

관직의 사적 전유의 발생과 제도화: 프랑스와 영국의 비교

이문수*

공적 의무를 수행하는 관직을 사적으로 전유하는 현상은 중세에서 근대 초까지 유럽의 많은 국가에서 일반화된 경향이었다. 본 논문은 이러한 현상이 발생한 이유를 프랑스와 영국의 경험을 비교하면서 추적해보고자 한다. 관직의 사적 전유가 발생하는 근본적인 이유는 Weber가 지적하듯이 가산제적 지배의 역동성에 있지만, 그것이 취하는 구체적 형태나 정도는 국가마다 차이를 보이고 있다. 본 논문에서는 네 가지 변수(중세 국가 성립 초기의 권력관계, 법률적 기초, 전쟁수행, 대의기관의 역할)를 중심으로 프랑스와 영국에서 관직의 사적 전유가 독특한 형태로 나타나는 것을 분석할 것이다. 근대 관료제의 성립이 관료의 행정 수단으로 부터의 분리를 전제로 한다면, 관직의 사적 전유의 역사를 올바르게 파악하는 것은 관료제도의 연구에 중요한 기여를 하리라 보인다.

주제어: 관직의 사적 전유, 관료제

I. 서론

21세기를 사는 우리에게 국가의 공무를 수행하는 관직(office)이 개인의 사적 소유물이 될 수 없음을 너무나 자명하다. 그러나 근대화의 시대로 접어드는 1700년대 후반 까지도 유럽의 많은 국가에서 관직을 사익 추구의 도구로 사용함은 물론 관직의 매매·상속, 대리인에 의한 관직 수행, 복수 관직의 점유 등이 일상화되었음을 아는 행정학자는 그리 많지 않다. 여기서 관직의 사적 전유는 민간 관료뿐만 아

* The University of Georgia (U.S.)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 울산대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 관료제론, 정치경제 등이다(moonslee@ulsan.ac.kr).

나라 군 장교 집단에도 일반화 되었었고, 일부 국가에서는 자본주의적 경제발전과 근대적 국가체제의 성립에 따라 점차 사라지는 것이 아니라 더욱 강화되는 현상까지 볼 수 있다. 본 논문은 가산제적 행정의 유재로만 알려졌던 관직의 사적 전유와 매매 현상의 기원과 발전과정, 그리고 근대로 넘어 오면서도 유지될 수밖에 없었던 이유를 프랑스와 영국의 경험의 비교를 통해 고찰하는 것을 목적으로 한다.¹⁾

관직의 사유화와 합법적 지배를 바탕으로 하는 근대 관료제가 양립하기 어렵다는 사실은 Max Weber의 관료제 이론에서도 명확히 나타난다. Weber(1978: 217-226; 956-963)는 근대 관료제가 성립하기 위해서는 특히 두 가지 특성이 중요하다고 주장한다. 하나는 관직에 있는 사람은 그 관직을 개인적으로 전유하는 것이 허용되어서는 안 된다는 것으로, 이는 직위와 그 직위에 임용되는 사람 사이에 명확한 구분이 원칙적으로 존재해야 함을 의미한다. 다른 하나는 합리적 자본주의에서 생산수단으로부터 노동자가 분리되듯이, 합리적 국가에서는 관료가 행정수단으로부터 분리되어야 한다는 것이다(Weber, 1959: 82). 행정수단이 국가에 귀속됨으로써 관료가 사유화된 행정수단을 가지고 관직을 영리를 목적으로 이용할 수 없은 물론 계층제적 관료제 조직에 관료가 종속됨을 의미한다. 그러나 문제는 17세기 이후 유럽의 각 국가들에서 관료제적 조직이 확대되고 정비되는 과정에서도 관직의 사적 전유는 온존됨은 물론, 프랑스의 예에서 보듯이 더욱 더 제도화되고 합법화되어 갔다는 사실이다. Weber(1978: 1031-1038)도 관직이나 은전(benefice)의

1) 현재까지 관직의 사적 전유나 관직매매에 대하여 행정학자의 입장에서 연구가 이루어진 것은 거의 전무한 상태이다. 주로 역사학자나 비교 정치사회학자들이 이 주제를 연구해왔다. 관직의 사적 전유를 비교론적 시각에서 분석한 연구로는 Swart(1949), Behrens(1985), Ertman(1997), Gorsky(2003)를 들 수 있다. Swart(1949)의 연구는 유럽뿐만 아니라 오토만 제국과 중국을 포함하는 국가들에서의 관직 매매의 역사를 인과적이 아닌 기술적으로 서술하고 있으며, Behrens(1985)나 Ertman(1997)의 연구는 근대 국가 형성과 관료제적 하부구조의 형성을 다양한 구조적 변수를 동원하여 밝히고 있다. Gorsky(2003)의 최근의 연구는 관직의 사적 전유 극복을 종교개혁에 따른 신교적 윤리의 전파에서 그 원인을 찾고 있다. 특정 국가에서의 관직의 사적 전유에 대한 연구로는, 영국의 경우 Aylmer(1974), Brewer(1990), 조경래(1995)를 들 수 있으며, 프랑스의 경우는 Mousnier(1984), Doyle(1996), 김성학(1982)을 들 수 있다. 그러나 중세나 근대의 정치, 행정사를 연구한 많은 저서나 논문에서 부분적이거나 관직의 사적 전유를 깊이 있게 다루는 경우도 많이 있음에 유의해야 한다. 한 가지 아쉬운 점은 방대한 분량으로 행정의 역사를 다룬 Gladden(1972) 저서에서 관직 사유화의 역사에 대한 분석이 빠져있다는 사실이다.

사적 전유 현상이 근대 초기 까지 지속되었음을 지적하지만, 이는 단지 가산제적 행정의 유산으로 합리적 자본주의의 발전과 더불어 곧 소멸될 현상으로 보았으며, 이런 현상이 근대 국가의 형성과 지니는 연관이냐 국가 마다 다른 양태와 정도로 나타나는 점에 대해서까지는 분석의 범위를 넓히지 못하고 있다.

아래에서는 먼저 관직 사유화의 원인과 관련된 Weber의 주장을 살펴본 후, 프랑스와 영국에서 관직의 사적 전유의 역사를 중세와 근대로 시기를 나누어 각 시기 별로 중요한 변수를 중심으로 고찰하겠다. 여기서 중세란 샤르마뉴 대제가 로마에서 교황 레오 3세로부터 서로마제국의 제관을 받았던 800년에서 15세기 말 까지를 말하며, 이 시기에 관직의 사적 전유는 유럽의 대부분 국가에서 제도적 관행으로 정착을 하게 되었다. 근대는 16세기 초부터 18세기 말까지 해당하는 시기로 근대 국가 형성의 시기에 해당한다. 이와 같이 시대를 나누어서 고찰하는 이유는 관직의 사적 전유의 역사가 제도로서의 경로의존적(path-dependent) 성격을 지님과 동시에 발전 단계 별로 이를 추동하는 원인에서 뚜렷한 차이를 보이기 때문이다. 즉 초기의 발생 요인과 제도화기의 강화 요인은 구분되어야 하고, 이는 근대 국가가 등장하면서 관직의 사적 전유를 촉진시키는 새로운 요인과의 구분되어야 한다는 의미이다. 본 논문에서 관직의 사적 전유라고 하는 것은 관직을 사유재산의 일부로 간주하여 이를 사적 목적을 위해 사용하거나 또는 관직 자체를 임의로 양도, 매매, 상속하는 모든 행위를 포괄적으로 말한다. 영어로는 venality라는 단어로 지칭되는 관직의 사적 전유가 표현되는 양태는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 공무 수행의 대가를 관료가 직접 시민들로부터 수취하여 이를 개인적으로 사용하는 것이다. 그러나 관직의 사적 전유를 가장 상징적으로 나타내며 어느 나라던 많은 정치적 논란이 있었던 것은 두 번째 양태로 이는 관직을 매매하는 것이다. 이때 매매의 주체는 국가나 혹은 사적 개인이 될 수도 있고, 또 공개된 장소에서 경매로 이루어질 수도, 아니면 은밀한 밀실에서 이루어질 수도 있다. 그 목적도 단순히 군주의 금전적 욕구를 충족하기 위한 것일 수도, 아니면 국가재정의 확충을 위한 것일 수도, 또 아니면 관료 개인의 사익을 극대화하는 것일 수도 있는 것이다.

결국 관직의 사적 전유가 인정되는 곳에서는 직위와 점직자의 구분이 없어지는 것이고, 공적인 업무수행과 사적인 영리추구 행위 사이의 구분도 모호해지는 것이므로 근대 관료제의 성립을 이해하기 위해서는 관직을 사유화하는 관행의 발생

과 소멸을 반드시 살펴보아야 하는 것이다. 본 연구는 구체적인 역사적 진실을 새롭게 알리는 시도라기보다는 기존의 역사학자들의 연구를 토대로 행정학의 기초 개념인 관료제의 형성과 발전에 대한 올바른 이해를 목적으로 하고 있다. 따라서 본 논문의 자료는 대부분이 동 시대를 연구한 역사학자나 비교사회학자들의 저서나 논문에 근거하고 있음을 미리 밝혀둔다.

Ⅱ. 관직의 사적 전유에 대한 Weber의 논의

Weber의 저작에 나타난 관직의 사적 전유는 가산제적 지배에서 지배자와 행정관료 사이의 권력관계의 변화와 이에 따른 보수 지급 방식의 다양화에 이론적 근거를 두고 있다(Swedberg, 1998: 54-70; Giddens, 1971; 154-163).

1. 가산제적 지배에서의 권력관계의 변화

전통적 지배의 가장 원초적 형태인 가부장제도(patriarchalism) 아래에서 지배자는 피지배자와 공통의 이해를 가지므로 따로 지배를 위한 행정조직을 만들지는 않는다(Weber 1978, 241). 가부장제도에 기초하여 한 지붕 아래에서 생활하던 식솔들이 따로 분가하여 생활을 하게 되면서, 즉 가부장제도가 영토적으로 확장되면서, 지배자, 가신, 그리고 정치적 신민으로 구성되는 가산제도(patrimonialism)의 기본구조가 만들어지게 된다. 가산제도 아래에서 지배자는 자신을 측근에서 보필하는 가신들뿐만 아니라 자신과는 개인적으로 접촉할 필요가 없는 정치적 신민들도 가부장적인 권위로 지배를 하게 되는데, Weber(1978: 1010-1011)에 따르면 이 때 비로소 행정조직의 나타난다고 한다.

가산제 아래에서 나타나는 행정조직은 처음에는 지배자의 가정(household)이 확대된 형태를 취하게 된다. 예를 들면 기마대의 대장을 지배자의 마구간 책임자가 맡게 되는 것이다. 그래서 가산제 초기의 행정관료에는 지배자와 개인적 종속 관계를 가지고 있는 노예나 예속민이 주된 구성원이 된다²⁾. 그러나 지배자의 지배

2) Weber(1978: 1016-1017; 1026-1027)는 그 예로 중세 초기 독일에서 예속민의 지위로 궁정의 행정

영역이 확대되면서 지배자에게 대하여 그 전까지는 비교적 독립된 지위를 지니고 있었던 정치적 신민³⁾을 지배하기 위해서는 궁정의 가신들만으로는 불가능하고 새로운 행정기구와 군사력이 필수적인 것이 된다.

주의할 점은 가산제 하에서 지배자의 지배영역이 확대되면 될수록 지배자에 개인적으로 종속된 신하와 지배자에 복종하는 정치적 신민의 차이는 점차 감소한다는 사실이다. 즉 종속적 신하도 점차 지배자와의 접촉이 감소하면서 독립적이 되고, 정치적 신민도 지배자의 자의적 폭력 때문에 더욱 종속적이 되기 때문이다. 그러나 모든 가산제에서 나타나는 공동된 경향은 가산제 지배의 영토적 확장은 종속적 신하나 정치적 신민 모두를 지배자의 직접적 통제로부터 점차 해방시킨다는 사실이다. 지배자의 화폐나 현물 형태의 수입에 대한 증가된 요구는 지배의 영토적 범위를 확대시키고, 이는 다시 권력의 분권화를 초래한다는 것이다. 교통·통신 기술의 미발달과 행정인력의 부족은 이와 같은 권력의 분권화를 더욱 촉진시키게 된다(Kiser and Bear, 2005)⁴⁾.

2. 가산제적 지배에서의 관료에 대한 보수지급 방법

가산제적 지배에서 Weber가 강조하는 점은 군사력이나 행정력 모두 자체의 논리에 의하여 시간이 지나면서 지배자의 통제권을 벗어나게 되고 결국에는 지배자를 구속하게 된다는 점이다. 이 과정에서 관료의 보수 지급 방식의 변화는 관료 권력의 사유화에 결정적 기여를 하게 된다.

Weber(1978: 1031-1038)는 가산관료들의 보수 지급 방식을 크게 다섯 가지로 나누고 있다. 첫째는 가장 원초적 형태로 지배자와 같이 생활하면서 지배자의 식탁에서 같이 식사를 하는 경우이다. 아직 가부장제의 틀을 벗어나지 못한 상황이다.

을 맡은 *ministeriale*, 오스만 제국에서 노예 가운데 궁정의 고위관료와 정예군인 *Janissary*를 선발하는 제도인 *devshirme* 등을 들고 있다.

- 3) Weber(1978: 1013)에 따르면 정치적 신민(*political subject*)은 무기를 소지할 권리를 지니며 종속적 궁정관료와는 달리 그들의 의무는 전통의 제한을 받는다고 한다.
- 4) Weber(1978: 1022-1025)에 따르면 이와 같은 상황에서 가산제의 지배자는 피지배자를 개인으로 보고 통치하지 않고 이들을 집단으로 묶어 집단책임을 공적의무로 부과한다고 한다. "Liturgical" 의무부과 방식이라고 지칭되는 이 방식은 정치적 신민을 강제할 만큼의 충분한 강제적 지배기구를 구비하지 못한 정치체에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

두 번째는 현물로 지배자의 창고에서 보수가 지급되는 방식이다. 이 경우도 관료는 아직 지배자의 직접적 통제 범위 안에 있다. 세 번째 방식은 녹봉제(prebendary)라 부를 수 있는 것으로 행정 서비스를 제공한 대가로 관료에게 일정한 토지에 대한 사용권을 부여하는 것이다. 이 방식은 중국이나 오토만 제국과 같은 동양에서 보편적으로 사용된 제도로서 관료가 토지사용권을 세습적으로 갖지 않는 한 지배자의 통제력은 상당 수준 유지된다. 네 번째는 행정행위를 통해 얻은 수입의 일정 부분을 관료가 사적으로 전용할 수 있게 하는 것을 말하는데 대리조세징수(tax-farming)제도나 서양에서의 비용은전(fee benefice)제도가 이에 해당한다. 이 경우 관료는 공적 지위를 사적 이익의 취득을 위한 수단으로 활용하기 시작하면서 관직이 사유화되는 경향이 나타나게 된다. 마지막 방식은 관료의 보수를 봉토(fief)로 지급하는 것이다. 이 경우 관료는 지배자에게 군사·행정 서비스를 제공하고 지배자는 이에 대한 대가로 봉토를 하사 하는 계약관계가 수립되면서, 지배자와 관료는 어느 정도 대등한 존재가 된다. 봉토를 받은 관료는 자신의 봉토 안에서 또 다른 가산제적 지배자가 됨으로써 봉건제적 권력의 계층제를 형성하게 된다.

이러한 가산관료의 보수지급 방식의 변화를 통해서 우리는 가산제적 통치구조의 역동성을 어느 정도 간파할 수 있다. 이는 가산제 국가가 성장하면 할수록 관료들은 자신의 보수를 더욱 안정적인 기반 위에 놓기를 원하게 되며, 이는 결국 관직을 특권화, 세습화, 그리고 사유화시킴으로써 지배자의 통제력을 약화시킨다는 것이다. 지배자는 관료들이 자신의 통제에서 멀어지면서 권력을 사유화하려는 경향에 맞서서 다양한 시도를 하지만⁵⁾ 이는 가산제에 내재화되어있는 권력의 분산화 경향을 막을 수는 없다. 결국 가산제 국가는 지배자와 관료들 간의 불안정한 권력균형에 놓이면서 전통적 지배의 틀 안에서 끊임없는 왕조들 간의 교체를 경험하는 것이다.

우리는 가산제적 지배 아래에서의 관직의 사적 전유에 대한 Weber의 주장을 다

5) 군주는 자신이나 관료를 자신이 통제하기 어려운 곳으로 보낼 때 그들의 충성을 보장하는 방법으로 다음과 같은 것들을 쓸 수 있다. 1) 정례적으로 궁정에 출석해야 하는 의무, 2) 관료의 자식의 강제적인 궁정생활, 3) 중요한 자리에 친척의 임명, 4) 짧은 관직 보유 기간, 5) 중국의 예에서처럼 땅이나 친척이 있는 곳으로 관료임용의 금지, 6) 성직자와 같은 독신자의 관료화, 7) 암행어사 제도의 활용, 8) 한 지역에 비슷한 역할을 하는 경쟁적 관직의 신설 (Weber, 1978: 1042-3).

음과 같이 요약할 수 있다. 가산제 아래에서 지배자는 행정기구와 군사기구의 구성원을 자신에게 종속적인 사람들로 채우거나 또는 그들에게 지배자 자신의 자원으로 보수를 지급할 수 있는 정도에 한해서만 통제력을 발휘할 수 있다. 그러나 이는 지배하는 영토가 넓어질수록 비효율적이고 비현실적인 것이 되면서 가산관료들은 지배자의 감시·통제로부터 멀어지게 된다. 동시에 지배자는 그의 지배의 범위를 확장하면서 여러 형태의 은전(benefice)을 관료들의 행정활동의 대가로 지급하게 되는데 이런 은전이 세습 재산화 되면서 지배자의 권력은 더욱 약화된다. 지배자의 통제로부터 멀어지고 세습할 수 있는 은전을 소유한 관료들은 공적권력을 사적 권력으로 대치시키게 된다. 이런 과정에서 관직은 관직소유자의 재산으로 변화되면서 상속이나 매매의 대상이 되며, 지배자도 나중에는 이를 인정하지 않을 수 없고 그 거래에 한 당사자로 참여하여 이득을 보려 할 것이다. Bendix(1977: 348)의 다음과 같은 주장은 이런 Weber의 논점을 잘 요약하고 있다: "가산제 관료들은 자신들의 또는 가능하면 후손들의 은전에 대한 권리를 방어하기 위해 노력한다. 이런 노력들이 성공하면, 지배자와 그의 관료들 간의 전형화된 권력의 분립이 나타난다. 이런 구조는 능률적 행정수단의 도입을 위한 모든 노력을 좌절시키는데, 그 이유는 관료들이 이해관계를 가지고 있는 현존하는 조세수탈의 기회를 이런 노력들이 없앨 수 있는 위험 때문이다. 이러한 관료들이 유력한 신분집단을 구성하는 지방의 토호가 될 때, 그들은 지배자 그리고 그의 개인적 신하들 위에 균립할 가능성이 커지는 것이다."

가산관료제 내부에 존재하는 역동성이 관직의 사유화를 촉진 시킨다는 위와 같은 Weber의 주장은 경청할 만한 것이다. 그리고 후술하는 프랑스와 영국의 사례에서 보듯이 관직의 사적 전유의 핵심은 군주와 관직 사유화를 통하여 군주와 상충하는 이해관계를 가지게 된 관료집단 간의 대립관계에 있음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 일반화된 주장은 가산제 국가를 유형화하여 제시된 것이기에, 이에 기초하여서는 국가들 사이에서 존재하는 관직의 사적 전유의 다른 양태나 정도를 설명하는 데는 한계를 가지게 된다. 또 다른 문제점으로는 위와 같은 주장으로는 절대주의 국가 시대인 16-17세기에 유럽의 일부 국가에서 더욱 강화되는 관직의 사유화를 설명하기 어렵다는 점이다. 즉 권력이 다시 중앙으로 집중되는 시기에 관직의 사적 전유가 더욱 강화되는 데는 Weber가 지적하지 않은 다른 중요한 요인

이 있다고 생각될 수 있다. 따라서 아래에서는 상당 부분 Weber의 분석에 의존하면서도 각 나라에서 특수하게 나타나는 관직 개념의 형성과 이에 대한 정치세력의 대응, 특히 관직의 사적 전유가 제도화 되면서 나타나는 경로의존적(path-dependent) 특성⁶⁾에 강조점을 두면서 프랑스와 영국에서 관직의 사적 전유가 발전하는 과정을 기술하겠다.

Ⅲ. 중세시대의 관직의 사적 전유

중세 프랑스와 영국에서 관직 사유화의 제도화에 결정적인 영향을 미치는 변수로는 중세 국가 성립 초기의 군주와 관료 간의 권력관계와 관직사유가 기초하는 법률적 근거로 대별하여 볼 수 있다.

1. 프랑스

1) 중세 국가 성립 초기의 권력관계

영국이 노르만 정복에 의하여 성립한 강력한 중앙집권적 국가로 새로운 천년을 시작하였다면, 당시 프랑스의 군주들은 지방에 산재한 강력한 제후, 영주, 그리고 성주(castellan) 세력의 도전에 직면해서 이들과 때로는 협상과 타협을 하면서, 때로는 무력을 사용한 정벌을 통해 중세 국가 형성의 험난한 노정을 견뎌 갔다(Strayer, 1979: 49). 그래서 11세기 중반 이후 프랑스의 국가형성 패턴은 처음에 파리를 중심으로 기반을 잡은 카페왕조가 군주와 봉신 간의 계약관계와 교회의 협력을 배경으로 지배의 영역을 프랑스 전체로 점점 더 확대해가는 것이었다(Rivière, 2003: 59-63).

6) 여기서 말하는 경로의존적 특성이란 제도의 발생과 고착화에 있어서 비합리적이고 우연적 요소의 중요성을 말한다. 즉 제도의 발생과 진화에 대한 설명에 있어서 이를 의도적 인간노력의 산물이라는 점에서 보기보다 제도 자체의 논리와 그것이 만드는 권력관계를 중심으로 고찰해야 함을 뜻한다. 예를 들어 프랑스에서 관직매매의 가장 큰 원인은 군주의 재정상의 필요이었지만 일단 성립한 제도로서의 관직매매는 군주의 의도와 멀어져서(혹은 반하여) 자체의 논리와 관직 보유 세력의 힘에 따라 발전해갔던 것이다.

카페 왕조 성립 전의 프랑크 왕국의 카롤링거 왕조 때에도 지방관(count나 viscount)⁷⁾에 의한 관직의 사적 전유 현상은 빈번한 일이었다. 그래서 샤르마뉴 대제 때가 오면 이를 제어하기 위하여 주교에게 지방관을 감시하는 역할을 부여한다든지, 왕명에 의해 특정 지방에 파견되어 지방관을 감찰하였던 missi dominici 제도를 활용한다든지 하여 지방관들에 의한 관직의 사적 전유를 막으려 하였다 (Gladden, 1972: 206-207). 그러나 카롤링거 왕조가 관직의 사적 전유에 영향을 준 가장 중요한 사건은 군주와 무장한 가신 사이에 봉토(fief)의 수여를 매개로 가신의 개인적 충성과 군주의 보호를 내용으로 하는 봉건적 계약관계를 국가 관료인 지방관에게도 적용하기 시작했다는 사실이다(Ganshof, 1964: 22-23). 이는 통제하기 어려운 지방관의 충성을 담보하기 위한 수단으로 마지못해 사용된 것으로 생각되지만 공적 성격의 관직을 개인들 간의 사적 계약으로 전환함으로써 공적 영역과 사적 영역 간의 구분을 더욱 모호하게 만들게 된다.

프랑스에서 국가기구가 정비되기 시작하는 계기는 1100년대가 되면서 빈번해지는 주변국가나 대봉건 제후들과의 전쟁과 군사조직의 변화⁸⁾에 맞서서 국가의 재정능력을 비약적으로 증가시킬 필요에 있었다. 먼저 국가는 기존에 왕의 수입이었던 왕령지의 수입, 재판권을 행사를 통한 수입, 군주특권(regalian rights)에 따른 수입 등만을 가지고서는 증가하는 군사비를 충당하기 어렵다는 것을 인식하고 전 국민을 상대로 간접세든 직접세든 현대적 의미의 조세의 징수를 생각하지 않을 수 없었다.⁹⁾ 이리하여 1360년 간접세로 포도주 판매에 붙는 aides와 소금 판매

7) 카롤링거 시대의 주장관인 count와 부장관인 viscount는 주 영토 내에서 정치적 리더와 최고 재판관의 역할을 하였을 뿐 아니라 벌금, 비용, 왕에게 지불되는 거래세를 징수하였고, 지방군을 소집하고 통솔하는 기능을 하였다. 이들의 역할은 중세 프랑스 국가에 들어오면 중앙에서 파견되는 prévot이 맡게 된다. 이들은 시간이 가면서 모두 자신의 관직을 상속가능한 개인의 재산으로 간주하는 경향이 있다 (McKitterick 1983: 86-93).

8) 1100년대 전에는 군주와 봉신 간의 계약에 따라 봉신은 일 년의 일정 기간을 무보수로 군주에게 군사서비스를 제공하여야 했다. 그러나 전쟁이 다른 나라에서 벌어지거나 장기화되면 이러한 봉건적 군사제도는 군주의 입장에서 별 소용이 없는 것이 된다. 그래서 12세기 이후부터는 군주와 귀족이 계약을 맺고 유급병사를 모집하는 용병제도(indenture)에 기초를 둔 군사조직이 주류가 된다. 이태리에서는 이렇게 군주와 계약하는 군사기업가를 Condottiere라고 부르면서 용병대장의 대명사가 되었다(Downing, 1992).

9) 이런 변화를 Schumpeter(1954: 13-16)는 영지국가(Domain State)에서 조세국가(Tax State)로 전환하는 것이라 말하면서, 근대국가의 성립은 전쟁의 증가→전쟁 비용의 증가→왕이 의한 새로운 재정수단의 강구→전쟁은 왕의 개인 업무가 아니라 모두가 비용을 부담해야 하는 공공업

에 붙는 gabelle가 왕의 명령에 의하여 탄생하였고, 1363년에 삼부회의(Estates General)는 직접세인 인두세로 1439년 taille로 명칭이 변경되는 fouage를 부과하기로 결정하였다(Rivière, 2003: 90, 102). 이와 같은 국가의 조세체계의 확대와 정비는 이를 기술적으로 뒷받침해줄 수 있는 행정 관료에 대한 수요의 증가를 가져올 수밖에 없었다. 하지만 정작 중요한 것은 행정 관료에 대한 단순한 수요의 증가가 아니라 과연 어떤 종류의 행정 관료들이 나타났느냐이다.

중세에 가장 대표적인 행정 형태로 봉건제적 행정을 들 수 있다. 이는 위에서 본 카롤링거 왕조 때 모습을 보인 것으로, 여기서는 관료에게 한시적으로 지급되는 녹봉(prebend)이 봉토(fief)로 전환되는 것에 그 핵심이 있다. 이 때 관료는 군주와의 계약관계에 따라 일정한 행정, 군사적 서비스를 제공하는 대가로 부여받는 특정 토지에 대한 영주특권(seigniorial prerogative)을 획득하게 된다. 봉토를 받은 관료는 그 자신 제한된 영역(장원)에서 영주와 같은 존재가 되며, 행정은 중앙이나 지방이나 가산제적으로 운용이 된다(Chapman, 1959: 13-15). 이 경우 행정수단의 사유화는 절정에 이르게 되며 공적 행정기능은 관료 개인의 사적 활동과 거의 구분이 없게 된다.

이러한 봉건제적 행정체제는 왕의 입장에서는 결코 달갑지 않은 것이데, 그 이유는 첫째, 관료들이 봉토를 수여받음으로 왕의 지배권역에서 벗어나 독자적 권력을 키울 수 있으며, 둘째, 관료들의 비전문성이 강화되고 이는 행정능률을 저하시킬 수 있는 것이다. 셋째로 지적할 수 있는 점은, Weber가 강조하는 점으로, 공동수탈 대상인 농민에 대한 이해관계가 군주와 영주 간에 큰 차이를 보인다는 점이다. 그러나 이러한 이유 때문이 아니더라도 봉건적 행정체제가 유지될 수 없는 가장 중요한 이유는 수여할 토지에는 한계가 있다는 점이다. 이는 중세 중기가 되면 더욱 심각한 문제가 된다.

결론적으로, 프랑스에서 중세 국가가 성립하는 시기의 군주의 힘은 지방의 제후나 성주에 의해 크게 제약을 받았다. 군주의 재정 수요의 증가는 관료들의 증가를 필요로 하였고 이 때 군주는 봉건제적 행정체제를 그것이 주는 불리함에도 불구하고 채택하지 않을 수 없었다.

우리는 조세수취의 정당성 획득→조세(tax)의 탄생의 순서를 밝아 진행되었다고 말한다.

2) 중세 관직의 사적 전유의 법률적 기초

봉건제적 행정 때문에 발생하는 군주 권력의 제한을 피하기 위하여 프랑스의 왕들은 다양한 방법을 사용했는데, 그 가운데 중세 초기에 가장 대표적인 것이 상당한 수준의 학식을 가지고 있으면서 관직세습에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 성직자를 관료로 고용하는 것이었다(Strayer, 1970:33). 관료를 키울 수 있는 적당한 교육기관이 없었던 당시에 성직자들은 관료가 필요로 하는 지적 능력과 글 쓰는 능력을 지니고 있었으며, 또한 그들 각자는 교회가 주는 은전(ecclesiastical benefice)을 보유하고 있었으므로 따로 왕이 봉토나 은전을 하사할 필요가 없었던 것이다. 이에 더하여 성직자들은 독신이었으므로 자신의 은전이나 관직을 세습시킬 가능성도 적었던 것이다(Collins, 1995: 6).¹⁰⁾

그러나 중세시대 국가행정과 교회의 밀접한 연관은 프랑스 관료제 형성과 관직의 사적 전유에 중대한 결과를 초래하게 되는데, 이는 중세 교회에서 정립된 성직자 모델이 여과 없이 정부 관료제에 침투했기 때문이다(Hintze, 1975: 289-290)¹¹⁾. 위에서 지적한 요인들 때문에 13세기가 되면 중앙과 지방 주요 관직에서 성직자의 비중은 상당한 정도가 되었으며, 특히 문서수발을 담당하는 상서성(chancery)과 회계부서의 관료는 거의 성직자가 차지하게 되었다. 이 때 성직자-관료는 언제든지 왕이 해고할 수 있는 지위에 있었고, 그들은 각자 성직자 은전을 보유하고 있음으로 해서 국가가 따로 보수를 지급할 필요도 없었다. 그러나 14세기가 되면서 국가와 교회의 관계가 소원해지고, 또 막 생겨나기 시작한 대학에서 교육을 받은 일반인(layman)의 관직으로의 진출이 두드러지게 된다. 그러나 문제는 국가가 이들에게 따로 은전을 지급할 수도 또 일정액의 화폐로 보수를 정기적으로 지급할 능력도 없었다는 데 있었다. 결국 새로 정부에 들어온 일반인 관료들은 그들의 생활 보장을 위해서는 관직을 적극적으로 이용하여 이득을 볼 수밖에 없는 처지가 된 것이다. 이런 과정을 Ertman(1997: 80)은 다음과 같이 요약하고 있다: "1300-1450년의

10) 현재 "관청의 서기"나 "사무원"을 뜻하는 영어 clerk는 중세시대에 거의 유일하게 라틴어를 쓰고 읽고 쓸 수 있는 집단인 성직자를 뜻하는 clericus (clergyman)에서 근원한 것에서 우리는 성직자들의 중세 행정에 미친 영향을 알 수 있다.

11) 행정학자인 Waldo(1980: 8)는 중세의 교회가 로마법과 행정구조를 전수받았기 때문에 근대 행정기술의 발전에서 중요한 가교 역할을 하였다고 말한다.

기간에 서구의 군주제에서 영구적 행정 직위의 수의 급격한 증가와 이 자리를 차지하려는 일반인들의 유입을 볼 수 있다. 이와 같은 새로운 유형의 관료들은 은전을 보유할 수가 없었기 때문에 봉급이나 일반 민중으로부터 거두어들이는 사례금(fee)에 의존할 수밖에 없었고, 이는 결국 관직을 소득의 원천으로 전환시키게 된다." 관료에게 관직 자체가 가지는 공적 성격은 퇴색하게 되고 성직자의 은전과 같이 생활을 보장하는 수단이 된 것이다.

중세 중기부터 위에서 말한 과정을 거치면서 프랑스의 관료들은 자신들이 부여 받는 관직 자체를 은전으로 보는 경향이 생기게 되는 것이다. 그러나 관직의 사적 전유의 프랑스적 특징을 결정지었던 더욱 중요한 요인은 교회법이 성직자 은전에 대하여 적용하였던 규정들을 유사한 형태로 관료의 관직에도 적용하였다는 점이다. 13세기 동안에 은전 보유자의 권리와 특권이 교회법에 성문화되기 시작했는데 중요한 특징으로 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 은전은 평생 동안 보장되었고 그 박탈은 보유자가 중죄를 저질렀을 경우만 가능했다. 둘째, 은전 보유자는 그가 죽기 20일(후에는 40일) 전이면 제3자에게 은전의 승계를 할 수 있었다. 이는 *resignatio in favorem*으로 불려 졌으며 후에 관직매매에 중요한 근거를 제공한다(Ertman, 1997: 78). 마지막으로 교황은 은전 보유 성직자가 대리인을 선임하여 성직임무를 수행하는 것을 허락할 수 있었는데, 이는 한 사람이 교황청의 허락만 있다면 여러 개의 은전을 동시에 보유할 수 있음을 뜻했다. 이러한 교회법이 규정한 은전에 대한 규정들은 관직을 성직자의 은전과 동일시하는 관료들의 관행에 힘입어 관직에 대한 규정으로 발전되었던 것이다. 성직자가 은전에 대하여 행사했던 특권, 즉 은전의 평생보장, *resignatio in favorem* 권리, 대리인의 임명, 복수의 관직 점유 등을 정부 관직에 적용 할 수 있게 되었고 이제 관직은 민간인 관료의 평생 소득의 원천이 되면서 재산권의 대상이 됨은 자연적인 것이었다.

위와 같은 제도적, 역사적 요인에 의해서 15세기 말엽이 되면서 프랑스에서 관직의 개인 사유화가 정착된다고 볼 수 있다. 분명히 행정수단에 대한 점진적인 통제 상실은 군주의 입장에서 환영할 만한 것이 못되었고, 또 관직의 사유화는 장기적으로 국가의 군사적, 행정적 능력의 쇠퇴를 결과할 수밖에 없었다. 그럼 군주는 왜 이와 같은 관직 사유화 추세를 용인할 수밖에 없었는가? 그 이유로 크게 두 가지를 들 수 있다. 우선 전쟁의 빈도나 규모가 커질수록 민간인 관료의 군주에 대

한 협상 권력이 커질 수밖에 없었다는 점이다. 관료들이 가진 전문화된 행정능력, 막강한 자금력, 사회집단에 대한 영향력은 성공적 전쟁수행을 위해서는 필요불가결한 것이었다. 군주의 관료에 대한 의존은 국가가 관료로부터 자금을 차용하는 경우 또 국가의 경비를 관료의 사적 호주머니에서 충당하는 경우 더욱 심화되었다. 두 번째 이유로는 관직의 사유화가 일정 부분 군주의 이익과 부합했다는 사실이다. 먼저 관직의 거래를 인정하면 관료가 퇴직 시 관직의 매각을 통해 거액을 챙길 수 있으므로 국가는 연금을 따로 제공할 필요가 없어지게 되며, 또 관직의 거래 시 국가가 개입하면서, 즉 관직의 사임과 승계자의 선정 시 국가의 승인을 요구하면서, 국가는 상당한 재정수입을 확보할 수 있었다.

이로써 중세가 끝나 가는 14세기 초기부터 종신고용, 대리인의 고용, 그리고 *resignatio in favorem*와 연관된 관직매매가 지방정부의 관료들에게 일반화되기 시작하였다. 14세기 말엽이 되면서 파리의 고등법원(*parlement*)은 관료들이 법원의 판결에 따른 중대한 과실이 없는 한 본인의 의사에 반하여 관직을 박탈당하지 않는다는 원칙을 확인하였다. 15세기가 되면서 프랑스 정부의 관료들은 중앙이건 지방이건 자신의 관직을 사적 재산의 하나로 간주하기 시작한 것이다. 중세의 프랑스 정부는 결국 관직의 사적 전유를 관행적으로 인정하였고, 더 나아가 이를 적극 이용함으로써 국가재정 확충의 중요한 도구로 간주하였다. 이는 후술 하듯이 16세기에 들어오면서 관직매매를 합법화시킴은 물론 이를 따로 관리하는 국가기구 설립하는 데서도 명백해지는 것이다(Doyle, 1996: 2-6).

2. 영국

1) 중세 국가 성립 초기의 권력관계

1066년 William 1세는 왕위계승권을 주장하면서 영국에 침입, 앵글로색슨계의 왕을 격파하고 노르만왕조를 열었다. 영국은 이로써 다른 유럽국가들 보다 일찍 중앙집권화 된 국가를 형성할 수 있었다. 지방에 근거를 두고 있던 봉건적 귀족세력들은 노르만 정복 전의 계속된 이민족의 침입으로 약화되어 있었으므로 새로운 통일국가에 대하여 적극적으로 대항할 수 없는 처지였다. 그리하여 11-13세기 동안에 프랑스에서는 권력이 아직 여러 제후와 영주들 사이에 분할되어 있었던 반

면에 영국의 왕들은 봉건적 세력들을 확실히 통제할 수 있었다(Strayer, 1979: 36; 박지향, 1997: 235-236). 이 기간 동안 상대적으로 강력했던 영국의 군주들도 다른 유럽국가들의 군주와 마찬가지로 그들의 재정에 고갈되었을 경우 관직을 매매하였다.¹²⁾ 이런 관행은 노르만의 영국 정복 이후 150년 동안 특히 심하였다(Swart 1949: 45). 이 기간 동안 프랑스에서는 권력이 군주와 여러 제후세력 사이에 분산되어 있었다면, 영국의 군주들은 이런 봉건세력을 충분히 제압할 수 있었다. 결국 프랑스에서는 300-400년 후에나 성행하게 된 군주에 의한 관직 매매가 영국에서는 이 때 정점에 올랐다는 사실은 관직의 사적 전유가 Weber의 주장대로 중앙의 지배력이 약화되었을 때뿐만 아니라 중앙의 지배력이 더욱 확실하여 관직매매를 하더라도 중앙의 권력이 약화될 가능성이 희박한 경우 나타날 수 있다는 새로운 가설을 제시하고 있다.

그러나 13세기에 오면 국왕의 전횡을 견제하는 귀족세력들이 한층 강력해지면서 왕에 의한 관직매매는 아주 제한적으로 밖에 이루어질 수 없었다. 특히 주목되는 사실은 전국적으로 단일한 대의기관으로 의회(Parliament)의 발달이다. 영국의 의회는 프랑스의 삼부회와는 달리 신분별로 회의가 따로 조직되거나 지방마다 다른 의회가 있었던 것이 아니라 귀족과 성직자로 이루어진 상원(House of Lords)과 신분에 차별 없이 지역을 대표하는 하원(House of Commons)으로 이루어졌고, 특히 하원의 권한이 강화된 15세기 초반에 이르면 의회의 동의 없이 과세를 하거나 법률을 제정하는 것이 어려워지게 되었다¹³⁾. 강력해진 의회는 관직매매와 행정의 비효율성에 대하여 상당히 비판적이었고 이는 의회가 국왕의 통치에 대한 행정적, 재정적 통제기관의 중대한 역할을 담당하면서 더욱 강화되었다(Brown, 1989: 218-224).

영국에서도 지방관이 군주의 감시와 통제로부터 벗어나서 사적 이익을 위해 관

12) 특히 리처드1세(1157-1199)는 관직매매로 악명을 떨쳤는데 십자군원정을 떠나기 전 많은 기사직을 돈을 받고 팔았고 성지에서 돌아와서는 구매자들로부터 그 직위를 빼앗아 이를 다시 판매의 대상으로 내어놓았다 (Swart, 1949: 46).

13) 강력한 왕권과 또한 강력한 권한을 지닌 의회가 동시에 존재한다는 것이 일견 모순돼 보이나 이는 중세 영국에서 국가형성의 자연스러운 결과라고 Strayer(1979: 44-45)는 말한다. 먼저 중세의 영국의 왕들은 법률 집행과 조세징수의 편의를 위해 국민의 동의를 구했다는 것이다. 그리고 이러한 동의를 구하는 방식은 당시 영국이 통일되고 국왕의 주권이 완전하게 인정되었기에 가능했다는 것이다.

직을 사용하려는 경향이 일찍이 나타났었다. 노르만 왕조의 성립 전인 Anglo-Saxon 시대부터 중앙에서 파견되는 지방관(sheriff)에 의한 조세징수 등의 행정이 이루어졌는데, 이 지방관들이 자신들의 관직을 사유화하여 세습직으로 하려 하였다. 이런 경향에 대하여 모든 권력을 중앙에 집중시키려 하였던 노르만 정복 이후의 군주들은 지방관의 조세징수를 대리조세징수(tax-farming)로 바꾼다거나, 프랑크 왕국의 샤르마뉴 대제 때의 missi dominici를 영국식을 변형시킨 순회재판관(itinerant justices) 제도를 활용한다거나, 그리고 지방민의 감시자 역할을 활성화시킨 원형적인 배심원(juries) 제도를 적용한다거나 해서 지방관의 권력을 제한하려 하였다. 중국적으로 지방관의 의무는 집단적으로 행동하며 임기는 엄격히 제한되는 치안판사(Justice of the Peace: JP)에 의해 대체되는데 이들은 지방의 지주들 가운데 왕이 임명하는 자들이다(Brown, 1989: 71-73, Gill, 2003: 85-86). JP는 행정행위에 따른 보수를 따로 국가로부터 받지 않았고, 또 그들이 모두 상당한 규모의 토지를 보유한 재력가들이므로 관직을 사적으로 사용하려는 동기도 거의 없었다. 또한 Weber가 강조 하듯이 전통적 토지 귀족이 봉건적 사회질서를 대변한다면, 이들은 상당한 수준의 합리적 의식을 보유한 집단으로 후에 영국의 독특한 젠트리(gentry) 계층을 형성해서 국민국가의 형성과 자본주의의 발전에도 기여를 하게 된다. 결국 영국에서는 Weber의 가산관료제 모델이 상정하는 것과는 반대로 지방 수준에서의 관직의 사유화 경향이 그리 크지 않음을 볼 수 있는데, 이는 JP나 배심원 제도, 또 지역민의 선출에 기초하는 하원 등의 제도가 있었음에 가능한 것이었다. 영국에서는 지방민들의 적극적 참여를 통해 지방 수준에서의 관직의 사적 전유 현상이 상당 정도 극복되었다고 볼 수 있다.

2) 중세 관직의 사적 전유의 법률적 기초

문제는 중앙에서의 관직의 사적 전유였는데, 의회를 통해 이를 제한하는 여러 시도 특히 1386년의 관직매매를 불법화시키는 입법이 있었음에도 관직매매는 다양한 형태를¹⁴⁾ 띠면서 지속되었다. 이와 같은 중앙에서 관직의 사적 전유의 지속

14) 중세 초기의 관직매매의 주체는 국왕이었다면 13세기에 오면서 그 주체는 국왕이 아니라 고위공직자, 궁정관리, 그리고 고급귀족 등으로 분산되었다. 그리고 관직매매는 돈을 주고 노골적으로 관직을 사고파는 것이 아니라 유력인사가 관직수여를 중개(brokage)하고 그 대가로 선

성을 이해하려면 프랑스의 예에서와 마찬가지로 당시 영국의 관료들이 관직에 어떤 의미를 부여하고 있었는지에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 영국에서 관직개념을 형성하는데 중요한 역할을 하였던 것은 프랑스나 스페인처럼 교회법(Cannon Law)이 아니라 보통법(Common Law) 전통이었다. 중세 초기 행정 관료의 다수를 차지하였던 성직자를 대체하여 15세기가 되면서 많은 수의 일반인들이 정부에 들어오게 되었고, 이들은 먼저 자신들의 관직의 성격을 임명권자가 자의적으로 해임할 수 있는 것(at pleasure)에서 종신직(life tenure)으로 전환시키는데 성공한다. 이는 당시 영국의 관료들도 프랑스의 관료들과 같이 은전이나 정부로부터 정기적 보수를 받을 수 없었고 행정행위를 통해 거두어들이는 수수료(fee)에 기초하여 생활하였으므로 안정적 관직보유는 무엇보다도 중요한 일이었다. 그리고 일단 종신직의 지위를 차지하고 나서 관직보유자들은 과거 법원의 판결을 기초로 그들의 관직이 평생 동안 사용과 처분의 자유가 인정되는 자유보유권적 재산(freehold property)이라는 주장을 하게 되었다.

개인이 자유로이 처분할 수 있는 재산을 뜻하는 영국 보통법의 고유개념인 freehold로 관직이 인정된다는 것은 관직을 가축이나 부동산처럼 처분할 수 있음을 뜻한다. 관직은 또 매매와 상속이 가능하고, 또 여러 사람에게 분할한 수도 있는 것이다. 더 나아가 관직에 대한 권리는 관직에서 나오는 수수료에도 적용이 되었고, 군주도 적당한 대가를 지불하지 않고서는 관직을 박탈할 수 없는 것이다. 이러한 관직개념은 15세기 후반이 되면서 일반적으로 인정되었고, 종신직의 관직보유자는 자신이 자의로 사임을 할 때 후임자에게 자유보유 재산의 처분에 따른 금전적 보상을 요구할 수 있었던 것이다.

그러나 여기서 주의해야 할 점은 자유보유재산의 하나로 관직을 간주하는 것은 관직의 사유화는 촉진할지언정 프랑스에서와 같이 왕에 의한 무분별한 관직매매는 방지하는 기능을 가졌다는 사실이다. 만약 종신직의 관직이 자유보유재산이라면 같은 일을 수행하는 관직의 수를 늘리는 것은 새로운 관리들이 기존 관리들이 거두어들이는 수입을 빼앗아가는 결과를 초래함으로써 기존 관직의 가치를 떨어뜨린다는 것이다. 왕에 의한 관직 남설의 법률적 제한은 1587년의 Cavendish사

물이나 금품을 받는 형태를 취했다. 이는 근대 영국의 인사행정의 특징인 정실주의(patronage)의 뿌리는 중세까지 소급됨을 의미한다.

건에서 뚜렷이 나타났는데, 법원은 Elizabeth 1세에 의한 관직의 신설이 기존 관리들의 수입을 감소시키기 때문에 관직에 자유보유권을 부여하는 보통법의 정신에 반한다고 판결하였다(Swart, 1949: 49).

결론적으로 영국에서 관직의 사적 전유의 제도화의 가장 중요한 특징은 프랑스에서의 그것이 군주를 정점으로 하는 정부에 의하여 주도되면서 정부의 재정확충의 중요한 수단으로 기능하기 시작하였다면, 영국에서는 의회의 반발이나 중세 중기 이후로 세력을 키운 귀족집단의 저항으로 군주가 관직매매에서 가지는 주도권을 많이 상실하였다는 점이다. 대신 사회의 유력 귀족들을 중심으로 일반인들 간의 관직의 거래(brokerage)가 성행하면서 영국 관료제 특유의 인사관행인 정실주의(patronage system)의 뿌리를 내리게 되는 것이다.

IV. 근대 국가의 형성과 관직의 사적 전유

16세기가 되면서 유럽대륙은 프랑스와 스페인 간의 이탈리아 전쟁을 시발로 19세기 초반까지 끊임없는 전쟁의 무대가 되었고, 동시에 각 국가들은 종교적 차이나 계급적 갈등에서 오는 내분을 겪게 되었다. 당시 국가들 간의 분쟁은 공격과 방어수단의 혁명적 변화¹⁵⁾ 때문에 중세시대에는 상상할 수 없었던 액수의 군사비를 요구하였다. 늘어나는 군비를 충당하고자 대륙국가의 군주들은 새로운 재정수단을 강구하여야 하였고, 또한 이의 효율적 운용을 위해 국가기구를 합리화시켜야 했다. 이와 같은 국가를 일군의 학자들은 "재정-군사국가(fiscal-military state)"라고 규정하면서, 그것의 핵심은 무력의 증강을 위해서 국가는 전 국민을 상대로 조세를 징수해야 했고 이렇게 증강된 무력은 다시 국민에 대한 수탈을 원활하게 하는 도구가 되는 순환관계에 있다고 본다.¹⁶⁾ 관직의 사적 전유 역시 전쟁수행을 통한

15) 학자들은 당시의 군사기술의 변화(한편으로는 더 많은 기동성과 선형 대형, 다른 한편으로는 덜 기동적인 포위공격전)를 "군사혁명(military revolution)"이라 칭하면서, 이러한 군사기술의 변화는 잘 훈련된 대량의 보병을 필요로 하며 이는 근대 국가의 또 다른 초석인 상비군의 창설을 결과했다고 말한다. 자세한 것은 Parker(1976) 참조.

16) 16세기부터 가속화된 국가 간의 전쟁이 근대국가 형성의 모체가 되었다는 주장은 역사학자 Otto Hintze(1975)에서 시작하여 Tilly(1985; 1990), Downing(1992), Finer(1997), Mann(1986) 등에

근대 국가 형성 과정과 밀접한 연관을 맺으며 발전하게 된다. 이 때 군주나 개인들에 의한 관직매매는 이를 반대하는 사회세력, 특히 대의기관의 견제 여하에 따라 더욱 강화되거나 약화된다. 아래의 프랑스나 영국의 예는 관직의 사적 전유의 제도화에 있어 전쟁과 대의기관의 영향력이 달리 나타남으로써 서로 차이를 보이는 결과가 나타나는 것을 보이고 있다.

1. 프랑스

1) 전쟁과 관직의 사적 전유

프랑스는 또한 상비군을 갖고 있지 않았던 영국과는 달리 일찍이 14세기 말의 Charles 5세 때 이를 만들었고, Charles 7세 때는 *compagnies d'ordonnance*라는 이름으로 9,000명을 헤아리게 되었다(Collins, 1995: 14). 16세기가 되면서 프랑스는 스페인과의 전쟁을 시작으로 19세기 초반 까지 수많은 크고 작은 전쟁을 치르게 된다. 또한 전쟁기술에 큰 변화가 오게 되었는데, 그전의 기마병 위주의 병력구성은 총기로 무장한 보병위주로 재편되었고 이는 전쟁 발발 시 일시에 지출되는 비용의 급속한 증가를 가져왔다¹⁷⁾. 이와 같은 상황에서 프랑스의 왕들은 장기적 관점에서 효율적인 정부를 구축하는 작업을 하기 보다는 목전의 이익을 위해 봉건제적 행정수단을 이용하는데 열심이었던 것이다. 이러한 정책은 프랑스 정부의 재정을 빠르게 고갈시켰으며, 특히 전비를 충당 할 현금의 확보를 시급한 과제로 만들었다. 이 때 관직매매는 왕의 입장에서 가장 손쉽게 현금을 확보할 수 있는 수단으로 인식되었던 것이다. 무분별한 관직의 남설과 관직매매는 결국 프랑스의 관료제의 규모를 유럽에서 가장 큰 것으로 만들었다.

15세기 말의 프랑스의 왕이었던 Louis 11세와 Louis 12세는 본격적으로 관직을 팔기 시작했다(Clevedl, 1999: 131). 특히 이태리에서의 전쟁으로 인한 비용 증가가

의하여 정교화 되었다. "군사-재정 국가"의 개념과 유럽에서의 발전은 Glete(2002: chs. 1, 2)를 참조

17) 당시의 전쟁이 프랑스 정부기구의 변화에 민친 영향을 Finer(1997: 1277)는 다음과 같이 말한다. "전쟁은 평화가 찾아와도 그대로 남겨지는 군사, 행정 재정기구의 초과과잉상태를 요구한다. 전쟁은 행정적/재정적 톱니바퀴 효과(ratchet effect)를 가지고 있다."

이를 촉진시켰다. 최초 정부에 의한 관직 판매는 비밀리에 제한적으로 이루어졌지만, Francis 1세 치하에 오면서 공식적인 것이 되었다¹⁸⁾. 이 때 정부는 관직매매를 전담하는 정부기구(Bureau des parties casuelles)를 설치하였다. 관직매매는 다양한 형태를 띠며 이루어졌다. 현직에 공석이 없으면 새로운 직위를 신설하였고, 이것도 불가능할 때는 한 사람의 직무를 둘 또는 셋으로 분할하여 자리를 신설하였다. 심한 경우는 아무런 직무도 지니고 있지 않은 관직을 대량으로 만들기도 하였다. 16세기 후반이 되면서 프랑스는 수많은 검사관과 대리조세징수인들로 가득 차게 되었다. 예를 들어 돼지혀 검사관과 가발 통제관이라는 관직이 만들어지기도 하였다(Swart, 1949: 8). 이리하여 16세기 말이 되면 관직매매는 완전히 합법화하게 되었다. 관직은 이제 토지만큼 안전한 투자의 대상이 되었다. 관직에 저당권을 설정하는 것이 가능해졌으며, 공공경매를 통해 거래가 이루어졌고, 법률적으로 부동산으로 인정되었던 것이다.

관직매매를 통하여 프랑스 정부 관료의 숫자는 비약적으로 증가하게 되었다. 1515년에 매매 가능한 관직의 수가 4,041개 있었다면 1600년에 그 수는 11,000개로 증가하게 되었다 (Gill, 2003: 93).¹⁹⁾ 프랑스의 왕들은 관직을 직접 매매함으로써 얻는 수입에 만족하지 않고 개인들 간의 거래에 개입해서도 수입을 얻으려 하였다. 16세기 프랑스의 왕들은 구매가격의 일정 부분(보통은 1/10이었으나 나중에는 1/4이나 1/3)을 왕에게 받치면 개인들 간의 관직매매를 정당한 것으로 승인해 주었다. 이렇게 하여 17세기 중반까지 관직매매를 통한 수입이 늘어나는 왕의 지출을 충당하는 중요한 원천이 되었던 것이다. 17세기 전반기를 통해 보면 관직매매를 통한 수입이 왕의 총수입의 8%에서 39% 까지 차지하고 있다. 1620년대와 1630

18) 1512년 Louis 12세가 소수의 공직을 매각하는 것에서 시작하여 Francis 1세는 1522년 파리의 고등법원에 20개의 매각을 위한 새로운 자리를 만들었으며 그 후 매각을 위한 관직의 증설이 가속화 된다. Gill(2003: 93)에 따르면 1515년에 프랑스 전역에 걸쳐 4,0041개의 매매 관직이 있었다면 1600년이 되면 이것이 11,000개로 증가했다고 한다. 또한 1570년에서 1576년 사이에 프랑스 국가 수입의 10-15%가 관직매매를 통해 조달되었다.

19) 이와 같은 대규모의 관직의 신설은 관직소유자들이 자신의 보수로 직접 시민들로부터 비용을 징수하거나 거두어 드린 세금의 일부를 개인적으로 사용하였기 때문에 시민사회에 엄청난 경제적 부담을 강요하는 것이었다. 또한 지대추구이론에서 말하듯이 사회의 많은 자원이 비생산적인 지대추구(여기서는 관직추구)에 낭비됨으로써 17-18세기 프랑스의 경제발전에도 해로운 영향을 미쳤음은 명약관화한 것이다.

년대를 걸쳐 보면 관직매매를 통한 수입이 왕의 수입의 25%를 내려간 적이 없었다(Bonney, 1981: 313). 그러나 관직매매를 통한 수입은 일시적인 것이고 장기적으로 정부는 관직보유자에게 봉급이나 연금 등의 형태로 금전을 지급해야 했기 때문에 부채의 성격을 지니는 것이었고 국가의 재정을 악화시키는 요인인 것이다.

매매를 통해 관직을 취득한 개인은 매매대금을 왕에 지급해야만 했을 뿐만 아니라 거액의 융자도 해주어야 했다. 이렇게 되면 관직보유자는 현존하는 국가에 대하여 재산권적인 권리를 가졌게 되는 것이고, 그 국가의 존립을 위해서는 막대한 재정적 지원을 계속적으로 할 수 밖에 없었다. 즉 국가가 재정적 위기에 있고 외부에서의 금융조달이 어려울 때 관직보유자는 국가에 신용을 제공할 수밖에 없는 “포획된(captive)” 자금원이 되었던 것이다. 관직보유자와 신용제공자가 일치하는 현상은 혁명 전까지 지속되었고 이를 통해 프랑스 절대왕정의 “내부금융(inside credit)”을 완성하게 되는 것이다(Levi, 1988: 115-117).

관직매매를 중심으로 한 관직의 사적 전유화 과정은 17세기에 들어오면서 Henry 4세와 Louis 14세의 치하에서 완성을 보게 된다. 종교적 갈등으로 인한 내전이 종식되는 16세기 말 17세기 초에 Henry 4세는 왕권강화와 군사력의 효율화를 추진하는데 그 중심에는 행정의 개혁이 있었다. 하지만 재상 Sully가 주도가 되어 추진된 개혁의 목적은 절대국가의 구조를 근본적으로 바꾸는데 있지 않았고 재산권적 관직보유와 사적금융이라는 비합리적 행정구조의 틀 안에서 이를 보다 효율적으로 운영하는데 있었다(김성학, 1982). Sully의 개혁의 진수는 1604년에 도입한 La Paulette에 있다. 이 제도는 당시의 금융업자 Paulet의 이름에서 나온 조세제도로써 매년 관직의 금전적 가치의 1/60을 세금으로 지불하면 관직보유자는 그의 관직을 어느 때 어느 누구에게나 양도할 수 있는 권리를 취득했던 것이다. 이는 관직매도자가 매도 후 40일 전에 사망하면 매매가 취소되었던 제한에서 관직보유자가 해방될 수 있음을 의미하며, 이 제도를 통해서 관직의 양도나 상속에 대한 마지막 제한이 없어지게 되었다. 관직보유자는 관직에 대한 투자를 더욱 더 안정적으로 할 수 있었고 군주는 지속적이고 정기적인 수입을 보장 받음으로써 매년 새로운 자리를 신설함으로써 나타나는 행정에 미치는 부정적 영향을 피할 수 있었다(Mousnier, 1984: 35-52).

관직매매는 Louis 14세 때의 재상 Colbert에 의하여 잠시 주춤하게 된다. Colbert

는 국제정치 문제 못지않게 국내정치 상황을 중시하였고 상업과 산업의 진흥을 통한 중상주의 정책을 추진하였다. 이를 위해서는 그는 관료의 수를 제한하고 세금을 낮추며 공공부채를 감소시키는 정책을 주창하였다. 이러한 관점에서 Colbert에게 관직매매는 제한되어야만 하는 것이었다(Collins, 1995: 88-94). 그래서 17세기 중반 한 때 프랑스에서 관직매매는 크게 줄어들게 되었다. 그러나 Louis 14세가 1667년 네덜란드와 전쟁을 시작하면서 확장정책을 추진하자 관직매매는 다시 활성화되었다. 그 후 관직매매는 절정에 다다르게 되는데, 아우크스부르크 동맹전쟁 당시 감사원장이었던 Pontchartrain은 Louis 14세에게 “전하가 관직을 만들면 하느님은 이것을 살려고 하는 바보들을 창조하실 것입니다”라고 말한 일화는 유명한 것이다(Behrens, 1985: 51).

2) 대의기관과 관직의 사적 전유

근대 국가로 발전하는 과정에서 프랑스의 가장 중요한 특징은 절대군주의 전횡을 제어할 수 있는 대의기관의 취약성이다. 대의기관이 근대 국가 형성에서 가지는 중요성은 이를 통해 군주가 국민의 동의에 기초한 조세징수를 할 수 있을 뿐만 아니라 정부 관료제나 군부 내에서의 비능률과 부조리를 감시할 수 있는데 있다. 그러나 프랑스의 신분제 의회인 삼부회의(Estates General)는 군주의 조세징수를 도와 백년전쟁을 종식시키는데 큰 역할을 하였고 또 정부 관료제 내의 관직 사유화를 적극 비판하였지만, 1484년부터 프랑스 혁명 직전까지 왕으로부터 자신의 고유 권한을 제한하는 성가신 존재로 인정받게 되었다²⁰⁾. 결국 프랑스 절대군주들은 16세기부터 종교를 매개로 하여 격화되는 국가들 간의 갈등과 이것이 야기하는 군사적 압력과 재정적 압박을 돌파하는데 있어서 대의기관의 동의에 기초한 체계적인 조세체제의 확립과 합리적 관료제의 형성을 통해 해결의 실마리를 찾지 못하고 중세시대에 정착한 제도인 사적 금융에의 의존, 관직매매, 그리고 군사적

20) 프랑스 국왕은 신분계급을 대표하는 삼부회의를 자신의 권력을 잠식하려는 존재로 보고 로마법에 나타난 군주의 절대권력을 실현하려고 하였다. 1484년에 소집된 삼부회의는 실제로 정부개혁을 시도하였는데 그 주장을 보면 관직의 거래를 중시시키고 권력남용을 억제하며 조세의 균등배분 등을 담고 있다. 하지만 이런 시도는 모두 실패하였고 다음의 삼부회의는 1560년에 개최되게 된다. 결국 대의기관의 동의를 바탕으로 조세수입을 통해 전비를 조달한 영국과 달리 비정상적인 재정수단에 의존한 프랑스는 전력상 약세에 노일 수밖에 없었다.

기업가주의의 허용을 통해 해결하려고 하였다.

그러나 프랑스 절대주의 국가가 영국을 비롯한 유럽의 다른 국가와의 차이점은 이런 비합리적 행정을 있는 그대로 암묵적으로 용인하려만 한 것이 아니라, 이를 합법화, 체계화하려 했다는 점이다. 뒤에서 보겠지만 영국에서는 관직매매를 왕을 포함한 많은 정치인과 지식인들이 사회의 정의를 해치는 심각한 문제로 인식하였고, 의회는 비록 명목적이지만 이를 불법화시켰다. 즉 영국에서의 관직매매는 법 테두리 밖에서 거의 관행처럼 행해졌고 그것에 이해관계를 지닌 사회세력들에 의하여 제도화되었던 것이다. 그러나 프랑스의 관직매매의 가장 중요한 특징은 이를 제어할 수 있는 대의기관의 약화에 힘입어서 국가가 이를 단지 수동적으로 용인한 것이 아니라 적극적으로 합법화 시켰고, 거기에 더하여 그 거래에 개입하여 이득을 취하려 했다는 점이다.

18세기 후반의 프랑스에서는 약 300,000명의 관료가 일을 하고 있었고 그 가운데 봉급을 받으면서 정부가 임의로 고용과 해고를 할 수 있는 직업관료는 약 50,000 정도라고 알려졌다(Gill, 2003: 99). 이와 같은 관직을 사유화 시킬 수 없는 소수의 관료들은 Hintze(1975)나 Mousnier(1984)에 의하면 commissaire라는 새로운 유형의 관료들로 관직을 사적으로 전유하는 집단인 officier와는 임용과정이나 임무수행 방식에서 커다란 차이를 보인다. 왕이 임의로 임용, 해고할 수 있는 지방장관인 intendant로 상징 되는 commissaire가 17세기 이후로 증가하였지만, 바로 위에서 지적하였듯이 이들 관료들의 비율이 전체 관료 가운데 아직 16% 정도 밖에 이르고 있지 못하고 있는 점은 프랑스 관료제의 전근대성을 대변하는 것으로 볼 수 있다. 계몽주의 사상이 절정에 이르고 자본주의적 산업화가 시작되고 있던 18세기 말까지 프랑스의 행정은 아직도 전근대적인 가산제의 틀에서 벗어나지 못했다는 것이다. 관직을 사적으로 전유하는 관행은 1789년 프랑스 혁명을 거치면서 공식적으로 금지되었다.

계속된 전쟁 수행을 위한 국가 재정의 필요와 대의기관의 군주의 전횡에 대한 견제의 미흡으로 인한 근대 국가 형성기의 프랑스에서의 관직매매는 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 프랑스에서는 많은 경우에 관직을 취득하면 동시에 신분 상승이 이루어졌다는 점이다. 즉 평민이 관직의 매수를 통해 귀족신분으로 상승할 수 있었던 것이다. 이에 따라 나타난 신분이 제4신분으로 불렸던 법복귀족

(noblesse de robe)로서 전통귀족 보다는 사회적 평가가 낮았지만 18세기 프랑스 사회에서 무시 못 할 세력을 형성하였다(Behrens, 1985: 52). 두 번째 특이점은 관직 취득을 통한 신분상승은 관직매매에 당시 경제적으로 급부상하고 있던 자본가 계층을 끌어들이는데 성공하였다는 점이다. 영국에서의 관직매매가 봉건적 귀족세력의 부침과 운명을 같이 했다면, 프랑스에서의 그것은 신흥 자본가 계층을 보수화, 봉건화 시키는데 기여함으로써 프랑스에서의 자본주의와 민주주의의 발전에 악영향을 미치게 된다. 세 번째 특이점은 프랑스에서는 관직매매를 금지시키려던 매수한 관직을 보유한 자들에게 매수가격으로 정부가 상환을 해주어야 했다. 물론 당시의 프랑스 정부의 재정 상태에서 상환을 통한 관직회수는 불가능한 일이었다. 이는 프랑스의 관직 보유자들이 왕과의 관계에서 어느 정도 대등한 관계를 이룰 수 있었음을 뜻하며, 이들이 프랑스에서 근대적인 행정개혁을 가로막는 주된 세력이었던 것이다²¹⁾.

2. 영국

1) 전쟁과 관직의 사적 전유

대부분의 역사학자들이 인정하는 영국의 특수성은 영국이 놓인 지정학적 위치 때문에 대륙에서의 전쟁의 영향으로부터 17세기 말까지 비교적 자유로웠다는 사실에 기인한다. 즉 영국은 프랑스나 스페인이 수많은 전쟁을 거치면서 절대주의 국가로 발전한 것과는 달리 상비군이 없는 상태에서 해군력만으로도 국가방위가 가능했으므로 상당히 약화되고 짧은 절대왕정 시대를 거쳤다는 사실이다(Brewer, 1990: ch.2.; Anderson, 1974: 123). 군주가 전쟁수행을 위하여 대규모의 상비군을 창설하였고 이를 위해 조세를 신설하고, 사적인 금융을 쓰고, 또 관직을 대량으로 매

21) 18세기 후반에 매관관리들이 주축을 이루었던 파리의 고등법원은 왕에 대한 압력으로 자주 집단사퇴라는 무기를 사용하였다. 이는 왕이 자신들의 관직을 상환할 수 없음을 알고 사용하는 무기였다. 그러나 1771년 Louis 15세는 상환을 하지 않고 이들의 사임을 받아들였고, 파리 고등법원을 해산하고, 새로운 기관을 설치하고, 관직의 사유화를 금지시켰다. 그러나 이런 시도는 실패로 끝났는데, 1774년 Louis 16세는 이 조치를 원천적으로 철회하였다. 결국 프랑스에서 관직의 사유화의 철폐는 1789년의 프랑스 혁명을 기다려야 만하였다(Ertman, 1997: 143-144).

매하였던 프랑스와 비교되는 대목인 것이다²²⁾. 이로서 프랑스의 경우와는 다르게 영국에서 왕에 의한 관직매매가 근대로 접어들면서 양적으로 크게 늘어나지 않은 것은 사회·경제적 근대화에 따른 자연스러운 결과가 아니라 위에서 지적한 영국 특유의 관직개념²³⁾과 더불어 전쟁수행에 따른 왕의 재정적 수요가 크지 않았기 때문이라는 사실을 알 수 있다. 이는 16세기 이후 프랑스에서 관직매매의 주된 목적이 전쟁에 따른 왕의 재정문제를 해결하는 수단이라는 점을 상기할 때 더욱 그러하다.

그러나 이러한 지정학적 이유는 영국에서의 관직의 사적 전유의 특징을 외적으로 규정할 뿐이고 그 구체적 양태를 설명하지는 못한다. 사실 16세기 이후로도 영국에서 관직을 사적 목적으로 이용하는 관행이 사라진 것이 아니라 대륙국가들과는 다른 형태로 존속했기 때문이다. 여기서 다른 형태란 영국에서의 관직매매는 국왕의 주도로 이루지지 않았고 정계의 유력한 인사들을 중심으로 관직 소유자들 간의 거래를 통해 이루어졌음을 의미한다. 이러한 현상이 나타난 이유로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 먼저 위에서도 지적했듯이 15세기부터 늘어난 일반인 출신의 관료들은 관직을 자유롭게 처분할 수 있는 freehold로 보는 보통법 전통에 기반을 두어 관직에 대한 완전한 사적 소유권을 주장하였다는 점이다. 이에 따라 관직으로부터 나오는 수입에 대한 권리는 물론 관직을 자식에게 물려주거나 또는 제3자에게 금품을 받고 양도할 수 있었다. 물론 상속이나 양도의 경우 군주의 허락이 필요한 경우가 많았는데 이는 정계의 거물들과 정실주의(patronage)를 기반으로 후원자-고객(patron-client) 관계를 형성함으로써 쉽게 해결할 수 있었던 것이다(Swart, 1949: 46-47).

22) 전쟁을 통한 국가형성은 프랑스의 관료제가 영국과 비교하여 거대해지면서 사회의 저변으로 침투하는 것을 용이하게 하였다. MacCaffrey(1961: 108)의 통계에 따르면 16세기 말의 Elizabeth여왕 시절 영국에서는 주민 400명당 한명의 관료가 있었지만 프랑스에서는 400명당 1명의 관료가 있었다고 한다. 이는 노르망디 같은 프랑스의 한 주에서 일하는 관료의 수가 영국 전체의 관료의 수보다 많았음을 의미한다는 것이다.

23) 이는 관직이 재산권의 대상이기 때문에 관직의 수가 늘어나면 그 가치가 떨어지므로 이를 제한해야 한다는 믿음을 말한다.

2) 대의기관과 관직의 사적 전유

14세기 중엽에 완성된 형태를 보이는 영국의 의회는 군주의 자의적 행정에 결정적 제약을 가했음을 위에서 보았다. 백년전쟁이 한창이던 14세기 후반만 하여도 군주는 전쟁에 필요한 재정확보를 위하여 거의 매년 의회를 열었고 따라서 의회의 국가기구에 대한 견제력도 클 수밖에 없었다. 그러나 전쟁이 뜸해지는 16세기에 오면서 왕의 입장에서 의회를 개최할 필요성도 줄어들었고²⁴⁾ 동시에 의회의 관료기구에 대한 견제력도 약화되었던 것이다. 이에 따라 16세기 이후로 영국적 방식의 관직의 사적 전유가 다시 고개를 들게 된다. 이에 따라 우리는 16세기 영국에서 가산관료제의 특징인 관직매매가 서서히 사라지는 것을 보는 것이 아니라 독특한 형태로 강화되는 현상을 관찰할 수 있다. Ertman(1997: 181)에 따르면, "[16세기 후반의 영국에서] 사적 개인들 사이에 관직을 둘러싼 활발한 거래가 일반적 현상이었을 뿐만 아니라 비록 그것이 국가재정이 아니라 사적 개인에게 혜택을 주었지만 관직임용을 위해서는 금전지불이 거의 항상 요구되었던 것이다." 그리하여 영국에서는 왕이 주도하여 이루어지는 관직매매는 일찍이 극복되었지만, 관직을 소유권의 객체로 인정함으로써 관직소유자에 의한 관직매매는 다른 유럽의 어느 나라보다 더욱 성행하게 되었던 것이다.²⁵⁾ 이런 가운데 많은 관료들은 별 수고를 하지 않고도 수입을 챙길 수 있는 명목직(sinecure)에 남아있을 수 있었고, 대리인을 고용하여 공직을 대신 수행하게 하거나 또는 동시에 여러 개의 관직을 소유할 수도 있었다. 그러나 관직 사유화의 가장 노골적인 특징은 관직수행으로 발생하는 여러 가지 수수료 수입을 관료자신의 정당한 수입으로 하는 것과 관직을 돈을 받고 제3자에게 양도하는 것이라 볼 수 있는데, 이 두 가지 전통은 근대로 들어오면서 많은 행정개혁의 시도가 있었음에도 불구하고 19세기 중반까지 지속되었다.²⁶⁾

24) 헨리8세는 그의 집권 초기 20년 동안 단 의회를 4번 개최하였다. 그리고 그 후 개최되는 의회도 재정문제나 국가행정 문제를 다루기보다는 종교문제에 집착하였던 것이다.

25) Gerald Aylmer(1974: 89)에 따르면 17세기 초반 영국의 행정을 상징하는 세 단어는 Patronage(정실주의), Patrimony(세습재산), 그리고 Purchase(관직매매)로 "3 p's"로 나타낼 수 있다고 한다.

26) 그러나 Elton과 같은 역사학자는 16세기의 Tudor왕조 시대에 진정한 의미의 행정개혁이 있었으며 이 개혁은 근대적 의미의 관료제로 영국정부를 한걸음 더 진전시켰다고 해석한다. 자세한 내용은 조경래(1995)를 참조.

17세기 영국은 내전, 왕정복고, 그리고 명예혁명에 이르는 정치적 격변기를 겪었다. 이에 따라 관직의 사적 전유의 역사 역시 상당한 굴곡을 그리게 된다. 내전 전의 Stuart가의 왕들은 왕실의 재정 문제를 해결하기 위해 비록 소규모적이며 비공식적 방식으로나마 관직을 신설하고 이를 매매하는데 열중하였다. 1551년의 입법에 의하여 관직매매는 원칙적으로 불법이 되었기 때문에 James 1세나 Charles 1세에 의한 관직매매는 편법 즉 왕에 대한 대출이라는 형식을 사용하였다. 왕에 의한 관직매매는 고위관료나 귀족들에 의한 관직매매를 더욱 부추기게 되었는데, Swart(1949: 52)에 따르면, "어느 유럽의 궁정도 James 1세의 궁정보다 더 부패할 수 없었다." 물론 당시 왕에 의한 관직매매는 규모면에서 프랑스의 제도화된 관직매매와는 비교할 수 없이 적었지만, 이에 대하여 의회는 매 회기 마다 더욱 강력한 법률을 제정하여 왕에 의한 관직매매를 제한하려고 하였다.

1640년의 청교도혁명에 뒤이은 공위시대(Interregnum)와 Cromwell의 호국경시대(Protectorate)에는 관직소유 귀족세력이 약화됨으로써 왕에 의한 것이거나 사적 개인들 사이의 것이거나 관직매매는 개혁의 대상이 되었다. 그러나 개혁가들의 시도에도 불구하고 관직매매를 원칙적으로 금지하는 입법은 이루어지지 않았다. 당시 개혁의 실패는 몇몇 급진적 인사들의 적극적인 노력도 현존 제도를 고수하려는 법관이나 법률가의 저항을 극복할 수 없었음을 의미한다. 그러나 분명한 것은 혁명기의 영국에서는 동시대의 대륙국가들이 관료들의 부패로 재정의 낭비와 파탄을 경험하고 있었지만 영국에서의 부패는 상당히 줄어들었다는 사실이다.

1660년 왕정복고가 이루어지면서 Stuart가의 왕들과 전통을 중시하는 귀족들이 다시 정치의 전면에 나서게 된다. 이들은 개인의 사적이익을 국가적 이익 보다 앞에 두게 되면서 잠시 주춤했던 관직매매를 다시 활성화 시켰다²⁷⁾. 당시 영국은 농업자본주의의 발전과 해상교역의 증가로 급속한 경제발전을 경험하던 시기였으므로 관직 가격 역시 상당히 상승하였다. 고액의 가격이 붙어있는 관직은 대부분

27) 당시의 관직을 둘러싸고 나타났던 부패상은 Samuel Pepys의 일기에 잘 나타나있다. 왕정복고 이후 그의 후원자인 Sandwich백작인 Montagu경의 중재로 그는 해군성의 관료가 되었다. 관료가 되자마자 그의 자리를 £ 500을 받고 팔라는 제안이 있었다. Pepys는 고민 끝에 이 제안을 거절하였다. 몇 주 후에 그는 처음 제안한 액수의 두 배를 다시 제안 받았다. 이 제안에 그는 흔들렸고 최종결정을 위해서 그는 후원자인 Montagu경의 의견을 묻지 않을 수 없었다. 자세한 내용은 <http://www.pepysdiary.com/>를 참조.

보수만을 챙기는 명목직이었고, 이것도 대리인을 통해 수행하였다. 또한 종종 관직 대리인의 직도 매매가 되었고 대리인이 대리인을 두는 경우도 생기게 되었다. 이를 통해 우리는 명예혁명 전의 영국의 관직체계가 관직의 사유화에 기초한 부패의 고리로 얽혀있었음을 알 수 있다.

1688년 명예혁명 이후로 영국은 프랑스의 Louis 14세와 전쟁을 시작하였고 그 후로도 19세기 초반까지 프랑스와 여러 번의 전쟁을 치러야 했다. 이 과정에서 Holmes(1982: ch. 8)가 강조하듯이 영국의 국가기구도 그 어떤 때보다도 확대되었고 특히 재정과 군사관련 행정조직의 확대가 두드러졌다²⁸⁾. 국가조직의 확대는 관료 수의 증가를 야기하였고, 일부 부처에서는 전문성을 지닌 직업 관료들이 충원되는 경향도 보이게 된다. 그러나 아직도 관직의 사적 전유의 전통은 계속 되었고, 1688년의 명예혁명은 관직매매를 중심으로 정부에 만연하였던 부패의 척결을 위한 소중한 기회를 제공하면서, 하원을 중심으로 한 개혁운동을 한층 자극하였다. 그리하여 권리장전(Bill of Rights)을 제정하는 과정에서 그 안에 관직매매를 금지하는 조문을 두는 것이 강력히 제시되었다. 그러나 의회는 이를 하위 입법으로 해결하기로 하였다. 그 후 50여 년 동안 관직매매를 금지하는 입법이 거의 모든 회기마다 의회에 상정되었다. 그 내용은 첫째 그 전부터 존재하던 관직매매를 금지하는 법안의 실효성을 높이는 것과, 둘째 모든 관직에 대하여 예외 없이 매매를 금지하는 것이었다. 그러나 위와 같은 내용을 핵심으로 하는 의회의 입법은 이루어지지 않았다. 당시는 비록 관직을 소유권의 객체로 생각하는 법률적 전통은 많이 희석되었지만, 관직을 정치적 투쟁에서 이긴 정파의 전리품으로 생각하는 엽관주의와 후원자-고객의 관계를 중시하는 정실주의가 정치인과 관료 사이에서 뿌리 깊게 남아 있었고 이런 상황에서 관직매매를 실질적으로 금지하기는 어려웠다고 보인다(Finer, 1959: 240-242). 결국 18세기 이후로 영국의 관료제는 다른 유럽국가보다도 앞서서 기능적 전문화의 길로 접어들지만, 관직매매의 구습은 탈피할 수 없었다. 관직의 사적 전유에 대하여 밀접한 이해관계를 가지고 있었던 당시의 정치인들은 쉽게 이를 불법화하기 어려웠고, 관직매매는 19세기 후반 까지 영국에

28) Brewer(1990: 67)에 따르면, 재정과 관련된 관료제의 증가가 두드러졌는데 관료의 수는 1690년을 100으로 잡았을 때 1782년에는 295로 증가하였다. 특히 간접세의 징수를 담당하는 관료의 수의 증가가 가장 컸는데, 1690년을 100으로 했을 때 그 수는 1782년에는 405로 증가하였다.

서 존속하게 되는 것이다(Brewer, 1990: 64-87).

V. 결론

18세기 말까지 프랑스와 영국에서 관직 사유화의 역사는 서로 상이한 궤적을 그리며 발전했음을 위에서 살펴보았다. 프랑스에서 관직의 사적 전유의 특징으로는 국가 주도에 의한 관직매매, 관직 상속의 법적인 보호(Paulette), 관직 보유자의 귀족화 등을 들 수 있으며, 영국의 그것은 개인들 간의 관직거래, 정치적 유력자를 중심으로 하는 정실주의로의 발전, 그리고 관직 수행을 통한 수수료의 개인적 전용 등을 들 수 있다. 이와 같이 상이한 특징을 보이는 관직의 사유화가 두 국가에서 나타났던 원인에 대하여 본 논문은 시대 별로 두 가지씩 네 가지 요인의 중요성을 강조했다. 이를 요약하여 제시한 것이 <표 1>이다.

<표 1> 프랑스와 영국에서 관직의 사적 전유의 원인과 결과

중세 국가 시대	국가성립시의 권력관계	프랑스	취약한 군주권력과 강력한 지방세력 ⇨ 봉건제적 행정체제의 발전
		영국	집중화된 군주권력과 자율적 지방행정 ⇨ 중앙의 관직매매와 지방의 참여적 행정
	법적 기초	프랑스	교회법에 근거 ⇨ 관직에 교회법이 부여하는 은전의 성격 부여
		영국	보통법의 근거 ⇨ 자유보유권으로서의 관직개념의 형성
근대 국가 성립기	전쟁의 역할	프랑스	대규모 전쟁수행 ⇨ 재정수요 충당을 위한 군주에 의한 관직매매
		영국	제한적 전쟁수행 ⇨ 군주에 의한 제한적 관직매매
	대의기관의 역할	프랑스	유명무실한 역할 ⇨ 군주 주도 아래 관직매매의 제도화
		영국	실질적 역할 ⇨ 정실주의로의 발전

관직을 사적으로 전유하려는 경향은 물론 유럽만의 고유한 현상은 아니다. Swart(1949)의 연구가 보여 주듯이 이는 오토만 제국과 중국에서도 보편적으로 나

타났던 현상인 것이다. 그리고 19세기 이후로는 국가업무와 군주업무가 분리되고 또 공적 영역과 사적 영역 간의 구분도 명확해 지면서 관직을 사적 목적으로 사용하는 경향은 사라지게 된다. Weber가 지적 하듯이 관료의 행정수단으로부터의 분리되는 근대 관료제 형성의 기초가 되는 것이다.

근대 관료제의 형성이라는 문제는 그 동안 근대 국가의 형성 문제와 비교하여 별로 연구가 많이 이루어지지 않았다²⁹⁾. 이 문제에 대해서는 아직도 Weber의 저작에 기초한 설명에 의존하고 있는 실정이다. Weber는 그의 저서 「경제와 사회」에서 근대 관료제를 설명하면서 그 기원에 대하여 두 가지 종류의 접근을 사용하고 있다. 하나는 이념형으로써 근대 관료제를 제시하고, 그것의 출현을 화폐경제의 발전, 행정업무의 질적 변화와 양적 팽창, 그리고 교통과 통신의 발전에 근거해 설명하고, 근대 관료제가 가지는 사회적, 정치적, 교육적 영향을 상술하고 있다(Weber, 1978: ch. 11). 이 경우 근대 관료제는 시장경제의 확산과 과학·기술의 발전에 따른, Schluchter(1981)가 말하는 "세계지배의 합리성(rationalism of world mastery)" 과정의 일부분이 되는 것이다. 두 번째 접근은 근대 관료제의 출현과 발전을 여러 사회 세력들 간의 역동적인 권력관계에 기초해서 설명하는 것으로, 이는 먼저 가부장주의와 가산제에서의 권력관계의 변화를 통해서, 그리고 다음은 봉건제와 신분제 국가에서의 권력관계 변화를 통해서 관료제의 변화가 설명된다(Weber, 1978: chs. 12, 13). 전자의 설명이 유형론적(typological)이라면, 후자의 설명은 발전론적(developmental)인 것이라고 볼 수 있다. 이와 같이 다층적으로 관료제의 성립과 발전을 논하는 Weber의 주장을 단순화시켜 논하는 것은 위험한 일이다. 하지만 한

29) 대표적인 것이 Markoff(1975)의 연구로 그는 근대 관료제 형성과 관련하여 세 가지 가설을 주장한다. 첫째가 "체제적 욕구 이론"으로 사회적 욕구의 증가와 정부의 대처 능력의 향상이 근대 관료제를 탄생 시켰다는 것이다. 이는 Weber의 유형론적 설명과 상당히 유사하다. 두 번째는 "권력투쟁 이론"으로 지배 엘리트 간의 권력투쟁이 정부구조를 관료제화 시켰다는 것으로 이는 Weber의 발전론적 설명과 유사한 것이다. 세 번째는 "생태론적 이론"이라 할 수 있는 것으로 근대 관료제는 특정 사회, 문화적 환경에서 발전한다는 이론으로, 이는 Parsons의 구조기능주의 이론의 입장으로 근대화론으로 대표된다. 또 다른 일군의 학자들은 프로이센의 관료제를 근대 관료제의 전형으로 예시되곤 하였다. 그러나 최근의 연구에서 보면 프로이센의 관료제 역시 관직의 사적 전유화를 비롯하여 봉건적이고 전근대적인 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 다른 유럽 국가와는 다른 프로이센 관료제의 근대성을 강조하는 연구로는 Spicer(2001)가 있고, 반대로 다른 유럽국가와 유사성을 강조하는 연구로는 Brewer and Hellmuth ed.(2004)를 들 수 있다.

가지 분명한 사실은 Weber가 보는 근대 관료제는 서양에서의 경제적, 정치적, 그리고 문화적 발전의 자연스러운 소산이며, 가산제적 또는 봉건제적 행정체제에서 점진적으로 발전해 나왔다는 점이다.

그러나 이러한 진화론적, 목적론적 설명과는 달리, 위에서의 분석에서도 분명하게 나타나는 점이지만, 프랑스나 영국의 관료들은 근대화가 진행되는 18세기 말까지 관직을 사적으로 전유하려하는 가산 관료제적 특징을 보여 왔다는 것이다. 그러나 이러한 진화론적 설명과는 반대로 어제까지 관직을 개인 소유물로 여가던 관료들이 어떠한 혁명적인 계기를 맞아 하루아침에 근대 관료의 특징을 보이게 되었다는 설명 역시 무리가 있는 것이다. 결국 근대 관료제의 형성 문제에 대해서는 단선적 진화론적 설명과 혁명과 같은 계기를 강조하는 단절적 설명을 모두 극복할 것을 요구한다고 보여 진다. 이러한 점에서 근대 관료제 형성에 직접적 관련을 지니는 관직의 사적 전유라는 현상의 기원, 발전, 소멸을 역사·제도적으로 접근하면서, 각 나라마다 상이하게 나타나는 근대 관료제의 단초를 파악하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각된다.

관직의 사적 전유 현상을 단지 과거에 일부 국가에서만 있었던 현상으로 본다면 그것이 현재 우리에게 주는 정책적 함의는 그리 크지 않을 것이다. 그러나 위의 사례에서 보았듯이 관직의 사적 전유는 관직을 노골적으로 매매하는 데서부터 시작하여 공무의 수행을 통해 사적 이득을 취하는 행위까지를 포괄하여 발전되어온 개념이다. 이렇게 본다면 현재 공무원이 자신의 직위를 평생직으로 인식하고, 또 퇴직 시 특별한 연금과 대우를 받는 것도 관직 사유화의 현대적 표현으로 볼 수 있는 것이다. 또한 영국의 정실주의나 미국의 엽관제의 발전에서 볼 수 있듯이 관직을 특정 정치세력이 소유할 수 있는 정치적 재산으로 간주 한다면 이는 정치적 중립이 요구되는 관료제의 발전에 저해요인이 될 것이다. 이렇듯 현재 각 나라의 관료제에서 관직에 대한 일반적 인식은 관직 개념이 역사적으로 발전해온 과정과 무관할 수 없는 것이다. 우리나라에서 관직의 사적 전유의 역사와 그것이 현재에 미친 영향에 대하여는 차후에 반듯이 연구가 있어야 할 것으로 보인다.

■ 참고문헌

- 김성학. 1982. “프랑스 관직매매와 절대왕정의 형성, 1598-1643.” 《서양사론》 23: 51-97.
- 박지향. 1997. 《영국사: 보수와 개혁의 드라마》. 서울: 까치
- 조경래. 1995. “영국 Tudor절대왕정하의 관료의 특성에 관한 연구.” 《인문과학연구》 4: 5-32.
- Anderson, Perry. 1974. *Lineage of the Absolute State*. London: New Left Books.
- Aylmer, G. E. 1974. *The King's Servants*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Behrens, C.B.A. 1985. *Society, Government and the Enlightenment: The experience of eighteenth-century France and Prussia*. London: Thames and Hudson.
- Bendix, Reinhard. 1977. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Berkeley: University of California Press.
- Bonney, Richard. 1981. *The King's Debts: Finance and Politics in France, 1589-1661*. New York: Oxford University Press.
- Brewer, John. 1990. *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- _____ and Eckerhart Hellmuth (ed.) 2004. *Rethinking Leviathan: The Eighteenth-Century State in British and Germany*. New York: Oxford University Press.
- Brown, A. L. 1989 *The Government of Late Medieval England, 1272-1461*. London: Edward Arnold.
- Chapman, Brian. 1959. *The Profession of Government: The Public Service in Europe*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Cleved, Martin Van. 1999. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collins, James B. 1995. *The State in Early Modern France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downing, Brian M. 1992. *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Doyle, William. 1996. *Venality: The Sale of Offices in the Eighteenth-Century France*. London: Clarendon Press.
- Ertman, Thomas. 1997. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in the Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Finer, S. E. 1997. *The History of Government From the Earliest Times, Volume III*. New York: Oxford University Press.
- _____ 1952. "Patronage and the Public Service: Jeffersonian Bureaucracy and the British Tradition." *Public Administration*. 30(Winter): 329-60
- Ganshof, F. L. 1964. *Feudalism*. Trans. by Philip Grierson. New York: harper & Rows, Publisher.
- Giddens, Anthony. 1971. *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim, and Max Weber*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gladden, E. N. 1972. *A History of Public Administration Vol. I. II*. London: Frank Cass
- Glete, Jan. 2002. *War and the State in Early Modern Europe: Spain, the Dutch Republic and Sweden as fiscal-military states, 1500-1660*. London: Routledge.
- Gill, Graeme. 2003. *The Nature and Development of the Modern State*. New York: Pargrave Macmillan.
- Gorski, Philip S. 2003. *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hintze, Otto. 1975. *The Historical Essays of Otto Hintze*. Trans. by Felix Gilbert. New York: Oxford University Press.
- Holmes, Geoffrey. 1982. *Augustan England*. London: George Allan & Unwin.
- Kiser, Edgae and Justin Baer. 2005. "The Bureaucratization of States: Toward an Analytical Weberianism". in Jukia Adams et al. (eds.), *Remaking Modernity: Politics, history, and Sociology*. Durham: Duke University Press.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- MacCaffrey, Wallace. 1961. "Place and Patronage in Elizabethan Politics". In S. T. Bindoff et al. (eds.), *Elizabethan Government and Society*. London: Athlone Press.
- Mann, Michael. 1986. *The Source of Social Power. Vol. I*. Cambridge: cambridge University Press.
- Markoff, John. 1975. "Governmental Bureaucratization: General Processes and an Anomalous Case." *Comparative Studies in Society and History*. 17(4): 479-503.
- Mommsen, Wolfgang. 1989. *The Political and Social Theory of Max Weber*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mousnier, Roland E. 1984. *The Institution of the France Under the Absolute Monarch,*

- 1598-1739. *Volume 2*. Chicago: University of Chicago Press.
- Parker, Geoffrey. 1976. "The Military Revolution, 1560-1660 - A Myth?." *Journal of Modern History* 48: 195-214.
- Rivière, Daniel. 1995. *Histoire de la France* [최갑수 (역) 1988. 《프랑스의 역사》, 서울: 까치글방.]
- Schluchter, Wolfgang. 1981. *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*. Berkeley: University of California Press.
- Schumpeter, Joseph. 1954. "The Crisis of the Tax State". In A. Peacock (ed.), *International Economic Papers: Translations Prepared for the International Economic Association*. New York: Macmillan.
- Spicer, Michael W. 2001. *Public Administration and the State*. Tuscaloosa. The University of Alabama Press.
- Strayer, Joseph R. 1979. *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press.
- Swart, K.W. 1949. *Sales of Office in the Seventeenth Century*. Hague: Martinus Nijhoff.
- Swedberg, Richard. 1998. *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States A.D. 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell.
- _____ 1985. "War Making and State Making as Organized Crime." in Peter Evans et al. (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waldo, Dwight. 1980. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, Calif.: Chandler & Sharp Publisher.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Trans. by Guenther Ross and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.
- _____ 1958. *From Max Weber*. Trans. by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- [Http://www.pepysdiary.com/](http://www.pepysdiary.com/)