



# 『목민심서』를 통해 본 조선 후기 지방 재정의 운영

양 정  
서울대학교  
정치학과

## 요 약

다산 정약용의 『목민심서』를 중심으로 조선 후기 지방재정의 제도와 운용 그리고 이념에 대해서 살펴보았다. 조선 후기 ‘문란’하다고 지칭될 정도로 복잡해진 조세제도는 당시 사회의 발전상을 반영한 것이었다. 시대적 발전에 따라 조선 전기에 형성된 간결한 조세제도가 상당부분 변화하였고 이 과정에서 준칙을 뛰어넘는 재량의 영역이 형성되어 지방재정의 근간을 이루게 되었다.

조선의 재정은 크게 세 축으로 이루어져 있었는데 이를 묶어서 삼정(三政)이라 불렀다. 삼정은 각각 전세, 군역, 환곡과 관련된 운용을 일컫는 것이었다. 전세와 군역과 환곡의 운용은 원칙적으로 매우 간단한 원리에 따라 이루어졌지만, 실제 지방행정기관이 처리하는 조세수납업무는 생각 외로 복잡하였다. 그런 이유로는 당시의 기술적 한계나 행정력의 제약을 꼽을 수 있지만, 그보다 더욱 중요한 것은 점차 증대되는 재량적 지방재정과 이에 기생하는 부정부패가 상당 부분 작용했다 할 수 있다. 다산은 특히 이런 부정부패를 행정적인 문제로 간주하여 해결책을 제시하려 노력했다고 평가할 수 있다.

재량과 준칙이라는 용어를 빌려서, 조선 후기 지방재정의 영역을 다시 논하는 한편 이념적으로 어떤 원칙 아래서 재정운용을 파악할 수 있는지를 간략하게 고찰해보았다. 그 결과 전근대적 신분제사회 아래서 재량적 영역이 가질 수밖에 없는 한계를 논하였고, 다산의 사상이 근본적으로 삼정과 관련된 문제를 해결할 수 없었던 역사적 사실 또한 다루었다. 근대 국민국가의 조세 원리가 도입되기 이전에 조세제도의 개혁만으로는 각종 문제를 해결하기 어려웠고, 특히 재량적 영역을 준칙적 영역으로 포섭하는 일은 사실상 불가능했을 것임을 감안한다면 성리학적 질서를 표방한 왕조국가로서의 정체성을 포기하지 않고서는 재량

적 지방재정과 이에 기생하는 부정부패의 문제를 해결하는 것도 가능하지 않았을 것이라 결론지을 수 있을 것이다.

## 머리말

다산(茶山) 정약용의 학문과 사상은 매우 폭이 넓어 어떤 한 주제로 엮어내기 어려울 정도로 방대하다. 그렇기에 다산학 연구는 일반적으로 그 일부분만을 다루게 된다. 그러나 그의 사상 체계 전반을 아울러 보지 못한다면 올바르게 이해한 것이라 할 수 없을 것이다. 돌이켜 보건데 그가 유배지에서도 붓을 놓지 못하고 방대한 저술을 남긴 까닭은 사회에 대한 개혁의 뜻을 굽히지 못하였기 때문이다. 하지만 정작 그의 생각이 당시 사회 속에서 진정으로 실현될 수 있는 것이었는지에 대해서는 단정하기 어렵다. 학문과 사상이 현실과 유리되어 있다면 공리공답에 그칠 것이지만, 정약용의 현실 이해는 그렇게 편협하지 않았다. 정약용은 분명 능력이 출중한 행정가였으며, 현실적인 측면을 두로 고려하면서도 원칙을 지켜나가려는 개혁가였다.

본 연구에서는 정약용의 개혁사상과 나아가 실학사상 전반이 당시 사회변혁의 과정에서 현실로 나타날 수 있었는지를 검증하는 것을 우선으로 여기지 않는다. 다만 당시의 사회상과 치열하게 부딪히고 직접 분석하고자 했던 다산의 시각을 빌려, 당시의 구체적인 모습을 그려내고자 한다. 즉 본 연구는 이론의 재구성이 아닌 당시 사회의 재구성을 목적으로 한다.

중요한 것은 조선 후기 지방재정이 가지고 있는 비중에 비해서 연구는 그렇게 다양하지 못하다. 가장 큰 이유는 자료의 부족 때문이며, 다음으로 꼽을 이유는 지역적 다양성 때문이다. 중앙재정은 상당히 이른 시기부터 자료를 생산할 정도로 정비된 반면, 지방재정은 조선이 망할 때까지도 통일된 재정운용의 방침이 세워지지 못했다, 이는 상당부분 조선 후기의 지방행정체계가 부패했던 것에 기인했다고 할 수 있다. 각 지방관들이 재량을 발휘할 수 있는 만큼 부패의 소지가 컸기 때문에 이를 쉽사리 정비하지 못한 것이다.

조선 후기 지방재정에 대한 최신선행연구는 크게 경제체제론에서 접근한 『조선 후기 재정과 시장』이 있고, 재정사의 맥락에서 지방재정에 대해 접근한 『조선왕조 재정시스템의 재발견』이 있다. 전자가 조선 후기 경제를 재분배경제로 규정하고 지방재정의 운용을 이런 거시적인 시각에서 분석한다면, 후자는 중앙재정으로부터 지방재정이 가지는 자율성에

주목하고 조선 후기의 재정문제를 검토하고 있다. 모두 『목민심서(牧民心書)』를 당시 사회를 잘 반영하는 자료로 인식하고 곳곳에서 인용하고 있다.

그 이유로는 정약용은 본인이 실제로 곡산부사로 재임하면서 지방재정 운용을 담당했었다는 점을 우선적으로 꼽아야할 것이다. 사실 지방재정의 운용은 워낙 다양하고 복잡하여 실제로 처리한 사람이라 해도 완벽하게 이해하기 어렵다. 따라서 본인의 경험을 바탕으로, 유배지에서 애민사상이 절절하게 흐르는 『목민심서』를 지어 목민관의 실무지침을 제시하고자 했던 다산의 시각은 지방행정 연구 전반에 매우 중요하다. 이 논문에서는 다산의 실무경험을 바탕으로 저술된 목민심서를 중심으로 조선 후기 지방재정의 실상을 재구성하고, 이를 기존의 연구 결과와 비교하여 조선 후기의 사회상 전반을 재구성하고자 한다.

## I. 조선 후기 지방행정기관의 업무와 조세행정

조선에서는 임진왜란과 병자호란을 겪고 나서도 지방행정제도의 근본적인 변화가 나타나지 않았다. 인구와 지역의 위상을 염두에 두고 설정된 다양한 품계를 지닌 지방관과 지역별로 거의 차이가 나타나지 않도록 구축된 공공체계가 중심이 되어, 비슷비슷하면서도 미묘하게 차이 나는 균현제를 유지했던 것이다.

조선왕조가 만들어낸 균현제는 고려의 것과는 달랐다. 조선은 지역적 차이를 노골적으로 드러내던 향, 소, 부곡과 같은 특수행정단위를 제거하고, 주현-속현으로 구분되어 중앙으로부터 상대적으로 자율성을 보장받던 지방행정을 일거에 혁신하였다. 모든 지방통치단위에서 차별을 제거하고, 대신 중요도에 따라 지방관의 품계만을 달리했을 뿐이다. 또한 모든 지방관이 기본적으로 도(道)단위로 배치된 관찰사에 대해서만 책임을 지고 품계에 따라 단계적으로 책임을 지지 않았기 때문에, 사실상 지방행정제도는 간결하면서도 통일된 체계로 재구성되었다고 할 수 있다.

중앙정부라 할 수 있는 조정(朝廷)이 지방에 얼마나 막강한 영향력을 발휘했는지는, 여러 사례를 통해서 입증되지만 가장 특징적이라 할 수 있는 것은 지역별로 차이가 나는 제도가 없었다는 점을 꼽아야할 것이다. 즉 전일적으로 통일된 지방행정이 자리 잡고 있었고, 이는 지방관을 중심으로 육방, 향청의 임원, 군교, 기타 호민(豪民)들이 중요한 역할을 나누어 맡고 있는 것이었다. 하지만 지역적 특성이 전적으로 사상된 것은 아니었다. 지역별로 나름의 관례를 가지고 있었고, 이런 관례는 중앙에서 통제하기 어려운 부분을 적절히 보충하는 성

격을 지니고 있었다.

조선 후기가 되면서 관례의 역할은 더욱 중요해졌다. 그 이유로 꼽을 수 있는 것은 첫째, 조선 전기에 비해서 인구는 증가했으나 통치단위는 별로 증가하지 않아서 각 지방관이 처리해야 할 업무가 증대되었고, 둘째, 전세, 공물, 군역을 중심으로 편성되어 있던 조세제도가 변화하면서 지방행정기관이 담당하고 있는 조세수납의 업무가 점차 복잡한 양상으로 변해 갔기 때문이다. 이런 행정업무의 증대와 다양화에 따라 실무지침의 성격을 가지고 있는 읍례(邑例), 절목(節目)<sup>1)</sup>이 관례적으로 따르는 양식으로 확고하게 자리 잡아 나가기 시작했다.

## 1. 지방행정기관의 구성과 역할

이상형(ideal type)으로서의 지방행정제도는 다음과 같이 구성된다. 흔히 감사(監司)로 불리는 관찰사가 한 도 안의 업무를 관장하며, 각 고을(府, 牧, 郡, 縣)에 사또로 총칭되던 부윤(중2품), 목사(정3품), 군수(중4품), 현령(중5품), 현감(중6품) 등의 지방관이 있었다. 지방관은 국왕의 대리인으로 수령칠사(守令七事)<sup>2)</sup>를 관장했다.

지방관이 행정업무를 처리하기 위해서는 다양한 사람들이 필요했다. 기본적인 행정업무를 보조하는 이방을 비롯한 육방(六房)과 색리(色吏)<sup>3)</sup>, 지방 양반을 대표해서 여론을 주도하고 관(官)의 각종 사업을 보도하는 향청(鄉廳)의 임원<sup>4)</sup>, 사법경찰행정을 보조하는 군교(軍校)와 사령(使令)<sup>5)</sup>, 면리(面里)가 발달한 이후 호민(豪民)들이 주로 맡았던 면임(面任)과 이임(里任)<sup>6)</sup> 등 중요한 업무수행자들도 상당수였고, 이외에도 잡무를 돕는 사람들도 헤아리기

- 1) 『목민심서』, 奉公편, 守法조를 보면 “읍례(邑例)란 한 고을의 법이니, 그중 사리에 맞지 않는 것은 수정하여 지키면 된다”라고 밝히고 있다. 이를 설명하여 “각 고을의 여러 창고에는 모두 예로부터 내려오는 관례가 있으니 이듬하여 절목(節目)이라 한다”라고, 그 뜻을 밝히고 있다. 즉 읍례와 절목은 각각 고을 단위로 정해진 관례이며, 이는 주로 재정과 관련된 것이었음을 알 수 있다. (본 논문에서 『목민심서』를 인용할 때에는 해당되는 구절이 12편 72조 중 어디에 속하는지만 밝힌다. 모든 번역은 다산연구회의 것을 기준으로 하며, 1978년에 나오기 시작하여 1985년에 이르러 총 6권으로 완간된 『역주 목민심서』와 2005년에 나온 요약본인 『정선 목민심서』를 두루 사용하였다.)
- 2) 赴任편, 辭朝조에 따르면 수령칠사는 농상성(農桑盛), 학교흥(學校興), 사송간(詞訟簡), 간활식(奸猾息), 군정수(軍政修), 호구증(戶口增), 부역균(賦役均)을 말한다. 이 중에서 재정과 관련된 것은 농상성 즉 농업을 권장하고, 호구증 즉 인구를 증가시키며, 부역균 즉 조세부담을 고르게 하는 세 가지라 할 수 있다.
- 3) 지방에 따라서 6방 중 일부가 존재하지 않는 경우도 있었다. 색리는 지방관아에서 일하는 말단 향리(鄉吏)로 실무책임자라 할 수 있다.
- 4) 좌수(座首)와 별감(別監)이 주요한 임원이었고, 지역에 따라 이에 더해 풍헌, 약정 등이 있는 경우도 있었다.
- 5) 군교는 군사업무를 담당하면서 경찰업무를 수행하는 경우가 많았고, 사령은 이에 비해 경비나 형사업무의 보조를 담당하는 경우가 많았다.
- 6) 본래 면임과 이임은 면리제 아래에서 행정적인 책임자를 지칭하는 것이었다. 그러나 조선 후기에 인구가 증가하여 자연촌락이 커지자, 각 촌을 중심으로 면임과 이임이 선발되어 사실상 지역민의 대표자가 되었다. 오늘날의 면장, 이장과 같은 위치에 있었다고 할 수 있으나 훨씬 권세가 있었고 사실상 지방행정 중 일부를 전담하는 중요한 직책이었다.

어렵지만 상당수 존재했던 것으로 보인다.

현대 행정기관과 가장 큰 차이는 사법행정이 일반행정과 분리되지 않았던 것이다. 즉 행정기관이 사법기관과 동일시되면서 지방관은 지역사회를 거의 전적으로 장악할 수 있는 위치에 있었다. 이런 역할 때문에 지방관의 주요한 업무인 조세수납에 형사적인 수단이 동원되는 일이 잦았다. 이로 인해 흔히 말하는 부정부패가 생겨날 가능성이 비약적으로 증대되었다. 조세수납과 지방행정이 분리된 것은 대한제국 말에 이르러 일본에 의해 이루어졌다.

사실 조선 후기 지방행정의 상당부분은 조세수납과 관련된 것이었다. 전근대사회에서 지방행정기관이 해야 할 가장 중요한 일은 백성들을 위무하면서 중앙정부가 요구하는 것들을 충당하는 일이었다. 실제로 『목민심서』의 12편 중에서 6전(典)을 보아도 호전(戶典)편의 분량이 월등히 많으며, 이전(吏典)편, 병전(兵典)편, 공전(公典)편에서도 조세수납과 관련된 부정부패에 대한 처리와 균역과 요역과 관련된 문제를 다루는 요령이 상당수 포함되어 있다. 즉 지방관의 업무라는 것은 기본적으로 조세를 얼마나 잘 수납하느냐라고 해도 과언이 아닌 것이다.

조선이 거두었던 조세의 기본적인 틀은 당나라의 율령체제가 완성한 조용조(租庸調)의 변형이었다. 토지에서 나오는 전세, 사람에게 취하는 역, 지역의 특산물을 상납하는 공납으로 이루어진 이 체제는 조선 후기가 되면서 상당부분 변화하게 된다. 일반적으로 조선 후기에 이르면, 공납(貢納) 중에서 별공(別貢)과 진상(進上)을 제외한 상공(常貢)이 대동법을 통해서 토지에 부과되게 되어 전세(田稅)로 통합되었다. 또한 균역(軍役) 또한 균역법을 통해서 군포(軍布)를 납부하는 것으로 대체되었으며 토지에서 거두는 전세도 영정법을 통해 정액화했다.

공납이 상대적으로 축소된 대신 새롭게 등장한 조세는 환곡이라 할 수 있다. 환곡의 본래 목적은 정부의 저축미를 융통하여 백성을 구휼하는 것이었으나, 조선 후기에 이르면 이런 목적은 사라지고 사실상 지방재정의 토대가 되는 세원으로 변질된다. 물론 여전히 구휼은 중요한 업무였으나, 이를 환곡의 운용을 통해서 해결하려는 노력은 사실상 사라졌다. 전세, 균역, 환곡의 삼정(三政)을 중심으로 조세수납과 관련된 지방행정기관의 업무를 정리하면 다음과 같다.

### 1) 전세(田稅)

전세는 농업사회였던 조선에서 가장 큰 비중을 차지하는 세금이었다. 특히 대동법을 통해서 공납이 토지에 부과되자 전세의 비중을 더욱 커졌다. 기존의 전세가 결당 4두 선에서 고정된 영정법의 실시 이후 대부분의 전세는 정액화가 완료되어 별달리 사정할 내용이 없

는 것으로 여겨졌으나, 실제로는 문제가 많았다.

제일 먼저 큰 문제는 양안(量案)의 작성에 있었다. 정약용은 목민심서, 호전에서 전정과 관련해 제일 먼저 토지측량의 어려움을 지적했다. 실제 조선 후기의 측량법으로 토지의 정확한 면적을 측정하는 것은 불가능에 가까운 일이었다. 더군다나 조선시대에 토지를 측량 하던 단위 결(結)은 생산량에 따라 토지의 절대면적이 변화하는 것으로, 토지등급을 어떻게 매기느냐에 따라서 양안에 기록되는 면적이 변화하게 된다.

더욱 큰 문제는 토지의 생산력이 계속해서 변화하고, 기존에 경작되던 토지가 유기되며 새로운 토지가 개간되는 일이 잦았다는 것이다. 이를 조세수납에 반영하기 위해서는 양안을 계속해서 개정해야했는데, 정작 양전은 현실적인 어려움으로 인해 1720년 경자양전(庚子量田) 이후 포기되었다. 종종 각 지방행정단위에서 자체적인 읍양전(邑量田)을 실시하기는 했으나 국가규모에서 정기적으로 양안을 개정하는 일은 광무연간에 이르기까지 없었다. 따라서 장부상의 조세와 현실적인 담세력 간의 괴리가 점차 심화되어갔다.

다음으로 전세를 납부하는 과정에서 상당한 숫자의 토지가 누락되거나 면세지가 되었다는 것이 문제였다. 지역별로 여러 이유로 장부에 등재되지 않은 은결(隱結)이 존재했고, 양전이 제대로 실시되지 않으면서 점차 장부상의 토지와 실제 토지 사이에 괴리가 커져갔는데 여기에 궁장토와 둔전과 같은 면세지가 늘어나면서 과세대상이 되는 토지가 점차 감소하게 되었다. 하지만 중앙재정은 세액의 감소를 인정하지 않았고 결과적으로 전세행정 전체가 임의적으로 처리해야할 상황에까지 놓이게 되었다.

결국 지방관들은 조세를 과하게 부과하거나 혹은 거두어야할 조세의 양 자체를 줄이려는 노력을 펼쳤다. 후자의 경우, 일부 토지를 호조(戶曹)에서 재결(災結)로 인정을 받는 방식으로 시행되었다. 즉 일부 토지는 작황이 좋지 않았기 때문에, 이에 대한 조세를 받지 않는다는 승인을 얻어내는 것이다. 하지만 중앙재정은 이미 그 토지에 대한 수납을 예상하고 있었기 쉽게 재결로 승인하지 못했다. 일반적으로 재결로 보고되었다고 해도, 실제로 인정되는 양은 삭감되곤 했고 아예 재결로 승인하는 일을 거부하는 경우도 있었다.

## 2) 군역(軍役)

이미 조선 중기부터 점차 수포제로 변하기 시작했던 군역은 1751년에 이르러 균역법(均役法)으로 완결되었다. 조선 전기에는 양인개병제를 취해서 모든 양인에게 군역을 부과했으나, 실제로는 점차 포(布)를 받아서 사람을 고용하는 모군제로 변해갔다. 임진왜란이 끝난 뒤에는 속오군 체제가 성립하였는데, 이와 더불어 성립한 직업군인제가 결과적으로 조선 중기부터 나타났던 수포제를 정착시켰다. 이제 각 군영은 해당되는 인정(人丁)에게서 군포

를 받기로 했으며 이의 수납은 지방행정기관에 위임되었다. 이후 균역법은 기존의 2필씩 받던 군포를 1필로 고정하여 부담을 감면하였다.

그러나 역(役) 중에서도 요역은 쉽게 면제되지 않았다. 요역은 실질적으로 지방행정기관이 주도하는 사업을 충당하는 것이었기 때문에, 중앙재정으로 편입시키기 어려웠던 것이 중요하게 작용했다. 하지만 점차 인구가 증대되고 유희노동력이 생겨나자, 농민을 강제로 징발하기보다는 조세를 거두고 이를 이용하여 고공(雇工)을 고용하는 방식을 취하게 되었다. 즉 요역도 점차 정액조세로 변해갔던 것이다.

이렇듯 잘 정비된 조세제도도 실질에 있어서는 큰 문제를 가지고 있었다. 균역의 가장 중요한 문제는 역진성이었다. 양반의 경우 군포가 면제되었고, 일반 양인들에게도 재산과 상관없이 두(頭)당 1필을 거두어 실제로 소농민에게 가해지는 조세의 부담은 전세보다 훨씬 심했던 것이다.

문제는 이뿐이 아니었다. 균역의 부담은 대상자 조사인 첨정(簽丁)에서부터 어긋나기 시작했다. 이미 장부에 오른 사람은 60세가 될 때까지 쉽게 삭제되지 않았고, 따라서 군포의 징수 또한 가혹하게 이루어졌다. 죽은 뒤에도 징수하거나, 당사자가 도망을 가면 족징, 인징 등을 통해서 어떻게든 군포를 받아내려 했다. 군포는 기본적으로 중앙기관의 재정에 소요되는 것이었기 때문에 지방행정이 임의로 줄일 수가 없었기 때문에 문제는 더욱 심각해졌다.

군적 문제를 두고서 정약용은 아예 군적을 조사할 때에 대강의 경위를 파악하면 될 뿐, 실제로 어떤 이가 군적에 올라있는지는 별로 중요하지 않다고 지적했다.<sup>7)</sup> 이미 균역이 조세로 변한 이상 그 납부는 전례에 따라서 이루어지지만 하면 되지, 굳이 추가적으로 군포를 징수하려 노력할 필요는 없다는 뜻이었다.

그렇다고 해도 여전히 문제는 남았다. 기본적으로 국가는 역 수취의 근본인 정남(丁男)을 파악할 필요가 있었다. 그런데 실제로 이를 제대로 파악하는 것은 그만큼 조세를 추가적으로 거두어야 한다는 뜻이고, 상대적으로 미납이나 연체의 확률이 증가하는 일이기도 했다. 따라서 지방관은 대장(臺帳)을 굳이 상세히 만들 필요를 느끼지 못했다. 그러나 이런 방침이 결과적으로 조세부담을 고르게 나누어지지 못하게 만들었다. 대장 자체가 불확실했기 때문에 기피하는 일이 쉬워졌기 때문이다.

7) 兵典편, 簽丁조에서 “대오가 명목이요 미포는 실질이다. 그 실은 이미 거두어들여 놓고 명목은 또 왜 찾는단 말인가. 명목을 찾으려하면 그 해독은 백성이 입기 때문에 군정을 잘 닦는 자는 닦지 않는 것이 낫고 첨정을 잘하는 자는 첨정하지 않는 것이 낫다 허록되고 물고된 자를 조사하거나 군안의 빈 자리를 다른 장정으로 메꾸는 일은 아전의 이익일 뿐이다. 현명한 수령은 하지 않는다.”라고 밝히고 있다.

### 3) 환곡(還穀)

환곡은 본래 백성들이 기근으로 인해 유망하지 않고 생을 유지할 수 있도록 하기 위해서 만든 구휼제도이다. 18세기 중엽부터 19세기 초에 이르는 시기는 1000만 석에 이르는 환곡을 농민경제의 안정화와 재정보용수단으로 활용하였던 고도균형의 시기<sup>8)</sup>였다. 그러나 1000만석이나 되는 환곡은 점차 사라져 1862년에 이르면 사실상 남은 곡식 없는 환곡제도를 폐지하고 사창제(社倉制)로 전환하는 방안이 논의되기에 이른다.

국가가 국방을 대비한다는 등의 여러 사유로 저축하고 있는 곡식을 기근이 닥치면 백성들에게 나누어주고 나중에 갚도록 하는 제도는 표면적으로 별다른 문제가 없어 보인다. 그러나 환곡의 실제 운용은 지극히 문란해서 나중에 이르면 본래의 구휼이라는 의미를 찾아보기 힘들 정도로 변질되고 만다.<sup>9)</sup>

이렇게 환곡이 변질되기 시작한 것은 크게 두 가지 상황이 작용했기 때문이다. 보존기술이 미비하던 과거에는 곡식의 저장이 장기간 이루어지지 못했기 때문에, 종종 쌀을 바꾸어 주어야 했다. 따라서 정기적으로 농민의 수요와 상관없이 환곡이 배분되는 일이 발생했다. 또한 환곡은 정해진 양이 있었기 때문에, 일부 농민이 이를 갚지 못한다면 국가가 필요로 하는 양에 미달하는 사태가 벌어질 수 있었다. 따라서 환곡을 빌려간 농민들은 1/10에 해당하는 모곡(耗穀, 사실상의 이자)을 내야했다.

이런 일이 반복되자, 결국 환곡은 기근에 상관없이 백성들에게 나누어주고 일정한 모곡을 챙기는 재정수단으로 변질되었다. 진정한 기근이 들어 백성들이 모곡을 제대로 내놓지 못하면, 모곡으로 충당되던 재정을 감당할 길이 없어 결국 모곡에 해당하는 조세를 추가로 부과하는 일이 생겼다. 이를 결가(結價)로 불렀다. 점차 환곡이 줄어들자, 나중에는 환곡을 받지 못했음에도 모곡을 부담하는 일이 생겼다. 이런 폐단이 극심해지자 아예 1862년에 이르러서는 환곡을 폐지하는 대신 결가를 2냥으로 정해 부과하고, 대신 진휼은 각 촌락공동체가 자치적으로 해결할 수 있도록 사창제를 실시하기로 결정하기에 이르렀다. 다만 이런 개혁은 여러 계층의 반발로 무산되고 말았다.

정약용은 戶典편, 穀簿조에서 경위표의 작성이 환정(還政)에 중요하다고 주장했다. 이는 오늘날의 회계장부와 같은 것으로 가로세로로 각 곡식의 위치와 양을 일목요연하게 정리하

8) 박이택, 2010, 「17, 18세기 환곡에 대한 제도론적 접근 : 재량적 규제체계의 역할을 중심으로」, 이현창 편, 『조선후기 재정과 시장 : 경제체제론의 접근』, 서울대학교 출판문화원, 177쪽.

9) 정약용은 戶典편, 穀簿조에서 “윗물이 흐르는데 아랫물이 맑기 어렵다. 아전이 농간을 부리는 데 온갖 방법이 쓰여지고 귀신같이 간활해서 밝게 살피지 못한다”라는 항목을 두고 환곡의 문제에 대해 설명한다. 다산이 자세하게 기록한 내용이 워낙 많아서, 이를 모두 소개하기는 어려우나 이를 읽어보면 곡식이 가지고 있는 현물성이 큰 문제가 되었음을 알 수 있다. 현물이 시장에서 교환되는 비율의 차이를 이용하는 방법이나 곡식에 불순물을 섞는 방법과 같은 것들은 오늘날에는 불가능한 일이지만, 현물재정을 끝까지 포기하지 못했던 조선에서는 수시로 사용될 수 있는 것이었다.



는 것을 의미한다. 이런 도표의 작성은 오늘날에서 생각하기 쉬운 것이나 당시에는 상당히  
 긴요한 행정수단이 되었을 것이다.

## 2. 사람에서 토지로

조선이 건국될 당시 성립한 전세, 역, 공납으로 구성된 조세체제는 토지에 부과하는 전세, 개인에게 부과하는 역, 지역공동체에 부과하는 공납이라는 식의 재원에 따른 분류를 택하는 체제이기도 했다. 그러나 임진왜란과 병자호란으로 경지가 감소하고, 인구도 줄어드는 상황에서 기존의 조세체제를 유지하기란 어려운 일이었다. 따라서 조선 후기가 되면 조세제도 전반이 변화하기 시작한다. 가장 중요한 변화는 대동법의 실시였다. 대동법이 실시되면서 공납이 토지에 부과되는 것으로 변경되었다. 다음으로 일어난 변화는 균역법이었다. 균역법은 균포를 절반으로 감하는 대신 토지에 부과되는 조세를 증가시키는 변화를 가져왔다.

조선 후기 조세부과의 대강은 인신(人身)에 부과하던 것을 점차 토지(土地)에 부과하는 것으로 바꾸어어나가는 것이었다. 오늘날의 조세원칙에 따르면 이런 변화는 긍정적인 것이었다. 개인의 경제적 능력과 상관없이 부과되는 세금이 경제적 능력에 비례하도록 변경된 것이기 때문이다. 하지만 정약용은 이런 변화에 대해서 부정적인 시각을 드러내었다. 戶典편, 平賦조에서 그는 “결렴(結斂)은 호렴(戶斂)만 같지 못하다. 결렴을 실시하면 농민이 궁핍해지며, 호렴을 실시하면 공상인(工商人)이 괴로움을 입고 놓고 먹는 자들이 괴로움을 입으니 이는 농민을 보호하는 방법인 것이다”라고 밝히고 있다. 그 이유로 결렴과정에서 부정부과의 소지가 많아진다는 것을 들었다. 실제로 호(戶)에 부과하던 세금을 결(結)에 부과하는 세금으로 바꾸는 경우 지주는 이를 전객(佃客)에게 전가하곤 했다. 따라서 지주는 세금을 부담하지 않고 대신 전객이 지주의 호세(戶稅)까지 부담하는 일이 발생하곤 했다.

그러나 기본적으로 인신에 부과되던 조세가 토지에 부과하는 조세로 변화하는 것은 돌이킬 수 없는 양상이었다. 가장 큰 이유는 그것이 간편했기 때문이다. 아무리 조세를 추가로 징수하려해도 가진 것이 없는 빈호(貧戶)는 이에 응할 수 없지만, 토지라는 생산수단을 가지고 있는 백성들은 달랐다. 따라서 자연스럽게 이런 변화는 일반적인 양상으로 자리 잡게 되었다. 실제로 조선 후기가 되면 촌락공동체를 중심으로 인신에 부과되던 조세를 공동체 차원에서 형성한 재원인 민고(民庫)로 충당하려는 노력이 나타난다. 이 민고는 자발적이면서도 강제적인 것으로, 지역주민이 각자의 능력에 따라 세액을 부담하고 이를 촌락 단위로 기금을 형성하여 조세를 충당하는 제도였다. 정약용은 戶典편, 平賦조에서 “민고의 규폐는 고을마다 각기 다르거니와 절제가 없이 소용에 따라 마구 거둬들이는 것은 백성을 괴롭힘

이 더욱 심한 것이다”라고 지적했다. 이는 당시 민고가 강제적인 조세수납의 수단으로 변질된 경우가 많았기 때문이다.

## II. 조선 후기 지방재정의 운용

### 1. 중앙재정으로부터 독립된 지방재정

조선 후기 지방재정의 특징은 정해진 것이 거의 없었다는 점에 있다. 조선 전기에 비해서 지방행정비용은 점차 늘어났으나, 중앙정부는 각종 재원을 중앙으로 귀속시키는 한편 이들의 액수를 정액화하여 나갔다. 이미 19세기에 들어서면 비총제(比總制)를 실시하여 중앙으로 상납하는 세액을 거의 정액으로 고정하였다. 따라서 각 지방행정기관은 실제 상황과는 거의 무관하게 정해진 정액의 조세를 마련하는 일에 부심해야했다. 이러한 과정에서 재량적 영역이 점차 확대되기 시작했다. 당시 상황을 개괄하자면 각 고을마다 지출하는 관례는 있었으나 재원을 어떻게 조달할 것이며, 그 지출액은 어느 정도인지 정해진 바가 없었다. 하지만 어쨌든 계속해서 조세수납업무는 수행되어야 했고 종종 지방행정기관이 마련한 재원에 의해서 조세를 벌충해야할 일도 생겼다. 점점 행정이 복잡해짐에 따라서 이에 뒤따르는 부정부패는 매우 심각한 것이었다. 결국 조세를 추가로 걷어서 착복하는 일이 비일비재했었고, 어느 정도는 이런 일이 묵인되기도 했다.

그러나 1794년 작성된 『부역실총』의 단계에 이르면, 지방재정도 어느 정도 절차의 영역으로 포섭되는 것을 발견할 수 있다. 『부역실총』은 조세와 역을 총망라하여 백성들의 실제 부담을 기록한 책인데, 여기에 지방행정기관에서 사용되는 재원이 파악되기 시작했다. 하지만 이우연이 지적하듯 『부역실총』에서 파악되는 지방재정의 규모는 “최소규모는 78만여 석”인데 당시 중앙재정은 “98만여 석”에 달해, “자료의 성격상 지방재정의 누락분이 크고 또 최소규모를 추정한 것이라는 점을 고려하면 중앙재정의 규모와 비슷하거나, 오히려 더 컸을 수도 있다.”<sup>10)</sup> 즉 『부역실총』에 나온 지방재정이 전부는 아니라는 뜻이다.

이를 잘 보여주는 것이 읍채(邑債)이다. 손병규는 『조선왕조 재정시스템의 재발견』의 제 5장 「비축물자의 운영」에서, 각 읍에서 실시한 이른바 취식(取息)을 대구부, 동래부,

10) 이우연, 2010, 「『賦役實總』에 나타난 조선후기 지방재정의 규모와 특질」, 위의 책, 169쪽.

곡산부의 사례를 들어 분석하고 있다. 한때 정약용이 부사로 재직했던 곡산부만 해도 여러 명목으로 민간에게 대부사업을 실시했고, 그 이자로 지방재정을 운용했다. 특히 취식을 통해 재정을 충당하는 일은 재정적자가 일상적이었던 지방재정으로서는 긴요한 일이었다. 이런 대부사업은 일상적이지 않은 필요를 충당하는 것을 목적으로 했기 때문에 종종 민고(民庫)의 형태로 전환되기도 했으며, 양자 모두가 지방재정의 일부처럼 기능했다는 사실을 잘 보여준다.

이처럼 지방재정은 중앙정부에서 파악되지 않은 형태로 상당한 재정을 충당하곤 했다. 이들은 정규적으로 파악되기 힘든 것이었으며, 따라서 부정부패로 이어질 소지가 다분했다.

## 2. 지방재정의 실태와 포흠(逋欠)

조선 후기 삼정의 문란으로 대표되는 조세제도의 난삽함은 여러 부정부패를 만들어냈다. 당시에는 이를 포흠이라고 불렀는데, 이는 국가가 받아야 할 조세를 개인이 횡령하는 것을 의미했다. 포흠의 방법과 주체는 다양했으며, 이들을 자세히 검증하는 것은 이 논문에서 하기 어려운 일이다.

그러나 지방재정적 특질을 규정하기 위해서는 포흠에 대한 간단한 분석이 요구된다. 사실 우리가 오늘날 생각하는 것처럼 포흠은 단순한 것이 아니었다. 당시에는 인정(人情)이라는 이름으로 수고비를 주고받는 것이 일상적인 일이었으며, 지방행정기관에 소속된 많은 사람들은 이를 생활의 기반으로 삼았다. 즉 국가가 지급하는 봉급이 없는 대신 행정에 기생하여 각자 생활비를 충당해야했던 것이다. 그러나 이런 소득이 지나치게 커졌기 때문에 문제시되었던 것이다. 조선 후기의 실상이 이른바 부정부패의 일상화라는 방식으로 비춰지게 된 가장 큰 원인은 이런 행정에 기생해야만 하는 존재들 때문에 발생했다고 할 수 있다. 이들은 이전 시기부터 일상적으로 ‘횡령’을 해왔으나 이는 묵인되는 것이었다. 그러나 18세기에 들어서면서 점차 이를 이용해 개인의 사욕을 채우는 일이 벌어졌고, 이에 지방관이 가담하는 일까지도 벌어졌던 것이다. “조선후기 군현 단위의 부정부패는 구조적 필연성을 가지고 발생한 것이며, 전근대 해체기의 사회경제적 모순을 더욱 심화시키고 있었다”<sup>11)</sup>고 할 수 있다.

사실 오늘날의 시각에서 보면 지방행정기관에 근무하는 사람의 생계는 재정으로 충당된다. 조선 후기에는 이런 재정의 관념이 없었기 때문에 이를 가외로 처리하도록 하고 대신 이를 묵인했던 것이다. 넓게 보면 지방재정은 이런 관대한 영역 속에서 형성되었다고 할

11) 장동표, 2005, 「조선후기 군현단위의 부정부패와 이서충 중심의 포흠」, 『한국사연구』 130, 49~50쪽.

수 있다. 심지어 정약용도 아전의 농간을 막아야한다고 맹렬히 규탄하면서도, 일부 업무에서 가외로 생기는 소득은 어쩔 수 없는 것이며 가혹하게 처벌할 것이 아니라고 했다.<sup>12)</sup>

당시 지방재정은 중앙정부에서 제대로 파악되지 않는 영역에 성립되었으나, 그렇다고 전적으로 국가 운영과 무관했던 것이 아니다. 오히려 지방행정의 토대를 이루는 것이었고, 당시 사회 속에서는 오히려 중앙재정보다도 중요한 역할을 담당했던 것일지도 모른다. 중앙재정이 기본적으로 수도 한양으로 집중되었으며 당시 한양의 인구 20만을 부양하는 재원으로 소용된 측면이 크다면, 지방재정은 전국 방방곡곡에서 여러 백성들의 생활과 직접적으로 연관되어 있었기 때문이다.

### Ⅲ. 조선 후기 지방재정의 이념

#### 1. 재량과 준칙

박이택은 「17, 18세기 환곡에 대한 제도론적 접근 : 재량적 규제체계의 역할을 중심으로」에서 재량과 준칙<sup>13)</sup>이라는 개념을 바탕으로 지방재정을 설명하려 한다. 그러나 이런 경제학적 맥락과는 별개로 정부의 재정운용에서 일반적으로 재량과 준칙은 상당한 의미를 가진다. 근대국가에서 조세는 국민의 동의로부터 얻어지는 것이다. 따라서 모든 조세와 관련된 사항은 국회에 의해서 정해진다. 이를 위해서 예산안에 대한 심사를 거치고 결산에 대한 감사를 실시한다. 정부의 재정운용은 기본적으로 준칙적일 수밖에 없다. 매 단위마다 사전에 정해진 절차를 따라서 집행되는 것이 조세로 조달된 재정운용의 기본 원칙이다.

준칙에 따른 재정운용은 큰 한계를 가지고 있다. 사전에 정해진 항목이 아니면 갑작스럽게 재원을 충당하기 어려워 큰 곤란을 겪게 된다. 근대국가는 이를 국채(國債)를 통해서 조달하지만, 조선은 국채의 개념이 없었기 때문에 사전에 긴급한 지출을 위한 재원을 확보하

12) 戶典편, 穀簿조에 따르면 다산은 “아전의 포흠은 적발하지 않을 수 없지만 포흠의 징수가 너무 가혹해서는 안” 된다고 했다.

13) 앞의 논문, 177쪽 : 박이택, 2010. 각주 3에서 재량적 규제체제와 준칙주의적 규제체제를 대별하여 서술하고 있다. 사실 재량과 준칙은 단순히 박이택이 사용한 어휘가 아니고, 중앙은행과 관련된 논쟁에서 비롯된 경제학적 의미가 함축되어 있는 어휘이다. 노벨경제학상 수상자 키틀랜드와 프레스콧은 중앙은행과 인플레이션과 관련하여 중앙은행이 재량(discretion)적으로 행동하는 경우 일시적으로 경기침체를 저지할 수 있지만 장기적으로 인플레이션만 유발하게 되며 따라서 준칙(rule)에 따라서 행동해야한다고 주장했다. 이는 중앙은행이 경기침체에 대응하면서 펼치는 정책에 경제주체들이 적응하게 되면 더 이상 재량적 행동의 효과가 나타나지 않기 때문에 발생한다.

려했다. 조선시대 환곡은 이런 맥락에서 볼 때 제도화된 재량적 재정이라고 할 수 있다.

박이택의 지적<sup>14)</sup>처럼 소농민을 보호하려는 재분배체제의 틀에서 볼 때, 19세기 환곡제도의 붕괴는 재량적 접근의 근본적인 한계일 수밖에 없다. 그러나 손병규가 말한 것<sup>15)</sup>처럼 중앙으로 재정이 일원화되어 가면서도 지방재정의 준칙은 아직 확립되지 못한 상황에서 환곡제도의 변형은 어쩔 수 없는 것이라 할 수 있다. 사실상 지방행정기관을 운용하기 위한 재정이 준칙에 따라 확보되지 못한 상황에서 환곡은 이를 벌충할 수 있는 좋은 재원이었던 것이다.

조선 후기 재정을 통합적으로 접근한다면, 크게 두 가지 특징을 찾아낼 수 있을 것이다. 하나는 기존 조세가 준칙에 따라 운영되는 경향이고 다른 하나는 재량적으로 형성되는 새로운 부담의 영역이 확장되는 경향이다. 전자는 주로 중앙재정으로 편입되어가는 것이고, 후자는 새롭게 지방재정에서 운용해나가는 것들이다. 성리학적 준칙에서 벗어난 재량적 영역은 쉽게 인정받지 못했고, 이는 흔히 ‘문란’한 것으로 치부되곤 했다.

정약용은 戶典편, 戶籍조에서 핵법(覈法)과 관법(寬法)에 대해 설명한다. 핵법은 모든 호구를 빠짐없이 조사하는 것이고, 관법은 대강의 실상을 파악하는 것을 의미한다. 그러면서 호적을 만드는 것은 관법을 따라야한다고 말한다. 이는 사실상 호구를 가혹하게 등록하여 조세를 거두지 말고 재량껏 하라는 의미이다. 이어 다산은 “내가 나라의 법전을 논의하면서는 핵법 쓰기를 말하였으니 이는 나라를 다루는 대도(大道)인 것이요, 이제 이 목민서(牧民書)에서는 관법 쓰기를 주장하니 이는 습속에 순응하는 작은 규정이다”라고 말하는데, 이는 준칙과 재량이라는 말을 사용하지 않았어도 사실상 그 이해와 전혀 다를바가 없는 것이다.

물론 앞서 지적한 바와 같이 조선 후기 조세수납과정에서 나타난 부정부패는 부정할 수 없는 사실이다. 이는 당시의 보편적인 인식이었을 뿐 아니라 상당부분 역사적 사실로 남아 있는 것이기도 하다. 전반적인 재정이념의 측면에서 조선 후기 지방재정의 핵심은 ‘재량’이었다. 또한 재량적 영역을 준칙적 영역으로 재구성해나가는 과정도 없었던 것은 아니다. 부역실총은 이런 노력의 일환이었다. 하지만 재량에 의존해온 부정부패가 준칙의 성립을 계속해서 흔들었다. 1862년 전국적으로 일어난 농민봉기<sup>16)</sup>에 의해서 삼정아정절목(三政釐整節

14) 위와 같음. 박이택은 여기서 “17-8세기 환곡제도는 소민보호적 재분배체계의 일환으로 기능하였”다고 밝히고 있다.

15) 손병규는 2008년 내놓은 『조선왕조 재정시스템의 재발견 : 17~19세기 지방재정사 연구』에서 “지방관청은 불시의 지출로 인해 매년의 저치미 수입을 넘어서게 될 때를 대비해서 일정 분량의 비축 재원을 항상 유지해야했으며, 그러한 결손부분은 환곡 수입으로 보충했다.”(342쪽)고 밝히고 있다.

16) 흔히 임술민란으로 불리는 사건으로 진주에서 시작되어 전국적으로 확산되었다. 다음해로 넘어가면서 더욱 거세게 일어나, 약 70여 곳에서 민란이 발생한 것으로 파악되고 있다. 민란이 목표했던 것은 지방관의 탐학을 처벌하고 조세제도의 문제를 탄핵하는 것이었다. 송찬섭이 2007년 『내일을 위한 역사』 27호에 기고한 「왜 농민들은 임술년에 난을 일으켰나?」라는 글에 따르면 “항쟁을 일으켰다는 사실만으로 처벌을 받는 사회에서 이런 일을 일으키는 것은 쉬운 일이 아니었다. 술한 주모자들이 효수를 당하였고 그들의 집안은 풍비박산이 났다”(179쪽)고 한다. 조선은 국왕의 대리인인 지방관에 대한 어떤 저항도 대역(大逆)에 해당하는 것으로 간주했다. 설사 지방관이 탐학

目)이 발안되었으나, 실제로 이 정책은 실행되지 못하였다. 이미 재정운용의 원칙을 다시 세워나가기에는 통치력이 쇠퇴하였을 뿐 아니라, 근대국가적인 재정운용의 이념이 부재하였기 때문이다. 그것은 과세는 동의를 거쳐야한다는 것이었다.

## 2. 애민사상(愛民思想)<sup>17)</sup>과 다산의 한계

정약용의 정치사상은 성리학적 질서 안에서는 상당히 개혁적인 것이었으나 근대적인 국민국가의 사상으로 발전하기에는 미숙한 것이었다. 이를 잘 드러내는 것이 재정운용의 기본적인 이념에서 드러난다. 다산은 분명 기존의 조세수납과정이 상당한 문제점을 안고 있다는 사실을 알았다. 그러나 ‘얼마’만큼의 조세를 ‘왜’ 거두어야하는가라는 질문에 대해서는 답을 하지 않았다. 다만 조세가 균등하게 분배되어 백성들을 괴롭히지 않기를 희망하였을 따름이다.<sup>18)</sup> 이를 평가하자면 그는 “철저히 왕도정치를 신봉하고 가부장적인 국가관에서 국가의 주도적·선도적 역할의 필요성에 대해 아무런 의심을 갖지 않”았으며, “그의 국정철학과 개혁사상의 요체는 변함없이 단순하”게 “요순으로 대표되는 상고의 법과 왕도정치”였다고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

근대국가의 재정은 다음과 같은 세 가지 목적을 가지고 운용된다. 첫째는 경제적인 자원을 효율적으로 배분하고, 둘째는 경제적인 자원을 공평하게 분배하며, 셋째는 경제를 안정적으로 성장시켜나가는 것이다.<sup>20)</sup> 즉 국민공동체로서의 국가가 사회유지를 위해서 국민으로부터 동의를 얻은 조세를 거두어 필요한 곳에 사용한다. 조세는 사회에 의존한다.

그러나 조선의 재정은 이런 국민국가적 목적을 가지고 있지 않았다. 기본적으로 국가의 재정이 공적인 성격과 더불어 사적인 성격을 가지고 있었기 때문이다. 따라서 균역이나 구휼과 같이 사회유지를 위한 재정도 존재한 반면, 별공이나 진상과 같은 왕실을 위한 재정도 존재했다. 이들이 혼재되어 있었던 것이 조선의 재정이었고 결과적으로 이 근본적인 한

하였다고 하더라도 이를 처벌하는 것은 국왕이 행사할 권리지 백성들이 나설 일이 아니었다. 당시 민란의 방법으로 주로 사용되었던 것이 고작 지방관을 고을 밖으로 내쫓는 것이었음에도, 이를 주동한 자들은 모두 참형으로 다스려졌다.

17) 심지어 『목민심서』 4번째 편의 제목이 “애민”이다.

18) 戶典편, 平賦조에는 “부역균(賦役均)이란 수령 칠사 중에 긴요한 일이다. 무른 공평하지 못한 부는 징수해서는 안되니, 저울 한 눈금만큼이라도 공평하지 않으면 정치라고 할 수 없다”라는 항목이 있다. 이를 해설하기를 “부역은 가법게 해주는 것이 좋으니, 공용(公用)의 허실을 잘 살펴보면 그 거두어들이는 것을 가법게 할 수 있을 것이고, 부역은 공평하게 하는 것이 좋으니, 백성들이 호적에서 누락된 것을 조사해내면 거두어들이는 것이 이에 고르게 될 것이다”라고 그 뜻을 밝혔다.

19) 최병선 편, 2010, 『다산의 행정사상 : 현대적 해석과 평가』, 대영문화사, 170쪽.

20) 이상의 세 가지는 머스그레이브(Musgrave, 1959)가 지적한 것으로, 이준구의 『재정학』(2004)에 나오는 ‘정부의 3대 주요 기능’(13~16쪽) 항목을 참고하여 정리하였다.

계를 끝까지 극복하지 못했다. 결국 조세는 왕과 조정을 받드는 백성의 당연한 의무로만 규정되었다. 이처럼 당시에는 조세에 대한 동의라는 생각 자체가 부재했기 때문에, 다산도 행정적인 문제해결에만 집중할 수밖에 없었던 것이다. 다산은 직접 『목민심서』 곳곳에서 조세부담은 백성의 당연한 의무라는 표현을 사용하며, 왜 어떠한 조세가 필요한가에 대해서 별다른 설명을 하지 않는다.

1862년의 농민봉기는 분명 당시 조세제도의 한계를 지적하고 이를 개선하려 했다. 다산 또한 이런 제도적 개혁의 상당부분은 수용 가능한 것으로 여겼을 것이다. 그러나 1895년 갑오개혁을 통해서 도입된 근대재정의 이념은 다산의 『목민심서』와는 전혀 다른 맥락에 놓여있다. 이미 1894년 동학농민운동으로 인해서 지방재정이 상당한 혁신을 겪었다. 농민이 직접 지방행정에 참여하기 시작했기 때문이다. 그러나 동학농민운동의 성과는 곧 좌절되었다. 그러나 농민운동이 아무런 변화도 가져오지 못한 것은 아니었다. 갑오개혁은 시대적 요구를 뒷받침할 재정운용의 새로운 이념을 도입하였다. 이른바 국가재정의 공공성을 확보하는 일이었다. 국민의 동의를 적극적으로 얻어내려는 노력까지 나타나지는 않았지만, 부분적으로나마 사회적 요구에 부합하는 조세제도 창출에 힘썼다. 갑오개혁의 성과는 광무개혁으로 일부 계승되지만, 결국 근대적 재정제도의 본격적인 도입은 대한제국 말 일본에 의해서 이루어졌다.

다산이 제시한 애민사상에 기반을 둔 재정이념은 근대 이전이라는 한계를 뛰어넘지 못했다. 이는 이헌창이 제기한 재분배체제로서의 경제통합체제<sup>21)</sup>가 가진 한계였으며, 손병규가 제시한 절용<sup>22)</sup>을 중심으로 형성된 성리학적 담론의 표현이었다. 조선은 어디까지나 왕조국가였으며 다산은 그런 체제를 부정하지 않았다. 그렇기 때문에 조세부담의 평등은 이야기하면서도 근본적인 재정이념의 변화를 논하지 않았다.

21) 이헌창은 『조선후기 재정과 시장 : 경제체제론의 접근』의 결론에 해당하는 14장에서 조선왕조의 경제통합체제를 국가재분배체제로 규정하고 이러한 체제가 조선 건국과 함께 탄생하여 16, 17세기에 재정비되었으나 19세기에 이르러 시장경제가 확산됨에 따라 붕괴했다고 주장한다. 여기서 재분배체제는 시장체제와 대별되는 것으로, 사회적 자원의 분배를 시장기구가 아닌 국가나 이에 상응할 사회기구가 담당하는 체제를 지칭한다.

22) 손병규는 『조선왕조 재정시스템의 재발견 : 17~19세기 지방재정사 연구』에서 ‘절용(節用)’을 조선의 재정이념으로 제시했다. 여기서 절용은 “징수에서 소비에 이르는 재정과정의 비용을 수요처의 자율적 재정에 맡김으로써 중앙집권화되는 정규의 재정 부문을 최소한의 규모로 억제하는 것”(398쪽)을 의미했다. 그의 해석에 따르면 이는 궁극적으로 구휼을 목적으로 하는 것이었으며, 재정의 절약이 곧 백성의 행복이라고 여기는 것을 의미했다.

## 맺음말

다산 정약용의 『목민심서』를 중심으로 조선 후기 지방재정의 제도와 운용 그리고 이념에 대해서 살펴보았다. 조선 후기 ‘문란’하다고 지칭될 정도로 복잡해진 조세제도는 당시 사회의 발전상을 반영한 것이었다. 시대적 발전에 따라 조선 전기에 형성된 간결한 조세제도가 상당부분 변화하였고 이 과정에서 준칙을 뛰어넘는 재량의 영역이 형성되어 지방재정의 근간을 이루게 되었다.

조선의 재정은 크게 세 축으로 이루어져 있었는데 이를 묶어서 삼정(三政)이라 불렀다. 삼정은 각각 전세, 군역, 환곡과 관련된 운용을 일컫는 것이었다. 전세와 군역과 환곡의 운용은 원칙적으로 매우 간단한 원리에 따라 이루어졌지만, 실제 지방행정기관이 처리하는 조세수납업무는 생각 외로 복잡하였다. 그런 이유로는 당시의 기술적 한계나 행정력의 제약을 꼽을 수 있지만, 그보다 더욱 중요한 것은 점차 증대되는 재량적 지방재정과 이에 기생하는 부정부패가 상당 부분 작용했다 할 수 있다. 다산은 특히 이런 부정부패를 행정적인 문제로 간주하여 해결책을 제시하려 노력했다고 평가할 수 있다.

재량과 준칙이라는 용어를 빌려서, 조선 후기 지방재정의 영역을 다시 논하는 한편 이념적으로 어떤 원칙 아래서 재정운용을 파악할 수 있는지를 간략하게 고찰해보았다. 그 결과 전근대적 신분제사회 아래서 재량적 영역이 가질 수밖에 없는 한계를 논하였고, 다산의 사상이 근본적으로 삼정과 관련된 문제를 해결할 수 없었던 역사적 사실 또한 다루었다. 근대 국민국가의 조세 원리가 도입되기 이전에 조세제도의 개혁만으로는 각종 문제를 해결하기 어려웠고, 특히 재량적 영역을 준칙적 영역으로 포섭하는 일은 사실상 불가능했을 것임을 감안한다면 성리학적 질서를 표방한 왕조국가로서의 정체성을 포기하지 않고서는 재량적 지방재정과 이에 기생하는 부정부패의 문제를 해결하는 것도 가능하지 않았을 것이라 결론지을 수 있을 것이다.



## 참고문헌

- 박소은, 2008, 『조선후기 호조 재정정책사』, 혜안.
- 손병규, 2008, 『조선왕조 재정시스템의 재발견 : 17~19세기 지방재정사 연구』, 역사비평사.
- 송찬섭, 2007, 「왜 농민들은 임술년에 난을 일으켰나?」, 『내일을 위한 역사』 27.
- 이준구, 2004, 『재정학』, 다산.
- 이헌창 편, 2010, 『조선후기 재정과 시장 : 경제체제론의 접근』, 서울대학교 출판문화원.
- 장동표, 2005, 「조선후기 군현단위의 부정부패와 이서층 중심의 포획」, 『한국사연구』 130.
- 정약용, 1978, 『(譯註) 牧民心書』, 茶山研究會 譯註, 創作과 批評社.
- 정약용, 2005, 『(정선) 목민심서』, 다산연구회 편역, 창비.
- 최병선 편, 2010, 『다산의 행정사상 : 현대적 해석과 평가』, 대영문화사.