

## 17~18世紀 서울의 坊役制 運營

이 지 원 ( 대림전문대 교양학부 교수, 한국사 )

1. 머 리 말
2. 坊役制의 構造的 特質
3. 서울의 도시적 발달과 坊役制운영의 동요
  - 1) 서울의 인구 증가와 상업도시적 발달
  - 2) 坊役의 避役현상 증가
4. 坊役制 運營의 變動과 그 推移
5. 맺 음 말

### 1. 머 리 말

중앙집권적 중세국가의 王都는 중세 사회의 정치·행정 뿐 만 아니라 유통경제활동의 중심지였다. 이곳에는 '중앙집권'에 의한 중세 국가의 경제적 실현형태인 賦稅制度를 통한 제 잉여와 지주들이 거두어 들이는 地代가 집중되고 있었으며<sup>1)</sup>

1) 봉건적 토지소유관계(농노제)에 기초한 중세사회의 잉여산물의 유일하고 지배적인 형태는 봉건지대이다. 따라서 중세사회에 존재한 租稅도 곧 地代의 일정한 형태로서 이른바 『집중화된 지대』(Kosminsky, The Evolution of the Feudal Rent, Past and Present, Apt., 1955, p.33, 日譯 英國封建地代の展開, 未來社, 1960, p.70)로 이해되기도 한다. 그러나 역사상 서구와 같은 봉건적 영주제를 경험하지 않는 아시

이것의 운용을 위한 제한적인 유통구조, 상업체계를 갖추고 있었다. 중세국가는 자연경제를 기반으로 한 농업중심의 사회 구조 속에서 국가재정을 운용하는데 필요한 최소한의 상품유통만을 허용하고 있었기 때문이다. 따라서 王都는 중앙집권적 국가권력 구조 속에서 지배집단의 집중 거주지이자 권력유지와 소비생활에 필요한 다양한 비농업적 기능, 비생산적 기능이 집중된 곳이었다.<sup>2)</sup>

이러한 점에서 왕도는 지방 향촌사회와 다른 구성적 특질을 가지고 있었다. 이것을 한국의 중세도시라는 관점에서 주목하고자 한다. 서양의 중세도시가 영주제하에서 사회적 분화에 기초한 생산도시로서 '도시공동체'를 이루었지만, 왕도는 정치도시로서의 성격의 강한 규제를 받으며 경제적으로 국가재정·정치권력과 관련 속에서 중세적 상품유통기능을 주도하였기 때문이다.<sup>3)</sup>

---

는 아시아-우리나라에서는 조세를 지대의 일부로 간주하는 데에는 구조적인 차이에서 제기되는 문제들이 있다. 즉, 「조세=지대론」은 소위 봉건적 토지 국유론의 기본전제를 이루는 것이 되고, 봉건적 토지 사유론을 견지할 경우 국가권력에 의해 역사적 실체로 작용하던 토지소유체계의 중층성이 문제가 된다. 이것은 기본적으로 봉건적 토지소유관계와 그 소유관계의 중층성을 가능케 했던 국가권력을 하나의 구조속에서 파악 해명하는 것과 軌를 같이 하는 작업이다. 이러한 특징을 갖는 중세 사회의 경제적 잉여가 부세체계에 의해 왕도로 집중됨으로써 도시적 특징을 구성하였다.

『朝鮮經國典』上州郡

京邑 四方之本也 股肱之郡 供賦役位王室 京邑之輔也 遠而州郡 城羅蕃布 皆出公役 出其賦 以供公用 無非王室之蕃屏也

2) 李恒福, 『白沙集』 권 9, 陳時務一啓

蓋京城人民之都會 而且不耕不耘之地 必待四方之輸貨物之流通

3) 王都 이외의 '大處', '都會' 등으로 표현되는 지방도시도 존재하였으나 왕

이러한 성격을 갖는 왕도의 운영원리는 기본적으로 중앙집권적 체제운영의 원리에 입각하여 중앙집권적 부세제도에 의한 주민의 파악과 지배를 관철시키고자 하였다. 그러나 왕도의 주민은 중세사회 내의 가장 비농업적인 사회구조 속에서 생활하였으므로 ‘有田則有租 有身則有役 有戶則有負’(토지에는租를, 인신에는 役을, 호구에는 負를 부과한다)<sup>4)</sup>와 같은 농촌사회를 기준으로 한 원칙이 모두 관철될 수 없었다. 이에 신분적 직업적 기반이 농촌사회와 다르다는 전제 하에서 도시민에게 均賦均役의 원칙을 적용한 것이 坊役制였다. 防役은 서울 五部 坊民의 경제적 사회적 기반을 중세도시민의 그것으로 전제한 위에서 취해진 부세체제였다. 즉 중세국가 부세운영의 도시적 측면이었다. 따라서 坊役制의 운영은 곧 중세 도시민의 존재형태와 그 구성을 규정하는 하나의 지표로서 설정될 수 있을 것이다.

그러나 중세국가가 지향하는 왕도로서의 도시에 실질적인 요소들이 개입되어 도시운영의 전제조건이 변화하면 방역제의 운영도 변동되지 않을 수 없었다. 예컨대 중세사회 내의 생산력 발달과 사회적 분화가 진전되어 종래의 제한적인 국가적 유통경제 체제가 해체되고 새로운 기능을 수반한 도시민이 증가하면 왕도의 사회구조도 바뀌어갔다. 이러한 변화는 중세도시 구성민의 생활양식을 바꾸고 도시운영의 원리를 변화시켜

---

도와 농촌을 연결하는 고리 역할을 담당하는 행정 중심지였을 뿐 독립된 권력이나 경제권을 갖는 도시는 아니었다고 생각된다. 중세국가의 상품유통은 賦稅의 王都에의 집중이라는 것에 구조적으로 제약받고 있었다. 따라서 지방 중소도시를 중심으로 하는 경제적 獨立圈을 형성하기는 어려웠다. 이것은 곧 우리나라 중세상업에 있어서 국지적 시장권 형성을 저지하는 구조적 특질이기도 하였다고 생각된다.

4) 『世宗實錄』 권 32, 세종 8년 4월 辛卯, 3책, p.24

서 방역제의 운영도 변화하지 않을 수 없었다. 이 변화는 중세사회 전체가 근대사회로 변화하는 시기에 나타나는 변화와 맞물린 것으로서 조선후기에 들어 나타나고 있었다.

본 연구에서는 중세사회의 구성체적인 이해라는 시각에서 출발하여 그 일환으로 왕도의 중세 도시에 대한 국가의 지배를 坊役制를 통해 확인하고, 조선후기 서울의 사회적·경제적 변동 속에서 방역제 운영이 어떻게 변동하는가를 살펴 보고자 한다. 그리고 방역제 운영의 변동 결과 나타나는 서울의 도시적 운영 원리의 변동을 통해 이 시기 서울의 도시적 성격이 어떻게 변화·발전하였는지를 밝히고자 한다.

## 2. 坊役制의 구조적 특징

조선왕조의 왕도인 서울의 주민은 직업적으로 관인, 상공업자, 하급관청 행정자, 하급 군병, 각종 賤役 담당자들로서 상당 부문이 비농업적 직업인이거나, 또는 농업적 배경을 가졌다 하더라도 半 농업적 직능인이었다는데 특색이 있다.<sup>5)</sup> 이들은 건국 초부터 身役이나 商稅, 匠稅등으로 國役에 종사하고 있었다.<sup>6)</sup> 그리고 그들의 경제생활은 租稅나 地代의 소비 운영을 통한 폐쇄적인 상품유통에 기반을 두고 있었다. 이것은

5) 孫禎睦, 『朝鮮時代都市社會研究』, p.61, 1977

6) 양반 사대부 관인들은 그들의 관직으로서, 工匠들은 職役으로 立役하여 국역에 종사하고 있었다. 그리고 非番의 工匠이나 商人들은 公廩 사용 등을 통해 경영의 결과 匠稅, 商稅를 내고 있었다. 錄工匠等第及坐賈公廩之數藏於本曹工曹本邑收稅(經國大典 戶曹雜役, pp.198-199) ; 工匠商賈人之稅 因取多少爲三等 上等海月納楮貨三張 中等二張 下一張 (太宗實錄 권29, 태종 15년 4월 己巳 2책, p.56)

자연경제 원칙하에서 가능한 상품유통경제였고, 곧 왕도로서 중세도시의 존립 기반이었다. 왕도 서울 주민의 도시적 삶은 그러한 특징에 규정 받고 있었다. 이와같이 그 구성적 전제가 일반 농촌사회와 다른 도시민들에게 『公民』적 지배를 관철시킨 均賦均役의 부세제도가 방역제였다.

防役은 서울 5部 坊民의 一疋之役<sup>7)</sup>으로서 호역의 형태로 부과되고 있었다. 호역이란 개별 민호에 부과된 부역이란 뜻으로서, 軍役, 職役, 賤役 등의 身役과 달리, 개별 민호 내에서 불특정의 노동력을 차출하는 부역이었다. 농촌사회의 요역 차출이 田結 出役의 방식을 취하고 있었던 것에 비해,<sup>8)</sup> 도성 내의 요역인 방역은 전결이 아니라 家戶로부터 役夫를 징발하는 방법이 적용되어야 했다. 즉 戶役으로서 요역을 적용함으로써 ‘공민’으로서의 통치를 실현시켰던 것이다. 그리하여 방역은 王子 公翁主 이외의 卿宰 이하 모든 家들이 부담하는 것이 원칙이었다.<sup>9)</sup> 1726년(영조2) 종묘 개수역에서 11,062명의 방민을 흠짐을 나르는 補土軍으로 징발해서 모두 하루씩 부역케 할 때 한성부의 5부 소속의 320여 契에서 率丁이 없는 경우를 제외하고, 大臣 이하 모든 방민에게 ‘皆家出一丁’하였다. 이는 國喪에서 한성부의 舉土軍을 징발할 때나 일상적인 座更의 방역을 분정할 때 쓰던 방식이라고 하였다.<sup>10)</sup> 요

7) 『英祖實錄』, 권95, 영조 36년 6월 甲戌, 44책, p.37

京中之人 亦有一疋之役

8) 『經國大典』戶典, 役

凡田八結出一夫 一歲不過役六月

9) 『備邊司謄錄』82책, 영조3년 11월 17일, 6책, p.171

坊民之役 王子公翁主大臣外 卿宰以下之家 依舊例竝皆應役

10) 『宗廟改修都監儀軌』『啓辭秩』丙午 正月 22일: 『肅宗實錄』 권16, 숙종 11년 1월 己巳, 39책, p.24 : 『英祖實錄』 권14, 영조 3년 11월 癸亥,

컨대 防役의 부담자는 신분적 직업적으로 여러 계층의 사람들로 이루어졌겠지만, 원칙적으로 民 신분 이상의 諸庶民들에게 호역의 형태로 부과되고 있었다.<sup>11)</sup>

이러한 방역은 徭賦로서 王道 운영에 소요되는 제 雜役에 충당되는 것을 그 내용으로 하고 있었다.<sup>12)</sup> 왕도인 한양은 국왕을 위시한 문무백관이 거주하고 宗廟, 宮闕, 百司 등이 있는 국가의 근본지로서 그 운영에 있어서 지극히 많은 노동력을 필요로 하였다. 15,16세기 대동법이 시행되기 전 왕도에서 필요로하는 제반 노동력은 군역, 요역체계에 의해 지방의 番上軍, 烟戶軍 등에 의해 충당되는 바가 컸으나,<sup>13)</sup> 한성부 각 지역의 시설정비 등을 비롯한 제반 잡역에는 5부 방민이 동원되는 경우가 적지않았다.

A. 都城의 坊里人을 징발하여 統으로 나누어 宮의 담을 쌓는데 199家を 1統으로 하여 금일부터 役을 시작하였다.<sup>14)</sup>

B. 성안의 坊里人을 징발하여 昌德宮 서쪽 담을 쌓았다.<sup>15)</sup>

C. 근래에 들어 방민의 역이 날로 고중해지는데 (중략) 勅使할 때의 各色掌이나 임금의 舉動, 客使할 때의 差備軍役은

41책, p. 682

11) 『英祖實錄』권14, 영조3년 12월 丙午, 41책, p.689

京中五部都數 三萬七千餘戶 上自公卿下至匹庶 外自軍兵內至額隸 皆爲防役

12) 『太宗實錄』권 12, 태종 6년 윤7월 계해, 1책, p.366

城中凡有役使 漢城府及令五部坊里人爲之

13) 金錫亨, 『李朝初期 國役編成의 基底』 『震檀學報』 14, 1941

韓國軍制史, 近世朝鮮前期篇, 1968

金鴻植, 『李朝封建權力的 支配構造』, 前掲書 제3장

有井智德, 『李朝初期의 徭役』, 『朝鮮學報』 30, 31, 1964

14) 『世祖實錄』 권30, 세조 9년 2월 丙寅, 7책, p.566.

15) 『睿宗實錄』 권 7, 예종 元年 9월 辛巳 8책, p.414.

坊民의 막대한 폐해가 되고 있다.<sup>16)</sup>

D. 방민의 역이 전에 비하여 고증하다. (중략) 무릇 營繕이나 修改의 역은 모두 기와나 서까래, 郊草 등이 사용되는데, 매일 운반을 하여 설 틈이 없어 겨울을 넘기며 수리를 하는 지경이다. 하물며 藏氷의 역도 모두 沿江民에게 부과되고 있다.<sup>17)</sup>

E. 근래의 도성내 收屍하는 역은 모두 五部 방민에게 부과되고 있다.<sup>18)</sup>

F. 五部の 관리에게 명하여 관내의 방민에게 하수구를 뚫게 하였다.<sup>19)</sup>

G. 방민의 역은 집집이 率丁이 있으면 비록 유명하여도 방역은 모두 면할 수 없다. 坐更之役은 상하로 모두가 행하는 것이다.<sup>20)</sup>

王宮改修役(A, B), 差備軍役(C), 運入 藏氷役(D), 收屍役(E), 下川공사역(F), 坐更役(G) 등 서울 운영과 관련된 제 잡역에 노동력을 동원하고 있었던 것이다. 더욱이 농본주의 이념에 의해 농업생산의 기반을 보호한다는 구실로 때로는 농민 대신 서울 방민의 노동력 징발이 장려되고도 있었다. 1711년(숙종37) 북한산성 축성역에서 藥房提調 閔鎮厚는 농민이 力役이 번중하면 작업에 영향을 미쳐서 결국 폐농할 수 있으나, 도민은 농민과 달라서 적절히 헤아려 사역하면 불가하지 않다는 이유를 내세워 한성부 오부 방민을 징발토록 하

16) 『備邊司謄錄』60책, 숙종 36년 5월 초 6일, 5책, p. 929

17) 『備邊司謄錄』23책, 현종4년 10월 22일, 2책, p.805

18) 『顯宗改修實錄』권24, 현종 12년 7월 壬子, 38책, p.70

19) 『肅宗實錄』권49, 숙종36년 9월 丙申, 40책, p.367

20) 『備邊司謄錄』82책, 영조3년 11월 17일, 8책, p.190

였다. 21) 또한 도성내의 큰 役事가 있을 때 경비를 절감하기 위해 방역을 이용하기도 하였다. 1726년(영조2)의 종묘 改修 役에서 각처의 撤毀, 築土, 雲石 등의 역사가 매우 커서, 연 인원 수만의 역부가 필요한 것으로 판정되었다. 改修都監에서는 '財力不敷 旣難 一一雇役'하기 때문에, 오부 방민을 징발할 것을 제안하여 방민 11,162명이 방역의 일환으로 징발 사역 되었다. 22)

방역은 부정기적이고 부정량적으로 잡다한 잡역에 차정되는 경우가 많았다. 23) 따라서 방역의 연간 赴役 일수는 원칙적으로 요역의 부역 일수인 6일로 정해졌으리라 보는데, 그 원칙이 제대로 준행될 수 없는 것이었다. 17세기 이후로는 요역 징발에서는 점차 1~2일 정도 단기간 차역에 그치는 경우가 일반적이었는데, 24) 방역에서도 그와 같은 축소가 시도되어 1년에 2일 정도 차정되기도 하였다. 25) 그러나 후술하듯이 『2일 立役』의 均役은 사실상 불가능하였던 것으로 보인다.

방역의 운영은 漢城府 工房에서 관장하고, 26) 한성부의 5부에서 실무를 담당하고 있었다. 27) 그러나 사실상 한성부 예하의 5부에 분정하여 다시 坊, 契 단위로 공동책립되어 운영되

21) 『肅宗實錄』 권50 상, 숙종 37년 3월 庚戌, 40책, p.390.

22) 『宗廟改修都監儀軌』 啓辭秩 丙午 正月 19日, 正月 22日, 料布式

23) 『承政院日記』 454책, 숙종 36년 5월 6일, 24책, p.582

近來 以坊民應役 而一年舉爲累次

24) 尹用出, 『17, 18세기 요역제의 변동과 募立制』(서울대 박사학위 논문) 1991

25) 『英祖實錄』 권14, 영조 3년 12월 丙午, 41책, p.689

26) 『經國大典』 卷之1, 吏典 漢城府: 『京兆付誌』 工房(奎6599)

27) 『經國大典』 卷之1, 吏典, 京官職 五部

掌管內坊里居人非法事 及橋梁道路頒火禁火 里門警守 家堡打量 人屍檢驗 等事

었다. 28) 예컨대,

東部參奉 金大成이 아뢰길 동부 소속 38契인데 二陵의 復戶와 성군 관 守護 및 기타 법에 의해 제외된 것 외에 役을 지어야 할 18契 가운데 良戶는 심히 적다. (중략) 이와같이 糶星하여 한명의 坊民이 제 반 坊役을 담당하고 있다. 29)

라고 하는 데서 보듯이 東部 소속 38契 가운데 法定으로 復戶된 계를 제외하고 18계로서 동부의 방역을 담당하였던 것과 같이 계라는 세분된 단위를 통하여 운영되고 있었다. 그리고 행정관리로서 中 東 西 南 北 각 部에는 그 장에 從6品官인 主簿를 두었고 그 아래에 參奉 2명을 두었는데. 30) 실제 방역 동원이나 지휘 업무는 契任 洞任으로 불리워지는 자들이 담당하고 있었다. 31) 그들은 契나 洞의 거주자로서 오부 행정

28) 서울의 행정단위로서 坊의 명칭은 전국 초기부터 공식적으로 사용되었으나, 契는 조선후기에 들어 정착되었다. 조선왕조 건국 초기에 5部 52坊이었으나 『世宗實錄地理志』 단계에서는 서부의 3개 방이 폐지되어 5부 49방이 되어 17세기까지 계속되었다. 18세기 중엽 서울의 행정구역 체제에 변화가 생기면서 契의 명칭이 정착되기 시작하였는데, 1751년에 간행된 『御製守成綸音』의 「都城三軍門界總目」에서 5部 43坊 328契로 되어 있는 데에서 확인할 수 있다. 그러나 1663년에 간행된 한성부의 『北部帳戶籍』에는 한성부의 5부 각 坊에 편제되지 않은 契의 명칭이 16곳이나 있는 것으로 미루어 坊 아래에 契가 운용된 것은 훨씬 이전부터라고 생각된다(조성윤, 『조선후기 서울주민의 신분구조와 그 변화』, 연세대학교 박사학위논문, 1991; 고동환, 『18·19세기 서울 京江地域의 商業發達』, 서울대학교 박사학위논문, 1993 참조).

29) 『備邊司謄錄』 79책, 영조2년 6월 22일, 7책, p. 901

30) 『經國大典』 卷之1, 吏典, 京官職 從六品衙門 五部

中東西南北 從六品 各主簿一員 從九品 各參奉二員

1742년(영조 18) 主簿를 都事로, 參奉을 參事로 개칭하였다(『增補文獻備考』 卷 224, 職官考 11, 漢城府).

에 연결된 말단관리로 보여진다. 이들은 호적과약.<sup>32)</sup> 방민 동원 등의 일의 실무를 관장하였다. 예컨대 1721년 漢城府가 各倉의 稅穀 운반역을 募民과 坊民이 분담해서 담당하게 할 때 방민동원에 있어서

호조에서 아뢰길 各倉의 稅穀을 운반하는 역은 (중략) 해당 部(오부:필자 주)에 분부하여 각기 洞任으로 하여금 세밀히 응역할 방민을 선발하여 명단을 작성하고 부근 동내의 倉으로 이송하게 하였다.<sup>33)</sup>

와 같이 동임이 방민 동원의 실무를 맡아, 해당 부 내의 각 동임으로 하여금 應役坊民의 명단을 작성하여 응역자를 가까운 동내의 창으로 이송케 하고 있었다.

이와 같이 방역제는 중세 도시민에 대한 賦稅로서 노동력 징발을 실현시킨 제도였다. 결국 방역은 중세도시인 왕도에 있어서 사회적 분화에 의한 노동의 분화가 심화되지 않은 시기에 있어서 도시노동력의 일 존재형태였다. 이러한 노동력 징발은 서울의 도시인구가 생산적 기능을 발휘하고, 서울이 상공업도시로서 분화 발전할수록 실현되기 어려운 것이었다. 사회적 분화가 진전되고 상공업중심의 생산가치가 고조되는 상황에서 동일 노동력이 時空上으로 분리되어야 한다는 데서 야기되는 모순이었다. 그것은 곧 『專以興販爲生』<sup>34)</sup>하던 방민

31) 『備邊司謄錄』 138책, 영조 36년 5월 16일, 13책, p.422

潘川司節目 五部春秋審察 每朔摘奸時 若有탈處則當部書員及各其洞契任掌等 告于堂上而治罪

32) 『承政院日記』 867책, 영조14년 정월 25일, 47책, p.832

33) 『版籍司辛丑謄錄』 辛丑(景宗 1: 1721) 5월 19日(奎 18177)

34) 『成宗實錄』 권90, 성종 9년 3월 甲子, 9책, p.564

司憲府大司憲柳輕等上劄子曰 坊里人專以興販爲生 一日失利 朝夕之費或絕

에게는 자기경영과 직접 대립되는 문제였다. 뿐만 아니라 방역 자체가 부정기적이고 부정량적이었기 때문에 부담은 가중되기 마련이었다.

이러한 특질을 가진 방역제는 왕도가 본래 중세국가가 의도한 수준의 최소한의 유통경제적 성격을 가지며 비농업지역, 비생산지역으로 지속될 때 운영의 항상성을 유지할 수 있었다. 그러나 그러한 전제조건들이 무너지고 새로운 변화가 야기되면 방역제는 동요되지 않을 수 없었다.

### 3. 서울의 도시적 발달과 방역제운영의 동요

#### 1) 서울의 인구증가와 상업도시적 발달

방역제는 종래 왕도로서의 중세도시 성격에 새로운 요소가 등장하면서 동요되기 시작하였다. 그것은 인구의 증가와 그에 따른 경제도시적 성격의 강화에서 비롯되었다. 한성부에서 공식적으로 조사한 서울의 인구변동 상황을 보면 1657년(효종 8) 한성부의 호와 인구수는 각각 15,776호, 80,572명이었으나 1669년(현종10)에는 23,899호, 194,030명으로 급증하였다. 이후 인구수는 1876년까지 20만명 내외로 적은 폭의 증감을 나타내고 있는 반면, 호수는 1786년 42,786호로 증가한 뒤 계속하여 4만 5천여 호의 수준을 유지하고 있었다. 즉 조선시대 서울의 인구는 17세기 중엽을 전후하여 크게 늘어나고 있었다고 할 수 있다. 17세기 중엽 이후의 인구증가의 배경에 대해서는 대부분 실제 거주인구의 증가를 반영하기 보다는 양란 이후 정부의 인구과약 능력의 제고에 따른 것으로 이해되고 있다.<sup>35)</sup> 즉 임진 병자 양란을 거친 이

후 사회적 안정기에 들어서면서 정확한 호구 통계조사가 이루어져서 서울의 파악 호구도 증가한 것으로 이해되는 것이다. 또한 정확한 호구 통계의 작성과 더불어 호구파악 대상이 編戶 방식에서 自然戶로 바뀐 것도 인구 증가의 원인으로 보기도 하였다.<sup>36)</sup>

그러나 이 시기 서울의 인구 증가는 한성부의 호구파악 능력의 提高만이 인구 증가의 요인은 아니었다. 그것은 17세기 이래 나타난 상품화폐경제의 발달과 함께 서울이 상업도시로 급격히 성장하면서 나타난 사회적 현상으로서 도시인구의 유입이 중요한 측면을 이루고 있었다.<sup>37)</sup>

〈표 1〉 17-19세기 한성부의 인구변화

년	1648	1656	1669	1678	1717	1723	1726
戶	10,066	15,760	23,899	22,740	28,356	25,844	32,747
口	95,569	80,572	194,030	167,406	185,872	147,772	188,596
년	1,753	1,777	1,786	1,807	1,837	1,852	1,864
戶	34,953	38,593	42,786	45,707	45,640	45,678	46,565
口	174,203	197,957	199,127	204,886	203,925	204,053	202,603

『增補文獻備考』卷 161, 戶口考 1, 中, pp. 884-892에 의해 작성

35) 김갑주, 『18세기 서울의 도시생활의 일 양상』, 『동국대논문집』23, 1984, pp. 217-218

조성윤, 『조선후기 서울 주민의 신분구조와 그 변화』, 연세대 박사학위 논문, 1992, p.44

36) 조성윤, 앞의 논문, p.44

37) 고동환, 앞의 논문 참조

서울의 인구가 크게 증가한 17세기 중엽은 大同法이 삼남 지역까지 확산, 시행되는 시기였고 동시에 서울의 상업체계가 전반적으로 변동하는 시기였다. 1657년부터 호남과 영남의 大同倉이 차례로 용산에 설치되었고,<sup>38)</sup> 서울로 반입되는 공물이 특산물이 아니라 화폐성격을 띠는 米, 布로 전환됨으로써 서울에서의 상품유통량은 증대되었다. 그리하여 어용상업 체계에 있어서 그 규모의 확대와 새로운 상업인구의 증가가 일어났다. 대동법 시행 이후 市廛人과 함께 貢人<sup>39)</sup>이 2大 어용상인이 되었는데, 방민들은 貢物主人이 되어 受價應責으로 상업활동에 종사함으로써,<sup>40)</sup> 서울 인구의 중심세력이 되었다.<sup>41)</sup>

뿐만 아니라 16세기 이래 양반 등의 토지점병과 농민층의 분해가 진행됨에 따라 토지로부터 배제된 농민이나, 유민이 서울로 집중하고 있었다. 16세기 초반부터 “농민이 본업을 버리고 상공업에 종사하여 서울에 집중하고 있다.<sup>42)</sup>”는 표현이

38) 『承政院日記』 1670책, 정조 13년 12월 21일, 88책, p.840

惠廳所報以爲 京畿倉萬曆甲戌(1608) 先置於城內 三南倉順治丁酉(1657) 繼設於江上

39) 貢人의 진신은 이미 중세국가의 貢物上納과 進上制에 있어서 代納之徒로 존재하고 있었다. 이것이 대동법 시행과 함께 공인으로 합법화하였다. 공물상납과 진상제는 결국 교환거래를 촉진시키고 물자를 상품화하여 향리를 포함한 吏胥, 公奴 등이 상인화하는 기반을 형성하였던 것이다.(田川孝三, 李朝貢納制의 研究, 1964 : 이지원, 『16세기, 17세기 前半 貢物防納의 構造와 流通經濟的 性格』, 『이재룡박사 환력기념 한국사학 논총』, 1991)

40) 續大典, 戶典 稅貢, p.169

擇坊民定爲主人 優定其價 使之豫備以供 而以本色上納者진時

41) 『備邊司謄錄』112책, 영조25년 9월 20일, 11책, p. 996

貢人者 都民之最有根着者

나을 정도로 상공업을 좇아 서울로 유입되는 인구가 증가하고 있었다. 특히 경기도 인구의 유입이 많았던 것으로 보인다. “경기 백성들이 농사를 버리고 서울에 모여들어 말단인 상업 을 좇고 외방에서는 場市의 폐단으로 전야가 황폐해지고 있다.”<sup>43)</sup>든가 “경기 백성들이 身役을 피하여 서울의 재산이 많은 상인집에 의탁한다”<sup>44)</sup>라는 기록은 경기도민이 상업 을 좇아 서울로 모여드는 것이 사회문제가 되고 있음을 보여주고 있다. 또한 17세기에는 ‘小氷期’ 현상으로 흉년과 기근이 계속 되어 전국적으로 수많은 流民이 발생하였다.<sup>45)</sup> 많은 유민 들은 서울로 몰려들고 이들이 서울에 정착함으로써 서울 인구는 증가하였다. 서울에 몰려든 유민들은 廣通橋나 孝經橋 아래서 움막을 짓고 생활하거나,<sup>46)</sup> 성 주변의 산허리 등을 개간하거나,<sup>47)</sup> 도성 주변의 용산, 서강, 마포, 뚝섬, 왕십리 등지에서 도시빈민으로 정착하였다.

이러한 도시인구의 증가는 서울의 상품 수요량을 증가시키고 상품유통을 활발히 하여 서울이 상업도시로서 성장하는 기반을 형성하였다. 1660년을 전후하여 많은 市塵이 창설되었는데, 1660년 경에는 西江米塵이,<sup>48)</sup> 1680년 경에는 麻布米

42) 『中宗實錄』 권28, 중종 12년 5월 辛卯, 15책, p. 276

43) 『中宗實錄』 권52, 중종 19년 10월 癸巳, 16책, p. 343

44) 『中宗實錄』 권52, 중종 19년 10월 辛丑, 16책, p. 346

45) 나종일, 「17세기 危機論과 韓國史」, 『역사학보』 94 95 합집, 1982  
김연옥, 「한국의 小氷期氣候」, 『지리학과 지리교육』 14, 1984

46) 『漢京識略』 橋梁

京城流丐之衆 築於廣通孝經橋 每年 寒時 自上 發遣宣傳官 看檢恤問 令 該曹給米布 修窩居 以免基凍餓以死

47) 『度支志』 外篇 版籍司 四山禁標

英宗二十二年 判尹 柳儼所啓 都城十里內 山徑山岬 近多起耕 至於萬里峴 西水庫 諸山穿鑿崩頽 一望濯濯

麩과 門外米麩이, 1671년에는 서소문 밖에 外魚物麩이 창설되었다.<sup>49)</sup> 이외에도 鷄兒麩, 南草麩, 涼台麩, 門外床麩, 門外隅麩 등도 창설되었다.<sup>50)</sup> 특히 米麩이나 魚物麩의 증가는 미곡과 어물이 방민의 일용 소비품이라는 점에서 이 시기 서울에서 소비인구가 증가할 정도의 인구의 증가를 반영하는 것이었다.<sup>51)</sup> 시전상인이나 공인 외에도 일반시민을 상대로 일상 용품을 판매하는 영세소상인들도 매우 많았다. 1702년에는 5부방민 가운데 折草行商이 수 천명에 달하였으며,<sup>52)</sup> 梨峴과 七牌를 무대로 하는 소매상인들이 적지않았다.<sup>53)</sup>

이러한 서울의 상업적 발전과 인구의 증가는 인구분포의 변화와 도시공간의 확대를 가져왔다. 조선후기 서울 인구가 증가하면서 성안의 경중 오부가 포화상태에 이르자, 인구가 주변지역인 성저 각면에 흩어져 거주지를 형성하게 되었고 따라서 도시권도 확장되고 있었다. <표 2>에서 보듯이 영, 정조때 도성 내는 호수 22,049호, 인구 112,371명이고, 도성 밖은 호수 21,835호, 인구 76,782명이었다. 성외의 호수가 전체의 49.7%였고, 인구는 40.6%를 차지하였다. 이를 세종때의 인구분포와 비교해 보면 성안 인구는 10만 3천명 정도에서 11만명 수준으로 거의 늘어나지 않은 반면, 성밖 인구는 6천명

48) 『備邊司謄錄』 184책, 정조 20년 11월 30일, 18책, p.549

49) 『市民登錄』 乾, 乙未(1705) 9월 초1일

50) 원 책, 乾, 庚申年 外麩人 上言

51) 고동환, 앞의 논문, 12쪽

52) 『承政院日記』 468책, 숙종38년 5월 5일, 25책, p.412

此外五部居民之折草爲業者 其數無慮累千 而一朝絕其生理 豈無稱冤之可言乎

53) 강만길, 『朝鮮後期 商業資本의 發達』, 1973

김영호, 『朝鮮後期에 있어서 都市商業의 새로운 展開』, 『한국사연구』2, 1968

〈표2〉 한성부 도성내외 지역의 인구분포  
(1798, 『戶口總數』)

	성안			성밖		
	방	호수	인구수	방	호수	인구수
중부	정선방	779	4,001			
	관인방	450	2,123			
	견평방	512	2,535			
	서린방	300	1,216			
	장통방	791	4,169			
	수진방	498	2,271			
	경행방	515	2,859			
	등청방	237	1,012			
계	8	4,082 (100%)	20,186 (100%)	0		
동부	연화방	1,175	5,545	송신방	1,241	3,886
	경모궁방	776	4,026	인창방	2,511	7,683
	송교방	839	4,276			
	건덕방	471	1,868			
	창선방	689	2,426			
계	5	3,950 (53.5%)	18,141 (61.1%)	2	3,752 (46.5%)	11,569 (38.9%)
남부	명철방	1,614	5,317	두모방	1,425	4,484
	훈도방	1,027	6,095	한강방	406	1,145
	낙선방	1,168	6,021	둔지방	1,241	3,589
	광통방	372	2,176			
	명례방	571	3,821			
	태평방	343	2,343			
	회현방	989	6,550			
	성명방	814	5,189			
계	8	6,898 (69.2%)	37,566 (80.3%)	3	3,072 (30.8%)	9,218 (19.7%)

서부	양생방	687	3,394	반석방	2,965	13,882
	인달방	798	4,110	반송방	2,791	12,971
	적선방	689	3,306	용산방	4,617	14,915
	여경방	706	3,402	서강방	2,186	6,239
	황화방	950	5,975			
계	5	3,830 (23.4%)	20,187 (29.6%)	4	12,541 (76.6%)	48,007 (70.4%)
북부	순화방	1,167	5,917	상평방	560	1,939
	안국방	229	1,275	연희방	1,279	4,173
	의통방	158	865	연은방	631	1,876
	가회방	252	1,765			
	관광방	652	2,297			
	진장방	346	1,578			
	양덕방	124	908			
	중수방	204	994			
광화방	202	692				
계	9	3,334 (57.4%)	16,291 (67.1%)	3	2,470 (32.9%)	7,988 (40.6%)
총계	35	22,094 (50.3%)	112,371 (59.4%)	12	21,835 (49.7%)	76,782 (40.6%)

정도에서 약 8만명 수준으로 급속히 늘어났다.<sup>54)</sup> 따라서 조선 후기 서울은 성밖을 모두 포괄하는 지역으로 공간적 확대가 이루어지고 있었다고 할 수 있다. 그 가운데 특히 西部가 48,007명으로 성밖 인구의 62.5%를 차지하였다. 또한 동부, 북부, 남부가 성안 지역에 60% 이상의 인구가 살고 있었던 것에 반해 서부는 오히려 성밖에 70% 이상의 인구가 살고

54) 세종 10년(1428) 서울의 호구수는 성안에 16,921호, 103,328명, 성밖에 1,601호, 6,044명으로 성안의 호구수가 전체 서울 인구의 90% 이상을 차지하고 있었다. (『세종실록』권40, 세종 10년 윤4월 己丑, 3책, p.128)

있었다. 이것은 서부 성 바깥지역으로 신흥 도시민이 집중적으로 모여들었음을 말해 준다. 서부는 京江을 끼고 있는 새로운 상업의 중심지로서 반송방, 반석방, 용산방, 서강방으로 나누어졌다. 반송방은 돈의문(서대문) 바로 바깥 지역이고, 반석방은 돈의문부터 승례문까지의 성 바깥 지역이다.

특히 반석방에는 조선 후기 서울의 3대 저자 가운데 하나인 칠패가 자리잡고 있었다. 용산방과 서강방은 승례문을 나서면서부터 한강에 이르는 지역으로 용산, 마포, 서강 등 가장 큰 규모의 포구들이 위치한 곳이었다. 한강 연안의 이 지역은 銅雀, 西水庫, 豆毛浦, 纛島 등 남부 또는 동부에 속하는 다른 포구들과 함께 전국적 상품유통의 중심지로서 급속히 발전하는 곳이었다.

이러한 도시 공간의 확대에 따라 정부는 행정구역을 개편함으로써 새로운 변화에 대응하였다. 서울의 행정구역 개편은 17세기 후반에 이미 이루어지기 시작하였다. 효종조인 1650년대에 서울 행정구역의 改編이 있었던 것으로 추정되는데<sup>55)</sup> 이때 城底 各面이 한성부에 편입되어 성밖 지역까지 관할지역으로 확대되었다.<sup>56)</sup> 17세기 후반이후 진행된 행정구역 개편의 결과 1727년 인구 증가를 이유로 한성부의 四山禁標 지역을 확장하였다.<sup>57)</sup> 그후 1751년(영조27)에 반포된 『御製守成

55) 『正祖實錄』 권 37, 정조 17년 5월 丁巳, 47책, pp.390~391.

古者 宮城之外 列置於禁旅 所以拱護 衞也 與我孝廟朝 分置漢人漁夫及訓局陞戶砲手等於昌慶宮東 以實之 有以仰認聖意之深遠 而實取倣於古制

56) 손정목, 앞의 책, p. 159. 1657년에서 1669년 사이에 서울 인구가 2배 이상 증가한 것도 이러한 행정구역의 확대가 한 원인이 되었으리라고 이해하고 있다.

57) 『英祖實錄』 권11, 영조 3년 5월 庚辰, 41책, p.635

命改定都城禁標 從都民等上言也 初京城禁標限以十里 而東西南三道 則皆

繪音』 『都城三軍門分界摠目』 에 반영되어 5부 43방 328계로 편성되었다. 이때에는 남부의 두모방, 한강방, 둔지방, 서부의 용산방, 서강방 등 서울 남부와 서부의 경강변에 5개 방이 신설된 반면, 성내에 인구가 희소한 지역의 11개 방이 폐지되었다. 그후 1789년 간행된 『호구총수』에서는 5부 47방 338계로 정비되어 19세기 후반의 『六典條例』까지 거의 그대로 운영되었다. 『호구총수』에서는 북부에 상평방, 연희방, 연은방이 신설되는데, 상대편은 도성의 북소문인 彰義門 밖으로 북한산성과 연결되는 곳이며, 연은방은 홍제원에서 불광, 갈현계에 이르는 곳으로 개성, 평양, 의주와 중국으로 통하는 제1대로변 지역이다. 연희방은 아현계, 성산계, 망월계, 여의도계 등을 포함하는 한강 하류주변이다. 18세기 행정구역의 개편은 한강변과 대로변을 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. <표 2>의 성안과 성밖의 인구분포는 이러한 현상을 잘 보여주고 있다.

이와같이 17세기 이후 서울은 성밖을 중심으로 인구가 증가하고 도시의 공간도 확대되어 갔다. 이러한 양상은 서울이 상업도시로 발달하는 조건과 맞물려 전개되었다. 증가된 도시민은 서울의 상품화폐경제를 발전시키며, 그 안에서 노동력의 경제적 가치를 고조시키고 있었다. 즉 새로이 서울로 유입된 사람들이 정착하여 신흥촌락을 형성하고 있던 한강변에서는 주민들이 주로 상업에 종사하거나,<sup>58)</sup> 또는 한강 연안의 각종

二水川爲限北則以山脊爲限 自狙筮嶺至延署石串峴兩川合流處 定其界 至是道民等 請以瓮巖之西沙川爲界 盖爲其繼葬也 上命廟堂凜處 大臣諸臣皆言其不可 上曰近來生齒蕃盛 郊外無一片空閑之地 今從民原則朝家恩澤 當及於白骨 許令沙川爲限

58) 『承政院日記』 800책, 영조11년 윤4월 18일, 44책, p.678

화물의 하역, 운송노동을 통해 생계를 유지하고 있었기 때문이다.<sup>59)</sup> 한강 연안의 많은 주민은 주로 품팔이 노동을 통하여 생계를 꾸려나가는 부두노동자의 성격이 강하였다.<sup>60)</sup> 그들은 '하루 일하지 않으면 사흘 먹을 것을 잃어 버리는'<sup>61)</sup> 임노동자들로서 국가의 강제 노동력 징발인 부역체제와 대립적인 위치에 있었다. 그리하여 중세국가의 강제적인 노동력 징발은 서울의 도시적 발전 속에서 경제적, 생산적인 노동력과 양립하기 어려운 모순이 심화되어 갔다.

## 2) 방역의 避役현상 증가

인구의 증가와 도시 공간의 확대에 대한 정부의 주된 관심사는 증가된 도시민을 얼마나 국가기구 속에 효율적으로 파악·지배하느냐의 문제였다. 정부는 자신들의 의도에 따라 도시의 공간구조를 편성하고 주민들을 배치하였으며, 이를 계속 관리하기 위한 각종 제도를 통해 통제력을 행사하고자 하였다. 도시민의 지배구조에서 가장 중요한 것은 정확한 호구조사를 통한 방역제의 원활한 운영이었다. 서울의 인구증가는 방역노동력의 양적인 확대를 의미하는 것이기도 하였기 때문이다. 그러나

호적의 일은 매우 중요한데 근래에 들어 허술하고 소홀하게 취급되는

---

上曰 江民專以殖利爲事 惡習多矣

59) 고동환, 앞의 논문, 제2장

60) 『正祖丙午所懷臆錄』(서울대 고전간행회 刊) 禁軍 辛大昌所懷 p.158

江民資生之道 專立於馬背 而一馱之雇價 不過二錢 朝夕買食於麻布之市

61) 위의 책, 禁軍 崔德禹所懷, p.153

江郊殘民 赴役十里 將失一日之業 一日失業 必失三日之食也

폐단이 많다.(중략) 지금 성안에는 罷契된 곳이 많고 방역을 피역하는 수단이 적지않다.<sup>62)</sup>

라는 우려가 나올 정도로 호구조사가 미비하여 破契되고, 방민들의 방역을 謀避하는 현상이 나오고 있었다.

뿐만아니라 16세기 이래 役制의 전반적인 변동과 함께 군역, 요역에 의한 노동력 징발이 전세화<sup>63)</sup>하는 경향의 결과로 부역체계에 의한 서울로의 노동력 공급이 감소하게 됨으로써 방민의 노동력 동원이 강화되는 현상마저 나타나고 있었다. 그리하여 종래 방역의 대상이 아니었던 역까지도 방민의 역으로 전가되었다. 예컨대

방역 가운데 負持軍役은 가장 힘들다. 전에는 上番軍으로 하여금 부지군역을 담당하게 하였었다. 근래에 들어 방민이 그 역을 담당하게 되었는데 일년에 여러차례 부담을 지고 있는 실정이다.<sup>64)</sup>

와 같이 負持軍役은 上番軍이 담당하는 역이었는데, 상번군의 부족으로 방민이 일년에 여러 차례 대신 응역하는 실정이었다. 그리고

얼음을 저장할 계절이 멀지 않았으므로 얼음창고를 미리 손보아야 하는데, 전에는 防軍이 올라와서 초가지붕을 만들어 덮곤 하였었다. 금년에는 방군이 없어 兵曹에서 서울의 五部 坊民을 이용할 것을 청

62) 『承政院日記』 867책, 영조 14년 정월 25일, 47책, p.832

63) 軍籍收布制는 중종 36년(1541) 代立價가 공정화되고 그 징수방법도 일원화하여 이때부터를 대체로 軍布制의 시점으로 생각해왔다.(韓國軍制史, 近世朝鮮前期篇, 제1장 제1절) 烟戶軍의 전결수포는 17세기 초엽부터 행해진 것으로 보이며 그 일부는 대동법 시행과 관련하여 다소 완화 시행되고 있었다.(윤용출, 앞의 논문, 3장)

64) 『備邊司謄錄』 60책, 숙종36년 5월 초6일, 5책, p.929

하였다.<sup>65)</sup>

와 같이 上番하여 冰庫 改修를 담당하던 방군이 없어지자 방민을 동원하여 해결하려는 발상 등이 쉽게 나오고 있었는데, 이러한 예는 전에 없던 것이라 하여 한성부는 반대를 하였다. 그러나 이러한 예는 점차 당연한 추세가 되어 방민의 부담을 가중시켰다. 즉 17세기 이후 募立制·雇立制가 발전하면서 諸營繕 各都監의 장기간의 사역은 募軍·雇軍을 쓰는 것이 정례화되는 한편으로,<sup>66)</sup> 모군을 쓸 재정이 부족하거나 시급한 力事로서 당기간의 사역, 특정 잡역 등은 여전히 방민의 사역에 의해 실시되었다. 예컨대 정부各司에서 필요한 물자를 운송하는 連輸役, 負持軍役, 冰役, 北岳祭所修掃役, 南山堂直役, 道修治樞役, 舉士軍役, 廟社宮園掃雪除草, 道路橋梁補土築沙役 등<sup>67)</sup> 부정기적인 잡다한 방역에 차정되어 방역의 부담은 가중되었다.<sup>68)</sup>

이와같이 방역이 가중해지고, 방역 노동의 현실적인 모순이 심화되면서 방민은 고충을 덜기 위해 피역의 길을 찾게 되었다.

방민의 역은 이전부터 번중하였는데 근년에 들어 더욱 심해져 백성들이 이를 감당할 수 없다. 이로 말미암아 인심이 교활하고 허망스러워져 응역하는 사람들이 투입하거나 함호하므로 호수가 크게 줄어들었다.<sup>69)</sup>

65) 『顯宗改修實錄』권23, 현종11년 11월 戊申, 38책, p.38

66) 尹用出, 앞의 논문

67) 金東哲, 『朝鮮後期 貢人研究』 p.114, 1993, 한국연구원

68) 『承政院日記』454책, 숙종36년 5월 6일, 24책, P.582

近來 以坊民應役 而一年舉爲累次

69) 『承政院日記』451책, 숙종35년 10월 5일, 24책, P.401

즉, 합호나 투속의 방법으로 謀避하기 때문에 응역호가 줄어들어 드는 피역현상이 증가하게 되었다. 사대부들은 役制의 전반적인 변동과 함께 전혀 방역에 나가지 않는 것이 관행이 되었고,<sup>70)</sup> 방민 중에는 軍門, 衙門, 上司 등에 투속하여 피역하는 사람이 급증하였다. 각 군문이나 아문의 昌屬을 통한 피역은 이 시기 그러한 여건이 마련되고 있기에 가능하였다. 즉 16세기 이래의 역제변동과 관련하여 방민의 職所가 증가하고 있었기 때문인데,<sup>71)</sup> 예컨대 종래 公奴들의 역이었던 차비군이 방민 중에서 고립되고 있는 것 등이 그것이다. 역제의 전반적인 변동에 편승하여 방역의 과중한 부담에서 벗어나기 위한 면역, 피역현상은 이러한 조건 아래서 투속된 각 군문이나 아문의 옹호에 의해 더욱 조장되었다.<sup>72)</sup> 특히 扈衛廳軍官, 守禦廳在家軍官, 御營廳·摠戎廳無料軍官은 피역의 중심 대상이었다.<sup>73)</sup> 조선후기 중앙군의 핵심은 訓練都監, 禁衛營, 御營廳의 3軍門으로 그 중 5,000명 정도의 병력을 갖는 훈련도감은 雇價 募立하여 운영되던 군병이었다.<sup>74)</sup> 이 훈련도감의 군인은 방역이 면제되었고,<sup>75)</sup> 군문을 통한 피역은 정식 군병

70) 『承政院日記』 771책, 영조10년 1월 14일, 43책, PP.68-69

坊役之法 近漸解弛 士夫家 全無應役

71) 姜萬吉, 「朝鮮後期 雇立制 發達 - 差備軍과 造墓軍等の 雇立化를 중심으로」, 한국연구원 13, 1976.

「朝鮮後期 雇立制度 發達 - 早隸 羅將을 중심으로」, 세림한국학논총, 1977

72) 『承政院日記』 826책, 영조 12년 5월 27일, 45책, p.1010

制近觀五部之民 盡有屬處 所謂防役 無可以應之者

73) 『承政院日記』1025책, 영조24년 1월 12일, 56책, P.355

74) 『增補文獻備考』 권121, 兵考 13, 摠論軍制 中, pp418-428.

75) 『訓局事例推要』 上卷, 軍役勿侵 (藏書閣, 2-3403)

顯廟朝十一年 康熙 九年 庚戌十二月初 十月 啓曰 都監軍兵則以其益蜀際

이외에도 보조군병인 牙兵의 형태로 행해지기도 하였다.<sup>76)</sup> 그리하여 군문에의 투속을 통하여 방역을 면제받는 것이 고질적인 폐해로서 지적되고 있었다.<sup>77)</sup> 이들은 각 군문, 아문에서 얻은 職牌를 5부 관리에게 보여주면 5부 관리들은 그것을 憑詰할 근거가 없고 또한 그들의 위세에 놀려 임의로 방역을 면제해 줄 수밖에 없는 실정이었다.<sup>78)</sup>

이와 같은 사정 등으로 인해 서울의 신흥 인구가 증가하였지만 방역의 응역자를 충당하는 일은 더 어려워졌다.<sup>79)</sup> 숙종 36년 당시 여러 방역 가운데 가장 고역의 종목으로 알려졌던 負持軍役에는 수만 호 가운데 불과 4~5천호의 응역자밖에 확보할 수 없었다.<sup>80)</sup> 또한 영조 7년에는 각종 면역, 피역호의 증가로 서울의 31,000여 호 가운데 29,000여호가 비응역호이고, 응역호는 2,000여호밖에 안된다고 할 정도로 줄어들었다.<sup>81)</sup>

雜役之 故雖居在沿江上底者 內藏水之役未當侵及矣

76) 『備邊司謄錄』123책, 영조27년 11월 초10일, 12책, p.226.

達曰 卽見漢城府申目 則內藏水 例以沿江山底民 每戶六丁式代納 而在前則 陵軍及烽軍扈衛隊 各軍門牙兵一體出役矣 或因禮兵曹草記減給 酷好訴於各該營門 必爲圖免坊役

77) 『英祖實錄』 권32, 영조8년 11월 甲辰, 42책, p. 323

都民之托跡軍門 圖免坊役 已成痼弊

78) 『備邊司謄錄』 129책, 영조 31년 9월 9일, 12책, p.674

漢城府左尹韓翼所達 平徭均役王政所重 而近來都民避役多端 一有國役輒稱各軍門各衙門所屬 百計탈免 部官明知其無役 使之出役則昨日閑遊者 俄已圖得腰牌及帖文而來示 部官無從憑詰且不無顯畏 一任其減除 故坊民應役者 絕罕 不堪其偏重 破契破洞亦由於此

79) 『備邊司謄錄』60책, 숙종 36년 5월 초 6일, 5책, p.929

都下民雖多而百般謀避 皆有屬處 不應坊役

80) 同上

81) 『承政院日記』791책, 영조 7년 3월 9일, 39책, p.756

이렇게 줄어드는 응역자로 인하여 역의 동원인원이 부족해지자 이것을 보충하기 위하여 남아있는 방민을 대상으로 加徵을 자행하게 되었다.

방민의 역이 극히 많고 번잡한데 士大夫, 士族, 中人, 胥吏, 軍兵, 三醫司諸色役人 등은 세력이 있음을 빙자하여 免役을 하고 있다. (중략) 그리하여 수백호가 있는 방에서 역을 지는 사람은 불과 10여 인이고 일년에 무려 수십일을 입역하고 있다.<sup>82)</sup>

사대부 이하 諸色役人이 『稱有形勢憑籍』하여 사실상 면역되자 실제로 수백호가 사는 방에서 그 응역자는 10여인에 지나지 않았고, 그 결과 나머지 응역자에게 1년에 수십일의 立役日을 부가하였다. 또한

방민 가운데 응역자가 적으므로 負持軍을 징발하는 숫자를 늘리고 있다.應立할 수가 10명일 경우 20명을 내고 응립자가 20명일 때는 30, 40명을 내고 있으므로 더욱 어려운 폐해가 되고 있다.<sup>83)</sup>

와 같이 응역 방민이 적기 때문에 10명이 응립해야 할 경우 20명을, 20명이 응립해야 할 경우 3,40명을 징발하기까지 하였다.이것은 방역이 편중됨에 따른 不均을 초래하는 것이었다. 방역불균의 악순환이었다.이러한 방역불균의 심화는 곧 '破洞破契'의 원인이 되기도 하였다.<sup>84)</sup> 영조 10년 동부의 경우 총 38계 가운데 罷契된 것이 대부분이고, 完契는 14계뿐

坊民之弊極矣 京城內外三萬一千餘戶內 應役者 二千數百戶 雜贖者二萬九千餘戶..

82) 『備邊司謄錄』39책, 숙종 11년 정월 초 9일, 3책, p.818

83) 同上

84) 『承政院日記』867책, 영조 14년 1월25일, 47책, p.832

即今城內 罷契居多 坊民之謫避坊役者 不一其端

이었고.<sup>85)</sup> 영조 12년 남부의 경우 총 67계 가운데 대개가 파계된 곳이 많아 방역을 응하기조차 힘든 상태였다.<sup>86)</sup>

이와같이 피역 등으로 인한 응역수의 감소와 방역의 불균형은 이 시기 방역운영이 당한 최대의 위기였고, 이것의 해결은 이 시기 방역운영의 최대 과제였다. 따라서 정부에서는 방역의 폐단을 없애고 방역제의 합리적인 운영을 위하여 자주 坊役變通을 논의하고, 수 차례의 坊役事目を 반포하였다.<sup>87)</sup> 그러나 잦은 방역사목의 개폐는 방역운영의 어려움을 보여주는 동시에, 방역사목 자체의 실효성이 그다지 크지 못했다는 것을 의미한다.<sup>88)</sup> 1727년(영조3) 방역변통 논의에서는 피역을 막기 위해 卿正 이하 庶民에 이르기까지 家座에 따라 출역시켜 방역을 부과해야 한다는 舊制를 재확인 하기도 하였으며,<sup>89)</sup> 이후 1743년(영조19)에 다시 같은 내용의 癸亥事目이 발표되었다.<sup>90)</sup> 그러나 계해사목이 발표된 이듬 해에 다시 甲子事目이 발표된 것을 보면 이 계해사목의 실효성도 그다지 없었던 것으로 보인다. 이 갑자사목은 “都民出役 用坊役事目”이라고 『續大典』에서 범문화된 이후,<sup>91)</sup> 『大典會通』, 『大典通

85) 『承政院日記』789책, 영조10년 10월 21일, 44책, p.61

86) 『承政院日記』822책, 영조 12년 3월 21일 45책, p.776

87) 방역사목의 반포내용은 김동철, 앞의 책, p.118 참조

88) 『承政院日記』543책, 경종2년 8월 22일, 29책, pp.589-590

...前後事目 不事申嚴 而成命之初 似若奉行 日久之後 廢閣不行 今雖條列定奪 若復如前不行 則徒歸文具 終無實效...

89) 『備邊司謄錄』82책, 영조3년 11월 17일, 8책, p.191

90) 『承政院日記』965책, 영조19년 11월 11일, 52책, p.812

城內大坊內之役 既自卿宰以下 士大夫各軍門各色各目 毋論有無 率一從家座出役

91) 『續大典』 徭賦

都民出役 用兵役事目 以乾隆甲子事目刊行者施行

編』에도 그대로 적용되어 18세기 중엽이후 방역제의 운영지침이 되었다.

그러나 이것은 근본적인 대책이 되지는 못하였다. 규제책만으로는 각종의 합법적, 비합법적인 피역현상을 막아낼 수는 없었다. 더욱이 17세기 이후 서울의 인구증가, 상업발달의 주요한 거점이었던 용산, 마포, 서강일대 등 한강변에 정착한 주민들은 이곳에서 상업이나, 임노동을 통해 생계를 이어가는 계층들로서 경제적, 신분적 차이로 인해 방역불균의 피해를 가장 많이 받는 계층들이었다.<sup>92)</sup> 그리고 동시에 군병으로 雇價 모립(募立)하거나 방역의 피역을 도모하는 중심세력이기도 하였다.

扈衛軍官은三江에 사는 江上人이 많다.<sup>93)</sup>

라든지

沿江에 사는 백성 가운데 根着勤幹人들을 뽑아 (훈련도감: 필자) 軍伍로 선정하였다.<sup>94)</sup>

라 하듯이 護衛軍官, 훈련도감 군병 등의 많은 경우가 한강연안의 신흥 도시주민들이었다. 禁軍이나 馬兵이라는 것은 한강주민을 뜻하는 것이기도 하였다.<sup>95)</sup> 이들의 노동력을 국가

92) 『正祖丙午所懷臆錄』 p.124

近來民習 全以規避爲事...城內居民應役之戶 十不能一二 郊外平民 偏被其苦

93) 『扈衛廳臆錄』 辛丑(1721)11월 20일

94) 『承政院日記』1064책, 영조 27년 정월15일, 58책, p.587

95) 『承政院日記』800책, 영조11년 윤4월 18일, 44책, p.678

江民不過 禁軍 馬兵

의 부역체제의 규제 속에만 가둬두기에 서울의 생활환경과 이들의 노동력은 경제적인 성장을 하고 있었다. 결국 보다 근본적이고 적극적인 방역제 대책은 도시 노동력에 대한 인식을 바꾸면서 동시에 응역자 감소로 인한 부족한 노동력을 다른 방법으로 대체하는 것으로 나타나지 않을 수 없었다.

#### 4. 坊役制 運營의 變動과 그 推移

17세기 중반 이후 서울의 사회경제적 변동을 인정하고 방역 노동력에 대한 인식의 전환이 이루어지기 시작한 것은 방역민에 대한 給價였다.

한강 연안 방민들의 夫馬役은 평상시에도 극히 번중한데 戶曹에서 給價하는 것도 매우 零星하여 江民들의 원성이 쌓였다.<sup>96)</sup>

나

舉動時에 立役되는 榜軍은 종전에 兵曹에서 給價하여 고용하였다.<sup>97)</sup>

와 같이 정부 공용물자의 馱運役이나 왕의 거동시에 差定되는 역에서 방민이 해당 관청으로부터 급가를 받고 있었다. 그러나 이러한 급가는 모든 방역에 해당되지는 않았던 것 같다. 그것은 주로 역 자체가 부담이 크고 특정한 도구가 소요되는 역으로서 특히 중앙의 각 衙門과 관계되는 역에서 행해지고 있었던 것 같다. 특히 운반에 관계된 역은 조선후기 현물납이

96) 『備邊司謄錄』38책, 숙종 10년 정월 13일, 3책, p.710

97) 『備邊司謄錄』110책, 영조 18년 4월 10일, 11책, p.246

증가됨에 따라 그 물량도 늘어나고 종류도 늘어나.<sup>98)</sup> 沿江民의 태운역은 그 응역하는 수가 1년에 1만馱에 이를 정도였다.<sup>99)</sup> 이러한 운송하역의 고역 때문에 연강민들의 도망이 속출하였고,<sup>100)</sup> 호조에서는 그에 대한 대책으로 한馱당 米 6升에서 8승의 輸運價를 지급하였다.<sup>101)</sup> 그러나 이러한馱價의 지급에도 불구하고 태운역의 과중함은 한강 연안 주민에게 여전히 고역이었다.<sup>102)</sup> 결국 급가의 형태를 취했어도 그것은 어디까지나 강제적인 부역동원에 의한 것이었고, 지급되는 급가 역시 실로 적은 상황에서 태운역은 여전히 방민들의 원성을 사고 있었다.<sup>103)</sup>

이와 같이 급가를 통해 방역 문제를 해결한다는 것은 이전에 비해 진전된 측면을 보이는 것이었으나, 급가의 액수가 적고 부역노동을 전제로 한다는 점에서 당시 방민들의 피역을 완전히 막을 수 없었다. 결국 보다 효율적이고 방민의 원성도 줄일 수 있는 방법을 모색하게 되었다. 즉 상품화폐경제의 발달과 관련하여 방역노동을 완전 고용노동으로 전환하여 특정 방역을 전담하는 坊役請負業契가 등장하게 되었다.

방역청부업계는 18세기 들어 설립되기 시작하였는데 馬契

98) 이에 따라 漢江沿의 방민의 운반 분량이 이전에 비해 급속히 증가함을 볼 수 있다. 『備邊司謄錄』 23책, 현종 4년 10월 22일, 2책, p.805 ;

『備邊司謄錄』 58책, 숙종 33년 5월 15일, 5책, p.658

99) 『備邊司謄錄』 58책, 숙종 33년 3월 13일, 5책, p.649

『承政院日記』 453책, 숙종 36년 4월 20일, 24책, p.555

100) 『承政院日記』 457책, 숙종 36년 11월 5일, 24책, p.795

沿江之民 以馬役難甚者 非今斯今 國家凡百輸送之物 專責江民 晝夜奔走 無日休息 窮殘之民 不勝其苦 幾盡逃散 無一分應役之勢矣

101) 주 99)

102) 同上

103) 주 96)

의 설립이 그 효시를 이루었다. 마계는 정부의 공용물자를 운송하는 견운역을 전담하는 계로서 숙종 33년(1707) 봄부터 활동하였다. 마계의 설립에 대한 논의는 이미 숙종 31년부터 진행되어 숙종 32년 겨울에 일단 결정이 되었으나<sup>104)</sup> 실제로 운영이 정착되는 데에는 아직 많은 어려움이 있었던 듯 하다. 그러다가 숙종 33년 연강민 가운데 마계의 설치를 원하는 자들이 있어 이들로 하여금 마계를 창설하게 하고 그 해 봄부터 견운역을 전담하게 하였다.<sup>105)</sup> 연강민이 마계를 창설하고 방역 징발에서 빠져나가려는 사정은

各司에서 사용하는 各樣雜物을 운입하는 夫馬는 三江民이 돌아가면서 책립하게 하는데, 호조에서는 6升米만 지급하고 있을 뿐이다. 일년에 부담하는 것이 만여 駄이다. 삼강민 천여 호로는 이를 감당할 수 없어서 作契를 의논하여 봄 가을로 3兩을 내어 雇馬應役하는 자 본으로 삼았다고 한다. 강민들이 그 역을 이기지 못하여 사적으로 작계하는 것은 원망을 초래할 수 있다.<sup>106)</sup>

에서 보듯이, 삼강민이 6승미를 받고 태운역에 동원되었지만 그 운반량이 과다하게 많자 감당하기 어려워서 斂錢하여 雇馬應役하게 된 것이었다. 그리고 이어서 이러한 조치는 본시 국가의 이념과 어긋나는 것이지만 이미 호조에서 급가한 예가 있으므로 호조의 1년 급가를 계산해서 한성부 郎廳이 斂錢立馬

104) 『承政院日記』453책, 숙종36년 4월 20일, 24책, p.555

自乙酉(숙종31년-필자주)年間 始爲貰契馬設之議 久而未決 至丙戌(숙종32년-필자주)冬 始爲完定

105) 『備邊司謄錄』58책, 숙종33년 3월 13일, 5책, p.649

江村人中 有自願立馬者 相議作契 先呈備局 繼訴本府(漢城府-필자주) 自今春爲擔當應役

106) 『備邊司謄錄』58책, 숙종 33년 5월 15일, 5책, p.658

의 일을 정책적으로 관장토록 할 것을 건의하고 있다. 이것은 위로는 국역을 충당하는 것이요, 아래로는 민폐를 더는 일이 될 수 있었기 때문이다. 이에 대해 한성부 판윤은 물론 불가할 것을 주장하지만,<sup>107)</sup> 다른 위정자들은 긍정적으로 반응하고 있었다. 병조판서 李寅燁은

소신이 듣기에 삼강 백성의 폐단은 적지가 않다. 일년에 運入하는 수가 만여 駄에 이르니 백성이 그 역을 담당하기 힘들다. 作契立馬하여 公役에 응하는 것은 실로 가히 불쌍한 일이다. 듣자하니 호조에서도 급가한 예가 있다고 한다. 외방의 雇馬廳의 예대로 백여필의 말을 사서 운입하게 되면 빈민들을 도와주는 한편 폐단을 줄이는 방도가 될 것이다.<sup>108)</sup>

고 하여 외방의 雇馬廳의 예에 따라 馬匹을 買立하면 이는 또한 빈민에 대한 생활대책인 동시에 폐단을 더는 방도가 될 수 있다고 하였다. 정부측에서도 역이 고증하고 이에 피역자가 늘어나는 실정에서 방민들에게 斂錢하여 그 자본으로 새로운 형태의 운반 역인을 구한다는 데에 긍정적인 태도를 보이게 되었던 것이다. 결국 삼강방민이 내는 돈과 호조의 비용을 합해서 마계를 운영하였던 것이니, 마계에서는 1견당 雇價 6승미와 경강민 1,300호에서 매년 3냥씩,<sup>109)</sup> 총 4천냥을 가지고 견운역을 전담하였다.<sup>110)</sup> 이때 삼강방민이 내는 돈을 ‘洞錢’<sup>111)</sup> 이라고 하였는데, 이것은 종래 勒定에 의해 부역되던

107) 同上

108) 同上

109) 『備邊司謄錄』58책, 숙종33년 3월 13일, 5책, P.649

三江實役民人一千餘戶中 分爲春秋兩等 各出錢文一兩半 以爲雇馬應役之資云 그러나 주 106)의 자료에서는 춘추 각 3냥씩으로 되어 있다.

110) 『備邊司謄錄』179책, 정조 15년 7월 19일, 17책, pp.830-831

111) 『承政院日記』1065책, 영조27년 2월 5일, 58책, p.629

태운역이 금납의 형태로 전환한 것이라 할 수 있다. 즉 부역 노동이 고용노동으로 전환하는 것과 병행하여 방역제의 금납화가 이루어졌던 것이다.

그러나 이와같이 방역제가 부분적으로 금납화함에 따라 방역운영의 새로운 문제가 야기되었다. 금납화하는 방역제에서도 洞錢의 운영이 원활하지 못하면 契人들을 고용하는 것이 불가능하였으므로 동전의 확보와 균등한 징수가 중요한 문제가 되었다. 그리하여 1735년(영조11)부터 사대부, 軍門 軍兵, 諸上司下人을 막론하고 家座에 따라 징수하는 방침이 제정되기도 하였다.<sup>112)</sup> 그러나 '從家座出錢'의 방식이 적용된 이후 종래 군문, 아문에 투속하여 동전 징수를 면제받았던 사람들의 부담은 증가하였다. 이에 군문, 아문에 투속하여 동전 징수를 면제받았던 사람들의 부담은 증가하였다. 이에 군문, 아문에 투속한 방민들의 불만이 고조되고, 이에 대한 반발로 1735년 윤 4월 扈衛廳別將·軍官이 중심이 되어 서부 용산방에 사는 馬契人들을 습격하는 사건이 발생하기도 하였다.<sup>113)</sup> 한강 연안에서 마계를 주도하는 사람들은 주로 삼강 연안의 有馬之民,<sup>114)</sup> 根着者,<sup>115)</sup> 富民<sup>116)</sup>등으로 지칭되고 있다. 이

當初沿江之民 以戶役收錢四千兩 名之曰洞錢 乃爲成契

112) 『承政院日記』 796책, 연조11년 3월 13일, 44책, p.494

113) 註 117)

奸民皆役軍門避坊役而錢不出 至是漢城府啓請無論役有無 計戶出錢以給契人 坊民逐逐聚黨作亂於契人家 而隸於軍門者多與焉

1735년(영조11년) 한강 연안의 坊民이 馬契를 습격한 사건은 김동철, 위의 책 제 4장 참조

114) 『承政院日記』 457책, 숙종36년 11월 5일, 24책, p.795

自丁亥年 有馬之民 相與謾議 呈上言蒙允 作爲一契

115) 『承政院日記』 671책, 영조 4년 9월 28일, 36책, p.976

募得江上有根着者五十人 作爲馬契

들은 경제력과 세력을 가지고 洞錢의 징수도 대체로 勒捧하는 경우가 많아,<sup>117)</sup> 정부에서는 江民 士夫가 尊位를 칭하여 作奸하는 행위를 엄중히 금하였다.<sup>118)</sup> 금납화에 따른 새로운 운영상의 문제가 이해관계의 대립으로 표출되고 있었던 것이다. 그러나 이와같은 문제에도 불구하고 방역청부계의 설립은 負持軍役이나, 道路修治, 橋梁 塡土役 등으로 점차 확장되어 갔다.

원래 京騎兵이나 上番군이 담당하는 역이었던 부지군역은 상번군의 부족으로 숙종 42년(1716) 5부 방민에게 급가하여 담당하데 하는 임시 변통책을 취한 이후 방민의 하나로써 자리잡게 되었다.<sup>119)</sup> 그러나 방민들이 급가를 받고도 雇軍이 되기를 원하지 않아 방민을 강제로 입역하게 하였다.<sup>120)</sup> 결국 부지군역의 운영에도 많은 폐단이 생겨 대책을 강구하고 있었는데, 折草塵人 300명을 정하여 부지군역을 담당하고 그 대가로 葉草전과 함께 연초를 통공발매하도록 허락하였다. 그 후 절초전인들의 절초판매 독점에 대한 절초행상들의 반발로 말미암아 절초전인의 부지군역 담당은 置廢를 거듭하였지만, 결국은 절초전인이 부지군역을 전담하는 것으로 결정되었

116) 『英祖實錄』권 40, 영조 11년 윤 4월 甲申, 42책, p.477

연강부민 취마성계

117) 『備邊司謄錄』125책, 영조 29년 정월 16일, 12책, p.347

三江居民繁多 故士夫之勒成洞契 擅自使役之弊

118) 同上

江村士夫自稱尊位 縱奴作弊 稱以民막沮戲 則隨現論罪

119) 김동철, 앞의 책, 제 4장

120) 『承政院日記』467책, 숙종 38년 3월 6일, 25책, p.363

凡於舉動時 負持之役 量給價錢 以爲雇軍使用之地矣 坊民絶無願受者 不得不勒授立役 其爲怨苦 猶夫前日

다. 121)

방민의 요역 가운데 負持軍이 가장 힘들기 때문에 폐해를 구제할 것을 강구하였으나 좋은 대책이 없었다. 그러자 절초전인이 비변사에 呈訴하여 부지군역을 담당할 것을 자원함으로써 방민의 큰 역을 덜었다. 비변사는 담당하여 거행하도록 허락하고 法司와 平市署에 공문을 보내 兪초전인들이 막는 폐해를 금단하도록 하였다. 122)

즉 새로이 등장하던 소자본의 절초전인이 兪초전인의 침학을 받지 않도록 관에서 보장해주는 대가로 부지군역의 應役을 지속하도록 하였다.

熏造契는 왕이 교외로 거동할 때 道路修治와 橋梁, 填土 등의 역을 담당하는 계로서 설립되었다. 1731년 '京中 無賴遊手輩'가 治道役 勅使時 防守役 및 한성부 應辦物資를 담당하는 조건으로 훈조계 설치를 건의하여 허락을 받았다. 123) 훈조는 메주를 만들어 판매하는 것으로 원래 잡곡전의 市案物種이었으며, 124) 어용훈조는 司導寺, 內資寺 貢人이 조달하고 있었다. 125) 이들 훈조계인들은 治道役을 담당하면서 훈조의 판매를 독점하고자 하였던 것이다. 정부의 입장에서는 도로치수역을 훈조계를 통해 전담시키는 것이 썩 탐탁치 않았으나 현실적인 추세를 따르지 않을 수 없었다. 126)

121) 이영학, 『한국 근대 연초업에 대한 연구』(서울대학교 박사학위 논문), 1990

122) 『英祖實錄』권40, 영조 11년 12월 丙寅, 42책, p.489

123) 『承政院日記』724책, 영조 7년 6월 9일, 40책, pp.48-49

124) 同上

熏造 則雜穀塵人次知市案載錄之物

125) 『承政院日記』758책 영조9년 3월 13일, 42책, p.137

司導及內資寺 供上熏造 設造於城內 自是古例

126) 『備邊司謄錄』118책, 영조23년, 11월초 8일, 11책, p.817

陸契 氷契는 5부 방민의 방역으로 부과되었던 藏氷役을 대신하는 계였다. 氷庫는 동빙고, 서빙고, 내빙고 2곳 등 모두 4곳이 있었는데<sup>127)</sup> 장빙역은 주로 성밖의 강민들에게 집중된 역이었다.<sup>128)</sup> 동, 서빙고에 직접 伐氷하고 運氷한 강민에게는 그 대가로 병조에서 兵曹步木 4同과 常木 2同을 지급하였으며, 도성민에게는 부역노동 대신 藏氷米를 징수하였다. 그러나 1741년(영조17)에는 오부 방민에게 징수하는 장빙미를 혁파하고 이를 호조와 선혜청에서 지급하도록 결정함으로써<sup>129)</sup> 도성민의 장빙역은 현물납에서도 완전히 면제되어 갔다.

한편 내빙고에는 총 4만여정의 얼음을 저장하였는데, 그 중 1만丁은 紫門監에서 관할하여 병조에서 지급하는 木 5동 37필로 사빙업자에게 얼음을 구입하였다. 나머지 3만여정은 한성부에서 주관하였는데, 이것은 강민들이 직접 얼음을 채취하여 납부하는 것이었다.<sup>130)</sup> 한성부에서 주관하는 내빙고의 얼음납부역을 戶氷이라고 하였다. 호빙은 처음에는 성내외 민인 모두에게 1정씩 부과되었으나, 성내 민인의 역이 변증하다는 이유로 성외민에게만 2정씩 부과되었고 점차 5-6정으로 고정

---

熏造事 都下遊手之輩 托以擔當道路之役 中間作契 雖似불不美 多人設契 已久

127) 『備邊司謄錄』 129책, 영조31년 11월 30일, 12책, p.695

京城藏氷有四 東西氷庫則在江上 其二則在關內 一則紫門監主之 一則漢城府主之 東西氷庫則 惠廳給米 紫門則自兵曹給木

128) 『備邊司謄錄』 23책, 현종4년 10월22일, 2책 p.805

戶曹啓曰 漢城府啓辭 坊民之役比前苦重 ... 況藏氷等役 專責於沿江

129) 『續大典』戶曹 徭賦

東西氷庫 坊役氷米永減 自本曹惠廳 每當貢物出給時 每石除出五合零 待藏氷期 至多透氷庫 以資買氷

130) 『萬機要覽』財用篇 5, 藏氷 內氷庫

되었다.<sup>131)</sup>

이와같이 강민들의 장빙역이 고된 것이었으므로, 강민들에게 돈을 받고 호빙을 대신 납부하는 戶氷防納者들이 출현하였는데 이들이 陸契였다. 육계는 왕십리에 거주하는 궁민들이 결성한 것으로 겨울철에 도랑이나 미나리밭에 물을 저수하여 얼음을 채취한 다음, 강민에게서 돈을 받고 호빙을 대신 납부하는 것이었다. 그러나 육계가 납부하는 얼음은 강이 아닌 도랑이나 미나리밭에서 伐氷한 것이었으므로 깨끗하지 않았다. 때문에 빙고에서 退斥되는 경우가 많았으며, 그 결과 강민들은 빙가를 여러번 지불해야만 했다.<sup>132)</sup> 이러한 폐단이 발생하자 육계를 혁파하고 다시 강민들이 직접 채취한 얼음을 납부하게 되었다. 그러나 장빙역의 폐단은 여전하였으므로 1782년에는 강민들의 장빙역을 폐지하고, 이 역을 담당할 사람을 募民하여 계를 창설하도록 하였으니, 이것이 氷契였다. 빙계는 그동안 강민에게 부과되었던 장빙역을 대신하는 조건으로 얼음판매업을 독점하였다.<sup>133)</sup>

이와같이 특정 계의 설치를 통해 방역을 전담하게 된 것은 방민의 방역이 점차 소멸되어 가는 것을 의미하였다. 도시 노동력에 대한 부역제 징발의 소멸이었다. 그것은 이미 서울의

131) 『備邊司謄錄』129책, 영조31년 11월 30일, 12책, p.695

京城藏氷有四... 一則漢城府主之... 惟景兆所主 則稱以戶氷 在昔城內外民人 各納氷一張後以城內役繁 使城外專當 則戶納二張 又雜頭多而戶數減 漸次加數 今則爲五張或六張 爲城外民人 難支之弊

132) 『備邊司謄錄』129책, 영조 31년 11월 13일, 12책, p.695

往十里居民 無賴之類 結黨防納 名之曰陸契 所謂陸契之弊 罔有紀極 每當寒節 或儲水成氷 或芹沓伐取 勒捧厚價於江民 給賂充納於內庫 效不特所藏之氷 不潔莫甚 江民之疊納水價 愈往愈甚 不得已千百爲群 哀訴備局

133) 고동환, 앞의 논문, 제2장 3절 참조

대부분의 노동력을 필요로 하는 곳에는 임금을 주고 고용하는 노동자들이 광범위하게 존재하고 있었으며, 농촌으로부터 들어온 농민들을 받아들이는 노동시장이 어느정도 형성되어 있었음을 알게해 준다. 실제로 당시 한강 연안의 각종 선박에 상품을 선적하고 하역하는 작업을 비롯한 각종 노동에 많은 임노동자들이 고용되고 있었으며,<sup>134)</sup> 각종 軍營의 하급 군병과 중앙 관청의 하급 직책들이 雇立化하여, 부역의 형태에서 전업적인 직업으로 되어 가고 있었다.<sup>135)</sup> 뿐만 아니라 국가가 주도하는 각종 토목공사, 예컨대 山陵役, 營建役, 築城役과 같은 대규모 공사나 도로보수, 개천준설 같은 크고 작은 공사에 모민들이 대량으로 고용되고 있었다.<sup>136)</sup> 방역이 고용노동으로 전환하는 것은 이 시기 광범한 노동자의 존재에 근거하는 바였고, 이와같이 노동자들이 광범위하게 존재하는 것은 이 시기 서울의 도시적 발전의 주요 특징이었다.

한편, 방역의 고용노동화와 금납화 추세 속에서 방역계의 성립은 서울에서 새로운 특권상인의 성립을 의미하게 되었다. 즉 절초전인의 경우나 훈조계, 빙계의 경우와 같이 특정한 물품을 판매하는 특권을 갖는 대가로 방역을 담당하였는데, 그것은 서울의 상업적 발달 속에서 정부로부터 특권을 인정받아 특권상인으로서 이권을 얻는 것을 목적으로 하였다. 마계인들은 한강 연안의 하역 운송업을 독점하였다. 즉 이들이 얻는 이윤은 급가 자체에 의한 것 뿐만 아니라 보다 중요한 것은 일종의 貢人契로서 국역을 전담하고 하역, 운송, 상품판매 등

134) 田川孝三, 「朝鮮後半期に於ける倉庫勞動者の一例」 『アジア史研究』 3호, 1979

135) 주 72)

136) 尹用出, 앞의 책

의 특권을 확보하고자 하였던 것이다.<sup>137)</sup> 이러한 계는 都賈化하여 여타 영세 방민의 생계를 위협하는 사태를 낳기도 하였다. 예컨대 마계는 각 창에 전세·대동미를 운반하는 운부계와 통합하여 ‘貫馬運負契’를 결성하고, 용산일대에서 하역 운송을 독점하는 都賈가 되었다.

八江民이 馬契收米하는 일로 원망을 호소함이 한 두가지가 아니다. (중략) 稅大同運負剩米 410석을 마계에 합쳐서 국역의 거행을 도모하여 용산에 사는 수십인이 運負하는 일을 자신의 것으로 삼았다. 때면 稅大同船 등 허다한 선박이 도래할 때마다 짐을 부리는 일을 용산의 수십호가 독점하고 있다. 팔강에 사는 수많은 백성들은 등이 있어도 감히 물건을 운반할 방도가 없어 입으로 원망과 저주의 말만 할 뿐이다. 이것이 이른바 賭賈의害人이다.<sup>138)</sup>

즉, 18세기 후반 세마운부계는 용산일대 부호 수십호로 구성되었는데, 이들은 세대동선 등 경강변에 도착하는 많은 선박들의 물품하역을 독점하는 용산운부도고가 되어 있었다. 이들이 하역운송업을 독점하게 되자 하역운송업으로 생계를 이어가는 팔강민들의 생업이 빼앗기게 되는 실정이었다. 요컨대 18세기 초반 경부터 貢價 자체에서 비롯된 이윤 외에 공인권이 보장하는 특권을 노리는 층에 의해 새로운 공인권 창설이 주도되었는데,<sup>139)</sup> 이러한 새로운 공인권 창설의 일환으로 방

137) 京兆府誌, 工房

本府所管 熏造契 車契運負契各江馬夫色掌等 第應國役 與凡民有異則宜有定式

『承政院日記』1073책, 영조27년 8월 30일, 60책, p.232

馬契 卽大小國役時 全當馱運之役

138) 『備邊司謄錄』179책, 정조 15년 7월 19일, 17책, p.832

139) 오미일, 「18,19세기 새로운 貢人權·慶契창설운동과 亂慶活動」 『奎章閣』10, 1987

역계들이 공인계로서 성립하고 있었던 것이다.

이와같이 17세기 이후 방역제는 서울 도시노동력의 존재조건과 상품유통구조의 변화에 의해 노동력을 고용하는 형태로 변동하는 추세였다. 그러한 고용노동의 확대는 방역제의 금납화를 촉진하는 한편 방역을 전담하는 공인계를 형성하는 결과를 낳았다. 그러나 일부 방역에 있어서는 19세기 이후에도 계속 방민을 동원하는 경우도 있었다.<sup>140)</sup> 이것은 방역 자체가 잡역으로서 부나 방, 계마다 그 역의 내용과 부담에 차이가 있던 것에서 유래된 결과라고 보여진다. 요컨대 방역은 중세국가가 일반 농촌 사회에서 有田則有租 有身則有役 有戶則有負의 원칙을 그 최후까지 포기하지 않았던 것처럼, 방역제가 지향하는 중세 부세적 성격이 원칙적으로 지속되었기 때문이다. 그러나 전반적인 추세는 방민에 대한 직접 노동력 징발이 점차 소멸되고 고용노동이 확대되어 가는 한편, 방역청부제가 새로운 공인계로서 정착되는 방향으로 나아가고 있었다.

## 5. 맺 음 말

이상에서 중세사회내의 구성적 전제의 차이에서 제기되는 지역적 특성을 중세도시라는 시각에서 접근하여, 그 일환으로서 중세도시민의 賦稅體系였던 방역제에 대하여 살펴보았다.

방역제는 중세도시로서의 서울만에게 부과된 호역으로서 이것은 중세도시가 지방 농촌사회와 그 구성적 전제가 다름에 따라 주어진 부세체계였다. 즉 농본 이념하의 중세 집권적 봉건국가에서 요구되는 최소한의 상품유통기능을 주도하고 있던

140) 京兆府誌, 工房

永禧殿舉動時 修掃南部坊民舉行

왕도 서울의 주민을 중세적 도시민으로 파악한 전제 위에서 국가 통치의 한 표현형태였다. 방역제는 주로 서울 5부 방민에 대한 노동력 징발을 내용으로 하여 도시 운영에 소요되는 제 잡역에 충당하고 있었다. 이것은 각 부의 방, 계별로 집단적으로 운영되고 있었으며 그 실무는 洞任, 契任들에 의해 이루어지고 있었다. 이러한 방역은 그 역의 내용이 부정기적이고 부적량적이었으므로, 또 거주지역에 따라 달라지고 있는 실정에서 사실상 서울민 모두에게 일률적인 균역이 되기는 곤란하였다. 그리고 사실상 사대부를 칭하여 역에서 면제되는 자도 많았다. 그러나 방역제가 갖는 기본 모순은 무엇보다도 일개 노동력이 시공상에서 분리되어야 한다는 데서 야기된 것으로서, 특히 매일의 『專以興販爲生』 하던 대부분의 방민에게는 더욱 심각한 문제였다. 이러한 문제는 중세도시의 상품유통경제가 확대되고 종래와 다른 생산적 기능이 강화되어 갈 때 더욱 심화되지 않을 수 없었다. 이것은 곧 중세도시의 변동에서 야기되는 문제였다.

이러한 변동은 조선후기 전반적인 사회적 변화와 더불어 일어나고 있었다. 즉 사회적 생산력의 발달과 그에 따른 상품유통경제의 확장 및 상공업 인구의 증가는 도시구조의 양적인 팽창과 질적인 변동을 초래하였다. 즉 중세도시는 도시인구의 증가와 더불어 생산적 기능을 수반하면서 도시 자체로서도 변형하고 있었던 것이다. 주지하듯이 서구에서는 특권도시(길드체제)가 형성되고 차차 농민분해의 진전에 따라 특권도시에 대항적인 비특권도시가 발전을 보게 되었으며, 소위 Urban-exodus(직인의 특권도시로부터 비특권도시로의 유출현상)가 일어나 특권도시는 더욱 몰락하고 향촌의 비특권도시가 상대적으로 번영을 보여주었던 것이다. 그러나 조선후기 특히 17세기말 이

후에 있어서 서울은 서구의 경우와 달리 서울의 특권도시화에 대항하여 서울밖에 따로 향촌의 비특권도시가 발전하여 특권 도시를 붕괴시켰다기 보다는 오히려 그 내부의 변동을 초래하면서 변영하고 있었다. 상업인구와 노동인구의 증대, 亂塵 등 비특권상인 활동 등에서 보듯이 서울은 조선후기 농촌사회의 붕괴와 이에 따른 사회 경제적 변동의 중심지로서 역할을 하고 있었다. 이는 중앙집권적 사회 체제가 강고한 나라들의 근대화 과정의 한 특징으로 주목해야 한다고 생각한다.

결국 이러한 사회 변동의 구조적 특질과 궤를 같이하는 가운데 도시민의 부세였던 방역제의 운영도 달라지고 있었다. 그것은 무엇보다도 도시노동력의 변화에서 야기되는 문제들로서 도시노동력의 무상징발이 불가능해지는 실정이 되고 있었기 때문이다. 도시 노동력에 대한 인식의 변화는 방역 노동에 대한 급가에서 점차 전업적인 고용노동으로 전화하는 것에서 확인된다. 그리하여 새로운 공인계로서 방역계들이 형성되었다. 그러나 부세체제에 의한 고용노동은 여전히 봉건적인 틀 속에서 이루어지는 것이었으므로 가치증식을 전제로 한 근대적이고 자본주의적인 성격에 접근하는 것이라 보기는 어렵다. 일종의 과도기적인 성격의 고용노동이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방역계의 형성과 방역의 금납화는 이 시기 서울의 도시적 기반이 증대한 노동력을 수용할 정도의 생산성을 확보하며 상공업 도시의 기능도 점차 증대시켜가는 것을 반증하는 것이기도 하였다. 왕도로서의 정치적 기능에 상공업의 발달이라는 요소가 결합하여 복합적인 모습으로 발전하면서 서울의 도시적 구성은 변모하여 갔던 것이다.