

# 17~18세기 銅錢 발행과 作錢制의 시행\*

임 성 수\*\*

1. 들어가며
2. 선조~효종 연간 동전 유통 시도와 실패
3. 숙종 4년(1674) 상평통보 발행과 동전 가치
4. 田稅·大同의 作錢制 시행과 확대
5. 나가며

## 1. 들어가며

17세기 조선왕조의 경제에서 가장 큰 변화는 단연 동전의 등장이었다. 조선 초기 楮貨가 사용되기도 했지만 전국적인 通貨가 되지는 못하였고,<sup>1)</sup> 민간에서는 줄곧 쌀이나 布木 등이 교환수단으로 사용되었다.<sup>2)</sup> 숙종 4년(1678)부터 발행된 동전은 전국적으로 유통에 성공한 조선 최초의 명목화폐였다. 새로운 재화의 등장은 사회경제 전반에 큰 반향을 일으켰으며 국가재정의 운영에도 변화를 불러왔다. 동전이 없던 시절에는 농업이 압도적인 주력 산업이었던 만큼 농업생산량이 경제규모를 대변했지만, 동전이 발행된 이후로는 동전의 가치만큼 경제총량도 확대되었다. 동전은 그 자체로는 사용가치가 거의 없었지만, 일정한 교환가치

\* 이 글은 필자의 박사학위논문인 『朝鮮後期 戶曹의 財政運營 研究』(2019, 고려대학교 대학원)에서 作錢과 관련한 일부 내용을 수정·보완한 것이다.

\*\* 평택대학교 피어선칼리지 조교수.

1) 田壽炳, 1992 『朝鮮初期 貨幣政策에 관한 研究』, 충남대학교 사학과 박사학위논문.

2) 송찬식, 1975 『李朝의 貨幣』 『春秋文庫』 9; 송재선, 1985 『16世紀 綿布의 貨幣機能』, 서울대학교 국사학과 석사학위논문; 유현재, 2006 『16세기 蠶布 유통과 그 성격』 『한국사론』 52.

가 부여되면서 쌀이나 포목과 같은 재화로서 기능하였기 때문이다. “無에서 有를 만들어내는 기이한 물건[無中生有之一奇貨]”이라는 표현처럼 동전은 무형의 가치로 유형의 재화를 창출하였다.<sup>3)</sup>

동전이 처음부터 재화로서 기능했던 것은 아니었다. 임진왜란 이후 몇 차례의 行錢 시도는 예상과는 다르게 완전한 실패로 끝났다. 실패의 원인에는 여러 가지가 있었지만, 동전의 가치를 안정적으로 부여할 확실한 방법을 찾지 못한 것이 가장 큰 요인이었다. 세상에 없던 재화를 내놓으면서 일방적으로 가격을 책정해 사용을 강요한다면 그것을 곧이곧대로 따를 사람은 많지 않을 것이다. 가난한 백성들은 동전을 소유할 이유도, 그럴만한 경제적 여유도 없었고, 혹 경제력을 갖췄다 해도 동전을 그다지 신뢰하지 않았다.

동전이 가치를 갖는 방법에는 크게 두 가지가 있었다. 첫째, 동전 자체의 소재 가치만큼 화폐가치를 책정하는 방법이다. 그러나 동전의 주원료인 銅은 金銀에 비해 소재가치가 크게 떨어졌고, 소재가치에 맞게 화폐가치를 책정한다면 정부는 동전을 발행할 이유가 없었다. 본문에서 상술하겠지만, 정부가 동전을 발행한 가장 중요한 목적이 재정확충에 있었기 때문이다. 만약 동전이 일정량의 米穀과 동등한 가치를 가졌다고 가정해도 백성들의 구매 욕구를 불러왔을지는 장담할 수 없다. 일상적인 빈곤 상태에 있던 대다수 농민이 잉여자산을 쌀 대신 동전으로 보관할 이유가 없었기 때문이다. 임금조차도 “동전은 배고파도 먹을 수 없고, 추워도 입을 수 없는 無用之物”이라고 말하는 상황에서 일반 백성들의 생각도 크게 다르지 않았다.<sup>4)</sup> 어쨌든, 상대적으로 낮은 銅의 소재가치는 동전의 가치를 높게 설정하는데 가장 큰 제약이었다. 정부가 私鑄를 우려했던 근본적 이유도 鑄錢에 필요한 재료를 상대적으로 쉽게 구할 수 있었기 때문이었다. 재료가 금이나 은이었다면 전혀 걱정할 필요가 없는 사안이었다. 둘째, 동전 가치에 상응하는 米布를 국가가 보유하여 태환성을 확보하는 방법이다. 이는 金貨·銀貨를 대체하는 명목화폐가 등장했을 때 화폐를 발행하는 주체가 일반적으로 사용하던 방식이다. 발행주체에 의해 정해진 화폐가치는 발행 주체의 태환준비를 통해 보

3) 『承政院日記』 41책, 인조 11년 10월 26일(乙未).

4) 『承政院日記』 665책, 영조 4년 7월 1일(庚戌) “夫錢者 飢不可食 寒不可衣 則此是無用之物”

증받는다. 조선도 발행한 동전에 상응하는 지불준비 수단으로 米布를 보유했다면 동전을 구매한 백성이 언제든지 태환이 가능했을 것이다. 태환성이 보장되는 상태라면 가볍고 편리한 동전을 백성도 마다할 리 없었다. 그러나 이 역시 국가재정의 한계로 실현되지 못하였고, 태환준비의 미흡은 실제 行錢에 실패하는 한 원인이 되기도 하였다.

동전이 발행 초기 가치를 제대로 부여받지 못했던 가장 큰 이유는 동전을 발행한 시점이 국가재정이 매우 어려운 시기였다는데 있었다. 처음부터 국가재정 확충을 위한 발행이었기 때문에 정상적인 방식으로는 통화가치를 보장하기 힘든 상황이었다. 달리 말하면, 국가가 통화가치 유치를 책임질 수 없는 상태에서 당장 긴급하지 않은 쇠붙이로 동전을 만들어 인위적으로 비싼 값을 매겨 판매한 것이나 다름없었다. 안정적인 국가재정과 통화량에 상응하는 경제규모는 통화가치를 유지하는 필요조건이며, 활발한 교환으로 가치 변동이 크지 않아야 비로소 모두가 안심하고 사용할 수 있게 된다. 현대사회에서도 국가경제가 어려우면 화폐가 순간 가치를 잃고 無用해지는 것을 어렵지 않게 볼 수 있다. 그것은 발행 주체의 신용에 크게 기대는 명목화폐의 특성이다. 이와는 반대로 조선은 국가재정이 가장 어려운 시기에 동전 발행을 시도했으니 그 가치를 의심받는 것은 어찌 보면 당연한 결과였다.

그런데도 숙종 4년(1678) 주조된 常平通寶는 점차 유통과 사용이 확대되고, 언젠가부터 화폐로서 기능을 수행하였다. 상평통보의 발행은 기존과 무엇이 달랐던 것일까? 이 논문의 문제의식은 여기서부터 출발하였다. 이에 대한 답은 行錢 초기 동전의 성격을 규명하는 데도 매우 중요한 단서가 될 것이다. 우선 두 가지 질문에 답을 찾아야 한다. 첫째, 동전이 낮은 소재가치에도 불구하고 비교적 안정적인 가치를 획득할 수 있었던 이유는 무엇인가? 둘째, 대기근을 막 지난 최악의 경제상황에서 전국적인 유통에 성공할 수 있었던 이유는 무엇인가?

새로운 통화의 출현에는 여러 요소가 영향을 끼쳤지만, 그중에서도 필자가 주목하는 것은 바로 作錢이다. 作錢은 본래 정해진 물종을 동전으로 변경한 것을 말한다. 作錢制의 등장 배경과 성격에 관해 선행 연구에서는 다음과 같이 설명하였다. 17세기 麤布經濟를 구축시키고자 정부가 시행한 作木制로 농민들은 良

布를 구하기 위한 어려움에 직면하였고, 동시에 정부의 良布收奪은 그간 교환수단이던 麤布의 기능을 위축시키면서 場市 발전에도 큰 장애가 되었다. 정부가 이를 해소하는 방법으로 동전을 유통하고, 作錢을 시행했다는 것이 대체적인 내용이다.<sup>5)</sup> 초기에 作錢이 布納 지역에 한정된 것도 作錢의 의도가 일차적으로 그간 농민들을 힘들게 하던 布納極大化를 완화하는 데 있었기 때문이라고 해석하였다.<sup>6)</sup> 이러한 주장은 일견 타당한 면도 있지만, 당시 상황을 분석해보면 여러 의문점이 남는 것도 사실이다. 특히 作木·作錢의 시행 배경과 성격에 관한 내용은 면밀한 재검토가 필요하다. 作木에 대해서는 임진왜란 시기에 군량미 마련을 위해 시행된 각종 作米로 전쟁 이후 布木 수입이 급감하자 정부 수요를 충당하기 위해 山郡 지역을 중심으로 作木을 시행했다는 의견이 제기되었다.<sup>7)</sup> 作錢도 최초 시행과정을 살펴보면 전술한 연구와는 다른 점이 발견된다. 송찬식은 동전 유통의 배경, 동전의 기준가 설정과 변동 등을 해명한 연구에서 정부가 유통 촉진을 위해 代錢納을 시행했다는 견해를 처음으로 밝혔다.<sup>8)</sup> 워낙 방대한 연구이기에 作錢 제도가 논의의 초점은 아니었지만, 치밀한 실증으로 당시 상황을 복원함으로써 作錢 시행의 당위성을 풀어냈다. 김재호는 『賦役實摺』을 분석한 연구에서 동전이 지방의 생산조건과 조운상의 곤란함을 고려하여 ‘국가지불수단’으로서 부세 납부에 주로 활용되었다고 설명하였다.<sup>9)</sup> 이 연구는 동전 대다수가 정부 정책에 따라 사용되고 있었다는 사실을 확인했다는 점에서 동전의 성격 규명에 중요한 성과라고 할 수 있다. 문광균은 경상도 북부지역의 전세 조달방식 변화를 고찰한 연구에서 18세기 중반 호조의 동전 확보를 위해 田稅作錢이 제도화되었다고 주장하였다.<sup>10)</sup>

作錢의 배경과 성격을 정확히 파악하려면 우선 동전의 발행 배경과 行錢 과정

5) 방기중, 1984 『17·18세기 前半 金納租稅의 성립과 전개』 『동방학지』 45, 199면.

6) 방기중, 위의 논문, 159면.

7) 임성수, 2017 『17세기 戶曹의 布木 확보책과 ‘田稅作木’ 시행』 『민족문화연구』 74.

8) 송찬식, 위의 논문.

9) 김재호, 2008 『朝鮮後期 中央財政과 銅錢: 『賦役實摺』을 중심으로』 『경제사학』 44.

10) 문광균, 2015 『17~18세기 경상도 북부지역 전세 조달방식의 변화와 作錢制의 실시』 『조선시대사학보』 72.

을 이해할 필요가 있다. 동전 발행의 배경은 다양한 측면에서 연구가 진행되었다.<sup>11)</sup> 그중에서도 상업 발달에 따른 안정된 통화의 필요성은 많은 연구에서 주된 목적이자 배경으로 설명되었고, 그에 못지않게 재정보용을 위한 목적도 비중 있게 다루어졌다.<sup>12)</sup> 동전의 원료 문제를 분석하여 상평통보가 재정보용의 성과가 컸다는 점을 강조한 연구도 있었다.<sup>13)</sup> 숙종대 정부가 이전보다 중개무역과 大同法, 良役 확대정책으로 재정여력을 갖추게 된 것을 발행 배경으로 설명한 연구도 있었지만,<sup>14)</sup> 처음 발행된 숙종 4년(1678)은 물론이고 대부분 주전이 재정

11) 원유한은 동전 유통의 배경을 모두 10가지로 설명하였는데, 이는 지금까지 선행 연구들의 내용을 통괄한다. 첫째, 명목화폐를 법화로 유통시키기 위한 고려시대와 조선전기의 제반 화폐유통 정책이 선행적 경험으로 활용되어 화폐경제의 성장 발전을 가능하게 하였다. 둘째, 조선왕조의 전통적인 貨權在上 원칙론이 조선후기에도 준용되어 민중이 지배하는 布와 米 등 물품화폐 유통체제를 극복하고, 동전을 법화로 주조 유통함으로써 화폐에 대한 일체의 지배권을 장악하고자 하였다. 셋째, 대동법의 실시로 상품교환경제 발전이 촉진됨에 따라 빈약한 농업생산에 기반을 두고 있던 당시 유통계에서 주요 통화기능을 발휘한 米·布 등 물품화폐와 칭량은화의 한계를 극복하고 상품교환경제 내지 사회생산력을 증진하기 위해 동전유통의 필요성이 증대되었다. 넷째, 왜란 이후 위기에 직면한 국가경제 재건의 필요성에 부응해서 국가재정 보완과 농민생활 안정을 위한 재원 확보의 응급성에 비추어 가장 짧은 시일 내에 많은 재화를 마련하기 위해 명목화폐인 동전을 주조 유통하는 것이 최선의 방법으로 논의되었다. 다섯째, 개성지방에서 원활히 유통되던 동전의 선행가 당시 화폐문제에 대해 관심을 가지고 있던 지식계층에게 국내의 다른 지방에서도 동전이 유통될 수 있을 것이라는 신념을 갖게 하였다. 여섯째, 조선후기 개령학이나 실학이 공통적으로 중시한 이용후생의 실천방안의 하나로서 은광개발·대동법 등과 함께 동전주조 유통이 시도되었다. 일곱째, 중국에서 일찍부터 화폐경제가 발달되고 있다는 사실은 당료자들이 국내에서도 화폐유통이 가능하리라는 신념을 가지게 하였다. 여덟째, 대청교역을 통해 직간접적으로 관계를 맺고 있던 각 계층의 화폐가치 인식이 심화되었고, 사치품 중심의 중국 수입품은 국내 유통계를 자극하여 명목화폐의 수용을 위한 잠재력을 증진하였으며, 대일무역을 통해 화폐원료인 銅이 대량 수입되어 화폐정책 운용 내지 화폐경제 발전에 크게 기여하였다. 아홉째, 왜란 중 조선군에서 칭량은화를 군사비로 사용하게 됨으로써 왕조 초기 이래 통용을 금지했던 칭량은화의 국내 유통이 허용되었고, 유통계에 널리 보급되어 동전이 법화로서 유통기반을 이루는데 기여하였다. 열째, 양란 이후에 인구급증 현상은 전통 조선사회의 제반 사회생산력을 증진시키는 동시에 증가된 인구를 수용하기 위해 務本抑末적인 중세적 생산양식을 비판 극복하는 요인이 되었다(원유한, 2008 『조선후기 화폐사』, 혜안, 36-42면).

12) 원유한, 위의 책: 송찬식, 앞의 논문.

13) 유현재, 2014 『조선 후기 鑄錢정책과 財政활용』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문.

이 어려울 때 시행되었다는 점을 고려하면 이해하기 어려운 부분이 없지 않다.

이 글에서는 밝히고자 내용은 동전이 화폐로서 가치를 갖게 된 이유와 전국적인 유통에 성공한 배경이다. 이 과정에서 동전 가치가 부여된 원리와 변화과정에 대해서도 집중적으로 살펴볼 것이다. 鑄錢을 통한 재원확보에 대해서는 주로 원료와 인건비 등 주전 비용 대비 주조된 동전의 총 가치와의 차액에서 그 이익을 계산하였다.<sup>15)</sup> 이 글에서는 주전이 시행된 시기에 물종별 효용성에 주목하여 쌀 확보를 위한 동전의 운영원리를 검토할 것이다. 동전이 전국적으로 유통되고 재화로서 기능하기 위해서는 안정적인 가치 부여가 선행되어야 할 과제였다. 동전 가치는 정부가 발행 초기에 銀과의 교환비율을 정하면서 마련되었다. 그리고 이 비율은 시장상황에 따라 한동안 유동적이었다.<sup>16)</sup> 정부는 동전의 공신력을 높이기 위해 중국의 萬曆通寶를 기준으로 주조된 朝鮮通寶와 국경에서 유통된 明錢의 시세를 참고하여 銀錢比價를 결정하였다.<sup>17)</sup> 그러나 시시각각 변하는 市中錢價에 따라 매번 기준가를 개정하는 것은 실효성이 떨어지고, 민간의 불신을 초래한다는 이유로 숙종 6년(1680) 錢銀相準法은 폐기되었다. 이때부터 銀은 銀대로, 동전은 동전대로 그 가치가 오르내리도록 방임하였다. 이러한 조정의 조치는 상평통보의 유통이 일단 성공했기에 가능한 일이었다.<sup>18)</sup> 필자가 주목하는 부분은 이때부터의 동전 가치이다. 동전 가치가 온전히 시장에 맡겨진 상태에서는 주전 규모에 따라 가치도 요동칠 수 있었다. 하지만 동전은 몇 차례의 주전에도 불구하고 꾸준히 가치를 잃지 않고 통용되었다. 물론 시기에 따라 가치가 크게 등락하기도 하였지만, 재화로서 본질을 상실할만한 수준은 아니었다. 동전을 통화로서 유지하고 재정에 활용하기 위해서 정부는 그 가치를 안정적으로 유지해야만 했다. 비록 전은상준법은 폐지되었지만, 정부는 다양한 방법으로 동전 가치를 유지하였다. 이 글에서는 17세기 주전의 배경과 실패 원인, 이후 行錢 성공을

14) 김한빛, 2017 「17세기 조선의 동전 통용정책과 활용양상」, 서울대학교 국사학과 석사학위논문.

15) 송찬식, 앞의 논문: 원유한, 앞의 책.

16) 송찬식, 1997 『朝鮮後期 社會經濟史의 研究』, 일조각, 83-88면.

17) 권내현, 2017 「17~18세기 조선의 화폐 유통과 은」 『민족문화연구』 74, 281-285면.

18) 송찬식, 앞의 책, 90-91면.

위한 정부의 동전 가치 유지 방법을 추적하고, 동전의 재정적인 기여와 재정운영에 미친 영향 등을 종합적으로 검토하고자 한다.

## 2. 선조~효종 연간 동전 유통 시도와 실패

조선시대 국가재정은 쌀과 포목을 중심으로 운영되었다. “米는 호조에서 관할하고, 布는 병조에서 지급하기 때문에 ‘戶料’, ‘兵布’라고 한다”는 말처럼 쌀과 포목은 국가재정을 총괄하는 호조와 군포를 담당하는 병조의 핵심 물종이었다.<sup>19)</sup> 국가재정뿐 아니라 민간에서도 쌀과 포목은 가장 일반적인 교환수단이자 가치저장 수단이었다. 그중에서도 쌀은 국가경제에서 차지하는 위상이 압도적이었기 때문에 대다수 농민은 굳이 쌀 이외 다른 통화가 필요하지 않았고, 정부도 충분한 쌀을 세입으로 확보한다면 재정운영에 다른 물종을 추가할 이유가 없었다. 이러한 상황에 변화를 가져온 것은 전쟁이었다. 임진왜란을 겪으며 과세지가 급감하고 세입이 감소하자 선조 36년(1603) 호조에서는 貨幣의 필요성을 제기하였다. 다음 사료는 쌀과 포목 중심의 경제체제에서 갑자기 동전이 필요했던 이유를 분명하게 보여준다.

무릇 국가가 있으면 통용하는 화폐가 있었습니다. 三代 이후에 시대마다 각각 명칭은 달랐지만, 화폐를 사용하려는 뜻은 똑같았습니다. 대체로 米布는 사람들이 입고 먹는 것인데, 만일 별도로 화폐가 없고 입고 먹는 것으로 화폐를 삼는다면 부자들이 많이 쌓아 놓고서 이익을 독차지하게 되어 가난한 사람들은 입을 수도 먹을 수도 없게 될 것입니다. 公私가 모두 곤궁한 것은 오로지 이 때문입니다. 만일 입고 먹는 것 이외에서 별도로 이른바 화폐란 것이 行用한다면 화폐는 公私 간에서 모두 비축하고, 米布는 사람들이 단지 입고 먹는 데에만 사용하게 될 것입니다. 이는 즉 산에서 鑄錢하는 것이 富國을 위한 첫 번째 일이지가 어찌하여 유독 우리나라에서만 그것을 의심한단 말입니까? 비록 평시라도 재물을 만드는 방도를 깊이 강구해야 하는데, 하물며 지금같이 큰 난리를 겪어 公私가 바닥나고 財用이 탕갈된 때이겠습니까? 지금 다방면으로 관청에서 鑄錢하여 나라 안에 유포시킨다면 진실로 無에서 有를 만드는

19) 『萬機要覽』 財用篇2, 料祿 “凡有料布者 米則戶曹旬管 布則兵曹上下 故謂之戶料兵布”

것이니 백성을 넉넉히 하고 나라를 풍족하게 하는 것도 이로 인해 이루어질 것입니다. 국가재정[府庫]이 탕갈된 문제는 말할 필요도 없게 될 것입니다.<sup>20)</sup>

이 발언은 호조판서 成泳이 계묘년 5월에 아뢴 말이었다. 우선 계묘년의 상황을 이해하면 성영의 의도를 분명히 파악할 수 있을 것이다. 임진왜란으로 과세가 급감하였지만, 이때까지도 量田이 시행되지 않아 국가의 세수 부족이 심각했다. 이에 국가재정을 확충할 여러 방안이 본격적으로 논의되었다. 호조는 종전 직후 최우선 과제로 量田 시행을 요청했지만 이뤄지지 못하였고, 明軍이 철수한 선조 33년(1600)부터 구체적 논의가 시작되어 지역별 양전이 진행되었다.<sup>21)</sup> 민심 이반과 지방관의 반발, 조정 내 논쟁 등의 이유로 양전은 지체되었고, 성영이 鑄錢을 요청한 계묘년 봄까지도 지지부진한 상황이었다. 당연히 국가재정은 최악의 상황이었고, 호조 입장에서는 양전에 실패할 경우까지 대비한 확실한 방안이 필요했다.

이러한 배경에서 급하게 鑄錢이라는 대책을 내놓았던 것이다. 즉, 鑄錢의 가장 큰 목적은 긴급한 재정확충에 있었다. 인용문에서도 전쟁으로 국가재정이 모두 바닥난 상황에서 鑄錢이 富國을 위한 첫 번째 일이라는 점을 강조하고 있다. 鑄錢은 無에서 有를 만드는 것이라고 표현한 것은 衣食이 불가능한 구리로 米布를 마련할 수 있다는 의미였다. 흥미로운 점은 鑄錢을 하면 동전을 저축하고 米布는 모두 사용하게 될 것이라는 주장이다. 당시에 성영은 동전을 교환수단보다도 米布를 대신하여 가치를 저장할 수단으로 인식하였다. 국가재정이 부족한 상황에서 저축 중인 모든 米布를 끌어낼 방법이 鑄錢이었다. 이 방식은 실제 18세기 동전 운영에서 그대로 적용되었다. 흥년에는 동전을 풀어 재정을 확충하고, 다시 동전을 거두어 창고에 모아두는 방식이 반복되었다.

긴박한 재정상태를 고려하여 선조도 鑄錢을 허락하였고, 조정에서는 구체적인 논의까지 진행되었다.<sup>22)</sup> 都監을 설치하기로 하고 적극적으로 추진하던 주전은

20) 『宣祖實錄』 권162, 선조 36년 5월 23일(戊寅).

21) 오인택, 1995 『朝鮮後期 癸卯·甲戌量田의 推移와 性格』, 『부대사학』 19: 임성수, 2019 『癸卯·甲戌量田의 시행과 田稅 운영 변화』, 『진단학보』 132.

22) 『宣祖實錄』 권162, 선조 36년 5월 23일(戊寅); 선조 36년 5월 29일(甲申).



약 한 달 뒤 2품 이상 관원들을 모은 회의에서 결국 취소되었다. 영의정 李德馨은 궁핍한 국가재정과 군량을 위해 찬성했지만, 좌의정과 우의정이 모두 재료수급 문제로 부정적인 견해를 보였다. 결국 찬성 14인 대 반대 17인으로 입장이 갈리면서 선조도 반대로 돌아섰다.<sup>23)</sup> 당시 조정의 논의는 조선후기 주전의 목적과 사용 방향 예견해준다. 특히 利權을 정부가 갖고 通行하면 재정을 넉넉히 할 수 있을 것이라는 이덕형의 주장은 鑄錢과 유통 권한을 쥐고 재정을 확충하던 18세기 정부의 모습과 같았다. 궁핍한 재정상황에도 불구하고 주전을 중단한 데에는 그간 논의만 이뤄지던 量田이 마침 실행되었던 것도 배경이 되었을 것이다. 양전을 마치고 세입이 늘자 주전 논의는 완전히 수면 아래로 가라앉았다.

한동안 잠잠하던 주전 논의는 광해군 11년(1619) 호조에 의해 다시 제기되었다.<sup>24)</sup> 당시는 광해군 재위 기간 중에서도 재정적으로 가장 어려운 때였다. 몇 년째 이어진 仁慶宮과 慶德宮 공사로 막대한 인력과 물력이 투입되고 있었고, 明의 원군으로 간 조선군이 後金에 대패하면서 서둘러 북방 방어에 돌입한 상황이었다. 광해군은 호조의 주전 요청을 허락했지만, 실제 주전으로는 이어지지 않았다. 이때 호조는 동전유통의 성공을 위해 임금이 하사하는 물품과 무역하는 값을 동전으로 지급하고, 부세도 동전으로 받을 것을 제안하였다. 공적 영역에서 동전을 사용하면 곡식과 布木은 오로지 衣食에만 사용하게 되니 나라에 여유가 생길 것이라 예상하였다. 부세를 비롯한 공적 영역에 동전을 사용하는 방안은 이때에는 실현되지 못했지만, 이후 상평통보가 성공하는 중요한 조건이 되었다.

반정에 성공하며 인조가 즉위했지만, 재정상황은 크게 개선되지 않았다. 세입이 부족하여 경비지출도 버거운 상황에서 '이팔의 난'이 발생하자 公私의 저축도 바닥났다. 반란을 진압한 공신들에게 제대로 된 보상을 할 수도 없는 상황에서 제향과 어공도 모두 절감하였고, 계속해서 강화도의 저축을 가져다 부족한 비용을 충당하였다.<sup>25)</sup> 반정 직후 복원한 祿俸제도 散料制로 변경했지만, 그마저도 지급할 곡식이 부족했다. 열악한 재정상황에도 불구하고 과중한 징세가 反正의

23) 『宣祖實錄』 권163, 선조 36년 6월 24일(己酉).

24) 『光海君日記』 권139, 광해군 11년 4월 2일(乙卯).

25) 『仁祖實錄』 권5, 인조 2년 3월 27일(辛巳).

중요 명분이었기 때문에 광해군처럼 임시세를 징수하기도 어려웠다. 특히 ‘이괄의 난’으로 민심이 동요하는 상황에서 과외징세는 더욱 조심스러웠다. 이러한 배경에서 백성에게는 부담을 주지 않으면서도 당장에 경비를 지출할 방안으로 동전 발행이 제기되었다. 인조 3년(1625) 조정의 대화를 들어보자.

상이 말하길, “동전을 사용하는 일은 재작년에 이미 결정했으나, 백성이 사용하려 하지 않는다고 하여 다시 정지한 것이다.” 윤방이 말하길, “국가에서 우선 녹봉 등의 일에 사용해야만 시행될 수 있습니다.” 상이 말하길, “該曹에 말하여 착실히 시험적으로 써보게 하라.” (중략) 특진관 金大德이 말하길, “신이 호조참의를 할 적에 처음에는 金盡國이, 뒤에는 李曙가 모두 동전을 사용하고자 하여 우선 국가가 米布를 사용하는 곳에 시험하고자 했습니다. 國計의 궁핍함이 이같이 지극한데 동전부터 사용하면 나라가 어찌 넉넉해지겠습니까? 지금 鑄錢을 하려는 것은 필히 官부터 시작되었습니다. 여러 立役者와 하인들에게 지급할 값을 동전으로 계산해 준다면 반드시 받으려하지 않을 것이고, 米布를 마련해낼 방법도 없습니다. 반드시 먼저 米布를 갖추어 國計를 넉넉히 만든 뒤 鑄錢하여 통화를 시행해야 효과가 있을 것입니다.”<sup>26)</sup>

인조는 이미 즉위년에 동전 사용을 허용했었다. 당시 호조의 건의에 따라 형조·한성부·의금부 등 用刑衙門에서 받는 贖米·贖麪과 各司作紙 등을 동전으로 받게 하였으나 따르지 않자, 거듭 동전을 사용하지 않은 관리들을 처벌하도록 강제한 상태였다.<sup>27)</sup> 정부의 관리들조차 동전을 신뢰하지 못하고 기존의 운영 방식을 고수했던 것이다. 그런데 위 사료에서처럼 이후에도 동전은 큰 호응을 얻지 못하였다. 동전 발행이 성공하지 못한 가장 이유는 백성이 사용하려 하지 않았기 때문이었다. 동전 발행이 재정적 효과를 거두기 위해서는 정부에서 만든 동전을 백성들이 구매해야만 했다. 동전 구매를 유도하기 위해 各司作紙와 贖木 등을 동전으로 거둘 수 있도록 허용했지만, 당장 생계가 급한 백성들은 동전의 필요성을 느끼지 못하였다. 그들에게는 ‘가치’가 없었기 때문이다. 동전은 金貨·銀貨와 같이 소재가치가 높은 재화가 아니었고, 그렇다고 발행주체인 정부가 兌換을 보장하지도 않았다. 특진관 金大德도 이 점을 분명히 지적하였다. 주전을

26) 『承政院日記』 7책, 인조 3년 6월 19일(乙未).

27) 『仁祖實錄』 권2, 인조 1년 7월 12일(庚子).

원하는 곳이 米布가 부족한 관청이라는 점을 거론하며, 이들이 본래 米布를 지급할 영역에 동전을 준다면 백성도 받으려 하지 않을 것이라고 주장하였다. 정부재정이 넉넉한 상태에서 동전을 발행해야만 동전에 대한 신뢰가 생긴다고 본 것이다. 정부가 米布를 넉넉히 갖춰놓고 동전을 가진 백성들이 언제든 米布와 교환을 원할 때 해줄 수 있는 태환성을 갖춘다면 通貨가 될 수 있다는 생각이었다. 실제로 얼마 뒤 태환성을 갖추지 못한 상태에서 발행한 동전이 재차 通行에 실패하는 일이 벌어졌다. 인조 12년(1634) 상평청에서 올린 보고를 살펴보자.

동전은 쓸모없는 기물입니다. 추위도 입을 수 없고, 배고파도 먹을 수 없습니다. 그러나 천하에 통용할 수 있는 재화이기에 ‘貨泉’이라 부르는데, 그것은 근원이 있으므로 널리 유포될 수 있기 때문입니다. 지금 상평청에서 주조한 동전으로 삼수군 급료의 1/10을 지급했는데, 처음부터 백성에게 부과하는 수이 없었기 때문에 동전을 받은 삼수군이 모두 상평청으로 오고 있습니다. 상평청의 米는 한계가 있어 전부 사들이지 못하자, 사람들은 모두 “동전은 쓸 수 없다”고 말합니다. 국가가 동전을 부과하는 제도는 설치하지 않고 단지 민간에서 轉賣하게만 하니 어리석은 백성이 믿지 못하는 것도 당연한 일입니다.<sup>28)</sup>

인조 12년(1634) 훈련도감 군병의 급료 지급이 어려워지자 정부는 동전을 주조하여 급료 일부를 지급했다. 그러나 동전을 받은 군병들이 곡물과 교환할 수 없자 상평청으로 찾아가 쌀과 교환을 요구하면서 문제가 발생하였다. 쌀이 부족해 동전을 지급한 상황에서 상평청도 이들의 동전을 쌀과 교환해줄 여력이 없었다. 정부가 태환을 보장하지 못하자 동전은 곧장 신뢰를 잃고 가치를 상실하였다. 결과적으로 行錢은 실패하였고, 정부는 다시 곡물로 급료를 지급해야만 했다. 상평청에서는 정부가 세금을 동전으로 부과하는 제도는 만들지 않고 민간에 轉賣하기만 기대했기 때문에 사용이 부진했던 것으로 진단하였다. 만약 일부 세금이라도 동전으로 부과했다면 삼수군이 동전을 판매할 통로가 있었겠지만 어떠한 제도적 강제 없이 일방적으로 동전을 유통하자 공신력을 잃은 것이다. 동전 발행에 성공하기 위해서는 국가의 제도적 개입이 필요하다는 점을 신하들도 인지하고 있었다.

28) 『仁祖實錄』 권29, 인조 12년 2월 20일(丁丑).

인조 3년(1625) 윤방은 동전의 공신력 확보를 위해 녹봉 등 국가의 핵심 경비부터 동전 사용을 시작해야 한다고 주장하였다. 관료집단이 동전을 사용하면 자연스럽게 가치가 생길 것이라는 기대였다. 그러나 삼수군 급료의 사례에서 볼 수 있듯이 동전 가치는 국가의 경비지출이나 특정 집단의 사용과 같이 간단한 방법으로 만들어지는 것이 아니었다. 동전을 실제 사용해야 하는 백성이 언제든 등가 물로서 필요한 물품과 교환할 수 있는 실질적 가치가 부여되어야만 行錢이 성공할 수 있었다.

인조 4년(1626) 호조판서 金熹國은 동전 사용의 활성화를 위해 경복궁 앞길의 좌우 행랑 앞에 점포를 열고, 官에서 술과 음식에 필요한 물품을 지급하면 상인들이 만들어 사람들에게 판매하는 방안을 건의하였다. 이때 점포 주인에게 다른 물화는 못 받고, 동전만 취급하게 하면 급료를 동전으로 받은 관리들이 사용할 것이라 예상하였다.<sup>29)</sup> 정부는 물품을 지급한 대가로 本錢을 회수하여 계속해서 급료로 주면 부족한 곡물을 절약할 수 있었다. 더불어 상인은 이윤을 얻고, 동전을 써본 관리는 그 편리함을 알게 되어 사용이 활성화될 수 있었다. 이 제안은 인조의 승인을 받았지만, 이후 실제 운영이 되었는지는 확인되지 않는다.

결국 동전이 가치를 얻기 위해서는 소재가치를 지니거나 국가가 태환을 보장해야 했지만, 조선의 여건에서는 양자 모두 실현하기 어려웠다. 가치가 높은 金銀으로 동전을 만들기에는 원재료의 한계가 분명했고, 어려운 재정상황을 타개하기 위해 동전을 발행하려는 입장에서 태환은 언감생심이었다. 이 상황에서 선택할 수 있는 유일한 방안은 공권력으로 동전 사용을 강제하는 것이었다. 호조는 국가에서 백성에게 징수하는 각종 명목의 비용을 동전으로 징수하는 제도를 제안하였다.

동전을 사용하는 법은 반드시 국가가 징수하는 규정이 마련된 이후에야 公私간에 통행될 수 있습니다. 지금 鑄錢한 것이 많지 않은데, 만일 責納할 길을 넓게 열면 백성은 (동전을) 구할 곳이 없게 되어 그 폐단이 반드시 몰래 주전하는데 이르게 될 것입니다. 지금은 우선 형조·한성부·사헌부 등 徵贖하는 아문으로 하여금 『大明律』의 贖銅錢 규정에 따라 징수해 사용하게 하는 것이 마땅합니다. 또한 동전의 값은

29) 『仁祖實錄』 권13, 인조 4년 윤6월 18일(戊午).

예와 지금이 달라 울문의 수효에 따른다면 納贖하는 자가 반드시 원망할 염려가 있습니다. 지금의 折價에 따라 錢 1文을 米 1升으로 계산하여 형조로 하여금 참작해 마련하게 하고, 定式하여 징수하는 것으로 承傳을 받들어 시행하게 하소서.<sup>30)</sup>

호조는 동전으로 징수하는 명목이 많으면 주전량이 적어 백성들이 동전을 구하지 못할 것을 우려하여 우선은 贖을 위해 내는 비용만을 동전으로 거두도록 하였다. 贖을 위한 비용은 본래 米布로 내야 했으나 물종을 동전으로 변경한 것이다. 자연히 贖을 해야만 하는 백성은 동전의 가치나 인식과는 무관하게 동전을 구매할 수밖에 없었다. 다만, 贖에 필요한 동전은 수효가 적어 주전량이 많지 않은 초기에는 유용했지만, 장기적으로 주전이 이어지면 동전 가치와 수요를 유지하기 어려웠다. 또한 贖에 필요한 동전의 규모가 매년 일정치 않았기 때문에 안정성을 보장할 수도 없었다.

인조 4년(1626) 동전을 만들었지만, 그 통행은 이듬해로 미뤄졌다. 인조는 동전 사용에 신중했고 신하들도 실제 통행을 확신하지 못하였다. 특진관 김신국은 국초에 동전이 폐지된 이유를 설명하며 백성들이 國法을 불신하여 동전을 많이 사려 하지 않았기 때문에 동전이 귀하지 않았고 마침내 사용도 어려웠다고 하였다.<sup>31)</sup> 行錢이 성공하기 위해서는 동전을 귀하게 만드는 것, 즉 가치를 확고히 하여 백성의 신뢰를 얻는 것이 중요했지만 국왕조차 부작용을 우려하는 상황에서 언제 폐지될지 모를 동전을 백성들이 신뢰할 리 없었다. 결국 이듬해에도 行錢은 실패했다. 정묘호란이 발발하며 군사적 긴장감이 최고조인 상황에서 호조 관서 김신국은 군량 마련을 위해 재차 동전 발행을 건의했지만, 인조는 받아주지 않았다.<sup>32)</sup>

인조 11년(1633) 북방지역의 군사적 긴장이 고조되면서 군량 마련이 시급한 현안이 되자 재정 대책이 분주하게 논의되었다. 조정에서는 평안도의 공물과 노비신공을 쌀로 바꿔 군량에 보태고,<sup>33)</sup> 공명첩을 발급하며,<sup>34)</sup> 전세 일부를 비축

30) 『仁祖實錄』 권14, 인조 4년 8월 2일(辛丑).

31) 『仁祖實錄』 권14, 인조 4년 9월 20일(己丑).

32) 『仁祖實錄』 권16, 인조 5년 4월 20일(丙辰).

33) 『仁祖實錄』 권28, 인조 11년 11월 6일(甲午).

하는<sup>35)</sup> 등의 대책을 내놓았다. 국가재정이 평안도 방어에 집중되면서 중앙정부는 손실을 감수해야 했다. 호조는 위급한 상황에서 부족한 재정을 메우기 위해 다시 鑄錢을 꺼내 들었다. 관청을 설치해 주전을 시작했고, 私鑄를 막기 위한 강력한 처벌 규정도 마련하였다. 이때도 三司에서 거두는 贖과 各司作紙를 동전으로 징수하도록 강제하였다. 또한 市中에서 사는 각종 물품과 賞役으로 내리는 물품도 동전으로 계산해 주도록 했다. 동전의 折價는 인조 4년에 정한 錢 1文당 米 1升에서 1文당 米 0.5升으로 낮추었다.<sup>36)</sup> 동전의 값을 절반이나 내려 백성들이 구매에 적극적으로 나서도록 유도한 것이다. 급격한 折價 切下는 정부재정이 그만큼 절박한 상황이었음을 대변하면서도 당시 동전 가치가 국가에 의해 일방적으로 정해졌다는 사실을 보여준다.

쌀을 구하기 위해 절반이나 값을 낮출 수 있을 정도로 애초부터 동전의 값은 소재가치에 따라 결정되지 않았다. 조선에서 초기 동전은 일정한 구매력과 등가성을 갖춘 화폐의 개념보다는 당장에 필요 없는 물건을 가지고 시급한 곡물을 교환할 수 있는 일종의 상품에 가까웠다고 생각된다. 흉년에 쌀 1석과 풍년에 쌀 1석이 가치가 현격히 다르듯이, 구리도 식량이 급한 상황에서는 그저 쇠붙이에 불과했다. 처한 상황에 따라 물품의 효용성이 달랐고, 정부는 이를 활용하여 동전을 주조해 곡식을 마련하려 한 것이다. 상품 가격, 달리 말하면 동전 가치는 정부 결정에 따라 정해졌고, 원활한 판매를 위해 국가의 강제력이 동원되었다. 이때까지만 해도 임금과 신하들은 行錢을 전국으로 확대할 의지를 크게 갖지 않았다. 동전 유통을 활성화하고 가치를 안정시키기 위해서는 國稅 영역에도 代錢納을 허용해야 했지만, 전세와 삼수미는 지방에서 동전을 구하기 힘들다는 이유로 거론조차 되지 않았다. 동전에 대한 임금의 우려도 여전했으며, 조정 내에서도 찬반이 대립하였다.<sup>37)</sup> 호조의 강력한 요청과 마땅한 대안이 없는 현실로 인해 어쩔 수 없이 주전이 용인되었고, 재정 부족을 해결할 수 있는 최소한의 영

34) 『仁祖實錄』 권28, 인조 11년 11월 9일(丁酉).

35) 『仁祖實錄』 권28, 인조 11년 12월 25일(癸未).

36) 『仁祖實錄』 권28, 인조 11년 11월 4일(壬辰).

37) 『仁祖實錄』 권30, 인조 12년 9월 29일(壬午).

역에서 동전 납부가 시행된 것이다.

인조 12년(1634) 동전 발행이 실현되었지만, 결과는 실패였다. 『仁祖實錄』에서 史官은 “錢貨가 流行되지 않아 동전을 쓴다는 명목만 있고, 실효는 없었다”라고 동전 발행의 성과를 평가하였다.<sup>38)</sup> 곧이어 호조는 각사의 노비신공을 이듬해부터 동전으로 대납하게 하여 동전이 통행하는 길을 넓힐 것을 제안하였다.<sup>39)</sup> 이로 미뤄볼 때 이때에도 호조는 동전 발행의 실패 원인을 백성에게 동전 사용을 강제하는 대전납의 범위가 좁았기 때문이라고 판단한 듯하다. 즉, 규모가 큰 國稅에는 錢納을 시행하지 않고, 贖錢과 作紙에만 代錢納을 강제하면서 이에 필요한 동전량이 시중에 발행된 동전량을 전부 소화하지 못한 것이다. 마침내 속전과 작지를 위해 동전을 구매하는 백성이 적으면서 수요가 줄었고, 동전 가치도 함께 추락했다. 호조는 뒤늦게 國稅에까지 대전납을 시도했지만, 중앙재정에 근간인 미곡 수입을 유지하기 위해 전세·삼수미는 건들지 않고 노비공에만 대전납을 추진하였다. 그러나 갑술양전으로 수입이 증가하여 일시적으로 재정이 안정되자 이 역시 실행되지 않았다. 설사 실행됐더라도 노비공을 동전으로 받는 정책은 오래가기 어려웠다. 당시 노비공은 호조의 몇 안 되는 布木 수입원이었기 때문에 다른 물종으로 쉽게 변경할 수 없었기 때문이다.<sup>40)</sup>

동전 발행은 효종 즉위 후 다시 제기되었다. 영중추부사 金堉은 진위사로 청에 다녀오면서 사 온 동전 15만文을 평양과 안주에서 시험 사용할 것을 건의하였다.<sup>41)</sup> 효종은 승인했지만, 다른 신하들의 반대에 부딪히자 김육은 벼슬을 버리고 낙향했다.<sup>42)</sup> 효종 2년(1651) 비변사는 의주·안주·평양 등지의 管餉穀을 각각 1천여 석씩 내어 동전을 구매하여 통행시키는 방안을 제안해 승인받았다.<sup>43)</sup> 갑작스레 동전 사용을 건의한 배경에는 경기와 兩西에 심한 기근이 들어

38) 『仁祖實錄』 권30, 인조 12년 11월 1일(癸丑) “始行錢 錢貨不得流行 雖有用錢之名 而無用錢之實”

39) 『仁祖實錄』 권30, 인조 12년 11월 22일(甲戌).

40) 임성수, 2017 앞의 논문, 250-251면.

41) 『孝宗實錄』 권4, 효종 1년 6월 25일(丁未).

42) 『孝宗實錄』 권5, 효종 1년 11월 13일(癸亥).

43) 『孝宗實錄』 권6, 효종 2년 3월 10일(丁亥); 효종 2년 3월 13일(庚寅).

사망자가 다수 발생하고 진흙곡이 급했던 상황이 있었다.<sup>44)</sup> 시험 사용에 필요한 동전은 직접 鑄錢하지 않고, 謝恩使를 통해 청에서 구매하는 방식을 이용하였다.<sup>45)</sup> 같은 해 4월에는 東萊府의 구리로 직접 鑄錢하여 서울에도 동전을 유통하려는 상평청의 제안이 있었지만, 효종은 우선 兩西의 결과를 보고 시행할 뜻을 밝혔다.<sup>46)</sup> 5월, 청에서 구매한 동전을 평안도와 황해도에 시험 유통하였다. 효종은 米布는 쉽게 바닥나는 데 반해 동전은 두루 유통되더라도 고갈되지 않는 점을 장점으로 평가하며 사행을 통한 동전 구매가 수요를 충족하지 못할 때에는 주전할 계획도 갖고 있었다.<sup>47)</sup>

마침내 효종 2년(1651) 10월 서울에서의 동전 유통이 결정되었다. 동전값은 兩西와 같이 쌀 1승당 동전 3文으로 정하였다. 인조 11년(1633)의 동전 1문당 쌀 반승보다도 떨어진 값이었다. 이전과 같이 사용을 강제하기 위해 贖錢을 거두게 하는 한편, 許通·免賤·老職·空名帖 등도 모두 대전납을 허용했다.<sup>48)</sup> 이듬해 선혜청은 동전 사용을 확대한다는 명분으로 경기의 대동미를 동전으로 받는 방안을 건의하였다. 그러나 동전이 수량이 적고 서울 市民들이 대부분 소유하고 있는 상황에서 대동미를 낼 시기에 市民들이 시가보다 높게 동전을 팔아 경기 백성이 피해를 볼 수 있다는 우려로 채택되지 않았다.<sup>49)</sup>

당시 정언 李萬雄은 백성들이 여전히 “동전이라는 물건은 배고파도 먹을 수 없고 추워도 입을 수 없는데, 어찌하여 기필코 사용하도록 하는가”라고 의심하며 시장에서 거의 교역이 이루어지지 않는다는 상황을 전하였다.<sup>50)</sup> 백성들은 정부가 동전을 발행하는 의도에 의혹을 품고 있었다. 조정에서는 동전 사용을 강제하는 정책을 시행했지만, 그 범위가 제한적이었고 태환이 보장되지 않는 한계도 여전했다. 또한 가격이 고정되지 않고 변동성이 커질 수 있는 위험 요소가

44) 『孝宗實錄』 권6, 효종 2년 3월 11일(戊子).

45) 『孝宗實錄』 권6, 효종 2년 3월 13일(庚寅).

46) 『孝宗實錄』 권6, 효종 2년 4월 24일(庚午).

47) 『孝宗實錄』 권6, 효종 2년 5월 13일(己丑).

48) 『孝宗實錄』 권7, 효종 2년 10월 29일(癸酉); 효종 2년 11월 13일(丁亥).

49) 『孝宗實錄』 권8, 효종 3년 2월 1일(癸卯).

50) 『孝宗實錄』 권8, 효종 3년 4월 1일(壬寅).



있었기 때문에 경계심을 거두지 못하였다.

그 결과 동전은 거의 도성 내에 市民들에게만 통용되는 상황이었다. 그마저도 쌀이 귀한 시기에는 市民들 역시 동전을 사려 하지 않았다. 좌의정 金堉은 강화도의 비축미 수천 석을 상평청에 옮겨 동전 사용을 확대할 것을 제안하기도 하였다.<sup>51)</sup> 상평청에서 쌀을 다량 보유하면 쌀값이 안정되어 동전의 구매력을 높일 수 있고, 동전을 가진 사람들이 필요하면 언제든지 상평청에서 쌀과 바꿀 수 있었기 때문에 일정 부분 태환력을 갖출 수 있었다. 동전 가치를 제고하고 안정시킬 방안이었지만 실현되지는 못한 듯하다.

한편, 동전을 시험 중이던 西路에서는 사용과 구매를 강제하기 위해 상평청이 새 법률을 시행하여 백성에게 동전을 50문씩 허리에 차고 다니게 하고, 차지 않는 자에게 죄를 물어 논란이 되기도 하였다. 백성들이 동전을 구매하지 않자 개인당 최소 할당량을 부여하고, 이를 확인하기 위해 허리에 차고 다니도록 한 것이다. 시독관 金壽恒은 동전은 유통되어야 하는 것인데 허리에 차고만 다니면 아무런 효과가 없음을 비판하면서 백성들이 동전을 사용하려 하지 것은 어찌할 도리가 없다며 동전 사용에 부정적인 생각을 드러냈다.<sup>52)</sup> 좌의정 金堉은 김수항이 일방적으로 다른 의견만 들었다며 반박하였지만, 김수항은 자신이 직접 보고 들은 사실을 다음과 같이 말하였다.

신이 西路에 왕래할 때 各邑의 아전과 백성 중에 동전을 차지 않은 사람이 없었습니다. 도처에서 익히 보았고, 그 폐단을 익히 들었으니 수령들만 그것을 말하는 것이 아니었습니다. 이른바 別將은 마을을 제멋대로 다니면서 사람들을 불러모아놓고 혹 돈을 차지 않은 자에게 채찍질을 가하고, 贖錢도 징수했다고 합니다. 이 때문에 민간에서는 별장이 온다는 말을 들으면 모두 숨어버립니다. 이와 같은데 行錢이라고 이를 수 있겠습니까? 신이 서울에 있을 때에 일찍이 兩西에 行錢한다는 말을 들었지만, 西路에 이르러서는 다만 돈을 차고 다니는 것만 보았을 뿐이지, 유통되는 실재는 보지 못하였습니다.<sup>53)</sup>

51) 『孝宗實錄』 권11, 효종 4년 10월 3일(乙丑).

52) 『孝宗實錄』 권12, 효종 5년 3월 26일(丙辰).

53) 『孝宗實錄』 권12, 효종 5년 4월 2일(辛酉) “臣之往來西路 各邑吏民無不佩錢 到處慣見稔聞其弊 不但守令言之也 所謂別將 橫行閭里 招聚人民 其或不佩錢者 加以鞭扑 又令徵贖 是以 民間聞別將之來 舉皆逃匿 如是而可謂行錢乎 臣於在京之日 嘗聞兩西行錢 而及到西

김수항의 목격담에 따르면 兩西의 동전 시험에는 많은 문제가 있었다. 김육은 行錢別將의 문제를 바로잡기 위해 都事에게 행전을 주관시킬 것과 평안도의 稅米를 황해도처럼 동전으로 받는 사안을 건의하여 승인받았지만,<sup>54)</sup> 큰 실효를 거두지는 못하였다. 오히려 얼마 뒤 영중추부사 李敬輿는 行錢의 문제점을 조목조목 지적하며 변통을 요구하기도 하였다.<sup>55)</sup>

하지만 김육은 행전을 포기하지 않고 좋은 정책을 강구하여 반드시 성공하겠다는 의지를 보였다.<sup>56)</sup> 그는 동전 사용이 부진한 원인을 불안한 가격 변동과 제도적 강제성의 부족으로 판단한 듯하다. 우선 동전값을 銀을 기준으로 삼아 銀 1냥은 錢 600문, 米 1승은 錢 4문, 銀 1냥은 米 1석으로 정하였다. 경기의 作米 1결당 8두 중 1두는 동전으로 내게 하고, 곡물이 귀할 때는 2두를 동전으로 대신하게 하였다. 또한 경기와 양서에 鋪子를 설치하여 京外에서도 통행이 가능하게 하였다. 行錢 성공을 자신했던 朴守眞을 천거해 일을 전담시켰으나 박수진이 얼마 뒤 병으로 사망하였고,<sup>57)</sup> 김육도 많은 이들의 비판을 들으며 행전 실패의 책임을 지고 면직을 요청하였다.<sup>58)</sup>

마침내 효종 7년(1656) 임금은 10년간의 行錢이 해로움만 있고 보탬은 없었으며, 分寸의 효과도 없었다고 혹평하며 혁파를 지시하였다. 효종은 “통행하는 재화로는 白金만한 것이 없는데도 역시 향촌에서는 사용되지 않는데, 하물며 동전이 되겠는가”라고 물으며 동전의 본질적인 한계를 지적했다.<sup>59)</sup> 동전이 가진 소재가치의 부족과 명목가치의 부재를 모두 인정한 발언이었다. 임금과 신하들도 의구심을 갖는 재화를 일반 백성이 신뢰하여 소중한 곡물을 주고 구매할 리 없었다. 결국 행전 논의는 효종대 끝까지 제기되지 않았다.

효종대 행전 시도는 두 가지 특징이 있다. 첫째, 김육 한 개인의 적극적 의지

路 只見佩錢而已 未見流行之實”

54) 『孝宗實錄』 권12, 효종 5년 4월 9일(戊辰).

55) 『孝宗實錄』 권12, 효종 5년 6월 20일(戊寅).

56) 『孝宗實錄』 권15, 효종 6년 12월 11일(辛酉).

57) 『孝宗實錄』 권15, 효종 6년 12월 13일(癸亥).

58) 『孝宗實錄』 권16, 효종 7년 4월 12일(庚申).

59) 『孝宗實錄』 권17, 효종 7년 9월 25일(庚午).

가 行錢을 추진하는 동력이었다. 인조대 행전론이 재정문제를 호소하는 호조 관원들에 의해 주로 제기되었다면, 효종대는 김육의 역할이 절대적이었다. 그는 국가재정의 구성과 운영방식을 개혁하기 위해 대동법과 행전론을 주장하였다. 행전론은 이미 전왕대에 실패한 경험이 있었고, 김육이 제의한 시기에도 많은 반대에 부딪혔다. 행전책 확대에 소극적이던 효종과 동전 발행 자체를 반대하던 신하들이 김육의 제안을 받아들인 이유가 그의 강력한 의지 때문만은 아니었다. 거기에는 부득이한 국가 현실이 강하게 작용하였다. 효종 즉위 뒤 정국 운영에서 가장 큰 화두는 군사력 강화와 군비증강이었다.<sup>60)</sup> 하지만 정작 조선의 재정 상황은 군비증강은 둘째치고, 경상비 지출도 힘든 형편이었다. 당시 재정문제는 세입 부족에 따른 재정수지 적자가 만성적인 요인이었지만, 잦은 勅行에 따른 접대비비용도 큰 부담이 되었다. 특히 병자호란 이후부터 효종대 중반까지 연간 2회 이상 칙행이 이어지면서 재정부담이 극심했다.<sup>61)</sup> 불완전한 재정상황에서 칙행이 연례행사가 되자 정부에서도 상응하는 재정 대책이 필요했다. 김육이 행전책을 주장하고 조정의 동의를 얻은 시기는 궁교롭게도 사신의 방문이 가장 극심하던 때였다. 마땅한 대책이 없던 조정에서는 김육이 발의한 획기적 대안을 반대할 수만도 없었다.

둘째, 효종대 동전은 兩西 지방을 중심으로 시범 사용되었다. 인조대 시험되었던 서울을 벗어나 처음으로 지방에서 행전이 시험된 것이다. 그 지역으로 兩西가 채택된 데에는 나름의 이유가 있었다. 가장 큰 이유는 중앙재정과 직접적인 관련이 적은 지역이었다는 점이다. 평안도는 이전부터 군사적 목적으로 전세를 호조에 상납하지 않고 지역 내에 보유하던 지역이었고, 황해도도 전세를 상납하기는 하였지만, 그 규모가 매우 작은 지역이었다. 중앙재정에 별다른 영향을 주지 않으면서 동전을 시험할 수 있는 최적지가 바로 兩西였던 것이다. 또한 당시 행전에 사용된 동전은 모두 중국에서 수입하였기 때문에 유통 물류비를 최소화할 수 있는 지역도 西路였다. 兩西가 당시 최대 재정부담이었던 칙행을 맞는 지역이었다는 점도 동전 시험에 영향을 주었을 것으로 판단된다. 칙사 접대비 마

60) 송양섭, 2007 『효종의 북벌구상과 군비증강책』, 『한국인물사연구』 7.

61) 권내현, 2004 『조선후기 평안도 재정 연구』, 지식산업사, 123면 <표 2-6>.

련이 항상적인 兩西의 문제였던 만큼 동전을 통한 재정확충 시험은 마땅한 지원책이 없던 조정에서나, 재정압박에서 벗어나고자 하는 지방에서나 마다할 이유가 없었다.

결과적으로 동전 발행은 실패하였고, 이후 한동안 다시 추진되지도 않았다. 이는 김육과 같은 적극적인 논자가 없었기 때문일 수도 있지만, 기존 제정구조 안에서 동전이 가진 본질적 한계를 극복할 방안을 마련하지 못한 것도 주요한 요인이었다. 백성들은 여전히 동전의 필요성을 깨닫지 못하였고, 조정에서도 전처럼 재정확보 수단으로서 동전의 유효성을 절감하지 못하였다. 대청 관계가 점차 안정됨에 따라 칙행이 눈에 띄게 줄어든 이유도 있었지만, 한동안 심한 흉년이 들지 않으면서 일정한 세입이 유지되었던 것도 중요한 이유였다. 정부는 미곡 수입이 일정하게 유지되는 한, 굳이 문제를 일으킬 수 있는 行錢을 추진할 이유가 없었다. 백성의 사정도 마찬가지였다. 한 끼 먹고 살기 급급한 농민에게 동전은 구매할 능력도, 필요도 없는 물건이었다. 자급자족 경제체제에서 가장 중요한 재산은 가족이 먹고살 곡물이었다. 시장거래에서도 여전히 곡물은 가장 확실한 교환수단이었기에 백성들은 동전의 필요성을 크게 느끼지 못하였다. 휴대의 편의성이 강조되기도 하지만, 당시 상거래에서 일반적인 농민이 휴대가 불편할 만큼의 재화를 들고 물건을 구매할 일이 얼마나 되었을까? 매우 특별한 일이 아니라면 일상적인 거래는 米布로 충분히 가능했을 것이다. 조정에서도 굳이 백성이 동전을 소유하거나 사용할 필요가 없다는 사실을 알고 있었기 때문에 매년 行錢을 추진하면서 각종 영역에서 동전 사용을 강제하는 정책을 펼 수밖에 없었다.

### 3. 숙종 4년(1674) 상평통보 발행과 동전 가치

현종 말부터 숙종 전반까지 미증유의 흉년을 맞으면서 과세지가 큰 폭으로 감소하였고, 세입도 대응 가능한 범위를 벗어난 수준으로 격감하였다.<sup>62)</sup> 극단적인

62) 17세기 흉년에 대해서는 김성우, 1997 『17세기의 위기와 숙종대 사회상』 『역사와 현실』 25; 김덕진, 2008 『대기근 조선을 뒤덮다』, 푸른역사; 김문기, 2011 『17세기 중국과 조선

사례로 현종 12년(1671)에는 대기근으로 백성이 굶어 죽자 경기·하삼도·강원·황해 등 6도의 전세를 모두 본도에 두고 구휼에 쓰도록 하였다.<sup>63)</sup> 兩界 지역은 전부터 전세를 상납하지 않았다는 점을 고려하면 사실상 전국의 전세를 모두 상납받지 않은 것이다. 조정에서는 전세 수입을 대체하기 위해 江華米 3만 석과 關西米 5만 석 등 8만 석의 비축곡을 활용했다.<sup>64)</sup> 그러나 비축곡의 태반은 小米였고, 수량도 크게 부족하였기 때문에 전반적인 경비감축을 거친 뒤에야 지출이 이루어졌다. 현종 13년(1672)에는 경비지출이 14만 석에 달할 것으로 예상되었지만 수입은 겨우 절반에 불과한 7만 석에 그쳤고,<sup>65)</sup> 숙종 즉위년(1674)에도 흉년을 맞아 전세의 절반을 줄여주었다.<sup>66)</sup>

예고 없이 찾아오는 흉년은 재정운영에 가장 큰 불안요소였다. 흉년이나 예상치 못한 지출에 대처하기 위해서는 재정수지를 여유 있게 설정하여 평시에 저축이 이뤄져야 했지만, 1년 수입으로 1년 지출을 감당하기도 버거웠던 당시 재정구조로는 현실적으로 불가능했다. 재정부족은 흉년으로 그 정도가 심해지긴 했지만, 본질적으로 일시적인 문제가 아닌 구조적인 문제였다. 숙종 11년(1685) 영의정 金壽恒의 발언은 당시 재정 문제를 잘 보여준다.

우리나라 세입은 본래 매우 적어서 국가의 經用도 量入爲出할 수 없습니다. 비록 평시라도 1년 거두는 것이 1년 쓰임에 부족합니다. 올해는 모든 도가 흉년을 맞아 허다한 給災를 계산해 제외하니 實結이 크게 줄었습니다. 田稅·收米로 상납하는 수도 반드시 수만 석에 불과할 것이니 결코 支用할 방도가 없습니다. 진실로 답답한 마음입니다.<sup>67)</sup>

애초부터 세입이 적어 量入爲出이 불가능했기에 심한 흉년을 당하면 마땅히 손쓸 방법이 없었다. 조선의 재정문제는 왕조가 유지되던 내내 일상적으로 제기

의 재해와 기근, 『이화사학연구』 43 참조.

63) 『顯宗改修實錄』 권23, 현종 12년 1월 20일(壬申).

64) 『承政院日記』 223책, 현종 12년 3월 28일(己卯).

65) 『顯宗改修實錄』 권26, 현종 13년 11월 17일(戊子).

66) 『承政院日記』 243책, 숙종 즉위년 12월 25일(甲寅).

67) 『承政院日記』 307책, 숙종 11년 1월 23일(癸未).

되던 사안이긴 하였지만, 17세기 후반 국가재정 문제는 조금 더 특별했다. 특히 현종 11년(1670)과 12년(1671) 두 해 동안 발생한 이른바 ‘경신대기근’에는 사망자가 백만 명에 이른다는 상소가 올라왔고<sup>68)</sup> 우역으로 죽은 소가 보고된 수만 4만여 두에 달했다.<sup>69)</sup> 정부는 전국의 비축곡을 동원하여 진휼에 나섰고, 각종 부세를 감면하며 농민 부담을 줄여주었다.<sup>70)</sup> 진휼만으로도 재정운영이 버거운 상태였지만, 부세 감면의 여파로 정부재정은 바닥을 드러냈다.

이와 같은 배경에서 병조판서 金佐明은 주전을 요청하였고, 현종은 곧바로 승인하였다.<sup>71)</sup> 그러나 이듬해 3월, 김좌명이 사망하면서 주전은 중단되었다.<sup>72)</sup> 대기근의 피해는 극심했다. 농민과 農牛가 급감하면서 농업생산이 정상화되기까지는 많은 시일이 필요했다. 전국적으로 비축곡이 소진된 것도 재정운영에 큰 부담이었다. 정도가 조금 약해졌을 뿐, 숙종 초반까지도 간헐적으로 흉년이 이어졌고, 현종 말부터 시작된 재정부담은 점차 누적되었다. 임금이 앞장서 御供을 줄이고, 관료의 祿俸도 散料의 형태로 변경해서 지급하였다.<sup>73)</sup> 곡식을 마련할 방법이 없자 淸에서 쌀을 빌리자는 의견도 올라왔다.<sup>74)</sup> 숙종 2년(1676)에는 재정도갈로 호조가 지급하던 하급관리의 朔布도 병조에서 대신 지급하였다.<sup>75)</sup> 山城의 군향곡이 부족하여 각지의 곡식을 옮겨 저장하려던 계획도 재정문제로 조정이 불가피했다.<sup>76)</sup> 숙종 3년(1677)에는 팔도에 흉년이 들었다. 특히 국가재정을 지탱하던 下三道의 피해가 심각하여 막대한 세입 감소가 우려되었다.<sup>77)</sup> 이 해의 흉년이 현종 말 대기근과 비견될 만큼 심각하다는 보고가 올라오자 전년의 세입도 많지 않아 재고가 부족한 상황에서 녹봉을 비롯하여 지출 전반에서 큰 폭의

68) 『顯宗改修實錄』 권25, 현종 12년 12월 5일(壬午).

69) 김덕진, 앞의 책, 149-152면.

70) 위의 책, 226-267면.

71) 『顯宗改修實錄』 권23, 현종 11년 12월 3일(丙戌).

72) 김덕진, 앞의 책, 272면.

73) 임성수, 2015 『조선후기 祿俸制 연구』 『동방학지』 169, 123~124면.

74) 『肅宗實錄』 권4, 숙종 1년 7월 27일(癸丑).

75) 『承政院日記』 255책, 숙종 2년 7월 15일(乙未).

76) 『承政院日記』 251책, 숙종 2년 2월 21일(癸酉).

77) 『承政院日記』 261책, 숙종 3년 8월 24일(戊辰).

감축을 단행하였다.<sup>78)</sup>

진휼청당상 吳挺緯는 진휼곡을 만들어낼 방법이 없다는 점을 호소하였다. 우선 각사노비 免賤·校生免講·空名帖 발행 등 이전부터 시행해 오던 방법으로 곡식을 모으도록 하였다.<sup>79)</sup> 그런데 더 큰 문제는 다음해였다. 災實分等으로 出稅實結 정해지면 세입 규모가 확정되고, 해당 稅穀은 이듬해 봄부터 서울에 도착하여 재정에 투입되었다. 즉, 숙종 3년 흉년은 숙종 4년(1678) 재정운영의 난관을 예견하는 사건이었다. 큰 폭의 세입 감소를 앞둔 정부는 세곡이 올라오기 전에 미리 대책을 마련해야만 했다. 이러한 상황에서 숙종 4년 1월에 전격적으로 鑄錢이 결정되었다.<sup>80)</sup> 鑄錢의 명분은 “物貨가 통하지 않으니 모두가 行錢을 원한다”는 것이었다. 근래에 銀이 통화가 되었지만, 銀은 우리나라의 산물이 아니고 사람마다 얻을 수 있는 것이 아니었기 때문에 동전을 발행해야 한다는 주장이었다.

이 논의만 보면 동전 발행이 원활한 통화를 목적으로 추진된 것처럼 보이지만, 당시 상황을 살펴보면 주된 목적이 재정확충에 있었다는 점을 어렵지 않게 파악할 수 있다. 이날 조정에서 전후로 논의된 사안도 대부분 농민 구휼과 관련된 내용이었다. 국가경제가 최악의 위기에 빠진 상황에서 뜬금없이 통화를 위해 동전 발행을 주장하는 것은 이해하기 어려운 부분이다. 사실 이때까지만 해도 신하들은 재정을 위해 鑄錢을 하자는 표현을 극히 삼갔다.<sup>81)</sup> 농업을 적극적으로 장려하고, 量入爲出을 재정이념으로 삼던 조선에서 謀利를 조장하고 ‘無中生有’하는 奇物인 동전을 발행해 나라가 앞장서 이익을 챙기는 것은 극히 지양할 방향이었고, 설사 부득이한 경우라도 드러내놓고 재정을 명분으로 삼을 수는 없었다. 물론 신하들이 내세운 명분이 완전히 거짓은 아니었겠지만, 현실을 고려할 때 재정확충에 더 큰 의도가 있었다고 보는 것이 합리적이다. 숙종 4년 동전 발

78) 『承政院日記』 261책, 숙종 3년 9월 22일(丙申).

79) 『承政院日記』 262책, 숙종 3년 11월 13일(丙戌).

80) 『承政院日記』 263책, 숙종 4년 1월 23일(乙未).

81) 상평통보가 발행되기 전까지는 鑄錢의 재정적 목적에 대해 발언을 자제했지만, 영조 이후가 되면 주전의 목적이 경비 마련에 있다는 사실을 분명하게 드러내고, 적극적으로 주전을 요청하였다.

행을 주장한 영의정 許積은 효종 6년(1655) 호조판서로서 동전 발행을 책임졌던 인물이었고, 좌의정 權大運도 현종대 호조판서를 하며 재정확충을 고심한 경향이 있었다. 누구보다 호조가 처한 상황과 동전 발행 이익을 잘 이해하는 자들이었다.

주전은 戶曹·常平廳·賑恤廳·精抄廳·司僕寺·御營廳·訓練都監 등이 맡았고, 같은 해 4월 1일부터 동전 유통을 시작할 계획으로 주전에 착수했다. 3월 중순에는 行錢에 필요한 각종 사목의 초안도 마련되었고,<sup>82)</sup> 3월 말에 이르면 동전 1천貫의 주조가 완료되었다.<sup>83)</sup> 동전 발행에 있어 가장 중요한 조건은 동전 가치를 설정하고 백성들의 사용을 강제하는 일이었다. 이미 두 차례 발행에 실패한 경험이 있는 조정에서는 안정적으로 동전 가치를 부여하고 유지하기 위해 다양한 제도적 장치를 마련하였다.

〈표 1〉 17세기 동전 기준가의 변화

米	1石				1斗				1升			
	인조4 1626	인조11 1633	효종6 1655	숙종4 1678	인조4 1626	인조11 1633	효종6 1655	숙종4 1678	인조4 1626	인조11 1633	효종6 1655	숙종4 1678
錢	1兩 5錢 (150文)	3兩 (300文)	6兩 (600文)	6兩 (600文)	1錢 (10文)	2錢 (20文)	4錢 (40文)	4錢 (40文)	1文	2文	4文	4文
銀	-	-	1兩	1兩 5錢	-	-	-	1錢	-	-	-	1分

典據 : 『仁祖實錄』 권14, 인조 4년 8월 2일(신축): 『仁祖實錄』 권28, 인조 11년 11월 4일(임진): 『孝宗實錄』 권15, 효종 6년 12월 13일(계해): 『備邊司謄錄』 34책, 숙종 4년 윤3월 24일.

동전 가치는 『大明律』의 규정과 개성의 시세를 기준으로 銀 1兩당 동전 400문으로 결정되었다.<sup>84)</sup> 이를 환산하면 은 1錢은 동전 40문, 은 1文은 동전 4문이었다. 米價는 풍흉에 따라 달라지기 때문에 일정한 기준가를 정할 수 없었지만, 우

82) 『承政院日記』 264책, 숙종 4년 윤3월 16일(丙辰).

83) 『備邊司謄錄』 34책, 숙종 4년 윤3월 24일.

84) 권내현, 2017 앞의 논문, 282면.



선은 당시 시가에 따라 米 1升당 동전 4문으로 정하였다.<sup>85)</sup> <표 1>은 17세기 동전의 기준가 변화를 정리한 표이다.

인조대에 동전의 기준가는 쌀을 기준으로 산정되었다. 그런데 쌀값은 풍흉에 따라 변동이 컸기 때문에 김육의 건의로 효종대부터는 銀을 기준으로 동전값과 쌀값을 산정하였고, 숙종 4년에도 마찬가지로 방식을 채택하였다. 銀 기준가는 동전을 많이 구매하는 시전상인들과 이를 판매하는 정부에게는 중요한 수치였지만, 은 보유가 어려운 일반 백성은 쌀 기준가를 통해 대부분 거래가 이루어졌다. 표에서 알 수 있듯이, 동전값은 작은 단위까지도 쌀값에 대응하여 설정되었다. 김육의 기준가도 은 1냥당 쌀 1석을 교환비율로 정한 데 의미가 있었고, 斗升 단위로 가면 銀價는 무한소수가 되어서 통용할 수 없었다. 동전 발행이 쌀과의 원활한 교환이 우선 목표였음을 짐작할 수 있는 부분이다. 이에 반해 상평통보의 기준가는 쌀의 石·斗·升 단위마다 동전값과 은값이 모두 대응할 수 있도록 조정되었다.

동전 기준가는 인조 4년(1626) 1석당 동전 150문에서 인조 11년(1633) 1석당 300문으로 절반이 감가되었고, 다시 효종 6년(1655) 절반이 감가되어 1석당 600문이 되었다. 숙종 4년에는 효종 6년의 기준가에 비해 은값은 떨어졌지만, 동전과 쌀의 교환비율은 같게 책정되었다. 인조 4년과 비교하면 숙종 4년의 동전값은 1/4이나 떨어진 수준이었다. 원활한 교환과 유통을 위해 기준가를 가능한 한 낮게 설정한 것이다. 동전값은 이듬해 1월 銀 1냥당 200문으로 2배 절상됐지만, 시장의 혼란과 백성들의 기피로 인해 같은 해 9월에 본래대로 돌아왔다.<sup>86)</sup>

발행 초기에는 활발한 동전 구매를 유도하기 위해 鑄錢賣爵이 추진되기도 하였다. 동전을 받고 空名告身을 판매하려던 계획은 시독관 李聃命의 건의로 철회되었다. 숙종은 일이 구차하지만 부득이한 상황에서 나온 것이라며 강행할 의지도 있었지만, 사직 柳赫然도 폐지에 동조하면서 이미 발매된 물량까지도 전량 환수가 결정되었다.<sup>87)</sup>

85) 『備邊司謄錄』 34책, 숙종 4년 윤3월 24일.

86) 송찬식, 앞의 책, 83-89면.

87) 『承政院日記』 264책, 숙종 4년 4월 20일(己丑).

발행 초기 마련된 통용 정책은 절목에 자세하다. 우선 各衙門에서 주조한 동전을 市塵에 나눠주어 교역에 사용하도록 하고, 이자 없이 3년 후에 本錢만 돌려받도록 했다. 그 대신 시전에서 물건을 팔 때 반드시 동전을 받도록 하였다. 이렇게 하면 정부는 시전에서 구매하는 물건 비용을 동전으로 결제할 수 있었고, 백성들은 시전 이용을 위해 정부로부터 동전을 구매해야만 했다. 형조·사헌부·한성부·의금부 등에서 거두는 각종 贖木도 동전으로 받게 하였다. 이 조치는 인조·효종대와 같은 정책이었다. 정부는 속목만으로 동전 사용을 촉진하기는 부족하다고 판단하고 진휼청의 환곡도 동전으로 대신 받을 수 있게 하였다.<sup>88)</sup>

초기 마련된 행전책은 대부분 서울에서만 통용하는 정책이었고, 비록 환곡이 추가되었지만, 여전히 동전 구매와 사용을 활성화하기에는 한계가 있었다. 그 결과 많은 주전량에도 불구하고 동전 유통은 서울을 벗어나지 못하였다. 동전의 전국적 유통과 사용을 강제하기 위해서는 일반 농민들도 피해갈 수 없는 國稅 영역에도 동전 대납을 시행해야만 했다.

이듬해인 숙종 5년(1679) 군병과 각사서리의 身布, 내수사·각사노비의 身貢, 內侍宦官·樂工·樂生の 保布 등을 동전으로 대납하는 규정이 마련됐다. 논의 초반에는 大同木의 代錢納도 추진되었지만, 최종 결정에서는 제외되었다.<sup>89)</sup> 國稅의 핵심이라 할 수 있는 전세·삼수미·대동미는 모두 빠지고, 布木으로 징수하는 身役만 포함된 것이다. 동전 구매를 강제하면서도 쌀 수입 감소는 피하려는 의도였다. 이로써 서울을 중심으로 설정되었던 代錢納 지역은 전국으로 확대되었다. 조정에서는 군현에서 동전으로 내지 않고, 서울에서 防納하는 부작용을 막기 위해 징수할 때 수령이 반드시 동전인지 확인하도록 하였다. 만약 방납을 할 경우 해당 수령도 중죄로 처벌한다는 점도 강조하였다.<sup>90)</sup> <표 2>은 숙종 5년(1679) 마련된 代錢納 시행 규정이다.

88) 『備邊司謄錄』 34책, 숙종 4년 윤3월 24일.

89) 『備邊司謄錄』 35책, 숙종 5년 4월 9일.

90) 『備邊司謄錄』 35책, 숙종 5년 4월 20일.

〈표 2〉 숙종 5년(1679) 代錢納 시행 규정

세목	규정
兵曹 騎步兵 등 1인당 2필 납부자	元數 중 절반 동전 납부
忠贊衛 등 1인당 1필 납부자	희망에 따라 木이나 동전 납부
工曹 · 繕工監 · 尙衣院 · 軍器寺 · 校書館의 唱准匠人과 各衙門 諸員으로 2필 납부자	元數 중 절반 동전 납부
議政府 書吏 · 戶曹留曹 書吏로 1인당 2필 납부자	모두 동전 납부
戶曹 소속 寺奴婢와 宗親府 · 議政府 등 諸上司 各衙門의 直貢奴婢로 貢木 2필, 1필 1반, 1필 납부자	모두 동전 납부
內需司 奴婢로 貢木 1필 반 납부자	內需司가 참작하여 결정(兩界의 寺奴婢와 內司奴婢로 貢紬布 바치던 자는 제외)
內侍宦官保率 1인당 2필 납부자와 掌樂院樂工 · 樂生 등의 保	희망에 따라 木이나 동전 납부
內侍府 奴婢의 貢木	各司奴婢의 예에 따라 모두 동전 납부

- 典據: 『備邊司謄錄』 35책, 숙종 5년 4월 9일; 『承政院日記』 269책, 숙종 5년 4월 13일(정축).
- 이후 군포와 노비신공의 錢納 비율이 1/3로 조정되었다.

동전과 포목의 折價는 기보병 番布와 서리들에게 식료로 주는 포목의 경우 본래 필당 5냥으로 정했었지만, 5냥으로는 식료를 받는 자들이 살아갈 수 없다는 의견을 반영해 필당 6냥으로 변경되었다. 6냥도 당시 쌀값이 높아 겨우 3두를 살 수 있는 수준이었지만, 일단은 그렇게 정해졌다.<sup>91)</sup> 동전의 기준가를 높게 책정하면 포목 대신 동전으로 식료를 받는 자들에게는 유리했지만, 반대로 포목 대신 동전을 내는 농민에게는 불리했다. 중간지점에서 절충이 이뤄진 것으로 보인다. 호조 및 각사 직공노비의 貢木은 동전으로 대납할 때 1필당 6냥의 절가가 책정되었다. 다만 상의원의 貢木은 전부터 품질이 좋았다는 이유로 필당 7냥으로 정해졌다.<sup>92)</sup>

한꺼번에 代錢納을 시행하면 布木 수요에 차질이 생길 수 있다는 우려도 있었

91) 『備邊司謄錄』 35책, 숙종 5년 3월 27일.

92) 『備邊司謄錄』 35책, 숙종 5년 6월 4일.

다. 병조만 해도 흉년으로 경기·충청도의 기보병 價布를 감면한 것이 135동이나 되었고, 墩臺役事에도 50동을 옮겨주어 평안병영에 있는 포목 70동을 가져다 쓰는 형편이었다.<sup>93)</sup> 결국 代錢納의 비율을 조정하여 각종 군포와 노비공목은 1/3만 동전으로 받도록 변경하였다.<sup>94)</sup> 전액 혹은 절반을 동전으로 징수하던 수준에서 큰 폭의 조정이었다. 그러나 이마저도 그대로 추진되지 못하였다. 호조에서 쓰는 명주는 오로지 兩西의 奴婢貢紬에 의존하고, 하삼도의 노비공목도 이전부터 作米하여 別庫의 경비로 삼았다는 호조판서 陸來善의 주장에 따라 하삼도 山郡을 제외한 모든 지역의 노비공목 代錢納이 취소되었다.<sup>95)</sup>

요컨대 동전 발행 초기의 행전책은 크게 市塵을 통한 유통 강제, 贖木의 대전납, 군포와 노비신공 대전납 등이 시행되었다. 그러나 조정의 기대만큼 동전 유통은 활발하게 진행되지 못하였다. 초기 계획과는 달리 대전납의 범위가 대폭 축소되고, 行錢이 시작된 지 얼마 지나지 않아 錢價가 개정되면서 동전 가치와 정책에 대한 불신을 키웠다.<sup>96)</sup> 거둬진 동전 가치의 하락은 불안을 키웠고, 주전을 정지하여 동전 가치를 올려야 한다는 주장도 제기되었다.<sup>97)</sup> 심지어 중앙아문에서도 경비는 동전으로 지출하고 징수는 銀이나 布로만 하면서 백성들의 불신은 깊어졌다. 다음은 동전 불신의 원인을 지적한 우의정 閔鼎重의 발언이다.

도성 백성의 원망은 行錢에 있으니 반드시 시급히 변통해야만 民怨을 조금이라도 누그러뜨릴 수 있습니다. 대저 物化의 流行에는 흐름에 따라 貴賤이 있는 것이 사물의 이치입니다. 예컨대, 銀과 米는 때에 따라 오르고 내림이 있어 본래 일정한 가격이 없습니다. 그러나 유독 錢文에 대해서만 朝家에서 때에 따른 貴賤을 묻지 않고 단연히 일정한 제도를 만들어 여기는 자가 있으면 번번이 重刑에 처하니 어찌 백성이 원망하지 않겠습니까? 동전 역시 장차 유행할 수 없을 것입니다. 또 各衙門에서 징봉할 때는 오로지 銀과 布만 사용하고, 錢文은 받지 않습니다. 이러니 또 백성들이 법을 믿지 않습니다. 지금 만약 명을 내려 백성으로 하여금 한 때의 제도에 구애받

93) 『備邊司謄錄』 35책, 숙종 5년 4월 13일.

94) 『承政院日記』 269책, 숙종 5년 4월 13일.

95) 『承政院日記』 270책, 숙종 5년 5월 22일(乙卯).

96) 숙종 4년(1678)~숙종 6년(1680) 사이 錢價 변화과정은 송찬식, 앞의 책, 78-91면 참조.

97) 『承政院日記』 272책, 숙종 5년 8월 6일(戊辰).

지 말고, 때에 따라 오르고 내림을 일체 市價에 따르게 한다면 동전은 유행될 것이고, 백성들은 원망이 없을 것입니다.<sup>98)</sup>

동전은 조정에서 정한 기준가가 시세 변동과 무관하게 고정되면서 문제가 되었다. 정부가 동전값을 고정한 것은 동전 가치를 일정하게 유지하려는 의도였다. 자칫 가치를 상실하면 行錢에 실패할 확률이 높았고, 주전 이익도 보장할 수 없었기 때문에 조정에서는 여러 가지 문제에도 불구하고 동전값을 고정할 수밖에 없었다. 그러나 정부에서도 정해진 동전을 징수하지 않고 꺼리는 상황에서 백성들이 신뢰할 리 만무했다. 이에 영의정 김수항은 이미 많은 물력을 소비하여 동전을 만들었기 때문에 행전을 혁파할 수 없으니, 동전도 시세에 따라 가격을 조정하는 방안을 건의했지만, 채택되지는 못하였다.

동전 가치가 불안하고 백성들이 불신하는 근본적 요인은 동전 가치가 확실하게 보장되지 않았기 때문이었다. 또한 동전이 전국으로 확산되지 못하고 서울을 중심으로만 유통되면서 공신력은 더 떨어질 수밖에 없었다. 주조한 동전이 도성에 풀릴 때마다 발행량이 소화돼야만 동전의 過濫을 막을 수 있었지만, 시장거래와 일부의 代錢納만으로는 연이은 주전량을 전부 소화하기 역부족이었다. 정부정책 중 전국적 유통을 기대할 수 있었던 軍布와 身賁에서도 대전납이 취소되거나 축소되면서 동전 판매는 더욱 감소하였다. 따라서 도성 내 시장거래에서 사용할 만큼의 동전이 충족된 이후에는 동전이 발행될수록 가치는 떨어지는 구조였다. 정부도 이를 모르지 않았지만 현물 중심의 재정구조에서 대전납을 확대하면 그만큼의 현물이 줄었기 때문에 무턱대고 대전납을 강행할 수도 없었다. 발행 초기 대전납 범위를 國稅가 아닌 속목과 행정비용에만 허용했던 것도 이미 마련된 재정체제를 흔들지 않기 위해서였다. 이때까지 동전은 화폐의 가치도, 기능도, 성격도 온전히 갖추지 못한 정부에서 만들어낸 불완전한 상품에 불과했다.

98) 『承政院日記』 276책, 숙종 6년 5월 18일(丙午).

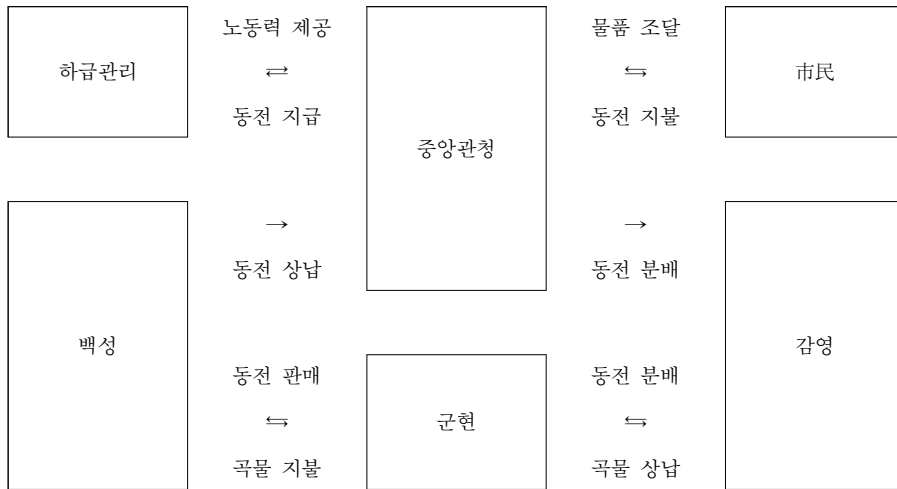
#### 4. 田稅·大同의 作錢制 시행과 확대

동전 유통이 부진하면서 애초에 목적했던 재정확충에도 제동이 걸렸다. 정부는 이미 경비지출에 동전을 사용하고 있었고, 많은 물력을 투입해 만든 동전도 다량이 남아있었다. 동전 유통이 실패하고, 가치를 상실한다면 그 손실을 고스란히 떠안아야 하는 상황이었다. 해결 방법은 간단하고 명확했다. 동전 가치를 안정화하고, 주전량을 충분히 소화할 수 있도록 전국으로 유통을 확대하는 것이었다. 동전값은 처음부터 정부가 정한 기준가로 산정됐고, 정부는 동전 판매와 가치 유지를 위해 동전 사용을 강제하는 정책을 시행하였다. 동전 가치가 소재가치나 태환력에 의지하지 않고, 전적으로 정부정책을 통해 부여되었기 때문에 동전을 계속 사용하기 위해서는 정책 범위를 확대해야만 했다.

동전 사용을 전국으로 확대하고 구매를 강제하는 정책을 확대하려 해도 지방에는 동전이 많지 않아 농민들이 동전 마련에 어려움을 겪을 것이라는 우려가 있었다. 이에 조정에서는 서울의 동전을 각도 감사에게 나눠주는 방안이 추진되었다. 도성 안에 넘치는 동전을 외부로 돌리면서도 남은 동전을 판매하려는 의도였다. 이조판서 李元禎은 시전상인에게 내어주면 방방곡곡에서 매매할 것이라고 주장했지만, 상인들이 동전을 외방에서 팔게 되면 동전값을 모르는 농민들이 피해를 볼 수 있고, 동전은 무거워서 신고 갈 수 있는 수량도 많지 않다는 우의정 吳始壽의 반대로 채택되지 않았다. 이시수는 각도 관찰사에게 나눠주어 列邑에 분배하게 하고, 군현의 監色들을 통해 민간에 판매하는 방안을 제안하였다. 주전을 주관했던 진흥청당상 吳挺緯도 이 방안에 동의하였다. 더불어 진흥청이 동전의 매매를 중단하면서 주전한 많은 동전이 쌓여 있다고 밝히며, 이를 지방에 내려보내려면 반드시 유행할 방도를 마련해야 한다고 주장하였다. 대전납의 확대를 요구한 것이다. 숙종이 승인하면서 이때까지 풀지 못했던 동전이 전국에 배포되어 판매되었다.<sup>99)</sup> 이 방안은 동전이 부족한 지방에 동전을 공급하여 代錢納의 기반을 마련하면서도 창고에 쌓여있는 동전을 민간에 판매할 수 있는 묘책

99) 『承政院日記』 272책, 숙종 5년 9월 13일(乙巳).

이었다. 이 논의를 통해 鑄錢 초기 이익구조와 동전분배 원리를 도식화하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 鑄錢을 통한 재정책출 개요도

조정에서 주전을 결정하면 주관부서인 호조는 관련 절차를 정리하고 진휼청·군문 등 관련 기관과 함께 주전을 시행하였다. 완성된 동전은 일부는 경비를 위해 중앙관청에 남겨두고, 일부는 지방감영으로 보냈다. 감영에서는 동전을 군현에 분배하거나 판매하여 진휼과 재정운영에 필요한 곡식을 확보하였다. 조정의 허가를 받아 감영에서 직접 주전에 참여하기도 하였다. 동전을 받은 군현은 감색을 통해 백성들에게 곡식을 받고 동전을 판매하였다. 이 과정에서 가장 중요한 전제조건은 백성들이 동전을 구매해야 하는 이유를 만드는 것이었다. 이를 위해 조정에서는 동전을 발행하면서 代錢納을 확대하는 조치를 동시에 취하였다. 기존에 米布로 납부하던 부세를 동전으로 代納하게 되자 농민들은 개개인의 동전 인식이나 동전 가치와는 무관하게 반드시 동전을 구매해야만 하는 상황에 놓였다. 그런데 주전은 대부분 진휼이 필요한 흉년에 단행되었기 때문에 米布를 마련하기 곤란한 농민에게도 혜택이었기에 代錢納을 마다할 이유가 없었다. 흉년 시의 동전 발행은 대민안정과 구휼의 목적도 있었기 때문에 錢納의 기준이

되는 折價는 市價보다 높지 않았다. 따라서 농민들은 동전을 구매해 부세를 내는 것부터 이득이었다. 농민들이 곡식을 주고 동전을 구매하면 감영과 군현에서는 곡식을 확보할 수 있었고, 농민은 부세 의무를 완수할 수 있었다.

농민들이 구매한 동전은 代錢納을 통해 다시 중앙관청으로 돌아왔다. 중간에서 발생하는 비축분과 손실분을 차지하고, 운영원리로만 본다면 중앙관청이 발행한 동전은 지방으로 운송되어 감영→군현→백성을 거쳐 중앙관청으로 돌아오는 구조였다. 상납된 동전은 재정상황에 따라 저축하거나 중앙관청의 경비에 사용할 수 있었다. 호조는 하급관리의 급료에 동전을 섞어주었고, 노동력을 제공받았다. 선혜청 및 각사는 市民에게 동전을 지급하여 필요한 물품을 조달받았다. 하급관리들은 급료로 받은 동전을 시전에서 사용하였다. 결과적으로 정부가 발행한 동전은 전국을 한 바퀴 돌고 서울로 돌아와 중앙정부의 비축분과 도성 내 유통분이 될 수 있었다. 동전이 순환하는 과정에서는 지방재정·진휼곡·부세·중앙재정 등이 순차적으로 해결되었다. ‘無에서 有를 만드는 기이한 물건[無中生有之一奇貨]<sup>100)</sup>이라거나, ‘곡식을 만들 방법에는 鑄錢만큼 편리하고 마땅한 것이 없다[生穀之道 莫如鑄錢之便宜矣]<sup>101)</sup> 등과 같은 당대인의 평가는 동전의 성격과 주전의 목적을 무엇보다 잘 보여준다.

동전은 운영원리대로만 순환된다면 중앙관청·지방관청·백성 등이 모두 만족할 수 있는 재화였다. 이후에도 재정위기 상황에서 대신들이 주전을 강력하게 주장했던 것도 바로 이 이유였다. 물론 이 과정에서 문제가 전혀 없던 것은 아니었다. 조정의 허가도 없이 수령이 임의로 동전을 활용해 방납한 사례도 있었으며,<sup>102)</sup> 수령이 직접 鄕家로 동전을 싣고 가서 富民들에게 비싼 값에 강매하기도 하였다.<sup>103)</sup>

다시 代錢納의 확대 과정을 살펴보자. 行錢의 성공과 재정확충을 위해서는 주전량에 걸맞은 代錢納 확대가 반드시 필요했다. 위 사료에서 알 수 있듯이 정부

100) 『承政院日記』 41책, 인조 11년 10월 26일(乙未).

101) 『承政院日記』 687책, 영조 5년 6월 21일(甲午).

102) 『承政院日記』 510책, 숙종 44년 윤8월 12일(丁巳).

103) 『承政院日記』 430책, 숙종 32년 6월 6일(壬辰).



는 막대한 주전량을 창고에 쌓여둔 채 처리하지 못하고 있었다. 이미 큰 비용이 투입된 상황에서 동전을 폐기할 수도 없었고, 민간에 판매하는 것만이 유일한 방법이었다. 판매과정에서 농민의 피해를 최소화하기 위해 상인보다는 지방관청을 활용했고, 지방관의 동전 판매를 지원하고 농민의 구매를 유도하기 위해 代錢納 확대는 불가피한 상황이었다.

결국 정부는 군포와 노비신공에 시도하였던 代錢納을 전세·대동 등 토지세에도 적용하기 시작하였다. 숙종 5년(1679) 9월경에는 지방의 제반 신역과 산군 지역의 大同作木을 동전으로 대납하는 일이 결정되었다. 초기에 산군의 大同作木을 作錢하면서 책정한 절가는 필당 5전이였다. 그런데 5전은 시전에서 거래되는 가격보다 훨씬 낮았기 때문에 선혜청이 공인에게 貢價를 지급하기 위해서는 추가로 동전을 투입해야 했다. 조정에서도 절가와 시가의 차이를 모르지 않았다. 그런데도 作錢價를 시가보다 낮게 책정한 것은 농민의 동전 구매를 유도하기 위해서였다. 농민은 포목으로 낼 때보다 동전을 구매해서 내는 것이 훨씬 경제적으로 유리했기 때문에 앞다투어 정부가 발행한 동전을 구매하였다. 절가와 시가 차이로 정부가 손해를 많이 봤을 것으로 생각할 수도 있지만, 실상은 그렇지 않았다. 作錢 지역의 백성이 낸 동전도 애초에 정부가 발행한 동전을 구매한 것이었고, 공가를 지급할 때 추가된 동전도 정부가 주전한 것이었기에 정부는 기존에 지출하던 米布를 절약하면서도 동전만으로 경비를 지출할 수 있었다. 지방관청은 백성들이 米布를 가져와 동전을 구매했기 때문에 수입을 얻을 수 있었다. 이렇게 주전 초기에는 하나의 부세로 중앙과 지방관청이 모두 이익을 얻는 효과가 있었다. 그러나 정부나 농민과는 달리 포목 대신 동전을 식료로 받는 서리에겐 손해였다. 도성의 동전값이 낮아진 상태에서 지급된 동전으로는 본래 받던 만큼의 포목도 구매하기 어려웠다. 동전을 받고 정부 물품을 조달하는 공물주인의 상황도 마찬가지였다.

절가와 시가의 차이가 벌어지면서 손실과 불만도 커지자 정부는 대동작목의 절가를 6錢으로 조정하였다.<sup>104)</sup> 그러나 같은 해 7월에 여전히 대동작목 절가가 5錢이라서 공인들이 힘들어한다는 논의가 제기된 것으로 보아 절가 조정이 실제

104) 『承政院日記』 281책, 숙종 7년 1월 23일(丁丑).

이루어졌는지는 확실하지 않다. 이날 논의에서 이조판서 金錫胄는 대동작목의 절가를 8錢으로 올릴 것을 주장하였다. 호조판서 鄭載嵩는 호조가 동전으로 징수하는 것은 오직 산군 노비공목뿐이라고 밝혔는데, 노비공목의 절가는 7錢이었다.<sup>105)</sup> 이처럼 포목은 세목별로 징수 기준과 품질 차이가 컸기 때문에 이후에도 규정을 통일하는 문제는 계속 제기되었다.<sup>106)</sup> 마침내 숙종 7년(1681) 포목의 升數에 따라 절가가 달라 생기는 혼란을 해결하기 위해 포목의 종류별로 동전 절가를 제정해 지방에 반포하였다.<sup>107)</sup>

숙종 12년(1686) 江襄道가 재해를 입자 민생안정 방안의 하나로 대동의 대전납이 결정됐다. 본래 嶺東 지역은 높은 산맥에 막혀 嶺西 지역으로부터의 곡물 이동이 어려웠으므로 흉년이 발생하면 관청이나 민간에서 뱃길을 이용하여 경상도와 함경도의 곡식을 가져와 진휼에 활용하였다. 그런데 이때는 경상도와 함경도에도 큰 凶荒이 들면서 대책이 전무한 상황이었다. 좌부승지 李濡는 영동 백성들을 구제할 방법은 오로지 부세 조정밖에 없다고 건의하였다. 영동의 전세와 대동미는 으레 作布 상납했는데, 곡물과 어물을 영서의 포목과 바꾸어 상납하고 있었다. 그러나 영서도 木花와 生麻가 큰 피해를 당하여 교환이 어렵게 되자 대전납이 제기된 것이다. 본래 거두던 포목은 作米하여 각읍에서 留置하도록 하고, 부세는 진휼청 동전을 빌려 납부하였다.<sup>108)</sup> 다만 이 조치는 진휼책의 하나로 일시적으로 시행되고 다시 폐지되었다.

이후 한동안 동전 대납은 확대되지 않았다. 오히려 숙종 19년(1693)과 20년에는 大同米를 동전으로 받아 이익을 챙기려한 청주목의 色吏를 무겁게 처벌하며 자의적인 동전 수납을 경계하였다.<sup>109)</sup> 흉년으로 인해 부득이하게 동전납을 허용한 사례를 제외하면 발행 초기에 마련된 대전납 지역이 그대로 유지되었다.<sup>110)</sup>

105) 『承政院日記』 284책, 숙종 7년 7월 23일(甲戌).

106) 세목별 布木 절가와 규정 변화는 송찬식, 앞의 책, 91-107면과 방기중, 앞의 논문, 159-160면에 자세하다.

107) 『承政院日記』 281책, 숙종 7년 1월 16일(庚午).

108) 『承政院日記』 319책, 숙종 12년 12월 13일(癸亥).

109) 『承政院日記』 353책, 숙종 19년 9월 13일(甲寅); 360책, 숙종 20년 7월 1일(丁卯).

110) 『承政院日記』 355책, 숙종 20년 3월 6일(甲辰).

문제는 주전이 계속해서 시행되면서 시중에 풀린 동전량이 증가하는 데 있었다. 동전량의 증가는 필연적으로 동전 가치의 하락으로 이어졌다. 정부에서 정한 절가와 시가의 차이가 벌어지면서 절가 개정 논의도 계속되었다. 그러나 동전량 증가에 따른 동전 가치 하락은 단순히 절가 조정만으로 해결될 수 있는 문제가 아니었다. 만약 동전 가치가 지나치게 하락하여 백성들의 신뢰를 잃어버린다면 행전책이 실패할 수도 있는 사안이었다. 대략 숙종 20년(1694) 이전까지만 해도 경상도처럼 먼 지역까지는 동전이 원활히 유통되는 상황이 아니었다.<sup>111)</sup> 행전을 시작한 지 십수 년이 지났지만, 여전히 동전 가치가 안정되지 않으면서 민간에서는 의구심을 가질 수밖에 없었다.

이러한 상황에서 숙종 21년(1695)부터 23년(1697)까지 대규모 주전이 진행되면서 동전 발행량도 대폭 증가하였다.<sup>112)</sup> 정확한 주전량을 통계할 수는 없지만, 선행 연구에서는 이 기간에 대략 120만 냥이 주전된 것으로 추정하였다. 이는 행전 이후 주전된 약 330만 냥의 1/3이 넘는 수준이었다.<sup>113)</sup> 이처럼 많은 동전을 만든 이유는 '경신대기근'에 필적하는 '을병정대기근'을 겪었기 때문이었다. 3년 동안 이어진 극심한 흉년을 극복하기 위해 정부는 동전을 대량 발행하여 진흥정책과 재정운동을 도모하였다. 이를 통해서도 동전이 재정이 건실한 시기보다는 위기 상황에 집중적으로 발행되었다는 사실을 확인할 수 있다.

진흥과 재정지원을 위해 전국에 동전이 배포되었고, 代錢納도 확대되었다. 구제책의 일환으로 평안도의 身役이 대전납으로 전환되었다.<sup>114)</sup> 동전 발행으로 위기는 극복했지만, 이후 동전 가치의 하락은 막을 수 없었다. 숙종 24년(1698) 포목의 절가는 필당 4냥 이상까지 상승했고, 일부 세목은 5냥인 경우도 있었다.<sup>115)</sup> 처음 절가가 마련된 숙종 5년과 비교하면 포목가는 무려 10배나 올랐고, 반대로 동전값은 1/10 수준으로 하락한 것이었다. 숙종 16년(1690)까지도 포목의 절가는 필당 1냥 5전에 불과했다. 이러한 절가 변동이 면화 농업의 풍흉에 영향을

111) 송찬식, 앞의 책, 99면.

112) 위의 책, 100면.

113) 이현창, 1999 『1678-1865년간 貨幣量과 貨幣價値의 推移』 『경제사학』 27, 7면.

114) 송찬식, 앞의 책, 100면.

115) 방기중, 앞의 논문, 160-161면.

받았다는 견해도 있지만,<sup>116)</sup> 대규모 주전으로 인한 동전량 증가 역시 가격 변화에서 간과할 수 없는 요인이었다.

정부는 동전의 기준가를 인위적으로 설정하고 이를 유지하기 위해 각종 행정비용과 부세를 동전으로 받는 방법으로 동전 사용을 강제하였다. 즉, 초기에 동전 가치는 정부의 공권력, 그중에서도 징세력을 통해 유지될 수 있었다. 시장거래에서 동전이 일정 수준 이상의 가치로 통용될 수 있었던 것은 세금 납부를 위해 반드시 동전이 필요하므로 동전 수요가 계속 유지된다는 신뢰가 있었기 때문이었다. 정부가 설정한 동전 가치를 유지하기 위해서는 발행된 동전량이 시전 유통·부세 납부·축장 등에 사용되는 동전량과 적절한 균형을 이루어야만 했다. 동전 가치가 계속해서 하락한 것은 증가한 동전량을 위 요소들이 뒷받침하지 못했기 때문이라고 추정할 수 있다. 정부가 米布 수입의 감소를 우려하여 代錢納의 확대에 소극적이면서 주전량은 대부분 시장거래를 통해 소화돼야 했지만, 당시 상업 규모의 성장 속도가 주전량을 따라갈 수는 없었던 것으로 보인다. 이미 동전값이 크게 하락할 만큼 동전이 포화상태인 상황에서 숙종 21년부터 발행된 대규모 동전이 도성과 지방에 배포되자 동전 가치는 크게 요동쳤다.

동전 가치의 하락은 곧장 서울 시장에 반영되었다. 주전을 마친 이듬해인 숙종 25년(1699) 도성 내 동전 가치의 하락으로 폐단이 심각해지자 대책 마련이 시작됐다. 워낙에 많은 물량이 발행되었기 때문에 호조가 혼자서 해결할 수 있는 사안이 아니었다. 신하들은 서울과 달리 지방에서는 여전히 동전을 구하기 힘들다고 주장하며 각 아문과 군문을 동원하여 동전을 지방에 유행시킬 방안을 모색하였다. 결국 호조 및 각 아문·군문의 公債를 한시적으로 동전으로 징수하도록 하여 민간의 동전 구매를 강제하였다.<sup>117)</sup>

동전 가치를 제고하기 위해서는 추가 주전을 중지해야만 했다. 더불어 이미 발행된 동전량에 걸맞게 作錢 지대를 확장해 지속적으로 백성들의 동전 구매를 강제하는 조치도 필요했다. 정부는 영조대 초반까지 30년 이상 주전을 중단하였고, 이 기간에 꾸준히 作錢 지대를 확대하였다. 이전까지 ‘代錢納’ 혹은 ‘錢文代

116) 송찬식, 앞의 책, 102-103면; 방기중, 앞의 논문, 162면.

117) 『備邊司謄錄』 50책, 숙종 25년 6월 6일.

捧' 등으로 불리던 동전 납부 방식에 '作錢'이라는 표현을 본격적으로 사용하기 시작한 시기도 숙종 23년(1697)부터이다. '作米'·'作木'·'作布' 등은 본래 규정된 징수물종을 특정 물종을 변경했을 때 사용하던 용어로서 '作錢'이라는 표현이 출현한 것은 동전이 부세로 징수되는 물종으로서 확실히 인식되고 자리 잡은 결과 아닌가 생각된다.

숙종 25년(1699)에는 산군 지역의 대동을 錢木參半하는 것이 사목으로 규정돼 시행되고 있었다.<sup>118)</sup> 같은 해 8월에는 대동의 1/3은 作木하여 거두고, 1/3은 동전으로 거두는 방안을 건의하여 승인받았다.<sup>119)</sup> 그러나 이후의 전개를 보았을 때, 이 규정은 그 해의 작황에 따른 일시적 조치였던 것으로 보인다. 같은 해 충청도는 대동목의 錢木參半이 시행되었고, 경기에서도 대여한 포목을 값기 위해 동전으로 대신 거두었다.<sup>120)</sup> 숙종 28년(1702) 목화 농사가 잘 되어 가격이 하락하자 각읍에서 本木으로 상납하기를 청하면서 대전납 규모가 크게 줄었다.<sup>121)</sup> 반면에 같은 해 강원도와 황해도에서는 산군의 전세를 田米 대신 作錢 상납할 것을 제안하여 승인받았다. 정부에서 매년 사용되는 田米는 1만여 석 정도였는데, 남아있는 전미가 창고에서 썩는 상황을 감안하여 작전을 허용한 것이었다.<sup>122)</sup> 두 지역의 전세작전은 작전제 확대과정에서 중요한 의미를 지닌다. 각종 군포와 신역, 대동 등이 작전되더라도 전세만은 매년 惟正之供이라는 이유로 배제되었는데, 처음으로 전세에도 代錢納이 시작된 것이었다.

숙종 29년(1703)에는 흉년으로 인해 황해도 전세 米太를 본도에 두는 대신 그 수량만큼 작전하여 호조에 보내도록 하였다.<sup>123)</sup> 곧이어 강원도의 전세도 황해도와 같은 조치가 취해졌다.<sup>124)</sup> 같은 해 10월에는 경상도의 목화 농사가 흉작이 들자 각읍의 田稅木·大同木·軍兵身布 등이 작전되었다.<sup>125)</sup> 이듬해 호조판서

118) 『承政院日記』 385책, 숙종 25년 7월 18일(乙酉).

119) 『承政院日記』 386책, 숙종 25년 8월 30일(乙未).

120) 『承政院日記』 388책, 숙종 25년 11월 10일(甲辰).

121) 『承政院日記』 402책, 숙종 28년 1월 15일(丁酉).

122) 『承政院日記』 402책, 숙종 28년 2월 9일(辛酉).

123) 『承政院日記』 410책, 숙종 29년 3월 25일(庚午).

124) 『承政院日記』 411책, 숙종 29년 4월 19일(甲午).

金鎰龜는 전세는 유정지공이라 물종을 바꿔 거두는 것이 불가하지만 흉년으로 인한 조치였음을 확인하였다.<sup>126)</sup> 貢價로 지급하는 대동미와 달리 전세는 현물의 용도가 정해져 있었기 때문에 작전하게 되면 재정운영에 어려움이 있었다. 따라서 반드시 필요한 상황이 아니면 작전이 허용되지 않았다. 작전이 호조재정에 미치는 영향은 숙종 32년(1706) 호조판서 趙泰采의 발언에서 잘 드러난다.

영남·호서의 두 감사가 산군 大同·田稅 作木邑에 作錢을 허용해줄 것을 지난날에 이미 장문하여 묘당에서 복계해 允下하셨습니다. 기묘년(숙종 25, 1699) 관부사 徐文重이 우의정으로 있을 때, 호서의 도신이 作木하는 일로 계문하여 전례에 따라 복계하였고, 故상신 閔鼎重이 호조판서일 때 대동은 간간이 作錢하는 일이 있었습니다. 그러나 田稅는 경비에 쓸 목면을 달리 구할 곳이 없기 때문에 전에는 作錢한 사례가 없었습니다. 때문에 대신들과 의논하여 다시 정탈받았습니다. 묘당이 지금 또 예에 따라 회계하였는데, 만약 作錢의 길을 열어준다면 호조 경비는 支計할 방법이 없습니다. 훗날 폐단에 관계되는 바니 진실로 크게 우려됩니다. 기묘년 예에 따라 다시 작목상납하라는 뜻으로 분부하는 것이 어떠합니까?<sup>127)</sup>

이 사료는 당시 전세·대동의 作錢이 고정된 규정이 아니라, 일시적인 조치였음을 보여준다. 또한 전세는 호조의 경비지출을 고려하여 作錢이 거의 시행되지 않았음을 알 수 있다. 동전이 재화로서 가치를 갖고 활발히 거래되고 있었지만, 호조의 재정운영은 여전히 米布와 같은 현물이 중심이었다. 흔히 동전으로 받아 필요한 물품을 시전에서 구매할 수 있었을 것이라 생각하지만, 조태채의 말처럼 동전을 받으면 호조재정은 지탱할 방법이 없었다.

같은 해 11월에는 평안감사 趙泰耆가 稅收米를 작전 상납하는 일을 요청했지만, 역시 호조재정이 부족하다는 우려로 받아들여지지 않았고, 상납하는 수량을 반감해주는 조치만 취하였다. 호조에게 간절하고 긴요한 것은 米穀에 있다는 신하의 말은 호조재정의 성격을 대변한다.<sup>128)</sup> 온전한 세액만큼 작전 상납하겠다는 요청에도 불구하고, 반을 줄여주더라도 本色 미곡을 반드시 받았다는 점에서 작

125) 『承政院日記』 414책, 숙종 29년 10월 10일(壬午).

126) 『承政院日記』 417책, 숙종 30년 3월 10일(己酉).

127) 『承政院日記』 433책, 숙종 32년 10월 11일(乙未).

128) 『承政院日記』 433책, 숙종 32년 11월 5일(己未).

전가가 시세를 반영하지 못했거나, 반영하더라도 그만큼 미곡을 서울 시장에서 한꺼번에 구매하기에는 한계가 있었음을 짐작할 수 있다.

숙종 33년(1707) 개성유수 李喜茂가 본부의 목화 농사가 흉작이라는 이유로 軍布·匠布를 純錢으로 내게 해 달라고 요청했지만, 그대로 錢木參半이 결정되었다.<sup>129)</sup> 이듬해 1월에는 흉년에 木價가 오르면서 호서와 영남에서도 대동목의 純錢 상납을 요청하였다. 이에 순전을 허용하려면 작전가를 시가에 맞춰 올려야 한다는 의견과 순전 상납은 불가하다는 의견, 흉년에 작전가를 올리는 것은 국체를 훼손하니 作米나 作布를 하자는 의견, 그대로 전목참반을 하자는 의견 등이 분분하였고, 결국 마찬가지로 전목참반이 유지되었다.<sup>130)</sup> 흉년에 절가를 변경하지 않으면 純錢을 내는 백성은 유리하지만, 공가를 받는 주인들이 피해를 보기 때문에 전목참반을 유지하는 것은 양자를 고려한 나름의 절충안이었다.<sup>131)</sup>

숙종 34년(1708)에는 진휼곡 마련을 위해 산군 대동을 民願에 따라 무명이나 동전으로 내도록 하였다.<sup>132)</sup> 이듬해에는 같은 이유로 황해도 田稅太 作錢을 허용하였다.<sup>133)</sup> 숙종 36년(1710) 개성부가 산군 4읍의 전세작전에 가승과 각종 잡비를 제외해 달라고 요청하는 것으로 보아 이미 이 지역에도 작전이 시행되고 있었다. 4읍은 大小米 약 456석 11두를 동전 약 2,183냥으로 납부하였다.<sup>134)</sup> 산군의 전세는 田米로 징수한 점을 감안하면 田米 1석당 4.8냥의 절가가 책정된 것이다. 이는 숙종 39년(1713) 황해감사의 장청으로 영구히 작전이 시행하면서 정한 절가 5냥과 거의 근접한다.<sup>135)</sup> 숙종 39년에는 평안도 전역에 전세작전이 시행됐고,<sup>136)</sup> 강원도 춘천에서는 대동미가 작전되었다.<sup>137)</sup> 숙종 42년(1716)에는 진휼곡을 위해 경기 일부에 전세·대동의 대전납이 허용됐고,<sup>138)</sup> 강원도에 분정

129) 『承政院日記』 437책, 숙종 33년 10월 10일(戊子).

130) 『承政院日記』 439책, 숙종 34년 1월 15일(癸亥).

131) 『承政院日記』 441책, 숙종 34년 3월 22일(己巳).

132) 『承政院日記』 444책, 숙종 34년 10월 5일(丁未).

133) 『承政院日記』 447책, 숙종 35년 3월 9일(庚辰).

134) 『承政院日記』 453책, 숙종 37년 4월 20일(乙卯).

135) 『博解』 권1, 田稅作錢式.

136) 『承政院日記』 476책, 숙종 39년 3월 5일(壬午).

137) 『承政院日記』 479책, 숙종 39년 6월 2일(丁丑).

된 평안도로 보낼 襦衣도 동전 상납이 허용되었다.<sup>139)</sup> 숙종 44년(1718) 경상도 창녕과 현풍의 각양 保米도 작전 상납되었다.<sup>140)</sup> 숙종 45년(1719)에는 경기 이천과 강원도 철원, 경상도 상주의 대동이 작전되었다.<sup>141)</sup> 같은 해 12월에는 삼남의 목면 농사가 흉작이라는 이유로 대동의 1/3은 布로, 2/3는 동전으로 납부하는 일이 결정되었다.<sup>142)</sup> 숙종 46년(1720)에는 목화 흉작의 영향으로 전세를 제외한 대동 및 각양 신역을 錢布參半하도록 하였지만, 무명과 동전값이 모두 오르자 民願에 따라 물종을 선택하여 납부하도록 하였다.<sup>143)</sup>

이상과 같이 ‘을병정대기근’ 기간에 대규모 주전이 시행된 이후 조정의 행전책은 추가 주전을 정지하고, 전세·대동 등 국세 일반에 작전 상납을 허용하는 방향으로 추진되었다. 특기할 점은 이 시기 전세·대동 영역의 작전은 도 단위로 허용되기보다는 흉년을 당하거나 진휼곡이 필요한 군현에 한해 허용된 사례가 주를 이룬다는 사실이다. 이 시기에 영구적으로 작전 상납이 허용된 것은 황해도 신계·곡산·서흥·수안 등 산군 4읍의 田稅田米와 봉산의 田稅太뿐이었다. 대규모 주전 이후 급락한 동전 가치를 높이면서도 영구적인 작전 상납으로 발생할 수 있는 米·太·布·木 등 현물 수입의 감소도 고려했던 것이다.

## 5. 나가며

지금까지 동전의 발행 배경과 판매와 유통을 촉진한 정책 수단, 주전을 통한 재정확충의 원리, 그리고 동전 가치가 유지될 수 있었던 이유 등을 살펴보았다. 그 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다. 17세기 이래로 동전이 발행된 주된 이

138) 『承政院日記』 498책, 숙종 42년 10월 3일(己丑).

139) 『承政院日記』 499책, 숙종 42년 10월 21일(丁未).

140) 『承政院日記』 508책, 숙종 44년 6월 8일(乙酉).

141) 『承政院日記』 514책, 숙종 45년 3월 20일(癸巳); 516책, 숙종 45년 7월 3일(甲戌); 520책, 숙종 45년 11월 28일(丙申).

142) 『承政院日記』 520책, 숙종 45년 12월 20일(戊午).

143) 『承政院日記』 522책, 숙종 46년 4월 2일(戊戌).



유는 재정확충에 있었다. 정부는 심각한 재정위기마다 주전을 요청하였고, 실제 실행에 옮기기도 하였다. 그러나 숙종 4년(1678) 이전의 행전 시도는 모두 실패로 끝났다. 행전 실패의 원인에는 동전 구매를 위한 경제력 미비, 동전에 대한 불신, 동전 사용을 강제하는 정책의 부족, 동전 가치의 불안정성 등을 꼽을 수 있다. 국가재정이 심각하게 어려운 시기에는 농민들의 경제상황도 매우 열악했기 때문에 동전을 발행해도 구매할 여력이 되지 않았다. 따라서 농민의 동전 구매를 강제하기 위해서는 반드시 정책적인 지원이 뒷받침되어야 했다. 현실적으로 가장 적합한 방법은 국가에 내는 부세나 각종 수수료를 동전으로만 징수하여 농민이 동전을 구매할 수밖에 없는 조건을 만드는 것이었다. 그러나 일시적인 재정확보에 목적을 둔 정부는 오랜 기간 유지해온 현물 중심의 재정체제를 조정하는 것을 원치 않았고, 소극적으로 속목이나 각종 수수료를 동전으로 받는 선에서 정책을 추진하였다. 그 결과 동전은 서울과 일부 지역에서만 잠시 사용되었을 뿐, 전국적으로 유통되지 못하였고, 사용자가 희박한 재화는 가치를 상실하고 시장에서 외면당했다. 또한 행전에 대한 찬반 논쟁이 상존하던 조정에서도 위기상황을 지나 다시 안정을 찾으면 행전 주장이 공감을 얻지 못하면서 지속적인 행전 노력도 이루어지지 못하였다. 즉, 기존의 재정운영 방식이 유지될 수 있는 상태에서 행전은 흉년이나 국가적 위기에 종종 등장하는 임기응변식 대책에 머물렀다. 그러나 이러한 상황은 현종 후반부터 혹독한 흉년이 이어지면서 달라지기 시작하였다. 계속된 흉년으로 피해가 누적되고, 회복할 기회를 얻지 못하면서 재정운영과 진흥을 위한 특단의 조치가 요구되었다. 결국 숙종 4년 주전이 단행되었고, 실패하면 안 되는 상황이었기에 정부 정책도 적극적으로 추진되었다. 이전과 가장 큰 차이는 발행된 동전의 양이 월등히 많다는 점하였고, 많아진 동전만큼 정책의 적용 범위도 넓고 강력해야 했다. 결국 전국적인 유통과 판매를 위해 그간 적용하지 않았던 전세·대동·삼수미·신역 등 부세 일반에 代錢納을 시행하였다. 대략 숙종 23년(1697) 이후에는 作錢이라는 용어가 자주 등장하면서 동전 징수는 부세운영의 한 제도로 자리를 잡아 갔다.

숙종대 鑄錢의 의미는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 부세제도에 의지하던 수입구조를 개선하면서도 극심한 흉년을 극복할 수 있는 재정확보책을 마련

하였다. 진휼곡이 필요한 흉년에는 세입마저 크게 감소하면서 재정운영에 큰 어려움을 겪었다. 특히 경신대기근을 지나면서 재정기반이 극도로 취약해진 상태에서 주전은 민간에 과외징세를 하지 않으면서도 진휼곡과 경비를 동시에 마련하는 거의 유일한 방책이었다. 이때의 경험은 을병정대기근을 극복하는 과정에도 그대로 적용되어 대규모 주전을 통해 재정문제를 해결하였다. 당시에는 일시적인 조치로 동전이 활용되었지만, 향후 동전 유통의 성패에 따라 안정적인 재원으로 자리 잡을 여지가 많았다. 토지세의 확충이 제한적이고, 추가 수입을 마련하기 쉽지 않은 상황에서 주전은 재정운영에 숨통의 틱위주는 계기가 되었다. 둘째, 동전 가치를 부여하면서 전국적인 유통에 성공하였다. 인조·효종대 행진책이 무산된 가장 큰 요인은 동전 가치의 안정적인 부여에 실패한 데 있었다. 정부는 기준가의 마련과 대전납의 시행을 비롯한 각종 정책을 통해 동전 사용을 강제하고 동전 가치를 부여하였다. 동전 가치는 최초 발행이 시작된 숙종 4년(1678) 이래로 추가 주전에 따라 점차 하락했지만, 완전히 가치를 상실하는 상황에는 이르지 않았다. 을병정대기근 동안의 주전 이후로 추가 주전을 금지하여 유통량을 유지하였고, 숙종 말까지 계속된 작전 허용도 동전 사용 확대와 공신력 제고에 긍정적 영향을 주었다. 작전제는 동전 발행의 부산물이 아닌, 동전 유통을 위한 필요조건이었던 것이다. 이미 유통된 동전량도 시장에서 감당하지 못하는 상황에서 주전이 이어졌다면 동전은 상품으로서 지위를 유지하기 어려웠을 것이다. 주전이 정지된 이 기간은 동전이 자연스럽게 하나의 재화로서 민간에 자리 잡고 쓰임새를 인정받는 시간이었다. 급격한 사회적 변화를 초래했던 동전 통용의 속도를 조절함으로써 가치가 안정되고, 통용 가능한 기반을 마련한 시기로 평가할 수 있다. 셋째, 作錢은 本色 현물로 납부하는 방식보다 백성에게 유리하게 책정되었다. 작전이 허용된 시기가 주로 흉년이기 때문에 米布의 값이 비싸 代錢納이 유리했던 이유도 있지만, 작전가를 시가보다 낮게 책정하여 농민 부담을 줄여주었다. 동전 사용을 강제하기 위해 징세력을 동원하면서도 백성들의 불만을 누그리고, 경제적인 피해를 최소화하는 방식으로 작전 제도가 마련된 것이다. 또한 작전제는 현물상납보다 운송과 보관과정에서 손실이 적었기 때문에 지방에서 더 선호할 수밖에 없었다. 넷째, 미곡 수입 감소를 최소화하면서도

흉년에 대응하기 위한 방법으로 영구적 작전보다는 한시적 허용이 많았다. 가급적 전세는 작전 대상에서 제외하였고, 포목을 징수하는 작목지대에 한해 작전이 허용하였다. 이는 재정의 핵심 물종이었던 쌀 수입을 유지하기 위해서였다.<sup>144)</sup> 그럼에도 불구하고 동전은 국가재정에서 서서히 비중을 높여갔으며, 오랫동안 이어진 米布 중심 재정구조도 변화하고 있었다.

동전 발행은 기존 현물재정이 가진 제한된 총량의 한계를 극복하는 계기가 되었다. 현물재정에서는 생산량의 급격한 증가 없이는 재정규모도 변함이 없었다. 그러나 국가운영에는 다양한 변수가 발생했으며, 풍흉과 각종 사안에 따라 급변하는 재정수요를 효율적으로 충족할 방안이 필요했다. 현물재정을 고수하던 조선에서 이를 채우던 것이 저축이었다. 그런데 저축으로도 감당할 수 없는 상황에서는 지출을 줄이거나, 추가 징수를 감행해야만 했다. 두 가지 상황이 모두 실현된 시기가 바로 17세기이다. 특히 긴 흉년과 세입 감소로 저축이 급감하는 상황에서 새로운 재원의 필요성은 더 크게 부각되었다. 동전은 농산물과 달리 풍흉과 무관하게 필요한 수량을 조달할 수 있었기에 재정적 문제에 대응하는 유용한 방법으로 자리 잡았다. 마지막으로 본 연구는 행진 초기의 상황을 분석한 것이기에 18세기 중반 이후의 사례와는 상황이 다를 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 동전이라는 재화가 민간에 처음 등장하여 화폐로서의 성격을 갖춰가던 초기 단계를 설명한 것이기에 이후에 일정 정도 통화가치를 갖고 민간에서 사용되던 시기와는 여러 면에서 차이가 있을 수밖에 없다. 연구에서 다루지 못한 시기의 변화된 내용은 추후 연구를 통해 해명하도록 하겠다.

주제어 : 동전, 상평통보, 작전(作錢), 국가재정, 대전납(代錢納)

투고일(2021. 1. 31), 심사시작일(2021. 2. 4), 심사완료일(2021. 2. 23)

144) 『承政院日記』 433책, 숙종 32년 11월 5일(己未) “田稅作錢 曾已防塞 且戶曹所切緊者 在於米穀 則勢難許施”

〈Abstract〉

## Coin Issuance and Tax Collection in the 17th and 18th Centuries

Im Seong-Soo \*

This study is about the background of coin issuance and the value of currency. In the 17th century, The financial situation of Joseon, which suffered two major wars and several bad harvests, was very difficult. So the Joseon government discussed coin issuance to overcome the financial crisis. However, several coin issuance failed. This is because people did not buy or use coins. The government implemented a policy of collecting administrative fees only in coins to force the use of coins, but did not see much success. People didn't trust coins. For them, coins were just metal that they could neither eat nor wear. After King Hyojong declared the abolition of coins in 1656, there was no discussion of coin issuance for some time.

However, from 1670 until the following year, Joseon was hit by a great famine. There were one million people who starved to death, and many livestock died from the plague. Joseon was close to bankruptcy, because it had low revenue and it had to provide a lot of relief fund to people. During the weak economy, Joseon government decided to issue coins in large-scale in 1678. the government's coin policy failed twice already, Joseon revised the law to pay various poll taxes only in coins. Naturally, many people had to buy coins to pay taxes. Nevertheless, coin sales have been low. This is because the government issued too many coins. So the government forced to have people pay land taxes in coin as well. In Joseon, the system was called 'jakjeon(作錢)'. The land tax was the largest and most important revenue. But not all land taxes were collected in coins. The policy applied only to areas where taxes were collected in cotton, except for areas where rice was collected. This is because the most important commodity in Joseon was rice. When land taxes were paid in coins, farmers were forced to purchase coins. In the process, coins were given a stable value. This is finally

---

\* Assistant Professor, Department of Pierson College, Pyeongtaek University.

a successful attempt and the government was able to sell all the coins that had been in stock and succeed in expanding its finances.

**Key Words** : Coin, SangpyeongTongbo, Jakjeon(作錢), National finance, Coin payment