중관계사』, 동북아역사재단, 266-267면). 그런데, 이 시기, 즉 공민왕 5년 7월에 앞서 서술한바 고려가 印璫을 斬首하여 附表해 변명 사과할 때, 그 表 속에서 “竊惟 小邦 邈處東極 隋唐之盛 羈縻而已 世祖龍興 灼知天命 首先歸附”(『高麗史』 世家 39, 공민왕 5년 6월 戊午)라 하여 三國時代까지 아울러 ‘小邦’이라 칭하면서 역대로 중국과는 羈縻의 관계에 있었지만 元 世祖 이후 歸附하게 되었다고 설명하고 있는데, 中國(元)이 아닌 고려 쪽에서 스스로 羈縻라 일컫는 게 차이가 나지만, 羈縻란 朝貢 관계가 포함되는 느슨한 외교관계를 뜻하는 것으로 이해하고 있음은 분명하다고 하겠다. 앞서 註 42)에 보이는바, 당시 春秋로 朝貢을 하는 기미의 관계에 그쳤다는 서술은 當代人, 즉 당시 고려시대 사람들의 소견이었을 것이다.

44) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 8년 11월 乙卯 “賀太子千秋節 宴群臣 時 與元雖不相通 不欲遽廢也.”

2) ‘一國更始’의 추구와 白岳 新京 遷都

고려 정국이 反元的 改革政治가 전개되는 동안 내내 계엄과 긴장 속에 있었음은 앞서 서술한 바 있다. 奇轍을 위시한 附元勢力의 숙청과 釋器의 亂과 관련된 연루자의 색출 처벌이 두려움과 공포감을 자아냈고, 元과의 대결 분위기와 南京으로의 遷都를 겨냥한 相地의 움직임은 인심을 동요시켜 사람들이 開京을 떠나 南行하려 하기에 이르렀던 것이다. 이와 같은 개혁정국은 앞에서 살핀 對元 관계의 정돈 국면까지 계속되었다.

고려는 奇轍 등을 불시에 제거함과 동시에 洪彥博을 首相으로 하는 새로운 정부 진용을 갖추어 비상국면에 대처케 하였다. 이 진용은 50일 뒤 官制改革 때 약간 보완되어 文宗 때 官職名으로 再任命되거니와⁴⁵⁾ 登科者인 洪彥博은 왕의 外四寸兄으로, 뒤에 誅奇轍一等功臣에 봉해지는 사람이다. 宰·樞 20명 가운데 그를 포함해 8명이 功臣(燕邸隨從 또는 誅奇轍)이지만, 명망가로서 奇轍 일당과 거리를 두었던 尹桓(守侍中), 柳濯(門下侍郎平章事), 許伯(中書侍郎平章事)과 李仁復(政堂文學) 같은 인물도 등용되었는데, 그들을 非功臣系改革同調勢力이라 부를 수 있을 것 같다. 대체로 새 진용은 충성도, 능력, 여망의 면에서 잘 짜여진 것이었다. 새로운 진용의 고려 조정은 공민왕의 적극적인 행보에 맞추어 변혁의 시기를 이끌어 갔다. 그러다가 서북면과 동북면으로 출정했던 군사행동이 일단락되고, 특히 印璫이 이끌었던 서북면 쪽 婆娑府 3站 攻破가 元과의 분쟁에 직접적 단서가 되어 결국 印璫의 참수와 附表 사과의 형식으로 對元 관계가 정돈됨에 미쳐서 고려의 개혁정국은 어느 정도 안정을 찾게 되는 것이다.

그런데 공민왕 5년 11월에 인사이동이 이루어져 수상인 시중 洪彥博이 면직되고, 李齊賢이 侍中, 廉悌臣이 守侍中에 임명되었다.⁴⁶⁾ 이것은 對元 관계가 별다른 충돌없이 재정리됨에 따라 고려가 元側의 분위기, 특히 고려의 반원적 개혁정치를 증오하는 元帝室 奇皇后側의 입장을 어느 정도 고려한 조치였다고 여겨지는데, 이제현과 염제신은 온건하고, 명망이 높으며 元과도 관계가 깊은 인물들이어서, 격동기에 뒤이어 조정기를 이끄는 데 부합되는 존재였다.

45) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 5년 6월 丁亥.

46) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 5년 11월 乙卯.

새롭게 공민왕 6년의 新布을 맞아 고려 조정에서 朝賀를 그만둔 것은 앞서 살핀 대로 반원적 개혁정치 연장선상에서 자연스러운 조치였다. 그리고 역대 先王先후의 尊號를 加上한 것도 고려 왕조의 독자성과 역사성을 복돋는 데 큰 의미를 지니는 정책으로서 나라를 다시금 나라답게 새 출발시키겠다는 ‘一國更始’의 뜻과 부합되는 것이었다. 이 시기 고려가 펼친 국가재건과 연관되는 몇 가지 시책이 눈길을 끈다. 먼저, 이제현에게 宗廟의 昭穆之次를 정하도록 하였는데⁴⁷⁾ 새로 독자적 시대를 맞아 왕조의 정통성을 재확인하려는 절차였다. 이 무렵 李齊賢·白文寶·李達衷에게 『國史』를 함께 찬수토록 한 것도⁴⁸⁾ 새 시대의 도래에 대한 인식과 연관된다. 또한 고려는 ‘訓兵養士’에 힘쓰고, 閱兵을 통해 군대의 규모와 역량을 선보이곤 했으며,⁴⁹⁾ 화폐의 사용이 논의되고, 鹽鐵別監이 과견되기도 했는데,⁵⁰⁾ 그러한 가운데 ‘丙申年教書’에서 제시된 改革政治의 귀결로서의 ‘一國更始’를 향한 노력은 꾸준히 이어졌던 것으로 보인다.

반원적 개혁정치 결행 이후 나타나는 주목되는 움직임은 南京 遷都運動이었다.⁵¹⁾ 벽두부터 남경을 겨냥한 相地 움직임이 있었거니와 南京, 즉 漢陽으로의 천도운동은 왕의 주도 아래 공민왕 6년에 활발히 추진되었는데, 이것이야말로 국가재건운동의 중심에 설 수 있는 것이었다. 그동안 크게 손상된 고려 국가를 개혁정치를 통해 다시 일으켜 세우려 할 때, 천도로 분위기를 쇄신하여 새 출발을 기약하는 것은 누구나 쉽게 생각할 수 있거니와 특히 공민왕이 王師로 받들던 僧 普愚가 圖讖, 즉 風水地理說에 의하여 “漢陽에 도읍하면 36國이 來朝하리라”고 주장한 것도 왕을 움직이는 데 큰 작용을 했던 것으로 알려져 있다.⁵²⁾ 하지만, 改革政治 쪽에 큰 비중이 놓이고, 風水地理說은 부차적이었을 것이다. 그

47) 『高麗史節要』 26, 공민왕 6년 8월.

48) 『高麗史』 列傳 23, 李齊賢 傳.

49) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 5년 9월 乙亥: 同 공민왕 6년 10월 庚子.

50) 『高麗史節要』 26, 공민왕 5년 9월: 『高麗史』 世家 39, 공민왕 6년 10월 丙子.

51) 이 때의 南京(漢陽) 遷都運動에 대해서는 이병도, 『高麗時代의 研究』(1980, 아세아문화사) IV, 高麗의 後期, 3. ‘恭愍王朝의 國政과 圖讖’ 참조. 여기에서 이병도는 “趨勢로써 살펴보면, 즉 遷都에 의하여 中興事業, 즉 革新政治를 實現하려는 의사 외에, 또한 이러한 陰陽讖緯說에도 한 근거를 두었을 것이다”라고 하였다(308면).

52) 이병도, 1980 『高麗時代의 研究』, 아세아문화사.

리하여 공민왕 6년 1월에 왕은 奉恩寺의 太祖 眞殿에 나아가 한양 천도를 점쳤고, 이어서 남경 궁궐 경영을 이유로 楊廣道의 當該年 屯田을 면제케 하였다.⁵³⁾ 그리고 侍中 이제현에게 한양에 집자리를 살피 궁궐을 건축토록 하였는데, 한양에는 종전 南京으로서 옛 궁궐이 방치되어 있었으므로 그것을 대폭 수리하고 증축하는 것이었으리라 여겨진다.⁵⁴⁾

이러한 가운데 공민왕 7년 2월에 중요한 인사이드동이 이루어졌다. 廉悌臣을 門下侍中으로 하는 최고위급 18명의 임명 기사가 나타나는데, 6개월 뒤에 李暲이 守門下侍中에 임명됨으로써 새 진용이 완전히 갖추어졌다.⁵⁵⁾ 이것은 인망을 지닌 무난한 원로 瓘제신을 그대로 수상에 두고, 문신으로서 충정왕 때 정승을 지낸 유능하고 文名이 높은 李暲을 새롭게 등용하여, 致仕한 李齊賢을 대신케 하면서도 앞서 중용한 공민왕의 측근 공신들을 대폭 宰臣으로 승진시켜 권력의 중심부에 앉힌 조치였다. 侍中급을 제외한 8명의 재신 가운데 6명이 그들이었고, 樞臣 중에도 3명이 功臣이었다. 나머지 사람들도 대개 충성스러운 인물이었다.⁵⁶⁾ 그동안 정치적 변혁을 겪으며 꾸준히 왕권을 신장시켜 온 공민왕이 측근의 공신 세력을 樞要에 포진시켜 국정 장악력을 더욱 강화하여 개혁정치를 이어가고, 뒤에 설명할 터이지만, 심상치 않게 전개되는 새로운 국제환경 변화에도 적극 대응하려 했던 것 같다.

53) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 6년 1월 壬辰.

54) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 6년 1월 甲辰.

55) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 7년 2월 丙申; 同 공민왕 7년 8월 辛丑.

56) 필자는 공민왕 즉위 후 왕의 정치적 기반이 될 수 있는 세력으로서, 첫째 공민왕의 王位 추대를 주장하였던 儒學者 중심의 名望家들로 李齊賢이 대표적이며, 둘째 공민왕의 質子 생활 때 고락을 함께한 燕邸隨從功臣들, 셋째 공민왕과 혈연관계가 있는 외척세력을 꼽았는데(1989 앞의 논문), 둘째와 셋째는 그동안 공민왕과 왕의 母后 明德太后的 비호 아래 성장하였고, 또한 誅奇轍功臣이 됨으로써 크게 출세하여 이제 다수가 宰樞로서 권력의 중심부를 차지하였다. 그에 비해 첫째는 이미 연로하여 사망한 경우가 많지만, 李齊賢은 네 번 政丞을 역임하면서 중요한 역할을 하였고, 致仕 뒤에는 그의 딸이 공민왕의 惠妃가 됨으로써 왕실과 가깝게 되었고, 또한 尹澤도 致仕者로서 왕의 각별한 대우를 받으며 여러 번 정치적 소견을 피력하였으며, 그들의 子弟나 門生으로서 정치에 참여하는 경우도 적지 않았으므로 그 餘脈이 이어져 恭愍王代 前期 정치 세력의 중요한 一分을 이룬다고 하겠는데, 그들을 非功臣系改革同調勢力의 범위 속에 포함시킬 수 있을 것이다.

이 무렵 都評議使司의 건의로 諸道 鄉吏의 不正·不法을 엄격히 단속해 처벌토록 한 것이 흥미롭다.⁵⁷⁾ 按廉·守令이 제대로 단속치 못해 鄉吏가 點兵과 收租에 부정을 저지르고, 京丁과 良人을 불법적으로 私有化해 民人에게 誅求함이 끝이 없을 정도이므로 御史臺와 按廉使가 究治해 죄가 무거운 경우 極刑에까지 처한다는 것이다. 이것은 ‘丙申年教書’의 방침에 따른 개혁정치가 이어지고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

그러나 바깥 사정은 좋지 않게 전개되었다. 중국 대륙에서 紅巾賊이 발생하여 고려에서도 위협을 느껴 공민왕 6년 11월 金元命을 西北面紅頭軍倭賊防禦指揮兼副萬戶로 임명하였고,⁵⁸⁾ 다음 해 6월에는 흥건적의 침입 가능성이 높아 가는 가운데, 西京, 安州 및 朔方道에 軍民萬戶府를 새로이 설치하였다.⁵⁹⁾ 또한 왜구의 침입이 심해지기 시작하여 공민왕 7년 3월에 角山戍에서 선박 300여 척을 불태웠고, 이어서 왜구가 喬桐을 불태워 開京에 계엄이 내렸고,⁶⁰⁾ 전라도 漕船을 공격하여 漕運이 불통하는 지경에 이르렀다.⁶¹⁾

이와 같은 여건 아래에서 국가재건을 향한 발걸음은 늦추어졌고, 遷都의 움직임도 가로막혔다. 한양 천도 문제에 대한 명확한 기록이 나타나지 않지만, 공민왕 7년 7월에, 얼마 전 시작된 京都 外城 축조 공사가 兵亂을 이유로 중단되는 점⁶²⁾으로 보아 그 건축 공사도 이 무렵에는 이미 정지 상태에 놓였던 것으로 여겨진다. 공민왕이 “지금 西로는 紅賊을 근심하고, 東으로는 倭奴를 걱정케 되었다”고 탄식할 지경에 이르렀고,⁶³⁾ 이에 따라 ‘一國更始’의 추진에 차질이 초래되고, 한양 천도 추진도 중단되었던 셈이다.

이 시기, 즉 공민왕 8년 6월에 誅奇轍功臣이 封해졌다. 奇轍 등을 誅殺한 지 3년 1개월이 지난 시점에 그것이 이루어지는 데 대해, 필자는 반원적 개혁정치를

57) 『高麗史節要』 27, 공민왕 7년 4월.

58) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 6년 11월 庚申.

59) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 7년 6월 癸未.

60) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 7년 3월 乙酉; 同 공민왕 7년 5월 辛亥.

61) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 7년 7월 壬戌.

62) 『高麗史節要』 27, 공민왕 7년 7월.

63) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 7년 3월 甲子.

마무리지를 수 있다는 판단이 작용한 것으로 파악하였거니와⁶⁴⁾ 이제 그것을 좀 더 보완하여 살피면, 첫째 정국이 어느 정도 안정되고, 對元관계도 정돈되었다는 점, 둘째 이제 공민왕이 정국주도권을 장악한 상태에서, 親王的 존재로 政變에 參劃하여 공을 세워 이미 유력자로 부상한 사람들을 표출시켜, 고려의 정치적 안정을 과시하는 것이 난국 대처에 유리하리라고 판단했으리란 점을 들 수 있다. 반원적 개혁정치로 유배된 사람들이 이때의 공신 책봉 직후에 放還됨으로써 그동안 경색되었던 정치환경이 크게 완화되었다.⁶⁵⁾ 이 조치가 반원적 개혁정치 개막 이후의 정치적 흐름에 한 단락을 짓는 것이었음은 분명하다고 여겨진다.

이처럼 고려의 내외정세가 변화의 물결을 타는 가운데 흥건적 제1차 침입이 이루어졌다. 공민왕 8년 12월에 僞平章 毛居敬이 이끄는 4만의 적군이 12일에 압록강을 건너 義州를 함락함으로써 전란이 시작되었다. 고려는 맞서 싸우기에 총력을 기울였으나 여러 곳이 뚫리다가 12월 28일에는 西京을 적에게 내주게 되었다. 큰 전란에 휩싸인 고려는 계속 군대를 투입해 대처하였는데, 마침내 고려군의 총력 반격으로 이듬해 1월 19일 서경을 進攻해 되찾고 2월 15일에는 咸從에서 力戰해 2만 명을 참살하고 물리쳐 나머지 적군은 이튿날 압록강 밖으로 도주하였다. 제1차 흥건적 침입을 2개월 남짓 걸려 격퇴시킨 것이다. 전쟁은 막중한 피해를 입혔고, 民心을 동요시켰다.

그런데 이러한 전쟁의 소용돌이 속에서 遷都의 움직임이 계속되는 것으로 기록에 나타난다. 전쟁 중인 공민왕 9년 1월의 일로, 漢陽 城闕을 修理하느라고 사람들이 많이 凍死하였는데, 遷都 문제를 太廟에 점치니 不吉하다는 결과가 나왔다는 것이다.⁶⁶⁾ 생각건대, 공민왕의 遷都에 대한 집념은 매우 강하여, 앞서 살핀 대로 漢陽 遷都가 준비과정 중에 문제가 생겨 중단되자 천도 대상지를 바꾸려

64) 閔賢九, 1992 앞의 논문.

65) 그러나 廉允忠(前贊成事), 洪開道(前代言), 洪巨源(上將軍)은 이 무렵 王命으로 살해되는데(『高麗史』世家 39, 공민왕 8년 12월 甲戌), 종전 元 干涉期에 국정을 문란시키고 附元勢力으로 활동한 것을 끝내 용납할 수 없다는 판단에서였을 것이다. 공민왕의 부원세력에 대한 응징은 매우 철저해서, 왕 11년 2월에는 해인사에 있는 高龍普를 참살하였다(『高麗史』世家 40, 공민왕 11년 2월 丙辰 및 同 列傳 35, 高龍普傳).

66) 『高麗史』世家 39, 공민왕 9년 1월 丙辰.

했던 것 같고, 그리하여 공민왕 7년 9월 柳淑과 陳永緒 등에게 西海道 遂安·谷州에 相都케 하였던 것으로 기록에 나타난다.⁶⁷⁾ 그러나 그 결과가 여의치 않자, 다시금 한양 천도 쪽으로 선회하여 공사를 재개시키다가 전쟁 속에서 앞의 상황이 벌어졌던 셈이다. 여기에서 ‘不吉’, ‘凍死’의 문제가 제기되므로 그 직후인 9년 2월에 또다시 遂安 쪽으로 눈을 돌려, 왕은 李承老를 遂安·谷州等處築城監督使에 임명함으로써⁶⁸⁾ 천도 문제에 매우 강하게 집착하면서 우왕좌왕하는 모습을 보여주었다.

이 문제는 결국 흥건적 제1차 침입과 격퇴가 완전히 종식되고, 그에 대한 논공행상도 마무리된 다음인 9년 7월 초, 王이 白岳에 행차하여 遷都之地를 相視하고 16일 뒤 그곳에 궁궐을 짓기 시작함으로써 일단락되었는데, 기록에는 당초 南京에 遷都코자 궁궐 수리에 나섰으나 民人이 고통스러워하고, 太廟에 占卜한 결과 不吉하다고 하여 이곳에 役事를 하게 되었다고 했다.⁶⁹⁾ 그 후 白岳新宮의 축조에 이미 건설 공사가 어느 정도 이루어진 南京(漢陽)의 궁궐을 헐어 그 자재를 옮겨 이용하려다가 그쪽 백성의 불만 때문에 중지하는 사태가 있었을 뿐,⁷⁰⁾ 白岳 新京으로의 천도 준비는 차질없이 신속히 진행되었다.

그리하여 11월 8일에 ‘白岳新宮에 移御하였다’는 기사가 나타난다.⁷¹⁾ 처음 遷都地로 결정된 지 3개월 21일이 지나서였다. 이곳에서 고려 조정은 공민왕 10년의 새해를 맞았는데, 왕은 2월 9일 교서를 발표하여, “때가 多難하여 恩澤이 아래에 미치지 못하고, 戰亂이 연거푸 일어나며 災異가 자주 나타나므로 내가 이를 두려워하여 道誥의 말을 이용해 이에 옮겼으니, 이는 대저 장차 國運을 無窮토록 이어가려는 것이다”라 하며 나라를 구제할 大計를 도모하겠다고 선언하였다.⁷²⁾ 이 때의 천도가 風水地理說에 입각한 ‘避凶趨吉’의 조치였음을 밝힌 것이다. 그 후 3월 6일, 천도한 지 약 4개월 만에 왕과 공주는 太妃를 모시고 다시

67) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 7년 9월 乙酉朔.

68) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 9년 2월 乙未.

69) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 9년 7월 乙卯朔: 同 9년 7월 辛未.

70) 『高麗史節要』 27, 공민왕 9년 7월.

71) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 9년 11월 辛酉.

72) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 10년 2월 辛卯.

開京으로 환도하였다.⁷³⁾

이상에서 엿본 白岳 新京으로의 천도 문제는 다음 몇 가지 점에 유의할 필요가 있다. 첫째 이 천도는 당초 한양 천도를 겨냥한 운동에서 변질되어 白岳 新京 천도로 귀결되었다는 점이다. ‘一國更始’의 개혁정치를 지향하며 그것에 발맞추어 추진된 천도 운동이, 주로 왜구와 흉건적 침입이라는 장애물 때문에 타격을 입고, 우여곡절 끝에 風水地理說에 입각해 離宮을 지어 왕이 巡駐한다는 의미의 白岳 新京 천도로 축소 변질된 것이다. 당초의 천도계획 속에 中京으로서의 漢陽의 옛 궁궐을 수리 증축하는 내용이 들어있다 하더라도, 그것은 官衙가 들어서고 집터가 마련되는 정상적인 도읍의 건설을 뜻했고, 공민왕은 그러한 수도를 마련해 진정한 의미의 천도를 이루고자 했던 것이다.

둘째, 이 천도 운동은 공민왕의 강한 집념과 왕권에 의해 진행됨으로써 끝내 축소 변질된 형태로나마 白岳 新京 천도로 귀결될 수 있었다. 공민왕은 천도의 추진을 국가재건운동, 곧 反元的 개혁정치의 목표로서의 ‘一國更始’의 목표와 일치시켜 생각하여, 끝까지 멈추지 않았는데, 그동안 달성된 강력한 왕권이 밑바탕이 되었던 것이다. 아마도 흉건적 제1차 침입을 당한 가운데 漢陽 城闕의 수리가 중단되고 천도의 길이 막히자 왕은 비로소 정상적 천도의 꿈을 접었을 것으로 여겨진다.

셋째, 白岳 新京으로의 천도가 비록 離宮 건설을 통한 일시적인 왕의 巡駐로 변질 격하되었지만, 이곳에서 丙子年(공민왕 9년) 과거시험이 시행되어 정치적 기능의 자취를 남긴다는 점이 흥미롭다. 이 과거시험은 공민왕 9년 10월 25일(甲申)에 新京, 즉 白岳 新京에서 치루어지는데, 鄭夢周, 林樸, 文益漸, 李仁敏, 李存棼 등 恭愍王代 후반기와 그 이후의 정치를 이끌어갈 人材들이 登第하였다.⁷⁴⁾ 공민왕은 개혁정치와 연계하여 추진했던 천도 운동이 원래 뜻했던 바와

73) 『高麗史』 世家 39, 공민왕 10년 3월 乙巳.

74) 이때의 과거시험에 대해서는 『石灘集』에 부록으로 실려 있는 『榜目』에 ‘元順帝 至正二十年庚子 恭愍王九年十月二十五日 新京 東堂及第’란 기록이 앞에 있고, 이어서 及第者(乙科 3人, 丙科 7人, 同進士 23人)가 나타나고 있어서 그것, 즉 庚子年 科擧에 대해 많은 내용을 알 수 있다. 『高麗史』에는 恭愍王 世家 9년 10월 甲申조에, “賜鄭夢周等及第”란 기사가 나타날 뿐이고, 이 시기는 王이 白岳新宮에 移御하기 13일 전이어서 의아스럽게 여

다르게 白岳 新京 천도로 낙착되기에 이르렀지만, 이곳에서 科擧를 치름으로써⁷⁵⁾ 그것을 기념하고자 했던 셈이다.

‘丙申年教書’ 발포 이후 고려의 反元的 改革政治는 그 한 갈래가 對元관계의 안정 쪽으로 진행되어 곧 羈縻 형세의 형식적 事大관계로 전환됨으로써 양국관계가 소강상태를 맞게 되는 한편, 다른 갈래는 개혁정치를 이어가면서 국가의 재건을 향하여 ‘一國更始’의 길을 걷은 것이었는데, 그것은 특히 遷都 운동과 연계되어 활기를 띠고 진행되었다. 이 과정을 통하여 공민왕은 정치적 안정을 이루고 왕권을 강화시킬 수 있었다. 그러나 국제환경의 변화로 왜구의 침입이 심해지고, 홍건적의 위협이 커지면서 ‘一國更始’의 노력은 좌절되고, 그에 따라 遷都 운동도 타격을 입었다. 그런데 개혁정치와 천도 운동은 공민왕에게 이미 일체화된 과제로 인식되었던 것 같고, 개혁정치가 더 이상 진전될 수 없게 된 상황에서 천도의 집념을 버리지 못했다. 그리하여 홍건적의 침입을 받는 상황에서도 그것을 고집하였고, 결국 변질 축소된 형태의 白岳 新京 遷都를 감행하기에 이르렀다. 遷都 운동의 동기로 風水地理說의 영향을 들 수 있으나 처음에는 그 비중이 크지 않았던 데 비해, 뒤에 무리하게 고집해 일시적으로 王이 巡駐하는 白岳 新京 遷都를 감행함에 미처서는 오직 도선의 風水地理說에 입각해 ‘避凶趣吉’을 내세웠을 뿐 개혁정치는 논급하지 않았다. 그러므로 白岳 新京은 공민왕의 개혁정치와 ‘一國更始’의 노력이 국제적 여건으로 궁극적 성공을 거두지 못하고 표류해 도달한 종착역이었다 하겠다.

5. 맺음말

지금까지 고려 恭愍王代의 反元的 改革政治에 대하여 ‘丙申年教書’를 내세워

겨지기도 하지만, 『榜目』에 신빙성이 있는 만큼, 왕의 移御에 앞서 준비를 갖추고 科擧시험이 시행되었다고 보아야 할 것이다.

75) 이 科擧는 공민왕 9년 7월 11일(乙丑)에 司天臺에서 ‘天文의 失序’를 이유로 ‘徵賢用士’토록 과거를 시행할 것을 건의한 바에 따른 것으로, 홍건적 제1차 침입 사태가 종료되고, 遷都가 논의되는 가운데 民心을 수습한다는 뜻에서 기획되었을 것이다.

다시 살펴보았다. 종전 이 역사적 변혁에 대하여 대개 附元勢力的 중심인 奇轍 등을 비상 수법으로 제거한 정치적 숙청과 그에 따른 조치들, 즉 反元政策 쪽에 무게를 두어 살폈던 데 비해, 여기에서는 그로부터 약 40일 뒤에 발표된 ‘丙申年敎書’에 주목해 집중적으로 검토하면서 그 속에 제시된 개혁안을 분석·고찰함으로써 대변혁의 개혁정치 쪽을 들여다보았고, 뒤이어 ‘丙申年敎書’ 발표 이후 反元的 개혁정치의 추이를 추적하였다. 이러한 접근은 여태껏 진행된 필자의 反元的 改革政治에 대한 검토를 어느 정도 보완시킬 수 있을 것이다. 앞에서 서술한 내용을 요약 정리코자 한다.

‘丙申年敎書’는 공민왕 5년 6월 26일에 발표되었는데, 그에 약 40일 앞서(5월 18일) 개막된 反元的 개혁정치가 성공적으로 진전되고 있음이 확인된 다음이었다. 즉 附元勢力的 전격적 숙청, 西北面 및 東北面을 향한 北征軍의 진격 및 征東行省理問所의 효과가 동시에 이루어졌고, 이어서 附元勢力 一族과 그 黨與를 搜捕하고, 元帝가 수여한 萬戶·千戶·百戶의 牌面을 회수하는 등의 관련 조치가 뒤따랐던 것인데, 이러한 정치적 변혁이 순조롭게 전개되고, 서북면 및 동북면으로 진격한 北征軍이 각기 일정한 전과를 거둔 것이 확인됨에 따라 이 교서가 발표된 것이다.

‘丙申年敎書’를 살핌에 있어서 먼저 그 발표를 알리는 『高麗史』의 기사 바로 앞에 ‘至正年號를 정지하였다’는 기록이 나타난다는 점을 주목할 필요가 있는데, 바로 이것이 두 조치가 동시에 이루어졌고, 같은 기조 위에서 서 있는 것을 말해 주기 때문이다. 至正年號의 정지는 고려가 元帝國 중심의 국제질서로부터 이탈하겠다는 反元的 입장을 공표한 것으로, 당시 한껏 고양된 고려의 排元自主的 분위기를 알려준다고 할 수 있고, 이러한 점을 ‘丙申年敎書’에서 찾을 수 있는 것은 당연한 일이다.

‘丙申年敎書’는 『高麗史』 世家에 있는 총론 격의 부분과 『高麗史』 各志에 分載된 각론 격의 부분, 즉 개혁안들로 나눌 수 있다. 총론 부분에서 이번 사태의 배경과 경위를 설명하고, 장차 王이 취할 계획·각오를 밝혔는데, 여기에서 元의 권위를 도외시키고, 고려의 역사와 전통을 내세우면서 天命과 직결되는 고려 국왕의 존재를 강조하였다. 그리고 장차 勵精國治하여, 법령의 修明, 기강의 확립,

祖宗之法의 회복에 힘써 ‘一國更始’의 목표에 도달하겠다는 결의를 보였다. 요컨대 이 변혁에 대한 자주적 입장을 밝히고, 국정 개혁을 통한 국가재건의 포부를 천명하였다.

‘丙申年教書’의 각론 격인 개혁안들은 모두 27항목에 달하는데, 그것을 (1) 정치·행정 분야, (2) 군사·국방 분야, (3) 경제·사회 분야로 나누어 항목별로 검토하였다. 먼저 정치·행정 분야에서는 고려가 온 국민을 완전하게 파악 지배할 수 있는 정상적 국가로 회복시키면서, 왕실의 존엄성과 문화 전통을 이어가고, 그러한 가운데 왕권의 강화를 도모하고자 했다. 군사·국방 분야에서 독자적인 군사제도를 회복하고, 국방력을 확보하기 위하여 軍人田 복구와 병력 자원 충원을 향한 제도적 개선과 현실적 조치에 치력하였다. 그에 비해 경제·사회 분야에서는 土地奪占과 認民爲隸와 같은 근본적 비리·부정에 대해서는 눈을 돌리지 못한 채, 한정된 범위 내에서 경제 질서의 정돈과 민생 안정에 관심을 표시하고 있을 뿐이다. 그것들은 전체적으로 보아 국가의 재건을 목표로 한 정책의 설계였고, 정상적 국가로 거듭날 수 있게 하려는 결의를 나타내는 것이라 할 수 있다.

끝으로 반원적 개혁정치는 ‘丙申年教書’ 발표 이후 어떠한 추이를 보여주었는가. 그것의 한 갈래를 이루는 反元정책의 측면에 주목하여 對元關係를 추적할 때, 고려의 적극적 공세로 印璫의 婆娑府 3站 攻破가 이루어져 거의 파탄 지경에 이르렀던 양국관계는 元의 미봉책과 고려의 기발하고 적극적인 외교정책이 조율되어 李仁復의 入元·上書를 통해 거의 복원됨에 따라, 사신의 왕래가 전과 다름없이 이루어지게 되었다. 그러나 그 실상을 살펴보면, 두 나라 관계는 냉랭했고 고려 서북면 쪽에는 국경의 장벽이 생겼으며, 사람의 왕래는 급감했다. “春秋의 공헌으로 羈縻할 뿐이었다”는 기록과 같이 고려는 元에 대해 형식적 朝貢 관계를 유지하는 羈縻의 형세였다. 그러므로 고려는 반원적 개혁정치의 결과, 元과 외교관계를 복원하되, 전과 달리 형식적인 조공 관계의 선상에서 정돈하게 되었던 셈이다.

그렇다면, 반원적 개혁정치의 또 다른 갈래, 즉 개혁 내지 개혁정치 쪽은 어떻게 되었나. 공민왕은 ‘丙申年教書’를 통해 ‘一國更始’의 강한 의지로 개혁정치를

이룩해 국가재건을 이루려고 노력했고, 그것이 漢陽 遷都와 연계되어 공민왕 6년 무렵에는 상당한 실적을 보여주었다. 특히 親王的 인물을 중용하면서도 균형 잡힌 인사정책으로 개혁 정국을 이끌면서 국정 장악력을 키운 공민왕은 개혁정치를 통한 국가재건과 천도의 집념이 강했다. 그에게 개혁정치와 천도는 一體화된 듯싶은 느낌까지 준다. 그러나 머지않아 왜구와 홍건적의 위협이 그것을 좌절시켰다. 왕은 홍건적 제1차 침입을 당해 개혁정치가 무산된 중에도 遷都의 집착에서 벗어나지 못하였다. 결국 공민왕 9년 11월부터 이듬해 3월에 걸쳐 白岳 新京에 王이 머무는 巡駐 형식의 천도를 감행하고 말았는데, 이것은 改革政治와 ‘一國更始’의 추진과 연계된 당초의 천도운동이 風水地理說에 입각한 ‘避凶趨吉’의 천도로 축소 변질되었음을 뜻한다. 그리하여 공민왕의 개혁정치의 꿈과 성과는 일단 白岳 新京 천도 속에 묻히고, 곧 홍건적 제2차 침입을 맞아 開京이 함락되는데, 이로써 공민왕의 재위 전반기는 착잡하게 끝나는 것이다.

주제어 : 공민왕, 반원적 개혁정치, 丙申年敎書, 元, 遷都

〈Abstract〉

The Anti-Yuan Reforms of King Gongmin of the Goryeo
Dynasty and the “Byeongsinnyeon-Gyoseo (丙申年教書)”
Statement

Hyon-Ku Min *

This article is a reexamination of the anti-Yuan reforms of the Goryeo Dynasty, focusing on the “Byeongsinnyeon-Gyoseo” statement. Its contents are summarized as follows.

First, this article briefly outlined the beginning and background of the anti-Yuan reforms. In May 1356, King Gongmin purged the pro-Yuan forces(附元勢力) represented by Ki Cheol(奇轍) as an emergency means, abolished Jeongdonghangseong(征東行省) Imunso(理問所) established by Yuan in Goryeo and mobilized troops to attack Yuan's territory in two directions: northwest and northeast. The reasons King Gongmin was able to carry out these reforms include the decline of the Yuan Empire, his sense of crisis due to the Yuan Empress Ki clan, and the growth of an independent historical consciousness in Goryeo around that time.

Second, this article examined the process of announcing the “Byeongsinnyeon-Gyoseo (丙申年教書)” statement and its details. Because it was confirmed that the various measures taken with the beginning of the anti-Yuan reforms were successfully progressed, and in particular, the military activities of the troops advancing to the northwest and northeast were confirmed without any setback, King Gongmin announced the “Byeongsinnyeon-Gyoseo(丙申年教書)” statement and practically supported the anti-Yuan reform politics. It is worth noting that the use of the Yuan era name called Zhi Zheng(至正) was stopped at the same time as the statement was announced because it means that Goryeo stated in its anti-Yuan stance that it would break away from the international order centered on the Yuan Empire. This statement explained the

* Professor Emeritus, Korea University.

background of the king's removal of the pro-Yuan forces in the previous section. Based on emphasizing the independence of Goryeo, it vowed to revive and reconstruct the nation anew in accordance with laws and discipline. The latter part presented specific reform proposals for 27 items. Overall, this reform plan was the design of a policy aimed at national reconstruction and an expression of determination to rebuild Goryeo into a normal state.

Third, this article examined the progress of the anti-Yuan reforms after the “Byeongsinnyeon-Gyoseo(丙申年教書)” statement. Looking at the anti-Yuan aspect, diplomatic relations reached the point of collapse due to Goryeo's purge of the pro-Yuan forces and the military actions against Yuan. However, relations between the two countries were almost restored, and the envoy's visits were normally resumed, for the Yuan dynasty took a short-term measure, and Goryeo adopted an ingenious and active foreign policy. The two countries' relationship was put in a state of Gimi(羈縻, binding and checking), and unlike the period of interference with Yuan, Goryeo had a superficial tribute relationship to Yuan. This was an important achievement of the anti-Yuan reforms. King Gongmin carried out reform policies with a strong will to rebuild the state, and several important projects were promoted such as the Hanyang(漢陽) Cheondo(遷都, transferring the capital) Movement. Transfer of the capital was important in connection with the reform politics toward state reconstruction. However, soon after, all projects were frustrated due to the threat of Japanese Raiders and invasions by the Red Turban Bandits. The king could not abandon the tenacity to transfer the capital because he tried to overcome the regret he had for the failure of the reform politics toward state reconstruction through the realization of the transfer of the capital. Goryeo eventually established its capital in Baegak(白岳), albeit in a modified form, in the 9th year of King Gongmin. The flow of reforms was frustrated by the threat of intrusion from outside forces and was buried in the transfer of the capital to Baegak.

Key Words : King Gongmin, Anti-Yuan Reforms, Byeongsinnyeon-Gyoseo(丙申年教書), Yuan, Cheondo(遷都, transferring the capital)