

고려시대 무신정권과 공공성:

전통사회 공공성 개념 추출의 시론적 연구*

이 희 주 | 서경대학교

본 논문은 '고려시대 무신정권과 공공성'에 관한 논의를 통하여, 한국적 가치와 전통 속에서 '공공성'의 형태를 찾고자 하였다. 그 결과 고려사회에서 공공의 영역은 통치영역에서 형성되었고, 그 형태는 유교이념과 유교정치체제의 테두리 내에서 규정되고 있음을 분석하였다. 본 논문은 세 가지 측면에서 고려시대 무신정권과 공공성에 대한 분석을 시도하였다. 첫째, 무신난이 발생하게 된 정치적 상황 가운데서, 군주를 둘러싼 공공성의 붕괴가 무신난의 주요한 요인의 하나로 작용하였다는 점, 둘째, 무신정권의 권력장악과 국정운영이 유교이념과 유교정치체제를 이탈하여 공공성의 붕괴로 나타났다는 점, 그럼에도 불구하고 셋째, 무신집권자의 통치이식이나 통치의 명분이 유교이념 차원에서 관념적인 형태로나마 유지되었다는 점 등이다. 이러한 특성에 기인하여, 무신정권은 통치의 영역을 독점하여 공공성을 해치는 역기능적인 역할을 하면서도, 이후 '지배세력의 확대'와 '성리학적 개혁'을 할 수 있는 '정치적 환경조성'에 부분적으로 기여하였다는 점에서는 순기능적인 역할을 하였다. 특히 '지배세력의 확대'는 공공의 영역을 점유할 수 있는 층의 확대를 의미하며, 이것은 고려사회 전반적인 권력의 균형론적인 차원에서 무신정권이 기여한 면이다.

주제어: 공공성, 무신정권, 유교이념, 위민, 천명

I. 머리말

이 글은 '고려시대 무신정권과 공공성'에 관한 논의를 통하여, 한국의 특정 역사단계와 전통의 맥락에서 공공성(公共性)의 단서를 추출하는 시론적 성격의 연구이다.

*이 논문은 2012년 한국학중앙연구원에서 지원하는 『글로벌 시대 한국적 가치와 문명 연구』 과제의 일환으로, 2012년 11월 17일 한국/동양정치사상사학회 국제학술회의 “고려시대의 공공성 연구”에서 필자가 발표한 원고를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

‘공공성’은 정치현상에서 논의되는 개념으로서, 신자유주의 체제에서 초래된 양극화 현상을 치유할 수 있는 효율적인 대처방안을 담지하고 있기 때문에 오늘날 정치사회에서 활발히 거론되고 있다.¹⁾ 신자유주의는 시장의 자유를 끊임없이 확대, 재생산시켰고, 이것은 인간의 탐욕을 확대, 재생산시키는 결과를 초래하기도 하였다. 이에 연유하여 분배가 왜곡되어 양극화 현상이 심화되었다. 인류의 삶을 풍요롭게 만들고자 한 제도가, 대다수 인간을 불행하게 만든 결과를 초래한 것이다. 이에 대한 반성은 ‘인간의 본질’ 문제에 천착하게 하였고, 인간의 탐욕을 어떻게 조절하여 ‘사회적 정의’를 구현할 것인가, 이를 위해 어떻게 ‘공공성’을 회복할 것인가 하는 ‘사회적 정의’와 ‘공공성’에 대한 문제의식을 촉발시켰다. 정의의 문제가 왜곡되면 공공성의 영역을 확대할 필요를 느끼게 된다. 이처럼 ‘공공성’의 문제는 ‘사회의 정의’와 연계되고, 어떻게 건전한 공동체를 형성할 것인가의 문제와도 밀접한 연관성을 지닌다.

이처럼 공공성(公共性)은 건전한 공동체를 형성하기 위한 도구적 개념으로 기능하지만, 건전한 공동체의 형성이야말로 해당 시기와 문화의 상위성에 따라 그 내용을 달리하고 있다.²⁾ 이와 관련하여 공공성 개념 또한 다중적·중층적인 내용을 지닐 수밖에 없으며, 개념 정의 또한 복합적이다. 특히 서구와 유교 문명권 간 공공성의 관념은 상반된다. 예를 들어 하버마스나 롤즈는 공공선을 사적(私的)인 선(善)과 구분하는 특징의 하나로 공공성을 제시하고 있으며(장동익 2005, 247), 혹자는 공공성을 통합의 상징으로 제시하기도 한다(박문옥 1980, 29). 반면 박충석(2001, 5-10)은 하버마스의 공공성 논의가 기본적으로 근대 서구 시민사회 성립을 배경으로 하고 있으며, 유교문명권 하에 있는 전통사회에서는 1) 공(公)은 군(君)·제후를, 공사(公事)는 조정지사(朝廷之事)를 의미함으로써, 공공의 영역을

1) 공공(公共)에 내포된 의미를 분해할 경우, ‘함께’하는 ‘우리’에 대한 의미까지 포괄한다. 그렇게 보자면 신자유주의가 강조하는 가치는 개인의 자유, 특히 경제적 활동의 자유를 개방과 혼용을 긍정적으로 평가하는 반면, ‘우리’라는 말에 대해서는 우리가 너무 많이 쓰고 이것이 개인주의의 부족과 대외적 개방성의 부족을 표상하는 것이 아닌가 하는 우려를 낳을 수 있다. 그러나 ‘우리’에 얼마만큼 부합해야 할 것인지에 대한 합의와 성취의 곤란함에도 불구하고 ‘우리’에 대한 범주화는 일정한 폐쇄성과 순수성을 유지해야 할 필요가 있는 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식에 기초하고 있다. ‘우리’의 범주화에 대한 보다 세밀한 논의는 김영명(2003) 참조.

2) ‘공공성’은 행정 영역에서 중심 이념의 위상을 지니고 있으며 공공성 관련 국내외 연구 역시 주로 행정학 분야에서 이루어졌다. 이에 대한 논의로는 김경희(2010, 84) 참조. 하용삼·문재원(2011, 422)은 ‘공공성’의 의미가 각 국가의 역사적, 사회문화적 전통에 따라 달라지기 때문에 명확하게 규정할 수는 없으며 공공성 개념에 상충성과 다의성을 포괄해야 한다고 지적하고 있다.

치자들이 독점하고 있다는 것, 2) 법(法)이란 공공의 영역으로써, 이것 또한 치자가 독점하고 있었다는 것, 3) 천리에 해당하는 것, 즉 예와 오륜이 공공의 영역으로 되어 있음을 분석하고 있다. 이 점에서 서구의 공공성은 개인의 이해를 기초로 한 사적 영역이 포함되어 논의되는 반면, 유교문명권의 전통적 공공성 개념에는 군주를 포함하여 치자의 통치영역을 중심으로 공공의 영역이 형성되기에, 사적 영역은 제외되는 대조적인 현상을 보이고 있다.³⁾

상기한 관점으로 볼 때, 한국의 전통사회에서는 치자가 독점하고 있는 공적 영역이 정치적 통합성으로 기능할 때 공공성이 확보되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 현재의 공공성 연구경향은 정치사회적 구조가 달랐던 전통사회의 공공성을 현재의 개념정의에 기초하여 분석하는 경우가 대부분이다. 이로 인해 오늘날 한국의 정치사회에서 공공성의 문제가 중요한 이슈로 부각되고 있지만, 역사학과 사회과학 전반에 걸쳐 체계적인 연구를 위한 방법론의 정립조차 합의되지 못한 실정이다. 따라서 본 연구는 현대 한국정치사회에서 공공성에 대한 올바른 정향을 수립하기 위한 실험적인 작업으로의 의미를 지닌다. 본 연구는 이를 위한 논증사례로 무신정권(武臣政權)의 통치형태를 분석하였다.

일반적으로 한국의 전통사회는 '유교적' 전통을 지닌 정치문화의 특성으로 평가된다. 이러한 측면에서 볼 때, 고려시대 무신정권은 특수한 경우이다. 무신정권은 1170년(의종 24) 무신난을 계기로 형성되었으며, 이의방·정중부·경대승·이의민 정권을 거쳐 최씨정권, 김준정권과 임연·임유무 부자의 집권까지, 약 100년간 무인집단들이 국정의 중심에 있었던 시기이다. 만약 공공성의 내용이 통합성을 규정하고 어떤 정치사회이든 일괄되게 적용될 수 있는 개념이라면, 고려시대 무신난 발생 자체야말로 고려사회의 정치사회적 통합을 구성하고 있는 정치적 신념 혹은 그 이론체계의 형태가 붕괴되었음을 의미한다. 이러한 관점에서 본 논문은 고려사회의 통치방향에 대한 특성을 개략적으로 고찰한 후, 정치적 통합성의 측면에서 '무신정권과 공공성'에 대한 분석을 시도하였고, 『고려사』⁴⁾의 사례를 중심으로 그 논의를 전개하였다. 비록 본 연구가 시론적이지만 고려시대 공공성이 어떤 형태로 표출되었는지에 대한 경로를 탐색함으로써, 전통사회의 공공성 개념이 갖는 고유성을 추

3) 이희주(2010)는 '조선초기 공론의 존재양식과 공론정치의 특수성'을 통하여 '공공의 영역'이 '통치영역' 가운데서 형성되고 있다는 것과, 특히 군주에 있어서는 '영역으로서의 사(私)'까지 해제되었다는 것을 제시하였다.

4) 본 논문에서 인용하고 있는 『고려사』는 북한 사회과학원 고전연구실에서 편찬한 『北譯高麗史』(1991)임을 밝혀둔다.

출할 것으로 기대한다.

II. 고려의 국가방향성과 정치적 통합성의 요소

고려의 건국은 ‘후삼국의 통일, 발해유민의 흡수’라는 한국 최초의 남북국의 국가적 통합을 이루어낸 역사적 의미를 지니고 있다. 이러한 역사적 의미를 가졌음에도 불구하고, 권력의 정점에 위치한 태조는 지방 호족들 세력을 완전히 장악하지 못하였다. 건국초기 혼인정책이나 사성정책(賜姓政策)에 나타나듯이, 고려 왕조는 호족세력과의 연합적 정권의 성격을 지닌 권력구조를 가지고 있다. 이러한 분립적 권력구조는 광종 대의 집권화 정책에 이르기까지 계속 되었고, 그 이후 국가의 방향은 유교식 중앙관료체제로 변화해 갔다. 건국의 정당성에서부터 태조의 통치철학, 광종의 정치적 개혁, 경종의 경제적 개혁 등을 바탕으로 하여 성종 대 통치체제가 구축되기까지 개혁의 논리를 살펴보면, 유교적인 정치이념과 이론체계를 매개로 진행되어 갔음을 알 수 있다. 다시 말하면, 정치·사회적 측면에서 고려사회의 국가방향이 ‘민본주의를 향한 유교화의 진행’이라는 특성을 보이는 것과 궤를 같이하여, 공공의 영역은 통치영역을 중심으로 형성되어 갔다. 아래에서 이를 구체적으로 살펴보기로 한다.

태조가 즉위한 후 내린 조서에는 고려건국의 정당성과 국가방향의 성격이 드러나 있다.

이전 임금(궁예)은 [...] 부역이 번거롭고 과세가 과중하여 인구는 줄어들고 국토는 황폐하였다 [...] 궁전을 굉장히 크게 지어 제도를 위반하고 이에 따르는 고역은 한이 없어서 드디어 백성들의 원망을 불러 일으켰다 [...] 결국은 정권을 전복 당하였으니, 어찌 경계할 바가 아니라 [...] 이전 일을 심각한 교훈으로 삼아야 할 것이다. 임금과 신하는 고기와 물처럼 서로 화합할 것이며 이 나라 강산들도 편안하고 밝아지는 경사를 맞이할 것이니 내외의 모든 신하와 백성들은 마땅히 나의 뜻을 알 지어다(『고려사』 「세가」 태조 원년 6월 정사조).

위의 논의에서 알 수 있듯이, 태조 왕건은 ‘궁예의 확정’과 이로 인한 ‘백성들의 고통’이 궁예정권을 전복시켰다고 인식하고 있다. 궁예정권의 전복은 민들의 원망에 근거한 것이며, 이는 신하의 위치에 있었던 왕건이 궁예를 물리치고 왕위에 즉위할 수 있는 명분이었다. 즉 태조 왕건은 고려건국의 정당성을 유교적인 ‘폭군방벌론’ 내지는 ‘혁명론’으로 합리

화시키고 있다. 그러나 태조 왕건은 위민사상에 뿌리 둔 ‘폭군방벌론’ 내지는 ‘혁명론’으로 건국의 정당성을 합리화하였지만, ‘국가의 안녕’을 ‘임금과 신하는 고기와 물처럼 서로 화합할 것’ 즉 지배층간의 결속을 통해서 유지하고자 하였다. 이처럼 태조 왕건은 ‘지배층간의 결속’이 이후 정치사회의 질서를 안정시키는 중요한 요인으로 인식하고 있었다. 이는 건국 당시 권력구조가 호족과의 연합적 성격을 지닌 것과 무관하지 않을 것이다. 태조 왕건으로서는 정치적 안정, 국가의 안녕을 위해서는 지배층간의 결속이 무엇보다도 중요하였고, 혼인·사성 등의 정책으로 그 효율성을 극대화하고자 하였다.

관제를 설정하고 직무를 분담시키는 데는 유능한 사람을 임명하는 길이 있는 것이요, 풍속을 시정하고 백성을 편안하게 하는 데는 현명한 사람을 선발하는 문제가 급한 것이다. 진실로 관리들이 자기 직무를 태만하지 않는다면 어찌 정치가 문란하여지겠는가? 내가 과람하게도 천명을 받아 거창한 사업을 실시하려고 하는 바 높은 자리에 앉아 안일해서는 안 되며 용렬하고 허무한 정치가 무섭다는 것을 생각하게 된다. 오직 사람을 얹어 밝지 못하며 관리들을 살핌에 실수가 많음으로써 어진 사람이 등용되지 못하였다는 탄식을 일으키게 하며 인재를 얻는 도리에 크게 어그리질 것을 두려워하는 것이다. 만일 내외 백관들이 다 자기 직무를 충실히 이행한다면 다만 현재 정치가 잘 될 뿐 아니라 족히 후대에 까지 칭송을 받게 될 것이다. 마땅히 여러 사람들을 등용하고 모든 관리들을 일일이 시험하되 모쪼록 인재를 잘 선택하여 다 각기 직무에 맞도록 하고 내외의 모든 사람들이 다 나의 뜻을 알게 하라(『고려사』 「세가」 태조 원년 6월 신유조).

위의 논의는 국가운영의 형태와 군주의 역할, 그리고 치자층이 경계해야 할 사항 등 태조의 통치철학을 잘 보여주는 것으로서, 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 1) 통치체제의 구축과 대민정책을 수행하는 데 있어서 인사가 중요하다는 것
- 2) 관리의 직무수행의 성실성이 ‘정치적 안정’의 관건이라는 것
- 3) 1), 2)의 연장선상에서 왕조의 유구성이 보장된다는 것

위의 논의에서 ‘천명을 받아 거창한 사업을 실시하려는 높은 자리’란 바로 ‘자신의 정체성을 어떻게 인식하고 있느냐’ 하는 태조 왕건의 군주관을 보여주는 대목이다. 태조 왕건은 군주를 천명을 받은 자로서 국가를 운영하는 최고의 위치에 있는 존재로 인식하고 있다. 따라서 자연인으로서 범주를 벗어나 건강한 공동체를 형성해야 할 정치적 의무를 가지

며, 정치적 의무는 군주의 인사정책의 적실성을 통해 드러난다. 이러한 구조를 통해서 출현하게 된 관리는 자신의 유능함과 현능함을 직무수행을 통해서 드러냄으로써 정치적 안정에 기여하게 된다는 것이며, 이의 연장선상에서 왕조의 유구성이 보장된다는 것이다.

태조의 논의를 역으로 생각해 보면, 왕조의 유구성은 정치적 안정, 정치적 안정은 관리의 직무수행의 성실성, 성실한 관리등용은 군주의 인사정책, 군주의 인사정책은 공정한 인사등용을 수행할 수 있는 군주의 자질론과 연계된다. 즉 군주의 자질론이 건전한 공동체 형성뿐만 아니라, '왕조의 유구성'과 연계된다는 '정치적 통합성'에 중요한 기능을 한다는 관점에서 볼 때, '공공의 영역'을 군주 및 치자가 주도하고 있음을 알 수 있다. 이것은 태조 왕건에만 한정된 것이 아니라, 군주를 둘러싸고 있는 유교의 정치이념과 이론체계에 일반적으로 적용되는 보편성이기도 하다. 따라서 실제 정치사회에서는 군주를 둘러싼 정치적 환경이 정치적 통합에 중요한 영향을 미치는 반면, '공공의 영역'을 봉기시키는 데에도 중요한 요인으로 작동하고 있다. 대표적인 것으로서, 무신난이 반발하게 된 요인의 하나로, 의종을 둘러싼 정치적 환경을 제기한 분석이다. 군주를 둘러싼 정치적 환경의 기점은 왕위 계승에서 출발할 것이다. 훈요 제3조에는 왕위계승에 관한 것이 언급되어 있다.

적자에게 나라를 전하는 것이 비록 상례(常禮)라고 하지만, 그러나 단주(丹朱, 요[堯]의 아들의 이름)가 불초하여 요가 순에게 선양하였으니, (이것은) 실로 공심(公心)이었다. 만약 원자(元子)가 불초하면 차자(次子)에게 부여하고, 차자가 (또) 불초하면 그 형제 가운데서 (여러 사람들로부터) 추대되는 자로 하여금 대통을 이어 받도록 하라(『고려사』 「세가」 태조 26년 4월조).

위의 논의에서, 태조 왕건의 '왕위계승'에 대한 인식은 '혈통계승'을 기본으로 한 '유덕자군주론'이 주축을 이루고 있다. 고사(古史)에 나오는 요·순·우의 선양을 전례로 하여, 덕에 기초하고 있는 유덕자군주론이 왕실의 후손 영역 안에서 적용되고 있다. 즉 다시 말하면, 덕을 매개로 한 완전한 업적주의적 성격을 지닌 '유덕자군주론'은 아니었다. 그러나 '단주가 불초하여 요가 순에게 선양하였으니, 실로 공심이었다'고 제시한 태조의 인식에서, 업적주의에 근거한 선양이 곧 공심으로, 이것이 바로 '공공의 영역'⁵⁾으로 규정되어 있다. 이후 고려사회는 혈통계승을 기본으로 한 유덕자군주론이 '왕위계승의 정당성'으로 작동되

5) 태조 왕건의 '공심'은 '유덕자군주론'에 근거하고 있기 때문에, '공공의 영역'으로 규정되고 있다. 이에 대한 내용은 박충석(2010, 219) 참조.

었다. 무신정권의 권세자가 자의대로 행한 왕의 교체에서도 이러한 형태는 유지되었다. 따라서 고려사회 왕위계승을 둘러싼 공공성은, ‘혈통’을 매개로 한 귀족주의와 ‘덕’을 매개로 한 업적주의적 형태 속에서 형성되고 있음을 알 수 있다.

다음은 훈요 7조에 언급된 ‘득인심(得人心)’에 관한 내용이다.

인군이 신민의 마음을 얻는다는 것은 매우 어려운 것이다. 그 마음을 얻고자 함에 있어서 그 요(要)는 간언을 따르고 참언을 멀리하는 데에 있을 뿐이다 [...] 또 백성을 부리는데 때를 가려서 (시행)하고 [...] 가색(稼穡, 농사)의 간고(艱苦)를 알면 민심을 얻게 되어 나라는 국부(國富) 민안(民安)하게 된다. 고인(古人)이 말하기를 [...] 인(仁)을 드리우는 아래에는 반드시 양민이 있다고 하였다(『고려사』 「세가」 태조 26년 4월조).

위의 논의에서 알 수 있는 바와 같이, 태조 왕건은 득민심(得民心)에 기초한 통치를 강조하고 있다. 득민심은 정치적 통합의 근간이 된다. 위의 논의에서 태조 왕건의 정치적 통합은 두 가지 측면에서 제시되고 있다. 첫째는 지배층간의 결합이며, 둘째는 백성으로부터 복종을 이끌어내는 것이다. 그 방법으로서, 간언과 사민이시(使民以時)가 제시되고 있다. 군주가 실제 통치과정에서 간언을 따르고, 대민정책에 있어서는 농사에 지장을 주지 않게 백성을 부리게 되면, 그 결과 국부와 민안으로 이어진다는 태조 왕건의 통치철학을 엿볼 수 있는 부분이다. 또한 고례의 인용에서처럼, 인정(仁政)은 양민이라는 경제적 안정을 기반으로 하고 있다. 이처럼 태조 왕건은 통치에 있어서 인정론을 지향한 것으로 추정된다(박충석 2010, 220). 따라서 정치적 통합의 주요 수단인 간언과 인정이 공공성의 영역에 놓여 있음을 알 수 있다.

다음으로는 정치적 통합의 한 요인으로 작동하고 있는 사회적 자원의 분배 즉, ‘관(官)-녹(祿)’에 관한 내용이 훈요 9조에 나오고 있다.

고전(古典)에 말하기를 ‘용(庸, 공[功])’으로서 녹(祿)을 제정하며, 관(職)을 사(적인 이해)로써 (처리)하지 않는다’고 하였다. 만약 공이 없는 사람, 친척, 사사로이 친한 사람이 헛되이 천록(天祿, 국록)을 받게 되면, 하민들이 원망하고 비방할 뿐만 아니라 그 사람(자신)도 역시 복록을 오래 누리지 못할 것이니 절실히 이를 경계해야 한다(『고려사』 「세가」 태조 26년 4월조).

즉, ‘녹’·‘용’은 업적주의의 차원에서 논의이며, ‘관’·‘사’는 평가의 객관성의 차원에서의 논

의이다. 태조 왕건은 통치의 일환으로서 ‘녹’·‘용’과 ‘관’·‘사’를 공공의 영역에 정착시켜야 한다는 것을 강조하고 있다.⁶⁾ 이와 같은 태조의 인재등용과 녹봉에 대한 논의는 광종 대 과거제, 경종 대 전시과제정 등 제도적 개혁으로 이어져 유교적인 체제구축에 기여하게 되었고, 그 기초 위에서 성종 대에는 유교적인 이데올로기가 현저하게 성장하였다.

성종 5년의 교서에 의하면, “나라는 민(民)을 근본으로 삼고 민은 식(食)을 천(天)으로 삼는다. 만약 모든 백성들의 마음을 어루만지어 편안하게 하려면, 오직 3농(三農, 봄, 여름, 가을의 농사하는 계절)을 빼앗지 말아야 한다. 아, 너희들 12목(牧)의 여러 주와 진의 사(使)들은 지금부터 가을에 이르기까지 잡무를 정지하고 오로지 권농에만 힘써야 한다. 내가 장차 사자(使者)를 보내 조사, 확인하여 전야가 황폐한지, 개간하였는지, 목수(牧守)가 부지런하였는지, 태만하였는지를 가려 포폄할 것”(『고려사절요』 성종 5년 秋7월조)이라고 논하고 있다.

성종의 이와 같은 논의는 직접 대민을 담당하고 있는 지방관에게 위민정책을 당부하는 내용이다. 위민정책을 통하여 민본주의를 실현하는 유교정치체제의 성격이 잘 드러나 있다. 민본주의는 관료들의 대민정책에 의해 이루어지기 때문에, 관료들의 등용이나 업무형태의 공정한 평가는 바로 민본주의를 달성하기 위한 군주의 역할로서 중요하다. 이처럼 민본주의는 ‘민이 나라의 근본’이라는 것을 내세우는 정치이념이지만, 민이 주체가 되어 민본주의를 달성하는 것이 아니라, 지배층의 역할의 여하에 따라 민본주의의 달성 여부가 달라진다. 민본주의의 달성여부는 정치적 통합과 연계되며, 정치적 통합은 공공성과 연계된다는 점에서, 공공성의 영역을 군주를 비롯한 지배층이 독점하고 있음을 알 수 있다.

또한 성종은 “내가 듣건대, (임금의) 덕(德)은 오직 선정(善政)에 있으며 정(政)(치)는 양민(養民, 민의 경제적 안정)에 있다”고 논하고 있듯이, 성종에 있어서 덕치의 가장 중요한 것은 양민, 즉 ‘민의 경제적 안정’이라는 것이다(박충석 2010, 233).

성종 5년과 11년 교서에 의하면,

교하기를, 과인은 평소에 박덕함을 부끄러워하였으나, 오히려 유교를 숭상하는 마음은 간절하였으니, 주공·공자의 풍(風)을 일으켜 요·순의 다스림을 이룩하고자 한다(『고려사절요』 성종 5년 秋7월조).

6) 박충석(2010, 211)은 ‘왕위계승론’에서와 마찬가지로, 인사와 분배의 문제에서도 업적주의와 객관성을 매개로 하여 ‘공공의 영역’을 논의하고 있다.

임금이 천하를 교화하는 데는 학교가 제일 급선무이다. 요·순의 유풍을 계승하고 주공과 공자의 도를 닦으며, 국가의 현장 제도를 설정하고 군신 상하의 의례를 분간하여야 하는바 현명한 선비가 아니면 어찌 이러한 규범들을 창안할 수 있겠는가(『고려사』「세가」 성종 11년 12월 병인조).

라고 논하고 있다.

성종은 이상사회를 요순의 치도가 이루어지는 형태로 규정하였고, 그것을 달성하기 위해서 유교의 교육을 실시할 수 있는 학교를 세워, 유교적인 가치와 규범을 가르치는 것이 가장 우선적인 과제라고 여겼다. 그리고 요순의 가르침을 밝히고 주공과 공자의 도를 배워서, 국가의 법제도를 구축하고 군신간의 통치질서를 확립할 것을 강조하고 있다.⁷⁾ 이처럼 성종은 민의 경제적 안정을 실현하고, 학교를 세워 유교적인 가치규범을 가르쳐서 도덕적 질서의 세계를 구축하고자 하였다. 다시 말하면, 성종의 통치철학은 ‘경제적 안정’을 기반으로 한 ‘도덕국가의 실현’이라는 ‘민본주의’의 정치이념을 지향하고 있었다.

이상으로 고려사회의 국가방향이 건국초기부터 ‘유교화’의 형태로 진행되었음을 살펴 보았다. 고려사회의 국가방향이 ‘유교화’의 성격을 지니고 있다면, 정치적 통합성 역시 유교이념과 유교정치체제의 성격의 테두리 내에서 규정될 수 있다. 따라서 공공성이 국가의 통합의 상징적 요인으로 작동한다는 관점에서 볼 때, 고려사회의 공공성은 유교의 이념, 그리고 유교체제의 차원에서 고찰되어도 이론(異論)이 제기되지 않을 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 무신난은 고려사회의 공공성이 붕괴되어 나타난 현상이며, 고려 전기 귀족사회의 총체적 모순으로 초래된 사건이라 할 수 있다.

III. 무신정권의 국정운영: 정치적 통합성의 붕괴양상

1170년(의종 24)에 일어난 무신난은 당시 고려사회의 정치적 통합성이 극도로 붕괴된 현상을 반영한 사건이다. 『고려사』「열전」〈반역〉의 정중부(鄭仲夫) 편에 “지금 거사할 때다. 그러나 왕이 만약 연복정에서 궁으로 돌아가거든 그만 참기로 하고, 만약 또 보현원으로 옮겨 가거든 이 기회를 잃지 말자”라고 한 기사에서도 드러나듯이, 무신난은 우발적

7) 고려 성종 대 정치적 측면에서 교육을 논한 것으로는 박충석(2010, 233-234) 참조.

인 것이 아니라 몇몇 무신들에 의해 계획된 사건이었다.⁸⁾ 왕위계승과정에서 발생한 의종의 불안감은 즉위 후 측근세력의 강화로 이어졌다. 그 과정에서 무인들이 왕의 측근세력으로 편재되면서 정치적 지위가 상승되었고, 문신들의 이에 대한 견제가 결국은 무신난으로 이어졌다.

의종 대는 고려건국(968) 후 약 200년이 지난 시기이다. 앞 절에서 살펴보았듯이, 태조 왕건의 통치인식을 기점으로 하여 고려사회는 유교정치체제의 방향으로 정치적·제도적 개혁이 진행되었고, 드디어 성종 대 중앙집권화의 형태로 유교식 통치기구가 구축되기에 이르렀다. 이 과정에서 중앙 관직과 토지를 문벌귀족이 다점하면서 고려전기는 문벌귀족 체제의 사회적 특성을 보였다.

고려 전기 문벌귀족사회는 유교정치체제가 지니는 지배층 내의 '권력의 균형'이 문벌귀족 집단으로 경도되었음을 의미한다. 유교정치체제는 왕권을 중심으로 하여 신권·언론권 등 지배층 내의 권력구조가 다층적인 측면에서 견제와 균형을 유지할 때, 정치적 통합이나 '민본주의'의 달성도가 높다. 반면 '이자겸의 난'이 보여주듯이, 권력의 집중화는 권력 균형의 유교정치체제 근간을 붕괴시키는 중요한 요인으로 작동한다. 의종의 부왕인 인종 대에 이르기까지, 유교정치체제의 정상적인 기능을 회복하기 위해 일련의 개혁이 끊임없이 진행되어 왔으며, 의종 대 중반기까지 인종 대의 개혁이 그대로 진행되어 왔다. 그럼에도 불구하고 일련의 개혁은 그동안 고려의 정치체제의 구축과정에서 나타난 역기능적 산물, 문벌집단의 권력 집중화를 해소하지 못하였다. 더욱이 '측근세력의 강화'로 인하여 나타난 왜곡된 의종 대 후반기 통치형태⁹⁾는 유교정치체제가 갖는 신분질서의 체계성마저 무너뜨려 정치적 통합을 붕괴시키는데 중요한 역할을 하였다. 따라서 무신난은 문벌귀족사회가 갖는 총체적 모순에다 군주를 둘러싼 제반 정치적 상황이 가중되어, 정치적 통합성, 즉 공공성이 붕괴된 현상이라고 할 수 있다. 아래에서는 무신정권기 '공공성'의 붕괴를 '권력장악의 형태', '권력사점화와 제도화', '의사왕정의 통치형태', '유교이념의 관념성'¹⁰⁾ 등의

8) 역사학계에서는 무신난의 원인을 문신과 무신의 단순한 대립구도가 아니라, 다양한 요인에서 규명하는 연구가 진행되고 있다. 대표적인 연구로는 김당택(1993), 황병성(1987), 채용석(1993) 등 다수가 있다. 이 중에서 특히 채용석의 글은 무신난의 원인을 의종 대 정치적 상황에 초점을 두어 분석함으로써 본 논문에도 많은 시사점을 던져준다.

9) 의종의 '측근세력의 강화' 정책으로, 이의민 등의 천민 중에서 무예가 뛰어난 자가 측근세력으로 편재되었다. 이에 대한 내용으로는 『고려사』 「열전」(41 반역2 이의민) 참조.

10) 무신정권기 유교와의 관련성을 언급한 대표적인 논문으로는 홍승기(1996) 참조.

측면에서 고찰해 보기로 한다.

1. 권력장악의 형태

손문호·김영수는 “고려말 성리학의 정치와 사상”(2005)에서, ‘무신란 이후 정치사회는 고려 초기의 정치적 지성을 담당하였던 유교가 정치사회적 모순에 대한 대안을 제시하지 못하여, 정치체 전반에 대한 시야와 열정을 상실한 위기였으며, 무엇보다도 그 자체에서 탈출할 새로운 전망의 부재가 더 심각한 상태였다’(195), ‘1170년 무신란 이후 14세기 중엽 공민왕 대에 이르는 고려 정치의 특징을 요약한다면, 그것은 국가적 공공성의 붕괴하고 할 수 있다’(198)라고 평하고 있다. 이러한 평가는 대다수 기존 연구에서 보이는 현상이다. 또한 ‘그러한 정치적 지성의 암흑상태는 새로운 활로를 탐색한 충렬왕 때 안향의 성리학 수용 이후에야 벗어난다’(200)고 하였다.

그러나 무신집권자가 권력을 장악하기 위해 내세웠던 명분이나, 국정운영형태를 고찰해보면, 고려 건국초기부터 정치·사회적 실천측면에서 진행되었던 유교이념이, 무신정권기에 완전히 단절된 것으로, 일괄적으로 평가하는 것은 적절치 않는 것이 아닌가 한다. 앞의 논의처럼 고려 후기 성리학의 수용 이후 정치적 지성의 암흑상태가 벗어날 수 있었다는 것은, 이러한 정치적 환경이 형성될 수 있었던 정치적 전통이 그대로 유지되었음을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때, 무신정권기 유교적 전통이 어떤 형태로 진행되었는가 하는 분석이 필요하다고 여겨진다. 따라서 본 논문은 무신정권의 통치형태를 고찰함으로써, 건국초기부터 진행되어 온 유교화의 전통이 어떤 형태로 반영되어 나타나는가를 분석하며, 그 연장선상에서 ‘유교이념의 함몰화’ 혹은 그 형태를 추적하고자 한다.

무신란의 직접적 요인은 1170년 의종의 측근세력인 문신과 무신 사이에서 군주의 총애를 둘러싸고 일어난 것으로서, 이의방·이교·정중부·이의민 등이 계획적으로 일으킨 사건이다. 의종은 측근세력 문신들이 무신에 대한 횡포로 말미암아 나타난 무신들의 불만을 위무하기 위하여 자리를 마련하였다. 그 자리에서 왕의 총애가 무신에게 편중될 것을 우려한 문신 한뢰의 시기심 표출이 보현사 정변의 직접적 도화선이 되었다.¹¹⁾ 이처럼 이 사건은 왕의 측근세력의 문·무신 사이에서 왕의 총애를 둘러싼 경쟁적 경쟁 속에서 나타났으나, 이의방은 이를 무신 대 문신 간의 대립으로 확대, 전개시켰다. 다음의 기사는 이를 잘 반영

11) 이에 대한 보다 상세한 내용은 『고려사』 「열전」(41 반역2 정중부) 참조.

하고 있다.

처음 거사할 때, 정중부, 이의방 등이 약속하여 말하기를 ‘우리들은 우측 어깨를 내어 놓고 복두를 벗을 것이다. 그렇지 않는 자는 모조리 죽이자’라고 하였으므로, 무관들도 복두를 벗지 않는 사람은 많이 피살되었다(『고려사』「열전」41 반역2 정중부).

문관의 관을 쓴 놈들은 비록 서리라도 모조리 죽이고 씨를 남겨 두지 말라(『고려사』「열전」41 반역2 정중부).

우리들이 원수로 여기던 자는 리복기, 한뢰 등 4~5명이었는데, 이번에 무고한 사람을 죽인 것만도 이미 심하였다. 그런데 만약 그 집까지 모조리 혈어 버린다면 앞으로 그 처자들은 어디에 의지하여 살겠는가?¹²⁾(『고려사』「열전」41 반역2 정중부)

이처럼 보현사 정변은 의종의 총애를 둘러싸고, 측근세력간의 경합적 다툼에서 나타났음에도 불구하고, 이의방과 이고는 이러한 정쟁을 무신과 문신의 대립구도로 이용한 것은 무신들의 결속력을 강화시키고자 한 의도 때문이었다. 이후 이의방은 자신에게 위협이 되는 세력을 제거하고, 정중부 등 온건파와는 제휴하였으며, 왕실과의 통혼을 매개로 하여 자신의 권력을 더욱 견고하게 만들어 나갔다. 이러한 상황 속에서 드러난 권력구조와 국정운영의 형태는, 상장군·대장군의 연합기구인 중방을 중심으로 이루어졌다. 이후 정중부·경대승·이의민 정권 등도 유사한 형태를 보이고 있다.

중방은 이군 육위의 지휘관인 상장군·대장군이 군무를 의논하던 기관이다. 그러나 초기 무신정권의 집권자들은 중방에서 정적의 제거뿐만 아니라, 모든 국정을 의논하였기 때문에, 권력의 집중화가 중방 중심으로 이루어졌다. 무신집권층은 기존의 정치체제 속에서 문신이 장악하였던 고위직까지도 겸직¹³⁾하면서 중방을 통하여 국정을 주도해 나갔으며, 최충헌정권 이후에는 교정도감으로 대체되었다. 이러한 국정운영은 기존의 유교정치체제에서 이탈한 것이다. 유교정치체제는 ‘권력의 견제와 균형’을 기본 형태로 하면서, 그것은 직무의 분할을 통하여 이루어졌다. 그러나 무신집권층이 보여준 국정운영은 이러한 형태

12) 이 사건으로 인하여 ‘무관들이 원수인의 집을 혈어부수는 것이 상습이 되었다’고 기술하고 있다. 『고려사』「열전」(제41 반역2 정중부) 참조.

13) 명종 14년에 무관이 문관직을 겸임하기 시작하였다는 기사가 보인다. 『고려사』「열전」(최세보전) 참조.

를 벗어난 것이었다. 이러한 이탈은 무신집단 내에서조차 정당성을 얻지 못하였다. 다음의 기사는 이를 반영한다.

국가가 관청을 설치하고 직무를 맡기는 관제를 만들었는데 오직 경(卿)이나 감(監) 외에는 무관으로서 문관의 직무를 겸임하지 못하게 되었다. 경인년 이후에 우리 무관들도 대성에 들어가게 되었고 조정의 중요 관직에도 등용되었다. 교위 대정들에게는 복두를 쓰는 것이 허용되었고 서반의 산직도 지방장관으로 임명받게 되었으나 이것은 확실히 선왕의 제도가 아니다(『고려사』「열전」 13 흥중방).

왕이 경대승을 불러 ‘정균의 관직 승선을 그대에게 주겠노라’ 하니 경대승이 대답하기를 ‘저는 글을 몰라서 감히 바라지 않는 바입니다’라고 대답하였다 [...] 승선은 왕의 명령을 전달 보고하는 직무인즉 선비출신이 아니고는 될 수 없습니다(『고려사』「열전」 13 경대승).

첫 번째 논의에서 언급된 ‘선왕의 제도’란 고려사회의 유교정치체제를 말한다. 또한 두 번째의 논의에서 엿볼 수 있는 경대승의 정치인식도 유교정치체제가 지향하고 있는 직무 분할에 근거하고 있다. 위의 사례에서 알 수 있듯이 당시 무신집단의 정치인식은 여전히 유교정치체제에 근거하고 있었다.

특히 경대승은 두 번째의 논의에서처럼 이익방·정중부 정권에서 무관이 문관의 직임을 자의대로 겸직하여 고려의 정치체제를 왜곡시키는 것에 대하여 비판하였을 뿐만 아니라, 국사를 결정할 때 입궐하여 중방정치를 중지시키고자 하였다. 이러한 경대승의 통치형태는 ‘공공의 영역’에서 중요한 의미를 지닌다. 궁궐은 군주가 거주하는 곳인 동시에 군신간의 국정을 논하는 장소이다. 군주는 ‘천의 수명자’로서 ‘천명’을 수행해야 하는 정치적 의무를 지닌 자이기 때문에, 개인적 존재로 성립되지 않는다. 즉 군주는 공적인 존재이다. 따라서 군주가 거주하는 곳도 공공의 장소이다.¹⁴⁾ 경대승이 궁궐에서 국정에 임하였다는 것은, 단순한 장소의 문제가 아니었다. 이것은 유교정치체제에서 이탈한 중방정치를 본래의 형태로 회복시키고자 하는 것으로 중요한 의미를 갖는다.

그러나 경대승 역시 정적의 저항에서 비롯된 공포감에 시달려, 사적 호위대 성격인 ‘도

14) 공(公)의 개념을 공동체의 수장(首長)과 관련하여, 수장에 대한 존칭 또는 공동체의 시설, 소유물 등으로 정의하기도 한다. 이러한 관점에서 의거하여, 본 논문에서는 궁궐을 ‘공공의 장소’로 규정하였다. 이에 대한 보다 세밀한 내용은 佐佐木毅·金泰昌 編(2001, 36) 참조.

방'을 설치함으로써, 이후 공권력을 약화시키는 토대를 제공하였다. 경대승은 무신정권의 왜곡된 국정운영 형태를 이전 정치체제로 회복하고자 하였으나, 병사(病死)로 5년 만에 죽음으로써 실현을 거두지 못하고 정권은 이의민에게 넘어갔다. 이후 더욱 가혹한 최씨의 무신정권의 시대를 맞이하기에 이르렀다(이희주 2005, 181). 따라서 무신집권 초기는 문벌귀족사회에서 나타난 극도로 왜곡된 권력의 사점화의 형태가, 문신에서 무신으로 이동하는 형태를 보였을 뿐만 아니라, 국정운영도 기존 정치체제에서 이탈한 왜곡된 형태를 보였다. 이의 연장선상에서 이후 최씨정권에서는 권력사점의 형태가 제도화되는 도정을 보이고 있다.

2. 권력의 사점화와 제도화

최씨정권은 무신정권 초기와는 달리 4대 60년간 권력을 세습, 유지하였다. 이것은 무신정권 초기에 보였던 개인간 혹은 집단간 무력경쟁에서 벗어나, 제도적 기반 위에서 권력의 세습, 유지가 가능하였다고 여겨진다. 즉 권력의 사점화가 제도적으로 이루어져 시행되었다는 의미이다. 이러한 최씨정권의 통치기구를 '무신정권의 독자적인 정치기구'라 명명되고 있다. 최씨정권에서 오히려 권력 장악에 걸림돌이 되었던 것은, 무신난 이후 권력의 중심에 있었던 무인이었다. 무인에 대한 견제로서 그리고 행정의 보필자로서, 문인들이 최씨정권기에 많이 등용될 수 있었던 것도, 이러한 정치적 배경에서 비롯되었다. 또한 무력기반을 견고하게 하기 위하여, 공권력을 사점화하기도 하였다. 아래에서 권력의 사점화가 제도화되어 가는 형태를 고찰하기로 한다.

1209년(희종 5) 최충현이 자기를 죽이려고 음모한 정적을 제거하기 위하여 임시로 설치한 교정도감이 무신정권 내내 존속하여 서무를 관장하였고, 이것은 무신정권 초기 중방을 대신하여 권력의 중심지가 되었다. 이후 중방 중심의 무신합좌형태의 권력행사는 사라지게 되고, 최고 무신집권자가 교정도감 최고의 직(교정별감)이 됨으로써 일인체제로 권력이 집중화되었다.¹⁵⁾ 또한 최충현은 경대승 집권시 설치되었던 도방을 다시 부활, 확대시켜 권력유지를 위한 무력기반으로 삼았다. 최충현을 이어 최이집권시기에는 정방·서방·삼별초가 설치되었다. 최이(우)는 사저에 정방을 설치하여 인사를 전횡하였다. 이부와 병부에서 행하던 전주기능이 정방에서 수행되었던 것이다. 또한 서방은 문사들의 숙위기관으로

15) 교정도감에 관한 내용은 이정신(1995) 참조.

서, 문사들은 세 번으로 나누어 교대로 숙위하면서 정치적인 고문역할을 담당하였다. 무신정권기 문신들이 관직에 진출할 수 있었던 것은 바로 정방과 서방을 통해서였다. 또한 이 시기 도둑이 많아 이를 방지하기 위해 야별초를 설치하였는데, 이것이 좌·우별초의 조직으로 개편되었다. 그 후 몽고에 포로로 갔다가 도망온 자를 모아 신의군을 편성하였는데 좌·우별초와 함께 삼별초라 하였다. 삼별초는 최씨정권의 사적인 호위병 역할과 함께 치안과 군대의 임무를 수행한 관군의 기능을 한 병력이라 할 수 있다.¹⁶⁾

그러나 최씨정권은 용감하고 힘 있는 자를 삼별초에 편입시킴으로써 사적 병력을 강화하였으며, 이로 인하여 관군의 질적 저하를 초래하기도 하였다. 이처럼 최씨정권은 통치기구의 조직을 통하여 문무를 지배하는 실제적인 최고 통치자가 되었다. 즉 권력의 사점화가 제도적인 장치를 통하여 이루어져, 4대 60년간 권력의 세습, 유지가 가능하였던 것이다. 최씨정권의 통치기구는 권력의 사유화를 강화하기 위한 수단으로 기능하였고, 이를 통하여 최씨정권은 왕권을 초월하는 막강한 권력을 행사하게 되었다(이희주 2005, 182-183). 권력의 사유화로 인하여 왕의 권위까지 넘보게 되었고, 이는 의사왕정의 통치형태를 연상하게 하였다.

3. 의사왕정(擬似王政)의 통치형태

권력의 사점화와 이를 제도적 장치로 구축하여 시행한 통치형태에서, 최씨정권이 공공의 영역을 독점하는 현상을 보이고 있다. 작위를 받거나, 국사를 논하거나, 군사훈련을 하는 것은, 공적인 가치를 실현하는 행위이기 때문에 공공의 장소에서 행해져야 하며, 이것은 ‘권력의 공유화’를 의미하는 것이다. 그러나 최씨정권이 이러한 행위를 사저에서 행하였다는 것은 권력을 ‘사점화’한 징표이다. 또한 ‘최충현이 궁중을 출입할 때 평시 의복을 입고 일산을 드리우고 시종을 데리고 다녔으며, 문객이 3천 명에 가까웠다’(『고려사』「열전」 42 반역3 최충현)의 기록은 광종 대 군신간의 위계질서를 확립하고자 한 ‘백관공복’에도 이탈한 행동이었다. ‘최충현의 사저에 무장한 위병이 몇 리 사이에 가득 찼으며, 이전에 없었던 일로 재상으로서 그를 수행하는 자가 많았다’(『고려사』「열전」 42 반역3 최충현) 등의 기록에서도 최씨정권의 ‘권력의 사점화’ 현상이 어느 정도인지를 가늠할 수 있다. 이러한 권력

16) 최씨정권의 군사적 기반에 대한 논의로는 김당택(1999, 297-322) 참조.

의 사점화 현상은 ‘의사왕정(擬似王政)¹⁷⁾’이라 할 만큼의 수준에 이르렀다.

‘권력의 사점화’ 현상은 인사권에서 특히 심하게 나타났다. 무신정권기 전리품으로서 인사가 자행되었고, 또한 군공을 빌미로 벼슬을 파는 등 인사가 집권자 자의에 의해 행해졌다. 이러한 인사권의 자행은 무관이 문관직을 겸임한 무신정권 초기부터 보이는 현상으로, ‘권력의 편점화’ 현상이 문벌체제보다 더 심하였다. 또한 신분에 따라 ‘한품제’와 ‘문반진출의 금지’, ‘천한 신분의 관직진출 금지’ 등의 사항이 무너져, 신분질서의 체계도 붕괴되었다. 이러한 현상은 유교정치체제가 구축되는 과정에서 나타나는 편점된 형태로서, 무신집권자는 이를 제도적으로 극복한 것이 아니라, 자의성에 의해 그 모순을 반복, 오히려 가중시켰다. 최항이 최초로 노비 이공주를 참직으로 등용¹⁸⁾한 데서 알 수 있듯이, 노비들의 신분해방이 제도적으로 시행된 것이 아니라, 집권자의 자의성에 의해 충족의 노비에게 관직을 제수하는 정도이며, ‘한품제’도 제도적으로 폐지된 것이 아니었다.

이처럼 권력의 사점화 현상으로 인하여, 무신정권은 기존의 정치제도에서 기인한 모순을 해소시키기 보다는 오히려 정치사회의 혼란을 가중시켰다. 그리고 문벌귀족으로부터 무신으로의 권력이동과 함께, 사회적 자원의 편중이 그대로 무신들에게 이동됨으로써, 오히려 수탈대상의 확대를 가져와 피지배계층의 고통도 가중되었다. 무신정권기 농민과 노비의 반란이 끊이지 않았던 것도 이에 연유한다고 볼 수 있다.

위에서 논의된 바와 같이, 무신정권의 독자적인 통치기구는 권력강화의 수단으로만 기능하였으며, ‘위민정치’를 행한 것이 아니었다. 유교의 정치사회에서 ‘위민정치’에 위배된다는 것은, ‘왕의 권위’를 짓밟는 것과 마찬가지로, ‘통치의 정당성’의 결여를 초래하여, 상대세력에게 타도의 명분을 주기에 충분하였다. ‘통치의 정당성’이 결여된 정권은, 집단 내부의 결속이 약화되거나 외부의 충격이 있을 때 붕괴되기 용이하다. 최씨정권의 마지막 집권자인 최의가 김준에 의해 ‘위민정치’와 ‘복정우왕(復政于王)’의 명분으로 살해되어, 최씨정권의 막이 내려진 것(이희주 2005, 184-187)도 이를 반영한다. 김준은 정방을 최의의 사저

17) ‘의사왕정(擬似王政)’이란 용어는 신하의 행위양식이 군주와 유사한 형태를 지니는 것으로, 이는 곧 통치과정에서 군주의 권력이상으로 권력을 자행하는 형태를 의미한다. 이희주(2005, 182-183) 참조.

18) 이에 관한 기사로 ‘옛 제도로는 노비는 비록 큰 공이 있어도 돈과 포백으로 상 주고, 관직과 작위는 주지 않았는데, 최항이 처음으로 그의 종 이공주·최양백·김인준을 별장으로, 십장수는 교위로, 김승준은 대정으로 임명하였다 [...] 이공주에게 낭장 벼슬을 주었다. 노비에게 참직을 준 것은 이것이 처음이었다’라는 내용이 나온다. 『고려사』 「열전」(42 반역3 최충헌) 참조.

에서 궁중으로 옮기는 형식을 취하였으나, 일인독재체제의 통치형태를 그대로 자행하였고, 이후 임연·임유무의 부자정권도 유사한 형태를 보였다. 그러다가 몽고군과 관군의 공격을 받아, 최씨정권 몰락 후 12여 년 만에 무신정권은 역사 속으로 묻히게 되었다.

4. 유교이념의 관념화

무신정권기는 정치적 지성을 담당하였던 유교가 정치사회적 모순에 대한 대안을 제시하지 못한 암흑기로 평가되고 있으며, 그러한 정치적 지성의 암흑상태는 새로운 활로를 탐색한 충렬왕 안향의 성리학 수용대 이후에야 벗어난다고 하였다. 그러나 성리학이 고려 후기 정치사회의 개혁논리로서 작동될 수 있었던 것은, 고려사회의 정치적 전통인 ‘유교화’가 단절되지 않고, 끊임없이 정치적 명분으로 작동하였기 때문에 가능하였다고 생각된다. 이러한 관점에서 보면, 무신집권자가 권력장악을 위해 내세웠던 ‘민본주의’·‘위민정치’·‘왕실의 권위’·‘천명론’ 등이 정치이념으로서 중요한 의미를 지니며, 이 역시 정치적 통합의 요소로서, ‘공공의 영역’이란 범주 속에 규정될 수 있겠다. 고려의 정치사회에서 무신집권자가 인식한 ‘민본주의’·‘위민정치’·‘왕실의 권위’·‘천명론’ 등의 정치이념이 비록 관념적인 형태를 지녔지만, 이것들은 무신정권 이후 정치사회에 순기능적으로 작동하였다. 아래에서 이를 구체적으로 살펴보기로 한다.

무신집권자의 권력장악의 형태를 살펴보면, 1) 사병을 통한 상대핵심세력의 제거, 2) 그 후 관군을 장악하여 잔여세력을 제거, 3) 주변세력을 정리함으로써 소수 또는 일인체제로 권력을 집중시킴과 동시에 세력화를 도모하는 것이 각 정권에게 보이는 유사한 형태였다. 이것은 무신정권의 권력장악이 철저하게 무력에 의존하고 있는 것으로, 덕의 권위에 기반을 두어 통치의 정당성을 획득하는 유교의 이론체계와는 다른 면이다(이희주 2005, 172). 그러나 무력에 의존하였던 무신집권자들이 권력을 장악할 때, 혹은 권력자에게 저항할 때 ‘왕실의 권위’와 ‘위민정치’를 내세우거나, ‘고려왕조를 천명론에 기반하여 인식’함으로써, 그들의 정치의식이 여전히 유교이념의 범주에 있음을 알 수 있다. 이런 점은 이의방에게 저항한 형 이준기, 정중부 세력을 제거한 경대승, 이의민을 제거한 최충헌, 최의를 제거한 김준 등 많은 사례에 나타나 있다. 특히 최충헌이 봉사 10조를 올린 배경과 그 내용을 살펴보면 이러한 특성이 잘 나타나 있다.

살피건대 적신 이의민이 우에 대하여는 업신여기며, 아래에 대하여는 능멸하여 포악한

짓을 하였습니다. 임금의 자리까지 손을 대고자 음모하게 되어 화가 불꽃처럼 치열해지고, 백성은 살길이 아득하였습니다. 이때 우리는 폐하의 성위를 빌어 단번에 적신을 남김 없이 멸망시켰으니, 바라건대 폐하는 낡은 것을 버리고 새것을 위하여 노력하면서 모든 일에서 태조의 정대한 전법(典法)을 준수하여 중흥의 길을 밝게 개척하십시오. 여기에서 삼가 10가지 사항을 조목별로 기술하여 폐하에게 알립니다(『고려사』「열전」 42 반역3 최충헌).

위의 최충헌의 논의는 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 1) ‘왕실의 권위’와 ‘위민’은 무신집권자에게 정적제거의 명분으로 작용되었다는 것, 특히 ‘왕의 권위’는 정적제거의 도구로 이용되었다.
- 2) 혁신의 방향은 ‘선왕지제의 회복’에 있었다.

1), 2)의 논의에서 알 수 있듯이, ‘왕실의 권위’·‘민본주의’·‘선왕지제’ 등에 근거한 최충헌의 정치의식이 여전히 유교이념의 체계 속에 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 최충헌의 유교적 정치의식은 봉사 10조에 잘 드러나 있다. 봉사 10조의 내용을 요약하면 다음과 같다.

1. 궁궐로 거처를 옮겨 천명을 받들 것
2. 옛 제도에 준해서 감원하고 적절하게 관리를 임용하여, 잉여 인원으로 인한 국고의 누의 낭비를 줄일 것
3. 선왕의 제도에 의하면 [...] 권세자의 횡포로 공전과 사전이 횡탈되어 국세가 줄고 군사들이 결핍을 겪게 하였으니, 이를 원상회복 시킬 것
4. 과다한 조세로 인한 민폐를 없애고, 공정한 조세를 위해 유능한 관리를 파견할 것
5. 진상의 핑계로 사비를 충당하는 민폐가 심하니 이를 금지할 것
6. 중의 궁중출입을 막고, 민들에게의 이식장리행위를 금지할 것
7. 지방관의 탐욕을 근절하기 위해 이들에 대한 상벌을 명확히 할 것
8. 관리들의 사치를 금지하고 검소를 장려할 것
9. 원당건립으로 지맥의 손상이 심하니 정해진 비보사찰 외 제거할 것
10. 간언을 할 책임자를 조정에 둘 것¹⁹⁾

19) 최충헌 봉사 10조에 대한 보다 세밀한 내용은 『고려사』「열전」(42 반역3 최충헌). 이에 대한 분석

위의 최충현의 논의를 살펴보면, 1) 고려왕조가 천명에 의거하고 있다는 것, 2) 권세자의 횡포가 국가재정을 궁핍하게 하고 민의 수탈구조로 연결된다는 것, 3) 관리는 민의 수탈 구조를 방지하고, 왕정의 보필자로서 그 역할이 중요하다는 것, 4) 유능한 관리의 선발이 중요하다는 것, 5) 관리를 평가하고 그에 대한 상벌이 공정해야 한다는 것, 6) 간언이 중요하다라는 것, 7) 불교의 세속화를 금지시켜야 한다는 것 등 민본주의를 기반으로 한 유교적인 통치이념이 주축을 이루고 있다. 특히 2조와 3조의 ‘옛제도’·‘선왕제도’ 등의 표기에서도 알 수 있듯이, 정치적·경제적 개혁의 모델이 전통주의에 근거하고 있다. 또한 최충현의 봉사 10조를, 고려 초기 국가방향을 유교적 정치체로서 제시하였던 훈요십조와 비교해 본다면, 훈요십조 8조(차령이남, 공주강 바깥 사람에 대한 인사등용의 제한)를 제외하고는, 이론상으로 대체로 유사하다. 그러나 인사의 측면에서 보면, 최충현의 봉사 10조가 태조 훈요십조에 비해 구체성이 떨어진다. 이것은 인사가 집권자의 전리품으로 이용되었던 당시 정치적 상황을 반영하는 것이라 생각된다. 실제 무신정권기는 천인출신의 무인 상당수가 관료로 진입하였던 시기였다.

이처럼 최충현은 당시 정치사회의 모순을 총체적으로 파악하고 있었고, 그 대안도 민본주의에 근거한 유교의 정치체제로 회복하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 정권장악 후, 최충현 역시 자신이 제시한 봉사 10조를 제대로 시행하지 않았다는 것은, 당시 민란이 전국에 걸쳐 일어나고 있는 상황에서 자신의 정권안정을 도모하고자 하는 정치적 의도였다는 것을 불식시키기 힘들다.

또한 ‘민본주의’에 대한 인식은 최충현의 권력을 세습한 최이에게도 엿볼 수 있다.

최충현이 죽은 후 최이는 저장했던 금은보화를 왕에게 바쳤으며, 그 다음 해에는 최충현이 강점하였던 공사전민을 그 주인에게 돌려주었다. 또 빈한한 선비들을 많이 선발 등용해서 인망을 거두기에 힘썼다(『고려사』「열전」42 반역3 최충현).

최이는 권력세습 후 신민의 마음을 얻어 정치적 안정을 꾀하려 하였으나, 그 역시 실제 통치과정에서는 유교적인 정치이념을 제대로 실천하지 못하였다(이희주 2005, 176).

또한 ‘왕실의 권위’가 무신집권자의 권력장악, 유지와 강화에 이용되었음에도 불구하고, 왜 무신집권자에 의한 왕의 교체가 빈번하였는가, 이후 집권자에 의하여 즉위한 왕에 대한 정통성 시비가 없었는가 하는 의문점이 생긴다. 무신난 주동자에 의해 의종이 폐위, 살해

은 이희주(2005, 175) 참조.

되고, 명종이 즉위하였다. 최씨정권에 의해서도 희종·강종·고종 등의 왕의 교체가 일어났고, 임연에 의한 원종의 폐위와 창 의 옹립이 있었다. 무신정권기 왕의 세계도를 보면, 의종, 명종, 신종이 모두 형제이고, 희종과 강종도 사촌간이며, 고종은 강종의 아들이다. 원종은 고종의 아들이고 창은 원종의 동생이다. 이처럼 무신집권자에 의한 왕의 교체가 왕의 동생이나, 그 아들로 왕위계승이 이루어지고 있다. 이것은 왕위계승이 왕손의 혈통으로 이어지면, 반역자가 아니라는 의식을 하였던 것 같다. 다음의 사례들은 이를 반영하고 있다.

[...] 평량공(平涼公) 민(旻)은 지금 임금의 동복 동생인데 지략이 넓고 도량이 커서 제왕다운 인재이며 [...] (『고려사』 「열전」 42 반역3 최충헌).

용손(龍孫)은 지금 임금뿐이 아니며, 여러 종친들이 많지 않은가?(『고려사』 「열전」 43 반역4 김준)

고려왕실의 자손이 한두 사람이 아닌데 하필 지금 임금만이겠는가?(『고려사』 「열전」 43 반역4 임연)

이러한 인식은 무신집권자들에게만 있었던 것이 아니라, 당시 보편적인 현상이 아닐까 하는 의문점이 생긴다. 왜냐하면, 태조 왕건의 <훈요십조>는 후대 왕에게 뿐만 아니라, 고려 지배층에게 정치적 정당성의 근원이 될 수 있기 때문이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 훈요 3조 '적자에게 왕위를 계승시키는 것이 비록 떳떳한 법이라고 하지마는 후세에 만일 국왕의 말아들이 착하지 못하거든 지차 아들에게 줄 것이며, 지차 아들이 또 착하지 못하거든 그 형제 중에서 여러 사람에게 신망이 있는 자로써 정통을 잇게 할 것이다'의 내용은 혈통에 기초한 유덕자군주론의 성격을 보여주고 있다. 이에 연유하여 왕의 형제가 왕위를 계승하더라도, 정통성을 잃지 않는 것이 고려의 정치문화가 될 수 있다. 따라서 비록 무신집권자의 정치적 이해관계에 따라 왕을 교체하더라도, 왕손 내에서 이루어졌다면, 이것은 반역이 아니었고, '왕위계승의 정당성'에서 벗어나지 않는 것으로 지배층은 여겼던 것 같다. 그러나 정치적 이해에 따른 왕의 교체는 비록 그 형식의 이탈이 없더라도, '천명론'에 의거한 '왕실의 권위'는 실질은 없고 형식만 있는 관념화의 형태를 보일 수밖에 없다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이, 무신집권자들은 '고려왕조에 대한 천명론적 인식'과 이에 기반한 '왕실의 권위', '민본주의'에 기반한 '유교이념의 정당성' 등을 인식하고 있었다. 그러나 이들은 이러한 유교적 정치이념을 실제의 통치과정에 실천하지 못하였다. 이것은

무신정권기에도 고려사회의 정치적 전통인 유교화가 단절되지 않고 관념적인 상태로나마 이어나갔다는 것을 의미하며, 이후 성리학이 고려 후기 정치사회의 개혁논리로서 작동될 수 있도록 한 정치적 조건에 부분적 역할을 한 면이라 생각된다. 다시 말하면, 무신정권기 관념적 형태이지만 ‘민본주의’·‘위민정치’·‘왕실의 권위’·‘천명론’ 등의 유교이념이 끊임 없이 정치적 명분으로 작동하였기 때문에, 이러한 점이 이후 성리학이 정치적 개혁논리로서 수행할 수 있는 정치적 환경의 조성에 일부 기여한 면이라고 할 수 있다.

IV. 맺음말

고려사회는 건국 초 태조 왕건의 <훈요십조>에서 드러나듯이, 정치영역에서 유교이념이 ‘민본주의’를 지향하는 ‘체제구성의 요소’로 작동하였다. 즉 고려사회의 국가방향은 유교정치체제로 향했던 것이다. 이론적인 측면에서 유교정치체제의 권력구조는 ‘민본주의의 달성’이라는 통치목표 아래, 왕권과 신권이 서로 견제하면서 균형을 이루는 형태를 견지하고 있다. 이러한 구조 속에서, 정치적 통합성은 유교이념과 유교정치체제의 이행여부를 중심으로, 그 통합도가 가늠될 수 있다.

‘공공성’이 ‘정치적 통합’의 상징성으로 규정될 때, 무신정권기의 공공성은 유교이념과 유교정치체제의 작동 여부와 연계해 고찰될 수 있다. 이러한 관점에서 본다면, 무신정권과 공공성의 관계는 두 가지 차원에서 파악될 수 있다. 첫째는 유교이념의 차원에서 이루어질 수 있고 둘째로 유교정치체제론의 차원에서 이루어질 수 있다. 이미 살펴보았듯이, 무신정권기는 유교이념이 집권자의 권력장악 및 권력의 유지와 강화를 위한 수단으로 기능하였다. 즉 유교이념이 관념적 형태로 작동되었고, 이에 연유하여 유교정치체제는 왜곡된 형태로 운영되었다. 따라서 무신정권 역시 문벌귀족체제에서 보였던 ‘공공성’의 붕괴현상을 극복한 것이 아니라 그대로 답습하였으며, 오히려 더 가중시켰다고 할 수 있다. 다음으로 유교정치체제의 문제이다. 무신난이 발발하였던 고려사회는 문신 중심으로 ‘권력의 편중화’가 심하게 나타난 시기였다. 또한, 한정된 관직과 토지로 인하여 예비관료들이 체제내로 편입되지 못함으로써, 사회적 자원에 대한 ‘수요공급의 불균형’ 상태가 극심한 시기이기도 하였다. 인종 초기 상황을 전하는 『선화봉사고려도경』에 의하면, ‘그때 현임관이 3천

여 명이었으며, 산관동정직자는 1만 4천여 명에 달하였다.²⁰⁾는 기록은 이를 반영해 주는 좋은 사례이다. 이러한 사례들은 유교정치체제의 구축과정에서 나타나는 정치적 통합의 지해 요소들이다. 게다가 의종이나 무신집권자의 정치적 이해로부터 초래되었던 천민출신이나 무반 중심의 권력 편재화는 신분적 위계질서를 붕괴시켰다. 그러나 권력구조의 큰 틀에서 보면, 특히 국정운영에서의 ‘무반의 대거참여’가 전체적인 권력의 균형론에 일조하였다고 생각된다. 이 점은 주목할 만하다. 무신집단의 국정운영에 대한 역사적 경험이, 권문세가의 일부 그리고 고려말 개혁세력의 구성에 무장(武將)세력과 문신세력의 연합적 형태를 띠어 줄 수 있는 정치환경 조성에 일부 기여한 면이 아닌가 생각된다.

종합적으로 평가하자면, 고려사회의 ‘공공성’ 혹은 ‘공공영역’에 대한 연구방법의 하나로, 통치영역의 차원에서 그 내용과 작동과정을 고찰할 수가 있다. 이는 고려사회의 ‘공공성’ 혹은 ‘공공영역’의 요소가 ‘유교이념’과 ‘유교정치체제’ 영역 내에서 규정될 수 있음을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때, 유교이념이나 유교정치체제에서 이탈한 무신정권의 통치행위는, 이전의 정치적 모순을 극복하지 못하고 답습하거나 오히려 가중시킴으로써 정치적 통합에 역기능을 하였다. 즉 무신정권이 ‘공공영역’을 점유하면서도 ‘공공성’을 붕괴시켰다는 사실이다. 그럼에도 불구하고 무신정권의 역사적 경험은, 이후 정치사회의 지배세력을 확대시켰다는 점에서, 즉 권력의 균형론적인 차원에서 긍정적인 결과를 가져왔다. 왜냐하면 지배세력의 확대는 ‘공공영역’에 참여할 수 있는 층을 확대시킨 것을 의미하기 때문이다. 이로부터 무신정권 이후 무신이 국정운영의 중심세력에 참여하게 되는 비율이 이전시기보다 상대적으로 높아졌던 것이다. 그것은 ‘지배세력의 확대’와 ‘정치적 통합성’ 즉 ‘공공성’을 확대시킨 정치현상을 의미한다. 이처럼 무신정권은 한국의 전통사회의 공공성과 연계하여 볼 때, 이중적인 기능을 수행하였다고 평가할 수 있다.

투고일 2012년 12월 30일

심사일 2013년 1월 8일

게재확정일 2013년 1월 21일

20) 당시 인사적체의 현상에 대해서는 채웅석(1993, 125) 참조.

참고문헌

- 『高麗史』. [북한 사회과학원 고전연구실 해제. 1991. 『北譯 高麗史』. 서울: 신서원]
『高麗史節要』.
- 김경희. 2010. “국가와 공공성.” 『정치사상연구』 16집 1호, 84.
- 김당택. 1993. “高麗 毅宗代의 정치적 상황과 武臣亂.” 『진단학보』 75권, 35-55.
- _____. 1999. 『高麗의 武人政權』. 서울: 국학자료원.
- 김영명. 2003. “우리 정치학 실천의 방안: 문제와 국제정치학의 예.” 『정신문화연구』 26권 1호, 3-23.
- 박문옥. 1980. 『행정학』. 서울: 신천사.
- 박충석. 2001. “儒敎에서의 「公」·「私」 관념과 현대한국사회.” 『퇴계탄신 500주년기념국제학술대회 논문집』, 5-10.
- _____. 2010. 『한국정치사상사』. 서울: 삼영사.
- 손문호·김영수. 2005. “고려 말 성리학의 정치와 사상.” 한국·동양정치사상사학회 편. 『한국정치사상사』, 195-200. 서울: 백산서당.
- 이정신. 1995. “고려 무신정권기의 敎定都監.” 『동서문화연구』 6집, 227-264.
- 이희주. 2005. “무신정권.” 한국·동양정치사상사학회 편. 『한국정치사상사』, 171-187. 서울: 백산서당.
- _____. 2010. “조선초기의 공론정치.” 『한국정치학회보』 44집 4호, 6-23.
- 장동익. 2005. “롤즈 『정의론』(해제).” 『철학사상』 5권 14호, 247.
- 채웅석. 1993. “의종대 정국의 추이와 정치운영.” 『역사와 현실』 9호, 99-130.
- 하용삼·문재원. 2011. “공공성과 로컬리티의 재구성.” 『철학논총』 66집 4호, 422.
- 홍승기. 1996. “고려 무인집권시대의 유교와 민란(民亂).” 『진단학보』 81집, 29-61.
- 황병성. 1987. “毅宗代의 政治實態와 武人亂.” 『朴性鳳回甲紀念論叢』. 서울: 경희대학교출판부.
- 溝口雄三. 정태섭·김용천 옮김. 2004. 『中國의 公과 私』. 서울: 신서원.
- 佐佐木毅·金泰昌 編. 2001. 『公共哲學 1 公と私の思想史』. 東京: 東京大學出版會.

ABSTRACT

The Military Regime and Political Transparency of the Goryeo Dynasty: An Introductory Study on the Extracted Concept of Political Transparency from Korean Traditional Society

Hee Ju Lee | Seokyeong University

This study seeks to establish a sense of political transparency grounded in Korean values and tradition through a discussion of the ‘military regime and political transparency of the Goryeo Dynasty.’ In Goryeo society, political transparency was formed from within the values of the ruling class. Moreover, such a comparison shows that the form was stimulated within the ideological boundaries and the political system of Confucianism. This study attempts to analyze political transparency of the Goryeo Dynasty and the military regime by three aspects: first, the political transparency associated with the king failed, mainly because of the d'état by army officers; second, after seizing power, the governing philosophy of the military regime broke away from of the ideology and political system of Confucianism, which led to disruptions in the political transparency; and third, in spite of these two previous facts, the ruling outlook and justification of the military leaders retained an abstract form shaped by Confucianism. The military regime played a negative role by monopolizing the scope of the ruling and harming the political transparency at the same time. However, there is a positive aspect of the military regime. It expanded the ruling powers and, subsequently, it helped to foster the Neo-Confucianism Reformation. In particular, the expansion of the ruling powers indicates that more people could participate within the boundary of the political transparency. As concerns the overall balance of power of Goryeo society, historians now consider that the military regime contributed some good effects.

Keywords: political transparency (公共性), military regime (武臣政權), Confucianism (儒教理念), Wimin (爲民), Heaven's will (天命)

