

서울시 문화재 수리공사의 발주 실태에 관한 연구

조한구* · 강영조**

*동아대학교 대학원 도시조경학과 · **동아대학교 조경학과

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 반도 국가로서 예부터 외세의 침입이 잦았으며, 일제강점기, 한국전쟁을 겪음에 따라 문화재의 소실 또한 컸다. 우리나라에서 1962년 1월 10일 '문화재 보호법'이 제정되었으며, 국보, 보물, 사적, 천연기념물과 같은 문화재 지정 보호제도가 정립되었고, 유형문화재의 보수·복원 사업이 이루어지게 되었다.

문화재수리기술자 및 문화재수리기능자는 문화재 보수·복원 분야의 전문가이고, 문화재수리기술자·기능자를 구성원으로 하는 문화재수리업이 있으며, 이는 종합문화재수리업인 보수단청업을 비롯하여 전문문화재수리업인 조경업·실측설계업·식물보호업·보존과학업·단청업으로 분류된다.

특히 문화재 공사업에 있어서 조경은 문화재 경관을 책임지는 중요한 위치에 있으며, 이런 조경의 위상을 정립할 필요가 있다. 현재 문화재 공사 발주현황을 볼 때 조경공사와 같은 경우, 대부분의 공종이 보수단청 등의 특정 공종에 포함되어 발주되고 있어 문화재 경관의 품질 향상을 기대하기 어려운 실정이다.

그럼에도 불구하고 문화재 공사업의 발주 실태와 조경공사의 위상을 밝힌 논문이 전혀 없으며, 이 논문은 그것에 대하여 서울시를 대상으로 실증적으로 밝혀, 조경공사의 오롯한 위상 정립을 위한 제안을 한 것이다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 문화재와 관련한 여러 가지 업종 중 공사로 발주되는 보수단청, 보존과학, 식물보호, 조경, 단청업을 위주로 조사하였다. 문화재 수리업 중 실측·설계업은 공사 발주의 전 단계로써 독자적 업역을 형성하고 있으며, 모사, 표구 등의 동산문화재는 조사 대상에서 제외하였다.

연구의 대상지는 문화재 공사의 업종별 발주추이가 고르게 형성되어 있는 서울시이고, 연구의 시간적 범위로는 2015년 10월부터 2017년 09월까지 2년으로 하였으며, 2년 내 서울시 업체를 대상으로 발주된 인근 시·도의 공사 발주 및 타 업종 및 일

반 건설업종과의 공동 도급 견도 함께 조사하였다.

II. 서울시의 문화재 및 공사 발주 현황

1. 서울시의 문화재 현황

서울시는 600년간 조선의 왕도로서 임지를 지켜왔으며, 그에 맞게 문화재도 많이 산재하고 있다.

서울시가 보유하고 있는 국가지정문화재는 그 지정 종 별로 국보가 164개, 보물이 674개, 사적이 67개, 명승이 3개, 천연기념물이 11개, 무형문화재가 13개, 민속 문화재가 41개로 총 973개로 조사되었다. 시·도 지정 문화재는 유형문화재가 370개, 무형문화재가 45개, 민속문화재가 33개, 기념물이 36개, 문화재 자료가 55개로 조사되었으며, 등록문화재가 총 195개로 조사되었다(<http://www.heritage.go.kr/>).

2. 서울시의 문화재 공사 발주 현황

2015년 10월부터 2017년 10월까지 발주 건수는 보수단청 공사가 총 79건, 조경 공사는 총 42건, 보존과학은 총 27건, 식물보호 공사는 총 3건으로써 보수단청이 가장 많고, 발주금액의 총액은 약 223억 원으로 업종별 총 발주 예산은 보수단청이 159억 원, 조경이 43억 원, 보존과학이 19.5억 원, 식물보호가 1.5억 원이다.

III. 문화재 공사별 세부내역 및 타 공종 혼입 실태

문화재 공사 분야별 타 공종의 혼입 정도를 알아보기 위해 서울시에서 발주된 문화재 공사 중 내역확보가 가능한 공사의 세부내역을 분석, 분류하였다(Table 1 참조).

업종별로 보수단청, 조경, 보존과학, 식물보호의 순서로 작성하였으며, 세부공종 별로는 왼쪽의 토공사부터 지정공사, 기단공사, 철근공사, 목공사, 창호공사, 지붕, 금속, 타일, 방수, 유리, 구조, 조적, 미장, 수장, 철거, 온돌공사의 보수분야, 그리고 간단 건물공사, 성곽보수, 전돌공사, 포장, 담장, 우배수, 주변정

Table 1. Classification of all details of cultural property repair work

문화재수리공부 세부내역명(2015.1.19~2017.10.18)	보수		보수·조경	조경	식물·보존·과학	보존·과학	공동
	보수	조경	보수·조경	조경	식물·보존·과학	보존·과학	공동
1. 단청 보수공사	1						
2. 단청 보수공사	1						
3. 단청 보수공사	1						
4. 단청 보수공사	1						
5. 단청 보수공사	1						
6. 단청 보수공사	1						
7. 단청 보수공사	1						
8. 단청 보수공사	1						
9. 단청 보수공사	1						
10. 단청 보수공사	1						
11. 단청 보수공사	1						
12. 단청 보수공사	1						
13. 단청 보수공사	1						
14. 단청 보수공사	1						
15. 단청 보수공사	1						
16. 단청 보수공사	1						
17. 단청 보수공사	1						
18. 단청 보수공사	1						
19. 단청 보수공사	1						
20. 단청 보수공사	1						
21. 단청 보수공사	1						
22. 단청 보수공사	1						
23. 단청 보수공사	1						
24. 단청 보수공사	1						
25. 단청 보수공사	1						
26. 단청 보수공사	1						
27. 단청 보수공사	1						
28. 단청 보수공사	1						
29. 단청 보수공사	1						
30. 단청 보수공사	1						
31. 단청 보수공사	1						
32. 단청 보수공사	1						
33. 단청 보수공사	1						
34. 단청 보수공사	1						
35. 단청 보수공사	1						
36. 단청 보수공사	1						
37. 단청 보수공사	1						
38. 단청 보수공사	1						
39. 단청 보수공사	1						
40. 단청 보수공사	1						
41. 단청 보수공사	1						
42. 단청 보수공사	1						
43. 단청 보수공사	1						
44. 단청 보수공사	1						
45. 단청 보수공사	1						
46. 단청 보수공사	1						
47. 단청 보수공사	1						
48. 단청 보수공사	1						
49. 단청 보수공사	1						
50. 단청 보수공사	1						
51. 단청 보수공사	1						
52. 단청 보수공사	1						
53. 단청 보수공사	1						
54. 단청 보수공사	1						
55. 단청 보수공사	1						
56. 단청 보수공사	1						
57. 단청 보수공사	1						
58. 단청 보수공사	1						
59. 단청 보수공사	1						
60. 단청 보수공사	1						
61. 단청 보수공사	1						
62. 단청 보수공사	1						
63. 단청 보수공사	1						
64. 단청 보수공사	1						
65. 단청 보수공사	1						
66. 단청 보수공사	1						
67. 단청 보수공사	1						
68. 단청 보수공사	1						
69. 단청 보수공사	1						
70. 단청 보수공사	1						
71. 단청 보수공사	1						
72. 단청 보수공사	1						
73. 단청 보수공사	1						
74. 단청 보수공사	1						
75. 단청 보수공사	1						
76. 단청 보수공사	1						
77. 단청 보수공사	1						
78. 단청 보수공사	1						
79. 단청 보수공사	1						
80. 단청 보수공사	1						
81. 단청 보수공사	1						
82. 단청 보수공사	1						
83. 단청 보수공사	1						
84. 단청 보수공사	1						
85. 단청 보수공사	1						
86. 단청 보수공사	1						
87. 단청 보수공사	1						
88. 단청 보수공사	1						
89. 단청 보수공사	1						
90. 단청 보수공사	1						
91. 단청 보수공사	1						
92. 단청 보수공사	1						
93. 단청 보수공사	1						
94. 단청 보수공사	1						
95. 단청 보수공사	1						
96. 단청 보수공사	1						
97. 단청 보수공사	1						
98. 단청 보수공사	1						
99. 단청 보수공사	1						
100. 단청 보수공사	1						

비의 보수·조경 중복 분야, 조경시설, 조경식재, 테크설치, 수목 이식, 수목전정의 조경분야, 병해충방제, 외과수술, 생육환경 개선의 식물보호분야, 단청, 도장공사의 단청분야, 보존처리, 훈증처리, 토양살균, 묘지이장의 보존과학분야, 가설, 운반, 기타 (부대)공사, 폐기물, 기계설비전기 공사의 공동분야 순서로 나열하였다.

문화재 공사의 발주 성향을 볼 때 일반적으로 각 분야의 고유 영역에 따라 발주되고 있으나, 공사마다 타 분야의 공종을 일부씩 포함하고 있으며, 종합 문화재 수리업인 보수단청 공사에 가장 많은 타 분야 공종이 혼입되고 있는 상태를 알 수 있었다.

공동공종 57개를 제외하고 나머지 187개의 세부 공종으로 각 공종별 혼입 정도를 그림으로 표현하면 아래 Figure 1과 같은 벤다이어그램이 그려진다.

보수단청과 관련된 공종 134개 중 조경과의 혼입공종은 60개로서 전체 비율의 45%를 차지하며, 보존과학이 15개로 11%

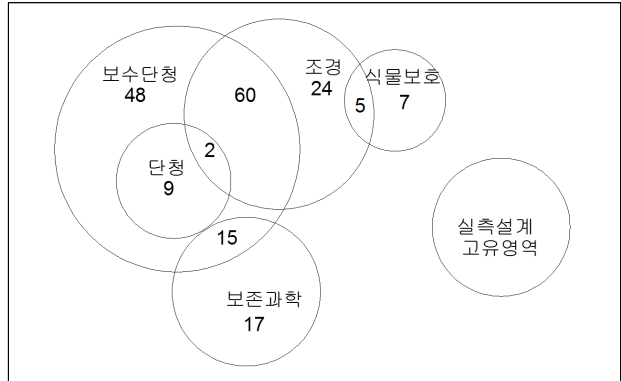


Figure 1. Actual situation of mixed cultural property repair work

를 차지한다. 마찬가지로 조경과 관련된 공종 91개 중 조경 고유 영역은 24개로서 26%를 차지하여 하나의 공사를 완성하기 위해서는 타 공종과의 혼입은 불가피할 것으로 보인다.

IV. 결론

문화재 공종별 혼입 실태를 파악하였을 때 각 공사별로 차이는 있으나, 적게는 20%에서 많게는 70%까지 타 공종의 혼입 정도를 볼 수 있었으며, 이는 한 분야의 문화재기술자만으로는 하나의 공사를 완벽하게 시공하는데 상당한 어려움이 있을 것이라는 결론을 도출해 낼 수 있다.

최근까지 문화재 공사의 공사 발주 방식은 제한경쟁 입찰 중 단독 입찰 및 도급계약 방식을 이용하고 있으며, 이는 한 분야의 문화재 기술자가 하나의 공사를 수행해야 하는 상기와 같은 문제점을 유발할 수 있다.

이런 문제점 해결방안으로 본 논문에서는 공사의 여러 가지 도급계약 방식 중 하나인 공동도급방식(공동이행방식, 분담이행방식, 주계약자관리방식, 혼합방식)¹⁾의 발주를 추천하고자 한다.

공동도급방식은 일반 건설업에서는 공사규모가 큰 경우나 여러 기술분야의 협력이 필요한 경우 가장 적절한 도급방식으로 발주되고 있으나, 문화재 분야의 경우 일반건설업과 공동도급방식으로 발주되는 경우는 더러 있으나, 문화재 공사분야 간 발주되는 경우는 거의 없는 것이 현실이다.

조경 및 식물보호의 중복 공사의 경우도 공동이행 또는 분담이행 방식의 발주로 식물보호와 조경 각 분야 전문가의 충분한 검토 후 공사를 이행할 수 있을 것이다. 현재 가장 타 공종의 혼입정도가 큰 보수단청의 경우, 종합 문화재수리업이라고는 하나, 조경, 보존과학, 식물보호 분야의 문화재기술자는 보유하고 있지 않은 업체가 대부분이며, 이런 기술적 취약점을 공동도급방식 중 종합건설업이 주가 되고, 전문건설업이 부가 되는 주계약자 관리방식의 도급계약으로 보완할 수 있을 것으로 기대한다.

현재 우리의 문화제는 국가의 관광 자원으로써도 중요한 위치를 차지하고 있고, 관광자원으로써의 문화제 경관은 더욱 중요한 우리의 자산으로 자리매김하고 있으며, 문화제 경관을 직·간접적으로 보수하고 지켜나가는 문화제 조경은 그 특수성을 인정받고 자리매김하여야 할 것이다.

본 연구의 결과는 서울시의 문화제 발주 현황을 실증적으로 분석하고 발주방법을 제안함으로써 문화제 조경분야의 오롯한 위상을 정립함과 동시에 올바른 문화제 복원 및 각 문화제수리분야의 업역 확보에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

- 주 1. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제29조
지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제88조
지방자치단체 입찰 및 계약 집행 기준(2017.08.03.) 제7장 공동계약 운영 요령(162page)
- 가. 공동이행방식: 계약이행에 필요한 자금·인력 등을 공동수급체의 구성원이 공동으로 출자하거나 파견하여 계약을 수행하고, 이에 따른 이익·손실을 각 구성원의 출자비율에 따라 배당하거나 분담하는 공동계약을 말한다.
 - 나. 분담이행방식: 계약이행을 공동수급체의 구성원별로 분담하여 수행하는 공동계약을 말한다.
 - 다. 주계약자 관리방식: 「건설산업기본법」에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자가 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다. 이 경우, 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우에는 종합건설업자가 주계약자가 된다.
 - 라. 혼합방식: 계약담당자는 공동이행방식과 분담이행방식을 혼합하

지 아니하면 입찰진행이 곤란하거나, 계약목적 달성이 사실상 곤란한 경우 공동이행방식과 분담이행방식을 혼합하여 공동수급체를 구성하게 할 수 있다.

참고문헌

1. 장호수(2002) 문화제학개론. 백산자료원.
2. 지영오(2007) 문화제 보수정비사업의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 경남대학교 산업대학원 석사학위논문.
3. 안창모(2012) 문화제실축설계제도의 구조적 문제와 동인. 한국건축역사학회 학술발표대회논문집 35-43(9쪽).
4. 신익순(2014) 조경기술자 관련 법규 고찰. 녹색산업연구 호남대학교 산업기술연구소 pp. 8.
5. 이상훈, 이정환(2014) 문화제수리 입찰 및 계약제도 개선방안 마련 연구. 지방계약연구 한국지방계약학회지 3-28(26쪽).
6. 유문용(2009) 건축문화제 수리기술자의 입장. 대한건축학회 건축 53(11): 45-49.
7. 최주희, 김주익(2013) - 문화제수리 경력·실적관리 하위법령 및 세부 기준 연구. 한국건축역사학회 학술발표대회논문집 226-229(4쪽).
8. 이석범(2011) 문화제수리복원사업 관리 개선방안(건설사업관리(CM) 적용을 중심으로) 명지대학교 산업대학원 석사학위논문.
9. 지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준 [행정안전부 예규 제1호, 2017. 7. 26., 일부개정].
10. <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3326942&cid>. 한국민족문화대백과.
11. <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3484385&cid=43667&categoryId=43667>. 시사상식사전.
12. http://seoulcitywall.seoul.go.kr/front/kor/sub01/course/_all.do. 서울한양도성.
13. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%EC%84%B1%EB%AC%B8>. 위키백과.
14. <http://www.heritage.go.kr/>. 문화재청 - 국가 문화유산 포털