

좋은 공공건축을 위한 노력, 공공건축 사업계획 사전검토의 성과와 과제

임유경
건축도시공간연구소
국가공공건축지원센터장

공공건축 기획의 중요성과 사전검토 제도

‘공공건축(公共建築)’에서 ‘공공(公共)’의 개념을 살펴보자. ‘공공(公共)’은 사적(私的)인 것과 반대로 국가와 사회에 관계되는 ‘공(公)’과 ‘함께’라는 의미를 가진 ‘공(共)’이 합쳐진 단어이다. 현행 법령에서는 공공건축을 ‘공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경’으로 협소하게 정의하고 있으나*, ‘공공’의 의미를 국가 혹은 공공기관에 한정하지 않고 개인과 시민, 공동체로 확대해서 생각하면** 공공건축은 ‘공공기관의 건물’이 아니라 ‘공공을 위한 건축’ 또는 ‘공공이 이용하는 건축’이다.

공공기관의 건축이 아닌, 공공을 위한 건축물을 조성할 때는 ‘공급’ 측면이 아니라 ‘수요’를 먼저 생각해야 한다. 이용자의 요구를 먼저 고려해야 하며, 단순한 건물 한 동이 아니라 지역 환경의 일부로 바라봐야 한다. 이를 위해 지역 특성과 이용자 수요를 담은 시설 프로그램이 마련되어야 하고, 공공건축 생산과정에는 좋은 설계자와 시공자가 참여할 수 있어야 한다. 이 모든 것은 건축물을 설계하거나 시공하는 단계가 아니라, 사업을 기획하는 단계에서부터 고려되어야 한다.

* 「건축서비스산업 진흥법」 제2조 제1항 제6호

** 하승우는 우리 사회에서 공공성이 ‘국가 주도’ 등의 협소한 개념으로 인식되어 온 것을 비판하면서 ‘개인과 시민, 공동체가 함께하는’ 공공성을 회복해야 한다고 주장하였다.

특히 「건축서비스산업 진흥법」 제21조에서 설계비 추정가격이 고시금액 이상인 건축물은 설계공모 방식을 우선적으로 적용하도록 규정하면서 공공건축 사업 기획 업무의 중요성은 더욱 커졌다. 설계공모는 발주기관이 제시한 지침에 따라 설계안을 제출하고 그중에서 최적의 설계안을 선정하는 방식이다. 이용자 수요에 맞는 설계안을 선정하기 위해서는 공모 준비 단계에서 해당 사업의 지향점과 요구사항이 명확하게 설정되어야 한다. 건축물의 공공적 가치를 구현하고, 적절한 수준의 품격을 갖추며, 합리적인 기준에 맞는 ‘좋은 공공건축’을 실현하기 위해 「건축서비스산업 진흥법」에 ‘공공건축사업계획 사전검토’ 제도가 도입된 이유이다.

공공건축 사업계획 사전검토 현황: 2014-2017

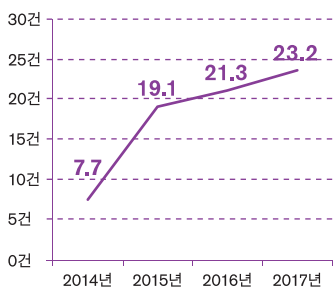
2014년 6월 「건축서비스산업 진흥법」 시행 이후 건축도시공간연구소는 공공건축지원센터로 지정되었다. 동법 제23조와 제24조에 따라 공공건축지원센터는 자문에 대한 응답, 공공기관 관계자 교육, 공공건축 데이터베이스 구축 업무와 함께 공공건축 사업계획 사전검토 업무를 시작하였다. 공공기관이 설계용역 입찰공고 전에 공공건축 사업계획 사전검토 신청서를 제출하면* 공공건축지원센터는 사전절차 수행 여부와 기획업무 내실화 여부, 사업의 규모와 입지, 예산, 사업 발주와 관리방식의 적정성, 배치계획과 공간·시설계획방향을 검토한다. 담당자 검토, 외부 전문가의 견 청취, 기관 면담, 내부 결과보고 절차를 거쳐 신청서 접수 후 30일 이내에 의견서를 통지한다.

수요, 입지, 예산, 일정, 제도(절차), 설계방향, 사업관리 등의 사전검토 항목별 주요 검토 의견은 다음과 같다.** 먼저 공공건축 사업 추진 시 수요 예측이 적정하게 이루어졌는지, 수요에 따라 사업 규모와 프로그램이 적정하게 설정되었는지 분석하여 사업 필요성 검토, 시설 중복 여부, 적정 규모에 대한 의견을 제시하였다. 둘째로 공공건축의 입지와 관련, 도시계획 및 개발에 따른 주변 여건 변화 가능성을 검토하고 기반시설 현황을 파악하여

* 「건축서비스산업 진흥법」 제23조에 따라 공공건축 사업계획 사전검토 신청서에는 사업의 규모와 내용, 사업기간, 재원조달계획 등 사업의 추진에 관한 사항, 발주방식, 디자인관리방안, 지속가능성 제고 방안, 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항을 포함해야 한다.

** 국가공공건축지원센터(2016), 「공공건축 사업계획 사전검토 추진 성과와 개선 방향」, 건축도시공간연구소, pp.ii-iii.

월 평균 사전검토 신청(건)



월별 사전검토 신청 현황

구분	사전검토 신청(건)													완료(건)
	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계	
2014	-	-	-	-	-	2	-	6	12	15	9	10	54	52
2015	18	25	14	18	15	22	28	6	23	16	16	28	229	216
2016	26	22	35	28	18	18	17	17	14	19	24	18	256	245
2017	32	39	25	23	14	28	25	7	16	-	-	-	209	185
합계													748	698

유의점을 제시하였다. 또한 도시구조와 주변 경관을 고려하여 건축물 외관 및 외부공간 계획 시 유의사항을 제시하였다. 셋째, 사업 예산의 적정성 및 재원 조달 가능성을 검토하여, 공사비, 설계비, 설계공모비, 인증 및 평가비, 설계의도 구현 비용, 감리비 등의 적정 여부를 확인하고 예산 추가 확보 또는 사업 범위와 규모 조정 의견을 제시하였다. 넷째, 설계, 공사, 공모 기간 등 전반적인 사업 추진 일정의 적정 여부를 검토하여 사전조사와 관계자 협의 일정 누락, 도시관리계획 또는 도시계획시설 결정 변경 기간 고려, 부지 특성과 건축 여건을 고려한 공사기간 조정 의견을 제시하였다. 다섯째, 사업 추진에 필요한 절차를 확인하여 도시관리계획에 따른 행위 제한 여부, 도시계획시설 결정 변경 필요 여부, 부지활용 종합계획 수립 필요성 등의 의견을 제시하였다. 또한 녹색건축, 에너지효율, 패시브하우스, 장애물 없는 생활환경 등 각종 인증 적용 여부를 확인하였다. 여섯째로는 건축물 배치, 규모와 외관, 외부공간 계획 시 주안점을 제시하였으며, 사업 특성을 고려한 적정 발주방식을 제안하였다. 마지막으로 공공기관의 사업 추진 담당 부서의 인력 현황과 전문가 보유 여부, 위원회 구성 여부를 확인하여 사업을 체계적으로 추진하기 위한 관리체계를 제안하였다.

사전검토 업무를 시작한 2014년 6월부터 2017년 9월 말까지 공공건축지원센터는 748건의 공공건축 사업계획 사전검토 신청서를 접수하고 이 가운데 698건의 사전검토를 완료하였다. 사전검토 신청 건수는 2014년에는 54건, 2015년 229건, 2016년 256건, 2017년 9월 기준 209건으로 월 평균 접수 건수는 2014년 7.7건, 2015년 19.1건, 2016년 21.3건, 2017년 23.2건으로 지속적으로 증가하고 있다.

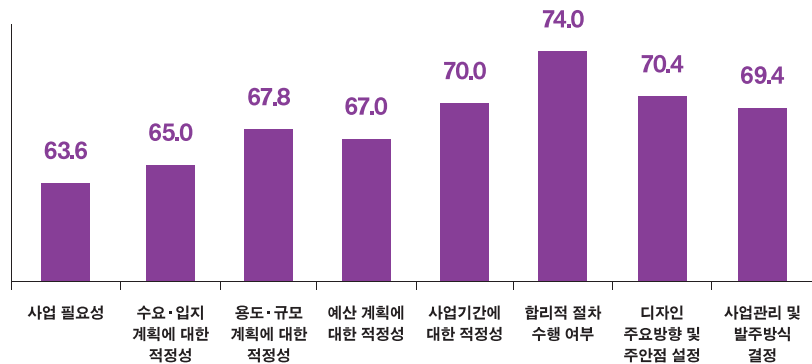
2016년 10월 사전검토를 수행한 공공기관 담당자를 대상으로 인식조사를 벌인 결과, 응답자의 84.6%가 사전검토가 업무에 도움이 되었다고 응답하였다. 사전검토의 역할을 긍정적으로 평가한 비율은 지방공기업(100%), 국가기관(91.3%), 기초지자체(97.1%)에서 특히 높게 나타났으며, 예상 문제점 점검, 사업 추진의 기준과 근거자료 마련, 전문성 보완 측면에서 도움이 되었다고 응답하였다. 공공건축 기획업무 중 어떤 부분에 사전검토가 기여하는가에 대한 질문에는 합리적 절차 수행(74.0점)과 더불어 디자인 주요 방향 및 주안점 설정(70.4점)의 기여도 점수를 높게 부여하였다. * 2014~2015년에 사전검토를 거친 사업 268건 중 설계공모자료 열람이 가능한 232건을 대상으로 사전검토 의견 반영 여부를 모니터링한 결과**, 사전검토 제도가 발주방식의 개선, 설계비와 설계공모보상비 합리화, 공모·설계·공사 일정 합리화 등 공공건축 사업 추진 절차와 방법을 합리화하는 데 기여한 것으로 나타났다.

* 공공건축 기획 업무 내용에 대한 사전검토 기여도를 100점 만점으로 환산한 결과이다.

** 2014~2015년에 사전검토 접수 및 의견서 통지가 완료된 사업을 대상으로 나라장터의 설계공모 공고 내용을 조사·분석하였다.

기획업무 효과별 사전검토 기여도

(단위: 점)



경상북도 도립 영주선비도서관 사례

사전검토 결과는 구체적으로 공공건축물 구성에 어떻게 기여하는가? 2017년 9월 준공을 앞두고 있는 영주선비도서관 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.*

2014년 10월 20일에 영주교육지원청에서 공공건축 사업계획 사전검토 신청서를 제출하였다. 공공건축지원센터는 의견서에 설계공모와 설계기간을 합리적으로 조정(추가 확보)할 것, 도시계획시설 결정 관련 사항을 영주시와 협의할 것, 철거비 및 부대비 누락과 설계비 부족 문제를 해결할 것, 사업수행능력평가(PQ)보다는 일반설계공모방식으로 설계자를 선정할 것, 심사위원 사전 공개 등 설계공모 운영지침을 준수할 것을 명시하였다. 또한 도서관을 자료 열람 중심이 아니라 지역 주민의 '교류의 장'으로 조성할 필요가 있음을 강조하였으며, 부지에 인접한 공원과 유기적으로 연계하고 어린이 공간 계획에 유의할 것을 요구하였다.

사전검토 결과를 반영하여 영주교육지원청은 발주 방식을 일반설계공모 방식으로 변경하였으며, 심사위원 명단을 사전에 공개하는 등 설계공모 운영지침을 준수하였다. 당시 조달청에서는 설계용역비 5억 원 이하는 공모 대행 서비스를 하지 않았기 때문에 발주기관은 자체적으로 공모를 진행할 수밖에 없었는데, 공공건축지원센터는 사전검토 의견서 통지 이후에도 설계공모 지침서를 작성하는 업무를 지속적으로 지원하였다.

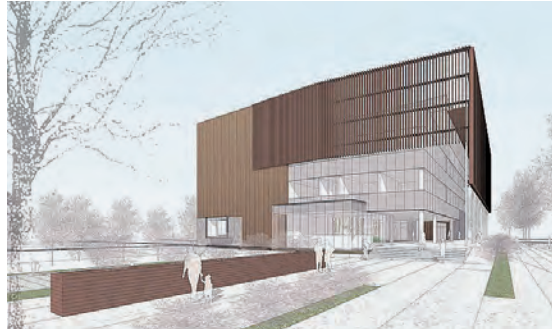
사전검토 의견서에서 제시한 배치계획과 공간 시설계획의 주안점은 설계공모 지침서에 반영하였으며, 설계공모와 설계기간 역시 의견서에 따라 합리적으로 조정하였다. 사전검토에서는 장애인 및 모든 연령대 이용자의 편의를 위해서 유니버설디자인 및 장애물 없는 생활환경 인증 기준(BF)에 준하는 건물로 조성할 것과 효율적인 유지 관리를 위해 친환경 및 에너지 효율화 계획이 필요하다는 점을 강조하였는데, 이들 사항이 설계에 반영되었다.

또한 영주시교육지원청은 사전검토 결과에 따라 영주시청(도시과, 인재양성과), 영주공공도서관, 학교운영위원회, 학교장대표, 영주시건축사협회가 포함된 '자문협의회'를 구성하고 설계공모 실시 전에 회의를 개최하여 의견을 조율하였다. 특히 운영자(영주시도서관장, 영주공공도서관장)를 협의회에 참여시켜 사업 초기부터 의견을 수렴하였다.

* 2014년 10월 공공건축 사업계획 사전검토 시 사업명은 '경상북도 도립 영주통합도서관'이었으며, 이후 명칭 공모(2016.5)를 거쳐 '경상북도 도립 영주선비도서관'으로 명칭을 변경하였다. 이 글에서는 '영주선비도서관'으로 칭한다.

시설개요

1. 위치: 경상북도 영주시 가흥동 1590-1번지
2. 용도: 교육연구시설(도서관)
3. 대지면적: 5,999.90m²
4. 건축면적: 1,753.75m²
5. 연 면 적: 4,762.55m²
6. 건축규모: 지하1층, 지상4층
7. 건폐율 / 용적률: 29.23% / 67.86%
8. 총 좌석수: 855석
9. 신재생에너지시스템: 태양광 발전
10. 인증기준: 에너지효율1등급, 녹색건축물인증
일반등급 인증, 장애물 없는 생활환경(BF)
우수등급 인증



영주통합도서관

당선작 이미지

자료: 스페이스연건축사사무소
출처: 이미지
<https://www.spaceyeon.com/untitled-c17o7>

설계공모에는 10개 업체가 작품을 제출하였으며, (주)스페이스연건축사사무소(한형우)가 당선자로 선정되었다. 설계자는 “공원과 공존하는 도서관을 만들고자 하였다. 공원은 시민들의 휴식장소로 흔히 사용되므로, 도서관은 이런 휴식에 시너지를 일으킬 수 있는 프로그램으로 충분했다.(중략) 도심 속의 쉼터로서 이곳이 활발히 사용되길 바란다”고 설계의도를 설명하였는데, 이는 사전검토 단계에서 계획의 주안점으로 제시한 도서관 설계의 지향점과 일치한다. 설계 완료 후 시공 과정에서 영주교육지원청은 (주)스페이스연건축사사무소와 설계의도구현 용역을 체결하여 설계자의 의도가 시공 과정에서 잘 실현되도록 지원하였다.

영주선비도서관 사업에 대한 사전검토 의견 중 설계비와 부대비 누락 등 예산 관련 사항은 반영되지 못하였다. 예산이 이미 확정된 이후에 사전검토를 신청해서 재조정이 어려웠기 때문이며, 이러한 한계는 공공기관 담당자 설문조사에서도 나타났다.*

현재 영주선비도서관 현장은 준공을 앞두고 마지막 마무리 공사가 한창 진행되고 있다. 아직 개관 전이기 때문에 사업의 성패를 논하기에는 이르다. 하지만 영주선비도서관은 사전검토를 거치면서 발주방식을 변경하여 설계공모로 설계자를 선정하였으며, 공모 준비 과정에 다양한 주체와 전문가의 의견을 반영하고, 시공 과정에서도 설계자와 별도 용역을 체결하여 설계의도가 구현되도록 노력하는 등 공공건축 사업을 합리적으로 추진하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 공원과 적극적으로 연계하고, 지역 주민을 위한 평생교육 및 복합문화공간으로 조성하며, 장애인과 다양한 연령대의 이용편의를 고려해야 한다는 계획방향 역시 설계안에 반영되었다.

* 2016년 사전검토를 수행한 공공기관 담당자 설문조사에서 사전검토 의견서 항목별 반영 정도를 묻는 질문에 '각종 기준 적용의 적정성 검토(73.0점)'와 '발주방식 결정(70.2점)'에 높은 점수를 부여한 반면 '예산계획'은 61.0점으로 가장 낮게 반영되고 있는 것으로 나타났다.

공공건축 사업계획 사전검토의 향후 과제

2014년 6월 「건축서비스산업 진흥법」 시행에 따라 공공건축지원센터가 공공건축 사업계획 사전검토 등 법정업무를 시작한 지 3년의 시간이 흘렀다. 사전검토를 거친 사업들이 공사를 거쳐 준공되기 시작하고 있다. 영주 선비도서관은 사전검토 의견서 내용을 반영하여 사업을 보다 합리적이고 투명하게 추진한 사례이며, 준공 후 주민의 소통 공간이자 휴식 공간이 될 것이라 기대한다.

그러나 공공건축 사업계획 사전검토가 좋은 공공건축을 만들기 위한 충분조건은 아니다. 모니터링 결과 사전검토가 예산, 일정, 발주방식 등 공공건축 사업계획을 합리화하는데 기여한 것으로 나타나지만, 절차와 형식보다 더 중요한 것은 내용이다. 지역 특성을 어떻게 고려할 것인가, 이용자의 수요를 어떻게 반영할 것인가, 얼마나 효율적으로 운영할 것인가를 고민하기 위해서는 지역 전문가의 보다 심층적인 검토가 필요하다. 공공건축 기획 단계가 중요하다고 하지만, 설계와 시공, 운영 등 공공건축을 실제 조성하는 실행 단계의 중요성 역시 간과해서는 안 된다. 사전검토 이후 단계에서 우수한 설계자가 역량을 잘 발휘하고 설계에 부합하게 좋은 재료와 기술로 시공하는 것이 중요하다.

공공건축 사업계획 사전검토는 변화의 시작점이다. 공공건축은 공공기관의 건축이 아니라 공공을 위한, 공공이 이용하는 건축이며, 지역사회의 거점이며, 닫힌 공간이 아니라 열린 공간이어야 한다. 예산을 절감하기 위해 보다 싼 공공건축물을 지을 것이 아니라, 좋은 설계자가 참여하여 이용자를 고려한 건축물을 설계해야 한다. 이 변화가 각 지역에서 자연스럽게 이루어지고 설계와 시공, 운영 단계까지 이어져서 우리 동네와 삶을 변화시키는 공공건축물이 곳곳에 실현되기를 기대한다.

참고문헌

- 1 국가공공건축지원센터(2016), 「공공건축 사업계획 사전검토 추진 성과 및 개선방향」, 건축도시공간연구소.
- 2 하승우(2014), 「공공성」, 책세상.
- 3 “공공건축 만들기 10년, 영주의 길을 따라”, 「공간」, 2017년 9월호, pp.52-69.