

朝鮮朝 行政機能의 管理不可能性에 關한 研究:

朝鮮朝 末期의 제도 붕괴과정을 중심으로*

이 광석 **

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 朝鮮時代 行政史에 관한 여러 관점
- III. 여러 기능의 성립과 변천
- IV. 축적기능의 성립과 변천
- V. 정당화기능의 성립과 변천
- VI. 行政機能의 管理不可能性
- VII. 결론

〈要 著〉

이 논문은 서구의 방법론에 따라 조선조 행정기능을 체제유지기능, 축적기능과 정당화기능으로 재분류하고, 조선조 붕괴원인의 관점을 건국 때에 설계하였던 이 기능들이 후기에서는 서로 갈등을 일으키고 작동되지 않거나 역기능을 수행하였다고 주장한다. 즉 초기에는 세 기능들이 잘 작동하였기에, 문제 가 발생하였을 때에 해결능력을 발휘하였으나 조선조의 말기에는 문제가 발생 하더라도 이를 해결할 능력을 상실하였다라고 본다. 이 글에서는 그 원인을 축적기능이 鮮初에 설계하였던 단순축적구조에서 벗어났기 때문이라고 주장한다. 즉 자본주의의 萌芽와 상공업·화폐경제의 발달은 체제유지기능의 변화와 재건을 요구하였지만 이에 대한 대응이 미봉책으로 적절하지 못하였다. 서구의 보편적 발전법칙에 따르는 단순축적구조로부터의 이런 발전이 조선 말기의 경우 국가의 管理不可能性을 노출함으로써 기존에 효력을 발휘했던 국가존립의 정당성을 무력하게 만들었고 이는 그 당시의 지식인이나 백성들 모두 새로운 정당화기능에 대한 탐색을 보여주었는데, 양명학, 실학, 서학, 동학 등이 그것이다. 이 글은 조선조 말기의 무기력을 이런 管理不可能性이라는 개념 도입을 통해 설명하려는 것이 그 의도이다.

【주제어: 체제유지기능, 축적기능, 정당화기능, 管理不可能性】

* 이 논문은 2005년도 경북대학교 학술진흥연구비에 의하여 연구되었음.

** 경북대학교 행정학과 교수(lightstone@knu.ac.kr).

I . 서 론

行政史를 연구함에 있어 현재의 상황은 단절현상이라는 단어로 표현할 수 있다. 그 단절은 시대적 단절이요, 방법의 단절이요, 자료의 단절이다. Ubiquitous라는 용어가 마법과도 같이 통하는 이 시대에 濫故而知新 성격을 가진 行政史는 현재와의 연결이 쉽고, 현재에 어느 정도 효용이 있느냐라는 의문에 답을 제시하지 못함으로써 인기없는 한 영역으로 묻혀버리고 말았다. 아울러 방법론에 대한 진지한 고찰없이 연구하다 보니 同語의 반복과 의미없는 나열만 있는 분야로 치부되고 말았다. 방법론적 이해의 측면에서 context적으로 이해는 하지만 그 의미해석은 오늘날의 관점에서 보는 의미를 생각하지 않을 수 없다.

그러나 필자가 느끼기에는 전통적 行政史 방법론은 전자에 충실할지는 몰라도 후자에는 큰 의미를 부여하기 어렵다. 그러한 연구방법론을 추구하면 行政史의 正體性(identity)이 무엇인가라는 문제가 제기될 수밖에 없다. 행정학의 한 하위 분과로서 行政史는 어떤 의미를, 어떤 학문적 함축을 갖고 있는가? 언제나 이야기하듯 理氣一元論이니 理氣二元論이니 하는 것들이 우리 시대에 어떤 의미를 갖는가? 歷史學과의 차별성은 어디서 구해야 하는가? 또 古典과 資料를 읽도록 하는 능력을 어떻게 증진시킬 것인가? 즉 접근의 어려움이 行政史를 인기없는 영역으로 몰고 가는 것을 막기 위한 방법은 무엇일까?

이에 대해 필자는 東道西器論의 현대적 응용으로 서구의 방법론을 이용하여 한국 行政史를 재구성하여야 하며, Carr (1982)의 주장대로 현재와 과거와의 끊임없는 대화를 하여야 그 단절을 극복할 수 있는 길이라고 본다. 이러한 태도가 위에서 언급하였던 그 단절을 잊고 인기없는 학문 분야에 활기를 불어넣어 행정학을 토착화하는데 기초가 된다. 이 글은 이러한 노력을 위해 서구의 연구방법론에 기대어 조선조 행정기능을 체제유지기능, 축적기능, 정당화기능으로 재분류한 후 말기에 기능들이 모순과 갈등을 보여주어 그들 기능 간에 불협화 내지 역기능이 생겨서 사회변화에 적절히 대응하지 못하는 현상을 管理不可能性이라 이름하여 집중적으로 탐구하려 한다.

II . 朝鮮時代 行政史에 관한 여러 관점

1. 선행연구로 본 여러 관점

1) 儒學的 또는 性理學的 관점

行政史 연구에 있어 유학적 또는 성리학적 관점에서의 접근이 먼저 확실하게

자리를 잡은 편이다. 이런 관점은 裴宗鎬 (1973), 金吉煥 (1981) 등이 대표적으로, 이들의 방법은 理氣가 어떠하니, 潟洛論爭이 어떠하니 누구의 사상이 어떠하니 등에 穿鑿한다. 그러나 과연 이런 방법이 行政史 연구의 제일차적 관심사이냐에 대하여는 선뜻 찬동을 할 수 없다. 기본적으로 행정학 연구란 行政體制의 측면에서 연구되어야 한다는 논지에 충실하려면 이런 방법의 유용성은 인정될지언정 行政史 연구의 中心이 될 수는 없다고 본다.

2) 政治行政史的 관점

먼저 정치사적 관점에서 朴忠錫(1982)의 연구가 있다. 그의 연구는 朝鮮朝의思想을 通時論의 관점에서 고찰하고 있다.

金雲泰(1995)는 행정학적 견지에서 논하고 있는데, 정치체제의 환경, 구조와 기능, 행정체제, 정책결정과정, 상황의 변동 등을 친절히 살피고 있다.

朴丙鍊(1991)은 유교관료제라는 관점에서 유교관료제의 본질은 道로써 君主를 輔弼하는 行道者型 관료들이라고 주장한다. 이들의 연구는 行政史的 관점에서 유용한 이론을 제공해 주고 있다.

권희영(2001)은 근대성에 대한 연구를 통해 동학농민운동을 새롭게 조명하고 있다. 또 그의 연구는 사회경제사를 중시하는 역사해석과 충돌을 일으킨다 (권희영, 2001:157). 근대성에 대한 이러한 穿鑿은 역사연구의 폭을 넓힐 수 있는 좋은 연구라 할 수 있다. 그렇지만 行政史的 관점에 입각하여 서술한 선행연구들은 행정과 사회와의 관계, 즉 사회현상에 대한 행정의 반응 등에는 연구의 성과가 많지 않고¹⁾ 또한 보편적 역사방법과의 乖離를 해결해야 할 문제도 있다.²⁾

3) 사회경제(학)적 관점

姜萬吉(1984)은 자본주의 생산양식의 관점에서 민중의 성장과 중세적 신분질서의 붕괴에 관심을 기울인다. 이 관점은 보편적 이론에 입각하여 우리의 역사발전을 살펴보려고 하는 勞作이라 할 수 있겠다.

이영훈 (1988)은 기존의 역사학적 접근과는 달리 경제학적 입장에서 조선조 농업의 변천에 대해 심도있는 고찰을 하고 있다. 그러나 기존의 논의를 부정하려는 관점을 지나치게 강조하다 보니 學際的 접근을 고려하지 않은 듯하다.

안병직 (1984)은 논쟁점의 전반적 검토를 통해 한 단계 더 심도있는 연구가 가능하도록 간단히 요약하고 있고 鄭杜熙(1993)의 연구는 지배층인 양반의 성격

1) 주로 行政史에서 다루는 것은 행정 내부의 문제이거나 (예컨대, 조직, 인사, 재무 등), 행정의 환경으로 다루는 성향이 강하다 (김운태, 1995).

2) 이에 관하여 잘 설명된 책들은 이광주·이민호 (1981), 신용하 (1982), 조기준 (2000) 등 참조.

을 잘 설명하고 있는 글로 생각된다.

이이화 (1995)는 정치사상과 사회변동을 아울러 고찰함으로써 그 시대상을 종합적으로 파악하게 해 주고 있다. 특히 19세기를 민란의 시대로 특징짓고 민란주도세력 상호 간의 연계성의 연구는 새로운 방향을 제시해 주고 있다.

4) 지역에 기초를 둔 연구

이 연구 성향은 어떤 한 지역의 구체적 상황을 연구함으로써 전체를 파악하게 하려는 것으로 자료가 지역에 보존되어 있는 경우 많은 성과를 거두었다고 할 수 있겠다. 특히 농민층의 문화, 신분계층의 변화, 농촌 지역의 생활상 등에 유용한 연구인 듯하다. 이러한 방법론을 채택한 연구들은 송준호 (1987)의 지방의 양반과 씨족 등에 대한 관심, 오영교 (2005)의 향촌사회에 대한 연구, 金德珍 (2002)의 조선후기의 지방 場市를 중심으로 한 상공업 발전에 대한 연구 등이 있다.

5) 本稿에서의 관점

이 글에서의 접근태도는 종래 行政史의 연구의 문제점을 접근방법에서 찾고 있다. 즉 朝鮮朝의 行政史에 관한 연구가 抽象의 수준에 머무르고 있는 이유는 방법론에 대한 검토없이 종래의 연구방법을 추종하고 있기 때문이라고 본다. 따라서 서구에서 확립된 분석의 틀을 이용하여 경험적으로 검증할 수 있도록 하는 것이 行政史의 연구에 새로운 활력을 불어 넣을 수 있다.

朝鮮朝의 경우를 연구함에 있어 서구의 경우와는 다른 현상을 보이므로 서구에서 발달한 개념들을 그대로 적용하기가 적절하지 않음은 많이 지적되었다(고 병익, 1996; 김형효 외, 2000). 이런 지적은 ‘한국적인 특수한 양태를 시현하는 것, 즉 특수성에 치중하는’(강진철, 1982:31) 태도이다.

서구의 복지국가는 1960년대의 이른바 황금기(Esping-Andersen, 1994)를 지나면서 축적기능과 정당화기능의 두 기능 사이에 모순이 발생하여 위기 속에 빠져 드는데 이 위기현상을 설명하기 위해 ‘통치불가능성(Ungovernability)’라든가 ‘위기관리기능의 위기(Crises of crisis management)’(Offe, 1984)라는 표현을 이용하여 연구해 왔다. 이런 개념들은 시간적으로는 서구의 역사발전 법칙을 따른 결과로 나타난 것이므로 朝鮮朝는 이와는 거리가 있다. 또한 事案의 성질상 복지국가의 위기현상을 위한 분석의 틀로 제기된 개념이 위 개념들인데 비해³⁾ 朝鮮朝는 이에 상응하는 제도나 체제는 존재조차 하지 않았다. 공간적으로 복지국가나 여기서 유래하는 개념들은 서구의 자유민주주의 체제에 한정된다.⁴⁾ 그러므로 조선

3) 이는 서구 국가의 복지기능의 증대에 따른 현상으로 ‘과부하(overburdened)’라고 일컫는다 (한상진, 1988:228-9).

조의 현상을 설명하기 위해서는 이와는 다른 개념을 이용하여야 한다.

그러나 또다른 한 측면에서는 보편성과 특수성의 문제와 관련하여, ‘世界市場이 성립된 이후에는 보편적 역사법칙을 따른다’(강진철, 1982:31)는 주장을 이 글은 받아들인다. 이를 수용하면 서구에서 유용함이 입증된 (김태성·성경룡, 1999), 복지국가에서의 축적기능과 정당화기능 사이에 모순이 있다는 이른바 New Left의 이론은 기본적으로 유사한 관계에 놓여 있는 사회에서 그 설명력을 인정받을 수 있다. 서구에서 그 두 기능 사이의 모순을 설명하기 위해 동원된 위에 언급한 개념들(즉 통치불가능성이나 위기관리기능의 위기)과 유사한 개념⁵⁾으로 朝鮮朝 末期의 행정현상을 잘 설명할 수 있는 개념이 필요하고 이를 위해 도입한 개념이 管理不可能性이다.⁶⁾ 즉 管理不可能性이란 체제유지기능이 축적기능과 정당화기능을 적절히 관리하지 못하여 그들 기능 간에 불협화 내지 역기능이 생기는 현상을 말하고자 세우는 후술할 것이다. 이어서 구체적 방법론을 제시해 본다.

2. 연구방법론에 관한 논쟁과 분석의 틀

- 1) 通時的 接近方法과 共時的 接近方法, 100년 단위로 끊어서 연구하는 방법⁷⁾

유교적 철학은 개인적 측면에서는 修己이고 국가적 차원에서는 治人이라는 원리에 바탕을 둔다. 이러한 哲學의 基盤 위에서 建國된 朝鮮朝는 500여년을 지속하였다. 것은 궁정적 차원에서는 그 설계가 아주 잘된 보기일 수 있으므로, 종국적으로 멸망의 길을 걸었다 하더라도 그 설계는 높이 평가해야 한다. 이런 관점에서는 조선조 행정체계나 행정관료의 우수성을 증명하려 할 것이다.⁸⁾ 그러나 이 글에서처럼 말기의 몰락과정에 중점을 둘 경우에는 그 관점은 朝鮮朝를 건국할 때의 설계와 현실 사이의 間隙과 그 間隙을 메워 가는 과정에 관심

4) 서구적 복지국가의 현상을 우리에게 적용하거나 비교한 좋은 글들이 있다. 대표적으로 남찬섭(2002), 조영훈 (2002) 등 참조.

5) 그 개념들을 그대로 도입하지 않고 유사한 개념을 이용하는 이유는 이를 개념(즉 통치불가능성이나 위기관리기능의 위기)은 完熟한 자본주의를 대상으로 한 개념인데 비해 이 글은 자본주의의 萌芽에 관한 글이기 때문이다.

6) 용어 그 자체는 사용하지 않았으나 이 글과 유사한 설명방식을 채택한 글은 가끔 눈에 띈다. 대표적으로 오영교 (2005)를 참조하라. 그는 ‘국가의 민에 대한 경제적 지배의 표현인 부세제도의 모순’을 19세기의 문제로 꼽고 있다 (오영교, 2005:272).

7) 通時의 共時의 개념 및 100년 단위로 끊어 연구하는 방법 등에 관하여 잘 설명된 책은 언어학 분야에 많다. 대표적으로 허웅(1986)을 참고하라.

8) 이에 속하는 대표적인 글은 박병련(1991), 고병익 (1996:222) 등이다.

이 있다. 실제로 그 間隙을 메워 가는 과정에 관한 논쟁의 전개를 朝鮮朝의 역사로 서술하기도 한다 (李存熙, 1994). 여기서 두 가지의 접근방법을 채택할 수 있는데 通時的 接近方法과 共時的 接近方法이 그것이다 (정대연, 1997; 허웅, 1986).

한국사 서술방식은 대체로 통시적 방법으로 시대를 분류하고 그 시대 속에서 여러 부문의 전개를 살펴보는 방식으로 진행한다 (강만길 외, 1994 등 참조). 이런 서술은 어떤 의미에서 두 접근방법의 혼합이라 할 수 있고 行政史를 비롯한 여러 학문에서의 방법도 비슷하다. 그 서술방식을 약간 변형하여, 間隙을 메워 가는 과정에서 100년 단위로 끊어서 연구하는 방법론이 요즘 관심을 끌고 있다 (허웅, 1986). 여기서는 朝鮮朝 초기 100년간을 기준으로 하여 末期⁹⁾ 100년을 여러 기능이 管理不可能化하는 기간으로 보아 그 둘을 비교하는 방법을 취하고 그 사이에 있어 변혁이나 변화과정은 특별히 언급하지 않고 이따금씩 해당 항에서 다룰 것이다. 이어서 이 글이 채택하고 있는 분석의 틀을 설명한다.

2) 분석의 틀

管理不可能性 현상은 나타나는 시기는 단순재생산의 축적구조인 鮮初가 아니라 <표 4>에서 보듯이 후기의 확대재생산 축적구조인데 농업의 확대·발전과 상공업의 振作에 기인한다. 즉 축적기능의 변화로 인해 체제유지기능에 管理不可能성이 있고 따라서 정당화기능이 제 기능을 하지 못해 조선조의 몰락으로 치달았다는 것이 이 글의 주장이다. 이를 개혁하려 시도하면 할수록 당분간은 안정되었으나 그 후 보다 더 큰 부담을 안고 결국 韓末에 이르렀다고 주장한다. 이를 분석의 틀로 하여 제시한 도표가 <표 1>이다.

9) 조선조 시대구분법은 王亂을 기준으로 전기·후기의 구분법이 일반적이나 국사편찬위원회는 전기·중기·후기로 三分한다 (이태진, 1998a). 이 분류법에 따르면 후기는 18·19세기를 말한다. 이 글에서는 일반적 분류인 전기·후기를 따르는데 다만 후기 중 19세기만을 특별히 지칭하기 위해서 후기와 말기를 구분한다. 전자는 兩亂 이후를 말하는데 비해 末期는 본고에서 주로 다루는 19세기를 말한다. 이 구분의 근거는, 河原에 따르면, 자본주의적 생산양식의 요소가 발생하고 있다는 사실이며 그 특징은 끊임없는 농민봉기라고 한다 (河原, 1982a:285). 최진옥은 19세기에는 초기 자본주의적 수공업체 제로의 발전을 이루었다고 주장하는 (최진옥, 1995:112) 근거도 여기에 있는 듯 하다. 기타 일반적인 시대구분에 관한 논의는 차하순 외 (1995) 참조.

〈표 1〉 분석의 틀

	鮮初	末期
축적기능	末業觀: 농업장려, 상공업 억제	상공업과 화폐경제의 발달
	농업: 자영농	광작과 경영형 부농
체제유지 기능	末業觀에 기초한 수취체제와 방위체제	管理不可能性 발생
정당화 기능	末業觀을 정당화시키는 제도와 장치	정당화기능에 대해 懷疑와 함께 새로운 정당화기능 찾기

즉 末期의 축적기능의 변화가 체제유지기능에서 管理不可能性의 발생을 가져오고 정당화기능에 懷疑와 함께 새로운 정당화기능 찾기로 진행되었다는 설명이다.

3. 행정기능에 관한 분류와 논쟁¹⁰⁾

儒學에 기초한 朝鮮朝의 행정 기능을 어떻게 이해해야 할까? 행정의 철학은 그 기능으로 나타난다. 먼저 Borre와 Goldsmith에 따르면 행정기능의 첫째는 방위기능을 수행하여야 하고, 둘째는 법의 집행(law enforcement)의 역할을 수행해야 한다. 이 기능에서 파생되어 나오는 기능이 경제활동기능인데 이에는 조세제도를 포함한다. 또한 분쟁의 해결을 위한 수단과 방법의 확립도 국가의 기능이다. 아울러 주택과 교육, 문화활동, 사회보장과 같은 복지의 책임도 행정의 기능이다. 행정이 수행해야 할 또 다른 기능은 그 국가에 대한 현실적 또는 신념의 지지인 정당화(legitimation)의 기능이다 (Borre & Goldsmith, 1995:1).

또 다른 견해는 행정기능을 역사적 관점에서 정리한 견해이다. 각 시대의 발전단계에서 행정기능의 주된 임무가 무엇인가로 본 이 이론에서는 먼저 국가발전단계를 서술한다. 국가발전단계는 약탈국가, 발전국가, 민주국가, 그리고 복지국가로 이행하는데 (김태성·성경룡, 1999), 약탈국가에서의 기능은 (인적 그리고 물적) 추출이고, 발전국가에서의 기능은 경제개발이 임무였다. 국민의 자유보장과 그에 따른 국가범위의 축소에 중점을 두는 경우를 민주국가라 하고 반대로 극심한 빈부 차의 축소와 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 국가의 임무에 중점을 둔 국가형태는 복지국가이다 (김태성·성경룡, 1999). 복지국가는 정

10) 여기서 문제되는 것이 용어의 定義이다. 행정기능과 정부기능이 다른 개념인가? 아니면 같은 개념인가? 또 다른 개념이라면 얼마나 다른가? 아울러 국가기능과는 어떤 관계가 있는가? 등의 의문이 제기될 수 있다. 여기서는 이를의 진행을 위하여 이에 대해서는 詳論하지 않고 행정기능과 정부기능을 ‘거의 비슷한’ 개념으로 보고 국가기능은 이들의 포함적이고 상위의 기능으로 본다. 행정철학, 정부철학, 국가철학 등도 매 한가지이다.

치·행정체계, 경제체계와 합리화체계로 구성되어 있다고 한다 (김태성·성경룡, 1999).

이런 구도에 따라 여기서는 朝鮮朝의 儒教哲學인 王道政治 (德治), 性理學, 民本主義 등으로 요약하는 이론을 받아들인다 (김운태, 1995; 김형효 외, 2000; 고병익, 1996). 그러나 朝鮮朝의 儒教哲學에 기초하면서도 행정을 구체적 기능으로 분해하여 체제유지기능, 축적기능 및 정당화기능으로 나눈다. 체제유지기능이란 그 체제가 작동할 수 있도록 하는 기능으로 그 하위분류로는 수취체제와 방위체제로 나누는데 수취체제 속에는 인적 수취와 물적 수취로 나눈다. 수취체제가 국가운영의 경제적 바탕이라면 방위체제는 치안과 국방을 말한다. 축적기능이란 전체 사회의 경제적 역할로 농업과 상공업이 그 핵심이다.¹¹⁾ 정당화기능이란 국가가 백성에게 필요하다는 확신을 심어주는 행위를 말하는데 여기서는 제도화기능과 복지기능으로 하위분류한다. 이를 기준으로 朝鮮朝에서의 적용과 변천, 그리고 부적응의 과정을 살펴보려는 것이다.¹²⁾ 이를 표로 나타낸 것이 <표 2>이다.

<표 2> 조선조 행정의 기능

行政 哲學	王道政治 (德治), 민본주의, 성리학적 체계					
행정 기능	체제유지기능		축적기능		정당화기능	
하위 분류	收取體制	방위체제 ¹³⁾	농업	상공업	제도화 기능	복지기능
인적 수취 물적 수취						
단순축적 구조 아래서 세 가지 기능이 잘 작동됨						
朝鮮朝 초기	徭役제도 徭役	조세제도, 貢納	軍役	末業觀 (土農工商의 서열) 장려	교육과 가족제도, 항촌 자치, 신분제 억제 (例: 場市의 억제)	還穀 등

(다음 쪽에 계속)

- 11) 이 용어는 金日坤에게서 유래한다 (1986:91). 그에 따르면 이 단순재생산의 특징은 농업 장려와工商 기능의 억제를 기본으로 하여 산업의 사회적 분업에 의한 발전을 저해하는 경향이 있으며 영리의 추구를 천시하고 사회의 생산력 향상을 산업의 발전이라는 측면에서 생각하지 않는다고 한다. 이는 자본주의 논리와는 거리가 먼 것으로 현상유지만 가능하다고 한다. 이 글은 이 개념에 기초한 구조를 단순축적구조라 하고 따라서 자본주의의 萌芽는 이 구조를 근본적으로 변혁하려 한다는 관점에 선다. 이에 비해 상공업(그리고 화폐경제)을 중심으로 하는 경제를 확대축적구조로 본다.
- 12) 한국사나 한국행정사의 일반적 서술은 이 방식을 취한다 (국사편찬위원회, 1994; 강만길 외, 1994a,b,c,d; 이영칠, 2005 등 참조). 여기서 보고자 하는 것은 관리불가능성에 있으므로 이런 서술방식을 취하지 아니한다.
- 13) 그 밖에 외교와 같은 기능도 참가할 수 있으나 여기서는 초점(focus)을 收取體制와 방위체제로 한정한다.

		축적 구조가 확대 생산으로 가는 과정에서 세 가지 기능에 이상이 생김			
개편의 과정	田稅制度, 貢納制度의 개편	備邊司의 승격, 軍役制度의 개편	廣作 등의 농업발전과 함께 상공업의 발전과 화폐경제의 발달	성리학 체계의 붕괴	還穀制度의 개편과 좌절
		朝鮮朝 末期의 문제점을 개혁하려 하였으나 기능 간의 모순 노출			
이 글의 관점	田政의 紊亂 등	軍政의 紊亂	상공업의 발전이 축적기능을 기본적으로 변화시켰다	代案찾기	還穀의 紊亂

이렇게 나누어 설명한 다음, 그 이후부터는 여러 기능의 성립과 변천을 살펴보고 이들 기능 사이의 모순을 살펴보는 순서로 진행할 것이다.

III. 여러 기능의 성립과 변천

1. 체제유지기능의 성립과 변천

체제유지기능이 성립하기 위해서는 수취체제와 방위체제가 성립하여야 한다. 전자가 체제유지기능을 위한 물적 기초라면 후자는 그 현실적 능력이라 할 수 있다. 그 방위체제는 朝鮮朝에 있어서는 명분없는 침략을 원하지 아니하였으므로 (고병익, 1996:217) 말 그대로 방위용이었다.

전근대사회에 있어서 가장 중요한 산업은 농업이었다 (金日坤, 1986:90).¹⁴⁾ 따라서 농업에 기초한 체제가 성립되었는데 이것이 士農工商의 서열이었고 그 체제유지를 위해 停滯的인 경제관 (金日坤, 1986:90)이 되었다. 이 경제관은 단순재 생산의 끝없는 반복이 계속될 뿐이었다 (金日坤, 1986:91).

체제유지기능이 성립되어가고 있다는 핵심적 증거는 訓民正音의 창제와 각종 서적의 편찬이었다.¹⁵⁾ 訓民正音의 경우, 그 서문에 창제의 목적을 ‘欲使人人易習便於日用耳’라고 적혀 있는데 (김완진, 1995:264) 이 말은 漢文에 친숙하지 못한 계층에게는 의사소통 방법으로 한글을 사용하도록 하기 위한 것이다. 그 의도는 통치의 원활을 위하여 행정영역에 이들을 편입시킨다는 의미로 訓民正音

14) 권희영(2001)에 따르면 근대사회와 자본주의를 동일시한다. 따라서 朝鮮朝은 전근대 사회이고 유교의 경제관에 기초하였다. 유교의 경제관은 農本主義(金日坤, 1986:110)이므로 이는 확대축적을 크게 기대하기 어렵다. 또한 剩餘農產物이 농민의 손에 남지 아니하므로 농민의 경제활동에 대한 유인이 약했다 (金日坤, 1986:110). 그러나 農本主義는 체제유지의 물적 토대로서 朝鮮朝 내내 중요한 기능이었다.

15) 世宗代의 편찬물만 보면 高麗史, 醫方類聚, 農事直設, 七政篇, 無冤錄, 孝行錄, 三綱行實 등이라 한다 (최승희, 1982:317).

을 창제했다고 해석하는 것이 보다 타당할 것이다.¹⁶⁾ 또한 체제유지 기능이 경제적 영역에 있어서도 작동하였는데 초기에는 京市監이며 이는 平市署로 바뀌었다 (河原,1982b:105). 이 관청은 상품의 계량과 물가의 검사, 통제 등을 주관하며 시장을 관리했던 기관이다 (구자현,1984:112). 체제유지기능의 성립과 변천을 차례로 살펴보기 위하여 여기서는 수취체제와 방위체제로 나누어 고찰하기로 한다.

1) 收取體制

이를 人的 收取體制와 物的 收取體制(田稅와 貢納)로 나누어 살펴보자. 인적 수취체제는 주민통제와 추출기능을 말한다. 호적제도와 정기적인 인구조사는 이 기능을 위하여 필요한 조처였다. 號牌法과 隣保法¹⁷⁾의 실시, 奴婢辨正사업, 流移民 방지책 등은 호적제도를 위한 보조 장치였으며 五家作統法이라는 공동책임 제를 아울러 실시한 것도 호구파악을 위한 제도였다 (이수건,1994:2).¹⁸⁾

인적 수취체제의 핵심은 人丁을 대상으로 하는 役이었는데 ‘국가에서 사역시키는 대상인 人丁에 따라 戸役과 身役이 있고, 또한 人丁이 종사하는 역의 내용에 따라 程役, 군역의 구별이¹⁹⁾ 있었다’ (이재룡,1994b:476). 官衙에서 필요한 노동력은 농민의 부역노동으로 충당하였고 양반 지주층도 소작 농민의 부역노동으로 충당하였다. 丁男에게는 1년에 6일을 명시하였으나 실제는 이보다 더 길었고 심했다고 한다 (최완기,1997b:121). 물론 이 기준은 計丁法²⁰⁾에서 計田法²¹⁾으

16) 이와 다른 견해는 허웅 (1979) 참조. 블로크 (2006:218-225)에 따르면 전근대사회에서는 教養語와 일상어가 분리된 2중구조라는 점인데 이점에 있어서는 조선조도 정확히 이에 대응한다.

17) 항촌 통제와 호적작성을 위한 編戶조직이나 五家作統法으로 폐지되었다.

18) 양인은 직업, 가문, 거주지 등에 따라 양반, 중인, 상민으로 나누어지며, 천민은 부자 유인으로서 개인이나 국가기관에 소속되어 賤役을 담당하였다(이수건,1994:3). 이들 중 추출기능의 기반은 농민이었으며 농민은 신분상으로는 양인과 천민으로 구성되었다 (이수건,1994:3). 농민의 대부분은 양반의 토지를 경작하는 佃戶였고 토지에 얹매여 있었다. 鮮初 500만의 인구 중 1/3-1/4이 천민이었다고 한다(周藤吉之,1939, 전형택 (1994)에서 재인용). 世宗實錄 卷 124 (세종 31년 4월 계축), 成宗實錄 卷 20 (성종 3년 7월 갑자).

19) 호역은 인정을 개별적으로 지정하지 않고 호를 통해 부과하는 역이며, 신역은 국가에서 개별적으로 지정한 인정에 부과하는 역이어서 요역은 호역이며, 군역은 신역이었다 (이재룡,1994b:476).

20) 程役을 위한 出丁의 기준으로 戶 내의 人丁의 다소를 보아 出丁數를 결정하는 방법을 말한다 (이재룡,1994b:477).

21) 戶가 보유하는 소경전의 많고 적음에 따라 出丁數를 결정하는 방법을 말한다 (이재룡,1994b:477).

로 올아와 세종 때에는 量案上 五結出一夫制의 字丁法²²⁾을 채택하였고 성종 때에는 徨役을 常例徭役과 別例徭役으로 구분하고 전자의 경우 八結出一夫제의 作夫制가 확립되었다.²³⁾ 그러나 이는 人丁을 단위로 하는 軍役이나 토지결수를 단위로 하는 徹役은 모두 人丁을 동원하기 때문에 二重부담을 안게 됨을 의미 한다.²⁴⁾

조선조 徹役의 변천을 요약하자면 徹役은 세습되었고 중간관리에 의해 수탈과 압박이 가해졌다고 할 수 있다. 이에 따라 조선 후기에는 避役이 일반화되었다. 조정은 이를 무마하면서 법제를 강화하고 대안을 제시했는데 이것이 身役을 納布役으로 바꾸고 履立制를 채택하였다. 이는 부역제가 와해되고 있음을 보여 준다(최완기,1997b:121).

이어서 物的 收取體制를 살펴보자. 토지국유제를 기본으로 한 자영농제에 기초하였던²⁵⁾ 收取體制는 세월이 지남에 따라 토지의 私有化가 진행되어 (최윤오,1997:82) 농장의 형태로 나타났다. 이로 인해 많은 농민은 경작지를 잃고 소작농으로 전락하였다. 이들 被支配層은 抗租, 拒稅, 避役, 流亡, 民亂 등의 형태로 저항하였다 (강만길 외,1994c:118; 이영철,2005). 이에 위정자들은 수취제도를 알맞게 고쳐 민생을 안정시키려 하였는데 이는 田稅制度의 개편, 貢納制度의 개편, 軍役制度의 개편으로 나타났다. 물적 수취체제의 변천을 田稅와 貢納으로 나눠 살펴보자.

田稅에는 수조권자가 경작자로부터 수확량의 1/10(30斗)을 현물지대로 받는 租(公田의 경우)와 국가가 수조권자로부터 수조액의 1/15(2斗)을 받는 稅(科田의 경우)가 있었는데 國初 損實踏驗法에서 世宗朝에 貢法²⁶⁾으로 이어졌다 (강만길 외,1994b:120). 이는 농업생산력의 발전에 부응한 측면과 아울러 중앙집권제

22) 원래 字丁法은 ‘종래의 足丁, 半丁 따위의 작정방식을 폐기하고 각 군현별로 20결, 15결, 혹은 10결씩의 토지를 단위로 묶어 그것을 천자문의 글자 순차에 따라 작정하는’ (이재룡,1994c:22) 제도를 말한다.

23) 經國大典 戶典 徹賦 참조.

24) 특히 ‘군정이 ---군역 복무 중에 요역에 동원되어, 점차 군역에서 요역의 비중이 커지며 군정의 역출화 현상이 일어났---는데, 그것은 노동력이 부족했기 때문이었다’ (이재룡,1994b:480)고 한다.

25) 이러한 理論에 대해 異論이 있다. 이에 따르면 ‘토지지배 형태는 공전, 사전, 민전으로 구성되어 있고 공전은 王土思想으로서의 공전, 국가기관의 직영지로서의 공전, 국가 및 국가기관의 收租地로서의 공전 등으로 나뉘어, 왕토사상으로서의 공전과 소유권을 기준으로 하는 공전·사전, 그리고 수조권을 기준으로 하는 공전·사전의 개념 등으로 분류되었다’고 한다 (이재룡,1982:274).

26) 이에 따르면 세율이 수확고의 20분의 1稅인 매 1결당 20斗·4斗로 정해지고, 그 세액은 田分六等法과 年分九等法에 의한 定額收稅法에 의하여 책정되었다 (이재룡, 1982:275).

의 확립에 상응한다. 이 법 실시 이후 국고의 증대는 실현되었으나 小農民 보호에는 만족할 만한 성과를 올리지 못하였다는 평가이다 (강만길 외, 1994c: 251-252; 김옥근, 1987: 25-26).

田稅制度의 개편은 먼저 量田사업부터 이야기하여야 한다. 倭亂 후 직면한 문제는 토지제도의 문란과 농경지의 황폐화였다.²⁷⁾ 이 사업은 量案에서 빠진 縱結을 찾아내어 세원을 증대시키려는 의도이다. 이 사업은 효과를 나타내 아래 표에서 보듯이 정조 때 145만결까지 증대하였다 (한영국, 1997:23).

〈표 3〉 조선시대 전국 전결수의 변천

시기	전결수	전거
태종 4 (1404)	931,835결	〈증보문헌비고〉 권141, 田賦考 1
세종 32 (1450)	1,632,006결	〈세종실록〉 지리지, 각도총론
임란 이전	1,515,000결	〈증보문헌비고〉 권141, 田賦考 1
선조 34 (1601)	300,000결	〈선조실록〉 권140, 선조34년 8월 무인
광해군 3 (1611)	542,000결	〈증보문헌비고〉 권148, 田賦考 8
인조 13 (1635)	895,491결	〈인조실록〉 권31, 인조13년 7월 임신
숙종 45 (1719)	1,395,333결	〈증보문헌비고〉 권142, 田賦考 2
영조 2 (1726)	1,220,366결	上同
순조 7 (1807)	1,456,592결	〈만기요람〉 재용편, 田結

출처: 박종수(1993)을 이태진(1998b)에서 재인용

그럼에도 국가재정은 크게 나아지지 않았는데 그 이유는 免稅田의 증가에 기인한다.²⁸⁾ 이에 朝鮮朝 후기 인조 때(1635)는 永定法을, 효종 때(1653)는 隨等異尺法을 폐지하고 量尺同一法으로 바꾸었다.

貢納이란 王室과 관청의 수요를 충당하기 위하여 그 지방의 토산물을 바치는 것인데 이에는 지방관들의 담당인 進上도 포함될 수 있다. 이 貢納은 貢案에 따라 지방별로 부과하고 지방관은 이것을 민호에게 부담시켰다.

이 貢納이 점차 농민의 부담으로 작용하게 되었다. 예컨대, 지방관들의 담당인 進上도 결국 농민의 부담이 되었고 引納 (1-2년의 공물을 한끼번에 앞당겨 징수)이나 不產貢物의 부과 등도 포함될 수 있다. 원래의 대납제도는 不產貢物과 고급물품에 한하였다. 하지만 그 후 이 제도는 防納人 (京主人)의 등장으로 백성은 그들의 폭리에 허덕였다. 이와 함께 貢納은 族徵이나 隣徵 등의 연대책 임의 폐단도 심각해졌다. 이에 대한 해결책으로 壬亂 전후에 代貢收米法을 시행하였고 종국에는 人同法으로 정착되었다. 이제도는 과세기준을 민호에서 토지

27) 전국의 토지結數는 왜란 직전의 170만결에서 직후 30만결로 감소되었다 (이태진, 1998b: 325; 한영국, 1997:23).

28) 宮房田, 書院田, 官屯田, 紿復田 등이 그것이다.

결수로 바뀌었다. 즉 一結當 米穀 12斗만을 납부하였기에 부담이 다소 완화되었다. 이런 수취체제의 개편과 정비도 일시적으로 효과가 있었겠지만 일정기간이 지난 후에는 그 역할을 다하지 못하였다. 그 증거가 후술하는 三政의 紊亂으로 나타나게 되었다.

2) 방위체제

조선시대 軍制는 良人皆兵制²⁹⁾와 兵農一致制를 원칙으로 한 군역제도를 이룩하였다. 16세부터 60세까지의 良人 丁男들은 正軍이 되거나 奉足이 되는데 三丁이 一正軍이 되는 방식이었다. 이 奉足制는 世祖 이후 保法으로 바뀌었는데 自然戶를 무시한 인위적 편제의 保法 (作保) 아래서³⁰⁾ 正軍이 保人에게 요구하는 무리수로 실제로는 그 관계가 수탈관계로 변하였다 (이재룡, 1994b:485; 차문섭, 1994:214). 이것이 軍制紊亂으로 이어졌는데 (이재룡, 1994b:485) 이 대안으로 代立制(이재룡, 1994b:486)나 軍籍收布制의 제도화가 이루어졌으나 오히려 농민이 納布軍으로 바뀜으로 농민의 부담이 가중되었다.

軍制의 개편의 경우 양란을 겪은 경험에 비추어 당연히 가야할 통과의례로서 그 개편 방법인 모병제 (常備軍制), 삼수병 양성, 五軍營의 성립 등이 이에 해당한다.

방위체제에 있어 주목해야 할 점은 체제유지기능의 過度化 현상을 보여주고 있다는 것이며 이는 朝鮮朝 후기의 특징이다. 備邊司의 통치기구화는 체제 기능의 非常狀態가 일반화한 좋은 보기일 것이다. 이는 非(正)常의 正常化라 할 수 있고 過大成長防衛國家體制³¹⁾라는 점을 나타낸다.

군역제도는 그 폐단이 심해지므로 제도의 개편이 이루어졌다. 이를 살펴보면 5군영이 상비군화되었기에 良人 壯丁에게는 納布軍化가 이루어졌다. 納布는 원래 年 2필이었는데 이를 징수하는 과정에서 白骨徵布, 黃口簽丁, 隰徵, 族徵 등

29) 양반이나 관료들은 각종 특권적 명목으로 면역되어 군역은 사실상 良人만의 의무로 변했기 때문에 良人皆兵制라 불린다.

30) 保法은 二丁을 一保로 한다는 원칙으로 토지 5결을 一丁으로 간주하였다. 甲土에게는 二保가 正軍에게는 一保가 배정되었다 (經國大典 兵典 紿保條).

31) 원래 비변사는 三浦倭亂을 당하여 임시기구로 설치된 기관이다. 乙卯倭變 이후는 상설기관화의 길을 걷는다. 이후 임진왜란을 계기로 모든 정무를 처리하는 국가의 최고 기관으로 승격되어 正當時의 국가기관 (議政府와 六曹)을 유명무실하게 만들었다. 이 현상을 설명하기 위하여 非(正)常의 正常화라는 개념을 필자가 처음 도입한다. 이는 종전의 정치적 관점에서 논하는 過大成長國家體制에 상응하는데 (박광주, 1999; 손호철, 2001; 1993) 국가방위를 위하여 모든 기능이 여기에 집중되도록 제도화된 국가형태라 할 수 있다. 이런 특징은 古代 로마시대 독재관과 비교해 보면 (시오노, 1996) 그 성격을 알 수 있다.

과 같은 무리한 방법이 동원되어 良役變通論이 등장하였다. 이는 균역법에서 1필로 완화되었다.

이러한 조선 후기의 수취체제 개편방향은 鮑初의 자영농을 바탕으로 한 수취체제를 폐기하고 그 당시 현실인 지주제 바탕의 수취체제로 바뀐 것이다. 후기의 수취체제는 田政의 경우, 田稅 四斗, 三手米稅 2.2斗, 大同米 十二斗, 結作 二斗, 도합 一結當 총부담은 20.2斗였다. 軍政의 경우, 군포 1필로 쌀 6-12斗였으며, 還穀의 경우 보곡 1/10이었다.

IV. 축적기능의 성립과 변천

朝鮮朝의 국가경영에는 경제를 발전시켜 국민의 소비생활을 향상시키는 것이 정부의 책무라는 공리적인 원리는 존재하지 않았기에, 경제적 관점에서 평행과 안정은 이루었지만 진보와 발전이 없었다 (고병익, 1996:217-9). 그러나 사회체계적인 관점에서 경제적 기능은 존재하고 농업과 상공업에 관한 정책이 당연히 국가의 기능으로 포함되는데 이를 좀더 상세히 고찰하자.

1. 농업

朝鮮朝는 농업이 주산업이기에 중농정책을 기본으로 하였음은 앞서 살펴보았다. 농업생산의 증대를 위하여 경작지의 확대, 경작시설의 확대, 農書의 발간이나 농업기술의 전파, 그리고 기술의 혁신 등을 위해 노력하였다. <표 3>에서 언급한 바처럼 경작지의 확대는 황무지를 비롯한 경작가능한 땅의 개간에 힘입었다. 경작시설의 확대는 堤堰과 川防을 많이 축조하였다. 기술 혁신의 측면에서는 종자의 개량과 농업기술의 혁신으로 나누어 볼 수 있다. 종자의 개량에 관하여는 조생종의 벼가 개발되어 북부지방에서 재배되었다. 농업기술의 혁신에 관하여는 交種法, 移秧法과 벼/보리의 2毛作이 이루어졌다. 또 매년 토지를 경작할 수 있는 不易田과 間種法, 根耕法 등도 나타났다.

移秧法의 보편화는 조선 후기 농업생산력을 증대시켜 鮑初 신분에 의한 차별에서 경제력에 기인한 차이를 가져오고 이와 아울러 身分制도 다변화되었다. 즉 대토지소유제가 널리 행해졌고 그 경영도 家作경영, 作介地 형태, 私耕地 형태 등의 방법이 도입되었으며 廣作으로 廣農이 나타났다(송찬섭·홍순권, 1998: 160-161). 이는 富農層(서민지주나 饒戶富民)과 貧農層(無田無佃 현상)으로 분해되었음을 의미하며 그 결과 후자는 払工이나 임노동자로 전락하였다.

2. 상공업

土農工商의 경제관은 工商 기능의 역할을 가져왔다. 기본이 되는 교환의 場인 場市조차 鮮初에는 인정되지 않고 禁壓되었다 (金日坤, 1986:111). 그러나 그 본질적 기능은 온존하였는데, 5日場이 그것이다. 도시경제가 발달하면 5日場이 없어지지만 朝鮮朝에는 도시경제가 크게 발달하지 않았기 때문에 말기까지 5日場이 중요한 교환기능을 담당하였다 (金日坤, 1986:111). 이 범위에 포함될 수 있는 예는 도시의 경우 市廛, 六矣廛 등이 있고, 場市와 보부상도 중요한 역할을 수행하였다. 기타 수공업으로는 관영수공업과 독립수공업이 있었으나 후자의 경우 주문생산이 대부분이었다.

하지만 이 상공업의 발전은 조선조의 성격과 변천과정에 중요한 요인으로 작용한다. 먼저 지적해야 할 것은 상공업에 대한 인식의 전환이 일어나고 있다는 것이다. 이른바 末業觀이 타파되고 조세의 田稅化와 화폐의 유통이 나타났다. 이를 담당한 계층은 貢人과 私商이었다. 특히 貢人은 공인자본을 형성하고 都賈로 성장하였다. 이들이 수공업과 광업에 투자하여 그들을 지원하였다. 이에 따라 서양에서 볼 수 있는 先貸制(putting-out system)나 私匠制, 독립자영수공업 등의 형태가 출현하여 초기 자본주의적 수공업체제로 발전하였다 (최진우, 1995: 112).

조선 후기의 특징은 금속화폐의 주조, 유통과 그 영향이다. 이 주조와 유통은 銅鑄 개발을 촉진시켰으며 18세기 후반에는 세금이 金納化되면서 활기를 띠었다.³²⁾

이러한 발전이 의미하는 것은 유교적 농본국가의 기능이 점차 약화되고 보편적 역사발전의 법칙에 어울리는 방향으로 나아간다는 점이다.

V. 정당화기능의 성립과 변천

정당화기능은 유교적 명분론에 입각한 신분질서의 유지와 농민의 생활안정이 중요한 과제였다. 여기서는 전자를 제도화기능으로 후자를 복지기능으로 나누어 살펴보자.

1. 제도화 기능

여기서 제도화기능은 성리학적 여러 하위 체계와 제도를 백성에게 침투시키

32) 重商學派인 유수원, 박재가 등은 화폐 사용, 즉 用錢論을 주장하였으나, 重農學派는 廢錢論을 주장하였음을 익히 알려져 있다.

는 기능을 말하는데 교육체계와 가족제도, 인권보장적 기능, 자치기능, 신분제도로 나누어 고찰한다.

먼저 교육과 가족제도를 살펴보면 朝鮮朝의 통치철학인 유교는 교육을 중요하게 생각하는데 민중의 교화에 의해 체제를 유지하도록 애쓰기 때문이다.³³⁾ 유교에 있어 교육의 기본은 孝에 있었다 (金日坤, 1986:92). 이 孝는 ‘다른 모든 덕목을 지배하고 종속시키는 위치에 있기에 政治, 사회, 문화를 페뚫는 일관성과 안정성, 그리고 停滯性을 가져왔다. 이 기능은 祖孫을 잇는 계승, 연대의 관념이 깊게 깔려 있다’ (고병의, 1996:249). 이런 관점은 서구의 민주주의와의 차이인 민본주의의 기초가 되는 것이다. 서구의 민주주의는 ‘가족 속에 태어난 인간들을 먼저 자유롭고 평등한 권리의 주체인 개인으로 분해한 다음 원자화된 개인들 간의 계약 (social contract)을 통해 국가라는 전체를 구성한다’ (최진덕, 2000:145). 이에 비해 민본사상은 ‘사적 영역인 가족 너머에 가족적 질서가 부정되는 공적 영역을 인위적으로 건립하는 일에는 관심이 없다. 비혈연적 관계에 기초한 공적 영역 둘 다를 동일한 원리 즉 가부장적 질서에 따라 새롭게 질서 짓도록 할 때 름이다’ (최진덕, 2000:146). 따라서 公私영역을 통합하는 그 원리를 배워가는 것이 교육이고 가족제도는 공적영역의 축소판이었다.

이어 인권보장적 기능에 관하여 살펴보면 朝鮮朝의 인권보장을 서구적 관점으로 보면 미흡하기 짹이 없다. 그렇지만 그 당시의 context로 보면 그 나름의 인권보장적 장치를 이룩해 놓았다. 예컨대, 禁府三覆法에 따른 三審制, 재판에 불만이 있을 경우 호소할 수 있는 권리의 보장,³⁴⁾ 3일 이내 연속 고문의 금지 등이 그것이다.³⁵⁾

자치기능을 公的자치기능과 사적 자치기능으로 나누어 살펴보는 것이 더 타당한 바, 전자는 鄉廳으로 鄉案에 등재된 지방의 양반층으로 구성되어 수령을 보좌하고 향리를 규찰하고 풍속을 교정하는 역할을 맡게 되었다. 후자는 鄉約의 실시를 말하는 것으로 (구자현, 1984:92) 대체적으로 서구의 역사에서도 볼 수 있는 자발적인 상부상조의 형태이지만³⁶⁾ 유교의 영향으로 각색된 모습을 보인다.³⁷⁾ 이런 것은 행정이 미치지 못하는 지역에 질서를 유지하게 하는 한편 행정의 부담을 덜어 주는 역할을 맡았다.

33) 朝鮮朝의 교육은 제도적 측면과 비제도적 측면으로 나누어 볼 수 있는데 전자는 성균관과 4부학당, 지방의 향교 등이 여기에 속한다. 그러나 이 글의 초점은 후자이다.

34) 經國大典 刑典 訴冤.

35) 經國大典 刑典 推斷條.

36) 특히 영국의 사회정책발달사에 관한 책, 예컨대, Fraser (1973), Gilbert (1973) 등 참조.

37) 德業相勸, 過失相規, 禮俗相交, 患難相恤 등인데 患難相恤은 보편적으로 보이는 덕목이나 앞의 세 가지는 유교사회의 모습이 아닌가 한다.

유교 철학은 사회의 신분이나 지위의 차별성에까지 미친다 (고병익, 1996:219). ‘이 차별관념은 제도상으로도 고정되어 있었기 때문에, 현상에 대한 불만이 있더라도 이를 체념하여 결과적으로 안정을 이루도록’ (고병익, 1996:219) 설계한 체계가 유교철학 아래의 신분질서이다. 朝鮮朝의 경우도 대동 소이하다. ‘신분관계 여하에 따라 정치적, 행정적 역할에 한도가 있고, 사회적 위신에 차등이 있고, 경제적 역할과 직업 및 대우가 다르고, 納稅와 軍役 기타 국가의 의무에도 후박이 있고, 형벌에도 차이가 있었을 뿐더러 주거, 의복, 혼인, 거주지 등 일상 사회생활에 있어서도 신분에 따르는 일정한 규격과 규정이 있었던 것이다’ (金雲泰, 1995:80). 구체적으로 양인과 천인으로 나누어지며 양인은 양반, 중인, 常民(농민과 상인, 수공업자를 포함)으로 구성된다. 천민인 노비는 공노비와 사노비로 나뉘고 다시 솔거노비와 외거노비로 구성된다. 이 신분제도는 兩亂을 거치며 급속한 변화를 보이는데 이는 인구의 증가와 (金雲泰, 1995:481-495)³⁸⁾ 경제구조의 변동에 기인한다. 즉 양반 중심의 신분체제가 동요되는 한편³⁹⁾, 부농층과 임노동자가 나타나고, 상업자본가와 독립수공업자 등 새로운 계층의 출현, 계층적 동질성의 붕괴로 신분과 경제적 부의 불일치 현상,⁴⁰⁾ 중간계층의 성장, 향촌사회의 변화⁴¹⁾ 등으로 지금까지 사회를 규율해 왔던 신분적 정당성은 그 기능을 상실하였다.

2. 복지 기능

民生救恤 施設로는 救荒廳, 惠民局, 活人署, 濟生院, 耆老所 등이 여기에 속한다.⁴²⁾ 그렇지만 朝鮮朝의 복지기능 중 핵심은 還穀과 諸倉制度이었다.⁴³⁾

38) 이 추정에 따르면 世宗朝 때(1420년대)에 호 226,310이고 인구 702,870이며, 양란 직후 전국인구는 기록상 200백만을 초과하지 못했으나 1669년 통계추정치로는 500만을 상회하고 英祖代 초에는 700만까지 증가하여 그 이후 이 수치에 머무르게 된다 (金雲泰, 1995:482).

39) 대표적인 현상이 양반의 수의 증가에 있고 상민과 노비는 줄어드는 경향을 보인다. 합법적 지위상승 방법은 納粟策, 納錢贖良, 公奴婢解放 (1801), 代口贖身, 奴婢貢罷法, 奴良妻所生從母從良法, 空名帖 등이고 비합법적 방법은 冒屬, 도망, 換父易祖, 賣鄉, 投托, 통혼, 홍폐위조 등이다.

40) 그러나 주의할 것은 신분질서 자체의 붕괴로 이어지지 않았다. 여기에 朝鮮朝, 또는 내재적 발전의 한계가 있다. 이와 관련해 중요한 현상이 殘班의 형성이다. 이들의 지위상의 하락은 광범한 民亂의 지도자가 된다.

41) 이는 舊鄉에서 新鄉으로의 교체를 의미한다 (강만길 외, 1994c:71).

42) 救荒廳은 나중에 賑恤廳으로 바뀐다. 惠民局은 서민의 질병을 치료하고 女醫를 교습하는 곳이며, 活人署는 城內의 환자를 구하는 일이었다. 濟生院의 목적은 各道로부터 藥材를 수납시키는 일을 맡아 보았다. 耆老所는 연령 70세 이상의 노인을 우대하는

여기서 還穀을 중심으로 살펴보면, 還穀⁴⁴⁾은 나누어주는 곡물과 남겨두는 곡물로 이루어지고 그 비율은 대체로 반반이다.⁴⁵⁾ 곡물을 받아들이는 것을 罷이라 하여 가을걷이 때에 걷어 들이고 歲末에는 창고를 봉하였다 (구자현, 1984:115). 이 제도에도 융통성을 두었는데 代俸, 停退 (停俸하고 退限의 줄임), 仍停, 耗穀과 會錄法 등이 그것이다.⁴⁶⁾

還穀制度의 변천을 살펴보면 16세기 들어와 이 제도는 高利貸, 挾雜, 摧取機 關化하여 환곡 본래의 정신인 細民救濟의 원칙은 망각되고 가장 혹심한 백성 착취도구로 바뀌었다. 이에는 守令과 吏屬과의 共謀와 吏屬들 혼자서 농간하는 것이 있었다. 전자에 속하는 것에는 反作, 立本, 加執⁴⁷⁾, 加分, 虛留, 增佔 등이고 후자에 속하는 것은 反作, 分石, 暗留, 執新, 立本, 加執, 半白, 吞停, 稅轉, 徇合, 私混, 債勒 등이었다.

일을 하였다. 이를 정식으로 시작한 것은 세종이라 한다. (구자현, 1984:109-111).

- 43) 諸倉制度는 罷을 말하는 것으로 이는 곡물을 창고에 납입하고 (구자현, 1984:113) 기근에서 벗어날 수 있도록 義倉, 常平倉, 別倉, 軍資倉, 社倉 등을 설치하여 農民賑恤 정책의 일부로 이용하였다 (金雲泰, 1995:280).
- 44) 이 제도는 원래 중국의 漢, 魏 시대부터 민간에서 자치적으로 행하던 耗糧의 범인 常平倉, 義倉, 社倉의 범에서 유래했다고 한다 (구자현, 1984:113).
- 45) 때로는 1/3: 2/3로 하거나 모두 남겨두거나 모두 나누어줄 수도 있고 또 때로는 年數를 정해서 舊穀을 나누어주고 新穀을 받아들여 창고 내의 곡물을 신선한 것으로 바꾸는 일도 하였는데 이를 改色이라 한다 (구자현, 1984:115).
- 46) 代俸이란 흉년을 만나 作況이 불량할 때에 상당한 다른 곡물로써 바꿀 수 있게 한 제도이며 停退란 흉년이 들어 환곡을 바치기 어려운 자에게 다음 해 가을의 곡물로 바치는 것을 허가했는데 이를 말한다. 仍停은 停退한 자가 이듬해에도 갚지 못하는 자에게 다시 停俸을 허가하는 것을 말하며 (구자현, 1984:116). 耗穀이란 鼠雀에 의한 자연감소분과 貸與穀 중 회수불능의 缺損분을 보충하기 위한 목적으로 1/10의 取耗하는 제도이고, 會錄法이란 還穀의 耗穀 1/10 중 1/10를 떼어서 戶曹에서 사용하는 일종의 국가경비 보충법이다.
- 47) 反作이란 허위장부를 만들어 이득을 나누어 먹는 것. 立本은 困豐과 穀價의 시세를 잘 살펴 錢穀 간의 교역행위로 중간이득을 횡령, 착복하는 것 (金雲泰, 1995:647). 加執은 監司가 某邑에 2천석 作錢을 명하면 守廈은 2천석을 중액하여 합계 4천석을 代錢 집행한 후 지시받은 액수만 上送하고 증가된 여분은 立本처럼 盜食하는 것 (金雲泰, 1995:647).

VI. 行政機能의 管理不可能性

1. 管理不可能性의 개념

서구의 학자들은 1970년대의 사회·경제적 변화에 따른 이른바 ‘복지국가의 위기’에 많은 관심을 나타냈다. 이들의 의견에 따르면 국가나 체제의 위기는 財政經濟的 문제가 정부의 문제로, 또 정당성의 문제로 바뀐데 기인한다거나 (Johnson, 1987; 김태성·성경룡, 1999), 축적기능과 정당화기능이 trade-off 관계이기 때문이라고 (Gough, 1979; O'Connor, 1973; Offe, 1984) 한다. 이들의 주장은 그 기능들의 상호관계가 지속적으로 순기능을 하기 어렵다는 것을 나타낸다.

O'Connor에 따르면 체제유지기능은 축적이 될 수 있는 상황을 유지하고 만들어야 하는 한편 사회조화 (social harmony) 내지 사회안정의 상황도 만들어야 한다 (김태성·성경룡, 1999:140). 즉 전자는 축적을 위한 것이고 후자는 정당화를 위한 것이다 (김태성·성경룡, 1999:140-141; O'Connor, 1973).⁴⁸⁾

Offe (1984)의 주장에 따르면 체제유지기능이나 정당화기능은 축적기능에 의존하는 한편 축적기능을 위해 다른 두 기능이 필요하다는데 있다. 따라서 축적기능이 위기에 봉착하면 체제유지기능은 이를 방지하거나 극복할 수 있도록 관리한다. 그는 위기를 체제의 구조가 의문시되는 과정으로 정의하고 ‘위기’나 ‘위기관리’는 불변적이 아니라고 강조한다. 문제의 핵심은 ‘위기관리의 위기’ 즉 체제를 안정시키려는 행정의 활동에 결점과 한계가 있을 수 있다고 주장한다. 이와 같은 현상은 국가의 ‘과부하(overloaded) 상태’라는 개념과 밀접한 관계가 있는데 그 이유는 국가의 과부하 상태를 만드는 요소 중에 하나가 ‘국가의 사회보장서비스’의 요구에 기인하기 때문이다 (한상진, 1988:228-9).

이상의 견해는 특정한 시대 즉 복지국가의 현상을 설명하기 위한 틀이다. 이 개념의 유용성은 역사적 전개의 관점에서 이를 응용할 수 있다는 것이다. 그러나 朝鮮朝 행정을 설명할 경우는 앞서 언급한대로 시간적, 공간적, 事案上의 차 이를 고려하여야 하므로 이를 개념을 그대로 채택할 수 없고 이와 유사한 개념, 즉 管理不可能性이라는 용어를 사용하여 설명하려는 것이다. 여기서 管理不可能性이란 체제유지기능이 축적기능과 정당화기능을 적절히 관리하지 못하여 그들 기능 간에 불협화 내지 역기능이 생기는 현상이라 정의하고 이런 서술방식은 사회·경제적 변화와 행정과의 관계를 중시한다. 이에 기초하여 조선조 말기에 이 이론을 적용해 보자.

通時的으로 봉건제와 자본주의와의 관계라는 관점을 중심으로 살펴볼 때, 축

48) 이 이론이 1970년대 복지국가를 대상으로 했다는 점에서 시기상, 상황조건상에 이를 그대로 적용할 수는 없다. 다만 이 이론의 구조를 이용하고자 하는 것이다. 아울러 각주 5도 참고.

적구조의 성격에 따라 그에 알맞은 체제가 선택된다. 따라서 어떤 체제가 성립된 후 축적구조에 큰 변화가 없다면 그 체제는 유지될 수 있고, 축적구조에 큰 변화가 있다면 그 체제는 존속하기 어렵다. 예컨대 유럽의 경우 자본주의 발달에 따라 봉건체는 폐지되고 그에 걸맞은 체제가 나타났었다 (홉스봄,2005). 축적구조에 작은 변화가 있는 경우는 그 체제가 유지는 되겠지만 管理不可能性이 발생한다고 할 수 있겠다. 조선조의 경우 앞에서 살펴본 바처럼 농업경제에 기초하였는데 후기에 자본주의 萌芽가 나타났다면 그 체제는 격심한 혼란을 겪을 수 있을 것이다. 이를 좀더 자세히 살펴보자.

2. 조선조의 축적구조의 변화

鮮初에 상정한 축적체제는 단순축적 구조였으므로 (金日坤,1986) 체제유지기능을 통해 문제점이 발생하더라도 鮮初에는 管理可能하였는데 토지제도의 경우가 대표적이다.⁴⁹⁾ 管理不可能性은 축적구조의 변화로부터 시작한다. 지금까지의 연구에 따르면 조선조 말기는 봉건사회 말기로 정의되었고 이는 봉건사회의 봉괴과정인 동시에 자본주의 사회의 성립과정이며 (안병직,1984:105) 西洋史에서 보다시피 자본주의의 힘은 봉건체라는 제도를 무너뜨릴 정도로 강력하다(박현채,1990:8)는 사실에 비추어 보면 자본주의적 관계가 생성될 경우 조선의 봉건제도는 그 변화의 힘에 상당히 어려운 위치에 봉착했을 거라는 점은 자명하다.

朝鮮朝 後期가 바로 여기에 해당한다. 이 시기에 변화에 잘 대응하지 못하는 경우가 나타나는데 이 현상의 원인은 농업·수공업·광업·상업 등 모든 산업분야에서 일어난 산업활동의 진전에 따른 경제변동이었다 (최완기,1997a:1; 최윤오,1997:112).⁵⁰⁾ 이 변동은 조선조의 봉건적 신분제 사회를 분해시켜 그 자비질서를 무너뜨리는 쪽으로 작용하였다 (최완기,1997a:1). 이 견해를 받아들여 그 연장선상에서 조선조 末期에 행정기능의 管理不可能 현상을 살펴볼 수 있다. 여기서 먼저 살펴보아야 할 것은 朝鮮朝 자본주의의 萌芽⁵¹⁾이다. 이는 앞서 지적한 바처럼 조선조의 기본 설계와 어긋나는 것이었다. 자본주의의 萌芽에 관하여

49) 예컨대, 科田法에 기능이 문제가 생기자 職田法으로, 官收官給制로, 職田法의 폐지로, 녹봉제로 문제들을 풀어갈 수 있었다.

50) 이와 관련해 金雲泰(1995)는 이를 상품경제의 발달 (특권적 독점상업권의 성립, 貢納請負제와 貢人の 형성, 수공업의 발달, 市場의 확대)과 화폐경제의 발달 (교환경제의 발달과 화폐유통, 보급의 영향)로 나누어 설명한다. 여기서는 축적과 체제유지 기능관의 관계이므로 그 영향에 주목한다.

51) 이 개념에 대한 자세한 설명은 조기준 (2000:258-286)과 김대환 (1997) 참조. 이 글도 그 개념들을 이들에 의거하였는데 문제는 자본제적 생산양식 출현의 시기이다. 17세기 말 내지 18세기 설과 18세기 말 19세기의 두 학설이 있다고 한다 (안병직,1984:108-109).

두 학파가 논쟁하는바 하나는 유통주의적 시각이고 다른 하나는 생산양식론적 시각이다. 前者의 견해에 따르면 자본주의를 교환에 기초한 노동분화로 보고 혁신을 통한 축적이라는 자본주의 원동력을 시장에서의 교환의 불가피성과 전문화의 생산적 효과가 갖는 기능으로 이해한다 (조기준, 2000:267). 한편 생산양식론적 시각을 따르면 자본주의는 노동력 그 자체가 상품으로 되고 시장에서 매매되는 체계 (김대환, 1997:14; 김윤자, 1984:17), 즉 ‘생산력의 차원에서 매뉴팩처어 단계로 들어갔는가의 여부를 평가하는 방식이 아니라 생산관계라는 측면에서 지주제의 변동과 새로운 부농층의 출현, 그리고 임노동층의 발생을 통해---- 새로운 생산관계가 발생하고 있다는 측면’ (최윤오, 1997:119)을 말한다.

이와 관련하여 조선조 후기의 제도 변화 또한 예상하지 못한 사회변화를 촉진하였다고 보인다. 예컨대, 16~17세기 초 농민의 최대 부담이었던 공납을 개편하기 위해 도입된 大同法은 朝鮮朝 후기에 貢人の 성장, 조세의 金納化 현상, 그에 따른 상품·화폐경제의 발달, 유통경제로의 전환에 따른 양반중심의 지배체제 붕괴 축진, 농민층의 분해 축진 등을 가져왔다 (安達, 1982:147; 이영철, 2005).

위에 언급한 변화 중에서 농민층의 분해는 임노동자의 출현을 강요하였고 이는 새로운 질서, 즉 자본주의적 관계의 발생을 의미하는 것이었다 (최완기, 1997a:2; 최완기, 1997b:120; 최윤오, 1997:119). 광작에 따른 고용노동층 (최윤오, 1997:73)의 출현은 ‘18세기 이후 상품경제 발달에 따라 노동력도 상품화되어 가는 가운데 노동력이 매매되는’ (최윤오, 1997:74) 현상이다.

상공업의 발전에 따른 확대축적도 농업의 발전과 밀접한 관계가 있다. 임노동자가 갈 곳, 즉 工과 商이라는 새로운 산업의 발전을 체제에 적극적으로 수용해야 한다는 것을 의미하며 이 의미가 함축하는 것은 농업장려와 상공업억제의 구도의 해체를 의미한다. 관영수공업의 붕괴와 민영수공업의 발전이나 (김영호, 1997:159-187) 광업의 발전 (류승주, 1997:187-209)도 국가기능에 의한 통제가 불완전하거나, 잘 안되거나, 통제영역 밖에 존재함을 보여주는 징표이다. 조선조 후기 변화 (이태진, 1993)를 포함하여 말기애 관계되는 현상을 정리한 것이 아래 <표 4>이다 .

〈표 4〉 선초와 후기의 축적구조의 변화

鮮初의 설계		후기의 모습	비고
축적구조 계층	양반	향촌 중산층과 도시 중인층의 대 두 (강만길 외, 1994c:85)	18·9세기 역사의 새로운 특징
농업	자영농 ⁵²⁾	경영형 부농, 광작	상업적 농업
		임노동층의 출현	생산수단과 인격적 예속에 서 해방된 노동형태를 자 본주의적 노동형태라고 하 는데 조선조 후기의 현상 은 여기에 해당
	이양금지	상업작물	도시인구의 증가에 기인
광업	국가 관리 아래의 광업	이양금지령 폐지	경제력 발전에 따른 국가 관리의 후퇴
	상공업 억제	禁採令, 潛採, 그리고 私採 허용. 덕대의 출현	덕대의 출현
상업	화폐경제의 미발달	상업자본의 축적	私商과 도고
	장시의 禁壓	화폐경제의 발달	농민의 빈곤화와 고리대자 본과 상업자본의 발달
	禁亂塵權	장시의 발달 (禁壓에서 핵심적 제도로)	서울이 정치·행정의 중심 지에서 전국적 시장권의 중심지
수공업	관영수공업	장시의 禁亂塵權 폐지	私商들의 실력 앞에 정부 가 양보
	鐵場制와 鐵場都會制	납포장의 출현에서 보듯 관영수 공업의 붕괴와 민영수공업의 발 전	경제력 발전에 따른 국가 관리의 후퇴
		유기수공업과 야철수공업에 매뉴 팩처 출현	매뉴팩처 출현은 자본주의 萌芽의 중요한 포인트

3. 체제유지기능의 管理不可能性

朝鮮朝 末期에 축적구조의 변화가 초기에 설계했던 기능들이 뜻대로 작동하지 않음을 <표 4>은 보여준다. 즉 <표 3>에서 보여주듯 축적구조의 확대가 있었고 또 변화의 측면에서는 <표 4>에서 제시된 여러 현상이 보여주고 있다. 그러나 자본주의의 萌芽라는 변화에서 비추어 보면 鮮初에 구상하였던 여러 구도가 행정 기능에 변화를 요구하고 있다. 이양금지에서 이양금지령 폐지, 禁採令에서 사채 허용, 私商들의 실력 앞에 정부가 양보했다는 획기적 사건인 (河原, 1982b:142) 禁亂塵權 폐지, 사장제 수공업의 발달 등은 행정기능에 의한 통제가 불완전하거나, 잘 안 되거나 통제 밖에 있다는 것을 의미하며 이런 변화가

52) 과전법 체계 아래에서도 자영농 형태만 있는 것은 아니다. 지주의 농장형태, 영세소 농 형태, 無田농민의 병작 형태도 있었다. 그러나 자영농 형태가 대다수였다 (이재룡, 24, 1994a:2).

管理不可能性을 초래했다고 할 수 있다. 그 의의는 자본주의 萌芽論 그 자체에 있는 것이 아니라 이에 따라 ‘도시·상공업 위주의 성향을 강하게 보여 그 수탈적 경제기반 확대가 마침내 농촌의 희생을 가져와 ---三政의 紊亂’(이태진,1993:222)으로 이어졌다는데 있다. 즉 새로운 사회·경제적 변동에 대해 국가 기능이 후퇴하거나 관리에 문제점이 있고⁵³⁾ 이 현상은 ‘국가적 제어가 상실된 상태에서는 관료·관속들이 직무상의 실권을 통해 사적인 치부를 도모하기 마련’(이태진,1993:221)이라는 결론에 도달한다. 여기서는 管理不可能性의 이런 측면을 살펴보기로 하자.

축적구조의 확대와 변화의 시대상에 비해 기존의 체제유지기능은 외침, 당쟁 등에 이어 세도정치로 그 경직성과 폐쇄성이 극점에 달하여 (강만길 외,1994c:97) 변화의 대응능력에 문제가 생겼다. 鮮初 설계했던 양반 중심의 지배체제는 세도정치에 이르면 그 체제를 유지해 주던 기반도 동요하고 (강만길 외,1994c:140) 지배층은 급격한 사회변동을 배경으로 반동적 권력구조로 재편성하였다기에⁵⁴⁾ 당시의 사회모순을 해결할 적극적 정책 수행은 불가능하였다⁵⁵⁾ (강만길 외, 1994c:136). 즉 ‘세도정치 아래에 일문일족의 독점적 지배체제는 매관매직을 통한 부정, 매관매직에서 배출된 목민관들의 삼정을 통한 수탈, 여기서 파생된 부의 편재로 특수층의 대토지 소유의 심화, 영세 농민들에게는 지대의 과중 등’ (이이화,1995:353)의 순환구조를 가졌다. 이는 이 글의 관점에서 보면 체제유지기능에 심대한 장애가 있음을 나타낸다. 그 장애의 범주는 과행적 정치행태와 정치기강의 문란 등과 같은 정치적 요소, 행정적 요소, 경제적 요소 등으로 나누어 살펴보자.

정치적 요소의 측면에서는 그 첫째는 정권의 도덕성 상실이다. ‘한 가문의 사익을 위해 정국이 운영되고 권력집중을 위해 자기 논리를 관철하였기에 외척세력에게서는 성리학적인 것은 물론 군신관계에 토대한 가치기준도 찾아볼 수 없었다’ (강만길 외, 1994c:139). 둘째로는 사회상의 변화에 둔감한 정책을 들 수 있겠다. 조선조는 신분제적 토지소유를 기반으로 하였지만 이는 17세기 이래 지주제와 신분제가 혼들리고 19세기에 이르러 재정의 궁핍을 느낀 정부는 기존의 사회체제를 강화하면서 안정적 賦稅수취를 꾀한 방법이 향촌민의 공동납 제도이다. 그러나 이는 후술하는 바처럼 항조투쟁으로 그리고 민란으로 이끈다 (강

53) 이는 변화에 대응하여 근본적 대책이 필요한데 정책은 근본적 해결보다 부세제도의 개선으로 농민의 저항을 완화하려는 입장이었다 (강만길 외,1994c:89).

54) 사회적으로 지주전호제에 기초한 대지주와 시전체제의 이해가 맞아떨어져 봉건적 반동이 강화되었다 (강만길 외, 1994c:97).

55) 공노비 혁파, 서얼의 지위향상, 천주교 탄압 등 몇몇 사회정책의 시행은 이전 시기의 정책을 마무리짓거나 지배체제를 강화 내지 재조정하는데 불과하다고 한다 (강만길 외,1994c:138).

만길 외, 1994c:142-145).

행정적 요소로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째로 사회계층의 혼돈, 즉 호적상 신분의 변화에 기인한 비생산자인 兩班이 증가하고 상민·노비 등 생산 계급이 감소하였는데도 行政官職은 증설되고 그 内部의 吏員의 수는 과다하였다 (김운태, 1995:637). 그 둘째는 세도정치 아래서는 과거제도의 타락과 관직의 매수와 같은 부정부패, 뇌물의 성행, 합격자의 남발, 연출에 의한 출세 등이 성행하였다 (강만길 외, 1994c:139). 이리하여 ‘吏曹에서 하던 관리의 인사는 안동 김씨의 사랑방에서 행해졌다’ (강만길 외, 1994c:139). 셋째로 그 실제적인 보기로 비변사를 들 수 있다. 비변사의 변천과정에 관해 초기에는 非(正)常의 正常화라 할 수 있고 그 뒤 過大成長防衛國家體制로 진행한 뒤 최종적으로 세도정치 아래의 통치수단으로 귀착한다. 즉 세도정국에서 정치적 기능이 강화되었던 비변사를 독점적으로 장악하고 이조·병조·호조의 판서와 같은 주요 직위의 인사권을 행사하였는데 외척 안동김씨는 이 같은 비변사 기능을 통해 그들의 정치적 의도를 관철시켰다 (강만길 외, 1994c:92). 이는 국가기관을 사유화하여 국민의 소리에 귀 기울이려 하지 않은 결과를 초래하였다. 그 넷째는 제도적 미비로 인한 일선 행정직의 자기이익 추구인데 이는 직접 주민의 착취를 담당하는 역할을 수행하였다. 일선 관원 중 ‘상급의 士大夫는---박봉에 허덕이게 되고, 下級衙前輩는 무급제였으나 상하의 관원이 생계를 위하여 서로 결탁하면서 갖은 수법으로 民財를 약탈하고 貪汚하는 폐풍이 심해’졌다 (김운태, 1995:636). 다섯째로 일선 행정직의 자기이익 추구 현상도 통제가능한 방안이 있으면 충분히 예방할 수 있는 일이었다. 예방이 안 된 것은 일선 통제의 미약을 들 수 있다. 지방의 미관찰직도 엽관과 매작이 성행하는 것은 중앙에까지 줄이 있기 때문이요, 刑政이나 言論과 같은 중앙의 주요한 직위도 파벌에 좌우되니 제 기능을 발휘하지 못했다 (김운태, 1995:630).

반면 국가수입은 면세지 확대 등으로 크게 늘어나지 않았다. 앞서 설명한 대로 永定法과 量尺同一法으로의 개편은 田稅率이 종래보다 다수 낮아졌으나 농민의 대다수를 차지하는 병작농에게는 크게 도움이 되지 않았다. 田稅 외에 삼수미세, 대동미, 결작 등으로 법정 田稅額은 二十斗 정도인데, 또 比摠法으로 실제 收稅額은 一白斗에 이르렀고 40여 종의 無名의 雜稅에 오히려 조세부담은 늘어났다. 이는 체제유지 비용이 늘어났거나 체제유지가 잘 안되고 있다는 증거로 이해할 수 있다. 이런 조선조 후기의 세제 개혁 즉 田政에 比摠法, 軍政에 군총제 (里定法), 환곡에 환총제 (이환법) 등은 한계성을 노출하여 19세기 민란의 배경이 되었다 (이영칠, 2005; 강만길 외, 1994c:142-145).

축적기능·정당화기능과 밀접히 관련되는 총체적 管理不可能 현상을 三政의 문란에서 찾을 수 있다. 조선조 말기의 民亂의 발발은 朝鮮 사회를 크게 뒤흔들

었다.⁵⁶⁾ 朝廷은 이를 민란의 원인을 三政의 문란에서 찾고 壬戌民亂 발발 후 三政의 문란을 시정하려고 三政이정청을 설치하여 환곡을 폐지하고 토지에 조세를 부과하는 龍還歸結을 시도하고 三政이정節目을 공표하게 된다. 그러나 三政이정節目에 대해 重臣 간에 異見이 있고 政令이 朝夕變改하고 안동김씨 일파의 압력도 작용하여 三政이정청은 폐지되고 (金雲泰,1995:652) 개혁에는 실효가 없었다. 이러한 문란이 朝鮮朝의 동요를 촉진하는 동기를 이루었다 (金雲泰,1995:652)는 기술은 이 글의 관점에서는 이를 축적기능과 정당화기능, 그리고 체제유지 기능이 총체적으로 작동불능이라는 한 증거로 볼 수 있겠다.

논의의 핵심을 還穀制度에 맞추면, ‘19세기 들어 환곡의 폐단이 심화되어 농민저항이 발생하는 근본적인 원인의 하나는 ----농민재생산 기반을 보조해 줄 재원을 상실함에 따라 환곡의 운영이 재정보충에 치중하게 됨으로써 나타난 현상이었다’(文勇植, 2001:9)라는 기술에 대한 보다 합리적인 접근법은 還穀制度의 변천에 관한 해석에 있다. 19세기의 환곡운영은 미징수곡에 대한 규정을 엄격히 적용하는 정책을 시행하였고 이는 虛留穀의 비율이 급격히 증가(文勇植, 2001:251)함과 동시에 ‘民의 부담은 늘어났다’(오일주,1992). 이를 도표로 18세기 후반과 1862년의 환곡상황을 비교해 보자.

〈표 5〉 18세기 후반과 19세기 후반의 虛留穀의 비율

지역	1776년	1862년
경기도	16.2%	92.7%
충청도	18.4%	96.2%
전라도	20.3%	54.4%
경상도	7.7%	58.2%
강원도	9.7%	50.0%
황해도	2.0%	9.6%
평안도	16.9%	63.8%
함경도	36.4%	18.9%
전국	14.9%	54.4%

출처: 文勇植 (2001:251)

그런데 위에 본 1862년은 민란이 심했던 해다. 경상도 지역을 중심으로 그 계기를 살펴보자.

56) 철종 13년 2월 경상도 진주에서 일어난 민란은 三南地方에 널리 파급되어 4, 5월에 연달아 일어났다. 진주민란의 경우 慶尙右道 兵使로 부임해 온 白樂莘의 탐욕과 박해에서 비롯되었다고 한다. 이 민란의 지도자는 李命允이라는 양반지식인이라고 한다 (金雲泰,1995:650-1). 이는 체제유지 기능에 문제가 있음을 보여주고 지식인의 離叛이 상당함을 암시한다.

<표 6> 경상도 농민항쟁 지역과 그 이유 (1862년)

발생지역	날짜	직접적 계기
단성	2. 4	耗條結斂 등
진주	2. 14	還逋 (都結) 등
우병영	2. 14	還逋 (統還) 등
함양	3. 16	田稅木價
거창	3월 중순	結價
성주	3. 26, 4. 12	結價 과다 등
울산	4. 1	都結 등
선산	4. 2	結價 과다
개령	4. 7	都結
인동	4. 9	都結, 結價 과다
군위	4월	還穀의 結斂
비안	4월	結斂
밀양	4월 초	還穀의 폐단
현풍	4월 말, 5. 17	
상주	5. 15	結價 과다
경주	10월 경	結價
신녕	10월 경	還逋
연일	10월 경	수돌 비용 호당 부과
창녕	10월 경	
창원	11. 8	還穀의 폐단
남해	12. 21	還穀의 폐단

출처: 송찬섭 (1997:287)

<표 5>와 <표 6>에서의 이 일치가 우연에 불과한 것인가? 民의 부담은 늘어난 이유는 <표 6>에서 보다시피 제도의 변천과 타락에 있다. 이 변천과 타락을 오로지 개개인의 도덕적 타락으로 이해해야 하는가? 설사 개개인이 그렇게 되었다 하더라도 예컨대 監查 기능이 鮮初처럼 작용하고 있었더라면 일부 지방에 국한되고 쉽게 본래의 기능으로 돌아올 수 있었을 게다. 그러나 還穀이 끼친 민폐에 대해서는 당시의 각 지방의 道伯이나 암행어사의 지방 실정보고에 거의 빠지는 예가 없을 정도로 빈번한 (金雲泰, 1995:649) 것은 개개인의 책임을 넘어 체제 자체에 문제가 있다고 하여야 할 것이다. 文勇植 (2001:7-9)이 지적했듯이 애초에 환곡제도는 농민의 재생산 기반을 보호하기 위한 제도였지만 17세기 전반 取耗補用의 시행을 계기로 성격이 財政補用으로 변해 갔고 18·19세기에 고리대로 귀착하게 되었다.

또 다른 징표는 西學을 막기 위한 5가작통법에서 볼 수 있다. 5가작통법은 정당화기능의 상실에 따른 체제유지기능을 회복하려는 시도였다. 그럼에도 불구하고 西學이 계속 침투함은 체제유지기능과 정당화기능 사이의 상충이나 管理 impossibility에서 후자가 우위를 점하고 있음을 보여주는 증거이다.

4. 정당화기능의 파행과 새로운 정당화기능의 탐색

이제는 管理不可能 현상에서 기인하는 정당화기능의 문제를 탐색하자. Brinton (1965)에 따르면 사회경제적 구조가 제 기능을 하지 못하면 Elite의 離叛 현상이 일어나고 위기는 깊어진다고 한다. 朝鮮朝 末期의 현상도 이 과정을 겪게 된다. ‘즉 지금까지 조선왕조 유지의 이념적 근거였던 성리학적 가치체계가 세도정치로 인해서 그 정당성을 잃었다’ (강만길 외, 1994c:143). 이 현상은 정당화기능의 역할에 의심을 품게 하여 지식인이든 피치자든 새로운 정당화기능을 찾고자 하는 갈망을 보여주는 방향으로 이끌었다.

정당화기능을 수행했던 제도들의 불신 또한 심각했다. 앞서 언급한 政治기강의 문란, 지방관리의 부정부패 (金雲泰, 1995:632-637), 還穀의 素亂 등이 그 보기이다. 현실에서 일어나는 이런 예들은 정당화의 기능이 더 이상 작용하지 않음을 보여줄 뿐만 아니라 체제유지기능이 축적기능에서의 管理不可能을 더 이상 통제할 수 없는 수준이라는 것을 증명한다.

아울러 기능 간의 管理不可能 현상의 관점에서 보면 축적체계에서 상공업의 발전은 전통적 가치체계를 변질시켰다 (金雲泰, 1995:475-480). 그 예로 社會秩序의 변화 (金雲泰, 1995:479), 전통적 家庭倫理의 변질, 社會身分秩序의 解體 促進 등인데 이는 체제유지기능을 해쳤다. 구체적으로 화폐경제의 발전은 朝鮮朝의統治秩序를 素亂시키는데 一助하였다. 즉 守令과 吏胥들의 不正行爲와 收賂行爲를 부추겼다 (金雲泰, 1995:478).⁵⁷⁾ 화폐경제의 발달 이후에는 부피가 작고 가벼워 운반하기 용이한 동전을 뇌물로 받는 수뢰행위가 성행하였다. 이는 농민을 궁핍화시키고 19세기 초부터는 국가재정의 파탄과 농민층의 몰락, 사회불안, 농민반란을 파급시키는 결과를 빚었다 (金雲泰, 1995:478).

그 당시 사회변동과 그에 부응하는 여러 현상 (예컨대 교육에 대한 불신이나 신분질서의 와해 현상 등)은 정당화 기능을 역기능으로 돌아가게 하였다.

형이상학적 차원의 代案찾기 측면에서는 지금까지의 정당화 기능을 수행해 왔던 성리학 지도이념에 대한 불신으로 다른 대안을 찾게 된다. 이들은 각각 양명학, 실학, 서학, 동학 등이 그것이다. 또한 개인적 차원에서 시작된 代案찾기는 집단적 차원으로, 反性理學의 종교⁵⁸⁾로 발전한다.

57) 화폐경제의 발달 이전에는 ‘수령은 나쁜 욕심이 있더라도 터놓고 布帛을 모아서 실어 나를 수 없었던 것이며---뇌물로---쌀은 부피가 커서 타인의 눈에 쉽게 발각되기 때문에 회회행위는 자연 경제되었다’ (金雲泰, 1995:478).

58) 개인적 차원에 속하는 예는 박세당(사변론), 윤휴(백호기) 등이고, 집단적 차원에 속하는 것은 강화학파, 실학파 등이고, 반성리학적 종교로 발전한 것은 서학, 미륵신앙, 동학, 정감록 등이다.

VII. 결 론

이 글은 서구에서 그 유용성을 인정받았던 New Left의 방법론을 이용하여 먼저 국가기능을 세 가지로 재분류하는데 체제유지기능, 축적기능, 정당화기능이 그것이다. 朝鮮朝 초기에는 단순재생산의 축적구조 위에서 터잡았기 때문에 세 기능 사이에 문제가 발생할 때 이를 바로 잡을 수 있었다. 그러나 후기의 확대 재생산 축적구조는 鮮初와는 아주 다른 양상의 전개였다. 이런 전개는 체제유지 기능으로 하여금 다른 분야에 대한 통제가 불완전하거나 통제가 안되거나 통제의 범위 밖에 놓이는 管理不可能性을 발생하게 만들었고 이 管理不可能性이 정당화의 위기를 낳았다. 여기에 덧붙여 당시의 세도정치라는 일컫는 정권담당자들은 전체의 이익이 아닌 자기 이익을 추구하고, 격심한 변화에 적절히 대응하지 못함으로써 본문에서 보았듯이 개혁이 가능한 기회를 놓치고 말았다. 이 과정에서 엘리트들은 엘리트대로 새로운 정당화기능을 찾아 나서고 하층민은 하층민대로 정당화 기능에 회의를 표하였다.

축적구조의 변화, 체제유지기능의 관리불가능성, 그리고 여기에 정당화기능에 대한 상·하층의 회의는 민란으로 이어지고 그 결과 조정은 통치의 어려움 때문에 외세에 의존하게 되고 이 전개가 한말에 이르렀다. 이러한 필자의 주장에 대해 논란과 오류도 있을 것이다. 그러나 行政史의 문제점을 밝혀 보다 더 사랑받고 유용한 분과 학문으로 거듭나려는 시도라는 점을 강조하며 글을 마칠까 한다.

참고문헌

朝鮮王朝 實錄

經國大典

강만길. (1996). 「韓國近代史」서울: 창작과비평사.

강만길 외. (1994a). 「한국사7」서울: 한길사.

강만길 외. (1994b). 「한국사8」서울: 한길사.

강만길 외. (1994c). 「한국사9」서울: 한길사.

강만길 외. (1994d). 「한국사10」서울: 한길사.

姜晉哲. (1982). 韓國史의 普遍性과 特殊性. 한국사연구회 (편)『한국사연구입문』서울: 지식산업사.

고병익. (1996). 「동아시아사의 전통과 변용」서울: 문학과지성사.

구자현. (1984). 「韓國社會福祉史」서울: 흥의재.

- 국사편찬위원회. (1994).『한국사 23-36』서울: 국사편찬위원회.
- 권희영. (2001). 「한국사의 근대성 연구」서울: 백산서당.
- 김길환. (1981). 「朝鮮朝 儒學思想 研究」서울: 일지사.
- 김대환 (편). (1997). 「자본주의이행논쟁」서울: 동녘.
- 金德珍. (2002). 「朝鮮後期 經濟史 研究」서울: 선인.
- 김연명 (편). (2002). 「한국 복지국가 성격 논쟁」서울: 인간과 복지.
- 김영호. (1997). 수공업의 발달. 국사편찬위원회 「한국사33」서울: 국사편찬위원회.
- 김옥근. (1987). 「朝鮮王朝 財政史 研究(II)」서울: 일조각.
- 김완진. (1995). 訓民正音 製作의 目的. 김민수 외「國語와 民族文化」서울: 집문당.
- 김윤자. (1984). 저개발 분석 논쟁에 관하여. 연세춘추 기획부 편 「현대의 인문사회과학 논쟁」서울: 한울.
- 金日坤. (1986). 「儒教文化圈의 秩序와 經濟」서울: 한국경제신문사.
- 金雲泰. (1995). 「朝鮮王朝 政治行政史－近世篇」서울: 박영사.
- 김태성·성경룡. (1999). 「복지국가론」서울: 나남.
- 김형효 외. (2000). 「민본주의를 넘어서」서울: 청계.
- 남찬섭. (2002). 한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구. 김연명 (편) 「한국 복지국 가 성격 논쟁」서울: 인간과 복지.
- 文勇植. (2001). 「朝鮮後期 賑政과 還穀運營」서울: 경인문화사.
- 류승주. (1997). 광업의 발달. 국사편찬위원회 「한국사33」서울: 국사편찬위원회.
- 류승주. (1994). 야철수공업과 철광업. 국사편찬위원회 「한국사24」서울: 국사편찬위원회.
- 박광주. (1999). 「한국권위주의국가론」서울: 인간사랑.
- 박병련. (1991). 「朝鮮朝 儒教官僚制의 性格에 관한 研究」서울대학교 박사학위 논문.
- 박종수. (1993). 16·7세기 田稅의 定額化 과정. 「韓國史論30」서울대출판부.
- 박충석. (1982). 「韓國政治思想史」서울: 삼영사.
- 박현채. (1990). 농업에 있어서 자본주의 전개와 농민분해론. 石渡貞雄 지음 「자본주의의 형성과 농민층 분해론」서울: 한울.
- 박홍기. (2000). 민본주의 전통과 열린 경제질서의 형성. 김형효 외「민본주의를 넘어서」서울: 청계.
- 배종호. (1973). 「韓國儒學史」서울: 연세대학교 출판부.
- 부루크하르트. (1981). 「歷史를 어떻게 볼 것인가」(이상신 역), 서울: 한길사.
- 블로크. (2006). 「봉건사회 I」(한정숙 역), 서울: 한길사.
- 송건호·강만길 (편). (1982). 「韓國民族主義論」서울: 창작과비평사.
- 송준호. (1987). 「朝鮮社會史研究」서울: 一潮閣.
- 송찬섭. (1997). 삼남지방의 민중항쟁. 국사편찬위원회 「한국사36」서울: 국사편찬위원회

회.

- 송찬섭·홍순권. (1998). 「한국사의 이해」서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 손호철. (1993). 「전환기의 한국정치」서울: 창작과비평사.
- 손호철. (2001). 「현대 한국정치-이론과 역사」서울: 사회평론.
- 시오노 나나미. (1996). 「로마인 이야기3」서울: 한길사.
- 신용하 (편). (1982). 「사회사와 사회학」서울: 창작과비평사.
- 오영교. (2005). 「조선후기 사회사 연구」서울: 혜안.
- 오일주. (1992). 조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화. 「실학사상 연구 3」.
- 유종해·김문성. (2003). 「행정사의 이해」서울: 대영문화사.
- 安達義博. (1982). 18·19세기 전반의 大同·木·布·錢의 징수·지출과 국가재정. 강재언 외「封建社會 解體期의 社會經濟構造」서울: 청아출판사.
- 안병직. (1984). 조선후기 자본주의 萌芽 논쟁. 연세춘추 기획부 「현대의 인문사회과학 논쟁」서울: 한울.
- 元裕漢. (1994). 화폐의 유통. 국사편찬위원회 「한국사24」서울: 국사편찬위원회.
- 이광주·이민호 (편). (1981). 「역사와 사회과학」서울: 한길사.
- 이삭. (1985). 「哲學事典」서울: 이삭.
- 이수건. (1994). 개요. 국사편찬위원회 「한국사25」서울: 국사편찬위원회.
- 이영칠. (2005). 「韓國史總論」서울: 고시연구사.
- 이영훈. (1988). 「조선후기 사회경제사 연구」서울: 한길사.
- 이우성·강만길 (편). (1980). 「韓國의 歷史認識」(上, 下), 서울: 창작과비평사.
- 이아화. (1995). 「조선후기의 정치사상과 사회변동」서울: 한길사.
- 이재룡. (1994a). 개요. 국사편찬위원회 「한국사24」서울: 국사편찬위원회.
- 이재룡. (1994b). 국가재정. 국사편찬위원회 「한국사24」서울: 국사편찬위원회.
- 이재룡. (1982). 科田法體制. 한국사연구회 「韓國史研究入門」서울: 지식산업사.
- 李存熙. (1994). 개요. 국사편찬위원회 「한국사23」서울: 국사편찬위원회.
- 이종수. (2000). 「행정학 사전」서울: 대영문화사.
- 이태진. (1993). 朝鮮後期 兩班社會의 變化. 주보돈 외「韓國社會發展史論」서울: 一潮閣.
- 이태진. (1998a). 개요. 국사편찬위원회 「한국사30」서울: 국사편찬위원회.
- 이태진. (1998b). 장기적인 자연재해와 전란의 피해. 국사편찬위원회 「한국사30」 서울: 국사편찬위원회.
- 전종섭. (2001). 「行政哲學」(윤재풍과 정희남 역), 서울: 대영문화사.
- 전형택. (1994). 賤人. 국사편찬위원회 「한국사25」서울: 국사편찬위원회.
- 정대연. (1997). 「사회과학 방법론 사전」서울: 백의.
- 鄭杜熙. (1993). 朝鮮前期 支配勢力의 形成과 變遷. 주보돈 외「韓國社會發展史論」서울: 一潮閣.

- 조기준. (2000). 「社會經濟史」서울: 일신사.
- 조영훈. (2002). 유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의? 한국의 복지유형 검토. 김연명 (편) 「한국 복지국가 성격 논쟁」서울: 인간과 복지.
- 차문섭. (1994). 군사조직. 국사편찬위원회 「한국사23」서울: 국사편찬위원회.
- 차하순 외. (1995). 「한국사 시대구분론」서울: 소화.
- 최승희. (1982). 訓民正音·書籍編纂. 한국사연구회 (편) 「韓國史研究入門」서울: 지식산업 사.
- 최완기. (1997a). 개요. 국사편찬위원회 「한국사33」서울: 국사편찬위원회.
- 최완기. (1997b). 임노동의 발생. 국사편찬위원회 「한국사33」서울: 국사편찬위원회.
- 최윤오. (1997). 광작과 지주제. 국사편찬위원회 「한국사33」서울: 국사편찬위원회.
- 최진덕. (2000). 유학과 민본사상, 그 이상과 현실. 김형효 외「민본주의를 넘어서」서울: 청계.
- 최진옥. (1995). 서민층의 성장. 국사편찬위원회 「한국사34」서울: 국사편찬위원회.
- 河原林靜美. (1982a). 1811년 평안도에 있어서의 농민전쟁. 강재언 외「封建社會 解體期의 社會經濟構造」서울: 청아출판사.
- 河原林靜美. (1982b). 18, 9세기에 있어서 墓人과 私商에 대하여. 강재언 외「封建社會 解體期의 社會經濟構造」서울: 청아출판사.
- 한상진 편. (1988). 「국가이론과 위기분석」서울: 전예원.
- 한영국. (1997). 인구의 증가와 분포. 국사편찬위원회 「한국사33」서울: 국사편찬위원회.
- 허웅. (1975). 「우리옛말본—15세기 국어 형태론」서울: 샘 문화사.
- 허웅. (1979). 「우리말과 글에 쏟아진 사랑」부산: 문성출판사.
- 허웅. (1986). 「언어학」서울: 샘문화사.
- 허웅. (1989). 「16세기 우리옛말본」서울: 샘문화사.
- 홉스봄. (2005). 「자본의 시대」(정도영 옮김), 서울: 한길사.
- Borre, O. & M. Goldsmith. (1995). *The Scope of Government*, New York: Oxford University Press.
- Brinton, C. (1965). *The Anatomy of Revolution*, New York: Vintage Books.
- Carr, E. H. (1982). *What is History?* London: Macmillan.
- Fraser, D. (1973). *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London: Macmillan.
- Fry, G. (1979). *The Growth of Government*, London: Frank Cass.
- Gilbert, B.B. (1973). *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, London: Michael Joseph.
- Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.

- Johnson, N. (1987). *The Welfare State in Transition*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Lindberg, L.N. et al (eds.) (1975). *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Offe, C. (1984). *Contractions of the Welfare State*, London: Hutchinson Co. Ltd.

Abstract

A Study on Unmanageability of Administration in Chosun Dynasty: Centered on System Collapse Process at the End of Chosun Dynasty

Kwang-Seok Lee

This paper aims at the explanation as to why Chosun Dynasty was easily collapsed. In order to explain the reason, this paper adopts so-called New Left framework. Based on this schema, state has three kinds of function: system-maintenance function, accumulation function, and legitimization function. At the end of Chosun Dynasty, these functions did not work well and caused some conflicts among one another, which means that the Dynasty had lost the capacity of manageability in governing. It resulted from the change of accumulation structure: from agricultural society to the one with capitalistic elements. In the change process, Chosun government did not show manageability in the governing and the elite group in the government did not cope with the situation properly and searched for their own interest (SeDo politics), which led people (intellectual or masses) to find new legitimization function. This paper tries to explain incompetency at the end of Chosun Dynasty by introducing the concept of unmanageability.

【Key words: system-maintenance function, accumulation function, legitimization function, unmanageability】