

「일반 논문」

경제정책의 실패와 광해군의 폐위

전용덕*

국문초록

광해군은 군사·외교에서 탁월한 업적을 남겼음에도 불구하고 열악한 경제 현실을 무시하고 무리하게 궁궐영건과 중건을 함으로써 그것이 과도한 군사·외교 비용의 지출과 맞물려 당시 사람들을 경제적으로 매우 어렵게 만들었음에 틀림없다. 그리고 그것이 광해군 폐위의 실질적인 이유이다. 인조반정이 진정한 개혁을 이루지 못했다 하더라도 광해군 폐위의 책임은 광해군 자신에게 있다는 것이 필자의 주장이다.

주제어: 광해군, 궁궐영건과 중건, 인조반정, 폐위

* 대구대학교 무역학과 교수, ydjeon@daegu.ac.kr

I. 서론

한명기는 그의 저서인 『광해군』에서 그 이전까지의 광해군에 대한 그의 연구를 종합하여 광해군을 명칭 교체기에 탁월한 외교정책을 구사하여 나라를 전쟁의 위기에서 구한 군주로 평가한다고 주장했다.¹⁾ 이덕일은 『송시열과 그들의 나라』라는 책의 앞부분에서 광해군을 재위 15년 동안 수많은 업적을 남긴 현군으로 평가하고 있다.²⁾ 그들의 연구, 특히 한명기의 연구는 이후 광해군의 군사와 외교 분야에 대한 정책을 재평가하는 계기를 만들었다.³⁾

필자는 광해군의 외교 정책의 탁월함에 대한 두 사람의 평가에는 특별한 의문이 없다. 광해군은 확실히 당시의 어느 신료보다도 명칭 교체기의 변화를 가장 잘 이해했을 뿐만 아니라 선부른 명분에 빠져 전쟁을 자초하지도 않았다. 이러한 점은 인조대에 두 번의 호란을 맞았다는 사실과 비교하면 더욱 뚜렷해진다. 그리고 광해군은 변화의 시기에 정보의 중요성을 인식하고 수집을 게을리 하지 않았다는 점, 그렇게 수집한 정보를 토대로 명과 후금(後金)을 둘러싼 정세의 변화를 읽기 위하여 노심초사했다는 점, 임진왜란 직후 백성들의 대일(對日) 감정이 극도로 악화되었음에도 불구하고 외교관계를 정상화한 점 등에서 당대 최고의 외교 전략가로서 결코 손색이 없다고 하겠다.

그러나 광해군 시대에 대한 전체적인 모습을 이해하기 위해서는 두 가지 점에서 추가적인 논의가 필요하다. 먼저 광해군이 직·간접으로 시행한 경제정책과 군사·외교비의 지출이 경제에 미친 영향을 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다. 다시 말하면, 과연 경제적인 측면에서도 광해군을 긍정적으로 평가할 수 있는가 하는 것이다. 물론 한명기는 그

1) 한명기(2000) 참조.

2) 이덕일(2000) 참조.

3) 계승범(2005, 2007), 고윤수(2004), 남승현(2006) 등의 연구가 그것이다.

의 책에서 궁궐영건 사업이 궁극에는 광해군 자신을 몰락하게 만들었다고 주장하고 있다.⁴⁾ 그러나 필자는 광해군의 각종 경제정책과 군사·외교비의 지출이 그 시대의 사람들의 삶에 미친 영향을 집중적으로 조명할 필요가 있다고 주장한다. 그런 다음에 그의 각종 경제정책과 군사·외교비의 지출이 그의 폐위와 어떤 연관이 있는가를 검토해야 한다.

이 연구는 두 가지 점에서 의미가 있을 것으로 기대한다. 첫째, 광해군의 궁궐영건과 중건을 중심으로 한 각종 경제정책과 군사·외교비의 지출에 대한 논의는 기존의 연구가 군사·외교 분야에 집중되어 있는 문제점을 보완할 수 있다. 둘째, 그런 논의가 광해군 폐위와 관련하여 더 완성된 모습을 그리는 데 어느 정도 기여를 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

이 연구의 결론을 먼저 요약해 본다. 광해군은 군사·외교에서 탁월한 업적을 남겼음에도 불구하고 열악한 경제 현실을 무시하고 무리하게 궁궐영건과 중건을 함으로써 과다한 군사·외교 비용의 지출과 맞물려 당시 사람들을 경제적으로 매우 어렵게 만들었음이 틀림없다. 그리고 그것이 광해군 폐위의 실질적인 이유이다. 인조반정이 진정한 개혁을 이루지 못했다하더라도 광해군 폐위의 책임은 광해군 자신에게 있다는 것이 필자의 주장이다.

II. 광해군 시대의 사회·경제 환경

여기에서는 광해군 전후 시기의 사회·경제 환경을 간략히 요약함으로써 광해군의 각종 경제정책과 군사·외교비의 지출에 대한 논의를 더 정확히 이해하는 일에 도움이 되고자 한다. 먼저 정부에게 가장 중요한 것은 국민으로부터 징수할 수 있는 세금일 것이다. 광해군 시대에

4) 한명기(2000), 154쪽 참조.

세금을 징수할 수 있는 토지의 규모는 전쟁으로 엄청나게 줄어들었다. 이정철(2010: 61-62)에 의하면 삼남지역의 세금 징수 가능 토지(taxable land)의 면적은 임진왜란 이전에 총 113만 결에서 계묘양전(선조 36, 1603)으로 29만 결로 줄었다가, 갑술양전(인조 12, 1634)으로 약 89만 5,000 결로 증가했다. 광해군대 중앙정부가 확보한 전결의 규모는 전쟁 전의 26%, 갑술양전의 32% 수준밖에 되지 않았다.⁵⁾ 농업이 당시의 주된 생업이었음을 감안하면 이 자료로 전쟁의 후유증이 얼마나 컸는지 뿐만 아니라 정부가 징수할 수 있는 세금도 매우 제한되어 있었음을 대강이나마 짐작할 수 있을 것이다.

경제에서 중요한 요인 중의 하나는 인구의 크기일 것이다. 인구의 크기는 시장의 크기를 결정하고 그런 시장은 다시 분업의 정도를 결정한다. 애덤 스미스의 핀 생산의 예에서 보듯이 분업은 생산성을 크게 증가시킨다. 그런데 생산성에 결정적인 분업의 정도가 시장의 크기에 의해 결정된다는 것이다. 그런 점이 의미하는 바는 만약 인구가 감소하면 인구의 절대적인 감소보다 더 크게 경제의 생산성을 떨어뜨린다는 것이다. 광해군 시대의 인구 감소는 크게 세 가지 원인에서 발생했다. 전쟁으로 인한 인명 살상, 전쟁으로 인한 전염병의 확산, 흉년 등이 그것이다. 임진왜란과 정유재란으로 인구의 감소, 특히 농사를 지을 수 있는 연령층의 감소는 어떠했겠는가. 물론 인구 변화에 대해서는 추가적인 연구나 추정이 필요하다. 그러나 두 번의 전쟁으로 인구가 크게 감소했음을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 왜란 이후에도 명을 지원하기 위하여 1만의 군사를 파견하여 그 군사가 모두 청의 군대에 투

5) 1592년에 임진왜란이 일어났고, 1597년 정유재란이 있었으며, 1598년에 이순신 장군이 노량진 해전에서 전사했다. 광해군은 전쟁이 실질적으로 종료한 해로부터 10여년 후인 1608년 2월에 왕위에 올랐다. 두 번의 전쟁이 끝나고 겨우 10여 년밖에 지나지 않았다는 사실은 광해군 즉위 당시 백성들이 여전히 왜란의 후유증을 크게 겪고 있을 때라고 하겠다.

향한 것은 인구가 그 만큼 감소했음을 의미한다.⁶⁾ 전쟁이 발발하면 전염병으로 인한 인구 감소도 작지 않을 것이다. 전쟁이 길어질수록 전염병에 의한 인구 감소는 더 커질 것이다. 심지어 당시 일본이 조선 백성을 잡아 유럽에 노예로 팔아먹었다는 주장도 있다.

이 시기는 지구 환경이 대기근을 초래했던 시기다. 17세기는 소빙기(little ice age)가 절정에 이른 시기로서 지구가 이상 저온 현상에 놓여서 인류가 기근, 전염병, 빈곤 등의 공포에 떨었던 시기다.⁷⁾ 한반도도 예외는 아니었다. 광해군 치세 기간은 17세기 초기에 해당하여 소빙기의 영향을 강하게 받았다.⁸⁾ 1594년의 대기근, 1608년과 1609년의 전국적인 흉년 등은 지구 환경의 변화에 기인한 것이다. 광해군 통치 기간의 후반에도 대기근은 잦았다. 1619년과 1620년에 전라도와 충청도에 대기근이 들었다. 1622년(즉위 14년째) 8월에 하삼도, 즉 경상도, 전라도, 충청도에 가뭄과 홍수로 대기근이 들었다. 이러한 대기근과 흉년은 그것 자체가 당연히 인구의 감소를 초래하지만 그것이 전염병의 창궐을 통해 또한 인구를 감소하게 만든다. 1594년의 대기근에는 ‘송유진 반란’ 사건이 있었다. 그 사건은 대기근에서 연유한 것이다. 송유진 반란 사건은 흉년과 기근이 인구의 감소만 초래하는 것이 아니라 사회의 불안도 초래함을 보여준다. 흉년과 기근은 또한 사람들의 영양 상태를 부실하게 만들고 그것은 사람에 따라 그 정도는

6) 전장에서 도망쳐 고향으로 돌아온 군사의 수가 없지는 않았겠지만 많지는 않았을 것으로 여겨진다. 교통과 통신이 발달하지 않은 당시의 자연 환경 하에서 무리를 이탈하여 생존할 수 있는 가능성은 크지 않을 것이기 때문이다.

7) 소빙기의 범위에 대해서는 학자마다 견해를 달리한다. 길게는 1450년부터 1850년까지 400년간, 짧게는 1500년부터 1750년까지 250년간 등 다양한 주장이 있다. 그러나 소빙기가 절정에 이른 시기는 17세기라는 데는 역사학, 기후학, 지질학, 지리학, 수목학, 빙하학 등, 여러 학계의 공통된 의견이다. 소빙기에 대하여는 김연옥(1996), 이태진(1999), 윤성옥(2002), 김종규(2004) 등 참조.

8) 17세기의 대기근, 특히 1670-1671년, 경신대기근에 대하여는 김덕진(2008) 참조. 그리고 1619-1620년, 1622년 등의 대기근에 대하여는 그의 책 323쪽 참조.

다르지만 노동력을 훼손한다.

왜란은 기술자를 감소하게 만들었다. 예를 들어, 일본은 도자기 장인을 잡아갔다. 그러나 얼마나 많은 수의 도자기 장인을 잡아갔는지는 알 수 없다. 도자기 장인을 잡아간 것과 같은 기술자의 감소는 단순한 인구 감소 이상의 의미를 가지지만 현재로서는 어떤 기술자를 얼마나 잡아갔는지를 알 수 없다. 전쟁이 단순한 노동력의 감소만 아니라 고도로 숙련된 기술자를 감소하게 만든 것은 경제에 미친 영향이 작지 않음을 의미한다.

사회 질서가 불안해지면 경제의 생산성은 떨어지기 마련이다. 즉 정치적 안정이 경제 생산성의 기초가 된다는 것이다. 임진왜란과 정유재란을 거치면서 양반을 정점으로 하는 계급질서도 붕괴의 조짐이 곳곳에서 나타나 사회질서도 매우 불안정했다.⁹⁾ 당시 평민과 하층민은 양반을 포함한 왕조 체제가 무위도식했을 뿐만 아니라 전쟁을 잘못 수행하여 나라를 지키지 못한 책임을 져야 한다고 생각했다. 임진왜란이 발발하자 당시 백성이 먼저 경복궁을 태워버린 것이 그 좋은 예라고 하겠다.

사회 질서의 불안정은 왕조가 초래한 측면도 없지 않다. 왕조가 면천, 공명첩 발행 등을 통해 신분제를 무너뜨리는 여러 가지 조치를 취했다. “신분제는 흔들리고 있었다. 전쟁의 혼란을 틈타 많은 노비들이 도망쳐버렸고 노비 문서들이 소각되었다. 위기에 처한 조정 역시 보다 많은 하층민들을 적과의 싸움에 끌어들이기 위해 ‘미끼’를 던졌다. 일본군의 목을 베어 오는 천인에게 면천을 약속하는가 하면 군량미로 쓸 곡물을 바치는 천인과 양인에게도 각각 신분의 상승을 약속했다. 공명첩을 남발하기도 했다. 바야흐로 이러저러한 형태의 군공을 세워 많은

9) 이덕일(2000)은 당시의 집권층이 성리학이라는 이념을 이용하여 어떻게 아래로부터의 도전을 물리칠 수 있었는가를 잘 보여주고 있다.

천인들이 양인이 되고, 양인들이 관직을 얻었다.”¹⁰⁾ 다시 말하면, 신분제가 일정 부분 붕괴하면서 기득권층에 대한 불만이 계급 간 갈등을 불러와서 사회 질서를 불안정하게 만들었음을 부인할 수 없다.

농업을 위한 수리 관개시설, 농사용 각종 도구 등이 전쟁으로 파괴되었다. 물론 여기에 대한 구체적인 자료는 없다. 그러나 각종 도구나 시설물의 파괴가 왜란 이후의 전체 생산성을 떨어뜨렸을 것을 짐작하는 것은 어렵지 않다.

인구와 기술자의 감소, 노동력의 생산성 저하, 각종 시설의 파괴, 사회불안 등은 경제의 생산성을 떨어뜨려 경제성장을 억제한다. 그런 저하와 억제는 다시 왕조가 국민으로부터 징수할 수 있는 세금의 크기를 제약한다. 그런 상황에서 궁궐영건이나 중건은 추가적인 세금의 부과를 의미한다는 것을 염두에 둘 필요가 있다.

요약하면, 광해군이 왕위에 올라 통치를 했던 시기는 임진왜란이 실질적으로 종료된 시점으로부터 그리 멀지 않았기 때문에 전란의 후유증이 작지 않았던 때임은 분명하다. 앞에서 열거한 전란 후유증 이외에도 전란은 높은 인플레이션을 초래했음을 짐작할 수 있다. 물론 인플레이션의 정도에 대한 구체적인 자료는 없다. 그 결과 광해군 재위 기간의 사회·경제 환경은 그 어느 때보다 열악했다고 할 수 있다. 그런 열악한 사회·경제 환경에 대한 이해를 바탕으로 광해군의 경제정책 등을 조명할 필요가 있다.

10) 한명기(2000), 113쪽에서 인용.

Ⅲ. 광해군의 경제정책

1. 궁궐영건과 중건¹¹⁾

광해군은 조선 왕조의 어떤 임금보다 궁궐을 많이 지었을 뿐만 아니라 중건했다. 광해군이 지은 궁궐 중에서 그 규모면에서 중요한 것은 경덕궁과 인경궁이다. 특히 이 두 궁궐은 광해군의 후기에 지어진 것이다. 여기에서는 두 궁궐의 크기와 그것이 미친 영향 등을 자세히 논의하고자 한다.

그러나 두 궁궐의 중요성에 대해 논의하기 이전에 다른 궁궐의 영건과 중건에 대해서 먼저 간략히 언급하고자 한다. 광해군은 경덕궁과 인경궁을 제외하고도 왜란으로 불타버린 종묘 중건, 창덕궁 중건(1607(선조 40년)–1608), 창경궁 중수(1615–1616, 시작 연도는 부정확), 정릉동 행궁 수리(1612년에 경운궁으로 명명, 경운궁은 1907년에 덕수궁으로 개명), 자수궁을 창건했다는 기록이 있다. 그러나 자수궁은 ‘광해군 일기’에 창건이 언급은 되고 있지만 더 이상의 기록은 없다. 이러한 사실은 경덕궁과 인경궁 창건에 사용되었던 비용이 광해군대 궁궐영건과 중건 비용의 전부가 아니라는 것을 의미한다. 다만 창덕궁과 창경궁은 광해군 초·중기에 중건되었다는 점에서 사회·경제적 영향력 측면에서 상대적으로 덜 중요하다.

이러한 점을 염두에 두고 경덕궁과 인경궁의 규모, 그것을 짓는 데 들어간 비용과 재원 조달 과정을 보기로 한다. 경덕궁과 인경궁 공사는 1617년 거의 동시에 시작되었지만 전자는 1620년 11월에 마무리되었고 후자는 인조반정(1623년) 때까지도 공사가 계속되다가 인조반정으로 공사가 중단되었다. 경덕궁은 영건에 약 4년이 걸렸고, 인경궁

11) 이 부분은 장지연(1997), 홍순민(1999), 73–79쪽 참조.

은 약 7년에 걸쳐 공사를 했지만 공사를 마치지는 못했다. 경덕궁은 창덕궁과 비슷한 크기이거나 그 이상이고 인경궁은 임란 전의 경복궁(700여 칸)의 10배 정도의 크기였다고 한다. 즉, 경덕궁은 1,500여 칸이고, 인경궁은 4,500-5,500여 칸 정도인 것으로 여겨진다. 그러므로 두 궁궐의 합은 6,000-7,000여 칸이 된다. 광해군은 이 정도의 대역사를 동시에 진행한 것이다.

궁궐을 짓는 데 들어간 비용을 보여주는 기록은 매우 단편적이다. 공사비용 마련은 토지의 결 수에 따라 포목을 거두는 방식을 취했고, 인력은 승군 등을 동원하였고, 채색용 도료 등을 명으로부터 수입했다고 한다. 공사비용에 대한 연구가 있기는 하나 매우 부정확하고 단편적일 뿐만 아니라 인력동원이 강제로 이루어지고 있어서 당시의 자료를 이용하는 것은 문제가 많다. 더욱 문제가 되는 것은 궁궐을 지을 터를 마련하기 위하여 민가를 사들이면서 지출한 비용 등에 대한 자료가 거의 없다는 점이다. 한 마디로 전체 공사비의 규모는 정확히 알 수 없다.

궁궐영건을 위한 재원은 초기에는 농민만을 대상으로 토지에 부가하는 방법으로 시행되었다. 오늘날로 말하면 토지를 대상으로 하는 한시적 목적의 부가세를 징수한 것이다. 그러나 비용 마련이 점점 어렵게 되자 조세 형평성 차원에서 문무 관리로부터도 포목을 징수하였다. 또한 백성에게 대가를 받고 벼슬을 팔거나 천한 신분을 면제해주는 방법으로도 비용을 마련했다. 이것이 신분제 붕괴의 시초라고 여겨지고 당시 양반 계급의 반대를 받았음은 두말할 필요도 없을 것이다. 조도사와 독운별장을 지방에 파견하여 궁궐영건을 위한 자재의 수급과 재정 확보를 독려하였다. 조도사와 독운별장의 횡포는 지방 사대부의 사족으로서의 긍지와 자존심을 훼손했다. 경덕궁과 인경궁 공사를 시작한 다음 해인 1618년에 명으로부터 파병 요구가 있자 공사, 특히 두

궁궐을 동시에 짓는 일에 대한 강한 반대가 일었고 이후 계속 신료들의 반대가 있었다는 사실은 공사 비용 마련이 모든 사람에게 큰 부담이 되었음을 보여주는 간접적인 증거라고 하겠다.¹²⁾

앞에서 지적했듯이 광해군은 조선왕조의 임금 중에서 가장 많은 궁궐을 짓고 수리했다. 궁궐을 짓거나 증건하는 일은 엄청난 역사이다. 그 일을 제대로 계량해보는 일은 앞에서 보았듯이 자료의 부족으로 쉽지 않다. 조선왕조 말엽에 흥선대원군이 임진왜란 때 불타버린 경복궁을 증건하는 과정에서 일어났던 역사는 비교를 위한 좋은 준거가 될 것이다. 왜냐하면 증건한 경복궁의 규모가 7,800여 칸으로 경덕궁과 인경궁을 합한 규모보다 약간 크기 때문이다. 만약 광해군 초기에 증건했던 창덕궁(선조 때 공사 시작)까지 합친다면 광해군이 지은 세 궁궐의 규모는 7,700-8,700여 칸으로 경복궁보다 결코 작은 것이 아니었다. 여기에 더하여 광해군은 창경궁을 증건했고, 경운궁을 수리했고, 종묘를 증건했으며, 자수궁을 창건했다.

1865년 대원군은 왕권 강화의 일환으로 경복궁 증건을 시작한다. 대원군은 경복궁 증건을 위한 재원을 마련하기 위하여 당백전 1,600만 냥을 발행한다. 물론 이 돈은 군사력 강화를 위한 비용과 잦은 흉년으로 인한 구휼을 위한 비용 등을 마련하기 위해서도 발행되었다. 즉, 그 금액이 모두 경복궁 증건을 위하여 사용되지는 않았다는 것이다. 그러나 그 돈의 대부분이 경복궁 증건에 사용되었다. 문제는 그 돈이 당시 ‘화폐 총잔고’(total stock)보다 조금 상회하는 엄청난 금액이라는 것이다. 원유한의 연구에 의하면 당백전 발행 전의 총 화폐 잔고는 약 1,300-1,550만 냥이었다.¹³⁾ 대원군은 경복궁 증건을 위하여 원납전 등의 방법으로 더 많은 강제 기부, 즉 실질적으로는 조세를 부과하

12) 장지연(1997), 131쪽 참조.

13) 원유한(1967) 참조.

였다. 이러한 조세 부과는 당백전 발행 이전에 이루어졌다. 그러나 대원군은 원납전으로는 재정을 보충할 수 없음을 알고 당백전을 대량 발행했던 것이다.¹⁴⁾ 이러한 수치는 경복궁 증건에 얼마나 많은 자원이 소요되었는가를 어림짐작할 수 있는 자료다. 급격한 통화량 증가로 인한 살인적인 물가상승과 과중한 세금으로 대원군은 지지기반을 상실했고 이어 해야해야했다. 당백전 발행 2년 만에 쌀로 계량한 물가는 약 600퍼센트 상승했다. 이 수치를 월별로 환산하면 월 약 7.3-7.5%이다. 이러한 수치는 당시로서는 도저히 상상할 수 없는 물가상승이다.¹⁵⁾

비록 일부의 주장처럼 경복궁 증건이 대원군 하야의 직접적인 원인이 아닐 수도 있지만 백성의 삶을 피폐하게 만든 주된 원인이고 그것이 유림의 대원군에 대한 탄핵과 반대를 불러온 원인(遠因)임에 틀림없다. 조선왕조의 법궁인 경복궁은 1592년 소실되고 신료들의 반대로 270여 년 동안 증건되지 못했다. 조선왕조 후대의 신료들은 무엇보다도 궁궐증건을 위한 재원 마련의 어려움 때문에 경복궁 증건을 그렇게 오랜 기간 동안 반대한 것이다. 대원군은 왕조와 왕실의 권위와 안위를 위하여 그러한 금기에 도전했다가 실패했다.¹⁶⁾

광해군이 짓다가 중단한 궁궐인 인경궁과 경덕궁을 합한 규모가 1865년에 증건된 경복궁보다 약간 작았다. 조세 부담은 절대적인 조세액도 중요하지만 국민총생산의 규모에 따라 상대적인 정도가 더 중요하다고 하겠다. 광해군 시대나 고종 시대나 국민총생산을 모르기는

14) 당백전 발행을 전후하여 궁궐과 정부 청사를 일부 수리했다. 그러나 최대의 역사는 경복궁 증건이라고 하겠다. 당백전 발행을 전후한 궁궐과 정부 청사의 수리에 대해서는 황현, 『매천야록』 참조.

15) Kim, et al.(2004) 참조.

16) 경복궁은 비운의 궁궐이다. 경복궁을 처음 증건한 대원군은 해야했고 당시 임금이었던 고종은 왕조의 실질적인 몰락을 경험했다. 경복궁을 두 번째 증건한 김영삼 전 대통령은 1997년 경제위기를 맞았다. 두 번의 사태가 우연의 일치로 보기는 어렵다는 것이다.

마찬가지다. 그러나 전체 경제의 발달 정도는 어느 정도 짐작이 가능하다. 17세기에 이앙법의 발달로 이후 농업의 생산성이 크게 증가했다. 17세기말에는 농업의 상업화가 상업의 발달을 촉진시켜 5일 장시가 전국에 1,000여 개가 넘었다고 한다. 이러한 상업의 발달은 드디어 1678년 상평통보의 발행을 가져오게 만든다. 그 이전까지 쌀, 면포, 은화 등이 화폐로 사용되었으나 그 실용성이 제한적이었다.¹⁷⁾ 즉, 포목은 내구성에 문제가 있어서 화폐로서 사용함에 비용이 많이 들었다는 것이다. 숙종이 당쟁의 와중에도 상평통보를 발행했다는 사실은 그만큼 상업이 발달했다는 의미도 되고 상평통보의 발행이 그 이후에 상업의 발달을 촉진시켰다는 의미도 된다. 17세기 이후에는 수리시설 등을 만들어 그 이전까지 순전히 자연적인 지배를 받던 농업을 어느 정도나마 관리할 수 있게 된 것도 사실이다. 거시적으로 볼 때 17세기 초에 비한다면 19세기 중엽이 경제가 더 발달했을 것으로 여겨진다. 다만 일시적으로 기근이 드는 경우는 예외라고 하겠다. 그렇다면 궁궐 영건이 조세부담률을 끌어올린 정도는 광해군 시대가 더 컸을 것으로 보는 것이 타당하다.

궁궐의 영건과 보수는 오늘날의 용어로는 대형 토목공사를 하는 것이다. 그러나 궁궐의 영건과 보수가 오늘날의 대형 토목공사와 다른 점이 분명히 존재한다. 비록 사후이지만 오늘날의 대형 토목공사는 사회간접자본의 일부를 형성하여 경제의 생산성을 향상시키는 데 어느 정도 기여한다. 물론 토목공사의 종류에 따라 경제에 기여하는 정도는 다르겠지만 말이다.¹⁸⁾ 그러나 궁궐의 영건과 증건은 경제의 생산성에

17) 16세기 면포의 화폐로서의 기능에 대한 자세한 설명은 송재선(1985) 참조.

18) 엄밀히 말한다면, 토목공사와 같은 정부의 행위는 사전적으로 평가해야 한다. 그리고 그 경우에 정부의 행위는 사회 전체의 효용을 증가시킬 수 없다. 그러나 여기에서 정부의 행위에 대한 사후 평가를 한 것은 궁궐의 영건과 증건의 의미를 부각하기 위한 것이다. 정부 행위를 평가하는 관점에 대해서는 Bastiat(1950), Rothbard(1993) 참조.

기여하는 바는 거의 없다는 것이 진실이다. 궁궐이 정치적 의미를 가질 수는 있지만 소수의 사람만이 사용하기 때문에 생산성에 기여하는 바가 없다는 것이다. 한 마디로, 궁궐의 영건과 증건은 당시의 사람들에게 경제적으로는 순전히 부담으로 작용했다는 것이다. 광해군은 그런 궁궐의 영건과 증건에 많은 자원을 낭비했다.

광해군과 매우 비슷한 정치·사회·경제 환경에 놓였지만 다른 경제정책을 쓴 현종과 비교해 보기로 한다.¹⁹⁾ 현종은 1659년부터 1674년까지 재위했던 조선왕조 제18대 왕이다. 현종의 재임 기간인 1670년-1671년에 조선 왕조 최대의 기근인 경신대기근이 일어났다. 두 해에 걸친 기근이 얼마나 참혹한가는 인구의 감소가 말해준다. 기근으로 인구가 1669년 516만 명에서 100만 명 가까이 사망했다. 이러한 대기근으로 인한 인구의 대폭적인 감소는 현종 시대가 광해군 시대 못지않게 정치·사회·경제 환경이 열악했다는 것을 의미한다. 현종은 효종의 형님인 소현세자의 아들이 생존해 있는 상황에서 왕이 되었다. 이것이 의미하는 바는 현종이 광해군만큼 정치적으로 취약한 점을 가지고 있음을 의미한다. 그러한 정치·사회·경제 환경 하에서 현종은 민생의 안정을 위하여 각종 세금을 깎아주고 정부의 재정 수요를 줄이기 위하여 군사비, 왕실비 등을 대폭 줄이는 방법으로 대처했다. 정부의 재정으로 진흥을 위하여 많은 비용을 지출하고 심지어 군사용 비상식량을 사용하여 민간을 구휼했다. 또 납속을 통해 마련한 재원으로 민간을 진흥했다. 세금 감면, 재정 규모 감축, 적극적인 진흥 등으로 사실상 정부의 재정은 거의 바닥이 나게 되었다. 그 정도로 현종은 당시 신하들의 조언을 받아들여 백성의 삶을 돌보기 위한 각종 적극적인 재정 정책을 시행했다. 현종의 재정 정책은 궁궐영건과 증건을 위하여 불필요한 재

19) '경신대기근'을 중심으로 한 현종의 각종 정책에 대하여는 김덕진(2008)의 앞의 책 참조.

정 지출을 강행한 광해군과는 대조적이라고 하겠다. 자연 재해도 왕의 잘못으로 돌리는 풍조 하에서 현종은 광해군 시대만큼이나 불리한 정치·사회·경제 환경을 적극적인 재정 정책으로 잘 극복하였음을 알 수 있다.

이제 궁궐영건과 증건이 광해군의 폐위에 어떤 의미를 가지고 있는가를 보기로 한다. 광해군의 궁궐영건과 증건은 경제 여건이 악화되고 있는 현실을 감안하지 않는 무리한 공사로 당시의 백성에게 경제적으로 엄청난 부담을 준 것으로 여겨진다. 그 부담이 너무 커서 당시의 다수였던 백성의 지지를 완전히 잃었던 것으로 여겨진다. 물론 이 과정에서 사대부들의 지지를 잃었던 것도 확실하다. 절대군주라 하더라도 장기적으로 모두의 지지를 잃고 건재할 수 없다는 것이 정치학의 전통적인 지혜이다. 즉, 경제정책의 실패는 폐위의 실질적인 이유가 되었을 것으로 여겨진다는 것이다. 바로 이 점이 필자와 한명기와 이덕일의 광해군 해석에 대한 차이이다. 물론 한명기는 그의 책에서 궁궐영건은 광해군의 ‘과’(過)라는 점을 지적하고는 있다. 그러나 필자 생각에는 궁궐영건이 과 정도의 것이 아니라 왕을 ‘폐위’하는 정도의 영향력을 지닌 크게 실패한 경제정책이라는 것이다. 이덕일은 한명기와 달리 경제적인 점은 거의 고려하지 않고 있다. 그렇기 때문에 이덕일은 광해군을 현군 또는 애민을 실현한 군주 등으로 평가하고 있다.

광해군이 전란의 현장에서 접했던 참혹한 현실은 광해군으로 하여금 백성의 삶의 고단함을 이해하게 만들었을 것이고 그것이 대동법의 시행, 동의보감의 간행 등으로 나타났다고 보는 것은 타당한 것처럼 보인다. 그러나 그러한 광해군의 애민 정신은 후기에 들어 현장에서 멀어지면서 점점 무디어지고 있었다고 할 수밖에 없다. 그렇지 않았다면, 전라도와 충청도에 대기근이 들고 심하전투에 병력과 군비를 투입해야 했으며 많은 양의 은을 명에 빼앗기거나 뇌물로 바쳐 재정적으로 거의

파탄이 난 상태에서 어떻게 그렇게 많은 반대를 무릅쓰고 그러한 큰 공사를 강행할 수 있었겠는가.²⁰⁾ 그러한 경제적인 이유뿐만 아니라 권력을 쥐고자 하는 사람이라면 누구라도 폐모살제, 배명론 등과 같이 광해군을 폐할 정치적 명분도 만만찮게 많았다. 즉, 정치적으로 위기가 계속되고 있는 가운데 경제적으로도 폐해가 누적되고 있었다는 것이다.

2. 군사·외교비 지출

설상가상으로 광해군은 많은 양의 은을 명의 관리들에게 수탈당하거나 뇌물로 바쳤다. 1608년에 엄일괴와 만애민이 은 수만 냙을 탈취해 갔다. 1609년 광해군을 조선 국왕으로 승인하는 예식인 책봉례를 주관하기 위해 왔던 태감 유용은 6만 냙의 은을 챙겼고, 1610년에 엄등이 수만 냙을 탈취해 갔다. 광해군은 1621년에 명나라 사절 유흥훈과 양도인에게 약 8만 냙의 은을 빼앗겼다. 광해군은 1622년에 명의 감군어사 양치원에게 수만 냙을 빼앗기고, 1621년 이후에는 명나라 장수 모문룡의 접대비용을 지출했을 뿐만 아니라 그에게 상당량의 군량미를 지출했다.

당시의 은의 가치를 정확히 모르기 때문에 광해군이 명나라 사절이나 관리에게 빼앗긴 은의 총 가치를 알 수는 없다. 다만 한명기는 그의 책에서 은 수만 냙이 조선 왕조 1년 재정의 1/3과 거의 맞먹는다고 적고 있다.²¹⁾ 그렇다면 광해군 전반기와 1621년부터 1622년(인조반정이 나기 1년 전)까지 명나라에 빼앗긴 은과 모문룡을 위하여 사용한 비용과 지출한 군량미의 총 크기는 엄청났다는 것을 짐작할 수 있다.

20) 군사·외교에 관한 부분은 다음 절에서 자세하게 다룬다.

21) 한명기(2000), 172쪽 참조.

특히 은은 임진왜란 이후로 비록 일부 지역과 계층이지만 화폐로 사용되기 시작했다. 문제는 상품화폐인 은의 유출은 통화량 감소를 의미한다는 것이다. 즉, 명으로의 은의 대량 유출은 인위적인 경기침체를 초래했을 것이라는 점이다. 다만 자료의 부족으로 그 정도를 알 수 없고, 이 점은 향후 학계에서 많은 연구가 있어야 할 것이다. 비록 이 당시에 왕조 정부가 화폐를 발행하지 않았지만 백성들은 상당량의 통화 감소의 부정적 효과를 감수했을 것이다.

광해군이 명나라 사절이나 관리에게 빼앗겼거나 뇌물로 바쳤던 은은 이유야 어떻든 당시의 재정 상태를 고려한다면 너무 많은 양이라고 하겠다. 이것만으로도 이미 왕조의 재정은 거의 파탄지경이었을 것으로 짐작할 수 있다. 그리고 부족한 재정을 보충하기 위하여 세금은 날로 증가했을 것이다. 궁궐영건과 중건과 달리 명나라 사절이나 관리에게 강탈당하거나 뇌물로 바친 비용은 불가피하게 지출한 것으로 여겨야 할 것이다. 당시의 군사와 외교적 측면을 고려할 때 그렇다는 말이다. 그러나 궁궐을 새로 짓거나 수리하는 데 드는 비용은 순전히 자발적인 것이라는 점에서 군사·외교를 위하여 지출한 비용과는 그 의미가 다르다고 하겠다.

‘심하전투’에서 명나라를 지원하기 위하여 1만 명의 군사를 파병했다. 파병과 함께 상당량의 말을 명에 제공하고, 군량미, 군복을 위한 포, 방한복 등을 병사들이 지참해야 했다. 1만 명의 인력과 지원 군비는 당시의 피폐한 현실에서 매우 무리한 것이었다. 전투 참전 병력의 거의 대부분이 후금의 포로가 되어 돌아오지 못했기 때문에 인력 손실 또한 큰 것이었다.

3. 기타

전장을 직접 누빈 군주로서 전쟁의 참화를 누구보다 생생히 알고 있었기에 광해군은 즉위하자마자 비록 경기도 지역에 한해서이지만 대동법을 실시했다.²²⁾ 기득권층의 엄청난 반발이 있었지만 광해군은 끝까지 뜻을 굽히지 않았다. 공물을 현물로 걷는 대신 봄과 가을로 쌀 ‘16말’만을 내도록 하고 여타의 비용은 완전히 없애도록 한 대동법은 많은 비리를 일거에 제거했다. 그러나 이러한 대동법도 기득권층의 반발로 경기지역에 한해서만 실시되었다는 점에서 그 효과가 제한적이라고 하겠다.

1613년에 광해군은 선조대부터 추진해온 동의보감을 간행했다. 전란 뒤에 발생하는 각종 전염병을 치료하여 국민의 건강을 돌보기 위한 것이었다. 동의보감의 간행은 전염병과 각종 질병을 치료하여 국민의 건강을 증진한다는 점에서 경제에 상당히 긍정적으로 작용했을 것이다. 광해군은 ‘신증동국여지승람,’ ‘국조보감’ 등을 다시 편찬했을 뿐만 아니라 적상산 사고(史庫)를 설치했다. 이러한 서적들은 당시의 사람들에게 황폐해진 정신을 바로 세우고 나라의 흐트러진 기강을 바로 세울 목적으로 간행된 것이지만, 경제적으로는 긍정적 효과가 크지 않은 대신에 비용만 들어가는 것이라고 하겠다.

1609년 광해군은 일본과의 국교를 재개함으로써 대(對)일본 무역을 정상화하였다. 1609년은 임진왜란이 실질적으로 끝난 1598년으로부터 10여년밖에 지나지 않았다. 그것이 의미하는 바는 당시 사람들의 반일 감정이 여전히 작지 않았을 것이라는 점이다. 이러한 상황에서 대일 무역 정상화를 결정하는 일은 물론 쉽지 않았을 것이다. 그런 대일 무역 정상화는 정치·군사적인 목적이 더 클 것으로 짐작된다. 그러

22) 대동법에 대한 자세한 내용은 이정철(2010) 참조.

나 무역의 정상화는 경제에도 긍정적인 영향을 미치는 중요한 결정임이 분명하다.

인조는 반정한 바로 당일에 영건, 나례, 화기 등 12개 도감을 폐지하고 조도사 6명과 제주 목사의 처형을 명했다.²³⁾ 그 이외에도 인조는 세금을 징수하기로 한 것을 나열한 목록인 조도성책을 불사르고, 조도관이 민간에게 비축해둔 미와 포를 백성들에게 나누어주도록 지시했으며, 즉위 후 6개월 만에 광해군 대의 미납 공물이었던 원곡 약 11만 수천 석을 삭감했다.²⁴⁾ 인조가 반정 직후 취한 여러 가지 조치는 당시 백성들의 경제적 고통을 덜어주는 것으로서 그런 조치가 광해군 대의 경제 정책의 실패를 간접적으로 증명하는 것이라고 하겠다.

IV. 결론²⁵⁾

이덕일은 그의 다른 책에서 당시의 백성들이 광해군의 치세에 만족하고 있었다고 주장하고 그 증거로 반정 일등공신 ‘이서’의 반정에 대한 회의적인 회고를 인용하고 있다. 이러한 회고는 광해군 치세에 대한 백성들의 만족을 보여주는 직접적인 증거로는 부족하다고 하겠다. 무엇보다 반정 세력이 내세운 반정의 정치적 이유가 백성의 피부에 와 닿는 것이 아니었다는 측면에서 반정에 대한 회의적인 태도를 가질 수 있었을 것이다. 그리고 농민을 포함하여 피지배 계급의 생산에 기생(寄生)했던 조선왕조의 양반 계층은 당시 농민의 경제적인 어려움을 피부로 느끼고 있었다고 보기 어렵다. 다시 말하면, 경제 현상에 관한

23) 승정원일기 1책, 인조 1년 3월 13일.

24) 인조실록 권3, 인조 1년 9월 17일; 인조실록 권8, 인조 3년 2월 14일; 인조실록 권3, 인조 1년 9월 10일.

25) 광해군의 궁궐 영건과 증건은 현대적으로는 정부의 ‘확장적 재정정책’의 시행을 의미한다. 그 점에서 광해군의 궁궐 영건과 증건이 가지는 현대적 함의를 도출할 수 있지만, 이 연구의 범위를 벗어나기 때문에 생략한다.

한 당시 지배 계층인 양반이 현실적인 안목을 가졌다고 보기는 어렵다는 것이다. 따라서 이서에 대한 회의적인 회고는 인조반정 당시 백성들이 광해군의 치세에 만족하고 있었다는 주장을 뒷받침하는 증거로는 불충분하다고 하겠다. 오히려 각종 비용에 대하여 필자가 제시한 직접적인 자료를 해석하는 일이 더 정확할 것으로 생각된다.

필자와 두 역사학자의 광해군에 대한 해석상의 차이는 광해군 시대를 평가하면서 나오게 되는 교훈에서 차이가 나게 된다. 궁궐 영건과 중건은 오늘날 국민 대다수가 필요로 하는 교량이나 공항 건설과 같은 것이 결코 아니다. 후자는 만약 그것이 정말로 국민 다수의 필요에 의한 것이라면 경제의 생산성을 끌어올리지만²⁶⁾, 전자는, 정치 안정으로부터 오는 긍정적인 효과가 전혀 없는 것은 아니지만, 경제에 기여하는 바가 거의 없다고 하겠다. 즉, 궁궐 영건이나 중건은 비용만 들 뿐 혜택이 거의 없다는 것이다. 비용만 있고 과도하기까지 한 이러한 조세는 국민 경제를 파탄으로 이르게 하는 지름길이다.

설상가상으로 은의 대량 수탈에 의해 초래된 통화량 축소가 몰고 온 경기침체, 대기근, 군비의 확충, 심하전투 파견과 군비 마련, 모문룡에 대한 접대와 군비 지출 등으로 후기의 경제 환경이 극도로 악화되고 있었다. 만약 광해군이 현명한 군주였다면, 그리고 진실로 애민하는 군주였다면, 그렇게 많은 재원이 드는 궁궐 영건을 그것도 들썩이나 한 꺼번에 시작하지는 않았을 것이다. 필자는 악화된 경제 환경을 무시하고 매우 무리하게 시작된 궁궐 영건과 중건이 경제 파탄을 초래했고 그러한 경제 파탄은 광해군 폐위의 결정적 빌미를 제공했다고 주장한다. 광해군의 폐위는 “예로부터 전쟁과 토목공사를 병행한 나라치고 망하지 않은 나라가 없다.”는 광해군 당시의 신료들의 경고가 현실로 나타난 것이라고 필자는 생각한다. 바로 그 점에서 궁궐 영건을 광해군

26) 오늘날에도 실제로 그렇지 않은 경우도 많다.

폐위의 이유로 제시한 인조반정 세력의 주장은 반정의 목적과 상관없이 옳다고 하겠다. 현대 경제학 용어로 표현하면 광해군은 경제정책의 대실패를 초래한 것이다.

광해군 시대의 역사는 광해군을 폐위시킨 사람들이 기록한 것이기 때문에 그 정확성에 문제가 있다고 보는 것이 합리적이다. 그 점에서 그들의 기록에 의존하여 역사를 해석하는 일은 매우 조심을 요하는 일임에 틀림없다. 그러나 당시의 사대부들이 명분을 중시 여겼다는 측면에서 경제 행위에 대한 사실 왜곡은 상대적으로 적었을 것이라고 짐작해도 무리가 없을 것이다. 광해군 후기, 특히 후기의 경제정책은 외교정책에 비해 다르게 평가되어야 한다. 광해군의 외교정책은 조선왕조의 어느 군주보다도 탁월했다고 여겨진다. 그러나 광해군 후기의 경제정책, 특히 궁궐 영건과 중건은 악화되고 있는 당시의 경제 환경 하에서 백성을 도탄에 빠뜨려 광해군 폐위의 원인을 제공했다고 여겨진다. 물론 광해군은 대동법 시행, 대일본 무역 정상화, 동의보감 간행 등과 같은 긍정적인 경제정책을 시행했지만 그 효과는 궁궐 영건과 중건에 들어간 비용에 비한다면 작았다고 하겠다. 다시 말하면, 외교 정책의 탁월성만큼이나 경제정책의 실패도 또한 컸다는 것이다. 다만 당시의 국민총생산, 은의 가치와 은의 유출로 인한 경기침체, 궁궐 영건과 중건 비용의 크기를 정확히 알 수 없기 때문에 필자의 주장은 더 많은 연구가 필요하다고 하겠다.

마지막으로 광해군에 대한 필자의 이러한 평가에도 불구하고 필자는 인조반정이 명실상부한 반정이 아니라는 이덕일의 견해에는 동의한다. 이유나 원인이 무엇이든 인간의 행위에 대한 평가는 나타난 결과로 해야 한다고 생각한다. 반정 세력은 집권 이후 결코 개혁다운 개혁 프로그램을 실천하지 않았다. 오히려 반정 세력은 논공행상 과정에서 분열하여 병자호란의 빌미를 제공하는 일도 서슴지 않았다. 그 점에서 필

자는 인조반정을 명실상부한 반정으로 받아들이지 않는다. 그렇지만 광해군도 재위 후기에 쿠데타의 원인을 제공했다는 점에서 폐위의 책임이 광해군 자신에게 있다는 것이 필자의 주장이다. 결론적으로, 폐위의 책임은 광해군 자신에게 있지만 인조반정도 명실상부한 반정이 되지 못했다는 점에서 두 군주는 백성들에게 불행이라고 하겠다.

❖ 참고문헌

- 계승범, 「조선감호론 문제를 통해 본 광해군대 외교 노선 논쟁」, 『조선시대사학보』, 2005.
- _____, 「광해군대 말엽(1621-1622) 외교노선 논쟁의 실제와 그 성격」, 『역사학보』, 2007.
- 고윤수, 「광해군대 조선의 요동정책과 조선군 포로」, 『동방학지』, 2004.
- 김덕진, 『대기근, 조선을 뒤덮다』, 푸른역사, 2008.
- 김연옥, 「역사속의 소빙기」, 『역사학보』, 149, 1996.
- 김종규 옮김, 『기후와 역사』 (H. H. 램 지음), 한울아카데미, 2004.
- 남승현, 「광해군 및 인조의 대 강대국 정책과 전쟁의 예방」, 『군사논단』, 2006.
- 송재선, 「16세기 면포의 화폐기능」, 『변태섭 박사 화갑 기념 사학논총』, 1985.
- 원유한, 「당백전고」, 『편사』, 제1집, 1967.
- 윤성옥 옮김, 『기후는 역사를 어떻게 만들었는가』 (브라이언 페이지 지음), 중심, 2002.
- 이덕일, 『송시열과 그들의 나라』, 김영사, 2000.
- 이정철, 『대동법-조선 최고의 개혁』, 역사비평사, 2010.
- 이태진, 「외계 충격 재난설과 인류 역사의 새로운 해석」, 『역사학보』, 164, 1999.
- 장지연, 「광해군대 궁궐영건」, 『한국학보』, 86, 봄, 1997.
- 한명기, 「17세기 초 은의 유통과 그 영향」, 『규장각』, 15, 1992.
- _____, 『광해군』, 역사비평사, 2000.
- 홍순민, 『우리 궁궐 이야기』, 청년사, 1999.

- Bastiat, Frederic, *The Law*, New York: The Foundation For Economic Education, Inc., 1997.
- Kim, Young-Yong, Yoong-Deok Jeon, and Chael-Yeol Yang, “Gresham's Law in the Late Chosun Korea,” *Applied Economics Letters*, 2004, 11, pp. 979-984.
- Rothbard, Murray N., *Man, Economy, and State*, Auburn: Ludwig von Mises Institute, 1993[1962], 전용덕·김이석 공역, 『인간, 경제, 국가』, 자유기업원, 2006.

 Abstract

Failure of Economic Policies and the Dethronement
of Gwang-Hae Gun

Yoong-Deok Jeon
Daegu University

Gwang-Hae Gun made many good achievements in both military and foreign sectors. However, he paid much expenditure for building new royal palaces and repairing old ones even if the government had already paid much cost for military and foreign affairs. I argue that such big expenditure for them was the main reason for the dethronement of Gwang-Hae Gun, and therefore that he was himself responsible for his dethronement.

Key words: Gwang-Hae Gun, building new royal palaces and repairing old ones, dethronement