

## 세종의 화폐개혁 실패원인\*

신 세 돈 (숙명여자대학교 경제학부 교수)

### 1. 들어가는 말 : 구화폐제도(Ancient Regime)의 문제점

예나 지금이나 화폐는 거래를 원활하게 하는 작용을 한다. 어떤 화폐를 사용하느냐에 따라 그 편리함에 다소 차이는 있겠으나 화폐교환체제가 물물교환체제에 비해 매우 효율적인 것은 분명하다. 따라서 화폐는 정치적인 강권에 의해 통용이 강제되기 훨씬 이전부터 자연스럽게 사회가 사용되어왔다.

조선이 건국되자 집권 계층에는 화폐에 대한 새로운 인식을 한 집단이 있었는데 그것은 바로 화폐발권에 따른 이익(이권, 利權)을 확보하자는 생각이었다. 즉 화폐를 발행함으로써 얻게 되는 이익, 즉 시노리지(seigniorage)를 장악함으로써 경제적 실익을 포착한다는 생각이었다. 화폐의 발행권리를 행사함으로써 국가재정을 건실함과 동시에 보다 재정적으로 강력한 국가를 건설할 수 있다는 발상이었다. 태종은 “이권이 임금에 있다(利權在之於上)”는 생각에 매우 투철했었다. 그래서 1410년 쿠데타로 집권하자마자 화폐제도를 변경하려고 하였다. 세종은 오히려 태평성세의 국가에는 어떤 화폐제도가 합당한지에 더 관심이 많아서 삼대(三代)나 당송과 같은 이상적인 국가의 화폐제도를 모방하는 것에 더 큰 관심이 있었다. 태종이 실리에 집착했다면 세종은 이상이나 명분에 훨씬 더 기울어 있었다.

---

\* 본 논문은 필자의 「외천본민(2011)」 제4장 제4절 “화폐개혁으로 물가를 잡아보자”의 내용을 위주로 하여 작성되었습니다.

## 1) 고려말(高麗末)의 화폐제도

### (1) 철전(鐵錢)과 은병(銀瓶)

고려시대 화폐는 물품화폐와 금속화폐로 구분될 수 있는데, 물품화폐로는 포(布)와 미(米)가 사용되었다. 그 중에서도 운반성과 가치의 수준 및 안정성이 좋은 포가 일반적인 교환수단으로 가장 널리 사용되었다. 이 때 포화(布貨)는 질이 좋지 않은 마포(麻布)인 추포(麤布)였으나 뒤에 오종포(五綜布, 혹은 오승포 五升布)로 바뀌었다.

고려시대는 금속화폐가 적극적으로 도입된 시기다. 고려 성종 15년(996년)에는 우리나라 역사상 처음으로 철전(鐵錢)을 주조하여 쓰도록 하는 조치가 있었고 숙종 때는 특히 금속화폐 통용에 적극적인 정책이 행해졌다. 숙종 2년(1097년)에는 주전관(鑄錢官)을 두어 금속화폐의 유통을 장려케 하고, 5년 뒤인 1102년에는 해동통보(海東通寶) 등 철전 1만 5천관을 주조하여 관료와 군인들에게 나누어 주었고 또 지방 주·현에 미곡을 방출하고 주점과 음식점을 열어 철전을 유통시키기 위해 노력했다.

숙종 4년(1101년)에는 우리나라 지형을 본뜬 은병(銀瓶)이라는 은화(은 1근)를 만들었는데, 활구(濶口)라고 불린 이 은병은 포 100여 필이나 되었다. 따라서 평민계급은 사용할 수 없었을 것이고 부유한 귀족들 간에 한해 유통되었을 것이다. 그나마 재료인 은의 부족과 은 함량이 낮은 악주(惡鑄)나 사적으로 은병을 만드는 도주행위(盜鑄行爲)로 말미암아 은병의 신뢰도가 떨어지고 더욱이 또 쌀 혹은 배와 같은 현물과의 등가도 너무 높히 형성됨에 따라 일반 서민에게는 전혀 통용되지 못하였다.

### (2) 공양왕의 화폐개혁(1391년)

당시 가장 보편적인 교환수단이었던 포화로써의 오승포(五升布)는 포(마포 혹은 저포) 중에 중간 정도의 품질을 말하는데 포화의 가치가 떨어지면서 나중에는 이승포나 삼승포가 유통되었고 포화의 유통수단 기능을 저하시켰다. 포화의 품질추락으로 화폐의 유통기능을 바로 세우기 위해 공양왕 3년(1391년) 3월에 저화통용을 중심으로 하는 화폐개혁을 시도하였다. 당시 도평의시사 등 나중에 조선을 건국하는 세력이 장악했던 정부는 강제로 금·은·포화(布貨)를 거둬들이고 저화를 내줌으로써, 고려의 권문세가의 재력을 박탈함과 아울러, 사전(私田)의 확대로 궁핍해진 재정을 보충하고자 했던 것으로 보인다. 이를 위해 국가재정을 관장하는 홍복도감(弘福都監)(\*1)을 혁파해 자섬저화고(資贍楮貨庫)를 설치하고, 중국의 여러 고금의 전법(錢法)과 함께 지폐의 일종이었던 남송의 회자(會子)제도를 참작해 고려통행저화(高麗通行楮貨)를 발행하여 오승포와 겸용하던 국가재정의 확충과 유통질서의 회복을 모색했던 것이다.

고려 때에는 이미 원나라 지폐인 지원보초(至元寶鈔)나 중통보초(中統寶鈔)를 사용한 경험이 있었기 때문에 지폐인 저화의 발행은 생소한 것이 아니었다. 그러나 다음 해인 1392년 4월 문하시

중(門下侍中) 심덕부(沈德符)와 수시중(守侍中) 배극렴(裴克廉)이 자섬저화고의 폐쇄와 발행된 저화의 환수를 강요하고 필요한 종지와 인판(印板)의 소각을 주장하자 저화(楮貨) 통용계획을 철회하였다.

(\*1) 흥복도감이 처음 설치된 연대나 기능은 확실하지 않음. 다만 공민왕 14년(1365년 2월) 노국공주가 죽자 왕은 4도감과 13색(色)을 설치하여 상사(喪事)를 관장하게 하였다는 기록과 국장·국혼 또는 그 밖의 큰 국사가 있을 때 설치하는 임시기구가 도감이라는 사실에 비추어볼 때 흥복도감(興福都監), 숭복도감(崇福都監), 전보도감(典寶都監)과 함께 노국공주의 장사를 주관하고, 그의 명복을 빌기 위하여 설치된 관청으로 보임. 공양왕 3년(1391년) 흥복도감의 포(布) 2천 필로 연복사(演福寺) 탑의 수리비용으로 썼다는 기록을 보면 국가의 재정을 담당하는 기구였을 가능성이 높음.

## 2) 조선 태종의(朝鮮太宗)의 화폐개혁

고려 말기는 토지, 화폐, 군사 등 모든 사회제도가 문란하였던 시절이었다. 토지는 권력계층이나 신흥군권력 소유자와 같은 대토지 소유주에 의해 장악되어 각종의 폐단을 작출하고 있었다. 그 대표적인 행위가 토지 소유주가 토지를 갖지 못한 소작인에게 경작을 맡기고 수확의 절반을 착취하는 ‘병작반수(竝作半收)’라는 폐단이다. 이런 악습으로 재산을 폭발적으로 늘일 수 있게 된 대토지 소유주는 토지를 더욱 매입하여 소유지를 늘려가게 되었고 반면 땅을 잃은 소농들은 결국은 여기저기 떠도는 부랑자들이 되고 이것은 자연경작지를 기초로 부과되는 부역제도마저 무너뜨리게 된다.

### (1) 조선 태종의 1차 화폐개혁(태종 2년 1월 6일)

조선 태조는 거의 모든 고려의 문물제도를 답습했다. 따라서 쌀과 포(미포, 米布) 중심의 고려의 화폐제도도 그대로 계승했다. 그러나 태종은 집권한 다음 해 1401년 4월에 하륜(河崐)의 건의를 받아들여 사섬서(司贍署)를 설치하고 이듬해 1402년 1월 저화(楮貨) 2천장을 발행하였다. 당시 신하들은 ‘백성들이 중하게 여기는 것은 미포(人民所重 米布而已)’라고 하면서 반대했으나 태종의 생각은 바뀌지 않았다.

태종은 생각이 달랐다. 화폐 발행권한은 오로지 국가에게 있어야 한다고 생각한 그는 미포(米布) 중심의 화폐제도를 저화로 바꾸어야 한다고 믿었다. 저화란 닥나무 껍질로 만든 지폐이다. 정부가 저화발행을 독점함으로써 경제적 이득, 즉 이병(利柄)을 장악해야한다고 확신했다. 태종은 즉위하자 바로 저화발행을 담당할 사섬서를 설치하고(태종 1년 4월 6일, 1401) 그 다음해 1월 6일 최초로 저화 2천장을 발행하였다. 저화는 저주지(楮注紙)와 저상지(楮常紙)의 두 종류가 있다. 저주지는 길이 1자 6치(약 48cm), 너비 4치(약 12.1cm)이고, 저상지는 길이 1자 1치(약 33.3cm), 너비 1자(약 30.3cm) 정도의 크기이다. 초기에는 삼사신판저화(三司申判楮貨), 건문연간소조저화

(建文年間所造楮貨)라는 인문(印文)이 새겨졌으며 나중에는 호조신판저화(戶曹申判楮貨), 영락연간소조저화(永樂年間所造楮貨)로 개인(改印)되었다. 건문(建文)은 명나라 2대 황제 혜제의 연호(1399년-1402년)이며 영락(永樂)은 명나라 3대 황제 성제의 연호(1402년-1424년)이다. 발행 당시 저화 1장은 오승포 1필의 값이나 쌀 2말의 값과 같았다. 태종은 저화의 유통을 촉진하기 위해 다양한 정책을 시도했다;

- (i) 관리들의 녹봉을 저화로 지급하고(저화공급 촉진),
- (ii) 호조가 백성들의 면포를 매입하여 저화를 공급하며(저화공급 촉진),
- (iii) 저화를 대가로 국고미를 방출(=화매, 和買)하고(저화수요 창출),
- (iv) 사재감이 보유하고 있는 어육을 저화를 받고 판매(저화수요 창출).

이런 정책에도 불구하고 포화만 유통될 뿐 저화가 별로 유통되지 않자 강제로 거래의 반을 저화와 포화로 하도록 하는 법(저화통행법)을 발표하였고(태종 2년 4월 6일) 이어 서울은 석 달 뒤인 7월 15일, 지방은 8월 15일 부터 포화사용을 금지했다(태종 2년 4월 19일). 이 법을 위반하면 전 재산을 몰수하고 관리의 직첩(자격증)을 회수할 것이라고 선포했다. 포화사용에 대한 엄벌방침에도 불구하고 시장에서는 저화 대신 포화가 주로 통용되었으며 저화의 가치는 쌀 2말에서 쌀 1말로 떨어졌다. 사헌부와 사간원은 포화를 저화와 함께 병용하도록 허락해야 한다는 상소를 올렸다(태종 2년 9월 24일). 이들이 포화통용을 건의한 이유는 다음과 같다;

- (i) 백성들이 저화의 가치를 믿지 않는다.
- (ii) 저화가치가 날마다 떨어지니 물가가 오른다.
- (iii) 저화가치가 날로 떨어져 저화 1장으로 쌀 1말을 살 수가 없다.

사간원과 사간원은 “백성의 상식을 기초로 해야만 성인의 정치가 나온다(人情 聖人之田 治道之所由出)”라는 공자의 말을 들면서 인정을 거슬리면 안 된다고 강조했다. 특히 당나라 육지(陸贄)의 말을 인용하면서 백성들의 정서를 돌 볼 것을 요청했다.

“나라를 위하는 핵심은 백성의 마음을 얻는 것에 있고 백성의 마음을 얻는 것의 핵심은 그 정서를 읽는 데에 있다(爲國之要在乎得衆 得衆之要在乎見情 : 태종 2년 9월 24일).”

결국 태종은 저화와 포화(오승포)의 동시 사용을 허용(태종 2년 9월 24일)하였다. 그러나 이 조치는 실제로는 저화사용의 포기과 다름없었다. 포화 사용을 허용하는 즉시 저화사용은 급격히 줄어들었고 결국 사섬서를 폐지하고야 말았다(태종 3년 9월 10일).

## (2) 조선 태종의 2차 화폐개혁(태종 10년 7월 1일, 1410년)

1차 저화 통용에 실패한 태종은 약 7년이 지난 태종 10년 의정부가 요청하는 형식을 빌려 다시 저화제도를 도입하였다(태종 10년 5월 15일, 1410년). 중국 명나라가 이미 초법(鈔法)이라는 지폐 제도를 도입하고 있는데 우리는 포화를 사용하고 있으니 불편하기도 하고 또 시대에 뒤떨어지기도 하다는 것이다. 하윤 황희 등 여러 대신들과 의논한 끝에 저화제도를 다시 도입하기로 결정하고 사섬고가 그 일을 맡아 관장하도록 했다(태종 10년 7월 1일, 1410년).

저화 통용을 활성화하기 위하여 세금을 저화로 납부하게 허용하고 상인과 각종 장인들에게는 새로 영업세를 도입하여 저화로 내도록 하였다. 서울과 개경에 두 곳의 화매소를 열어 국고가 보유하고 있는 물건을 수시로 내다 팔아(화매, 和賣) 저화가치를 조절함으로써 저화에 대한 믿음을 주려고 노력하였다. 이외에도 공신전이나 과전과 같은 토지 5결 당 저화 1장의 토지세를 새로 신설하였고 녹봉의 1/3도 저화로 지급하였으며 시장에서는 반드시 저화로 거래가 이루어지도록 강요했다. 벌금을 저화로 납부하는 저화수속법(楮貨收贖法)도 도입하였다. 저화의 공급과잉으로 인한 가치하락을 막기 위하여 다양한 저화 환수대책도 병행했는데 서울과 지방에서 포화나 기름 꿀(유밀) 등을 매입하는 대가로 저화를 지급하기도 하였다. 그러나 과도한 저화공급은 저화가치 하락과 물가의 상승을 초래하였다. 1차 저화 출범초기(태종 2년)에 저화 1장은 쌀 2말이었는데 2차 저화 통용 초기(태종 10년)에는 쌀 1말로 가치가 떨어졌고 5년 뒤 태종 15년에는 저화 1장 가치가 쌀 2되에 불과하였다. 저화가치가 계속 떨어지면서 저화에 대한 수요는 하락했고 저화를 통한 거래도 당연히 위축되었다. 그러자 다섯 집을 묶어 1비(比)로 만들고 저화 대신 쌀 혹은 포로 거래하는 것을 엄격히 금지하기도 하였다. 그렇지만 저화 통용은 그리 활성화되지 못하였고 또 위조저화도 나타나자 태종은 동전으로 화폐개혁을 사용하기로 결정했지만 여건이 성숙되지 못하자 바로 취소하면서 이렇게 투덜거렸다.

“나중에 명군이 나오면 (주화제도를) 시행하게 될 것이다(後有明君出而行之 : 태종 15년 6월 21일).”

이런 여러 시책에도 불구하고 저화의 재질인 종이 보다는 쌀 혹은 포와 같은 ‘실물가치’를 중시하는 일반민의 성향은 저화의 유통을 저해하는 결정적인 요인이었다. 거기에 저화의 크기에 다른 불편, 종이재질상의 훼손용이성, 그리고 상대적으로 고액인 명목가치 등도 저화의 유통성을 떨어뜨렸다.

## 2. 세종의 화폐개혁

### 1) 저화제도의 문제점 : 저화 가치 하락과 물가상승

고려 공양왕과 태종이 도입하려고 했던 저화제도의 가장 근본적인 문제점은 저화가치의 하락과 저화 통용의 부진이었다. 이 두 가진 원인은 서로 동떨어진 것이 아니라 그야말로 동전의 양면과도 같은 문제였다. 저화가치가 떨어졌다는 것은 저화로 표시한 물품의 가격이 급격히 상승한 것을 말한다. 저화 가치가 하락하니 당연히 저화를 통한 거래가 위축될 수밖에 없다. 가치하락은 저화를 기피하도록 하였고 저화거래 기피는 다시 저화가치의 하락을 불러오는 악순환을 면하지 못한 것이다. 아무리 법으로 강제를 해도 일반백성들, 특히 서울서 멀리 떨어진 지방의 소액거래는 거의 저화가 아닌 미포(米布)로 거래되었다. 세종은 이런 문제점들을 잘 알고 있었다. 근본적인 대책이 필요하다고 믿었다. 그렇지만 경솔하게 접근할 수도 없었다. 즉위한 다음해 세종은 화폐제도에 관해 던지시 물었다.

“매년 공을 바치는 것에 저화가 편리한가 어떤가(歲貢楮貨便否何如 : 세종 1년 4월 18일).”

저화가치가 날로 떨어져 걱정이 되자 이조참판 허지는 임금께서 한 번 더 저화사용을 독촉해주시기를 부탁했다. 세종은 모든 국가의 물건은 반드시 저화로 매매할 것이며 오직 부득이 한 경우에만 쌀과 포(미포, 米布)로 거래하라고 명령했다. 그리고 호조참판 안순에게도 명하였다.

“요즘 듣기에 상인들이 저화를 쓰지 않는다고 하여 내가 걱정이 된다. 그 활성화 대책을 의정부와 육조가 의논하여 보고하도록 하라(今聞商賈不務用楮貨予爲慮焉其所以興行之術議于政府六曹以聞 : 세종 2년 2월 25일).”

세종의 지시를 받고 호조는 다음과 같은 대책을 발표했다(세종 2년 4월 7일).

- (i) 저화의 사용조건을 분명히 밝혀 엄격히 감독할 것이며,
- (ii) 경시서가 수시로 물가를 파악하여 호조에 보고하고,
- (iii) 시가에 따라 방출매매 하여 저화가치가 떨어지면 수시로 환수하고 저화가치가 높으면 수시로 방출하여(이시엽산) 저화가치를 안정 시켜야 한다.

저화를 사용하지 않으면 엄단한다는 영의정 지시에도 불구하고 저화유통은 저조했다. 세종은 삼 의정대신을 불러 화폐제도 개혁을 다시 의논했다. 영의정 유정현은 저화, 좌의정 이원은 동전, 그리고 우의정 정탁은 포화를 지지했다. 의론일치를 보지 못했다(세종 4년 10월 16일). 이 때 세

종은 화폐제도의 근본적인 개혁이 필요하다고 생각했었다. 그러나 의정대신의 의견이 일치하지 않았으므로 본인 생각을 드러내지 않은 것 같다.

저화 1장에 쌀 1말 혹은 2말이라는 저화 가치는 일상생활에 사용되기에는 너무 크다는 문제가 있었다. 그러다가 저화 가치가 하락하면서 저화 1장이 쌀 1되가 되면서 고액이라는 불편은 어느 정도 사라졌다. 그런데도 저화의 통용은 부진했는데 그 이유는 바로 태환성의 부족이었다. 저화를 가지고 원하면 언제라도 국가가 필요한 물건으로 바꾸어 주는 태환성에 대한 보장이 있었으면 저화에 대한 안정적 수요가 형성됨으로써 저화통용과 물가안정을 동시에 이룰 수 있었을 것이다.

## 2) 주화의 도입검토

저화 가치는 계속 하락했다. 저화 3장으로 겨우 쌀 1되를 살 수 있는 지경이었다. 모든 벌금이나 공공요금이나 세금을 저화로 표시하고 납부했는데 저화 가치가 이렇게 떨어진다는 것은 국고의 심각한 수입 감소를 의미했다. 정부는 저화로 표시된 모든 세금이나 벌금을 3배로 인상했다(세종 5년 6월 21일). 세종은 심각한 딜레마에 빠졌다. 부왕 태종의 유지를 좇아 저화를 통용하자니 저화 가치가 날로 하락하므로 국고 수입이 계속 줄어들고 백성들은 저화를 사용하지 않으려고 한다. 그렇다고 화폐제도를 바꾸자니 준비도 부족하지만 태종의 유지를 버리는 일이었다. 고민을 거듭하던 세종은 부왕이 시행을 시도하다가 ‘나중에 명군이 나면 행할 수 있다’는 한탄을 남기고 포기했던 주화(동전) 제도가 문득 생각났다. 삼 의정 중에 좌의정 이원이 주화제도를 지지하고 있었다. 세종은 의정부와 육조를 모아 놓고 조용히 주화제도를 도입하는 것에 대해 물었다(세종 5년 9월 16일).

호조는 의정대신과 육조가 의논한 내용을 다듬어 최종 정책안을 정리하여 임금께 보고하였다. 당나라 개원전(開元錢)을 모델로 사섬서가 동(구리)으로 된 조선통보를 발행하되 1냥의 무게를 10전으로 하자고 했다. 주화를 주조하는 주전소는 경상도와 전라도에 설치하되 경상도는 도가 넓으므로 좌도(울산진)와 우도(합포)에 하나 씩 세우고 전라도는 전라도 도절제사 병영(내상)에 세우도록 했다(세종 6년 2월 16일). 주화를 주조하는 데 들어가는 구리를 확보하기 위한 특별대책이 발표되었다(세종 6년 8월 5일). 모든 백성이 자기 신분에 따라 구리를 바쳐야 했고 구리가 포함되어 있는 그릇이나 기물을 거두어 들였다. 동시에 전국의 구리광산을 탐사 개발하도록 했다(세종 6년 9월 2일). 이런 준비를 거쳐 세종 7년 1월 17일 주화 1만 2537관이 주조되어 배포되었다. 그리고 구리 1근의 값은 동전 150문으로 설정하였다. 그러나 실제 제조 과정에서 구리의 양이 너무 많이 들어가 구리 1근을 주화 130문으로 낮추기로 변경하였다(세종 7년 2월 8일). 저화와 함께 주화의 공식적인 사용은 열흘 뒤인 세종 7년 2월 18일 시작되었다. 그리고 주화 1문은 쌀 1되 그리고 저화 1/2장으로 결정하였다.

### (1) 주화 활성화 정책 : 신뢰확보 방안

주화제도가 확실하게 정착하려면 가장 중요한 것이 저화유통을 금지하는 것이라고 세종은 생각했다. 주화와 저화의 병용은 불가능하다고 판단했다. 신하들 앞에서 주화와 저화를 함께 유통하는 문제에 대해 의견을 말했다.

“지난 번 주화사용을 의논할 때 저화와 겸용하자는 법은 내 이미 그 때 불가능하다는 것을 확실하게 알았지만 주조가 덜 되어 반포 실시할 여건이 되기 전이라 저화를 쓰지 못하게 하면 백성들이 더욱 싫어 할 것 같아 할 수 없이 같이 쓰도록 했던 것이다(前日議設錢幣之時 立兼用之法 予於其時灼知不可兼用也 然於未鑄錢頒行之前 不用楮貨 則民益厭之 故姑立兼用之法 : 세종 7년 4월 14일).”

참찬 탁신에게 저화와 주화 병용에 대해 어떻게 생각하는지를 세종이 물었다. 예전에는 먹고 쓰고 하는 데 포화가 전혀 불편함이 없었는데 이제 주화를 사용하면 국가가 강요할 것이 아니라 백성이 편하게 느끼는 대로 주화나 포페나 저화를 쓸 수 있도록 하자고 했다. 전날 백성들이 저화를 싫어했는데 이를 강제로 쓰게 하고 벌을 주니 백성들이 곤란을 겪는 폐단이 적지 않았다고 지적했다. 세종은 이를 인정했다.

“경의 말이 옳다. 국가 다스리는 데 있어서 신뢰만큼 중요한 것이 없다. 처음 저화를 화폐로 사용한다 하더니 이제는 주화를 사용한다고 하니 언제 또 버릴 지 두려운 것이고 또 저화를 가지고 있는 사람은 한탄이 왜 없겠는가. 주화를 공급함에 있어서 저화를 수거함에 가하겠으나 저화는 많고 주화는 부족할까 그것이 걱정이 되는 것이다(卿之言善矣 爲國之道 莫如示信 初以楮幣爲寶而用之 今專用錢而恐棄之 民之有楮幣者 豈無愁嘆 給錢於民間 以收楮貨可矣 然恐楮貨多而錢尙少也 : 세종 7년 4월 14일).”

호조참판 목진공이 주화 2만 7천관 중에서 3천관이 유통되었고 보관된 것이 2만 4천관이므로 저화를 주화로 바꾼다 하더라도 부족하지 않을 것이라고 보고했다. 세종은 즉시 관인을 찍어 사설서가 발행한 저화가 얼마인지 보고하라고 지시했다. 호조는 저화 1장에 주화 1문이면 되겠다고 보고했다. 서울을 여러 지역으로 나누어 주화업무를 주관하는 사설서는 중부를 맡고 비교적 한가한 관청인 종부시가 동부, 의금부가 남부, 군자감이 서부, 통례문은 북부를 나누어 맡아 신속하게 저화를 주화로 교환하도록 하였다(세종 7년 4월 15일). 저화사용은 엄격히 금지되었고 주화 1문의 적정 가치를 쌀 1되로 유지하기로 하였다. 적정 화폐가치를 유지하기 위하여 정기적으로 국고미를 방출하여 주화를 회수하고 특별히 주화 가치가 떨어지면 별도로 쌀과 보리를 풀어 주화를 환수하였다. 이와 함께 벌금도 구리나 주화로 납부케 하였으며(세종 7년 4월 17일) 일반 소액거래에도 물물교환을 금지하고 반드시 주화를 사용하도록 의무화하였다(세종 7년 6월 17일). 노비들의



세금(歲貢)도 주화로 내게 하였으며 상인이나 장인들도 주화를 사용하지 않으면 중벌은 처형하여 거리에 널리 보도록 하고 경범이라도 장 1백대에 가산을 몰수한 다음 수군에 보충토록 하였다(세종 7년 2월 8일).

## (2) 주화정책의 한계 : 주화기피 현상과 물가불안

주화제도가 출범했으나 백성들은 주화사용을 기피하였다. 주화사용을 기피하면서 물건가격이 급등했다. 주화제도가 출범할 때 주화 1문의 가치는 쌀 1되였고 무명 1필은 주화 200문이었다. 그러나 주화가 통용되고 얼마 되지 않아 실제 거래가격은 주화 3문이 쌀 1되, 무명 1필의 가격은 주화 300문 혹은 400문까지 치솟았다. 주화가치가 1/3로 떨어진 것이다. 세종은 걱정이 되었다.

“동전 사용을 백성들이 즐겨하지 않으니 천해져서 육질승포 한 필이 동전 6,700문이나 하는데 이것은 다름 아니라 법을 너무 자주 바꿔 그런 것이다(銅錢民不樂用 故賤 六七升綿布一匹直錢 六七百文 此無他 數更其法之弊也 : 세종 7년 7월 18일).”

호조참판 목진공은 세종의 말을 부분적으로 인정했다. 여러 신하들이 겹뵈면 주화제도를 포기하거나 법을 변경하기를 요청하므로써 백성들이 의심하게 만든 면이 있다고 지적했다. 그러나 주화가치의 하락과 주화사용 기피의 핵심 원인은 주화의 과다공급 때문이라고 말했다. 세종의 생각은 달랐다.

“경의 말이 옳다. 그러나 관에서 나간 주화가 겨우 수천관인데 이를 어찌 많다고 하겠는가. 백성들이 즐겨 쓰기를 바라면서 주화 공급을 귀하게 하는 것은 불가능한 것이다(卿言是矣 然官出錢數千貫 豈其多哉 欲民之樂用 而使錢文貴 則不可也 : 세종 7년 7월 18일).”

아마 대규모로 저화를 주화로 교환하는 조치가 주화의 가치를 급격하게 떨어뜨린 것 같았다. 호조는 즉시 저화와 주화 교환을 중지할 것을 요청하여 승인을 얻었다. 세종은 주화 1문의 가치를 쌀 1되나 혹은 1/200면포 등으로 법으로 정하는 것이 옳지 않음을 직감했다. 농사가 잘되면 쌀값이 떨어지고 또 쌀이 귀해지면 쌀값이 올라가는 게 정상인데 쌀 1되 값을 주화 1개로 획일적으로 고정시키는 것은 주화의 통용을 장차 저해할 것이라고 생각했다.

“전에 너희 호조에서 주화 1문의 가치를 쌀 1되로 정하고 그 외 가격은 추이를 보면서 가감하여 정하기로 결정하였으나 물가는 수시로 각기 다르게 변하기 때문에 한가지로 딱 가격을 정하는 것이 실로 옳지 못하다. 미포잡물의 주화가격은 그때그때 시세에 따르도록 하라(前者爾曹以錢一文準米一升 其他物價 推移加減買賣 已受教旨然物價隨時貴賤 各異而一概定價實爲未使其錢價米布雜物 一從民間時直 : 세종 7년 6월 16일).”

예를 들어 포 1필 시세가 주화 300문인데 법정가격을 200문이라 하면 포를 사려고 하는 사람은 법정가격을 들어 주화 200문을 지불하려고 할 것이나 파는 사람은 그 값으로는 팔지 않을 것이므로 주화를 매개로하는 거래가 일어나지 않아 결국 주화의 통용이 사라지고 말 것임을 세종은 알고 있었다. 이 경우 포화는 악화가 되고 주화는 양화가 되어 악화가 양화를 구축하는 소위 ‘그레샴의 법칙’과 같은 현상이 일어나는 것이다. 실제로 민간거래에서는 주화의 사용을 꺼렸다. 소액 거래도 법으로 반드시 주화거래를 사용해야 했고 이를 위반하는 사람은 엄중한 벌을 받거나 수군에 편입되었다. 심지어 어떤 이는 주화거래를 하지 않아 들키자 겁을 먹고 목을 매 자살하는 일까지 벌어졌다. 세종은 조금 물러섰다. 소액거래에는 미포를 사용할 수 있도록 허락하였다.

“주화를 처음 주조할 때 이미 백성들이 싫어 한다는 예기를 들었으나 국가에 중대한 일이라서 비록 가뭄을 만났어도 그만둘 수가 없었다. 9월 1일 부터 말되(두승, 斗升) 이하의 거래도 반드시 주화를 사용하도록 했으니 나는 이 법이 애당초 불가하다고 생각했으나 대신들의 의논을 따르기로 했으나 다시 깊이 생각해보니 시행하지 못할 형편이다(錢幣自初鑄時 已聞百姓怨咨 然國家重事 故雖當早月 亦不得止焉 自九月初一日 一禁斗升以下買賣之令 予初以爲不可 然以大臣所議姑從之 今更商量 勢不可行 : 세종 7년 8월 26일).”

### (3) 이어지는 재난과 세종의 흔들림

세종 8년(1426)에는 화재가 많이 발생했다. 1월 27일 순천에 큰 화재가 발생했고 2월 14일에는 황해도 용천의 국고가 소실되었다. 한성에는 여러 차례 방화로 보이는 화재사고가 발생했는데 2월 15일에는 큰 불로 중부의 인가 1,630호와 남부 가옥 350호 ,그리고 동부의 190호가 불에 탔다. 강원도 지역에 강무로 나가있던 세종은 급히 환궁하며 말했다.

“이번 강무는 원래 내가 원하지 않았는데 경들이 행하기를 간청하므로 온 것이다. 또 어제 길 위에서 악풍이 크게 불고 기후도 안 좋아 돌아가려고 했는데 경들이 또 청하므로 돌아가지 않았다. 이번 강무행차는 천심에 합치되지 않아서 재변이 저렇게 발생한 것으로 생각하고 깊이 후회한다. 내일 환궁할 것이니 물이꾼들을 다 돌려보내라(此行予本不欲 卿等固請予行 又於昨日路上 惡風大吹 氣候不平 予欲還宮 卿等又請之用是不還 予謂此行不合天心 災變如此 予甚悔之 明日還宮 其放驅軍 : 세종 8년 2월 16일).”

궁으로 돌아오자 세종은 곧 의정대신을 불러 재변을 막을 방책을 물었다. 사실 계속 발생하는 재난은 무엇인가 인간들이 잘못해서 일어나는 것이라고 세종은 굳게 믿었다.

“옛 일을 생각해보면 하늘의 재앙이 있고 인간의 재앙이 있다. 대저 인간의 일을 아래에서 저지르면 하늘이 이에 응하는 것이 항상 있는 이치이다(稽之於古 有天災者 有人災者 大抵人事感應

於下 則天變應於上 理之常也 : 세종 8년 2월 26일).”

무슨 인사가 잘못되었는지 지적해 보라고 여러 신하들에게 물었다. 그 중에 좌의정 이원이 화폐제도를 언급하고 나섰다. 이원은 화재가 발생하여 온갖 생활가재가 다 불타버렸으니 일시적으로나마 주화대신 여러 잡물을 서로 교환하도록 허용하자고 했다. 이조참판 성억은 주화와 잡물을 병행하여 사용하는 것은 안 된다고 했다. 방화를 했다면 주화사용법을 어겨 가산을 몰수당한 사람이 억울해서 불을 지른 것이므로 법을 조금 완화하여 법을 어기고 매대한 금액의 3배를 주화로 추징하자고 했다. 세종은 적당히 처리하라고 했다.

“추후 그 량에 따라 적절히 시행하도록 하라(隨後量宜施行 : 세종 8년 2월 26일).”

대제학 변계량은 우회적으로 돌려서 주화사용을 비판했다. 법을 세우는 것은 백성을 결속시켜 영원히 정치를 잘 해보자고 하는 것인데 백성이 새 법을 원망하고 마음이 화합하지 못하면 하늘의 기운을 상하게 하여 괴변이 그칠 줄 모른다고 지적했다. “안팎으로 불가하다는 법을 가지고 성공한 예가 없다(未有中外人情交謂不可 而能有成者)”는 정자(程子)의 말도 인용하였다. 가뭄과 화재로 대단히 어려운 백성들의 형편을 생각한다면 오로지 주화만 가지고 생활필수품을 사도록 하는 법은 어기지 않을 수가 없는 법이라고 말했다. 게다가 주화통용법을 어겼다고 가산을 모두 빼앗은 위에 또 벌금을 물리면 원성이 없을 수가 없다는 것이다. 주화강제사용만 철폐하면 모든 재앙이 저절로 사라질 것이라고 확인했다. 세종은 변계량의 뜻을 높이 샀다. 그러나 법은 그렇게 쉽게 변경하는 것이 아니라고 했다.

“그대 말의 뜻은 아름답다. 그러나 법이란 백성들에게 신뢰를 보여주는 것이어야 한다. 어찌 백성들의 좋고 싫음에 따라 가볍게 고칠 수 있겠는가. 주화는 관청에서만 사용될 뿐 민간에서는 쓰이지 않으니 이것이 백성에게 신뢰를 주지 못한다는 것이다(觀其辭旨 意則美矣 然立法 所以示信於民也 豈可以民之好惡 而更改乎 錢幣之法獨行於官府 以不行於民間 則非所以示信於民也 : 세종 8년 2월 26일).”

주화를 사용하지 않는다면 몰라도 주화를 사용하는 한 잡물과 주화 중 선택하여 사용하는 것에 대해 세종은 반대의사가 분명했다. 다만 일정한 범위내의 소규모 거래에는 동전대신 물품을 대신 사용하는 것은 허용할 수 있다고 판단했다. 세종의 확고한 의지에도 불구하고 주화 사용은 지지부진했다. 주화라는 것이 새로운 것도 없는 법인데 통용이 잘 안 되는 것에 세종은 매우 당황했다.

“주화법이 새로운 법도 아니라 옛날부터 통용되던 것이고 게다가 백성이 쓰기에 편하게 하려고 하는 것인데 다들 싫어하는구나(錢幣非新法 自古通行 乃爲便民之用也 今民皆厭之 : 세종 8년 2

월 28일).”

주화를 사용하지 않고 거래를 하면 가산을 몰수하는 것은 가혹한 형벌이 있었음에도 불구하고 주화가 사용되지 않는다면 차라리 사용하지 않는 것이 어떨까라는 생각을 세종은 했다.

“만약 주화가 활용되지 못한다면 주화사용을 하지 않는 것이 더 낫지 않겠는가(若錢幣不興用 則不若不用之爲愈也 : 세종 8년 2월 23일).”

### 3) 주화활성화 10년 계획

세종은 주화제도는 공적으로도 유익함이 없고 사적으로도 유익함이 없는 것 같다고 생각했다(세종 8년 2월 28일). 아무리 생각을 해 봐도 저화보다 나은 주화사용을 싫어 할 이유가 없는데 사용을 기피하니 밤낮으로 주화를 쓰게 할 방법을 생각해 봤지만 모르겠다고 술화했다(세종 9년 10월 12일). 아마 이 정도로 낙심했다면 태종은 주화제도를 즉시 포기했을 것이다. 그러나 세종은 포기하지 않았다. 왜냐하면 주화제도는 백성들에게 편리한 것이라는 확신을 가지고 있었기 때문이다. 방법을 못 찾아서 그런 것이지 주화제도 자체에 문제가 있다고 생각하지는 않았다. 세종은 화매, 즉 국가가 곡식이나 어물 같은 물건을 내다 팔고 주화를 거두어들일 때에는 주화가 잘 유통된다는 사실에 주목했다. 주화가 잘 유통되지 않은 것은 화매를 주기적으로 하지 않고 간헐적으로 했기 때문이라고 생각했다.

“이제 국가의 창고에는 묵은 쌀이 많다. 매월 백석씩 민간시세에 따라 화매를 그치지 않고 계속 하면 십년인즉 만 2천석이다. 십년쯤 해보면 민심이 좋은지 나쁜지 헤아릴 수 있겠다. 비록 좋은 양책은 아니나 주화사용에 일조는 하게 될 것이다(今國家倉庫所儲陳穀數多 每月若一百石 依民間時勢 不絕和賣十年則 一萬二千石 行之十年 可以觀民情之好惡矣 此雖非良策 亦行錢之一助也 : 세종 9년 10월 12일).”

이런 착상에 대해 의정부와 육조가 같이 의논한 결과 모두 좋다고 하여 시행에 들어갔다. 풍저창과 군자감 내자시 내섬시 인순부 인수부 등 각 사의 묵은 곡식을 매달 1백석씩 화매하되 한 사람 당 쌀 한말로 제한하였다(세종 9년 10월 12일). 국가가 매월 백석씩 묵은 쌀을 내다 팔고 주화를 거둬들이면 당연히 시중 쌀값은 떨어지고 물가와 주화의 가치는 안정되어야 한다. 그러나 주화 물가는 떨어지지 않고 계속 올라갔다. 시장가격으로 쌀 1되 값은 세종 7년 5월 주화 3문이던 것이 본격적으로 화매가 계속되던 세종 11년 9월에는 주화 12, 13문 까지 올라갔다.

#### (1) 동전의 부족과 동전퇴장

주화제도는 출범할 때부터 충분한 구리를 확보하기 어려웠다. 동전 주조에 필요한 구리는 대부

본 시중에서 거둬들였다. 주로 무너진 사원이나 관청 혹은 병기고의 구리기물과 가재도구에서 조달하였다. 모든 백성들도 그 품계에 따라 일정량의 구리를 바쳐야 했고 범죄자의 속죄벌금도 구리로 내게 했다. 그와 함께 전국적으로 동광을 탐사하고 개발하도록 하였으며 일본으로부터 동을 수입하는 것조차 검토했다. 구리의 공급에 한계가 있자 구리가격이 상승하여 동전의 명목가치가 동전 구리의 실제가치보다 낮아지는 현상이 발생했다. 동전을 녹여 물건을 만들면 상당한 이익을 볼 수 있게 되자 실제로 그런 사람들이 나타났다. 법대로 하자면 이런 사람은 극형에 처해야 한다. 세종은 신하들에게 물었다.

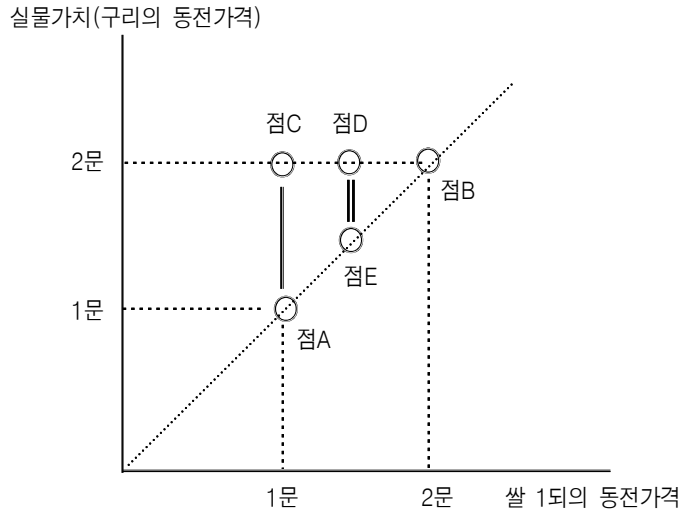
“이번 형조의 계를 보니 동전을 녹여 그릇을 만든 죄책이 유율부 등을 모두 극형에 처해야 하는가, 그렇지 않은가(今刑曹所啓銷錢鑄器崔石伊劉乙夫等 並置極刑乎否 : 세종 14년 9월 4일).”

맹사성과 이맹균은 가장 가벼운 죄를 주자고 했고 권진 허조 등은 몰래 돈을 녹인 사람이 많은 텐데 지금 관대하게 처리하면 징계의 의미가 없을 것이므로 극형에 처하자고 했다. 세종은 극형을 결정했다. 그리고 동전을 녹여 그릇을 만드는 행위를 근절하기위해 고발자를 포상하며 공범으로써 고발하는 자는 죄를 면해 주기로 했다. 알고도도 고발하지 않는 자는 장 1백대를 쳤다(세종 14년 11월 10일). 동전을 일본 상인에게 팔아넘기는 행위도 참형에 처하도록 했다(세종 15년 1월 15일).

## (2) 주화의 퇴장

주화는 한편으로는 명목가치가 낮아 일반인들에게는 통용되지 않고 다른 한편으로는 내장가치가 명목가치 보다 더 높음에 따라 녹여서 다른 그릇이나 기물로 만드는 것이 더 이익이 되었다. 따라서 극형에 처해졌음에도 불구하고 주화는 빠르게 거래에서 퇴장되었다. 총 동전 주조량(2만 7천관) 중에 시중에 약 1/10(2천 7백관)이 유통 중인데 이것이 모두 다 녹여진 다음에야 동전을 녹이는 범죄가 줄어들 것 같았다. 동전녹이는 범죄를 없애려면 동전의 명목가치가 내재가치보다 더 높아야 하는데 그렇게 하려면 구리함량이 적은 새로운 동전을 만들어 유통하든지 아니면 동전의 시중 공급량을 획기적으로 환수하여 물가를 현저히 낮추어야 했다. 그러나 둘 다 어려웠다. 유통되는 동전의 양도 많지 않았고 동전이 아닌 다른 물품으로 거래를 하는 것이 가능하기 때문에 동전을 환수하여 공급량을 줄인다하더라도 물가가 내려간다는 보장이 없었다. 즉, 환수되는 동전의 거래중개 역할을 싣 이외의 다른 물건들이 거래중개역할을 대신하게 됨으로써 동전환수가 통화공급의 감소를 초래하지 못하였다. 따라서 싣 이외의 물건의 동전으로 표시한 가격이 크게 떨어지지 않게 됨으로써 동전환수정책이 성공적으로 물가를 낮추지 못함과 동시에 동전기피현상을 촉진시키는 결과를 초래한 것이다.

<그림 1> 주화의 명목가치와 실물가치의 괴리



예를 들어 원래 쌀 1되에 동전 1문이라고 하고 동전에 들어있는 구리(1g)의 가치도 1문이었다고 하자(점A). 그러면 구리(1g)은 쌀 1되의 가치가 되는 셈이다. 그 후 물가가 두 배로 상승하여 쌀 1되가 동전 2문이 되고 구리(1g)가격도 두 배로 올랐다고 하면(점B) 구리(1g)과 쌀 1되의 상대 가격은 변함이 없다. 그러나 동전 1문의 명목가치는 1문이지만 실제 시장가치는 2문이 되는 셈이다(점C). 따라서 동전을 녹이면 100%의 수익률(선분AC)을 올리게 되므로 녹여서 퇴장시키는 유인이 발생하는 것이다. 이를 방지하기 위해서는 쌀값과 구리가격을 절반(동전 1문)으로 내려야 한다(점A로 돌아감). 그러기 위해서 국고미를 풀어 시중의 동전을 환수하는 경우 동전이 귀해지면서 동전으로 표시한 국고미 가격은 점B에서 하락할 것이다(점D라고 하자). 그러나 이 경우라도 쌀을 풀고 동전을 매입하여 동전으로 표시된 쌀값은 떨어지지만 구리(또는 포화)의 동전표시 가격은 떨어질 이유가 없다. 따라서 가격이 떨어지지 않은 포와 같은 물건으로 거래를 하려는 수요가 늘어나게 된다. 즉, 포화가 동전을 대체하는 현상이 발생하는 것이다. 결국, 쌀을 공급하여 동전을 환수하고 이를 통해 통화공급의 감소 및 물가의 하락을 유도하고자 했지만 동전환수 대신 쌀 이외의 다른 물건들이 통화역할을 대신하게 됨으로써 실질적으로 통화공급의 감소효과가 그만큼 줄어드는 셈이 된 것이다. 따라서 쌀 이외의 물건의 동전으로 표시한 가격이 크게 떨어지지 않게 됨으로써 동전환수정책이 성공적으로 물가를 낮추지 못함과 동시에 동전기피현상을 촉진시키는 결과를 초래한 것이다.

<표 1> 세종 시대의 화폐제도 및 통화가치의 변화

연 월 일	내 용
세종 2년 2월 25일	저화 활성화 대책 의논
4년 10월 13일	저화 활성화 대책 발표
4년 12월 4일	저화 3장 가치 = 쌀 1되
5년 6월 21일	저화 가치 절하 : 저화 1장 => 저화 3장
5년 9월 16일	저화 1장 : 쌀 1말 -> 쌀 1되 -> 쌀 1/3되 목면 : 저화 30장 => 저화 100장 => 동전병용 의논
5년 11월	주전시작(총 2만 7천관 제조)
6년 8월 5일	구리확보방안
6년 9월 2일	구리광산 채취시험
7년 2월 8일	동 1근 = 동전 130문으로 결정
7년 3월 9일	속전 조건 변경 태 10대 = 저화 6장 => 18장(임인년) => 75장(혹은 동전 150문) => 동전 200문, 도 1년 2관, 유천리 = 8관
7년 4월 14일	저화수거 방침 확정 : 저화 1장 = 동전 1문
7년 5월 18일	쌀 1되 = 동전 3문 공정가격은 쌀 1되 = 동전 1문으로 결정
7년 6월 16일	무명 1필 : 동전 200문(6년 11월) => 3,400문 => 화매정지
7년 6월 16일	동전가치 '쌀 1되 = 동전 1문'을 시장가격에 맡김
7년 8월 26일	9월 1일부터 소액물물교환 금지
8년 12월 6일	구리부족 : 기명제작 금지
9년 10월 12일	매월 100석 10년 동안 (1만 2천석) 국고미 화매결정
11년 9월 23일	쌀 1되 = 동전 12, 13문
12년 10월 5일	두승이하 물물교환 허용
12년 11월 2일	물물교환 허용
19년 12월 9일	속전의 1/4을 저화 혹은 포화로 수납 허가 동전 300문 = 정포 1필
20년 2월 12일	철전검토
20년 2월 14일	화폐제도 재검토 : 전포와 미포
27년 10월 11일	저화 재사용 검토
28년 8월 20일	저화 재사용

자료: <세종실록>, 각권.

### (3) 철전대안과 화폐제도 대토론

주화정책의 실패는 이제 명백해 보였다. 주화에 대한 인기는 떨어지고 물가는 지속적으로 오르며 주화를 녹여 그릇을 만드는 범죄자들을 막을 수가 없었다. 주화를 녹이는 것을 막으려면 인플레이션을 잡아야 하고 그러기 위해서는 동전을 환수해야하는데 시중에는 이미 동전이 고갈된 것이나 마찬가지다. 동전의 역할을 미포(米布)와 같은 다른 물건들이 대체하고 있었으므로 통화조절 정책

이 사실상 무의미해졌다. 세종은 마지막으로 철전을 생각했다. 철전은 고려시대에 도입되었던 적이 있었다.

“무쇠는 우리나라에서 나므로 녹여서 밀반출되는 것을 막을 수 있으니 철전으로 동전을 대용함이 어떻겠는가. 여럿이 의논해서 보고하라(水鐵 本國之產 且無所鑄出境之弊 鑄鐵錢以代銅錢如何 僉議以啓 : 세종 20년 2월 12일).”

황희는 즉시 대답을 했다. 무쇠생산은 한이 없으므로 녹여서 나가더라도 문제가 없을 것이며 저화같이 용도나 쓸모가 없는데도 잘 사용되었는데 하물며 철전이 잘 통용되지 않을 이유가 없다고 했다. 동전을 모두 거둬들이고 주전소를 만들어 철전을 시행하자고 했다. 세종은 후일 다시 생각해보자고 했다. 이를 뒤 다시 화폐제도문제를 의논했다. 좌의정으로 은퇴한 맹사성 등은 동전을 폐지하되 철전과 미포를 겸용하자고 했다. 심도원은 무슨 제도이든지 백성들이 원하는 것으로 하자고 했다. 맹사성 성억 황보인 등은 다시 강조해서 말했다. 동전을 싫어하는 백성들이 철전인들 좋아할 이유가 없다는 것이다. 민심에 순응하여 오승포(오종포)를 다시 화폐수단으로 도입하자고 했다.

<표 2> 화폐제도에 대한 의견(세종 20년 2월)

		대 신
철전찬성 (12명)	철전전용	황 희 허 조 안 순 신 개 이맹균
	동전겸용	권 채
	미포겸용	맹사성 조계생 최사강 성 억 정 연 황보인
철전반대 (5명)	미포전용	하 연
	미포허용 동전자연퇴장	이건기 김 돈 성염조 이계주
민심을 좇아서(1명)		심도원

자료: <세종실록>, 세종 20년 2월 14일.

대신들의 의견이 일치하지 않았다. 새 철전제도를 실시해보자는 황희 같은 사람이 있는가 하면 과거 미포시대로 돌아가자는 하연 같은 자도 있었다. 철전을 쓰되 미포를 같이 쓰자는 사람도 많았다. 철전문제에 대해 긍정적인 신하의 수가 부정적인 사람보다 많기는 했지만 세종은 확신이 서지 않았다. 동전의 경우 그렇게 압도적 다수가 지지하고서도 실패했는데 신하들의 의견이 일치하지 않는다면 성공은 거의 불가능하지 않겠는가. 철전안을 포기했다.

#### 4) 저화로 돌아가자

철전문제가 흐지부지되고 나서 거의 팔년 뒤 호조는 조심스럽게 주화대신 저화를 사용할 것을



건의했다. 이때 사실상 주화는 거의 사용되지 않았던 것으로 생각된다. 모든 거래는 물물교환으로 이루어지거나 포화를 사용했을 것이다. 세종은 집현전 직제학 김문과 이계전을 불렀다.

“호조가 주화사용이 어렵다고 하며 저화를 다시 사용하자고 하니 옛 제도를 자세히 검토한 뒤 보고하라(戶曹以錢幣難繼 請改用楮貨 其考古制以啓 : 세종 27년 10월 11일).”

김돈과 이계전이 옛 제도를 면밀히 고찰한 뒤 올린 보고의 내용은 역사를 보면 주화가 주된 화폐이고 저화는 보조화폐에 불과하므로 주전을 포기할 수가 없으며 한번 법을 세웠으면 쉽게 고쳐서는 안 된다고 강조했다. 다만 포화는 고액거래에 꼭 필요한 것이므로 주화전용만 강요할 것이 아니라 포화를 같이 겸용하는 것이 옳겠다고 보고했다. 세종은 세자로 하여금 좌의정 등과 함께 화폐제도를 검토하게 하면서 철전의 가능성을 다시 물어보게 했다. 모두들 철전은 곤란하다고 했다. 저화는 너무 강하게 법으로 사용을 강제하지만 않으면 자연스럽게 정착될 것이라고 말했다. 집현전의 이계전이 저화사용을 강력하게 반대하고 나섰다. 법이라는 것은 반드시 ‘선갑선경하고 후갑후경하여 영구히 폐단이 없을 것을 계획한 뒤’에 입법해야 된다(國家立法 先甲先庚 後甲後庚 計其永終無弊 然後制之)라고 주장했다. 저화는 여러 가지 폐단이 있을 것이라고 말했다. 특히 위조의 폐단이 심할 것이라 지적했다. 주화제도를 유지하자는 요지였다. 그러나 세종은 이미 저화통용으로 마음을 굳힌 상태였다. 의정부에서 저화제도부활에 대한 실천사항을 공표했다(세종 27년 12월 4일).

- (i) 과거 사용하던 저화와 새로 발행된 저화를 같이 사용할 것,
- (ii) 동전 50문을 저화 1장으로 정해 쓸 것,
- (iii) 태형 10대는 동전 6백문, 저화 12장으로 속전을 거둘것,
- (iv) 속전과 각종 조세와 화매는 동전과 저화를 겸용하여 통용할 것,
- (v) 녹봉은 저화로 지급하며 모든 관용 지급도 저화로 할 것,
- (vi) 현 저화는 2장을 새 저화 1장으로 교환할 것 등 이었다.

그러나 주화를 저화로 교체했음에도 불구하고 저화사용은 부진했다. 주된 원인은 관공서에서 거두는 각종 세금이나 공물을 저화로 받지 않고 동전이나 포화나 잡물을 요구하기 때문이었다. 저화를 강제로 통용하게 하는 법을 만들고 싶었지만 신하들 말이 그대로 두면 자연스럽게 저화를 많이 쓸 것이라 해서 가만히 있었으나 저화사용은 크게 늘지 않았다. 주화와 마찬가지로 물가가 너무 빠르게 올랐고 또 물물교환의 여지가 열려있는 이상 저화사용은 지지부진 할 수밖에 없었다.

### 3. 맺는말 : 세종의 화폐개혁의 실패 원인

저화제도를 채택한 태종의 정치적 의도가 백성들의 거래편리성보다는 발권력으로부터 나오는 국가의 이권(利柄) 확보에 있었다면 주화제도를 정착시키려고 시도한 세종의 의도는 백성들에게 보다 더 나은 화폐제도를 제공함으로써 유가적 왕도정치를 구현하는데 있었다. 만약 발권력에서 나오는 국가적 이권을 위해서라면 굳이 부왕의 유업인 저화제도를 버리면서까지 주화제도를 들어 올 세종은 아니었다. 당시 저화제도의 가장 큰 문제점은 저화가치의 하락과 이에 따른 물가상승이었다. 저화가치가 떨어지면서 모든 재화의 가격이 상승한 것이다. 저화가치하락에 따른 물가상승은 저화로 납부되는 국고의 수입을 크게 위축시켰고 동시에 저화로 급여를 받는 국가 공무원의 실질소득을 떨어뜨릴 것이다. 민간부문에서는 만약 물물교환이 허용된다면 저화를 매개로 한 거래를 피하면서 물가상승의 피해를 줄일 수 있다. 그러나 강제로 저화로 거래를 하면 물건을 파는 자는 물가상승의 피해를 최소화하기 위하여 저화표시 가격을 올려 받을 수밖에 없다. 따라서 물가상승과 저화가피가 꼬리를 물고 악순환처럼 반복되는 것이다.

세종은 저화제도의 이러한 문제점을 정확히 파악하고 있었다. 그리고 주화가 저화의 좋은 대안이 될 것이라고 확신했다. 중국의 여러 왕조에서 주화제도를 채택했다는 것이 그 첫째 이유였다. 그리고 저화와는 달리 주화는 구리라는 내재가치가 있는 실체였다. 저화보다 내구성도 뛰어나고 위조도 불가능했다. 주화는 저화와는 비교가 안될 만큼 우수한 화폐제도임이 분명했다. 그러나 주화가 우수한 제도라고 해서 저절로 성공이 보장되는 것이 아님을 세종은 알고 있었다. 무엇보다도 주화와 저화를 병용하면 안 되는 것을 알고 있었다. 그리고 국가가 주화제도를 쉽게 포기하지 않을 것이라는 신뢰감을 주어야만 주화제도가 성공하리라는 것도 잘 알고 있었다. 세종은 주화제도, 나아가 화폐제도 성공의 핵심 요소를 꿰뚫고 있었다.

그러나 주화제도가 성공하기 위해서는 필수적으로 주화를 매개로 해서 경제거래가 일어나야 하고 이를 위해서는 주화가치가 안정되어야 했다. 경제학적인 용어로 말하자면 ‘주화에 대한 안정적인 통화수요’가 있어야 했다. 세종의 주화제도가 실패한 가장 중요한 이유는 주화에 대한 안정적인 통화수요를 만들어내지 못했다는 점이다. 안정적인 주화수요가 형성되지 못한 첫째 이유는 관공서에서 주화거래가 아닌 실물거래를 조장하고 독려했기 때문이었다. 관공서는 물가상승으로 인한 실질적인 피해를 피하기 위해 현물을 요구했다. 일반 백성의 현물거래는 엄격히 처벌했지만 관가의 현물거래는 처벌대상이 동시에 처벌주체였으므로 사실상 불법 현물거래를 제재할 방도가 없었다. 세종이 주화제도를 정착시키기 위해서 꼭 했어야 하는 것이 바로 지방관서의 불법 현물거래를 엄단하는 것이었다. 두 번째 실패원인은 미포라는 강력한 경쟁통화가 존재해 있었다는 점이다. 저화와 병용해서는 주화가 성공적으로 정착할 수 없다는 것을 알았다면 미포라는 더 강력한 경쟁통화와 병용해서는 주화가 이기기 어렵다는 점을 알았어야만 했다. 미포가 더 강력한 경쟁통화인 이유는 물가상승에 대한 자연방어기능을 갖고 있다는 점과 소액(미화)과 고액(포화)거래에서 주화

보다 훨씬 간편하다는 점, 그리고 이미 수 백 년 동안 사용되어 그 편리함이 입증된 관습제도라는 점이였다. 다시 말해 미포라는 강력한 관습제도를 능가할 장점이 없는 한 저화든 주화든 철전이든 어떤 제도도 성공하기가 쉽지 않음을 간과하고 있었던 것이다.

미포의 가장 결정적인 단점은 ‘가치의 저장수단’에 있어서의 치명적인 약점이다. 다시 말해 부를 오래 보관하는데 결정적인 문제점을 안고 있다. 따라서 부를 축적할 여유와 형편이 되지 못했던 비교적 단순한 농경사회, 주로 쌀을 생산하고 그때그때 필요한 물건을 소비하는 사회에서는 미포만큼 간편한 ‘거래의 매개수단으로서의 화폐제도’는 따로 없을 것이다. 주화제도를 성공적으로 정착시키기 위해 세종이 했어야만 하는 조치는 ‘거래수단으로서의 주화’의 편리성을 높이는 일이었다. 액면 단위를 더욱 다양화해서 쌀을 대체하는 아주 낮은 저액전과 포화를 대체하는 고액전을 동시에 발행했어야 했다. 포화를 대체하기 위하여 포화를 엄금하도록 하고 저액전을 활성화시키기 위해 일정기간 소액전을 빌려주는 제도를 도입했어야 했다. 그리하여 동전이 쌀과 포보다 더 편리한 화폐가 되도록 노력했어야 했다. 그리고 충분히 주화가 시중에 공급되었어야 했다. 그래야만 물가가 상승하면 주화를 거두어들여 물가조정을 할 수 있을 것이었다. 그리고 물가가 앙등하면 주화의 구리함량을 낮추어 제조하여 동전이 퇴장되지 않도록 해야 했다. 미포에 대한 주화의 상대적인 강점은 부의 축적수단이라는 점이다. 부가 오래 축적된 성숙한 사회라면 ‘거래의 매개수단’이 아니라 ‘가치의 저장수단’으로서의 화폐의 기능이 더욱 중요해지고 따라서 주화나 철전의 성공 가능성이 훨씬 더 높았을 것이다. 이 모든 점에서 볼 때 세종 대에 주화제도가 정착하기에는 이른 시점이었던 것 같다. 주화제도가 이른 만큼 세종은 앞서 나간 임금이었다.

## ■ 참고문헌

- 국사편찬위원회 (2014), 『세종실록』.
- 신세돈 (2011), 『외천본민』, 국가미래연구원.
- 이재룡 (2000), 『조선전기 경제구조연구』, 송실대학교출판부.
- 이한우 (2010), 『세종, 조선의 표준을 세우다』, 도서출판 해냄.
- 한충희 (2008), 『조선초기 관직과 정치』, 계명대학교 출판부.
- Friedman, ed (1956), “Studies in the Quantity Theory of Money,” University of Chicago Press.
- Kent, R. P. (1956), “Money and Banking,” 4th Edition.
- McCulloch, J. H. (1975), “Money and Inflation,” Academic Press.
- O'Bannon et al. (1975), “Money and Banking,” Harper & Row.