

---

---

# 고려후기 提調類 관직의 도입과 의미

---

---

李貞薰

(연세대학교, 연구교수)

---

머리말

I. 원대 제조류 관직의 종류와 기능

II. 判事의 本職化

III. 충선왕대 제거 및 제점의 설치

IV. 제조의 도입과 의미

맺음말

---

● 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A5A2A01063414).

● 투고일: 2017. 8. 14.    ● 심사일: 2017. 8. 17.    ● 게재확정일: 2017. 8. 29.

## 요약

본 연구는 고려후기에 새롭게 도입된 제조류 관직의 종류 및 기능, 제조류 관직의 도입 배경과 의미를 고찰하였다.

실무행정 최고기구인 6부가 각사를 관할하지 못하고 독립구조로 운영되는 문제점을 해결하기 위해, 고려에서는 행정경험이 풍부한 관료를 임시로 판사에 임명하여 6부와 각사의 행정업무를 원활하게 처리하도록 하였다. 그러나 판사는 항상적으로 설치되면서 녹봉을 받았으며 점차 본직으로 전환되었다. 이에 따라 판사는 그 관직을 설치한 원래의 기능을 상실하였다. 고려후기에 들어와 중앙정치기구가 독립적 구조로 운영되는 방식이 유지되는 가운데 親朝 및 重祚 등으로 국왕이 개별 관청을 정상적으로 관할하지 못하는 상황에 놓이게 되면서, 판사의 본직화는 행정 및 국정 운영의 혼란을 더욱 가속화시켰다.

원에서는 제거·제점·제조와 같은 다양한 제조류 관직이 있었고, 이들 관직들은 특정 업무를 담당하거나 특정 관청의 장관 위에 설치되어 그 관청을 관리 감독하였다. 고려는 이러한 제조류 관직에 주목하여, 단계별로 제조류 관직을 도입하였다. 충선왕 복위년 관제 개혁에서는 제거와 제점을 설치하여 신설 및 강화된 창고를 운영하도록 하거나 통·폐합된 관청의 업무를 감독하도록 하였다. 충혜왕 복위년부터는 제조가 도입되어, 점차 판사·제거·제점을 대체해 갔다. 그렇지만 고려시대에는 제조가 판사를 완전히 대체하지 못하고 조선초기까지 제조와 판사는 병행되었다.

판사는 6부가 각사를 관할·통솔하지 못하면서 중앙정치기구가 독립적 구조로 운영됨에 따라 생기는 문제점을 보완하기 위해 설치된 것이었다. 제조가 판사를 대체해 나가지만, 판사에 비해 제조가 설치된 기구는 창고·승록사처럼 특별한 업무를 담당하는 관청에만 설치되었다. 이는

## 고려후기 提調類 관직의 도입과 의미

모든 정치기구에 관청의 업무를 감독하고 관료를 관할하지 않아도 되는 상황, 즉 관청 간의 통속관계를 지정하여 상위 관청이 하위 관청을 관할·통솔하는 구조, 특히 6부(6조)가 각사를 관할·통솔할 수 있는 구조로 정치제도의 운영이 바뀌어감을 의미한다.

주제어 : 판사의 본직화, 제거, 제점, 제조, 관할·통솔하는 행정 운영 구조

## 머리말

13, 14세기 고려사회는 12세기 말 이래 무신정권의 등장, 농민항쟁의 발생 등에서 파생된 심각한 대내적인 모순과 갈등이 해결되지 않은 채 그 문제를 그대로 안고 있었다. 거기에다가 元과의 장기간에 걸친 전쟁과 강화, 그 여파로서의 새로운 정치질서의 대두 등 대외적인 모순까지 중첩되었다. 이런 점에서 13, 14세기 고려 사회는 고려전기 사회가 남겨놓았던 여러 사회폐단을 혁신하고 새로운 체제를 만들어야만 하는 숙제를 안고 있었다. 고려가 원의 지배를 받게 되면서, 고려와 원은 활발하게 교류하였다. 또한 원은 고려를 지배하기 위하여 원의 제도를 활용하였다. 이 과정에서 고려는 원 사회와 제도를 이해하게 되었고, 나아가 사회폐단을 혁신하고 새로운 체제를 만들기 위한 대안을 모색하는 가운데 원의 제도를 도입하였다.

고려가 원의 제도를 도입한 것 중의 하나가 제조류 관직<sup>1)</sup>이었다. 원은 당·송의 제도를 수용하는 가운데, 원 사회에 맞게 제조류 관직을 발전시켰다. 원대에 사용된 제조류 관직은 提點·提舉·提領·提控·提調 등이 있었다. 모든 관청에 배치되었던 것은 아니지만, 이들 관직은 특별 업무를 처리하거나 장관 위에 설치되어 그 관청을 관리 감독하였다. 또한 특정 직급을 표시하는 관직으로도 사용되었다. 고려는 이들 제조류 관직을 단계적으로 도입하여 고려의 현실에 맞게 변용하면서 관원 조직 및 정치기구의 운영에 변화를 시도하였다.

이제까지 제조류 관직은 주로 제조에 국한하여 연구되었다.<sup>2)</sup> 정방제

---

1) 제조류 관직이란 표현은 ‘提’자가 들어가는 관직을 말하는데, 본고에서는 구체적으로 ‘제’자가 들어가면서 장관 위에 설치된 관직으로 한정하여 사용하였다.

조를 다룬 연구도 있지만,<sup>3)</sup> 제조가 정치기구 전반에 걸쳐 설치된 것이 조선전기였던 관계로 제조 역시 조선전기를 중심으로 연구가 진행되었다. 그 결과 고려시대의 제조는 조선시대의 선행형태로만 언급되었을 뿐이다. 이에 따라 고려시대 제조에 대한 이해가 부족할 뿐만 아니라 제조에 앞서 도입되었던 제거와 제점에 대한 연구는 전혀 없는 상황이다. 또한 제조류 관직들이 고려의 상황에 따라 단계별로 도입되어 고려의 정치제도를 개혁하는데 활용되었는데, 이에 대해서는 전혀 언급되지 못하였다. 뿐만 아니라 제조·제거·제점이 원의 관직이라는 점에서, 고려가 원의 제도를 수용하여 정치제도를 변화시키려 하였던 점도 소홀하게 다루어졌다.

본고에서는 고려가 원의 제도를 수용하여 고려의 정치제도를 변화시키려고 하였다는 관점에서 제거·제점·제조 등의 제조류 관직을 고찰하려고 한다. 이를 위해 원에서 사용되었던 제조류 관직은 어떤 것이 있었는지를 검토할 것이다. 또한 제조류 관직을 도입하게 배경으로 제조류 관직과 그 기능이 유사하였던 판사직이 고려시대에 어떻게 운영되었는지를 고찰할 것이다. 다음으로 제조류 관직의 도입이 단계별로 나누어 도입되었다는 점에서 주목하여, 제거와 제점, 제조로 구분하여 이들의 도입 과정과 의미를 살펴볼 것이다.<sup>4)</sup>

2) 제조에 대한 연구로는 다음과 같은 것들이 있다.

李光麟, 1967, 「『提調』制度 研究」, 『東方學志』 8

金松姬, 1987, 「朝鮮初期의 『提調』制에 관한 研究」, 『韓國學論集』 12

崔異敦, 2016, 「조선 초기 提調制의 시행과정」, 『奎章閣』 48

3) 金昌賢, 1995, 「고려말기 政房의 변화와 提調의 등장」, 『史叢』 44.

4) 다만 제조는 고려시대로 완결된 것이 아니라 조선시대까지 이어지기 때문에, 제조의 도입 의미는 구체적인 내용보다는 정치제도의 운영 변화라는 관점에서만 언급할 것이다.

## I. 원대 제조류 관직의 종류와 기능

중국에서는 당대부터 제거와 같이 ‘提’자를 붙인 용어가 사용되었고, 송대에는 제거 외에도 提轄·제점·提刑·제령 등이 사용되었다. 제거 등의 용어들은 ‘다스리다’, ‘관리하다’, ‘관장하다’ 등의 동사로 사용되기도 하였지만, 提舉茶鹽<sup>5)</sup>·提點刑獄<sup>6)</sup>·榷貨務都茶場提轄<sup>7)</sup>처럼 특정 사무를 주관하는 관직 명칭으로 사용되거나 提舉坑冶司<sup>8)</sup>·在京寺務司及提點所<sup>9)</sup>·提領豐儲倉所<sup>10)</sup>처럼 관청 명칭으로도 사용되었다.

이러한 제조류 관직은 원대에 들어와 변화를 맞이하였다. 제할은 사용되지 않았고, 제형도 1291년 提刑按察司가 肅政廉訪司로 개칭되면서<sup>11)</sup> 사용되지 않았다. 제점·제거·제령은 계속 사용되었지만, 그 쓰임새는 이전과 달라졌다. 이들 외에도 제조와 제공이 새로 사용되었다. 그런데 제공은 주로 提控案牘으로만 사용되었는데, 제공안독은 관청에 따라 서리직 또는 8·9품의 하급 관료로 규정되었다. 그러므로 제공은 품관으로만 규정되었던 제거·제점·제조·제령과는 다른 형태로 사용되었다.<sup>12)</sup>

5) 『송사』 권170, 직관7 提舉茶鹽司.

6) 『송사』 권5, 태종2 순화 2년 5월 경자.

7) 『송사』 권161, 직관1 榷貨務都茶場.

8) 『송사』 권170, 직관7 提舉坑冶司.

9) 『송사』 권168, 직관5 鴻臚寺.

10) 『송사』 권425, 열전184 徐霖.

11) 『원사』 권86, 직관2 肅政廉訪司.

12) 巡軍提控(『고려사』 권77, 백관2 제사도감각색 순군만호부), 延慶宮提控(『고려사』 권77, 백관2 제사각색도감 연경궁제거사 충선왕 5년)처럼 고려에서도 제공이 있었다. 연경궁제공이 정7품이었던 것(『고려사』 권77, 백관2 제사각색도감 연경궁제거사)처럼, 고려의 제공은 하급 관료였다. 따라서 제공은 본고에서 고찰하는 장관 위에 설치된 관직과는 거리가 있다.

(大都宣課提學司는) 여러 色의 課程과 아울러 京城의 각 市를 관장하는 것을 담당한다. 제거는 2명으로 중5품이며, 同提學는 1명으로 중6품이며, 副提學는 1명으로 중7품이다. 제공안독은 1명이며, 司吏는 6명이었다.<sup>13)</sup>

提學司·제거·동제거·부제거란 표현에서 볼 수 있듯이, 원에서 제거는 관청 및 관직 명칭으로 사용되었다. 원대에는 제거가 다스리다라는 의미로 사용된 사례는 찾아지지 않는다. 따라서 제거는 원대에 들어와 관청 및 관직 명칭으로만 사용되었다.

원에서는 大司農司·宣徽院·太醫院 등 특정 사무 혹은 이를 관리하기 위해 수많은 관청을 설치하였다. 이런 특정 사무를 맡은 관청 중의 하나를 提學司로 불렀다.<sup>14)</sup> 『원사』 백관지를 보면, 대도선과제거사처럼 提學司라는 명칭이 붙은 관청들은 속관으로 제거·동제거·부제거 또는 제거·부제거가 있었다. 都提學萬億寶源庫처럼 도제거라는 명칭이 붙은 관청에는 도제거·제거·동제거·부제거가 속관으로 배치되었다.<sup>15)</sup> 즉 원에서는 제거·동제거·부제거가 속관으로 배치되고, 이들 관직이 하나의 관직군을 이룬 관청을 提學司라 하였다. 도제거가 배치된 경우에는 도제거가 그 관청의 장관이며, 제거 이하 관직들만 배치된 경우에는 제거가 그 관청의 장관이었다.

『원사』 백관지를 보면, 제거는 관품이 정5품 또는 중5품인 경우가 대부분이며, 예외적으로 6품인 경우도 있었다. 그리하여 제거의 관품에 따라 提學司의 官秩은 정5품, 중5품, 6품이었다. 도제거는 정4품이었는데, 도제거가 장관으로 배치된 관청의 관질은 정4품이었다. 그리고 대도선과

13) 『원사』 권85, 백관1 大都宣課提學司. “掌諸色課程 併領京城各市 提學二員 從五品 同提學一員 從六品 副提學一員 從七品 提控案牘一員 司吏六人”

14) 조원, 2012, 「元 前期 達魯花赤의 제도화와 그 위상의 변화」 『동아시아문화연구』 51, 282쪽.

15) 『원사』 권85, 백관1 都提學萬億寶源庫.

제거사가 호부 관할 하의 屬司였던 것처럼,<sup>16)</sup> 提學司는 특정 관청의 속사거나 특정 관청에 예속되었다.

- 가-1) (大都規運提點所는) 관질이 정4품이다. (속관은) 達魯花赤 1명, 제점 1명, 大使 1명, 副使 1명이었다. 지원 28년에 설치하였다.<sup>17)</sup>
- 가-2) (回回司天監은) 관질이 정4품이며, 觀象과 衍曆을 담당하였다. (속관은) 제점 1명, 司天監 1명, 少監 2명, 監丞 2명으로 관품은 위(필자주 : 사천감)와 같다.<sup>18)</sup>
- 가-3) (永福營繕司는) 관질이 정5품이다. 연우 3년 새 절을 세우기 위하여 비로서 營繕提點所를 설치하였다. 친력 원년 고쳐서 永福營繕提點所라 하였다. 3년 營繕司로 고쳤다.<sup>19)</sup>

제점은 관청 명칭으로 사용되거나(가-1) 관직 명칭으로 사용되었다(가-2). 대도규운제점소 및 영복영선제점소라는 명칭에서 알 수 있듯이, 제점소도 특별 사무를 담당하기 위해 설치되었다.

제점소는 제점이 속관으로 배치되었기 때문에 붙여진 명칭이었다. 그러므로 제점소도 제거사와 같이 제점·동제점·부제점 등이 하나의 관직군으로 설치되었을 것으로 추정된다. 그렇지만 『원사』에는 도제점이 나오는 경우는 있어도,<sup>20)</sup> 제점·동제점·부제점이 같이 나오는 경우는 없다. 그런데 영복영선제점소가 영선사로 바뀌는 것처럼(가-3), 제점소는

---

16) 『원사』 권85, 백관1 大都宣課提學司.  
 17) 『원사』 권87, 백관3 大都規運提點所. “秩正四品 達魯花赤一員 提點一員 大使一員 副使一員 至元二十八年置”  
 18) 『원사』 권90, 백관6 回回司天監. “秩正四品 掌觀象衍曆 提點一員 司天監三員 少監二員 監丞二員 品秩同上”  
 19) 『원사』 권87, 백관3 崇祥總管府 永福營繕司. “秩正五品 延祐三年 以起建新寺 始置營繕提點所 天曆元年 改爲永福營繕提點所三年 改營繕司”  
 20) 『원사』 권10, 세조7 지원15년 5월 기해; 6월 신해; 『원사』 권87, 백관3 光祿寺 지원 15년.

천력 연간을 전후로 시로 전환되는 경우가 많았다. 특히 지원 연간에 설치된 일부 제점소를 제외하고는 나머지 제점소는 시로 전환되었다. 아마도 제점이 관청 명칭보다는 관직 명칭으로만 사용되면서, 제점·부제점 등의 관직군이 점차 제점으로 단일화된 것이 아닌가 생각된다.

일반적으로 6부의 장·차관은 상서와 시랑이며, 寺監의 장·차관은 경(또는 감)과 소경(또는 소감)이며, 使 및 副使가 설치된 관청의 장관은 使였다. 이로 볼 때, 대도규운제점소의 장관은 대사<sup>21)</sup>이며, 회회사천감의 장관은 사천감이었다. 가-1) 및 가-2)에서 제점은 대사 및 사천감 위에 배치되었다. 즉 제점은 장관 위에 설치된 관직이었다.<sup>22)</sup>

나-1) (속관은) 제령 1명, 대사 1명, 부사 1명이고, 종8품의 印을 준다. 지원 25년에 설치하였다.<sup>23)</sup>

나-2) (龍慶州等處田賦提領所는) 관질이 9품이다. (속관은) 제령 및 부제령이 각각 1명이다. 천력 2년에 설치하였다.<sup>24)</sup>

제령은 송대에는 관직 명칭으로만 사용되다가 원대에 들어와 관청(나-2) 및 관직 명칭(나-1)으로 사용되었다. 위 용경주등처전부제령소의 속관으로 제령 및 부제령이 설치된 것처럼, 제령이 관청 명칭으로 사용될 경우, 즉 提領所는 제령·부제령이 하나의 관직군으로 배치되었다. 관직 명칭으로 사용될 경우, 제령은 장관 위에 설치되어 그 관청의 업무를 감독하였다. 그런데 제령은 원 초기에는 관직 명칭으로만 사용되다가 점차 관청 명칭으로도 사용되었다.

21) 원에서 監은 大監, 使는 大使로 불렸다.

22) 가-1)에서 제점 위에 다루가치가 설치되었는데, 다루가치는 감독 관직으로서 장관 위에 설치되거나 제점 위에도 설치되었다고 한다(조원, 앞의 논문, 8쪽).

23) 『원사』 권85, 백관1 熙門窯場. “提領一員 大使一員 副使一員 給從八品印 至元二十五年置”

24) 『원사』 권87, 백관3 龍慶州等處田賦提領所. “秩九品 提領副提領各一員 天曆二年置”

제령이 배치된 관청은 窯場·諸倉·諸局들로서, 이들 관청의 관직은 대체로 7품·8품 또는 9품이었다. 그러므로 제령이 배치된 관청은 관직이 낮은 하급 관청이었다. 제령소도 용경주등처전부제령소처럼 관직이 9품이거나 8품 또는 7품이었다. 제령소 역시 하급 관청이었다. 용경주등처전부제령소가 隆祥使司의 속사였던 것처럼,<sup>25)</sup> 제령소도 특정 관청의 속사였다.

다-1) (大都路兵馬都指揮使司는) 무릇 2개이며, 관직은 정4품이다. 京城의 盜賊, 姦僞, 鞫捕의 일을 담당한다. (속관으로) 도지휘사 2명, 부지휘사 5명, 지사 1명, 제공안독 1명, 吏 14명을 두었다. … 그리고 형부상서 1명으로 司事의 일을 提調케 하였으며, 무릇 刑名은 중정시에 예속시켰으며, 또한 중정시의 속사로 삼았다.<sup>26)</sup>

다-2) 지원 15년에 심서행성평장으로 옮겼다가 다시 소환되어 지추밀원사에 임명되었다. 조금 다시 중서평장 겸 대사농분사 提調大都留守司及屯田事로 임명되었다.<sup>27)</sup>

제조는 다스리다는 의미의 동사로 사용되거나(다-1) 관직 명칭으로 사용되었다(다-2). 한편 제조는 提調所처럼 관청 명칭으로 사용되기도 하였지만, 널리 사용되지는 않았다.

형부상서 1명이 대도로병마도지휘사의 일을 제조하거나 삭사감을 중서평장정사 제조대도유수사로 삼았다는 것에서 볼 수 있듯이, 제조는 동사로 사용되든지 관직 명칭으로 사용되든지 간에 겸직을 의미하였다. 그

25) 『원사』 권87, 백관3 龍慶州等處田賦提領所.

26) 『원사』 권90, 백관6 大都路兵馬都指揮使司. “凡二 秩正四品 掌京城盜賊姦僞鞫捕之事 都指揮使二員 副指揮使五員 知事一員 提控案牘一員 吏十四人…而刑部尚書一員提調司事 凡刑名則隸宗正 且爲宗正之屬”

27) 『원사』 권205, 열전92 간신 搆思監. “(至正)十五年 遷陝西行省平章 復召還 拜知樞密院事俄復拜中書平章兼大司農分司提調大都留守司及屯田事”

런데 대도로병마도지휘사사는 京城의 盜賊·姦僞·鞫捕의 일을 담당하였고, 형부는 天下刑名法律之政令을 담당하였다.<sup>28)</sup> 그러므로 형부와 대도로병마도지휘사사는 업무상 관련이 있었다. 평장정사는 재상으로, 기무와 군국의 重事를 담당하였다.<sup>29)</sup> 그러므로 재상은 국정 전반에 관여할 수 있었다. 이처럼 제조에는 업무상 관련이 있는 관청의 관료 또는 재상이 임명되었다. 그리고 대도로병마도지휘사의 관질은 정4품이었고, 형부상서는 정3품이었다. 그러므로 제조는 장관인 도지휘사보다 관품이 높은 관직이 겸직하였다. 즉 제조는 장관 위에 설치되어 업무를 감독하던 관직이었다.

제거·제점·제령·제조는 ‘제’자에 의거하여 다스리다는 뜻을 갖고 있었다. 그렇지만 제거는 제거사에 소속된 관료로서, 제거·동제거·부제거처럼 하나의 관직군으로 굳어졌다. 제령도 제령·부제령처럼 하나의 관직군으로 사용되었다. 이는 제거와 제령이 행정 실무자임을 말한다. 반면 제점과 제조는 장관 위에 설치되었다. 이는 제점과 제조가 실무 행정보다는 그 관청의 업무 및 관료를 감독 또는 관할했음을 의미한다.

원에서도 主司와 속사가 존재하였다. 주사와 속사는 관련 업무를 담당하는 관청 간에 주속이 정해지므로, 관할·통솔은 이들 관청 간에 존재한다. 그런데 당·송과 달리, 원에서는 관청에도 관질이 있었다. 관청마다 관질이 있다는 것은 관련 업무를 담당하는 관청만이 아니라 관질에 따라 모든 관청들 간에 상하 관계가 형성된다. 위 대도로병마도지휘사사는 정4품 관청이었고, 형부는 정3품 관청이었다. 형부와 대도로병마도지휘사사는 업무상 관련이 있었지만, 주·속사 관계는 아니었다. 형부상서가 대도로병마도지휘사사를 제조하였다는 것은 형부상서가 대도로병마도지휘사사의 업무를 감독한다는 의미를 넘어서서 대도로병마도지휘사

28) 『원사』 권85, 백관1 형부.

29) 『원사』 권85, 백관1 평장정사.

사가 형부에 예속됨을 의미한다. 즉 형부가 제조를 통해 대도로병마도지 휘사사를 관할·통솔하였다.

물론 제점과 제조가 모든 관청에 설치되었던 것은 아니었다. 그렇지만 일부에만 설치되었다고 하더라도, 재상 또는 관련 업무를 담당하는 관청의 관료가 제조가 된다는 것은 하위 관청 및 그 관청의 관료를 감독하고 관할함으로써 업무의 효율성을 높일 수 있었다. 관청마다 관질이 있는 상황에서, 상관관계에 있는 관청의 관료가 제조가 된다는 것은 굳이 주·속사가 아니라고 해도 관청 간의 상하 관계가 이전보다 더 명확해질 뿐만 아니라 상위 관청이 하위 관청을 강력하게 장악하게 됨을 의미한다.

## II. 判事의 本職化

고려전기 장관 위에 설치된 관직으로 판사가 있었다.<sup>30)</sup> 판사는 6부 판사처럼 재신만이 겸하기도 하였지만, 시감의 판사처럼 특정 관직이 겸한다는 규정 없이 겸하기도 하였다.

문종 5년 내사문하성에서 아뢰기를, “諸司의 판사는 본래 모두 權帶이었으나, 근래에는 모두 祿官으로 되었으니 古制에 어긋납니다. 청컨대 이를 고치십시오.”라고 하니, 왕이 이를 따랐다.<sup>31)</sup>

30) 고려시대 判事에 대해서는 다음과 같은 연구가 있다.

邊太燮, 1967, 「高麗宰相考」, 『歷史學報』 35·36합

邊太燮, 1970, 「高麗時代 中央政治機構의 行政體系 - 尙書省 機構를 중심으로 - 」, 『歷史學報』 47

朴龍雲, 2000, 「高麗時代의 6部判事에 대한 考察」, 『고려시대연구』 II

朴宰佑, 2000, 「高麗前期 宰樞制度和 國政運營體系 研究」, 서울대박사학위논문

李貞薰, 2007, 「判事職 운영과 중앙정치기구 지배」, 『高麗前期 政治制度 研究』, 해안

위의 권대는 임시로 겸한다는 의미이다. 판사가 권대였다는 것은 판사는 원래 임시로 겸하던 관직이었음을 말한다. 그렇기 때문에 판사는 녹봉을 받지 않았다. 그렇지만 내사문하성이 언급한 것처럼, 판사는 언젠가부터 녹관이 되었다. 그런데 판사가 녹관이 되었다는 것은 판사가 임시적인 것이 아니라 각사 전반에 걸쳐 항상적으로 설치되었고, 그렇기 때문에 녹봉을 받게 된 것이었다. 이에 내사문하성은 판사를 설치한 원래의 취지대로 녹봉을 주지말자고 건의하였으며, 문종은 이를 수용하였다.

그런데 문종 30년에 제정된 녹봉을 보면, 판사에게 녹봉을 지급하지 않도록 한 위의 결정은 지켜지지 않았다. 6부 판사를 제외하고, 시감의 판사를 비롯한 각사의 판사들은 녹봉을 받았다.<sup>32)</sup> 6부 판사만 왜 녹봉 지급에서 제외되었는지는 알 수 없다. 그렇지만 각사의 판사가 녹봉을 받았다는 것은 이들 관청에 판사가 항상적으로 설치되던 상황이 문종 5년 이후에도 지속되었기 때문이었다.

판사가 항상적으로 설치됨에 따라 시감의 판사는 경이나 감처럼 점차 本職으로 인식되었다.

라-1) 박경산은 예종 때 2등으로 과거에 급제하였고, 벼슬이 大卿에 이르렀다.<sup>33)</sup>

라-2) 강안전을 개창하였다. 최이가 황색 비단으로 뒷벽을 꾸미고, 장군 최환을 시켜서 무일편을 쓰게 하였는데, 왕이 상으로 내려준 것이 매우 많았다. 최환은 大卿 임경순의 아들로서, 최이가 길러서 아들로 삼고 성을 고쳤다.<sup>34)</sup>

31) 『고려사』 권76, 백관1 전교시. “文宗五年 內史門下省奏 諸司判事 本皆權帶 近皆爲祿官 有違古制 請改之 從之”

32) 『고려사』 권80, 식회3 녹봉 문종 30년; 인종대 녹봉.

33) 『고려사』 권95, 열전8 박인량 부 박경산. “景山 睿宗朝 擢第二名 仕至大卿”

34) 『고려사절요』 권16, 고종 31년 8월. “改創康安殿 崔怡以黃綾粧後壁 使將軍崔峒寫無逸篇 賞賜甚多 峒大卿任景純之子 怡養以爲子 改姓焉 峒善書 怡愛重之 性貪鄙

『고려사』 및 『고려사절요』에는 위와 같이 대경으로 불렸던 관직이 있었다. 대경은 『고려사』 백관지에는 없는 관직으로서, 구체적으로 어떤 관직이었는지 명확하지 않다.

박경산의 묘지명에 의하면, 그의 최종 관직은 금자광록대부 판위위사 어서검교관이었다.<sup>35)</sup> 금자광록대부는 종2품의 문산계였다.<sup>36)</sup> 어서검토관은 어서원에 배속된 검토관으로서, 그 품계는 알 수 없다.<sup>37)</sup> 그렇지만 어서유원관을 제외하고 어서원 관료들이 녹봉을 받지 않은 것으로 보아,<sup>38)</sup> 어서검토관은 검직이었다. 그런데 『고려사』 열전에서 관료의 관직이 어디에 이르렀다[仕至]고 표현할 때에는 그 관직은 최종 관직을 말한다. 따라서 다-1)에서 박경산의 관직이 대경이 이르렀다고 하였을 때의 대경은 판위위사를 가리킨다.

『고려사』에는 임경순은 한자가 다른 任景純과 任景恂, 두 명이 있다. 任景純은 라-2)에서 보이는 것처럼 고종대에 활약하던 인물이었다. 任景恂의 형인 임경숙과 임경겸이 고종대 활약하는 것으로 보아,<sup>39)</sup> 任景恂도 고종대에 활약하던 관료로 생각된다. 같은 시기에 활약하고 한자가 비슷하다는 점에서, 任景純과 任景恂은 동일 인물로 생각된다. 일반적으로 『고려사』 열전 및 묘지명에서 누구의 父 또는 祖父의 관직은 부 또는 조부가 역임한 최종 관직으로 표기한다.<sup>40)</sup> 그런데 『고려사』 열전에 기록된 任景

---

恃勢恣橫”

35) 金龍善 編, 2006, 『朴景山墓誌銘』, 『高麗墓誌銘集成』, 翰林大學校 出版部(이하 묘지명 사료는 모두 이 책에서 인용함).

36) 『고려사』 권77, 백관2 문산계.

37) 『고려사』 권76, 백관1 전교시.

38) 『고려사』 권80, 식화3 녹봉 권무관녹봉.

39) 『고려사』 권73, 선거1 과목1 과장 고종 7년; 권74, 선거2 과목2 국자시 고종 18년.

40) 일례로, 예종의 후비인 숙비 최씨는 후비로 뽑힐 예종 16년 당시에는 大卿 崔湧의 딸로 나오지만(『고려사』 권14, 예종 16년 정월 기해), 후비전에는 참지정사 최용의 딸로 나온다(『고려사』 권88, 열전1 후비 예종 후비 숙비 최씨). 그런데 최용은 인종 22년에 수사공 상서우복야 참지정사로 추증되었다(『고려사』 권88, 열전1 후비 예

恂의 최종 관직은 判司宰事였다.<sup>41)</sup> 따라서 다-2)의 대경은 판사재사를 가리킨다.

시감의 장관은 경, 차관은 소경이라 불렀다. 판위위사는 위위경의 위에 설치된 관직이었고, 판사재사는 사재경 위에 설치된 관직이었다. 장관인 경보다 낮았기 때문에 차관을 소경이라 한 것처럼, 판위위사와 판사재사를 대경이라 불렀던 것은 장관인 경에 비해 높기 때문에 ‘대’자를 붙였던 것으로 생각된다. 그런데 대경·경·소경이란 표현은 경을 기준으로 관직이 분화됨을 의미한다. 또한 도제거·제거·부제거처럼, 대경·경·소경은 당시에 하나의 관직군으로 인식되고 있었음을 말한다. 즉 판사가 항상적으로 설치됨에 따라, 판사·경·소경이 하나의 관직군으로 변화되었다. 판사가 경·소경과 함께 하나의 관직군으로 인식되었다는 것은 판사가 겸직이 아니라 본직으로 변하였기 때문이었다.<sup>42)</sup>

시감의 판사를 대경으로 불렀던 첫 사례는 예종 7년 이종경을 대경으로 불렀던 것이다.<sup>43)</sup> 예종 7년 이후로 시감의 판사를 대경으로 불렀던 사료들이 계속 나온다. 따라서 예종 7년을 전후한 시기에 시감의 판사를 대경으로 불렀다고 생각된다.<sup>44)</sup> 또한 예종 7년을 전후하여 판사가 본직으

중 후비 숙비 최씨). 따라서 후비전에서 숙비 최씨를 참지정사 최용의 딸이라고 한 것은 최용의 최종 관직을 기준으로 언급한 것이었다.

- 41) 『고려사』 권95, 열전8 임의 부 임유.
- 42) 시감 계열 관청 중에는 장·차관을 감·소감이라 불렀던 기구도 있었다. 이들 관청에도 판사가 설치되었다. 그러므로 大監도 있었을 것으로 추정된다. 그렇지만 『고려사』, 『고려사절요』 등에는 시감의 판사를 大監으로 쓴 사례를 찾을 수 없다. 기록이 없는 것인지, 실제로 大監으로 불리지 않았는지는 분명하지 않다.
- 43) 『고려사』 권13, 예종 7년 8월 무신.
- 44) 그런데 순종의 비인 선희왕후 김씨 대경 김양검의 딸이라고 한다(『고려사』 권88, 열전1 순종 후비 선희왕후 김씨). 선희왕후가 순종의 비이기 때문에, 대경이 순종대에도 있었다고 할 수도 있다. 그렇지만 예종의 비인 문경태후 이씨는 조선국공 이자겸의 딸인데(『고려사』 권88, 열전1 예종 후비 문경태후 이씨), 이자겸이 조선국공으로 봉해진 것은 인종 2년이었다(『고려사』 권15, 인종 2년 7월 갑신). 즉 『고려사』에 서는 후비의 아버지 관직도 후비로 책봉될 당시의 관직이 아니라 국가로부터 받은

로 전환되었다고 생각된다.

문종 때에 정하였는데, 사는 2명으로 省宰로 임명하고, 부사는 4명으로 정3품 이상으로 임명하고, 判官은 6명으로 5품 이상으로 임명하고, 錄事는 8명으로 甲科權務로 임명한다. 충선왕 2년에 하교하기를, “식목도감은 邦國의 重事를 담당하는데, 첨의정승·판삼사사·밀직사·첨의찬성사·삼사좌우사·첨의평리가 판사가 되고, 지밀직 이하가 사가 된다. 또 商議式目都監事를 둔다.”라고 하였다.<sup>45)</sup>

위 사료는 식목도감의 관원에 대한 규정이다. 식목도감의 관원은 문종대에는 사·부사·판관·녹사이었는데, 충선왕 2년에는 판사와 사가 설치된 것으로 나온다. 충선왕 2년에 부사 이하의 관원들에 대한 규정은 없지만, 충선왕 2년 이후에도 식목녹사에 대한 언급이 나오는 것으로 보아,<sup>46)</sup> 부사 이하 관원들도 당연히 배속되었을 것으로 생각된다.

문종대 규정에 의하면, 식목도감의 장관은 사이다. 충선왕 2년에도 사가 장관이었던 것은 변함이 없었다. 그러므로 충선왕 2년 식목도감 판사는 장관인 사 위에 설치되었다. 식목도감만이 아니라, 고려후기에 들어와 도감에 판사가 설치되었다. 도감에 판사가 설치된 것은 원종대부터였다.<sup>47)</sup>

고려후기에 들어와 고려전기보다 도감의 업무가 증가하고 중요해지

---

최종 관직으로 표기한다. 그런데 선희왕후는 순종이 동궁일 때 궁인으로 받아들였지만, 문종이 그를 미워하여 집으로 돌려보냈으며, 인종 4년 죽자 선희왕후로 追諡하였다고 한다(『고려사』 권88, 열전1 순종 후비 선희왕후 김씨). 이런 상황을 감안할 때, 김양감을 대경이라 한 것은 순종대보다는 선희왕후로 추시되었던 때의 김양경의 관직을 반영한 것이라 생각된다.

45) 『고려사』 권77, 백관2, 제사도감각색 식목도감. “文宗定 使二人省宰 副使四人正三品以上 判官六人五品以上 錄事八人甲科權務 忠宣王二年 教曰 式目掌邦國重事 其以僉議政丞判三司事密直使僉議贊成事三司左右使僉議評理爲判事 以知密直以下爲使 又置商議式目都監事”

46) 『고려사』 권34, 충선왕 3년 6월 병술.

47) 이정훈, 2000, 「高麗時代 都監의 구조와 기능」 『韓國史의 構造와 展開』, 해안, 245쪽.

면서 이를 신속하게 처리할 필요성이 생기고, 또한 도감의 업무를 전체적으로 관장할 수 있는 관직이 필요해지게 됨에 따라, 도감에 판사직이 설치되었다.<sup>48)</sup> 그런데 고려전기까지 판사는 6부 및 시감처럼 정규 관청에만 설치되었다. 고려후기에 도감에 판사직이 설치되었다는 것은 도감이 6부와 시감처럼 정규 관청이 되었음을 의미한다.

판사직은 고려전기 실무행정 최고기구인 6부가 각사를 관할하지 못하고 독립구조로 운영되는 문제점을 해결하기 위해 행정경험이 풍부한 고위 관료를 해당 관청의 장관 위에 임명하여 6부와 각사의 행정업무를 원활하게 운영하기 위해 설치되었다.<sup>49)</sup> 그런데 판사가 본직이 된다는 것은 판사가 설치된 정치기구의 장관이 두 명이 됨을 의미한다. 물론 장관이 복수이면, 장관들끼리 상호 견제가 가능해짐에 따라 권력을 분산시키는 효과가 있다. 그렇지만 장관이 복수인 것은 업무 분장 및 책임 소재가 불분명해진다는 문제점을 야기시켜 원활하게 업무 처리를 못하게 되는 문제점을 갖고 있다. 특히 중앙정치기구가 독립적 구조로 운영되는 방식이 유지되는 가운데 親朝 및 重祚 등으로 국왕이 개별 관청을 정상적으로 관할하지 못하는 상황에서, 판사가 원래의 목적을 수행하지 못한다는 것은 행정 및 국정 운영의 혼란이 더욱 가속화됨을 의미한다.

### Ⅲ. 충선왕대 제거 및 제점의 설치

앞서 언급한 제조류 관직들은 고려에서도 설치되었다.

48) 이정훈, 위의 책, 245쪽.

49) 이정훈, 2007, 앞의 책, 303쪽.

마-1) 문종 때에 정하였는데, 제거·동제거·관구는 각각 2인이며, 판사는 1인인데 모두 兼官으로 하였다…<sup>50)</sup>

마-2) 또 紅樓 아래의 南廊을 수리하여 학사들이 모여 강론하는 집으로 하였으며, 이름을 내려 精義라 하였으며, 그 주변을 휴식처로 삼았다. 여기에 선발된 사람들은 모두 그 시대의 豪傑들이었다. 또 제거·동제거·관구·동관구를 두었는데, (이) 모두 중추원과 內臣이 겸임하도록 하였다.<sup>51)</sup>

문종 30년 국자감에 제거 및 동제거가 있었고(마-1), 예종 11년 보문각에 제거 및 동제거가 설치되었다(마-2). 의종 5년에 유필을 보문각제거, 김준중을 동제거로 임명한 것으로 보아,<sup>52)</sup> 보문각에 실제로 제거 및 동제거가 설치되었음을 알 수 있다. 그렇지만 이때도 提學司가 설치되고 그 아래 이들 관직이 속관으로 설치되었던 것이 아니라, 제거 관직만 설치되었다.

한편 국자감제거 또는 국자감동제거는 『고려사』 및 『고려사절요』, 기타 문집·금석문에 나오지 않는다. 이는 국자감채주를 비롯한 국자감관원들이 『고려사』 등에 자주 나오는 것과 대조적이다. 실제로 『고려사』 및 『고려사절요』에서 국자감(성균관) 제거에 대한 기록은 충숙왕 원년 성균제거사에서 박사 류연에게 원에 가서 서적을 구입하도록 한 것<sup>53)</sup>이 최초였다. 뒤에서 다시 언급하겠지만, 고려에 提學司가 설치된 것은 충선왕대였다. 『고려사』 백관지는 뒷시기에 설치된 관직 또는 관청을 태조나 문종대에 설치한 것으로 언급하는 경우가 종종 있다.<sup>54)</sup> 이런 상황을 감안

50) 『고려사』 권76, 백관1 성균관. “文宗定 提學同提學管勾 各二人 判事一人 皆兼官”

51) 『고려사』 권76, 백관1 보문각. “仍修紅樓下南廊 爲學士會講之堂 賜號曰精義 就其左右爲休息之所 充其選者 皆一時豪傑 又置提學同提學管勾同管勾 皆以中樞內臣兼之”

52) 『고려사』 권17, 의종 5년 7월 병진.

53) 『고려사』 권34, 충숙왕 원년 6월 경인.

54) 변태섭, 1995, 「고려의 회의도감」 『국사관논총』 61, 133쪽; 이정훈, 2007, 앞의 책, 47쪽.

할 때, 국자감에 제거 및 동제거를 설치하였다고 한 백관지의 기록은 문종대의 사실이 아니라 충선왕대의 사실을 언급한 것으로 생각된다.

제거는 고려전기에도 설치되었다. 보문각이 송의 영향을 받아 설치되었고, 예종이 송의 제도를 숭상하였던 만큼,<sup>55)</sup> 예종대에 제거직이 도입된 것은 송의 영향이라고 생각된다. 그렇지만 고려 전기에 제거가 설치된 정치기구는 보문각 밖에는 없었다. 따라서 고려 전기에는 제거가 널리 설치된 것은 아니었다.<sup>56)</sup>

제조류 관직이 본격적으로 고려에 도입된 것은 원간섭기 때부터였다.<sup>57)</sup>

바-1) 충렬왕 원년 사천감을 고쳐 관후서라 하였고, 뒤에 다시 사천감으로 고쳤다. 34년 충선왕이 (사천감을) 태사국과 합쳐서 서운관이라 하고, 員吏를 刪定하였다. 제점 1명을 설치하고 겸임 관직으로 하고 정 3품이며, 영은 1인으로 정 3품이며, 정은 1인으로 종 3품이며, 부정은 1인으로 종 4품이다. ... 뒤에 제점은 폐지하였고, 영을 고쳐 관사라

55) 『고려사』 권97, 열전10, 김인존.

56) 의종대에 2차례나 敎坊提點 高存福이 고려에 파견되는 것으로 보아(『금사』 권5, 제량 정릉 3년 9월 정축; 권6, 세종 대정 9년 9월 갑인), 금에도 제조류 관직이 있었다. 고려가 송·금과 교류하였고, 이에 따라 제조류 관직에 대한 이해가 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고 보문각을 제외하고 제조류 관직이 설치하지 않았던 것은 이를 고려에 도입할 필요성이 없었기 때문이라 생각된다.

57) 원간섭기에 본격적으로 제조류 관직을 도입할 수 있었던 것은 원 제조류 관직에 대한 경험이 선행되었기 때문이었다. 원은 고려를 지배하기 위해, 홍다구를 提點高麗農事로 임명하거나(『고려사』 권130, 열전43 반역4 홍복원 부 홍다구) 안향을 고려국유학계거로 임명한 것처럼(『고려사절요』 권21, 충렬왕 15년 4월), 원 관료 또는 고려 관료를 제조류 관직에 임명하여 고려로 파견하였다. 이를 통해 원의 제조류 관직이 고려에 소개되었다. 또한 隆祥提點所提點에 임명되었던 권렴처럼(『權廉墓誌銘』) 고려의 관료가 원의 제조류 관직에 직접 임명되면서, 구체적으로 제조류 관직이 어떤지를 경험하게 되었다. 뿐만 아니라 진조 및 숙위로 국왕·종친·관료들이 원에 체류하거나 원 관료와 교류하게 되면서 원 정치제도를 직접 경험할 수 있었다. 이를 통해 고려의 국왕 및 관료들은 제조류 관직에 대한 폭넓은 이해를 쌓을 수 있었고, 나아가 고려에 도입할 수 있었다.

하고, 나머지 관직은 예전대로 하였다.<sup>58)</sup>

바-2) 임자년(필자주 : 충선왕 4년)에 선발되어 서해도 안렴사가 되니, 옛날 사람들이 도끼를 들고 직책을 수행하던 풍모가 있었다. 성균악정으로 승진하고, 겨울에는 提學豐儲倉事가 되었으며, 계속년에는 內府副令이 되었다.<sup>59)</sup>

바-3) 문종 때에 정하기를, 연경궁사는 1인, 부사는 1인, 녹사는 2인으로 하고 丙科의 權務로 하였다. 충선왕 5년 비로서 提學司를 설치하였는데. 제거는 1인, 부제거는 2인, 제공은 2인으로 정7품이며, 사약은 8인으로 정 8품이며, 사연 8인으로 정9품으로 하였다.<sup>60)</sup>

바-1)은 충선왕 복위년에 제점이 설치되었음을, 바-2)는 충선왕 4년에 제거풍저창사가 있었음을, 바-3)은 충선왕 5년에 延慶宮提學司가 설치되었음을 보여준다.

고려의 중앙정치기구에 제점이 설치된 것은 바-1)처럼 충선왕 복위년 관계 개혁 때였다. 제점이 설치된 관청은 서운관 외에도, 司醫署 · 紫雲坊 · 司設署 · 司膳署 · 司醞署 · 典葎司 등이었다.<sup>61)</sup> 바-1)을 보면, 충선왕은 태사국과 사천감을 합쳐 서운관으로 개칭하고, 여기에 속관으로 제점 · 영 · 정 · 부정 · 주부 등을 배치하였다. 일반적으로 시감 계열 관청들은 장관이 경이면 차관은 소경, 장관이 감이면 차관은 소감이었다. 이로 볼 때, 서운관의 장·차관은 정과 부정이었다. 제점이 정보다 앞서 기록

58) 『고려사』 권76, 백관1 서운관. “忠烈王元年 改司天監爲觀候署 後復改司天監 三十四年 忠宣併太史局爲書雲觀 刪定員吏 置提點一人兼官正三品 令一人正三品 正一人從三品 副正一人從四品…後罷提點 改令爲判事 餘並仍舊”

59) 『李齊賢墓誌銘』 “壬子 選爲西海道按廉使 有古持斧風 陞成均樂正 冬提學豐儲倉事 癸丑 副令內府”

60) 『고려사』 권77, 백관2 연경궁제거사. “文宗定 延慶宮使一人 副使一人 錄事二人 丙科權務 忠宣王五年 始置提學司 提學一人 副提學二人 提控二人正七品 司鑰八人正八品 司涓八人正九品”

61) 『고려사』 권76, 백관1 典醫寺; 전약서; 사설서; 사선서; 사운서; 사운서; 『李彥沖墓誌銘』.

되었으므로, 제점은 장관 위에 설치되었다. 이는 충선왕 복위년에 제점이 설치된 모든 관청에서 동일하게 나타난다.

바-1)에서 보이는 것처럼 제점은 겸임 관직이었다. 서운관 제점이 정3품, 장관인 정이 종3품인 것으로 보아, 제점은 장관보다 품계가 높은 관료가 겸임하였다. 이는 제점이 장관 위에 설치된 관직이기 때문에, 장관을 비롯한 속관을 효율적으로 관할하기 위한 조치였다. 충선왕 복위년에 설치된 제점은 기구마다 1명인 경우도 있었지만, 2명 또는 3명이 경우도 있었다.<sup>62)</sup> 그렇지만 제점이 복수인 경우에도 제점·부제점 또는 도제점·제점처럼 제점의 직위가 나뉘진 사례는 찾을 수 없다. 이로 볼 때, 고려에서는 제점의 직위가 분화되지 않고 그냥 제점으로만 불렸다고 생각된다.

제거는 두 가지의 형태로 사용되었는데, 提擧司가 설치되고 그 아래 속관으로 제거·부제거가 배치되거나 提擧司는 설치되지 않고 제거직만 설치되었다. 바-3)은 전자의 경우로, 연경궁제거사에 제거와 부제거가 배치되었다. 충선왕은 복위 후에도 계속 원에 머물렀었다. 충선왕 4년 정월에 원 황제가 귀국을 종용하자, 충선왕은 귀국을 가을로 미루었다.<sup>63)</sup> 충선왕은 귀국한 뒤에 자신이 머물 곳으로 연경궁을 생각하였다. 그런데 충선왕 4년 당시 연경궁은 소실되었었다. 그리하여 충선왕은 4년과 5년 두 차례에 걸쳐 서해도 등지에서 丁夫를 징발하여 연경궁을 재건하였다.<sup>64)</sup> 충선왕이 연경궁을 관리하기 위하여 설치한 것이 바로 延慶宮提擧司였다.

연경궁제거사 외에도 成均館提擧司가 있었다. 성균관제거사가 구체적으로 언제 설치되었는지는 알 수 없다. 그런데 충숙왕 원년 정월에 원

62) 예를 들어, 사의서는 2명, 사온서는 3명의 제점이 있었다(『고려사』 권76, 백관1 典醫寺; 권77, 백관2 사온서).

63) 『고려사』 권34, 충선왕 4년 정월 입자.

64) 『고려사』 권34, 충선왕 4년 정월 병진; 충선왕 5년 1월 기미.

에서 과거제를 실시한다는 조서가 도착하자, 충숙왕은 성균관이 제대로 교육을 하지 않는다고 비판한 다음 성균관을 증흥시킬 방안을 마련하여 발표하였다.<sup>65)</sup> 그리고 성균관제거사에서 박사 류연을 시켜 서적을 구입하도록 하였다고 하다.<sup>66)</sup> 이로 보아 성균관제거사는 충숙왕 원년에 설치된 것으로 판단된다.

그런데 연경궁제거사와 성균관제거사 외에는 고려에 提擧司가 설치된 사례를 찾을 수 없다. 3성6부 제도를 사용하던 고려에 대해, 충렬왕 원년 원은 이 관제가 참람하다고 관제의 격하를 요구하였다.<sup>67)</sup> 이에 고려는 3성6부를 1부4사로 격하하였다.<sup>68)</sup> 提擧司는 원에서 설치하던 관청이었다. 유학제거사는 고려가 설치한 것이 아니라 원이 설치한 관청이었다. 즉 고려가 提擧司를 설치할 수는 없었다. 그렇지만 충선왕은 무종의 즉위를 도운 공로를 인정받아 십양왕에 책봉되고 원 중서성에 들어가 정사를 논의할 정도로 원 조정 내에서 큰 권력을 갖고 있었다.<sup>69)</sup> 충선왕이 기거할 목적으로 중창한 궁궐이 연경궁이었고, 이를 관리하기 위한 정치기구가 연경궁제거사였다. 한편 충숙왕 원년은 충숙왕이 국왕이기는 하였지만, 국경운영은 상왕인 충선왕에 의해 좌우되었다. 따라서 성균관제거사의 설치 역시 충선왕의 입김이 강하게 작용하였던 것으로 생각된다. 즉 연경궁제거사와 성균관제거사는 원 황제로부터 비호를 받던 충선왕이 설치한 것이었기 때문에 그 설치가 가능하였다.

바-2)는 제거직만 설치한 경우이다. 提擧豐儲倉事처럼, 고려후기에 제거가 관직으로만 사용된 경우에는 제거보다는 提擧事라 하였다.

- 
- 65) 『고려사』 권34, 충숙왕 원년 정월 병오.
  - 66) 『고려사』 권34, 충숙왕 원년 6월 경인.
  - 67) 『고려사』 권28, 충렬왕 원년 10월 경술.
  - 68) 『고려사』 권28, 충렬왕 원년 10월 임술.
  - 69) 『고려사』 권33, 충렬왕 34년 5월 무인.

문종 때에 개경에 좌창과 우창이 있었는데, 近侍를 별감으로 임명하였다. 충렬왕 34년 충선왕이 우창을 고쳐 풍저창으로 하고, 사 1인을 두고 관품은 정5품으로 하였으며, 부사는 1인으로 정6품이며 승은 1인으로 정7품으로 하였다.<sup>70)</sup>

충선왕은 우창을 풍저창으로 고치면서, 사·부사·승을 속관으로 배치하였다. 문종대에 우창을 관리하던 별감은 품관이 아니었던 반면, 충선왕 복위년에 설치된 사·부사·승은 품관이었다. 『고려사』 백관지에는 提學事에 대한 언급이 없다. 그렇지만 이제현이 충선왕 4년에 제거풍저창사가 된 것으로 보아, 풍저창에 提學事가 배치되었던 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 그런데 배정지는 정4품의 호군으로 재직하면서 豊儲倉提學事를 비롯하여 광흥창·의성창·덕천창·요물고의 提學事가 되었다고 한다.<sup>71)</sup> 그러므로 提學事는 겸직이었다. 풍저창사가 5품이었으므로, 배정지가 겸임한 豊儲倉提學事는 풍저창사 위의 관직이었다. 즉 提學事는 장관 위에 설치된 관직이었다.

提學事が 설치된 관청은 풍저창·광흥창·의성창·덕천창·요물고·연경궁·영안궁·유비창이었다. 유비창은 충선왕 원년에 설치되었고,<sup>72)</sup> 덕천창도 충선왕 때에 설치되었다.<sup>73)</sup> 광흥창과 풍저창은 충선왕 복위년에 좌창과 우창에서 개칭된 것이며,<sup>74)</sup> 요물고 역시 충선왕 2년에 비용사에서 개칭된 것이며,<sup>75)</sup> 의성창도 충선왕대에 개칭되었다.<sup>76)</sup> 이제현이 제

70) 『고려사』 권77, 백관2 풍저창. “文宗時 京城有左右倉 以近侍爲別監 忠烈王三十四年 忠宣改右倉爲豊儲倉 置使一人秩正五品 副使一人正六品 丞一人正七品”

71) 『裴廷芝墓誌銘』.

72) 『고려사』 권108, 열전21 배정지.

73) 『고려사』 권77, 백관2 덕천고.

74) 『고려사』 권77, 백관2 광흥창; 권77, 백관2 풍저창.

75) 『고려사』 권77, 백관2 요물고.

76) 『고려사』 권77, 백관2 내방고.

거풍저창사에 임명된 것은 충선왕 4년이였다. 풍저창·광흥창·의성창·덕천창·요물고·연경궁·영안궁제거사였던 배정지는 충선왕 및 충숙왕 초반에 활약했던 인물이었다. 따라서 여러 창고에 提舉事가 설치된 것은 충선왕대였다.<sup>77)</sup>

앞서 충선왕 5년에 延慶宮提舉司가 설치되었다고 하였다. 그런데 배정지는 延慶宮提舉事 및 永安宮提舉事を 역임하였다.<sup>78)</sup> 따라서 고려에서 提舉司와 提舉事가 혼용되었다고 볼 수도 있다. 그런데 『고려사』를 비롯한 여러 사료에서, 관료의 官歷을 언급할 때에는 역임한 관직을 언급할 뿐 관청을 언급하지는 않는다. 따라서 배정지는 延慶宮提舉事を 역임하였으며, 延慶宮提舉事が 오기도 아니라고 생각된다. 그런데 충숙왕 원년 충선왕은 원으로 갔다. 충선왕이 원으로 간 뒤, 고려에서 원이 사용하는 提舉司를 계속 두기도 어려웠을 것이다. 아마도 延慶宮提舉司를 대신해 연경궁을 관리하던 기구가 있었고, 그 기구를 감독하기 위하여 提舉事가 설치된 것이 아닌가 생각된다.

충선왕은 고려의 현실 문제를 개혁하기 위하여 즉위년과 복위년에 관제 개혁을 시도하였다. 특히 충선왕은 충렬왕 33년부터 국정 운영을 주도하면서 관제 개혁을 시도하였고 복위년 관제 개혁은 그 연장선상에서 관제 개혁이 진행되었을 뿐만 아니라 오랫동안 원에 머물렀던 경험을 토대로 추진되었다. 그런데 복위년 관제 개혁의 핵심은 재정 담당 관청을 신설 및 강화하였으며, 비슷한 업무를 담당하던 관청을 통폐합하고 나아가 관청 간의 통속관계를 지정하여 상위 관청이 하위 관청을 관할·통솔하도록 하는 것이었다.<sup>79)</sup>

77) 충선왕의 측근이었던 김이도 충선왕의 복위 이후 ‘充開城少尹, 兼豐儲·廣興倉·義盈庫濟用司事’(『고려사』 권108, 열전21 김이)가 되었다. 충선왕이 복위한 이후에 풍저창과 광흥창에 使는 있었지만,事に 해당하는 관직은 提舉事 외에는 없었다. 김이가 겸임했던 豐儲倉·廣興倉事는 豐儲倉·廣興倉提舉事가 아닌가 생각된다.

78) 「裴廷芝墓誌銘」.

국정 운영에 있어서 가장 선결되어야 하는 것은 재정이었다. 특히 충선왕은 복위 후 원에 머물면서 전지를 통해 고려 국정을 운영하였다. 따라서 在元統治가 가능하기 위해서도 재정 확보가 시급하였다. 이에 충선왕은 여러 창고를 강화 및 신설하였을 뿐만 아니라 이를 운영하기 위해 관원을 품관으로 승격시키고, 이를 효과적으로 관리 감독하기 위하여 提擧事를 설치하였던 것이다. 한편 재원통치는 국왕이 직접 관청과 관료를 관할·통솔하는 것에 비해 효율성이 떨어질 뿐만 아니라 관료들의 기강 해이로 이어져 행정 및 국정 운영이 제대로 이루어지지 않을 수 있었다. 충선왕은 이를 해결한 위한 방법으로 장관을 복수로 임명하여 상호 협력 및 견제를 통해 정치기구를 운영하도록 하였다. 또한 장관 위에 제점과 영사를 설치하여 정치기구를 관리하고 관료를 감독하도록 하였다.

그런데 충선왕 복위년 관제에서도 판사는 있었다. 충선왕 복위년 관제에서 판사가 설치된 관청은 - 도감을 제외하면 - 종부시뿐이었다.<sup>80)</sup> 이는 고려전기 및 충렬왕 원년 관제와 비교할 때, 판사가 설치된 관청이 대폭 줄어들었다. 장관 위에 설치된 관직이라는 점에서 판사와 제점, 제거는 유사하다. 그렇지만 판사는 본직으로 전환되어, 설치 당시의 기능을 상실하였다. 『고려사』 백관지 서운관조를 보면, 사천대일 때 판사가 설치되었고, 서운관일 때 제점이 설치되었다.<sup>81)</sup> 이는 제점이 판사를 대체하였음을 의미한다. 한편 식목도감처럼 장관이 使인 경우, 사 위에 설치하던 관직은 판사였다. 그런데 풍저창의 경우를 보면, 장관인 풍저창사 위에 제거풍저창사를 설치하였다. 판사를 설치할 자리에 提擧事가 설치된 것이다. 이는 제거가 판사를 대체하고 있었음을 의미한다. 즉 판사가 제 기

79) 충선왕 복위년 관제 개혁에 대해서는 朴鍾進, 1983, 「忠宣王代의 財政改革策과 그 性格」 『한국사론』 9(서울대) 및 李貞薰, 2012, 「忠宣王代 官制 改革과 관청간의 統屬관계」 『한국중세사연구』 32를 참조.

80) 『고려사』 권76, 백관1 종부시.

81) 『고려사』 권76, 백관1 서운관.

능을 상실함에 따라 관청을 감독하고 속관을 통솔하기 위하여 제점 및 제거를 설치하였던 것이다.

#### IV. 제조의 도입과 의미

충숙왕 7년 충선왕 복위년 관제가 폐지되면서, 고려의 정치제도는 충렬왕 원년 관제로 환원되었다.<sup>82)</sup> 이에 따라 제점 및 제거는 폐지되고, 다시 관사가 설치되었다. 한편 일부 관청에서는 새로이 제조가 설치되었다.

- 사-1) 경화공주가 김지겸을 권정동성사로, 김자를 제조도첨의사사로 (임명할 것을) 명령하였다.<sup>83)</sup>
- 사-2) 진민추쇄도감을 설치하고 정당문학 정을보, 밀직제학 장항을 提調로 임명하였다.<sup>84)</sup>
- 사-3) (김보는) 공민왕 초에 첨의평리로 옮겼다. … 提調義成 · 德泉倉으로 있을 때에 倉奴가 倉官에게 부탁하여 포를 바치고 信州의 조세를 받고자 하니, 그가 이를 허락하였다.<sup>85)</sup>

도첨의사사에 제조가 설치되었고(사-1), 진민추쇄도감 · 의성창 · 덕천

---

82) 충숙왕 7년 12월 정방의 설치를 필두로(『고려사』 권35, 충숙왕 7년 12월 신미), 충숙왕 8년 1월에 행해진 인사에서는 충선왕 복위년 이전으로 관직 명칭이 환원되었다(『고려사』 권35, 충숙왕 8년 1월 갑진).

83) 『고려사』 권36, 충혜왕 복위년 12월 무자. “慶華公主命金之謙權征東省金資提調都僉議司事”

84) 『고려사절요』 권25, 충혜왕 후4년 11월. “置田民推刷都監 以政堂文學鄭乙輔密直提學張沆爲提調”

85) 『고려사』 권114, 열전27 김보. “恭愍初 轉僉議評理…提調義成德泉倉 有倉奴附倉官 欲納布受信州租稅 普許之”

창에도 제조가 설치되었다(사-2,3) 이외에도 고려후기에 제조가 설치된 관청은 政房<sup>86)</sup>·僧錄司·禁衛·內乘·司平巡衛府·經史教授都監·巡軍·官馬色·寶源庫·人物推辦都監·推整都監·內佛堂·十學 등이 있었다.<sup>87)</sup>

사-2)와 사-3)을 보면, 제조를 겸임하던 관직은 정당문학·밀직제학·첨의평리였다. 전민추쇄도감·의성장·덕천창의 장관은 사였다. 전민추쇄도감사의 품계는 알 수 없지만, 의성장사와 덕천창사는 종5품이었다.<sup>88)</sup> 즉 제조의성장사와 제조덕천창사는 장관인 사보다 높은 품계를 지닌 관료가 겸임하였다. 따라서 제조는 장관 위에 설치된 관직이었다. 또한 사-2)와 사-3)에서 언급된 정을보·장항·김보는 현임 관료였다.<sup>89)</sup> 즉 제조는 장관보다 품계가 높은 현임 관료가 겸임하였다.

사-1)는 고려에서 제조에 임명된 첫 번째 사례로서, 충혜왕 복위년 이후부터 제조의 임명사례가 계속 나온다. 따라서 고려에 제조가 설치된 것은 충혜왕 복위년이었다.

그런데 사-1)은 사-2)·3)과는 다른 면이 있다. 제조도첨의사사에 임명된 김자는 임명 당시 전 평리라는 직함을 갖고 있었다.<sup>90)</sup> 즉 김자는 현임 관료가 아니라 전임 관료로서 제조도첨의사사에 임명되었다. 그런데 제조도첨의사사가 설치될 당시, 충혜왕은 양위는 받았지만, 원으로부터

86) 『고려사』에는 提調銀選事가 나오는데, 김송희와 김창현은 이를 정방제조로 보았다(金松姬, 앞의 논문, 37쪽; 金昌賢, 앞의 논문, 83쪽). 본고에서는 이를 수용하여, 제조전선사와 정방제조가 같은 것을 보았다.

87) 金松姬, 위의 논문, 35-36쪽.

88) 『고려사』 권77, 백관2 내방고 및 덕천고.

89) 공양왕 3년 헌부가 올린 상소에서 당시 종친들이 成衆愛馬·倉庫·宮司의 제조가 되었다고 하였다(『고려사』 권77, 백관2 종실제군). 현재 종친들이 제조에 임명된 사례를 찾을 수 없다. 그리하여 종친들이 다른 관직에 재직하면서 제조를 겸한 것인지 아니면 제조에만 임명되었는지 명확하지 않다. 일단 본고에서는 종친들의 제조는 논외로 하였다.

90) 『고려사』 권36, 충혜왕 복위년 11월 계해.

고려 국왕으로서 인정을 받지 못하였다. 그리하여 국정 운영의 공백을 염려한 원 황제가 김지겸과 김자에게 임시로 국사를 관장하도록 지시하였다.91) 이에 충숙왕비이자 원 공주였던 경화공주가 정동행성과 고려 국내의 업무를 처리하기 위하여 김지겸을 권정동성사로, 김자를 제조도첨의사사로 임명하였다. 즉 국왕의 자리가 공석인 상황에서, 고려 국정을 운영하기 위하여 김자를 제조도첨의사사로 임명한 것이었다. 그런데 제조는 장관 위에 설치한 관직이었다. 도첨의사사는 고려후기 최고 관청이었다. 도첨의사사의 장관인 판도첨의사사보다 더 높은 관직은 고려에 없었다. 그러므로 도첨의사사에 제조가 설치될 수 없었다. 그렇지만 김자가 제조도첨의사사가 된 것은 원 황제의 명령이 있었기 때문이었다. 따라서 김자가 제조도첨의사사가 된 것은 이후의 제조와 비교할 때 예외적인 조치였다.

제조와 제거, 제점은 장관 위에 설치된 관직이라는 점에서 그 기능은 같았다. 이미 제거와 제점이 도입되었음에도 불구하고, 이를 복구하지 않고 다시 제조를 도입한 이유는 무엇일까? 현재 이를 설명해 줄 자료는 찾을 수 없다. 다만 몇 가지 점에서 추측할 수 있다. 우선, 충혜왕이 양위를 받았지만, 당시 정국 운영에 참여하였던 인물들은 제조도첨의사사에 임명되었던 김자처럼 충숙왕대에 활동하던 인물들이었다. 이들은 충선왕대의 정책에 대해 비판적이었다. 이들은 충숙왕 7년 충선왕이 실각하면서 충선왕이 취했던 정책들을 무산시켰다.92) 충선왕 복위년 관제도 부정하였다. 따라서 이들이 권력을 잡고 있는 상황에서 충선왕 복위 관제로 환원하기는 어려웠을 것이다. 다음으로 제거와 제점은 당시 원에서 사용되던 것들로서, 원에서 제거는 정5·종5·6품이라는 특정 관품을 표시하는 관직이었다. 특정 관품을 표시하는 관직을 사용하게 될 경우, 일부 관

91) 『고려사』 권36, 충혜왕 복위년 11월 계해.

92) 『고려사』 권35, 충숙왕 8년 4월 임신.

청에서는 장관 보다 장관 위의 관직의 품계가 낮아지는 문제가 발생할 수 있었다. 반면 제조는 충선왕 복위년 관제에서 사용되지 않았으며, 원에서 특정 관품을 표시하던 관직도 아니었다. 아마도 이런 이유 때문에 제조가 도입되었던 것이 아닌가 생각된다.

무진년(필자주 : 우왕 14년)에 태조가 국정을 담당하게 되자, 정도전을 불러 대사성에 제수하였다. 여러 차례 계책을 진현하였으므로, 승진시켜 밀직제학 지공거로 삼았다. 십학도제조가 되어 詳明·太一·諸算法을 가르쳤다.<sup>93)</sup>

위 사료는 정도전의 줄기이다. 정도전이 밀직제학 지공거였던 때는 창왕 즉위년이었다.<sup>94)</sup> 따라서 정도전이 십학도제조였던 것은 창왕 즉위년 또는 그 이후라고 생각된다. 위에서 주목되는 것은 십학도제조이다. 도제조는 제조가 있다는 것을 전제로 쓸 수 있는 표현이다. 제조가 1명이기도 하였지만, 사-2)처럼 2명 또는 그 이상이 임명되기도 하였다. 제조가 여러 명일 경우, 이들의 서열과 업무 분장을 할 필요가 있었을 것이다. 따라서 도제조란 표현은 제조가 도제조·제조·부제조 등으로 분화되고 있었음을 말한다.<sup>95)</sup>

충선왕대에 의성창 및 덕천창의 장관 위에 설치된 관직은 제거였다. 사-3)을 보면, 공민왕대에는 의성창 및 덕천창의 장관 위에 설치된 관직은 제조였다. 즉 제거를 대신해 제조가 설치되었다. 고려후기 도감에서 장관 위에 설치된 관직은 판사였다. 사-2)를 보면, 경사교수도감의 장관

93) 『태조실록』 권14, 태조 7년 8월 기사. “戊辰 上當國 召拜大司成 屢獻計 陞密直提學 知貢舉 爲十學都提調 教詳明太一諸算法”

94) 『고려사』 권73, 선거1 과목1 과장 창왕 즉위년.

95) 제조가 여러 명이 배치된 기구에는 제조가 집무를 보기 위하여 방, 즉 提調所가 설치되기도 하였다(『목은시교』 권22, 시 一上人爲僕淨書…吟成一首以誌).

위에 설치된 관직은 제조였다. 즉 판사를 대신해 제조가 설치되었다. 이 색은 공민왕 13년에 提點書雲觀事로 임명되었으며,<sup>96)</sup> 우왕 3년에 세워진 廣通普濟禪寺碑의 書者인 권중화는 그때 提調書雲觀事에 재직하였다.<sup>97)</sup> 즉 제점을 대신해 제조가 설치되었다. 판사·제거·제점은 조선초기까지 병존하였지만, 어찌든 이러한 모습은 판사·제거·제점이 점차 제조로 대체되어가고 있음을 보여준다.

그런데 판사·제점·제거·제조는 장관 위에 설치된 관직이란 점에서 기능과 역할에는 유사한 점이 많았다. 그렇지만 다른 점도 존재하였다. 우선 인원수가 제거는 1명이었지만, 판사·제점·제조는 1인인 경우도 있었지만 2명 이상의 복수로 임명되기도 하였다. 특히 복수로 임명되는 경우, 제조는 도제조·제조 등으로 관직군이 분화되었다. 둘째, 설치되는 관청이 달랐다. 제거는 창고와 궁궐에 설치되었고, 제점은 시감국 계열의 관청에 설치되었으며, 판사는 6부를 비롯하여 시감국 계열 관청 및 도감에도 설치되었다. 제조는 사천대를 제외하고는 6부와 시감국 계열 관청에는 설치되지 않았으며, 창고·승록사·내불당처럼 특별한 업무를 담당하는 관청이나 도감에 설치되었다. 셋째, 녹봉 지급 유무에 차이가 있었다. 제점과 제거는 사료가 소략하여 알 수 없지만, 판사는 녹봉과 丘史<sup>98)</sup>가 지급되었다. 반면 제조는 녹봉이 지급되지 않고 구사만 지급되었다.<sup>99)</sup>

판사는 6부가 각사를 관할·통솔하지 못하면서 중앙정치기구가 독립적 구조로 운영됨에 따라 생기는 문제점을 보완하기 위해 설치된 것이었다. 제조가 판사를 대체해 나가지만, 판사에 비해 제조가 설치된 기구는

96) 『목은집』 「목은선생연보」 지정 24년 갑진.

97) 許興植 編, 1984, 『韓國金石全文』(中世上) 「廣通普濟禪寺碑」, 亞細亞文化社.

98) 『고려사』 권72, 여북 노부 백관의중 명종 20년.

99) 李光麟, 앞의 논문, 90쪽.

창고·승록사처럼 특별 업무를 담당하는 관청에만 설치되었다. 이는 모든 정치기구에 관청의 업무를 감독하고 관료를 관할하지 않아도 되는 상황, 즉 관청 간의 통속관계를 지정하여 상위 관청이 하위 관청을 관할·통솔하는 구조, 특히 6부(6조)가 각사를 관할·통솔할 수 있는 구조로 정치제도의 운영이 바뀌어감을 의미한다.

## 맺음말

이상으로 원 제조류 관직의 종류와 기능, 제조류 관직과 기능이 같았던 판사직이 어떻게 변질되었으며, 고려에서 도입한 제조류 관직은 어떤 것이 있었는지를 살펴보았다.

실무행정 최고기구인 6부가 각사를 관할하지 못하고 독립구조로 운영되는 문제점을 해결하기 위해, 고려에서는 행정경험이 풍부한 관료를 임시로 판사에 임명하여 6부와 각사의 행정업무를 원활하게 처리하도록 하였다. 그러나 항상적으로 설치되면서, 판사는 녹봉을 받았고 본직으로 전환되었다. 이에 따라 판사는 그 관직이 설치된 원래의 기능이 상실되었다. 고려후기에 들어와 중앙정치기구가 독립적 구조로 운영되는 방식이 유지되는 가운데 親朝 및 重祚 등으로 국왕이 개별 관청을 정상적으로 관할하지 못하는 상황에 놓이게 되면서, 판사의 본직화는 행정 및 국정 운영의 혼란을 더욱 가속화시켰다.

원에서는 제거·제점·제조와 같은 다양한 제조류 관직이 있었고, 이들 관직들은 특정 업무를 담당하거나 특정 관청의 장관 위에 설치되어 그 관청을 관리 감독하였다. 고려는 이러한 제조류 관직에 주목하여, 단

계별로 제조류 관직을 도입하였다. 충선왕 복위년 관제 개혁에서는 제거와 제점을 설치하여 신설 및 강화된 창고를 운영하도록 하거나 통폐합된 관청의 업무를 감독하도록 하였다. 충혜왕 복위년부터는 제조가 도입되어, 점차 판사·제거·제점을 대체해 갔다. 그렇지만 제조가 판사·제거를 완전히 대체하지 못하고 조선초기까지 이들 관직은 병행되었다.

그런데 판사·제점·제거·제조는 장관 위에 설치된 관직이란 점에서 그 기능은 같았다. 그렇지만 제거는 창고와 궁궐에 설치되었고, 제점은 시감국 계열의 관청에 설치되었으며, 판사는 6부를 비롯하여 시감국 계열 관청 및 도감류에도 설치되었다. 제조는 사천대를 제외하고는 6부와 시감국 계열 관청에는 설치되지 않았으며, 창고·승록사·내불당처럼 특별한 업무를 담당하는 관청이나 도감에 설치되었다. 특히 판사와 제조는 경제적인 급부에서 차이가 났는데, 판사는 녹봉이 지급되었던 반면 제조는 녹봉이 지급되지 않았다.

판사는 6부가 각사를 관할·통솔하지 못하면서 중앙정치기구가 독립적 구조로 운영됨에 따라 생기는 문제점을 보완하기 위해 설치된 것이었다. 제조가 판사를 대체해 나가지만, 판사에 비해 제조가 설치된 기구는 창고·승록사처럼 특별한 업무를 담당하는 관청에만 설치되었다. 이는 모든 정치기구에 관청의 업무를 감독하고 관료를 관할하지 않아도 되는 상황, 즉 관청 간의 통속관계를 지정하여 상위 관청이 하위 관청을 관할·통솔하는 구조, 특히 6부(6조)가 각사를 관할·통솔할 수 있는 구조로 정치제도의 운영이 바뀌어감을 의미한다.

## 참고문헌

### 1. 사료

『高麗史』, 『高麗史節要』, 『金史』, 『牧隱詩藁』, 『牧隱集』, 『宋史』, 『元史』, 『朝鮮王朝實錄』

金龍善 編, 2006, 『高麗墓誌銘集成』, 翰林大學校 出版部

許興植 編, 1984, 『韓國金石全文』(中世上), 亞細亞文化社

### 2. 논저

金松姬, 1987, 「朝鮮初期의 「提調」制에 관한 研究」 『韓國學論集』 12

金昌賢, 1995, 「고려말기 政房의 변화와 提調의 등장」 『史叢』 44

朴龍雲, 2000, 「高麗時代의 6部判事에 대한 考察」 『고려시대연구』 II

朴宰佑, 2000, 「高麗前期 宰樞制度和 國政運營體系 研究」, 서울대박사학위 논문

朴鍾進, 1993, 「忠宣王代의 財政改革策과 그 性格」 『한국사론』 9

邊太燮, 1967, 「高麗宰相考」 『歷史學報』 35 · 36합

邊太燮, 1970, 「高麗時代 中央政治機構의 行政體系 - 尙書省 機構를 중심으로 - 」 『歷史學報』 47

변태섭, 1995, 「고려의 회의도감」 『국사관논총』 61

李光麟, 1967, 「「提調」制度 研究」 『東方學志』 8

이정훈, 2000, 「高麗時代 都監의 구조와 기능」 『韓國史의 構造와 展開』, 혜안

李貞薰, 2007, 「判事職 운영과 중앙정치기구 지배」 『高麗前期 政治制度 研究』, 혜안

李貞薰, 2012, 「忠宣王代 官制 改革과 관청간의 統屬관계」 『한국중세사연구』 32

사학연구 제127호(2017. 9)

조원, 2012, 「元 前期 達魯花赤의 제도화와 그 위상의 변화」 『동아시아문화연구』 51

崔異敦, 2016, 「조선 초기 提調制의 시행과정」 『奎章閣』 48

## Abstract

# Introduction of Jejoryu Offices in Late Goryeo and Its Meaning

Lee Joung-Hoon

The purpose of this study is to investigate the introduction background of the new jejoryu(diverse controlling department) offices and the function and meaning of the jejoryu offices.

In order to solve the problem that the six departments, which were the highest administrative bodies of the executive administration in Goryeo, could not control Gaksa(administrative sub-department) and they were operated independently, the government officials who were rich in administrative experience were temporarily appointed to the Pansa(判事) to smoothly carry out the administrative tasks of the six departments. However, the judges were not only set up continuously, but also turned to the regular position receiving the salary. As a result, the original function of the judge was lost. In the late period of the Goryeo, while the central political organization was operated in an independent structure, the king was unable to properly control the individual government offices due to Chinjo(親朝) and Jungjo(重祚). In this situation, the regularization of Pansa worsened the confusion in administrative and state situations.

In the late Goryeo age, the Jejoryu offices of Yuan were introduced in order to replace the Pansa office. Yuan had various Jejoryu offices, such as Jegeo(提舉), Jejeom(提點) and Jejo(提調). These offices were assigned to

carry out specific tasks or installed over the ministers of specific offices to supervise them. Goryeo noticed such Jejoryu offices and introduced them step by step. In the reform of the ruling system which King Chungseon carried out at his restoration to the power, Jegeo and Jejeom were installed to operate new or strengthened warehouses or supervise the work of the rearranged administrative offices. From the restoration year of King Chunghye, Jejo was introduced, gradually replacing Pansa, Jegeo, and Jejeom. However, in the Goryeo era, Jejo could not completely replace Pansa, and the two were concurrently remained till the beginning of the Joseon Dynasty.

Pansa was originally set up to overcome the problems caused by the independent operation of central administrative organizations while not ruling and directing the six departments. Though Jejo was to replace Pansa, Jejo was installed, unlike Pansa, just in the offices with special task such as Chango(倉庫) and Seungnogsa(僧錄司). It means that the operation of political system was changing from the structure that one political office had to supervise the tasks of all sub-offices and to control all the officials to the one that the hierarchy of offices were defined and the offices with higher authority managed or controlled those with lower authority - especially, 6 departments(6 Jos) managed or controlled Gaksa.

Keywords : regularization of Pansa, Jegeo, Jejeom, Jejo, administrative operation structure to manage and control