

서울시의 '디자인 감리제도' 도입 배경과 향후 과제

홍선기
서울특별시 공공재생과장

지난 2005년부터 6회에 걸친 문화재 심의와 4년 5개월간의 공사 등 모두 7년여 동안의 사업 기간을 거친 끝에 2012년 10월 13일 오전 10시, 서울시는 박원순 시장을 비롯하여 시의회과 시민대표 및 49개국 주한 외국대사 등 내·외빈이 참석한 가운데 서울시 신청사 개청식을 가졌다.

이 자리에는 당초 본 건축물의 콘셉트 디자인을 설계한 유길 선생도 초청을 받았지만 귀빈석 의자에 앉지 못하고 일반인들에게 제공된 명석에 앉아 그간의 소회에 젖어야 하였다.

그가 홀대를 받을 수밖에 없던 이유는 이 사업이 시공자가 주도하는 '턴키'라는 사업 방식의 특성에 기인한다. 소위 '설계·시공 일괄입찰'은 설계자의 디자인을 존중하기보다는 시공사의 입장, 즉 '저비용(저렴하게) 고효율(하자 적은)'이라는 가치가 더 우선할 수밖에 없는 구조 때문인 것이다. 뒤늦게 '총괄디자이너'라는 직책으로 건설 과정에 참여한 유길 선생이 이미 설계가 완료된 상황에서 발주처인 서울시와 시공업체인 삼성물산 그리고 수많은 하청업체간에 얽힌 이해관계 속에서 본인의 디자인 콘셉트를 실현할 수 있는 폭은 상당히 제한적이였다.



서울시 신청사 개청식에 참석한 건축가 유길 선생

자료: 말하는 건축 시티: 홀(2013) *

* '말하는 건축 시티: 홀'은 영화 '고양이를 부탁해(2001)'로 데뷔한 정재은 감독이 서울시 신청사의 설계 및 건설과정을 다큐 형식으로 제작하여 2013년에 발표한 영화다.

결과적으로 홍길동이 아버지를 아버지라 부르지 못했듯이 유결 선생의 입장에서 이 건물을 ‘내 작품’이라고 자신 있게 말할 입장은 아니었을 것이다. 이런 이유로 당시 신청사에 가장 먼저 입주해서 지금까지 5년 7개월 동안 근무해 온 필자는 청사 내 공공업무 공간과 시민·관광객이 주로 이용하는 다목적 편의 공간 사이에 도무지 이해되지 않는 불합리한 수평·수직 동선 체계에 대하여 오로지 유결 선생에게 전적인 책임을 물을 수만은 없었다.

건축가의 정의

건축가는 법정 용어가 아니다. 「건축사법」에서는 ‘건축사’, 「건축법」에서는 ‘설계자’, 「건축서비스산업진흥법」에서는 ‘건축서비스사업자’ 등으로 불린다. 여기서는 이들을 통칭하여 ‘건축가’라 하겠다.

우리나라에서는 건축가의 사전적 의미를 “건축에 대한 전문적인 지식이나 기술을 가진 사람으로서 건축계획, 건축설계, 구조계획 및 공사감리 등의 업무를 수행하는 사람”^{*}이라고 정의하고 있다. 국제적으로도 어원사전^{**}에 따르면 건축가(architect)는 그리스어 ‘arkhitekton’으로, 이는 arkhi (=chief: 대장)와 tekton (=builder, carpenter: 건설자)의 합성어이다. 뜻풀이는 “건물을 계획(plans) 설계(designs)하며, 그 건설을 감독(supervises)하는 등 건축기술에 숙련된 자”로 정의하고 있다.

하지만 우리나라의 건축 토양에서 건축가가 사업 기획 단계부터 설계를 거쳐 건축물이 준공될 때까지 건설 전 과정을 총괄하는 경우는 공공(公共)뿐만 아니라 민간부문을 망라해도 극히 드물다.

물론 자하 하디드가 설계한 동대문 디자인 플라자(DDP)의 경우 당초 설계자의 디자인 의도를 정확하게 구현하기 위해 영국의 설계사무소 직원이 건설 전 과정 동안 현장에 상주하면서 직접 디자인 감리 업무를 수행한 사례가 있고, 앞서 언급한 서울시 신청

사의 경우처럼 콘셉트 디자인을 설계한 유결 선생의 요청에 따라 서울시가 뒤늦게 화답하여 참여한 사례가 있긴 하지만 일반적인 현상은 아니다.

현실 속 건축가의 업역(業域)

이런 환경 속에서 우리나라 건축가가 건설 과정에 참여할 수 있는 제도적 여건에 대하여 한번 짚어 보고자 한다.

먼저 우리나라에서 유일하게 건축사의 업무범위와 대가기준을 규정하고 있는 「건축사법」(제19조의 3)에서는 건축설계와 공사감리 업무를 명확히 구분하고 있어 건축주의 선택에 따라 당해 건축물을 설계한 건축사가 공사감리업무를 수행하지 않을 수도 있다.

더욱이 국가나 지방자치단체에서 발주하는 공공사업의 경우 ‘공사감리’ 대신 「건설기술진흥법」 시행령에서 ‘건설사업관리(전면책임감리)’라는 명목으로 전문 감리회사에서 수행하도록 함으로써 당초 설계에 참여한 건축가가 참여할 여지가 원천적으로 봉쇄되어 있는 구조이다.

또한 「건축법」(제72조)에는 ‘사후설계관리업무’를 규정하면서 설계의도 구현, 건축시공 및 감리 모니터링, 기타 발주청 위탁업무의 수행을 위하여 건축허가 이후 건축 과정에 설계자를 참여할 수 있도록 하고 있으나, 공간적으로 특별건축구역 내의 공공건축물로 한정하고 있고, 게다가 강행 규정도 아니다.

한편 「건축기본법」(제21조)에 따른 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’에서는 공공공간 및 공공시설

* <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=1649300>

** <https://www.etymonline.com/search?q=architect> : architect(n.) “person skilled in the art of building, one who plans and designs buildings and supervises their construction,” 1560s, from Middle French architecte, from Latin architectus, from Greek arkhitekton “master builder, director of works,” from arkhi- “chief” (see archon) + tekton “builder, carpenter,” from PIE root *teks- “to weave,” also “to fabricate.”

물 조성사업에 대하여 설계자가 설계안대로 시공이 이루어지는지를 확인할 수 있도록 ‘디자인 감리’를 규정하고 있고, 「건축서비스산업 진흥법」(제22조)에서도 설계자의 설계의도가 구현되도록 건축 과정에 참여시켜야 한다고 규정하고는 있으나 실제로 대가 산정기준은 제시하지 않아 실행력이 결여된 선언적 구호에 그치고 있다.

민간 부문을 살펴보다라도 건축허가를 받아야 하는 대다수 소규모 건축물(주거용 661m², 비주거 495m² 이하)은 부실시공 방지와 안전관리 강화를 위하여 허가권자가 설계자를 배제하고 공사감리자를 직접 지정토록 하고 있다.*

건축가 제 밥그릇 찾기

2007년 「건축기본법」이 제정되면서 ‘대지’ 안에 갇혀 있던 건축가들의 공간적 업무 영역은 비로소 ‘공간환경’**이라는 이름으로 대지를 벗어나 가로·공원·광장 및 경관에 이르기까지 대폭 확장되었다.

아울러 서울시는 지난 2014년부터 명망 있는 건축가를 ‘서울총괄건축가’***로 위촉하여 건축·도시·디자인 관련 정책 수립은 물론 주요 건축물 및 공간환경 사업의 기획과 기본설계에 관한 자문, 각종 택지개발·도시개발·임대주택 건설 사업 등에 이르기까지 시책 사업 전반에 참여토록 하고 있다. 또한 서울시에서 이루어지는 개별 공공사업 등에 대하여 기획에서부터 설계와 시공 및 유지·관리 단계에 이르는 사업 전 과정에 걸쳐 계획의 일관성을 유지할 수 있도록 ‘공공건축가’****를 위촉·운영해 오고 있다.

이와 같이 건축가의 역할은 공간적으로는 ‘대지’를 벗어나 ‘공간환경 및 경관’에 이르기까지 확장되었고, 시간적으로도 단순히 설계도서를 납품하는 데 그치지 않고 시공과 유지·관리에 이르는 건축물의 전 생애 과정에 참여할 수 있도록 제도적 장치는 구축되어 있다고 볼 수 있다.

그 연장선상에서 올 1월부터 서울시가 도입한 ‘디자인 감리제도’는 우선 공공영역에서부터 건설 과정에 건축가의 권한과 함께 책무를 부여함으로써 본래의 디자인 콘셉트가 현장에서 충실히 반영될 수 있도록 하는 정책적 시도이다. 이렇게 기획 목적에 부합하는 건축 디자인을 관리함으로써, 나아가 민간 건물에 비해 상대적으로 경쟁력이 낮은 공공건축물의 품질과 가치를 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다.

디자인 감리에 참여하는 설계자는 건축물의 시공 및 유지·관리 단계에서 ▲자재·장비 선정 등 디자인 품질 검토 ▲설계 변경 시 자문·협의 ▲시공상세도의 디자인 사항 검토·확인 ▲건축 과정 중 의사결정 과정 참여 ▲시공 등 모니터링 ▲인테리어 등 별도 발주 디자인 업무 자문 ▲리모델링 등 유지관리 제안 등을 수행하게 된다. 자체 방침을 통해 그동안 명확한 규정이 없었던 디자인 감리에 대한 지급기준도 정하였다. 발주담당부서에서 사업 목표와 방향, 디자인 개념, 예산 범위 등을 고려해 판단, 수의계약방식 또는 수당지급방식으로 지급하게 된다.

하지만 이 제도가 척박한 건축시장에서 원활하

* 다만 「건축법」(제25조 제2항)에서는 “건축주가 직접 시공하는 건축물 및 분양을 목적으로 하는 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물의 경우” 설계자를 감리자로 지정하지 못하도록 하고 있음을 밝혀둔다.

** 「건축기본법」 제3조(정의) 2. “공간환경(空間環境)”이란 건축물이 이루는 공간구조, 가로·공원·광장 등의 공간과 그 안에 부속되어 공중(公衆)이 이용하는 공공공간(公共空間) 및 경관을 말한다.

*** ‘서울시 건축기본조례’ 제36조(서울총괄건축가 운영 등) ①시장은 영 제21조에 따라 시의 공간정책 및 전략수립에 대한 자문 또는 주요사업에 대한 총괄·조정 등 건축도시 디자인의 경쟁력 강화와 관련한 의견을 제시할 수 있는 민간 전문가(이하 “서울총괄건축가”라 한다)를 위촉할 수 있다.

**** ‘서울시 건축기본조례’ 제37조(공공건축가 운영 등) ①시장은 영 제21조에 따라 서울지역에서 이루어지는 개별 공공사업 등에 대하여 기획에서부터 설계, 시공 및 유지·관리 단계에 이르는 사업 전 과정에 걸쳐 계획의 일관성을 유지할 수 있도록 기획·설계 또는 총괄·조정 및 관리하는 전문가(이하 “공공건축가”라 한다)를 위촉하여 운영할 수 있다.

게 작동하려면 다음과 같이 풀어야 할 어려운 선결 과제가 남아 있다.

첫째, 건축가의 공사감리 참여는 ‘선택’이 아니라 ‘필수’여야 한다. 이를 위해 「건축사법」, 「건축법」, 「건축기본법」, 「건축서비스산업 진흥법」 등에서 규정하고 있는 건축가의 건설 과정 참여 규정을 대폭 손질할 필요가 있다. 아울러 「건축사법」에서 규정하고 있는 ‘건축사의 업무범위와 대가기준’에도 건축설계와 공사감리 업무를 따로 구분하지 말고 통합해서 선택의 여지를 주지 말아야 하며, 「건설기술진흥법」에서 규정하고 있는 건설사업관리 업무 중 건축디자인에 관한 사항은 당연히 그 건축물을 설계한 건축가가 참여할 수 있는 기회를 보장하여야 한다.

둘째, 건축가의 공사감리 대가를 현실화할 필요가 있다. 현재 「건축사법」에서 규정하고 있는 건축사 업무별 대가 산정기준을 보면 공사비 100억 원인 경우 설계비(보통, 중급)는 5억 원, 공사감리대가(보통)는 1억 원에 그치고 있다. 사실 우리나라의 건축설계비는 선진국에 비해 30~40% 수준으로 턱없이 낮은 편인데 감리비는 그 설계비의 20% 수준에 불과하다. 건설공사 과정 동안 상주·비상주 등 실제 참여 기간과 건축가의 숙련도 등을 고려한 적절한 감리 대가와 필요시 쇼프-드로잉(Shop drawing) 제작 등 부대비용도 현실적으로 반영해 주어야 한다.

셋째, 건축가의 현장관리 역량을 강화하여야 한다. 일정한 학력과 경력을 거쳐 건축사 자격시험을 통과하였다고 하더라도 건설현장에 대한 경험과 지식, 현장에 대한 이해도는 천차만별이다. 실제 필자가 다수의 건설사업을 진행하면서 접해 본 건축가 중에는 건설현장에 대한 이해가 다소 부족한 사람도 적지 않았다. 건축사 자격증이 있다고 무조건 공사감리를 맡길 수는 없고, 일정 기간 현장 실무 경력을 쌓은 건축가에 한하여 공사감리에 참여할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다.

‘춧불’이 ‘햇불’ 되려면

지난 1월부터 서울시가 도입한 ‘공공부문 디자인감리 제도’는 당장 현장에서 정상적으로 작동하기에는 아직 미흡한 점이 있다. 자치구를 포함한 서울시의 모든 공공사업에 적용되는 것도 아니고 우선적으로 도시재생본부에서 시행하는 사업에 한정되어 있을 뿐만 아니라 감리대가도 현 제도적 범위에서 실시할 수 밖에 없다. 연간 소액 수의계약 범위(1,500만 원 이내) 또는 참여 일수에 따른 실비 정액 방식으로 지급할 수밖에 없는 것이다.

이처럼 미흡한 점이 많지만 일단 ‘마중물’이자 ‘춧불’로서 건축시장에 화두라도 던지자는 심정으로 출발하였으니, 앞으로 건축학과와 업계가 이 제도에 대한 문제의식을 가지고 꾸준히 관심을 기울이면서 제도 개선에 적극적으로 참여하면 마침내 ‘햇불’이 되어 제도권에 안착할 수 있을 것이다.

그래야 건축가가 자식 같은 애착을 갖고 설계하고 공사 감리한 건축물의 준공식에 당연히 귀빈석에 초청받아 “저 건물이 내 작품이다”라고 당당히 말할 수 있지 않을까?