

공공건축 기획 내실화 논의의 전개와 제도화

임유경
건축도시공간연구소
건축연구단장

들어가며

세대공감어울림센터, 청소년문화의집, 행복이음센터, 다함께돌봄센터, 만다비국민체육센터... 최근 건립되고 있는 공공건축물의 이름이다. 오늘날 공공건축물은 서로 다른 세대가 함께 어울려 문화를 향유하고 건강을 가꾸는 중요한 장소로서, 공공서비스가 확대되면서 점점 더 다양한 공공건축물이 곳곳에 지어지고 있다. 매년 증가하는 공공건축물은 약 5,000동으로, 공공건축물 동수의 연평균 증가율(2.5%)은 전국 건축물 증가율(1.0%)의 약 2.5배에 이른다(국가공공건축지원센터 2019, p.7). 우리 주위에 지어지는 이 시설에서 과연 의도한 바대로 주민이 반갑게 만나고 청소년이 신나게 여가시간을 즐기며, 노인이 서로 소통하며 행복해지고 있을까?

2020년 한국지방행정연구원이 발표한 ‘지방자치단체 공공시설 운영현황 분석’에 따르면 2018년의 경우 793건의 시설에서 -8,410억 원의 순수지가 발생하였으며, 시설 증가에 따라 지자체의 재정 부담이 가중되고 있다(한국지방행정연구원 2020). 공공의 복지 차원에서 시설이 제공되므로 적정 운영수지비율을 맞추기는 어려우나, 공공시설의 효율적인 운영을 위해서는 공공건축물 건립 초기 단계부터 변화하는 여건과 이용자의 수요가 적절하게 고려되어야 하며, 누구나 가고 싶고 쉽게 이용할 수 있도록 계획되어야 할 것이다.

공공건축 '기획의 부재'

우리나라에서 공공건축의 품질 문제에 주목하고 제도 개선 사항을 논의한 것은 2005년 12월 '대통령 자문 건설기술·건축문화선진화위원회'가 발족하면서부터이다. 위원회는 '좋은 건축, 좋은 도시'라는 지향점 아래 다양한 과제를 추진했는데, 공공건축은 주요 논의 대상 중 하나였다. 특히 발주단계에서 획일적인 발주기준과 발주기관의 발주능력 부족 등을 문제로 보았으며(대한주택공사 주택도시연구원 외 2006, p.37), 건축기획 단계의 중요성에 주목하여 '좋은 공공발주자상 시상' 제도를 신설하였다.

건축의 품질 향상을 위한 국가 차원의 정책적 노력이 가시화되면서 2007년에 개소한 건축도시공간연구소는 공공건축을 주요 연구 분야로 설정하고 공공건축의 가치에 대한 인식을 높이고 정책 방향을 설정하기 위해 <공공건축의 가치 향상을 위한 정책방향 및 추진방안> 연구를 수행하는 한편 2007년 9월에는 건설기술·건축문화선진화위원회와 공동으로 '우리의 공공건축, 무엇이 문제인가'라는 주제로 제1회 AURI 공공건축설계포럼을 개최하였다. 포럼에서는 우리나라 공공건축의 품질이 낮을 수밖에 없는 중요 원인으로 '기획의 부재' 문제에 주목하였다. 특히 우리의 공공건축이 시민이 일상적으로 이용하고 활용할 수 있는 콘텐츠를 담아내지 못하는 이유를 '초기 기획과 설계가 불충분했기 때문에 생긴 문제'로 보았다(조명래 2007).

연구의 축적

학계에서 건축기획 관련 연구는 1990년대부터 본격화되었다. 박한규(1992;2008), 강미선(1997), 장성준(1998;1999;2002), 박일우·김영기(2001) 등이 건축기획의 개념과 건축기획업무 체계화 등에 관한 연구를 발표하였다. 일반 건축물의 건축기획이 아닌, 공공건축의 기획에 대한 논의는 주로 건축도시공간연구소의 연구를 통해 이루어졌다. 연구소의 첫 번째 공공건축 연구인 <공공건축의 가치향상을 위한 정책방향 및 추진방안(서수정 외 2008)> 연구에서는 공공건축 조성현황과 여건을 분석하여 공공건축의 문제점을 도출하였는데, 공공건축 조성 초기단계에 수행되는 기획과정 대부분이 경제성이나 사업성 평가 등 예산 확보를 위한 행위에 치중되어 있어 사용자를 위한 프로그램을 발굴하고 이를 설계에 반영

하는 사전기획단계가 미흡하다는 점을 주요 문제로 꼽았다. 후속 연구인 <장소의 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구(조준배 외 2008)>에서는 지역주민의 삶과 직결된 프로그램을 공간계획에 적절히 반영하지 못하여 공공건축 본연의 역할을 다하지 못한다는 점을 우리나라 공공건축의 주요 문제점으로 지적하였다.

이어진 <공공건축의 디자인 향상을 위한 디자인 품질지표 개발 연구(김상호 외 2009)>에서는 디자인 품질지표를 기획 단계부터 적용하여 프로젝트의 기본방향을 설정하는 방안을 제시하였으며, <공공청사 건축 디자인 기준 설정 방안 연구(염철호 외 2010)>에서는 국내외 공공청사 조성 사례와 기준·지침을 분석하여 기획, 계획·설계, 시공, 사용 단계별로 건축디자인 기준의 내용을 제안하였다. 두 연구가 기획 단계에 고려해야 할 내용을 다루었다면, <국가 공공건축지원센터 구축 및 운영방안 연구(1),(2)(서수정 외 2011;2012)>에서는 공공건축 기획 단계를 내실화하기 위한 지원 업무 방향을 설정하고 이를 국가 공공건축지원센터의 주요 업무로 제시하였다. 공공건축가 육성 및 파견을 통해 기획업무를 지원하고자 하였으며, 보고서에서 기획업무의 주요 내용을 재정의하고 기획업무 양식서 작성기준을 제시하였다.

건축도시공간연구소 공공건축 기획 관련 연구 현황

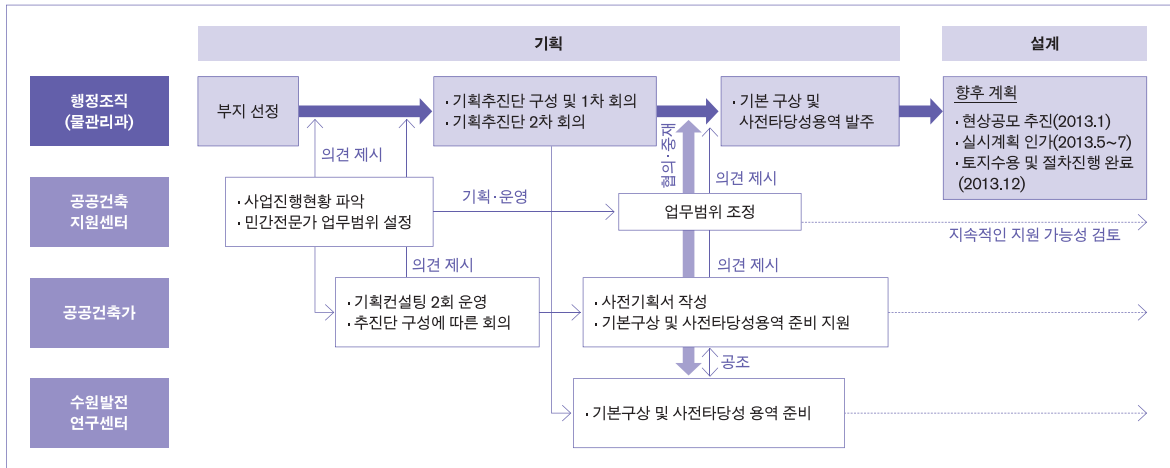
- 서수정 외(2008), 공공건축의 가치향상을 위한 정책방향 및 추진방안
- 조준배 외(2008), 장소의 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구
- 이상민 외(2009), 공공건축물의 효율적 조성을 위한 운영방안 연구
- 김상호 외(2009), 공공건축의 디자인 향상을 위한 디자인 품질지표 개발 연구
- 염철호 외(2010), 공공청사 건축디자인 기준 설정 방안 연구
- 서수정 외(2011), 국가 공공건축지원센터 구축 및 운영 방안 연구(I)
- 서수정 외(2012), 국가 공공건축지원센터 구축 및 운영 방안 연구(II)
- 임현성 외(2012), 건축기획업무 내실화를 위한 정책개선 방안 연구
- 김은희 외(2017), 건축기획 업무범위 및 대가기준 개선 방안
- 박석환 외(2018), 이용자 만족도 제고를 위한 소규모 공공건축물의 구현에 관한 연구
- 박석환 외(2019), 생활밀착형 공공건축물의 거버넌스 기반 이용자 참여 디자인 및 제도 개선 방안

건축기획업무를 제도화하기 위한 연구 또한 지속적으로 수행되었다. 2012년에는 〈건축기획업무 내실화를 위한 정책개선 방안 연구(임현성 외 2012)〉에서 국내 건축기획업무 수행실태 분석을 통해 문제점을 도출하고 건축물의 ‘기획’ 개념 정립, 업무 영역 확대, 전문성 강화를 위한 제도개선 방안을 제시하였다. 이어 〈건축기획업무 범위 및 대가기준 개선 방안(김은희 외 2017)〉 연구에서는 건축기획의 업무 범위를 보다 구체적으로 설정하고 대가기준 설정 방향을 제시하였다.

다양한 실험

건축도시공간연구소는 연구와 함께 공공건축 기획업무를 내실화하기 위한 다양한 실험을 전개하였다. 〈장소의 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구(2008)〉에서는 영주시와 제천시를 대상으로 사전준비, 통합 전략 수립 및 마스터플랜 작성, 실행계획, 우선추진 프로젝트의 네 단계 프로세스에 따라 공공건축 통합화 계획을 수립하였다. 이 통합화 계획은 해당 지자체의 공공건축 현황, 문제와 지역 수요를 반영하여 지자체 전반의 공공건축 조성 계획을 수립하는 것으로, 개별 프로젝트의 세부 기획 이전에 지자체 차원에서 수행하는 공공건축 기획업무 중 하나라고 볼 수 있다.

〈국가 공공건축지원센터 구축 및 운영 방안 연구(2)(서수정 외 2012)〉에서는 공공건축 기획 단계 지원 업무를 시범적으로 수행하였다. 특히 건축기획과 관련하여 수원시 물체험관 사업을 대상으로 2012년 3월부터 11월까지 사전기획서 작성, 과업지시서 작성 검토 및 지원, 설계 이행지침 작성, 본 기획서 작성 등의 업무를 진행하였다. 사업의 규모와 중요성을 감안하여 2012년 5월에 행정 담당자와 공공건축가 등 다양한 주체가 포함된 기획추진단을 구성하였으며, 2012년 3월부터 7월까지 공공건축가 지원을 통해 기획서와 과업지시서 작성을 지원하는 등의 사전 기획을 실시하였다. 시범 적용 결과를 토대로 기획 단계의 전문성 확보를 위한 업무 추진체계와 기획서의 주요 내용 등을 도출하였으며, 향후 건축 기획 단계에서 공공건축지원센터와 공공건축가의 역할을 제시하였다.



수원시 물체협관 건축 세부 추진 일정
출처: 서수정 외(2012, p.157)

공공건축 기획 업무 제도화

2018년 12월 18일 「건축서비스산업 진흥법」(이하 「건축서비스법」) 일부 개정으로 제22조의 2(공공건축 건축기획의 수행 등) 조문이 신설되면서 공공건축 건축기획이 의무화되었으나, 건축 관련 법 제도에서 공공건축 기획업무의 중요성이 언급되고 관련 기준이 마련되기 시작한 것은 2007년 「건축기본법」이 제정되면서부터이다.

「건축기본법」 제3조에서는 ‘건축디자인’을 “건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위”, ‘건축’을 “건축물과 공간환경을 기획, 설계, 시공 및 유지 관리하는 것”이라고 정의하여 ‘기획’을 설계와 구별되는 별도의 업무로 인식하였음을 보여준다. 이러한 인식은 2009년 12월에 제정된 ‘공공부문 건축디자인 업무기준(국토해양부고시 제2009-1325호)’에 반영되었다. 업무기준 제3조(기본방향) 제1항은 “좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위해서는 사업의 목표, 방향, 사업방식 등 큰 틀을 결정하는 초기 기획업무가 강화되어야 한다”라며, 제2항에서는 초기 기획과정에서 정해진 사항이 건축물과 공간환경을 조성하는 전 과정에서 일관되게 적용되어야 한다는 점을 강조하였다.* 또한 제2장 ‘디자인 단계별 기준’의 제10~14조에서 사전조사, 비전, 목표, 사업추진방향 설정, 프로그램 및 사업추진방식의 결정, 대상지 분석, 디자인 개념의 설정 및 기본계

획 수립 등의 건축기획 단계 업무 내용을 명시하였다. 2011년에는「건축사법」 제2조의 ‘설계’ 용어 정의에 “건축물, 건축설비, 공작물 및 공간환경을 조사하고 건축 등을 기획하는 행위”라는 항목이 추가되어 건축기획이 건축사가 수행하는 설계 행위 중의 세부 업무로 명시되었다.

2013년 6월에「건축서비스법」이 제정되면서 건축기획 업무가 공공건축 조성 절차상에 제도화되었다. 법 제4장 ‘건축물의 품격 제고를 통한 건축서비스산업 진흥’에는 공공건축의 품질 향상을 위한 조문이 포함되었는데, 일정 규모 이상 또는 특정 용도의 공공건축에 대한 설계공모 활성화 및 설계의도 구현 조문과 함께 공공건축지원센터가 공공건축 사업계획에 대한 사전검토를 수행하도록 하는 조문이 신설되었다. 공공기관이 일정 규모 이상의 공공건축 사업을 하고자 할 때에 사업의 추진에 관한 사항, 발주방식, 디자인 관리 방안, 에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안, 그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항을 포함한 사업계획서를 작성하도록 한 것으로, 사실상 건축기획업무를 의무화한 조치로 볼 수 있다. 건축도시공간연구소는 2014년 6월 국토교통부로부터「건축서비스법」에 따른 공공건축지원센터로 지정되어 사전검토 업무를 수행하고 있다.

공공건축 사업계획 사전검토가 제도화되어 법에 명시된 내용을 포함한 사업계획을 수립하는 것이 의무임에도 불구하고 전문 역량 부족이나 단기간에 이루어지는 하향식 의사결정 때문에 사업계획이 부실하게 수립되는 경우가 많았으며, 사전검토 절차를 거치지 않거나 사전검토 의견에 대한 조치가 충분하게 이루어지지 않은 채 발주가 진행되는 경우가 다수 발생하였다. 이에 공공건축 기획의 내실화를 위해 제도 강화 필요성이 제기되었고,「건축서비스법」이 개정되기에 이른다.

* ‘공공부문 건축디자인 업무기준’은 2019년에 전부 개정되어 해당 조문은 삭제되었다. 현행 업무기준 제4조(기본방향) 제1항에서는 “중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 초기 기획단계에서부터 사업 추진과 관련된 부서 간 또는 관련 기관 간 긴밀한 협의 또는 협력체계를 구축한다”고 규정하여 기획 단계의 주체 간 협의 또는 협력의 중요성을 언급하였다.

2018년 12월 「건축서비스법」에 ‘건축기획’에 대한 용어 정의가 추가되고 모든 공공건축 사업에 대해 건축기획업무를 의무화하는 조문이 신설(제22조의2)된 것은 2007년 「건축기본법」제정 당시부터 건축기획업무를 내실화하기 위해 이어져 온 지속적인 제도 개선의 연속선 위에 있다.

공공건축 기획업무의 제도화 과정

연도	법령, 행정규칙	주요 내용
2007. 12. 21. 제정	「건축기본법」 제3조(정의)	‘건축디자인’을 “건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위”로, ‘건축’을 “건축물과 공간환경을 기획·설계·시공 및 유지·관리하는 것”으로 정의
2009. 12. 28. 제정	공공부문 건축디자인 업무기준 제3조(기본방향)	좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위해서 초기 기획업무가 강화되어야 하며, 초기 기획과정에서 정해진 사항이 건축 조성 전 과정에 일관되게 적용되어야 한다는 점을 명시
2011. 5. 30. 일부 개정	「건축사법」 제2조(정의)	‘설계’의 용어 정의에 “건축물, 건축설비, 공작물 및 공간환경을 조사하고 건축 등을 기획하는 행위”라는 항목이 추가되어 건축기획이 건축사가 수행하는 설계 행위 중 세부업무임이 명시됨
2013. 6. 4. 제정	「건축서비스법」 제23조(공공건축 사업계획에 대한 사전검토 등)	일정 규모 이상 또는 특정 용도의 공공건축에 대한 설계공모 활성화 및 설계의도 구현 조문과 함께 공공건축지원센터가 공공건축 사업계획에 대한 사전검토를 수행하도록 함
2018. 12. 18 일부 개정	「건축서비스법」 제2조(정의) 제22조의2 (공공건축 건축기획의 수행 등)	‘건축기획’에 대한 용어 정의가 추가되고 모든 공공건축 사업에 대해 건축기획 업무를 의무화하는 조문 신설

나가며

지난여름에 2020년 대한민국 공공건축상 심사를 위해 서울시 노원구의 공릉청소년문화센터를 방문하였을 때 화장, 유튜브 시청, 편의점 등 청소년의 욕구를 고려한 다양한 공간이 건축가의 세심한 노력으로 만들어져 있어서 깊은 인상을 받았다. 2010년에 건립된 센터를 리모델링한 프로젝트였는데, 운영자와 건축가가 설계 이전 단계부터 아이들과 함께 워크숍을 진행하면서 필요 공간을 도출하고 설계 방향을 논의하여 아이들 눈높이에 맞는 공간을 실현한 것이다. 아이들의 의견을 듣는 건축기획 단계가 없었다면 절대 생각할 수 없는 프로그램과 공간 구성을 보면서 건축기획 단계의 중요성을 다시 한번 확인할 수 있었다.

건축기획은 이용자가 필요로 하는 공공건축을 합리적인 기간, 예산, 절차에 따라 건립하기 위해 절대적으로 필요한 단계이다. 공공건축 품질 향상을 위한 오랜 논의와 제도화 노력 끝에 공공건축의 건축기획업무에 대한 법적 정의가 규정되고 해당 업무가 의무화되었다. 건축기획업무가 내실 있게 진행되기 위해서는 업무수행지침이 마련되어야 할 것이며, 우수 사례가 축적되어 공공건축 기획에 대한 이해가 넓어지고 그 중요성에 대한 인식이 점차 확산되어야 할 것이다.

참고문헌

- 1 국가공공건축지원센터. (2019). 숫자로 보는 공공건축 2018. 건축도시공간연구소.
- 2 한국지방행정연구원. (2020). 지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점. 지방자치 정책브리프 제97호.
- 3 대한주택공사 주택도시연구원, 한국건설기술연구원. (2006). 건설기술·건축문화 선진화 실천전략 수립 연구. 대통령 자문 건설기술·건축문화선진화위원회.
- 4 조명래. (2007). 우리의 공공건축, 무엇이 문제인가? 제1차 공공건축 설계포럼 자료집.
- 5 서수정, 류현숙, 정지범. (2012). 국가 공공건축지원센터 구축 및 운영 방안 연구(II). 건축도시공간연구소.