

제5장

朝鮮後期 서울의 人口 및 行政區域

양보경 (서울대 규장각 특별연구원)

1. 머리말

서울은 조선후기에 이르러 인구의 증가와 함께 주목할 만한 사회, 경제적 변화를 겪었다. 지역의 사회경제구조와 공간구조는 상호 영향을 미치며, 지역에 투영되어 刻印된다. 서울과 서울 주민이 경험하였던 조선후기의 사회적인 변화는 공간상에도 반영되었다. 이 글은 사회변화와 공간변화의 반영물로서 인구나 행정구역 문제를 중심으로 하여 서울의 조선후기 경관 변화의 기초를 검토하려는 목적에서 쓰여졌다. 따라서 조선후기의 경관 변화를 직접적으로 검토하기에 앞서 파악되어야 할 조선후기 한성부의 인구 및 행정구역의 문제를 밝히는데 중점을 두었다.

먼저 서울의 경관 변화의 기저가 되었던 한성부의 인구가 조선후기에 어떠한 변화를 겪었는가를 살펴 보고, 이어 하위 지역인 部坊의 인구 변화를 추적해 보았다. 다음으로 인구의 증가에 따른 공간 구조의 변화를 반영하는 행정구역의 변화를 검토하였다. 또 행정구역의 조직과 운영은 어떠한 공간적 조직을 바탕으로 하여 이루어지고 있었는지를 최말단 행정 단위인 契를 중심으로 살펴 보았다.

연구에 이용된 주요 자료는 「조선왕조실록」, 「일성록」 등 연대기 자료, 「경국대전」, 「육전조례」와 같은 법전류, 인구 통계를 담고 있는 「戶口總數」, 그

리고 조선후기에 편찬된 각종 고지도와 지지류 등이다.

2. 한성부의 인구증가

조선초기 서울의 인구는 주로 성 안에 분포하고 있었다. 세종대의 남아 있는 서울의 인구 자료를 살펴 보면 표 5-1과 같다. 1428년(세종 10)의 「世宗實錄」의 기록에 의하면 戶數의 경우 京城五部 지역이 16,921호로 한성부 전체 인구의 91.4%를 차지하고 있었으며, 성저십리 지역의 호수는 1,601호로 8.6%를 보이고 있다. 또 口數의 경우 京城五부가 103,328口로 94.5%, 城底十里가 6,044口로 8.6%를 나타내고 있었다. 이로 볼 때 성 안 지역이 성 밖 지역에 비하여 면적은 좁았으나 戶數의 91.4% 口數의 94.5%의 인구가 집중해 있었음을 알 수 있다. 戶數에 비하여 口數의 집중도가 더 높은 것으로 보아 성 안 지역의 1호당 인구수가 더 많았으며, 이는 성 안 지역 거주자들이 노비 등을 포함하므로 가족 구성이 대규모이었음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

「世宗實錄地理志」는 1424년에 편찬령이 하달되어 1432년(세종 14)에 완성된 「新撰八道地理志」를 바탕으로 하여 만든 책으로, 이에 실린 자료들은 1430년(세종 12)을 下限으로 하고 있다. 따라서 「世宗實錄地理志」의 서울 인구도 1430년 무렵의 자료로 볼 수 있어 앞의 실록 기사보다 2년 정도 후의 기록으로 볼 수 있다. 「세종실록지리지」에는 戶數만 기록되었는데, 약 1.5% 정도 증가한 것으로 되어 있다. 이 가운데 성 안 지역은 16,921戶에서

표 5-1. 15세기 전반 세종대의 서울의 인구

| 자료 \ 호구 | 京城五部 | 城底十里 | 합 |
|------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|
| 「世宗實錄」10년 (1428) 윤4월 己丑 | 戶 16,921(91.4%) 口 103,328(94.5%) | 戶 1,601(8.6%) 口 6,044(5.5%) | 戶 18,522 口 109,372 |
| 「世宗實錄」地理志 17년(1435) 7월 己卯 | 戶 17,015(90.5%) | 戶 1,779(9.5%) | 戶 18,794 |
| 20년(1438) 12월 戊辰 | 戶 19,552(89.3%) | 戶 2,339(10.7%) | 戶 21,891 |
| | 戶 18,422(90.5%) | 戶 1,930(9.5%) | 戶 20,352 |

17,015戶로 0.55%의 증가를 보인 반면, 성저십리 지역은 1,601호에서 1,779호로 11.1% 증가하였다. 이미 세종대부터 성저십리 지역의 인구가 성안에 비하여 빠른 속도로 증가하고 있었음을 알 수 있다.

조선초기에 성안에 집중해 있던 한성부의 인구가 조선 전기에는 성내, 또는 성문의 바로 바깥 지역으로 증가하고 있었으며, 경기도 인구의 유입이 많았던 것으로 보인다. “경기 백성들이 농사를 버리고 서울에 모여들어 말단인 상업을 좇고 외방에서는 場市의 폐단으로 전야가 황폐해지고 있다.”¹⁾든가 “경기 백성들이 身役을 피하여 서울의 가멸한 상인집에 의탁하여 전야가 황폐해 지고 있다.”²⁾라는 기록은 16세기 초에 경기도민이 상업을 좇아 서울로 모여드는 문제가 제기되고 있었음을 보여 준다.

한성부의 인구는 17세기 중엽에 이르러 커다란 변화를 보인다. 1657년(효종 8) 한성부의 戶口는 15,776戶 80,572口였으나, 1669년(현종 10)에 23,899戶 194,000口로 급증하였다(표 5-2). 戶數는 8,139호 34.1%가 증가하였으며, 口數는 113,458구 140.8%가 증가한 것이다. 이에 대하여 대부분의 연구자들은 거주 인구가 증가한 것이라기 보다 이 시기에 이르러 국가의 인구 파악 능력이 증대됨에 따른 것으로 이해하고 있다³⁾. 또한 정확한 호구 통계의 작성과 아울러 編戶 방식에서 自然戶를 대상으로 호구파악대상이 바뀐 데서 원인을 찾기도 한다⁴⁾. 나아가 그 외 실제 거주 인구가 큰 폭으로 증가하고 있었다는 주장도 제기되었다⁵⁾.

小氷期라 할 수 있는 17세기의 기상재해와 그에 따른 혹심한 흉년과 기근⁶⁾은 서울에 많은 流民을 집중시켰다. 특히 1670년(현종 12), 1671년(현종 13)의 기근은 참혹한 것이었다. 유민들은 서울에서 진흙이 실시되었기 때문에 서울로 몰려들었으며, 그 후 돌아가거나 돌려보내지기도 하였으나 많은 수가 서울에 남았던 것으로 보인다. 1660년경에 西江米塵, 1680년경에 麻浦米塵과 門外米塵, 1671년에 서소문 밖에 外魚物塵이 창설되고, 이외에도 鷄

1) 中宗實錄, 권 52, 中宗 19년 10월 癸巳.

2) 中宗實錄, 권 52, 中宗 19년 10월 辛丑.

3) 金甲周, 1984, “18世紀 서울의 都市生活의 一様相 - 陸契를 중심으로,” 東國大學校論文集, 23, pp. 217-218. 鄭演植, 1993, “조선 후기 「役擔」의 운영과 良役變通,” 서울대학교 박사학위 논문, pp. 20-27.

4) 조성윤, 1992, “조선 후기 서울주민의 신분구조와 그 변화 - 근대시민형성의 역사적 기원,” 연세대학교 박사학위 논문, p. 44.

5) 高東煥, 1993, “18 19세기 서울 京江地域의 商業發達,” 서울대학교 대학원 박사학위논문.

6) 金蓮玉, 1984, “韓國의 小氷期氣候: 歷史氣候學的의 接近의 一試論,” 地理學과 地理教育, 제14집, 서울大學校 師範大學 地理教育科, pp. 1-16.

兒塵, 南草塵, 涼台塵, 門外隅塵, 門外床塵이 창설되는 등 1670년을 전후하여 신설 市塵이 늘어나는⁷⁾ 현상은 이 시기 서울의 인구 증가와 관련지을 수 있다. 이들 시전들이 대부분 성 밖에 신설된 것은 성 밖 지역에 많은 인구가 거주함에 따른 조치였던 것이라 하겠다.

서울 거지때의 움집이 종루거리 大廣通橋나 중부 낙선방에 있는 孝經橋 밑에 대개 있어 매년 선달 추울 때는 왕이 선전관을 내어 보내어 보살피고 호조에 분부하여 쌀과 포를 주어서 움집을 단속하여 얼거나 굶어죽는 일이 없도록 하였다⁸⁾고 하였으니, 이들 또한 대부분 서울로 이주한 유민들이었을 것이며, 여기에서 간과할 수 없는 부분은 경제적인 빈부의 격차가 심화되고 있었던 현상이다.

서울에는 조선초기부터 禁山제도가 있어 도성으로부터 일정한 범위 내에서 경작, 벌목, 채석, 가옥건축 등 경제활동과 묘지 사용을 금지하였다. 서울에 유입된 인구는 한성부에서 立案을 받아 택지를 부여받고 거주하는 것이 원칙이었지만 이러한 과정을 거치지 않은 불법가옥이 많았음을 위의 움집 관련 기사에서도 알 수 있다. 그러므로 여유 공간이 부족하고 질차가 까다로운 도성 안보다 성밖의 인구 증가가 자연스럽게 이루어질 수 있었다. 더우기 성밖은 한양에서 外方으로 들어오고 나가는 도로가 통과하는 길목이었으므로 인구증가의 대부분은 성밖 지역에서 일어나고 있었다.

표 5-2에서 볼 수 있듯이 18세기 초에는 서울의 戶數가 3만호를 넘어섰으며, 18세기 후반 정조대에는 4만호를 넘어섰다. 口數도 18세기 후반에 20만이 되었으며, 호수가 19세기에 4만 5천호를 기록해 18세기 후반의 戶數에 비하여 약간의 증가 현상을 보인 반면, 口數는 19세기에 20만 정도로 거의 일정한 수준으로 기록되어 있다. 그러나 18세기 후반 이후 한성부의 인구가 20만으로 거의 고정되었던 것으로는 보기 어렵다. 인구 파악 방식이나 누락된 인구 등을 고려해야 할 것이다.

“인구 25만으로 추정되는 이 서울이라는 도시가 세계에서든 가장 규모가 큰 수도들 가운데 하나이며 이만큼 좋은 입지조건을 가진 수도는 어디에도 없을 것이라는 사실을 알게되었다.”⁹⁾

7) 高東煥, 1993, 전계서, p. 12.

8) 漢京識略, 橋梁.

1894년에서 1897년에 걸쳐 4차례 한국을 답사했던 비숍여사가 쓴 「한국과 그 이웃 나라들」에는 서울의 인구를 25만으로 추정하였으며, 1897년 인구 조사 결과를 인용하면서 219,815명으로 인용하였다. 또 兪吉濬은 1891

표 5-2. 17~19세기 한성부의 인구 변화

| 연 도 | 전 국 | | 한 성 부 | |
|-------------|-----------|-----------|--------|---------|
| | 호 | 구 | 호 | 구 |
| 1640(인조 18) | 503,124 | 12,490 | | |
| 1648(인조 26) | 441,321 | 1,531,365 | 10,066 | 95,569 |
| 1657(효종 8) | 658,771 | 2,290,083 | 15,760 | 80,572 |
| 1663(현종 4) | 809,365 | 2,851,192 | | |
| 1666(현종 7) | 1,313,453 | 5,018,744 | 23,899 | 194,030 |
| 1678(숙종 4) | 1,342,428 | 5,246,972 | 22,740 | 167,406 |
| 1688(숙종 14) | 1,560,561 | 6,218,342 | 28,356 | 185,872 |
| 1717(숙종 43) | 1,557,709 | 6,829,771 | 34,191 | 238,119 |
| 1724(경종 4) | 1,574,066 | 6,865,286 | 25,844 | 147,772 |
| 1729(영조 2) | 1,576,598 | 7,032,425 | 32,747 | 188,597 |
| 1753(영조 29) | 1,772,479 | 7,298,730 | 34,953 | 174,203 |
| 1774(영조 50) | 1,692,607 | 7,039,068 | 38,531 | 197,558 |
| 1776(정조 1) | 1,715,371 | 7,238,522 | 38,593 | 197,957 |
| 1783(정조 7) | 1,733,757 | 7,316,924 | 42,281 | 207,265 |
| 1786(정조 10) | 1,737,670 | 7,356,783 | 42,786 | 199,127 |
| 1789(정조 13) | 1,752,837 | 7,403,606 | 43,929 | 189,153 |
| 1792(정조 16) | 1,741,395 | 7,446,256 | 43,963 | 189,287 |
| 1799(정조 23) | 1,741,184 | 7,412,686 | 44,945 | 193,783 |
| 1807(순조 7) | 1,764,504 | 7,561,403 | 45,707 | 204,886 |
| 1837(헌종 3) | 1,591,963 | 6,708,529 | 45,700 | 203,925 |
| 1852(철종 3) | 1,588,875 | 6,810,206 | 45,678 | 204,513 |
| 1864(고종 1) | 1,703,450 | 6,828,521 | 46,565 | 202,639 |
| 1904(광무 8) | 1,419,899 | 5,928,802 | 42,730 | 192,304 |

자료: 朝鮮王朝實錄, 增補文獻備考, 戶口總數, 度支志

1828(순조 28) 한성부 45,623호, 203,731구 「漢京識略」

1831(순조 31) 한성부 45,700호, 28(?)3,200구 「大東地志」

* 「日省錄」에는 한성부의 호구가 43,910戶, 180,041口로 기록됨.

9) 이인화 옮김, 1994, 한국과 그 이웃나라들 (이사벨라 버드 비숍 지음), 도서출판 살림, p. 49.

년에 쓴 [稅制議]에서 京城五部の 인구를 대략 40만으로 추정하여¹⁰⁾ 서울에서 소비되는 곡식의 양을 계산하고 있다. 따라서 서울의 인구는 20만이라는 거의 일정한 수준을 보이고 있는 통계 수치보다 실제로는 많았던 것으로 이해된다.

서울 지역 내에서의 지역별 인구증가를 파악할 수 있다면 조선후기 서울의 공간구조와 그 변화, 발전 방향 등을 이해할 수 있을 것이다. 서울내의 하부 지역별 인구 자료는 조선시대에 3년마다 실시되었던 인구조사를 비롯하여, 부역이나 세금 등의 징수의 필요 때문에 작성되었다고 보인다. 그러나 현재 전하는 인구 자료가 거의 없어 서울 지역 내의 인구 현상의 분석은 어렵다.

표 5-3. 조선후기 한성부 五部の 인구

| | 18세기 전반 | 1726 | 1727 | 1734 | 1736 | 1747 | 1774 | 1786 | 1789 | 1795 | 1865 |
|----|-----------------------|-------|--------|-----------------|-----------------|--------|------------------|-------------------|-------------------|--------|-------------------|
| 中部 | 戶 3,746 口 23,482 | | | | | 3,835 | 3,864 23,785 | 4,072 23,045 | 4,082 20,186 | 4,082 | 4,452 24,372 |
| 東部 | 戶 4,627 口 24,702 | 4,700 | | 5,641 26,961 | | 5,691 | 6,829 26,074 | 7,478 29,691 | 7,702 29,710 | 7,419 | 7,621 31,330 |
| 南部 | 戶 7,774 口 53,785 | | | | 8,365 50,918 | 8,239 | 8,915 51,902 | 9,551 48,555 | 9,910 46,784 | 9,747 | 11,336 51,239 |
| 西部 | 戶 10,971 口 68,596 | | 11,240 | | | 12,294 | 13,599 72,047 | 15,800 72,268 | 16,371 68,194 | 16,259 | 16,891 68,118 |
| 北部 | 戶 3,605 口 21,263 | | | | | 4,666 | 5,324 23,784 | 5,885 25,568 | 5,804 24,279 | 5,285 | 6,265 27,580 |
| 合 | 戶 30,723 口 191,838 | | | | | 34,725 | 38,531 | 42,786 199,217 | 43,929 189,531 | 42,794 | 46,565 202,639 |

자료: 18세기 전반 : 「古地圖帖」(영남대학교 박물관 소장)
 1726년 : 「承政院日記」 619책 영조 2년 6월 21일
 1727년 : 「承政院日記」 631책 영조 3년 정월 21일
 1734년 : 「承政院日記」 789책 영조 10년 10월 21일
 1736년 : 「承政院日記」 822책 영조 12년 3월 21일
 1747년 : 「備邊司臚錄」 117책 영조 23년 4월 19일
 1774, 1786년 : 「度支志」 外篇 版籍司 帳籍 京外戶口總數
 1789년 : 「戶口總數」
 1795년 : 「日省錄」 정조 19년 6월 17일
 1865년 : 「大典條例」 권4 五部

10) 兪吉濬全書編纂委員會 編, 1982(重版), 兪吉濬全書(IV 政治經濟編), [稅制議], p. 186.

표 5-3은 18세기 이후 19세기까지 공식적으로 파악된 서울의 部別 인구 증감에 있는 자료를 정리한 것이다. 중부를 제외한 4부에서 18세기에 빠른 인구증가 현상을 보이고 있다. 조선시대에는 賦役 등 여러가지 役의 파악에 戶數를 기준으로 하였기 때문에 口數보다 戶數의 파악에 더 관심을 기울여 인구수보다 家戶의 수 즉 戶數가 더 정확했다. 표 5-3의 18세기 이후 서울 인구 통계에서도 戶數는 대체로 증가하고 있는 반면 口數는 1770년대를 정점으로 한 후 감소하는 지역이 늘고 있다. 이는 인구수가 실제로 감소했다기 보다 口數의 파악 방식에서 연유한 것으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 주로 戶數를 대상으로 하여 인구 변화를 살펴 보기로 한다.

서울의 部別 戶數는 18세기, 19세기에 꾸준히 증가하고 있다. 五部 전체의 인구가 기록된 시기는 18세기 전반, 1747년, 1774년, 1786년, 1789년, 1865년 등을 들 수 있다. 「古地圖帖」(영남대학교 박물관 소장)은 18세기 중엽에 편찬된 지도책으로, 이 지도첩 속에 수록된 [都城圖]의 여백에 註記가 있다. 표 5-3에서 보듯이 1726년 「承政院日記」에 東部の 戶數가 4,700호로 기록되었으므로 4,627호로 기록된 이 지도는 1726년 직전 시기의 통계를 기록한 것으로 보인다. 이 글에서는 「고지도첩」에 수록된 호구 기록을 잠정적으로 1720년대 초의 것으로 부르기로 한다.

시기에 따라 인구 변화를 살펴 보면 부별로 호수 증가 시기에 차이가 보인다. 동부의 경우 1720년대 초에 4,627호였으나 1734년에 5,641호로 10여년 사이에 1,000호 이상의 증가를 보였다. 1747년까지는 거의 증가 현상이 없었으나, 1786년에 7,478호 1789년에 7,702호로 다시 급증함으로써 동부는 1720년대와 1760년-1780년대에 빠른 인구 증가가 이루어졌음을 알 수 있다. 동부의 경우 1760년대-1780년대의 기간 특히 정조 즉위 후 창경궁 동측에 아버지 사도세자의 사당인 景慕宮을 설치하였으며, 새로운 군영인 壯勇營을 梨峴 별궁 동측에 신설하는 등의 사정과 연관이 있는 것으로 보인다. 또한 1783년(정조 6)에는 景慕宮 근처에 사는 백성들의 생업을 위해 懸房을 廣禮橋 동쪽에 加設하기도 하였다¹¹⁾. 이에 따라 이 곳에는 경모궁방, 장용영 좌계, 장용영우계 등 행정구역의 신설도 이루어졌다. 남부의 戶數 변화도 동부와 유사한 경향을 보인다.

북부는 1720년대초에 3,605였는데, 1747년 4,666호, 1774년 5,324호, 1786년 5,885호, 1789년 5,804호로 증가하였다. 북부는 1720년대 초부터

1747년 사이에 1,061호 약 29.4%가 증가하여 가장 빠른 인구 증가를 보이고 있다. 1711년에 북한산성의 축조후 경리청을 신설하였으며 도성 밖 북쪽 지역에 훈련도감 창고 등을 짓고, 1747년에는 총융청이 도성 북쪽으로 이설되는 등 지금의 세검정 일대인 연용대 지역에 많은 시설 및 투자가 이루어졌던 사실들과 관련이 있는 것으로 추정할 수 있을 것이다.

서부는 전 시기에 걸쳐 안정된 인구 증가를 나타내고 있는 점이 특징이다. 그러나 1774년에서 1786년 사이에 2,201호라고 하는 2,000호가 넘는 戶數 증가가 이루어지고 있어 주목된다. 1865년(고종 3)의 「六典條例」의 기록을 살펴 보면, 타 지역이 비교적 정체에 가까운 인구 현상을 보이는데 비하여, 남부는 비교적 戶數 증가가 높았다.

표 5-4는 행정구역과 인구통계가 모두 기록된 1720년대와 1789년의 두 자료를 비교하여 서울의 행정구역과 지역별 인구증가 현상을 파악해 본 것이다. 部別 戶數증가율을 비교하면, 중부 9.0%, 동부 66.5%, 남부 28.2%, 서부 49.2%, 북부 61.0%의 증가율을 보인다. 절대 숫자로는 서부에서 가장 많은 증가가 있었으나 비율로 보면 동부와 북부에서 60%가 넘는 현저한 戶數의 증가가 있었다. 따라서 18세기에 서울의 인구 증가는 동부와 북부, 그리고 서부 지역을 중심으로 이루어지고 있었음을 알 수 있다. 위의 표 5-3 자료에서 보았듯이 19세기에는 남부의 인구 증가가 두드러졌다. 이러한 인구 증가는 지역별로 시기에 따라 인구 증가에 차이가 있었음을 보여 주는 것으로서 의미가 있다.

한성부의 인구를 가장 정확하고 정밀하게 보여 주는 자료는 정조대의 「日省錄」이다. 이 자료에는 한성부의 매년 호구수가 部別로 기록되어 있다. 이 자료를 바탕으로 1776년부터 1799년까지 18세기 말의 한성부 인구를 정리하면 표 5-5가 된다. 이 기록에 의하면 정조대에는 한성부의 戶數가 꾸준하게 증가하였다. 정조 즉위년에 38,531호였던 한성부의 戶數가 1799년(정조

11) 正祖實錄, 권 13, 正祖 6년 정월 辛酉.: 성군관에서 아뢰기를, “신등이 전교에 따라 典僕 등을 招致하여 弊瘼을 詢問한즉, 이르기를 ‘그 하나는 현방을 加設하는 일인데, 성군관 典僕 등은 숫자가 날로 늘고 身役이 더욱 무거워 21현방의 이익으로는 養生할 길이 없습니다. 경모궁 洞口 근처에 懸房 하나를 가설하여 典僕輩로 하여금 賃業하도록 한즉 人家가 점차 모이고 生利에 도움이 되겠습니다’ 라고 하였습니다. 특별히 許施하는 것이 합당할 듯합니다.” 하니 전교하기를, “懸房을 加設하는 일은 公私 모두 편할 것이며, 하물며 이쪽 것을 옮겨서 저쪽에 설치한다고 한즉 더욱 어려운 것이 없을 것이다. 그대로 시행하도록 하고, 大司成은 이를 잘 알아 泮宮에 나가 泮人을 招致하여 신속히 募入하도록 曉諭하도록 하라. 泮人으로 閭里에 出處한 자 역시 招致하여 利害로 깨우쳐 역시 가까운데로 옮기도록 하라.” 「日省錄」 정조 6년 정월 24일 辛酉에는 이 문제가 더욱 자세하게 기록되었다.

표 5-4. 18세기 한성부 五部の 인구 변화

| 部 | 古地圖帖 | 戶口總數 | 증감율(%) |
|----|------------|---------|-----------------|
| 中部 | 坊數 | 8 | |
| | 契數 90 | 91 | +1 |
| | 戶數 3,746 | 4,082 | +336(+9.0%) |
| | 口數 23,482 | 20,186 | -3,296(-14.0%) |
| 東部 | 坊數 | 7 | |
| | 契數 38 | 41 | +3 |
| | 戶數 4,627 | 7,702 | +3,075(+66.5%) |
| | 口數 24,702 | 29,710 | +5,008(+20.3%) |
| 南部 | 坊數 | 11 | |
| | 契數 68 | 71 | +2 |
| | 戶數 7,774 | 9,970 | +2,196(+28.2%) |
| | 口數 53,795 | 46,784 | -7,011(-13.0%) |
| 西部 | 坊數 | 9 | |
| | 契數 90 | 91 | +1 |
| | 戶數 10,971 | 16,371 | +5,400(+49.2%) |
| | 口數 68,596 | 68,194 | -402(-0.6%) |
| 北部 | 坊數 | 12 | |
| | 契數 39 | 44 | +2 |
| | 戶數 3,605 | 5,804 | +2,199(+61.0%) |
| | 口數 21,263 | 24,279 | +3,016(+14.2%) |
| 合 | 坊數 | 47 | |
| | 契數 325 | 338 | +13 |
| | 戶數 30,723 | 43,929 | +13,206(+43.0%) |
| | 口數 191,838 | 189,153 | -2,685(-1.4%) |

23)에 44,990호가 되어 16.8%의 증가를 보였다. 1783년(정조 8)에는 4만 2천호, 1789년(정조 13)에는 4만 3천호를 넘었으며, 1798년(정조 22)에는 4만 5천호에 가까운 인구 규모를 가지게 되었다. 한성부 五部の 인구를 검토 하면 각 부별에 따라 차이를 보이는데, 西部가 22.7%로 가장 높은 증가율을 나타내었으며, 다음으로 중부, 남부, 동부, 북부의 순서로 증가율이 높다. 앞

표 5-5. 「日省錄」에 기록된 정조대 한성부의 部別 인구

| 연도 | 중부 | 동부 | 서부 | 남부 | 북부 | 합 |
|----------------|-----------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| 1776 (즉위) | 元戶 3,864 人口 24,127 | 6,829 26,232 | 13,599 73,140 | 8,915 52,566 | 5,324 24,235 | 38,531 200,200 |
| 1778 (정 2) | 元戶 3,917 人口 23,765 | 6,817 26,765 | 13,597 72,393 | 8,888 52,267 | 5,374 23,811 | 38,593 199,084 |
| 1779 (정 3) | 元戶 3,917 人口 24,579 | 6,817 27,213 | 13,597 73,396 | 8,893 52,707 | 5,508 24,011 | 38,593 201,206 |
| 1780 (정 4) | 元戶 3,919 人口 24,153 | 6,819 27,551 | 13,603 74,552 | 8,893 52,799 | 5,508 24,586 | 38,742 203,641 |
| 1781 (정 5) | 元戶 3,919 人口 24,408 | 6,819 27,992 | 13,603 74,884 | 8,893 53,010 | 5,508 24,749 | 38,742 205,043 |
| 1782 (정 6) | 元戶 3,940 人口 24,662 | 6,819 28,321 | 13,603 75,673 | 9,335 54,341 | 5,508 24,893 | 39,183 207,890 |
| 1783 (정 7) | 元戶 3,940 人口 24,206 | 7,348 29,289 | 15,749 75,776 | 9,407 53,235 | 5,837 25,584 | 42,281 208,090 |
| 1784 (정 8) | 元戶 3,940 人口 24,339 | 7,348 29,651 | 15,749 76,087 | 9,407 53,465 | 5,837 25,502 | 42,281 208,991 |
| 1785 (정 9) | 元戶 3,940 人口 24,849 | 7,348 29,806 | 15,749 76,365 | 9,407 53,787 | 5,837 25,579 | 42,281 210,391 |
| 1786 (정 10) | 元戶 4,702 人口 22,741 | 7,478 298,806 | 15,800 72,068 | 9,551 48,348 | 5,885 24,046 | 42,726 195,721 |
| 1787 (정 11) | 元戶 4,702 人口 23,453 | 7,478 28,896 | 15,800 72,621 | 9,551 48,731 | 5,885 25,627 | 42,786 199,328 |
| 1788 (정 12) | 元戶 4,702 人口 20,610 | 7,478 28,872 | 15,800 72,978 | 9,551 48,908 | 5,885 25,533 | 42,786 200,528 |
| 1789 (정 13) | 元戶 4,082 人口 21,625 | 7,634 29,539 | 16,371 68,191 | 9,970 46,961 | 5,804 24,405 | 43,861 189,760 |
| 1790 (정 14) | 元戶 3,892 人口 20,404 | 7,634 29,671 | 16,371 68,194 | 9,970 47,112 | 5,817 24,305 | 43,874 190,409 |
| 1791 (정 15) | 元戶 3,892 人口 21,625 | 7,634 29,596 | 16,371 68,202 | 9,970 47,236 | 5,817 24,305 | 43,874 191,035 |
| 1792 (정 16) | 元戶 3,892 人口 20,404 | 7,774 29,890 | 16,358 68,523 | 9,996 46,615 | 5,890 24,609 | 43,910 190,041 |
| 1793 (정 17) | 元戶 3,892 人口 20,848 | 7,774 29,645 | 16,358 68,557 | 9,997 46,657 | 5,890 24,320 | 40,019 190,027 |
| 1794 (정 18) | 元戶 4,020 人口 21,312 | 7,743 29,782 | 16,316 68,599 | 9,997 46,756 | 5,890 24,378 | 43,966 190,832 |
| 1795 (정 19) | 元戶 4,083 人口 21,775 | 7,692 29,308 | 16,094 68,799 | 10,123 46,990 | 5,898 24,629 | 43,890 191,501 |
| 1796 (정 20) | 元戶 4,083 人口 29,461 | 7,695 29,308 | 16,103 69,052 | 10,282 47,495 | 5,744 24,629 | 43,907 192,932 |
| 1797 (정 21) | 元戶 4,083 人口 22,792 | 7,695 29,675 | 16,103 69,245 | 10,382 46,889 | 5,744 24,629 | 43,907 193,230 |
| 1798 (정 22) | 元戶 4,520 人口 23,273 | 7,734 29,663 | 16,674 69,566 | 10,347 46,514 | 5,666 24,767 | 44,945 193,783 |

표 5-6. 1789년의 5부별 인구와 坊契별 인구

| 坊名 | 戶數 | 口數 | 1坊당 호구 | 1契당 호구 |
|---------------|--------|---------|------------------------|------------------------------|
| 中部 8방 91계 | 4,082 | 20,186 | 戶 1,100.3 口 4,169.1 | 統 9.0 戶 44.9 口 221.8 |
| 東部 7방 41계 | 7,702 | 29,710 | 戶 906.4 口 4,253.1 | 統 37.6 戶 187.9 口 711.5 |
| 南部 11방 71계 | 9,970 | 46,784 | 戶 906.4 口 4,253.1 | 統 28.1 戶 140.4 口 658.9 |
| 西部 9방 91계 | 16,371 | 68,194 | 戶 1,819.0 口 7,577.1 | 統 36.0 戶 179.9 口 749.4 |
| 北部 12방 44계 | 5,804 | 24,249 | 戶 483.7 口 2,023.3 | 統 26.4 戶 131.9 口 551.8 |
| 합 47방 338계 | 43,929 | 189,153 | 戶 934.7 口 3,860.3 | 統 26.0 戶 130.0 口 559.6 |

서 북부가 1720년대-1740년대에, 동부가 1720년대와 1760년-1780년대에, 그리고 남부가 19세기에 높은 인구 증가를 보였던 것과 비교하면 이 시기에는 상대적으로 중부의 인구 증가가 두드러진다. 특히 1797년에서 1798년 사이에 437호가 증가하였으며, 서부의 경우도 1782년에서 1783년 사이에 2,146호가 증가하였으나, 1년 사이에 현저한 인구 증가가 이루어진 현상에 대하여는 면밀한 검토를 요한다.

표 5-6은 1789년의 5부의 1坊당 호구와 1契당 호구수를 정리한 것이다. 18세기 후반 한성부의 1坊 당 평균 戶數는 934戶이며, 口數는 3,860口이다. 중부는 510호 2513구, 북부는 483호 2023구로 평균 이하의 규모를 보이는 반면, 동부·서부·남부는 평균 이상의 인구 규모를 보인다. 특히 서부는 1坊당 호구가 1,819戶 7,577口로 평균의 2배에 가까운 규모를 나타내고 있어 西部 지역에 인구가 집중되어 있을 뿐만 아니라 인구 밀도도 훨씬 높았음을 알 수 있다.

이상에서 보았듯이 조선후기에 서부는 지속적인 인구 증가를 나타내었고, 시기에 따라 각 部의 인구 증가는 기복을 보이고 있다. 이제 五部를 떠나 도성 안과 도성 밖 지역의 인구 변화 상태를 검토해 보기로 한다. 1789년(정조 13)에 작성된 「戶口總數」의 인구를 성 안과 성 밖으로 구분하여 정리해 보면 표 5-7과 같다.

1789년 한성부의 戶數는 43,929戶이고 口數는 189,153口였다. 그 중 성

표 5-7. 1789년 한성부의 인구분포

| 部名 | 中部 | 東部 | 南部 | 西部 | 北部 | 計 |
|-----|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| | 城內 城內 | 城內 城內 | 城內 城內 | 城內 城內 | 城內 城內 | 城內 城內 |
| 坊數 | 8 0 | 5 2 | 8 3 | 5 4 | 9 3 | 35 12 |
| 戶數 | 4,082 | 3,950 3,752 | 6,898 3,072 | 3,830 12,541 | 3,334 2,470 | 22,094 21,835 |
| 口數 | 20,186 | 18,141 11,569 | 37,566 9,218 | 20,187 48,007 | 16,291 7,988 | 112,371 76,782 |
| 總數 | 4,082 (9.3%) | 7,702(17.5%) | 9,907(22.7%) | 16,371 (37.3%) | 5,804(13.2%) | 43,929 (100%) |
| 計:口 | 20,186(10.7%) | 29,710(15.7%) | 46,784(24.7%) | 68,194 (36.1%) | 24,279(12.8%) | 189,153 (100%) |

자료: 戶口總數

밖의 인구가 21,835호 76,782구로서, 한성부 전체 호구 중 호수는 49.7%, 구수는 40.6%를 차지하여 서울 호구의 절반에 이르고 있다. 이들 성밖 지역의 인구는 유동성이 많아 호적에 입적되지 않은 인구가 많았던 것으로 추정되며, 따라서 실제 성밖에는 한성부 인구의 반을 훨씬 넘는 사람들이 거주하였음을 짐작할 수 있다. 15세기 전반의 사정을 기록한 「世宗實錄地理志」에는 五部 民戶가 17,015호이고, 성저십리의 민호가 1,779호로 기록되어 있다. 세종대에 성안에 90.5% 성밖에 9.5%의 인구가 살았던 것에 비하면 3세기 여 만에 성밖의 인구 증가가 매우 빠른 속도로 이루어져 한성부 인구의 반에 도달하였음을 알 수 있다. 특히 西部는 한성부 전체 호수의 37.3% 구수의 36.1%를 차지하여 1/3 이상의 인구가 밀집해 있는 곳이었다. 서부는 면적으로 볼 때 中部를 제외하면 가장 작은 지역이었다. 이 또한 서부가 서울 지역 가운데 가장 인구밀도가 높았음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

서부 중에서도 성밖에 위치한 4개 방은 호수가 모두 2천호를 넘고, 반석

방·반송방·용산방은 인구가 일만명을 넘는 지역으로 지방의 작은 郡縣보다 큰 인구 규모를 나타내었다(표 5-8). 특히 지금의 청파동 만리동 공덕동 신촌 마포 일대의 龍山坊은 4,617호 14,915구의 인구를 지닌 최대의 인구 밀집지역이었다. 서부 외에도 표 5-8에서 보듯이 인구 천호 이상의 坊은 대부분 한강 변에 위치한 곳이었다. 또 동대문 밖의 송신방과 인창방, 서대문 밖의 반송방, 서소문 밖의 반석방처럼 大路가 연결되면서 梨峴 시장과 七牌 시장을 끼고 육로 교통이나 상업상의 요지로서 성밖과 성안을 연결하는 통로가 되는 곳이었다. 즉 서울의 공간 이용의 확대는 한강 주변 지역이라는 하나의 축과 도성의 大門 밖의 大路 지역을 또 하나의 축으로 하여 이루어지고 있었다고 할 수 있다.

3. 행정구역과 그 변화

조선을 건국한 후 3년여에 걸치는 어려운 과정을 거쳐 漢陽으로 천도한 것은 1394년(태조 3) 11월 29일이었다. 1395년 6월에는 한양부를 한성부로 개칭하고, 1396년 4월에는 한성부의 행정구역을 5部 52坊으로 편제하였다¹²⁾. 52방은 都城의 안쪽에 대부분 설치되었고, 성밖에는 서부에 반송방과 반석방, 동부에 송신방과 인창방, 남부에 예성방과 성신방 등 6개 坊이 있었다. 이 가운데 세종대에 서부의 永堅坊·仁智坊·聚賢坊의 3개 坊이 폐지됨으로써¹³⁾ 49개 방이 되었으며, 17세기까지 49방 체제가 유지되었던 것으로 보인다.

조선 초부터 한성부의 행정구역은 성 안과 성밖 지역인 성저십리 지역을 포함하는 것이었으나, 五부와 坊制는 도성 안에 설치되었고 성밖 성저십리 지역은 面里制가 실시되었던 것으로 보인다. 「세종실록」에 기록된 한성부의 丙午年 版籍에는¹⁴⁾ “京城五部 戶 16,921 口 103,328 管領 46 城底十里 戶 1,601 口 6,044 管領 15”라 하여 인구수를 성안 오부와 성저십리 지역으로 나누어 보고하고 있으며, 管領이 말단 행정관료로 제시되어 있다. 이어서 한

12) 太祖實錄, 권 9, 太祖 5년 4월 丙午.

13) 世宗實錄地理志, 京都, 漢城府.

14) 世宗實錄, 권 40, 世宗 10년 윤4월 己丑.

표 5-8. 1789년 戶數 千戶 이상인 한성부의 坊

| 部 | 城內 | | | 城內 | | | 城內 | |
|----|-----|-------|--------|------|--------|--------|--------|---------|
| | 坊 | 戶數 | 口數 | 坊 | 戶數 | 口數 | 戶數 | 口數 |
| 중부 | 없음 | | | 없음 | | | 없음 | |
| 동부 | 蓮花坊 | 1,175 | 5,545 | 崧信坊 | 1,241 | 3,886 | 4,927 | 17,114 |
| | | | | 仁昌坊 | 2,511 | 7,683 | | |
| 남부 | 明哲坊 | 1,614 | 5,371 | 豆毛坊 | 1,425 | 4,484 | 6,475 | 25,560 |
| | 薰陶坊 | 1,027 | 6,095 | ? 之坊 | 1,421 | 3,589 | | |
| | 樂善坊 | 1,168 | 6,021 | | | | | |
| 서부 | 없음 | | | 盤石坊 | 2,965 | 13,882 | 12,559 | 48,007 |
| | | | | 盤松坊 | 2,791 | 12,971 | | |
| | | | | 龍山坊 | 4,617 | 14,915 | | |
| | | | | 西江坊 | 2,186 | 6,239 | | |
| 북부 | 順化坊 | 1,167 | 5,917 | 延禧坊 | 1,279 | 4,173 | 2,446 | 10,090 |
| 계 | 5坊 | 6,151 | 28,895 | 9坊 | 20,256 | 71,822 | 26,407 | 100,771 |

자료: 戶口總數

성부는 “周와 唐의 제도를 본받아 五部 各坊에 다섯 집(五家)을 1比로 하여 比長 一人을 두고, 百家를 1리로 하여 里正 一人을 둔다. 城底의 各面에는 三十家를 1리로 하여 勸農 一人을 두도록 하자”고 건의하였다. 이에 대하여 吏曹 및 정부가

“지금의 五家長은 곧 比長이며 管領은 里正입니다. 各坊 管領 46인도 사람을 택하는데 어려움이 있습니다. 만약 (한성부의) 16,921호에 매 100호마다 里正을 둔다면 123인을 더하여야 하니, 어떻게 충정하겠습니까. 또 성저 各里에는 이미 管領이 있어 勸農을 겸하여 관장하고 있으므로 다시 里正을 설치할 필요가 없으니 이전대로 함이 마땅합니다.”

라 건의하자 이 의견을 따르고 있다. 따라서 성내에는 대체로 坊을 단위로, 성 외에는 里를 단위로 管領을 설치하였음을 알 수 있다. 1461년(세조 7)에 이르러 성저십리 지역에 관할하는 勸農官이나 里正이 없어 일에 大小가 없고 시비를 가리지 못하고 정실에 흘러 한성부에 보고하는 데 잘못된 것이 많다¹⁵⁾고 하여 성저십리 지역을 가까운 五部에 편입하였다. 성저십리 지역의 오부 편입은 성저십리 지역의 인구증가로 인한 사무의 증가, 부역과 같은 인력 동원의 필요성, 행정의 일원화 등의 필요에서 취해진 조치였을 것이다.

18세기 중엽 영조대에는 한성부 하위 행정관제에 변화가 일어났다. 1742년(영조 18)에 中庶에서 차출하였던 主簿와 參奉을 각각 士大夫 출신의 都事와 奉事로 고치고, 오부의 하급관리인 吏隸에게도 봉급을 주게 하였다.

“五部の 官制를 개정하였다. 처음에 京都에 오부를 설치하고 部마다 主簿와 參奉을 각각 한 사람씩 두어 部內的 크고 작은 사무를 맡겼는데, 주부와 참봉을 모두 中庶로 삼았으므로 지체가 낮고 보잘 것 없어 官人으로 자처하지 못하였으며, 部屬과 吏隸는 숫자가 적고 料도 없어 官府의 모양을 이루지 못하였다. 따라서 임금의, ‘지금의 部官은 곧 옛날의 雒陽令이다. 사람을 가리지 않고서야 어떻게 명령을 행하게 하고 금지시킬 수 있겠는가?’ 하고 드디어 廟堂으로 하여금 변통하게 한 것이다. 이에 主簿는 都事로, 參奉은 奉事로 고치고, 士夫 중에서 地望이 있는 자를 가려 部屬으로 삼았으며, 吏隸에게도 또한 廩料를 주게 하였다.”¹⁶⁾

서울의 행정 관제 개정은 18세기 이후 서울의 활발한 인구 증가와 경제, 사회 구조의 변화에 따라 서울에 대한 행정과 통치를 효율적으로 하기 위해 취한 조치였다. 사대부계급에서 都事와 奉事を 차출함으로써 행정 관료의 고급화를 도모하여 통치 기능을 강화함은 물론, 吏隸 등의 하위직에 급료를 줌으로써 관직의 현실화를 이루게 되었다.

17세기 말 부터 도성 수비의 강화를 위한 노력이 진행되었으니, 도성의 대대적인 수축, 1711년 북한산성의 축조 등을 대표적인 예로 들 수 있다. 특히

15) 世祖實錄, 권 23, 世祖 7년 2월 戊戌.

16) 英祖實錄, 권 56, 英祖 18년 10월 己亥.

북한산성의 축조는 도성 밖 북쪽 지역의 개발과 인구 증가에 영향을 미쳤다. 도성 북쪽의 방위를 총괄하였던 총융청이 이곳으로 이전되고, 경리청 폐지 후 선혜청의 평창 등이 설치되면서 이 지역은 '鍊戎臺'라는 별칭이 붙었다. 도성, 연운대,¹⁷⁾ 북한산성 등 각각의 성으로 둘러싸인 3지역으로의 분화는 지도의 제작에도 반영되었다.

19세기 초에 편찬된 것으로 추정되는 「東國輿圖」(규장각 소장)는 17절로 된 道別 지도첩인데, 제1면부터 제7면까지가 서울과 그 주변의 지도이다¹⁸⁾. 기존의 도별 지도책 또는 지도첩과는 달리 한성부를 한장의 지도에 표현하지 않고 도성 내부를 그린 [都城圖], 도성 북쪽에서 북한산성 사이를 그린 [鍊戎臺圖], 북한산성 안을 그린 [北漢城圖], 도성부터 북한산성을 한 눈에 조감할 수 있도록 그린 [都城鍊戎北漢合圖]의 4장으로 세분해서 그렸다. 이어서 한강과 임진강 사이 지역, 그리고 남한산성(廣州), 江華 등의 지역을 별도로 그림으로써 도성으로부터 그 주변지역까지 다양한 시각으로 접근하여, 서울의 범위, 서울 주민의 삶터, 그리고 서울에 관련된 지리적 인식이 외곽으로 확장되고 있음을 보여 준다¹⁹⁾.

관제의 개편과 함께 행정구역의 개편도 있었던 것으로 보인다. 1751년에 간행된 「守城綸音」[都城三軍門分界總目]에는 5部 43坊 328契로 되어 있고, 1800년경에 그린 것으로 추정되는 「都城圖」(규장각 소장)의 여백에도 5부 43방 329계의 행정구역이 기록되어 있다. 그러므로 서울의 행정구역체계에 변화가 있었던 것은 18세기 전반으로 보인다. 17세기 중엽인 1666년까지의 사실이 실려 있는 柳馨遠의 「東國輿地志」에는 49방으로 기록하였기 때문이다. 또한 坊의 수가 49방에서 43방으로 감소하였으나²⁰⁾, 「都城圖」에 西部의

17) 연운대 지역은 창의문 서북쪽부터 漢北門을 지나 북쪽으로 이어져 북한산성의 서문 남동쪽으로 연결되는 西城에 의해 서쪽이 둘러싸이고, 남쪽과 북쪽은 都城과 북한산성이 막고 있으며, 동쪽은 트여 있다. 西城은 鍊戎臺城으로도 불리웠다.

18) 「東國輿圖」의 구성을 보면 (1) 都城圖 (2) 鍊戎臺圖 (3) 北漢城圖 (4) 都城鍊戎北漢合圖 (5) 京江附臨津圖 (6) 南漢山城圖 (7) 江華府圖 (8) 畿甸圖 (9) 海西圖 (10) 關東圖 (11) 關西圖 (12) 南北關圖 (13) 湖西圖 (14) 湖南圖 (15) 嶺南圖 (16) 八道關海防摠圖 (17) 三南海防圖의 순서로 되어 있다.

19) 19세기 중엽에 편찬된 것으로 보이는 「鰈域地圖」(규장각 소장)도 (1) [朝鮮全圖] (2) [都城圖] (3) [都城鍊戎北漢合圖] (4) [鍊戎臺圖] (5) [北漢山城圖] (6) [南漢山城圖] (7) [江華府圖] (8) [京江附臨津圖] 등 총 8절로 구성된 서울 지도첩이다. 이 지도에는 각각의 圖幅에 제목이 기록되어 있지 않으나 지도의 내용은 위의 「東國輿圖」의 전반부와 동일하다. 다만 지도를 그린 솜씨가 덜 세련되고, 정돈되어 있지 않다. 그러나 이 지도는 도별지도를 생략한채 우리나라 전도인 [朝鮮全圖]와 서울과 주변지역을 7장의 지도로 표현함으로써 서울을 더 집중적으로 다룬 지도라는 점에 의의가 있다.

20) 東部에서 6개 방, 남부에서 3개 방, 서부의 1개 방, 북부의 1개 방이 폐지된 대신 서부에 2개 방, 남부에 3개 방이 신설되었다.

용산방·서강방과 南部의 둔지방·두모방·한강방이 전에는 없었는데 新增이 된 것으로 기록하여 5개 坊의 신설이 지도의 제작 시기에서 멀지 않은 시기임을 추정할 수 있다.

그러나 18세기 중엽까지는 契가 있으나 이를 통괄하는 坊이 없는 ‘有契無坊’ 지역과, 坊은 있으나 그 밑에 소속된 契가 없는 ‘有坊無契’ 지역이 많았다. 1663년 「北部帳戶籍」(규장각 소장)에는 북부의 ‘有契無坊’ 지역이 16계이었으나, 1751년에는 8계가 증가하여 24계가 되었다. 1788년에는 북부에 ‘有契無坊’ 지역이 30계였다²¹⁾. 따라서 坊으로 편제되지 않았던 지역에서 인구 증가가 계속되었음을 알 수 있다.

18세기 후반 정조대에는 東部に 景慕宮坊이 신설되었다. 1776년 정조는 즉위 직후 아버지 사도세자를 위하여 창경궁 맞은편 언덕에 사당을 세우고 경모궁이라 이름하였다. 경모궁방은 경모궁을 세운 후 얼마 지나지 않아 신설된 것으로 보인다²²⁾. 이어서 1788년(정조 12)에도 행정구역의 큰 변화가 있었다. 각 部の 坊名과 契名을 새로 정하였는데²³⁾, 주요 내용은 ‘有契無坊’ 지역과 ‘有坊無契’ 지역을 다른 행정구역과 같은 수준으로 조정하는 것이었다. 契는 있으나 소속 상위 행정구역인 坊이 없던 ‘有契無坊’ 지역들을 인근 坊에 소속시켰다. 東部の 동대문 밖 지역 가운데 중랑포에 이르는 동남부 11 契를 인창방에, 지금의 우이동 번동에 이르는 동북부 10 契를 송신방에 소속시켰다. 또 北部의 성밖 지역에는 常平坊, 延恩坊, 延禧坊의 3개 坊을 신설하고, 지금의 세검정 지역의 6 契를 常平坊에, 홍제원에서 갈현동에 이르는 지역의 8 契를 延恩坊에, 수색 망원동 여의도에 이르는 16 契를 延禧坊에 소속시켰으니, 그 내용은 아래와 같다.

먼저 이 해 10월 13일에는 有契無坊名인 三十契의 坊名을 정하였다. 즉 東部の 興仁門 밖 驛一契 驛二契 私契 馬場里契 踏十里契 典農里契 清涼里契 祭基里契 中浪浦契 長位里契 등의 10계는 仁昌坊에 소속시키고, 新設契 安巖里契 御倉契 鍾巖里契 加五里契 水踰村契 陵洞契 沙阿里契 樊里契 牛耳里契 등의 10계는 崧信坊契에 소속시켰다. 그리고 北部의 宣惠廳契 經理廳契 造紙

21) 正祖實錄, 권 26, 正祖 12년 10월 甲辰.

22) 경모궁방의 설치를 「六典條例」 단계인 고종 3년으로 보거나, 1788년 한성부 행정구역 개편 때로 본 연구가 있으나, 「日省錄」에 수록된 1783년(정조 7)의 [字恤典則]의 頒賜 때 이미 경모궁방과 그 아래 一契, 二契의 지명이 기록되어 있다. 따라서 경모궁방의 설치는 1776년 이후 1783년 이전이 된다.

23) 正祖實錄, 권 26, 正祖 12년 10월 甲辰.

署契 訓倉契 禁倉契 御倉契 등의 6계를 하나의 坊으로 만들고 常平坊이라 하고, 弘濟院契 梁哲里契 驛契 私契 佛光里契 葛峴契 新寺洞契 末屹山契 등의 8계를 하나의 坊으로 만들고 延恩坊이라 하였으며, 阿峴契 細橋里一契와 細橋里二契 延禧宮契 嘉佐洞一契와 嘉佐洞二契 城山里契 甌山里契 水色里契 巖里契 舊里契 望遠亭一契와 望遠亭二契, 望遠亭三契 合亭里契 汝火島契 등 16계를 하나의 坊으로 만들어 延禧坊이라 하였다²⁴⁾.

이어 10월 16일에는 ‘無契有坊名’ 처에 대한 契名을 다음과 같이 정하였다.

“城門內外坊에 契名이 없는 곳은 일체 契名을 정하지 않을수 없어, 혹은 坊名에 의거하여 契名을 삼고, 혹은 俗名에 의거하여 契名으로 삼은 사례가 있습니다. 동부의 仁昌坊, 崧信坊의 兩契는 坊名에 의거하여 仁昌坊仁昌洞契, 崧信坊崧信洞契로 시행하겠습니다. 昌善坊은 본래 契名이 없고 또 二리의 契가 있어 昌善坊昌善洞一契, 昌善坊昌善洞二契로 시행하겠습니다. 於義洞契는 이전에 建德坊에 속하였는데, 임인년(1782)에 景慕宮坊名을 稟定한 후에 아직 소속처가 없으니 이전대로 建德坊於義洞契로 시행하겠습니다. 북부의 廣化, 陽德, 嘉會, 觀光, 鎮長 五坊은 契名이 없으니 本洞 俗名에 따라 廣化坊苑洞契, 陽德坊桂生洞契, 嘉會坊齋洞契, 觀光坊部契, 鎮長坊三清洞契로 시행할 것을 청컨대 各部에 分부하십시오.”²⁵⁾

또 坊은 있으나 하위 행정구역이 없던 지역에 契를 설치하였다. 동부의 창선방에 1계·2계를, 어의동계를 경모궁방에, 북부의 광화방에 광화방원동계, 양덕방에 양덕방계생동계, 가회방에 가회방재동계, 관광방에 관광방부계, 진장방에 진장방삼청동계를 설치하여 시행하였다.

이후 한성부의 행정구역은 큰 변화없이 1896년까지 유지되었다. 다만 契는 미약하나마 그 숫자가 증가되어 18세기 초에 325계였으나, 1751년에는 328계, 1783년에 335계, 1789년에 338계, 1865년에 340계가 되었다(표

24) 正祖實錄, 권 26, 正祖 12년 10월 甲辰.; 日省錄, 正祖 12년 10월 13일 辛丑.

25) 日省錄, 正祖 12년 10월 16일 甲辰.

표 5-9. 한성부 행정구역의 변화(坊, 契)

| | 1396 (태조5) | 세종실록 지리지 | 동감, 동 국여지지 | 古地圖帖 (18C전반) | 守城編音 (1751) | 守恤典則 (1783) | 戶口總數 (1789) | 六典條例 (1865) | 1894 (고종 31) |
|----|---------------|-------------|---------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 中部 | 坊 8 契 | 8 | 8 | 90 | 91 | 91 | 91 | 91 | 8 56 |
| 東部 | 坊 12 契 | 12 | 12 | 38 | 39 | 41 | 41 | 42 | 7 20 |
| 南部 | 坊 11 契 | 11 | 11 | 68 | 71 | 71 | 71 | 71 | 11 100 |
| 西部 | 坊 11 契 | 8 | 8 | 90 | 91 | 91 | 91 | 91 | 9 70 |
| 北部 | 坊 10 契 | 10 | 10 | 39 | 36 | 12 | 44 | 44 | 12 42 |
| 合 | 坊 52 契 | 49 | 49 | 325 | 328 | 335 | 338 | 340 | 47 228 |

5-9).

지금까지 한성부의 행정구역이 크게 바뀐 것은 1894년 甲午改革 때인 것으로 알려져 왔다. 이것은 [京城府史]에서 甲午改革으로 五部制가 五署制로 변화되었다고 기록한 이후 모든 글에서 이를 답습해 온 때문이었다. [京城府史]에서는 '京城府廳 소장의 문헌'에 의존하여 이 기록을 남겼다고 하였으나 그 문헌이 어떤 것인지는 밝히지 않았다.

다만 이 문헌에 의거하여 47방 288계 775동으로 행정구역이 정해졌으며, 五署制가 설치된 후 東署에 경모궁방이 폐지되고, 北署의 의통방이 통의방으로, 송신방은 성벽 내외에 각각 있으며, 수십개의 契가 감축했다고 기록하였다.²⁶⁾

그러나 갑오개혁에 의해 한성부의 행정구역이 바뀌었다는 기록은 어느 곳에도 없어 [京城府史]의 기록이 오류가 아닌가 생각된다. 오히려 1894년 이후에도 한성부의 행정구역을 五部로 지칭한 기록이 여러 곳에 보인다. 1894

26) 京城府, 1941, 京城府史, 제2권 제3편 漢城府の沿革と京城府の創始時代 제1장 漢城府の行政區域, pp.442-481

년(고종 31) 8월 4일 議案 ‘漢城府職制改正에 관한 件’ 에

“...判尹을 減下하고 小尹을 府尹으로 改稱하여 奏任 3品官으로 한다. 主事 7員은 漢城判官 主簿 吏胥 및 5部令都事 중에서 文官授任式에 의하여 分品 差下 該府總務局에 所屬시키되 5員은 5部를 分掌한다.”²⁷⁾

라 기록하여 漢城府 職制에 五部가 유지되고 있었음을 알 수 있다. 한성부의 職制를 개정하면서 主事 5인으로 하여금 五部를 맡게 하였던 것이다.

또한 1894년(고종 31) 12월 27일의 “五部字內 禁松에 관한 件”²⁸⁾, 1895년 6월 23일과 7월 28일의 “漢城內外 郵票賣下所 增設에 관한 件”²⁹⁾에도 증설처의 내용을 기록하면서 北部, 東部, 西部, 南部, 東部 등 五部로 표시하였다. 1896년(建陽 원년) 4월 18일에도 “오부즈늬 금산에 송츄를 무란작별 허야 자산이 될 지경에 니르니...”³⁰⁾와 같은 기사를 비롯하여, 4월 30일³¹⁾, 5월 7일³²⁾, 6월 23일³³⁾, 7월 14일³⁴⁾ 등의 기록이 보여 1896년 7월까지도 한성부의 행정구역으로 五部가 계속되었음을 알 수 있다.

1896년 8월 4일 전국적으로 地方制度의 개정이 이루어져, 1년전에 개정되었던 23府制를 철폐하고 13道制로 바꾸었다. 1895년에 23부제의 실시로 漢城府 漢城郡이 되었던 서울은 다시 漢城府가 되었다. 이 때 비로소 五署의 명칭이 행정구역으로 공식 등장한다. 勅令 제36호의 제2조에 “漢城五署區域에 特別히 一府를 置히고 判尹으로 管理호되 府廳位置는 前漢城府로 仍舊하고 官吏와 經費는 左表와 如함”이라는 표현이 그것이다.³⁵⁾

이후 서울의 행정 조직은 五部 대신에 五署로 쓰이기 시작하였다. 예를 들면 1896년 8월 29일자 독립신문에 “팔월 이십 이일 남셔 박우물골 일인 집

27) 宋炳基·朴容玉·朴漢高 編著, 1970, 韓末近代法令資料集 I, 大韓民國國會圖書館, p.84

28) 상계서, p.158

29) 상계서, p.494, p.528 農商工部告示 제4호 및 제6호

30) 독립신문 1, 1970, 韓國文化開發社, 영인본, p.22

31) 상계서, p.42, “이달 스무닷시 날 동부 돌우물골 정대년의...”

32) 상계서, p.54, “한성부 오부즈늬에 쇼 잡는 판이 근본 스물서힌디...”

33) 상계서, p.134, “동부 김봉고 묘친이 이번 비에 집 문하질 힘에...”

34) 상계서, p.206, “셔부 대문안 리상인 집에 승골셔 올라온 민봉이란 오희를...”

35) 宋炳基·朴容玉·朴漢高 編著, 1971, 韓末近代法令資料集 II, 大韓民國國會圖書館, p.117

에서 고립하는 귀족준이가”³⁶⁾ 또는 9월 5일에 전국 인민 호구조사 규칙을 반포한 내용 중에 “호적과 통표는 한성 오셔와”³⁷⁾, 10월 22일자 독립신문 논설에 “한성 오셔는 디경이 중 흘썩 더러 인물이 만하”³⁸⁾ 등 공식적으로 五署로 기록되고 있다.³⁹⁾ 1897년 9월 12일 法律 제2호 “漢城裁判所官制와 規程에 관한 건”⁴⁰⁾이나, 1897년 11월 1일의 法部令 제7호 漢城裁判所와 京畿裁判所의 관할구역을 정할 때에도 漢城裁判所의 관할 구역을 漢城五署로 규정하였다.⁴¹⁾

이로 볼 때 서울의 행정구역 체계가 五部에서 五署로 바뀐 것은 갑오개혁에 의한 것이 아니고, 1896년 13道制로 지방제도 개정이 이루어질 때 였던 것으로 보인다. 단지 五署라는 표현은 1896년 이전인 1895년에도 사용되었다. 그러나 이는 한성부의 행정구역으로 사용된 것이 아니고, 1894년 갑오개혁에 의해 경찰 치안을 담당하게 된 警務廳의 관할 구역으로 사용된 것이었다. 예를 들면 “이들 십일 동부 우이동 최진슈가 그동리 최동이를 새린 죄로 동셔에서 증인과 안동하야 본청으로 보내엿다더라”⁴²⁾ 는 기록에서 보듯이 東部 지역을 관할하던 경무청의 하부 조직이 東署였다.

처음에는 경무청이 漢城府 五部를 관할하는 것으로 되어 있었는데, 경무청 관제가 1895년 7월 12일 勅令 제137호로 개정되었다.

“警務廳官制 제2조 중 漢城府五部를 漢城府管內로 제4조 중 府尹을 府觀察使로 제17조 중 漢城府五部字內를 漢城府管內로 改正함”⁴³⁾

이후 警務廳의 조직은 한성부 관할 구역에 따라 東署 · 中署 · 南署 · 北署 ·

36) 독립신문 1, 1970, 韓國文化開發社, 영인본, p.250

37) 상계서, p.262

38) 상계서, p.341

39) 이밖에도 10월 24일(“남셔 주너 석충동 박주경의 딸이 다섯살이 되얏난디” p.346), 10월 29일(p.354), 12월 17일(p.438), 12월 19일(p.438), 12월 30일(p.462) 등에도 五署의 기록이 보인다.

40) 宋炳基·朴容玉·朴漢高 編著, 1971, 전계서, p.277.

“제1조 한성재판소에서는 漢城五署內에 高等裁判所에서...

제2조 民事訴訟은 五署字內에 家居하는 자의 소송을...”

41) 상계서, p.294

42) 상계서, p.178

43) 상계서, p.502

西署 등 五署로 불렸다. 예를 들면 1896년 6월 25일 “이들 이십 일일 중서 경무관 구범서씨가”⁴⁴⁾ 이라든가, “북서 경무관과 서서 경무관이 번을 안 드렸다고 하 고”⁴⁵⁾, “이들 팔일에 서서 순검 유한규가”⁴⁶⁾, “북서 술검 윤태성이가 북서 조닌”⁴⁷⁾, “경무청과 경무동서에서”⁴⁸⁾, “중서 조닌과 동서 조닌 초가와 와가와 큰 길 적은 길 방방 곡곡을”⁴⁹⁾ 등의 표현에서 볼 수 있다.

이들 警務廳 소속 五署의 관할 구역이 한성부 五部와 일치하였는지의 여부는 정확히 알 수 없다. 단지 1900년대 초에 제작된 근대식 측량 지도(1906년 韓國京城全圖, 1907년 實測詳密最新京城地圖 등)에 표시된 五署의 경계를 조선 후기 지도에 표시된 五部와 비교할 때 대체로 유사하지만, 일부 상이한 곳이 있어 五署의 경계가 五部の 경계와 일치하지 않았던 것으로도 볼 수 있다. 한 예로 조선 후기의 지도에 표시된 북부와 중부의 경계는 광화문에서 한 구역 남쪽에서 시작되었다. 즉 의정부와 吏曹 사이의 길을 따라 中學 남쪽을 지나 松峴으로 이어지는 길이었다. 그러나 五署의 경계는 북쪽으로 올라가 광화문에서 시작하여 바로 동쪽으로 연결된 것 등을 들 수 있다.

당시 警務廳은 內部大臣의 지휘를 받도록 되어 있었지만 실제로는 막강한 권한을 가지고 행정관리를 지휘할 수 있어, 大臣이나 漢城府判尹 이상의 힘을 지니고 있었다. 따라서 1895년 무렵부터 警務廳의 관할 구역으로 사용된 治安 구역인 五署가 강력한 힘을 가지게 되면서 행정 구역인 五部를 흡수한 것으로 추정해 볼 수 있다. 그러므로 1896년 지방제도 개정을 할 때 한성부의 五部가 五署에 흡수되어 五署로 변경된 것으로 생각된다.

4. 행정구역의 체계와 운영

한성부 행정구역의 조직은 가장 상위에 중부, 동부, 남부, 서부, 북부의 5부가 있고, 5부의 아래에 坊이 있었다. 조선후기에는 坊 밑에 契가 있었다.

44) 독립신문 1, 1970. 韓國文化開發社, 영인본, p.138

45) 상계서, p.170

46) 상계서, p.174

47) 상계서, p.178

48) 상계서, p.186

49) 상계서, p.194

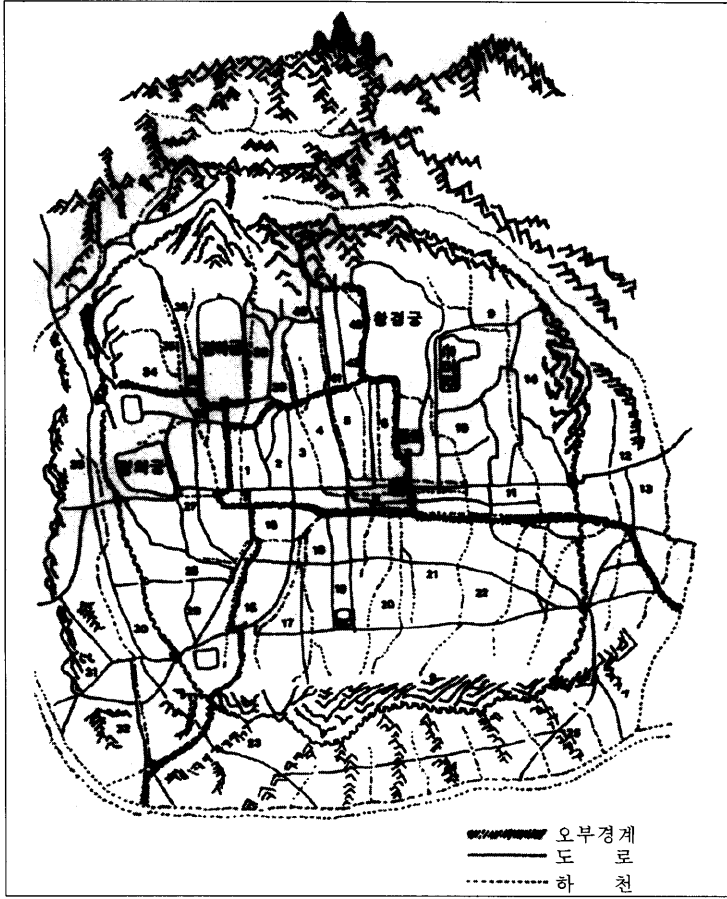
契의 밑에는 洞이 있었으며, 洞아래에 統이 있었고, 部에 都事·奉事, 契에 尊位·中任, 洞에 洞長, 統에 統首가 있어 행정을 담당하였으니, 도식으로 나타내면 아래와 같다.

部 —> 坊 —> 契 —> 洞 —> 統 —> 家
 都事 奉事 尊位 中任 洞長 統首

5部制는 삼국시대부터 실시되었다. 조선은 고려를 이어 수도 한성부를 5부로 나누었다. 조선초기의 5부의 경계를 전해 주는 기록은 찾기 어렵다. 조선 후기의 자료에도 5부의 경계가 표시된 자료는 매우 드물다. 5부의 경계를 보여 주는 조선 후기의 古地圖는 두 종류가 전한다. 호암미술관에 소장된 「漢陽都城圖」와 규장각에 소장된 「靑邱要覽」이다. 「漢陽都城圖」에는 1734년의 호구가 기록되어 있으나 경모궁이 그려져 있고 壯勇管이 있던 위치에 '宣惠東倉'이라 쓰여 있어 장용영이 혁파된 1801년 이후 19세기 초에 다시 그린 지도로 보인다. 이 지도에는 五部の 경계가 상세하게 표시되어 있어 귀중한 자료를 제공하고 있다. 「靑邱要覽」은 1834년경에 고산자 김정호가 그린 「靑邱圖」의 필사본인데, 이 가운데 [都城全圖]에 오부의 경계가 표시되어 있다. 두 지도에 표시된 오부의 경계는 유사하나, 「漢陽都城圖」가 더욱 정밀하게 그려져 있다. 중부는 육조거리의 吏曹로부터 남쪽으로 지금의 광화문 네거리를 지나 옥류동 청풍계에서 흘러 나오는 지류에 놓여진 松杞橋로 좌향하여 개천(청계천) 본류의 북안을 따라 남쪽 경계가 이어져, 종묘에서 남쪽으로 향한 길이 청계천과 만나는 효경교까지가 동측과 남측의 경계가 된다. 효경교 부근에서 남쪽으로는 하천을 따라 동부와 남부의 경계가 설정되어 있으며, 동부의 북쪽 경계는 효경교다리를 건너 청계천 남안을 따라 오간수문으로 나간다. 이어 영도교에서 남쪽 길로 살곶이 다리를 건너는 도로를 따라 동부의 남쪽 경계가 이어진다. 중부와 북부의 북쪽 경계선은 육조거리의 吏曹에서 시작하여 동향하여 中學의 남쪽을 지나 松峴을 넘어 창덕궁의 돈화문으로 이어지는 동서방향의 도로가 된다. 서부와 북부의 경계선도 吏曹 앞 네거리에서 서향하여 사직동 북측까지 이어지는 도로이다. 남부와 서부의 경계는 청계천 본류에 놓인 첫째 다리인 모전교에서 균기시, 수각교, 상동으로 남향하여 도성을 넘어 牛首峴을 지나 만초천에 놓인 舟橋에서 만초천 서안을 따라 남향

하여 용산 쪽으로 경계가 그어진다. 부의 경계는 청계천 등 주요 하천과 간선 도로를 따라 이루어졌던 것으로 보인다. 오부의 경계선과 坊의 이름을 정리하면 그림 5-1과 같다.

그림 5-1. 한성부 5부의 경계와 坊名



- 〈中部〉 1.澄清坊 2.壽進坊 3.堅平坊 4.寬仁坊 5.慶幸坊 6.貞善坊 7.瑞麟坊 8.長通坊
- 〈東部〉 9.崧教坊 10.蓮花坊 11.彰善坊 12.崧信坊 13.仁昌坊 14.建德坊
- 〈南部〉 15.好賢坊 16.慶通坊 17.明禮坊 18.太平坊 19.薰陶坊 20.誠明坊
21.樂善坊 22.明哲坊 23.屯之坊 24.漢江坊 25.豆毛坊
- 〈西部〉 26.積善坊 27.餘廣坊 28.皇華坊 29.養生坊 30.盤石坊 31.西江坊
32.龍山坊 33.盤松坊
- 〈北部〉 34.仁達坊 35.俊秀坊 36.順化坊 37.義通坊 38.觀光坊 39.安國坊
40.鎮長坊 41.嘉會坊 42.陽德坊 43.廣化坊

이 글에서는 한성부의 최말단 행정구역이나 잘 알려지지 않았던 契의 조직과 성격을 살펴보는 데 중점을 두었다.

(1) 契의 조직과 운영

한성부의 하부 행정 조직인 계의 조직과 운영에 관한 내용을 파악하기 위해서는 문헌자료에 의존하지 않을 수 없다. 그러나 契에 관해 현전하는 자료가 지극히 적어 구체적인 운영 실태를 파악하는데 많은 어려움이 있다. 이러한 현실에서 1793년(正祖 17)에 壯勇營에서 올린 '東部 蓮花坊의 營屬과 民戶를 分契하는 節目'⁵⁰⁾이라는 자료는 이 방면을 이해하는 데 많은 도움을 준다. 특히 계에 관한 연구가 거의 없는 실정임을 감안할 때, 이 기록은 주목할 만한 가치가 있다.

이 절목은 1793년(正祖 17) 장용영이 궁궐 수비를 위해 營屬들을 蓮花坊에 새로이 入處하도록 한 후, 새로이 편성된 계 조직을 본영에서 직접 관할하기 위해 작성한 것이다. 기존의 연화방계는 위로는 창경궁의 宣仁門부터 아래로는 梨峴의 屏門에 이르기까지를 포괄하는 데, 멀리서 서로 統攝할 뿐 전혀 管束이 없기에 새로이 營屬이 사는 梨峴 이상 東邊은 壯勇營左契라 칭하고 西邊은 壯勇營右契라 칭하여 壯勇營에 속하도록 한 것이다⁵¹⁾. 절목의 내용은 作統條, 修掃條, 懸燈條, 周恤條 등의 네 부분으로 구성되어 있는데, 이 자료를 바탕으로 한성부내 계의 조직과 운영에 대해 검토해 보고자 한다.

먼저 계의 조직에 관해 살펴 보도록 하자. 계의 운영을 총괄하는 책임자는 尊位이다. 동쪽에 있는 장용영좌계와 서쪽의 좌용영우계에 각각 尊位 1員씩을 차정하여 契内の 統戶를 分掌하도록 하였는데, 尊位는 壯勇營에서 차출하였다⁵²⁾.

그런데 계 내의 모든 업무를 총괄하여 장용영에 최종적으로 보고하는 임무

50) 正祖實錄, 권 37, 正祖 17년 5월 丁巳. 이 자료는 「日省錄」에도 '壯勇營進東部蓮花洞營屬民戶分契及左右統契應行節目'라는 명칭으로 수록되어 있는데(日省錄, 正祖 20년 12월 22일 癸巳), 「日省錄」의 내용이 실록에 비해 훨씬 상세하므로 본문 서술은 주로 「日省錄」 자료에 근거하였다. 그런데 무슨 까닭인지 「日省錄」에는 실록보다 3년이나 뒤인 1796년(正祖 20)에 이 문건을 작성해 바친 것으로 되어 있다.

51) 이 장용영좌계와 장용영우계는 장용영 소속의 군인들만을 대상으로 별도로 편성된 행정 조직이기에 일반 민인들을 대상으로 편성한 한성부 소속의 민계와는 다른 특수성이 있을 수 있으므로 이러한 점에 유의하면서 분석할 필요가 있다. 그러나 전반적인 운영면에서는 양자간에 큰 차이가 없으므로 이 자료를 통해 계의 조직과 운영을 파악하는 데 그다지 문제점은 없을 것이다.

52) 이처럼 장용영에서 순위 차출권을 보유했던 것은 양계의 운영을 五部 한성부가 아닌 장용영에서 관할하기 때문에 나타나는 특수한 현상이다. 오부 한성부 소속의 일반 契의 경우, 순위 임명권은 일반적으로 契를 관할하는 部에 있었던 것으로 보인다.

를 띄고 있는 존위는 신분적으로 양반이었으므로⁵³⁾, 이를 보좌하고 각종의 실무를 관장할 인물이 별도로 요구되었다. 이를 맡은 이가 中任인데, 副尊位 격인 中任의 선임은 존위가 風力이 있는 자를 차정하여 장용영에 보고하도록 하였다. 이로 볼 때 中任은 富民 중에서 새롭게 성장한 中庶層으로 보아도 큰 무리는 없을 것이다⁵⁴⁾. 中任은 契의 하부 단위인 洞과 統을 관할하였다. 中任은 洞의 우두머리인 洞長과 통의 우두머리인 統首를 尊位에게 望報하였으며, 존위는 이를 다시 장용영에 轉報하여 통민을 檢飭하도록 하였다. 여기서 契와 統의 중간에 위치한 洞의 존재가 눈에 띄는데, 이에 대해 절목에서는 다음과 같은 설명을 하였다.

“이미 作契하였으니 역시 마땅히 他洞의 예에 따라 作統하되 一契之內에 단지 中任과 각 統首만 있고 중간에 管攝하는 사람이 없으면 旬檢察飭에 疎虞할 염려가 없지 않다.”

洞은 統과 契를 연결하는 중간 조직으로 양자간의 소통을 원활히 하기 위해 설치하였다는 것이다.

그러면 이들 계, 동, 통의 규모는 각각 어느 정도일까? 먼저 계의 규모에 대해서 보면, 東西邊의 大小家坐를 五家로 묶어 統을 지으면 東邊의 장용영 좌계는 27통⁵⁵⁾, 西邊의 장용영우계는 26통이 된다고 하였다. 이로 볼 때, 1계의 규모는 약 130 호 정도의 크기임을 알 수 있다. 또한 1통은 5가로, 1동은 5통=25호로 각각 조직하였다.

“五家を 一統으로 삼고, 五統을 一洞으로 삼아, 統에는 統首를

53) 국왕이 말하기를, “옛날에는 坊·洞의 尊位는 官秩이 높은 사람이 모두 했으며, 무릇 坊中·洞中の 일에 관계되는 것은 대소를 막론하고 察飭하지 않음이 없었는데 근래 이 법이 폐해진지 오래되었다. 경등은 모름지기 각각 그 洞里에서 尊位가 되어 동리의 일을 주관하는 것이 가하다.” 하였다. (正祖實錄, 권 16, 正祖 7년 11월 壬辰)

54) 이들 신중 성장 세력은 향촌 사회에서는 中契를 구성하는 中人들로서, 約正 里長과 같은 面里任, 勸農官 그리고 把摠 選武軍官과 같은 武任職들을 차지하고 있었다. (韓相權, 1987, “順庵 安鼎福의 社會思想,” 韓國史論 17, 서울대학교 국사학과, p. 314.)

55) 『日省錄』에는 26통, 실록에는 27통으로 각각 표기되어 있는데, 다른 내용과 대조해 보면 실록의 기록이 정확한 것임을 알 수 있다.

두고, 洞에는 洞長을 두며 契에는 中任을 두어 서로 統攝하도록 하되, 過失相規 患難相救 奉公必勤 居家必慎 등을 각각 서로 戒飭하여 혹 犯科하지 말도록 한다. 혹 洞規를 준행하지 않아 作奸 犯法하는 자가 있으면 統首와 洞長이 일일이 적발하여 즉시 中任에게 가서 고하고 尊位에게 轉報하여 경중에 따라 施罰한다.”

이상의 설명을 종합해 보면, 계 내의 하부 조직체계는 다음과 같이 도식화할 수 있다.

| | | | | | | | |
|-----|-----------|---|-------|---|-------|---|----|
| 단위: | 契 | — | 洞 | — | 統 | — | 家 |
| 규모: | 1契=26~27統 | | 1洞=5統 | | 1統=5家 | | 1家 |
| | =130~135家 | | =25家 | | | | |
| 직임 | (尊位—中任) | — | 洞長 | — | 統首 | — | 家主 |

이러한 조직체계 하에서 洞長과 統首는 해당 統内の 제반 금지 조항을 규찰하여 15일 간격으로 中任에게 일의 有無를 보고하며, 中任은 한달치를 모아 다음달 초 1일에 尊位에게 보고하여 憑考의 근거로 삼도록 하였는데, 절목에서는 그 절차 및 양식을 다음과 같이 규정하였다.

“統內에는 어떤 일을 막론하고 만약 論報할 일이 있으면 中任이 報狀을 만든 年月 아래에 존위가 서명한 후 壯勇營提調에게 轉報한다.”

이어 계의 운영에 대해 살펴 보도록 하자. 兩契에서 처리하는 일은 크게 두 가지 종류가 있는데, 하나는 장용영에까지 보고한 후 그의 지시와 감독을 받는 공식적인 업무이며, 다른 하나는 계 내에서 자치적으로 처리하는 각종 사안들이다. 전자는 ① 應役과 관계되는 것으로 治道 坐更 등의 일반적인 坊役과 修掃 懸燈 등 특수한 형태의 力役, ② 동민의 동태와 호구를 파악 보고하는 등의 일이며, 후자는 주로 婚喪 疾病 家畬와 관련되어 동민을 周恤하는 일이다.

먼저 계에서 처리하는 공식적인 업무에 관해 알아 보면, 각종 잡역에 응하

는 應役은 계 운영의 핵심을 이룬다. 여기에는 다시 도성민 모두에게 공통적으로 부과되는 坊役과, 조직되는 계의 성격에 따라 특수하게 부과되는 역역이 있다. 전자에 속하는 것으로 治道와 坐更이 있으며, 후자로는 연화방계의 경우 修掃와 懸燈이 있다. 坊役으로는 治道와 坐更이 있는데, 坐更에 대해서는

“洞役 중 坐更은 이미 차례와 횃수를 정하였으니 만약 뒤로 미루거나 순서를 건너뛰는 폐단이 있으면 任掌이 즉시 中任에게 고하고 尊位에게 轉報하여 경중에 따라 논죄하되, 죄가 작으면 다시 하는 것으로 벌하며, 죄가 크면 장용영에 보고하여 嚴處한다.”

라 하여, 坐更은 계 안의 전원이 次數에 따라 거행하며, 이 과정에서 推諉나 越次가 있어서는 안됨을 특히 강조하였다. 반면 統内の 洞役은 坐更外에는 모두 契中에서 防給한다' 라는 원칙에 따라 治道는 '給價雇立制'의 형식으로 운영되었다.

“壯勇營戶가 사는 집앞의 治道는 營戶가 담당하며, 宣仁門·弘化門 밖의 治道는 統·契에서 雇軍하여 修治하며, 直房治所大門 밖은 각각 그 곳에서 담당한다. 위로는 宣仁門부터 館峴까지와, 아래로는 壯勇營 담당 모듬이에서부터 石橋에이르기까지 閭家が 없는 곳의 治道는 民戶가 담당하는데, 該部로부터 檢飭하되 한결같이 定界를 준행하도록 하여 紛爭하는 폐단이 없도록 하라.”

雇軍을 통해 治道를 해결함으로써 잡역의 운영 방식이 상품 화폐 경제의 발달에 조응하여 변모하고 있음을 알 수 있다. 이러한 변화는 상공업 발달의 선진 지역인 도성에서 먼저 일어나고 있었는데 18세기 말-19세기에 이르면 전국적인 현상이었다. 雇軍 雇立을 위한 비용은 다음과 같이 마련되었다.

“좌우계의 각종 洞役은 거행할 것이 많다. 특별히 전 1,500냥

을 내려 防役의 자금으로 삼도록 한 것은 백성들을 돌보고자 하는 국왕의 뜻에서 나온 것이니, 빈한한 이를 구휼하는 법도와 殖利를 내어 오랫동안 운영하는 방도를 하여금 마련하도록 하지 않으면 안된다. 原錢은 契中에서 별반으로 區處하고 매년 稅入을 200 냥으로 정한다.”

국왕이 하사한 原錢 1,500 냥에 대한 殖利錢 200 냥으로 충당한다는 것이다. 기금의 식리에 의해 雜役을 해결하는 방식은 18~9세기 지방의 民庫에서도 일반적으로 통용되고 있었다.

다음 兩契가 담당해야 하는 특수한 力役은 修掃와 懸燈이 있다. 修掃는 中묘(= 闕宮)의 除草 掃雪와 관계되는 力役으로서, 이 역시 雇軍을 동원하여 해결하도록 하였다.

“매달 네 차례 하는 修掃는 초 7일, 14일, 22일, 30일에 정식 거행한다. 除草는 修掃시에 마땅히 하되 별도로 使役할 필요는 없으며 掃雪은 이러한 기한을 두지 않는다. 중임 1인과 書員 1인이 雇軍을 이끌고 와서 즉시 부역하되 시끄럽게 떠들고 雜亂하는 폐단은 일체 엄금한다.”

雇軍의 동원에 드는 雇價는 關西木을 매출한 전냥으로 마련하였으며, 雇價는 1일 2錢 5分을 지급하였다. 懸燈 역시 燈의 제작에 드는 물력과 雇價를 統契에서 지급하였다.

“중묘 動駕시 追瞻門으로부터 안으로 齋室에 이르기까지의 懸燈은 30개로 정하고, 城內外 動駕時 弘化門에서 아래로 梨峴屏門에 이르기까지 집앞에 원래의 植炬 대신 懸燈 85개로 정하는데, 통내의 中任이 任掌·書員을 이끌고 함께 거행한다. 燈軍의 雇價는 매명 一錢 五分 혹은 一錢을 그 遲速에 따라 마련하여 지급한다.”

동민의 동태와 호구의 변동 상황을 파악하는 것도 應役만큼이나 중요하였

다. 이 경우 일차적인 대상은 흔히 帳籍에서 누락되는 층이었다.

“廊底挾戶중 행동거지가 수상하고 根着을 알 수 없는 자는 洞長과 統首가 일일이 규찰하여 中任에게 보고하고 尊位에게 轉報하여 경중을 가려 엄히 다스리되 만약 혹 因循掩置하거나 어두워 잘 헤아리지 못한즉 家主·洞長·統首를 照法嚴繩하고 절대 용서하지 않을 것이며, 검칙하지 못한 尊位·中任은 장용영에서 從重勸罪한다.”

挾戶란 主戶에 더부살이 하는 이들로 호구 파악에서 누락되는 것이 다반사였다. 根着이 일정하지 않은 이들을 규찰하는 일은 계의 운영을 위해 절실히 요청되는 일이었다. 移來移去人에 대한 단속도 마찬가지이다.

“각 통내에 혹 이사오거나 이사가는 사람이 있으면 해당 統首가 尊位에게 보고하여 즉시 統案을 修正한다. 統内の 男·女와 壯·弱의 實數는 京兆의 獻民數例에 따라 매해 말에 修正하되, 原統案은 京外의 軍案을 參互하여 관례에 따라 10년에 한번 개정한다.”

호구를 정확히 파악하여 帳籍을 작성하는 일은 더욱 소홀히 할 수 없었다.

“매 式年마다 좌우계에 사는 사람들의 帳籍을 각각 統首가 거두어 들여 壯勇營 提調에게 납부하여 京兆에 轉送하도록 한다.”

이상 양계의 운영 중 장용영의 지시와 감독을 받는 공식적인 업무에 관해 알아 보았다. 이 외에도 계 내에서 자치적으로 처리하는 사안들이 있는데, 주로 향약의 患難相救와 관련되는 것들이다. 즉 婚喪의 助給에 관한 것으로 기일을 놓친 사람이 있으면 中任이 좌·우계에 布告하여 돕도록 하였으며, 장례에 필요한 물품은 통내인이 협력하여 구조하도록 하였다. 계내에 질병인이 있으면 中任이 尊位에게 論報하여 契中の 米·錢으로 도와주며, 家舍修改는 中任과 統首가 살펴서 抄出하며, 至貧無依者는 尊位가 錢兩을 助給하도록 하였다. 특히 계내 구성원의 친목을 돈독히 하기 위해, 향약에서 매년 춘추에

거행하는 講信會와 같은 성격의 會集을 정기적으로 거행하도록 하였다.

“左右契는 타동에 비해 처지가 더욱 自別할 뿐아니라, 지금 이미 設契作統하여 이웃간에 서로 좋아하는 돈독함이 있다. 또 約束相面하는 법도가 있으니 매년 춘추에 上下所任이 날자를 정해 한곳에 모여 서로 勸戒하여 혹 잘못을 범하는 폐단이 없도록 한다.”

(2) 계의 성격

서울의 행정 조직은 부→방→계로 이루어 졌다. 한성부는 동부, 서부, 남부, 북부, 중부의 오부로 나뉘어 졌는데, 부는 최상위의 행정단위로서 방위에 기초하여 구분되었다는 점에서 방과 계와는 차이가 있다. 방은 부와 계의 중간 행정 단위이며, 최말단에는 계라는 행정 조직이 있다. 한성부 계의 성격은 다음 몇가지로 정리될 수 있겠다.

첫째, 계라는 명칭의 행정조직은 서울에만 있으며 조선후기에 이르러 최말단 행정 단위로 자리잡게 되었다는 점이다. 계가 서울 행정조직의 하부 단위로 자리잡기 시작한 시기가 언제부터인지 정확히 알 수는 없다. 「經國大典」戶口 작성법에는 ‘戶某部某坊第幾里’라 하여⁵⁶⁾, 조선전기 서울의 행정조직은 部→坊→리의 편제로 이루어져 있었을 알 수 있다. 또한 조선전기에 편찬된 지리지인 「세종실록지리지」나 「동국여지승람」, 「동국여지지도」 등에서도 契의 명칭은 보이지 않는다. 현전하는 자료에 의거하는 한, 契의 명칭이 처음으로 등장하는 것은 1663년(현종 4)에 작성된 한성부 북부 장적으로 16계의 명칭이 보인다⁵⁷⁾. 이러한 점으로 미루어 볼 때, 한성부의 행정조직은 조선전기의 坊里 편제로부터 17세기 이후로 坊契의 편제로 변모한 것이 아닌가 추측된다. 契는 坊 아래에 있는 최말단 행정조직이었다. 조선후기에 이르러 契가 최말단 행정단위로서 자리잡고 있음을 보여주는 사례는 많이 있다. 먼저

56) 經國大典, 권 3, 禮典 戶口式.

57) 阿耳古介契, 衍禧宮契, 加佐洞契, 水色里契, 城山里契, 細橋里契, 合掌里契, 望遠亭契, 汝義島契, 龜山里契, 弘濟院契, 驛契, 新寺洞契, 末屹山契, 梁鐵里契, 造紙署契 등이다.

1751년(영조 27) 도성의 수비책을 논한 「守城繪音」에는 328契가 기록되어, 18세기 중엽에 이미 坊 → 契의 행정 체계가 확고히 자리잡고 있었음을 보여준다. 1783년(正祖 7) 「字恤典則」을 中外에 반포하였는데, 그 배포 대상과 범위를 보면 서울의 경우에는 契가 하한선이다⁵⁸⁾.

이처럼 국가의 문서를 배포하는 범위에 계가 포함되었다는 사실은, 계가 공식적인 행정 단위임을 반증하는 것이다. 한편 1788년(정조 12)에는 加髻를 금지하는 절목인 ‘加髻申禁事目’을 반포하였다. 이 때 정부는 각 部에 ‘有契無坊’과 ‘有坊無契’인 곳의 명칭을 비로소 정비하였는데⁵⁹⁾, 加髻申禁事目を 頒下하는 단위도 서울의 경우 契까지이다⁶⁰⁾. 뿐만 아니라 1789년(正祖 13)에 편찬된 「戶口總數」 역시 각 坊 아래에 있는 338契의 명칭을 병기하여 놓았다. 이러한 일련의 사례들은 契가 서울의 최말단 행정 단위임을 확인시켜 주는 것이다.

둘째, 계는 약 100~200호의 규모로 편제된다는 점이다. 앞서 검토한 연화방계절목에서는 壯勇營左契와 壯勇營右契를 五家 단위로 作統하면 각각 27통=135호와 26통=130호가 된다고 하였다⁶¹⁾. 이러한 편제가 어느 정도 일반성을 지니는지를 알아 보기 위해, 몇 가지 자료를 검토해 보도록 한다. 1786년(正祖 10) 서부 옹막리에서 발생한 큰 화재로 中契에서 일어난 불길 이 下契에까지 옮겨 붙어 불타버린 家舍가 347호나 되었다⁶²⁾. 이들에 대한 진흥을 맡은 진흥청의 보고를 보면, 襄幕里 中契와 下契의 元戶 360호 挾戶 22호에게 각각 米와 錢을 분급하였다고 하였다⁶³⁾. 이 두 기록을 종합해 볼 때, 옹막리 상 하계는 약 380 여호로 1 계당 평균 190 호를 약간 넘음을 알 수 있다.

또한 「戶口總數」에 기록된 5부별 인구와 坊契별 인구를 정리한 것이 표 5-6이었다.

이 기록에 의하면 1789년 당시 서울은 338계 43,929호로, 이를 평균해 보면 1계 당 평균호는 약 130호가 되는 셈이다. 이상의 기록들을 종합해 볼

58) 日省錄, 正祖 7년 11월 5일 壬辰.

59) 正祖實錄, 권 26, 正祖 12년 10월 甲辰.

60) 日省錄, 正祖 12년 10월 12일 庚子.

61) 正祖實錄, 권 37, 正祖 17년 5월 丁巳.

62) 日省錄, 正祖 10년 4월 1일 甲戌.

63) 日省錄, 正祖 10년 4월 3일 庚子.

때, 契의 규모는 部別로 크고 작은 차이가 있겠지만 18세기 후반에 이르러 평균 100~200호 정도가 되었음을 알 수 있다.

셋째, 국가가 부과하는 각종의 坊役을 수행하는 應役 조직이라는 점이다. 정부는 도성내 오부의 坊民들에게各司에서 필요한 물자를 운송하는 運輸役, 負持軍役, 氷役, 松木拾蟲役, 北岳祭所修掃役, 南山當直役, 洞內卒更, 禁庭掃雪, 道路治修役, 輿士軍役, 廟社宮園掃雪除草, 道路橋梁補土築沙役 등의 坊役을 부과하였는데⁶⁴⁾, 계는 이들 각종 잡역을 수행하는 應役 조직이었다. 연화방계의 경우 治道·坐更 등의 坊役과 修掃·懸燈 등의 力役을 담당하였다.

이처럼 한성부의 계가 기본적으로 응역조직으로서의 성격을 띠게 된 점에 대해서는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 16세기 향약의 보급과 함께 서울과 지방에 만연된 조선 전래의 鄉村結契인 洞隣契나 香徒會와 같은 사적인 조직이 향약과 겹침되면서 향약의 하부조직으로 재편성되었다⁶⁵⁾. 이들 洞契는 대개 자연촌 규모인 里를 두개 정도 합한 정도의 크기였다⁶⁶⁾. 그러나 향약은 조선후기에 이르러 주자학적인 이념의 통솔력이 약화됨에 따라 약화되지 않을 수 없었으며, 이러한 변화는 상공업 발달의 중심지인 서울을 비롯한 도시지역에서 먼저 나타났다.

이 결과 최말단 행정 단위인 契 조직에서도 경제적인 문제가 가장 우선적으로 강조되었는데, 이 시기의 契가 각종 坊役을 수행하기 위한 應役 조직으로서의 성격을 가지는 것은 이 때문이었다.

넷째, 계는 서울의 변화상을 일차적으로 반영하는 조직이라는 점이다. 이러한 점은 계의 증가 추세와 명칭 등에 잘 드러나 있다. 계의 신설과 분화는 주로 18세기 중 후반에 이르러 활발히 나타난다. 표 5-9의 '한성부 행정 구역의 변화'에서 볼 수 있듯이, 18세기 중엽에 편찬된 「古地圖帖」과 「守城綸音」에서 계의 수치는 이미 300을 넘어 서고 있다.

계의 신설과 함께 계의 명칭이 上契·中契·下契 또는 一契·二契·三契·四契 등으로 分化가 나타나는 것도 서울의 인구 증가와 지역의 팽창을 반영하는 것이다.

1751년의 「守城綸音」에 기록된 328계, 1783년 '字恤典則'의 335계,

64) 金東哲, 1988, "18세기 坊役制의 변동과 馬契의 성립 및 都賈化樣相," 韓國文化研究, 창간호, pp. 125-130.

65) 宣祖實錄, 권 7, 宣祖 6년 8월 甲子.

66) 礪溪隨錄, 권 9, 教選之制 鄉約事目.

표 5-10. 18세기 중·후반에 계의 신설과 분화가 이루어진 지역

| 部 | 유형 | 坊 | 1751년 | 1780년대 |
|----|----|-----|-----------|-----------------|
| 중부 | 分化 | 長通坊 | 紙塵契 | → 紙塵 一契, 二契 |
| 동부 | 新設 | | | 景慕宮坊 景慕宮一契, 二契 |
| | 新設 | 崧信坊 | | 御倉契 |
| | 分化 | 仁昌坊 | 往十里契 | → 往十里一契, 二契 |
| 서부 | 新設 | 龍山坊 | | 沙村里契, 新村里契 |
| | 分化 | 龍山坊 | 甕里上契, 下契 | → 甕里上契, 中契, 下契 |
| | 分化 | 西江坊 | 水溢里契 | → 水溢里上契, 下契 |
| 북부 | 分化 | 順化坊 | 司宰監契 | → 司宰監一契, 二契 |
| | 分化 | 延禧坊 | 細橋里契 | → 細橋里一契, 二契 |
| | 分化 | 延禧坊 | 嘉佐洞契 | → 嘉佐洞一契, 二契 |
| | 分化 | 延禧坊 | 望遠亭一契, 二契 | → 望遠亭一契, 二契, 三契 |
| | 新設 | 義通坊 | | 後洞契 |
| | 新設 | 常平坊 | | 訓倉契, 禁契, 御倉契 |

1788년 '加髡申禁事目' 과 1789년 「戶口總數」의 338계의 명칭을 살펴 보면 이러한 현상을 더욱 뚜렷이 확인할 수 있다. 즉 1750년대에서 1780년대에 이르는 30여 년 사이에 신설 또는 기존의契가 分化된 지역을 찾아 보면 표 5-10과 같다. 契의 分化가 이루어진 지역은 대부분 성밖의 인구 증가가 현저하였던 곳이었음이 드러난다.

한편 계의 명칭은 坊名과 俗名에 의거해 정하는 것이 일반적이었다⁶⁷⁾. 그럼에도 계의 명칭에 상공업적인 성격을 반영하는 것이 많다는 점을 주목할 필요가 있다.

1751년의 「守城綸音」에 기록된 328계, 1783년 '字恤典則' 의 335계, 1788년 '加髡申禁事目' 과 1789년 「戶口總數」의 338계, 1865년 「六典條例」의 340계에 나타난 契名을 검토해 보면 크게 4가지 유형으로 구분된다. 첫째

67) 日省錄, 正祖 12년 10월 16일 甲辰.

는 吏曹內契, 壽進宮內契 등과 같이 궁궐이나 관공서와 관련된 지명이다. 둘째, 上魚物廳契, 笠廳契 등과 같은 상공업과 관련된 지명이다. 셋째, 權政丞契, 河順元契 등과 같은 그 지역 거주했던 人名과 관련된 지명이다. 넷째, 阿峴契, 四巨里契 등과 같은 지형이나 도로 등 자연 현상과 관련된 지명 등이다. 각 부의 지명을 네 가지 유형별로 정리해 보면 표 5-11과 같다⁶⁸⁾.

표 5-11. 한성부 契名의 유형별 분석

| 類型 / 五部 | 중부 | 동부 | 남부 | 서부 | 북부 | 합 |
|-------------|----|----|----|----|----|-----|
| 궁궐 관청 관련 契名 | 29 | 8 | 14 | 29 | 12 | 92 |
| 상공업 관련 契名 | 25 | 0 | 7 | 9 | 0 | 41 |
| 인명 관련 契名 | 19 | 0 | 7 | 7 | 0 | 33 |
| 자연 기타 契名 | 17 | 37 | 43 | 46 | 32 | 175 |
| 합 | 90 | 45 | 71 | 91 | 44 | 351 |

상공업과 관련된 지명은 市廳이 몰려 있던 중부에 압도적으로 많고 그 다음으로 서부에 많은 반면, 동부와 북부에는 보이지 않는다. 그러나 人名으로 분류된 계명 중에도 상공업과 관련된 지명이 상당수 있었을 것으로 보이기 때문에 실제로는 더 많은 계의 이름이 상공업과 관련되었을 것으로 생각된다.

이처럼 상공업적인 성격을 지닌 계의 명칭이 많이 나타난다는 사실은, 조선후기에 서울이 상공업 도시로서 발달하고 있음을 보여 주는 반증이 된다. 18세기 중엽에 이르러 국왕이 '都下 根本의 백성이 하나는 市民이고 하나는 賁人이다'⁶⁹⁾라 하면서, 매년 정기적으로 공시인에 대한 詢奠을 하기 시작한 것도 이러한 변화상을 반영하는 것이라 하겠다.

68) 契名이 351계가 된 것은 없거나 신설된 지명을 모두 대상으로 하였기 때문이다.

69) 英祖實錄, 권 111, 영조 44년 12월 壬申.

5. 맺음말

이 글은 조선후기 서울의 인구 변화, 행정 구역 및 행정 조직의 체계와 운영 문제를 검토함으로써 조선후기 사회가 겪었던 사회경제적인 변화의 내용이 서울의 공간 구조에 어떻게 반영되고, 경관 변화의 기초를 이루게 되었는가를 파악하고자 하는데 중점을 두었다.

호구에 관한 문헌 통계에 의하면, 조선후기 한성부의 인구는 1660년대에 현저한 변화를 한 차례 겪은 후 18세기에 커다란 인구 증가가 이루어졌다. 18세기 초에 3만호를 넘어섰던 서울의 戶數는 18세기 후반 정조대에 4만호를 넘었으며, 19세기에는 4만 5천호를 넘었다. 그러나 이러한 수치는 조선후기 인구 파악에 있어 漏戶가 많았던 당시의 실정을 감안한다면 실제 보다 훨씬 축소된 규모를 반영하는 것이라 하겠다⁷⁰⁾. 漏籍된 戶는 주로 挾戶와 같은 유동적인 인구나 貧, 殘戶 들이었다⁷¹⁾.

한성부 인구 변화에서 주목할 점은 각 지역별로 인구 변화와 분포에 상이한 양상을 보이고 있는 점이다. 五部 중 北部의 인구는 18세기 이후 정체 내지 약간의 증가를 보인 반면, 西部는 전 시기를 통하여 꾸준한 증가가 이루어졌으며, 조선후기에 한성부 인구의 1/3 이상을 포함하고 있었다. 동부와 남부는 1730년대를 전후한 시기와 1770-1780년대에 급격히 증가하였다. 반면에 19세기에는 南部의 戶數 증가가 두드러졌다.

70) 다음 몇 가지 기록은 조선시대 인구 파악의 문제점을 지적한 사료로 주목할 만하다.

① “근래 京兆 別單에 八道の 민호가 비록 172만 여 戶라 하나 土豪의 率戶와 勢家の 墓戶 庄戶는 대부분 漏籍 되었은즉 漏戶가 적어도 30여 만을 내려가지는 않을 것이니 만약 元戶와 아울러 계산하면 거의 200만 호에 가까울 것이다. 別單의 民口가 비록 733만여 명이라 하나 만약 漏口와 함께 계산하면 거의 1,000만명에 가까울 것이다.” (度支志, 內篇 總要)

② 한성부가 아뢰기를, “漏籍을 금하는 것이 이전부터 엄중하였는데 지금 無籍者가 1,100 여 호나 되도록 많습니다.” (日省錄, 正祖 19년 6월 14일 癸巳)

③ 東部令 徐謙淳의 所懷에 이르기를, “근래 호적법이 문란하여, 매 式年을 당해 京兆의 事目이 嚴密하지 않음이 없으나 漏戶, 虛戶의 폐단이 곳곳에 있습니다. 심지어는 京外의 詞訟에서 戶口를 現納하는 법을 廢却하는 것을 訟民이 보통일로 알 뿐 아니라 관장된 이 또한 이와 같은 법규가 있는지도 모릅니다. 지금 만약 기한을 정해 京外에 거든 嚴飭하여 밝히기를 대소 송사를 막론하고 반드시 호적을 粘連하여 呈訴하도록 하고 호적 이 없는 사람은 聽理를 허락하지 않은즉 下戶小民이 告官하는 길이 끊일 것을 꺼려 하여 반드시 다투어 먼저 入籍하여 결코 漏戶하는 이치가 없을 것이니 이로써 신칙하는 것이 좋을 듯 합니다.” 전교하기를, “너의 말이 매우 좋다. 出舉條에서 廟堂으로 하여금 京外에 嚴飭하여 먼저 有司와 首堂으로 하여금 실효가 있는 방책을 하나로 통일하여 논의하고 이를 論理하여 草記하도록 하라.” (日省錄, 正祖 19년 11월 28일 乙亥) 인구 통계 자료가 비교적 정확한 「度支志」에서조차도 전국의 인구 통계에 누락된 戶를 1/3 이상으로 추정하고 있다. 한성부는 지방 보다 정확한 인구 파악이 이루어졌다 하더라도, ②와 ③에서 보듯이 인구의 漏戶 문제가 계속 제기되고 있었다.

71) (北部部事 李)鍾徽가 나와서 언드렸다. 국왕이 말하기를, “본부는 몇호인가?” 종취가 말하기를, “5,500 여호입니다.” 국왕이 말하기를, “影義門內的 여러 洞은 생각컨대 貧民이 많을 것이니 어떻게 하였는가?” 종취가 말하기를, “貧民이 태반이 되는데 당초 入籍하지 않은 사람이 많이 있습니다.” (日省錄, 正祖 6년 11월 2일 乙未)

18세기 후반 한성부의 1坊 당 평균 戶數는 934戶이며, 口數는 3,860口였다. 관청이 집중해 있던 중부와 북부가 483호 2,023구로 평균 이하의 규모를 보인 반면, 동부·서부·남부는 평균 이상의 인구 규모를 보였다. 특히 서부는 1坊당 호구가 평균의 2배에 가까운 규모를 나타내고 있어 西部 지역으로의 인구 집중을 뒷받침하고 있다.

인구 증가와 그에 따른 사회경제적인 변화로 말미암아 18세기에는 몇 차례 행정구역에 변화가 있었다. 18세기 전반에 한성부의 坊의 수를 개정하여 49방에서 43방으로 축소하였는데, 11개 坊이 폐지된 반면 인구 증가가 두드러졌던 西部에는 용산방·서강방, 南部에는 둔지방·두모방·한강방이 새로 설치되었다. 1782년경에는 경모궁의 신설에 따라 東部에 景慕宮坊이 신설되고, 1788년(정조 12)에 각 部의 坊名과 契名을 새로 정함에 따라 北部에 상평방·연희방·연은방이 신설되어 서울의 행정구역은 5부 47방 338계로 증가되었다. 신설된 지역은 인구 증가가 현저하였던 곳으로 한강과 大路의 주변 지역, 관아가 신설 또는 이전된 곳이었다. 1742년(영조 18)에는 한성부 행정관제에 변화가 있었다. 中庶에서 차출하였던 主簿와 參奉을 각각 士大夫 출신의 都事와 奉事로 고치고, 五部의 하급관리인 吏隸에게도 봉급을 주게 하였다. 이러한 행정 관제의 개정은 18세기 이후 활발한 인구 증가 및 사회경제 구조의 변화에 따라 서울에 대한 행정과 통치의 효율성을 도모하고, 행정의 고급화와 전문화를 이루고자 하였던 것이라 할 수 있다. 조선 후기 한성부의 행정 조직·구역이 변화된 것은 지금까지 알려진 것과는 달리 갑오개혁에 의한 것이 아니라 1896년 8월 지방제도개정 무렵으로 보이는데, 이에 관해서는 별도의 연구가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

한성부의 행정구역은 部, 坊, 契의 구조로 이루어졌는데, 五部의 경계를 파악하여 지도화한 결과, 部의 경계는 하천과 대로를 기준으로 이루졌음을 알 수 있었다. 이어 서울의 가장 하위 행정 단위인 契에 대한 분석을 통해 행정 조직의 구조와 성격을 다음과 같이 파악할 수 있었다.

部, 坊의 하위 행정 조직이었던 契는 26-27統 즉 130-135家の 규모로 조직화 되었으며 이의 운영을 책임지는 尊位와 副尊位 격인 中任이 있었다. 契 밑에는 5統=25家 규모의 洞이 있었으며 동에는 洞長이 있었으며, 洞 밑에는 5家로 조직된 統에 統首가 있었다. 한성부의 이러한 조직은 조선후기에 이르러 정비된 것으로 일반적인 행정 조직 체계였던 것으로 보인다. 여기서 조선

전기와 다른 점으로 주목되는 것은 契의 새로운 등장이다.

조선후기 한성부 행정 조직의 특징을 반영하는 契의 성격은 다음 몇가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 한성부의 최말단 행정 조직으로 국가의 문서 배포나 호적 작성 등에 기준이 되었다. 둘째, 100호-200호 정도의 일정한 규모로 조직화된 체계를 지닌 단위였다. 셋째, 국가가 부과하는 각종 坊役을 수행하는 應役 조직이었으며, 넷째, 서울의 인구와 사회 변화를 반영하는 가장 기초적인 공간 조직이었다. 한편 契의 수는 18세기를 통하여 꾸준히 증가하였는데 이는 인구의 증가와 사회경제적인 변화를 반영하는 것이었다. 이 시기 계는 新設과 分化를 보이고 있었는데, 이와 같은 계의 명칭에 주로 상공업과 관련된 것이 나타난다는 사실은 서울이 상공업 도시로 발달하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 관청명을 원용한 계의 명칭도 많이 눈에 띄는데 이는 행정의 중심지로서의 서울의 면모를 반영하는 것이며, 계의 형성 시기를 보여주는 지표가 되기도 한다.

조선 왕조의 수도였던 한성부가 조선후기에 겪었던 사회경제적인 변화는 지역적인 변화와 함께 상호 작용을 하면서 이루어졌다. 사회경제적인 변화는 지리적인 바탕 위에서 일어났으며, 최종적으로 지역에 그 자취를 남겨 놓게 된다. 한성부의 인구 분포와 인구 밀도, 행정조직 등에서 나타나는 다양한 편차는 사회경제적인 변화와 공간 구조의 결합 양상을 잘 보여 준다.