

## 통일신라시대의 洗宅 재론\*

김 수 태\*\*

- I. 머리말
- II. 세택의 설치
- III. 세택의 성격
  - 1. 안압지 출토 문자자료의 새로운 이해
  - 2. 경덕왕대 세택에서 중사성으로의 변화
- IV. 맺음말

### 국문초록

이 글에서는 통일신라시대의 세택을 왕권과 관련해서 새롭게 다루어 보고자 한다. 현재 세택의 성격과 위치에 대해서는 상당한 논란이 있기 때문이다.

일찍이 안압지에서 출토된 목간자료에 나오는 세택에 주목한 연구는 이를 近侍機構로 파악하였다. 경덕왕이 세택을 통해서 왕권강화를 위한 개혁정치를 추진하였다는 것이다. 그리고 하대에 들어가서 文翰機構의 성격을 함께 지니면서 더욱 커다란 정치적 비중을 차지하게 되었다고

---

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NR F-2016S1A5A03927395)

\*\* 충남대학교 국사학과 교수 / kstae@cnu.ac.kr

보았다. 이를 통해서 한국 고대에서 중세로의 전환이라는 변화까지를 살펴해보았다.

이후의 논의에서 세택은 다른 방향으로 전개되었다. 중대에는 세택이 궁중의 잡역을 담당하는 하급의 供奉機構에 불과하였으며, 하대에 가서야 문한기구의 성격을 가지게 되었다는 것이다. 이러한 해석은 여러 연구자들에 의해서 계속적으로 받아들여지고 있는 실정이다. 최근에는 세택을 宦官과 연결되는 관청이라는 새로운 이해도 덧붙여지고 있다.

그러나 세택에 대한 또 다른 접근을 통해서 단순히 공봉기구가 아니라는 사실을 확인해볼 수가 있을 것이다. 세택이 통일신라시대 국왕과 태자의 왕권강화를 위해서 기능한 중요한 측근기구였기 때문이다. 그렇다면 국왕과 동궁의 세택이 근시기구의 성격을 담당하다가, 중사성으로의 변화와 함께 문한기구의 성격까지를 가지게 되었다는 기존의 견해가 여전히 설득력이 높다고 하겠다. 따라서 이러한 연구를 바탕으로 통일신라시대의 정치제도사 연구에 대해서 새로운 국면이 열리게 되기를 바란다.

◆ 주제어

통일신라시대, 국왕, 동궁(Donggung), 세택, 중사성(Jungsa-seong)

## I. 머리말

전제왕권이나 아니냐 라고 논란이 되는 통일신라시대의 왕권을 이해하는 방법론으로 크게 두 가지를 상정할 수 있다. 정치세력과 정치제도에 대한 접근이라고 말할 수 있다. 정치세력의 경우 국왕이나 태자, 왕족이나 귀족 및 관료를 통해서 왕권의 문제를 직접 다룰 수 있기 때문이다. 정치제도에서는 왕권의 행사와 관련되는 정치기구가 어떻게 존재하고, 어떠한 성격을 가지고 있는가를 파악해야 할 것이다. 집사부라든지, 화백회의와 같은 회의체이나, 더 나아가 近侍機構나 文翰機構에 대한 관심이 그러한 내용들이라고 할 수 있다.

이 글에서는 통일신라시대에 들어와서 왕권과 관련해서 더욱 중요한 정치적 의미를 지니게 되는 근시기구의 문제를 다루어보고자 한다. 통일신라시대의 정치제도사 연구를 살펴볼 때 근시기구에 대한 관심은 일찍부터 있어 왔다. 이른바 안압지라고 불리었던 곳에서 출토된 목간자료가 커다란 영향을 주었음은 물론이다. 통일신라시대의 왕권과 관련된 중요 관부라고 할 수 있는 洗宅이란 문자를 찾아볼 수 있었기 때문이다.<sup>1)</sup> 세택이라는 문자자료의 발견은 그동안 『삼국사기』 직관지나, 금석문에 나오는 세택을 구체적으로 이해할 수 있는 단서를 제공해주었던 것이다. 또한 그 시기가 경덕왕대로 설정됨으로써 중대 말의 왕권을 이해할 수 있도록 해주었다. 세택이라는 근시기구를 통해서 경덕왕이 개혁정치를 추진하였으며, 이를 바탕으로 왕권을 보다 강화시키려고 하였다는 것이다. 그리고 하대에 들어가서 이러한 근시기구가 문한기구적 성격을 함께 지니면서 더욱 커다란 정치적 비중을 차지하게 되었다고 보았다. 이를 통해서 한국 고대에서 중세로의 변화까지를 살펴보았던 접근은 매우 인상적으로 받아들여졌다.

이와 같이 근시기구로서의 성격을 가진 것으로 파악되었던 세택은 이

1) 이기동, 「나말여초 근시기구와 문한기구의 확장-중세적 측근정치의 지향-」, 『역사학보』 77, 1978 ; 『신라골품제 사회와 화랑도』, 1984.

후의 논의에서는 크게 다른 방향으로 전개되었다. 역시 안압지에서 출토된 목간자료에 대한 새로운 해석을 통해서였다.<sup>2)</sup> 세택이 상당한 정치적 비중을 차지하는 중요한 근시기구가 아니라, 궁중의 잡역을 담당하는 하급의 供奉機構에 불과하다는 것이었다. 이러한 접근은 궁궐관리, 그 가운데에서도 궁정업무에 대한 이해와 함께 나타났다.<sup>3)</sup> 여기에서 근시기구와 문한기구의 관계에 대해서도 정확히 보아야 한다면서 새로운 견해를 제시하였다. 이에 중대에서는 궁중의 잡역을 수행했던 하급의 내정관부에 불과하였던 세택이 하대에는 경문왕대 이후에 들어와서 중사성으로 근시기구와 문한기구로서의 성격을 가지게 되었다고 이해하였다.<sup>4)</sup> 이때 中事省으로 변화와 그 기능에 크게 주목하였던 것이다. 이러한 해석은 세부적인 측면에서는 견해의 차이를 보여주기는 하였지만, 여러 연구자들에 의해서 계속적으로 받아들여지고 있는 실정이다.<sup>5)</sup>

이러한 까닭에 세택에 대한 새로운 이해가 올바른 방향으로 나아가고 있는가 하는 문제에 대해서 한번은 검토해볼 필요가 있다고 생각한다. 무엇보다 경덕왕대 세택이 中事省으로 명칭이 바뀌게 된 부분에 대해서 별다른 의미를 부여하지 않았기 때문이다. 다시 말해서 경덕왕대에 추진된 한화정책이 가지고 있던 목표나 성격에 대한 이해가 제대로 이루어지지 않았다고 하겠다. 그리고 통일신라시대 이후 당나라의 정치제도에 대한 수용을 언급하면서도 당나라의 정치제도에 대한 이해가 제대로 이

2) 이문기, 「안압지 출토 목간으로 본 신라의 세택」, 『한국고대사연구』 65, 2012 및 「신라 세택(중사성)의 기능과 관제적 위상의 변화」, 『역사교육논집』 51, 2013.

3) 이문기, 「안압지 출토 목간으로 본 신라의 궁정업무-궁중잡역의 수행과 궁정경비 관련 목간을 중심으로」, 『한국고대사연구』 39, 2005.

4) 이문기 역시 처음에는 세택을 이성시의 의견을 받아들여 왕명이나 태자의 명령을 기초했다고 보았다(앞의 논문, pp.202~203).

5) 이재환, 「신라의 환관 관부에 대한 시론-세택(중사성)의 성격에 대한 재검토」, 『목간과 문자』 21, 2018에서는 中使에 주목하면서 宦官과 연결시켜 새롭게 해석하며, 중사성의 이해에서도 이문기와 다른 견해를 보이게 된다. 그리고 윤선태, 「신라 동궁의 위치와 ‘동궁관’ 기구」, 『신라사학보』 46, 2019, pp.146~148에서도 이문기의 설을 받아들여서 청소를 담당했다고 보며, 문한기구로서의 성격은 하대에 들어가서 확대되었다고 본다.

루어지지 못한 점도 지적하지 않을 수 없다. 당나라의 태자제도나, 시봉 기구인 중사성 연구가 지속적으로 이루어진 사실은<sup>6)</sup> 당나라와 신라의 근시기구를 비교사적으로 접근할 수 있는 기반을 마련해주고 있다는 점에서이다. 더욱이 안압지에서 출토된 세택과 관련된 문자자료에 대한 해석과 의미 부여만을 가지고서 세택의 성격을 규정하기에는 또 다른 노력이 요구된다는 점에서도 그러하다. 특히 처음에는 공봉기구에 불과하였던 세택이 왜 근시기구나 문한기구로 변화되었는가에 대한 설명이 자세하지 않은 점도 생각하지 않을 수 없다. 또 처음의 연구와는 달리 국왕의 세택보다는 동궁의 세택만이 더욱 강조되는 등 국왕의 세택과 태자의 세택을 서로 구별해서 다루어지지 못한 점도 지적해야 할 것 같다. 그리고 『삼국사기』 직관지에 대해서나, 거기에 기록된 세택 관련 내용에도 새로운 이해가 필요하다. 이때 세택 소속의 관원들이 모두 낮은 관등이나 직책의 사람들이었다는 점을 너무 지나치게 강조했던 것이다.

이러한 가운데 세택이 여전히 근시기구나 문한기구적인 성격을 지니고 있음을 주장하는 연구도 찾아지고 있으며,<sup>7)</sup> 그 가운데 『삼국사기』 직관지를 구체적으로 분석하면서 세택에 대한 새로운 이해를 강조한 연구의 경우는 주목할 만하다고 하겠다.<sup>8)</sup> 경덕왕대 그 명칭이 중사성으로 바뀌었고, 경문왕대 이후 다시 사용되었다는 점을 고려할 때 하대에 일부 직장이 추가되었다고 하더라도 그 주요한 성격은 경덕왕대 이후 변하지 않았다는 것이다. 즉 세택은 최초에 국왕에 대한 시봉을 위해 설치

6) 당나라의 전중성과 태자에 대해서는 김호, 「당 전기 황제 시봉기구 전중성」, 『동양사학연구』 79, 2002와 「당 전기 중앙관부와 황제 시봉기구」, 『중국사연구』 26, 2003와 「당대 태자부의 구조와 운용」, 『중국사연구』 36, 2005가 있다. 그리고 중사의 기능에 대해서는 유준형, 「당대 왕언문서의 전달과 활동」, 『동양사학연구』 141, 2017과 「당대 중사의 활동과 그 정치적 의미 -황제의 국가통치와 연관하여」, 『역사와 담론』 90, 2019이 있다.

7) 전덕재, 「신라 동궁의 변화와 임해전의 성격」, 『사학연구』 127, 2017에서는 이기동의 설을 따르고 있다. 별다른 새로운 근거는 밝히고 있지 않다. 이와 달리 이승현은 「신라의 동궁제도」, 『한국고대사연구』 55, 2009를 통해서 동궁제도와 관련해서 세택의 기능을 파악하면서 이기동의 견해를 확인하고 있다.

8) 박수정, 『삼국사기 직관지 연구』, 고려대 박사학위논문, 2017, pp.215~217.

되었으나, 경덕왕대에는 이미 시종과 함께 일부 문한 업무도 담당하는 근시적 성격이 더해졌으며, 시봉을 담당한 전중성(내성)과도 그 직장이 구분되었다는 것이다. 이는 경덕왕대 집사부가 당나라 3성의 관직명을 모두 취합하면서 행정관부적 성격을 분명히 한 상황과도 관련이 있다는 것이다. 이러한 검토는 기존의 세택 이해에 대해서 또 다른 접근을 요구하고 있다고 하겠다. 그러나 직관지에 대한 분석을 통한 세택 이해 역시 직관지 전체를 분석하면서 세택에 대해서 비교적 간단한 서술에 머물렀다는 한계를 보여주고 있다는 점에서 보다 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

따라서 이 글에서는 통일신라시대의 세택을 왕권과 관련해서 새롭게 다루어보고자 한다. 이를 통해서 세택이 단순히 공봉기구가 아니라 근시기구와 문한기구의 성격을 가졌다는 사실을 다시 확인해 볼 수 있을 것이다. 이러한 분석을 통해서 세택이 통일신라시대 국왕과 태자의 왕권강화를 위해서 기능한 중요한 측근기구였다는 사실을 또한 살펴볼 수가 있을 것이다. 이를 바탕으로 현재 더욱 관심이 높아지고 있는 통일신라시대의 정치제도사 연구에 대해서 새로운 국면이 열리게 되기를 바란다.

## II. 세택의 설치

통일신라시대에 세택을 언급하고 있는 사료들은 다음과 같다.

A- 『삼국사기』 39, 직관지, 중

- ① 세택 : 경덕왕이 中事省으로 고쳤다가 뒤에 원래대로 되돌렸다. 대사가 8인, 종사지가 2인이다. (내성)
- ② 세택 : 대사가 4인, 종사지가 2인이다. (동궁관)

B- 안압지 출토 문자<sup>9)</sup>

9) 안압지에서 출토된 목간의 경우 서술의 편의상 이문기, 「신라 세택(중사성)의 기능과

- ① 洗宅이란 글자가 각각 주서, 목서된 대부완과 토제 접시
- ② 洗宅白之 二典前四□子頭身沐浴□□木松茵, □迎□入日□了, 十一月廿七日典左 思林(보고서 1호 목간)
- ③ 云遣急使條高城醢街, 辛番洗宅□□瓮一品件上 (185호 목간)
- ④ ×□賣洗宅家, ×□賣洗宅家 (191호 목간)

C- 경주박물관 남측부지 유적 35호 건물지에서 나온 청동접시  
辛番東宮洗宅

D- 금석문

- ① 專知修造官 洗宅 大奈末 行西林郡太守 金梁博 (「창림사무구정답원기」, 문성왕 17년; 855)
- ② 崇文臺郎 兼 春宮中事省 臣 姚克一 奉教書(「황룡사구층목탑찰주본기」, 경문왕 12년; 872)
- ③ 興輪寺上座釋彦琳 中事省內養金文式 (「봉림사진경대사보월릉공답비」, 경명왕 8년; 924)
- ④ ‘仍以師子山興寧禪院隸于中使省屬之’과 ‘東宮內養 安處玄’ (「홍녕사징효대사보인탑비」, 혜종 원년; 944)

A의 『삼국사기』 직관지 기사는 내성과 동궁에 세택이 있음을 알려주고 있다. 소속 관원의 숫자에서도 일정한 차이를 보여주고 있다. 이는 국왕의 세택과 태자의 세택이 명칭은 같지만, 두 기구에 각각 설치되었음을 말해준다고 하겠다.<sup>10)</sup> 그런데 세택의 설치시기에 대해서는 언급하고 있지 않다. 경덕왕이 국왕의 세택을 중사성으로 바꾸었다는 기록에서 경덕왕 18년(759)의 관호개정 이전에 설치되었음을 엿볼 수가 있을 뿐이다. 이후에는 다시 세택으로 돌아갔는데, 그것은 혜공왕 12년(776)의 관호복고가 행해진 시기의 일로 파악하였다.<sup>11)</sup>

하대에 들어와서도 세택으로 불리었다는 사실은 D-①에 세택이란 용어가 나온다는 점에서 확인할 수 있다. 이러한 세택은 다시 중사성으로

관제적 위상의 변화」에서 행한 관독을 그대로 따랐다.

10) 삼지현일, 「신라내정관제고」(상), (하), 『조선학보』, 61과 62, 1971 및 1972.

11) 이기동, 앞의 논문을 참고할 것.

바뀌었는데, 그것은 D-②의 사료를 통해서 알 수 있다. 경문왕 12년(872) 이전을 하한으로 하는 어느 시기에 세택에서 중사성으로 바뀌었다고 하겠다. A의 『삼국사기』 직관지에서 내성의 세택이 중사성으로 바뀌었다는 것을 알려주고 있는 것과 달리, 춘궁과 함께 기록되고 있다는 점에 동궁의 세택까지 중사성으로 변화되었음을 보여준다. 이후에도 세택이 아니라 중사성으로 계속해서 사용되었다는 사실은 D에 언급된 나머지 금석문에서 살펴진다. 그러므로 세택이란 용어가 사용된 하한은 872년이라고 말할 수 있을 것이다.<sup>12)</sup>

그러면 세택이 설치된 시기, 그 상한은 언제일까. 여기에 대해서는 약간의 논란이 있다. 처음에는 경덕왕대 초기로 설정하였다.<sup>13)</sup> 그러나 경덕왕대 초기설은 시기가 비교적 늦다는 점 등에서 받아들여지고 있지 않다.<sup>14)</sup> 신라에서 근시기구의 등장시기를 그렇게 늦추어볼 수 없다는 점에서였다. 이에 중고기 설이 새롭게 나왔는데, 중고기 이래 세택이 존재하였다는 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 설은 이후 내성을 비롯한 관제개혁과 연결되면서 진평왕대로 더욱 한정되었다. 특히 진평왕대 근시 신료의 조직화가 이루어진 사실들과 관련해서였다.<sup>16)</sup> 한편 목간이 나온 지역인 안압지(月池)가 설치된 시기인 문무왕대, 즉 문무왕 14년(674)로 보는 견해도 찾아진다.<sup>17)</sup> 이는 7세기 후반설이라 할 수 있다. 이러한 견해는 잘 받아들여지고 있지 않다.<sup>18)</sup> 그러나 세택 관련 목간들이 안압지에서 대부분 나왔다는 점에서 문무왕대를 보다 더 주목해야 하지 않을까 싶다.<sup>19)</sup>

12) 교본번, 「안압지 목간 판독문의 재검토」, 『신라문화연구』 창간호, 2007에서는 신라 말까지 사용되었다고 보고 있으나 사실과 다르다.

13) 삼지현일, 「신라내정관제고」 (하), p.44.

14) 이문기, 앞의 논문, p.269.

15) 이기동, 앞의 논문, p.405.

16) 이문기, 앞의 논문, pp.301~303. 박수정 역시 내성설치와 멀지 않은 시기로 보고 있다(앞의 논문, pp.215~216).

17) 교본번, 앞의 논문, p.107.

18) 이문기는 앞의 논문, p.271에서는 설득력이 없다고 단언한다.

19) 이재환, 앞의 논문, p.216에서는 교본번의 견해에 주목하고 있다.



현재 국왕의 세택과 동궁의 세택의 설치시기는 분리되어 이해되고 있다. 진평왕대에는 국왕의 세택이 설치되었으며, 동궁의 세택은 경덕왕대에 설치되었다는 것이다.<sup>20)</sup> 『삼국사기』의 본기에서 동궁이 창건된 것으로 말해주는 문무왕 19년(679)과, A에 보이듯 직관지의 동궁관조에서 東宮衙가 두어진 경덕왕 11년(752) 가운데 어느 하나로 여겨지는데 아무래도 경덕왕 11년이 좀 더 유력해 보인다. 이에 경덕왕 11년 이전까지는 내성에서 동궁의 여러 잡다한 업무를 함께 관할하였지만, 경덕왕 11년에 들어와서 동궁에서 동궁관이 설치되면서 세택이 비로소 분리된 것으로 파악한다.<sup>21)</sup> 즉 동궁을 건립한 679년 무렵에는 내성 예하의 어용성과 세택이 태자를 경호하거나 보좌하였으나, 752년에 동궁 아-어룡성-세택을 중심으로 하는 동궁기구가 체계적으로 정비되었다는 것이다.

국왕의 세택과 동궁의 세택이 그와 같이 시기적으로 상당한 차이를 두고서 설치되었는가 하는 문제에 대해서는 새로운 검토가 필요하다. 이러한 이해는 안압지에서 출토된 세택 문자자료의 편년설정과도 밀접한 관련이 있다고 할 수가 있다. 연호나 간지에 대한 분석을 통해서 이들 목간들이 제작된 시기를 750년대에 작성되었을 것으로 추정하였던 것이다.<sup>22)</sup> 이후 B의 ③의 세택 목간과 관련해서 나오는 점과 연결시켜서 그 시기를 더욱 구체화시키고 있다. 고성으로 지명이 변화되는 시기와, 세택이 중사성으로 바뀌는 시기를 고려할 때 757년 12월부터 759년 정월로 좁혀진다는 것이다.<sup>23)</sup> 그리고 이러한 견해를 바탕으로 C의 경주박물관 남쪽부지에서 출토된 청동접시의 ‘동궁세택’의 제작 역시 이 무렵에 이루어진 것으로 이해하였다.<sup>24)</sup> 이에 안압지에서 출토된 목간들이 제작

20) 이기동, 앞의 논문, p.234 및 이문기, 앞의 논문, p.304.

21) 전덕재, 앞의 논문, pp.15~16.

22) 이기동, 「안압지에서 출토된 신라목간」, 『경북사학』 1, 1979 ; 앞의 책을 참고할 것.

23) 이용현, 「통일신라의 전달체계와 ‘북해통’」, 『한국목간기초연구』, 2006과 이문기, 앞의 논문, pp.281~282.

24) 최순조, 「국립박물관 남측부지 유적출토 신명문자료-동궁아명 호 및 신변(?)동궁세

된 중심연대를 8세기 중·후반으로 설정하였다.<sup>25)</sup>

이러한 편년설정에는 안압지 출토의 세택관련 문자자료를 동궁과 관련시켜 보았던 데에 또 다른 근거가 있는 것이 아닐까 생각한다. 목간자료에 나오는 세택에 처음 주목한 연구에서는 이를 국왕의 세택으로 보았다.<sup>26)</sup> 그런데 세택의 성격을 새롭게 파악한 연구에 의하면 그 이유를 갑자기 밝히지 않은 채 동궁의 세택으로 설명하였던 것이다.<sup>27)</sup> 고성 지명이 나오는 세택 자료가 그것이다. 동궁의 궐내에서 이루어진 내용으로 이를 해석하고 파악하였다. 또 다른 연구에서도 B-②에 보이는 ‘세택’ 사료를 동궁과 관련된 것으로 이해하기도 하였다.<sup>28)</sup> 경덕왕대의 ‘東宮衙官’ 혹은 ‘東宮衙’ 설치 사료와 이러한 내용들을 연결시켜서 동궁의 세택이 이 무렵에 들어와서 설치되었다고 보게 되었던 것이다.

그러나 안압지 출토 목간자료를 동궁의 세택으로 파악할 구체적인 근거는 별로 없는 것 같다. 궁중 업무에서 가장 기본적인 것이라고 할 수 있는 청소를 담당한다고 주장되는 하급관부인 동궁의 세택이 경덕왕대라는 비교적 늦은 시기에 만들어져야 하는 이유를 이해할 수 없다. 여기에서 ‘동궁아관’ 혹은 ‘동궁아’ 사료에 대한 해석문제가 제기된다. 직관지에 보이듯이 東宮官에 동궁아라는 관칭을 새로이 설치했다고 보는 견해와, 동궁관과 동궁아를 동시에 설치했다는 견해로 나누어지는데, 동궁의 세택을 경덕왕대에 만들었다고 보는 입장에서는 후자의 견해를 보다 타당하다고 보았던 것이다.<sup>29)</sup> 그러나 전자가 오히려 타당할 것 같다. 동궁관이 경덕왕대에 비로소 나타난다고 보는 것은 아무래도 무리가 따르

택명 청동접시, 『목간과 문자』 10, 2013. p.198.

25) 이문기, 앞의 논문, p.282.

26) 이기동, 「나말여초 근시기구와 문한기구의 확장」을 참고할 것.

27) 이문기, 앞의 논문, p.278에서는 이 목간을 동궁 궐내의 모처라고 하여 동궁과 연결시키고 있다. 이재환, 앞의 논문, p.213에서도 같은 견해를 보여주고 있다.

28) 이경섭, 「안압지 목간과 신라 궁정의 업무」, 『신라문화』 35, 2010, pp.46~47에서는 두개의 典을 동궁관에 보이는 관부로 파악하였다. 그러나 이를 당나라의 전증성 소속인 상사국과 연결시키고 있는 점에서 신라의 경우 그것이 내성이라는 점에서 혼란을 함께 주고 있다.

29) 전덕재, 앞의 논문, pp.15~16.

는 해석이기 때문이다. 문무왕대 동궁이 만들어지고, 경덕왕 4년(745)에 동궁을 수증했다는 사실에 보다 주목한다면 동궁관이란 동궁기구가 이미 있었다고 보는 것이 나올 것이기 때문이다. 그리고 여기에 동궁아라는 새로운 관부가 경덕왕대에 설치되었다고 이해해야 할 것이다.<sup>30)</sup>

한편 동궁관에 월지전과 월지악전이라는 관부가 있다는 점도 주목해야 할 것이다. 월지는 안압지를 말한다. “궁내에 池를 파고 山을 만들었다. 花草를 심고 진기한 禽獸를 길렀다”고 하는 문무왕 본기의 내용은 14년(674)에 월지가 만들어진 사실을 알려준다. 그리고서 그 몇 년 뒤인 679년에 동궁을 創造하였다는 기사를 보여주고 있다. 최근에 나온 연구에서는 동궁의 창조라는 표현에 주목하고 있는데, 월지전과 월지악전의 담당을 동궁의 주요한 임무로 파악하였기 때문이다.<sup>31)</sup> 다른 아니라 동궁이 맡은 제사기능과 관련해서이다. 이에 동궁관에 월지전과 월지악전이라는 만들어진 시기는 문무왕대 안압지가 만들어지면서 함께 나타난 동궁관부라고 말하고 있다. 그렇다면 경덕왕 11년 이전까지 내성에서 월지전과 월지악전을 관할하다가, 경덕왕대에 들어와서 동궁으로 그 업무를 이관시켰다고 보기는 어려울 듯하다.<sup>32)</sup> 따라서 동궁관의 기록을 살펴볼 때 월지전이나 월지악전 보다 앞서 기록되고 있는 세택의 경우 문무왕대에 만들어졌을 가능성이 높지 않을까 생각한다. 물론 임해전이 월지의 건립 이후인 문무왕 19년(679)에 만들어졌다는 설<sup>33)</sup>을 따를 경우에도 그것은 마찬가지이다.

태자의 임무와 관련된 부분도 고려해야 할 것이다. 특히 중대의 초기부터 태자가 監國을 행했던 흔적이 발견된다는 사실에서이다. 감국이란 국왕이 궁궐을 비우거나 또는 병으로 정사를 돌보지 못할 때에 태자가 대신 정치를 맡았던 제도를 말한다. 『삼국유사』의 만파식적조에 의하면 신문왕이 문무왕과 김유신이 검은 玉帶를 받고 기림사에 이르렀을 때

30) 이승현, 앞의 논문, p.221.

31) 윤선태, 앞의 논문, pp.146~150.

32) 전덕재, 앞의 논문, p.18.

33) 전덕재, 앞의 논문, pp.36~37.

궁궐을 지키고 있던 태자 이흥이 달려왔는데, 이러한 내용을 통일신라에서 제도적으로 태자의 감국이 실시되었을 가능성을 보여준다고 보여준다고 이해하였다.<sup>34)</sup> 신문왕대에 태자의 직무와 관련해서 태자 감무가 이루어지고 있다는 사실은 이미 문무왕대에 태자를 보좌하는 중요기구가 만들어졌음을 말해주는 것이 아닐까 한다. 당나라에서도 그러하지만, 신라에서도 태자가 감국할 수 있는 동궁의 제도적인 뒷받침이 있어야 한다는 점에 서 있다. 단순히 동궁만 있고, 동궁관이 없다는 것은 이해하기 어렵다는 것이다. 이를 문무왕대에 동궁제도가 확립되었다고 설명하였다.<sup>35)</sup> 따라서 아무리 늦어도 신문왕대에는 동궁의 세택이 내성의 세택과 마찬가지로 만들어졌다고 보아야 할 것이다.

동궁의 세택 설치시기가 이러하다면 국왕의 세택에서도 새로운 이해가 필요하지 않을까 싶다. 물론 진평왕대에 국왕의 세택이 존재할 가능성은 충분히 가능하다. 그러나 이 역시 신라가 삼국을 통일한 문무왕대를 거치면서 보다 체계적인 형태로 나타났을 가능성이 높지 않을까 하는 점에 서 있다. 여기에서 신라의 관제정비과정을 염두에 둘 필요가 있을 것이다. 일반적으로 법흥왕·진흥왕대의 초창기, 진평왕대의 발전기, 진덕왕대의 정리기, 문무왕·신문왕대의 완성기로 시기구분을 하며 관제의 변화과정과 그 내용을 설명하고 있다.<sup>36)</sup> 이때 문무왕대와 신문왕대의 관제개혁에 더욱 주목해야 할 것이 아닌가 한다. 신라의 삼국통일과 함께 문무왕대를 거치면서 신문왕에 이르러서 통일신라의 중앙과 지방의 제도를 체계적으로 정비되었기 때문이다.

국왕의 세택은 문무왕대의 궁궐제도 정비와 밀접한 관련이 있을 것이다. 문무왕 19년(679) 9월 본기 기사에 의하면 “궁궐을 다시 수리하였는데, 매우 웅장하고 화려하였다.”고 언급되고 있다. 이 기사의 의미와 관련해서 동궁의 위치를 설정한 견해가 크게 참고가 된다.<sup>37)</sup> 현재 동궁

34) 김창겸, 「신라시대 태자제도의 성격」, 『한국상고사학보』 13, 1993, p.160 및 이승현, 앞의 논문, pp.235~237.

35) 이승현, 위의 논문, p.235.

36) 이기백, 「품주고」, 『이상백기념사학논총』, 1964 : 『신라정치사회사연구』, 1974.

이 태자궁을 의미하느냐, 단순히 동쪽의 궁궐을 말하느냐, 월지에 동궁이 있었는가 아닌가에 하는 논란이 있다. 이에 대해서 동궁을 역시 태자궁으로 정리한 다음, 나당전쟁에서 승리의 확신을 갖게 된 문무왕이 674년에 월성의 방어용 해자를 없애고 월성 바깥에 월지를 건설하고 또 계림과 첨성대 방면으로 관아지구를 확대해가는 방식으로 궁궐중수를 기획했다고 보았다. 즉 월지와 임해전의 영역은 국왕의 공간이며, 그것을 宮牆 또는 垣牆으로 차단하고 왕궁의 동단 끝에 다시 태자의 공간으로서 동궁을 별도로 창조하였다는 것이다. 따라서 안압지 출토 목간자료를 그냥 동궁의 세택과 관련시켜서 이해하기 보다는 월지의 주인공인 국왕의 세택과 관련해서 파악하는 것이 보다 바람직할 것이다.

이와 관련해서 제기되는 문제는 안압지에서 출토되는 세택관련 문자자료를 국왕의 그것이나, 아니면 동궁의 그것이나를 어떻게 구별하느냐는 점이다. 다시 말해서 국왕의 세택과 동궁의 세택을 구분하는 기준이 필요하다는 것이다. 세택의 서술에서도 일정한 원칙이 있었을 것이라는 점에서이다. 관련 문자자료들을 검토해보다면 동궁과 관련된 경우에는 동궁을 붙여서 일관되게 사용했다는 원칙이 적용되는 점을 주목할 수가 있다. 안압지에서 출토된 청동자물쇠의 경우에 ‘東宮衙鑑’이라고 하고 있다. 동궁아 관청에서 사용되는 자물쇠라는 것이다. 경주박물관 남쪽 부지에서 나온 경우에도 마찬가지이다. 청동접시에서는 ‘동궁세택’이라고, 호에서 나온 명문에서는 ‘동궁아’라고 기록하고 있는 것이다. 동궁이라는 이름이 모두 함께 나오고 있는 것이다.

애장왕대의 『삼국사기』 기록을 본다면 ‘東宮 萬壽房’이라고 하고 있다. 만수방이 동궁과 관련된다는 것이다. D-④에 보이는 ‘동궁 내양 안처현’의 경우에도 그러하다. 해석의 논란이 있지만,<sup>38)</sup> 동궁에 속하는 내양으로 보아도 좋을 듯하다. ‘春宮 奉食朗’의 경우에도 마찬가지이다.<sup>39)</sup> 봉식

37) 윤선태, 앞의 논문, pp.132~146.

38) 이문기, 앞의 논문, pp.298~299.

39) 「심원사수철화상능가보월탐비」(최경선, 「「영원사수철화상비」의 판독과 찬자·서자에 대한 검토」, 『역사와 현실』 101, 2016, p.209).

랑이 춘궁, 즉 동궁관에 속한다는 것이다. 그것은 중사성으로 바뀐 이후에도 그것은 마찬가지이다. D-② 「황룡사구층목탑찰주본기」에 보이는 ‘춘궁중사성’이 그것이다. 동궁의 중사성이라고 하고 있는 것이다. 『삼국사기』 직관지 하에 보이는 太子侍書學士의 경우에도 그러하다. 태자를 함께 붙여 사용하고 있는 것이다. 따라서 태자나 동궁의 경우에는 반드시 그것을 붙여 기록하는 것이 서술의 중요한 원칙이라고 말할 수 있을 것이다.<sup>40)</sup>

이와 달리 그냥 세택이라고 기록되어 나오는 경우에는 그것이 국왕과 관련되는 것임을 알려주는 것이라고 하겠다. 이러한 사실은 금석문의 경우를 통해서 이미 자세히 검토된 바가 있다.<sup>41)</sup> D-① 「창립사무구정탑기」에 보이는 세택의 경우 김양박의 관명을 관부명칭인 세택이라고 밝히고 있기 때문이다. 이를 그의 관직을 드러내고 있다고 이해하고 있다. 이때 이러한 세택을 당대인들이 국왕과 특별한 관계에 있는 관부로 인식한 사실이 투영된 것으로 보고 있다. 즉 국왕측근에서 중요한 기능을 수행하는 관부였기 때문이라는 것이다. 이러한 이해는 올바른 접근이라고 할 수가 있다. 그렇다면 세택이라고 그냥 표기할 경우 이것은 국왕의 세택임을 알려주는 좋은 단서라고 하겠다.

그냥 ‘중사성 내양 김문식’으로 나오는 경우에도 그것은 해당된다. 이때 중사성이라고 하고 있는데, 국왕의 중사성을 알려주고 있는 것이다. 이는 ‘춘궁중사성’과도 다른 표현방식이라고 할 수 있다. 이에 내양은 국왕 소속의 중사성의 관원이 되는 것이다. 그것은 『삼국유사』의 원종흥법조에서 나오는 內養者의 경우에도 국왕과 관련된 것이라는 점에서도 확인된다.<sup>42)</sup> 모두 국왕과 관련된 세택, 즉 중사성 소속의 관원이라는 것이다. 앞서 검토한 것처럼 이는 ‘동궁내양’과는 다른 표현이라고 할 수 있다. 이는 동궁 소속의 중사성 내양임을 알려주는 것이기 때문이다. 따라

40) 당나라의 경우 태자관부에서도 그것은 마찬가지이다(김호, 「당대 태자부의 구조와 운용」를 참고할 것.

41) 이문기, 앞의 논문, pp.283~288.

42) 이문기, 위의 논문, p.298.쪽

서 안압지에서 출토된 목간 가운데 그냥 세택이라고 나오는 경우는 동궁이 아니라 모두 국왕의 세택과 관련된 문자자료라고 할 수 있다. 국왕의 경우에는 그것을 일부러 밝힐 필요가 없기 때문이다.

이러한 점과 관련해서 안압지에서 출토된 목간을 비롯한 문자자료에 보이는 연호나 간지에 대한 시간적인 폭을 보다 확대시킬 필요가 있을 것이다. 굳이 경덕왕대 혹은 혜공왕대로만 국한시킬 필요가 없다는 것이다. 물론 ‘天寶’나 ‘寶應’과 같은 중국의 연호나, 고성이라는 지명에서 확인되듯이 경덕왕대나 혜공왕대의 그것이 찾아질 것이다. 당시에도 내성과 동궁의 세택이 있었기 때문이다.

그러나 국왕의 세택이 진평왕대로까지 소급된다고 상정한다면, 더 나아가 효소왕대 안압지의 임해전에서 국왕이 연회를 베푼 것처럼 안압지가 중대 국왕에 의하여 계속 사용되었음을 고려할 때 다른 시기에 사용되었던 국왕 관련 세택 목간도 안압지에 폐기되었을 가능성도 높아진다. 간지나 塼片이나 平瓦에 대한 기존의 연구에 의하면 문무왕대나 효소왕대 및 성덕왕대의 시기로까지 이해할 수 있는 문자들도 나온다는 점에서이다.<sup>43)</sup> 그렇다면 국왕의 세택 관련 목간이 사용되는 시기는 보다 폭넓게 이해하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

최근의 연구들에서 이러한 점이 계속해서 강조되고 있는 실정이다. 안압지 출토 목간이 특정한 시기에 일괄적으로 폐기되었는지는 아직 확실하지 않다는 것이다.<sup>44)</sup> 안압지에서 출토된 목간에 나타나는 세택이 8세기 중·후반의 양상만을 반영한다고 단정하기에는 무리가 따른다는 것이다. 세택이라는 명칭만을 가지고서 목간의 제작 시점을 세세하게 특정하기는 어렵다는 사실도 함께 지적되고 있다. 이때 또한 목간의 내용도 완전하게 파악되는 것이 아니기 때문이다.<sup>45)</sup> 이러한 점에서 궁중의 일상

43) 이기동, 「안압지에서 출토된 신라목간에 대하여」를 참고할 것.

44) 이재환, 앞의 논문, p.216. 한편 최순조는 앞의 논문, p.198에서 경덕왕대설과 함께 혜공왕 이후 세택으로 바뀐 이후 9세기 중엽 다시 중사성으로 개칭되기 이전의 어느 시기에 제작된 것으로도 볼 수 있다고 한다. 윤선태의 경우 후자의 시기로 설정하고 있는 듯하다. 하대에 들어 태자의 문한기구가 확대되면서 동궁 밖에도 동궁관 소속의 관청이 늘어났다고 말하고 있기 때문이다(앞의 논문, p.150).

업무와 관련해서 안압지 출토 목간 자료를 안압지가 만들어진 7세기 이후로 보고 있는 견해도 찾아진다.<sup>45)</sup>

그렇다면 국왕의 세택이 설치된 시기는 안압지의 건립과 맞물려서 이루어진 것으로 보는 것이 바람직할 것이다. 안압지에서 나오는 문자자료로서 ‘태자’나 ‘동궁아일’이 찾아지지만, 국왕 관련 세택 문자자료가 오히려 많다는 사실을 주목해야 하지 않을까 싶다. 이는 궁궐이 안압지 쪽으로 확대되고, 국왕관련 세택기구가 이곳에 만들어지고, 국왕이 안압지와 임해전을 사용하면서 안압지에서 세택관련 목간을 쉽게 찾아볼 수가 있게 된 것이 아닌가 싶다. 즉 문무왕대와, 늦어도 신문왕대에는 국왕의 세택과 동궁의 세택이 동시에 혹은 거의 비슷한 시기에 설치되어서 운영되고 있다고 보아야 할 것이다. 여기에서 통일신라시대 세택이 가지는 정치적 의미를 새롭게 살펴보아야 할 것이다. 진평왕대로까지 소급할 수 있는 세택의 기원을 찾아볼 수가 있다고 하더라도 그것은 삼국통일 직후 왕권이 더욱 강화되면서 국왕과 태자의 소속 관부를 정비하면서 설치된 것으로 말할 수 있기 때문이다.

### III. 세택의 성격

통일신라시대 세택의 이해와 관련된 문제는 그 성격에 대한 논쟁이라고 할 수 있다. 별로 중요하지 않는 하급기구이냐, 아니면 중요한 측근기구이냐는 것이다. 세택에 대해서 본격적인 관심을 가진 이래 尙舍局이나 左右春坊庶子와 같은 당나라 제도와 비교를 통해서 세택이 국왕 및 태자의 ‘시봉’ 혹은 ‘시종’이나 ‘獻納啓奏’ 등의 업무를 수행한 중요한 관부의 하나였다고 살폈다.<sup>47)</sup> 이후 안압지 출토 목간을 바탕으로 중사

---

45) 박수정, 앞의 논문, p.217.

46) 이경섭, 앞의 논문에서는 그 근거를 구체적으로 밝히지 않은 채 7세기 후반으로 파악하고 있다.

47) 삼지현일, 앞의 논문, p.44 및 pp.55~56.



성이라는 명칭을 근거로 일단 禁中の 사무를 처리하는 관아임을 지적한 후 그것이 국왕이나 왕태자에 대한 시종의 임무뿐만 아니라, 制誥를 專掌하는 등 文翰을 장악한 측근 관부라고 규정하면서, 이들 측근의 관료로 구성된 시종·문한기구라고 관제적 위상을 설정하였다.<sup>48)</sup> 즉 세택이 시봉 혹은 시종기구만이 아니라 문한기구까지의 성격을 가진 신라의 중요한 관부라는 것이다. 다시 말해서 세택은 시봉과 시종을 근시기구의 임무로, 거기에다가 문한기구의 성격을 함께 갖추었다는 것이다.

세택의 성격에 대한 통설적 이해는 최근에 들어와서 커다란 비판을 받게 되었다.<sup>49)</sup> 세택이 상당한 정치적 비중을 차지하는 중요한 근시기구가 아니라, 궁궐의 청소 등을 비롯해서 다양한 형태로 궁중의 잡역을 담당하는 하급의 供奉機構에 불과하다는 것이다. 이는 이른바 供奉機構說이라고 말할 수 있다. 이후 이를 받아들이는 연구자들도 계속해서 나오고 있다. 따라서 ‘공봉기구설’이라 불릴 수 있는 새로운 학설이 제기하는 여러 근거들에 대해서 자세히 검토할 필요가 있다.

## 1. 안압지 출토 문자자료의 새로운 이해

우선 공봉기구의 개념에 대해서부터 먼저 논의해야 할 것이다. 공봉기구설에서는 근시기구이나 아니냐, 혹은 공봉기구냐 하는 용어부터 살펴 보았기 때문이다.<sup>50)</sup> 국왕이나 태자의 측근관부를 지칭하면서 사용된 ‘근시기구’와 ‘문한기구’라는 용어의 사용에 문제가 있다는 것이다. 마치 동등한 위상을 가진 병립된 관부처럼 오해할 소지가 있다는 것이다. 근시기구란 국가의 공적 업무를 수행하는 外廷에 대응하는 內朝 혹은 內廷을 구성하는 관부들이 곧 근시기구라는 것이다. 이때 문한기구는 근시기구에 포함되는 하위개념이 된다고 보았다. 이에 내조를 의미하는 최상위 개념의 용어로서 근시기구라는 용어를 사용해야 한다면, 근시기구는

48) 이기동, 「나말여초 근시기구와 문한기구의 확장」, p.240.

49) 이문기, 앞의 논문을 참고할 것.

50) 이문기, 앞의 논문, p.268.

다시 국왕측근에서 왕명전달·시봉·시종업무를 수행하는 侍奉機構, 국왕을 대신한 문서작성 등 문한업무를 담당하는 文翰機構, 궁중잡역의 수행을 비롯한 국왕과 왕실세력의 일상생활을 뒷바라지하는 업무를 담당하는 供奉機構, 각종 생산 활동에 종사하거나 이를 관리하는 生産機構 등 몇 갈래의 관부체계로 나누어질 수 있다는 것이다. 이러한 분류를 따를 때 세택은 근시기구이기는 하지만 공봉기구를 담당하는 관부라고 정리된다. 그리고 기존의 견해는 근시기구 안에서 시봉기구와 문한기구를 모두 담당한 것으로 이해된다.

그러나 세택을 공봉기구라는 용어로 규정될 수 있는가의 문제가 있다. 신라사에서 ‘공봉’이란 용어가 사용되고 있는 사례와 관련해서이다. 내성과 동궁관에 ‘공봉’이란 용어가 사용되는 다른 관부가 있다는 점에서이다. 내성의 관부로 ‘供奉醫師’와 ‘供奉卜師’가 찾아진다. 이 경우 이들이 근시기구 내에서 어떠한 유형에 해당되는지가 궁금해진다. 더욱이 금석문에서는 ‘內供奉’이 또한 나온다.<sup>51)</sup> 이를 문한기구와 함께 기록되는 근시기구 내의 공봉기구와 어떻게 구별하면서 성격을 규정할 수 있을지가 문제가 된다. 따라서 공봉기구에서 의미하는 공봉의 개념을 보다 분명하게 할 필요가 있을 것이다. 즉 공봉기구만으로써 하급의 관부라고 단순히 언급할 수 없을 것 같기 때문이다.

여기에서 당나라의 경우가 크게 참고가 된다. 시봉의 개념이 보다 확대되어 사용되고 있는 점을 염두에 두어야 할 것이다.<sup>52)</sup> 근시기구라는 용어보다는 시봉기구라는 용어를 보다 폭넓게 사용하고 있는 것이다. 당나라 중앙관부의 대부분이 황제의 일상과 의례를 담당하는 시봉과 관련되고, 거의 모든 중앙관원들이 황제 시봉업무에 종사하고 있다는 것이다. 물론 좁은 의미로 신라의 내성에 해당되는 殿中省 6국이 황제 시봉기구의 하나라고 말한다. 이때 황제의 일상과 의례에 대한 시봉을 食·

51) 『쌍계사진감전사비』에는 “내봉공 일길간 양진방과 송문대 정순일이 굳게 마음을 합쳐 돌에 새길 것을 청하였다.”고 나온다. 이는 문성왕대인 850년경(이문기, 『신라의 문한기구와 문한관』, 『역사교육논집』 21, 1996, p.49)

52) 김호가 쓴 두 개의 논문을 참고할 것.

藥·醫·舍·乘·輦 6가지로 정연하게 분류하였다. 이는 황제의 일상생활과 관련되는 모든 업무를 시봉으로 파악한 것이라고 할 수 있다. 또한 시종의 임무 역시 시봉이라는 임무 안에서 살피고 있는 듯하다. 즉 당나라에 서는 시종, 시봉 및 공봉기구의 기능까지를 시봉기구 내에 포함시키고 있는 것이다. 황제와 관련된 것은 모두 중요하다고 보았던 것이다.

그렇다면 공봉기구설에서 주장하고 있듯이 어느 하나만을 분리시키고, 그 기능을 가지고서 하급이나, 상급이나를 곧바로 규정하기는 어렵지 않을까 싶다. 뿐만 아니라 기존의 견해에서 강조한 것처럼 시봉과 시종을 담당하는 근시기구란 결국 당나라의 시봉기구라고 해당된다고 보면 크게 문제가 되지 않을 수도 있다고 하겠다. 또한 신라사의 경우 공봉기구설에서는 시봉보다는 시종이라는 용어를 더 사용하고 있다는 점에서 시종과 시봉의 용어사용에 대해서도 논의가 더 필요하다고 생각한다. 여하튼 세택의 성격과 관련해서 논의가 되는 시봉, 시종, 공봉 등의 용어에 대해서 그 개념이 보다 정확하게 규정되면서 사용될 필요가 있음은 분명하다.

세택=근시기구설을 비판한 또 다른 근거로써 세택이 대사·종사지라는 상하 두 개의 관직으로만 구성된 관제적 위상이 낮은 약소 관부였다는 사실을 들었다.<sup>53)</sup> 하급 관원에 해당되는 대사가 장인 세택을 기존의 견해처럼 국왕측근에서 시종·문한업무를 맡은 기구라고 보기는 어렵다는 것이다. 종사지의 경우에도 내정 관부에 설치된 어떤 관직 보다 위상이 낮은 최말단 하위직이었다는 사실도 지적한다. 영-경-대사-사지-사와 같은 중앙 행정관부의 5등급 관직체계를 고려할 때 이런 위상의 관원으로 구성된 세택이 국왕 측근에서 시종이나 문한업무를 수행했을 리가 만무하다는 것이다. 때문에 기존의 견해처럼 일정한 중요성과 위상을 가진 국왕의 측근과 시종·문한기구로 파악하는 것은 무리라는 것이다. 그것은 국왕의 세택에서도 8명의 대사로 동궁의 세택보다 두 배나 많은 인원으로 구성되어 있는 점을 가지고서도 중요한 관부라고 단정할 수

53) 이문기, 앞의 논문, pp.273~276.

없다는 사실을 강조한다. 이 경우에도 상대적으로 많은 세택의 관원은 그 소관업무가 오히려 다양한 궁중 잡역을 수행해야 했기 때문이었을 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 여기에서 세택의 성격을 궁중 잡역을 담당하는 것으로 파악할 단서를 설정하였다.

그러나 세택에 대사를 비롯한 하급관원이 있다는 사실만으로 세택의 성격을 곧바로 규정할 수가 있을지도 역시 의문이다. 다시 말해서 세택의 최고위직으로 과연 대사를 상정할 수 있는가 하는 문제이다. 공봉기구설에서도 지적하고 있듯이<sup>54)</sup> 내성이나 동궁관의 기록에서 보이듯이 직관지의 서술이 대부분 대사를 중심으로 실무적 관리를 중심으로 이루어졌다는 특징을 무시할 수가 없기 때문이다. 이러한 점은 내성이나 동궁관의 관원들이 보다 상위의 다른 관부와의 연관 속에서, 그 관부의 또 다른 책임자가 세택을 담당하였을 가능성을 말해주는 것이 아닐까 싶다.<sup>55)</sup> 다시 말해서 내성이나 동궁관에 소속된 관부들의 유기적 연관성이나 그 기능이 제대로 밝혀지지 않은 상태에서 그렇게 단정적으로 파악할 필요는 없을 것 같기 때문이다. 더욱이 내조의 정치기구가 외조에 해당되는 중앙과 지방의 정치조직과의 연관성도 고려할 필요가 있을 것이다. 사료에 보이듯이 직관지에 서술되지 않은 內養이나 中舍人나 中使 등과 같은 관원들을 세택의 관원으로 더 찾아볼 수 있기 때문이다. 이러한 관원을 하대에 들어와서 새롭게 등장한 관원으로만 이해하기는 어렵지 않을까 싶기 때문이다.<sup>56)</sup> 따라서 대사나 종사지라는 관원에만 주목하여 세택이 중요관부가 아닌 하급관부라는 견해는 현재로서는 받아들이기 어렵다고 하겠다.

한편 공봉기구설을 주장하는 견해는 B에 보이는 안압지에서 출토된 목간을 다시 해석함으로써 세택의 성격규정은 새로운 국면에 들어가게

54) 이문기, 「신라 세택(중사성)의 기능과 관제적 위상의 변화」, pp.274~275.

55) 이러한 점은 근시신료 이외에 공봉기구 내에서도 供奉臣僚를 상정하고 있다는 점에서도 알 수 있을 것이다(이문기, 위의 논문, p.303).

56) 이문기, 위의 논문, pp.307~315에서는 하대 중사성에 신설된 관원들에 대해서 주목하고 있다.

하였다. B의 목간들에 대한 해석과 밀접한 관련이 있다. 위와 같이 번역한 다음, 개별 목간이 가지고 있는 의미를 추구하였던 것이다.<sup>57)</sup>

B-② “이르기를 ‘급사를 보내 고성 의 것같이 담긴 그릇을 고르라고 했다.’ ‘새로 차례가 된(辛番) 세택이 □□이 담긴 향아리 1개 물품 1건을 올립니다.”

③ “×□이 세택이라는 곳에 팔다.”

④ “세택이 두 담당자(二典) 앞에 아뢰입니다. 어떤 동물의 새끼 네 마리의 머리와 몸을 물로 깨끗이 씻었으며, …소나무로 만든 목제 깔개는 받아 … 들인 날에 …마쳤습니다. 11월 27일 전좌 사람”

②의 185호 목간에 대한 해석에 의하면 세택은 상급기관 혹은 상급자의 명령에 따라 먼 지방인 고성군에서 보내온 것같이 담긴 용기를 관리하고, 그 중의 하나로 보이는 것갈류가 담긴 향아리를 상부에 올리는 일을 수행하는 것이 된다. 이런 점에서 185호 목간은 세택이 올린 향아리에 매달려있던 부찰목간이지만, 내용면에서는 상급기관 혹은 상급자에게 보고하는 일종의 上申문서라고 설명된다. 따라서 세택은 시종·문한기구로서의 역할이 아니라 궁중잡역을 수행하는 관부의 모습으로 나타나고 있다는 것이다.

③의 191호 목간 역시 어떤 물품을 세택에 판 판매자가 구입처인 세택을 기록하여 판매한 물품에 매달아두었던 부찰목간이라고 본다. 그렇다면 세택은 궁중 소용의 물품을 궁궐 바깥에서 구매하는 역할을 수행했다는 것이 된다. 이 역시 국왕 측근의 시종·문한기구라는 이미지와는 상당히 다르다는 것이다. ④의 보고서 1호 목간 역시 세택이 두 담당자에게 보내는 전달문서로서, 발신자인 세택이 수신자인 2명의 담당자 앞으로 두 가지의 내용을 전달한 것으로 이해한다. 그리고 날짜는 발신일이며, 사림은 목간에 목서를 쓰는 등 발신 실무를 맡았던 담당자라는 것이다. 이 경우 세택은 아마 궐내에서 기르는 어떤 동물의 새끼 네 마리

57) 이문기, 앞의 논문, pp.276~282.

의 머리와 몸을 목욕시키거나, 목제 깔개를 보관 관리하는 업무를 수행하고 수행 업무의 결과를 상부(2전)에 보고해야 하는 官制的 위상이 그리 높지 않은 하급관부로 나오고 있다고 보았다. 이 역시 세택이 시종·문한업무와는 거리가 있는 궁중의 잡역을 수행하는 관부였음을 시사해 준다는 것이다.

목간에 대한 이러한 검토를 바탕으로 신라에서 진평왕대에 등장한 세택의 업무를 계속해서 새롭게 설명하였다.<sup>58)</sup> 세택이라는 관부의 명칭은 택이 궁을 의미한다는 점에서 궁궐의 청소라는 담당 업무에서 유래했을 가능성이 높다는 것이다. 말하자면 세택은 설치 당초에 ‘궁궐의 청소’를 담당하는 관부에서 출발하여, 점차 다양한 궁중잡역까지 수행하는 궐내 공봉기구의 하나로 정착되어 갔다고 할 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 세택은 진평왕대 이래 가장 기본적인 궁중 업무의 하나를 수행했던 관부였다고 보았다. 즉 진평왕대 후반기에 설치된 세택은 하급관원으로 구성된 관직체계와 다양한 궁중잡역을 수행하는 궐내 공봉기구로서의 성격이 설치 이래 8세기 후반~9세기 초까지 거의 그대로 지속되었다고 할 수가 있다. 그리고 하대에 들어와서야 중사성으로 변화되면서 시종·문한기구적인 성격이 비로소 나타난다는 것이다. 이것이 통일신라시대 중대의 세택에 해당되는 내용이라고 정리한다.

현재 일부 연구자들은 세택이 청소를 담당하는 관부임을 받아들이고 있다. 이 경우 궁중잡역까지를 포함되는지에 대해서는 나누어진다. 세택이라는 명칭 자체가 당나라 환관 내시의 기본적인 임무로 간주되던 門戶掃除地域 관련하여 ‘집을 깨끗이 함’ 혹은 ‘깨끗이 하는 집’에서 유래하였을 가능성을 상정하면서, 세택의 직장은 목욕용품의 수급이나 식해, 젓갈 등 음식물의 관리 등 궁내의 잡무라고 할 수 있다고 본다.<sup>59)</sup> 한편 “동궁 세택은 동궁의 청소도 담당하였기 때문에 이런 업무를 맡은 이들은 동궁 내에 거처하였겠지만, 신라 하대에 들어 태자의 문한기구가 확대되는데, 이러한 추세로 인해 동궁세택 소속으로, 태자를 위한 문한기

58) 이문기, 앞의 논문, pp.300~306.

59) 이재환, 앞의 논문, p.216.

구의 관인들이 진단구가 발굴된 건물지에 상주했을 가능성이 있다”고 설명하며 청소업무에 집중하고 있다.<sup>60)</sup> 이 경우 세택의 새로운 업무로 이해되는 다양한 궁중잡역에까지는 더 이상 언급하고 있지 않으며, 하대에 들어가서 청소라는 업무에서 문한기구로의 변화를 상정하고 있다.

그러나 세택과 관련된 안압지 출토 목간의 해석과 그 의미에 대해서 상당한 논란이 있다는 사실을 지적하지 않을 수가 없다. 우선 궁궐의 청소를 담당하는 관부가 과연 세택인가의 문제가 있다. 김지성의 「삼산사아미타불조상기」에는 尙舍奉御가 나오는데, 당나라 전중성에 속하는 상사국과 관련된 것으로 張設, 灑掃를 주관하였다. 그리고 내성의 산하에서 장설과 채소를 담당하는 會宮典과 청소를 담당한다는 세택의 기능에서 어떠한 차이가 있는 것인지에 대해서도 알 수 없다.<sup>61)</sup> 즉 청소관련 담당 부서가 세택이라면, 그러한 성격을 가졌다고 파악되는 또 다른 관부와와의 관계는 어떠한지가 궁금해지는 것이다.

이미 잘 지적되고 있듯이, 이들 목간의 내용도 완전하게 파악되는 것이 아니기 때문에 8세기 중후반대 세택의 직장과 직결시킬 수 있을지도 의문인 점도 들 수 있다.<sup>62)</sup> 무엇보다도 위의 번역과 해석을 여전히 그대로 받아들이기가 어려운 측면이 있다는 점에서이다. 우선 ‘신번’ 관련 목간을 들 수가 있다. 서로 이어지는 것인지, 어느 것이 먼저인지에 대해서도 문제가 지적되고 있다.<sup>63)</sup> ‘새로 차례가 된’이라고 번역하였지만, 대부분의 연구자들은 이를 제사와 관련시키고 있는 내용으로 파악하고 있다는 점이다.<sup>64)</sup> ‘신번’을 ‘新物을 살피는 것’으로 해석할 수 있다는 것이다. 그 물건이 젓갈인지, 식해인지, 소금인지에 대해서도 엇갈린다.<sup>65)</sup> 이를 따른다면 세택의 ‘번’ 조직을 상정하기는 어려울 것이다.

60) 윤선태, 앞의 논문, p.148. 보다 구체적으로 왕궁 전반의 청소를 담당했던 세택이 월성 주위의 관상용 해자의 청소까지도 맡았다고 말한다(앞의 논문, p.134).

61) 박수정, 앞의 논문, p.209.

62) 박수정, 위의 논문, p.217.

63) 이경섭, 앞의 논문, p.34.

64) 윤선태, 앞의 논문, p.148.

65) 이재환, 위의 논문, p.215.

‘이전(二典)’과 관련해서 나오는 내용을 동궁이 아니라 내성의 給帳典과도 연결시킬 수 있다는 견해도 찾아진다.<sup>66)</sup> 이때 급장전은 목욕과 갈개를 담당하는 관부라는 것이다. 그렇다면 세택과 급장전은 어떠한 차이를 보여주는 관부인지가 알 수 없게 된다고 하겠다. 더욱이 전좌를 세택 소속 관원으로 볼 수가 없다는 문제 또한 있다.<sup>67)</sup> 목서를 쓴 전좌와 세택이 아뢰었다는 말은 위의 해석만으로는 내용이 잘 연결되지 않는다고 보기 때문이다. 더욱이 여기에서의 목욕이 일상적인 위생행위인지, 의례와 연관된 행위인지는 이 자료만으로는 알기 어렵다는 것이다.<sup>68)</sup> 이때 세택이 의례를 담당한다면 단순히 청소 담당 관부라고 말할 수가 없을 것이다. 191호 목간인 ‘매세택가’도 그러하다. ‘𠂔세택가’로 읽는다면 다른 해석이 가능해진다. 이 경우 해석은 달라진다. 조씨 성을 가진 세택의 집으로 보낼 물건이나 그 집에서 동궁으로 보낸 물건에 달려있던 목간으로 추정되는 것이다.<sup>69)</sup> 즉 동궁 주변에서 세택과 관련된 물품의 이동을 추정하게 해주는 목간이 된다.

만일 목간에서 나오는 ‘이전’이 동궁관의 월지전이나 월지악전 그리고 용왕전과 연결된다면 더욱 복잡해진다. ‘신번’을 용왕전과 연결시킨 연구에 의하면 “월지전과 월지악전이 내성이 아니라 동궁관 예하인 것은 용왕전과 관련이 있다. 용왕제가 왕실의 영속을 비는 제사로서, 용왕이 만파식적을 내려준 바다를 표상하는 월지에서 태자가 주재하였기 때문에 월지를 관리했던 관청들과 용왕제를 담당했던 관청이 함께 동궁관 예하에 편성되었던 것으로 추정”하고 있기 때문이다.<sup>70)</sup> 여기에 세택이 관련된다면 단순히 청소를 비롯한 다양한 궁중잡역을 담당했다고는 말할 수가 없기 때문이다. 따라서 이와 같이 다양하게 제기되는 문제에 대한 충분한 고려 없이 세택의 성격을 곧바로 규정하기가 어렵다고 하겠다. 더

---

66) 이경섭, 앞의 논문, p.47.

67) 이경섭, 위의 논문, p.47.

68) 이재환, 앞의 논문, p.214.

69) 이재환, 위의 논문, p.213

70) 윤선태, 앞의 논문, pp.148~150.



옥이 앞서 살폈던 것처럼 세 개의 목간이 모두 국왕의 세택과 관련된다  
는 사실을 고려할 때 여기에서 파악된 일부의 내용만을 크게 강조하여  
세택이 어떠하다고 규정하기는 어렵지 않을까 한다.

이와 같이 안압지에서 출토된 목간을 바탕으로 공봉기구설에서 주장  
하는 여러 설명들을 그대로 받아들이더라도 여전히 많은 의문이 일어난  
다. 청소와 같은, 거기에 덧붙여 궁중 잡역이라는 궁중의 매우 기본적인  
임무를 담당하는 세택이 왜 목간과 같은 자료에서 자주 언급되고 있는  
가에 대한 이유를 알 수 없다고 하겠다. 이러한 정도의 소박한 기능을  
가진 세택이 진평왕대에는 국왕의 세택이 만들어지고, 경덕왕대에 들어  
와서야 동궁의 세택이 계속해서 설치되었다고 주장하는 것에 대해서도  
쉽게 이해할 수가 없다. 더욱이 청소를 비롯한 궁중잡역의 업무가 하대  
에까지 계속되었다는 주장을 따를 경우에 더욱 그러하다. 청소와 같은  
기본적인 임무를 수행하던 세택이 언제 어떻게 궁중의 잡역을 담당하는  
기구로 바뀌었는지에, 더 나아가 이러한 기구가 시종과 문한업무적인 성  
격을 담당하는 중요한 관부로까지 변화될 수 있는지에 대해서도 현재의  
설명만으로는 잘 알 수가 없다는 점도 들 수 있다. 역사의 흐름에서 변  
화를 추구하는 것이 올바른 방향이기는 하지만, 신라사의 정치제도에서  
세택처럼 그 성격이 급격하게 변화를 일으킨 관부를 찾아볼 수 있는가  
의 문제도 함께 살펴져야 할 것이다.

## 2. 경덕왕대 세택에서 중사성으로의 변화

통일신라시대의 세택과 중사성을 새롭게 살핀 공봉기구설은 중대가  
아니라 하대에 들어와서 세택의 기능에 커다란 변화가 나타난다고 설명  
한다. D의 여러 금석문 사료들이 그러한 성격변화를 보여준다는 것이다.  
이제 세택이 시종과 문한직 기능을 수행하게 되었다는 것이다. D-① 사  
료에 우선 주목하였다. 855년의 상황을 알려주는 세택 기사에 그 이전  
과 달라진 모종의 변화가 일어났음을 알려준다는 것이다.<sup>71)</sup> 그 이전 시  
기에는 세택관원에 임명될 수 없었던, 대나마라는 상대적으로 높은 관등

을 소유한 신료가 관원으로 임명되었다는 것이다. 그리고 이것이 국왕과의 특별한 관계에 있는 사람 혹은 관부임을 드러내주는 것으로 파악하였다. 당대의 사람들 또한 세택을 국왕과 특별한 관계에 있는 측근의 중요관부로 인식하고 있다고 보았다. 국왕의 세택에서부터 그러한 성격변화가 나타났다는 것이다..

이러한 현상을 하대 중사성을 통해서 엿볼 수 있다고 말한다. D-②의 「황룡사구층목탑찰주본기」에서 동궁의 중사성 소속 관원으로 나오는 요극일에 주목하였던 것이다.<sup>72)</sup> 같은 해인 872년에 그는 「적인선사탑비」에 “中舍人 臣 克一 奉敎書” 라고 나오고 있다. 이를 연결시켜서 그를 중사성 소속의 중사인으로 이해하였다. 왜냐하면 중사인이란 당나라에서 태자의 속관으로 太子右春坊에 설치되어 있던 관직이었기 때문이다. 중사인은 시종·문한관이었으며, 정5품에 해당된다는 것이다. 이에 신라의 중사인 역시 중사성의 차관으로 신설된 관직으로 이해하였다. 이제 동궁의 중사성은 그 소속의 중사인이라는 관직에서나, 그가 내성의 문한기구인 승문대의 장관인 랑을 겸직하였다는 점에서 시종·문한기구적 성격이 강화되었다는 것이다.

중사성과 관련된 또 다른 사료에서도 이를 확인할 수 있다고 보았다. D-③에 보이는 중사성 내양 김문식의 활동을 통해서이다.<sup>73)</sup> 김문식이 흥륜사 상좌 언립과 함께 겸손한 말과 두터운 예로써 지극하고 간절하게 진경대사를 초빙하는 일을 담당했던 것이다. 이에 내양은 당나라 관제를 모방한 것으로, 황제의 명을 받아 사자가 되어 그 뜻을 관철·시행하는 ‘差使의 범주에 포함된다고 보았다. 국왕 소속 중사성의 내양이 왕명을 전달하는 기능을 수행하고 있는 것이다.

D의 ④에서 동궁 내양인 안처현이 징효대사에게 진성여왕의 왕명을 전하는 국왕의 사자로 활약하였음을 알려주고 있는 데에서도 살펴볼 수 있다는 것이다.<sup>74)</sup> 여기에서는 중사성이 中使省으로 나온다. 서로 같은

71) 이문기, 앞의 논문, pp.284~288

72) 이문기, 위의 논문, pp.288~292.

73) 이문기, 위의 논문, pp.294~299.

것으로 파악하고 있다. 기존의 연구에서는 誤記로 보았는데, 중사성의 기능을 보여주고 있기 때문이다. “이때 현강대왕께서 급히 鳳筆을 날려 징효대사를 대궐로 부르시고 이어서 사자산 홍령선원을 中使省에 예속 시켰다.”고 하는 내용과 관련해서이다. 882년에서 886년 사이에 일어난 일이었다. 이를 860년에 보림사를 내성의 宣敎省에 예속시킨 내용과 같은 의미를 지닌다고 보았다. 즉 중사성이 현강왕의 뜻을 받들어 홍령선원을 산하에 예속시키고, 징효대사 절충과 그가 주석하고 있는 홍령선원을 직접 지원·관리하게 되었다는 것이다. 이를 통해서 늦어도 886년 무렵에는 중사성 역시 내성의 선교성과 마찬가지로 국왕측근 기구의 하나로 부상했음을 알 수 있다는 것이다. 이제 국왕의 중사성만이 아니라 동궁의 중사성 역시 왕명을 전달하는 사자로서 활동하였음을 알 수 있게 해준다는 것이다.

공봉기구설은 하대에 들어와서 세택이 이러한 변화과정을 거치면서 중사성으로 2차 개명이 이루어졌다고 주장한다. 9세기 말~10세기 초, 특히 경문왕 5년(865)~경문왕 12년(872)의 사이에 관부명칭이 다시 중사성으로 개칭된 후, 신라가 멸망될 때까지 존속했다는 것이다. 그 소속 관원들은 왕명을 전달하는 사자로 활동하는 등 국왕과 동궁의 측근의 시종·문한기구적 성격을 가지게 되었다는 것이다. 그 결과 하대 초에까지 세택이 가지고 있던 종래의 공봉기구라는 성격에서 벗어나게 되었다는 것이다. 즉 중사성 관원들이 왕명을 전달하는 국왕의 사자가 되거나, 왕명에 따라서 국가적 기념물을 서사하는 등의 활동하였다는 사실을 강조하고 있다. 이로 말미암아 중사성은 국왕과 태자 측근의 중요한 근시 기구의 하나로 그 관제적 위상도 크게 높아졌다는 것이다.

세택에서 중사성으로의 변화에 대한 이러한 설명은 최근에 들어와서 더욱 구체화되어서 나타나고 있다. 물론 공봉기구설과는 견해에 있어서 약간의 차이를 보여주고 있기도 하다. 다름 아니라 中使를 통해서이다.

74) 이문기, 위의 논문, p.299. 이문기는 ‘동궁 내양 안처현’을 이기동과 달리 동궁 중사성 소속으로 단정할 수 없다고 말한다. 내양이 사인에 대한 미칭으로 사용되었다는 것이다. 하급관료에 대한 범칭이라는 것이다(위의 논문, p.299). 이는 따르지 않는다.

공봉기구설에서는 중사의 존재에 크게 주목하지 않았다.<sup>75)</sup> 그러나 여기에서는 중사를 宦官과의 상호관계를 통해서 적극적으로 다루었다.<sup>76)</sup> 이에 의하면 중사가 중사성 소속의 관원이라는 것이다. 중사성이 中使省으로 표기되었다는 점에서 이러한 접근은 설득력이 높다고 하겠다. 그것이 오기가 아니라 중사성의 성격이나 관원을 드러내주는 또 다른 사료로 이해하는 것이 가능하다는 점에서이다. 신덕왕대인 「태자사낭공대사탐비」에서, 경애왕대인 「지장선원낭원대사탐비」에서도 중사의 활동은 계속해서 확인된다. 이는 국왕과 고승 사이의 연락을 담당한 존재로서, 왕명을 전달하는 직무가 이들에게 부여되었음을 보여준다.

중사에 크게 주목한 견해는 공봉기구설에서 주장하듯이 2차 개명을 통해서 종래의 공봉기구에서 벗어났다는 설을 따르지 않는다. 그보다는 하대에 들어와서 중사성의 구성이 오히려 이원적인 것으로 변화되었다고 보고 있다. 기존과 동일하게 상시적으로 궁중 잡역을 맡던 중사성 소속 관원 이외에, 고승과의 교류 등에서 ‘傳命’의 역할을 담당하는 겸직 중사가 추가되면서 중사성이 이원화되었다는 것이다. 사적 영역에서 왕명을 전달하는 직무가 이들 중사에게 넘어가면서, 환관의 직무는 오히려 궁내 잡역으로 제한되어 성장이 억제되었을 것으로 보고 있다. 그 배경으로 중대 이후 임해전에서 개최된 群臣宴이나 외국 사절과의 연회 및 고승과의 교류 속에서 국왕의 사적인 영역에서도 문예적 능력이 요구되는 상황이 점차 늘어났기 때문이라고 설명한다.

그런데 시종·문한기구로의 변화를 주장하는 공봉기구설에서는 경덕왕대의 세택에서 중사성으로의 변화를 너무 무시하는 경향을 드러내고 있다. “다만 경덕왕 18년(세택)이 중사성으로 개명(1차 개명)되면서 어떤 변화가 수반되었을 가능성을 상정해볼 수가 있다. 개칭된 중사성이라는 명칭 자체로만 보면, 개명을 통한 관부의 성격이나 기능성의 변화를 의

75) 이문기, 앞의 논문, pp.311~312에서는 “中使가 등장함으로 중사성이 있었던 것으로 보는 것은 잘못이다. 중사는 국왕의 사자로서 중사성의 관원만이 중사가 되었던 것이 아니기 때문이다.”라고 한다.

76) 이재환, 앞의 논문, pp.221~223.

도했을지도 모르겠다. 그러나 개명된 중사성이 혜공왕 12년(776)에 다시 세택으로 복고되기까지 17년 사이에 어떤 변화가 일어났는지 모르겠다.”라고<sup>77)</sup> 말하고 있는 것이다. 이에 경문왕대에 이루어진 개칭만을 지나치게 강조하고 있다. 그것은 하대 중사성의 이원화를 주장하는 견해에서도 마찬가지이다. 경덕왕대의 대대적인 명칭변경이 실질적인 제도 개혁을 수반한 것인지에 대해서는 의문이 있지만, 당나라의 제도를 의식한 개명이었다는 점에는 異見의 여지가 없다고 본다.<sup>78)</sup> 세택이나 중사성의 기본 임무가 중대어나 하대어나 본질적으로 같았다는 것을 전제로 하고 있는 것이다.

이러한 견해는 받아들일 수 없을 것 같다. 그 보다는 경덕왕대에 이루어진 세택에서 중사성으로의 1차 개명에 보다 적극적인 의미를 부여해야 할 것이 아닌가 싶다. 왜냐하면 경문왕이나 헌강왕대의 한화정책, 특히 헌강왕대 관명의 한식으로의 전면 개정 역시 경덕왕대의 그것과 역시 동일한 맥락에서 접근할 필요가 있다고 보는 견해를 따를 경우에 그러하다.<sup>79)</sup> 그렇다면 경문왕대 이후의 세택에서 중사성으로의 개칭에만 경덕왕대의 경우 보다 더 커다란 의미를 부여할 필요는 없을 것이다. 경문왕이나 헌강왕대의 경우에도 경덕왕대의 한화정책을 통해서 추구하려던 목적을 계승하려는 측면에서 이해하는 것이 타당할 것이기 때문이다. 따라서 세택에서 중사성으로의 변화, 즉 경덕왕대의 제 1차 개명이 가지는 의미를 새롭게 파악해야 할 것이다.

경덕왕은 16년(757)과 18년(759)에 걸쳐서 지방제도와 중앙관부의 명칭을 모두 한식으로 바꾸었다. 경덕왕의 한화정책에 대해서는 일찍부터 그 의미와 성격이 구체적으로 지적되어 왔다.<sup>80)</sup> 경덕왕 혼자만의 것이 아니라는 것이다. 신라가 삼국을 통일한 이후 경덕왕에 이르기까지

77) 이문기, 앞의 논문, p.306.

78) 이재환, 앞의 논문, p.211.

79) 전덕재, 앞의 논문, pp.16~17.

80) 이기백, 「신라 혜공왕대의 정치적 변혁」, 『사회과학』 2, 1958 : 『신라정치사회사연구』, pp.246~247 및 「경덕왕과 단속사·원가」, 『한국사상』 5, 1962 ; 위의 책, pp.217~218

소위 중대의 일관된 정책이었다는 것이다. 이러한 한화정책은 왕권의 전제화를 촉진시키는 경향의 표현이었다. 당나라의 명칭을 빌어서 신라의 왕권을 보다 강화시키는 것이었기 때문이다. 한화정책을 단순한 명칭의 변경이라고만은 생각할 수가 없다는 것이었다. 질서가 정연한 중국의 제도를 모범으로 하는 전제주의적 정치체제를 이룩하려는 경덕왕의 의도에서 나온 것이었다고 보았다.

최근 경덕왕대의 관제개혁에 대해서는 더욱 주목되고 있다.<sup>81)</sup> 기존의 연구에서 중앙행정관부의 변화과정에서 구분된 완성기를 조금 더 늦게 파악하고 있다. 직관지에 기록된 관부조직의 완성기는 효소왕~경덕왕 18년까지로 볼 수 있다는 것이다. 경덕왕 6년의 시중·시랑 개칭은 경덕왕 16년 이후 18년까지 이어지는 대대적인 지명·관명 개혁의 시발점으로서 중요한 의미를 지니고 있다고 한다. 그리고 관부의 정비과정은 곧 관부의 조직화 과정, 즉 행정체계의 효율화 과정과 궤를 같이하는 것으로 보았다. 그것에 대해서 중국식 관제를 모범으로 하여 관부 사이의 서열관계를 보다 명확히 하고, 그를 통해 중앙행정의 효율을 꾀하려는 의도를 가졌다고 보았다. 결코 피상적인 것이 아니었다는 것이다. 그리고 경덕왕 18년 이후를 이와 같은 과정을 통해서 정비된 관제가 변화하기 시작하는 단계, 즉 변화기로 새롭게 설정하고 있다.<sup>82)</sup>

여기에서는 이러한 견해를 선택과 중사성의 이해에 또한 적용시키고 있다. 중사성이나, 전중성이라는 내정기구의 변화를 통해서 “오히려 경덕왕대 그 명칭이 중사성으로 바뀌었고, 그 개칭명이 경문왕대 이후 관제개혁에서도 다시 사용되었다는 점에 주목한다면, 하대 중사성에 문한과 같은 일부 직장이 추가되었다고 하더라도 그 주요한 성격은 경덕왕대 개칭 이후 변하지 않았던 것으로 보인다는 것이다.”<sup>83)</sup> 이에 선택은 최초에 국왕에 대한 시봉을 위해 설치되었으나, 경덕왕대에는 이미 시중과 함께 일부 문한업무도 담당하는 근시기구적 성격이 더해졌던 것이고,

81) 박수정, 앞의 논문, pp.186~188.

82) 이재환, 앞의 논문, p.211.

83) 박수정, 앞의 논문, p.217.

시봉을 담당한 전중성, 즉 내성과는 그 직장이 구분되었다고 주장한다. 그리고 하대에 들어와서 중사성은 어룡성 설치로 내정관부의 조직이 어그러진 상황에서 이후 중사성이 왕과 밀착된 관부로서 그 위상을 강화해갔을 가능성도 있다고 보았다. 이에 경덕왕대 이루어진 세택에서 중사성으로의 변화, 이른바 1차 개명을 보다 주목해서 세택의 성격을 살펴야 한다는 것이다.

이러한 점을 염두에 두고서 세택 관련 사료들을 다시 검토할 필요가 있을 것이다. 우선 D-①에 보이는 855년의 세택 기사를 통해서 그와 같은 변화의 단서를 찾는 것이 타당한지는 알 수가 없기 때문이다. 왕명의 전달이나 국왕의 사자로서 활동한 세택의 변화를 이때에서만 찾을 수가 있을까 하는 문제와도 관련이 있다. 세택의 변화를 상정해도 아무래도 너무 급격한 변화라고 말할 수 있기 때문이다. 그것 보다는 오히려 세택이 본래부터 가지고 있던 기능으로 연속성을 지니는 것으로 이해해도 좋지 않을까 생각한다.

사원의 수조관을 담당하고 있는 김양박은 세택과 행서림군태수를 동시에 밝히고 있는데, 세택과 ‘행서림군태수’의 관계를 통해서 살펴볼 수가 있을 것이다. 신라 하대의 行守制에 대해서는 새로운 연구가 나오고 있는데, 行官制에 대해서 “특정 관직이 꺾히게 된 후 아직 마땅한 이가 보임되지 않았을 때, 다른 관원이 ‘攝行權理한 제도를 가리킨다.”고 한다.<sup>84)</sup> 이에 대체로 하급관원이 상급관원의 직무를 섭행하는 경우가 많았고, 아울러 섭행직을 거쳐 정식으로 임용되거나 혹은 이를 거쳐서 다른 관직으로 옮겨가는 경우도 있었다는 것이다. 김양박의 경우에는 아마도 새로 태수와 현령을 제수받은 상태로 아직 정식으로 부임하기 전이라는 의미를 갖는 것으로 이해하고 있다. 그리고 이를 관청한 관직이 본인이 현재 역임하고 있는 실직이자, 본직임을 나타내는 표현임이 분명하다고 말한다,

이러한 설명을 따른다면 세택 소속의 관원이었던 김양박이 서천군인

84) 박수정, 「신라 하대 행수제 시론」, 『한국고대사연구』 87, 2017, p.260 및 pp.273~2

서림군의 태수를 임시로 겸직한 사실은 국왕의 명을 받들어 서림군에 무언가 일이 발생하여 왕명을 전달하기 위한 기능을 수행했다고 보는 것이 좋지 않을까 싶다. 이후 그가 세택에서 서림군 태수에 부임했다든지, 아니면 다시 세택으로 돌아왔을 가능성 모두를 상정할 수 있다. 그렇다면 중사성에서만 그러한 기능을 찾을 수 있는 것이 아니라, 이미 세택의 기능 안에 국왕의 명을 전달하는 사자로서의 기능이 포함되어 있다고 보아야 할 것이다. 그렇기에 그는 행서림군태수라는 임시의 지방관으로 임명되었을 것이기 때문이다.

이미 잘 지적하고 있듯이, 이러한 역할은 내양이나 중사의 기능과 크게 다르지 않는다는 점에서이다. 이것은 당나라의 제도에서 찾아지는 중사의 기능을 고려할 때 더욱 그러하다. 최근 당나라의 중사에 대해서 집중적으로 다루어지고 있다.<sup>85)</sup> 중사의 가장 기본적인 역할은 황제의 명령을 전달하는데 있다고 한다. 황제의 制勅 문서에만 한정되지 않고 비문서화된 황제의 명령도 포함되었다고 한다. 이에 중사의 가장 중요한 임무로써 王言文書の 전달이라는 사실을 크게 주목하게 된다. 황제가 다양한 왕언문서 가운데에서 특히 冊書나 慰勞制書 및 論事勅書의 경우 상서성 및 하부기관을 거치지 않고 별도로 지정된 중사와 같은 使人에 의하여 專使의 형태로 전달되는 것이었다고 말한다. 더 나아가 중사가 황제의 사적인 영역 내에서 역할 수행을 비롯해 국가통치의 공적인 영역의 구체적인 사무들도 직접 처리했다는 것이다. 그리고 이러한 중사의 문서전달은 하나의 시스템으로서 당나라 왕조 시기 내내 유지되었다고 한다. 즉 황제의 국가통치를 위한 정치운영에도 중사가 중요한 역할을 수행했다는 것이다. 이러한 가운데 중사는 황제 개인 중심의 전제적 권력을 안정적으로 시행하는데 궁극적으로 기여했다는 것이다.

이와 같은 사실들을 고려할 때 안압지에서 출토된 D-③ 세택관련 목간은 새롭게 이해될 수 있지 않을까 싶다. 고성 지명이 나오는 세택 목간의 경우가 그러하다. 특히 급사가 주목된다. ‘급히 파견하는 사신’의

85) 유준형, 두 개의 논문을 참고할 것.



의미를 지니는 급사의 경우 웅진시대의 백제 무령왕릉에서 찾아진다. 이에 급사가 벽돌의 위치를 설명하는 것으로 파악하기도 하지만, 백제의 지방통치와 관련된 것으로 이해할 수 있다. 왜냐하면 도사와의 상호관계를 고려했기 때문이다.<sup>86)</sup> 이는 양나라의 영향을 받은 것으로 짐작된다. 이에 최근 공주의 또 다른 곳에서 급사라는 용어가 나오고 있는 사실을 새롭게 확인하면서 백제의 급사에 대한 보다 구체적인 분석이 진행되었는데, ‘급’이라는 글자가 중국에서 황권과 밀접한 관계 속에서 사용되었다고 언급한다.<sup>87)</sup> 때문에 백제에서도 급사를 국왕의 명령을 긴급하게 수행하는 사신으로 파악하면서, 일반적인 사신들에 비해 업무의 중요도나 주어진 권한에 차이가 있었던 관원으로 보고 있다. 이를 바탕으로 신라의 급사 역시 단순히 궐내의 기관과 기관 사이에 이동한 사람이 아니라, 국왕에게 직속된 존재로서 국왕에게서 위임을 받은 권위를 바탕으로 직접 고성에 가서 국왕의 명을 수행하여 물품을 가져왔음을 알 수가 있다고 설명하였다. 그렇다면 통일신라시대의 급사는 세택과 관련된 국왕의 관원으로서, 하대에 나오는 내양이나 중사처럼 국왕의 명령을 수행하여 움직였다고 볼 수가 있을 것이다.

사실 고성관련 세택 문서의 경우 제대로 해석하여 이해하기가 매우 어려운 실정이다. 그러나 급사와 함께 그 내용을 다시 살펴볼 수가 있을 것이다. 그것은 당나라에서 중사가 수행한 임무와 관련해서이다.<sup>88)</sup> 중사의 또 다른 임무로서 황명의 전달 이외에, 황제의 賜物 행위 또한 중사에 의해 수행되었다고 한다. 중사에 의한 ‘使者宣賜’는 경제적 재화에서부터 각종 물품에 이르기까지 비교적 광범위하게 이루어졌다고 한다. 이러한 방식은 황제와 官人 혹은 臣人을 직접 연결해주는 비공식적 행위라고 할 수 있는데, 이를 배경으로 관인의 안부를 묻거나 근황을 확인하는 등의 역할이 중사에 의해 수행되었다고 한다. 아울러 황제가 필요로 하는 물품을 수소문하거나, 황제의 종교활동을 위한 사무가 중사에 의해

86) 김수태, 「백제의 지방통치와 도사」, 『백제의 중앙과 지방』, 1997, pp.225~226.

87) 백미선, 「백제 무령왕대의 급사」, 『사람』 65, 2018, pp.125~126.

88) 유준형, 「당대 중사의 활동과 그 정치적 의미- 황제의 국가 통치와 관련하여」, p.305.

처리되었다는 것이다. 互市무역까지도 수행하기도 하였다고 파악한다. 즉 이러한 업무를 통해서 중사는 황제와 관인 사이의 개별적 관계를 비 공식적으로 연결해주거나 황제의 개인적인 사무를 수행하였으며, 보다 구체적인 사무인 황명 전달까지를 실제로 처리하는 데에까지 나아갔다는 것이다.

이러한 중사의 임무 가운데에서 황제가 필요로 하는 물품을 수소문하였다는 부분과 관련해서 통일신라시대 급사의 임무를 새롭게 파악할 수 있지 않을까 싶다. 세택과 관련된 급사가 고성에까지 가서 국왕이 필요로 하는 것같이나 식해 혹은 소금을 직접 가지고 왔다는 점과 관련해서이다. 그리고 이것은 D-④ 사료에 대한 이해도 다시 하게 만들어주고 있다. 만일 ‘매(賣)’로 읽힌다면 국왕이 필요로 하는 물품을 세택에서 구입한 것이 되기 때문이다. 이것은 당나라의 중사가 담당한 역할과의 공통점을 찾아볼 수 있게 해준다고 하겠다. 이때 세택의 활동은 단순히 하급의 궁중잡역이 아니라 국왕을 위한 중요한 업무를 담당하였음을 알려주는 것이 아닐까 싶다.<sup>89)</sup>

이와 같은 사례들은 세택이 급사를 통해서 국왕의 왕명을 전달하는 기능 이외에, 기본적으로 국왕의 시봉과 시종의 기능을 함께 수행하고 있음을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다. 동궁의 세택 경우에도 그것이 해당될 것임은 물론이다. 이렇게 세택을 이해한다면 안압지 출토 목간의 세택사료를 청소 혹은 궁중잡역의 기능과 연결시키거나, 「창림사무구정답원기」를 비롯한 금석문 자료들을 통해서 시봉 및 문한기구의 기능을 새롭게 설정하거나, 세택과 중사성의 성격을 크게 다른 것으로 대비시키는 것은 어렵다고 하겠다. 한편 하대에서 중사성이 청소를 비롯한 잡역 기

89) 이 경우 고성의 것같이나 식해나 소금을 구하는데, 급사를 파견했다는 점 역시 시간의 신속함을 요구하는 해산물의 관리 보관이라는 점 때문일 것이다. 한편 D-② 사료에 대한 새로운 이해가 필요할 것 같다. 세택에서 월지의 진기한 금수를 관리했다고 이해한다면 이를 하급의 궁중잡역이라고 말할 수 있을지도 의문이기 때문이다. 이는 오히려 세택이 중요한 역할을 담당한 관부임을 반영해주는 것으로 생각된다. 궁궐에서 담당하는 일이 잡역인지, 중요한 업무인지를 구별하는 기준에 대해서도 검토가 필요하다고 생각한다.

능과 함께 문한기구적인 성격을 함께 가지는 이원화된 구조를 가졌다는 설명 역시 그대로 따르기는 어려울 것 같다고 생각한다. 무엇보다 세택이란 관부가 행서림군태수라는 관직과 함께 결부되어 기록되고 있다는 점에서이다. 이를 통해서 세택이 여전히 청소를 비롯한 잡역기능을 담당한 관부로 파악하기는 어렵기 때문이다.

이상에서 시도한 검토를 받아들일 수가 있다고 한다면 통일신라시대의 세택이란 처음에 시봉과 시종의 기능을 수행하는 국왕과 동궁의 측근기구라는 통설적 견해가 여전히 유효하다고 말할 수가 있을 것이다. 이러한 가운데 경덕왕대 세택에서 중사성으로의 새로운 변화가 일어나게 되었던 것으로 보인다. 기존의 연구에서 중사성이 당나라의 정치제도와와의 비교가 여러 형태로 진행되어 왔다. 그러나 직관지 하에서는 그 기능을 알 수 없다고 밝히고 있듯이, 그 임무 모두를 현재 곧바로 파악하기는 어렵다. 그러나 이제 중사성으로 바뀌면서 또 다른 기능으로 문한기구적인 성격이 추가로 요구되었던 것이 분명하다고 생각한다.

우선 중사성이 中使省으로 불리었다는 사실에 주목해보자. 이는 새롭게 중사라는 관원이 등장했음을 알려주는 것으로 생각된다. D-②에서 중사성과 관련해서 언급되는 ‘奉敎書’라는 내용은 중사성의 임무가 어떠하였는지를 알려주고 있다. 즉 중사성의 중사가 국왕으로부터 교서를 받아서 해당 관부나 관원에게 직접 전달하는 역할을 하였다는 것이다. 이때 세택과 관련해서 언급되는 급사와 중사성의 중사와의 차이점이 무엇인지가 궁금해진다. 중사 역시 급사와 마찬가지로 왕명의 전달과 수행이 기본적인 임무라는 점에서 서로 공통점을 보여주고 있다. 그러나 이후 급사 관련 기록이 더 이상 나오지 않고 있다는 점에서 세택에서 중사성으로 변화되면서 중사는 급사가 담당했던 임무를 그대로 이어받았을 것으로 보인다. 물론 이를 자세히 살필 수는 없지만, 급사가 중사로 바뀌면서 그 역할이 보다 다양해지고 체계적으로 변화되지 않았을까 짐작될 뿐이다.

무엇보다도 이제 중사성은 이전과 달리 문한기구라는 새로운 기능까지를 맡게 되었을 것이다. 요극일이 맡았던 동궁 중사성의 관원이었던

중사인이 당나라의 문한관이었다는 사실이 그것을 잘 말해주고 있다. 또한 같은 해 요극일이 동궁의 중사성 소속의 관원으로서 내성의 문한기구인 崇文臺의 장관을 맡고 있다는 점도 그러하다. 중사인이 차관으로 이해되고, 승문대랑이 장관이라는 점에서 동궁 소속의 요극일이 차관직인 중사인에서 승문대랑을 겸직하면서 승진했다는 것을 알려주는 것으로 보인다. 이때 그는 내성과 동궁의 문한관을 모두 역임한 인물이 되는 것이다. 그런데 중사성에 속한 내양 역시 그와 같은 기능을 맡았음을 보여주고 있는데, 중사인과 내양 및 중사의 관계에 대해서는 구체적으로 파악할 수는 없다. 어쩌면 중사의 내양의 기능과 문한관인 중사인은 서로 구별되었을 것으로 보인다. 따라서 세택이 중사성으로 바뀌면서 기존의 시종·시봉기구에서 문한기구적 성격을 함께 지니게 되었다고 하겠다.<sup>90)</sup>

경덕왕대 세택에서 중사성으로의 변화에는 통일신라 사회의 내적인 변화가 반영되었던 것으로 생각된다. 하대 중사성의 이원화를 주장한 견해에서 잘 지적하고 있듯이, 중대 이후 임해전에서 개최한 群臣宴이나 외국사절과의 연회 및 고승과의 교류 등 왕의 사적 영역에서도 문예적 능력이 요구되는 상황이 점차 늘어났다는 점도 고려할 수 있다. 중대 이래 문한기구에 대한 관심이 중대 이래로 더욱 높아졌다는 것이다. 이러한 사실은 경덕왕대 문한기구의 변화에서 구체적으로 확인할 수가 있을 것이다. 공봉기구설을 주장하는 연구자에 의해서 경덕왕대 문한기구가 어떻게 확대되고 있는지, 그것이 근시기구와 어떻게 결합되고 있는지는 매우 자세히 검토된 바가 있기 때문이다.<sup>91)</sup> 경덕왕대에 집중적으로 제

90) 세택의 기능을 이와 같이 이해할 수가 있다면 안압지에서 출토된 182호 목간에 나오는 ‘策事’도 새롭게 주목해야 할 것이다. 기존의 연구에서는 책사를 세택이 기초하여 내린 왕명이나 태자의 명령으로 이해하였다(이성시, 「한국출토의 목간에 대하여」, 『목간연구』 19, 1997, p.233 및 이문기, 「안압지 출토 목간으로 본 신라의 궁중 업무」, pp.202~203. 그러나 책사가 기록된 목간의 내용에 중국 연호인 寶應 4년이 함께 나오고 있는데, 이 시기가 경덕왕 24년(765) 혹은 혜공왕 원년에 해당된다는 점에서 이를 중사성의 업무로 파악할 수가 있을 것이기 때문이다.

91) 이문기, 「신라의 문한기구와 문한관」, 『역사교육논집』 21, 1996.

기되었던 근시기구의 확장이나 문한기구의 확장이 세택에서 중사성으로의 변화에 어떠한 영향을 주었는가를 살펴볼 수 있게 해준다.

이에 의하면 경덕왕대는 근시기구의 확장이 지속적으로 이루어졌던 시기라고 언급한다. 그 중에서도 특히 경덕왕 치세 전반기에 해당하는 동왕 3년(744)에서 9년(750)까지의 시기에 집중적으로 근시기구가 확장되고 있음을 알 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 근시기구의 확장과정과 함께 문한기구가 설치되고 개편되었다고 보았다. 왜냐하면 문한관직은 근시기구의 하나인 동시에, 그 가운데서도 중핵적 지위를 점하고 있었기 때문이다. 즉 근시기구의 확장과 문한기구의 개편은 서로 맞물리면서 단행되었다고 한다. 이때 경덕왕대 통문박사를 한림으로 개편한 사실에 주목한다. 당시 한림대 소속 관원들의 활동은 경덕왕대부터 시작해서 혜공왕대에 만들어진 「성덕대왕신종」의 명문을 통해서 확인할 수가 있다. 찬자와 서자가 모두 한림대의 문한관이었던 것이다. 그리고 문한기구인 승문대 역시 경덕왕 치세 전반기에 설치된 것으로 파악하고 있다. 경적과 교서를 담당하는 승문대는 당나라의 경우와는 달리 동궁 소속이 아니라 국왕 소속의 관부가 되었다는 것이다. 이와 같이 경덕왕대에 추진된 근시기구의 확장과 문한기구의 개편은 왕권강화를 위한 국왕의 지지기반 확충이라는 경덕왕 자신의 의도가 강하게 내재되어 있었다고 보았다.

그것은 경덕왕대 설치되거나 개편된 근시기구나 문한기구 모두 국왕과 동궁 소속의 관부였으며, 측근신료로 구성되었다는 점이 잘 말해주고 있다. 이제 내성은 殿中省으로, 세택을 중사성으로 바뀌는 변화로 나타났다. 집사성이나 어룡성처럼 하나의 ‘省’이 된 것이다. 이는 그만큼 세택이 내정관부에서 핵심적인 위치를 차지하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 「성덕대왕신종명」에 병부령에 이어서 전중성의 장관이 최고의 직위로 등장하고 있는데, 중앙의 다른 핵심관부 장관을 여러 개 겸직하고 있다는 사실에서 생생하게 엿볼 수가 있다. 이를 통해서 경덕왕 18년 이후 신라의 내정관부가 차지하는 정치적 위치나 비중을 구체적으로 파악할 수 있다고 하겠다. 즉 세택에서 중사성으로의 개편은 결

국 경덕왕이 국왕과 동궁의 측근기구를 통해서 왕권강화를 추구하려는 데에서 나온 조치였으며, 그 결과 이전에 시봉과 시종의 임무를 수행하고 있던 세택이 중사성으로 바뀌면서 문한기구적 성격까지를 함께 갖추게 된 것으로 이해되는 것이다. 이후 혜공왕대에 들어와서 다시 세택으로 바뀌어도 그 기본적인 성격은 크게 변화되지 않았을 것이다. 그리고 하대인 경문왕대 이후에 들어가면서 중사성이 차지하는 그 정치적 위상은 더욱 높아가고 중요시되었을 것이다.

#### IV. 맺음말

지금까지 통일신라시대의 세택에 대한 기존의 논란을 다시 검토해보았다. 이를 통해서 국왕과 동궁의 세택이 시종과 시봉의 기능을 담당하다가, 중사성으로의 변화와 함께 문한기구적 성격을 가지게 되었다는 기존의 통설적 견해가 여전히 설득력이 높다는 사실을 확인해보았다. 세택과 중사성에 대한 앞으로의 이해와 관련해서 한두 가지 사항을 더 지적하면서 맺음말에 대신하고자 한다.

먼저 국왕의 세택이나 동궁의 세택이, 그리고 국왕의 중사성과 동궁의 중사성이 어떠한 관계를 맺고 있는가 하는 부분이다. 중대나 하대에서 두 기구는 서로 가까운 시기에 설치되고, 그 성격에서도 같은 변화를 일으켰을 것으로 생각된다. 그러나 그 명칭이 같다고 하더라도 그 임무에서는 국왕과 동궁이라는 위치에서 나오는 일정한 차이를 가졌던 것이 아닐까 한다. 문한기구인 승문대의 경우 당나라에서는 동궁관에 속하였지만, 신라에서는 내성에 설치하였다는 점에서 신라에서도 당나라의 정치체도를 수용할 때 나름대로 고민하였음을 보여주기 때문이다. 그렇지만 시간이 흐를수록 그 구분이 별다른 차이를 보여주지 못했을 것으로 여겨진다. 왕권의 행사를 위해서 국왕의 내성 소속 관부나 태자의 동궁관이 보완하는 상호관계를 가졌을 것으로 생각된다. 그것은 하대에 들어와서 동궁의 중사성 소속 관원이 내성의 승문대 장관을 겸직한다든지,

국왕의 경우 자신의 왕명을 동궁 소속 중사성의 관원인 중사로 하여금 전달하게 하는 등의 사례를 통해서 알 수 있을 것이다. 앞으로 내성과 동궁관의 관계에 대해서 보다 자세한 관심이 필요할 것이다.

두 번째로 내조와 외조의 관계에 대한 문제를 들 수가 있다. 기존의 통설적 이해에서 중사성이 국왕의 근시·기구로서 기존의 국왕 직속 행정 관부 집사성이 외정화함에 반하여 내조를 형성하여 집사성의 실권을 흡수하였다고 보았기 때문이다.<sup>92)</sup> 이에 대해서는 최근 그러한 모습을 확인하기는 어렵다는 견해가 제시되기도 하였다.<sup>93)</sup> 한편 신라의 경우 일본과 마찬가지로 내정과 외정이 분명히 구분되지 않는 것이 특징이라고 하며, 신라의 관부 구성에서 중국과 같은 내조와 외조의 명확한 구분은 아무래도 상정하기가 어렵다는 견해도 나와 있다.<sup>94)</sup> 그러나 내조가 왕권을 뒷받침하는 제도적 기반이며, 그를 구성하는 신료집단은 곧 국왕의 사적인 성격이 강한 인적기반이라는 점을 염두에 둔다면 신라사회 역시 중국에서처럼 내조와 외조의 구별을 시도했던 것으로 이해할 필요가 있지 않을까 생각한다.<sup>95)</sup> 이러한 점에서 신라왕권의 제도적 기반의 한 축인 내조제도의 전반적인 변화나 흐름에 대한 더욱 구체적인 접근이 계속해서 이루어져야 할 것이다.<sup>96)</sup> (부기 : 필자가 이 글을 발표할 때 토론을 해 준 박수정, 「9세기 전반 신라관제의 변화양상과 세택(중사성)」, 『신라사학보』 47, 2019도 함께 참고하기를 바란다.)

※ 이 논문은 2020년 5월 13일에 투고 완료되어  
2020년 5월 21일부터 6월 2일까지 심사위원이 심사하고,  
2020년 6월 3일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

92) 이기동, 앞의 논문을 참고할 것.

93) 이재환, 앞의 논문, p.221.

94) 박수정, 앞의 논문, p.220.

95) 이문기, 「한국 고대국가의 내조연구 서설」, 『안동사학』 9·10합집, 2005.

96) 이문기, 「신라의 문한기구와 문한관」, p.79 및 「신라 세택(중사성)의 기능과 관제적 위상의 변화」, p.315.

## 참고문헌

- 이기백, 「품주고」, 『이상백기념사학논총』, 1964 : 『신라정치사회사연구』, 1974.
- 이기동, 「나말여초 근시기구와 문한기구의 확장-중세적 측근정치의 지향-」, 『역사학보』 77, 1978 ; 『신라골품제 사회와 화랑도』, 1984.
- 이기동, 「안압지에서 출토된 신라목간」, 『경북사학』 1, 1979 ; 『신라골품제 사회와 화랑도』, 1984.
- 김창겸, 「신라시대 태자제도의 성격」, 『한국상고사학보』 13, 1993.
- 이문기, 「신라의 문한기구와 문한관」, 『역사교육논집』 21, 1996.
- 김수태, 「백제의 지방통치와 도사」, 『백제의 중앙과 지방』, 1997.
- 이성시, 「한국출토의 목간에 대하여」, 『목간연구』 19, 1997.
- 김 호, 「당 전기 황제 시봉기구 전증성」, 『동양사학연구』 79, 2002.
- , 「당 전기 중앙관부과 황제 시봉기구」, 『중국사연구』 26, 2003.
- , 「당대 태자부의 구조와 운용」, 『중국사연구』 36, 2005.
- 이문기, 「안압지 출토 목간으로 본 신라의 궁정업무-궁중잡역의 수행과 궁정경비 관련 목간을 중심으로」, 『한국고대사연구』 39, 2005.
- 이용현, 「통일신라의 전달체계와 ‘북해통」, 『한국목간기초연구』, 2006.
- 교본번, 「안압지 목간 판독문의 재검토」, 『신라문화연구』 창간호, 2007.
- 이승현, 「신라의 동궁제도」, 『한국고대사연구』 55, 2009.
- 이경섭, 「안압지 목간과 신라 궁정의 업무」, 『신라문화』 35, 2010.
- 이문기, 「안압지 출토 목간으로 본 신라의 세택」, 『한국고대사연구』 65, 2012.
- 최순조, 「국립박물관 남측부지 유적출토 신명문자료-동궁아명 호 및 신변(?)동궁세택명 청동접시」, 『목간과 문자』 10, 2013.
- 이문기, 「신라 세택(중사성)의 기능과 관제적 위상의 변화」, 『역사교육논집』 51, 2013.
- 유준형, 「당대 왕언문서의 전달과 활동」, 『동양사학연구』 141, 2017.
- 전덕재, 「신라 동궁의 변화와 임해전의 성격」, 『사학연구』 127, 2017.
- 박수정, 『삼국사기 직관지 연구』, 고려대 박사학위논문, 2017.
- 박수정, 「신라 하대 행수제 시론」, 『한국고대사연구』 87, 2017.
- 백미선, 「백제 무령왕대의 급사」, 『사림』 65, 2018.



- 이재환, 「신라의 환관 관부에 대한 시론-세택(중사성)의 성격에 대한 재검토」, 『목간과 문자』 21, 2018.
- 윤선태, 「신라 동궁의 위치와 ‘동궁관’ 기구」, 『신라사학보』 46, 2019.
- 유준형, 『당대 중사의 활동과 그 정치적 의미 -황제의 국가통치와 연관하여』, 『역사와 담론』 90, 2019.

## Reargument on the Se-taek of the Unified Silla Period

Kim, Soo-tae

This paper takes a new look at the Se-taek of the Unified Silla period in relation to royal authority. This is because there is considerable controversy over the function and status of the Se-taek.

An earlier study focusing on the Se-taek described in the wooden documents excavated in Anapji pond, identified it as the attendant office of the Inner Court. King Gyeongdeok, through the Se-taek, promoted reformative politics to strengthen the royal authority. Entering the late period, the Se-taek gained a bigger political influence as carrying the function of the literary office of the Inner Court. Through this, the transition from ancient to the middle ages of Korea was addressed.

In subsequent discussions, the Se-taek developed into a different direction. In the middle period, the Se-taek was merely the odd jobs office of the Inner Court, responsible for the odd jobs of the Royal Court. It was in the late period that it began to have the function as the literary office of the Inner Court. This interpretation has been continuously accepted by various researchers. Recently, a new understanding is being added that the Se-taek was connected to the Eunuch Office.

However, through another approach, it can be verified that the Se-taek was more than just the odd jobs office of the Inner Court. This is because the Se-taek was an important aides that served to strengthen the royal authority of the king and the (crown) prince of the Unified Silla period. In that case, the existing view that the Se-taek functioned as an aide office of the king and the crown prince(,) and then also acquired the function of the literary office of the Inner Court as it changed to the Jungsa-seong, is still very convincing. Therefore, based on these studies, I hope that a new phase of research will be opened for the history of political institution of the Unified Silla period.

**keywords :**

Unified Silla Period, King, Crown prince, Se-taek, Jungsa-seong

