

정조대 청 사신접대비용 제도 정비와 그 의미

임혜균 (고려대학교)

사신왕래는 조선과 중국(明清)의 조공-책봉관계 하에서 핵심적인 외교 행위였다.¹⁾ 조선은 건국 이래 명과 사대관계를 맺고 사신을 파견하였으며,²⁾ 병자호란 이후에는 청과 새로운 사대관계를 구축하기에 이르렀다. 양국은 신중한 인선을 거쳐 사신을 보냈고, 아울러 상대국 사신을 접대하는 고도의 의례도 마련해 두었다. 한편 조-중관계가 이른바 ‘사대자소(事大字小)’의 틀 안에서 작동했던 만큼, 사신의 왕래와 접대는 단순한 교류가 아닌 군신간의 의례가 구현되는 자리이기도 하였다. 그렇기에 조선 국왕은 정기적으로 중국에 사신을 파견하여 신하의 예를 행하는 동시에, 황제의 대리인인 중국 사신을 극진히 챙겼다. 문제는 매번 사신 접대에 막대한 비용이 지출되었다는 점이었다. 특히 중국 사신이 도성에 이르기까지 거치는 평안도-황해도-경기 지역[西路]에 상당한 재정부담을 안겼다. 더욱이 이들 길목에 위치한 지역에서 사신접대는 단순한 재정문제 이상의 고역이었기에 문제는 한층 심각하였다.

그러나 기존의 사신접대 연구는 주로 의례와 절차 방면에 집중되어 왔다.³⁾ 경제사적 견지에서 사신접대에 쓰인 비용의 문제는 그다지 주목받지 못하였던 것이다. 일찍이 조선의 청 사신접대 부담이 과중하였다는 연구가 이루어진 바 있으나, 충분한 후속 연구로 이어지지는 않았다.⁴⁾ 물론 사신이 오가던 지방의 경우 해당 지역의 재정문제를 논하는 과정에서 접대비용이 언급된 사례는 존재한다.⁵⁾ 하지만 ‘지방재정의 일부’가 아닌 ‘사신접대의 비용’ 자체에 초점을 맞춘 연구는 여전히 많지 않은 실정이다. 비록 18세기 이후 청 사신의 조선 방문 횟수가 감소하였다고는 하나, 사신접대는 여전히 국가 차원의 중요 행사였다. 나아가 중앙과 지방이 각기 이를 준비할 방안을 모색하였다는 점에서, 선행연구의 부재를 보충하고 사신접대비용의 역사적 의미를 검토할 필요가 있다. 여기에서 특히 정조대에 사신접대비용을 마련하고 사용하는 규정이 실린 지척정례(支勅定例)가 편찬되었다는 사실이 관심을 끈다. 그렇기에 본 발표문에서는 정조대 지척정례의 편찬 과정과 그 대략적인 특징을 조망해 보고자 한다.

우선 조선 후기 청 사신단의 구성을 살펴보면, 크게 상사(上使) 1명, 부사(副使) 1명, 대통관(大通官) 2명, 차통관(次通官) 2명, 근역(跟役) 18명⁶⁾ 등 약 24명 정도였다.⁷⁾ 청 사신을 맞

- 1) 조선과 중국의 조공-책봉 관계에 대해서 全海宗, 1970, 『韓中關係史研究』, 一潮閣 ; 김한규, 1999, 『한중관계사 II』, 아르케 참고.
- 2) 조선의 명 사신 접대 과정에 관하여 李鉉淙, 1961, 「明使接待考」, 『향토서울』12 ; 金松姬, 1998, 「조선초기 對明外交에 대한 一研究 -對明使臣과 明使臣 迎接官의 성격을 중심으로-」, 『史學研究』55:56 ; 이상배, 2004, 「조선전기 外國使臣 접대와 明使의 遊觀 연구」, 『國史館論叢』104 ; 김경록, 2000, 「朝鮮初期 對明外交와 外交節次」, 『韓國史論』44 참고.
- 3) 김경록, 2004, 「朝鮮時代 使臣接待와 迎接都監」, 『韓國學報』30-4 ; 2015, 「17세기초 명청교체와 대중국 사행의 변화 - 대후금 사행을 중심으로 -」, 『한국문화와 예술』15 ; 2016, 「조선과 중국(명·청)의 사행외교」, 『한일관계사연구』55 ; 김문식, 2017, 『조선왕실의 외교의례』, 세창출판사.
- 4) 全海宗, 1966, 「清代 韓中朝貢關係 綜考」, 『震檀學報』29:30 ; 1970, 앞의 책.
- 5) 권내현, 2002, 「17세기 후반 18세기 전반 평안도에서의 淸使 접대와 재정 운영」, 『역사와 현실』43 ; 2003a, 「18세기 후반 - 19세기 전반 平安道の 對淸使行 지원과 貿易收稅」, 『史叢』56 ; 2003b, 「17세기 후반 18세기 전반 平安道の 對淸使行 지원」, 『朝鮮時代史學報』25 ; 2004, 『조선후기 평안도 재정 연구』, 지식산업사 ; 박범, 2011, 「17~18세기 의주부의 경제상황과 재정운영의 변화」, 『朝鮮時代史學報』58 ; 金玉根, 1988, 『朝鮮王朝財政史研究 III』, 一潮閣 ; 엄기석, 2021, 「17~18세기 황해도 상정법의 실시와 정비」, 『사학연구』141 ; 이정철, 2010, 『대동법, 조선 최고의 개혁』, 역사비평사 ; 최주희, 2017, 「광해군대 京畿宣惠法の 시행과 선혜청의 운영」, 『한국사연구』 176.

이할 때의 일반적인 절차는 먼저 사신의 파견 목적과 일정 그리고 구성원 등이 기록된 통지문(牌文)이 조선에 도착하면, 중앙에서 사신을 맞이할 대표 관원을 임명하여 의주로 보낸다. 파견된 관원이 국왕에게 사신 도착을 알림과 동시에, 중앙에서는 평안도 의주(義州)·정주(定州)·안주(安州)·평양(平壤)과 황해도 황주(黃州), 경기의 개성(開城) 등지에 각기 사신을 맞이할 관원을 보내게 된다. 그리고 한양에서 본격적인 사신접대를 준비하는 동안, 각 지역에서 환영의례를 진행하였다. 사신 일행이 압록강에서 한양에 이르기까지 평균 14일 정도 걸렸으며, 왕복 일정이었음을 감안한다면 지방의 사신접대 부담이 결코 적지 않았음을 알 수 있다.⁸⁾

실상 조선 초기부터 사신접대는 지방의 중요 행사이자 물력이 많은 드는 고역으로 여겨졌고, 임진왜란 이후에는 비용 문제가 한층 심각하게 논의되었다. 복잡한 정세 속에서 명 사신이 은을 비롯한 다수의 예물을 요구하면서 접대비용이 늘어나게 되었기 때문이다.⁹⁾ 게다가 병자호란 이후 청과 사대관계를 맺었다고 하나, 청은 17세기 후반까지 조선을 신뢰하지 못하여 자주 사신을 파견하였다. 당연하지만 그때마다 많은 물품을 요구하였기에, 사신의 잦은 방문은 그 자체로 조선에게 큰 부담이 될 수밖에 없었다.¹⁰⁾

한편 조선의 접대준비라는 측면에서 전후기 사이에 차이점 또한 나타난다. 전기에서는 사신이 방문할 때마다 해당 지역의 백성들을 직접 동원하였으나, 17세기 들어서 단순히 노동력을 징발하기보다 쌀이나 포목 등의 공물을 대신 받기 시작하였기 때문이다.¹¹⁾ 부세를 거두는 방식에 변화가 생긴 만큼 지역마다 사신접대비용을 마련하는 방식에도 지역적 특징이 두드러졌다. 일례로 평안도는 청과 국경을 접하고 있었기에, 군사 및 외교적 목적으로 중앙에 부세를 내지 않은 채 공물을 지역 내에서 사용하는 것이 허용되었다. 황해도의 경우 거둔 공물의 일부를 남겨 지역 내에 비축하는 방식을 취하였고, 경기는 진휼곡 관리기구인 상평청(常平廳)의 지원을 받아 사신접대를 실시하였다.

다행히 조청간의 관계가 상대적으로 안정되며 18세기부터는 청 사신의 방문이 감소하였고, 자연스럽게 조선의 사신접대 부담도 완화되었다. 그러자 중앙에서는 지방에서 사신접대를 위해 비축했던 재원을 점차 다른 곳에 사용하기 시작하였다. 이에 지방에서는 갑작스러운 추가 비용 발생에 대비하여 재원을 관리하는 기구인 민고(民庫)를 설치하기에 이르렀다. 특히 평안도와 황해도에서는 사신접대비용을 관리하는 기구인 척고(勅庫)를 만들었는데 그 운영방침도 마련하였다. 주로 이자수입(殖利)을 거두는 형식으로 재원을 조달하였는데, 이는 지방 내에서 자체적으로 접대비용을 충당하려는 노력이었다.

다음으로 지척정례가 작성될 당시의 상황을 정리해 보자면, 대내적으로는 중앙과 지방에서 각기 재원을 파악하고 규정을 만드는 경향이 나타났다. 영조시기 균역법(均役法)을 시행한 이후 중앙에서 불필요한 비용을 줄이기 위해, 왕실이 사용하는 물종의 종류 및 수량을 기록하는 정례가 간행되기 시작한 것이 대표적인 예이다.¹²⁾ 마찬가지로 지방에서 민고 운영

6) 상사 8명, 부사 6명, 통관이 각각 1명씩 대동.

7) 청의 대조선 사행에 대해서는 『通文館志』 권4, 事大 下 참고. 청의 칙사 인선에 대해서는 丘凡眞, 2008, 「淸의 朝鮮使行人選과 ‘大清帝國體制」, 『人文論叢』59.

8) 『通文館志』 권4, 事大 下 「賓使差遣」; 권내현, 2004, 앞의 책, 120~145쪽.

9) 韓明基, 1992, 「17세기초 銀의 유통과 그 영향」, 『奎章閣』15, 13~23쪽; 1997, 「17세기 초 明使의 서울 방문 연구 -姜曰廣의 『輜軒紀事』를 중심으로-」, 『서울학연구』8, 35~40쪽.

10) 전해중, 1970, 앞의 책.

11) 尹用出, 1995, 「17세기 초의 結布制」, 『역사와 세계』19, 318~323쪽; 1998, 「17세기 이후 요역제의 개편」, 『조선후기 요역제와 고용노동』, 서울대출판부, 52~63쪽.

12) 최주희, 2011, 「18세기 중반 『度支定例』類 간행의 재정적 특성과 정치」, 『역사와 현실』81; 최주희, 2014, 「영조대 중반 균역법 시행논의와 『宣惠廳定例』의 간행」, 『한국사연구』164.

을 개선하기 위한 절목이 만들어지기도 하였다.¹³⁾ 그리고 사신접대비용을 관리하던 기관인 직고의 운영 또한 이러한 경향 속에서 지출액을 제한하는 방향으로 나아갔다. 대외적으로 정조대 조청관계를 재정비하려는 노력이 이어진 점도 주목할 만하다.¹⁴⁾ 동시기 『통문관지(通文館志)』를 개수하여 중국 일본과의 외교실무 자료를 대폭 보완하였고, 『동문회고(同文彙考)』를 편찬하여 그동안의 외교문서를 집대성하는 작업도 행하였다.¹⁵⁾ 이러한 흐름 속에서 지방에서도 사신접대 제도를 정비하게 되었던 것이다.

보다 직접적인 지척정례 편찬의 계기는 정조 8년(1784)의 사신 방문이었다. 정조대에는 유난히 사신이 오지 않아서 정조 1년(1777) 이후 한동안 방문이 없었으나, 정조 8년 세자 책봉을 축하하러 7년 만에 청사 일행이 조선을 찾았다. 오랜만의 사신접대 와중에서 예상보다 훨씬 많은 액수가 지출되었으며, 특히 접대하는 장소마다 준비한 잡물의 편차가 심하였다. 앞서 접대비용을 조달하는 대략적인 원칙이 세워졌음에도, 실제 그 비용을 얼마나 어떻게 사용할 것인지에 대해서는 여전히 불확실성이 많았던 셈이다. 그리하여 조정에서는 본격적으로 지방 전반의 실태를 파악하고 이를 바로잡으려 하였다.

먼저 정조 9년(1785) 무렵 경기지역의 지척정례가 완성되었다.¹⁶⁾ 평안도나 황해도와 달리 지역에 독자적으로 축적한 재원이 적고, 중앙의 지원 비중이 높은 지역이기에 우선적으로 간략하게 작성된 것으로 추측된다. 해당 정례는 이후 다른 지역의 정례를 만들 때의 중요 참고자료로도 쓰였다. 다만 지역에 따라 재정상태는 물론 물가도 달랐기에, 하나의 정례를 전체 지역에 적용하기보다는 지역적 특성을 반영하는 편을 선호하였던 것으로 보인다. 특히 정조 11년(1787) 암행어사 파견을 통해 평안도와 황해도 지역의 사신접대가 일정한 규례조차 없이 사치스럽게 준비된다는 점을 조정에서 인식하게 되었고, 그리하여 해당 지역의 사신접대비용 지출 규정을 정비하기에 이르렀다.¹⁷⁾

이처럼 세 건의 지척정례는 각각 지역 사정을 반영한 만큼 구성상의 차이가 존재하지만, 공통적인 핵심은 ‘지출항목’을 정비하였다는 점이다. 즉, 접대하는 대상에 따라 차이를 두어 대우할 것을 표명하였고, 각 지역에서 사용할 물종의 가격을 정하였으며, 지역마다 균등하게 역을 부담하는 원칙 또한 강조하였다. 그 결과 어느 정도의 비용을 지출할 것인지 기준이 마련되었을 뿐 아니라 이를 토대로 격식에 맞추어 사신을 접대할 수 있게 되었다. 아울러 지역 내에서 사신접대에 사용한 비용을 국가의 회계장부에 기록하여 처리하였다는 점[會減]은 사신접대의 제도화가 상당히 진척되었음을 보여주고 있다. 요컨대 정조대의 지척정례 편찬은, 중앙 차원에서 사신접대에 대한 관리를 강화하는 과정이었으며, 지방의 특색을 살린 규례를 집대성한 결과이기도 하였다. 이는 정조시기 당시는 물론 이후까지도 사신접대를 준비하는 기본적인 지침이 되었다.

(본 발표문은 任惠均, 2019, 「17~18세기 黃海道 지역의 淸使接待 문제와 『海西支勅定例』의 성립」, 고려대 석사학위논문의 일부 내용을 요약·수정한 것임)

13) 金德珍, 1999, 『朝鮮後期 地方財政과 雜役稅』, 國學資料院, 197~203쪽 ; 金容燮, 1980, 「朝鮮後期の民庫와 民庫田」, 『東方學志』24, 28~47쪽 ; 송양섭, 2011, 「18~19세기 公州牧의 재정구조와 民役廳의 운영 -『民役廳節目』·『鑄役廳(追)節目』을 중심으로-」, 『東方學志』154, 143~166쪽.

14) 구범진, 2014, 「조선의 청 황제 성절 축하와 건륭 칠순 '진하 외교」, 『한국문화』68 ; 2017, 「1780년대 淸朝의 朝鮮 使臣에 대한 接待의 變化」, 『명청사연구』48 ; 김창수, 2019, 「건륭연간 외교 공간의 확장과 조선 사신의 교류 - 조선·청 지식 교류의 기반에 관하여 -」, 『한국학논총』51 ; 허태구, 2020, 「정조대 대청 외교와 대명외리의 공존, 그 맥락과 의미」, 『지역과 역사』47.

15) 김경록, 2005, 「朝鮮後期 『同文彙考』의 編纂過程과 性格」, 『朝鮮時代史學報』32, 203~210쪽.

16) 『日省錄』 정조 9년 6월 9일(丙戌) ; 『日省錄』 정조 9년 6월 12일(己丑) : 『京畿支勅定例』(奎17196).

17) 『海西支勅定例』(奎16041), 『關西支勅定例』(奎17197).

<참고문헌>

- 『經國大典』 『續大典』 『朝鮮王朝實錄』 『備邊司謄錄』 『承政院日記』 『日省錄』
『萬機要覽』 『增補文獻備考』 『度支志』 『通文館志』 『同文彙考』 『輿地圖書』
『京畿支勅定例』(奎17196) 『海西支勅定例』(奎16041) 『關西支勅定例』(奎17197)
- 권내현, 2004, 『조선후기 평안도 재정 연구』, 지식산업사
金德珍, 1999, 『朝鮮後期 地方財政과 雜役稅』, 國學資料院
김문식, 2017, 『조선왕실의 외교의례』, 세창출판사
金玉根, 1988, 『朝鮮王朝財政史研究 III』, 一潮閣
김한규, 1999, 『한중관계사 II』, 아르케
윤용출, 1998, 「17세기 이후 요역제의 개편」, 『조선후기 요역제와 고용노동』, 서울대출판부
全海宗, 1970, 『韓中關係史研究』, 一潮閣
- 丘凡眞, 2008, 「淸의 朝鮮使行 人選과 ‘大清帝國體制」, 『人文論叢』59
구범진, 2014, 「조선의 청 황제 성절 축하와 건륭 칠순 ‘진하 외교」, 『한국문화』68
구범진, 2017, 「1780년대 淸朝의 朝鮮 使臣에 대한 接待의 變化」, 『명청사연구』48
권내현, 2002, 「17세기 후반 18세기 전반 평안도에서의 淸使 접대와 재정 운영」, 『역사와 현실』43
권내현, 2003a, 「18세기 후반 - 19세기 전반 平安道の 對淸使行 지원과 貿易收稅」, 『史叢』56
권내현, 2003b, 「17세기 후반 18세기 전반 平安道の 對淸使行 지원」, 『朝鮮時代史學報』25
김경록, 2000, 「朝鮮初期 對明外交와 外交節次」, 『韓國史論』44
김경록, 2004, 「朝鮮時代 使臣接待와 迎接都監」, 『韓國學報』30-4
김경록, 2005, 「朝鮮後期 『同文彙考』의 編纂過程과 性格」, 『朝鮮時代史學報』32
김경록, 2015, 「17세기초 명정교체와 대중국 사행의 변화 - 대후금 사행을 중심으로-」, 『한국문화와 예술』15
김경록, 2016, 「조선과 중국(명·청)의 사행외교」, 『한일관계사연구』55
金松姬, 1998, 「조선초기 對明外交에 대한 一研究 -對明使臣과 明使臣 迎接官의 성격을 중심으로-」, 『史學研究』55:56
金容燮, 1980, 「朝鮮後期の 民庫와 民庫田」, 『東方學志』24
김창수, 2019, 「건륭연간 외교 공간의 확장과 조선 사신의 교류 - 조선·청 지식 교류의 기반에 관하여 -」, 『한국학논총』51
李鉉淙, 1961, 「明使接待考」, 『향토서울』12
박범, 2011, 「17~18세기 의주부의 경제상황과 재정운영의 변화」, 『朝鮮時代史學報』58
송양섭, 2011, 「18~19세기 公州牧의 재정구조와 民役廳의 운영 -『民役廳節目』·『鑼役廳(追)節目』을 중심으로-」, 『東方學志』154
엄기석, 2021, 「17~18세기 황해도 상정법의 실시와 정비」, 『사학연구』141
尹用出, 1995, 「17세기 초의 結布制」, 『역사와 세계』19
이상배, 2004, 「조선전기 外國使臣 접대와 明使의 遊觀 연구」, 『國史館論叢』104
이정철, 2010, 『대동법, 조선 최고의 개혁』, 역사비평사
全海宗, 1966, 「淸代 韓中朝貢關係 綜考」, 『震檀學報』29:30
최주희, 2011, 「18세기 중반 『度支定例』類 간행의 재정적 특성과 정치」, 『역사와 현실』81
최주희, 2014, 「영조대 중반 균역법 시행논의와 『宣惠廳定例』의 간행」, 『한국사연구』164
최주희, 2017, 「광해군대 京畿宣惠法의 시행과 선혜청의 운영」, 『한국사연구』 176.
韓明基, 1992, 「17세기초 銀의 유통과 그 영향」, 『奎章閣』15
한명기, 1997, 「17세기 초 明使의 서울 방문 연구 -姜曰廣의 『輶軒紀事』를 중심으로-」, 『서울학연구』8
허태구, 2020, 「정조대 대청 외교와 대명의리의 공존, 그 맥락과 의미」, 『지역과 역사』47