

상평통보의 주전이익과 활용

유현재 *

- 1. 머리말
- 2. 상평통보의 주전과 구리의 확보
- 3. '倭銅'의 공급변화와 行錢策의 변화
- 4. 주전이익의 확보와 활용
- 5. 맺음말

1. 머리말

1678년(숙종 4)에 상평통보가 대규모로 유통되면서 조선후기 사회에 많은 변화가 일어났다. 대량으로 제작된 상평통보는 민간의 거래수단으로도 활용되었고 그리고 이보다 더 많은 양의 화폐가 재정물류로 사용되면서 재정거래에 동전이 차지하는 비중이 늘어갔다. 그러나 조선 후기 동전의 유통이 '보이지 않는 손'의 요구에 따라 자연스럽게 이뤄지는 것은 아니었다. 먼저 원재료인 구리를 확보하기 위해 국가가 주도하여 무역을 해야 했다. 또한 동전을 전국적으로 유통시키기 위해 관에서 주도적으로 동전의 지역 간 이동에도 노력을 기울여야 했다. 동전이 갖는 효용이 충분했더라도 유통은 전혀 다른 영역의 문제였기 때문이다. 즉, 상평통보는 전근대 조선에서 자연스럽게 유통이 되던 화폐가 아니라, 국가가 제작부터 유통까지 깊은 관여를 해야만 원활하게 유통되었던 화폐였다.

그렇다면 전근대 정부는 왜 상평통보를 지속적으로 유통하려고 했는가. 지금 까지 화폐사 연구에서도 화폐 유통의 목적에 대한 연구는 주요 주제 가운데 하

* 서울대학교 규장각한국학연구원 연구원.

나였다. 기왕의 연구에서는 상평통보의 공급과 관련된 정책을 살피고 시장의 요구와 재정적 측면을 고려하여 전근대 화폐유통의 원인을 규명하고 있다.¹⁾ 이후 조선후기 화폐유통을 확인할 수 있는 개인일기 자료를 연구에 활용하면서 화폐 공급과 소비의 측면에 대해 좀 더 면밀한 연구가 진행되었다.²⁾ 그러나 좀 더 본질적인 질문인 왜 상평통보가 국가의 주도 아래 지속적으로 유통되고 있었는가에 대한 세부적인 대답은 아직 확실히 이뤄지지 않고 있다. 상평통보를 유통시키며 국가가 얻는 이득은 무엇인지 명확하게 확인하지 못한 한계가 있다. 특히 주전을 통해 얻는 경제적인 효과에 대해서는 초창기 연구를 제외하고 자세히 다뤄지지 않고 있다. 원유한의 초창기 연구에서 주전을 통해 국가가 얻는 이익에 대한 1차적인 분석이 시도되었지만 자료 수집이 충분치 않았고, 그 결과 주전이익에 대한 일반화가 선부르게 내려진 경향이 있다. 최근에는 기존 연구에 연대기 자료를 통해 주전상황과 관련된 사료를 보충하여 '銀錢比價'의 변동을 추적하고 주전이익과 관련된 정부의 역할을 강조한 연구도 진행되었다.³⁾ 그러나 그 '이익'이 어떻게 활용되고 있었는지 구체적인 사용처에 대한 고찰은 이뤄지지 않은 아쉬움이 있다. 이에 본고에서는 조선 정부가 상평통보를 주전한 이유를 정책적인 측면과 더불어 재정적인 측면에서 접근하여 검토해보고 그 의미를 파악해보고자 한다. 특히 국가의 주전 동기를 '이익'이라는 관점에서 접근하여 구체적인 주전 동기를 확인할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 접근을 통해 조선 정부의 화폐유통이 재정적 수단으로 깊은 영향을 끼치고 있다는 사실과 상평통보의 유통이 재정적으로 끼친 영향을 확인할 수 있을 것으로 보인다.

2. 상평통보의 주전과 구리의 확보

1678년(숙종 4) 조선에서는 상평통보가 주전되기 시작했다. 일본에서 유입된

1) 원유한, 2008 『조선후기 화폐사』, 혜안: 송찬식, 1975 『이조의 화폐』, 한국일보사.

2) 정수환, 2013 『조선후기 화폐유통과 경제생활』, 경인문화사.

3) 유현재, 2015 「18세기 은전비가의 변동과 의미」 『역사와현실』 97.

구리의 양이 증가해 대규모 주전이 가능해지면서 조선에서는 정책적으로 상평통보를 발행하고 유통시킬 수 있게 되었다. 군문이 포함된 일곱 곳의 관청에서 주전을 시작하였고, 전국적인 규모로 行錢이 진행되었지만 유통 초기 주전된 동전의 양은 충분하지 않았다. 특히 일본으로부터의 구리 수입량이 1698년(숙종 9)을 전후로 급격하게 줄어들면서 조선에서는 주전이 지속적으로 유지되지 못했다.⁴⁾ 이후 조선은 만성적인 錢荒에 시달리게 되었다. 일본에서 수입하는 구리 이외에 조선 내에서 생산되는 구리의 양이 적다보니 일본에서 구리의 수출을 제한한다면 조선은 주전에 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 영조대 기록을 통해 당시 조선에서는 국내에서 생산되는 구리량이 수요를 충당하기에는 턱무니없이 적었다는 사실을 확인할 수 있다. 당시 조선에서 하루에 채굴하는 구리의 양은 130근 정도에 지나지 않았다.⁵⁾ 1근의 구리로 제작할 수 있는 동전의 개수는 동전에 포함된 구리의 함량에 따라 달라지지만 대략 16~20냥 사이를 주전할 수 있어 당시 국내에서 생산된 구리로는 필요한 수요를 맞추기 어려운 상황이었다. 주전이 한창 진행 중이던 1683년(숙종 9) 국내에 필요한 구리의 양이 약 4천 청(400,000근)이라고 밝힌 것을 보면, 채굴이 활발하게 진행되었던 영조대 국내에서 생산되는 동으로도 조선에서 필요한 구리의 약 10% 정도만을 충당할 수 있는 상황이었다.⁶⁾

위의 기록과 같이 조선의 구리 공급량이 부족했던 반면, 주전이 시작되면서 구리 수요는 급격하게 증가하고 있었다. 이에 정부에서는 국내에 필요한 구리를 안정적으로 공급하기 위해 정책적으로 노력을 하였다. 먼저 당시 필요한 구리의 양을 주전된 동전량을 통해 대략적으로 확인해 볼 수 있다. 그러나 연대기 자료에는 주전을 한 시기에 대한 기록만 남아 있고 주전 초기 주전량에 대한 기록은 명확하게 나타난 것이 없어 조선이 주전한 정확한 수량을 측정하기 힘들다. 상평통보를 연구한 성과에서도 추정을 통해 조선의 통화량을 대략적으로 짐작하고

4) 田代和生, 1981 『近世日朝通交貿易史の研究』, 創文社, 274면.

5) 『승정원일기』 38책, 영조 5년 12월 20일.

6) 『비변사등록』 47책, 숙종 19년 7월 4일 “即今鐵物無一斤八手, 而三衙門方爲設鑄, 鐵物之價, 日漸騰踴, 僂館一年所出鐵物, 只是三千餘稱, 而三衙門一年所用, 幾過四千餘稱, 賑廳今又鑄錢則鐵物實無繼用之路”

있는데 사료의 부족이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 부족한 사료이지만 이를 기반으로 지금까지 상평통보의 주전량을 확인한 연구로는 송찬식, 원유한, 이현창의 논문이 있다. 이 가운데 이현창의 연구는 앞의 두 연구를 종합하여 주전량에 대한 추정치를 내놓고 있는데, 이현창의 추정치를 최대치로 생각해 본다면 1678년(숙종 4)부터 1700년(숙종 20) 사이에 주전된 동전량을 약 400만 냥 정도로 보고 있다.⁷⁾ 이는 조선에서 매년 30만 냥 이상 주전해야 가능한 결과이다. 하지만 당시 조선에서는 수입한 구리를 모두 주전에 사용할 수는 없었다. 일본에서 수입한 구리는 주전에만 사용하는 것이 아니라 각종 무기와 생활 용품 등을 제작하는 데에도 사용하여 동전을 일 년에 30만 냥 이상 주전하려면 약 2만 귄 정도의 구리 및 주석이나 아연 같은 다른 금속이 필요한 상황이었다.⁸⁾ 하지만 양난이후 도성을 중심으로 한 방어체계가 확립되면서⁹⁾ 군문은 방어를 위한 무기제작에 적지 않은 구리를 필요로 하고 있었다. 특히 산성에 화포를 중심으로 한 수비방식을 채택하면서 군문을 중심으로 산성에 화포를 확보하기 위해 동래를 창구로 수입되는 왜동을 좀 더 많이 차지하려고 노력하고 있는 상황이었다.¹⁰⁾ 또한 민간의 구리 수요가 증가하면서 18세기 중반에도 전체 수요 규모는 줄지 않았고, 군문에서는 조총과 環刀와 같은 무기를 만들기 위해 호조에 지속적으로 구리와 함석 같은 금속을 경쟁적으로 요청하고 있었다.¹¹⁾

문제는 제한된 수입량에서 군문의 수요를 충당할 경우, 다른 관서에서 주전에 필요한 구리를 쉽게 확보할 수 없다는 데에 있었다. 특히 주전에 필요한 구리는 주전이 시작되던 시기에도 상당히 부족한 실정이었다. 상평통보를 행용한 지 한

7) 이현창, 1999 「1678~1865년간 화폐량과 화폐가치의 추이」, 『경제사학』 27.

8) 삼군문의 한 해 구리 사용량이 약 4천여 청이라고 한 것으로 미루어 주전에 사용할 구리를 확보하기 위해서는 더 많은 양을 수입해야 했다(『비변사등록』 47책, 숙종 19년 7월 4일).

9) 이근호, 1998 「숙종대 중앙군영의 변화와 수도방위체제의 성립」, 『서울학연구총서10 조선 후기의 수도방위 체제』, 서울학연구소.

10) 당시 남한산성에 화포가 극히 부족하여 동래에서 生銅 1만 5천근을 가져올 것을 계획하고 있다. 구리 100근당 가격은 은 10냥이고 운송비는 은 2냥으로 추정하고 있다[『어영청 등록』 18책 명술(1706) 4월 29일].

11) 『어영청등록』 47책, 을축(1745) 6월 날짜미상.

해밖에 지나지 않았던 1679년(숙종 5) 좌참찬 吳挺緯가 궐내에서 파기한 구리 100여 근을 모아 주전에 활용하려고 시도할 정도였다.¹²⁾ 또한 며칠 후에 관에서는 진휼청의 주전을 위해서 내장원의 구리 100근을 보내어 재료로 보용할 것을 추가로 명하고 있다. 당시 구리 부족 때문에 동전을 만드는 停役 기간이 길어진다고 하니 내장원에 있는 구리 100근이라도 보내어 주전을 지속하도록 한 것이다.¹³⁾ 이는 행전 초기 동전의 총량이 그리 충분하지 못했다는 사실을 간접적으로 보여주는 것이기도 하다. 또한 관에서는 민간에서 유기가 성행하자 이를 금지시키고,¹⁴⁾ ‘鑑器禁止事目’을 제정하여 구리를 비롯한 금속류 사용을 자제시키고 있다.¹⁵⁾ 반면 민간에서는 주전으로 구리의 가격이 상승하자 동전을 훠손하여 유기를 만드는 상황까지 나타나고 있었다. 결국 같은 해에 주전을 담당하던 상평청에서는 물력이 텅 비어 상평청의 주전이 불가능하다고 보고할 정도로 물량의 부족은 심각한 문제였다.¹⁶⁾ 이처럼 원료의 공급이 어려워지자 국가에서는 당시 백성들로부터 유기를 거두고 주전을 한 후에 백성들에게 동전을 나누어주는 방식으로 동전원료를 취득하고 있었다. 또한 민가에서 유기의 거래도 제한할 정도로 당시 조선정부는 주전에 필요한 원료부족에 시달리고 있었다.¹⁷⁾

위와 같은 근거는 당시 조선에서는 대량으로 주전하는 환경이 불가능했음을 명시적으로 보여주는 것이라고 하겠다. 더구나 구리 이외의 재료 가격도 오르고 있어 동전의 가격을 낮추거나 주물을 수월하게 하기 위해 첨가했던 다른 금속을 넣는 것도 부담으로 작용할 수밖에 없었다. 특히 豆錫은 100근당 22냥이었다가 주전을 시작한 지 한 해가 지난 1679년(숙종 5)에 1근당 26냥으로 가격이 급속

12) 『승정원일기』 14책, 숙종 5년 1월 16일 “若自闕內，又下破器，以爲聳動之地則幸甚。上曰，闕內破銅，纔有百餘斤”

13) 『승정원일기』 14책, 숙종 5년 1월 19일.

14) 『승정원일기』 268책, 숙종 5년 1월 6일.

15) 『비변사등록』 35책, 숙종 5년 2월 3일.

16) 『승정원일기』 268책, 숙종 5년 2월 3일.

17) 『승정원일기』 14책, 숙종 5년 2월 18일 “上曰，限令前五日，令刑曹明覈，十兩以上買得者，摘發還退，可也。又所啓，臣得見鑄錢事目，則民間鑑器十五種外，並皆一切禁斷。當禁之器，聽其納官受直，而率一斤銅，折銀二錢云”

히 상승한 상태였다.¹⁸⁾ 따라서 동전의 가격을 낮추기 위해 다른 잡물을 넣어 가격을 낮추는 것도 쉽지 않은 상황이었다.

3. ‘倭銅’의 공급변화와 行錢策의 변화

주전 초기의 전황이 지속되고 주전을 계속할 수 없었던 가장 주요한 이유는 원료의 부족이었다. 결국 상평통보 주전을 지속적으로 실시하기 위해서 정부는 일본으로부터 구리 수입을 안정적으로 유지해야 했다. 당시 일본은 은의 채굴량이 줄어들면서 대신 구리의 생산량을 증가시켜 무역을 유지하고 있는 상황이었다. 그렇지만 일본에서도 자국 내 수요와 국외 수출을 충분히 충당할 정도로 충분한 양의 구리를 생산한 것은 아니었다. 따라서 일본의 구리 수출량은 점점 줄어들었고, 이에 상응하여 1697년(숙종 23)을 정점으로 조선의 왜동 수입량은 이전의 절반이하로 줄어들었다.¹⁹⁾

이런 상황에서 조선은 구리수요를 충당하기 위해 점차 일본의 구리를 수입하였던 주요 국가인 중국, 네덜란드 동인도회사(VOC)와 함께 경쟁해야만 했다. 당시 조선은 쓰시마를 창구로 왜동을 수입하였고 나머지 국가들은 나가사키를 거점으로 구리무역을 시행하고 있었다. 특히 무역경쟁이 심화되면서 청에서는 이를 극복하고자 1701년(숙종 27) 청과의 무역이 진행되었던 나가사키에 첨자莫爾森을 보내 구리 무역과 관련된 실태를 조사할 정도였다.²⁰⁾ 물론 이러한 경

18) 『승정원일기』 14책, 숙종 5년 2월 21일 “鑄鐵當時之價，稍勝於常銅，故加定十兩，爲二十五兩，豆錫之價，則每百斤，初以二十二兩，折定，而今以十六兩，改定，比之當初，並皆有加，則小民，非但元無失業之事，若以錢價倍定之故，鐵價亦隨而倍之，則銅鐵，元非我國之產，日本，坐受無窮之利，我國事勢，十分可慮，不喻，至於豆錫，則不特用於鑄錢，軍門器械，亦多用之，倍貴其價，則前頭之慮，有不可勝言，是白乎，於私器，鑄給錢文，官取功錢事段，大有所難便者，小民之納器求錢，蓋爲朝夕救急之資，而許多鑄器輸入公門之後，以各衙門有數之匠人，安得一時盡鑄，以救其急乎，納器之後，趁未得錢，則衆怨之叢，小民之失業，必將十倍於今日，是自置，臺啓之外，亦或有如此之論，而實出於未及深量事勢之致，決難施行，依前定奪舉行，何如，傳曰，依允”

19) 田代和生, 앞의 책, 274면.

쟁구도에서 일본이 일방적으로 유리한 무역조건은 아니었다. 당시 왜동을 수입하는 대가로 청에서는 비단을 포함한 귀중품을 거래하여 거래를 지속하였는데, 그 결과 18세기 말에 이르러서는 오히려 일본이 중국의 唐貨를 얻기 위해 내지의 구리가격보다 낮게 구리가격을 책정하여 상인들을 불러들이는 정책을 취하고 있었기 때문이다. 예를 들어 1791년(정조 15) 100근의 구리는 아키타[秋田] 광산에서 은 212.76문으로 가격이 책정되었다. 그러나 일본 국내에 소비되는 구리는 다시 은 223문으로 상향 조정되었다. 내지 구리가격이 상승하면서 일본 상인들이 동을 판매하여 얻는 이익은 크지 않았다. 높은 일본 내 구리 가격은 운송비 등을 고려할 때 오히려 광산주가 손해를 볼 가능성도 있었다. 반면 오사카에서 다시 나가사키로 보내져 중국으로 수출된 구리는 중국 상인에게 100근당 115문으로, 생산단가에도 미치지 못하는 가격으로 판매되었다.²¹⁾ 이후 구리 100근당은 115문이라는 가격은 18세기 초부터 약 100년간 유지되었다.²²⁾ 이러한 정책은 1701년(숙종 27)부터 시작되어 국가의 소용과 수출용 구리의 가격을 내지 가격과 차별을 두어 가능하면 수출을 장려하고자 실시되었다. 이를 통해 일본은 필요한 물품을 경쟁력 있게 구입할 수 있는 환경을 마련하고자 했다. 특히 수출용 구리를 ‘御用銅’이라고 하여 모양을 내수용과 차별을 두어 제작하였는데, 이는 구리가 유통될 때 내수용과 수출용 구리를 시각적 구분하기 위해서였다. 물론 내수용 구리가격이 높아지고 손해가 가시화되면서 차라리 일본 내지에서 구리 수출을 멈추자는 논의도 나오고 있었지만, 중국 사치품에 대한 수요가 멈추지 않아 무역 중단은 시행될 수 없었다.²³⁾ 이후 일본의 구리 생산량이 줄어들면서 수출량의 조정이 필요했고, 막부는 1716년(숙종 42)에 왜동 수출량을 10만 균으로 제한하는 조치를 실시하였다.²⁴⁾ 하지만 이들이 단순히 손해만 보고 중국과

20) 岩井茂樹, 2012 「康熙時代の日清交渉の一側面」『中日研究』19.

21) Keiko Nagase-Reimer, 2016 “There’s Method in the Madness: A New Approach to the Early Modern Sino-Japnaese Copper Trade”, *Copper in the Early Modern Sino-Japanese Trade*. Brill, p.56.

22) 山脇悌二郎, 1972 『近世日中貿易史の研究』, 吉川弘文館, 172-173면.

23) 岩崎義則, 1996 『近世銅座の研究: 明和銅座設立期における地賣銅統制の意義』, 九州大學, 4-5면.

VOC에 구리를 공급하는 것은 아니었다. 이들은 중국으로부터 수입한 상품을 내지에 거래하면서 이득을 취하고 있었다.²⁵⁾ 즉, 17세기 들어서면서 일본 내지에서 중국 물화에 대한 소비가 늘어나게 되었고 이를 충당하기 위해 중국과 무역에서 구리를 사용하였다. 그 과정에서 가격 또한 낮추어 경쟁력을 높이려 한 것이었다.

이러한 국제무역 환경의 변화에서 조선의 구리 확보를 위한 정책도 영향을 받았다. 이전까지 조선은 구리를 수입하기 위해 대마도를 창구로 公木과 公作米를 이용하였다.²⁶⁾ 경상도 일부 지역의 조세를 왜관으로 보내어 교역의 물자로 삼는 것은 지속되었으나, 일본과 구리무역의 경쟁이 심화되고 조선도 공목이나 공작미 대신 唐貨를 이용한다는 점에서 결제 방식의 변화가 있었다. 일본에서의 구리 생산량이 줄어들면서 국가 간 경쟁이 나타난 결과로 해석할 수 있다. 즉, 조선에서는 왜동 수입을 위해 은화를 매개로 唐物을 구입하고, 이를 다시 왜관에 가서 동철과 교환하여 주전재료를 확보하고 있었다.²⁷⁾ 그러다보니 조선에서는 왜동을 구입하는 데 더 많은 비용을 지불하여 주전에 많은 추가 비용이 투입될 수밖에 없었다.²⁸⁾

왜동의 수입선 변화는 조선의 行錢策에도 큰 변화를 끼치고 있었다. 주전을 시작한 이후 얼마 지나지 않아 일본으로부터 구리수출량이 줄었고 결국 조선은 충분한 원료를 공급받지 못해 주전을 지속할 수 없었기 때문이다. 당시 유통되는 동전의 양이 어느 정도인지 명확히 알 수 없지만, 1679년(숙종 5)에 당시 호조판서 陸來善은 40만 냥으로 우의정 吳始壽는 26만 냥으로 추계하였다.²⁹⁾ 연대기 자료를 중심으로 동전유통량을 계산한 이현창은 1678년(숙종 4)부터 1700년(숙종 26) 이전까지 주전된 동전을 400만 냥 정도로 추정하였는데, 대부분이 실

24) 田代和生, 1973 「對馬藩の朝鮮輸出銅調達について：幕府の銅統制と日鮮銅貿易の衰退」『朝鮮學報』 66.

25) 中村哲, 1988 『近世長崎貿易史の研究』, 吉川弘文館, 375면.

26) 김경란, 2009 「조선후기 동래부의 公作米 운영실태와 그 성격」『역사와현실』 72.

27) 『비변사등록』 78책, 영조 1년 10월 20일 “賑廳, 元無鑄錢之物力, 故使行時譯官等, 受去三軍門銀三萬兩, 自賑廳轉貸, 以譯輩所賈唐貨, 入送倭館, 換出銅鐵, 以爲鑄錢之資, 而鑄錢後, 本銀三萬兩, 以錢計償, 取其贏餘, 以備賑資之意, 草記定奪”

28) 『비변사등록』 11책, 정조 11년 3월 16일.

29) 『승정원일기』 273책, 숙종 5년 9월 17일.

제 주전량이 아닌 가상의 추정치를 단순 합산한 것이라, 실제 주전된 동전량이라고 보기에는 무리가 있다. 만약 이현창의 추정치를 그대로 받아들인다고 하더라도 400만 냥의 동전량은 당시 인구를 고려한다면 전국적으로 고르게 각 개인이 화폐를 사용할 정도의 양은 아니라고 생각한다.³⁰⁾ 따라서 오시수와 목래선의 추계는 전체 동전량을 합산한 것이라기보다는 서울에 한정된 통화량으로 보는 것이 적합한 추정이라 보인다. 이렇게 상평통보의 제작에 어려움을 겪게 되었고 1인당 통화량이 많지 않은 상황에서, 1678년(숙종 4) 행전이후 모든 교환수단이 동전으로 전환되었다고 보기에는 무리가 있다. 또한 당시에는 동전의 흐름이 경색되고 일부 서울의 부자들이 동전을 현물 대신 축장하고 있는 상황이었다. 만약 세납을 동전으로 지정할 경우 민간에서 겪는 어려움은 특정시기에 더욱 증폭될 수밖에 없었다. 예를 들면 1734년(영조 10)에는 동전이 부족하여 동전가격이 상승하였고 소농민이 군포 2필가 4냥을 내기 위해서는 미 40~50두를 시장에 내놓는 경우도 있었다.³¹⁾

동전 부족을 해결하기 위한 원료수급이 경색되면서 이를 해결하기 위해 영조가 내놓은 해법은 동전 대신 면포로 세납을 대신하는 ‘純木令’이었다. 영조는 동전의 원료가 부족하고 전황으로 인한 문제가 심화되자, 1697년(숙종 23) 동전 주전을 금지시켰고 동전을 대신할 납부수단으로 면포에 주목하였다.³²⁾ 순목령은 1727년(영조 3) 5월부터 9월까지, 2차 순목령은 1729년(영조 5) 10월부터 1730년(영조 6) 9월까지, 3차 순목령은 1734년(영조 10) 8월부터 1735년(영조 11) 12월까지 제한적으로 시행되었다. 그러나 순목령은 매번 오래 지속되지 못했고 치폐를 거듭했다. 첫 번째 순목령은 백성들이 오히려 흉년이 들 경우 더 고통을 받게 되므로 순목령의 시기를 가을로 늦추자고 하며³³⁾ 폐지되었다. 두 번째 순목령도 실시한 지 한 해가 지나지 않아 폐지되었는데, 이 기간 동안에는 절충안

30) 18세기 초반 조선의 인구 추계를 약 1,500만으로 본다면 1인당 통화량은 3전을 넘지 못한다.

31) 『비변사등록』 96책, 영조 10년 8월 23일.

32) 순목령의 체계적인 연구는 방기중의 연구에서 찾아 볼 수 있다(방기중, 1984 「17·18세기 前半 金納租稅의 성립과 전개」 『동방학지』 45).

33) 『승정원일기』 35책, 영조 3년 11월 5일 “且近年以來, 不幸連值凶荒, 若又罷錢, 則飢民, 尤無以資活, 此亦不可罷之一端矣”

으로 동전납을 일부 허용하기도 했다.³⁴⁾ 세 번째 실시된 순목령도 전황을 풀기 위해 어쩔 수 없이 시행한 조치라고 의미를 부여했지만 곧 폐지로 이어졌다.³⁵⁾ 당시 순목령으로 상평통보 대신 면포가 세납으로 활용되면서 여러 가지 폐단이 나타났다고 하는데 순목령의 가장 큰 폐단은 물자 이동의 정체가 그 중심에 있었을 것으로 보인다. 당대에도 동전을 ‘行貨之道’로 간주하고 만약 동전이 없다면 ‘懋遷’하는 이로움을 누릴 방법이 없다고 보고하고 있다. 따라서 동전유통에 폐단이 있다면 파하는 것이 맞지만 그렇지 않다면 ‘加鑄’해야 한다고 호조에서 주장하고 있다.³⁶⁾ 동전수급이 원활하지 않아 순목령을 실시했지만 동전을 대신했던 면포는 동전의 역할은 완벽하게 대체할 수 없었다. 순목령으로 동전부족의 문제를 해결하려 했지만 결국 실패로 귀결되었고, 이후 정부는 동전의 공급을 위해 지속적으로 노력하였다. 반면 구리의 수입량이 줄어 주전을 계획대로 시행 할 수는 없었지만 동전을 지속적으로 제작하고 관을 중심으로 유통시킬 수 있는 계획을 폐기할 수는 없었다. 그렇다면 현실적인 상황을 고려할 때 정부는 어떻게 행전을 지속할 수 있었을까. 당시 조선에서는 대외적인 원료 수급상황의 악화에 따라 동전을 수요만큼 제작할 수 있는 구리를 공급할 수는 없었다. 따라서 한정된 원료를 바탕으로 더 많은 동전을 제작하기 위해서는 이전과 다른 방식을 채택하여 주전을 할 필요가 있었다.

순목령 이후 정부가 주전을 재개하면서 가장 먼저 나타난 변화는 동전무게의 변화였다. 무게를 줄여서 주전할 경우 이전보다 많은 양의 동전을 제작할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 본래 상평통보가 제작 유통되었을 당시 무게는 2 전 5푼이었다.³⁷⁾ 그러나 상평통보는 무게와 규격이 일정하게 유지되지 않았고

34) 『비변사등록』 89책, 영조 7년 1월 16일.

35) 『비변사등록』 97책, 영조 11년 3월 8일 “刑曹參判趙顯命曰，自上欲行純木令，而乃所以紓錢荒也，捧以布給以錢，然後錢必賤矣”

36) 『비변사등록』 84책, 영조 4년 7월 28일 “臣在賓廳，與諸臣講究善策，則皆言鑄錢之便，臣意以爲，有國則必有錢，若無錢，則國無行貨之道，民無懋遷之利矣。若以錢爲有弊，而全然罷之則已，不然則當加鑄，以爲裕用之道，以絕傷農之患，似爲得宜”

37) 원유한은 동전의 무게가 1732년(영조 8) 2전 2푼 혹은 1전 7푼, 1742년(영조 18) 2전, 1752년(영조 28) 1전 7푼, 1757년(영조 33) 1전 2푼, 1800년대 초(순조 초) 1전 2푼으로 점점 가벼워졌다고 보았다. 그러나 실제 연대기 자료에 등장한 다양한 기록을 통해 전체

그러다보니 다양한 규격의 동전이 동시에 시장에서 유통되고 있었다. 특히 관의 주전 비용을 줄이기 위해 동원된 匠手輩들이 官鑄錢에 사용된 爐를 이용하여 사적으로 재료를 첨가하거나, 관에서 주전을 실행한 이후 남은 재료를 동원하여 동전을 제작하는 ‘挾鑄’가 성행하였는데, 그 과정에서 일정 규격에 미치지 못하는 규격의 동전이 제작되어 시장에 유통되었다. 관에서 실시한 이러한 주전관행 때문에 결국 동전의 규격에 대한 기준이 흔들리게 되었고 협주로 제작된 동전이 오히려 기준이 되어 동전의 무게를 정하는 경우도 나타났다. 예를 들어, 1732년(영조 8)에는 민간에서 1전 6~7분 정도의 동전이 유통되자 정부에서는 新錢을 이와 유사하게 만들기 위하여 이전의 동전 규격 대신에 1전 7분으로 기준을 낮추어 새 동전을 제작하였다.³⁸⁾ 그러다보니 상평통보의 무게는 점점 가벼워져서 1776년(정조 즉위)에는 1전 7푼에서 1전 4푼 사이의 다양한 무게의 동전이 유통되고 있었다.³⁹⁾

시간이 지나면서 상평통보의 무게를 줄여나감과 동시에 상평통보의 성분 변화도 나타나고 있었다. 가장 큰 변화는 상평통보의 주요재료인 구리의 성분에서 나타났는데 후기에 발행된 동전일수록 구리함량이 줄어들고 있었다. 최근 상평통보의 성분을 분석한 연구에 따르면, 주전초기 호조에서 제작된 동전의 경우 구리 함량이 83.6%로 확인되고 있다. 구리와 함께 포함된 금속도 주석, 아연, 납이 있었지만 각각 6.14%, 3.34%, 5.72%로 비중이 높지는 않았다.⁴⁰⁾ 하지만 일본으로부터 구리 수입량이 현저하게 줄어든 18세기 접어들면서 구리 함량은 대체로 60% 중반으로 떨어졌고, 주전처에 따라 70%를 넘는 구리 함량을 보이는 경우도 있기는 하나, 대부분 70% 초반에서 60% 후반대의 구리 함량을 보이고 있다.⁴¹⁾ 즉, 상평통보의 주원료인 구리가 부족하자 정부에서는 동전의 전제적인 무

적으로 무게의 감소가 나타나는 것은 맞지만 일정한 하락세를 고수했던 것은 아닌 것으로 파악할 수 있다(원유한, 1967 「18세기에 있어서의 화폐정책: 동전의 주조사업 중심으로」『사학연구』 19).

38) 『승정원일기』 40책, 영조 8년 2월 21일.

39) 『승정원일기』 77책, 정조 즉위년 9월 28일.

40) 장수비, 2015 「조선시대 상평통보의 성분 조성과 미세조직」, 공주대학교 석사학위논문.

41) 위의 논문 참조. 상평통보의 실제 성분을 면밀하게 분석한 연구라는 점에서 장수비의 논

게를 낮추고 금속성분을 조절하여 유동적인 상황에 대처하였던 경향성을 일부나마 확인할 수 있다. 동전의 재료 수급이 원활하지 않은 상황에서 동전의 주재료인 구리 함량을 낮추는 것은 논리적으로 개연성이 높은 흐름이라고 생각한다. 그러나 단순히 함량과 무게를 줄여 원료 공급문제를 해결하기에는 구리의 수급이 생각보다 심각하게 나빠지고 있었다.

이러한 상황을 해결하기 위해 정부에서는 동전의 무게의 변화를 주는 동시에 구리의 함량이 높고 무게가 많이 나가는 舊錢을 용해하여 무게를 낮추고 새 동전으로 재제작을 시도했던 것으로 보인다. 무게가 많이 나가는 구동전보다 중량을 줄여 동전을 제작하면 차액이 생기게 되고, 그 차액으로 새로운 동전을 더 만들 수 있었기 때문이다. 『顧齋亂藁』의 1766년(영조 42) 기사에 따르면 새로 주전된 동전의 모양이 舊錢에 비해 약 30% 정도 작아졌고, 일기의 저자인 黃胤錫은 관이 ‘小利’를 취하기 위해 改鑄하는 것이 매우 개탄스럽다고 기록하고 있다. 황윤석은 당대에 무게가 가벼운 새로운 동전이 크기가 작음에도 불구하고 개수만 세어 통용되는 것에 대해서도 지적하고 있다. 이는 역으로 생각하자면 황윤석은 동전은 무게에 따라 달리 유통되어야 하는 것이 정상적인 동전유통이라고 생각한 반증이기도 하다.⁴²⁾ 실제 현재 남아 있는 상평통보의 현물 크기는 2cm초반부터 3cm를 넘는 크기까지 매우 다양하여 당시 황윤석의 서술이 당대의 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다.⁴³⁾ 종합해보면 17세기 후반 왜동의 공

문은 문헌사에 의존해온 상평통보 연구에 실증적인 근거와 많은 시사점을 제공하고 있다. 그러나 분석에 사용된 동전이 총 25점이고 각각 동전의 연대 추정에 관한 근거를 찾아 볼 수 없어 시대적 흐름에 따른 정확한 성분 변화를 결론짓기에는 아직 부족한 점이 있다. 특히 십사자 가운데 한 분이 지적한 것과 같이 조사에 사용한 동전이 협주, 사주로 만들어진 동전인지 혹은 정식으로 관에서 제작한 동전인지 여부도 전혀 밝혀져 있지 않고 있다. 그러나 장수비의 연구로 정확한 상평통보의 성분 변화 경향을 추적하는 것은 아직 시기상조이기는 하나 사례분석의 한 예로서 의미는 찾을 수 있을 것으로 보인다.

42) 『顧齋亂藁』 권7, 명술(1766) 7월 11일 “如鑄錢一事 亦漸縮小其樣 以新錢一兩三錢 當舊錢一兩 新鑄之際 鎔舊爲新 只取數多 不顧樣小 此豈輕利重法之意哉 况聞鑄錢時 堂上大臣分付軍門 至有所捧錢額 此豈理也 且必舊錢無存 不足於用然後 乃可鑄出新錢 而今則無端鎔舊而爲新 專取區區小利 可嘆也已 其餘可論之事 不止一二”

43) 주전 초기인 1678년 당시 상평청에서 제작된 동전은 21~22mm로 비교적 균일하다. 그러나 호조에서 제작된 동전은 24~26mm, 1679년에 제작된 동전은 31~32mm사이로 비교

급이 부족해지면서 정부에서는 순목령을 실시하여 면포로 동전을 대신하려 하거나 동전의 품질을 낮춰 필요한 통화 수요를 맞추고 있던 것으로 보통화량을 증가시키는 방식으로 문제에 대처하려고 했던 것으로 보인다.

4. 주전이익의 확보와 활용

그렇다면 조선이 제반 조건의 악화에도 불구하고 동전의 형태를 변화시키면서 까지 18세기에 주전을 지속한 이유는 무엇이었을까. 상평통보의 효용은 본 논문에서 모두 설명할 수는 없을 것이다. 따라서 본 논문에서는 경제적인 손익차원에서 상평통보가 어떤 역할을 했는지 주목해보고자 한다. 좀 더 좁게는 주전사업은 그 자체로 이익이 되었는지 그리고 주전의 이익이 정부재정에 어떤 영향을 직접 끼치고 있었는지 살펴보자 한다. 특히 국가가 주전을 통해 손해를 입고 있었다면 왜 손해를 입으면서까지 주전을 강행하려 했는지, 그 반대의 경우라면 어떤 구조 속에서 이익을 내고 어떻게 활용하고 있었는지 살펴보아야 주전의 효과에 대해 접근할 수 있기 때문이다. 이러한 고찰을 위해 우선 동전을 제작하면서 정부가 얻는 손익에 대해 살펴봐야 하는데, 현재 어떤 기록에서도 상평통보를 제작하면서 투입한 물자 대비 생산량을 정확하게 밝힌 경우는 없다. 즉, 표면적으로는 주전으로 정부가 손해 보는 경우를 찾아볼 수 없다. 물론 연대기에 나타난 투입물량 대비 생산량 내역이 정확히 주전이익을 의미하는지 여부는 아직 확신할 수 없다. 현재 연대기자료에서 확인할 수 있는 주전내역은 투입물량 대비 생산량만 제시하고 있고, 구체적인 세부내역은 확인할 수 없기 때문이다. 그러나 원료를 바탕으로 물리적으로 만들 수 있는 동전의 개수와 실제 주전 후 책정된 가격을 비교해 본다면 주전을 통한 잉여분을 확인할 수 있고 이를 바탕으로 주전을 통해 얻는 이익을 가늠할 수 있을 것이다. 예를 들어 1679년(숙종 5)

적 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 차이는 동전의 무게와 함께 종합적으로 살펴볼 필요가 있으나 현재 일부 고동전 판매상이 작성한 목록을 제외하고 동전의 무게를 명시한 자료는 없는 실정이다(한국은행, 1969 『중보 한국화폐사』).

의 주전내역을 살펴보면, 일본에서 은 1냥으로 구매한 구리로 약 70% 구리 함량의 동전을 제작한다면 물리적으로 약 1천 文 정도의 동전을 만들 수 있었다.⁴⁴⁾ 따라서 동전의 가격은 은 1냥당 1천 문 정도에서 결정되어 유통되는 것이 동전의 실질 가격이라고 볼 수 있다. 그러나 청과 일본에서 비슷한 시기 은과 동전의 비율이 약 800~1,000문에서 형성된 것과 비교해, 조선에서는 1679년(숙종 5) 은 1냥당 가격이 400문으로 재조정되고 있다. 이는 주전 후 동전의 발매 과정에서 동전의 원가의 일부를 정부가 차지하는 것으로, 주전을 정부에서 실시할 경우 차익이 상당부분 발생하는 것을 의미한다. 이러한 比價의 조정은 조선에서 두드러졌는데 투입한 물량 대비 잉여동전을 생산한다는 측면에서 정부의 적극적 간섭은 ‘이익’의 창출로 이어졌다. 따라서 후술하는 ‘잉여전’과 같은 내역은 주전을 통해 정부가 얻는 수익으로 간주할 수 있을 것이다.

그러나 구리의 수입량이 줄어들고 조선에서 구리 가격이 폭등하면서 은으로 표시되는 동전의 가격은 점차 오를 수밖에 없었다. 따라서 은 1냥으로 제작할 수 있는 동전량이 감소하여 ‘이익’을 확보할 수 있는 여지도 점차 줄어들고 있었다. 주전으로 얻을 수 있는 이익이 감소한 가장 중요한 원인은 원료 가운데 비중이 높은 구리 때문이었다. 하지만 동전의 수요는 지속적으로 유지되어 정부는 주전을 멈추지 않았고, 정부는 그 과정에서 동전의 공급자로서 역할에 그치는 것이 아니라 적극적인 방법으로 이익을 획득하고 이를 활용하고 있었다. 정부는 상평통보의 가격을 조정하는 방법 이외에도 동전을 제작하고 유통시키는 과정에 개입하고 있었다. 정부는 주전장소를 보다 이익을 내기에 호의적인 장소로 조정하고, 모양과 무게 등을 조절하는 등 노력을 기울여 더 많은 이익을 확보하고 있었다. 이러한 주전이익은 정부의 노력에 따라 많게는 투입물량으로 제작할 수

44) 당시 일본에서 수입하는 구리는 은 1냥당 7근에 미치지 못하고 있다. 1679년(『승정원일기』 268책, 숙종 5년 2월 21일) 기록에 10근의 주철로 1,050문의 동전을 제작할 수 있다고 보았는데 이 경우, 동전 1문의 무게는 약 5.7그램 1전 5푼이다. 만약 70% 정도의 구리 함량으로 나머지는 아연이나 주석 등의 금속을 합근한다면 은 1냥으로 구입한 구리로 실제 제작할 수 있는 동전은 약 1천 문 정도라고 계산할 수 있다. 여기에 다른 합금재료 및 제작 비용이 추가된다고 가정하면 은 1냥 대비 실제 동전의 가격을 본문과 같이 추정할 수 있다(유현재, 2015 앞의 논문, 16면).

있는 동전량 보다 60% 이상 더 많은 동전을 확보하는 수준까지 상승했다.⁴⁵⁾

주전에 대한 기록이 자세하게 남아 있다면 주전이익과 그 재정적 효과에 대해 확인이 가능하지만,⁴⁶⁾ 실제 상평통보의 주전에 대한 기록은 상세하지 않고 대부분 구체적인 수량에 대한 언급이 없는 경우가 대부분이다. 따라서 주전이익은 남아있는 자료를 기반으로 규모에 대해 추정에 의존할 수밖에 없다. 기존 연구에서는 연대기 자료의 기록을 토대로 조선후기 주전이익은 점차 하락하여 초반의 50%대의 주전이익을 내다가 10% 이하로 하락했다고 정리하고 있다.⁴⁷⁾ 정상적인 방식으로 주전을 할 경우 이익이 거의 남지 않는다는 것이 당대 주전이익에 대한 인식이었다. 그러나 아래의 〈표 1〉처럼 투입물량 대비 생산된 동전의 양은 기존 연구에서 확인하였던 바와 같이 시간의 흐름에 따라 지속적으로 감소하지는 않았다. 즉, 주전이익이 동전의 제작 여건에 비례하여 반응하는 것은 아니었다.

보통 주전이익은 투입비용에 비해 남겨진 동전이 있을 경우 이를 ‘이익’이라고 지칭한다. 따라서 제반여건이 악화된 상태에서 물리적인 주전이익을 확보하는 방법은 먼저 원료의 투입을 줄이는 대신 생산량을 증가시키는 방법이 있다. 동전을 구성하는 비중이 가장 높고 값도 많이 나가는 구리의 함량을 줄이고 대신 값싼 금속을 섞는 방법이다. 특히 구리와 함께 투입되는 다른 금속의 가격이 낮

45) 본고에서는 주전이익의 규모를 전체 투입물량의 가격 대비 생산된 동전량의 비율을 백분율로 표기하고 있다. 이를 정확한 주전이익으로 간주할 것인지에 대해 의문의 여지가 있을 수 있다. 당시 구리는 은으로 가격 표시가 되었고 그 밖의 제반 비용이 모두 동전으로 소비된 것은 아니기 때문이다. 그러나 현재까지 연대기 자료에서 파악할 수 있는 동전 제작 비용에 대한 기록은 일관성 있게 투입물량 대비 생산된 동전량으로 명시되어 있다. 현재로서는 이 차액을 모든 비용을 감안하여 기록된 주전이익으로 간주하는 것이 합리적이라고 생각한다.

46) 당대에도 주전이익을 비변사에 주전내역과 손익에 대하여 보고하도록 되어있다고는 하나 그 기록을 전부 명시하지 않은 경우가 많았고, 경우에 따라서는 추정치를 언급한 내용을 당대의 주전이익으로 동일시한 경우가 있다. 대표적인 경우가 영조 48년의 기록으로 당시 어영대장이었던 장지항에게 주전이익의 추정치를 문자 장지항은 대략 20% 정도라고 간단히 대답한 기록이 있다. 그러나 장지항은 주전이익 가운데 5만냥(실제 주전량은 명확치 않다)을 사적으로 유용한 죄로 추후 처벌을 받고 있다(『영조실록』 74책, 영조 48년 9월 17일).

47) 원유한, 2008 앞의 책.

다면 그 이익은 더 커질 수밖에 없었다. 과장으로 보이지만 동전이 물에 뜰 정도로 가벼웠다는 기록은 동전을 주조할 때에 정해진 규식대로 금속을 제대로 투입하지 않아 주전이익을 극대화하려고 했던 대표적인 사례로 보인다.⁴⁸⁾ 일반적인 상평통보의 구리 함량은 대략 70~80% 정도였으므로 만약 다른 금속의 가격이 저렴하다면 구리함량을 줄이는 것이 주전이익을 극대화 할 수 있는 가장 좋은 방법이었을 것이다. 그런데 동전에 들어가는 주석이나 납과 같은 부수적인 금속의 가격도 점차 상승하면서⁴⁹⁾ 금속함량 조절을 통해 확보할 수 있는 이익의 폭도 줄어들고 있었다. 더욱이 동전 제작 비용의 상당 부분을 차지하는 연료나 노동비용을 확보하는 일은 점점 어려워져서 주전을 통해 이익을 내기는 쉽지 않았다.⁵⁰⁾ 그러나 아래의 <표 1>에서 확인할 수 있듯이 제반 조건의 악화에도 불구하고 연대기에서 확인할 수 있는 상평통보의 주전이익은 크게 감소하지 않고 있다. 심지어 18세기 중반 군문에서의 주전이익은 60%를 넘는 경우도 확인할 수 있다.

그렇다면 실질적인 제작비용이 상승하고 있었는데 정부는 어떻게 주전을 통해 이익을 내고 있었을까. 특히 연대기 자료와 군문자료를 통해 기준연구에서 확인하지 못한 내역을 추가로 종합해보면 주전이익은 시기에 따라 일정하게 줄어들고 있는 것이 아니라, 많게는 이익률이 60%를 상회하는 경우도 확인할 수 있다. 그런데 이러한 이익률 차이는 은과 동전의 가격비율이 당시 법적으로 동일하게 유지되고 있던 기간이라 단순히 가격 조정의 결과 이익률이 상승한 것으로 보기 도 어렵다.⁵¹⁾ 제반조건이 거의 고정된 상황에서 1727년(영조 3)과 1750년(영조

48) 『정조실록』 48권, 정조 22년 3월 16일.

49) 숙동 100근의 가격이 26냥, 주석 100근 22냥, 합석 100근 30냥, 상납 100근 30냥으로 오히려 구리보다 가격이 높은 금속도 있다(『탁지준절』, 규장각한국학연구원 소장, 가람古 336.2-T126t). 이밖에도 상평통보의 주전 초기 기록에도 구리 이외의 금속 가격이 상승한 내역을 확인할 수 있는데 이러한 가격이 지속되었는지는 명확히 확인할 수 없다. 당시 豆錫의 가격이 22냥에서 26냥으로 상승한 내역을 보고하고 있다(『승정원일기』 14책, 숙종 5년 2월 21일).

50) 『승정원일기』 30책, 경종 3년 5월 2일 “所謂鑄錢, 其弊亦甚, 匠人料布, 所費浩繁, 畢竟所餘無多”

51) 유현재, 2015 앞의 논문.

26)의 경우 20%와 37.5%의 이익률을 보이는 것과 비교해 18세기 중반 나타난 60%대의 주전이익은 정부의 인위적인 정책이 개입된 것으로 이해하는 것이 합당할 것으로 보인다. 더구나 해당시기 일본의 구리 가격이 큰 변화를 보이지 않았기 때문이다.⁵²⁾ 이후 1795년(정조 19)의 주전은 이익률이 1%대로 급격히 낮아져서 10만 냥을 주전하는데 남는 이익이 겨우 천 냥 정도라고 언급할 정도로 주전이익은 급락하고 있다. 인접한 시기인 1793년(정조 17)과 1798년(정조 22)의 주전이익이 약 20%를 보였던 것과 비교한다면, 1795년(정조 19) 주전은 이익률이 인접한 시기보다 급격히 낮아진 것이다. 그런데 1795년(정조 19)에 시행된 주전은 기록에 따르면 특별한 예외 없이 기존 주전 방식을 고수하고 있다. 연대기 자료를 통해 확인할 수 있는 해당 시기 주전조건은 단지 ‘왜동’만으로 주전을 시행했다고 전하고 있어 다른 변동요인이 없다고 가정해도 좋을 것이다. 만약 당시 주전사업의 결과 급격히 낮은 주전이익을 보여 비상식적인 결과를 낳았다면 다른 변수를 기록해야 할 것이다. 즉, 비슷한 시기에 주전이익이 큰 차이를 보이는 것은 단순히 원료의 공급가격이 영향을 주었다기보다 정부의 주전방식의 변화에서 가격 변동요인을 찾는 것이 훨씬 합리적으로 생각된다.

〈표 1〉 상평통보의 주전이익 변화 내역

연도	주전 이익률	전거	비고
1679	50%	『승정원일기』 14책, 숙종 5년 9월 18일	
1723	거의 없음	『승정원일기』 30책, 경종 3년 5월 2일	구리가격의 급등이 주된 이유
1731	50%	『승정원일기』 79책, 정조 3년 1월 9일	호조
1727	20%	『승정원일기』 35책 영조 3년 11월 5일	은전비가의 조정을 통해 이익을 산출. 自今以後，銀一兩價以錢二兩爲定，錢二兩利，則以什二生殖爲定，則公私用錢，似無不便之端，錢則決不可罷
1731	50%	『승정원일기』 79책, 정조 3년 1월 9일의 기록에 의거	호조
1750	37.5%	『승정원일기』 58책, 영조 26년 11월 23일	
1751	60%	『금위영등록』 권54, 임신 5월	주전기간 짧음(3개월)

52) Ryuto Shimada, 2006 “Golden age of Japanese Copper”, *Intra-Asian Trade and the World Market*, Routledge, pp.29-32.

1752	60%	『비변사등록』 59책, 영조 28년 7월 1일	어영청(주전기간 1년 4개월: 『어영 청등록』 참고)
1752	61%	『비변사등록』 59책, 영조 28년 7월 1일	훈련도감
1757	50%	『승정원일기』 79책, 정조 3년 1월 9일의 기록에 의거	총융청
1772	20%	『영조실록』 74책, 영조 48년 9월 17일	이후 주전책임자 張志恒은 이익을 숨긴 죄명으로 처벌 됨
1773	약 7%	『승정원일기』 75책, 영조 49년 9월 1일	
1777	20%	『승정원일기』 78책, 정조 1년 5월 23일	
1786	3%	『승정원일기』 86책, 정조 10년 11월 11일	
1793	20%	『승정원일기』 91책, 정조 17년 4월 29일	
1795	약 1%	『승정원일기』 92책, 정조 19년 7월 9일	왜동으로만 주조할 경우 주전이익
1798	20%	『승정원일기』 94책, 정조 22년 3월 16일	
1825	10%	『승정원일기』 112책, 순조 25년 3월 5일	
1830	27%	『승정원일기』 114책, 순조 30년 1월 5일	

비슷한 양상의 주전이익의 감소는 1772년(영조 48)부터 시작된 주전에서도 발견할 수 있다. 그 중에서도 1773년(영조 49)과 1786년(정조 10)의 주전 시 발생한 이익은 인접한 시기 주전이익보다 이익율이 크게 떨어져 각각 7%와 3%를 기록하고 있다. 반면 1751년(영조 27)부터 1757년(영조 33) 사이 시행된 네 차례의 주전은 모두 50%를 넘어 60%에 가까운 이익을 보이고 있다. 1750년(영조 26)부터 1757년(영조 33) 사이의 주전이익은 각각 많게는 61%에서 적게는 50%의 높은 이익률을 보이는데, 이 시기에 주전한 공통적인 배경은 모두 三軍門이 동전 제작을 주관했다는 것이다. 특히 금위영에서 1751년(영조 27) 실시한 주전은 2월 9일에 주전을 시작하여 5월 29일에 주전을 마쳤는데 本錢 14만 5천 양으로 22만 3천 양을 주전해 내고 있다. 다른 기관의 주전기간이 1년 정도인 것을 감안하면 금위영은 4개월이라는 짧은 기간 동안 주전을 완료하고, 이익률도 매우 높은 특징을 보이고 있다.⁵³⁾

그러면 왜 특정 기간 군문에서 실시한 주전에서 이익이 더 많이 발생했을까. 위의 <표 1>에서 나타나는 것처럼 주전이익이 급격하게 변하는 것을 갑작스럽게 제반조건이 호의적으로 바뀐 결과로 이해하기는 힘들다. 왜냐하면 주전을 위한

53) 『금위영등록』 54책, 임신(1752) 5월 “啓曰，本營鑄錢之役辛未二月初九日始役，今五月二十九日畢鑄，而以本錢十四萬五千兩所鑄，新錢爲二十萬三千兩之，意敢啓知道”

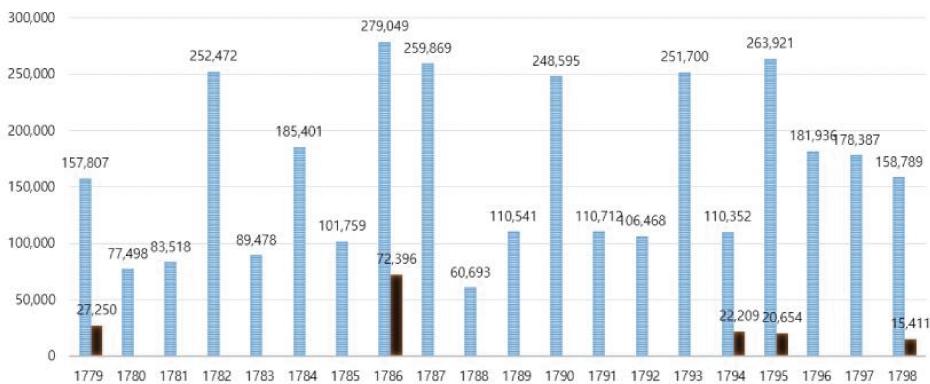
원료나 주조에 필요한 연료와 같은 요인들의 공급은 변화가 거의 없었고, 특히 연료공급의 경우 해마다 악화되는 경우가 일반적이기 때문이다. 주전을 시행할 때에 원료를 제외하고 소비되는 비용 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 노임과 연료비 등으로 약 30~40%에 해당한다. 주전방식에 큰 변화를 주지 않고 60% 이상의 주전이익을 갑작스럽게 내는 것은 정상적인 주전 과정을 거친다면 불가능에 가깝다.⁵⁴⁾ 따라서 주전비용의 비율을 생각해 볼 때 해당시기에 나타나는 60%의 주전이익은 약 40% 이상 차지하는 연료비와 労賃을 절약하는 것에 원료비용에 대한 조정까지 더해져야만 가능한 수치라고 볼 수 있다. 그러나 구리 원료는 대부분 수입에 의존하고 있었고 구리 가격은 일정하게 유지되었기 때문에 현실적으로 주전이익의 폭등은 기대할 수는 없다.

따라서 기록에 나타난 주전이익을 달성하기 위해서는 제작비용의 70% 이상을 차지하는 원료비용과 원료의 용해 비용의 절감이 추가되어야 가능한 상황이다. 이러한 추론에 근거할 때 해당비용 절감을 시행할 수 있는 요소를 갖춘 기관으로 군문을 주목해 볼 수 있다. 당시 삼군문에서는 이미 무기 제작을 위한 爐를 구비하고 있었고 군문의 군사들을 활용하여 労賃을 절약할 수 있는 환경이 조성되어 있었다. 하지만 원료비를 제외한 제반 비용은 최대로 절약하더라도 30% 정도를 절약할 수 있는 상황이므로 상기한 비용만으로는 60%에 가까운 이익을 내기에 부족했다. 따라서 60% 이상의 잉여동전을 제작하기 위해서는 원료비용을 절약해야만 산술적으로 가능하다고 볼 수 있다.⁵⁵⁾ 이는 『願齋亂藁』의 1766년 (영조 42) 기사에 구동전을 개주하여 신동전을 만들어 내고 있던 상황과도 연결된다. 결국 18세기 수요의 증가에 원료의 공급이 미치지 못하였지만 동전의 생산은 지속되었고 이익율도 증가하고 있었는데 이는 원료비를 포함한 제반 비용의 조정에서 비롯된 것으로 추론이 가능하다.

54) 주전 비용 추정에 대해서는 다음 논문을 참고할 수 있다(유현재, 2014 『조선후기 주전정책과 재정활용』 서울대학교 박사학위논문, 127-137면).

55) 현재 군문이 둔전에서 원료를 공급받아 주전에 활용하는 방식은 『금위영사례초』(장서각 소장, K2-3295)에서만 유일하게 확인할 수 있는데 해당시기의 원료공급이 직접 주전이익에 영향을 주었는지는 확인하기 힘들다. 하지만 군문이 원료를 왜동에 직접 의존하지 않고 둔전의 구리를 활용하는 방식이 있다는 사실을 확인할 수 있는 중요한 자료로 보인다(『금위영초동록』 권7, 영조 49년 2월 22일 “本營於之屯換退報狀題辭內, 貿銅時貸去, 鑄錢後推來事, 理當然依所報捧甘該廳印”).

그러면 주전을 통해 얻는 이익은 어떻게 활용되었을까. 이 문제를 살펴보기 전에 우선 양난이후 조선의 재정상황의 변화에 대해 살펴볼 필요가 있다. 18세기 후반 조선에서는 양란의 후유증이 서서히 안정되고 있었지만 여전히 완전한 회복을 하지 못했고, 재정적 소비가 증가하면서 만성적인 재정부족에 시달리게 되었다. 조선에서는 세제개편과 같은 근본적인 변화를 꾀하여 재정확보를 시도하기도 했지만 근본적인 제도의 개편과는 거리가 있었다. 조선 정부는 이를 해결하기 위한 변통책 마련에 고심하고 있었다. 이러한 상황에서 주전을 재정문제를 보완하기 위한 하나의 수단으로 활용되기 시작했다.



〈그림 1〉 18세기 후반 호조 ‘가입’조 중 ‘鑄錢所剩餘錢’의 액수

* 가입조의 총액은 錢文으로 환산한 액수이다.

** 전거: 『탁지전부고』(규장각한국학연구원 소장, 卷5740)

현재 주전으로 확보된 잉여 동전이 재정에 활용된 내역을 확인할 수 있는 자료는 호조의 재정장부인 『탁지전부고』가 있다. 『탁지전부고』는 1796년(정조 20)에 국가 운영의 참고자료로 삼기 위해 전국의 田賦 내역을 정리한 것으로, 1744년(영조 20)부터 그 내역을 확인할 수 있다. 위의 〈그림 1〉은 호조의 재정부족을 해결하기 위해 부정기적으로 유입된 『탁지전부고』의 ‘加入’의 규모를 보여주고 있다. ‘가입’은 호조가 최소 1776년(정조 즉위)부터 부족한 예산을 메우기 위해 군문재원과 균역청, 선혜청 그리고 지방관서에서 확보한 여러 가지 재원들을 수입으로 활용한 내역이라고 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 그 가운데에서 주전소의 잉여전도 ‘가입’의 일정 부분 유입되고 있는데, 1779년(정조 3)과 1786년(정조 10)의 주전

은 군문의 물력이 동원된 사업으로 확인된다. 연대기 자료를 통해 주전이 확인된 1794년(정조 18)에는 15만 냥이 주전되어, 그 중 2만 냥이 넘는 동전이 호조로 유입되고 있다. 당시 호조에 유입된 ‘가입’ 내역은 18세기 후반의 경우, 1776년(정조 즉위)을 제외하고⁵⁷⁾ 다섯 개를 전후로 한 종목이 유입되어 호조 재정을 보완하고 있었다.⁵⁸⁾ 정조 후반기 매년 6만 냥 정도를 주전하고자 계획했지만⁵⁹⁾ 실제 매년 주조는 성사되지 못했던 것을 고려한다면 거의 대부분 주전 때마다 호조에 잉여전이 유입되었던 것으로 볼 수 있다.⁶⁰⁾

<그림 1>에서 확인할 수 있듯이 주전이익은 호조에 비정기적으로 유입되어 다른 재원에 비해 큰 비중으로 재정적 도움을 주었던 것은 아니었다. 하지만 당시 호조에 다섯 개 전후의 명목으로 유입된 재원과 비교해보면 그 비중이 낮지 않았다. 위의 <그림 1>에서 주전소에서 잉여전 명목으로 호조에 유입된 횟수는 확인 가능한 것만 18세기 후반에 총 다섯 차례에 달한다. 1786년(정조 10)에는 주전소 잉여전이 호조에 유입된 전체 가입액의 약 26%를 차지하였고, 나머지 1779년(정조 3)에는 14%, 1794년(정조 4)과 1795년(정조 5)은 각각 20%, 8%를 마지막으로 1798년(정조 22)에는 10%를 기록하고 있다. 19세기 직전까지 평균 다섯 개 정도의 항목이 호조 ‘가입’조를 결정하였던 점을 고려한다면 주전소의 잉여전은 평균 수준에서 호조의 재원으로 활용되었다고 볼 수 있다.⁶¹⁾ 특히 18세기 후반 본격적으로 ‘請得’의 형태로 유입되기 시작한 금위영, 어영청의 재원 규모가 금위영의 경우 1만 냥을 넘지 않았고, 19세기에 들어서면서 ‘가입’된 금

56) 호조의 ‘가입’조에 주목한 연구는 다음을 참고할 수 있다. 임성수, 2014 「17·18세기 호조 ‘가입(加入)’의 전개와 추이」, 『역사와현실』 94.

57) 해당 연도에는 선혜청, 균역청을 포함하여 전라도와 평안도와 같은 지방관서를 포함해 10개 관서가 ‘가입’에 참여하고 있다(『탁지전부고』).

58) 유현재, 2016 「조선후기 금위영의 재정운영과 그 성격」, 『역사와 현실』 102.

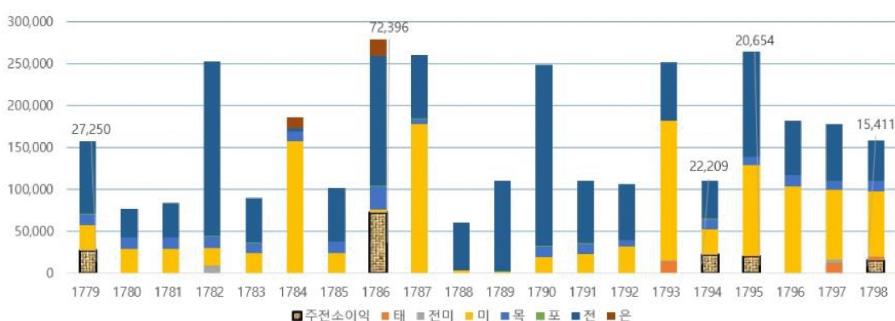
59) 『비변사등록』 173책, 정조 12년 10월 4일 “戶曹本有鑄錢所名色, 每年限五六萬兩, 並與弓角契生銅而開鑄, 另擇本色郎廳, 使之監董, 歲以爲常, 則經費無不補益, 泉貨亦足流行”

60) 이현창의 연구에 따르면 1779~1798년 사이 주전은 총 6회에 걸쳐 시행된 것으로 보이는 테(1779, 1789, 1791, 1794, 1796, 1798년), 호조에 주전소 잉여전이 유입된 년도와 횟수와 시기에서 약간 차이가 있다. 이러한 불일치에 대해서는 추후 연구가 보완되어야 할 것이다.

61) 호조의 ‘가입’조의 재정적 역할에 주목한 최근 연구는 다음을 참고할 수 있다(임성수, 2014 앞의 논문; 유현재, 2016 앞의 논문).

위영의 정변전이 1천 냥을 넘지 못하거나 1831년(순조 31) 42,770 냥을 기록한 것이 19세기 전반의 경우 최고 금액인 것을 본다면 주전소 잉여전이 호조 재정에 끼친 영향력은 적지 않다고 평가할 수 있다.⁽⁶²⁾

또한 주전소 잉여전은 쌀과 면포 그리고 동전의 형태로 유입된 물종들 사이에서도 그 비중이 낮지 않다. <그림 2>는 호조 가입조의 물종을 동전으로 환산하여 잉여전이 차지하는 비중을 확인하기 위해 작성한 것이다. 당시 호조에 ‘가입’된 물종은 1784년(정조 8)과 1787년(정조 11)을 제외하고 동전이 대부분을 차지하고 있다. 이는 호조가 긴급한 재원으로 동전을 선호하였음을 보여준다. 당시 정부에서는 동전의 필요성이 증가하면서, 1788년(정조 12) 호조판서 서유린의 건의에 따라 매년 필요에 따라 5~6만 냥씩 동전을 호조에서 전관하여 주전하려는 ‘年例鑄錢法’을 제정하였다.⁽⁶³⁾ 하지만 당시 주전은 계획대로 매년 실시할 수 없어 형편에 따라 간헐적으로 실시되고 있었다. 따라서 호조는 주전이 실시될 때마다 잉여전을 ‘가입’전으로 확보하여 긴급한 재정에 활용하였다. 그 가운데서도 주전에 개입한 관서가 명시된 1779년(정조 3)과 1786년(정조 10) 주전에서 군문의 물력이 동원된 것을 볼 때 군문의 주전이익에 대한 공헌은 작지 않다고 볼 수 있다.



<그림 2> 18세기 후반 호조 ‘가입’조의 물종별 비중

* 전거: 『탁지전부고』

62) 『탁지전부고』.

63) 각주 59) 참조.

즉, 주전을 통해 정부는 다양한 방법으로 이익을 창출할 수 있었다. 정부는 제반 조건이 악화되고 나아지지 않았음에도 불구하고 기존 동전의 개주 등을 통해 지속적으로 주전이익을 적극적으로 확보하여 50%를 넘는 이익을 확보하려고 노력하고 있었다. 이렇게 확보한 주전이익은 단순히 교환수단의 공급이라는 측면에서 의미 외에도 재정에 직접 도움을 주고 있어 재정곤란을 겪는 호조의 운영에 숨통을 불어넣고 있었다. 이러한 정부의 정책은 상평통보를 단순히 교환수단으로만 활용한 것이 아니라 적극적인 재정수단으로 상평통보를 활용한 전근대시기 정책을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다.

5. 맷음말

조선은 1678년(숙종 4) 이후 상평통보를 주전하여 유통시켰다. 그러나 원료의 대부분을 수입에 의존하고 있어 안정적으로 동전을 공급하기에는 많은 어려움이 있었다. 이러한 상황을 해결하기 위해 세금으로 면포만을 강제하는 ‘순목령’이 영조대 초반에 실시되었다. 하지만 백성들이 동전의 필요성을 절감하며 동전유통을 바랐고, 세 차례에 걸쳐 시행된 순목령은 오래 지속되지 못했다. 이후 부족한 원료로 동전의 수요를 충당하기 위해 정부는 주전하는 과정에서 동전의 무게를 낮추거나 크기를 줄여 주전을 지속하고 있었다. 특히 이미 통용되는 동전을 다시 녹여 개주하는 방식으로 부족한 원료를 일부 대신하기도 했다.

그러면 조선후기 정부는 왜 제반 조건의 악화에도 동전주조를 지속하고 있었을까. 전근대 동전은 여러 가지 기능을 겸하고 있었기 때문에 주전을 지속시킨 원인도 한 가지로 특정하기는 힘들다. 재정적인 측면에서 한정한다면 상평통보의 제작과 유통은 재정 이익을 가져다주었고 특히 주전이익이 호조로 유입되어 재정을 보용하는 역할도 동전이 담당하고 있었다. 정부는 이 과정에서 주전에 유리한 조건을 구비한 군문에서 주전을 시행함으로써 주전이익을 극대화 시키고자 노력했다. 군문에서는 무기를 제조하기 위한 爐를 이미 구비하고 있었고, 숙련공을 쉽게 확보할 수 있었기 때문이다. 18세기 후반에는 주전소에서 확보한

잉여전이 호조의 긴급한 재원으로 투입되었는데, 쌀이나 면포와 같은 현물 화폐보다 높은 비중을 보이고 있다. 18세기 후반 호조의 긴급재원을 공급한 관서가 선혜청, 균역청, 그리고 평안도, 전라도와 같은 지방관서로 고정된 상황에서 군문이 중심이 된 주전소 잉여전은 연속적이지는 않았지만 최대 20%의 수치 이상으로 가입조의 일부를 공급하고 있었다. 조선 후기 정부는 상평통보를 주전하면서 이익을 적극적으로 창출하고자 시도하였고 이 과정에서 호조의 재원을 일부 확보할 수 있었다.

주제어 : 상평통보, 주전이익, 재정, 호조, 가입

투고일(2017. 8. 30), 심사시작일(2017. 9. 4), 심사완료일(2017. 9. 18)

〈Abstract〉

The Monetary Profit and Financial Utilization of the Sangpyeong tongbo

Yoo, Hyun Jae *

This paper investigates how the Chosön government generated profits through the minting process and how they used this seigniorage during the latter part of the Chosön dynasty. The Chronicles and Hwang Yun-seok's diary are used to come to this conclusion. Based on my research, the government tried to mint continuously from the 18th to 19th centuries. However, they could not meet the total demand due to the deficiency of raw materials which were mostly imported from Japan. In these circumstances, the government utilized the Three Armies Offices(三軍門) to reduce manufacturing cost for the Sangpyeong tongbo because they already had furnaces and well-trained technicians. They also adopted recoinage methods to amplify their profits. By employing these methods, the government enabled to provide “additional submissions”(‘Gaib’) to the Hojo ministry. During the 18TH century, around five various offices provided monetary help that was enough to solve the Hojo’s annual budget deficiency. However, at the turn of the 19th century, more than 10 offices took part in supplying additional aid to the Hojo ministry. It meant that the Hojo’s financial situation was getting worse and worse. In these circumstances, the government struggled to figure out how to alleviate the financial crisis, therefore they used the minting process for their political problems. Throughout twenty years, offices responsible for currency minting provided 20% of the total monetary contributions to the Hojo at irregular periods. The Sangpyeong tongbo’s role is to provide a medium of exchange for the people, generate profits for the government, and alleviate the financial problems of various government bodies, such as the Hojo.

Key Words : Sangpyeongtongbo(常平通寶), Seigniorage, Financial management, Hojo ministry, Additional submissions(加入)

* Research Fellow, Kyujanggak Institute for Korean Studies, Seoul National University.