

貢人에 대한 경제제도적 이해*

박 기 주**

논문초록

본 논문은 대동법 하에서 정부의 소용물자를 조달하는 공인을 제도적 관점에서 이해하기 위해 먼저, 공인과 정부 간의 거래를 비시장경제의 논리로부터 설명하고 공인제도가 지속될 수 없었던 내재적 요인을 살펴보았다. 정부와 공인 간의 거래는 호혜성에 기초한 인격적 거래였다. 이 거래는 높은 貢價를 지불할 수 있는 정부의 재정적 능력과 정부와 공인 상호 간의 성실한 이행에 기초하고 있다. 그러나 공인은 공가를 당겨 받고 미납을 발생시키며, 정부는 공인에게 과중한 역을 부과하거나 재정압박에 직면하여 공가를 감하거나 지급하지 않는 약탈적 모습을 보였다. 다음으로, 비시장경제적 거래양식의 지양 및 시장경제의 출현이라는 점과 관련하여 공인집단의 성격을 살펴보았다. 시장경제의 제도적 기초는 배타성과 자율성, 그리고 응집력이 강한 상인집단 속에서 자생적으로 형성되었다. 그러나 공인 중에는 공인집단인 都中에 속하지 않는 자도 있고 공인권의 분할·상속·매매는 자유로웠으며 도중 소속의 공인조차도 변동이 심하였다. 따라서 도중을 서양의 상인길드처럼 자율적이고 폐쇄적인 규약을 가진 동업자조합이자 시장경제를 주도할 수 있는 상인집단으로 보기는 어렵다.

핵심 주제어: 공인, 도중, 비시장경제, 시장경제, 상인공동체

경제학문헌목록 주제분류: N3, P4

접수 일자: 2008. 7. 3. 심사 및 수정 일자: 2008. 9. 29. 게재 확정 일자: 2008. 11. 27.

* 이 논문은 2005년도 한국학술진흥재단의 지원을 받아 작성되었으며 (KRF-20005-079-BS0034), 2008년 4월 25일 낙성대경제연구소 학술대회(『조선왕조의 재정과 시장 II』)에서 발표한 초고를 수정 보완한 것이다. 동 대회에서 토론을 해주신 서울대 오명석 교수님과 익명의 논문심사자들에게 감사드린다.

** 성신여대 경제학과 교수, e-mail: kjpark@sungshin.ac.kr

I. 머리말

본 논문은 조선 후기의 대표적 상인의 하나인 貢物主人, 즉 공인을 경제제도적 관점에서 이해하는 것을 목적으로 한다. 조선 전기에 중앙 각사의 소용 물자는 각 군현으로부터 직접 현물 형태로 상납되는 공물에 의존하였다. 그러나 조선 후기에 대동법에 의해 공물은 地稅化하였으며, 중앙 각사는 공인을 통해 御用的 수요품을 조달하였다. 공인은 대동세를 관장하는 기관인 선혜청으로부터 물자조달의 대가인 공가를 지급받았으며, 元貢이 아닌 別貢의 경우에는 호조로부터 공가를 지급받았다.¹⁾ 공가의 출처가 선혜청이건 호조이건 공가를 받아 중앙 각사에 물자를 상납하는 자라면 공인이라 하였다. 공인은 대부분 서울에 거주하면서 시전상인과 함께 조선 후기의 상업에 있어 중요한 축을 담당하였다.

아담 스미스의 말처럼 교환은 인간의 본성에 속한 것이며, 교역이 확대되면 자연히 전업적인 상인도 출현하게 된다. 자급자족적이고 관습적인 경제와는 다른 새로운 세계인 시장경제는 그러한 전업적인 상인이 활동하는 무대라고 할 수 있다(Hicks, 1969). 공인의 성격이 주목받는 것도 그런 이유에서이다. 또한 공인은 당시 물류의 압도적 비중을 차지한 재정적 물류와 연관되어 있던 자들이라는 점에서, 공인에 대한 연구는 조선왕조의 경제체제를 이해하는데 있어서도 중요한 의미를 갖는다.²⁾

공인에 대한 초기의 연구인 유교성(1964)은 공인의 자본형성이 근대 자본주의적으로 이행하고 있었다고 평가하였지만, 한우근은 1965년의 논문에서 공인을 어용 청부상인으로 규정하고 특권상업이 私商에 의해 해체된다고 하였다(한우근, 1992). 공인에 관한 이후의 사례 연구들은³⁾ 대체적으로 공인의 상업적 특권이 점차 해체되

1) 원공은 대동법 시행 초부터 貢案에 올라있는 舊원공과 새로 향상적 수요로 추가된 加定원공으로 구분되며 선혜청에서 공가를 지급하였다. 별무는 일시적 수요로 인한 공물로서 호조가 공가를 지급하며, 원공의 물량이 부족하여 보충하는 有원공별무와 원공이 없는 비정기적 수요품을 조달하기 위한 無원공별무가 있었다(오미일, 1986).

2) 박기주(2008)는 선혜청재정에 대한 분석을 통해 조선 왕조의 경제체제를 과도한 형식주의와 장기 고정성을 특징으로 하는 재분배 경제로 파악하고 있다. 공물재정이 전체 재정에서 차지하는 비중과 구성에 관해서는 김재호(2007; 2008)를 참조.

3) 사례연구로는 1965년에 발표된 柴炭公물주인에 관한 한우근(1992)의 연구, 三南月課火藥契에 관한 유승주(1976; 1978; 1979)의 연구와 弓角契·外都庫貢契에 관한 김동철(1993)의 연구를 들 수 있다.

어가며 그것이 조선 후기의 발전경로였다고 한다. 한편 吳美一(1986)은 기존 연구가 공인을 私商과 분리·대립시켜 파악하거나 특권적 집단인 점만을 강조하는 데 대해 문제를 제기하면서, 공인의 계층분화가 진행되고 공인과 국가의 관계도 변하고 있었다고 한다. 즉, 재정이 곤란해진 정부가 市價지불 방식의 私貿로 나아가면서,⁴⁾ 공인은 후한 공가로부터 이윤을 추구하던 자에서 유통·제작 과정에서의 잉여와 공인권이 보장하는 특권을 추구하는 자로 변했을 것으로 이해하고 있다. 德成外志子(2001a; 2001b)는 공물재정이 대동법 이후에도 여전히 공납제의 틀을 벗어나지 못했다고 인식하는 점에서 기존 연구와 큰 차이를 보였다. 그는 공인을 민간의 청부상인으로 파악하고 그와 같은 청부방식이 광범하게 발달한 것을 조선 후기 상공업사의 가장 큰 특징으로 본다. 그는 공인과 시전상인을 각각 공납청부자와 일반적 상행위를 하는 자로 다르게 파악하고 있을 뿐 아니라 정부의 공물정책이 私貿를 지향하면서 공인도 변질되고 있었다는 주장에는 동의하지 않는다.

모든 연구가 공인을 청부상인 또는 특권상인으로 파악하는 점에서는 일치한다. 다만 기존의 연구가 특권상인의 해체에 초점을 맞춘 반면, 오미일은 시장경제의 발전이라는 역사상을 동일하게 전제하면서도 해체보다는 공인 자체의 성격이 변하는 것을 강조하였다. 德成外志子は 공납제가 유지되고 있음을 강조함으로써 기존 연구의 역사상을 거부하고 있지만, 공인을 공납청부자로 규정하였을 뿐 공인과 정부의 거래를 제도적 논리로서 설명하고 있지는 못하다. 중요한 것은 공인을 청부상인 또는 특권상인으로 규정하고 마는 것이 아니라 제도적 관점에서 이해하는 것이다. 이는 비시장경제에서 시장경제로 나아가는 인류사의 보편적 발전과정의 맥락에서 공인과 정부 간 거래의 성격을 구명하며 공인을 평가한다는 것을 의미한다.

공인은 재화의 거래를 통해 생계를 유지하는 전업적 상인이었지만, 그들을 무대에 등장시킨 것은 시장경제가 아니었다. 시장경제는 재산권의 보호와 계약의 보호를 전제로 하여 성립하며, 거기서는 익명의 비인격적(impersonal) 거래가 일반화한다. 비인격적 거래는 시장규모의 확대를 가져와 분업을 심화시키고 경제효율성과 성장을 제고한다. 반면, 단골거래와 같은 인격적(personal) 거래는 상대방으로부터 얻을 미래의 이득에 대한 기대에 의존하므로 시장의 크기가 제한될 수밖에 없다(Greif 2006). 이런 이해에 기초하여 볼 때, 공인은 비록 전업적 상인이라 할지라도

4) 그는 정부의 물자조달 방식이 元貢에서 호조의 別貿로, 나아가 궁방과 아문호 조조를 통하지 않고 직접 물품을 구입하는 私貿로 발전하였다고 한다.

아직 시장경제로 이행하기 전의 상인에 불과하다. 전업적 상인은 정기시나 전근대 정부의 재정운영상의 다양한 경로로 출현할 수 있기 때문에, 그들의 존재만으로 그 경제가 시장경제로 이행했다고 할 수는 없다(Hicks, 1969).

이하 제Ⅱ절에서는 기존의 연구와 사료에 기초하여 공인과 정부 간의 거래의 성격을 제도적 논리로써 설명하고자 하였다. 공인과 정부 간의 거래에는 성숙한 시장 경제에서 보이는 경제적 합리성(즉 이기심)이 아닌 다른 행동원리가 존재하였다.⁵⁾ 제Ⅲ절에서는 공인을 등장시킨 조건에 변화가 생기면서 공인제도 자체도 존립이 어려워진다는 점과 함께, 그렇다고 해서 공인을 탄생시킨 비시장경제가 시장경제로 발전한 것도 아님을 살펴본다. 한편 상인들은 엄격하든 느슨하든 하나의 공동체를 구성하며, 시장경제 성립의 기초인 재산권 및 계약의 보호제도는 자율적 상인공동체 내에서 출현하였다.⁶⁾ 이러한 시장경제 형성의 관점에서 제Ⅳ절에서는 서양의 상인공동체를 염두에 두면서 공인과 공인집단인 都中の 성격에 대해 살펴본다.

II. 貢人과 정부 간의 거래의 성격

공인은 공가를 지급받아 중앙 각사의 소용물자, 즉 貢物을 조달하는 권리, 즉 공물주인권을 가진 자이다. “都城 안의 주민들은 그들이 입고 먹는 것이 농사를 짓거나 누에를 치는데 말미암지 않고 단지 공물을 생계 수단으로 삼고 있”⁷⁾ 으며, “都民의 직업이 하나는 시민이요 다른 하나는 공인”⁸⁾ 일 정도로, 공인은 서울의 주민 중에서 큰 비중을 차지한 것 같다. 이들에 대한 왕조의 기본인식은 다음과 같았다. 영조 23년에 좌의정 趙顯命은 “나라의 근본은 都民에게 있으며, 도민의 생업은 공물과 시전”⁹⁾이라 하였으며, 순조 27년에 우의정 심상규는 “貢人과 市人は 양민 가

5) Polanyi(1957)는 비시장경제에서의 행동원리를 비경제적 동기에서 찾는 반면, North(1975)는 거래비용의 문제로 설명한다.

6) Hicks(1969)는 상인단체 내에서 재산권 및 계약의 보호제도가 출현한다고 하고, Greif(2006)는 자율적 상인단체에 의해 비인격적 거래를 가능하게 한 제도들이 생겼다고 한다. North(1990, pp. 127-128) 역시 마찬가지인데, 예컨대 “계약이행 강제 메커니즘의 발전을 생각할 때 특히 관심을 끄는 것은 상인들 자신에 의한 강제메커니즘이다. 강제는 길드 상인의 내부 행동규약의 발전에서 시작되었다”고 하였다.

7) 『비변사등록』 영조 5년(1729) 9월 12일.

8) 『비변사등록』 영조 23년(1747) 3월 13일.

9) 『실록』 영조 23년(1747) 11월 23일.

운데서 가장 뿌리를 내리고 사는 자들인데, 대대로 常業을 지켜 오기 때문에 열심히 奉公하며, 집에 恒産이 있기 때문에 삼가선 법을 두려워합니다. 물건을 쌓아 놓고 판매하여 위의 쓰임에 이바지하고, 官役에 응하여 재화의 경중은 나라 經用的 다과에도 영향이 미칩니다. 그러므로 朝家에서 도민을 진휼함에 있어 반드시 이 무리들에게 먼저 했습니다.”¹⁰⁾ 라고 하였다. 즉, 공인은 특권적 존재라기보다 정부의 소용물자를 조달하는 백성으로서 정부의 구휼체계 아래 있는 자에 불과하였다.

먼저, 공인이 어떤 과정을 거쳐서 등장하는가를 보자. 최초의 공인은 이전에 지방 군현이 직접 현물로 상납하던 外貢을 대동법에 의해 京貢化하는 과정에서 등장하였다. 즉 이전의 현물공납제 하에서 방납하던 무리들이 대동법 하의 공인으로 재편성되었다. 선조 36년(1603)에 호조참의 한백겸은 “모든 물품에 다 넉넉한 값을 주되 시장 값에 비해 혹은 갑절, 혹은 다섯 갑절로 하며, 풍년에도 더하지 아니하고 흉년에도 감하지 아니하여 防納하는 무리로 하여금 일정한 법이 있음을 알게 하고, 그 사이에서 주전하여 있고 없는 것을 무역하여 그 이익을 먹도록 하면 어찌 좋아하지 아니하겠습니까?”¹¹⁾ 라고 하였다. 또한 경기도에서 대동법이 처음 실시되었을 때 “主人들이 갖은 방법으로 이 대동법을 폐지하려고 꾀하였는데 막상 시행하게 되어서는 매우 편리하게 여겼다”¹²⁾ 고 한다. 좀 더 구체적인 사실로는 광해 9년(1617)에 호조가 長興庫와 豐儲倉의 종이 조달과 관련하여 각 고을의 貢物紙價를 시장가격과 비교해보니 두 배로 하고도 남기 때문에 종이를 防納하던 頭頭人에게 공물을 전과 같이 납입하고 나머지는 分食하라고 하였다.¹³⁾ 모두 대동법 실시 전후한 시기의 사료들인데, 여기서 우리는 이전에 방납하던 무리들이 대동법 실시 이후에 그대로 공인이 되었음을 알 수 있다.

물론 대동법 이전에 모든 공물이 방납인을 통해 상납되었던 것은 아니므로, 각 군현이 직접 현물로 상납한 공물에 대해서는 새로 공인을 모집해야 했다. 또한 항상적 수요가 새로 추가되어 공물을 신·증설하는 加定에서도 공인이 추가되었다.¹⁴⁾ 효종 4년에 선혜청은 “상의 분부를 받들고 下輩들 가운데 제대로 관출할 수

10) 『실록』 순조 25년(1825) 11월 19일.

11) 『증보문헌비고』.

12) 『비변사등록』 인조 16년(1638) 11월 7일.

13) 『실록』 광해 9년(1617) 1월 3일.

14) 공인을 세우는 일을 作貢·設貢이라 하며 반대로 공인을 없애는 것을 罷貢이라 하였다(德成外志子, 2001b).

있는 사람을 널리 모집하여 각종 價米를 산정하여 지급했¹⁵⁾ 다 하며, 續大典에도 坊民을 택하여 주인으로 정하고 값을 넉넉히 주어 물자를 예비하여 공상케 한다고 하였다. 한우근(1992)은 공인이란 원래 무직자였으나 어용청부상인으로 새롭게 등장한 자라고 하였지만, 이렇게 공인을 새로 모집하는 경우에도 역시 중앙 각사의 운영을 잘 알고 전부터 공물 조달의 실적이 있는 견실한 부상대고가 공인으로 선정될 가능성이 컸다(유교성, 1964). 대동법 시행 초의 元貢 공인이 등장하는 구체적인 과정은 알 수 없지만, 加定の 경우에는 다음에 인용한 공인권 매매문서, 즉 공인문기로부터 그 과정을 확인할 수 있다.

(국204) 16) …戊申가정 공물 155석 0.137두를 內外從公論하여 20깃으로 정하고 斥賣하는데 每石 價錢은 12냥씩 합 1,860냥이다. 그 중 860냥은 3년 부채를 還報하고 200냥은 宿수방 例下, 나머지 800냥을 내외 400냥으로 분파하며 매깃 價米 7석 11.25655두이고 價錢 93냥…

(국241) (辛酉가정-인용자) 정조대왕附太廟 제향조 및 당성부부인 祭條 미 210석 11.22두 내 永祐園 제향조 減下 38석 9.432두를 제하고 實가정공물 172석 1.788두의 공물을 所當 內外半分하는데, 魂殿산릉 祭尊물중 진배시의 부채가 많고 값을 길이 없어 부득이 20인에게 척매함. 매깃 공가 8석 9.0894두이고 매석 가진 19냥씩, 매깃價 163.5냥 도합 錢 3,270냥. 이중 각처 부채와 前頭소용 759냥, 宿수 200냥 합 950냥을 제하면 2,320냥이며 내외 절반씩 分執한 후, 동 공물을 오는 갑자년…

(국322) 戊子가정 합 미 80석 12.836두 공물을 내외 상의하여 매석 가진 11냥씩으로 작정, 합 전 889.4냥 內 宿수방 예급 50냥을 除한 實餘錢 839.4냥을 內外 절반씩 분집한 후, 16깃으로 분작하고 매깃 공가 5석 0.8225두, 가진 55.59냥씩 來…(이상 밑줄은 인용자)

각각은 왕실의 祭享을 담당하는 봉상시의 공인으로 구성된 都中이 무신(1788)년, 신유(1801)년, 무자(1828)년 加定 공인권을 매각하는 문기의 내용으로서, 권

15) 『실록』 효종 4년(1653) 2월 2일.

16) 공인문기는 국립중앙도서관, 서울대학교 규장각, 일본 京都대학에 소장되어 있다. 각각 ‘국’ ‘규’ ‘일’로 약칭하며 숫자는 각 기관이 문서에 부여한 일련번호이다. 무신년 가정의 공인권 매매문서는 이것 외에 국203, 205, 207이 남아 있다.

리취득경위, 권리내용과 매매가를 기록한 보통의 문기와는 달리, 공인권의 최초 성립과정을 설명해준다. 이들 문기에 의하면, 봉상시가 필요한 재화의 수량과 그에 해당하는 공가를 정하면 都中은 공가를 받고 공물을 상납하는 권리를 갖는다. 도중은 그것을 다시 몇 개의 묶, 즉 깃[矜]으로 나눌 것인지와 貢價 1석당 얼마에 권리를 매각할 것인지를 정하였다. 무신가정에서는 총 공가 155석을 20깃으로 분할했기 때문에 1깃의 공가가 7석 11두이고, 공가 매석당 매매가를 12냥으로 정하였기 때문에 1깃의 매매가는 93냥이다. 신유가정에서는 1깃의 공가를 8석 10두, 매석당 19냥, 무자가정에서는 5석 1두에 매석당 11냥으로 결정하였다. 이런 과정을 통해 성립한 공인권은 분할도 가능하였고 전당물이 될 수도 있었다. 또한 권리를 매각한 공인은 해당 관청의 공안에 자신의 이름을 올릴 것을 요청하였다(규121881, 121816, 76877).

위에서 말한 대로 방납인이 그대로 공인이 되었다고 해서 대동법 실시 이전과 이후 달라진 것이 없는가 하면 그렇지 않다. 공인은 물자를 조달함에 있어서 미리 정부로부터 대가를 지급받았다는 점에서 청부상인적 성격이 이전의 방납인보다 더 강한 존재였다. 또한 대동법 이전에는 각 군현이 방납인을 통해 不産公물을 상납하고 그 과정에서 발생하는 이권을 지방 수령·아전과 방납인이 공유하였지만, 대동법 실시 이후에는 모든 공물을 공인을 통해 조달하게 되었으므로, 이권의 총량이 전보다 훨씬 커졌을 뿐 아니라 중앙의 정부가 그것을 집중하게 되었다.

공인은 워낙 다양한 명색을 갖고 있으므로 일일이 거론하기 어렵다. 공인은 소속 기관이나 貢契에 따라 구분되었으며, 상납하는 물종에 따라서도 구분되었다. 경우에 따라서는 물종명과 기관명을 결합하는 형태로 구분되기도 하였다.¹⁷⁾ 공인의 대다수는 상인적 존재이지만 그 뿐이 아니라 생산자로서 受價製納하는 공인도 있었다. 또한 京主人, 其人 등과 같이 이름으로는 공인으로 보기 어렵지만 이들 역시 공인의 한 부류였으며, 시전상인도 공가를 미리 지급받아 조달한다면 역시 공인의 범주에 포함되었다. 공인의 수를 알 수 있는 자료는 없지만, 都民이 市人이 아니면 공인이라 하였는데, 시전상인이 5백여 명이였으므로 공인의 수가 상당했을 것임을 미루어 짐작할 수 있다(한우근, 1992).

다음으로, 공인에게 지급되는 공가는 대체로 어느 정도의 수준이었을까? 기존 연

17) 공인이 상납하는 물종은 『육전조례』에 기록된 각 기관의 소관공물에 의하면 490종에 달했다(김재호, 2007, p. 26).

구는 공가가 시가보다 4-5배 내지 10배 정도로 높았다고 하고 그것을 공인의 특권적 성격을 보여주는 것으로 이해하고 있다. 『度支志』, 『萬機要覽』, 『貢物定案』, 『太常誌』로부터 각 자료의 작성시점에서의 공가를 알 수 있다. 쌀로 표시된¹⁸⁾ 공가는 대동법 실시 초부터 거의 변화 없이 장기간 고정되어 있었으며, 선혜 각 청간에도 동일하였으나 일부 재화의 공가는 양서·강원·경기청이 영남·호서·호남청에 비해 헐하였다.¹⁹⁾ 참쌀, 모밀, 보리의 경우는 5배, 中米는 2.5배, 쌀은 2배, 백미는 3배에 해당하는 양의 쌀이 공가로 정해져 있었다. 공가로 지급되는 쌀 역시 백미였다면 결국 백미를 조달하기 위해 3배의 가격을 지급한 셈이 된다. 참쌀과 보리 가격은 원래 백미보다 조금 더 높기는 했지만 공가는 그보다 훨씬 높았다. 요컨대 정부가 정한 공가는 시가보다 상당히 높았다고 할 수 있으나 시가의 10배까지는 아니며 평균 3-4배 정도였을 것으로 보인다(이현창·조영준, 2008).

왜 이처럼 시가보다 후한 공가를 지급했을까? 앞에서 인용한 것처럼, 호조참의 한백겸은 시가에 비해 2배 혹은 5배로 하고 풍년에도 더하지 아니하고 흉년에도 감하지 아니함으로써 방납하는 자들이 무역하여 그 이익을 갖도록 하자고 하였다. 그런데 후한 공가는 공인만을 위한 것은 아니었다. 영조 3년에李모 총재판이 아뢰기를, 공인으로 하여금 각사의 공물을 바치게 하면서 “그 값의 마련에 있어 비록 크게 후한 듯이 하였음은 대체로 공물이 영구히 무너지지 않고 또 물가가 많이 올랐을 때에 역시 폐단 없이 바치게 하려는 것”²⁰⁾이라고 하였다. 또한 숙종 9년의 기사는 공인이 “料布도 받지 않으면서 어쩔 수 없이 役에 응하고 감히 도피하지 못하는 것은 받는 공물가가 많기 때문”²¹⁾이라고 하였다. 즉 공가가 후했던 것은 공인의 생활을 배려할 뿐 아니라, 물가상승이나 加用이 생기더라도 공물이 안정적으로 상납될 수 있도록 하고各司의 각종 잡역도 부담할 수 있도록 하기 위한 것이었다.²²⁾

18) 18세기 중엽의 자료인 『택지지』에는 쌀과 下地木으로 표시되어 있다.

19) 박기주(2008, p.100). 선혜청은 독립채산으로 운영되는 6개의 지청으로 구성되어 있었다. 오미일(1986)에 의하면, 동일한 재화의 공가가 선혜 각 청별로 차이가 있었던 것은 대동법이 모든 도에서 동시에 실시되지 않았고, 도별로 대동세와 이전에 상납하던 공물의 양을 계산하여 정했기 때문이라고 한다.

20) 『비변사등록』 영조 3년(1727) 9월 24일.

21) 『비변사등록』 숙종 9년(1683) 4월 29일.

22) 따라서 德成外志子(2001b)는 공가가 단지 상납물자의 대가라기보다 그것을 포함한 총 관련 업무에 대한 대가라고 하였다.

정부가 시장을 통해 재화를 구입하는 대신에 공인을 두고 그에게 높은 공가를 지급하는 현상을 어떻게 이해할 수 있을까. 이 거래의 당사자는 정부와 공인이며, 정부는 마치 최후통첩게임(혹은 독재자게임)에서의 제안자와 같으며 공인은 그 제안에 대한 응답자라고 할 수 있다.²³⁾ 정부는 정치적 우위에 있으며 다른 경쟁자가 없는 입장인 반면, 공인이 되려는 자는 매우 많아 분쟁이 일어날 정도였다. 만일 공인이 되려다가 되지 못하거나 공인권을 상실한 자는 失業할 수밖에 없는 상황이다. 이 경우에 시장경제의 합리적 인간형을 가정한다면, 공인은 정부의 어떤 제안도 수용하는 것이 하지 않는 것보다 유리하다. 따라서 정부는 공인에게 시가보다 조금만 높은 수준의 공가를 지급하더라도 충분할 것이다. 그러나 정부는 시가의 수배나 되는 공가를 지불하였는데, 이는 시장경제에서의 합리적 인간형을 가정해서는 이해할 수 없는 일이다.

정부가 공인에게 시가보다 후한 공가를 지급한 것은, 정부와 공인간의 거래에 시장경제와는 다른 행동원리가 존재하였음을 의미하며 동시에 거래의 조건과 내용을 확정할 수 없었던 상황을 반영하고 있다. 전자와 관련해서는, 최후통첩게임이나 독재자게임에서 제안자의 제안에 공평성이나 이타심이 개입되어 있듯이, 조선왕조가 인민에 대해 도덕국가로서의 모습을 유지하고자 하였다는 점을 지적할 수 있다.²⁴⁾ 후자와 관련해서는, 시장의 발달수준이 낮아 가격이 품질의 불확실성을 해결해주지 못하는 상태였으므로 정부는 가격체계에 의존하는 거래로는 원하는 품질의 재화를 필요한 만큼 안정적으로 확보할 수 없었으며 또한 공인에게 공물 외에 명확하게 규정되지 않은 각종 역을 부과하지 않을 수 없었다는 점을 지적할 수 있다.

23) 최후통첩게임이란 선행경기자인 제안자의 제안에 대해 후행경기자인 응답자가 수용하면 다행이지만 거부하면 경기자 양 쪽의 보수가 제로인 게임이다. 게임 참가자가 모두 물질적 이익을 따라 행동하는 것을 가정한다면 제안자의 어떤 제안에 대해서도 응답자가 수용하는 것이 유리하므로 제안자는 응답자에게 최소한의 보수만 제시하리라 예상되지만, 이 게임은 결론은 비교적 공평한 제안과 수용이 이뤄진다는 것이다. 독재자게임은 응답자의 거부할 권리를 박탈한 게임인데, 이 경우에도 제안자는 상당한 몫을 응답자에게 제시하는 결과를 보여준다. 이는 물질적 동기가 아닌, 예컨대 호혜성과 같은 다른 동기가 존재함을 의미한다(최정규, 2004).

24) 영조의 다음과 같은 말에서 그것을 엿볼 수 있다. 영조는 원공이 매우 넉넉하므로 정부가 사용한 것도 원공에서 덜어 내면 될 것이라는 전 호조판서 권이진의 말에 대해 “이것은 아주 그렇지 않다. 도성 안의 주민들은 그들이 입고 먹는 것이 농사를 짓거나 누에를 치는데 말미암지 않고 단지 공물을 생계 수단으로 삼고 있는데, 평상시 후한 데를 따라서 마련한 것을 하루 아침에 줄여 버린다면 어찌 원통하다고 일컫지 않겠는가?”(『비변사등록』 영조 5년 9월 12일)

이러한 공인과 정부 간의 거래는 시장경제에서 보는 익명의 비인격적 거래가 아니라 단골거래와 같이 호혜성에 입각한 인격적인 거래라고 규정할 수 있다.²⁵⁾ 이 거래는 동일인끼리의 반복적인 거래이며, 거래당사자 간에 다음과 같은 호혜성이 존재한다고 할 수 있다. 즉, 정부는 공인에게 후한 공가와 함께, 후술하듯이 수시로 遺在라는 미납분을 탕감해주는 선물을 제시하며 그에 대해 공인은 양질의 재화를 공급하고 정부가 요구하는 역을 부담하는 것으로 보답한다.

한편 공가가 시가보다 높았을 뿐 아니라 장기간 변하지 않았다는 점 역시 공인과 정부 간의 거래가 비시장적 거래임을 말해준다. 각종 재화의 상대가격은 변동이 심하였는데, 특히 공가지급 수단이자 기준인 쌀의 가격이 풍흉에 따라 단기적으로 등락이 컸다. 이러한 상태에서는 가격 변동에 따라 이익을 추구하기보다 공가를 일정한 수준에 고정시켜두는 것이 정부와 공인 모두에게 바람직한 선택이었다. 나아가 공인은 리스크를 줄이기 위해 거래를 청별, 재화별로 최대한 분산시키고 있었다. 공인은 선혜청의 각 청으로부터 공가를 받는데, 각 청은 재해 면세지를 뺀 실제 파세지로부터 대동세를 거두어 독립채산으로 운영하였다. 따라서 어느 군현의 대동세가 災減되었다면, 그 군현과 연결되어 있는 공인은 공가를 지급받지 못하게 된다.²⁶⁾ 때문에 공인은 흉년으로 인한 공가 미지급의 위험을 최소화하기 위해서는 공가를 지급하는 청을 분산해야 했다.²⁷⁾ 봉상시 공인 87명 중에서 1-2개청에만 관련

25) North (1990, pp. 34-35)는 거래형태를 세 가지, 즉 인격적 거래, 제3자가 없는 비인격적 거래, 제3자의 강제(enforcement)가 있는 비인격적 거래로 구분하였다. 인격적 거래는 인류사 대부분의 시기를 특징짓는 거래이며, 반복적 거래와 문화적 동질성과 제3자의 부재를 성립조건으로 한다. 낮은 사람과의 거래는 한계비용이 매우 높기 때문에 거래는 단골거래의 형태를 띠며 효율성이 낮다. 그런데 거래의 규모와 범위가 커지면 점점 계약의 종류가 복잡해지면서 비인격적 성격을 갖는다. 그러나 이행의 강제를 위해 거래는 혈연적 관계나 저당 또는 상인규약이 미치는 범위로 제한된다. 이 거래형태는 중세의 원격지 무역과 異문화간 교역과 大市에서 성립하였다. 이는 유럽의 근세에 국가가 상인을 보호하고 상인규약을 채용하는 형태로 발전하지만, 당시의 국가는 아직 재산권 보호와 및 이행강제자인 만큼이나 불안정성과 높은 거래비용을 의미하였다. 세 번째 거래형태는 제3자에 의한 강제를 동반한 비인격적 거래이며, 제3자에 의한 강제는 법률제정에 의해 가장 잘 실현될 수 있다. Greif (2005, pp. 309-315)의 설명도 이와 유사하다.

26) 『공물정안』에 공인별 상납물자와 공가가 어느 군현과 연관되어 있는지 기록되어 있는 것이 이와 관련된 것으로 생각된다.

27) 정부도 재해로 인한 공가 미지급이 균등하여야 함을 지적하고 있었다. 예컨대 진흥청은 “각도의 재해가 비록 경중의 차이는 있지만 공물에 있어서는 똑같이 재감해야지만 각사의 주인들이 편파적으로 괴로움을 당한다는 원성이 별로 없을 것”(『실록』 현종개수 4년 10월 8일)이라고

되어 있는 자는 17명에 불과하였다<표 1>. 특히 전체 87명중 59명이 선혜청 재정의 8할을 차지하는 삼납 3개청 모두로부터 공가를 지급받는 거래관계를 맺고 있었다. 또한 공인은 상납할 재화도 여러 종류로 분산해놓고 있는데, 6종 이상의 재화를 상납하는 공인이 59명이었다<표 2>. 28)

〈표 1〉 봉상시 공인에 대한 공가지급 청수별 공인수

전국 \ 삼납	0개청	1개청	2개청	3개청	계
1개청	5	5			10
2개청	2	3	2		7
3개청	1	3	2	3	9
4개청			4	12	16
5개청			1	19	20
6개청				25	25
계	8	11	9	59	87

자료 : 『공물정안』 都錄.

〈표 2〉 상납재화 종류별 공인수

재화종류	공인수
1개	20
2개	10
3-5개	22
6-10개	19
11-20개	21
21-35개	19
계	111

자료 : 〈표 1〉과 동일.

요컨대 공인과 정부의 거래는 거래자 간의 관계에 있어 정부가 독점적 지배자인 경우이고, 거래의 내용이 표준화되거나 명확하게 규정될 수 없는 경우이다. 정부는 시가보다 후한 공가를 지불함으로써 안정적인 원하는 품질의 재화를 공급받을 수

하였다.

28) 청별로 파악할 때의 공인수 87명보다 많은 것은 加定만을 담당하는 공인도 포함되어 있기 때문이다.

있지만, 이 거래가 지속되기 위해서는 시가보다 높은 수준의 공가를 지급할 수 있는 정부의 재정적 능력과 거래 당사자 상호 간에 거래를 성실히 이행하리라는 것에 대한 신뢰가 있어야 한다. 여기서 성실한 이행이란, 공인의 경우에 정부가 원하는 품질의 재화를 약속에 따라 정해진 기한에 상납하는 것이며, 정부의 경우에는 공인에게 일정한 수익을 보장하고 공가를 성실히 지불할 뿐 아니라 공인이 수용할 수 있는 정도의 부담만을 추가하는 것이다.

Ⅲ. 거래 안정조건의 해체

공인제도가 성립하던 초기의 조건들은 시간이 흐르면서 변하기 마련이다. 그러한 조건의 변화는 공인권의 수익성에 영향을 미치고 또한 공인권의 매매가격에 반영될 것이므로, 먼저 공인권의 가격추이를 검토해보자. 공인권의 가격과 관련하여, 오미 일(1986)은 受價와 役 부담, 정부의 공가지불정책이 공인권의 가격을 결정하는 객관적 조건이라면, 공물의 유통·제작과정과 공인권이 보장하는 특권을 이용하여 획득하는 이윤은 공인권 가격에 영향을 미치는 주관적 조건이라고 하면서 그러한 능력을 가진 자에게는 공인권이 투자대상이었을 것이라고 한다.²⁹⁾ 그러나 공인권을 매매하는 당사자가 그런 주관적 능력을 갖고 있는지 아닌지를 객관적으로 확인할 수 없기 때문에 그것이 공인권 가격에 미치는 영향을 가늠하기 어렵다. 결국 공인권의 가격은 객관적 조건이라고 한 요인에 의해서만 파악할 수밖에 없는 한계가 있다.

공인문기에는 상납기관과 재화의 종류 및 수량과 선혜청으로부터 지급되는 공가와 공인권 매매가격이 기록되어 있다. 매매가격은 지급받는 공가와 재화의 조달비용의 차이에 의해 영향 받을 것이다. 그런데 재화의 종류에 따라 공가와 시가의 차이가 다르며 재화간의 상대가격도 변하므로 가능한 한 동일 재화에 관한 공인권의 가격추이를 보는 것이 바람직하다. 또한 공인권의 가격은 공가 뿐 아니라 각사가 공인에게 부과하는 役의 경중에 의해 영향을 받으며, 각청별로 공가가 다른 재화일 경우에는 어느 청으로부터 공가를 지급받는가도 고려해야 한다. 그러나 문기에는

29) 김동철(1993) 도 경주인권 가격을 규정하는 1차적 요인은 役價이지만 공물·진상을 상납하는 과정에서 발생하는 잉여와 경주인권이라는 특권을 이용한 상업활동 이윤에 의해 가격이 규정된다고 설명하고 있다.

이상의 사항을 식별할 수 있는 충분한 정보가 담겨 있지 않다. 따라서 여기서는 공가 1석당 매매가격 또는 상납 재화 단위당 매매가격을 공인권 매매가격으로 간주하였다.

부록은 공인문기로부터 작성한 중앙 각사 소속의 공인권 매매가격 추이이다. 해민서에 인삼을 조달하는 공인권의 가격이 1730년대부터 지속적으로 하락한 것은 인삼의 품귀와 그에 따른 가격 상승이 공인권의 수익성을 하락시켰기 때문이다. 단, 19세기에 들어서서 큰 폭으로 하락한 것에 비하면 18세기의 하락은 상대적으로 완만하였다고 할 수 있다. 봉상시의 가정 공가 1석에 대한 공인권 매매가격은 앞 절에서 인용한 3건의 문기에서 都中이 1석당 공인권 가격을 1788년 가정에서는 12냥, 1801년에는 19냥, 1828년에는 11냥으로 한 것과 부합한다. 여러 사례에서 보듯이 공인권 가격의 추이는 해민서의 경우를 제외하면 18세기에 상승하다가 19세기 초부터 하락 또는 정체하고 있었으며, 실질가격으로 따진다면 19세기의 하락 경향은 분명하다. 이처럼 공인권의 가격이 하락 또는 정체하고 있음은 공인제도의 안정성에 문제가 생겼음을 반영하며³⁰⁾ 그 요인으로 생각할 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 외생적 변화인 물가가 상승하여 공가 실질액이 감소함으로써 공인에게 적절한 이윤이 보장되지 못했을 가능성을 생각할 수 있다. 대동법 시행 초기인 현종 6년에 대사간 김수홍 등이 “근년 이래로 산과 바다의 생산물이 부족해진 탓으로 자연히 물가가 뛰어 올라 지급되는 소정의 공물가로는 마련하기에 부족한 실정입니다. 이런 까닭에 공물주인들이 지급된 공가가 넉넉하지 못한 나머지 심지어는 집을 팔고 파산하는 경우까지 일어나고 있”³¹⁾ 다고 하였다. 영조 23년에도 좌의정 趙顯命이 올린 차자에는 “공물의役に 이미 오래 되어 물가의 귀천이 예전과 현재에 큰 차이가 나므로 공인이 이익을 잃어 원망을 부르짖고 있다.”³²⁾ 고 하였다. 이러한 사료에 기초하여 대부분의 연구는 공가가 시가를 따르지 못하면서 貢弊가 생기고 공인을 대신하여 정부의 물자조달에 私商이 대두하게 되었다고 한다.³³⁾

30) 이러한 가치하락을 반영하듯, 서울의 이씨 양반과 전주 이씨 양반의 자산목록에서 19세기 초까지는 공인권이 증가하다가 이후 급격히 줄어들었다(德成外志子 2001b).

31) 『실록』 현종 4년(1663) 6월 20일.

32) 『실록』 영조 23년(1747) 11월 23일.

33) 德成外志子(1987), 오미일(1986), 오성(1989), 김옥근(1988) 등. 특히 오미일은 앞에서 언급했듯이 공가가 하락하면서 공인이 공가보다는 공인으로서의 특권을 이용하는 자로 변모했다고 한다.

재화의 공급 부족으로 가격이 폭등하면 후하게 정해진 공가도 시가에 미치지 못하였으며 특히 공가지급 수단인 쌀의 가격변동이 매우 심하여 공가 실질액의 등락이 심하였다. 고정되어 있는 공가는 이러한 가격변동을 반영하지 못하였기 때문이다. 그러나 공가는 대개 시가의 3-4배였으며, 재화별로 사정이 다르겠지만 전체적으로 볼 때 공가 실질액의 감소를 가져올 정도로 쌀의 상대가격이 하락했다고 말하기는 어렵다.³⁴⁾ 단, 공가의 일부가 布·木과 동전으로 지급되었으며³⁵⁾ 지급수단 간의 환산율은 고정되어 있었기 때문에, 공가지급 수단 간의 상대가격이 변하고 각각이 공가지급 총액에서 차지하는 비율이 변하면 공가 실질액도 변하게 된다. 예컨대 미가가 상승하는 가운데 화폐로 지급되는 부분이 커지면 공가의 실질적 감소가 생기게 되는데,³⁶⁾ 이러한 상황은 19세기 후반에 나타났다.

둘째, 引年·年條賣買에 의해 공인이 계약을 성실히 이행하지 못하는 일이 빈번하였다는 점을 들 수 있다. 영조 즉위년에 이조판서 李肇가 아뢰기를 “근래에 引年하는 준례는 매우 괴이합니다. 내년 내후년에 납품할 돈을 금년에 미리 받아서 다 써 버립니다. 국가에서는 수량대로 징수하려 하나 백성은 이미 다 써버렸으므로 措備하여 낼 형편이 못됩니다.”라고 하고 또한 우의정 조태억도 “인년하는 규례는 市價는 오르내리는 변동이 있고 물건은 귀하고 천한 다름이 있기 때문에 미리 그 값을 받아 요리하려는 데서 연유한 것입니다. 그러기 때문에 다음 해의 것을 미리 받는 일도 있고 2·3년 후의 것을 미리 받는 일도 있었으나 근래에는 재정이 고갈하였기 때문에 그와 같이 하지 못하였습니다.”³⁷⁾라고 하였다. 인년은 공인이 장차 받을 공가를 당겨 받는 것을 말하며, 인년의 이유 중 하나는 가격이 오르기 전에 상납할 재화를 구입해둔다는 것이었다.

또한 숙종 4년에 持平 李重協은 공인들이 “공물을 年條로 매매하는 일이 많고, 經理廳과 진휼청의 차인이 연조로 주인권을 사들여 이익을 남기는 밀천으로 삼으므로 공물주인의 이름을 서로 바꾸어 맡아 어지러운 바가 있기 때문에, 공물주인이

34) 재화의 상대가격에 대해서는 박기주(2004)를 참조.

35) 공가지급방식을 分數마련식이라 하며, 청별로 달라 米, 木(布), 錢의 순으로 영남청은 3:1:1, 호남청 4:1:1, 호서청은 8:1:1, 강원청은 1:1:1, 해서청은 2:1:1이고, 경기청은 쌀로만 지출하였다.

36) 김옥근(1988)에 의하면, 대동법 초기에는 米 또는 면포로 지급하다가 18세기 후반부터 공가의 일부를 화폐로 지급하였다.

37) 『비변사등록』 영조 즉위년(1724) 10월 20일.

연조로 매매할 수 없도록 하고 가미를 미리 받는 일을 일체 허용치 말 것³⁸⁾을 요청하였다. 연조매매는 공인권 자체를 매각하는 것이 아니라 특정 연도의 권리를 파는 행위로서 預賣라고도 하고 돈을 빌리는 행위로 여겨 貸下라고도 하였다. 공인은 제3자로부터 특정 연도의 공가를 미리 할인하여 받았기 때문에 해당 연도에 이르러서는 공가를 제3자가 갖는다. 연조매매는 빈번하였으며, 공인으로부터 연조를 사는 자들 중에는 정부기관인 경리청과 진흥청의 차인이 포함되어 있었다.³⁹⁾

인년과 연조매매가 미리 재화를 비축하기 위해서든 생활의 궁핍 때문이든, 공인은 필요에 따라 이미 공가를 써버렸기 때문에 재화를 상납하지 못하거나 상납을 지연시킬 가능성이 있다. 순조 27년 우의정 심상규는 공인이 궁핍하여 장차의 일을 따지지 않고 預賣·貸下를 하지만, 당년에 이르러서는 應供이 지연되거나 하지 못하게 되고 “그렇게 되면 관에서 부득이 또 다시 貸下하여 결말을 짓고자 하지만 필경에는 세월을 끌다가 乾沒하고 맙니다. 그래서 호조와 선혜청의 재화가 부족해지고 市人의 피해가 거의 발이 빠진 것과 같아서, 貢券을 바치며 물리기를 청하기도 하고 塵의 문을 닫고 판매를 그만두기까지 하니, 그 형세가 반드시 지탱할 수가 없습니다.”⁴⁰⁾라고 하였다. 시인, 즉 시전상인의 상당수는 공인을 겸하였는데, 연조매매한 후에 물자를 상납할 수 없게 된 시인이 공인권을 반납하려고 한다는 것이다.

상납해야 할 물자를 상납하지 못하고 장부상에 남아 있는 것을 遺在라고 하는데, 정부는 유재가 있을 경우에 공가를 지급할 때 조금씩 공가를 計減하기도 하였다. 그러나 유재가 있는 공인이 자신의 공인권을 매각해버리면 상황은 복잡해진다. 영조 2년에 司宰監 첨정 閔厚重은 “사재감의 燒木 원공물이 40만 8천여 근인데 遺在가 68만근이나 되며, 당초 받아먹은 사람은 모두 백골이 되어 지목하여 징수할 곳이 없으니 한갓 빈 장부만 끼고 있을 뿐”이라고 하면서 “봉납을 독려하므로 현재의 공인들이 어쩔 수 없이 대신 봉납하는데 이는 곧 백골징포”의 폐단과 같다고 하고, 현재 “공인들이 유지될 수 없으니 유재를 서둘러 탕감해 주어야만 현재의 공인들이 유지되어 역에 응할 수 있는 길이 있을 것”⁴¹⁾이라고 하였다.

38) 『비변사등록』 숙종 44년(1718) 12월 16일.

39) 때문에 관상감은 새로 절목을 만들면서 균역청이나 고직·아전들의 예매를 금하고 어길 시에는 소임과 해당 공인을 무겁게 다스리겠다고 하였다(『甲寅新定觀象監貢案節目』).

40) 『실록』 순조 25년(1825) 11월 19일.

결국 영조 연간에는 거액의 유재 탕감이 빈번하게 행해졌다. 영조 12년에 15만 석이 탕감된 것으로부터 시작하여 1865년까지 총 41회에 걸쳐 약 58만 6천석의 탕감이 있었으며 이후 더 이상의 탕감은 없었다. 이중에서 36회, 57만 2천석이 18세기 중에 행해진 탕감이었다.⁴²⁾ 공인에 대한 정보의 비대칭성으로 인해 정부는 공인들의 도덕적 해이, 즉 기만행위를 관용하고 있었다고 할 수 있다. 18세기에 공인권 가격이 올라가고 있는 것은 이러한 사실과 어느 정도 관련 있다고 생각한다. 그러나 공인들의 사정을 고려하여 정부는 탕감을 반복했지만, 그것은 곧 재정의 부담으로 남을 수밖에 없다. 따라서 19세기에는 유재 탕감의 빈도가 눈에 띄게 줄어드는데, 그것은 공인들이 계약을 성실하게 수행했기 때문이라기보다 재정적으로 부담이 되는 탕감을 더 이상 해줄 수 없게 된 사정 때문이라고 할 수 있다.

셋째, 계약 이행의 불성실은 공인에게 과중한 역을 부담시킨 정부 측에도 존재한다. 높은 공가에 대한 의무에는 중앙 각사의 잡역이 포함되어 있었다. 그러나 공인이 부담할 역은 애초부터 명확하게 규정된 것이 아니어서 공인에게 과중한 부담이 가해질 가능성은 항상 있었던 셈이다. 총재관李某는 영조에게 아뢰기를, “공물주인이 받는 것은 크게 전만 못하였습니다. 그런데 각사의 관원은 본래의 값이 후하다는 것만을 듣고 값이 없는 별도의 役을 많이 창출해 내어...공물주인에게 책임지우고 기타 새로이 창출한 역이 매우 많습니다. 그러므로 받는 것은 전에 견주어 크게 줄었으나 별도의 역은 이와 같이 마구 책임을 떠맡기고 있으니 극히 유지해 가기 어렵습니다.”고 하였다.⁴³⁾

공인의 역에는 應辦과 藏氷役이 있었다. 응판은 과거시행 경비를 중앙 각사에 責應하는 것을 말하며, 이때 공인은 각사에 분정된 금액을 부담하였다. 얼음을 조달하는 장빙역 역시 각사에 분정되었으며 공인이 그것을 부담하였다.⁴⁴⁾ 응판과 장빙역은 정해진 규식에 따른 것이지만, 각사는 시가보다 후한 공가를 지급한다는 것

41) 『비변사등록』 영조 2년(1726) 12월 2일.

42) 오미일(1986, p.135). 원자료인 『증보문헌비고』(1908년 간행)에 의하면 마지막인 고종 2년(1865)의 탕감은 구 유재의 1/3로 표시되어 정확한 액수를 알 수 없으며, 자료의 간행년도로 보아 그 이후의 탕감은 없었다고 할 수 있다. 19세기의 탕감은 주로 궁중가례, 大妃 望六, 대비 尊號 등을 기념한 것이었다.

43) 『비변사등록』 영조 3년(1727) 9월 24일.

44) 應辦節目에 의하면 공인은 대응판(監試初試 增廣初試, 別試初試, 東堂講經)에 2石당 5푼, 중응판에 3석당 5푼, 1석당 1푼을 부담하였다.

을 빌미로 소속 공인에게 원공 이상의 추가 상납을 강요하고 잡역을 추가하였다. 즉 “공물주인에게 대가도 주지 않고 사사로이 出役시키거나 원공 이외에 값을 치르지 않고 출역시키는 일이 있어 공물주인들이 많이 이 일로 呼冤”⁴⁵⁾ 하였다. 이처럼 정부는 거래상의 지배적 위치를 이용하여 공인에 대한 역을 추가하였다.

각사 員役들도 공인에게 人情을 요구하거나 사복을 채우기 위해 트집을 잡았다. 영조 5년에 비변사는 각사 관원이 저지르는 貢弊에 대해 올린 별단에서 “司僕寺가 벗짚을 받아들일 적에 비록 한 단을 진배할 경우더라도 강제로 한 同을 받아들이고, 거기다 또 人情債를 징수하는 일은 종전에 이미 각별히 금지하였으나 오늘날 여러 上司의 하인들이 돈을 지나치게 징수하는 행위가 갈수록 더 심하다.”⁴⁶⁾ 고 하였다. 人情은 물류과정에서 관계인들에게 제공하는 뇌물과도 같은 것으로서 당시의 관념에서는 당연한 것이었지만⁴⁷⁾ 과다하게 요구하는 일이 점점 심해졌다. “御供이 아닌데도 中官들이 값도 없이 가져다 쓰고 만약 뜻대로 되지 않을 경우 탈을 잡아 조종하니, 공인들은 어떻게 지탱할 수 있으며…元數를 봉진하는데 기타 외람되게 받아들이는 것이 곧 다섯 배가 되고 있다.”⁴⁸⁾ 고 할 정도였다. 공인들의 預賣·貸下 행위는 각사 및 員役들의 과중한 요구로 인해 생업이 군색해진 때문이기도 하였다.⁴⁹⁾

마지막으로, 재정 악화로 인한 공가절감을 들 수 있다. 후한 공가의 지급은 재정 악화를 가져왔으며 19세기 초반에 재원이 고갈되어 환곡으로 공가를 마련해야 할 정도였다(오미일 1986). 그럼에도 불구하고 재정지출은 지속적으로 증가하였다. 한 번 정해진 공물은 불필요하게 되어도 그대로 남아 있고 새로운 수요는 추가되었다. 『貢物定案』에 의하면 봉상시는 약 1세기 동안(1777-1872년)에 총 21번의 加定을

45) 『비변사등록』 경종 3년(1723) 12월 29일; 경종 4년(1724) 3월 29일.

46) 『비변사등록』 영조 5년(1729) 7월 3일.

47) 예컨대 임난 후에 호조가 공물을 수납하면서 “본조에서는 각종 공물에 대한 대가를 한결같이 그들의 말에 따라서 맞추어서 지급해 준 뒤에, 人情과 作紙價에 이르러서도 다 지급해 주었습니다.”(『실록』 광해 9년 3월 8일) 라고 한 것처럼, 인정과 작지가는 당연시되고 있었다.

48) 『실록』 영조 45년(1769) 9월 25일.

49) 예컨대 순조 25년에 우의정 심상규가 말하기를 “지금은 진배하는 私費가 배나 넘고 짐짓 흠을 잡아내어 열에 아홉은 點退하고…情債를 가하며 시일을 끌고 조종하여 旬月을 지연시켜 반드시 주머니를 털게 합니다. …그런데 각사의 侵漁가 또 輾轉하여 더 넓어지니, 이에 공인·시인의 생업이 날로 군색해 이에 預賣·貸下하는 폐단이 있습니다.”(『실록』 순조 25년 11월 19일)

하였다. 가정을 할 수 없는 기관은 別質 형태로 지출을 확대하였다. 반면 토지에만 의존하는 재정수입은 쉽게 늘릴 수 없을 뿐 아니라 징수도 잘 되지 않고 수령·아전들에 의해 중간에서 횡령되는 것도 많았다. 이로 인해 1810년대부터 중앙재정의 연말 시재고가 뚜렷한 감소추세를 보였다(김재호 2008). 상황이 이러하였기 때문에 19세기에는 공가를 제대로 지급하지 못하게 되면서 공인권의 가치가 하락한 것으로 생각된다.

후한 공가가 재정을 압박하게 될 것임은 대동법 시행 초기부터 언급되었다.⁵⁰⁾ 재정 압박에 대해 정부가 할 수 있는 대응은 공인에게 지급하는 공가를 줄이는 것, 즉 節減이었다. 숙종 9년에 특진관 민유중은 “공물 공가가 너무 높아서 1년에 겨두어 상납하는 쌀로는 겨우 1년의 수요를 지탱할 수 있을 정도이고 흉년이 들거나 불시의 수요가 있는 경우에는 꾸어서 보충할 수밖에 없어 오래도록 시행하기 어렵다고 하면서, 5도의 물종을 모두 비교하여 그 공가를 수정하여 규정”⁵¹⁾ 하자고 하였다. 절감에는 특정 재화의 수량을 줄이는 權減과 모든 재화에 대해 지급하는 공가를 줄이는 減分이 있었다. 전자는 감해진 재화를 상납하는 공인에게만 불리한 것이고 후자는 공인 전체에게 지급하는 공가를 조금씩 줄이는 방법이다. 어느 쪽이든 절감은 공인의 생존을 위협하는 것이었다.⁵²⁾

50) 재정적 압박에 대응하여 정부는 원공(또는 가정) 보다 공가가 낮은 別質, 나아가 시가로 구입하는 私質에 의해 물자를 조달하며, 상품유통의 발달이 그것을 가능하게 하였다는 주장이 있다(오미일 1986). 그러나 원공은 年例恒式의 수요품으로 선혜청이 공가를 지출하는 반면, 별무는 임시 수요품으로 호조가 공가를 지출하며, 따라서 양자는 순차적 관계가 아니다. 또한 공인을 통하지 않고 각사가 직접 시장에서 재화를 구입하는 私質은 호조의 會錄을 거치지 않기 때문에 원칙적으로 허용되지 않았다. 사무를 금한 것은 정부가 백성과 利를 다투는 것이 공인의 이익을 침해해서는 안 된다는 도덕성에 기인하는 것이기도 하였다. 예컨대 숙종 12년(1686)에 서문중이 “여러 司의 공문을 연달아 보니 공물주인들에게 사들였다고 하면서 그 價米를 본사에서 마땅히 받아야하겠다고 합니다. 아문과 백성 사이에 사사로이 서로 매매해 작은 이익을 다투는 것이어서 참으로 부당합니다. 공물주인들이 이로 인해 이익을 잃어 장차 役에 응할 수 없게 되는 것이 매우 염려됩니다. 지금 이후부터는 각 아문에서 미리 사지 못하게 하고, 본청에서도 역시 시행하지 말아서 역에 응하는 주인들이 이익을 잃어 난처한 폐단이 없도록 하는 것이 어떻겠습니까? 하니 임금이 아뢴 대로 하라고 하였다.”(『비변사등록』 숙종 12년 윤4월 27일)

51) 『실록』 숙종 9년(1683) 4월 29일.

52) 재정적 압박으로 인한 절감은 아니지만, 숙종 9년에 행사직 朴世采가 아뢰기를 “이처럼 크게 기근이 든 때를 맞이하여 한갓 절감만을 일삼으니 서울의 민심은 이 때문에 사방으로 흩어지거나 위축되고, 생을 영위하여 스스로 보존할 계획이 없어 마치 먹고 살 길을 단절 당한 것처럼

재정 압박에 따라 정부가 보인 또 하나는 태도는 물자를 상납받은 후에 공가를 지급하는 않는 약탈이다. 영조 2년(1726)에 제용감 제조 魚有龜가 아뢰기를 “공인들이 공물로서 일정량 외에 해마다 더 진상하는 것을 합하여 수를 따져보면 正布가 자그마치 120여 동이나 됩니다. 그러므로 공물인의 호소가 날로 심할 뿐만 아니라 당당한 조정에서 아래 백성에게 무상으로 가져다 사용하는 것이 이러하니, 원망이 국가에 돌아갈까 걱정됩니다.”⁵³⁾ 라고 하였다. 19세기 후반에 정부 재정이 위기적 상황에 이르면서 이런 상황은 더욱 심화되었다. 고종 16년에 執義 權鍾祿이 올린 상소의 대략에, “신이 요즘의 나라 형편을 보니, 府庫와 倉廩이 텅 비어 백관의 녹봉을 계속 잇대기 어렵고 군병의 放料도 주지 못하는 때가 많으며 공인의 공가도 주지 못하고” 있다 하고, 또 좌의정 金炳國도 “공가와 방료를 제대로 지급하지 못하고 있으니 그저 근심만 하고 있을 수는 없”다고 하였다.⁵⁴⁾ 정부는 도덕국가에서 이제 약탈국가로 변하고 공인의 경영은 더욱 어렵게 되었다. 정부는 공가를 선급하는 원칙을 지키지 않았으며, 공인의 선납에 대해 공가도 지불하지 않았다. 즉 “매번 먼저 납부하게 하고는 본 가격을 지불해 주지 않아” 예컨대 濟用監의 공인 등은…값을 받을 것이 적체되어 빚 장부가 산더미와 같”다 하고 “內贍契 공인들도 각 殿宮에서 더 쓰는 참기름을 會減하여 주는 곳이 없고…더 썼는데도 값을 받지 못하니 실로 원통한 일”⁵⁵⁾ 이라고 하소연하였다.

정부가 공가를 제대로 지급하지 않았을 뿐 아니라 가치가 크게 하락한 화폐로 공가를 지급하자 사실상 공인제도는 더 이상 유지될 수 없는 지경에 이르렀다. 이리하여 봉상시 공인들은 “매년 이익이 없는 경우가 많아 공물을 責應할 길이 없”으니 이전의 규례대로 지급해줄 것을 요구하였으며, 제용감의 공인들도 “진배할 물종이 너무 많아…해마다 빚을 저서 형세상 지탱하고 보전하기 어렵”다고 하며, 鹽契의 공인들도 “공가를 본래 純米로만 받다가 代錢으로 받는데 근래 물가가 2배나 5배 정도 올라 비용이 더욱 많아져서 점점 거덜이 날 지경에 이르렀다.”⁵⁶⁾ 고 하였다.

요컨대 공인제도는 더 이상 유지되기 힘든 상태가 되었다. 그러나 공인을 대신할

럼 되었습니다.” (『비변사등록』 숙종 9년(1683) 4월 4일) 라고 하였다.

53) 『비변사등록』 영조 2년(1726) 10월 25일.

54) 『실록』 고종 16권, 16년(1879) 1월 24일, 3월 25일.

55) 『실록』 고종 19권, 19년(1882) 2월 9일; 고종 21권, 21년(1884) 4월 1일.

56) 『실록』 고종 17권, 17년(1880) 7월 21일.

새로운 제도가 출현하지도 않았다. 대동법에 의해 창출된 비시장경제적 물자조달 방식은 조선 왕조 마지막까지 고수되었다. 정부는 한편으로는 재정압박으로 인해 약탈적 성격을 보이면서도 다른 한편으로는 공인과 시전상인들에 대해 가부장적인 모습을 보였다. 예컨대 고종 23년에 왕이 貢·市人의 경영을 우려하면서 그들을 위해 내탕금 20만냥을 호조와 선혜청에 분급해주라고 한 것(유원동 1964:39)에서 그것을 확인할 수 있다. 이처럼 공인제도는 재화가 중앙의 권력으로 집중되었다가 재분배되는 경제, 즉 국가적 재분배경제에서 지배자의 가부장적 도덕윤리에 기초하여 유지될 수 있었던 제도였다.

IV. 공인의 상업활동과 공인집단의 성격

시장경제는 재산권에 대한 보호와 계약에 대한 보호를 전제로 하여 비로소 성립할 수 있다.⁵⁷⁾ 왜냐하면 재산권이 보장되고 확인될 수 없다면 거래가 불가능하며, 계약이행이 보장되지 않으면 가장 간단한 거래조차도 성립되기 어렵기 때문이다. 이러한 제도는 외부로부터 이식될 수도 있고 또한 서유럽에서처럼 상인공동체 내에서 자생적으로 발전하여 마침내 국가제도로 자리 잡을 수도 있다.⁵⁸⁾ 이 제도가 자생적으로 발생하기 위해서는 상인공동체가 단순한 무작위적인 집합이 아니라 내부의 행동규약을 가질 정도로 사회적 연관이나 결속력을 갖고 있어야 한다(Hicks, 1969). 시장경제의 성립이라는 관점에서는 공인을 어떻게 평가할 수 있을까. 이와 관련하여 이하에서는 봉상시를 중심으로 공인 및 공인집단의 성격에 대해 살펴보기로 한다.

먼저, 공인은 공가로 지급받은 쌀을 처분하고 상납물자를 구매하는 행위를 한다

57) 강제력을 가진 자가 타인의 재산권을 남용하지 못하도록 하는 강제력제한제도는 정부나 엘리트의 권력에 대항하여 시민을 보호하는 규칙 또는 규제이며, 거래 당사자가 계약을 이행하도록 하는 계약이행제도는 일반 시민들 간의 계약행위에 대한 규칙 또는 규제라고 할 수 있다(Acemoglu and Johnson, 2004).

58) Greif(2006)는 상인집단 내에서 이러한 제도가 발생하는 것을 상인들 간에 평판(reputation)의 중요성과 공동책임제(communal responsibility system)로부터 설명하며 이것이 법률과 같이 국가제도로 성립할 때 비로소 비인격적 시장경제가 전사회적으로 성립한다고 한다. North(1990) 역시 계약이행의 강제는 길드상인의 내부 행동규약의 발전에서 시작되었으며, 이러한 계약강제의 자발적 구조가 점차 국가에 의한 강제로 바뀌는 것이 계약강제가 강화되는 과정에서 중요했다고 하였다.

는 집에서 상업활동을 일상적으로 하는 자였다고 할 수 있다. 서울은 이미 인구 20만의 대도시여서 시장에서 물자를 조달할 수 있을 정도로 서울 및 인근에 다양한 物貨가 집중되었다. 공인들은 이전에 방납하던 자들이 그랬던 것처럼 시전이나 서울 주변에서 상납할 재화를 구매하였으며 그렇지 못한 경우에는 직접 제작하거나 지방에 내려가 무역하여 상납하였다(德成外志子 1987). 공가가 후했던 것은 “공물주인이 무역할 때에 본값 외에도 왕래하는 노력과 비용이 있으니…그러한 사정을 참작”⁵⁹⁾했기 때문이기도 하다. 공인은 지급받은 공가로 가격이 저렴할 때 재화를 사들여 비축하였다가 상납함으로써 이익을 도모하였다.

공인은 상납물자의 구매자일 뿐 아니라 공가로 받은 쌀과 포목을 판매하는 자였다. 봉상시 공인들의 공가규모는 다음 표와 같이 10석 미만에서 200석 이상까지 다양하였다.⁶⁰⁾ 다른 기관의 공인권을 가지고 있는 경우도 있기 때문에 공인 개인이 받는 공가는 이보다 클 수도 있다. 공가는 단 한 번에 모두 지급되는 것이 아니라 처음에는 분기별로 지급되고 차츰 매월 지급(分等)되었기 때문에 한 번에 지급되는 공가는 그리 크지 않을 수 있다. 그러나 “도성 백성들이 먹고 사는 것이 貢米에 의지함이 많기 때문에 저자의 쌀값이 거기에 따라 내려가고 오르는”⁶¹⁾ 모습을 보일 정도였다.

〈표 3〉 공가규모별 공인수

공가	공인수
10석미만	16
10-30석	12
30-50석	14
50-100석	20
100-200석	16
200석이상	20
합계	98

자료 : 〈표 1〉과 동일.

공가로 받은 쌀과 포목은 서울뿐 아니라 지방으로도 운반되어 판매되었다. 정조

59) 『비변사등록』 숙종 9년(1683) 4월 29일.

60) 앞의 〈표 1〉의 공인수보다 많은 것은 가정만 조달하는 공인이 포함되었기 때문이다.

61) 『실록』 순조 25년(1825) 11월 19일.

19년(1795)에 좌의정 유언호가 “貢米 한 포의 값이 7냥 7,8전이며…畿邑 및 삼남의 심한 곳에서는 서울의 저자보다도 오히려 심하게 값을 올려 받기도 한다고 합니다. 그 이유는 다른 것이 아닙니다. 바로 서울의 富民들이 곡식을 사서 저장해놓고 폭리를 노리고 있기 때문입니다. 비록 분기마다 공가가 오르내리는 것을 계산한다 하더라도, 평균적으로 내놓는 미곡이 1만여 석을 밀돌지 않는데, 그럼에도 여전히 시장 가격이 조금도 안정되는 효과를 보지는 못하고 있”⁶²⁾다고 하면서 가격을 안정되게 유지하기 위해 상인들이 가격을 조작하도록 내버려 둘 수 없으니 곡식가격을 관에서 획일적으로 정하자고 하였다. 여기서 곡식을 저장해놓고 있다가 폭리를 노리는 부민이 반드시 공인이라고는 할 수 없겠지만, 그들이 거래한 쌀은 바로 공인에게 지급된 공미였다.

공인은 공가로 지급된 쌀을 균역청 등의 정부기관에 팔기도 하였다. 정조 14년(1790)에 부교리 李殷模는 풍년에도 시중의 미가가 내려가지 않고 고정불변인 것은 균역청이 그 값으로 貢米를 미리 사들이고 시전상인들도 그것을 본받아 그 값이 아니면 팔지 않기 때문이라고 하면서 균역청이 공미를 사들이지 말고 공인도 자기 식량 외에는 전부 시전에 넘겨서 시가대로 매매토록 하자고 상소하였다.⁶³⁾ 풍년으로 미가가 하락했을 때도 균역청의 구입가는 변함이 없기 때문에 공인들은 균역청에 쌀을 넘기고 시중에 쌀을 내지 않았던 것이다. 그러나 이는 풍년의 경우이며, 정부기관과의 거래가 공인에게 반드시 유리한 것은 아니었다. 정조 15년에 蔡濟恭이 호서청에서 壯勇營에 공급할 것이라는 핑계로 공인들에게 쌀을 엄가에 팔도록 강제하고 균역청에서도 공미를 살 때 규정을 어기고 人情價를 지나치게 거두어 갖가지의 폐해를 끼친다고 하자, 정조는 이러한 移納이 공인들에게 심한 고통일 뿐 아니라 도성 사람들에 대해서도 그 폐단을 이루 말로 다하기 어려우니 그 병폐를 바로 잡아야겠다고 말하였다.⁶⁴⁾

이상에서 설명한 것처럼, 공인은 상납할 재화의 구매자이고 또한 공가로 받은 쌀과 포목의 판매자였다. 쌀은 시전 또는 지방시장에 내다팔기도 하지만 정부기관에 의해 강제 매입되기도 하여 처분이 완전히 자유롭지는 않았던 것으로 보인다. 본래 상인이란 상대가격이 서로 다른 두 지역 간의 교역을 통해 이윤을 얻는 자이다. 공

62) 『실록』 정조 19년(1795) 2월 10일.

63) 『실록』 정조 14년(1790) 7월 24일.

64) 『실록』 정조 15년(1791) 9월 3일.

인 역시 정부와 민간을 연결하는 거래를 담당함으로써 이윤을 얻었다. 단, 상납물자를 구입하고 공미를 판매하는 거래인 對 민간거래는 일반적인 시장거래의 성격을 갖지만, 이와는 달리 공가를 지급받거나 정부기관에 대해 공미를 판매하는 공인의 對 정부거래는 고정된 가격구조에 기초하고 있었다.

다음으로, 공인집단에 대해 살펴보자. 관습적이고 자급자족적인 경제에서는 사실상 이질적 존재인 상인은 그 속에서 자신들만의 공동체를 형성하기 시작한다. 상인공동체의 하나로 볼 수 있는 공인집단의 존재에 대해서는 여러 사례들이 알려져 있지만 김동철(1993)이 밝힌 外都庫貢契를 제외하면 그 실체를 알 수 있는 자료는 별로 남아있지 않다. 봉상시 공인의 경우에도 공인집단인 都中의 존재를 확인할 수 있지만, 그것의 구체적 실체를 밝히기는 어렵다. 여기서는 다만 공인집단이 서양의 길드와 같이 배타적·폐쇄적이고 영속성이 강하여 자율적인 단체로서 시장경제 제도를 창출할 가능성을 갖고 있었는지를 검토한다.

첫째, 공인집단의 존재와 범위를 알아보자. Ⅱ절에서 인용한 문기 발급자는 貢房, 長房, 庫房의 공인이었다. 또한 都中으로부터 공인권을 매입하였다거나 內·外牌都中이 공인권을 환급하는 내용의 문기도 있다(국269, 353). 이처럼 문기로부터 우리는 공인집단의 존재를 쉽게 확인할 수 있다. 여기서 공방은 민간인 신분의 공인이며, 장방과 고방은 봉상시의 員役인 서리와 庫直으로 料米 대신에 관청 공인의 몫(官衿)을 가진 자들로 추측된다(德成外志子 2001b: 114). Ⅱ절에 인용에 “內外반분” “內外절반씩 分執” “內外從公論”이라고 표현이 나온다. 이때 內外는 내·외패를, 내패는 장방과 고방, 외패는 공방을 지칭하는 것으로 생각된다. 도중은 이들 내·외패를 포괄하는 공인집단 전체를 의미한다고 할 수 있다. 그런데 『공물정안』 都錄에는 都中, 長房, 內牌, 油所, 熟手⁶⁵⁾의 공가가 기록되어 있으며, 이때의 용례는 이상의 설명과 맞지 않다. 요컨대 都中은 원래 내·외패를 포함하지만 협의로는 공방을 지칭하며 내패 역시 협의로는 고방을 지칭하는 것으로 이해된다.

봉상시 도중의 구성을 보면<표 4> 임원으로 행수, 영위, 공원, 소임, 차지가 있으며, 임원이 아닌 본방이 있었다. 봉상시의 원역인 장방과 고방의 공인도 공가를 지급받고 재화를 상납하는 점에서는 공방과 차이가 없다. 때문에 임원은 각 房에

65) 숙수는 주방관련자이며, 유소는 봉상시가 진상할 茶食을 만드는 곳이다. 다식을 만드는데 필요한 진유, 점미, 진임자, 목맥, 소맥, 직미, 황두태의 전부 또는 대부분은 유소로 상납되었다.

따라 구분되어 있지만, 비임원인 본방은 房의 구분없이 나열되어 있기도 하였다. 지위에 따른 역할이 어떻게 다른지는 현재로서는 알 수 없지만, 위계가 반드시 엄격하였던 것은 아니었던 것 같다. 예컨대 1828년에 공방 소임중 1명이 차지를 겸무하고 고방 영위도 차지를 겸무하였으며, 장방에서는 수석이 차지를 겸무하고 있었다. 이 외에도 본방에서 행수가 되었다가 다시 본방으로 복귀하는 예가 보이고 장방의 소임을 하다가 다음에 공방의 본방이 되는 경우도 있었다.

〈표 4〉 봉상시 공인도중의 구성

소속 직위	1777년			1782년			1785년			1788년			1801년			1828년			1845년			1853년
	고방	공방	장방	고방	공방	장방	고방	공방	장방	고방	공방	장방	고방	공방	장방	고방	공방	장방	고방	공방	장방	공방
行首/首席	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
領位				1	1	1	1	1	1		1	1				1	1	1	1	1	1	1
公員										1						1		1	1		1	
所任/有司	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	2	1	2
次知																2	4	2				
本房		77		13	14	17	14	13	17	14	18	17		57		21						37
합계		85			56			56			61			65		40*						41

주 : 1) 1828년부터 행수를 수석, 1788년·1828년에 고방·장방 소임을 유사라 하였음.
2) 1828년의 합계는 겸무자를 제외한 수치.
자료: 국138, 170, 186, 197, 241, 322, 343, 353.

봉상시의 공인은 이들 외에도 더 있었다. 『공물정안』 도록에 ‘石數第次’라고 하여 공인 95명의 명단이 공가의 크기 순서대로 기재되어 있는데, 이들 중에 문기에 기록된 都中에 포함된 자도 있지만 그렇지 않은 자가 다수였다. 예컨대 1853년에 봉상시 都中이 발급한 체문(帖文)의 도중 명단에는 95명 중에 겨우 9명이 포함되어 있었다. 이는 두 자료 간에 15년의 간격이 있기 때문이기도 하지만, 95명 중에는 都中에 포함되어 있지 않은 자들이 적지 않았음을 의미한다. 한편 『공물정안』 도록에 따르면 도중, 장방, 내패, 유소, 숙수의 공가는 도합 3,328석이고 여기에 공인 별 공가를 합한 봉상시의 공가 총액은 14,367석으로서,⁶⁶⁾ 공물의 대부분이 공인

66) 5년 후에 발간된 『太常誌』는 공가 총액 14,090석 중에서 內貢 1,451석, 外貢 12,296석, 숙수 342석이라고 기록하고 있는데, 외공은 공인 개인이 상납의 책임을 지는 공물을 의미하는 것으로 생각된다.

개인에 의해 조달되고 있었다. 이들 공인 중에 공인집단인 도중에 속하지 않는 자도 다수 존재하였다는 점에서 공인집단은 폐쇄적이거나 배타적인 성격이 약하였다고 할 수 있다.

둘째, 도중의 영속성과 결속력은 어떠했을까. 『공물정안』의 ‘석수제차’와 공인문기에 나오는 공인을 보면 이름만으로 혈연적 관계로 추측되는 자가 다수 있음을 알 수 있다. 德成外志子(2001a)는 공인을 가업으로 계승하고 있는 몇몇 가문을 소개하였다. 『공물정안』에 나온 공인들 중 최대의 분깃을 가진 자는 張服인데, 그 조부 張益柱는 공방의 행수였으며 봉상시의 유력한 공인이었다. 또한 『공물정안』에는 이름이 포함되어 있지 않지만, 윤명옥은 조부 윤동익으로부터 많은 공인권을 상속하였으며 윤동익은 1780년대 많은 공인권을 매득하고 이후 1801년의 문기에 의하면 공방 행수의 직위에 올랐다. 공인문기로부터 파악한 바에 의하면, 그는 최소한 이미 30년 전인 18세기 중엽부터 공인으로서 활동해온 것으로 보인다. 그러나 장익주나 윤동익과 달리 장복이나 윤명옥은 모두 도중의 명단에 나타나지 않았다.

도중 소속 공인의 변동도 심하였다. 공인문기로부터 작성한 표4에서 보듯이 1777년에 도중 소속 공인은 총 85명이었는데 11년 사이에 그 중 60명이 빠지고 34명이 새로 들어오는 변화가 있었다. 1788년의 59명 중에서 13년 후에는 15명만 존속하고 있으며, 1801년의 64명 중에서 27년 후에는 겨우 3명만이 존속하였다. 발급일이 1788년 5월인 2건과 7월인 2건의 문기에 나오는 명단을 비교한 결과, 5월에 발급된 2건은 명단은 서로 일치하였으나, 5월과 7월 사이에 2-3명이 명단에서 빠지거나 추가되어 상호 일치하지 않았다(국197, 200, 203, 204). 1801년 7월 24일에 동일인에게 발급된 문기 3건도 마찬가지로 1-2명의 인원이 명단에서 추가되거나 빠져 서로 일치하지 않았다. 이처럼 동일 시점에서도 도중의 명단이 일치하지 않는 것은 조직이 매우 느슨하고 영속적이지 못하였음을 반영한다고 생각한다.

〈표 5〉 봉상시 都中 소속 공인의 동향

	1777-88년	1788-1801년	1801-28년
존속	25	15	3
탈락	60	44	61
신입	34	50	37

자료: 〈표 4〉와 동일

셋째, 공인의 영업권이라 할 수 있는 공인권의 이전에 대해 살펴보자. Ⅱ절에서 설명했듯이 加定の 경우에 봉상시가 공물의 종류와 수량 및 공가를 정하면 도중은 그것을 여러 몫으로 나누는데 이 몫을 깃이라고 한다. 만일 20깃으로 나누었다면 1깃은 물종마다 1/20씩을 상납할 책임과 그에 해당하는 공가를 지급받는 것을 의미한다. 加定공물의 분깃은 『공물정안』(9, 10책)에서 쉽게 확인할 수 있다. 예컨대 己未가정은 숙수, 내패, 외패가 1:2:2로 나누고 외패의 할당분을 112깃으로 나누었으며, 乙亥가정은 내외패가 분반하고 외패 할당분을 110깃으로 나누었으며, 丁戌가정은 내외패가 분반하여 각각 105깃씩, 총 210깃으로 나누었다. 112깃, 110깃, 210깃은 각 가정에서 공인의 몫인 공깃(貢衿)을 합한 것과 같았다. 1깃은 다시 반 깃 또는 그 이하의 단위로 분할되기도 하였다. 정무가정은 최대 614깃을 가진 자로부터 1깃을 가진 자까지 총 16명의 공인이 권리를 소유하고 있었다.

원공도 加定공물을 분깃할 때처럼 상납할 여러 재화를 일정한 비율로 나누었을 것으로 생각된다. 예컨대 공인 윤명옥은 “原州 청밀 3.64777승 가미 14.5911두, 진유 3.3333승 가미 10두 또한 진유 7.777승 가미 1석8.333두…”(국299)의 공인권을 매각하였다. 실생활에서 사용하지 않는 단위까지 사용하여 표시된 수량은 여러 명이 분깃한 흔적을 보여준다고 할 수 있다. 이 공인권은 윤명옥의 조부인 윤동익이 김상응으로부터 매득한 것인데, 그 당시의 문기에 김상응은 이 권리가 ‘和會衿得’한 것이라고 기록하였다. 아마도 그의 형제들이 부친이 남긴 공인권을 분깃하였을 것으로 생각된다. 원공은 대동법 이전처럼 각 군현과 연결되어 있어 복잡하기 때문에 분깃의 흔적을 가정공물에서처럼 명료하게 확인하기는 어렵다.

700건에 가까운 문기가 남아있다는 사실과 또한 문기에 간단히 명시되어 있는 공인권의 취득경위가 말해주듯이, 공인권은 쉽게 매매 또는 상속되었으며 또한 그 과정에서 권리가 분할·합병되기도 하였음을 알 수 있다.⁶⁷⁾ 공인권을 매득한 자에게 도중이 권리를 확인하는 체문을 발급하기도 하지만, 대개의 경우 문기만으로 공인권이 거래되었다. 문기에는 財主로 표현된 권리자뿐 아니라 증인과 문기작성자가 서명하였는데, 재주의 가족이나 도중에 속한 자가 증인 또는 문서작성자가 되어 문

67) 공인권의 처분에 어떤 제약도 없었기 때문에 공인권의 집중도 쉽게 일어날 수 있었다. 규장각 소장문서(규178132, 178133, 178134)로부터 공인권 집중의 예를 볼 수 있다(오미일, 1986). 『甲寅新定觀象監貢案節目』에는 공인이 공깃을 부득이 팔 경우에 提調의 題辭를 받도록 규정하고 있지만(德成外志子, 1987) 이는 관상감만의 특수성 때문일 수도 있다.

기에 공신력을 부여했다. 한편 앞에서 인용한 바 있는 戊申가정에 대해, 『공물정안』에는 細字로 1872년 4월에 “都中各員處買入計除”라고 방서하였고 공인별 분깃에는 삭제를 의미하는 표시가 되어 있다. 이는 도중이 이전에 20깃으로 분깃하여 斥賣한 공인권을 다시 매입하였음을 의미한다.⁶⁸⁾ 공인권이 이처럼 제약 없이 활발하게 매매되고 쉽게 통합 또는 분할될 수 있었기 때문에 공인은 반드시 도중의 일원일 필요는 없었다.

그러면 도중은 어떤 성격을 갖는 것인가. 비교적 상세히 밝혀져 있는 外都庫의 경우를 보면, 도중 임원의 책무는 공물이 차질 없이 상납되도록 하는 것이었다. 외도고 도중은 그 이전의 外繕工監 공인이 폐지되었던 연유와 마찬가지로, 호조에 의한 공가 지급의 지연 또는 감가행위나 員役들의 중간수탈로 인해 80년 사이에 3번이나 새로 결성되지 않을 수 없었다. 또한 소속 공인들을 자율적으로 규율할 수 있을 정도의 결속력도 갖고 있지 못한 것으로 보인다.⁶⁹⁾ 이처럼 도중은 상인의 자율적 단체라기보다 단지 공물 조달을 목적으로 하여 조직된 것이었다고 할 수 있는데, 그것은 進排를 맡은 시전도 마찬가지였다. 면주전에는 정부가 발주한 면주의 진배와 그로부터 생긴 이익의 분배, 국역 부담의 분배, 구성원들의 상호부조가 있었을 뿐, 경쟁적 시장의 형성이나 상인의 권익 확보 등은 없었다(Miller, 2007; 須川英德, 2008).

봉상시 도중도 외도고 도중과 비슷하였을 것으로 생각된다. 외도고는 상납물종이 간단하였으므로 모든 공인이 도중에 속하였을 가능성이 있다. 도중 소속 공인이 되기 위해서는 外都庫 도중의 신규가입자가 그랬던 것처럼 일정한 회비를 납부하며 회비는 도중의 운영과 상호부조를 위해 사용되었을 것이다.⁷⁰⁾ 남겨진 여러 공인문기를 보면 도중에 속한 공인은 도중이 공물을 분깃하여 매각할 때 그것을 우선적으로 매수할 수 있었다. 그러나 공인권은 도중에 속하지 않은 자에게도 매각되었으

68) 이 외에도 『공물정안』 가정편에는 戊子, 壬辰, 乙未, 甲辰, 乙巳, 丁未, 己酉가정을 1852년에 都中이 반으로 감공하였음이 방서되어 있다. 감공할 때 도중은 공인에게 그 대가를 환급하였을 것으로 보인다.

69) 『外都庫完議』에 외도고 공인이 목재 구입을 위해 선정한 목상이 도중에 해를 미치는 경우가 있는데, 이는 목상을 선정하면서 도중에 알리지 않기 때문이라고 하였다(김동철, 1993, p. 97).

70) 외도고의 신규 가입자가 내는 회비는 의미상 상호부조비에 해당하는 大行禮나 助哀禮, 인사비인 知面禮와 기부금 성격의 大掌設, 小掌設이 있었다.

며, 봉상시의 공인권이 다른 기관의 소관공물과 함께 하나의 권리로 매매되는 경우도 있었으며 다른 기관 소속의 공인에 의해 소유되기도 하였다.⁷¹⁾ 그러한 상황이었으므로 도중은 영속적이지 못하였을 뿐 아니라 내부규범을 가질 정도의 결속력이나 자율성을 갖지도 못했을 것으로 생각된다.⁷²⁾

요컨대 도중은 자율적, 폐쇄적이면서 내부규범을 유지하고 있는 동업자조합과 같은 조직을 형성하고 있는 것 같지는 않다. 이러한 都中の 성격을 비교사적으로 이해하기 위해서는 전근대 상인집단인 중국의 行을 일본의 株仲間와 비교한 足立啓二(1998, pp. 187, 195)의 다음과 같은 설명이 참조할 만하다. 중국의 行은 동업자의 자치조직이 아니라 정부의 필요물자를 조달하기 위해, 혹은 정부가 집중한 재물을 引受하기 위해 만들어진 조직이다. 그것은 살롱으로서의 성격이 강했으며 어디까지나 일부 사람의 리더십 아래 만들어진 임의단체였다. 일본의 座와 株仲間가 영업독점을 목적으로 하는 배타적·자율적 동업단체인 것과는 성격이 다르다. 물론 조직의 지도자가 있고 가담자도 있지만 그것만으로 집단이 안정적인 수 없으며, 임의단체여서 강제력도 없고 내적 자율성이 있는 것도 아니었다. 일본의 座나 株仲間가 동업자 전원을 구성원으로 하는 것을 당연시하고 거기에 속하는 것이 영업의 전제조건이자 특권인 것과는 전혀 달랐다. 도중은 중국의 行과 유사한 성격을 갖고 있었다고 할 수 있다.

V. 맺음말

대동법의 실시는 현물 공납을 토지에 대한 세, 즉 田稅로 바꾼 점에서 일대 개혁이라 할만하다. 또한 정부물자 조달을 위해 공인이라는 상인층을 탄생시켰는데, 이 공인은 이미 대동법 이전부터 각 지방의 不產공물을 방납하던 상인들이었다. 이전에는 不產공물의 상납과정에서 발생하는 이권을 지방 수령·아전과 방납인이 공유하였지만, 대동법의 실시로 모든 공물을 공인을 통해 조달하게 되어 이권의 총량이

71) 예컨대 공인 이재옥은 선공감 장목계 도중에 속하면서 봉상시의 공인권도 갖고 있었다(국 137, 138).

72) 『甲寅新定觀象監貢案節目』는 공인이 나쁜 것을 진배하거나 납기가 늦으면 3소임을 무겁게 다스리겠다고 규정하고 있는데, 이는 관상감이 제작한 것으로, 이 절목의 목적은 진배에 차질이 없도록 하는 것이었다.

전보다 훨씬 커졌을 뿐 아니라 중앙으로 집중되었다. 이는 재분배경제의 특징인 집중성을 말해주는 것이기도 하다. 본 논문에서는 대동법 하에 정부물자 조달을 둘러싼 공인과 국가간의 거래를 비시장경제의 논리로부터 설명하고 그러한 공인제도가 지속될 수 없게 하는 내재적 요인들을 살펴보았다.

정부는 필요한 재화를 시장에서 직접 구매하지 않고 공인을 통해 조달하였다. 이 거래에서 거래당사자의 한 쪽인 정부는 독점적 우위에 있으며 거래의 내용은 표준화되거나 명확하게 규정되어 있지 않았다. 이 거래에서 정부는 공인으로부터 원하는 품질의 재화를 안정적으로 공급받고 그 외에 필요한 역을 얻기 위해 시가보다 후한 공가를 지불하였다. 이 거래를 가능하게 하는 조건은 시가보다 높은 공가를 지급할 수 있는 정부의 재정과 상호 간에 거래를 성실히 이행하리라는 신뢰이다. 성실한 이행이란 공인은 정부가 원하는 품질의 재화를 약속에 따라 정해진 기한에 상납하며, 정부는 공인에게 일정한 평균 이윤을 보장하고 공가를 성실히 지불할 뿐 아니라 공인이 수용가능한 정도의 부담만을 추가하는 것을 의미한다.

그러나 공인의 引年·年條賣買는 遺在를 발생시키고 결국 정부는 그것을 탕감해주는 일을 반복하였다. 18세기에 유재 탕감이 빈번하였음은 정부가 공인들의 도덕적 해이, 즉 거래상대인 정부를 기만하는 것을 관용하고 있었음을 의미한다. 정부도 공인에게 과중한 역을 부과함으로써 계약 이행에 대한 성실을 보여주지 못하였다. 공인이 부담할 역에 대해서는 애초부터 명확하게 규정된 것이 아니었으므로, 정부가 공인에게 과중한 부담이 요구할 가능성은 항상 있었던 셈이다. 또한 토지로부터의 수입은 고정되어 있지만 지출은 지속적으로 증가한 것도 문제였다. 재정압박에 직면한 정부는 공가를 절감하거나 공가를 지급하지 않는 약탈적 정부의 모습을 보였다. 정부는 가부장적이면서도 약탈적 모습을 보이면서 비시장경제적 방식의 물자조달을 고수하였다.

시장경제는 초역사적인 것이 아니며, 시장경제가 성립하기 위한 본질적인 전제조건은 잘 정의되고 강제된 재산권제도와 함께 비인격적 거래에서의 협력적 행위를 보상하는 계약제도의 발달이다. 이러한 시장경제의 제도적 틀은 서양의 길드와 같은 전업적 상인의 공동체로부터 시작되었다. 공인은 정부와 민간을 연결하는 거래를 담당한 전업적 상인이라고 할 수 있지만, 재화 상납의 대가인 貢米의 처분이 완전히 자유롭지는 않았으며 對정부거래는 시가가 아니라 고정된 가격체계에 기초하고 있었다는 점에서 한계가 있었다. 또한 공인 중에는 공인집단인 都中에 속하지

않는 자도 있고 공인권의 분할·상속·매매가 자유로웠으며 도중에 소속된 공인도 영속적이지 못하여 변동이 심하였다. 따라서 도중은 길드와 같이 자율적이고 폐쇄적인 규범을 가진 동업자조합이었다고 하기는 어렵다.

본 논문은, 공인을 특권적 상인으로 이해하고 시장경제의 발전으로 특권이 해체된다고 하는 기존의 연구와 달리, 공인제도란 국가적 재분배하에서의 정부와 공인 간의 호혜적 거래이며 거래의 안정조건이 깨지면서 지속될 수 없었음을 설명하였다. 물론 이를 위해 공인문기와 여러 관찬사료 등을 이용하였지만 충분한 근거를 제시했다고 생각되지 않으며, 따라서 본 논문은 아직 시론적 이해에 불과하다. 작게는 공납제에서 공인제도로, 크게는 재분배경제에서 시장경제로의 변화 또는 이행에 대한 보다 종합적이고 제도논리적인 설명은 이후의 과제로 남긴다.

■ 참 고 문 헌

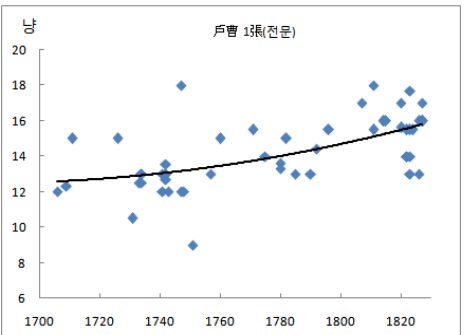
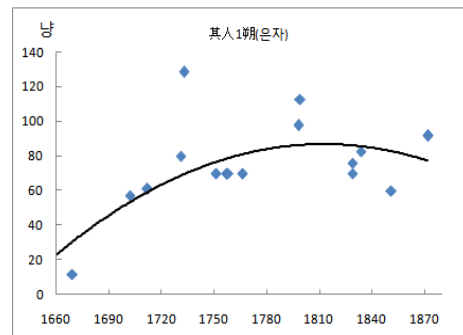
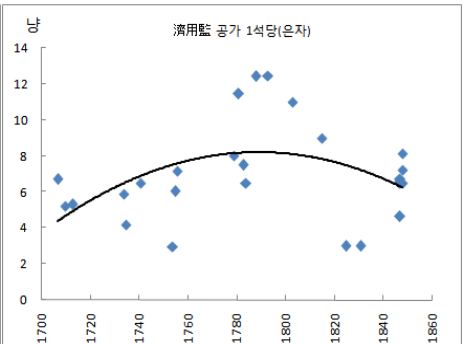
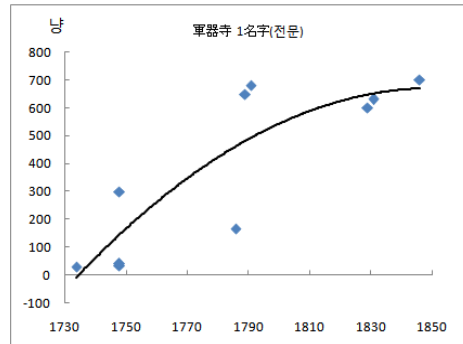
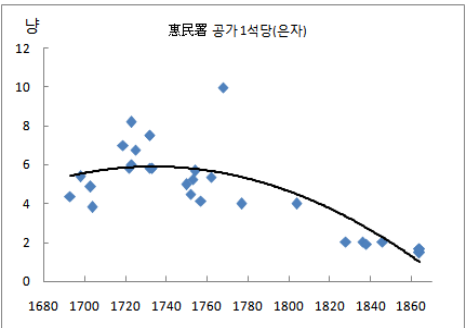
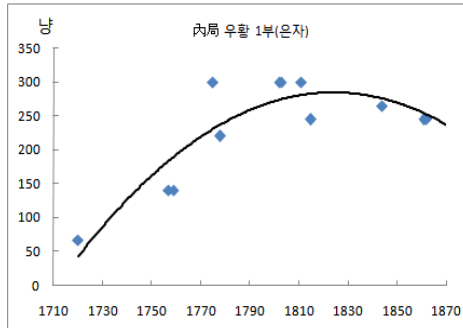
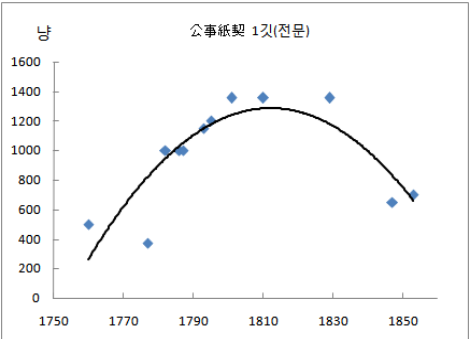
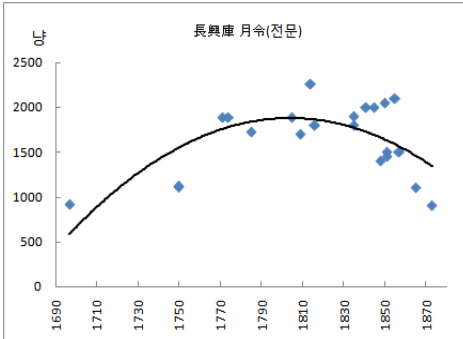
1. 『增補文獻備考』, 『朝鮮王朝實錄』(『실록』), 『備邊司謄錄』, 『貢物定案』, 『공인문기』(국립도서관 소장 우촌古文2102. ***, 본 논문에서는 국***으로 약칭함; 규장각 소장; 일본 京都大學 소장)
2. 高東煥, 『朝鮮後期 서울商業史發達研究』, 지식산업사, 1998.
3. 고동환, 「17세기 서울상업체계의 동요와 재편」, 『서울상업사』, 태학사, 2000.
4. 金東哲, 『朝鮮後期 貢人研究』, 한국연구원, 1993.
5. 金玉根, 『朝鮮王朝財政史研究 Ⅲ』, 일조각, 1988.
6. 김재호, 「조선후기 중앙재정의 운영: 『六典條例』의 분석을 중심으로」 『경제사학』 43, 2007, pp. 3-40.
7. _____, 「조선후기 중앙재정과 동전-『賦役實總』을 중심으로」 『경제사학』 44, 2008, pp. 3-46
8. 德成外志子, 「朝鮮後期 貢物質納制와 貢人役價 -官府와의 關係를 통해 본 貢人의 性格-」, 고려대 석사학위논문, 1983.
9. _____, 「朝鮮後期の 貢物質納制-貢人研究의 前提作業으로-」, 『歷史學報』 113, 1987, pp. 1-57.
10. _____, 「朝鮮後期 貢納請負制와 中人層貢人」, 고려대 박사학위논문, 2001a.
11. 須川英德, 「시전상인과 국가재정: 가와이문고 소장의 면주전 자료를 중심으로」, 조선왕조의

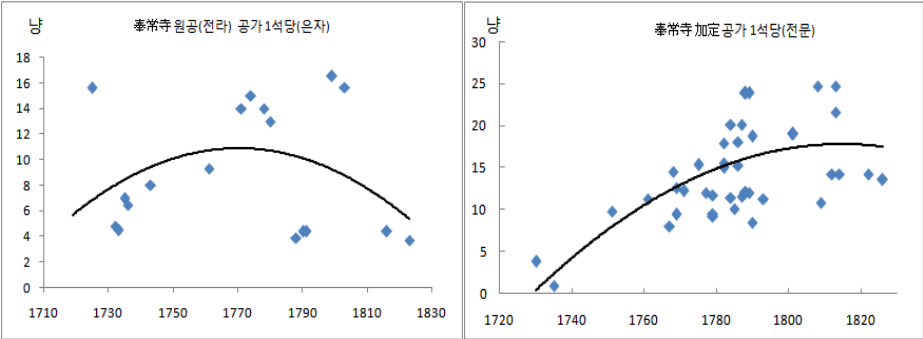
- 재정과 시장Ⅱ, 낙성대경제연구소 학술대회, 2008.
12. 박기주, 「재화가격의 추이, 1701-1909」, 이영훈 편, 『수량경제사로 다시 본 조선후기』, 서울 대학교출판부, 2004.
13. ———, 「선혜청의 수입과 지출」, 『서울학연구』 32, 2008, pp. 73-109.
14. 吳美一, 「18・19세기 貢物政策의 變化와 貢人層의 변동」, 『한국사론』 14, 1986, pp. 105-179.
15. 오 성, 『조선후기 상인연구』, 一潮閣, 1989.
16. ———, 「상인층의 성장과 도고상업의 전개」, 『한국사 33 조선후기의 경제』, 국사편찬위원회, 1997, pp. 315-356.
17. 劉敎聖, 「李朝 貢人資本의 研究」 『亞細亞研究』 7-4, 1964, pp. 1-50.
18. 유승주, 「朝鮮後期 貢人에 관한 一研究(上)」, 『역사학보』 71, 1976, pp. 1-51.
19. ———, 「朝鮮後期 貢人에 관한 一研究(中)」, 『역사학보』 78, 1978, pp. 51-78.
20. ———, 「朝鮮後期 貢人에 관한 一研究(下)」, 『역사학보』 79, 1979, pp. 91-118.
21. 이영훈, 「19세기 서울 재화시장의 동향 -안정에서 위기로-」, 中村哲・박섭 편저, 『동아시아 근대경제의 형성과 발전』, 신서원, 2005.
22. 이현창・조영준, 「조선후기 貢價의 체계와 추이」, 『한국사연구』 142, 2008, pp. 203-249.
23. 최정규, 『이타적 인간의 출현』, 뿌리와 이파리, 2004.
24. 韓祐勗, 『其人制研究』, 一志社, 1992.
25. 足立啓二, 「中國における近代への移行」, 中村哲 編, 『東アジア専制國家と社會經濟』, 青木書店, 1993.
26. ———, 『専制國家史論』, 栢書房, 1998.
27. 德成外志子, 「朝鮮王朝後期の國家財政と貢物・進上」, 『朝鮮學報』 173, 1999, pp. 49-85.
28. ———, 「朝鮮王朝後期における貢物・貢人の概念」, 『東方學報』 83-1, 2001b, pp. 1-25.
29. Acemoglu, D. and S. Johnson, “Unbundling Institutions,” NBER working paper, 2004.
30. Greif, A., “Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange,” C. Ménard and M. M. Shirley ed., *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, 2005, pp. 727-786.
31. ———, *Institutions and the Path to the Modern Economy*, Cambridge, 2006.
32. Hicks, J., *A Theory of Economic History*, 김재훈 역(1998), 『경제사이론』, 새날, 1969.
33. Miller, O., “The Silk Merchants of the Myŏnjuŏn: Guild and Government in the Late Chosŏn Korea,” Ph.D. thesis, School of Oriental and African Studies, University of London, 2007.
34. Mokyr, J. ed., *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, Vol. 3, 2003, pp. 486-489.
35. North, D. C., “Markets and Other Allocations System in History,” *Journal of European Economic History*, Vol. 6, No. 3, 1975, pp. 703-716.
36. ———, “Government and the Cost of Exchange in History,” *Journal of Economic*

History, Vol. XLIV, No. 2, 1984, pp.255-264.

37. _____, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Chambridge Univ. Press, 1990.
38. _____, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton Univ. Press, 조석곤 역(2007), 『경제변화과정에 관한 새로운 이해』, 해남, 2005.
39. Polanyi, K., *The Great Transformation*, 박현수 역(1991), 『거대한 변환』, 민음사, 1957.

〈부 록〉 공인권 가격의 추이





자료: 국립도서관, 규장각, 일본 京都大學 소장 공인문기

The Economic-Institutional Understanding of the *Kong-in* in the Late Chosŏn Korea

Ki-Joo Park*

Abstract

This paper aimed to understand *Kong-in* who was a merchant to supply the necessary materials to the government in the late Chosŏn. Firstly, The transaction between *Kong-in* and government and the intrinsic factors to make *Kong-in* system unsustainable were explained on the logic of non-market economy. It was a personal transaction depending on the financial ability to pay for above the current price and the confidence in the sincere fulfillment of the transaction between both sides. However, being paid in advance, *Kong-in* might fail to provide the materials to the government and the latter also asked the former more extra service and cut down or postponed the payment. Secondly, *Kong-in* was studied in that merchant's community was the prime mover of the market economy. The basic institution of the market economy was formed voluntarily by the merchant's community which was exclusive, self-regulated, and strongly cohesive. However, *Do-jung*, that is *Kong-in* community, was not such that all of *Kong-in* weren't included, the *Kong-in*'s right was unconstrainedly divided, inherited, sold and bought, and members were frequently changed.

Key Words: *Kon-in*, *Do-jung*, transaction, non-market economy, market economy, merchant's community

* Assistant Professor, Department of Economics, Sungshin Women's University