

高麗崔氏政權의 晉陽府

金 翰 奎

- | | |
|--------------------|-------------------|
| I. 緒 言 | V. 晉陽府와 政房·都房·書房 |
| II. 幕府의 機能과 存在意味 | VI. 晉陽府의 機能과 存在意味 |
| III. 幕府와 重房·校定都監 | VII. 結 言 |
| IV. “立府”와 “置僚”의 意味 | |

I. 緒 言

近年에 古代中國의 幕府體制에 관한 단편적 지식들을 정리한 바 있는 筆者로서는 古代 韓國이나 日本의 幕府體制에 대해서도 관심을 기울이지 않을 수 없다. 比較史的 접근을 통해 幕府體制에 대한 보다 명료한 이해가 가능할 것으로 기대하기 때문이다. 그러나 寡聞한 탓인지 韓國史 분야에서 幕府體制에 대한 연구성과가 있었음을 알지 못한다.

이러한 이유로 인하여 筆者는 『三國史記』 등으로부터 三國時代 幕府制의 遺制를 발견, 그것이 累層的 構造의 幕府體制가 世界史的으로 擴延된 결과, 즉 幕府를 媒體로 한 古代韓中の 有機的 관계가 성립된 결과였던 것으로 이해하였다.¹⁾ 그러나 中國의 경우, 幕府體制(=幕府에 의한 支配體制)의 역사적 역할은 漢代 및 南北朝時代に 국한되었으므로, 隋唐代 이후의 韓中關係는 幕府體制로써 설명할 수는 없다. 따라서 韓國의 경우 高麗史나 李朝史에서 古代的 幕府制를 발견하기는 어려울 것이다.

그러나 幕府體制에 의한 外交關係가 해소되었다는 이유만으로, 三國時

1) 金翰奎, 「南北朝時代의 中國의 世界秩序와 古代韓國의 幕府制」(歷史學會編 『韓國古代的 國家와 社會』, 1985).

代 이후의 韓國史上에서는 幕府制가 운영되지 않았다고 단정할 수는 없다. 外交의 조절수단으로서의 幕府體制가 소멸된 뒤에도 日本史上에서는 독특한 幕府體制가 출현·발전하였음은 주지된 사실이기 때문이다. 역사적 조건이 적절하게 준비된다면, 韓國史上에서도 독특한 幕府體制가 발생하여 독자적으로 전개되었을 가능성도 배제할 수는 없는 것이다.

韓國史上에서 幕府體制가 발생·전개될 수 있는 최적의 조건과 상황으로서 高麗中代의 이른바 武人執權時期를 상정하는 것은 어려운 일이 아니다. 왜냐하면 君主權力 혹은 國家權力으로부터 독립된 별개의 政治權力이 독립적인 軍事力에 의존하여 독자적인 權力機能을 구성, 國家權力機關을 形骸化하고 君主權力을 空洞化하는 과정이 전개되었다는 점에서 古代中國의 幕府體制나 日本 幕府體制的 경우와 대체로 일치하기 때문이다. 그러나 역사적 조건이 근사하다고 해서 高麗武人政權의 支配體制를 幕府體制로 단정할 수는 없다. 무엇보다 『高麗史』 등 관계사료의 어느 곳에서도 당시의 體制나 組織을 “幕府” 概念으로 표현한 바 없으며, 高麗武人政權과 그 權力機構를 연구한 先學의 대부분이 “幕府”로써 설명하려 하지 않았다. 筆者가 아는 바로는 오직 金庠基와 邊太燮만이 “幕府”라는 표현을 사용했다. 金庠基는 重房을 “그들(=大將軍)의 幕府”라 하고 敎定都監은 “일종의 幕府的 性質을 가진 것”으로 규정하였다.²⁾ 邊太燮은 “崔氏 집권기에 이른바 武家幕府의 무단정치가 실행”되고 “重房政治에서 벗어나 幕府政治로 전환하였음을 주목”하고 “武家幕府의 중심기관은 敎定都監이었던 것”으로 설명하였다.³⁾ 그러나 兩者의 사이에는 약간의 차이가 있는듯이 보이지만, 이와 같은 結論이 도출되는 論理的 과정이 생략되었다는 점에서는 일치한다. 물론 “幕府” 혹은 “武家幕府”의 개념내용에 대한 설명도 생략되었다. 兩者의 “幕府”가 古代中國의 幕府와 一致하는지, 아니면 日本의 그것을 전제한 것인지 추측하기도 쉽지 않다.

2) 金庠基, 「高麗武人政治機構考」(『東方文化交流史論攷』, 1947) pp. 219~238.

3) 邊太燮, 「武臣亂과 崔氏政權의 成立」(『한국사』 7, 1973) pp. 118~121.

따라서 高麗武人政權의 支配體制와 幕府體制의 관계를 검증하기 위해서는 먼저 幕府 개념에 대한 기초적 지식을 정리하는 작업부터 시작하지 않을 수 없다. 이와 아울러 高麗武人政權의 支配機構 가운데서 幕府의 성격을 갖는 機構를 발견하고 그 기구의 역사적 기능이 幕府의 그것과 일치하는지를 확인해야 할 것이다. 이와 같은 확인과정에서는 지금까지 高麗武人政權의 독특한 權力機關으로 널리 인정되어온 重房·敎定都監·都房·政房·書房 등과 더불어, 지금까지의 연구대상에서 매우 소외되어온 崔氏政權의 晉陽府 역시 검증의 대상으로 포함되어야 할 것이다. 晉陽府는 무엇보다 그 名稱에 있어 다른 기관에 비해 보다 더 幕府에 접근해 있기 때문에, 晉陽府의 幕府의 성격을 검증하는 일이 본고에 있어서 논의의 중심이 될 것이다.

II. 幕府의 機能과 存在意味

幕府란 무엇인가 라는 의문의 답을 찾기 위해서는 幕府에 대한 歷史的 接近이 무엇보다 필요하다. 古代中國의 경우, 幕府는 3 단계를 거쳐 발전하였으며, 이 세가지 발전단계는 幕府의 세가지 기능과 각각 상응한다.

幕府의 역사적 기능은 將軍의 軍事的 활동을 보좌하는 實務的·行政的 역할로부터 비롯되었다. 戰國時代부터 君主權力은 將軍의 효율적인 군사 활동을 보장하기 위하여 軍法·人事·財政 등에 관한 行政을 自律적으로 처리할 수 있는 권한을 위임하였으며, 將軍은 자신에 부여된 自律性을 실현하는 수단으로서 자신에 의해 구성되는 독립적 조직인 幕府를 활용하였다. 따라서 初期의 幕府는 野戰軍司令部 및 그 設置空間을 의미함과 동시에, 그것을 구성하는 人的 組織을 의미하였다.

그러나 漢의 武帝時代 이후, 國家權力과 君主權力이 분리됨과 동시에 幕府는 독립적 政治權力을 실현하는 手段으로 기능하게 되었다. 君主權力을 空洞化함으로써 國家權力을 사실상 독점하는 輔政將軍이 출현함으로써

幕府는 輔政將軍의 독립성과 자율성을 보장하는 제도적 장치로 변질된 것이다. 輔政이란 國家權力이 君主로부터 잠정적으로 移轉됨을 의미한다. 따라서 輔政將軍幕府의 幕僚는 府主의 政權 뿐만 아니라 國家의 政策의 方向까지 決定하는 頭腦集團으로서의 역할까지 수행하였다.

輔政이 진행되는 동안에는 君主權力이 空洞化되므로 國家는 여전히 하나의 權力에 의해 통치된다. 그러나 國家 안에 복수의 政治權力이 동시에 공존하여 國家權力이 分解되는 상황에 이르게 되면, 복수의 將軍과 복수의 幕府가 한 國家를 分割占有하게 된다. 이 경우 幕僚와 幕府는 官僚와 官僚機構와 같은 기능을 갖는다. 따라서 幕府는 遠心力的 역할을 수행함과 동시에 求心力的 역할도 수행하게 된다. 國家權力을 나눔과 동시에 분산된 힘을 하나의 國家體制內로 결집케 하는 것이다.

이와 같이 古代中國의 幕府는 3단계의 진개과정을 통해 3가지 類型으로 나누어 발전하였으나, 이들 3자간에는 나눌 수 없는 共通性이 있다. 그것은 幕府의 원천적·본질적 존재의미가 將軍의 自律성과 獨立성을 실현하는데 있다는 것이다. 이와 같은 幕府의 독특한 존재의미는 幕府의 특이한 구성원리에 의해 보장된다. 幕府의 구성 즉 府主와 幕僚의 結合은 辟召라 불리는 自律的·人格的·水平的 結合方法에 의해 이루어진다. 따라서 府主와 幕府의 關係는 主客的·永續的이며, 양자의 결합에 의해 구성되는 幕府는 將軍의 賓客集團과 같은 성격을 갖는다.

그러나 이러한 이유로 인하여 幕府를 非制度的·私的 組織으로 이해할 수는 없다. 왜냐하면 將軍과 幕僚職이 國家의 官僚機構를 구성하는 成分의 하나이듯이 幕府 역시 國家의 公的 機構의 하나로서 正史 百官志에서 안정된 위치를 점하고 있기 때문이다. 辟召는 府主의 요청과 幕僚의 응답에 의해 성립되지만, 그 결과는 君主에 의해 인준·보호되며, 將軍과 함께 幕僚는 國家로부터 정규의 品階와 奉祿을 지급받는다. 幕府의 開設 즉 開府 역시 君主의 허락과 제도의 규범 아래서만 가능하였다.

요컨대 우리는 幕府의 賓客集團의 성격이나 府主와 幕僚의 主客的(故吏)

關係 등으로부터 幕府의 私權的 의미를 읽을 수 있음과 동시에, 幕府의 公機關으로서의 위치나 幕僚의 官僚的 성격으로부터 幕府의 公權的 의미를 아울러 읽을 수도 있다. 幕府는 형식적으로는 國家의 公式的·制度的 장치의 일부이지만 실질적으로는 私權力의 私組織과 다름없었으며, 외형적으로는 분산된 힘들을 하나의 國家體制안으로 결집하는 求心力的 기능을 갖고 있었지만, 내용상으로는 國家權力을 분해하고 君主權力을 空洞化하는 遠心力的 역할을 수행하였다.

이와 같은 二重的 성격과 기능의 幕府에 의해 운영되는 支配體制, 즉 幕府體制는 일견보아 封建體制的 그것과 근사한듯이 보인다. 封建制 역시 하나의 힘을 多元的 힘으로 분산케 함과 동시에 분산된 힘들을 一元的 體制內로 결집하는 二重的 기능을 갖는다. 그러나 封建制는 爵制的 秩序를 구축하지만, 幕府制는 官制的 秩序를 위해 존재하였다. 身分制의 사회로부터 脫身分制의 사회로 이행됨과 동시에, 封建制에 대신하여 幕府制가 출현하였다. 요컨대 幕府制는 封建的 狀況에서 官制的 秩序가 추구된 결과의 하나였다고 하겠다.

古代中國의 경우, 漢의 武帝時代 이후 皇帝國家의 外形이 파괴되지 않은채 國家權力의 移動 혹은 分解過程이 점진적으로 진행되면서, 將軍幕府의 第二·第三의 기능이 발전되었으며, 이와 아울러 國家의 주요한 權力機關이 幕府化하는 현상이 일반화되었다. 三師와 三公 혹은 諸侯王 등의 官府가 幕府의 구조와 기능을 갖추어 幕府의 역할을 수행하였다. 官府의 府主와 僚屬의 關係 역시 幕府의 경우와 같이 辟召에 의해 成立되어 故主·故吏關係로 연장되었다. 그리하여 古代中國의 幕府體制는 將軍幕府 뿐만 아니라 中央政府와 地方政府의 官僚組織을 전면적으로 포괄하는 總體的 支配體制로 발전하였다.⁴⁾

4) 本章의 서술은 대체로 拙稿, 「漢代幕府의 機能」(『梨花女大 韓國文化研究院 論叢』 44, 1984)과 前掲論文 등에 기초한 것이므로, 구체적 論據의 제시는 省略함.

Ⅲ. 幕府와 重房·敎定都監

앞서 緒言에서 金庠基·邊太燮 등 先學들이 重房과 敎定都監 등을 高麗 武人政權의 “幕府” 혹은 “幕府的 性質을 가진것” 또는 “武家幕府의 중심 기관”으로 규정하였음을 소개한 바 있다. 따라서 前章에서 정리된 古代中國의 幕府 개념에 기초하여 이들 기관들이 과연 幕府와 어떠한 관계에 놓여 있었는가 하는 문제를 검토하는 일이 선행되어야 할 것이다. 古代中國의 幕府 개념을 전제하고자 하는 까닭은, 첫째 韓國古代史上에서 발견되는 幕府制의 遺制가 古代中國의 그것과 밀접하게 관계되었던 것으로 보이고, 둘째 高麗朝와 근접된 唐宋朝의 中國에서는 幕府制가 거의 운영되지 않았으며, 셋째 日本의 幕府制는 高麗武人政權의 經營에 거의 영향을 미치지 못했을 것으로 추량되기 때문이다.

周知하는 바와 같이 高麗 武人叛亂 이후의 軍事政權은 崔氏政權의 成立을 전후하여 그 性格을 크게 달리하였다. 崔氏政權이 성립되기 전에는 複數의 軍事權力이 동시에 병존하고 있었으나, 崔氏執權 이후에는 하나의 軍事政權이 國家權力을 독점하고 있었다. 이른바 重房은 前者의 여러 軍事權力들이 國家權力을 집단적 형태로 共有하게 하는 제도적 장치로 기능하였던 것으로 보인다. 즉 重房은 國家權力이 君主로부터 복수의 將軍으로 移轉되는 制度的 通路로 활용되었다.

王權이 空洞化되고 王朝의 官僚機構는 形骸化하는데 반해 軍事力에 의존한 독립적 政權이 사실상 國家權力을 獨占하거나 복수의 將軍들이 國家權力을 分割占有하는 武人政權 前期의 상황은 幕府體制가 운영된 古代中國의 그것과 근사하였다. 그러나 우리는 당시의 重房을 軍事政權의 幕府로 규정하는 일에 찬동할 수는 없다. 왜냐하면 武人政權 前期의 重房은 軍事政權의 직접적 實現手段이라기 보다는 國家權力을 共有하는데 참여한 將軍들의 政治的 意志를 集合하는 상징적 표현에 지나지 않기 때문이다. 널

리 알려진 바와 같이 『高麗史』百官志 西班條에서,

後又設重房，使二軍六衛上大將軍皆會焉

이라 하여, 設置 당시의 重房이 二軍六衛의 上將軍과 大將軍들의 모임 혹은 모이는 장소를 의미하였으며, 『高麗史』卷 41 鄭仲夫傳에서

(明宗即位)時諸武臣會重房，悉召文臣之遺者，(李)高欲盡殺之，(鄭)仲夫止之。

라 한 바와 같이, 武人政權 成立 이후에도 重房의 본질적 의미는 변하지 않았던 것으로 보인다. 또한 『高麗史』의 數處에서는 重房이 軍國機務에 간여한 事例가 자주 발견되지만, 그 구체적 방법이 대체로 “奏請”의 형식으로 이뤄진 것으로 보아, 重房 그 자체가 權力의 實現手段이 아니었음을 알 수 있다. 重房은 분산된 軍事權力을 集合하는 역할을 수행했을 뿐, 그 權力의 實現은 王朝의 傳統的 권력기구에 의해서만 가능하였다.

그러나 重房이 幕府로 규정될 수 없는 보다 큰 이유는 그것이 幕府로서의 구조와 구성원리를 결하고 있다는 것이다. 앞서 정리한 바와 같이 幕府는 府主와 幕僚로서 구성되며, 兩者의 독특한 結合原理가 幕府의 존재의미를 결정한다. 그러나 重房에는 府主가 없고 幕僚가 없으며, 따라서 兩者의 主客的·人格的 結合에 의한 私權的 賓客集團이 성립될 수도 없다

많은 先學들에 의해 敎定都監이 高麗武人政權 특히 崔氏政權의 가장 중심된 支配機構로 인식된 까닭은 『高麗史節要』卷 15·高宗 14年條에 다음과 같은 記事가 기재되어 있기 때문일 것이다.

初(崔)忠獻置敎定都監，凡所施爲，皆自都監出，(崔)瑒亦因之

또한 『高麗史』의 數處에서는 人事와 地方行政·財政 등에도 관여한 듯한 인상을 주는 記事들이 함께 발견되고 있으며,⁵⁾ 武人政權의 歷代 執政者들

5) ① (高宗)十四年，(崔)怡令敎定都監，牒禁內六官，各舉登科未官有才行者，(『高麗史』)卷 129. 崔忠獻傳 附怡傳)

이 敎定別監을 역임하였다는 사실도 자주 지적된 바 있다.⁶⁾ 뿐만 아니라 崔暄가 別監에 임명되기에 앞서 借將軍에 임명된 사실이 많은 研究者들에 의해 주목되기도 했으니,⁷⁾ 金庠基는 “특히 敎定別監은 將軍職을 兼帶한 것으로 보면 일종의 幕府의 性質을 가진 것으로 해석된다”⁸⁾고 하였고 閔丙河는 “이를 통하여 장군 또는 군직에 있지 않았던 자는 고정별감에 임명되지 못하였다는 것을 알 수 있다”⁹⁾ 하였다.

그러나 敎定都監에 관계된 이들 몇가지 記事들만으로 敎定都監을 “幕府의 인 기관”이나 “幕府의 中心機關”으로 규정하기는 어렵다. 그 까닭은 다음과 같다.

첫째 “凡所施爲，皆自都監出”이라는 기사는 『高麗史節要』에만 출현하는 구체적 내용이 결여된 매우 抽象的·主觀的인 표현이다. 둘째, 人事·行政·財政 등에 대한 간여 등 敎定都監 “牒”의 권위를 빌어 이루어진 모든 事例들은 敎定都監 고유의 업무영역을 초월하는 일들이다. 셋째, 역대의 武人執政者들이 敎定都監에 임명되었다고 하지만, 崔氏政權의 가장 중심된 인물들인 崔忠獻, 崔怡(稱)父子가 別監에 임명되었다는 증거는 어디에서도 찾아볼 수 없다.¹⁰⁾ 넷째, 崔暄의 借將軍 임명이 敎定別監 임명을

② 有僧將營慈惠院，伐材于江陰縣，監務朴奉時禁之，沒其材，僧托大將軍大集成貽書以請，奉時不從，集成請(崔)怡移敎定所牒，又不從，集成慚忿訴怡，乃疏奉時于遠地(同上)

③ (崔沆)以敎定別監牒，鑄清州雪縣安東靑絲京山麻布海陽白紵布諸別貫及全洪州等處魚梁船稅，又徵還諸道敎定收獲員，委其任於按察使以收人望(沆傳)

6) ① (王)以(崔沆)爲敎定別監，(沆傳)

② 王即授(崔)暄借將軍，又命爲敎定別監，(暄傳)

③ (王)又命(金俊)爲校定別監，(卷 130, 金俊傳)

④ (王)以(林)衍爲校定別監，(林衍傳)

⑤ 順安侯琮監國，…以(衍子)惟茂爲校定別監，(上同)

7) 注 6) ②

8) 金庠基，前揭論文 p. 238.

9) 閔丙河，「崔氏政權의 支配機構」(『한국사』 7, 1973) p. 149.

10) 이에 대하여 邊太燮은 注記를 통해, “崔忠獻 집권시인 高宗 2年 11月에 禮部員外郎 尹世儒가 평소 유감이 있었던 右僕射 鄭稱을 王에게 誣告하여 『積

위한 것이었다고 하지만, 關係史料의 文脈을 살펴보면 兩者는 전혀 別個의 사건이었음을 알 수 있다.¹¹⁾

敎定都監의 구조와 구성에 대한 정보를 알려주는 자료는 발견되지 않지만, 崔忠獻·怡父子가 別監에 임명되지 않았다면 幕府 구성요건은 처음부터 생략되었다. 또한 敎定都監의 본연의 임무 역시 幕府의 기능과 일치하지 않는다. 이미 알려진 바와 같이 崔忠獻이 敎定都監을 처음 설치한 직접적 목적은 政權을 위협하는 反對勢力을 搜索하는데 있었다.¹²⁾

初靑郊驛吏三人, 謀殺(崔)忠獻父子, 詐爲公牒, 召募諸寺僧徒, 牒至歸法寺, 寺僧執賫者, 以告忠獻, 忠獻即別立敎定別監于迎恩館, 閉城門, 大索其黨, (『高麗史節要』卷 14, 熙宗 5年 4月條)

崔氏政權을 계승한 金俊이 敎定別監에 임명됨과 동시에 부여받은 임무는 國家의 非違를 糾察하는 일이었다.

(王)命參知政事金俊爲敎定別監, 糾察國家非違, (『高麗史』元宗世家 5年 8月條)

따라서 敎定都監은, 그 名稱이 시사하는 바와 같이, 政權安保를 위해 존재한 情報·監察 및 秘密警察組織으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

武力으로 國家權力을 탈취·독점한 軍事政權이 그 지속적 존립을 위해 비밀 경찰조직을 적극적으로 활용함은 당연한 일이다. 따라서 敎定都監이 崔忠獻·怡父子代에 政權의 中樞의 機關으로 기능하고 軍事政權末期의

與弟樞密院瞻圖不軌, 若以臣爲敎定別監, 付以一番巡檢, 則可以歸除矣(高麗史節要 卷 14)라 한 것을 보면 이때 崔忠獻이 敎定別監이 아니었던 것 같다고 하였다.

11) 예컨대, ① 王科(崔)沆銀靑光祿大夫..., 又以爲敎定都監. ② 王即授煊借將年, 又命爲敎定別監. ③ 元宗...進(金俊)樞密院副使...又命爲敎定別監. (各傳) 등의 史例에서 보듯이, “又”의 用例는 그 前後의 사건이 別個의 것임을 보여준다.

12) 注 10)에서 소개한 바와 같은 事例 역시 敎定都監이 政權을 위협하는 反對勢力을 肅청하는 역할을 수행하였음을 명료하게 보여준다.

執權者들이 敎定都監의 最高位職(=別監)을 兼帶하였음도 자연스러운 일이라 하겠다. 그러나 이러한 사실들이 敎定都監을 幕府 혹은 幕府의 中心機關으로 인식케 할 수는 없다. “別立敎定別監于迎恩館”은 곧 敎定都監이 幕府와 격리된 몇 개의 위치에 따로 설치되었음을 의미한다. 敎定都監은 그 구조와 기능 뿐만 아니라 位置에 있어서도 幕府와 구별된다.

Ⅳ. “立府”와 “置僚”의 意味

重房이나 敎定都監 이외에도 高麗武人政權의 支配機構로서 政房·都房·書房 등이 흔히 거론되어 왔으나, 이들의 각종 기능들을 유기적으로 조직하는 제도적 형식에 대해서는 아무도 관심을 갖지 않았다. 筆者는 이러한 문제에 유의하여 『高麗史』와 『節要』 등에서 散見되는 “立府” 혹은 “開府” 등의 기사들을 특히 주목하고자 한다. 먼저 關係記事를 摘記하면 다음과 같다.

① (王)冊崔忠獻爲晉康侯, 立府曰興寧, 置官屬, 以興德宮屬之 (『高麗史節要』 熙宗 2年 3月條; 『高麗史』 卷 129 崔忠獻傳)

② (康宗 1)王改忠獻興寧府爲晉康府(忠獻傳)

③ (高宗)二十一年, 王論(崔)怡遷都功, 欲封侯立府, 遂封爲晉陽侯, 二十九年, 加食邑, 進爵爲公(怡傳)

④ (高宗 40年)下制曰, …其赦斬絞以下, 加怡爵號(嗣子)沈封侯立府, 先妣加封爵(沈傳)

⑤ 王遷國, 欲封侯立府, …(元宗)六年, 拜(金俊)侍中, 尋冊爲海陽侯, 一依晉陽公故事 (『高麗史』 卷 130, 金俊傳)

上記의 기사들에 의하면, 崔氏의 忠獻·怡·沈 三代에 걸쳐 “立府”하였으 며,¹³⁾ 崔氏政權을 계승한 金俊 역시 故例에 의거하여 “立府”하였다는 것

13) 金塘澤은 「高麗武人政權研究」(1987) p. 213에서 高宗 42년에 王이 “其命有司, 開府益封食邑, 加贈考妣, 進秩二子…”라는 命을 내렸으나 崔沈이 “辭不受”하였다는 사실을 들어, 高宗 40년의 “封侯立府”를 부인하였다 그러나 高

이다. 이는 곧 崔忠獻時代에는 興寧府 혹은 晉康府, 崔怡와 崔沆의 시대에는 晉陽府, 金俊 시대에는 海陽府라는 公的 기관이 王命에 의해 설치되어 있었음을 가리킨다.

그러나 崔氏政權의 晉康府 혹은 晉陽府의 存在는 지금까지 崔氏政權研究者들에 의해 無視되거나 혹은 매우 소극적으로 평가되었다. 그 좋은 예로서 邊太燮은 “崔忠獻의 興寧府는 형식적으로는 무인정치의 집정부의 위치에 있었으나, 실질적으로는 食邑의 일을 관장할 뿐 그리 큰 역할을 담당하지 못하였다”고 단정하면서, “崔瑀는 晉陽府의 설치에 대해서는 그리 관심을 갖지 않았다. 高宗 8년에 晉陽侯에 봉해졌으나 사양하고 高宗 21년에 가서야 비로소 책봉된 것은 이를 나타낸다. 이것은 晉陽府가 형식적인 幕府에 불과하기 때문이다. 崔氏 집정들이 晉陽侯의 封爵을 받고 晉陽府를 세웠으나 이것이 幕府의 기능을 갖지는 못하였다. 이 封爵과 立府는 다만 崔氏 집정의 형식적 官府의 의미가 있을 뿐이다. 도리어 崔氏 집정의 실질적인 집정기구는 敎定都監이었다”고 하여,¹⁴⁾ 晉陽府로부터 幕府의 실질적 의미를 제거하려 하였다. 高麗武人政權에 대한 포괄적인 연구성과는 성취한 바 있는 金塘澤 역시 崔忠獻·怡父子가 “封侯와 함께 立府했음”을 주목하면서 “府와 食邑의 긴밀한 관계”를 강조하였다.¹⁵⁾ 특히 金塘澤은 河炫綱의 「高麗 食邑制研究」에서 “고려의 경우 食邑과 食實封의 지급은 비현실적인 명예적인 우대의 목적을 가진 것이었다”는 견해에 근거하여, 崔氏父子가 食實封을 향유하게 된 것은 오로지 “立府”했기 때문이라고¹⁶⁾ 주장했다. 즉 崔氏의 “立府”는 “封侯”와 함께 지급되는 食實封을 現實化하는 것 이상의 의미를 갖지 못한다는 것이다.

宗 40년에 沆이 辭讓했다는 기록이 보이지 않으므로, 高宗 42년에 辭讓한 것은 “封侯立府” 그 자체가 아니라, 食邑을 益封하고 考妣에게 加贈하거나 그의 二子의 秩을 높이는 것을 사양한 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

14) 邊太燮, 前掲論文 pp. 112~118.

15) 金塘澤, 前掲書 pp. 157~158.

16) 河炫綱, 「高麗食邑考」(『歷史學報』 26, 1965) pp. 116~118.

그러나 “封侯”와 “食實封”의 同時性으로 부터 立府와 食實封의 관련성을 도출하는 論理的 過程에는 많은 문제점이 노출되어 있는 듯이 보인다. 우선 金塘澤이 근거한 河炫綱의 견해는 적극적 論據가 전혀 제시되지 못한 “집작”에 지나지 않음을 지적하지 않을 수 없다. 河炫綱 자신이 自認한 바와 같이 관계자료의 稀少性으로 인하여 많은 推測에 의존한 展望에 지나지 않았으므로,¹⁷⁾ 假說的 견해에 근거하여 晉陽府를 食邑을 관장하는 기관으로 評價切下할 수는 없다.

“立府”의 의미를 정확하게 이해하기 위해서는, 앞서 소개한 바 있는 “立府”관계 기사들에서 立府가 항상 封侯(公)와 同時에 이루어지고 있었음을 주목하지 않을 수 없다. 다음의 記事는 ‘封侯(公)=立府’의 同伴關係가 이미 李資謙의 경우에서 발견될 뿐만 아니라, 그것이 갖는 특수한 의미가 무엇인가를 잘 보여준다.

① 于又遣使，冊(李資謙)爲亮節翼命功臣，中書命領門下尚書都省事判吏兵部西京留守事朝鮮國公，食邑八千戶食實封二千戶，府號崇德，置僚屬，宮曰懿親，…(資謙)自爲國公，禮數視王太子，…(『高麗史』卷 127, 李資謙傳)

② 朴昇中…奏加(李)資謙中書令，封朝鮮國公，又請依王太子禮數立府置寮屬，…(『高麗史』卷 125, 朴昇中傳)

이들 記事들에 의하면 李資謙의 立府가 王太子의 禮數에 依準한 것이었음을 알 수 있다. 즉 李資謙이 朝鮮國公에 冊封됨으로써 그에 대한 禮遇를 王太子의 格과 같게 하였고 당시의 王太子는 ‘立府置僚’하였으므로 李資謙 역시 ‘立府置僚’하게 되었다는 것이다. 이와 같은 論理를 崔氏政權에 까지 적용한다면, 崔氏三代 역시 公 혹은 侯爵에 冊封되어 王太子 혹은 王子의 禮數와 일치되는 禮遇를 받게 되어 ‘立府置僚’한 것으로 해석되어야 할 것이다. 『高麗史』百官志의 다음과 같은 記事는 이와 같은 해석에 더욱 說得力을 더해줄 것이다.

諸妃主府，凡冊封妃主，則必立殿置府，備僚屬……

17) 上揭論文, p. 139.

諸王子, 必置府備僚, 文宗定官制, 諸王府, 典籤一人, 從八品, 錄事一人, 從九品, 書藝一人, …妃父及尙公主者亦立府, 置典籤錄事. (『高麗史』卷 77, 百官志 2)

위의 記事에 의하면 妃主나 諸王子는 冊封과 동시에 “만드시” ‘置府備僚’ 즉 ‘立府置僚’ 하도록 制度로써 규정되어 있었으니, 諸王子나 王太子와 禮數를 같이 하도록 特典을 받은 公侯 역시 冊封과 동시에 立府하였음은 당연한 일이라 하겠다.

그러면 公侯로 冊封된 權臣에게 王太子 혹은 王子의 禮數에 상응하는 立府의 特典을 부여함이 구체적으로 어떠한 特權의 歸屬을 의미하는가? 이러한 의문에 대한 답은 ‘封公(侯)=立府=置僚’의 等式에서 찾아야 할 것이다. 封公(侯)과 立府가 항상 同時에 實現되듯이 立(開)府와 置(備)僚가 항상 同伴하였기 때문이다. 李資謙이 “立府, 置寮屬”하였듯이, 崔忠獻 역시 “立府曰興寧, 置僚屬”하였으니, 이는 百官志에서 妃主冊封時에 “必立殿置府, 備僚屬”하고 諸王子 역시 “必置府備僚”했다는 記事와 상응한다.¹⁸⁾ 실제로 「高麗史」 등에서는 府僚의 구체적 職名과 人名이 散見된다. 몇가지 事例를 摘記하면 다음과 같다.

① (李)資謙私遣其府註簿蘇世清, 入宋上表進土物, 自稱知軍國事, (『高麗史』 127, 資謙傳)

② 高宗初, (李奎報)以詩贊(崔)忠獻, 求參職階除, 忠獻以其詩示其府典籤宋恂曰, 此子高亢, 意不止此, 若直除參官則亦人望也, 乃拜右正言知制誥, (102, 李奎報傳)

③ 金周鼎…元宗元年, 擢魁科, 補海陽府錄事, 加典籤, 海陽公金俊器重之, 屬內侍, 入政房, (104, 金周鼎傳)

④-a, 初明宗爲襄陽公, (崔)汝諧爲其府典籤, …及即位, 汝諧表至京, 隨例赴朝, …乃拜左正言知制誥(101, 崔汝諧傳)

④-b, 明宗在潛邸, (崔)遇清爲府典籤, 及即位, 以舊僚寵任, 累歷臺諫(101, 崔遇清傳)

18) 樂浪君(先后族親)金暉 역시 雞林府院君으로 改封되면서, “開府, 置官屬”하였다(『高麗史』 103, 金暉傳)고 한다.

이들 記事들 가운데서는 注簿·錄事·典籤 등 전형적 中國式 幕僚職名이 등장할 뿐만 아니라, 外交使節·人事參議등 幕僚 본래의 役割들이 例示되어 있다. 특히 記事④는 府主와 僚屬의 故主·故吏關係를 보여주어 더욱 주목된다.

이와 같이 立府란 곧 僚屬의 備置를 制度的으로 보장받는 일을 뜻하며, 이와 같은 特典이 公侯에 冊封되는 權臣에게 부여되었음은 公侯의 성격으로 미루어 보아 자연스러운 일이다. 公爵와 侯爵은 高麗 五等爵制의 上位에 위치한 位階이며, 五等爵은 多元的 政治權力의 존재를 전제하는 封建體制의 제도적 실현수단이기 때문이다. 李資謙·崔忠獻 등 獨立性이 강한 政治權力의 대표자에게 公侯의 位相을 제도적으로 보장한 이상, 그 獨立的 政治權力을 실현할 수 있는 제도적 장치, 즉 幕府의 開設을 허락함도 당연한 일이라 하겠다.

V. 晉陽府와 政房·都房·書房

高麗의 崔氏武人政權은 興寧府·晉康府 혹은 晉陽府라 불리는 幕府를 開設할 수 있는 權限을 國家로부터 부여받아 그 僚屬을 備置할 수 있었다. 물론 그것은 將軍幕府가 아니라 公府 혹은 侯府의 성격을 띄고 있었으나 그 본질적 성격은 將軍幕府와 구별되지 않는다.¹⁹⁾ 따라서 高麗에서도 幕府에 의해 崔氏武人政權이 운영되었음을 알 수 있다.

그러나 한가지 의문이 남아있다. 晉陽府가 崔氏政權의 幕府이고 그 府僚가 崔氏의 幕僚였다면, 지금까지 崔氏政權의 中心機關으로 널리 인식되어 온 政房·都房·書房 등과 그 僚屬은 晉陽府와 어떠한 관계에 있었는

19) 古代中國의 경우 幕府란 칭호는 반드시 將軍幕府(즉 將軍의 자격으로 開設한 府)에만 적용되었으나, 後漢代이후 三公·三師府·王府 등의 幕府化 현상이 일반화되어, 그 구조와 기능 및 존재의미에 있어 구별될 수 없게 되었다. 따라서 本稿에서는 廣義의 幕府概念에 의해 晉陽府 등을 이해하고자 한다.

가? 이 문제에 접근하기 위하여 먼저 政房에 관한 다음의 史料들을 검토한다.

① 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, 具載于書, 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, 爲承宜, 謂之政色承宜, 僚佐之任此者, 三品謂之政色尙書, 四品以下謂之少卿, 持筆囊從事於其下者, 謂之政色書題, 其會所謂之政房. (『高麗史』 75, 選舉志 3)

② 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, 門下制勅以行之, 國家之法, 蓋與中原同也, 崔忠獻擅廢立, 常居府中, 與其僚佐, 私取政案, 注擬除授, 授其黨與, 爲承宜者, 入白于王, 王不獲已從之, 忠獻之子怡, 孫沆, 沆之子誼, 四世秉政, 習以爲常 其承宜謂之政色承宜, 僚佐之任此者, 三品謂之政色尙書, 四品以下謂之政色少卿, 持筆囊從事者於其下者, 謂之政色書題, 而其所會, 謂之政房, 斯乃府中之私稱也. (『益齊集』, 樸翁稗說)

③ 初本國權臣仍世專政, 集文士有才望者, 置之府中, 號政房, 百官陞黜, 皆令注擬, (益齊亂藪 9 上)

④ (高宗)十二年, 百官詣(崔)怡第上政簿, 怡坐廳事受之, 六品以下官再拜堂下伏地不敢仰視, 怡自此置政房于私第, 選文士屬之, 號曰必關赤, 擬百官銓注, 書此目以進, 王但下之而已, (『高麗史』 129, 崔怡傳)

上記 4 種의 記事는 모두 구체적 文句의 表現에 있어서는 다소 異同이 없지 않지만, 그 內容과 精神은 相違하지 않다. 즉, 崔忠獻이 집권한 이후 자신의 私第에 政房을 설치, 官僚의 人事를 오로지 하였다는 것이다. 여기서 우리는 다음과 같은 몇 가지 흥미로운 사실을 확인할 수 있다.

첫째, 崔忠獻 등은 “置府”하여 “府中”에 “常居”하였다. 이는 곧 崔氏의 置府(=立府)가 형식적 要式行爲에 그친 것이 아님을 의미한다. 崔氏의 中心된 政廳은 晉陽(=晉康)府였던 것이다. 둘째, 政房은 府中에 설치되었다. 記事④가 이를 직접적으로 표현하고 있다. 이로써 政房이 晉陽府內에 설치된 여러 組織 혹은 “會所”의 하나였음을 알 수 있다. 셋째, 晉陽府의 位置는 崔氏의 私第와 일치된다. 記事 ①④에서는 政房을 私第에 설

치하였다 하고 記事②③에서는 政房을 府中에 설치하였다고 하는데, 이는 私第가 곧 府中이었음을 의미한다. 『高麗史』崔沆傳에서는崔沆이 長峯宅에서 “見子山晉陽府”로 옮겼다는 記事를 다른 文章에서 표현을 바꾸어 “見子山第”로 移徙하였다고 했으니, 이 역시 見子山の 崔氏私第가 곧 晉陽府였음을 가리킨다. 崔氏私第가 곧 晉陽府였음은 政房뿐만 아니라 都房과 書房 역시 晉陽府中에 설치되었음을 의미한다. 都房과 書房은 崔氏私第의 宿衛機關이었기 때문이다. 넷째, “私第” 즉 “府中”에는 “僚佐”들이 常駐하여 崔忠獻 등의 人事管理에 參預하였다. 이들 “僚佐”들은 “文士”로서 “必闡赤”이라 불리웠다. 다섯째 府中政房의 僚佐는 最上級の 政色尙書·中級の 政色少卿·最下級の 政色書題 등으로 구성되었다. 그것은 마치 中國의 幕府가 最上級の 長史·司馬·從事中郎, 中級の 掾屬과 參軍, 最下級の 令史 등으로 구성된 것과 근사하다. 여섯째, 府中僚佐들은 王朝의 官僚를 兼領하기도 했는데, 대체로 君主側近의 秘書職을 兼領한 경우가 많았던 것으로 보인다. 예컨대 府中僚佐로서 承宣을 겸하는 경우 政色承宣이라 불렀는데, 이들은 崔氏執權者의 意志를 君主에게 전달하여 君主가 代表하는 朝廷(=王朝의 權力機構)을 통해 崔氏政權을 實現케 하는 通路로서 기능하였던 것으로 보인다.²⁰⁾ 崔氏幕府의 僚屬들이 朝廷의 要職을 兼有함으로써 王朝機構를 形骸化하여 崔氏政權의 手足과 같은 지위로 전락케 하였다. 일곱째, 崔氏幕府의 이와 같은 구조와 朝廷과의 특수한 관계는 崔忠獻代부터 비롯되었으나 怡·沆·誼 등 四代에 걸쳐 존속·계승되었다. 즉 政房과 都房·書房 등이 崔氏의 晉陽府中에 설치되어 有機的으로 組織·統合됨과 동시에 府中僚佐로써 君主權力을 장악, 無力하게 함으로써 國家權力을 장기적으로 獨占할 수 있었던 것이다.

20) “許瑛…高宗末登第, 承宣柳墩薦瑛及崔寧元公權, 並屬內侍爲政事點筆員, 時號政房三傑.” (『高麗史』105 許瑛傳)이라는 記事에서 볼 수 있듯이 政房僚佐가 內侍職을 겸하는 경우는 흔히 발견된다.

VI. 晉陽府의 機能과 存在意味

晉陽府가 政房·都房·書房 등을 유기적으로 組織하는 統合的 機構였다면, 晉陽府僚의 구체적 기능 역시 政房·都房·書房의 그것과 相違함이 없을 것이다. 政房僚佐의 역할이 人事管理에 參預하는 것이고, 都房과 書房의 構成員에 부여된 본연의 임무가 “擁衛”에 있었음은 널리 알려진 사실이다. 그러나 여기에서는 이들 三者가 “宿衛”라는 共通의 기능을 갖고 있었음을 주목하고자 한다.

① (崔忠獻)凡文武官閑良軍卒強有力者, 皆招致, 分爲六番, 更日直宿其家, 號都房 (『高麗史』 129, 崔忠獻傳)

② (崔)怡門客, 多當代名儒, 分爲三番, 遞宿書房. (怡傳)

③ (崔)怡自此置政房于私第, 選文士屬之, 號曰必闡赤. (怡傳)

必闡赤은 이미 金庠基에 의해 갈파된 바와 같이 元朝 集賽制 즉 番直宿衛制의 一種이다.²²⁾ 政房에 소속된 “文士”들을 가리켜 必闡赤이라고 불렀다 함은 곧 政房僚佐의 기본임무가 元朝 必闡赤의 그것과 一致하였기 때문일 것이다. 그런데 必闡赤에 대하여 『元史』 兵志(47) 宿衛條에서는 다음과 같이 설명하고 있다.

太祖命其(=四大功臣)世領集賽之長, 集賽者猶言番直宿衛也, 凡宿衛每三日而一

21) ① (崔忠獻)凡文武官閑良軍卒強有力者, 皆招致, 分爲六番, …號都房 其出入合番擁衛, 如赴戰陣焉…(『高麗史』 129 崔忠獻傳)

② (崔)沈死, 殿前崔良白…會夜別抄神義軍書房三番都房三十六番, 擁衛乃發喪. (沈傳)

③ (王)幸王輪寺, 各番都房左右別抄神義軍書房, 殿前擁衛. (『高麗史』 高宗世家 45年)

④ (林)惟茂集都房六番, 自衛其家, 使弟惟悃領書房三番, 衛其兄惟幹家. (『高麗史節要』 18, 元宗 11年)

22) 金庠基, 前揭論文 pp. 230·236~7.

更，…其他預集賽之職而居禁近者，分冠服弓矢食飲文史車馬廬帳府庫醫藥卜祝之事，悉世守之，其集賽執事之名，則…爲天子主文史者曰筆且齊(原作必關赤)，…其名類蓋不一，然皆天子佐，左右服勞侍從執事之人，分番更直，亦如四集賽之制……

이 記事에 의하면, 元朝에서는 天子의 左右에서 侍從하면서 冠服·弓矢·飲食·文史 등 天子를 위한 모든 일들을 分掌하여 宿衛하는 자를 가리켜 集賽이라 하고 이들중 특히 天子를 위하여 文史를 主管하는 자를 筆且齊(즉 必關赤)라 불렀다는 것이다. 여기서 우리는 必關赤이 원래 君主의 側近의 文士佐僚를 가리키는 말임을 알 수 있다.

高麗人 역시 必關赤의 의미에 대하여 정확하게 인식하고 있었던 것으로 보인다. 忠烈王朝에는 宰樞會議의 기능을 代行할 必關赤이 禁中에 別置되어 “參決機務”한 바 있다. 당시의 左副承旨 金周鼎이 必關赤의 설치를 주장한 이유는 다음과 같다.

“今宰樞甚多，謀政無主，宜別置必關赤，委以機務，又內僚不可皆令啓事，請擇人爲申聞色，罷其餘”。

당시 “別聽宰樞”라 불리운 禁中의 必關赤은 左副承旨·參文學事·密直副使·左承旨·判禮賓事·大將軍·秘書尹·內侍將軍·寶文署待制·大府少尹·千牛衛錄事·詹事府錄事·太常府錄事 등으로 구성되었는데⁴⁶ 대부분 禁中 혹은 王權과 긴밀한 관계하에 놓여있었던 職分이었음이 주목된다. 따라서 忠烈王朝의 必關赤은 宰樞에 의해 分散된 權力을 王權으로 結集하기 위하여 君主의 側近僚職으로 구성된 새로운 權力機關으로서 漢武帝時代에 中書·尚書·侍中 등 皇帝의 秘書陣으로 구성된 中國의 內朝를 연상케 한다. 요컨대 高麗人에게 있어서는 必關赤이 君主側近에서 宿衛하면서 君主를 補佐하는 心腹集團으로 이해되었던 것으로 보인다.

따라서 崔氏執權期에 府中政房의 文士僚佐를 가리켜 必關赤이라 하였다 함은 곧 崔氏政權을 君主權力과 대응하는 독립적 政治權力으로 상정함과 아울러 崔氏側近의 文士集團을 君主側近의 心腹集團과 상응하는 존재로

이해하였음을 의미한다. 물론 崔氏政權의 必闇赤은 굳이 政房僚佐만을 의미하는 것으로 제한할 필요는 없을 것이다. 書房의 文士集團 역시 必闇赤과 같은 존재로 이해된다. 金庠基가 이미 파악한 바와 같이 都房을 元朝의 集賢과 같은 조직으로 이해할 수 있다면,²³⁾ 결국 政房·書房·都房은 모두 崔氏 晉陽府의 宿衛組織으로, 晉陽府는 崔氏政權의 “內朝”와 같은 기관으로 이해할 수 있을 것이다.

古代中國의 幕府는 將軍의 賓客集團과 같은 성격을 갖는다. 이는 마치 中國의 內朝가 君主의 賓客集團이었던 것과 같다. 崔氏政權의 晉陽府 역시 崔氏의 賓客을 組織化한 기관이었던 것으로 보인다. “崔怡의 門客 가운데 當代의 名儒가 다수 포함되어 이를 三番으로 나누어 書房에서 遞宿케 했다”는 것이 이를 웅변한다. 書房의 文士들 뿐만 아니라, 政房의 文士僚佐나 都房의 構成員들도 崔氏의 “門客”으로 表現되었음은 이미 널리 알려진 사실이다. 賓客集團은 主客的·心情的 結合原理에 의해 구성된다. 따라서 賓客集團은 곧 心腹集團이기도 한다. 崔氏政權의 晉陽府는 古代中國의 “內朝”나 高麗 忠烈王朝의 必闇赤(=別廳宰樞)과 마찬가지로 崔氏의 心腹集團이었음과 동시에 賓客集團이었다는 점에서 古代中國의 幕府와 비교할만하다고 하겠다.

뿐만 아니라 崔氏의 晉陽府가 頭腦集團이었음도 주목되어야 한다. “文士”를 뽑아 政房을 구성하였다거나 “當代名儒”로써 書房에 遞宿케 하였다 함은 政房과 書房이 文士·名儒의 知的 力量에 기대한 組織이었음을 의미한다. 必闇赤이 君主를 위해 文史를 주관하였다면, 崔氏 晉陽府의 文士僚佐 역시 文史에 종사하였을 뿐만 아니라 崔氏政權의 安保謀議에 參預하고 나아가서는 國家政策의 諮問에도 응대하였을 것이다. 따라서 晉陽府는 崔氏의 賓客集團이자 心腹集團이요 아울러 參謀의 頭腦集團이었던 만큼, 그 機能的인 측면에서 보아 古代中國의 幕府와 큰 차이를 발견하기 어렵다고 하겠다.

23) 上揭論文 p. 237

VII. 結 言

지금까지 高麗 武人政權 특히 崔氏政權의 支配機構로부터 幕府의 形式과 機能을 확인·정리하였다. 이를 위하여 먼저 古代中國의 幕府體制에 대한 몇가지 기초적 지식을 정리하여, 幕府 概念에 대한 일반적 시각을 확보하였다. 그리하여 지금까지 일부 先學들에 의해 幕府的 기관 혹은 幕府의 중심기관으로 규정된 바 있는 重房이나 敎定都監이 制度的 형식이나 기능에 있어 幕府와 無關한 기관이었음을 확인할 수 있었다. 이에 반해 지금까지 그 存在意味가 無視되거나 過少評價되어온 崔氏政權의 晉陽府(혹은 興寧府·晉康府)야말로 “立府置僚”의 特典에 의해 制度的으로 확립할 수 있었던 崔氏政權의 幕府였음을 확인하였다. 뿐만 아니라 지금까지 분산된 個別的 조직으로 이해되었던 崔氏政權의 政房·都房·書房 등이 사실은 崔氏의 晉陽府중에 함께 설치되어 晉陽府에 의해 그 個別的 機能이 有機的으로 統合組織되었음을 알 수 있었다. 이와 더불어 晉陽府의 僚屬集團은 “宿衛”라는 공통된 기능을 共有하여 崔氏의 心腹集團·賓客集團·頭腦集團으로 存在함으로써 古代中國의 內朝·元朝의 集賢·高麗 忠烈王朝의 必閣赤(=別廳宰樞) 등에 상응하는 역사적 存在意味를 갖고 있었던 것으로 평가된다. 內朝와 集賢·必閣赤 등이 모두 君主의 賓客·心腹·頭腦集團으로서 分散된 權力을 結集하여 國家權力을 專制하게 하는 역사적 역할을 수행하였다는 共通分母를 共有하는 만큼, 晉陽府 역시 君主權力을 포함한 다른 政治權力들을 空洞化하여 崔氏政權으로 하여금 國家權力을 獨占케 하였던 것으로 보인다.

이와 같이 高麗 崔氏政權의 晉陽府로 부터 東아시아 幕府體制의 一般性을 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 몇가지 特殊性도 看過할 수 없다. 예컨대 晉陽府가 將軍幕府가 아니라 公(侯)府였다는 사실은 주목되어야 한다. 中國의 경우도 一般官府의 幕府化 현상이 일반화하였으나 將軍幕府가 主

種을 이룬데 반해 公侯府는 거의 발생하지 않았다. 崔氏執權者들이 대부분 將軍職을 兼帶하였음에도 불구하고 將軍의 자격으로 立府置僚하지 못하고 公侯의 자격으로 立府置僚하였던 까닭은 아마도 高麗朝에 將軍制가 발전되지 못한데 반해 五等爵制와 같은 身分制가 운용된 특수한 상황에 기인하였던 것으로 보인다. 晉陽府에 포함된 特殊性의 하나는 制度的·公的形式으로써 非制度的·私의 內容을 包裝하는 독특한 構造로 부터 발견할 수 있다. 『高麗史』百官志와 같은 制度的 規範에서 확인할 수 있듯이 晉陽府는 封公(侯)立府라는 國家的 行事に 의해 설립된 公의 權構이지만, 晉陽府中에 설치된 政房·都房·書房 등은 百官志에 登載되지 못한 非制度的·私의 組織에 다름아니다. 中國幕府의 경우 府中の 모든 組織이 國家의 公的 官僚組織에 포함되어 있었으며 모든 幕府가 正規的 品階와 奉祿을 國家로부터 부여받고 있었다. 高麗 晉陽府의 二重的 組織體系는 아마도 晉陽府僚의 二重的 성격과 無關하지 않을 것이다. 晉陽府中에는 注簿·典籤·錄事와 같은 專門的 僚屬과 더불어 政色尙書·政色少卿·政色書題와 같은 특수한 僚佐도 함께 포함되어 있었는데, 특히 後者는 朝廷의 王官과 幕府의 僚職을 동시에 兼領하고 있었다.

中國의 경우도 朝廷의 王官이 幕僚職을 兼領하는 경우가 많다. 그러나 中國의 幕僚職은 正規的 品官인데 반해 高麗 晉陽府의 僚屬은 대부분 崔氏의 家臣·門客이었으므로, 中國幕府의 兼領例와 晉陽府의 그것은 의미가 다르다. 崔氏의 家臣·門客이 朝廷의 王官을 兼領하게 된 까닭은 아마도 制度的 形式과 內容이 乖離되었기 때문일 것이다. 高麗朝는 身分制의 완강한 저항력에 의해 將軍制와 幕府體制가 발달되지 못하였으며, 그 결과 『高麗史』百官志의 諸妃主府와 諸王子府條에서 볼 수 있듯이 幕府의 制度的 規模가 크게 위축되어 있었다. 崔氏執權後 王太子와 諸王子의 禮數에 의거하여 封侯(公)와 동시에 立府置僚할 수 있었으나 晉陽府라는 幕府의 制度的 形式이 崔氏政權이라는 內容을 포용할 만한 규모를 갖추지 못하였다. 따라서 崔氏政權의 입장으로서의 權力의 容量을 유지·발전사

키기 위하여 政房 등의 制度外的 기구를 새로 조직하여 晉陽府中에 설치함으로써 幕府의 制度的 不足을 補完함과 아울러 朝廷官吏를 府中으로 招致하여 幕府職을 兼領케 함으로써 幕府의 一部組織이 갖는 私的 非制度的 性格을 희석하려 했던 것으로 이해된다.