

清代國家權力의 性格- 財政史的 觀點에서의 理解

金衡鍾

서 론

1. 清代前期(17~18世紀)의 財政制度
2. 清代前期 國家財政의 構成과 內容
3. 清代 後期(19世紀後半~20世紀初)의 財政體制와 그 變化

결 론

清代國家權力의 性格

– 財政史的 觀點에서의 理解 –

金 衡 鍾*

서 론

근대국가의 기원과 형성이라는 문제는 최근 수십 년 동안 국내외의 중국근현대사 학계에서도 중심적인 주목의 대상이 되어왔다. 근현대 중국의 역사가 기본적으로는 19세기에 본격화되기 시작한 서구의 도전에 대응하는 과정에서 근대 세계체제 속에서 살아남을 수 있는 방식으로 전통적인 국가체제를 변혁해야만 하는 과제를 부여받았기 때문이다. 반란과 혁명, 전쟁으로 점철된 19-20세기 중국의 역사, 그리고 지금도 진행 중인 ‘근대화(現代化)’ 역시 그러한 과제의 어려움을 잘 보

* 서울대 동양사학과 교수

여주고 있다. 따라서 근현대 중국에서의 ‘국가’의 문제는 기본적으로는 근대적 국민국가의 형성(Nation-Building)이라는 점에 주된 초점이 맞추어져 왔으며, 다양한 시기나 지역(省), 인물을 대상으로 한 많은 연구가 이루어져 왔다. 특히 20세기를 대상으로 하여, 기본적으로는 省이나 그보다 넓은 대구역(大區域, macro-region)을 범위로 한 다양한 국가건설의 사례연구가 축적되어온 것은 주지의 사실이다.¹⁾

하지만 비교사적 시각을 염두에 두면서 근대국가의 기원이나 형성을 분석하게 되면 초점은 좀 더 앞의 시기로 맞추지 않을 수 없게 된다. 중국에서 본격적인 근대적 국민국가의 형성이 의식적인 과정으로 인식되면서 그 동력을 얻게 된 것은 19세기말이나 20세기 초에 와서야 가능해지는데, 이러한 ‘근대화’ 내지는 ‘서구화’의 과정에서 變革이나 轉換의 대상이 된 국가는 기본적으로는 18세기에 이미 완성된 형태를 갖추고 있었고 - 좀더 넓게 설정한다면 明清代 國家體制 전반으로 설정할 수도 있다 - 거의 아무런 중요한 변동이 수반되지 않은 채 19세기말까지 존속되어왔기 때문이다. 또한 명청대 국가체제는 사실상 중국적인 특성상 황제권력의 성격과 밀접한 관련을 갖는 것이기도 하였으므로 1912년 中華民國의 성립으로 황제제도가 무너지는 것은 이러한 국가의 성격규정에 결정적인 전환점의 하나로 평가될 수 있을 것이다.

이런 점에서 본다면 청대 국가권력의 성격을 검토하는 데 우선 중점이 두어야 하겠지만, 근대국가를 전통적인 왕조와 대비시켜 볼 때 무엇보다도 양자의 차이를 극명하게 보여주는 것 가운데 하나는 바로 國家財政의 운용이라는 측면일 것이다. 국민으로부터의 조세수취의 범위나 수취능력, 과중한 조세수탈에 대한 민중의 저항, 중앙과 지방 사

1) 이에 대해서는 金衡鍾, 『淸末新政期의 研究』(서울대학교출판부, 2002)의 서론 부분을 참조.

이의 재정권한과 세수의 획분및 그 상관관계나 대립구도, 국가의 재정 운용 과정에서 나타나는 정책의 기본 의도와 성격을 통해서 드러나는 국가권력의 지향과 성격 등 많은 부분을 이러한 접근을 통해 파악할 수 있기 때문이다.

따라서 이 연구에서는 기본적으로 清代를 중심으로 한 국가재정과 그 내용 및 성격을 검토함으로써 청대의 국가권력 내지는 근대적 국가의 형성과 관련된 문제에 접근해보고자 한다. 18세기의 청대나 19세기 이후 근대중국의 재정구조나 국가재정의 운영방식에 대해서는 이미 상당히 많은 연구가 축적되어 있는 만큼²⁾ 여기서는 사료분석에 기초한 실증연구보다는 기존의 연구 성과에 기초하여 그것을 정리하면서 근대 국가와 관련하여 재정사적 관점에서 본 전통국가권력의 성격을 파악하는 데 주안점이 두어질 것이다.

1. 清代前期(17-18世紀)의 財政制度

‘明清代’라는 명칭에서도 알 수 있듯이 명조와 청조는 많은 차이점에도 불구하고 그에 못지않는 공통성을 지니고 있다고 일반적으로 평가되고 있으며, 이점은 財政史의 측면에서도 마찬가지이다. 따라서 청대의 國家財政體制를 이해하기 위해서는 우선 明代의 그것을 살펴볼 필요가 있는데, 명대 財政·稅收構造를 철저하게 분석한 『16世紀 明代中國

2) 이에 대해서는 사실상 葉振鵬主編, 『20世紀中國財政史研究概要』(湖南人民出版社, 2005)에서 가장 망라적으로 정리해놓고 있다.

의 財政과 稅收』란 名著의 결론부분에서 저자인 黃仁宇는 清朝가 역사상 전례가 없을 정도로 前王朝인 明朝의 체제를 이어받았다고 지적하고 있다. 그가 분석한 명대 재정구조의 특징은 이른바 ‘洪武型’ 모델에 기초한 것으로, 대체로 다음과 같은 특성을 가진 것으로 요약될 수 있다.

① 위로는 황제가 분할될 수 없는 재정적 권력을 독점하는 반면, 하층(중앙정부의 戶部는 집행기구가 아니라 황제의 비서나 회계기구에 지나지 않았으며, 省·地方財政機構의 布政使나 地方官등도 마찬가지였다)에게는 재정적 권한이 아닌 책임만 부과되었다.

② 納稅者의 이익을 위해서 반드시 國家의 지출을 억제해야 한다는 ‘藏富于民’의 입장에서 國家稅收의 증대나 국민에 대한 공공복무, 제국의 통합을 방해하는 경제적 불균형을 가져올 수 있는 경제발전정책 등을 외면하고, 田賦(토지세)를 중심으로 한 稅收는 定額制度를 취하여 인구증가나 경제발전 등 다양한 사회경제적 변화에 탄력적인 대응을 할 수 없는 ‘原額主義’가 지속되었으며, 商工業分野에 대한 세수의 의존이나 개발은 아주 적었다.

③ 稅收의 徵收, 運送 分配에 필요한 國家機構·人員의 설치나 운용도 최소한도의 기능에 머무르고(戶部는 2,437개나 되는 財政部分의 보고를 검토해야 했다) 여기서 발생하는 문제를 해결하기 위한 정부차원의 재정적 개혁도 한 번도 시도되지 않았다. 결국 거대한 인구와 지역을 관리해야 하는 정부가 最小主義 政府形態를 고집함으로써 정부가 부담해야 할 몫과 비용은 모두 差役·火耗·雜稅 등 비정규적인 재정의 조달을 통해 인민에 떠넘겨지게 되었고, 이것은 원래의 의도와는 달리 ‘低稅’의 유지가 오히려 백성의 부담을加重시키는 결과는 낳은 구조를 형성시켰다.

④ 稅收의 경우 折納의 보편화에도 불구하고 實物徵收의 원칙이 고집되어 재정단위가 식량단위인 石으로 고정되었으며, 明初의 남발로 紙幣인 寶鈔(및 그것을 통한 折價)가 상장적인 존재로 남았음에도 불구하고 銅錢이나 銀에 의한 대체 등이 이루어지지 않았고, 이 결과 唐宋時代보다 훨씬 후퇴한 銅錢의 발행량에서 보이듯 재정관리 및 이와 관련된 장치들이 이전보다 오히려 후퇴하였다.³⁾

3) 黃仁宇, 『十六世紀明代中國之財政與稅收』(三聯書店, 2001 : Ray Huang, *Taxation and Governmental Finance in Sixteenth-Century Ming China*, Cambridge University Press, 1974). 이 개념은 사실 梁方中에 의해 처음 제기

이러한 明代 재정구조의 성격은 그야말로 근대적인 국민국가와 대비되는 ‘농업사회’ 또는 ‘農業帝國’⁴⁾으로서의 특징을 보여주는 것이다. 거대한 제국의 영역과 인구에도 불구하고 제한된 역량만을 지닌 국가기구가 비교적 낮은 세율에 따른 實物經濟的 稅收構造를 중앙집권적으로 통제하려는 정책은 전근대적인 교통·통신·운송의 수준에서 불가피한 모순과 복잡성을 낳을 수밖에 없었을 것이다. 그렇지만 ④의 특징을 제외한다면 나머지는 모두 清代 재정구조의 성격으로 연관시켜도 큰 무리는 없을 것으로 보인다. 청대의 재정상황 역시 여전히 皇帝專制의 중앙집권적 지배체제 아래서 유사한 ‘농업제국’으로서의 상황을 그대로 반영하고 있기 때문이다.⁵⁾

그러면 청대의 재정제도의 구체적인 내용을 살펴보기로 하자. 청대의 재정기구는 청조 전기를 통해 점차 정비되는데 중앙의 재정관리는 명대와 마찬가지로 황제가 최고의 대권을 장악하고 있었으며, 황제의 명령에 따라 전국의 재정을 총괄하는 戶部(滿漢 各1명의 尚書)에는 명대의 13개 부분에서 江南清吏司가 추가된 14개 清吏司(각기 앞에 省名

된 것이라고 하는데 이에 대해서는 黃仁宇, 『十六世紀明代中國之財政與稅收』(三聯書店, 2001), pp.288-289을 참조할 수 있지만, 자세한 설명이 이루어지고 있지는 않다. 이 洪武型 모델이 지니는 의미나 역사적 의의에 대해서는 좀더 깊이 있는 분석이 필요한 것으로 생각된다.

- 4) 이 개념은 R. Bin. Wong의 ‘농업제국(agrarian empire)’이란 용어에서 빌려 왔다. 이 의미에 대해서 더욱 자세한 서술은 R. Bin. Wong(王國斌), China Transformed : Historical Change And The Limits Of European Experience, Cornell University Press, 1997(李伯重 等譯, 『轉變的中國 -歷史變遷與歐洲經驗的局限』(江蘇人民出版社, 1998)을 참조할 것. 이 책의 영어본과 중국어 번역본은 상당한 차이가 있어 읽는데 주의할 필요가 있다.
- 5) 명대 재정제도 전반을 다루고 있지는 않지만, 稅役制度를 개관하는 김홍길, 「세역제도」, 오금성 등, 『명청시대 사회경제사』(지식산업사, 2007)도 명대 재정의 성격을 간결하게 잘 요약해주고 있다.

이 부가되었다)가 설치되어 各省의 地丁錢糧(즉 인두세와 토지세로 구성된 세금)의 徵收 및 奏銷(결산처리)와 기타 각각에게 지정된 독자적 영역의 재정사무를 분담하였다.⁶⁾ 물론 이외에도 호부에는 捐納房, 八旗俸餉處, 錢法堂, 三庫大使 등 특수한 재정사무를 담당하는 기구가 설치되었으며, 지방(省)에서는 포정사가 省의 ‘錢糧(세금)’을 주관하였고, 그 밑으로는 전문재정관이 아닌 기총의 일반 地方官(특히 知縣·知州)이 田賦의 徵解(징수와 운반)을 담당하였다. 布政司는 督撫의 절제를 받지만 직접적인 예속관계가 없었으며, 그가 장악하는 재정사무는 督撫를 거치지 않고 중앙에 예속되었다. 포정사는 성의 재정기구가 아니라 중앙 기구의 대리 내지는 파견기구의 역할을 맡았던 것이다.

-
- 6) 清代前期 財政制度에 대해서는 彭新雨, 「清末中央與各省財政關係」, 『社會科學雜誌』7-1, 1947(李定一等編, 『中國近代史論叢』 第二輯 第五冊(正中書局, 1963.1979) ; 湯象龍, 「鴉片戰爭前夕中國的財政制度」, 『中國近代財政經濟史論文選』(西南財經大學出版社, 1987) ; 彭澤益, 「清代財政管理體制與財政收支(結構)」, 『中國社會科學院研究生院學報』1990-2 ; 陳鋒, 「清代中央財政與地方財政的調整」, 『歷史研究』1997-5 ; 陳鋒, 「清代財政收入政策與收入結構的變動」, 『人文論叢 2001年』(武漢大學出版社, 2002) 등의 논문 외에 孫文學等, 『中國近代財政史』(東北財經大學出版社, 1990) 등 다수의 財政史 개설서 외에도 高王凌, 『十八世紀中國的經濟發展與政府政策』(中國社會科學出版社, 1995) ; 何平, 『清代賦稅政策研究 1644-1840』(中國社會科學出版社, 1998) ; 陳樺, 『18世紀的中國與世界 經濟卷』(遼海出版社, 1999)의 第5-7章 ; 陳樺, 「清代財政與收社會經濟發展」, 郭成康等, 『康乾盛世歷史報告』(中國言實出版社, 2002) ; 申學鋒, 『晚晴財政支出政策研究』(中國人民大學出版社, 2006) ; 岩井茂樹, 『中國近世財政史の研究』(京都大學學術出版會, 2004) ; Marianne Bastid, “The Structure of the Financial Institutions of the State in the Late Qing”, in S. R. Schram ed, The Scope of State Power in China, School of Oriental and African Studies University, 1985, pp.51-79 ; E-tu Zen Sun, “The Finance Ministry(Hubu) and Its Relationship to the Private Economy in Qing Times”, in Jane Kate Leonard and John R. Watt ed., To Achieve Security and Wealth, The Qing Imperial State and the Economy, 1644-1911, New York : Cornell University, 1992, pp. 9-20 등 수많은 專論이 있다. 따라서 여기서의 서술은 기본적으로 이러한 기준의 연구성과를 정리하여 간략하게 요약하는 방식을 따를 수밖에 없었다.

한편 田賦 이외의 중요 세수인 漕運·鹽課·關稅를 관할하기 위한 독자적인 기구도 설치되었다. 南方8省에서 실물로 징수한 곡식(漕糧)을 長江과 大運河를 통해 北京과 通州로 운반하는 漕運을 관할하기 위해 서는 일반 督撫와는 별개로 漕運總督이 따로 임명되었고 各省에서는 督糧道 및 庫大使 등의 관리들이 이 업무를 담당하였다. 鹽政은 督撫가 鹽政의 직위를 兼管하는 가운데 鹽運使 및 鹽法道 등이 설치되었으며, 內地關稅를 징수하기 위한 常關(세관)은 각기 호부와 공부의 관할 아래 戶關·工關이 설치되어 각기 百貨稅나 竹·木稅와 船鈔를 징수하였다. 이러한 기구를 통한 세수를 담당하기 위한 중앙의 독자적인 기구는 설치되지 않았고 戶部의 清吏司에서 각기 분관하였다.

하지만 여기서도 알 수 있듯이 戶部에 재정에 대한 전반적인 권력이 주어지지 않고, 재정사무가 여러 기구나 부서로 분리되어 서로 견제하게 되었고, 전문적인 財政官制가 없다는 것, 그리고 지방관에게도 徵解의 책임만 있을 뿐 재정적인 재량권이 결여되어 있었던 점은 명대의 경우와 비슷한 것이라고 하지 않을 수 없다. 지방재정의 엄밀한 감독에 최대한의 중점을 주어져 중앙정부 자체의 재정 관리나 독자적인 國庫의 유지가 상대적으로 소홀히 된 점은 여전하고, 단지 清朝의 지배층인 滿洲族(또는 旗人)의 이익을 보장하기 위한 장치가 추가된 점이 독특할 뿐인 것이다.

그렇기는 하지만 前期의 清朝는 이러한 중앙 및 지방의 재정기구를 통해 중앙정부(황제와 호부)는 전국 각지와 각 기관의 財政收入을 파악하고 통제할 수 있었으며, 그 支出 역시 마찬가지로 중앙에서 징수와 분배, 검사와 감독을 통해 지배할 수 있었다(물론 직접 稅收의 징수나 운반, 지출 과정에 개입한 것은 아니고 사전·사후의 보고를 통한 감독이었다는 특징이 존재한다). 물론 이러한 호부의 전국적인 재정 통제를

가능하게 한 것은 명대보다 훨씬 진전된 재정 관리제도의 확립이었다.

대체로 雍正帝 시기에 확립된 이 재정관리는 潛運·鹽運·錢法 등도 전문제도가 따로 있지만 여기서는 가장 중요한 부문으로 稅收의 절반 이상을 차지하는 田賦의 징수에 관련된 ‘酌撥(解餉·協餉 또는 解款·協款)’과 ‘奏銷’ 등의 제도를 살펴보도록 하겠다.⁷⁾ 전통적으로 國家稅收의 중심부분을 차지해온 田賦는 지방의 州縣에서 上·下忙 두 시기로 나누어 징수하였지만(곡물, 동전, 백은 등 다양한 방법으로), 이것은 다시 銀兩으로 바뀌어 布政使의 省庫(公庫, 司庫)로 보내지고(‘徵解’) 戶部의 지시에 따라 어떻게支出될 것인가 하는 것이 결정되었다(‘酌撥’). 즉各省에서는 中央의 명령을 받아 各項의 賦稅를 징수한 후 ‘公庫’에 存入하고 동시에 中央의 명령을 받아 各項 經費를 公庫에서 지출하였으며, 나머지 모든 잉여는 이웃 省이나 中央으로 運解(운송)해야만 하였는데, 지방에 남겨져 各項 경비에 충당될 ‘動支’의 부분은 바로 ‘存留’라 불렸으며⁸⁾, ‘運解’되는 부분을 ‘起運’이라 하였다. 당연히 이 ‘存留’와 ‘起運’의 액수는 모두 중앙의 비준을 거쳐야 했으며, 매년 春·秋 2회로 나누어 집행되었으므로 이를 ‘春秋撥’이라고 하였다.

春秋撥은 戶部에서 專權處理하는 것으로 이 춘추발의 기초가 되는

7) 酌撥(解協餉)制度에 대해서는 많은 연구에서 소개하고 있지만, 특히 彭新雨, 「清末中央與各省財政關係」, 『社會科學雜誌』7-1, 1947(李定一等編, 『中國近代史論叢』第二輯 第五冊(正中書局, 1963.1979)과 岩井茂樹, 『中國近世財政史の研究』(京都大學學術出版會, 2004)의 제2장을 참조할 것.

8) 각項의 存留收入도 물론 지방정부의 자체의 잉여나 수입이 아니라 중앙의 지시에 따라 지방관에게 관리가 맡겨진 것이나 다름없었다. 그리고 이외에도 경상경비외에 다른 지출이 필요할 경우 督撫가 매년 春撥時 약간을 酌留시켜 司庫에 封貯하는데 이것이豫備費이지만 규모가 큰 ‘留貯’이 있었고, 正項錢糧 이외의 加收로서 관리의 養廉銀이나 地方公用에 이용하기 위해 징수한 ‘耗羨’이 있었지만 이것들 모두 지출을 위해서는 督撫나 皇帝의 승인 필요할 정도로 일정한 통제를 받았다.

것은 前年에 各省 督撫(布政使)가 미리 계산하여 보고한 '冬估(歲入이 아닌 歲出만을 따진 것)'를 근거로 하였다. 雍正3년에 제정되어 清末 宣統年間에 이르러 近代的 豫算案이 편성될 때까지 계속 유지되었던 이 '酌撥' 제도에 의거해서 매년 봄이 되면各省 督撫가 庫存銀兩의 實數를 戶部에 보고하고 戶部는 이 수를 점검한 다음 冬估에서 산정한 지출예상분을 '留存'하여各省에서 쓰게 하고, 나머지는 戶部에서 지정하여 收支가 부족한 다른 성에 보내게 하는데 이것을 '協餉(協款)'이라 한다(各省은 재정수지의 잉여가 어떤가에 따라 僅敷, 不足, 有餘로 분류되었다). '存留' 및 '協餉'의 나머지는 모두 戶部로 보내는데 이것이 바로 '解餉(=解款=京餉)'이었다.

이 起運과 存留의 비례에 대해서는 상세한 규정이 있었지만(存留는 정액이 있지만 起運은 탄력적이었다), 전국적으로 보면 起運의 비중은 대략 康熙24年 77.82%, 雍正2年 76.79%, 乾隆18年 78.77%, 嘉慶年間 81.56%이었다고 한다.⁹⁾ 協餉이 거의 없었다고 하는 明代의 起運·存留에 대한 통계는 흔하지 않은데, 1578년 전후의 田賦徵收 총액 2,660萬石에서 稅糧存留로 구분된 1,170만석의 비례를 보면 기운은 약 66%정도인 것을 보면,¹⁰⁾ 이전보다 청대에는 기운의 비중이 훨씬 늘어난 것

9) 梁方仲, 『中國歷代戶口·田地·田賦統計』(上海人民出版社, 1980), pp.425-427. 이 부분에 대해서는 또한 陳鋒, 「清代中央財政與地方財政的調整」, 『歷史研究』1997-5; 陳鋒, 「清代財政收入政策與收入結構的變動」, 『人文論叢2001年』(武漢大學出版社, 2002); 何平, 『清代賦稅政策研究: 1644-1840』(中國社會科學出版社, 1998), pp.46-56 등의 상세한 연구가 있다.

10) 黃仁宇, 앞의 책, p.26. p.227-235. 이 부분의 지적에 따르면 1591년 서북부에 있는 臨汾縣의 田賦수입 가운데 起運은 37.1%(石으로 계산한 경우이고 白銀을 표준으로 한 경우 36.2%)였고, 강남에 위치한 吳縣의 경우는 起運이 田賦의 73.%(177,584石 중 122,980石)에 이르렀다는 예가 있지만, 전국적인 통계는 찾기 어렵다. 何平, 『清代賦稅政策研究 1644-1840』(中國社會科學出版社, 1998), p.53에서는 明代 萬曆年間 全國의 存留總數는 米麥總收入의 42%인데 비해

을 알 수 있다. 이것은 청조 초기의 정복전쟁기에 軍需를 위해 늘어난 기운의 비례가 이후에도 시정되지 않았기 때문이었다.¹¹⁾

한편 이러한 收支管理 외에도 일종의 결산제도라고 할 수 있는 ‘奏銷制度(錢糧奏銷)’가 청대에는 새롭게 도입되었다. 이것은 各省의 포정사가 우선 所屬機關에게 奏銷草冊을呈送케 한 다음 舊管·新收·開除·實在 항목으로 구성된 總冊(黃冊과 清冊)을 만들어 督撫의 覆核(검토와 비준)을 받고 戶部로 (일정한 기한에 맞추어) 보내는 것이며, 戶部는 이를 검토한 후 年末에 종합하여 황제에게 具奏(상주)하여 재가를 받았다. 이것을 통해 자세한 자금 출입상황이나 현존액수가 보고·파악되었기 때문에各省은 각자의 收支狀況에 따라 財政을 단독으로 운영하는 것이 허용되지 않았고, 戶部는 전국의 經費를 파악하고, 세입에 따라 세수를 지배할 수 있었던 것(‘量入以出’)할 수 있었다.

清代前期의 재정제도는 이렇게 기본적으로는 명대의 그것을 계승하면서도 그것을 일정한 정도로 더 발전시켰다. 행정상 中央이各省을 통제하는 방법을 통해各省의 실제 수지상황을 파악하여 부족하고 남는 것을 조절하는 解款·協款(酌撥)제도나 일종의 결산제도인 奏銷制度의 도입은 그러한 발전을 상징하지만, 實物보다는 貨幣(銅錢과 銀)를 통한 징수의 비중이 압도적인 비중을 차지하게 되고, 白銀(銀兩)이 財政會計의 기본단위가 되었다는 점 또한 명중기 이후 白銀의 이용이 보편화된 사회경제적 상황의 변화를 반영하고 있다고 하겠다.

건륭년간의 경우는 그것이 21%에 머물렀다는 연구(陳支平, 『清代賦役制度演變新探』, 廈門大學出版社, 1988, pp.90-95)를 인용하고 있다.

11) 정상적인 군사비 외에 戰時의 군비지출에 대해서는 호부가 糧臺를 세워 이를 지급하고 엄격하게 收支를 통제하였다. 清代前期 군비지출의 규모에 대해서는 陳鋒, 『清代軍費研究』(武漢大學出版社, 1992)라는 專論이 있다.

2. 清代前期 國家財政의 構成과 內容

그러면 이러한 재정 관리제도를 통한 清代前期 재정수입과 지출의 규모나 그 내용은 어떠한 것일까? 우선 재정수입의 문제부터 살펴보기로 하자.

清代前期 재정수입의 來源은 대체로 ①田賦(地丁錢糧+漕糧), ②鹽課, ③關稅 및 ④雜稅라는 네 가지 항목으로 구성되었다. ④田賦 즉 토지 세는 물론 稅收의 가장 중요한 부분으로 토지의 種類·面積과 肥瘠度에 따른 상세한 科則(三等九則의 稅則)에 따라 징수되었다. 清朝는 입관 직후부터 明末 萬曆年間의 原額에 따른 ‘按畝徵解(토지 면적에 따른 징수와 운반)’를 선포하고 뒤이어 이에 기초하는 『賦役全書』를 편찬하여 세액을 확정지었다.¹²⁾ 그리고 명말에 지방적으로 시행되었던 一條鞭法(모든 賦役徵收의 기준을 단일화)의 개혁이 청대에 들어와 전면 실행되고, 康熙51年 선포된 ‘滋生人丁, 永不加賦’의 정책과 그것을 뒷받침하기 위해 雍正시대에 시행된 ‘攤丁入地’(인두세의 토지세로의 병합)의 정책에 의해 地稅와 丁稅가 통합되고(이것을 통합하여 地丁銀, 또는 地丁錢糧이라 부르게 되었으며 대부분 화폐로 징수되었다), 아울러 田賦徵解

12) 何平, 앞의 책, pp.73-85에 의하면 萬曆年間 加派의 잔존, 청조의 加增, 改折徵收, 농산물가격의 상승과 인구·토지의 감소 등을 고려할 때 『賦役全書』가 편찬된 이후가 되면 청조의 부세는 실제로는 萬曆年間의 舊額을 크게 초과하게 되었다고 평가하고 있다. 黃仁宇는 명말 1600년 무렵의 基本稅額 2,600 萬石은 1石=0.8兩으로 환산할 경우 약 2100萬兩이 되며, 여기에 役銀 약 1千萬兩을 더하면 제국의 전체 수입은 2500萬에서 심지어는 300萬兩에 가까울 것이라고 추론하고 있다(앞의 책, p.226).

의 費用이라는 구실로 징수되는 火耗(耗羨)의 ‘歸公’과 文武官員의 奉祿을 보조하기 위한 ‘養廉銀制度’가 시행되면서 대체로 清代前期의 賦稅政策은 기본적인 틀이 확립되었다. 원칙적으로는 丁稅(人頭稅)나 差役과 같은 부담이 제거되고 토지를 단일한 賦稅의 來源으로 삼는 ‘定額徵收’體制가 만들어진 것이다.¹³⁾ 이러한 기반 위에서 清代前期의 田賦收入은 대체로 2000-3000萬兩사이가 되었다(漕糧 등 실물수입 제외). 南方8省에서 實物로 징수되어 북경 및 부근의 通州로 운반되는 漕糧(米)는 상황에 따라 增減이 있기는 했지만 매년 400萬石정도가 定額화되어 전적으로 京師의 皇室·貴族·官兵에게 지급하기 위한 것이었으므로 ‘天庾正供’으로 불리기도 하였다. 한편 地丁錢糧과 漕糧 외에도 여기에 정세 이외의 부가세로서 추가되는 耗羨銀(乾隆初 300萬兩으로 定

13) 이와 관련된 清代前期의 賦稅政策에 대한 연구는 아주 방대하기 때문에 여기서 다루지 않겠다. 앞서 언급된 葉振鵬主編, 『20世紀中國財政史研究概要』(湖南人民出版社, 2005)의 明清時代 부분을 보면 대체적인 연구동향을 참조할 수 있다. 여기서의 서술은 Yeh-chien Wang, Land Taxation in Imperial China, 1750-1911, Harvard University Press, 1973 ; 何平, 『清代賦稅政策研究 1644-1840』(中國社會科學出版社, 1998) ; 高王凌, 『十八世紀中國的經濟發展與政府政策』(中國社會科學出版社, 1995) ; 周育民, 『晚清財政與社會變遷』(上海人民出版社, 2000) ; 陳樺, 『18世紀的中國與世界 經濟卷』(遼海出版社, 1999), pp.222-231 ; 周志初, 『晚清財政經濟研究』(齊魯書社, 2002) ; 岩井茂樹, 『中國近世財政史の研究』(京都大學學術出版會, 2004) 등의 清代財政史研究에 따라 정리한 것이다. 何平은 清代의 財政·賦稅政策을 ‘原額觀念’, ‘定額化賦稅’, ‘不完全財政’으로 정리하고 있다. ‘不完全財政’은 중앙과 지방의 수많은 행정사무의 경상비지출이 經制에 의해 정해진 지출범위 밖에 놓임으로써 이러한 지출이 실제적으로는 財政제도 이외의 다른 방법으로 해결할 수밖에 없게 된 재정을 가리킨다(p.109). 岩井茂樹 역시 ‘定額化’, ‘定額財政(法定國家財政)’, ‘附加的·追加的 課徵’과 이에 따른 ‘定額外財政(또는 非定額財政·定額財政의 밖에 방임된 경비의 조달과 지출의 제도)’ 또는 (비공식)地方財政의 확대를 통해 明清代에서 現代에 이르는 중국재정사를 정리하고자 시도하고 있어 시사하는 바가 아주 크다. 谷井俊仁은 ‘清朝原額主義財政’이란 용어로 정리하고 있다. 谷井俊仁, 「清朝原額主義財政の論理」, 岩井茂樹編, 『中國近世社會의 秩序形成』(京都大學人文科學研究所, 2004), pp.414-440.

額化), 潛耗米(康熙年間 약 235萬石)도 상당한 액수에 달했다는 점도 주목할 필요가 있다.¹⁴⁾

그리고 田賦 다음의 비중을 차지하는 것은 食鹽에 부과되는 鹽課였다. 12개의 行鹽區에서 대단히 복잡한 과정을 거쳐 징수되는 염과(食鹽引岸制度)의 액수는 인구의 수와 밀접한 관계를 지녔기 때문에 順治21年(1664)의 212萬兩에서 嘉慶17년(1812)의 748萬兩으로 그 수가 크게 늘어나는 경향을 보여¹⁵⁾ 상대적으로 定額화되어 있는 田賦와는 상당히다른 경향을 드러낸다.

세 번째는 일종의 商品通過稅인 關稅인데, 戶關과 工關을 이루어진 內地關稅(常關稅)와 海關(對外關稅)으로 나뉜다. 청조는 內地關稅에 대해서도 雍正13년에 각關의 關稅定額과 報解盈餘를 각기 146萬 5134兩, 153만 9129兩으로 고정시키는 定額考核제도를 시행하였으며 清代前期 關稅收入은 順治9年(1652)의 100萬兩에서 乾隆31年(1766)의 540萬兩으로 늘어났다가 이후 嘉慶17년이 되면 481萬兩으로 줄어드는 경향을 보였다. 乾隆22年 이후 유일한 海關이 된 粤海關은 대략 50만-100萬兩 정도의 稅收였고, 그것이 乾隆末年에는 100萬兩을 넘기도 하였다.¹⁶⁾ 雜稅의 경우도 魚課, 蘆果, 礦課, 茶課 등 그 내역이 아주 다양하며, 점차

14) 周志初, 앞의 책, p.18. 周育民, 앞의 책, pp.33-34도 田賦, 鹽課, 關稅, 雜稅 등에 모두 耗羨이 함께 帶徵되었으며 대체로 그것은 正賦수입의 7%정도이며, 그 재정수입도 잡세를 초과하여 가경17년에는 田賦·鹽課·關稅의 耗羨이 431萬兩으로 全財政收入의 10%이상이었다고 지적하고 있다. 湯象龍, 앞의 논문, pp.201-204는 아편전쟁 전야의 耗羨이 550萬兩과 70萬石이었다고 평가한다.

15) 이를테면 周志初, 앞의 책, p.19. 周育民, 앞의 책, p.32 등을 참조. 액수는 연 구자에 따라 약간 차이가 있다.

16) 邱美琴, 『清代榷關制度研究』(內蒙古大學出版社, 2004)의 제6장 「榷關의 額稅와 稅收」 및 周育民, 앞의 책, pp.32-33 ; 周志初, 앞의 책, p.20-21의 서술을 참조.

그 징수액도 늘어나 康熙24年에서 嘉慶17年사이에 67.3萬兩에서 117.7萬兩으로 늘었으며, 乾隆31年에는 그 액수가 149萬兩에 이르렀다.¹⁷⁾

이상이 清代前期 재정수입의 대체적인 내용과 규모를 보여주는 테이블을 보다 명확하게 이해할 수 있도록 제시한 것이 부록의 표1) 「清代前期 財政의 基本收入」, 2) 「乾隆31(1766)年 歲入·歲出明細表」, 3) 「清代 定額財政의 規模」이다. 우선 표1)을 보면清代前期 재정수입의 총액과 그 구성내용이 잘 드러나 있다. 2,400萬兩餘에서 4,125萬兩餘로 증가하는 歲入總額 가운데 地丁錢糧이 대체로 61-88%의 비중을 차지하고 있으며, 그 다음의 비중을 차지하는 것은 鹽課로 대체로 10%가 넘는 비중이고, 關稅도 그보다는 못하지만 10%를 넘어가는 경향을 보인다. 이 표는 청대의 재정구조가 황제가 직접 여러 관리를 파견하여 178개 稅課局을 순시하게 한 다음 그들의 稅收額數를 고정시키고 各省·各府의 稅糧課程과 一年 收用之數를 石板에 刊刻하여 戶部의 廳堂에 세우게 하였던¹⁸⁾ 洪武帝의 財政觀에 기초하여 건립된 明代의 定額化된 收入構造('鐵板稅')와 비교하면 훨씬 상대적인 탄력성을 지니기는 하지만 기본적으로는 상대적으로 田賦에 크게 의존하고 있었음을 잘 보여주고 있다.¹⁹⁾

17) 周志初, 앞의 책, p.21

18) 黃仁宇, 앞의 책, p.55.

19) 明代의 경우는 매년의 田賦收入이 대체로 2,700萬石정도로 고정된 定額화가 지속되었으며, 그 다음의 비중을 차지하는 염과는 전부의 10% 정도였다. 黃仁宇, 앞의 책, p.41, p.54-56. 한편 清代 田賦의 定額化 문제에 대해서는 Yeh-chien Wang, Land Taxation in Imperial China, 1750-911, Harvard University Press, 1973이 중심적인 주제로 다루고 있으며, 청대에는 국가의 재정수입의 국민총생산의 2.4%에 지나지 않을 정도로 '低稅'정책이 취해졌으며, 前中期에 비해서 後期에는 田賦의 비중이 크게 줄었으며, 物價上昇이나 穀價, 銀錢比價, 기타의 여러가지 상황변화를 고려할 때 田賦의 부담 역시 가벼워졌음을 지적하고 있다. 반대로 周志初(앞의 책, 제4장, pp.236-288)는

문제는 비중이 그 액수가 작기는 하지만 雜稅 부분이 제대로 파악되지 않고 있다는 점인데, 사실 더 큰 문제는 앞서 언급한 대로 재정수입의 10%가 될 것으로 짐작되는 耗羨 등의 附加稅 역시 상당한 비중을 차지함에도 불구하고 전혀 반영되어 있지 않다는 점을 들 수 있을 것이다. 이 점을 보충해줄 수 있는 것이 바로 표2)이다. 거의 모든 연구자가 채택하고 있는 이 乾隆31年の 재정명세표에서 눈에 띄는 것은 鹽課나 關稅가 각기 500萬兩을 돌파하고 있어 稅收銀의 10%를 넘어서고 있다는 점이다. 雜稅도 총액 101萬 1600兩의 규모가 되어 있으며, 부가세인 耗羨과 臨時收入으로 常例捐輸등 ‘定額外收入’이 각기 300萬兩으로 합하면 稅收銀의 약 12%를 차지하고 있다.

이러한 ‘定額財政’의 밖에 있는 ‘定額外收入’의 존재에 대해서도 주목할 필요가 있음을 이 표는 알려주고 있지만, 표3)은 그러한 ‘定額外財政’의 필요성에 대한 시사하는 바가 크다. 順治年間에서 道光年間까지의 세입·세출의 규모를 보여주는 이 표는 乾隆中期 이후 청조의 세입이 점차 감소하는 경향에 있음을 분명하게 보여주고 있다.²⁰⁾ 이러한 경향은 결국 定額化財政이 지닌 한계에서 비롯된 것일지라도, 아울러 이러한 재정수입의 감소는 ‘永不加賦’의 규정이 존재하는데다가 各項 稅收가 어느 정도 고정되고 滯納이나 관리의 腐敗등으로 인한 虧欠이 확

이 문제를 다루면서 6-7%정도로까지 올려 잡고, 清末에는 乾隆中期보다 세수 부담이 무거워졌음을 지적하고 있다.

20) 周志初, 앞의 책, pp.41-42 ; 陳鋒, 「清代財政收入政策與收入結構的變動」, 『人文論叢2001年』(武漢大學出版社, 2002)은 건륭중기 이후의 재정상황이 결코 넉넉한 것은 아니어서 “所入殆不足供所出”의 상태였음을 지적하고, 아울러 定額財政의 수지상황은 결코 全國의 財政收支를 그대로 반영하는 것이 아니라 는 점을 기억해야 한다고 지적하고 있다. 또한 陳樺(1999), 앞의 책, pp.207-219 역시 清代前期의 歲入에 대한 상세한 서술을 하고 있어 좋은 참고가 된다.

대되는 상황에서 정규적인 재정수입으로는 인구의 증가나 物價나 穀價의 상승이나 銀錢比價의 변동, 행정지출의 증대 등 때문에 지출의 증가가 필연적인 경우에 대응하지 못할 경우 定額外의 臨時收入이란 방법에 의존하지 않을 수 없었다.

‘定額外財政’은 말 그대로 비공식적이거나 임시적인 것이 대부분이어서 사실상 그 내역을 파악하기는 상당히 곤란하다. 대표적인 臨時收入인 捐輸의 경우 戶部의 捐納房이 주지하는 常開事例·暫開事例 등을 통해 貢生·監生의 직함을 과는 捐納 등을 통해 자금을 확보하는 것이다. 嘉慶5年(1799)에서 道光2年(1822) 사이 12년동안 常開事例를 捐輸는 4,436萬兩餘로 매년 평균 200만이 넘기도 하였으며, 道光8年(1838)의 暫開事例는 10개월동안 1,591萬兩餘의 수입을 올렸다. 또한 雍正2年에서 道光22年사이 연납방의 수입은 1億 8,259萬兩餘에 이르기도 하였다.²¹⁾ 商人們에 대한 일종의 ‘勒索’(강제기부)인 ‘報效’의 경우도 軍用, 河工, 賑濟의 명목으로 거두어들였는데, 乾隆38年(1773)년의 경우 軍需를 위한 商人의 報效는 610萬兩이었고, 乾隆47年(1782)의 報效는 380萬兩이었다. 康熙10년에서 道光22年사이 鹽商의 報效는 5,082萬兩餘였다. 1770년에 처음 시작된 鹽斤加價의 경우도 업상의 虧累를 보전하거나 재정적자를 메우기 위한 방법으로 이후 자주 사용되는 수단이 되었다.²²⁾ 물론 이러한 공개적인 定額外의 收支 외에도 특히 지방에서의 徵稅過程에서 음성적·비정규적 차원에서 부가·추가되는 火耗 등 수입 규모는 제대로 파악하기가 곤란하지만 결코 적지 않다는 점도 기억해 둘 필요가 있다.²³⁾

21) 湯象龍, 앞의 논문, pp.204-205.

22) 湯象龍, 앞의 논문, pp.205-207. 또한 陳樺, 앞의 책, pp.246-256도 참조.

23) 火耗 및 陋規에 대해서는 Tong-tsu Ch'u, *Local Goverment in China under the*

한편 이상에서는 재정수입을 살펴보았지만, 財政支出의 경우는 어떠한 것인가? 대체적인 재정지출의 규모는 이미 앞서 제시한 표에 나와 있으므로 다시 다를 필요는 없겠지만, 그 구체적인 재정항목의 경우는 크게 ①皇室經費, ②宗室世職과 官吏의 奉祿, ③兵餉, ④驛站經費, ⑤教育費, ⑥河工塘工經費(黃河 제방 유지및 수리 비용)로 나뉜다.²⁴⁾ ①皇室經費의 경우 매년 지출의 경우 대체로 약 200萬兩 좌우였으며, ②宗室世職과 官吏의 奉祿은 모두 등급에 따라 奉銀의 액수와 종류가 정해졌는데, 특히 官吏의 奉祿은 역대왕조 가운데 가장 낮았다고 하는 명대의 그것보다도 수배가 낮을 정도로 훨씬 적은 액수로 “亘古未有”라는 지적을 받을 정도였다. 대체로 清代前期의 奉銀지출은 매년 600萬兩餘(祿米의 折銀價를 포함하면 750만양 좌우)였다.²⁵⁾ ③兵餉은 清代前期에 있어 가장 큰 재정지출이었는데, 이 시기 군대의 수량은 八旗兵 약25萬, 綠營兵 약64萬으로 평가되며, 평상시의 兵餉은 대략 평균 1800萬兩정도가 지출되었다. 물론 전쟁이 있을 경우는 이것이 크게 늘어났으며, 대내외적인 전쟁과 반란이 빈번했던 乾隆·嘉慶年間에는 그것을 진압하기 위한 지출만도 2億兩에 달했으며, 清前期 전체의 군비지출은

Ch'ing, Stanford University Press, 1962, pp.22~32 ; 違慶遠, 「論清代官場的陋規」, 同著, 『明清史新析』(中國社會科學出版社, 1995) 등을 참조.

24) 이러한 구분은 湯象龍, 앞의 논문, pp.218-222의 서술에 따른다.

25) 何平, 앞의 책, pp.109-114. 周志初, 앞의 책, pp.24-25. 在京文武官員의 경우 正從一品의 경우 奉銀 180양, 祿米 180斛에서 단계적으로 줄어들어 정9품의 경우 33양과 33斛餘, 從九品의 경우 31.51兩과 31斛餘였으며, 지방관의 경우 總督 648兩, 巡撫, 612兩에서 知縣 96兩(歲支奉銀 36양에 기타보조금을 더한 액수이다)이었다. 清末의 財政을 관찰한 日本의 報告書는 知縣의 봉급은 養廉銀까지 합해도 3년을 합하면 3-4千兩정도인데, 지현이 취임할 때 입는 禮服의 값이 바로 이정도라고 소개하고 있다. 東亞同文會, 『支那經濟全書 第一輯』(東京, 1907), p.562. 명청시대의 봉록제도에 대해서는 黃惠賢·陳鋒, 『中國奉祿制度史』(武漢大學出版社, 2005)에서 개괄하고 있다.

7億兩 정도에 이른다.²⁶⁾ ④ 兵部가 관할하며 전국에 산재한 驛站의 經費는 19세기 초에 매년 약 195萬兩餘가 지출되었고, ⑤ 科舉와 學校에 관련된 教育費는 매년 약 50萬兩 정도였다. 그리고 ⑥ 北河·東河·南河의 구역마다 설치된 河道總督이 담당한 河工塘工經費는 經常經費인 ‘歲收’와 임시경비인 ‘搶修’, ‘另案’, ‘大工’으로 구분되었는데, 특히 임시경비인 후자는 부정기적이지만 河工의 주요지출대상이 되었다. 嘉慶이전의 매년 ‘歲收’는 약 100萬兩 좌우였고 그 이후는 200萬兩으로 늘어났다. 嘉慶·道光년간의 另案·大工지출은 약 7216萬兩정도였으므로 歲收를 포함시키면 그것은 매년 약 350만양 정도, 塘工까지 포함시키면 약 400萬兩정도가 되었다.²⁷⁾

이상에서 살펴본 대체적인 지출의 상황은 앞서 제시한 표3) 「乾隆31(1766)年 歲入·歲出明細表」에서도 다시 확인해볼 수 있다. 이 시기는 청조의 전성기에 해당하는 만큼 清代前期 재정지출의 특성을 가장 뚜렷하게 보여주는 것으로 생각되는데, 여기서는 세출 가운데 59%가 滿漢兵餉 및 그에 관련된 지출(18,139,000兩)에 충당되고 있으며 奉祿과 養廉銀을 합하면(2,347,870양) 그것은 76.3%로 늘어난다. 그리고 河工歲修銀이 약 12.3%를 차지하며 나머지 12.4%의 액수는 황실경비와 경사의 중앙정부 운영에 필요한 경비로 충당되고 있음을 알 수 있다.²⁸⁾

물론 이러한 지출 내역은 地方에서의 財政支出을 전혀 반영하고 있

26) 周志初, 앞의 책, pp.24-27. 陳鋒, 『清代軍費研究』(武漢大學出版社, 1992) 역시 乾隆中後期 6차전쟁의 비용지출을 1.1億兩이상으로 잡고, 清代前期 군비의 지출 역시 7億兩이 넘는다고 파악하고 있다.

27) 이상의 역참, 교육, 하공경비에 대한 것은 모두 湯象龍, 앞의 논문, 215-221에 따른 것이다.

28) 乾隆30年 奏銷冊의 자료를 분석한 陳樞(1999), 앞의 책, pp.216-222의 서술도 官兵俸餉을 75%, 王公百官의 官俸을 21.3%로 잡고 있어 양자를 합하면 96%가 넘는다.

지 않기 때문에²⁹⁾ 전국적인 재정 현황으로 보기는 어렵지만, 적어도 중앙정부·국가의 기능에 대해서는 상당한 시사점을 던져준다고 할 것이다. 무엇보다도 우선 눈에 띠는 것은 군사비와 奉祿·養廉銀이 차지하는 액수의 거대한 비중이다. 河工에 관련된 것을 제외하여 황실경비와 중앙정부의 운영비까지 포함한다면 그것은 국가재정의 90%에 가까운 액수가 된다. 이것은 결국 중앙정부의 재정기능은 대부분 황제독재와 만주족의 지배체제, 중국이라는 거대한 제국을 지탱하기 위한 군사력과 관료기구를 유지하는 데 투입되고 있음을 보여준다.³⁰⁾ 河工이 기본적인 농업의 재생산을 유지하기 위한 불가결한 사업이었다는 점을 감안한다면, 결국 이러한 재정상황은 전통적인 ‘農業帝國’의 기본적인 국가기능만을 유지하는 것 그 자체에 가장 주안점이 두어져 있음을 보여 준다. 근대적 국가체제에서 살펴볼 수 있는 국민을 위한 公共奉仕나 경제발전을 위한 국가의 정책적 투자나 보호정책과 같은 것은 전혀 반영되어 있지 않는 것이다.

29) 地方에서의 財政支出에 대한 보기 드문 분석인 陳樺(1999), 앞의 책, pp.218-222의 서술은 清末인 光緒年間에 대해 兵餉 58.93%, 文武養廉 18.51%, 驛站經費 8.51%, 官俸役食 7.56%이란 평가를 보여주고 있다.

30) 이러한 군사비의 큰 비중을 두고 청대의 국가를 軍事國家라고 묘사한 연구에 대해 岩井茂樹는 이것이 오해를 낳기 쉬운 설명이라고 하면서 ① 중국의 전근대 국가에서는 예외 없이 모두 그러하였으며, ② 인구의 증가를 감안해야 하는 것 외에도 청대 80餘萬의 군사력은 이전 시대보다 훨씬 줄어든 것이며, ③ 여기서 제시된 지출액수는 어디까지나 법정의 정액부분으로 전체의 재정상을 반영하는 것이 아니라고 반박을 가하고 있다(앞의 책, pp.32-34). 실제 명대의 군대는 이후에 급격하게 줄어들기는 하지만 1392년 약 120萬정도 였다(世襲軍戶는 170만에서 200만). 흥미 있는 것은 20세기 전반기의 경우에도 북경정부·국민정부시기에는 軍事費가 40%, 債務返還費用이 30%정도여서 행정비의 비율은 20-30%정도에 머물렀다는 점이다(久保亨, 『中國經濟100年のあゆみ - 統計資料で見る中國近現代經濟史 -』, 創研出版, 1991, p.107). 이때에도 軍事費와 內外債에 밀려 근대국가로서의 다양한 정책적 기능은 역시 기대하기 어려운 수준이었던 것이다.

아울러 위와 같은 지출의 내역에 반영되지 않은 거액의 비정상적인 재정지출 역시 결코 간과해서는 안 된다. 康熙朝에 1.2億兩, 雍正朝에 2-3千萬兩, 乾隆朝에 적어도 2.5億兩, 嘉慶朝에 4-5千萬兩에 달하였던 거액의 罷免과 災賑비용, 康熙朝에 5千萬兩 左右, 雍正朝에 6千萬兩, 乾隆朝에 1.5億兩, 嘉慶朝에 1.8億兩 등에 이르렀던 軍費支出, 18세기 전후 적어도 2億兩에 이르렀던 河工經費 등 康熙中葉에서嘉慶年間까지 청조의豫算外支出 총액은 약 12億兩 좌우(따라서 매년 평균 약 900萬兩)일 것이라는 통계나³¹⁾ 실제 통치구조의 활동 전체를 지탱하는 재화의 순환규모는 조정·중앙정부가 장악하는 正規 國家財政의 수배로 팽창하였을 가능성이 높다는 지적은³²⁾ 定額化支出(財政)의 밖에 존재하는 거대한 '定額外支出'³³⁾의 규모에 눈을 돌리게 한다.

이렇게 보면 18세기(또는 清代前期)清朝의 財政體制는 ① 기본적인 지출이 원래의 '정액이 거의 불변일 정도로 고정되어 있고, ② 75%이상의 예산이 官兵·俸餉에 투입되고 사회적 생산을 지지하거나 발전시

31) 陳樺(1999), 앞의 책, pp.232-246를 참조. 陳樺는 이런 예산외지출을 '非常項經費支出'이라 부르고 있다. '定額外支出'과 유사한 개념인 셈이다.

32) 岩井茂樹, 앞의 책, p.16. 또한 표 1)에서 제시된 何平의 통계에 따르면 건륭 18년의 재정수입은 4,069萬兩이지만, 周志初는 捐輸와 糧 831만석 및 潛耗米 235萬石을 折價한 것까지 포함시키면 그 액수를 5700萬兩 좌우로 잡고 있다 (앞의 책, p.23). 이에 대해 王業鍵(Yeh-chien Wang, *Land Taxation in Imperial China, 1750-1911*, Harvard University Press, 1973, p.72)은 부가세를 10-15%로 잡고, 領外附加稅를 또한 正稅의 1/4로 어림잡아 7400萬兩이라는 숫자를 제시하고 있다. 후술하겠지만 20世紀初 약 1億兩정도로 늘어난 清末財政에 대해 일본측의 관찰자는 실제 민간이 부담하는 것은 이보다 4배, 즉 4億兩정도가 될 것이라고 보기도 하였다(東亞同文會, 『支那經濟全書 第一輯』, 東京, 1907, p.444). 이 두 가지 사례만 보아도 定額外收入의 평가에 따라 財政規模는 상당히 큰 규모로 평가에 차이가 나게 됨을 알 수 있다.

33) 陳樺(2002), 「清代財政與收社會經濟發展」, pp.140-149에서는 이것을 '計劃外財政支出'이라고 부르기도 한다.

키는 데 쓰이는 지출은 거의 없어, ③ 政治的 統治와 國家機構의 正常的 運轉을 보증하는 것이 지출의 유일한 목적과 작용이라는 특징을 가진 것이라고 볼 수 있을 것이다.³⁴⁾ 이것은 農業社會와 實物經濟體制를 유지하면서 제국의 정치적 통합을 해칠지도 모르는 경제발전의 정책을 외면하고 국가의 경제활동을 최소한으로 머무르게 하는데 주력하였던 明代의 ‘洪武型’ 재정체제와 기본적으로 동일한 연장선상에 있었던 것으로 보인다. ‘定額財政’이 결국은 거액의 ‘非定額(또는 定額外)財政’을 낳은 기초가 된다는 점 또한 마찬가지이다.

실제로 전쟁이 종식되고 ‘戰時經濟(또는 回復期)’에서 벗어나 ‘升平型(또는 發展期)’에 들어서서 경제·재정상황이 호전된 다음인 康熙 중기 이후 시행된 ‘永不加賦’나 租稅定額化의 정책, 여러 차례의 대규모 租稅蠲免조치, 土地開墾에 대한 장려의 중단 등 清代前期의 定額化 賦稅政策은 그러한 점을 잘 반영하고 있다.³⁵⁾ 또한 人口增加가 초래하는 문제에 대해 적극적인 勸農策을 추진하였던 康熙帝나 官에 의한 적극적인 採買를 실행하였다가 오히려 糧價의 상승을 부추김으로써 결국 國家의介入을 포기하게 되었던 乾隆帝의 사례 역시 清朝國家의 경제적 기능은 전통적인 ‘農本’策을 크게 벗어나지 못하였음을 드러내준다.³⁶⁾ “이름을 開墾이라 하지만 실제로는 加賦나 다름이 없으나 地方에 무익할 뿐 아니라 백성에게 해를 끼치는 것이다”,³⁷⁾ “戶部로 보내는 모든 錢糧은 원래 八旗官兵과 京官俸餉의 수요를 위한 것이다. 그

34) 陳樞(1999), 앞의 책, p.221의 요약을 참조.

35) 이 점을 집중적으로 조명한 것이 바로 何平, 앞의 책, pp.1-45; 高王凌, 앞의 책, pp.1-28이다.

36) 高王凌, 앞의 책, 제1-2부. pp.1-184. 또한 岸本美緒, 『清代中國物價經濟變動』(研文出版, 1997)의 第8章, 「清朝中期經濟政策の基調 - 1740年代の食糧問題を中心に -」도 참조.

37) 高王凌, 앞의 책, p.17에서 재인용.

지출을 계산해보면 宋代 養兵의 비용에 비교하여 그 1/10이나 1/5에 미치지 못한다……짐이 생각하기에 海內가 안정되고 民氣가 和樂하고 여유와 평안을 유지하는 데에는 백성을 풍족하게 하는 것보다 앞서는 것이 없다. 하물며 천하의 재물은 어찌 이 수에 머무르겠는가? 위에 모이게 하지 말고 아래에 흘어지게 해야 할 것이다”고 한 乾隆10年の 上諭는 바로 ‘升平型 賦稅徵收體制’에 반영된 清代國家의 본질적 기능을力說해주는 것이 아닐까?³⁸⁾

3. 清代 後期(19世紀後半-20世紀初)의 財政體制와 그 變化

清朝의 전성기를 넘겨 19세기의 嘉慶·道光年間에 들어서면 前期에 확립되었던 재정구조나 재정상황은 쇠퇴와 하강의 국면을 뚜렷하게 드러내기 시작한다. 18세기말에 발생한 白蓮教叛亂을 비롯한 여러 차례 中小규모의 반란과 1840년의 ‘鴉片戰爭’에 따른 대규모의 軍需지출과 배상금 지불, 그리고 이 시기 급격하게 늘어난 河工·賑濟비용은 앞서도 지적한 바 있는 嘉慶년간 이후 정액재정 수입의 감소(田賦의 대규모의 ‘虧空’이나 鹽政의 봉괴, 關稅收入의 감소)와 맞물려 있었다.³⁹⁾ 이러한 상황은 필연적으로 定額外財政의 수입과 지출규모를 늘리게 되고, 그에 따라 定額財政을 관할하는 戶部의 재정 장악력은 이전보다 동요되

38) 何平, 앞의 책, p.42, p.311 ; 陳樞, 앞의 책, p.233.

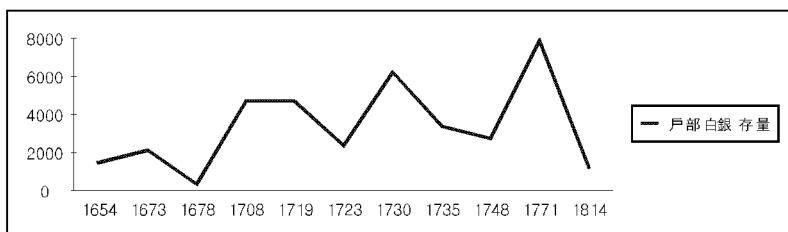
39) 彭澤益, 「論鴉片戰爭賠款」, 『十九世紀後半期的中國財政與經濟』(人民出版社, 1983)은 아편전쟁의 배상금 1476萬兩(그 가운데 27%는 商捐으로 충당되었다)과 약탈피해액, 清朝의 軍備 등을 합산하면 3년간의 세수총액에 해당되는 1億兩이상의 피해를 중국이 입었다고 추산하고 있다.

지 않을 수 없었다. ‘定額化賦稅’는 결국 정책집행과 관리의 약화, 火耗와 加派의 증가에 따른 부세 징수의 폐해 및 ‘虧空’의 증가를 냉는 ‘不完全財政’의基礎가 되었던 것이다.⁴⁰⁾

하지만 이전까지 戶部銀庫의 축적⁴¹⁾을 통해 재정수입의 감소에도 불구하고 그런 대로 유지되어 오던 청조의 財政體制와 財政狀況은 太平天國과 그것을 뒤따른 各地의 여러 反亂을 맞이하면서 근본으로부터 흔들리게 되었다. 반란지역의 확대에 따른 軍備의 급격한 증가와⁴²⁾ 지

40) 何平, 앞의 책, pp.136-139. 아편전쟁기의 재정상황과 개혁시도의 실패에 대한 상세한 분석은 周育民, 앞의 책, pp.64-119; 周志初, 앞의 책, pp.50-63을 참조. 19세기-20세기 초에 걸친 청조의 재정 지출이 지난 다양한 특성과 측면에 대해서는 申學鋒, 앞의 책에서 집중적으로 분석하고 있다.

41) 陳樺(1999), 앞의 책, pp.205-209와 何平, 앞의 책, pp.70-71에 실려 있는 표에 나오는 康熙-嘉慶年間의 戶部銀庫 存銀規模을 참조. 또한 陳鋒, 「清代財政收入政策與收入結構的變動」, 『人文論叢2001年』(武漢大學出版社, 2002); 彭澤益, 「清代財政管理體制與財政收支(結構)」, 『中國社會科學院研究生院學報』 1990-2에 따르면 清朝定額財政의 수지를 보여주는 지표의 하나인 戶部銀庫의 存銀은 順治17년의 16.3萬兩, 康熙25년의 2605.3萬兩, 雍正8년의 6218.3萬兩을 거쳐 乾隆42년에 8182.4萬兩이라는 최고의 액수에 도달하였고, 이후 嘉慶·道光年間에는 다시 2000萬兩정도로 줄어들었다. 陳樺(2002), 「清代財政與社會經濟發展」, pp.110-113의 통계에 기초한 다음의 그래프는 그 대체적인 동향을 보여준다고 할 것이다.



42) 彭澤益, 「清代咸同年間軍需奏銷統計」, 『十九世紀後半期的中國財政與經濟』(人民出版社, 1983)는 太平天國·捻軍 등의 전체 반란비용으로 최소한 8億 5千萬兩이 소요되었을 것이라고 추산하고 있다.

방에서 올라오는 稅收의 급격한 축소는 사실상 청조중앙의 재정을 효과적인 대처를 할 수 없는 상황을 만들어내었던 것이다. 咸豐3年(1853) 戶部銀庫의 存銀이 22.7萬兩만 남아 다음 달의 兵餉조차 지출할 수 없게 되었던 것은⁴³⁾ 그 점을 극명하게 보여준다.

이러한 상황 속에서 결국 지적대로 咸豐·同治年間은 기존 재정체제의 심각한 동요를 가져올 수밖에 없었다.⁴⁴⁾ 우선 지적될 수 있는 것은 '量入爲出'과 '永不加賦'의 원칙에 기초하여 성립되었던 中央集權的 財政統制의 붕괴이다. 태평천국에 대응하기 위해 戶部는 捐輸(捐納)의 실시와 지방으로의 권한 양도, 報效(기부)의 시행, 지방차원에서의 內外債의借用, 錢糧의豫徵과 附加稅의導入, 일종의 상품통과세인 釐金의 창설, 大錢·鐵錢과 지폐(官票·寶鈔)의 발행 등 다양한 재정수단을 동원하였다.⁴⁵⁾

43) 周育民, 앞의 책, p.145.

44) 羅玉東, 「光緒朝補救財政之方策」, 『中國近代經濟史研究集刊』 第1卷 第2期, 1933; 彭新雨, 「清末中央與各省財政關係」, 『社會科學雜誌』7-1, 1947(李定一等編, 『中國近代史論叢』第二輯 第五冊(正中書局, 1963.1979); 彭雨新, 「中國近代財政史簡述」, 孫健主編, 『中國經濟史論文集』(中國人民大學出版社, 1987) pp.393-433; 彭澤益, 「十九世紀五十至七十年代清朝財政危機和財政搜括的加劇」, 『十九世紀後半期的中國財政與經濟』(人民出版社, 1983); 魏光奇, 「清代後期中央集權財政體制的瓦解」, 『近代史研究』, 1986-1; 汪林茂, 「清咸同年間籌餉制度的變化與財權下移」, 『杭州大學學報』21-2, 1991; 陳鋒, 「清代中央財政與地方財政的調整」, 『歷史研究』1997-5; 鄧紹輝, 「咸同時期中央與地方財政關係的演變」, 『史學月刊』2001-3; 崔熙在, 『光緒初(1875-1885)體制整備의研究』(서울대학교 대학원, 1997), pp.110-136 등의 논문 외에 앞서 인용한 岩井茂樹, 周育民, 周志初, 王業鍵의 연구서, 그리고 何列, 『清咸·同時期的財政』(國立編譯館中華叢書編纂委員會, 1981); 孫文學等編, 『中國近代財政史』(東北財經大學出版社, 1990); 申學鋒, 『晚晴財政支出政策研究』(中國人民大學出版社, 2006) 등 수많은 연구에서 다루고 있어 여기서는 간단한 요약으로 대체하고자 한다.

45) 周育民, 앞의 책, pp.143-206; 周志初, 앞의 책, pp.68-99; 何列, 앞의 책, pp.196-276; 岩井茂樹, 앞의 책, pp.125-147; 宓汝成主編, 『清代全史 第8卷』(遼寧人民出版社, 1993), pp.145-217; 鄧紹輝, 「晚清賦稅結構的演變」, 『四川師

하지만 이것으로도 이미 대세를 만회할 수는 없었고 이러한 과정에서 청조는 중대한 양보를 하지 않을 수 없었다. 統兵大員의 직접적인 재원마련 즉 ‘就地籌餉’(현지에서의 재정 달)을 인정하고, 아울러 특히 京餉에 대해서는 咸豐3年(1853) 既存의 ‘酌撥制’에서 ‘攤派制’로의 전환을 승인하지 않을 수 없었다(‘改撥爲攤’ 즉 일종의 ‘자진신고’에서 ‘강제할당’으로의 전환이라 할 수 있다).⁴⁶⁾ 이것은 省의 稅收가 司庫에 입고된 다음 戶部에 보고하여 指撥을 기다리는 것이 아니라 稅收가 入庫 되기 전에 戶部가 미리 各省에 京餉 등의 指撥을 시행하는 것이다. 따라서 各省收支의 剩餘여부에 상관없이 戶部가 무조건 定額을 指撥하는 것을 의미하는데, 이것은 戶部가 사실상 省財政의 상황에 대한 정확한 파악을 포기하는 것이었다. 따라서 ‘就地籌餉’과 ‘改撥爲攤’으로의 전환은 이후 酌撥제도의 解協餉을 봉괴시키는 결과로 연결되었으며, 이와 병행되던 奏銷制度 역시 유명무실화시켰다. 이러한 경향은 반란에 의한 위기가 진압된 이후인 光緒年間(1875-1908)에도 지속·강화되면서 결국 청조가 봉괴될 때까지 다시 회복되지 않았다. 이렇게 보면 정말 재정지출정책의 특징은 가장 큰 비중을 차지하게 된 ‘軍費’와 ‘洋款(배상금과 외채, 자강 비용 등)’를 중점적으로 지출할 수밖에 없게 되는 악성 순환(연쇄반응)의 소용돌이에 빠져드는 것이라고 평가해도 큰 지장

範大學學報』24-4, 1997 등을 참조.

46) 이에 대해서는 彭新雨, 「清末中央與各省財政關係」, 『社會科學雜誌』7-1, 1947 (李定一等編, 『中國近代史論叢』第二輯 第五冊(正中書局, 1963.1979); 魏光奇, 「清代後期中央集權財政體制의瓦解」, 『近代史研究』, 1986-1; 彭澤益, 「清代財政管理體制與財政收支(結構)」, 『中國社會科學院研究生院學報』1990-2; 滕汝成主編, 앞의 책, pp.217-240; 岩井茂樹, 앞의 책, 제1부 및, 「附編 中國の近代國家と財政」; 周志初, 앞의 책, pp.99-108 등을 참조. 이하의 서술 역시 마찬가지이다. 반면 周育民의 경우는 이에 대한 서술이 없이 ‘中央專項經費’란 항목을 이야기하고 있다(앞의 책, pp.242-244).

이 없을 것이다.⁴⁷⁾

이러한 재정체제의 변화와 중앙통제의 약화는 동시에 省財政을 장악하게 된 督撫의 권한 강화를 수반하였다. 반란의 진압을 주도한 이들은 兵權·人事權과 더불어 財權까지 장악할 수 있게 되었던 것이다. 그 결과 원래 직접 中央의 主管機構인 戶部에 직속되어 事權이 독립되어 있었으므로 專摺奏事が 가능하였고 督撫의 ‘督率’만을 받았던 布政使는 謝恩, 到任報告외에는 직접 陳奏하는 일도 없어질 정도로 督撫의 ‘屬員’이 되어버렸다.⁴⁸⁾ 한편 省의 財政大權을 장악하게 된 督撫는 이후 기존 ‘定額化財政’ 체제의 외부에서 餉金·軍需·善後·支應·報銷 등 다양한 局所를 설치하고 거기에 중앙의 임명과는 상관이 없는 候補官이나 紳士를 임용함으로써 독자적인 ‘省財政’의 형성과 운영을 도모하게 되었다. 중앙의 定額財政 계통에 포함되지 않아 ‘外銷’ 款項라고 불리게 된 餉金·勸捐·土藥稅餉 등 다양한 財源은 중앙의 감독을 받지 않는 상태에서 督撫가 모든 것을 통괄하게 되었던 것이다.

定額財政인 地丁錢糧과 雜稅만 다를 뿐인 布政使나 戶部는 이러한 상황에 대한 統制力を 상실하였다. 太平天國을 진압하기 위한 군비를 마련하기 위한 임시조치로서 정수되기 시작하였다가 이후 결국 취소되

47) 申學鋒, 앞의 책, 제 2장을 참조.

48) 彭雨新, 위의 논문, pp.7-8. “포정사는 즉 전토清末 督撫의 ‘專權’에 대해서는 그것이 사실 과장된 것이고 청조중앙의 政治的·人事的 수단을 통한 지배가 관철되었다는 입장과 그에 반대되는 입장이 존재하고 있다. 이에 대한 소개는 何漢威, 「從清末剛毅·鐵良南巡看中央和地方的財政關係」, 『中央研究院歷史研究所集刊』 68-1, 1997을 참조. 여기서 何漢威는 1898년과 1905년 두 사람이 중앙정부에 의해 남방에 파견되어 각기 수백만양의 지방자금을 ‘강탈’하다시피 끌어냈던 사실을 논거로 삼고 있지만, 이러한 일시적인 ‘強權’의 행사는 오히려 지방에 대한 정상적인 통제력이 오히려 작동되지 않고 있음을 이야기해주는 것으로 볼 수도 있을 것이다. 중앙과 지방의 재정관계 변화는 申學鋒, 앞의 책, 제 4장에서 상세히 다루어지고 있다.

지 않고 지방정부의 가장 중요한 재원으로 자리잡게 된 蠶金처럼⁴⁹⁾ 기존의 ‘奏銷(報銷)’ 항목에 포함되지 않는 稅收 즉 ‘外銷’의 출현은 中央에 보고하는 않거나 형식적인 보고만 이루어지는 省財政을 형성시키는 기반이 되었고, 아울러 1860년대 이후 지방의 실권을 장악한 漢人督撫의 주도로 이루어진 自強運動(洋務運動)의 추진도 사실상 이러한 省財政의 형성에 힘입은 바가 컸다. 근대적·자본주의적 상공업의 발전을 지향하는 이러한 움직임은 기존의 定額財政의 외부에서 오히려 힘을 얻을 수 있었던 것이다.⁵⁰⁾ 물론 이러한 督撫의 動向에는 독자적인 재정적·군사적·정치적 기반을 확보하기 위한 ‘地方(省域)主義的’ 경향이 아울러 수반되었지만, 중앙의 재정역량이 약화되고 協餉制度가 무력해진 상황 하에서의 필연적인 결과로 볼 수도 있을 것이다. 新疆에서의 반란진압을 위한 경비를 확보하려던 左宗棠이 중앙의 지시로 할당된 액수를 조달할 수 못하자 洋稅(海關稅)를 미리 앞당겨 쓰는 방법으로 ‘西征借款’이란 外債를 도입함으로써 다른 省·機構가 그 반환의 책임을 회피할 수 없게 하였던 사례는 이런 점에서 상당히 시사적이다.⁵¹⁾

49) 蠶金에 대해서 여기서 상술할 여유는 없지만, 羅玉東, 『中國蠶金史』(國立中央研究院社會科學研究所, 1936. 大同圖書公司 影印, 1977)는 이에 대한 가장 중요한 연구성과의 하나이다. 앞서 인용한 『支那經濟全書 第一輯』은 蠶金에 대해서도 光緒29年(1903) 戶部에 보고된各省의 蠶金收入은 1,179萬兩餘이지만 실제로는 그보다 두 배 내지는 세 배가 될 것이라고 평가하고 있다 (pp.507-509). 또한 蠶金 全盤에 대해서는 何烈, 『蠶金制度新探』(私立東吳大學中國學術著作獎助委員會, 1972) ; 鄭備軍, 『中國近代蠶金制度研究』(中國財政經濟出版社, 2004) 등을 참조.

50) 특히 이점에 대해서는 岩井茂樹, 앞의 책, pp.138-149의 서술이 풍부한 시사점을 던져주고 있다. 한편 정말 여러 省에서의 財政改革을 통한 省財政의 형성문제를 다룬 연구로는 山本進, 『清代財政史研究』(汲古書院, 2003)가 있다.

51) 岡本隆司, 『近代中國と海關』(名古屋大學出版會, 1999) 「第6章 清末財政と借款の展開 - 洋稅と中央財政の創出」 pp.295-374를 참조. 아울러 지방재정의 경우 중앙재정 뜯지않게 곤란을 겪었다는 지적도 염두에 두어야 할 필요가 있

그러면 이러한 변화된 상황 아래서 財政收支의 상황은 어떻게 바뀌었을까? 이점을 이해하기 위해 제시한 것이 부록의 표 4) 「光緒 11(1885)-光緒20年(1894) 清朝財政收支狀況」, 표 5) 「清代 前後期 財政收入構造統計」, 표 6) 「1895-1900年 清朝財政收支狀況」이다. 우선 표 4) 는 光緒年間 중반의 財政狀況을 보여주는 것이다. 물론 '定額財政'의 범위에만 한정된 것이지만, 清代前期와 비교하면 우선 눈에 띄는 것은 수입과 지출의 급증이라 할 수 있을 것이다. 재정수지의 盈餘도 數百 萬兩의 수준이지만 확보하고 있는 점도 상대적인 안정기의 상황을 보여준다. 한편 표 5)는 清代前 期와 後期의 財政收入構造를 대비하기 위해 제시된 것이다. 여기서는 우선 田賦의 징수액이 종전과 그다지 차이가 없음에도 불구하고 전체수입에서의 비중은 거의 절반 정도로 크게 감소하였다는 눈에 띈다. 이러한 특성은 關稅·釐金의 비약적인 증가와 함께 하는 것이어서, 기존의 農業에 기초하였던 稅收가 점차적으로 關稅와 釐金이라는 商工業에 기초한 稅收로 전환되며(또는 生產부문에서 流通부문으로의 전환), 아울러 앞서 다른 稅收의 急增도 대부분 이러한 부분에 힘입은 바가 컸음을 보여준다. 이러한 稅收의 變化는 보통 '근대적'인 면모로 해석되는 것이 일반적이지만, 關稅와 釐金은 그 지배권을 들려싸고 중앙과 지방, 지방과 지방 사이에 상당한 갈등을 낳는 요소가 되었다는 점도 주목할 필요가 있을 것이다.⁵²⁾

다. 申學鋒, 앞의 책, pp.45-47을 참조.

52) 汪敬虞主編, 『中國近代經濟史 1895-1927 中冊』(人民出版社, 2000), pp.1289-1310 ; 申學鋒, 앞의 책에서도 清代前期·後期 財政體制와 收入·支出의 변화가 상세하게 다루어지고 있다. 한편 清末의 財政收入에서 점차 중요한 비중을 차지하게 되는 關稅의 문제에 대해서는 戴一峰, 『近代中國海關與中國財政』(廈門大學出版社, 1993) ; 濱下武志, 『中國近代經濟史研究 - 清末海關財政と開港場市場圈』(東京, 1989) ; 岡本隆司, 『近代中國と海關』(名古屋大學出版會, 1999) 등이, 이와 직결된 外債의 問題에 대해서는 許毅等著, 『清代外債史論』

한편 표 6)은 清日戰爭 이후의 구체적인 財政支出狀況을 보여주기 위한 것이다. 기준의 표와는 다른 기준에서 작성되어 있기는 하지만, 陸·海軍경비와 京餉·旗餉·宮廷經費 등 清前期에도 비중을 차지하였던 항목이 여전히 큰 비중을 차지하고 있다는 점(약 47%), 前期에는 볼 수 없었던 海關經費나 出使經費, 鐵路 및 外債返還金이 상당한 비중을 차지하고 있는 점은 앞 표의 경우처럼 전통적인 ‘농업제국’의 지출구조와는 달라진 ‘근대적’ 양상을 엿보게 해준다.⁵³⁾ 또한 여기서 약 24%정도를 차지하는 外債費用은 清日戰爭의 賠償金을 비롯한 중국 측의 재정부담을 반영하고 있지만⁵⁴⁾ 이후 총 9億兩이 넘는 義和團賠償金의

(中國財政經濟出版社, 1996) 등이, 驪金에 대해서는 羅玉東, 『中國駪金史』(國立中央研究院社會科學研究所, 1936. 大同圖書公司 影印, 1977); 何烈, 『駪金制度新探』(私立東吳大學中國學術著作獎助委員會, 1972) 등이 집중적으로 다루고 있다. 한편 세입 뿐만 아니라 세출면에서의 근대적 지출의 증가라는 점에도 주목할 필요가 있는데, 이를테면 외교경비, 근대적 학당 등에 대한 투자로 나타나는 교육 경비, 사회복지 사업에의 투자나 그 효과 등이 그러한 것인데, 이에 대해서는 申學鋒, 앞의 책, 제3장과 6장에서 집중적으로 다루고 있다.

53) 이 표에는 나와 있지 않지만, 청일전쟁 이전 30년간 軍用企業에 투자된 액수는 대체로 5000萬兩정도이고, 民間企業에 투자된 액수는 약 1500萬兩정도라고 평가되고 있다. 이것은 30년동안의 재정지출 22.5億兩의 약 2.9%에 해당되는 액수이다. 즉 1인당 약 8文錢정도의 부담에 지나지 않으며, 청일전쟁 이후 5년간 창설된 기업에 투자된 官款이 100萬兩정도라는 것은 근대적 기업에의 투자라는 점에서 아직은 큰 주의가 쏟아지지 않았다는 점을 보여준다. 周育民, 앞의 책, pp.302-307을 참조. 한편 清朝에 의해 처음 公開된 光緒 29년(1903)년 예산과 그 내용은 앞서도 인용한 東亞同文會, 『支那經濟全書 第一輯』, 『第7編 財政』, pp.437-976에서 상세하게 분석되고 있다. 또한 汪敬虞主編, 『中國近代經濟史 中冊 1895-1927』(人民出版社, 2000), p.1311-1364에서는 청일전쟁 이후에서 청조의 멸망까지 재정문제, 재정예산 및 재정개혁을 상세하게 다루고 있다. 한편 申學鋒, 앞의 책, 제4장에서는 다른 연구에서는 그다지 다루어지지 않은 皇室財政, 內務部와 戶部의 상호 관계에 대해 상세한 검토를 가하고 있다.

54) 清日戰爭의 군비 및 배상금과 관련된 비용은 약 3億兩으로 당시 청조의 3년 동안의 재정지출에 해당하는 액수였다. 周育民, 앞의 책, 318-319.

지불과 1901년 이후 본격화된 ‘辛丑新政’의 추진을 위한 자금조달은 청조의 재정규모를 훨씬 급속도로 증가시키게 되었다.

부록의 표 7) 「宣統3(1911)年 全國財政支出構造」은 이런 점에서 시사해주는 바가 많다. 청조가 입헌체제를 준비하는 과정에서 최초로 마련한 근대적인 預算案인 이 표에서 우선 주목되는 것은 단 10년 사이에 3億兩으로 늘어난 재정규모이다. 여기서 賠償金비용은 5千萬兩이 넘는 액수라는 점에서 청조가 지난 재정부담의 심각성을 알 수 있지만, 군비(軍事+防費)의 규모도 여전히 8,500萬兩을 넘는 액수로 28%를 차지하고 있다는 점도 주목된다. 전체 예산 가운데 비중은 줄었지만, 그 규모는 10년 전의 두 배에 가까운 액수이므로 新政期 청조의 정책추진은 여전히 전통적인 목표였던 군사력의 육성(과 그에 의한 정권의 유지)에 중점이 있었음을 보여준다.

그 밖의 항목은 전에 없었던 새로운 항목으로 구분되면서 출현하여 이전과의 비교가 곤란하지만, 경제발전에 관련된 항목이나 官業收入, 중앙정부의 행정비용에 관한 항목과 액수가 크게 늘어나고 있다는 점에서 근대적 재정·예산·경제체제를 지향하는 특성이 분명히 드러난다고 하겠다. 물론 처음 ‘試辦’된 예산안이어서 결점도 많고, 청조의 붕괴로 이 예산은 제대로 시행되지도 못하였으므로 여기서 시도된 近代的財政體制로의 이행은 이후의 과제로 남게 되었다.⁵⁵⁾

55) 清末新政期의 財政問題에 대해서는 金衡鍾, 『清末新政期의 研究』(서울大學校出版部, 2002) ; 彭雨新, 「辛亥革命前夕清王朝財政的崩壞」, 『紀念辛亥革命七十周年學術討論會論文集』中冊 (中華書局, 1983) ; 汪敬虞主編, 『中國近代經濟史 1895-1927 中冊』(人民出版社, 2000), pp.1310-1364 ; 何漢威, 「清末賦稅基準的擴大及其局限-以雜稅中的菸酒稅和契稅為例」, 『中央研究院近代史研究所集刊』17-下, 1988; 何漢威, 「從銀錢荒到銅元泛濫-清末新貨幣的發行及其影響」, 『中央研究院歷史語言研究所集刊』62-3, 1993 ; 何漢威, 「清末最後十五年間政府的籌款方策: 鹽斤加價」(『中國史學』第6卷, 1996) ; 何漢威,

한편 이 표에서는 중앙재정과 지방재정의 구분이 나타나 있지 않지만, 사실 清日戰爭 이후의 재정상황은 財源을 둘러싼 중앙과 지방의 갈등을 이전시대보다 훨씬 더 강화시켰다. 그런 점에서 막대한 배상금의 부담 때문에 거액이 외채에 의존할 수밖에 없게 되면서⁵⁶⁾ 재정규모가 급속하게 팽창하는 이 시기는 중요한 의미를 지닌다. 이전과는 외채지불의 책임도 이전과는 달리 청조가 직접 떠맡게 됨으로써 국가를 대표·직할하는 고유의 재정을 가지려고 하는 동기가 청조중앙에 생겨 날 수밖에 없었고, 그것을 위해서는 ‘中央財政’ 혹은 ‘國家財政’의 內實化가 필연적이었기 때문이다.⁵⁷⁾ 이런 시각에서는 보다 진정한 의미에서의 ‘근대적인 재정체제’의 출발점을 이 시기에 찾을 수도 있겠지만, 청조가 이후에도 9億兩이 넘는 義和團賠償金이나 1901년 이후 추진되는 辛丑新政의 비용을 지방에 떠넘기면서도 아울러 중앙집권적 재정체제를 지향하는 개혁(‘清理財政’)을 추진하였던 것은 오히려 그 몰락을 앞당길 수밖에 없었다. 앞의 표에 나타나듯 여기에 동반된 급속한 재

「清季中央與各省財政關係的反思」, 『中央研究院歷史語言研究所集刊』 72-3, 2001 ; 鄧紹輝, 「光宣之際清政府試辦全國財政預決算」, 『四川師範大學學報』 27-1, 2000 ; Ho Han Wai(何漢威), "A Final Attempt at Financial Centralization in the late Qing Period, 1909-11", *Papers on Far Eastern History*(Dept. of Far Eastern History. The Australian National University) 32, 1985 ; Hickey, Paul C., "Fee-Taking, Salary Reform, and the Structure of State Power in Late Qing China, 1909-1911", *Modern China* 17-3, 1991 등의 연구를 참조.

- 56) 이를테면 淸末의 12.5億兩에 해당하는 외채 가운데 96%는 청일전쟁 이후의 것이다. 周志初, 앞의 책, p.190
- 57) 岡本隆司, 『近代中國と海關』(名古屋大學出版會, 1999), pp.370-371. 申學鋒, 앞의 책, 제4장은 청대 중앙·지방 財政關係의 변화를 ‘中央集權型(咸同年間 以前)’ -> ‘地方分權型(咸同時期)’ -> ‘爭權型(光宣時期)’으로의 변화라고 설명하고 있다. 정말新政期의 財政狀況은 분명히 여기서 말하는 ‘爭權型’에 속한다고 하지 않을 수 없다.

정규모의 팽창은 일반 鄉民이나 商人이나 地主, 그리고 地方官의 완강한 저항을 가져왔고, 그것은 전통적인 ‘농업제국’에서 ‘근대적 국민국가’로 변모한다는 것이 쉽사리 이뤄질 수 없는 지난한 과제였다는 점을 잘 보여준다. ‘定額(化)財政’體制가 동반하는 ‘非定額化’財政(또는 ‘不完全財政’, ‘定額外 財政’)의 존재는 이후에도 여전히 중요한 문제로 남게 되기 때문이다.⁵⁸⁾

결 론

앞서 서론에서도 인용한 바 있지만, 黃仁宇는 明代의 재정 관리 체제에 대해 이렇게 간결하게 요약하고 있다.

명조의 재정관리는 각 방면에서 ‘洪武型’ 모델을 탈피하지 못하고 불변의 경직 상태를 유지하였다. 그 중심적인 사고의 논리는 發展이 아니라 抑制였다. 모든 재정기구는 제국 건립자의 경제사상의 영향을 깊게 받았으며, 또한 節約이란 의식과 ‘利’라는 것 자체가 일종의 죄악이라는 의식에도 깊은 영향을 받았다. 상업을 통한 영리라는 사상은 불가피하게 사회와 국가의 이러한

58) 1970년대 말 시작된 改革·開放 이후의 現代中國에서도 여전히 豫算外資金과 附加稅, ‘攤派’와 ‘義務勞動’의 확대가 이루어지는 데 주목한 岩井茂樹, 앞의 책, 제5장, 「現代中國の請け負い財政」, pp.206-266은 그런 점에서 대단히 시사성이 풍부한 연구이다. 한편 秦暉와 같은 학자는 현대 중국의 稅務문제를 다루면서 이것을 ‘黃宗羲定律’이라고 부르고 있다. 稅金은 가벼우나 그 납부에 관련된 비용이 무거운 상황(稅輕費重)에 대해 개혁이 이루어짐으로써 세금과 비용이 하나로 합쳐지지만, 이후 다시 雜派가 발생하여 다시 稅金은 가벼우나 그 납부에 관련된 비용이 무거운 상황이 다시 출현하고 이에 대해서 다시 개혁이 이루어지는 역사적인 악성 순환을 가리켜 비판한 黃宗羲(『明夷待訪錄』「田制三」)의 지적을 빌려 이렇게 설명하고 있는 것이다(秦暉, 「黃宗羲定律」與稅費改革的体制化基礎：歷史的經驗與現實的選擇」, 『稅務研究』2003年 第7期). 하지만 유감스럽게도 여기서 다루고 있는 문제와 관련된 더 이상의 논의의 진전은 이루어지고 있지는 않는 것 같다.

관념과 충돌하지 않을 수 없었으며, 반드시 억압을 받을 수밖에 없었다. 동시에 국가는 반드시 ‘國富’라는 관념을 억제할 필요가 있었다. 왜냐하면 ‘國富’는 반드시 ‘民窮’을 의미하였기 때문이다.⁵⁹⁾

본문에서도 살펴보았듯이 이러한 明代 재정체제의 성격(즉 洪武型 모델)은 상당한 부분이 청대로 이어지면서 그대로 존속되었고, 그 때문에 ‘農業社會’ 내지는 ‘農業帝國’이라고 할 수 있는 전통적 사회체제에 기초한 ‘定額化’稅收·財政構造와 그에 동반하는 ‘非定額化(定額外)’財政, ‘最小主義’ 政府形態는 19세기를 넘어서까지 여전히 커다란 변함없이 지속될 있었다. 이러한 구조는 당연히 역동적인 근대국가로 구성된 세계체제 속에서는 심각한 위기와 곤란에 부딪칠 수밖에 없었다. 19세기 청조가 직면하였던 많은 곤란은 이러한 점에 기인하는 바가 컸다고 하지 않을 수 없다. 하지만 실제로 새로운 도전에 대응하기 위한 전환을 위해서는 재정구조나 내용뿐만 아니라 國家權力 자체에 대한 발상에서부터 국민의 개념이나 사회경제적 체제 자체까지 모든 것이 전반적으로 바뀌어야 할 필요가 있었다. 이른바 근대적 국민국가 체제의 형성을 위한 모색이 본격적으로 요구되지 않을 수 없는 상황이 출현하였던 것이다.

물론 19세기 말·20세기 초의 중국에서 이러한 근대적 국민국가의 형성을 모색할 수 있는 단서들이 나타난 것은 분명한 사실이다. 지금 까지 살펴본 재정이라는 측면에서만 한정해서 살펴보더라도 內外債의 利用이나 새로운 賦稅의 도입, 화폐·금융·은행제도의 개선, 근대적 또는 서양적인 재정기법의 소개와 도입, 그에 따른 근대적 預決算制度의 도입 등은 전통적인 명청시대 국가재정 체제의 특성과 상당히 달라진

59) 黃仁宇, 『十六世紀明代中國之財政與稅收』(三聯書店, 2001), pp.288-289.

모습을 보여주고 있다. 이와 더불어 이른바 상공업이나 상공업자, 또는 자본주의적 기업에 대한 인식의 전환, 그에 대한 국가의 정책적인 산업 장려 및 ‘경제발전’에 대한 의식적인 추구, ‘臣民’이 아닌 ‘國民’이라는 인식 변화와 국가의 ‘국민’에 대한 ‘봉사’적 자세의 출현 등 여러 요소들도 이 시기에 점차 모습을 드러내기 시작하였다.

이러한 요소들이 근대적 국민국가체제를 뒷받침하는 재정체제로의 전환을 촉진하는 역할을 수행하였던 것은 분명하지만, 청말·민국 시기의 역사는 그러한 전환이 결코 신속하거나 효과적으로 이루어지지 않았다는 점을 잘 보여주고 있다. ‘농업제국’의 전통에 기초하여 ‘量入爲出’과 ‘永不加賦’, ‘藏富於民’의 仁政을 고집하였던 清朝國家가 유산으로 남겨준 慣性은 이후 시대에까지도 상당히 깊은 영향을 미치면서 그러한 변화를 결코 쉽지 않은 것으로 만들었기 때문이다. 또한 그러한 변화는 청말과 민국 초기의 사회경제적 발전 수준 자체에 의해 크게 제약을 받지 않을 수 없었다. 청말에 시도되었지만 辛亥革命으로 무산된 國家稅와 地方稅의 合理的인 分離가 이후 시기에도 상당한 기간 동안 제대로 이행되지 못한 것은 바로 그러한 부정적 유산을 상징해주고 있다. 본론에서 다룬 定額化財政과 非定額財政의 共存이라는 오랜 傳統에서의 이탈을 위해서는 사실상 이러한 과제가 가장 먼저 해결될 필요가 있었기 때문이다(이 논문은 원래 2003년 7월 - 2004년 6월 사이 진행된 학제적 협력연구의 지원을 받아서 이루어진 것으로, 2005년 5월 20일 서울대학교 역사연구소 주최의 학술대회 「근대국가 형성의 비교사적 연구 - 근대국가의 기원과 재정」에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다).

부 록

표1) 清代前期 財政의 基本收入 (단위 萬兩)

時間	地丁錢糧		鹽課銀		關稅額		雜項收入		總額
	歲入	比例	歲入	比例	歲入	比例	歲入	比例	
順治9年	2,126	87%	212	9%	100	4%			2,428
康熙24年	2,727	88%	276	9%	120	4%			3,123
雍正3年	3,007	86%	443	13%	135	4%			3,585
乾隆18年	2,398	72%	701	17%	430	11%			4,069
乾隆31年	2,991	61%	574	12%	540	11%	749		4,854
嘉慶17年	2,953	74%	579	14%	481	12%			4,913
道光21年	2,943	71%	747	18%	435	11%			4,125

* 出典 : 何平, 『清代賦稅政策研究 1644-1840』(中國社會科學出版社, 1998), p.119

표2) 清代 定額財政의 規模 (단위 萬兩)

年代	歲入	歲出	年代	歲入	歲出
順治9年(1652)	2,438	1,800	道光21年(1841)	3,860	3,734
康熙21年(1682)	3,110		道光22年(1842)	3,872	3,715
雍正3年(1725)	3,585		道光23年(1843)	4,226	4,190
乾隆31年(1766)	4,547	3,460	道光24年(1844)	4,016	3,865
乾隆56年(1791)	4,539	3,177	道光25年(1845)	4,061	3,882
嘉慶17年(1812)	4,013	3,534	道光26年(1846)	3,922	3,629
道光18年(1838)	4,127	3,621	道光27年(1847)	3,939	3,558
道光19年(1839)	4,031	3,479	道光28年(1848)	3,794	3,589
道光20年(1840)	3,904	3,581	道光29年(1849)	3,701	3,644

* 出典：岩井茂樹，『中國近世財政史の研究』(京都大學學術出版會, 2004), p.37의 표

* 周育民, 앞의 책, p.39에도 비슷한 통계가 있지만 年度나 액수에 약간의 차이가 있다.

표 3) 乾隆31(1766)年 歲入·歲出明細表 (단위 : 銀兩)

歲入明細表		歲出明細表		
地丁	29,917,761	滿漢兵餉	17,037,000	
屯賦銀	784,902	王公百官俸銀	938,700	
鹽課	5,745,000	外藩王公俸銀	128,000	
關稅	5,415,000	文職養廉	3,473,000	
雜賦	蘆課	122,500	武職養廉	800,000
	魚課	24,500	恩賞旗兵錢糧	380,000
	茶課	73,100	八旗添設養育兵	422,000
	落地雜稅	358,000	滿漢兵賞恤	300,000
	田房契稅	190,000	採辦顏料·木·銅·銀	21,000
	牙·當等稅	160,000	織造	149,000
	礦課(定額)	81,000	寶泉·寶源局工料銀	107,700
耗羨		內務部等祭祀·賓客費用銀	560,000	
常例捐輸		京師各衙門公費飯費	143,000	
計	稅收銀	49,371,763	京師各衙門胥吏工食銀	83,300
			京師官牧馬·牛·羊·象芻秣	83,600
			更定漕船料銀	120,000
			驛站錢糧	2,000,000
			科場學校廩膳等銀	140,000
			河工歲修銀	3,800,000
			計	30,777,500
田賦徵糧		8,317,700石		

*출전：彭澤益，「清代財政管理體制與財政收支(結構)」，『中國社會科學院研究生院學報』1990-2, pp.54-56의 두 표를 통합하여 작성.

표 4) 光緒11(1885)-光緒20年(1894) 清朝財政收支狀況(단위 兩)

年度	收入	支出	收支(+,-)
光緒11年	77,086,461	71,735,538	+5,350,923
光緒12年	81,299,799	78,551,768	+2,718,031
光緒13年	84,217,394	81,280,890	+2,936,504
光緒14年	87,792,818	81,967,727	+5,825,091
光緒15年	80,761,949	73,079,618	+7,682,331
光緒16年	86,807,559	78,410,635	+8,396,924
光緒17年	89,684,858	89,354,858	+329,654
光緒18年	84,364,438	75,545,368	+8,819,040
光緒19年	83,110,001	75,513,218	+7,596,783
光緒20年	81,033,540	81,281,093	-247,553
合計			49,407,728

출전 : 周志初, 앞의 책, pp.153-154 ; 周育民, 앞의 책, p.237.

표 5) 清代 前後期 財政收入構造統計 (단위 萬兩)

時間	田賦		鹽稅		關稅釐金		雜稅項收入		總額	
	額數	比例	額數	比例	額數	比例	額數	比例	額數	比例
1766	3,986	71.83%	574	10.35%	540	9.73%	449	8.09%	5,549	100%
1885	3,235	41.97%	739	9.59%	3,018	39.16%	714	9.29%	7,708	100%
1903	3,546	33.80%	1,250	11.91%	5,340	50.90%	356	3.39%	10.492	100%

*出典 : 周志初, 앞의 책, p.187 및 周育民, 앞의 책, p.239의 표를 통합하여 작성.

*1766년의 액수는 周志初에 따르면 Yeh-chien Wang, Land Taxation in Imperial China, 1750-1911, Harvard University Press, 1973, p.72의 것에서 나온 것으로 앞서 인용한 何平, 彭澤益의 숫자와는 상당한 차이가 있다.

표 6) 1895-1900年 清朝財政收支狀況(단위 萬兩)

歲入		歲出	
項目	額數	項目	額數
地丁錢糧	2,650	各省行政費	2,000
漕糧折價	310	陸軍	3,000
鹽課·鹽釐	1,350	海軍	500
常關稅	270	京餉·旗餉·宮廷經費	1,248
釐金	1,600	海關經費	360
海關稅	2,380	出使經費	100
		河道工程	94
		鐵路	80
		借款返還	2,400
		準備金	330
合計	8,820	合計	10,112

출전 : 周志初, 앞의 책, p.157

표 7) 宣統3(1911)年 全國財政支出構造 (단위 兩)

項目	額數	比例(%)	項目	額數	比例(%)
行政	25,635,430	8.5	實業	5,732,595	1.91
司法	6,832,946	2.27	交通	48,908,563	16.3
民政	20,254,430	6.74	官業	7,945,462	2.64
財政	18,526,684	6.16	工程	255,021	0.86
海關	5,834,725	1.94	交涉	3,452,131	1.15
常關	1,484,574	0.49	軍事	84,373,659	28.1
典禮	747,705	0.25	防費	1,239,908	0.41
教育	13,392,118	4.45	賠償金	51,171,489	17.0
總計			300,700,882		100

*出典 : 王樹槐, 『中國現代化的區域研究 - 江蘇省』(臺北, 1985), pp.307-308