

# 조선 후기 官營建築工事의 재원과 비용 절감 방안에 관한 연구

이권영

(동명정보대학교 건축학부 교수)

## 1. 머리말

조선 전기에 그런 대로 안정상태를 유지해왔던 국가재정이 임진란을 겪으면서 급격히 악화되어 갔다. 田稅 수입의 감소와 경비팽창으로 인한 재정 악화는 중앙재정과 지방재정 모두에서 진행되었다<sup>1)</sup>.

조선 후기의 만성적인 재정난 속에서 이루어지는 관영건축공사도 공사재원의 극심한 부족을 겪어야 했다. 그러한 가운데 관영건축공사의 집행을 더욱 어렵게 만들었던 것은 인건비와 자재비가 공사비 부담 요인으로 작용한 점이다. 조선 전기에는 공사에 필요한 공장을 비롯한 소요 인력을 강제적인 부역 동원에 의하고, 목재를 비롯한 각종 자재를 外道 卜定으로 조달하는 것이 상례였다. 이에 반해, 조선 후기에는 대동법의 시행과 함께 임금고용을 통한 인력동원의 형태와 무역을 통한 자재조달의 형태로 차츰 바뀌어 갔다.

이에 따라 재정난 속에서 공사를 추진하는 官府에서는 재원 확보가 공사 추진의 일차적 근거<sup>2)</sup>이었으므로 조달출처를 다변화하는 등 공사재원을 확보하기 위해서 다각도로 노력하는 한편으로, 공사비 지출을 줄이기 위한 방안도 추진하였다. 공사비 절감 방안은 크게 인건비와 자재비의 절약, 공사집행방식의 개선과 같은 세 가지 방향에서 추진

되었다.

따라서 본 연구는 재정난 속에서 추진된 조선 후기 각종 관영건축공사의 재원과 공사비 부담요인, 그리고 그러한 어려움을 타개하기 위한 노력이 시기별 또는 공사별로 어떻게 진행되었는가를 당시의 조영사료를 통하여 살펴 본 문헌적 연구이다.

## 용어정리

- 卜定, 分定 : 조선시대 정부에서 원래 정해진 공물량보다 수요가 많거나 새로운 물종이 필요할 때, 지방의 각 道郡에 명하여 토산물을 상납시킨 일. 分定은 여러 곳에 나누어 복정하는 것
- 木物 : 목재 원자재와 그 제품인 판각재 등을 포괄한 것
- 會減 : 주고 받을 것을 맞비기고 남은 것을 셈함
- 仍用 : 이전 것을 그대로 씀
- 公儲 : 조선시대 관청에서 물품을 보관하기 위한 창고
- 私商 : 조선시대 정부에서 판매를 허가한 市廩 상인이 아닌 자유 상인
- 貢人 : 대동법 시행 이후 정부에서 필요한 물품을 대신 받치고 후에 대가를 지급받던 貢契의 契員
- 工錢 : 물품을 만드는 품삯으로, 工匠에게 지불한 노임
- 雇價 : 조선시대 募軍 등 잡역부에게 지불한 노임
- 停番錢 : 禁衛營과 御營廳 소속의 군인들은 傭兵이 아닌 良人 上番兵으로 구성되어 있었는데, 실역 복무 대신 부담한 米布錢
- 結錢 : 結稅로 거두어 들인 돈
- 封不動錢 : 꺼내어 쓰지 못하도록 창고에 넣고 굳게 봉하여 둔 돈
- 挪用 : 돈이나 물건을 일시 돌려 씀
- 割給 : 잘라서 나눠 줌
- 私買 : 조선시대 정부에서 사용할 물품을 필요 시 수시로 市廩

1) 김육근, 朝鮮王朝財政史研究, 일조각(1984. 6), 243~245쪽  
2) 재원을 확보하지 못할 경우 공사가 연기되거나 아예 취소되기도 했다.

또는 都賈 상인으로부터 사들이는 일

別賈 : 元賈와 같이 매달 정기적으로 상납되지 않고, 수요가 있을 때만 취하는 賈物

取用 : 가져다 씀

變製 : 原材木을 가공하여 부재화해 가는 과정

## 2. 공사 재원과 공사비 부담 요인

### 2-1. 재원 부족과 공사비 부담 요인

임란 이후 인구의 격감, 농지의 황폐화, 건물의 전소, 재정의 파탄 등으로 인하여, 국초 이후 쌓아왔던 모든 국가 기반을 다시 시작해야 하는 상황에 놓여 있었다<sup>3)</sup>. 그러한 여러 가지 어려운 상황 하에서도 국가를 경영하는 주체인 권부의 측면에서는 종묘와 궁궐을 비롯한 주요시설의 재건을 서두르지 않을 수 없었다.

그러나 재건의 필요성은 있었지만, 재원 등 모든 것이 부족하여 이루어지지 못하다가 선조 39년에 가서야 종묘와 창덕궁의 증건에 착수하게 된다. 이와 같이 선조 말년부터 임란의 복구공사로 시작된 궁궐공사가 광해군년간에 와서는 소실된 창덕궁과 창경궁 증건에 그치지 않고, 인경궁과 경덕궁 신건에까지 확대되었는 바, 이는 실로 엄청난 건축공사가 이루어진 것<sup>4)</sup>이었다. 그런 까닭으로 광해군년간의 임란 복구공사에는 그에 상응하는 엄청난 인력과 물력이 소요될 수 밖에 없었고, 당시 어려운 재정 속에서 이 곳 저 곳의 재원을 끌어다 쓴 공사였기에, 이후의 관영건축공사도 공사재원의 극심한 부족을 겪어야 했다. 이에 따라 공명침의 발행에 의한 매관매직을 통해서까지 재원을 마련하기도 하고, 때로는 공사규모를 축소<sup>5)</sup>하거나 공사를 중지하는 사례<sup>6)</sup>도 있었다. 한 예로 창경궁수리(1633)는 상당 부분 인경궁 등의 철책재목을 이

용한 移建이었음에도 우의정은 창경궁의 수리를 반대하였다. 병조와 호조 등의 재원이 이미 고갈되었고, 그 밖의 관아 등도 재력이 바닥났으며 백성들의 원성은 날로 심해진다<sup>8)</sup>는 이유였다. 당시의 재정상황을 여실히 보여주는 내용이다.

한편 조선 전기에 공납이나 부역에 의존하여 별도의 재원이 필요 없던 영건공사도, 조선 후기에 접어들어 대동법의 시행과 함께 자재는 대개 무역을 통해 이루어지고<sup>9)</sup>, 工匠이나 募軍 등의 인력은 임금고용을 통해 동원하는 형태로 바뀌었다<sup>10)</sup>. 따라서 각종 관영건축공사에서도 인건비와 자재비 지출을 위한 재원을 추가로 마련해야만 하였다.

조선 후기 관영건축공사에서 공사비는 크게 인건비와 자재비, 운반비와 기타 잡비로 구분해 볼 수 있다<sup>11)</sup>. 그러면 조선 후기의 관영건축공사에서 공사비 지출내역을 통하여 인건비와 자재비가 공사비 부담 요인으로 작용해 간 과정에 대해 살펴본다.

건축공사를 추진하기 위해 별도로 재원을 거두어들이고, 이를 공장과 모군의 인건비로 쓴 기록은 임란 직후 선조년간에 착수된 종묘와 창덕궁 증건 두 공사로부터 나타난다<sup>12)</sup>. 이후 광해군년간에 실시된 인경궁영건과 경덕궁영건에서도 田結에 부과해 조달한 米布로써 물자를 구입하고 工匠과 募軍의 인건비로 지급하였다<sup>13)</sup>. 대규모 공사였던 만큼 재원이 제대로 확보되지 않은 탓에, 오랜 동안 공사가 지체되기도 하였다. 공사추진에서 인건비와 자재비 지출이 부담이 된 것이다.

이후 조선 후기 조영사료를 통해 확인 가능한 경우에 한하여 그 공사비 지출내역과 구성비를 인

8) 인조실록 권28, 인조 11년 3월 25일 병진조, 동 28일 기미조  
9) 김육근, 앞의 책, 239쪽 등

10) 김동욱, 조선시대 조영조직 연구(II), 대한건축학회 27권 113호(1983. 8), 23쪽. 윤홍출, 조선 후기의 요역제와 고용노동, 서울대학교 출판부(1998. 3), 1~5쪽

11) 인건비는 공장이나 모군, 담군 등의 작업조직원과 그 밖의 사무조직원 등에게 지급되는 급료를 통틀어 지칭한다. 자재비는 각종 자재를 조달하는 데 드는 비용이다. 外道 卜定과 같이 지방으로부터 자재를 조달할 경우 조달비용을 해당 도가 중앙에 해마다 바쳐야 할 세금에서 會減하는 공납과 유사한 방식을 취하므로 일단 이를 자재비에 포함시키지 않을 수 있고, 또한 公儲의 비축물량을 조달하는 경우도 자재비에서 제외할 수 있을 것이다. 운반비는 공사현장에 필요한 각종 자재를 운반하는 과정에서 사용된 비용이 될 것이다. 기타 잡비는 稿饋, 儀禮, 施賞, 醫療, 道路修治, 植木 등에 소요된 경비가 이에 해당된다.

12) 선조실록 권199, 선조 39년 5월 27일 갑오조, 동 권201, 선조 39년 7월 2일 기사조, 동 권203, 선조 40년 9월 9일 기해조  
13) 광해군일기 권114, 광해군 9년 4월 24일 기미조

3) 손정목, 조선시대도시사회연구, 510~511. 그 중 건물의 경우 서울만 하더라도 국초부터 200년간 영건되어 온 경복궁을 비롯한 창덕궁, 창경궁, 그리고 종묘 등 거의 모든 기간시설이 파괴됨으로써, 조선왕조의 궁궐경영은 처음부터 다시 시작하지 않으면 안 될 상태였다.

4) 경복궁을 제외한 창덕궁과 창경궁 두 궁궐이 태종과 성종 두 왕대에 걸쳐 이루어지고, 또 이괄의 난으로 대부분의 시설이 소진된 두 궁궐의 재건공사에 인경궁의 철책 시설이 재사용된 것을 감안할 때

5) 광해군일기 권114, 광해군 9년 4월 25일 기미조

6) 昌慶宮修理都監儀軌, (啓辭) 4월 19일조

7) 仁政殿營建都監儀軌, 承傳 갑자 3월 14일, 동 15일조/ 西闕營建都監儀軌, 各項時日條, 承傳 경인 4월 21일조/ 昌慶宮營建都監儀軌, 承傳 임진 8월 초8일조

표 2. 조선 후기 관영건축공사의 공사비 지출 내역

연도	공사명	인건비		자재비		기타(운반비, 부대비)		비고
		지출액	비율	지출액	비율	지출액	비율	
인조 11년(1633)	창경궁수리	米 1,463石 常木 157同	75%	米 45석 상목 51동	17%	米 125석 상목 18동	8%	木物價 상목 17동
경조 20년(1796)	화성성역	錢 356,777兩 米 1,495석	42%	전 326,456냥	38%	전 177,463냥 穀 13,170석	20%	목물가 錢 4,629兩
	화성행궁	전 29,766냥	53%	전 16,038냥	29%	전 9,931냥	18%	
순조 32년(1832)	서궐영건	전 59,350냥	44%	전 68,520냥	50%	전 8,430냥	6%	목물가 전 20,410냥
순조 34년(1834)	창경궁영건	전 62,750냥	48%	전 59,330냥	45%	전 9,120냥	7%	목물가 전 21,200냥
순조 34년(1834)	창덕궁영건	전 71,980냥	50%	전 62,730냥	44%	전 8,500냥	6%	목물가 전 24,760냥
철종 8년(1857)	인정전중수	전 45,616냥	42%	전 63,106냥	57%	전 1,056냥	1%	

건비, 자재비, 기타 경비로 구분하여 정리하면 표1과 같다.

표1을 통해 우선 확인할 수 있는 것은 공사에 따라 다소 증감은 있으나, 대체로 후대로 올수록 인건비에 비해 자재비의 비중이 차츰 증대되고 있는 점이다. 이는 목재나 목공사 위주의 궁궐공사에서 목재 매입비의 비중이 증대된 데 따른 것으로, 그만큼 공사비 추가 부담 요인으로 작용해 갔음을 알 수 있다.

먼저 인조 11년(1633) 창경궁수리의 경우, 한 기록을 보면,

“비록 仁慶宮 材瓦와 修粧 窓戶를 철거하여 옮겨와 사용한다 하더라도 새로운 재목의 수가 심히 많고, 또 鐵炭 …중략… 等物을 外方에 分定할 수 없으니 장차 모두 값을 주어 사 쓰고자 한다. 役軍 價布와 工匠 料米는 …”<sup>14)</sup>

라 하여, 자재비와 인건비가 공사비 지출 항목으로 잡혀 있다. 공사재원으로 각 아문에서 저두어 들인 미포 도합수는 木 270동 10필과 米 1,640석 5두 정도<sup>15)</sup>로서, 인건비와 자재비, 운반비 등으로 지출되었다. 공사비의 75%가 인건비로 지출되고 자재비는 17%에 불과하다. 이는 공사에 동원된 모든 공장과 모군을 임금고용한 데 비해, 자재는 舊材 仍用이나 외도 복정, 公儲의 비축물량을 상당부분 사용한 데 따른 것이다. 특히 목재는 대부분 인경궁과 창경궁, 경덕궁의 철책 재목을 이관하여 사

용했음<sup>16)</sup>에도 자재비에서 차지하는 비중이 가장 크게 나타난다. 이와 같이 목재를 비롯한 자재를 가능한 지출이 적은 방식을 선택하는 것도 공사재원의 부족에 기인한 것이다<sup>17)</sup>.

인조 25년(1647)에 이루어진 창덕궁영건에서도 일부 목재를 제외하고는 앞서 창경궁수리(1633)와 마찬가지로 대개 인경궁 철책 재목을 이관하는 등 자재의 매입이 그렇게 많지 않았으므로 인건비가 차지하는 비중이 가장 컸다. 일부 방민(坊民)의 부역과 승군의 동원으로 인건비를 줄이기는 했으나, 공장과 모군은 지속적으로 임금고용하므로써 인건비는 거의 고정비용으로 지출되게 된 것이다.

한편 자재비는 외도 복정이나 私養山 작별매입, 私商 매입, 貢人 매입, 公儲의 비축물량, 철책재의 이용 등 목재의 조달방식에 따라 그 비중이 크게 달라졌다. 즉 외도 복정에 의한 조달이나 公儲의 비축물량, 철책 자재의 활용 등이 우선될 때는 자재비의 비중이 작아지고, 상대적으로 인건비의 비중이 커진다. 그러한 경우가 현종 7년(1667)의 영녕전수개와 숙종 3년(1677)의 남별전중건을 비롯한 17·18세기 대부분의 공사가 이에 해당된다. 다만 17·18세기 영건의례의 기록에서 공사비 지출내역을 대개 밝혀 놓고 있지 않아 인건비나 자재비가 차지하는 비중에 대한 비교가 쉽지 않다.

경조 20년(1796)의 화성성역에서는 상세한 공사

14) 昌慶宮修理都監儀軌, 啓辭 3월 28일 비변사조  
15) 昌慶宮修理都監儀軌, 米布兼雜物所 各衙門米布都數

16) 昌慶宮修理都監儀軌, 仁慶宮殿閣撤移秩에 의하면, 이관한 전각은 인경궁 149칸, 창경궁 35칸, 경덕궁 17칸 하여 총 201칸이었다.  
17) 昌慶宮修理都監儀軌, 啓辭 4월 19일조, “사 쓰는 경비가 적지 않다고 하여 창호 및 수장 잡목을 사 쓰지 말고 건물규모를 줄이자”고 하여 재원부족을 호소하고 있음.

비 지출 내역<sup>18)</sup>을 명시하고 있어 그 추이를 살필 수 있다. 화성성역의 총 공사비는 대략 전 860,698냥과 米 1,495석, 穀 13,170석인데, 금액으로 환산하면 錢 869,672냥과 穀 13,170석 정도가 된다<sup>19)</sup>. 여기서 자재비와 인건비가 차지하는 비중은 각각 38%, 42%이다. 17·18세기 영건공사에서 총 공사비의 대부분이 인건비로 지출된 것에 비하여 자재비의 비중이 크게 증대된 것이다. 그러나 자재비 중에서 약 40%는 채석장에서 석재를 떠낸 값이고, 목재매입비는 1.4%에 불과하다. 성역으로서 석재매입비에 浮石石手의 노임이 포함된 반면, 목재는 대부분 의도 복정으로 조달했으므로 별도의 지출이 없었기 때문이다. 여타 자재를 매입 조달한 상황에서 목재는 여전히 의도 복정으로 조달함으로써 공사비의 지출을 가능한 한 줄이고자 한 것이다.

한편 화성성역 내에서 목공사 위주인 行宮의 경우는 다소 다른 양상을 보여준다<sup>20)</sup>. 화성성역 전체와 비교하면, 인건비와 운반비의 비중은 높은 대신에 자재비는 낮게 나타나는데, 이는 행궁의 목재매입비가 빠진 데 따른 것이다. 특히 공사비의 53%를 차지하는 인건비에서, 목수가 전체 工錢 중 절반을 차지하며, 여기에다 목재의 初·精鍊工匠<sup>21)</sup>의 치련공전을 합산하면, 전체 공전의 72%에 달할 정도로 목재 치련공전의 비중은 절대적이다. 목공사 중심으로 이루어지는 대부분의 관영건축공사에서 목재 치련공전은 공사비의 지출을 가중시키는 주요한 요소가 되고 있었다.

이후 순조 30~34년간에 이루어지는 서궐·창경궁·창덕궁영건의 세 공사에서는 소요 자재를 상당 부분 매입함으로써 인건비 외에도 자재비의 지출이 더욱 가중되게 되었다. 표1에서 세 관영건축공사의 공사비 지출내역<sup>22)</sup>을 보면, 인건비나 자재비는 각각 44~50%씩 차지함으로써, 17·18세기 공사에서 자재비 지출은 거의 없고 인건비가 대부

분을 차지한 것에 비하면 큰 변화라 하겠다. 19세기 이후로 오면서 자재비의 비중 증가로 공사비의 부담이 한층 가중되고 있음을 보여준다. 특히 자재 중 목재 매입비가 私商 매입에 비해 극히 적은 사양산 작별 매입이고, 화성성역에 비해 공사규모나 목재물량이 훨씬 적었음에도 불구하고, 약 2만~2만 5천 냥으로서 화성성역의 목재 매입비 4,629냥에 비하면 거의 4~5배에 달한다. 이 시기에 와서는 호조의 質木 예에 따라라고 지시한 것<sup>23)</sup>과 같이 목재의 매입 조달이 상례화되고, 그에 따른 공사비의 부담이 크게 증대한 것이다. 이는 공사비 지출을 줄여야 함에도 불구하고, 禁山의 황폐화로 卜定 조달이 어려워져 목재를 사 쓸 수 밖에 없는데 따른 것이었다.<sup>24)</sup>

이와 같이 목재의 매입이 확대되면서 공사비에서 자재비가 차지하는 비중은 날로 증대되었다. 철종 8년(1857)의 인정전중수의 경우 공사재원은 各京司와 지방으로 分定하여 2차에 걸쳐 마련한 총 14만냥으로서, 이 중에서 공사비로 지출한 것은 약 11만냥이었다<sup>25)</sup>. 표1에서 인건비와 자재비의 비율이 4 : 6 정도로 나타난다. 이는 앞서 순조년간의 세 궁궐영건에서보다 자재비의 비중이 한층 높아진 것이다. 즉 후대로 오수록 공사비에서 차지하는 자재비의 비중이 인건비보다 점점 커지고 있음을 알 수 있다. 국가가 경영하는 영건공사에서 목재를 위주로 한 자재구입비의 비중이 점점 증대되었던 만큼 공사비의 추가 부담 요인이 된 것이다.

이후 광무년간에 들어서기까지 공사비 지출 내역을 살펴 볼 다른 영건공사의 기록은 찾기 힘들지만, 순조 32년(1832)의 서궐영건으로부터 자재비의 비중이 인건비보다 커지면서 관영건축공사에서 공사비 부담이 더욱 늘어나는 추세였다. 이러한 공사비의 추가 지출 부담은 관영건축공사의 추진을 더욱 어렵게 만드는 요소였다.

## 2-2. 재원 확보 노력과 조달 출처

조선 후기의 극도로 악화된 재정여건 하에서, 인건비나 자재비가 공사비 추가부담요인으로 작용하면서 관영건축공사의 추진을 더욱 어렵게 만들었다. 그럼에도 불구하고 임란 복구공사를 비롯한 각종 대소 규모의 관영건축공사는 지속적으로 추

18) 華城城役儀軌, 권5 財用上 區劃條와 措備條

19) 華城城役儀軌, 권4 甘結 을묘 7월 초 9일조에 의하면 米 1升의 代錢은 錢 4分으로 환전된다. 穀은 各道에서 자재 운반시 會減한 각종 公穀으로서, 여기에는 米, 田米, 唐米, 租, 稷, 栗, 眞麥 등 각종 곡식이 섞여 있어 환전할 수 없으므로 총 공사비에 대한 구성비에서 제외함.

20) 華城城役儀軌 권6, 부편3 재용조

21) 목수, 조각장, 목해장, 대인거장, 소인거장, 걸거장, 기거장, 선장이 이에 해당된다.

22) 西闕營建都監儀軌, 昌慶宮營建都監儀軌, 昌德宮營建都監儀軌, 各儀軌 實入 匠料及實入雜物折價數

23) 昌德宮營建都監儀軌, 稟目 계사 11월조

24) 李權英 의, 朝鮮後期 京江邊 營繕木材에 관한 연구, 건축역사연구 통권 14호, 1998년 3월, 23쪽

25) 仁政殿重修都監儀軌, 財用條와 用下條

진되어야 할 중요한 국가적 사업이었다. 이러한 공사추진은 무엇보다도 막대한 재원의 마련 없이는 불가능했으므로, 어려운 상황에서도 재원확보를 위한 다각도의 노력을 경주할 수 밖에 없었다.

먼저 창경궁수리(1633)의 재원은 대략 木 257동과 米 1,640석으로서, 그 조달처는 호조, 병조, 선해청 외에 상평창, 사복시, 경기감영, 양주였다. 표 27)는 이를 정리한 것으로서 재원조달계획<sup>28)</sup>과 실

표 2. 창경궁수리(1633)의 공사 예산과 실입 내역

구분	품목	호조	병조	상평창	선해청	비변사	사복시	경기감영	양주	합계
예산	米(石)			300	500		200	200	200	1,400石
	木(同)			100		100	100			300同
실입	米(石)			372石 8斗 5升	500		368石 12斗 1合 6勺	200	200	1,640石 6升 3合 6勺
	木(同)	5	100	90			62同 10疋			257同 10疋

공사 재원은 대개 호조와 병조가 마련하는 것이 상례였던 것으로 보인다. 昌慶宮修理都監儀軌 啓辭 3월 28일조에,

“役軍價布와 工匠料米, 재료 등은 극히 많이 필요하므로 해당 할에만 전적으로 책임지을 수 없다고 하여, 호조와 병조는 웅당 마련하되 부족한 데 대해서는 상평창 木棉 100同과 米 300石, 宣惠廳 米 500석, 비변사의 餘丁木 100同, 司僕寺 木棉 100同과 米 200石을 우선 移送하고, 京畿의 留儲米, 楊州의 儲置米 각 200石도 가져다 보태 쓰도록 할 것”

라 하여, 공사비 중에서 절대비중을 차지하는 인건비와 자재비에 충당할 재원은 호조와 병조가 마련하는 것이 원칙이라 한 데서 확인된다. 다만 여기서 부족할 경우는 다른 경사나 지방의 재원으로 확대했던 것이다.

호조가 1차적인 재원출처가 된 것은 관영건축공사가 부정기적으로 추진되는 공사이므로 국가의 정기적인 세입예산서인 貢案이나, 일종의 경상비 세출예산표인 橫看을 근거로 하지 않는 국가재정을 통할하는 관서였던 점에서, 그리고 병조의 경우는 임란 이후 五營制를 주축으로 하는 일련의 군제개혁으로 군역의 布納制가 보편화되면서 재원 조달처가 된 것이다. 특히 인건비의 경우 호조의 料米와 병조의 價布가 주요 재원이었다<sup>26)</sup>. 이와 함께 선해청도 대동법 시행 이후 공납이나 부역이 米布로 代納稅化되면서, 대동세의 납세처였던 관계로 공사재원의 주요 조달처가 되었다.

그러면 조선 후기 관영건축공사의 재원출처와 조달상황을 구체적으로 살펴본다.

행과는 다소 차이가 나는 만큼 재원확보의 사정이 좋지 않았던 것 같다. 재원의 용도는 軍匠料나 材木貿易價와 같은 인건비와 자재비로 지출되었다<sup>29)</sup>. 그러나 재원 조달처를 여러 곳으로 했어도 재원 마련에 어려움이 많아 당초 계획된 공사를 이룰 수 없다 하여 間閤을 줄이도록 지시하는 것<sup>30)</sup>에서 재원 확보가 공사규모에까지 영향을 미칠 정도로 중요했음을 말해준다.

이와 같이 호조나 병조, 선해청 외에도 중앙 각 사나, 지방의 각도 감영, 병영, 수영 등으로부터 재원을 조달하는 것은 인조 25년(1647)의 창덕궁수리나 효종 7년(1652)의 창덕궁만수전수리 등에서 거의 관례화되고 있다. 자재비의 추가 부담 등으로 더 많은 재원을 마련해야 함에 따라서 호조나 병조의 재원을 우선 조달하고, 부족분은 중앙 각 사나 지방의 각 영으로부터 충당했던 것이다.

이후 간혹 재원 마련의 어려움은 크지 않은 경우<sup>31)</sup>도 있었으나, 갈수록 어려워져 가고 있는 추세였다. 영조 24년(1748)의 진전중수에서는 호조나 병조 외에 금위영과 어영청, 사복시, 진홍청, 대왕대비전 등에서 재원을 마련하였는데, 특히 금위영과 어영청에서 마련한 것은 停番錢이었다. 수도 방

27) 昌慶宮修理都監儀軌, 各衙門米布都數

28) 昌慶宮修理都監儀軌, (啓辭) 3월 28일조

29) 昌慶宮修理都監儀軌, 各處上下條에 의하면, 軍匠料, 根幹軍匠賞格, 材木貿易價, 石灰貿易價, 車夫나 馬夫의 運輸價, 雜物貿易價 등으로 사용되었다.

30) 昌慶宮修理都監儀軌, (啓辭) 4월 19일조

31) 永寧殿修改都監儀軌, 啓辭 계묘 3월 24일조/ 南別殿重建廳儀軌, 啓辭 경사 2월15일 事目조에서, 현종 8년(1667)의 永寧殿修改나 숙종 3년(1677)의 南別殿重建은 재목과 잡물을 거의 외도 북경으로 조달하므로 공장과 모군의 인건비를 위한 재원만을 마련하면 되었다. 이에 각 공장의 노임은 호조와 병조에서 조달하고, 다만 목재를 비롯한 각종 자재 운반비 등은 해당 도의 감영에서 우선 지출하고, 이를 회감한 데 따른 것이다.

26) 윤용출, 앞의 책, 63쪽

어군으로서 두 군영에는 鄉軍番上軍이 소속되어서 군역의 정번에 대한 대납세를 징세하였기 때문에 정번전을 재원으로 활용한 것이다. 진흥청의 조달米는 饑民救濟를 위한 것<sup>32)</sup>이고, 대왕대비전에서 조달한 것은 왕실의 내탕금이었던 만큼 점차 호조와 병조 외의 재원 비중이 커지고 있으며 그 출처도 다변화되고 있었다.

이는 경기도와 삼남의 대동세를 활용하는 방안이었다. 더 나아가서는 각 도 營邑鎭의 정번전이나 환곡 이자, 군량미, 예비비, 잡세 등을 총 동원하는 등 재원마련에 총력을 기울였다. 표3은 이를 정리한 것으로서, 조달 총액은 어영청 15년 정번전 203,000냥과 금위영 10년 정번전 133,000냥을 비롯하여 대략 錢 873,517兩과 米 1,495石에 달했다<sup>37)</sup>.

표 3. 화성성역(1796)의 공사 재원 조달 내역

조달처	금액(兩)	조달처	금액(兩)	조달처	금액(兩)
御營廳停番錢	203,000	關西小米代錢	25,000	嶺南加分耗代錢	10,000
禁衛營停番錢	133,000	戶曹勾管米代錢	17,261	海西水營軍餉小米代錢	6,000
箕營年來別備錢	100,000	平安兵營月備錢	20,000	湖南漕倉餘米代錢	14,443
統營年來別備錢	5,000	嶺營記簿錢	20,000	關西木代錢	15,000
嶺營南倉別備錢	50,000	完營記簿錢	15,000	嶺營南倉錢	10,000
四營門月課米代錢	18,000	箕營記簿錢	10,000	遂安金店稅錢	9,666
惠廳別下庫錢	10,000	海營記簿錢	5,000	換買添補錢	23,511
戶曹作紙色錢	5,000	禁御兩營米代錢	10,000	策應所還捧錢	8,634
各道加分耗代錢	30,000	完營償債穀代錢	100,000	京畿會簿米	1,495石 11斗 4合
합계		錢 873,517兩,		米 1,495石 11斗 4合	

경사의 재원이 아닌 각 도 영읍의 재원도 활용되기도 하였다. 정조 13년(1789)의 문희묘영건이 그 대표적인 예로서, 선혜청과 호조의 儲留錢과 儲留米<sup>33)</sup>를 조달해 쓴 것이다<sup>34)</sup>. 호조의 요미나 병조의 요포, 선혜청 수세액을 우선적으로 조달하였으나 公儲의 비축물량을 빌려다 쓰기도 하고, 그마저 여의치 않을 때는 지방 영읍에까지 조달을 지시하는데, 특히 대규모 공사에서 이러한 사례는 더욱 빈번하였다.

정조년간의 화성성역(1796)은 재원 조달에 모든 수단이 강구된 예라 할 수 있다. 당초 정조는 재정 상황을 감안해 공기를 10년으로 잡고, 재원은 경상비가 아닌 금위영과 어영청 정번전을 끌어 쓰려고 계획하였다<sup>35)</sup>. 그러나 실제 조달사정은 그렇지 못하여 금위영과 어영청 외에도 경기도 각 읍과 삼남 각 도의 結錢이 한양으로 수송되기 위해 수원 부 근처를 지나가는 것은 모두 사용하도록 하였다<sup>36)</sup>.

이와 같이 15년 후의 정번전을 비롯한 각 도 營邑鎭의 예비비 등을 총 동원한 결과 당초 10년으로 계획되었던 공사가 불과 2년 반 만에 완성될 수 있었다. 이는 곧 공사재원의 확보가 공기 단축에 영향을 미친 한 결과였던 것이다.

한편 순조년간의 인정전영건(1805)에서는 국가의 재난 시 사용할 군량미가 사용되었으며<sup>38)</sup>, 현사 궁별묘영건(1824)은 규모가 큰 공사가 아니었음에도 공사재원의 조달처는 호조를 비롯하여 선혜청, 금위영, 어영청, 완영과 통영 各庫, 南兵營, 海西補民庫 등 여러 곳에서 재원을 마련하기<sup>39)</sup>도 하였다. 그러나 조달과정에서 상당한 어려움을 겪었던 바 재원 조달을 지시받은 호조에서 “매번 국역이 있을 때마다 구획을 요청하므로 호조의 경상 비용도 부족할 정도로 우려스럽다”<sup>40)</sup>고 하여 불평이 제기되는가 하면, 애초 호조의 몫인 7만 여 냥을 선혜청과 사복시 錢 각 1만냥, 금위영 전 5,000냥, 어영청 전 15,000냥, 평안감영 遼軍木 100등을 획급해 쓰려던 계획을 바꾸어서 京司 각처에 나누어 맡겼으나, 그 또한 제대로 되지 않으므로써, 외도

32) 김옥근, 앞의 책, 41쪽  
 33) 호조와 宣惠廳의 儲留錢과 儲留米란 대동법 시행 이후 전답 1결당 약 12두를 징세하는 大同收稅액 가운데 중앙상납분을 제외한 나머지 각도 營邑의 재원으로 충당하기 위해 남겨 둔 米나 布, 木, 錢을 말하는 것이다.  
 34) 文禧廟營建廳儀軌, 事目  
 35) 華城城役儀軌, 권1, 筵說  
 36) 華城城役儀軌, 권1, 啓辭 갑인 2월 초 10일조

37) 華城城役儀軌, 권5, 財用上 區劃條와 措備條  
 38) 仁政殿營建都監儀軌, 承傳 갑자 11월 초4일조  
 39) 顯思宮別廟營建都監儀軌, 承傳 갑신 4월 18일조, 동 26일조,  
 40) 顯思宮別廟營建都監儀軌, 承傳 갑신 4월 18일조

각 영으로 돌릴 정도로 京外의 재력은 고갈된 상황이였다.

따라서 현사궁별묘영건(1824)이 끝난 지 채 10년도 지나지 않고서 추진되는 서궐영건(1832)을 비롯한 창경궁영건(1834), 창덕궁영건(1834)의 세 궁궐공사에서는 재원확보에 더욱 큰 어려움을 겪었다. 예로서 서궐영건의 재원출처는 선혜청, 금위영, 어영청 외에 海西勅錢, 湖南山城軍餉穀折米, 壬戌穀折米, 海西勅需穀折米 등으로서 직전의 공사와는 전혀 다른 곳에서 재원이 마련되었다<sup>41)</sup>. 직전 조달처의 재원은 이미 고갈된 상태였으며 質材錢 4만냥의 마련을 위해서 다시금 임진년부터 갑오년까지의 정번전의 활용을 요청하기에 이른다<sup>42)</sup>. 당해 연도가 아닌 몇 년 후의 정번전에 손을 대어야 할 정도로 재원 확보가 어려웠던 만큼 연이어 시작된 昌慶宮營建에서도 이러한 정번전을 쓸 수 밖에 없었다<sup>43)</sup>. 즉 기사년부터 을미년까지의 금어 양영 정번전이 나중에 들어 올 것이므로, 먼저 호조와 선혜청의 손을 대어서는 안 되는 封不動錢에서 갖다 쓰고 차차로 메꾸어 넣자는 것이였다. 이것도 한꺼번에 갖다 쓴 것이 아니라 조금씩 나누어 조달한 것<sup>44)</sup>으로서, 호조와 선혜청 등에서 구획한 것으로 되어 있으나, 결국 차후 거들 3년치 정번전을 활용한 것이다.

이와 같이 견힐 돈을 미리 상정해 두고 京司나 가까운 지방 등 비축 물량이 있는 곳에서 우선 가져다 쓰고 나중에 채워 넣도록 하는 挪用의 방식은 이후 대부분의 관영건축공사에 도입되고 있다. 昌德宮營建(1834)을 예로서 정번전을 활용하거나, 지방에 재원 조달을 劃給하고 공사 현장에 모이기까지는 상당한 시일이 요구되므로, 우선 京司의 재원을 가져다 쓰고 나중에 올라 오는 대로 되갚는 방식이였다<sup>45)</sup>. 금위영과 어영청 정번전을 비롯해, 嶺南貢蔘價錢, 關東貢蔘價錢, 四道甲冑米代錢, 內局燕賀折半錢, 關東減蔘贏餘減貢蔘價錢, 日下雉鮮減貢價米代錢, 嶺南漕餘錢 등 총 310,083냥 2푼<sup>46)</sup>에

달하는데, 이 세목들은 정번전을 제외하면 대개 지방 재원으로 활용되는 雜稅와 還穀利子인 셈이다.

이러한 지방세의 나용을 통하여 재원을 조달하는 것은 가급적 경사의 비축전을 축내지 않음으로써 공사를 전후하여 야기될 수 있는 재정적 파탄을 수년 후로 미룰 수 있었겠지만, 그 부담은 결국 지방민에게 지워지는 것이였다.

이후 철종년간의 궁궐한 재정여건 하에서 추진되는 仁政殿重修(1857)나 南殿增建(1858)은 소규모 공사였음에도 재원마련이 쉽지 않았던지 극히 작은 액수를 여러 곳에 나누어서 劃給하고 있다<sup>47)</sup>. 각 지방의 곡절미와 별부미를 거두어 들이기도 하고, 25,300냥의 소액도 9곳에 나누어서 조달할 정도였다.

이러한 상황에서 그 유래가 없을 만큼 대대적으로 추진된 경복궁중건에서는 재원마련에 거의 모든 수단이 동원되었다. 고종 2년(1865) 4월부터 동 5년 7월까지 이루어진 이 공사에서는 원납전을 비롯하여 門稅, 결두전, 당백전의 주조 등 온갖 수단과 방법이 동원되었으며<sup>48)</sup>, 공사기간 중에는 전국의 모든 공사를 중지시킬 정도로 재원마련에 심혈을 기울였다.

후대로 올수록 대개 자재는 민간에서 사 쓰는 형태로 바뀌고, 공장과 모군에 대한 급료는 차츰 현실화되면서 공사비에서 자재비와 인건비가 차지하는 비중은 커져, 부족한 국가 재정으로는 이를 감당할 수 없을 정도였다. 그럼에도 필요한 공사를 추진하기 위해서는 재원의 확보가 우선적으로 요구되어 출처를 다변화하는 등 다양한 노력을 경주하였다. 조선 후기 관영건축공사는 이와 같이 대개 공사 재원의 부족으로 공사 추진에 압박을 받아왔다. 충분하고 용이하게 조달한 재원이나 자재로써 시작된 공사가 아니었기에 공사 추진에 어려움을 겪을 수 밖에 없었던 것이다.

### 3. 공사비 절감 방안

#### 3-1. 인건비

47) 南殿增建都監儀軌, 財用 物力區劃條  
48) 張大遠, 景福宮 重建에 對한 小考, 鄉土서술 제16호, 서울특별시, 1963년, 41~51쪽

41) 西闕營建都監儀軌, 承傳 기축 11월 13일조

42) 西闕營建都監儀軌, 承傳 경인 4월 13일조.

43) 昌慶宮營建都監儀軌, 營建物力區劃條

44) 昌慶宮營建都監儀軌, 承傳 기사 3월 22일조에, 內下한 銀子와 앞서 구획한 돈을 합하여 37,300냥은 하나도 없으므로, 비축분이 있는 준천사의 2만냥과, 선혜청 1만냥을 합한 3만냥을 우선 획급해 쓰자고 한 데서 알 수 있다.

45) 昌德宮營建都監儀軌, 承傳 기사 10월 27일조

46) 昌德宮營建都監儀軌, 營建區劃物力條

조선 후기 만성적인 재정악화와 공사비의 부담 증대로 인한 공사추진의 어려움 속에서, 공사집행부는 공사재원의 확보에 다각도로 애쓰는 한편, 공사비 지출을 줄이기 위한 노력도 병행하고 있었다. 그러한 절감노력은 크게 인건비, 자재비, 공사운영체제 등의 세 가지 부문에서 추진되고 있었다.

먼저 인건비를 줄이기 위한 방안은 공장과 모군 두 부류로 나누어 검토될 수 있다. 이를 살펴보기 위해 조선 후기 조영사료에 보이는 인건비 지급규정을 정리하면 표4와 같다.

표 4. 조선 후기 관영건축공사의 노임지급규정

연도	공사명	지급 방식	노임액
인조 11년(1633)	昌慶宮修理	월급	공장, 모군 동등
인조 25년(1647)	昌德宮修理	"	未記
인조 26년(1648)	儲承殿	"	제 공장 동등 < 모군
효종 7년(1656)	昌德宮萬壽殿修理	"	"
현종 7년(1667)	永寧殿修改	"	"
숙종 3년(1677)	南別殿重建	"	"
숙종 20년(1694)	慶德宮修理	"	"
영조 1년(1725)	宗廟改修	"	"
영조 24년(1748)	眞殿重修	"	"
영조 28년(1752)	懿昭廟營建	"	"
영조 40년(1764)	垂恩廟營建	"	"
영조 52년(1776)	景慕宮改建	"	"
정조 13년(1789)	文禧廟營建	일급	공장별 차등 > 모군
정조 20년(1796)	華城城役	"	"
순조 4년(1805)	仁政殿營建	월급	제 공장 동등 < 모군
순조 24년(1824)	顯思宮別廟營建	일급	공장별 차등 > 모군
순조 32년(1832)	西闕營建	"	"
순조 34년(1834)	昌慶宮營建	"	"
순조 34년(1834)	昌德宮營建	"	"
철종 9년(1858)	南殿增建	"	"

표4에서 17세기 초부터 공장이나 모군 모두에게 노임이 지급되었으며, 18세기 말 영조년간의 景慕宮改建까지는 월급으로 지급되었음을 알 수 있다. 그런데 이 기간 지급된 노임액은 공장이 모군에 비해 낮게 나타나고 있다. 예컨대 저승전 공사에서 공장은 월급으로 價布 1匹과 米 9斗를 책정받은 것에 비해 모군은 가포 3필과 미 5두로 되어 있어 가포 1필 정도의 차등이 발생한다<sup>49)</sup>. 전문 기술력

을 소지한 공장이 단순한 육체노동자인 모군에 비해 훨씬 적은 노임을 지급받는 것을 무엇으로 설명할 수 있는가? 이는 조선 전기부터 있어 왔던 공장등록제에 근거한 것이다. 즉, 국가가 필요로 하는 각종 공장을 각 衙門의 帳籍에 등록하여 인신적 예속을 계속 유지하는 것이다. 이러한 제도는 조선 후기인 17세기에 들어 와서도 여전히 유지되고 있었다. 공장등록제에 의한 공장의 예속정도는 시기별 변화를 보이긴 하지만, 정부는 영건공사를 펼칠 때 이에 근거하여 소요 공장을 반강제적으로 동원하고 있었다. 동원이기는 하지만 부역이 대담 세화한 임란 이후부터는 공역에 참여한 공장에게도 노임을 지불하여야 했다. 따라서 공장등록제는 공장에 대한 인건비의 지출을 줄일 수 있는 한 방안이었던 것이다.

그러나 정조 13년(1789) 문희묘영건부터는 앞서 월급으로 지급되던 노임이 일급으로 전환되는 한편, 공장의 노임이 다소 현실화하여 직능별 차등 지급되고, 모군보다 훨씬 높아지게 되었다. 이는 18세기 중엽 관청에 의한 공장의 등록제도가 약화된 것과 관련된다. 그런 연유로 19세기 儀軌書에는 일체 공장이 속한 관청이나 軍營이 명기되지 않는 다<sup>50)</sup>고 한다. 그럼에도 불구하고 여전히 20세기 초 光武년간까지도 관부는 관영건축공사를 실시할 때는 案付된 공장을 推促하라고 지시하고 있음<sup>51)</sup>을 볼 수 있다. 공장의 노임이 현실화되었다고는 하나, 여전히 민간 사대부나 사찰건축공사에 종사하는 것보다는 노동조건이 좋지 않았을 것이다. 17세기 사대부들의 조영활동이 활발해지면서 공장의 官廳營繕 이탈 현상이 늘어나자 18세기에 다시 官廳營繕조직을 재정비한 것<sup>52)</sup>도 공장을 어떠한 형태로든지 관부의 필요시 동원할 수 있도록 하기 위해서였다. 이는 결국 소요 기술력을 소지한 노동인력을 확보하자는 측면도 있겠지만, 인건비 지출을 줄여 보자는 의도도 깔려 있는 것이다. 그런 까닭으로 華城城役(1796) 이후 더욱 악화된 재정 상황 하에서 펼쳐진 인정전영건(1805)에서는 日給化되었던 노임이 다시 월급으로 회귀하기도 했던 것

49) 景慕宮改建都監儀軌, 移文秩 병신 9월 21일, 병조에 지시한 내용에 따르면, 당시 料米 9斗의 代錢은 2냥 4전이고 布 2疋의 代錢은 4냥으로 환산한다.

50) 金東旭, 韓國建築工匠史研究, 기문당, 1993, 245쪽

51) 慶運宮重建都監儀軌, 소칙 갑진 2월 29일조

52) 金東旭, 앞의 책, 156쪽



이다.

모군은 공장과는 달리 17세기 초 일찍부터 자유 임노동으로 각종 영건공사에 고용되고 있었다<sup>53)</sup>. 심지어는 募立條件이 좋지 않을 경우 개선을 요구하거나 아예 공역에 응하지도 않을 정도였다<sup>54)</sup>. 이들 잡역부는 土役을 비롯한 定礎, 築牆, 자재의 운반, 修掃 등 영건공사에서 큰 기술력을 요구치 않는 각종 공역에 반드시 필요하였다.

그런데 모군에 대한 인신적 구속력이 적은 상황에서 인건비를 줄일 수 있는 방안이 여의치 않았다. 그 대안이 모군을 고립하는 한편으로, 五部 坊民과 僧軍을 부역시키는 것이었다. 인조 11년 창경궁수리에서 부역이 없었고, 그 다음 인조 25년의 창덕궁수리에서는 오부 방민을 부역 동원하였다<sup>55)</sup>. 그러나 徭役制가 物納稅化된 상황에서<sup>56)</sup> 오랜 기간 사역시킬 수 없어, 공사 후 쉼내 修掃에 하루 이틀간 동원한 것에 불과하였다. 오부 방민을 단기간 부역 동원하는 일은 계속되어 18세기 중엽인 영조 40년 수은묘영건에 이르기까지 나타난다<sup>57)</sup>. 공사장 인근의 백성을 부역 동원하는 것은 재원 부족에 따른 인건비 절감을 위해서였다<sup>58)</sup>. 이후 18세기말 정조 20년의 화성성역에서도 부역에 대한 논의는 있었으나, 이미 추세가 변화였다<sup>59)</sup>고 하여 그마저도 성사되지 못했다.

한편 승군의 부역은 民丁의 동원과는 달리 동원 인원수도 많고 기간도 길었다. 인조 25년 창덕궁수리에서 승군을 매일 400~500명을 15일간 부역시켰다<sup>60)</sup>. 이후 효종 3년 창덕궁창경궁수리에서도 5도의 승군 800명이 부역 동원되었다<sup>61)</sup>. 그 주된 이유는 인건비 부담 때문이었다. 즉 예산을 수급하여 인건비를 지급하고 인부를 모집하여 써야 하겠는데, 양질의 영건에 부역해야 할 인원을 계산하니

1,000여명이 한 달을 부역할 분량이었다. 이를 인건비로 약산해 보니 價布가 100여동이나 되었다. 그렇다고 군수비용으로 비축한 물량을 모두 탕진할 수 없어 취해진 조치였던 것이다<sup>62)</sup>. 이후 효종 7년 창덕궁만수전수리나 현종 8년 영녕전수개에도 승군의 부역 동원은 있었다<sup>63)</sup>. 18세기 말 화성성역에서도 부역 승군의 동원에 대한 논의는 있었으나 실행되지 않았다<sup>64)</sup>. 18세기말 화성성역부터는 오부 방민이나 승군의 부역 동원도 사라진 것이다. 즉 관영건축공사에서 인건비는 고정적인 지출 항목이 된 셈이다.

### 3-2. 자재비

다음으로 자재비 지출의 절감 방안에 대해 살펴본다. 다만 목조가구식 건물 위주의 관영건축공사에서 자재 중 가장 비중이 큰 목재와 관련해서만 고찰코자 한다. 표5는 조선 후기 관영건축공사의 목재조달방식을 당시대의 조영사료를 통해 정리한 것이다.

표5에서 인조년간 세 공사는 주로 쓰지 않고 비워둔 전각을 철거하여 옮겨 사용하는 구재 임용의 방식을 취하고 있다. 광해군년간에 만들다가 완공되지 못한 채 사용치 않던 인경궁과 경덕궁의 철거 재목을 이용한 것이다. 이러한 방식이 선택되었던 것은 임란 직후 재정이 좋지 않은 상황에도 불구하고 광해군년간에 창덕궁을 비롯한 창경궁, 종묘, 인경궁, 경덕궁 등 실로 엄청난 재건 공역을 펼침으로써 재정이 더욱 악화된 데 따른 것이었다. 건물을 그대로 옮겨오는 것이어서 자재비는 말할 것도 없이 자재를 자르고 다듬는 공역비 또한 절약할 수 있어 어려운 재정 여건 하에서는 가장 손쉽게 선택될 수 있는 방도였다. 이후 경덕궁수리와 경모궁개건에서도 이 방식이 선택된다. 영녕전수개와 같이 수리나 重修의 경우 기존 건물의 노후부재는 교체하되 사용 가능한 기존 부재는 재활용하는 것도 한 방안이다. 이 경우도 공사 내 건물의 중요도에 따라 달리 취급되었다. 예로 正殿과 같이 중요시되는 건물은 新入材木으로 하고, 舊材는 중요도가 낮은 곳에 배정되는 것이다<sup>65)</sup>.

53) 선조실록 권201, 선조39년 7월 기사조, 동 40년 9월 기해조  
 54) 윤용출, 앞의 책, 316쪽  
 55) 昌德宮修理都監儀軌, 啓辭 정해 10월 초5일, 동 甘結 정해 10월 초2일조  
 56) 윤용출, 앞의 책, 24쪽, 45, 46쪽 등  
 57) 昌德宮萬壽殿修理都監儀軌, 병신 8월 24일조, 동 10월 25일조, 동 정유 2월 25일조, 동 3월 18일조, 永寧殿修改都監儀軌, 이문 정미 정월 15일조, 南別殿重建廳儀軌, 3所 粟目 정사 2월 26일조, 懿昭廟營建廳儀軌, 粟目 임신 6월 11일, 감결 임신 6월 22일조, 垂恩廟營建廳儀軌, 감결 갑신 정월 18일조  
 58) 宗廟改修都監儀軌, 계사 병오 2월 초 4일조  
 59) 華城城役儀軌 권1, 계사 갑인 6월 29일조  
 60) 昌德宮修理都監儀軌, 1소 정해 6월 27일조, 이문질 정해 6월 15일조  
 61) 昌德宮昌慶宮修理都監儀軌, 사목조 동월 25일 도감

62) 昌德宮昌慶宮修理都監儀軌, 을해 정월 초 2일조  
 63) 昌德宮萬壽殿修理都監儀軌, 을미 11월 26일조, 동 병신 8월 초6일조, 동 12월 초6일조, 永寧殿修改都監儀軌, 계사 정미 3월 초3일조, 동 이문 정미 4월 26일조  
 64) 정조실록, 정조 18년 5월 22일조  
 65) 永寧殿修改都監儀軌, 계사 계묘 4월 초 7일 도감조와 景慕

표 5. 조선 후기 관영건축공사의 목재 조달 방식  
(법례; 卜:卜定, 私:私養山 斫伐買入, 舊:舊材 仍用, 公:公儲)

시대	공사명	주된 방식	비고
인조 11년(1633)	昌慶宮修理	舊	인경궁 등 철해
인조 25년(1647)	昌德宮修理	舊	"
인조 26년(1648)	儲承殿	舊	"
효종 7년(1656)	昌德宮萬壽殿修理	卜	
현종 7년(1667)	永寧殿修改	卜	
숙종 3년(1677)	南別殿重建	卜	
숙종 20년(1694)	慶德宮修理	舊	
영조 1년(1725)	宗廟改修	卜	
영조 24년(1748)	眞殿重修	卜	
영조 28년(1752)	懿昭廟營建	卜	
영조 40년(1764)	垂恩廟營建	公	별고, 군자감 등
영조 52년(1776)	景慕宮改建	舊	명빈방, 귀인방
정조 13년(1789)	文禧廟營建	公, 舊	
정조 20년(1796)	華城城役	卜	
순조 4년(1805)	仁政殿營建	卜	
순조 32년(1832)	西闕營建	私	
순조 34년(1834)	昌慶宮營建	私	
순조 34년(1834)	昌德宮營建	私	
철종 9년(1858)	南殿增建	公	수어청

다음, 수은묘영건과 남전증건에서와 같이 주요 관청의 창고인 公儲에 보관하고 있는 비축 목재를 활용하는 방법도 당장은 돈이 들지 않아 우선 고려 대상이 될 수 있었다. 다만 공저의 비축목재는 해당 관청의 관례적인 수리에 충당할 목적으로 공납 받은 것을 보관하는 것이어서 그 물량이 적었으므로, 작은 규모의 건물이나 다급한 공사에 일부 적용되었다. 표5에서 공저가 목재 조달의 주된 방식이 아닌 공사의 경우에도 대개 일부 소량의 목재를 공저로부터 사용한다. 다만 공저의 목재도 호조 외 관청의 것을 사용할 경우 되값이야 했다<sup>66)</sup>. 都監이나 廳을 설치한 영건공사는 경상적인 공사가 아니고 그 때 그 때 필요할 때마다 펼쳐지는 임시적 공사였으므로, 그 재원 마련 부처인 호조의 것을 사용할 때는 되값지 않아도 되었으나, 그렇지 않을 경우는 되값은 것이 상례였다.

소요량이 많고, 공저나 구재의 이용이 부족 또는 여의치 않을 경우 선택된 것이 產地 外道 卜定

조달이다. 이 방식은 운반비나 작벌비 등 부대비용의 지출은 있었으나, 목재 자체 매입비가 필요치 않아 조선 후기 목재조달에서 가장 일반적으로 고려되었다. 이 때 부대비용은 대개 해당 道郡이 중앙에 상납해야 할 公穀이나 公錢으로 會減하는 방식을 취하였다<sup>67)</sup>. 나중에 결국 중앙 재원의 결손은 있겠지만, 우선 당장 공사재원의 확보가 어려운 상황에서 그 부담을 해당 지방에 떠넘길 수 있어 손쉽게 선택되었다. 그러나 이 때도 복정을 받은 해당 도가 해당 크기와 수량의 목재를 확보하고 있을 때 가능하였다. 禁山 산림의 황폐화로 그렇지 못할 경우 다른 방도가 모색되었다. 그것이 私養山 斫伐買入이다.

사양산 작벌매입은 私質의 한 형태이긴 하지만 순수하게 민간 목상으로부터 매입하는 것과는 다르다. 민간 목상으로부터의 매입은 도성 내에서 공사가 실시될 경우 공사현장과 가까운 京江邊 목상처에서 구입하는 것이다. 이는 유통시장의 현물가로 매입하므로 비용이 많이 든다. 이에 비해 사양산 작벌 매입은 도감에서 사람을 파견하고 현지 지방 관청의 도움을 받아 개인 소유의 산림에서 필요한 재목을 작벌하고 매입해 들이므로 비용이 적게 들었다<sup>68)</sup>. 사양산 작벌매입은 17·18세기에 들어 있었지만, 대표적인 경우가 19세기 중반 순조 30~34년에 이루어진 서렬영건, 창경궁영건, 창덕궁영건이 이에 해당한다. 소요 목재량이 많았던 18세기 말 화성성역이나, 19세기초 인정전영건에서 금산의 적정규격의 송목이 거의 소진됨으로써 외도 복정이 어려워진 데 따른 것이다.

가장 목재 조달 비용이 많이 든 것은 민간 목상 외에 목재를 매입해 들이는 또 다른 계층이었던 선공감이나 의도고 소속의 貢人에 의한 別質 조달이었다<sup>69)</sup>. 그런 까닭으로 공인의 별무 조달은 도감 설치에 의한 관영건축공사에서는 거의 채택되지

67) 華城城役儀軌, 권3, 이문 계속 12월 25일조 등

68) 두 경우 목재 매입가의 차이가 잘 드러나는 공사가 화성성역이다. 일례로 대연목의 경우 개당 단가는 京畿水上에서의 작벌 매입은 1전인데 반해, 京江에서 목상으로부터 매입한 것은 2전 5푼으로서 2배 이상의 가격차가 있다.

69) 萬機要覽, 財用篇3 戶曹貢物條에 보이는 繕工監 各貢 목물 중 檜木 1조당 米 3石 또는 錢 12냥, 廣松板 매립당 2냥 5전, 松板 매립당 1냥 5전이라는 貢價를 당시의 市價와 비교하면 매우 높게 策定된 것임을 보여준다. 正祖 20년 華城城役에서 買入한 목물 중 장송판은 광주부 私商으로부터 市價로 買入한 단가가 3錢 2푼이다. 판재의 경우만 두고 보더라도 貢價는 시가의 5배 이상 비싸게 나타난다.

宮改建都監儀軌, 계사길 병신 4월 22일조 등  
66) 垂恩廟營建廳儀軌, 移文秩 갑신 2월 초3일조, 來關秩 갑신 2월 초 10일조, 동 18일조

않았다. 자재비 절감 방안과는 거리가 멀었기 때문이다. 영조년간에 잠시 모습을 보이거나, 그 때도 작은 판각재 소량에 불과하였다<sup>70)</sup>.

소요 목재에 대한 비용절감 방안도 공사의 규모, 국가가 관리하는 송목 산지인 禁山의 목재확보 여부, 공사의 시급성 등 공사가 펼쳐지는 당시의 상황에 따라 다를 수 밖에 없었다. 공사규모가 작아 소요 목재량이 적거나, 공사의 추진이 다급할 경우 운반·소요 기간이 길고 번거로운 외도 복정의 조달방식은 선택되지 않는다. 이 경우 私賈나 가까운 公儲의 비축물량을 조달해 사용하는 등의 조치가 우선 고려된다. 이에 반해 대규모 공사로서 다량의 목재가 요구되는 경우 공저의 비축 물량으로는 훨씬 못 미치고, 또 私賈로 하기에는 비용부담이 커 두 경우 모두 선택되기 어려워 외도 복정이나 사양산 작별 매입이 선택된다. 이와 같이 여러 가지 목재조달방식이 선택된 것은 공사 경비를 절약하기 위한 조처의 하나였다.

한편 목재조달방식의 우선 순위 선정과는 달리 적극적인 다른 방안이 모색되었다. 그것은 조달 목재를 작업현장에서 합리적이고 효율적으로 사용하는 일이었다. 즉 頭折木을 비롯하여 裁餘木, 裁截木 등의 取用과 함께, 소요 부재의 규격과 수량에 따라 미리 어떤 규격의 原材를 사용할 것인가를 예정하는 것이다. 즉 變製 物目과 물량을 사전에 명확히 하여 불필요한 낭비를 없애겠다는 것이다. 이는 목재의 治鍊工程을 개선하는 것으로서 매우 주목되는 점이다. 조선 후기 건축생산력을 일보 진전시키는 방안이 된 것이다.

이러한 점이 기록상 서서히 나타나기 시작한 것은 18세기 중엽 영조 24년 진전중수부터이다. 의례 粟目秩에, ‘高柱四次不等四株’와 같이 부재 하나에 해당 原材 하나인 경우도 있고, ‘長舌十八次樓柱四株及半株’와 같이 원재 하나에 부재 다수가 될 때도 있다. 또 ‘初立工十 二立工十 短工四 以上樓柱二株及裁餘木取用’이나 ‘斜窓五隻 裁餘木取用’, ‘賊心次以飛木及木頭只取用’ 등 소요 부재에 대한 사용 원재를 명확히 기록하고 있는 것<sup>71)</sup>이다. 영조 28년의 의소묘영건에서는 여기에서 한발 더 나아

가, ‘初立工八次樓柱厚正板四立’과 같이 부재의 치런공정까지도 드러나고 있다. 이러한 점은 이후 계속되고, 차츰 강화되는 현상을 보여준다. 예컨대 영조 52년 경모궁개건도감의궤나, 정조 20년의 화성성역의궤에서는 부재와 원재의 규격 및 수량까지도 명시하고 있어 이를 확인할 수 있다.

특히 인정전영건에서는 부재에 대한 원재의 대응관계를 공사 후에 기재하지 않고, 조달 초기부터 용도와 규격, 수량을 적시하여 원재 조달을 지시하는 형태로의 변화를 보인다. 그런 까닭으로, 건물의 용도는 다르지만 유사한 건축형식을 갖는 화성성역(1796)의 팔달문과 인정전영건(1805)의 인정전 두 건물에 대해 소요 목재물량 비교에서, 단위바닥면적 당 복정 원재량은 인정전이 팔달문의 채 절반에도 미치지 못한다<sup>72)</sup>. 그만큼 인정전영건은 소요 물량을 절약하여 자재비의 지출을 사전에 억제 한 것이다.

공사 전후의 상황을 간략화시킨 의례 기록만으로는 확인키 어려우나, 이들 기록으로부터 오늘날의 물량견적과 같은 예산 산출이 있었을 것이다. 이는 치런공정을 정확히 파악하고 있어야 하고, 축적된 경험 없이는 불가능하다. 그러한 사항이 가장 잘 드러난 공사가 고종년간의 경운궁중건(1905)으로서, ‘豫算明細書’의 작성도 공사비 절감을 위해 취해진 조처의 하나였다.<sup>73)</sup>

### 3-3. 공사 집행 방식의 개선

인건비나 자재비의 지출을 절감시키려는 직접적인 노력도 있었지만, 다른 간접적인 방안도 모색되었다. 즉 工役所 운용의 체계를 더욱 조직화하고 정교하게 다듬는 것이 그것이다. 이는 인력을 운용하는 틀을 개선하고 체계화하여 불필요한 인력의 낭비를 없애어 공정의 합리화를 도모하는 것이다. 조선 후기 관영건축공사에서는 공사를 주관하는 도감의 산하에 각종 공역을 담당하는 공역소를 설치하여 운영하였다. 공역소는 당시의 공사규모나 추진방식에 따라서 그 조직이나 분장업무도 다양하게 구성되는데, 일반 행정사무가 아닌 실제 공역 업무를 수행했던 점에서 건축생산의 실질적인 주체라 할 수 있다. 표6은 조선 후기 관영건축공사의

70) 懿昭廟營建廳儀軌, 粟目秩 壬申 11월 實入秩과 景慕宮改建都監儀軌, 新造秩

71) 이는 물론 시대에 따른 의례의 기록 방식상 변화에도 근거하겠지만, 原材와 부재의 대응관계나 치런공정까지도 드러나게 기록할 만큼 중요해진 점은 부인할 수 없다.

72) 참고, 朝鮮後期 官營建築工事의 木部材 生産과 物量算定에 관한 연구, 건축역사연구 통권 25호, 2001년 3월, 쪽

73) 이권영 외, 慶運宮 重建 木工事의 豫算과 實入에 관한 연구, 건축역사연구 통권 16호, 1998년 9월, 33쪽

공역소 운용방식을 의궤 기록을 토대로 정리한 것이다.

표6에서 17세기 창경궁수리로부터 18세기 말 화성성역까지 공역소의 운용은 시설물별 또는 공종별 운용방식을 취한다. 이들 운용방식은 공사의 효율성이란 측면에서 보면, 이후 19세기 순조년간의 공사들과는 상당한 차이를 보인다.

예컨대, 주요 시설물을 중심으로 공역소를 설치하여 작업을 진행하는 창경궁수리(1633)를 예로 보면, 1소 겸 雜物所, 2소, 3소 겸 材木所, 4소, 5소 등 5개의 시설물별 공역소<sup>74)</sup>와 보조역소인 爐冶所

표 6. 조선 후기 관영건축공사의 공역소 운용방식  
(범례: 施: 시설물별, 工: 공종별, 建: 건물부위별, 不: 불명확)

시대	공사명	운용 방식	비고
인조 11년(1633)	昌慶宮修理	施	철물이나 연장을 만들어 공역소에 지원하는 보조역소인 爐冶所나 別工作所는 공역소 운용방식 분류에서 제외하였다.
인조 25년(1647)	昌德宮修理	施	
인조 26년(1648)	儲承殿	施	
효종 7년(1656)	昌德宮萬壽殿修理	施	
현종 7년(1667)	永寧殿修改	工	
숙종 3년(1677)	南別殿重建	工	
숙종 20년(1694)	慶德宮修理	施	
영조 1년(1725)	宗廟改修	工	
영조 24년(1748)	眞殿重修	工	
영조 28년(1752)	懿昭廟營建	不	
영조 40년(1764)	垂恩廟營建	不	
영조 52년(1776)	景慕宮改建	工	
경조 13년(1789)	文禧廟營建	不	
경조 20년(1796)	華城城役	工, 施	또 의궤 기록만으로는 확인키 어려운 경우 불명확으로 처리하였다. 예컨대 의소묘영전에서 영건 시설물은 正宇, 移安廳, 中排設廳 등인데, 各樣擇日에서는 개기, 정초, 입주, 상량이 시설구분 없이 일괄되고 타 근거기록은 없다.
순조 4년(1805)	仁政殿營建	工, 建	
순조 24년(1824)	顯思宮別廟營建	工, 建, 施	
순조 32년(1832)	西闕營建	工, 建, 施	
순조 34년(1834)	昌慶宮營建	工, 建, 施	
순조 34년(1834)	昌德宮營建	工, 建, 施	
철종 9년(1858)	南殿增建	工	

로 구분 운용된다<sup>75)</sup>. 각 소는 郎廳 1원, 監役官 또는 監造官 1원을 비롯해, 수 명의 員役이 배치된 사무조직 외, 작업조직은 목수편수를 비롯한 일부 직종의 편수와 各色工匠, 모군으로 구성되고 이들은 領域部將이나 牌將 등의 지시를 받는 단순한

공역 운용 방식이다.

목공사, 석공사, 지붕 및 칠공사 등 건물 건설공정과 관련된 공종별 공역소 운용의 경우도 비교적 단순 체계로 되어 있다. 영녕전수개(1667)를 예로 보면, 5개 공역소가 설치되는 바, 각 역소에는 낭청과 감조관, 원역, 공장, 모군 등이 소속된다<sup>76)</sup>. 이러한 역소는 시설물별 공역소와 사무조직은 같으나 작업조직이 다르게 구성된다<sup>77)</sup>. 즉 1소는 목공사 위주의 공역<sup>78)</sup>으로 되어 있고, 작업조직은 목수를 중심으로 인거장, 길거장, 조각장, 소목장 등으로 구성되며, 2소는 석공사와 토목 위주의 공역<sup>79)</sup>이고, 작업조직은 석수, 니장, 冶匠으로만 구성된다. 또한 3소는 舊材瓦 運置, 蓋瓦, 丹青을 비롯하여, 舊材瓦를 이용한 제기고, 전사청, 수복방 등 일부 시설물의 개조이고, 작업조직은 칠장, 화원과 개와장을 중심으로 편성된다.

이에 반해 공종별 및 건물부위별 공역소 운용방식을 취하거나, 이에 더하여 시설물별로 확장되는 19세기 순조년간의 공사는 보다 세분화된 운용체계를 보인다. 창덕궁 내 인정전 단일 건물을 재건하는 공사였던 순조 4년(1805)의 인정전영건을 예로 보면, 크게 목공사와 석공사로 구분하고, 본 공역을 지원하는 別工作 겸 爐冶所를 설치한 외에, 목공사와 관련해서는 치련공역소로서 工踏所, 唐家所, 窓戶所, 座榻所, 椽木所 등 건물부위별 공역 분掌이 이루어짐으로써, 공종별 및 건물부위별 공역 분화가 현저하고 공역소의 운용도 보다 세분화된다.

건물부위별 역소에는 사무조직원인 영역패장과 작업조직원인 편수 1인씩 배치되는데, 이는 “치목 공역이 크게 요구되므로 기둥, 보, 연목, 공담, 세살 등 종류에 따라 편수를 정해 역소를 나누어 치련하되, 통솔할 패장이 없으면 匠募들이 공역을 게을리 하고 정밀치 못할 염려가 있다”<sup>80)</sup>고 하여 책임 소재를 명확히 한 것이다. 각 소의 작업조직을 보면<sup>81)</sup>, 공담소와 좌탑소는 목수, 조각장, 소목장으로 같고, 당가소는 이에 더하여 刀子匠, 豆錫匠이 더 추가로 배치되며, 창호소는 목수, 소반장, 목혜

74) 昌慶宮修理都監儀軌 기록에 의하면, 1소는 通明殿과 思誠殿 등을, 2소는 養利堂과 延禧堂, 延慶堂 등을, 3소는 歡慶殿과 景春殿, 涵仁亭 등을, 4소는 歡慶殿 東牆 외 각종 月廊을, 5소는 明政殿과 文政殿 등을 각각 맡는다.  
75) 昌慶宮修理都監儀軌, 各所分掌條

76) 永寧殿修改都監儀軌, 座目條  
77) 永寧殿修改都監儀軌, 上下 各所分掌條  
78) 木役, 破屋, 滌和堂, 靈慶堂 등  
79) 浮石, 開基, 地定, 定礎, 土役, 力軛, 轉石, 修掃 등  
80) 仁政殿營建都監儀軌, 粟目 갑자 정월조  
81) 仁政殿營建都監儀軌, 粟目 갑자 정월조

장, 조각장이고, 연목소는 목수와 모군, 별공조는 목수, 冶匠, 鉦匠으로 구성된다. 그밖에 공장의 직능별 공역가가를 별도로 마련한다든지, 소로, 가침, 공담, 창호와 같이 부재 종류별로 별도의 가가를 설치한 것<sup>82)</sup>도 공역별 전문성 향상과 분업화를 통해 작업 효율성을 기하는 한 방안이 되었을 것이다.

단일 건물에 적용된 인정전영건(1805)의 공역소 운용방식은 이후 순조년간의 세 공사에서 시설물별로 확대 적용된다. 그것도 동시다발적으로 펼쳐진 시설물들에 적용된다. 시설물과 공종 및 건물부위별 공역소 상호간의 공조체제나 기술력이 뒷받침되었겠지만, 더욱 정제되고 체계화된 공역소의 운용과 공역의 분업화는 한정된 공역에 대한 책임 강화를 통해 공기단축을 도모하고자 하는 노력의 일환으로서, 당시대의 건축생산력을 일보 진전시키는 원인이 되었을 것이다.

공기단축에 의한 공사 효율성 제고는 일부 공역에 한해 도급방식을 도입함으로써도 진척되고 있었다. 도급이란 어떤 공사에 들 비용을 미리 정하고 도맡아 하게 하는 일이다. 이 방식은 단순히 동원인력의 작업일수가 아닌 작업성과에 따라 노임을 지급하므로, 노력 여하에 따라서는 노동생산성을 향상시킬 수 있어 공기단축에 큰 도움이 된다.

조선 후기의 관영건축공사에서 기록상 전체 공역은 아니지만 도급방식이 부분적이거나 채택된 것은 화성성역(1796)이 첫 사례라 생각된다.<sup>83)</sup> 화성성역에서는 蓋匠의 蓋瓦作業, 冶鍊冶匠의 鐵物打造, 석수의 浮石作業, 담군의 석재운반, 수레나 말에 의한 석재운반, 향모군이 안면도에서 원재를 차별하고 운반하는 작업에 도급방식을 적용한 바 있다<sup>84)</sup>. 예컨대 蓋匠의 蓋瓦作業에서 매칸당 오랑가는 전 6전이, 행각은 전 4전이 책정된다. 행각에 비해 오랑가가 더욱 복잡한 구조를 하고 있어 작업량이 많은 데 따른 것이다.

이러한 도급방식은 이후 19세기 관영건축공사에

서 관례적으로 채택되며, 도급이 공사 전반에 걸쳐 시행된 것은 광무 10년(1906)에 실시된 경운궁증건이다. 목공사를 비롯한 석공사나, 니장공사, 칠공사, 단청공사, 도배공사, 개와공사, 철물공사, 창호공사 등 전 공사에서 각종 공장 및 잡역부에게 도급방식이 적용된다.<sup>85)</sup>

한편 도급방식 중 물품 1개 또는 1주를 단위로 하여 도급하는 것을 個數給이라 부른다. 이는 단기간의 단순작업에서 상당히 효과적이었다. 개수급은 화성성역에서 개장의 개와작업에 적용되었던 도급방식과 다소 차이는 있지만, 19세기 거의 모든 관영건축공사에서 채택된다. 단순 잡역부라도 작업성과에 따라서는 더 많은 노임이 지급되므로 공기를 크게 단축할 수 있을 뿐 아니라, 작업일수의 증가로 인한 인건비의 추가부담을 방지할 수 있는 효과가 기대되었기 때문이다.<sup>86)</sup> 이는 결국 18세기 말 이후 급증하는 공사비의 부담을 해소하고자 하는 노력과 밀접한 관련을 갖고 있었을 것이다.

엄청난 재원과 인력, 물량을 쏟은 화성성역(1796)이 끝난 지 채 10년도 되지 않아, 전소된 창덕궁의 正殿을 재건하는 공사였던 인정전영건(1805)은 목재수급의 어려움<sup>87)</sup>, 재원 부족 등<sup>88)</sup> 공사 추진에 상당한 어려움을 겪고 있었다. 또 문희묘영건(1789) 이후 일급화되고 다소 현실화된 노임제의 정착에 의한 인건비의 상승도 공사 추진을 어렵게 하는 요소로 작용하고 있었다. 그런 사정 속에서 인정전영건은 앞서 살핀 인건비와 자재비 지출의 축소에 노력하는 한편으로, 도급방식의 채택, 공역소 운용방식의 체계화, 공역의 분업화 등을 통해 공사집행방식을 현저히 개선함으로써 공사비 지출을 줄이는 데 일조했을 것이다. 이러한 공사집행방식의 변화는 그동안 축적된 기술력을 바탕으로, 결국 당시 국가재정의 악화와 공사재원의 부족을 극복하기 위한 노력의 일환이었다고 여겨진다.

82) 仁政殿營建都監儀軌, 賞典 仁政殿營建別單條  
 83) 그 이전인 인조 11년(1633) 창경궁수리를 비롯한 각종 영건공사에서 재목이나 석재를 수레로 운반하는 과정에서 수레 한 대당 적재 재목의 수를 정하거나, 운반거리에 따라 왕복 회수를 달리하는 등 도급방식이 채택되기도 하였다. 그러나 실제 건설 공역에 임하는 공장이나 모군에게 작업일수가 아닌 작업량에 따라 노임을 도급전으로 지급하는 것은 아니었다.  
 84) 李權英, 華城城役의 營建體制에 관한 연구, 부산대학교 석사학위논문, 1987년, 54~57쪽

85) 이권영 의, 朝鮮後期 官闕工事的 木材冶鍊에 관한 연구, 건축역사연구 통권 18호, 1999년 3월, 24쪽  
 86) 華城城役儀軌, 附編2, 장계 율유 12월 20일조  
 87) 仁政殿營建都監儀軌, 移文 계해 12월 20일, 동 來關 갑자 2월, 동 4월, 동 9월조  
 88) 仁政殿營建都監儀軌, 承傳 갑자 3월 14일, 동 15일조에 의해, 갑자 3월 15일~8월 20일까지 정역한 것. 동 4월 12일조와 이문 갑자 9월조에 민정을 동원하고 노임을 주지 않아 소요가 발생한 일.

#### 4. 맺는말

본 연구에서는 임란 이후 계속된 재정난 속에서 추진된 각종 관영건축공사의 재원과 공사비 부담 요인, 그리고 그러한 어려움을 타개하기 위한 노력이 공사별로 어떻게 진행되었는가를 살폈다.

임란 직후 실시된 공사에서부터 인건비와 자재비 지출은 공사 추진의 부담 요인으로 작용하고 있었다. 17세기 초부터 소요 인력의 임금 고용으로 고정 비용이 된 인건비와 달리, 자재비는 후대로 갈수록 그 비중이 확대되고 있었다. 자재 중 목공사 위주의 영건공사에서 가장 큰 비중을 차지하는 목재를 매입해야 하는 점은 공사비 부담을 가중시키는 가장 주요한 요인이었다. 특히 목재 매입비가 급증한 것은 西關營建(1832)부터로서, 禁山의 황폐화로 당시 가장 보편적 목재조달방식이었던 卜定마저 거의 불가능해진 데 따른 것이었다. 인건비의 경우도 19세기 초까지 여전히 높은 비중을 차지하고 있었고, 특히 文禧廟營建(1789)부터는 공사인력에 대한 노임지급이 일급화하고 직능간 차등이 이루어지면서, 공사비 부담을 가중시키는 요인의 하나로 작용하였다.

재원 부족과 공사비 부담이 가중되는 가운데, 공사추진을 위한 재원확보에 노력하였는데, 재원확보 여부는 舊殿閣의 활용과 新材의 사용, 間閣의 축소, 공사의 중지, 공기단축 등 공사의 진행과 규모, 기간에 지대한 영향을 미쳤다. 공사의 재원 조달의 1차적 책임 官署는 호조, 병조, 선혜청이었고, 부족할 경우 중앙과 지방의 재원, 挪用錢과 停番錢 등 재원의 출처와 성격을 다양화하는 형태로 이루어졌다.

어려운 국가재정사정 속에서 재원의 확보 노력만으로는 공사추진을 위한 근본적인 해결책이 될 수 없었으므로, 공사비 절감을 위한 노력도 경주되었다. 그 노력은 인건비와 자재비의 절감, 공사집행방식의 개선 등 크게 세 가지 부문에서 추진되었다.

인건비의 절감은 工匠登錄制에 의한 인신적 예속 유지를 통한 工匠 노임의 최소화, 五部 坊民과 僮軍의 단기간 부역 동원 등의 방식으로 시도되었다. 자재비의 절감은 舊材 仍用, 公儲의 비축 목재 활용, 外道 卜定, 私養山 작별 매입, 私賃나 別賃 등과 같은 목재조달방식의 우선순위 선정을 비롯하여, 부재에 대한 原材의 합리적 사용 계획 강화

를 통한 불필요한 낭비 요소 제거로 이루어졌다. 공사집행방식의 개선은 工役所 운용방식의 체계화, 공역의 분업화, 성과급인 도급방식의 채택 등을 통해 이루어졌고, 이는 결국 공기 단축을 이끌어냄으로써 공사비 지출을 줄일 수 있었다. 자재관리와 노무관리에 의해 공사집행방식이 뚜렷이 개선된 것은 仁政殿營建(1805)이었다. 그런데, 각 시기별 어려움을 극복하기 위한 해결 방안은 일반해를 갖는다고 보다는, 오히려 공사가 펼쳐지는 당시의 여건들 속에서 특정해를 찾는 노력의 결과였다.

다만, 조선 후기 관영건축공사에서 국가재정사정의 악화, 공사 재원의 부족, 공사비 부담 요인의 증가, 목재수급사정의 악화 등 공사 추진의 저해요소가 당시 이를 타개하려는 적극적 노력으로 인하여, 건축생산방식을 개선시킴으로써 오히려 건축생산력을 효과적으로 진척시키는 요소로도 작용하였다는 점은 매우 의미가 있다고 하겠다.

참고문헌

1. 기본 사료

『景慕宮改建都監儀軌』, 『慶運宮重建都監儀軌』,  
 『국역華城城役儀軌』, 『南別殿重建廳儀軌』,  
 『南殿增建都監儀軌』, 『萬機要覽』, 『文禧墓營  
 建廳曆錄』, 『西闕營建都監儀軌』, 『垂恩廟營建  
 廳儀軌』, 『永寧殿修改都監儀軌』, 『永禧殿營建  
 都監儀軌』, 『懿昭廟營建廳儀軌』, 『仁政殿營建  
 都監儀軌』, 『仁政殿重修都監儀軌』, 『儲承殿儀  
 軌』, 『朝鮮王朝實錄』, 『宗廟改修都監儀軌』,  
 『貞殿重建都監儀軌』, 『貞殿重修都監儀軌』,  
 『昌慶宮修理都監儀軌』, 『昌慶宮營建都監儀軌』,  
 『昌德宮昌慶宮修理都監儀軌』, 『昌德宮萬壽殿修  
 理都監儀軌』, 『昌德宮修理都監儀軌』, 『昌德宮  
 營建都監儀軌』, 『顯忠宮別廟營建都監儀軌』

2. 저서 및 논문

金東旭, 朝鮮時代 造營組織研究(Ⅱ), 大韓建築學會  
 誌 27권 113호, 1983. 8  
 金東旭, 韓國建築工匠史研究, 기문당, 1993  
 金玉根, 朝鮮王朝財政史研究, 一潮閣, 1984  
 孫禎睦, 朝鮮時代都市社會研究, 一志社, 1982  
 윤용출, 조선후기의 요역제와 고용노동, 서울대학  
 교출판부, 1998  
 李權英 외, 慶運宮 重建 木工事的 豫算과 實入에  
 관한 연구, 건축역사연구 통권 16호, 1998년 9월  
 李權英 외, 朝鮮後期 京江邊 營繕木材에 관한 연  
 구, 건축역사연구 통권 14호, 1998년 3월  
 李權英 외, 朝鮮後期 宮闕工事的 木材治鍊에 관한  
 연구, 건축역사연구 통권 18호, 1999년 3월  
 李權英, 朝鮮後期 官營建築工事的 木部材 生産과  
 物量算定에 관한 연구, 건축역사연구 통권 25호,  
 2001년 3월  
 李權英, 華城城役의 營建體制에 관한 연구, 부산대  
 학교 석사학위논문, 1987  
 張大遠, 景福宮 重建에 대한 小考, 郷土서울 제16  
 호, 서울特別市, 1985

# A Study on Finances and Factors of weighting Cost in Government Constructions in the Late of Chosun Dynasty.

Lee, Kweon Yeong  
(Assistant Professor, Tongmyong University)

## Abstract

Since the 17th century, the finance for the government construction was demanded unlike the early chosun dynasty. It was consequent upon a transition in the supply method of materials and labors for the construction. The government construction being enforced in chronic financial difficulties had to undergo lack of funds. Especially, a rising construction cost by purchasing lots of materials including wood, and by employing labors weighted the difficulties. In order to put forward a construction, new and various efforts besides diversification in sources of finance had been looked for. The efforts were driven in three parts which were to be the management of labor and materials, and the way of construction execution. As a result of spending a great effort to save cost, an extinguished improvement in the way of construction execution came out with 'Injungjeon-yeongkweon' in the year 1805.