

Journal of Military History
2026, No. 138, pp.1-44
<https://doi.org/10.29212/mh.2026..138.1>
Printed in the Republic of Korea

논문 1

최충헌 정권의 교정도감에 대한 일고찰

- 설치 시기·구성원·다른 기구와의 기능 비교를 중심으로 -

김병희 | 경기대학교 초빙교수

- 목 차
1. 머리말
 2. 교정도감의 설치 시기에 대한 재검토
 3. 최충헌 집권기의 교정도감 구성원
 4. 교정도감과 도병마사, 이·병부, 종방의 기능 비교
 5. 맺음말

초 록 교정도감은 최충헌에 의해 세워진 이후 1270년에 무신 정권이 무너질 때까지 존속되었다. 반세기가 넘는 이 기간에 교정도감은 대체로 최고 무신 집권자의 권력을 뒷받침하였던 가장 강력한 통치 기구였다고 알려져 있다. 따라서 무신 정권의 이해에 있어 교정도감은 상당한 비중을 차지하며, 그 역사적 의미 역시 무시할 수 없다. 그런데 교정도감에 대해서는 그동안 학계에서 많은 연구 성과가 축적되었음에도 지금까지 여러 부분에서 다양한 견해와 논쟁이 이루어져 왔다.

이에 필자는 그동안 쟁점이 되어왔던 내용 가운데 해당 주제의 첫 단추라고 할 수 있는 교정도감의 설치 시기부터 살펴보았다. 최충헌 집권기에 설치된 '도감'의 사례를 중심으로 재검토를 해본 결과, 필자는 기존의 견해들과 달리 교정도감의 설치 시기를 1206년(희종 2년) 정월로 제시하였

다. 한편, 최충헌 집권기의 교정도감 구성원은 재추·승선 및 이부·병부의 관리로 이루어져 검직하였다고 보았다. 대표적인 인물 사례로는 盧瑄·琴儀·崔誥·奇洪壽를 들 수 있다. 그리고 교정도감에는 형옥과 국가의 비위 규찰 외에 과거 주관을 비롯한 인사행정 및 공적인 군대 동원이 필요한 경우를 포함한 국가 중대사에 대한 회의 등의 기능이 있었음을 확인하였다. 이와 같은 기능들은 도병마사와 이·병부에서 중방을 거쳐 교정도감으로 전이되었다고 판단된다.

이상을 종합해보았을 때 교정도감 설치의 역사적 의미는 최충헌이 다년간의 준비 기간을 거치면서 새로 즉위한 왕 희종을 길들이고 최씨 정권의 정치적·군사적 기반을 강력하게 구축하기 위함에서 찾을 수 있겠다. 아울러 구성원들의 특징과 기능이 전이되는 과정을 고려할 때 교정도감은 최충헌이 내린 결정에 공적인 명분과 권위를 부여하는 역할까지 하였을 것이다.

주제어: 최충헌, 교정도감, 도병마사, 이부, 병부, 중방

원고투고일: 2026.1.11. 심사수정일: 2026.2.20. 게재확정일: 2026.2.23.

1. 머리말

1170년에 세워진 무신 정권은 1270년까지 100년 동안 존속하였다. 이 기간은 현재 학계에서 고려 시대를 전기와 후기로 나누는 기준일 정도로 중요하게 평가받는다. 그런데 일반적으로 이 시대의 특징을 가장 잘 보여주는 시기는 최씨 정권기로 알려져 있다. 최씨 정권은 다른 무신 정권들과는 달리 4대 60여 년간 유지되면서 이 시대의 절정을 이루었다.

그동안 무신 정권의 연구는 학계에서 많은 진전이 있었으며, 이를 대표한다고 할 수 있는 최씨 정권의 연구도 상당한 성과가 축적되었다.¹⁾ 그렇지만 崔忠獻·崔瑀(崔怡)·崔沆·崔瑄 각 정권 자체를 주제로 하는 체계적인 연구 성과는 찾아보기가 어렵다.²⁾ 반면, 최씨 정권의 권력 기반이 되었던 정치 기구, 특히 敎定都監에 주목한 연구는 기구가 지닌 중요성으로 인해 선학들의 주목을 받아왔다.³⁾

1) 고려 무신(무인) 정권 자체에 대한 연구로 현재까지 출간된 박사학위 논문 및 단행본은 다음과 같다.

金塘澤, 『高麗崔氏武人政權研究』, 서강대 대학원 박사학위 논문, 1987; 金塘澤, 『高麗武人政權研究』, 새문社, 1987; 閔丙河, 『高麗武臣政權研究』, 成均館大學校 出判部, 1990; 洪承基 編, 『高麗武人政權研究』, 서강대학교 출판부, 1995; 黃秉晟, 『高麗 武人政權의 性格 研究 -武人政變의 發生과 文官·文士·寺院界의 動向-』, 경희대 대학원 박사학위 논문, 1996; 金塘澤, 『高麗의 武人政權』, 國學資料院, 1999; 申安湜, 『高麗 武人政權과 地方社會』, 景仁文化社, 2002.

2) 단행본은 없고, 박사학위 논문은 최충헌 정권을 주제로 다룬 경우가 1편(金大中, 『崔忠獻 政權 研究』, 서강대 대학원 박사학위 논문, 2003) 있을 뿐이다.

3) 현재까지 '교정도감'을 주제로 다루었던 연구 성과를 소개해보면 다음과 같다. 金潤坤, 『高麗 武臣政權時代의 敎定都監』, 『文理大學報』 11, 嶺南大學校 文理科大學, 1978; 『고려 무인정권시기의 敎定都監』, 『한국 중세의 역사상』, 영남대학

교정도감에 대한 기존 견해는 연구 초기에 무신 정권에서 강화된 역할이나 최씨 정권이 설치하였던 여러 정치 기구를 설명하는 과정에서 일부로 다루어졌으며, 주로 실태 및 성격을 밝히는 것에 주력하였다.⁴⁾ 이후 교정도감의 기능이 구체적으로 무엇이었는가를 확인하려는 시도가 연구의 주를 이루었는데, 국가의 비위 규찰 등 경찰과 치안 기능을 비롯하여 형옥·인사행정·지방행정의 통제·징세(세정) 등을 주된 기능으로 보았다. 세부적으로 보면 이는 연구자마다 다소 차이가 있는데, 인사행정의 기능을 권력 남용의 부작용으로 보는 비판적 관점을 제시한 경우⁵⁾도 있고, 다른 기구들과의 비교를 통해 정권의 주축 기반으로 담당하였던 역할을 파악한 경우⁶⁾도 있으며, 앞서 언급한 교정도감의 기능을 무신 정권의 집정자에 따라 시기별로 구분하여 정리한 연구⁷⁾도 나왔다.

한편, 이전에는 당연하게 받아들여졌던 교정도감의 설치 시기에 대해 의문을 제기하고, 사료 분석을 토대로 그 시기를 이전의 시점으로 추정하면서 교정도감의 정치적 역할을 새롭게 본 견해⁸⁾도 등장하였다. 반면, 최씨 정권의 핵심적인 지배 기구는 교정도감이 아니라 막부의 형태로 존재하였던 晉陽府라는 주장도 제기되었

교 출판부, 2001; 曹圭泰, 「崔氏武人政權과 敎定都監體制」, 『高麗武人政權研究』, 서강대학교 출판부, 1995; 이정신, 「고려 무신정권기의 敎定都監」, 『東西文化研究』 6, 1995; 서각수, 「고려 무인정권기 교정도감에 대한 신고찰」, 『典農史論』 7, 2001; 閔丙河, 「중방과 교정도감」, 『한국사』 18, 탐구당, 2003; 金大中, 「崔忠獻 政權과 重房·都房·敎定都監」, 『學藝誌』 13, 陸軍士官學校 陸軍博物館, 2006; 박재우, 「고려 무신정권기 敎定都監에 대한 새로운 해석」, 『韓國史學報』 60, 2015.

- 4) 金庠基, 「高麗 武人政治 機構考」, 『東方文化交流史論攷』, 乙酉文化社, 1948; 閔丙河, 「崔氏政權의 支配機構」, 『한국사』 7, 탐구당, 1977; 金塘澤, 「崔忠獻政權과 武人」, 앞의 책, 1987; 앞의 책, 1999 등이 있다.
- 5) 金潤坤, 앞의 논문, 1978; 앞의 책, 2001.
- 6) 閔丙河, 앞의 책, 2003; 金大中, 앞의 논문, 2006.
- 7) 이정신, 앞의 논문, 1995.
- 8) 조규태, 앞의 책, 1995; 서각수, 앞의 논문, 2001.

다.⁹⁾ 최근에는 이러한 견해들을 반박하면서 교정도감의 설치 시기를 원래대로 1209년(희종 5년) 4월로 보는 동시에 교정도감이 庶事를 관장하는 최씨 정권의 중요한 권력 기반이었음은 분명하지만, 국정 전반을 장악하였다고 보기는 어렵다는 연구가 학계에 제출되었다.¹⁰⁾

이에 필자는 연구자마다 차이가 나는 부분, 특히 최충헌 정권의 교정도감과 관련하여 문제가 되는 내용을 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 해당 주제의 첫 단추라고 할 수 있는 교정도감의 설치 시기에 대한 기존의 견해들을 모두 재검토할 것이다. 그리고 설치 당시의 교정도감에 소속된 구성원들이 과연 어떤 인물들이었는지를 확인해보도록 하겠다. 아울러 다른 정치기구들과의 비교를 통해 교정도감의 기능이 어떻게 형성되었는지를 고찰해보고자 한다. 나아가 이를 종합하여 교정도감의 설치가 최충헌 정권에서 갖는 역사적 의미를 도출해보겠다.

2. 교정도감의 설치 시기에 대한 재검토

일단 교정도감의 시작, 즉 최충헌이 언제 교정도감을 설치하였는지를 확인해보도록 하겠다. 이를 위해서는 우선 ‘敎定都監’이라는 용어 또는 교정도감과 관련된 용어가 사료에서 맨 처음에 등장하는 경우는 언제인가를 찾아보아야 할 것이다. 다음은 교정도감에 대한 최초의 기록으로 잘 알려진 사료이다.

9) 金翰奎, 「高麗崔氏政權의 晉陽府」, 『東亞研究』 17, 1989; 『古代東亞細亞 幕府體制研究』, 一潮閣, 1998.

10) 박재우, 앞의 논문, 2015.

A. 여름 4월에 崔忠獻이 右僕射 韓琦와 將軍 金南寶 등 9人を 죽이고, 먼 섬에 (그들의) 從者를 나누어 귀양을 보냈다. 처음에 靑郊의 驛吏 3人이 忠獻 父子를 죽이려고 거짓으로 公牒을 만들어 여러 절의 僧徒들을 불러 모았다. 공첩이 歸法寺에 이르니 절의 스님이 (공)첩을 가져온 사람을 잡아서 忠獻에게 알렸다. 忠獻이 즉시 迎恩館에 敎定別監을 따로 세우고 城門을 닫아 그 무리들을 크게 찾으니, 靑郊 사람이 이로 인해 (韓)琦를 讒構하였으므로 아들 셋과 함께 被殺되었다.¹¹⁾

사료 A에 근거하여 그동안 학계에서는 대체로 1209년(희종 5년) 4월에 교정도감이 설치되었다고 보았다. 김상기는 A의 밑줄 친 ‘교정별감’을 “敎定都監의 誤가 아니면 敎定別監의 職廳을 열었다는 意味로 解釋하는 것이 妥當할 듯하다.”¹²⁾라고 하여 교정도감의 오류 또는 문맥상 교정도감과 같은 뜻으로 보았는데, 이러한 해석은 이후에 거의 그대로 계승되었다.

이에 대하여 조규태는 사료 A의 밑줄 친 부분을 “崔忠獻이 迎恩館에 敎定別監을 별도로 설립하였다.”¹³⁾고 해석하여, 이를 1209년(희종 5년) 4월 이전에도 교정별감이 있었다는 증거로 보았다. 그리고 그는 교정도감이 최씨 집정의 私第에 설치되었고 교정도감의 기능은 인사권을 행사하던 데에서 비롯되었으므로, 교정도감의 설치 시기는 최충현이 처음으로 그의 사제에서 독단으로 인사권을 행사하였던 1202년(신종 5년) 3월로 보아야 한다고 주장하였다.¹⁴⁾

11) 『고려사절요』 권14, 희종 5년 4월, “夏四月 崔忠獻 殺右僕射韓琦 將軍金南寶等 九人 分配從者于遠島. 初靑郊驛吏三人 謀殺忠獻父子 詐爲公牒 召募諸寺僧徒. 牒至歸法寺 寺僧執賣牒者 以告忠獻. 忠獻卽別立敎定別監于迎恩館 閉城門 大索其黨 靑郊人 因讒構琦 故并三子被殺.”

12) 金庠基, 앞의 책, 1948, 216쪽.

13) 曹圭泰, 앞의 책, 1995, 82쪽.

14) 曹圭泰, 앞의 책, 1995, 84쪽.

한편 서각수는 이 부분이 『고려사』에는 ‘忠獻卽置敎定別監于迎恩館’¹⁵⁾이라고 되어 있는데 ‘別立’이 ‘置’로 바뀌었을 뿐 ‘敎定別監’은 그대로이므로, 교정별감이 교정도감의 단순한 오기라고는 생각할 수 없다고 하였다. 또한 도감의 설치는 보통 ‘置’로, 장관인 별감의 임명은 ‘爲’로 표현되므로 이 부분은 장관의 임명이 아니라 관청의 설치로 보는 것이 타당하다고 하여 교정별감을 교정도감의 分所·別廳이라고 보았다. 이를 고려하였을 때 교정도감은 1209년 이전에 설치된 것으로 보아야 하며, 교정도감의 ‘敎定’이 지닌 의미를 ‘고려국왕의 명령인 敎를 擬定하는 것 = 최씨의 사제에서 행해지던 각종 議’로 보면 최충헌이 문무 고관을 사제에 소집하여 중요 안건에 대해서 論議하였던 것이 처음으로 나타나는 것은 경주의 민란에 대처하기 위해 심의를 하였던 1202년(신종 5년) 8월 기사이므로, 이 시기에 교정도감이 설치된 것으로 추정하였다.¹⁶⁾

그런데 박재우는 앞서 언급한 조규태와 서각수의 견해에 대해 1202년(신종 5년) 3월 또는 8월에 최충헌의 私第에 교정도감이 설치되었다는 명확한 기록이나 근거가 없다는 문제점이 있다고 지적하였다. 또한 ‘別立’의 용례를 확인해보니 고려는 정규 관청이 아닌 都監을 설치하였을 때에 ‘別立’으로 표현하였으며 별감을 사람으로만 해석할 필요는 없으므로, 교정별감이라는 제도를 설치한 것으로 생각한다면 ‘置’로 표현되었다고 해서 문제가 되는 것은 아니기에 기존의 견해대로 1209년(희종 5년) 4월에 교정도감이 처음 설치된 것으로 이해하였다.¹⁷⁾

정리하면 교정도감의 설치 시기를 박재우 등 기존의 통설에서는 1209년(희종 5년) 4월, 조규태는 1202년(신종 5년) 3월, 서각수는 1202년(신종 5년) 8월로 추정하였다. 이에 대해 필자는 각각의 견

15) 『고려사』 권129, 열전42, 반역3, 崔忠獻.

16) 서각수, 앞의 논문, 2001, 187~190쪽.

17) 박재우, 앞의 논문, 2015, 171쪽 및 174~177쪽.

해를 검토해본 뒤, 교정도감의 설치 시기가 과연 언제인가를 밝혀 보고자 한다.

우선, 조규태와 서각수는 ‘別立’을 해석하면서 기존의 통설을 비판하여 교정도감의 설치 시기를 모두 1209년(희종 5년) 4월 이전으로 보았다. 각자가 결론을 내린 설치 시기는 다르지만, 기존의 통설이 그동안 ‘別立’을 안일하게 해석하였다는 점을 고려하면 필자 역시 교정도감의 설치 시기는 적어도 1209년(희종 5년) 4월 이전일 가능성을 완전히 배제할 수는 없다고 본다. 박재우는 ‘別立’의 용례를 들어 교정도감의 설치 시기가 1209년(희종 5년) 4월이 타당하다고 판단하였지만, 교정별감이 사람이든 제도이든 사료에 교정도감으로 기록되지 않았으므로 교정도감을 가리킨다고 확실하게 장담할 수는 없기 때문이다.

그리고 박재우는 교정별감이 迎恩館에 설치되었으므로 재추회의가 최씨의 私第에서 개최되었다고 해도 영은관에 설치되어 있던 교정도감과는 위치가 달라 서로 관련시켜 생각하기 어렵다고 하였다.¹⁸⁾ 반면 조규태와 서각수는 교정도감이 최씨 집정의 사제에 설치되었다고 보았고, 특히 조규태는 교정도감의 인사권 행사 기능에 착안하여 최충헌 이외의 다른 최씨 집정자들의 사례를 살펴본 뒤 이를 토대로 교정도감의 설치 시기에 대한 결론을 도출하였다. 그렇다면 일단 최씨의 私第에 교정도감이 설치되었는지부터 짚고 넘어갈 필요가 있다.

주목해야 될 점은 최충헌과 최우(최이)는 교정별감에 임명된 기록이 확인되지 않고 있지만, 이후 최씨 정권의 집권자였던 최항과 최의는 교정별감에 임명되었다.¹⁹⁾ 그렇다면 적어도 최항과 최의가 집권하였을 당시에는 자신들의 사제에서 재추회의뿐만 아니라 교

18) 박재우, 앞의 논문, 2015, 195쪽.

19) 『고려사』 권129, 열전42, 반역3, 崔忠獻 附 (崔)沆 (崔)瑄.

정도감을 운영하였을 가능성이 높다. 문무 대신들이 왕궁이 아닌 자신들의 사제로 와서 국가의 업무를 볼 정도면 최항과 최의가 특별히 왕궁으로 갈 일이 발생하지 않는 이상 대체로 자신의 사제에서 政事를 처리하는 경우가 많았을 것이다.

또한 최씨 정권은 문·무반의 관직을 통해 국정을 이끌어가고 있었기 때문에 3성 6부의 관료제를 폐기하지 않았다. 이에 대해서 박재우는 최씨 정권이 다른 부서의 행정 업무를 私第에 끌어들이지 않았다는 근거로 보았지만,²⁰⁾ 당시의 전반적인 국정 운영이 최씨 집권자들의 입맛에 맞게 이루어졌음을 고려하면 적어도 분야별로 중요한 기밀 사항은 오히려 그들의 사제에서 논의되었을 가능성이 크다. 게다가 도병마사와 식목도감은 별도로 관리를 두지 않고, 宰樞가 함께 모여 국가 중대사를 결정하였다. 회의·업무 장소가 어디냐를 떠나서 이와 같은 껍직은 무신 정권에서도 이루어졌으며, 교정도감 역시 마찬가지였을 것으로 보인다. 이에 대한 구체적인 근거와 사례는 후술하도록 하겠다.

이제 최충헌 집권기의 상황으로 다시 돌아와서 교정별감이 설치되었다는 영은관에 대해 판단해볼 필요가 있다. 영은관은 본래 고려에서 遼·金の 사신을 맞이하고 접대하기 위해 개경에 지어졌던 客館이었다. 그런데 사료 A를 통해 1209년(희종 5년) 4월의 靑郊驛吏 모반사건으로 영은관에 교정별감이 ‘別立’되었음을 확인하였다. 외국의 사신 접대를 위한 객관에 교정별감을 따로 세운 것이 교정도감의 설치라고 볼 수 있을까?

확실한 점은 사안의 중요성을 고려하여 최충헌이 청교역리 모반사건의 해결을 위해 급하게 ‘즉시(卽)’ 영은관에 교정별감을 두었다는 것이다. 이는 당시에 영은관이 비어 있어 쓰지 않고 있었기 때문으로 짐작된다. 이러한 상황을 고려하면 아무래도 사료 A의

20) 박재우, 「고려 최씨정권의 私第 경영과 성격」, 『歷史學報』 253, 2022, 96쪽.

밑줄 친 부분은 최충헌이 교정별감의 사무실을 따로 영은관에 배치한 것으로 보아야 할 것이다. 그렇다면 청교역리 모반사건이 해결된 이후에는 교정별감이 최충헌의 사제로 들어왔을 가능성도 있고, 교정별감이 사람이든 제도이든 1209년(희종 5년) 4월 이전에 설치되었을 가능성도 존재한다. 그렇다면 교정도감의 설치 시기는 당연히 그 이전일 가능성이 커진다. 이러한 가능성과 의문점을 해소하기 위해 다음의 사료들을 살펴보자.

B-① 吏部는 문반의 인사를 관장하고 兵曹[병부]는 무반의 선발을 주관하면서 그 年月에 차례를 매기고, 그 노력한 정도를 분류하며, 그 功過를 표시해서 (근무에) 재능이 있고 없음을 논하여 모두 문서에 기재하니 이를 政案이라고 불렀다. 中書[중서성]에서 陞黜[승진과 퇴출]을 헤아려 왕에게 아뢰면 門下[문하성]에서 制勅을 받들어 그것을 시행하였으니 國家의 法이 모두 中原[중국]과 같았다. 忠獻이 (임금의) 廢立을 마음대로 하였으며, 尙書府中에 있으면서 그 僚佐와 더불어 사사로이 政案을 가져다가 除授를 注擬하여 그 黨與로 承宣이 된 자에게 주어, 王에게 들어가 사뢰면 王은 마지못해 그것을 따르곤 하였다. 忠獻의 아들 怡, 손자 沆, 沆의 아들 堉 4대가 정권을 잡아 습관처럼 상례가 되었다. 그 承宣을 政色承宣이라 하고, 僚佐로 이 일을 맡은 자는 3품을 政色尙書, 4품 以下를 政色少卿이라고 하며, 그 밑에서 筆橐을 가지고 從事하는 자를 政色書題라 하였다. 그리고 그들이 모이는 곳은 政房이라고 하는데, 이는 곧 府中이 사사로이 부르는 칭호이다.²¹⁾

21) 이제현, 『역옹패설』, 前集1, “吏部掌文銓 兵曹主武選 第其年月 分其勞佚 標其功過 論其才否 具載于書 謂之政案. 中書擬陞黜以奏之 門下承制勅以行之 國家之法皆與中原同也. 忠獻擅廢立 常居府中與其僚佐 私取政案 注擬除授 授其黨與 爲承宣者 入白于王 王不獲已從之. 忠獻之子怡·孫沆·沆之子堉四世秉政 習以爲常. 其承宣謂之政色承宣 僚佐之任此者 三品謂之政色尙書 四品以下謂之政色少卿 持筆橐從事於其下者謂之政色書題. 而其所會 謂之政房 斯乃府中之私稱也.”

B-② 고종 12년(1225)에 崔瑀가 私第에 政房을 두고 百官의 銓注를 헤아렸는데, 여기에 소속된 文士를 必者赤[비칙치]라고 불렀다. 舊制에 吏部는 문반의 인사를 관장하고 兵部는 무반의 선발을 관장하면서 그 年月에 차례를 매기고, 그 노력한 정도를 분류하며, 그 功過를 표시해서 (근무에) 재능이 있고 없음을 논하여 모두 문서에 기재하니 이를 政案이라고 불렀다. 中書[중서성]에서 陞黜[승진과 퇴출]을 헤아려 왕에게 아뢰면 門下[문하성]에서 制勅을 받들어 그것을 시행하였으나, 崔忠獻이 권력을 농단하면서부터 府와 僚佐를 두고 사사로이 政案을 취해 除授를 注擬하였으며 그 黨與를 承宣으로 임명해주니 이를 政色承宣이라 불렀다. 僚佐로 이 일을 맡은 자는 3품을 政色尙書라 하고, 4품 以下를 政色少卿이라 하였으며, 그 밑에서 筆橐을 가지고 從事하는 자를 政色書題라 하였다. 그들이 모이는 곳은 정방이라 하였다.²²⁾

C. 忠獻이 吏·兵部를 겸한 뒤로부터 항상 2部[이·병부]를 往來하면서 銓注하였는데, 이때에 이르러 私第에 있으면서 吏部員外郎 盧瑄과 함께 文武官을 注擬하여 아뢰면 王은 이를 끄덕였고 2部の 判事는 다만 檢閱만 할 뿐이었다. (盧)瑄은 忠獻의 外戚인데 市井 출신으로 성품이 교활하고 남의 뜻을 잘 맞추어 忠獻이 매우 총애하니, 氣勢가 날로 성하고 뇌물이 공공연하게 행해져 벼슬길에 나아가 安西都護副使로 보임되어 琴克儀로 대체시켰다.²³⁾

B군 사료의 내용을 종합해보면 최우가 政房을 설치하게 된 배경

22) 『고려사』 권75, 지29, 선거3, 銓注, 凡選法, “高宗十二年 崔瑀置政房於私第 擬百官銓注 選文士屬之 號曰必者赤. 舊制 吏部掌文銓 兵部掌武選 第其年月 分其勞逸 標其功過 論其才否 具載於書 謂之政案. 中書擬升黜以奏之 門下承制勅以行之. 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 持筆橐 徒事於其下者 謂之政色書題 其會所 謂之政房.”

23) 『고려사절요』 권14, 신종 5년 3월, “忠獻 自兼吏兵部之後 常往來二部銓注 至是在私第 與吏部員外郎盧瑄 注擬文武官以奏 王頷之 二部判事 但檢閱而已. 瑄 忠獻外戚 起市井 性巧黠 善承迎 忠獻 甚愛之 氣勢日熾 賄賂公行 及出補安西都護副使 以琴克儀代之.”

은 최충헌 집권기부터 비롯되었음을 알 수 있다. 그런데 조규태는 사료 B-①의 밑줄 친 ‘府’를 전후 문맥과 여러 정황을 고려하였을 때, 일반적인 官府의 의미로 해석하여 교정도감으로 보는 것이 타당하다고 하였다.²⁴⁾ 나아가 다른 최씨 집정자들의 교정도감 운영 사례에서 알 수 있듯이 최충헌 또한 교정도감을 통해 인사권을 행사하였다고 보았고, 사료 C에 따라 교정도감의 설치 시기는 최충헌이 처음으로 그의 사제에서 인사권을 행사하였던 1202년(신종 5년) 3월로 추정하였다.²⁵⁾ 이처럼 사료 B와 C를 근거로 교정도감의 설치 시기를 추정한 조규태의 견해에 대하여 필자는 크게 2가지 사항이 의문이다.

첫째, 최충헌이 설치하였다는 사료 B-①의 밑줄 친 府는 교정도감을 가리키는 것일 수도 있고 아닐 수도 있다. 따라서 밑줄 친 府가 일반적인 관부의 의미로 쓰여 사실상 교정도감을 가리키는 것이 틀림없다면, 전후 문맥이나 내용에 대한 고려는 차치하고 이렇게 쓰인 府의 사례 혹은 용례가 있는지를 조사하여 근거로 삼았어야 한다. 그런데 B군 사료를 따르면 정방을 설치한 것은 최우이지만, 정방이라는 명칭이 생겨난 것은 최충헌 집권기인지 최우 집권기인지 확실하게 알 수 없다. B군 사료에서 확실하게 알 수 있는 점은 정방의 기원이 최충헌 집권기에서 시작된다는 것뿐이다. 어쨌든 교정도감과 관련된 용어는 B군 사료에 없다.

둘째, 교정도감의 설치 시기를 왜 인사권 행사로만 국한해서 보았는가 하는 점이다. 교정도감의 기능은 선학들의 연구에 의하면 국가의 비위 규찰 등 경찰과 치안 기능을 비롯하여 형옥·인사행정·지방행정의 통제·징세(세정) 등이었다고 한다.²⁶⁾ 따라서 사료 C, 즉 사제에서 인사권 행사를 하였던 때라고 처음으로 기록된

24) 曹圭泰, 앞의 논문, 1995, 82~84쪽.

25) 曹圭泰, 앞의 논문, 1995, 84쪽.

26) 金庠基, 앞의 책, 1948, 218~219쪽; 閔丙河, 앞의 책, 2003, 157쪽.

시기를 최충헌의 교정도감 설치시기라고 보는 시각은 미진한 측면이 있다. 교정도감의 다른 기능에 대한 고찰이 빠졌기 때문이다. 그리고 최충헌은 꼭 사제가 아니더라도 인사권 행사를 1202년(신종 5년) 3월 이전부터 독단적으로 처리해왔다.²⁷⁾

사제에서 인사를 처리하기 시작한 것은 최충헌 자신의 편의 및 안전을 위함으로 보는 편이 타당하며,²⁸⁾ 이를 교정도감의 설치 시기로 단정하는 것은 무리가 있다. 사제에서 처음으로 인사권 행사를 한 것이 분명 1202년(신종 5년) 3월이라 하더라도, 바로 이때 교정도감을 설치하면서 인사권 행사를 하였던 것인지는 전혀 알 수 없기 때문이다. 다만, 사료 C 이후에 교정도감이 설치되었다고 한다면, B군 사료를 통해 정방의 기원을 알 수 있었듯이 사료 C는 교정도감의 기원을 알려주는 사례일 것이다. 어쨌든 교정도감과 관련된 용어는 사료 C에도 없다.

다음으로 서각수의 견해를 살펴보고자 한다. 敎定の 의미에 대한 서각수의 분석에 대해 필자는 기본적으로 동의한다. 다만, 敎定の 의미에 너무 집착한 나머지 교정도감이 실제로 설치된 시기와 설치 이전에 기능이 구현된 시기를 혼동하지 않았나 하는 생각이 든다. 서각수는 다음의 사료를 근거로 교정도감의 설치 시기를 1202년(신종 5년) 8월로 추정하였다.

D. 8월에 忠獻이 문·무관 3품 이상을 私第에 모아 慶州의 일을

27) 『고려사』 권129, 열전42, 반역3, 崔忠獻, “明年 以兵部尙書 知吏部事 朝往兵部 晝入吏部 注擬文武官 又出入禁闕 以兵自衛.” 이는 『고려사절요』와 비교하였을 때, 1199년(신종 2년) 6월에 해당한다.

28) 바로 앞의 각주에서 제시한 사료를 통해 알 수 있듯이 최충헌은 이부와 병부의 관직을 동시에 겸하게 되자 바쁜 하루를 보내게 된다. 아침에는 병부에, 낮에는 이부에 출근하여 문·무관을 注擬하였고 다시 禁闕에 출입하여 왕을 만나야 했다. 이러한 불편함은 그에게 새로운 방법을 찾도록 하였으니 바로 이부와 병부의 일을 같은 장소에서 동시에 처리하는 것이었다(金昌賢, 『高麗後期 政房 研究』, 高麗大學校 民族文化研究院, 1998, 32쪽).

의논하게 하니, 모두 말하기를 ‘사신을 보내 회유한 뒤에 出兵해야 합니다.’라고 하였다. 이에 吏部郎中 宋孝成과 刑部員外郎 朴仁碩을 宣諭使로 삼았다.²⁹⁾

앞서 밝혔듯이 필자는 ‘敎定 = 고려국왕의 명령인 敎를 擬定하는 것 = 최씨의 사저에서 행해지던 각종 論議’라는 서각수의 견해에 대체로 동의한다. 그런데 서각수가 간과한 점이 있다. 敎定의 의미는 교정도감의 기능을 나타내는 것이지 교정도감의 설치 시기와는 무관하다. 관청이나 기구를 세울 때는 ‘置’·‘立’ 등이 확인될 필요가 있기 때문이다. 이러한 글자의 유무는 확인하지 않고 최충헌의 사저에 문무 3품 이상의 고관들이 모여 경주 지역의 반란에 대해 논의하고 있었으므로, 이를 교정도감의 설치 시기로 보아야 한다는 추정은 무리한 측면이 있다.

다시 말하면 재추 또는 문무 고관들이 최충헌의 사저에 모여 논의하였다는 기록이 최충헌의 집권 이후부터 1209년 청교역리 모반사건 이전에서 처음 등장하는 경우는 1202년 8월이기 때문에 교정도감의 설치 시기가 바로 이때라는 주장은 성급한 결론이다. 아무래도 ‘議’라는 글자가 사료에서 언제 나타나는가에 너무 주목한 듯하다. 사료 C도 이부원외랑 노관과 최충헌이 ‘論議’하여 문·무관을 銓注한 것으로 보면, ‘議’라는 글자의 유무로 교정도감의 설치 시기를 확정하는 것은 문제가 있다고 보인다. 오히려 서각수의 논리대로라면 사료 D는 사료 C와 마찬가지로 교정도감의 기원을 알려주는 근거로 보는 것이 자연스럽다.

그렇다면 이제는 박재우의 견해에 대해서도 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 박재우는 ‘別立’(사료 A : 『고려사절요』)과 ‘置’(각주 16 : 『고려사』 열전 최충헌 전)라는 표현의 차이가 있지만 고려 당

29) 『고려사절요』 권14, 신종 5년 8월, “八月 忠獻 會文武三品以上於私第 議慶州事 皆曰 遣使諭之而後可出兵. 迺以吏部郎中宋孝成 刑部員外郎朴仁碩 爲宣諭使.”

대의 용례를 살펴보면 둘 다 ‘교정별감’을 설치하였다는 의미로 문제가 없을 뿐만 아니라 『고려사』 열전 최이 전과 『고려사절요』의 고종 14년 2월 조에는 ‘初忠獻置敎定都監’라고 되어 있으므로, 1209년(희종 5년) 4월에 교정별감[교정도감]을 처음 설치한 것으로 이해할 수 있다고 하였다.³⁰⁾ 즉, ‘교정별감의 설치 = 교정도감의 설치’로 본 것이다. 그런데 ‘처음에 충헌이 교정도감을 설치하였다.’라는 기사를 ‘충헌이 즉시 영은관에 교정별감을 따로 세우고’와 같은 내용으로 볼 수 있을까? 특히 ‘別立’에 대한 용례 검토가 타당한가?

필자가 『고려사』와 『고려사절요』의 ‘도감’ 및 ‘별감’의 설치 기사를 국사편찬위원회 한국사 데이터베이스에서 검색해보니 문장의 기본적인 구조는 ‘立~’ 또는 ‘置~’로 되어 있는데, 후자의 용례가 훨씬 더 많았으며, 유형별로 세분화하여 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 『고려사』·『고려사절요』内 ‘도감’·‘별감’ 설치 기사 문장 구조 및 용례

문장 구조	용례
立(-)都監	立都監, 立改葬厚陵都監, 立都摠都監, 立推整都監, 立祈恩都監, 立充實都監
置(-)都監	置都監, 置南京開創都監, 置出排都監, 置戰艦兵糧都監, 置鈔函造成都監, 置結昏都監, 置官絹都監, 置鷹坊都監, 置經史敎授都監, 置整治都監, 置孩兒都監, 置刑人推整都監, 置殯殿·國葬·造墓都監, 置(修營)宮闕都監, 置賑濟都監, 置察理辨達都監, 置給田都監, 置農務都監, 置盤纏都監, 置賑濟都監, 置火桶都監, 置平斗量都監, 置僧人推考都監, 置田民辨正都監, 置左蘇造成都監, 置敎藏都監, 置別例祈恩都監, 置山川裨補都監, 置軍器造成都監, 置田民推刷都監, 置田民辨偽都監, 置武藝都監 [교정도감 제외]
立(-)別監	없음
置(-)別監	置寺院造成別監, 置歸化部曲蘇復別監, 置提舉別監, 置五道塩場別監 [교정별감 제외]
復立(-)都監	復立都監 [재설치 의미]
復置(-)都監	復置察理辨達都監 [재설치 의미] / 復置整治都監 [재설치 의미]
別立(-)都監	別立都監 [같거나 유사한 기능의 도감 설치 의미]
別置(-)都監	없음
別立(-)別監	別立敎定別監 = 사례 A [유일한 사례 : 교정별감]
別置(-)別監	別置防護(別監) [유일한 사례 : 방호별감]

30) 박재우, 앞의 논문, 2015, 174~177쪽.

〈표 1〉을 따르면 기구·관직·제도 중에서 무엇을 설치하는 내용인데 ‘立’과 ‘置’를 혼용하여 쓰고 있음을 알 수 있다. 다만, ‘置’로 쓰는 경우가 훨씬 더 많았음이 확인된다. 그러다 보니 ‘別立’ 역시 ‘復立’이나 ‘復置’처럼 ‘따로 세우다’나 ‘별도로 설치하다’ 정도로 해석하면 될 것이다. 여기에서 문맥에 맞는 해석에 참고할 수 있는 용례로 ‘別立都監’³¹⁾과 ‘別置防護(別監)’³²⁾가 있다. 모두 같거나 유사한 기능을 가진 기존의 ‘도감’ 또는 ‘별감’이 있음에도 새로운 ‘도감’ 또는 ‘별감’을 두었다는 의미로 쓰였다. 용례가 많지는 않지만 이러한 점을 적용해보면, ‘別立敎定別監 ≠ 置敎定都監’이 된다. 여기에서 ‘別立敎定別監’은 문맥상 기존에 교정별감과 같은 존재³³⁾가 있었는데, 최충헌이 청교역리 모반사건이라는 급한 상황이 발생함에 따라 ‘즉시(卽)’ 교정별감을 별도로 설치하였다는 의미로 볼 수 있을 것이다. 따라서 이는 교정별감을 처음 설치하였다는 의미이지 교정도감을 처음 설치하였다는 의미는 될 수 없다. 아울러 청교역리 모반사건 이전에 이미 교정도감이 설치되어 존재하는 상태임을 간접적으로 알려준다.

이상을 종합하면 먼저 조규태와 서각수는 교정도감이 최씨 집정

31) 『고려사』 권84, 지38, 형법1, 職制, “既有各掌百官 何必別立都監 既有電吏·丘史 何必品官騎從乎?” [같거나 유사한 업무를 관장하는 백관이 있음에도 따로 도감을 세웠다의 의미]; 『고려사』 권129, 열전42, 반역3, 崔忠獻 附 (崔)沆 (崔)埴, “且歷代所傳 鎮兵大藏經板 盡爲狄兵所焚 國家多故 未暇重新. 別立都監 傾納私財 彫板幾半 福利邦家 功業難忘.” [大藏都監이 있음에도 별도로 分司大藏都監을 설치하였다는 의미]

32) 『고려사절요』 권18, 원종 원년 2월 : 『고려사』 권25, 세가25, 원종 원년 2월 庚子, “以濟州副使判禮賓省事羅得璜兼防護使. 朝議濟州 海外巨鎮 宋商島倭 無時往來 宜特遣防護別監 以備非常. 然舊制 但守倅而已 不可別置防護 遂以得璜兼之.” [비상시에 파견하는 방호별감을 별도로 둘 수 없어 제주부사 나득황이 그것을 겸직하였다는 의미]

33) 필자는 기존의 교정별감과 같은 존재가 바로 최충헌을 가리킨다고 생각한다. 이는 최우도 마찬가지이다. 만약 아니라면 二人者 또는 秘線實勢를 가리킬 수도 있다. 그러나 그 존재의 명칭이 무엇인지는 전하는 기록이 없어 알 수 없다. 東西古今에서 이와 같은 존재는 늘 있었다.

자들의 사제에 설치되었다는 것에 주목한 결과, 교정도감의 설치 시기를 최충헌의 사제에 문무 고관들이 모여 어떤 의제를 놓고 최충헌이 중심이 되어 처음 논의하였던 시점으로 추정해버린 것이다. 한편, 박재우는 ‘別立’의 목적어에 집중한 결과, 그것이 고려의 기구·관직·제도 가운데 무엇으로 해석하든 정규 관청이 아니라 임시 관청인 도감을 설치할 때 ‘別立’이 쓰였고 이는 ‘置’로 쓰여도 문제가 없다고 하였지만 정작 ‘立’과 ‘別立’은 어떤 차이점이 있는지를 간과하였다고 보인다. 그렇다면 이들이 주장하며 내세운 시점 모두를 과연 교정도감의 설치 시기로 볼 수 있을까?

원점으로 돌아가서 교정도감의 의미가 무엇인지 다시 되새겨 볼 필요가 있다. 일단 ‘都監’이란 나라에 大事가 있을 때 임시로 설치하는 관청을 뜻한다. ‘敎定’은 외형상으로는 고려국왕의 명령인 敎를 擬定하는 것이지만, 실제로는 최씨의 사제에서 집정자를 중심으로 행해지던 각종 논의라고 할 수 있다.

그렇다면 교정도감의 설치는 형식적인 절차일 뿐이라고 하더라도 고려국왕의 명령으로 세워졌으며, 따라서 『고려사』 및 『고려사절요』에서 ‘府’를 설치하였다는 기록이 아니라 ‘都監’을 설치하였다는 기록으로 확인되어야 하지 않을까? 그리고 교정도감이 임시기구라고는 하지만 그 기능의 특성상 최충헌의 필요에 의해 각별하게 만들어진 만큼 혹시 이에 대해 경축하는 의식이나 의례가 있는 않았을까?

이에 대한 답을 찾기 위해서는 최충헌이 李義旼을 제거하고 집권한 시기인 1196년(명종 26년) 4월부터 사료 A에서 살펴본 청교역리 모반사건, 즉 1209년(희종 5년) 4월 사이의 기간에서 도감의 설치에 관한 기록을 조사해보는 것이 우선이라 할 수 있다. 이는 『고려사』 백관지 제사도감각색에서 확인이 가능하다.

E-① 山川裨補都監 - 神宗 元年에 宰樞 및 重房과 崔忠獻 등이 術士들을 모아놓고 國內 山川의 보호를 받아서 基事[국가의 基業] 연장을 의논하여 마침내 都監을 설치하였다.

E-② 輸養帳都監 - 神宗 2年에 설치하였다.

E-③ 五家都監 - 神宗 2年에 설치하였다.

E-④ 敎定都監 - 崔忠獻이 권력을 농단하니 무릇 시행하려는 바가 반드시 (敎定)都監으로부터 나왔다. (崔)瑀 또한 그대로 하였다.³⁴⁾

E군 사료에 따르면 1196년 4월부터 1209년 4월 사이에 설치된 도감은 산천비보도감, 수양장도감, 오가도감, 교정도감임을 알 수 있다. 산천비보도감은 1198년(신종 원년)에 설치되었고, 수양장도감과 오가도감은 1199년(신종 2년)에 설치되었다. 그런데 교정도감은 1209년 4월 이전의 어느 시점에 설치되었는지 알 수 없다. 다만 『고려사』 백관지 제사도감각색 기사의 구성이 약간의 예외는 있지만 대부분 도감의 설치시기를 기준으로 나열되어 있음을 고려할 때, 교정도감은 수양장도감과 오가도감이 설치된 1199년 이후에 만들어졌음이 확실하다. 따라서 교정도감의 설치시기에 대한 범위는 1200년 정월부터 1209년 3월까지로 잡아야 한다. 이 기간에 설치된 도감의 기사를 『고려사』와 『고려사절요』에서 찾아본 결과, 총 3개를 확인할 수 있었는데 모두 소개해보면 다음과 같다.

F. 겨울 10월에 (왕이) 친히 國老·庶老·효자·순손·의부·절부에게 주식을 차려 대접하였다. 또 鰥寡孤獨과 篤·癡疾자들에게 크게 잔치를 열어주고, 물품을 차등 있게 내려주었다. 州府郡

34) 『고려사』 권77, 지31, 백관2, 諸司都監各色, “① 山川裨補都監 神宗元年 宰樞及重房崔忠獻等 集術士 議國內山川裨補延基事遂置都監. ② 輸養帳都監 神宗二年 置. ③ 五家都監 神宗二年 置. ④ 敎定都監 崔忠獻擅權 凡所施爲必自都監出 瑀亦因之.”

縣 역시 이 예에 의거하였다. 근래에 國家가 多難으로 인하여 饗禮가 오랫동안 폐지되었는데, 이때에 이르러 조서를 내려 都監을 세우고 舊制를 다시 따르게 하였다.³⁵⁾

G-① 봄 정월에 조서를 내려 ‘門下侍中 晉康侯 忠獻은 先君이 정무를 주관할 때 및 寡人이 왕통을 이은 초기에서 今日에 이르기까지 정성을 다해 곁에서 도와 큰 功業이 있으니 관리를 내려 보내 府를 세워 賞典을 높일 것이다.’라고 하였다. 이에 禮司 및 樞密院에 命하여 都監을 설립하였다.³⁶⁾

G-② 2년(1206)에 조서를 내려 ‘門下侍中 晉康侯 忠獻은 先君이 정무를 주관할 때 및 寡人이 왕통을 이은 초기에서 지금에 이르기까지 정성을 다해 곁에서 도와 큰 功業이 있으니 府를 세워 賞典을 높일 것이다.’라고 하였다. 禮司 및 樞密院에 命하여 都監을 세우고 / 관리를 보내 忠獻을 晉康侯로 책봉하였으며, 興寧府를 세워 僚屬을 두고 興德宮을 소속시켰다. 忠獻이 男山(里)의 집에서 왕명을 맞이하니 諸王들이 모두 그 집에 갔다. 예식이 끝나자 冊使에게 잔치를 베풀고 犀帶, 白金[은], 비단·명주, 안장 딸린 말을 매우 후하게 주었다. 그 나머지 讀冊(官) 以下 여러 執事들 역시 白金[은], 비단·명주를 차등 있게 주었다. 밤늦도록 諸王들에게 잔치를 베풀면서 使副[冊使와 副使]를 (하룻밤) 머무르게 하였다. 그때 帳具[휘장 장식], 花果, 絲竹[악기 = 음악], 聲伎[노래하는 기생 = 가무]의 성대함은 三韓 以來로부터 人臣[신하]의 집에서는 있는 적이 없었던 것이었다. 이후부터 忠獻은 宮禁[궁궐]에 出入할 때 便服[평상복]을 입고 일산을 사용하였으며, 侍從하는 門客이 거의 3천 명이나 되었다.³⁷⁾

35) 『고려사절요』 권14, 희종 4년 10월, “冬十月 親饗國老庶老孝順義節. 又大醕鰓寡孤獨篤癡疾 賜物有差. 州府郡縣 亦依此例. 近因國家多難 饗禮久廢 至是 詔立都監 復遵舊制.”

36) 『고려사절요』 권14, 희종 2년 정월, “春正月 詔曰 門下侍中晉康侯忠獻 當先君 卽政之時 及寡人繼統之初 至于今日 竭誠夾輔 有大功業 可降使立府以崇賞典. 乃命禮司及樞密院 立都監.”

37) 『고려사』 권129, 열전42, 반역3, 崔忠獻, “二年 詔曰 門下侍中晉康侯忠獻 當先

사료 F는 사료 A에서 살펴본 청교역리 모반사건, 즉 1209년(희종 5년) 4월에서 가장 가까운 시기에 ‘都監’이라는 용어가 보이는 기사이다. 1208년(희종 4년) 10월의 기사로 『고려사』에서도 같은 기록을 확인할 수 있다.³⁸⁾ 내용은 ‘왕(熙宗)이 노인·효자·순손·의부·절부·홀아비·과부·고아·늙어서 자식 없는 사람·병자 등 힘들고 어려운 백성들을 크게 대접하고 위로하였는데, 이러한 饗禮가 국가에 어려운 일이 많았으므로 오랫동안 폐지되었다가 이때에 와서 조서를 내려 도감을 세우고 옛 제도를 다시 따르게 하였다’라는 것이다. 이러한 내용은 문맥상 최충현이 설치하였다는 교정도감과는 전혀 관계가 없는 것으로 여겨진다.

G-①은 『고려사절요』의 기록으로 1206년(희종 2년) 정월의 기사이다. 내용은 ‘문하시중 진강후 최충현이 선군(神宗)의 정무를 주관할 때와 熙宗이 왕통을 계승한 초기부터 금일에 이르기까지 정성을 다해 곁에서 도와 큰 공업이 있으니 관리를 내려보내 府를 세우게 하여 賞典을 높일 것이라고 조서를 내리고, 이에 예사 및 추밀원에 명하여 도감을 설립하였다’라는 것이다. 그런데 이 내용만으로는 都監이 무엇을 가리키는지 잘 알 수 없다. 그래서 같은 내용이 『고려사』에서 어디에 있는가를 확인해보았다.

그 결과 찾은 사료가 바로 G-②이다. 사료 G-②는 『고려사』 최충현 열전에 실린 기록이며, 사료 G-①은 사료 G-②에서 빗금 친 부분의 앞에 해당한다. 그런데 빗금 친 부분의 뒤까지 살펴보면 사료 G-①에 나타난 ‘立府’란 ‘立都監’을 가리키는 것이 아니라

君卽政之時 及寡人繼統之初 以至於今 竭誠夾輔 有大功業 可立府以崇賞典. 命禮司及樞密院 立都監 / 遣使冊忠獻爲晉康侯 立府曰興寧 置僚屬 以興德宮屬之. 忠獻迎命于男山第 諸王皆詣其門. 禮畢 宴冊使 贈犀帶白金綾絹鞍馬甚厚. 其餘讀冊以下諸執事 亦贈白金綾絹有差. 夜更宴諸王 因奏留使副. 其帳具花果絲竹聲伎之盛 自三韓以來 人臣之家 所未有也. 自後 忠獻出入宮禁 便服張蓋 侍從門客 殆三千人.”

38) 『고려사』 권68, 지22, 예10, 가례, 老人賜設儀 熙宗 4年 10月 乙亥.

‘立府曰興寧’, 즉 興寧府를 가리킴을 알 수 있다. ‘立府曰興寧’ 뒤에 곧바로 등장하는 ‘置僚屬 以興德宮屬之’라는 문구도 이를 뒷받침한다.

한편 사료 G-②에서 빗금 친 부분의 뒤는 『고려사절요』에서 2달 뒤인 1206년(희종 2년) 3월의 기사로 나타난다. 이는 추위가 지나가고 날씨가 풀린 시점에 도감과 흥녕부의 설치를 기념하면서 왕명에 보답하고자 열린 잔치를 서술하였다. 그런데 그 잔치는 매우 성대하여 삼한 이래로부터 신하의 집에서는 있는 적이 없었으며, 잔치가 열린 뒤로 최충헌은 궁궐에 출입할 때 평상복을 입고 일산을 씻을 뿐만 아니라 따르는 門客도 거의 3천 명에 이르렀다고 한다.

이러한 점들을 고려하면, 여기에서 말하는 도감이란 바로 교정도감을 가리키는 것으로 생각된다. 조서를 받아 왕명인 敎를 定하여 도감을 설치하였다는 점, 최씨의 사제에서 이를 기념하기 위해 잔치가 성대하게 열렸다는 점, 그리고 『고려사』 최충헌 열전에서 ‘都監’이라는 용어가 유일하게 확인하게 되는 부분이 사료 G-②라는 점에서 교정도감의 설치 시기는 1206년(희종 2년) 정월로 봄이 합리적이다. 이는 청교역리 모반사건으로 인해 교정별감이 설치되었다는 1209년(희종 5년) 4월의 기사와도 자연스럽게 연결된다. 따라서 필자는 교정도감이 1206년(희종 2년) 정월에 설치되었다고 봄이 타당하다고 생각한다.

그렇다면 최충헌은 왜 1206년, 그것도 해가 시작하는 정월에 교정도감을 설치했을까? 이는 교정도감의 기능과 관련된 사항들을 살핀 이후에 제시해보도록 하겠다.

3. 최충헌 집권기의 교정도감 구성원

학계에서는 교정도감의 기능에 대해 대체로 인사행정·지방행정의 통제·징세(세정)·형옥·국가의 비위 규찰 등이 있으며, 그 영향력은 국정 전반에 걸쳐 광범위하고 강력하였던 것으로 보고 있다. 필자도 이를 세세하게 따져 부정할 생각은 없다. 다만 이러한 기능 모두가 최충헌이 교정도감을 설치한 직후부터 곧바로 나타나지는 않았을 것으로 생각한다. 최충헌 집권기의 기록들을 살펴보면, 앞서 언급한 기능 중에서 확인되지 않는 것도 있기 때문이다.

최충헌 집권기에 교정도감과 관련하여 사료에서 확실하게 확인되는 사실은 1209년(희종 5년)에 있었던 청교역리 모반사건뿐이다. 즉, 형옥과 국가의 비위 규찰 기능 외에는 확인되지 않는다.³⁹⁾ 다만 필자를 비롯하여 선학들 가운데 일부는 교정도감이 최충헌의 사제에 설치되었을 것이라는 점에 착안해서 인사행정도 담당하였던 것으로 추정하였다. 그리고 이정신은 교정도감을 최충헌, 최우, 최항·최의, 김준·임연 시기로 구분하여 각 시기에 따라 교정도감의 성격이 변화되는 과정을 규명하였다.⁴⁰⁾ 그런데 교정도감에 대해 전반적으로 이해하면서도 최충헌 집권기에 교정도

39) 尹世儒가 高宗에게 敎定別監을 청하면서 一番巡檢을 맡겨달라는 기사(『고려사절요』 14, 고종 2년 11월. “世儒 自見忠獻 得意猖狂 期於柄用 素與右僕射鄭種 有憾 誣告於王曰 種 與弟樞密叔瞻 將圖不軌 若以臣 爲敎定別監 付以一番巡檢 則可以掃除矣 王 遣承宣車 密諭忠獻 執世儒鞫之 依違如醉 未能出語 遂坐誣配島.”)가 있어 교정도감이 순검군(국왕의 시위부대) 동원 기능도 있었다고 보는 견해가 있긴 하다(金塘澤, 앞의 책, 1999, 150쪽).

40) 이정신, 앞의 논문, 1995.

감이 설치될 수밖에 없었던 당시의 정치적 흐름을 파악하기 위해서는, 먼저 교정도감에 소속된 구성원들을 확인해볼 필요가 있지 않을까?

교정도감은 그 소속 관원이 따로 존재한 것 같지는 않다. 사료에서 교정도감에 소속된 관원이 敎定別監과 敎定收獲員의 경우를 제외하곤 보이지 않기 때문이다. 교정별감은 교정도감의 首長이라는 점에서 더 언급하지 않겠다. 교정수확원은 최항 집권기인 1250년(고종 37년)의 기사에서 처음 확인되기 때문에 최충헌 집권기에 분명히 있었다고 단언하기가 어렵다. 이러한 점들을 고려하면, 교정도감은 겸직 관원이 대부분이었을 것으로 추정된다. 따라서 정황상 교정도감의 구성원으로 판단되는 인물들을 찾아 분석함이 합리적인 차선책이다. 교정도감의 구성원으로 판단되는 인물들을 제시해보면, <표 2>와 같다.

<표 2> 최충헌 집권기의 교정도감 구성원

	盧瑄	琴儀	崔誥	奇洪壽
1178	- 明宗 代 -		工部郎中 兼 興化道察訪使	
1180			右司諫 (罷免 / 6月)	
1184		内侍 (中廳科 / 9月)		
1186			判將作監	
1192			判秘書省事 (4月)	
1194			同知貢舉	樞密院副使 (12月)
1197	- 神宗 代 -	尚書右丞 (?) 右諫議大夫 (?) 太子贊善大夫 (?) ↓ 將作監 (左遷 / ?)	知樞密院事 (12月)	參知政事 判兵部事 (9月) ----- 守司徒 中書侍郎 平章事監修國史 判兵部事 太子太傅 (12月)
1198		↓	參知政事 (?)	

1199				守太尉 門下侍郎 平章事 (12月)
1200			守太傅 門下侍郎 同 中書門下平章事 判吏部事 (12月)	
1201			開府儀同三司 上柱國 (12月)	門下侍郎 同 中書門下平章事 (12月)
1202		左諫議大夫 (?)	式目都監事	
1203				壁上三韓三重大匡 門下侍郎 同 中書門下平章事 判吏部事
1204			崔忠獻과 神宗의 禪位 論議 (1月)	
1205	吏部員外郎 (3月)			判吏部事 (讓于忠獻 / 12月)
1206	敎定都監 設立 (1月)			
1208		右副承宣 同知貢舉 (掌試 / 3月)		
1209		知奏事 (?)	卒 (平章事 / 5月)	卒 (平章事 / 9月)
1210		知吏部事 (?)		
1211		簽書樞密院事 (?)	- 康宗 代 -	
1212		左散騎常侍 (?)		
1213		翰林學士承旨 (?)		
1215	安西都護副使 (?)	政堂文學 修國史	- 高宗 代 -	
1216		守太尉		
1217		中書侍郎平章事 (?)		
1218		門下侍郎平章事		
1219		守太保 門下侍郎 同 中書門下平章事 判吏部事		
1220	量移於全州 (3月)	壁上功臣 (辭職 / 1月)		
1230		卒 (平章事 / 1月)		

※ (?)는 해당 시기를 알 수 있지만, 정확한 연도를 알 수 없는 경우임.

교정도감의 핵심 기능 중 하나는 인사행정이라는 점, 교정도감의 회의가 최충헌의 사제에서 열렸을 것이라는 점, 그리고 교정도감 자체가 갑작스럽게 만들어진 기구가 아니라 최충헌의 의도에 의해 일정한 과정을 거치면서 세워진 기구라는 점 등에 착안하면 앞서 살펴본 사료 C와 D는 교정도감의 구성원에 대해 추정할 수 있는 정보를 제공하고 있다. 필자는 교정도감의 설치 시기를 1206년(희종 2년) 정월로 보았으므로, 사료 C는 교정도감의 설치 이전에 있었던 내용으로 볼 수 있다. 여기에서 주목해야 할 점은 노관이라는 인물이다.

사료 C에 따르면 이부원외랑 노관은 최충헌의 사제에서 최충헌과 함께 문·무관의 銓注에 대해 의논하였고, 이에 따라 결정된 내용을 왕에게 보고하면 왕은 그냥 승낙하였으며, 이부와 병부의 판사는 다만 검열만 하였다고 한다. 이와 같은 인사행정은 교정도감의 설치 이후에도 유지되었을 것으로 여겨지는데, 그렇다면 이부원외랑 또는 이부에서 인사행정을 담당하는 관리가 교정도감에 참여하였을 것으로 판단된다. 노관이 정6품인 이부원외랑이면서도 문·무관의 전주를 최충헌과 의논할 수 있었던 까닭은 최충헌의 외척이면서 비위를 잘 맞추어 최충헌의 총애를 받았기 때문일 것이다.

그리고 사료 C에서 주목해야 할 인물이 한 명 더 있다. 다른 아닌 琴克儀, 즉 琴儀이다. 금의는 노관이 안서도호부사로 보임되면서 대체된 인물이다. 금의에 대해서는 다음의 기록을 참고할 필요가 있다.

H. 儀는 字가 節之이고 初名이 (琴)克儀로 본디 奉化縣[지금의 경상북도 봉화군] 사람인데, 뒤에 金浦[지금의 경기도 김포시]를 본적으로 하사받았다. 三韓功臣 (琴)容式의 후손이다. 體貌[외모]가 훗칠하며 器度[기국과 도량]가 雄偉[웅대]하여 어려서부터

힘써 배워 글을 잘 지었으나, 과거에는 여러 차례 급제하지 못하였다. 淸道監務로 나가서는 剛直하여 굽히지 않으니 백성들이 鐵太守라 하였다. 明宗 14년(1184)에 과거에서 장원으로 급제하여 內侍에 籍을 두었다. 崔忠獻이 국정을 담당하면서 文士를 구하자 李宗揆라는 者가 있어 (琴)儀를 천거하니 마침내 忠獻을 섬기고 아첨하여 華要[요직]를 두루 거쳤다. 神宗 朝에 尙書右丞·右諫議大夫·太子贊善大夫로 임명되었으며, 일찍이 두 學士와 세 大夫를 兼帶[겸직]하자 세상 사람들은 영예롭게 여겼다. 執政의 뜻을 거슬러 將作監으로 左遷되었으나 다시 左諫議大夫로 임명되었다. 熙宗 4년(1208) 右副承宣으로 과거시험을 관장하여 皇甫瓘 등을 선발하였다. (皇甫)瓘 등이 忠獻을 뵈자 忠獻이 따라온 坊·廂에게 銀瓶을 각각 1개씩 주었고, (崔)怡 역시 銀瓶을 주었다. 또 王을 알현하니 친히 술과 과일을 내려주고 이어서 각 坊·廂의 노래와 연주를 관람하였다. (皇甫)瓘 등 7人を 內侍에 속하도록 命하였다. (琴)儀가 忠獻에게 측근이었으므로 이와 같이 후한 예로 대접하였다. 곧이어 知奏事·知吏部事로 옮겼다. (琴)儀가 오랫동안 機要[요직]를 맡아 아뢰거나 대답함이 칭찬할만하여 王이 의지하면서 중히 여겼다. (琴)儀가 자못 권세를 믿고 교만하며 방자해지자, (皇甫)瓘은 (琴)儀가 숙직하는 곳으로 찾아가서 詩를 지어 벼슬에서 물러나길 풍자하였다. (琴)儀가 忠獻에게 알려 (皇甫)瓘을 섬에 유배 보내니 당시에 (사람들이) 그를 야박하다고 하였다.⁴¹⁾

41) 『고려사』 권102, 열전15, 諸臣, 琴儀, “琴儀 字節之 初名克儀 本奉化縣人 後賜籍金浦. 三韓功臣容式之後. 體貌奇爽 器度雄偉 少力學 善屬文 屢舉不第. 出監淸道務 剛直不撓 民目爲鐵太守. 明宗十四年 中魁科 籍內侍. 崔忠獻當國 求文士 有李宗揆者薦儀 遂詔事忠獻 歷敷華要. 神宗朝 拜尙書右丞右諫議大夫太子贊善大夫 儀嘗帶二學士 又兼三大夫 世以爲榮. 忤執政 左遷將作監 復拜左諫議大夫. 熙宗四年 以右副承宣 掌試 取皇甫瓘等. 瓘等謁忠獻 忠獻贈隨從坊廂銀瓶各一事 怡亦贈銀瓶. 又謁王 親賜酒果 仍觀各坊廂歌吹. 命瓘等七人屬內侍. 儀爲忠獻所昵 故待以厚禮如此. 尋遷知奏事知吏部事. 儀久典機要 奏對稱旨 王倚以爲重. 儀頗恃勢驕恣 瓘詣儀直廬 作詩諷休官. 儀以告忠獻 流瓘于島 時議薄之.”

사료 H에 따르면 금극의는 금의의 초명으로 명종 14년(1184)에 치른 과거시험에서 ‘中魁科’, 즉 장원급제하였으며 內侍에 적을 두었다가 최충헌이 정권을 잡고서 文士를 구할 때 천거되어 요직을 두루 거쳤다. 신종 때에는 尙書右丞·右諫議大夫·太子贊善大夫로 임명되었으며, 한때 將作監으로 좌천되었으나 다시 左諫議大夫로 임명되었다. 희종 4년에는 右副承宣으로 과거를 주관하였고, 이후 知奏事·知吏部事로 옮겼다.

사료 H에서 금의의 관직 중 눈에 띄는 것은 우부승선·지주사·지이부사이다. 우부승선은 추밀원에서 왕명출납의 일을 맡아 보던 정3품 벼슬인데, 금의가 우부승선이었던 시점은 교정도감의 설치 2년 후인 희종 4년(1208)이다. 그런데 사료 G·J에서 살펴 보았듯이 교정도감의 설치를 왕명으로 수행한 기관 중 하나는 바로 추밀원이었다. 또한 금의는 우부승선의 지위로 넓은 의미의 인사행정이라 할 수 있는 과거시험을 주관하였다. 게다가 금의는 최충헌이 문·무관의 전주권을 장악하는 과정에서 거쳐 간 관직인 지주사·지이부사를 그대로 거쳐 갔다. 이러한 점들을 모두 고려하면, 금의는 교정도감의 구성원이 확실하다고 봐도 무방하다.

여기에서 주의 깊게 보아야 할 것이 또 있다. 우부승선은 추밀원의 정3품 벼슬이고, 지주사는 추밀원에서 왕명출납을 맡았던 승선의 으뜸 벼슬로 역시 정3품에 속하며, 지이부사는 다른 관직의 관원이 겸직하는 벼슬로 尙書吏部の 종3품에 속한다. 이를 염두에 두고 사료 D를 확인해보도록 하자.

사료 D는 1202년(신종 5년) 8월의 기사로 사료 C 이후이며, 교정도감의 설치 이전에 해당한다. 이때에는 최충헌이 문·무관 3품 이상을 사제에 모아놓고 ‘慶州事’라는 국가의 중대사를 의논하고 있었다. 사제에서 노관이나 금의와 일을 의논한 것이 아니라 문·무관 3품 이상을 모아놓고 회의를 하고 있었다는 것이 달라진 점

이다. 이는 교정도감의 설치과정에 있어 사료 C보다 발전된 모습으로 보는 것이 타당하다. 따라서 사료 D 또한 금의가 교정도감의 구성원이었음을 방증하는 좋은 근거라고 할 수 있다.

그리고 문·무관 3품 이상의 고위 관리는 사실상 재추를 의미한다. 따라서 교정도감의 구성원에 대한 정보를 얻기 위해서는 최충헌 집권 시기 중 1202년 8월 이후에 최충헌의 사제에서 재추가 모여 회의를 한 기사를 찾아보아야 할 것이다. 확인해본 결과 다음 2개의 기록을 찾을 수 있었다.⁴²⁾

I-① 崔忠獻이 내전에 들어가 문병을 하였다. 王이 이르기를 “寡人 이 藩邸에 있다가 寶位에 오른 것은 公의 힘이요, 나이는 이미 늙었고 더하여 병이 오랫동안 낫지 않아 조정의 일을 처리할 수 없으니, 太子에게 왕위를 전하고자 하오.”라고 하였다. 忠獻이 대답하기를 “원하건대 주상께서는 스스로 몸조리를 잘 하시옵소서. 禪位의 命은 臣이 감히 따를 수 없습니다.”라고 하였다. 마침내 나와서는 宰相 崔誥와 奇洪壽를 私第에서 만나 은밀하게 內禪 [선위]의 일을 논의하였다.⁴³⁾

I-② 皇甫瓘 等 33人과 明經 6人, 恩賜 2人에게 급제를 주었다. 새로 급제한 사람들이 忠獻을 私第에서 뵈게 되니 忠獻은 따라온 坊·廂에게 銀瓶을 각각 1개씩 주었고, 그 아들 瑀 역시 銀瓶을 주었다. 5월에 (급제자들이) 梨坂宮에 나아가니 王이 바깥 누각에 나와 임어하여 술과 과일을 내려주고 이어서 각 坊·廂의 노래와 연주를 관람하였다. 皇甫瓘 等 7人을 內侍에 속하도록 命하였다. 당시에 사람들이 “同知貢舉 琴儀가 忠獻과 친하였으므로

42) 단, 최충헌이 자신의 사제에서 재추들을 모아 연회나 잔치를 열었다는 내용의 기사는 교정도감의 회의로 볼 수 없어 생략하였다.

43) 『고려사절요』 권14, 신종 7년 정월. “崔忠獻 入內問疾 王 謂曰 寡人 由藩邸卽寶位 公之力也. 年旣老矣 加以彌留 不能聽朝 欲傳位於太子. 忠獻 對曰 願上 善自攝養 禪位之命 非臣所敢從也. 遂出 邀宰相崔誥奇洪壽于私第 密議內禪之事.”

이와 같이 후한 예로 대접하였다.”라고 하였다.⁴⁴⁾

사료 I-①에서는 최선 그리고 기홍수라는 인물이 눈에 들어온다. 사료 K-①은 『고려사』에도 같은 기록이 나오는데 최선은 冢宰로, 기홍수는 平章事로 기록되어 있다.⁴⁵⁾ 최선과 기홍수의 행적을 살펴보면, 이는 ‘開府儀同三司·上柱國’ 최선과 ‘門下侍郎同中書門下平章事’ 기홍수를 가리키는 것임을 알 수 있다.⁴⁶⁾ 고려 시대에 개부의동삼사는 문관의 최고 官階이고, 상주국은 첫째 등급의 勳位이다. 그리고 문하시랑동중서문하평장사는 內史門下省에 속하였던 정2품 벼슬에 해당한다. 따라서 최충헌은 사안의 중대함을 감안하여 사제에서 원로대신인 국가 최고위 관리 2명과 비밀회의를 한 것이다. 이는 정확히 2년 뒤에 신종이 죽고 희종이 즉위한 지 얼마 안 된 시점인 1206년(희종 2년) 1월에 교정도감이 설치되는 디딤돌이 되었을 것이다.

다음으로 사료 I-②를 살펴보자. 사료 I-②의 내용은 앞서 살펴본 사료 H, 즉 금의 열전에 그대로 실려 있다. 따라서 사료 H와 I-②를 종합하면 우부승선 금의가 1208년 윤4월에 주관한 과거에서 황보관 등이 급제를 한 것이고, 급제자들은 금의와 함께 최충헌의 사제에 들어가 최충헌에게 인사를 하고 축하를 받았을 것이다. 그리고 坊·廂이 동원되었다는 것으로 미루어 보아 축하를 하는 사람들은 최충헌을 비롯한 문무 관리들이었을 것으로 추정된다. 따라서 교정도감에서는 과거를 주관하고, 과거 급제자들을 축하하는 자리도 마련하였다고 볼 수 있다.

44) 『고려사절요』 권14, 희종 4년 윤4월, “賜皇甫瓘等三十三人明經六人恩賜二人及第. 新及第等 謁忠獻于私第 忠獻 贈隨從坊廂銀瓶各一事 其子瑀亦贈銀瓶. 五月 詣梨坂宮 王 出御外樓 賜酒果 仍觀各坊廂歌吹. 皇甫瓘等七人 命屬內侍. 時人 謂同知貢舉琴儀 乃忠獻所昵 故待以厚禮如此.”

45) 『고려사』 권21, 세가21, 신종 7년 정월 戊辰, “忠獻邀冢宰崔詵 平章事奇洪壽于私第 密議內禪之事.”

46) 『고려사』 권21, 세가21, 신종 4년 12월.

이상의 내용을 정리하면 교정도감의 구성원은 재추와 승선 및 이부의 관리들이 겸직하였을 것이다. 또한 최충헌이 兵部尙書를 거쳤다는 점, 교정도감에는 국가의 비위 규찰 기능이 있었다는 점, 그리고 교정도감에서 국가의 각종 중대사를 회의 주제로 삼았을 것이라는 점을 고려할 때 병부의 관리 또한 교정도감에 참여하였을 것이다.

4. 교정도감과 도병마사, 이·병부, 중방의 기능 비교

교정도감의 구성원이 재추, 승선, 이·병부의 관리로 이루어졌다면, 이들이 교정도감이 아닌 원래 소속된 기구의 기능 중 정권 장악에 핵심이 되는 경우는 교정도감으로 轉移되었다고 봐도 무방하다. 따라서 교정도감의 설치 이전에 존재하였던 기구들 가운데 교정도감의 기능이 있는 경우에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때 교정도감과 관련하여 연관성이 있다고 생각되는 기구는 우선 도병마사가 떠오른다. 도병마사는 변경의 군사적인 문제를 비롯하여 국정 전반을 논의하는 기구였는데, 그 고위직은 재추가 겸임하였기 때문이다.⁴⁷⁾

도병마사의 기원은 成宗 8년에 兩界兵馬使를 중앙에서 통령하기 위하여 설치된 兵馬判事制(東西北面兵馬使의 判事制)에서 찾아볼 수 있으며, 적어도 顯宗 초에는 하나의 기구로 완성되었다. 따라서 초창기의 도병마사는 邊境의 軍事問題를 의논하는 會議機關에 불과하였으나, 중기 이후에는 점차 그 機能이 확대되어 軍事問題 뿐 아니라 모든 國家重事를 의논하는 宰樞의 常設的인 合坐機關으

47) 宰臣 중에서 대개 首相이 判事に 임명되고 樞臣 중에서 使가 임명되어 都兵馬使를 이끌어 나갔으나, 會議는 判官 이상이 참여하였던 것이다(邊太燮, 「高麗都堂考」, 『歷史教育』 11·12, 1969; 『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 1971, 90쪽).

로 발전하였다.⁴⁸⁾ 이러한 점을 고려해볼 때 교정도감은 국방 등 국가의 중대사를 논의하는 기구였다고 판단된다.

그렇지만 구체적인 기능을 살펴보면 교정도감은 대체로 집권자의 의도대로 결론을 내려야 했다는 점, 교정수확원을 파견하여 조세를 수취하였다는 점, 군사 문제 등 대외관계에 관한 사항만 다루는 것이 아니라 국정 전반을 취급하여 국가의 비위까지 규찰하였다는 점 등⁴⁹⁾에서 도병마사와는 분명 차이가 있다. 즉, 교정도감이 도병마사를 대체한 기구라고는 볼 수 없는 것이다. 다만 집권자의 의도가 회의의 결론에 적극적으로 반영되었고, 국가 경제에도 개입하였으며, 국가의 비위까지 규찰하였다는 차이점은 중방과 연관시킬 수 있다.

흥미를 끄는 점은 도병마사에 대한 기록이 1151년(의종 5년) 7월을 끝으로 나타나지 않다가 1255년(고종 42년) 4월에 가서야 보인다는 것이다. 이는 1170년 무신정변 이전 약 20년 동안은 재추들이 군사 및 국방에 대해 크게 신경을 쓰지 않았고, 1170년 이후인 무신 집권기부터는 문신의 역할이 감소함에 따라 재추가 주도하는 도병마사가 약화되고 무신이 주도하는 중방의 기능이 강화되면서 나타난 현상일 것이다. 아울러 최씨 정권이 약화되어 가는 시점, 더 거시적으로 보자면 무신 정권이 약화되어 가는 시점에서 도병마사가 그 기능을 서서히 회복해가면서 나타난 현상이 반영된 것으로 보인다.

이러한 관점에서 보면, 도병마사의 기능이 중방을 거치면서 최충헌 집권기의 정치적 현실과 맞물려 설치된 것이 교정도감이라는 추정을 가능하게 한다. 그렇다면 중방과 교정도감의 기능을 비교해볼 필요가 있다. 일단 중방의 기능에 대한 선학들의 견해를 소

48) 邊太燮, 앞의 논문, 1969; 앞의 책, 1971, 84~85쪽; 金甲童, 「高麗時代の 都兵馬使」, 『歷史學報』 141, 1994, 57쪽.

49) 이정신, 앞의 논문, 1995, 253쪽.

개하면 다음과 같다.

金庠基와 閔丙河에 의하면 중방은 1170년 무신정변 이후 궁성의 시위와 일반 치안을 담당하였으며, 시장의 교역을 살폈는가 하면 인사행정에도 관여하였다고 한다.⁵⁰⁾ 그리고 羅滿洙는 武人執權期 重房의 기능에 대해 軍事는 물론 警察, 刑獄, 百官의 任免, 기타 諸規例의 판정 등 모든 政務에 干여하고 있으면서도, 한편으로는 武人執政의 지위가 확고하지 못하여 執權武人들의 專橫을 억제하는 자기조절의 기능도 수행하였음을 看過할 수 없다고 하였다.⁵¹⁾ 또한 金塘澤은 중방이 정치적인 모반사건을 처리했고, 독자적으로 군대를 동원할 수 있는 권한을 보유했으며, 무인 집권자에게 위협을 가하는 경우도 종종 있었다고 하였다.⁵²⁾ 한편, 박재우는 중방의 기능을 세분화하되 국왕 경호의 업무 지시 및 건의, 경찰(치안 유지)·형옥, 내란 발생 시 출정 논의라는 고유 기능과 무신의 문반 견직을 위해 관료제 개편에 영향력 행사, 무신의 이해를 침해하는 관료 탄핵, 개경의 물가 조절에 영향력 행사, 도참사상을 바탕으로 문신에 대한 무신의 권위 향상이라는 정무와 관련된 확대 기능의 2가지로 묶어 제시하였다.⁵³⁾

이러한 중방의 기능 가운데 교정도감과 연결되는 것은 우선 백관의 임면, 즉 인사행정이다. 과거든 현재든 각 분야에서 인사권을 좌지우지할 수 있는 능력의 보유가 그 분야에 있어 최고 실력자의 권한이기 때문이다. 그런데 고려에서 원래의 인사행정은 이부와 병부의 기능이었다. 따라서 이부와 병부의 기능이 중방을 거

50) 金庠基, 앞의 책, 1948, 209~213쪽; 閔丙河, 앞의 책, 2003, 150~151쪽.

51) 羅滿洙, 「高麗 明宗代 重房政治와 國王」, 『國史館論叢』 31, 1992, 137쪽.

52) 金塘澤, 「최씨무신정권의 성립과 전개」, 『한국사』 18, 탐구당, 2003, 63~64쪽.

53) 박재우, 「고려 명종대 重房의 기능과 정치적 위상」, 『歷史學報』 248, 2020. 다만 박재우는 중방에 의해 3성 6부가 무력화나 폐기되지는 않았고, 중방이 명종대의 국가 운영을 주도나 독점한 것으로 이해해서는 안 된다고 하였다. 필자는 '그래도 중방의 비중이 갈수록 커지지 않았을까?'의 입장이다.

쳐 교정도감으로 흡수된 것으로 보는 것이 타당하다.

이와 달리 중방의 인사행정 기능은 대부분 재추를 대신하여 인사정책에 간여한 내용이지 注擬를 하는 인사행정에 관한 것은 아니었으므로, 인사행정을 담당한 곳은 중방이 아니라 이전과 마찬가지로 吏部和 兵部였다는 견해가 있다.⁵⁴⁾ 필자는 이를 매우 타당한 의견으로 본다.

그러나 중방이 간여한 인사정책은 겹직을 專橫하는 武官의 통제를 위해서라든가,⁵⁵⁾ 文官인 文克謙이 修國史로서 毅宗의 殺害사건을 直書하자 이를 막기 위하여 重房의 奏請에 따라 武官인 崔世輔로 同修國史를 겸임시킴으로써 역사적 사실을 함부로 고치게 되었다든가⁵⁶⁾ 등 당시 집권 무인들의 입장에서는 정권 유지를 위해 반드시 貫徹시켜야 할 사항들이었다. 따라서 일반적인 인사행정과는 구별할 필요가 있으며, 이에 필자는 이부와 병부의 인사행정 기능이 중방을 거쳐 교정도감으로 전이되었다고 보고자 한다.

다음은 이러한 필자의 견해를 뒷받침할 수 있는 근거로 제시할 수 있는 사료이다.

J. 政房이라는 이름은 權臣들의 世[시대]에서 생겨난 것으로 古制가 아닙니다. 마땅히 政房을 혁파하여 그것[인사행정]을 典理와 軍簿로 돌려주어야 합니다. 考功司를 설치하여 그 功過를 표시하고, 그[근무에] 재능이 있고 없음을 논하여 매년 6월과 12월에 都目을 받아 살펴서 黜陟[인사]에 활용하며 오래도록 恒規[항구적인 법규]로 삼는다면, 곧 請諫[청탁]하는 무리를 근절하고 僥倖을 바라는 집안을 막을 수 있을 것입니다. 지금 만약 주저함으로 인하여 古制를 회복하지 못하면 將來에 梁將·祖倫·朴仁

54) 金昌賢, 앞의 책, 1998, 16쪽.

55) 『고려사절요』 권12, 명종 7년 4월.

56) 『고려사절요』 권13, 명종 16년 12월.

壽·高謙 같은 무리들이 벌떼처럼 일어나서 (인사 서류가) 黑冊 [문란]이라는 비방을 막을 수 없을까 매우 두렵습니다.⁵⁷⁾

앞서 사료 B를 통해 정방의 기원이 최충헌 집권기에서 시작되었음을 확실하게 알 수 있었다. 그리고 교정도감의 인사행정 기능은 최우 집권기로 넘어가면서 확대되어, 정방으로 제도화되었음을 짐작할 수 있었다. 최충헌 집권기의 교정도감과 최우 집권기의 정방에서 보유한 인사행정 기능은 사료 J를 통해 본래 이부 및 병부에 있었음이 확인된다. 사료 J에 ‘정방이라는 명칭은 신하들이 권세를 부리던 시절에 생겨난 것으로 옛 제도가 아니니 정방을 혁파하여 典理·軍簿로 업무를 돌려주어야 합니다.’라는 기록이 있기 때문이다.

다음으로 생각할 수 있는 것이 바로 정치적 모반사건의 처리이다. 사료 A에서 다루었던 1209년(희종 5년) 4월의 청교역리 모반 사건에서 알 수 있듯이 교정도감 또한 모반사건을 처리하였다. 나아가 이는 치안 등의 경찰 업무와 형옥 역시 교정도감의 기능이었음을 알려준다.

교정도감이 독자적으로 군대, 즉 중앙의 정규군을 동원할 수 있는 권한을 보유하였는지는 알 수 없다. 그러나 교정도감이 주로 최충헌의 사제에 설치되어 운영되었다는 점을 고려할 때 일단 신속하게 무력을 동원해야 할 경우가 발생하면 사병 기구인 都房이나 도방 소속이 아닌 家兵을 이용하였을 것으로 판단된다. 다만 상황에 따라서는 정식 절차를 밟아 중앙의 정규군을 동원하였을 가능성도 있다.⁵⁸⁾

57) 『고려사』 권108, 열전23, 諸臣, 李齊賢, “政房之名 起于權臣之世 非古制也. 當革政房 歸之典理軍簿. 置考功司 標其功過 論其才否 每年六月十二月 受都目考政案 用以黜陟 永爲恒規 則可以絕請謁之徒 杜僥倖之門. 今若因循 不復古制 深恐將來 梁將祖倫朴仁壽高謙之輩蜂起 而黑冊之謗 不可遏也.”

58) 『고려사절요』 권14, 고종 2년 11월. 각주 40) 참조.

한편 최충헌은 집권하면서 장군급 이상의 지휘관을 16명이나 제거하였는데, 이 가운데 중방의 상·대장군은 각각 4명씩 총 8명이였다. 경군에 그 인원이 각각 8명이었음을 떠올려보면 꼭 절반이 제거된 것이다.⁵⁹⁾ 이후 최충헌은 제거된 상·대장군의 자리에 측근을 배치하였다. 특히 교정도감이 설치되고 난 이후에 상·대장군의 교체가 대폭 이루어졌을 것으로 추정되는데, 대표적인 사례로는 金躍珍·崔俊文·池允深 등을 들 수 있다.⁶⁰⁾

이러한 과정을 거치면서 교정도감은 공적인 군대 역시 동원할 수 있는 발판을 마련하였을 것으로 보인다. 아울러 이는 중방에서 무신 집권자에게 위협을 가하는 경우를 차단하고, 설령 상·대장군 가운데 위협적인 존재가 등장하더라도 조기에 감지하고 제거할 수 있는 효과를 거두었을 것으로 여겨진다.⁶¹⁾ 이는 교정도감이 중방의 주요 기능을 흡수하였지만, 중방과는 본질적으로 차이가 나는 기구임을 알려주는 것이기도 하다.

그러므로 도병마사에서 행해졌던 국가의 중대사에 대한 회의 기능 가운데 군사·국방과 관련된 분야는 중방을 거쳐 교정도감에 흡수되었고, 이·병부의 핵심 기능인 인사행정 역시 중방의 영향을 받다가 교정도감에 넘어간 것으로 보인다. 그렇지만 도병마사와 이·병부 및 중방의 다른 미미한 기능들은 그대로 남아 유지되었을 것이다. 또한 교정도감 설치 이전에 존재하였던 이러한 기구들이 교정도감 설치 이후에도 폐지되지 않고 존속할 수 있었던 이유는, 교정도감 구성원들의 특징을 고려할 때 최충헌이 주도하는 교정도감의 결정에 공적인 명분과 권위를 부여하기 위함에 있었을 것이다. 최충헌이 자신의 필요에 따라 만들었다가 그 역할이 끝났

59) 金大中, 「崔忠獻의 執權과 京軍」, 『軍史』 65, 2007, 163~164쪽.

60) 『고려사절요』 권14, 희종 7년 12월 및 同書 권15, 고종 6년(1219) 9월.

61) 대표적인 사례로 1207년에 제거된 대장군 朴旼材를 들 수 있다(『고려사절요』 권14, 희종 3년 5월).

다고 여기자 바로 없애버린 산천비보도감⁶²⁾의 경우를 생각해보면, 이는 더욱 明若觀火하다.

그렇다면 최충헌은 왜 하필 1206년 정월에 교정도감을 설치하였을까? 1206년 정월은 신종이 죽고 희종이 즉위한 지 정확히 2년 되는 시점이다. 그런데 희종 즉위 전인 1202년에 이미 신종의 哀訴로 사실상 왕위가 희종에게 넘어가긴 하였다.⁶³⁾ 이를 최충헌은 꺼렸던 것 같다.

K. 윤12월 임인. 智陵에 장사 지내고 시호를 光孝, 묘호를 明宗으로 올렸다. 王이 처음에는 王禮로 장사 지내고 싶어 하였으나, 崔忠獻이 不可하다고 굳게 고집하니, 강등하여 그 妃인 景順王后의 장례 의식을 따랐다. … 당시 太子[훗날의 희종]는 쫓겨나 江華에 있어 襄事[장례]에 함께 할 수 없었다. 나라의 사람들이 그것을 슬퍼하였다.⁶⁴⁾

62) 이재범은 ‘교정도감이 성립되는 데까지에 필요한 경제적 기반의 획득이 산천비보도감을 통해서 이루어진 것’이라고 추정하였다(이재범, 「崔氏政權의 성립과 山川裨補都監」, 『成大史林』 5, 1989, 21쪽). 그리고 ‘산천비보도감이 언제까지 지속되었느냐 하는 문제는 … 밝혀진 대로 12년간이었다. 이 시기는 희종 5년에 해당되는 것으로 우연하게도 교정도감의 설치 시기와 같은 해이다. 즉 산천비보도감은 희종 5년에 폐지되고 이 해부터 교정도감을 통한 최씨의 일인독재가 행해지게 되는 것이다. 이러한 기능을 가진 교정도감이 산천비보도감이 폐지된 해에 성립되었다고 하는 사실은 단순한 우연만으로 보이지 않는다.’라고 하였다(이재범, 앞의 논문, 1989, 20쪽). 즉, 이재범은 교정도감의 설치 시기를 靑郊驛吏 모반사건이 일어난 1209년(희종 5년) 4월로 보고 이때 산천비보도감이 없어졌다고 한 것이다. 그런데 필자가 교정도감의 설치 시기로 주장한 1206년(희종 2년) 정월과는 다소 시간상의 차이가 있지만, 교정도감의 성립에 필요한 경제적 기반을 산천비보도감이 제공하였다는 견해는 매우 타당하다고 생각한다. 그 이유는 교정도감의 설치 준비 및 유지에 들어가는 비용 등에서 찾을 수 있을 것이다. 그리고 교정도감의 기능이 점차 강화되어 최충헌의 독재 권력이 정점에 올랐을 때, 산천비보도감은 그 필요성이 없어졌다고 판단되어 폐지하였다고 여겨진다.

63) 『고려사절요』 권14, 신종 7년(1204) 정월. 사료 I-① 참조.

64) 『고려사절요』 권14, 신종 5년(1202) 윤12월, “閏月壬寅. 葬智陵 上諡光孝 廟號明宗. 王初欲葬以王禮 崔忠獻堅執不可 降從其妃景順王后葬儀. … 時太子斥在

사료 K는 1202년 신종의 형인 명종의 장례 때에 신종의 맏아들이자 태자였던 훗날의 희종이 개경에서 쫓겨나 강화도에 있어서 장례에 참석할 수 없었다는 내용의 기록이다. 당시에 태자였던 희종이 왜 쫓겨났는지는 알 수 없지만, 그 전에 이미 최충헌의 동생 崔忠粹의 겁박으로 그의 딸과 혼인할 뻔하였던 경험이 있던 희종은 명종의 장례에 참석하지 못한 일까지 더하여 최충헌에게도 원한을 품었을 가능성은 충분하다. 그리고 이를 최충헌도 어느 정도 감지하고 있었다고 여겨진다. 최충헌이 최선과 기흥수를 사제에서 만나 은밀하게 선위의 명에 대해 논의하였다는 사료 I-①의 기록을 통해 이를 짐작할 수 있다. 나아가 교정도감의 기능 가운데 최충헌의 사제에서 운영된 재추회의는 국가 중대사를 논의하였음에도 해당 기밀이나 정보를 내시들도 알 수 없게 하여 사안에 따라 국왕을 점차 배제하려는 의도에서 출발하였음을 엿볼 수 있다.

한편, 시간이 흘러 1204년에 22세의 나이로 즉위한 젊고 패기 있는 희종으로는 비록 최충헌의 동의로 왕위에 오르기는 하였지만, 국왕이 신하의 눈치를 보아야 하는 상황이 건디기 어려웠을 것이다.⁶⁵⁾ 이는 희종이 즉위 초에 최충헌을 ‘恩門相國’이라 부르는 등 저자세를 보이며 따랐지만,⁶⁶⁾ 1211년(희종 7년)에 최충헌 제거를 시도하였다가 실패한 王濬明 사건⁶⁷⁾을 통해 추정할 수 있다. 이로 인해 이 사건의 배후였던 희종은 곧 폐위되었다.

이와 같은 당시의 정치적 흐름을 고려할 때 최충헌이 교정도감을 설치한 이유는 신종 다음에 즉위할 희종을 길들이고 자신의 권력을 확고하게 구축하려는 목적에 있었을 것이다. 아울러 왕이라

江華 未得與襄事。國人哀之。” 같은 내용이 『고려사』 권64, 지80, 예6, 흥례, 國恤에 전한다.

65) 이정신, 앞의 논문, 1995, 232~233쪽.

66) 『고려사절요』 권14, 신종 7년 12월.

67) 『고려사절요』 권14, 희종 7년 12월.

도 자신에게 위협적인 존재가 되었거나 그렇게 될 가능성이 보이면, 이를 사전에 파악하고 군사력을 동원해서라도 무력화시킬 필요가 있었을 것이다. 이러한 점들로 인해 재추를 포함한 문무 고관들을 자신의 사제에 소집하여 국정에 대해 논의를 하는 것이 시작되었다. 이에 대한 기사가 1202년(신종 5년)부터 나오기 시작하는 것은 주도면밀하다고 여겨지는 최충헌의 성격을 고려해보았을 때, 당연한 절차로 여겨진다. 따라서 교정도감은 최충헌의 의도에 따라 일련의 과정을 거쳐 조직된 기구로 볼 수 있다.⁶⁸⁾

한편, 희종 대에 들어와 최충헌의 권위가 안정되면서 최충헌을 ‘승公’이라 부르기 시작하였고, ‘승公’이라는 용어는 최충헌 한 사람을 가리키는 용어로 정착된 것 같다는 견해가 있다.⁶⁹⁾ 어느 시기부터 최충헌을 ‘영공’이라고 호칭하였는지 구체적으로는 알 수 없으나 1207년(희종 3년)에는 이미 최충헌을 ‘영공’이라고 호칭한 사례가 보이기 때문이다.⁷⁰⁾ 아마도 최충헌이 교정도감을 설치하였을 무렵인 희종 1·2년경부터였을 가능성이 크다. 이러한 추정

68) 이와 달리 박재우는 교정도감이 1209년(희종 5년) 4월의 청교역리 모반사건을 해결하기 위하여 설치되었다고 보았다(박재우, 앞의 논문, 2015, 182쪽). 그러나 필자는 앞서 언급하였다시피 교정별감이 청교역리 모반사건을 위하여 설치된 것이며, 이는 교정도감의 설치와 무관하다는 입장이다.

69) 오영선, 「최씨집권기 정권의 기반과 정치운영」, 『역사와 현실』 17, 1995, 68쪽.

70) 『東國李相國集』 27, 「上晉康公書」, 上晉康侯謝直翰林啓. “云云 紅綃禁署 素號仙官 白屋孤生 謬承寵典 竊思榮幸 蓋自甄鎔 伏念某 地寒門微 性介資禰 早年力學 蓋欲流芳而彈冠 末路身窮 其如蒙垢而晦彩 已分泥蟠之困 絕圖水擊之心 豈無知音 列在顯位 自天水公凡閱三相 始將提獎而未終 登禮部試無慮十年 其處奇屯者寢久 時之否也 世孰哀之 及賢侯汰國之初 補劇邑掌書之寄 緣愚暗未更於世狀 常抗直不屈於長官 果被巧讒 幾不自雪 不有仁明鏡察之智 孰分誣搆錦萋之辭 俾齒平人 勿加重責 其不嬰罪罟也大幸 又安望爵級之斯躋 故屏迹而退藏 方杜門而自省 豈意令公閣下恢弘大度 洗滌舊瑕 諒予孤拙而無他 意欲刮磨而試可 收驚魄於流涎之鰐口 霑滋澤於在轍之鮒鱗 過收無用之才 擢置代言之地 積年之屈 一旦方信 天地生我而未澤其身 父母卵我而未傳以翼 凡曰吾之喘息 一皆公所生成 噫 閣下之所以用僕者 期有以文章小技 展微效於朝家者也 某敢不理塞心之茅 修汲古之綆 研精礪業 粗潤色於皇謨 洗手奉公 免兔塵於明鑑 區區之蘊 訥訥難窮云云.”

이 타당하다면 최충헌 집권기에 ‘영공’은 一人者(최충헌), ‘교정별감’은 二人者를 가리켰을 가능성도 있다. 이상의 내용을 모두 종합해보면, 교정도감은 최소 2년에서 최대 4년의 준비 기간을 거치면서 새로 즉위한 왕을 길들이고 최충헌 정권의 정치적·군사적 기반을 강력하게 구축하기 위한 토대로 세워진 기구였음이 틀림없다.

5. 맺음말

지금까지 최충헌 집권기의 교정도감에 대해 설치 시기, 소속 구성원, 기존에 설치된 다른 기구들과의 유사한 기능 비교를 중심으로 고찰해보았다. 이제 그 내용을 간략하게 요약해서 제시해보도록 하겠다. 이를 맺음말로 대신하고자 한다.

먼저 교정도감의 설치 시기에 대해 필자는 기존의 학설들을 재검토하였다. 기존의 연구는 크게 1202년(신종 5년) 3월, 1202년(신종 5년) 8월, 1209년(희종 5년) 4월로 정리할 수 있다. 이 가운데 청교역리 모반사건을 계기로 1209년(희종 5년) 4월에 교정도감이 설치되었다는 견해가 가장 많은 지지를 받았다. 그런데 해당 기사에 ‘교정도감’은 없고, ‘교정별감’만 있다. 이에 논쟁의 대상이 된 ‘(別)立’과 ‘(別)置’ 및 ‘도감’과 ‘별감’이 『고려사』와 『고려사절요』에서 함께 쓰인 경우의 용례를 모두 검색해보았고, 최충헌 집권기의 ‘도감’ 설치 기사를 모두 확인하였다. 또한 교정도감의 기능 및 ‘교정’과 ‘도감’의 의미도 고려하였다. 그 결과 모든 기준을 충족시키는 교정도감의 설치 시기를 필자는 기존의 주장들과 달리 1206년(희종 2년) 정월로 제시하였다.

다음으로 최충헌 집권기의 교정도감 구성원은 인사권·사제 회의 등 몇몇 기능을 토대로 파악해보았다. 그 결과 ‘교정별감’ 등 확인되는 소속 관원을 제외하면 교정도감 구성원의 대부분은 재추·승선 및 이부·병부의 관리로 이루어져 겸직하였다고 추정하였다. 여기에 해당되는 대표적인 인물 사례로는 盧瑄·琴儀·崔誥·奇洪壽를 들 수 있다.

더하여 교정도감에는 형옥과 국가의 비위 규찰 외에 과거 주관 등을 비롯한 인사행정 및 공적인 군대 동원이 필요한 경우를 포함한 국가 중대사에 대한 회의 등의 기능이 있었음을 확인하였다. 이와 같은 기능들은 도병마사와 이·병부에서 중방을 거쳐 교정도감으로 전이되었다고 판단된다. 그렇지만 도병마사와 이·병부 및 중방은 폐지되지 않고 계속 유지되었다. 그 이유는 교정도감 구성원들의 특징을 고려할 때 최충헌이 주도하는 교정도감의 결정에 공적인 명분과 권위를 부여하기 위함에 있었을 것이다.

그렇다면 최충헌이 교정도감을 설치한 근본적인 이유와 목적을 밝힐 필요가 있다. 교정도감의 설치과정에 해당하는 기간은 신종과 희종의 교체기이다. 다시 말하면 독재를 확립하려는 최충헌과 왕권을 강화하려는 희종이 결국 충돌하게 되는 흐름으로 가는 상황이었다. 이를 고려할 때 최충헌이 교정도감을 설치한 이유는 우선 새로 즉위한 희종을 길들이는 목적에 있었을 것이다. 나아가 교정도감의 설치에 다년간의 준비 기간을 거치면서 최충헌 정권의 정치적·군사적 기반을 강력하게 구축하기 위한 토대가 되었다는 점에서 그 역사적 의미를 찾을 수 있겠다.

<Abstract>

A Study on the Gyojeong Dogam under the Regime of Choi
Chung-heon

- focusing on the time of establishment, members, and a
functional comparison with other organizations -

Kim, Byoung-hee

The Gyojeong Dogam, established by Choe Chung-heon, continued to exist until the fall of the military regime in 1270. For more than half a century, the Gyojeong Dogam is generally known to have been the most powerful governing institution, supporting the authority of the supreme military ruler. Therefore, in understanding the military regime, the Gyojeong Dogam occupies a significant position, and its historical significance cannot be overlooked. However, although numerous scholarly achievements have accumulated regarding the Gyojeong Dogam, various interpretations and debates have continued in many respects up to the present.

Accordingly, the author begins by examining the time of the establishment of the Gyojeong Dogam, which may be regarded as the starting point among the issues that have long been subjects of debate. Based on a reconsideration centered on examples of 'dogam' established during the period of Choe Chung-heon regime, the author proposes – contrary to previous views – that the Gyojeong Dogam was established in the first month of 1206(the second year of King Huijong's reign). Meanwhile, it is argued that the members of the

Gyojeong Dogam during the period of Choe Chung-heon regime consisted of high-ranking officials such as jaechu and seungseon, as well as officials from the Ministry of Personnel Affairs and the Ministry of Military Affairs, who concurrently held these posts. Representative figures include No Gwan, Geum Ui, Choe Seon, and Gi Hong-su. It was also confirmed that the Gyojeong Dogam had functions beyond overseeing criminal cases and monitoring government misconduct, including supervising the civil service examination, managing personnel administration, and holding meetings on major state affairs that required the mobilization of official military forces. These functions are believed to have been transferred from the Dobyongmasa and the Ministry of Personnel Affairs and Ministry of Military Affairs, via the Council of Generals, to the Gyojeong Dogam.

Considering the above, the historical significance of the establishment of the Gyojeong Dogam can be understood as Choe Chung-heon's effort, after several years of preparation, to control the newly enthroned King Huijong and to firmly consolidate the political and military foundation of the Choe regime. Moreover, considering the characteristics of its members and the process through which its functions were transferred, the Gyojeong Dogam likely also served to lend official legitimacy and authority to the decisions made by Choe Chung-heon.

<p>Key Words : Choi Chung-heon, Gyojeong Dogam, The Dobyongmasa(都兵馬使), The Ministry of Personnel Affairs(吏部), The Ministry of Military Affairs(兵部), The Council of Generals(重房)</p>

〈참고문헌〉

1. 사료

『高麗史』, 『高麗史節要』, 『東國李相國集』, 『櫟翁稗說』.

2. 단행본

국사편찬위원회, 『한국사』 7, 탐구당, 1977.

국사편찬위원회, 『한국사』 18, 탐구당, 2003.

金塘澤, 『高麗武人政權研究』, 새문社, 1987.

金塘澤, 『高麗의 武人政權』, 國學資料院, 1999.

金庠基, 『東方文化交流史論攷』, 乙酉文化社, 1948.

김윤근, 『한국 중세의 역사상』, 영남대학교 출판부, 2001.

金昌賢, 『高麗後期 政房 研究』, 高麗大學校 民族文化研究院, 1998.

金翰奎, 『古代東亞細亞 幕府體制研究』, 一潮閣, 1998.

閔丙河, 『高麗武臣政權 研究』, 成均館大學校 出判部, 1990.

邊太燮, 『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 1971.

申安湜, 『高麗 武人政權과 地方社會』, 景仁文化社, 2002.

洪承基 編, 『高麗武人政權研究』, 서강대학교 출판부, 1995.

3. 논문

金甲童, 「高麗時代의 都兵馬使」, 『歷史學報』 141, 1994.

金塘澤, 「高麗崔氏武人政權研究」, 서강대 대학원 박사학위 논문, 1987.

金大中, 「崔忠獻의 執權과 京軍」, 『軍史』 65, 2007.

金大中, 「崔忠獻 政權과 重房·都房·敎定都監」, 『學藝誌』 13, 陸軍士官學校 陸軍博物館, 2006.

金大中, 「崔忠獻 政權 研究」, 서강대 대학원 박사학위 논문, 2003.

金潤坤, 「高麗 武臣政權時代의 敎定都監」, 『文理大學報』 11, 嶺南大學校 文理科大學, 1978.

金翰奎, 「高麗崔氏政權의 晋陽府」, 『東亞研究』 17, 1989.

羅滿洙, 「高麗 明宗代 重房政治와 國王」, 『國史館論叢』 31, 1992.

박재우, 「고려 명종대 重房의 기능과 정치적 위상」, 『歷史學報』 248, 2020.

- 박재우, 「고려 무신정권기 敎定都監에 대한 새로운 해석」, 『韓國史學報』 60, 2015.
- 박재우, 「고려 최씨정권의 私第 경영과 성격」, 『歷史學報』 253, 2022.
- 邊太燮, 「高麗都堂考」, 『歷史教育』 11·12, 1969.
- 서각수, 「고려 무인정권기 교정도감에 대한 신고찰」, 『典農史論』 7, 2001.
- 오영선, 「최씨집권기 정권의 기반과 정치운영」, 『역사와 현실』 17, 1995.
- 이재범, 「崔氏政權의 성립과 山川裨補都監」, 『成大史林』 5, 1989.
- 이정신, 「고려 무신정권기의 敎定都監」, 『東西文化研究』 6, 1995.
- 黃秉晟, 「高麗 武人政權의 性格 研究 -武人政變의 發生과 文官·文士·寺院界의 動向-」, 경희대 대학원 박사학위 논문, 1996.