

# 조선후기 王室관련 연구 동향과 과제

- 왕조국가의 성격에 관한 재정사적 검토 -

최 주 희\*

1. 머리말: 王室과 王朝國家에 대한 이해
2. 조선후기 王室관련 연구동향
3. 왕조국가의 성격에 관한 논의와 시각
  - 1) 조선후기 왕조국가의 성격 문제
  - 2) 비교사적 시각에서 본 조선왕조의 재정적 특징
4. 맺음말

## 1. 머리말: 王室과 王朝國家에 대한 이해

왕조(Dynasty)는 특정한 가문에서 배출된 군주가 대를 이어 일정 범위의 영토에 거주하는 신민(臣民)에게 권력을 행사하는 기간 혹은 그 계보(lineage)를 일컫는다. 고대 로마의 공화정과 같이 특정 왕조 대신 귀족과 시민들이 통치 권력을 분할하여 국가를 운영한 사례가 없지 않지만, 전근대 대부분의 국가들은 왕조의 혈통을 이은 군주에게 권력이 집중되었으며, 군주를 보좌하여 국가운영에 참여하는 귀족 혹은 관료층은 군주로부터 경제적인 반대급부를 얻는 대신, 군주의 권력 행사를 지지하는 정치구조를 띠었다. 이는 군주의 통치권에 신성성 혹은 도덕적 권위를 부여하는 성직자의 경우에도 마찬가지로 적용되었다.

왕정 혹은 군주제는 동서양을 막론하고 전근대국가들이 택한 가장 일반적인 정치형태였으며, 왕조는 역사, 지리적 환경이 다른 각 나라들에서 저마다의 방식

\* 한국국학진흥원 책임연구위원.

으로 왕정, 혹은 군주정을 체현해내는 주체들이었다. 그렇기 때문에 역사적으로 한 왕조의 성립과 쇠퇴는 국가의 운명과 직결되기도 하였다.

조선왕조 역시 왕조국가의 다양한 스펙트럼 중 한 면을 차지하고 있다. 특히 조선은 고려라는 전왕조의 교체를 통해 성립한 왕조국가이다. 조선왕조는 임진왜란과 병자호란이라는 국제전을 치른 후에도 國家再造에 힘쓰고 大變通을 단행함으로써 19세기말까지 건재하였다. 이처럼 ‘왕조=국가’는 한국사에서 그다지 낯설지 않은 도식이다. 그러나 국가는 왕조 없이 존재할 수 있어도 왕조는 국가 없이 존재할 수 없다. 더욱이 왕조는 국왕과 혼인, 혈연관계로 맺어진 왕실가족을 핵심구성원으로 하기 때문에 왕조국가의 성격은 일차적으로 왕실에서 결정된다고 할 수 있다. 국왕은 왕실을 통해 왕위가 계승되기 때문에 국왕에 준하는 정치적 권위와 군사적 보호, 경제적 반대급부를 왕실가족에게 제공하였다. 따라서 한 왕조국가의 성격을 이해하기 위해서는 왕실이 어떻게 구성되고, 이들이 신분적 특권을 어떻게 제도적으로 보장받았는지를 검토하는 작업이 필요하다. 그럼에도 최근까지 조선시대 王室관련 연구들은 왕조국가의 성격을 규명하는 차원으로까지 논의가 이어지지 않고 있다. 물론 이것은 각 나라마다 지나온 역사적 경험이 다르고 국가를 이해하는 방식이 다르기 때문이다.

서구유럽의 경우 중세 봉건제 하에서 제한된 통치권을 갖는 왕조들이 흥망성쇠를 거듭하다가, 신대륙의 발견으로 중상주의(Mercantilism)에 기반한 도시국가와 절대왕정국가가 출현하였고, 이후 근대 국민국가(Nation state) 창출이라는 다양한 국가상의 변화를 경험하였다.<sup>1)</sup> 이로 인해 자연스럽게 국가의 성격과 정

1) 찰스 틸리는 유럽의 국민국가(Nation state)의 형성 단계를 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 가산제(Patrimonialism) 기간으로 15세기 이전까지에 해당한다. 이 시기는 봉건적인 징세와 징집, 도시 민병대가 전쟁에서 주요 역할을 담당했던 시기이며, 세습군주들은 직접적인 지배권 하에 있는 토지와 주민들로부터 그들이 필요로 하는 재원을 공물이나 임대료라는 명목으로 차출하였다고 보았다. 둘째, 거간제(Brokerage) 기간으로 청부업자들이 충원한 용병군대가 군사 활동에서 득세하던 시기로 대략 1400년에서 1700년에 해당한다. 이 시기에는 통치자들이 대부를 얻거나 혹은 재원을 획득하기 위해 자본가들에게 크게 의존하던 시기라고 하였다. 셋째, 국민화(Nationalization) 기간으로 국가들이 점차 국민들로부터 징집해서 대대적으로 육군과 해군을 창설하고, 군사청부업자들의 관여를 축소시켜 재정기구를 직접 운영하던 시기로서, 유럽 대다수 지역에서 1700년부터 1850년에 나타나는 것으로 보았다. 넷째, 전문화(Specialization) 기간으로 19세기 중엽부터 최근까지에 이르

치체제에 대한 논의가 역사 속에서 오랫동안 진행되어 왔다. 반면 한국의 경우 고대사회부터 왕조국가가 이어져 왔으며, 근대 이전 마지막 왕조는 500년이나 유지되었기 때문에 왕조국가를 당연한 역사적 산물로 여기고, 이를 '국가론'적 관점에서 고민할 수 있는 여지가 별로 없었다고 생각한다.

동시대 서유럽 왕조국가와 다른 조선왕조의 특성을 규명하기 위해서는 조선왕실의 특수성과 보편성을 왕조국가의 차원에서 설명해주어야 하리라 생각한다. 이에 그간 학계에 축적된 왕실 관련 연구 성과들이 갖는 의의와, 이것이 조선왕조의 성격을 규명하는 담론으로 수렴될 수 있는 방향을 모색할 필요가 있다.

본고에서는 이러한 문제의식 하에 그간 조선후기 왕실관련 연구 흐름과 함께 왕조국가의 성격에 관한 논의가 어떻게 전개되어 왔는지 검토하고자 한다. 이를 바탕으로 조선왕조의 국가적 특성을 어떻게 규정할 것인지에 대한 이론적 기초를 재정적 측면에서 검토하고자 한다.

## 2. 조선후기 王室관련 연구 동향

흔히 왕실은 궁내에 거주하는 왕과 그 가족, 혹은 왕의 선계와 자손을 포함한 일족을 가리키는 것으로 이해되지만, 연구자들마다 왕실이라고 지칭하는 범주는 조금씩 다르다. 현재까지 왕실관련 연구는 크게 ①왕실의 범위와 제도에 관한 연구, ②왕실구성원의 성격에 관한 연구, ③왕실의 생활문화에 관한 연구, ④왕실의 경제활동에 관한 연구로 일별할 수 있다.

조선시대 왕실에 관한 초기연구는 조선이 건국되면서 왕실의 범주가 제도적으로 어떻게 정리되었으며, 왕실구성원을 관리하는 기구가 어떻게 편제되었는지에 대한 논의에서 출발하였다. 이때 주로 다루어진 자료는 왕실의 족보라 할 수 있

---

는 이 시기에 군사력은 국민정부의 전문화된 막강한 부서에 기반하여 성장하고, 재정활동과 군사활동 간에 조직상의 분리가 커졌으며, 군대와 경찰 간의 분업이 첨예해지고, 국가는 분배, 규제, 보상, 판결에 걸쳐 확장된 범위의 역할을 담당하게 되었다는 것이다[찰스 킬리(이향순 옮김), 1994 『국민국가의 형성과 계보 Coercion, Capital, and European States A.D.990-1990』, 학문과 사상사, 46-48면].

는 돈녕보첩과 법전류이다.

신명호는 고려 말 취약해진 왕실을 보호하기 위해 국왕이 유력가문과 혼인하는 한편, 封君을 시행하여 왕실구성원을 늘려나갔는데, 이것이 국가재정의 부담으로 이어져 결국 조선이 건국될 무렵 왕실에 대한 대대적인 편제가 이루어졌다고 지적하였다.<sup>2)</sup> 그에 따르면 조선의 건국세력들은 성리학적 유교이념을 바탕으로 고려시대 王室族內婚을 지양하고<sup>3)</sup> 부계위주의 친족구조를 형성하는 제도적 틀을 갖추고자 노력하였다는 것이다. 이에 왕의 친족 중 국가적 예우를 받는 동시에 규제의 대상이 되었던 최대범위의 친족을 '王親'이라 하고, 왕비의 친족을 '外戚', 그리고 왕친과 외척을 포괄한 왕실의 최대범위를 '議親'으로 설명하였다. 신명호의 연구는 조선 건국 당시 왕실구성원을 부계위주의 친족구조 형태로 재편하게 된 배경과 왕실구성원을 왕친, 외척, 의친으로 구분하여 왕실의 기초적인 범주를 제시하였다는 점에서 의미가 크다. 이에 대해 박진은 宗姓 9촌, 異姓 6촌을 뜻하는 왕친과 『대명률』에 의거한 議親 개념이 왕실의 일반적인 용례와 차이가 있다고 지적하면서, 조선전기 왕실의 범주를 국왕의 4대 내외후손까지로 보았다.<sup>4)</sup>

조선전기 왕실은 부계중심적 가족제도가 확립되지 않고, 왕실혼인에 있어서도 친영례를 도입하는 과정에 있었으므로 왕실의 후손은 동성과 이성을 막론하고 同高祖를 모두 왕의 가문으로 인식하였으며, 그 범위는 五服 및 奉祀를 기준으로 하여 4대로 한정할 수 있다는 것이다. 조선전기 왕실범주에 대한 시각차이가 있기는 하지만, 이들 연구를 통해 조선이 왕실 족내혼을 지양하고 異姓婚을 원칙으로 삼았다는 점, 고려왕실을 부양하던 왕실부들[諸王子府, 在內諸君府]을 혁파하는 대신, 종친을 예우하는 관서로서 돈녕부와 종친부를 설립하는 제도의 정비과정을 파악할 수 있었다. 또한 선원록, 종친록과 같은 족보의 개편 작업을 병행한 점도 확인하였다. 특히 조선전기 관제개혁을 통해 王室府를 폐지하고 敦寧

2) 신명호, 1999 『朝鮮初期 王室編制에 관한 研究』, 한국학중앙연구원 박사학위논문, 1-2면.

3) 고려시대 왕실족내혼에 관해서는 다음의 논문 참조(鄭容淑, 1987 『高麗王室 族內婚研究』, 숙명여자대학교 박사학위논문).

4) 박진, 2014 『朝鮮前期王室婚姻研究: 璿源錄에 보이는 國王後孫의 通婚범위와 嫡庶차별』, 고려대학교 박사학위논문, 1면: 19-20면.

府,<sup>5)</sup> 宗親府,<sup>6)</sup> 族親衛<sup>7)</sup> 등을 별도로 설치한 데에는 왕실의 종친과 외척, 그리고 외손을 문무관직체계에 포섭하여 친인척을 예우함과 동시에 왕을 보좌하는 朝官으로 이들을 위치 지워 왕위계승권에서 멀어지게 하려는 의도가 담겨 있다고 보았다.<sup>8)</sup> 다만 조선전기 왕실에 대한 범주가 조선후기까지 동일하게 적용되었는지에 대해서는 검토의 여지가 있다.

임진왜란과 병자호란을 겪고 난 후 중앙정부는 왕조국가를 재건하고 왕실의 권위를 세우기 위해 종묘제도와 왕실의례를 재정비하고, 보첩류를 간행하는 등의 노력을 기울였다. 더욱이 조선후기에는 국왕의 적장자가 아닌 방계자손이 왕위를 이어받는 사례가 늘어나면서 국왕의 정통성을 확인하고, 왕실구성원으로 예우할 왕족의 범위를 재설정할 필요가 있었다. 이에 『선원계보기략』, 『선원속보』와 같은 보첩류를 새로 간행하는 한편, 인조대 『돈녕보첩』을 재간행하고 국왕의 내외 4조를 연결짓는 八高祖圖의 제작이 영조대부터 활발히 진행되었다.<sup>9)</sup>

원창에는 1648년(인조 26)년에 재간행된 『敦寧譜牒』을 분석하였는데, 그의 연구에 따르면, 성손과 외손, 왕비가문 인물 35,438명 중 당상관 점유율이 왕의 외손과 왕비가문에서 더 높게 나타난다고 하면서<sup>10)</sup> 이는 현달한 가문과의 혼인을

5) 박진, 2004 「조선초기 敦寧府의 성립」 『韓國史學報』 18.

6) 조선시대 종친부의 설립과 운영에 관한 제도사적 검토는 다음의 논문을 참고할 수 있다. 원창애, 2014 「조선 종친부의 체제 및 기능과 그 변천」 『史學研究』 114; 연갑수, 2009 「19세기 종실(宗室)의 단절 위기와 종친부(宗親府) 개편」 『朝鮮時代史學報』 51; 김병우, 2003 「大院君의 宗親府 強化와 ‘大院位分付」 『진단학보』 96.

7) 이정란, 2010 「고려·조선전기 王室府의 재정기구적 면모와 운영방식의 변화」 『韓國史學報』 40; 박진, 2007 「족친위(族親衛)의 설치와 성격: 족친위(族親衛)를 통해 본 왕실(王室) 구성원 소속 특수군(特殊軍)」 『史叢』 65.

8) 김성준은 고려시대부터 王族은 爵祿만 후하게 받고, 仕宦은 금지되었다고 언급하였으나(김성준, 1964 「宗親府考」 『史學研究』 18), 최이돈은 이에 대해 태종대 돈녕부의 설치로 왕실의 친족들이 관직에 나아갈 수 있게 되었으며 세종대 왕실친족서용법으로 인해 일정 범위 유복지친의 왕실의 친족들은 모두 관직에 진출할 수 있게 되었다고 반론을 제기하였다(최이돈, 2013 「조선초기 왕실 친족의 신분적 성격」 『진단학보』 117).

9) 홍순민, 1990 「조선후기 王室의 구성과 璿源錄: 1681년(숙종 7) 《璿源系譜紀略》의 편찬을 중심으로」 『한국문화』 11; 김일환, 2007 「조선후기 왕실팔고조도의 성립과정」 『장서각』 17.

10) 원창애, 2009 「조선후기 敦寧譜牒 연구」 『朝鮮時代史學報』 48.

통해 왕실세력을 두텁게 하여 왕권을 안정시키려는 의도가 반영된 것으로 보았다. 한편 1681년(숙종 7) 수정 간행된 『선원록』 역시 편찬방식과 수록범위가 조선전기와 다르다고 지적하였다. 조선전기 『선원록』의 수록 대상은 本孫·外孫 모두 왕의 6대손까지 기재되었으나, 조선후기에는 본손의 경우 왕의 9대손, 외손은 왕의 6대손까지 기재되었다고 하면서 이러한 본손·외손의 차별을 두게 된 요인을 성리학적 유교 윤리의 심화로 설명하였다.<sup>11)</sup>

종묘제도에 있어서는 양난을 겪고 난 후 현종 10년부터 숙종 9년까지는 서인의 요청에 따라 尊周大義를 실현하는 방향으로 종묘의 정비가 이루어졌으나, 기사·갑술환국 이후부터는 사육신의 복권과 단종의 복위 등 군신간의 의리와 충절을 강조하는 국왕주도의 종묘제 개편이 이루어진 점이 밝혀졌다. 숙종은 당대 개편한 종묘의 전례를 정리하여 『종묘의궤』를 편찬하였으며, 영조는 원종의 祧遷, 숙종·경종의 부모, 종묘 정전 증수, 숙종 세실 결정 및 단경왕후의 복위 등의 사안을 정리하여 『종묘의궤등록』을 간행하였다는 것이다.<sup>12)</sup> 여기에 조선후기 왕실의 묘제에서도 눈에 띄는 변화가 나타났다.

조선시대 왕실의 능묘는 중국 역대 왕조의 능묘제도와 고려의 제도를 참고로 제정되었다.<sup>13)</sup> 그런데 조선시대 국왕과 왕비는 종묘와 능에서 享祀를 받았던 반면, 종묘에 배향할 수 없는 왕족들은 능묘보다 규모가 작은 묘에 묻히고, 신주는 별묘에 모셨다가 대가 다하면 조천하는 것이 관례였는데, 영조대부터는 국왕의 사친, 조모, 왕세자, 세자빈, 왕세손 등 국왕의 측근으로 위격이 높으면서 종묘에 들 수 없는 왕족을 위해 宮園制를 시행하였다.<sup>14)</sup> 궁원제는 정조대 사도세자의 위격을 종묘, 능묘 수준으로 격상시키는 조치가 있는 이후 계속 위격을 높이려는 국왕의 의지가 반영되어 고종대까지 계속 유지되었으며, 일제 강점 이후 왕실이 李王職<sup>15)</sup>에 존속되면서 형식만 남게 되었다.

11) 원창애, 2007 『조선후기 선원보첩류의 편찬체제와 그 성격』 『藏書閣』 17.

12) 이현진, 2009 『조선후기 종묘 전례 연구』, 일지사.

13) 정해득, 2014 『조선시대 묘제(墓制) 연구』 『조선시대사학보』 69.

14) 정경희, 2004 『조선후기 宮園制의 성립과 변천』 『서울학연구』 23.

15) 이왕직의 설립과 직제의 구성에 대해서는 다음의 논문을 참고할 수 있다. 이왕무, 2014 『李王職의 유래와 장서각 소장 이왕직 자료의沿革』 『장서각』 31.

한편 왕실 의례서를 통해 왕실의 위상을 조명한 연구들이 다수 발표되었다. 우선 조선 세종대 편찬된 『國朝五禮儀』와 영조대 편찬된 『國朝續五禮儀』, 그리고 『國朝喪禮補編』을 비교하여 조선후기 왕실 상장례의 특징을 규명한 연구들이 발표되었다.<sup>16)</sup> 논의에 따르면, 영조대 편찬된 『국조속오례의』에는王大妃·大王大妃 및 왕실 구성원들의 의례가 더욱 강화되었다는 것이다. 특히 『국조상례보편』은 영조가 만아들인 효장세자와 만며느리 효순현빈에 대한 복제를 개선하기 위해 마련한 것으로 왕세자와 세자빈의 상례절차가 처음으로 '소상', '소내상'의 소주 형태로 나타나게 된 점이 밝혀졌다.<sup>17)</sup>

조선후기 들어 왕실구성원의 출생과 사망에 따른 의례 형태가 다양하게 나타나면서 사안별로 의주를 정리할 필요가 있었다. 더욱이 영조의 재위기간이 길어지면서 세자와 세자빈, 세손의 죽음이 이어지는 과정도 의례서의 정리에 큰 요인으로 작용하였다. 이러한 전례의 정비는 정조대 『春官通考』로 집대성되었다는 것이 지금까지의 논의이다.<sup>18)</sup>

요컨대, 조선전기 성리학적 정치이데올로기 하에 왕실의 혼인방식과 종친의 범위가 새롭게 정해지고, 이들을 부양하는 왕실기구가 재편되었다. 특히 양난 이후 전란의 후유증을 극복하고 왕실의 위상을 강화하기 위해 조정에서는 종묘제를 정비하고 왕실보첩류를 여러 버전으로 간행하였다. 한편 영조대 이후 사친 추숭이 강조되면서 공원제를 시행하는 한편, 왕실 구성원의 상장례를 증보한 의례서가 활발히 간행되었다. 다만, 이처럼 왕실의 위상 강화를 위한 노력에도 불구하고 왕실구성원의 전체 규모가 전기와 비교하였을 때 어떠하였는지, 그리고 이들의 법제적 처우 역시 어떠하였는지에 대해서는 구체적인 논의가 이루어지지 못하였다. 조선후기 다양한 제도적 장치들이 왕실의 위상을 강화한 것 같지만,

16) 탁신희, 2009 『『國朝續五禮儀』의 編纂과 왕권의 位相』, 서울시립대학교 석사학위논문; 송지원, 2010 『영조대 儀禮 정비와 『國朝續五禮儀』 편찬』 『韓國文化』 50; 이현진, 2011 『정조 초 영조의 국장절차와 의미』 『태동고전연구소』 27; 박수정, 2017 『영조대 『國朝續五禮儀』 편찬과 정치적 성격』, 한국학중앙연구원 박사학위논문.

17) 이현진, 2011 『영조대 왕실 喪葬禮의 정비와 『國朝喪禮補編』』 『韓國思想史學』 37.

18) 송지원, 2011 『정조대 의례 정비와 『春官通考』 편찬』 『규장각』 38; 김지영, 2004 『18세기 후반 國家典禮의 정비와 『春官通考』』 『韓國學報』 30.

실상 왕실이 구조적으로 중앙정치에 관여하기란 쉽지 않았기 때문이다.

둘째, 왕실구성원의 성격에 관한 연구는 조선시대 정치사연구와 궤를 같이 한다. 과거 정치사 연구는 훈구와 사림, 동서봉당의 분화 속에서 정국을 주도하는 정치세력이 어떻게 변화하였는지를 설명하는 방식이었던 데 반해, 90년대 이후 정치사연구는 국왕이 신료들의 견제 속에서 어떻게 왕위계승의 정당성을 인정받고 정국을 주도해 가는지,<sup>19)</sup> 이들의 통치구조가 이념적으로 어떻게 보장받았는지, 그리고 국왕의 대리자인 대비, 중전, 왕세자의 정치적 위상은 어떠하였는지를 주목한 연구들이 다수를 차지한다.

특히 국왕은 국가의 공적 수장이자 왕실의 가부장이라는 이중적 지위를 누리고 있었기 때문에, 국왕이 왕실 私家의 입장을 대변하고자 할 때마다 성리학적이념에 충실한 신료들로부터 거센 비판과 견제를 받았다. 이에 조선시대 국왕들 역시 왕권을 이념적으로 지탱하는 성리학적 예치시스템을 강화하여 공적 통치구조 속에서 왕위를 계승하고 왕권을 강화하고자 하였다. 이에 18세기 국왕들은 신민에 대해 公論政治를 표방하고, 국왕을 公의 주체로 위치지우는 한편,<sup>20)</sup> 宮府一體의 이념 하에 왕실사가의 蓄財를 단속하고 국왕의 내탕도 공적 재원으로 활용하는 등의 정책을 펴나갔다. 이로써 조선후기 국왕은 왕실을 부양하고 국가를 운영하는 이중적 책무를 균형 있게 수행해나갔다는 것이 18세기 국왕의 통치구조에 대한 평가이다.<sup>21)</sup> 반면 19세기 국왕권에 대한 연구는 철종의 왕권강화 노력이 소개되기는 하였지만,<sup>22)</sup> 세도정치기의 특성과 맞물려 연구가 소략한 편이다.<sup>23)</sup> 최근에는 영·정조대의 遺制로 세도정치기를 해석하는 연구들이 다수 발

19) 이범직, 1997 『朝鮮後期 王室의 研究』 『통일인문학』 29; 이영춘, 1998 『朝鮮後期王位繼承研究』, 집문당.

20) 이근호, 2014 『조선후기 ‘공(公)’ 담론 연구의 현황과 전망』 『역사와 현실』 93; 송양섭, 2014 『18세기 ‘공(公)’ 담론의 구조와 그 정치·경제적 함의』 『역사와 현실』 93.

21) 송양섭, 2015 『18세기 조선의 공공성과 민본이념 : 손상익하의 정치학, 그 이상과 현실』, 태학사.

22) 홍인희, 2010 『哲宗代 政局과 哲宗의 王權 確保 勞力』, 고려대학교 석사학위논문.

23) 19세기 중후반, 철종과 헌종 그리고 고종대 중묘의 세실논의를 통해 왕권의 추이를 살펴본 연구가 주목된다. 이현진, 2009 『19세기 조선 왕실의 왕위 계승과 중묘 세실론』 『韓國思想史學』 32.



표되었으며,<sup>24)</sup> 이러한 경향은 고종대의 통치구조를 설명하는 데에까지 이어지고 있다.

고종이 즉위하면서, 흥선대원군은 『대전회통』, 『육전조례』 등 법전류를 정비하고 경복궁 재건과 종친부 강화, 태조·태종의 존호 추상 등 왕실의 권위를 회복하려는 노력을 병행하였다.<sup>25)</sup> 이러한 고종대의 개혁조치들은 영·정조대를 모델로 한 것이기는 하지만, 왕실에 대한 정책에 있어서는 영·정조대의 그것과 차이를 보인다. 영·정조대에는 왕실의례가 강화되기는 하였지만, 왕실기구를 늘리거나 이들을 부양하는 조치가 노골화되지 않았다. 반면, 고종의 경우 종친부를 강화하여 왕실의 권위를 세우고자 하였으며, 고종대 후반(갑오개혁기) 宮內府를 설치하여 국가행정과 왕실사무를 분리하는 조치를 취하였지만, 조선왕실이 李王職에 편입되기 이전까지 궁내부는 대한제국기 내내 그 기능이 강화되었다.<sup>26)</sup>

한편 조선왕조의 외척으로 정치권력에 상당한 영향력을 행사하였던 왕실 여성들에 대한 연구와 국왕의 대리자인 왕세자의 대리청정에 관한 사례연구들이 발표되었다. 임혜련은 수렴첨정에 대한 역사적 연원과 제도의 성립과정에 대한 연구를 진행하여 세도정치기 왕대비의 정치적 역할을 이해하는 중요한 단서를 제공하였다.<sup>27)</sup> 후궁제도에 있어서는 조선전기 왕비와 후궁의 揀擇절차가 재정비되는 과정이 밝혀졌으며,<sup>28)</sup> 특히 중종대 이후 왕비예비자로서의 성격이 축소되고 후사확대자 역할이 강조되는 등의 변화가 나타났다는 견해가 제기되었다. 이미선은 조선후기 들어 비간택 후궁의 정치개입이 늘어나면서 숙종대 후궁의 정비

24) 최근 순조대 전반기 제도와 정책들을 중심으로 19세기 세도정치기를 '그림자의 시대'로 규정한 일련의 논문들이 발표되었다. 19세기 왕권의 약화와 사회적 기강 해이는 사회경제적 변화에 대한 중앙의 개혁조치들이 영·정조대의 그것을 답습하는 차원에 머물러 있는, 일종의 매너리즘에서 비롯되었다는 점이 지적되었다(한상우, 2018 『총론: 19세기, 그림자의 시대』 『역사와 현실』 107).

25) 김병우, 2003 『大院君의 宗親府 強化와 大院位分付』 『진단학보』 96; 김세은, 2004 『고종 초기(1863~1873) 국가의례 시행의 의미』 『조선시대사학보』 31.

26) 서영희, 1990 『1894~1904년의 政治體制 變動과 宮內府』 『韓國史論』 23.

27) 임혜련, 2008 『19세기 垂簾聽政 研究』, 숙명여자대학교 박사학위논문; 2008 『19세기 神貞王后 趙氏의 생애와 垂簾聽政』 『한국인물사연구』 10.

28) 박미선, 2015 『朝鮮時代 國婚儀禮研究』, 고려대학교 박사학위논문.

승격 금지 조치가 이루어지기는 했지만, 영조대 이후로는 사친 추숭이 정례화되고 관품을 높여주어 후궁의 지위를 격상시켰다고 지적하였다.<sup>29)</sup> 그러나 조선후기 후궁의 지위 격상은 정비 소생의 국왕이 많지 않은 상황과 관련이 깊으며, 후궁이 외척으로 정치력을 크게 발휘하였는지에 대해서는 여전히 의문의 여지가 있다. 왕세자에 대해서는 왕세자문서를 바탕으로 조선시대 대리청정의 제도적 특징을 밝힌 연구와<sup>30)</sup> 숙종대 대리청정의 사례연구가 발표되었다.<sup>31)</sup> 대리청정기 왕세자의 정국운영과<sup>32)</sup> 왕비와 세자빈 등 외척 가문에 대한 연구도 소개되었다.<sup>33)</sup>

이러한 연구들은 조선후기 국왕의 권한이 어떻게 유지되고 있었는가 하는 물음에 중요한 실마리를 제공하고 있다. 소위 탕평정치기로 언급되는 숙종~영조대에는 국왕이 신료들 간의 세력을 조율하는 한편, 각종 의례를 정비하여 왕실의 권위와 국왕의 정통성을 강화하는 조치를 펴지만, 국왕의 카리스마로 이러한 권력 조율이 어려울 경우, 국왕과 혼인관계를 맺는 왕실 외척들이 정국을 주도하는 문제를 안고 있었다. 따라서 조선후기 왕실외척이 정계에 진출할 수 있는 제도적 기반이 어떻게 형성되었고, 이들에게 주어지는 반대급부가 무엇이었는지 외척가문과 인물군을 분석할 필요가 있다. 이와 관련하여 지두환은 조선시대 국왕별로 친인척을 정리한 일련의 연구서를 간행하였으며, 양응렬은 17세기 왕비 배출가문의 성격을 정치세력의 변동과 연관시켜 설명하였다.<sup>34)</sup> 다만, 외척이 정

29) 이미선, 2012 『朝鮮時代 後宮研究』, 한국학중앙연구원 박사학위논문.

30) 조미은, 2010 『朝鮮時代 王世子 代理聽政期 文書 研究』, 『古文書研究』 36.

31) 최형보, 2014 『肅宗代 王世子 代理聽政 研究』, 『한국사론』 60; 윤정, 2012 『肅宗 45년, 국왕의 耆老所 입소 경위와 그 정치적 함의: 세자(景宗) 代理聽政의 명분적 보강』, 『역사문화연구』 43.

32) 김명숙, 1997 『19세기 반외척세력의 정치동향: 순조조(純祖朝) 효명세자의 대리청정(代理聽政) 예를 중심으로』, 『조선시대사학보』 3; 김문식, 2011 『효명세자의 대리청정』, 『문헌과 해석』 56.

33) 신명호, 1993 『宣祖末·光海君初의 政局과 外戚』, 한국학중앙연구원 석사학위논문; 한지희, 2008 『숙종 초 '紅袖의 變'과 明聖王后 金氏의 정치적 역할』, 『韓國史學報』 31; 임혜련, 2014 『19세기 國婚과 安東 金門 家勢』, 『韓國史學報』 57; 이혜지, 2014 『17세기 淸風 金氏 家門의 정치적 역할과 위상: 현종비 명성왕후 집안을 중심으로』, 국민대학교 석사학위논문.

치권력을 행세하였을 때와 정치권력을 잃었을 때 家格이 어떻게 격하되는지에 대한 연구도 필요하리라 본다.

셋째는 최근 활발히 발표되고 있는 왕실의 생활문화사 관련 연구이다. 2000년대 들어 서울대학교 규장각과 한국학중앙연구원 장서각에 소장된 조선시대 儀軌<sup>35)</sup> 膳錄, 日記, 御製書, 보첩류, 불기자료를 바탕으로 왕실의 혼례와 상장례에 관한 다양한 사례연구가 활발히 진행되었으며,<sup>36)</sup> 국왕을 비롯한 왕실가족의 일상을 문화사적으로 소개한 저서들이 다수 출간되었다.<sup>37)</sup> 또한 2011년 5월 프랑스에서 돌아온 외규장각 의례의 중요성을 알리기 위해 국립중앙박물관에서 외규장각 의례 학술총서를 간행하고 있으며, 현재까지 조선후기 왕실구성원의 가례와 혼례에 관한 일련의 연구논문이 발표되고 있다.<sup>38)</sup>

이처럼 풍부한 왕실관련 기록물을 바탕으로 조선시대 왕실의 회화, 음악, 복식, 세시풍속, 건축(궁궐) 등 인접분야 연구 역시 활발히 전개되고 있는 것은 환

34) 양응렬, 2012 『17세기 王妃 家門의 變遷과 性格』, 『한국학논총』 38; 지두환, 2014 『왕실친 인척과 조선정치사』, 역사문화.

35) 김문식, 2005 『조선 왕실 기록문화의 꽃 의례』, 돌베개.

36) 이미선, 2005 『肅宗과 仁顯王后의 嘉禮 考察: 藏書閣 所藏 『嘉禮都監儀軌』를 중심으로』, 『장서각』 14; 이옥, 2008 『조선후기 後宮 嘉禮의 절차와 변천: 廢嬪 金氏 嘉禮를 중심으로』, 『장서각』 19; 안애영, 2009 『1882(壬午)年 王世子 嘉禮 연구: 『가례도감의례』와 『궁중불기』 중심으로』, 『장서각』 22; 김문식, 2011 『1823년 명온공주(明溫公主)의 가례 절차』, 『조선시대사학보』 56; 임민혁, 2012 『조선시대 국왕 嘉禮의 절차와 규범』, 『동양고전연구』 47; 2013 『사상: 조선후기 공주와 옹주, 군주의 가례(嘉禮)비교 연구』, 『온지논총』 33; 이미선, 2015 『1749년(영조 25) 和緩翁主와 부마 鄭致達의 가례』, 『한국사학보』 58.

37) 김호, 2008 『조선의 식치(食治) 전통과 왕실(王室)의 식치(食治) 음식』, 『朝鮮時代史學報』 45; 육수화, 2008 『조선시대 왕실의 유아교육』, 『태동고전연구』 32; 김지영, 2010 『조선후기 왕실의 출산문화에 관한 몇 가지 실마리들: 장서각 소장 출산관련 ‘궁중발기[宮中件記]’를 중심으로』, 『장서각』 23; 김효경, 2010 『조선 왕실의 歲時風俗과 액막이』, 『역사민속학』 33; 김문식, 2010 『왕세자의 입학식: 조선의 국왕은 어떻게 만들어지는가』, 돌베개; 십재우 외, 2011 『조선의 왕으로 살아가기』, 돌베개; 2012 『조선의 왕비로 살아가기』, 돌베개; 2012 『조선의 세자로 살아가기』, 돌베개; 이민주, 2012 『『尙方定例』의 편찬 과정과 특징: 왕실복식의 用節을 중심으로』, 『장서각』 27; 신병주, 2013 『왕실의 혼례식 풍경』, 돌베개.

38) 이재정 외, 2015 『외규장각 의례연구: 혼례 I』, 국립중앙박물관; 이재정 외, 2018 『외규장각 의례연구: 혼례 II』, 국립중앙박물관.

영할만한 일이지만,<sup>39)</sup> 자칫 소재주의에 그칠 우려가 있으므로, 각 연구영역이 왕조국가의 성격을 구조적으로 밝히는 데 기여할 수 있도록 분야별로 이론 틀을 구축하는 작업이 필요하리라 본다.

마지막으로 왕실의 경제활동을 분석한 연구를 들 수 있다. 왕실을 지탱하는 경제적 토대는 크게 王室供上和 宮房田을 들 수 있으며, 부수적으로 왕실 능묘를 관리하기 위해 지정한 원당사찰이 있다.<sup>40)</sup> 공상은 호조와 선혜청 등 국가의 재정기구와 공상아문을 통해 정해진 물품을 진배 받는 경로 외에도 소위 내탕이라 불리는 내수사 및 궁방의 재원으로 마련하는 경로가 열려 있었다. 공적 공상의 규모와 조달방식에 있어서는 일정부분 밝혀진 바 있으나<sup>41)</sup> 내수사와 궁방을 통해 조달되는 내탕의 내역과 규모는 구체적으로 밝혀진 바가 없다. 한편 조선초부터 왕실과 제향을 위해 현물로 바쳐진 진상에 대해서는 조선전기 제도적 성립과 운영이 실증적으로 밝혀졌지만,<sup>42)</sup> 조선후기 대동법 시행과정에서 그 변화상을 조명한 연구는 드물다. 단지 호서대동법 시행 당시 진상제가 어떻게 편제되는지에 대한 연구만 있을 뿐이다.<sup>43)</sup>

한편 궁방에 대해서는 여러 연구가 축적되었는데, 직전제 폐지 이후 왕실 궁가의 절수지 확대 양상과 이를 규제하는 乙亥定식의 성격을 밝힌 연구를 비롯하여<sup>44)</sup> 궁방의 경영형태를 밝힌 연구,<sup>45)</sup> 그리고 조선후기 개별 궁방의 실체<sup>46)</sup>와

39) 현존하는 왕실자료를 분석한 다양한 분야별 연구들이 축적되었지만, 글 전개상 직접적인 관련이 없는 논문들은 부득이 생략하였다.

40) 박병선, 2002 『朝鮮後期 願堂 研究』, 영남대 박사학위논문; 탁효정, 2012 『조선시대 王室 願堂 연구』, 한국학중앙연구원 박사학위논문.

41) 최주희, 2012 『18세기 중반 定例類에 나타난 王室供上の 범위와 성격』 『藏書閣』 27.

42) 田川孝三, 1984 『李朝貢納制の研究』, 東洋文庫.

43) 전상욱, 2011 『호서대동법 실시 전후 진상의 운영과 변화』 『중앙사론』 34.

44) 박준성, 1984 『17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 변화』 『韓國史論』 11.

45) 이정형, 1996 『17·18세기 궁방의 민전 침탈』 『부대사학』 20; 박성준, 2017 『17~18세기 궁방전에서 導掌의 발생과 역할』 『역사문화연구』 64; 이성임, 2018 『18~19세기 無土導掌의 差定과 傳繼: 『庄土文續』을 중심으로』 『大東文化研究』 104.

46) 이현진, 2009 『영·정조대 육상궁의 조성과 운영』 『진단학보』 107; 심재우, 2009 『조선후기 선희궁(宣禧宮)의 연혁과 소속 장토(庄土)의 변화』 『조선시대사학보』 50; 신명호, 2013 『17세기 초반 명례궁(明禮宮)의 연혁과 기능』 『조선시대사학보』 67.

궁방전의 규모를 계량적으로 분석한 연구들이 발표되었다.<sup>47)</sup>

특히 궁방에 관한 연구는 19세기 영구존속궁의 회계장부를 분석하여 궁방의 지출 확대는 물론, 경비 부족분을 시장에 전가하는 관행을 실증해냄으로써 19세기 중앙재정의 위기를 설명하는 데 여러 시사점을 남겼다. 다만, 왕실을 부양하는 비용이 19세기로 갈수록 증가하였는지는 더 따져볼 필요가 있다. 기존 연구에 따르면 왕실 궁방전 중 가장 규모가 큰 영구존속궁의 경우 면세결이 18세기 말~19세기 중반에는 3만 5천결에서 19세기 후반에는 2만 7천여결 수준으로 안정되고 있다.<sup>48)</sup> 또한 내수사 및 영구존속궁의 노비공 역시 비축으로 관리되고 있었다.<sup>49)</sup> 왕실공상의 경우 18세기 중반 선혜청의 공물가 총액을 250,098석으로 볼 때, 『선혜청정례』에 기재된 전체 공상가는 79,212석으로, 전체 공물가액의 31.7%수준에 불과하였다.<sup>50)</sup> 여기에 현물로 진배되는 물선진상과 제향, 천신의 양도 고려할 필요가 있는데, 이 역시 정조대 간행된 『貢膳定例』로 그 양이 감액정수화되었다.

다만 간헐적으로 지출되는 왕실의례 비용에 있어서는 왕대별로 편차가 나타난다. 순조대 초반은 정순왕후와 정조의 비빈이 곁에 함께 생활하고 있었고, 순조가 혼례를 치르면서 가족구성원이 늘어난 정황이 확인된다. 더욱이 왕실 여인들과 효명세자의 사망으로 상장례 또한 빈번하였다. 이로 인해 왕실의 경비지출이 물리적으로 늘어나게 될 수밖에 없는 구조였다.<sup>51)</sup> 그러나 그렇다고 해서 정부에서 왕실의례에 경비를 무분별하게 지출하였던 것은 아니다. 최근 국장도감의 운영을 검토한 결과 장례 시 필요한 물품은 제향관서에 비치된 물품을 재사용하는 경우가 많고 새로 구입해야 하는 물품 역시 정례에 따라 지출하고자 한 정황이

47) 조영준, 2008 『19세기 王室財政의 運營實態와 變化樣相』, 서울대학교 박사학위논문: 이영훈, 2011 『대한제국기(大韓帝國期) 황실재정(皇室財政)의 기초와 성격』 『경제사학』 51.

48) 조영준, 2008 위의 논문, 233-234면 <부표 1>.

49) 송양섭, 2011 『정조(正祖)의 왕실재정 개혁과 “궁부일체(宮府一體)”론(論)』 『대동문화연구』 76.

50) 최주희, 2012 『18세기 중반 定例類에 나타난 王室供上의 범위와 성격』 『藏書閣』 27.

51) 최주희, 2018 『1826년 『예식통고(例式通攷)』의 편찬과 왕실재정의 정비 노력』 『역사와 현실』 107.

확인되기 때문이다.<sup>52)</sup> 따라서 왕실 부양에 따른 경비지출이 국가재정에 어느 정도의 위기를 초래하였는지에 대해서는 후속연구가 필요하리라 생각한다. 왜냐하면 왕실재정과 국가재정의 관계는 곧 조선왕조의 성격을 규명하는 중요한 논점이 될 수 있기 때문이다.

다음절에서 구체적으로 살펴보겠지만, 최근의 왕실재정에 관한 연구는 국가재정과 왕실재정이 미분리된 구조를 전제로 한다. 그렇기 때문에 19세기 왕실의 지출 통제가 이루어지지 않을 경우 이것은 국가재정의 위기로 연결된다는 설명이 가능하게 된다. 그러나 조선왕조는 끊임없이 왕실재정을 국가재정에서 분리 운영하기 위한 이념적, 제도적 장치들을 마련해갔으며, 19세기 재정위기 요인 역시 왕실의 무분별한 지출에만 혐의를 둘 수 없는 부분이 있다.

이러한 문제의식 하에 다음 장에서는 그간 진행된 조선시대 왕실기구와 왕실재정에 관한 연구를 바탕으로 조선왕조의 역사적 특질과 장기지속의 배경을 살펴보기로 하겠다. 앞서 언급한 대로 왕실은 왕조국가가 성립하는 가장 기본적인 조건임에도 불구하고, 그간 왕조국가의 성격에 대해서는 유교, 관료제, 의례 등과 같은 키워드로 논의되어 왔을 뿐이다. 이에 최근 왕조국가의 장기지속성에 대해 논한 몇 편의 글을 통해 조선후기 왕실의 위상과 성격을 재고하고자 한다.

### 3. 왕조국가의 성격에 관한 논의와 시각

#### 1) 조선후기 왕조국가의 성격 문제

막스 베버는 중국을 비롯한 전근대 아시아국가의 특성을 '가산제 국가(Patrimonialism)'로 설명한 바 있다. 가산제국가에서 首長은 전통적으로 전승되어 온 규칙에 의해 결정되며, 신료는 행정 간부[관료]에, 신민은 從服者에 해당한다. 수장은 신민의 재산을 마음대로 취용할 수 있으며, 이들이 남겨둔 재산이나 사람도 자유롭게 처분할 수 있다.

52) 나영훈, 2015 『17세기 후반~18세기 國葬都監의 재원 조달과 규모』 『大東文化研究』 91: 2017 『순조대 明溫公主 婚禮의 재원과 前例·定例의 준수』 『朝鮮時代史學報』 83.

주목할 점은 수장 역시 신민에 대해 관습에 따른 일정한 의무를 지게 되는데, 예컨대 백성이 곤궁에 처했을 때 원조를 제공하고 외부의 압박으로부터 보호를 아끼지 않아야 한다. 이외에도 수장은 백성에게 인간적 대우를 하고 그들에 대한 착취를 스스로 제한하지 않을 수 없다. 왜냐하면 수장의 권위는 백성의 자발적인 복종심과 貢租의 지불능력에 의존하기 때문이라는 것이다.<sup>53)</sup> 이와 같은 요인이 수장의 자의적인 권한 행사를 제약함으로써 전통적 지배가 지속되어 법적으로는 불안정하지만 실질적으로 매우 안정된 사회질서를 유지하게 되는 것이 가산제관료국가의 특성이라고 한다. 그런데 베버는 여기서 멈추지 않고, 중국의 진·한, 그리고 청왕조를 가산관료제가 실현된 전형적인 사례로 규정하면서, 이로 인해 중국은 전통적으로 자치도시가 성숙하지 못하였고, 화폐제도가 혼란하였으며, 관료들이 행정개혁을 기피하는 등의 문제점을 노정하여 결국에는 자본주의체제나 근대적인 관료시스템을 발전시키지 못하였다고 진단하였다. 물론 이러한 가산제국가가 이론의 여러 문제점들은 왕조국가의 정책을 실증적으로 분석한 연구들에서 극복되고 있다.

김상준은 베버의 서구중심적인 근대성 모델을 비판하면서, ‘중층근대’라는 개념을 도입하여 서구와는 경로가 다른, 동아시아 사회의 근대적 전환과정을 설명하고자 하였다. 그는 미야지마 히로시의 논의를 빌려 16세기 획기적으로 확대되는 세계시장은 동아시아 특히 중국의 부를 기점으로 해서 발동된 것이고, 그 원천은 집약적 벼농사의 성립에 있었다고 설명한다. 그리고 이러한 경제적 기반 하에 송대 이후 중국에서 발견되는 근대적 주권의 초기 형태를 신분의 수평화와 유교적 공론장, 그리고 절대주의적 황권의 결합에서 찾았다.<sup>54)</sup>

그러나 막스 베버의 관점이나 그것을 비판하는 김상준의 시각 모두 근대=진보로 이행해야 한다는 발전적 시간관에 기초하여 전근대 왕조국가의 성격을 논하고 있다. 더욱이 중국에 인접하여 사상적 영향 뿐 아니라 비슷한 사회경제구

53) 권규식, 1980 『웨버의 家産官僚制 研究』 『農村과 科學』 3, 3-4면.

54) 김상준은 유럽의 근대문명만이 근대성을 이해하기 위한 유일한 기준이자 실체라는 환상을 타기해야 한다고 주장하면서, 근대성의 구조는 장기적인 역사흐름 속에서 몇 개의 중첩된 층으로 구성되어 왔으며, 이러한 역사적 중층을 원형기-식민기-지구화기라는 세 단계로 설명하고 있다(김상준, 2011 『맹자의 땀, 성왕의 피』, 아카넷, 43-51면).

조를 형성하고 있었던 조선왕조의 경우, 16세기 이후 중국과 유사하게 신분의 수평화와 유교적 공론장, 절대주의적인 황권의 결합이 나타나고 있었는지는 의문이다. 캘리포니아학파는 중국의 재정구조와 인구, 대외무역수지 등의 산출치를 바탕으로 비서구지역에 대한 서구유럽의 압도적 우위는 19세기 초반에야 나타난다는 주장을 하였다.<sup>55)</sup> 그러나 현재까지의 연구 성과로는 조선이 동시대 이러한 세계사적 경제흐름에 동참하였다고 단언하기 어렵다.

김상준이 비판한 베버의 근대성론은, 중국을 대표로 하는 아시아적 생산양식 하에서는 근대로 나아갈 수 없다는 논의가 핵심을 이루지만, 그럼에도 불구하고 베버가 전근대 아시아국가들의 구조적 특징을 수장(군주)-관료-종복인(신민)의 역학관계 속에서 살펴보고, 이를 가산관료제라는 개념으로 설명하고 있는 점은 동아시아 국가의 특성을 이해하는 데 시사하는 바가 크다. 다만 가산관료제와 같은 전통적 지배형태를 공유하는 왕조국가들 사이에서도 유독 조선왕조가 다른 나라들에 비해 왕조가 장기 지속되었다는 점에 있어서는 보다 많은 논의가 필요할 듯하다. 조선왕조는 전쟁과 같은 외부충격과, 왕권에 도전하는 양반사족들의 저항이 없지 않았음에도 불구하고 500년간 유지되었다. 이는 70여개의 왕조가 성쇠를 반복하였던 중국에서도 전대미문의 일이다. 왜 조선왕조는 동시대 다른 왕조들과 달리 이처럼 장기지속할 수 있었을까? 이러한 조선왕조의 국가적 특성을 어떻게 이해해야 할까? 물론 이러한 질문은 이미 전해중, James Palais, 김재호 등의 연구자들에 의해 제기된 바 있다. 이 논의들을 좀더 따라가 보기로 하자.

전해중은 중국과 한국의 역대 왕조의 존속연수를 실증적으로 비교한 뒤<sup>56)</sup> 한국의 왕조가 장기지속하게 된 결정적 요인으로 고도의 중앙집권화를 꼽았다. 또

55) K. Pomeranz, "The Great Divergence China, Europe, and the making of the Modern World Economy"(2000 Princeton: Princeton University).

56) 전해중은 중국과 한국에서 역대 왕조의 흥망을 연표로 제시하고 이를 바탕으로 한국에서 흥망한 왕조의 수가 극히 적으며, 국가의 존속연수가 가장 짧았던 백제도 300년을 넘어 대체로 왕조가 대부분 500~700년에 이르는 사실을 발견했다. 반면 중국은 70개에 가까운 왕조 중 200년을 넘긴 왕조가 다섯에 불과하고 당, 명, 청왕조 정도가 300년에 약간 미달한다고 하였다(전해중, 1970 『中國과 韓國의 王朝交替에 대하여: 그 交替의 要因에 관한 比較小論』 『白山學報』 8).



한 부차적인 요인으로 천재지변의 규모가 작았고, 반란의 모태가 될 상업적, 종교적 결사도 희소하였으며, 군사력이 약해 반란을 일으키기 어려웠을 뿐 아니라 대외관계에 있어서도 중국과 오랜 조공-책봉체제를 형성해 대외적 긴장을 최소화한 것으로 보았다.

제임스 팔레 역시 큰 틀에서는 전해종과 견해를 같이한다. 그는 조선왕조의 안정성을 중앙집권적인 군주와 귀족적 엘리트 사이에 합의된 세력 균형의 산물로 보고, 왕조의 장기지속에 대한 보다 근본적인 요인을 세 가지로 꼽았다. 첫째, 조공체제를 수용함으로써 강국인 중국의 보호 하에 평화적 국제관계를 유지하고자 하였다는 점, 둘째 왕조의 정통성을 강조하는 논리가 관료집단에서 나오으로써 왕조의 교체가 현실적으로 어려웠다는 점, 셋째, 오랜 기간 지배 엘리트들이 왕을 지지했다는 점을 들고 있다.<sup>57)</sup>

김재호는 이러한 논의를 비판적으로 검토하면서 조선왕조의 장기지속을 경제체제면에서 설명하고자 하였다. 그에 따르면, 조선왕조는 지배연합을 형성한 엘리트에게 렌트(rent)를 보장함으로써 지지를 확보할 수 있었으며, 과거제를 통해 엘리트 충원 방식을 제도화하고 경쟁적으로 운영함으로써 지배연합의 구성을 안정적으로 유지하는 동시에 환경의 변화에 대응할 수 있었다고 보았다. 이때 렌트의 원천은 국가재정과 이에 종속된 상업이었으며, 지방재정을 주된 재원으로 하여 형성된 선물경제는 지배연합을 유지, 강화하는 효과를 발휘하였다고 평가하였다. 여기에 대중에게 환곡을 비롯한 공공재 공급을 통해 준자발적 복종(quasi-voluntary compliance)을 이끌어냄으로써 왕조의 장기지속이 가능하였다는 것이다.<sup>58)</sup>

김재호의 논의를 통해 ‘국왕-엘리트-대중’의 구도가 조선왕조에서 안정적으로 유지될 수 있었던 경제적 요인이 상당부분 정리되었다고 생각한다. 다만 아쉬운 점은 왕조국가의 장기지속에 있어 국왕을 비롯한 왕실의 존재에 대해서는 언급을 아끼고 있는 점이다. 엘리트, 대중의 ‘준자발적 복종’을 가능하게 한 조선왕조

57) James. B. Palais, “Politics and Policy in Traditional Korea”(1965 Cambridge: Harvard University Press).

58) 김재호, 2011 『조선왕조 장기지속의 경제적 기원』 『經濟學研究』 59-4.

의 실체에 대해 면밀히 살펴볼 필요가 있다고 생각한다. 이헌창은 조선왕조의 경제체제를 실증하는 일련의 연구를 통해 조선왕조의 경제특질을 국가적 재분배 경제로 규정하고, 이를 뒷받침하는 이념적 기반으로 유교의 역할을 강조하였다. 그 역시 조선왕조가 5백년 이상 존속할 수 있었고, 19세기 외부충격으로 몰락하기까지 고도의 안정성을 누린 데에는 유교의 역할이 컸음을 강조하였다.<sup>59)</sup> 유교가 군주에 대한 자발적 충성심을 효과적으로 조장하는 이념이었다는 견해는 배비의 가산제국가론이나 유교론에 대한 언설과 유비되는 측면이 있다.

그러나 500년간 왕조가 지속되는 과정에서 조선왕실이 당면한 재정 과제는 시기마다 차이를 보였다. 앞서 설명하였듯이 조선의 왕실은 국왕과 혼인 또는 혈연으로 맺어진 친족구성원의 집합체로서, 이때 국왕은 왕실 私家를 대변하는 가부장이자, 한 국가의 수장으로서 이중의 권한과 의무가 주어졌다. 그렇기 때문에 公議를 대변하는 국왕과 왕실을 부양해야 하는 가부장 사이에 적지 않은 갈등이 발생하였으며, 조선의 국왕은 이를 공적인 통치구조하에서 해결하고자 하였다. 왕조의 장기지속 요인을 설명하기 위해서는 기본적으로 이러한 조선왕조의 성격을 우선적으로 설명하지 않으면 안 된다.

조선왕조는 국왕과 관료집단 사이에 모종의 포함관계가 성립하고 있었기 때문에 공적인 정치구조 속에서 왕실과 혼인을 맺은 외척가문을 배제하기 어려웠고, 애민절용의 재정이념을 표방하였지만, 왕실궁가에서 私財를 늘리는 움직임은 통제하기 힘든 구조였다. 따라서 유교화 과정을 통해 왕조에 대한 충성심 즉 준자발적 복종을 왕조정부가 성공적으로 유인하였다고 하더라도 그것은 왕조가 부단한 노력에 끝에 얻은 산물이지, 왕조가 건국된 시기부터 선형적으로 주어진 결과물이 아니었다.<sup>60)</sup> 지배엘리트의 끊임없는 견제와 이권 추구 속에서 국왕은 이를 조율하여 신민의 재생산 기반을 안정적으로 유지시켜야하는 막대한 책임을 안고 있었다. 이것은 조선이 건국된 직후부터 왕조가 해결해야 할 과제였지, 역성혁명을 통해 전리품처럼 획득한 것이 아니었다.

59) 이헌창, 2004 『제한된 합리적 선택으로서 조선시대 유교: 조선시대 유교를 위한 변명』 『韓國實學研究』 7.

60) 이에 대해서는 마르티나 도이힐러의 책을 참고할 수 있다(마르티나 도이힐러, 이훈상 옮김, 2013 『한국의 유교화과정: 신유학은 한국사회를 어떻게 바꾸었나』, 너머북스).

요컨대, 베버의 '수장-관료-종복인(신민)'의 모델이나, 김재호의 '국왕-엘리트-대중'이라는 도식은 조선왕조의 국가적 성격을 이해하는 효과적인 틀이 될 수 있으나, 왕조국가에서 국왕을 떠받치고 있는 왕실가족의 실체와 위상에 대한 객관적인 검토가 필요하리라 본다. 앞서 언급하였듯이 조선왕조는 건국 초부터 왕실을 유지, 부양하는 시스템을 공적 관료제 하에서 구현하고자 하였다.

조선왕조의 첫 토지제도는 고려 말 권문세족과 사원에서 보유한 사전을 국가 수조지로 대거 전환하는 조치에 다름 아니었으며,<sup>61)</sup> 태종대 관제개혁은 고려 말 왕실 私藏을 축소, 정비하여 王室供上을 담당하는 정부기구를 공식화하는 조치를 포함하였다.<sup>62)</sup> 다만, 직전법 폐지 이후 조선전기 과전법 체제가 형해화되면서 왕실수조지를 대신하는 궁가의 절수지가 인조대부터 늘어남에 따라 궁가절수지 축소와 내수사운영에 대한 신료들의 비판이 가시화되었다. 이에 1695년(숙종 21) 왕실 궁방에 지급하는 절수지 규모를 제한하고, 토지를 매득하는 값을 지급하는 등 왕실의 토지소유를 제한하는 乙亥定式이 단행되었다.<sup>63)</sup> 을해정식은 영조대 『속대전』에 그대로 반영되었다. 영조대에는 왕실재정에 대한 보다 근본적인 개혁이 단행되는데, 그것은 일련의 정례서 간행으로 나타났다.

영조는 재위 20년 무렵 『國朝續五禮儀』와 『續大典』 그리고 『度支定例』로 대표되는 의·전·례의 정비를 단행하였다. 탁지정례는 왕실과 정부관서에서 지출하는 경비물자(=貢物, 進上)를 감수, 정액화하여 중앙의 무분별한 물자소비를 막는 지출례로서 작성되었다. 그런데 탁지정례는 하나의 책이 아니고 사실 ①왕실공상을 이정한 『各殿各宮例』와 ②국혼 시 지출례인 『國婚定例』, 그리고 ③정부관서별 경비물자를 수록한 『各司定例』, ④마지막으로 왕실구성원의 복식에 대한 『尙方定例』로 구성되어 있다. 영조가 정례서를 간행하여 중앙재정을 긴축하는 조치를 단행하였을 때 가장 먼저 이정한 것이 바로 王室供上이다. 왕실에 진배하는 물자를 10만냥 가량 삭감한 이후 영조는 125처에 이르는 중앙관서

61) 김태영, 1983 『朝鮮前期 土地制度史研究: 科田法體制』, 지식산업사.

62) 周藤吉之, 1939 『高麗朝より朝鮮初期に至る王室財政: 特に私藏庫の研究』, 『東方學報』 10: 金載名, 2000 『高麗後期 王室財政의 二重的 構造: 이른바 私藏의 변화과정을 중심으로』, 『震檀學報』 89; 宋洙煥, 2000 『朝鮮前期 王室財政 研究』, 집문당.

63) 박준성, 1984 『17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 변화』, 『韓國史論』 11.

의 지출을 일일이 이정하였다.<sup>64)</sup> 뿐만 아니라 1751년(영조 27) 왕실진상물을 추가로 이정하여 이듬해 『선혜청정례』를 추가로 간행하였다. 영조가 『각전각공례』에 이어 『선혜청정례』를 추가로 간행한 것은 당시 군포를 2필에서 1필로 줄이는 감필급대를 단행하였기 때문이었다. 영조는 군문과 정부관서의 반발을 무마하고 급대재원을 확충하기 위해 왕실재정을 추가로 삭감하는 조치를 취하였다.<sup>65)</sup>

정조대에는 국왕 스스로 궁부일체를 천명하며, 丙申定式을 단행함으로써 3만여 결에 이르는 궁방전을 호조에 귀속시켰으며,<sup>66)</sup> 奴婢貢의 액수도 도별로 총액을 산출하여 정액화하였다.<sup>67)</sup> 宮中과 府中이 하나라는 宮府一體의 논리는 신료들이 국왕의 內帑인 내수사의 운영과 왕실궁가의 私財가 늘어날 때 이를 견제하기 위해 주로 언급되었지만, 정조는 宮府一體論을 선점하여, 왕실사재를 공적으로 사용할 것을 천명하였다.

조선후기 영조와 정조는 스스로 도덕적 권위를 확보하기 위해 재정운영에 있어 왕실과 자신의 경제적 기반을 축소하는 정책들을 단행해갔다. 물론 그러한 정책 이면에는 왕실가족을 보호하고 자신의 정통성을 유지하려는 의도가 숨어 있었던 점도 부인할 수 없다. 그러나 영·정조대 왕실재정을 긴축하여 국가재정을 확충하고자 했던 일련의 정책들은 농민항쟁을 수습하기 위해 이정책을 마련하는 과정에서, 또 고종 초반의 개혁노선에 모두 중요한 典範으로 환기되었다.

요컨대, 조선건국 당시 科田法의 시행과, 왕실정부기구의 축소, 왕실가족의 수조지 분급 제한과 같은 왕실재정의 긴축 정책은 조선후기 들어 영·정조대 다시 발현되었다. 이점이 양란 이후 조선왕조를 다시 3세기 동안 유지시키는 중요한 동력이 되었음을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 최근까지 조선후기 왕실재정에 대한 평가는 19세기 왕실재정과 대한제국기 황실재정의 운영양상을 기초로

64) 최주희, 2011 「18세기 중반 『탁지정례』류 간행의 재정적 특성과 정치적 의도」 『역사와 현실』 71.

65) 최주희, 2014 「18세기 중반 균역법 시행논의와 『宣惠廳定例』의 간행」 『韓國史研究』 164.

66) 송양섭, 2011 「정조(正祖)의 왕실재정 개혁과 “궁부일체(宮府一體)”론(論)」 『대동문화연구』 76.

67) 이성임, 손병규·송양섭 편, 2013 「정조대의 丙申定式과 內需司及各宮房田畝摠結與奴婢摠口都案」 『통계로 보는 조선후기 국가경제: 18-19세기 재정자료의 기초적 분석』, 성균관대학교 출판부.

왕실재정과 국가재정이 분리되지 않는 상태에서 국가재정의 상당부분이 왕실을 부양하는데 쓰이는 구조였다고 보는 시각이 지배적이다.<sup>68)</sup> 19세기 궁방의 지출이 늘어나고 대한제국기 내장원이 강화되는 측면은 실증적으로 확인되는 부분이지만, 앞서 살펴본바와 같이 왕조 전 기간을 통해 국가재정과 왕실재정이 미분리되고 왕실재정이 증대한다고 일반화하기는 어렵다. 오히려 조선왕조의 재정구조 상에 애초부터 왕실의 위상이 강할 수밖에 없는 이념적 특성을 설명하는 것이 본질에 가까운 지적일 수 있다. 이에 다음 절에서는 동시대 다른 왕조국가의 재정운영구조를 비교함으로써 조선왕조의 재정적 특질을 살펴보기로 하겠다.

## 2) 비교사적 시각에서 본 조선왕조의 재정적 특질

財政은 국가의 운영 그 자체라 할 수 있을 만큼 포괄적으로 정의된다. 슈페터(J. A. Schumpeter)는 “재정현상은 그 자체가 갖는 정치적 생명을 포괄적으로 다루지는 못하지만, 어떠한 사회를 관찰해가는 중요한 하나의 출발점 구실을 수행한다. 그것은 재정정책이 ‘원인적 의미 즉, 재정현상이 모든 사회변화의 원인 중에서 중요한 하나의 요인이 된다는 의미와 ‘징후적 의미’ 즉 일어나는 모든 사건은 재정현상에 영향을 미친다는 의미를 갖는다”고 하였다.<sup>69)</sup>

이처럼 한 사회의 재정구조를 파악하는 일은 단순히 재원을 수취하고 집행하는 권력층의 성향과 이해관계의 행방을 살피는 차원을 넘어서서 그 사회의 운영 원리와 계층구조를 파악하는데 결정적인 단서를 제공한다. 수취자(지배층)와 담세자(피지배층) 사이에 어떠한 제도적 합의가 이루어졌으며, 국가가 재원을 어떠한 방식으로 어느 분야에 지출하고 있는지, 그리고 그것이 정부기구와 민간시장에 어떠한 파급효과를 불러일으켰는지를 파악하는 작업은 그 자체로 한 사회

68) 오두환, 1994 『갑오재정개혁의 구조와 성격』, 『갑오개혁의 사회경제사적 의의』, 경제사학회; 李潤相, 1996 『1894~1910 재정제도와 운영의 변화』, 서울대 박사학위논문; 김재호, 1997 『갑오개혁 이후 근대적 재정제도의 형성과정에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문; 조영준, 2008 『19세기 王室財政의 運營實態와 變化樣相』, 서울대학교 박사학위논문.

69) J. A. Schumpeter, “The crisis of the Tax State,” W. F. Stolper and R. A. Musgrave (trans.), A.T. Peacock et al.(eds.) International Economic Papers 4, The Macmillan Company, 1918(1954)(우명동, 『국가론-재정이론 차별성의 근원』, 도서출판 해남, pp.9-10 재인용)

가 어떻게 유지되는가를 파악하는 구체적인 방법론이 되기 때문이다.

최근 R. Bonney와 Ormrod는 역사상 각 왕조국가들이 채택한 재정제도를 유형화하여 고대사회에서부터 오늘날에 이르기까지 그 흐름을 도식화하여 소개하였다. 이들은 슈페터가 제시한 조세국가 위기 모형<sup>70)</sup>이 1차 세계대전이 발생하기 이전 이미 유럽의 다른 나라에서도 발견되는 사례라고 비판하면서, 유럽사에 있어서 재정사의 발전모형을 공납제국가(Tribute state)→전제국가(Domain state)→조세국가(Tax state)→재정국가(Fiscal state)라는 모델[The Bonney-Ormrod model]을 제시하였다.<sup>71)</sup>

공납제국가는 신민이 貢物을 국가의 수장에게 바치는 조세원리를 근간으로 하는 사회이다. 전제국가는 공물 뿐 아니라 토지와 인신에 대한 과세권한이 국왕에게 귀속된 사회로서, 공납제국가보다 신민에 대한 파악과 지배의 강도가 크지만, 반대로 이들이 영토 안에서 재생산 기반을 유지할 수 있도록 행정과 군사, 구휼시스템을 구축한 국가라 할 수 있다. 한편 조세국가의 단계에서부터 조세는 단순히 국왕에 대한 의무로 납부하는 것이라기보다, 선거와 같은 정치참여, 복리후생에 대한 반대급부로서 지불하는 성격을 띠게 된다. 이러한 이론 틀이 모든 사회에 동일하게 적용되기는 어렵지만, 전근대 대부분의 왕조국가는 공납제 국가와 전제국가의 그룹에 포함되었을 것으로 생각되며, 근대국민국가의 형성과 더불어 조세국가로의 전환이 보편사적 흐름 속에서 각 나라마다 시간차를 두고 전개되었을 것으로 이해된다.

그러면 전근대 왕조국가의 재정은 나라마다 어떠한 특성을 띠었을까? 서유럽 왕조국가들의 재정구조를 일반화해서 언급하는 것은 좀처럼 쉬운 일이 아니다. 다만 로마제국을 재정적으로 뒷받침하던 보편적 과세관념이 중세기에 들어서 완전히 사라져 버렸다는 것이 일반적인 설명이다.<sup>72)</sup> 중세 봉건제 하에서 국왕은

70) 슈페터는 『조세국가의 위기(Die krise des Steuerstaat)』(1918)에서, 1차 세계대전 이후 자본주의가 고도로 발달함에 따라 국가의 직능이 복잡해지고 경비가 팽창하는 현상이 필연적으로 나타나게 되는데 이때 조세만으로 재정의 건전성을 피할 수 없게 되어 조세국가 일반의 위기가 도래한다고 하여 조세국가의 개념을 본격적으로 소개하였다.

71) Richard Bonney ed., "The Rise of the Fiscal State in Europe, c.1200~1815", (1999 Oxford, Oxford Univ. Press), pp.12-14.

다른 영주와 크게 다를 바 없이 자신의 직영지에 속한 농노와 그밖의 자유농에게서 지대와 부역, 각종 대여료를 수취하는 한편, 대영주로서 봉토를 지급한 영주, 기사들에게서 정기적으로 세금을 거두었다. 여기에 부차적으로는 시장이나 교역로에서 거두는 통행세와 상품 수출에 대한 관세, 동산과 소득에 대한 세금을 거두었는데, 중세 말에 이르러서는 이것이 국왕의 주요한 재정수입원이 되었다.

봉건제 하에서 국왕은 이처럼 분산적이고 제한된 수입에 의지할 수밖에 없었다. 국왕은 중요한 세금을 걷기 위해 '신분의회'를 열어 영주들의 동의를 얻어야 했으며, 이러한 신분의회는 주로 다른 나라와의 전쟁 비용을 마련하기 위해 개최되었다.<sup>73)</sup> Perry Anderson은 중세유럽의 국왕은 각 장원의 영주들에게 세금을 거둘 때 전쟁 이외의 어떠한 생각이나 목표도 가질 수 없다고 하였다. 그는 특히 절대왕정의 국가들은 다른 무엇보다도 전쟁을 위해 구축된 기구라고 단언한다. 물론 관직매매를 통해 봉건귀족을 관료기구에 포섭하는 한편, 그에 따른 수입으로 국가재정을 늘리는 조치를 취하였지만, 국왕에게 바치는 대부분의 세금은 그들에게 귀속된 농민에게 전가되었으며, 이들에게서 거둔 국세는 대부분 전쟁비용으로 쓰였다는 것이다.

프랑스에서 부과된 최초의 정규 국세인 '국왕 다이유세(Taille royale)'는 유럽 최초의 정규부대인 칙령군의 재정을 조달하기 위해 15세기 중엽에 이르러서야 수취되었다. 이는 서유럽의 경우 국가단위의 조세수취가 굉장히 늦은 시기에 야기되었음을 시사한다. 또 스페인의 경우 16세기 중엽 국가 수입의 80%가 군사비로 지출되었으며, 17세기 중엽에는 스웨덴으로부터 피에드몽트까지 대륙의 왕국들 역시 전쟁준비나 그 수행에 국가재정을 지출하였다.<sup>74)</sup>

72) 페리 앤더슨(김현일 옮김), 1993 『절대주의 국가의 역사Lineages of absolutist state』, 현실문화, 73면.

73) M. M. Postan(이연규 옮김), 1989 『중세의 경제와 사회: 중세 영국의 경제사』, 청년사, 247-259면. 왕에 대한 세금으로 가장 오래되고 한 때 가장 무거웠던 것은 영국의 데인겔트였다. 데인겔트는 원래 데인족 침략자들에 맞서 정하는데 필요한 자금을 충당하기 위해 부과되었던 것으로 헨리 2세 때 데인겔트는 국왕의 연세입에 1/4~1/3을 차지하는 수준이었으나, 이후 데인겔트의 부과횟수가 줄고 세액도 낮아졌으며, 영주들의 즐기찬 반대로 1162년 완전히 철폐되었다.

중세유럽의 국왕은 그 자신이 봉건영주이면서 관할 영토 안에서 영주와 기사  
의 동의 하에 행정, 군사권을 행사하였으며, 그가 행사할 수 있는 재정권한이란  
다소 제한적이었다. 따라서 서유럽국가들은 장원경제 하에서 개별, 분산적인 수  
취형태를 유지하였으며, 국왕이 특별히 세금을 거두고자 할 때에는 군사적 요인  
이 크게 작용하였다. 이는 앞서 서유럽 국민국가의 계보를 단계적으로 설명한  
찰스 틸리의 논의와도 일맥상통하는 지점이다(각주 1 참조). 즉, 서유럽의 여러  
왕조국가들은 재정수입의 상당부분을 왕조의 존속과 품위유지가 아닌 영토전쟁  
에 할애함으로써 왕조의 정통성을 영주와 기사, 농민들에게서 인정받았다. 이러  
한 경향은 절대왕정기를 거치면서 더욱 강화되었다.

반면 동시대 중국을 비롯한 동아시아국가들은 일찍부터 재원의 수취와 집행에  
대한 최종 결정권이 국왕에게 주어졌으며, 지방에 과세한 대부분이 중앙으로 집  
중되는 경향을 보였다. 미야지마 히로시는 중국과 일본, 한국의 고대국가들은 균  
전제적 토지 지배질서와 양천제적 신분제 하에, 토지를 경작하는 양민에게 일정  
량의 세금을 징수하고 군역의 의무를 부과하는 율령제적 국가시스템을 구축하였  
다고 평가하였다. 다만 중국과 일본의 경우 이후 신분제가 해체되고, 농업생산력  
의 증대와 상업유통경제의 발달로 이러한 율령제 국가의 기본틀이 형해화된 것  
으로 보았다.<sup>75)</sup> 그럼에도 불구하고 재정운영의 측면에서 볼 때, 중국과 주변의  
왕조국가들은 이념적 측면에서 여전히 전제국가의 성격을 띠었으며, 상업유통경  
제의 발전으로 商稅, 關稅를 수취하였음에도 불구하고 토지와 호구에 기초한 재  
정운영의 틀을 고수하였다는 견해가 여러 연구자들로부터 지적되었다.

R. Bin Wong은 兵農一致와 관료주의 전통을 이어온 중국의 전제국가 모형이  
역사적으로 한국, 베트남, 유구국과 같은 주변 나라에 일정하게 영향을 미쳤으  
며, 특히 고도로 발달한 관료주의는 상인세력들의 정치참여를 견제하고 이들이  
지방세력과 결탁하는 것을 억제함으로써 왕조의 장기지속에 기여하였다고 설명  
하였다.<sup>76)</sup> 물론 명대 장거정의 개혁정책으로 산서상인들이 중앙관직에 일시적으

74) 페리 앤더슨, 앞의 책, 14면.

75) 한국고문서학회 편, 2006 『동아시아 근세사회의 비교: 신분·촌락·토지소유관계』, 해안.

76) R. Bin Wong, "China's agrarian empire : a different kind of empire, a different kind of



로 진출한 사례가 있기는 하지만,<sup>77)</sup> 농경에 기반한 전제국가(Agrarian Empire)의 관료들은 세입의 원천을 토지에 두고 재정 운영에 있어 상업세를 크게 고려하지 않았으며, 상인들의 정치활동을 끊임없이 견제하였다는 것이다. 이러한 재정구조의 특징은 송대 시장유통이 활성화되고 鑄錢을 통한 수취금납화가 진전되던 상황에서도 관찰되는 모습이다.

宮澤知之는 송대 국가의 재정적 물류가 성립된 배경에는 당송변혁기의 사회경제적 발전이 자리하고 있었으며, 농민의 사적 토지소유권이 확립됨에 따라 잉여농산물에 대한 교환단위로서 화폐 유통이 활발해져 국가의 농민지배에 있어서도 화폐환산이 적극 활용된 것으로 보았다. 그는 송대 재정적 물류와 시장적 유통은 국가재정을 통해 연결되었으며, 화폐는 사회경제를 통합하기 위한 수단이었다고 보고, 시장적 유통은 재정적 물류가 형성되는 전제가 되었지만 반대로 재정물류의 요청에 부응하여 시장유통이 활성화되는 측면도 함께 지적하였다. 양자는 대항적인 동시에 상호 규정적이라는 것이다.<sup>78)</sup>

명대에 이르러서 토지세 위주의 전통적인 재정구조로 회귀하면서 전제국가의 재정구조는 만주족이 중원을 정복한 청대에 이르기까지 그 기본틀이 유지되었다.<sup>79)</sup> 이는 중세 북부이탈리아의 상인자본가들이 초기에는 토지귀족의 정치를 후원하고 전쟁비용을 지불하여 권력의 보호를 받다가 교역을 통한 자본축적이 심화되자 권력망을 역으로 지배해갔던 양상이나,<sup>80)</sup> 17세기 영국과 프랑스 시민세력들이 조세저항을 통해 조세 승인권과 참정권을 획득하고 이 과정에서 식민지 미국이 독립 국가를 형성해간 역사적 흐름과도 상이한 패턴이다.

lesson" in *Lessons of Empire imperial histories and American power*, edited by Craig Calhoun, Frederick Cooper and Kevin W. Moore(2005 New York: New Press), pp.190-200.

77) 李敏鎬, 1995 『張居正(1525~1582)의 財政政策의 性格: 財政의 中央集權化와 江南 地主層의 牽制』 『東洋史學研究』 50.

78) 宮澤知之, 1998 『宋代中國의 國家と經濟』, 創文社, 517-518면.

79) Ray Huang, "Taxation Governmental Finance in Sixteenth-Century Myung China" (1974 Cambridge Univ. press), pp.316-321.

80) 조반니 아리기(백승욱 옮김), 2008 『장기 20세기: 화폐, 권력 그리고 우리시대의 기원』, 그린비, 164면.

한편 足立啓二는 명·청시대 중국을 전제국가로 규정하고, 두 왕조의 경제구조를 통해 전제국가의 특성을 다음과 같이 정리하였다. 그에 따르면, 전제국가는, 사회적 의사결정 기능이 관료기구를 축으로 최종적으로는 황제권에 집중되는 사회로 규정하였다. 이때 국가는 원칙적으로 사회재생산의 주체가 되며, 소농민의 잉여노동을 노동력, 재물, 화폐 등의 형태로 집중-재조직-재분배함으로써 지배계급으로서의 이익을 유지시켜갔다고 설명하였다. 그에 따르면 '전제국가의 재정은 그 자체가 거대한 물류'이며, 이 재정물류 안에는 ①田賦 ②帝室·중앙관청에의 上供物 ③관세·상세·전매수의 ④요역노동 ⑤행정경비 항목이 포함되는 것으로 보았다.<sup>81)</sup>

같은 동아시아국가들 중에서도 한국, 중국과 달리 봉건제적 정치 특질을 지닌 일본의 경우, 조세제도에 있어서는 큰 차이를 보이지 않았다. 에도막부의 조세수취는 쌀과 같은 현물납이 주를 이루었으며 금, 은의 화폐납도 병행되었다. 이밖에 막부는 삼도(三都: 에도, 교토, 오사카)의 향만, 광산, 화폐구조의 권한을 독점하여 이로부터 얻는 이익으로 재정을 보충하였다.<sup>82)</sup> 쌀로 거두는 세입의 대부분은 촌락의 年貢米로 이루어졌으며, 막부는 이를 가신의 俸祿을 지급하는 데 대부분을 지출하였다. 이밖에 에도성을 유지하는 데에도 경비가 상당히 지출되었으며, 에도시대 쇼군의 정실부인이 거처하던 오오쿠[大奥]에서 지출하는 경비도 있었다.<sup>83)</sup> 특히 오오쿠의 지출은 막부말기까지 재정 삭감의 대상으로 자주 거론되었다. 18세기 당시 여자들만 생활하는 오오쿠에서 오사카와 교토성을 방위하는 데 드는 경비보다 더 많은 경비를 소비하고 있었다는 점은 동아시아 전제국가들의 사례와도 비교해 볼만한 지점이다.<sup>84)</sup>

지금까지 한국과 중국, 그리고 일본의 재정운영 양상에 대해 개략적으로 살펴

81) 足立啓二, 2012 『明清中國の經濟構造』, 汲古書院, 345-350면.

82) 박 훈, 2005 『徳川時代 幕府와 藩 재정의 특색: 專賣制 실시를 중심으로』 『漢城史學』 20, 63-65면.

83) 구지희, 2011 『오오쿠(大奥) 로조(老女)의 정치적 역할과 성격: 江戸後期를 중심으로』, 숙명여대 석사학위논문.

84) C. Totman, "Politics in the Tokugawa Bakufu 1600~1843"(1967 Cambridge, USA), p.287.

보았다.<sup>85)</sup> 위에서 살펴보았듯이 전근대 동아시아 왕조국가들은 권력의 정점에 있는 통치자가 재정권한을 배타적으로 행사하는 경향을 보였으며, 왕조의 물류 체계에서 재정이 차지하는 비중이 크고, 상인세력을 관료로 포섭하는데 소극적인 경향을 보였다. 또한 영토 내의 백성에게 조세를 수취하고 역을 부과하는 한편, 상업세와 같은 기타 수익을 세입으로 확보한 후에는 군향과 진흥을 위해 곡식을 지방에 비축하는 한편, 중앙에 올라오는 세입은 왕실의 유지와 관서행정에 소비하였다. 특히 전제국가의 성격을 띠는 중국의 명·청대와 조선왕조의 경우 이러한 특성이 보다 분명히 드러난다. 그럼에도 불구하고 조선왕조의 재정구조는 중국과도 다른 독특한 특성을 지닌다. 토지와 호구에 기반한 부세제도의 개혁 과정에서 중국과 조선은 경로를 같이하였지만,<sup>86)</sup> 조선이 왕조말기까지 포기하지 않은 특징적인 부세원칙이 있다. 바로 ‘貢物’이다.

고대 중국에서 공물은 토산현물을 황제의 내지에서 바치는 부세로서의 공물과, 제후국이 예물로 바치는 공납의 이중적 의미를 지녔다.<sup>87)</sup> 任土作貢에 따른 공납제는 한왕조를 거쳐 당의 租庸調제도로 완비되었다. 당왕조는 중앙의 백관은 물론 지방 각 州와 제후국의 사신이 바치는 공물을 수취함으로써 제국적 질서를 의례적으로 구현하고자 하였다. 이때 공물은 당과 주변국의 위계를 드러내는 매개물이었다.<sup>88)</sup> 그러나 당송변혁기를 거치면서 지역시장과 대외교역을 통한

85) 필자의 역량 부족으로 각국의 시기 변화에 따른 재정구조의 변동을 깊이 있게 다루지는 못하였다.

86) 김홍길, 2007 『세역제도』 『명청시대 사회경제사』, 이산, 53-92면.

87) 『書經集傳』 卷3 夏書 禹貢篇에는 貢에 대한 두 가지 설명이 나오는데, 하나는 “上之所取 謂之賦 下之所供 謂之貢 是篇 有貢有賦 而獨以貢名篇者...則貢又夏后氏田賦之總名...”라고 하여 夏后氏의 田賦를 총칭하는 것으로 註를 붙인 것이다. 이때의 貢은 토지에 부과된 稅의 개념이 강하다. 반면 “厥貢 漆絲 厥篚 織文”의 註에 “貢者 下獻其土所有於上也 兗地 宜漆宜桑 故貢漆絲也...”에서는 아랫사람이 ‘그 땅에서 나는 것’을 윗사람에게 바친다는 공물의 의미가 강하다(蔡沈, 『書經集傳』 卷三 夏書 禹貢).

88) 와타나베 신이치로(문정희·임대희 옮김), 2002 『天空의 玉座: 중국 고대제국의 조정과 의례』, 신서원, 194-215면 참조. 그는 우공의 제국에서 보이는 공납제가 사실상 한왕조의 시스템을 이념적으로 묘사한 것으로 해석하였다. 이어 그는 당왕조의 제국적 질서는 ① 공부[조용물·공물]와 판적[지도·호적]을 정기적으로 중앙정부에 납입하는 내지 주들, ②왕조에 복속된 蕃夷가 공무와 판적을 비정기적으로 납입하고 장관을 세습하는 기미주,

유통경제를 바탕으로 중국은 황실에서 필요로 하는 다양한 물품과 재화를 시장에서 구매하였으며, 이를 담당하는 관서를 따로 운영하였다. 물론 중앙으로 상납해야 하는 공물[惟正之供]이 전혀 사라진 것은 아니다.

중국의 마지막 왕조인 청나라의 조세 역시 현금[銀], 현물[곡물], 역역으로 이루어져 있었다. 이중 항주에서 북경(통주성)에 이르는 조운로를 통해 지방 8성에서 약 400만석의 세곡(현물)이 운반되었으며, 이는 당대 100만 명이 넘는 북경 거주민이 소비하는 식량의 80%에 달하는 것이었다. 지방에서 상납되는 세곡은 당시 전국적인 현금 수세의 1/10에 불과한 것이었지만, 황제는 ‘天庾之正供’이라 하여 현물의 중앙 상납을 고수하였다.<sup>89)</sup> 그러나 이 역시 지방의 토산현물을 매년 정기적으로 바치는 조선의 공물과는 성격이 달랐다. 일본의 경우에도 에도시대 때 막부의 주요 수입원은 직할령에서 바치는 年貢米였다. 그러나 동아시아 삼국 중에서 지방민에게서 토산현물을 일정한 공물로 수취하는 제도를 가장 오랫동안 유지시킨 왕조는 조선이었다. 조선은 왕조말기까지 공물이라는 명목의 세를 재정의 주요 수입원으로 활용하고 있었다.

조선왕조의 재정구조는 바로 이 공물과 밀접한 관련을 맺고 있다. 일반적으로 공물은 수평적인 관계에서 교환되는 물건이 아니라 권력층에 수렴되는 일방향적 수취물이다. 따라서 공물은 지배-피지배의 역학관계를 명확히 드러내는 과세의 일종이다. 그런데, 조선에서 공물은 중국, 일본과의 외교관계 뿐 아니라, 국내 재정구조와 시장교환의 문제에 이르기까지 다양한 재정적 효과를 불러일으켰다. 특히 공물은 왕실 부양과 관서행정에 필요한 다양한 물품과 이를 가공, 포장, 운송하는 노동력까지를 포괄하고 있었기 때문에, 왕실 부양과 국가행정을 유지하는 기본 세원이 되었다. 여기까지만 보면, 조선왕조는 부세제도면에서 가산제국가에 가장 근접해 있는 국가라 하겠다.

문제는 현물 대신 대동세를 일괄 수취함으로써 공물의 의례적 성격이 희석되고 중앙과 지방의 예산항목으로서의 성격이 강화된 점이다.<sup>90)</sup> 대동법의 시행으

③공물만을 비정기적 혹은 정기적으로 공납하는 원이(遠夷)의 3층 구조를 이루고 있었다고 정리하였다.

89) 能遠報, 2005 『漕運港と北京zの食糧供給: 清朝の北京郊外を中心に』, 『水辺と都市』 別冊 都市史研究, 山川出版社.

로, 왕실공상 뿐 아니라 중앙각사의 행정물품과 역가가 대동세로 마련되었으며, 지방 역시 官需를 비롯해 운송, 역가, 진상의 일부가 대동유치미로 충당되었다. 그럼에도 불구하고, 19세기 말까지 지방군현의 특산물이 여전히 진상, 방물로 상납되고, 공인들이 시장에서 조달한 공상물자 역시 궐내에 진배되는 경로가 그대로 유지된 측면이 없지 않다.

이에 대해 德成外志子는 17세기 대동법 시행으로 공물과 요역이 전세화되었지만, 애초에 국가재정이 왕실유지에 행정적으로 복무하는 '儀禮財政'의 성격을 띠었기 때문에, 현물진상과 같은 공납제의 전통이 대동법 시행 이후에도 계속 유지된 것으로 평가하였다.<sup>91)</sup> 德成外志子의 지적대로 의례재정의 성격이 일정부분 조선말기까지 유지되었던 것은 사실이지만, 조선후기 대동법이 만들어낸 재정변화는 조선왕조의 성격을 크게 변화시켜 놓았다.

대동법 시행으로 조선왕조는 현물재정에서 벗어나 조세의 금납화를 어느 정도 실현하였으며, 이를 통해 중앙과 지방의 예산을 책정할 수 있게 되었다. 대동세의 절반 이상을 지방에 유치시킴으로써, 지방재정이 공식화된 것이다. 문제는 현물공납제 하에서는 중앙의 경비가 부족할 경우 추가징수로 해결하였던 데 반해, 대동법은 한번 거둔 대동세입으로 중앙과 지방의 행정경비를 감당해야 하는 상황을 초래했다.<sup>92)</sup>

한편 대동법은 선혜청에서 공물가를 시장에 지불하여 왕실공상과 각사 경비물자를 조달하는 물류시스템의 전환을 야기하였을 뿐만 아니라 각사행정에서 필요한 노동력과 왕실행사에 동원되는 고립군의 비용까지 '給價'하는 체제를 만들어 놓았다. 다시 말해 徭役의 형태로 국가가 무상 동원해 쓰던 노동력을 값을 지불하여 고립해 쓰는 방식으로 전환함으로써 지출이 장기적으로 늘어날 수밖에 없는 구조를 야기한 것이다. 이 때문에 조선왕조는 앞 절에서 살펴보았듯이 18세기

90) 김옥근, 1984 『朝鮮王朝財政史研究』, 일조각; 한영국, 1978 「대동법의 실시」 『한국사』 13, 국사편찬위원회; 이정철, 2010 『대동법: 조선 최고의 개혁』, 역사비평사; 최주희, 2014 『조선후기 선혜청의 운영과 지방재정구조의 변화』, 고려대학교 박사학위논문.

91) 德成外志子, 1999 『朝鮮王朝後期の國家財政と貢物・進上』 『朝鮮學報』 173: 2001 위의 논문.

92) 최주희, 2014 「조선후기 재정운영과 시장정책을 둘러싼 중앙정부의 딜레마」 『역사와 현실』 104.

중반 이후 긴축재정을 위한 다양한 조치를 취하였으며, 19세기 토지세입이 줄어드는 상황에서 긴축재정의 기초를 장기간 유지해왔다.<sup>93)</sup>

요컨대 조선왕조의 재정적 특질은 현물재정의 근간이 되는 ‘공물(공상·진상을 포함)’에서 찾을 수 있으며, 대동법 시행 이후 이러한 공물은 공적 재정구조 속에서 감수정액화의 경로를 밟았다. 조선왕조는 대동법을 통해 공물에 투영된 의례적 성격을 약화시키고, 왕실재정의 확대를 단속적으로 통제함으로써, 이념적으로는 의례재정의 성격을 유지하면서도 왕실과 국가를 분리하기 위한 노력을 지속하였다. 대동법은 분명 왕실의 봉건적 권위를 낮추는 효과를 불러일으켜 왕조의 장기지속에 기여하였지만, 19세기까지 중앙의 재정부족과 긴축재정의 장기화를 불러일으키는 근본적인 요인이 되었다.

따라서 19세기 조선왕조가 겪게 된 위기상황은 왕실재정의 방만한 지출이나 관리 부재를 하나의 요인으로 지적할 수 있지만, 보다 근본적인 요인은 한정된 세입 구조 속에서 국가행정을 급가체제로 운영할 수밖에 없었던 긴축재정의 장기화에서 보다 근본적인 원인을 찾아야 하지 않을까 생각한다.

#### 4. 맺음말

지금까지 조선후기 왕실관련 연구동향을 정리하고, 조선왕조의 특성을 ‘왕실’과 ‘재정’이라는 측면에서 살펴보았다. 그간 조선후기 왕실 관련 연구는 크게 ① 왕실의 범위와 제도에 관한 연구, ②왕실구성원의 성격에 관한 연구, ③왕실의 생활문화에 관한 연구, ④왕실의 경제활동에 관한 연구로 구분할 수 있다.

첫 번째, 왕실의 범위와 제도에 관한 연구를 살펴보면, 조선전기에는 왕실족내 혼을 지양하고 친영제를 도입한 점, 왕실의 범위를 왕친, 외척, 의친으로 범주화한 점을 특징으로 들 수 있으며, 양반 이후에는 종묘제를 정비하고 왕실보첩류를 간행하여 왕실의 위상을 강화한 점, 영조대 이후 궁원제를 시행하여 사친추숭을 강조한 점, 의례서를 증보하여 왕실구성원의 상장례를 보완한 점을 주요

93) 최주희, 2018 앞의 논문.

성과로 언급하였다.

두 번째, 왕실구성원의 성격에 관한 연구는 정치사 연구와 밀접한 관련을 맺는다. 국왕은 국가의 공적 수장이자 왕실의 가부장이라는 이중적 지위를 누리고 있었기 때문에, 조선후기 국왕들은 신민에 대해 公論政治를 표방하는 한편, 宮府一體의 이념 하에 왕실사가의 蓄財를 단속하고 국왕의 내탕도 공적 재원으로 활용하는 등의 정책을 펴나갔다. 반면 고종대는 종친부를 강화하여 왕실의 권위를 세우고자 하였으며, 갑오개혁기 국가행정과 왕실사무를 분리하기 위해 설치한 궁내부가 대한제국기에 오히려 권한과 위상이 강화되는 특징을 보였다. 한편 조선의 정치구조 상 중요한 역할을 갖는 왕비에 대해서는 수렴첩청의 제도적 특징과 왕비 가문의 정치활동을 밝힌 사례연구들이 주목된다. 후궁에 있어서는 왕비 예비자에서 후사확대자로 위상이 변하는 지점이 밝혀졌으며, 왕세자의 경우에도 대리청정을 통해 국왕의 대리자로서 정치에 관여하는 양상이 소개되었다.

세 번째, 왕실 구성원의 생활문화에 관한 연구는 왕실자료를 소장한 기관과 인접분야의 연구자들이 많은 성과를 냈다. 이를 통해 국왕과 왕세자, 왕비의 일상생활과 의례문화가 구체적으로 밝혀졌으며, 왕실의 회화, 음악, 복식, 풍속, 건축 분야에서도 여러 문화사적 연구성과가 축적되었음을 소개하였다. 다만, 분야별 연구성과가 왕조국가의 구조 특성을 밝히는 데 기여할 수 있도록 이론 틀을 구축하는 작업이 필요하리라 본다.

네 번째, 왕실의 경제활동에 관한 연구는 왕실의 경제적 기반이 되는 공상과 내탕, 궁방전과 원당에 관한 논문들을 들 수 있다. 특히 2000년대 후반 이후 궁방의 회계자료를 바탕으로 궁방의 실체와 개별 궁방의 운영 양상이 밝혀졌으며, 왕실 내탕을 관장하는 내수사의 운영도 일부 규명되었다. 이를 통해 19세기 왕실궁방의 지출이 증가하고, 경비 부족분을 시장에 전가하는 구조가 형성되는 등 왕실재정이 제대로 관리되지 못함에 따라 중앙재정의 위기를 초래하였다는 연구 성과가 발표되었다. 그러나 다른 한편으로 정부차원에서 왕실재정의 확대를 견제하기 위한 조치들이 단속적으로 시행되었으며, 19세기 왕실공상과 궁방전의 규모 역시 일정 규모 이상으로 증가하지 않는 상황이 밝혀졌기에, 왕실재정이 국가재정에 끼친 부담이 실제 어느 정도였는지는 앞으로 논의가 더 필요하리라

본다.

그럼에도 왕실재정에 관한 최근의 연구들은 왕조국가의 특성을 규명하는 데 시사하는 바가 크다. 국가-왕실의 관계를 재정적 측면에서 접근함으로써 왕실과 국가의 미분리라는 가산제국가의 중요한 특징을 조선왕조에 비판적으로 적용할 수 있는 논점을 확인한 것이다. 조선왕조는 베버가 언급한 가산제국가의 중요한 특성을 지니고 있기는 하지만, 조선후기 의례재정의 이념을 유지하면서도 재정 구조 상에 국가와 왕실을 구분하기 위한 노력을 지속하였다는 점도 기억할 필요가 있다. 이러한 측면에서 조선왕조가 실현한 재정시스템은 가산제국가의 틀을 넘어서서, Bonney-Ormrod가 제안한 국가모델(‘공납제 국가’, ‘전제국가’, ‘조세국가’, ‘재정국가’) 등으로 새롭게 평가할 수 있으리라 생각한다. 이는 조선왕조의 발전상을 내재적 발전론의 틀 속에서 고민해왔던 지점을 극복하고 조선왕조의 역사상을 국가론적 관점에서 재정립할 수 있는 계기가 되지 않을까 생각하며, 관련 연구자들의 후속 논의가 이어지기를 기대해 본다.

끝으로 조선후기 왕실과 관련한 중요한 연구 성과들이 필자의 역량 부족으로 본고에서 다루어지지 못한 점이 있으리라 생각하고, 많은 연구자분들의 질정을 부탁드립니다.

주제어 : 왕조국가, 가산제국가, 왕실, 재정, 대동법

투고일(2019. 8. 7), 심사시작일(2019. 8. 10), 심사완료일(2019. 8. 21)



〈Abstract〉

Studies of the Joseon Royal Family (in the Dynasty's Later period):  
 Past, Presents and Future tasks  
 - In the area of Financial history, and on the Nature of a Dynasty State -

Choi, Joohee \*

Examined in this article are past and present studies of the Joseon Royal family, especially in its later years, while keeping in mind the financial nature and characteristics of the Joseon dynasty itself. Studies of this kind have been focusing upon four major areas: ① Boundary of the Royal family, and operational institutions, ② Nature of the Royal family members, ③ Life and culture of the Royal family, and ④ Economic activities of the Royal family.

In the fourth area("Economic activities of the Royal family") particularly, recent studies have been contributing to the task of determining the very nature of Joseon as a dynasty state. Exploring the nature of the State-Royal family relationship from a financial standpoint allowed us the opportunity to apply the "State of Patrimonialism (where the royal family and state are not clearly separated from each other) Theory" to the Joseon dynasty yet in a critical and controlled manner. It should be remembered that while Joseon dynasty did feature notable characteristics of a Patrimonialist(ic) state [as mentioned by Weber,] and maintained the ritual budget's size as well as its spirit in the Joseon dynasty's latter half period, Joseon also continued trying to establish certain level of division between the state and royal family.

The financial system envisioned by the Joseon dynasty was rather based on a model that was actually beyond that of a Patrimonialist(ic) state. It could even be newly conceptualized as a system more closer to a variety of other systems ('Tribute state', 'Domain state', 'Tax state', 'Fiscal state') which appear in the 'State Model in Financial Development' Theory proposed by Bonney-Ormrod. Reviewing the Joseon royal family

\* Senior Researcher, The Korean Studies Institute.

and state from this perspective may provide us with the very break we've been looking for, enable us to move on past the "Internal Development Theory," and eventually serve as a vital opportunity to establish a perspective seeing the Joseon dynasty as a State. Hopefully, studies in such vein would continue to follow in the future.

**Key Words** : Dynasty, Patrimonialism, Royal Family, Finance, Daedong-Beop