

전통조경 설계 및 시공 발주실태에 관한 연구

김민선* · 김충식**

*한국전통문화대학교 문화유산전문대학원 문화재수리기술학과 박사과정 ·
**한국전통문화대학교 문화유산전문대학원 문화재수리기술학과 교수

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

창덕궁 및 조선왕릉 등이 세계유산으로 지정되면서 전통조경의 가치를 세계적으로 인정받게 되고, 2007년에는 국가지정문화재인 명승의 지정기준이 전면 개정되면서 전통조경의 문화재 지정과 보존이 활성화되는 계기가 마련되었다.

2020년에는 문화유산헌장이 23년만에 개정되었는데 그 내용에 역사문화환경과 자연유산의 보호가 포함되었다. 이어 조경의 정의와 제도를 담은 「자연유산 보존 및 활용에 관한 법률」의 입법이 시도되고, 2021년에는 문화재청에서 「자연유산 보존관리 5개년 기본계획」을 수립하여 전통조경의 위상을 확대하고 영역을 확장하기 위한 문화재 정책의 시행이 이어지고 있다.

이러한 전통조경 관련 사회적 인식 및 정책의 변화에도 불구하고, 문화재수리시장에서 조경의 위상과 규모는 열악한 환경에 놓여 있다. 특히 전통조경 설계를 건축전문업체에서 수급하도록 규정되어 조경수리기술자는 임시고용 형태로 설계를 수행하게 되고 이에 설계분야에서 음성적 시장이 형성될 수밖에 없는 문제의식에서 본 연구가 시작되었다.

김석순(2010), 이창환(2015) 등이 조경설계 이원화의 문제점과 조경설계의 분리발주 필요를 주장한 바 있고, 박정은 등(2020)이 전통조경 설계 발주실태를 진단한 바 있다. 전통조경 시공 발주실태에 대한 연구는 조한구(2018)의 연구가 유일하며, 그나마 서울시에서 발주한 것을 다룬 것에 그쳤다.

이에 본 연구는 전국에서 시행된 전통조경 수리 사업에서 설계 및 시공에 대한 발주실태를 진단하는데 목적을 두었다.

2. 연구내용 및 방법

전통조경 설계 및 시공 관련 규정 고찰과 전통조경 수리 사업 내용을 중심으로 연구대상을 선정하였다. 최근 3년간(2018~2020년) 정부기관에서 발주한 문화재실측설계용역 1,037건을 대상으로 하였다. 실시설계에서 조경공종만 포함된 경우를 '조경책임', 조경공종과 타공종이 혼재된 경우를 '조경참여', 조경공종

이 포함되지 않은 경우를 '무관'으로 구분하였다. 실시설계가 아닌 종합정비계획, 정밀실측, 기본설계, 기록화를 '계획 등'으로 구분하였다¹⁾. 실시설계 중 조경공종을 포함한 설계의 발주 규모를 파악하였고, '조경책임'을 '조경식재', '조경시설', '조경식재&시설'로 분류²⁾하여 유형별로도 규모와 실태를 분석하였다.

유형별 실시설계 다음 단계인 시공의 발주 여부, 발주업종과 특징을 파악하여 설계와 시공 발주실태를 유기적으로 고찰하고 문제점을 분석하였다.

II. 전통조경 수리 관련 규정

문화재 수리를 시행하는 자격인 문화재수리기술자는 총 6종이며 이 중 자격시험 과목에 건축분야와 조경분야만 설계와 시공이 명시되어 있다. 건축분야는 설계업무를 수행하는 실측설계기술자와 시공업무를 수행하는 보수기술자로 나뉜다. 반면, 조경분야는 조경수리기술자가 설계와 시공의 지식 모두 검증받도록 되어 있다. 하지만 조경수리기술자의 업무범위는 설계가 제외된 조경계획과 시공으로 명시되어 있다.³⁾

「문화재수리등에 관한 법률(이하 '수리법)」 제5조, 동법 시행령 제5조에 문화재 실측설계를 할 수 있는 자는 문화재실측설계업자이고, 예외 분야로 식물보호 또는 동산문화재, 문화재청장이 직접 수행하는 보존처리를 규정하였다. 문화재실측설계업자는 실측설계기술자로서 「건축사법」 제23조에 따라 건축사무소 개설 신고를 한 자이어야 한다고 수리법 시행령 제12조에 규정하였다. 실측설계에서 조경의 비율이 100분의 20 이상인 경우나 조경 분야의 실측설계 예정금액이 5백만원 이상인 경우에 조경수리기술자가 참여하여 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정을 판단하는 것이 매우 모호하며, 조경수리기술자는 건축사무소에서 하도급을 받거나 회사에 소속되지 않고도 임시고용 형태로 업무를 수행할 수 있다. 이처럼 수리법상 자격제도에서 건축과 조경은 별개의 독립된 분야로 규정하고 있고, 조경수리기술자가 설계 및 시공 지식 모두 검증 받음에도 불구하고, 조경설계의 원도급이 불가능한 실정이다.

문화재수리업의 시공 업종은 종합문화재수리업과 전문문화재수리업으로 구분된다. 종합문화재수리업이란 '종합적인 계

획·관리 및 조정 하에 두 종류 이상의 공종이 복합된 문화재수리를 하는 것'을 의미하고 그 종류는 보수단청업 하나이다. 전문 문화재수리업은 '문화재의 일부 또는 전문분야에 관한 문화재수리를 하는 것'을 의미하고 그 종류는 조경업(이하 '조경수리업') 등 9종이다⁴⁾. 보수단청업의 업무범위는 건축·토목공사 및 단청의 시공이고, '조경수리업'의 업무범위는 조경공사의 시공으로 규정되어 있다. 즉, 보수단청업의 업무범위에 조경수리업, 보존과학업, 식물보호업의 업무는 포함되지 않는다.

III. 분석결과

1. 전통조경 수리 대상

현재 전통조경 수리의 대상이 명시된 '문화재수리 표준시방서(2020)'에서 조경공사를 기반조성, 정자, 화계, 연못, 조산, 포장, 수목식재 및 관리, 피석 등을 설치하는 것으로 정의하고 있다. 이외 이 시방에 기재되지 않은 일반적인 사항은 '조경공사 표준시방서(국토교통부, 2019)'에 준하도록 명시되어 있다. 그러므로, 전통조경공사에 대해서도 국토교통부의 표준시방서를 따를 수 있다고 판단할 수 있다. 이에 2개 표준시방서에서 명시된 조경공사를 검토하여 전통조경의 공종을 정의하였다. 이를 통해 전통조경 수리가 시작된 1960년대~1970년대와 오늘날 3년간 문화재수리 사업에서 시행된 공종을 분석하였다.

1960년대~1970년대는 문화재 수리사업 중 사업명칭 또는 사업내용에 조경이 명시된 사업의 공종을 파악하였다⁵⁾. 최근 3년간은 문화재 실시설계 용역 과업지시서에 명시된 공종 중 건축물 보수, 보존처리, 단청, 식물보호의 공종을 제외하고 모두 취합하여 '조경공사 표준시방서(국토교통부, 2019)'의 공종에 해당하는지 파악하였다. 두 시기에 20개의 공종이 확인되었으며⁶⁾ 취병, 화계 등 전통조경시설과 수목제거를 제외하고 모두 건설공사 중 조경공사 공종에 해당하였다. 이에 국토교통부의 조경공사 표준시방서 분류를 토대로 전통조경시설과 수목제거공사를 추가하여 전통조경의 수리 대상을 Table 1과 같이 도출하였다.

2. 전통조경 설계 및 시공 발주실태

3년간 정부기관에서 발주한 1,037건의 설계용역에 대해 위에서 도출한 기준으로 분류한 결과, 실시설계는 총 685건, '계획 등'은 총 352건이었다. 실시설계 중 '조경책임'은 159건, '조경참여'는 71건으로 '조경책임'과 '조경참여'가 전체 실시설계의 약 1/3을 차지하였다. 또한 연간 설계금액의 합계도 41억 ~ 46억 내외의 일정 규모를 유지하고 있음을 확인하였다.

'조경책임'을 다시 '조경식재', '조경시설물', '조경식재&시설'로 분류하여 발주 규모를 파악한 결과, 3년간 '조경책임'의 전체

Table 1. 전통조경 수리 사업의 대상 및 공종

공종	세부공종	
부지조성 및 대지조형	부지조성 및 대지조형	
식재기반 조성	식재기반 조성	
식재공사	수목 식재 및 이식, 잔디식재	
수목제거공사	수목(위험목, 잡관목, 고사목 등) 제거	
조경시설물 공사	조경구조물	석축, 화계, 소용벽, 담장, 계단, 야외무대, 전망대, 보도교, 피걸러, 쉼터, 정자, 목재데크 등
	현장제작 설치시설	목재, 철강재, 합성수지시설, 조립형 시설 등
	육외시설물	의자, 피걸러, 전통정자, 울타리 및 잔디보호책, 집경물(피석 등), 취병, 안내판, 화상실, 관리소, 경관조명시설, 전통 조명·진입시설, 계체시설 등
	수경시설	물의 흘러내림, 흐름, 솟구침의 수경관 연출을 위한 자연·인공 구조물
	환경조형시설	기념비, 환경조각, 부조, 환경벽화 등
	조경석	조경석, 디딤돌, 징검돌, 계단돌, 인조암
	급·배수 및 관수	배수체계와 관련된 시설
조경포장공사	친환경흡·블록포장, 조경일체형포장, 조경포장경계	
생태조경공사	생태못 및 인공습지 정비, 생태숲 정비	
조경유지관리 공사	식생 유지관리	
	시설물 유지관리	

설계금액 중 '조경식재'는 약 11%, '조경시설'은 약 49%, '조경식재&시설'은 약 40%를 차지하였다⁷⁾. '조경식재'의 발주규모가 가장 작고 '조경시설'이 가장 컸다.

한편, '조경참여'와 '조경책임'의 시공발주는 '조경참여' 55건, '조경책임' 119건의 총 174건이 확인되었다. 시공발주업종, 발주처, 시공금액 등을 파악하여 유형별 발주실태를 분석하였다. '조경참여' 55건 중 4건만 공동도급, 나머지 51건은 보수단청업으로 발주되었다. 조경수리업으로 분리발주 또는 공동도급이 아닌 보수단청업으로 발주된 것은 수리법에 의거, 조경공종과 건축공종이 혼입된 설계가 통합발주되면서 이후 시공발주 단계에도 영향을 미치고 있음을 보여준다. 또한 보수단청업이 모든 문화재수리에 관여되는 구조가 형성되어 있음도 확인하였다.

시공발주가 확인된 '조경책임'의 시공업종별 발주비율을 확인한 결과, '조경식재'는 조경수리업 100%, '조경시설'은 보수단청업 81%, 조경수리업 등⁸⁾ 19%, '조경식재&시설'은 보수단청업 47%, 조경수리업 등 43%였다.⁹⁾ 조경공종으로만 이루어진 사업임에도 불구하고 조경수리업이 아닌 보수단청업으로 발주된 비율이 높았으며, 특히 세 유형 중 가장 발주규모가 큰 '조경시설'이 보수단청업으로 발주된 비율이 높았다.

보수단청업으로 발주된 '조경책임'의 발주처별 비율을 분석한

결과, '조경시설'과 '조경식재&시설'이 중앙기관(18%)에 비해 지자체 및 공기업(72%)에서 보수단청업으로 발주한 비율이 높았다.

또한 배수로 정비, 탐방로 정비, 데크 설치, 안내시설 정비 등이 보수단청업, 조경수리업으로 발주된 사업에서 공통적으로 확인되어 발주업종별 조경시설 공종 간의 큰 차이는 확인되지 않았다(Table 2 참조). 따라서 관련 전공자가 아니거나 다양한 업무를 수행해야 하는 지자체 발주자의 자의적 해석 및 판단에 의해 시공발주업종이 정해지고 있음이 나타났다. 지자체에서 발주는 문화체육과, 문화예술과, 문화관광과 등에서 문화재 행정을 담당하는 공무원이 대부분으로 전통조경에 대한 인식이 높지 않다. 이로 인해 문화재의 관망 및 활용을 위한 관람편의시설이 더욱 조경수리업의 업역으로 인식되지 못하고, 보수단청업으로 발주되고 있음을 확인하였다.

3년간 시공발주 여부가 확인된 사업의 시공금액만을 합산하기는 하였지만 '조경책임' 중 보수단청업으로 발주된 시공금액은 총 17,031백만원, 조경수리업 등으로 발주된 시공금액은 총 19,579백만원이었다. '조경책임' 중 보수단청업으로 발주된 사업이 조경수리업으로 발주되고, '조경참여'도 시공이 공동도급 또는 조경수리업으로 분리발주되었다면 조경분야의 발주 규모는 2배 이상 커졌을 것으로 분석되었다.

Table 2. 발주 업종별 조경시설의 공종

발주업종	공종
보수단청업	배수로 정비, 포장, 탐방로 정비, 석축 정비, 데크 설치, 전망대, 보호난간 정비, 휴게시설 설치, 안내판 정비, 첩터 조성, 화장실 경사로 정비, 조명등, 전망대, 연못 정비, 텃밭정비, 화단조성, 무대 정비, 봉분 정비, 마당보수, 담장 보수, 교량 보수, 자연석 계단 정비
조경수리업	배수로 정비, 포장, 탐방로 정비, 석축 정비, 데크 설치, 로프웬스 설치, 울타리 정비, 휴게공간 정비, 수목 표찰 설치, 관람편의시설 정비

VI. 결론

현대 조경은 건축, 토목과 별개의 독립된 분야로 정립되었음에도 불구하고, 문화재수리시장에서 조경은 독립적 업역으로 인식이 매우 빈약한 것으로 확인되었다. 또한 수리법에 의해 조경시설의 대부분이 건축의 업무로 발주되는 경향이 뚜렷함을 확인하였다. 이로 인해 전통조경의 수리시장이 성장하지 못하고 규모가 저평가되고 있다. 또한 조경수리기술자가 조경설계사업을 원도급하지 못하는 제도와 행정상의 한계, 보수단청업의 업무범위에 대한 잘못된 인식, 지자체 담당 공무원의 전문성 결여 등으로 조경수리기술자는 설계도, 시공도 건축업체에서 하도급을 받거나 임시 고용되어 사업에 참여하도록 되어 있다. 또한 식재 공

종에 국한하여 업무를 담당하는 실정이다.

이는 전통조경수리시장의 영세화와 전통조경 전공자의 문화재 수리현장 취업 기피의 원인으로 작용하여 조경 전문인력의 부족과 전통수리기술의 멸실을 초래하고 있으며, 문화재 수리 품질의 저하로 이어질 우려가 있다.

문화재수리법의 개정, 문화재수리 표준시방서 등에 전통조경수리 대상의 구체적 명시, 조경설계의 분리발주, 시공의 분리발주 및 공동도급을 확대하여 전통조경 전문가의 책임 하에 문화재수리가 시행될 수 있도록 제도와 행정적 개선이 시급히 요구된다.

1. 문화재를 대상으로 한 모든 계획 및 설계용역은 문화재실측설계업으로만 통합발주되고 있으며 나라장터에서 확인 가능하다. 입찰공고서의 과업지시서와 내역서상에 명시된 공종을 확인하여 분류하였다.
2. 주요 공종이 수목제거 및 수목·잔디식재, 식생정비인 경우 '조경식재', 조경시설물 정비, 포장 정비인 경우 '조경시설물', 조경식재와 조경시설이 혼입된 경우 '조경식재&시설'로 분류하였다.
3. 「수리법 시행령」 별표2, 4 문화재수리기술자 6종은 보수기술자, 단청기술자, 실측설계기술자, 조경기술자, 보존과학기술자, 식물보호기술자이다.
4. 전문문화재수리업종은 조경업, 보존과학업, 식물보호업, 단청공사업, 목공사업, 석공사업, 번와공사업, 미장공사업, 온돌공사업이다.
5. 1983년 「문화재보호법」 제18조에 국가지정문화재의 수리를 하고자 할 때에는 문화재수리업자, 문화재수리기술자 또는 문화재수리기능자로 등록을 한 자로 하여금 수리 하게 하여야 한다는 규정이 신설되었다. 동법 시행령 제7조에 문화재수리기술자는 실측·설계기술자를 포함한 10종류로 구분되었다.[시행 1983.8.3.] 즉 1983년에서야 문화재수리의 설계가 공식적으로 규정되어 1960년대~1970년대에는 시공 자료(국가기록원)를 토대로 공종을 파악하였다.
6. 20개 공종은 토공사, 수목·잔디식재, 수목제거, 포장, 배수시설, 수경시설(연못, 우물 등), 편의시설(화장실, 음수대 등), 안내판, 울타리, 경관조명, 휴식시설, 담장, 계단 및 경사로, 다리, 포토존, 전망대, 야외공연장, 데크, 석축, 조경석이다.
7. 3년간 '조경책임' 설계금액은 총 7,072,877천원, 이중 '조경식재' 786,611천원, '조경시설' 3,343,304천원, '조경식재&시설' 2,842,924천원 임.
8. 전문문화재수리업(석공사업), 전문문화재수리업(조경업)과 종합문화재수리업(보수단청업) 공동도급, 건설산업의 조경시설물설치공사업, 조경공사업으로 발주된 사례도 있었으며 이는 '조경업' 등으로 분류하였다.
9. 시공발주가 '조경식재'는 22건 확인되었고 모두 조경수리업으로 발주됨, '조경시설'은 47건 확인, 38건 보수단청업, 9건 조경수리업 등으로 발주됨, '조경식재&시설'은 49건 확인, 23건 보수단청업, 26건 조경수리업 등으로 발주됨.

참고문헌

1. 김석순(2010) 문화재 실측설계의 법과 제도. 한국건축역사학회 추계학술발표대회논문집 243-244.
2. 박정은, 전용재, 이재용(2020) 문화재 실측설계 사업의 발주 실태에 관한연구. 한국전통조경학회 추계학술대회발표논문집 28-31.
3. 이창환(2015) 문화재조경설계, 분리발주 필요하다. 월간 에코스케이프(88): 38.
4. 조한구, 강영조(2018) 서울시 문화재 수리 공사의 발주 실태에 관한 연구. 한국조경학회지 47(1): 10-25.
5. 국가기록원 <https://www.archives.go.kr>.
6. 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>.
7. 나라장터 <https://www.g2b.go.kr>.