

일반

왕조실록으로 본 조선시대 부동산정책의 고찰 주택정책을 중심으로

Lessons from Real Estate Policy from the Annals of the Joseon Dynasty:
Focusing on Housing Policy

유기현*

역대 정권마다 부동산 가격 안정화라는 목표로 발표되는 수많은 정책들이 시장에서는 여전히 그 기능을 발휘하지 못하고 있다. 과연 어떤 정책을 수립하여야 부동산 및 주택시장에 효과가 있을까 하는 의문에서 조선시대 부동산정책에 관련한 문헌분석 연구를 통해 현 시대의 정책과정 및 내용에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 조선왕조실록을 중심으로 분석하며, 연구내용은 주택정책으로 한정한다. 분석결과 조선시대는 건국 초기부터 인구증가와 택지 및 주택 부족이 심각하였고, 이를 해결하기 위해 도성안의 인구를 강제로 이주시키거나, 무허가 주택을 철거하여 택지를 마련하였다. 또한 다주택 소유를 금지하는 규제도 있었다. 이러한 정책에도 주택재고 부족을 해결하지 못함에 따라 도성 밖으로 도시를 확대하는 정책을 추진하였다. 그 외에 집터와 가옥에 세금도 부과하였고, 한성의 사산을 중심으로 개발억제 정책도 시행하였다. 당시의 사회적·역사적·정치적 환경을 반영한 결과로 분석되며, 이는 당시 사회발전을 위한 반드시 필요했던 과정이며, 시장의 움직임에 시시각각 대응하는 것보다 거시적 관점에서 접근이 필요하다는 교훈을 얻게 한다.

주요어: 조선왕조실록, 주택정책, 가옥세(家屋稅), 입안(立案)

* 창신대학교 부동산금융학과 조교수(stock625@cs.ac.kr)

1. 서론

1) 연구의 배경

주택은 인간이 삶을 영위하는 필수재의 하나이다. 누구에게나 필요한 재화 중 하나라는 것을 의미한다. 이에 대해서는 누구도 반론을 제기하지는 않을 것이다. 그러나 이런 필수재가 재산적 가치를 강하게 지니기 시작하며 누구에게나 소유를 허락하지 않는 현실이 되었다. 이런 이유로 더 이상 주택을 필수재로 인식하기 어렵게 되었다.

최근 주택가격의 상승에 대한 사회적 비판이 거세게 일고 있다. 현 정부 출범 이후 많은 정책들이 발표되었지만 주택가격은 더욱 상승하는 상황에 이르게 됨에 따라 더 이상 현 정권의 부동산정책을 신뢰할 수 없다는 비판적 시각이 주를 이루고 있다. 실제 현 정부는 출범과 함께 다양한 정책을 발표하였다. 그런데 이러한 주택정책 또는 ‘주택가격안정화’라는 이름의 정책이 비단 이번 정권에서만 나타나는 행태인가에 대한 의문이 있다. 과거에 보수 또는 진보 성향 정권 모두 집권 당시에 많은 부동산 정책들을 발표하였다. 그럼에도 불구하고 주택가격이 안정화되었다고 체감하기는 어렵다. 늘 그렇듯이 그 당시가 가장 심화되는 것으로 느낄 수밖에 없고 불만도 최고조로 생각하는 것은 인지상정일 것이다.

그러면 이 시점에 과거 정권들이 무수히 많은 부동산 대책을 발표하고 시도했음에도 부동산가격이 안정화되지 않는 이유가 무엇인지에 대한 의문이 있다. 일반적으로는 주택가격이 안정화되기를 원하지만 실제로는 누구나 그런 생각을 하는 것은 아니다. 필수재의 성격을 지닌 만큼 이를 통해 이익을 보려는 세력이 존재하기 마련이다. 흔히 투기세력이라고 하는 집단이다. 투기세력에는 정책적 이해관계자들도 다수 포함되어 있다. 이런 세력은 시장을 적극적으로 이용하고 정책의 빈틈을 여지없이 활용한다. 과거를 돌이켜 보아도 제도는 시장을 이길 수 없다. 더 정확한 표현은 시장을 따라 갈수 없다는 것이 더 맞는 표현인 것 같다. 이는 힘의 논리 때문이 아니라 제도변화

의 시간적 의미를 지닌 속성 때문이다. 즉 얼마나 빠르게 시장에 대해 대응할 수 있는가에 좌우된다는 의미하며, 대표적인 사례가 ‘핀셋정책’이다. 조금이라도 시장의 움직임에 빠르게 대응하기 위한 수단으로 활용한 것이다. 하지만 이 역시 규제지역에서 벗어난 지역으로 이동하며 정책을 무력화하는 풍선효과가 나타나고 있다. 최근의 이러한 정책행태를 볼 때 어쩌면 제도가 시장을 제압하는 것은 불가능한 것이 아닌가 하는 생각마저 들게 한다.

제도의 변화는 흔히 경로의존성(path dependency)을 보이기 때문에 쉽게 변하지 않는다. 다만 외생적인 사건 등의 충격으로 인해 기존의 경로에서 벗어나 일시에 변화를 보인다는 주장도 있다(Krasner, 1984). 여기에서 외생적인 사건은 전쟁이나 정권변동, 경제적 공황 등을 말한다. 또한 환경적 변화에 점진적이면서도 단절적인 제도변화가 있을 수 있다는 주장도 있다(Streeck and Thelen, 2005). 이는 제도가 환경의 변화에 따라 미세하게 변화하는 것을 의미한다. 기존 제도에 대한 연구를 통해 제도는 쉽게 변화하는 것이 아니라는 것을 시사한다. 그렇다면 각종 정부의 정책들이 시장의 변화 특히 투기세력들의 움직임에 즉각적으로 반응하는 것이 올바른 정책적 수단인가에 대한 고민이 있다. 이 세력들은 그들의 입장과 반대되는 것에 대해 모든 수단과 방법을 동원하여 정부정책을 비판한다. 그러면 정치적으로 약자 관계에 있는 정권은 이들의 입장을 어느 정도 수용하게 된다. 또한 경제상황을 고려하여 보다 적극적인 정책 수행을 어렵게도 한다. 역대 정권들이 경제 상황에 따라 규제와 완화의 수단을 탄력적으로 운영하였던 것도 이 때문이다.

2) 연구의 목적

시장의 움직임에 시시각각 대응하는 정책발표는 부동산에 따른 사회문제를 해결할 수도 없고 학습효과로 정책목적은 이루기 어렵게 될 뿐이다. 그러면 좀 더 큰 담론차원에서 정책의 필요성은 무엇인가에 대해 고민해 보아야 할 필요성이 있다. 우리 사회는 시장주의를 표방하고 있지만 불공정, 양극화

등의 부정적인 단어를 오랫동안 들어왔다. 시장에 자유롭게 기능을 맡겨 두었지만 효율적인 자원배분을 달성하지 못하는 시장실패가 나타나곤 한다. 이 논리가 정부개입의 명분이 되었다. 물론 이런 현상은 비단 우리나라에만 해당되는 것은 아니다. 토마 피케티(Thomas Piketty)는 그의 저서 「21세기 자본(Capital in the Twenty-First Century)」에서 20개국의 데이터를 토대로 자본소득이 노동소득보다 항상 우위에 있다고 주장하였다. 이는 ‘노동으로 돈을 버는 속도보다 돈이 돈을 버는 속도가 더 빠르다’는 것을 의미한다.¹⁾ 물론 반론들이 있기는 하지만 현 시대에서 충분히 공감이가는 결과로 보인다.

그러면 어떤 정책이 필요한가? 정부정책은 거시적 측면에서 정책의 방향을 제시하고 이를 꾸준히 유지하는 일관성 있는 정책을 수립하는 것이 중요할 것이다. 예컨대, 양도소득세, 종합부동산세, 2주택 이상자의 취득세 강화, 일반분양주택공급, 임대주택 확대 등 그 취지와 방향을 정확히 시장이 인식하게 하고 이를 지속적으로 추진한다는 일관성을 유지하여야 한다는 의미이다. 그러나 이런 취지로 1989년 제정되어 도입되었던 토지공개념 3법 사례만 보더라도 이 사회에 그대로 적용되는 것은 아닌 듯하다. 토지공개념 3법은 이해당사자의 거센 반발과 저항에 부딪히며 위헌, 헌법불합치 판정 등으로 결국 폐지의 수순을 밟게 되었다(유기현, 2018: 111). 취지와는 다른 결과가 나타나게 된 것이다.

이런 과정을 보면서 현 시점에서는 과연 정책은 어떻게 수립하고 실행해야 하는가에 대한 질문을 하지 않을 수 없고, 누구의 논리가 맞고 누구의 논리는 틀리다고도 할 수 없는 답답한 상황이다. 이러한 상황에서 과거 조선시대에도 이와 유사한 일이 발생하였을 것으로 보이며, 당시에는 어떤 논의를 통해 어떤 정책들이 실행되었는지 대한 문헌연구의 필요성을 느끼게 되었다. 따라서 이 연구에서는 조선시대 부동산정책 관련 문헌분석 연구를 통해 현 시대의 정책과정 및 내용에 대한 교훈과 시사점 도출을 목적으로 한다. 이를 위해 조선왕조실록을 중심으로 연구하며, 자료의 양이 방대하여 이 연

1) $r(\text{자본의 수익률}) > g(\text{성장률})$

구에서는 주택정책에 관련된 내용으로 한정한다.²⁾

2. 연구방법 및 분석틀

1) 관련 선행연구

조선시대 부동산 관련 선행연구는 특정시기와 장소 및 주제를 내용으로 당시의 사료를 근거로 하는 연구가 주류를 이루고 있다. 양진석(2008)은 조선 후기 한성부 장통방(長通坊) 정만석계(丁萬石契) 소재의 가옥을 대상으로 약 180여년에 이르는 기간에 거친 가옥의 이력과 매매과정을 분석하였다. 주로 가옥 소유권과 관련한 공증, 가옥규모의 변화, 매매가격의 상황, 거래 수단 변동 등의 내용을 담고 있다. 정정남(2015)은 대한제국기에 작성된 한성부호적의 분석을 통하여 같은 지형적·입지적 성격을 보이고 있는 북촌지역의 조선시대 방(坊)경계를 복원하고, 북촌지역 거주민의 신분구성과 주거 규모의 존재양상을 분석하였다. 이를 통해 18세기 이후 북촌의 지역적 특질이 어떻게 형성되고 있는지 고찰하였다. 이근호(2004)는 조선전기 한성부의 주택문제를 역사적 배경과 17세기 이후 여가탈입의 양상과 국가적 대책을 분석하여 수도 서울의 변화에 접근하는 집권층의 대응을 통해 주택문제를 이해하고자 하였다. 고동환(1998)은 18세기 서울의 제반 사회문제 특히 인구 현상과 가장 밀접하게 관련되는 도시문제의 발생과 그 양상을 분석하였다, 이를 통해 서울의 인구는 자연적 인구증가보다는 사회적 인구이동에 의한 증가가 큰 요인으로 보았다. 이러한 외부 유입인구로 인한 도시빈민들이 형성되었으며, 절대적 인구증가는 다양한 사회적 문제를 야기하고 있다고 주장한다. 그 외 상업발달과 관련하여 조선 후기 서울 도시공간의 변동에 대한

2) 이 연구는 조선왕조실록 자료만을 한정하여 분석하며 내용상으로도 주택 부문에 한정한다. 또한 저자는 도시 및 부동산 학자인 이유로 역사적 영역의 평가나 의견을 제시하지 않으며, 주택정책의 교훈과 시사점을 찾고자 하는 의도임을 사전에 밝힌다.

연구도 있다(고동환, 2013).

한편 조선왕조실록의 통한 연구도 찾아볼 수 있다. 왕조실록을 기초로 조선후기 도시관리에 적용된 정책들의 분석을 통해 조선시대 근대적 성격의 도시계획이 존재하였는지를 분석하였다. 그 결과 영조·정조대와 광해군 시기에 근대적 도시계획의 시도가 있었으나 근대적 가치로 평가하기는 부족하다고 평가하고 있다(김홍순, 2009).

2) 연구범위 및 방법

(1) 연구범위 설정

연구의 시간적 범위는 조선시대로 설정하였으며, 그 대상은 조선왕조실록에 기록된 주택관련 기록을 연구대상으로 설정하였다. 국사편찬위원회에서 제공하는 조선왕조실록(<http://sillok.history.go.kr>) 국역본 서비스는 역대 왕 중심으로 시대별로 ‘태조~철종’, ‘고종-순종’으로 제공하고 있다. 또한 분류색인으로도 자료검색이 가능하다. 분류색인은 크게 정치, 경제, 사회, 문화로 구분되어 있고 각각의 부문은 소분류와 세분류로 검색어가 설정되어 있다.

〈표 1〉 조선왕조실록 분류색인

대구분	소구분	세분류
정치	왕실(王室)	종사, 종친, 비빈(妃嬪), 궁관, 행행(行幸), 사급(賜給), 경연, 의식, 국왕
	정론(政論)/행정(行政)	정론(政論), 간쟁(諫諍) / 중앙행정, 지방행정
	인사(人事)	선발(選拔), 임면(任免), 관리(管理)
	사법(司法)	법제, 재판, 행형(行刑), 치안, 탄핵(彈劾)
	군사(軍事)	군정(軍政), 중앙군, 지방군, 특수군, 금화(禁火), 부방(赴防), 군역, 홀병(恤兵), 병참(兵站), 통신(通信), 관방(關防), 병법(兵法), 군기(軍器), 전쟁
	외교(外交)	원, 명, 야(野), 청, 왜(倭), 일본, 유구(琉球), 동남아, 중앙아, 러시아, 구미, 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 오스트리아, 벨기에, 멕시코
	변란(變亂)/인물(人物)	정변(政變), 민란(民亂) / 인물(人物)

대구분	소구분	세분류
경제	재정(財政)	재정일반, 전세(田稅), 공물, 역, 진상, 잡세, 창고, 국공, 군자, 상공, 전매
	금융(金融)	화폐, 식리(殖利), 계(契)
	물가(物價)	물가, 수수료, 임금, 운임, 임대(賃貸)
	상업(商業)/무역(貿易)	상업일반, 상인, 시장, 상품 / 무역(貿易)
	교통(交通)/도량형(度量衡)	육운, 수운, 마정(馬政) / 도량형(度量衡)
	농업(農業)	전제(田制), 양전(量田), 경영형태, 토지매매, 권농, 농업기술, 수리(水利), 개간, 농작, 임업, 축산, 양잠, 면직, 과수원에, 특용작물
	수산업(水產業)/광업(鑛業)	어업, 염업 / 광산, 채광(採鑛), 제련(製鍊)
	공업(工業)	관청수공, 사영수공(私營手工), 농촌수공, 장인(匠人), 수공업품
	건설(建設)	건축, 토목
사회	가족(家族)	가족, 친족, 가산, 성명
	호구(戶口)	호구(戶口), 호적(戶籍), 이동
	신분(身分)	양반, 중인, 상민, 신랑역천(身良役賤), 천인, 신분변동
	향촌(鄉村)	취락, 지방자치, 사회조직, 계(契)
	의생활(衣生活)	관복, 상복, 예복, 장신구
	식생활(食生活)	주부식(主副食), 주류, 기호식품, 기명제물(器皿祭物)
	주생활(住生活)	가옥(家屋), 가구(家具), 택지(宅地)
	윤리(倫理)/풍속(風俗)	강상(綱常), 사회기강 / 예속(禮俗), 풍속, 연회(宴會)
	구휼(救恤), 보건(保健)	
문화	사상(思想)	토속신앙, 유학, 불교, 도교, 동학, 서학, 기타
	역사(歷史)	사학, 편사, 고사(故事), 전사(前史)
	과학(科學)	수학, 물리, 화학, 생물, 천기(天氣), 역법(曆法), 지학(地學)
	의학(醫藥)	의학, 약학, 수의학
	어문학(語文學)/예술(藝術)	어학, 문학 / 음악, 미술, 연극, 무용
	교육(教育)/출판(出版)	인문교육, 기술교육, 특수교육 / 인쇄, 서책

출처: 국사편찬위원회 홈페이지(<http://sillok.history.go.kr/main/main.do>).

(2) 연구방법 설정

조선왕조실록의 내용은 약 500년에 걸친 방대한 자료를 담고 있다. 이를 모두 분석하는 것은 시간적 및 내용적으로 어려움이 있어 다음과 같은 원칙을 설정하고 연구절차를 진행하였다. 우선 1단계에서는 부동산과 관련된 용

〈표 2〉 분류색인에 따른 1단계 분석 범위 및 검색 수

부문	소분류	세분류	검색자료 수
경제	재정(財政)	전세(田稅, 3,163건), 전매(專賣, 166건)	3,329건
	금융(金融)	화폐(貨幣, 1,386건)	1,386건
	물가(物價)	물가(物價, 658건)	658건
	농업(農業)	전제(田制, 2,574건), 토지매매(土地賣買, 376건)	2,950건
	건설(建設)	건축(建築, 2,753건), 토목(土木, 1,264건)	1,017건
사회	호구(戶口)	호구(戶口, 3,390건)	3,390건
	주생활(住生活)	가옥(家屋, 519건), 택지(宅地, 288건)	807건
연구대상 검색자료 총계			13,537건

어를 중심으로 자료를 검색한다. 이 원칙에 따라 정치부문은 왕실(王室), 정론(政論), 행정(行政), 인사(人事), 사법(司法), 군사(軍事), 외교(外交), 변란(變亂), 인물(人物)로 검색어가 구성되어 있기 때문에 대상에서 제외하였다. 또한 사상(思想), 역사(歷史), 과학(科學), 의학(醫藥), 어문학(語文學), 예술(藝術), 교육(教育), 출판(出版)의 내용을 포함하고 있는 문화부문도 제외하였다. 그 결과 부동산 관련 내용이 포함되어 있을 것으로 예상되는 경제(經濟)부문에서 재정(財政), 금융(金融), 물가(物價), 농업(農業), 건설(建設)을, 사회부문은 가구 수와 인구와 관계된 호구(戶口)와 주생활(住生活)을 각각 검색하기로 한다(〈표 2〉참조).

이에 따라 최종 설정된 검색 자료 수는 1만 3537건으로 경제부문 9340건 사회부문 4197건으로 구성된다. 세분류별로는 전세 및 전매 3329건, 화폐 1386건, 물가 658건, 전제 및 토지매매 2950건, 건축 및 토목 1017건, 호구 3390건, 가옥 및 택지 807건이다.

2단계에서는 부동산과 관련된 용어가 검색되지 않는 검색어 또는 검색은 되었지만 구체적으로 내용을 확인할 수 없거나 관련성이 없다고 판단되는 검색어는 연구대상에서 제외한다. 그 결과 최종적으로 검색하는 분류색인 검색어 범위 및 검색수는 7258건으로 아래와 같다. 1단계 자료검색을 통해 재정(財政), 금융(金融), 물가(物價), 농업(農業)이 분석범위에서는 제외되었지만 주택가격과 관련이 있는 화폐(貨幣, 1,386건), 물가(物價, 658건)는 당시의

〈표 3〉 1단계 자료검색에 따른 분석 범위 및 검색수 수정

부문	소분류	세분류	검색자료수
경제	금융(金融)	화폐(貨幣, 1,386건)	1,386건
	물가(物價)	물가(物價, 658건)	658건
	건설(建設)	건축(建築, 2,753건), 토목(土木, 1,264건)	1,017건
사회	호구(戶口)	호구(戶口, 3,390건)	3,390건
	주생활(住生活)	가옥(家屋, 519건), 택지(宅地, 288건)	807건
연구대상 검색자료 총계			7,258건

가격추정을 위해 포함하기로 한다.

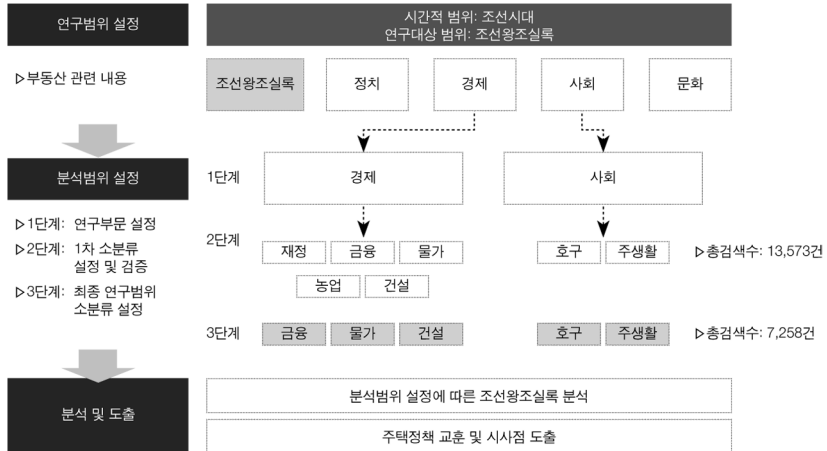
3) 연구의 분석틀

연구범위 설정의 시간적 범위는 조선시대이며, 연구대상 범위는 조선왕조실록의 부동산 관련 내용으로 한다. 조선왕조실록의 정치, 경제, 사회, 문화 부문으로 구분된다. 이를 근거로 이후 연구인 분석범위 설정을 진행하며, 세 단계로 절차에 따라 진행한다.

1단계는 조선왕조실록의 4개 부문 중 부동산정책과 관련이 있을 것으로 예측되는 경제 및 사회부문을 분석범위로 설정한다. 정치, 문화부문은 이 연구와 직접적인 관련이 없어 제외한다. 다음 2단계에서는 경제와 사회부문 중 주택정책과 관련이 있을 것으로 예상되는 세분류군을 설정한다. 그 결과 경제부문에서는 재정, 금융, 물가, 농업, 건설로 설정하였고, 사회부문에서는 호구와 주생활을 설정하였다. 3단계에서는 직접적인 실록의 검색자료를 분석하여 구체적으로 내용을 확인할 수 없거나 관련성이 없다고 판단되는 세분류군을 제외하였다. 그 결과 경제부문에서는 최종적으로 금융, 물가, 건설 세분류군이 결정되었고, 사회부문에서는 2단계 결과와 동일하다.

최종 분석 및 도출에서는 상기의 분석범위 설정에 따라 조선왕조실록을 분석한다. 그 분석내용을 통해 현시대의 주택정책의 교훈 및 시사점을 도출하도록 한다.

〈그림 1〉 연구 분석 틀



3. 부동산 관련 조선왕조실록 분석

1) 경제부문: 건설(건축 및 토목)

경제부문의 소분류 중 하나인 건설(建設)은 세분류의 건축(建築)과 토목(土木)으로 구성되어 있다. 총 검색된 자료는 건축이 2753건, 토목이 1264건이다. 건축의 경우 역대 왕별로는 광해군 시대 883건으로 가장 많은 자료가 검색되었다. 다음으로는 성종 403건, 고종 250건, 중종 226건 순이다.³⁾ 토목의 경우는 고종 시대 154건으로 가장 많은 자료가 검색되었으며, 다음으로는 세종 72건, 영조 59건, 중종 55건 순이다.⁴⁾

3) 태조(41), 정종(3), 태종(110), 세종(207), 문종(34), 단종(24), 세조(70), 예종(4), 성종(403), 연산군일기(175), 중종(226), 인종(6), 명종(29), 선조(62), 광해군중초본(455), 광해군정초본(428), 인조(52), 효종(36), 현종(30), 현종개수(11), 숙종(45), 경종(2), 영조(19), 정조(7), 고종(250), 순종(4), 순종부록(20).

4) 태조(5), 태종(37), 세종(72), 문종(5), 단종(16), 세조(27), 예종(5), 성종(40), 연산군일기

‘건축(建築)’과 ‘토목(土木)’으로 검색된 내용은 크게 다르지 않아 구분하지 않는다. 내용은 주로 궁궐(경복궁 수리, 종묘, 궁궐건축, 별전, 학궁) 및 대군과 공주의 집 공사와 궁궐의 수리 및 보완, 도로 정비 등이다. 또한 호우나 가뭄이 있을 때에 토목공사 중지,⁵⁾ 서울에 집을 짓기 위해 소나무 벌목 허락,⁶⁾ 사사(寺社) 조성 금지,⁷⁾ 고종 대에 칙령(勅令) 제53호 <내부 관제(內部官制)> 반포(頒布) 등이다.⁸⁾ 가옥에서 나온 내용과 중복되어 검색되는 내용도 다수 발견되었다. 이 연구에서 확인하고자하는 주택정책과 직접적으로 관련된 내용은 확인하지 못하였다.

한편 도시계획적 성격의 내용들이 검색되는데, 사산금표에 대한 내용으로 도성(都城)의 사방 산에는 사람들이 집을 짓는 것과 돌을 캐는 일을 금지하는 내용이다.

의정부(議政府)에서 공조(工曹)의 정문(正文)에 의거하여 아뢰기를,

-
- (14), 중종(55), 명종(5), 선조(19), 선조수정(1), 광해군중초본(31), 광해군정초본(20), 인조(13), 효종(1), 현종(6), 현종개수(3), 숙종(17), 영조(59), 정조(4), 순조(12), 헌종(1), 철종(1), 고종(154), 순종(3), 순종부록(6).
- 5) 세종실록 4권, 세종 1년 7월 26일 기사, 1419년 .
- 6) 상왕은, 새로 도읍한 서울에 집을 짓지 못한 자들이 많았기 때문에, 경기와 강원 두 도의 각 관원에게 명하여, 사람들이 소나무를 베어 가는 것을 허락하도록 하였다(세종실록 5권, 세종 1년 9월 16일 무오, 1419년).
- 7) 세종실록 22권, 세종 5년 10월 13일 경신, 1423년.
- 8) 제7조와 8조에 건축 및 토지 관련 내용이 보인다. <제7조> 토목국에서는 다음의 사무를 맡는다. 1. 본부에서 직접 관할하는 토목 공사에 관한 사항이다. 2. 지방에서 운영하는 토목 공사와 기타 공공 토목 공사에 관한 사항이다. 3. 직접 관할하는 공사 비용과 지방 공사 비용의 보조 조사에 관한 사항이다. 4. 토지 측량에 관한 사항이다. 5. 물이 있는 곳을 메워서 평탄하게 하는 일에 관한 사항이다. 6. 토지를 수용(收用)하는 일에 관한 사항이다. <제8조> 관적국에서는 다음의 사무를 맡는다. 1. 호구 문서에 관한 사항이다. 2. 지적(地籍)에 관한 사항이다. 3. 조세가 없는 관유지(官有地) 처분과 관리에 관한 사항이다. 4. 관유지의 명목을 변경시키는 일에 관한 사항이다(고종실록 33권, 고종 32년 3월 26일 정유, 1895년).

“도성(都城)의 사산(四山)에서 돌을 캐는 것을 금하는 법령이 이미 있으나, 경역(境域)을 한정하지 않았으므로 돌을 캐는 자가 많으니, 매우 편리하지 못합니다. 청컨대 이제부터 성안은 사산(四山), 성밖은 동쪽으로 보제원(普濟院) 노원역(盧原驛)까지, 남쪽으로 벌아현(伐兒峴) 청파역(靑坡驛)까지, 서쪽으로 사현(沙峴)까지를 모두 산등성이로 한계를 삼아서, 비록 나라에 쓸 일이 있더라도 돌을 캐지 말게 하여 지맥(地脈)을 보전하게 하소서” 하니, 그대로 따랐다. _ 문종실록 8권, 문종 1년 6월 26일 기사, 1451년

“도성(都城)의 사방 산에는 사람들이 집을 짓는 것을 금지시키고 오래된 집을 만약 헐었으면 다시 짓지 못하게 하라.”

하였다. _ 성종실록 44권, 성종 5년 윤6월 7일 경인, 1474년

또한 성안에 불법적 가옥의 건축으로 길이 좁은 문제를 해결하기 위한 내용을 확인할 수 있다. 또한 고종 대에서는 전차의 통행을 위해 문루(門樓)의 좌우 성첩(城堞)을 헐도록 하였다. 이 기록은 현재 한양도성을 복원하고 있는 시점에서 훼손의 원인을 찾을 수 있는 기록이다.

“성안의 좌·우 행랑(行廊)에 사는 사람을 모조리 내보내고, 창고(倉庫)의 예(例)에 따라 전엄랑(錢嚴廊)을 둔 뒤에 처마 끝에 담을 쌓고, 그 밖의 인가는 철거하여 길을 터서 사람이 다니게 하라.” 하였다. _ 연산군일기 58권, 연산 11년 6월 28일 신사, 1505년

“공해(公廩) 근처와 도로에 집을 지은 자가 1백여 호(戶)나 되는데 모두가 제멋대로 점거한 것입니다. 애당초에 해사(該司)가 금하였으면 될 것인데 이제 10여 년이 지나 일시에 철거하게 하였습니다. 지금 겨울철이 다가오는데 1백 가구를 모두 철거하여 노유(老幼)를 이끌고 헤매게 한다면 억울하고 민망함이 적지 않을 것입니다. 그 기한을 늦추어서 거처를 정한 뒤에 철거하기를 청합니다.”

하니, 전교하기를, “그 기한을 늦추도록 하라. 나머지는 윤택하지 않는다” 하였다. _ 중종실록 26권, 중종 11년 8월 25일 갑술, 1516년

“동대문과 남대문은 황성(皇城) 큰 거리와 연결되어 있으므로 사람들이 붐비고 수레와 말들이 복잡하게 드나듭니다. 게다가 또 전차(電車)가 그 복판을 가로질러 다니기 때문에 서로 간에 피하기가 어려워 접촉사고가 많습니다. 그러므로 교통 운수의 편리한 방도를 특별히 강구하지 않을 수 없습니다. 문루(門樓)의 좌우 성첩(城堞)을 각각 8칸씩 헐어버림으로써 전차가 드나들 선로(線路)를 만들고 원래 정해진 문은 전적으로 사람만 왕래하도록 한다면 매우 번잡한 폐단이 없을 것 같습니다. 삼가 도본(圖本)을 가져와 성상께서 보실 수 있도록 준비하였습니다. 삼가 성상의 재결(裁決)을 기다립니다.”

하니, 제칙(制勅)을 내리기를, “제가(裁可)한다” 하였다. _ 고종실록 48권, 고종 44년 3월 30일 양력, 1907년

2) 사회부문

대분류 사회부문은 크게 호구(戶口)와 주생활(住生活)로 소구분되며, 그 중 주생활은 가옥(家屋)과 택지(宅地)로 세분류하였다. 각각의 분석된 내용은 다음과 같다.

(1) 호구(戶口): 가구수 및 인구

조선왕조실록 호구(戶口)는 가구 수와 인구를 의미하며, 총 검색된 자료는 3390건이다. 역대 왕별로는 현종시대 293건으로 가장 많은 자료가 검색되었다. 다음으로는 중종 219건, 영조 129건, 세종 122건 순이다.⁹⁾ 검색된 자

9) 태조(16), 정종(3), 태종(34), 세종(122), 문종(13), 단종(17), 세조(62), 예종(5), 성종(51), 연산군일기(32), 중종(219), 인종(5), 명종(115), 선조(89), 선조수정(4), 광해군중초본(17), 광해군정초본(15), 인조(49), 효종(39), 현종(139), 현종개수(154), 숙종(98), 경종(9), 영조(129), 정조(115), 순조(64), 헌종(20), 철종(17), 고종(42), 순종(1).

료의 내용은 주로 ‘호구조사’에 대한 내용이며, 그 외에 호구법 및 호패법 시행과 고종 때 호구와 인구수에 관한 칙령이 반포된 내용이다. 호구(戶口) 검색자료는 부동산정책과는 직접적인 관련이 없지만 주택연구를 위해서는 필요한 기초자료이다.

‘호구조사’에 대한 기록은 태종(4년, 1404)부터 검색된다. 이후 시대별로 세종, 인조, 현종, 숙종 각 1회, 영조 3회, 정조, 순종, 헌종, 철종 각 1회로 총 12회 조사한 기록이 있다. 조사는 경성5부만 또는 경성5부를 포함한 전국팔도를 대상으로 조사하였다. 반면 태조(3년)에는 개성부 호수를 조사하였다는 실록 기록은 있지만 수치는 제공되고 있지 않다. 아래는 호구조사에 대한 숙종(43년, 1717년)의 기록이다. 그런데 기록된 수치와 합계에 오차가 매우 크다. 이런 오차는 태종(4년)때에도 보이는데 합계가 실제 내용과 호수에서 8가구 많이 표기된 기록이 있다.¹⁰⁾ 그런데 숙종(43년, 1717년)때의 조사에서는 호구에서 무려 101만호, 인구는 1만 명이 오차가 있다.¹¹⁾

한성부(漢城府)에서 금년의 호구(戶口)의 총수(摠摠)을 올렸다. 경도(京都) 오부(五部)534)의 원호(元戶)는 3만 4천 1백 91호이고 인구(人口)는 남녀를 합쳐 23만 8천 1백 19명이다. 경기(京畿)의 호수(戶數)는 12만 8천 7백 91호이고 인구는 56만 1천 44명이다. 강원도(江原道)의 호수는 6만 7천 3백 83호이고 인구는 28만 2천 2백 41명이다. 황해도(黃海道)의 호수는 11만 3백 80호이고 인구는 45만 7천 7백 17명이다. 경상도(慶尙道)의 호수는 37만 9천 6백 61호이고 인구는 1백 62만 8천 7백 54명이다. 전라도(全羅道)의 호수는 28만 7천 9백 14호이고 인구는 1백 10만 9천 5백 56명이다. 충청도(忠淸道)의 호수는 22만 9천 2백 82호이고 인구는 97만 4천 3백 80명이다. 함경도(咸鏡道)의 호수는 9만 3천 9백 72호이고 인구는 50만 9천 5백 54명이다. 평안도(平安道)의 호수는 22만 6천 1백 35호이고 인구는 1백 7만 8천 4백 6명이다. 경성(京

10) 태종실록 7권, 태종 4년 4월 25일 을미, 1404년.

11) 숫자를 한자로 표기하다보니 발생한 오류집계로 추측된다.

城)의 오부(五部)와 팔도(八道)의 호수총계(戶摠)는 54만 7천 7백 9호이고 인구총계(口摠)는 6백 82만 9천 7백 71명이다. _ 숙종실록 60권, 숙종 43년 11월 14일 갑자, 1717년

아래는 출생과 사망에 대해 관가에 고하는 법이 「육전(六典)」에 있음에도 관리가 게을러 이를 행하지 않아 그에 대한 조치와 호구를 숨기는 자에 대한 처벌 내용,¹²⁾ 호패법 시행, 고종의 칙령에 대한 기록이다.

“경외(京外)의 대소 인민의 출생과 사망을 관가에 고하는 법이 「육전(六典)」에 실려 있는데, 지금 관리가 규찰을 게을리 하여 입법한 뜻에 어긋남이 있으니, 이제부터는 거듭 밝혀서 거행하되, 연말 때마다 총계를 갖추 기록하여 아뢰어 항구한 법식을 삼으라” 하였다. _ 세종실록 102권, 세종 25년 11월 25일 병자, 1443년

“외방 백성들이 가을 곡식이 익기만을 손꼽아 기다리면서 모두 도망쳐 흩어질 계획을 하고 있습니다. 조금이라도 방지하지 않는다면 하삼도(下三道)는 앞으로 인연(人烟)이 끊길 것입니다. 요즈음 남도(南道)에서 온 자들이 모두 말하기를, ‘외방 유민(遺民)들이 3월 이후로 허리에 패(牌)를 차라는 명령이 있다는 소문을 듣고서는 역사를 피하려는 마음이 조금 줄어들었다.’고 하니, 이 일은 더욱 한번 시험해 보지 않을 수 없습니다. 그리고 작미(作米)하는 명령을 내리는 데 있어서 각각 자문(尺文)과 같은 패(牌)를 받도록 한다면 별로 보고 듣는 사람들이 놀랄 것도 없어 일을 시행할 수 있을 것이기에 감히 여러 번 이렇게 아뢰입니다.”

하니, 아뢴 대로 하라고 전교하였다. _ 세종실록 102권, 세종 25년 11월 25일 병자, 1443년

12) 세종실록 5권, 세조 2년 9월 10일 정축, 1456년.

칙령(勅令) 제61호, <전국의 호수와 인구수의 편적과 작통 규칙(全國內戶數人數編籍作統規則)>을 재가(裁可)하여 반포(頒布)하였다.

【<호구 조사 규칙> 제1조 전국의 호수와 인구를 상세히 편적(編籍)하여 인민들에게 국가에 보호받는 이익을 똑같이 받도록 한다. …… 제6조 호적, 통표, 호패(戶牌) 양식을 집행하는 세칙(細則)은 내부 대신이 때에 따라서 부령(部令)으로 한다.】 _ 고종실록 34권, 고종 33년 9월 1일 양력, 1896년

칙령(勅令) 제31호, <호구 조사 규칙 중에서 개정할 일에 관한 안건(戶口調査規則中改正文)>을 재가하여 반포하였다._ 고종실록 39권, 고종 36년 7월 7일 양력, 1899년

(2) 주생활: 가옥 및 택지

① 가옥

가옥에 대한 검색 자료수는 총 519건이며, 역대 왕별로는 중종시대 118건으로 가장 많은 자료가 검색되었다. 다음으로는 연산군 80건, 현종 75건, 광해군 60건 순이다.¹³⁾

내용면에서는 가옥의 크기 또는 제도에 벗어난 집에 대한 처벌, 궁성이나 왕족의 집 등을 건축하면서 민가 철거 또는 궁성 주변 민가 철거, 여염집 탈취, 거민에 대한 집터 제공, 문권에 의한 가옥 매매 등이 주류를 이루고 있다. 이중에서도 가장 많이 검색되는 내용은 ‘여염집 탈취’이다. 이에 대해서는 중종이후 영조까지 지속적으로 기록이 있어 오랜 기간 사회적으로 문제가 되었던 것으로 보인다. 그 실상 및 처벌에 대한 내용을 시대별로 소개한다.

송숙근(宋叔瑾)은 2품의 재상으로서 미약한 사람의 집터를 빼앗았습니다.

13) 세종(16), 문종(1), 단종(1), 세조(13), 성종(50), 연산군일기(80), 중종(118), 명종(1), 선조(12), 선조수정(1), 광해군중초본(30), 광해군정초본(30), 인조(21), 효종(14), 현종(71), 현종개수(4), 숙종(17), 경종(11), 경종수정(1), 영조(4), 정조(5), 고종(12), 순종(6).

죄상이 매우 심하니 결단코 용서할 수 없습니다. 율대로 죄를 주어 탐포한 사람을 징계시키소서._ 중종실록 80권, 중종 30년 10월 4일 임진, 1535년

주인이 있는 여염의 가사(家舍)를 사대부들이 빼앗아 들이면서 마구 매질을 하기까지 하여 백성들이 몹시 원통해 하고 있다. 이 일을 금지시키라는 뜻으로 선조 때부터 하교하였으며, 나 역시 여러 차례 말하였는데 오늘날 들어 더욱 심하다고 한다. 한성부로 하여금 엄하게 금하되 범하는 자가 있을 경우에는 일일이 입게하여 중하게 다스리도록 하라._ 광해군일기[중초본] 93권, 광해 7년 8월 2일 병자, 1615년

정태화가 또 '사대부들이 여염집을 빼앗는 폐단'에 대해서 진달하고 더욱 금단할 것을 청하였다. 사간 이규령(李奎齡)이 금법을 범하였다는 이유로 인피하여 체직되었다._ 현종개수실록 22권, 현종 11년 7월 23일 정축, 1670년

임금이 명하기를, 여염집을 빼앗아 들어가는 것은 가난한 백성들이 견디기 어려운 일이라고 해서 경조(京兆, 한성부)에 거둬 단속하도록 하였다._ 숙종실록 13권, 숙종 8년 11월 15일 무오, 1682년

“세족(勢族)이 여염집을 빼앗아들이는 일과 궁가(宮家)에서 사문(私門)에 빛을 징수하는 행위와 응방(鷹房)에 사람을 구류(拘留)하는 폐단을 금지시키소서” 하니, 임금이 그대로 따랐다._ 경종실록 14권, 경종 4년 5월 27일 기사, 1724년

“여염집을 빼앗아 들어가는 것을 금한 것은 성상께서 30년 동안 백성을 돌보신 큰 정사(政事)이고, 이번에 팔고 사는 것을 모두 금하신 하교도 성의(聖意)를 우리러 알 수 있습니다마는, 이보다 앞서 매입한 것을 하루 이틀 안에 모두 도로 물리게 하면 매우 소소스러울 것이며, 그 가운데에서 다행히 적간(摘奸)에 들지 않은 자도 모두 두려워하여 돌아보며 감히 안도하지 못할 것입니다.

사대부(士大夫)도 전하의 백성이니, 마땅히 진념(軫念)하는 방도가 있어야 할 것입니다. 이제 갑술년 7월 이후 팔고 사는 것을 금하고부터 적간에 들지 않은 자도 모두 탕척(蕩澈)하는 것이 마땅할 듯합니다.” 하니,

임금이 말하기를, “적간에 들지 않은 자는 탕척하고 그 나머지는 올해 안으로 도로 물리게 하라. 연말에 다시 경조(京兆)로 하여금 적간하게 하여 범한 자가 있거든 조관(朝官)은 2년 동안 금고(禁錮)시키고, 사자(士子)는 6년 동안 정거(停擧)시키도록 하라” 하였다. _ 영조실록 82권, 영조 30년 7월 16일 계사, 1754년

이와 같이 사대부나 관직을 갖춘 자들이 그들의 위세를 이용하여 여염집을 빼앗는 일이 일어나곤 하였다. 이에 따라 관직자를 파직하거나 귀양을 보내는 일이 있었지만 그 행태는 지속적으로 나타났다. 이에 영조는 여염집 탈취 금지령을 내리게 되고, 이런 일이 있을 경우 2년간 벼슬길을 막고 선비(士子)는 과거시험을 6년간 보지 못하게 하는 강력한 조치를 취하게 된다.

그런데 이러한 여염집 탈취는 사대부나 조정의 관리들이 위세를 과시하며 호화스러운 집을 짓기 위해 서민의 집을 빼앗아 자신의 집을 확대하는 과정에서 발생하였다. 이는 이미 세종실록에서 확인할 수 있다. 이를 방지하기 위해 주택의 규모를 정하겠다는 내용이다. 이에 따른 신분별 주택의 규모는 대군(大君) 60간(間), 친아들 친형제와 공주 50간, 2품 이상 40간, 3품 이하 30간이며, 서민은 10간을 넘지 못하게 하였다.

“대소 신민의 가옥이 정한 제도가 없어, 이로 말미암아 서민의 가옥은 참람하게도 공경(公卿)에 비기고 공경의 주택은 참람히 궁궐과도 같아서, 서로 다투어 사치와 화미(華美)를 숭상하여, 상하가 그 등위(等位)가 없으니 실로 온당하지 않은 일이다. 이제부터 친아들 친형제와 공주는 50간(間)으로 하고, 대군(大君)은 <이에> 10간을 더하며, 2품 이상은 40간, 3품 이하는 30간으로 하고, 서민은 10간을 넘지 못할지며, 주춧돌을 제외하고는 숙석(熟石)을 쓰지 말 것이다. 또한 화공(花拱)과 진채(眞彩)·단청(丹青)을 쓰지 말고 되도록 검소·

간략한 기풍을 숭상하되, 사당(祠堂)이나, 부모가 물려준 가옥이나, 사들인 가옥, 외방에 세운 가옥은 이 제한을 받지 않는다” 하였다. _ 세종실록 51권, 세종 13년 1월 12일 정축, 1431년

그러나, 영조대에 이르러서도 이와 유사한 왕족의 사치풍조에 대한 기록이 확인된다. 부제학(副提學) 이종성(李宗城)은 사대부들이 집을 화려하게 하고 담장을 높이 쌓아 토목하는 사치풍조에 대한 상소에서는 옹주(翁主)가 사여(賜與)받은 저택 옆에는 여염집을 많이 사서 넓게 집을 지으려는 내용도 함께 포함하였다. 이에 대해 영조는 상소 내용을 가상히 여긴다고 하면서 중대한 것을 감히 경솔하게 논의할 바가 아니고, 의정부 중추기관은 직접 비국(備局)에서 의논하여 처리하겠다고 하였다. 이에 대해 강력한 주택매매 규제를 실시했던 영조였지만, 자녀들에게는 규제 적용이 어려웠던 것으로 평가하며, 이로 인해 주변의 주택가격에 영향을 주었다고 주장한다(중앙일보, 2020).¹⁴⁾

부제학(副提學) 이종성(李宗城)이 상소하였는데, 대략 말하기를,
“사대부(士大夫)들 사이에 풍속(風俗)이 날로 변해져서 그 제택(第宅)으로 말하면 화려하게 짓고 담장을 높이 쌓아 토목(土木)으로 요사(妖邪)를 부리고, …… 옹주(翁主)가 사여(賜與)받은 저택 옆에는 여염집을 많이 사서 장차 개척(開拓)하여 집을 지으려 한다고 합니다.”

비답하기를,
“진달한 바는 소문의 잘못된 것이 없지 않지만 마음에 있는 생각을 숨김이 없으니, 내가 가상히 여긴다. 그 가운데 관계가 중대한 것은 신자(臣子)가 감히 경솔하게 의논할 바가 아니고, 그 나머지 일은 비국(備局)에 의논하여 처리케 하도록 하겠다” 하고, 이어서 차자를 궁중에 머물러 둘 것을 명하였다. _ 영조실록 38권, 영조 10년 8월 15일 무오, 1734년

14) 중앙일보(2020.07.12), “[팩넷] 강력 부동산 대책 낸 영조, 정작 딸은 집 마구 사들였다.”

‘여염집 탈취’ 다음으로 많이 검색되는 것은 ‘민가 철거’에 관한 내용이다. 민가 철거의 목적은 궁궐이나 왕족이나 공주의 집, 사찰, 과거시험장을 마련하기 위함이다. 물론 이에 대해 제 값을 치르라는 내용과 다른 집터를 제공하라는 내용도 함께 나타나고 있다.

의정 하연, 찬성 박종우·김종서, 참찬 정분·정갑손 등을 불러 이르기를,
 ‘장차 영웅 대군의 집을 짓기 때문에 먼저 이 법¹⁵⁾을 고치는 것이’ 할 것이니, 이제 장차 고칠 것인가, 아니면 예전대로 둘 것인가. …… 얼마 아니 되어 이현로(李賢老)가, 지리(地理)로 좋은 곳은 북부(北部)의 안국방동(安國坊洞)만한 데가 없다고 아뢰어, 드디어 집터를 정하여 인가(人家) 60여 구(區)를 헐었다._ 세종실록 122권, 세종 30년 12월 14일 병인, 1448년

윤면(尹沔)이 경혜공주의 집을 짓는 데 30여 개의 인가가 철거됨을 아뢰다._ 문종실록 7권, 문종 1년 4월 1일 기사, 1451년

처음에 임금이 창덕궁(昌德宮)의 후원(後苑)이 얇고 좁다고 하여 동쪽 원장(垣牆)을 넓혀서 쌓으려고 하였다. 이때에 이르러 선공 제조(繕工提調)에게 명하여 그 기지(基址)를 살펴서 정하게 하니, 주위의 둘레가 모두 4천 2백 척(尺)이고 그 안에 인가(人家)가 모두 73채였다. 명하여 2월까지 모두 철거(撤去)하게 하고, 그 집주인에게 3년 동안 복호(復戶)하여 주고, 한성부(漢城府)로 하여금 그들이 원(願)하는 바에 따라 빈땅을 절급(折給)하게 하였다._ 세조실록 27권, 세조 8년 1월 30일 을축, 1462년

임금이 승정원(承政院) 주서(注書) 유순(柳洵)을 영의정(領議政) 신숙주(申叔舟)의 집에 보내어 의논하기를,

“지금 원각사(圓覺寺)를 창건(創建)하고 인가(人家)의 기지(基地)를 철거(撤

15) 대군(大君)은 60간(間), 제군(諸君) 및 공주(公主)는 50간, 2품 이상은 40간, 3품 이하는 30간.

去)하는데, 1속(束)의 값을 처음에는 정포(正布) 1필(匹)에 준(准)하고, 재목(材木) 10간(間)을 전수(轉輸)하는 값을 쌀 2석(石)과 보리 1석(石)에 준(准)하고자 하였으나, 집터가 곧 시전(市廛)의 아주 요지(要地)이니, 내가 갑절로 3필(匹)이나 주려고 하는데 어떠한가?” 하니, 신숙주가 의논하기를,

“재목을 전수(轉輸)하는 값은 비록 주지 않아도 좋으나, 집터 같으면 곧 저자 사람들이 아침저녁으로 이권(利權)을 노리는 땅이니, 세 갑절로 하여 주는 것이 편하겠습시다. 만약 좌우 도랑가에 사는 사람들에게 그 체석(砌石)을 철거(撤去)하기를 허락한다면 혹시 무너질 우려가 있을까 두려우니, 신의 생각으로 철거하지 않도록 하여 수재(水災)를 막도록 하기를 청합니다” 하니, 임금이 그대로 따랐다.

기지(基址)의 값을 총계(總計)하니, 정포(正布)가 4천 4필(匹)이고, 재목을 나르는 값은 쌀이 수백 석(石)이고 보리가 1백여 석(石)이었다._ 세조실록 33권, 세조 10년 6월 15일 정유, 1464년

이번의 이 서벌궁의 역사는 실로 부득이한 데에서 나온 것으로, 이것은 하고 싶은 역사가 아니다. 다만 철거하는 민가의 주인들에게 각별히 알려서 그들로 하여금 조용히 옮겨가도록 하고 소요를 일으켜 나의 부덕을 더하지 말게 하라. 그리고 재목과 기와의 값을 일일이 분명하게 계산해서 속히 제공해 주라._ 광해군일기(중초본) 116권, 광해 9년 6월 27일 경신, 1617년

과거시험도 민간 철거의 원인이 되었다. 과거시험은 서울에서 실행되었고, 17세기 이후에는 응시자 수가 그 이전에 비해 급증했기 때문에 응시자들을 수용할 만한 과거 시험장을 확보하는 것은 시급한 문제가 되었다. 예조에서 여가를 철거하고 과거 시험장을 마련하는 과정에서 와가(瓦家) 79칸, 초가(草家) 45칸을 철거한다. 여가들은 (公基)에 집을 지은 것이기 때문에 터에 대한 보상 없이 집에 대한 보상을 하였다. 여가에 대한 보상으로 600~700금을 지불하고 철거하도록 결정하였다. 또한 과거시험장을 확장하는 과정에서 철거된 와가와 초가 100칸도 공기(公基)에 무단으로 세워진 주택들이었지만

보상을 하고 철거하였다. 이들 중 주택을 구하지 못한 주민은 개천 변에 움집을 짓고 살아야 하는 천상거민(川上居民)으로 전락되었다(원창애, 2006: 18-23).

경사 끝에 보이는 정시(庭試) 초시(初試)를 보였다. …… 그리하여 3개 소의 참가자가 도합 11만 1천 8백 38명이었고, 받아들인 시험지는 3만 8천 6백 14장이었다. 무과 1소는 훈련원(訓鍊院)에다 설치했는데 참가자가 1만 1천 5백 91명이었고, 2소는 모화관(慕華館)에다 설치했는데 참가자가 1만 50명이었으며 3소는 남소영(南小營)에다 설치했는데 참가자가 1만 4천 2백 50명이었다. 그리하여 3개 소 참가 인원이 도합 3만 5천 8백 91명이었다._ 정조실록 53권, 정조 24년 3월 21일 계유, 1800년

또한 광해군 시기에는 궁궐에 대지나 집터를 제공한 자에게 관직을 제수하는 기록이 있고, 다음 왕인 인조 때에도 유사한 기록이 있다. 대지의 제공에 감사의 전달 정도로 보이며, 궁궐은 공공성을 있기 때문에 현 시대의 기부채납에 해당할 것으로 판단된다.

정승택(鄭承澤)의 대지 1천 1백여 칸이 인경궁 후원에 들어갔으니 실직을 제수하라._ 광해군일기[중초본] 118권, 광해 9년 8월 12일 갑진, 1617년

침지 안덕인(安德仁)의 대지(堡地) 3백 34칸, 전 현감 심종(沈悤)의 대지 1백 50칸, 전 사과 안설(安濼)과 전 만호 고득종(高得宗)의 대지 1백 30칸, 전 현감 조호(趙浩)와 전 판관 인홍진(印弘珍)의 대지 1백 20칸, 전 현감 안광선(安光善)의 대지 1백 12칸, 전 서윤 윤기현(尹耆獻)의 대지 1백 5칸, 전 군수 이신원(李愼元)의 대지 99칸이 인경궁(仁慶宮)의 담장 안에 들어갔으니, 모두에게 가자하고 안덕인에게는 실직을 제수하라._ 광해군일기[중초본] 118권, 광해 9년 8월 12일 갑진, 1617년

거민에 대한 집터 제공 및 문권에 의한 가옥 매매 등의 내용도 확인할 수 있다. 문권(文券)은 땅이나 집 따위의 소유권이나 그 밖의 권리를 증명하는 문서를 의미한다. 문권이라는 용어는 고종 때에 이르러 검색되고 그 이전에는 입안(立案)¹⁶⁾¹⁷⁾이라는 용어를 사용했다.¹⁸⁾ 여말선초(麗末鮮初)의 과전법(科田法) 시행 당시에는 농지의 매매가 금지되었으나, 조선시대에 들어서는 합법적인 매매가 허용되었다(세종 6년 3월부터). 처음에는 공중에 관한 법적 기초가 없었으나 세종 7년 8월에 매매의 진위에 관해서 이웃동네 사람이 보증하면 '입안'을 발급받을 수 있도록 하고, 만약 이를 받지 않으면 그 농지를 관청에서 거두어들이도록 하였다. 이후 세종 23년부터는 입안을 받지 않아도 관청에서 거두어들이지 않게 되었고, 세종 27년부터는 매매 후 3년 내에 입안을 받도록 하였다. 이러한 제도는 경국대전(經國大典)에 이르러 자리를 잡게 되는데, 논밭과 가옥을 매매한 경우에는 15일이 지나면 계약을 해제할 수 없었으며, 계약체결일로부터 100일 이내에 소관 관서에서 매매에 대한 공증인입안을 받도록 하였다(류승훈, 2016). 순종 때에는 토지와 가옥의 증명 세칙을 게시 공포하였다.¹⁹⁾

내섬시의 전복(典僕)들은 본시(本寺)가 옮겨가는 곳으로 그대로 옮겨가 살

16) 토지나 가옥의 매매에 있어 권리가 이어져 내려 온 유래를 증명하는 문서가 소실된 경우 관에서 발급받는 증명서.

17) 조선시대에는 부동산을 매매할 때에 매매계약서(文記;明文) 자체가 권리증(權利證)이었으므로 여러 차례 계속하여 매매가 이루어진 경우에는 그 간의 계약서를 연대순으로 붙이거나 첩해져 있었기 때문에 거래의 수만큼 부피가 커지게 되었다. 따라서 자기의 권리를 입증하기 위해서는 권리가 이어져 내려온 유래를 입증할 수 있는 일체의 각종 문서를 가지고 있어야 했다.

18) 입안을 받으려면 법률로 정해진 수수료(작지: 作紙)를 납부하여야 했는데, 농지나 가옥의 면적에 따른 일정액의 백지나 쌀을 지불하여야 했다. 그런데 이러한 수수료의 부담이 과중할 뿐만 아니라 관에서도 규정을 벗어나 마구 징수하는 경우가 많이 발생하였다. 이러한 이유로 인해 입안(立案)제도는 잘 이용되지 않게 되었다(류승훈, 2016).

19) 조선왕조실록에서 '부동산' 용어는 고종 40년 1903년부터 검색되며, 총 6건이다.

게 하고, 다른 나머지 거민(居民)들이 들어가 살 곳은 동평관(東平館)의 옻터나 혹은 아무 곳의 빈터로 정하여 살게 하라고 도감에 말하라._ 광해군일기[정초본] 117권, 광해 9년 7월 15일 정축, 1617년

“도성 내 오부(五部)의 방(坊)과 리(里)의 호적에 올라있는 가호(家戶)는 각기 집문서가 있는데 이것이 돌아다니며 매매하는 증빙 자료가 되고 있습니다. 그런데 근래에 인심이 점점 야박해져 간사한 속임수를 부리는 일이 많이 일어나 혹은 문권(文券)을 위조하기도 하고 혹은 집안에서 훔쳐다가 저당을 잡히거나 헐값으로 팔아먹기도 하면서 꺼리는 바가 전혀 없습니다. 그리하여 본래 주인은 가만히 앉아서 자기 집을 잃게 되니, 송사가 그치지 않고 애달픈 하소연이 날마다 들려옵니다. …… 지금 이후로는 경상(卿相)의 집 이하 각방(各坊)의 모든 가호(家戶)에 한성부(漢城府)로 하여금 문권을 간행하여 일일이 나누어 주게 한 다음 이 문권이 아니면 감히 매매할 수 없다는 뜻을 정식을 만들어 시행하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, 윤허하였다._ 고종실록 30권, 고종 30년 2월 13일 병인, 1893년

법부령(法部令) 제14호, <토지와 가옥의 소유권 증명 규칙에 시행 세칙(土地家屋所有權證明規則施行細則)>을 게시 공포하였다._ 순종실록 2권, 순종 1년 7월 25일 양력, 1908년

② 택지

택지에 대한 검색 자료 수는 총 2889건이며, 가옥으로 검색한 결과와 내용상 중복되는 부분이 발견되곤 한다. 역대 왕별로는 연산군시대 112건으로 가장 많은 자료가 검색되었다. 다음으로는 광해군 20건, 고종 17건, 영조 10건 순이다.²⁰⁾ 택지에 대한 검색된 자료의 내용은 ‘집터’에 대한 내용이 주로

20) 태조(3), 태종(1), 세종(9), 성종(52), 연산군일기(112), 중종(35), 명종(7), 선조(1), 광해군 중초본(10), 광해군정초본(10), 인조(2), 효종(2), 현종(2), 현종개수(2), 숙종(6), 숙종보궐 정오(1), 영조(10), 정조(2), 고종(17), 순종(4).

나타나며, 그 내용은 가옥에서 주택의 규모에 내용과 마찬가지로 택지에서서는 집터의 규모에 대한 제한이다. 또한 철거된 인가에 택지를 지급하여 보상 및 불법 가옥에 대한 철거,²¹⁾ 외국인에게 토지매매 허락한 관리가 처벌받은 기록²²⁾ 등이 있다.

먼저 집터의 규모에 대한 내용을 보면, 건국 초기인 태조(4년)에 집터를 나누어 주는데, 이를 다시 조정하지는 상소에 대한 기록이 있다. 이는 택지부족이 원인이었고, 건국 초부터 토지부족이 있었음을 확인할 수 있다. 이 결과 1품 이상 35부, 6품 10부, 서민 2부 규모로 제한하였다.²³⁾

“전하께서 새로 도읍을 정함에 있어서 개성부(開城府)에 명하여 현직·퇴직 관리의 각품(各品)으로부터 서민에 이르기까지 집터를 나누어 주게 하였는데, 신 등의 소견으로는 진실로 옳지 못하옵니다. 지금 신도(新鄣)의 면적은 5백여 결(結)에 불과한데, 만약에 개성부에서 정한 대로 정1품에게 60부(負)를 주고 차차로 내려오면, 문·무관의 현직자도 골고루 줄 수 없거늘, 하물며 산관(散官)과 서민에게 주겠습니까? 원하옵건대, 유사(攸司)에 명령을 내리어 다시 부수(負數)를 정하여 최고 3, 40부를 지나지 않게 하면 모두 유감이 없고, 각각 살 땅을 얻을 수 있을 것입니다” 임금이 윤허하였다. _ 태조실록 7권, 태조 4년 1월 14일 기유, 1395년

철거된 인가에 택지를 지급하여 보상하라는 기록이 있다. 이 내용을 좀 더 살펴보면, 당시 도성 안에는 사람이 많고 땅은 부족했다는 기록이 곳곳에 보이고 있으며, 이로 인해 송사의 다툼이 다수 발생되었던 것으로 보인다. 이

21) 도성의 산 밑에 불법으로 집을 짓는 것을 한성부가 미리 대처하도록 하게 하다(중종실록 16권, 중종 7년 윤5월 19일 1512년).

22) 외국인이 토지를 사도록 허락한 삭주 군수 정익용을 징계하도록 하다(고종실록 43권, 고종 40년 6월 17일 1903년).

23) 이후 경국대전에는 1품 이상 30~25부, 2품 15부, 4품 10부, 6품 10부, 서민 2부 규모의 기록이 있다.

렇게 땅이 부족하다 보니 철거된 인가에 대한 보상책에서도 가장 가난한 사람을 우선하여 보상하라 그리고 공지를 백성들을 위하여 사용하라는 내용이 있다. 현재의 주거복지 정책과 비교할 수 있는 기록으로 보인다.^{24) 25)}

도성 안에 사람은 많고 땅은 비좁아서 대체로 집터를 받고자 하는 자는, 딴 사람이 일찍이 받은 땅을 혹 빈 터라 하며 혹 집 짓고 남은 땅이라 하여, 백단(百端)으로 다투어서 송사가 끊어지는 날이 없습니다. _ 세종실록 24권, 세종 6년 4월 18일 계해, 1424년

“동대문 밖과 수구문(水口門) 밖의 개천 하류 이북의 땅을 동부(東部)에 부속시켜 이방(二坊)으로 나누어 숭신(崇信)·창인(昌仁)이라 이름하고, 이남을 남부(南部)에 부속시켜 또한 이방으로 나누어 예성(禮盛)·성신(誠身)이라 이름하고, 집터를 원하는 자는 규정에 의하여 분할하여 주소서” 하니, 그대로 따랐다. _ 세종실록 26권, 세종 6년 11월 14일 을유, 1424년

“경중(京中)에는 속공(屬公)된 집의 수(數)가 적은데, 광릉(光陵)·창릉(昌陵) 근방에는 철거한 인가가 매우 많으므로 모두 보상하기가 어려우니, 그 가운데 가장 가난한 자를 골라서 먼저 주게 하라” 하였다. _ 성종실록 5권, 성종 1년 5월 9일 병술, 1470년

4. 조선왕조실록의 주택정책 분석 및 시사점

앞장에서 조선왕조실록에 기록된 부동산 관련 내용을 검색하여 살펴보았다. 부동산정책과 관련하여 부합하는 내용도 있었지만 그렇지 않은 내용도

24) 민가 철거의 내용은 '가옥'에서 이미 다루었다.

25) 소개된 내용 외에 연산군일기 51권, 연산 9년 11월 6일(1504년), 연산군일기 54권, 연산 10년 7월 20일(1504).

다소 포함되어 있다. 이 장에서는 실록을 근거로 현대 부동산정책의 문제점 및 고민과 연계하여 시사점을 찾는 것에 초점을 두고자 한다.

조선시대 주택관련 가장 큰 고민은 인구수에 비해 부족한 택지와 주택에서 시작됨을 알 수 있다. 이러한 기록을 곳곳에서 확인할 수 있다. 이런 고민과 문제는 현 세대를 살고 있는 지금도 다를 것이 없고 매우 흡사하여 이는 시대를 초월하여 발생하는 문제로 판단된다. 그렇다면 조선시대 인구와 주택 수를 먼저 살펴보고 부동산 정책에 대한 논의를 해야 할 것이다.

1) 주택재고 및 인구증가에 따른 정책

(1) 조선시대 가구수 및 인구²⁶⁾

조선왕조실록의 호구(戶口)조사에 대한 기록은 태종(4년)을 시작으로 12회 검색되었다. 이중 전라도와 경상도의 호구 조사내용만 기록한 인조(23년) 때의 기록을 제외하면 총 11회로 파악된다. 기록에는 경성5부²⁷⁾ 또는 전국 팔도로 각각 한정하여 조사한 경우와 경성5부, 전국팔도를 포함한 조사로

26) 실록의 내용은 제3장의 “(1) 호구(戶口): 가구수 및 인구” 참조.

27) 경성5부의 범위를 표기한 기록을 통해 그 범위를 확인 할 수 있다(세종실록 148권, 지리지 경도 한성부. http://sillok.history.go.kr/id/kda_400020).

- 동부(東部) 12방(坊): 숭신(崇信)·연화(蓮花)·서운(瑞雲)·덕성(德成)·숭교(崇教)·연희(燕喜)·관덕(觀德)·천달(泉達)·흥성(興盛)·창선(彰善)·건덕(建德)·인창(仁昌)
- 남부(南部) 11방(坊): 광통(廣通)·호현(好賢)·명례(明禮)·대평(大平)·훈도(薰陶)·성명(誠明)·낙선(樂善)·정심(貞心)·명철(明哲)·성신(誠身)·예성(禮成)
- 서부(西部) 8방(坊): 인달(仁達)·적선(積善)·여경(餘慶)·황화(皇華)·양생(養生)·신화(神化)·반석(盤石)·반송(盤松)
- 북부(北部) 10방(坊): 광화(廣化)·양덕(陽德)·가회(嘉會)·안국(安國)·관광(觀光)·진장(鎭長)·명통(明通)·준수(俊秀)·순화(順化)·의통(義通)
- 중부(中部) 8방(坊): 징청(澄淸)·서린(瑞麟)·수진(壽進)·건평(堅平)·관인(寬仁)·경행(慶幸)·정선(貞善)·장통(長通)
- 성저십리(동쪽은 양주(楊州) 송계원(松溪院) 및 대현(大峴)에 이르고, 서쪽은 양화도(楊花渡) 및 고양(高陽)덕수원(德水院)에 이르고, 남쪽은 한강 및 노도(露渡)에 이른다)

〈표 4〉 경성5부 주택재고 및 인구변화

구분	1428	1672	1717	1738	1750	1756	1798	1835
호(戶)	16,921	24,800	34,191	35,576	34,652	38,108	44,945	45,646
증감률(%)	-	46.6	37.9	4.1	-2.6	10.0	17.9	1.6
인구	103,328	192,154	238,119	194,432	180,090	197,452	193,783	203,901
증감률(%)	-	86.0	23.9	-18.3	-7.4	9.6	-1.9	5.2
호당인구수	6.11	7.75	6.96	5.47	5.20	5.18	4.31	4.47

출처: 조선왕조실록의 기록을 근거로 작성.

구분할 수 있다. 이를 근거로 작성한 현재의 서울에 해당하는 경성5부의 가구 수와 인구 변화추이를 집계하였다. 1428년 가구는 1만 6921호, 인구 10만 3328명이며, 1672년 가구는 2만 4800호, 인구 19만 2154이다. 가구가 7000여 호 증가한 반면 인구는 약 90만 명이 증가하였다. 비교 시점이 약 200년 차이가 있지만 인구수 증가율(86.0%)에 비해 가구 수 증가율(46.6%)이 훨씬 낮음을 확인할 수 있다. 물론 비교의 한계가 있다고 판단되어 가구당 인구수로 비교해 보았다. 1428년 6.11명, 1672년 7.75명으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 가구 수와 주택 수는 다른 개념이기는 하지만 주택 수에 대한 자료를 찾지 못해 가구 수를 주택 수로 가정할 경우 주택재고의 부족이 심각함을 유추할 수 있다.

그 이후에는 인구감소가 나타나 주택재고 문제는 다소 완화되고 있지만, 고동환(1998)은 1657년 8만 572명에서 1669년 19만 4030명으로 짧은 기간에 인구가 급증하였고, 이것이 조선의 도시문제 발생 원인이라고 주장한다.²⁸⁾

(2) 주택 및 택지의 부족 관련 기록

도성에 사람이 많고 택지가 부족하다는 기록은 세종실록(세종 6년)을 통해 확인할 수 있다. 이로 인해 남의 땅을 차지하려는 과정에서 송사의 다툼이

28) 이는 「조선왕조실록」, 「일성록」, 「탁지지」, 「증보문헌비고」을 바탕으로 인구증감추세를 분석하였다.

있음을 기록하고 있다. 또한 중종(7년)에도 땅이 얼마나 귀한지에 대한 표현으로 ‘한치의 땅이 금과 같다’고 표현되고 있다. 한편 세종(13년)에 신분에 따라 주택규모 제한을 두고 있다. 이는 신분체계에 의한 것이기도 하지만 이 역시 대지와 주택의 부족에서 비롯되었다고 할 수 있다. 신분 및 지위를 이용해서 남의 집을 빼앗아 집의 규모를 확대하는 것을 막겠다는 정책적 판단으로 보인다.²⁹⁾

도성 안에 사람은 많고 땅은 비좁아서 대체로 집터를 받고자 하는 자는, 만 사람이 일찍이 받은 땅을 혹 빈 터라 하며 혹 집 짓고 남은 땅이라 하여, 백단(百端)으로 다투어서 송사가 끊어지는 날이 없습니다._ 세종실록 24권, 세종 6년 4월 18일 계해, 1424년

국도(國都)가 설치된 지 백여 년이 되어 거주하는 사람이 조밀하므로, 성 안은 한치의 땅이 금과 같습니다._ 중종실록 16권, 중종 7년 윤5월 19일, 1512년

“대소 신민의 가옥이 정한 제도가 없어, 이로 말미암아 서민의 가옥은 참람하게도 공경(公卿)에 비기고 공경의 주택은 참람히 궁궐과도 같아서, 서로 다투어 사치와 화미(華美)를 숭상하여, 상하가 그 등위(等位)가 없으니 실로 온당하지 않은 일이다. 이제부터 친아들 친형제와 공주는 50간(間)으로 하고, 대군(大君)은 <이에> 10간을 더하며, 2품 이상은 40간, 3품 이하는 30간으로 하고, 서민은 10간을 넘지 못할지며, 주춧돌을 제외하고는 숙석(熟石)을 쓰지 말 것이다. 또한 화공(花拱)과 진채(眞彩)·단청(丹青)을 쓰지 말고 되도록 검소·

29) 한편 궁 가까이 살자 출퇴근 시간을 줄이고자 하였지만 수많은 사람을 수용하기에는 궁궐 주변 집들은 너무 적어 부족하였다. 이런 현실을 반영해 조선 전기에 전세가 시작되었다는 주장이 있다. 또한 궁궐 옆 저택에 살던 재상이 실각해도 당장 집을 팔 필요가 없었다. 시간이 지나 다시 임용되거나 아들이나 손자가 관리가 될 수도 있는 만큼 때를 기다리기에 좋았다. 이 역시도 바로 전세가 있었기에 가능하였다고 한다(서울신문, 2017.11.27. “[역사 속 행정] 영조 부동산 대책이 주는 교훈”). 이 기록과 관련된 내용을 실록에서 찾지 못하였다.

간략한 기풍을 숭상하되, 사당(祠堂)이나, 부모가 물려준 가옥이나, 사들인 가옥, 외방에 세운 가옥은 이 제한을 받지 않는다” 하였다. _ 세종실록 51권, 세종 13년 1월 12일 정축, 1431년

(3) 인구증가 및 주택재고 부족에 따른 실행정책

① 강제이주

태조는 한양으로 천도 후 전·현직 관리는 물론 서민에게도 각각 집터를 나누어 주었다. 다만 각품(各品)에 따라 달리 정하였다. 정1품은 35부(負), 이하 한 품에 5부씩 내려 6품에 이르러 10부, 서민은 2부씩이다.³⁰⁾ 또한 태조 4년 “한양부(漢陽府)를 고쳐서 한성부(漢城府)라 하고, 아전들과 백성들을 견주(見州)로 옮기고 양주군(楊州郡)이라 고쳤다”.³¹⁾ 이는 개성에서 이주한 지원세력을 위한 공간 창출로 이전에 한양에 살던 이들은 강제이주하게 한 것이다. 양반이나 고위 관직자가 아닌 하급관리인 아전들과 백성들이 그 대상이 되었던 것이다. 또한 고동환(2007: 365)의 주장에 의하면, 도성 내부에 거주하는 주민은 국인(國人)으로 인식되고, 성 밖 성저십리 주민은 서민(庶民)으로 차별받고 원래부터 한양에 거주하던 원주민으로 성 축조 과정에서 대부분 쫓겨났다고 주장한다. 현 시대에서도 공간 확보 차원이나 도심인구의 분산을 목적으로 추진되고 있는 정책과 유사하다.

② 무허가 주택 철거로 택지 마련

택지가 부족함에 따라 도성 내에도 도로나 공한지에는 무단으로 주택들이 들어서서 사례가 많았다(원창애, 2006:23). 이에 연산군(9년)은 무허가 가옥을 모두 철거하게 했다. 이 전교에 의해 철거된 민가는 143 채였다.³²⁾ 이는 성

30) 태조실록 7권, 태조 4년 1월 14일 기유 2번째 기사 1395년 명 홍무(洪武) 28년.

31) 태조실록 7권, 태조 4년 6월 6일 무진 1번째 기사 1395년 명 홍무(洪武) 28년.

32) 수리 도감 제조(修理都監提調) 영의정 유순(柳洵) 등이 혈은 집의 수를 서계(書啓)하기를, “사섬시동(司贍寺洞) 이문(里門)부터 흥덕동(興德洞) 어귀까지 70집, 흥덕동 어귀부터 동

내 인구가 증가하여 대지가 부족해지자 택지를 확보하기 위한 자구책이었다.

금하는 한계(禁限) 안에 집 짓는 것을 관리가 금하지 않기 때문에 법을 범하는 자가 많게 된 것이다. 상소에 ‘성 안의 한 치 땅이 한 치의 금같이 귀하다’ 하였는데, …… 전교하기를, “급속히 철거하라” 하였다.(1번째 기사)

전교하기를, “대궐 안이 내려다보이는 곳과 담 밑의 인가를 내일부터 철거하기 시작하여 그믐까지 다 철거하라” 하였다(3번째 기사)_ 연산군일기 51권, 연산 9년 11월 17일 경진, 1503년

③ 다주택 금지

성종(12년)은 재상들이 집을 두 채씩이나 보유함에 따라 서민들이 거주할 집이 없는 폐단을 지적하며, 한 채로 살다가 적장자에게 상속하면 충분하고, 차남 이후부터는 혼인 후 스스로 집을 짓게 하면 될 것이라는 의견을 제시하였다. 이 당시에도 다주택에 대한 사회적 문제가 있었던 것으로 추정되며, 특히 고위공직자들의 다주택 문제는 현재와 크게 다르지 않음을 기록을 통해 확인이 가능하다. 이러한 정책은 고위공직자의 다주택의 문제이기도 하지만 이로 인해 도성안의 주택재고의 확보라는 판단도 함께 작용했을 것으로 분석된다,

임금이 말하기를, 듣건대 ‘소격서(昭格署) 앞에 정효상(鄭孝常)의 집이 두 채나 있으며, 재상(宰相)들이 서로 다투어 두 채씩 짓기 때문에 소민(小民)들이 성중(城中)에 거접(居接)089) 할 수 없다’ 하니, 그 폐단이 작지 않다. 한 채만 지어서 살다가 적장자(嫡長子)에게 전하여 주면 충분할 터이고, 중자(衆子)³³⁾는 장가들어 스스로 집을 짓게 하여야 할 것이다._ 성종실록 125권, 성종 12년

소문 북쪽까지 23집, 함춘원(含春苑) 담 밖부터 사십시 남쪽 돌담까지 50집입니다”(연산군 일기 54권, 연산 10년 7월 13일(1504년).

33) 맏아들 이외의 모든 아들.

1월 27일, 임인, 1481년

한편 집짓기를 청원하고도 3개월 동안 집을 짓지 않으면 청원을 취소하는 정책이 있었다. 집터를 확보해 놓고는 집을 짓는 것을 지연하다가 다른 사람이 신고를 내면 먼저 신고하였다는 주장에 대해 제제를 가하는 정책이다. 이는 집을 짓겠다고 집터만 확보한 자들의 기회를 박탈하고 다른 사람에게 기회를 부여함으로써 주택공급을 확대하려는 의도였던 것으로 보인다.

“빈 땅에 집을 짓겠다고 청원을 한 자가 여러 달이 되어도 허가한 문서를 받지 않고 있다가 다른 사람이 다시 청원함에 미처서는 대개가 먼저 신고를 냈고 말을 하오니, 청컨대 지금부터는 청원한 후 3개월이 지난 자는 집을 짓지 않는 것으로 인정하는 예에 따라 다른 사람에게 옮겨 주게 하소서”

하니, 그대로 따랐다. _ 세종실록 43권, 세종 11년 3월 11일 정사, 1429년

④ 도시확대

주택재고 및 택지 확보를 위한 정책으로 무허가 주택을 철거하여 택지를 확보하거나 관직자의 다주택 금지만으로는 근본적인 대책이 될 수 없었을 뿐만 아니라 택지 확보 물량에도 한계가 있을 수밖에 없다. 결국 도시 확대라는 도시계획적 성격의 정책을 시행하게 된다. 10만 명의 거주인구를 예상하고 계획된 도시에 점차 인구가 증가함에 따라 도시공간의 확대는 불가피한 선택이었다(고동환, 2007: 43).

우선 한성은 동서남북 사대문 안쪽이 전부였다. 그 좁은 도시로 사람들이 모여들자 세종(6년)때 동대문 바깥 쪽 수구문(水口門)에 새로 택지를 만들어 사람들에게 공급하라는 제안에 따라 정책을 수행하게 된다(이근호, 2004: 51).

“도성 안에 사람은 많고 땅은 비좁아서 대체로 집터를 받고자 하는 자는, …… 동대문 쪽 수구문(水口門) 바깥에 있는 집 짓기에 적당한 곳을 남대문 바깥 반석방(盤石坊)·반송방(盤松坊)의 예(例)에 의거하여, 본부(本府)에서 호

조와 함께 살피, 한계와 동리 이름을 정해서 집 없는 사람에게 떼어 주기를 청합니다.”

하니, 그대로 따랐다._ 세종실록 24권, 세종 6년 4월 18일 계해, 1424년

영조(3년) 때에는 급속한 도시화로 성내 대부분의 산이 개간되었고(최완기, 1996), 인구가 날로 늘어서 도성 밖에는 무덤 쓸 자리도 없다고 한탄한다는 기록이 있다(김홍순, 2009: 52), 이에 영조는 도성민들의 상언에 따라 도성의 금표를 개정할 것을 명하게 된다.

도성(都城)의 금표(禁標)를 개정할 것을 명하니 도민(都民)들의 상언(上言)을 따른 것이다. 당초 서울의 금표는 십 리를 한정으로 하여 동·서·남·세·도(道)는 모두 하천(河川)으로 경계를 삼고 북쪽은 산등성이를 경계로 삼아 저서령(猪噬嶺)에서부터 연서(延曙)의 돌곶이고개(石串峴)에 이르기까지 두 내가 합류하는 곳으로 경계를 정했는데, 이때에 이르러 도성의 백성들이 웅암(翁巖)의 서쪽 모래내[沙川]로 경계를 삼아 달라는 청을 하였으니, 대개 그곳에 잇대어 장사지내기[繼葬] 위함이였다. 임금이 묘당에 품쳐토록 하니, 대신과 여러 신하들이 모두 그것의 불가함을 아뢰었는데, 임금이 말하기를,

“근래 인구가 많이 불어나 서울 근교에는 한 조각의 노는 빈 땅이 없다. 지금 백성들이 원하는 대로 해주면 나라의 은택이 백골(白骨)에게도 당연히 미치는 것이니, 모래내를 경계로 삼도록 허락하라” 하였다._ 영조실록 11권, 영조 3년 5월 25일 경진, 1727년

2) 주택관련 세제정책

조선왕조실록의 기록에 재산세 성격의 세금을 부과하였던 것으로 추정된다. 태종대에 가대세(家代稅), 가기세(家基稅)라는 내용이 있다. 기록에 의하면, 가대세(家代稅)는 “경중(京中)의 각호(各戶)로 하여금”이라는 내용으로 보아 한성부에서 부과하던 세금으로 보이며, 가기세(家基稅)는 세금 부과에 대

한 대신들의 논의에서 하윤이 “집터에 대하여 세를 받는 것은”이라고 표현하고 있다. 실록의 국역본 주(註)에서도 서울의 집터(家基)에다 해마다 매기는 세금이라고 하고 있다. 결국 가대세(家代稅), 가기세(家基稅)는 집터에 부과되는 세금으로 각각 별도로 부과한 것이 아니라 동일한 세금을 의미하는 것으로 보인다.

“옛날의 조용조(租庸調)의 법에 의하여 경중(京中)의 각호(各戶)로 하여금 가대세(家代稅)를 저화(楮貨)로 바치게 하되, 그 복수(卜數)를 헤아려서 차등 있게 하소서.” 임금이 그대로 따랐다. _ 태종실록 24권, 태종 12년 7월 3일 병술, 1412년

하윤이 말하였다. “이제 하나의 법[一法]을 제정하여 마땅히 만세(萬世)에 전하여야 합니다. 집터에 대하여 세를 받는 것은 전(傳)의 기록에 실려 있지 아니하고, 중국에서도 포백에 대하여 세를 받는 일은 없습니다. 조정(朝廷)에서 방금 사용하고, 또 저화의 법을 쓰는데 도움이 되는 것은 취하지 않을 수도 없습니다.” …… 이튿날 임금이 여러 판서(判書)에게 ‘어제의 하윤의 의논’을 가지고 말하니 모두 함호(含糊)하고 대답하지 못하였는데, 오직 박신만은 마땅히 거두어야 된다고 힘써 말하였다. 임금이 이 말을 옳게 여기어 마침내 포백세와 가기세를 모두 거두도록 명하였다. _ 태종실록 29권, 태종 15년 6월 17일 임오, 1415

가대세(家代稅), 가기세(家基稅)가 집터에 대한 세금이라면, 가옥세(家屋稅)는 가옥의 소유에서 생기는 수익에 대하여 부과하는 수익세이다. 이는 실제로 그 수익의 유무와 관계없이 가옥을 소유하고 있다면 모든 가옥에 과세하며 1909년 2월 가옥세법을 공포·시행하게 된다.³⁴⁾ 살림살이를 하는 집을 표준으로 하여 집집마다 징수하던 지방세인 호세(戶稅)의 비과세지역인 도시

34) 순종실록 3권, 순종 2년 2월 8일 양력 3번째 기사 1909년.

의 가옥에 대하여 과세하였다.³⁵⁾ 따라서 이 지역은 가옥세만을 부과되었고 호세는 부과하지 않았다(한국민족문화대백과사전).

한편 성종(15년)때 행랑세(行廊稅) 좌고세(坐賈稅)라는 세목이 있었다, 행랑세(行廊稅)는 서울의 큰 거리 양쪽에 각 주비전(注比塵)³⁶⁾을 세워 물건을 팔게 하였는데, 이때 점포를 빌려 주고 거두어들이던 세금이며, 좌고세(坐賈稅)는 서울 종로에 밀집하여 있던 육의전(六矣塵)같이 관유 건물(官有建物)을 빌어 앉아서 하는 장사에게서 거두던 세금이다. 그런데 이 세목은 세금이라기보다는 임대료라 해도 무방할 듯하다.

공조 판서(工曹判書) 권찬(權攢)·참판(參判) 홍이로(洪利老)·참의(參議) 임수창(林壽昌)이 와서 아뢰기를,

“전일 본조(本曹)를 시켜 행랑세(行廊稅)를 받아 기와를 구워서 민간에 나눠 주게 하였으나, 행랑세가 모자라고 또 일을 감독할 자가 없으니, 신들의 생각으로는 전례에 따라 중(僧)들을 시켜 기와 굽는 일을 맡아 보게 하고, 또 좌고세(坐賈稅)를 보태어서 주는 것이 어떠할까 합니다.”

하니, 전교하기를,

“중들은 일을 맡아 볼 수 없다. 좌고세는 호조(戶曹)로 하여금 의논하여서 아뢰도록 하라” 하였다. _ 성종실록 168권, 성종 15년 7월 13일 정유, 1484년

당시의 주택관련 세제는 지방재정 충당을 위한 지방세로 판단되며, 현 시대에 부과되는 종합부동산세 또는 양도차익세 등의 성격을 지닌 세제는 기록에서 찾지 못하였다. 당시 세제의 구성은 주택보다는 토지중심이었기 때문으로 분석되며, 가대세(家代稅), 가기세(家基稅)도 집터에 대한 세금도 실제 토지에 대한 세금이라 할 수 있다. 다만 가옥세는 이와는 다소 다른 성격이 다르지만 1909년에 비로서 부과되었을 뿐 조선시대 전반에 걸쳐 부과되

35) 가옥세는 1961년 재산세가 신설되며 폐지할 때까지 유지하게 된다.

36) 조선 시대에 서울에 있던 백과전 가운데에서 으뜸가던 시전(市塵). 여섯 혹은 여덟씩이었으므로 육주비전, 팔주비전 따위로 불리었다.

었던 것이 아니다. 따라서 이를 조선시대 세제의 중심적 특성으로 분류하기는 어려움이 있다.

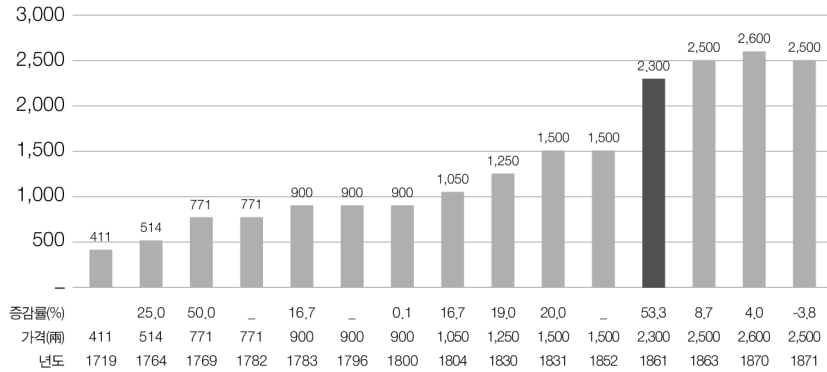
3) 주택가격 및 거래 관련 정책

(1) 주택가격

실록에는 주택가격에 대한 내용은 적지만 그래도 그 기록의 검색이 가능하다. 하지만 그 내용에 있어서는 주택가격에 영향을 미치는 가옥이나 대지의 크기 또는 위치, 제반적인 상황에 대한 기록이 기술되어 있지 않아 주택가격을 추정하기는 쉽지 않다. 예컨대 누구의 집이 또는 대군이나 옹주의 집이 면포 몇 필 등으로만 기록되어 있다. 이정수·김희호(2006: 21)의 연구에서도 이점을 지적하고 있다. 그러나 15세기 중엽경 중간 정도 수준의 집값이 면포 약 353에서 603필 정도이었으나, 16세기 중·초반경에는 최소 수천 필에서 최대 1만 5000필까지 기록됨을 근거로 15세기에 비해 집값이 급격히 상승했다고 유추하고 있다. 이는 불완전하게 주택의 가격이 급등하였다고 추정하였으나, 앞에서 서술한 인구 증가 및 주택재고와 택지의 부족은 필연적으로 주택가격에 영향을 미칠 수밖에 없으며, 그 결과 가격이 급등하였다고 분석된 것과 일치한다고 할 수 있다.

한편, 조선후기 한성부 중부 장통방의 가옥의 매매에 대한 연구(양진석, 2008)에서는 실록과 다르게 동일 주택이 장기간 거래가 이루어지고 있는 자료를 근거로 당시의 주택가격의 변화 추이를 추정하였다. 이 연구에서는 가격의 변화가 신축, 증축 등으로 동일 주택의 가격이 증가하는 과정을 보여주고 있다. 전반적으로 안정적이면서도 상당히 높은 증가율 보인다. 그러나 일정 시기(1861년)에 가격이 급등하고 있는데, 가옥 자체의 기능적 가치의 상승으로 인한 요인보다는 주변 요인이 크게 작용하였다는 결과를 도출하였다. 당시 주택가격 급등에 대한 조정의 정책에 대한 기록을 찾을 수 없다. 다만 당시 한성부의 여러 여건상 주택의 가격이 급등하는 것은 불가피한 상황으로 판단되며, 현 시기에서 나타나는 현상과 유사하다.

〈그림 2〉 장통방 정만석계 소재 가옥의 매매가 추이 분석



주: 1719~1783면 까지의 가격 단위는 丁銀子, 1800년이후는 兩. 이를 兩으로 환산한 가격 (1丁銀子 = 2,57兩).
출처: 양진석(2008) 연구를 근거로 재작성.

(2) 주택거래

주택 거래가격 등에 대한 내용도 실록에서는 구체적인 기록이 발견되지 않아 그 실상을 파악하기는 어렵다. 가옥에 대한 법적인 조항들은 「경국대전」에 전택(田宅)이라 하여 소송 시에 토지와 같은 규정이 적용되고 있었고, 가옥의 매매를 증명하는 문서들도 토지문서와 동일했던 것으로 보인다(양진석, 2008: 37).

매매당사자간 다루어진 문서의 종류에는 가옥문기(家屋文記), 소지(所志), 소사(招辭), 입지(立旨), 입안(立案) 등이 있었다. 그런데 이들의 역할은 조금씩 차이를 장통방 정만석계의 자료에서 확인할 수 있다. 양진석(2008) 연구에 의하면, 소지를 접수한 후 증인과 집필(執筆, 문서작성자)이 거래사실을 증명하는 소사(招辭)가 만들어졌고, 이를 근거로 다시 입지(立旨)를 내어주는 절차를 통해 가옥을 자신의 것으로 확실히 하는 근거를 마련하였다. 그러나 이에 그치지 않고 다음 매입한 자는 이런 문기를 근거로 입안(立案)을 신청하였다. 물론 이러한 조치는 거래를 규제하겠다는 의미보다는 문서위조 등의 폐단을 방지하려는 것으로 분석된다. 그러나 자신의 소유권을 더욱 확고하게 하려는 이러한 절차가 있음에도 불구하고 문서위조나 노비들의 농간 등

으로 집을 차지하려는 경우가 다수 나타나 이런 폐단에 대한 조치가 필요했던 것으로 보인다(현종 1년 아래의 기록 참조). 이 중에는 현시대와 비교할 만한 특이한 사항이 있다. 당시 거래문서에는 ‘거래사유’와 ‘집값’을 표기하도록 하였다는 것이다(양진석, 2008: 39). 거래사유는 거래사실을 입증하려는 목적이었으나 현시대에는 도입되지 않은 제도이다. 하지만 임장활동 시 매수인은 항상 ‘왜 팔려고 하세요?’라는 질문을 하는 것을 보면 이 역시 정확한 정보를 위해 필요한 것이 아닌가도 싶다. 반면 주택가격 표기는 현재 시행하고 있는 제도로 정보의 비대칭성을 완화하여 주택가격의 안정을 목적으로 하고 있다. 당시에 사유가 어찌되었든 이러한 제도를 시도하였던 점에서 시사하는 바가 있다.

“바라건대 가옥·전지 등에 대하여 관이 확인하는 법을 거듭 밝히시어, 간악한 백성들이 백문서(白文書)를 위조하는 폐단을 막으소서” 하여, 상이 그대로 따랐다. _ 현종실록 2권, 현종 1년 1월 25일 신사, 1660년

4) 사산금표(四山禁標)을 통한 개발억제 정책

조선왕조는 왕조 초기부터 성 밖 지역을 그린벨트와 같은 개념의 도성의 보호막으로 상정하고 사산금표(四山禁標)를 세워 개발과 시가지의 확장을 금하였다. 심지어 도성 주위 사산에서 매장·채석·벌목 등의 행위를 금하였고, 나무뿌리, 흙, 돌의 채취도 금지되었다. 필요한 자재는 도성 10리(城底十里) 밖에서 들여오도록 하였다(김홍순, 2009: 52). 그러나 이러한 정책도 인구의 증가와 택지의 부족으로 결국에는 도시확대의 명분에 밀려 지속하지 못하게 된다. 현 시대 주택공급을 확대하려는 명분으로 그린벨트(GB)를 해제하려는 정책과 크게 다르지 않아 보인다.

“국초(國初)부터 도성(都城) 안팎에 집을 짓는 자가 10리 밖에서 돌을 가져 오고 감히 10리 안에서 가져오지 못한 것은 나라에 금령(禁令)이 있어서 사람

들이 법을 두려워하기 때문인데, 근래 두모포(豆毛浦) 가에서는 궁가(宮家)에서 바야흐로 돌을 캐고 사가(私家)에서도 캐는 자가 있다 하니, 나라의 금령이 행해지지 않는 것을 여기에서 볼 수 있습니다.

신이 듣건대, 지가(地家)에서 말하기를 ‘수구(水口)의 돌 하나는 만산(萬山)에 해당한다’ 하는데, 이곳은 바로 도성의 수구입니다. 한 덩이의 돌도 더욱이 캐서는 안 되니, 한성부로 하여금 엄하게 금지하도록 하소서.”

하니, 상이 따랐다. 궁가는 곧 인평 대군(麟坪大君)이다. _ 인조실록 50권, 인조 27년 3월 23일 임오, 1649년

“근래 인구가 많이 불어나 서울 근교에는 한 조각의 노는 빈 땅이 없다. 지금 백성들이 원하는 대로 해주면 나라의 은택이 백골(白骨)에게도 당연히 미치는 것이니, 모래내를 경계로 삼도록 허락하라” 하였다. _ 영조실록 11권, 영조 3년 5월 25일 경진, 1727년

5. 결론

최근 부동산정책에 대한 발표와 비판의 내용을 보면서 과연 어느 누구의 논리가 맞는지에 대한 고민과 답답함이 있다. 혹자는 정책은 정치라고 정의하기도 한다. 아주 틀린 말은 아닌 듯하다. 정부의 정책이 정치적 논리 없이 실현함에는 현실적으로 매우 어려운 상황이니 만큼 일정 부분은 이해하고도 남는다. 하지만 이 시점에 정책은 과연 누구를 위함인지에 대해 생각할 필요가 있다. 단, 시장에서 할 수 없는 또는 수익이 안 되어 공공에서 할 수 밖에 없는 내용에 대한 접근으로 한정해야 한다. 정책이라 하여 무한정 개입을 허용하는 것은 아니기 때문이다. 이러한 배경을 가지고 연구를 시작하였다.

이 연구의 목적은 조선시대에는 과연 어떤 논리가 있었고, 그렇게 실행한 정책은 어떤 정책일가에 대해 왕조실록에서 기록된 내용을 분석하여 현 시대의 정책과정 및 내용에 대한 교훈과 시사점 도출을 목적으로 한다. 그 결

과 조선시대는 건국 초기부터 인구의 증가와 택지 및 주택 부족이 심각하였던 것으로 분석되었다. 이는 실록에 기록된 인구와 주택 데이터와 참고문헌을 통해서도 확인할 수 있었다. 실록의 기록에는 “도성 안에 사람은 많고 땅은 비좁아서”, “성 안은 한 치의 땅이 금과 같습니다” 등의 내용이 곳곳에 있다. 이에 대한 대안으로 도성안의 인구를 강제이주시키거나, 무허가 주택을 철거하여 택지를 마련하였다. 또한 다주택 소유를 금지하는 규제도 있었다. 물론 이는 고위공직자에 한정하기는 하지만 이런 내용이 사회전반에 확대되었을 것으로 추측된다. 이러한 정책에도 인구증가와 주택재고 부족을 해결하지 못함에 따라 도성 중심의 조선이 성 밖으로 도시를 확대하는 정책을 추진하기도 하였다. 현재 서울의 경계를 확대하거나 수도권의 신도시 건설 등이 이와 같은 맥락의 정책으로 보인다.

또한 주택 관련 세금도 있었던 것으로 기록에서 확인하였다. 조선은 토지를 근간으로 하는 농경사회이기 때문에 보니 토지에 대한 전제(田制)를 기본으로 하고 있다. 그런 이유로 주택에 대한 세금관련 내용은 많은 기록이 있지는 않다. 당시 집터에 부과하는 가대세(家代稅)와 가기세(家基稅)가 존재하였다. 그렇다고 지금처럼 주택거래나 투기에 대한 대응으로 정책을 추진한 것은 아니다. 실제 가옥의 소유에서 생기는 수익에 대하여 부과하는 수익세는 가옥세(家屋稅)가 있었지만 이는 1909년에 이르러 도입되었다.

당시에 주택가격에 대한 기록은 매우 적을 뿐만 아니라 가옥이나 대지의 크기 또는 위치, 제반적인 상황에 대한 기록이 기술되어 있지 않아 주택가격을 추정하기가 어렵다. 참고문헌을 통해 서울의 장통방 주변의 주택거래가격을 확인할 수 있는데 가격상승폭이 높은 것으로 나타났다. 그러나 이에 대해 직접적인 조정의 대안은 기록에서 찾을 수 없었다. 한편 주택거래에서 관이 인정하는 소유증명서를 발급받으려는 내용의 기록이 있다. 문서위조나 탈취 등의 불법적인 거래가 많아 이에 소유권을 지키고자 한 것이다.

마지막으로 조선왕조는 건국 초부터 지금의 한성의 사산을 주변의 구역을 설정하고 개발을 억제해 왔다. 지금의 그린벨트와 같은 의미이다. 그러나 인구증가, 주택재고 부족으로 이 당시에도 지속하지 못하였다. 현 시대 그린벨

트를 주택공급을 명분으로 훼손하는 것과 다르지 않다.

이 연구에서 분석하였던 정책들은 당시의 사회적·역사적·정치적 환경을 반영한 결과물이다. 그럼에도 불구하고 해당 정책들에 대한 이해관계자들의 의견과 비판이 있었다. 하지만 정책 목적 달성 여부와는 관계없이 당시의 시대적 환경을 반영한 이러한 정책적 움직임들은 필요했던 정책수단이며 더불어 그 사회 발전의 초석이 되었을 것이다. 결국 시장의 움직임에 시시각각 대응하는 것보다는 거시적인 관점에서 정책을 수행의 중요함을 시사하며, 500년이 지난 이후 우리의 후대는 이런 거시적 정책에 대한 정책들에 대해 낮게 평가하지는 않을 것이라 생각한다.

원고접수일: 2021.02.15

1차 심사완료일: 2021.03.02

1차 수정완료일: 2021.03.10

2차 심사완료일: 2021.03.16

게재확정일: 2021.03.22

최종원고접수일: 2021.03.25

Abstract**Lessons from Real Estate Policy from the Annals of the Joseon Dynasty:
Focusing on Housing Policy**

Ryu, Ki-Hyun

Numerous policies announced by previous administrations with the goal of stabilizing real estate prices are still not functioning in the market. There is a question of what kind of policies should be established to effect the real estate and housing market. Therefore, it is intended to derive implications for the policy process and contents of the current era through a literature analysis study on real estate policies during the Joseon Dynasty. For this, the study focuses on the Annals of the Joseon Dynasty, and is limited to the contents of housing policy. According to the analysis, the population growth and housing shortage were serious from the early Joseon Dynasty, and to solve this problem, the population of the city was forcibly relocated or unauthorized houses were removed to prepare housing sites. There were also regulations prohibiting the ownership of multiple homes. Despite these policies, the lack of housing stocks could not be resolved, so a policy to expand the city outside the fortress was promoted. In addition, taxes were imposed on homes and houses, and development deterrence policies were implemented, centering on Hanseong. It is analyzed as a result of reflecting the social, historical, and political environment of the time, which is a necessary process for social development at the time, and learns that an approach is needed from a macro perspective rather than responding to market movements.

Keywords: The Annals of the Joseon Dynasty, Housing Policy, House Tax, Registered Copy (ib-an)

참고문헌

- 고동환. 2007. 『조선시대 서울도시사』. 태학사.
- 고동환. 1998. 「조선후기 서울의 인구추세와 도시문제 발생」, 《역사와현실》 제28권, 175-211.
- 국사편찬위원회 홈페이지 <http://sillok.history.go.kr/main/main.do>
- 김홍순. 2009. 「조선후기 도시계획에서 나타난 근대성: 조선왕조 실록 기사에 대한 분석을 중심으로」, 《도시행정학보》 제22집 제1호, 41-67쪽.
- 류승훈. 2016. 『법으로 풀어가는 역사기행』, 법률출판사.
- 양진석. 2008. 「조선후기 중부 장통방 정만석계 소재 가옥의 매매와 그 특징」, 《규장각》 제32권, 33-61쪽.
- 원창애. 2006. 「문과 운영이 서울지역에 미친 영향: 17~18세기를 중심으로」, 《향토서울》 제67호, 5-36쪽.
- 유만주. 2015. 김하라 퍼져. 『일기를 쓰다 1,2』. 돌베개.
- 유기현. 2018. 「토지공개념 3법에 대한 저하 및 지속성의 한계」, 《도시행정학보》 제31집 제3호, 103-125쪽.
- 이근호. 2004. 「17-18세기 ‘여가탈업’을 통해 본 한성부의 주택문제」, 《도시역사문화》 제2호, 49-76쪽.
- 이정수·김희호. 2006. 『조선시대 노비와 토지 소유방식』, 경북대학교출판부.
- 정정남. 2015. 「18세기 이후 한성부 북부 6방(坊)(현 북촌)의 주거 정체적 구조」, 《서울학연구》 제61권, 113-156쪽.
- 중앙일보(2020.07.12.), [픽넷] 강력 부동산 대책 낸 영조, 정작 딸은 집 마구 사들였다
- 토마 피케티(Thomas Piketty). 2014. 장경덕 외 역. 『21세기 자본((Capital in the Twenty-First Century))』. 글항아리.
- Krasner, S. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.", *Comparative Politics* 16, pp.223-246.
- Skowronek, S., 1982, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York: Cambridge University Press.
- Streeck, W. and K. Thelen, 2005, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen(eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39, New York: Oxford University Press.