

공공건축의 디자인 향상을 위한 정책적 제언



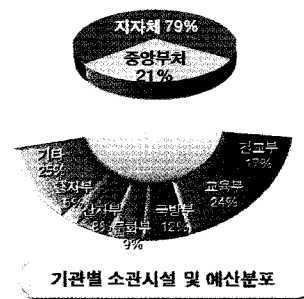
김 상 호
(건축도시공간연구소 정책연구실장)

□ 왜 공공건축인가?

성장위주의 경제살리기를 표방하는 현 정부의 출범과 함께 발표된 국정과제 가운데 “지속가능한 국토환경(건축·도시) 디자인 정착”(국정과제 5-21-2)이 특별히 건축·도시분야에 중사하는 우리들의 주목을 끈다. 그 내용을 살펴보자면, “건축기본법”의 발효(08.6 시행예정)에 따라 출범하게 될 “국가건축정책위원회”에 부여된 건축·도시 디자인 총괄조정 기능을 통해 조화로운 도시공간, 건축설계, 가로시설물 디자인을 추구하고 있다. 나아가 도시공간의 질적 향상을 위한 도시의 정체성, 안전성, 심미성, 친환경성 등을 반영하는 건축·도시 디자인 가이드라인 마련이나, 공공시설물에 대해 도시 매력성(amenity)과 생활공간의 안전성 확보를 위한 디자인 가이드라인의 적용을 의무화하고 있는 점도 눈에 띈다. 주요 국책사업인 행복도시, 혁신도시 등을 대상으로 건축·도시 디자인 시범사업을 실시하고 민간의 창조적 건축디자인 활성화를 위해 일부 건축법령의 특례 적용을 인정하는 “건축·도시디자인 특구”의 조성도 계획하고 있다. 이것은 곧 도시의 공공 건축·시설물의 디자인 개선이 도시의 경쟁력에 직접 관련되며 일상적인 생활공간을 상징성과 특징이 있는 공간환경으로 조성함으로써 국민의 삶의 질을 개선할 수 있다는 기대가 반영된 것이다.

우리나라는 일제시대와 6.25전쟁을 거치면서 도시기반

과 건축환경 전반에서 전통과의 단절이 발생하였고, 이후의 지속적인 경제개발을 통한 소득증가로 왕성한 건축활동이 이루어지면서 급속한 도시화의 과정을 경험하였으며 그 시제는 지금도 계속되고 있는 현재진행형이다. 이러한 상황에서 국민소득 3만불 시대를 바라보며 미래의 새로운 건축·도시상을 정립하자는 취지로 지난 정부에서는 건축기본법의 제정('07.12.21 공포)과 우수한 설계·시공자의 선정을 위한 글로벌스탠더드 ‘특별발주제도’ 도입



※ 건축도시 공공사업의 문제점

- (건설위, 시민단체 공동조사, '07.3~4월)
- 유사한 사업이 기관별로 각각 시행되어 사업간 조정·연계가 어려움
- 전담조직을 갖추지 못한 상황에서 사업 추진(전체의 53%)
- 사업을 담당하는 공무원 조직의 해당 사업에 대한 경험과 전문성 부족

▲ [그림 1] 우리나라 공공건축의 추진 현황과 문제점
(출처: 공공건축사업 혁신을 위한 관리체계, 건설위 보고자료)

주택디자인 향상방향

과 관련된 국가계약법 시행령 개정('07.10.10), 건축설계의 창의력 증진을 위한 '특별건축구역' 도입과 관련된 건축법의 개정('07.10.17) 작업 등이 이루어졌다.

한편, 국가에서 연간 약 6.3조원의 예산을 투입하며, 국가와 도시의 중요한 문화아이콘으로써 그 중요성이 강조되고 있는 교육시설, 문화시설, 복지시설, 행정시설, 공공공간환경(가로 및 공원) 등 공공건축에 대해서는 관련부처와 지자체별로 효율적인 설계관리와 추진체계를 갖추지 못한 상태에서 개별적으로 사업을 추진함으로써 예산의 낭비나 중복투자 등의 문제를 야기하고 있는 것이 우리의 현실이다. 이와 관련하여 공공건축 부문을 별도로 관리하는 조직을 정부부처내에 두고 있는 일본의 경우는 시사하는 바가 크다고 할 것이다.)

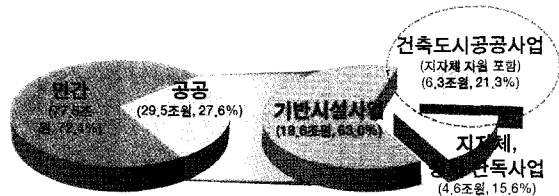
국가나 지자체가 시행하는 공공건축은 대개 주민들의 삶의 질과 직접 관련된 공공시설로서의 성격이 강하며 주민들에게 미치는 영향이 매우 포괄적이라 할 수 있다. 또한 새로운 발주방식이나 디자인 개선 등을 통해 민간의 건축사업을 선도할 수 있기 때문에 공공건축에 대한 효율적인 관리와 추진체계를 구축하는 것이 건축정책의 중요한 이슈임은 의심의 여지가 없다.

□ 공공건축 무엇이 문제인가?

○ 공공 건축도시사업 현황²⁾

국가와 지자체에서 시행하는 건설사업 중 기반시설에 관한 사업과 지자체, 공사 등의 단독 사업을 제외한 건축도시분야의 공공사업은 연평균 6.3조원에 이른다.

시설물의 유형별로는 공공청사, 교정시설, 교육시설, 의료시설, 산업연구지원시설, 관람집회시설, 공원, 교통시설, 체육시설, 유통시설, 단지조성, 복지시설 등과 살기좋은 도시 만들기 등 다양한 부처별 사업을 연계한 패키지 사업 형태의 복합지원시설 및 기타의 14개 시설로 분류할 수 있다. 사업 수행주체별로는 임법기관 1개, 사법기관 2개, 행



<전체 건설사업 : 107조원>

<공공 건설사업>

* 출처 : 대한건설협회 월간 경제동향('07.3), 자체 조사결과

▲ [그림 2] 공공 건축도시사업의 대상 및 범위

정기관으로 18개 부 및 4개 처, 18개 청 등을 포함한 총 47개 기관이 관련되어 있다. 앞서 말한 공공 건축도시사업의 예산규모 6.3조원은 '05~'07년의 연간 평균값이며, 이 중 중앙부처가 직접 추진하는 사업은 1.3조원, 지자체 지원사업은 5조원이다. 이를 전체 건설산업 수주액('06년 107조원)과 비교하면 5.9%, 공공 건설 수주액(29.5조원)을 기준으로 21.3%에 해당한다. 예산규모별로 총사업비 500억 원 이상의 대형사업은 전체의 6%인 58건에 불과하며, 100억 원 미만의 사업이 전체의 69%(720건)를 차지하고 있다. 시설물 유형별로는 교육시설에 1.85조원(29.3%), 청사시설에 1.36조원(21.6%), 교통시설에 0.88조원(14.3%)이 투입되고 있다.

○ 공공 건축도시사업의 문제점

이러한 공공 건축도시사업의 추진체계와 관련하여 문제점으로 지적되는 것이 사업의 규모와 특성에 관계없이 사업수행 전담조직을 보유하지 못하고 있다는 점이다. 관련부처별로는 공공 건축도시사업의 주무부처 역할을 하는 국토해양부와 행정중심복합도시건설청을 제외하고 계단위 이상의 조직 운영기관은 전체 45개 중 12개(26.7%)에 불과하였으며 예산규모로 중앙부처에서 직접 추진하는 사업의 53%(7,045억원)가 전담 수행조직을 보유하지 못한 상태에서 예산이 집행되고 있는 것으로 나타났다.

1) 일본은 국토교통성내에 국가의 공공건축물을 별도로 관리하는 관청영선부(관리과, 계획과, 정비과, 설비·환경과의 4개 과로 구성)를 두고 있으며, 관련 법률로써 '관공청사시설의 건설 등에 관한 법률'이 있음
2) 본 자료는 '07.3에 건설위와 8개 시민단체가 공동으로 참여한 '건축도시환경 공공사업 정책실태 조사'의 결과를 정리한 것임

주택디자인 향상방향

• 중앙부처 지원 특정사업의 전문인력
- 전문성 부족한 직원 2인
- 사업기획 및 건축적 접근 불가능

▲ [그림 3] 중앙부처 지원사업의 전문인력 부족사례
(출처: 공공건축사업 혁신을 위한 관리체계, 건설위 보고자료)

공공 건축도시사업의 추진과 관련하여 지적되는 또 다른 문제점으로 유사사업이 부처별로 각각 집행되어 사업 간 조정·연계가 어려운 점을 들 수 있다. 구체적인 시설별 비중에 따라 사업의 효율을 극대화할 수 있는 패키지사업(행정자치부의 살기좋은 마을가꾸기 등)은 6.9%에 불과하다. 또 다른 문제점으로 중앙부처에서 지원하는 지자체의 특정 사업에 대한 조사결과 사업관리 경험이 부족한 일반 행정 또는 비관련 직종의 인원이 배치되어 사업의 기획 및 건축적 접근이 불가능한 경우도 있는 것으로 나타났다.

○ 타산지석 : 밖으로부터 배울 점

우수한 건축물과 공간환경을 현재와 미래의 중요한 국가문화자산으로 인식하고 있는 유럽 등 선진국에서는 공공건축의 효과적인 연계와 지속적인 유지관리를 위한 조

직체계를 보유한 경우가 많다. 영국의 경우에는 총리 산하의 법적 자문기구로서 건축과 공공공간, 도시계획 등에 대한 디자인 개선 및 기술지원을 목적으로 하는 정부위원회(CABE)를 설치·운영하고 있다. CABE는 16인의 민간전문가로 구성되어 있으며, 공공건축의 디자인개선을 목적으로 디자인리뷰 기능을 수행하는 비상임의 디자인리뷰 패널(40명 내외)과 별도로 2012년 런던올림픽을 준비하는 16명의 런던2012패널, 그리고 교육시설에 대한 프로그램과 디자인 자문을 담당하는 30명으로 구성된 스쿨디자인패널을 운영하고 있다. 또한 위원회의 활동을 지원하는 전담조직으로 약 100명의 업무지원팀이 있으며, 8개 지역에 걸쳐 지역건축위원회와 공공공간자문위원회 등을 함께 운영하고 있다.

네덜란드는 공공건축을 관리하는 별도의 정부조직을 구축하고 있는데 주택공간환경부 산하에 국가건축청을 두고 약 900명의 인원으로 정부부처 및 국가기관 소유 건물과 역사적 건축물 등 국가건축물 약 1,900여동을 관리·운영하고 있다. 또한 국가건축청 소속으로 정부자문기구인 국가건축가(Chief Government Architect)와 정부자문위원회(Board of Government Advisors)를 두고 공간계획, 기반시설, 조경 등의 분야에서 중앙정부에 대한 기술적 자문을 제공하고, 관련 법안의 타당성 검증과 교육의 활성화, 정책내용의 조정 등을 통해 사회 전반에서 건축의 중요성을 일깨우는 일을 한다. 국가건축가의 자문은 교육문화와

[표 1] 선진 외국의 공공건축 관리체계

국 가	총괄조정기능
영국	<ul style="list-style-type: none"> · CABE(건축위원회) - 총리 산하 법적자문기구로서 건축, 공공공간, 도시계획에 대한 디자인 개선 및 기술지원 - 위원(16명)과 디자인리뷰패널(40명 내외), 지역건축위원회(8개지역에 대한 각 위원회 대표 3명씩) 업무지원팀(5개팀, 100명 내외)으로 구성
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 국가건축청(약 900명) - 정부부처 및 국가기관의 주택, 역사적 건축물 등 국가건축물 운영 관리(1,900여동) - 국가건축가와 정부자문위원회를 두고 국가시행 건축, SOC시설, 조경 등 분야에서 정책 및 기술적 자문과 관련법안의 타당성 검증, 교육 활성화, 정책내용 조정 등을 담당
일본	<ul style="list-style-type: none"> · 국토교통성의 관청영선부(4개과 400명) - 각 상·청의 건축사업 검토 및 권고, 건축물 공동지침 및 기준제시 - 국가기관 건축물에 대한 토달 코디네이터 역할 수행

주택디자인 향상방향

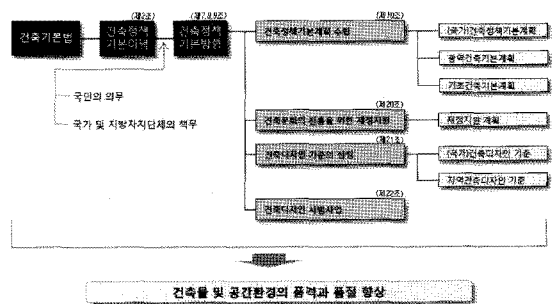
학부 등 직간접으로 건축디자인과 관련된 부처에 대한 구체적 권고에까지 그 영향이 미친다.

일본의 경우에는 우리의 국토해양부에 해당하는 국토교통성 산하에 국가소유 건축물을 중점 관리하는 관청영선부(4개과, 약 400명)를 두고 있으며, 이에 대한 근거규정으로 “관공청시설의건설등에관한법률”을 운용하고 있다. 관청영선부의 주요 업무는 각 성·청에서 수행하는 건축사업에 대한 검토 및 권고, 정부건축물의 건설과 관리를 위한 공통의 지침과 기준마련 등 국가기관에서 소유한 건축물과 시설물에 대한 토달코디네이터의 역할을 수행한다.

□ 국가 건축정책의 틀 속에서 공공건축 바라보기

공공건축의 디자인 향상에 관한 문제는 개별 건축물에 대한 우수한 설계의 채택이나 몇몇 지자체의 명품 건축·도시프로젝트 또는 공공디자인이란 일견 그럴듯한 용어로 과대포장된 공공시설물 디자인개선 등 국지적인 접근을 통한 노력만으로는 해결이 어려운 문제이다. 문제해결의 열쇠는 오히려 현재 또는 미래의 중요한 문화적 자산으로 우리의 건축물과 공간환경을 바라보는 인식의 전환이 먼저 이루어져야 한다. 실제로 유럽 등 선진국에서는 자국의 건축물과 공간환경을 중요한 문화적 자산으로 인식하고, 공공건축을 통해 국가의 이미지와 도시의 경쟁력 제고 뿐만 아니라 건축설계·엔지니어링 등 관련산업의 경쟁력을 확보하려는 노력들을 지속적으로 전개하고 있다.

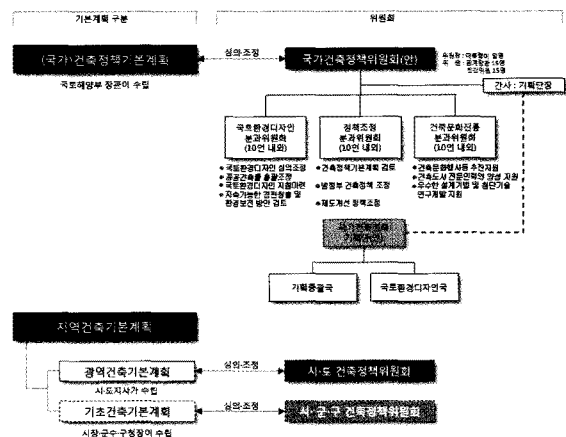
우리나라에서도 지난해 대통령자문 건설기술·건축문화혁신위원회를 중심으로 정부와 국회, 그리고 관련분야 전문가들의 각고의 노력 끝에 건축기본법이 국회를 통과하고 올해 6월중 시행을 앞두고 있다. 건축기본법은 기존의 건축법이 갖고 있는 행위 규제적 법률로서의 한계에서 벗어나 건축에 대한 정의를 새로이 만들고, 건축의 기본이념과 건축정책의 기본방향을 새롭게 제시하였으며, 국가계획으로서의 건축정책기본계획과 건축정책위원회, 건축문화의 진흥, 건축디자인 기준의 설정, 건축디자인 시범사업의 실시, 민간전문가의 참여 등의 내용을 담고 있다. 특히 기존의 건축법에서 건축행위로만 한정된 건축에 대



▲ [그림 4] 건축기본법의 구성체계

한 정의를 그 외연을 크게 확대하여 “건축물과 공간환경을 기획, 설계·시공 및 유지관리하는 것을 말한다”라고 새롭게 정의하였으며, 새로이 건축디자인에 대한 정의를 추가하여 “품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경의 조성으로 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위”로 규정함으로써 건축의 공공적 성격을 강조하고 있다.

나아가 건축기본법에서는 건축정책을 국가의 대표적인 정책으로 확립하기 위한 5년 단위의 법정계획인 건축정책기본계획의 수립·시행을 의무적으로 규정하고 있는데, 건축의 현황·여건변화·전망, 건축정책의 기본목표 및 추진방향, 건축의 품격 및 품질 향상, 도시경관 향상을 위한 통합된 건축디자인, 지역의 건축에 관한 발전 및 지원



▲ [그림 5] 건축정책기본계획의 추진체계

주택디자인 향상방향

[표 2] 건축정책기본계획의 내용

건축기본법 제11조	건축기본법 시행령 제5조(안)
<ul style="list-style-type: none"> · 건축의 현황 및 여건변화, 전망 · 건축정책의 기본목표 및 추진방향 · 건축의 품격 및 품질 향상 · 도시경관 향상을 위한 통합된 건축디자인 · 지역의 건축에 관한 발전 및 지원대책 · 우수한 설계기법 및 첨단건축물 등 연구개발 · 건축분야 전문인력의 육성·지원 및 관리방안 · 건축디자인 등 건축의 국제경쟁력 향상 · 건축문화 기반구축 · 건축관련 기술의 개발·보급 및 선도시범사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민에 대한 건축 교육 및 홍보 · 우수한 건축물 및 공간환경의 보존 · 국토·도시·건축 기록자료 구축 · 주민지원기구의 설립 및 운영 지원 등 주민참여 방안

대책, 건축문화 기반구축 등이 그 주요 내용이다.

결국 공공건축의 디자인 향상은 이러한 국가적인 건축정책의 큰 틀 속에서 장기적인 관점을 갖고 논의되어야만 구체적인 성과를 기대할 수 있으며 이와 관련하여 건축기본법의 발효와 함께 새롭게 탄생할 건축정책위원회의 역할에 거는 기대가 사뭇 크다고 할 것이다.

좀 더 구체적인 논의와 연구·검토가 선행되어야 하겠지만, 새롭게 태동할 국가건축정책위원회에 영국의 CABE와 같이 공공건축을 대상으로 하는 디자인리뷰 기능을 부여하는 방법과 네덜란드의 국가건축가가 지닌 정부추진 공공 건축사업에 대한 광범위한 디자인개선 권고권의 부여, 나아가서는 현재 행정안전부의 정부청사관리소가 갖고 있는 청사관리 기능을 대폭 강화하여 국가소유의 모든 공공건축물에 대한 디자인개선과 운영·관리를 담당할 새로운 전담조직의 신설 등도 고려해 볼 가치가 충분하다고 생각한다.

□ 맺음말

이상으로 공공건축의 디자인 향상에 관한 문제를 국가건축정책이라는 틀 속에서 어떻게 자리매김할 것인가에 대해 생각해 보았다. 공공건축을 중심으로 전개되는 국가나 도시의 건축문화 수준이 해당 국가 또는 도시의 전체 문화수준을 가늠하는 핵심적인 척도가 되며, 이러한 우수한 건축문화 인프라를 바탕으로 문화강국 또는 문화도시

로서의 면모를 유지하고 있는 예를 주변에서 어렵지 않게 찾을 수 있다. 국민소득 2만불을 넘어 선진국 진입을 눈앞에 둔 시점에서 진정한 문화선진국의 면모를 갖추기 위한 노력이 사회 전반에 걸쳐 진행되는 상황인데, 특히 건축·도시분야에 종사하는 우리의 역할은 건축물과 공간환경을 현재 또는 미래의 문화자산으로 건설하고 그 가치를 지속적으로 유지하는 일일 것이다.

앞으로 전개될 건축기본법에 근거한 건축정책위원회의 활동과 범정 국가계획으로서의 건축정책기본계획에서 보다 구체적인 성과가 나올 수 있기를 기대하며, 이를 위한 건축·도시분야 모든 관련자들이 지속적인 관심과 애정을 촉구하는 바이다.