

英祖·正祖의 새로운 商業觀과 서울 商業政策

한 상 권

1. 머리말
2. 英祖·正祖의 새로운 商業觀
3. 서울 商業政策
 - 1) 貢市人詢摸
 - 2) 塵·契册設 금지
 - 3) 通共政策
4. 맺음말

1. 머리말

18세기 들어 국내의 상업은 현저히 발달하였다. 특히 서울상업은 많은 변화가 있었다. 난전과 금난전의 대립 갈등, 도고상업의 등장, 사상층의 성장과 신해통공의 실시 등이 대표적인 사례로, 이와 관련하여 많은 연구가 이루어져 왔다.¹⁾ 그러나 18세기 서울상업을 정부의 상업정책과 관련시켜 파악한 연구는 그다지 많지 않다. 이와 관련한 최초의 연구자는 최병무였다. 그는 봉건정부와 시전과의 관계를 천착하면서, 봉건국가는 시전에 어떤 특권을 부여하였으며, 어떠한 비호 정책을 실시하였는가? 반면에 시전상인들은 특권 상인들로서 봉건국가의 비호정책의 댓가로 어떠한 봉사과 의무를 졌는가? 등을 해명하고자 하였다. 모든 역사적 사실들은 18세기 중엽으로부터 19세기 중엽에 이르는 약 백 여 년간에 우리 나

1) 吳美一, 1987 「조선후기 상품유통 연구현황」 『韓國中世社會解體期の 諸問題』 하.
高東煥, 1995 「상품유통경제의 발전」 『한국역사입문』 ②.

라의 봉건 경제가 수공업과 채광·야금업 및 대내적 상업에 있어서 새로운 경제적 격변의 체험 과정에 있었던 흔적을 역력히 보여 주고 있었다. 그러나 그럼에도 불구하고 이 주목할 만한 변화들은 봉건 통치계급의 반동적 억압정책으로 말미암아 자체의 역사적인 노정을 충분히 밟지 못한 채 외래자본주의의 침입에 봉착하였다. 이조 정부의 수뇌자 집단은 이 시기 모든 분야에서 진보와 전진을 억압 말살하려던 사회의 가장 반동적인 계층이었으며, 이러한 봉건정부 상업정책의 수탈성 때문에 상업자본이 축적되지 못하였고 19세기 외래자본주의의 침략 앞에서 발전의 성과물이 일거에 剷滅될 수밖에 없었다.²⁾ 최병무는 1950년대에 이미 조선 후기 상업을 발전론적인 시각에서 파악하는 선구적인 업적을 이루었음에도 불구하고 지배층의 상업정책에 대해서는 어떠한 진취성이나 개혁성도 인정하지 않는 정체론적인 관점에 머문 한계를 보였다.

상업사상과 상업정책을 연관시켜 조선시대 상업사를 발전적으로 파악하려는 연구는 '90년대 들어 본격화 되었다. 白承哲은 조선 후기 상업사를 국가재조론의 입장에서 파악하였다. 17세기 후반 관료·유자들의 상업관·상업정책론은 국가재조 방략과 연결되면서 크게 두계통으로 나누어 진다. 하나는 무본보말론을 계승하여 상업발전과 아울러 국가가 상품유통경제를 적극적으로 관리·통제하여 그 이익을 환수하려는 근기남인의 '利權在上論'이며, 다른 하나는 경제현실을 바탕으로 무본보말의 필요성을 인정하여 상업발달은 긍정하지만 주자학적 의리관을 고수하여 군주·국가의 상업 문제에 대한 간여를 최소화 하려고 하는 서인=노론 계열의 '財賦民產論'이다. 정부는 상품유통경제를 장악하기 위한 방안으로 시전 상인에게 금난전권을 부여하거나 공인에게 시가보다 훨씬 높은 액수의 공가를 선급하는 방법 등으로 이들을 육성하였는데, 정부의 특권상인층 육성정책은 국가가 상품유통경제를 장악하기 위한 방안이었다.³⁾ 朴平植은 조선전기의 상업사상과 상업정책을 국가권력과의 관계속에서 검토하였다. 국초이래 조선정부는 '務本抑末' 이념하에 도성의 시전상인 등을 국가가 허용하고 파악 통제하였다. 상업정책

2) 최병무, 1958 「리조시기의 시전」 『력사논문집』 2.

3) 白承哲, 1996 「朝鮮後期 商業論과 商業政策-17세기 國家再造方略과 관련하여-」 연세대 박사학위논문.

의 또다른 이념으로 표방되던 ‘利權在上論’은 상업이 국가가 독점하고 이를 사회 관계상에서 ‘上’에 위치하는 양반 지주 위주로 운영해 가려는 이념이고 방침이었다. 이러한 상업관에 따라 조선 정부는 도성에 시전을 조성하고 운영하였다. 관허 상업인 시전을 통해 도성상업과 전국의 교환과정을 관장하고, 동시에 도성민의 일상수용과 국가의 수요물을 조달하려는 목적이었다.⁴⁾ 백승철과 박평식의 연구는 상업사상과 관련시켜 정부의 상업정책을 파악하여 상업사 연구에 새로운 시각을 제시해 주었다. 또한 조선시대 상업은 발달하였지만 상업사상이나 상업정책은 별다른 진전이 없었다는 종래의 부정적인 선입관을 불식시키는 데도 커다란 기여를 하였다. 李憲稔은 개항 이전인 전근대 조선의 상업정책을 경제사상, 경제정책의 전개속에서 파악하였다. 근대로 들어오면서 시장에서의 교환이 지배적인 통합원리로 되는 데 반해, 전근대 조선시대의 경제는 주로 집권국가의 재분배에 의해 통합되었고, 그러한 활동이 경제정책의 내용과 성격을 규정하였다. 국가는 잉여의 흡수와 재분배를 통해 자신의 물적 재원을 확보하고 지배기구를 유지하였다. 국가가 인민과 토지를 대상으로 부세를 징수하여 왕족·관료·군대 등에 재분배하는 물류는 시장에 의한 통합기능을 대신하는 것으로서, 시장형성이 낮은 단계의 광역적 물류 가운데서 중심적인 지위를 차지하였다. 국가에 의한 재분배기능의 발달은 중세 서유럽과는 달리 시장발달과 상업화를 완만히 하는 요인으로 작용하였다.⁵⁾ 이헌창은 거시적인 관점에서 전근대 조선시대 상업정책을 국가의 재분배 기능과 관련지워 파악하고, 이를 중세 서유럽과 비교 고찰함으로써 상업사연구의 시야를 확대시켰다.

본고는 기존의 연구성과에 힘입어 18세기 영조와 정조의 상업관과 상업정책을 검토한다. 다 아다시피 18세기는 정치사적으로 군주주도의 탕평정국기였다. 탕평군주는 백성들과의 직접적인 만남을 통해 정책을 입안하는 등, 이전 시기와는 다른 정치운영방식을 취하였다. 당시 입안된 서울 상업정책도 이러한 정치사적 흐름과 무관하지 않다. 따라서 18세기 상업사 연구는 국왕을 중심에 놓고 상업관과 상업정책을 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해 먼저 탕평군주인 영조·정조의

4) 朴平植, 1997 『朝鮮前期의 商業과 商業政策』, 연세대 박사학위논문.

5) 李憲稔, 1996 『朝鮮時代 國家의 再分配機能과 國內商業政策』, 『省谷論叢』 27.

상업관을 통해 서울 상업 정책의 기본 방향을 파악하였다. 그리고 18세기 주요 서울 상업정책을 공시인순막, 전·계창설 금지, 통공정책 등 세 가지로 설정하고 각각의 내용을 분석하였다. 국왕의 상업관과 상업정책과의 연관성을 보면, 국가가 상업유통권을 장악해야 한다는 貨權在上論과 밀접한 관련을 지니는 상업정책은 공시인순막이며, 모든 백성은 동일한 나의 신민(一視之民)이라는 탕평이념은 小民保護論으로 나타났는데, 이와 관련된 상업정책은 특권과 독점을 폐지하는 塵·契창설 금지와 통공정책이었다. 국왕의 상업관과 상업정책에 대한 파악을 통해 18세기 서울 상업의 실태와 성격을 규명해보려는 것이 이 글의 목적이다.

2. 英祖·正祖의 새로운 商業觀

조선후기 상업발달로 인구의 이동, 신분제의 동요, 지역구조의 변화와 함께 도시의 발달이 이루어졌다. 상업 발달을 가장 첨예하게 반영하는 최선진 지역은 서울이었다. 조선전기 정치, 행정도시로 출발한 서울은 18세기 이후 상업도시로 성장하고 있었다. 都民이 의지하여 살아가는 방법은 전적으로 市肆를 열고 有無를 貿遷하는 것이며,⁶⁾ 서울 시민의 열에 여덟, 아홉은 「貿賤販貴 興利資生」하였다.⁷⁾ 인구의 대부분이 상업에 종사하여 생계를 꾸려가는 서울은 상업도시로 변모하고 있었다. 서울이 상업도시로 새로운 면모를 띠기 시작하는 시기는 시전의 신설이 늘어나는 17세기 말엽부터이다.⁸⁾ 18세기에 접어들면서 서울의 한강 상업지대는 본래의 三江(한강, 용산강, 서강)에서 五江, 八江으로 범위를 확대하고 19세기 초에는 十二江(한강, 두모포, 뚝섬, 왕십리, 안암, 전농, 서빙고, 용산, 마포, 서강, 망원정, 연서)까지 등장하였다. 경강 일대에서도 서해와 연결되는 해로 교통상 이점을 많이 가지는 마포가 각광을 받아 제일의 상업 번성지대로 발전해 갔다. 상업의 발달로 서울의 모습은 변화하고 있었다. 상업과 수공업의 새로운 동향을 보여준 18세기의 서울은 도시로서의 약진할 가능성을 갖추었고, 이용후

6) 『영조실록』 권 126, 영조 51년 12월 임신. 44-521다.

7) 『정조실록』 권 12, 정조 5년 11월 기해. 45-277가.

8) 1670년을 전후로 市廛의 신설이 늘어나기 시작하였는데, 1660년 경에 西江米廛, 1680년 경에 麻浦米廛, 門外米廛, 1671년에 서소문 밖에 外魚物廛이 창설되었으며, 이 밖에 鷄兒廛, 南草廛, 涼台廛, 門外隅廛, 門外床廛 등도 이 때 창설되었다.

생학과 지식인들은 소상품생산자들의 ‘시장(市場)’ 확대의 욕구를 대변하는 유통위주의 경제론을 제창하였다.⁹⁾

조선후기 서울이 상업적 분위기로 충만함에 따라 국왕도 종래의 중농적인 사고에 안주할 수만은 없었다. 물자의 원활한 수급과 물가대책을 마련하여 도시민의 생활을 안정시켜야만 했기 때문이다. 영조와 정조는 서울상업의 발달을 목격하면서, 공통적으로 상업이윤을 국가가 장악해야 한다는 貨權在上論을 견지하였다. 영조와 정조는 정치적으로 국왕 주도의 탕평정치를 편 탕평 군주이다. 朋黨政治의 폐해를 해소하기 위해 도입된 蕩平政治는 국정 운영의 주도권 장악을 위해 王權의 독자성을 제고시키고자 노력하였으며, 이를 위해 聖賢을 모방하는 방식을 취하였다.¹⁰⁾ 이러한 탕평이념이 경제적으로 발현될 때, 국왕이 상업권을 장악해야 한다는 화권재상론이 되는 것이다. 영조, 정조가 주장하는 화권재상론은 상업적 이익이 사상, 양반(세가노자), 공방, 군문, 각사 등에게 사적으로 유입되는 것을 막고 국가가 직접 장악하여 국부를 증대시켜야 한다는 주장이다. 국가가 자본축적의 주체가 되어 개인이 상업의 이익을 독점하려는 것을 막음으로써 國富를 달성하려는 이념이다.¹¹⁾

영조는 貨權이 盛世에는 위에 있고 衰世에는 아래에 있다고 하였다.¹²⁾ 물화의 권리는 위에 있지 아래에 있지 않으며,¹³⁾ 錢貨之權은 마땅히 국가가 가져야 한다고 생각한 것이다.¹⁴⁾ 영조가 이러한 생각을 확고히 굳힌 것은 당나라 陸贄의 문집인 『陸宣公奏議』를 읽고 나서부터이다. 1734년 정월 영조는 『陸宣公奏議』를 읽고 字字句句가 합당하고 절실하며 실로 時弊에 딱 들어 맞는다고 감탄하였다. 영조는 『錢貨弛張 兼并斂重』에서 특히 깨닫는 바가 있으며, 「先王立貨泉之法以節輕重之宜 財之大柄 國之利權 守之在官 不以任下」라고 한 말의 사리가 매우 밝

9) 李佑成, 1963 「18세기 서울의 都市의 霧圍氣-實學派 특히 利用厚生派의 성립 배경-」 『鄉土서울』 17: 『韓國의 歷史像』(創作과批評社)에 재수록.

10) 李泰鎮, 1990 「朝鮮王朝의 儒敎政治와 王權」 『韓國史論』 23, 서울 대학교 인문대학 국사학과.

11) 白承哲, 1996 「朝鮮後期 商業論과 商業政策」 연세대 박사학위논문.

12) 『증보문헌비고』 권 163, 市權考 一 市.

13) 『비변사등록』 85책, 영조 5년 정월 6일. 8-513라.

14) 『비변사등록』 97책, 영조 11년 3월 8일. 9-982나.

다고 하였다.¹⁵⁾ 국왕이 국가의 전화권, 재정권 등 이권을 장악해야 한다는 화권 재상론이 영조에게 설득력 있게 다가온 것이다. 영조가 『陸宣公奏議』를 탐독하고 느낀 바를 정책으로 구현한 것이 이 해 8월 반포한 3차 純木令이었다.¹⁶⁾ 당시 지주, 부상대고들의 화폐축장으로 전황이 심각하여 민간 고통의 근원이 되고 있었는데, 영조는 貨權을 국가가 장악해 民國의 制貨之道를 달성하기 위해 부세를 순목으로 받도록 하였다.¹⁷⁾ 영조는 순목령은 소민들을 위해 나온 것이므로 백성들에게 이익이 되는 한에서 시행할 것이며, 목화가 귀한 錢賤木貴년에는 以錢代納을 절반 허용하겠다고 공언하였다.¹⁸⁾ 이와 함께 3차 순목령을 반포하기 직전인 1734년 6월 군문, 궁방, 호세가들의 침탈로부터 공시인을 보호하기 위해 비변사로 하여금 공시인폐막을 수렴하도록 명하였다.¹⁹⁾ 순목령반포와 공시인순막간 서로 밀접한 관련이 있음을 암시하는 것이다. 그러나 영조 특유의 3차 순목령도 시행한지 1년 만에 폐기되고 다시 代錢納으로 회귀하였다. 영조는 錢貨를 영원히 무용지물로 만들기 위해 순목령을 실시하였으나,²⁰⁾ 화폐 유통은 이미 움직일 수 없는 대세로 자리 잡았다. 영조가 화폐 유통에 대해 부정적인 생각을 지닌 까닭은 교환가치로서의 효용성을 인정하지 않고 사용가치로서만 인식하였기 때문이다. 영조는 錢은 추위도 입을 수 없고 배고파도 먹을 수 없으나 부익부 빈익빈의 폐단이 여기에서 근원한다고 생각하였다.²¹⁾ 이 때문에 영조는 尤物이며 간할만 증대하는 鑄錢의 사용을 즉위초부터 중지하도록 명하였다.²²⁾ 영조는 錢貨의 폐단이 극에 달하였지만 화폐가 없는 나라가 없으므로 그 대신할 것을 얻은 후에야 폐지할 수 있다 하여, 화폐를 혁파도 않고 가주도 않는 不罷不鑄論을 견지하였다.²³⁾

15) 『비변사등록』 95책, 영조 10년 정월 27일. 9-743나.

16) 『비변사등록』 96책, 영조 10년 8월 23일. 9-866다.

17) 『비변사등록』 96책, 영조 10년 8월 23일. 9-866다.

18) 순목령을 반대하는 이들은, 현재 전화가 민간에서 통용되고 있는데 국용에서 불허하면 문제가 생기고, 순목상납시 木綿踊貴하여 다시 行錢하지 않을 수 없을 것이며, 순목으로 지급하면 1필가가 1냥에 불과하여 공인의 생리가 어렵다고 반발하였다(『비변사등록』 96책, 영조 10년 8월 23일. 9-866다).

19) 『영조실록』 권 38, 영조 10년 6월 계축. 42-441나.

20) 『비변사등록』 96책, 영조 10년 8월 23일. 9-866다.

21) 『비변사등록』 82책, 영조 3년 11월 17일. 8-192나.

22) 『비변사등록』 78책, 영조 원년 10월 6일. 7-764라.

23) 『비변사등록』 82책, 영조 3년 11월 17일. 8-191다.

영조는 불과부주론을 고수하기 위해 1727년 1차 순목령에 이어 1729년에 2차 純木令을 내렸으나,²⁴⁾ 筵臣의 반대로 身布代錢으로 바꾸지 않을 수 없었다. 1731년 영조가 특별히 주전을 허락한 것은 진흙을 위해서였다.²⁵⁾ 3차 순목령도 실패로 끝나자, 1742년 영조는 錢弊를 구하고자 한다면 加鑄 외에는 다른 방법이 없다고 하였다.²⁶⁾ 加鑄를 허락한 영조는 錢權이 부민에게로 넘어갈 것을 우려하지 않을 수 없었다. 국가가 화폐유통권을 장악하여 화권재상을 실현하려는 이념과 배치되기 때문이었다. 영조는 국가가 발행한 동전을 지주·부상들이 다량으로 축적하여 화권이 이들에게 있기 때문에 국가의 통화조절 기능이 불가능하다고 생각하였다. 따라서 지주·부상들이 장악하고 있는 화권을 국가가 되찾기 위해서 동전을 폐지하고 새로운 화폐를 발행해야 한다고 생각하였던 것이다. 결국 영조대 화폐정책은 서인=노론의 거주론에 입각하여 동전 가주가 시행되는 가운데, 화폐 주조 과정에 대한 국가관리의 강화와 「銀錢相准式」의 부활이 이루어져 일정하게 화권재상의 입장을 관철시키는 방향으로 전개되고 있었다.²⁷⁾ 영조가 加鑄를 허락한 이후 공시인순막을 한층 강화한 것도 貨權이 부민에게로 넘어가는 것을 우려한 때문이었다. 사상도고에 의해 어용상업체제인 시전과 공인체제가 동요, 붕괴되는 것을 막기 위해 비변사에 공시당상을 새로이 설치하고 貢市人詢廩을 정례화, 제도화한 것이다.

정조는 영조보다 상공업을 중시하였다. 1778년 英宗大王 祔制를 마친 직후 정조는 국정의 현안으로 民産, 人材, 戎政, 財用 등 네가지를 제시하였는데, 민산을 제일 먼저 거론한 데서 경제를 중시하는 정조의 시국관을 엿볼 수 있다. 정조는 財用은 邦本이라 하였으며, 民産과 관련하여서는 「工商末務也 民賴以裕衣食 則猶爲利用厚生之資」²⁸⁾라 하였다. 상공업이 말업이기는 하나 백성들의 생활을 풍족하게 한다는 점에서 이용후생의 바탕이 된다는 생각이다. 정조의 이러한 생각은

24) 1차 순목령은 1727년 5월~9월, 2차 순목령은 1729년 10월, 3차 순목령은 1734년 10월~1735년 12월까지이다. 이재윤, 1997 「18世紀 貨幣經濟의 發展과 錢荒」 『學林』 18.

25) 『비변사등록』 90책, 영조 7년 9월 30일, 9-126가.

26) 이재윤, 1997 「18世紀 貨幣經濟의 發展과 錢荒」 『學林』 18.

27) 白承哲, 1996 「朝鮮後期 商業論과 商業政策」 연세대 박사학위논문.

28) 『비변사등록』 159책, 정조 2년 6월 5일, 15-592나.

경제발전을 추구하면서 동시에 상공업을 발전시켜 농업을 보완해야 한다는 末業補用論 즉 務本補末論과 일맥 상통하는 것이다. 상공업을 발전시켜 이용후생의 기틀을 마련해야 한다고 생각한 정조는 화폐 통용에 대해서도 긍정적으로 생각하였다. 加鑄論자 들이 화폐주조를 차익을 얻을 수 있는 裕國之道라고 주장한 반면,²⁹⁾ 정조는 화폐를 물화를 유통시키는 수단으로 이해하였다. 정조는 “옛날 사람이 錢을 이름하여 泉이라 이름하고 衡이라 이름한 것은 天下에 유행하면서 그치지 않기 때문이며, 物의 높고 낮음에 무거움과 가벼움을 맞추기 위한 것”이라고 하여,³⁰⁾ 화폐를 상품유통과 가치척도의 수단으로 평가하였다. 또한 “대개 그 물건됨이 잡아도 따듯하게 해주지 않고 먹어도 배고픔을 도와주지 않으나, 錢이 工事を 통하게 하고 交易를 이롭게 하는 것을 사람들이 모두 편하게 여기기 때문에 어쩔 수 없어서 쓰는 것”이라고 하여,³¹⁾ 화폐가 지니는 “通工事 利交易”의 기능을 높게 평가하였다. 영조가 화폐를 사용가치로서만 이해한 데 반해, 정조는 교환가치로서의 기능을 인정하였다는 점에서 차이가 있다.

그러나 정조 역시 상업의 이윤은 국가가 장악해야 한다는 화권재상론을 견지하였다. 정조는 私商이 낭자하게 蓼貨를 潛賣하는데, 국가가 이를 금하지 못한 채 그들 하는 대로 내버려두느니 차라리 八包에 총당하여 貨泉權이 조정에 귀속되도록 하는 것이 國體를 바로 세우는 방도라고 하였다.³²⁾ 대 중국무역에서 사상들의 밀무역을 금하기 어려운즉 이권이 아래로 옮겨가는 것을 그대로 방치하기 보다는 국가가 적극적으로 무역의 길을 열어 制貨權이 조정에서 나오도록 하자는 주장이다. 정조는 金貨에 대해서도, 사상이 밀반입하는 수량이 대단히 많은데 이를 금단할 수 없다면 세금을 매겨 유통하도록 하여 利權이 국가에 귀속되는 방안을 마련하도록 지시하였다.³³⁾ 정조의 화권재상 이념을 잘 보여주는 것은 신해통공과 舟橋司 설치이다. 정조는 당시 상품화폐경제의 발달과 함께 양반사족들이 상업에 참여하는 현실을 부정적으로 바라 보았으나 상업이 지니는 유효성과 상업의 자유

29) 『비변사등록』 84책, 영조 4년 7월 28일. 8-438나

30) 『弘齋全書』 권 12, 序引 鑄錢引(附採銀).

31) 『弘齋全書』 권 12, 序引 鑄錢引(附採銀).

32) 『정조실록』 권 46, 정조 21년 2월 경자. 47-12나.

33) 『정조실록』 권 48, 정조 22년 6월 을미. 47-89라.

가 필요하다는 것에 대해서는 충분히 인식하고 있었다. 그러므로 그는 상품화폐 경제의 발달로 인한 사상의 성장을 현실로 인정하되, 상업을 통해 얻어지는 이윤이 개인에게 돌아가도록 방치하기 보다는 어떠한 형태로든 국가재정에 흡수하고자 하였다. 신해통공과 주교사의 설치는 그러한 이념이 상업정책으로 반영된 것이었다. 신해통공이 시전에 대해 서울의 유통기구의 중심이라는 종래의 지위를 공식적으로 부정하고, 나아가 새롭게 성장하는 상인세력의 존재를 인정할 수 있도록 하는 정책이었다면, 주교사의 설치는 새로운 상업세력중에서 특히 경강을 중심으로 활동했던 사상도고의 존재를 인정하고 그들을 국가재정 속에 포섭해내는 정책이었다.³⁴⁾

탕평군주인 영조와 정조는 정치운영 과정에서 중간 신료층을 배제하고 국왕과 백성의 직접적인 만남을 통해 소민을 보호하려 하였다. 영조는 保民·濟民책 마련을 위해 백성들과의 직접적인 만남을 강화하였으며,³⁵⁾ 재위 50여 년간 전국적인 차원의 부세 감면 조치를 45차례 실시하였다.³⁶⁾ 영조대 소민보호를 위한 부세감면 조치는 전정, 군정, 환곡 등의 삼정과 대동미에 집중되어 있었다.³⁷⁾ 정조 역시 능행시 백성들과 직접 대면하면서 민막을 순문하였는데, 그 결과 民訴인 상언·격쟁이 활성화되었다. 소상공생산자와 소상공인, 도시소시민을 보호하려는 영조와 정조의 상업관은 독점을 금지하는 상업정책으로 나타났다. 서울의 부상대고들이 미곡을 많이 축적하고 미가를 「乘時操縱 任意低昂」하자, 영조는 쌀값을 전 1냥에 최저 3승 최고 2두 5승으로 硬定하려 하였다.³⁸⁾ 서울의 미가가 치솟는 것은 都

34) 李旭, 1994 「18세기 서울 商業界의 변화와 政府의 對策」, 『歷史學報』 142.

35) 『영조실록』 권 60, 英祖 20년 10월 庚戌, 43-153라.

36) 한상권, 1992 「18세기 前半 明火賊 활동과 정부의 대응책」, 『韓國文化』 13, 서울대 한국문화연구소.

37) 먼저 전정을 보면 주로 田租와 結錢에 대한 견감조치가 중심을 이루었다. 그 중에서도 특히 1740년 전세 17만석을 全減하는 조치, 그리고 1755년 각 도 結錢의 절반을 감하는 것은 획기적인 조치였다. 환곡이나 대동미 보다도 結錢을 견감하는 것은 소민들에게 가장 실질적으로 혜택이 돌아가는 조치이다. 군정에 관해서는 身布를 蠲減하여 주었다. 군역은 양인 농민만 부담하였으므로 身布 견감 역시 소민을 보호하는 정치의 효과를 극대화 시킬 수 있었다. 1726년 尤蓁邑의 군포를 全減한 것, 1737년 兩湖 우심읍의 군포미를 전감한 것이 눈에 띈다. 특히 均役法の 실시로 양역 폐단은 어느 정도 해소될 수 있었다(한상권, 1992 「18세기 前半 明火賊 활동과 정부의 대응책」, 『韓國文化』 13, 서울대 한국문화연구소).

下的 富商이 藏穀射利한 때문이니, 정부가 고시가격을 제시하여 도고상인들이 곡가를 조종하는 폐단을 막겠다는 입장이다. 국왕의 時價硬定 방침에 대해 특진관 尹淳은, 지금 비록 2두 5승으로 미가를 작정하여도 부민이 감추고 방출하지 않으면 이 법은 행해지지 않을 것이니 조정에서 별도로 곡물을 發賣하는 보완책 마련이 필요하다고 하였다. 그러나 영조는 時價를 朝令으로 정하는 것이 어렵고 폐단이 야기되는 것도 모르는 바가 아니지만, 價本을 이미 작정하였은즉 堅持하고 嚴守하지 않을 수 없다며 당초의 입장을 고수하였다.³⁹⁾ 이후 영조는 「物之不齊 物之情也」라 하여, 정부가 가격을 勒定하는 것은 잘못된 정책이라고 반성하였다. 정부가 최고 최저가를 고시하여 물가를 통제하려는 입장에서 수요 공급의 법칙에 따른 시장의 가격조절 기능에 맡기는 방향으로 선회한 것이다. 그럼에도 영조는 상인들이 貨權을 장악하고 藏穀操縱하는 행위에 대해서는 梟示를 해서라도 막아야 한다고 생각하였다. 군주가 나라를 다스리는 중심이 되어야 한다는 『大學』의 一人定國이나, 국왕이 정치를 잘못하면 온 사방이 다스려지지 않는다는 『孟子』의 四境不治처럼,⁴⁰⁾ 국왕이 화권을 확고히 장악해야 부상대고의 독점을 금하고 도시소민의 생활도 안정시킬 수 있다는 생각이다.

반면 정조는 자유로운 상업활동을 보장하여 미곡의 유통을 활성화시키고, 곡물의 원활한 수급조절을 꾀하였다. 정부가 나서서 미가를 강제로 통제하는 것이 아니라 수요와 공급 법칙에 따른 시장의 가격형성에 맡겨야 한다는 입장이다. 정조의 상업관은 다음 전교에 잘 드러나 있다.

都下千萬家の 8口 10口가 먹는 것이 쌀값의 귀천에 달려 있는데, 곡식이 들어올 수 있는 길은 세가지이니 貢人, 市人, 商人이다. 근래 대간에서 유사에게 신칙하여 미가가 급등하는 것을 막도록 하였다고 말하나, 나는 실행되지 않으리라 생각했다. 대저 貿遷의 방법은 錢과 穀이 동등한 貨泉

38) 『비변사등록』 90책, 영조 7년 10월 8일. 9-136다.

39) 『비변사등록』 90책, 영조 7년 10월 9일. 9-139나.

40) 『영조실록』 권 88, 영조 32년 10월 경인. 43-635가.

「一家仁 一國興仁 一家讓 一國興讓 一人貪戾 一國作亂 其機如此 此謂 一言僨事 一人定國, 一人謂君也(『大學』)

「孟子謂齊宣王曰 ...四境之內不治 則如之何 王顧左右而言他(『孟子』 梁惠王章句 下)

이므로 그 많고 적음에 따라 서로 귀천이 다르다. 조정에서 마땅히 平準 하는데 힘쓴다면 요컨대 모든 물줄기가 도도히 흐르는 것처럼 해야 할 것이다. 그 방법은 불과 그 근원을 끌어내 흐르는 물줄기의 출발로 삼는 것 뿐이다. 대저 공미를 비록 강제로 시중에 방출하도록 할지라도 공인이 이익이 없다면 쌀을 시장에 내놓지 않을 것이다. 그러한즉 市價를 비록 상인보다 더 받지 못하게 하더라도 시장에서 어떻게 쌀을 구할 수 있겠는가? 상인이 배나 수레로 먼 곳의 물화를 운반하는 것은 쌀 때 사서 비쌀 때 팔아 이익을 남기고자 하는 것이다. 그런데 지금은 設禁하여 이익을 막아 利가 막혔다. 배와 수레가 漢水를 넘고 남쪽으로 향하는 것이 장차 헛되이 돌아오려고 하는 것이겠는가? 이는 잘못된 계책이다. 물건이 폭주하고 서우에 몰려 드는 것은 비유하자면 모든 곡식이 시장에 있는 것과 같으니 시장 쌀값이 평준화 되면 나라의 식량이 풍족하게 될 것이다. 이것이 옛 사람들이 米價 높게 쳐 준다는 榜을 써서 내건 뜻이다.⁴¹⁾

도성에 쌀을 공급하는 사람은 貢人, 市人, 商人 등인데, 국가가 쌀값의 급등을 막기 위해 공인을 통해 가격을 통제한다 할지라도 공인들의 이익을 보장해 주지 않으면 곡식이 방출되지 않으므로 실패하고 말 것이다. 상인이 배나 수레로 먼 곳의 물화를 운반하는 목적은 이익을 남기고자 하는 데 있으므로, 상인들의 이익을 잘 보장해 주어야 물화가 도성에 폭주하고 가격도 평준화 될 것이다. 錢穀의 유통은 물 흐르듯 해야 하며 법령을 통해 상인들의 이익 추구를 막는 防利는 물길을 막는 防川보다 어려워 실효성이 없는 정책이라는 주장이다. 시장의 역할을 중시하는 입장이다.

한편 영조와 정조는 공통적으로 도고를 금지하여 소민을 보호하려 하였는데, 이는 전·계창설의 금지로 나타났다. 1730년 이후 공인계, 신전 창설의 활성화로 물가상승이 야기되고 도시소민과 소상인·소상공생산자층들의 몰락이 촉진되자, 영조는 전·계창설을 금지하여 특권에 의거한 독점을 막고 소소 물종에 대한 통동 발매를 유도함으로써 도시소시민의 생활을 보호하고 물가를 안정시키고자 하였다. 정조 역시 지방단위의 방곡과 경강상인들이 미곡을 매점매석하는 도고활동을

41) 『정조실록』 권 35, 정조 16년 8월 경인. 46-329라.

『일성록』 정조 16년 8월 24일. 18-503.

엄격히 금지하였다.

탕평정치하의 국왕은 특정 계층의 이익을 대변하는 相對的·私인 존재가 아니라 신민 전체의 이익을 보호하고 국사를 공평하게 처리하는 絕對的·公인 존재이다. 이 때문에 탕평정치가 본궤도에 오르면서 탕평이념이 관료나 사대부뿐만 아니라 일반 백성에게까지 미치게 되었다. 영조와 정조는 노비세습을 부정, 전면적인 폐지를 구상하였으며, 백성 전체를 신민으로 인식하여 이들의 이익을 균등히 보호하려 하였다. 탕평군주들은 특히 서얼, 노비, 공시인 등에 대해 배려를 하였다. 정치적으로 평등하게 조제하는 탕평시책은 백성에게 사회적으로 평등하게 대우하는 大同 시책으로 그 실효가 나타나는 것이다.⁴²⁾

탕평군주들은 “모든 백성은 동일한 나의 신민(一視之民)”이라는 이념하에 지역적, 신분적 차별을 타파하고자 하였다. 영조는 모든 백성은 나의 동포라 하여 (民吾同胞),⁴³⁾ 무릇 貢市民, 耕種民, 販商民, 軍保民 등의 배고픔과 추위를 자세히 살피지 않음이 없었고,⁴⁴⁾ 정조 역시 市井之民, 奴婢之民, 峽野之民, 江海之民 등 기층민의 고통을 보살피 주어 혜택을 입지 않은 백성이 없었다.⁴⁵⁾ 통공정책은 이러한 대동 이념하에서 나올 수 있었다. 영조는 시전인이 나의 백성이나 난전인 역시 나의 백성이라면서,⁴⁶⁾ 난전인과 시전인 중 어느 한 쪽을 특별히 지원하지 않고 도시민 전체의 입장에서 상업정책을 추진하려 하였다. 정조 역시 시전상인도 백성이고 비시전상인도 백성이므로 조정에서 돌보는데 양자간에 차이가 있을 수 없다고 하였다. 1781년 毛匠과 立塵의 쟁송이 발생하자, 정조는 軍(毛匠)과 民(立塵)은 균등한 나의 赤子이므로 塵人의 專利를 꼭진히 보살피야 하나 軍卒의 失業도 염두에 두지 않을 수 없다고 하면서 軍·민 양편책을 마련코자 하였다.⁴⁷⁾ 이처럼 서울시민 전체를 고려하는 방향으로 상업정책을 추진할 경우, 특권은 약화시키고 자유로운 상업활동을 보장하는 통공정책이 마련될 수밖에 없

42) 朴光用, 1994 「朝鮮後期 ‘蕩平’ 研究」 서울대 박사학위논문.

43) 『영조실록』 권 127, 영조 52년 3월 신사. 44-547나.

44) 『영조실록』 부록, 행장. 44-559다.

45) 「爲市井之民也 ... 爲奴婢之民也 ... 爲峽野之民也... 爲江海之民也 ... 蓋無一民而不被其人」(『정조실록』 부록, 행장, 47-416나).

46) 『영조실록』 권 66, 영조 23년 11월 기유. 43-271가.

47) 『비변사등록』 163책, 정조 5년 11월 16일. 16-80나.

었다.

이상 탕평군주들이 추진한 공시인순막, 전·계창설금지, 통공정책 등 서울상업 정책의 기틀은 모두 1740년대에 입안되었다. 이 때는 정치면에서 영조 특유의 탕평이 제도적으로 실시되는 기틀을 마련하는 시기였다. 특히 1740년은 정치적으로 중요한 전기가 된 해였다. 1월에는 경신처분으로 김창집·이이명이 신원되었으며, 노론 김재로, 소론 송인명, 조현명으로 구성된 정권이 대략 12년 정도 相府를 독점하면서 정국을 이끌어 갔다.⁴⁸⁾ 7월 영조는 尊號를 받고 이튿날 승지에게 명하여 공시민의 폐단을 묻게 하고 각도에 신칙하여 민폐를 물어서 아뢰도록 하였다.⁴⁹⁾ 이어 지금은 初政이니 마땅히 먼저 백성의 고통을 구휼해야 한다며, 전세 17만석을 완전히 감면하였다.⁵⁰⁾ 1741년부터는 이때까지 인물 중심의 보합에 치우치던 탕평이 제도적으로 보완되었다. 곧 吏曹郎官通淸權과 翰林回薦法이 개혁되었다. 이는 自代制의 전통으로 유지되었던 관료체제안의 淸要職을 없애버린 것이었다. 이후 관료제의 위계질서가 강화되고 탕평과 재상에게 권한이 집중됨으로써 緩論 중심의 탕평과 정권이 오랜 안정기를 맞게 되었다.⁵¹⁾ 6월 전·계 창설을 금지하고 최초로 통공정책을 실시하였으며(신유통공), 7월 惠政橋에 임하여 京民의 倒懸, 市民의 受困, 貢價의 不均 등이 소민의 큰 폐해이니 貢市人弊瘼을 該房에서 물어 보고 아뢰도록 명하였다.⁵²⁾ 탕평정치의 제도적인 틀이 확립된 시기에 주요 상업 정책들이 입안, 추진되고 있었음을 확인할 수 있다. 국왕권이 강화되어 특정 계층으로부터 자유롭게 되면서 새로운 상업정책도 입안할 수 있었기 때문이다.

48) 朴光用, 1994 「朝鮮後期 '蕩平' 研究, 서울대 박사학위논문.

49) 왕의 존호를 「至行純德英謀毅烈」이라 올렸다(『영조실록』 권 52, 영조 16년 7월 무자. 42-673다).

50) 『영조실록』 권 52, 영조 16년 7월 기축. 42-674나.

51) 朴光用, 1994 「朝鮮後期 '蕩平' 研究, 서울대 박사학위논문.

52) 『영조실록』 권 54, 영조 17년 7월 기사. 43-23라.

3. 서울 商業政策

1) 貢市人詢嘆

국초 이래 조선정부는 도성에 시전을 조성하고 운영하였다. 관허상업인 시전을 통해 도성상업과 이를 거점으로 펼쳐지는 전국의 교환과정을 통제·관리하면서, 동시에 도성민의 일상수요를 조달하고 국가의 수요물을 마련하려는 목적이었다. 정부는 시전 조성과 운영을 통해 이를 매개로 전국의 상업과 상인을 파악하고 통제하려 하였다. 조선정부는 시전 조성을 통해 상인의 활동과 상업 전체를 관리·통제함으로써 무본억말과 국가의 이권장악을 실현한다는 이권재상 정책노선을 견지하였다.⁵³⁾ 17세기 대동법 실시에 따라 공부와 관부의 물품을 조달하는 어용적 공납청부인으로 나타난 공인은 봉건적 특권상인으로 국가의 보호를 받았으며, 그 대가로 국역부담의 의무를 담당하였고 시인과 함께 국가적 상품유통의 중추를 담당하게 되었다. 대동법은 조선전기 戶役으로서의 공물·진상과 일부 요역을 원칙적으로 폐지하고 전결을 기준으로 米·布·木·錢을 징수하여 그것을 공인, 시전인 등 특정상인에게 지급하고 관청의 필요한 물자를 조달하게 하는 제도이다. 대동법 실시 이후 각 관청의 수용물자를 조달하는 공인이란 새로운 상인이 대두하게 되었다.⁵⁴⁾

조선후기에 이르러 어용상인인 시전상인과 공납청부업자인 공인은 서울상업의 두 중심축을 이루었다. 정부는 進排, 塵稅, 國役 등을 부담하는 시전상인을 보호하기 위해 금난전권이라는 특권을 부여하였다. 대동법이 시행되어 시전이 공물 납부의 일익을 담당하고 청나라에 보내는 方物과 歲幣를 분담하게 되면서 시전의 국역부담이 급증하자, 그에 대한 보상책으로 시전상인에게 금난전권을 허용한 것이다.⁵⁵⁾ 금난전권이란 판매하는 물종에 대한 생산과 판매의 독점권을 말한다. 난전은 私自賣買와 恣意造賣 두가지를 포함하였다. 따라서 금난전권이란 상인이나 수공업자들이 시전을 조직하고 일정한 물종의 전매권·독점적 판매권과 독점적

53) 朴平植, 1997 『朝鮮前期의 商業과 商業政策』, 연세대 박사학위논문.

54) 金東哲, 1993 『朝鮮後期 貢人研究』 韓國研究院.

55) 劉元東, 1977 『韓國近代經濟史研究』, 一志社.

생산권-을 행사하는 것을 말한다.⁵⁶⁾ 정부는 시전상인이 물종을 독점적으로 판매할 수 있도록 하기 위해 비전인을 착납할 수 있는 捉納權과 물건을 속공할 수 있는 屬公權을 허여하였다.⁵⁷⁾ 18세기 들어 공인에 대한 보호책도 구체적으로 마련되고 있었다. 恒田과 恒食이 없는 서울시민에게 물자를 공급해 주는 상인과 공인은 없어서는 안될 존재였다.⁵⁸⁾ 도성민은 경작하지 않고 양잠하지 않으므로 부모를 섬기고 처자를 기르는 데 모두 貢米에 의지하고 있었기 때문이다.⁵⁹⁾ 때문에 都下 根本之民이 하나는 市民이며 다른 하나는 貢人이라고까지 하였다.⁶⁰⁾ 정부는 都下 공인의 요역이 대단히 무겁다 하여 釐正節目(1729년, 기유절목)을 만들었고,⁶¹⁾ 이어 신유절목(1741년), 갑자절목(1744년) 등을 잇따라 제정하였다. 공가를 지급할 때 錢貨가 귀하면 貢價를 純錢으로 지급하는 혜택을 베풀기도 하였다.⁶²⁾

정부의 공인과 시전에 대한 더 적극적인 보호정책이 공시인순막이다. 공시인순막 실시 과정은 두 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫 단계는 공시인폐막에 대해 관심을 갖기 시작하는 1734년부터 비변사에 공시당상을 신설하는 1752년까지이다. 이 기간은 비변사가 중심이 되어 공시인 폐막을 수렴하였다. 각사, 군문, 궁방 등이 공시인을 침탈하는 폐단이 잇따르자 정부는 비변사낭청 2인을 揀定하여 염찰을 전관하도록 하였으며(1734년),⁶³⁾ 情債操切·豪橫侵奪의 폐단이 일자 공인의疾苦는 선혜청당상이 시인의 질고는 평시서제조가 말도록 하였다(1738

56) 최병무, 1958 「리조시기의 시전」 『역사논문집』 2.

57) 금난전권의 주요 내용은 세가지이다. 먼저 금난전권 행사 대상이다. 정부는 一物一廳, 一物一市의 원칙에 따라 시전인에게 상품의 수집과 판매에 대한 독점권을 부여한 반면 비전인의 상행위는 철저히 금제하였다. 다음 금난전권 행사 방식이다. 비전인이 전인의 물종 전매권을 무시하고 시안 물종을 私自買賣하면 비전인은 법사에서 捉納하고 물건을 속공하였다. 마지막으로 금난전권 행사지역이다. 시전인이 비전인의 상행위를 금제할 수 있는 지역적인 범위는 도성내로 국한되었다. 이 때문에 금난전권은 서울상업을 파악하는 중요한 지표로 간주되어 왔다. (『萬機要覽』 財用編 5, 各廳).

58) 『영조실록』 권 111, 영조 44년 12월 임신. 44-313가.

59) 『영조실록』 권 127, 영조 52년 3월 신사. 44-546다.

60) 『영조실록』 권 111, 영조 44년 12월 임신. 44-313가.

61) 『영조실록』 권 60, 영조 20년 11월 을유. 43-163다.

62) 『영조실록』 권 70, 영조 25년 9월 갑술. 43-352나.

63) 『영조실록』 권 38, 영조 10년 6월 계축. 42-441나.

년).⁶⁴⁾ 1739년 비변사낭청이 塵人이 호소한 各條를 書出한 후 亂塵·勒買의 폐단을 신척하였는데, 이것이 정부가 공시인 질고를 직접 파악한 최초의 사례이다.⁶⁵⁾ 1741년 다시 비변사에서 시민, 공인배의 폐막을 수렴하자 공시인은 千載一時라 하여 다투어 所懷를 서납하였다.⁶⁶⁾ 비변사의 공시인폐막 파악은 공시인조차도 생소하게 여길 정도로 전례없는 파격적인 것이었으며, 두 차례에 걸친 시행으로 공시인순막이 정례화·제도화될 수 있는 발판이 마련되었다. 비변사는 공시인폐막에 대한 파악을 바탕으로 공시인폐막별단을 작성하였다. 공시인폐막을 許施, 蕩減, 禁斷, 申飭, 勿施 등으로 분류하여 별단을 초출·서입하였으며, 지전, 백목전, 입전, 마포염해전, 문외어물전, 생치전, 창진 등의 난전을 금하도록 하였다(1741년, 辛酉定式).⁶⁷⁾ 영조는 해체 위기에 직면한 어용상업체계를 보호하기 위해 공시인순막을 통해 공인들에게 減舊逋, 舊遺在蕩減, 負債蕩減 등의 혜택을 베풀었다. 貢價와 관련하여 지급방식(純錢, 米), 지급시기(預下, 預買釐革), 지급액수(加用, 添價, 散貸) 등의 편의를 베풀었으며, 供上定例(1749년), 度支定例(1751년), 宣惠廳定例(1751년) 등을 잇따라 반포하여 공인의 폐단을 제도적으로 이징하였다.

두번째 단계는 비변사에 공시당상을 설치하고 국왕이 공시인을 직접 만나 폐막을 순문하는 1752년 이후이다. 앞 시기의 비변사 주도와는 달리 국왕이 직접 나서서 폐막을 순문하는 방식으로 바뀌었다는 점이 특징이다. 그 이유는 인로가 중도에서 차단되어 공시인의 폐막이 국왕에게 정확히 전달되지 않기 때문이었다. 실례로 봉상시 공인이 폐막을 列書成冊하여 먼저 봉상시 관원에게 보이자, 당해 관원이 관이 폐단을 끼치는 문제와 관계되는 것은 모두 지워 버리고 다시 성책하여 釐正堂上에게 바치도록 하였다.⁶⁸⁾ 또한 諸上司, 諸各司를 물론하고 공인을 侵徵하는 폐단을 모조리 成冊來納하도록 신척한 후 남부한 성책을 보니, 상사 및

64) 『영조실록』 권 47, 영조 14년 10월 무신. 42-606나.

『비변사등록』 104책, 영조 14년 11월 2일. 10-718나.

65) 『비변사등록』 105책, 영조 15년 3월 14일. 10-773라.

66) 『비변사등록』 108책, 영조 17년 7월 12일. 11-117가.

67) 『비변사등록』 109책, 영조 17년 11월 18일. 11-179나.

68) 『비변사등록』 125책, 영조 29년 정월 13일. 12-344가.

비변사당과 관계되는 사실은 감히 書入하지 못하고 員役의 作弊 또한 서입하지 못했다.⁶⁹⁾ 국왕이 직접 공시인순막을 시작한 더 중요한 이유는 탕평정치가 제도화 되면서 정치 운영방식이 새롭게 바뀌었기 때문이다. 영조는 국정 운영의 주도권을 장악하기 위해 18세기 중엽부터 백성들과의 직접적인 접촉을 강화하였다.⁷⁰⁾ 영조는 1750년 창경궁 홍화문에서 土庶人을 불러 양역의 폐단을 순문하면서 대민 접촉을 본격화·정례화하기 시작하였다.⁷¹⁾ 영조는 양역 구폐책 마련을 위해 백성들과의 접촉을 시작하였는데, 1754년 이후로는 국왕의 대민접촉이 거의 연례적인 행사로 자리잡게 되면서 횡수 또한 많아지고 있다. 영조가 접촉한 민인들은 유형별로 儒生, 貢市人, 坊民, 鄉民 등으로 구별되는데 공시인은 향민 다음으로 많았다.⁷²⁾ 영조는 백성들과의 직접적인 만남을 통해 민막을 경청하고 각종 부세를 감면해 주었을 뿐만 아니라 민의가 상달될 수 있도록 배려를 해주었다. 이러한 흐름 속에서 貢市人詢謫도 정례화된다. 1752년 12월 各纏 시민들이 상소하여 영조에게 回鑾을 청하자,⁷³⁾ 영조는 이에 응하여 시민과 공인을 불러 폐막을 순문한 후,⁷⁴⁾ 윤음을 내려 폐막을 리정하는 처분을 내렸다.⁷⁵⁾ 그리고 이듬해 정월 공인·시민의 폐막을 이정하는 법이 항구적으로 준행되고 직무를 전담할 수 있도록 비변사에서 공시구관당상 2인을 차정하고⁷⁶⁾ 절목을 제정하였다(1753년, 계유절목). 비변사에 공시당상을 두고 공시민폐를 이정함으로써 공시인 문제를 상시적으로 다루도록 한 것이다.⁷⁷⁾ 비변사 공시당상체제의 확립은 1731년 八道旬管堂上制를 실시하여 본격적으로 팔도를 分掌하기 시작한 것과 맥을 같이 한다. 비변사는 조선전기의 의정부를 대체한 회의체제로 조선후기 국

69) 『비변사등록』 125책, 영조 29년 정월 16일. 12-346라.

70) 韓相權, 1996 『朝鮮後期 社會와 訴冤制度』 一潮閣.

71) 당시 英祖는 土·庶에게 戶錢과 結錢의 편부를 순문하고, 이어 大小臣僚·土·庶·民 등에게 減匹·戶錢을 물어 減匹論을 채택하였다. (鄭演植, 1993 「조선 후기 「役摠」의 운영과 良役 變通」 서울大學校 博士學位論文).

72) 영조대 실시한 공시인순막은 총 13회로 대민 접촉 총 55회의 1/5 정도이다.

73) 『영조실록』 권 78, 영조 28년 12월 계묘. 43-472나.

74) 『영조실록』 권 78, 영조 28년 12월 을사. 43-472다.

75) 『비변사등록』 124책, 영조 28년 12월 24일. 12-333라.

76) 『비변사등록』 125책, 영조 29년 정월 5일. 12-339나.

77) 이 때 작성된 공시인폐막책이 『貢弊』(규 15084)와 『市弊』(규 15085)로 규장각에 남아 있다.

정운영을 총괄하였다. 정부가 지방지배를 강화하기 위해 팔도구관당상을 설치하고 곧 이어 공시당상을 신설한 것은 공시인문제가 국가 정책의 핵심사안임을 반증하는 것이다. 영조대 시작된 공시인순막은 정조대 들어서도 매년 歲末이 되면 공시인을 불러 詢廩問弊를 하였으며,⁷⁸⁾ 19세기에 들어서도 내내 지속되었는데 歲首詢廩으로 정착된 점이 다를 뿐이다. 공시인순막은 국법처럼 시행되었으며, 시전체제가 유지되는 한 계속되었다.⁷⁹⁾

18세기 중엽 이후 국왕의 순막 범위는 한강 일대에서 활동하는 경강상인으로까지 확대되었다. 18세기 경강일대의 상업발전으로 京江商人이라는 말이 일반화되었다. 상인 이외에 세곡의 하역업에 종사한 募民契, 運負契, 정부 공용물자 운송업에 종사한 馬契 등에 속한 인구도 적지 않았으며 藏氷業, 船舶製調業도 크게 번성하였다.⁸⁰⁾ 국가는 서울로 물자가 공급되는 주요 통로인 경강의 상업에 담당 한 경강상인의 물가조종에 대해 각별한 관심을 기울였다. 서울로 곡물 유입의 원활화를 도모하여, 경강상인이 미곡 등을 매점하여 물가를 조종하자 그에 대한 규제를 강화하였다.⁸¹⁾ 경강에서 각종 이해관계가 대립되고 나아가 부민들에 의한 소민침학이 늘어나자 조정에서도 1757년부터는 경강에 어사를 파견하여 주민들의 폐막을 시정하고자 하였다.⁸²⁾ 경강에 파견된 어사의 활동은 공시인순막과 같은 차원에서 이루어졌다. 특히 정조는 경강상인들에 대한 지원과 보호정책을 통해 이들을 육성하는 상업정책을 취하였다. 이는 정조 자신이 경강지역을 대단히 중요시 하고 있음을 반영하는 것으로서, 그만큼 경강상업의 비중이 컸음을 보여 주는 것이다.

영조와 정조가 비변사에 공시당상을 설치하고 貢市人詢廩을 시작한 까닭은 도 시민의 생활안정과 국가가 필요로 하는 물자를 원활히 공급하기 위해서였다. 市

78) 『정조실록』 권 12, 정조 5년 11월 경술. 45-280나.

79) 『비변사등록』 201책, 순조 11년 3월 13일. 20-291가.

80) 高東煥, 1993 「18·19세기 서울 京江地域의 商業發達」, 서울대학교 박사학위논문

81) 李憲祿, 1996 「朝鮮時代 國家의 再分配機能과 國內商業政策」, 『省谷論叢』 27.

82) 18세기 중·후반 경강에 파견된 어사, 비변사낭청, 국왕의 순막현황을 살펴보면 五江御史 洪良浩(1757년), 江上御史 李潭(1759년), 三江御史 趙英鎭(1772년), 三江御史(1775년), 八江御史 徐龍輔(1781년), 八江夫老詢廩(1789년), 八江摘奸郎廳派遣(1791년) 등이 있다(高東煥, 1993 「18·19세기 서울 京江地域의 商業發達」, 서울대 박사학위 논문).

는 小民이 貿遷하기 위한 곳이고 公家의 需用을 조달하는 곳이었으므로, 83) 국가는 都民의 資生이 되는 공사인 보호책을 마련하지 않을 수 없었다. 84) 봉건국가가 난전을 전폭적으로 합법화 한다면 그것은 시전제도와 공인제도의 소멸을 가져올 것이며, 따라서 봉건국가는 종래와 같이 광범한 어용상인망을 자기 산하에 두고 국가 경리를 운영하던 그러한 일체의 이득을 상실할 것이기 때문이었다. 85) 국가가 시전에 금난전권을 부여하고 또 시전체제의 확대를 통해 전체 상인층을 하나의 유통기구로 편입하려는 정책은 상업발달을 용인하는 가운데 이를 통제함으로써 그 이익을 국가가 환수하려는 데 근본 목적이 있었다. 이렇게 볼 때 금난전권은 국가 상업정책의 봉건적 특징이나 抑商政策을 상징하는 정책이 아니라, 국가가 상품유통경제를 장악하기 위한 목적을 실현하는 한 방안이었던 것이다. 86)

그런데 18세기 중엽 시전상인의 금난전권은 난전상인들로부터 위협받고 있었으며 공인층은 공가 부족으로 몰락할 지경에 처하였다. 어용상업의 근간인 공시인체제가 해체위기에 직면한 것이다. 먼저 시전상인의 실태를 보자. 18세기 사상층의 성장으로 금난전권이 침해당하여 시전상인의 몰락이 촉진되었다. 이에 정부는 시전상인을 보호하기 위해 軍門 軍卒과 勢家 豪奴의 亂塵을 엄금하였으며, 또 궁방·상사·군문·豪勢家 등에서 市物을 準價和買하지 않고 減價勒買 또는 私貸라 칭하고 즉시 급가하지 않는 私貿易을 금하였으며, 여러 上司와 궐내 각사에서 평시서에 公帖을 곧장 보내는 폐단을 혁파하였다. 87) 한편 사상층의 성장은 공인층의 몰락을 촉진하기도 하였다. 조선 후기 이래 元貢이 삭감되고 別貢·私貢로 전환되면서 공인이 공가 자체에서 취할 수 있는 이윤은 축소 일로에 있었다. 급기야는 축소된 공가를 가지고 국용품을 구매하기도 힘들 지경이었다. 이런 상태에서 공인이 한정된 공가에만 의존할 경우, 막대한 자본을 가지고 자금을 선대하여 預買하는 사도고와의 경쟁에서 뒤질 수밖에 없었다. 88) 정부는 공시인순막을 통해

83) 「市爲小民之貿遷 而亦資公家之需用」(『증보문헌비고』 권 163, 市糴考 一 市).

84) 『정조실록』 권 12, 정조 5년 11월 갑인, 45-281나.

85) 최병무, 1958 「리조시기의 시전」, 『역사논문집』 2.

86) 白承哲, 1996 「朝鮮後期 商業論과 商業政策」, 연세대 박사학위논문.

87) 『증보문헌비고』 권 163, 市糴考 一 市.

88) 吳美一, 1986 「18, 19세기 貢物政策의 변화와 貢人層의 變動」, 『韓國史論』 14, 서울대학교 국사학과

市民外上,各司濫捧,私門侵漁 등의 폐막을 이정하여 공시인체제를 보호, 유지함으로써 국가경용과 시민생활에 필요한 물자를 조달, 공급받으려 하였다.⁸⁹⁾ 정조는 즉위 직후 『貢繕定例』를 八道와 兩都에頒給하고,⁹⁰⁾ 이후 이를 다시 개정하였다(1791년).⁹¹⁾

정부의 공시인보호책중 대표적인 것은 1784년 전황구폐책으로 실시한 市民錢貨散貸이다. 1784년 전황은 부상대고의 화폐축장 때문에 발생하였다. 이 시기 전황은 교환경제의 주도권이 공시인에서 사상으로 넘어가는 시점에서 공시인의 화폐자본 소유 규모가 절대적·상대적으로 감소되는 현상을 지칭하는 것이다.⁹²⁾ 이는 사상이 공시인을 압도하고 있음을 보여주는 것이다. 전황구폐책은 시중에 화폐가 부족할 때 貢價預下를 통해 ‘官錢을 민간에 유행시켜’ 전화의 양을 늘이는 방법인데, 1784년 전화산대는 이식을 제하고 口錢을 금지하며 자금 상환은 가능한 기한을 늦추어 납부할 수 있게 하되, 편의에 따라 은으로도 대신 납부할 수 있도록 허용하는 것을 골자로 하는 유리한 조건의 자금 대여였다. 전화산대량은 시전의 大小殘盛에 따라 총 111개의 시인에게 7만여냥, 총 80개의 공인에게 2만냥, 각군병에게 2만여 냥을 대여하였으며, 여기에 동을 사들인 액수인 4만여 냥을 합하면 총 15만여냥의 전화가 유출되었다. 이어 1788년에 전황과 목황이 동시에 호소되자 목면을 발매하고 이 발매전을 다시 시전상인에게 산대하였다. 정부는 전화산대를 하면서 주전도 하였다.⁹³⁾ 1784년 전화산대는 『恤都民行貨泉』,⁹⁴⁾ 즉 날로 凋殘해 가는 공시인을 보호하고 전황도 타개하려는 이념하에 정조가 추진한 대표적인 상업정책이었다.

2) 塵·契捌設 금지

18세기 정부의 시전보호정책에 편승하여 궁방, 아문의 노복, 군문의 군졸들이

89) 『비변사등록』 137책, 영조 35년 7월 17일. 13-278.

90) 『일성록』 정조 즉위년 7월 19일 무자. 2-418.

91) 『정조실록』 권 33, 정조 15년 7월 戊子. 46-232가.

92) 방기중, 1990 「19세기 前半 租稅收奪構造의 特質과 基盤」 『국사관논총』 17, 이재윤, 1997 「18世紀 貨幣經濟의 發展과 錢荒」 『學林』 18.

93) 이재윤, 1997 「18世紀 貨幣經濟의 發展과 錢荒」 『學林』 18.

94) 『비변사등록』 166책, 정조 8년 3월 18일. 16-376과.

시전 또는 공인계 창설을 주도하였다. 이들이 금난전권이나 공인권을 확보하여 소상공인, 소상공생산자들의 상업활동을 통제하였기에 물자 수급이 원활하지 못해 서울시민의 삶이 궁지에 빠졌다. 외방의 민인이 가져오는 소소한 물산은 京中の 小民이 호구지책으로 삼는 것인데 이것도 금난전의 피해를 입어 교역이 끊어질 지경에 이르렀다. 이에 소규모의 상행위를 가능한 한 보호하여 물자가 원활히 유통되게 하고 소민에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 하자는 주장이 제기되었다. 市案을 取考하여 10년 이내에 새로 창설된 소소한 塵名은 일체 혁파하도록 요청한 것이다.⁹⁵⁾ 비변사 역시 신설한 纏名의 大小를 구별하여 큰 것은 嚴禁하고 작은 것은 금하지 말도록 할 것을 건의하였다.⁹⁶⁾ 都下無賴輩가 小物種으로 塵名을 설립하는데, 평시서가 收稅 때문에 市案에 許錄하여 加設된 市塵이 매우 많으니 雜塵의 가설을 금지하자는 주장도 제기되었다.⁹⁷⁾ 원칙적으로 禁亂塵權은 인정하되 양반, 궁방, 군문 등이 자행하는 대규모의 난전만 금하여 시전상인을 보호하는 한편, 소상공생산자의 활동을 보호하여 물가를 안정시키고 도시민의 삶도 보호하는 것이다.

塵契 창설의 실태부터 알아보도록 하자. 절초전이 창설된 경위를 보면, 1730년 경 都下閑雜輩가 坊軍을 立役하는 댓가로 折草塵 창설을 허락해줄 것을 병조에 요청하였다. 지금까지 舉動時 坊軍立役을 給價雇用해 왔는데, 이들의 입역으로 雇布가 감해지는 것을 병조가 이롭게 여겨 塵名을 세우는 것을 허락하였다.⁹⁸⁾ 그 결과 도하 시민은 국역을 부담하고 평시서에 塵稅를 납부하는 대신 절초전을 設塵하여 절초에 대한 물종주인권을 확보하고 이익을 오로지 할 수 있게 되었다. 1747년에는 燻造契를 立契하였는데, 역시 都下遊手輩·牟利奸細輩가 閒遊輩를 꺾어 이익을 독점하기 위해 冊塵契, 請設貢한 것이다. 遊手輩·牟利奸細輩는 전·계 창설을 주도하는 謀主이며, 閒遊輩는 이들이 동원하는 여객주인이었다. 1782년에는 동북어상을 전관하는 경모궁저 여객주인이 창설되었다. 경모궁저에 사는 민인들이 경모궁 수비와 각종 잡역에 응하는 댓가로 設塵·作契를 요청하였는데,

95) 『비변사등록』 109책, 영조 17년 9월 19일. 11-149라.

96) 『영조실록』 권 54, 영조 17년 9월 신사. 43-33나.

97) 『비변사등록』 118책, 영조 23년 9월 8일. 11-784다.

98) 『비변사등록』 110책, 영조 18년 4월 10일. 11-246라.

謀主 1~2인이 나서서 방민을 모집하고 奔競하였다. 여객주인은 동북어상들이 서울로 반입하는 어물에 대해 煙稅를 받을 수 있는 특권을 얻은 반면, 동북어상들은 鹽魚를 선운하는 선상과 마찬가지로 여객주인의 관할하에 놓이게 되었다.⁹⁹⁾ 이상 몇몇 확인된 사례에서 알 수 있듯이 전·계는 영역의 댓가로 창설되었으며, 상인들은 전·계 창설을 통해 물중주인권 혹은 수세권 등을 확보할 수 있는 이점이 있었다. 평시서도 수세의 이익 때문에 市案入錄을 허락하였다.¹⁰⁰⁾ 전·계 창설인들은 都下無賴輩·遊手輩·閑雜輩, 京中遊衣遊食輩, 牟利奸細輩 등이었는데, 이들은 군문, 특히 호위청, 궁방과 각아문, 양반부호층의 하수인들이었다. 금난전권에 대항하고 나아가 시전체제를 심각하게 위협했던 난전상인은 주로 궁방, 아문의 노복이나 군문의 군졸 등 권력과 결부된 자들이었다. 이들 난전상인들이 미발달된 유통구조를 이용하고 정부의 시전 보호정책에 편승하기 위해 전·계 창설을 주도하였다.¹⁰¹⁾

전·계 창설이 집중적으로 이루어진 시기는 1730~50년대였다. 1741년 한성부좌윤 李普赫은 지금부터 5~6년 전인 1730년대 중반에 新塵 창출이 급증하였으며, 이들이 난전인 推捉을 일삼아 쌀감·채소·기름·젓갈과 같은 일용필수품마저 任自交易하지 못하고 新塵人에게 侵困당해 서울시민이 어려움을 겪는다고 하였다.¹⁰²⁾ 塵·契를 廣設한 이후 百物에 주인이 있어 모두 壟斷權利하여 시전의 물가가 배로 뛰고 여염의 일용이 어렵게 되었다는 것이다.¹⁰³⁾ 18세기 들어 경강을 중심으로 상업이 발달함에 따라 신진 창설은 주로 경강변에서 많이 이루어졌다. 沿江의 市塵이 15基로 坊曲의 雜塵 10基보다 많은 것도 이 때문이었다.¹⁰⁴⁾ 또한 마계·운부계,¹⁰⁵⁾ 빙계¹⁰⁶⁾ 등 노력청부를 담당하는 공인계들도 집중적으로

99) 『일성록』 정조 6년 8월 7일 신미. 7-337.

100) 『비변사등록』 118책, 영조 23년 9월 7일. 11-784다.

101) 李旭, 1994 「18세기 서울 商業界의 변화와 政府의 對策」, 『歷史學報』 142.

102) 『비변사등록』 108책, 영조 17년 6월 10일. 11-104나.

103) 『승정원일기』 권 1182, 영조 36년 6월 4일. 66-115.

104) 『홍재전서』 권 164, 일득록 문학.

105) 마계는 17세기 이후 방역제가 점차 물납세화하면서 변동하여 가는 추세속에서 특정 공인·시전이 방역을 담당하는 양상과 공인권이란 특권을 통해서 하역운송업에서의 독점권을 장악하려는 투세가 합치되어 1706년 창설되었다. 마계를 조직한 사람은 연강부민, 강상근착자로서 대개 서울의 서부 용산방에 거주하는 사람이 많았다. 마계는 1729년 운

발생하였다. 18세기 초반 노동력청부를 전담하는 공인계가 발생한 것은 강제부역제가 고용노동제로 점차 이행하는 17세기 후반 이후 역사적 상황의 반영이었다. 이 시기 공인권이 대거 창출된 까닭은 공가 자체에서 비롯된 이윤 외에 공인권이 보장하는 특권을 상업활동에 이용하려는 사람들이 많기 때문이었다. 18세기 이후 새로운 공인권 창출에 따라 어용적관상인 공인의 성격도 점차 사상과 다를 바 없이 변하고 있었다.

상인세력이 공인권에 투자하는 것은 공인권이 상업활동을 보장하는 특권으로서의 가치를 지니고 있기 때문이었다.¹⁰⁷⁾ 전·계 창설인들은 금난전권 또는 공인권의 특권에 편승하여 상업의 이익을 독점하고자 하였다. 1746년 창설된 醴麴을 통해 그 실태를 알아보자.

근래 마포 富民 30~40인이 大家에 屯聚하여 麴號를 만들고, 각종 魚醴物種을 한 곳에 積置하고 都庫라 부르며 操縱發賣하여 饌物이 踊貴하도록 한다. 또한 京外를 물론하고 醴商이 마포에 와서 정박하면 수세라 칭하고 白蝦는 每船 1/10세를 누탈하며, 그 밖의 各醴는 糞數의 다소에 따라 每船 10여 냥 收捧하는데 1년 통계가 얼마인지 몰라 상고배의 稱寃이 한이 없다. 또한 沿江의 沈醴家에서 사사로이 적간하여 每瓮 3~4盞(錢?) 수봉하는데 합계하면 또한 그 수가 얼마인지 몰라 江民의 호원 또한 적지 않다.¹⁰⁸⁾

부민들이 都庫와 收稅를 일삼기 위해 麴號를 창설한다는 것이다. 이처럼 小物種에 이르기까지 麴號를 창설하여 도고를 일삼자(市麴都賈), 新搨한 小麴名을 혁파하여 도시 小民의 생활도 안정시키자는 방안이 제기되었다.¹⁰⁹⁾ 소소한 신설

부계와 통합하여 하역운송업을 독점하려 하였다. 마계·운부계는 통합된 후 貫馬運負契라 불리었다. 세마운부계의 도고활동은 18세기 후반 용산 부호들이 만든 용산운부도고의 형태로 나타났는데, 1791년 신해통공시 도고를 혁파하였다(金東哲, 1994 『朝鮮後期 貢人研究』 韓國研究院).

106) 高東煥, 1994 「조선후기 장빙역(藏氷役)의 변화와 장빙업(藏氷業)의 발달」 『역사와 현실』 14.

107) 吳美一, 1987 「18·19세기 새로운 貢人權·麴·契 창설운동과 亂麴活動」 『奎章閣』 10.

108) 『승정원일기』 1009책, 영조 22년 10월 25일 정해, 55-251라.

109) 『비변사등록』 108책, 영조 17년 6월 10일, 11-104나.

塵·契가 대단히 많아 비록 至賤之物이라도 날로 踊貴하여 都民의 生利가 매우 어렵게 되었기 때문이었다.¹¹⁰⁾ 이에 신설한 소소한 전명을 혁파하여 독점을 막고 통공을 통해 물가를 안정시키자는 해결책이 대두하였다. 정부는 塵人의 失利와 小民의 活動 제약이라는 문제점을 동시에 해결하기 위해 市案을 厘正하여 新設한 塵名을 혁파하도록 하였다.¹¹¹⁾ 平市署 市案을 取來하여 일일히 이정하고 잡다한 시전에 가설하지 못하도록 하였으며, 設塵을 論稟하지 않고 곧장 허락하면 평시 서제조와 비변사낭청을 처벌하였다.¹¹²⁾ 전·계 창설의 남발로 물가가 오르는 폐단이 발생하자 契·塵·공물 등의 신설을 일체 금한 것이다.¹¹³⁾ 이어 1760년에는 기왕에 設塵한 것을 일일히 혁파할 필요는 없지만, 만약 유사와 한성부당상이 設塵·設契를 허락하면 制書有違律로 처벌하도록 하도록 하였다.¹¹⁴⁾ 이 결정은 전·계 창설에 대한 정부의 최종 조치로 『대전통편』에도 수록되었는데,¹¹⁵⁾ 실제로 1760년 이후 新塵 창설의 움직임이 둔화된다.¹¹⁶⁾

전·계 창설 운동은 시전상업의 일각을 차지하고 있었던 통동발매의 흐름을 약화시켰다. 18세기 시전상업은 금난전 외에도 통동발매의 흐름이 있었다. 1791년 신해통공이 실시되기 이전에도 일부 물종은 금난전권의 통제를 받지 않고 통동발매하였던 것이다. 금난전권의 영향력하에 포섭되지 않은 물종을 중심으로 이루어진 통동발매는 이전부터 관행화 되고 있었던 私自買賣의 전통을 계승한 것이었다.¹¹⁷⁾ 일부 물종의 경우 금난전권이 행사되지 않고 통동발매할 수밖에 없었던

110) 『비변사등록』 139책, 영조 36년 8월 6일. 13-450라.

111) 『비변사등록』 116책, 영조 22년 10월 10일. 11-654라.

112) 『비변사등록』 118책, 영조 23년 9월 8일. 11-784다.

113) 『비변사등록』 118책, 영조 23년 10월 20일. 11-807라.

114) 『비변사등록』 139책, 영조 36년 8월 6일. 13-450라.

『度支志』 版籍司 市塵 事實.

115) 『新塵新契 非稟請蒙允 毋得許設 違禁判堂 以制書有違律論』(『大典通編』 권 2 戶典 雜令).

116) 『정조실록』 권 32, 정조 15년 2월 정사. 46-201라.

그러나 신전 창설의 움직임에 제동이 걸렸을 뿐, 이미 창설된 전·계가 혁파된 것은 아니었다. 18세기 말엽까지 서울에는 100基~ 120基의 시전이 있었는데, 대부분의 시전들은 신해통공을 계기로 조락한다.

117) 『萬機要覽』에서는 난전(금난전·필자)을 정의하기를, 「各塵物種之非塵人 而私自買賣者 許命塵人捉納法司 謂之亂塵」(『萬機要覽』 財用編 5, 各塵)이라 하였다. 즉 금난전권은 非塵人의 私自買賣를 대상으로 행사하는 것이었는데, 이는 사자매매가 널리 행하여 지고 있었음을 반증하는 것이다.

까닭을 알아 보자. 1787년 도자전시민이 도자장의 난전이 날로 심하여 살아갈 길이 없으니 금난전권을 복구해달라고 호소하자, 비변사는 작년(1786년:필자주)에 各塵의 弊瘼을 厘正할 때 塵의 大小, 物種의 緊歇, 徭役의 有無 등을 깊이 헤아려 혹은 依例鬪塵(금난전:필자)하고 혹은 通同發賣를 결정하였은즉 도자전의 청원이 놀랍다 하면서 원정을 받아들이지 않았다.¹¹⁸⁾ 비변사가 ① 시전의 대소, ② 물종의 긴헐, ③ 요역의 유무 등을 기준으로 通同發賣할 것인가 금난전권을 부여할 것인가의 여부를 결정하였다는 것이다. 먼저, 塵의 大小와 관련된 통동발매를 알아보자. 시전의 규모가 서로 비슷하면 어느 한쪽이 금난전권을 행사할 수 없어 통동발매하였기 때문이다. 牛毛塵과 氈笠塵이 그러하다. 1784년 牛毛塵과 氈笠塵 간에 금난전권을 둘러싼 쟁송이 일자, 비변사는 양전의 억울함을 주장하는데 모두 근거가 있으나 通同發賣한지 여러 해가 되었는데 지금 잡자기 금단하기 어려워 받아들이지 않는다는 처결을 내렸다.¹¹⁹⁾ 牛毛塵과 氈笠塵은 1784년까지 물종을 통동발매하였음을 알 수 있다. 그 까닭은 양 시전 모두 세쇄한 雜塵으로 규모의 차이가 나지 않아 어느 한쪽도 금난전권을 확보하지 못하였기 때문이었다.¹²⁰⁾ 이와는 달리 처음에는 시전의 규모가 비슷하여 通同發賣로 출발하였을 지라도 이후 시전간의 규모에서 격차가 발생하면 큰 규모로 성장한 시전이 금난전권을 행사하는 專賣의 방식으로 다시 바뀐다. 椽木을 둘러싼 대시목전과 내장목전간의 분쟁,¹²¹⁾ 舊完器를 둘러싼 門外匙塵과 鉢里塵 간의 쟁송이 이 경우에 해

118) 『비변사등록』 170책, 정조 11년 정월 1일. 16-798라.

119) 『비변사등록』 166책, 정조 8년 3월 20일. 16-378다.

120) 정조대 전황을 해결을 위해 시전의 大小와 殘盛을 기준으로 錢貨를 시민들에게 나누어 준 후 「市民錢貨散貨別單」을 작성하였다. 여기에 기록된 전화산대량을 통해 시전의 大小와 殘盛을 가늠해볼 수 있다. 당시 牛塵(牛毛塵?)은 70냥, 戰(氈?)笠塵은 100냥(처음 분배는 70냥, 30냥이 더해짐)을 각각 획득받았는데, 이로 미루어 볼 때 양전의 규모가 비슷하였음을 알 수 있다. 또한 銀麴塵처럼 10圓까지만 和賣할 것을 허용하는 제한적인 통동발매도 있었다(『비변사등록』 170책, 정조 11년 정월 1일. 16-798라).

121) 독점 대시목전 시민 등은 호소하기를, 지금까지 大, 中, 小椽을 통동매매하였는데 1782년 장목전시민이 검병할 계책으로 공연히 起訟하여 보존할 수 없으니 당초 정식으로 하여 후일 무궁한 폐단을 막도록 해달라고 하였다. 양전이 相爭하는 단서는 전적으로 대·중·소 椽一種인데, 장목전은 시안중에 재록된 것이 자기 塵의 물종이라 주장하고, 시목전은 장목전이 시안에 재록된 것은 追錄이며 자신의 물종이 成造木인즉 대·중·소 椽을 통칭하니 通同發賣하자는 것이다. 이에 대해 비변사는 내장목전이 시안에 물종을 追錄한 것은 사실이나 타전의 물종도 많이 추록하였은즉 별로 중요하지 않으므로, 앞으로는 椽木을

당한다.¹²²⁾ 다음, 물종의 緊·歇과 관련된 통동발매이다. 국역부담이 험한 일부 물종의 경우 設廳이 이루어 지지 않아 통동발매가 행해졌다. 금난전권을 행사하는 전인이 없으므로 통동발매에 제약을 받을 리도 없었기 때문이다. 折草가 이 경우에 해당된다. 절초는 본래 公家에서 관할하는 廳名이 아니므로 도하민인이 집집마다 스스로 판매하여 자생을 마련하였는데, 1742년 廳名을 허락한 후 약간의 廳人輩가 이익을 독점하고 廳에 들어오지 않은 사람은 任自買賣하지 못하도록 하였다.¹²³⁾ 마지막으로, 徭役의 有無와 관련된 통동발매이다. 이 경우 국역에 응하는 댓가로 통동발매를 할 수 있었는데, 이와 관련된 사례로 엽초전과 절초전의 관계를 들 수 있다. 17세기 초부터 葉草廳이 葉南草를 차지하고 절초인은 엽초전에서 남초를 구하여 折草하여 살아갔다. 그런데 1711년 절초인이 이익이 박한 것을 싫어하여 엽초의 이익을 병탄하려고 閑遊之輩를 꼬여 일제히 상언하여, 葉南草를 通共發賣하는 대신 부지군의 역은 절초전이 담당하도록 하였다.¹²⁴⁾

이상 1791년 신해통공 이전에도 시전의 규모, 물종의 성격, 요역의 유무에 따라 통동발매를 하고 있었다. 통동발매의 흐름은 시전·공인제가 창설되기 이전에는 활발하였을 것이다. 그러나 1730년대 전·계창설의 활성화로 세쇄한 물종까지 시안이 작성되고 금난전권의 영향력이 확대, 강화됨에 따라 이후 통동발매의 흐름은 퇴조할 수밖에 없었다.

3) 通共政策

都賈는 18세기 중엽 새로이 등장한 상업의 형태이다.¹²⁵⁾ 도고는 從中權

통동발매하지 말고 내장목전이 전매하라고 처결하였다. 즉 椽木은 ① 1782년 이전까지 대시목전과 내장목전이 통동발매 → ② 1782년 이후 내장목전의 專賣로 바뀌었다. 그런데 『市民錢貨散貨別單』에 의하면 내장목전은 250냥, 독섬시목전은 70냥의 전화를 획급받았다. 내장목전이 대시목전에 비해 세배 이상 큰 규모의 시전이었음을 알 수 있다 (『비변사등록』 172책, 정조 12년 정월 8일, 17-31다).

122) 『비변사등록』 176책, 정조 14년 2월 14일, 17-498가.

123) 『비변사등록』 110책, 영조 18년 4월 10일, 11-246라.

124) 『비변사등록』 86책, 영조 5년 7월 12일, 8-666나.

125) 姜萬吉, 1973 『朝鮮後期 商業資本의 發達』 고려대출판부.

실록에 도고라는 용어가 처음 등장하는 시기는 1744년이다. (『영조실록』 권 59, 영조 20년 4월 임신, 43-135가). 1781년 장령 구수은도 都賈法이 근래 새로 나온 것이라고 하였다 (『정조실록』 권 12, 정조 5년 11월 기해, 45-277나).

利,126) 操縱索價,127) 要路罔利 操縱潛賣,128) 都聚物貨 專其利孔,129) 혹은 물종을 모두 한 곳에 모아 이익을 오로지 하며 백 가지 물종이 모두 한 곳으로 귀속되어 다른 사람이 손을 댈 수 없는 것으로130) 일종의 독점이었다. 즉 도고란 專利, 權利하는 행위로 물화의 구매는 물론 판매까지 독점함으로써 가격을 임의로 조종하고 이익을 독차지하는 행위이다. 도고는 시전상인이 塵號를 근거로 자행하는 市塵都賈와 사상들이 자본력을 근거로 하는 私都賈가 있다.131) 도고는 전국적으로 확산되고 있었으나 서울 상업에서 특히 심하였다.132) 도고의 폐단은 물가급등, 시민실업, 도시민 생활압박 등이었다. 근래 소민들이 가장 어려운 것은 都賈와 契房이라고 하듯이,133) 도고 활동은 물가를 등귀시키고 도시소시민의 생계를 위협하였다. 경중에 도고의 폐단이 날로 심해 市民이 실업하고 물가가 날로 올라가기 때문이었다.134)

정부의 전·계 창설 금지 이후 통공정책이 점차 확대되었는데, 그 추이를 시기별로 정리해 보면 다음과 같다.135) 통공정책의 효시는 1741년 6월 한성좌윤 이보혁의 건의에 따라,136) 이 해 9월 실시한 신유통공인데,137) 그 내용은 다음 세가지로 요약된다. 첫째, 塵名의 大小와 物種의 緊歇을 헤아려, 시전의 규모가 크고(大) 국역부담이 많은 물종(緊)을 난전하면 일체 엄금하고, 시전의 규모가 작고

126) 『영조실록』 권 125, 영조 51년 12월 임신. 44-521다.

127) 『비변사등록』 157책, 영조 51년 8월 1일. 15-361나.

128) 『정조실록』 권 10, 정조 4년 12월 계축. 45-197다.

129) 『비변사등록』 146책, 영조 40년 10월 26일. 14-232가.

130) 『비변사등록』 146책, 영조 40년 10월 26일. 14-232가.

131) 시전상인들이 하는 도고를 市塵都車(賈)라 한 반면(『영조실록』 권 96, 영조 36년 11월 기유. 44-51가), 사상들이 하는 도고는 私自都賈=私都賈라 하였다(『일성록』 정조 15년 2월 12일. 『일성록』 정조 15년 7월 19일).

132) 홍봉한이 말하기를, “都車는 서울에서 특히 심하나 외방도 그러하다.”(『증보문헌비고』 권 163, 市糶考 一).

133) 『비변사등록』 146책, 영조 40년 10월 26일. 14-232가.

134) 『정조실록』 권 10, 정조 4년 12월 계축. 45-19다.

『일성록』 정조 4년 12월 9일 계축. 6-129.

135) 통공정책의 추이에 대해서는, 卞光錫, 1996 「18세기 亂塵·都賈에 대한 정부의 상업정책」, 『지역과 역사』 1호, 부산경남역사연구소 참조.

136) 『비변사등록』 108책, 영조 17년 6월 10일. 11-104나.

137) 『영조실록』 권 54, 영조 17년 9월 신사. 43-33나.

『비변사등록』 109책, 영조 17년 9월 19일. 11-149라.

(小) 국역 부담이 적은 물종(物)의 난전은 허락하였다. 이는 신철한 소소한 전명을 혁파하여, 서울 소민이 호구로 삼는 쌀·채소·기름·젓갈 등 생필품을 任自交易할 수 있는 길을 열어 주어 생활을 구제하려는 정책이었다. 난전은 소상품생산자, 소상공인에 의한 난전과 사상도고에 의한 난전의 두 흐름이 있었다.¹³⁸⁾ 이 중 소상공인의 난전은 특별히 배려해 주었다. 채소와 같이 소규모의 난전에 대해서는 속전을 면제해 준 것이 그 실례이다.¹³⁹⁾ 반면 양반가에서 자행하는 대규모의 난전에 대해서는 속전을 징수하는 등 엄히 다스렸으며,¹⁴⁰⁾ 궁방이 자행하는 특히 심한 亂塵은 法司에서 엄히 처벌하고 물건은 屬公하였다.

둘째, 시전의 금난전권 행사 지역을 서울 금표구역으로 엄격히 제한하였다. 당시 경강을 중심으로 상권이 확대되자 금난전권 행사 범위도 이들 지역으로까지 확대되었는데, 이러한 폐단 때문에 비록 마땅히 금해야 할 물건이라도 京城 禁標 밖으로 나가지 말도록 하였다.¹⁴¹⁾ 이 조치는 법전에도 반영되었다. 『속대전』에서는 형조, 사헌부, 한성부 등 三法司는 在家에서 出禁하지 못하며, 昏夜에 出禁하지 못하며, 京城 禁標 밖에는 出禁하지 못하도록 하였다. 난전을 처벌할 경우, 出禁할 수 있는 조건, 시간, 지역적인 범위 등을 제한하였다.¹⁴²⁾ 『대전통편』에서는 시전상인의 금난전권 남용을 더욱 엄격히 제한하였다. 시전상인이 금난전을 칭하여 서울 외방에서 폐단을 끼치면 경기도신이 발각하는대로 엄형에 처할 것이며, 亂塵이 난전인을 驅迫하면 決杖하고 난전에 대해서는 처벌하지 말도록 하였는데,¹⁴³⁾ 이는 『속대전』의 규정을 더욱 구체적으로, 보다 엄격히 보완한 것이다.

138) 金泳鎬, 1968 『朝鮮後期에 있어서의 都市商業의 새로운 展開-亂塵을 中心으로-』 『韓國史研究』 2.

139) 『亂塵之物折價不及贖錢 則除贖杖八十』(『續大典』 권 5, 刑典 禁制). 이는 1710년 受教, 『亂塵之物 折價不及贖錢者 從輕重決笞 而出禁三司 一體爲之』(『新補受教輯錄』 刑典 禁制)를 수록한 것이다. 속전을 면제해주는 기준인 杖八十은 贖錢 5냥 6전이다(『六典條例』 권 9, 刑曹 律令). 속전을 면제하는 기준이 되는 난전의 규모는 5냥 6전 정도로, 전체 거래량이 쌀 두가마(미 1석=3냥)도 채 안되는 소규모이다.

140) 양반가의 노복이 亂塵으로 被捉되면 도리어 禁吏를 毆打하고 塵人을 拘留하여 贖錢을 되돌려 받는다는 사실로 미루어 볼 때, 양반들이 자행하는 대규모 난전에 대해서는 贖錢을 징수하였음을 알 수 있다(『續大典』 권 5, 刑典 禁制).

141) 『영조실록』 권 54, 영조 17년 9월 신사. 43-33나.

142) 『續大典』 권 5, 刑典 禁制.

143) 『塵民之稱以亂塵 貽弊外方者 道臣隨現嚴刑 驅迫亂塵人者 決杖 亂塵勿施』(『大典通編』

이로 인해 시전상인이 금난전권을 자의적으로 행사할 수 있는 가능성은 더욱 좁아졌다. 시전상인의 활동을 금표내로 제한하는 조치는 실질적으로 금난전권을 무기력화시키는 것이었다. 금난전권이 위력을 발휘하려면 물자가 유통하는 요로를 장악해야 하기 때문이었다. 18세기 초반까지만 해도 시전상인은 금난전권을 내세워 경강상인들의 상업활동을 통제하였다.¹⁴⁴⁾ 그러나 18세기 후반 들어 경강상인 등 사상들은 경강변과 서울의 외곽에 형성된 상권을 근거로 활동하면서 시전상인들을 압박해 나갔다. 경기도의 장시들은 사상들의 활동무대로 부상하였는데, 서울의 사상(奸細輩)과 송파민이 체결작당하여 크게 송파 場市를 열고 있었다.¹⁴⁵⁾ 保障要津인 광주의 송파장시 효과를 둘러싸고 야기된 평시서와 광주부유수와의 갈등은 시전과 사상간 대결의 대리전이나 다름 없었다. 평시서제조 洪象漢은 京市의 失利를 염려하여 송파장 효과를 주장한 반면,¹⁴⁶⁾ 광주부유수 徐命彬은 사상의 이익을 위해 송파장 還設을 주장하였다.¹⁴⁷⁾ 또한 안성장시는 규모가 서울의 市肆보다 크며 물화가 모여들고 群盜가 집합하여 도적의 소굴이 되고 있었으며,¹⁴⁸⁾ 양주 누원장도 새로운 물품의 교역지로 부상하고 있었다. 18세기

권 5, 刑典 禁制).

144) 내외어물전인이 금난전권을 무기로 경강에서 활동하는 어상을 침탈하는 실태를 알아보자. 내외어물전인은 어선이나 상선이 경강에 와서 정박하면 염가로 역매하고 조금이라도 가격을 흥정하려면 난전이라 협박하였다. 이에 한성부는 강민을 抄定하여 收稅補民契라 이름하고 수세하여 응판소 및 각종 방민의 역에 보용하도록 하여 어전이 침략하는 폐단을 엄금할 것을 제안하였다(『영조실록』 권 24, 영조 5년 9월 경인. 42-163다). 시전상인들이 국역 수행을 근거로 금난전권을 남용하므로 어상들도 각종 잡역에 응역함으로써 시전상인들의 침략을 막도록 하자는 제안이다. 또한 都下民인이 三法司의 禁亂으로 살아갈 수 없으며, 형조와 한성부 금난의 폐단이 橫斂과 같다고도 하였다(『비변사등록』 108책, 영조 17년 5월 5일. 11-90라). 실제로 한성부에서 米亂塵이라 하여 禁吏八牌를 江上에 보내어 호마다 수색하여 작폐하고 뇌물을 5~10냥 거두었다. 이에 대해 한성부는 미곡을 저장하여 시가를 등귀시키는 행위를 적발정치하는 것은 절목에 있다고 변명하였으나, 흉년도 아니고 미가도 별로 등귀하지 않았는데 米塵人의 말만 듣고 六牌를 江上에 보내어 침략하였던 것이다(『비변사등록』 112책, 영조 19년 윤 4월 24일. 11-382나).

145) 『비변사등록』 127책, 영조 30년 11월 28일. 12-569가.

146) 『비변사등록』 128책, 영조 31년 정월 16일. 12-592다.

『비변사등록』 128책, 영조 31년 정월 24일. 12-596가.

147) 『비변사등록』 134책, 영조 34년 4월 8일. 13-82다.

『비변사등록』 134책, 영조 34년 4월 18일. 13-86나.

좌의정 김상로도 광주부유수와 같은 입장을 개진하였다.(『영조실록』 권 83, 영조 31년 정월 병술. 43-554나).

후반에 수로는 경강, 육로는 누원, 송파, 안성 등의 장시를 통해 물자가 서울로 폭주하였으므로, 금난전권이 제대로 위력을 발휘하려면 시전상인들이 이들 유통로를 장악해야만 하였다. 난전상인들이 이들 유통망을 기반으로 활동범위를 확대하면서 시전상인을 압박해 들어오고 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 시전상인들의 활동범위를 경성 금표내로 제한하는 조치는 상업 활동을 결정적으로 제약하는 결과를 초래하였다.

셋째, 市塵人이 提告할 수 없으며, 설령 提告할지라도 전인이 治罪는 못하도록 하여, 시전인의 난전인 착고를 금지시켰다. 난전인에 대한 착납권은 18세기 들어 오면서 잇따라 제동이 걸렸다. 1727년 「勿出市民亂塵之禁 專屬京兆」¹⁴⁹⁾라 하여, 시전인이 직접 금난하지 못하도록 하였다. 이것은 시전인의 난전인을 체포하여 법사에 고소하는 권한인 난전착납권을 철폐한 최초의 조치였는데, 신유통공은 이를 재확인하는 것이었다.¹⁵⁰⁾ 이상 신유통공은 소상공인의 상업 활동은 보호하여 도시민의 생활필수품이 원활하게 공급될 수 있도록 배려하는 반면, 양반·궁방·군문 등이 자행하는 대규모 난전은 금지하여 시전체제도 유지될 수 있도록 하는 것이었다. 신유통공은 이후 통공정책의 원류가 되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

신유통공 직후 정부는 시전상인과 난전상인의 갈등을 조정하기 위해 平價和賣라는 새로운 원칙을 수립하였다. 좌의정 趙顯命은 나라의 근본은 都民에게 있으며 都民의 생업은 貢物과 市塵에 의존하므로, 扈衛三廳, 각군둔군졸, 勢家豪奴 등의 난전을 금지하여 塵民을 살려야 한다고 주장하였다. 아울러 그는 시민이 금난전을 방지하여 물가를 조절하는 폐단 또한 금지하지 않을 수 없다고 하였다. 금난전권의 남용으로 거래가 통제되고 물가가 올라 도시소시민의 생활이 위협당하는 것을 염려한 것이다. 양자간의 딜레마를 해결하기 위해 조현명은 物主가 法司에 陳訴할 수 있는 권한을 부여하여 平價和賣할 수 있도록 할 것을 제안하였다.¹⁵¹⁾

148) 『영조실록』 권 66, 영조 23년 12월 갑술. 43-274가.

149) 『영조실록』 권 11, 영조 3년 6월 경인. 41-636라.

150) 『속대전』에서는 「凡亂塵 使市人提告推治」라 하여 市塵人의 亂塵人 提告,推治를 허용하였다(『續大典』 권5, 刑典 禁制). 이는 1713년 受教, 「亂塵人 使市人提告推治」(『新補受教輯錄』 刑典 禁制)를 수록한 것이다.

국왕 역시 이에 동의하여 亂塵이 진실로 폐단이 있으면 억제하되 폐단이 없으면 난전인도 시전인과 같은 백성이므로 공평하게 처리하도록 하였다.¹⁵²⁾ 정부가 난전인과 시전인 중 어느 한 쪽을 특별히 지원하지 않고 도시민 전체의 입장에서 상업정책을 추진하려 한 것이다. 즉 시전상인의 금난전권 보호보다는 도시민의 물가안정에 더 역점을 두려는 입장으로, 통공정책의 기본 정신이다. 조현명은 영조 특유의 탕평이 행해지는 1740년부터 12년 동안 김재로, 송인명과 함께 相府를 독점하면서 정국을 이끌어간 탕평 대신이었다. 통공과 탕평이 서로 맥락이 통하고 있음을 잘 보여주고 있다.

1751년 한성판윤 홍상한이 육의전 등 대전의 난전은 엄금하고 그 밖의 잡전은 물금하여 시민과 소민이 모두 편할 수 있도록 하자는 통공책을 건의하였다(신미통공). 이는 대전=육의전, 소전=잡전이라 하여, 신유통공에서 규정한 대소, 긴헐의 내용을 구체화 한 것이다. 신미통공으로 인해 신해통공의 기본 골격이 마련된 셈이다. 국왕도 이에 찬성하였으나, 병조판서 홍계희의 반대로 시행되지는 않았다.¹⁵³⁾ 1755년에는 한성좌윤 한익모가 흉년에 대한 대책으로 물가 안정을 위해 紙束, 魚尾 등 세쇄한 난전은 통공을 허용할 것을 건의하였다.¹⁵⁴⁾ 이 역시 물가안정을 위해 소상공인의 활동을 보호하자는 신유-신미통공의 이념을 재확인하는 것이었다. 그러나 영조가 난전하는 무리는 白徒挾勢輩로 乘機雜亂하여 시민에게 폐단을 끼친다고 반대하여 실시되지 않았다.¹⁵⁵⁾ 1762년에는 정부가 군병과 시민을 均視, 均治한다는 이념하에 군병의 수조물에 대해 금난전을 금지하는 통공정책을 실시하였다(임오통공).¹⁵⁶⁾ 임오통공으로 수공업자는 자신의 생산물을 시전에 팔지 않고 직접 판매할 수 있게 되어 독립자영업자로 성장할 수 있는 길이 열리게 되었다. 야장과 잡철전, 모의장과 입전, 모의장과 상전, 총장과 상전,¹⁵⁷⁾

151) 『영조실록』 권 66, 영조 23년 11월 기유. 43-270다.

152) 『비변사등록』 118책, 영조 23년 11월 24일. 11-826다.

153) 『비변사등록』 122책, 영조 27년 5월 25일. 12-154나.

154) 『비변사등록』 129책, 영조 31년 10월 15일. 12-684다.

155) 『비변사등록』 129책, 영조 31년 10월 23일. 12-686라.

156) 『비변사등록』 141책, 영조 38년 5월 24일. 13-712다.

『영조실록』 권 99, 영조 38년 5월 병오. 44-98나.

157) 1791년 各床塵시민 등이 호소하기를, 驄匠이 驄帽과 宥巾은 자신의 手造라 하여 專利하고자 형조에 정소하자 정부가 通同和賣하도록 定奪하였는데, 다시 都奪하고자 床塵人을

도자장과 도자전¹⁵⁸⁾ 등 수공업자길드적인 성격을 가진 시전과 상인길드적인 성격을 가진 시전 사이의 난전은 주로 18세기 후기 이래에 나타나지만 18세기 초에도 나타났다.¹⁵⁹⁾ 그런데 18세기 초까지만 해도 군병의 手持之物은 난전으로 금하지 않는 대신 手造之物은 금하였다.¹⁶⁰⁾ 『속대전』에서 군문과 군병이 손으로 만든 물건은 난전으로 시행하지 말도록 하여,¹⁶¹⁾ 18세기 중엽에 이르러 난전이 手造之物까지 확대되었는데,¹⁶²⁾ 임오통공은 이러한 흐름을 계승한 것이었다. 앞서의 신유·신미통공이 소상공인의 상업활동을 보호하는 것이라면, 임오통공은 소상공생산자가 독립자영업자로 성장할 수 있는 길을 열어주었다는 의의를 지닌다. 1764년 제정된 保民司節目은 통공정책사에서 중요한 의미를 지닌다. 보민사는 정부가 군민, 소민을 赤子처럼 보호하기 위해 노비소송기관인 장예원을 폐지하고 1764년 10월에 설립한 기관이다. 1764년 영의정 홍봉한이 금난전으로 鄕商이 와서 매매를 할 수 없고 서울시민이 손발을 들 데가 없어 생리가 날로 어렵다면 서, 懷保策으로 금난전을 완화할 것을 건의하였다.¹⁶³⁾ 이에 영조는 난전은 가히 都民의 고질적인 폐단이라 하겠으니 금하지 않으면 시민이 지탱할 수 없고 만약 자세히 살피지 않으면 소민이 또한 몸들 바를 모르게 된다고 하였다.¹⁶⁴⁾ 鄕商과 塵人이 同是我民이니 均飽할 수 있는 방안을 마련하는 것이 좋겠다는 견해이다.¹⁶⁵⁾ 이와 같은 통공정신에 따라, ① 한성부의 금난전권 행사 범위를 금포내로 제한하였으며, ② 어물전 등 8전만 착납권을 인정하고 그 밖의 각전은 착납권을

난전이라 捉致하니 이전처럼 매매할 수 있도록 해달라고 하였다. 이에 대해 비변사는 연전에 송사를 驄匠에게 決給하였는데 다시 變改하기 어려워 받아들이지 않는다고 처결하였다. 상전과 총장이 1791년까지 驄帽와 宕巾을 통동발매하였음을 알 수 있다. (『비변사등록』 178책, 정조 15년 정월 7일. 17-703다).

158) 도자장과 도자전의 쟁송은 專賣에서 通賣로 바뀐 경우이다. 1744년 刀子塵人 20여명이 設廳하여 물종을 전매하였으나, 1786년 정부는 도자전인과 도자장이 통동발매하도록 처결하였다. (『비변사등록』 178책, 정조 15년 정월 7일. 17-703다).

159) 金泳鎬, 1968 『朝鮮後期에 있어서의 都市商業의 새로운 展開-亂塵을 中心으로-』 『韓國史研究』 2.

160) 『비변사등록』 73책, 숙종 46년 4월 6일. 7-275다.

161) 「諸軍門軍兵手業物件 勿以亂塵施行」(『續大典』 권 5, 刑典 禁制).

162) 『비변사등록』 134책, 영조 34년 3월 10일. 13-71나.

163) 『비변사등록』 146책, 영조 40년 10월 24일. 14-230다.

164) 『秋官志』 經用 保民司節目.

165) 『영조실록』 권 104, 영조 40년 11월 입자.

폐지하였으며, ③ 소상인이 소소한 잡물을 私相賣買하는 것은 불문에 부쳐 경외의 시민이 살아갈 수 있도록 하였으며, ④ 시전도고의 폐해뿐만 아니라 私都賈의 폐단으로부터 전인을 보호하고자 하였다(갑신통공).¹⁶⁶⁾ 갑신통공도 소상인을 보호하는 신유·신미통공의 계열이기는 하지만, 도고의 폐단을 처음으로 거론한 점이 주목된다.¹⁶⁷⁾ 이는 18세기 중엽 이후로 난전의 전개양상이 새롭게 변화되는 데 따른 것이다. 이전까지의 난전은 소상품생산자나 소규모의 향상들이 주도하는 형태였으나, 이제는 대규모 자본을 지닌 사상들이 물종을 선매하여 서울에서 독점적으로 판매하거나, 전국적 시장권이 형성되는 것을 배경으로 매점하여 난전을 감행하고 있었다.¹⁶⁸⁾ 당시 군문 등 세력가들이 怙勢恣行하여 시전을 침범하는 등,¹⁶⁹⁾ 사도고의 폐해로 시전상인들은 견디기 어려운 지경에 빠져 있었다.¹⁷⁰⁾ 때문에 갑신통공에서는 전인도고는 물론 사도고의 문제점을 거론한 것이었다. 그러나 도고의 폐해를 막기 위한 구체적인 해결방안을 제시하지는 못하였다는 점이 한계이다. 1768년 좌의정 한익모는 1755년 논의를 반복하여 흥년으로 물가가 상승하니 都下細民을 위해 육의전외에 통공을 허락할 것을 거듭 건의하였다. 영의정 김치인이 전인도고의 폐해를 거론하자, 국왕도 이를 받아들여 육의전외에 任意賣買가 실시되었다(무자통공).¹⁷¹⁾ 그러나 이후 평시서제조 흥봉한이 물가가 더욱 상승한다는 이유를 들어 반대하였기에 금난전권은 10개월 만에 다시 부활하였다. 그럼에도 불구하고 수조물의 판매와 소소한 매매를 인정하고, 시전도고와 사도고를 금지하였다는 점에서 단순한 복귀는 아니었다.¹⁷²⁾ 무

166) 『비변사등록』 146책, 영조 40년 11월 11일, 14-251나.

167) 須川英德, 1994 『李朝商業政策史研究-18·19世紀における公權力と商業』 東京大學出版會.

168) 金泳鎭, 1968 「朝鮮後期에 있어서의 都市商業의 새로운 展開-亂慶을 中心으로-」 『韓國史研究』 2.

169) 『비변사등록』 157책, 영조 51년 2월 6일, 15-305나.

170) 『비변사등록』 157책, 영조 51년 정월 5일, 15-281다.

이에 정조대에는 오히려 시전을 보호하는 조치를 취하기도 하였다. 호위청 소속 군졸들이 난전으로 私賣하여 元慶民이 실업, 이산할 지경에 빠지자 정조가 各廳의 亂慶私賣者를 곧장 科治하도록 명하였다(『일성록』 정조 즉위년 12월 26일 계해, 2-724).

171) 『비변사등록』 151책, 영조 44년 2월 5일, 14-629다.

『비변사등록』 151책, 영조 44년 5월 26일, 14-658가.

172) 『비변사등록』 152책, 영조 44년 12월 16일, 14-749가.

자통공은 소상인을 보호하는 신유·신미·갑신통공 계열과 소상공생산자를 보호하는 임오통공 계열을 종합한 위에 갑신통공에서 제기된 도고 문제까지 포함한 것으로 영조대 통공정책의 흐름을 최종 종합한 것이다. 1771년에는 난전물의 속공을 영원히 금하고 난전인에 대한 착납도 제한하였다(신묘통공).¹⁷³⁾

이상 영조대 통공정책은 시기가 내려 오면서 그 범위가 확대되었음을 알 수 있다. 통공이 대세로 자리 잡게 된 것이다. 영조대 통공의 주요 골자는, ① 육의전과 같은 大塵에게만 금난전권을 허여하고, ② 소상공이나 소상공생산자의 상업활동을 적극 보호하고, ③ 전인도고나 사도고 등의 도고 활동을 금지하고, ④ 금난전권의 주요 내용인 속공권과 착납권을 폐지한 점 등이다. 조선시대를 관통하는 근원적인 상업정책의 이념은 수급의 원활화와 물가의 안정을 통한 도시민의 생활안정이었는데,¹⁷⁴⁾ 이러한 이념은 통공정책에도 그대로 반영되었다. 통공정책은 소민 보호정책의 일환으로 추진되었던 것이다.

정조대 실시된 통공정책도 소민보호라는 이념면에서는 마찬가지였다. 1781년 정조가 亂塵·中都會·都庫 등의 弊瘼을 釐正하여, 都民의 弊瘼을 釐正하도록 명하면서 내린 전교의 내용을 주목할 필요가 있다.

昨日의 詢瘼을 기다리지 않고도 亂塵의 폐는 이미 충분히 들어 알고 있었다. 이와 같으면 市肆가 어찌 凋殘하지 않겠으며, 市肆가 凋殘하면 물가가 騰踊하니 貧士와 窮民이 어찌 살아갈 수 있겠는가?¹⁷⁵⁾

정조는 市肆凋殘을 物價騰踊과 연관시켜 파악하고 있음을 알 수 있다. 정조가 시전 몰락을 염려한 주된 이유는 물가폭등에 따른 貧士와 窮民의 생활난이었다. 물가정책의 차원에서 난전문제를 파악하고 있었던 것이다.

정조대 통공정책을 보면, 1786년 전인의 난전인 착납권을 폐지하고 소소한 난전은 금하지 말도록 하였다(병오통공).¹⁷⁶⁾ 병오통공으로 시전상인의 착납권은

『비변사등록』 152책, 영조 44년 12월 17일. 14-752나.

173) 『비변사등록』 155책, 영조 47년 4월 23일. 15-68다.

174) 李憲祜, 1996 『朝鮮時代 國家의 再分配機能과 國內商業政策』 『省谷論叢』 27.

175) 『정조실록』 권 11, 정조 5년 정월 무자. 45-204다.

『일성록』 정조 5년 정월 15일 무자. 5-743.

사라지고 한성부만이 出禁하여 착납할 수 있게 되었는데, 이는 영조대 통공정책을 재확인하는 수준에 불과하였다. 이러한 추세속에서 마침내 1791년에 六矣塵외의 모든 물종을 通共和賣하는 신해통공이 실시된다. 좌의정 채제공은 채소, 옹기 등 일용한 물종에 이르기까지 塵號를 창설하고 사자화매를 금하여 물가가 앙등하는 폐단을 지적하면서, 수삼십년 이래 신설한 영쇄한 塵號를 일제 혁파할 것과 육전외에는 난전으로 捉納하는 금할 것을 건의하였다. 그 결과 시전도고의 폐단을 금지하여 立塵, 綿布塵, 綿細塵, 布塵, 紵塵, 紙塵 등 六塵 외에는 通共發賣를 허락하였다. 신해통공은 앞 시기 통공정책의 흐름을 총화하면서, 시전상인과 비시전상인 모두가 나의 백성이라는 탕평군주의 同是吾民의 이념에 따라 취해진 조치였다. 신해통공은 시전인들의 독점적 생산과 판매제도를 철폐함으로써 물가를 안정시키고 도시 소민을 보호하고자 한 조치였다.¹⁷⁷⁾ 그러나 신해통공은 영조대 갑신통공, 무자통공에서 제기된 도고의 폐단 중 시전도고만 폐지하고 사도고의 문제점은 그대로 남겨 두었다.

신해통공 이후 남은 서울상업의 문제는 크게 두가지였다. 하나는 금난전권을 상실한 시전상인들의 반발을 무마하는 것이며, 다른 하나는 사도고의 폐단을 해결하는 것이었다. 먼저 전자와 관련된 문제를 보면, 通共發賣로 금난전권은 혁파되었으나 시전상인의 稅納은 그대로이므로 각전의 원망이 야기되었다. 금난전권을 상실한 시전상인들은 응역의 댓가로 수세권을 요구하였다.¹⁷⁸⁾ 이에 대해 조정에서는 市塵辦稅를 減給하였다(갑인통공).¹⁷⁹⁾ 이어 各種亂賣人에 대해 原塵에서 收稅하는 문제를 平市署에서 決處하도록 하였는데,¹⁸⁰⁾ 그 결과 1796년 원

176) 『일성록』 정조 10년 3월 24일 무진. 11-190.

177) 『정조실록』 권 32, 정조 15년 정월 경자. 46-198다.

채제공의 통공발매론은 특권적 시전상업체제의 모순이 노정되고 사상층이 성장함에 따라 야기된 사회,경제적 폐단을 제거하여, 소상공인, 소상공생산자의 영업의 자유를 인정하고 도시소시민의 경제적 안정을 도모하려고 주장한 것이었다(金東哲, 1980 『蔡濟恭의 經濟政策에 관한 考察-특히 辛亥通共發賣論을 中心으로-』 『釜大史學』 4).

178) 昌塵市民의 수세권 요구가 그 하나의 실례이다. 창천시민의 수세권 요구에 대해 정부는 통공발매 이전에도 시민이 사상에게 수세하는 것을 금하였는데 하물며 지금은 통공인데 수세한다는 말을 감히 하니 무엄하다고 하며 일축하였다. (『비변사등록』 182책, 정조 18년 11월 29일. 18-325라).

179) 『비변사등록』 182책, 정조 18년 11월 1일. 18-283다.

180) 『일성록』 정조 20년 7월 25일 무진. 23-1061.

전인을 전세 징수의 청부업자로 삼아 그들만이 부담하던 전세액을 私賣人에게도 부담시키으로써 원전인의 전세 부담을 경감시키는 原塵收稅 원칙을 마련하였다. 原塵收稅란 시전세의 일부를 난전인으로부터 충당받을 수 있도록 하는 조치였다.¹⁸¹⁾ 19세기에 들어 일부 시전이 금난전권을 복구하기도 하였지만,¹⁸²⁾ 일반적으로 금난전권은 수세권으로 바뀌었다.¹⁸³⁾ 이후 수세를 둘러싼 논쟁이 그치지 않았으나,¹⁸⁴⁾ 금난전권의 수세권화는 대세였다.¹⁸⁵⁾ 금난전권의 수세권화가 신해통공을 계기로 처음 형성된 것은 아니었다. 1781년 八江宣諭詢虞御史 徐龍輔가 “대저 私商이 該塵에 應稅한 이후 通同發賣하는 것은 法例이다”라고 지적한 것처럼,¹⁸⁶⁾ 신해통공 이전에도 경강지역을 중심으로 전인이 사상에 대해 수세하고 통동발매를 허락하는 것이 합법적인 관례였다. 18세기 중엽 경강 일대에서 시전상인이 미곡,¹⁸⁷⁾ 어물,¹⁸⁸⁾ 소금, 젓갈, 목재 등을 취급하는 경강상인에 대해 私自收稅하고 通同發賣를 허락하고 있었다.¹⁸⁹⁾ 즉 신해통공 이전 시전 상업은

181) 『일성록』, 정조 20년 11월 25일.

『비변사등록』 196책, 순조 5년 5월 6일. 19-722나.

182) 『비변사등록』 순조 7년 7월 29일. 19-927가.

시전상인은 금난전권 복구외에도 금난전권의 변종인 1~2문종의 專屬, 난전상인을 본전 취하에 두는 入塵등을 요청하기도 하였다. (고석규, 이책 「19세기 전반 서울의 시전상인」).

183) 19세기 들어 有分役塵인 綿子塵 등 16전이 신해통공 이후 거의 모두 실업하였음을 상기 시키면서, 금난전권을 복설하여 생활할 수 있도록 해주거나 아니면 특별히 역을 면제해 줄 것을 호소하였다. 이들의 호소에 대해 정부는 통공으로 소민이 이익을 보고 있으므로 금난전권을 복설할 수 없으며, 응역하는 塵民은 列肆散賣하는 무리에게 收稅하여 應公의 비용에 보충하도록 하겠다고 답하였다(『비변사등록』 194책, 순조 3년 윤 2월 12일. 19-560다).

184) 『일성록』 순조 4년 11월 18일 계묘. 32-225다.

『비변사등록』 195책, 순조 4년 2월 24일. 19-624나.

『비변사등록』 196책, 순조 5년 5월 7일. 19-722나.

185) 金泳鎬, 1968 「朝鮮後期에 있어서의 都市商業의 새로운 展開-亂塵을 中心으로-」 『韓國史研究』 2.

186) 「私商之應稅該塵之後 通同發賣 自是法例」(『書啓輯錄』 권 3, 奎 15083).

187) 吉田光男, 1985 「李朝後期 ソウルの米商人組合「米塵」について-1791年 辛亥 通共前後を中心に」 『史潮』 新 17.

李 旭, 1996 「18세기말 싸전(米塵) 構造와 미곡유통」 『한국사학회』 1, 고려사학회.

188) 高東煥, 1985 「18, 19세기 外方浦口의 商品流通發達」 『韓國史論』 13, 서울대학교 국사학과.

189) 卞光錫, 1994 「18세기 市塵商人과 商權」 『國史館論叢』 59, 國史編纂委員會.

금난전의 흐름이 대세를 이루고 있었으나 수세권의 흐름도 병존하고 있었다. 신해통공 이후에도 이들 두 흐름은 병존하였으나 수세권화가 시전 상업의 주류로 바뀌었다는 점이 다르다. 금난전권이 수세권으로 전환된 것은 의미는 다음 몇 가지로 정리해볼 수 있다.¹⁹⁰⁾ 금난전권의 수세권화는 금난전권의 약화를 의미하는 것이다. 즉 구래의 특권적인 상업질서가 해체되고 자유로운 상업질서가 도입되었음을 의미한다. 다음 금난전권의 수세권화로 전인과 비전인의 관계가 수직적인 관계에서 평등한 관계로 전도될 가능성이 높아졌다. 그리고 금난전권의 수세권화로 전인이 이전처럼 물종을 전매하고 이익을 독점할 수 없게 되었다. 비전인이라 할지라도 납세만 하면 통동발매할 수 있기 때문이다. 마지막으로 금난전권의 수세권화로 전인이 비전인의 상업활동을 효과적으로 통제할 수 없었다. 결과적으로 금난전권의 수세권화는 비시전상인이 물종을 보다 자유롭게 매매를 할 수 있게 되었음을 말해주는 것이다. 이는 시전상인의 영향력이 약화되고 비시전상인의 세력이 성장하는 추세에 상응하여 등장한 새로운 거래 방식으로, 조선후기 상업 발달의 산물인 동시에 새로운 상업질서의 도래를 촉진하는 것이기도 하였다.

다른 하나는 신해통공으로 시전도고가 폐지된 이후에도 여전히 남아 있는 사도고의 문제였다. 신해통공을 주창한 체제공은 통공 이후 시민의 일용품에 대한 시전상인의 도고가 줄고 생선 등의 물가가 이전보다 현저히 떨어져 塵弊가 많이 釐革되었다고 주장하였다. 신해통공을 사상의 입장에서 파악하는 견해이다. 평시서 제조 김문순은 각종 국역에 응하는 시전 상인의 조락이야 말로 실로 심각한 사회 문제라고 하였다. 시전상인의 입장을 대변하는 것이었다. 정조는 일용품에 대한 시전의 도고를 금하여 塵弊가 釐正되기는 하였지만 이후 다시 사사로이 하는 도고 이른바 사상도고의 폐해가 있을 터이니 이에 대한 대비책도 세워야 한다고 하였다.¹⁹¹⁾ 정조는 서울시민의 입장에서 상업문제를 파악하고 있었다. 실제로 신해통공 이후 물가가 더욱 올랐으며 도고상인의 수치도 이전에 비해 훨씬 늘어나

190) 『비변사등록』 163책, 정조 5년 11월 12일. 16-74라.

『비변사등록』 163책, 정조 5년 11월 16일. 16-80나

『일성록』 정조 5년 11월 20일 무오. 6-693.

191) 『정조실록』 권32, 정조 15년 2월 정사. 46-201라.

『일성록』 정조 15년 2월 12일 정사. 16-38.

결과적으로 부상대고만 이익을 보고 있다는 불만이 터져 나왔다.¹⁹²⁾ 정부는 통공정책을 실시하여 특권에 기초한 시전도고는 혁파하였지만 자본에 근거하는 사상들의 독점에 대해서는 대책을 마련하지 못하였다. 이에 대해 정조는 소시민의 입장에서 문제점을 느끼고는 있었지만 구체적인 해결책을 마련한 것은 아니었다. 이는 상인들의 이익 추구를 당연시 하고 시장의 자율적인 기능을 중시하는 정조의 상업관 때문이었다.¹⁹³⁾ 19세기 들어 독점을 지향하는 사적상업, 즉 사상도고는 더욱 현저히 진출하여 시전상업을 제치고 대외무역과 국내상업의 실권을 장악하는데, 이는 불간섭의 원칙을 표방하는 세도정권의 상업관과 상업정책의 지원을 받은 결과였다.¹⁹⁴⁾

4. 맺음말

18세기 탕평정치의 성립은 상업사에도 영향을 미쳤다. 탕평군주인 영조와 정조의 상업관은 상공업의 이윤을 국가가 장악해야 한다는 화권재상론이었다. 영조는 『陸宣公奏議』를 읽고 전화권을 국가가 장악해야 한다는 화권재상의 이념을 확고히 하였다. 영조는 화권재상을 관철시키기 위해 1734년에 3차 순목령을 반포하고 공시인폐막을 수렴하기 시작하였다. 영조는 순목령을 철회하고 가주론으로 선회한 이후 공시인순막을 강화하였는데, 이는 가주의 허용에 따른 전화권 상실의 위기감 때문이었다. 정조는 상공업이 이용후생의 기틀이 되는 것으로 파악하였다. 상공업을 발전시켜 농업을 보완해야 한다는 末業補用論 즉 務本補末論을 견지한 것이다. 이 때문에 정조는 화폐에 대해서도, 사용가치로서만 파악한 영조

192) (朴)宗岳曰, 「聞今物價 比前尤爲翔貴云 此則果有所以也 在前都庫不過爲一二人矣 今之都庫 將不知爲幾十百人云矣」(『승정원일기』 1700책, 정조 16년 2월 30일 기사, 90-295나).

貢市堂上 徐有隣 啓言, 「各慶市民等以爲 亂廢勿禁之後 物價別無低下之事 而奉哺之業 見失於富商大賈之手云矣」(『일성록』 정조 16년 11월 20일 을묘, 18-848)

이 둘은 공통적으로 통공 이후 물가가 별로 내려가지 않았거나 오히려 올라 갔으니, 앞으로 부상대고에 의해 보다 광범위하게 이루어지는 사자도고에 대해 대책을 마련해야 할 것이라고 하였다. 정조의 사태 파악이 가장 정확하였음을 알 수 있다.

193) 『정조실록』 권 42, 정조 19년 2월 임술, 46-553다.

『정조실록』 권 45, 정조 20년 10월 경인, 46-674라.

194) 고석규, 이책 「19세기 전반 서울의 시전상업」

와는 달리 교환가치로서의 중요성을 인정하였다. 영조와 정조의 탕평이념은 소민 보호론이었는데, 이는 소상공생산자와 소상공, 도시소시민을 보호하는 상업정책으로 나타났다. 특권에 기초한 독점을 반대하는 입장은 전·계창설 금지로 나타났다. 모든 백성은 동일한 나의 신민이라는 一視之民의 이념은 통공정책으로 구체화 되었다. 이상 탕평군주들이 중점적으로 추진한 공시인순막, 전계창설금지, 통공정책 등 서울상업정책의 기틀은 모두 1740년대에 입안되었는데, 이 때는 정치적으로 탕평이 제도적으로 실시될 수 있는 기틀이 마련된 시기였다.

조선후기 서울상업은 어용상인인 시전상인과 공납청부업자인 공인이 두 중심 축을 이루었다. 서울의 根本之民이 하나는 시민이며 다른 하나는 공인이었기 때문이다. 정부는 사상층의 침탈로부터 공인과 시전상인을 보호하기 위해 공시인순막을 실시하였는데, 그 과정은 크게 두 단계로 나누어 진다. 첫 단계는 국왕이 공시인폐막에 대해 관심을 갖기 시작하는 1734년부터 비변사공시당상 체제가 확립되는 1752년까지이다. 이 시기는 비변사가 중심이 되어 공시인폐막을 수렴하였다. 두번째 단계는 비변사공시당상을 신설하고 국왕이 공시인폐막을 직접 순문하기 시작하는 1752년 이후이다. 이 이후로 공시인순막은 제도화, 정례화되어 19세기말까지 계속된다. 18세기 중엽 이후 탕평군주들은 순막의 범위를 한강 일대의 경강상인으로까지 확대하였다.

정부의 시전보호정책에 편승하여 궁방, 이문의 노복, 군문의 군졸들이 시전 또는 공인계 창설을 주도하였다. 이들이 금난전권이나 공인권을 확보하여 소상공, 소상공생산자들의 상업활동을 통제하였기에 물자수급이 원활하지 못해 서울시민의 삶이 궁지에 빠졌다. 전계창설로 시전도고가 강화되어, 금난전이 시전상업의 주류를 차지하게 되었고 다른 한 흐름인 통동발매는 위축되었다. 통공정책은 소상공인의 자유로운 거래와 소상공생산자의 독립자영업자로서의 성장을 보장하는 방향으로 제정되었는데, 기본 성격은 도시소시민의 생활안정을 위한 물가정책이었다. 영조대 통공정책은 1768년 무자통공으로 종합되었으나 시행되지는 않았으며, 정조대 신해통공으로 시전도고와 물가 문제가 해결될 수 있는 단서가 열렸다. 신해통공으로 금난전권을 상실한 시전상인들은 수세권을 확보하였다. 금난전권이 수세권으로 전환된 것인데, 이 흐름은 미곡, 어물, 소금 등 일용필수품을 중심

으로 18세기 초부터 있어 왔다. 다만 신해통공을 계기로 수세권의 흐름이 금난전을 대신하여 시전상업의 주류가 되었다는 점이 다를 뿐이었다.

이로 볼 때, 18세기 시전상업은 통동발매, 금난전, 수세권화의 세 흐름으로 정리할 수 있다. 통동발매는 앞 시기 私自買賣의 관행을 계승한 것이다. 17세기 중엽 이후 금난전권이 확립되었으나 금난전권은 물종의 성격, 시전의 대소, 요역의 유무 등과 관련하여 다양한 시기에 확립되었다. 물종에 따라 금난전권의 성립 시기에도 다양한 편차가 있었던 셈이다. 이 때문에 18세기까지도 시안에 등재되지 않은 일부 물종의 경우 여전히 통동발매가 이루어 지고 있었다. 한편 1730~40년대 신전창설이 활성화되면서 소소한 물종에까지 금난전권이 확대되었다. 이후 통동발매의 흐름은 약화되고, 금난전이 시전상업에서 주류를 차지하게 되었다. 그런데 18세기 초엽에 이미 미전, 어물전, 염전 등 일용필수품을 중심으로 금난전권이 수세권화된 경우도 있었다. 금난전권의 수세권화는 신해통공 이후로 더욱 확대되어, 19세기 시전 상업의 주류를 차지하게 된다. 금난전권이 폭력적인 형태에서 물권화된 형태로 변모하고 있었다는 사실은 시전 상업이 중세적인 틀을 깨고 한 단계 발달된 단계로 나아가고 있음을 보여주는 것이다. 신해통공은 정부가 소상품생산자의 자유로운 상업활동과 도시소시민을 위한 물가정책에 중점을 두고 취한 조치였다. 그러나 이후 본격적으로 전개되기 시작하는 사상들의 독점활동(私都賈)에 대해서는 대책을 마련하지 못했다는 한계를 지니고 있었다. 그 결과 19세기 세도정권하에 공권력의 사적인 성격이 강화됨에 따라, 사상도고들은 세도가문과 결탁하여 정치적, 경제적 비호를 받으며 상업계의 중심을 차지하였다.