

15~16세기 漢城府의 주택 문제와 정부의 대응

유 승 희*

머리말

- I. 漢城府 주택 규정의 마련과 造家地 분급
- II. 漢城府民의 거주 양상과 도성 밖 주거지의 확대
 - 1. 불법 가옥의 만연과 집값의 상승
 - 2. 도성내 거주지의 확대와 도성 밖 주거양상
- III. 漢城府 주택의 정비와 정부의 대책
 - 1. 한성부 화재발생과 가옥의 개량화
 - 2. 도시 주택의 정비 및 가옥의 철거

맺음말

요약

본 논문은 국가에 의한 도시 정비가 이루어지는 시점인 15~16세기를 중심으로 한성부민의 주택소유과정, 택지분급정책, 주택철거 등 국가의 주택 정책이 어떠한 방식으로 이루어졌으며, 어떤 사회적 성격을 띠는지 살펴본 것이다.

15세기 이후 한성부 인구의 증가는 “地狹民稠” 현상을 심화시켜 호화 주택 및 불법 무허가 주택의 양극화 양상을 유발시켰으며, 대형 화재를

* 서울시립대 HK교수
투고일 : 2009.05.20.
심사일 : 2009.05.22.
심사완료일 : 2009.06.01.

발생시키기도 하였다. 이 시기 정부의 주택 정비는 가옥의 개량화와 불법 가옥의 철거라는 두 측면에서 진행되었다. 세종대 발생한 대화재로 정부는 한성부의 가옥을 와가로 개량하는 작업을 시도하였고, 도시 정비의 합리성, 풍수 및 왕권이라는 진근대적 이중성을 특징으로 한 주택 철거도 시행하였다.

도시 주택을 정비하면서 나타난 민가의 철거 양상은 무허가 주택자의 양산과 집값 급등이라는 또 다른 주택 문제를 양산하였다. 더욱이 15~16세기 심화된 한성부 주택공간의 부족은 도성 밖 주거지의 확장과 차입, 세입 등의 주택 임대라는 새로운 주거 형태를 형성하였다.

조선시대의 경우 15세기까지 남의 집을 차입해 들어가는 거주 형태는 파악되지 않았다. 하지만 점차 도성 내 택지 공급에 차질을 빚고 인가 조밀을 해소하기 위한 민가의 철거 정책이 빈번하자 정부는 이들 철거민들의 주거 마련 정책의 하나로 주택의 임대를 추진하였다. 15~16세기 주택 부족을 해결하기 위해 정부가 ‘차입’, ‘세입’의 주택 정책을 시행하려 했음을 파악할 수 있었다.

주제어 : 한성부, 주택, 주택정책, 가대(家垔), 조가지(造家地), 택지
분급, 진고제, 가기세(家基稅), 가옥세(家屋稅), 차입(借入),
무허가 주택, 주택철거

머리말

인간의 생활공간인 주택은 인간의 삶과 사회생활이 영위되는 근거지인 동시에, 생산에 필요한 노동력을 재생산하는 복합적인 실체이다. 이러한 주택은 산업화와 도시화가 본격적으로 진행되면서 갖은 문제점을 드러내기 시작하였다. 하지만 주택 문제는 비단 현대 도시만이 안고 있는 난제는 아니었다. 이것은 오늘날과 주택정책이나 방향은 다를지라도 조선시대 역시 민감한 문제였다. 특히 주택 문제가 정책을 계획하고 집행하는 정부와 불가분의 관계를 형성한다는 점을 염두에 두면, 국왕의 권력과 신분관념이 강하게 투영된 조선시대의 주택 정책에 있어 국가의 강제력은 컸다고 할 수 있다.

이 글에서는 국가에 의한 강제적 도시 계획 및 정비가 이루어지는 시점인 15~16세기를 중심으로 택지공급의 신분적 차별성, 정주공간의 강제이동 등 경제적 이유보다 정치적 성격이 강하게 작용하는 한성부 주택정책의 특징과 그 속에서 나타나는 주거문제를 살펴보고자 한다.

조선시대 한성부 주거 공간에 대한 연구는 1970년대 한성부 주택 문제의 일면으로 신분별 가대의 지급과 가사 크기의 제한이 있었음을 개괄적으로 정리한 이후,¹⁾ 주로 건축사적 접근 방법이 중심이 되어 한성부 도시 가옥의 구조 및 특징을 밝히는 데 집중되는 경향을 보였다.²⁾ 도시사적

1) 孫禎睦, 『朝鮮時代都市社會研究』, 일지사, 1977.

2) 박선희, 「조선시대 가옥규제 및 풍속」, 『한국주거학회지』 제1권 2호, 1990 ; 한지현·박선희, 「조선왕조실록에 나타난 주거문제」, 『한국주거학회지』 제10권 제4호, 1999 ; 최영준, 『家戶案』 분석을 통해 본 개화기 경상남도의 가옥형태와 구조」, 『대한지리학회지』 제39권 제3호, 2004 ; 김광언, 「조선시대 상류가옥과 풍수설」,

측면의 연구도 이루어져 조선후기 한성부 인구 증가 현상으로 수반된 사대부의 여염집 탈입 문제³⁾, 한성부 호적자료에 나타난 주거, 가옥 관련 용례의 검토를 통한 한성부민의 종합적 주거 양상의 분석⁴⁾, 한성부 토지 매매문기에 나타난 가옥 매매 실태⁵⁾ 등 사회전반적인 측면에서 대두된 주거 문제를 밝힌 연구도 진행되었다.

하지만 선행 연구의 대부분이 조선후기에 치우쳐 있어 한성부 주택 정책의 기틀이 마련된 15~16세기의 정책 양상과 민의 주거 실태에 대한 연구가 보완되어야 하는 실정이다. 15~16세기의 주거 문제 또한 가사, 가대의 규제만을 역사적 사실로 언급하여, 이 시기 주택 정책의 성격을 유교적 위계와 명분의 확립으로만 파악하는 경향이 적지 않았다. 이는 당시의 사회적 특성과 주거의 물리적 조건 등을 배제한 채 나타난 주거 양상의 한 일면으로, 조선시대 주택 정책의 미시적 차원의 행위나 도시화의 측면, 주택소유 과정 및 철거 등 한성부 도시 구조 속에서 파악되는 여러 문제에 대해서는 설명하지 못하고 있다.

이에 본 논문은 15~16세기 왕도 한성부를 중심으로 주민의 주거 실태와 이에 따른 정부의 주택 정책의 방향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 주택 규정이 마련되는 과정에서 나타난 정부 정책의 방향과 가대신청 및 입안 등의 절차를 통해 택지가 한성부민에게 분급되는 과정을 검토해 볼 것이다. 다음으로 한성부에서는 15세기 이미 호화가옥이나 무허가 건물 등 주거의 양극화와 집값의 급등 등 많은 주택 문제가 발생하였다. 따

『건축역사연구』38, 2004 ; 鄭貞男, 「인사동 194번지의 都市的 變化와 18세기 漢城府 具允鉦 家屋에 관한 연구」, 『건축역사연구』 58, 2008.

3) 이상식, 「18세기 서울 유학의 정치적 성격」, 『郷土서울』 58, 1998 ; 이근호, 「17~18세기 『閭家奪入』을 통해 본 한성부의 주택문제」, 『도시역사문화』 3, 2004.

4) 임학성, 「조선후기 한성부민의 호적자료에 보이는 “시입”의 성격 -한성부 주민의 주거 양상을 구명하기 위한 일시론-」, 『고문서연구』 24, 2004.

5) 양진석, 「조선후기 漢城府 中部 長通坊 丁萬石契 소재 가옥의 매매와 그 특징」, 『규장각』 32, 2008.

라서 한성부 도시민의 주택 실태 및 거주 양상을 통해 한성부내 주택 문제가 무엇이었는지 파악해보고자 한다. 마지막으로 도시 정비의 차원에서 국가의 주택 정책이 어떤 방향으로 추진되는지 살펴볼 것이다. 한성부의 주택 정책은 1426년(세종 8) 대화재 이후로 많은 변화를 보이게 된다. 이를 도시주택의 개량화와 주택 철거 양상을 통해 살펴보고자 한다.

I. 漢城府 주택 규정의 마련과 造家地의 분급

한성부를 왕도로 구상한 태조 이성계는 가장 먼저 新都에 거주할 민의 택지 분급 규정을 1395년(태조 4) 정월에 마련하였다.⁶⁾ 그리고 5개월 후인 6월 개성부의 관료 및 왕실 족친을 포함해 상인, 개성부민을 한성부로 이주시켰다.⁷⁾ 이때 규정된 택지분급의 형식이 고려대의 유제를 그대로 본받은 것인지는 알 수 없지만, 각 품별 택지의 크기는 정1품이 35負, 정2품이 30부, 이하 한 품에 5부씩 내려 6품에 이르러는 10부였으며, 서민은 2부로 정해졌다.⁸⁾ 이 규정은 대군과 공주 등 왕실 족친과 7품 이하 9품 관료에 대한 家堡의 負數가 제시되어 있지 않은 것이었다. 성종대 대군 및 공주 등 왕실 족친에 대한 造家地의 제한 조치가 마련되는 것으로 보아 적어도 세조대까지 이들의 가대 규제는 없었던 것으로 파악된다.

1395년(태조 4)에 규정된 품계별 조가지의 부수에 따라 한성부민에게

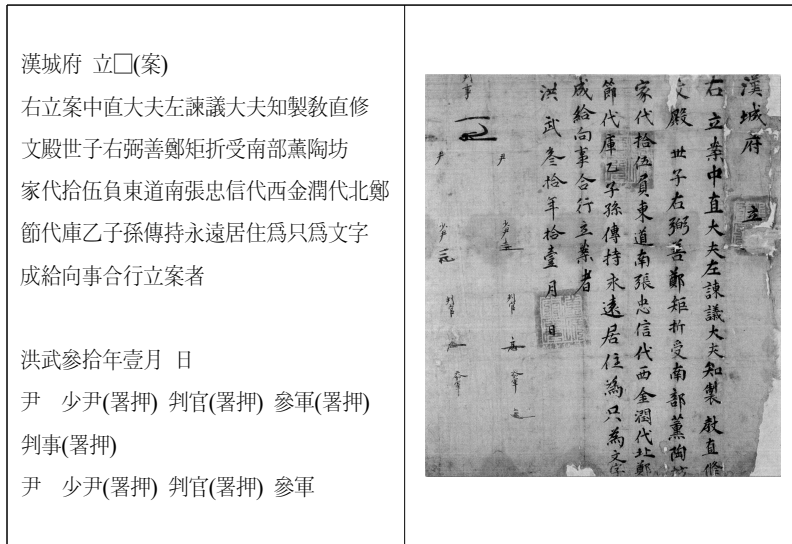
6) 『太祖實錄』卷7, 太祖 4年 正月 己酉.

7) 『太祖實錄』卷7, 太祖 4年 6月 戊辰.

8) 이 때 부수를 오늘날의 m²로 환산하면 정1품은 4,929.05m², 정2품은 4,224.90m², 정6품은 1,408.30m², 서민은 282.66m²이다(손정목, 1977, 앞의 책, 304쪽).

얼마의 토지가 지급되었는지는 알 수 없다. 하지만 1397년(태조 6) 태조가 도평의사사에 명하여 한성부에 거주하는 품관들에게 家基를 주게 한 것(과) 실제 이 시기 한성부 立案이 남아 있어 품계에 따른 조가지의 지급이 이루어졌음을 알 수 있다.

【그림 1】 1397년(태조 6) 漢城府 立案



<출전> 서울역사박물관, 2003, 『동래정씨家 기증유물로 본 조선시대 서울 선비의 생활』, 10쪽.

이 고문서는 1397년(태조 6) 10월 한성부에서 당시 世子右弼善이던 鄭矩에게 南部薰陶坊의 가대 15부를 주면서 이를 인증한다는 증표로 발급해 준 입안이다. 입안의 내용을 보면 자신의 품계와 관직, 절수 받는 해당 지역의 部坊名, 가대의 크기, 가대의 위치를 알려주는 사방 표지 등이 기

9) 『太祖實錄』 卷6, 太祖 6年 11月 戊午.

록되어 있다. 입안에는 가대의 표지가 “동쪽은 도로, 남쪽은 張忠信의 집터, 서쪽은 金潤의 집터, 북쪽은 鄭節의 집터”로 제시되어 있어 택지의 위치를 정확히 묘사하고 있다. 하지만 이 시기 정구의 품계는 정3품으로, 1395년(태조 4) 조가지 분급 규정에 따르면 그가 받아야 할 가대는 25부였다. 하지만 정구는 15부의 토지를 절수 받는데 그치고 있다. 1395년(태조 4) 이후 가대 규정의 변동이 있었는지는 파악할 수 없지만, 『경국대전』의 규정에 3품이 10부로 법제화되어 있는 것으로 보아¹⁰⁾ 시기에 따른 품계별 가대규정의 변화가 있었음을 추정해 볼 수 있다.

이처럼 한성부는 1394년(태조 3) 조선의 수도로서 자리를 잡게 되어 왕도의 기반으로 대소신료 및 일반 서민들에게 일정액의 택지가 분급되었지만, 5년 뒤인 1399년(정종 1) 개성부로 환도하고, 1405년(태종 5) 재천도하기까지 7년 동안 방치되었다.

司憲府 臣 近과 門下府郎舍 臣 崑 등은 가만히 생각하옵건대, … 新都의 민가는 본래 모두 초가라 해가 지나도록 지키지 않으면 거의 무너지는 것이온데, 신도에 남아 있던 관원은 또 집 주인이 철거하는 것을 막았고, 그 주인이 지키지 못한 집은 모두 이웃 마을에서 가져다 땔감으로 썼기 때문에 지금 다행히 남아 있는 집은 열에 한둘도 되지 않습니다. … 신도의 민가 가운데 남아 있는 것으로 지키는 이가 없는 것에 대해서는, 그 주인이 한성부에 고하고 주인이 스스로 철거해서 그 재목을 잘 두어 썩거나 쓰러짐이 없도록 하라 하시어 후일의 용도에 대비하게 하시옵고, 만일 거짓으로 주인이라고 일컫고 남의 집을 부수려고 하는 자는 한성부로 하여금 엄히 고찰하여 도둑으로써 논죄하게 하시옵소서.¹¹⁾

10) 『經國大典』 卷2, 戶典 給造家地.

11) 『東文選』 卷55, 奏議 論遷廟狀. “司憲府臣近門下府郎舍臣崑等竊惟…則新都民廬本皆草舍 經年不守 頽壓殆盡 留都之官 又禁其主撤毀 其主不能直守 盡爲隣里取供薪燎 其行存者 十無一二…其新都民廬行存不守者 聽其主告漢城府 自撤以藏其材 毋使朽腐頽壓 以待後日之用 如有妄稱爲主 謀毀他人屋廬者 令漢城府嚴加考察

위 사료는 사헌부 대사헌 권근이 종묘를 옮기는 문제를 정종에게 아
되는 과정에서 나타난 개성 환도 후 한성부의 모습이다. 한성부로 이주했
던 많은 개성부민들이 다시 고향으로 돌아간 상태였기 때문에 그들이 거
주했던 가옥은 빈 채로 방치되었고, 나머지 가옥들도 관리되지 못한 채
내버려져 있었다. 더욱이 집주인이 관리하지 못한 가옥의 경우 인근에서
그 집의 재목을 뜯어 펠감으로 사용하고 있는 상황이어서, 한성부에 남아
있는 온전한 가옥은 20%도 되지 않는 실정이었다.

이로 보면 개성 환도 이후 한양 재 천도까지 한성부에는 신분 및 품계
에 따라 차등 지급되는 택지분급 정책은 시행되지 않았던 것으로 보인다.
이는 한성부로 재천도하는 1405년(태종 5) 이후에 다시 행해졌다고 할 수
있다. 1415년(태종 15) 정부는 한성부민에게 택지를 무상으로 지급하여
사용권을 부여한 대신에, 그 대가로 家基稅와 家屋稅를 수령하는 수세 정
책을 병행하는데서 이러한 사실을 짐작할 수 있다. 가기세의 수세에 대해
서는 면제해야한다는 주장과 징수해야한다는 주장이 대립되었지만, 태종
은 가기세를 부과하는 방향으로 정책을 결정하였다.¹²⁾ 이 때 부과된 가
기세는 집터를 총 8科로 분류하여 차등 지급되었다. 8과의 구분이 정확히
어떤지는 알 수 없지만 1과의 집터가 30卜으로 저화 10장을 가기세로 수
납하는 것이 원칙이었고, 3복이 넘을 때마다 저화 1장을 추가로 수납하였
다. 8과는 1복 이상 3복 크기의 가기로 저화 1장을 세금으로 수납하였으
며, 1복이 못 되는 가기는 세금을 면제하였다.¹³⁾

가옥세는 가호를 大戶, 中戶, 小戶, 殘戶, 殘殘戶 5등급으로 구분하여
대호는 쌀 1말 5되, 중호는 1말, 소호는 5되, 잔호는 5되의 반, 잔잔호는
5되의 3분의 1을 세금으로 징수하였다. 그러다가 1425년(세종 7) 가옥세

以盜論罪”.

12) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 4月 丙子.

13) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 6月 壬午.

를 화폐로 내게 하는 정책을 시행하면서 쌀 1되 값을 전 4문으로 계산하여, 대호 60문, 중호 40문, 소호 20문, 잔호 10문, 잔잔호는 20문의 3분의 1인 7문 정도를 수납하였다.¹⁴⁾ 주택에 대한 정부의 수세 정책은 세종대에 가가세가 폐지되지만, 가옥세의 수납은 호조로 하여금 계속 수취되어 조선후기까지 이어지게 된다.

이후 유교적 검약을 강조하던 당시 정부의 정책 방향과 달리 한성부내 민습이 사치풍조로 치닫자, 세종은 家舍의 규모를 제한하는 정책을 추진하였다. 1430년(세종 12) 세종은 “대소인원의 주택이 상당히 제도에 지나치고 있다.”¹⁵⁾며 한성부내에 만연한 사치 풍조를 지적하였다. 당시 신분에 따른 가대의 제한이 있었음에도 불구하고 서민의 주택은 公卿의 것 과 비교될 정도로 크고 화려했으며, 공경의 주택은 궁궐과 비길 정도였다.

세종은 이러한 상황을 상하 등위가 분명한 주택제도의 미비로 파악하고 왕실족친, 대소 관료, 서민에 이르는 신분별 주택 크기의 제한을 의무화하는 정책을 시행하였다. 이 시기는 한양의 도시 건설이 일단락된 상태에서 유교적 이념에 맞게 도시 설비들이 재조정된 후로, 家舍가 사치의 경향으로 나아가자 유교적 검약과 간략한 기풍의 실천을 이유로 세종이 제동을 걸게 된 것이다. 그 결과 정부는 가사의 크기를 대군 60칸, 공주 50칸, 2품 이상 40칸, 3품 이하 30칸, 서민은 10칸으로 제한하였고, 사치를 막기 위해 다듬은 돌[熟石], 花拱, 眞彩, 丹青의 사용을 금지하였다.¹⁶⁾ 이후 1440년(세종 22)에는 세부 건축 구조의 크기까지 인위적으로 조정되어 품계별로 누각의 칸수, 보, 기둥, 도리의 잣수[度尺] 등이 결정되었다.¹⁷⁾ 이와 같은 가사의 제한은 시기적으로 규모의 변화가 있었지만,¹⁸⁾ 품계에

14) 『世宗實錄』 卷29, 世宗 7年 8月 丙戌.

15) 『世宗實錄』 卷50, 世宗 12年 12月 壬辰.

16) 『世宗實錄』 卷51, 世宗 13年 正月 丁丑.

17) 『世宗實錄』 卷90, 世宗 22年 7月 丁卯.

18) 성종대에는 태조대 가대 제한에서 빠진 대군 및 공주, 옹주 등 왕실 족친에 대한

따른 차등이라는 기본 원칙은 변하지 않은 채 조선시대 내내 지속되어 한성부 주택 정책의 기반이 되었다.

그렇다면 이러한 주택 정책에 따라 한성부는 어떠한 과정을 거쳐 한성부민에게 가대를 분급하였을까. 아래의 두 사료는 한성부의 택지 분급 절차를 상세히 보여준다.

1-(1) 한성부에서 아뢰기를, “도성 안의空地를 민들이 자유로 점령하는 것을 허락하되 관에서 심사하여 측량하여 주게 되었사오나, 그 자유로 점령한 자가 대개가 망령되게 속인 것이 많아서, 그 때문에 소송의 단서가 되어 실로 난잡하옵니다. 지금부터 문서로 증빙할 수 있는 四標 안의 공지는 떼어 주는 것을 허락하지 마소서.”하니, 그대로 따랐다.¹⁹⁾

1-(2) 우의정 성희안은 의논드리기를, “나라의 도움이 설치된 지 백여 년이 되어 거주하는 사람이 조밀하므로, 성 안은 한치의 땅이 금과 같습니다. 또 풍속에는 집을 세놓는 일이 없으므로 집이 없는 사람들이 의지하여 살 곳이 없어, 할 수 없이 산밑 좁은 땅에 입안을 받아서 집을 짓습니다. 입안을 받을 때에, 그 곳의 사방 표지를 갖추어 한성부에 소장을 올리면, 한성부에서 해당 部와 觀象監으로 하여금 현지를 심사하게 하고, 금기에 걸리지 않는다는 申報가 있는 연후에야 으레 입안을 발급합니다. 입안이 없이 제멋대로 점유하여 집을 지은 자는 외람함이 이보다 심할 수 없으니, 推考

가대 및 집의 간격, 척수를 규정하는 논의가 진행되었다. 당시 호조·공조·한성부에서는 대군·공주의 집은 25부를, 왕자군·옹주의 집은 20부를 분급할 것을 주장했지만, 성종은 5부씩 넓혀 대군·공주는 30부, 왕자군·옹주는 25부를 주라고 명하였다(『成宗實錄』 卷88, 成宗 9年 正月 己卯). 또한 『경국대전』에 따르면 정1품 및 정2품의 가대 크기는 15부로, 태조대 정1품이 35부, 정2품이 30부였던 것보다 훨씬 적은 크기였다. 한성부 주택 규모에 대한 정부의 정책은 태조대, 세종대, 성종대를 거쳐 계속 정비되었다. 가대규모는 시기가 지날수록 점점 축소되었는데, 6품관 이하의 관리보다는 3품 이상 상급관리의 가대의 크기가 반으로 대폭 축소되는 경향을 보였다.

19) 『世宗實錄』 卷61, 世宗 15年 9月 乙未.

하여 죄를 과하고 집도 철거함이 마땅합니다.²⁰⁾”

사례 1-(1)에서 “도성 안의 空地를 민들이 자유로 점령하는 것을 허락 하되 관에서 심사하여 측량한다”라는 한성부의 계에서 살펴볼 수 있듯이 한성부민은 택지를 지급받기 위해서 자신의 거주 희망지를 선정한 후, 그곳에 집을 짓겠다는 청원서를 한성부에 제출해야 했다. 청원서 안에는 사례 1-(2)에서 보듯이 집을 지을 가대의 동, 서, 남, 북 사방의 표지가 반드시 기록되어야 했다. 그러면 한성부에서는 소지에 신청한 해당 지역의 部와 관상감의 관원, 집터를 측량하는 算土를 보내어 현지를 조사하였다.

한성부 택지 심사에 있어 산사와 관상감이 함께 가는 것은 한성부만의 특징으로 생각된다. 한성부의 경우 풍수지리적 측면에서 최상의 길지를 선택하여 경복궁과 창덕궁을 건설하였기 때문에 궁궐의 지맥을 손상하는 곳에는 원칙적으로 택지의 立案이 금지되었다. 따라서 정부는 경복궁·창덕궁의 主山 및 來脈의 등성이와 산기슭을 경작을 금지하였고, 外山은 등성이만을 금하여 한성부와 四山監役이 단속하게 하였다. 특히 산기슭의 공지를 분급하는 경우 산등성이와 산기슭을 관상감으로 살펴보게 하여 궁궐 위에 다른 무덤이나 가옥이 들어서서 궁궐의 맥을 덮어 누르는 臨壓 형태의 금기터인지를 파악한 후 입안을 발급해 주었다.²¹⁾ 이처럼 한성부 공지 분급에서 산사와 관상감이 함께 가는 이유는 산사는 空塚의 크기를 정확히 측정하기 위해서였으며, 관상감은 해당 지역이 풍수지리상 궁궐에 해가 되는 금기의 터인지 그 여부를 판단하기 위해서였다.

그렇기 때문에 반드시 한성부 택지 청원 소지나 家塚 매매문기에는 토지의 위치를 알 수 있는 사방의 표지가 제시되어야만 했다. 앞의 1397년(태조 6) 한성부의 입안에 분급 받는 토지의 소재지가 동서남북으로 정

20) 『中宗實錄』 卷16, 中宗 7年 閏5月 壬辰.

21) 『中宗實錄』 卷23, 中宗 11年 正月 庚戌.

확히 기재되어 있는 것은 그 한 예이다. 한성부에서 이러한 절차를 마련한 이유는 사료 1-(1)의 경우처럼 공지를 분급 받고자 하는 사람이 無主地가 아닌데도 불구하고 타인의 분급 받은 토지를 공지라 고집하거나, 집 짓고 남은 땅이라 하고 다시 입안을 받는 등의 사례가 많아 가옥에 대한 송사가 끊이지 않았기 때문이다.²²⁾ 1433년(세종 15) 漢原君 趙璿과 부사 정 張參이 자신들에게 지급받은 집터로 인해 상호 폭력을 휘두르며 소송을 벌였는데, 한성부의 이종 토지 분급이 그 원인이었다. 소송 대상의 토지는 세종의 지친인 한원군 조선이 태종에게 하사받은 것이었는데, 이후 한성부에서 토지의 소유주에 대한 정확한 사실 조사를 하지 않은 채 부사 정 장삼에게 지급하여 소송이 발생하였던 것이다.²³⁾ 따라서 국가에서는 공지가운데 사방의 표지가 정확히 명시되어 문서로 증빙할 수 있는 경우는 입안을 발급하지 말도록 지시하였다.

하지만 입안을 발급받았다고 토지의 사용권이 영구히 인정되는 것은 아니었다. 정부는 토지의 용도를 분명히 설정하여 국가의 주택 정책이 원활히 수행될 수 있도록 신청 토지의 건축 기한을 규정하였다. 당시 다른 사람의 이름을 차용하여 이종으로 토지를 분급 받은 사람들은 대부분 자기가 경작할 菜田을 확보하기 위해서였기 때문에,²⁴⁾ 정부는 이러한 폐단을 없애기 위해 택지를 받은 후 3개월 안에 가옥을 건축해야 하는 규제 조항을 두었다. 그리고 이 기한은 『경국대전』에 이르러 2년으로 더 연장되었다. 『경국대전』에는 한성부에 신청한 택지에 만2년이 되도록 가옥이 건축되지 않으면, 타인에게 지급될 수 있는 법제적 장치가 마련되어 있었다. 다만 토지 신청인이 사신으로 외지에 나가 있거나 지방의 수령으로 부임하는 경우, 상을 당해 가옥을 건축하지 못한 경우에만 신청한 가대가

22) 『世宗實錄』 卷24, 世宗 6年 4月 癸亥.

23) 『世宗實錄』 卷61, 世宗 15年 閏8月 己巳.

24) 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 4月 甲辰.

타인에게 지급되지 않았다.²⁵⁾

이처럼 15~16세기 정부의 주택 정책은 한성부 주택 관리의 정확성과 체계성을 요구하였다. 이는 1481년(성종 12) 경복궁 임압 가옥을 철거시키는 논의 가운데 知事 강희맹의 말에서도 재차 확인할 수 있다. 강희맹은 경복궁 주변 인가의 철거에 있어 국초에 지은 집은 헐지 말자고 건의하자, 성종은 해당 가옥이 국초의 것인지의 진위여부를 파악할 수 없다고 대답하였다. 이에 강희맹이 “해당 가옥의 서류가 모두 한성부에 있다”²⁶⁾고 말함으로써 도성 내 가옥의 제반 서류는 국초부터 이를 담당할 한성부에서 보관하여 체계적으로 관리하였음을 알 수 있다.

정부는 한성부의 주택 관리를 위해 직접적인 규제책의 하나로 가대와 주택의 규모를 신분에 따라, 각 관리의 등급에 따라, 국가가 인위적으로 결정하여 등급화하는 정책을 실시하였고, 그 대가로 한성부민에게 가옥세와 가기세 등의 세금을 부과하였다. 또한 토지에 대한 사용권을 인정받을 수 있는 입안절차를 통해 토지의 사용자를 확인하였으며, 산사와 관상감으로 하여금 금기처를 확인하여 효과적으로 입안할 수 있도록 하는 시스템을 마련하였다. 이와 같은 15~16세기 정부의 한성부 주택 관리의 강화는 왕도를 효율적으로 통제하려는 의도와 함께, 이를 통해 국가에 의한 주민 파악을 강화하여 정부의 대민 관리 시스템을 확립하려 했음을 보여주는 것이다.

25) 『經國大典』 卷2, 戶典 給造家地.

26) 『成宗實錄』 卷125, 成宗 12年 正月 戊戌.

II. 漢城府民의 거주 양상과 도성 밖 주거지의 확대

1. 불법 가옥의 만연과 집값의 상승

조선전기 정부에서 인식했던 한성부의 면적은 500결에 불과하였다.²⁷⁾ 이 면적이 도성 안만을 가리키는 것인지 도성 밖 지역까지인지는 확실히 알 수 없지만, 당대인들의 인식에 따르면 문·무관 현직자, 散官, 서민 모두에게 가대 규정에 따라 지급하기에는 그리 넉넉한 규모는 아니었다. 그러므로 인구가 증가할 경우 한성부내 택지 부족 현상이 수반되는 필연적이었다.

이런 상황에서 한성부민들은 대소신료나 일반 서민 할 것 없이 많은 택지를 분급 받으려고 불법적인 방식을 사용하였다. 더 많은 택지를 확보하기 위해 이미 분급 받은 택지가 있음에도 불구하고 타인의 이름을 도용하여 다시 집터를 받는 경우가 많았다.²⁸⁾ 특히 대신들의 경우 서로 경쟁하듯이 한성부내에 가옥을 두 채 이상 가지고 있었기 때문에 일반 小民들은 도성 안에 거주할 수 없었다.²⁹⁾ 게다가 한성부민들은 처음 집을 지을 때에는 법에 의거하여 해당 규모에 맞게 짓다가 이후 이웃집의 空地를 차츰 침탈하여 자신의 주거지를 넓히기도 하였다. 1410년(태종 10) 전 開城留後 申浩가 이웃집의 공지를 침탈하여 집터를 넓히자, 한성 판관 권탁이 가대 규정에 의하여 담과 행랑을 헐어 버린 것은 그 한 예이다.³⁰⁾

27) 『太祖實錄』 卷7, 太祖 4年 正月 己酉.

28) 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 4月 甲辰.

29) 『成宗實錄』 卷125, 成宗 12年 正月 壬寅.

30) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 正月 壬申.

이처럼 한성부내 불법 주택 양상이 심해지자, 정부는 이를 위반하는 사람의 가옥 일부를 철거했으며, 주택 규정 위반자를 조사하는 한성부 승사 10명을 추가로 책정하고, 집터를 측량하는 算士 또한 月令檢律의 예에 의거하여 差定하도록 하는 등³¹⁾ 적극적인 시책을 강구하였다. 아울러 한성부 관리만으로는 주택의 관리가 소홀해지자 주택 규정 위반자에 대한 한성부민의 고발을 허용하는 陳告制를 실시하였다. 진고의 대상이 되는 토지는 매매한 경우, 상호 교환한 경우, 분급된 토지에 오랫동안 가옥을 짓지 못한 경우, 한성부의 승인 없이 몰래 가옥을 건축한 경우 등이며, 발각될 경우 해당 토지는 진고한 사람에게 지급되었다.³²⁾ 이외에도 정부는 토지가 한성부의 조사를 거쳐 이미 택지로 불가함을 관정받았는데도 불구하고, 그 주인이 몰래 집을 지은 무허가 주택에 대해서는 철거를 명령하였고, 만약 신고자가 있으면 그에게 해당 토지를 지급하는 등 불법 주택에 관한 규제를 강화하였다.

한편, 가사, 가대의 제한이 있었음에도 한성부내에는 불법으로 호화로 온 주택이 건설되었다. 1432년(세종 14) 진사 申孝昌은 죄를 입고 유배되었다가 방면된 자임에도 불구하고 豪富함을 자랑하기 위해 가옥의 건축에 池·臺·樓·閣을 연달아 지어 집의 간수가 거의 1백여 칸이나 되었으며, 주춧돌·섬돌·垣牆을 모두 다듬은 돌로 사용하였다. 전 현감 潘汀도 집안의 섬돌을 다듬은 돌로 써 사헌부로 하여금 장 1백 대와 규정 외의 추가로 지은 집의 철거, 다듬은 돌의 몰수라는 처벌을 받게 되었다.³³⁾

왕자와 부마들도 가옥을 화려하게 지어 대신들이 離宮과 같다고 표현할 정도였다. 왕실 족친의 저택을 짓기 위해 풍수제조, 공조, 한성부는 풍수상 이점이 있는 지역의 空地나 집터의 크기에 맞는 인근 양반 가옥을

31) 『世宗實錄』 卷39, 世宗 10年 正月 己丑.

32) 『世宗實錄』 卷20, 世宗 5年 4月 辛未.

33) 『世宗實錄』 卷57, 世宗 14年 8月 戊子.

물색하였다. 하지만 시기가 지날수록 한성부내 공지가 부족해지자 정부는 서민 가옥 몇 십 채를 모아 철거한 후에 저택을 축조하였다. 1448년(세종 30) 永膺大君의 집을 건설하기 위해 북부 安國坊의 가옥 60여 채가 철거되었고,³⁴⁾ 1451년(문종 1)에는 敬惠公主의 가옥을 짓기 위해 북부 陽德坊의 민호 40여 채가 철거되었다.³⁵⁾

이 같은 정부의 인가 철거는 도시 주택의 정비라는 차원 뿐 아니라,³⁶⁾ 한성부 집값 상승을 부추기는 결과를 낳기도 하였다. 아래의 사례들은 이러한 점을 명확히 보여준다고 할 수 있다.

임금이 승정원 注書 柳洵을 영의정 申叔舟의 집에 보내어 의논하기를, “지금 圓覺寺를 창건하고 인가의 基地를 철거하는데, 1束의 값을 처음에는 正布 1匹에 준하고, 재목 10간을 轉輸하는 값을 쌀 2석과 보리 1석에 준하고자 하였으나, 집터가 곧 시전의 아주 要地이니, 내가 갑절로 3필이나 주려고 하는데 어떠한가?”하니, 신숙주가 의논하기를, “재목을 전수하는 값은 비록 주지 않아도 좋으나, 집터 같으면 곧 저자 사람들이 아침 저녁으로 利權을 노리는 땅이니, 세배로 주는 것이 편하겠습니다. …”하니, 임금이 그대로 따랐다.³⁷⁾

1464년(세조 10) 정부는 원각사를 창건하기 위해 철거한 민가 200여 가구에 대해서 일반 시가의 3배라는 높은 보상책을 시행하였다. 보상가를 다른 지역 보다 높게 책정한 이유는 철거 대상 집터가 이권을 노리는 시전의 요지였기 때문이다. 이를 통해 보면 시전 지역의 땅이 한성부 내 일반 지역보다 3배 정도 비쌌음을 알 수 있어, 15세기 한성부에도 지역에

34) 『世宗實錄』 卷122, 世宗 30年 12月 丙寅.

35) 『文宗實錄』 卷7, 文宗 元年 4月 己巳.

36) 정부의 인가철거 문제는 본문 4장에서 자세히 다루고자 한다.

37) 『世祖實錄』 卷33, 世祖 10年 6月 丁酉.

따라 토지의 가격이 차등적으로 매겨져 있음을 유추할 수 있다.

이러한 정부의 보상 정책은 보상가를 일반 시가보다 높게 책정함으로써 주변 지역의 집값을 상승시키는 효과를 초래하였다. 특히 15세기 왕실 족친의 저택 건설을 위한 민가의 철거에 대한 정부의 보상 정책은 아래의 사례에서 제시되어 있듯이 기준 시가보다 많았음을 알 수 있다.

선공감 제조 韓致亨 등이 와서 아뢰기를, “나라에서 왕자의 집을 짓기 위하여 값을 넉넉히 주고 인가를 사들입니다. 그러나 그 재목과 기와는 모두 용도에 맞지 아니하고 다만 그 터 밖에 소용되는 것이 없습니다. 청컨대, 지금부터는 空地를 사서 짓게 하소서.”하니, 임금이 말하기를, “공지를 구하여 사는 것도 진실로 어려운 것이다. 집 값을 넉넉히 주어 사들이도록 하라.”하였다.³⁸⁾

위 사료는 선공감 제조 한치윤이 왕자의 집을 짓는데 따른 폐를 언급한 것으로 대군, 공주의 저택을 짓기 위해서 민가를 사들이기보다는 공지를 지급하자고 건의하는 내용이다. 당시 대군, 공주의 집을 짓기 위해 정부는 도성 내 가옥 여러 채를 샀지만, 이들 가옥의 재목들은 저택의 규모와는 맞지 않는 쓸모없는 것이었다. 다만 집터만 유용했기 때문에 선공감은 채용의 절약을 위해 한성부 내의 공지를 대군, 공주에게 지급하자고 하였다. 하지만 당시 도성 내 빈터도 없을 뿐 아니라 왕자·공주가 살기 위해서는 풍수가 좋은 길지의 땅을 얻어야만 했기 때문에, 성종은 공지보다는 한성부민의 가옥을 비싼 가격에 매입하는 방법을 취하였다.

이와 같은 국가의 정책은 철거된 지역의 땅값을 기준 시가보다 올라가게 하는 결과를 초래하였다. 한성부민들은 자신의 집이 철거 대상인 경우 일부러 높은 가격을 불러 집값을 올리기도 하였다. 특히 世族으로 크

38) 『成宗實錄』 卷266, 成宗 23年 6月 丁卯.

고 넓은 집에 사는 사람들은 인가 철거를 이유로 관에서 팔기를 청하면 보상가를 배로 받아 이득을 챙기는 실정이었다.³⁹⁾ 상황이 이렇게 때문에 철거 지역의 서민들의 경우 이를 모방하여 너도나도 자신들의 집값을 올려 이득을 노렸으며, 경쟁하듯 정부에게 자신의 가옥을 進上하였다.⁴⁰⁾ 이러한 양상은 결과적으로 주변 지역의 집값을 상승시켜 한성부 전체 집값의 급등을 유도하였다.

2. 도성 내 거주지의 확대와 도성 밖 주거 양상

조선전기 한성부의 가대는 우선적으로 도성 안 지역의 토지를 분급하는 것이 원칙이었다.

한성부에서 아뢰기를, “盤松坊과 청과 등지에 외성의 터를 정하지 않았으며, 또 방의 명칭도 없으니, 집터를 나누어 주는 것은 실로 어렵겠습니다. 청하건대, 금화 도감과 함께 성터를 살펴서 정하소서.”하니, 승정원에 전지하기를, “太宗께서 일찍이 말씀하시기를, ‘동쪽은 安巖洞에서 伐乙兒峴까지, 서쪽은 沙峴에서 典廐·南山까지 장차 외성을 뒤로 물려서 쌓아야 되겠다.’하셨으나, 이 일이 지극히 중대하니 어찌 홀로 한성부에게만 터를 정하도록 하겠는가. 마땅히 세 의정으로 하여금 한성부의 관리와 지리를 보는 사람을 거느리고 이를 살펴도록 할 것이다.”하였다.⁴¹⁾

위 사료는 도성 밖 지역으로 외성을 쌓는 일에 대한 한성부와 승정원의 논의이다. 이 과정에서 한성부는 도성 밖 지역인 서부 반송방과 청과

39) 『中宗實錄』 卷79, 中宗 30年 6月 丙申.

40) 『成宗實錄』 卷267, 成宗 23年 7月 戊戌; 『成宗實錄』 卷268, 成宗 23年 8月 己亥.

41) 『世宗實錄』 卷54, 世宗 13年 10月 庚子.

등지에 한성부민의 집터를 분급하는 것은 어렵다고 말하고 있다. 그 이유는 ‘坊名이 없다’는 것인데, 아마도 도성 밖 지역 가운데 5부방제의 행정구역에 들지 않는 청과 등지에 집터를 분급할 수 없음을 지적하는 것으로 보인다. 이 같은 사실들은 결국 한성부민에게 지급되는 택지는 5부방제의 행정력이 미치는 곳에 한정되었던 것으로, 그 외 지역의 가대 분급은 원칙적으로 제한되었음을 말해준다.

15~16세기 한성부내 주거 실태는 이미 세종대 정국의 안정과 더불어 인구가 증가하자,⁴²⁾ 가대를 얻기도 어려운 상황으로 변모하였다.⁴³⁾ 도성 내 공간, 즉 산을 제외한 5부방제의 행정구역 안에는 택지를 조성할 땅이 없는 상태였다. 도성 안의 토지 사정이 이렇다 보니 정부는 도성 내 산지나 고지대에 주택을 조성하도록 입안을 내주거나⁴⁴⁾ 도성 밖으로 거주지를 확대하는 정책을 시행하였다.

실제 산맥이나 산등성이에 위치하고 있는 가옥은 1476년(성종 7) 풍수상의 이유로 이들 지역의 민가를 철거하려 했을 때 파악된 것이 400채가 넘었고, 1481년(성종 12)에는 경복궁 주변 산지만 199채, 1,000여명이나 되었다. 남산 등지에 거주하는 부민들까지 살펴보면, 15세기 많은 사람들이 산지나 고지대에 가옥을 짓고 있음을 알 수 있다. 이들 가운데에는 한

42) 조선초기 인구의 증가는 그 당시 사회적인 상황과 연결 지어 생각해 볼 수 있다. 태종 5년 10월 한성으로 재천도하면서 개성의 富商大賈외에 다수의 사람이 한성으로 이주하였다. 또한 태종 12년 혜정교에서 창덕궁 동구까지 좌우 800간의 행랑 건설을 시작으로 4차례의 행랑건설이 이루어졌으며, 잦은 범람으로 피해가 컸던 개천의 정비도 이루어지게 되었다. 따라서 시전행랑 건설을 계기로 상인층들의 이주가 성행하였으며, 정부에서 도성 밖으로 이주시켰던 백정들이 법을 무시한 채 성안과 성 밑으로 다시 유입되고 있었다. 한편 태종 후반기에서 세종 초반에 걸친 자연재해로 인해 향촌에는 대량의 유이민이 발생하게 되었다. 이들은 도적이 되기도 한 반면, 상당수는 국가의 진휼정책이 제대로 시행되고 있었던 한성으로 몰려들었다(유승희, 2002, 『조선초기 漢城府의 화재발생과 禁火都監의 운영』, 『서울학연구』 19).

43) 『世宗實錄』 卷65, 世宗 16年 7月 辛丑.

44) 『成宗實錄』 卷67, 成宗 7年 5月 乙巳.

성부의 입안을 받지 못한 무허가 주택자들도 있었지만, 재상과 朝士의 집들도 다수 포함되어 있었다.⁴⁵⁾ 재상과 조사들이 고지대나 산지로 거주지를 삼는 것은 주거 공간의 부족도 원인이겠지만, 거주 지역이 궁궐의 지맥으로 吉地였기 때문에 풍수상의 이유도 있었다.

이처럼 도성 안이 포화상태가 되자, 정부는 도성 밖 지역으로 주민들을 분산시키는 정책을 시행하였다. 앞서 살펴보았듯이 한성부의 가대는 5부방제의 행정력이 미치는 곳에 한정해 분급되었다. 이에 따라 정부는 도성 밖 일부 지역을 부방제에 편입시켜 한성부민들에게 택지를 분급해 주었다. 도성 밖 지역 중에서도 동대문 수구문 바깥으로 민의 주거 공간을 확장하였고,⁴⁶⁾ 국가의 관리체계 하에 놓기 위해서 이 지역을 새로운 행정구역으로 조성하였다. 동대문 수구문 밖을 남북으로 나누어 이북 지역은 5부 가운데 동부에 부속시켜 崇信坊과 昌仁坊 2방을 신설하였고, 이남 지역은 禮成坊, 誠身坊 2방을 신설하여 남부에 부속시킨 정책⁴⁷⁾은 모두 이러한 원칙하에 이루어진 것이다.

그러므로 정부의 택지 분급은 신설 방을 중심으로 시행되었다. 도성밖 가운데에서도 특히 동대문 밖 수구문 지역으로 집중되는 경향을 보였다. 그 이유는 도성 내 동쪽 지역의 지기가 부족하였기 때문으로 보인다. 당시 풍수학 제조들은 수구문 지역이 인가가 조밀하고, 창림이 많이 쌓여 있어야만 도성의 풍수상 좋다며 인구가 희박한 남부 예성방으로 택지를 분급 받고자 하는 자들을 거주하도록 상언하였다.⁴⁸⁾

하지만 정부의 도성 밖 거주 정책에도 난제가 있었다. 조선전기 도성밖 지역이 주거지로써 적합하지만은 않았다. 이곳은 정부의 치안력이 미

45) 『成宗實錄』 卷125, 成宗 12年 正月 丁酉.

46) 『世宗實錄』 卷24, 世宗 6年 4月 癸亥.

47) 『世宗實錄』 卷26, 世宗 6年 11月 乙酉.

48) 『文宗實錄』 卷12, 文宗 2年 3月 丙申.

치지 못하는 우범 지역이었다. 왕십리 지역에서는 소를 끌고 가는 사람이 강도에게 살해당하고 소를 빼앗겼으며,⁴⁹⁾ 수구문 밖은 도둑들의 소굴로 어두운 밤에는 人馬가 다니지 못하는 곳이었다.⁵⁰⁾ 15~16세기 한성부민들이 행정구역이 조성된 도성 밖 신설 방에 거주하지 않고 도성 내 산지나 고지대로 들어가 집을 짓는 것은 이러한 이유때문이기도 할 것이다. 관료들조차 도성 밖 지역으로 철거민을 거주하게 하는 것은 사람을 死地로 내모는 것과 마찬가지로 한 것은⁵¹⁾ 그러한 인식을 보여주는 것이다.

명종대 원각사지 이재민을 수구문 밖으로 이주시키려다가 중지된 사례는 대표적이라 할 수 있다. 1554년(명종 17) 원각사지 인가에 화재가 나 100여 호가 소실되자, 명종은 화재 지역 가옥의 재건축을 금지하고 이재민에게 수구문의 공지를 절급하여 이주하도록 하였다.⁵²⁾ 원각사지 이재민들의 경우는 모두 저자 가까이에 살며 하루 벌어 하루 먹고 사는 행상들로 조금만 시간이 지체되어도 생계를 잃는 상황이었다. 그런 그들에게 시전과 먼 도성 밖 수구문으로 주거지를 옮기게 한다는 것은 생업을 포기하라는 것이었다. 당시 명종이 이재민을 수구문 밖으로 이주시키려는 이유는 원각사지 부근이 초가가 즐비하여 화재가 나기 쉬웠기 때문에 이곳의 인가를 도성 밖으로 옮겨 가옥 밀집 현상을 해소하려는 의도였다. 하지만 대신들은 겨울인 점과 수구문이 우범 지역인 점 등을 들어 도성 밖으로의 이주를 반대하였다.

이 사례에서 확인할 수 있듯이 조선전기 사람들의 인식에는 여전히 도성 밖의 공간은 거주에 적합한 곳은 아니었다. 그러나 정부는 도시 공간의 정비라는 차원에서 계속적으로 도성 밖으로의 인구 분산을 시도했

49) 『燕山君日記』 卷47, 燕山君 8年 12月 20日 戊午.

50) 『明宗實錄』 卷17, 明宗 9年 9月 庚子.

51) 『明宗實錄』 卷17, 明宗 9年 9月 庚子.

52) 『明宗實錄』 卷17, 明宗 9年 9月 己亥.

다. 성종대 철거민에게 공지가 많은 수구문 밖과 남대문 밖의 땅을 지급하였고, 이들에게 채소밭을 경영하여 그 이익을 취하게 하였다.⁵³⁾ 연산군 때에는 인가가 철거된 지역의 부민들에게 수구문 이외에도 노원이나 청과 지역의 땅을 절급해 주고 이주시키기도 하였다.⁵⁴⁾

한성부 내에서 이 같은 주택문제가 발생하는 이유는 15~16세기 한성부민의 주거형태 때문이라고 생각된다. 중종대 우의정 성희안은

“나라의 도움이 설치된 지 백여 년이 되어 거주하는 사람이 조밀하므로, 성 안은 한치의 땅이 금과 같습니다. 또 풍속에는 집을 세놓는 일이 없으므로 집이 없는 사람들이 의지하여 살 곳이 없어, 할 수 없이 산 밑 좁은 땅에 입안을 받아서 집을 짓습니다.”⁵⁵⁾

라고 하여 무주택자가 산 밑 좁은 땅을 입안 받는 이유를 주택 임대의 풍토가 나타나지 않았기 때문이라고 파악하였다. 다시 말하면, 15~16세기 한성부민의 경우 조선후기처럼 무주택자가 타인의 집에 세들어 사는借入이나, 貰入이 민간에 형성되지 않은 채 오직 자기 소유 가옥에만 거주하는 형태였던 것이다. 그렇기 때문에 한성부민들은 자기 집을 지을 공지를 도성 내 산지나 고지대에서 찾았으며, 무주택자들은 도성 안 평지에는 살 곳이 없어 산 밑, 훈련원의 射場, 도로변 등에 불법 가옥을 짓고 있는 실정이었다. 중종대 천변과 도로변의 무허가 주택이 360여 호나 되며,⁵⁶⁾ 공해 근처에도 100여 호가 되는 사실⁵⁷⁾은 이러한 양상을 잘 보여준다. 따라서 도성안의 ‘地狹民稠’ 현상은 시기가 지날수록 더욱 만연되었고, 도

53) 『成宗實錄』 卷125, 成宗 12年 正月 壬寅.

54) 『燕山君日記』 卷54, 燕山君 10年 7月 戊申.

55) 『中宗實錄』 卷16, 中宗 7年 閏5月 壬辰.

56) 『中宗實錄』 卷24, 中宗 11年 4月 壬戌.

57) 『中宗實錄』 卷26, 中宗 11年 8月 甲戌.

성 내 토지 가격은 급등할 수밖에 없었다.

Ⅲ. 漢城府 주택의 정비와 정부의 대책

1. 한성부 화재 발생과 가옥의 개량화

조선전기 한성부의 주택 양상은 “도성 안의 사람은 많고 땅은 비좁다”, “성안 한 치의 땅이 한 치의 금과 같다”라는 말처럼 도성 내 주택은 채전과 같은 완충지대 없이 5부 각 방마다 가옥이 조밀하게 들어서 인가가 서로 연결된 상태였다. 이 같은 ‘地狹民稠’ 현상은 결국 한성부 중부, 남부 일대 인가 수천 여 호를 소실시키는 대형 화재를 초래하였다.

2-(1) 이날 점심에 서북풍이 크게 불어, 한성부의 남쪽에 사는 인순부의 奴 長龍의 집에서 먼저 불이 일어나 京市署 및 북쪽의 행랑 1백 6칸과 중부의 인가 1천 6백 30호와 남부의 3백 50호와 동부의 1백 90호가 연소되었고, 인명의 피해는 남자 9명, 여자가 23명인데, 어린아이와 늙고 병든 사람으로서, 타죽어 재로 화해버린 사람은 그 수에 포함되지 않았다.....⁵⁸⁾

2-(2) …… 未時에 典獄署의 서쪽에 사는 隊副 鄭連의 집에서 불이 일어나, 전옥서와 행랑 8칸까지 연소되고 종루에 까지 미쳤는데, 대신과 백관이 힘을 다하여 불을 꺼서, 종루는 보전되었으나, 불꽃이 종루 동쪽에 있는 행랑에 튀어가서 인가 2백여 호가 연소되었다. 이틀 동안의 화재에 도둑맞은 것이 절반이나 되었고, 불이 번지지 않은 집에서도 황급히 화재를 피하였다가, 재산을 또한 다 망실하였다.⁵⁹⁾

58) 『世宗實錄』 卷31, 世宗 8年 2月 己卯.

1426년(세종 8) 한성부에 이틀간 연이어 화재가 발생하여 행랑 114칸을 비롯하여 인가 2,400여 호가 소실되었다. 이 시기 한성부의 호수가 16,921호⁶⁰⁾인 점을 감안하면, 전체 호수의 15% 정도가 화재로 소실된 것이다. 인명 피해는 남자 9명, 여자 23명이 화재로 인해 상해를 입었는데, 이는 사망자가 포함되지 않은 수치였다. 노 장룡의 집에서 일어나기 시작한 화재는 경시서 및 북변 행랑 등 관서를 비롯하여, 중부, 동부, 남부 인가 2,200호를 태웠고, 다음날에는 중부 瑞麟坊의 일반 민가에서 화재가 발생하여 전옥서와 행랑 뿐 아니라 인가 200여 호가 소실되었다.

당시 주택 형태가 초가였기 때문에 한성부는 항상 화재의 위협에 노출되어 있었다. 초가의 경우 화재가 발생하게 되면 주변 가옥으로 번지는 것은 한 순간이었다. 따라서 정부에서는 한성부의 초가를 瓦家로 개량하여 화재를 최대한 예방하는 주택 정책을 시행하였다. 한성부의 가옥을 와가로 개량하는 작업은 이미 1406년(태종 6)에 시행된 적이 있었다. 태종은 한성부에 기와를 공급하기 위하여 각 도의 승려와 瓦匠을 동원하여 別瓦窯를 설치하였다. 이때 별와요를 설치한 것은 두 가지 이유 때문이었다. 하나는 도성 내 화재를 예방하려는 목적이었고, 다른 하나는 도시 미관을 위해서였다. 특히 정부는 한성부의 대소인가가 모두 초가인 점을 염려하여 중국, 일본 등 외국 사신의 왕래 시 조선을 알볼 수 있다며 와가로의 주택 개량을 서둘렀다.⁶¹⁾ 하지만 이때 민간에 공급될 기와의 수요 대상은 양반들로, 일반 서민들은 구입할 수 없었다. 게다가 기와의 가격이 비싸게 책정되어 양반층의 수요도 많지 않자, 정부는 별와요를 혁파시켰다.⁶²⁾

그러나 1426년(세종 8)의 대화재로 한성부내 주택을 와가로 해야 할

59) 『世宗實錄』 卷31, 世宗 8年 2月 庚辰.
60) 『增補文獻備考』 卷161, 戶口考 1, 朝鮮.
61) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 正月 己未.
62) 『太宗實錄』 卷27, 太宗 14年 4月 庚戌.

필요성은 더욱 높아졌다. 세종대 별와요에서 만든 기와는 失火한 집에 먼저 지급되는 것이 원칙이었으며, 그 다음은 초가에 주도록 하였다. 하지만 실화한 가호의 경우 재산이 화재로 모두 없어진 상태이므로, 기와 공급의 우선권을 가지고 있다하더라도 주택을 다시 지을 수 있는 재력이 되지 못하였다. 또한 초가에 사는 민들도 태종대 전례와 같이 기와 값이 너무 비싸 쉽게 살 수 없는 형편이었다.

따라서 정부는 5부내의 초가를 계산하여 수요량을 조사한 후 저가의 기와를 공급하도록 하였고, 감찰을 시켜 집의 칸수에 따른 기와의 공급 여부를 조사하게 하였다. 이러한 실태 조사 후 기와 공급은 먼저 실화한 집에 우선권을 부여하고 다음에 재력이 없는 자에게도 기와가 돌아가도록 조치를 취했다. 마을 안의 모든 사람들이 빈민가로 알고 있는 가옥에 대해서는 기와의 비용을 면제해 주었다.⁶³⁾

한성부의 주택을 와가로 개량하는 정책은 1431년(세종 13) 기존의 별와요 외에 3개를 추가로 설치하여 기와의 공급량을 늘리는 방향으로 확대되었다. 1429년(세종 11) 설치된 별와요가 경기의 동, 서, 남 3곳에 위치해 있었던 것과 달리, 세종 13년에는 한성부 동북부, 서남부, 중부에 각각 분속시켜 기와를 신속하게 공급할 수 있도록 하였다. 이 때 공급될 기와는 평민을 대상으로 한 것이었으므로 기와의 가격을 태종대 보다 싸게 책정하여 지급하였다.⁶⁴⁾ 기와를 공급할 때에는 집주인의 告狀을 받고 도감이 친히 몇 칸임을 살핀 뒤에 기와를 주게 하였다. 집을 짓지 않은 경우는 가옥을 건축한 뒤에 다시 집의 칸수를 살펴보고 기와를 공급하게 하였다.⁶⁵⁾

이와 같은 정부의 주택 개량화 시책으로 세종대 한성부 가옥의 66%는

63) 『世宗實錄』 卷45, 世宗 11年 9月 癸酉.

64) 『世宗實錄』 卷52, 世宗 13年 4月 甲辰.

65) 『世宗實錄』 卷52, 世宗 13年 4月 癸卯.

기와집으로 변모하게 되었다.⁶⁶⁾ 나머지 34%의 가호에 대해서 한성부는 이들을 재력이 부족하여 기와를 덮지 않은 호수, 재력이 있으면서도 기와를 덮지 않은 호수, 가난한 호수로 구분하여 와가로 주택을 개량할 것을 재촉하였다.⁶⁷⁾ 이에 재력이 부족하여 기와를 덮지 못한 3,676호에게는 반값을 받고 기와 1천 장씩을 지급하였으며, 빈궁한 호수 116호에게는 무료로 기와 1천 장씩과 재목을 주었다. 한편, 재력이 있는 1,956호는 일정한 값을 받고 1천 장씩을 주어 기와를 덮도록 하였다.⁶⁸⁾

이처럼 정부의 주택 개량 정책은 크게 두 가지 방향으로 진행되었다. 첫째, 기와의 가격을 낮게 책정하여 일반 평민의 가옥까지도 와가로 바꾸려는 계획을 시도했다는 점과 둘째, 이를 위해 도성 안에 별와요를 설치하여 기와를 최대한 많이, 그리고 신속하게 도성민들에게 공급하는 시책을 썼다는 점이다. 이 정책들은 세종대 주택 개량책이 기와의 공급과 수요량을 조절하는데 실패했던 점을 보완, 여러 시행착오를 거쳐 제도의 정비를 마련한 것이었다. 그 결과 세종대 한성부 가옥의 약 70% 정도가 와가로 이미 개량되었고, 나머지 30%의 초가에 대해 추후적인 시책을 낼 수 있었다. 1454년(단종 2)에 한성부에 기와 공급의 필요성이 없어져 별와요가 혁파되는 사실은⁶⁹⁾ 세종대의 주택 개량 시책이 어느 정도 실효를 거두었음을 확인해 주는 것이다. 하지만 도성안의 인구는 이후에도 계속 늘어나 다시 초가가 증가하기 시작하였고, 이후 성종대 다시 가옥을 개량하기 위해 별와요를 설치하는 등⁷⁰⁾ 국가에 의한 도시 주택 정비는 계속되었

66) 『世宗實錄』卷60, 世宗 15年 5月 癸酉. 1426년(세종 8) 한성부 5부의 호수는 16,921호, 인구는 103,328구였고, 성저십리에는 호수가 1,601호, 인구가 6,044구였다(『增補文獻備考』卷161, 戶口考 1, 朝鮮). 이를 기준으로 보면 세종 15년 기와를 덮지 못한 가호는 5,748호로, 이는 세종대 한성부 인구의 34%에 해당하는 수치이다. 결과적으로 세종대 66%에 해당하는 가호가 기와집으로 개명했음을 알 수 있다.

67) 『世宗實錄』卷60, 世宗 15年 5月 甲子.

68) 『世宗實錄』卷60, 世宗 15年 5月 癸酉.

69) 『端宗實錄』卷10, 端宗 2年 3月 辛酉.

다.

2. 도시 주택의 정비 및 가옥의 철거

15~16세기 한성부는 외부 인구의 유입에 따라 도성 내 정주 공간의 포화현상이 진행되었다. 이로 인해 한성부내 가옥은 무질서하게 난립하였고, 빈번한 화재를 발생시켜 왕도의 존폐를 위협했다. 따라서 정부는 도성 내 ‘지협민조’ 현상을 주택 철거 정책을 통해 해소하려고 하였다. 철거된 인가들을 왕대별로 보면 『조선왕조실록』에 제시되어 있는 수만 세조대가 280여 채, 성종대 278채, 연산군대 638채로<附表>, 기록되지 않은 철거 인가 수까지 포함하면 철거 규모가 크다고 할 수 있다.

한성부의 철거 양상을 보면, 정부는 도로를 침범해 지어진 주택에 대해 도시 정비를 이유로 강제 철거하였다. 1426년(세종 8) 한성부 대화재가 있는 후, 정부는 도성 내 중로와 소로의 도로 폭을 확정하고 이를 침범해 축조된 주택들을 철거하였다. 이때 철거 대상이 된 주택이 10,000가구 이상인 것으로 보아 당시 도로 내 불법 주택 건설이 심각했음을 알 수 있다.⁷¹⁾

궁궐과 관아의 여유 공간을 확보하는 과정에서도 가옥은 철거되었다. 정부는 궁궐 및 조세를 관장하는 관사와 이웃해 있는 민가를 적절한 기준에 의해 철거하는 시책을 정한 바 있었다. 이후 이 규정은 구체화되어 궁성 및 궁장의 경우는 사방 100척 이내, 금전과 양곡을 보관하는 창고와는 사방 30척 이내로, 일반 주택의 건축이 금지되었다.⁷²⁾ 이때의 기준 척도는 布帛尺으로, 오늘날의 m²로 환산하면 인가는 궁성과 궁장으로부터

70) 『成宗實錄』 卷70, 成宗 7年 8月 己卯.

71) 『世宗實錄』 卷38, 世宗 9年 11月 辛丑.

72) 『經國大典』 卷4, 兵典 禁火條.

46.8m²이상 떨어져서 지어져야 하고, 창고 등의 관사는 14.04m² 밖에 건축되어야 했다.⁷³⁾ 이러한 정부의 시책에 따라 1462년(세조 8)에는 간경도감 주변의 인가 23호가,⁷⁴⁾ 연산군대에는 창덕궁 궁궐 담장 밖 100척 이내의 인가와 사직단 담장과 연대해 있는 가옥, 내수사 근방, 대사동, 전의동 주변의 인가가 철거되었다.⁷⁵⁾ 이처럼 도성 내 주택은 도로를 정비하는 과정에서, 주택간 완충지대의 확립을 위한 공간 마련에서 인가의 철거가 이루어졌다.

한성부 인가 철거 이유 중 특징적인 현상은 臨壓 가옥의 철거이다. 조선전기 만연했던 四山 주변의 인가는 풍수학에 의한 공간 논리와 함께 정부의 주택 철거의 대상이 되었다. 조선시대의 경우 풍수학 관리를 따르며 풍수지리에 맞게 도성의 시설이나 인구를 배치하였다. 따라서 정부는 이 논리에 따라 궁궐 위에 다른 무덤이나 가옥이 들어서서 궁궐의 맥을 덮어 누르는 임압 형태의 민가를 철거하였다.

1481년(성종 12) 풍수학에 의해 철거될 가옥은 일반 가옥 199동과 가묘 31동으로,⁷⁶⁾ 모두 산맥에다 집을 지었거나 임압하는 곳에 위치한 것들이었다. 당시 정부는 궁궐의 정기를 끊거나 지맥을 손상시키는 곳에 한성부민들이 주택을 건설하지 못하도록 풍수학으로 하여금 미연에 방지하도록 하였고, 이를 위반한 자들의 가옥을 철거하였다.⁷⁷⁾ 성종대 철거 대상이 된 가옥은 경복궁의 주맥에 위치한 것들이었다. 掌苑署 北站에서 中學까지는 풍수상 경복궁의 內靑龍에 해당되는 지역이었다. 이곳은 산세가 낮고 약하기 때문에 국초부터 나무를 심고 가꾸어 지맥을 배양하는 곳이

73) 서울시사편찬위원회, 1994, 『서울육백년사』.

74) 『世祖實錄』 卷27, 世祖 8年 正月 乙丑.

75) 『燕山君日記』 卷23, 燕山君 3年 5月 己未; 『燕山君日記』 卷61, 燕山君 12年 正月 乙未; 『燕山君日記』 卷61, 燕山君 12年 正月 庚寅.

76) 『成宗實錄』 卷125, 成宗 12年 正月 甲午.

77) 『成宗實錄』 卷125, 成宗 12年 正月 丁亥.

었다. 따라서 정부는 여러 차례 이 지역의 안팎에다 20척을 한계로 금표를 세워 주택의 건축을 금지시켰다. 하지만 한성부민들은 이를 무시한 채 집을 짓거나 담장을 뒤로 물려 쌓았으며, 나무를 베고 토지를 개간하기도 하고, 우물을 파서 산맥을 손상시키기도 하였다. 특히 장원서의 남쪽은 경복궁의 왼쪽 팔에 해당하는 산맥으로, 풍수상 가장 중요한 곳인데도 불구하고 한성부민들이 지맥을 훼손시키고 있었다.

국가의 규제 방침에도 불구하고 풍수상 주요 지역에 주택이 건축되자, 정부는 강제 철거의 방침을 세워 산맥에다 집을 지은 자는 5개월의 유예기간을 두고 철거하도록 하였으며, 궁궐을 임압하는 자의 주택은 기한 없이 바로 철거하도록 하였다. 아울러 철거시킨 집터에다 나중에 다른 사람이 다시 주택을 건축하거나 밭을 경작하여 지맥을 손상시킬 것을 염려하여, 그 지역에 과목, 송백목, 잡목 등의 나무를 심어 공조와 한성부가 관리하도록 하였다.⁷⁸⁾

궁궐을 임압하고 있는 가옥의 철거는 연산군대에 더욱 극심하였다. 1503년(연산군 9) 정업원 및 성균관 주변 산지의 인가와 타락산, 요금문 밖 인가 76가가 모두 철거되어 이들에게 도성문 밖과 반수가의 거주할 만한 땅을 분급해 주었고, 창덕궁 후원과 경복궁 주변 121가도 철거되어 가호의 크기에 따라 무명으로 보상해 주었다. 1504년(연산군 10)에는 사도시 뒷 고개 주변 인가 143채가 철거되었고, 잠두령 주변의 인가도 철거되었다. 이처럼 풍수학에 의한 공간 논리는 당시 정부의 주택 철거를 합리화하는데 영향을 주어 가장 중심적인 사적 영역이라 할 수 있는 주거공간이 왕권의 상징성을 보호하려는 정부에 의해 쉽게 공적 공간으로 전환되었다.⁷⁹⁾

78) 『成宗實錄』 卷125, 成宗 12年 正月 乙未.

79) 이 외에도, 궁궐 확장 공사 및 관사의 신축을 위해 인근 민가가 철거되기도 하였다. 1462년(세조 8) 창덕궁의 후원을 넓히기 위해 궁 동쪽지역에 있는 인가 73가구가

그렇다면 이 많은 수의 철거민들은 자신들의 거주지를 떠나 어느 곳에 정주하였을까. 다음의 사료를 통해 이들의 실태를 가늠해 볼 수 있다.

의정부가 아뢰기를, “신 등이 後苑의 담 밑에 있는 인가를 철거하라는 명을 들었는데, 이보다 앞서도 도성 안에 인가를 많이 철거했지만, 거주할 만한 땅이 없는 까닭으로 혹은 이곳에 머물러 살고 있습니다. 그러나 원래 거주한 사람은 祖宗 때에도 또한 철거하지 못하도록 하였으니, 지금 만약 이를 철거한다면 원통함을 어찌 다 말할 수 있겠습니까. … 하물며 지금 백성들은 먹고 살기도 어려우므로 더욱 철거할 수 없습니다. 전일에는 또 도로를 침범한 인가를 철거하자 돌아갈 곳이 없어서 재목을 길 옆에 쌓아 두고 草蓐을 지은 사람이 많아, 백성들의 원망과 고통스러움이 적지 않습니다.”⁸⁰⁾

위 사료를 통해 정부의 인가 철거 과정에서 철거민들은 다른 지역으로 재정착하지 못하고 도로변에 다시 초막을 짓고 있음을 파악할 수 있다. 결과적으로 정부의 인가 철거는 또 다른 무주택자나 무허가 주택을 양산하는 원인이 되었음을 확인할 수 있다. 더욱이 시기가 지날수록 정부의 민가 철거가 빈번하자 도성 내 공지는 없는 상태에서 철거민들이 갈 곳은 없었다. 이들은 철거된 거주지를 떠나 도성 밖으로 나가든지 다시 도성 내 가로변이나 천변에 초막을 짓는 등 무허가 주택을 지어 생활하였다.

철거되었고(『世祖實錄』 卷27, 世祖 8年 正月 乙丑), 1463년(세조 9)에는 창덕궁 궁장을 넓히기 위해 동북동 인가 및 북쪽 고개에 살고 있는 인가 58가구가 철거되었다(『世祖實錄』 卷30, 世祖 9年 2月 丙寅). 성종대에는 대창 조영과 군자감의 담장을 축조하는 문제로 인가 110여 가구가 철거되었고(『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 5月 辛巳; 『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 5月 己亥), 문종대에는 경혜 공주의 집을 짓는 데 30여 가의 인가가 철거되었다(『文宗實錄』 卷7, 文宗 元年 4月 己巳).

80) 『燕山君日記』 卷42, 燕山君 8年 2月 戊辰.

한편, 한성부내 새로운 주거 형태를 생성하기도 하였다.

병조·공조·한성부에 전교하기를, “집을 비운 백성들이 들어가 거주할 곳을 마련하여 아뢰라.”하니, 判尹 朴崇質 등이 아뢰기를, “도성 안의 京邸나 빈 집을 원하는 대로 임대하여 거처하게 하되, 만일 빌리려고 하지 않으면 관에서 독려함이 어떠하리까?”하자, 그대로 좃았다.⁸¹⁾

15~16세기 한성부에서는 아직까지 남의 집을 차입해 들어가는 거주 형태는 파악되지 않았다. 중종대 우의정 성희안이 인가가 조밀하여 성안의 땅이 금과 같지만 ‘풍속에 세를 놓는 일이 없다’고 말한 것은 이를 잘 말해준다고 할 수 있다. 그러나 연산군 대 철거민들의 주거를 마련하는데서 정부가 나서서 주택의 임대를 권하고 있음을 알 수 있다. 정부는 철거민들에게 도성 안 경저리의 집이나 비어있는 집을 차입하게 하였다. 하지만 위 사료에 나타난 한성부 관윤의 말처럼 이시기 가옥의 임대가 일반화되지 않은 상태였기 때문에 한성부민이 이를 받아들일지는 미지수였다. 따라서 정부에서는 철거민들에게 가옥의 임대를 독려하라고 지시하였다. 이를 통해 주택 부족을 해결하기 위해 점차 정부가 ‘차입’, ‘세입’의 주택 정책을 시행하려 했음을 파악할 수 있다.

이처럼 15~16세기 정부의 주택 철거 방향은 도시정비의 합리성, 풍수 및 왕권이라는 전근대적 이중성을 특징으로 나아갔다. 도시 미화의 한 측면으로 조경과 구획 정리를 위한 효율성을 강조하여 도시 주택을 정비하기도 했지만 임압 가옥의 철거라든지 궁궐 관아 주변 인가 철거 등 왕권의 상징성을 보호받기 위해 실시된 측면도 강했다. 따라서 조선전기 사적 공간인 주택은 중앙 권력에 의해 쉽게 공적 공간으로 전환되어 한성부민의 도성 내 거주 가능 지역은 더욱 축소되었다. 그리하여 정부의 철거 정

81) 『燕山君日記』 卷51, 燕山君 9年 11月 己巳.

책은 또 다른 무주택자와 무허가 주택을 양산함과 동시에 점차 도성 내 인구를 도성 밖으로 분산시키고, 새로운 거주 형태인 차입, 세입이 나타나게 되는 또 다른 계기가 되었다.

맺음말

오늘날도 마찬가지지만 주택 문제는 조선시대 수도 한성부가 안고 있는 주요 난제 중 하나였다. 끊임없이 유입되는 이주민의 도시 집중에 따라 주택의 양적 부족과 질적 저하가 수반되자, 정부는 한성부민의 안정된 주거 생활을 위해 다양한 주택 정책을 시행하였다.

15~16세기 정부의 주택 정책의 방향은 주택 관리의 정확성과 체계성을 갖추는 것이었다. 따라서 정부는 한성부의 주택 관리를 위해 직접적인 규제책의 하나로 품계별 가대, 가사 제한을 의무화하였고, 택지 분급의 대가로 한성부민에게 가옥세와 가기세 등의 세금을 부과하였다. 또한 토지에 대한 사용권을 인정받을 수 있는 입안 절차를 통해 토지의 사용자를 확인하였다. 특히 풍수학에 의한 공간 논리에 따라 입안 형태의 택지가 민에게 분급되는 것을 막기 위해 산사와 관상감으로 하여금 토지를 심사하여 효과적으로 입안할 수 있도록 하였으며, 이중 택지 분급이나 불법 가옥의 방지를 위해 진고제를 실시하는 시스템이 마련되었다. 이와 같은 정부의 한성부 주택관리 강화는 왕도를 효율적으로 통제하려는 의도와 함께, 국가에 의한 주민 파악을 강화하여 정부의 대민 관리시스템을 확립하려는 것이었다.

그러나 15세기 이후 한성부 인구의 증가는 “지협민조” 현상을 심화시

켜 호화주택 및 불법 무허가 주택의 양극화 양상을 유발시켰으며, 대화재를 발생시키기도 하였다. 따라서 정부는 이러한 주택 문제들을 도시 주택의 정비를 통해 해소하려고 하였다. 이 시기 정부의 주택 정비는 가옥의 개량화와 불법 가옥의 철거라는 두 측면에서 진행되었다. 세종대 발생한 대화재로 정부는 한성부의 가옥을 와가로 개량하는 작업을 시도하였고, 도시 정비의 합리성, 풍수 및 왕권이라는 전근대적 이중성을 특징으로 한 주택 철거도 시행하였다.

도시 주택을 정비하면서 나타난 민가의 철거 양상은 무허가 주택자의 양산과 집값 급등이라는 또 다른 주택 문제를 양산하였다. 15~16세기 정부의 민가 철거가 빈번하자 철거민들은 다른 지역으로 재정착하지 못하고 도로변이나 천변에 다시 초막을 짓고 있어 무주택자와 무허가 주택을 생산하는 원인이 되었다. 다른 한편으로는 철거민에 대한 정부의 보상 정책이 일반 시가보다 높게 책정되었을 뿐 아니라 철거민들 또한 높은 보상을 요구해 집값이 상승하는 효과를 보였다. 이러한 양상들은 결과적으로 철거 주변 인가의 집값 상승을 유도해, 한성부 전체 집값의 급등을 초래하는 결과를 낳았다.

더욱이 15~16세기 심화된 한성부의 “지협민조” 현상은 도성 밖 주거지의 확장과 차입, 세입 등의 주택 임대라는 새로운 주거 형태를 형성하였다. 조선시대의 경우 15세기까지 남의 집을 차입해 들어가는 거주 형태는 파악되지 않았다. 하지만 점차 도성 내 택지 공급에 차질을 빚고 인가 조밀을 해소하기 위한 민가의 철거 정책이 빈번하자 정부는 이들 철거민들의 주거 마련 정책의 하나로 주택의 임대를 추진하였다. 즉 15~16세기 주택 부족을 해결하기 위해 정부가 ‘차입’, ‘세입’의 주택 정책을 시행하려 했음을 파악할 수 있었다.

이상과 같이 본 논문에서는 15~16세기 한성부에서 나타나는 주택 문제들을 통해 이 시기 한성부 주민의 거주 실태와 정부의 주택 정책의 방

향에 대해서 살펴보았다. 15세기 이후 한성부 주택 양상에서 발생한 이와 같은 문제들은 정부의 대책에도 줄어들지 않고 시기가 지날수록 심화되는 경향을 보였다. 한성부 인구의 증가는 이러한 현상을 더욱 부채질하여 17세기에 이르면 차입, 세입이 한성부내 일반적인 주거 형태로 형성하게 했으며, 여가탈입이라는 새로운 주택 문제를 발생하게 하는 배경이 되었다.

〈附表〉 15~16세기 한성부 가옥철거 실태

시기	철거지역	철거이유	가옥수	보상
1411년 (태종 11)	남산기슭	임압지역		
	남산기슭		승도들의 초막	
		행랑공사	1,486간	瓦家 126간은 매 1간에 저화 20장, 草家 1360간은 매 1간에 10장.
1448년 (세종 30)	북부 안국방동	영응대군의 가옥 건설	60구	
1451년 (문종 1)	陽德坊 인가	경혜공주의 가옥 건설	40채	
1462년 (세조 8)	창덕궁 동쪽지역	창덕궁 후원 확장	인가 73채	가주에게 3년간 복호, 원하는 곳의 빈 땅을 절급
		간경도감 주변	화재의 위험때문	23호
1463년 (세조 9)	창덕궁 동북동	궁장의 확장	58구	
1464년 (세조 10)	원각사	원각사 창건	인가 200여채	일반 시가의 3배로 처서 지급
1471년 (성종 2)	군자감 주변	군자감의 담장 축조	인가 50여구	분감에 집이 철거된 자는 진의 대소에 준하는 행랑지급, 강감에 집이 철거된 자는 담장 밖의 공지 지급.
1471년 (성종 2)	송례문 안	대창 조영을 위해	민가 60여구	
1481년 (성종 12)		산맥에 집을 지은 자와 임압자의 주택 철거	일반가옥 199동, 가묘 31동	
1490년 (성종 21)	독소의 담장 밖		민가 19채	
1497년 (연산 3)	창덕궁 밖	궁궐담 100자 안의 민가철거		공지 지급
1498년 (연산 4)	사직 담장 밖	담장과 연대하여 집을 지은 자가 있어 너무나 설만하므로		
1500년 (연산 6)	질병가 근처	질병가는 군인이 피병하는 곳이므로 인가와 잡거를 피하기 위해	질병가 100보 안의 인가	

시기	철거지역	철거이유	가옥수	보상
	정업원 및 성균관 북쪽 고개	궁궐의 입압		
1502년 (연산 8)	성균관 서반수 및 정업원 동쪽	궁궐의 입압	궁성 밑의 민가	도성문 밖과 반수 가의 거주할 만한 땅을 분급
1503년 (연산 9)	휘순공주의 집근방	가옥의 협소		
	창덕궁 후원 주변	궁궐의 입압	창덕궁 후원 주변 인가 90가	대가 무명 50필, 증가 30필, 소가 15필, 소소가 10필
	경복궁	궁궐의 입압	31가	창덕궁의 예에 따라
	돈화문 동쪽에서 단봉문		24가	
	타락산, 요금문 밖		76가	
1504년 (연산 10)	강무장 산 아래	무에 사열로 중요한 곳이기 때문에		
	사도시 뒤편개~신정, 신정~정업원			
	사십시동 이문~홍덕동, 홍덕동~동소문, 함춘원~사십시 남쪽		143가	공상하는 체전 외에 노원, 청파 역의 마위전 및 공사전 절급
	망원정~광흥창	인가의 조밀		
	타락산과 목멱산 밑	금기지역		
1505년 (연산 11)	경복궁 남동 두 지역		황치강 등 15가	시가에 준하여 지급
	서강주변		100여호	
1506년 (연산 12)	내수사 근방	화재의 위험		쌀 지급
	대사동과 전의동 주변 후궁의 집	화재의 위험		
	궁성주변	궁성이 무너져서 잠두령이 환하게 보이는 곳의 인가 철거	159호	
	聯芳院 담 밑 인가			시가에 준하여 지급
1516년 (중종 11)	종묘 담장 밖 13척 이내 인가 철거			
1528년 (중종 23)	훈연원 침범 인가 철거			

참고문헌

『朝鮮王朝實錄』

『經國大典』

『增補文獻備考』

『東文選』

김광언, 2004, 「조선시대 상류가옥과 풍수설」, 『건축역사연구』 38.

박선희, 1990, 「조선시대 가옥규제 및 풍속」, 『한국주거학회지』 제1권 2호.

서울시사편찬위원회, 1994, 『서울육백년사』.

서울역사박물관, 2003, 『동래정씨家 기증유물로 본 조선시대 서울 선비의 생활』.

孫禎睦, 1977, 『朝鮮時代都市社會研究』, 일지사.

양진석, 2008, 「조선후기 漢城府 中部 長通坊 丁萬石契 소재 가옥의 매매와 그 특징」, 『규장각』 32.

유승희, 2002, 「조선초기 漢城府의 화재발생과 禁火都監의 운영」, 『서울학연구』 19.

이상식, 1998, 「18세기 서울 유학의 정치적 성격」, 『鄉土서울』 58.

이근호, 2004, 「17~18세기 ‘閭家奪入’을 통해 본 한성부의 주택문제」, 『도시역사문화』 3.

임학성, 2004, 「조선후기 한성부민의 호적자료에 보이는 “시입”의 성격 -한성부 주민의 주거 양상을 구명하기 위한 일시론-」, 『고문서연구』 24.

최영준, 2004, 「『家戶案』분석을 통해 본 개화기 경상남도의 가옥형태와 구조」, 『대한지리학회지』 제39권 제3호.

鄭貞男, 2008, 「인사동 194번지의 都市的 變化와 18세기 漢城府 具允鉦 家屋에 관한 연구」, 『건축역사연구』 58.

한지현·박선희, 1999, 「조선왕조실록에 나타난 주거문제」, 『한국주거학회지』 제10권 제4호.

Abstract

The Housing Problems of Hanseongbu and the Reaction of the Government during the 15th~16th Centuries

Yoo, Seung-Hee

This study is to examine the process of house possession, house lot distribution policy, and house demolition of people in Hanseongbu and the social characteristics especially in the early Joseon Period when the city reorganization was conducted by the nation. As a direct measure of housing control, the government implemented the grading policy to decide the scale of house lot and house according to the grade of each official. Besides, it operated the policy to confirm the user of lands based on the planning procedure to get approval of using the land. Indirect measures included taxations such as tax on house and house lot property, and Jingoje to bring a charge against illegal use of lands among people in Hanseongbu. As to house demolition policy as well, to protect the symbolic representation of the sovereign power was the main goal of spending the expenses, rather than to improve the efficiency of arranging landscape architecture and lots in a way of beautifying the city. On the other hand of the housing policy, reflected were the ideological frame and social conception that affected the settling areas in the Joseon Period. In addition, the right to use houses was admitted, rather than the property, under the authority of the central government, and the house properties was recognized, rather than as private belongings, as public materials to secure

housing of the nation, which were supposed to be publicly managed.

Since the 15th century, an increase in the population of Hanseongbu caused a polarization between luxury housing and illegal unauthorized housing, and even incurred a large fire. During this period, housing restructuring by the government was conducted in terms of two aspects, the improvement of houses and the removal of illegal houses. Because of the large fire that had occurred during the King Sejong period, the government attempted to renovate houses into tile-roofed houses, and also performed the removal of housing that featured a pre-modern duality, namely, the rationality of urban restructuring, fungsui, and royal power. The pattern of the removal of private housing, which appeared during the restructuring of urban housing, created another housing problem including the mass-production of unauthorized householders and a jump in housing prices. All the more, the lack of housing space, which worsened during the 15th~16th centuries, created an expansion of housing outside the castle town, and a new housing pattern of rental housing, such as loaning and renting.

Key Words : Hanseongbu, Housing Policy, Jingoje, tax on house, house lot, illegal unauthorized housing, urban housing, rental housing, the removal of illegal houses