

공공청사의 효율적 조성을 위한 건축디자인 기준 설정 연구

Design Criteria for Effective Public Building Construction Process

김 창 신 | Kim, Chang-Shin

정회원, 공주대학교 건축학부 박사과정 수료

동 재 옥 | Dong, Jae-Uk

정회원, 공주대학교 건축학부 교수, 공학박사, 교신저자

이 화 룡 | Lee, Hwa-Ryong

정회원, 공주대학교 건축학부 교수, 공학박사

Abstracts

The purpose of this study is to propose the reasonable method for effective public building construction process. Public building service administration is necessary to make efficient public building supply and demand program. As a result, current public building process need four steps(organize public assets, various process, establish public building service administration, design criteria). 1. Planning phase : Participation of Private Experts is guaranteed to enhance public building's function such as welfare, entertainment. 2. Design Phase : Detailed design review makes efficient and user oriented public building. 3. Construction Phase : Public Architect solve various problems among the participator especially in case of government local building construction. In conclusion, well formulated design criteria and Public building service administration make public building efficient in various field.

Keywords

Public Building, Design Criteria, Construction Process, Public Building Service Administration

키워드

공공 건물, 디자인 기준, 건설 공정, 공공 건물 서비스 관리

1. 서 론

1.1. 연구의 배경 및 목적

공공청사는 공공건축 중에서도 특히 공공성의 구현이 요구되는 시설로서 대민 서비스 제공과 행정 업무 수행공간으로서의 기능을 넘어 지역주민의 삶과 밀착하여 일상생활을 지원하는 생활서비스 거점으로서의 역할이 필요한 시설이다.¹⁾ 하지만 공공청사의 조성과정에서 지역민의 편의를 고려하지 않고 부지확보의 어려움과 지역 간 이해관계 조정의 어려움 등을 이유로 도시외곽에 입지함으로써 시민 이용 불편을 초래하고 지역의 중심공간으로 역할을 다하지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 또한 공무원 업무 위주로 청사공간이 계획되어 시민을 위한 편의시설이 빈약하고 공공청사의 외형적인 상징성을 강조한 결과 각 지자체가 지역 여건과 특성을 무시한 ‘호화청사’를 경쟁적으로 신축하고 있다. 이러한 ‘호화청사’ 건립을 방지하기 위하여 청사 면적기준을 마련하고 지자체 인구규모별로 청사규모를 제한하는 정책이 제시되어 있으나 과도한 규제는 지역 및 장소의 특성에 맞는 자유로운 디자인을 저해할 수 있다는 한계를 가지고 있다. 바람직한 공공청사의 조성을 위해서는 검토과정의 결과물로 나타나는 시설 규모 및 면적을 규제하는 것이 아니라 검토과정을 합리적으로 조정하여 성격 및 용도에 적합한 적정시설규모 및 면적을 산출하도록 유도할 필요가 있다. 본 연구는 공공청사의 문제점을 개선하고 바람직한 공공성과 상징성을 갖춘 공공청사 조성을 위한 절차 및 업무기준으로 공공청사 건축디자인 기준을 설정하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

공공에서 발주하는 건축물로서 조성현황 등의 파악은 중앙·지방정부 공공청사를 대상으로 하며 건축디자인 기준의 우선 적용대상으로는 지방정부청사, 중앙정부청사로는 행정안전부의 정부청사수급관리대상이 해당된다. 이를 위해 공공청사 관련 규정 및 지침 등의 문헌조사, 호화청사 사례 및 우수 사례 등을 대상으로 공공청사의 기획에서 관리까지 조성 체계에 관한 실태 조사를 진행하였다.

1) 강인호, 건축도시공간연구소, 공공건축 설계포럼 3차 자료집, 2008,

2. 공공청사 조정 현황과 필요성

2.1 공공청사의 정의 및 현황

(1) 공공청사의 법적 정의 및 범위

‘청사’란 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말하거나 국가나 지방 공공단체가 행정사무를 보기위해 사용하는 시설을 총칭한다.

표 1. 정부청사 관리규정 적용범위

중앙 행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 정부조직법에 의한 15부 2처 18청 국무총리 소속기관 1실 3위원회 대통령 소속기관 1실 2원 4위원회
특별지방 행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 중앙행정기관의 지역적 업무를 처리하기 위해 해당지역에 설치한 행정기관 세무서, 세관, 지방국토관리청
부속기관	<ul style="list-style-type: none"> 중앙행정기관에 속하여 그 업무를 지원하는 기관 국가기록원, 병무민원상담소 등
합의제 행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 행정위원회를 말함 보훈심사위원회, 노동위원회 등

공공청사는 그 사용주체에 따라 정부청사와 지방청사로 구분되는데 1981년 이전에는 각 기관이 청사를 취득하고자 할 때에는 예산 편성 기관과 직접 협의하여 예산을 확보하고 청사를 취득하였으나, 기관 간에 불균형이 유발되어 1981년 이후에는 행정안전부 장관이 이를 총괄하도록 하였고 그 수급관리 대상은 위 표 1.과 같다.²⁾

(2) 공공청사 현황

표 2. 중앙정부 공공청사 현황

기 관	소속기관명	개 수
기획재정부	복권위원회 사무처	1
교육과학기술부	국사편찬위원회, 교육진흥원	4
외교통상부		제외
통일부	통일교육원, 남북회담본부	4
법무부	출입국관리사무소	45
행정안전부	정부청사관리소, 국가기록원	14
문화체육관광부	국립중앙박물관, 중앙도서관	4
농림식품수산부	국립수의과학검역원	195
지식경제부	기술표준원, 무역위원회	40
보건복지가족부	진료소	32

2) 행정안전부 정부청사관리소, 정부청사 건립 실무편람, 2009, p.1

환경부	환경청	21
노동부	노동청	62
국도해양부	국도관리청, 해양항만청	76
국가보훈처	보훈지청, 국립묘지관리소	21
법제처		제외
국세청	중앙국세청, 세무서	131
관세청	세관, 우편세관, 감시소	52
조달청	품질관리단, 지방조달청	12
통계청	통계사무소, 지방출장소	79
대검찰청	서울고등검찰청, 지방검찰청	13
병무청	중앙신체검사소, 지방정무청	16
방위사업청	전산정보관리소, 계약관리본부	제외
경찰청	경찰서, 지구대, 파출소	
소방방재청	중앙119지구대, 중앙소방학교	1
농촌진흥청	농업연구소, 농촌지원연구소	
산림청	수목원, 산림연구소	34
중소기업청	지방중소기업청	11
특허청	특허심판원, 서울사무소	2
기상청	기상청, 기상대, 기상통신소	6
해양경찰청	출장소, 파출소, 신고소	제외
공정거래위원회	공정거래사무소	5
금융위원회	금융정보분석원	1
국민권익위원회		
방송통신위원회		
국무총리실	조세심판원	1

2008년 정부청사 시설현황조사결과 보고에 따르면 본 연구의 범위에 속하는 중앙정부청사는 15부 209개, 2처 25개, 18청 372개, 4위원회 6개, 1실 1개로 총 903개이다.

표 3. 지방정부 공공청사 현황

지역	시·도청	시·군·구청	읍·면·동사무소
서울	1	25	497
부산	1	16	223
대구	2	8	143
인천	1	19	143
광주	1	5	91
대전	2	5	81
울산	1	5	58
경기도	2	47	493
강원도	1	7	109
충청북도	1	6	71
충청남도	0	7	112
전라북도	1	8	157
전라남도	1	4	99
경상북도	0	10	219
경상남도	1	10	192
제주	1	2	43
합계	17	184	2,731

2008년 통계청 자료에 따르면 지방정부청사는 시·도청 17개, 시·군·구청 164개, 읍·면·동사무소 2,731개로 총 2,932개이다.

2.2 공공청사의 여건 변화

(1) 지방정부 중심으로 건립주체 전환

국내 공공청사의 시대별 건립주체를 살펴보면 다음과 같이 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로 건립주체가 전환되고 있다. 1970년대에는 건설경기의 조정을 위하여 공공청사 신축허가의 제한·해제가 반복되며 80년대에는 지방으로의 이전정책이 시작된다. 90년대 지방정부에서는 민선 자치단체 출범이후 구(區)의 분리, 민원증가 등의 이유로 청사 신축이 증가한다.

2000년대에는 경기부양 및 지방분권의 측면에서 공공청사 건립이 활발히 이루어진다. 이로 인해 중앙 및 지자체의 신청사 건립계획이 증가하는 동시에 신청사로의 이전에 따라 구청사의 활용 및 구시가지의 쇠퇴에 따른 문제가 드러나게 되었다.

(2) 시대별 건립특성 변화

공공청사의 건립 특성을 시대별로 살펴보면 첫째, 공공청사 조성 및 운영의 효율성을 추구한다. 예산집행을 효율화하기 위해 공공사업비 표준화절차와 사업 자체 시행에 대한 여러 문제점을 해결하기 위해 조달청에 발주를 의뢰하는 사례가 증가하게 되었다. 또한 공공건축물의 시설안전에 대한 관심이 높아지면서 신축공공건축물의 하자과 부실시공에 대한 점검, 방화관리 및 시설설치기준이 강화된다.

2008년 이후 공공청사의 에너지 효율문제가 본격화되면서 신규 건설되는 공공건축물에 대하여 정부가 정한 연간 에너지 사용 총량 내에서만 신축이 허용되고 중수설비, 지열에너지, 태양광 등 신재생 에너지 시설의 적극적인 이용이 장려되었다. 둘째, 외관 디자인에 대한 관심이 고조되었다.

최근 서울시의 「디자인 서울 가이드라인」을 필두로 각 지자체마다 공공 디자인에 대한 가이드라인을 제시하게 되고 이외에도 현상설계경기를 통해 높은 디자인 수준을 요구하는 사례가 꾸준히 증가하게 된다. 이처럼 최근 공공청사 신축과정에 효율성, 디자인, 편의성이라는 특성을 반영하고 있지만 2007년부터 관악구청사를 시작으로 호화청사에 대한 논란이 등장하였다.

이와는 대조적으로 '09년 준공된 울산시청은 저렴

한 리모델링 비용과 시민이용 현황 등에서 성남시청과 비교되어 우수한 사례로 선정되었다. 이는 현재 공공청사에 대한 요구가 대규모 공간의 확보 중심에서 시설 이용 중심으로 전환되고 있음을 반증한다.

2.3 공공청사 조성관련 규정·지침 현황

(1) 관련 규정 및 지침 현황

공공청사 시설의 관리 및 규정에 관한 법규는 크게 청사관리규정, 공유재산 및 물품관리법, 도시계획시설 설치기준에 관한 규칙, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등이 있으며, 행정규칙으로는 정부청사시설관리 등 용역적격 심사기준, 청사 등 부지선정에 관한 위원회 운영규칙, 청사 임대차 계약에 관한 규정 등이 있다.³⁾

표 4. 공공청사 관련 법령 및 지침

법령 및 지침	소관부처	내 용
정부청사 관리규정	행정안전부	중앙정부청사의 면적기준에 대한 규정
도시계획시설 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙	국토해양부	공공청사의 정의, 설치기준
공유재산 관리조례	자치법규	지방 공공청사의 부지 규모, 공간구성, 면적기준 규정
공유재산 관리지침	자치법규	지방 공공청사의 계획 기준, 고려사항 규정
정부청사 관리규정	행정안전부	중앙정부청사의 수급, 관리절차 규정
국가재정법	기획재정부	예비타당성 조사대상에서 중앙정부청사 제외
지방재정법	행정안전부	지방 공공청사에 대한 타당성 조사 의무화
공유재산 관리조례	자치법규	지방 건축위원회 심의 의무 규정
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토해양부	공공청사 중 지방자치단체 청사 건립시 주민 의견 청취 규정

공공청사의 조성절차는 건설기술관리법에 의해 규정되고 있으며, 시설물의 관리(청사 및 공유재산관리), 검토 및 심사(타당성 검토, 투·용자 심사 등 발주방식 심의 등), 발주 등의 개별 절차에 관하여 별도의 관련 법들이 규정되어 있다.

3) 강인호, 건축도시공간연구소, 공공건축 설계포럼 3차 자료집, 2008, p.52

표 5. 조성 관련 기준 및 업무지침

관련 업무	업무지침	소관부처
계약	용역계약 일반조건	기획재정부
	엔지니어링 사업대가의 기준	지식경제부
설계 업무	설계감리 업무 수행지침	국토해양부
	설계의 경제성 등 용역 손해배상 보험 또는 공제업무 요령	국토해양부
	기본설계 등에 관한 세부시행 기준	국토해양부
	건설공사 설계도서 납품기준	국토해양부
	전자 설계도서 작성·납품 지침	국토해양부
비용 관리	총사업비 관리지침	기획재정부
	총사업비 조정지침	국토해양부
	건설공사 사후평가 시행지침	국토해양부
발주 및 심사	용역적격심사 및 협상에 의한 낙찰자 결정기준	국토해양부

(2) 관련 규정 및 지침의 한계

공공청사의 면적 기준을 제공하는 정부청사관리규정 중 청사 면적기준은 1990년도 이후 직급별 면적기준이 추가된 것 이외에 변화가 거의 없이 일부 명칭만이 변경되었다.

표 6. 청사 면적 기준의 변화

날 짜	개정사항	내 용
1981.3.6	제 정	4급 이하까지만 언급
1987.3.19	일부개정	6급 이하까지 언급 세분화
1994.8.23	일부개정	일반직원 사무실 면적 변경 (6→7m ²)
1995.6.8	일부개정	3급 과장 사무실 면적 추가
2003.10.1	일부개정	최고관리자 명칭 변경(행정자치부 장관)
2008.12.31	타법개정	최고관리자 명칭 변경(행정안전부 장관)

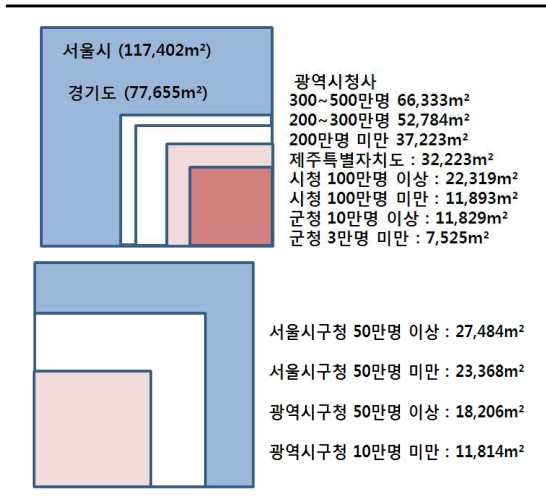
이에 대한 보완책으로 지방자치단체에 적용되는 「공유재산 및 물품관리법」의 재·개정을 통한 새로운 청사면적 기준의 필요성이 제기되어 왔으며, ‘호화청사’ 건립을 방지하기 위한 목적으로 새로운 청사면적 기준이 마련되었다.

또한, 지자체 청사 면적에 대한 조사를 실시하여 면적 기준을 초과한 지자체에 대해 초과공간을 임대하거나 주민편의시설로 전환할 것을 권고하고 2010년 8월 지자체 인구 및 공무원 규모에 따라 신축청사의 규모를 제한하기에 이르렀다.

이 개정안에 따르면 서울특별시 청사는 총면적 상한선이 127,402m²로 설정됐고, 경기도청은 총면적이 77,633m²를 넘을 수 없다. 하지만 새롭게 개정된 면적

기준 또한 지역 및 장소의 특성에 맞는 자유로운 디자인과 복합용도에 걸맞는 프로그램 도입을 저해할 수 있다는 한계를 내포하고 있다.

표 7. 지자체 인구에 따른 청사 총 면적



(3) 원칙만을 강조하는 가이드라인

최근 서울시, 경기도 등 지자체별로 공공공간, 공공건축물, 공공시설물 등의 계획 및 시공 등의 과정에서 고려해야 할 사항들을 지침화한 디자인가이드라인을 작성·운영하고 있다. 하지만 이러한 지자체 디자인 가이드라인의 내용은 오히려 디자인의 창의성을 저해하고 외형에 치우쳐있다는 한계를 가지고 있고 내용의 대부분이 외형적인 형태나 색채 등의 항목에 치중되어 있어 적용여부에 대한 판단은 디자인 심의 등을 통해 결정하도록 하여 용역발주주체인 담당공무원의 업무수행에 그다지 영향을 미치지 못하고 있다.

3. 공공청사 조성사례 및 관련기준

3.1 공공건축물의 자산적 가치

(1) 국유재산의 이해

대부분의 공공건축물은 중앙정부 및 지방자치단체 주관으로 발주하고 공공의 예산으로 지어지는 건축·공간환경으로, 시민들의 일상생활과 밀접하게 연계되어 있으며 지역 주민의 복지 향상과 커뮤니티 발전을 지원하는 생활기반시설로서 마땅히 관리되어야 한다. 국회에 제출된 세입·세출 현황 중 주요 정부부처의 시설물 예산 현황은 현재 정부가 자산으로서 공공건축물을 관리하고 가치를 향상시키기 위하여 얼마나 투자하고 있는지 파악할 수 있으며 이 가운데 신축과

개보수에 대한 예산 현황을 비교하면 현재 국가 자산의 방향을 가늠할 수 있다. 중앙행정기관이 발주하고 공공예산이 투입되는 모든 공공건축물은 국가의 자산으로 「국유재산법」 제 14조 및 동법 시행령 제9조에 의해서 국유재산으로 등기·등록을 해야 한다. 2006년 국유재산 총액은 270조 850억 원으로 지난 6년간 94조 985억 원(53.5%)이 증가했으며, 연평균 7.6% 성장률을 기록하고 있다.

표 8. 국유재산 현황

구분	2004	2005	2006	구성비
행정재산	1,013,790	1,360,606	1,399,416	51.8%
보존재산	43,516	50,855	52,563	1.9%
잠중재산	1,118,989	1,232,333	1,248,826	46.2%
총계	2,176,295	2,643,794	2,700,805	100%

(2) 부처별 공공건축물 관련 예산 현황

국회에 제출된 「2008, 2009년도 세입·세출 예산안 사업별 설명서」에 의하면 15부 2처 18청 등 중앙부처의 공공건축물 예산현황에서 2009년 전체 공공건축물 예산은 3조 4,795억 원인 것으로 나타났다. 이중 신축은 2조 884억 원, 개보수 및 시설유지비용은 1조 3,911억 원으로 각각 전체의 60%와 40%에 해당한다. 2008년과 2009년 모두 공공건축물의 신축 예산이 개보수 및 시설유지 비용보다 크게 나타났지만 전체적인 증감 추세로 보았을 때 앞으로 신축예산의 비중은 점차 작아지고 시설유지에 더 많은 예산이 투입될 것으로 예상된다.

표 9. 신축, 개보수 및 시설유지 관련 현황

구분	2008년 예산안		2009년 예산안		증감
	예산액	구성비	예산액	구성비	
신축	22,174	71%	20,884	60%	▽ 1,290
시설유지	8,920	29%	13,911	40%	▲ 4,991
소계	31,094	100%	34,795	100%	▲ 3,701

부처별 건축물 관련 예산을 살펴보면, 전체 공공건축물 예산 중 국방부의 예산이 전체 예산의 30% 내외로 가장 크게 나타났다. 이는 다른 부처에 비해 월등히 많은 액수로 우리나라의 특수한 안보상황에 기인한 것으로 보인다. 정부청사관리소의 청사수급관리

계획은 현재 각 부처의 공공건축물 조성에 대한 수요와 예산규모를 확인해 볼 수 있는 자료이다. 하지만 공공건축물과 관련된 모든 시설공사가 청사수급관리계획을 거치지 않기 때문에 국회 예산안과 다소 차이가 있다.

최근 청사수급관리계획을 보면 2007년과 2008년 공공청사수급 요청을 한 중앙행정기관은 17개 부처로 매년 청사승인 건수는 비슷한 반면, 예산은 1.5배 증가(2007년 381,960백만원, 2008년 561,533백만원)한 것으로 나타났다.

표 10. 2008년 청사수급관리계획 현황

기관명	승인건수	예산계
국가보훈처	1	3,000
행정자치부	2	184,587
농림부	15	19,620
산업자원부	1	600
보건복지부	3	3,736
환경부	1	2,849
노동부	3	20,740
건설교통부	1	50,917
해양수산부	4	44,081
국세청	20	121,514
관세청	7	16,021
조달청	2	27,524
통계청	8	8,202
병무청	3	15,577
기상청	6	31,625
산림청	8	11,940
식약청	0	0
합계	85	561,553

3.2 공공건축물의 운영조직

「건설기술관리법」에 근거하여 진행되는 공공건축물 조성 프로세스는 일반시설공사와 공공건축물 신축공사의 구별 없이 동일한 행정프로세스로 이루어지고 있다. 이처럼 시설공사와 공공건축물 신축공사의 구별이 없는 것은 공공건축물에 대한 행정절차의 전문화가 이루어지지 못했기 때문이다. 이에 비해 일부 기관에서는 전문성 확보를 위해 공공건축물 조성을 전담하는 기관을 별도로 두는 사례가 나타나고 있는데 이는 사회적 요구에 대응하는 합리적인 행정 프로세스를 운영하기 위한 방안을 모색한 것이라 할 수 있다.

서울특별시 ‘디자인 서울 총괄본부’와 같은 전문부서의 설치에 효율성과 전문성을 높이기 위한 하나의 방안으로 디자인 관련 사업에 전문성을 갖춘 조직이 보조할 수 있다는 점에서 행정적 요구사항에 대한

대응으로 볼 수 있다. 공공건축물 조성사업 관련 부처별 수행조직의 운영현황을 크게 과 단위 조직과 계 단위 조직으로 구분해 보면 과 단위 조직은 시설기술담당관(실), 시설과 등으로 운영되고 있으며, 계 단위 조직으로는 총무과 시설계, 운영지원팀 등으로 운영되고 있었다. 이 중 과 단위 이상 조직을 운영하는 기관은 조사 범위 전체 40개 기관 중 7개(17.5%)에 불과하였다.

특히, 공공건축물사업을 추진하고 관리하는 수행조직 미보유기관이 21개(52.5%)인 것으로 나타나 공공건축물 조성 사업을 전문적으로 수행하고 있는 조직이 많지 않음을 알 수 있다. 이러한 비중은 18청과 기타기관에서 더 두드러지는데 18청의 경우 61%, 기타기관의 경우 60%가 조직이 없는 상태이다. 공공건축물 조성 과정은 행정업무의 전문성이 요구되며, 해당부서의 예산 집행에서 큰 비중을 차지하는 만큼 조성업무를 효율적이고 합리적으로 진행하기 위해서는 조직의 확보가 절실히 요구된다.

3.3 공공건축물 디자인 기획과정

국가 자산으로서 공공건축물의 가치를 확보하기 위해서는 양적인 증가와 질적인 측면에서의 향상이 함께 이루어져야 한다.

(1) 건축물 조성 사례

정부광주지방합동청사는 행정안전부 정부청사관리소에서 발주 및 조성하였는데 지침안과 기본설계안, 실시설계안을 비교해 보면 지침안에 비해 기본설계안은 125억 원, 실시설계안은 87억 원이 증가한 것을 알 수 있다. 설계지침에서 제시되는 면적과 프로그램은 전체 공공건축물 조성 프로세스에 큰 영향을 미친다. 정부광주종합지방합동청사의 경우 면적, 프로그램이 조성과정에서 늘어났으나 예산은 토지와 토지매입비를 포함하는 등 전체적으로 줄어들었다. 이는 최초 기획과정의 예산과 면적기준이 공사를 시작할 때의 기준과 맞지 않았음을 나타낸다. 공용공간의 면적은 11,832㎡로 전체 건축면적의 약 23%에 해당하도록 계획되었다.

이것은 일반지침상의 20%보다도 약 3% 상향된 면적이다. 전체 연면적은 줄어들었지만 공용공간이 상향된 것은 최초 기획단계에서 정확한 면적과 필요한 공용면적에 대한 추산이 제대로 이루어지지 않았다는 것을 의미하며 한편으로는 면적과 예산에 대한 기준이 현실적으로 제시되지 않음을 추론할 수 있다.

지침에서 책정되어 있는 공용시설 및 후생복지 시설의 면적은 2,854m²로 전체 면적의 5.57%에 해당하도록 계획되었다. 이 가운데 10.2%만 시민들이 제한을 받지 않고 적극 이용가능하고 그 외 대부분의 공간은 실사용자들인 공무원의 편의시설에 해당한다. 결국 열린 청사, 시민 친화적 청사 계획을 유도하고 있으나 실질적인 시민 친화적 프로그램을 제안하지 못하고 있다.

표 11. 2008년 청사수급관리계획 현황

구분	지침안	기본설계안	실시설계안
위치	광주광역시 북구 오룡동 1110-13 (광주첨단과학산업단지 내)		
총사업비	782억 원 (설계비 포함)	907억 원	869억 원 (토지매입비 52억원 포함)
면적	대지면적 : 48,574.9m ² 연면적 : 51,240m ²	대지면적 : 48,574.9m ² 연면적 : 51,688.87m ²	대지면적 : 48,574.9m ² 연면적 : 47,910m ²
규모	-	지하 2층 지상 16층	지하 2층 지상 17층
입주기관	총 11개 기관	총 11개 기관	총 12개 기관

2) 설계 지침서 내용 분석

앞서 사례를 분석해본 결과, 설계지침서의 특성과 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 현재 청사취득 및 배정면적기준에 명시되어 있는 시설 기준표에는 구체적인 건물의 공용면적이 명시되어 있지 않고, 대부분 건축면적의 20%로 제시되고 있으나 공용면적에 대한 요구는 점차 증가하고 있어 기획단계에서 보다 실질적인 기본계획을 통해 공용면적에 대한 검토가 필요하다. 최근 입찰이 이루어진 행복도시 국립도서관, 시청사, 종합직업체험관, 국립생태원의 경우 기획단계에서부터 기본설계를 통한 면적 검토 이후 설계지침서가 작성되어 기존 20%의 공용면적 비율보다 더 많은 면적을 공용공간으로 계획할 것을 명시하였다.

4. 공공청사의 효율적 조성방안

4.1 조성 단계별 개선안

공공건축물을 효율적으로 조성하기 위해 단계적으로 현황 자료 구축, 분기별 사전협의회 개최, 공공건축물사업 특성별 프로세스 개선 및 업무매뉴얼 보급, 총괄관리기구 신설 등의 전문조직 확보가 이루어져야

하며 이와 관련된 제도의 개선이 수반되어야 한다. 이는 중앙정부에서 주도하는 공공건축물이 각 부처에서 극히 적은 전문인력을 활용하여 개별적으로 계획, 조성되고 있는 현 조성체계의 한계를 벗어나 공공건축물을 효율적으로 조성하는데 그 목적이 있다. 다음은 공공건축물의 효율적 조성을 위한 단계별 개선방안이다.⁴⁾

(1) 현황 데이터베이스 구축

매년 약 3조원의 예산이 신축·개보수 비용으로 책정되어 진행되고 있으나 조달청을 통해 발주되는 1조원 정도의 사업을 제외하고는 각 부처에서 진행되는 관련 사업에 대한 데이터조차 취합이 어려운 실정이다. 따라서 현황데이터 구축을 통해 예산의 근거 및 규모를 결정하고 기획과정의 합리적 방향설정을 유도할 수 있어야 한다.

(2) 사전협의회 개최 및 건축전문가 활용

공공건축물 중 청사수급관리대상을 제외한 시설은 각 중앙부처에서 개별 발주하여 사업이 추진되고 있으나 조직을 보유하지 못한 곳이 전체 부처의 52.5%에 달해 대부분의 사업들이 건축 전문 인력이 아닌 행정 전문가들에 의해 진행되고 있다. 따라서 행정안전부 정부청사관리소나 조달청과 같이 공공건축물 관련 사업을 전문적으로 추진할 수 있는 주체를 중심으로 각 부처의 공공건축물 관련 부서들이 분기별로 사전협의회를 개최하여 정보교환, 사업의 조정 및 연계 방안을 논의하고 서로 도움을 받을 수 있는 시스템을 구축한다. 또한 국가 건축정책위원회의 추천을 받은 민간전문가를 활용하여 공공건축물 조성에 건축 전문 인력이 참여할 수 있는 방안도 마련할 수 있다.

(3) 특성별 프로세스 개선 및 업무매뉴얼 보급

다음으로 공공건축물 관련 프로세스가 마련될 수 있도록 조정해야 한다. 현재 우리나라의 공공건축물 조성은 「건설기술관리법」에 의해 일반시설공사들과 동일한 프로세스로 진행된다. 이러한 건설공사의 시행과정은 다분히 공사중심적이며 단시간에 양적 공급이 우선시되던 개발시대의 가치가 반영된 것으로, 조성과정에 건축물공사의 특성을 반영하기 어려우며 발주방식이나 계약방식 등 많은 문제들이 이러한 현실에서 파생되고 있다.

따라서 현재 법제도 안에서 공공건축물 조성사업을

4) 이민우, 공공건축물의 효율적 조성을 위한 운영방안 연구, 건축도시공간연구소, 2009, p.117~122

건설공사에서 분리하여 조성 프로세스를 개선할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그리고 이러한 공공건축물의 특성에 따른 사업의 진행 프로세스가 원활히 운영될 수 있도록 각각의 업무 매뉴얼을 작성하여 관련 주체들에게 보급과 함께 충분히 교육될 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

(4) 공공건축물 총괄조직 신설

공공건축물 조성 및 관리에 대한 법률의 제정과 그 법을 근거로 공공건축물 관련 독립기관을 신설한다. 공공건축물 조성, 관리업무 및 정부청사관리소의 수급 계획업무, 공공건축물 현황데이터 관리 및 시스템 운영을 맡아 하는 조직으로 이것은 모두 3단계의 방안이 구축되는 것을 전제로 공공건축물 수급관리계획업무와 기획업무를 강화하고 일원화해야 한다.

또한 중앙정부 차원에서 공공건축물 총괄조직에서는 현재 공공건축물 조성 프로세스 상에 제공되는 조달청의 지원서비스를 확대·강화하여 공공건축물 조성 프로세스의 전문성을 확보한다. 이러한 공공건축물 총괄조직의 신설과 운영을 위해서는 무엇보다도 법률제정과 같은 관련제도 개선이 선행되어야 한다.

향후 공공건축물을 총괄하는 독립기관은 해외사례 분석에서 살펴본 바와 같이 공공건축물에 대한 유지관리서비스를 제공하고 나아가 미국과 핀란드처럼 임대사업을 통해 국가의 자산가치를 향상시켜 수익을 창출하는데 기여할 것으로 기대한다.

표 12. 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지자체 청사 터키 당선안

	
용산구청 신청사	대전 동구청 신청사
	
성남시청 신청사	전라북도 원주군청
	
안산 상록구청	충청남도 당진구청

4.2 디자인 개선 방안

(1) 공공건축물 디자인 기준 수립 목적

지금까지 건축물의 계획 및 설계, 시공 등 건축 관련 업무는 법적 규제와 제한사항에 맞추어 적정설비와 구조적 기준을 만족시키는 수준에서 진행되었지만 건축·도시환경 디자인이 삶의 질과 연관되면서 디자인을 통한 도시의 활력 증가, 도시 브랜드의 창출, 도시 경쟁력의 증가 등 도시디자인 가치가 새롭게 조명되고 있다.

사회·문화 전반에 걸쳐 디자인의 중요성이 부각되면서 건축기본법 및 경관법이 제정되어 디자인 가치를 중시하는 도시공간의 관리수단이 다원화되고 있다. 관련법의 제정으로 지방자치단체 차원에서 다양한 수단을 활용하여 건축디자인정책을 전개할 수 있는 제도적 기반이 구축되었다면, 또한 이를 실천하고 유도할 수 있는 디자인가치 중심의 관리체계 구축이 필요하다. 행정 중심의 디자인기획과 단순 용역 형태의 디자인 관련 업무의 진행은 건축물과 공간·환경 조성과정에서 다양한 이용자의 요구와 의견을 반영하지 못했다.

최근 경관협정사업과 같은 지역 가꾸기 사업은 사업과정에 주민참여를 지원하는 등 건축·도시환경의 개선사업에 있어 이용자나 시민사회가 계획수립부터 시공, 유지관리단계 등의 계획 및 사업의 전 과정에 참여하는 것이 정착되어 가고 있으나 실효성 있는 주민참여 프로젝트를 진행할 수 있는 전문가도 부족한 실정이기 때문에 기획단계에서부터 주민들이 참여할 수 있는 협력적 설계 방법이 도입되어야 하며 이를 위해 전문가의 지원방안이 모색되어야 한다.

도시계획, 건축설계, 토목설계, 공공시설물 등의 설계가 분야별로 분리되어 수행되고 또한 관리되어 공간환경을 구성하는 요소들의 디자인이 장소 단위로 통합되지 못하고 있다. 따라서 통합디자인의 실현을 위해 건축·도시디자인에 대한 총괄관리체계의 도입과 디자인 단계별로 수행해야 할 업무를 구체화하여 계획의 일관성, 통일성, 조화로우음을 추구하여야 할 것이다.⁵⁾

(2) 공공건축물 건축 현황 및 문제점

공공건축물의 기획단계에서 전문성이 부족한 행정 부서 담당자에 의해 예산확보차원에서 기획되면서 공

5) 김상호, 공공건축의 디자인 향상을 위한 디자인품질지표 개발 연구. 건축도시공간연구소, 2009, p.139~141

공공건축물의 규모, 프로그램, 예산 등이 맞지 않고 기획단계에서 전문가 참여가 배제되어 전체 디자인 과정의 효율성과 공공건축의 질을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

공공건축물은 지역주민이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 공공성을 확보하여야 함에도 불구하고 부지 확보의 어려움 등으로 시 외곽의 저렴한 대지에 새로 조성하는 경우가 많아 지역 커뮤니티와 생활문화의 중심장소로 사용되지 못하고 있다. 보행자 접근성보다 차량 접근성을 우선하여 공공건축물의 전면에 주차장을 설치하거나 진입계단으로 인해 보행약자를 배려하지 못하는 등 공공성이 고려되지 못한 사례가 산재해 있다.

(3) 공공건축물 단계별 디자인기준

1) 사업목표 및 사업추진체계 설정

공공건축의 기획단계는 프로젝트의 방향 설정, 적절한 발주방식의 선정, 관리와 운영방안 마련 등을 결정하는 매우 중요한 과정이므로 성격에 적합한 민간 전문가의 참여와 참여방식을 결정해야 한다. 기획과정에는 건축가, 계획가, 경제전문가 등 기획에 필요한 민간전문가의 참여가 보장되어야 하며 이들이 작성한 사업계획서를 예산 신청시 첨부하여 제출하도록 한다. 프로젝트의 성격에 따라 건축·도시·토목 외에 사업성격에 적합한 전문가가 참여한다.

2) 입지 및 기본계획 방향 설정

공공건축물의 입지는 부지 확보가 용이한 곳보다는 프로그램과 가장 부합하고 지역주민들이 접근하기 쉬운 곳을 우선적으로 고려한다. 특히 생활체육시설, 도서관 등 생활지원시설로서 일상생활과 밀접한 공공건축물은 지역주민이 접근하기 쉽도록 도보권내에 배치한다. 공공건축물은 다양한 연령대의 주민들이 함께 이용할 수 있도록 시설을 복합화하거나 연계하여 다양한 목적을 가지고 찾아갈 수 있도록 하며 주변 공간과 연결하여 보행접근이 용이하도록 계획하고 지역생활의 중심으로서 다양한 활동이 일어날 수 있도록 계획한다.

3) 설계개념 설정

공공공간의 외부공간은 보행자를 우선으로 계획하며 장애인, 노약자, 임산부, 어린이 등 교통약자들이 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 디자인하며 범죄를 사전에 예방하고 안전을 도모하기 위해 자연적

감시가 가능하고 영역성이 분명한 공간구조를 확보한다. 지역의 일조, 통풍, 바람, 기온 등과 같은 기후를 고려하여 건축물의 방향, 차폐정도, 음영 등을 디자인하고 자연채광, 환기가 가능한 공간으로 계획하여 에너지를 절약하고 쾌적한 환경을 제공한다.

4) 시공단계

시공단계에서 설계변경 필요성이 발생한 경우 공공건축가와 협의하여 진행하며 디자인검토를 수행한 사업이나 계획의 설계변경을 위한 설계협의는 디자인검토 위원회를 재구성하여 협의하여야 한다.

5) 운영 및 관리단계

사업 완료 후 시설의 사용실태를 파악하는 모니터링을 지속적으로 시행하여 사업 목표 및 계획·설계의도의 성취 정도를 파악한다. 시설의 운영관리주체는 시설의 사용실태 및 사용자 의견을 지속적으로 모니터링하여 기록해야 한다. 모니터링 결과에 따라 사업 계획 및 계획·설계 차원에서 개선 필요성을 평가하고 이를 취합하여 공공건축가가 차후 유사 계획에 반영토록 한다.

6) 디자인검토 기준

디자인검토 업무는 디자인검토위원회를 구성하여 진행한다. 또한 동일한 사업이나 계획에 대해서는 동일한 디자인검토위원회가 검토를 수행한다. 디자인검토 업무의 내용과 형식은 사업 및 계획 유형에 따라 달라지므로 디자인검토를 위한 디자인검토위원회는 사업 및 계획단위로 구성하여야 한다. 다만, 유사한 형태의 디자인검토 대상 사업들이 발생할 경우 동일한 디자인검토위원회가 하나 이상의 사업에 대한 디자인검토 업무를 담당할 수 있다. 6)

표 11. 2008년 청사수급관리계획 현황

구 분	
기획단계 (1차검토)	현황분석의 충실성
	기획안의 적정성
	발주계획의 적절성
	예산배정의 합리성
계획단계 (2·3차검토)	디자인검토 결과 반영여부 검토
	계획안의 적정성·합리성
	계획수립과정의 주체별 참여형식 및 내용

6) 엄철호, 공공청사 건축디자인 기준 설정방안 연구, 2009, p.198

5. 결 론

본 연구는 공공건축물의 효율적 조성을 위한 방안을 알아보기 위해 공공청사에 초점을 맞추어 진행하였고 공공청사를 효율적으로 조성 및 유지관리하기 위해서는 중앙정부 차원의 공공건축물 총괄조직이 필요하다는 점을 바탕으로 하고 있다. 이를 위해 공공청사 총괄 관리조직의 필요성을 살펴보고 공공청사 조성체제와 조성업무의 개선방향을 도출하여 이를 바탕으로 효율적 조성을 위한 방안을 제시하고자 하였다.

우선, 공공청사의 정의 및 수급관리를 분석한 결과 ① 공공청사란 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말하며 ② 1981년 이전에는 각 기관이 개별적으로 청사를 취득하였으나 수급 불균형이 발생되어 1981년 이후에는 행정안전부(구 총무처) 장관이 총괄하도록 하였다.

다음으로 공공청사 조성현황 및 필요성과 법적 기준·지침을 검토한 결과 ① 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로 공공청사의 건립주체가 변화하고 있으며 ② 건립과정에서 외관 디자인에 대한 관심이 고조되고 주민의 이용 편의성 향상을 위해 다양한 노력을 기울이며 ③ 지자체의 대규모 신청사 신축과 이로 인한 비난 여론이 확산되었음을 알 수 있었다. 이를 조정하기 위한 정부청사관리규정 중 ① 청사면적 기준은 1990년도 이후 직급별 면적기준이 추가된 것 이외에 변화가 거의 없고 ② 이에 대한 보완책으로 「공유재산 및 물품관리법 개정안」을 통해 새로운 청사면적기준이 마련되었으나 ③ 공유재산 관리지침, 정부청사관리규정 등을 살펴본 결과 공공청사가 시민의 일상적인 생활공간으로 활용되기 위한 요구와 노력들이 지속적으로 증가하고 있지만, 공유재산 관리지침에서는 호화청사 방지를 위해 일반시민이 이용할 수 있는 공공편익시설은 최소화하도록 규정하고 있어 ④ 자유로운 디자인, 다양한 지역여건과 주민수요를 반영한 복합용도 및 새로운 프로그램 도입 등을 저해할 수 있다는 한계를 가지고 있다.

또한 복잡한 공공청사 조성절차를 발주자가 쉽게 이해하고 업무에 적용할 수 있게 하기위한 다양한 지침 및 매뉴얼이 개발되고 있으나 ① 관련 업무를 표준화하여 업무수행상의 시행착오나 오류를 사전에 방지하기 위한 것을 목적으로 각 단계에서 필요한 업무

내용만을 규정하고 있어, 공공청사가 가져야 할 바람직한 방향성과 실현을 위해 필요한 사항 등은 다루지 않고 ② 법적 구속력이 없는 절차서의 성격이 강하므로 공공청사의 합리적인 기준으로 활용하기에도 한계가 있다.

위와 같은 연구 결과를 바탕으로 본 연구에서는 공공청사의 효율적 조성을 위한 중요한 전략으로 먼저 현황 데이터베이스 구축과 공공건축물 조성과정의 합리화를 제시하고자 한다. ① 현재 공공건축물의 현황 자료가 구축되어 있지 않아 예산 산출·타당성조사시에도 정확한 결과 도출이 어려우며 시공·유지단계에서도 예산절감 및 자산가치 향상을 위해 구체적인 현황 자료가 필요한 실정이다. ② 현재 공공건축물 조성사업은 건설공사 중심의 조성 프로세스를 따르도록 되어 있어 특성에 맞게 선택할 수 있는 다양한 프로세스가 필요하며, 기계적인 조성절차를 탈피하고 유연한 프로젝트 운영을 위해 건축 전문 인력의 보강과 공공건축물의 조성·운영을 총괄할 수 있는 전문조직의 필요성이 강조된다.

이러한 전략을 구체화하기 위해 ①현황자료 구축, 분기별 사전협의회 개최, 공공건축물 사업특성별 프로세스 개선 및 업무매뉴얼 보급, 총괄관리조직 신설 등의 전문조직 확보가 이루어져야 하며 이와 함께 관련된 제도의 개선 ② 구체적으로 공공건축물을 총괄·관리하는 독립기관을 신설하여 이 독립기관에서 수급관리계획과 기획업무를 일원화하여 관리하고 중앙정부에서 발주하는 공공건축물을 대상으로 지원서비스를 확대한다. 이를 위해서는 무엇보다도 법률제정과 같은 제도 개선이 선행되어야 한다.

본 연구는 공공청사의 효율적 조성을 위한 방안을 검토·제시하였으나 구체적인 업무내용별 검토사항과 제안점 등은 초안을 제시하는데 그쳤다. 각 항목별로 세부적인 업무현황 파악을 바탕으로 행정담당자, 설계자 등 실제 공공청사 조성업무에 관여하는 관계자를 대상으로 내용의 실효성을 검증하고 다듬는 현장 중심의 구체적인 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

1. 조준배 외, 장소 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구, 건축도시공간연구소, 2008
2. 조준배 외, 유치원의 통합적 설계기준 마련을 위한 방향 설정 연구, 건축도시공간연구소, 2009
3. 행정안전부 정부청사관리소, 정부청사 건립 실무편람, 2009

4. 강인호, 우리 모두의 공공청사, 무엇을 위해 추진되는가?, 건축도시공간연구소 제3회 공공건축 설계포럼 자료집, 2008
5. 이민우 외, 공공건축물의 효율적 조성을 위한 운영방안 연구, 건축도시공간연구소. 2009
6. 김상호 외, 공공건축의 디자인 향상을 위한 디자인품질 지표 개발 연구. 건축도시공간연구소. 2009
7. 염철호 외, 공공청사 건축디자인 기준 설정방안 연구, 2009
8. 광동화 외, 지역 커뮤니티의 활성화를 위한 공공시설디자인의 역할과 방법에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 25권, 2009
9. 김상호, 공공건축의 디자인 향상을 위한 정책적 제언, 한국주거학회지 3권 특집, 2008
10. 김종구, 공공청사 디자인 방향에 관한 연구, 대한토목학회 논문집 13권, 2009
11. 민병아 외, 서울시 공공디자인 가이드라인의 유니버설 디자인 특성 분석, 대한건축학회 논문집 25권, 2009
12. 신예경 외, 20세기 이후 서울 도심내 주요 공공건물의 형성 및 공간적 특성, 대한건축학회 논문집 25권, 2009
13. 윤혁경, 공공디자인의 현실과 개선방향, 한국실내디자인학회 논문집 특집, 2007

논문접수일 (2013. 01. 31)

심사완료일 (2013. 02. 25)

게재확정일 (2013. 02. 27)