

# 좋은 공공건축에 대한 규범적 접근

오성훈  
건축도시공간연구소  
도시연구본부장

## 사적요구의 집단적 불일치

단순한 사물에 대해서도 좋다, 나쁘다 하는 가치판단을 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 가치판단에는 판단의 주체가 반드시 드러나게 되며, 판단주체의 선호를 드러내기 마련이다. 좋은 공공건축에 대한 논의를 시작했다는 것은 그 자체로 공공건축물에 대한 우리의 관심을 전제로 하고 있다.

왜 공공건축을 논의하는가? 공공건축물에 대한 사람들의 요구와 현실 속의 공공건축이 일치하지 않기 때문은 아닌가? 맑은 공기에 대해서 심각하게 문제를 제기하는 사람들은 없다. 맑은 공기가 도처에 있는데, 굳이 ‘맑은 공기 지원센터’ 같은 기구를 만들지는 않을 것이다. 반면 미세먼지가 도처에 있어 코와 목이 매캐하고, 뿌연 하늘을 바라보는 것을 더 이상 견딜 수 없는 사람들은 무언가 대책을 요구하게 된다. 그러한 대책이 개인적인 차원으로 대처할 수 없는 것일 때, 공공을 찾게 된다. 따라서 공공건축에 대한 논의는 공적인 논의임에도 불구하고 사적 요구의 집단적인 불일치에 기반하고 있다.

## 공공성 개념의 다면성

대체로 사적인 요구를 집합적으로 수용해야 하는 공공성을 가진 건축물이 공공건축이라 볼 수 있다. 일반적인 건축물과 다른 공공성을 가진 건축물은 어떤 차이를 가지고 있는가? 또는 어떤 차이가 있어야 하는가? 여기서 공공성은 무엇인가 먼저 살펴볼 필요가 있다.

공공성에 대한 다양한 논의가 있어 왔으나, 임의영(2010)의 연구가 공공성에 대한 구체적인 유형화를 제시하고 있다는 점에 주목하고자 한다. 그에 의하면 공공성은 도구적 공공성, 윤리적 공공성, 담론적 공공성으로 나누어 볼 수 있다(구조적 공공성도 제시하고 있으나, 여기서의 논의에서는 제외한다).

도구적 공공성은 자유지상주의에 기반한 것으로 노직의 최소국가 개념에 원천을 두고 있고, 별린이 제시하는 소극적 권리의 보호라는 측면에서 공공성을 제시하고 있다. 이는 만인에 대한 만인의 투쟁을 억제하고, 기본적인 사회질서를 유지할 수 있는 치안국가로서의 개념을 염두에 둔 공공성이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서의 공공성은 사회체제를 지속 가능하도록 하는 기능으로서의 공공성이라 할 수 있다. 집단적인 사회가 굴러가기 위해서 필요한 여러 가지 의사소통 및 실행수단, 통제수단 등을 공공성이란 단어로 표상할 수 있는 것으로 보인다.

도구적 공공성은 아노미 상태를 벗어나 일정한 체제를 유지하는 기능을 의미한다는 점에서 형식적이고, 조건적인 측면이 강조되는 한편, 윤리적 공공성은 좀 더 실질적이면서 결과적인 측면을 강조한다. 존 롤즈(John Rawls)의 사회정의론처럼 최소 수혜자의 최대이익을 보장하도록 하면서 공정한 기회균등, 투명한 복지의 확충 등을 담고 있는 윤리적 공공성은 도구적 공공성으로는 담보할 수 없는 긴장과 모순을 실체적으로 해결하고자 하는 의지적인 노력과, 가치판단을 요구하게 된다. 도구적 공공성을 확보하는 것만으로는 공공성의 일부분만 확보하는 것이며, 윤리적 공공성을 함께 고려하는 것이 필요하다는 접근은 공공성의 개념을 확장하고 있다.

그런데 도구적 공공성이나 윤리적 공공성 모두 일정한 정태적 상황을 다루고 있다는 점에서 공통적인 한계를 가지고 있는데, 담론적 공공성은 보다 과정적이고 동적인 상황을 다루고 있다. 도구적인 공공성의 상태나, 윤리적 공공성의 상태 모두 담론적 공공성이 부족한 상황에서 달성할 수 있으나, 담론적 공공성이 없이 달성된 도구적, 또는 윤리적 공공성은 충

분한 공공성을 가진다고 보기 어렵다는 것이다. 즉, 이상적인 상황을 구현하는 것도 중요하지만, 그 과정에서 있어서 얼마만큼의 사회적 합의, 하버마스가 말하는 담론적 의사소통을 거쳐 결론에 이르는가가 담론적인 공공성을 의미하며, 그러한 담론적 공공성이 부족할 때, 달성된 이상적인 상태는 충분한 공공성을 확보한 것으로 볼 수 없다.

## 공공재로서의 공공건축

공공건축을 구현하는 데 있어 우리가 고려할 도구적 공공성, 윤리적 공공성, 담론적 공공성은 어떻게 달성이 가능한가 살펴보기 위해서 기존의 공공재 개념을 검토할 필요가 있다. 일반적으로 새뮤얼슨같은 경제학자들이 말하는 공공재는 비경합성·비배제성을 지닌 재화로 정의되고 있다. 태양빛이나 mp3파일처럼 모두가 공유하는데 큰 문제가 없는 재화가 바로 비경합성을 지닌 재화이며, 무임승차자를 배제하기 어려운 공기나, 해변의 경치 등은 비배제성을 가지고 있는 재화라 할 수 있다.

이러한 특성을 살펴볼 때 현실의 모든 재화 또는 공공재로 일컬어지는 재화들조차도 완전한 비경합성·비배제성을 가지지는 못하고 있다. 오히려 뷰캐넌이 제시하는 클럽재의 성격을 가지고 있는 경우가 많은데, 일정한 자격과 일정한 경제력 등을 기반으로 진입, 이용할 수 있는 클럽재는 대부분의 공공재, 특히 생존에 큰 영향력을 가지는 공공재가 가지는 특성으로 볼 수 있다. 이 경우 진입조건, 수혜대상을 어떻게 계획·조정·규제하는가를 결정하는 공공의 역할이 절대적으로 중요해진다. 이러한 공공의 역할은 단순히 시장의 작동으로 조절되는 것이 아니라 공공 자체의 논리와 맥락에 따라 변화하게 된다. 또한 다시 공공의 역할을 스티글러가 말하는 포획이론 등으로 인한 왜곡이 일어날 가능성도 염두에 두어야 할 것이다.

공공건축을 공공재 중에서도 뷰캐넌의 클럽재로서 바라본다고 할 때에도 공공건축은 다른 공공재에 비해서 독특한 특성을 가지고 있는데, 무엇보다도 조성된 공간으로서의 공공건축은 비경합성이나 비배제성에서 매우 취약하다고 볼 수 있으며, 이는 일반적인 공공재를 다루는 것보다 다른 접근이 요구된다는 것을 의미한다. 하나의 공간을 누군가 점유하고 있을 때, 동시에 다른 사람이 점유한다는 것은 불가능하며, 그러한 시도가 빈번할 때, 안정적이고 온전한 공간의 이용 자체가 위협받으므로, 그러한

공간의 이용에 대한 규율과 조정, 통제가 수반되어야만 공공성이 유지될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 공공건축은 사적인 건축에 비해 더 많은 규율과, 조정·통제가 수반되어야 함에도 불구하고 사적 공간과 사적 건축에 비해 더 취약한 통제권이 부여된다는 점이 어려운 점이 된다.

사적건축은 소유에 기반하고 있으므로, 공간적 경계가 법적으로 확정되고, 공간진입에 대한 통제가 쉽고, 공공의 접근이 허용되더라도 공간의 이용방식에 대한 규율과 통제가 명확하게 유지되며, 공간에서 발생하는 수익과 공간 외 유지·관리에 소요되는 비용 간의 대응이 이루어지며, 관리주체의 통일성·일관성이 영역을 기반으로 적용되는 것이 가능하다. 이러한 명확함은 공공건축에서는 찾아볼 수 없는 특성인데, 다중이 이용하는 공간은 가로와 유기적으로 연계되어 때로는 공간적 경계를 확정하기 어렵고, 그만큼 접근성을 통제하거나 공간의 이용방식을 규율·통제하는 데 곤란함이 따른다. 이러한 측면은 행정구역이나 관할부서 등의 분화에 따른 관리주체의 다원화 및 공간이용에 따른 편익과 비용부담구조의 복잡성 등 다양한 요인에 의해 공공건축이 가지는 어려움이 커지게 된다.

## 다면적인 공공성과 공공건축

저마다 개인적 요구를 위해 다양한 사람들이 공간 속에서 경쟁하고, 값비싼 건축물을 편의에 따라 전용하는 상황을 막기 위해서는 효율적인 도구적 공공성이 요구된다. 이를 위해서는 공간의 이용에 대한 공정하고 명확한 원칙을 수립하고, 그에 대한 철저한 준수를 요구하는 관리정책이 필요하다. 이러한 효율적인 공공개입을 수행하면서, 그 결과 사회적, 경제적, 신체적 약자들이 처하게 되는 어려움을 해결하기 위한 윤리적 공공성이 함께 고려되어야 한다. 명확한 공간이용의 원칙 속에서도, 약자를 위한 배려와 복지를 고려한 정책을 통해 공간이용의 결과에 대한 공공의 책임을 다해야 한다. 또한 앞서의 원칙과 정책을 마련하고 시행하는 데 있어 다양한 논의를 수렴하고, 그를 기반으로 합의를 도출하는 담론적 공공성을 공간이용의 근간으로 삼아야 한다.

이렇게 다면적인 공공성을 확보하기 위해서는 일반건축물과는 다른 기획과정이 요구된다고 할 수 있다. 가장 우선적으로 고려해야 하는 부분은 비배제성·비경합성이 부족한 공간으로서 나타나는 공공성의 한계

를 어떻게 극복할 것인가 하는 점이다. 결국 개별적인 공공건축의 실효는 공공서비스의 제공으로 나타나야 한다. 공공서비스 디자인에 대한 현 단계의 관심에도 불구하고, 개별적인 공공건축은 시설물로서 고려되는 경우가 적지 않다. 시설물로서의 공공건축이 우선하는 것이 아니라 특정한 고려대상으로서의 공공서비스를 어떻게 시민사회에 전달할 것인가 하는 관점에서 공공건축은 재구성되고, 재고되는 데서 공공성의 확보를 시작해야 할 것이다. 단위 행정구역 내에서 공공서비스에 대한 기획이 먼저 마련되고, 그러한 공공서비스의 기준을 만족시키기 위한 수단으로서 공공건축에 대한 논의가 따라가는 것이 바람직하다.

기존의 시설물 중심의 공공건축은 공공서비스가 가지는 시간적·공간적 불일치를 해결하는데 한계를 가질 수밖에 없다. 제아무리 훌륭한 도서관 건물이라고 하더라도, 방문할 수 있는 시간이 제한되어 있고, 방문할 수 있는 거주자들이 한정될 수밖에 없는 위치라면, 그러한 도서관 건물은 개별적인 건축물로서는 뛰어날 수 있더라도, 실질적인 공공서비스의 전달수단으로서는 좋은 평가를 받기 어렵다. 오히려 움직이는 이동형 도서관이라든가, 배달이 가능한 공공도서대여 서비스 같은 것들이 중심이 되고, 그러한 서비스를 지원하는 센터로서의 도서관이 더욱 바람직한 형태일지도 모른다.

또한 공공건축이 가지는 힘에 대한 고려가 필요한데, 공공서비스의 힘은 모든 사회계층과 지역에 동일하게 전달되지 않는다. 스스로 책을 사 볼 수 있는 여력이 충분한 계층에는 대규모 도서관이 가지는 의미가 다소 감소할 것이며, 지역 내 문화적 체험이 부족한 지역에서는 작은 도서관이라도 지역주민에게 큰 의미를 가질 수 있다. 콜롬비아 메데인의 시장이었던 세르히오 파하르도\*는 “우리 시의 가장 아름다운 건물들은 가장 낙후된 지역에 있어야 한다”고 주장하면서 아름다운 도서관을 슬럼가에 건설 하도록 하였다. 저소득층 주거지에 건립된 도서관은 지역사회의 환경을 개선하여 살인사건의 비중이 크게 감소하게 되었다. 공공건축은 주변의 환경과 무관한 중립적인 건축물이 아니라 다른 어떠한 건축보다도 사회

\* 2003년에서 2007년까지 콜롬비아 메데인의 시장이었던 세르히오 파하르도는 건축가의 아들이었 으며 수학자였다. 그는 가난한 지역의 공공공간에 대해 뚜렷한 주관을 가지고 있었는데 그는 재임기 간에 시민 1인당 공공공간의 양을 늘려, 범죄율을 낮추는 데 성공하였다. 그에게 좋은 건축과 공공공 간은 시민의 자부심을 세워주는 수단이었다(출처: Justin McGuirk(2012), “Colombia’s architectural tale of two cities”, *The Guardian*, 4월 11일자.)



페르난도 보테로 파크도서관(메데인시, 콜롬비아)

적 기능을 수행하는 건축물이며, 그만큼 어디에 어떠한 형태로, 무엇을 담는 그릇이 되어야 하는가에 대한 고려가 심도있게 이루어져야 하는 건축이다. 모든 지역은 동일하기 않기 때문에, 공공건축의 공공성도 다르게 접근되어야 한다.

## 공공서비스와 공공건축

공공건축의 공공성은 필지의 경계를 넘어서면서 주변의 건축물이나 공간들과 어떻게 연관되는지에 따라 변화할 수 있다. 모든 가로는 공공의 것인데, 공공건축은 가로와 어떻게 만나야 하는가? 주변의 공원이나 공공공간, 민간건축물과 어떠한 관계를 설정해야 하는가? 또는 그러한 요소들을 고려할 때, 어디에 입지해야 하는가? 공공건축에 대한 질문은 개별적인 공공서비스나 입지의 사회적 여건을 고려하는 것 뿐만 아니라, 주변의 공간들과의 정합성에 대한 응답도 포함해야 한다. 지역의 역사화 문화, 정체성을 선도할 뿐 아니라 기후변화 및 재해재난에 대비하는 선례도 필요하고, 랜드마크가 되어야 할 것인지, 아니면 기존의 역사적 건축을 지지하는 형태가 되어야 할지도 고려되어야 한다. 적어도 대형마트가 한 도시의 관문을 지키는 상징물이 되지 않기 위해서는 어떠한 의사결정이 이루어져야 하는지를 검토해야 한다.

민간건축에 비해 더 많은 복잡성과 결정요소들이 함께하는 공공건축은 민간건축에 비해 결정과정이 복잡하고 그만큼 책임을 지는 주체가 애매해진다. 불확실성이 더 큰 이러한 상황에서 도구적 공공성, 윤리적 공공성, 담론적 공공성을 어떻게 담보할 수 있을 것인가? 공공 부문의 한 예산사업으로서 효율성과 경제성을 어떻게 조화시킬 수 있을 것인가? 우리가 문제를 해결하고 그 가운데 비용을 감축하기 위해서는 먼저 명확한 기획이 이루어져야 한다. 무엇을 해결하고자 하는가? 우리의 공공건축에서는 어떠한 공공서비스를 누구에게 얼마만큼 제공하고자 하는가를 명확하게 정의해야 한다. 이러저러한 시설물을 짓는 것이 아니라, 그 시설물을 통해서 우리는 무엇을 하고 싶은지에 대한 논의가 충분히 이루어질수록 공공건축은 시설물을 뛰어넘어 살아 움직이는 공공서비스의 매체가 될 것이다.

공공서비스의 물리적 교두보로서, 사회경제적 약자를 위한 공간적 복지의 중심으로서의 공공건축은 민간건축과 공공시설 등을 이어주는 가로환경의 중요한 축매의 역할을 하고 있으며, 도시 차원의 다양한 맥락과 정체성을 확보하는 선두주자의 역할도 맡고 있다. 이렇게 다양한 측면을 고려하면서 공공건축을 구현하는 일은 결코 어느 사회에서도 어려운 일이다. 그만큼 행정의 원숙함, 시민사회의 역량, 전문가집단의 실력이 함께 겸비되어야 가능한 것이 공공건축이라고 본다면, 다양한 층위의 가치를 수용하면서 결정을 내릴 수 있는 합리적인 방식은 어떻게 되어야 할 것인가?

앞서 여러 가지의 공공성을 우리가 살펴보았지만, 좋은 공공건축에 대한 규범적 접근을 통해 도달할 수 있는 것은 어느 공무원이나 시민집단, 전문가 등의 일방적인 의견만으로 공공건축에 대한 결정을 내린 결과는 현실적으로나 논리적으로나 그리 만족스럽지 않을 것이라는 점이다. 그러한 일방적인 결과물이 누적된 것이 우리의 공공건축의 현실이라는 점을 고려할 때, 우리의 공공건축에 좀 더 다양한 공공성이 수용되도록 하는 방안이 필요한 시점이다.

#### 참고문헌

- 1 임의영(2010), “공공성의 유형화”, 『한국행정학보』, 42(2), 한국행정학회.
- 2 John Rawls(1999), *The Theory of Justice*, Harvard University Press.
- 3 Paul Samuelson & William Nordhau(2009), *Economics*, Mc-Graw Hill Education.