
고려 초기 內議省의 성립과 운영

신수정

(강원대학교 삼척캠퍼스)

머리말

I. 내의성의 성립

II. 내의성의 운영

1. 태조대의 내의성

2. 광종·경종대의 내의성

맺음말

● 이 논문은 2012년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음
(NRF-2012S1A5B5A07038088).

● 투고일: 2015. 2. 20. ● 심사일: 2015. 2. 26. ● 게재확정일: 2015. 3. 20.

www.kci.go.kr

요약

고려에서 내사문하성과 상서성이 성립되기 이전에는 내의성과 더불어 광평성, 내봉성이 제상관부를 이루었다. 이 중 내의성은 정사를 협의하고 간쟁하기도 하며, 국왕의 명에 따라 제칙을 작성하는 역할을 하던 관부였다. 이 관부의 성립으로 고려는 유교적 정치 이상을 실현시키려 했음을 알 수 있다.

그런데 언제 내의성이 성립되었는지는 분명하지 않았다. 고려는 태봉의 제도를 이어 받았는데, 태봉에서는 보이지 않던 관부이다. 게다가 성립된 시기를 알려주는 기록도 남아있지 않다. 다만 고려가 태조 2년 천도를 하고 3성 6상서 9시를 설치하였는데 대체로 당의 관제를 모방하였다는 기록이 있다. 이 기록을 긍정적으로 받아들였다. 여기서 말하는 3성은 광평성, 내봉성, 내의성으로 짐작되는데, 광평성과 내봉성은 이미 성립된 시기를 알 수 있기에 새로운 관부인 내의성이 3성에 포함됨으로 천도를 계기로 성립되었을 것으로 보았다.

내의성의 장관이 내의령인데, 이에 대해 『고려사』나 『고려사절요』에 임명된 사례가 나오지 않아 추측만 하는 정도였다. 이 논문에서는 태조대에도 내의령이 임명되었음을 예시하였다. 그 이유는 태조 말기에 활약했던 내의령 황보승이란 인물이 있기 때문이다. 또한 내의령을 지냈다고 추측되는 왕규의 활동을 통해, 내의령은 내의성의 장관이면서도 광평성 시중, 내봉령과 더불어 재신의 역할을 하였던 것도 알 수 있다.

내의성은 광종대로 들어서면 그 위상이 더욱 높아진다. 물론 광종이 호족억압정책을 펴기 전에는 태조대와 마찬가지로 2위에 있었던 사례가 보이지만, 후에는 광평성시중을 제치고 1위의 위상을 갖고 있음을 알려주는 기록이 있다. 또한 태자에게 주는 명예직에도 ‘내사 제군사 내의령’이라 하여, 내의령직을 포함할 정도로 그 위상이 높았다. 차관직인 내의시

랑도 내의령과 함께 그 위상이 높아져 있음을 볼 수 있다. 또한 내의성의 관원인 내의승지사인직에 임명된 사례도 몇 건이나 보인다. 이는 광종대 내의성은 관원들의 활약이 다른 관직자들에 비해 두드러짐을 알려준다. 따라서 광종대의 내의성은 주요 관부였음을 알 수 있다.

경종대에는 새로운 관직인 집정내사령이 나타나는데, 이런 중에도 내의령 임명이 보이고 있어 그 관직은 지속되었다고 보이지만, 자세한 내용을 알 수는 없다. 경종대를 지나 성종이 즉위하면서 내의성은 사라지고 새로운 관부인 내사문하성과 상서성이 성립됨으로, 본격적으로 당제를 받아들여 시행하게 된다.

이와 같이 내사문하성과 상서성이 성립되기 전 고려 독자적인 관부이며 재부를 이루었던 내의성에 대해 살펴보았다.

주제어 : 내의성, 내의령, 내의시랑, 내의사인, 내의승지사인, 광평성, 태조, 광종

머리말

內議省은 내사문하성과 상서성이 성립되기 이전에 존재했던 고려 초기 관부로서, 廣評省, 內奉省과 더불어 재상관부로 불리던 주요 관서였다. 광평성은 널리 정치를 평의하는 정무기관이며¹⁾ 최고의 관직으로 신라의 화백회의 전통을 이어받은 관부라 하고, 내봉성은 국왕 측근으로 왕명을 받들어 행정을 실시하는²⁾ 관부로 보고 있다. 그런데 내의성은 정사의 협의, 간쟁을 담당하였을 것으로 보아 유교적 정치이상을 실현시키는 관부라고도 하고,³⁾ 또한 국왕의 고문기관으로 두뇌의 역할을 담당하였고, 국왕의 명에 따라 제척을 기초 작성하는 측근직의 성격을 지녔다고 보고 있다.⁴⁾

이 세 관부 중 광평성과 내봉성은 궁예 집권 시의 관제에서도 보이고, 또한 태조가 궁예를 대신하여 즉위한 며칠 후 관원들을 임명할 때에도 두 관부의 관원들이 임명되고 있으므로, 설치시기에 대한 논란이 일어나지 않는다. 반면 내의성은 태봉 혹은 신라 관서에서도 보이지 않을 뿐 아니라, 태조가 처음 관원들을 임명할 때에도 그 명칭이 나타나지 않는다. 게다가 언제 설치되었다는 기록도 없으니, 그 설치시기가 분명하지 않다. 다만 태조 13년 內議舍人을 두었다는 기록으로 13년에 설치했다고 보거나,⁵⁾ 태조 즉위 이후에서 13년 이전에 성립되었을 것으로⁶⁾ 이해하는 정

1) 변태섭, 1981, 「고려초기 정치제도」, 『한우근박사정년기념사학논총』, 지식산업사, 167쪽.

2) 변태섭, 위의 논문, 170쪽.

3) 이기백, 1975, 「귀족적 정치기구의 성립」, 『한국사』 5 105쪽.

4) 변태섭, 앞의 논문, 174쪽.

5) 이기백, 앞의 논문, 105쪽.

6) 이태진, 1972, 「고려재부의 성립」, 『역사학보』 56, 11쪽.

도이다. 이처럼 언제 설치되었는지도 모르고, 임명 기사도 나중에 나타나지만, 태조 말에는 주요 관부로 부각되고 있다. 즉 태조 임종 시 백관들이 내의성 문 앞에 늘어서 있다고 하니, 내의성이 중요한 역할을 하는 관부임을 짐작하게 한다. 광평성, 내봉성과 더불어 재상 관부의 위치에 있음에도 불구하고, 광평시중이나 내봉령과 달리 내의성 장관인 내의령의 임명 사례는 『고려사』나 『고려사절요』에 광종대에서나 보이고 있다. 이에 내의성의 성립과 태조대의 내의령 임명에 대해서도 살펴 볼 필요가 있다고 생각한다.

내의성의 위상이 더욱 부각되는 시기는 광종대이다. 광종이 호족억압 정책을 펴면서, 태조 이래의 관부에도 변화가 나타난다. 즉 광종은 태조대의 순군부를 군부로, 물장성을 보천으로, 내군은 장위부로 바꾸었다. 이런 상황에서 내의성의 지위에도 그 영향을 받았을 것으로 짐작된다. 이때는 기존의 최고 관부였던 광평성의 위상보다 내의성의 서열이 높게 나타나기도 한다. 이처럼 내의성의 운영에도 변화가 있는데, 이에 대해 구체적으로 살펴보려고 한다.

그동안 내의성에 대한 연구는 광평성, 내봉성과 더불어 언급되거나, 성종대 관제 개혁과 연계되어 부분적으로 연구되었다.⁷⁾ 이에 본 연구는 내의성에 초점을 맞추어 성립시기를 살피고, 태조대에서 광종대에 걸쳐 내의성이 운영되어 가는 과정을 중심으로 고찰해 보고자 한다. 이 논문을 통해 고려 초기 정치제도 연구가 좀 더 확대될 수 있기를 기대한다.

7) 이기백, 앞의 논문.

변태섭, 앞의 논문.

이태진, 앞의 논문.

이기동, 1978, 「나말여초 근시기구와 문한기구의 확장-중세적 측근정치의 지향-」, 『역사학보』 77; 1984, 『신라골품제사회와 화랑도』, 일조각.

박재우, 2006, 「고려초기 재신의 성격과 운영」, 『역사와 현실』 43.

최정환, 2006, 「고려 전기의 정치제도와 3성 6부의 성립 및 변천」, 『역사학보』 192.

신수정, 2008, 「고려초기 재상관부의 성립과 변화」, 『역사와 현실』 68, 외 다수.

I. 내의성의 성립

내의성은 광평성, 내봉성과 더불어 주요 관부를 이루고 있었다. 그러나 광평성, 내봉성과 달리 내의성의 임명은 국초에는 나타나지 않고 있다. 태조 즉위 후 6일 만에 이루어진 새 정부의 관직 임명 발표에 내의성 존재는 보이지 않는다.

【표 1】 고려 태조 원년 6월 신유일에 임명된 관직과 관원

관부	장관	차관	하위직	비고
① 廣評省	侍中：金行壽	侍郎：林積瓊	郎中：申一, 林寔 員外郎：國鉉	신라의 집사성과 연결(삼국사기) 상서성(고려사)
② 內奉省	令：黔剛	卿：能駿, 權寔	監：康允珩 理決：倪言 評察：曲矜會	상서도성(삼국사기)
③ 徇軍部	令：林明弼		郎中：劉吉權	광종 11년 군부로 개편, 후에 폐지
④ 兵部	令：林曦	卿：金堙, 英俊		후에 병관으로 고침, 성종 14년：상서병부
⑤ 倉部	令：陳原	卿：崔汶, 堅術		
⑥ 義刑臺	令：閻萇			후에 형관으로 고침, 성종 14년：상서형부
⑦ 都航司	令：歸評	卿：林湘煥		광종 11년 3월 도항사경보임
⑧ 物藏省	令：孫迥	卿：姚仁暉, 香南		광종：보천으로 변경 후의 小府監
⑨ 內泉部	令：秦勁			태조 5년 서경유수관에 내천부 존재, 태조 6년 진각성에 통합
⑩ 珍閣省	令：秦靖			태조 5년 서경유수관에 진각성 존재

⑪ 白書省		卿: 朴仁遠, 金言規	
⑫ 內軍		卿: 能惠, 曩弼	광종 : 장위부로, 다시 사위시로 고침 성종 : 위위시로 고침

【표 1】은 태조가 즉위하고 6일 만에 이루어진 관원 임명이었다. 이 임명은 태조가 즉위하고 며칠 후에 바로 이루어졌기 때문에, 태봉의 제도를 그대로 이어받았을 것으로 보인다. 즉위 후 얼마 안 되는 시일 내에 제도의 개혁이 이루어지기는 어려웠기 때문일 것이다. 그런데 여기에 보이는 12개의 관직이 고려 초의 모든 관직을 의미한다고 볼 수는 없다. 궁예의 관제와 고려 초기 관제를 비교하기 위해 마진에 있던 관제를 보면 다음과 같다.

- ① 광평성 ② 병부 ③ 대륙부 ④ 수춘부 ⑤ 봉빈부 ⑥ 의형대 ⑦ 납화부
⑧ 조위부 ⑨ 내봉성 ⑩ 금서성 ⑪ 남상단 ⑫ 수단 ⑬ 원봉성 ⑭ 비룡성
⑮ 물장성 ⑯ 사대 ⑰ 식화부 ⑱ 장선부 ⑲ 주도성⁸⁾

위의 자료를 보면 태봉에는 19개의 관부가 있었는데, 고려는 12개가 임명되었다. 고려 태조 즉위 후 존재한 관직이 확실함에도, 임명시 보이지 않은 관직도 있다. 이 중 元鳳省은 【표 1】의 임명에는 보이지 않지만, 『고려사』 崔凝傳에

태조가 즉위하자 그가 지원봉성사가 되었다가 얼마 후에 광평낭중으로 임명되었다.⁹⁾

라고 하였다. 이와 같이 원봉성은 관원 임명에서 빠져 있지만, 관부의 존

8) 『삼국사기』 권 50, 궁예.

9) 『고려사절요』 권 1, 태조 15년 11월.

재는 건국 초부터 존재하였던 것이다. 마진에서는 調位部가 있었는데, 태조 때에 이를 고쳐 三司라고 하였다는 기록이 있다.¹⁰⁾ 비록 조위부가 이때 임명되지 않았지만, 태조 즉위 초에도 존재한 관부라고 여겨진다. 태조 4년에는 禮賓省을 두었다¹¹⁾고 하였다. 마진의 奉賓部가 예빈성에 해당하는 관부이므로, 이 또한 고려 태조가 신설한 관직이었다기보다 명칭을 변경하여 사용한 것으로 보인다. 이와 같이 마진 혹은 태봉에 있던 관직 중 비록 고려 건국 초의 임명 관직에 포함되지 않았지만, 고려가 계승하여 설치한 여러 관부가 있었음을 알 수 있다. 따라서 관부의 수는 초기의 12개 보다는 증가하였을 것이다.

【표 1】을 통해 보면, 각 관부의 관원들 역시 다 임명된 것이 아니었다. 순군부는 장관이나 낭중의 임명이 있었지만, 차관의 임명은 보이지 않는다. 의형대나 내친부, 진각성은 장관의 임명만 보이고, 차관 이하의 임명은 보이지 않는다. 심지어 장관조차 임명되지 않은 관부로는 백서성과 내군이 있다. 한편, 이러한 현상은 아직 조직이 갖추어지지 않았던 것으로도 이해된다. 예를 들면 순군부는 승과 郎中만 있었고,¹²⁾ 내군은 경만을 두었다.¹³⁾ 이처럼 일부의 관부는 간단한 조직만 갖추고 있었던 것 같다. 그럼에도 여기에 보이는 12개의 관부는 태조가 즉위한 후 6일만의 임명이었기에, 점차 보완하면서 관부도 증설되고 관원도 충원되었을 것으로 짐작된다. 그러므로 이때 임명된 12관부는 고려 초기의 중앙관부 전체라기보다는 요직에 해당되는 것들이라 하겠다.¹⁴⁾ 그렇지만 여기에 내의성이 포함되어 있다고는 보기 어렵다. 궁예 관제를 받아들였던 국초였기에 태봉 관제에 보이지 않았던 내의성이 신설되었을 가능성은 적어보이기

10) 『고려사』 권 76, 백관지 1, 삼사.
11) 『고려사』 권 76, 백관지 1, 禮賓寺.
12) 『고려사』 권 76, 백관지, 병조.
13) 『고려사』 권 76, 백관지, 위위시.
14) 이태진, 앞의 논문, 3쪽.

때문이다.

즉위 초 임명된 관부는 며칠 후 변화를 맞게 된다고 보이는데, 태조 원년 6월 무진일의 조서를 통해 알 수 있다. 이때 태조는 다음과 같이 조서를 내렸다.

전 임금이 신라의 품계와 관직과 군읍의 이름을 모두 비루하다고 하여 新制로 고쳐 이를 시행한 지 수년이 되어도 백성들이 익혀 알지 못하여 혼란하게 되었으니 이제 모두 신라의 제도를 따를 것이로되 그 이름을 알기 쉬운 것만을 따르도록 하라.¹⁵⁾

이를 통해 보면 궁예는 신라의 관제를 채용하였지만, 그 명칭을 변경하여 사용하였던 것으로 이해된다. 신라와 태봉의 관직체계는 서열상 약간의 변동이 있을 뿐 유사한 점이 많았다.¹⁶⁾ 고려는 건국 후에 태봉의 제도를 따라 관부의 관원들을 임명하였지만, 신라의 것과 태봉의 명칭이 달라 혼란이 야기된 것으로 보인다. 이를 막기 위해, 태조는 오히려 신라의 명칭으로 환원하고자 한다는 조서를 내린 것이다. 그런데 이 기록에 대해 기존의 연구에서는 신라의 제도로 환원하겠다는 것은 官府가 아닌 官階로 이해하고,¹⁷⁾ 태봉의 제도를 이어 받은 태조 즉위 초의 광평성 체제가 당제에 따른 3성 6부가 성립한 성종 초까지 계속되었다고 보고 있다.

그러나 위의 『고려사』 사료와 같은 시기의 『고려사절요』에는

비로소 관제를 정하고 조서를 내려 이르기를 …… 태봉주가 신라의 품계 관직 군읍의 이름을 비루하다고 하여……¹⁸⁾

15) 『고려사』 권 1, 세가, 태조 원년 6월.

16) 이태진, 앞의 논문, 6쪽.

17) 변태섭, 「고려초기 정치제도」, 160쪽.

18) 『고려사절요』 권 1, 태조 원년 6월.

라고 하며, 관제를 정하였다는 내용을 먼저 서술하고 있다. 그 구체적 내용은 알 수 없지만, 궁예가 바꾼 여러 가지 제도를 다시 신라의 것으로 환원한 것에는 官階는 물론 官職도 포함하였다고 생각할 수 있다. 물론 광평성, 내봉성, 순군부, 병부의 관부 명칭은 계속 사용하였다. 순군부가 광종대 군부로 개칭되고 있지만, 경종대 김부의 『冊尙父誥』에 초기의 관부명이 그대로 보이고 있기 때문이다. 아마도 이들 관부는 명칭을 바꾸지 않고 계속 사용한 것 같다. 광평성과 내봉성은 태봉(마진)에서 처음 사용한 명칭이지만, 서열 1, 2위를 차지하는 관부로 명칭을 바꾸지 않아도 혼란이 없는 관직이었던 것이다. 순군부는 군령을 담당하는 군사 지휘권의 통수부로 태봉에서 처음 시작한 관부이었기에,¹⁹⁾ 바꿀 필요는 없었던 것 같다. 兵部는 신라에서 태봉을 거쳐 고려에서 그대로 사용한 명칭이니 그대로 사용하였다고 본다.

한편 즉위 초의 명칭 중에는 마진에서 사용한 관부 명칭과 다른 경우도 보인다. 예를 들어, 고려 초기 관서인 倉部는 신라의 관서명이었고,²⁰⁾ 마진에서는 大龍部라고 하였다. 후에 다시 궁예가 창부로 바꾼 것이 아닌가 생각된다.²¹⁾ 진각성은 신라에서 穢宮典을 개칭한 것이었는데, 태봉에서 그대로 사용한 것이고,²²⁾ 고려 태조도 그대로 계승하였다. 그러나 진각성은 후에 중앙관부에서 그 명칭이 보이지 않는다. 【표 1】에서와 같이 都航卿이란 관직이 광종대 보이므로,²³⁾ 도항사 관부는 지속된 것으로 짐

19) 권영국, 2000, 「고려 초 순군부의 설치와 기능의 변화」, 『한국사연구』 135, 119쪽, 순군부의 설치를 국호를 태봉으로 고친 911년 무렵으로 보고 있다.

20) 『삼국사기』 권 9, 신라 35, 경덕왕 18년 정월.

21) 『고려사』 권 1, 세가, 태조 원년 6월조에 前守循軍部卿 能駿과 倉部卿 權寔을 함께 內奉卿을 삼았다고 하고 있다. 이는 태봉 말기 창부경이었던 권식이 태조 즉위 후 내봉경으로 된 것으로 이해되어, 창부는 태봉에서도 있던 관부였음을 알게 한다.

22) 이기동, 앞의 책, 주) 8번, 236쪽.

23) 『고려사절요』 권 2, 광종 11년 3월, 백관의 공복을 정했는데 도항경 이상은 비삼으로 하였다.

작되나, 의형대, 내천부 등의 관부는 그 후 임명기록이 보이지 않는다.²⁴⁾ 이들 관부에 대한 기록이 누락되었을 것으로 볼 수 있지만, 명칭의 변화가 있었을 가능성도 배제할 수는 없다. 이처럼 태조가 조서를 내려 관부의 명칭을 바꾸도록 했지만 새로운 관부가 성립되었는지는 알 수 없다. 새 관부가 만들어지지 않았다면, 이 때 내의성이 성립되었을 가능성은 높지 않아 보인다. 신라에서도 내의성이란 관부가 보이지 않기 때문이다.

고려의 관직 변화에 영향을 미친 다른 계기는 천도와 관련이 있다고 생각한다. 고려는 태조 2년(919) 정월 도읍을 송악으로 옮기게 된다. 태조가 즉위한 시기가 918년 6월이었으므로, 천도하기 전까지 태조 왕건은 철원에서 송악으로 옮기기 위해 적어도 6개월가량 여러 면에서 계획하고 준비하였을 것이다. 다음의 기사를 보자.

- A. 봄 정월 송악 남쪽에 도읍을 정하여 궁궐을 짓고, 三省 6尙書를 두고 9寺를 설치하고 市廩을 세우고 坊里를 구분하여 5部를 나누고 6衛를 두었다.²⁵⁾
- B. 봄 정월에 송악 남쪽에 도읍을 정하고 그 군을 開州로 승격시키고 시전을 설치하고 방리를 구분하여 5부로 나누고 6위를 설치하였다.²⁶⁾
- C. 태조 2년 송악의 남쪽에 도읍을 정하고 개주로 삼고 궁궐을 창건하고 시전을 세우고 방리를 구분하여 5부로 나누었다.²⁷⁾
- D. 태조 2년에 3성 6상서 9시 6위를 설치하였는데 대략 당제를 모방한 것이다.²⁸⁾

24) 고려사 백관지 서경유수관조에는 屬官의 연혁이 나오는데, 진각성, 내천부, 도항사의 명칭이 보이고 있다. 서경유수관의 속관으로 명칭이 보이는데, 중앙관직에 계속해서 그 관부명이 존속되는지에 대해서는 분명하지 않다.

25) 『고려사』 권 1, 세가, 태조 2년 1월.

26) 『고려사절요』 권 1, 태조 2년 1월.

27) 『고려사』 권 56, 지리지, 왕경개성부.

28) 『고려사』 권 76, 백관지, 서문.

위 기록 중 A, B, C는 『고려사』와 『고려사절요』에서 발췌한 천도 관련 내용이다. 이를 통해서 고려가 도읍을 정한 후 開州로 승격시키고 새 수도의 규모를 갖추려고 했음을 짐작할 수 있다. 그 중에서도 A의 3성 6상서 9시를 두었다는 내용을 통해, 관청의 규모도 갖추었음을 알 수 있다. D에서는 태조 2년의 제도가 당제를 모방한 것이라는 표현이 덧붙여져 있다. 기존의 연구에서는 3성 6부제가 시작된 것은 성종 2년의 일이므로, D의 당제에 따른 3성 6상서가 성립되었다는 『고려사』 기사는 착오라고 하고 있다.²⁹⁾ 그 이유는 C의 地理志 기사가 원문인데, D의 백관지에서 그 중간에 관아까지 삽입함으로써 오류를 범하였다는 것이다.

한편 A의 기사는 태조가 천도하면서 궁궐뿐 아니라 관아를 지었을 것임을 알려준다. 그것이 3성 6상서 9시였다는 것이다. 앞에서 언급했듯이 3성 6부 9시는 당의 관제인데 당제에 따른 3성 6부는 성종대 성립되었으니 오류 기사로 볼 수 있다. 그런데 D의 백관지 기사에서 대략 당제를 모방하였다[略倣唐制]라는 표현에 주목할 필요가 있다고 본다. 이 태조 2년의 백관지 기사와 대비되는 것이 성종 2년의 기사인데, 그 내용은 다음과 같다.

처음으로 3성 6조 7시를 설정하였다.³⁰⁾

성종대부터 당의 3성 6부제를 실시했으니 이때는 굳이 ‘대략 당제를 모방하였다[略倣唐制]’는 표현을 쓰지 않았다. 태조 2년의 백관지 기사를 통해서도 당시의 고려 제도가 본격적인 당의 체제는 아니지만 대략 당과 유사한 관제를 가진 것으로 이해하여 그러한 표현을 기록한 것으로 짐작

29) 변태섭, 「고려시대 중앙정치기구의 행정체계-상서성 기구를 중심으로-」, 『고려정치제도사연구』, 일조각, 5쪽.

30) 『고려사』 권 3, 세가, 성종 2년 5월.

된다. 고려가 국초부터 당의 제도를 그대로 사용한 것은 아니지만, 당의 관제와 유사하게 만들어 전대와 차별적으로 보이도록 했던 고려정부의 의도가 반영된 것으로 보인다. 고려가 당의 3성 6부제를 대략적이거나 모방하는데 학사들의 영향이 있었다고 추측된다. 태조는 즉위 후 환선길이란을 일으킬 때, 학사들과 국정을 논의하였다.³¹⁾ 이 때 함께한 학사들이 구체적으로 어떤 사람들인지 알 수는 없지만, 유학에 능통하고 당에 유학한 경험이 있는 사람도 포함되었을 것으로 짐작된다.³²⁾ 이들은 신라도 당제의 영향을 받아 당의 육전체제에 준하는 행정체계가 완성된 것을³³⁾ 알고 있었을 것이다. 그렇다면 학사들이 국정에 관여하면서 당의 체제를 모범으로 제시했을 가능성을 짐작할 수 있다.³⁴⁾

아무튼 천도를 계기로 기존의 관제에도 변화가 나타났다고 하겠다. 『고려사』 백관지는 국초에 6관이 있었음을 말하고 있다. 즉 국초에 선관, 병관, 민관, 형관, 예관, 공관이 있었는데, 성종 14년 상서이부, 상서병부, 상서호부, 상서형부, 상서예부, 상서공부로 고쳤다고 한다.³⁵⁾ 여기에서 말하는 국초란 어느 시기로 보아야 하는 것이 문제인데, 이 국초를 성종 초로 보고, 선관, 병관, 민관, 형관, 예관, 공관의 6관 개칭이 성종 원년이었다고 한다.³⁶⁾ 그러나 국초에 이미 6부와 관련된 관서가 있었다. 병부는

31) 『고려사절요』 권 1, 태조 원년 6월 : 『고려사』 권 127, 반역열전, 환선길, 「一日太祖坐殿與學士數人商略國政」.

32) 『고려사』 최연위 전에는 궁월의 편역과 이름들은 모두 그가 지은 것이었다고 한다. 천도한 궁월의 명칭을 지을 정도로 태조 왕건의 신임을 받았던 것으로 이해된다. 그는 당에서 유학한 인물이었으므로 당제도와 관련한 정보도 제공한 학자 중 한 사람이었을 것으로 보인다.

33) 이기동, 「신라 관제제도의 특성」, 『신라문화재 학술발표회 논문집』 2, 신라문화선양회, 113쪽.

34) 왕이 학사들과 국정을 논의하던 과정이 내의성 성립과 연결된 것으로도 짐작된다. 내의성이 정사를 협의하기도 하고, 자문의 역할을 하기도 하고, 제책을 작성하는 역할까지 하였다. 이에 내의령 왕응은 총한림으로 학사직에 있었고, 내의사인 직에 있었다고 추정되는 김약은 왕의 유명을 작성하는 역할을 하였다.

35) 『고려사』 권 76, 백관지, 이조~공조.

말할 것도 없고, 의형대는 태봉의 제도를 따라서 설치하였는데 나중에 형관으로 고쳐졌고 성종 14년 상서형부로 되었다.³⁷⁾ 의형대는 형부와 연결이 되는 것이다. 건국 초에 보이는 倉部는 국가의 공적인 재정을 담당하는 관부인데³⁸⁾, 후에 戶部와 관련이 있어 보인다. 즉 건국 초기에 민관이 있었는데 그 소속 관아 중 하나가 倉曹인데 성종 14년에 상서창부로 고쳐졌다가 후에 폐지되었다고 한다.³⁹⁾ 이 창조나 상서창부의 기원은 바로 즉위 후 임명된 창부에서 찾을 수 있다. 예부의 존재는 사료에 보이지 않지만 태봉에 있던 壽春部가 예부에 해당되는 관서이고,⁴⁰⁾ 신라 경덕왕대 관제에서도 예부의 존재가 보이므로,⁴¹⁾ 고려 역시 예부의 기능을 하는 관직이 있었을 것으로 예상된다.⁴²⁾ 즉위 초 임명에서도 보이는 도항사는 신라의 船府, 태봉의 水壇, 고려의 水部에 해당하는 관서인데,⁴³⁾ 수부는 공부의 소속 관아이므로 공부와 관련이 있다고 할 수 있다. 이처럼 고려 초기에 보이는 관부 중에서 당의 6부와 관련성을 찾을 수 있는데, 이런 상황이 『고려사』 백관지에는 대략 당제를 모방한 6상서가 있었다고 서술한 것으로 이해된다.

다만 표현상 ‘6尙書’라고 하고 있으므로, 상서가 있는 6부가 국초에 찾아지지 않아 당의 6부와 관련성을 찾기 어렵다고 볼 수 있다. 기록상

36) 변태섭, 앞의 논문, 6쪽에서 고려가 성종 원년에 내사문하성과 어사도성, 그리고 어사6관이 설치됨으로써 당제에 따른 3성 6부제가 성립되었다고 한다.; 이기백, 앞의 논문, 111쪽.

37) 『고려사』 권 76, 백관지, 형조.

38) 이기백, 앞의 논문, 102쪽.

39) 『고려사』 권 76, 백관지, 호조.

40) 『삼국사기』 권 50, 궁예전.

41) 『삼국사기』 권 9, 신라, 경덕왕 18년 정월.

42) 김대식, 2008, 「고려초기 중앙관제의 성립과 변화」, 『역사와 현실』 68, 34~35쪽에서 건국 직후 예부는 福府라는 명칭을 가지고 있었던 것으로 나타나는데, 이는 禮府를 잘못 기술한 것으로 추정하고 있다.

43) 이기백, 앞의 논문, 102쪽.

尙書都省은 성종 14년에 성립되었다.⁴⁴⁾ 그럼에도 당제에 따른 3성 6부제는 성종 2년에 성립되었다고 한다.⁴⁵⁾ 성종 원년에는 어사도성이라 하였고 어사 6관이 설치되어, 상서란 말이 아직 나타나지 않았음에도 당제로 받아들여지고 있는 것이다. 앞에서 언급한 성종 2년의 기사에는 ‘3省 6曹 7寺’라고 하였는데, 6조는 글자 자체만으로는 오류이지만 6부로 이해되는 것이다. 따라서 6상서란 6부를 의미하는 말로 받아들인다면 국초에서 6부와 관련된 부서들이 존재한 것으로 이해될 수 있다고 생각한다.

그렇다면 9시는 어떨까? 당제를 받아들인 성종 이전의 9시에 대해서는 사료가 제한되어 있어 알기는 어렵다. 그런데 寺가 있었음을 짐작하게 하는 자료가 있다. 즉 대안사 광자대사비에는 고려 태조가 대사의 명성을 듣고 칭하였는데, 그가 궁궐에 이르자 기뻐하고 ‘儀賓寺’에 머물러 쉬게 하였다고 한다.⁴⁶⁾ 의빈시는 예빈시로 추정되는데⁴⁷⁾, 예빈시는 태조대의 예빈성이다. 단지 하나의 사료를 갖고 9시가 있었다고 단정할 수는 없지만, 9시의 역할을 했던 관부는 찾을 수 있다.

다음 【표 2】를 보면 성종 이전에도 이미 당의 9시와 관련된 관부나 혹은 그와 관련된 관직자가 존재했음을 알 수 있다. 물론 자료가 부족하여 당의 9시와 같은 고려의 관부를 다 찾을 수는 없다. 그렇지만 비록 명칭이 다르긴 해도, 고려 성종 이전에도 당의 9시에 해당하는 관서가 있었음을 짐작하게 한다. 그 기점이 태조 2년 천도한 이후일 가능성이 높다.

따라서 “태조 2년에 천도하고 3성 6상서 9시가 있었는데 대략 당제를 모방했다”는 『고려사』 세가와 백관지의 기사가 오류라고만 단정할 수 없다.⁴⁸⁾ 특히 백관지를 기록했던 후대인들에게는 고려 초기의 관부 명칭이

44) 『고려사』 권 76, 백관지, 상서성.

45) 변대섭, 「고려시대 중앙정치기구의 행정체계」, 6쪽.

46) 한국역사연구회편, 1996, 『역주 나말여초금석문(하)』, 해안, 257쪽.

47) 위의 책, 주 73), 257쪽.

48) 신수정, 「고려초기 재상관부(宰相官府)의 성립과 변화」, 『역사와 현실』 68, 75쪽.

【표 2】 당의 9시와 관련이 있다고 추측되는 고려 초기의 관직 · 관부

당의 9시	기능	초기 고려 관직	비고	전거
太常寺	제사와 예악		전의시가 제사, 贈謚 업무 관장	
光祿寺	향연 주관	광종대(?) : 광록소경(한종례)	광종대 혹은 그 이전 존재 가능성	고려사 한언공전
衛尉寺	궁중 무기고와 의장행사	내군(태조 즉위) 장위부(광종)	성종이 위위시로 개칭	고려사 백관지
宗正寺	황족 업무	수전중감 하윤필(광종대)	목종대 전중성 : 왕실 관계 일	봉암사 정진대사비
太僕寺	천자가 타는 가마 담당	광종이 內廄의 말이 죽으니 주관자를 처벌하고자 함	태봉의 飛龍省이 태복시 기능함 문종대 태복시 정원 품계 정함	삼국사기 공예전 고려사 서필전 고려사 백관지
大理寺	형옥			
鴻臚寺	외국 사신 접대 및 凶禮	예빈성(태조 4)	성종대 객성으로 하였다 후에 예빈성으로 고침	고려사 백관지
司農寺	관리의 봉록 창고와 회계 담당	광종 : 評農書史 (권신)	목종대 사농 설치 전농시는 稔盛을 공급하는 일 맡음	고려사 세가 광종 11년, 고려사 백관지
太府寺	貢賦의 수입과 보관, 시장 담당		태봉의 남화부가 태부시 기능함 내부시 : 財貨 廩藏 관계 일	삼국사기 공예전 고려사 백관지

분명 당과는 다르게 명명되었지만, 넓은 의미에서는 당의 제도와 닮아있었던 것으로 보았기에 대략 당제를 모방했다는 것으로 기록했다고 생각된다.

이와 같이 6부에 해당하는 관부나 9시에 해당하는 관부가 있었다면, 3성에 해당하는 관부가 광평성, 내봉성, 내의성이라 하겠다. 비록 그 명칭

은 고려식의 이름이지만, 이 때 당의 3성 체제와 유사하다고 생각할 수 있다. 이는 발해의 3성 즉 정당성, 선조성, 중대성이 당의 제도를 받아들였지만 독자성을 가진 것과 비교될 수 있다. 내의성 관직 중 하나인 내의사인이 태조 13년에 임명되어 그 설치시기는 분명하지는 않지만, 내의성 관부는 이미 그 이전에 성립되었다고 추측된다. 학사들이 왕과 국정을 논의하였던 사례는 태조가 즉위한 며칠 후에 보이는데, 이러한 과정이 내의성 성립에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

안타깝게도 내의성이 언제 설치되었는지 기록이 정확하게 나타나지 않기 때문에 확실한 시기를 단언할 수는 없다. 태조 13년 백서성 낭중 行順과 莢式을 모두 內議舍人으로 삼았다는 기록이⁴⁹⁾ 처음 보이므로, 이때를 내의성 설치시기로 보는 견해도⁵⁰⁾ 있고, 태조 즉위 이후에서 13년 사이 언젠가 신설되었다고 보기도 한다.⁵¹⁾ 그러나 내의사인이 처음 나타나는 시점을 내의성 성립시기로 볼 수는 없다. 내의사인은 내의성에 속한 하나의 관직이므로 내의사인직이 처음 만들어진 것으로 생각할 수는 있겠지만, 내의성 자체의 성립으로 보기는 무리가 있다고 생각한다. 태조가 천도하면서 성립된 내의성이 광평성, 내봉성과 함께 3성을 이루고, 그 장관들이 재상의 역할을 하였다고 보인다. 이에 태조가 병이 들었을 때, 재신 염상, 왕규, 박수문이 왕을 모시고 있었고, 왕이 별세하자 왕규가 내의성 문밖에 서있던 백관들에게 왕의 유서를 전하였으니 내의령의 지위에 있었다고 보이는 것이다.

따라서 태조 2년 천도하면서 궁궐을 짓고 3성 6상서 9시를 두었는데 대략 당제를 모방하였다는 기록은 오류라고 할 수도 있겠지만, 다른 한편으로는 고려식으로 당의 시스템을 도입하고자 한 상황을 후대인의 관점

49) 『고려사』 권 1, 세가, 태조 13년 3월.

50) 이기백, 앞의 논문, 105쪽.

51) 이태진, 앞의 논문, 11쪽.

으로 기록한 것으로 짐작된다. 그렇다면 내의성은 천도를 계기로 일찍이 성립되었으며, 광평성, 내봉성과 더불어 3성을 이루는 국초의 주요관부로 기능하였던 것이 아닐까 생각한다.

II. 내의성의 운영

1. 태조대의 내의성

내의성이 이렇게 중요한 관직인데도 『고려사』와 『고려사절요』에는 태조대의 장관 즉 내의령 임명에 대한 기사는 보이지 않고, 광종대에야 비로소 나타난다.⁵²⁾ 태조대에는 광평성 시중과 내봉성령의 임명이나 활동기사가 보이면서도, 내의령의 임명이나 활동이 부각되지 않았다. 이는 기록이 누락된 원인도 있겠지만, 고려 초기에는 官階의 중요성이 컸기 때문이라고 하겠다. 고려 초기에는 관계로서 지배층의 위계질서를 나타내었고, 또 관계만 가지고도 정치, 군사 활동을 하는 것이 가능하였기 때문이다.⁵³⁾

그런데 태조대 내의령의 존재를 간접적으로 알려주는 자료가 있다. 먼저 『고려사절요』의 기사를 보면 다음과 같다.

5월 왕이 병환이 났다. 정유일에 宰臣 廉相, 王規, 朴守文 등이 왕을 모시고 있었는데 …… 병오일에 왕의 병이 위독하게 되자 신덕전에서 학사 金岳에게 명하여 遺詔를 작성하게 하고… 조금 있다 薨하였다. …… 백관들은 내

52) 이기백, 앞의 논문, 105쪽.

53) 박재우, 「고려초기 재신의 성격과 운영」, 『역사와 현실』 43, 197쪽.

의성 문 밖에 열위하고 있었고, 왕규가 나가서 遺命을 선포하기를 ……54)

위의 기사에 따르면 3명의 재신 염상, 왕규, 박수문이 왕의 모시고 있었는데, 세 사람이 재상의 역할을 하고 있었다고 한다. 염상, 왕규, 박수문으로 기록된 것은 서열을 나타낸 것으로 보인다. 그렇다면 염상은 서열 1위인 광평성 시중이었고, 왕의 유조를 내의성 문밖에 있는 백관들에게 전한 왕규가 내의령의 위치에 있었을 것으로 이해된다.⁵⁵⁾ 박수문의 지위는 직접적인 근거는 없지만 내봉령이었을 것으로 보인다.⁵⁶⁾ 재신의 관직은 시중, 내의령, 내봉령이라고 할 때, 내의령이 재신에 포함됨을 알 수 있다. 재신이란 표현은 이보다 앞서 보이는데, 신라왕이 왕철과 함께 개경이 이르자 왕이 의장을 갖추어 성 밖까지 나가 맞이하였고 동궁과 여러 재신에게 명하여 따르게 하였다⁵⁷⁾고 한 기사가 있다. 물론 이 기사에서 재신들이 누구인지 어떠한 관직인지 전혀 알 수 없지만, 여기에서도 내의령이 재신에 포함된 것이 아닐까 추측된다.

또한 태조대의 내의령이 존재했음을 짐작하게 하는 사료가 있다. 즉 李隴西公 묘지명에

증조는 大師三重大匡○(內)議令翼戴公諱堅遠 …… 어머니는 大原王氏 唐○○大君大○○○○內議令諱鐵之一女이다. ……58)

라고 하였다. 농서공이 경종 원년(976) 출생이므로, 증조와 외조는 태조대에 활약한 내의령임을 추측하게 한다.⁵⁹⁾ 증조 이견원에 대해서는 잘 모르

54) 『고려사절요』 권 1, 태조 26년 5월.
55) 변태섭, 『고려초기 정치제도』, 174쪽.
56) 박재우, 앞의 논문, 193쪽.
57) 『고려사절요』 권 1, 태조 18년 11월.
58) 김용선, 『고려묘지명집성』, 李隴西公墓誌銘.
59) 변태섭, 앞의 논문, 주) 63, 174쪽.

겠지만, 외조 王鐵은 태조 18년 신라 경순왕 김부가 귀부할 때 攝侍中의 지위로 신라에 파견되었던⁶⁰⁾ 사람이다. 섭시중을 지낸 왕철의 최고 관직이 내의령으로 기록된 것을 보면, 후에 그가 내의령의 지위에 올랐다고 보인다. 이에 내의령은 섭시중보다 높은 관직이었음을 짐작하게 한다. 한편 이 묘지명은 문종 13년경에 이루어진 것이므로, 농서공의 조부와 외조부의 관직이 추증된 것일 수도 있어, 여기에 나타난 내의령이 태조대에 임명된 실직이었다고 단정할 수는 없다.

그런데 좀 더 분명하게 태조대 내의령의 존재를 알 수 있는 자료는 나말여초의 大安寺 廣慈大師碑에서 찾을 수 있다. 광자대사는 당시 명성을 얻은 승려였다. 태조가 즉위하기 전부터 그의 명성을 익히 들었으므로 즉위 후 궁궐로 불러 문답하였고, 대사에게 명하여 興王寺에 安置하게 하였다. 이때 내의령 皇甫崇과 太常 忠良이 대사의 음식을 살피기를 심부를 꾸쳐하듯 하니 대사가 불편하게 여길 정도였다. 이에 광자대사는 桐裏의 옛 산으로 돌아가고, 혜종 2년(945)에 죽었다.⁶¹⁾ 이를 통해 보면 황보승은 태조대 내의령으로 있던 인물이라 할 수 있다. 비록 『고려사』나 『고려사절요』에는 태조대 내의령의 존재에 대한 직접적인 언급은 찾아지지 않지만, 비문을 통해 태조대에 내의령이 임명된 예가 나타난다.

내의성이 성립된 직후 광평시중과 내봉령에 비교할 때, 내의령의 서열이 어느 위치였는지는 알 수 없다. 광평성과 내봉성에 비해 늦게 출현한 관부이므로 가장 낮았을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 태조 임종시 재상으로 있던 염상, 왕규, 박수문의 기록을 통해, 왕규의 관직이 내의령이었다고 짐작하였다. 그렇다면 태조 말년에 이르러서는 내의령의 서열은 그 위상이 광평성 다음에 위치하는 주요 관부로 기능하였다고 보인다.

내의성 차관에 해당하는 內議侍郎에 대해서는 태조대 찾아지지 않는

60) 『고려사』 권 2, 세가, 태조 18년 10월.

61) 『역주 나말여초금석문』, 대안사 광자대사비.

다. 좀 더 하위직으로 여겨지는 내의사인의 임명은 태조 13년에 처음 나타난다. 白書省 낭중인 행순과 영식을 모두 내의사인으로 삼았던 것이다.⁶²⁾ 행순과 영식이 어떤 인물인지 알 수 없지만, 백서성 낭중을 거쳐 내의사인으로 되었다. 백서성은 內書省의 전신이며 經籍이나 祝疏을 담당했다는 秘書省 또는 典校寺와 연결되는 학문적인 관부였다고 보고 있다.⁶³⁾ 백서성 낭중의 경력을 지닌 행순과 영식이 내의사인에 임명되었으니, 이들 역시 학문적인 능력을 가진 인물들이었다고 생각한다. 이들 외에 태조대에는 내의사인의 임명도 더 이상 기록상에는 보이지 않는다. 위의 사료에서 태조가 임종 전 병이 위독하게 되자 學士 金岳에게 유조를 작성하게 하였다고 언급하였다. 아마 학사 김악이 내의사인을 겸한 것이 아닐까 짐작된다. 내의령으로 추측되는 왕규가 태조의 유서를 백관들에게 알렸을 것으로 생각하였듯이, 태조의 유조를 작성한 학사 김악 또한 내의사인이었을 것으로 보인다.⁶⁴⁾

이를 통해 보면, 태조에 의해 설치된 내의성은 장관인 내의령과 내의사인이 임명되었고, 내의령은 재신으로 언급될 정도로 위상이 높은 관직이었다. 그리고 태조 어느 시점부터 내의령은 재신 서열 2위에 해당하는 고위직이었다.

한편 내의성의 성격을 간쟁의 기능을 내포하는 정사의 협의 기구라고 보기도 하고⁶⁵⁾, 국왕의 정치적 고문 기관이자 정책 건의 기관으로 보는 견해⁶⁶⁾가 있다. 이러한 기구는 신라나 태봉처럼 전제적인 왕권 하에서는 정사의 협의 간쟁을 담당하는 내의성 같은 존재가 있을 수 없었다. 혹시 존재했다 하더라도 그 위상은 높지 않았기에 부각될 수는 없었다. 그렇지만 태

62) 『고려사』 권 1, 세가, 태조 13년 3월.

63) 이기백, 앞의 논문, 103쪽.

64) 변태섭, 앞의 논문, 174쪽.

65) 이태진, 앞의 논문, 11쪽.

66) 이기백, 앞의 논문, 106~107쪽.

조대에 내의성이 부각되고 재상관부로서 역할을 한 것을 볼 때, 내의성의 신설은 왕건이 새로운 형의 군주란 사실을 분명히 말해주는 것이다.⁶⁷⁾

내의성은 국왕의 고문기관으로 두뇌의 역할을 담당하였다. 국왕의 명령에 따라 제척을 기초 작성하는 일을 맡았다. 내의성은 유교정치 실현과 왕권 강화의 수단으로 이용하려는 데 있다고 볼 수 있다.⁶⁸⁾ 내의성의 존재는 고려의 관제가 태봉과 다름을 보여주는 관부였다고 이해된다. 그러므로 고려 초 내의성이 성립되었다는 것은 커다란 의의가 있다.

2. 광종 · 경종대의 내의성

광종대는 전대 최고 관부라 여겨지는 광평성의 지위가 하락된 시기로 이해된다. 광종은 철저하게 호족을 억압하는 정책을 펴는데, 여기에 중앙 관부의 개편이 포함되었다. 광종 11년에는 순군부가 군부로 바뀌고,⁶⁹⁾ 내군을 장위부로 고쳤으며,⁷⁰⁾ 물장성을 보천으로 바꾸는⁷¹⁾ 등 국초의 관제가 개편되었다. 이런 상황에서 광평성에도 변화가 나타난 것으로 이해된다. 심지어 이때는 『고려사』나 『고려사절요』에 광평시중의 임명이나 활약에 관한 기사가 보이지 않는다.⁷²⁾ 반면 차관직인 광평시랑에 관한 기록은 보이는데, 주로 사신으로 활약하고 있다.⁷³⁾ 또한 내봉령 왕로가 송에

67) 이태진, 앞의 논문, 11쪽.

68) 변태섭, 앞의 논문, 174쪽.

69) 『고려사』 권 76, 백관지, 병조.

70) 『고려사』 권 76, 백관지, 위위시.

71) 『고려사』 권 76, 백관지, 소부시.

72) 광종대 광평시중 임명이 없었다고는 할 수 없다. 그렇지만 태조대는 내봉령이나 내의령의 기사보다 시중에 대한 기록이 좀 더 많이 나타나고 있었던 것에 비해, 광종대는 기록상 보이지 않기 때문에 그 위상에 변화가 있었다고 보는 것이다.

73) 광종대 광평시랑으로 사절의 역할을 담당한 사람들은 徐逢, 荀質, 李興祐, 康禮 등이 있다.

사신 간 기사로,⁷⁴⁾ 내봉령의 활약이 보이고 있으니, 광평시중 임명기사나 활동이 없는 것이 더 부각되는 것이다.⁷⁵⁾

반면 내의령의 지위는 높아졌다고 여겨지는데, 우선 왕태자에게 내린 직함에서 엿보인다. 광중은 아들 佻를 태자로 삼았는데, 그에게 내린 칭호가 ‘王太子 內史 諸軍事 內議令 正胤’⁷⁶⁾이었다. ‘내사’는 중서령의 다른 명칭인데, 아직 중서성이나 내사성이 성립되었다는 기록이 없는 상황에서 명예를 나타내는 직책이라 생각된다. 태자는 군사관계의 책임도 맡는 자리라는 것이 ‘제군사’라는 칭호로 나타난다. 게다가 태자가 받은 칭호는 광평시중이나 내봉령이 아닌 ‘내의령’이었다. 10세의 나이 어린 태자가 받은 관직이 실직이라 할 수는 없겠지만, 태자에게 이 직분을 주었다는 것은 내의령이 광평성 시중이나 내봉령 보다 영예로운 관직으로 여겨졌기 때문이었다고 짐작된다.

태자가 가진 직책이므로 내의령을 실직이 아닌 명예직으로만 볼 수도 있다. 그러나 같은 해인 광중 16년에 죽은 徐弼의 최종직이 내의령으로 나온 것을 보면, 신하로서도 임명된 관직이었으며 실직으로 기능했던 것이다. 서필이 언제 내의령이 되었는지 분명한 시기는 알지 못한다.⁷⁷⁾ 서필이 지닌 내의령직의 위상이 어떠한지는 다른 사람의 예를 통해 살펴 보겠다. 서필 이전 광중대 내의령에 있었던 인물로는 황보○○이 있다. 광중 2년(951) 왕이 靜眞大師를 만나고자 하여, 승통 대덕 法興와 내의령 태상 皇甫○○에게 명하여 절에 가서 聖旨를 전하게 하였다.⁷⁸⁾ 여기에

74) 『고려사』 권 2, 세가, 광중 16년 2월.

75) 광중 즉위 기간이 26년이었음에도 『고려사』나 『고려사절요』에 같은 기간 즉위했던 태조와 비교하면 그 분량이 매우 적다. 이러한 상황에서도 사신으로 활약했던 사람들의 기록이 두드러진 것은 광중대 외교사절의 역할이 부각된 것으로 볼 수 있다.

76) 『고려사』 권 2 세가 광중 16년 2월; 『고려사절요』 권 2, 광중 16년 2월.

77) 최규성, 1992, 「광평성고-고려 태조대 광평성의 성격을 중심으로-」, 『아석김창수교수회갑기념사학논총』, 120쪽에서 서필이 내의령이 된 시기를 광중 11년 3월 이후로 보고 있다.

보이는 내의령 황보○○은 누구인지 분명하지 않다. 다만 서필전에

왕이 일찍이 재신 王威敏, 皇甫光謙, 徐弼에게 금으로 만든 술그릇을 내
려주었는데 서필만은 받지 않으면서 ……79)

라는 기록이 있다. 여기에 보이는 황보광겸이 비문의 황보○○이 아닐까
짐작한다.80) 여기서 황보광겸은 서열이 왕함민 다음에 기록되어 있으며
로 서열상 2위로 보인다. 이때가 정확히 광종 몇 년의 사건인지 알 수 없
지만, 황보○○이 내의령으로 있으면서 광종의 성지를 대사에게 전한 때
가 광종 초였으므로, 이때만 하더라도 내의령의 서열은 2위에 머물렀던
것으로 이해된다.

그런데 광종 9년에서 11년 사이에 건립되었다고 보는 覺淵寺 通一大
師塔碑 陰記에

內議省令 匡謙
內奉省令 俊弘
侍中 仁奉
侍郎 昕讓 · 尹謙

등의 기록이 있다.81) 비문에 보이는 광겸과 서필전에 기록된 황보광겸이
같은 인물이라 짐작된다. 이를 통해보면 황보광겸은 내의령으로 서열이
내봉령과 광평시중보다 위에 있었다. 광종 9년에서 11년 사이는, 광종의
호족억압정책이 이루어지고 있는 시점인데, 이 시기에는 내의성의 서열

78) 『역주 나말여초금석문(하)』, 봉암사 정진대사 원오탐비, 361쪽.
79) 『고려사절요』 권 2, 광종 16년 7월; 『고려사』 권 93, 열전, 서필전.
80) 박재우, 앞의 논문, 210쪽.
81) 『역주 나말여초금석문(상)』, 250쪽.

이 광평성과 내봉성 장관들에 앞서고 있었다. 비문을 보면, 광평성의 서열은 심지어 내봉성보다도 아래에 있었던 것을 알 수 있다. 그렇다면 내의령직에 있던 서필은 광종대 최고직에 올랐던 것임을 알 수 있다. 태자에게는 명예직으로서, 신하들에게는 최고 관직으로 위치한 관직이 내의령이었다.

이 서열은 차관급에서도 같은 양상을 보이고 있다. 즉 광종이 내의시랑 서희 등을 송나라에 보내 방물을 바치게 하니, 송 황제가 사신단에게 관직을 제수하였다.⁸²⁾ 그 사신단의 명단과 송에서 받은 관직을 보면 다음과 같다.

- 사 : 내의시랑 서희 - 검교병부상서
- 부사 : 내봉경 최업 - 검교사농겸어사대부
- 관관 : 광평시랑 강례 - 검교소부소감
- 녹사 : 광평원외랑 유은 - 검교상서금부낭중

광종 23년 사신단 서열이 내의시랑 - 내봉경 - 광평시랑으로 되어 있는데, 이는 앞에 언급한 각연사비 음기의 서열과 같다. 광종 23년이면 광종 치세 말기에 이르는 시점이므로, 앞서 각연사 비문의 서열이 광종 말기까지 이어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 광종 어느 시기부터는 내의성의 서열이 수위에 이르고 다음이 내봉성 그리고 광평성 순으로 되어 있다.⁸³⁾ 이러한 현상은 태조대와 달리 광종대는 내의성이 더욱 부각되고 공식적 지위도 더욱 높아졌음을 보여준다.⁸⁴⁾

82) 『고려사』 권 2, 세가, 광종 23년.

83) 최정환, 「고려 초기의 정치제도와 3성 6부의 성립 및 변천」, 『역사학보』 192, 77쪽, 이러한 서열은 광종 11년 군제를 개편할 당시 순군부의 병권 박탈과 더불어 광평성의 지위도 격하되어 서열 3위로 전락되었다고 보고 있다.

84) 이기백, 앞의 논문, 107쪽, 내의성이 처음에 공식적인 지위가 높지 못했으나 학문적 식견이 높은 인물들이 임명되면서 국왕의 정책 결정에 실질적 영향력을 크게 발휘

또한 광종대에는 내의령, 내의시랑뿐 아니라 내의승지사인이란 직이 있었다. 즉 韓彦恭은 광종조에 비록 진사과에 합격하지 못했지만 거듭 승진하여 內議承旨舍人이 되었다.⁸⁵⁾ 광종 26년(975)에 세워진 고달원 원종대사 혜진탑비에도 장단열의 관직이 ‘봉의랑 좌윤 전군부경 겸내의승지사인’이었다.⁸⁶⁾ 최연위의 아들인 崔行歸도 광종 18년(967) 한림학사 내의승지 지제고직에 있었다.⁸⁷⁾ 태조대에 임명되었던 내의사인은 보이지 않고, 내의승지사인으로 기록되어 있다. 명칭상으로는 하나의 관직으로서 내의사인과 승지 역할을 겸하여, 그 역할이 확대된 것으로 이해된다. 그런데 葛陽寺 惠居國師 비에 ‘左承宣 中書舍人’이란 기록이 있다. 비문에 의하면, 국사가 광종 25년(974) 입적하니 애도하며 좌승선 중서사인 이경적을 보내 조제를 치르고 상사를 보살피게 하였다는⁸⁸⁾ 것이다. 성종 13년 경 건립된 이 비문을 통해 보면 승선과 내의사인을 겸직한 것으로 볼 수도 있다. 또한 중서사인이란 명칭을 쓰고 있는 것도 흥미롭다. 중서사인은 문종대에 고쳐진 명칭인데, 광종대 후기에 나타나니 좀 더 고찰이 필요한 것 같다. 여하튼 내의승지사인은 광종대에는 내의성 관직 중 하나로 보인다.

이렇게 광종대에는 내의령, 내의시랑, 내의승지사인 등으로 내의성 관직이 좀 더 구체적으로 언급된다. 사료가 부족한 중에서도 이와 같이 드러나는 것은 내의성 관부의 비중이 높아졌음을 의미하고, 나아가 내의성은 광종대 광평성이나 내봉성에 비해 높은 서열 1위의 위상을 지녔다고 이해된다. 서열의 변화로 내의령이 서열 1위가 된 것은 내의성이 국왕 측근 기구라는 점에서 왕권 강화를 추구하였음과 유교적 정치논의 기구라는 점에서 광종이 유교정치를 지향하였음을 의미한다.⁸⁹⁾

함으로써 점차 그 중요성이 커져갔다고 보았다.

85) 『고려사』 권 93, 열전, 한언공전.

86) 『역주 나말여초금석문』, 고달원 원종대사 혜진탑비.

87) 이기동, 앞의 책, 268쪽.

88) 『역주 나말여초금석문』, 갈양사 혜거국사비.

내의성 장관인 내의령의 존재는 경종대에도 나타난다. 경종이 즉위한 후 김부를 尙父로 책봉할 때 책임을 맡은 사람이 내의령 王融이었다. 왕용은 대광 내의령 겸 총한림으로 칙명을 받들어 봉행하는 임무를 맡았다. 왕용은 광종 6년 대상의 지위로 後周에 사신 갔었고,⁹⁰⁾ 광종 17년 이후에서 성종대까지 여러 차례 지공거를 역임하기도 하였다.⁹¹⁾ 그런데 경종 즉위년 내의령에 있는 왕용의 직위는 경종의 임명이라기보다 광종대부터 가지고 있었던 것으로 보는 견해도 있다.⁹²⁾ 그러나 경종 6년(981)에 왕용이 찬한 비문에 그의 관직이 대광 내의령 판총한림 겸병부령 직으로 되어 있으므로,⁹³⁾ 그의 내의령직은 경종 치세에도 지속되었던 것이다.

이때 金傳의 冊尙父誥에 서명한 관부와 관원이 광평성, 내봉성, 군부(순군부)와 병부의 장차관이었다. 그것을 표로 만들면 다음과 같다.

【표 3】 김부고신에 서명한 관부와 관원

장관	서명 유무	차관	서명 유무
시중 1	署	광평시랑 1	서
시중 2	서	광평시랑 2	무서
내봉령	서	내봉시랑 1	무서
		내봉시랑 2	서
군부령 1	서	군부경 1	무서
군부령 2	無署	군부경 2	서
병부령 1	무서	병부경 1	무서
병부령 2	서	병부경 2	서

【표 3】을 보면 고신에 서명한 관직이 광평성, 내봉성, 군부, 병부로 되

89) 박재우, 앞의 논문, 214쪽.

90) 『고려사절요』 권 2, 광종 6년.

91) 『고려사』 권 73, 선거지.

92) 전기웅, 「고려 경종대의 정치구조와 시정전시과의 성립기반」, 『진단학보』 59, 35쪽.

93) 『역주 나말여초금석문』, 智谷寺 眞觀禪師悟空塔碑.

어 있다. 이들 관직은 국초부터 주요 관직으로 여겨졌는데, 경종대에 들어서도 여전히 이들 관부가 중요한 위치에 있음을 알 수 있다. 그런데 내의성 장차관의 서명이 없다. 이를 내의성이 副署할 위치에 있지 못했다고 보는 견해도 있으나,⁹⁴⁾ 오히려 내의령이 단독으로 칙명을 받들어 봉행하는 역할을 하고 있으므로 권한이 집중되었다고 보는⁹⁵⁾ 견해가 좀 더 합당한 것 같다. 따라서 여전히 내의성은 수위를 차지하는 관부였다고 할 수 있다.

【표 3】에서 서명한 순서가 시중과 광평시랑이 내봉령과 내봉시랑에 앞서 있으므로, 경종 즉위 초에는 내의성, 광평성, 내봉성으로 그 서열이 다시 변한 것을 알 수 있다. 또한 서명한 관부는 내봉령을 제외하고 장차관이 복수화 되었는데 이는 그 이전과 다른 모습이었다. 장차관의 복수화는 정치기구가 강화되었음을 의미하면서도,⁹⁶⁾ 권한이 분산되므로 오히려, 이들 관원들의 지위는 약화되었다고도 이해된다. 반면 내의령은 단독으로 그 권한을 행사하고 있으니, 그 지위는 여전히 유지되고 있던 것으로 볼 수 있다.

그러나 내의령 위상에 변화가 있게 된다. 경종대 새로운 ‘執政 內史 丞’이란 직책이 생겨나는데, 경종 원년(976) 집정 왕선을 추방하고 荀質과 申質을 좌우 집정으로 임명하고 그들에게 내사령을 겸하게 하였다.⁹⁷⁾ 집정은 정규 관직이 아니라 비상시 권력을 허용 받은 인물이 가진 직책이었다.⁹⁸⁾ 내사령은 중서령에 해당되는데, 경종이 태자시절 받은 직함이 ‘내사 제군사 내의령’이었다. 내사령이 신료로서 받은 예는 보이지 않다가, 경종이 자신과 관련된 직을 신료에게 내려주었다. 이 집정 내사령직 출현

94) 이기백, 앞의 논문, 106쪽.

95) 변태섭, 「고려초기의 정치제도」, 176쪽.

96) 변태섭, 위의 논문, 177쪽.

97) 『고려사』 권 2, 세가, 경종 원년 11월.

98) 박재우, 앞의 논문, 216쪽.

으로 내의령의 역할이 위축되었는지,⁹⁹⁾ 내의령 임명이 당분간 나타나지 않는다. 내의성 위상에도 변화가 있었다고 보이고, 이는 광평성, 내봉성에도 영향을 미쳤을 것으로 추측된다.

그럼에도 내의령의 임명은 경종대 다시 나타난다. 즉 경종 5년(980) 崔知夢이 내의령으로 임명된다.¹⁰⁰⁾ 최지몽은 경사를 섭렵하고 천문과 북서에 정통하였고, 태조 때에 등용되어 활약하였다. 그러나 광종조에는 귀법사에 從幸하였다가 술을 마시고 실례하여 귀양가게 된다. 그 후 11년 만에 경종의 부름을 받아 내의령이 되었던 것이다. 이 때 그는 이미 70이 넘는 나이였다.¹⁰¹⁾ 이처럼 경종대까지는 계속 내의령의 임명이 보인다. 이는 광평성이나 내봉성과 비교할 때, 내의성은 여전히 존재감을 나타내고 있었다고 보인다. 결국 집정 내사령직이 있었음에도 내의령이 임명됨을 통해 내의성은 존속했던 것이다.

이와 같이 태조대 성립되어 경종대까지 존속했던 내의성은 성종이 즉위하면서 그 명칭은 사라지게 된다. 성종 원년(982) 관제를 개정하여 내의성을 내사문하성으로 광평성을 어사도성으로 하였기 때문이다.¹⁰²⁾ 내의령이었던 최지몽은 성종 원년에 좌집정 수내사령으로 임명되었는데,¹⁰³⁾ 이 임명이 관제 개정 시점보다 앞인지 뒤인지 알 수는 없다. 이는 경종대 순질과 신질이 받은 좌우집정 겸내사령과 같기 때문이다. 이를 끝으로 집정직은 사라지고 내사령만이 남게 된다. 성종은 중국 제도를 본격적으로 도입하여 내사문하성으로 개정하였는데, 집정겸내사령제를 모체로 내의

99) 박재우, 위의 논문, 217쪽.

100) 『고려사』 권 2, 세가, 경종 5년.

101) 『고려사』 권 92, 열전, 최지몽전, 성종 3년(984) 78세에 이르러 노퇴를 청하니 왕이 허락하지 않고 내사방의 일을 보게 하였다고 하니, 최지몽이 경종 5년 내의령을 받은 나이가 74세였다고 보인다.

102) 『고려사절요』 권 2, 성종 원년 3월.

103) 『고려사』 권 92, 열전, 최지몽전.

성의 기능 일부를 흡수하여 이루어진 것으로 파악된다. 내사문하성은 당제를 채용하여 성립되었지만, 종래의 내의성, 광평성, 내봉성의 3성은 중국제도와 관계가 없다 하더라도, 그 기능은 내사문하성과 상서도성에 어우러져 있었다고 생각된다. 『고려사』 백관지 문하부조에 “국초에 내의령이라 하였는데 성종 원년에 내사문하성이라 고쳤다”는 것은 연결성을 말해준다.¹⁰⁴⁾ 송의 사신으로 온 서공이 “송의 교화가 점차 퍼지자 관부를 설치하되 명칭을 모방하였지만, 관직에 나아가 일을 다스림에는 오히려 고려 풍속을 따르므로 이름만 있을 뿐 실체는 맞지 않기도 하다”고¹⁰⁵⁾ 한 것은 일리 있는 지적이라고 생각한다. 따라서 내의성이란 명칭은 사라지지만, 그 운영은 내사문하성 체제에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

맺음말

이상에서와 같이 본고에서는 내의성의 성립과 그 운영에 대해 살펴보았다. 기존의 내의성은 주로 재부를 언급하면서 광평성 및 내봉성 관부와 연결되어 연구되었는데, 본고에서는 내의성 관부에 초점을 두어 살펴보았다.

내의성이 성립된 시기는 기록이 없어 분명히 알 수는 없다. 다만 태조 13년 내의사인의 임명으로 이해에 내의성이 설치되었다거나, 태조 즉위

104) 변태섭, 『고려초기의 정치제도』, 184쪽, 3성 6부를 고려 전기의 정치기구와 대비하여 전후 관계를 연결시켜보려는 시도는 무의미하다고 보았다. 이유는 성종이 제정한 3성 6부는 당제를 채용한 것으로 광평성, 내의성 등의 고려 초기의 관제를 개편한 것이 아니기 때문이라 하였다. 그러나 명칭은 도입했다 하더라도 독자적 운영을 했던 고려정치제도를 볼 때, 초기의 관제가 영향을 미쳤다고 생각한다.

105) 서공, 『선화봉사고려도경』 권 16, 관부.

이후 13년 사이 어느 때에 성립되었다고 본 견해가 주를 이루었다.

본고에서는 그 시기를 올려, 고려 태조가 천도하고 궁궐과 관청을 지으면서 관직에 변화가 있었고 이를 기점으로 성립된 것으로 보았다. 기록상 3성 6상서 9시를 두었는데 대략 당제를 모방하였다는 내용을 통해, 당의 제도를 그대로 도입하지는 않았지만 기존의 관부를 당의 제도와 비슷하게 만들려 했다는 관점으로 이해하였다. 내의성의 성립으로 광평성, 내봉성과 함께 3성의 모습이 보인다. 이 3성이 당의 3성과 같다고 말할 수는 없어도, 3개의 관부가 3성의 모습으로 비쳤으며, 이는 고려 정부가 당의 관제와 비슷한 면모를 가지려는 시도를 한 것으로 이해된다. 이를 통해 고려가 신라와 태봉과는 다르다는 것을 보여주려 한 것으로 짐작된다. 전 시대에 비록 당의 제도를 수용하려는 모습도 있었지만 본격적으로 3성이 존재하는 것을 보여준 것은 고려가 시도한 것이기 때문이다. 내의성이 존재함으로 왕에게 고문의 역할을 하거나 간쟁의 역할을 했던 것 역시 고려가 유교정치를 실현하려는 새로운 형태의 국가라는 것을 보여주었다는 점에서 내의성 성립의 의미가 있다.

내의성은 고려에서 처음 설치한 관청이지만, 바로 그 서열이 높아져 재상관부에 속하였으며, 태조 임종 즈음에 보이는 재신 염상, 왕규, 박수문이 각각 광평시중, 내의령, 내봉령의 관직을 갖고 있었다고 본다면, 내의성은 광평성 다음 가는 서열 2위의 관부였음을 알 수 있다. 기존 연구에서는 내의령의 임명이 『고려사』나 『고려사절요』의 기사에 나오지 않으므로, 광종대에 비로소 내의령 임명이 있었던 것이 아닌가 하는 견해도 있었고, 몇 가지 사료를 통해 태조대에 내의령이 있었을 것으로 추측하는 정도였다. 그러나 대안사 광자대사 비문을 통해, 태조대 내의령 황보숭이란 인물이 활동하고 있었으니, 태조대에도 내의령의 임명이 있었음을 확인할 수 있다.

태조 말년 서열 2위였던 내의령은 광종 즉위 초에는 여전히 2위에 있

었지만, 광종의 호족 억압정책을 펴는 과정에서 변화하였다. 즉 광종이 호족억압 정책을 펴는 7년 이후에 건립된 비문에서 내의령의 위상이 광평시중 보다 높게 나타난다. 또한 차관에 해당하는 시랑직도 내의시랑이 내봉경이나 광평시랑보다 앞서고 있다. 따라서 광종의 호족억압정책을 펴는 시기부터 광종말기까지 내의성의 서열은 1위에 위치하고 있었고, 이는 광평성의 격하로 이어졌다. 광종대 내의성은 내의령, 내의시랑, 내의승지사인 등의 임명이 보이고 있다. 태조대 내의사인 임명에 관한 것만 있었던 것에 비하면 광종대 내의성은 좀 더 관부의 기능이 잘 유지되고 있었다고 여겨진다.

그러나 광종 사후 경종이 즉위하면서 내의성이 유지되고는 있으나, 광종대와는 다른 양상이 보인다. 즉 집정 내사령이란 관직이 나타나 기존의 관부에 영향을 미쳤고, 내의령의 역할이 위축된 것으로 보인다. 비록 경종 즉위년에 내의령 왕융의 활약이 보이나, 경종 말년에야 비로소 최지몽이 내의령으로 임명되고 있기 때문이다. 그러다 성종이 즉위한 후 내의성은 내사문화성으로 개정되면서 역사에서 사라지게 된다.

참고문헌

1. 사료

『高麗史』, 『高麗史節要』, 『高麗墓誌銘集成』, 『高麗圖經』, 『三國史記』,
『三國遺事』, 『東史綱目』

2. 논저

- 국사편찬위원회, 1993, 『한국사』 13.
- 구효선, 2004, 「6~8세기 신라 재상의 성격」, 『한국사학보』 16.
- 권영국, 2000, 「고려 초 순군부의 설치와 기능의 변화」, 『한국사연구』 135.
- 김갑동, 2003, 「고려태조 초기의 중앙관부와 지배세력」, 『사학연구』 71.
- 김갑동, 2005, 『고려전기 정치사』, 일지사.
- 김규호, 1967, 「당대재상제도의 연구」, 『역사교육』 20.
- 김대식, 2000, 「고려 성종대 삼성육부제의 도입과정」, 『사람』 14.
- 김대식, 2003, 「고려전기 중앙관제의 성립과 육전제의 영향」, 성균관대학교
박사학위논문.
- 김대식, 2008, 「고려 초기 중앙관제의 성립과 변화」, 『역사와 현실』 68.
- 김중섭, 2005, 「오대 관제 운영의 특징 -추밀사와 재상을 중심으로」, 『역사
학보』 189.
- 박용운, 2009, 『『고려사』 백관지 역주』, 신서원.
- 박용운, 2000, 『고려시대 中書門下省宰臣 연구』, 일지사.
- 박용운, 2000, 『고려시대 상서성 연구』, 경인문화사.
- 박재우, 2002, 「고려초기 재신의 성격과 운영」, 『역사와 현실』 43.
- 박재우, 2005, 『고려 국정운영의 체계와 왕권』, 신구문화사
- 변태섭, 1981, 「고려초기의 정치제도」, 『한우근박사정년기념 사학논총』,

지식산업사.

- 변태섭, 1971, 『高麗政治制度史研究』, 일조각.
- 변태섭, 1976, 「고려의 정치체제와 권력구조」, 『한국학보』 4.
- 변태섭, 1993, 「중앙의 정치조직」, 『한국사』 13, 국사편찬위원회.
- 신수정, 2008, 「고려초기 재상관부(宰相官府)의 성립과 변화」, 『역사와 현실』 68.
- 신수정, 2009, 「고려전기 내사문하성(內史門下省)체제 하의 재신(宰臣)」, 『역사와 현실』 73.
- 윤성재, 2002, 「고려 광종의 정치기반」, 『한국사학보』 13.
- 이기동, 1978, 「나말여초 近侍機構와 文翰機構의 확장—중세적 측근정치의 志向—」, 『역사학보』 77.
- 이기동, 1991, 「신라 관직제도의 특성」, 『신라문화제 학술발표회 논문집』 2.
- 이기백, 1975, 「귀족적 통치기구의 성립」, 『한국사』 5, 국사편찬위원회.
- 이정훈, 1999, 「고려전기 삼성제와 정사당」, 『한국사연구』 104.
- 이정훈, 2007, 『고려전기 정치제도 연구』, 해안.
- 이태진, 1972, 「고려재부의 성립」, 『역사학보』 56.
- 정경현, 1987, 「고려 태조대의 순군부에 대하여」, 『한국학보』 48.
- 조인성, 1986, 「궁예정권의 중앙정치제도—이른바 광평성체제에 대하여」, 『백산학보』 33.
- 최규성, 1992, 「광평성고—고려 태조대 광평성의 성격을 중심으로—」, 『아석 김창수교수화갑기념사학논총』.
- 최규성, 1987, 「궁예정권의 성격과 국호의 변경」, 『상명대학교 논문집』 19.
- 최규성, 1990, 「고려 태조 왕건정권의 성격」, 『상명대학교 논문집』 26.
- 최정환, 2001, 「고려전기 중서문하성 중서령직의 운영실태」, 『한국중세사학회의 제문제—김윤곤교수 정년기념논총—』.
- 최정환, 2006, 「고려사 백관지 문하부의 구성과 문제점」, 『한국중세사연구』 20.
- 최정환, 2008, 「고려전기 3성6부제에 대한 재고찰」, 『한국중세사연구』 24.

- 최정환, 2008, 「고려 재상제도와 정사당」, 『한국중세사연구』 25.
- 하일식, 2003, 「통일신라기의 나당 교류와 당 관제의 수용」, 『강좌 한국고
대사』 4.
- 하현강, 1988, 『한국중세사연구』, 일조각.
- 한국역사연구회 편, 1996, 『역주 나말여초금석문』 (상)·(하), 해안.
- 矢木 毅. 2008, 「高麗國初の 廣評省と 內議省」, 『高麗官僚制度研究』, 京都
大學學術出版會.

Abstract

The Organization and Operation of the Nae-eui-sung in the Early Koryo

Soojung Shin

Nae-eui-sung(內議省), Gwang-pyung-sung(廣評省), and Nae-bong-sung(內奉省) consisted of government offices for prim ministers before organization of Naesa-munha-sung(內史門下省) and Sangsu-sung(尙書省). Nae-eui-sung played roles of counselling and criticising for political issues and writing Royal edicts, and so on. Due to the organization of Nae-eui-sung, we could realize that the government of Koryo pursued to achieve the ideas for Confucian politics.

When was the government office started in Koryo? There is no direct evidence to indicate the time to be established. Yet, there is a record that Koryo established Three-ministries, Six-departments which approximately imitated the political system of the Tang Dynasty after transfer of the Capital to Kaegyung. Even if some controversies have existed, I would like to accept the record positively. Therefore, I think that the time of the establishment of Nae-eui-sung might have been when the Capital was removed from Chunlwon to Kaegyung. Even though the government office was established late, the minister of Nae-eui-sung, Nae-eui-ryung, played a role as a prime minister with Gwang-pyng Si-jung and Nae-bong-ryung. The rank of the ministry might be the second among Three-Ministries during the reign of the King Taejo.

However, the position of the ministry climbed to the top instead of the Gwang-pyung-sung during the King Gwangjong's reign due to the king's policies to oppress local strongmen. Under the circumstances, the Nae-eui-ryung functioned as an honorary official rank for the crown prince, as well as the top rank for subjects. It was thought that the position of the ministry became higher during King Gwangjong's reign than King Taejo's. In addition, even lower positioned officials such as Nae-eui-sung-ji-sa-in were found more than ever.

The position of the government office was maintained even after King Kyongjong's accession to the throne. Yet, King Kyongjong organized a new government official named Jip-jung Nae-sa-ryung(執政 內史令), so the power of Nae-eui-sung was influenced by the new official post. It is hard to know how Nae-eui-sung was changed because of the limited historical records. Even so, we can find that Nae-eui-ryung was appointed as ever. At last, the ministry was disappeared when King Sungjong adopted the model of the Tang Dynasty as the political system. Influenced by the model, Koryo finally established Naesa -munha-sung and Sangsu-sung.

Keywords: Nae-eui-sung, Nae-eui-ryung, Nae-eui-si-rang, Nae-eui-sa-in, Nae-eui-Seung-ji-sa-in, Gwang-pyung-sung, King Taejo, King Gwangjong

