

18세기 영국의 국가체제와 제국 경영*

이 영 석

(광주대학교 외국어학부)

I. 18세기사 연구의 르네상스?

한 세대 전만 하더라도 18세기는 영국사 연구에서 주목을 받지 못한 시기였다. 영국 혁명과 산업혁명이라는 흥미로운 주제를 중심으로 정치사 또는 사회경제사 연구가 활발하게 이루어지던 그 전후시기에 비해, 18세기는 하노버왕조의 같은 이름을 가진 왕들이 연이어 승계한 것만큼이나 특색이 없는 그렇고 그런 시대로 여겨졌던 것이다. 그러나 근래에 18세기는 영국사 가운데서도 가장 매력적이고 연구가 활발한 분야로 꼽힌다.

역사가들에 따르면 18세기 영국은 생각보다는 훨씬 더 활력이 넘치고 역동적인 사회였다. 상업과 무역의 발전을 바탕으로 세속적인 삶의 태도와 일상생활이 사람들 사이에 널리 자리 잡았고, 개인의 생활과 감성적인 자아의식이 종교적 속박을 뚫고 분출하였다. 새로운 감성과 시장경제는 처음부터 함께 맞물려 출현한 것이었다.¹⁾ 이와 함께 이 세기에 영국은 정치적 안정을 유지하면서 아메리카, 아프리카 및 아시아 지역으로 세력을 넓혔다. 여러 차례 프랑스와의 전쟁에서 승리를 거둔 이후 해외 시장에서 영국의 지배권은 더욱 더 확고해졌다. 18세기 영국-프랑스의 전쟁은 대부분 영국의 일방적인 승리로 끝났다. 비록 미국 독립전쟁에서 일시적으로 좌절을 맛보기도 했지만, 에스파냐 왕위계승전쟁과 7년 전쟁

* 이 논문은 2004년도 학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음. (KRF-2004-044-A00001)

1) Roy Porter, *Enlightenment: Britain and the Creation of the Modern World* (Nemesis: Allen Lane, 2000), chs. 11, 12 참조.

을 거쳐 나폴레옹 전쟁에 이르기까지 영국은 프랑스와의 전쟁에서 우위를 보였으며, 그때마다 해외 식민지 경쟁에서 유리한 위치를 차지했다. 광범한 해외식민지에 바탕을 둔 영제국의 근간은 이미 18세기에 다져졌던 것이다.

이와 같이 영국이 프랑스를 누르고 성공적으로 제국을 형성할 수 있었던 까닭은 무엇인가. 몇몇 역사가들은 18세기 영국 경제와 국가체제의 기본 성격을 재해석함으로써 그 해답을 구하려고 했다. 금융혁명, 재정-군사국가(fiscal-military state), 신사적 자본주의(gentleman capitalism) 등의 개념이 이에 해당한다.²⁾ 물론 전쟁이나 식민지 진출 또는 제국 경영과 같은 정치적 군사적 현상들은 일차적으로 이러한 움직임에 참여한 사람들의 개인적 또는 집단적 행위들에 의해 영향을 받는다. 그렇다고 하더라도 그 시대의 국가체제 및 경제체제의 여러 특징들이 전쟁과 제국 확대의 추세에 영향을 주었다는 점을 간과해서는 안 된다. 다음에서 이들 해석을 요약하고 이를 통해 18세기 영 제국의 형성과 경영전략을 적절하게 설명할 수 있는지를 검토하려고 한다.

II. 상인과 식민

17세기 후반 네덜란드나 에스파냐와 경쟁하면서 해외에 진출한 영국인들의 활동은 정부의 의도적인 계획에 따른 결과가 아니었다. 물론 그 시대 영국의 지배계급은 에스파냐의 해외제국을 질시의 눈으로 쳐다보았지만, 그것도 대부분 종교적 심성과 관련되어 있었다. 종교개혁 이후 가톨릭

2) P. G. M. Dickson, *The Financial Revolution in England: A Study in the Development of Public Credit, 1688-1756* (London: Macmillan, 1967); P. J. Cain and A. G. Hopkins, "Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas, I: The Old Colonial System," *Economic History Review*, 39:4 (1986), pp. 501-25; idem, *The British Imperialism I: Innovation and Expansion* (London: Longman, 1993); John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783* (London: Unwin Hyman, 1989).

릭 국가인 에스파냐와 갈등을 빚으면서 잉글랜드는 교황의 전위인 남유럽 제국들에 맞설 프로테스탄트 제국을 건설해야 한다는 주장이 가끔 나타나는 정도였다. 실제로 정부는 해외제국으로 팽창할 자원도 힘도 갖추지 못했다.

튜더-스튜어트 시대에 영국인의 해외 진출 주역은 정부가 아니라 해적이었다. 영국인 해적들은 스스로를 ‘해안의 동업자’(brethren of the coast)라 불렀으며, 그들 나름대로 노획물에 대한 정교한 분배제도와 부상을 대비한 보험제를 갖추고 있었다. 이들은 주로 서인도제도를 무대로 무역선을 공격하여 귀금속과 선적된 거래상품을 약탈했다. 엘리자베스 시대에 정부는 유명한 해적들의 약탈행위를 눈감아주었을 뿐만 아니라 때로는 사나포션 선원자격을 부여함으로써 은밀하게 지원하기도 했다. 정부의 입장에서 해적활동은 에스파냐와 포르투갈을 상대로 저예산을 들여서 타격을 입히는 비정규적인 전쟁이었다.³⁾ 그렇다면 왜 영국인 해적들이 많았을까? 영국인들은 에스파냐나 포르투갈의 선원들과 달리 평소에 북해의 험한 파도에서 항해한 경험을 가지고 있었다. 그들은 대양에서 장기간 항해하는 데 뛰어난 적응력을 가지고 있었다. 16세기에는 영국에도 돛대가 셋 달린 무장범선이나 속력이 빠른 소형범선(caravel)이 도입되었기 때문에 이들은 더욱 더 거리낌 없이 주로 신대륙 무역로를 노리고 해상활동을 벌일 수 있었던 것이다.⁴⁾

해적 활동이 한풀 꺾인 후에 영 제국의 토대를 마련한 해외 진출의 첨병은 무역상인들이었다. 원래 영어에서 ‘상인’(merchant)이라는 말은 주로 해외무역에 직간접적으로 종사하는 사람들을 가리켰다. 중세 말에 그들은 대부분 모직물 분야의 머천트 어드벤처러즈(Merchant Adventurers)와 같은 규제회사(regulated company)의 일원으로 활동하였다. 무역상인들은 대부분 회사에 입회료를 내고 가입한 후에 독자적인 영업활

3) Henry Morgan, John Hawkins, Christopher Newport 등이 17세기에 활동한 유명한 해적들이다.

4) Niall Ferguson, *Empire: How Britain Made the Modern World* (London: Penguin, 2003), pp. 12-13.

동에 종사하면서 무역 차액 가운데 일정한 몫을 떼어 회사의 운영자금으로 납부하였다. 제규회사의 특징은 해외무역의 발전과 더불어 점차 특정항로의 무역을 독점하는 형태로 자리 잡았다는 점이다.⁵⁾ 해외무역에서 제규회사는 상인중심의 가장 전형적인 조직이었지만, 이외에도 다른 형태의 회사조직이 나타났다. 주식회사(joint-stock company)와 합명회사(partnership)가 이에 해당한다. 앞의 것은 주주를 통해 모금한 자본으로 무역에 진출했으며 영업은 독립적인 상인보다는 급료를 받는 본국 및 해외의 직원을 통해 이루어졌다.⁶⁾ 합명회사는 소수의 상인들이 자유롭게 출자한 조직으로서 주식회사나 제규회사의 독점권에 도전하는 경우가 많았다.

전형적인 무역상인들은 해외에 거래점이나 점포를 열고 자신의 대리인(factor)을 통해서 특정한 상품을 수입 또는 수출하는 영업방식을 따랐다. 그들은 자신이 직접 상품 거래를 도맡거나 또는 다른 고객의 주문을 받아 상품의 거래를 대행하였다. 이들 상인의 부는 토지나 건물보다는 대부분 유동자본의 형태로 투자되었다. 상품, 원료, 선박의 지분, 현금, 채권 등이 상인 자산의 주류를 이루었다. 이 가운데 선박 지분은 상인에게 아주 중요한 것이었다. 제규회사 조합원들의 입회비는 선박의 지분인 경우가 많았다. 그것은 보통 16분의 1지분 또는 30분의 1지분의 형태로 분할되어 있었으며 매매도 가능했다. 이와 같이 선박 지분이 분산되었던 것은 원양 항해가 그만큼 위험 부담이 컸기 때문이다.⁷⁾

상인들은 그 뿌리를 해외무역에 두고 있었지만, 17세기 후반 이래 다양한 업무 가운데 일정한 영역으로 특화하는 경향을 보여준다. 다음 세기 초에는 신용 업무가 확대되면서 이 분야로 진출하는 상인들이 증가하

5) 예컨대 레반트 회사는 동지중해무역, 이스트랜드 회사는 발트해 무역, 함부르크 회사는 북해 무역을 독점했다. Peter Earle, *The Making of the English Middle Class: Business, Society and Family Life in London, 1660-1730* (London: Methuen, 1989), p. 37; 이영석, 『근대의 풍경』(푸른역사, 2003), 2장.

6) 동인도회사, 왕립아프리카 회사(Royal African Company) 등이 대표적이다.

7) Earle, *Making of the English Middle Class*, p. 40.

였다. 은행가(banker), 주식중개인(stock-jobber), 공채중개인(loan-contractor), 지금거래인(bullion dealer) 등 신용분야 종사자들도 일반적으로 '상인'(merchant)이라 불렀던 것은 이 때문이다.⁸⁾ 런던에서 이와 같이 분화된 업종에 종사하는 상인들의 주된 활동무대는 왕립거래소(Royal Exchange)였다. 이 거래소는 1666년 대화재 이후 대규모로 신축되었다. 이곳에서 온갖 상인과 중개인들이 서로 만나 계약하고 선박을 물색하고 보험에 가입했다. 한편으로 무역상인들은 이곳에서 도매상을 만나 수입상품을 넘기기도 했다. 해외무역에 종사하는 상인들의 주류가 런던을 근거지로 삼았기 때문에 18세기 영국의 상인이라곤 곧 런던 상인을 가리키는 말이었다.⁹⁾

런던이 17세기 후반 이래 암스테르담을 제치고 해외무역의 중심지로 올라설 수 있었던 것은 크롬웰 공화정시대에 연이어 제정된 항해법에 크게 힘입었다고 알려져 있다. 특히 1651년의 항해법은 아시아, 아프리카, 아메리카로부터 영 제국과 그 식민지로 상품을 운송할 경우 영국 국적의 선박이나 또는 선원의 다수가 영국인인 경우만을 허용하는 내용으로 이루어져 있다. 이것은 영국을 중심으로 하는 해외무역에서 네덜란드 해운업을 배제하려는 의도를 함축하고 있었다. 그러나 이러한 입법이 과연 영국 해외무역 활성화의 동력이었는지에 관해서는 이견이 있다.

사실 크롬웰시대의 항해법이 처음부터 경제적인 의도에서 제정된 것은 아니었다. 네덜란드에 호의적인 태도를 가졌던 크롬웰이 항해법을 제정하고 적대적인 정책을 취했던 것은 그 자신의 의지라기보다는 당시 런던의 다양한 상인집단의 영향과 압력을 받았기 때문이다. 실제로 1650년 9

8) Jack Lindsay, *The Monster City: Defoe's London 1688-1730* (New York: St. Martin Press, 1978), p. 173.

9) 예컨대 북미 무역에 종사하는 영국 상인들의 부채 및 자산 총계를 보면 런던 상인을 100으로 할 때 다른 도시의 상인들의 경우는 이에 훨씬 미치지 못했다. 글래스고우 21, 브리스톨 27.6, 리버풀 5.2, 맨체스터 3.4로 나타난다. 영국의 주요 항구가 보유한 선박 톤수도 비슷한 경향을 보여준다. 런던 32만 5,000톤, 뉴캐슬 10만 6,000톤, 리버풀 7만 6,000톤, 헐 5만 2,000톤, 브리스톨 3만 8,000톤 등이다. S. D. Chapman, *Merchant Enterprise in Britain* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 41-2.

월의 항해법은 오히려 정치적인 의도가 강한 것이었다. 그것은 불온하거나 소요가 발생한 식민지(북미와 서인도제도)와 무역을 금지하는 내용으로 이루어졌지만, 서인도제도 무역상인들이 집단적으로 항의함에 따라 1651년 항해법을 다시 제정한 것이다.¹⁰⁾

해외무역의 성장과 함께 런던도 변영을 누렸다. 1650~1750년 사이에 런던의 인구는 40만 명에서 67만 5,000명으로 증가했다.¹¹⁾ 물론 전통적인 도심은 아직도 좁고 외곽으로 나아가면 빈민층의 주거지역이 앞을 가로막아 별다른 변화가 없었지만, 템스 강변에서는 새로운 변화의 물결을 느낄 수 있었다. 1700년 당시 잉글랜드 해외무역량의 75~80% 가량이 런던 항을 통해서 이루어졌다. 기존의 항만시설만으로는 넘쳐나는 물동량을 처리할 수 없었기 때문에 18세기 중엽 이후 블랙웰(Blackwell), 라임하우스(Limehouse), 밀월(Milwall) 등 새로운 부두가 템스강 하안에 잇달아 신설되었다.¹²⁾ 사실 18세기 초에 영국은 이미 네덜란드를 추월하여 세계에서 가장 넓은 해외시장을 가진 경제권을 이룩하였고 가장 규모가 큰 상선대를 보유하고 있었다. 이에 따라 해외에서 값싸면서도 다양한 소비재가 영국으로 흘러들었다. 에스파냐의 포도주와 오렌지, 이탈리아의 견직물과 기름, 동인도 및 아메리카의 면직물·차·인디고·담배·커피·설탕 등이 대표적인 수입품이었다. 특히 동인도 및 아메리카산 상품이 중요한 것이었다. 사실 18세기 영국 해외무역의 역동성은 이들 지역 상품에 대한 국내수요와 그리고 유럽 대륙으로의 재수출 증가로 설명할 수 있다.¹³⁾

먼저 해외상품에 대한 국내 소비는 런던과 같은 대도시의 성장과 더불어

10) O. A. Johnsen, "The Navigation Act of 9 October, 1651," *History*, 34 (1949), p. 89.

11) E. A. Wrigley, "A Simple Model of London's Importance in Changing English Society and Economy, 1650~1750," *Past and Present*, 37 (1967), pp. 44-45.

12) P. L. Garside, "London and the Home County" in F. L. M. Thompson, ed., *The Cambridge Social History of Britain 1750~1950*, Vol. 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 475.

13) J. M. Price, "What Did Merchants Do? Reflections on British Overseas Trade 1660~1790," *Journal of Economic History*, 49:2 (1989), p. 277.

어 꾸준하게 증가하였다. 18세기 한 세기 동안에 런던의 인구는 거의 두 배 가량 늘었다.¹⁴⁾ 런던은 당대에 세계에서 가장 커다란 소비시장이었다. 이미 같은 세기 초에 잉글랜드의 각 지방을 여행하면서 다니엘 디포(Daniel Defoe)는 지방에서 특화된 생산물이 대부분 런던 시장을 겨냥하고 있다는 사실에 놀라움을 드러냈다.¹⁵⁾ 실제로 런던 곳곳에 각 지방에서 생산된 생활자료를 매매하는 전문화된 시장이 발달하고 있었다. 예컨대 리든홀 시장은 철물, 가죽, 육류, 낙농품을, 빌링스게이트 시장은 어류를, 퀴하이드 시장은 곡물을, 스미스필드 시장은 가축을, 코벤트 가든 시장은 과일과 야채류를 취급했다.¹⁶⁾

그러나 런던 시장에서 더욱 더 중요한 것은 해외상품 소비였다. 그 유통 중심지는 도매시장과 행상에 의존하기보다는 구 런던시와 웨스트엔드 등 좁은 도심에 뻗뻗하게 들어선 상점들이었다. 금은방, 서점, 양복점, 양장점, 향료점, 식품점, 커피상점, 주류판매점, 중국상품점, 담배상점 등 각종의 전문화된 상점들이 좁은 거리에 가득 들어서서 사람들의 눈길을 끌었다. 제인 오스틴(Jane Austen)은 젊은 시절에 거리의 상점에서 물건을 사기를 좋아했다. 그녀의 남동생 헨리는 코벤트 가든 근처의 은행에 근무했는데, 그녀는 동생을 방문할 때면 언제나 근처의 고급의류점에 들려 비단옷이나 인도산 면포를 구입하곤 했다.¹⁷⁾ 후일 로버트 사우디(Robert Southey)는 이렇게 술회한다. “런던에서 나의 삶의 흔적을 말해야 한다면, 나는 항상 상점들 때문에 즐거웠다는 생각을 한다. 그곳에는 진기하고 아름다운 그 무엇인가를 언제나 볼 수 있었다.”¹⁸⁾

14) 1700년 57만 5,000명 규모에서 1800년 약 100만으로 증가한다.

15) “이 왕국 전체가 무언가를 공급하는 일에 몰두하고 있다. 덧붙이지만, 그 모든 것 가운데 가장 좋은 일은 구 런던시에 물자를 공급하는 것이다. 내가 말하는 물자란 곡물, 육류, 어류, 버터, 치즈, 소금, 목재, 의류 등이다.” Daniel Defoe, *A Tour through the Whole Island of Great Britain* (London: Cass repr. 1968), p. 41.

16) Roy Porter, *London: A Social History* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994), p. 143.

17) *Ibid.*, p. 145.

18) *Ibid.*, p. 146.

물론 영국에 수입된 해외상품들이 모두 국내시장을 겨냥한 것은 아니었다. 수입품 가운데 상당수는 대륙의 다른 나라로 다시 수출되었다. 특히 담배, 커피, 설탕과 같은 기호품의 경우 재수출 비율은 더욱 더 높았다. 이를테면 1770년대에 담배 수입량의 85%, 커피의 94%가 대륙으로 재수출되고 있었다.¹⁹⁾ 영국 국내에서 생산된 상품의 수출비중도 아울러 높아지고 있었다. 한 추계에 따르면, 1700~1760년 사이에 영국의 국민생산에서 수출이 차지하는 비중은 8.4%에서 14.6%로 상승하였다.²⁰⁾

한편, 18세기는 해외무역에서 영국과 유럽 간의 거래보다 영국과 아메리카 및 아시아와의 거래 비중이 더 높아지는 추세를 보여준다. 예컨대 1701년만 하더라도 영국 국내 생산된 수출품의 82%가 유럽 대륙을 겨냥한 것이었으나, 1772~3년에 그 비율은 40%로 낮아진다. 또 1713~1803년 사이에 영국의 해외무역 총액에서 유럽과의 무역 비중은 74%에서 33%로 하락했다.²¹⁾

이상의 추계에서 우리는 영국의 해외무역에서 소비시장과 수출의 중요성이 높아졌다는 것만을 알 수 있을 뿐이다. 그러나 소비의 중요성을 고려하면 영 제국 또는 식민지 형성이 처음부터 정치적 기획이 아니라 자연스러운 경제적 현상이었다는 점을 깨달을 수 있다. 특히 식민지 확대는 영국 국내와 유럽 대륙에서 소비시장의 변화와 밀접하게 관련된다. 처음부터 영국 정부가 나서서 제국의 건설자가 된 것은 아니었다. 소비시장의 변화에 따라 대양으로 나아간 영국인들은 에스파냐, 포르투갈, 프랑스와 같은 초기 제국의 쓰레기더미를 뒤지던 해적이었다. 그들의 뒤를 이어 상인들이 진출하였다. 이들은 설탕 수요 때문에 카리브해의 서인도 제도로, 담배를 찾아 북미로, 향료와 차와 면포를 찾아 아시아로 진출했던 것이다.

19) Ferguson, *Empire*, p. 16.

20) N. F. R. Crafts, *British Economic Growth during the Industrial Revolution* (Oxford: Oxford University Press, 1985), p. 131.

21) *Ibid.*, p. 131.

III. 재정-군사국가와 전쟁

명예혁명 이후 나폴레옹 몰락기까지 영국과 프랑스는 여러 차례에 걸쳐 서로 전쟁을 벌였다. 이 시대의 전쟁연대기는 잘 알려져 있다. 에스파냐계승전쟁(1701~14)은 루이 14세의 손자인 필립이 에스파냐의 왕위계승자로 지명되자 두 나라의 제휴에 위구감을 가진 영국, 네덜란드 및 오스트리아가 프랑스와 벌인 전쟁이었다. 겉으로는 부르봉왕가의 세력 확대를 저지하려는 것이었지만, 그 이면에는 신대륙 무역의 지배권을 둘러싼 갈등이 자리 잡고 있었다. 그 후 오스트리아 왕위계승전쟁(1740~48)과 7년 전쟁(1756~63)은 실레지엔의 영유권을 둘러싼 프로이센-오스트리아의 대립에 영국과 프랑스가 개입하면서 벌어진 것이었다. 두 전쟁에서 함께 제휴한 프로이센과 영국이 오스트리아, 프랑스, 에스파냐 연합에 승리를 거두었다. 같은 세기 말 프랑스 혁명 이후 영국은 대불동맹군을 이끌면서 나폴레옹의 군대와 맞서 싸웠다. 영국과 프랑스의 전쟁은 이것만이 아니다. 제임스2세 복위운동을 벌인 재커마이트들(Jacobites)의 스코틀랜드 침입(1715, 1746)도 프랑스의 지원을 받은 것이었고, 미국독립전쟁(1776~81)에서도 프랑스는 군대를 파견하여 독립군을 지원했다.²²⁾

18세기 유럽을 중심으로 형성된 세계체제의 맥락에서 보면, 영국과 프랑스의 대립은 세계체제 중심부 국가들의 헤게모니 쟁탈전에 해당한다. 월러스틴(I. Wallerstein)에 따르면, 17세기의 위기에 유럽의 중심부 국가들은 자본축적의 원천을 국민경제 내부에 집중시키려고 노력했다. 이 결과 중심부지역에서 지리적 전문화와 새로운 경제발전이 가능하게 되었고, 이것이 18세기 팽창의 바탕을 이루었다. 이 시기 중심부 국가들의 투쟁에서 네덜란드는 영국과 프랑스에 밀려났으며, 영국과 프랑스 두 나라는 세계체제의 경계 안이면 어느 곳에서도 경쟁을 벌이고 서로 충돌하기

22) 종전과 함께 유티레히트 화약(1713), 엑슬-라-샤펠 조약(1748), 파리화약(1763) 등이 체결될 때마다 영국은 주로 프랑스나 에스파냐가 개척한 해외시장과 식민지를 병합할 수 있었다.

시작했다.

여기에서 중요한 것은 영토와 인구 면에서 열세를 면치 못했던 영국이 프랑스와의 경쟁에서 우위를 차지할 수 있었던 원인이 무엇인가라는 점이다. 사실 한 세대 전까지만 하더라도 18세기 영국 국가의 성격 및 변화에 관해서는 근대화론의 시각에서 설명하는 것이 일반적인 경향이였다. 이를 요약하면 다음과 같다. 18세기 영국의 국가체제는 왕실의 위엄을 높이고 귀족과 젠트리의 기득권을 보장할 정도의 작고 아마추어적이며 부패한 체제에 지나지 않았다. 이러한 국가의 성격이 근본적인 변화를 겪기 시작한 것은 18세기 말 또는 19세기 초의 일이었다. 즉 산업화와 더불어 사회문제를 비롯한 여러 난제들이 누적되면서 국가의 성격에 변화의 바람이 일었다. 정부의 역할이 사회의 여러 부문에서 증대되기 시작했고, 통치체도가 전문성을 띤 기제로 바뀌었다. 수상직, 각의, 하원 조사위원회, 왕립위원회와 같은 제도적 관행을 비롯하여 좀더 전문적이고 효율적인 관료체제가 정비되기 시작했으며, 이러한 변화를 선도한 세력은 종래의 귀족과 젠트리가 아니라 탁월한 재능과 교양을 지닌 부르주아 출신이었다.²³⁾

이와 같은 근대화 모델은 우선 작은 정부가 2차 백년전쟁에서 수차례 승리를 거둘 수 있었던 까닭이 무엇인지 설명해주지 못할 뿐만 아니라, 더 나아가 나폴레옹 전쟁 이후 행정에서 효율성과 전문성을 강조하는 추세가 정부의 역할 증대의 결과라기보다는 오히려 그 증대에 대한 반발이자 축소 노력이었다는 점을 간과한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 18세기 국가의 역할을 적극적으로 평가하는 경향이 나타났다. 존 브루어(John Brewer)에 따르면, 18세기 영국은 간헐적으로 발발하는 전쟁에 대처하는 과정에서 강력한 국가기구를 발전시켜 나갔다. 사실 전쟁은 원래부터 의도되었던 것이라기보다는 해외시장의 기득권을 유지하기 위한 일환으로 벌여졌기 때문에 주된 전장은 아메리카나 인도와 같은 해외 식민

23) 이러한 견해에 대해서는 다음을 볼 것. Peter J. Jupp, "The Landed Elite and Political Authority in Britain, 1760~1850," *Journal of British Studies*, 29:1 (1990), pp. 53-79.

지였다. 영국은 점차로 강력한 해군과 육군을 유지하기 위해 재정 지출을 늘렸고, 이를 부담하려고 물품세 부과와 일련의 국채발행이라는 수단에 의존하였다. 이 시기의 국가는 일종의 효율적인 전쟁기구였다. 따라서 그 성격은 한 마디로 '재정-군사국가'라고 할 수 있다는 것이다.²⁴⁾

여기에서 무엇보다 중요한 것은 재정-군사국가가 17세기 말 18세기 초에 걸쳐서 전개된 이른바 금융혁명의 토대 위에서 발전할 수 있었다는 사실이다. 역사가들에 따르면 일반적으로 이 시기의 금융혁명은 1694년 잉글랜드은행(Bank of England)의 설립과 물품세 부과 그리고 국채(National Debt) 발행으로 요약된다. 동시대 사람들은 이러한 제도들이 모두 네덜란드에서 도입되었다고 믿었다. 특히 토지 대신에 금전적 이해관계(moneyed interest)가 갈수록 중요해지는 사회현상을 개탄하던 일부 지식인들은 이 모든 사악한 현상들이 윌리엄 3세 즉위와 함께 영국사회에 건너온 네덜란드 풍물 가운데 하나라고 생각하였다.

그 시대에는 괴로웠지만
이 강탈의 시대보다는 덜 나빴다네.
무수한 보화가 낭비되었으나
그 어느 것도 네덜란드로 흘러들어
이 나라를 빈털터리로 만들지는 않았네.²⁵⁾

이 익명의 시는 크롬웰 시대와 윌리엄 3세 치세기를 비교한 것이다. 여기에서 네덜란드적인 것은 모두 악마로 묘사된다. 네덜란드는 잉글랜드를 파멸로 이끌 금융제도를 소개한 나라였다. 그렇다면 잉글랜드은행 창설 등을 주된 내용으로 하는 금융혁명의 가장 중요한 의미는 무엇인가. 그것은 해외무역에서 축적된 자본을 정부의 보호 아래 투자할 수 있

24) Brewer, *Sineus of Power*, ch. 1 참조.

25) Marjolein 't Hart, "The Devil or the Dutch: Holland's Impact on the Financial Revolution in England, 1643-1694," *Parliaments, Estates & Representation*, 11:1 (1991), p. 39에서 재인용.

는 공적 신용구조를 조성했다는 점이다. 물론 이는 네덜란드의 공공차입을 원용한 것이었다. 금융혁명은 장기부채의 진화과정에서 최종단계라고 할 수 있다. 장기채무의 경우 부채 전액의 상환은 반영구적으로 미룰 수 있는 반면, 단기채무는 1년 단위로 상환해야 할 뿐만 아니라 이자율이 높았다. 단기채무를 장기채무로 전환하면 할수록 국가는 금융엘리트의 영향에서 벗어날 수 있었다.²⁶⁾

금융혁명이 진행되면서 화폐자본을 축적한 사람들은 정부에 빌려준 돈을 잉글랜드은행이나 사우스시 회사(South Sea Company) 또는 왕립아프리카 회사가 발행한 채권(bond)으로 전환할 수 있었다. 물론 처음에는 이들 회사의 채권도 3~6개월에 만기가 돌아오는 단기 대부의 성격을 지녔으나, 점차로 장기 채권(즉 주식)으로 바뀌기 시작했다. 18세기 초 신동인도회사, 왕립아프리카 회사, 사우스 시 회사의 채권 발행은 이를 보여준다. 화폐자산을 가진 사람들이 채권 매입에 뛰어들었고, 1698년 신동인도회사가 발행한 채권 200만 파운드는 발행 3일만에 예약이 끝나기도 했다.²⁷⁾ 이에 따라 정부는 재정에 필요한 자금을 장기부채 형태로 차입할 수 있게 되었다. 18세기 일련의 식민지 전쟁에서 영국이 우위를 확보한 것도 이러한 재정운용에 힘입은 것이었다. 물론 이것은 당시 금융부문에서 이루어진 광범한 혁신을 바탕으로 한 것이었다. 즉 1697년 화폐재주조와 사실상의 금본위제도, 구 런던시의 전문적인 상인은행 발전, 담보유자시장의 성장, 환어음 이용 증가, 주식 거래, 해상 및 화재보험의 발전 등이 이 혁신의 주된 내용이었다.

여기에서 금융혁명이 이루어지기 위해서는 다음과 같은 세 가지 조건, 즉 국가 재정을 보증할 수 있는 중앙집중적인 조직 및 통제, 정기적이고 효율적인 과세제도, 공공차입에 동원할 수 있는 자본 축적 등이 필요하다. 영국은 재무부의 역할 증대, 물품세(excise)의 도입, 잉글랜드 은행의

26) *Ibid.*, pp. 40-1.

27) K. G. Davis, "Joint-stock Investment in the Later Seventeenth Century," *Economic History Review*, 2nd ser., 4:3 (1952), pp. 288-89.

창설 등으로 이러한 조건을 갖추고 있었다. 여기에서 금융혁명과 관련된 한 가지 오해는 물품세에 관한 것이다. 물품세 또한 단기부채의 장기채권으로의 전환과 더불어 재정-군사국가 시스템의 경제적 토대를 이루는 것으로 여겨졌다. 이 제도 또한 네덜란드에서 유입되었다는 오해가 당대에 널리 퍼져 있었다. 그러나 이 제도는 금융혁명이 시작되기 반세기 전, 즉 1640년대에 이미 도입되었다. 1643년 담배, 포도주, 사과주, 맥주, 모피, 모자, 가죽, 린네르 의류, 건포도, 무화과열매, 설탕 등의 소비재에 물품세를 부과하였고, 다음해에 비누나 종이와 같은 또 다른 소비재까지 그 범위를 넓혔다. 이는 소수의 품목에만 물품세를 부과한 네덜란드의 정책과는 차이가 있었음을 보여준다. 어쨌든 영국의 물품세 시행은 매우 성공적이었던 것 같다. 그것은 관세와 비슷하면서도 전쟁의 영향을 비교적 덜 받았으며 운영 면에서도 편리하였다. 비교적 소수의 생산자나 상인에게 부과하기 때문에 세금을 쉽게 거둘 뿐만 아니라 효율적으로 통제할 수 있었기 때문이다.²⁸⁾

이제 7년 전쟁을 중심으로 재정-군사국가와 전쟁의 관계를 심층적으로 검토해보자. 18세기 초 에스파냐 왕위계승전쟁 당시 영국의 육군 및 해군 규모는 10만 명 선이었다. 같은 세기 말 그 수는 40만 명에 이르렀다. 이와 같은 군대 팽창은 정부의 효율적인 조세제도와 국채 발행이 없었다면 불가능한 것이었다. 1700년 1,400만 파운드에 지나지 않았던 정부의 국채는 1748년 7,800만 파운드, 1783년 2억 4,500만 파운드로 증가한다.²⁹⁾ 계속되는 전쟁 때문에 군사비 증가율은 항상 공공지출 증가율을 상회했다.³⁰⁾

사실 영국과 네덜란드의 갈등은 주로 상업적인 것이었다. 이에 비해

28) 't Hart, "Devil or Dutch," pp. 44-45.

29) Cain and Hopkins, *British Imperialism I*, p. 74.

30) 1720~1820년간 정부의 전체 공공지출은 350% 증가한 반면, 군사비 지출만 보면 450%, 정부부채는 750% 증가하고 있다. Philip Harling and Peter Mandler, "From Fiscal-Military State to Laissez-Faire State, 1760-1850," *Journal of British Studies*, 32:1 (1993), p. 49.

프랑스와의 대립은 어느 나라가 세계를 지배하느냐의 문제였다. 에스파냐계승전쟁 이후 영국은 유럽 제일의 해군국으로 자리 잡았고, 지브롤터를 장악하여 지중해와 대서양의 연결고리를 통제할 수 있었다. 그럼에도 유럽 대륙에 대해서는 프랑스가 더 강력한 영향력을 가지고 있었다. 실제로 1700년 당시 프랑스에 비해 영국의 국력은 보잘것없었다. 프랑스는 영국 경제규모의 2배, 인구의 경우 3배에 이르렀다. 해외식민에 뒤흔었던 프랑스도 아메리카와 인도에 적극적으로 진출하기 시작했다. 북아메리카의 루이지애나와 퀘벡뿐만 아니라, 서인도제도와 인도 등의 여러 지역에 진출하여 식민지를 개척했다. 해외에서 영국과 프랑스 간의 이러한 경쟁은 7년 전쟁에서 전례 없는 규모로 폭발하기에 이르렀다. 당시 영국 정치를 지배한 인물은 윌리엄 피트(William Pitt, 1708~78)이다. 그의 전략은 영국이 우월한 함대에 의존하는 것이었다. 대륙에서 프로이센이 프랑스를 압박하는 동안에, 영 해군은 대양에서 프랑스 식민지를 나누어 공격할 필요가 있었다. 1755년 12월 그는 하원에서 다음과 같이 연설한다.

우리는 선전포고하기 전에 가능한 한 우리 해군을 좋은 인력으로 완전히 충원해야 합니다. 전쟁이라는 낭떠러지에 몰려 있기 때문에 우리가 원기왕성하고 전문적인 능력이 있는 선원을 해군으로 복무할 수 있도록 유도하는 온갖 수단을 동원하는 것이 필요합니다. 이미 전쟁은 시작되었습니다. 프랑스 군이 제국의 북미 부대를 공격했지요. 이번에는 해군이 그곳에서 프랑스 해군을 공격했습니다. 이게 전쟁이 아닌가요?³¹⁾

피트는 의회의 동의를 얻어 해군을 5만 5,000명 규모로, 그리고 함선을 105척으로 증강하였다. 이를 위해 왕립조선소(Royal Dockyards)는 세계에서 가장 거대한 작업장으로 바뀌었다. 영국의 우월한 산업인 조선업과 야금업이 7년 전쟁의 승리를 위한 교두보였다. 피트의 연설 직후 시작된 7년 전쟁은 18세기판 세계대전이라고 할 수 있었다. 유럽에서 아홉 나라

31) Ferguson, *Empire*, p. 35에서 재인용.

가 서로 편을 갈라 대립하였고,³²⁾ 전장은 유럽 대륙뿐만 아니라 북아메리카, 서인도제도, 서아프리카, 인도, 심지어 필리핀까지 이르렀다. 유럽인은 물론 식민지에 진출한 백인과 인도, 아메리카, 아프리카 원주민까지 여러 형태로 전쟁에 참여하였다.

7년 전쟁의 경과를 잘 알려져 있다. 실제로 전쟁의 전 기간에 걸쳐 영국은 그 해군력을 가장 효율적으로 이용할 수 있었다. 인도양에서 프랑스 해군을 격파하고 세인트 로렌스 강을 거슬러 올라가 퀘벡을 공격했으며 그 동안에 프랑스 해안을 효과적으로 봉쇄했다. 1759년 프랑스 해군은 돌파구를 마련하기 위해 브리튼 섬에 대한 직접 공격에 나섰지만, 에드워드 호크 경(Sir Edward Hawke)이 지휘하는 영국 함대는 이를 기다렸다가 브리타뉴 남부 해안에서 프랑스 해군을 격침시켰다. 전쟁의 승패는 인도에서도 마찬가지였다. 전쟁이 끝난 후에 영국은 북미의 루이지애나, 서인도제도의 설탕산지 등을 식민지로 편입하였고 인도 지배권을 더욱 더 강화할 수 있었다.³³⁾

그렇다면 물품세와 국채에 바탕을 둔 재정-군사국가의 행정구조에도 변화가 나타났을까? 왕권의 약화, 상시적인 전쟁, 조직의 확대 등을 고려하면 이전과는 좀더 다른 통치의 관행이 정립되었으리라고 생각할 수 있다. 이는 추밀원의 위상 변화에서 분명하게 드러난다. 전통적으로 영국정부의 핵심기관은 추밀원(Privy Council)이었다. 이 기구는 적어도 왕정복고 이후 명예혁명기까지 국내의 각종 정보를 장악하면서 정부의 모든 활동에 직간접적으로 간여할 수 있었다. 흉작에서 역병까지, 무역에서 불황까지 모든 현안 문제들에 관해 추밀원은 지방정부에 훈령을 내리고 지시하거나 보고를 받았다. 물론 경우에 따라서는 순회판사(circuit judge)가

32) 공식적으로 영국, 프랑스, 프로이센, 오스트리아, 에스파냐, 포르투갈, 러시아, 스웨덴, 작센 등이 참여했다.

33) 7년 전쟁으로 프랑스 해외경제의 토대가 완전히 무너지지는 않았지만 그 영향은 실로 파국적이었다. 전쟁은 삼각무역과 면직물 제조업자를 연결하던 프랑스 대서양 연안 공업지대의 쇠락을 가져왔다. 남트와 같은 대서양 항구도시들 또한 해상봉쇄로 타격을 받았다. 전비 부담에 따른 재정 혼란은 프랑스혁명기까지 그대로 이어졌다.

추밀원과 지방정부의 의사소통의 통로이기도 했다.

그러나 18세기에 중앙정부조직에 변화가 일어났다. 정부의 지배력이 이전보다 더 강해졌음에도, 권력의 중심은 분산되는 특징을 보여준다. 추밀원은 여전히 특정한 분야에 관해 훈령과 지시를 내리는 권한을 가지고 있었지만, 정책결정과 행정집행권은 다른 기관으로 넘어갔다. 중요한 정책결정과 집행 권한은 수상을 비롯하여 재무부, 해군성, 2명 또는 3명의 국무장관(Secretary)에게 나뉘어졌다.³⁴⁾ 여러 제도에 분산되어 나타나는 이러한 다중심적(multi-centered) 권력은 매년회기제(4~7월)와 같은 의회의 권한강화와 표리관계를 이룬다. 18세기 의회는 이전시대보다 훨씬 더 활동적이었다.³⁵⁾ 요컨대, 이 시대의 영국 정치는 중앙의 각 부처가 정책 결정 및 집행을 맡고, 이를 위해 의회의 동의와 협조를 얻는 관행이 정착되었다. 각 부처의 책임자들은 정기적으로 각의(cabinet)를 열어 일반적인 국사를 논의하고 의회대책을 세웠다. 대체로 5명의 각료가 각의를 열어 주요 정책을 결정하는 관행은 특히 프랑스와의 전쟁시기에 자리 잡았다.

전쟁이 장기화되면서 중앙정부는 전쟁의 수행뿐만 아니라 그 전쟁이 남긴 후유증에 대처해야 하는 또 다른 부담을 안게 되었다. 대규모 군대를 유지하기 위해 전쟁기의 동원체제와 전후의 동원 해제가 반복되면서 사회적으로 복잡한 문제가 발생했다. 전후 대규모 소집해제는 실업자 증가와 범죄율 상승이라는 이중의 사회문제를 낳았다. 사실 17세기에는 전쟁기간에 범죄가 증가하는 양상을 보여준다. 국내에서 동원된 군인들이 규율을 지키지 않기 때문에 나타난 현상이었다. 그러나 18세기에 전장은 대부분 해외였다. 전쟁기에는 범죄를 저지를 가능성이 있는 젊은이와 심

34) Joanna Innes, "The Domestic Face of the Military-Fiscal State: Government and Society in Eighteenth-Century Britain," in Lawrence Stone, ed., *An Imperial State at War: Britain from 1689 to 1815* (London: Routledge, 1993), pp. 99-102.

35) 중앙정보기구의 소멸로 18세기 정부활동을 완벽하게 재구성하는 것은 불가능하다. 여러 부처의 단편적인 기록과 정보만으로는 한계가 있기 때문이다. 오히려 중앙정부의 전략과 의도는 의회 개원연설, 의회에 제출한 법안, 추밀원의 훈령 등을 통해 짐작할 수 있을 뿐이다.

지어 죄수까지도 동원대상이 되었기 때문에 범죄율이 떨어졌지만, 동원이 해제된 이후에는 대다수 병사들이 제대하면서 자연스럽게 범죄율이 올라간 것이다. 전후 제대군인들의 유랑은 특히 사회적으로 골칫거리였다. 미국독립전쟁이 끝난 후에 이들 유랑집단은 10여년 이상 존속하기도 했다. 이와 아울러 부상자에 대한 치료 및 연금지급 등으로 지방정부는 물론 중앙정부의 활동영역도 갈수록 넓어질 수밖에 없었다.

18세기 전 시기를 살펴보면, 프랑스를 비롯한 대륙의 국가들에서는 지방정부에 대한 중앙정부의 장악력이 점차로 높아지고 있음을 알 수 있다. 이러한 통제 강화는 군대 증강과 그에 따른 재정압박에서 비롯된 것이다. 정부 내에 군대 또는 징세를 관장하는 새로운 기구들이 나타났는데, 이들은 대부분 이전 기구보다 훨씬 더 강력한 권한을 행사할 수 있었다. 이에 비하면 영국의 지방정부는 중앙정부로부터 어느 정도 독자성을 유지할 수 있었다. 그것은 지방정부가 주민에 대한 감독과 통제장치를 갖추고 있었기 때문에 가능한 일이었다. 치안판사(Justice of the Peace), 법집행관(Sheriff), 징모관 제도들은 기존의 법체제 안에서 운영되고 있었다. 이러한 제도들을 기반으로 하여 재정-군사국가는 대륙의 다른 나라에 비해 효율적으로 전쟁에 대처하고 제국을 경영할 수 있었다. 제5대 셀커크 백작(Earl of Selkirk) 토머스 더글라스(Thomas Douglas)의 다음과 같은 언명은 재정-군사국가의 이데올로기를 그대로 보여준다고 할 것이다.

대영제국은 대륙의 파국에 즉각 휩쓸리지는 않았지만, 정책이 주위 환경의 광범위한 변화에 영향을 받지 않을 수 없다. 대륙의 나라들뿐 아니라 우리에게 이는 새로운 시대(era)가 되어야 한다. 우리의 국내의 협약들은 새로운 상황에 맞게 고쳐야 한다. 브리튼은 인구가 두 배이고 자연의 이점 면에서 훨씬 더 우월한 국가와 오랫동안 경쟁해왔다. 물적 점유의 불균형과 달리 우리는 지금까지 밀리지 않는 대결을 해왔는데, 이는 전적으로 섬나라의 이점 탓만은 아닐 것이다. 정규군의 열세는 우리의 국가독립을 즉각 위협한다. 대륙의 강대한 군사력은 우리의 상대국을 위압적으로 만들고, 우리의 적에 대

해 우리의 힘을 완전히 발휘하지 못하도록 할 것이다.³⁶⁾

그러나 18세기 말에 이르면 이전보다 더욱 더 비대해진 재정-군사국가는 더 이상 탄력적으로 운영되기 어려웠다.³⁷⁾ 18세기 후반에 이르러 종래의 재정-군사국가 체제는 더 이상 효율적으로 작동되지 않는 것처럼 보였다. 전쟁기구로서의 영국 정부는 엄청나게 값비싸고 낭비적이라는 확신이 널리 퍼졌다.³⁸⁾ 나폴레옹 전쟁기에 식자층은 국가가 국민의 세금을 후견제로 얽힌 소수 과두지배체제의 몫으로만 독점하고 있다는 비판을 가하기 시작했다. 윌리엄 코버트(William Cobbett)는 이것을 ‘오랜 부패의 관행’(Old Corruption)이라 불렀다. 그 당시 사람들에게 이 관행은 귀족과 젠트리를 중심으로 하는 소수 지배세력의 통치와 그리고 궁극적으로는 재정-군사국가 시스템을 지탱하는 중요한 전략이었다. 그것은 지배층이 보상하거나 영입할 만한 인사들에게 부조금, 명예 직책, 공짜 수당 등을 부여하여 끌어들이는 관행을 가리켰다.³⁹⁾ 그런데 이는 역설적으로 지주세력의 취약함을 보여주는 것이었다. 18세기에 그들은 단일한 지배구조를 이루고 있었지만, 그것은 금융혁명과 더불어 사회적으로 부상하는 집단, 즉 ‘금전적 이해관계’(moneyed interest)를 가진 사람들의 협조를 얻어서만 지탱할 수 있는 체제였다. 말하자면 이 관행은 지주세력과 중간계급의 일부를 연결하는 접착제였다.

급진파 인사들의 비판에 따르면, 전쟁기의 조세부담과 막대한 국가채

36) Thomas Douglas, *On the Necessity of a More Effectual System of National Defence and the Means of Establishing the Permanent Security of the Kingdom* (London, 1808), pp. 2-3.

37) 특히 나폴레옹 전쟁기에 정부기구가 확대되면서 관료의 수가 급증하였다. 1797년 1만 6,267명에서 1816년 2만 4,598명으로 증가하고 있다. “Return of Persons Employed,” [1830.12.30] *Parliamentary Papers*, 1830-1, Vol. 7, p. 299.

38) 상이군인에 대한 원외연금의 경우 그 숫자가 대략 1713년 4,000명, 1750년 8,000명, 1760년 1만 4,000명, 미국독립전쟁 직후 2만 명에 이르렀다. 이들은 모두 일당 5펜스를 지급 받았다. Innes, “Domestic Face of the Military-Fiscal State,” p. 111.

39) W. D. Rubinstein, “The End of the Old Corruption in Britain 1780~1860,” *Past and Present*, 101 (1983), p. 55.

무는 기실 불평등한 사회적 정치적 특권을 영속화하려는 수단에 지나지 않는 것이었다. 비단 급진파뿐만 아니라 온건한 중간계급 출신 지식인사회에서도 비판의 분위기가 나타나기 시작했다. 시골의 젠트리도 급진파의 정치적 수사에 공감하지는 않았지만, 과세부담이 힘들다는 데 동의했다. 상인과 제조업자들도 고율의 조세체제를 반대하기 위해 급진파와 손을 잡지는 않았으나, 그들 또한 국가가 전쟁보다는 교육과 생산 분야에 적절한 역할을 수행해야 한다는 주장에는 수긍하지 않을 수 없었다. 시티의 금융가들이야말로 다른 사회집단과는 달리 재정-군사국가에 더 밀접한 이해관계를 맺고 있었지만, 나폴레옹 전쟁 후에는 이들도 역시 금융개혁에 동의하였다.⁴⁰⁾

IV. 식민지 경영-인도의 사례

오늘날 영국의 제국경영과 관련하여 주목받는 이론은 '신사적 자본주의'(gentleman capitalism)이다. 이 이론은 단순히 식민지 경영문제만이 아니라 근대 영국의 경제발전과 영국사의 특수성을 동시에 설명할 수 있는 개념으로 관심을 끌어왔다. 신사적 자본주의론은 근대 영국경제사에서 부의 축적의 가장 중요한 부분이 대토지를 소유한 소수의 지배 엘리트에 의해 이루어졌다는 것을 전제로 내세운다. 전통적 지배세력인 귀족과 젠트리는 16세기이래 상업적 농업의 발전과 더불어 자본제적 지대(rent)를 소득원으로 하는 경제적 범주로 성장했으며, 부를 축적하기 위한 일상적인 활동과 노동을 경멸하면서도 다른 한편으로는 시장경제에 탄력적으로 대응하는 적응력을 보여주었다. 따라서 그들에게는 신사적 규범을 지키면서 부를 축적할 수 있는 경제활동의 영역이 중요하다. 신사적 자본주의란 한마디로 신사적 규범을 지키면서 시장을 통해 부를 축

40) Harling and Mandler, "From Fiscal-Military State to Laissez-Faire State," pp. 67-68.

적하는 경제활동으로 이해할 수 있다.⁴¹⁾

그러나 17세기 말 이래 진행된 일련의 금융혁명은 귀족과 젠트리의 지배라고 하는 단조로운 정치경제적 지형도에 새로운 변화를 가져왔다. 이 시기에 무역과 금융에 종사하던 화폐자산보유자들도 젠트리의 반열에 올랐다. 이제 영국사회에서 토지와 화폐의 결합이 전혀 낯설지 않게 된 것이다. 케인과 홉킨스에 따르면, 이러한 결합이 영국 근대화의 전통이자 그 자체가 전통의 근대화의 산물이었다.⁴²⁾ 18세기 영국 정치와 경제는 귀족과 젠트리, 그리고 화폐자산 보유자들로 이루어진 과두지배체제 아래 움직여나갔다. 18세기에 영국의 팽창과 호전적인 대외정책은 바로 이들 세력의 이해관계를 반영하는 것이었다. 그 팽창은 강력한 해군을 육성하고 대륙의 경쟁국이 간섭할 수 없는 해외정착지를 확보함으로써 명예혁명 이후 이룩한 기존의 지배체제를 방어하려는 전략도 깃들여 있었다. 이와 아울러 해외투자자를 지원하고 금융 및 상업서비스에서 영국의 우위를 활용하여 세계무역의 주도권을 계속 장악하려는 정책의 결과였다는 것이다.⁴³⁾

신사적 자본주의는 왜 18세기에 영국이 식민활동과 전쟁에 적극적으로 나섰다가를 부분적으로 설명해준다. 이 세기에 영국은 인도, 북미 정착지, 캐나다, 서인도제도, 서아프리카, 오스트레일리아 등 식민지를 계속 확대했다. 미국독립전쟁에서 패배한 이후에도 이러한 기조는 바뀌지 않았다. 영국 정부는 캐나다, 오스트레일리아, 케이프타운, 서인도제도, 인도 등에 대한 지배를 강화시켜 나갔다.

18세기 식민활동에서 무역 못지않게 중요한 것은 플랜테이션 경영이다. 초기의 플랜테이션은 얼스터에서 북미로 건너간 아일랜드계 이주민들에 의해 조성되었다. 그후 해외에 진출한 영국인들은 인도의 마드라스 등지에서 면화, 인디고, 고추, 담배 등 환금작물 경작지를 경영하는 데

41) Cain and Hopkins, *British Imperialism*, I, p. 24.

42) *Ibid.*, p. 101.

43) *Ibid.*, p. 102.

관심을 기울였다. 특히 이들 플랜테이션에서 생산된 면화와 아편은 대표적인 수출품이었다. 서인도제도와 북미 지역에서도 사탕수수, 면화, 담배 등의 플랜테이션 농업이 발전하였다. 18세기 말에 영국인들은 북미 및 서인도제도의 플랜테이션 경영에서 수익률이 하락하자 곧바로 말레이시아 등지에 새로운 플랜테이션 농업을 이식하였다. 서아프리카에서도 야자수 재배가 이루어졌다.

18세기에 영국은 세계 여러 지역에서 세력팽창을 시도했지만, 제국경영에서 가장 중요한 지역은 역시 인도였다. 이 시기 동인도회사를 앞세운 영국의 인도 지배 성격에 관해서는 논란이 있다. 전통적인 견해에 따르면, 인도에서 영국 정부는 물론 동인도회사도 군사적 활동과 원정을 싫어했으며 인도의 영국인 관리들은 무역활동의 방해를 받지 않는 것만을 원했다. 18세기에 동인도회사에 대한 인도인의 저항이 있었지만, 그럼에도 인도는 반식민지 상태로 전락하지 않았다. 당시 동인도회사는 성숙한 식민지 지배기구로서의 모습을 갖추지 않았다는 것이다. 이에 비해 인도의 역사가들은 동인도회사가 인도사회 외부에 존재하면서 전형적인 착취자로 존속했다고 주장한다. 동인도회사는 경우에 따라 토착 지배계급과 유착관계를 맺었지만, 그럼에도 인도보다는 해외 식민지 모국의 이해와 밀접하게 연결되어 있었다고 본다.⁴⁴⁾

존 브루어의 「권력의 원천(*Sineus of Power*)」은 이와 같이 서로 상반된 전통적인 두 견해와는 좀더 다른 시각을 제공한다. 이는 영국 국가권력과 동인도회사 사이의 관계에 대한 재성찰을 요구한다. 앞에서 언급했듯이, 18세기 영국 국가는 지금껏 생각했던 것보다 훨씬 더 강력하고 유연하며 효율적이었다. 따라서 식민지 지배도 결코 방관적이거나 소극적이지 않았다. 이미 17세기 중엽 이래 동인도회사는 필요할 경우 자체적으로 전쟁을 벌이고 영역지배권을 확대하며 인도인에 대한 징세권을 강

44) Christopher Alan Bayly, "The British Military-Fiscal State and Indigenous Resistance: India, 1750~1820," in Lawrence Stone, ed., *An imperial state at war: Britain from 1689 to 1815* (London: Routledge, 1993), pp. 322-33 참조.

화하는 데 주력하였다. 예컨대 1686년 동인도회사를 이끌었던 조지어 차일드(Josiah Child)는 인도 지배를 강화할 필요성을 다음과 같이 말했다.

그대는 영국의 국익에 기여하고, 동인도회사를 이전에 단순한 무역상인집단으로서 네덜란드인들이 무시했던, 강력한 군사적 정부로 만들기 위해서 우리가 어떤 강력한 부담을 지고 있는가를 보시오. 영역 내의 과세가 없다면 인도에서 영국의 지위를 건전한 정치적 토대 위에 확고하고 견고하게 만드는 것은 불가능하다오. 그리고 이 건전한 정치적 토대 없이는 우리는 네덜란드인의 형편에 따라 쉽게 뒤바뀌고 또 원주민의 결정에 쉽게 휘둘리는 단순한 상인의 처지에서 벗어날 수 없을 것이오.⁴⁵⁾

사실 동인도회사는 설립 이후 한 세기동안 상업적인 측면에만 관심을 기울였다. 회사 관리들은 가장 저렴한 가격으로 인도 면포를 구입하는 데에만 주력하였고, 그 과정에서 남인도 및 벵갈지방의 토호나 직포공과 갈등을 빚었다. 이 당시만 하더라도 회사는 대리인(proxy)을 내세워 거래했으며, 무굴제국 황제의 이름을 내세워 영역 지배권을 획득하거나 또는 남인도에서는 지방의 태수(Nawab)를 앞세워 그들을 이용하면서 프랑스와의 경쟁에서 우위를 차지하고자 했다. 그러나 18세기 초에 이르면 영국 국내 통치기구의 축소판이라고 할 수 있는 여러 조직과 제도들이 캘커타, 마드라스, 봄베이, 수라트 등의 도시에 이식되기 시작했다. 해사법원(Court of Admiralty), 시자치조직, 시참사회 등이 이에 해당한다. 이와 함께 영국인들은 무굴제국 황제에게 매년 소득세를 내는 대신에 교역활동에 대한 면세권과 토지임대권을 갖는 하사장을 발급받아 그들의 독자적인 지배영역을 확대할 수 있었다.⁴⁶⁾

영국 동인도회사가 무역을 통한 양도이윤을 추구하는 상인들의 느슨한

45) K. N. Chaudhuri, *The Trading World of Asia and the English East India Company, 1660-1760* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), p. 454 재인용

46) H. H. Dodwell, *The Cambridge History of India* (Cambridge: Cambridge University Press, 1929), pp. 112-13.

결합체에 지나지 않았다는 편견이 널리 퍼진 것은 다른 나라 회사들에 비해 토착사회와 비교적 순탄하게 결합할 수 있었기 때문일 것이다. 그러나 여기에서 중요한 것은 이미 18세기 초부터 동인도회사가 이른바 재정-군사국가의 구조를 갖추기 시작했다는 점이다. 영국정부와 동인도회사는 일종의 공생관계였다. 영국 정부는 동인도회사에 대한 지원의 대가로 주식을 배정받아 그 주가상승으로 막대한 이득을 취할 수 있었다. 이에 비해 동인도회사는 왕실의 군사적 원조를 이끌어내어 유럽 경쟁국 및 인도 토착세력과의 전쟁을 수행하는 데 성공을 거두었다.⁴⁷⁾

동인도회사가 다른 경쟁국의 회사보다 훨씬 더 강력한 기구였다는 것은 회사가 하사장에 의거하여 통치권을 행사한 지역 내에서 절대적인 토지소유권을 장악했다는 사실에서도 확인할 수 있다. 브루어는 18세기 영국 국가가 성공을 거둔 이유로 토지소유에 따른 영역적 지배권을 묵인하지 않았다는 점을 지적한다.⁴⁸⁾ 동인도회사 또한 이러한 지배원리를 인도에 부분적으로 도입했다. 회사가 지배하는 지역의 모든 인도인은 우선 영국 법의 지배를 받아야 했다. 동인도회사는 인도 왕제를 중심으로 하는 사회위계의 원리를 깨드리지 않았지만, 그럼에도 처음부터 인도인 자신의 영역지배권을 철저히 배제하였다. 정략적으로 무굴제국의 황제 및 방계 왕족들과 제휴하여 여러 지역에 대한 하사장을 얻었음에도 기본적으로는 영국인이 지배하는 토지에 대해서는 절대적 소유권을 관철시켰다. 종교적 편견 또한 이러한 원칙을 정당화했다. 동인도회사 관리들이 인도인 토호와 무굴제국 황제 및 왕실을 대하는 태도의 저변에 깔려 있는 것은 기독교도의 재산과 권리에 관한 한 무슬림이 어떤 정당한 권리도 가질 수 없다는 편견이었다.⁴⁹⁾ 유럽의 다른 나라와 비교할 때 영국인은 인도에서 그들의 특권적 지위를 가장 강조했으며 인도의 토착지배세력을 적대자로 바라보았던 것이다.⁵⁰⁾

47) Bayly, "The British Military-Fiscal State and Indigenous Resistance," pp. 326-27.

48) Brewer, *Sineus of Power*, pp. 62-3.

49) Chaudhuri, *Trading World*, p. 112.

50) *Ibid.*, p. 121.

사실 동인도회사가 무굴제국 황제로부터 받은 하사장이 처음부터 이와 같은 배타적 지배권을 포함하지는 않았다. 즉 황제의 칙령에 의해 특정 지역을 지배하는 지주(zamindar)가 된다고 하더라도, 인도 관습에서 이는 단순한 영예일 뿐 독점적 지배권이 아니었다. 인도에서 전통적인 토지지배권은 지주와 농민의 공생의 원리에 기초를 둔 것으로서, 농민들의 토지점유와 공동이용이라는 하위권리를 배제하지 않았다. 그럼에도 영국인들은 지주의 권리를 배타적 토지소유권과 똑같은 것으로 인식하였다. 18세기 후반에 영국이 점령지에서 토착인들의 강력한 반항에 직면하기 시작한 것은 바로 토착인들의 다양한 하위권리를 인정하지 않은 데서 비롯된 것이었다.⁵¹⁾ 이러한 지배방식이 어떤 결과를 초래했는지는 분명하다. 동인도회사는 점증하는 토착민의 저항에 직면하면서 더욱더 전쟁지향적인 군사기구로 변모하였고, 그에 따라 재정부담 또한 급증하였다. 18세기 말 지나친 재정부담 때문에 영국의 재정-군사국가 시스템이 위기에 봉착했던 것과 마찬가지로, 같은 시기에 동인도회사 또한 식민지 지배에서 비슷한 위기에 빠져들었던 것이다.

V. 새로운 변화

나폴레옹 전쟁이 끝난 후 재정-군사국가 체제는 기구 자체의 팽창과 더불어 더욱더 비효율적인 통치기구로 변모하였다. 이미 19세기 초 의회는 효율적인 행정개혁과 절약적인 행정관료제를 위한 수십여 보고서들을 내놓았다. 1807~12년 사이에 의회의 공공지출에 관한 조사위원회(Select Committee on Public Expenditure)는 총 13건에 달하는 일련의 조사보고서를 제출하였고, 그밖에도 해군 및 군사비 또는 행정조직의 실태에 관한 일련의 왕립위원회가 구성되어 정부재정에 대한 진단을 시도하고 있

51) Bayly, "The British Military-Fiscal State and Indigenous Resistance," p. 330.

다.⁵²⁾

물론 이들 보고서의 주된 기조는 일반의 오해와는 달리 정부재정의 낭비가 심각하지 않다는 것을 보여주려는 것이었지만, 이와 같은 일련의 움직임 자체가 그만큼 재정-군사국가 시스템의 비효율성이 논란거리였음을 알려준다. 보고서에서 제시된 대안들은 명예직 폐지, 하사금 대신 봉급과 연금 도입, 재무부의 재정 통제, 세무부처의 통합 등이었다. 이러한 제안들이 그 후에 행정개혁의 물꼬를 튼 것이다. 19세기 영국 정부가 국가의 재정 및 행정상의 전문성과 효율성을 강조하고 일련의 개혁을 단행한 것은 이러한 맥락에서 바라보아야 한다. 그것은 근대화 모델이 말하는 것과는 달리, 정부 역할의 확대가 아니라 그 역할의 축소를 위한 것이었다. 그런 만큼 의회의 회기는 더욱 더 연장되었다. 그러니까, 전문성과 효율성이라는 그 시대의 슬로건은 18세기 국가체제의 발전과정을 나타내기보다는 그 체제에 대한 반성에서 비롯된 것이었다.

일찍이 존 갤러거(J. A. Gallagher)와 로널드 로빈슨(R. E. Robinson)은 1815년 이후 영국의 팽창은 비공식적 제국의 팽창이라는 특징을 보여준다고 지적한 바 있다. 비공식적 제국은 총독이나 징세수합조직이 보이지 않는데도 런던의 경제와 문화와 외교적 지배 아래 놓여 있는 지역을 뜻한다. 그들은 비공식적 제국이 좀더 선호된 이유를 그것이 식민 통치에 더 값싼 방법이었다는 점에서 찾은 후에, 비공식적 제국의 팽창과 산업화에 따른 새로운 시장 및 원료공급기지의 필요성을 연결지었다.⁵³⁾ 물론 이러한 해석도 부분적으로 옳다.

그러나 이에 못지않게 중요한 것은 19세기 전반에 이전의 국가 시스템에 상당한 변화가 있었다는 것, 달리 말하면 재정-군사국가가 효율성과 전문성이라는 슬로건 아래 정부역할의 축소를 겪고 있었다는 사실과 관련된다는 점이다. 18세기의 전쟁이 재정-군사국가 시스템의 강화를 초래

52) Commission of Naval and Military Enquiry, Commission for Revising and Digesting the Civil Affairs 등을 들 수 있다.

53) J. A. Gallagher and R. E. Robinson, "The Imperialism of Free Trade," *Economic History Review*, 2nd ser., 6:1 (1953), pp. 1-15.

하고 이번에는 그 강화된 국가체제가 전쟁을 필요로 하던 순환고리의 귀결은 국가기구의 비대화와 재정압박이었으며, 그것은 불가피하게 효율성과 합리성이라는 이름 아래 새로운 개혁을 요구하기에 이르렀다. 18세기에서 19세기 전반에 이르는 이와 같은 변화와 더불어 영국 정부의 제국경영 전략도 수정이 필요했던 것이다. 영국이 백인정착지 뿐만 아니라 식민지 지배지역에 대한 통제를 다시 강화하기 시작한 것은 같은 세기 후반 제국주의시대의 일이었다.

【Abstract】

The British State System and the Empire during the Eighteenth Century

Young-Suk Lee
(Gwangju University)

Britain repeatedly won the wars with France during the eighteenth century. What is the reason of Britain's victories over France in spite of its inferiority in population and territory? According to the modernization theory, the British government was no more than a small rotten state that could only guarantee vested interests of nobles and gentlemen. It was in the end of the eighteenth century that the state system began to experience fundamental changes. With the rise of social problems in the industrial revolution, the state was changed into more efficient system.

This modernization model can not explain why small Britain could win the wars with France, the so-called second Hundred Years War during the eighteenth century. In fact Britain continued to develop its state system to a strong governmental apparatus in the process carrying out wars. The British government increased its financial expenditure in order to have large navy and army, and the growth of governmental expenditure was based upon national bonds and excise tax. The state system was above all a type of efficient organization for wars. Therefore, it should be called a 'fiscal-military state' in a word. What is more important, here, is the fact that the fiscal-military state could be developed on the basis of the financial revolution in the early eighteenth century. In this period the rule of colonies also tended to be changed from indirect domination to direct one, which would be a result of the fiscal-military state system.

But it gradually became impossible for this system to be run flexibly in the early nineteenth century. It seemed that the fiscal-military state could not be operated efficiently. We can understand the public opinion for governmental reforms at that time in this perspective. Contrary to the modernization model, the movement for reforms was pointing to a reduction of governmental activities

rather than its extension. In short, the slogan of efficiency and speciality in the early nineteenth century was originated not from the result of the successive development of the eighteenth-century state, but from a reflection of the fiscal-military state.

핵심어 (Key Words)

재정-군사국가(fiscal-military state), 신사적 자본주의(gentleman capitalism), 금융혁명(financial revolution), 동인도회사(East India Company), 7년 전쟁(Seven Years Wars), 금전적 이해관계(moneyed interest)