

주제 2

고려 초의 정치 발전

- 956 광종, 노비안검법 실시
- 958 과거제 처음 실시
- 982 최승로, 시무책 건의
- 992 성종, 국자감 설치

“태조 신혜 왕후 유씨는 …… 유천궁(개경 부근 정주 출신 호족)의 딸이다. 유천궁은 큰 부자여서 고을 사람들이 장자(長者) 집이라고 불렀다. 태조가 …… 늙은 버드나무 밑에서 말을 쉬고 있는데 왕후(유씨)가 길 옆 시냇가에 서 있었다. 태조가 그녀의 얼굴이 덕성스러움을 보고 …… 그 집에 가서 숙박하였다.”
- “고려사” -

왕건은 호족과의 결혼 정책으로 29명의 부인을 맞이하여 많은 왕자를 낳았다. 그의 결혼 정책은 고려 초기 왕위 계승 쟁탈전이 벌어지는 원인이 되었다.

● 고려 초기의 정치는 어떻게 발전되었을까?



▲ 태조의 왕비 출신 지역

왕위 계승 다툼

태조는 각 지역의 유력한 호족의 딸과 결혼하였다. 이들이 낳은 왕자들은 호족인 외가의 세력을 바탕으로 왕위 계승 경쟁을 벌였다.

태조가 죽은 후 기반이 약했던 혜종이 왕위에 오르자 외척 세력 사이에 왕위 다툼이 벌어졌다. 반란이 일어나는 등 정치가 불안한 가운데 혜종이 3년 만에 병으로 죽자, 정종이 새로 왕위에 올랐다. 정종은 서경 천도를 추진하여 불안정한 왕권을 강화하려 노력하였지만 큰 성과를 거두지 못하였다.

광종의 개혁 정치

왕권의 안정은 광종이 즉위한 이후 이루어졌다. 광종은 26년 동안 왕위에 있으면서 왕권 강화를 위해 여러 정책을 추진하였다.

먼저 노비안검법을 시행하여 호족들이 불법적으로 가진 노비를 해방시켰으며, 중국 후주에서 귀화한 쌍기의 건의에 따라 과거제를 실시하였다. 과거제는 개인의 능력을 중시하여 유교 경전과 문장 능력을 시험 보아 관리를 뽑는 제도였다. 이를 통해 왕은 자신에게 충성하는 새로운 인물을 뽑을 수 있었다.

또한, 광종은 자신의 왕권 강화 정책에 불만을 품은 건국 공신과 호족들을 숙청하였다. 이렇게 왕권을 강화한 광종은 자신을 황제라 부르게 하고, 준봉, 광덕 등의 연호를 사용하였다.

▼ 하남 교산동 마애 약사여래 좌상(경기 하남) 경종 2년(977)에 수리한 불상으로, 옆에 ‘황제’라는 글자가 있어, 당시 고려가 스스로를 황제의 나라로 칭하였음을 알 수 있다.



자료 읽기 ● 노비안검법의 실시

(광종은) 명령하여 노비를 안검하여 시비를 살펴 분별하게 하였다. (이 때문에) 종이 그 주인을 배반하는 자가 헤아릴 수 없을 정도였다. 이 때문에 옛사람을 능멸하는 기풍이 크게 행해지니, 사람들이 모두 원망하였다. 왕비가 간절히 말렸는데도 듣지 않았다.
- “고려사” -

도움 글 | 노비안검법은 원래 노비 신분이 아니었지만, 전쟁에서 포로가 되었거나 빚을 갚지 못하여 강제 노비가 된 사람을 조사해 양민으로 돌아가게 한 법이다. 노비는 호족의 중요한 경제·군사적 기반이었다. 따라서 노비안검법의 시행은 호족의 힘을 약화시킬 수 있는 중요한 정책이었다.



▲ 성균관 터(개성) 고려 초기 설치된 국자감이 1308년 성균관으로 이름이 바뀌어 조선 시대로 이어졌다. 현재는 고려박물관으로 사용되고 있다.

*삼한 공신
태조 왕건이 후삼국 통일에 협력한 사람들에게 내린 공신 칭호이다.

성종의 유교 정치

광종의 뒤를 이어 즉위한 경종은 정치적 숙청보다는 개국 공신 세력을 다시 등용하면서 새로운 안정을 모색하였다. 이후 성종은 광종 때부터 강화된 왕권을 바탕으로 중앙 집권적인 통치 체제를 갖추어 나갔다.

성종은 즉위 후에 국가 운영을 쇄신하기 위해 중앙의 5품 이상 관리들에게 정책 비판과 건의가 담긴 글을 올리게 하였

다. 최승로는 시무 28조를 올려 유교 이념을 바탕으로 국가를 운영할 것을 주장하였다. 그는 불교는 개인 수양을 위한 종교이며, 유교가 국가 통치의 이념이 되어야 한다고 강조하였다. 그리고 불교 행사 억제, 지방관 파견, 궁궐 내 군인과 노비 감축, *삼한 공신 자손에 대한 처우 개선, 노비 관련 재판 개선 등을 주장하였다.

성종은 최승로의 건의를 받아들여 중앙 집권에 필요한 통치 제도를 정비하였다. 2성 6부를 중심으로 한 중앙 관제를 수립하였으며, 지방관을 파견하고 향리 제도를 마련하였다. 또한, 국자감과 과거제를 정비하였으며, 지방에 경학박사 등을 파견하여 유학 교육 진흥에 노력하였다.

【 활동하기 】 시무 28조와 유교의 역할

자료 1 불교를 믿는 것은 자신을 다스리는 근본이며, 유교를 행하는 것은 나라를 다스리는 근본을 구하는 것입니다. 자신을 다스리는 것은 내세에 복을 구하는 일이며, 나라를 다스리는 것은 오늘의 급한 일입니다. - “고려사” -

자료 2 우리나라에서는 봄에는 *연등회를 베풀고, 겨울에는 *팔관회를 열어 널리 많은 사람을 징발하니 노역이 매우 번거롭습니다. 이를 덜어 백성을 편하게 하소서. - “고려사” -

자료 3 국왕이 백성을 다스림은 집집마다 가서 돌보고 날마다 이를 보는 것이 아닙니다. 이 때문에 수령을 나누어 보내어 백성의 이익과 손해되는 일을 살피게 합니다. 우리 태조께서 나라를 통일한 후에 지방관을 두고자 하셨지만, 초창기의 일이 많아서 미처 할 겨를이 없었습니다. 지금 시골의 호족들이 매번 나랏일을 핑계 삼아 백성을 수탈하니 백성이 명령을 견디지 못합니다. 지금부터 지방관을 두십시오. - “고려사” -

자료 4 승려들이 지방에 왕래하면서 여관과 역(驛)에 머물고, 지방의 아전과 백성을 매질하여 대접의 소홀함을 꾸짖습니다. 아전과 백성들은 승려들이 왕명을 받들고 나왔는지 의심하여 감히 말하지 못하니, 폐단이 이보다 큰 것은 없습니다. 지금부터 승려들이 여관과 역에 숙박하는 것을 금지하여 그 폐단을 제거하십시오. - “고려사” -

*연등회 연등을 켜서 부처의 덕을 기리고 나라와 왕실의 안녕을 비는 불교 행사로, 신라 진흥왕대에 팔관회와 더불어 국가적인 행사로 시작되어 주로 고려 시대에 성행하였다.

*팔관회 우리 민족의 고유 민속 신앙과 불교 의례가 결부되어 행해진 일종의 축제로, 송과 여진을 비롯한 외국 사신과 상인까지 참여하여 왕에게 축하 선물을 바치는 등 국제적인 행사로 치러졌다.

- 1 위 자료들 가운데 불교의 폐단과 관련이 있는 것을 찾아보자.
- 2 자료 1을 읽고 불교와 유교의 역할이 각각 어떤 것인지 말해 보자.
- 3 자료 3을 읽고 최승로가 지방관을 파견하자고 주장한 이유를 말해 보자.

주제 3

고려의 통치 제도

992 국자감 설치

3성 6부는 원래 당의 제도였다. 3성은 정책을 만드는 중서성, 정책을 심의하는 문하성, 정책을 집행하는 상서성(6부 포함)으로 구성되어 있었다. 그런데 송 때 중서성과 문하성을 합쳐 중서문하성으로 구성하였다. 고려는 이러한 당과 송의 제도를 수용하여 고려에 맞는 정치 기구를 만들었다.

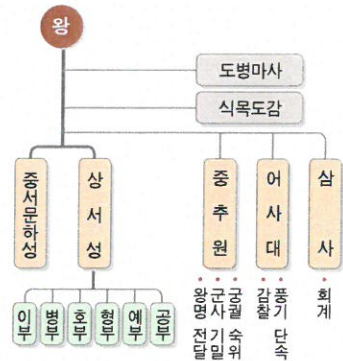
● 고려의 통치 제도는 어떻게 구성되어 있었을까?

중앙 정치 제도

성종은 당의 3성 6부제를 받아들여 고려의 실정에 맞게 2성 6부로 고쳐 운영하였다. 2성은 중서문하성과 상서성으로 구성되었다. 중서문하성은 국가 정책을 계획하여 결정하였고, 문하시중이 국정을 총괄하였다. 상서성은 6부를 통해 실제 정부를 나누어 집행하였다. 또한, 중추원은 왕명 전달과 군사 기밀, 궁궐의 숙위를 맡았다. 어사대는 관리들의 감찰을 담당하였으며, 삼사는 화폐와 곡식의 출납에 대한 회계를 맡았다.

어사대의 관원은 *중서문하성의 낭사와 함께 대간으로 불렸다. 이들은 직위가 낮았지만, 왕과 관리의 잘못을 지적하거나 관리 임명에서 동의권을 행사할 수 있었다. 이러한 언론 활동을 통해 왕이나 고위 관리의 활동을 제약할 수 있어, 정치 운영에서 견제와 균형을 맞추는 역할을 맡았다.

한편, 중서문하성과 중추원의 고위 관리들은 도병마사와 식목도감에 모여 국가의 중요한 일을 논의하였다. 도병마사는 주로 국방과 군사 문제를 논의하였고, 식목도감은 국왕의 명령과 정책을 법으로 정리하였다. 이러한 회의 기구는 고려 귀족 정치의 특징을 잘 보여 준다.



▲ 고려의 중앙 정치 기구

*중서문하성의 관리
중서문하성의 관리는 상하 이중으로 조직되어 있었다. 이 조직의 상층은 모든 행정을 처리하는 재신으로, 하층은 간쟁 등을 맡은 낭사로 구성되었다. 상층과 하층의 경계는 관품으로 2품과 3품 사이이다.

지방 행정 제도

고려 초기에는 호족들이 각 지역을 다스렸으나, 성종 때 주요 지역에 지방관을 파견하면서부터 지방 행정 조직이 정비되기 시작하였다. 이후 고려는 전국을 경기와 5도 양계로 나누어 통치하였다. 개경 부근을 경기로 삼고, 북쪽 국경 지역에 양계, 나머지 지역에 5도를 두었다. 5도에는 상설 행정 기관을 두지 않고 안찰사가 도내 지역을 순찰하였으며, 양계에는 병마사를 파견하였다. 또 개경(개성), 서경(평양), 동경(경주)을 중시하여 3경이라 불렀는데, 뒤에는 남경(서울)이 동경을 대신하였다.

5도 아래에는 부·목·군·현 등을 두고, 군과 현에 수령을 파견하여 행정을 담당하게 하였다. 수령이 파견되면서 호족들은 점차 수령을 보좌하고 행정 실무를 맡는 향리로 변화해 갔다. 그러나 모든 군현에 수령을 파견하지 못하여, 수령이 파견되는 주현과 파견되지 않는 속현이 있었다. 속현의 경우에는 향리가 조세 및 공물 징수, 노역 징발을 담당하였다. 이외에도 향, 부곡, 소 등의 특수 행정 구역도 있었다.



군사 제도

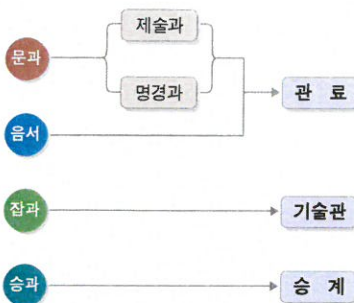
고려의 중앙군으로는 2군 6위가 있었다. 2군은 국왕의 친위 부대이고, 6위는 수도 경비와 국경 방어를 맡았다. 중앙군은 4만 5천여 명으로, 직업 군인과 양민으로 구성되었다. 직업 군인은 군적에 올라 군인전을 받았고, 그 역은 자손에게 세습되었다.

지방군은 농민 중 16세부터 59세까지의 장정들로 조직되었다. 국경 지역인 양계에는 주진군, 5도의 군현에는 주현군이 있었다.

*승과

승과는 불교 경전의 이해 능력 시험으로 승과에 합격한 승려에게는 승계를 부여하였다.

관리 등용과 교육 제도



▲ 고려의 관리 선발 제도

관리는 과거와 음서 등으로 등용되었다. 과거는 문관을 뽑는 제술과와 명경과, 기술관을 뽑는 잡과, 승직자를 뽑는 *승과 등으로 나뉘었다. 법제상 양인 신분 이상은 과거 응시가 가능하였지만, 제술과와 명경과에는 주로 귀족과 향리의 자제가 응시하였다.

제술과는 문학적 재능과 정책 등을, 명경과는 유교 경전의 이해 능력을 중시하였다. 잡과는 법률, 회계, 지리 등에 필요한 기술관을 뽑는 시험이었다. 무관을 뽑는 무과는 없었고, 대신 무예와 신체 조건이 좋은 사람을 간단한 시험을 통해 장교로 선발하였다.

*7재

국자감에 설치한 7개의 전문 강좌이다. "주역", "상서", "모시", "주례", "대례", "춘추", "무학"을 가르쳤다.

*양현고

국학에 설치한 일종의 장학 재단으로, 많은 학생을 수용할 수 있는 학사를 신축하고 국학 교육을 재정적으로 뒷받침하였다.

음서는 공신, 종실의 자손, 5품 이상의 고위 관리 자손 등이 과거를 거치지 않고 관리가 될 수 있게 한 제도였다. 음서에 따른 관리 지위의 세습은 고려 시대의 관리 체제가 귀족적 특징을 가지고 있었음을 보여 준다.

교육은 주로 학교를 통해 이루어졌는데, 관리 양성과 유학 교육이 목적이었다. 중앙에는 최고 교육 기관인 국자감(국학)이, 지방에는 향교가 설립되었다. 한편, 고려 중기에 최충이 사학인 9재학당을 세웠는데, 이를 시작으로 세워진 사학 12도가 융성하였다. 이에 국자감 교육이 위축되자, 국자감 내에 *7재와 *양현고를 두어 국학의 진흥을 꾀하였다.

생·각·넌·히·기

음서와 과거는 어떻게 달랐을까?

음서는 가문을 기준으로 한 관리 등용 제도였다. 이는 신라 때부터 국가에 특별한 공로가 있는 사람의 자손을 등용한 것에서 유래하였다. 음서는 성종 때 공신 이외에 5품 이상 관리 전체를 대상으로 확대되었다. 고위 관리의 경우에는 아들, 손자 이외에 사위, 조카, 외손자까지도 음서의 혜택을 받았다. 따라서 음서는 관직 세습을 통해 귀족 사회를 유지할 수 있는 수단이 되었다.

반면 과거는 본인의 능력에 바탕을 둔 관리 등용 제도였다. 과거는 대략 2년에 한 번씩 시행되었으며, 합격자는 주로 문장을 다루는 관직에 임명되었다. 시험을 통해 관리를 선발하는 고려의 과거제는 골품제를 바탕으로 사회를 운영하던 신라에 비해 고려가 개인의 능력을 중시한 사회였음을 보여 준다.



▲ 장양수 홍패(경북 울진) 1205년(희종 1) 과거에 급제한 장양수에게 중서문하성이 준 문서로, 일종의 과거 합격증이다.