

조선후기 지방재정의 부패 유발구조 분석

An Analysis on the Structure of Local Finance's Corruption in the Late Chosun Dynasty

이 상 업 (한서대학교 행정학과 교수) · 정 건 섭 (한서대학교 행정학과 교수)

<Abstract>

This study try to analyze the structure of local finance's corruption in the late Chosun Dynasty. There happened social and economic change in the late Chosun Dynasty. And so, the local finance was not on the grounds of personal or actual thing extracting but of money extracting, and its size had been large according as national finance and those of provincial governments and provincial military commanders' headquarters had been large. In spite of the steadily increasing expenditure, the revenue did not increase, even decreased and so financial difficulties were brought about in the local finance as well as in the national finance. The national government tried to fiscal crisis them by shifting the burden of deficiencies of state treasury to local finance. Therefore local government too, had to exploit the people much more to strengthen their burden. Tax collection was the most important task of sooryongs, as the revenue of the central government depended on his performance. Because Sooryongs had no experience in their practical administration and were frequently changed by avoiding their natives, dismissal and resignation, they didn't know the condition of their post and the customs of Kunhyun well and couldn't control Iseos' corruption.

Keywords: 지방재정, 수령, 이서, 조선후기, 부패(Local Finance, Sooryong, Iseo, the Late Chosun Dynasty, Corruption,)

I. 서론

지방재정구조가 역사적이고 제도적인 존재라면 그와 관련된 부패현상에 대한 연구 역시 역사적이며 제도적인 접근이 필요할 것이다. 역사속에서 지방재정이 어떻게 성립되고 운영되어 왔는지, 지방재정의 시대적·구조적 특징은 무엇인지 그리고 지방재정의 부패상은 왜 발생했고 그것이 국민과 역사발전에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것은 매우 의미있는 작업이다.

조선 후기 부세체제의 특징은 부세가 토지를 중심으로 집중 일원화되는 추이와 총액제, 즉 공동납제를 채택하였다. 공납제에 있어서 국가는 자신이 필요로 하는 재화를 강제로 징수하여 소비하는 반면에, 계약제에서는 국가는 민간과 동등한 거래상대로서 시장에서 구매한다는 점에서 양자는 국가와 시장경제의 관계에 있어 대조적이며 이에 따라서 부패의 형태

와 시장경제와의 관계에 있어서도 근본적인 차이가 있었다. 대납을 통한 상인자본의 축적과 공물의 상품화는 대납이 불법이었던만큼 부패를 통해서 자신의 활동공간을 확보할 수밖에 없었다. 국가의 재정운영의 원리는 시장경제의 매개를 배제하고자 하였지만, 방납이라는 부패를 통해서 공납제의 재정운영은 시장경제와 접촉하게 되었으며, 이 접촉에 의해 공납제의 운영원리는 부식되어갔다. 대동법은 이러한 부식을 막고 공납제의 운영원리를 갱신하고자 한 것이었다. 시장경제와의 직접적인 접촉을 공인제도를 통해서 간접적인 것으로 만듦으로써 공납제를 보존하고자 하였다. 갑오개혁에 의해 공납제가 최종적으로 폐지되기까지 대납과 관련된 부패는 형태를 변화시켰지만 결코 근절되지 않았던 것이다. 이러한 공동납 형태의 부세정책은 향촌사회에서 부세문제가 차지하는 비중이 늘어나고 사족들의 견제력이 위축된 상태에서 수령에게 이에 대한 책임과 권한의 확대로 이어지게 되었으나, 이서층에 대한 수령의 통제력 결여로 이서층의 재량권 남용 현상이 나타나게 되었다.

19세기 전근대사회의 해체기로 가는 변화 중에 주목해야 할 점이 중간 逋欠 현상이다. 포흠이란 파행적 재정운영의 복잡한 구조를 이용한 조세의 포탈로서, 포흠은 권력에 의한 파행적 부세운영을 매개로 전개된 현상이었다. 중세 신분적 예측성의 약화와 함께 사회경제적 성장을 통하여 그 계급적 성격이 점차 변화되어간 지방행정의 실무계층으로서의 이서층이 포흠의 핵심으로 등장하면서 지방재정의 부패가 보다 체계적인 부패로 되었다.

이처럼 조선후기 지방재정의 부패는 지방관과 실무계층에 의한 중간수탈의 증대라는 현상적인 요인만으로는 설명될 수 없는 구조적인 위기였다. 사회경제적 변동에 따른 담세자 농민의 열악화, 지방의 변동상황을 수렴하지 못한 부세제도의 경직된 운영과 이로 인한 모순관계와 대항관계, 조직규모의 증가로 인한 지방경비의 확대, 중앙재정의 부족에 따른 상납분의 증가, 예산관리제도의 비효율성 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용한 체계적 부패였다.

조선후기 지방재정에서의 부패는 요예와 같은 선심성 예산 문제도 있기는 하나 대부분 賦稅行政에서 발생한 부패였던바, 연구의 초점을 부세행정에서의 부패에 두기로 한다. 조선후기 지방재정에서의 부패 유발요인을 크게 제도적 요인, 인적 요인, 환경적 요인 측면에서 접근하여, 제도적 요인으로는 공동납제도의 문제, 인적 요인(제도적 요인과 인적 요인 복합)으로는 수령의 부세책임과 실무계층의 재량권 남용, 이서포흠과 이익의 증가, 이서층의 백색 부패 문제를, 환경적 요인(제도적 요인 복합)으로는 세출증가와 비정상적인 비용 염출, 기타 경제·사회·정치적 환경 등으로 구분하여 분석하기로 한다. 기타 경제·사회·정치적 환경에서는 상품화폐경제의 발달과 농민층의 분해, 부패친화적 사회분위기 등을 다루기로 한다.

접근방법으로 역사적 접근방법에 바탕을 두되 부패 요인을 행정학적, 재정론적 차원에서 총체적으로 분석하기로 한다. 연구범위로는 18세기에서부터 갑오개혁 이전까지의 지방재정이며, 자료는 역사학계의 기존연구 외에 연대기, 읍지, 읍사례, 민정자료, 회계책, 고문서 등을 분석하기로 한다.

II. 조선후기 지방재정의 부패에 대한 이론적 고찰

1. 지방재정 부패의 의의와 선행연구

부패에 대한 대표적인 개념 규정을 보면, 베일리(D. H. Bayley)의 경우 사익에 치중한

나머지 공권력을 오용하는 행위를 총칭하는 개념으로 뇌물수수 행위뿐만 아니라 내포티즘(nepotism), 공금횡령 등도 포함시키고 있다. 부패를 “사익을 위한 공직의 남용”(Bardan, 1996) 또는 “사익을 위한 정부재산의 판매”(Shleifer & Vishny, 1993)로 정의하고, 부패행위가 주로 뇌물수수의 형태로 발생한다는 것에 착안하여 부패공급자(관료)와 뇌물공여자의 최적행위로서의 부패현상을 분석하는 경우도 있다. 김택(1999)은 부패는 “법을 집행하는 관료들이 법규를 남용하거나 재량권을 일탈하여 부정한 방법으로 재화 가치를 획득하거나 수수하는 행태”이며, “관료가 이득을 얻기 위해 탐욕스런 의식과 행태가 표출된 것”으로 정의하고 있는데, 본 연구에서는 부패의 범위를 이처럼 광의의 의미로 해석하기로 한다.

부패현상을 경제구조와 관련하여 살펴본 대표적 연구로서, Lui(1996)는 부패는 시장 왜곡에 대한 최적 반응으로 평가하고, 부패발생의 근본원인을 시장의 불완전에서 찾고 있다. 부패의 경제적 효과의 측면에서는 부패행위는 뇌물공여를 통해서 경쟁을 제한함으로써 지대를 발생시켜 자원배분을 왜곡시키는 것으로 이해되고 있다(김재호, 2002). Treisman(2000)은 역사·문화적인 전통, 정치제도, 정부정책과 부패지수간의 관계를 분석하였다. 이종원·김영세(2000)는 한국에서의 부패발생의 근본적 원인을 “중앙집권적인 관리자본주의 경제와 이로 인한 중앙정부의 절대적인 독점적 권력”에 있다고 하였다.

경제구조와 관련하여 부패현상을 분석하는 방법으로는 여러 가지가 있겠지만 재정제도를 매개로 하는 방법도 한가지 방법이라고 생각한다. 재정제도의 변화는 시장경제의 변화에 비해서 보다 명확하게 파악할 수 있으며, 관료와 직접 관련되고 있어 부패현상과 직접적으로 관련되어 있기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 조선후기에서 부패문제를 지방재정제도에 초점을 맞춰 분석해 보기로 한다.

지금까지 조선시대 지방행정에 있어서 부패 현상에 대한 연구는 이서충의 부패를 주로 문제삼았고, 망국의 책임을 이서에게 전가하는 경우도 있었다. 조선후기 지방재정은 지방지배구조의 특징, 부세제도, 부패문제 등과 밀접한 관련이 있기 때문에 이들 부문에 대한 심도 있는 이해가 전제되어야 제대로 지방재정 현상을 분석할 수 있다. 지방지배제도와 관련한 군현정책에 대해서는 이수건(1989), 이준희(1990)의 연구, 지방사회변동에 대해서는 김인걸(1991), 고석규(1998), 오영교(2001), 정진영(1999)의 연구, 부세제도에 관한 연구로는 윤용출(1991), 정인식(1993)의 연구가 있으나, 모두 국사학계의 연구들이고 행정학적 차원에서 재조명한 논문은 거의 없는 실정이다. 부패문제에 대해서는 이희권(1999), 이훈상(2000), 이상엽(2002, 2002a)의 연구가 있으나, 조직론 및 인사행정론적 차원에서 접근한 것이며 지방재정 차원에서의 접근은 미흡한 편이다. 19세기 지방재정연구로는 장동표(1999)의 연구가 있고, 갑오개혁기 이후의 지방재정에 관한 연구로는 김대준(1974), 김태웅(1997), 조정준(1987), 이영호(1992), 이윤상(1996)의 연구가 있다. 따라서 본 연구에서는 조선후기 지방재정에 있어서의 부패현상을 공동납제도를 중심으로 한 재정구조, 수령의 부세책임과 실무계층의 재량권 남용, 이서포함과 이액의 증가, 세출증가와 비정상적인 비용 염출, 기타 경제·사회·정치적 환경 등으로 구분하여 부패유발요인을 분석하기로 한다.

2. 조선후기 지방재정 부패 양태의 변화

조선왕조 초기에 엄격히 규정되어 있었던 부정부패(贓罪)에 대한 처벌은 16세기 이후에

완화되었지만, 17세기말까지는 士族사회의 자율적인 규제에 의해서 부패가 억제되었다. 그러나 그 이후 봉당정치가 극단적인 보복으로 격화되고 상업의 발달로 인하여 경제구조가 변화되면서 사족들의 자율적인 규제는 약화되어 갔으며, 19세기에 이르면 명백한 부패행위에 대해서도 제대로 처벌되지 않음으로써 자정능력을 상실하였다(오수창, 1998). 상업의 발달과 함께 부패의 크기와 속도가 점차 증대되고 있었는데, 18세기 영조, 정조대까지는 국가권력이 군주로 집중되고 상업적 이익을 국가가 직접 장악하고 있었기 때문에(‘貨權在上論’) 부패현상은 심화되지 않았으나 19세기이후 세도정치에 의해서 소수가문에 정치권력이 독점되고 왕권이 약화되는 상황에서 부패행위가 만연되었다. 특히 이 시기에는 유통경제의 발달을 이용한 축재가 증대하였다(한상권, 1998). 조선후기로 갈수록 부패가 심화되었으며, 지방재정제도의 모순, 지방행정지배체제, 세출과 세입의 괴리, 상품화폐경제의 발달과 정치·사회적 부패분위기 등이 부패행위의 근원으로서 지적되고 있다.

3. 분석논리

조선후기에는 지방재정 위기가 체제적 위기를 촉발시킨 주요요인으로 작용했는데, 당시 지방재정 위기는 단순히 지방정부의 재원부족만을 의미하는 것이 아니라 사회경제체제의 파행, 지방행정 지배구조의 문제, 지방재정 운용을 둘러싼 부패 등의 요인이 복합적으로 작용한 총체적 위기였다. 원래 재정부패란 “공공의 욕구를 충족시키기 위하여 필요한 자금을 조달하고, 이를 바탕으로 한 예산의 편성, 집행, 경산 등 전 과정과 관련하여 발생하는 불법과 부정”을 의미한다(전수일, 1999: 40-69). 예산부패에 대한 연구는 대부분 예산과정, 특히 예산집행과정에서의 불법과 선심성 예산에 초점을 맞추고 있다(옥동석·김동건 외 2000). 그러나 조선후기 지방재정에서의 부패는 요예와 같은 선심성 예산 문제도 있기는 하나 대부분 賦稅行政에서 발생한 부패였다. 따라서 본 연구에서의 지방재정 부패는 부세행정에서의 부패에 초점을 두기로 한다.

조선후기 지방재정 부패는 사회경제적 변동에 따른 담세자 농민의 열악화, 지방의 변동상황을 수렴하지 못한 부세제도의 경직된 운영과 이로 인한 모순관계와 대항관계, 조직규모의 증가로 인한 지방경비의 확대, 중앙재정의 부족에 따른 상납분의 증가, 예산관리제도의 비효율성 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 발생한 구조적 위기였다.

따라서 여기에서는 지방재정의 부패 유발요인을 크게 제도적 원인, 인적 요인, 환경적 요인 측면으로 구분하기로 한다. 제도적 요인으로는 공동납제도의 문제, 인적 요인으로는 수령의 부세책임과 실무계층의 재량권 남용, 이서포함과 이액의 증가, 이서층의 백색부패 문제를, 환경적 요인(제도적 요인 복합)으로는 세출증가와 비정상적인 비용 염출, 기타 경제·사회·정치적 환경 등으로 구분하여 분석하기로 한다. 기타 경제·사회·정치적 환경에서는 상품화폐경제의 발달과 농민층의 분해, 부패친화적 사회분위기 등을 다루기로 한다.

Ⅲ. 조선후기 지방재정에서의 부패유발 구조 분석

1. 공동납 제도와 부패와의 관계

조선왕조는 군량과 관료들에 대한 녹봉에 필요한 곡물을 쌀로 징수하여 저장하는 한편,

왕실과 관청에 필요로 하는 수많은 종류의 재화를 지방관으로 하여금 상납하도록 하여 다수의 관리기구(‘貢物各司’)에 저장하여 필요한 곳에 공급하도록 하였다(田川孝三 1964: 261-270). 일부 물자에 대해서는 市廩을 두어 구매하기도 하고, 匠人에게 의무적으로 생산하도록 하였지만, 기본적으로는 필요한 물자를 현물형태로 지방으로부터 징발하여 사용하는 체제였다(김재호, 2002). 이를 위해서는 전국의 각 지방에 국왕의 대리인으로서 지방관을 파견하여 중앙집중적인 행정기구를 편성하였으며 중앙으로 각종 재화를 운송하는 조운제도를 갖추었다.

공납제에서 계약제로의 이행에는 장기간에 걸친 중간과정이 필요하였다. 1608년부터 1세기를 경과하여 전국적으로 범위를 확대하였던 大同法의 시행은 국가가 필요로 하는 재화를 시장을 통하지 않고 현물로 직접 확보한다는 공납제의 형식을 유지하는 한편, 백성들로부터는 쌀과 포목, 동전 등의 상품화폐를 징수하여 貢人으로부터 자신이 필요로 하는 재화를 획득하는 제도로써 공납제의 운영방식을 변화시킨 것이었다(土貢直納에서 京貢貿納으로). 이것은 국가의 입장에서 본다면 직접 시장에서 재화의 소유자에게 시장가격에 따라서 구매하는 것이 아니므로 시장경제와 직접 접촉하는 것이 아니지만, 필요한 모든 재화를 현물 그대로 징발하여 사용하는 단계의 공납제와 비교하면 교환을 전제하고 있다는 점에서 시장경제의 발전을 반영하고 자극하는 효과를 갖는 것이었다.

한편 대동법과 금납화는 조선왕조에 있어서는 공납제의 틀내에 한정된 것이었다. 대동법의 시행에 의하여 지방에서 현물로 상납하는 제도는 중앙의 공인이 납부하는 방식으로 바뀌었지만, 기존의 공물관리기구(‘貢物各司’)는 그대로 존치되었으며 지방관의 국왕에 대한 명분상의 예(‘享上之義’)를 유지하기 위하여 진상의 일부는 관찰사로 하여금 유치미로 구입하여 상납하도록 하였기 때문에 지방에서의 공물상납도 폐지되지 않았다(한영국 1961, 123; 德成外志者 1987: 6). 대동법은 공납 부담자의 입장에서 볼 때 상납물품과 부과기준이 바뀌는 큰 변화를 초래하였지만, 징수한 대동미의 운용은 기존의 貢案에 기초하고 있었기 때문에 공물을 상납받아 소비하였던 왕실(各殿宮)이나 관청(京中各司)의 입장에서 보면 기존의 공납제도의 형식은 그대로 유지되었던 것이다. 또한 금납화의 비중은 갑오개혁전까지는 일정수준을 초과하지 못하였으며 국가는 자신이 정한 안정된 공정가격에 의해서 재정을 운영하고 있었다. 국가가 징수하는 쌀, 포목, 동전 간의 교환비율은 반드시 시장에서 자유롭게 결정된 것이 아니었으며 그와 상대적으로 독립적인 교환비율로 국가의 제 기관간에 교환되고 지출되었던 것이다. 금납화가 공납제의 틀을 벗어나고 국가가 모든 세입을 돈으로 징수하여 시장에서 구매하게 되었던 것은 갑오개혁에 의해서 공납제가 최종적으로 폐지된 이후였다.

공납제하에의 부패는 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다(김재호, 2002). 첫째 유형은 국가가 백성들로부터 현물의 재화를 징발하여 보관하고 사용하는 과정에서 관리들이 부당하게 사익을 취하는 것이며, 둘째 유형은 직접 현물로 상납하도록 되어 있는 공납제의 규칙을 위반하고 공물을 대납하는 과정에서 관료가 사익을 취하는 것이었다.

첫째 유형의 부패는 “贓罪”로 취급되었으며 그 범죄자인 관리는 “贓吏”로 처벌되었다. 공납제에서 관리의 부패는 일차적으로 국가의 소유물인 이 저장물을 도둑질하는 것으로 인식되었다. 이러한 유형의 부패행위는 국가의 재산을 관리하는 관료가 존재하는 한 존속하는 부패행위라고 할 수 있지만 공납제가 갖는 현물재정의 특성으로 인해서 공납제하에서 특히 컸다. □□大明律直解□□에는 관리의 부패행위를 정부의 재산을 훔치는 것과 남의 재물을 받는

것 두 가지 방향에서 규정하였다(오수창 1998: 48-54). 관의 재물을 훔친 관인의 처벌에 대한 규정은 『盜賊』의 『監守自盜倉庫錢糧』 조목이 적용되었다. 『刑律』의 『受贓』은 관리의 뇌물수수를 규정하였다. □□經國大典□□은 이를 더욱 강화하여 장리의 자손까지도 정치적으로 중요한 관직에 진출하는 것을 금지하였다(김성준 1984).

둘째 유형의 부패는 防納이라고 불리는 공물대납행위에 수반된 것이다. 방납이 행해지면 “任土作貢”의 공납제의 원리에 따라서 각 지방별로 부과된 공물을 貢吏로 하여금 지정된 중앙관청에 상납하는 본래의 공납제는, 상납하는 공물의 수량과 품목을 적은 문서(陳省)을 획득한 방납인이 지정된 공물을 납부하고 지방에 내려가 공물가를 징수하는 방식으로 바뀌게 된다. 이 방납과정에서 엄청난 이익이 발생하였는데, 민인의 부담중에서 50-60%가 방납인에게, 30-40%가 私主人에게 귀속된다고 하는 실정이었다.

공물대납행위는 불법이었지만, 공물상납의 책임이 있는 지방관과 직접 상납의 임무를 맡은 貢吏 그리고 이들을 영접하는 사실상의 商人인 중앙의 主人 그리고 상납을 받는 관청의 관리와 吏奴, 불법행위를 비호하는 고위관료 및 왕실 등이 연결되어 이루어지는 공납대납(방납)은 근절되지 않았을 뿐만 아니라 오히려 확대되었으며 그로 인한 폐단도 심화되었다(박도식 1995: 179-183).

大同法은 국가가 백성들로부터 공물의 代納價를 징수함으로써 이상의 공물의 대납(방납) 과정에서 발생하였던 지방관-상인-중앙권력의 3자연합에 의한 부패의 근거를 제거한 것이었다(김재호, 2002). 이에 따라 공물의 대납과정에서 발생하였던 부패는 크게 제거할 수 있었지만, 정부가 貢人에게 貢價를 지급하여 공물을 상납하도록 함에 따라서 貢人制度의 운영과 관련된 부패가 새롭게 발생하였다. 공인제도와 관련된 부패의 근거는 정부(宣惠廳)에서 공인에게 지급하는 공물의 가격(공가)과 공물상납의 비용(공물의 시장가격, 제반상납비용, 役)의 차이에서 생기는 공인의 이득을 두고 벌어지는 경쟁, 일종의 지대추구경쟁에 있었다. 공가는 처음 대동법이 시행될 때 時價에 비하여 4배 내지 10배로 정해졌으며 공물납부에 앞서 미리 지불되는 것이 원칙이었기 때문에 자본이 없이도 큰 이득을 얻을 수 있었다. 그런데 이러한 공인의 이익은 시간이 흐름에 따라서 축소되어갔다. 여기에는 공가의 경직성, 재정악화라는 구조적인 문제 외에 관료와 왕실을 비롯한 공인의 이익을 탈취할 수 있는 권력을 행사하는 다양한 존재들의 불법행위가 있었다. 공인에 대한 침해는 공가지급, 공물상납, 役의 제공에서 이루어졌는데, 공가의 지급을 고의로 늦추어 뇌물을 받고 지급한다거나, 상납된 공물을 접수 거부하거나 정해진 수량외에 추가로 상납하도록 하며, 정해진 역외 외에 요역을 징발하는 것 등이 대표적인 방법이었다.

정부에서는 공물가격을 고정적으로 유지하고 필요한 공물의 수량 및 품목도 가능하면 고정적으로 운영하였으며, 공물을 상납받으면 貢人權을 보유한 자가 누구라도 무방한 체제를 유지하였다(김재호, 2002). 따라서 공물납부와 관련해서 경쟁은, 공물의 공급가격을 두고 경쟁하는 계약제와 달리 정해진 가격하에서 공인권의 획득을 위한 경쟁이었다고 할 수 있다. 결국 공인권을 유지하기 위해 권력에 의한 비호가 필요하였을 것이며 공인은 자신의 이익의 일부를 뇌물로서 제공하는 부패사슬구조가 형성되었다. 이와 같은 폐단이 있음에도 정부가 공납제의 틀을 대동법이후에도 유지하였던 것은 공납제는 국가의 실질수입을 물가의 변동과 관계없이 안정적으로 유지하게 하는 방법이기 때문이라고 할 수 있다.

금납화 이후에도 갑오개혁에 의해 전면적 금납화가 이루어지기 전까지는 기본적으로 현

물재정을 고수하였다¹⁾. 금납화가 주로 지방의 부세징수 단계에서 진행됨에 따라서 지방의 관리는 납세자로부터는 돈으로 징수하여 서울에 상납할 때는 다시 정해진 쌀이나 면포로 구입하여 상납함으로써 그 사이에서 이익을 취할 수 있었다.²⁾ 물가의 상승에 따라서 세율을 탄력적으로 높일 수 없는 당시의 부세체제가 근본적인 문제였을 뿐만 아니라, 재정수입의 측면에서 교환비율을 변화시키는 것은 재정지출에 있어서도 변화를 강요할 것이기 때문에 시가를 반영하여 탄력적인 교환비율을 적용하는 것은 경직적인 지출구조를 개편하지 않는 한 불가능한 것이었다.

중앙재정의 제한된 화폐화와 장기고정된 公定比價(詳定價)는 수세기구를 부세의 형태 전환을 통해서 이익을 취하는 것을 가능하게 하였을 뿐만 아니라, 지방차원에서의 금납화는 중앙에서 허가된 경우가 아니라면 米·布 등의 현물로 정해진 것을 화폐로 환산(作錢)하여 징수하는 것이었기 때문에 높은 가격으로 징수하는 폐단(高價執錢)이 발생하였다. 더욱이 지방에서의 금납화가 진행되면서 수세행정이 간편해짐에 따라서 18세기말 이후 19세기초부터는 기존의 납세를 담당하였던 八結作夫制하의 戶首를 배제하고 地方官·吏가 직접 수세기구를 장악하게 됨으로써 都結이 관행으로 정착하게 되었다. 이에 따라 지방관리가 수세기구를 장악하고 토지면적(結)당 몇 냥이라는 식으로 結價를 부과하여 田稅·大同등의 각종 稅納과 지방경비에 충당하게 되었다(이영훈 1980: 134-135; 김선경 1990; 안병욱 1989).

도결은 “부세수취의 金納化, 田稅化의 최종적 귀결”, “상품화폐경제의 발달에 따른 새로운 경제질서에 조응하는 수취방식”으로서 발전적 측면을 지닌 것이었지만(고석규 1998: 204), 동시에 결가의 책정을 둘러싼 지방민과 지방관리, 또는 지방민 간의 갈등은 심각한 것이었다(김선경 1990; 망원한국사연구실 1988).

여기에 더하여 당시의 불완전한 시장통합은 지방관리들이 지역적·계절적 가격차이를 이용하여 재정수입을 유용함으로써 사익을 취하는 것을 가능하게 하였다. 이영훈·박이택(2001)에 의하면, 18세기 중반에 해운이나 강운으로 연결되었던 전라도와 경상도의 미가는 상당히 높은 공동성을 보이고 있으나 운송비를 초과하는 35%수준의 높은 가격격차가 공존하고 있어 높은 수준의 시장통합을 말하기는 어려운 실정이었다. 선운이 불가능한 지역은 고립된 지역으로서 존재하였으며, 국가적 재분배에 지지되어 일정 수준에 올라 있던 시장통합도 19세기 중반이후에는 거의 모든 지방에 걸쳐서 시장이 분열하면서 해체되었다. 지역간의 가격격차와 함께 계절적인 가격변동도 매우 심하였는데³⁾, 이러한 지역적 가격차이 및 계절적 가격변동을 이용한 관리들의 사익추구에는 특히 還穀이 동원되는 경우가 많았다.

환곡을 곡가가 비싼 지역에서 판매한 다음 곡가가 싼 지역에서 곡물을 사들여 다시 채워 놓는 방법(移貨立本), 환곡을 분배할 때 미가가 비싼 봄에는 공정가로 계산하여 돈으로 나누

1) 방기중(1984: 207)은 19세기 중엽의 전결세의 중앙재정의 금납률을 25%정도로 추정하고 있으며, 서영희(1991)의 추산에 따르면 재정운영의 화폐화가 진전되었다고 생각되는 19세기에도 중앙의 세입에 있어서 화폐수입은 1807년에 37.6%에서 1882년에는 27.9%로 오히려 축소되고 있으며 개항이후에 증대되었지만 갑오개혁직전에도 51.7%에 불과하였다.

2) 예를 들면, 1867년(고종4) 서현현에서는 大同結作米 633석을 1석에 18량 3전으로 계산(作錢)하여 징수한 다음 상납할 때는 1석에 13량 3전으로 구매하여 납부하여 3,800여량을 취득하였다(고동환 1991: 97).

3) 이현창(1996)에 따르면, 1726-1761년에 미가의 계절적인 변동은 평균적으로 12월의 가격을 100으로 하였을 경우에 6월에 최고 141, 9월에 최저 81이었다고 추산되며, 경우에 따라서 흉년이 심한 경우에는 평년에 비하여 미가가 수배로 폭등하기도 하였다.

어주고 가을에 미가가 쌀 때 쌀로 받아들이는 방법(錢還) 등 다양한 방법이 동원되었다(고동환 1991: 97-102).

2. 수령의 부세책임과 실무계층의 재량권 남용

전국의 田結·身役者·民戶에 대한 직접적이고 개별적인 파악이 어려운 상황을 감안하여 각 군현 단위별로 결총·군총에 따른 세수총액을 결정해주고 수령으로 하여금 이를 징수하도록 했다(이해준, 2000: 183-204). 공동납 형태의 부세정책은 향촌사회에서 부세문제가 차지하는 비중이 늘어나고 사족들의 견제력이 위축된 상태에서 수령에게 이에 대한 책임과 권한의 확대로 이어지게 되었다.

조세의 완납 여부는 수령의 평가와도 결부되었기 때문에 수령의 심리적 부담은 더욱 커지게 되었다. 조선시대에는 유능한 수령을 임용하기 위해서 다양한 임용제도가 병행되었지만 봉당정치와 세도정치로 정치기강이 문란해짐에 따라 수령직이 蔭官, 서울 거주자 등 세력이나 富力을 소유한 자, 혹은 銓官의 姻婭와 족당들에게 점유되어 갔다. 당시 과거제도와 교육제도는 청렴·無私한 良官이 인격적 감화를 통하여 이서층을 통제하는 것이 바람직하다는 논리였으나, 그렇지 못한 사람이 수령이 되었을 경우에는 이서층과의 총체적 부패로 연결될 수 있는 불완전한 제도였다고 볼 수 있다(이상엽, 2002). 수령은 당시 사회에서의 최고의 관료 엘리트요 지식인이었지만 그들이 갖고 있는 지식은 일반교양과 관련된 것이어서 점차 전문화·복잡화되어 가는 경제·사회문제를 대처해 나가는 데는 한계가 있었다. 법제상으로는 수령의 임기가 규정되어 있었으나, 실제로는 잘 지켜지지 않았고, 瓜滿에 의한 교체(瓜遞- 임기만료에 의한 교체)는 매우 드물었다. 징계에 의한 교체를 罪遞라고 하는데 약 50%를 차지했다. 수령은 지방행정의 책임자로 지방행정의 대부분을 관장해야 했던 반면 군현의 유일한 관인이다 보니 항상 역할 과부하 상태에 놓여 있었다.

업무는 늘어나는데 임지의 실정이나 행정실무능력을 갖추지 못한 수령의 입장에서서는 수취를 독려하고 효율적으로 확보하기 위하여 이서들을 동원할 수밖에 없었다. 수령은 자신의 考課와 관련되어 있는 부세, 自備穀, 軍器의 보수 등과 같은 일을 처리해야 했고, 상부 권력과의 연결에 필요한 私利를 채워야 했기 때문에 실무집단인 이서와의 부패 결합이 필요했다. 촌락의 공동납이라 하더라도 조세 책정과 분배문제에 대하여 촌락 자체의 결정이 아닌 이서들과의 협의 아래 이루어지기 때문에 이서들의 영향력을 커질 수밖에 없었다.

구체적으로 田政의 경우를 보면 行審, 俵災, 作夫의 과정을 삼남, 경기지방에서는 書員이 맡아서 하였다. 서원은 執災과정에서 田結偷食, 僞災 등 부패행위에 가담하였다. 이 중 僞災는 서원이 踏驗하면서 富民과 결탁하여 防納하기로 약속하고 結價를 미리 받은 후에 富民의 토지는 全災로 보고하고, 빈민의 토지는 災結 장부에 올려달라고 요구해도 內災로 보고했다가 수령이 災結을 줄일 것을 요구하면, 貧戶의 災結은 모두 줄이고 富民의 비옥한 토지는 그대로 두는 것을 말한다. 僞災의 폐단을 막기 위해 18세기 중엽에는 서원에게 위임하였던 執災의 권한을 面任에게 부여하였고, 19세기에 들어서는 이서와 함께 都所吏가 서원을 겸임하여 직접 踏驗하였다. 그러나 이러한 과정에서도 田政의 운영과정을 이용하여 사리를 추구하는 행태는 지속되었다. 作夫를 할 때 民結을 除役村으로 옮겨 기재한 다음에 그 백성에게는 원래 내야 할 쌀을 바치게 하고, 그 쌀로 防納하듯이 스스로가 兩稅를 바치고 나머지를

남겨먹는 편법이 養戶인데, 이런 養戶가 戶首輩, 이서층, 토호 및 수령 등에 의해 자행되었다. 이외에 束無亡 등의 폐해도 컸다.

軍役의 문제는 軍多民小 현상의 심화와 군역부담을 벗어나기 위한 避役 등으로 인한 簽丁의 불균형에 있었다. 이때 避役의 주체는 요호부민들이었고, 이서, 향임 및 토호들은 私利를 채워나갔으며, 수령-이·향지배체제는 이를 제도적으로 보장하여 주었다.

환곡의 분급은 개별호에 대한 파악을 전제로 하면서도 그 수에 따라서 里단위로 환곡이 책정되는 里還이 실시되었다. 還逋는 지방관리가 환곡의 분급과 수납과정에서 이익을 취하는 것으로서, 지방재정에서 서울로 보내는 세액의 부족분을 채우는 과정에서 발생하였다.

잡역세에 대한 의존도가 높아진 조선후기 이후, 民庫의 운영에서도 부가세에 수입을 의존해야 하는 이서들은 이들과 일정한 이해를 공유하게 되었다. 한편으로는 제도의 본질적인 의도를 벗어나 과도한 징수를 실시하게 되면서 이서의 부정과 연결되었다.

3. 이서포함, 이액 증가 및 이서의 백색부패

조선후기로 갈수록 사회가 다원화되고 행정이 복잡화되는 추세에 있었으나, 수령의 짧은 임기와 그에 따른 지방행·재정에 대한 무지는 이서들로 하여금 정책결정의 정보 및 수단의 제공자로서, 그리고 수세, 환곡, 군역 등 백성들의 생활과 직결되는 임무를 담당할 ‘온갖 제도의 실행자’로 역할하게 되었다(박현모, 2001: 344-345). 이서층은 지방관을 보좌하는 말단 행정의 실무자로서, 일반 백성과 직접 접촉하면서 조세·貢賦의 상납과 力役의 동원을 비롯한 군현 행정의 실무를 담당하였다.

파행적 지방재정 운영의 복잡한 구조를 이용한 조세 포탈행위를 의미하는 逋欠은 민간으로부터 조세를 수취하지 못한 것에 그 이유가 있기도 하였으나, 더 근본적인 원인은 이서층을 중심으로 한 포함에 기인하는 것이었다. 포함이란 부세운영의 과정에 직·간접적으로 참여하고 있던 세력과 납세민의 조세 미납에 의한 재정결손행위이다. 전자의 주체는 중간수탈층이라 할 수 있으며, 일반적 의미의 포함은 대개 吏逋를 지칭하였다. 民逋는 조세부담 능력이 상실된 결과로 본의든 아니든 지방재정을 결손시켜서라도 조세부담을 벗어나려는 목적과 아울러 조세저항의 목적도 함께 지닌다.

吏逋는 公逋로 간주하여 족징이나 인정 및 도결 등의 방식으로 해결하려 하였다. 즉, 吏逋가 민에 대한 중간수탈로 발전되는 과정은 이로 인한 지방재정의 결손을 보충하기 위한 都結의 실시라든가, 吏逋民徵 등으로 민에 대한 부세의 과중한 부담으로 발전되는 경우였다(장동표, 1999: 43-66). 여러 계층이 부세운영에 참여하면서 포함 전개의 외연은 크게 확대되었다. 수령에 의한 포함은 대체로 이서층 중심의 중간수탈층이 성립되어 있는 지역에서 주로 가능하였고, 재정을 임의로 전용하는 挪移의 형태로 이루어진 경우가 많았다.

중간층의 세 권리의 성장은 처음에는 봉건제 해체라는 토대에서 시작되었지만, 점차 부세운영의 모순 속에서 발생하는 각종의 경제적 이익 자체가 이권의 성장을 가속화시키게 되었다. 그리하여 이러한 구조속에 편입되기 위한 노력들이 이어지게 되었는데, 그 대표적인 것이 이액의 증가 현상이다. 이서의 정원을 지칭할 때는 통상 吏額 또는 額으로 불리었다. 吏任을 지칭할 때는 통상 吏窠 또는 窠라고 불렸다. 吏額은 법전에 규정된 것을 지칭하기도 하지만 실제로는 각 지역의 관행에 따라 吏案에 올라 吏胥로 차임될 수 있는 자격을 가진

부류의 수를 의미한다. 조선시대 外衙典에 관한 기록으로는 경국대전의 兵典 外衙前條가 있는데, 여기에는 외읍의 吏額만을 分定하여 府 34명, 대도호부하 목 30명, 도호부 26명, 군 22명, 현 18명으로 규정하고 있다. 이는 조선후기 이후 인구 증가와 행정업무의 증가를 고려하지 않은 것이었다. 실제로는 읍에 따라 많은 곳(안동, 나주 등)은 수백명에 이르고, 적은 경우는 60명 정도였다⁴⁾. 19세기 후반에는 이미 작은 현이라도 80 내지 90명 이하로는 내려가지 않았으며, 큰 府의 경우 600명 내지 700명이나 되었다. 특히 인구가 증가하고 이에 따른 행정수요가 증대된 조선후기에도 정원기준이 형해화되어 있어 실제 행정수요와 규범 사이에 늘 괴리가 존재하였다.

조선정부는 지방기관의 행정기구 구성이나 조직에 있어 吏額을 분정한 그 이상의 개입을 원하지 아니하고 일임하는 입장이었다. 조선후기 이후 이서제도를 둘러싼 정부의 정원 축소 정책이 전국 차원에서 시행된 것은 1862년 임술농민항쟁 직후와 1894년에 불과하였다. 원래 이서를 희망하는 사람들은 공직 명부인 吏案에 오른 사람들 가운데 차임하는 것이 원칙인데, 조선후기에는 보통 吏案에 오른 숫자가 이임에 임하고 있는 이서의 수에 비하여 두 배 정도에 이르렀다. 방대한 이서의 수는 정부의 규제대상이었기 때문에 이를 피하기 위해 정원 외 인원만을 따로 모은 장부를 작성하여 이들이 이임에 차임될 수 있는 자격을 공적으로 인정하는 경우, 전체 인원을 윤회하는 경우 등 다양한 편법이 동원되었다.

지방조직이 어떤 명목의 房任을 설치하느냐 하는 것은 해당기관의 수령의 결정에 맡기는 편이었는데, 이처럼 吏額에 대해 재량권을 주었던 요인을 살펴보면, 첫째, 지역적 특성에 따라서 국가로부터 부여받은 업무분담이 달랐기 때문이다. 예를 들어 영암군과 같은 沿海地域은 漕船의 致敗가 자주 있는 일이었으므로 그때마다 致敗船의 劣米와 拯米를 지방민으로부터 換米하여 납부할 책임이 법제적으로 부여되어 있어 劣米色이 설치되어 있었다(이희권, 1999: 207-211). 동래부에 接賓色, 招待色, 貿易色, 書契色 등이 설치되었던 것은 朝日貿易의 요지로서의 특징을 반영한 것이라 할 수 있다. 둘째, 각 지방의 상납과 役, 稅納의 내용이 달랐기 때문이다. 셋째, 해당 군현의 호구수, 田額 등 실태와 法定吏額 등이 고려되었을 것으로 보인다. 吏胥들에게 지급되는 법정녹봉이 없었다 하더라도 그들의 생계는 어떤 형태로든 지방민으로부터의 俸錢이나 料米로 유지될 수밖에 없었으므로 이러한 외형적 상황을 고려하여 吏額을 결정하도록 재량권을 주었다고 볼 수 있다.

이와 같은 중앙정부의 규정과 지역사회의 현실 사이의 어설픈 타협책은 규정에 대한 존엄성을 훼손하였고, 이서집단의 다양한 대응능력을 키우는 계기가 되었다.

4. 세출 증가와 비정상적인 비용 염출

조선후기에는 상품화폐경제의 발달, 부세제도 개편, 군사비 증대 등으로 인해 국가세출이 증대되자 정부가 중앙위주로 재원을 확충하는 한편 지방정부에서도 대체자원을 확보하고자 하였다(김태웅, 1997: 11-29). 숙종 원년에는 8,9만석이었던 국가지출은 숙종 말년에는 2배나 증가하였고, 영조 말년에는 다시 2배로 증가하여 정조 초년에는 30만석을 상회하였다. 세입도 증가하는 추세였으나 세출을 따라갈 수 없어 재정적자가 누적되었다. 영조 34년 전후에

4) 「牧民心書」卷4, 吏典六條, 第一條 東吏. “京外吏額 莫不澆亂 京司猶有定額 外邑全無限制 多或至數百(安東, 羅州 等) 少不下六十...然且房任稱要 大邑不過十窠 小邑不過五六.”

는 매년 호조에서 선혜청으로부터 2-3만석을 취용하여 선혜청 재정마저 고갈될 지경이었다. 1776년-1797년 호조의 세입·세출 현황을 보면, 세입은 14,402,375兩, 세출은 18,971,604兩으로 재정적자가 4,469,229兩이었으며, 1800년-1821년의 경우 세입 13,839,140兩, 세출 20,259,522兩으로 재정적자가 6,420,382兩이었다⁵⁾.

이와 같이 세출이 증가하게 된 원인은 衙門이나 軍門이 신설되고 기구가 확대되는 현상과 관련이 깊다. 훈련도감의 경우 군역제가 병농일치제에서 모병급료제로 바뀌면서 都監軍에 지급되는 급료가 호조경비의 2/3를 차지하였다(김태웅, 1997: 11-29). 都監이 임시로 설치되었다가 혁파된 뒤에도 소속 관속들은 혁파되지 않고 재정담당 관청과 각 군문으로 보내져 그 수가 누적되어 갔으며, 그에 따른 재정부담도 늘어나게 되었다.

17,18세기 상품화폐경제의 발달에 따라 徭役制가 雇立制로 바뀔에 따라 국가의 지출규모도 증대하게 되었다. 영조, 정조 연간에는 어느 정도 수입과 지출이 균형을 유지하고 있어 재정위기로까지는 번지지 않았으나, 순조 연간에 들어서면서 지출규모가 훨씬 확대되면서 재정위기가 나타나기 시작했다. 순조 7년(1807년)에 세입액이 1,160,077량인데 반해 세출액은 1,310,364량으로 재정적자 폭이 늘어났다⁶⁾.

정부는 부족한 재정을 확충하기 위해 다양한 방법을 동원하였다. 처음에는 흉년시 진휼을 위해 관서지방의 재정을 차용하였으나, 영조 연간에 이르면 호조의 은화가 고갈되어 매년 관서의 은전을 취용하였다. 영조 11년(1735년)에는 ‘關西收米三分之法’을 마련하여 1/3은 지방경비로, 1/3은 평안도에 저치하고, 나머지 1/3은 호조에 상납하도록 하였다. 이후 이러한 收米法은 매년 적용되었고, 정조 연간에는 호조에 한정되던 것이 다른 京各司와 균영으로 확대되었다.

환곡 이자를 거두어 재정으로 충당하였는데 순조 년간에 들어오면 관례화되었고 심지어 환곡 전부를 분급하는 盡分化 현상이 나타나기도 하였다. 대동미의 상납분을 증가시키거나 지방경비분을 고정시키고 심지어 유치분 전액을 중앙으로 이속시키기도 하였다. 균역법 시행 이래 지방정부에 給代財源을 마련하지 않은 가운데 지방정부의 私募屬을 수괄하거나 어염선세를 균역청에 이속하여 국가재정을 충당하였다. 이와 같이 지방재정의 주요 부분을 차지하는 재원을 국가재정으로 돌림으로 인해 지방재정의 기반이 흔들리게 되었다.

중앙정부의 지출경비의 증가와 함께 감영의 재정규모도 확대되었다. 17세기 전반까지는 감사가 巡歷한 반면 이후에는 일부 감사가 留營하다가 영조 33년(1757)에는 경기도 외에는 모든 도의 감사가 久任하게 되었다. 이는 감영의 각 부서가 확대·분화되는 결과를 초래해 선조4년(1571년) 전라 감영의 경우 11개 부서이던 것이 19세기에는 44개 부서로 기구가 확대되었고, 결국 재정 규모의 확대로 연결되었다. 夫刷馬價는 감사의 巡問이나 중앙정부와 연계되는 업무수행시 소요되는 비목인데, 이는 원래 대동미에 의한 확급이 규정되었다. 그러나 실질적인 경비 변출에서 농민에게 추가부담으로 전가하는 사례가 많았다.

군현의 경우 관주도의 향촌통제책이 강화되고 면리제가 발달됨에 따라 부서가 확대·분화되고, 이 역시 지방경비의 증대를 가져오게 되었다. 신·구관의 교체시 소용되는 영송비도 재정부담을 가중시키는 요인으로 작용하였다(오영교, 2001: 408-410).

지방관은 수세결과가 자신의 고과에 크게 영향을 미쳤기 때문에 갖가지 수단을 동원하여

5) 『純祖實錄』 25, 순조 22년 10월 16일, 48책.

6) 『萬機要覽』, 財用編4, 宣惠廳 一年 經用.

부족분을 해결하고자 하였다. 감병영과 군현에서는 주로 殖利活動을 통해 각 부서의 재정을 보충하였다. 식리활동은 주로 米布와 같은 현물을 매개로 하기 때문에 회전율이 한정되기 마련인데 상품화폐경제의 발달과 함께 화폐가 주요대상으로 활용되면서 회전율이 증가하였다. 지방관청에서 운영되는 식리는 크게 두 가지 형태로 나타났다. 하나는 지방경비를 보충하기 위해 별도로 향촌내 특정계층을 대상으로 고리로써 화폐를 대여하는 형태가 있고, 다른 하나는 본래 농민의 부담인 잡역을 식리로 전환시킨 것으로서 전 향촌민을 대상으로 실시되는 것이었다. 후자는 용도에 따라 독립된 각 기관의 실질경비 마련을 위한 支放條의 명목과 농민의 잡역 중에서 戶斂, 結斂의 수세방법이 문제가 되자 변출방식을 식리로 전환시킨 掇弊條名目으로 다시 구분되었다. 사채는 자금대출자와 차금자 사이의 개별적인 규제에 의해 이자정수가 강제되는데 비해, 관청식리는 준재정으로서의 공공성이 부가되어 봉건적 공권력에 의한 이자수탈이 철저히 수행되었다. 국가에서는 농민층의 몰락을 우려해 식리활동을 억제하는 입장이었으나, 재정위기를 극복하기 위한 교육책으로 활용되어 19세기 전반에는 집중적으로 나타났다. 감병영에서는 공물 외에 필요한 것이 있을 때 하급관서로 하여금 각 지방의 토산물을 강제로 납입케 하는 卜定을 부과하여 재정을 보충함으로써 이서들에게 조세부담이 전가되었다.

토지를 매입해서 지대를 받는 買土收稅 방식을 활용하여 지방경비를 충당하기도 하였다. 주로 民庫에서 民庫田의 지대를 수취하여 필요비용을 충당하였다. 민고는 백성에게 세금을 타당하게 부과할 수 있고, 지방정부에서도 재정을 합리적으로 운용할 수 있어 곧 고을의 최대 재무기구로 성장하였다(김태웅, 1997: 11-29). 그러나 이 운용은 대부분 이서들이 담당하였기 때문에 그만큼 재량권 일탈로 연결될 소지가 컸다.

호남의 민고 경우 환곡이나 番錢을 가져다 쓰거나 田結에서 거두거나(結斂) 家戶에서 거두기(戶斂)도 하였다. 이러한 사정은 경상도도 예외는 아니었고, 결국 민고는 관과 민에게 편리한 제도가 아니라 민에 대한 수탈기구로 변질되고 말았다.

축적된 경제력에 바탕을 둔 평민들의 신분상승 의지와 결부되어 지방관청에 의한 賣鄉賣任 현상이 두드러졌다. 중앙정부에서는 班常간의 명분문제, 군정의 폐간을 이유로 반대하였지만 각급 관청에서는 私募屬의 丁錢收入과 함께 주요 재정원으로 이를 활용하고 있었다. 즉, 각 기관별로 요호부민을 대상으로 賣鄉 내지 賣校하거나 新差된 鄉任, 將校 및 敎院生으로부터 新入禮錢을 받아 정규수입으로 삼았다.

各所의 운영비와 신규임관의 접대비, 상급기관으로의 진상물 비용, 감사의 순력 소요 경비, 營吏에 대한 뇌물 등의 비용을 마련하기 위해 契房村의 운영에도 진력하였다. 계방촌으로 설정된 里(戶)는 일정액의 계방전만 납부하면 환곡의 勤配라는가 민고의 각종 잡세를 면제받을 수 있었다. 대개 부촌·부민만이 계방이 되었고, 이렇게 해서 발생된 요역의 감소분은 다른 里(戶)의 추가부담이 되었다.

이 외에 場稅, 포구세, 店稅 등 상공잡세도 적지 않았다.

이처럼 대체 수입원의 규모와 종류가 증대 일로에 있었다는 것은 그만큼 일반재정으로는 해결할 수 없는 補正的 수요가 많았음을 의미한다. 재정위기 타개책이라는 명분을 빌미로 규정 이외의 조세전가와 수탈이 자행되었고, 주요 수탈대상도 饒實富戶는 대부분 빠져나가 점차 貧殘戶만 남게 되었다. 상납과 지방경비의 증가는 농민의 세금부담능력을 고갈시키고 농촌분해를 가속화하였다.

이서집단의 운영경비는 復戶나 契房, 자체 둔전을 통하여 마련하거나 또는 신입 이서들의 禮錢을 통하여 충당하였다. 당시 조선 정부가 급료를 해결할 만한 재정력을 갖추지 못했고, 지방재정 경비에 대한 독립적 제도적 보장이 없었으니 지방공비의 부족은 수령의 묵인하에 이루어지는 이서들의 법외수입에 의존하는 경우도 있었다. 결국 吏職이 생활의 방편으로 여기는 백색부패(white corruption) 현상이 일어나게 되었다. 이러한 법외수입은 합법도 불법도 아닌 중간지대에 있으면서 충군·민본이념의 애매한 규제를 받았던 셈이며, 이로 인해 이서집단은 일반화된 관부패의 관행에 연루되게 되었다.

이서들의 개인수입은 관아 자체의 재정운영과 관련한 세입에서 마련되었다. 이서집단은 업무처리과정에서 지방민인들로부터 금품을 제공받는 것을 당연시하고, 이런 행태가 관행화되었다. 이서들은 지방행정실무를 전담하면서도 관인층으로의 신분 상승이라는 승진 욕구를 기대할 수 없었기 때문에 직업적 도덕성을 기대할 수 없게 되고, 우수한 인재가 이서직에 참여하는데 제약이 되리라 지방조직의 쇠신도 기대할 수 없게 되었다. 결국 이서들은 수령처럼 몸을 도사릴 필요가 없었고, 자연히 직위에 부여된 재량권을 남용한 財富志向의 성향으로 흐르게 되었다(이준구, 1982, 1983; 전우철, 1985).

5. 기타 경제·사회·정치적 환경 요인

1) 상품화폐경제의 발달과 농민층 분해

조선후기에는 현저한 사회적 생산력의 발전이 있었는데, 대동법, 균역법 등의 수취제도의 개선은 이러한 생산력과 사회적 분업 발달의 새로운 계기가 되고 있었다(이세영, 2001: 233-309). 관영수공업 및 광공업의 새로운 경영체로의 전환, 농업생산력의 발전과 이에 따른 農工의 분리, 농촌수공업의 부분적인 발전은 농업 점차 산업의 한 분야로 축소시켰고 또한 농업안에서 전업화가 일어나고 있었다. 이러한 사회적 분업의 발달은 상품화폐경제의 발달을 가져오고, 농민층 분해와 더불어 농업인구를 감소시키면서 곡물을 비롯한 농산물의 상품화를 가져왔다. 토지소유를 중심으로 한 농민층 분해는 지주층의 토지집적에 따라 대부분의 농민이 영세농으로 되거나 나아가서는 ‘無田農民’으로 전락하는 양극화현상이었다. 인구증가, 천재지변 등으로 인한 자연적인 농민층 분해 외에 농업생산력 및 곡물시장을 비롯한 유통경제의 발달은 지주층의 토지집적을 더욱 촉진시켰고, 결국 토지 소유에서의 격차는 더욱 현저해지고 있었다. 전호농민층 안에서 농민층 분해현상은 부익부 빈익빈이 가속화되었다.

여기에 삼정문란으로 표현되는 조세부담의 가중과 조세부담을 빈농층에게 전가시키려는 현상이 가속화되었다. 부호들은 冊監에게 뇌물을 써서 탈세하고 이속은 부호를 빼주고 다른 사람 앞으로 결수를 올려서 거두게 되었다. 납속 등으로 인한 신분제의 동요와 더불어 양역에 있어서 족장, 인정 등의 부담을 견디지 못한 소농들은 鄉品·토호의 率丁이나 挾戶로 투탁하고, 토호들은 그들을 婢夫·雇工·挾戶로 받아들여 경작에 종사시켰다.

2) 부패친화적 사회분위기

조선후기 사회는 기존의 체제·산업·사상·습속 등이 여러 부문에서 이완·해체되고, 새로운 질서·사상의 모색을 통하여 근대사회의 전환기적 동인도 아울러 움트던 시대였다. 특히 사회신분제의 변동은 봉건적인 위계질서에 의해 운영되던 향촌사회를 크게 변모시키기에

이르렀다. 사회의 상업화 현상은 관료입신을 위한 경쟁 격화, 관료정신의 공리적 세속화에 영향을 주었고, 이로 인해 지방재정에서의 부패의 가능성도 커지게 되었다(장동표, 1985: 435-442). 관료정신과 금전은 현실적으로 상호결합하여 상대방의 이념형을 부패시키는 기능을 하였다. 상업의 발달로 인해 인구의 이동, 신분제의 동요, 지역구조의 변화가 일게 되었다.

이러한 사회동요에서 파생된 일부 양반층의 몰락과 평·천민의 신분상승 등 계층간의 갈등과 利害가 대립되어 향촌사회의 질서와 풍습이 문란하였다. 철종 원년 영의정 趙斗淳은 지방읍의 ‘空倉虛簿’한 상황이 매우 심각한 상황에 이르고 있으며, 이는 사치 등으로 인한 과다한 재정지출이 원인이라고 지적하였다⁷⁾.

이런 사회적 분위기를 촉발시킨 요인들은 여러 가지가 있는데, 먼저 空名帖 실시로 인한 폐단이다. 納粟空名帖은 본래 壬亂 후 식량조달책으로 마련된 것이었으나 이후 흉년이 들 때마다 納粟授職은 더욱 확대되어 常民에게도 남발될 정도였으며,⁸⁾ 또 각종 기록에도 해당 이서들과 결탁하여 ‘납속’이라 쓰지 않고 단지 ‘通正’만 쓴 결과 당시 신·호역에 응하는 무리는 10여 호에 불과한 형편이었다.⁹⁾ 이러한 공명첩은 正祖代에도 그 수가 더욱 늘어나, 재위 24년 동안 무려 23,310개가 발급될 정도였다. 군보·賤隸의 면역 특혜는 향촌사회 내에 폐습을 더욱 조장시켜 급기야 몰락한 班族을 凌躋하는 사태에 이르렀고, 명분 또한 크게 추락하여 殘班·상민층 간의 갈등과 사회기강이 문란해지는 등 사회문제를 야기하였다.¹⁰⁾

留鄉所 운영에 있어서 賣鄉과 差任을 도모하는데 따른 鄉任과 官屬의 不法作弊도 문제였다. 모두 향임을 청하고 앉아서 군역을 면하려고 한 까닭에,¹¹⁾ 軍保는 모두 虛錄되어 軍額은 갈수록 부족해질 뿐만 아니라 요역은 힘없는 소농민에게 더욱 편중되는 등 民弊가 극심했다.¹²⁾ 이러한 현상들은 대부분의 지방에서 사족양반으로 대표되는 舊鄉이 서원과 향약 등을 바탕으로 鄉論을 주도한데 대하여, 서얼·평민 출신의 양반으로 대표된 新鄉은 유향소를 근거로 부세를 관장하고 수령을 보좌하면서 스스로의 권익과 지위를 상승·증대시키는 과정에서 이른바 鄉戰이란 이름으로 갈등을 빚던 현실과 일정하게 조응되는 것이었다.

19세기에 접어들수록 국가권력의 공공적인 성격이 퇴조하고 財富을 사적으로 침탈하는 파행적인 권력구조가 형성되었다. 상품화폐경제의 발달과 정치적 문란은 상호 접맥되면서 부패의 규모가 커지게 되었고, 이러한 부패 분위기는 그대로 지방재정에 전이되어 만성적인 부패와 불감증을 야기하게 되었다.

한편 사치풍조의 성행으로 사회의 부패 분위기가 조장되었다. 사치풍조가 성행함에 따라 복식의 화려함, 음식의 무절제한, 가옥의 광대함이 해가 갈수록 더해지고, 이런 분위기가 지방은 서울을, 민은 官을, 사회적 지위가 낮은 자는 높은 자를, 가난한 사람은 부유한 사람을 쫓아 한계가 없어지게 되었다. 사치풍조의 성행은 양반들의 화폐 필요성을 가중시켰고, 재상·명사는 사치비용 마련을 위해 뇌물을 받지 않을 수 없었고, 방백·수령은 뇌물 마련을 위해 지조를 버리지 않을 수 없었다. 뇌물수수를 둘러싸고 고위직과 하위직이 엉켜 있었고, 중앙과 지방이 비리로 연결되었다.

7) 『備邊司謄錄』 237, 철종 원년 11월 3일, 24책.

8) □□선조실록□□, 33년 10월 계유.

9) □□비변사등록□□ 영조 5년 5월 7일.

10) □□수원유생우하영경륜□□, 『化俗』.

11) □□천일록□□ 권7, 『鄉弊』.

12) □□정조실록□□, 11년 4월 계축.

19세기 세도정권하의 파행적인 정치체제하에서 수령을 매개로 중앙정부의 통제력을 강화하려는 정책은 원래의 목적을 상실하고 세도정권과 수령의 사적인 이익을 위해 수령권이 행사되는 변태의 단계에 접어들게 되었다. 수령은 자신의 考課와 관련되어 있는 부세, 自備穀, 軍器의 보수 등과 같은 일을 처리해야 했고, 상부 권력과의 연결에 필요한 私利를 채워야 했기 때문에 실무집단인 이서와의 부패 결합이 필요했다. 유력 이서들은 당시 집권세력인 노론의 전제세력과 세도권력의 비호를 받는 경우도 있었다. 수령-이서지배체제는 세도정권에 의하여 지원됨으로써 중층적 수탈체제와 사회모순을 심화시키게 되었다.

V. 결 론

조선후기에는 중앙재정이 악화되고, 이것이 전적으로 지방재정으로 전가되고, 농민의 저항이 이어져 수령은 부세운영에 있어서 국가적인 틀을 벗어나 군현의 개별적인 사정에 의해 다양한 형태로 전개되고 있었다.

지금까지 논의를 통해 조선후기 지방재정에서의 부패는 수령과 이서층의 중간수탈의 증대라는 현상적인 요인만으로는 설명될 수 없는 구조적인 위기였으며, 재정제도로서의 공동납제도의 불완전한 실행, 지방의 변동상황을 수렴하지 못한 부세제도의 경직된 운영과 이로 인한 모순관계, 수령의 부세책임과 역할 과부하로 인한 실무계층의 재량권 남용, 이서포함, 이액 증가, 이서의 백색부패 등 이서층의 부패 연루, 조직규모의 증가로 인한 지방경비의 확대와 세입결손간의 문제로 발생한 비정상적인 경비 염출, 상품화경제의 발전과 농민층 분해, 사치풍조와 권력의 부패와 같은 부패친화적 사회분위기 등이 복합적으로 작용한 부패였다는 점을 알 수 있었다.

조선후기 이서층은 지방행정 말단의 실무자로서 유교적 왕도정치 수행에 어느 정도 이바지하고 있었음에도 불구하고 우리는 이들을 국가와 백성에 대립되는 존재로 인식하고, 지방재정에서의 부패 책임을 이서 개인들의 탐학성 차원으로 확대 해석하는 경우가 많았다. 아직도 정치권의 부패, 구조적이고 사회문화적인 부패 분위기를 도외시킨 채 지방행정의 부패 책임을 지방공무원에게 돌리려는 시각은 인간이 실천할 수 없는 명분론을 사대부가 장악해서 이를 자기한테 적용하는 것이 아니라 타인이나 다른 집단에 적용시킴으로써 정치무기화, 자기합리화의 도구로 활용했던 위선적 주자학적 명분론의 산물이라고 본다. 본 연구에서의 시각은 이러한 접근에서 탈피하여 조선후기 지방재정의 부패 요인을 제도적인 차원과 환경적인 차원에서 가능한 객관적으로 그리고 행정학적 시각에서 재해석해 보았다. 부패분야에 대한 記述이 긍정적인 측면보다는 부정적 측면에 초점을 두다보니 당시 지방재정 상황을 평가절하하는 것 아니냐는 비판의 소지가 있을 수 있으나, 부패방지를 위한 노력은 선대 행정의 모습을 냉정하게 보는 데에서도 그 의의를 찾을 수 있다고 본다.

참 고 문 헌

- * 원전은 각주에서 소개하고 여기에서는 현대 문헌만 소개
 강제훈(2002), 조선초기 부상 허계지의 신분과 권력 배경, □□한국사연구□□ 119.
 고동환(1991), 19세기 부세운영의 변화와 그 성격, □□1894년 농민전쟁연구□□ 1, 역사비평사.

고동환(2000), 17세기 서울상업체제의 동요와 재편, □□서울상업사□□, 태학사.

고석규(1985), 16·17세기 공납제 개혁의 방향, □□한국사론□□, 12, 서울대 출판부.

고석규(1998), □□19세기 조선의 향촌사회연구□□, 서울대 출판부.

고석규(2000), 19세기 전반 서울의 시전상업, □□서울상업사□□, 태학사.

구양근(1981), 조선후기의 지방관리사회, 『사회과학연구』, 4.

구원회(1992), 『조선후기의 수령제 운영과 군현지배의 성격』, 경북대 대학원 박사학위논문.

김택(1999), 『관료부패론』, 학문사.

김택(2001), 반부패 제도의 국제적 동향 및 비교연구, □□한국부패학회보□□, 5.

김덕진(1999), □□조선후기 지방재정과 잡역세□□, 국학자료원.

김덕진(2002), □□조선후기 경제사연구□□, 선인.

김선경(1990), '1862년 농민항쟁'의 도결력과요구에 관한 연구, □□이재룡박사환력기념한국사학
논총□□,

김영중(1997), '부패추방' 세계는 지금, □□부정부패의 사회학□□, 나남출판.

김옥근(1987), □□조선왕조재정사□□ II, 일조각.

김인걸(1991), 『조선후기 향촌사회 변동에 관한 연구』, 서울대 대학원 박사학위논문.

김재호(1997), 갑오개혁이후 근대적 재정제도의 형성과정에 관한 연구, 서울대 대학원 박사
학위논문.

김재호(2000), 대한제국기 황실의 재정지배, □□경제사학□□, 28,

김재호(2001), 근대적 재정제도의 성립과 징세기구의 변화, 1894-1945, □□한국경제성장사□□, 서
울대 출판부.

김재호(2002), 부패와 시장경제적 발전, 『경제사학』.

김재호(2003), 기업의 발흥과 관료, 1876-1910, □□근현대 한국경제에서의 기업과 정부□□(2002년
도 경제사학회 정기학술대회 논문집).

김태웅(1997), 『개항전후-대한제국기의 지방재정개혁 연구』, 서울대 대학원 박사학위논문.

김필동(1982), 조선후기 지방통치구조에 대한 사회학적 일 고찰, 『한국사회학연구』, 6.

도면회(1989), 갑오개혁 이후 화폐제도의 문란과 그 영향, □□한국사론□□, 21.

망원한국사연구실(1988), □□1862년 농민항쟁□□, 동녘.

문현아(1999), 『19세기 중엽 조선의 정치통합과 저항에 관한 동태적 분석』, 한국정신문화연
구원 박사학위논문.

박기주·이우연(2001), 농촌의 재화가격과 물가의 추이, □□맛질의 농민들□□, 일조각.

박도식(1995), 조선전기 공물방납의 변천, □□경희사학□□, 19.

박도식(1998), 16세기 국가재정과 공납제 운영, □□국사관논총□□, 80.

박도식(2000), 조선전기 공리 연구, □□관동대인문학연구□□, 3.

박성수(1999), □□조선의 부정부패 그 멸망에 이른 역사□□, 규장각.

박평식(1999), □□조선전기상업사연구□□, 지식산업사.

박평식(2002), 조선전기의 주인층과 유통체계, □□역사교육□□, 82.

박현모(2001), 『정치가 정조』, 푸른역사.

박현순(1997), 16-17세기 공납제 운영의 변화, □□한국사론□□, 38.

방기중(1984), 17·18세기 금납조세의 성립과 전개, □□동방학지□□, 45.

방기중(1986), 조선후기 군역세에 있어서 금납조세의 전개, □□동방학지□□, 50.

방기중(1990), 19세기 전반 조세수취구조의 특질과 기반, □□국사관논총□□, 17.

백승철(1994), 16세기 부상대교의 성장과 상업활동, □□역사와 현실□□, 13.

백승철(2000), □□조선후기 상업사연구 - 상업론·상업정책□□, 해안.

백인호(1998), 프랑스 절대왕정기의 부정부패, □□한국사 시민강좌□□, 22.

변광석(2001), □□조선후기 시전상인 연구□□, 해안.

서영희(1991), 개항기 봉건적 국가재정의 위기와 민중수탈의 강화, □□1894년 농민전쟁연구□□1, 역사비평사.

서정환·조준모(1997), 공무원직급과 부패행태의 상호관계에 관한 연구, □□경제학연구□□ 45(3).

안병욱(1989), 19세기 부세의 도결화와 봉건적 수취체제의 해체, □□국사관논총□□, 7.

오두환(1984), 갑오개혁기의 부세 ‘금납화’에 관한 연구, □□경제사학□□, 7,

오두환(1991), □□한국근대화회사□□, 한국연구원.

오미일(1986), 18·19세기 공물정책의 변화와 공인층의 변동, □□한국사론□□, 14.

오수창(1998), 조선시대 장리 처벌의 추이, □□역사학보□□, 157.

오수창(1998a), 조선시대의 청백리 선발과 장리 처벌, □□한국사 시민강좌□□, 22.

오수창(1999), 조선시대 지방 이서층 급료문제의 역사적 맥락, □□역사와 현실□□, 32.

오영교(1987), 조선후기 지방관청 재정과 식리활동, □□학림□□, 9.

오영교(1992), 『조선 후기 향촌지배정책의 전환』, 연세대 대학원 박사학위논문.

오영교(2001) 『조선의 향촌지배정책 연구』, 해안.

왕현중(1992), 한말 지세제도의 개혁과 성격, □□한국사연구□□, 77.

옥동석 외(2000). 『예산분야의 투명성·효율성 제고방안』, 국무조정실 연구용역 보고서.

우명동(1987), 『일제하 조선재정의 구조와 성격』, 고려대 대학원 박사학위논문.

유승열(1996), 『한말일제초기 상업변동과 객주』, 서울대 대학원 박사학위논문.

유정현(1992), 1894-1904년 지방재정제도의 개혁과 이서층 동향, □□진단학보□□, 73.

윤용출(1991) 『17,18세기 요역제의 변동과 모병제』, 서울대 대학원 박사학위논문.

윤정애(1985), 한말 지방제도 개혁의 연구, □□역사학보□□, 105,

이규대(1991), 군포의 대전납과 향촌사회의 변화, □□한국사론□□, 21.

이상엽 외(2000), 『지방행정 부패방지대책』, 국무조정실 연구보고서.

이상엽(2002). 조선후기 지방행정에 있어서 수령의 역할과 부패 유발구조, 『한국지방자치학회보』, 14(3).

이상엽(2002a), 조선후기 지방행정에 있어서 이서의 역할과 부패유발요인, 『한국행정학보』, 36(3).

이성무(2000), □□조선의 부정부패 어떻게 막았을까□□, 청아출판사.

이세영(2001), 『조선후기 정치경제사』, 해안.

이수건(1989), 『조선시대 지방행정사』, 민음사.

이영호(1992) 『1894-1910년 지방세제 연구』, 서울대 대학원 박사학위논문.

이영호(1995), 대한제국시기 내장원의 외획운영과 상업활동, □□역사와 현실□□, 14,

이영호(2001), □□한국 근대 지세제도와 농민운동□□, 서울대 출판부.

이영훈(1980), 조선후기 팔결작부제에 대한 연구, □□한국사연구□□, 29.

이영훈(1996), 한국사에 있어서 근대로의 이행과 특질, □□경제사학□□, 21.

이영훈(2000), □□한국 시장경제와 민주주의의 역사적 특질□□, 한국개발연구원.

이영훈·박이택(2001), 농촌 미곡시장과 전국적 시장통합. □□조선시대사학보□□, 16.

이영훈·박이택(2002), 18-19세기 미곡시장의 통합과 분열, □□경제학연구□□, 50(2).

이원균(2001), 『조선시대사 연구』, 국학자료원.

이윤상(1996), 『1894-1910년 재정 제도와 운영의 변화』, 서울대 대학원 박사학위논문.

- 이재룡(1984), 『조선초기 사회구조연구』, 일조각.
- 이정수(1993), 조선전기의 미가변동, □□부대사학□□, 17.
- 이준희(1990), 『조선시대 지방행정제도 연구』, 일지사.
- 이종원(1988), 부패의 경제, □□경제학연구□□, 36(1).
- 이종원·김영세(2000), □□부패의 경제□□, 해남.
- 이종항(1964), 향리제도의 변천과 부패에 관한 일 고찰, 『경대논문집(인문·사회)』, 7.
- 이준구(1982, 1983), 조선후기 양반신분이동에 관한 연구(상, 하), 『역사학보』, 96, 97.
- 이지원(1990), 16·17세기 전반 공물방납의 구조와 유통경제적 성격, □□이재룡박사환력기념 한국사학논총□□.
- 이해준(2000), 관 주도 지방지배의 심층화, 한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』.
- 이헌창(1996), 숙종-정조조 미가의 변동, □□경제사학□□, 21.
- 이헌창(1996a), 조선시대 국가의 재분배기능과 국내상업정책, □□성곡논총□□, 27(2).
- 이헌창(1999), 조선후기사회와 일본근세사회의 상품유통의 비교연구, □□재정정책논집□□ 1.
- 이훈상(1992), 『향리의 역사서 掾曹龜鑑과 그 속편을 편찬한 상주의 향리 지식인 李明九 가문과 그들의 문서』, 서강대 인문과학연구소.
- 이훈상(1994), 조선후기의 향리와 근대이후 이들의 진출, 『역사학보』, 141.
- 이훈상(1995), 조선후기 읍치사회의 구조와 제의, 『역사학보』, 147.
- 이훈상(2000), 조선후기 지방 이서조직의 비교사적 고찰, 『진단학보』, 90.
- 이희권(1999), 『조선후기 지방통치행정연구』, 집문당.
- 장근호(2000), 부정부패가 경제성장에 미치는 효과에 관한 실증분석, □□제도와 경제발전□□, 한국경제연구원.
- 장동표(1985), 18·19세기 이액증가의 현상에 관한 연구, □□부대사학□□, 9.
- 장동표(1986), 19세기 전반기 이서층의 중간포함과 지방재정, □□부대사학□□, 10.
- 장동표(1999), □□조선후기 지방재정연구□□, 국학자료원.
- 전성호(1996), 18세기 미가추이와 미가정책에 관한 연구, □□사학연구□□ 52.
- 전성호(1998), 조선후기 미가사 연구(1725-1875), 성균관대 대학원 박사학위논문.
- 전수일(1999), 『관료부패론』, 선학사.
- 전우용(1997), 19세기말 20세기초 한인 회사 연구, 서울대 대학원 박사학위논문.
- 전우철(1995), 조선후기 향촌사회에 있어서의 이서계층 연구, 『진단학보』, 60.
- 정선남(1990), 18·19세기 전결세의 수취제도와 그 운영, □□한국사론□□, 22.
- 정연태(1999), 19세기 후반 20세기 초 서양인의 한국관, □□역사와 현실□□, 34.
- 정인식(1993), 『조선후기 역종의 운영과 양역 변동』, 서울대 대학원 박사학위논문.
- 정진영(1999), 『조선시대 향촌사회사』, 한길사.
- 조경준(1987), 『일제하 지방재정의 전개과정에 관한 연구』, 전남대 대학원 박사학위논문.
- 조병찬(1993), □□한국시장경제사□□, 동국대 출판부.
- 조병환(1998), 청대 중기 부정부패의 구조와 제국의 쇠퇴, □□한국사 시민강좌□□, 22.
- 조석곤(1995), 『조선토지조사사업에 있어서의 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립』, 서울대 대학원 박사학위논문.
- 최이돈(1998), 조선중기의 비리 문제와 사회, □□한국사 시민강좌□□, 22.
- 한상권(1998), 조선후기 세도가문의 축재와 농민항쟁, □□한국사 시민강좌□□, 22.
- 한영국(1960, 1961), 호서에 실시된 대동법(상, 하), □□역사학보□□, 13, 15.

- 한우근(1965), 이조후기 공인의 신분, □□학술원논문집□□ 5.
- 한우근(1970), □□한국개항기의 상업연구□□, 일조각.
- 廣瀨貞三(1984), 19世紀末 日本의 朝鮮鑛山利權獲得 企圖, □□史叢□□, 28.
- 徳成外志子(1987), 朝鮮後期の 貢物質納制, □□歴史學報□□, 113.
- 徳成外志子(2001), 朝鮮王朝後期における貢物・貢人の概念, □□東洋學報□□, 83(1).
- 木村光彦・浦長瀬 隆(1982), 開港後朝鮮の貨幣と物價, □□社會經濟史學□□, 53(5).
- 須川英徳(1994), □□李朝商業政策史研究□□, 東京大學出版會.
- 田川孝三(1964), □□李朝貢納制の研究□□, 東洋文庫.
- Ades, A. and Rafael Di Tella(1999), "Rents, Competition, and Corruption," *The American Economic Review*, 89(4).
- Bardhan, P.(1997), "Corruption and Development, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35(sep).
- Cha, Myung Soo(2000), "The Colonial Origins of Korea's Market Economy," in Latham & Kawakatsu, eds, *Asia Pacific Dynamism, 1550-2000*, Lodon: Routledge.
- Groenendijk, N.(1997), "A Principal-agent Model of Corruption," *Crime, Law & Social Change* 27, Kuwer Academic Publishers.
- Klitgaard, Robert(1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley
- Lui, F.(1996), "Three Aspects of Corruption," *Contemporary Economic Policy*, 14(3).
- Maoro, P.(1995), "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*.
- Moran, J.(1998), "Corruption and NIC Development", *Crime, Law & Change* 29.
- North, D. C.(1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Park, Nancy E.(1997), "Corruption in Eighteenth-Century China", *The Journal of Asian Studies*, 56.
- Polanyi(1977), *The Livelihood of Man*, Academic Press(박현수 역, □□인간의 경제□□, 풀빛, 1983).
- Rose-Ackerman, Susan(1978), *Corruption*, Academic Press.
- Shleifer, A. and R. W. Vishny(1993), "Corruption'" *Quarterly Journal of Economics*, CVIII-3.
- Treisman, D.(2000), "The Causes of Corruption," *Journal of Public Economics* 76.

저자 약력

이상엽 : 경희대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 국회사무처 서기관, 재단법인 미래연구소 연구실장·소장을 역임하였으며, 현재 한서대학교 행정학과 부교수로 재직. KBS 객원해설위원, 입법고등고시, 행정고등고시 및 지방고등고시, 외무고등고시, 국회사무처 5급 승진시험 시험위원으로 활동. 주요 관심분야는 지방행정론, 한국행정론, 부패론 등. 저서로는 「지방재정론」, 「현대사회와 행정」, 「행정조직론」 등이 있고, 주요 논문으로는 조선후기 지방행정에 있어서 이서의 역할과 부패유발요인, 지방세외수입의 결정요인에 관한 분석, 지방행정 부조리를 방지하기 위한 지방인사행정 개혁방안 등이 있음.

전화: 041-660-1282

정건섭 : 텍사스 주립대(달라스)에서 정치경제학 박사학위를 취득하고, 인천광역시 투자상담실장을 역임하고, 현재 한서대학교 행정학과 조교수로 재직. 주요 관심분야는 정책분석 및 평가론, 계량행정론 등. 주요 논문으로는 The Methodology of Market Segmentation under Conditions of Heteroskedasticity in the Housing Market 등이 있음.

전화: 041-660-1283