■민족문화연구 제82호(2019.02.28), 고려대 민족문화연구원, pp.141-180.
http://doi.org/10.17948/kcs.2019..82.141

조선 세종조 配享功臣 신개의 정치적 역할과 종묘 배향의 배경

소순규(蘇淳圭)*

목 차

1. 머리말
2. 태종-세종 초반의 관직 승진 이력
3. 세종 중반 국정 추진 능력의 발휘와 정승 발탁
4. 세종말 실질적 首相으로서의 활약
5. 맺음말

국문초록

종묘에는 공신당이란 공간이 설정되어 있고, 그곳에는 각 왕대별로 가장 공훈이 높은 배향공신을 모시고 있다. 배향공신의 면면은 당대 정치사를 이해하는 중요한 키워드라 할 수 있다. 조선의 최고 성군이라 일컬어지는 세종은 모두 7명의 배향공신을 두고 있는데, 이 중 추후에 배향된 양녕대군과 효령대군을 제외하면 당대에 배향된 공신은 모두 5명이다. 황희, 허조, 최윤덕 등은 당대는 물론 오늘날에도 매우 유명한 인물들이며, 이수는 호학군주인 세종의 스승으로 뚜렷한 배향 이유를 확인할 수 있다.

이에 비하여 본고가 다루고자 하는 신개의 경우, 그의 업적이 무엇인가 불분명하고 오늘날 연구자들에게도 생소한 인물 중 하나이다. 본 연구에서는 신개가 어떠한 이유

* 고려대 민족문화연구원 연구교수.

로 종묘의 배향공신의 지위에까지 오를 수 있는지 살펴보았다. 그는 세종 당대 중요한 정치적 사안에 매우 핵심적으로 활약하였고, 특히 국왕 세종의 의사에 부합하는 사안의 추진능력을 보여주었다. 또한 세종 말년 상당 기간을 실질적 수상으로서 재직하기도 하였다. 본고는 이러한 신개의 정치적 역할을 재조망하고 이를 통해 세종대의 업적을 재음미해 보고자 하였다.

주제어: 申槩, 여진정벌, 공법, 長城, 의염법, 용비어천가.

1. 머리말

역대 先王의 위패가 모셔져 있는 종묘 正殿 앞에는 功臣堂이란 건물이 자리하고 있다. 역대 군왕의 신하들 중 해당 국왕의 치세에 가장 공이 있다고 여겨지는 인물의 위패를 안치하여 종묘 배향 시 함께 흠향할 수 있도록 한 것이다.[1] 공신당에 들어갈 인물의 선정은 선왕의 종묘 부묘와 함께 이루어지는데, 해당 국왕의 정치와 업적에 대한 당대의 평가가 지대한 영향을 미친다. 따라서 공신당에 모셔진 인물들은 조선 정치사에서 매우 중요한 위상을 차지한다고 할 수 있다.

조선 최고의 성군으로 추앙받는 세종은 배향공신의 수에서도 7명으로 다른 국왕에 비하여 압도적으로 많다. 다만 이 중 양녕대군과 효령대군은 이후 추가로 배향된 것이고,[2] 당대에 배향된 공신은 황희, 허조, 최윤덕, 신개, 이수 5명이다. 그런데 이들 중 황희, 허조, 최윤덕은 세종대 업적이 확연하고, 연구자 외의 일반인들에게도 상당한 인지도를 얻고 있다.[3] 반면 신개와 이

1) 한형주, 『종묘와 궁묘 : 조선왕실의 조상제사』, 민속원, 2016.

2) 『고종실록』 권2 2년 1월 20일(병진). "賓廳啓, 世宗廟庭配享功臣, 讓寧大君剛靖公禔, 孝寧大君靖孝公補."

3) 황희에 대한 연구성과는 모두 열거하기 어려울 만큼 많은데, 그중 당대 황희의 정치적 역할에 대해 연구한 것으로는 대표적으로 김경수, 「황희의 생애와 현실인식」, 『한국사학사학보』 제36집, 한국사학사학회, 2017을 들 수 있다. 허조의 경우 의례 전문가로서의 역할에 주목한 한형주, 「허조와 태종—세종대 국가의례의 정비」, 『민족문화연구』 제44호, 고려대 민족문화연구원, 2006; 강문식, 「태종-세종대 허조의 예제 정비와 예 인식」, 『진단학보』 제105호, 진단학회, 2008 등의 연구가 있으며, 최윤덕 역시 그의 군사적 업적에 주목한 강성문, 「최윤덕의 국가방위론과 군사관」, 『군사』 제36호, 국방부 군사편찬연구소, 1998 등의 연구가 이루어져 있다. 또 이러한 본격적인 연구

수는 그들의 정치적 역할도 모호하고, 상당히 생소한 인물이라 할 수 있다. 그나마 이수의 경우는 好學의 군주였던 세종의 스승으로 종묘 배향의 이유를 확연히 알 수 있는 반면[4] 申槩의 경우 세종대를 대표하는 신하의 반열에 오르게 된 배경이 무엇인지 확실하지 않다. 특히 배향공신의 선정과정에서 함께 후보로 언급된 이들이 맹사성, 안순과 같이 세종으로부터 대단한 신뢰를 얻은 인물임을 감안하면[5] 신개가 배향공신에 오를 수 있었던 동기가 더욱 궁금해진다.[6]

본고는 이러한 문제의식으로 신개가 세종대 수행했던 정치적 역할을 살펴보고, 배향공신의 위치에까지 오를 수 있었던 동력이 무엇인지 살펴보고자 기획되었다. 그 과정에서 당대인들이 바라보는 세종대의 업적에 대한 평가, 당대인들이 중요시했던 세종대의 정치적 사안 등이 드러나리라 기대하며, 그러한 업적을 이루는 과정에서 신개의 역할 역시 분명해지리라 생각한다.

이를 위해 우선 2장에서는 신개의 출생배경 및 세종대 초반까지의 관직 이력을 살펴보도록 하겠다. 3장에서는 신개의 정치적 활약이 두드러지는 시기인 60세 이후 관력 및 정치적 역할에 대해 살펴보도록 하겠다. 4장에서는 정승의 반열에 오른 이후, 실질적인 정부 수반으로서 신개의 역할에 대해 살펴보도록 하겠다. 이러한 고찰들을 통해 세종 치세의 숨은 주역이었던 신개

업적 외에 대중서에서도 이들의 업적은 비교적 상세히 소개되고 있다.

4) 『문종실록』 권10 1년 11월 12일(병오). "上曰, 李隨與於配享, 何如? 對曰, 隨以兵曹判書卒, 有何事業. 然世宗大王, 自少時, 學於隨, (…) 世宗大王之待之也, 亦重矣. 宜配享."

5) 맹사성은 황희와 더불어 세종 중반대 정치사를 이끌어간 명재상으로 황희 못지 않게 그의 정치적 이력에 대한 연구가 활발히 이루어졌고, 특히 음악 전문가로서의 면모 역시 검토된 바가 있다. 박주, 「맹사성의 생애와 세종대의 유교윤리 보급」, 『조선사연구』 제14집, 조선사연구회, 2005; 이정주, 「태조-태종 연간 맹사성의 정치적 좌절과 극복」, 『조선시대사학보』 제50집, 조선시대사학회, 2009; 김일환, 「고불 맹사성의 재상정치활동 연구」, 『포은학연구』 제19집, 포은학회, 2017; 권오성, 「맹사성의 음악에 관련된 기록의 관견」, 『국악원논문집』 제11집, 국립국악원, 1999. 안순은 널리 알려진 인물은 아니지만 개국공신 안종원의 후손으로 세종 재위 당시부터 그가 숨을 거두는 세종 22년까지 호조판서 직을 역임하고 있다는 점에서 세종의 신임이 상당한 관료였다.

6) 오늘날 신개의 정치적 활동에 대한 연구는 전무하다. 다만 신개가 남긴 『인재집』의 문학작품을 분석한 연구와 신개 神影幀을 대상으로 초상화 제작기법에 대한 연구가 이루어진 바 있다. 윤재환, 「인재 신개의 기문을 통해 본 의식세계와 그 문학적 형상화」, 『동양학』 제47집, 단국대 동양학연구원, 2010; 박서림, 「초상화 제작기법에 대한 연구 : 문희공 신개 신영정 제작을 중심으로」, 서울대 박사학위논문, 2014.

의 삶과 역할이 재조명될 수 있기를 바란다.

2. 태종-세종 초반의 관직 승진 이력

신개는 자가 子格, 본관은 평산으로 고려의 개국공신인 신숭겸의 후손이었다. 『인재집』에 실린 그의 신도비명에 따르면 그의 증조부는 국자박사, 도관직랑을 지낸 申仲明이며, 조부는 보문각대제학을 지낸 申諿, 부친은 종부령을 지낸 申晏이다. 그의 모친은 찬성사 임세정의 딸이었다.[7] 그의 집안은 개국공신의 후예로서 꾸준히 관리를 배출하고 있던 가문이었으나, 신개의 직계 조상은 고위직을 역임하지는 못하였다. 『조선왕조실록』에 실린 신개의 졸기에는 그의 선대에 대한 기록이 생략되어 있으며, 『고려사』 및 『고려사절요』 등 관찬사서에도 그의 선대에 관한 기록은 남아있지 않는 것으로 보아, 그의 가계는 고려말 정국에서 비중이 큰 가문은 아니었던 것으로 생각된다.[8]

신개는 고려 공민왕 23년(1374) 4월 기해일에 태어났다. 그는 유년 시절 외할머니인 원씨의 손에서 양육되었는데, 이때부터 총명함으로 집안의 기대를 많이 받았던 것으로 보인다. 13세가 되던 해에 본격적인 교육을 받기 시작하였고, 17세 되던 공양왕 2년 생원시와 진사시에 합격하였다.[9] 그리고 이로부터 2년 후인 1392년, 고려왕조가 무너지고 새롭게 조선왕조가 개창되었다.

왕조가 교체된 이후 첫 대과에 응시한 신개는 병과 5위, 전체 8위의 성적으로 대과에 합격하였다. 이 과거에서는 좌시중 조준이 지공거를, 예문춘추관 대학사 김주가 동지공거를 맡았는데,[10] 당시 조준은 신개를 보고 '장차

---

7) 「신도비명」, 『인재집』 권4 附錄.

8) 신개는 두 명의 부인을 두었는데, 첫 번째 부인은 채윤경의 딸이었고 사이에서 자식은 없었다. 채윤경의 관력은 자세하지 않으나, 『씨족원류』 상에서는 검교한성윤으로 나오고 있으며, 그의 다른 딸은 교도였던 유회, 부사를 지낸 성수량 등에게 시집을 갔던 것으로 보인다. 채윤경의 집안은 대대로 벼슬을 하고 있으며, 유서깊은 양반가와 지속적인 혼인을 맺고 있으나 고위관료를 계속 배출하는 명문가라고 보긴 어렵다. 두 번째 부인은 郡事인 金可銘의 딸인데, 김가명은 여타 자료에서 찾아보기 어려운 인물이다. 신개의 혼인 대상이 되는 가문은 당대의 명문가로 보기 어려우며 이를 통해 보았을 때 신개의 평산신씨 가문 역시 명문가나 세력가의 범주로 보기는 어려울 것으로 생각된다.

9) 「연보」, 『인재집』 권4 附錄.

10) 『태조실록』 권3, 2년 6월 13일(정해).

재상이 될 인재다'라고 평하였다고 한다.[11] 이 과거에서는 송개신이 장원으로 급제하였고, 이숙번, 유사눌 등이 함께 방에 이름을 올렸다.[12]

신개는 과거 합격 이후, 태조가 한양으로 천도하자 개성에 살던 집을 불태우고 한양의 정릉동에 새집을 마련하였다.[13] 이것은 여러 가지를 함축하고 있다고 보이는데, 우선 신개의 가문이 고려왕조에서 특별한 고위직을 역임하고 있지 않았으며 이에 따라 특별히 전 왕조에 대한 의리에 얽매일 필요가 없었다는 점이다. 또한 개성 일대에 신개 가문이 가진 가업이 크지 않았던 것도 짐작해 볼 수 있으며, 새로운 왕조에 투신할 신개의 의지를 매우 명확히 드러내고 있다는 점도 읽어볼 수 있다. 고려에서 대대로 벼슬하던 집안의 구성원이 새로운 왕조에 출사할 때 이에 대한 정당성을 부여하기 위하여 여러 이야기가 만들어지는 반면[14] 신개는 새로운 왕조로의 투신을 매우 명확하게 보여주고 있다.

신개는 22살 나이로 史官으로 발탁되어 관직 생활을 시작하였다. 『조선왕조실록』상에서 신개가 처음 등장하는 것은 태조 7년의 일인데, 당시 태조는 조선 건국 이후부터의 사초를 열람하고자 사관들에게 이를 모아 바치라 명하였다.[15] 그러자 신개는 국왕의 사초 열람은 사관들의 直筆을 꺾는 행위라고 반대 상소를 올렸다. 그러나 태조는 자신이 왕위에 오르는 과정에 있었던 여러 일들을 사신들이 모르는 것이 많다고 주장하며 사초를 열람하겠다는 의사를 굽히지 않았다. 비록 태조의 윤허를 받지 못했으나, 말단 사관으로서 사초 열람에 반대하는 상소는 신진 관료로서의 패기를 잘 보여주고 있다.

태종대 이후 신개는 청요직의 관직을 두루 역임하였다. 정종 원년 사헌부 감찰을 시작으로, 태종 2년에는 사간원 좌정언, 태종 7년에는 사헌부 우헌납

11) 「연보」, 『인재집』 권4 附錄.
12) 『조선문과방목』 태조 2년 癸酉榜.
13) 「연보」, 『인재집』 권4 附錄.
14) 조선 건국 직후 관직에 출사한 사람들에게 흔히 따라붙는 것이 출사에 대한 정당성의 부여이다. 예컨대 황희의 경우만 하더라도 본래 두문동에 은거하였다가 두문동 선배들의 권유로 출사하였다는 이야기가 전하고 있다. 김낙효, 「황희 설화의 전승양상과 역사적 의미」, 『비교민속학』 제19집, 비교민속학회, 2000, 457면.
15) 『태조실록』 권14 7년 6월 12일(병진).

을 역임하고 태종 8년에는 이조정랑을 거쳐 의정부 검상에 올랐다.[16] 태종 7-8년 기간에는 조정에서 민무구, 민무질에 대한 처벌 논의가 대두하였는데, 신개는 여러 차례 상소를 통해 민무구 형제에 대한 강력한 처벌이 필요하다는 의견을 피력하였다.[17] 신개뿐 아니라 민무구 형제에 대한 처벌 논의는 조정 전반에서 일어났고, 태종은 대외적으로 이들 형제를 비호하는 듯하였지만 결국 태종 10년 이들 형제에게 자결을 명령함으로써 일단락되었다.[18]

태종 9년에는 의정부 사인으로 승진하였다. 태종 집권기에는 의정부 사인을 매개로 국왕과 의정부 대신들 사이의 의견 교환이 활발하게 이루어졌는데,[19] 신개 역시 국왕과 대신들 사이에 가교 역할을 수행하였다. 국정 현안에 대한 국왕의 명령을 전달하거나, 혹은 국왕이 대신들에게 자문하고 싶은 내용을 대신들에게 묻고, 이 결과를 보고하는 역할이었다. 다만 그 과정에서 신개는 자의적으로 국왕의 명령을 전달하지 않아 파직되기도 하였으나,[20] 곧 다시 의정부 사인으로 복귀하였다.[21]

〈표 1〉 태조 - 태종 연간 신개의 관력

연도	나이	관직	전거
1390 공양왕2	17		
1393 태조2	20		
1394 태조3	21		
1395 태조4	22	사관	태조 권14, 7년 6월 12일 병진
1400 정종1	27	사헌부 감찰 문하습유	『인재집』 연보
1402 태종2	29	사간원 좌정언	태종 권3, 2년 6월 1일 계축
1407 태종7	34	사헌부 우헌납	태종 권14, 7년 10월 23일 계묘
1408 태종8	35	이조정랑	태종 권16, 8년 8월 20일 을미
1408 태종8	35	의정부 검상	태종 권16, 8년 10월 16일 경인
1409 태종9	36	의정부 사인	태종 권18, 9년 7월 27일 정유

16) 〈표 1〉 참조.
17) 『태종실록』 권14 7년 10월 23일(계묘); 『태종실록』 권14 7년 11월 4일(갑인).
18) 『태종실록』 권19 10년 3월 17일(계미).
19) 의정부 사인의 역할에 대해서는 한충희, 「조선초기 의정부사인, 검상의 관인적 지위—사인, 검상의 歷官과 그 기능의 분석을 중심으로」, 『역사교육논집』 제13집, 역사교육학회, 1990 참조.
20) 『태종실록』 권19 10년 4월 1일(정유).
21) 『태종실록』 권19 10년 4월 14일(경술).

			태종 권19, 10년 4월 1일 정유 파직
1411 태종11	38	의정부 사인	태종 권21, 11년 6월 14일 계묘
1414 태종14	41	사간원 사간	태종 권27, 14년 1월 2일 정축 *태종 권27, 14년 1월 10일 을유 파직
1415 태종15	42	병조좌참의	태종 권29, 15년 6월 25일 무인
1416 태종16	43	충청도도관찰사	태종 권31, 16년 2월 5일 무진
1417 태종17	44	공조참판	태종 권33, 17년 4월 21일 정축
		*천추사 파견	태종 권33, 17년 5월 17일 임인

태종 14년에는 41세의 나이로 사간원 사간으로 승진하였고, 이듬해인 태종 15년에는 병조참의 직에 올랐다. 이후 충청도도관찰사가 되어 외직을 다녀온 이후로 공조참판 자리에 올랐다. 공조참판 자리에 오른 지 한 달 이후에는 사은사로 명나라에 파견되었고, 2개월 후에 돌아왔다.

태조대 과거로 조정에 입사한 이후 태종 재위 기간에 이르기까지 신개의 관직 생활은 엘리트 코스를 밟아왔다고 할 수 있다. 사헌부와 사간원의 언관직을 거치고, 이조정랑, 의정부 사인 등 청요직에 해당하는 관직만을 밟으며 당상관으로 승진하였다. 비록 몇 차례 파직으로 관직을 잃기도 하였으나, 심각한 정치적 사안은 아니었으며 얼마 후 관료로 다시 복귀하였다. 국왕인 태종 역시 신개에 대한 신임을 가지고 있었던 것으로 보이며, 이를 바탕으로 44세의 나이에 종2품 공조참판에까지 오를 수 있었다.

그런데 세종이 즉위한 이후, 신개의 관직 생활은 시련을 맞이하게 되었다. 세종 원년 전라도도관찰사를 시작으로 세종 2년에는 경상도, 세종 4년에는 황해도의 관찰사에 임명되었다. 세종 5년 잠시 형조참판으로 중앙에 복귀하였으나, 다시 9개월 이후 판진주목사로 외직에 발령되었다. 세종 7년에는 다시 형조참판에 복귀하였으나 이번에도 2개월 가량 이후 다시 좌군총제로 고쳐 임명되었다. 세종 8년에는 경상도도관찰사로 다시 외직으로 나아갔고, 세종 9년에는 동지총제가 되었다. 같은 해 3월에는 형조참판으로 중앙 조정에 복귀하였으나 3개월 만에 다시 서달 사건[22]에 휘말려 강음현으로 유배를 떠

22) 서달은 당시 좌의정이었던 황희의 사위인데, 신창현을 지나다가 고을의 아전이 자신에게 예로 대하지 않자, 구타하여 사망에 이르게 하였다. 아전의 가족들이 관에 고하였으나, 황희의 사위란 사실을 알고 있던 관료들이 사건을 은폐하다가 적발된 것이었다. 이 사건으로 신개를 비롯하여 조

나게 되었다.

세종이 즉위한 이후 약 10년 동안 신개가 중앙 조정의 주요직책에 있던 때는 세 차례 형조참판으로 재직한 기간이었다. 그러나 각각 9개월, 1개월 10일, 3개월의 재직기간이어서 합쳐서 1년이 조금 넘는 기간에 불과하였다. 이를 제외하고 신개는 대부분의 기간을 지방의 관찰사 혹은 지방수령, 군의 총제 직을 수행하였다. 관찰사 및 군의 총제 직 역시 당상관의 고위직이긴 하였으나 국정 전반에 걸친 논의의 참여대상은 아니었다는 점을 고려하면, 세종 초반 10년간 신개의 관력은 태종 말엽에 비하여 나아진 바가 없었다.

이러한 점은 신개와 비슷한 연배, 그리고 이후 정승 내지는 그에 준하는 반열에까지 오른 여타 동료들과 비교해 볼 때 확연히 드러난다. 신개에 앞서 정승의 자리에 오른 허조, 신개 이후 정승에 오른 하연, 그리고 신개가 배향공신에 선정될 때 경쟁하던 후보인 안순의 관력과 신개이 관력을 비교해 본 것이 아래의 표이다.

〈표 2〉 허조, 하연, 안순, 신개의 관직 비교표[23]

	허조(1369생)	하연(1376생)	안순(1371생)	신개(1374생)
1392(태조1)	1390년 과거합격		1389년 과거합격	과거합격
1393(태조2)			감찰	
1394(태조3)				
1395(태조4)				
1396(태조5)		과거합격	김해판관	
1397(태조6)				
1398(정종1)	보궐		사헌부 잡단	사헌부감찰
1399(정종2)				
1400(정종3)				
1401(태종1)	완산판관		병조정랑	
1402(태종2)	이조정랑			좌정언
1403(태종3)		봉상시 주부	장령	
1404(태종4)	지영월군사			

계생, 안숭선 등이 귀양을 가게 되었고, 좌의정 황희와 우의정 맹사성은 파직되었다. 『세종실록』 권36 9년 6월 21일 무인.

23) 이 표는 『조선왕조실록』을 근거로 하고, 안순의 관력은 『경재유고』에 수록된 「숭록대부판중추원사수문전대제학겸호조판서잉령치사 시정숙안공묘지명」을 참고하여 작성하였다.

1405(태종5)	문학 충순호위사 호군	이조정랑		
1406(태종6)				
1407(태종7)	집의	봉상부령	우부대언	우헌납
1408(태종8)	판내섬시사 우보덕 판전농시사		좌부대언	이조정랑 의정부검상
1409(태종9)	춘천 부처			의정부사인
1410(태종10)				
1411(태종11)	예조참의	예빈소윤	좌군동지총제 참지의정부사	의정부사인
1412(태종12)				
1413(태종13)			개성유후	
1414(태종14)	이조좌참의 (이조참의)	전사부령 장령	충청도도관찰사	사간원 사간
1415(태종15)	한성부윤 예조참의			병조참의
1416(태종16)	예문관제학 예조참판	집의		충청도도관찰사
1417(태종17)		동부대언 우대언		공조참판
1418(태종18)	개성유후겸 경기도관찰사 공안부윤 예조판서	좌대언 지신사 파직		
1419(세종1)		강원도 도관찰사 우군동지총제	공안부윤 호조참판	전라도도관찰사
1420(세종2)		예조참판		경상도도관찰사
1421(세종3)	참찬의정부사	전라도도관찰사		
1422(세종4)	이조판서	병조참판		황해도도관찰사
1423(세종5)		대사헌	함길도도관찰사 의정부참찬	형조참판
1424(세종6)		형조참판 중군동지총제	호조판서	판진주목사
1425(세종7)		경상도감사 이조참판		형조참판 좌군총제
1426(세종8)	참찬 이조판서	예조참판		경상도도관찰사
1427(세종9)		평안도도관찰사 파직		동지총제 형조참판
1428(세종10)	판중군부사			

우선 이들의 출생 연도는 허조가 신개보다 5살 연상, 안순이 3살 연상, 하연은 2살 연하였다. 과거 합격은 안순이 1389년,[24] 허조가 1390년,[25] 신개가 1392년, 하연이 1396년[26]으로 비슷한 시기에 출사하였음을 알 수 있다.

이 네 명의 관원은 태조-태종대 착실한 엘리트 코스를 밟았다고 할 수 있다. 허조의 경우 보궐, 이조정랑, 문학, 집의 등의 청요직을 거쳐 태종 18년에는 예조판서 직에까지 올랐다. 안순 역시 사헌부의 감찰, 잡단, 장령 등을 거쳤고, 태종대 중반에는 승지 직을 거쳤다. 이후 충청도도관찰사로 외직을 역임하고 세종 원년에는 호조참판에 이르렀다. 신개보다 연령이 어리고 출사가 낮았던 하연 역시 청요직과 승지 직을 거쳤고, 태종 18년에는 도승지 직에 올랐다가 파직되었다. 태종 연간까지 신개를 포함한 네 명의 관직 이력은 매우 성공적이었다고 할 수 있다.

그러나 세종 즉위 이후에는 상황이 달라졌다. 우선 허조의 경우 태종 18년 예조판서에 임명된 이후 근 3년간 지속적으로 판서 직을 수행하였다. 세종 3년 참찬의정부사가 되었다가 이듬해에 이조판서에 임명되었는데, 중간에 잠시 참찬으로 자리를 옮겼던 몇 개월을 제외하고는 근 6년간 이조판서 직을 유지하였다. 이조판서는 인사를 담당할 뿐 아니라 국가의 행정실무를 총괄하는 6조의 판서 중에서도 우두머리인데다가, 의정부의 세 정승과 찬성을 제외하고는 가장 고위직에 해당하는 자리였다. 허조는 세종 즉위 후 10년간 예조와 이조의 판서로 국정 운영에 꾸준히 참여하였던 것이다.

허조가 예조와 이조에서 활약하였다면, 안순은 세종 초반 국가 재정 기획에 전문가로 활약하였다. 세종 원년 호조참판에 제수된 이래 약 4년간 참판 직을 수행하였으며, 잠깐 외직에 다녀온 이후 세종 6년부터는 호조판서로 재직하였다. 안순은 세종 17년 의정부 찬성으로 승진할 때까지 몇 개월을 제외하고는 호조판서로 재직하였고, 세종 18년에는 판중추원사로 관직을 옮기면서도 겸판호조사를 지내기도 하였다. 따라서 그 역시 세종 초반 정국에서는

24) 「숭록대부판중추원사수문전대제학겸호조판서잉령치사 시정숙안공묘지명」, 『경재유고』 권1 묘지명.
25) 『세종실록』 권87 21년 12월 28일(임인).
26) 『조선문과방목』 태조 5년 丙子榜.

참판 및 판서로 국정운영에 참여할 기회가 많았다. 국가 재정을 총괄하는 자리에 근 20년 가까이 참판, 판서 직을 역임하였다는 점에서 세종이 안순에 대해 상당한 신뢰를 가지고 있었음을 체감할 수 있다.

하연 역시 세종 초반 여러 관직에서 활약하였다. 하연은 특정 관직을 오래 역임한 허조나 안순과 달리 예조, 병조, 형조, 이조의 참판 직을 두루 역임하였다. 전라도, 경상도, 평안도 등 외직으로 나간 경력도 있고, 중군동지총제, 우군총제 등 군직을 역임하기도 하였으나 대체로 6조의 참판 직으로 오래 근무하며 국정 전반의 운영과 중앙 조정 업무의 실무를 담당할 수 있었다.

이에 비하면 신개의 관력은 외직과 군직에 치우쳐 있었고, 중앙 조정의 주요한 정책 결정에 참여하는 자리는 1년간의 형조참판 경력이 전부였다고 할 수 있다. 40대 중반에 이르기까지 승승장구하던 신개는 새로운 국왕이 즉위한 지 10년간 자신의 능력을 발휘할 기회를 얻지 못하고 외직과 군직을 전전하고 있었던 것이다. 신개 본인도 이러한 관직 생활에 다소간 염증이 있었던 듯, 실록에는 다음과 같은 기록이 전하고 있다.

> A. 申槪・성엄 등은 京官職에 임명되면 즐거워하여 職任에 나아가고, 감사에 임명되면 지방에 나가는 것을 싫어하여 병이라고 핑계하고 辭免하니, 신하로서 직무를 奉行하는 뜻에 어그러짐이 있습니다. 청컨대, 律에 비춰서 처벌하게 하소서[27]

세종 14년 사헌부에서 올린 계에 따르면 신개, 성엄 등이 외직을 꺼려 병을 사칭하고 나가지 않는다고 처벌을 주장하였다. 비록 세종은 이에 대해 특별한 처벌을 내리지 않았으나, 앞서 살펴본 신개의 관력을 감안해 보면 그가 외직 제수에 대해 상당히 불만을 가질 법한 상황이란 점은 충분히 짐작해 볼 수 있다.

이처럼 신개는 세종 즉위 이후 특별한 기회를 받지 못하였고, 고위 관직으로 진출하지 못하였다. 여러 도의 관찰사 직을 역임하면서 지방 일선의 사정에 밝아진 면은 있겠으나, 재상의 지위에 오르기 위한 중앙 조정에서의 실무

27) 『세종실록』 권55 14년 3월 3일(임술). "司憲府啓, 申槪成揖等, 拜京官, 則欣然就職, 拜監司, 則憚於出外, 稱病辭免, 有違人臣奉職之意, 請照律治罪. 不允."

경험, 국정 전반에 대한 논의 참여 경험은 극히 미약하였다. 이처럼 만족스럽지 못한 신개의 관력은 세종 13년 이후 사헌부 대사헌에 임명되면서 중앙의 고위직으로의 진출 계기를 마련하게 되었다.

그러나 대사헌으로서 신개는 세종으로부터 그다지 신임을 받았던 것으로 보이지 않는다. 양녕대군과 관련된 김훤 사건의 처리,[28] 2품 이하 관원들을 모두 서경하는 고신법 주장[29] 등을 의욕적으로 개진하였으나 모두 국왕의 윤허를 받지 못하였고, 고신법 등은 조정에서 특별한 반향을 일으키지 못하였다. 오히려 대사헌으로 처음 임명된 지 8개월 후 다시 중군도총제로 체직되었고,[30] 두 번째 대사헌으로 임명된 이후 1년 넘게 임무를 수행하였으나 잘못된 사건 처리로 인하여 의금부 조사를 받게 되었다.[31] 그 결과 환갑의 나이에 동지중추원사로 좌천당하기에 이르렀다.[32]

대사헌에서 동지중추원사로 좌천된 지 3개월 이후, 신개는 이조판서에 임명되었다. 1년간 판서 직을 역임한 이후 명나라에 사행을 다녀오게 되었고, 이후 형조판서에 임명되었으나 그 역시 몇 개월 만에 체직되었다. 세종 17년, 62세 나이로 다시 형조판서에 올랐던 그는, 7개월 만에 의정부 참찬으로 자리를 옮기게 되었다.

사실 대사헌 이후 신개의 이력은 매우 이례적이라 할 수 있었다. 우선 그는 대사헌 직의 수행을 잘못하여 좌천되었다가, 이후 이조판서로 다소 파격적인 승진을 하였다고 할 수 있다. 그런데 그는 이조판서 직을 수행하는 과정에서도 국왕과 조정 관료들로부터 신임을 받지 못하고 있던 것으로 보인다.

---

28) 『세종실록』 권52 13년 4월 26일(경신). 김훤은 이천현의 수령으로 재임하던 시절 양녕대군 이제와 친하게 지내고, 고을의 加號, 방납 청탁 사건 무마 등을 부탁한 혐의로 탄핵되었다.
29) 『세종실록』 권57 14년 8월 2일(무자).
30) 『세종실록』 권54 13년 10월 8일(기해).
31) 『세종실록』 권61 15년 윤8월 18일(무진). 당시 한원군 조선과 부사정 장삼이 집터를 다투다가 서로 주먹질을 한 일이 발생하였다. 이에 한원군 조선이 해당 사안을 사헌부와 형조에 고하였는데, 사헌부와 형조가 모두 이를 각하하고 사건을 접수하지 않았다. 당시 대사헌이었던 신개는 '해당 사안을 판결한 관리가 아직 현직에 있는 상황에서 판결과 다른 소장을 접수할 수 없다'는 이유를 내세웠다. 그러나 세종은 이를 잘못된 처리로 보았고, 이에 따라 대사헌 직에서 체직되었다.
32) 『세종실록』 권55 15년 윤8월 20일(경오). "左遷司憲府官吏, 以申槪同知中樞."

B. 제수할 때를 당하여 겸이조판서 좌의정 맹사성은 착하고 부드러워서 결단성이 없고, 판서 신개는 따라서 "예예"하기만 하므로, 대개 銓選이 모두 그[안숭선]의 손에서 나왔다.33)

위의 기사는 당시 도승지였던 안숭선이 인사를 전횡한다는 비판의 맥락에서 나온 史論이었는데, 여기에서 보면 당시 신개가 이조판서를 담당하고 있었으나 좌의정 맹사성이 겸판서로 실질적인 수장을 맡고 있었음을 알 수 있다. 또 판서로서 신개는 주로 맹사성이나 도승지 안숭선의 의견에 따르기만 한 것으로 언급되고 있다. 겸판서를 두고 있다는 점에서 국왕 세종으로부터 확실한 인사권을 부여받은 것이 아니었고, 또 사론의 내용을 보아 당시 조정의 관료들로부터도 이조판서로서의 역할 수행은 크게 평가받고 있지 못하다는 것을 알 수 있다.

아울러 이조판서는 1년 정도 재직하였고, 이후 옮긴 형조판서는 2개월, 5개월의 짧은 재직 기간을 보이고 있다. 요컨대 판서로 임명될 만한 충분한 이력도 가지지 못하고, 직전 대사헌 직무 수행에서 좌천된 인사를 이후 이조판서, 형조판서, 다시 의정부 참찬으로 빠른 시간 안에 승진시킨 것이다.

필자는 이러한 맥락을 고려해 봤을 때 당시 신개의 승진은 신개 능력에 대한 신임이라기 보단 致仕를 염두에 둔 조치라고 생각된다. 이미 태종 말엽 종2품으로 승진했던 관료가 근 15년에 걸쳐 같은 관직에 머물고 있으며 이미 나이가 환갑을 넘은 상황이었다. 그러나 신개의 조정 내 서열은 허조, 안순, 하연 등 판서급 인물들과 비슷한 수준이었고, 따라서 퇴직 직전 이들과 비슷한 관력을 맞춰줄 필요가 있었을 것으로 보인다. 따라서 두 번의 판서직과 의정부 참찬으로의 승진은 그의 능력과 안목에 대한 인정이 아니라, 이른 시일 내에 그의 퇴직 등을 암시하는 조치로 보는 것이 타당해 보인다.

이러한 맥락에서 63세의 나이로 신개는 의정부 참찬 직에 올랐다. 그런데 의정부 대신이 된 이후 그의 관직 생활은 완전히 바뀌게 되었다. 참찬 직에서 의정부찬성사로, 다시 의정부 좌찬성의 지위에 오른 이후 66세의 나이에

33) 『세종실록』 권65 16년 8월 7일(신해). "當除授之時, 兼判吏曹左議政孟思誠, 善柔不斷, 判書申檥等, 從而唯諾, 詮選皆出其手."

는 결국 의정부 우의정으로, 71세의 나이에는 의정부 좌의정으로 승진하였고, 이듬해 사망하였다.

그렇다면 환갑을 넘은 나이까지 근 18년간을 순탄치 못한 관직 생활을 이어왔던 신개가 말년에 이토록 국왕의 신임을 받는 관료로 변화하게 된 것은 어떤 이유에서였을까. 이에 대해서는 장을 바꾸어 자세히 살펴보도록 하겠다.

3. 세종 중반 국정 추진 능력의 발휘와 정승 발탁

『조선왕조실록』에 실린 신개의 졸기에는 다음과 같은 구절이 기록되어 있다.

> C. 상이 이[여진 정벌에 대한 신개의 계책]를 보고 크게 기뻐하여 이때부터 갑자기 자리를 높여 탁용하였고, '신개를 얻는 것이 늦었다'고 여겼다. 일찍이 좌우에게 이르기를 '신개는 직위가 그 재주와 맞지 않는다'라고 하더니 몇 해가 되지 아니하여 마침내 수상이 되어 총애가 비할 데가 없었다.[34]

위에서 보는 것처럼, 국왕 세종은 관료로서의 신개의 진가를 뒤늦게 알아보았고, 특히 여진 정벌과 관련된 사안의 처리 과정에서 신개에 대한 신임을 갖게 된 것으로 생각된다. 이리하여 신개의 지위가 재주에 비하여 낮다고 인식하게 되었고, 몇 년 만에 首相의 자리에까지 오르게 된 것이다.

이 졸기의 기록과 앞서 신개의 관력에서도 알 수 있듯이, 신개가 본격적으로 국왕의 신임을 받게 된 것은 의정부 참찬에 오른 이후부터였다. 의정부 참찬에서 우의정에 이르기까지 약 3년의 기간 동안 신개는 여러 방면에서 국왕 세종의 전폭적인 신임을 얻게 되었다. 이 과정에서 가장 큰 계기가 된 사안은 바로 파저강 여진에 대한 2차 정벌이었다.

1) 제2차 여진 정벌의 주도

주지하다시피 태조 이성계가 조선을 건국할 당시만 해도 여진과 조선은

34) 『세종실록』 권111 28년 1월 5일(계유). "上覽之大悅. 自是驟加擢用, 以爲得槪晩也. 嘗謂左右曰, 槪位不稱才. 不數年, 遂爲首相, 寵顧無比."

상당히 우호적인 관계였다.[35] 그러나 태종 이방원이 무력 쿠테타로 집권하여 이성계와 사이가 멀어지고, 이후 조사의의 난[36] 등으로 조선과 여진 관계가 삐걱대기 시작하였다. 거기에 더하여 여진을 초무하려는 명나라가 건주위, 건주좌위 등을 설치하면서 이에 대응한 조선이 여진을 압박 및 회유하게 되었고, 이 과정에서 일부 여진 세력과 더 큰 갈등의 소지를 불러왔다.[37] 결국 태종 말엽 동북면 여진에 대한 정벌을 단행하면서[38] 이후 여진과 조선 사이에서 국지적인 무력 충돌이 끊임없이 발생하게 되었다.

이러한 상황은 세종대에도 마찬가지였다. 특히 파저강 일대에 세력을 떨치고 있던 李滿住는 조선 조정에서 가장 관심을 쏟던 여진 추장이었다. 조선에서는 이만주를 적극적으로 회유하여 주변 여진족들의 동향을 감시하고 이를 조선에 보고하며, 여타 여진족들의 조선 침략을 막는 울타리 역할을 해 줄 것을 기대하였다.[39] 그러나 압록강 일대 소규모 국지적 침탈은 계속되었고, 경우에 따라서는 이만주가 침략에 개입되어 있다는 의심은 끊이지 않았다. 이만주는 이러한 의심이 있을 때마다 적극적인 해명을 해왔으나, 조정에서는 이를 신뢰하지 못하였다. 결국 세종 15년 파저강 여진에 대한 정벌이 결정되었고, 정벌의 대상은 이만주 세력이었다.[40]

당시 이만주 정벌의 책임자는 최윤덕이 선정되었다. 최윤덕은 태조대 무과에 급제하였고, 이후 수차례 왜적과의 전투에서 잔뼈가 굵은 무인이었다. 대

35) 조선과 여진족의 관계에 대한 개관은 김구진, 「13C-17C 여진 사회의 연구 : 금 멸망 이후 청 건국 이전까지 여진사회의 조직을 중심으로」, 고려대 박사학위논문, 1989; 박원호, 「15세기 동아시아의 정세」, 『명초조선관계사연구』, 일조각, 2002 참조.

36) 조사의의 난의 발발 원인과 경과에 대해서는 안준희, 「조선초기 태종의 집권과정과 조사의의 난」, 『역사문화연구』 제5호, 한국외대 사학연구소, 1993; 조용철, 「조선 초기 여진 관계의 변화와 동북면 지역 진출 과정」, 『역사학보』 제233집, 역사학회, 2017 참조.

37) 명나라의 여진 초무 정책과 이에 대항한 조선의 반응에 대해서는 박원호, 앞의 책 참조.

38) 『태종실록』 권19 2월 10일 정미. 태종대 동북면 여진 정벌에 대해서는 이미 여러 연구에서 다루어졌다. 각 연구들의 소개에 대해서는 조용철, 앞의 글, 54-56면 참조.

39) 「조선초기 야인과 대마도에 대한 번리, 번병 인식의 형성과 경차관의 파견」, 『동방학지』 제141집, 연세대 국학연구원, 2007.

40) 제1차 파저강 여진 정벌에 대해서는 노영구, 「세종의 전쟁수행과 리더십」, 『오늘의 동양사상』 제19호, 예문동양사상연구원, 2008; 이규철, 「세종대 대외정벌 정책의 본격화와 대명의식」, 『한국문화』 제67호, 서울대 규장각 한국학연구원, 2014 참조.

마도 정벌에 참여하기도 하였던 그는 이후 왜적에 대한 방어책으로 축성을 강조하여 삼남지방의 읍성 건설의 필요성을 역설하였다. 이후 평안도도절제사와 병조판서를 역임하면서 군사 문제에 관한 세종대 최고 전문가의 위치에 올랐다.[41]

본래 최윤덕은 여진족에 대한 무력 정벌에 반대하는 입장이었으나, 정벌이 결정된 이후에는 실질적인 책임자가 되어 정벌을 지휘하였다. 세종 15년 4월, 최윤덕은 약 1만 5천으로 편성된 정벌군을 지휘하여 파저강 유역으로 진격하였고, 사살 267명, 생포 248명, 병기 1,100여 점과 우마 170여 필을 노획하였다. 이에 반해 조선군은 전사 4명, 부상 25명의 손실을 입은 데 그쳤다. 그리고 이만주의 처도 이 과정에서 사망한 것으로 드러났다.[42]

이러한 승전고는 조정에 전해졌고, 세종은 이 전승을 종묘에 고하였으며, 최윤덕은 이 승전의 포상으로 무신으로는 드물게 우의정의 자리에까지 오르게 되었다.[43] 아울러 평안도도안무찰리사란 직함을 겸직으로 주어 평안도 지역의 방어를 전담하도록 하였다.[44] 이후 조선의 대여진정책, 국경 지역의 방어선 구축은 최윤덕을 중심으로 운영되었던 것이다. 정벌을 승리로 이끈 공로에 더하여 이후 평안도 지역에서의 활약으로 세종 17년에는 좌의정으로 승진하기에 이르렀다.[45]

이처럼 세종 15년 성공적인 정벌 이후 잠잠했던 평안도 지역 변경은 세종 17년경부터 다시 시끄러워지기 시작하였다. 17년 1월 오량합 여진 2,700여 기가 여연성을 공격해 온 것을 시작으로 6월에는 홀라온 올적합이 여연을 침략해 조선인을 살해하고 7명의 조선인을 납치했다는 정보가 접수되었다. 특히 이 사건은 조선 장수들의 보고가 아닌, 여진족의 통보로 알게 된 것이었는데 일선 장수들이 정확한 피해 상황을 보고하지 않았던 것이다. 7월에는 야인 20여 명이 압록강을 건너와 조선군과 교전하였고, 7월 25일 다시 한

41) 강성문, 앞의 글.
42) 같은 글, 60-67면.
43) 『세종실록』 권60 15년 5월 16일(무진).
44) 『세종실록』 권60 15년 5월 22일(갑술).
45) 『세종실록』 권67 17년 2월 1일(계묘).

차례 20여 명의 여진족이 조선군 3명을 살해하는 일이 벌어졌다. 18년 5월에는 올량합 5백여 기가 여연에 위치한 조명간구자를 급습하여 조선에 상당한 피해를 입히기도 하였다.[46]

상황이 이에 이르자, 세종은 다시 한 차례 여진 정벌을 기획하게 되었다. 그러나 세종 17-18년간 벌어진 여진과의 교전은 평안도 장수들의 대비 및 대응이 문제가 되었고, 결국 최윤덕이 그에 대한 책임을 지게 되었다. 이에 따라 최윤덕은 좌의정에서 좌천되어 영중추원사로 전직되었고, 평안도 일선의 책임자에서도 물러나게 되었다.[47] 사실상 최윤덕의 전직 조치는 책임의 추궁이란 성격보다는, 지금까지의 대여진정책이 실패하였음을 자인함과 동시에 새로운 여진정책의 입안을 구상하고 있다고 볼 수 있다.

제1차 파저강 정벌 당시에도 반대하는 조정 대신들이 많았고, 정벌의 책임자였던 최윤덕 역시 정벌에는 조심스러운 입장이었다. 아울러 정벌 이후 방어정책은 일종의 거점 방어 형식으로, 여진과의 경계에서 충분히 떨어져 군사를 충분히 모을 수 있고 방어에 유리한 지역에 성을 쌓고 이를 중심으로 방어태세를 취하는 것이었다. 요컨대 많은 수의 조정 대신들은 최대한 여진과의 물리적 충돌을 피하고, 필요하다면 정벌로 위세를 보여준 이후 방어가 용이한 지역에 거점을 삼아 이후의 물리적 충돌에 대비하자는 것이었다.

이에 비해 세종이 구상하는 대여진정책은 이보다 적극적인 것이었다. '祖宗疆域, 不可以蹙.'[48]이란 표현에서 보이는 것처럼 되도록 접경지역에서부터 여진 침략을 원천적으로 무력화시킬 수 있는 방어선을 구축하고자 하였다. 아울러 여진에 대한 정벌 역시 보다 적극적일 필요가 있다고 생각하였고, 필요하다면 선제적인 타격도 감수할 수 있다고 보았다. 2차 파저강 여진에 대한 정벌 역시 이러한 배경에서 추진된 것이었다.

다만 이러한 세종의 생각은 조정 대신들의 강력한 반대에 부딪쳤다. 최윤덕을 좌의정에서 체직시키고, 제2차 여진 정벌을 본격적으로 구상하는 과정

46) 1차 파저강 여진 정벌 이후 여진의 침구 현황에 대해서는 송병기, 「세종조의 양계행성 축조에 대하여」, 『사학연구』 제18호, 한국사학회, 1964, 192-193면 표 참조.
47) 『세종실록』 권74 18년 7월 4일(정유).
48) 『세종실록』 권78 19년 9월 29일(병진).

에서 세종과 조정 대신들의 견해 차이는 좀처럼 좁혀지지 않았다. 이리하여 사실상 2차 여진 정벌은 세종 혼자 주장하는 상황이었다.

바로 이때 세종의 견해를 지지하고 여진 정벌의 필요성을 역설한 이가 바로 신개였다. 2차 여진 정벌에 대한 논의가 본격적으로 시작할 무렵, 신개는 장문의 상소를 올렸다.

> D. 하물며 이 野賊들 몇 가지 일을 가지고 돌아보아 조금도 자기에게 해가되는 것이 없으면 무엇을 꺼려하여 침구하지 않겠습니까. 저들의 賊害가 이미 이와 같사온데, 우리는 오히려 汚辱을 용납하고 피해를 감춰 가면서 그들과 서로 겨루지 않고 客館에 들여 대접하고, 상을 싸서 주는 것이 전일과 다름이 없게하니 (…) 저들이 해독을 함부로 부리는데 우리가 엄한 위세를 보이지 않으면, 저들은 반드시 우리를 가볍게 보고 업신여기기를 그치지 않을 것이며, 저들이 귀순하는데 우리가 관대한 恩典을 보이지 않으면, 저들은 도리어 冤心을 품고 침략함이 더욱 심할 것입니다 (…) 만약 적을 제어하고자 한다면 저쪽 땅에서 오는 사람들을 모름지기 온갖 방법으로 오게 하고, 중한 상으로 불러들여서, 그들을 써서 反間으로 삼고, 그들을 써서 諜者로 삼아, 그곳의 산천의 형세가 험준하고 평탄한 것과 길의 돌고 바른 것과 멀고 가까운 것을 알아서, 번갈아 왕래하면서 크게 군사를 일으켜 죄목을 들어 정벌한다고 宣言하고 저들의 반응을 살펴, 방비함이 있거든 그만두고 행하지 아니하여, 이같이 하기를 서너너덧 번 한다면 저들은 반드시 태만하여져서 방비하지 않을 것이니, 그런 후에 틈을 타서 군사를 숨겨 가서 습격한다면 승리하게 될 것입니다.[49]

세종 18년 올린 이 상소는 그간 여진인을 대우하는 데 조선이 은전을 베푸는 데 주력하였으나, 그것이 실효가 없음을 강조하고 이에 대해 정벌로 엄하게 질책해야 할 필요성을 역설하고 있었다. 대부분의 조정 신료들이 여진 정벌에 소극적인 당시, 이 상소는 세종이 여진 정벌을 결심하는 데 큰 계기가 된 것으로 보인다. 이에 따라 세종은 신개 등의 지원 아래 2차 여진 정벌

---

49) 『세종실록』 권74 18년 9월 30일(임술). "(…) 矧此野賊, 心挾數事而顧, 無些小害己之患, 何憚而不爲寇也. 彼之賊害旣如此, 而我尙內汚藏疾, 不與之較, 館待賞賚, 無異前日. (…) 彼爲肆毒, 而我不示之嚴威, 則彼必輕我而侮之不已, 彼爲歸順, 而我不示之寬恩, 則彼反懷逆而侵掠尤甚. (…) 如欲制敵, 則自彼來者, 須多方以致之, 重賞以招之, 用之爲反間, 用之爲諜人, 因以識其山川形勢夷險 道路迂直遠近, 交互往來, 聲言大擧討罪, 詗彼有備, 已而不行, 如此數四, 則彼必怠而不備, 然後乘間抵隙, 潛師往襲, 可以得志矣. (…)"

을 구체화할 수 있었다.

그런데 특이한 것은 위의 상소는 처음 『세종실록』을 편찬할 당시에는 빠져 있었던 것이었다. 위의 기록은 세조대 『세종실록』을 검토하는 과정에서 세조의 명령에 의해 실록에 첨입되었다.[50] 당시 어떠한 맥락에서 이러한 기사가 『세종실록』상에 첨입되었는지 자세하지 않지만,[51] 추측컨대 신개가 주장하는 여진에 대한 정책이 세조대 추구했던 여진 정책의 방향과 흡사했기 때문이라 생각된다. 실제로 세조대는 압도적인 힘의 우의를 바탕으로 한 대여진, 대일본 정책이 시행되었고, 평화적인 관계 구축을 희망하며 내조해 오는 여진 및 일본에게는 후한 은전을 내렸다.[52] 그리고 세조가 추진한 이러한 대외정책의 기조는 부왕 세종의 구상을 계승한 것으로 생각되며, 신개의 주장은 이러한 대외정책의 구상을 압축적으로 표현했던 것이다.

이 상소 이후 신개는 2차 파저강 여진 정벌의 구상에서 핵심적인 역할을 담당하게 되었다. 실제 병력을 동원하여 정벌을 지휘한 것은 이천이었으나, 계획을 입안하고 구상한 것은 전적으로 신개의 역할이었다.

> E. 우리가 비록 참는다 하더라도 저들은 오히려 전의 죄악을 고치지 아니할 것이다. 변경 백성들의 고통은 말할 수 없으니, 방위하기 어려움이 참으로 토벌하는 것보다 더하도다. 전자에 찬성 신개가 상언하기를, '토벌하지 아니할 수 없다.'고 하였으니, 너희 두 사람은 어두울 때를 타서 신개의 집에 가서 계획을 정하고, 다른 사람에게는 미리 알리지 말도록 하라.[53]

---

50) 『세종실록』 권74 18년 9월 30일(임술). "(…) 天順七年三月日, 領春秋館事臣申叔舟, 監春秋館事臣權擎, 知春秋館事臣崔恒, 臣魚孝瞻, 同知春秋館事臣李克堪, 臣梁誠之等謹奉傳旨, 添附于此"

51) 주 50)의 기사에 따르면 해당 기사가 『세종실록』에 첨입된 시기는 천순 7년, 즉 세조 9년이었다. 『세조실록』상에는 어떠한 이유로 실록 내용에 대한 첨입이 이루어졌는지 명확하게 나와 있지 않지만, 세조 9년 3월 29일에 권람, 최항, 양성지 등에게 춘추관에서 실록을 상고하게 하였다는 기사가 나와 있어 이날 신개의 상소문이 실록에 포함시켰음을 추측할 수 있다. 그러나 이 기사에서도 실록의 상고 이유나 배경 등에 대해서는 전혀 언급이 없어 저간의 상황과 맥락을 확인하기는 어렵다. 『세조실록』 권30 9년 3월 29일 무오.

52) 세조대 대여진정책에 대해서는 한성주, 「조선 세조대 모련위 정벌과 여진인의 종군에 대하여」, 『강원사학』 제24집, 강원사학회, 2011; 박정민, 「세조대의 여진관계와 정책」, 『한국사연구』 제151호, 한국사연구회, 2010 참조.

53) 『세종실록』 권77 19년 6월 19일(정축). "(…) 我雖忍之, 彼猶不改前惡, 邊民之苦, 不可勝言. 防守之難, 果然甚於征討, 曩者贊成申槪上言曰, 不可不討, 汝二人乘昏往于槪家, 以定計畫, 勿令他人預知. (…)"

이처럼 신개는 2차 여진 정벌의 계획을 거의 도맡아 수립하였다. 그리고 이 계획은 국왕 정벌의 책임자인 이천, 도승지와 좌승지만 공유하는 것으로 매우 비밀스럽게 추진되었다. 크게 12조목으로 이루어진 신개의 계획은 매우 주밀했던 것으로 보이는데, 신개의 졸기에 의하면 당시 그의 계획은 '征討하는 方略과 길을 나누어 가서 치는 데 있어, 지나는 道路에 이르기까지 자세히 다 말하지 않은 것이 없었으며, 말이 자못 상세'[54]하였다고 한다.

이처럼 2차 여진 정벌에서 국왕의 뜻에 부합하는 의견으로 거사를 추진하고, 그 과정에서 상세한 계획을 수립한 신개는 이 과정에서 단번에 세종의 신임을 받게 되었다. 2차 여진 정벌은 1차 여진 정벌에 비하여 그 성과가 미미하여 당시 조정 대신들도 이를 실패로 여기는 분위기였으나, 세종은 이 정벌을 성공으로 규정하였고 관련자들에게 포상을 내리기도 하였다. 당시 2차 여진 정벌을 지휘한 이천은 호조판서겸평안도도절제사로 승진하였는데,[55] 그 과정에서 반대를 표명한 우의정 노한을 체직시키는 강경 조치를 취하기도 하였다.[56] 전반적으로 세종은 2차 여진 정벌이 큰 성공을 거둔 것으로 파악하고 있었던 것이다.

2) 공법 도입의 찬성과 추진

2차 여진 정벌 외에도 찬성 신개가 세종의 신임을 받게 된 또 하나의 계기는 바로 공법의 추진이었다. 공법은『맹자』에서 언급한 하나라의 수취제도를 일컫는 것인데, 은나라의 조법, 주나라의 철법과는 달리 좋지 못한 수취방식으로 언급되던 것이었다. 조법과 철법이 수확량에 비례하여 1/10의 세를 거두는 정률세인 반면, 공법은 정액세여서 흉년에 백성들에게 큰 부담이 될 수 있는 것이기 때문이었다.

당시 조선에서 운영하던 답험손실법은 수확량에서 1/10을 거두는 것을 표

54)『세종실록』권111 28년 1월 5일(계유). "(…) 征討方略, 以至分道往擊所經道路, 無不纖悉, 辭頗詳盡. (…)"
55)『세종실록』권79 19년 10월 13일(기사).
56)『세종실록』권79 19년 10월 17일(계유).

방한 정률세였다. 그런데 해마다의 풍흉에 따라 조세의 수입량이 변동하는 것은 국가의 안정적 재정 운영에 큰 장애물이었다. 게다가 해마다 수확량을 조사하기 위해 수 만명의 실무자를 파견하는 데 드는 행정적 비용이 상당하였고, 더군다나 작황 조사 현장에서 실무자들의 부정부패도 심각한 상황이었다. 이에 따라 세종은 흉년에도 감당할 수 있는 수준의 정액세를 부과할 것을 구상하였는데, 이것이 바로 공법이었다.[57]

공법 시행에 대한 세종의 의중은 세종 9년경 처음 구체화되었다. 문과 전시 문제로 공법 관련 내용이 출제되었던 것이다.[58] 세종 12년에는 조정 관료들이 대거 참가한 정책 검토를 실시하기도 하였다.[59] 그러나 조정 대신들의 의견은 공법에서 정한 정액이 흉년에 백성들이 감당하기 어려운 수준이란 점을 들어 반대를 표명하였는데, 반대의 중심에는 영의정 황희가 있었다. 합리적인 근거를 갖춘 반대에 부딪치자 결국 세종 12년 공법 도입 시도는 좌절되고 말았다.

세종이 공법을 다시금 추진하고자 의욕을 드러낸 시기는 세종 18년이었다. 그러나 앞서 관료들의 반대를 의식했던 듯, 공법을 재추진하고자 하는 세종의 발언은 매우 조심스러웠다. 그런 상황에서 신개는 공법 추진에 찬성을 표명하며 국왕 세종의 의도에 힘을 실어주었다.

F. 상이 말했다. “우리 나라의 損實의 일은 관계된 것이 지극히 중요한데, 근래 답험이 중도를 잃었다. 많이 거두어 桀처럼 되고 적게 거두어 오랑캐처럼 되니 내가 심히 걱정된다. 조신들은 각기 소견을 고집하여 논의가 분분하여 따를 곳을 알지 못하겠다. 어떻게 처리하겠는가? 옛날의 공법이 좋으나 시행하고자 했으나 하지 못하였다.” 대사헌 이숙치, 찬성 신개 등이 말하였다. “상의 하교가 옳습니다. 근래 손실법이 중도를 잃은 것이 더욱 심해졌으니, 공법을 행하는 좋은 점만 못합니다.” 상이 말하였다. “내가 世務에 통달하지 못하니 조종의 법을 경솔히

57) 답험손실법의 내용과 공법 구상의 배경 등에 대해서는 강제훈, 『조선초기 전세제도 연구—답험법에서 공법 세제로의 전환』, 고려대 민족문화연구원, 2002 참조.

58) 『세종실록』 권35 9년 3월 16일(갑진). 당시 과거의 장원은 정인지였다.

59) 『세종실록』 권49 12년 8월 10일(무인). 이 기사에 공법에 대한 논의는 매우 구체적이고 장황한데 이에 대한 내용 정리로는 강제훈, 「세종 12년 정액 공법의 제안과 찬반론」, 『경기사학』 제6호, 경기사학회, 2002가 참조된다.

고칠 수 없는 까닭으로 공법을 지금까지 시행하지 못했으나, 지금 그 폐단이 이와 같으니 1, 2년 동안 이를 시험하는 것이 어떻겠는가"[60]

이러한 과정을 거쳐 공법은 우선 한두 해 시험을 거쳐 시행하는 것으로 방향을 잡게 되었다. 물론 실제 공법의 법안이 완료되기까지는 약 8년, 실제 전국에 시행되기까지는 수십 년이 소요되었으며, 그 과정에서 공법의 본래 입법 취지인 정액세는 좌절되기도 하였다. 그러나 세종 26년 공법 확정안이 만들어지는 본격적인 논의가 세종 18년부터 시작되었으며, 그 과정에서 신개의 공법 찬성이 큰 힘이 되었던 것이다. 이에 대해서는 아래의 기사가 참조된다.

G. 이[손실법의 폐단]에 대해 말하는 자가 많아서 공법의 의논이 비로소 일어난 것이다. 그러나, 내가 곧 시행하지 못하였는데 그 뒤에 申槪가 비로소 建議하여 공법을 행하고자 하였던 것이다.[61]

위의 기사는 세종 28년, 공법안이 확정된 이후 이계전이 공법의 폐해를 열거하면서 이를 철회하자는 건의에 대해 세종이 답변한 내용이다. 비록 앞의 F 사료에서는 공법 추진에서 신개의 건의가 강력한 동인이 되었다는 뉘앙스를 확인하기 어려우나, 바로 위 G 사료에서 알 수 있듯이 공법을 다시금 추진하게 된 배경에는 신개의 건의가 크게 작용하였던 것이다. 공법은 세종이 재위 기간 절반에 걸친 기간 동안 의욕적으로 추진했던 법안이었던 만큼, 이 과정에서 신개가 국왕의 의도를 파악하고 이를 추진할 동력을 제공한 사실은 신개에 대한 세종의 신임을 더욱 두텁게 하는 계기가 되었을 것으로 보인다.

---

60) 『세종실록』 권71 18년 2월 23일(기미). "上曰, 我國家損實之事, 關係至重. 近來踏驗失中, 多則桀寡則貊, 予甚慮焉. 朝臣各執所見, 議論紛紜, 莫適所從, 何以處之? 古之貢法善矣, 欲行而未得爲也. 大司憲李叔畤, 贊成申槪等對曰, 上敎然矣. 近來損實之不中尤甚, 莫若行貢法之爲善也. 上曰, 予不通於世務, 祖宗之法, 不可輕改. 故貢法迨今未行, 今其弊如此, 一二年試之何如?"

61) 『세종실록』 권28 6월 18일(갑인). "於是言之者多, 貢法之議始起, 然予未卽施行. 厥後申槪始建議, 欲行貢法."

3) 왕실 관련 사안의 해결

2차 여진 정벌 및 공법과 같은 세종의 관심 사안에 대한 신개의 전폭적인 지지와 동의, 그리고 구체적인 실현방법의 건의는 세종이 신개를 신임하게 되는 결정적인 계기가 되었다. 그런데 위와 같은 국가적 사안 외에도 신개가 국왕의 신임을 받게 된 계기는 또 있었다. 바로 왕실과 관련된 사안들이었다. 우선 아래의 기사를 참조해 보자.

> H. 신이 삼가 獻陵의 碑文을 보니, 무인년의 일을 기록하여 말하기를, '태종께서 炳幾하시어 섬멸 제거하셨다'고 하였습니다. 신의 생각으로는, 이 말은 실상의 자취를 인멸시키는 데 그치지 않고 태종의 심정과 크게 乖戾 된다는 것입니다. 대개 幾라는 것은 幾微가 태동하고 있음을 말하는 것입니다. 어떤 일이 형태로 나타나기에 앞서서 이를 행하는 것을 炳幾라고 이르고, 혹은 뿌리도 잡지 않고 싹도 트지 않은 일을 감행하고서 이를 교묘하게 꾸며대는 것도 역시 '병기'라고 이르는 수도 있습니다.[62]

세종 20년, 찬성 신개는 세종에게 태종의 비문 중 일부 잘못된 내용이 있다는 것을 상언하였다. 핵심적인 내용은 태종이 정도전을 제거했던 사건을 '炳機'란 단어로 표현하였는데, 이 병기란 표현은 어떠한 일이 형태로 드러나기 전에 앞서서 행동하는 것, 기미가 태동하지 않은 일을 감행하고서 이를 꾸며대는 것을 나타내는 것이란 점이다. 따라서 이 표현대로라면 정도전의 역모 행위가 구체적인 형태로 드러나기 이전에 태종 등이 거사를 일으킨 것이 되는 것이었다.

위의 기사는 세종 20년 9월 25일의 것이지만, 기사 내용에는 신개가 헌릉 비문의 문제를 지적한 것은 그로부터 수개월 전이었다.[63] 이에 세종은 몇 개월간 그 처리에 대하여 고심하다가, 황희를 비롯하여 태종대 사건을 기억하는 대신들에게 실록 내용을 고찰하도록 명하고, 아울러 태종의 복심이었던

---

62) 『세종실록』 권82 20년 9월 25일(병오). "(…) 臣伏覩獻陵碑文, 記戊寅之事曰, 太宗炳幾殲除, 臣竊謂此語不止泯其實跡, 大戾太宗之心. 夫幾者, 動之微也. 先於事未形著而行之, 謂之炳幾. 或有敢行不根無萌之事而巧飾之, 亦曰炳幾. (…)"

63) 『세종실록』 권82 20년 9월 25일(병오). "上重其事, 留中不下, 數月矣."

이숙번을 서울로 불러들여 태종의 거사에 대한 자세한 내용을 진술하도록 하였다.[64] 당시 이숙번은 죄인의 신분으로 서울로 올라왔는데, 이에 대해 언관들을 비롯한 조정대신들의 반대가 상당했다.[65] 대신들 역시 이숙번에게 관련 내용을 문의할 필요성에는 동의하였으나 상경은 부담스러운 일이므로 서면으로 관련 내용을 질의하는 안을 제시하였다. 그러나 신개는 이숙번의 상경을 고집하였고,[66] 결국 세종 역시 조정의 반대를 무릅쓰고 이숙번을 불러 당시 일에 대한 내용을 진술하도록 하였다.

이를 계기로 세종은 태종의 재위 과정에 대한 역사를 재조명하고, 이를 정당화하는 작업을 대대적으로 진행하였다. 이후 세종 24년에는 신개에게 명하여 『태조실록』, 『정종실록』, 『태종실록』에 누락된 것이 많으니 이를 고쳐 편찬하도록 하였다.[67] 그리고 같은 해 신개와 권제 등이 함께 저술한 『고려사』를 완성하였다. 요컨대 헌릉 비문 내용의 검토를 기점으로 고려 말에서 조선 건국으로 이어지는 역사를 조선 왕실의 입장에서 정리하기에 이른 것이다.[68]

그리고 이 정리 작업은 몇 년 후 『용비어천가』의 제작으로 이어진 것으로 보인다. 『용비어천가』에서는 태조 이성계가 새로운 왕조를 건설한 정당성의 확보 외에도 태종이 두 차례 왕자의 난을 거쳐 왕위에 오르는 과정이 天理에 입각한 것이었음을 역설하는 데 많은 공을 기울였다.[69] 결국 세종대 『용비어천가』로 결실을 맺은 조선왕조의 건국 역사정리 작업에서 신개가 상당한 역할을 수행하였던 것이다.

---

64) 『세종실록』 권83 20년 12월 12일(임술).
65) 『세종실록』 권83 20년 12월 12일(임술); 『세종실록』 권83 20년 12월 13일(계해); 『세종실록』 권83 20년 12월 24일(갑술).
66) 『세종실록』 권82 20년 9월 25일(병오).
67) 『세종실록』 권97 24년 9월 4일(신유).
68) 『세종실록』 권97 24년 8월 12일(기해).
69) 정다함, 「"뿌리 깊은 나무"와 "샘이 깊은 물"이라는 계보」, 『한국사학보』 제69호, 고려사학회, 2017. 기존 연구에서 「용비어천가」는 주로 태조 이성계의 건국 과정을 정당화하는 텍스트로서 읽혀졌다. 정다함은 실제 「용비어천가」에서는 건국의 정당성만큼, 아니 그 이상으로 태종의 집권과정을 정당화하는 것에 목적을 두고 있다고 주장하였다. 헌릉 비문 사건 이후 『고려사』 편찬, 과거 실록에 대한 교정, 용비어천가의 제작 등의 일련의 과정을 볼 때 정다함의 주장은 상당히 타당성 있는 주장이라고 생각된다.

그뿐만 아니라 세종은 왕실의 내명부와 관련된 사안에서도 신개의 도움을 받았다. 세종 21년, 세종은 후궁 소의 김씨를 빈으로 삼고자 하였다. 그녀는 후궁으로서 6남 2녀를 낳고, 또 평소 바른 婦德으로 세종의 총애를 받았던 것으로 보인다.[70] 문제는 그녀가 본래 내자시 소속의 여종으로 신분이 매우 미천하였다는 것이었다. 이리하여 세종은 이 문제를 우선 도승지인 김돈에게 상의하였는데, 김돈은 '셋째 부인 이하는 귀천을 논하지 않는다'란 근거를 내세워 세종의 뜻대로 처리해도 된다는 의견을 표명하였다.

이에 세종은 김돈에게 해당 내용을 신개에게 물어 가부를 의논해 아뢰도록 하였다. 신개 역시 김돈과 같은 의견을 표명하였으나, 다만 우선 귀인으로 승격시켰다가 이후 빈으로 승격시키는 것이 좋겠다고 이야기하였다.[71] 이리하여 세종은 소의 김씨를 우선 귀인으로 삼았고, 이후 빈으로 승격시켜 愼嬪으로 삼았다.

이처럼 세종은 왕실의 일이긴 하나, 후궁의 승급과 같은 지극히 개인적인 일까지도 신개와의 상의를 거쳐 결정할 정도로 그에게 깊은 신뢰를 가지게 되었다. 특히 후궁의 승격과 관련된 일에서 영의정 황희, 우의정 허조보다 찬성인 신개와 논의를 통해 결정하였던 것은 국가적인 원로대신으로서의 신뢰 외에 개인에게 갖는 신뢰가 대단했던 것을 추측해 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 것처럼, 환갑의 나이에 찬성의 자리에 오른 신개는 불과 3년 만에 국왕의 신임을 한몸에 받는 관료로 변신하였다. 그가 찬성에 오른 것은 정승으로의 승진보다는 致仕 직전 대우를 위한 포석이었던 것으로 보이지만, 3년 동안 여진 정벌, 공법 등 국왕의 관심 사안에 대해 적극적인 찬성 의견을 표명하며 구체적인 시행안을 마련하였다. 이를 통해 세종으로부터 국정을 운영해 갈 만한 대신으로서 주목받게 되었다. 아울러 태종 비문에 대한 내용을 날카롭게 지적하여 조선 왕실의 정통성 구축 작업을 위한 토대를 마련하기도 하였다. 또한 국왕의 후궁 승진 문제에서 정승들보다 앞서 국왕의

70) 김씨의 소생은 계양군, 의창군, 밀성군, 익현군, 영해군, 담양군의 여섯 아들이 있고 두 딸이 더 있는데 모두 일찍 사망하였다.
71) 『세종실록』 권84 21년 1월 27일(병오).

자문을 요청받을 만큼 개인적인 신뢰를 구축하기도 하였다.

이러한 국왕의 신임은 세종 21년 신개가 우의정으로 승진하는 결정적인 계기가 되었다. 신개는 우의정으로 승진한 지 얼마 지나지 않아 조정의 실질적인 수상으로서의 역할을 수행하게 되었다. 수상으로서 신개의 역할에 대해서는 장을 바꾸어 살펴보도록 하겠다.

4. 세종말 실질적 首相으로서의 활약

세종 21년 6월 11일, 신개가 우의정으로 발탁되기 하루 전, 영의정 황희는 병을 이유로 사직을 청하였다. 황희는 이미 오래전부터 여러 차례 사직을 청하였으나, 세종이 윤허하지 않아 영의정 직책을 유지하고 있었다. 다만 당시 황희는 하혈병과 청력 감퇴로 출근이 쉽지 않은 상황이었다. 이러한 상황에서 세종은 다음날 신개를 우의정으로 발탁함과 동시에 아래와 같은 말로 황희의 사직을 반려하였다.

> I. 상이 김돈에게 말하였다. "네가 만약 황희를 보거든 말하기를, '영의정은 늙고 병들었으며 허조는 비록 병은 없을지라도 나이가 70이 넘었는데, 이제 신개는 나이도 늙지 아니하였고 기운도 强健하므로 이에 우의정으로 삼았으니, 영의정은 마땅히 집에서 편히 수양하면서 機務를 聽斷함이 可하고 억지로 仕進할 필요는 없다'고 하라."[72]

당시 황희의 나이는 76세, 허조는 70세였고, 신개는 66세였다. 세종은 황희가 건강이 여의치 않고 허조 역시 나이가 많지만, 비교적 젊은 신개가 있으므로 황희는 집에서 근무하면서 중요한 일에 대한 자문에 응하도록 한 것이었다. 이에 따라 사실상 조정 대신들을 총괄하는 수상으로서의 업무는 허조가 담당하게 되었다. 그런데 좌의정이었던 허조 역시 좌의정으로 승진한 지 6개월 만인 세종 21년 12월, 70세의 나이로 사망하고 말았다.

---

72) 『세종실록』 권85 21년 6월 12일(무자). "上謂金墩曰, 爾若見黃喜則曰, 領議政老且病, 許稠雖無病, 亦年過七旬, 今以申槪年齡未老, 氣亦强健, 乃以爲右議政. 領議政當頤養於家, 聽斷機務可也. 不必强仕也."

〈표 3〉 세종대 삼정승 명단과 임기

	영의정	좌의정	우의정	전거(연, 월, 일순)
즉위년	한상경	박은	이원	태종18, 8, 8 한상경, 박은, 이원 임명
〃	심온	박은	이원	즉, 9, 3 심온 임명 즉, 11, 24 심온 역모 연루
〃	유정현	박은	이원	즉, 12, 7 유정현 임명
3년	유정현	이원	정탁	3, 12, 3 박은 사직 3, 12, 7 이원, 정탁 임명
5년	유정현	이원	공석 (약 8개월)	5, 10, 21 정탁 사망
6년	유정현	이원	유관	6, 6, 20 유관 임명
6년	이직	이원	유관	6, 9, 7 이직 임명
8년	이직	이원	조연	8, 1, 15 유관 치사
8년	이직	유정현	조연	8, 3, 15 이원 귀양 8, 3, 17 유정현 임명
8년	공석 (약 64개월)	이직	황희	8, 5, 12 유정현 면직 8, 5, 13 이직, 황희 임명
9년		황희	맹사성	9, 1, 24 이직 사직 요청 9, 1, 25 황희, 맹사성 임명
13년	황희	맹사성	권진	13, 9, 3 황희, 맹사성, 권진 임명
15년	황희	맹사성	최윤덕	15, 5, 16 권진 치사, 최윤덕 임명
17년	황희	최윤덕	노한	17, 2, 1 맹사성 치사, 최윤덕, 노한 임명
18년	황희	공석 (약 35개월)	노한	18, 7, 4 최윤덕 면직(영중추원사 제수)
19년	황희		공석 (약 7개월)	19, 10, 17 노한 파직
20년	황희		허조	20, 5, 19 허조 임명
21년	황희	허조	신개	21, 6, 12 허조, 신개 임명
21년	황희	공석 (약 61개월)	신개	21, 12, 28 허조 사망
27년	황희	신개	하연	27, 1, 24 신개, 하연 임명
28년	황희	공석 (약 17개월)	하연	28, 1, 5 신개 사망
29년	황희	하연	황보인	29, 6, 10 하연, 황보인 임명
31년	하연	황보인	남지	31, 10, 5 하연, 황보인, 남지 임명

황희는 노병을 이유로 사진하지 않고, 허조 역시 사망하게 되자 의정부 세 정승 중 신개가 홀로 남아있는 상황이 되었고, 자연히 수상의 업무 또한 신개가 도맡아하게 되었다. 이러한 상황은 하연이 새롭게 우의정으로 발탁되는 세종 27년경까지 약 61개월간 지속되었다. 신개는 좌의정으로 승진하였고 1년

간 재직하다가 세종 28년 1월 사망하였는데, 이때까지 약 73개월간 정부의 수상을 맡았다. 아울러 신개는 의정부 우의정으로 임명되어 좌의정으로 사망할 때까지 약 79개월간을 정승의 자리를 지켰는데, 이는 황희, 맹사성, 이원 다음으로 긴 기록이었다.[73]

의정부의 의정은 국가의 거의 모든 논의에 참여하는 자리였고, 신개 역시 다방면에 걸쳐 국정 현안에 대한 자신의 의견을 개진하였다. 각종 사안에 대한 신개의 의견은 여타 대신들과 크게 다르지 않는 것이었으나, 몇몇 분야에 대해서는 여타 대신들과 달리 본인의 견해를 강하게 주장하였고 많은 경우 세종에 의하여 채택되었다. 그리고 이들 정책은 앞서 신개가 찬성으로 재직하던 시절과 상당히 관련이 깊은 것들이었다.

1) 북방 장성 축조와 대외강경책

첫째로 신개가 추진했던 것은 북방의 장성 축조였다. 앞 장에서 언급하였듯이, 신개는 세종의 2차 파저강 여진 정벌에 대해 찬성 입장을 표명하였고, 여진 정책에 있어서도 보다 강경한 자세를 보여야 한다고 주장하였다. 대국으로서의 덕을 시혜하며 좋은 말로 달래는 것으로는 여진인들의 준동을 막을 수 없다고 보았고, 강력한 정벌이 필요하다는 입장이었다.

북방의 장성 축조 역시 이와 관련된 것이었다. 장성 축조 이전까지 조선의 대여진 방어정책은 '입보책' 이라고 볼 수 있었다. 인구나 경작지가 비교적 충분하고 여진 부락과 충분히 거리가 떨어진 지역에 견고한 읍성을 축성한 다음 여진인들이 쳐들어 올 경우 주변 인민들이 이 읍성에 입보하여 방어하는 대책이었다. 비단 여진의 침략이 있을 때만이 아니고, 농사가 다 끝난 겨울철 등에도 상시적으로 식량을 가지고 입보하여 여진의 불시적인 침입에 대응하는 것이었다.

---

73) 황희는 세종 8년 우의정으로 임명된 이후 31년 영의정을 그만두기까지 약 23년간 정승 자리를 지켰다. 맹사성은 세종 9년 우의정으로 임명된 이후 세종 17년 좌의정으로 致仕할 때까지 약 97개월간 정승의 자리에 있었다. 세종 즉위 당시 우의정이었던 이원은 세종 8년 좌의정의 자리에서 귀양을 가기 전까지 약 91개월간 정승으로 활약하였다.

그런데 이러한 입보책에는 여러 문제가 있었다. 신개는 바로 이러한 문제점을 지적하며 장성 축조의 필요성을 역설하였다.

> J. 入保하는 폐단으로 말하면 더욱 큰 것이 다섯 가지나 있사오니 (…) 이 다섯 가지 폐단이 있고서 백성이 어찌 逃散하지 않을 계교를 가질 수 않겠습니까 (…) 중국과 고려에서 오랑캐를 방비하는 정책에 따르시고, 義州로부터 慶源에 이르는 사이에다 長城을 쌓는다면 만세의 이익이 될 것입니다. 만일 시기가 좋지 아니하여 거사하기 어려움을 염려한다면, 우선 敵이 침입하는 요해처를 살펴서 그 지형에 따라 혹은 참호를 파게 한다든가, 혹은 나무를 심게 한다든가 혹은 석축을 쌓게 하여, 그 원근을 요량해서 煙臺를 설치하고 戍卒을 배치하게 하면, 야적이 반드시 돌입하지 못하여 입보하는 폐해가 거의 완화될 것이오니, 입보하는 폐단을 완화하는 것이 될 뿐 아니라, 남도에서 赴防하는 폐해도 점차로 줄어들 것입니다.[74]

위의 기사에서 신개가 언급한 다섯 가지 입보의 어려움은 첫째로 집을 오래 비우고 돌아왔을 때 집이 파손되고 가재도구가 소실되는 것, 둘째로 수확철에 여진이 침입하면 입보로 인해 제대로 수확을 못하며 입보시에 식량이 충분치 못하다는 점, 셋째로 농사철에 입보하면 그해 수확의 가능성이 없다는 점, 넷째로 백성들과 군사들이 처소를 달리할 수 없어 문란한 일이 발생한다는 것, 다섯째로는 입보한 곳에는 우마를 먹일 만한 곳이 없어 죽어버리는 일이 많다는 것 등이었다. 신개의 언급처럼 여진의 침략이 있을 때마다 집을 버리고 입보해야 하는 백성들의 피해는 상당한 것이었다.

신개가 제시한 해결책은 장성의 축조였다. 즉 읍성에 백성을 입보시키지 말고, 압록강과 두만강을 따라 장성을 축조하고 이를 방어 거점으로 삼는 것이었다. 일시에 장성 축조가 쉽지 않다면 먼저 요해처에 방어 시설을 만들고, 차차 장성을 완성시키자는 것이었다. 장성이 이루어지면 백성들의 입보해야 하는 수고로움도 사라질 뿐 아니라, 남쪽에서 군사들이 부방하여 방어

74) 『세종실록』 권88, 22년 2월 18일(신묘). "(…) 入保之弊, 尤大者有五. (…) 有此五弊, 民安得不爲逃散之計也. (…) 乞依中朝與高麗防胡之策, 自義州至慶源, 起築長城, 則可爲萬歲之利矣. 如以時屈擧贏爲慮, 則姑且相其賊入要害處, 隨其地形, 或開塹或樹木或積石, 量其遠近, 置烟臺置戍卒, 則野賊必不能突入, 而入保之弊, 庶可紓矣. (…)"

하는 폐해 역시 줄어들 수 있다고 보았던 것이다.

신개의 건의는 세종에 의해 즉각 수용되었고, 황보인을 장성 축조의 책임자로 파견하였다.[75] 봄에는 평안도, 가을에는 함길도 지역의 장성 축조가 시행되었는데, 신개가 처음 건의한 세종 22년부터 세종이 승하하는 세종 32년까지 11년간 진행되었으나 모두 마무리하지는 못하였다.[76] 중간중간 흉년이나 백성들의 고단함을 이유로 장성 축조를 중지하자는 건의가 많았는데, 장성 축조에 동원된 인원은 총 23만 명에 달하고, 연평균으로는 21,000명에 이르렀다.[77] 그럼에도 세종과 신개는 장성의 축조를 꾸준히 추진하였다.

둘째로 신개는 장성 축조를 주장한 것과 함께 일본에 대한 대외정책에서도 일반 조정 신료들에 비하여 강경한 정책을 주장하였다. 앞에서 살핀 것처럼, 장성을 축조하고 이에 근거하여 대여진 방어전선을 구축하는 것 자체가 기존의 여진정책에 비하여 한결 강경한 입장이었다. 신개는 비단 여진뿐 아니라 일본에 대해서도 강경한 대외정책을 건의하였는데, 이는 여타 대신들이 물리적 충돌을 우려하여 특별한 일이 아니면 우호적인 대외관계를 유지하려는 노선과는 다른 것이었다.

대표적인 것이 바로 고초도에서의 어업문제였다. 세종 23년 대마도에서는 조선의 고초도에서 어업을 할 수 있도록 조선 조정에 허락을 구하였다. 이에 대하여 황희, 하연, 최사강, 정연, 김종서 등 대다수의 대신들은 왜인들의 어업을 실질적으로 금지할 방안이 없으며, 조정에서 허락하지 않는다 하더라도 왜인들이 몰래 고기를 잡을 경우 이에 대한 처리가 어렵다는 것을 근거로 허락하자는 입장이었다. 이에 반하여 신개는 대마도가 본래 우리 나라의 땅인데 지금은 왜구의 소굴이 되었는데, 이제 고기잡이를 허락하는 것은 왜구들이 고초도를 자신들의 영토로 만드는 빌미를 제공한다고 주장하며 반대의사를 보였다. 오히려 이를 금지하고 몰래 조업하는 어선들을 잡아 논죄하는 것이 조선의 위엄을 떨쳐 왜구들의 준동을 막을 수 있는 기회로 삼자는 것이

75) 『세종실록』 권88 22년 2월 22일(을미).
76) 『세종실록』 지리지 평안도 총론.
77) 송병기, 앞의 글, 204면.

그의 의견이었다.[78]

이뿐만 아니라 왜인들의 배를 만나 11명을 죽인 여도부천호 최완의 처리에서도 신개는 최완을 두둔하였다. 최완은 왜인 38명이 4척의 배를 타고 개도에서 이로도로 향하는 것을 발견하고 이를 쫓아가서 11명의 목을 베었는데, 조정에서는 이들이 왜구가 아니라 일반 왜인이란 점을 근거로 최완을 의금부에 가두고 왜인을 죽인 사유를 추궁하였다. 조정의 대신들은 대부분 최완이 왜구가 아닌 자들을 잡아 죽인 것을 문제 삼았으나, 신개는 최완이 죽인 왜인들이 통행증명서를 가지고 있지 않았고 그들을 잡아 죽인 것은 변장으로서 본연의 업무를 수행한 것뿐이라며 이를 두둔하였다.[79]

또 대마도에 억류 중인 조선인의 쇄환에서도 여러 대신들이 예물을 가지고 가 쇄환을 청하자는 입장이었던 반면, 신개는 먼저 사람을 보내 쇄환을 명하고 이에 성실히 임할 경우에는 예물을 하사하자는 입장이었다. 아울러 대마도주 종정성이 조선에서 근무하는 군기감 장인 야마사기의 송환을 요구하였는데, 신개는 군기감에 10년 동안 장인으로 일하는 동안 야마사기가 화포 기술 등을 익혔을 것이므로 신중해야 한다는 의견을 표명하기도 하였다.[80]

신개의 대일본 강경노선은 북쪽의 대여진 정책과 일맥 상통하는 것으로, 조선이 상국으로서 확실한 힘의 우위를 과시하고 이에 근거하여 일본이나 여진을 통제해야 한다는 입장이었다. 이는 당시 조정 대신들이 대부분 일본, 여진 문제에서 물리적 충돌을 피하고 최대한 평화적인 방법을 통해 문제를 해결하려는 것과는 다른 것이었다. 그러나 조정 여론에서 신개는 소수의견에 불과하였고, 세종 역시 대부분의 사안에서 조정의 여론을 따라 사안을 처리하였기에 신개의 대외정책은 대부분 구체화되지 못하고 말았다.

2) 공법의 지속적 추진과 시행

앞 장에서 신개가 찬성으로 재직하던 시절 공법의 지속적 추진을 건의하

78) 『세종실록』 권94 23년 11월 22일(을묘); 『세종실록』 권94 23년 11월 23일(병진).
79) 『세종실록』 권99 25년 2월 28일(갑인).
80) 『세종실록』 권100 25년 6월 14일(정유); 『세종실록』 권101 25년 7월 7일(경신).

였고, 이를 기반으로 세종이 공법을 재차 시도할 수 있게 되었다는 것을 언급한 바 있었다. 이에 따라 세종은 다시금 공법을 추진해 보기로 결정하고, 새로운 안을 마련하여 시험해 보기로 하였다. 이에 세종 19년 법안을 경상도, 전라도에 시험 실시하였고, 이를 조금 수정한 22년 법안을 하삼도 지역에 적용하였다. 이 19년안과 22년안은 세부 내용에서는 다소간의 차이가 있었으나 3등급의 토지 등급을 전제로 하고 도 단위로 수세액을 정액으로 정하여 부과한 것이었다.[81]

그런데 이러한 시험 결과, 공법의 수세액은 백성에게 큰 부담이 된다는 점이 다시금 부각되었다. 3년간 공법을 시행해 본 결과 수세액에 대하여 신개의 보고는 공법에 입각한 수세액이 기존 답험손실법보다 훨씬 많다는 것을 보여주고 있다.[82] 아울러 공법은 영세한 농민, 특히 하등전을 경작하는 농민들에게 더 큰 부담이 된다는 점이 문제가 되고 있었다. 이리하여 조정에서는 공법의 수정안을 다시금 논의하게 되었는데, 일각에서는 아예 공법을 폐지하고 손실법으로 돌아가자는 의견 역시 만만치 않게 제기되었다. 당시 조정에서 공법반대파의 영수는 영의정 황희였고, 이에 반하여 공법추진파의 핵심 인물은 우의정 신개였다.

이러한 상황에서 신개는 공법을 추진하기 위한 새로운 안을 제시하기에 이르렀다. 현재 상등, 중등, 하등으로 나뉜 전품 판정 등급 체계를 3등급에서 5등급으로 바꾸자는 것이었다. 기존 하등전을 다시 3등급으로 세분화하면서 면적을 보다 넓게 인정해주면, 백성들의 부담이 줄어들 것이란 내용이었다.

> K. 비옵건대, 백성들이 원하는 대로 上, 中等은 전대로 하게 하옵고, 下等은 수령으로 하여금 각자 그 고을의 전지를 심사하여 3등으로 나누게 하오면, 전지의 심사가 빨리 끝나서 田案이 바르게 되어, 조세가 빠짐이 없고 백성의 원망이 반드시 없어질 것입니다. 그 각 고을에서 고쳐 심사한 것은 規式을 시행하여 한결

81) 강제훈, 앞의 책, 225-241면.

82) 『세종실록』 권93 23년 7월 5일(기해). 이 기사에 따르면 답험수세를 시행할 때보다 공법을 시행할 경우 총 수취액이 최대 2배에서 적게는 1.5배에 이르렀다.

> 같이 앞서 의논대로 좇는다면, 公私가 다 편하여, 비록 여러 道에 다 실행한다 하여도 불가할 것이 없습니다.[83]

신개의 건의에 대해 세종은 처음에는 부정적인 견해를 드러냈다. 그러나 공법을 시행하면서 백성들의 부담을 낮출 수 있는 방법은 전품의 등급을 새로 책정하는 방법밖엔 없었다. 결국 세종은 신개의 안을 구체화할 방안을 마련하도록 지시하였다. 다만 신개가 건의한 것처럼 하등전만을 3등급으로 나누는 것이 아니라, 기존 3등급의 전지를 다시 5등급으로 나누는 방안을 모색하게 되었다. 이것은 결국 실제 공법 시행 직전에 6등급으로 나누는 것으로 결정되었고, 그 안이 최종적인 공법 안으로 수렴되었다.[84]

이처럼 공법은 최초 구상부터 관료들의 숱한 반대에 부딪쳤으며, 실제 법안을 만들어 시험적으로 시행하는 과정에서도 상당한 반대에 직면하게 되었다. 세종 18년 공법 추진을 찬성하였던 신개는 이후 공법 논의를 주도해가면서 최종적으로 공법이 실현될 수 있도록 심혈을 기울였다. 결국 공법은 세종 26년 최종적인 법안으로 탄생하게 되었고, 이후 그 내용이 『경국대전』에 수록되면서 조선의 기본적인 전세수취제도로 기능하기에 이르렀다.[85]

3) 의염법 시행의 모색

마지막으로 정승 신개가 추진하였던 것은 의염법이었다. 세종 27년 당시 세자였던 문종은 도승지 유의손에게 세종의 뜻을 전하며 어염의 이익을 일으킬 방도를 계획하여 아뢰도록 하고, 이를 신개의 아들에게 맡기고자 하는 의사를 전하였다.[86] 사실 소금을 통한 국가 재정의 확충은 이미 신개가 찬성으로 재직하던 세종 19년에 한 차례 시도된 바가 있었다.[87] 당시 세종은 소금

83) 『세종실록』 권93 23년 7월 5일(기해). "(…) 乞欲民願上中等依前下等, 令守令各自審其官之田, 分爲三等, 則審田速畢, 而田案已正, 租稅無闕, 而民怨必息, 其各官改審施爲規式, 一從前議, 則公私兩便, 雖於諸道盡行, 未爲不可. (…)"
84) 『세종실록』 권104 26년 6월 6일(갑신).
85) 『경국대전』 권2 호전 收稅.
86) 『세종실록』 권109 27년 7월 28일(경자).
87) 『세종실록』 권77 19년 4월 12일(신미); 『세종실록』 권77 19년 4월 20일(기묘).

을 통해 국가 재정을 확충하되 이것이 백성에게 폐를 끼치지 않도록 사염을 함께 허용하는 방안을 강구하라 지시하였다. 그러나 신개는 소금을 통해 이익을 얻기 위해서는 전매제가 필요함을 역설하였고, 결국 당시에는 특별한 성과를 내지 못한 채 논의가 흐지부지된 바 있었다.

그런데 세종 27년에 다시금 의염법이 논의되기 시작하였고, 새롭게 의염색을 설치하였다. 좌의정 신개와 우의정 하연이 도제조로 임명되었고, 좌참찬 이숙치, 호조판서 정분과 공조참판 권맹손이 제조로 참여하였다. 그러나 당시 조정의 논의는 의염법에 대한 반대가 컸던 상황이었다. 사론에서는 이 의염법을 추진한 신개와 권맹손이 '스스로의 총애만을 굳게 하고' '백성들과 더불어 이익을 다투는 것'이라며 매우 비판적인 입장을 드러내고 있었다.[88]

의염색을 설치한 지 한 달 후, 의염색에서는 의염법의 시행을 아뢰었으나, 세종은 올해가 흉년이란 이유로 우선 시행을 보류하였다.[89] 당시 조정의 반대가 거센 상황에서, 법안에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않았으며 또 시험적인 시행도 이루어지지 않은 의염법을 곧바로 시행하기에는 부담이 컸던 것으로 보인다.[90] 결국 세종 28년 의염색은 혁파되었고,[91] 신개 역시 같은 해 사망함으로써 의염법은 무위로 돌아가고 말았다.[92]

이처럼 신개는 정승의 지위에 오른 이후 북방의 장성축조, 강경한 대일, 대여진정책, 공법의 추진, 의염법의 구상 등 당시 조정 대신들의 여론과는 다른 정책을 입안, 추진하였다. 주목할 만한 점은 이 중 상당수가 국왕 세종의 의사와 일치하는 것이란 점이다. 장성, 공법 등은 이후 세종의 주목할 만한 업적이라 할 만한 것이었고, 의염법 역시 시행되지는 않았으나 국왕 세종이 일찍부터 관심을 기울인 사안이었다. 신개는 이러한 사안에서 국왕의 의중을 파악하고 이를 현실화시킬 수 있는 방안을 치열하게 모색하였던 것이

88) 『세종실록』 권109 27년 8월 16일(정사).
89) 『세종실록』 권109 27년 9월 8일(무인).
90) 『세종실록』 권111 28년 1월 20일(무자); 『세종실록』 권111 28년 2월 8일(병오); 『세종실록』 권111 28년 2월 23일(신유).
91) 『세종실록』 권112 28년 5월 4일(신미).
92) 『세종실록』 권111 28년 1월 5일(계유). 한편 여러 신료들의 반대에도 불구하고 의염색의 추진을 모색하던 세종이 갑작스레 의염색을 혁파한 배경은 신개의 사망이 큰 이유였던 것으로 보인다.

다. 물론 그 과정에서 조정의 여론에 의해 좋지 못한 평가를 받기도 하였다.

7년 이상 정승의 지위에 있으면서 국정 전반을 관장하고, 국왕의 관심 사안을 실현하는 데 앞장섰던 신개는 세종 28년 1월 72세의 나이로 눈을 감았다. 文僖란 시호가 내려졌으며, 세종 사후에는 종묘의 배향공신으로 선정되었다. 당시 배향공신 후보로는 신개와 함께 황희, 허조, 최윤덕, 맹사성, 안순 등이 거론되었는데,[93] 맹사성과 안순은 배향공신의 대열에 들지 못하였다. 황희와 함께 세종대 중반 치세를 이끈 명재상 맹사성, 세종대 재정전문가로 세종의 신임을 받았던 안순보다도 신개가 배향공신으로 선정된 것은 앞서 본 것처럼 세종대 주요한 현안에서 국왕의 의사를 파악하고 이를 실현할 수 있게끔 실무적인 구체안을 마련하고 이를 추진했던 신개의 역할이 평가를 받은 것으로 보인다.

그러나 신개는 당대 여론에서는 좋지 못한 평가를 받았던 것으로 보이는데, 특히 총애를 받기 위해 국왕의 의도만을 쫓은 인물로 평가받고 있다. '각염, 입거, 공법, 행성 등 모든 백성에게 불편한 것은 모두 신개가 건의하여 수창한 것으로, 당시의 세론이 그를 비난하였다'는 졸기의 내용은 이러한 점을 잘 보여준다고 하겠다.[94] 하지만 이들 중 상당수는 오늘날 세종대의 치적으로 언급되는 것이니만큼, 세종대 후반 치세를 이끌어간 신개의 정치적 역할에 대해서는 오늘날 다양한 평가가 필요한 부분이라고 할 수 있다.

5. 맺음말

이상을 통해 신개의 관력과 정치적 활동을 알아보고, 사후 배향공신에까지 오를 수 있었던 원인에 대해 살펴보았다. 그는 조선 최초의 과거를 통해 출사하였고, 태종대까지 주요한 청요직을 두루 거치며 성공적인 관직생활을 이어갔다. 그러나 세종이 집권하자 외직과 군직을 전전하게 되었고, 의정부나 육조 등 국정 현안을 다루는 관직에 나아가지 못하였다. 이러한 상황은 그의

93) 『문종실록』 권10 1년 11월 12일(병오).
94) 『세종실록』 권111 28년 1월 5일(계유). "其搉鹽入居貢法行城, 凡不便於民者, 皆慨建議倡之, 時論少之."

나이가 60에 이를 때까지 지속되었다.

60세 이후 신개는 이조판서와 의정부 참찬, 찬성 직을 거쳤는데 그의 이력을 보면 이들 관직은 致仕를 위한 준비 수순이었다. 그런데 찬성 직에 오른 신개는 이후 세종의 국정 운영의 방향을 읽고, 이를 전폭적으로 지지하면서 세종의 신임을 얻게 되었다. 제2차 파저강 여진 정벌, 공법 시행 등 당시 조정 관료들의 반대로 인해 추진의 난항을 겪던 문제마다 신개는 세종의 의사에 부합하는 견해를 제시하였고, 이로 인하여 세종은 이들 사안들을 관철시킬 수 있었던 것이다. 또한 조선왕실의 정통성과 관련된 헌릉 비문의 내용 문제를 제기하였고, 이는 이후 『용비어천가』의 제작으로 이어지는 계기가 되었다. 이러한 과정으로 불과 몇 년 만에 신개는 세종의 신임을 얻고 결국 정승으로 승진할 수 있게 되었다.

의정부 우의정으로 승진한 이후에도 신개는 세종의 국정 방향에 부합하는 정책 시행을 꾸준히 추진하였다. 북방의 장성 축조, 공법의 수정안 건의, 강경한 대외정책 제시, 의염법 구상 등이 바로 그것이었다. 조정의 많은 반대에도 불구하고 장성 축조는 세종이 승하할 때까지 11년간 지속되었고, 공법은 세종 26년에 최종 법안을 도출해 낼 수 있었다. 다만 신개가 주장한 강경한 대외정책은 조정 대신들의 반대로 거의 실현되지 못하였고, 의염법 역시 신개의 사망과 조정 대신들의 반대로 인해 무산되고 말았다.

그러나 찬성 제수 이후 신개가 심혈을 기울인 사안들은 대부분 세종의 가장 주요한 업적과 맞물려 있었고, 이들을 추진하는 데 신개가 가장 큰 역할을 담당하였다는 것은 결국 그가 배향공신의 반열에 이르는 데 주요하게 작용하였다. 신개는 사망 이후 당대인들에게 높은 평가를 받지 못하였고, 역사 속에서도 황희나 맹사성, 허조, 최윤덕에 비하여 존재감이 미미하였다. 그러나 조선 역사상 가장 많은 업적을 쌓은 세종 시대를 조망할 때, 그가 수행한 역할과 관료로서의 추진 능력은 분명히 재평가되어야 할 것으로 생각된다.

▮ 참고문헌

『경재유고』, 『씨족원류』, 『인재집』, 『조선문과방목』, 『조선왕조실록』.

강문식, 「태종-세종대 허조의 예제 정비와 예 인식」, 『진단학보』 제105호, 진단학회, 2008, 111-139면.
강성문, 「최윤덕의 국가방위론과 군사관」, 『군사』 제36호, 국방부 군사편찬연구소, 1998, 39-71면.
강제훈, 『조선초기 전세제도 연구—답험법에서 공법 세제로의 전환』, 고려대 민족문화연구원, 2002.
_____, 「세종 12년 정액 공법의 제안과 찬반론」, 『경기사학』 제6호, 경기사학회, 2002, 63-92면.
권오성, 「맹사성의 음악에 관련된 기록의 관견」, 『국악원논문집』 제11집, 국립국악원, 1999, 101-122면.
김경수, 「황희의 생애와 현실인식」, 『한국사학사학보』 제36집, 한국사학사학회, 2017, 182-215면.
김구진, 「13C-17C 여진 사회의 연구 : 금 멸망 이후 청 건국 이전까지 여진사회의 조직을 중심으로」, 고려대 박사학위논문, 1989.
김일환, 「고불 맹사성의 재상정치활동 연구」, 『포은학연구』 제19집, 포은학회, 2017, 147-184면.
노영구, 「세종의 전쟁수행과 리더십」, 『오늘의 동양사상』 제19호, 예문동양사상연구원, 2008, 139-162면.
박원호, 『명초조선관계사연구』, 일조각, 2002.
박정민, 「세조대의 여진관계와 정책」, 『한국사연구』 제151호, 한국사연구회, 2010, 103-135면.
박 주, 「맹사성의 생애와 세종대의 유교윤리 보급」, 『조선사연구』 제14집, 조선사연구회, 2005, 1-24면.
송병기, 「세종조의 양계행성 축조에 대하여」, 『사학연구』 제18호, 한국사학회, 1964, 189-206면.
안준희, 「조선초기 태종의 집권과정과 조사의의 난」, 『역사문화연구』 제5호, 한국외대 사학연구소, 1993, 175-210면.
이규철, 「세종대 대외정벌 정책의 본격화와 대명의식」, 『한국문화』 제67호, 서울대 규장각 한국학연구원, 2014, 201-224면.
이정주, 「태조-태종 연간 맹사성의 정치적 좌절과 극복」, 『조선시대사학보』 제50집, 조선시대사학회, 2009, 5-40면.
정다함, 「조선초기 야인과 대마도에 대한 번리, 번병 인식의 형성과 경차관의 파견」, 『동방학지』 제141집, 연세대 국학연구원, 2007, 221-266면.
_____, 「"뿌리 깊은 나무"와 "샘이 깊은 물"이라는 계보」, 『한국사학보』 제69호, 고려사학회, 2017, 227-270면.
조용철, 「조선 초기 여진 관계의 변화와 동북면 지역 진출 과정」, 『역사학보』 제233집, 역사학회, 2017, 39-73면.
한성주, 「조선 세조대 모련위 정벌과 여진인의 종군에 대하여」, 『강원사학』 제24집, 강원사학회, 2011, 89-113면.
한충희, 「조선초기 의정부사인, 검상의 관인적 지위—사인, 검상의 歷官과 그 기능의 분석을 중심으로」, 『역사교육논집』 제13집, 역사교육학회, 1990, 523-557면.

한형주, 「허조와 태종—세종대 국가의례의 정비」, 『민족문화연구』 제44호, 고려대 민족문화연구원, 2006, 271-322면.
_____, 『종묘와 궁묘 : 조선왕실의 조상제사』, 민속원, 2016.

【Abstract】

Political Roles of Baehyanggongsin (配享功臣) Singae and Background for Placing of Their Mortuary Tablets in the Royal Ancestral Shrine in the King Sejong's Reign of Joseon Dynasty Era

So, Soon-Kyu*

In the royal ancestral shrine of Joseon dynasty, there was a place known as 'Gongsindang', where the mortuary tablets of retainers with the most merits were placed. The status of these meritorious retainers could be considered important key-word for understanding of political history of that period. King Sejong, known as the greatest King of Joseon Dynasty, had 7 meritorious retainers whose mortuary tablets were placed in the Gongsindang and among them, 5 meritorious retainers had placed their mortuary tablets in the Gongsindang during that era; of Prince Yang-Neyong and Prince Hyo-Ryeong were placed later. Hwang Hee, Heo Jo, and Choi Yoon-Duk are still very famous figures of the time as well as today, and Lee Su, a former teacher of King Sejong, had a clear reason for his mortuary tablet being placed in the royal ancestral shrine.

On the other hand, in case of Singae, who is going to be addressed in this study, his accomplishment has not been clearly investigated till now and he is one of unfamiliar figures to researchers of today. Thus, this study is aiming to address how he managed to rise to the status of a meritorious retainer whose mortuary tablet was placed in the royal ancestral shrine. He played very critical roles in the important political issues during King Sejong's era and especially, proved his ability to push matters in compliance with King Sejong's intention. Also, for a considerable period of the last years of King Sejong's regime, he served as a prime minister. This study aims to investigate the political roles of Singae as well as accomplishments of King Sejong's reign through them.

* Research Professor, Research Institute of Korean Studies, Korea University.

Keywords: Singae (申槩), Yeojin Conquest (女眞征伐), Tribute Tax Law (貢法), Grand Fortress (長城), Uiyumbup, (義鹽法) Yongbiecheonga (龍飛御天歌).

접수일: 2018.12.31. ‖ 심사일: 2019.01.09. ‖ 게재확정일: 2019.02.01.