

---

---

# 고려후기 必闇赤의 설치와 그 변화

---

---

李貞薰

(서울과학기술대학교 강사)

---

머리말

I. 내시제의 변질과 왕명출납

II. 충렬왕대 비척치의 설치와 기능

III. 비척치의 관직화

맺음말

---

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

● 투고일: 2018. 11. 15. ● 심사일: 2018. 11. 20. ● 게재확정일: 2018. 12. 4.

● <https://doi.org/10.31218/TRKH.2018.12.132.345>

[www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

## 요약

본 연구는 원의 제도였던 비척치가 고려에 도입된 이유와 목적, 그 변화상을 고찰한 것이다.

고려는 몽골과의 전쟁 이후 무신정권이 붕괴되고 왕정이 복고되었다. 무신집권기에 무신이 국정운영을 주도한 결과 국왕의 권위가 하락하고 국정운영 방식도 변질되었다. 이에 따라, 왕정복고 후 국왕이 곧바로 주도권을 갖고 국정을 운영하기 어려웠다. 이러한 국왕권의 약화는 국왕을 매개로 고려를 지배하려던 원의 지배정책과 배치되었다. 이에 원 세조는 충렬왕의 요청을 들어줌으로써 충렬왕의 입지를 강화시켜 주는 한편 충렬왕에게 국정운영의 주도권을 가질 것을 촉구하였다. 원 세조의 요구에 부응할 수밖에 없었던 충렬왕은 원 황제의 갑설로 널리 알려진 비척치를 도입하여 국왕 중심의 국정운영을 시도하였다.

모든 관청이 국왕에게 보고하고 국왕이 모든 관청에 직접 명령을 하달하는 행정 및 국정운영 체제 위에서, 비척치는 각 관청에서 보고하는 문제를 국왕과 함께 논의·결정하였으며, 국정운영에서 발생하는 여러 문제에 대한 대책을 강구하고 새로운 정책을 제시하였다. 또한 비척치는 왕명출납을 담당한 신문색과 함께 궁궐에서 기무를 처리하였다. 그 결과 정책에 대한 논의 및 결정, 왕명출납이 한 자리에서 이뤄졌을 뿐만 아니라, 궁궐에서 이런 일들이 처리됨에 따라 충렬왕의 의도가 국정운영에 잘 반영될 수 있었다.

비척치는 충선왕 즉위년 관제 개혁으로 폐지되었다가 충정왕 즉위를 전후하여 다시 설치되었다. 재설치 후 비척치는 왕부 비척치, 정방 비척치 등 궁궐에 위치한 관청에 배속된 하위 관직으로 활용되었다. 즉 충렬왕대에는 국왕 중심의 국정운영을 담당하는 기구였다가 충정왕대부터는 관청에 속한 특정 관직으로 변화되었다. 특히 재설치된 비척치는 인사 담

## 고려후기 必闇赤의 설치와 그 변화

당 관청의 하위직으로 배속되거나 비척치에 임명된 관료가 인사 관련 업무를 담당하는 경우가 많았다. 그리하여 비척치를 인사 담당 관료로 인식하게 되었고, 그 결과 조선초기 사대부들이 『고려사』를 편찬하면서 비척치를 정방에 속한 문사들로 기록하였다.

주제어 : 비척치, 겁설, 국왕중심의 국정운영, 비척치의 관직화, 정방

## 머리말

고려는 몽골과의 전쟁 이후 무신정권이 붕괴되고 왕정이 복고되었다. 왕정복고의 정치사적 의미는 국왕이 국정운영의 최고 결정권자의 위치를 회복하였다는 것이다. 무신정권이 100년간 국정운영을 주도한 결과 국왕의 권위가 하락하고 국정운영 방식도 변질되었으므로 왕정이 복고되었지만 곧바로 국왕이 주도권을 갖고 국정을 운영하기 어려웠다. 이를 타개하기 위해 원간섭기 초반 고려의 국왕들은 측근을 중심으로 국정운영을 시도하였다. 그러나 정치제도의 개편을 통한 국정운영 방식의 변화가 없는 상황에서 시도된 측근정치는 일시적으로 국왕이 국정운영의 주도권을 갖게는 하였지만, 오히려 국왕과 정치세력이 서로 괴리되고 정치제도의 변질을 가속화시켜 정치제도에 기반한 국왕권을 약화시키는 결과를 초래하였다.

국왕권의 약화는 국왕을 매개로 고려를 지배하려던 원의 지배정책과 배치되었다. 이에 원 세조는 충렬왕의 요청을 들어줌으로써 충렬왕의 입지를 강화시켜 주는 한편 충렬왕에게 국정운영의 주도권을 가지도록 촉구하였다. 계속되는 원 세조의 요구에 부응할 수밖에 없었던 충렬왕은 원 황제의 근시조직인 비척치(必關赤)를 도입하여 국왕 중심의 국정운영을 시도하였다. 따라서 고려후기 정치사를 이해하기 위해서는 비척치에 대한 연구가 필수적이라 할 수 있다.

현재까지 비척치에 대한 연구는 비척치 자체를 직접 다룬 연구는 적지만, 충렬왕대 정치 상황과 관련하여 비척치를 언급한 연구들은 상당히

---

1) 이 말은 몽골어인 'bitikchi'(또는 'bichechi')에서 온 것으로, 한자로는 必關赤, 必者赤, 秘關赤, 闕關赤, 闕者赤 등으로 표기되며, 한글로는 '비사치', '비척치', '비체치' 등으로 표기된다. 『고려사』 및 『고려사절요』에서 가장 많이 나오는 것이 必關赤이므로, 본고에서는 한자로는 必關赤, 한글로는 비척치로 표기하겠다.

많다. 그리하여 비칙치의 어원 및 유래, 역할 등이 상당히 자세하게 밝혀져 있다.<sup>2)</sup> 그렇지만 비칙치에 대한 대부분의 연구가 비칙치와 정방의 관계를 밝히는 것에 집중되어,<sup>3)</sup> 비칙치의 기능을 인사권에만 한정시키는 경우가 많았다. 그리고 비칙치를 설치한 이유가 왕권강화라 하였지만, 왕권강화의 구체적인 모습에 대해서는 설명이 부족하다. 또한 원과 명칭이 같다는 이유로 충렬왕 원년에 관제를 격하당한 상황에서, 고려가 원의 제도를 그대로 도입하게 된 이유도 전혀 고려되지 않았다. 뿐만 아니라 비칙치의 변화상에도 주목하지 않아 충렬왕 4년에 설치된 비칙치와 충정왕 이후 사료상에 보이는 비칙치가 서로 다른 것임에도 불구하고 같은 기능 및 역할을 하는 것으로 파악하였다.

2) 비칙치에 대해서는 다음과 같은 연구들이 있다.

內藤雋輔, 1937, 「高麗時代の重房及び政房に就いて」 『稻葉遷曆記念 滿鮮史論叢』; 1967, 『朝鮮史研究』, 東洋史研究會.

金庠基, 1948, 「高麗 武人政治 機構考」 『東方文化交流史論攷』, 乙酉文化社.

金成俊, 1962, 「高麗政房考」 『史學研究』 13, 1962; 1985, 『韓國中世政治法制史研究』, 一潮閣.

金潤坤, 1964, 「麗末鮮初の 尙瑞司」 『歷史學報』 25.

李起男, 1971, 「忠宣王의 改革과 詞林院의 設置」 『歷史學報』 52.

朴龍雲, 1976, 「高麗의 中樞院 研究」 『韓國史研究』 12; 2001, 『高麗時代 中樞院 研究』, 고려대 민족문화연구소.

金光哲, 1985, 「高麗 忠烈王代 政治勢力의 動向」 『창원대論文集』 7-1; 1991, 『高麗後期 世族層 研究』, 東亞大出版部.

李益柱, 1988, 「高麗 忠烈王代의 政治狀況과 政治勢力의 性格」 『韓國史論』 18.

朴龍雲, 1994, 「고려후기의 必闇赤(필자적, 비칙치)에 대하여」 『李基白先生古稀紀念 韓國史學論叢』(上), 一潮閣; 1997, 『高麗時代 官階·官職 研究』, 고려대출판부.

金昌賢, 1996, 『高麗後期 政房 研究』, 고려대 民族文化研究所.

李玠奭, 2004, 「『高麗史』 元宗·忠烈王·忠宣王世家 중 元朝關係記事의 註釋研究」 『東洋史學研究』 88.

金甫桃, 2012, 「고려 충렬왕의 케시크(怯薛, kesig)제 도입과 그 의도」 『사학연구』 107.

林亨洙, 2017, 「고려후기 怯薛制 운영 연구」, 고려대박사학위논문.

3) 이에 대해서는 박용운의 연구에서 연구자별 논점 및 사료를 중심으로 자세하게 다루었다(朴龍雲, 1997, 위의 책, 246~250쪽).

본고에서는 충렬왕 4년에 설치된 비척치와 충정왕 이후 사료상에 보이는 비척치가 다르다는 점에 주목하여, 비척치의 설치 목적, 역할, 변화상을 살펴보고자 한다. 우선 1장에서는 비척치의 도입 배경으로서, 국정운영에 가장 기본이 되는 왕명출납과정이 무신집권기 및 원간섭기 초반에 어떻게 변질되었는지를 검토할 것이다. 2장에서 비척치의 설치 목적이 왕권강화라는 점에서, 비척치의 역할과 더불어 비척치의 도입 이후 국정운영 방식이 어떻게 변화되었는지를 살필 것이다. 3장에서는 충렬왕대 이후 비척치의 변화상을 추적하고, 『고려사』에서 정방을 비척치라고 하게 된 이유를 설명할 것이다.

## I. 내시제의 변질과 왕명출납

고려전기 행정 및 국정운영은 모든 관청이 국왕에게 직접 보고하고 국왕이 모든 관청에 명령을 하달하는 행정체계를 바탕으로 이뤄졌다.<sup>4)</sup> 이러한 방식이 실현 가능하기 위해서는 국왕이 정확한 판단과 명령을 내릴 수 있도록 국왕의 자질을 향상시키는 것과 더불어 국왕이 필요할 때마다 통치에 대한 자문을 구할 수 있도록 하는 제도적인 뒷받침이 필요하였다. 특히 국왕이 각 관청에서 올린 보고에 대하여 정확한 판단과 지침을 내릴 수 있도록 정확한 정보를 제공하는 존재가 필요하였다. 이를 위해 고려에서는 학식과 행정경험을 갖춘 관료를 내시로 入屬시켜 국왕을 보좌하도록 하였다.<sup>5)</sup> 그 결과 고려전기 왕명출납은 승선, 내시, 내료가 담당하였다. 승선은 각 관청에서 올리는 보고문의 上奏 여부를 결정하였으

4) 李貞薰, 2007, 『高麗前期 政治制度 研究』, 혜안, 275~280쪽.

5) 李貞薰, 2007, 「고려 전기 內侍와 국정운영」 『韓國史研究』 139.

며, 내시는 승선이 올린 보고문을 국왕에게 직접 보고하면서 국왕의 하문에 자신의 의견을 개진하였으며, 내료는 국왕의 일상생활에서 발생하는 단순한 왕명을 전달하는 일을 담당하였다.

이런 방식의 왕명출납은 무신집권기를 거치면서 변질되었다. 주지하다시피, 무신집정자가 권력을 장악하고 국정운영을 주도하게 됨에 따라, 국왕은 비록 국정운영 최고 결정권자로서의 지위는 가졌지만 실제로는 그 역할을 수행하지 못하였다. 최충헌이 관료들의 인사를 자신의 집에서 행하고 그 결과를 신종에게 아뢰면 신종이 머리를 끄덕여 이를 승낙하였다는 것에서 알 수 있듯이,<sup>6)</sup> 왕명출납은 요식적인 행위에 지나지 않았다. 이와 더불어 청요직으로 인식되던 내시를 무신이 겸직하게 됨에 따라<sup>7)</sup> 학문과 행정경험을 바탕으로 국왕을 보좌하던 내시제는 제 기능을 발휘할 수 없었다. 여기에다 최충헌이 집권하면서 자신의 黨與를 승선으로 임명하고 이를 정색승선이라고 불렀던 것에서 볼 수 있듯이,<sup>8)</sup> 승선마저도 무신집정자가 장악하였다. 즉 국왕의 권위가 변화됨에 따라 왕명출납도 변질되었다.

몽골과의 전쟁 이후 왕정이 복고되었지만, 왕명출납은 고려전기의 방식으로 환원되지 못하고 더욱 변질되었다. 내시의 경우, 원종대에 들어와 무신만이 아니라 내료들까지 내시가 되었으며, 충렬왕대부터는 내시로 임명되는 관료가 현격하게 줄어들면서,<sup>9)</sup> 내시제를 설치하였던 본래의 취지마저도 살릴 수가 없게 되었다. 승선은 무신집정자의 장악에서 벗어나 국왕이 직접 임명하게 되었지만, 그 역할은 고려전기와 같지 않았다.

6) 『고려사절요』 권13, 신종 5년 3월.

7) 『고려사절요』 권13, 명종 16년 10월. 무신집권기부터 고려말까지 내시제의 변질에 대해서는 金甫桃, 2011, 「高麗 內侍 研究」, 고려대박사학위논문을 참조.

8) 『고려사』 권75, 선거3 전주 선법 고종 12년.

9) 金甫桃, 2011, 앞의 논문, 242~244쪽.

우부승선 홍자번이 어사대의 狀啓를 올려 아뢰기를, “근래에 친히 정사를 살피지 않으시고 무릇 有司의 章奏는 하나같이 宦豎들에게 출납을 위임하시니 안팎에서 한탄하고 있습니다. 청하건대 이제부터 다시 모든 정사를 친히 살피시어 이로써 輿望을 위무해주시기 바랍니다.”라고 하였다. 왕이 받아들이지 않았다.<sup>10)</sup>

위 사료는 홍자번이 내료들에게 왕명출납을 위임하였던 상황을 비판한 내용이다. 유사와 장주는 각 관청 및 지방에 파견된 관료들이 올린 보고문을 말한다. 홍자번의 말에 따르면, 원종은 유사의 장주에 대한 출납을 하나같이 내료[내수]들에게 위임시켰다.

유사의 장주에 대한 출납을 내료들에게 위임하였다는 것은 국왕의 일상생활에서 발생하는 왕명만을 출납한 것이 아니라 국정운영과 관련된 왕명출납마저도 내료들이 담당하였음을 의미한다. 왕명출납에는 각 관청에서 올리는 보고문의 상주 여부에 대한 판단, 승선을 거쳐 올라온 보고문을 국왕에게 보고하고 국왕의 하문에 화답하는 행위까지 모두 포함된다. 홍자번이 유사의 장주를 하나같이 내수들에게 위임하였다고 지적한 것으로 보아, 각 관청에서 올리는 보고문의 상주 여부, 국왕의 하문에 화답하는 행위까지 내료들이 담당하였던 것으로 생각된다. 어사대의 장계를 올린 홍자번이 우부승선이었으므로, 내료가 국정운영과 관련된 왕명출납 전반을 모두 담당하였던 것은 아니었을 것이다. 그렇지만 각 관청에서 올리는 보고문의 상주 여부 및 국왕의 하문에 화답하는 행위까지 내료들이 일정정도 담당한다는 것은 내시 및 승선의 담당 영역까지 내료들이 침범하고 있었음을 의미한다.

원종이 내료들에게 왕명출납 전반을 담당시켰던 것은 최충헌 정권의

---

10) 『고려사절요』 권19, 원종 12년 4월. “右副承宣洪子藩進御史臺狀 因奏曰 比來不親聽政 凡有司章奏 一委宦豎出納 中外缺望 請自今復親庶政以慰輿望 王不納”

몰락으로 왕정복고가 이뤄졌지만 원종이 완전하게 국정을 장악하지 못한 데서 기인한 것이었다. 김준과 임연이 국정운영을 좌우함에 따라 원종은 국정 전반을 장악하지 못하였다. 여기에서 원종 10년 임연에 의해 폐위되고 원에 의해 복위됨에 따라 국왕으로서의 원종의 권위는 많이 떨어졌다. 또한 오랫동안 무신집정자가 권력을 장악함에 따라 원종은 정치세력들과 괴리되어 있었다. 그리하여 원종은 내료를 측근으로 발탁하여 이를 바탕으로 권력을 장악하려 하였고 이에 내료들에게 왕명출납도 상당 부분 위임하였던 것이다.

그런데 왕명출납은 국정운영의 최고 책임자인 국왕의 명령이 발동되는 첫 단계이기 때문에 국정운영에서 가장 기본적인 토대가 된다. 따라서 왕명출납의 변질은 국왕의 국정 장악력에 영향을 준다. 각 관청이 국왕에게 보고하고 국왕이 각 관청에 명령을 하달하는 행정체계를 전제로 국정운영이 이뤄지는 상황에서, 내시제가 변질되고 내료가 내시와 승선의 역할까지 침해하는 상황은 국왕의 국정 장악력을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 국정운영 최고 결정자로서의 역할을 저해하게 된다. 홍자번이 내료가 유사의 장주에 대한 출납을 담당하는 사실을 비판하면서 원종에게 직접 정사를 돌보라고 요청을 하였던 것은 이런 문제점을 지적한 것이었다.

## II. 충렬왕대 비척치의 설치와 기능

원종대의 국정운영 상황은 충렬왕대에 와서도 나아지지 않았다. 오히려 모든 내료들이 왕명출납을 담당할 정도로<sup>11)</sup> 왕명출납의 파행은 계속되었다. 또한 충렬왕도 측근을 바탕으로 국정을 운영함에 따라 국왕과 정

11) 『고려사』 권104, 열전17 김주정.

치세력간의 괴리가 심화되었다.<sup>12)</sup> 한편 원과의 관계에서 여러 가지 문제가 발생하여 이를 해결하기 위해 재추회의가 자주 열림에 따라<sup>13)</sup> 재추의 권한은 강해졌을 뿐만 아니라 원에 의해 강제로 관제가 격하<sup>14)</sup>될 정도로 고려에 대한 원의 내정간섭도 강해지고 있었다.

이런 상황에서 충렬왕은 동왕 4년 10월에 비척치를 설치하였다.

가-1) 必闇赤와 申聞色을 새로 설치하였다.<sup>15)</sup>

가-2) 舊制에 무릇 국가의 일은, 宰樞가 회의하고 승선이 교지를 받아서 시행하였다. 김주정이 말하기를, “지금 재추가 너무 많아 국정을 모의하는데 주장하는 바가 없으니, 마땅히 따로 必闇赤를 두어 기무를 맡겨야 합니다. 또한 內僚가 모두 啓事하는 것은 옳지 않으니, 청컨대 (내료 중에서) 사람을 뽑아 申聞色으로 삼고 그 나머지는 없애십시오.”라고 하였다. (김주정이) 염승익과 이지저로 하여금 왕에게 諷諭하도록 하여, 마침내 비척치와 신문색이 설치되었다. 김주정 및 참문학사 박항, 밀직부사 설공검, 좌승지 이준비, 관예빈사 염승익, 대장군 인공수 및 조인규, 비서윤 정홍, 내시 장군 이지저, 보문서대제 광예, 대부소윤 안진, 천우위녹사 이자분, 첨사부사 윤문옥, 대상부녹사 정현계를 비척치로 삼았다. 내료 낭장 정승오·김의광·강석·이서·하예를 신문색으로 삼았다. (이들은) 상시로 궁궐에 모여 (국가의) 기무에 참여하고 결정하였으므로 당시에 이를 別廳宰樞라고 하였으나 祖宗의 구제가 아니었으므로, 사람들이 많이 비난하였다.<sup>16)</sup>

12) 李益柱, 1996, 「高麗·元關係의 構造와 高麗後期 政治體制」, 서울대박사학위논문, 97쪽.

13) 『고려사』 권76, 백관1 서문.

14) 『고려사』 권28, 충렬왕 원년 10월 임술.

15) 『고려사』 권28, 충렬왕 4년 10월 신미. “新置必闇赤及申聞色”

16) 『고려사』 권104, 열전17 김주정. “舊制 凡國家事 宰樞會議 承宣稟旨而行 周鼎言 今宰樞甚多 謀政無主 宜別置必闇赤 委以機務 又內僚不可皆令啓事 請擇人爲申聞色 罷其餘 令廉承益李之氏諷王 遂置必闇赤申聞色 周鼎及蔡文學事朴恒密直副使薛

가)는 비척치의 설치를 언급한 자료로서, 가-1)은 『고려사』 세가, 가-2)는 『고려사』 김주정 열전에 나오는 내용이다.

가-2)로 보아 비척치의 설치는 김주정의 생각이었다. 김주정은 충렬왕의 1차 친조 때 행종도감사로 충렬왕을 호종하면서 충렬왕에게 達魯花赤, 王京留守軍 등으로 인해 고려의 민들이 매우 힘들어하는 사실과 김방경의 무고를 원 세조에게 아뢰 될 것을 건의하여 고려와 원 사이에 문제가 되었던 일들을 해결하였다. 이에 충렬왕은 김주정을 중요한 인물로 여겨 귀국 후에 좌부승지로 임명하였다.<sup>17)</sup> 이어 김주정은 위와 같이 비척치의 설치를 제안하였다. 행종도감사를 역임하고 충렬왕에 의해 좌부승지로 임명된 김주정이 제안한 것으로 보아, 비척치의 설치는 충렬왕의 의중이 반영된 것으로 생각된다.<sup>18)</sup>

주지하다시피 비척치는 원의 제도로서, 怯薛의 일부였다. 겹설은 몽골의 칸이 친호, 백호 등의 자제를 자신의 시위로 삼았던 것에서 시작되어, 칭기스칸이 몽골지역을 통일하는 과정에서 하나의 제도로 발전시킨 것이었다. 겹설은 侍衛와 황제의 車馬, 廬帳, 官服, 飲食, 醫藥과 같은 日常侍奉 등의 말은 일에 따라 세분되었으며, 이 중에서 문서 사무를 담당하던 겹설이 비척치였다. 겹설은 황제와 사적인 주종관계를 맺고, 이것이 공적인 관료제에 입각한 군신 관계보다 강조되던 조직이었다. 이에 원 황제는 겹설을 관료로 진출시켜 겹설을 바탕으로 국정을 장악하였다.<sup>19)</sup>

---

公儉左承旨李尊庇判禮賓事廉承益大將軍印公秀趙仁規秘書尹鄭興內侍將軍李之氏寶文署待制郭預大府少尹安戩千牛衛錄事李子芬詹事府錄事尹文玉太常府錄事鄭玄繼 爲必闇赤 內僚郎將鄭承伍金義光姜碩李恕河沔 爲申間色 常會禁中 叅決機務 時號別廳宰樞 以非祖宗舊制 人多譏議“

17) 『고려사』 권104, 열전17 김주정.

18) 충렬왕은 태자 시절에 원의 수도에서 숙위를 하면서 원 황제가 겹설 조직을 통해 국가의 공적 기구를 장악해 나가던 상황을 경험하였고, 자신이 국왕으로 즉위하면서 원의 겹설 조직을 고려에 도입하였다고 한다(金甫桃, 2012, 앞의 논문).

19) 片山共夫, 1980, 「怯薛と元朝官僚制」 『史學雜誌』 89-12.

비척치가 기무를 처리하고 신문색과 함께 궁궐에 모여 기무에 참여하고 결정하였다는 것으로 보아, 기존 연구에서 언급된 것처럼 충렬왕이 비척치를 설치한 것은 왕권을 강화하기 위해서였다.<sup>20)</sup> 필자 역시 비척치의 설치 목적이 왕권강화였다는 사실은 부정하지는 않는다. 다만 왕권강화라고 할 때, 비척치를 통해 추구하였던 왕권강화가 구체적으로 어떠한 형태였느냐는 점은 좀 더 고려될 필요가 있다. 특히 고려의 국왕권이 원에 의해 제약되고 충렬왕 원년에 원과 같은 명칭을 사용한다는 이유로 고려의 관제가 강제로 격하<sup>21)</sup>되었던 상황에서 원 제도인 비척치를 설치한다는 것은 원의 정책에 위배되는 것이었으며,<sup>22)</sup> 오히려 원이 이를 빌미로 왕권을 제약할 수도 있었기 때문이다. 이와 관련하여 다음 사료가 주목된다.

나-1) 원에서 岳脫衍과 康守衡을 파견하였다.…(그들이 가지고 온) 조서에 이르기를, “…왕이 아직 왕으로 되기 전에는 태자라고 하지 않고 세자라고 부르며, 국왕의 명령을 그 전에는 성자라고 했던 것을 이제는 宣旨라고 한다고 하니, 관직 칭호도 우리나라와 같은 것은 역시 이렇게 하라. 또 듣건대 왕과 공주가 하루에 쌀 2승을 먹는다고 하는데, 이는 재상이 많아서 마음대로 하기 때문이다. 무릇 이런 것들은 모두 당신에게 알려려는 것뿐이고 당신더러 자녀를 바치거나 관직명을 고치거나 재상의 수를 감하라는 것은 아니다.…’라고 하였다.”<sup>23)</sup>

20) 朴龍雲, 1997, 앞의 책, 244~251쪽.

21) 『고려사』 권28, 충렬왕 원년 10월 경술; 『고려사』 권28, 충렬왕 원년 10월 임술.

22) 충렬왕은 비척치를 설치하기에 앞서 원 겁설 중의 하나였던 忽只, 鷹坊을 도입하였다. 그런데 忽只와 鷹坊은 고려가 자의적으로 설치한 것이 아니라 원 황제의 허락을 받아 설치되었다고 한다(林亨洙, 2017, 앞의 논문, 47쪽). 忽只와 鷹坊은 황제의 허락을 받았기 때문에 충렬왕 원년 관제 격하 때에도 그 명칭이 바뀌지 않고 그대로 존재할 수 있었다.

23) 『고려사』 권28, 충렬왕 원년 10월 경술 “元遣岳脫衍康守衡來…詔曰…王之未爲王

나-2) 얼마 후에 (황제가) 말을 하기를, “...내가 들으니 왕 역시 재상들의 꾀임을 믿는다 하니, 이와 같이 하여 능히 나라를 다스릴 수 있다면 진실로 좋은 일이지마는 만일 다스릴 수 없다면 부끄러운 일이 아니겠는가?”라고 하였다. ...황제가 말하기를 “...당신이 재상들과 더불어 나라를 잘 보전해 나갈 수 있는 길을 선택하여 잘 생각하고 실행하라.”고 하였다.<sup>24)</sup>

나-1)은 충렬왕 원년에 원 세조가 충렬왕에게 내린 조서이며, 나-2)는 1차 친조 때 원 세조가 충렬왕에게 충고하였던 내용이다.

나-1)에서 고려 국왕과 공주가 하루에 쌀 2승을 먹는다는 구절은 구체적으로 무엇을 의미하는지는 불분명하다. 그렇지만 재상이 많아서 마음대로 한다는 다음 문장과 연결해 볼 때, 이 구절은 재상들이 국정을 좌지우지하기 때문에 충렬왕과 공주가 할 일이 없어서 밥만 많이 먹는다는 의미로 이해된다. 즉 원 세조는 재상들이 국정운영을 마음대로 하기 때문에 충렬왕이 국왕의 역할을 제대로 못한다고 생각하였다. 재상의 수를 감하라는 말은 아니라고 하였지만, 재상의 숫자가 많다는 앞 문장과 연결해 볼 때 원 세조는 재상들이 국정운영을 마음대로 할 수 있는 이유가 그 숫자가 많은데 있다고 판단하였던 것으로 생각된다.<sup>25)</sup> 나-2)에서 원 세조가 충렬왕이 재상들의 꾀임을 믿는다고 한 것도 역시 그 다음의 문장

---

也 不稱太子 而稱世子 國王之命 舊稱聖旨 今稱宣旨 官號之同於朝廷者 亦其比也 又聞王與公主日食米二升 此則宰相多而自專故耳 凡此皆欲令爾知之 非苟使爾貢子女革官名減宰相也”

24) 『고려사』 권28, 충렬왕 4년 7월 갑신. “有聞曰…朕聞王亦信宰相之誘 如此而能治國 則固善 其如不能 可不愧乎…帝曰…汝可與宰相 擇所以善持國者 商量而行”

25) 나-1)의 조서가 충렬왕에게 전달된 뒤 고려는 기존 관제를 격하한(『고려사』 권28, 충렬왕 원년 10월 임술.) 반면 재상은 감원하지 않았다. 관제 격하는 관청 및 관원의 명칭을 개정하면 되었다. 재상이 당시 국정운영에서 차지하는 비중을 감안할 때, 재상의 감원은 권력구조 및 국정운영 방식 등 관제 전반을 고려하면서 시행해야 할 어려운 문제였다. 그리하여 원 세조의 요구를 모두 거부하기 어려웠던 상황에서, 고려는 해결하기 쉬었던 관제를 격하하고 재상을 감원하지 않았던 것으로 생각된다.

과 연결해 볼 때, 충렬왕이 재상들의 꺾임으로 국정운영을 올바르게 하지 못함을 지적한 것이라고 생각된다. 즉 원 세조는 충렬왕이 재상들에게 휘둘러 국정운영을 제대로 하지 못한다고 판단하였다.

원은 정치적으로 국왕을 후원하면서 국왕을 통해 고려를 지배하려는 정책을 폈다.<sup>26)</sup> 그러나 원 세조는 충렬왕이 국정운영을 주도하는 것이 아니라 재상들이 마음대로 하는 것으로 판단하였다. 고려의 이런 상황은 원의 정책과 상반되었다. 원 세조는 이런 상황을 지켜볼 수만은 없었기 때문에, 재상 문제를 계속 제기하면서 충렬왕에게 개선책을 요구하였던 것이었다.

한편 親朝로 원을 방문한 충렬왕이 고려와 원 사이에 발생하였던 여러 가지 문제들을 시정해 줄 것을 건의하자, 원 세조는 충렬왕의 요청을 수용하였다.<sup>27)</sup> 원 세조의 행동은 고려와 원 사이의 문제를 해결하기 위한 것이었지만, 한편으로는 왕정복고 이후 국정운영의 주도권을 갖지 못한 충렬왕에게 힘을 실어주었다. 그러므로 충렬왕의 입장에서는 자신에게 힘을 실어준 원 세조의 지적을 무시할 수는 없었을 것이다. 특히 원 세조가 면전에서 구체적으로 충렬왕에게 재상들과 나라를 잘 보전할 길을 선택해서 시행하라고 말했던 만큼, 충렬왕의 입장에서는 가시적인 성과를 낼 필요가 있었을 것이다. 천자의 근시로서 활약한 비척치는 원 황제의 강력한 황제권 행사에 일조하였다. 1차 친조 이후 충렬왕이 비척치를 설치한 것은 국정운영의 주도권을 갖기 위한 조치였을 뿐만 아니라 원에서 잘 알려진 비척치를 도입함으로써 원 세조의 요구에 부응하기 위한 것이 아니었던가 생각된다.<sup>28)</sup>

---

26) 李益柱, 앞의 논문, 1996, 69~70쪽.

27) 『고려사』 권28, 충렬왕 4년 7월 갑신.

28) 이는 두 가지 측면에서 잘 드러난다. 첫째, 김주정이 비척치의 설치 이유로 재상이 많아 국정운영이 제대로 되지 않는다는 점을 들었다. 하지만 국정운영이 제대로 되지 않았던 원인이 재상의 수에 있었다면, 김주정은 비척치의 설치보다는 재상의

그런데 김주정은 비척치의 설치를 주장하기 위한 전제로 “무릇 국가의 일은, 宰樞가 회의하고 승선이 교지를 받아서 시행하였다”라는 구제를 언급하였다.<sup>29)</sup> “凡國家事 宰樞會議 承宣稟旨而行”이란 국정운영 방식이다. 김주정은 구제를 말하고 구제와 달라진 당시 상황을 언급하면서 비척치의 설치를 주장하였다. 따라서 비척치의 설치와 기능은 국정운영 또는 국정운영방식과 관련된 것이었다.

나-1)의 요구에 따라, 충렬왕 원년에 고려는 원과 명칭이 같았던 관청 및 관직의 명칭을 격하시켰다. 그런데 충렬왕 원년의 관제 격하로 관청 및 관직의 명칭만이 변경되었던 것이었지 관제 및 국정운영 방식까지 변화하였던 것은 아니었다. 즉 충렬왕 원년의 관제 격하 이후에도 고려전기 행정 및 국정운영 방식은 그대로 유지되었다. 그런데 가-2)를 보면, 김주정은 내료들이 모두 啓事를 담당하는 것은 옳지 않다고 하면서 신문색을 설치하여 일부 내료를 선발·배치하여 이들로 하여금 계사를 담당케 하자고 건의하였다. 계사는 왕명출납을 말한다. 홍자번이 원종에게 내료들에게 유사(유사)의 상주를 맡기지 말자고 건의하였는데, 원종 12년 이후 이를 시정할 사료를 찾을 수 없다. 이는 원종 12년 이후에 내료가 국정운영과

---

감원을 주장하는 것이 논리적으로 타당하다. 오히려 김주정이 재상의 감원 대신에 비척치의 설치를 제안하였다는 것은, 국정운영이 제대로 되지 않았던 주요한 원인이 재상의 수에 있지 않았음을 의미한다. 그럼에도 김주정이 재상의 숫자가 많다는 점을 굳이 언급한 것은 나-1)에서 원 세조가 재상의 숫자가 많아 국정운영이 제대로 이뤄지지 않음을 들었기 때문이다. 즉 김주정이 비척치의 설치를 제안하면서 재상의 숫자가 많다는 사실을 굳이 적시하였던 것은 원 세조의 비판을 고려가 수용하고 이를 개선하기 위해 노력하고 있다는 것을 보여주기 위한 것이었다. 둘째, 비척치란 명칭이다. 충렬왕 원년 원과 명칭이 같다는 이유로 관제 격하를 당하였기 때문에, 고려에서는 원과 같은 명칭을 사용한다는 것은 금기였다. 비척치와 같이 설치된 신문색은 고려식 관제 명칭을 사용하면서도 비척치란 몽골식 명칭을 사용한 것은 원에서 잘 알려진 명칭을 사용함으로써 원 세조의 지적을 충렬왕이 잘 이행하고 있음을 보여주기 위한 것이었다.

29) 『고려사』 권104, 열전17 김주정.

관련된 왕명출납까지 담당하던 상황을 시정하는 조치가 취해지지 않았음을 말한다. 그러므로 김주정이 말한 계사는 단순한 왕명 전달만이 아니라 국정운영과 관련된 왕명출납을 의미한다. 따라서 비척치와 신문색이 함께 궁궐에 모여서 기무를 처리하게 한 것은 변질된 왕명출납 방식을 인정하는 선에서 이루어진 국정운영방식이었다.<sup>30)</sup>

각 관청이 국왕에게 보고하고 국왕이 각 관청에 명령을 하달하는 행정체계를 전제로 행정 및 국정운영이 이루어지는 상황에서, 국왕 중심의 국정운영을 하기 위해서는 국왕의 국정 장악력이 관건이다. 원간섭기 초반에는 내료가 왕명출납 과정에서 국왕의 하문에 응대하는 역할을 담당하였다. 그렇지만 내료는 학문적 능력과 행정 경험이 미약하기 때문에 국왕이 각 관청에서 올린 보고에 대하여 정확한 판단과 지침을 내릴 수 있도록 완벽하게 보좌하기는 어려웠을 것이다. 따라서 고려전기 내시와 같이 학문적 소양과 행정 경험을 바탕으로 국왕을 보좌해 줄 수 있는 존재가 필요하였을 것이다.

또한 충렬왕대에는 12세기부터 나타나기 시작한 사회적 모순이 계속 되었을 뿐만 아니라 몽골과의 전쟁으로 인한 피해가 완전히 해결되지 못한 상황이었다. 여기에 일본 정벌로 인한 각종 부담이 고려에 전가되면서, 고려의 사회 경제적 모순은 더욱 심각해졌다. 더구나 몽골과의 강하이후, 원은 고려의 내정을 간섭하였다. 따라서 산재한 여러 가지 문제를 해결하기 위해서 신속한 국정 처리가 필요하였고, 특히 원에서 하달하는 다양한 요구를 고려가 즉각적으로 수용 및 처리하기 위해서는 국정 처리는 더욱 신속하게 이뤄져야 했다. 그런데 재추회의를 거쳐서 의결된 문제

---

30) 비척치와 신문색은 김주정이 동시에 설치를 주장하였으며, 설치 이후 궁궐에서 함께 기무를 처리하였다. 즉 비척치와 신문색은 기무를 처리하는데 상호 보완적인 역할을 수행하였다. 따라서 비척치의 기능과 역할을 이해하기 위해서는 신문색도 함께 고려해야 할 것으로 생각된다.

를 왕명에 따라 시행해야만 하는 구제,<sup>31)</sup> 특히 재추의 숫자가 많아서 주장하는 바가 없었던 상황은 당시 고려가 처한 국내외적 문제를 처리하는데는 적절하지 못하였다. 따라서 기존의 행정체계가 유지되는 가운데서도 신속하게 국내외적 문제를 처리할 수 있는 방식이 필요하였을 것이다.

화성이 달을 침범하였다. 문창유와 오윤부가 올면서 왕에게 말하기를, “화성이 달을 침범하는 것은 실로 예사롭지 않은 변고이니, 飯僧하고 부처를 섬기는 것으로써 능히 물리칠 수 있는 것은 아닙니다. 배풀고 행하는 것을 삼감으로써 재변을 소멸시키시기 바랍니다.”라고 하였다. 왕은 승지 김주정, 사의 정가신과 더불어 의논한 뒤 宰樞와 臺省으로 하여금 시정의 득실을 논하고 밀봉하여 아뢰게 하였다. 이날에 (궁궐을) 조성하던 役徒를 풀어주었다.<sup>32)</sup>

위 사료는 충렬왕 5년 11월 화성이 달을 침범하는 일이 발생했을 때의 처리과정을 보여준다. 문창유와 오윤부는 당시 日官이었다.<sup>33)</sup> 위 사료의 정가신은 충렬왕 4년 10월 비척치에 배속된 비서윤 정홍이었다.<sup>34)</sup> 위 사료에서 김주정과 정가신이 비척치란 언급은 없다. 그렇지만 충렬왕 5년 당시에는 충렬왕이 국정운영의 주도권을 가지고 있었던 때였으며, 김주정과 정가신은 충렬왕 4년 10월 비척치에 배속되었다. 따라서 위 사

31) 가-2)에서 언급한 “구제에 무릇 국가의 일은 재추가 회의를 하고 승선이 왕명을 만들어 시행하였다”라는 구절은 『고려사절요』에도 그대로 인용되었다. 구제가 『고려사』 및 『고려사절요』에 모두 기술되었다는 것은 『고려사』 및 『고려사절요』 찬자들이 구제를 언급한 것이 아니라 비척치와 신문색의 설치를 건의하기 위한 전제로서 김주정이 언급한 것이었음을 알게 해 준다.

32) 『고려사절요』 권20, 충렬왕 5년 11월 계축. “火星食月 文昌裕伍允孚泣白于王曰 火星食月 實非常之變 非飯僧事佛所能禳也 願愼厥施爲以消災變 王與承旨金周鼎司議 鄭可臣議 命宰樞臺省論時政得失 實封以聞 是日放造成役徒”

33) 『고려사』 권28, 충렬왕 4년 9월 정유.

34) 『고려사』 권105, 열전18 정가신.

료는 비칙치의 활동을 보여주는 것으로 생각된다.

화성이 달을 침범하는 일이 발생하자, 문창유와 오윤부는 일관으로서 이러한 사실을 충렬왕에게 보고하고 대책을 요구하였다. 이에 충렬왕은 비칙치인 김주정과 정가신이 의논을 한 다음, 재추와 대성에게 시정득실을 논하게 하였다. 그런데 재추와 대성에게 시정득실을 논하게 하였다는 기사에 연이어 궁궐 조성에 참여한 역도를 방면시켰다는 조치가 나오는 것으로 보아, 궁궐 조성에 참여한 역도를 방면시킨 것도 화성이 달을 침범한 사건에 대한 대책으로 취해진 조치라고 생각된다. 위 사료만으로는 충렬왕과 김주정, 정가신이 함께 대책을 강구하였는지 아니면 충렬왕이 김주정과 정가신에게 대책을 강구하게 하고 건의된 대책을 김주정과 정가신과 함께 논의하였는지는 분명하지 않다. 그렇지만 분명한 것은 재추 회의를 거치지 않고 국왕과 비칙치가 함께 논의하여 궁궐조성 역도의 방면을 결정하고 곧바로 시행하였다는 점이다.

대장군 김자정, 장군 차득규, 지후 윤해를 별감으로 삼아 감찰별감과 함께 대부의 세입을 여러 방면으로 고찰하여 비용을 줄이도록 하였다. 당시 대부는 내료의 口傳과 내시원의 傳請으로 인하여 대부 창고가 모두 고갈되었다. 주부가 사적으로 빚을 내었음에도 오히려 지탱할 수가 없었기에 심지어는 머리를 깎고 승려가 되는 사람도 있었다. (이에) 김주정이 말하기를, “윤해는 옛날에 내시였으므로 전청에 대해 반드시 잘 조절하여 출납할 수 있을 것입니다. 김자정과 차득규는 내료의 우두머리로서 여러 내료들의 구전의 폐해를 억제할 수 있을 것입니다.”라고 하면서 왕에게 이를 시행할 것을 요청하였다.<sup>35)</sup>

35) 『고려사절요』 권20, 충렬왕 4년 11월. “命大將軍金子廷將軍車得珪祗候尹諧爲別監與監察別監雜考大府歲入以減其費時大府以內僚口傳及內侍院傳請府藏殫竭注簿私假貸猶不能支至有剃髮爲僧者金周鼎謂諧舊爲內侍其於傳請必能撙節出納子廷得珪內僚之首可以抑群豎口傳之弊請王行之”

위 사료는 충렬왕 4년 11월에 김주정의 건의로 김자정 등을 별감으로 삼아 대부시의 세입을 조사하게 한 내용이다. 비척치가 설치된 것이 충렬왕 4년 10월이므로, 김주정이 위와 같은 건의를 한 것은 비척치로 배속된 뒤 얼마 지나지 않아서였다. 그런데 이때 김주정은 좌부승지로서 비척치로 배속된 상태였다. 왕명을 받는 일은 반드시 먼저 승지를 거쳤으며, 승지가 그 가부를 참작하고 아뢴 뒤에야 실행하였다는 사실을 감안할 때,<sup>36)</sup> 승지는 관청 또는 관료들의 보고에 대한 稟奏 여부를 결정하였다. 이러한 승지의 직장을 감안할 때, 위 김주정의 건의는 승지의 직장과는 관련이 없는 것이었다. 따라서 위의 사료는 우부승지로서 건의한 것이라기보다는 비척치에 배속된 관료로서 올린 건의문으로 생각된다.<sup>37)</sup> 만약 그렇다면, 비척치는 국정운영 과정에서 발생하는 여러 가지 문제점을 건의하고 이에 대한 대책을 세우는 일도 담당하였던 것이라고 생각된다. 물론 국정운영 과정에서 발생하는 문제점을 지적하고 이에 대한 대책을 세우는 것은 전근대사회에서 관료라면 누구나 할 수 있는 일이었다. 그렇지만 김주정이 충렬왕 초반 당시 재추가 회의에서 주장하는 바가 없다고 지적한 사실을 감안할 때, 재추가 주장하지 못하는 일들을 비척치가 나서서 정책을 건의하였던 것이 아닌가 생각된다.

이상으로 보아 비척치는 각 관청에서 보고되는 문제에 대해 국왕과 함께 논의·결정하였으며, 국정운영에서 발생하는 문제에 대한 대책을 강구하고 새로운 정책을 제시하는 일을 담당하였음을 알 수 있다. 가-2)에서 비척치가 기무를 처리하였다는 것은 바로 이런 일들을 말하는 것으

36) 『고려사절요』 권20, 충렬왕 9년 8월

37) 박용운은 승선에게는 정책을 건의하는 기능도 있었다고 보았다(朴龍雲, 2001, 앞의 책, 44쪽). 그런데 가-2)를 보면, 우부승선 김주정은 비척치를 설치하자는 의견을 내면서도 자신이 직접 충렬왕에게 건의하지 않고 염승익과 이지저를 통해서 건의하였다. 이로 보아 충렬왕 4년에 승지에게 정책을 건의하던 기능이 있었는지는 의심스럽다.

로 생각된다.

그런데 가-2)에서 비척치와 신문색이 설치된 이후, 비척치와 신문색이 상시로 궁궐에 모여 기무에 참여하고 결정하였다고 하였다. 비척치는 왕명출납 과정에서 국왕의 하문에 응대하고 정책을 건의하고, 신문색은 계사를 담당하였다. 이러한 업무를 담당하던 비척치와 신문색이 궁궐에 모여 기무에 참여하고 결정하였다는 것은 정책에 대한 논의 및 결정, 그 정책이 왕명으로 각 관청에 하달하는 체계가 한 자리에서 이뤄졌음을 말한다. 이는 재추회의를 거치고 국왕에게 보고되어 다시 승선을 거쳐 관청에 하달하는 체계보다는 국정의 처리 속도가 훨씬 신속하게 이뤄졌음을 말한다. 한편 앞서 본 충렬왕 5년 11월의 충렬왕과 김주정·정가신이 논의한 사료처럼 국왕이 기무 처리에 직접 참여하기도 하였을 것이다. 국왕이 기무 처리에 참여하지 않는다고 하더라도, 비척치와 신문색이 궁궐에 모여서 기무를 처리하였던 만큼 충렬왕의 의도가 쉽게 이들에게 전달되고 충렬왕의 의사가 기무 처리에 잘 반영되었을 것이다. 이를 통해 충렬왕은 자신을 중심으로 하는 국정운영을 실현할 수 있었을 것이다.

현재 비척치에 대한 사료가 소략하기 때문에, 충렬왕대 비척치가 어떤 방식으로 운영되었는지는 알 수 없다.<sup>38)</sup> 다만, 재추가 많아 주장하는 바가 없더라는 김주정의 말로 볼 때, 특별한 경우를 제외하고는 가-2)에서 언급된 14명의 비척치가 모두 모여서 기무를 처리하였다고는 생각되지 않는다. 박항이 참문학사로 비척치가 된 것처럼, 비척치에 배속된 관

---

38) 충렬왕대 비척치에 대한 사료는 충렬왕 4년 비척치가 설치되고 여기에 배속된 관료들에 대한 것만 있다. 그리하여 충렬왕 4년에 설치된 비척치가 언제까지 존재하였는지에 대한 여부도 불분명하다. 문창유과 오윤부가 화성이 달을 침범한 보고에 대하여 충렬왕이 승지 김주정과 사의 정가신과 논의하였다는 사료에서 볼 수 있듯이, 『고려사』 및 『고려사절요』에서는 비척치란 명칭보다 비척치에 배속된 관료들이 갖고 있던 본직을 중심으로 표기하고 있다. 충렬왕대 비척치의 활동을 추적하기 어려운 이유가 이러한 『고려사』 및 『고려사절요』의 표기 방식도 하나의 원인이라고 생각된다.

료들은 본직을 갖고 있었다. 그러므로 본직의 업무도 처리해야만 하였다. 따라서 비척치는 순번을 정해서 입직하는 방식으로 기무를 처리하였던 것으로 생각된다.<sup>39)</sup>

비척치에 배속된 인물들은 어떤 사람이었을까? 비척치에 배속된 사람들을 표로 작성하면, 【표 1】과 같다.

【표 1】 충렬왕 4년 비척치에 배속된 명단

이름	출신	비척치 임명 당시 관직	비고
朴恒	과거	참문학사	충렬왕초 승지 재직
薛公儉	과거	밀직부사	충렬왕 3년 정월 우승지 재직
李尊庇	과거	좌승지	
金周鼎	과거	좌부승지	
廉承益		판예빈사	충렬왕 7년 2월 승지 재직
印公秀	무신	대장군	
趙仁規	역관	대장군	충렬왕 5년 7월 승지 재직
鄭興	과거	비서윤	충렬왕 6년 3월 승지 재직
李之氏	내료	내시장군	
郭預	과거	보문서대제	충렬왕 8년 12월 승지 재직
安戩	과거	대부소윤	충렬왕 12년 3월 좌승지 재직
李子芬	과거 <sup>40)</sup>	천위위녹사	
尹文玉	과거	첨사부녹사	충렬왕 22년 좌승지 재직
鄭玄繼	과거	대상부녹사	충렬왕 18년 윤6월 우승지 임명

39) 앞의 화성이 달을 침범한 사건에 대한 대책을 처리하는 과정에서, 충렬왕이 김주정·정가신과 함께 의논하였던 것은 이날 입직하였던 비척치가 김주정과 정가신이었기 때문이었을 것이다.

40) 이자분에 대한 기록이 소략하여, 이자분이 과거에 급제했는지는 명확하지 않다. 그런데 충렬왕 5년 박항이 지공거로 실시한 과거에서(『고려사』 권73, 선거1 과목 충렬왕 5년 6월) 이자분이 박예와 최수황과 함께 응시자들의 등수를 매겼다는 기록(『고려사』 권106, 열전19 박항)이 있다. 과거제도 실시 초기를 제외하고는, 고려시대에 과거를 주관하는 사람들이 과거 합격자였음을 감안할 때, 이자분도 과거 급제자 출신으로 봐야 할 것이다.

원의 비척치는 문사 출신만이 임명되었다. 그런데 【표 1】을 보면, 비척치에 임명된 사람 14명 중에서 염승익, 인공수, 조인규, 이지저를 제외하면 모두 과거출신자들이었다. 과거합격자가 가장 많은 수를 차지하지만, 그 외에도 역관, 무신, 내료 등이 임명되었음을 알 수 있다. 따라서 비척치에 주로 문사 출신들이 임명되었지만 원과는 달리 문사 출신이 절대적인 임명 기준은 아니었음을 알 수 있다. 또한 박항이 참문학사로 비척치로 배속된 것처럼, 비척치로 배속된 사람들은 이미 관료였다. 그리고 【표 1】에서 보이는 것처럼, 비척치에 배속된 사람들은 참문학사부터 대상부녹사까지 재상부터 하급 관료까지 다양하였다. 이점 역시 원의 비척치와도 다른 점이라고 하겠다.

비척치는 신문색과 함께 관청으로 설치되었다. 관청이라면 당연히 장관, 차관 등과 같은 직책이 있어야 한다. 필자가 확인한 바로는, 가-2)에서도 그렇고 다른 비척치와 관련된 사료에서도 충렬왕대 설치된 비척치에는 장관, 차관 등과 같은 직책을 찾을 수 없다. 비척치 사료에서 장관, 차관 등에 해당하는 직책이 찾아지지 않는다는 것은 비척치 내에 그러한 구분이 없었던 것을 반영한 것이라 생각된다. 고려 비척치의 원형이었던 원에서는 검설관, 검설장 등의 구분이 있었던<sup>41)</sup> 것과 비교할 때, 조직 구성 방식에서도 충렬왕대 설치된 비척치와 원의 비척치가 달랐음을 보여주는 것이라 할 수 있다.<sup>42)</sup>

---

41) 林亨洙, 앞의 논문, 23~27쪽.

42) 충렬왕대 설치된 비척치의 조직 구성은 장관, 차관에 해당하는 직책이 없었던 고려의 내시제와 유사하다.

### Ⅲ. 비척치의 관직화

국왕 중심의 국정운동을 위해 설치되었던 비척치는 충선왕이 즉위하면서부터 변화되었다. 비척치에 대한 사료가 소략하기 때문에, 충선왕이 즉위한 뒤에 비척치가 폐지되었는지 아니면 그대로 존속했는지는 명확하지 않다. 그런데 충선왕은 즉위년에 정방, 응방 등과 같이 관제 운영에 걸림돌이 되는 관청을 폐지하고 관제 개혁을 통해 관제 운영을 정상화하려고 하였다.<sup>43)</sup> 비척치와 신문색의 관원들이 궁궐에 모여 기무에 참여하고 결정하였는데, 이를 조정의 구제가 아니라고 당시 사람들이 비난하였다고 한다.<sup>44)</sup> 이는 비척치가 정상적인 관제 운영을 방해하였음을 말한다. 따라서 관제의 정상화를 추구하였던 충선왕대 관제 개혁의 방향으로 볼 때, 충렬왕 4년에 설치된 비척치는 폐지되었을 것으로 생각된다.

만약 비척치가 폐지되지 않았다고 하더라도, 충선왕 즉위 이후부터는 비척치가 충렬왕 4년과 같은 기능을 담당했다고는 생각되지 않는다. 충선왕은 즉위 후 자신이 親臨할 수 있도록 정치제도를 개편하여 국정운영 방식을 변화시켰다.<sup>45)</sup> 또한 문한서를 사립원으로 개칭하고,<sup>46)</sup> 승지방이 담당하던 왕명출납을 사립원으로 이관시켰다.<sup>47)</sup> 왕명출납을 사립원으로 이관한 것은 왕명작성과 왕명출납을 결합시킨 것으로서, 이 조치는 내료[신문색]가 왕명출납을 담당하던 충렬왕대의 방식을 변경한 것이었다. 이

43) 이익주, 1992, 「충선왕 즉위년(1298) 개혁정치의 성격-관제(官制) 개편을 중심으로-」 『역사와현실』 7; 朴宰佑, 1993, 「高麗 忠宣王代 政治運營과 政治勢力 動向」 『韓國史論』 29, 1993; 李貞薰, 2012, 「忠宣王代 官制 改革과 관청간의 統屬관계」 『한국중세사연구』 32.

44) 『고려사』 권104, 열전17 김주정.

45) 李貞薰, 2012, 앞의 논문.

46) 『고려사』 권76, 백관1 예문관.

47) 『고려사』 권77, 백관2 제사도감각색 승지방.

와 더불어 충선왕은 항상 좌우를 물리치고 사림원에 행차하여 네 학사와 더불어 정치에 관한 것을 상의하였다.<sup>48)</sup> 충선왕이 사림원의 학사와 정치를 의논한 것은 국왕의 하문에 응대하고 정책을 건의하던 비척치의 기능과 유사하다. 따라서 충선왕 즉위년에 비척치가 존속되었다고 하더라도, 비척치가 제 역할을 하기는 어려웠다.

충렬왕의 복위로 충선왕 즉위년 관제가 폐지되었으며 승지방도 복구되는 등 정치제도는 충렬왕대의 관제로 환원되었다. 그렇지만 충렬왕의 복위 이후 비척치가 복구되거나 원래의 기능을 회복하였다고는 생각되지 않는다. 비척치는 국왕이 주도권을 갖고 국정운영을 하기 위해 설치되었다. 그런데 충렬왕의 복위 이후 원은 활리길사를 파견하여 충렬왕과 활리길사가 共治를 하도록 하는 등 일정정도 충렬왕의 국왕권을 제한하였다.<sup>49)</sup> 이는 충렬왕이 국정운영의 주도권을 갖지 못했음을 말한다. 이런 상황에서 비척치가 복구되었다고는 생각되지 않는다. 만약 복구되었다고 하더라도, 국왕권이 제한된 상황에서 충렬왕이 주도권을 갖고 국정을 운영하기 위한 장치로서 설치된 비척치가 제 역할을 발휘하지 어려웠을 것이다.

충렬왕 33년 충선왕은 원의 황위계승전에 참여하여 원 무종을 지원하면서 고려 국내의 권력을 장악하였다. 이에 따라 충렬왕의 국왕권은 더욱 제약되었다. 특히 충렬왕이 국왕으로서의 지위는 갖고 있었지만, 실제적인 국정운영은 충선왕이 원에서 傳旨를 통해서 시행하였다. 이에 따라 비척치는 더욱 제 기능을 발휘하기 어려웠다고 생각된다. 한편 충선왕은 복위하면서 在元통치를 시도하였다. 기본적인 행정 운영은 도평의사사와 첨의부가 중심이 되어 운영하였고, 국정운영과 관련된 중요한 문제는 원에 있던 충선왕이 결정하여 전지를 통해 고려 국내로 전달하였다. 그러므

48) 『고려사절요』 권22, 충선왕 즉위년 5월

49) 李康漢, 2007, 「征東行省官 關里吉思의 고려제도 개변 시도」 『韓國史研究』 139.

로 전지에 담을 왕명은 충선왕과 충선왕을 보좌하던 관료들이 서로 상의하여 결정하고 작성되었을 것이다. 또한 왕명출납 역시 원에서 충선왕을 보좌하던 관료들이 담당하였을 것이다. 충선왕의 재원통치는 충선왕 재위 내내 시행되었다. 따라서 비록 충선왕 즉위 이후에 비척치가 존속하였다고 하더라도, 충선왕 복위 이후로는 그 기능을 완전히 상실하고 폐지되었다고 생각된다.

그런데 충정왕대부터 비척치가 다시 사료에 보이기 시작한다.

- 다-1) 충릉(충정왕 : 필자주)이 즉위하고 (공을) 덕녕부 주부에 보직하고, 정방에 불러다 두고서 必闇赤으로 삼았다. 신묘년에 왕이 왕위를 내놓고 강화도로 가서 공이 따라가 있었는데, 현릉(공민왕 : 필자주)이 불러서 돌아왔으나 (현릉이) 즉시 쓰지는 않았다. 계사년(공민왕 2년 : 필자주)에 이르러서 비로소 典儀注簿에 제수되고 또 必闇赤이 되었으며 다음해에 전리좌랑 지제교가 되었다.<sup>50)</sup>
- 다-2) 을미년(공민왕 4년 : 필자주) 봄에 王府必闇赤가 되어 批目 쓰는 일을 관장하였으니, 이는 儒林이 (그) 선발을 영화롭게 여겼다. … 정유년에 試國子祭酒 知閣門이 되고, 관계는 中大夫이며 知印尙書가 되었다. 이는 必闇赤의 長이었으니, 그 선발은 더욱 영화로운 것이었다.<sup>51)</sup>
- 다-3) 성석린은 공민왕 때 과거에 급제하여 史館에 선발 보임되었고, 여러 번 옮겨 전의주부가 되었다. 왕이 그를 보고 그릇으로 여겨 筭字房 必闇赤으로 임명하였으며, 전리좌랑 · 전교부령을 역임하게 하였다. 왕이 이르기를, “성석린이 글씨를 잘 쓰고 온갖 일에 정통

50) 『목은문고』 권15, 碑銘 韓文敬公墓誌銘. “聰陵襲位 補德寧府注簿 召置政房 爲必闇赤 歲辛卯 遜于江都 公從之居 玄陵召還 不卽用歲癸巳 始授典儀注簿 又爲必闇赤 明年 遷典理佐郎知製敎”

51) 『목은집』 行狀, 朝鮮牧隱先生李文靖公行狀. “乙未春 爲王府必闇赤 掌書批目 儒林 榮選也… 丁酉 試國子祭酒知閣門 階中大夫 爲知印尙書 是必闇赤之長也其選尤榮”

하다.”라고 하였다. 승진하여 知印이 되었고, 전리총랑으로 옮겼다.<sup>52)</sup>

다-1)은 한수 묘지명, 다-2)는 이색 행장, 다-3)은 성석린 열전이다. 한수는 정방비칙치, 이색은 왕부비칙치, 성석린은 차자방비칙치를 역임하였다.

다-1)을 보면, 충정왕이 한수를 정방에 불러다 두고서 비칙치로 삼았다는 것은 한수가 정방비칙치로 임명되었음을 말한다.<sup>53)</sup> 밀직부사가 밀직사에 소속된 부사, 보문각대제가 보문각에 소속된 대제 즉 관청과 그 관청에 소속된 관직임을 표시하는 것처럼, 정방비칙치는 정방에 소속된 관직인 비칙치를 뜻한다.

왕부는 일반적으로 대궐을 일컫는다.<sup>54)</sup> 그렇지만 고려시대에는 왕비와 왕자들에게 府를 설치해주고 관료를 배치해주었다.<sup>55)</sup> 또한 고려시대에는 왕부의 印信을 담당하는 인부랑이 있었다.<sup>56)</sup> 이로 볼 때, 다-2)에 나오는 왕부는 대궐이라는 의미보다는 국왕이 거주하는 궁궐을 관리하거나 국왕을 보좌하는 업무를 담당하는 기구가 아닌가 생각된다.<sup>57)</sup> 충숙왕대에 안규가 왕부지인에 임명된 것으로 보아,<sup>58)</sup> 원간섭기에도 왕부는 존재

52) 『고려사』 권117, 열전30 성석린. “石璘恭愍朝登第 選補史館 累遷典醫注簿 王見而器之 命爲筓字房必關赤 歷典理佐郎典校副令 王曰石璘善書且諳鍊 陞爲知印 遷典理摠郎”

53) 한수 열전에는 정방 비칙치로 나온다(『고려사』 권117, 열전20 한수).

54) 『세종실록』 권64, 세종 16년 4월 을묘.

55) 『고려사』 권77, 백관2 제비주부.

56) 『고려사』 권77, 백관2 제사도감각색 인부랑.

57) 원간섭기에는 왕부단사관이란 관직이 있었다. 왕부단사관의 정식 명칭은 고려국왕부 단사관으로서, 이때의 왕부는 ‘고려국 위하’라는 의미로 사용되었다. 고려국왕부 단사관은 원에서 임명한 관직으로서, 고려의 사법권을 원이 간섭하기 위해 설치하였다. 반면 본문의 왕부지인 및 왕부비칙치는 고려국왕이 임명하였다. 따라서 왕부단사관의 왕부는 왕부비칙치의 왕부와 글자는 같지만, 의미하는 바는 달랐다.

58) 『고려사』 권124, 열전37 안규.

하였음을 알 수 있다. 따라서 다-2)의 왕부비척치는 왕부에 소속된 비척치였다.

그런데 이색이 공민왕 6년에 지인상서가 되자, 권근은 지인상서를 비척치의 장이라고 하였다(다-2). 지인상서는 지인방상서를 말한다. 『고려사』 제사도감각색조에 의하면, 지인방은 정방의 후신이었다.<sup>59)</sup> 한수가 정방비척치였음을 고려할 때(다-1), 정방이 지인방으로 바뀐 이후에도 지인방에는 비척치가 배치되었던 것으로 생각된다. 권근이 지인상서를 비척치의 장이라고 표현한 것으로 보아(다-2), 비척치는 지인상서의 지휘를 받았다.

성석린은 차자방비척치에서 여러 관직을 거쳐 지인이 되었다(다-3). 그런데 최충헌정권 때 설치되었던 정방은 원간섭기에 치폐를 거듭하면서 정방, 차자방, 지인방, 상서사로 불렸다. 성석린이 차자방비척치가 되었다는 것으로 보아, 정방이 차자방으로 불렸을 때에도 소속 관료로 비척치가 있었음을 알 수 있다. 다-3)의 지인은 차자방지인을 말한다. 『세종실록』에는 성석린이 차자방비척치가 된 이후에 지인상서가 되었다고 한다.<sup>60)</sup> 그러므로 차자방지인과 지인상서는 같은 관직이었음을 알 수 있다.<sup>61)</sup> 성석린이 차자방비척치에서 차자방지인이 되는 것으로 보아, 차자방에도 지인과 비척치가 있었으며, 비척치는 지인보다 하위 관직이었다.

필자가 확인한 바로는 충렬왕 이후 비척치는 왕부비척치, 정방비척치, 차자방비척치, 지인방비척치로만 사례가 나온다. 이는 사료가 소략한 탓일 수도 있겠지만, 원래 비척치가 천자의 서기에서 유래하였기 때문에 비척치는 궁궐에 있는 관청에 배치되었고 이에 따라 왕부와 정방에 비척

59) 『고려사』 권77, 백관2 제사도감각색 상서사.

60) 『세종실록』 권19, 세종 5년 정월 갑오.

61) 차자방지인과 지인상서는 같은 관직으로서 정방이 차자방으로 개칭되었을 때는 차자방지인, 정방이 지인방으로 개칭되었을 때는 지인상서로 불렸다.

치가 배치되었던 것이 아닌가 생각된다. 즉 왕부는 궁궐에 있던 기구였으며, 정방은 치폐를 반복하고 그 명칭이 바뀌면서도 궁궐에 위치하였다. 충렬왕대 비척치도 신문색과 궁궐에 모여 기무를 처리하였다. 따라서 비척치의 기능과 역할은 달라졌지만, 궁궐 내에 있었던 점은 변화되지 않았다.<sup>62)</sup>

현재 확인된 바로는 충렬왕대 이후 비척치에 임명된 사람은 한수, 이색, 성석린, 권근,<sup>63)</sup> 공부<sup>64)</sup> 등이 있다. 이들은 모두 과거에 급제한 뒤에 비척치로 임명되었다. 한편 충렬왕대 이후 비척치에 임명된 사람들 중에서 한수는 덕녕부주가 된 이후 정방비척치가 되었고, 성석린은 전의주부가 된 이후 비척치에 임명되었다. 권근과 공부는 과거 합격한 뒤 비척치가 되었다. 대체로 7품 이하 관직일 때 비척치에 임명되었다. 그런데 이색은 전리정랑(정5품)으로서 비척치에 임명되었다. 그렇지만 이색이 원 과거에 합격하고 원에서 관직에 임명되기를 기다리는 동안 공민왕이 전리정랑으로 임명한 것이므로, 실제로 이색이 비척치에 임명된 것은 과거 합격한 뒤 얼마 지나지 않아서였다. 이색을 예외적인 경우라고 한다면, 비척치는 과거 합격 후 7품 이하 관직일 때 임명되었다고 하겠다.

이상으로 볼 때, 비척치는 충렬왕대에는 국왕 중심의 국정운영을 위해 설치된 관청, 그 관청에 배속된 관료 전체를 지칭했던 것과 달리, 충정왕대부터는 관청에 소속된 특정 관직이었다. 또한 장관의 지휘를 받는 하위 관직이었다. 비척치란 이름은 같았지만, 충렬왕대 비척치와 충정왕대 이후의 비척치는 구성원면에서도 기능과 역할면에서도 서로 달랐다. 사료가 소략하여 정확한 상황은 알 수 없지만, 아마도 충렬왕 4년에 설치된

62) 박용운은 충렬왕 4년 왕권강화를 위해 설치된 비척치가 계속 유지되었을 뿐만 아니라 비척치 중 일부는 정방의 업무에까지 진출하여 기능을 확대하였다고 보았다(박용운, 1997, 앞의 책, 262쪽)

63) 『고려사』 권107, 열전20 권단 부 권근

64) 『태종실록』 권32, 태종 16년 10월 을축

비척치는 충선왕이 즉위하면서 폐지되고, 충정왕 즉위 전후에 재설치되면서 기능과 역할이 달라졌던 것으로 생각된다.

비척치에 관한 사료가 소략하기 때문에, 비척치가 재설치된 이유는 알 수 없다. 고려와 원의 교류가 활발해지고 원의 정치제도에 대한 이해도가 높아지면서, 충선왕대부터 원의 정치제도가 고려에 많이 도입되고 같은 기능을 담당하던 원의 관직이 고려에 도입되어 그 명칭 그대로 사용되었다.<sup>65)</sup> 이런 상황을 고려해 볼 때, 문사로서 궁궐을 관리하거나 궁궐에서 국왕을 보좌하던 관료를 원의 비척치와 같다고 인식하여 비척치를 재설치한 것이 아닌가 생각된다.

그런데 충렬왕대에 비척치로 임명된 관료들을 제외하면, 충정왕대 이후 비척치에 임명된 관료들은 정방비척치, 차자방비척치에 임명되거나 이색이 왕부비척치가 되어 비목을 담당했다고 하는 것처럼 비척치가 관료들의 인사를 담당하거나 인사와 관련된 업무를 했음을 보여주는 사례들이 많다. 그리하여 비척치를 정방으로 인식하거나 관료들의 인사를 담당한 관직으로 오해하기 쉽다.<sup>66)</sup>

상왕은 전 선부의랑 윤신걸, 사헌집의 윤선좌, 전 전교령 백원항에게 명하여 왕을 모시고 『통감』을 강론하게 하고, 신천을 선부직랑으로, 안규를 산랑으로 삼아 鈔註를 맡게 하였다. …안규는 왕이 잠저에 있던 시절의 侍學으로서 계통이 본래 한미하고 다른 기예가 없었으나 성품이 유순하고 어눌하였으며 아침을 잘 하였다. 왕이 일찍이 상왕에게 천거하였고 즉위함에 미처서는 수차례 인견하였다. 상왕이 근신하는 자를 택하여 王府知印으로 삼게 하자, 왕은 즉시 안규로 그 자리를 충원하였다.<sup>67)</sup>

65) 李貞薰, 2012, 앞의 논문; 李貞薰, 2017, 「고려후기 提調類 관직의 도입과 의미」 『사학연구』 127.

66) 정방과 비척치의 관계에 대한 연구자들의 견해는 박용운, 1997, 앞의 책, 246~251쪽에 자세하게 정리되어 있다.

안규가 임명된 왕부지인의 왕부는 이색이 임명된 왕부비척치의 왕부와 같은 것으로 생각된다. 위 사료에서 안규가 왕부지인이 된 것과 선부산랑으로 임명되어 전주를 담당한 것이 별도의 일로 서술되었다. 그런데 『고려사』 열전에는 “충선왕이 (충숙왕으로) 하여금 성실하고 신중한 자를 선발하게 하고 王府知印으로 삼게 하니, 충숙왕은 이에 안규로 선부산랑으로 임명하고 전주를 담당하게 하였다.”<sup>68)</sup>라고 하여, 위 사료와는 달리 왕부지인으로서 선부산랑에 임명되어 전주를 담당한 것으로 나온다. 즉 안규는 왕부지인과 선부산랑을 겸직하였다. 그런데 충선왕은 복위한 뒤에 정방을 폐지하고 전리사와 군부사를 합쳐 선부라 하고, 선부가 관료들의 인사를 담당하게 하였다.<sup>69)</sup> 이는 충선왕이 강남지역으로 유배되기 직전인 충숙왕 8년까지 지속되었다. 따라서 안규가 선부산랑이었기 때문에 전주를 담당한 것이지 왕부지인이었기 때문에 전주를 담당한 것은 아니었다.<sup>70)</sup>

이색은 공민왕 3년 전리정랑 예문응교 지제교 겸 춘추관편수관에 임명되었다.<sup>71)</sup> 전리정랑은 銓選을 담당하던 관직이었고, 지제교는 비목을 포함한 왕명을 작성하던 관직이었다. 이색은 왕부비척치에 임명되기 전부터 관직 임명 및 비목을 작성하였다. 권근이 이색이 왕부비척치가 되어 비목을 쓰는 것을 관장하였다고 한 것(다-2)은 지제교로서 비목을 포함한

67) 『고려사절요』 권24, 충숙왕 원년 윤3월. “上王俾擇謹愼者, 爲王府知印, 王卽以珪補之”

68) 『고려사』 권124, 열전37 안규.

69) 『고려사』 권76, 백관1 이조; 병조.

70) 지인이란 명칭을 붙였기 때문에 왕부지인과 차자방지인을 같은 관직으로 오해하기 쉽다. 우선 왕부와 차자방의 직장이 서로 달랐다. 안규의 관력이 자세하지 않아 분명하지는 않지만, 안규는 왕부지인에 임명된 이후 선부산랑으로 임명되었다(『고려사』 권124, 열전37 안규). 선부산랑은 정6품직이었다. 안규가 충숙왕의 시학이었던 관계로 충숙왕이 즉위한 뒤 그를 발탁한 점을 고려할 때, 왕부지인은 6품 이하의 하급관직이었다. 반면 차자방지인은 정색상서와 같은 정3품 관직이었다. 따라서 왕부지인과 차자방지인은 다른 관직이었다.

71) 『목은집』 「牧隱先生年譜」 至正十三年.

왕명을 작성하던 상황과 왕부비척치가 된 상황을 결합하여 설명한 것으로 생각된다.<sup>72)</sup> 즉 비척치가 인사를 한 것이 아니라, 소속된 관청의 업무에 따라 비척치가 관료들의 인사를 담당할 수도 있고 아닐 수도 있었다.

최우가 자기 집에 政房을 설치하고 모든 관료들의 銓注를 처리하였는데, 文士를 선발하여 여기에 속하게 하고 必者赤이라고 불렀다. … 최충헌이 권력을 제멋대로 하면서부터는 府와 僚佐를 두고 사사로이 정안을 가져다가 관료를 注擬하고 除授하였다. 자기의 黨與를 承宣으로 제수하고서 이를 政色承宣이라 이르고, 僚佐 중에서 이 직임을 맡은 자들 중 3품을 政色尙書, 4품 이하를 政色少卿, 筆囊를 들고 그 밑에서 종사하는 사람을 政色書題라 불렀으며, 그들이 모이는 곳을 정방이라고 하였다.<sup>73)</sup>

위 사료는 정방의 직장과 구조를 설명한 것이다. 최우가 정방을 설치한 뒤에 문사를 선발하여 정방에 속하게 하였는데, 이를 비척치로 불렀다고 한다. 정방이 비척치가 아니었다는 것은 기존 연구에서 이미 충분히 설명하였다. 필자 역시 정방이 비척치가 아니었다고 생각한다. 다만 『고려사』 찬자들이 정방을 언급하면서 비척치로 불렀다고 왜 기록했는지에 대해서는 좀 더 고려될 필요가 있다.

주지하다시피, 『고려사』 찬자들은 고려말의 관제를 기준으로 『고려사』 백관지를 작성하였다.<sup>74)</sup> 즉 『고려사』 찬자들이 고려시대 관제를 서술한 기준은 고려말 관제였다. 앞서 충렬왕 이후 비척치는 왕부비척치와

72) 박용운은 왕부비척치와 정방비척치를 같은 것으로 보고 있다(朴龍雲, 1997, 앞의 책, 261~262쪽).

73) 『고려사』 권75, 과거3 전주 선법 고종 12년. “崔瑀置政房於私第 擬百官銓注 選文士屬之 號曰必者赤…自崔忠獻擅權 置府與僚佐 私取政案 注擬除授 授其黨與爲承宣 謂之政色承宣 僚佐之任此者 三品謂之政色尙書 四品以下謂之政色少卿 持筆囊徒事於其下者 謂之政色書題 其會所謂之政房”

74) 李貞薰, 1999, 「高麗前期 三省制와 政事堂」 『韓國史研究』 104; 박용운, 2001, 「『高麗史』 百官志의 特性과 譯註」 『고려시대연구』 III.

정방비척치로 그 사례가 나온다고 하였다. 또한 왕부비척치, 정방비척치 등에 임명된 인물들은 과거급제자 출신, 즉 문사들이었다. 뿐만 아니라 비척치에 임명된 이후 관료들의 전주와 관련된 업무를 담당하였다. 이런 사실은 비척치를 관료들의 전선과 관련된 업무 또는 관료들의 전선을 담당하는 관청의 관료로 인식되기에 충분하였다. 특히 권근이 이색이 지인 상서가 되었을 때 비척치의 장이라고 한 사실은 고려말 조선초 사대부들이 비척치를 정방의 속관으로 인식하였음을 단적으로 보여준다. 이러한 인식으로 인해, 『고려사』를 편찬하면서 충렬왕 4년에 기무를 처리하기 위해 비척치가 설치되었다고 하면서도 정방에 속한 문사들을 비척치로 기록하는 오류를 범하게 된 것으로 생각된다.

## 맺음말

이상으로 원의 제도였던 비척치가 고려에 설치된 이유와 목적, 변화상을 살펴보았다.

고려는 몽골과의 전쟁 이후 무신정권이 붕괴되고 왕정이 복고되었다. 무신집권기에 무신이 국정운영을 주도한 결과 국왕의 권위가 하락하고 국정운영 방식도 변질됨에 따라, 왕정복고 후 국왕이 곧바로 주도권을 갖고 국정을 운영하기 어려웠다. 이러한 고려의 상황은 국왕을 매개로 고려를 지배하려던 원의 지배정책과 배치되었다. 이에 원 세조는 충렬왕의 요청을 들어줌으로써 충렬왕의 입지를 강화시켜 주는 한편 충렬왕에게 국정운영의 주도권을 가질 것을 여러 차례 촉구하였다. 원 세조의 요구에 부응할 수밖에 없었던 충렬왕은 원 황제의 근시조직으로 널리 알려진 비척치를 도입하여 국왕 중심의 국정운영을 시도하였다.

모든 관청이 국왕에게 보고하고 국왕이 모든 관청에 직접 명령을 하달하는 행정 및 국정운영 체제 위에서, 비척치는 각 관청에서 보고하는 문제를 국왕과 함께 논의·결정하였으며, 국정운영에서 발생하는 여러 문제에 대한 대책을 강구하고 새로운 정책을 제시하는 일을 담당하였다. 또한 비척치는 왕명출납을 담당한 신문색과 함께 궁궐에서 기무를 처리하였다. 즉 정책에 대한 논의 및 결정, 왕명출납이 한 자리에서 이뤄지게 됨에 따라 국정운영이 이전보다 신속하게 처리되었다. 또한 이런 과정이 궁궐에서 이뤄짐에 따라 충렬왕의 의도가 국정운영에 잘 반영될 수 있었다. 그 결과 충렬왕은 비척치를 통해 국왕 중심의 국정운영을 실현할 수 있었다.

충선왕 즉위년 관제 개혁으로 폐지되었던 비척치는 충정왕의 즉위를 전후로 재설치되었다. 재설치된 비척치는 왕부비척치, 정방비척치, 차지방비척치 등 궁궐에 위치한 관청의 하위 관직으로 변화되었다. 즉 충렬왕대에는 국왕 중심의 국정운영을 위해 설치된 관청 및 그 관청에 배속된 관료 전체를 지칭했던 것과 달리, 재설치된 비척치는 관청에 소속된 하위 관직으로 변화되었다. 다만 충렬왕대 비척치, 재설치된 비척치 모두 궁궐에 위치하였다는 점은 같았다.

그런데 재설치된 비척치는 정방비척치, 차지방비척치처럼 관료들의 인사를 담당하는 관청의 하위직이거나 비척치에 임명된 관료가 관료들의 전선과 관련된 업무를 담당하는 경우가 많았다. 그리하여 비척치를 관료들의 인사를 담당하는 관료로 인식되게 되었다. 그 결과 조선초기 사대부들이 『고려사』를 편찬하면서 충렬왕 4년에 기무 처리를 위해 비척치가 설치되었다고 하면서도 정방에 속한 문사들을 비척치였다고 기록하는 오류를 범하게 되었다.

## 참고문헌

### 1. 사료

『高麗史』, 『高麗史節要』, 『牧隱集』, 『朝鮮王朝實錄』

### 2. 논저

金光哲, 1991, 『高麗後期 世族層 研究』, 東亞大出版部

金庠基, 1948, 「高麗 武人政治 機構考」 『東方文化交流史論攷』, 乙酉文化社

金成俊, 1985, 『韓國中世政治法制史研究』, 一潮閣

金潤坤, 1964, 「麗末鮮初の 尙瑞司」 『歷史學報』 25

金昌賢, 1996, 『高麗後期 政房 研究』, 고려대 民族文化研究所

金甫桃, 2011, 「高麗 內侍 研究」, 고려대박사학위논문

金甫桃, 2012, 「고려 충렬왕의 케시크(怯薛, kesig)제 도입과 그 의도」 『사학연구』 107

朴龍雲, 1997, 『高麗時代 官階·官職 研究』, 고려대출판부

박용운, 2001, 「『高麗史』 百官志의 特性和 譯註」 『고려시대연구』 III

朴龍雲, 2001, 『高麗時代 中樞院 研究』, 고려대 민족문화연구소

朴宰佑, 1993, 「高麗 忠宣王代 政治運營과 政治勢力 動向」 『韓國史論』 29, 1993

李康漢, 2007, 「征東行省官 闕里吉思의 고려제도 개변 시도」 『韓國史研究』 139

李玠奭, 2004, 「『高麗史』 元宗·忠烈王·忠宣王世家 중 元朝關係記事의 註釋研究」 『東洋史學研究』 88

李起男, 1971, 「忠宣王의 改革과 詞林院의 設置」 『歷史學報』 52

李益柱, 1988, 「高麗 忠烈王代의 政治狀況과 政治勢力의 性格」 『韓國史論』 18

- 이익주, 1992, 「충선왕 즉위년(1298) 개혁정치 성격-관제(官制) 개편을 중심으로-」 『역사와현실』 7
- 李益柱, 1996, 「高麗·元關係의 構造와 高麗後期 政治體制」, 서울대박사학위논문
- 李貞薰, 1999, 「高麗前期 三省制와 政事堂」 『韓國史研究』 104
- 李貞薰, 2007, 『高麗前期 政治制度 研究』, 해안
- 李貞薰, 2007, 「고려 전기 內侍와 국정운영」 『韓國史研究』 139
- 李貞薰, 2012, 「忠宣王代 官制 改革과 관청간의 統屬관계」 『한국중세사연구』 32
- 李貞薰, 2017, 「고려후기 提調類 관직의 도입과 의미」 『사학연구』 127
- 林亨洙, 2017, 「고려후기 怯薛制 운영 연구」, 고려대박사학위논문
- 內藤雋輔, 1967, 『朝鮮史研究』, 東洋史研究會
- 片山共夫, 1980, 「怯薛と元朝官僚制」 『史學雜誌』 89-12

## Abstract

# Installation of Bitikchi(必關赤) in Late Goryeo and its Change

Lee, Joung-Hoon

The purpose of this study is to examine why Bitikchi, which was originally a Yuan's system, was introduced into Goryeo and how it changed. Due to the war against Mongolia, the military government of Goryeo was collapsed and the monarchy was restored. As the king's authority fell down and the state administration was deteriorated during the military ruling, it was difficult for the king to take the initiative in the government even after the restoration of kingship. This weakening of kingship was not matched with the Yuan's policy to rule Goryeo through the king. Yuan's emperor Sejo tried to strengthen the political position of King Chungryeol by solving the problem King Chungryeol had asked while pushing him to take the leadership in the state administration. King Chungryeol introduced the Bitikchi which is known as the royal guard system(kesig, 怯薛) of Yuan's emperor, and tried to recover his strong sovereignty.

During the reign of King Chungryeol, the Bitikchi discussed the problems of each department with the king to make decision about them and proposed diverse policies for the national administration. In addition, the Bitikchi handled the secret tasks in the palace along with

the Sinmunsaek in charge of the royal communications. As the Bitikchi and the Sinmunsaek worked together for royal tasks, the administrative discussion, decision and communication on the state could be treated rapidly and the king's intention could also be well reflected to the state administration. Through this, King Chungryeol was able to acquire the administrative initiative in his country.

The Bitikchi was abolished in the 1st year of King Chungseon but reestablished along with the inauguration of King Chungjeong. After the re-installation, the Bitikchi was used as a sub-office belonging to the royal bureaucrat such as Wangbu Bitikchi or Jeongbang Bitikchi. In other words, the Bitikchi was once the center for the royal administration during the reign of King Chungryeol but became a specific administrative post since King Chungjeong.

In particular, the re-established Bitikchi was often used as a sub-office of the Personnel Administrative Ministry, or the officer assigned to Bitikchi served the personnel works. As a result, the Bitikchi came to be recognized as an officer in charge of personnel management. Therefore, compiling the Goryeo history, the early Joseon historians recorded the Bitikchi as a bureaucrat in the administrative office.

Keywords : bitikchi, kesig, king-oriented state administration,  
bureaucratization of Bitikchi, administrative office(政房)

