

조선후기 왕실재정을 통해 본 통치의 메커니즘

조영준. 2016. 『조선후기 왕실재정과 서울상업』. 소명출판

소진형(서울대학교 한국정치연구소)

1.

조선시대의 국가재정과 그 변화를 학문적으로 연구하는 이유와 목적은 무엇인가? 조선이라는 국가를 이해하는 다양한 접근방법 중 재정연구만큼 국가의 통치 메커니즘과 실체를 구체적으로 보여주는 분야는 없을 것이다. 국가재정은 정치와 경제적 관점의 사유들이 제도화된 것이며, 주어진 조건 속에서 국가 구성원들로부터 자원을 최대한 추출해 내기 위한 국가의 다양한 전략들을 확인할 수 있는 장이다. 한편 국가재정에 관련된 주체들, 즉 왕, 호조, 시전상인, 그리고 백성들이 자신의 이익에도 불구하고 특정한 맥락과 조건 하에서 타협하는데, 이 맥락과 조건을 통해 당대의 권위의 조건들이 무엇인지를 발견할 수 있는 영역이 재정사이기도 하다. 즉, 국가의 통치행위와 그 통치행위를 가능하게 하는 권위의 조건들을 이해하는 중요한 단서가 되는 것이 재정사 연구이다.

이런 측면에서 볼 때 『조선후기 왕실재정과 서울상업』은 조선후기 통치 메커니즘의 한 단초를 보여주는 중요한 연구이다. 이 책은 기존의 재정연구에서 소략하게 다뤄온 왕실재정에 주목함으로써 국가재정의 추이를 밝히고, 왕실 및 국가재정과 연관된 주체들—왕가, 호조, 궁방의 관료들, 상인들—의 존재방식을 설명한다. 본 글은 통치 메커니즘의 관점에서 『조선후기 왕실재정과 서울상업』을 논평하고자 한다.

논평의 관점은 나의 두 가지 생각에서 비롯되었다. 첫째, 조선시대 재정연구를 사회과학의 지평에서 읽어내야 한다. 재정사는 법, 정치, 경제가 복잡하게 얽혀있는 사태를 보여주는 분야이다. 행정이 발달할수록 국가는 재정을 확대하는 경향이 있다. 잉여가 충분하지 않은 전근대사회에서 재정의 확대는 필연적으로 기존 관습, 법과 충돌할 수밖에 없다. 그리고 이러한 충돌은 재정과 연관된 주체들의 정치적 타협으로 조정되는 경향이 있다. 정치적 타협은 기존의 법과 제도의 정당성과 이에 대한 당대인들의 선호도, 통치자 혹은 정부의 신뢰도와 역량, 변화하는 경제적 조건 등에 의해 결정된다. 정치타협의 조건들은 법과 제도를 만들어내는 조선시대의 통치메커니즘을 보여주는 중요한 요소이다.

둘째, 재정연구는 통치자의 권위와 성격을 필연적으로 드러낸다. 통치자는 국가재정을 최대한으로 확대하고 싶어 하지만, 그가 가진 폭압, 협상력, 재정정책을 설득하고 시행하는 비용, 그리고 타협의 최저점에 따라 재정의 규모는 달라진다. 통치자 개인의 이익은 국가에 의해 보장된 것이며, 그렇기 때문에 개인의 이익과 국가의 이익을 동시에 추구하는 존재이므로 통치자는 일방적인 착취를 하기 어렵다. 국가재정이 부족함에도 불구하고 통치자가 개인의 이익을 확대한다면, 이는 통치자가 일탈적인 존재이거나 그의 역량이 큰 것이라고 할 수 있다. 국가가 손해를 감수하고서라도 통치자의 이익을 보존해준다면, 이는 통치자의 권위가 크다는 것을 의미한다.

이와 같은 관점에서 『조선후기 왕실재정과 서울상업』을 평가하는 것은 저자의 문제의식, 목적과 다를 수 있다. 저자의 목적은 조선후기 재정에 대한 정합적 내러티브를 제공하고, 서울의 경제를 배제한 기존의 재정연구를 비판·보완하는 것이기 때문이다. 그럼에도 통치 메커니즘이라는 틀을 통해 이 연구를 독해하고자 하는 것은 저자가 조선후기 왕실, 국가, 상인 간

의 타협의 맥락, 그리고 상호작용, 왕실의 권위에 대해 단초를 제공하기 때문이다. 이 관점에서 글의 말미에 몇 가지 의문을 던지고자 한다.

2.

왕실재정에 주목함으로써 저자가 일차적으로 극복하고자 하는 것은 조선후기 재정에 대한 상반된 두 평가의 한계이다. 조선후기 재정은 18세기까지 번영했다가 19세기에 위기에 봉착하게 되었다고 평가되거나, 17세기 이후로 계속 위기가 심화된다고 설명된다. 이처럼 조선후기 재정에 대한 평가가 평행선을 그린 채 정합적 해석이 불가능한 이유는 방법론에 기인한 것이기도 하다. 재정연구는 담론위주의 분석을 통한 질적 변화를 포착하고자 하거나 경제통제의 집계와 가공을 통해 양적 지표를 확인하는 방식으로 이루어져 왔다. “정성적 이해와 정량적 분석 사이의 간극이 좁혀지지 않은 채 평행선”을 그리고 있는 것이 조선후기 재정에 대한 정합적 해석을 불가능하게 해 왔다는 것이 저자의 비판이다.

한편 저자가 왕실재정에 주목하는 이유는 기존 연구가 주로 경상도, 전라도, 충청도 삼남의 정보에만 주목하고 재정과 상업의 총화로서의 서울 경제에 대한 이해가 부실하다는 한계 때문이기도 하다. 저자에 의하면 당대 서울은 물류가 집결된 최종 소비처였기 때문에 서울 경제에 대한 이해 없이 국가경제에 대한 담론을 펼치기 어렵다. 또 부세위주의 재정운영연구 역시 문제적인데, 국가를 백성들을 착취하는 존재로만 묘사함으로써 세출을 통한 국가의 통치행위를 배제하기 때문이다. 또한 왕실재정의 실재를 확인할 수 있는 약 100여 년간의 왕가 기록이 남아 있는 데 반해 파편화되어 있는 기존의 수취구조에 대한 자료들은 왕실재정의 규모나 구조 또는 장단기 변동에 대한 정보를 파악하기 어렵다는 것 역시 왕실재정을 통해 국가재정을 연구해야 할 필요성을 제공한다.

저자는 연구 결과 조선시대의 왕실이 어떤 존재였는지, 그것이 전체적인 국가 경제의 구조와 어떤 관련을 맺고 있었는지가 드러났다고 주장한다. 제도화된 정부 재정의 영역에서는 시행되기 어려웠던 왕실의 임시적이고 비공식적 지출 영역이 내탕이라는 형태로 마련되어 있었고, 그 운영에서는 연성 예산 제약 하에서 지대 추구가 만연하였고, 내탕은 정부 재정의 건전성에 의존할 수밖에 없었다는 것이 저자의 결론이다. 다시 말해 정부재정과 왕실재정이 형식적으로 구분되어 있었지만, 양자는 분리되지 않고 조선말까지 지속된다는 것이다.

이 책의 1, 2장은 왕실조달기관으로서 국방을 기능, 공간, 조직의 관점에서 설명하고, 왕실재정의 규모를 면세결총의 규모 및 변동, 유토, 무토의 비율, 재정수입을 통해 규정한다. 저자는 조선시대 정부재정과 구별되는 왕실재정의 핵심으로 내탕에 주목하고, 왕실재정의 조달기관인 국방들을 영구존속궁과 비영구존속궁으로 구분하여 비교·연구한다. 영구존속궁에 해당하는 1사 4궁(내수사, 수진궁, 명례궁, 용동궁, 어의궁)은 재정운영에 있어서 법과 제도의 영향을 받지 않는 면모를 보인다. 이는 세자 사친궁 이하의 비영구존속궁들의 경우 면세결 지급 규정이나 국방전 개혁정책을 준수했던 것과 대비된다.

3장에서는 왕실 회계장부의 체계, 그리고 종류, 작성 및 결재절차를 보여주고, 실무자들의 직분 및 출신성분을 분석한다. 4장은 왕실의 조달절차와 경로의 재구성에서는 왕실조달의 내부문서와 외부문서를 비교해서 보여준다. 4장에서는 정부가 지정한 상업주체가 정부에 장기·독점적으로 물품을 공급하였으며, 국가재정의 악화에 따라 국방에서 대금결제가 즉각적으로 이루어지지 않았고, 결과적으로 물품공급자의 경영과 생계유지에 압박을 가하게 되는 경우가 많았다는 점이 지적된다.

이와 같은 모순적 상황을 잘 드러내주는 사례가 5, 6장에서 기술된다. 저자는 왕실재정의

건전성 여부가 경제정책과 밀접한 관련이 있다는 점을 궁방의 붉은 팔과 소고기의 조달문제를 통해 드러낸다. 즉 시전체제를 유지하려는 정책적 모순이 국가재정의 구조적 위기를 초래하는 과정을 보여주는데, '선진배 후수가' 관행에 따른 외상누적, 인플레이션으로 인한 실부담의 증대가 정부재정에 미치는 영향을 보여준다. 저자는 1사 4궁의 내탕영역이 정부재정과 별도로 왕실에 의해 독자적으로 운영되었고, 갑오개혁기에도 미하금을 공인들에게 지급하지 않은 채 1907년까지 유지되었다고 지적한다.

왕실재정 위기는 「수진궁차하책」에서도 잘 드러난다. 수진궁은 1870년대부터 전답 수입 비중이 줄어들어 재정자립도가 낮아지고, 왕실이 내리는 하사[內下]에 크게 의존하기 시작했다. 궁방들은 만성적인 재정적자를 겪고 있었기 때문에 이를 해결하기 위해 내하금의 지급이 상시화 되고, 궁속의 급여를 연체하는 경우가 지속된다. 재정 수입이 감소했음에도 불구하고 왕실의 일상적, 의례적 소비가 지속되었기 때문에 수진궁의 재정위기는 가속화되었다. 그러나 제도적인 해결보다는 궁속의 향미 전용, 판매 상인에 대한 외상[償債], 조달 무역노의 입체금을 통해 위기를 전가하는 태도가 지속된다.

3.

아산서평모임의 토론자인 김문식 교수의 지적처럼 이 책의 가장 큰 장점은 자료의 분석과 활용이다. 저자는 규장각의 '내수사 및 각 궁의 회계장부를 세밀하게 분석하여 데이터베이스를 구축하였고, 이를 통해 기왕의 자료 해제에 나타나는 오류를 수정하고, 관련 용어를 정확하게 해석하며, 회계 장부 및 고문서의 체제와 시전 상인의 물품이 내수사나 궁을 거쳐 왕실로 조달되는 경로를 밝히는 데 성공'했다. 그리고 왕실재정의 운영 실태를 분명히 보여줌으로써 고종, 순종 대의 경제정책을 평가하는 데 중요한 근거를 제공했다고 할 수 있다. 또한 저자는 국가 대 백성이라는 단순한 수취구조만으로 조선시대의 재정을 묘사하지 않고, 왕실의 재정을 통해 조선후기 국가재정의 복잡한 구조의 한 단면을 보여주었다. 아산서평모임의 또 다른 토론자였던 이현미 박사의 지적처럼 "국가와 시민사회, 정부와 시장, 공적 영역과 사적 영역을 이분법으로 구분하는 근대적 프레임에서 벗어나, 재정 사료를 분석하여 조선 시대 왕조국가의 역사적 실상을 보여주었"다고 평가할 수 있다.

4.

이 책은 저자의 목적, 즉 조선후기 국가재정에 대해 방법론적으로 정합적 내러티브를 제공하고, 서울의 경제를 배제한 기존의 재정연구를 비판·보완한다는 측면에서 볼 때 성공적이라고 할 수 있다. 특히 시기별 국가재정과 궁방의 관계의 변화 추이를 보여주고, 그 변화의 부침을 통해 조선후기 국가재정에 대한 내러티브를 구성했다는 점은 특히 주목할 만하다. 또한 저자는 왕실재정의 국가재정에 대한 의존성과 왕실의 의지에 따른 왕실재정의 독립성이라는 왕실재정의 모순적 성격을 설명하는 데 성공하였다.

그럼에도 불구하고 몇 가지 의문이 남는다. 조선후기 왕실재정에 대한 이해는 심화되었지만, 과연 이를 국가재정에 대한 이해로 확대시킬 수 있을까? 이러한 의문은 저자가 왕실재정이 국가경제구조나 조선후기 경제와 긴밀하게 연관되어 있다고 서술하고 있기 때문에 필연적으로 생길 수밖에 없다. 양자의 관계를 드러내는 것은 저자의 문제의식이기도 하다. 궁방과 시전의 관계, 궁방에 대한 왕실과 국가의 태도, 새로운 법제의 궁방에의 적용에 대한 서술에서 양자의 관계가 다소 드러나기는 하지만, 분명하게 설명되지는 않는다.

이는 궁방에 대한 저자의 엄밀한 정의와 달리, 저자가 국가재정이 무엇인지를 규정하지

않기 때문이다. 국가와 왕실은 재정의 구성과 목적이 다르되 동일한 재정을 나눠서 사용하기 때문에 양자가 충돌하는 것은 필연적이다. 따라서 왕 혹은 왕실과 호조로 대표되는 관료들의 타협은 국가재정 및 왕실재정의 규모를 결정하는 데 있어서 필연적이라고 할 수 있다. 이때 통치자와 관료들이 어떻게 당시의 경제적 문제를 인식하고 왕실에 대한 국가의, 혹은 국가에 대한 왕실의 이익을 제한된 범위 내에서 극대화할 수 있는 역량을 갖고 있는지를 이해하는 것은 국가재정의 메커니즘을 이해하는 데 필수적이다. 변화는 단순히 외재적인 경제적 변화를 의미하는 것이 아니라, 정치적·경제적 변화로 인해 기존의 규칙들이 효력을 잃어가고 있다는 근거가 된다. 따라서 정책의 변화는 일련의 규칙들이 변화했다는 의미이고, 수량적 변화만이 아니라 통치의 정당성이 바뀌고 있다는 사실을 암시한다.

예를 들어 정조나 순조가 궁방들의 면세결을 조정하는 과정에서 1사4궁이 제외되는 것은 저자가 지적했듯이 왕의 의지 때문이라고 할 수 있다. 면세결을 제도적으로 줄이는 것은 개혁을 통해 권력을 확장하고자 하는 왕의 의지일수도 있고, 정치적·경제적 변화에 예민하게 반응한 왕과 관료들의 합작품일수도 있다. 한편 다른 궁방들과 달리 1사4궁이 바뀐 법과 제도에 따르지 않는다는 것은, 이는 개혁의 한계라기보다는 왕의 협상한 결과라고 볼 수 있다. 그리고 1사4궁의 면세결의 규모는 왕의 협상력의 크기와 비례할 가능성이 크다. 한편 세자사친궁 이하 비영구존속궁들이 법과 제도에 따라 면세결을 줄이고 출세를 한다는 것은, 왕 이외의 왕가일원들이 재정에 참여하는 주체로서의 힘을 잃은 것이라고 해석할 수 있다.

국가가 혹은 왕실이 재정개혁을 하고자 할 때는 단순히 정책의 합리성을 주장하는 것만으로 새로운 정책을 시행하기 어렵다. 다시 말해서 어떤 것이 실행 가능한 세트인지를 고민할 필요가 있다. 전통시대에 왕이 정책결정에 미치는 중요성은 다른 구성원들보다 크고 결정적이지만, 정체(polity)를 구성하고 있는 다양한 집단들 역시 정책결정에 영향을 미친다는 점을 간과할 수 없다. 통치자는 모든 구성원들을 고려했을 때 가장 그럴 듯한 세트를 찾아내 정책으로 입안한다. 가장 그럴 듯한 세트는 합리적인 세트이거나 가장 비용이 적게 드는 세트일 필요는 없다. 오히려 지나치게 비용이 많이 들거나 비합리적으로 보일 수 있지만, 거시적인 관점에서는 가장 적합한 정책적 결정일 수 있다.

두 번째의 의문은 왕실재정을 통해 왕 혹은 왕실이 성취하거나 유지하려고 하는 것이 무엇인가라는 점이다. 저자의 연구에 따르면 조선후기의 왕실은 재정을 독점화하고 유지하는데 실패하는데, 이는 왕이 권위를 유지하기 위해 동원할 수 있는 자원들, 즉 군사력, 경제력, 정치력을 상실하고 있는 신호처럼 보인다. 19세기 조선정치사의 기술과 일치하는 변화이지만, 재정사는 그보다 더 구체적인 면모들을 보여줄 수 있다고 생각한다. 예를 들어 수진궁의 경우 이미 재정이 파탄났음에도 불구하고 왕실의 소비가 유지되는데, 왕실이 소비를 유지하려고 하는 욕망이 무엇의 반영인지를 보여줄 수 있지 않을까? 내하금의 존재도 문제적이다. 왕이 왕실재정과 별개로 갖고 있는 재산의 의미는 무엇인가? 왕은 왜 궁방들을 유지하기 위해 내하금을 상시적으로 지불하는가? 궁방들을 유지함으로써 왕이 얻게 되는 이익은 무엇인가?

세 번째로 궁금한 것은 정책결정자들이 누구인가라는 점이다. 저자는 정책의 수행자들에게 대해서는 자세히 기술했지만, 정책을 입안하고 결정하는 주체들에 대해서는 누락하고 있다. 면세결의 확대와 축소를 결정하는 것은 누구인가? 왕이 혼자서 제도와 법을 결정할 수 있는가? 왕, 의정부, 비변사, 호조, 왕실, 지방 관료들은 정책결정에 개입하지 않는가? 누가 정책결정에 개입하고 왕실재정의 확대 및 축소를 결정하는가를 찾아내는 것은 조선후기 국가재정을 이해하는 것 이상을 보여줄 것이다. 예를 들어 저자는 조선후기 재정사의 담론의 문제를 지적했는데, 이 책에서 재구성한 내러티브에서 빠져있는 요소들이 이 지점이라고 생각한다.

저자는 주로 정확한 수량적 자료에 토대를 두어 내러티브를 재구성했는데, 그 과정에서 실제 정책결정과정의 배제되는 경향이 있다. 수량적 연구는 담론연구가 갖는 한계, 즉 실제 현실을 재구성해서 보여줌으로써 담론이 갖고 있는 과장되거나 허구적인 요소들을 폭로하는 기능을 한다. 그러나 동시에 정책결정의 복잡한 문제들을 배제함으로써 재정을 합리성의 측면에서만 접근하게 되는 것은 아닌가라는 의문이 든다.

마지막으로 국가재정이 어디에 어떻게 사용되는지에 대해서도 의문이 남는다. 저자는 수세뿐만 아니라 조세의 사용의 중요성을 강조했다. 국방의 소비내역은 단순히 물건들로만 환원되는 것이 아니라, 이 물건들이 어디에 어떻게 사용되었는지 까지가 추적되어야만 그 의미를 추론할 수 있다. 저자는 왕실재정이 왕실을 유지하는 데 들어간다고 했는데, 왕실을 유지한다는 것이 무엇을 의미하는지, 왕실은 어떻게 유지하는 것인지를 추론할 수 있는 자료들은 존재하는지 역시 궁금하다. 만약 물건들의 구입에만 초점을 맞춘다면 왕실재정은 단순소비만을 위해 구성된 것이라는 오해를 불러일으킬 수 있다.

6.

이와 같은 질문들은 『조선후기 왕실재정과 서울상업』의 저자의 문제제기, 그리고 그 문제를 해결하는 근거들을 따라 가다보면 자연스럽게 나오게 된다. 다시 말해 이 책은 읽는 사람으로 하여금 많은 고민을 하게 만든다. 통치 메커니즘의 관점에서 이 책을 독해하게 된 것도 저자가 단순히 경제사가적 관점에서만 책을 기술하고 있지 않기 때문이다. 위의 질문들에 답하기에는 자료의 한계가 존재할 수도 있다. 그럼에도 질문들을 던지는 것은 재정연구가 사회과학적으로 갖는 중요성 때문이다. 국가재정에 대한 구체적인 연구가 없이 조선이라는 국가를 이해한다는 것이 불가능하다는 점을 저자는 보여주었다. 이 책을 발전론이나 식민지 근대화론의 관점에서 독해하려는 것은 협소한 관점이라고 생각한다.