

# 元干涉期 官制 運營의 變化

이진한(고려대)

## 1. 머리말

고려는 몽고-元-와의 오랜 전쟁 끝에 화의를 맺고 국가의 체제를 유지할 수 있었으나 그들의 정치적 간섭을 피할 수 없었다. 그 결과 나타난 대표적인 변화가 1275년(충렬왕 1)의 관제 개편이었으며, 중서문하성과 상서성을 합하여 僉議府로, 문하시중을 僉議中贊으로, 상서 6부는 典理司·版圖司·軍簿司·典法司의 4司로 개명하는 등 주요 官府와 官職의 명칭이 上國인 원나라와 구별될 수 있게 格下하였다. 이와 더불어 도평의사사가 정치의 중심 관부가 되었고, 관제의 문란을 바로 잡기 위한 여러 차례의 개혁의 시도가 있었다.

이 시기 정치사의 연구 경향 역시 주로 관제의 변화와 정방의 권력 기구로의 등장과 같은 정치체제에 많은 관심을 기울여 왔다. 또한 관제 개혁 및 정치적 사건을 둘러싼 정치세력 사이의 갈등도 주요한 연구 대상이 되었으며, 그 성과로서 권력구조와 정국 운영이 전기와는 분명히 다른 양상이었다는 사실이 밝혀지고 있다.

그럼에도 여전히 미흡하다고 생각되는 것이 원간섭기 관제의 운영에 관한 것이다. 고려전기 관제는 당·송의 제도를 참고하여 만들어졌으나 고려적인 정치여건을 반영하였기 때문에 다른 점이 적지 않았으며, 그 가운데 하나가 철저한 관직 중심의 운영이었다는 점이다. 전시 및 녹봉의 지급 기준, 참상·참외, 재추와 3품 이하의 구분이 모두 관직 그 자체였다. 반면에 官人層 내에서 지위를 표현하고 관직 제수의 기준이 되는 官階로서 文散階가 사용되었으나 그 기능을 하지 못하였다.

이와 같은 운영 방식이 원간섭기에는 어떻게 달라졌는지를 구명하는 것이 본고의 목적이다. 변화의 차이를 분명히 파악하고자 먼저 문종대를 기준으로한 관직과 관계의 제수를 이해하고, 원간섭기에는 어떤 식으로 바뀌었는지를 밝힐 것이다. 고려후기에는 단순히 관부와 관직의 명칭만이 아니라 운영에 있어서도 당·송제도와 유사해지기 시작하였으며, 최종적인 변화의 결과는 조선시대 {경국대전} 체제였다. 그러므로 관제 운영의 변화를 탐구하는 것은 해서 고려후기의 시대적 성격을 파악하는데 많은 도움을 주리라 생각된다.

## 2. 문종대 관제 운영의 특징

### 1) 관직의 품계와 녹봉액

고려시대의 관제의 운영이 관직 중심이었다는 것을 상징적으로 알려주는 제도가 田柴科와 文武班祿이다. 두 제도는 지급방식에 있어서는 공통점이 있는데 모두 지급 대상이 되는 관직을 일일이 규정하였다. 전시과는 998년(목종 1) 改定田柴科 이후 1076년(문종 30) 更定田柴科까지 모두 해당 관직에 대해 전시를 지급하였고 녹봉 역시 관직에 따라 액수가 달라지며 관품과 과등 또는 녹봉액이 정확하게 일치하지 않는다. 이에 비해 조선전기의 토지분급제인 科田法이 고려말에 제정되었을 때는 職事를 중심으로 분급되었으나 1431년(세종 13)에 관인층의 서열을 나타내는 품계 위주의 分地制로 전환하였으며 職田法에서도 이 원칙을 따르고 있다. 녹봉은 관품을 기준으로 한다는 원칙하에 '階高職卑'의 行職은 실직에 따라 지급하고 '階卑職高'의 守職은 품계 보다 많이 받을 수 없었다.

고려시대의 관인은 몇 과등의 전시를 받는지, 몇 석의 녹봉을 받는지를 확인하기 위해서는 해당 관직이 있는지 일일이 찾아야하는데 반하여 조선시대에는 관직의 품계만을 알면 쉽게 알 수 있었다. 관인에 대한 경제적 보수의 지급 기준이 고려시대에는 관직 그 자체였고 조선시대에는 관직의 품계였는데, 고려시대에 이와 같이 복잡하게 만들어야 하는 까닭을 알기 위해 실제 전시과와 녹봉 규정을 고찰해보자.

가 1 更定兩班田柴科 … 第 10 科 田 50 結 柴 15 結 諸員外郎 起居郎 起居舍人 侍御史 六局奉御 殿中內給事 太史令 諸陵令 太廟令 內謁者監 太學博士 中尙令 四官正 太子藥藏郎 典膳郎 太子洗馬({高麗史} 78 [食貨志] 1 田柴科 文宗 30 年).

가 2 文宗 30 年定 … 63 石 5 斗 閣門祗候 60 石 諸陵令 太廟令 試四官正 53 石 5 斗 秘書郎 國子丞 大府丞 將作丞 內庫使 試諸陵令 試太廟令({高麗史} 80 {食貨志} 3 祿俸 文武班祿).

가 1 에서 更定田柴科 제 10 과 전지 50 결과 시지 15 결을 받는 관직은 정 6 품 諸員外郎, 중 5 품 起居郎·起居舍人·侍御史, 정 6 품 六局奉御, 중 6 품 殿中內給事, 중 5 품 太史令·諸陵令·太廟令, 정 6 품 內謁者監, 중 7 품 太學博士, 정 6 품 中尙令, 중 5 품 司天四官正, 정 6 품 太子藥藏郎, 중 6 품 東宮典膳郎, 중 5 품 太子洗馬 등이었다. 동일한 전시를 받는 대상이 중 5 품에서 중 7 품에 이르기까지 광범위하며 기록된 순서도 품계와 연관되어 있지 않다.

가 2 는 문종 문무반록의 규정으로 정 7 품 각문지후의 녹봉은 63 석 5 두이고 중 5 품 諸陵令·太廟令·試司天四官正은 60 석이며 중 6 품 秘書郎·國子丞·大府丞·將作丞·內庫使와 중 5 품 試諸陵令·試太廟令은 53 석 5 두였다. 정 7 품 각문지후의 녹봉이 중 5 품·중 6 품 관직보다 많다. 전시과와 녹봉 규정에서 이처럼 품계와 경제적 대우가 상응하지 않는 사례가 많다.

관직에 부여된 품계는 경제적 보수를 정하는 결정적인 요소가 되지 못하였을 뿐 아니라 관인의 지위를 정확히 내는 것도 아니었다. 1202년(신종 5) 4월 式目都監使 崔詵 등이 "文班 瓚外 五六品으로 하여금 모두 犀帶를 띠게하고 瓚秩로 삼으십시오"라고 건의하니 王은 "員數가 너무 많으니 어찌 일시에 官秩을 올릴 수 있겠는가"라고 답하였으므로 다만 6·7 인만을 瓚秩로 올렸다는 기사는 官界를 나누는 중요한 계선이었던 참상·참외의 구분이 관품만으로 이루어지지 않았음을 알려준다. 6 품 이상은 참상, 7 품 이하는 참외라는 중국식 기준과 달리 고려에서는 이 논의가 있기 전에 6 품 이상의 참외원이 있었으며 그 가운데 일부만 승격되고 그 후에도 여전히 참외 6 품원이 있었다.

관품이 班次를 나타내지 못하였다면 그것을 대신하는 방식이 있었을 것인데, 그 단서는 '문종 30년에 兩班田柴科를 更定하였다. 또[又] 官制를 고치고 百官의 班次 및 祿科를 정하였다'는 史實이다. 이 기사는 {高麗史節要}의 편찬자가 {高麗史} [食貨志]의 田柴科條와 祿俸條, [百官志]의 관제 개편 등의 여러 자료를 보고 종합하여 간략하게 표현한 것이다. 주목되는 점은 田制·官制·百官班次·祿俸制 등의 개정이 거의 동시에 이루어졌다는 것이다. 전시과와 녹봉제가 관제 및 백관반차 등과 매우 밀접한 관련이 있기 때문이다.

그런데 문종 30년 기록의 '또[又]'라는 표현은 田制·官制·百官班次·祿俸制가 거의 동시에 정해졌으면서도 전시과와 後三者는 시간적으로 조금 달리 했음을 알려준다. 경정전시과가 정해지고 이어 백관의 반차 및 녹과-녹봉의 등급-를 정비되었다는 의미로, 전시과보다는 녹봉제가 관제나 반차와 더욱 관련되었음을 암시한다고 하겠다.

그러므로 선학들은 이미 이 사실에 주목한 바 있다. 邊太燮은 左右僕射의 반차가 瓚知政事나 中樞院使보다 낮다는 유력한 근거로 녹봉액과 丘史數의 차이를 들었고 周藤吉之는 宰相級 官職의 班次를 파악하는 데 문종대 녹봉액을 중요한 요소로서 고려하였다. 朴龍雲도 尙書左右僕射의 반차를 고찰하기 위해 3 품 이상의 관원에 대한 구사수, 녹봉, 전시 등을 표로 작성하여 비교하므로써 그 지위가 재상급에 해당된다는 사실을 설명하였다. 金光洙 역시 권무관의 지위를 판단하는 근거의 하나로 녹봉액을 들었다.

최근 참상·참외직의 구분이 어떤 기준에 따랐는지에 고찰한 연구에서는 田柴科等은 품계와 관련성이 높지만 실제 지위를 정확하지 반영하지 못하는 반면 녹봉액은 그것을 표현한다는 사실을 밝혀냈다. 고려시대 참상직은 문종록제에서 '66 석 10 두의 左右拾遺 이상', 인종록제에서는 '53 석 5 두의 각문지후 이상' 반차의 관직이었으므로 5·6 품직이라 해도 녹봉액이 그에 미치지 못하면 참외였고, 7 품직이어도 그 이상이면 참상이 되었던 것이다.

관직의 반차에는 淸·濁·閑·要 등이 고려되었는데, 중국의 제도를 참고하여 관직의 명칭과 관품을 부여하였지만 혈통을 중요시 여기던 고려의 분위기에서는 淸要職과 그렇지 않은 관직 사이에 차이를 두어야 했기 때문이다.

그것은 참상·참외직을 나누는 데에도 적용되어 中書門下省의 拾遺와 어사대에 속한 감찰어사, 직무상 각종 의례에 참여하는 閣門의 정 7 품 閣門祇候 등은 상대적으로 중요하게 인식되어 참상에 포함된 반면에 七寺·三監·諸署·첨사부 등의 관직은 전중내급사를 제외하고는 6 품직임에도 불구하고 참상에 들지 못하였다. 종 2 품 참지정사의 반차가 정 2 품 상서좌우복야보다 높은 것도 전자는 재신으로 국정을 논하는 관직이었지만, 후자는 그에 들지 못하는 准宰相이었던 까닭이었다.

관직의 품계 보다는 몇 석 몇 두의 녹봉을 받는가가 중요하기 때문에 제도의 운영에 있어 어떤 대상을 설정하면서 품계가 아니라 관직으로 표기되어야 했다. 같은 종 2 품 재상이라고 하더라도 중서문하성의 참지정사·지문하성사 등은 재신이었고, 중추원의 判事, 院使, 知院事, 同知院事 등은 추밀로 구분되었다. 재상과 문무반은 2 품 이상과 3 품 이하로 구별되어야 했지만, 실제로는 같은 정 3 품에서 추밀 이상과 상서급 관직 이하로 나뉘었다.

托蔭者도 5 품 이상이라고 하지만 '郎中 이상'이라는 규정도 있었다. 아마 '5 품 이상'으로 규정하면 반차로는 종 6 품 左右正言보다 하위인 諸陵令·太廟令·侍御醫 등도 포함되어 托蔭者를 정확히 나타낼 수 없었으므로 관직인 郎中을 하한으로 제시하여 그와 같은 반차 이상까지로 정하였다. 功蔭田柴法도 마찬가지로 5 품 이상설을 따른다해도 제릉령 등은 포함되지 않았을 것이다.

## 2) 관직 중심 운영의 특징

고려시대의 관직 중심의 운영은 개국 초기부터 시작된 것은 아닌 것 같다. 고려 초기 태조의 관제의 운영은 '官階'와 관직이 병용되었으나 특히 '官階'가 중요한 역할을 하였다. 고려초 관제가 정비되지 않은 상황에서 임시적으로 발생하는 직무를 부여하고, 수시로 歸附하는 豪族을 고려적 질서체계에 편입시켜 지위를 부여하고 중앙 관료와 비교하는데도 '官階'가 더욱 효율적이었기 때문이다. 또한 '관계'는 관직과 무관하게 그 자체로 사회적 지위와 특권을 인정받았으며 정원에 구애받지 않고 다수를 임명할 수 있었다.

이러한 방식은 광종대를 거쳐 경종대까지 유지되었다. 광종대 정해진 공복은 元尹 이상에게 紫衫, 都航卿 이상은 丹衫, 中壇卿 이상은 緋衫, 小主簿 이상은 綠衫을 각각 입게하였다. 976년(경종 1) 始定田柴科는 광종대의 공복 규정을 근거로 제정되었으며 지방의 호족들을 포괄하기 위한 조치였을 것이다. 그러므로 이 시기에는 원윤 이상의 '官階'만 있으면 특별한 직무에 종사하지 않아도 급전의 혜택을 받았다고 이해된다. 이것은 원윤 이상의 관계를 가진 계층에게는 매우 유리한 제도였으나 국왕의 입장에서는 다소 불합리한 제도로 여겨졌을 것이다.

성종대 관제 개혁의 핵심 역시 이와 관련되었다. 먼저 '官階'를 문산계로 代置하는 한편 중국의 정치제도를 참고하여 관제를 개편하면서 종전과 달리 관직 중심의 운영으로 바꾸었던 것 같다. 그 결과 전시과제도의 개정이 불가피하게 되었으며 998년(목종 1)에 제정된 전시과의 지급 규정은 실직·산직·치사직의 차이는 있었지만 관직을 일일이 표기하는 방식을 취하였다. 물론 직사를 하지 않는 산직이 분급 대상이 되었지만, 實職보다는 적은 토지를 받아야만 했다. 이후 전시과제도의 완성인 1076년(문종 30) 경정전시과에서는 산직마저 제외되어 실직 중심으로 바뀌었다.

전시과의 변화 과정은 수급 대상자를 줄이면서 동시에 지급액을 적게하는 한편 왕을 위해 직접적으로 직역을 수행하는 중앙 관인에게 더 유리하도록 하는 것이었다. 경정전시과에서는 제 1 과에서 제 15 과까지는 일부 鄉職을 제외하고는 중앙 관직에 종사하는 자만이 수급대상자가 되었다. 그리고 그 수를 더욱 줄이기 위해 수급 대상을 품계로 포괄하지 않고 관직 하나하나를 명기하였다. 토지 제도가 바뀔 때마다 높은 과등을 받는 분급대상자와 지급액이 점점 줄었다. 이것은 한정된 토지를 직역대상자에게 효율적으로 분급해야하는 경제적 사정과도 관련되지만 토지분급의 혜택을 받는 특권 계층을 소수로 한정시켜 그렇지 못한 다른 계층과 구별하고자 하는 의도와 관련이 있었다고 여겨진다.

전시과의 방식은 녹봉제에도 그대로 적용되었다. 녹봉제는 전시과와 달리 妃主·宗室·文武班·權務官·外官 등 분급 대상의 유형별로 별도의 체계로 설정하였고, 등급도 훨씬 세분화되었다. 문종 문무반록은 47 등급이었고 인종 문무반록에서는 29 등급이었으며, 권무관록도 史翰職, 甲科·乙科·丙科·雜權務 등에 따라 차이가 있었다. 그 이유는 관직의 반차를 반영하고 녹봉의 지급을 최소화하려는 뜻이 담겨있다. 전시과와 녹봉제에서 나타나는 관직 중심적인 운영은 경제적으로 분급되는 토지와 녹봉을 줄일 뿐 아니라 특권 계층을 최소화하면서, 동시에 수급자의 권위를 높이려는 것이었다.

실제 관인으로서 특권을 갖는 관직의 역임자를 줄이려는 또다른 노력은 겸직제로 나타났다. 고려시대의 재신들은 서열에 따라 判吏部事, 判兵部事의 순으로 겸직을 하였다. 그런데 수상인 판이부사는 문하시중이라는 절대적인 기준이 아니라 제 1의 반차의 재신이라는 상대적인 지위에 따라 결정되었다. 문하시중은 수상인 판이부사가 되지만 판이부사가 곧 문하시중은 아니라는 뜻이다. 그러므로 문하시중이 없으면 다음 반차인 문하시랑평장사가 수상이 된다. 그도 없으면 중서시랑평장사, 참지정사 순으로 최고 반차의 재신이 수상이 되고 만약 최상위직에 둘 이상 있을 때는 선임이 수상이 되었다.

때문에 의종 대의 梁元俊과 朴純諤은 가장 낮은 재신인 지문하성사로서 수상이 될 수 있었다. 수상을 제외한 나머지 재신은 반차에 따라 제 2 위는 판병부사 등의 순으로, 제 6 위의 재신이 판공부사를 제수받았다. 결국 같은 참지정사라 해도 때에 따라 수상인 판이부사가 되기도 하고, 6 재인 판공부사를 제수받을

수도 있다. 이것은 재신의 수를 최소화하여 권위를 높이려는 의도였다. 문하시중·문하시랑평장사 등 최고위급 관직에 결원된 기간이 길수록 그 관직은 아무나 임명하지 않는다는 뜻이므로 그 관직을 제수받은 자의 지위는 더욱 높아지게 되었다.

그리고 중서문하성 중 2 품 재신직과 중추원 추밀직이 상서급 관직을 중복 제수한다든지 재신직이나 추밀직을 제수받은 자만이 재추에 포함시키는 것도 3 품 이상의 고위 관인의 수를 줄이려는 의도가 담겨있다. 本品行頭制는 승선·직문하성·간의대부·지어사대사·어사잡단·제전학사·한림원직·지제고 등의 청요직과 삼사사·지삼사사·삼사부사·지합문사 등 직무상 중요한 관직을 겸직으로 운영하는 대신 함께 제수된 본직의 반차를 가장 앞서 세우도록 한 제도였는데, 실시되는 과정에서 자연스럽게 관직 제수자가 줄어들 수 밖에 없었다. 그러므로 {高麗史} [百官志]의 관직의 수보다 훨씬 적은 관인이 있었다.

### 3) 문산계의 제한된 기능

고려시대에는 관제의 운영이 관직 중심이다보니 관직 임명의 기준이 되는 관계는 본래의 기능을 하지 못하였다. 고려초의 '官階'는 관계가 정비되는 과정에서 993년(성종 14)부터 중국식 문산계(文散階)가 관인의 지위를 나타내는 유일한 공적 질서 체계가 되고, 이전의 관계는 관인이 아닌 향리·여진 추장 등에게 제수되는 향직(鄉職)으로 전환되었다.

그런데 고려시대의 문산계는 여러 가지로 당나라의 제도나 조선시대의 제도와 매우 다른 양상이었다. 본래 그것은 문반 관인의 지위를 나타내는 방식이었지만, 고려시대에는 관인의 직능과 무관하게 문무반에게 모두 제수되었고,

조선시대에는

문산계·무산계·종친계(宗親階)·의빈계(儀賓階)·잡직계(雜職階)·내명부(內命婦)·외명부(外命婦) 등 직능별·계층별로 다양하였지만 고려시대에는 그러한 구분 없이 문산계 하나였으며 무산계는 무반이 아닌 여진의 추장 등에게 제수되었다.

이처럼 문산계가 관인의 지위를 나타내는 기능을 하지 못하였으므로 관직의 제수도 관계와 무관하게 이루어졌다. 본래 이 제도는 관인을 등급화하고 그에 걸맞는 관직을 제수하기 위해 만들어졌기 때문에 관계(官界)에 들어오면 누구나 문산계를 갖게되는데, 1 품이라면 1 등급 관인을 의미하므로 최고위급 관직이 제수되어야 한다. 물론 인사를 하는 과정에서 문산계와 관직이 완벽하게 일치될 수 없기 때문에 그 차이를 조정하는 行守法이 등장하였지만 문산계와 관직의 품계는 같게 하는 것이 원칙이었다.

하지만 그것이 잘 지켜지지 않아서 입사하면서 받은 중 9 품 하의 문산계인 將仕郎을 참서관이 된 이후에도 여전히 관직과 병기하였으며 한 관인이 開府議同三司와 特進이라는 문산계를 동시에 가진 사례도 있다. 관직을 두 개 이상 제수받는 일은 가능하지만, 관인의 등급을 의미하는 문산계를 둘 이상

가질 수는 없다. 전자나 후자가 모두 문산계가 본래적인 성격과 달리 마치 훈작(勳爵)처럼 기능하였기 때문이다.

관직 임명기사에서 문산계를 밝히는 일이 거의 없으며, 묘지명 등에서도 관직은 자세히 나열하면서도 문산계는 고위 관인이 된 후에야 약간씩 나타나고 있다. 고려전기의 사례로 동시에 문산계가 가장 많이 나오는 것은 {高麗圖經}의 권 8의 인물편이다. 인종초에 고려에 왔던 송나라 사신 徐兢이 만난 고려의 여러 인물 가운데 관직만을 나열한 것도 있지만 관계와 관직을 함께 기록한 경우도 적지 않으나 그 관계는 고려 문종대 정해진 문산계가 아니라 송나라에서 사용되던 것이었으며, 문산계와 관직의 품계가 일치하지도 않았다.

관계의 운영방식이 달랐다는 점은 {高麗史} [百官志]와 {經國大典} [吏典]의 기재 순서를 비교하면 드러난다. 전자에서는 여러 관부와 관직을 소개하고 거의 끝부분에 문산계를 기록한 반면, 후자는 첫 부분이 內命婦·外命婦·文散階 등 官階부터 시작된다. 그리고 신분이나 출신에 따라 승진을 규제하는 제도에 대하여 고려시대에는 [選舉志] 限職條에 분류되어 있으나 조선시대에는 {經國大典}의 [吏典] 限品敍用條에 규정되었다. 때문에 한 왕조에서는 일정한 관직 이상의 취임을 제한하였으며, 다른 왕조에서는 일정 散階 이상에 오르지 못하게 하였다. 고려시대 문종대 완비된 관제 운영은 관직 중심이었고, 조선시대에는 {經國大典} 체제의 그것은 관제 운영의 우선적인 기준이 관계였던 것이다.

### 3. 원간섭기 관제 운영의 변화

#### 1) 관직의 품계와 반차

관직을 중심으로 한 관제 운영은 무신정권기를 거치면서 큰 변화가 있었던 것 같다. 이전에는 六衛長史나 秘書郎은 종 6 품이었으나 참외였기 때문에 참상이 되면서 합문지후를 제수받았으나 許珙은 1259년(고종 46) 각문지후를 거쳐 秘書郎이 되었고, 金承用은 충렬왕대에 通禮門祇候를 거쳐 六衛長史 등을 역임한 사례가 나타나기 때문이다. 충렬왕 대 이후에는 전기와 달리 5·6 품이 참외에 속하는 것은 거의 없어졌다.

그러므로 각종 규정에서 관품으로서 대상자를 표시하는 사례가 많아졌다. 1276년(충렬왕 1) 科斂 규정은 諸王·宰樞·承宣·班主 이외에 3 품, 4 품, 5 품, 6 품으로 나누어 부담액을 제시하고 있다. 또한 1281년의 公牒相通式은 3 품에서 7 품까지를 품계에 따라 정하였고, 1343년(충혜왕 후 4년) 新宮別造成都監에서 여러 관인들에게 品從을 내게 할 때 諸君·宰樞는 5 명이고 3 품 4 명, 4 품 3 명, 5·6 품 2 명, 7·8 품 1 명, 9 품·권무는 둘이서 1 명을 내게 하였다. 1376년(우왕 2)에는 品米를 거두면서 3·4 품 3 석, 5·6 품 2 석이며 나머지는 품계에 준하여 체감하였다. 2 품 이상은 제왕·재추 등 관직을 기준으로 하지만 3 품 이하는 대체로 관품이 대신하였다. 그러던 것이

1388년(창왕 즉위) 제정된 朝野通行儀禮는 1 품에서 9 품까지 오직 관품만으로 정해졌으며 그것이 2 품 차이가 있을 때 頓首再拜하도록 하였다.

원간섭기를 거치면서 관품이 1 차적으로 관직의 지위를 표현하는 기준이 되어가는 것은 분명하다. 그러나 관직 중심적인 요소가 남아있었는데, 그런 특징을 잘 보여주는 것이 1391년(공양왕 3) 5월에 제정된 과전법이다. 이 규정에서는 과등, 해당 관직, 田結額數의 순으로 표기하고 있는데, 해당 관직은 '어떤 관직[自某職]에서 어떤 관직까지[至某職]의 방식으로 나타냈다. 제 8 과 '自判通禮門 至諸寺判事'는 판통례문에서 제사판사에 이르는 반차 안에 포함된 관직이 수급 대상이라는 의미이다. 개정전시과와 경정전시과에서 관직을 일일이 적었던 것에 비하면 매우 간결해졌다.

과전법에서 제 1 과에서 제 14 과까지를 세분한 것은 참상직을 세분하여 더 우대하고자 하였기 때문이다. 제 1 과에서 제 4 과까지는 재신 이상, 제 5 과와 제 6 과는 추밀, 제 7 과와 제 8 과는 정 3 품직을 나누어 규정한 것은 7 품에서 9 품까지를 셋으로 나눈 것에 비하면 분명히 그 의도를 알 수 있다. 그리고 이러한 규정 방식은 관직의 반차가 품계와 관련하여 체계화되었기 때문에 가능한 일이었다.

7 품 이하의 참외는 제 15 과 동서반 7 품, 제 16 과 동서반 8 품, 제 17 과 동서반 9 품 등은 관품만으로 간단히 나타냈는데, 관제 운영상 큰 변화가 있었음을 보여주고 있다. 경정전시과에서는 같은 품계가 한 과등에 들더라도 일일이 규정할 수 밖에 없었지만 이제는 관품으로 포괄할 만큼 관직에 부여된 품계가 어느 정도 지위를 표현하고 있었다는 의미이다. 또한 제 14 과는 6 曹佐郎에서 郎將까지로 6 품직으로 대상을 삼았기 때문에, 제 15 과 동서반 7 품과 비교하면 6 품과 7 품이 완전히 구분되었다. 경정전시과에서 한 과등에서 서로 다른 품계의 관직이 복잡하게 섞였던 것과는 완전히 다르다. 이 시기에는 6 품 이상은 참상, 7 품 이하는 참외라는 규정을 적용할 수 있게 되었다.

과전법에서 6 품 이상은 관직의 반차순으로, 7 품 이하는 관품-權務·散職은 제외-만으로 지급대상자를 표시하였다. 이와 같이 하나의 규정에 관직과 관품의 두 개 방식이 섞여있다는 것은 이 시기 관제 운영의 漸移的인 성격을 알려준다. 상층의 규정은 문종대의 틀을, 하층의 그것은 원간섭기의 변화된 현상을 나타내기 때문이다.

## 2) 관원수의 증가와 관품의 상향 조정

원간섭기가 되면 관직의 수가 점점 늘어남에 따라 문종대 관제는 상당히 변질되었다. 대표적인 예가 재상 수의 증가였는데, '문종대에 재신과 추밀이 각각 다섯과 일곱을 넘지 않았으나 원나라를 섬긴 이래 일이 창졸간에 많아져 僉議와 密直이 매양 都評議司에 모여서 國政에 참여하는 자가 商議를 포함하여 60~70 인에 이르렀다'고 한다.



이러한 사실은 재상에 대한 실제 사례의 연구를 통해서도 확인되었다. 전기에는 門下侍中이 제수되지 않던 시기도 많았으나 원간섭기의 첨의중찬, 시중, 정승 등은 常時로 임명되었다. 그러한 점은 전기의 평장사와 후기의 찬성사도 유사하였으며, 전기에는 임명 빈도 낮았던 지문하성사도 후기에는 임명이 잦아졌다. 전반적으로 재신 수가 훨씬 많아졌으며 추밀도 같은 추세를 나타냈다. 또한 異姓封君과 재상에 대한 檢校職의 제수가 활발했던 것도 재상급 관인을 정원에 구애받지 않고 임명하기 위한 정책의 하나였을 것이다.

원간섭기 재상수의 증가는 분명하지만 비단 고위 관인에 국한된 현상은 아니었다. 만약 그러했다면 하위직은 적고 상위는 많아져 역삼각형의 구성이 되었을 것이다. 전반적으로 관직의 수가 증가하는 과정에서 재추의 수도 늘어난 것이었다. 예를 들어 원간섭기의 변화된 관제를 반영하는 조선 건국 직후 新定 관제에서는 문종대에 主事, 舍史, 錄事 등의 서리직이 대거 품관에 편입되어 있었다.

그밖에 陞秩되는 관직도 적지 않았다. 문종대 정 8 품 양은령과 정 9 품 양은승은 충렬왕 34년 관제 개편 때 정 5 품 司殯舍과 정 6 품 司殯丞으로 관품이 올랐고, 참외의 종 6 품 內庫使와 정 7 품 京市舍 등이 權璫이 되었다. 權璫은 권지합문지후와 권지감찰어사와 같은 권지직으로 참직에 속하는 것이며, 결국 참직이 늘어나는 것이다. 이와 더불어 [百官志]에는 官秩이 조금씩 승격 조정된 사실이 여러 차례 있으며, 6 품 이상의 참외가 일괄적으로 참상이 되었다. 조선 건국후 신정 관제에서 보여주는 바와 같이 寺·監 丞의 품계가 종 5 품으로, 注簿의 품계는 종 6 품이 되는 등 관질이 올라가는 경향은 원간섭기에도 계속되었던 것 같다. 재추, 참상, 참외 전반적으로 관원수가 늘어남에 따라 고위직이 갖는 권위도 변화하였다. 문종대의 璫職이 가지는 權威와 원간섭기의 그것은 최소성의 측면에서 큰 차이가 날 수 밖에 없었으며, 宰樞도 다르지 않았다.

겸직제의 운영 방식이 변화한 것도 관원 수를 늘게 하였다. 고려 전기에 本職이었음에도 불구하고 상서급 관직이나 좌우복야와 중복 제수되던 政堂文學, 知門下省事, 樞密 등의 관직이 원간섭기에는 단독 제수되는 경우가 많아지면서 3 품 이상 관원수가 증가하였다. 承宣, 直門下, 左右諫議大夫 등 겸직으로 운영되던 본품항두의 일부 관직이 반차를 갖고 본직이 되면서 단독으로 제수되기 시작하였다.

전기에 반차는 있었으나 관원의 최종직으로 사용되던 寺·監의 判事도 판사도 정규 승진 과정에 포함되어 종 3 품에서 정 3 품 승선-承旨·代言-이나 尙書-典書-에 중간 정도의 반차를 가졌다. 그리고 고려 전기에는 겸직과 단독직으로 제수되던 품관권무직도 단독직으로 바뀌게 되었는데, 이와 같은 겸직이 단독직함에 따라 관직은 더욱 늘어날 수 밖에 없었다.

수령직의 증가와 읍격의 승격도 중앙 관제의 변화 양상과 맥을 같이하는 것이다. 예종대 이후 감무가 과건되기 시작하여 공민왕대까지 174 개의 屬縣이 主縣化되면서 그 만큼 외직의 수가 늘었다. 또한 작은 고을이 知州府郡事나 현령관, 심지어는 牧으로 승격됨에 따라 외직의 임명 자격도 함께 높아지게 되었다. 이에 대해 鄭道傳은 '前朝—高麗—에서는 3 留守·8 牧·4 都護府를 두어서 거의 그 제도가 잘 이루어졌으나 뒤에 대도호부를 늘려 牧 위에 놓고 또 새로이 목을 더 두어 州郡의 호칭이 날로 뛰어 올라가게 되었다'고 하였다. 외직은 경직의 승진 과정에서 반드시 거치도록 하므로써 중앙 관인을 수용하는 기능을 하였는데, 외직 수의 증가와 고위직화는 중앙 관직의 변화를 따라가는 것이었다.

요컨대, 재추를 비롯하여 관직의 관품이 오르고 관원의 절대 수가 늘어 전체적으로 官界의 규모가 훨씬 커졌다는 것은 관직 중심에서 관품 중심으로 변화하는 양상과 더불어 원간섭기에 나타난 관제 운영상의 또 다른 특징이었다. 그 결과 官階가 기능할 수 있는 여건이 마련되었다.

### 3) 문산계의 기능 회복

문산계는 관인들의 위계로서 일단 관계로서 발을 들여놓은 인원을 편제하고 그들의 준비를 나타냈으며 관직 임명의 기준이었지만 문종대 관제의 운영 방식이 관직 중심이었기 때문에 그 기능을 하지 못하였다는 지적을 한 바 있다. 그러던 것이 원간섭기 들어서에는 문산계가 조금씩 본래의 기능을 하기 시작하였다. 변화의 조짐은 [墓誌銘]과 政案 등 개인의 인사 기록을 자세히 적은 기록에서 文散階가 자주 나타나는 것을 통해 알 수 있다. 입사하면서 받은 文林郎·將仕郎을 제외하고는 관직만 나열할 뿐 문산계는 거의 기록하지 않았던 고려전기의 양상과 차이가 있었다.

그러므로 고려말에는 문산계가 관직의 품계와 밀접한 관련을 갖고 제수되었다. 鄭云敬(1305: 충렬왕 31~1366: 공민왕 15)과 鄭夢周(1337: 충숙왕 후 6~1392: 공민왕 4)의 관력을 검토하면, 階品에 따라 같은 관품이 주어지고, 전자가 승급함에 따라 후자도 함께 올랐다. 관직을 제수하면서 문산계와 관품을 일치시키려는 노력을 하였던 것이다. 그런데 충렬왕조에 주요한 관직을 역임한 金耀(1234: 고종 21~1305: 충렬왕 31)와 閔炤의 사례에서는 문산계와 관직의 품계 사이에 2 계 내지 3 계의 차이가 있었다. 변화의 시점은 충선왕 복위년 문산계 제도의 개혁이며, 이후 문산계와 본품을 일치시켜야 한다는 원칙을 잘 지켜졌다.

문산계는 관인의 지위를 나타내기 때문에 관인을 구분하는 기준이 되었으므로 조선시대 당상관과 당하관은 문반의 通政大夫과 무반의 折衝將軍 이상의 관계를 지닌 자가 해당되었으며, 限品도 역시 官階로써 같았다. 그에 반하여 고려전기에는 官階로서 지위를 나누거나, 어떤 대상자를 정하는 일이 없었다. 그러나 원간섭기에 들어서 관직이나 관직의 품계가 아닌 문산계로써 관인들을 나누는 사례가 나타난다.

按察使別銜及外官迎行幸儀, 平壤府尹迎觀察使儀 등의 의례와 冠服을 정하는데, 봉익대부 또는 奉翊·通憲大夫가 기준으로 제시되었다. 의례와 관복은 관인의 지위에 따라 변화하기 마련인데, 문산계를 구분의 한 요소로 삼았다는 것은 문산계가 기능을 하였다는 의미이다. 奉翊大夫와 通憲大夫는 비록 사용된 시기가 다르기는 했지만, 모두 중 2 품의 문산계이기 때문에 '봉익·통헌' 이상 또는 이하라는 것은 재상의 여부와 관련이 있는 것이었다.

특히 1383 년(우왕 9) 5 월 군량의 부족을 보충하기 위해 職品에 따라 品米를 낼 때는 奉翊·通憲 30 斗, 正順·奉順·中正·中顯 20 斗, 奉常·奉善 15 斗, 5·6 品은 10 斗 등으로 하였다. 正順·奉順·中正·中顯은 각각 정종 3 품, 奉常·奉善은 정종 4 품의 문산계였으므로, 2 품에서 4 품에 이르기까지 문산계만으로 대상자를 나누었다. 충렬왕대 이후 관계를 기준으로 삼아 특권을 나누기 시작한 것이 우왕대에는 더욱 확대되어 가는 양상을 보여준다. 원간섭기를 지나면서 문산계가 본래의 기능을 하게 되었다.

충선왕대 이후 京官에서 문산계가 사용되는 추세는 수령직의 제수에도 영향을 미쳐, 1356 년(공민왕 5) 수령들이 경직을 帶有하고 부임하던 제도가 폐지되었다. 그 이전에는 知西京留守事·戶部尙書, 安北大都護府副使·借尙書戶部侍郎, 試閤門祇候·知樹州事, 尙州牧司錄掌書記·衛尉注簿 등과 같이 경직과 수령직을 동시에 제수받았다. 그런데 수령으로 外方에 나간 관인이 경직의 임무를 수행할 수 없었으므로 겸직의 형태를 띠고 있어도 겸직의 수행하는 것은 아니다.

그것은 수령직의 특수한 조건 때문에 비롯된 것 같다. 수령직의 제수 자격은 '몇품 이상'이었으며, 임명 당시의 관직에도 많은 차이가 있었으므로 수령직 자체로 지위를 나타낼 수 없다. 따라서 다른 관직과 비교되는 객관적 기준으로서 京職을 帶有하도록 한 것이었다. 경직은 직무와 관계없었으며 다만 수령의 지위를 표현하는 수단, 즉 官階의 역할을 하는 셈이었다.

그러한 점은 변화된 제도를 통해 유추할 수 있다. 1376 년(우왕 2)에 작성된 [李齊賢墓誌銘]에 通直郎·知瑞州事와 朝奉郎·驪興郡事라는 수령직이 나온다. 前期와 형식을 비교하면 경직이 있던 자리에 문산계가 바뀌어 들어갔으며, 이러한 置換은 전기에 京職이 文散階의 역할을 했기 때문이다. 그리고 通直郎은 충렬왕 34 년에 제정된 5 품 문산계이고, 朝奉郎은 공민왕 5 년의 중 5 품 문산계로서 知州府郡事의 5 품과도 합치한다. 문산계가 관인의 지위를 표현하면서도 관직제수의 기준으로 기능하였음을 확인할 수 있다.

고려전기에 철저하게 관직 중심으로 운영되던 것이 원간섭기에 관품이 관직의 반차를 표현하게 되었고, 관직의 수가 늘었으며 관직의 품계가 상향 조정되었다. 이러한 상황에서 늘어난 관인을 포괄하는 방식으로서 문산계의 제수가 잦아지면서 관직과 일치시키려는 노력이 있었다. 그에 따라 조선 건국 제정된 신정 관제에서는 文散階를 가장 먼저 기록하게 되었다. 문산계가 매우

중요해졌다는 뜻이며 이것은 문종대의 그것과는 확연히 달라진 점 가운데 하나였다.

#### 4. 맺음말

충렬왕대 이후 고려가 원나라의 정치적 간섭을 받게 되면서 관제의 운영이 어떻게 변화했는지에 대하여 문종대와 비교하며 고찰하였다. 고려 전기에는 철저하게 관직 중심으로 운영되었기 때문에 상대적으로 관품과 문산계의 기능이 제대로 발휘되기 어려웠다. 그 이유는 특권 계층인 관인의 수를 최소화하여 그 지위를 높이고, 전시와 녹봉의 분급대상자를 줄이려는 목적에서 비롯되었던 것이다.

반면에 원간섭기에 들어 관품이 관직의 지위를 나타내는 수단으로서 기능하게 되자 관인층 내에서 계층의 구분이 품계로 가능하게 되었다. 참상은 더 이상 특정 관직 이상 반차가 아니라 단지 6 품 이상 관직이 되었으며, 재상은 추밀 이상 관직에 임명된 자가 아니라 2 품 이상의 관인이었다. 이와 더불어 전체 관직의 수가 늘고 관품이 상향 조정되는 경향이 지속되어 전체 관인층의 규모가 크게 확대되었다.

이와 같이 원간섭기에 문종대의 관직 중심 운영이 지양되고 관품과 문산계가 주요한 역할을 하게 된 것은 첫째 관인이 되기를 바라는 자는 많아졌으나 관직의 수를 늘리는 데는 한계가 많아졌기 때문이다. 그런데 문산계는 정원에 구애받지 않기 때문에 많은 사람을 수용할 수 있었으며, 그 과정에서 자연스럽게 官階가 관직 제수에 선행하게 되었다. 둘째, 고려후기에 관품과 문산계의 사용이 빠르게 진행되었던 것은 원나라와의 교류를 통해 官階와 관직을 병용하는 제도에 어느 정도 익숙해져 있었기 때문이다. 관계 중심의 관제 운영은 당·송이나 원나라가 마찬가지였으나 정치적 여건이 바뀔 때 따라 고려에서 시행될 때, 이미 원나라 제도를 직접 경험하고 이해하는 바가 많았으므로 시행에 어려움을 겪지 않았던 것이다.

문종대 관직 중심의 운영은 수상을 반차 제 1의 재신에서 결정하는 방식에서 보이는 바와 같이 서열을 중시하였으므로 국왕이나 이부의 관인이 간여할 여지는 줄어들었다. 이에 반해 문산계로써 관인을 포괄하고, 그 가운데 적합한 인물을 뽑아 관직을 제수하는 제도는 상대적으로 인사제도를 발달시키고, 국왕 및 인사 담당자의 권위를 높였다. 그러나 원간섭기를 거치면서 전자에서 후자로 완전히 전환된 것은 아니었다. 添設職, 檢校職, 異姓封君의 제수는 특권이 관직에 주어졌던 前期의 유제가 영향을 끼치고 있음을 알려준다.

조선초기에도 여전히 관직이 중요한 역할을 하였으나, {經國大典}에서는 관서·관직·관원과 사회신분을 편제하는 기준 구실을 하는 官階가 관제의 첫번째 운영 요소가 되었다. 그러므로 원간섭기의 관제는 문종대 관제와 {經國大典} 체제의 중간에 위치하였고, 관직에서 관계로 운영 중심이 변화되어 가는

전환기적 속성을 지녔다. 그것은 정치제도의 성격 측면에서 고려시대와 조선시대가 분명히 달랐다는 사실을 반증한다. 고려 문종대의 관제는 관료제의 외피를 들렀을지라도 그 운영은 관료제적이지 않았다. 원간섭기의 변화를 거치면서 비로소 당·송나라와 유사해졌으며, 조선 건국 이후 {經國大典} 체제에 가서야 비로소 중국식 관료제가 완성되었다.