

# 당·오대의 변진대응정책과 송 초 황제지배체제로의 이행

1501020 사학과

## 목차

- I. 머리말
- II. 당의 변진대응정책
  - 1. 당의 인사권 대응정책
  - 2. 당의 군사 대응정책
- III. 오대의 변진대응정책과 송 초의 황제지배체제 구축
  - 1. 오대의 금군강화정책과 막직관 대응정책
  - 2. 오대 막직관의 성격 변화와 그 의미
  - 3. 송 초의 황제지배체제 구축
- IV. 맺음말

## I. 머리말

당나라 중반 현종(玄宗, 712~756 재위) 집권기에 발발한 안사의 난(安史之亂, 756~763)은 당나라의 정치·사회의 기반을 흔들고 변화시켰다. 당 초기에 성립된 율령체제는 시간이 갈수록 모순을 보이고 있었다. 당 조정은 율령체제를 기반으로 백성들을 지배하는 데 한계를 보였고 이 때문에 사회에서는 점차 율령제의 지배에서 벗어나 도망 다니는 도호(逃戶)의 수가 증가하고 있었다. 율령제 기반의 균전제와 부병제를 유지하는 것 역시 조정에게는 부담이 되었다.<sup>1)</sup> 이처럼 당 전기부터 축적되어 온 내부의 모순은 안사의 난을 계기로 폭발하였고 당의 정치와 사회는 이전과 같은 율령제 기반의 지배체제로 유지될 수 없게 되어 새로운 변화를 겪는다. 안사의 난을 전후로 당의 정치·사회는 차이를 보이게 되는 것이다. 그렇기 때문에 이 반란은 당의 역사를 설명하는 데 있어 중요한 중심점으로 꼽힌다.<sup>2)</sup>

안사의 난이 영향을 끼친 정치·사회적 변화 중에서 주목할 부분 중 하나가 절도사·변진 세력의 성장이다. 변진 세력은 안사의 난 이후 당에 한정되지 않고 이후 오대 시기와 송 초까지 지속적으로 등장하는 문제가 되기 때문이다. 절도사 체제는 본래 당 전기에 변경을 방어하기 위해 설치한 변주 도독부, 도호부 체제를 대체하며 성장하였다.<sup>3)</sup> 절도사 체제는 초기에는 당의 변경을 방어하기 위한 군사 기구의 성격을 띠었으나 안사의 난이 발발하자 그 성격이 변화하게 된다. 당 조정은 안사의 난이 발발하자 반란을 효율적으로 진압하기 위해 변경뿐 아니라 내지에도 많은 변진을 설치하였고 변진을 다스리는 절도사에게 권한을 주어 지방에서 자체적으로 반란을 진압하게 하였다.<sup>4)</sup> 문제는 절도사들에게 자체적인 인사권을 비롯해 많은 권한을

1) 신성근, 「당송변혁기론」, 『강좌 중국사.3. 사대부사회와 용고제국』, 서울:지식산업사, 1990, 23~26쪽.

2) 신성근, 「당송변혁기론」, 22쪽.

3) 조재우, 「당 전기 변경 절도사 체제의 성립과정-변주·도호부 체제에서 절도사 체제로」, 『동양사학연구』, 132집, 2015, 2쪽.

4) 김종섭, 「당·오대 변진 연구의 현황과 과제」, 『중국고중세사학회』, 44권, 2017, 62쪽.

주면서 그들의 세력이 점점 커져가는 데 있었다. 안사의 난 이후로 민정, 재정, 군사 측면에서 자체적인 권한을 가지고 중앙의 지배에서 벗어나 힘을 키워가는 변진 세력인 반측지(反側地)가 등장하게 되었고 이 변진들 가운데에서는 세력이 강성하여 훗날 당의 멸망까지 고민거리가 되는 하북지역의 세 개의 변진(하북삼진, 河北三鎮, 위박, 노룡, 성덕)도 있었다.



<그림1> 하북삼진의 위치와 일반 변진의 위치<sup>5)</sup>

반대로 조정은 반란을 진압하면서 재정과 군사력, 지방에 대한 통치력이 약화된 상태였다. 이러한 가운데 반독립적 성향의 변진들을 어떻게 다시 중앙의 지배 아래 포섭할 것인가가 매우 중요한 문제가 되었다. 즉, 변진과 중앙의 세력 관계에서 갈등이 발생한 것이다. 그리고 이것은 당 시기에 있었던 일시적인 문제에서 그치지 않고, 당의 멸망과 이후 등장하는 오대 시기, 송 초까지 이어지는 골치 아픈 과제가 되었다.

변진에 대응하는 정책 방향은 당에서 송 초까지 지속적으로 변화하였고 이런 중앙의 변진 대응 정책은 연구자들의 관심 주제가 되었다. 당의 변진대응정책에 대해 본격적으로 논의한 것은 일야개삼랑(日野開三郎)의 연구라고 볼 수 있다. 그는 당 후기에 있었던 제도의 변화는 변진 세력의 성장을 억제하려는 중앙의 의도가 개입되어 있음을 주장하며 연구를 진행하였다.<sup>6)</sup> 이후로 반측지와 하북삼진을 중심으로 당과 변진 간 세력관계를 연구한 주제들도 논의되었다. 하북삼진을 중심으로 연구가 이루어진 논의에서는 그 세력의 성격을 파악하는 것이 중요하였기 때문에 변진에 대한 유형화 역시 연구되었다. 기존의 변진 유형화에는 크게 대택정소(大澤正昭)와 장국강(張國剛)의 연구가 있었다. 그러나 장국강은 하북삼진의 성격을 일관적으로 파악하였고 변진에 대해 지역 중심적인 틀을 가져 변진과 중앙의 관계를 정밀히 살피

5) 박한제[공], 『(아틀라스)중국사』, 파주:사계절, 2007, 79쪽.

6) 日野開三郎, 「支那中世の軍閥-唐代藩鎮の成立と盛衰-」, 『日野開三郎東洋史學論集』 1, 東京:三一書房, 1980, 여기에서는 조종성, 「육종-무종 시기 당조의 이원적 변진 제어-하북삼진과 그 인근 변진을 중심으로」(『동양사학연구』, 134집, 2016, 149쪽)에서 재인용.

거나 변진이 가진 역동성을 연구하는 데 한계를 가진다는 면에서 비판을 받았다. 또한 이를 보완할 수 있는 대택정소의 연구 역시 목종(穆宗, 820~823 재위) 이후 변진의 행보를 파악하는데 한계를 가진다는 점을 지적받았다.<sup>7)</sup>

한편, 당과 변진의 세력 관계를 논의하는 데 있어 하북삼진과 반촉지지에 연구가 집중된 것을 비판하며 조정의 명령을 따르는 순지(順地) 변진에 대해 연구한 움직임도 있었다.<sup>8)</sup> 이 연구에서는 기존에 하북삼진과 반촉지지를 중심으로 당과 변진의 세력 관계를 이해한 연구는 하북삼진의 특성과 경우를 너무 일반화시키는 경향이 있다고 비판하였다. 또한 하북삼진과 반촉지지를 너무 당 세력과 반대되는 실체로 설정하였거나 변진세력의 권력구조를 단순화시키고 변진체제에서 너무 군사적인 면에 치중해 논의가 이루어졌다는 점에서도 비판하였다.<sup>9)</sup> 군사적인 측면은 활발하게 연구된 것에 비해 변진의 행정적인 측면은 그간 크게 주목받지 못한 것도 당대 변진연구가 극복해야 할 문제 중 하나였다. 그러나 1990년대가 되면서 변진의 행정을 맡아 처리하던 관직인 막직관에 대한 방대한 사료가 정리되고 공간(公刊)되자 이에 대한 활발한 논의가 이루어지기 시작했다. 다양한 연구를 통해 당 말기 막직관이 지방행정에서 차지한 중요성이나 당의 막직관 벽소권 대응정책 등을 다룰 수 있게 되었다.<sup>10)</sup>

오대 왕조의 변진대응정책은 막직관 정책과 맞닿아 있다. 막직관은 변진의 행정업무에서 중추를 차지하는 막료였기 때문에 중앙에서 이들을 통제하고 장악하는 정책을 펼쳐야 변진 세력의 약화와 중앙으로의 권력 집중을 이룰 수 있었기 때문이다. 그러나 막직관 연구 자체를 다룬 것은 비교적 최근에 나타나게 되었고 그마저도 당대에 집중되어 있었다.<sup>11)</sup> 하지만 오대 시기를 배경으로 막직관에 대해 다룬 연구 역시 없었던 것은 아니다. 오대 막직관에 대한 연구를 살펴보면 편산정의(片山正毅)의 논의와 령목룡행(鈴木隆行)의 논의가 있다. 편산정의는 오대 왕조가 억번(抑蕃, 변진을 억압하는 것)을 위해 펼친 막직관 정책이 야기한 것에 대해 연구하였다. 이전에 있었던 막직관과 달리 송 대 들어서면 주무(州務)와 장무(場務)를 담당하는 막직관이 형성되었는데 이 배경에는 오대 왕조가 펼쳤던 막직관 정책의 영향이 있었다고 보는 것이다. 령목룡행은 오대 이후 중앙이 중앙집권화를 위해 변진으로부터 막직관 임명권을 회수해 나간 내용에 집중하여 이에 대해 연구하였다.<sup>12)</sup> 오대 시기의 막직관 정책을 이어받은 송은 초기에 변진 세력을 없애고 절도사를 평정하였고 여러 중앙집권적 정책을 통해 황제지배체제의 성립으로 이행해나가게 된다.

이 논문에서는 기존의 연구를 종합하여 안사의 난 이후 당에서 송 초까지 변화하는 변진대응정책을 살펴볼 것이다. 먼저 당나라에 있어 안사의 난 이후 절도사의 벽소권을 회수하는 동시에 막직관을 중앙의 통제 아래에 넣으려는 노력을 이해한 다음 군사정책 측면에서 변진과의 세력균형에 따라 정책을 유동적으로 펼치는 모습을 짚을 것이다. 그 다음 오대와 송 초에 중

7) 張國剛, 『唐代藩鎮研究』, 北京: 中國人民大學出版社, 2010(『唐代藩鎮研究』, 長沙湖南教育出版社, 1987을 재출간); 大澤正昭, 『唐末の藩鎮と中央權力-德宗・憲宗朝を中心として-』, 『東洋史研究』32-2, 1973. 여기에서는 조종성, 「목종-무종 시기 당조의 이원적 변진 제어-하북삼진과 그 인근 변진을 중심으로」(『동양사학연구』, 134집, 2016, 150~151쪽)에서 재인용.

8) 정병준, 「당대 변진의 주현관 임용」, 『동양사학연구』, 54집, 1996, 2쪽.

9) 정병준, 「당대 변진의 주현관 임용」, 2쪽.

10) 이영철, 「안사의 난 이후 내지변진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」, 『중국사연구』, 103집, 2016, 22쪽.

11) 이영철, 「후당 막직관 통제의 배경」, 『경주사학』, 20권, 2001, 330쪽.

12) 片山正毅, 「宋代幕職官の成立について」(『東洋史學』27, 1965); 鈴木隆行, 「五代の文官人事政策に關する一考察」(『北大史學』24, 北海島大學文學部, 1984). 여기에서는 이영철, 「후당 막직관 통제의 배경」(『경주사학』, 20권, 2001, 331쪽)에서 재인용.

양집권 강화를 위해 펼친 막직관 대응정책을 시기에 따라 파악하면서 막직관의 성격변화를 당의 그것과 비교하여 이해할 것이다. 이를 통해 오대의 중앙집권체제로의 진척을 살펴볼 수 있다고 생각했기 때문이다. 마지막으로 이 흐름을 이어 송 초의 중앙집권체제로의 이행을 파악할 것이다. 그 결과 지속적으로 이어지면서 변화하는 변진대응정책의 흐름 속 송 왕조의 건설이 어떤 의미를 가지는지를 고찰해보고자 한다.

## II. 당의 변진대응정책

현종 집권기에 안사의 난이 발발하자 절도사들은 반란군 진압을 위한 자체적인 권한을 가지게 되면서 점점 세력을 키워나갔다. 이들은 안사의 난이 진압된 이후에도 세력을 불려 그 중에는 강한 군사력과 경제력을 바탕으로 중앙의 명을 듣지 않는 변진이 등장하기도 하였다. 이에 당은 중앙의 지배력을 회복하기 위해 변진에 대한 억압정책을 펼치는데 이 글에서는 인사권과 군사적 측면에서의 변진대응정책을 살펴볼 것이다. 인사권은 당 현종이 지방의 반란군 진압을 위해 절도사들에게 자체적인 인사 권한을 주면서 문제가 시작되었다. 절도사들이 자율적인 인사권을 가지고 중앙의 개입을 피해 독자적인 세력을 구축해나갔기 때문이다. 현종 이후의 황제들은 인사권을 다시 중앙에 회수하기 위해 여러 정책을 펼치게 되는데 이 글에서 자세하게 그 내용을 다루고자 한다. 또한 중앙은 군사적으로도 변진을 억압하는 정책을 펼친다. 당은 초기에는 반독립적 변진에 대해서 군사력으로 진압하지만 하북삼진의 힘이 강해짐에 따라 갈수록 그들과 타협하는 모습을 보인다. 당의 군사대응정책이 어떻게 변화하는지, 그리고 하북삼진 이외의 변진에 대해서는 당이 어떻게 대응했는지 그 양상도 자세하게 살펴볼 것이다.

### 1. 당의 인사권 대응정책

안사의 난이 현종 천보14년(天寶14載, 755년) 11월에 발발하고 나서 낙양과 장안은 빠른 속도로 점령당하기 시작했다. 낙양은 난이 발발한 해 12월에 함락 당하였고 당의 수도 장안 역시 다음 해 7월에 반란군의 수중에 넘어간다. 반란군의 위세가 커져 수도인 장안까지 달자 현종은 그들을 피해 수도를 버리고 피난길에 오르게 된다. 현종은 사천으로 피난을 떠나 7월 보안군(普安郡)에 이르러 반란군에 대응하고자 조칙을 내리는데 그 내용은 다음과 같다.

太子 李亨을 天下兵馬元帥에 임명하니 朔方, 河東, 河北, 平盧節度都使를 관장하여 남쪽으로 가 장안과 낙양을 빼앗도록 하라. … 永王 李璣을 山南東道, 嶺南, 黔中, 江南西道 節度都使로 임명하고, 小府監 竇紹로 하여금 보좌하게 하며, 長沙太守 李峴을 都副大使로 임명한다. 盛王 李瑋를 廣陸大都督으로 임명하니 江南東路淮南, 河南 等路 節度大使를 관장하고, 이전 江陵都督府 長史 劉蕡로 하여금 보좌하게 하며, 廣陸郡長史 李成式을 都副大使로 임명한다. … 마땅히 필요한 병사와 말, 갑옷, 무기 및 식량 등은 모두 본도에서 스스로 공급하도록 하라. … 관속과 본로 군현관의 임명은 스스로 가려 뽑도록 위임하니, 임명한 후에는 상주하여 보고하도록 하라.<sup>13)</sup>

13) 司馬光, 『자치통감』 권218 「肅宗至德元載 7월 丁卯條」, p.6983. 여기에서는 이명철, 「안사의 난 이후 내지변진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」(『중국사연구』, 103집, 2016, 44쪽)에서 재인용.

이는 현종이 내지에도 변진을 설치하고 변진을 다스리는 절도사에게 지방관을 임명할 수 있는 권한을 주는 내용을 담은 조칙이었다. 현종이 이렇게 한 이유는 반란으로 혼란스러운 시기에 중앙의 인사관리체계가 제 기능을 하지 못해서인 것도 있으나 지방에서 자체적으로 반란에 대응하게 함으로써 효율적으로 난을 진압하기 위함이기도 했다.<sup>14)</sup> 그러나 이 조칙은 후에 즉위하는 황제들에게 골칫거리가 되었다. 이 조칙으로 인해 절도사들이 자체적인 인사권을 가질 수 있게 되었기 때문이다. 절도사들은 자율적인 인사권을 바탕으로 필요한 인원을 벽소로 뽑았는데 이 선발 방식은 절도사들이 먼저 필요한 인원을 뽑은 후에 중앙에 보고하여 허락을 받는 순서로 진행되었다. 후에 즉위하는 당의 황제들은 절도사의 벽소권을 제한하거나 금지하는 정책을 통해 변진의 세력을 견제하고자 하였다.

조정은 지방의 자율적인 벽소권, 인사권을 제한하는 정책을 지속적이고 강하게 펼치는 모습을 보인다. 중앙에서 펼친 벽소권 제한정책을 시기에 따라 살펴보면 중앙의 변진대응정책을 이해해보도록 하겠다. 반란으로 혼란한 시기에 이를 진압하고자 즉위한 숙종(肅宗, 756~762 재위)은 현종이 부여한 지방의 인사권을 다시 중앙에 회수하는 정책을 펼쳤다. 난으로 인해 힘이 약해진 중앙에 있어 변진의 자율적인 벽소권은 중앙의 지방 통치를 더 악화시킬 위험이 있었기 때문이다. 현종이 변진에 자율적인 벽소권을 부여한 바로 다음 해에 숙종은 그것을 금지하고 중앙에서 다시 임명권을 행사하려는 조칙을 내린다. 인사권을 중앙에 회수하려는 조칙은 지속적으로 이루어져 상원원년(上元元年, 760년) 4월까지 매년 내려졌다. 숙종이 지속적으로 변진에서 지방관을 벽소하는 것을 막는 정책을 펼쳤다는 것은 상반된 의미가 있다. 먼저 계속 조칙을 내려야 할 만큼 중앙으로의 인사권 회수가 제대로 이루어지지 않았다는 의미이다. 숙종 지덕년간(至德年間, 756~757년)에 산남서도관찰사(山南西道觀察使)가 지방관을 벽소한 사례도 있었으니 중앙의 인사권 회수 정책은 현실에서 잘 지켜지지 않는 모습을 보인다.<sup>15)</sup> 변진에서 지방관을 벽소하는 현상은 시간이 갈수록 관행으로 굳어져 당 말이 되면 절도사의 자율적인 벽소의 권한은 더욱 커지게 된다. 그러나 다른 한편으로는 그만큼 숙종이 변진의 벽소권을 금지하는데 노력했다는 뜻을 내포하기도 한다. 숙종이 지속적인 인사권 회수 조치를 통해 변진을 통제하고자 하는 대응정책을 펼쳤다는 것을 알 수 있다.

숙종 이후 즉위하는 대종(代宗, 762~779 재위) 역시 중앙의 임명권을 강화하고 벽소를 제한하고자 하는 의지를 보인다. 대종 시기가 되면 변진에서 자율적으로 인원을 벽소하는 현상은 더욱 굳어져 중앙의 인사체계가 변진에 제대로 개입하지 못하게 된다. 이에 대종은 이를 극복하고자 정책을 펼치는데 그중에는 조정에서 봉록을 지급할 막직관의 범위와 그 액수를 정확하게 규정하자는 내용도 있었다. 이는 조정에서 변진의 행정 관료인 막직관에게 봉급을 지급했기 때문에 이 조칙을 통해 중앙에서 변진의 막직관 인사에 어느 정도 개입하겠다는 의지를 내비친 것으로 파악할 수 있다. 또한 이 정책을 통해서라면 변진은 조정의 봉급 지급대상에서 벗어난 막직관에게 자비로 봉료를 줄 수 밖에 없게 된다. 이는 변진에게 재정적으로 부담을 주어 막직관 인원을 줄이게 될 수도 있기 때문에 변진 세력을 견제하는 하나의 방법이 되었다.<sup>16)</sup>

덕종(德宗, 779~805 재위)은 막직관을 이용한 변진대응정책을 펼친다. 막직관은 변진에서 행정을 담당하는 관리였는데 조정에서는 이들을 중앙 관료 안에 포섭시킴으로써 막직관의 관료화를 꾀한 것이다. 이를 통해 중앙이 얻고자 하는 목적은 관료화된 막직관을 통해 변진의

14) 이영철, 「안사의 난 이후 내지변진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」, 47쪽.

15) 이영철, 「안사의 난 이후 내지변진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」, 48쪽.

16) 이영철, 「안사의 난 이후 내지변진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」, 50쪽.

지방행정에 중앙이 간섭하는 것이었다.<sup>17)</sup> 덕종은 정원9년(貞元9年, 793년) 12월에 새로운 막  
직관 규정 조칙을 통해 번진에서 물러난 막직관을 동천(冬鵬)에 참여할 수 있게 하였다.

自今 以後 마땅히 諸色使의 行軍司馬·判官·書記·參謀·支使·推官 등 使(職)에서 罷해진 檢校·  
試 五品 以下는 吏部에서 選集하지 않고 罷使의 郎官·御史의 例에 准하여 冬集의 季에 闡奏하는 것  
을 허락한다.<sup>18)</sup>

이는 관직에서 물러난 막직관을 중앙의 이부(吏部)의 동천을 통해 관리하겠다는 것으로 이  
규정의 기본 목적은 번진에서 물러난 막직관을 중앙 관료 안에 끌어들이는 것이었다. 이는 번  
진에 간섭하려는 중앙뿐만 아니라 막직관에게도 이득이 되었다. 번진에서 물러난 막직관에게  
도 동천을 통해 중앙의 관료로 나아갈 수 있는 길이 열렸기 때문이다. 또한 번진에 있는 막직  
관도 관직에서 물러나면 중앙의 관료가 될 수 있었기 때문에 이 규정은 많은 막직관들의 마음  
을 끄는 제안이었다. 위의 조칙을 통해 덕종은 막직관을 관료화시켜서 벽소를 통한 막직관과  
번진 사이의 사적 관계에 개입하여 번진을 제압하고 감시하는 방향의 번진대응정책을 선택했  
다는 것을 알 수 있었다.

그러나 당 말까지 중앙의 인사권 회수 정책은 제대로 이루어지지 못하는 모습을 보인다. 당  
은 안사의 난으로 인해 전선에 관련된 자료가 불타 중앙의 이부의 인사관리 능력이 떨어지게  
된 것과 반란의 효율적인 진압을 위해 번진에 벽소 권한을 준 것, 그리고 하복삼진과 같이 강  
한 군사력을 가지고 중앙의 통치를 벗어난 세력이 생긴 것으로 인해 강력한 인사권 회수 정책  
을 펼칠 수 없었다.<sup>19)</sup> 시간이 갈수록 번진에서 관료를 뽑는 관행이 굳어지면서 후에는 중앙이  
그것을 방치하는 정도까지 이르게 되고 하복삼진과 같은 경우에는 아예 조정에서 이들의 임용  
권을 예외규정으로 두어 인정해주는 모습을 보인다.<sup>20)</sup> 또한 번진에서 자체적으로 관료를 뽑는  
현상이 고착화되면서 번진과 막직관 사이에는 점점 긴밀하고 사적인 관계가 강해지는 성격을  
띠게 된다. 당 말이 되면 막직관은 번진의 속로로서 중앙의 개입에서 벗어난 심복의 관계를  
맺게 된다. 이를 통해 당 시기에는 중앙의 지배력이 약했기 때문에 번진의 벽소 현상이 관행  
으로 굳어졌으며 절도사의 힘이 강한 번진에는 임명권을 인정해주는 태도도 보였다는 것을 알  
수 있다. 또한 당대의 막직관은 중앙의 간섭이 상대적으로 적은 벽소를 통해 뽑혀 번진에 긴  
밀하게 속하는 속관의 성격을 가지고 있었음을 알 수 있다.

## 2. 당의 군사 대응정책

안사의 난 이후 반축지지와 하복삼진은 당 조정에 큰 문제였다. 조정에 바쳐야 하는 상공을  
바치지 않고 번진 내에 속하게 하였으며 높은 인구수와 농업 생산성을 통해 경제력을 축적하  
였다. 또한 축적된 경제력을 바탕으로 군사력을 증강시켰는데 이는 당 조정에 심각한 위협이  
되었다.<sup>21)</sup> 이에 당 덕종(德宗, 779~805 재위)시기에는 무력으로 반축지지를 제압하는 대응책

17) 이영철, 「안사의 난 이후 내지번진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」, 71쪽.

18) 王欽若, 『冊府元龜』 卷630 「銓選部 條制門, 德宗貞元9年 12月制」 p.7560, 여기에서는 이영철, 「안  
사의 난 이후 내지번진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」(『중국사연구』, 103집, 2016, 51쪽)에서  
재인용.

19) 정병준, 「당대 번진의 주현관 임용」, 31쪽.

20) 정병준, 「당대 번진의 주현관 임용」, 32쪽.

21) 강경중, 「당대 하복삼진의 장기할거의 사회경제적 기반」, 『인문학연구』, 76권, 2009, 355쪽, 365쪽.

을 펼쳤다. 그러나 하북삼진의 세력은 강성했고 중앙은 반란 진압에 실패한다.<sup>22)</sup> 헌종(憲宗, 805-820 재위)시기가 되면 재정의 증가와 군사력 재편으로 일시적으로 하북삼진의 제압에 성공한 듯 보였으나 그 이후에 즉위한 목종시기 하북삼진은 다시 중앙의 제어에서 벗어난다.<sup>23)</sup> 변진들을 토벌하느라 막대한 군사비를 지출한 당 조정은 재정 상태와 군사력이 악화된 상태였으나 반대로 하북삼진은 세력이 더욱 강성해졌다. 이러한 상황에서 하북삼진을 재토벌하려 하였으나 실패하였다.

이에 조정은 하북삼진을 무력으로 제압하는 것이 불가능하다는 것을 깨닫고 새로운 변진 대응 노선을 내세운다. 그것이 바로 이원적 변진 통치 질서이다. 이것은 하북삼진과 그 주변의 변진을 구별하여 서로 다른 대응책을 취한 정책이다. 당 조정이 이원적 변진 통치 질서를 택한 이유는 하북삼진과 그 주변 변진 사이에 방어선을 형성하여 하북삼진의 성향이 그 주변에 확산되는 것을 막기 위한 목적, 주변 변진을 통해 하북삼진을 경계하기 위한 목적, 그리고 하북삼진에 대한 지배는 포기하더라도 그 이외의 지역에 대해서는 확실히 중앙의 지배권을 확립하기 위한 목적 세 가지 때문이었다.<sup>24)</sup>

중앙의 이원적 통치 질서를 잘 보여주는 정책은 다음과 같다. 먼저 하북삼진에는 절도사 세습을 인정하였으나 그 이외의 변진에서 절도사를 세습시키는 일은 철저히 막은 점이다. 843-844년 소의(昭義) 변진에서 유진(劉稹)이 절도사직을 세습 받기 위해 반란을 일으켰을 때 당 조정은 하북삼진의 군사적 협조를 받으면서까지 유진의 난을 진압하는 모습을 보인다. 중앙은 소의 변진뿐만 아니라 앞선 태화원년(太和元年, 827년) 황해(橫海)변진에서의 절도사 추인 요구도 거절하였다. 당 조정은 하북삼진 지역에서 자체적으로 절도사를 추대하고 직위를 계승하는 것은 인정하였으나 황해 변진에서 절도사 직위를 계승하려 한 것에 대해서는 단호히 토벌하는 모습을 보인다. 이는 황해 변진이 하북삼진을 제어하는 데 핵심적인 변진이었기 때문에 그 사이에 방어선을 형성하여 하북삼진과 같은 성격의 변진이 인근 지역으로 확대되는 것을 막고자 했기 때문이다.

또한 중앙이 재정을 충당하기 위해 실시한 회창폐불(會昌廢佛) 조치에서도 이원적 변진 통치 정책의 단면을 살펴볼 수 있다. 폐불 조치로 여타 지역에서는 불교 탄압이 철저히 이루어졌으나 하북삼진 지역에서는 폐불 조치의 여파가 확인되지 않는다는 점에서 중앙이 하북삼진과 그 이외의 지역을 대하는 정책이 상이했음을 추측할 수 있다.<sup>25)</sup> 이를 통해 당 조정은 8세기 후반과는 달리 9세기 후반기로 갈수록 하북삼진을 군사적으로 제압하는 노선을 포기하고, 하북삼진의 세력과 충돌을 피하면서 그 외의 지역을 확실하게 순지화하기 위해 이원적 변진 지배 노선을 선택하였음을 알 수 있었다.

조정에 대한 하북삼진의 대응 역시 살펴볼 만하다. 하북삼진 역시 위협이 될 만한 행동은 피하며 9세기 중후반으로 갈수록 당 조정과 공존하는 노선을 택한다. 그 이유는 하북삼진 내에도 절도사직을 위협하는 요소가 있었기 때문인데 바로 절도사 휘하 군대의 위협과 배신이 그것이다.<sup>26)</sup> 변진의 군사 조직 내 주력 군대는 아군(牙軍)이라는 용병집단이었다. 이들은 용병

22) 정명수, 「825-875년 당 중앙과 변진의 안정균형: 소의절도사 유진의 반란과 진압과정을 중심으로」, 『서울대동양사학과논집』, 36권, 2012, 211쪽.

23) 조종성, 「목종-무종 시기 당조의 이원적 변진 제어-하북삼진과 그 인근 변진을 중심으로」, 148쪽.

24) 조종성, 「목종-무종 시기 당조의 이원적 변진 제어-하북삼진과 그 인근 변진을 중심으로」, 155쪽, 157쪽.

25) 조종성, 「목종-무종 시기 당조의 이원적 변진 제어-하북삼진과 그 인근 변진을 중심으로」, 165쪽.

26) 정명수, 「825-875년 당 중앙과 변진의 안정균형: 소의절도사 유진의 반란과 진압과정을 중심으로」, 215쪽-216쪽.

이었기 때문에 무엇보다 자신들의 기득권을 지키는 것을 중요하게 여겼다. 절도사는 충성심 깊은 군대인 가병(家兵)을 따로 조직하여 이 세력을 견제하고자 하였으나 그럼에도 역사 속에서 아군이 절도사를 배신하고 직위를 빼앗는 일은 발생했다. 평로 변진의 아군 유오(劉悟)는 819년에 절도사 이사도를 배신하고 소의절도사의 자리를 차지했고 그의 손자 유진도 아군의 배신을 피할 수는 없었다. 그는 아군의 배신으로 목숨을 잃게 된다.

당 후기에 가면 이러한 형태의 배신은 빈번하게 일어났기 때문에 하북삼진도 절도사직에 대한 아군의 위협에서 자유로울 수는 없었다. 9세기 초 변진의 절도사직은 휘하 군대의 위협으로 안정적인 상태를 유지할 수 없었고 이것이 하북삼진이 중앙을 배척한다기보다 그 세력과 타협하여 공존하게 만든 것이다. 하북삼진은 조정의 권위를 빌려 절도사 지위를 유지하고 변진 내의 안정을 지키기 위한 의도로 중앙과 공존을 택했다.<sup>27)</sup>

변진은 당 조정과 안정·균형 관계를 추구하여 조정은 하북삼진을 무력으로 제압하려 하지 않고 하북삼진 역시 중앙과의 마찰을 피하면서 9세기 중후반의 균형 상태를 유지한다. 유진의 난이 발발했을 때 하북삼진에서 반란을 진압하는 데 협조한 것은, 중앙과의 안정·균형 관계를 교란시키는 요소를 제압하여 안정된 상태를 유지하는 것을 원했기 때문이라고 추측할 수 있다.<sup>28)</sup> 이를 통해 9세기 중후반으로 갈수록 중앙은 강한 경제력과 군사력을 지닌 하북삼진에 대하여 군사적 제압을 포기하고 타협을 하는 노선을 택했으며 하북삼진의 경우에도 절도사직을 지키기 위해 중앙과 공존하려는 방향을 모색했다는 것을 알 수 있다.

### III. 오대의 변진대응정책과 송 초의 황제지배체제 구축

당은 9세기 중반이 되면 변진에 대한 정책이 안정적으로 자리 잡는 듯 보였다. 하북삼진의 세력을 인정하고 그 이외의 지역을 순지화 시킴으로써 변진과의 충돌을 피하려 한 것은 성과가 있는 듯 보였다.<sup>29)</sup> 그러나 9세기가 넘어가면 당은 이미 쇠약해진 상태였다. 안사의 난으로 변진 할거뿐만 아니라 환관 역시 정치 세력으로 등장하게 되었는데 이들은 점차 힘을 키워갔다. 9세기에 들어서 환관의 전횡은 더욱 극심해져 820년 헌종(憲宗, 805~820 재위)이 환관에 의해 피살된 후 황제 자리에 오른 여덟 명 중 일곱 명은 환관에 의해 옹립될 정도였다. 또한 9세기 초부터 당 조정 내에서 시작된 당쟁은 40년 동안 지속되면서 당 간의 갈등을 심화시켰다. 이들은 당이 처한 현실적인 문제는 방치한 채 사적인 원한 관계에 치중한 논쟁을 지속하다 결국 환관에게 정권을 넘겨주게 된다. 환관 세력의 횡포와 우이(牛李)의 당쟁(黨爭)으로 이미 기울어가고 있었던 당은 결정적으로 황소의 난(黃巢之亂, 878~884)이 발발하면서 멸망의 길을 걷기 시작했다. 황소의 난이 발발하자 당 조정은 지방에 대한 통제력을 상실했고 마침내 907년 주전충(朱全忠, 852~912)에 의해 멸망한다. 변진 세력에 있어서도 순지와 반촉지지 모두 할거하여 각자의 길을 모색해 오대십국의 시대에 접어들게 되었다.

당이 멸망한 뒤 들어선 오대 왕조는 중앙의 힘을 키우기를 원했다. 그러나 현실에서는 당 말기부터 이어진 변진세력의 자립화 경향이 더욱 강해졌고 이들이 지방을 장악하고 있었다.<sup>30)</sup>

27) 정명수, 「825-875년 당 중앙과 변진의 안정균형: 소의절도사 유진의 반란과 진압과정을 중심으로」, 216쪽.

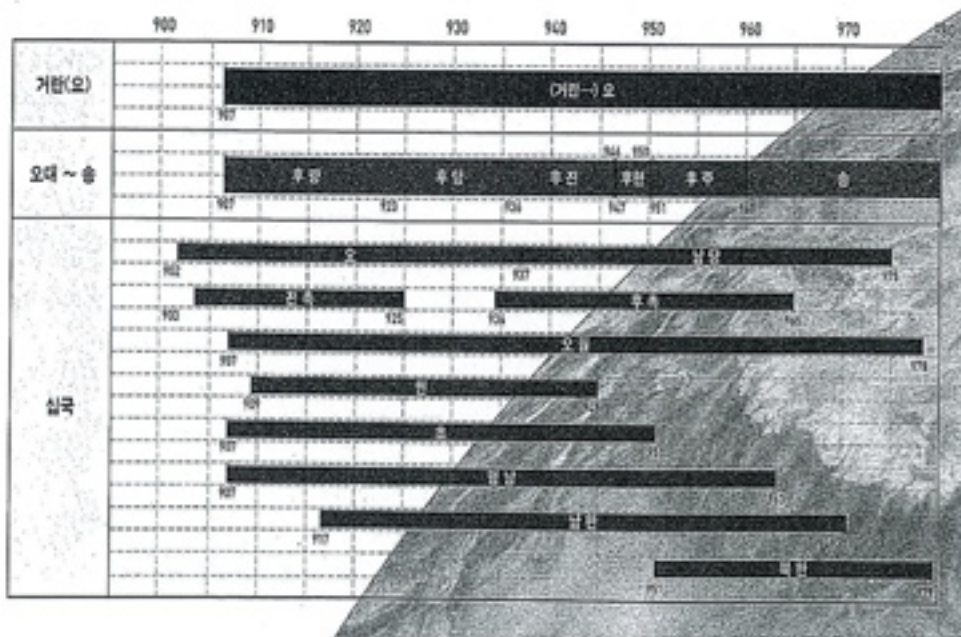
28) 정명수, 「825-875년 당 중앙과 변진의 안정균형: 소의절도사 유진의 반란과 진압과정을 중심으로」, 220쪽.

29) 정명수, 「825-875년 당 중앙과 변진의 안정균형: 소의절도사 유진의 반란과 진압과정을 중심으로」, 220쪽.



이 때문에 오대 왕조에 있어 번진세력을 약화시키고 중앙의 힘을 강화시키는 것은 정치에서 큰 비중을 차지하는 문제가 되었다.

[오대십국 용망표]



<그림2> 오대십국 시기 용망표<sup>31)</sup>

오대 왕조가 번진 세력을 약화시키기 위해 취한 정책으로는 금군(禁軍)강화정책과 막직관에 대한 정책을 들 수 있다. 오대 왕조는 금군을 강화하는 한편 번진의 막직관 벽소 권한을 제한하고 막직관을 중앙에 귀속시킴으로써 번진체제의 약화와 황제권의 강화를 이루고자 하였다. 또한 오대 시기에 펼친 막직관 정책으로 인해 이 시기의 막직관은 당대와 달리 성격이 변화하는 모습을 보이게 된다.

### 1. 오대의 금군강화정책과 막직관 대응정책

오대 왕조는 번진세력을 약화시키기 위해 우선 금군강화정책을 펼쳤다. 황제 직속의 군대를 키워 번진보다 우세한 군사력을 유지하여 중앙집중화와 황제권 강화를 도모하고자 한 것이다.<sup>32)</sup> 후당(後唐, 923~936)의 명종(明宗, 926~933 재위)부터 후주(後周, 951~960)의 세종(世宗, 954~959 재위)까지 오대의 황제들은 집중적인 금군강화정책을 단행해 군사력을 강화하였다. 후진(後晉, 926~945)의 고조(高祖, 936~942 재위)는 강화된 금군으로 범연광(范延光)과 같은 유력 절도사들의 반란을 진압하였는데 이를 통해 오대 왕조가 금군강화정책을 통해 황제권에 반하는 절도사를 억누르고 중앙집중체제를 성립해 나간 것을 알 수 있다. 후주의 세종은 거란과의 전투에서 황제 측근의 군대가 패배한 것을 계기로 금군개혁을 단행해 황제권을 강화하였다. 병사 중에서도 노병과 병약한 자들을 정리하고 힘 세고 용감한 자들을 중앙에서 대대로 모집하는 등 이러한 군사 개혁을 통해 세종은 오대 왕조 중에서도 강력한 황제권을 구축할

30) 이영철, 「후당 막직관 통제의 배경」, 329쪽.

31) 박한제[공], 『(아틀라스)중국사』, 88쪽.

32) 신채식, 「宋代 「君主獨裁體制」에 대한 異論」, 『동양사학연구』, 111집, 2010, 166쪽.

수 있었다.<sup>33)</sup> 그리고 이런 정책적 토대를 이어받아 송의 태조(太祖, 960~976 재위)는 황제지배체제를 성립해나갔다.

오대 왕조가 번진세력을 약화시키기 위해 또한 주목한 것이 바로 막직관으로 이들은 원래 절도사의 지방행정업무를 도와주는 관리였으나 당 말기가 되면서 점차 번진의 행정 업무에 있어 빠질 수 없는 존재로 자리매김하게 되었다.<sup>34)</sup> 절도사는 안사의 난을 진압하며 군사적 능력을 바탕으로 힘을 키운 무인(武人) 세력이었기 때문에 행정·사무를 처리하는 능력이 부족하였다. 이에 절도사는 지방행정업무를 담당할 수 있는 막직관을 뽑아 일을 맡겼다. 당 말기가 될수록 벽소를 통해 선발되는 막직관의 수는 많아지고 자연스레 이들이 번진체제에서 차지하는 비중도 커져갔다. 황소의 난 이후 혼란한 시기에 번진이 지방에 대한 지배력을 확고히 하고 세력을 안정시키는 데 있어 지방행정·사무를 잘 처리하는 것은 중요한 문제였기 때문이다. 오대 왕조에 들어서면 막직관은 번진 체제를 유지하는 중요한 축으로써 자리 잡는다. 오대 황제는 이런 막직관을 제한하고 중앙에 귀속시키는 정책을 통해 번진의 지방 지배력을 무력화시키고자 하였다.

오대 왕조는 여러 정책을 통해 중앙에서 막직관을 장악해 나가 번진과 막직관의 밀접한 관계를 떨어트리면서 번진의 힘을 약화시켜 나갔다. 시기순으로 그 정책의 내용을 살펴보면서 제한 정책의 진전을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 막직관에 대한 통제 중 최초는 후당 장종(莊宗, 923~926 재위) 동광원년(同光元年, 923년) 8월에 중서문하에서 올린 상주(上奏)에 나타나 있다. “절도부사(節度副使)와 양사판관(兩使判官)을 조정에서 제수하고, 제외한 나머지 막직관은 제도(諸道)에 맡겨 임의로 벽서(壁署)하게 하라”는 내용을 통해 이전에 모든 막직관을 임의로 벽소할 수 있던 것과 달리 이 조치에서는 절도부사와 양사판관의 임명권을 중앙에 귀속시키는 모습을 보인다. 중앙에서 막직관 벽소권에 개입하여 그것을 제한한 것이다. 동광3년 2월에는 지금까지 조정에서 전 막직관에게 급여를 지급한 것과 다르게 절도부사와 양사판관, 절도장서기(節度掌書記), 절도추관(節度推官)의 5막직관에게만 봉전을 주는 조치를 내렸다. 이는 조정이 병란으로 인한 재정적 부담 때문에 모든 막직관에게 봉전을 지급하는데 어려움이 있었다는 이유도 있으나 한편으로는 막직관을 유지하는데 드는 나머지 비용을 지방번진에 전가하여 그들에게 재정적 부담을 가하고자 하는 의도도 있었다.<sup>35)</sup>

후당 장종을 이어 즉위한 명종은 막직관에 대한 중앙의 통제를 더욱 강화시키는 정책을 펼친다. 명종 천성원년(天成元年, 926년) 8월에는 막직관 이진(移鎮, 번진을 이동하는 것) 문제에 개입하여 중앙의 허락 없이는 막직관이 이진을 할 수 없도록 만들었는데 이는 번진과 막직관 사이의 긴밀한 관계를 떨어뜨리고자 한 의도 때문이다.<sup>36)</sup> 이어 명종은 천성 2년(927년)에 막직관의 타관직 겸임을 금지하였다. 특히 막직관의 주현관 겸임을 금지하였는데 이는 번진세력이 지방에 힘을 편치는 것을 막기 위한 위해서였다. 명종은 927년 “모든 번진의 막직은 녹사참군(錄事參軍)을 겸할 수 없다”라는 명을 내렸고 928년에는 그것을 명확하게 확립시키는 조치를 내렸다. 또한 명종은 “모든 주의 녹사참군은 사부(使府)의 빈직을 겸할 수 없다”라는 조치를 내려 주현관의 막직관 겸임 역시 금지하였는데, 이는 오대 시기의 혼란한 지방체제를 번진에서 독립시켜 새로이 정비하기 위함이었다.<sup>37)</sup> 명종 천성4년에는 절도행군사마(節度行軍司馬)와 장수(將帥)가 부재할 때 군부의 일을 절도부사에서 대신 담당하게 하였는데 이를 통

33) 신체식, 「宋代「君主獨裁體制說」에 대한 異論」, 166쪽.

34) 이영철, 「오대 막직관 벽서와 통제」, 『경주사학』, 15권, 1996, 322쪽.

35) 이영철, 「오대 막직관 벽서와 통제」, 341쪽.

36) 이영철, 「오대 막직관 벽서와 통제」, 341쪽.

37) 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 272쪽.

해 중앙이 번진의 막직관 겸임과 직위의 대리문제까지 통제할 것을 알 수 있다. 동광원년의 조칙을 통해 절도부사의 임명권은 황제에게 속하게 되었기 때문이다. 장흥원년(長興元年, 930년) 5월의 조칙을 통해서도 번진이 행군부사와 양사판관을 교체하고자 할 때 1개월 전에 조정에 알려 허가받도록 함으로써 중앙의 번진 개입을 더욱 체계화하는 모습을 보인다.<sup>38)</sup> 또한 명종은 931년 막직관의 임기를 제한하여 30개월로 규정하는 조칙을 내렸는데 이는 밑의 내용을 통해 확인할 수 있다.

행군사·마·절도부사·판관 등은 원래 월한(月限)이 정해져 있지 않았다. 제도의 행군·절도부사·양사판관 이하의 반궐 및 방어부사, 판관, 추관, 군사판관 등 … 앞의 직인(職員) 등은 마땅히 30개월로 월한을 삼도록 하고, 만일 수부(隨府)한다면 이 월한에 두지 않는다.<sup>39)</sup>

임기를 규정한 것에는 두 가지 이유가 있다. 먼저 오대 왕조가 막직관을 기존 관료와 지위를 동일하게 보장함으로써 그들을 중앙 관료 체제 내에 편입시키기 위함이었다고 두 번째로는 막직관을 하복삼진과 같이 한평생 하는 것을 막음으로써 중앙에서 막직관을 통제하기 위함이었다.<sup>40)</sup>

후당 이후 후진과 후한(後漢)에서도 막직관 통제 정책과 중앙집권화 움직임은 계속되었다. 후진 고조 천복원년(天福元年, 936년)에는 조칙을 내려 “천하의 절도사·자사 아래의 빈석·군직 및 장교 등은 증서문하에 위임하여 관자를 개전하도록 하라” 라고 하였는데, 이를 통해 막직관의 전선을 증서문하에서 맡게 하여 번진의 전선 개입을 피하고 막직관의 중앙집중화를 꾀했음을 알 수 있다. 또한 천거자(薦舉者)의 자격과 숫자를 제한하여 번진의 세력을 약화시키고자 한 움직임도 있었다. 후진의 고조는 천복2년(天福二年, 937년)에 주 단위에서 관인을 막직관으로 벽소하는 것을 금지하였고 후한 건우원년(乾祐元年, 948년)에는 절도사의 막직관에 수적 제한을 두는 정책이 시행되었다.

후주가 들어서고 나서 중앙의 막직관 통제 정책은 더욱 엄격해져 이전 시기보다 막직관의 수적 제한을 더 구체적으로 두는 모습을 보인다. 천거자의 자격 제한 역시 더욱 강화되었다. 이로 인해 막직관 뿐만 아니라 번진 역시 중앙의 개입에서 자유로울 수 없었다. 번진은 이전 시기와 같이 임의로 막직관을 벽소하고 뽑을 수 있는 게 아니라 중앙의 엄격한 통제를 받게 된 것이다.

## 2. 오대 막직관의 성격 변화와 그 의미

오대 왕조가 펼친 정책으로 막직관의 성격도 변화하게 되었다. 당 말에는 막직관은 벽소를 통해 선발되었기 때문에 번진의 속관으로서 심복관계를 맺으며 그에 긴밀하게 속하여 있었다. 벽소를 통해 뽑혔기 때문에 번진과 막직관의 관계에 중앙이 개입하기란 비교적 어려운 일이었다. 또한 막직관은 번진의 행정처리를 담당하는 중요한 역할을 맡은 자리로써 당 말이 되면 얼마나 유능한 막직관을 두는가가 지방의 안정된 세력 구축에 영향을 끼치기도 하였다.<sup>41)</sup> 즉

38) 이명철, 「오대 막직관 벽서와 통제」, 341쪽.

39) 왕흥악, 『冊府元龜』 권633 「銓選部·條制五」, p7588-7589. 여기에서는 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」(『중국고대사연구』, 11집, 2004, 268쪽)에서 재인용.

40) 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 268쪽.

41) 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 265쪽.

당 말이 되면 막직관은 변진의 속관으로서 그와 사적이고 결속적인 관계를 맺는 동시에 행정 업무를 주로 담당하는 역할을 맡고 있었던 것이다. 그리고 막직관이 변진에서 차지하는 역할은 점점 커져서 후에는 변진체제를 유지하는 중요한 축 중 하나로 자리매김하게 되었다. 그러나 오대 시기 펼친 정책으로 인해 막직관은 변진의 속료에서 벗어나 중앙의 통제 아래서 행정뿐만 아니라 다양한 역할을 하게 된다. 또한 중앙 집중화된 막직관으로 인하여 변진 역시 중앙의 지배에서 자유로울 수 없게 되었는데 이는 중앙에서 파견한 막직관을 통해 행정적으로 조정의 간섭과 지배를 받았기 때문이다. 막직관은 오대 왕조에 들어서 다양한 역할을 담당하면서 중앙에서 변진으로 파견되어 절도사를 보좌하거나 감시하는 역할을 하기도 하였고 변진의 심복으로써의 역할은 줄어들고 중앙의 전문행정인화 되는 모습을 보이기도 하였다. 또한 행정체제에서 중요한 축을 이루던 막직관을 잃은 변진은 점차 세력이 약화되어 지방행정화되었고 송 초에 들어서면 결국 소멸하게 된다.

중앙에서 펼친 막직관 중앙집중화 정책으로 변진과 막직관의 관계 역시 변화하였다. 당 말에 막직관은 벽소를 통해 선발되어 속관으로서 변진과 돈독하고 결속력 있는 관계를 유지했다면 오대에 들어서는 중앙에 포섭된 막직관으로 인해 변진과의 관계는 점차 심복에서 멀어지고 소원해진다.<sup>42)</sup> 막직관을 몇 가지 유형으로 나누어 변진과의 변화된 관계를 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 변진과 변진 벽소 막직관의 관계를 보겠다. 변진 벽소 막직관은 변진에서 임의로 벽소한 막직관이기 때문에 둘은 돈독하고 밀접한 관계를 맺고 있었다. 변진을 장기간 따라다니는 막직관도 있어 변진에 대한 충성심을 짐작하게 하는 사례도 존재한다. 그러나 오대가 펼친 정책이 계속됨에 따라 관계에서 심복적인 성격이 줄어들고 뇌물을 받고 선발되는 막직관의 수도 늘어났다. 변진 역시 뇌물을 통해 막직관을 받아들였으므로 이 둘의 관계는 점차 결속적인 관계에서 멀어져 갔음을 쉽게 추측할 수 있게 한다.

둘째로 벽소를 통해 선발된 것이 아니라 중앙에서 직접 보낸 막직관인 중앙 직파 막직관과의 관계이다. 중앙 직파 막직관은 중앙에서 변진을 감시하기 위해 파견했으므로 이 둘의 관계가 좋지 않았음은 쉽게 예상할 수 있다. 변진과 막직관은 자주 갈등을 빚었고 변진의 반란이나 왕조 교체와 같은 시대적 혼란기에 변진으로 파견된 막직관이 제거당하는 경우도 종종 있었다.

세 번째가 변진과 전임 변수 벽소 막직관 사이의 관계인데 전임 변수 벽소 막직관이란 이전에 변수에게 벽소되어 변진에 있다가 이진 때 변진을 따라가지 않고 남아있는 막직관을 뜻한다. 변진을 따라가지 않았다는 것은 변진과의 긴밀한 결속을 끊고 중앙을 받는다는 의미이므로 이 둘의 사이 역시 좋지 않았음을 추측할 수 있게 한다. 전임 벽소 막직관은 중앙 집중화되고 변진에 덜 결속적인 태도를 보였기 때문에 이 점에서 이전의 돈독했던 관계와는 달리 막직관이 변진에서 떨어져 가는 것을 살펴볼 수 있다.

마지막으로 변진과 조관 천거 막직관과의 관계이다. 조관은 중앙으로부터 막직관을 천거할 수 있는 권한을 부여받았으며 이에 따라 조관 천거 막직관이란 조관에 의해 천거된 막직관을 일컫는다. 이는 변진의 벽소권이 제한되고 조정에서 중앙 집중화된 막직관을 선발했다는 의미이므로 이 둘 사이의 관계 역시 벽소를 통한 관계에 비해 훨씬 멀어졌음을 알 수 있다.

오대 왕조가 펼친 막직관 정책을 통해 이 시기의 변진대응정책을 살펴볼 수 있었다. 오대 왕조는 변진 세력을 약화시키고 중앙의 힘을 강화하기 위해 막직관에 집중하여 정책을 펼쳤다. 막직관을 변진에서 분리하여 중앙이 장악하는 조치를 내려 변진과 막직관의 관계는 소원

42) 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 298쪽.

해지고 번진의 통솔력은 점차 약해지게 되었다. 그리고 이 정책은 오대 시기에만 영향을 준 것이 아니라 송 대까지 이어져 송 초기에 중앙에서 번진을 제압하는 데 영향을 미친다.<sup>43)</sup> 오대 시기의 움직임 덕분에 송나라가 초기에 크게 힘들이지 않고 번진을 해체시켜 힘을 회수할 수 있었고, 황제지배체제 사회로 이행해 나간 것이다.

### 3. 송 초의 황제지배체제 구축

960년 금군의 총사령관 조광운(趙匡胤, 927~976)이 쿠데타를 통해 새로운 황제로 즉위하여 송을 건국하고 각지의 할거 세력을 평정하였다. 조광운은 차례로 형남, 후촉, 남한, 남당 등을 멸망시켰고 뒤이어 즉위한 태종(太宗, 976~997 재위) 역시 할거 세력을 평정하여 이 시기에 들어서 마침내 당 중엽부터 계속된 번진 할거 양상이 정리되고 오대 십국의 분열도 끝을 맺었다. 송 태조 조광운은 오대십국을 직접 겪으며 군벌 정권의 위험성을 알았기 때문에 문치주의를 지향하였으며 권력이 황제에게 집중된 지배체제를 확립하고자 하였다. 그리하여 송 건국 초기에 태조와 태종은 황제의 지배권을 강화하기 위한 많은 노력을 펼치는데 그 중에서는 번진에 대한 대응정책을 포함한 여러 정책이 있었다. 그리고 이 과정에서 송이 오대의 중앙집권화 정책, 특히 후주 세종의 정책을 계승했다는 점은 눈여겨볼 만하다. 오대에서 송 대로 이어지는 정책적 연속성을 살펴볼 수 있는 부분이기 때문이다.

송은 군사력을 강화하기 위해 오대 시기의 금군강화책을 계승하는 정책을 펼쳤다. 오대의 왕조들은 적극적으로 금군강화정책을 시행하였는데 이는 주변의 유력절도사나 반란 세력을 힘으로 진압하고 황제권을 강화하여 중앙집권체제를 이루기 위해서였다.<sup>44)</sup> 후당의 명종이 금군을 강화하는 정책을 시작하였고 이 정책적 방향은 후에 후진을 거쳐 후주, 그리고 후주의 정책 중 많은 부분을 계승한 송에까지 이어진다. 특히 후주 세종은 대대적으로 금군개혁을 단행하여 강력한 금군 조직을 형성하려 하였고 이를 바탕으로 중앙의 군사력을 강화시켜 안정적인 황제권을 유지하고자 하였다. 후에 조광운이 강력한 군사력을 바탕으로 송을 건국할 수 있었던 것도 그가 후주의 금군 중 최정에부대의 전전군도우후(殿前軍都虞候)의 요직을 맡고 있었기 때문이었다. 태조는 세종의 금군강화책을 답습해 군주독재체제를 만들어나가는 모습을 보인다.<sup>45)</sup> 또한 그는 군대의 통수권을 장악하여 황제가 군대를 통솔하도록 하였다. 지방의 병권 역시 중앙에 귀속시켜 중앙 금군으로 단일화하였고 금군은 다시 분할되어 황제에 귀속되었다.

송은 군사적인 측면뿐만 아니라 인사권 정책에서도 오대시기의 막직관 정책을 계승하여 황제지배체제를 성립해나간다. 후주의 세종은 전왕조의 조치를 발전시켜 막직관을 통제하고 중앙집권화를 이루기 위한 움직임을 보였고 그 노력의 결과로 현덕5년(顯德五年, 958년) 막직관에 대한 임명권을 완전히 장악하게 되었다.<sup>46)</sup> 세종의 막직관 제한 정책은 송 초에도 이어져 송이 황제지배체제를 성립하는데 영향을 끼친다. 오대에서 송 초까지 이어지는 번진제어정책은 단절된 것이 아니라 유기적으로 연결되어 이후의 시기에 영향을 미치는 것이다. 오대 시기 이어 들어선 송 역시 번진을 억압하고 중앙집권화를 모색하였다. 송은 오대 시기와 마찬가지로 막직관을 중앙에서 장악하고 번진의 벽소권을 제한하는 움직임을 보이는데, 이 과정에서 오대 시기 펼친 정책 덕분에 비교적 큰 힘을 들이지 않고 대응정책을 펼쳐 번진의 힘을 다시

43) 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 280쪽.

44) 신채식, 「宋代「君主獨裁體制說」에 대한 異論」, 166쪽.

45) 신채식, 「宋代「君主獨裁體制說」에 대한 異論」, 167쪽.

46) 이영철, 「오대 막직관 벽서와 통제」, 343쪽.

중앙에 회수할 수 있었다. 송 태조 건륭2년(964년)에는 조칙을 통해 막직관의 임명권이 중앙에 있음을 분명히 밝혔으며 979년에는 번진이 더 이상 막직관을 벽소할 수 없게 하였다.<sup>47)</sup> 또한 송대에는 막직 주현관이 출현하게 되었는데 이는 번진이 실권을 상실하자 막직관도 의미를 잃어 절도사의 막직관인지 아닌지의 여부에 상관없이 그 성격이 모두 중앙에 집중되었음을 의미한다.<sup>48)</sup> 이러한 정책으로 인해 번진체제는 송대에 들어서면 해체되고 중앙의 권력은 강해져 황제지배체제로 나아가게 된다.

송 건국 초기의 황제가 권력을 강화하기 위해 실시한 정책 중 주목할 만한 것 중 하나는 과거제 채택과 문치주의이다. 이 정책을 통해 송 사회는 문신 사대부 체제를 수립하여 이전의 귀족사회와는 다른 성격을 띠 수 있었기 때문이다. 송 태조 조광운은 스스로가 무인 출신이었기 때문에 무인의 세력을 경계하여 문신관료체제를 확립하려 하였다. 무인 세력을 약화시키기 위해 황제가 군대의 통수권을 장악하게 하여 절도사 세력을 무력화시키고 막직관 정책을 통해 번진 역시 해체시켰다. 대신 문치주의를 표방하여 모든 지방관은 문신 관료에서 뽑았고 중앙에서 파견된 문신 관료에 의해 전국적인 행정이 이루어지며 문치주의적 사회가 성립되어 나갔다. 또한 조광운이 973년 직접 과거의 최종 시험을 행한 이래로 전시가 확립되었는데 이를 통해 황제와 과거 합격자 사이의 관계를 돈독히 하여 정계 내에서 파벌이 생기는 것을 막고 황제권을 강화하려는 의도를 읽을 수 있다.

이러한 정책을 통해 송은 황제지배체제를 확립하고 사대부 관료 사회를 형성해 나갔는데 이는 이전의 사회와는 다르며 송 대의 성격을 잘 보여주는 요소이다. 송 대에 들어서면 무인의 힘은 크게 약화되었고 강력한 황제권 아래에서 과거를 통해 정계에 진출한 사대부들이 부상하여 그들 중심의 사회가 성립된다.<sup>49)</sup>

#### IV. 맺음말

이 글에서는 안사의 난 이후 당부터 송 초까지의 번진대응정책과 황제지배체제로 이어지는 정치적 흐름을 살펴보았다. 당대에는 중앙의 세력이 약화되고 경제적, 군사적 힘을 기른 번진들이 형성되고 커지면서 그에 대한 인사 대응정책과 군사 대응정책이 잘 이루어지지 않는 모습을 보였다. 현종이 안사의 난을 진압하기 위해 번진에 자체적인 인사권을 준 뒤로 그것을 다시 중앙에 회수하려는 황제들의 정책이 지속적으로 펼쳐졌으나 번진에서 관료를 벽소하는 현상은 관행이 되어 당 말까지 심화되었다. 군사적으로도 당은 조정의 명을 듣지 않는 성향의 하북삼진을 진압하는데 어려움을 겪었다. 당 조정은 8세기 중후반부터 9세기 초반까지 하북삼진을 군사적으로 진압하여 중앙의 지배력을 행사하고자 하였으나 하북삼진의 세력이 강했기 때문에 결국 9세기 중후반으로 가면서 군사적 제압을 포기하고 그들과 타협하는 모습을 보인다. 대신 당은 하북삼진 외의 지역에는 중앙의 지배력을 확실히 유지하기 위해 이원적 지배체제를 펼친다.

그러나 오대 시기에 들어서면서 중앙은 강력한 중앙집권화의 일환으로 지속적인 금군강화정책과 막직관의 인사권을 중앙에 귀속시키는 번진대응정책을 펼쳐나간다. 오대 시기에는 금군강화정책을 적극적으로 펼치며 중앙집권화를 이루고자 하는 움직임을 보였다. 중앙에 반기를 드는 유력절도사와 이민족의 위협에 대비한 금군강화정책은 성과를 냈고 이것은 송 초 황제지

47) 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 274쪽.

48) 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 285쪽.

49) 신채식, 「송대사 연구의 문제와 새로운 방향 모색」, 『동양사학연구』, 50집, 1995, 34쪽.

배체제로의 이행에 중요한 요소 중 하나가 되었다. 또한 오대가 펼친 인사권 회수 정책은 당대와 달리 성과를 보였다. 당대에는 인사권을 회수하려는 노력에도 불구하고 벽소를 통한 선발이 일반적인 현상이 되었으나 오대에는 관행으로 굳어졌던 벽소가 점차 무너지고 막직관은 중앙에 속하게 되었으며 번진 세력은 점점 약화되어 나갔다. 결국 후주 말기가 되면 모든 막직관의 인사권은 중앙이 쥐게 되었다.

이에 따라 막직관의 성격도 당대와 오대 시기는 차이를 보인다. 당대의 막직관은 벽소를 통해 선발되는 경우가 많았기 때문에 중앙보다는 번진과의 사이에서 돈독한 관계가 형성되었고 번진의 속료로서 충성을 보였다. 또한 당대의 막직관은 무인 출신 절도사에게는 서투른 분야인 행정 업무를 주로 담당하였다. 행정을 담당하는 막직관의 역할은 점점 커져 당 말이 될수록 이들은 번진체제 유지의 중요한 한 축을 형성하게 되었다. 그러나 오대 시기가 되면 중앙에서 인사권을 귀속시켜 막직관을 중앙관료화하고 번진 세력의 약화를 도모하면서 막직관의 성격도 당대와 다르게 변화하게 되었다. 막직관은 벽소를 통해서가 아니라 중앙을 통해서 선발되면서 번진과의 관계에서 멀어지고 소원해지게 된다. 또한 이들은 번진의 속관에서 중앙의 전문행정관의 역할로 바뀌게 되었으며 맡은 임무도 당대에 행정 업무를 주로 담당했던 것과 달리 보다 다양한 것을 맡게 되었다. 번진과의 예속 관계에서 멀어지고 중앙의 지배가 강해지면서 막직관은 번진에 일방적으로 따르는 것이 아니라 감시와 개입을 통해 중앙의 지배권을 번진에 행사할 수 있는 존재로 자리 잡았다.

이러한 비교를 통해 당대보다 오대 시기에 확실히 중앙집권화가 진전을 보였음을 알 수 있다. 오대 시기에 펼쳤던 번진대응정책, 중앙집권정책은 후에 송이 물려받게 되고 건국 초기에 황제지배체제를 형성하는 데 까지 이어진다. 후주의 세종이 펼친 번진 억압 정책을 이어받은 송 태조 조광윤은 이를 바탕으로 번진 세력을 제압해나가며 중앙집권화를 도모하였다. 조광윤 역시 황제지배체제를 확립하기 위해 금군강화 정책과 막직관 인사권 정책으로 번진을 억압하였고 이를 포함한 다양한 정책을 통해 권한을 황제에 귀속시켰다. 초기에 황제지배체제와 문치주의 정책을 펼친 송은 이후로 사대부 관료 체제를 확립하며 이전 시기와 다른 성격을 띠며 전개된다. 당대에 귀족 중심의 관료제에서 실무 중심의 문신관리등용체제를 실시하게 된 점, 이 때문에 귀족 중심의 사회에서 사대부 중심의 사회가 형성되어 간 점, 그리고 이와 맞물려 문학이나 예술 측면에서도 귀족 문화에서 사대부 문화로 이행하게 된 면모는 확실히 이전의 사회상과 다른 모습을 띠었다고 말할 수 있다. 당과는 확연히 정치·사회·문화적으로 차이를 보이며 '번혁'이라는 단어에 어울릴 정도의 변화상을 맞이하게 된 것이다.

## V. 참고문헌

### 단행본

- 서울대학교 동양사학연구소, 『강좌 중국사.3. 사대부사회와 몽고제국』, 서울:지식산업사, 1990.
- 박한제[공], 『아틀라스중국사』, 파주:사계절, 2007.

### 논문

- 강경중, 「당대 하북삼진의 장기할거의 사회경제적 기반」, 『인문학연구』, 76권, 2009.
- 김종섭, 「당·오대 변진 연구의 현황과 과제」, 『중국고중세사학회』, 44권, 2017.
- 김종섭, 「오대 왕조의 정책과 막직관」, 『중국고대사연구』, 11집, 2004.
- 신채식, 「宋代「君主獨裁體制說」에 대한 異論」, 『동양사학연구』, 111집, 2010.
- 신채식, 「송대사 연구의 문제와 새로운 방향모색」, 『동양사학연구』, 50집, 1995.
- 이영철, 「안사의 난 이후 내지변진 설치와 막직관 구성과 역할의 확대」, 『중국사연구』, 103권, 2016.
- 이영철, 「오대 막직관 벽서와 통제」, 『경주사학』, 15권, 1996.
- 이영철, 「후당 막직관 통제의 배경」, 『경주사학』, 20권, 2001.
- 정명수, 「825-875년 당 중앙과 변진의 안정균형: 소의절도사 유진의 반란과 진압과정을 중심으로」, 『서울대동양사학과논집』, 36권, 2012.
- 정병준, 「당대 변진의 주현관 임용」, 『동양사학연구』, 54집, 1996.
- 조재우, 「당 전기 변경 절도사 체제의 성립과정-변주·도호부 체제에서 절도사 체제로」, 『동양사학연구』, 132집, 2015.
- 조종성, 「목종-무종 시기 당조의 이원적 변진 제어-하북삼진과 그 인근 변진을 중심으로」, 『동양사학연구』, 134집, 2016.