

고려 공민왕대 초반기(공민왕 1-5년)의 개혁정치와 반개혁정치의 대립

김영수(서울대 강사)

I. 서론: 문제제기

본 논문의 목적은 공민왕대 초반의 개혁정치와 그것이 직면한 난관을 살펴보는 것이다. 개혁의 장애는 일차적으로 원의 고려지배와 관련된 것이지만, 아울러 공민왕의 정치운영 방식에 내재된 딜레마도 주목해야 할 것으로 보인다. 그의 어려움은 한편으로 개혁을 추진하면서도 동시에 정치적 안전 역시 도모해야 했던 공민왕의 정치적 여건 때문이기도 했고, 다른 한편 정치를 과도하게 권력의 관점에서 이해했던 공민왕 자신의 정치관 때문이기도 했다. 이러한 모순은 구체적으로 개혁정치와 측근정치의 대립으로 나타났고, 이제현과 조일신의 갈등으로 표출되었다.

본 연구는 기존연구¹⁾에서 간과하고 있었던 몇 가지 점에 대한 문제의식에서

1) 공민왕대의 정치에 대한 주요한 연구업적은 다음과 같다.

池内宏, “高麗恭愍王の元に対する反抗の運動”, 『東洋學報』 7-1, 1917.

金哲俊, “恭愍王”, 『韓國의 人物像』 1, 1965.

閔賢九, “辛旽의 執權과 그 政治的 性格”, 『歷史學報』 38·40, 1968.

李培鎔, “恭愍王의 即位敎書에 對하여”, 『알과파이 알과회 研究論文集』 3, 梨大大學院, 1970.

朴容淑, “恭愍王代의 對外關係”, 『釜大史學』 2, 1971.

黃龍雲, “高麗 恭愍王代의 對元明關係: 官制變化를 中心으로”, 『東國史學』 14, 1980.

閔賢九, “高麗 恭愍王의 即位背景”, 『韓祐勳博士停年紀念史學論叢』, 1981.

閔賢九, “益齋 李齊賢의 政治活動: 恭愍王代를 中心으로”, 『震檀學報』 51, 1981.

朱碩煥, “辛旽의 執權과 失脚”, 『史叢』 30, 1986.

閔賢九, “白文寶研究: 政治家로서의 活躍을 中心으로”, 『東洋學』 17, 1987.

李淑京, “李齊賢勢力의 形成과 그 役割: 恭愍王 前期(1351-1365) 改革政治의 推進과 關聯하여”, 『韓國史研究』 64, 1989.

출발하였다. 첫째, 이 시대의 연구가 대부분 ‘개혁’에 치중하고 있다는 점이다. 이는 주로 대외관계를 중심으로 고려정치를 이해하려고 했던 일본 학자들의 경향에 반발하여, 한국의 역사학자들은 고려 내에서 전환의 계기를 찾으려고 노력했기 때문이다. 그 결과 상당한 편향이 생긴 듯하다. 그 중 하나는 공민왕 대 내내 시종일관하여 개혁이 추진된 것으로 설명되고 있다는 점이다. 그러나 공민왕 14년 이전의 정치에서는 개혁적인 요소와 반개혁적인 요소가 계속 갈등을 빚었으며, 대체로 전자의 경향이 강했다고 생각된다.

둘째로 이 시대의 연구는 개혁 중에서도 그 ‘내용’(what)에 대한 이해에 많은 노력을 경주하고 있다. 이는 물론 첫 번째 연구경향의 결과이다. 그 반면 ‘개혁’을 시행하기 위한 구체적 정치운영 방식(how)에 대한 연구는 매우 희소하다. 그러나 최근의 몇몇 연구에서는 그러한 관심을 보여주고 있다.²⁾ 개혁의 성패는 개혁내용과 정책의 추진에 좌우될 뿐만 아니라, 근본적으로는 건전한 정치운영의 결과로써 자연스럽게 나타나는 것이므로, ‘개혁’을 잘 이해하기 위해서는 정치운영 방식에 대한 관심이 제고되어야 할 것으로 본다.

셋째, 기존 연구는 정치세력의 이해에 많은 노력을 기울이고 있다.³⁾ 그 반면

閔賢九, “恭愍王의 反元的 改革政治에 대한 一考察: 背景과 發端”, 『震檀學報』 68, 1990.

都賢哲, “牧隱 李穡의 政治思想研究”, 『韓國思想史學』 3, 1990.

李相瑄, “恭愍王과 普愚: 恭愍王初 王權安定의 一助를 中心으로”, 『李載堉博士還曆紀念韓國史學論叢』, 1990.

洪榮義, “恭愍王 初期 改革政治와 政治勢力的 推移: 元年·5年の 改革方案을 中心으로”, 『史學研究』 42·43·44합집, 1990.

洪榮義, “恭愍王의 反元政策과 廉悌臣의 軍事活動: 國防政策을 中心으로”, 『軍史』 23, 1991.

閔賢九, “高麗 恭愍王代 反元的 改革政治의 展開過程”, 『許善道先生停年紀念韓國史學論叢』, 1993.

金塘澤, “元 干涉末期의 反元的 霧圍氣와 高麗政治史의 展開”, 『歷史學報』 146, 1994.

閔賢九, “高麗 恭愍王代의 「奇獻誅殺功臣」에 대한 檢討: 反元的 改革政治의 主導勢力”, 『李李白先生古稀紀念韓國史學論叢』(上), 1994.

李益柱, “恭愍王代 改革의 推移와 新興儒臣의 成長”, 『歷史와 現實』 15, 1995.

洪榮義, “高麗末 新興儒臣의 推移와 分岐”, 『歷史와 現實』 15, 1995.

최연식, “恭愍王의 政治의 志向과 政治運營”, 『歷史와 現實』 15, 1995.

2) 최연식의 연구가 대표적이며, 이러한 연구로서는 최초라고 말해도 좋을 것이다.

3) 특히 민현구의 연구에서 잘 나타나는데, 그의 연구방법론은 엄밀한 고증에 의한 정치

정치가들 개인이나 공민왕에 대한 관심은 매우 드물다. 예컨대 공민왕의 개혁적인 성향이 부단히 강조되고 있기는 하나, 정작 그의 상황인식이나 정치관 혹은 세계관에 대한 설명은 거의 없다. 이 때문에 모든 정치가들은 매우 수평적이고 단조롭게 보인다. 정치가들은 자신이 지닌 객관적 조건하에서, 시종일관 하나의 태도와 사고를 지닌 사람처럼 보인다. 그러나 역사를 사는 사람도 일상적인 삶을 사는 사람처럼 자신의 경험과 반성으로부터 배우고 학습하여 더 높은 지평에 이르거나, 아니면 자신의 한계에 부딪쳐 좌절하기도 한다. 요컨대 정치세력에 대한 연구는 상당 정도 '집단'과 '권력'의 관점에서 정치를 이해하는 방식으로, 정치의 세계를 살아가는 인간들의 경험과 자각, 혹은 정치공동체가 존속되는 근본적 가치 등에는 관심이 소홀한 편이다. 공민왕대의 정치를 시종 개혁적으로 이해하려는 관점도 이러한 연구경향 때문인 듯하다. 그러나 어떠한 정치도 집단과 권력없이는 설명될 수 없으나, 집단이나 권력만으로 설명되는 정치도 존재하지 않는다. 권력만으로 이해되는 정치는 인간보다는 동물

세력 연구에 집중되어 있다. 그런 관심이 집중적으로 나타난 연구는 “고려후기 權門世族의 성립”, 국사편찬위원회, 『한국사』 8, (서울: 탐구당, 1974)이다. 또한 “趙仁規와 그의 가문(上·中)”, 『震檀學報』 42·43, 1976·1977 역시 그러한 관심의 연장이며, 이후 발표된 공민왕대의 정치에 대한 논문들 역시 일관되게 문벌·학벌·官歷 등의 요소에 의해 정치세력을 분류하고, 그들 사이의 대립이 어떻게 정치적 변동을 초래했는가에 초점이 맞춰지고 있다. 민현구는 일찍이 신돈에 관한 논문에서, “우리는 역사적 사실을 어떤 개인의 好惡 및 특정한 영향력으로 설명하려는 태도를 지지할 수 없다”고 말했다. 이는 그의 연구방법론에서 가장 중요한 원칙으로 보인다(閔賢九, “신돈의 집권과 그 정치적 성격(上)”, 『歷史學報』 38, 1968, p. 88). 李基白에 의하면, 한국정치사의 연구는 3단계를 거쳐 발전해왔는데, 첫째는 유교적인 개인중심의 역사이해이며, 둘째는 이를 비판하며 등장한 제도사학이고, 셋째는 제도사학의 인간부재를 비판하며 제시된 정치세력 중심으로 한 연구이다. 그는 종래의 한국사가 “인간이 없는 역사”인 경우가 많았다고 비판하고 다음과 같이 말한다: “따라서 누가 필요해서 그런 제도를 만들었는가 하는 데 대한 해명이야말로, 그 제도를 이해하는 핵심적인 문제가 아닐 수 없다. … 이 경우의 실권장악자는 개인이 아닌 사회세력으로서의 인간인 것이며, 이 사회세력으로서의 인간에 대한 재인식은 한국사를 생명력이 넘치는 역사로 만들 것이다.”[李基白, 『韓國史新論』, (서울: 일조각, 1976), pp. 5-6.] 그리하여 이기백은 한국정치사를 서술하는 관점으로 “첫째는 누가 정치의 지배권을 쥐고 있었는가”를 들고 있다(李基白, 『韓國政治史』, 中央文化研究員 編, 『韓國文化史新論』, 1975, p. 317). 그런데 “정치세력의 해명에 의한 정치구조론”이라고 부를 수 있는 이런 특징은 현재까지 출판된 모든 한국정치사 저술에서 공통적으로 발견되는 것이다(이에 대해서는 洪承基, “韓國政治發展의 諸時期”, 車河淳 外, 『韓國史 時代區分論』(서울: 소화, 1995), pp. 283-295 참고).

에 적합하다. 인간이 몸소 사는 이 세계는 물리적으로 주어진 순수한 실재로서의 세계(res extensae)가 아니며, 그 자신의 의미부여와 상호소통을 통하여 이룩된 공동의 주위세계이다. 정치가 존재하기 위해서는 권력이전에 공동의 사물을 공동으로 경험하고 지각하는 공동의 주위세계가 존재해야 한다.

본론에서는 (1) 고려말의 정치상황, (2) 공민왕 초년의 개혁정치, (3) 개혁의 장애와 위기, (4) 위기의 심화와 위기타개를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 고려말의 정치적 위기

공민왕대의 정치를 이해하기 위해 고려말의 정치적 상황을 간략히 살펴보는 것이 필요할 것이다. 이를 위해 첫째, 고려사 전체에서 이 시대가 차지하고 있는 정치사적 위치, 둘째, 元의 지배가 지닌 정치적 특징, 셋째, 이 시대 정치세력의 성격, 넷째, 충목왕대 정치개혁의 내용, 다섯째, 새로운 세계관 및 정치세력의 등장을 살펴보도록 하겠다.

첫째, 고려의 정치는 毅宗代를 기점으로 크게 두 시기로 나누어 볼 수 있다. 의종대의 폭정에 의해 무신란이 발생하고, 고려 전반기의 정치체제가 붕괴했으며, 새로운 정치질서가 형성되었기 때문이다.⁴⁾ 이 시기의 정치(1170-1270)는 국가의 공적인 기능이 거의 무시되고, 국가는 무신들의 개인적인 탐욕을 위한 격투장이 되었다.⁵⁾

둘째, 그 이후 고려는 근본적으로 원의 정치적 영향력에 의해 좌우되었다. 그러나 원은 다른 정복지역에 비해 온건한 정책을 취했다. 원의 세조 쿠빌라이는 고려왕조와 국가전통의 보존을 약속했다.⁶⁾ 이는 물론 30년에 걸친 항쟁의 대가였다. 세조의 대고려정책은 이른바 ‘世祖舊制’라 통칭되며, 양국 관계를 근본적으로 특징지우고 있다.⁷⁾ 삼별초의 저항 외에 이러한 국제관계는 고려의 정

4) 무신란에 대해서는 邊太燮, “武臣亂과 崔氏政權의 成立”, 국사편찬위원회, 『韓國史』 7 (서울: 탐구당, 1973).

5) 邊太燮, “高麗後期の 武班에 對하여”, 『人文社會科學』 12, 서울대학교, 1966.; 『高麗政治制度史研究』(서울: 一潮閣, 1971).

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

치가들에게 온당한 것으로 수용되었던 듯하다.⁸⁾ 그러나 왕조의 존속과 대외적인 평화의 대가로 고려는 정치적 독립성을 거의 상실했다. 가장 중요한 징표는 고려의 왕들이 원에 의해 임명되었다는 점이었다. 또한 고려의 내정은 원에 의해 실질적으로 좌우되었다. 심지어 고려를 원의 일부로 복속시키려는 정치적 운동(立省策)도 네 차례나 전개되어, 형식적인 자주성조차 위협받았다.

셋째, 무신시대에 붕괴되었던 고려의 전통적인 정치체제와 정치세력은 원의 지배에 의해 근본적으로 새롭게 재편되었다. 고려후기의 정치를 좌우했던 정치세력은 이른바 ‘權門世族’이라고 불린다.⁹⁾ 특히 고려의 대원관계와 관련된 譯人, 鷹坊담당자들¹⁰⁾, 환관, 그리고 무관들이 새로운 정치세력으로 등장하였다. 이들의 성격은 고려초의 문벌귀족과 달리 非文非儒的이며, 과거보다는 특별전형인 蔭絃을 통해 관직에 진출하였고, 복잡한 혼인관계에 의해 정치적 영향력을 유지했다. 이들은 크게 세 가지 수단에 의해 정치권력을 장악하였다. 첫째는 원과의 밀접한 관계였다. 이것은 권력의 가장 중요한 원천이었다. 이는 왕 역시 마찬가지였다. 양자는 원을 둘러싼 권력의 경쟁자였던 것이다. 왕과 마찬가지로 원과의 혼인관계는 가장 강력한 권력을 가져다주었다. 奇轍의 家門은 그 대표적인 사례이다. 권력유지를 위한 두 번째 수단은 합좌기구의 강화이다. 도평의사는 원래 비상시의 합의기관이었으나 이 시대에 이르러 상설기관화되었으며, 관장사무도 국정전반을 총괄하게 되어 6部체제를 형식화시키고 일원적인 중앙최고기구로 자리잡게 되었다.¹¹⁾ 이것이 뜻하는 바는 왕권의 약화였다. 권문세족의 세 번째 권력수단은 경제력의 독점이었다. 토지와 노비는

7) 李益柱, “공민왕대 개혁의 추이와 신흥유신의 성장”, p. 24.

8) 高柄翊에 따르면, “여말 공민왕 때를 제외하고는 원에 대한 반항이란 거의 찾아 볼 수 없었다. 그래서 원은 고려를 감독·감시하기 위한 관리를 굳이 파견할 필요가 없었고 한다(고병익, “앞의 논문”(下), p. 196). 고려의 정치가들은 대부분 입성책동에는 반대했으나, 대원관계의 단절을 지지했던 것이 아니라 세조구제의 존속을 가장 이상적인 상태로 수용했던 듯하다. 이는 이 시대의 개혁을 대표했던 이체현에게서 전형적으로 발견된다(金哲垓, “益齋 李齊賢의 史學에 대하여”, 『東方學志』 8, 1967.; 都賢哲, 앞의 논문, pp. 571-579.; 鄭求福, “李齊賢의 歷史意識”, 『鷹檀學報』 51, 1981).

9) 이에 대해서는 閔賢九, “高麗後期 權門世族의 성립”, 이하의 논의는 민현구의 연구에 의존하였다.

10) 응방에 대해서는 旗田巍, “高麗의 鷹坊”, 『歷史教育』 10·6·7.; 內藤輔雋, “高麗時代の 鷹坊について”, 『朝鮮學報』 8, 1955.

11) 邊太燮, “高麗都堂考”, 『高麗政治制度史研究』, p. 104.

이 시대의 가장 중요한 경제자원이었으나, 고려 초기의 田柴科제도는 무신란 이후 붕괴되었다. 권력자들은 대규모의 토지를 집적하고 양민을 불법적으로 노비화시킴에 의해 거대한 농장을 경영하였다.¹²⁾ 이들은 소작인들로부터 전통적인 소작세 뿐만 아니라 부역까지 수취했기 때문에 실질적인 의미에서 국가의 공적인 경제활동을 대신했다고 볼 수 있었다.¹³⁾

이상과 같은 원과 권문세족의 권력을 살펴볼 때, 결국 고려후기의 정치체제는 대외적으로는 반식민지국(駙馬國體制)이었으며, 대내적으로는 귀족연합정권의 성격을 지닌 것으로 이해해야 할 것이다. 왕은 조금 더 강력한 귀족에 해당했다. 권문세족들이 농장을 가지고 있었던 것처럼, 왕 역시 食邑과 개인창고를 가지고 있었다.¹⁴⁾ 농장확대와 비정상적인 관직진출에서도 알 수 있는 것처럼, 결국 고려말의 정치체제는 일종의 사적인 권력의 연합체였던 것이다.¹⁵⁾

12) 姜晉哲, 『韓國土地制度史』(上), 『韓國文化史大系』II, 1965.; 宋炳基, “高麗時代의 農場”, 『韓國史研究』3, 1969.

13) 이에 대해서는 魏恩淑, “고려후기 사적 대토지소유와 경영형태”, 『한국중세사연구』 창간호, 1994, pp. 203-204.

14) 旗田巍, “高麗時代의 王室의 莊園: 莊·處”, 『歷史學研究』246, 1960. 충렬왕은 개인창고로 內房庫를 보유했으며, 勸農使 명목으로 朝臣을 각도에 파견하여 公私良田을 택하여 백성을 모아 경작케 하고 부세를 면제토록 했다(高麗史 食貨志2, 科斂 忠烈王 15年 3月). 개혁군주인 충선왕조차 모친 제국대장공주의 食邑이었던 福州(안동)·京山府에 더하여 鷄林을 국왕 자신의 식읍으로 삼아 직접 부세를 수취하였다(高麗史 世家34, 忠宣王 3年 8月 庚午). 이에 대해 이체현은 충목왕 원년의 개혁상소에서 “삼식읍이 설치된 후 백료의 녹봉이 마련되지 않았는데, 한 나라의 왕으로 군신의 엄치를 기르기 위한 바탕을 私藏으로 삼으니, 후세의 웃음거리가 될 것”이라고 말했다(高麗史 列傳23, 李齊賢傳).

15) 閔賢九의 견해는 이와 다르다. 그는 이 시대의 정치체제가 발전된 형태라고 이해한다. 그 이유는 첫째, 이들의 정치권력이 관인으로서의 구체적인 제도적 기구(都評議使司)의 구성원이 됨으로써 가능했기 때문에, 고려초의 외척정치나 무신집권기의 집권가문에 의한 정치에 비해 발전된 형태라고 본다. 즉, 귀족정치로부터 관료체제로 전환되었다고 본다(민현구, “고려후기 권문세족의 성립”, p. 39). 둘째, 고려후기의 농장은 단순한 대토지 집적은 아니지만, 국가권력과 관계없이 그 경작자를 隸民으로 지배하였던 고대의 것과 구분되어야 한다고 본다(민현구, 위의 논문, p. 56). 이러한 입장은 고려후기의 개혁과 변동의 원인을 내적으로 탐구하려는 노력의 일환인 것으로 보인다. 그러나 실제로 권문세족의 정치는 고려초기의 귀족정치가 지닌 건전성이 상실되고 타락된 모습으로 이해된다. 그 가장 커다란 특징은 정치권력의 私事化(privatization)이다. 관료제라는 관점에서 본다 해도, 고려 초기에 비해 악화된 것으로 이해된다. 고려후기의 주요한 개혁목표는 고려초기의 건전성 회복이었다.

이 때문에 국가의 공적인 기능은 거의 잠식되었다. 군대의 사병화도 이런 상황의 산물이었다. 정부는 공적인 군대를 유지할 수 있는 재정과 인원을 확보할 수 없었다. 토지와 관직, 군대 모두가 사유화되었다. 따라서 고려말 정치개혁의 목표는 외형적으로 왕권강화와 사전혁파처럼 보이지만, 궁극적으로는 국가의 공적인 기능을 회복하는 것이었다. 이는 이제현이 충목왕 원년에 올린 개혁상소의 핵심적인 정신이기도 하다.¹⁶⁾ 충선왕의 정치개혁은 이러한 목표를 지향했으나, 원의 영향력을 동원한 권문세족들의 저항으로 실패했다.¹⁷⁾

넷째로 忠穆王代의 개혁을 간략히 살펴보도록 하겠다. 충목왕대에 재개된 대대적인 개혁 시도는 이 시대의 정치개혁이 어떠한 목표와 장애를 가지고 있었는지 잘 보여준다. 충목왕대의 개혁은 忠惠王代의 失政을 수습하기 위해 시작되었는데, 기묘하게도 원 황제와 奇皇后의 강력한 지지에 의한 것이었다. 원 順帝는 1344년(충목왕1) 2월에 8세인 충목왕을 즉위시키면서, “국내의 신료들을 경계하여 弊政을 일체 고치고 백성을 慰恤케 하”라고 당부했다.¹⁸⁾ 이러한 원의 지지에 힘입어, 판삼사사 李齊賢은 충목왕 원년 5월에 상당히 포괄적인 개혁내용을 담은 글을 도당에 올렸다. 이제현은 “과연 능히 개혁한다면 기뻐할 자는 심히 많고 기뻐하지 아니할 자는 권호 수십 배 뿐일 것입니다. 무엇을 꺼려하여 과감히 실시하지 아니하리요”¹⁹⁾라고 말했다. 그러나 충목왕 3년(1346) 2월부터 시작된 포괄적 개혁정책은 원의 연락사무소였던 征東行省의 관리들과 친원과 정치가들의 저항으로 실패했다. 개혁대상은 대부분 원과 관련된 기관이나 원과 밀접한 관계를 맺고 있었던 고위 정치가들이었다.²⁰⁾ 요컨대 권문세족들의 정치적 폐단은 결국 원의 고려지배와 연관되어 있었으며,²¹⁾ 따라서 원으로부터의 정치적 독립이 없는 한 개혁은 거의 불가능했다. 이것은 고려의 개혁이 마지막으로 직면해야 하는 장애가 무엇이며, 동시에 당대의 권문세족이

16) 이는 金泰永의 견해와 동일하다(『討論速記錄』, 『震檀學報』 51, 1981, p. 279).

17) 李起男, “忠宣王의 改革과 詞林院의 設置”, 『歷史學報』 52, 1971.

18) 高麗史 世家37, 忠穆王 1年 2月 丁未.

19) 高麗史 列傳23, 李齊賢傳.

20) 이에 대해서는 閔賢九, “政治都監의 性格”, pp. 103-109, 113-118.

21) 이러한 결론은 민현구 교수의 연구와 동일하다. 그는 충목왕대의 정치도감을 주도했던 정치세력들이, “모든 분야에서 당시 고려사회에 모순과 폐단을 야기시키는 주체는 원의 기관, 또는 원과 관계가 깊은 기관 및 원과의 특이한 관계 속에 대두한 환관세력 등이라고 말했다(閔賢九, “整治都監의 性格”, p. 127).

결국 어떠한 정치적 성격을 지니고 있었는지를 시사해주는 사건이었다.

또한 개혁추진자들인 政治都監官들이 상당히 특색있는 정치성향을 보이고 있다. 최고책임자였던 王熙나 金永暉은 전통있는 권문세족 출신이었으나, 실무 담당자들은 대개 한미한 가문출신이었다. 이들은 개인적인 능력(과거)으로 관직에 진출하였으며, 臺諫과 法官으로 종사하면서 공정성을 인정받았던 인물들이었다.²²⁾ 또한 王후, 安軸, 田祿生, 白文寶는 모두 이제현과 밀접한 관계를 가지고 있었고, 성리학적 소양을 갖춘 인물들이었다. 즉, 정치개혁을 주도할 자질과 희망을 가진, 상당한 정치집단이 형성되어 있었다는 점을 보여준다.²³⁾

공민왕대 이전의 정치적 경향 중 주목해야 할 다섯 번째 점은 새로운 세계관과 정치세력의 등장이다. 원의 지배기에 많은 학자 및 정치가들은 처음으로 보편적인 세계문화에 직접 접촉할 수 있었다. 이로 인해 세계관의 확대와 유학의 새로운 경향인 성리학을 습득할 수 있었다. 제 1세대는 安珦과 權溥·白頤正이며, 제 2세대는 백이정의 제자들인 이제현·朴忠佐·李穀·白文寶·李仁復·安軸이다. 제 3세대는 이색과 그의 제자들인 鄭夢周·鄭道傳·朴尙衷·李崇仁·金九容·金齊顏·李存吾 등이다. 제 1세대가 성리학을 수용하고 전파하였다면, 제 2세대는 성리학의 학문적·정치적 전환을 비로소 이해하고 이를 실천하려고 노력했으며, 제 3세대는 그 문명적인 의미까지 이해를 성숙시켜 정치운동화 하였다고 볼 수 있다. 제 1세대와 2세대의 매개자는 이제현으로, 그는 10여 년에 걸친 在元생활을 통하여 당대 최고의 지성에 도달했던 것으로 평가받고 있다.²⁴⁾ 이들은 사제관계와 과거시험을 통한 座主·門生관계의 형성에 의해 정치세력화 되었다.²⁵⁾ 또한 학문전수를 통해 조선의 건국자들이 이들로부터 배워

22) 이에 대해서는 閔賢九, 위의 논문, pp. 128-137.

23) 물론 이들은 조선건국을 주도한 '신흥사대부'와 동일시할 수 없다. 그러나 이들은 '좌주-문생'관계 혹은 사제관계로 상호 연결되어 있었으며, 유사한 정치적 특성을 보여주고 있다. 이에 대해서는 李益柱, 앞의 논문, pp. 23, 43.

24) 이에 대해서는 鄭玉子, 『麗末 朱子性理學의 導入에 대한 試考: 李齊賢을 중심으로』, 『震檀學報』 51, 1981.

25) 충목왕 원년의 개혁상소에서 이제현은 四書를 왕의 경연과목으로 추천했는데, 이 해에 과거과목이 변경되어 사서가 포함되었다(高麗史 選舉志1, 科目1, 忠穆王 卽位年 8月). 이후 이제현과 좌주·문생관계에 있는 인물들이 과거시험관을 독점하게 되었다. 좌주는 시험감독관, 문생은 과거합격자로서 개인적으로는 부자관계와 같았고, 당대의 가장 중요한 인간관계로 취급되었다. 이제현의 문생은 李穀·尹澤·安輔·白文寶·李穡·

었으며, 조선의 유학자들 역시 학문의 정통성을 이들로부터 찾았다. 또한 史觀의 정립에 지대한 관심을 기울였다. 이제현은 그 대표자로서 여러 차례의 사서 편찬을 통하여, 당시 고려가 직면한 정치적 해결책을 모색한 것은 물론이고 고려의 정신세계와 문명이 전환기에 도달했다는 인식을 보인 것으로 생각된다.²⁶⁾ 또한 새로운 정치개혁의 구상과 정치개혁에 참여했다. 유학의 현실참여적인 성

朴尙衷·鄭樞였다(李淑京, 앞의 논문, p. 48). 이로 인해 특정한 이념을 공유하는 정치가들이 세력화되기 시작했던 것이다(李楠福, “麗末鮮初의 座主·門生關係에 關한 考察”, 『鄭在覺博士古稀紀念東洋學論叢』, 1984). 李穀의 문생은 李茂方·李岡·韓脩였고, 安輔의 문생은 鄭習仁·廉國寶·李靱·李寶林·禹玄寶이다(이숙경, 앞의 논문, p. 48). 신돈은 이제현 세력이 나라를 가득 메웠다고 말하기도 했다(高麗史 列傳23, 李齊賢傳). 이제현의 정치세력에 대해서는 李淑京, 앞의 논문 참조.

- 26) 고려후기의 활발한 사서편찬은 매우 주목할만한 사실로 생각된다. 역사에 대한 관심은 결국 자기의 정체성에 대한 주시이며, 그것은 한 공동체의 내면성에 대한 반성이기 때문이다. 이제현으로 대표되는 고려말의 사학에 대해서는 평가가 양분된다. 김철준의 평가는 이제현의 사대성과 세속성을 들어 대체로 부정적으로 이해했다(金哲竣, “益齋 李齊賢의 史學에 對하여”, 『東方學志』 8, 1967, pp. 17-31, 50-54). 정구복은 대외관계의 측면 뿐만 아니라 사학 내적인 측면에서 이제현의 사학을 이해하려고 했는데, 대외관계에 대한 소극적 태도를 부정적인 것으로 본 반면, 대내적인 개혁방책에 대해서는 긍정적인 것으로 평가했다(鄭求福, “李齊賢의 歷史意識”, 『震檀學報』 51, 1981). 민현구는 이제현의 사학을 가장 긍정적으로 평가했다. 그는 “고려국사에 대한 관심의 고조 자체가 다른 측면에서는 反元운동을 뒷받침해 주었던 것”이라고 이해했다(“토론속기록”, 『진단학보』 51, 1981, pp. 288-289.; 閔賢九, “고려 공민왕의 반원적 정치개혁에 대한 일고찰”, p. 52.; 민현구, “백문보연구”, p. 256). 이와 아울러 주목해야 할 점은 이제현이 새로운 역사관인 春秋學에 의해 “고려일대의 모든 史論類들을 정리하여 고대 잔재를 비판하는 유자중심의 고려사관을 성립시켰다”는 점일 것이다(김철준, 앞의 논문, p. 50). 이는 김부식의 『三國史記』와 같은 맥락인 것으로 보인다(佐藤將之, 『三國史記』 政治思想의 研究, 서울대학교 석사학위논문, 1995, pp. 150-161). 김부식이 도참사상에 의해 삼국의 역사를 서술한 『舊三國史』를 구체적인 논적으로 삼았다면, 이제현은 부친의 친구이자 선배인 閔漬의 『世代編年節要』와 『本朝編年綱目』가 지향했던 역사의식을 겨냥했던 것으로 보인다. 민지의 역사서술은 “神異之事”를 기록하는 등 실화적인 성격이 강했다(이에 대한 훌륭한 연구로는 閔賢九, “閔漬와 李齊賢: 李齊賢 所撰 <閔漬 墓誌銘>의 紹介·檢討를 中心으로”, 『李丙謙博士九旬紀念韓國史學論叢』, 1987). 따라서 이제현의 역사서술은 당대의 정치현실에 대한 개혁방안의 모색이자, 고려의 정신세계와 문명에 대한 반성이었던 것으로 이해된다. 아울러 그의 사학은 매우 정치적이고 신중한 태도를 취해 해석자로 하여금 모순된 것으로 이해되기도 하며,(金哲竣, 앞의 논문, p. 42) 성리학적인 도덕적 태도와 다른 것으로 평가되기도 한 것 같다(鄭求福, 앞의 논문, p. 263).

격은 그 창시자에 의해 표방된 근본적인 정신이지만, 성리학은 특히 그 방법을 체계적으로 제시함으로써 개인적이면서도 고도로 타자지향적인 인간들을 배출했다.²⁷⁾ 또한 이제현이 공민왕 2년의 과거시험에서 策問으로 출제한 것에 따르면, “집집마다 程朱의 책이 있고 사람마다 성리의 학문을 알고 있으니, 그 교화하는 방법 또한 거의 갖추어졌다”²⁸⁾고 했는데, 이는 이제현이 성리학을 정치적 프로젝트로 확대·해석할 수 있는 수준에 도달했음을 보여주는 언명이다. 충목왕 원년의 개혁상소는 그 예증이다. 이 상소는 이들 집단의 정치적 구상을 보여주는 최초의 문서인데, 그 근본적인 생각은 조선으로까지 이어졌다.

이상 다섯 가지 항목을 중심으로 공민왕대 이전의 정치적 특징을 간략히 살펴해보았다. 이를 간략하게 요약하면 당대의 고려정치가 매우 심각한 위기에 직면해 있었으며, 그 원인은 원의 영향력과 이에 결탁된 권문세족들이었고, 위기의식을 공유하며 개혁을 희망하는 새로운 정치세력이 형성되어 있었다는 점이다. 나아가 개혁의 가시적 목표는 원으로부터의 독립과 왕권의 강화이나, 궁극적으로는 국가의 공공성을 회복하는 것이었다.

본론에서는 공민왕 원년에서 5년까지의 정치를 세 시기로 나누어 살펴보겠다. 첫째, 공민왕 1년에는 李齊賢의 정치개혁 노선과 趙日新의 정권안정 노선이 대립했다. 둘째, 공민왕 2년에서 5년 5월까지, 조일신의 난 이후 권문세족과 원의 압력으로 개혁이 중단되었던 시기이다. 셋째로 공민왕 5년 5월이후 공민왕의 反元的 개혁운동이 전개된 시기이다.

Ⅲ. 공민왕 원년의 개혁과 반동

다음에는 공민왕 원년의 가장 중요한 정치적 특징을 이제현의 정치개혁 노선과 조일신의 정권안정 노선간의 대립으로 보고, 각각의 구체적인 정치적 대

27) 이에 대해서는 都賢哲, 앞의 논문, pp. 562-571. 그러나 도현철은 이 시기의 유교지식인들이 “체제유지적이고 신분계급적 기반을 전제”로 하였다고 본다. 그러나 충목왕 원년에 올린 이제현의 개혁상소나 공민왕 원년에 이색이 올린 복중상소, 창왕대 이후의 개혁안 등을 고려해 볼 때, 이들이 일신의 신분상 이익을 뛰어넘어 시대정신으로 승화시켰다는 점을 고려해야 할 것으로 본다.

28) 『益齋亂藁』 卷9 下, 策問.

책을 검토한 뒤, 구체적인 정쟁을 살펴보도록 하겠다. 이에 앞서 공민왕의 즉위과정과 정세인식 및 정치관을 알아보겠다.

1. 태조로의 복귀와 ‘無逸’의 정치

공민왕은 두 차례에 걸친 왕위계승 경쟁 끝에 1351년 즉위하였다.²⁹⁾ 혹독한 경쟁과 좌절, 10여 년간에 걸친 원 궁정에서의 불모 생활로 인해, 공민왕은 어린 나이에도 불구하고 정치권력에 고도로 민감한 인물이 된 듯하다. 즉위 당시 그는 겨우 22세였으나 청년다운 개혁의지 뿐만 아니라 매우 노획한 권력감각을 보여주었다. 공민왕은 일찍부터 총명한 자질을 널리 인정받아, 개혁을 기대하고 있던 정치세력의 중망을 얻고 있었다. 공민왕은 원에 있으면서 즉각 李齊賢을 정승으로 임명하고, 왕을 대리해 임시로 국가를 다스리게 했다. 이제현은 공민왕의 즉위를 위해 노력해 온 인물이자 대표적인 개혁론자였다. 이제현은 당시 고려인들의 기대를 다음과 같이 전한다:

없드려 聖旨를 들으매 (고려) 국왕과 (정동행성) 승상의 지위를 일시에 임명받았다 하오니, 위로 德慶府(明德太后)로부터 아래로 소민에 이르기까지 뛰는 듯이 기뻐함은 가히 말로 다 할 수 없고, 또 王旨를 받으며 무릇 백성과 나라에 이로운 일국의 긴요한 일을 모두 시행하라 하오니, 듣고 보는 자가 갱생의 보람을 가지지 아니함이 없습니다.³⁰⁾

그런데 공민왕대 초기의 정세인식과 정치관을 살펴보면, 공민왕은 무엇보다도 태조 王建 및 忠宣王의 정치에 입각하여 고려 초기의 건전성을 회복하려고 했던 듯하다.³¹⁾ 이는 이제현의 역사 인식과 동일한 것으로, 공민왕 초년의 정치적 구상은 결국 이제현으로부터 가장 큰 영향을 받았던 것으로 보인다.³²⁾ 이

29) 이에 대한 훌륭한 연구로는 閔賢九, “高麗 恭愍王의 卽位背景”과 洪榮義, “恭愍王 初期 改革政治와 政治勢力의 推移(上)”를 보라.

30) 高麗史 列傳23, 李齊賢傳.

31) 崔柄憲, “牧隱 李穡의 佛敎觀”, 牧隱研究會, 『牧隱 李穡의 生涯와 思想』(서울: 일조각, 1996), p. 183.

32) 이제현은 고려 역사 전체를 통하여 태조 왕건의 정치를 가장 찬양했는데, 이는 崔承老와 같은 입장이다. 이제현은 왕건에 대해, “창업하여 垂統한 임금은 그 식견이 멀고 그

색 역시 태조의 불교정책을 언급하면서, 공민왕이 “근세의 비루한 것을 배척하고 장차 태조의 옛 일을 회복시키려고 하였다”고 평가했다.³³⁾ 공민왕 자신은 ‘更始’(새 출발)란 표현을 즐겨 썼다.³⁴⁾

공민왕의 구체적인 정세인식은 특히 전대의 왕들에 대한 평가에서 잘 드러난다. 여기서 주목해야 할 점은 전대의 왕들에 대한 공민왕의 상반된 입장이다. 그는 즉위교서의 첫 머리에서 太祖, 元宗, 忠烈王, 忠宣王, 忠肅王을 찬양하고 있는 반면, 자신의 형과 조카인 忠惠王, 忠穆王, 忠定王은 전혀 언급하지 않았다.³⁵⁾ 즉위교서의 내용을 살펴보면, 이는 그들의 정치에 대한 비판적 인식과 연관되어 있음을 알 수 있다:

마침 시세가 쇠퇴하고 풍속이 퇴폐하여, 조정에는 요행의 작위가 많고 창고는 평소의 저축이 없으며, 주변 오랑캐가 국경을 침노하고 천문이 재변을 고하니, 만약 私欲을 이겨 정신을 가다듬고 날마다 근신하여 邪僞를 고치고 아첨인을 버려서 간절하고 정성스러운 사람을 쓰고, 관후한 정사를 행하지 아니하면 무엇으로써 천자의 덕을 갚으며, 조종의 업을 보존하리오.³⁶⁾

이러한 인식과 결의는 충혜왕과 충목왕·충정왕의 정치에 대한 직접적인 비평에 해당한다. 공민왕은 특히 인사와 재정, 국방문제에 중대한 문제가 초래되었음을 지적하고 있다.

사려의 깊음이 후세의 미칠 바가 아니”라고 평가했다(高麗史 列傳23, 李齊賢傳). 충선왕과 이제현의 관계는 너무나 유명하여 재론할 필요가 없을 것이다. 고려 역사에 대한 이제현의 평가는 무신란을 기점으로 양분되는데, 그는 고려 초기의 정치를 긍정적으로 이해했다고 생각된다. 그러나 그의 사학에서 볼 수 있듯이 그의 지평은 단순히 復古의 인 것이 아니다. 이런 점에서 김철준의 견해와는 약간 다르다(김철준, 앞의 논문, pp. 59-60).

33) 『牧隱文藁』 卷12, 賜龜谷書畫讚.

34) 그는 정치적으로 대단히 중요한 두 번의 시기에 그 용어를 사용했다. 첫째는 원년(1352) 2월 새 시정방침을 포괄적으로 제시한 즉위교서를 마무리하면서였고, 둘째는 공민왕 5년(1356년) 기철일파를 제거한 뒤 내린 敎書 말미에서였다. 이는 공민왕의 개혁이 새 왕조를 개창하는 심정으로 이루어졌음을 보여주는 것이다.

35) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

36) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

그 반면 태조, 충선왕, 충숙왕의 공신자손들을 특별히 지명하여, 그들에게 “후한 賞與를 行”하라고 지시하고 있다. 또 즉위년부터 5년간에 걸쳐 제사를 직접 주관하거나 공경을 표시한 왕도 이 3인뿐이다.³⁷⁾ 정치개혁을 정당화하기 위해 즉위교서에서 거론된 왕은 충선왕과 태조 왕건 두 명이다.³⁸⁾ 그런데 공민왕은 충선왕의 묘소를 단 한 차례 방문했다. 그는 또한 아버지인 충숙왕의 제사에 정성을 다했지만, 그 이상의 의미는 부여하지 않았다. 이렇게 보면 충선왕과 충숙왕에 대한 관심은 다소 소홀한 감이 있다. 이들에게 특별한 관심을 표명한 이유는, 아마 충혜왕 이후의 정치적 정통성을 부정하기 위한 암시적 목표 때문인 것으로 생각된다.

따라서 공민왕의 정치개혁이 지닌 성격 및 정치관과 관련하여 주목해야 할 인물은 바로 태조 왕건이다. 태조 왕건에 대한 공민왕의 관심은 전대의 왕들은 물론이고, 충선왕과 충숙왕에 대한 관심과도 사뭇 성격이 다르다. 여러 사례를 보면, 공민왕은 어떤 모종의 정치적 결심을 정리하고 결의를 다질 때마다 태조 왕건을 찾았다. 특히 천도논의가 일어날 때마다 반드시 태조와 관련된 장소나 眞殿을 방문하여 점을 치므로써, 정치의 향방을 결정했다.³⁹⁾ 충선왕 역시 왕건의 정치를 찬양했다.⁴⁰⁾ 崔承老나 이세현, 이색, 조준 등 고려 시대의 모든 개혁적 정치가들은 왕건의 정치를 탐구하고 찬양했으며, 그 시대를 이상화했다.⁴¹⁾ 이세현은 왕건과 충선왕의 정치를 깊이 이해하고 있었고, 그들의 이상을 공민왕에게 적절히 이해시켰던 것으로 보인다.

37) 공민왕 6년까지의 태조에 대한 기록은, 1352년 2월 丁巳, 1352년 8월 乙巳, 1353년 11월 乙酉, 1354년 12월 戊申, (이상 高麗史 世家38) 1356년 春 正月 辛卯, 1356년 夏 4월 壬戌, 1357년 12월 壬辰(이상 高麗史 世家39)에서 살펴볼 수 있다.

38) 충선왕의 정치는 즉위교서에서 직접 언급되었고, 공민왕 20년 12월의 敎書에서도, 有備倉의 설치와 烟戶米法の 시행 등 충선왕의 정치가 심히 원대한 생각에 바탕해 있다고 평가했다(高麗史 食貨志3, 常平義倉).

39) 高麗史 世家39, 恭愍王 6年 12月 壬辰; 世家39, 恭愍王 9年 正月 丙辰; 世家40, 恭愍王 11年 8月 己酉; 世家40, 恭愍王 12年 正月 壬寅 朔; 世家40, 恭愍王 12年 2월 丙午.

40) 이세현에 따르면 충선왕은 왕건을 宋 태조 趙匡胤에게 비유하였다고 했는데, (高麗史 世家2, 太祖 26年 李齊賢贊) 그는 태조의 정치를 심도있게 탐구한 뒤 이같은 결론을 내렸다고 한다(高麗史 列傳23, 李齊賢傳).

41) 仁宗(1122-1146)대에 고려의 과거에 합격하여 관리생활을 한 송나라 사람 林完은 묘칭의 정치에 반대하는 상소에서 태조 왕건의 정치를 따르라고 촉구하고 있다(高麗史 列傳11, 林完傳).

그런데 공민왕은 왕건의 정치가 지닌 핵심적인 정신을 ‘부지런한 정치’(無逸)라고 생각한 듯하다. 공민왕은 재위기간동안 『書經』의 「無逸」篇에 많은 관심을 기울였는데,⁴²⁾ 이는 태조가 후손에게 유언으로 남긴 「訓要十條」에 등장하는 유일한 책이기도 하다. 즉위교서에서 불교사원의 건축을 절제하라는 「훈요십조」를 상기시키고 있는 것으로 보아, 공민왕 초년의 정치에서 「훈요」는 하나의 지침 역할을 했던 것으로 보인다.⁴³⁾ 그런데 태조는 「훈요」에서 다음과 같이 말했다:

국가를 보존하는 자는 근심이 없는 때에 경계하고 널리 經史를 보아 옛일을 거울삼아 오늘을 경계해야 한다. 周公같은 大聖도 無逸 한 편을 成王에게 바쳐 경계하였으니 마땅히 이것을 圖揭하여 출입할 적에 보고 살펴라.⁴⁴⁾

이는 마지막 항목인데, 마치 왕건의 정치적 좌우명같은 느낌을 갖게 한다. 왕건의 근면함은 崔承老의 상소문에서도 상세히 지적되었던 바이다.⁴⁵⁾ 결론적으로 이러한 정치관은 고려가 발견했던 가장 이상적인 정치적 비전이었던 것

42) 공민왕 5년 8월 己巳에 “「무일」편 20여분을 베껴서 근신에게 하사하였다”고 하며, 6년 5월 戊子에 왕은 “「무일」편을 써서 재상에게 주고 尹澤에게 명하여 진강케 하였다”고 한다. 윤택은 또한 「大學衍義」와 崔承老의 「時務28條」를 진강했다고 한다(高麗史 列傳 19, 尹澤傳). 최승로의 상소는 태조 왕건의 정치에 대한 세밀한 묘사와 평가를 담고 있으며, 태조의 정치를 이상적인 모범으로 찬양하고 있다. 10년 2월 甲辰에는 李齊賢에게, 동년 6월 乙亥에는 前密直提學 田大有에게 명하여 서경 「무일」편을 진강케 하였다. 또 19년(1370) 11월 乙巳에는 “前禮儀判書 韓脩에게 명하여 「무일」편을 써서 報平廳(왕이 정무를 보는 곳)에 걸었다”고 한다. 최연식이 공민왕의 경연과목을 중심으로 그의 정치적 지향을 탐구한 것은 매우 특이하고 중요한 연구성과라고 생각된다. 그런데 최연식은 공민왕의 정치적 지향을 ‘군주중심의 정치질서’ 확립으로 이해했다(최연식, 앞의 글, pp. 83-91).

43) “태조의 信書를 좇아 모든 사람은 제 마음대로 社寺를 일으키지 못하게 할 것이며 云云”(高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子)

44) 高麗史 世家2, 太祖 26年 4月.

45) 고려왕조 역대에 「무일」편에 관심을 보인 왕은 매우 드문데, 肅宗과 睿宗, 恭讓王이 그들이다. 공양왕은 다소 형식적이었던 듯 하다. 숙종과 예종의 정치는 모두 훌륭하였다. 이들에 대한 기사는 高麗史 世家12, 肅宗 8년 3월 己丑; 高麗史 世家12, 睿宗 원년 12월 庚申, 高麗史 世家45, 恭讓王 2년 6월 壬午; 高麗史 世家45, 공양왕 2년 冬10월 乙酉.

으로 생각된다. 그리고 그 역사적인 모범을 唐太宗의 정치로부터 찾았다고 생각된다. 최승로는 ‘時務28條’의 초두에서, 자신의 상소가 바로 『貞觀政要』의 모범을 모방한 것이라고 밝힌다.⁴⁶⁾ 그의 상소문은 고려 시대에서 가장 뛰어난 정치 평론 중 하나이므로, 그가 발견한 지평은 어떤 의미에서 고려 정치를 대표한다고 해도 과언이 아닐 것이다.⁴⁷⁾ 또한 『정관정요』는 공양왕대까지 역대 고려 왕들의 필수적인 학습과목이었던 것이다.⁴⁸⁾ 이런 의미에서 공민왕 초년의 정치적 구상에는 이제현적인 요소가 대폭 포함되긴 했지만, 공민왕의 정치관과는 대립될 소지도 안고 있었다. 이제현은 『정관정요』보다는 『大學』을, ‘부지런함’보다는 ‘의사소통’을 우선시한 것으로 보이기 때문이다.

공민왕은 개혁에 임하는 자신의 태도에 대해서도 엄격한 자세를 취했다. 그는 즉위교서의 서두에서, “私欲을 이겨 정신을 가다듬고 날마다 근신하”겠다고 다짐했다. 이제현은 충목왕 원년의 개혁상소에서 왕의 수신과 육망통제를 가장 시급한 정치적 과제로 제시하고, 이는 학문탐구와 건전한 습관의 반복을 통해서 이룰 수 있다고 주장했다.⁴⁹⁾ 이는 전형적인 성리학적 정치관으로, 그 근본적인 통찰은 인간성의 개선에 기초하지 않은 어떠한 개혁도 결국은 자기합정에 빠지리라는 점이었다. 그런데 공민왕은 자신의 불교신앙에 따라 육체적 욕망을 경계했다. 매와 개는 당시 귀족들의 취미생활인 사냥에 필요한 것이었

46) 그는 “唐 玄宗때의 사신 吳兢이 정관정요를 찬진하여서, 현종이 태종의 정사를 힘써 닦도록 권하고자 하였으니, 대개 일의 형편이란 비슷하므로 당과 고려가 다르다 해도 그 정사의 아름답고 밝음은 모범이 될 수 있”다고 말했다(高麗史 列傳6, 崔承老傳).

47) 이러한 관점은 충선왕에게서도 동일하게 발견할 수 있다. 그는 在元시 『資治通鑑』을 읽었는데, 원 황제가 “역대 제왕에는 누가 현명하더냐”고 묻자, 漢高祖와 당태종을 거명했다.[高麗史 世家33, 忠宣王(忠烈王 18年 10月)]

48) 高麗史節要 35, 恭讓王 3年, 11月. 李詹이 올린 상소를 보면, “전하께서 정관의 정치에 뜻이 있어, 정관정요를 읽은 지도 지금 2년이나 되었습니”라고 하였다. 이제현은 이 미 충목왕 원년에 『大學』에 근거한 비전을 제시하고 『정관정요』를 일체 거론하지 않았으나, 당대의 경연관인 朴忠佐는 여전히 『정관정요』를 강의하고 있었다.

49) 그는 “효경·논어·맹자·대학·중용을 講하게 하여 格物致知 誠意正心の 덕을 익히”도록 하고, “四書가 이미 숙득되면 六經을 차례로 講明하여 교만·사치·음란·방탕과 노랫가락·여색·사냥은 이목에 접하지 못하게 하여 습관이 성품을 이루게 되면 덕이 알지 못하는 사이에 이루어질 것”이라고 하였다. 또한 수신의 요체로 “어찌 小心翼翼(공경하는 거동)하여 경건하고 근신하지 않으리요. 敬愼하는 실상은 덕을 닦는 것만 같지 못하고 덕을 닦는 요체는 向學하는 것만 같지 못한 것”이라고 하였다(高麗史 列傳 23, 李齊賢傳).

지만, 공민왕은 이를 비난했다.⁵⁰⁾ 전대의 왕들이 사냥에 탐닉하고, 연회와 음주, 노래와 춤, 섹스, 토목공사에 몰두했던 것에 비해 공민왕은 놀라울 정도로 개인의 육체적 쾌락에는 무관심했다. 초년의 공민왕은 왕들이 일반적으로 빠지기 쉬운 덧으로부터 상당히 자유로웠다. 세습에 의해 왕위에 올랐으나 정신적인 영역에 들어가 본 적이 없으며, 그래서 정치에 흥미를 갖기 힘들었던 대부분의 왕들은, 자신에게 주어진 여러 가지 물질적인 특권에 탐닉하여 생을 소진시켰다. 그 반면 공민왕은 종교적·예술적인 영역에도 상당한 관심과 조예를 갖춘 인물이었다. 이러한 사실은 공민왕이 훌륭한 정치가에게 필요한 기본적인 조건을 갖추고 있었다는 점을 보여준다.

2. 민생 개혁과 권문세족의 반발

공민왕 초년의 정치는 두 부문으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 民生과 관련된 부문이며, 둘째는 정치 운영방식과 관련된 부문이다. 민생개혁과 관련해서는 권문세족이, 정치 운영방식의 개혁에 관련해서는 측근들이 심하게 반발했다. 여기서는 민생 관련 개혁만을 살펴보도록 하겠다.

공민왕은 이제현을 최고위직에 임명하고 즉위교서에서 王煦를 추모함으로써, 자신의 개혁의지를 천명했다. 공민왕 원년 2월에는 향후의 시정방침을 제시한 즉위교서가 발표되었다. 뿐만 아니라 국정 전반에 걸친 개혁방침이 폭포수같이 쏟아져 나왔다.⁵¹⁾ 공민왕은 우선 민생문제에 각별한 관심을 보였다. 공민왕은 즉위교서에서 ‘寬厚한 정치’를 약속했으며, 그 말미에서 그의 모든 조치가 궁극적으로 “이 백성을 편히 다스리는 것”이라고 강조했다. 당시 백성들의 삶은 매우 비참했다. 공민왕 10년 이제현이 75세에 지은 시는 그 정황을 다음과 같이 묘사하고 있다:

요즈음 남방엔 흉년이 자주 들어/ 굶주린 백성 왕왕히 길가에 쓰러지

50) 공민왕은, “지금 사방에서 병란이 일어나 민생이 심히 어렵거늘 그대들이 어찌 나라를 근심하지 않고 개와 매를 놓아 곡식 심은 것을 밟게 하느냐”라고 하였다(高麗史 列傳 27, 黃裳傳).

51) 그 상세한 내용에 대해서는 閔賢九, “고려말 공민왕의 반원적 개혁정치에 대한 일고찰”, pp. 53-57.

네/ 수령 중 글자 아는 자 백에 두셋뿐/ 弄法을 좌시하여 장님 병어리처럼
 하네/ 농부를 몰아다 왜구를 막게 하니/ 적의 칼날 닿기 전에 먼저 흩어지
 누나/ 대장은 막사에 앉아 악기를 타고/ 小將은 맘흘려 무기를 나르네/ 豪
 奴들은 잇달아 말타고 와 公田을 빼앗고/ 官은 밀린 세금징수에 흥년을
 不考하네/ 슬프다 민생이 이 지경에 이르렀으니/ 徯라서 우리 임금 위해
 정무를 덜어줄까⁵²⁾

趙浚이 창왕 즉위년(1388) 7월에 올린 전제개혁 상소를 보면, “私田의 조세는 빌려서도 능히 충당하지 못하며, 그 빌린 것은 처를 팔고 자식을 팔아도 이를 능히 갚을 수 없고, 부모가 주리고 떨어져도 봉양할 수 없으니 원통하게 부르짖는 소리가 하늘에 사무”친다고 말하였다.⁵³⁾

이러한 상황에 대한 공민왕의 민생대책은 첫째, 대민업무에 종사하는 관리들에 대한 대책, 둘째, 免稅 및 생활무능력자의 구제, 셋째, 권문세족에 대한 대책으로 나눌 수 있다.

먼저 공민왕 원년(1352) 2월의 宥旨를 보면, 관청들이 행정 편의를 위하여 중개자에게 조세를 대납케 하고, 중개자들은 다시 백성들에게 과도한 액수를 징수하여 이득을 보고 있음을 알 수 있다.⁵⁴⁾ 공민왕은 대납을 금지시켰다. 관리들은 신속하고 안정적인 재정확보에 관심이 있었겠지만, 그러한 행위가 결과적으로 의미하는 바는 정치가 일종의 상행위같은 것으로 변질되었다는 점이다.

공민왕이 관심을 기울인 또 하나의 대민문제는 재판과 형벌에 관한 것이었다. 공민왕은 원년(1352) 8월 己未에 역대의 원로대신들이 모인 자리에서, “積年の訟事와 또한 冤滯한 獄事”를 다스리라고 명하였으며,⁵⁵⁾ 또 4년(1355) 춘정월 戊辰의 敎書에서, “聽訟하는 관리(재판관)는 冤枉하고 억울함을 심리하되 위반하는 자는 憲司가 이를 탄핵하”라고 하였다.⁵⁶⁾ 재판관들은 사건의 정상을 파악하기도 전에 면박하고 난타하여 신체를 상하게 하고 목숨을 해치기도 하

52) 『益齋亂藁』 卷4, 「送田祿生司諫按全羅道」.

53) 高麗史 食貨志1, 田制.

54) 高麗史 食貨志1, 貢賦.

55) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 8月 己未.

56) 高麗史 世家38, 恭愍王 4年 正月 戊辰.

였다.⁵⁷⁾

두 번째 민생대책은 면세와 복지정책이다. 공민왕은 즉위년 이전의 밀린 조세와 풍수해를 입은 서해·평양도의 조세를 일체 면세토록 했으며, 생활무능력자들인 鰥寡孤獨(홀아비·과부·고아·늙고 자식없는 사람)을 구휼토록 했다.

세 번째로 권문세족들에 대한 대책은 토지와 노비, 고리대금업에 관한 것이다. 이 시대에 토지문제가 것처럼 중요했던 이유는, 토지가 거의 유일한 부의 원천이었을 뿐만 아니라, 나아가 토지의 적절한 분배를 통해 국가의 역할분담 체계가 구성되고 정당화되었기 때문이었다. 이색은 원년 4월의 服中 上書에서 “經界를 바르게 하고 井地를 고르게 함은 治人の 先務”라 하고, 4백년 末流의 폐단중 田制가 가장 심하므로, 전제개혁을 즉위 초의 급무로 여겨야 한다고 주장했다.⁵⁸⁾ 토지제도의 문란은 국가 자체의 위기와 동일시될 수 있었다. 이에 대한 원년 2월의 대책은 다음과 같다:

전민의 소송이 나날이 번다하여 감찰을 바라노니 典法都官은 먼저 仍執(역지 소유권 주장), 據執(위조문서 빙자 소유권 주장)하는 전민을 원고인에게 擧問하고, 공문을 내려 기일을 한하여 공평히 해결케 하되 사실을 두고한 자는 도리어 그 죄에 처하게 할 것이며, 權豪로서 잉집·거집하는 자도 또한 마땅히 죄과를 깨닫고(전민을) 本主에게도 돌려 보낼 것이요, 그렇지 않는 자는 죄로 다스릴 것이다.⁵⁹⁾

원년에 田民辨整都監이 다시 설치됐다. 또 원년 8월 己未에 역대의 원로대신들이 모인 자리에서 공민왕은, “권문세가가 빼앗은 田宅·노비와 오래된 송사, 또한 억울한 옥사를 살펴 다스릴지이다. 僉議·監察은 나의 이목이니 시정의 득실과 민간의 이해를 직언하여 꺼리지 말”라고 강조했다. 권문세족들과 사원의 고리대금업도 심각한 문제였다.⁶⁰⁾ 密直提學 白文寶는 공민왕 11년(1362) 10월의 筭子에서, “빈민은 일년에 數畝를 경작하는데 조세가 그 반이 되므로, 능히 한 해를 다하지 못하고 양식이 떨어진다. 이듬해 농사철이 되면 부호의 곡식

57) 高麗史 刑法志1, 職制, 恭愍王 元年 2月.

58) 高麗史 列傳28, 李穡傳.

59) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

60) 이에 대해서는 魏恩淑, 앞의 논문, pp. 193-195.

을 꾸어서 종자와 양식을 마련하는데, 이제 관리가 백성의 환난을 구휼하지 않아, 부자가 마음대로 빌려주고 이식을 배로 취함을 금하지 않”는다고 말했다.⁶¹⁾ 공민왕은 원년 2월에 이자가 원금을 넘어가는 것과 과중한 이자율을 금했으며, 빚으로 인해 자녀를 팔았을 경우에는 3년이 지나면 돌려보내도록 명했다.⁶²⁾

그러나 충선왕·충목왕대의 사례에서 알 수 있듯이, 권문세족들을 적으로 삼는다는 것은 정치적 모험이었다. 이제현에 의하면, 경기도의 토지는 “근래에 권호의 집안이 거진 다 占奪하여 중간에 자주 개혁을 의논하였으나, 문득 위협적인 말로 왕을 속이고 협박하여 마침내 능히 행하지 못하게 하였”다고 말했다.⁶³⁾ 권문세족들은 개혁이 국가를 위기에 빠트릴 수 있다고 왕을 위협하여 개혁시도를 저지했던 것이다.⁶⁴⁾ 공민왕 원년 8월에 書筵官으로 임명된 印承且과 金永煦는 공민왕의 개혁정책에 반대했다:

이 때에 權豪가 경기지역의 公田을 빼앗았는데, 인승단의 점유가 더욱 많았다. 辨正都監이 그 밭을 거두고 아울러 여러 해 동안 밀린 조세를 징수하니, 인승단이 이를 미워하였다. 어느날 경연에 입시하여 都監 과하기를 청하니, 왕이 대답하지 않고 다만 말하기를 「좀도둑이 밤에 돌아다니면서 달 밝음을 미워하더라」고 하였다.⁶⁵⁾

김영후 역시 서연에 입시하여 변정도감의 혁파를 주장하자, 공민왕은 “내가 좋은 말을 들으려고 서연을 설치했더니, 그대 말이 실로 나의 마음에 어긋난다”고 말했다.⁶⁶⁾ 그러나 공민왕은 이들을 혐오하면서도 제거하지는 못했다. 오히려 공민왕 2년 이후 이들은 원의 정치적 영향력을 이용하여 공민왕을 무력화시켰다.

그러나 善政에 대한 백성들의 반응은 매우 민감했다. 충목왕대의 개혁을 주

61) 高麗史 食貨志2, 借貸.

62) 高麗史 食貨志2, 借貸. 과중한 이자를 이기지 못하여 빈민들이 자녀들을 파는 경우는 일반적이었던 것 같다.

63) 高麗史 世家23, 李齊賢傳.

64) 이색에 의하면 이들은 또한 “富人의 밭은 창졸히 빼앗기 어렵고 적년의 폐단은 문득 고치기 어렵다”는 현실론을 개진했던 듯하다(高麗史 列傳28, 李穡傳).

65) 高麗史 列傳36, 印承且傳. 그는 충렬왕비 齊國公主의 종인 몽고인 印侯의 자손이다.

66) 高麗史 列傳17, 金永煦傳.

도하다 중도에 세상을 떠난 王煦에 대한 태도가 그 점을 보여준다:

(王煦는) 두 번째 재상이 되어서는 (백성의)利害 일으키고 해를 제거할 마음을 먹었다. 그가 죽자 盧頤이 整治時에 자기의 일을 추궁하여 다스린 것에 원한을 품고, 관청에서 장사치르는 것을 저지하였다. 또 연변 諸驛에 명령하여 운구를 正廳에 두는 것을 금하니, 驛吏가 운구를 바라보고 소리쳐 울며 맞아들어 부모처럼 제사지냈다.⁶⁷⁾

천민이었던 역리들의 이러한 행위에는 분명히 상당한 위험이 따랐을 것이다. 그러나 그들은 왕후의 정치에 감사하여 권력자의 명령에 불복했다.

3. 정치운영상의 개혁

이상에서 공민왕의 민생개혁과 권문세족들의 반발을 살펴보았다. 이것은 가시적이고 구체적인 개혁조치였다. 그러나 정치적인 측면에서 좀 더 눈여겨보아야 할 점은 정치운영상의 변화이다. 즉위 초 공민왕의 정치운영은 좋은 의미에서 크게 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째는 관리선발과 평가, 그리고 임용을 공정하고 안정적으로 운영하려 했다는 점이다. 둘째는 국가의 정상적인 운영(紀綱)을 위해 감찰과 사법기관을 중시했다는 점이다. 셋째는 왕이 직접 정치를 주관(親政)하고, 정치적인 의사소통(下情의 通達)을 중요시했다는 점이다.

1) 人事 改革

먼저 인사상의 개혁을 살펴보겠다. 공민왕은 당대의 정치적 문제 중 하나로 잘못된 인사정책을 꼽았다. 충목왕 원년 원의 관리로 재직하던 李穀은 고려정부에 보낸 서한에서 “우리 삼한이 나라가 나라답지 못한지가 또한 오래”라고 말했는데, 가장 큰 문제점으로 불공정한 인사정책을 지적했다.⁶⁸⁾ 공민왕 역시 즉위교서의 초두에서, “마침 시세가 쇠퇴하고 풍속이 퇴폐하여 조정에는 요행의 작위가 많”다고 하였다. 또 부적절한 사람들이 정치를 담당할 결과, “즉근들의 옹폐로 말미암아 하정이 상통함을 얻지 못함으로써 주상을 그르치기에 이

67) 高麗史 列傳23, 王煦傳.

68) 高麗史 列傳22, 李穀傳.

르렀”다고 개탄했다.⁶⁹⁾ 그리하여 “아침인을 버리고 간절하고 정성스러운 사람을 쓰”겠다고 선언했다.⁷⁰⁾ 이는 전면적인 인사교체를 뜻했다. 그런데 국가의 전통적인 인사정책은 크게 세 분야, 즉 인재양성 제도(학교), 인재선발 제도(과거, 천거, 門蔭, 選補), 관리 임용제도(銓注)와 성적평가(考績·考功·考課)로 나뉘어진다.

학교 문제를 제외하면, 인사와 관련된 첫 번째 문제는 과거이다. 고려말의 과거제는 공공연한 부정의 온상이었다. 이곡의 지적대로 뇌물(有財)이나 압력(有勢) 등 비정상적인 경로가 더 유력한 수단이었다. 유력한 집안의 자제들은 손쉽게 과거에 선발되었다. 과거를 둘러싼 유력자들의 압력은 매우 심했던 것으로 보인다.⁷¹⁾ 그리하여 이러한 부정은 일종의 관행으로 정착되었다. 그 결과 정상적인 교육과정을 이수하여 재능을 쌓은 사람들이 관리로 선발되지 못하였다.

이러한 관행이 불공정한 인사의 원천이었으므로, 이색은 국가의 교육기관에서 과정을 이수한 사람에게만 과거 응시자격을 부여하자고 건의했다. 이색은 공민왕 원년 4월에 올린 上書에서 “벼슬에 오른 자가 반드시 及第가 아니며, 급제한 자 반드시 國學을 경유한 것이 아니니, 누가 즐거이 첩경을 버리고 岐路를 가”겠느냐고 말했다.⁷²⁾ 그는 교육제도와 정치충원제도를 직접 연계시켜 관리들의 자질을 향상시키고 공정을 기하려 했다.⁷³⁾ 공민왕은 이색의 건의를 채택하지는 않았지만, 과거의 불법행위에는 예민하게 반응했다. 즉위 후 첫 과거는 공민왕 2년 4월의 監試였는데, 監察執義 宋天逢이 韓達漢 등을 뽑자, 왕은 한달한과 최연소자 5인을 불러 따로 테스트를 해보았다. 그런데 모두 재능이 신통치 않았고, 한 명은 아예 백지를 제출했다.⁷⁴⁾ 공민왕의 개선노력 중 가

69) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

70) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

71) 李穀조차도 충목왕 3년(1347) 10월 자신이 시험관이 되자 그 압력을 이겨내지 못했다. “陽川君 許伯과 함께 시험을 관장하여 金仁瑄 등을 취했는데, 李穀과 許伯이 私情에 따라 많이 世家의 不學한子弟를 취함으로 憲司가 이를 단핵하여 新及第를 내지 못하였다.”(高麗史 列傳22, 李穀傳)

72) 高麗史 列傳28, 李穡傳.

73) 학교제도와 정치충원제도는 전통적으로 긴밀하게 연관되어 있다. 李穡의 표현대로 “대개 國學은 風化의 근본”이며, 여기서 배출된 “인재는 政敎의 근본”이었다(高麗史 列傳28, 李穡傳).

74) 高麗史 列傳24, 宋天逢傳.

장 중요한 점은 시험관들이 대개 유능하고 공정한 인사들이었다는 점일 것이다. 시험관들의 부정도 문제였지만, 시험관들 중에는 글자를 모르는 사람들도 있었다.

그런데 공민왕의 개선노력과 관련하여 정치적으로 주목할 할 점은, 과거감독관이 이제현의 문생이나 관련자들에 의해 독점되었으며, 이들에 의해 배출된 인물들이 학통과 좌주·문생관계에 의해 정치세력화되었다는 점일 것이다.⁷⁵⁾ 그것은 전대의 개혁과 달리, 공민왕대 이후의 개혁을 위한 노력이 특정한 정치이념과 정치적 관계를 공유하는 집단에 의해 주도될 가능성을 시사하는 것이다. 실제로 이색과 정몽주, 李崇仁, 정도전, 趙浚, 尹紹宗 등 공민왕대의 과거시험관들과 합격자들 속에는 좋은 의미에서 이 시대를 대표하고 다음 시대를 열어갈 인물들이 총망라되어 있었다. 이처럼 뛰어난 성과를 거두었으나 공민왕은 그들의 정치적 잠재력을 충분히 활용하지는 못했다. 오히려 이들의 정치세력화를 위협시켜서 신돈 집권기에 이 집단의 원로들을 모두 제거했다.

아울러 공민왕 원년(1352) 4월, 李穡이 건의한 과거제도 개혁이 수용되지 않은 것은 아쉬운 일이다. 이색의 구상은 학문의 성격 및 체계, 정치충원체계의 변동과 결합을 겨냥하고 있었는데, 이것은 궁극적으로 새로운 세계관과 정치관을 가진 인간의 양성을 목표로 한 것이었다. 정치적 곤란함 때문만이 아니라, 공민왕은 이 계획에 내포된 정치적이고 문명적인 의미에 둔감하여, 자신의 노력을 통해 얻은 결과의 시대적 의미를 잘 이해하지는 못했던 것으로 보인다. 공민왕 19년 明의 건국과 더불어 제시된 중국의 방책은 어떤 의미에서 이색의 구상과 동일한 맥락에 서있었다.⁷⁶⁾

인사와 관련된 두 번째 논의 사항은 공민왕의 발탁인사이다. 공민왕은 특정의 이념과 자질을 갖춘 정치집단의 양성보다는 오히려 개개인의 능력과 성품을 주목했다. 공민왕은 현명하고 공정한 관리들을 다수 발탁했다. 尹紹宗은 昌王 元年(1389) 2월 올린 상소에서 “우리 玄陵의 明哲로 사람을 얻음이 많았”다고 말했다.⁷⁷⁾ 그가 인재를 선별하려는 열의와 능력을 모두 가지고 있었다는 여러 사례가 있다. 慶復興의 경우가 그러하다. 元松壽는 충혜왕대에 이미 당대의

75) 이에 대한 상세한 연구로는 李淑京, 앞의 논문.

76) 高麗史 世家42, 恭愍王 19年 6月 乙亥.

77) 高麗史 列傳39, 李仁任傳.

名儒 安震과 李齊賢의 추천을 받았던 사람인데, 공민왕은 귀국하는 도상에서 그를 한 번 보고 즉시 요직에 발탁했다.⁷⁸⁾ 공민왕은 또한 훌륭한 관리들에 대해서는 극진한 존경의 뜻을 표했다. 예컨대 원송수가 오는 것을 보면 왕은 반드시 일어서서 그를 기다렸다. 또 李穡과 李仁復을 접견할 때는 반드시 청소하고 향을 피우게 했다. 이는 그들의 학문과 명망을 존중한다는 표현이었다. 그는 자신의 행위가 가져올 정치적 효과를 충분히 인식하고 있었다.

공민왕의 인사정책으로 세 번째 살펴 볼 것은 관리의 성적평가와 임용제도이다. 이는 목전의 정치적 부패 및 혼란에 직접 연관된 문제였다. 이 문제는 구체적으로 무신정권 이래의 인사담당 기관인 政房에 관한 것이었다.⁷⁹⁾ 이 기관은 공식적인 인사평가를 폐지하고 관직을 강자의 전리품으로 배분하는 역할을 담당했다. 정방은 관직을 둘러싼 정치적 私事化(privatization)의 대표적인 기관이었다. 충목왕 원년의 상소에서 이체현은 왕의 수신과 정치적 의사소통 다음으로 이 문제를 거론했다. 공민왕은 즉위교서도 발표되기 전인 원년(1352) 2월 乙亥 朔에, 政房을 폐지하였다.⁸⁰⁾ 그만큼 시급한 문제로 여기고 있었던 것이며, 그는 이 조치를 자신의 개혁의지를 천명하는 상징으로 삼으려 했던 것으로 보인다.

이 문제의 중요성은 고려 중기 이래의 개혁안에서 언제나 등장하는 것만 보아도 알 수 있을 것이다. 인사정책의 공정함이 없이는 어떤 조직이나 집단도 효율적이거나 건전할 수 없으며, 궁극적으로 분열을 피할 수 없기 때문이다. 『高麗史』 편찬자들은 정방을 고려왕조 쇠락의 근원이라고까지 보았다⁸¹⁾ 典理判書 白文寶는 공민왕 원년 3월에 올린 상소에서, “근대에는 選法이 크게 무너져서 資序와 功罪를 논하지 아니하고 수시 교체하여, 관이 섞여 쌓인 것 같이 前職이 나라에 찾기 때문에, 요행을 바라는 자들이 奔競하여 도도”하다고 말하

78) 高麗史 列傳20, 元松壽傳.

79) 정방에 대해서는 金成俊, “高麗政房考”, 『史學研究』 13, 1962.

80) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

81) “권신이 사사로 정방을 됴으로부터 정사는 뇌물로써 이루어져 銓法이 크게 무너지고 과거로 取士함도 또한 따라서 범람하여, 이에 黑冊의 비방과 粉紅의 비난이 일시에 전파하니 고려의 業은 드디어 쇠하여졌다.”(高麗史 選舉志1, 科目1) 黑冊은 批目(인사해당자 명단)이 내려오면 주무자들이 다투어 지우고 고쳐, 朱와 墨을 분별키 어려웠음을 뜻한다. 분홍은 색동옷인데, 권세가들의 어린아이들이 選取된 것을 비난하는 말이다(高麗史 選舉志3, 銓注).

였다.⁸²⁾ 충선왕과 충숙왕이 1298년, 1310년, 1320년에 정방을 폐지하는 조치를 취하고, 충목왕 원년에 王煦가 이를 다시 폐지했지만 정방은 다시 부활되곤 했다. 공민왕 역시 典理司(吏部)와 軍簿司(兵部)로 인사권을 옮겼다. 그러나 정방은 곧 다시 회복되었다. 측근들과 원의 압력 때문이었다.

조일신은 원에 隨從한 공을 믿고 횡포하고 교만하여 왕에게 청하기를 「元朝의 權倖이 그 족속들을 벼슬시키고자 하여 이미 전하에게 청하고 또 신에게 부탁하였습니다. 지금 전리사·군부사로 하여금 詮選을 맡게 하시니 有司가 法文에 구애되어 지체됨이 많을까 두려우니 청컨대 정방을 복구하시어 宮中으로부터 제수하도록 하소서, 하니 왕이 말하기를 「舊制를 회복한지 얼마 되지 않아 또 變改하면 반드시 사람들의 웃음거리가 될 것이니 경이 부탁받은 바를 나에게 고하라. 내가 인사기관에 설유하면 누가 감히 좇지 않겠는가」하였다. 일신이 분연히 말하기를 「신의 말을 따르지 않으신다면 무슨 면목으로 다시 元朝의 사대부를 보겠습니까」하고 드디어 사직하였다.⁸³⁾

이는 정방이 어떤 사람들에 의해 선호되었는지를 알려준다. 조일신은 공민왕의 가장 가까운 측근으로, 공민왕의 취약한 권력기반을 지탱하는 역할을 맡고 있었다. 당시의 개혁노선이 주로 이체현의 구상과 일치하고 있었다면, 이는 이체현과 조일신의 정치노선이 서로 대립되는 구체적인 양상으로 이해할 수 있을 것이다. 조일신의 사임 압력을 볼 때, 그는 자신의 정치생명을 걸 정도로 이 문제를 중요시했던 듯하다. 그는 개혁에 앞서 대원관계를 무시해서는 안된다고 경고하고 있다. 공민왕은 매우 어려운 선택에 직면하여 결국 개혁을 유보하고 현실에 따랐던 것으로 보인다. 공정한 인사정책은 결국 왕조의 존속을 보장하겠지만, 그러나 당면한 왕 자신의 안전은 확신할 수 없었다.

그러나 공민왕 원년(1352) 4월에 올린 이색의 상소를 보면, 공민왕의 힘겨운 노력은 이색의 기대에 미흡했던 모양이다. 이색은 당시 25세로, 초야의 進士였다.

82) 高麗史 選舉志3, 銓注.

83) 高麗史 列傳44, 趙日新傳. 그는 원년 9월 壬申에 判三司事에 다시 임명되었다(高麗史 世家38).

전하께서는 총명·寬毅하사 가히 유능한 자질로써, 어지러움이 극하면 治平을 생각하는 중요한 때를 당하여 마땅히 賢士의 기용에 목마를 것이 어늘, 아직 束帛(현사를 우대하는 재물)의 쌓임을 보지 못하였고, 마땅히 聽政에 급할 것인데 아직 庭燎(궁안에서 밤중에 參內하는 諸臣을 위하여 켜는 큰 횃불)의 밝음을 보지 못하였으니, 현사가 어찌 모두 등용될 수 있으며 간사가 어찌 모두 물러 가겠사오리까. 아직 한 가지 정사도 행하여진 것을 듣지 못하고 공연히 백성의 소망만 서운케 하오니 이렇고야 그 다스림이 이루어지기를 바라오리까.⁸⁴⁾

공민왕의 즉위 후 몇 개월만에 올려진 이 상소는 아마 공민왕의 첫 인사가 측근들을 중심으로 이루어져 있었던 것에 대한 비판으로 보인다. 당대의 名僧 普虛(1301-1382)도 이색과 같은 견해를 표명했다. 공민왕 원년 5월 己丑, 왕과 면담한 보허는 法(진리)을 묻는 공민왕에게 “君王이 邪를 버리고 正을 등용한다면 나라를 다스림이 어렵지 아니하리다”라고 답했다. 이에 공민왕은 “내가 사와 정을 알지 못하는 것이 아니로되 다만 그들이 나를 원에 따라가 모두 勤勞하였기 때문에 가볍게 버리지 아니할 뿐”이라고 말했다.⁸⁵⁾ 보허의 대답은 은유적이고 일반론적이었지만, 공민왕은 첫 인사조치에 대한 비판이라는 것을 알고 있었다. 그 역시 측근들의 부족한 자질을 인정했으나 사정이 불가피했음을 고백했다.

이색의 평가는 합당하긴 하나 매우 이상주의적이다. 공민왕의 정권은 아직 취약하고 불안한 상태에 있었다. 그런데도 공민왕 원년의 인사에서 누대의 권문세족들과 원의 비호를 받는 정치가들이 일체 배제되어 있었다는 점을 주목해야 할 것이다. 정치적 안전을 고려할 때 이는 모험이었다. 공민왕은 그런 상황을 충분히 고려했던 것으로 보인다. 1351년 11월 공민왕의 첫 인사조치 명단을 가지고 趙日新이 원에서 귀국했을 때, 그것은 매우 실망스러운 것이었다. 거의 전원이 공민왕을 원에서 수종한 사람들, 이른바 측근들로 이루어져 있었다. 그들은 여러모로 훌륭한 정치가로 보기에는 어려운 사람들이었다. 공민왕에게 기대를 품었던 사람들은 이색처럼 실망했을 것이다. 그러나 공민왕으로서서는 논공행상과 정치적 안전을 외면하기도 어려웠을 것으로 생각된다. 취약

84) 高麗史 世家28, 李穡傳.

85) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 5月 己丑.

한 권력기반을 지탱해 줄 자신의 손발이 필요했던 것이다.

이상에서 공민왕의 정치운영상 첫 번째 특징으로 인사정책을 살펴보았다. 그는 인사정책과 관련된 세 분야에서 뛰어난 성과를 거두었으나, 첫째로 그는 그 가능성을 보다 포괄적인 시야에서 이해하지 못했고, 둘째로 현실적인 정치적 여건 때문에 결국은 실제적인 요구를 따랐던 것으로 보인다. 이런 결함은 뒤에 매우 불행한 결과를 초래했다.

2) 司正: 기강확립

공민왕이 정치운영에서 보여준 두 번째의 특징은 紀綱을 세우기 위해 監察과 司法機關을 중시했다는 점이다. 기강이란 일차적으로 국가의 의사가 권위를 지니는 것이다. 趙浚은 창왕 즉위년 10월에 올린 상소에서, “나라에 기강이 없으면 명령이 행하여지지 않는 것이니, 법령이 행하여지지 않으면 나라가 나라구실을 하지 못”한다고 말했다.⁸⁶⁾ 공민왕은 즉위교서를 결론지으면서, “綱을 세우고 紀를 베풀음은 진실로 이 백성을 편히 다스리는 것”이라고 말했다.⁸⁷⁾

기강문제에서 공민왕이 의식했던 것은 권세가들과 관리들의 횡포와 불법행위였다. 그들은 국가의 오랜 전통 속에서 합당하다고 여겨온 행동규범을 무시하고 자신들의 이익을 위해 국가와 백성들의 이익을 훼손시켰다. 권력을 이용하여 부를 확대하려는 경향은 언제 어디서나 일어나는 일이다. 재산은 반드시 존경은 아니지만 안전을 가져온다고 생각되기 때문이다. 국가의 제도적 통제 능력에는 한계가 있기 때문에, 개혁의 시작은 대개 직접적인 효과를 볼 수 있는 감찰과 사법당국을 중심으로 시작된다.

앞서 살펴보았듯이 공민왕 역시 監察司, 典法司, 典法都官(奴婢담당 관청), 選軍都官(兵役담당 관청), 開城府, 按廉使를 중심으로 개혁을 추진하려 했음을 알 수 있다.⁸⁸⁾ 개성부와 안렴사는 개성과 지방의 감찰·사법을 담당하고 있었

86) 高麗史節要 33, 昌王 卽位年 10月.

87) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

88) 이와 관련된 기사로는, 원년(1352) 2월 丙子의 즉위교서, 원년 8월 庚戌에 「… 僉議 監察 典法司 開城府 選軍都官(군사를 선발하는 관아)은 무릇 決訟한 바를 5일에 한 번씩 奏啓하라.」; “원년 8월 己未에 … 「僉議 監察은 나의 耳目이니 時政의 得失과 민간의 利害를 직언하여 忌諱하지 말지어다.」”; “3년(1354) 5월 壬申에 왕이 監察大夫 金玠, 典法判書 洪仲元을 불러 백성의 冤枉을 물었다.”; “4년(1355) 춘 정월 戊辰에 「… 聽訟하

다. 왕은 원년 8월에 監察·典法司·開城府·選軍都官이 처리한 사건의 전말을 5일에 한 번씩 문서로 보고하라고 말했다. 이들의 업무를 왕이 직접 주재하겠다는 의사표시였다. 왕은 또한 감찰사와 전법사의 최고책임자를 직접 불러 의견을 청취하기도 하고,⁸⁹⁾ 전법사의 공정한 관리들을 격려하기도 했다.⁹⁰⁾ 이러한 조치는 이 기관들의 위신과 권력을 강화시켰을 것이다.

그러나 가장 중시된 것은 감찰사였다. 즉, 공민왕이 취한 개혁의 핵심적인 성격은 일차적으로 ‘司正’이었던 것이다. 공민왕은 개혁과 관련된 모든 조치에는 반드시 감찰사가 관여하도록 하고 있다. 또 원년 8월에 공민왕은 “僉議·監察은 나의耳目이니 時政의 得失과 민간의 利害를 직언하여 忌諱하지 말”라고 했는데, 이는 국정 최고기관인 都僉議使司와 동일하게 감찰사도 국정전반에 대한 의견을 왕에게 직접 보고할 수 있도록 한 것이다. 공민왕은 감찰사가 모든 국가기관의 위에 서서 감찰하도록 하였다.⁹¹⁾ 감찰사의 정치적 위신은 매우 높아서 왕명이라 해도 그들의 직무를 방해하기는 어려웠다.⁹²⁾

공민왕은 또한 원칙에 따르는 인물들을 감찰사의 관리에 임명하였다. 그러나 감찰대부로 임명된 사람 중 朴德龍, 孫湧은 부적격자이다.⁹³⁾ 安輔와 李達衷, 元顥, 金玆, 李仁復은 모두 직무에 충실했던 관리들이다.⁹⁴⁾ 이연중에 대한 평가

는 관리는 冤枉하고 억울함을 심리하되 위반하는 자는 憲司(監察司)가 이를 탄핵하라.”(이상 高麗史 世家38); “5년 6월 … 「監察·典法司·按廉使·臨民官으로 하여금 마음을 다하여 體察하여 무릇 이식에서 또 利를 취하는 자는 모두 처단하라.”(高麗史 食貨志2)

89) 高麗史 世家38, 恭愍王 3年 5月 壬申.

90) “(典法摠郎) 鄭云敬과 (典法) 佐郎 徐浩가 법을 지켜 權貴에게 휘여잡힘이 되지 않으므로 內殿에 불러들여 술을 주었다.”(高麗史 列傳34, 鄭云敬傳)

91) “4년(1355) 춘 정월 戊辰에 敎하기를 「무릇 너희 百僚는 그 職에 恪勤할 것이며 聽訟하는 관리는 冤枉하고 억울함을 심리하되 위반하는 자는 憲司(監察司)가 이를 탄핵하라」고 하였다.”(高麗史 世家38)

92) 일례로 공민왕 5년 감찰대부 孫湧이 반역사건에 연루되어 어명을 받은 자가 그를 감찰사 관청에서 직접 잡아가고자 하였을 때, 監察持平 全遇祥은 “臺官이 비록 죄가 있다 하더라도 마땅히 臺를 파한 후에 獄에 나갈 것이니 네가 가히 臺에 바로 들어오지 못한다”하고 일보기를 평상시 같이 하였다 한다(高麗史 列傳4, 釋器傳).

93) 박덕룡은 자신의 동생인 원의 사신 朴賽顏不花의 청탁으로 등용되었고, (高麗史 世家38, 恭愍王 3年 7月 丙戌) 손용의 임명은 원의 太師 汪家奴의 所請에 따른 것이다(高麗史 世家38).

94) 안보는 安軸의 동생으로 制科에 합격하였고, 왕을 위해 이는 것을 말하지 않음이 없었

는 대립된다.⁹⁵⁾ 그는 매우 강직한 인물이었으나, 뜻밖에도 조일신의 비행에 대해서는 침묵했으므로, 감찰사의 부하관리들이 이에 반발하였다. 감찰대부 이하의 관리로 崔宰, 김두, 慶千興, 郭忠秀, 宋天逢, 金續命은 모두 공정하고 원칙에 따라 일을 처리했다.⁹⁶⁾ 경천흥(慶復興으로 改名)은 명덕태후의 조카사위인데 공민왕이 신뢰하여 국정전반에 대해 상의했으며, 공민왕대와 우왕대의 정치가 중 가장 중요한 사람 중 하나이다. 김숙명은 이때 원의, 홍원로, 경천흥과 합심하여 규탄하고, 법을 엄격히 집행하며, 부적격자의 관리임명장에는 서명을 거부했기 때문에 환관들의 미움을 받아 모두 파직되었다고 한다.⁹⁷⁾ 아울러 법을 관장하는 전법사의 관리로 鄭云敬(典法摠郎), 徐浩(典法佐郎), 安宗源(典法正郎) 같은 강직한 인물을 임명한 것도 주목해야 한다.

그런데 司正활동 자체를 정치개혁의 핵심적 지표로 삼는 것은 매우 편협한 견해다. 정치란 어떤 의미에서든 일종의 자원을 배분할 수 있는 권력이라는 점에서 정치적 부정은 불가피한 것처럼 보인다. 권력을 행사할 수 있는 자는 언제나 남용의 유혹과 기회에 노출되어 있다. 부정이 시작되게 되면, 부정은 그

다고 한다(高麗史 列傳22, 安輔傳). 李達夷은 이제현의 堂姪로 충숙왕대에 급제했고 학문으로 이름이 높아, 李齊賢이 그 詩文을 칭찬하였다(高麗史 列傳25, 李達夷傳). 원의는 공민왕 2년(1353) 9월 壬午 감찰대부가 되어 집의 金續命, 지평 洪元老와 협심하여 규탄하고 엄격히 법을 집행했다(高麗史 列傳36, 印承旦傳.; 高麗史 列傳24, 金續命傳). 김두는 충목왕 3년에 설치된 整治都監 屬官으로 채하중에게 公田을 뇌물로 바친 利川 縣吏의 귀를 베어 道內에 돌리려고 都監에 牒報한 적이 있었다(高麗史 列傳23, 王煦傳). 이인복은 고려말의 名儒이자 賢臣인 李兆年의 손자이다. 용모가 엄정하고 언사가 간요하고 신중하므로, 공민왕은 「내가 李公을 보면 나도 모르게 竦然(송연)해진다」고 하였다.

95) 이에 대해서는 高麗史 列傳19, 李衍宗傳. 사관들의 평가는 극단적으로 양분된다(高麗史 史節要 26, 恭愍王 元年 正月 史贊).

96) 曠勳수는 忠穆王때 獻納으로 元松壽와 더불어 贊成事 鄭天起의 비행을 탄핵했으며, 지평이 되어 김두, 경천흥과 더불어 趙日新의 전횡을 비판했다. 최재는 주로 감찰·사법기관과 지방관을 유력하여 충숙왕대에 감찰지평, 충목왕대에 典法正郎을 역임했으며, 곧고 정직하다는 명성을 얻었다(高麗史 列傳24, 崔宰傳). 송천봉은 忠穆王代의 監察掌書, 禑王代의 大司憲(감찰대부)으로서 훌륭하게 직책을 수행한 사람이다(高麗史 列傳24, 宋天逢傳).

97) 高麗史 列傳24, 金續命傳. 뒤에 감찰대부가 되어 왕을 포함한 모든 정치적 비리를 숨김없이 비판하였고, 이로 인해 우왕대에는 權臣 李仁任과 池籟이 그를 죽이려고까지 하였다.

기관의 보이지 않은 내부기능으로 정착하기 때문에 정치개혁은 일종의 조용한 內戰이다. 그런데 사정활동의 대상이 되는 분야는 대개 국가활동의 핵심을 이루는 부분이므로, 구성원들의 저항에 직면하는 경우 철저한 사정에 곤란을 겪는다. 이런 기관의 잠정적인 마비만으로도 취약한 국가는 위협에 직면할 수 있기 때문이다. 그러나 개혁을 원하는 정치가들은 대개 '사정'의 유혹을 뿌리치기 힘들다. 혹은 그것이 모든 문제를 해결하는 직접적이고 근본적인 처방인 것처럼 보인다. 그러나 부정의 구조는 사정이 끝나면 얼마 후 재생되며, 또한 국가의 모든 활동을 상시적으로 감시한다는 것은 불가능하다. 그러므로 사정활동에 의해 국가의 정상적인 운영을 기대한다면, 끝없이 반복되는 일에 곧 지치게 될 것이다.

따라서 사정활동은 일종의 비상대책이나 예방대책같은 것이며, 결코 정치의 중심적 역할로 삼을만한 것이 아니다. 사정활동과 아울러 먼저 국가운영체제 전체와 제도에 대한 포괄적이고 깊이있는 견해를 가져야 한다. 그렇지 않으면 첫째는 각각의 시책들 사이에 어떤 유기적 관련성이 있는지를 알지 못하여, 개혁의 순서와 경중을 정할 수 없게 되고 혼란에 빠진다. 둘째는 趙浚이 창왕과 공양왕대의 관제개혁에서 지적한 바처럼, 상급자들이 아무리 많은 노력을 기울인다해도 효과를 볼 수 없다.⁹⁸⁾ 조준의 개혁안과 비교해 보면, 공민왕대의 개혁은 일종의 나열식이라는 느낌을 갖게 한다. 그것은 국가와 인간에 대한 통찰력의 결여를 뜻한다. 이같은 이해력 뿐만 아니라 부정을 개혁하고 대체할 새로운 정치집단이 상당정도 형성돼 있어야 할 것이다. 공민왕대의 개혁은 이 두 가지 점에서 상당히 불리했던 것으로 생각된다.

3) 정치적 의사소통의 활성화

세 번째 개혁조치로 정치적 의사소통의 개혁을 살펴보고자 한다. 의사소통의 자질은 모든 정치적 덕목 중에서도 가장 발견하기 어려운 것이다. 자신의 욕망에서 자유로워지는 것보다도, 자신의 견해로부터 자유롭기는 더욱 어렵기 때문이다. 그런데 정도전이 '諫官論'에서 지적하고 있듯이, 좋은 정치와 건전한 정치공동체의 가장 근본적인 요소 중 하나는 활발한 의사소통 능력인 것이

98) 高麗史 列傳31, 趙浚傳.

다.⁹⁹⁾ 공민왕 초년의 정치운영상 세 번째 특징은 왕이 직접 정치를 주관(親政)하고, 정치적인 의사소통(下情의 通達)을 중요시했다는 점이다. 공민왕은 즉위 교서에서 전대의 실패원인이 왕과 관리들 사이의 의사소통이 원활하지 못했다는 점에 있다고 지적했다:

근대에 近習(친애하는 신하)의 옹패로 말미암아 하정이 상통함을 얻지 못하여 주상을 그림체에 이르렀으니, 代言(왕명출납관)의 轉對(정치의 득실에 관하여 차례로 上奏함)와 관련기관의 上申같은 것은 친히 아니할 수 없으며, 書筵의 侍臣과 虎賁의 衛士는 신중하게 선택해야 할 것이다. 그러면 正人·君子가 항상 당연히 곁에 있을 것이며 간관과 강직한 신하가 여찌 통하지 아니함이 있겠는가.¹⁰⁰⁾

이는 이제현이 충목왕 원년에 올린 개혁상소에서 두 번째로 지적한 사항인데, 이러한 인식은 매우 희귀한 것이다. 그러나 이 조치는 원년 8월까지 활성화 되지 못한 것 같다. 8월 庚戌에 왕은 재차 교서를 내려, “옛날 군왕이 정신을 가다듬어 다스림을 도모하여 邦家를 보존코자 하매, 반드시 몸소 기무를 친히 함으로써 총명을 넓히고 하정에 통달하였”다고 말하고, 구체적으로 “침의·감찰·전법사·개성부·선군도관은 무릇 決訟한 바를 5일에 한 번씩 奏啓하라”고 하였다. 공민왕은 또한 원년 8월 己未에 당대의 정치적 원로들을 총망라하여 서연관으로 임명함으로써, 정치적 반대파까지도 포괄하는 정치자문기구를 구성하고, 폭넓게 여론을 수렴하고자 했다. 그는 교서에서, “원로대신, 대부, 사는 차례로 입시하여 經史法言을 진강할” 것이며, “침의·감찰은 나의 이목이니 시정의 득실과 민간의 이해를 직언하여 꺼리지 말”라고 하였다.¹⁰¹⁾

앞서 살펴보았듯이 공민왕은 「무일」편을 강조했거니와, 이처럼 정치에 부지런해야 한다는 점이 누누이 강조되는 것은 역설적으로 그것이 쉽지 않다는 사실을 시사한다. 왕이 직접 정치를 주재하는 것은 당연한 일처럼 보이지만, 실제로 대부분의 왕들은 그렇게 하지 못했다. 그 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 왕들에게 정치는 그다지 즐거운 일이 아니었기 때문이다. 왕건은 「훈요십조」

99) 『三峯集』 卷10, 「經濟文鑑」 下, 臺諫·諫官論.

100) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 2月 丙子.

101) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 8月 己未.

서두에서, “미천한 가문에서 일어나 외람되게 사람들의 추대를 받아서, 여름에는 더위를 두려워하지 않고, 겨울에는 추위를 피하지 않으며, 몸과 마음을 괴롭히지 19년만에 삼한을 통일하였다”고 말했다. 정치적 역할이란 정치가 자신의 내적인 욕구와는 무관하게 부단히 그에게 공적인 임무를 강요한다. 그는 최고의 권력과 명예를 가지고 있지만, 그 반대로 일종의 고급노예와 같은 처지에 빠진다. 그의 신체와 정신은 자신의 것이라기보다 공공의 사물처럼 이해된다. 그는 신체의 안락을 위한 모든 서비스를 제공받지만, 정신적 안락에서는 그 반대이다.

그리하여 정치가는 외면적인 위대함과 화려함의 이면에 내면적인 결핍과 고통에 시달리게 된다.¹⁰²⁾ 그래서 대개의 왕들은 그 중압감을 이겨내지 못하고 여러 방식의 도피처를 발견했다. 공민왕의 아버지인 忠肅王은 말년에 대인기 피증에 걸려 신하들과의 면접을 회피했다.¹⁰³⁾ 공민왕의 형인 忠惠王은 누릴 수 있는 모든 환락에 탐닉했다. 강력한 개혁정치로 처음을 시작했던 공민왕의 할아버지 忠宣王도 한 번의 좌절을 경험한 후, 정치적 삶을 위해 사적인 행복을 포기하지 않기로 결심했다. 이처럼 의욕적인 시작과 달리 끝이 좋지 않은 것은 모든 정치가들에게 일어나는 일이다. 崔承老는 景宗의 정치를 평가하면서, “이른바 시작이 없었던 것이 아니라 끝을 잘하기가 어렵다”고 하였고, 成宗에게는 “착하게 시작한 마음으로 인하여 유종의 미를 생각하라”고 충고하였다.

정치기피의 두 번째 원인은 왕의 비정상적인 行樂을 은밀히 내조함으로써 권력을 대리하려는 內侍들, 그리고 권력공백을 대신하여 정치를 좌우하고 싶

102) 크세노폰은 참주인 Hiero를 통해 다음과 같이 말한다: “이제 군주는 모든 사람이 명명 백백히 볼 수 있도록 대단한 가치를 지닌 재산을 공개적으로 과시합니다. 그러나 그것은 군주의 영혼 속에 숨겨진 가혹한 것을 숨깁니다. 영혼이란 인간의 행복과 불행이 깃든 곳입니다. 대중들이 이것을 모른다는 것은 나에게 이상할 것이 없지만, 눈보다는 이해력을 가지고 만사에 정통하다는 평판을 가진 당신이 이것을 모른다니 놀라운 일입니다. 그러나 나는 나 자신의 경험상, 군주는 최고의 선은 거의 공유하지 못하며, 대개 최대의 악을 소유한다는 점을 명백히 알고 있습니다.”[Xenophon, *On Tyranny*, revised and enlarged by Leo Strauss(N.Y.: Cornell University Press, 1968), p. 6.]

103) “충숙왕이 참소를 입어 원에 머(물렸다). … 燕京에 머무르기를 5년 동안이나 되매 왕이 근심으로 성품을 상하여 나라에 돌아와서도 항상 깊은 궁전에 거하고 매양 즐거워하지 않으며 정사를 친히 하지 않으므로 安道가 … 權柄을 함부로 하여 벼슬을 팔고 刑獄을 팔아 이르지 않는 바가 없고 臺諫의 章疏를 중간에 저지하여 奏達하지 않았다.”(高麗史 列傳37, 崔安道傳)

어하는 외척 및 측근 정치가들에 의해 더욱 조장된다. 이것은 고려 후기정치의 전형적인 특징이었다. 충목왕과 충정왕은 친족들과 권신들의 정치적 도구였다. 따라서 공민왕의 친정선포는 정치를 개인적 야심이나 이익의 충족수단으로 여겼던 정치가들에 대한 일종의 선전포고였다. 이는 공동이익을 보호하기 위한 권문세족들의 연합권력에 대해, 왕을 중심으로 정치를 운영하겠다는 의사표명이었던 것이다. 따라서 친정은 어떠한 정치개혁보다도 훨씬 더 핵심적인 개혁이었다. 그리고 여타 개혁을 수행하기 위한 선행조건이었다. 충목왕 즉위 초에 올린 時務上疏에서 李齊賢은 왕의 정치기피가 근본적인 위함을 초래한다고 말했다:

이제 재상들은 연회가 아니면 상접할 수 없으며 특별한 부름이 아니면 나아가지 못하오니 이것이 어찌된 까닭입니까? 마땅히 청하옵건대 날마다 편전에 앉아 태양 재상으로 더불어 정사를 논의하시고 혹 날을 가려 進對케 하되 비록 無事하더라도 이 예를 폐하지 말 것입니다. 그렇지 아니하면 대신은 날로 소원해지고 宦侍는 날로 친근하여져 생민의 休戚과 종사의 안위를 上聞하지 못하게 될까 저어하나이다.¹⁰⁴⁾

일차적으로 친정이 이루어지지 않는다면 어떠한 정치적 노력도 무의미하며, 그로부터 정치를 부패시키는 모든 요소들이 자라나기 시작한다. 즉, 현명한 관리들이 배제되고 비정상적인 정치적 통로가 개설됨으로써, 민생과 국가의 안위가 방치된다는 것이다. 따라서 친정은 단순히 일을 처리하기 위한 것이 아니라, 그것이 유지된다는 것 자체가 중요하다. 그것은 건전한 정치의 지표이며, 비정상적인 요소가 자라날 여지를 허용하지 않기 때문이다.

그런데 정치에 대한 공민왕의 이해에서 특이한 것은 측근의 폐단과 親政, 정치적 의사소통을 직접적으로 관련시켜 이해하고 있다는 점일 것이다. 왕이 직접 정치를 주재하지 않고 측근에게 일임하는 경우, 일차적으로 발생하는 폐해는 의사소통의 장애이다. 이 점은 李齊賢의 상소에서도 동일하게 지적되는 사항으로 ‘上聞의 不通’이 그것이다. 그리고 이 의사소통의 장애는 궁극적으로 왕을 그르친다.

104) 高麗史 列傳23, 李齊賢傳.

대부분의 정치가들은 이 점을 소홀히 취급한다. 그럴 경우 정치개혁에서 최고의 중요성을 점하는 것은 대개 司正이다. 이런 대안의 한계는 크게 세 가지이다. 첫째, 부패는 언제나 다시 자라난다는 점이다. 두 번째 난점은, 처벌대상이 되는 정치집단이 정당성을 수긍하지 않고, 일종의 정치적 보복으로 생각한다는 점이다. 셋째, 조만간 개혁집단 내에서도 부패가 발생한다는 점이다. 왜냐하면 모든 정치적 부정은 밀실주의에서 싹트기 때문이다. 정치과정이 밀실화 되면 어떠한 정치적 덕목을 갖춘 인간이라 해도 유혹과 위협을 동시에 받는다. 정치적 부패의 핵심은 비밀성에 있다. 반면 정치적 의사소통의 특징은 공개성이다. 의사소통이 활성화되면 그 시스템 속의 인간들이 반드시 고결하기 때문이 아니라, 설사 정치적 야심이 동기라 해도 모든 정치과정에 대한 비평(critique)이 나타난다. 비평은 부정의 감시자일 뿐만 아니라, 公論을 통해 부정을 여과시킨다. 공론화된 처벌은 정당성을 갖춘다. 더욱 긍정적인 효과는 그로 인해 그 시스템 속의 인간들이 새로운 정치적 미덕을 규범화한다는 점이다. 의사소통의 활성화는 집단적인 교육 효과를 가지고 있다. 좋은 공동의 인간성(common humanity)은 좋은 정치체제의 산물이다.

그러나 군주정(monarchy)은 운명적으로 정치적인 동시에 비정치적이다. 어떤 의미에서 군주정은 인간이 자유로운 관계 속에서 공동성(communality)을 형성할 수는 없었던 단계의 정치라고 볼 수 있다. 군주는 좋은 경우 만인의 의사소통의 중앙에서 서서 그것들 사이에 적절한 관계를 맺어주는 역할을 수행하지만, 그 자신이 질서의 중심이라는 지위를 겸하고 있기 때문에 만인의 의사소통을 저지하고, 자신의 의사만이 존재하게 하려는 경향을 가지고 있다. 참주정(tyranny)의 진정한 의미는 의사공간 내에서 모든 의사를 배제하여 비정치화시킨다는 점에 있다. 따라서 정치 비평을 위해서는 일차적으로는 비평자의 용기와 수용자의 냉정한 이해라는 매우 색다른 자질이 필요하다. 그렇기 때문에 韓非子は 전설적인 伊尹과 湯王조차도 처음부터 적절한 의사소통에 성공했던 것은 아니라고 지적했다. 그는 “지극한 지혜로써 지극히 착한 임금을 설득하더라도 지극하다고 하여서 반드시 받아들여지는 것은 아니”라고 말했다.¹⁰⁵⁾ 그래서 비평이 수용되지 않을 경우, 비평자는 비난을 받을 뿐만 아니라 심한 경우 목숨을 잃는 것도 예상해야 했다. 대부분의 왕들은 비평을 도전과 공격으로 받아

105) 『韓非子』, 『難言』

들었기 때문이다.¹⁰⁶⁾

李奎報는 “듣기 싫어하기를 마치 임금의 간언을 거절하는 것과 같이 한다”고 하였는데¹⁰⁷⁾, 공민왕이 집정초기에 이러한 장애를 잘 극복했다는 것은 여러 기록으로 보아 알 수 있다. 공민왕 19년 1월에 올린 李詹의 상소에 따르면, 공민왕은 “즉위 초에 정신을 가다듬고 다스리기를 도모하사 어전에서 정사를 들으시매 재상으로부터 못 有司에 이르기까지 다 진언하고 각기 그 職으로써 아뢰었기 때문에 민정이 상달되어 사무가 웅색함이 없어서 거의 昇平에 이르렀”다고 한다.¹⁰⁸⁾

이상에서 공민왕 초년의 정치개혁이 지닌 내용과 특징을 크게 민생과 정치 운영 방식으로 나누어 살펴보았다. 이제 공민왕 초년의 개혁정책을 간략히 평가해 본다면, 우선 이 시대에 거칠게나마 제도와 인간에 대한 새로운 비전을 제시한 인물은 이체현과 이색이라고 생각된다. 충목왕 원년에 올린 이체현의 상소는 정치에 대한 새로운 사고를 대표하고 있었고, 공민왕 원년(1352) 4월에 올린 이색의 상소는 전제·국방·학교·과거체계 등 여러 가지 점에서 예언적이고 새로운 구상을 담고 있었다. 그러나 공민왕이 그 중요성을 깨달았다는 증거를 찾기는 어렵다. 또한 불행하게도 공민왕이 물려받은 국가는 너무 오래되어 낡을 대로 낡았으며, 개혁초반에 닥친 큰 전쟁들로 인해 개혁을 본격적으로

106) 한비자는 “지혜있는 사람이 어리석은 임금을 설득한다고 하여 반드시 그 말이 聽用되는 것은 아”니며, 역사상 어질고 道術이 있는 선비들이 “불행하게도 悖亂하고 어둡고 미혹한 임금을 만나서 죽었”다고 말했다(『難言』). 仁宗代의 林完 역시 妙淸을 탄핵하면서 그 점을 호소했다: “신이 일찍이 생각하기를 進言하는 것이 어려운 것이 아니라 그 말을 듣는 것이 어려운 것이고, 말을 듣는 것이 어려운 것이 아니라 그 말을 행하는 것이 더욱 어렵다고 생각하였습니다. 그러므로 忠臣이 임금을 섬김에 말이 간절하고 곧으면 쓰이지 않고 몸만 위태롭고, 곧지 않으면 죽히 道를 밝힐 수 없다고 하였습니 다.”(高麗史 列傳11, 林完傳)

107) 『東國李相國集』 22, 論詩中微旨略言.

108) 그러나 공민왕 11년에 監察大夫 金續命이 올린 상소에 의하면, 공민왕은 점점 더 폐쇄적인 인간이 되어, 끝내는 신하들과의 대화가 단절되었던 것으로 보인다. 당시 전쟁의 와중에서도 김숙명은 이 점이 가장 중요한 정치적 문제라고 지적했다(高麗史 列傳 24, 金續命傳). 이점은 공민왕이 “萬機를 涉歷함에 미쳐서는 스스로 私見이 있어 이르기를 신하의 말이 능히 나보다 슬기롭지 못하다하여 상벌하고 廢置함을 임금의 마음으로 결단하고 자문함이 없으므로 나라의 理亂과 정사의 득실을 못 官人으로써 감히 말하는 자가 없으니 진실로 가히 탄식할 것입니다”라고 하였다(高麗史 列傳30, 李詹傳).

시행할 여가가 없었다. 다른 한편 여기서 주목되는 점은 공민왕이 매우 주도면밀한 인물이라는 점이다. 정치적 경험이 완숙해지자 그는 관리들의 능력이 자신에 미치지 못한다는 사실을 발견했다. 그 결과 자문을 구하지 않고 자신의 ‘私見’에 따라 정치를 전단하게 된다.¹⁰⁹⁾ 충숙왕의 付囑을 받아 공민왕을 추대했고, 이제현의 門生이기도 한 尹澤은, “무릇 일의 득실은 임금의 뜻에 비록 그러함을 밝게 알아도 대신에게 맡겨서 처리하지 않으면, 부지중에 그 해가 이미 이루어져서 구하여도 미치지 못”한다고 충고했다. 그러나 윤택과 달리 공민왕은 정치적 의사소통을 매우 실용주의적으로 이해하고 있었다. 이러한 특징은 공민왕의 여러 정책에서도 공통적으로 나타나고 있다. 즉, 공민왕은 좋은 정치를 위해 무엇이 필요한지 알고 있었고, 스스로 좋은 정치를 위해 노력할 의사와 능력을 가진 인물이었으나, 정치를 너무 기능적으로만 이해하고 내적인 이해에는 둔감했다. 그래서 표면적으로는 대단히 혁신적인 것처럼 보이지만, 일정한 기간이 지나면 알 수 없는 장애에 직면했다. 그 점이 그를 괴롭히고 좌절케 했다.

그러나 당대의 정치가들이 논평하고 있듯이, 정치적 의사소통을 활성화시키려는 공민왕 초년의 노력은 큰 기대와 효과를 불러 일으켰음을 알 수 있다. 의사소통의 정치적 의미와 기능에 대해 어느 정도 명료한 인식을 얻게 된 것은 고려말의 신진 유신들이며, 역사적·정치적 과제로 부상된 것은 ‘公論’을 정치의 중심에 놓으려는 조선의 士林政治를 통해서였다. 공민왕의 시도는 어떤 위양을 띠긴 했지만, 연약한 싹이었다.

4) 개혁정치와 측근정치의 대립

이상에서 공민왕 초년의 개혁조치를 살펴보았다. 공민왕대 초반의 개혁을 가로막았던 정치세력은 크게 셋으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 공민왕의 측근 세력이며, 둘째는 전통적인 개경의 권문세족, 마지막으로는 원나라였다. 세 세력의 동일한 특징은 권력이라는 관점에서만 정치를 이해했다는 점이다. 먼저 공민왕 원년의 가장 중요한 정치적 장애는 공민왕의 측근들이었다. 그리고 그들의 정치적 지향과 행위는 이제현을 중심으로 한 개혁적인 정치노선과 대립

109) 高麗史 列傳19 尹澤傳.

하였다. 그 결과 이제현이 수상직을 사퇴하고 개혁노선이 쇠퇴하였다.¹¹⁰⁾ 조일신은 정권을 전횡하다 조일신 난을 계기로 제거되었다. 여기에서는 공민왕 원년의 정치상황만을 다루려 한다.

앞서 본 바처럼 이제현은 공민왕의 개혁의지를 천명하는 상징적 인물이었다. 그 반면 조일신은 공민왕의 가장 가까운 측근으로, 원과의 대외관계를 전담하고 취약한 국내의 정치적 기반을 확보하는 역할을 수행했던 것으로 짐작된다.¹¹¹⁾ 따라서 이제현이 공민왕의 개혁노선을 의미했다면, 조일신은 정치적 안전을 의미했다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 이러한 대립은 공민왕이 두 개의 정치적 목적을 동시에 추구함으로써 필연적으로 발생했다고 볼 수 있다.

공민왕 원년의 개혁을 추진하기 위해, 공민왕은 첫째로 이제현에게 임시로 국사를 전담케 하고, 즉위에 미쳐 도점의정승에 임명했다. 둘째, 즉위교서와 8월의 교서에서 이제현의 구상을 대폭 받아들였다. 셋째로 인사권을 이제현 세력에게 담당토록 했다. 정방이 폐지된 뒤 인사권은 전리·군부사에 환원되었는데, 전리판서는 白文寶이었다. 백문보는 이제현의 문생이자 同門이었다.¹¹²⁾ 또 안축의 동생이자 이제현의 문생이며, 백문보와 同年인 安輔에게 提調典選事を 맡겼다고 한 것으로 보아, 그도 인사에 관여한 것으로 보인다.¹¹³⁾ 넷째, 감찰사와 전법사에 다수의 청렴·공정한 관리들을 배치했다.

그러나 다른 한편으로 다수의 측근들이 고위직을 차지했다. 공민왕 초년의 측근들은 불우했던 시절 그를 원에서 보필했던 이른바 ‘燕邸隨從功臣’(원의 수

110) 공민왕대 전체의 정치운영상의 특징을 ‘측근정치’라는 관점에서 체계적으로 분석한 연구로는 최연식의 연구가 돋보인다. 단, 최연식의 연구에서는 공민왕이 왕권강화를 위해, 개혁세력과 측근세력 모두를 이용했다고 본다. 즉 공민왕의 정치적 딜레마에 대한 고찰은 부족한 것으로 생각된다(최연식, 앞의 글, pp. 91-101).

111) “조일신은 평양 조씨로서, 충렬왕 때 몽고어 통역관으로 출세하여 시중에까지 오르 고, 그의 가문을 권문세족으로 만든 趙仁規의 손자요, 충숙왕 때 찬성사를 지낸 趙璋의 아들이다. 그의 초명은 趙興門인데, 일찍이 少府尹의 직에 있다가 入元하여 10여년 간 머무는 동안 공민왕을 수종하였던 바, 그의 가문이 원에 상당한 기반을 지니고 있었고, 또한 뒤에 그에 대한 왕의 대우가 남달랐던 점으로 보아 공민왕이 즉위하는 데에도 상당한 역할을 했던 것 같다.”(閔賢九, “高麗 恭愍王之 反元の 改革政治에 대한 一考察”, p. 59)

112) 李淑京, 앞의 논문, p. 47. 백문보의 정치적 활동에 대해서는 閔賢九, “白文寶 研究”를 참고.

113) 高麗史 列傳22, 安輔傳.

도 燕京에서 수종한 공신)들이었다. 공민왕은 원으로부터 왕위에 임명받은 1351년 11월, 측근인 조일신을 고려에 보내어 첫 인사 명단을 발표했다. 거의 전원이 수종한 측근들로 이루어져 있었다.¹¹⁴⁾ 공민왕의 첫 인사 원칙은 주로 논공행상이었고, 권력의 안전성을 위한 이른바 직계체제 구축을 목표로 했다. 그러나 공민왕 원년 6월에 발표된 연저수종공신들은 정치가로서 부적격한 자들이 대부분이었다. 37명의 공신 중 과거에 합격한 자는 柳淑과 鄭顥뿐이며, 蔭敍로 진출한 자도 조일신과 許猷뿐이다. 나머지는 이력도 확실치 않은 사람들이다.¹¹⁵⁾ 훌륭한 자질을 갖춘 사람은 柳淑이 유일했다.¹¹⁶⁾ 이들 대부분은 고위직을 차지했는데, 특히 비서실의 역할을 담당하고 있는 密直司와 군대의 武官職, 재정담당기관(三司·版圖司)에 많이 포열하고 있음을 알 수 있다. 왕의 경호대라 할 鷹揚軍과 龍虎軍은 金鏞이 그 최고책임자를 맡았다. 그는 또한 軍部判書를 겸하여 兵權을 완전히 장악하고 있었다. 모든 권력자들처럼 공민왕 역시 機密과 警護, 兵權과 재정에 유의했던 것이다.

측근정치는 후견인과 피후견인의 사적 이익이 서로 부합될 때 나타나는 전형적인 정치형태이다. 정치는 다른 어떤 활동보다도 사적인 야심의 목표가 될 만한 많은 매력을 가지고 있다. 따라서 정치는 언제나 공적인 목적을 표방한, 또는 이를 지향하는 사적인 동기의 위협에 항상 노출되어 있다. 측근들은 대개 능력(competence)보다는 충성(loyalty)이라는 특장 때문에 기용된다. 그들의 목적은 물론 후견인의 보상(reward)이다.¹¹⁷⁾ 앞서 공민왕과 朴天富의 대화에서 알

114) 1등상공신은 趙日新(贊成事) 金普(僉議評理) 金逸逢(判密直司事) 柳淑(前代言) 鄭桓(上護軍) 申小鳳(宦者 大護軍), 1등공신은 孫琦(平海府院君) 李蒙哥(判三司事) 曹益清(前贊成事) 鄭顥(知密直司事) 洪由道(前同知密直司事) 韓可貴(判開城府事) 洪元哲(前平壤尹) 姜千裕(密直副使) 李濟(密直提學) 李宗·全普門(版圖判書) 崔德林(知申事) 金鏞(鷹揚軍上護軍) 車蒲溫(判司僕寺事) 鄭世雲(大護軍) 睦仁吉(中郎將) 金湑(郎將) 全以道(郎將), 2등공신은 李也先帖木兒(上護軍) 姜仲卿(上護軍) 孫襲(大護軍) 李陽(親從) 鄭鎮(中郎將) 王碩(寺丞) 任碩(別將) 任用(別將), 3등공신은 金元(判事) 玄瑾(護軍) 許猷(監察掌令) 鄭璇(中郎將) 辛廉(小府主簿)이다(高麗史 世家38, 恭愍王 元年 6月 壬寅).

115) 이들의 이력은 閔賢九, “고려 공민왕의 측위배경”, p. 807의 연저수종공신 일람표 참고.

116) 유숙은 安軸의 문생이며, (李京淑, 앞의 논문, p. 53. 표1) 이색의 부친인 李毅과도 절친했다(『東文選』 127, 柳淑墓地銘). 그의 정치적 성향이 측근세력보다는 이제현 세력에 가까웠음을 알 수 있다.

117) 뒷날 충숙왕의 측근이 되었던 別將 尹碩은, 충선왕의 장자가 아닌 뒷날 충숙왕이 된 둘째 아들을 따랐는데, 그의 아버지는 그에게 “너의 생각이 잘못이다. 왕자를 쫓음은

수 있듯이,¹¹⁸⁾ 공민왕과 수종공신들 역시 서로를 맺는 끈이 ‘보상’에 있음을 잘 알고 있었다. 따라서 이들은 공인이라기보다 일종의 사인이다. 측근정치의 가장 중요한 특징은 결국 私人化(personalization)임을 알 수 있다. 이는 정치를 ‘사적으로 운영한다’(privatization)는 의미이다. 측근정치가 정치공동체에 위해한 것은 바로 이 점 때문이다.

그러나 측근정치의 진정한 원인은 사실 최고권력자 역시 이들을 필요로 한다는 점 때문이다. 그 불가피성의 하나로 최고권력자는 항상 안전에 위협을 느끼고 있다는 점이다. 그들은 본질적으로 불안전(insecure)하다. 한비자는 “임금으로서 병들어 죽는 자는 전체의 반도 못된다”고 하였다. 또한 크세노폰은 전제군주인 히에로의 입을 빌어, 전제군주의 삶에서 본질적인 것이 바로 불안전으로 인한 ‘공포’라고 말했다.¹¹⁹⁾ 가장 어려운 것은 신뢰할 수 있는 인간을 발견하기 어렵다는 것이다. 韓非子는 “임금은 자기와 가장 가까운 아내와 가장 친애하는 아들도 오히려 믿을 수가 없다. 그러니 그 밖에 다시 믿을 만한 사람이 있겠는가”라고 반문한다.¹²⁰⁾

이상주의적인 정치사상가들은 정치적 삶을 통해 모든 사람들의 인간성이 고양되기를 원했지만, 마키아벨리와 한비자가 발견했던 정치적 삶은 억제되지 않은 욕망과 이기심의 격투장이었으며, 그들의 삶이 오직 자신의 생존을 도모하는 데 전력을 바쳐야 할 정도로 비참하다는 사실이었다. 마키아벨리는 “무장하지 않은 예언자는 사망한다”고 했거니와, 따라서 어떠한 이상주의적 정치가라 해도 정치의 세계에서 생존을 경시할 수는 없는 것이다. 나아가 정치를 사

후일의 계책을 위함이거늘 형이 있는데 아우가 먼저 나라를 갖게 되겠느냐”고 충고했다(高麗史 列傳37, 尹碩傳).

118) 두 번째 왕위계승전에서 패한 뒤, 공민왕은 박천부에게, “오직 너만이 있구나, 나라고 어찌 나라로 돌아갈 날이 없겠느냐. … 만일 돌아가게 될 때는 잊지 않을 것”이라고 말했다(『陽村集』 卷 21, 司宰少監朴強傳).

119) “나는 술 취하는 것을 경계하며, 마치 내가 매복중인 것처럼 잠을 잡니다. 군중을 두려워하면서도 혼자 있는 것(solitude)도 두려워합니다. 경호병이 없이 있는 것도 두렵지만, 경호하고 있는 바로 그 사람을 두려워합니다. … 이 모든 것들이 당신에게는 공포로 인해 갈피를 못잡는 영혼의 표시로 보이지 않습니까? 그러나 공포는 그것이 영혼 속에 있을 때 그 자신이 고통스러울 뿐만 아니라, 영혼이 가져오는 모든 즐거움의 파괴자가 되기도 합니다. … 참주는 자신의 앞에서 뿐만이 아니라 사방에서 적을 보고 있기 때문입니다.”(Xenophon, *op. cit.*, pp. 11-12)

120) 『韓非子』, 「備內」

적인 욕망의 충족수단으로 간주하는 전제정이나 과두정같은 폭정에서는 더 말할 나위가 없는 것이다. 그렇기 때문에 인간의 가장 높은 이상을 포기하지 않는 정치가는 언제나 자기분열에 시달리게 된다. 정치는 동물도 아니지만 신도 아닌 중간적 존재의 괴로움이다. 그래서 마키아벨리는 군주란 “짐승과 인간을 교묘히 구사할 줄 알아야 한다”고 말했다.¹²¹⁾

불안정으로 인한 공포는 불신을 가져오고, 이는 정치에서 보다 치명적인 결과를 초래한다. 한비자가 지적한대로, 만약 왕이 현명한 사람을 등용하면 그 신하는 장차 자기의 현명함을 이용하여 그 임금을 위협할 것이며, 반면 함부로 아무나 가리지 않고 등용하면 정상적인 정치를 시행할 수 없을 것이다.¹²²⁾ 최고권력자는 결국 현명한 자보다 무능한 자를 선택하는 경향이 있다.¹²³⁾ 따라서 훌륭한 정치가라면 두 개의 가능성 사이에 어떤 균형을 발견하는 것이 필요할 것이다. 불가피하긴 하나 그들에게만 의존한다면 반드시 실패할 뿐만 아니라, 중국에는 자신의 생명도 위태롭다. 공민왕은 이와 유사한 길을 걸었다.

공민왕 원년의 측근정치는 곧바로 폐단을 초래하기 시작했다. 그 폐단은 크게 세 가지로, 기강의 혼란과 정치적 의사소통의 장애, 그리고 왕권에 대한 위협이었다. 첫째, 측근들은 권력을 장악하자마자 서로 치열한 권력투쟁을 벌임으로써 정치를 혼란스럽게 했거니와,¹²⁴⁾ 그보다 중요한 것은 우선 국가의 법체

121) “He needs to know well how to put to use the traits of animal and of man.”[Machiavelli, *Prince*, in *The Chief Works and Others*, vol. 1, Tr. by Allan Gilbert (three volumes; Durham, N. C.: Duke University Press, 1965), p. 64.] 전통적으로 군주의 교사는 半人半獸의 카이론(Chiron)이다.

122) 『韓非子』, 「二柄」

123) “시모니데스, 나는 군주가 가지고 있는 또 다른 하나의 가혹한 고통을 당신에게 얘기하겠습니다. 그들은 고결한 자(the decent), 현명한 자(the wise), 정의로운 자(the just)를 알고 있지만, 私人에 못지 않게 그들을 숭배하기보다는 그들을 두려워합니다. 그들은 용감한 자가 자유를 위하여 감히 무엇인가를 할까봐 용감한 자를 두려워합니다. 현자는 그가 무엇인가 피할까봐 두려워합니다. 그리고 다중이 정의로운 자에 의해 통치 받기를 바랄까봐 그들을 두려워합니다. 그들의 두려움 때문에 이와 같은 사람들을 비밀리에 없애버렸을 때, 부정한 자(the unjust), 방중한 자(the incontinent), 비열한 자(the slavish)를 제외하고 쓸만한 인물이 누가 남아있겠습니까?”(Xenophon, op. cit., pp. 10-11)

124) 공민왕 측위초 세력이 가장 강했던 趙日新은 柳淑을 무고하여 파직시켰다(高麗史 列傳25, 柳淑傳). 또한 密直副使 任君輔가 공민왕의 총애를 받자 鄭世雲과 金鏞은 그를 참소하고 王旨를 위조하여 제주에 귀양보냈다(高麗史 列傳26, 鄭世雲傳.; 高麗史 世家

계를 완전히 무시했다는 점이었다. 공민왕의 중요한 개혁방침 중 하나가 기강의 확립이었다는 점을 생각하면, 그들의 행위는 개혁기조를 근본적으로 흔드는 것이었다.¹²⁵⁾ 더 큰 문제는 그러함에도 불구하고 그들이 처벌되지 않았다는 점이다. 이러한 행위들로 인해 아마 공민왕의 개혁이 매우 편파적이라는 여론이 야기되었을 것이다. 그것은 개혁의 대상이 되는 인물들이 개혁을 보복으로 이해할 수 있음을 의미하는 것이다. 예컨대 연저수종 3등공신 許猷가 왕의 시위병을 구타한 행위를 감찰사가 탄핵하자 허유는 오히려 臺官을 비난했다고 한다.¹²⁶⁾ 그러나 왕이 이를 용서했으므로, 대관들은 그 세력을 두려워하여 감히 탄핵하지 못했다. 왕 스스로 원칙을 손상시켰던 것이다.

공민왕의 가장 유력한 측근이었던 조일신 같은 경우는 거의 거리낌이 없었다. 監察司가 그의 家奴를 가두었을 때, 조일신은 옥을 깨트려 석방했다. 공민왕은 오히려 監察執義 金玆, 監察持平 郭忠秀를 파직시켰다.¹²⁷⁾ 또 巡軍府에서 자신의 심복인 理問 裴侗의 가노를 가두자 조일신은 군졸 50여인을 거느리고 가서 萬戶 洪裕로 하여금 이를 석방시켰다. 공민왕조차도 그를 제어하지 못했는데, 다음 사례가 그것을 보여준다.

재상이 의논하여 五軍錄事로써 都評議司의 案牘(공문서)을 관장하게 하였더니 都評議錄事가 곧 안독을 전하여 주고 모두 (벼슬을) 버리고 갔는데, 조일신이 오군녹사의 참소함을 듣고 도평의녹사 金德麟 등을 국문하여 모두 제명하고 敍任하지 못하게 하였으며 자손을 禁錮하였는데, 왕이 그것이 불가함을 알면서도 부득이 좃았다. 이에 도평의녹사가 모두 걸

38, 恭愍王 4年 10月 乙卯). 공민왕 4년 무렵에 金鏞·鄭世雲·洪義가 찬성사 金普와 왕의 신임을 다투었는데, 김용은 김보가 받은 뇌물을 비밀리에 조사하여 폭로함으로써 파직시켰다. 그러나 김보 역시 일찍이 공민왕의 총애를 받던 崔源을 무고하여 제거한 적이 있었다(高麗史 列傳37, 崔安道傳). 원의 승상 脫脫이 사신을 보내어 왕에게 경계하기를 아첨하는 사람을 쓰지말라고 하자, 贊成事 趙日新과 知申事 崔德林은 班主 金鏞과 承旨 柳淑·金得培 등을 파면토록 요청했다(高麗史 列傳44, 金鏞傳). 崔德林, 鄭桓은 공민왕 원년 9월 조일신의 난 때 피살당했다(高麗史 列傳44, 趙日新傳).

125) 한비자는 上古이래의 말과 『春秋』의 기록을 살펴보고 난 후, “법을 범하고 반역하여 일으킨 크게 간사한 일로서 일찍이 존귀한 지위에 있는 신하로 말미암아 일어나지 않은 것이 없다”는 결론을 내렸다(『韓非子』, 「備內」).

126) 高麗史 列傳18, 許猷傳.

127) 高麗史 列傳19, 李衍宗傳.

원되었으므로 오군녹사 및 進士·학생으로 이를 충당하되 國人이 그 세력을 두려워하여 감히 말하지 못하였으니 그 권세를 부려 제멋대로 함이 이와 같았다.¹²⁸⁾

군사적인 업무를 처리하는 오군녹사가 도평의녹사의 정치적 업무를 관장하는 일은 분명히 부적절한 조치였을 것이다. 도당의 결정이란 실상 자신들의 권한과 명예를 훼손시키는 조치였지만, 그들은 아마 조일신의 요구를 거절할 수 없었던 것 같다. 문제는 정상적인 제도와 관행을 그가 완전히 무시하고 있다는 점에 있었다. 이러한 행위는 관계자들의 분노와 항의를 야기시켰지만, 이에 대한 조일신의 처방은 무모할 정도로 극단적인 것처럼 보인다. 재상들은 물론이고 왕조차 그의 불법행위를 제재할 수 없었다는 것은 놀라운 사실이다. 이러한 일련의 사태가 관리들과 백성들에게 어떤 생각을 불러 일으켰을지는 짐작하기 어렵지 않다. 개혁은 공신력을 크게 잃었을 것이며, 관리들은 공민왕의 개혁조치 역시 즉위초의 의례적인 행사로 여겼을 것이다. 공민왕 23년 禹玄寶는 개혁 실패의 원인으로 관리들의 태만을 들었는데, 이런 상황에서 원칙대로 공무를 처리하기는 어려웠을 것으로 생각된다.

측근정치의 두 번째 폐단은 정치적 의사소통의 장애와 비공식적인 정치운영이었다. 공민왕 원년의 정치에서 이 문제는 이제현과 조일신의 정치노선이 서로 대립하는 양상으로 나타났다. 의사소통과 공개적인 정치가 지닌 중요성은 앞서 살펴보았거니와, 이 점 역시 공민왕의 정치운영상 개혁에서 핵심을 이루는 것이었다. 공민왕은 원년 2월의 즉위교서에서 이미 친정과 공개적인 정치를 선언했는데, 8월 들어 이를 다시 공표해야 했던 이유 중 하나는 바로 측근들 때문이었던 것 같다. 그 내용은 앞서 살펴 본 바 있는데, 그것은 곧 정치를 공식적인 기관과의 공개적인 의사소통을 통해 정상적으로 운영하겠다는 선언이었다. 달리 말해 측근정치같은 비공식적인 정치를 지양하겠다는 선언이었던 셈이다.

앞서의 사건들에 비추어 볼 때, 조일신이 공민왕의 이러한 방침에 크게 반발

128) 高麗史 列傳44, 趙日新傳, p. 610. 錄事는 일종의 役官제도이다. 국가의 부족한 재정을 보충하기 위해 재물을 받고 관직을 파는 것이며, 이들은 私財를 이용하여 官費를 공급했다(高麗史 選舉志3, 役官).

했으리라는 것은 짐작할 수 있을 것이다. 조일신의 경우처럼 측근정치는 공적인 정치운영을 매우 꺼린다. 그들은 일종의 內侍型 人間이다. 이들은 정치에서 너무나 중요한 인간들이다. 그 이유는 그들이 시공을 초월하여 모든 정치에 보편적으로 존재하며, 또한 부정적인 의미에서 막대한 정치적 영향력을 행사하기 때문이다. 그들은 공식적 정치가 포괄하지 못하는 어두운 영역에 숨어있다. 그들의 최고목표는 후견인에게 이르는 정치적 통로를 완전히 장악함으로써 후견인을 자신들의 포로로 만드는 것이다. 그렇게 되면 그들의 의사가 곧 후견인의 의사가 된다. 이제현이 충목왕 즉위초에 올린 상소내용은 그 상황을 적절히 묘사하고 있다. 그에 따르면, “재상들은 연회가 아니면 相接할 수 없으며 특별한 부름이 아니면 나아가지 못”한다는 것이다. 그 결과 “대신은 날로 소원해지고 宦侍는 날로 친근하여져 생민의 休戚(喜悲)과 종사의 안위를 왕이 듣지 못하게” 된다고 말했다.¹²⁹⁾ 이러한 상황으로 인한 정치적 결과는 측량할 수 없다. 중국 역대 왕조들의 멸망에는 반드시 내시형 인간들이 개입되어 있다. 한비자는 “愛臣을 지나치게 가까이 하면 반드시 그 임금의 몸이 위태하게 된다”고 말했다는데,¹³⁰⁾ 그 이유는 애신이란 일종의 장애물이기 때문이다. 한비자는 ‘壅塞’(옹색)이라고 표현했다.¹³¹⁾ 이것은 공민왕 자신의 즉위교서에서 이미 지적되었던 의사소통구조의 폐쇄를 포함한 정치의 私事化(privatization)를 말하는 것이다.

이것은 정확하게 조일신과 측근들이 했던 일들이다. 조일신은 먼저 정치를

129) 후견인의 눈과 귀를 장악하기 위해 가장 잘 사용되는 방법은 그의 정치적 무관심을 조장하는 것이다. 명예나 지배를 추구하는 정치적 야심은 아직 고결하다. 음주, 춤과 음악, 사냥같은 감각적 쾌락은 정치적 책무를 방기하게 한다. 이러한 상황은 내시형 인간들이 가장 원하는 것이다. 내시형 인간들이 정치를 사사화시키는 방법에 대해서는 『韓非子』, 「八姦」을 참고하라.

130) 『韓非子』, 「愛臣」

131) “임금에게는 다섯 가지의 옹색이 있다. 신하가 그 임금 앞을 가로막는 것을 옹색이라고 한다. 신하가 財利를 제어하는 것을 옹색이라고 한다. 신하가 제 마음대로 명령을 내리는 것을 옹색이라고 한다. 신하가 私意를 행할 수 있는 것을 옹색이라고 한다. 신하가 자기의 사람을 扶植할 수 있는 것을 옹색이라고 한다. 신하가 임금의耳目을 덮어 막으면 임금은 그 밝음을 잃고, 신하가 재리를 견제하면 임금은 백성에게 덕을 상실하며, 신하가 함부로 제 마음대로 명령을 專行한다면 임금은 제어할 길을 잃는다. 신하가 사사로이 좋은 일을 행하게 되면 임금은 명성을 잃고, 신하가 제 사람을 부식하면 임금은 黨與를 잃는다.”(『韓非子』, 「主道」)

공개적이고 공정하게 운영하려는 정치가들을 견제하여 제거했다. 조일신이 가장 기피했던 정치가는 이제현이었다. 이제현은 공민왕의 추대에도 중요한 역할을 수행했거니와, 충선왕도 그를 존중할 만큼 당대의 가장 명망있는 정치가였다.¹³²⁾ 그에 비하면 비록 공민왕의 즉위에 결정적인 공헌을 한 것으로 보이지만, 조일신의 명성이란 보잘 것없는 것이었다. 그런데 충목왕대의 개혁상소에서 볼 수 있는 바처럼, 이제현은 정치의 공개성과 원활한 의사소통을 건전한 정치의 일차적인 요소로 중시했던 것이다. 따라서 공민왕 원년의 정치는 바로 이제현과 조일신의 정치노선이 경합하는 시기였다. 조일신은 이제현이 자기보다 고위직에 있는 것을 심히 불만스럽게 여겼다고 한다.¹³³⁾

측근정치의 세 번째 폐단은 그들이 이제는 왕 자신을 위협하기 시작했다는 점일 것이다. 조일신은 자신의 독자적인 세력을 확장시키기 위해 노력했다. 조일신의 세력으로 포섭한 인물들의 특징은, 대부분 전대의 정치적 폐단에 중요한 책임이 있었으며, 공민왕 즉위 전에 이제현에 의해 축출됐던 비행자들이었다.¹³⁴⁾ 아마 그들은 약점으로 인해 조일신에게 깊이 의존하게 되었을 것이다. 다른 한편 조일신의 친인척도 포섭되었다.¹³⁵⁾ 정방에 대한 집요한 관심에서 볼 수 있듯이, 이를 위해 조일신은 인사에 대한 그의 영향력을 십분 이용한 듯하다. 조일신의 난으로 구속된 인물은 218명에 달했다.

이들의 복권으로 인해 공민왕의 정치개혁은 정당성을 확보하기가 힘들었을 것이다. 그러나 더 중요한 사실은 새로운 권력중심이 형성됨으로써 왕권 자체를 위협했다는 것이다. 공민왕은 조일신을 통제할 수 없었다. 공민왕은 정방의

132) 閔賢九, 「益齋 李齊賢의 政治活動: 恭愍王代를 中心으로」, 『震檀學報』 51, 1981.

133) 高麗史節要 26, 恭愍王 元年 3月.

134) 조일신 난의 진압 직후 원로들이 都僉議使에 올린 상소에 따르면, “그 무리가 대개 某年間的 惡輩들인즉 聖德이 寬洪하여 오히려 性命을 보존하였는데 마음을 고치지 아니하고 그 惡逆이 또 이에 이르렀으니 들붙은 다 쫓지 않으면 안되고 덩굴풀은 일찍 제거하지 않으면 안” 된다고 하였으며, 百官이 征東行省에 올린 상소에서는, “대저 일신이란 자는 가만히 異謀를 길러 많은 당파와 후원자를 만들어 친척과 廡養(시양: 딸나무와 말을 맡은 하인)의 무리가 실로 번성하였”다고 한다(高麗史 列傳44, 趙日新傳). 특히 裴佺과 鄭天起, 崔和尚은 충혜왕의 측근들로 가장 악명높은 인물들이었다. 배전은 공민왕 원년 2월에 석방되었고, 그에 대한 조일신의 각별한 배려는 앞서 살펴 본 바 있다.

135) 그 상세한 내용에 대해서는 閔賢九, “고려 공민왕의 반원적 개혁정치에 대한 일고찰”, pp. 59-60.

복구를 완곡하게 거절하고, 어떠한 경우에도 자신을 경유하지 않은 인사를 허용하지 않으려 했던 것으로 보인다. 그것은 인사권이 결여된 왕권이란 의미없는 것이었을 뿐만 아니라, 인사개혁 없이는 다른 어떠한 개혁도 효과를 볼 수 없다는 점 때문이었을 것이다. 그러나 조일신은 ‘元朝의 사대부’를 빙자하여 왕의 제안을 거부했는데, 이는 명백한 협박이었던 셈이다. 대화내용으로 보건대, 조일신은 아마 원의 유력자, 즉 權幸이나 사대부들의 고려내 대리자 역할을 수행했을 것으로 짐작된다.¹³⁶⁾ 조일신이 연저수종공신이라는 단순한 측근 이상의 권력을 행사하고 있었던 것도 그런 이유 때문인 것으로 보인다. 그는 심지어 왕과 대등하다는 인상을 주는 행동을 취하기도 했다. 어느날 왕이 궁궐 내에 火山을 설치하고 雜戲를 베풀어 이를 관람하였는데, 조일신은 왕과 함께 같이 난간에 기댔다고 한다.

이러한 일은 모든 정치에서 흔하게 발생하는 일이다. 이것은 측근들이 오히려 매우 위험한 칼날이 되었다는 것을 뜻했다. 모든 정치에서 대부분의 암살자는 측근들이다. 실권할 위기에 직면하면 그들은 가장 위험한 모반자로 변하는데, 그 위기는 상당한 정도의 권력을 장악했을 때 자연스럽게 다가온다. 그의 주위에는 최고권력자에 버금가는 추종자들이 결집되어 있으며, 따라서 측근들은 자신의 외부와 내부에서 동시에 최고 권력에 대한 유혹을 받게 되는 것이다.

한편 최고권력자는 그의 세력이 더 이상 신장되는 것을 원치 않는다. 권력은 그 크기만큼의 대우를 요구하기 때문이다. 安社功臣이 되었을 때 유숙은 또한, “君子는 黨하지 않는다고 하였으니 나는 결코 남에게 黨하지 않을 것인 바 원컨대 여러분들은 마음을 같이하여 왕실을 받들고 私黨이 없게 하자”고 하였는데, 그의 말은 자신의 공정무사함을 나타내 주는 것이지만, 아울러 왕권체제에서 생존할 수 있는 현명함을 동시에 보여주고 있다.¹³⁷⁾ 왕의 입장에서 볼 때,

136) 원의 승상 脫脫이 아첨하는 사람을 관직에 임명하지 말라는 서신을 보내왔을 때, 조일신이 구체적인 인물로 김용과 유숙·김득배를 거명했다는 사실을 주목해야겠다. 그는 탈탈의 의도를 해석하는 권한을 가졌던 것이다. 조일신이 주살당한 후 원에서 “燕都(원의 수도)에 있는 조일신의 서자, 하인을 잡아보”냈다는 것을 보아, 그의 처자는 원에 거주하고 있었다(高麗史 列傳44, 趙日新傳). 또 조일신이 처형된 후 원은 그의 처자를 奇天麟에게 주어 노비를 삼았는데, 뒤에 奇皇后가 그 처는 면해주었다고 한다. 그 처는 洪鏞의 딸로, 洪탁은 충혜왕비 和妃의 부친이다. 이러한 상황으로 보건대 조일신이 원과 남다른 관계를 가지고 있었던 것으로 생각된다.

137) 高麗史 列傳25, 柳淑傳.

신하들의 개인적 충성여부와 무관하게 그들의 명망과 세력이 확장되면 반역의 가능성도 커지는 것으로 이해하지 않을 수 없을 것이다. 조일신은 그 점을 분명히 가르쳐 주었거니와, 이후 공민왕의 중요한 정치운영 전략 중 하나는 일정한 세력을 얻은 신하들은 반드시 제거한다는 것이었다.¹³⁸⁾

5) 趙日新의 亂

아래에서는 조일신에 대한 개혁세력의 반발과 조일신 난의 경과 및 정치적인 의미를 간략히 살펴보겠다.

첫째로 개혁세력의 저항을 살펴보겠다. 조일신이 정방의 폐지와 이제현 세력의 인사권 장악에 반발했듯이, 개혁세력 역시 조일신의 전횡에 대해 반발했다. 이제현은 이미 3월에 한 차례 사직을 청했고, 조일신은 정방의 복구를 강청하며 사직했다. 개혁세력은 이에 위기 의식을 느낀 듯하다. 윤3월에 監察執義 金鈞과 監察持平 郭忠秀가 감찰대부 이연종과 상의없이 조일신을 탄핵했으며, 그의 가노를 하옥시켰다.¹³⁹⁾ 왕은 양측의 입장을 내전에서 경청했으나 결국 조일신을 지지했으며, 이는 개혁의 중단을 의미했다.

조일신의 견제를 받자, 3월 들어 이제현은 “신이 감히 모든 사람이 우러러보는 지위에 거하지 못하겠”다고 사직했다. 왕이 불허하자, 그는 落馬하여 발을 다쳤다는 이유로 사직을 청했다. 윤3월에 감찰사의 관리들이 파직되자 이제현은 다시 세 번이나 사직을 강청했으나 왕은 이를 불허했다. 이제현의 사직신청은 공민왕의 개혁이 중대한 벽에 부딪혔다는 사실을 시사한다. 그의 사퇴는 개혁의 장래에 심각한 우려를 내포하고 있었다. 그래서 공민왕은 이제현의 사퇴를 거듭 만류했지만, 조일신과 이제현을 양립시킨다는 것은 불가능했을 것이다. 정방이 부활되고 감찰사가 무력해졌다면, 이제 이제현이 할 수 있는 일은 거의 없었다. 정부에 남아 있는다는 것은 오히려 불명예와 생명의 위협만을 초래할 것이다. 따라서 이제현의 사직은 공민왕에게 무엇을 선택할 것인지에 대

138) 공민왕 14년 이제현 세력과 최영 등 무장세력의 제거는 그 점을 보여준다. 공민왕의 측근들 중 왕의 권력에 가까이 갔던 자들은 모두 같은 운명을 맞았다. 공민왕 원년(1352)의 趙日新, 공민왕 12년(1363)의 金鑄, 공민왕 20년(1371)의 辛旽이 그랬다. 그들은 왕을 제외한 최고 정상에 올랐으며, 반란을 일으키거나 계획했고, 죽음을 당했다. 그리고 공민왕 자신도 1374년 측근들의 제물이 되었다.

139) 高麗史節要 26, 恭愍王 元年 閏3月.

한 질문을 담고 있었다. 이색의 원년 복중 상서가 올려진 것도 이 때이다. 그러나 조일신은 4월 들어 元丞相 脫脫이 공민왕에게 보낸 경고서한을 이용하여, 柳淑과 金得培를 축출했다.¹⁴⁰⁾ 5월에는 보우가 거듭 인사개혁을 요청했지만 공민왕은 이를 거절했다. 尹澤은 자신의 건의가 수용되지 않자 은퇴했다고 하는데, 이 무렵의 일이었을 것이다.¹⁴¹⁾ 조일신은 이제현 세력과의 권력투쟁에서 승리했다.

그러나 공민왕은 원년 8월에 재차 친정을 선언하고 공개적인 정치를 천명했다. 공민왕 역시 개혁이 무산될 가능성에 위기의식을 느꼈던 듯하다. 그러나 9월 들어 이제현 대신 宋瑤가 도침의정승에 임명되고, 조일신이 판삼사사로 승진했다. 또 9월 戊子에는 大護軍 成士達이 政房에 있으면서 사적으로 사람들에게 벼슬 40여건을 수여한 죄로 하옥되었다.¹⁴²⁾ 누군가 공민왕의 8월 교서가 천명한 원칙을 시험해보려 했는지 모른다. 공민왕은 성사달을 구속함으로써 단호한 결의를 보여주었다. 정방을 좌우하던 조일신은 아마 위기감을 느꼈음직하다. 아울러 조일신에 대한 기씨 일족의 시선도 주목해야 할 것이다. 3월에 사직을 청했던 감찰대부 이연중이 윤3월에 마침내 귀향했다. 그런데 그의 첫 사직 요청은 기황후의 동생인 奇轅의 비판 때문이었다. 기원은 조일신에 대한 이연중의 침묵을 비난했다. 이는 기씨 일족이 조일신을 묵과하지 않으리라는 사실을 암시했다. 이연중은 그러한 사태의 전개에 위협감을 느꼈던 것으로 보인다.

조일신은 공민왕 원년 9월에 난을 일으켜, 기씨일족과 高龍普, 李壽山, 朴都羅大 등을 죽이고자 했는데, 결과적으로는 奇轅의 제거에만 성공했다. 박도라대의 이력은 분명치 않으나, 나머지 인물들은 모두 원과 긴밀한 연관을 맺고 있었던 정치가들이었다.¹⁴³⁾ 난이 실패하자 조일신은 왕을 포로로 삼아 실권을 행사했는데, 중도에 주모자 수 명을 처형한 후 다시 왕과 제휴하고자 했다. 사

140) 高麗史節要 26, 恭愍王 元年 4月.

141) 高麗史 列傳19, 尹澤傳.

142) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 9月 戊子. 성사달의 이력은 확실하지 않다. 공민왕 12년 윤3월 金鏞의 난 때 扶侍避難한 공으로 1등공신, 흥건적의 난을 피할 때 호종한 공으로 1등공신이 되었다(高麗史 世家40). 이 때의 직임은 判典校寺事이다. 공민왕 13년 정월 경진에 交州道兵馬使로 三善·三介의 침입을 방어했으며,(高麗史 世家40) 우왕 6년 8월에 죽었다(高麗史 列傳47).

143) 이에 대해서는 閔賢九, “고려 공민왕의 반원적 개혁정치에 대한 일고찰”, pp. 60-61.

태처리를 놓고 주저하던 왕은 이인복의 충고를 받아들여 조일신을 처형했다. 이인복은 공민왕에게 원의 문책을 경시할 수 없다는 점을 상기시켰던 것이다.¹⁴⁴⁾ 조일신 난에 대한 공민왕의 불분명한 태도에도 불구하고 공민왕은 원의 책임추궁을 피할 수 있었다.

조일신 난은 두 가지 측면에서 그 의미를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 이로 인해 개혁이 중단되고, 공민왕 5년까지 친원세력과 권문세족이 권력을 장악하는 계기가 되었다. 공민왕의 좌절감과 향후 정국에 대한 방침은, 난이 진압된 후 내린 원년 10월 辛酉의 宥旨에 잘 나타나 있다.

과인이 천자의 명을 받아 조종의 업을 지키니 조석으로 憂勤하여 다스림을 이룩하기 바라나 知가 미치지 못한 바 있고 誠이 信實치 못한 바 있으며, 皇天이 민망히 여기지 아니하사 재변이 누차 일어나고 賊臣 조일신·정천기 등이 흉도를 모아 不軌를 꾀하였도다. 그러나 조종의 靈을 힘입어 대흉이 형륙을 받게 되었으니, 무릇 너희들 내외백성은 다 안심하고 작업하여 다시 우근하지 말지어다.¹⁴⁵⁾

공민왕은 악운을 탄식하고 있지만, 이 유지의 더 중요한 측면은 새롭게 시작하기 위한 다짐이 없다는 점이다. 공민왕은 단지 평상으로의 복귀를 제시하고 있다. 이러한 개혁조치의 후퇴는 공민왕의 정치적 입지와 관련된 것이었다.¹⁴⁶⁾ 그는 원의 의심을 해소하기 위해 일체의 개혁조치를 유보하지 않을 수 없었다. 원년 4월에 원승상 탈탈은 사신을 보내 “소인을 쓰지말라”고 경고했는데, 이는 원이 공민왕의 개혁정책을 의심하고 있었다는 증거였다.¹⁴⁷⁾ 공민왕은 원에 대한 충성을 입증하기 위해 기씨 일족에 대한 예우를 극진히 베풀었다. 그 결과 왕의 정치적 입지는 극도로 위축되어, 별다른 개혁을 도모할 수 없는 형편이 빠졌다.

둘째, 조일신의 난은 공민왕의 초기 정치가 이중적이었다는 점을 보여준다.

144) 高麗史 列傳25, 李仁復傳. 조일신 난의 상세한 경과에 대해서는 閔賢九, “고려 공민왕의 반원적 개혁정치에 대한 일고찰”, pp. 61-63.

145) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 10月 辛酉.

146) 閔賢九, “고려 공민왕의 반원적 개혁정치에 대한 일고찰”, p. 64.

147) 高麗史節要 26.; 高麗史 列傳44, 金鏞傳.

공민왕은 정권 안정과 개혁의 추진을 동시에 추구했지만, 두 목표는 조화되지 못하고 상충되었던 것이다. 요컨대 공민왕의 개혁정치와 측근정치는 서로 양립하기 어려웠던 것이다. 공민왕은 파국을 피해가고 싶었으므로, 조일신이 원하는 바가 있으면, 자신에게 말하여 형식적이거나 공식적인 절차를 밟자고 제안했으나 조일신은 이를 거부했다. 반개혁세력은 밖이 아닌 공민왕의 바로 옆에 있었고, 그것은 공민왕 자신의 정치적 딜레마로부터 비롯되었다.

그런데 공민왕의 정치에서 측근들의 등용은 첫 해에 비해 점차 감소하는 추세에 있다. 공민왕 원년 10월에 발생한 조일신의 난으로 인해 공민왕은 측근들의 기용문제를 재고했을 것이다. 조일신의 난 직후 단행된 인사에서는 측근들보다 명망있는 인사들이 중요 직위에 대거 기용되었다.¹⁴⁸⁾ 공민왕은 특히 외척 중 능력과 명망을 겸비한 洪彦博·慶千興·金續命을 중용했다. 홍언박은 三司右使에서 찬성사로 기용되었는데, 측근들의 전횡을 견제하는 역할을 담당했다.¹⁴⁹⁾ 앞서 살펴보았듯이, 명덕태후의 인척인 慶千興, 元顓, 金續命 등이 특히 감찰사의 관리로 봉직했다는 것도 중요하다.¹⁵⁰⁾ 경천홍은 즉위 초부터 감찰장령에 임명된 듯 하다. 경천홍과 김속명은 무단히 권력을 행사하는 자들을 기탄 없이 탄핵했다. 공민왕이 이들을 일종의 견제권력으로 성장시켰던 듯하다. 慶復興을 애도하는 창왕대의 祭文에 따르면, 공민왕이 즉위 초에 “경을 白寮의 가운데서 발탁하여 憲司에 두고 御寢에引入하여 咨訪하기를 밤새도록 하니 潛邸의 元從도 아는 자가 없었다”고 하였다. 이들은 또한 공민왕 5년 기철 일족을 제거하는 데 결정적인 역할을 하기도 했다. 그러나 공민왕이 측근정치를 청산했다고 생각하면 안된다. 어떤 의미에서 공민왕은 뒤로 갈수록 측근정치에 의존했다고 말할 수 있다. 다음으로는 조일신 난 이후 권문세족과 친원세력

148) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 10月 丙午. 右政丞 李齊賢, 左政丞 曹益清, 判三司事 柳濯, 贊成事 洪彦博, 三司右使 李公遂, 密直提學 安輔, 右代言 金玆, 右副代言 元松壽, 典理判書 李達衷 등이 그들이다.

149) 공민왕 12년(1363) 興王寺亂의 와중에서 당시의 정승 洪彦博이 살해되자, 난의 주모자인 金鏞은 “홍언박이 죽었음에 첫째 걱정이 없어졌다”고 말했는데, “홍언박은 勳戚으로 首相이 되었으므로 鏞이 비록 권세를 잡았으나 스스로 멋대로 하지 못하였”다고 한다(高麗史 列傳44, 金鏞傳).

150) 경천홍은 공민왕의 외사촌형이다. 김원명·김속명 형제의 경우는 王姑母가 명덕태후의 모친이다. 그들의 부친은 金仁沈으로 공민왕 즉위 전에 사망한 연저수중공신이다(閱賢九, “고려 공민왕의 반원적 개혁정치에 대한 일고찰”, p. 67).

에 의한 개혁의 좌절을 살펴보도록 하겠다.

IV. 개혁의 위기와 反元정책: 개혁의 중단과 친원세력의 집권

조일신의 난 이후 공민왕은 정치적 생존을 유지하는 것으로 만족해야 했다. 이체현은 공민왕 2년 과거시험관이 되어 策問을 출제했는데, 거기에는 “오늘날 그 기틀을 타서 그와 같은 立省說을 하는 자, 또 없을 것인가”라고 우려하였다.¹⁵¹⁾ 아마 이 무렵 고려를 원의 한 省으로 복속시키려는 논의가 재개되었던 모양이다. 개혁은 중단되었고 국내정치는 권문세족과 친원세력에 의해 좌우되었다.

첫째, 공민왕 원년에 극도로 위축되었던 권문세족들이 원의 영향력을 이용하여 세력을 회복하기 시작했다. 공민왕 3년부터는 개혁에 대한 역류가 본격화되었다. 이미 2년 9월에 印承弼이 좌정승에 임명되었다. 10월 戊午에는 奇皇后의 생일을 축하하기 위해 蔡河中을 원에 사신으로 파견했다.¹⁵²⁾ 조일신의 난 후 소원해진 대원관계의 회복을 위해서였는지 모른다. 3년 1월 癸未에는 채하중이 우정승으로 임명되었다. 2월 己酉에는 채하중을 領都僉議, 康允忠·元顥를 贊成事에 임명했다.¹⁵³⁾ 5월 戊子에는 盧頤이 딸을 황제에게 바치고 集賢殿學士에 제배되었다.¹⁵⁴⁾ 權謙은 이미 공민왕 원년 8월에 딸을 원의 황태자에게 바쳐 원의 大府監大監에 제수된 바 있었다.¹⁵⁵⁾

151) 『益齋亂藁』卷9 下.

152) 채하중은 충목왕대에 우정승이었으며, 일찍이 원의 관직인 大傅府咨議參軍에 올랐다. 충선·충숙왕 부자를 이간하고, 원을 움직여 충숙왕을 폐위하고 瀋王을 옹립하기 위해 힘썼다(高麗史 列傳38, 蔡河中傳). 또한 충목왕 3년 整治都監의 究治대상이기도 했다(高麗史 列傳23, 王煦傳). 찬성사에 제배되자 臺官 申君平은 고신에 서명하지 않았다(高麗史 列傳38, 蔡河中傳).

153) 高麗史 世家38, 恭愍王 3年 2月 己酉. 강윤충의 복권은 원의 사신으로 입국한 그의 조카 康舜龍 덕분인 것으로 보인다.

154) 高麗史 世家38, 恭愍王 3年 5月 戊子. 공민왕 2년 8월에는 元使의 繼繼太子가 全允臧의 딸을 데리고 갔다. 노책은 충목왕대에 좌정승에 올랐다. 그의 外祖는 趙仁規로 몽고어 역관출신으로 입신한 인물이다. 노책의 妻兄 1인은 원의 伯顏忽篤嚕후이며, 다른 1인은 元 中書左丞 吉吉反의 아내이고, 처남 順正君 王璠는 元 翰林學士였다(민현구, 정치도감의 성격, p. 107). 그 역시 정치도감의 처벌대상이었다.

6월 辛卯에는 채하중이 원에서 귀국하여 원의 파병요청을 알렸다. 이것은 채하중의 음모였다. 채하중은 원의 승상 脫脫에게 고려의 파병을 자원했다. 그 대가로 원의 황제는 서신을 보내 채하중의 발탁을 지시했다.¹⁵⁶⁾ 이는 첫째로 왕의 인사권에 대한 직접적인 개입이었고, 둘째로 고려의 병력동원에 대한 요청이었다. 공민왕이 즉위한 1351년부터 한족의 반란이 시작되어 대륙은 대변 동기에 접어들고 있었다. 이 당시 고려는 왜구의 침략에도 무력한 상태였으므로, 대륙파병은 능력 밖의 일이었다. 그러나 채하중은 권력을 위해 고려를 희생시켰다.

공민왕 3년(1354) 6월 丁酉 채하중은 첨의정승, 이수산은 첨의평리가 되고, 廉悌臣은 曲城府院君에 봉해졌다.¹⁵⁷⁾ 공민왕은 탈탈의 압력에 굴복하여 염제신을 파직시켰다.¹⁵⁸⁾ 6월 癸卯에 원의 사신이 와서 출병장수의 명단을 제시했는데 그 중에는 강윤충·권겸과 김용·정세운, 그리고 유탁·염제신이 포함되어 있었고, 아울러 모든 유능한 장군들이 망라되었다. 이 명단은 채하중의 추천에 의해 작성되었을 것이다. 강윤충·권겸은 전대의 정치에서 막후정치의 핵심인물이고, 김용·정세운은 공민왕의 핵심 측근이며, 유탁·염제신은 원로 재상들이었다. 이 출병은 위협했고, 그들은 채하중의 잠재적 라이벌들이었다. 채하중은 출병으로 모든 것을 얻으려 했던 듯하다. 7월 癸亥에 유탁·염제신 등 40여인과 군사 2천명이 출발했다. 3년 7월 癸酉에 채하중은 侍中이 되었고, 7월 辛巳에 이수산은 評理가 되었다. 12월 甲寅에 채하중은 領都僉議司事에 임명되었다.

둘째, 정동행성과 기씨 일족의 정치적 압력을 살펴보겠다. 공민왕 5년(1356) 5월 기철 일파를 제거하고 원에 올린 表文은, 당시 정동행성의 폐단을 잘 보여 준다.

小邦에 감찰사·전법사가 있어 형을 맡고 訟을 들어 비리를 규정하는

155) 高麗史 世家38, 恭愍王 元年 8月 己未.

156) 高麗史 列傳38, 蔡河中傳.

157) 高麗史 世家38, 恭愍王 3年 6月 丁酉.

158) 高麗史 列傳24, 廉悌臣傳. 염제신은 원에서 여러 벼슬을 역임하고 清白함으로 인정받아 順帝가 중용하려 했으나 귀국했다. 정동행성 郎中에 임명되어 충숙왕의 신임을 받았고, 충목왕 때 찬성사에 제배되었다.

때, 행정관리가 사람의 망녕된 호소를 듣고 諸司의 판단한 바 문서를 取하여 시로써 비를 꾸미되 누가 감히 어찌하지 못하니 사람들이 이리
리와 법과 같이 미워합니다.¹⁵⁹⁾

중요한 개혁 목표 중 하나가 사법기관에 의한 기강확립이었다는 점을 고려하면, 정동행성의 이러한 월권이 어떠한 영향을 미쳤을지 짐작할 수 있다. 다른 한편 고려출신의 원관리들도 개혁정책의 지속을 어렵게 했다. 공민왕 3년 이래의 인사는 원 중앙정부의 압력과 이들 때문에 혼란스러워졌다. 이들은 대개 원 중앙정부의 사신 임무를 띠고 고려에 와서 친인척의 벼슬을 요구했다. 예컨대 공민왕 3년 정월 乙酉에 온 宦者 院使 金光秀는 300명의 관직을 왕에게 요청했다.¹⁶⁰⁾

공민왕 원년 초에 어떠한 관직에도 등용되지 못했던 기씨 가문 역시 세력을 회복하기 시작했다.¹⁶¹⁾ 기철 일파를 제거한 후 5년(1356) 6월 乙亥에 내린 敎書에서 공민왕은 “관리의 選用·移動이(기철 등)의喜怒에 따”랐다고 하였고,¹⁶²⁾ 5년 7월 戊申, 元에 올린 1차 표문에서는 “중외의 관사에 다 친척을 두고 무릇 요직은 심복이 아닌 이가 없”었다고 하였다.¹⁶³⁾ 공민왕 3년 2월에 奇輪을 삼사 좌사, 奇軾의 아들 奇完者不花를 판밀직부사로 삼았고, 동년 4월에는 기운을

159) 高麗史 世家39, 恭愍王 5年 5月 戊午.

160) 高麗史 世家38, 恭愍王 3年 正月 乙酉. 공민왕 3년 원의 관리 및 사신과 관련되어 관직에 임명된 인물들은 다음과 같다: 2월 己酉, 康允忠(贊成事) 朴壽年(知都僉議) 康舜龍(知密直司事); 4월 甲午, 徐臣桂(密直副使); 6월 丁酉, 帖古思(達城君) 朴壽年(僉議評理) 朴蒙古不花(同知密直司事); 7월 癸酉, 康舜龍·朴賽顏不花(贊成事) 崔濡(三司右使); 7월 辛巳, 康允忠(判三司事) 朴壽年(評理) 徐臣桂(密直副使) 康舜龍(銀城府院君) 朴賽顏不花(延安府院君) 崔濡(龍城府院君); 7월 丙戌, 朴德龍(監察大夫) 또한 4년 9월 “甲申에 除目(任官의 목록)을 내리니 모두 奇氏 및 元使의 청이었다(高麗史 世家38).

161) 奇皇后는 奇子敖의 둘째 딸로 元順帝의 후궁으로 뽑혀 제2황후가 되었으며, 그 아들이 황태자에 책봉되었다. 충혜왕 때 기자오는 榮安王, 그 처는 榮安王大夫人에 책봉됐다. 기자오의 아들은 軾·鞞·轅·輻·輪인데 軾은 일찍 죽었다. 기철은 行省參知政事, 기원은 한림학사에 제배됐다. 원은 기철을 다시 遼陽省平章事に 제배했고, 공민왕 5년 5월에는 大司徒로 삼았다. 또 영안왕을 改冊하여 敬王을 삼고 3대를 왕으로 추증했다. 고려에서는 기자오의 처를 보살피는 관청으로 李氏府를 두어 慶昌이라 하였다.

162) 高麗史 世家39.

163) 高麗史 世家39. 또 4년 9월 “甲申에 除目を 내리니 모두 奇氏 및 元使의 청이었다.” (高麗史 世家38)

찬성사·德山府院君, 기완자불화를 삼사좌사·德陽府院君에 제배했다.¹⁶⁴⁾ 원은 자주 사신을 보내 기철의 모친 이씨를 예우했는데, 공민왕 역시 대우를 극진히 했다. 공민왕은 특히 연초면 이씨를 방문했으며, 元使들이 배푸는 향연에도 빠지지 않았다.¹⁶⁵⁾ 기황후의 생일에는 전례없이 사신을 원에 파견했다. 이처럼 극진한 예우는 공민왕 2년 7월에 기황후의 아들이 황태자에 책봉된 것을 축하하여 배푸 향연에서 극치에 달했다. 비용이 대단하여 국가재정이 흔들릴 정도였다.¹⁶⁶⁾ 3년 정월에는 왕실 창고가 고갈되어 신하들에게 새해 선물도 주지 못했다.¹⁶⁷⁾

공민왕의 개혁정책은 실종되었다. 민생개선은 물론이고 인사정책이나 기강확립은 무망했다. 기철 일파의 주살 후 元에 올린 1차 表文에 따르면, 기철 등이 “인민을 가지면 뺏지 않고는 말지 않으며 사람이 土田을 소유하면 뺏지 않고는 싫어하지 아니”하였다고 했다. 심지어 “신이 天朝를 두려워하여 한 번도 감히 문책을 못하거던 많은 백성들의 원한이 어찌 밝히 나타나”겠느냐고 했다.

공민왕은 특히 왕과 대등한 태도를 취하려는 기씨 일족의 입장에 예민하게 반응했다. 기자오가 영안왕에 책봉되었기 때문에 원정부내의 지위는 명목상 동일했다. 공민왕 4년 8월에 열린 향연에서의 자리배치를 보면, 왕과 李氏는 모두 南面하고 황후의 弟 趙希冲의 처는 동에 앉고 기철과 元使는 서에 앉고 재추는 階上에 앉았다. 왕과 이씨는 동등하게 취급되었고, 고려 신하들은 기씨 일족보다 한 등급 낮게 취급되었다. 또 황태자 책봉축하연에서는 “(魯國)공주와 (巒巒)태자는 남면하고 왕은 서쪽에 앉고 이씨는 동쪽에 앉았는데, 왕이 술을 부어 먼저 무릎을 꿇고 태자에게 드리니 태자가 서서 마시고 태자가 술을 부어 이씨에게 드리고 다음에 왕과 공주에게 드렸다”고 한다.¹⁶⁸⁾ 공민왕 원년, 왕이 元帝의 생일 축하를 위해 정동행성에 행차할 때 기운은 왕과 말을 나란히 하려 했으나, 공민왕은 경호무사를 전후로 배치하여 가까이 하지 못하게 했다. 또 공민왕 5년, 원이 왕에게 12字에 이르는 긴 功臣號를 내렸을 때, 기철은 요

164) 高麗史 世家38, 恭愍王 3年 2月 己酉; 恭愍王 3年 4月 甲午.; 恭愍王 3年 7月 癸酉.

165) 공민왕 원년 4월 辛酉; 2년 춘 정월 丙子; 2년 하4월 壬午; 3년 춘정월 辛未; 3년 10월 乙未; 4년 8월 癸亥; 4년 9월 壬寅(高麗史 世家38); 5년 2월 乙卯.(高麗史 世家39)

166) 高麗史 世家38, 恭愍王 2年 8月 庚子.

167) 高麗史 世家38, 恭愍王 3年 正月 庚午.

168) 高麗史 列傳44, 奇轍傳.

양성 평장사로서 왕을 축하했는데, 臣이라는 호칭을 쓰지 않았다.¹⁶⁹⁾

당시 고려에는 두 명의 왕이 존재하는 것과 같았다. 기철 제거 직후 내린 교서에서 공민왕은 “기철 등이 군주를 전율하는 위세를 빙자”했다고 하며, 7월의 1차표문에서는 “철등이 황실과 잇달아 혼인하여 大軌(元)의 위엄을 빌어 기염이 충천하며 國主를 협제”했다고 하였으나,¹⁷⁰⁾ 왕은 원을 두려워하여 감히 문책하지 못했다고 한다. 일종의 이중권력 상태였던 셈이다. 그 결과는 “나라 다스리는 법을 흔들”어 “政습이 이로 말미암아 伸縮되”었으며, “紀綱이 서지 아니하여 統御할 方術이 없”었다고 한다. 그들의 문제는 국부적인 문제가 아니라 국가적인 문제였다. 공민왕은 위기를 느꼈던 듯하다. 공민왕 3년 12월에 공민왕을 계속 압박하던 원승상 탈탈이 실각하고, 이체현과 염제신이 각각 우정승과 좌정승에 복직되었다.¹⁷¹⁾ 공민왕 4년(1355) 연초에 공민왕은, “무릇 너희 모든 신하들은 맡은 일에 부지런할 것이며, 재판을 맡은 관리는 冤枉하고 억울함을 심리하되 위반하는 자는 憲司가 이를 탄핵하라”고 관리들을 독려했다. 특히 공민왕은 헌사가 법대로 탄핵하기를 요구했다. 이후의 사태전개를 살펴 볼 때 이 연두교서는 매우 함축적이고 암시적이었다. 공민왕은 즉위 초년에 이미 감찰대부 이연종의 청을 받아들여 몽고의 복장과 머리모양을 과감히 버렸었다. 공민왕 5년 5월 기회가 도래하자 그는 친원파를 모두 처형하고 반원정책을 실시하여, 상실했던 북방영토를 모두 수복하였다.

공민왕은 기철 제거 직후 내린 교서의 첫머리에서, “우리 태조께서 창업하시고 열성이 상승하사 다 능히 선대의 업을 紹述하여 衣冠禮樂이 찬연히 보암직 하였”다고 하였다. 이 교서에서 그는 “우리 祖宗의 法을 회복”하는 것이 새로운 정치적 목표 중 하나라고 천명했다.¹⁷²⁾ 이것은 고려가 오랜 세월동안 곤란을 겪으면서 스스로에 대한 새로운 자각에 이르렀음을 뜻한다.

고려는 장기간의 정치적 부패로 인해 매우 취약한 상태였으나, 공민왕은 오직 자신의 정치적 수완에 의지하여 새로운 전기를 마련했다고 생각된다. 그러나 이 시대의 정치는 여러 측면에서 이중적이었다. 첫째로 공민왕은 정치적 안

169) 高麗史 列傳44, 奇轍傳.

170) 高麗史 世家39 恭愍王 5年 6月 乙亥; 恭愍王 5年 7月 戊申.

171) 閔賢九, “고려 공민왕의 반원적 개혁정치에 대한 일고찰”, p. 68.

172) 高麗史 世家39, 恭愍王 5年 6月 乙亥.

전과 개혁을 동시에 달성하려고 하였으나, 두 노선의 상충으로 인해 일단은 안전을 선택했다. 이처럼 괴로운 선택은 그가 죽을 때까지 계속되었으며, 공민왕대 정치의 중요한 특성을 이루고 있다. 둘째로 공민왕의 역사적·정치적 반성은 상당한 단계까지 진척되었으나 그의 이해는 상당정도 피상적이고 기능적이어서, 보다 보편적이고 심층적인 인식에는 이르지 못한 것으로 생각된다. 그런 까닭에 그는 정치적 생존을 보존하기 위해 놀라운 권력감각을 보였던 반면, 일정시기가 지나면서 이해할 수 없는 정치적 딜레마에 빠지기 시작했다. 그러한 장애는 이후 전쟁이라는 외적인 충격을 거치면서 구체화되었다. 공민왕의 과단성과 총명함, 정치에 대한 열정에도 불구하고, 균형감의 결여는 그의 중요한 정치적 특징 중 하나이며, 그의 정치적 실패에서 중요한 원인을 이루고 있는 것으로 생각된다.