

조선후기 상평통보의 발행과 그 성격

-재정운영을 중심으로

유현재

1. 머리말

조선에서는 1678년 상평통보가 본격적으로 유통되기 시작했다. 화폐는 오늘날 교환 수단으로 기능하므로 상평통보의 대규모 유통은 조선 후기 경제상의 변화와 맞물려 연구가 진행되었고, 이를 기반으로 화폐의 성격을 규정하고 민간의 필요성에 따라 화폐를 주조한 것으로 결론내리고 있다.¹ 그러나 화폐를 제조하기 위해서는 상당한 비용과 무역을 통한 원료조달이 전제되어야 하는 일로 국가의 정책이 뒷받침 되어야 하는 대규모 사업이었다. 특히 화폐를 제작하는 과정에서 재정적 부담이 가해졌기 때문에 국가로서는 손해를 감수해야만 시행할 수 있는 사업이었다. 따라서 화폐를 국가의 관점에서 접근하여 국가가 왜 화폐를 필요로 했는지 먼저 밝혀야 화폐유통의 성격을 보다 정확하게 규명할 수 있을 것으로 보인다. 본고에서는 조선 후기 정책차원에서 동전이 왜 필요하게 되었는지 그리고 국가적인 차원에서 동전을 어떻게 유통시켰는지 주목해보고자 한다. 특히 동전유통을 국가가 재정정책으로 어떻게 활용했는지 추적해 국가적 차원에서 동전의 효용도 살펴보고자 할 것이다.

2. 상평통보의 발행과 ‘民願’의 증가

1678년 이후부터 연대기 자료를 통해 확인한 조선의 누적 주전량은 1,300~1,500만 냥에 이르고 있다. 주전량은 한 해 동안 생산된 미곡의 10% 정도를 약간 상회하는 규모

¹ 대표적인 연구성과로 다음을 참고할 수 있다.(원유한, 『조선후기 화폐사』 혜안, 2008)

로 조선 초기에 주전된 화폐보다 활발하게 사용했다.² 주관적인 서술이기는 하지만 상평통보 주전 이후 서울에서는 동전이 아니면 거래가 힘들다고 할 정도로 활발한 유통양상을 보이고 있다. 그러나 동전의 유통을 전국적인 차원에서 검토한다면 문제는 달라진다. 지방과 서울 간의 화폐유통은 자연스럽게 이뤄지는 것이 아니라 불균형한 모습도 나타나고 있었다.

錢荒으로 표현되는 동전 부족현상은 역설적이게도 동전 사용이 확대되면서 점차 심화되고 있었다. 지방과 지방사이 그리고 지방과 서울 사이에 동전의 유통이 재정적 물류 이외에는 큰 흐름이 존재하지 않아 심해지기도 했다. 세금으로 활용되는 동전은 주로 감영을 비롯한 관서에서 서울로 올라오는 흐름만 존재했고 다시 지방으로 환류되는 자연적인 흐름이 존재하지 않았기 때문이다. 따라서 지방에서는 상인들이 동전을 지방으로 싣고 가서 곡물과 교환하는 흐름에 의지하기도 했다.³ 동전이 교환수단이 아니라 하나의 상품으로 간주될 정도로 향촌으로 내려가는 동전의 양은 거의 없었다고 해도 과언이 아니었다. 이렇게 전황문제는 상평통보가 유통되기 시작하면서부터 나타났다.

이렇게 동전의 부족현상이 심각해져 갔지만 각종 회계장부를 통해 확인할 수 있는 동전사용의 규모는 점점 커져가고 있었다. 戶曹에 한정 시킬 경우, 한 해 동안 유통된 동전 규모는 적게 추산하더라도 6만 냥에서 많게는 40만 냥을 상회할 정도였다. 또한 대동법 실시 이후 戶曹와 함께 최대 재정기구로 부상하고 있었던 宣惠廳과 균역법 실시 이후 설립된 균역청의 예산까지 더한다면 재정상 활용되는 동전의 양은 더욱 늘어 날 수밖에 없다. 호조를 비롯한 선혜청의 동전세입은 정조대에 이르러 40만 냥에 가깝게 증가하기도 했다.⁴ 호조의 세입 가운데 동전의 비중이 일정부분을 차지하고 있었던 가장 직접적인 원인은 백성들이 동전납을 원했던 이유도 크게 작용했다. 동전이 비교적 구하기 편리했거나 다른 현물을 전혀 구할 수 없었고, 點退하는 폐단으로부터 자유로웠기 때문이

² 이헌창 「1679~1865년간 화폐량과 화폐가치의 추이」 『경제사학』 27, 1999

³ 『승정원일기』 영조 6년 11월 12일 “即今道內民間急錢之心，最爲切迫難支之端，大小莫不違違云，以三南言之，古則富商大賈，載錢送船，而貿穀於各道，故鄉民以穀易錢，能備身役矣。今則此路永塞，船隻斷絕，公私運穀之難，已爲大患，而即今南土，穀賤如土，一身役所費，幾至五石租，而持穀出市，終日不售而歸云，民情之急於錢貨，八路殆同然矣”

⁴ 『만기요람』 재용편4 戶曹一年經費, 『증보문헌비고』 권155 재용고2 國用2

었다. 특히 쌀은 현물 중에서도 가장 부피가 크고 무거웠던 만큼 백성들이 아예 동전납으로 세목을 변경해 줄 것을 미리 요청하기도 했다.⁵ 백성들은 곡물을 더 이상 확보하지 못하는 가운데 다른 현물이나 동전이 최선으로 택할 수 있는 선택이었기 때문에 錢納하는 경우도 있었다. 즉, ‘不得已’해서 自願한 것이지 동전납이 현물납이 다른 안에 비해 월등하게 편리하고 이득을 보장해주었기 때문에 백성들이 동전으로 납부하는 것을 항상 원했던 것은 아니었다. 현물을 고집할 경우 손해가 막심해 부득이 다른 현물이나 동전납을 택하는 경우가 있기 때문이다.⁶ 실제 동전납을 하는 경우 당시 시세에 따라 환산하자면 실제 현물로 바치는 것보다 동전으로 납부하는 경우 액수가 배나 되기도 했다.⁷

물가에 따라 동전의 가격이 더 치솟는 경우에는 백성들이 손해를 보는 경우도 다수 존재했다. 따라서 민간에서 항상 동전납을 선호했던 것이 아니라 지역과 시기에 따라 선호하는 편차가 존재하고 있었다. 1726년(영조2)의 경우, 당시 도성에서 流民들이 동전 1錢으로 5升의 쌀을 구입할 수 있었다. 이는 동전 1냥으로 환산하면 쌀 5두를 구입할 수 있는 가격으로 당시 도성에서 전문 1냥에 해당하는 쌀의 가격이 3.75석이었다.⁸ 이후 1735년(영조11)에는 낮게는 1냥 당 3두에 쌀 가격이 형성되었던 것과 비교해 보았을 때,⁹ 1726년의 쌀 가격은 동전에 비해 상당한 高價라고 할 수 있다. 이는 농민들의 입장에서 보면 동전을 세금으로 납부할 경우 동일한 양의 동전을 마련하기 위해 더 많은 곡식을 소비해야 하는 상황을 의미했다. 따라서 만약 당시에 동전을 더 주조하여 동전의 가격을 낮추지 않는다면 백성들은 농사를 지어 身役을 동전으로 납부하고 남는 것이 없을 것이라고 예상할 정도였다. 이러한 상황을 통해 볼 때, 동전납을 백성들이 원했다고 하더라도 도성의 물가에 따라 항상 백성들에게 유리한 방향에서 전개되었던 것이 아니었다.

면포도 쌀과 같은 구조 속에서 유통되고 있었다. 1756년(영조32) 호남에서는 면화의

⁵ 『승정원일기』 영조 32년 2월 6일

⁶ 『승정원일기』 숙종 24년 2월 18일

⁷ 『승정원일기』 숙종 24년 9월 12일

⁸ 『승정원일기』 영조 2년 4월 12일

⁹ 『승정원일기』 영조 11년 12월 10일

흉작 때문에 綿布納 대신 錢納을 택하고 있다. 평소 호남에서는 영남의 면화를 교환하여 이를 직조한 후 布納을 해왔는데 영남의 면화 작황이 좋지 않아 면포를 납부할 수 없게 되었다. 이에 호남에서 백성들은 면포를 납부하는 대신 동전을 납부하기를 바랐고, 결국 錢納으로 세액을 해결할 수 있었다. 하지만 당시 호남에서는 다른 방법으로 세액을 충당할 수 없었기 때문에 비용이 더 들었음에도 불구하고 백성들은 동전납을 하고 있었다. 호남에서는 동전으로 이미 절반의 貢布를 錢納하고 있었지만 나머지 세액도 면포가 아닌 동전납으로 해줄 것을 요청하였다.¹⁰

이러한 상황이 전개되면서 관에서는 동전 가격을 낮추기 위해 주전을 추가로 해야 할 필요성을 제기하였다. 그러나 주전에 가장 중요한 원료인 구리의 수입이 왜로부터 급격하게 줄어들면서 추가 주전이 수요를 충족시킬 만큼 이뤄질 수는 없었다. 따라서 백성들은 錢荒으로 동전 구하기가 힘들어지고 가격도 폭등하는 가운데에서도 흉작으로 작황이 안 좋을 때에는 현실적으로 동전을 대안으로 선택하였다. 백성들은 현물이 없는 상태에서 고리대업자가 이익을 극대화하기 위해 대여한 동전을 세납시기에 활용할 수밖에 없었던 것으로 유추할 수 있다. 특히 숙종 연간부터 정조 연간 사이에 米價는 1냥 당 3~5두 사이의 안정적인 가격이 유지되기도 했지만, 1냥 당 米價가 1석 가까이 오르는 경우도 다수 나타나고 있다.

흉년이 들었을 경우 현실적으로 고리대업자에게 대여할 수 있는 동전이 세금을 납부할 수 있는 유일한 방법이었다. 이런 상황에서 백성들은 ‘自願’이라는 형태로 곡식대신 관에 동전을 납부하는 형식을 취하고 있었다. 흉년으로 곡식의 가격이 등귀했을 때에 관에서 흉년 이전의 가격으로 고정해서 수납해준다면 백성들로서는 그나마 손해를 덜 볼 수 있는 방법이 동전납이기 때문이다. 특히 국가에서도 흉년으로 백성들이 本色으로 세금을 상납할 수 없게 되면 세납액을 건감해주었고, 원하는 경우 동전납을 선택하여 허가해주는 것으로 세납에 대한 불만을 줄이려고 노력했다. 국가로서는 동전으로 세납하는 과정에서 時價대로 받지 않고 액수를 줄이거나 가격을 낮추고, 대신 동전으로 다른 관서의 封不動으로 묶여 있던 현물로 채워넣어 일시적인 현물부족을 채우고 있었다. 부득이 한 경우 백성들은 동전으로 납부하는 것이 가장 현실적으로 손해를 덜 보면서 취할 수 있는

¹⁰ 『승정원일기』 영조 32년 10월 15일

방법으로 주목받았다.¹¹

동전납이 확대되면서 국가로서도 재정에 문제가 나타날 수 있었다. 무조건 동전납으로 세금을 받을 수 없었던 이유는 동전납이 증가할 경우 쌀과 같이 반드시 필요한 현물의 비축량이 부족할 수 있었기 때문이다. 군문에서는 군병들에게 곡식을 급료로 주었으므로 동전납을 무조건 확대할 수는 없었다. 따라서 국가적인 차원에서 보자면 서울에는 일정량의 현물이 반드시 공급되도록 세목 가운데 쌀이나 면포와 같은 현물을 일정량 이상 확보해야 했다. 동전은 ‘배가 고파도 먹을 수 없고 추워도 입을 수 없다’¹²는 당시 동전에 대한 인식이 현물납의 필요성을 대변해준다고 할 수 있다.

특히 당시 관료들의 녹봉은 米로 고수해서 분급해 주었는데, 곡물이 부족할 경우 백관들의 녹봉을 제대로 지급하지 못하는 사태에 이르기도 했다. 또한 서울은 경작이 허가되지 않았고 서울에 거주하는 대부분의 관료들이 지방에서 올라왔으므로 서울이라는 거대한 도시 인구를 부양하기 위해서는 안정적인 현물의 공급이 필요했다. 지방에서 흉년이 들어 곡식이 상납되지 못하면 관서별로 비축한 곡물을 손댈 수밖에 없었다. 1722년(경종 2)에는 호조에서 백관의 녹봉을 지급할 미곡이 모자라자 賑恤廳에 보관하고 있는 쌀을 稱貸하여 해결하기도 했다. 그러나 진휼청이 항상 여유있게 곡식을 대여 해줄 수 있는 상황이 아니었다. 관에서는 다음 해에도 호조의 쌀 재고가 확보되지 않자 이번에는 진휼청이 아닌 別餉米를 請得하여 녹봉으로 지급할 양을 채워 넣기도 했다. 이 과정에서 그 양이 부족하여 나머지는 호조의 정식인 쌀 1석 당, 4냥의 전문을 받는 것으로 마무리 하기는 했지만 녹봉은 현물로 지급하려는 원칙이 가능한 고수되었다. 따라서 동전납이 확대되더라도 현물이 호조의 재원에서 차지하는 비중이 있었기 때문에 무조건적으로 동전납을 확대할 수는 없었다.¹³

공물가를 쌀로 지급했던 선혜청의 경우 현물을 확보하기 위해 쌀과 목면 그리고 전문

¹¹ 『승정원일기』 숙종 29년 10월 10일

¹² 『승정원일기』 영조 4년 7월 1일

¹³ 『승정원일기』 경종 2년 5월 18일 “而本曹連值歲歉，米穀尤爲不足，百官頒祿，軍兵放糧，無路繼用，稱貸賑廳穀物，僅以支過，而今年稅入，亦且不敷，故或請得別餉米，或買取賈物價米，以備前頭需用，猶患不足，則今此六百石之米，勢難以本色輸送，而內司形勢，亦不可不念，依本曹行用定式，每石代錢文四兩支計輸送，何如傳曰，錢米分半輸送，可也”

의 비중을 별도로 정하기도 했다. 그리고 이렇게 정해진 비율에 따라 동전으로 출입이 정해진 경우 동전 이외의 현물로 받아들이는 것은 허락하지 않고 있다.¹⁴ 영남의 경우 3/5은 쌀, 1/5은 면포, 나머지 1/5은 전문으로 상납하게 했다. 호남의 경우 4/6는 쌀, 1/6은 면포, 1/6은 동전으로, 호서지방은 12/15는 쌀, 2/15는 면포, 1/15은 동전으로 지정하였다.¹⁵ 쌀의 공급이 부족해 질 경우 서울에서는 宣惠廳에서는 공가를 제대로 지급할 수 없었다. 공가는 시장에서 귀한 품목을 택하여 공인들에게 이득이 되는 종목을 지급해주는 것을 원칙으로 하고 있었다. 따라서 때에 따라 쌀이나 면포와 같은 현물을 지급해주거나 혹은 동전이 귀할 때에는 동전을 지급해주기도 했다.¹⁶ 하지만 현물의 양을 규제하여 상납되는 쌀과 목면의 양을 확보하려고 노력할 정도로 동전납은 확산되기도 했다.

쌀과 함께 세납하는 면포의 비중도 일정부분 정해졌는데 군사의 의복으로 면포가 활용되었기 때문이었다. 軍門의 예산으로 책정된 면포는 직접적인 소비물품이었으므로 해마다 필요한 양이 확보되어야 했고 그렇지 못할 경우 다른 관서에서 請得해와야 필요한 수요를 맞출 수 있었다. 따라서 면포의 공급이 수요에 비해 부족한 상황에서 공인들이 면포를 경제성을 이유로 선택하지 않는다면 백성들은 면포 가격이 등귀하는 상황을 감당해야만 했다.¹⁷ 관에서는 면황이 좋지 못하다고 하더라도 다른 세목으로 바꿔 거두지 않고 일정 부분 현물을 고집할 수밖에 없었다.

이런 상황을 종합해 볼 때, 18세기 말까지 동전으로 납부하는 세금의 양이 증가하였는데, 그 가운데에 백성들 스스로 동전납을 원하는 경우가 늘어가고 있었다. 동전의 시중 가격이 정부의 고시 가격으로 유지되지 못할 경우 민간에서는 동전납을 하는 것이 쌀로 내는 것보다 훨씬 유리한 측면이 있었고, 따라서 백성들은 현물납보다 동전납을 선호하였다. 물론 심한 재해가 들어 동전으로 납부하는 것이 더 이득이 되어서라기보다 동전밖에 납부할 물종이 없는 상황에서 부득이하게 동전을 선택한 경우도 많았다. 상평통보의

¹⁴ 『승정원일기』 영조 10년 10월 27일 “惠廳重記中, 以錢載錄之故, 不許以木代納”

¹⁵ 『승정원일기』 영조 29년 2월 21일

¹⁶ 『승정원일기』 영조 3년 5월 5일

¹⁷ 『승정원일기』 영조 32년 3월 5일

발행 이후 원료 공급이 부족하기도 했지만 관서에 축장되고 지역 간 거래가 원활하지 않으면서 전황이 나타났고 동전납을 선호하는 백성들의 경향 때문에 전황은 심화되고 있었다. 백성들은 전황 때문에 동전을 구하는 일이 더욱 어려워 졌지만, 동전납은 일정부분을 제외하고는 불안한 당시 상황에서 백성들이 선택할 수 있는 세금의 대안으로 확산될 수 있었다.

2. ‘賃米’의 활용과 재정유동성 증가

18세기에 접어들면서 재정 물류에서 동전이 차지하는 규모는 일정 부분 내에서 조금씩 커져가고 있었다. 그렇다면 재정 물류로 유입된 동전은 어떻게 활용되었는지 그리고 동전의 액수만큼 부족한 현물은 어떻게 확보되었는지 살펴볼 필요가 있다. 관에 축장되는 동전의 양이 늘어날 경우 정부에서는 증가한 동전을 활용하여 실제 서울에서 소비되는 현물재정을 적극적으로 확보할 필요성이 있었다. 일반적으로 현물로 바꾸는 과정에서 시세 차익을 만들어 내고 賃米과정을 통해 이익을 내는 것은 국가가 백성과 이익을 나누는 것이라고 보고 금기시하고 있었다.¹⁸ 하지만 동전유입량이 현실적으로 증가하면서 현물 이송량도 증가할 수밖에 없었고 풍흉에 따라 공급량이 부족하게 되면 관에서는 무조건 백성들에게 유리한 방식의 거래만 고집할 수는 없었다.

각종 세금을 동전으로 납부하면서 동전과 현물 간의 가격 비율을 제대로 반영하는 것은 중요한 일이었다. 대부분의 경우 동전과 현물을 교환하는 과정에서 정부가 ‘優給’해주거나 동전과 현물 가운데 백성이 가볍게 부담하는 세목을 택하여 납부하도록 허락해주기도 했다. 그렇지만 당시 각종 세금은 원하는 세목으로 항상 납부하도록 열려 있었던 것은 아니었기 때문에 백성과 국가 사이에서 납부를 대행해주는 중간납부자들이 생겨날 수밖에 없었다. 이들을 통하여 세금이 거둬지는 경우 시세차익과 물종에 따른 이익차이를 이용한 모리행위를 신역가 징수과정에서 확인할 수 있다. 이에 관에서는 목면 대신 거두는 동전의 比價를 정하기 위해 時値에 따랐는데, 현물의 교환가격이 수년 전의 가격으로

¹⁸ 『승정원일기』 영조 10년 10월 6일 ‘此非朝家公然賃米, 與民爭利者也’

고정되어 시장가격을 반영하지 않는 경우가 발생하기도 했다.

1697년(숙종23)에는 신역으로 거두는 면포의 가격을 수년전 ‘木賤錢貴’하던 시절의 가격으로 유지하고 있었다. 목면이 천하던 당시 면포 1필의 가격이 1냥 8~9錢이었는데, 1697년(숙종23)에는 1필 당 4~5냥으로 목면의 대전가격이 치솟고 있었다. 이러한 시장가격이 신역가에 즉시 반영되지 않아 신역으로 바치던 면포의 가격은 면포가가 등귀하기 이전의 가격인 8~9전만 납부하면 되는 상황이었다. 이에 백성들은 목면을 직접 내는 것보다 현실적으로 동전으로 납부하는 것이 큰 이득이 되었다.¹⁹ 백성들은 가능하면 동전으로만 身役價를 납부하여 이득을 보려고 했다. 물론 면포 가격이 시장가격에 비해 터무니없는 동전 가격으로 고정되어 있었기 때문에 신역가를 받던各司에서도 나름대로의 대책을 강구하고 있었다. 영남에서 거둔 신역가를 동전으로 분급해주면, 영남에서 거두는 값은 채 1냥이 되지 않은데 비해서 분급하는 면포가는 4~5냥이 되었으므로 손해가 크게 날 수밖에 없었다. 따라서 兵曹에서 거두는 것은 동전으로 거두고各司의 下人들에게 나눠주는 것은 그동안 축장하고 있었던 면포를 반 필만 나눠주는 형식으로 변통하며 시장가격을 맞추려고 했다. 그러나 이마저도各司 下人들은 정부의 정책에 반대했는데 면포를 반으로 나누어 주는 것보다 동전으로 받는 것이 훨씬 이익이 되었기 때문이다. 또한 兵曹에 신역가를 대납하는 과정에서 모리배들의 횡포가 생겨나고 있었다.

면포뿐만 아니라 쌀도 현물로 거두는 주요한 세목이었다. 쌀도 면포와 마찬가지로 공급량의 변화에 따라 수시로 가격이 변동하고 있었다. 하지만 정부의 수납가는 해당 연도의 작황을 반영하여 즉각적으로 변동하지 않고 있었다. 또한 풍흉에 따른 세목 조정을 통해 나타나는 수세량은 바로 정해지지 못했다. 이런 상황에서 필요한 물종이 정해져 있던 서울에서는 공물가를 공인에게 지급할 때에 어려움을 겪고 있었다. 예를 들어 宣惠廳에서 공가를 지급할 때에 공인들이 귀한 것을 택해 공물가를 지급해주기를 바라는 현상이 나타나고 있었다.²⁰ 서울의 관서에서 해마다 필요한 현물의 양은 대체로 고정되어 있었다. 예를 들어 북한산성과 같이 일정한 균량미가 계속 공급되어야 하는 곳에서는 쌀이 아닌 동전납이 확대되면서 필요한 곡식을 확보하는 문제는 중요한 현안으로 대두했다.

¹⁹ 『승정원일기』 숙종 23년 10월 5일

²⁰ 『승정원일기』 숙종 39년 10월 29일

이 과정에서 안정적으로 곡식을 확보하기 위해 經理廳에서는 대리인을 통해 안정적인 군량미 공급을 꾀할 수밖에 없었다.

1719년(숙종 45)에 경리청에 쌀을 공급하는 差人輩는 이런 구조 속에서 이득을 취하고 경리청에는 손해를 끼치며 문제가 드러내고 있었다. 당시에는 흉년이 들어 백성들이 현물납을 할 수 없게 되자 차인배들이 자신들이 이익을 최대한 가져가기 위해 가격을 임의로 정해 문제가 되고 있었다. 백성들의 입장에서는 동전으로 세금을 납부해야 하다 보니 차인배들이 정한 比價를 따를 수밖에 없었다. 그런데 차인배들이 상납미의 가격을 시가보다 고가로 정해버려 납부에 어려움을 겪었다. 당시 중간납부를 담당하던 차인배들은 이전 해에 상응하는 대전가를 1石 당 7냥 5전으로 곡식 대전가를 이전 해와 비교하여 정했고 관에서도 큰 무리가 없는 代錢價라는 평가를 내리고 있다. 그러나 불과 1년 전에 도성에서 還穀을 가을에 거두는 대전가격이 1석 당 4냥이었던 것에 비하면 당시 경리청에 납부하던 대전가는 두 배 이상의 고가였다. 따라서 백성들이 불합리하다고 언급하는 것은 관의 평가만큼 근거가 없던 것은 아니었다. 물론 경리청에 납부하는 쌀값에는 운송비가 별도로 부과되었다고 하지만 환곡의 대전가에도 포함되었을 가능성이 높다. 따라서 경리청의 대전가격은 차인배들이 시장가격과 상관없이 자의적으로 정했을 가능성이 높다. 당시 관에서는 백성들의 편의를 위해 ‘從輕折價’하거나 ‘民願’에 따라 세목을 변경해 주기도 했던 만큼 자의적인 대전납의 인상은 관으로서도 용인하기 힘든 상황이었다. 따라서 관에서 백성들의 편의를 위해 시작한 전납이 구조적으로 백성들에게 피해를 끼칠 수 있는 측면도 발생하고 있었다.²¹

백성들은 흉년시에 더욱 동전납을 선호했지만 쌀과 같은 현물은 일정부분 공급이 필수적이었다. 1731~1732년 사이 ‘辛壬대기근’으로 전국적으로 피해를 입어 외방의 곡식에 의존하는 도성에서는 미가가 치솟아 쌀 1석의 가격이 8~9냥에 이르렀다.²² 이런 조건 아래에서 백성들은 앞서 살펴보았던 것처럼 民願을 올려 상황에 맞게 세납을 변통해 주기를 바랐고 관에서는 전문과 현물을 반씩 거두는 ‘參半’ 혹은 ‘從民願’에 따라 현물이나

²¹ 『승정원일기』 숙종 45년 5월 15일

²² 『승정원일기』 영조 5년 윤7월16일

전문을 선택해서 납부하는 것을 허락하고 있다.²³ 따라서 관의 입장에서는 필요한 만큼 충분한 양의 현물을 확보하지 못하고 동전을 과도하게 수납한 상태를 해결해야만 했다. 이에 관에서는 현물 대신 수납한 동전으로 실제 필요한 쌀을 확보하기 위해 다른 官署나 지방에서 동전으로 대신 쌀을 사오는 ‘質米’를 시행할 수밖에 없었다. 따라서 官이 직접 교환과정에 참여하여 손해를 줄이고 質米를 시행하였다. 물론 관에서는 무미 활동을 국가가 백성과 이익을 다투는 것이라고 인식하고 있던 만큼 최대한 백성들에게 유리한 물가를 제공하면서 이익을 줄여나가고 있었다. 그러나 동전을 현물로 교환하기 위해 쌀을 다수 확보하고 있던 선혜청을 이용하는 과정에서 또 다른 문제가 발생하기도 했다.

무미활동을 하는 과정에서 보통은 ‘從重上下’의 원칙에 따라 보상해주는 것이 원칙이었지만 그렇지 못한 경우가 생기거나 혹은 과도한 현물확보책으로 시장에서 소비될 양이 확보되지 못하는 상황이 벌어지기도 했다. 무미활동으로 官署에 쌀을 보충할 수는 있었지만 한정된 도성의 쌀을 관서에서 흡수하다보니 민간에서 쌀값은 관서의 무미활동으로 크게 오르고 있었다. 특히 무미활동 외에도 京貢價를 동전으로 절급해주면서 쌀가격이 상시적으로 치솟아 풍년이 들어도 흉년과 다르지 않다고 할 정도였는데 무미활동으로 서울의 쌀을 흡수하다보니 결국 지방민의 고충을 도성민의 고충으로 대체하는 상황이 되어 버렸다. 즉, 공인들에게 京貢價로 쌀을 주어 도성에 쌀이 풀려야 하지만 관의 무미활동으로 쌀이 시중에 유입되지 않다보니 도성에서는 미가가 풍년이 들더라도 고가로 유지되는 상황이 벌어지게 되었다.

반면 공인들의 입장에서 시세에 따라 동전으로 공가를 지급받는 것이 더 손해가 되는 경우도 있었다. 貢人들의 입장에서 정부 측의 米錢비가에 따라 공가를 지급하다보니 쌀을 공가로 받을 경우 당시 시세에 따르면 손해를 보고 있었다. 따라서 선혜청에서도 공가를 가능하면 시가가 떨어지는 미곡으로 대신하려고 했다. 貢價에 동전이 없다는 탄식은 이러한 상황에서 나온 것으로 보인다. 따라서 관에서는 공인들의 ‘失利’가 극심해지고 공인들의 요구를 받아들이기 위해 關西지방에 보관되어 있는 동전으로 공가를 대신하려는 계획을 세우고 있다. 관서지방에는 지역적인 특징상 국방에 필요한 예산을 유지할 필요성이 있었고 그 내역을 ‘封不動’하였는데 상평통보가 유통되면서 점차 곡식이 아니라 동전으로 ‘封不動’하여 만일의 수요에 대비하였다.

²³ 『승정원일기』 영조 7년 9월 20일

도성의 무미활동은 관서지방과 진흥청 등 평소 쌀을 다량 비축하고 있는 지역과 관서와 거래를 통해 해결하고 있었다. 그러나 균역법의 시행으로 18세기 중반 이후 관에서 동전과 쌀을 교환해야 하는 규모가 이전보다 증가하고 있었다. 균역법은 두 필의 군포납부를 한 필로 줄여주는 대신 나머지 부족한 액수를 균역청에서 보충해주는 균역 변통안으로 부족분을 채우는데 급대조의 40% 이상을 結錢으로 충당하고 있었다.²⁴ 따라서 균역법을 실시하기 이전에는 군문에서 필요한 규모대로 면포와 쌀을 현물로 거두어 사용했는데, 균역법이 실시되면서 結錢을 획급하게 되었고 어쩔 수 없이 쌀을 貿易해야만 하는 구조가 이전보다 더 큰 규모로 마련되었다. 그 과정에서 입게 되는 시세차익은 정부 차원에서 감당할 수밖에 없었고 결국 결전을 거두는 방식에 대해 회의를 품을 수밖에 없었다.

균역법의 시행으로 동전납이 확대되면서 도성에서는 사용할 곡식을 별도로 다시 확보해야 하는 과정이 필요했다. 이러한 과정은 도성뿐만 아니라 外邑에서도 마찬가지였는데 각 군문에서 외읍에 곡물을 사들이기 위해 일반 백성들은 곡물매매를 금지당하기도 했다. 또한 균역법이 실시되면서 이후 도성의 쌀은 給代條로 흡수되었다. 보통 풍년이 들게 되면 도성의 미곡 가격도 안정되어 유통되었는데 균역청의 무미활동으로 쌀값은 다시 등귀하여 백성들은 고충을 겪을 수밖에 없었다. 즉, 백성들은 균역법이 실시된 이후 미가가 치솟아 풍년이 들어도 그 기쁨을 누릴 겨를이 없다고 할 정도로 균역청의 무미활동은 시장상황에도 큰 영향을 끼치고 있었다.

균역청은 결전을 징수하고 다시 민간으로 되돌리는 과정을 통해 민간의 동전 유통량을 증가시키는 구체적인 역할도 하고 있었다. 당시 민간에서 이뤄지는 큰 규모의 동전 거래는 재정적인 부분이었다. 따라서 관서에서 거두기만 하고 민간에 동전을 배분하지 않으니 동전이 귀해질 수밖에 없다는 당시의 평가는 이를 뒷받침해주고 있다. 1794년 간행된 『賦役實總』의 통계에 따르면 당시 전체 부세액 중 동전납 액수는 308만 4,977냥으로 동전으로만 300만 냥 이상이 수납되고 있었다. 이 가운데 서울로 상납되는 동전의 총계는 131만 4,418냥으로 전체 동전납부액의 약 42.6%가 서울로 상납되고 있었다. 즉, 정조 말을 기준으로 약 300만 냥 정도의 동전이 민간으로 환류되고 서울에서는 1백 만 냥 정도의 동전이 지역 간 이동을 통해 환류되어야만 원활한 동전 공급이 이뤄질 수 있었다

²⁴ 송양섭, 2008, 「『부역실총』에 나타난 재원파악 방식과 재정정책」 『역사와현실』 70

고 할 수 있다.

지방에서도 전황을 해결하기 위해 관에서는 동전 지출량을 증가시키고 있었다. 모든需用을 쌀로 會減하다 보니 관으로부터 풀리는 동전이 부족할 수밖에 없었다. 이에 관에서는 반드시 쌀로 지급해야 하는 경우를 제외하고는 백성들에게 쌀 대신 동전으로 나눠주어 시중에 동전이 풀리도록 유도하였다. 또한 동전으로 나눠주는 과정에서 시가의 중간 가격을 택해 유통시켜 관으로서도 손해를 입지 않고 백성에게도 이득이 되는 정책을 취하고 있었다. 1788년(정조 12)의 기록에 따르면 전황의 가장 큰 이유는 軍門과 營邑에 쌓아두고 사용하지 않고 훗날의 쓰임에 대비하는 것이라고 보았다. 이를 해결하기 위해 동전으로 放債를 시행하는 것도 하나의 방법이라고 인식할 정도였다.²⁵

동전을 활용한 재정규모가 증가하고 있었던 가장 큰 이유는 동전은 저장성도 좋고 현물과 달리 자연적으로 소모되는 부분도 적었기 때문이다. 그러나 애초에 계획된 均역청의 錢條 외에 米條에 이르러서는 현물이 아닌 동전으로 거두어 문제가 생기게 되었다. 시장가격에 따라 결역을 내는 백성들이 모두 錢納을 원하고 있어 동전으로 수납하다보니 실제 均문에 필요한 허다한 餉米를 실제 급대해주기가 힘들었기 때문이다. 만약 동전으로 均문에 직접 지급한다면 均문에 나타나는 폐단이 컸으므로 均청에서는 동전을 그대로 지급하지 못하고 현물로 바꾸어 나누어 주는 수밖에 없었다.²⁶

따라서 동전이 상납되는 양이 늘어날수록 관서에서는 현물을 확보하기 위해 노력을 기울여야 했다.²⁷ 현물을 확보하기 위한 관서 간 거래가 증가하며 동전 거래는 백성들에게 혹은 관서에 큰 손해를 입히기도 했다. 특히 동전 대신 현물을 확보하고 경향에 동전을 인위적으로 공급하다보니 京鄕간 물자 이동이 나타나고 있었다. 1767년(영조 43)에는 지속된 흉년으로 세금을 계획대로 걷지 못해 도성에서는 곡식과 전문이 모두 귀한 상황에 직면하게 되었다. 그런데 매년 均역청에 給代米條로 확보해야 할 쌀의 규모가 약 3만 석

²⁵ 『승정원일기』 정조 6년 11월 6일

²⁶ 『승정원일기』 영조 29년 '均廳錢條, 猶可支過, 而至於米條, 則各道結役之民, 皆願納錢之, 故軍門許多餉米, 實難推移給代, 若以錢直劃於軍門, 則又有無限弊'

²⁷ 『승정원일기』 정조 6년 11월 6일 '各司錢木上下, 既有其法, 若木賤則以錢上下, 錢賤則以木出給, 參半上下, 則是可爲變通之道. 而今適錢貴而木賤, 以木邊四分之一或三分一上下, 錢邊倍之, 則似爲一分矯揉之方矣'

정도였다. 급대미의 대부분은 군량으로 활용되었으므로 급대미의 확충은 시급히 해결해야 할 사안이었다. 선혜청에서 이속 받은 급대미는 2만석으로 약 만석 정도의 쌀이 부족하였다. 균역청으로서는 만석에 해당하는 쌀을 구하기 위해 質米활동을 할 수밖에 없었는데 부족분을 三南지방에서 求得하고 있다. 그런데 양남에도 큰 흉년 때문에 급대할 쌀을 균역청에 공급하지 못했다. 따라서 도성에 곡식의 상당량 유입시키는 양남과 기호 지방 특히 연해에서 지급하는 夫刷價를 진휼청의 정식에 따라 동전으로 지급하고 이들에게 지급해야 할 쌀을 저축하여 均役廳에서 給代米條로 취용하도록 했다. 당시 市價가 아닌 진휼청의 가격을 기준으로 부쇄가를 지급한다는 것은 양남과 기호지방에게는 큰 폐단이 될 수밖에 없었다. 하지만 도성에 곡식이 ‘匱渴’된 상황에서 兩南을 비롯한 외방의 곡식을 최대한 수송하기 위해서는 곡식은 모두 취합하고 그에 해당하는 동전으로 나눠줄 수밖에 없었다. 이러한 방식은 균역청의 급대미를 마련하기 위해 어쩔 수 없이 선택해야 했으므로 대신들도 이에 동의하고 있다.²⁸ 즉, 현물로 지급되어야 할 부쇄가를 동전으로 대신하여 지급하면서, 소비되어야 했던 쌀을 축적하고 급대조로 활용할 쌀을 마련하고 있다. 물자의 이동이 자유롭지 않은 상태에서 필요한 물품을 동전으로 대신 거두고 해당 지역에서 동전으로 현물을 구입하며 재정 물류의 유동성을 확보하고 있다.

4. 맺음말

조선후기 화폐량이 증가하면서 정부의 재정 물량으로 동전이 대규모로 활용되고 있다. 백성들의 입장에서는 동전으로 세납하는 것이 이득이 되었고, 특히 균역법의 실시 이후 급대재원으로 동전이 활용되면서 그 규모는 더욱 커지고 있었다. 본 발표문에서는 동전 유통이 확대되면서 재정물류가 동전유통에 큰 부분을 차지할 수밖에 없는 당대의 상황아래에서 백성과 관이 구체적으로 어떻게 동전을 활용하게 있었는지 연대기자료를 통해 추적해 보았다. 이를 통해 동전은 민간의 자율적인 흐름에 의지하기 보다는 국가의 의도적인 정책과 필요성에 따라 유통된 내역을 확인할 수 있었다. 다시 말해 조선 후기 상평통보는 민간의 필요성 보다는 국가의 재정적 필요성에 따라 특히 재정적 탄력성을 확보해

²⁸ 『승정원일기』 영조 43년 4월 10일

주는 역할을 담당하고 있었음을 알 수 있다.

동전활용이 갖는 의미를 좀 더 명확히 하기 위해 연대기 자료 이외에 재정서에 나타난 동전활용에 대한 내역을 바탕으로 연구를 진행 시킬 필요성이 있다. 이점은 추후 보완하도록 하겠다. 또한 정부가 동전납을 강행하려는 이유에 대해서도 균역의 시행과 같이 생각해 보는 작업을 향후 진행하도록 하겠다. 또한 비슷한 조건에서 동전을 유통시켰던 중국, 일본과 비교 연구를 통해 전근대 화폐의 보편성을 밝히고 조선의 특수성도 좀 더 명확하게 드러낼 수 있을 것으로 기대한다.