

국내 지자체 공공청사의 공간조직 변화과정에 관한 연구

A Study on the Evolution of the Spatial Organization appeared in Local Government Buildings in Korea

Author 최윤경 Choi, Yoon-Kyung / 정희원, 중앙대학교 건축학부 교수, 건축학 박사
현창용 Hyun, Chang-Yong / 정희원, 중앙대학교 대학원 박사과정

Abstract The study presupposes that, ever since its modernization, the Korean local government buildings have undergone an evolutionary process of their spatial organizations and the process can be analyzed in terms of increased publicness of architectural space. For the purpose, fifteen examples of local government buildings in Korea are selected and analyzed in terms of their plans converted into spatial diagrams measuring accessibility depth. Within these analytical diagrams, some quantitative measures such as permeability and visual connection, and the number of decision making points that visitors face on the way to their targets. The study analyzes these analytic measures of selected samples which are categorized into three chronological groups in order to search any evolutionary tendency of spatial transformation. The analysis shows that the accessibility of public functions and presumably the publicness of the spatial organization of local government buildings has been increased. The results of the study implies that, to acquire architectural publicness in government buildings, not only the insertion of public programs but also the organization of open spatial structure is significant.

Keywords 공간체계, 공공청사, 열림, 공간전이단계
Spatial Structure, Government Building, Openness, Spatial Depth

1. 서론

1.1. 연구의 배경과 목적

공공청사는 대민 서비스의 제공과 행정업무를 주로 수행하는 공공기관으로서의 역할을 넘어 현대사회에서는 지역주민의 삶에 밀착된 '일상서비스' 전반을 제공하는 거점으로서 그 역할이 변화해 가고 있다. 특히 공공건축의 공공성에 대한 사회적, 정책적 관심이 높아지고 있는 최근의 다양한 움직임이 반영되면서 공공청사는 통치와 관리를 목적으로 했던 과거의 것과는 매우 다른 성격으로 빠르게 변화하고 있다.

그러나 공공청사의 긴 역사와 사회적 영향력, 그리고 건축적 중요성에 비해 공공청사에 대한 뚜렷한 학술적 규명은 풍부하지 못한 실정이다. 물론 공공청사는 매우 보수적이며 관료적인 성격이 강한 건축물임이 틀림없으나, 그 공간을 세밀하게 분석해 보았을 때 우리 사회의 이데올로기적 변화와 더불어 건축적 변화의 양상이 관찰될 수 있을 것이며 이는 공공건축이 발전해 나갈 수 있는 방향을 미루어 짐작해 낼 수 있는 기초가 될 것이다.

이에 본 연구에서는 공공청사의 건축적 공공성이 어떻게 확보되어 가는지를 건축공간의 구조적 관점에서 접근해 보고자 한다. 공공청사 공간구조의 시대적 변화과정을 관찰하는 데 분석의 초점을 맞추어, 대민공간의 물리적 개방성의 변화양상을 분석하고 그 시대적 변화과정에 있어 건축적 공공성이 어떻게 실현되고 있는지 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다.

1.2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 공공청사의 구조적 개방성을 물리적 개방성의 개념으로 한정하고, 순수 업무공간이 제외된 시민이 방문 가능한 영역에 대한 물리적 접근체계를 분석함을 전제로 한다. 또한 그 시대적 변화를 살펴보기 위해 1980년대, 1990년대, 2000년대의 공공청사 사례를 순차적으로 비교분석하고자 한다. 이는 다음과 같은 단계를 통해 이루어진다.

첫 번째 단계에서 이론적 고찰을 통해 공공성 개념의 건축적 적용과 현대적 공공성개념으로의 발전 양상을 살펴봄으로써 공공청사로 대변되는 공공건축이 지향해야

할 공공성 확보의 방향이 무엇인지 정의한다. 두 번째 단계에서는 공간조직분석의 틀을 마련하고 사례를 선정 및 분석하여 각 사례별 도출되는 분석결과 지표를 종합, 시대별, 유형별 평균값을 도출한다. 세 번째 단계에서는 공간조직 분석을 통해 얻어진 데이터에 대한 변화양상을 비교 분석함으로써 공공청사의 공간조직을 통해 드러나는 개방성이 어떻게 변화해 가고 있으며 그 의미가 무엇인지 살펴본다.

2. 기본적 고찰

2.1. 건축공간에서의 공공성

공공성은 사회철학적 관점에서 개인의 영역이 아닌 사회와 국가 조직 안에 거주하면서 어떤 방법으로 함께 살아가야 하는가에 대한 인식에서부터 발생한 개념으로 볼 수 있다.¹⁾ 즉 역사적 흐름 속에서 국가가 구성되고 시민이 탄생할 때, 그 속에서 시민이 어떠한 권한을 가지는지와 그 권한이 어떻게 변화해 왔는지에 대한 문제가 바로 공공성의 기본개념이 되는 것이다. 이에 대한 다양한 논점의 논의들의 기저에는 공동선의 개념, 즉 사회구성원을 아우르는 공간과 영역에서의 다양한 사회·경제적 활동들이 다수의 이익을 위해 다수에게 분배되어지는 것이 전제되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 공동선을 바탕으로 한 공공성(公共性)은 건축공간, 나아가 사회공간의 물리적 요소와 대응될 때 조금 더 명확하고 구체적인 개념으로 해석될 수 있다. 건축적 차원에서의 '공공성은 모두(公)에 대한 건축의 태도와 함께함(共)에 대한 건축의 태도'를 기반으로 한다. 공공집단이 올바른 관계를 형성하고 집단을 형성하는 과정에서 개체간 최적의 소통을 이룰 수 있는 물리적 기반을 형성하는 것이 전제되는 개념인 것이다.²⁾ 이는 곧 개인만을 위한 닫힌 건축공간이 아닌 모두를 생각하고 이웃과 함께하는 열린공간으로서의 건축을 지향하는 일³⁾이 건축공간에서 공공성을 확보할 수 있는 기본요소가 된다는 의미로 해석될 수 있다.

요하면, 구체적인 건축공간의 실현을 통해 접근성, 연계성, 개방성, 쾌적성을 높여 대중의 체류성을 획득함으로써 사적인 개인들이 긍정적이고 원활한 하나의 '공공'을 형성하고 활성화시킬 수 있을 때 우리는 건축공간에서 공공성이 실현될 수 있다고 말할 수 있을 것이다.

2.2. 현대적 공공성의 재해석과 개방성의 의미

(1) 현대적 공공성 개념의 해석

이상의 논의에서 살펴본 공공성의 개념은 다양한 분야의 연구를 통해 구체화 되어 왔으며 그 과정에서 시대의 흐름을 반영한 현대적 공공성의 개념으로 재해석되고 있다. 이와 관련된 다양한 선행 연구들의 논점을 정리해보면, 현대사회에서 공공성(Publicness)은 다음과 같은 개념들로 해석될 수 있음을 알 수 있다.

첫째, 공공성은 '공적 측면'의 것이다. 즉 국가 혹은 정부기관에 의한 것으로 공공기관과 공공부문에서 이루어지는 행위의 일체로 규정될 수 있는 것이다. 이러한 특성으로 인해 법적이고 제도적 성격을 갖게 되며 공공기관 뿐 아니라 공신력을 가지는 은행과 대기업 등에 의한 행위를 포괄할 수 있는 개념으로 이해된다.

둘째, 공공성은 '공익적 측면'의 것이다. 다수의 일반인에게 보편적으로 관련되는 것으로, 사회 전반에 적용되는 개념을 의미한다. 이는 개인 혹은 가족과 대비되는 개념으로써 전체 또는 다수에 관한 일(public as group affairs)⁴⁾, 그리고 특정집단만을 위한 것이 아닌 모두에게 이익이 되는 것을 뜻한다.⁵⁾

셋째, 공공성은 '공정적 측면'의 것이다. 공공성과 공정성의 연관성은 모든 사람이 공유하고 접근이 용이한 성질의 것이어야 한다는 점에서 발생한다. 정부제정에 의해 공급되어 모든 개인이 공동으로 이용할 수 있는 재화 또는 서비스로 모두가 공유하고 접근이 가능해야 한다.

넷째, 공공성은 '공론적 측면'의 것이다. 이는 문화적 측면의 공론적 자율성을 의미하는 것으로 공공연하고 공개적이며 모르는 사람이 없는 것이어야 함을 뜻한다. 이는 사회적 평등성과 공론적 자율성⁶⁾, 즉 자율적이고 공개적인 참여와 토론을 통한 지식담론 생산의 소통의 장을 뜻한다.

(2) 현대적 공공성의 건축적 적용과 물리적 개방성

전술한 현대적 공공성에 대한 논의를 건축공간으로 구체화 시켜 정리하면, 건축에서의 현대적 공공성을 획득하는 일이란 곧 '공적 특성을 가지는 물리적 바탕에 대하여 다수의 일반 대중의 접근 가능성과 공유의 가능성을 열어 줌으로써 문화적 소통의 장을 제공하는 일'을 의미하게 될 것이다. 이는 공공부문의 노력에 의해 물리적으로 구축된 구체적인 공간에 대한 형평성, 그리고 건축공간에서 실현되는 이익의 공적 분배를 위한 모든 행위들을 뜻하는 개념이며 특히 그 과정에서 건축공간 자체에 대한 시민의 공유성과 접근성이 열려있음으로써 건축공간이 공공소통의 근본이 될 수 있을 때 그 가치를 다

1) 엄철호 외 2인, 건축도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초연구, 건축도시공간연구소 연구보고서, 2009, p.12

2) 최기원, 지역문화시설의 공공성과 계획요소에 관한 연구, 서울대학교 석론, 2005

3) 정석, 건축의 공공성과 도시건축가의 역할, 건축, 1997

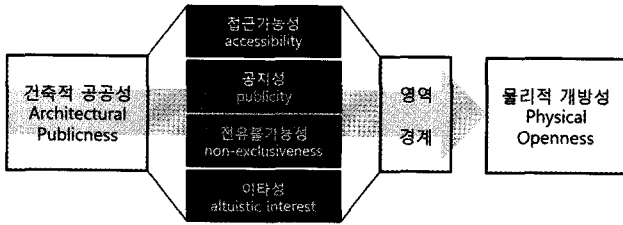
4) 소영진, 행정학의 위기와 공공성문제, 고려대학교 논집 제9권 1호, 고려대학교 정부학연구소, 2003

5) 신광영, 노동운동과 공공성, 문화과학 23호, p.78

6) 심광현, 공교육 재개념화와 교육운동의 페러다임 전환을 위한 제언, 제6회 전국참교육실천보고대회 자료집, 2007

할 수 있는 개념으로 해석될 수 있는 것이다.

이러한 개념의 구체적 실천을 위해 개념을 압축하여 요소화 해 보면 4가지, 즉 접근가능성(accessibility)과 공지성(publicity)⁷⁾, 전유 불가능성(non-exclusiveness)과 이타성(altruistic interest)⁸⁾으로 정리될 수 있다. 이들은 현대사회에서 추구되는 건축적 공공성은 공공재(public goods)와 관련되며⁹⁾ 모든 사람들의 접근 가능성과 공유성을 전제로 하고 또한 사람들에게 널리 알려지는 것을 그 기본 성격으로 하게 됨을 의미한다. 더하여 특정 집단에 의해서 독점되는 것을 지양함으로써 이타적 공간이 되어야 하는 것이 그 기본 조건이라 할 수 있는 것이다.



<그림 1> 건축적 공공성의 요소와 개방성 연구의 관계도

다시 말해, 건축공간에서의 공공성은 위 요소들을 질과 양의 모든 측면에서 강화할 수 있는 새로운 영역과 경계의 구축, 즉 공공영역과 사적영역의 경계선과 관계망을 새롭게 확정하고 구축하는 것에서 출발할 수 있다고 볼 수 있다. 이는 공공성 논의가 결국 영역과 경계의 문제로 귀결됨을 의미하며 건축공간의 내외부와 각 단위 공간 사이의 물리적 개방성을 살펴 볼 필요가 있음을 뜻하게 된다. 본 연구 역시, 공공청사에서 대중에 대한 공간의 영역과 경계가 물리적으로 얼마나 개방되어 있으며, 그러한 개방성의 양상이 어떻게 변화되어 오고 있는지를 살펴 봄으로써 공공청사로 대변되는 공공건축에서 건축적 공공성이 어떻게 실현되어오고 있는지를 관찰해 보고자 하는 것이다.

2.3. 공공청사의 변화와 공공성 실현의 범주

국내 공공청사의 변화과정은 크게 4차례에 걸쳐 그 유형과 특성을 달리하여 변화해 오고 있다.¹⁰⁾ 일제시대 일본의 정치적 목적에 의해 설립된 통치거점으로서의 역할로부터 2000년대 이후 지역수요에 대응하는 다양한 기능을 제공하는 커뮤니티센터로서의 역할까지 크게 네 단계의 발전과정을 거치면서 현재 행정, 대민, 의회, 문화지원이라는

7) 본 연구에서는 '공공성(publicness)'을 '공지성(publicity)'과 구분되는 개념으로 사용하고 있다. 공공성(publicness)의 사전적 의미는 1.공공화된 것, 2.공유하고 있는 것, 3.공공성 등이며 공지성(publicity)의 그것은 1.홍보업, 2.메스컴의 관심, 3.공지성 등으로 해석되고 있다.

8) 소영진, 앞의 책

9) 임영주, 방송공공성의 구조변동 연구, 성균관대학교 박론, 2005, p.77

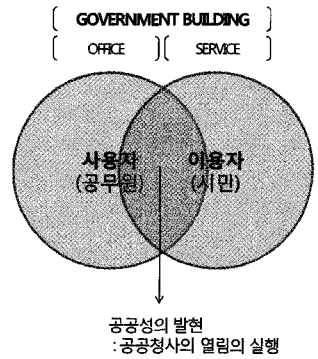
10) 엄철호·임현성, 공공청사 건축디자인 기준 설정 방안 연구, 건축도시공간연구소, 2010, p.27

<표 1> 공공청사의 시대적 변화

구분	일제시대	광복이후	지자체실시 이후	2000년대 이후
특징	일본의 정치적 목적에 의해 설립된 통치거점	행정업무 수행의 업무시설	지자체 의회를 위한 집회공간 및 대민기능 확대	지역커뮤니티센터로서의 역할
디자인 경향	단일대칭형, 제국주의적 경향	단일건축, 권위적	분동형, 좌우대칭	다양한 형태, 고층형태
기능	행정	행정+대민	행정+대민+의회	행정+대민+의회+문화
대표 청사	조선총독부, 경성부청 등	정부종합청사, 국회의사당 등	수원시청, 광명시청 등	용인시청, 전남도청 등
사진				

4대 기능을 갖추게 되는 것이다. 이처럼 행정과 더불어 대민과 문화시설이 삽입된 현대 공공청사에서는 시민에 대한 공간적 개방성이 청사계획의 필수요소로 자리잡게 된다. 이러한 청사건축의 개방성을 살펴봄에 있어 연구대상의 공간적 범주를 설정하는 일이 선행되어야 할 것이다.

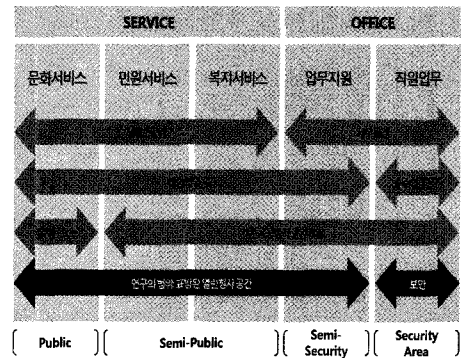
공공청사는 사용자 및 이용자를 모두 갖는 시설이다. 공무원, 즉 공공청사에 상주하며 시설을 사용하는 자를 의미하고 이용자는 목적성 방문을 행하는 자, 즉 시민을 의미한다. 본 연구는 사용자와 이용자가 모두 접근 가능한 공간을 한정하여 진행될 것이다. 순수행정업무



<그림 2> 공공청사 공간개념도

공간과 대민사용가능시설이 충돌하는 부분을 청사에서 공공성이 발현되어야 할 영역으로 규정하고, 해당 범위의 프로그램을 유형화, 재배열하여 연구의 범위를 설정한다. 공공청사는 개방성과 보안성이 동시에 요구되는 시설인 만큼, 그 중 전자가 요구되는 부분이 어디까지인가에 대한 기준이 필요하기 때문이다.

공공청사의 공간구역은 크게 업무와 서비스 두 범주로 구분할 수 있다. 그중 업무공간은 보안이 요구되는 직원업무공간과 시민에게 다양한 용도로 제공 가능한 업무지원공간으로 구분될 수



<그림 3> 공공청사의 공간구역 및 범주

양한 용도로 제공 가능한 업무지원공간으로 구분될 수











있으며 이를 다양한 기준으로 분류해 영역성을 규명하면 <그림 3>과 같다. 본 연구에서는 순수 직원업무공간을 제외한 나머지 공간을 대상으로 업무지원(official support), 복지서비스(welfare service), 민원서비스(complaint service), 문화서비스(cultural service) 등 4개의 공간특성으로 공공청사 프로그램을 유형화 하여 분석 대상으로 설정하고자 한다.






3. 공공청사 공간구조 분석의 대상과 틀

3.1. 분석의 대상

분석사례는 지자체제 시행 전(1980년대), 태동기(1990년대), 안정기 및 호화청사 논란시기(2000년대)로 구분하여 선정하였으며 개요는 아래와 같다.

<표 2> 분석대상의 개요

시대 구분	청사명	시기(년)		사진
		건축면적(m ²)	연면적(m ²)	
1980년대	경남도청사	1981		
		3,509		
		21,056	5 / 1	
	전주시청사	1983		
		1,628		
		9,849	8 / 1	
	광명시청사	1984		
		2,234		
		4,953	3 / 1	
	수원시청사	1985		
		4,057		
		12,791	4 / 1	
여주시청사	1987			
	4,564			
	8,637	3 / 1		
1990년대	군포시청사	1990		
		6,615		
		18,276	5 / 1	
	군산시청사	1991		
		3,611		
		29,288	11 / 1	
	시흥시청사	1993		
		3,871		
		14,733	4 / 1	
	김천시청사	1994		
		5,187		
		14,037	3 / 1	
연수구청사	1999			
	7,577			
	68,193	7 / 2		

2000년대	용인시청사	2003		
		4,934		
		44,668		
		16 / 2		
	관악구청사	2007		
		3,881		
		30,682		
		9 / 2		
	포항시청사	2007		
		10,707		
		53,561		
		14 / 3		
충남도청사	2009			
	24,801			
	103,272			
	7 / 2			
용산구청사	2010			
	7,670			
	59,068			
	10 / 5			

3.2. 분석의 전제 및 틀

(1) 건축공간 구성의 요소화

공공청사의 물리적 개방성을 구조적 관점에서 분석하기에 앞서, 공공청사의 공간구성요소를 유형화 및 다이어그램화 하여 분석의 틀을 마련하는 작업이 필요하다.

건축물을 이용하는 방문객은 주출입구에서 목적으로 하는 공간에 이르기 까지 움직임과 시각적 판단, 그리고 의사의 결정을 반복하게 된다. 이러한 방문객의 패턴을 추상화해 보면, 진입→이동→선택→이동→...→이동→도착의 과정으로 요약될 수 있고, 이러한 과정에서 모든 공공청사의 공간들은 크게 이동공간, 선택지점, 최종목적지로 유형화 될 수 있다. 전체 공간을 요소로 환원하여 유형화 했을 때, 각 건축공간 단위는 하나의 단계(step)로 치환되며 정량화 됨으로써 최종 목적공간까지 거쳐야 할 전이단계의 양적 축적량을 산출할 수 있게 된다. 즉 각 목적공간이 최초 진입에서부터 어느 정도의 깊이(depth)를 가지는가에 대한 정량적 데이터의 도출이 가능해 지는 것이다.

(2) 공공청사 구성요소의 유형화

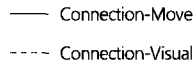
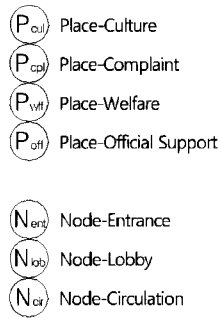
이러한 관점에서, 공공청사의 공간요소는 아래와 같이 유형화 될 수 있다.

첫째, 이동을 위한 공간(Connection)으로, 이용자가 실제로 나아갈 수 있는 방향 혹은 시각적 인지가 가능한 시선의 방향으로서 공간 내의 경로나 짜임을 보여주는 선적 요소이다.

둘째, 선택을 위한 선택점(Node)으로서, 이는 다시 진출입구(entrance), 홀 혹은 로비(lobby), 의사결정점(circulation)의 세 가지 유형으로 나뉘게 된다. 진출입구는 내외부의 연계지점으로서 최초의 진입의사 결정점, 홀 혹은 로비는 다음 차순의 이동, 선택, 목적공간의 준비공간이자 선택점, 의사결정점은 수직동선 혹은 갈래길로서 이동의 경우의 수 안에서 의사선택을 해야 하는 선

택점을 의미한다.

셋째, 최종목적공간(Place)로서, 이는 2.3에서 언급한 바와 같이 공공청사의 공간특성 분류에 의해 문화서비스(place-culture), 민원서비스(place-complaint), 복지서비스(place-welfare), 업무지원(place-official support)의 4가지 유형으로 나뉘어 분류, 분석된다. 이상의 각 유형과 세부유형의 특성을 정리하면 다음 표와 같다.



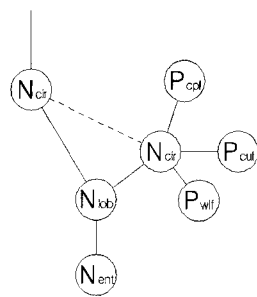
<그림 4> 공간유형분석 범례

<표 3> 공공청사 구성요소의 유형

유형	세부유형	상세	기호
이동	동선 (Connection-Move)	방문객이 실제로 나아갈 수 있는 경로의 표기	실선
	시선 (Connection-Visual)	시각인지선으로서 공간의 실제적 짜임을 보여줄 수 있는 표기	점선
선택점	진출입구 (Node-Entrance)	외부와 내부의 연계지점으로서 진입의사를 결정하는 지점	N-ent
	홀/로비 (Node-Lobby)	차순의 선택점 위치를 파악하거나 목적공간으로 바로 진입할 수 있는 선택공간	N-lob
	의사결정점 (Node-Circulation)	수직동선 혹은 갈래길의 의사선택지점	N-cir
최종 목적 공간	문화서비스 (Place-Culture)	각종 문화시설 및 교육공간	P-cul
	민원서비스 (Place-Complain)	대민 민원접수 및 상담공간	P-cpl
	복지서비스 (Place-Welfare)	공무원, 시민이 공동으로 사용가능한 복지/근린시설	P-wlf
	업무지원 (Place-Official Support)	시민에 대해 가능한 회의실, 방송실 등 지원시설	P-off

(3) 분석의 틀

이상의 요소를 바탕으로, 본 연구에서는 각 사례별 최종 목적공간(Place)에 도달하기 위해 거쳐야 하는 선택점(Node)의 수를 도출하는 것이 분석의 기초가 된다. 진입에서 목적공간 도달까지 거쳐야 하는 선택점의 수가 많을수록 깊고 닫힌 공간임을, 적을수록 얇고 열린 공간임을 의미하게 된다. 이를 바탕으로 분석의 틀과 단계를 제시하면 다음과 같다.



<그림 5> 공간체계 분석도의 구성

첫째, 사례에 분포되는 전체 선택점의 수를 도출한다. 이는 전체 건축공간의 규모와 비례하며 그 수가 많을수록 대규모의 깊고 닫힌 공간이 될 가능성이 큼을 의미한다. 둘째, 각 목적공간 유형별로 필요한 선택점의 수와 그 평균값을 도출한다. 이를 통해 4가지 유형별로 도달하는데 요구되는 선택점의 수와 그 깊이의 정도를 살펴볼 수 있는 정량치를 얻을 수 있다. 셋째, 두 번째 단계

<표 4> 공공청사 공간체계분석의 틀

단계	분석항목	의미
1단계	사례별 전체 선택점 수	전체 공간규모 및 전반적 깊이
2단계	각 목적공간 유형별 필요 선택점 수 및 그 평균	목적공간 유형별 깊이 판단
3단계	사례별 평균 선택점 수	각 사례별 공간조직의 열림의 정도 판단
4단계	총 선택점 수 대비 필요 선택점 수의 비율	전체 공간규모를 반영한 개방성의 상대값 도출

에서 얻어진 목적공간 별 필요 선택점수의 평균을 산출하여 각 사례별 공간조직의 개방성 정도에 대한 값을 얻는다. 넷째, 전체대비 필요 선택점수의 비율을 구한다. 세 번째 단계에서 얻어진 평균 선택점의 수는 절대치로서, 공공청사의 시대별 변화에 있어 상대적인 비교분석에 사용하기에 무리가 있다. 따라서 각 사례별 총 선택점수 대비 각 목적공간의 필요 선택점수의 비율을 산출함으로써 전체 공간규모를 반영한 상대적인 비교분석이 가능하게 된다. 이같은 분석을 통해, 공공청사의 공공성 구현을 위한 물리적 접근가능성을 정량적으로 분석, 시대별 변화의 양상을 살펴봄으로써 공공청사 계획의 방향성을 미루어 짐작해 볼 수 있을 것이다.

4. 공공청사의 공간구조 분석

위 분석의 틀을 바탕으로 공공청사 사례의 공간체계를 분석해 보도록 한다. 각 사례별 총 선택점의 수, 목적공간 유형별 요구되는 선택점의 수 평균, 그리고 각 사례별 요구되는 전체 선택점의 평균값을 도출하며 그 결과를 종합, 시대별 평균값까지를 도출해 보고자 한다.

4.1. 사례별 공간분석 결과

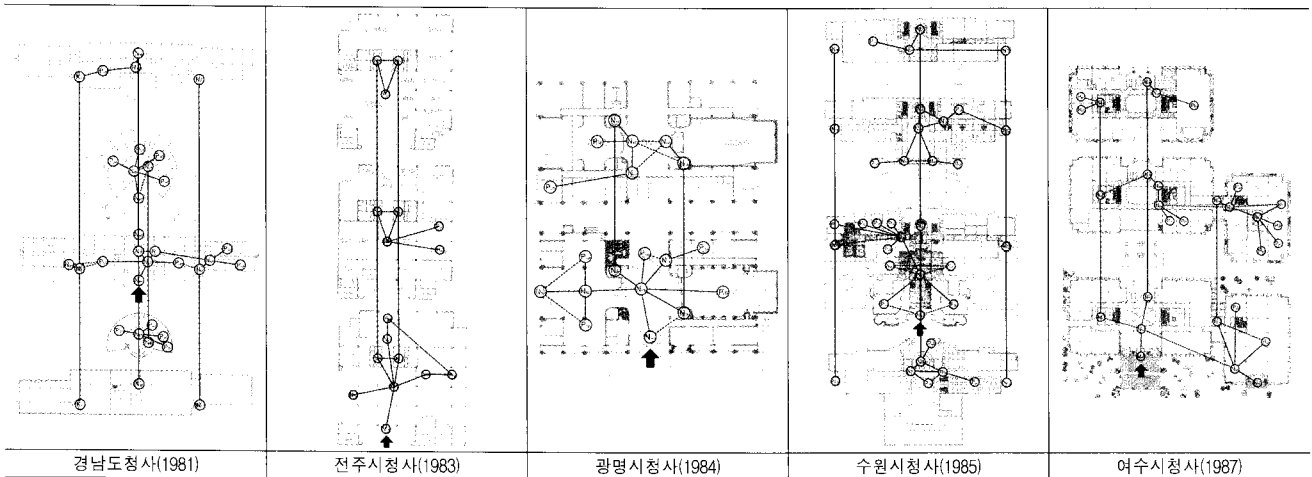
(1) 1980년대 공공청사의 공간체계 분석

80년대 사례의 총 선택점 수 합계의 평균은 10.2개소, 각 목적공간에 도달하는 데 필요한 선택점의 수의 평균은 문화서비스 3.36개소, 민원서비스 2.32개소, 복지서비스 3.78개소, 업무보조공간 4.60개소로 나타났다. 또한 80년대 사례의 평균 선택점 수는 3.66개로 분석되었다. 전반적인 공간조직의 규모가 작으며, 목적공간에 도달하는데 있어 의사결정 선택점을 비교적 적게 만나는 얇고 쉬운 공간체계를 가지는 것으로 나타났다.

<표 5> 1980년대 공공청사 사례의 분석결과 종합

청사	년도	총 Node수	유형 별 필요 Node수				필요 Node 평균
			문화 P-cul	민원 P-cpl	복지 P-wlf	업무보조 P-off	
경남도청사	1981	13	4.30	2.00	3.50	-	3.50
전주시청사	1983	5	2.00	3.60	2.00	5.50	3.70
광명시청사	1984	7	3.50	1.00	5.00	3.90	3.50
수원시청사	1985	14	4.00	2.00	4.60	5.00	4.20
여주시청사	1987	12	3.00	3.00	-	4.00	3.40
평균		10.2	3.36	2.32	3.78	4.60	3.66

<표 6> 1980년대 사례 공간체계 분석도



(2) 1990년대 공공청사의 공간체계 분석

90년대 사례의 총 선택점 수 합계의 평균은 13.2개소, 각 목적공간에 도달하는 데 필요한 선택점의 수의 평균은 문화서비스 5.00개소, 민원서비스 3.14개소, 복지서비스 4.36개소, 업무보조공간 4.50개소로 나타났다. 또한 80년대 사례의 평균 필요 Node의 수는 4.14개로 분석되었다. 전체 평균이 1980년대 사례에 비교했을 때 3개소 높은 수치를 보이고 있으며 필요 선택점 수 평균 역시 약 0.5 개소 증가한 것으로 나타나고 있다. 즉, 규모증대, 공간깊이의 심화로 목적공간을 찾아가는데 거쳐야 하는 선택점의 개수가 증가했기 때문에 복잡하고 깊은 구조의 공간을 체험하게 됨을 의미한다.

택점의 개수가 증가했기 때문에 복잡하고 깊은 구조의 공간을 체험하게 됨을 의미한다.

(3) 2000년대 공공청사의 공간체계 분석

2000년대 사례의 총 선택점 수 합계의 평균은 21개소, 각 목적공간에 도달하는 데 필요한 선택점의 수의 평균은 문화서비스 4.84개소, 민원서비스 3.42개소, 복지서비스 4.72개소, 업무보조공간 5.10개소로 나타났다. 또한 80년대 사례의 평균 필요 선택점의 수는 4.96개로 분석되었다. 총 선택점의 수의 합계에서는 1980년대 사례에 비교했을 때 2배 이상 증가하는 수치를 나타냈으며 90년대

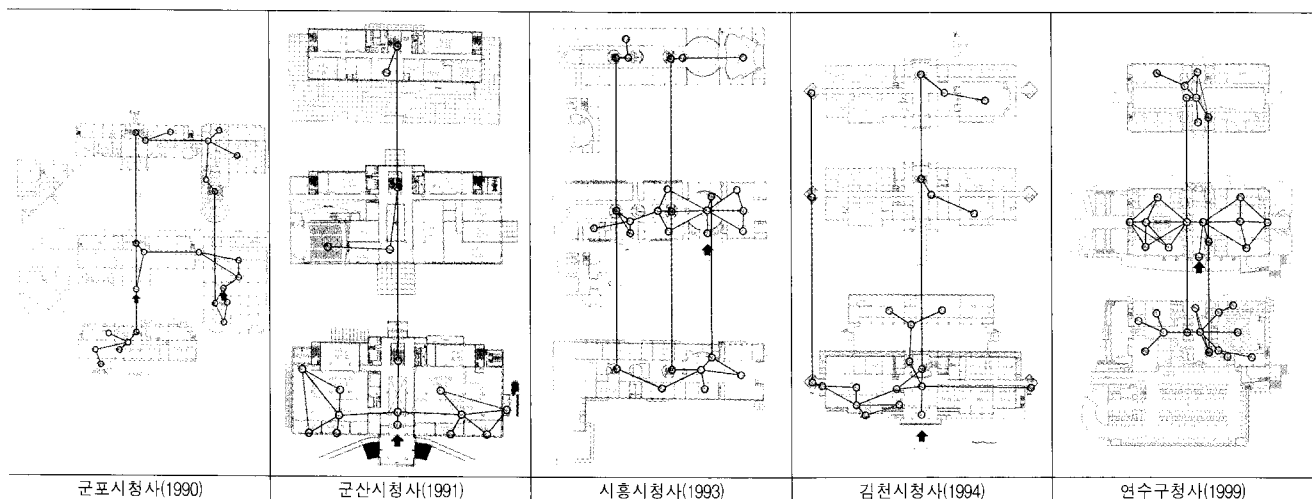
<표 7> 1990년대 공공청사 사례의 분석결과 종합

청사	년도	총 Node수	유형 별 필요 Node수				필요 Node 평균
			문화 P-cul	민원 P-cpl	복지 P-wlf	업무보조 P-off	
군포시청사	1990	10	3.50	2.00	5.00	4.00	4.30
군산시청사	1991	9	5.50	3.00	5.40	4.00	4.50
시흥시청사	1993	17	5.00	3.70	3.00	-	3.50
김천시청사	1994	12	6.00	4.00	3.70	5.00	4.30
연수구청사	1999	18	5.00	3.00	4.70	5.00	4.10
평균		13.2	5.00	3.14	4.36	4.50	4.14

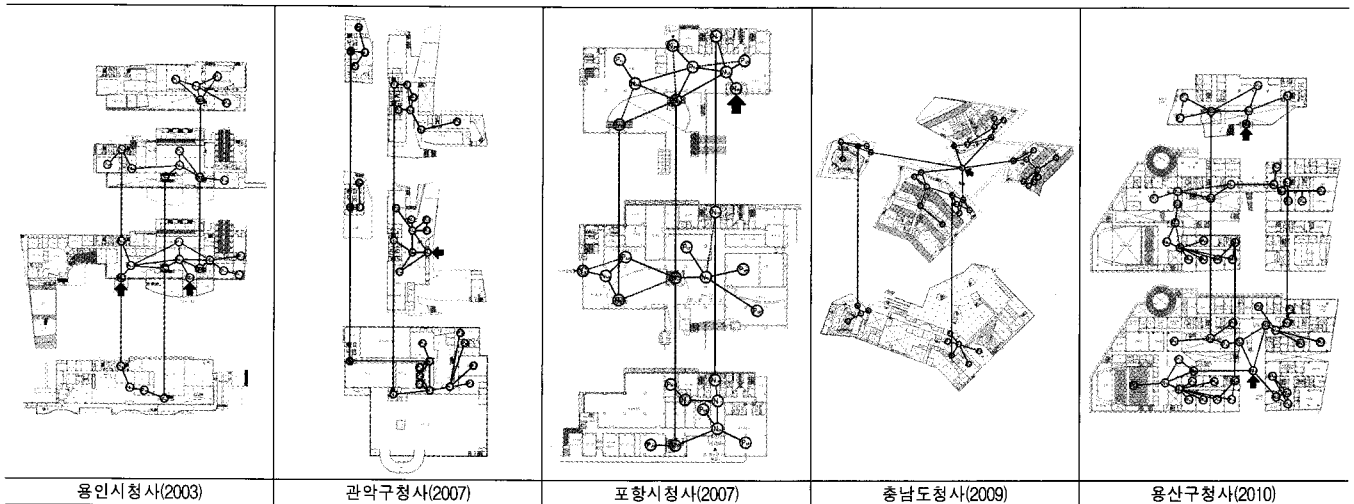
<표 8> 2000년대 공공청사 사례의 분석결과 종합

청사	년도	총 Node수	유형 별 필요 Node수				필요 Node 평균
			문화 P-cul	민원 P-cpl	복지 P-wlf	업무보조 P-off	
용인시청사	2003	18	3.60	3.00	5.60	6.50	5.10
관악구청사	2007	19	5.30	4.00	4.10	3.00	4.70
포항시청사	2007	18	6.00	3.50	3.30	5.80	5.40
충남도청사	2009	24	5.00	3.60	6.00	-	5.20
용산구청사	2010	26	4.30	3.00	4.60	-	4.40
평균		21	4.84	3.42	4.72	5.10	4.96

<표 9> 1990년대 사례 공간체계 분석도



<표 10> 2000년대 사례 공간체계 분석도



사례와 비교했을 때에도 문화서비스공간에서만 감소했을 뿐 나머지 모든 수치에서 2000년대 사례의 값이 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 2000년대에 신축된 신청사의 면적이 비대해지면서 전체 공간구조가 깊고 복잡해지고 있음을 의미하는 것이다. 즉 대형화와 복합화를 통해 대민 프로그램과 각 공간의 면적이 증가하면서 양적 측면에서 공공성을 확보하는데 어느정도 성공하였으나, 이용자가 체험하게 되는 공간의 깊이는 그 양적 증가에 비례하여 증가하고 있음을 의미하는 수치라 할 수 있다.

4.2. 분석결과의 종합 및 비교

(1) 분석결과의 종합

분석결과 최근의 사례일수록 사용자는 목적공간에 도달하기 까지 많은 선택점을 거쳐야 하는 것으로 나타났다. 즉 필요 의사선택점의 평균 수가 시대적 흐름에 따라 점점 증가하고 있는 것이다. 방문객이 최근의 공공청사 대민공간을 방문할 때 더 깊고 닫힌 공간체험을 하게 됨을 의미하는 절대적 지표이다.

그러나 이 지표만으로 1980년대의 공공청사의 공간구조가 2000년대보다 개방적인 구조라고 단정 짓기에는 무리가 있다. 예를 들어, 80년대의 사례인 광명시청사의 건축면적은 2,234m²인데 비해 2000년대 사례인 충남도청사의 건축면적은 24,801m² 즉 10배가 넘는 건축규모를 가지고 있기 때문이다. 이와 같은 면적차는 호화청사 건립 논란의 쟁점이기도 했으나 빠르게 진행된 국내의 사회, 경제적 상황의 변화의 결과이기도 하다. 따라서 필요 의사선택점 평균수의 비교 만으로 공간조직의 변화양상을 판단하기에는 물리적 개방성에 대한 상대적 비교분석이 불가능하다고 볼 수 있는 것이다.

(2) 상대적 데이터의 산출 및 비교분석

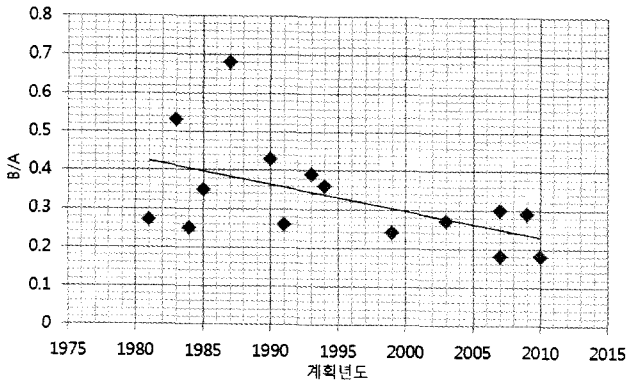
이에 본 항에서는 공공청사의 물리적 개방성 변화양상을 시대별로 비교분석하기 위한 상대적 지표를 산출하고

자 한다. 총 선택점 수 대비 평균 선택점 수의 비율을 산출함으로써, 건축규모 대비 각 목적공간의 깊이 정도를 나타내는 지표를 마련한다. 이를 위해 각 사례의 총 선택점의 수를 A로, 그리고 목적공간에 도달하는데 필요한 평균 선택점의 수를 B로 설정하였을 때의 비율, 즉 총 선택점 수에 대한 평균 선택점 수의 비율인 B/A 값을 도출해 분석결과를 종합하면 <표 11>과 같다.

총 의사선택점의 수를 반영한 비율(B/A)을 살펴보면, 구청사에 비해 신청사로 발전할수록 그 비율이 감소하고 있음을 알 수 있다. 이 결과의 시대별 변화의 양상을 위분포도를 통해 보면 공공청사의 계획년도와 전체 의사선택점 대비 필요 의사선택점 수의 비율이 일관적으로 감소하는 추세에 있음이 나타난다. 1987년도에 계획된 여수시청사의 경우를 제외하면 전반적으로 강한 음의 상관관계를 가지며 분포하는데, 2000년대의 사례가 이전 세대의 사례에 비해 상대적으로 강한 상관관계를 가지고 분포하고 있음을 알 수 있다.

<표 11> 전체대비 사례별 평균 Node수 비율 및 평균

시대	청사	년도	총 Node (A)	필요 Node 평균 (B)	전체대비 Node비 (B/A)
1980	경남도청사	1981	13	3.50	0.27
	전주시청사	1983	5	3.70	0.53
	광명시청사	1984	7	3.50	0.25
	수원시청사	1985	14	4.20	0.35
	여수시청사	1987	12	3.40	0.68
	평균		10.2	3.66	0.36
1990	군포시청사	1990	10	4.30	0.43
	군산시청사	1991	9	4.50	0.25
	시흥시청사	1993	17	3.50	0.39
	김천시청사	1994	12	4.30	0.36
	연수구청사	1999	18	4.10	0.24
	평균		13.2	4.14	0.31
2000	용인시청사	2003	18	5.10	0.27
	관악구청사	2007	19	4.70	0.18
	포항시청사	2007	18	5.40	0.30
	충남도청사	2009	24	5.20	0.29
	용산구청사	2010	26	4.40	0.18
	평균		21	4.96	0.24



<그림 6> 전체대비 필요 선택점 수 비율(B/A)의 분포도 및 상관도

이상의 결과는 공공청사의 건축계획 흐름에 있어, 물리적 열림과 접근성에 대한 고려가 심화되고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 건축규모는 확장되고 복잡화 되지만 방문객이 체험하게 되는 목적공간까지의 깊이는 전체 규모에 비해 얕아지고 있음을 보여주고 있기 때문이다. 물리적 개방성이 향상되고 있음은 공간이 열려져 감을 의미하며, 시민을 공공시설의 영역 내로 끌어들이고 공공의 영역을 시민에게 환원해 건축적 공공성을 추구하려는 움직임으로 해석될 수 있다. 이는 물리적 장치의 열림을 통해 열린사회로 나아갈 수 있음을 보여주는 현상적 지표라 볼 수 있는 것이다.

5. 결론

본 연구는 공공청사 공간구조의 물리적 개방성이 공공청사가 공공건축으로서의 공공성을 확보하는 가장 기초적인 요소로 보았다. 이러한 관점에서 공공청사의 구성요소를 유형화 하고 이를 바탕으로 시대별 5개 사례씩 선정된 공공청사 공간의 대민공간을 단순화, 공간체계도를 작성하였다. 그 결과 각 사례 별 방문객이 목적공간에 도달하기까지 이용자가 거쳐야 하는 의사선택점 수의 상대적 값을 도출, 공공청사 공간구조의 개방성을 시대적, 정량적으로 비교분석 하였다. 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

1) 1980년대부터 2000년대까지의 공공청사 공간구조를 도식화, 분석해 본 결과 최근의 사례일수록 전체 의사결정점의 총 수와 함께 각 목적공간에 도달하는 데 필요한 의사결정점의 수 역시 증가하고 있었다. 이는 최근의 사례로 올수록 많은 의사결정점이 발생하여, 방문객이 거쳐야 할 물리적 전이단계가 많아짐을 의미한다.

2) 공간구조 분석을 통해 도출된 각 사례의 필요 의사선택점 수를 바탕으로, 시기별 상대적 비교를 위한 각 지표의 변환 과정을 거쳤다. 이를 위해 전체 공간의 의사결정점 수 대비 목적공간에 닿는 데 필요한 의사결정점 수의 비율을 산출하였고 그 결과 최근의 사례로 올수

록 그 비율이 감소하는 추세임이 드러났다.

3) 이러한 양상을 통해 공공청사건축은 건축규모의 확장, 프로그램의 복합화로 인해 공간 내 발생하는 전체 의사결정점의 수는 증가하고 있으나, 전체대비 대민 서비스공간의 깊이가 점점 얕은 단계로 계획되고 있음을 짐작할 수 있었다. 이는 물리적 개방성의 향상과 함께 공간이 열려져 감을 보여주는 지표이며, 공공청사로 대변되는 공공건축이 공공성을 확보하는 과정을 통해 열린 사회의 열린 공간을 지향하고 있음을 보여주는 결과로 해석된다.

본 연구는 공공청사에서 공공성이 단순히 대민프로그램의 삽입만이 아니라 물리적 개방성을 확보한 공간조각으로 계획되었을 때 공공영역에 대한 대중의 심리적 장벽을 낮출 수 있으며, 이것이 공공건축의 공공성 확보의 기본이 됨을 정량적 데이터를 통해 논하기 위한 기초연구로 시작되었다. 이러한 논의는, 현대사회가 지향할 수밖에 없는 열린 사회, 그리고 열린 건축공간에 대한 논의로 이어질 가능성이 있다는 것에 그 의의가 있다 하겠다. 하지만 연구의 대상이 국내 사례에 머물렀으며 시대의 경향을 대변하기에 분석의 양적 부족함이 뒤따르는 한계 역시 가지고 있다. 추후 공공청사의 공공성 구축방법에 대한 다양한 연구가 진행되어 열린 공공건축 계획에 대한 폭넓은 논의가 지속되어야 할 것이다.

참고문헌

1. Popper, Karl, The Open Society and Its Enemies, 열린사회와 그 적들, 이한구 역, 민음사, 2010
2. 건축자료연구회, 청사: 행정서비스를 위한 집무공간, 보원, 1994
3. 김동근, 개항이후 공공청사의 변화과정 및 특성에 관한 건축사적 연구, 성균관대학교 석론, 1999
4. 김연주, 공공청사의 공간구성방식에 관한 연구, 중앙대학교 석론, 2011
5. 소영진, 행정학의 위기와 공공성문제, 고려대학교 논집 제9권 1호, 고려대학교 정부학연구소, 2003
6. 심광현, 공교육 재개념화와 교육운동의 패러다임 전환을 위한 제언, 제6회 전국참교육실천보고대회 자료집, 2007
7. 엄철호 외 2인, 건축도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초연구, 건축도시공간연구소 연구보고서, 2009
8. 엄철호·임현성, 공공청사 건축디자인 기준 설정 방안 연구, 건축도시공간연구소, 2010
9. 윤정섭, 도시계획, 운문당, 1980
10. 임영주, 방송공공성의 구조변동 연구, 성균관대학교 박론, 2005
11. 정석, 건축의 공공성과 도시건축가의 역할, 건축, 1997
12. 최기원, 지역문화시설의 공공성과 계획요소에 관한 연구, 서울대학교 석론, 2005
13. 최윤경, 사회와 건축공간, 시공문화사, 2003

[논문접수 : 2011. 10. 31]

[1차 심사 : 2011. 11. 17]

[게재확정 : 2011. 12. 09]