

공공건축 기획업무 수행 현황과 향후 과제

박석환
건축도시공간연구소 연구원

공공건축 기획업무 수행 현황 분석

공공건축물의 품질 제고와 품격 향상을 위해 「건축서비스산업 진흥법」에서 공공기관이 조성하는 공공건축물은 건축기획을 의무적으로 수행하도록 규정한 지 곧 1년을 앞두고 있다. 이 시점에 얼마만큼 제도가 자리를 잡아가고 있는지 또는 개선이 필요한 부분은 없는지 살펴보고자 관련된 사업들을 구체적으로 분석하였다. 올해 1월부터 6월까지 「건축서비스산업 진흥법」 제23조에 따른 공공건축 사업계획 사전검토 대상 사업의 건축기획업무 수행 현황을 분석하였다.* 법에서 규정하고 있는 내용을 반영한 공공건축 사업계획 사전검토 항목을 활용하여 건축기획 수행 현황을 분석하였으며 지역특성, 부지특성, 예산항목에서부터 향후 시설 운영 및 활용계획까지 총 12개 항목으로 나누어서 기관별·용도별·사업규모별로 기획 수행 여부를 살펴보았다. 건축기획의 수행 여부는 기본계획, 수요조사, 마스터플랜, 기획보고서, TFT 운영, 전문가 자문 등 관련 자료의 유무를 확인하여 판단하였다.

* 건축도시공간연구소는 국토교통부로부터 2014년 6월 23일 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축 사업계획 사전검토 법정업무를 수행하는 법정센터로 지정받았으며, 이와 관련하여 수행한 공공건축지원센터 내부자료를 활용하여 분석함.

「건축서비스산업 진흥법」에서 규정하고 있는 건축기획 내용 및 분석항목 구분

법 제22조의 2	1. 사업의 규모와 내용, 사업기간, 자원조달계획 등 사업의 추진에 관한 사항	공공건축 사업계획 사전검토 항목 및 분석 항목 구분	지역특성
	2. 발주방식에 관한 사항		부지특성
	3. 디자인관리방안		규모
	4. 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안		예산
	5. 그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항		에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안
시행령 제19조의 2	1. 주변 유사시설·유류시설과 연계 활용 및 차별화 방안		설계 용역 발주방식
	2. 지역사회 및 지역경제 활성화를 위한 방안		향후 일정
	3. 건축물등의 배치, 공간 활용 및 시설계획의 주안점		사업관리체계
	4. 향후 시설 운영·활용 계획		배치계획의 주안점
	5. 사업 시행에 따른 안전, 환경분야 등의 위해요소 예측 및 최소화방안		공간 및 시설계획의 주안점
	6. 그 밖에 편의성, 접근성, 쾌적성 및 창의성 등을 구현하기 위해 공공기관이 필요하다고 인정하는 사항		지역활성화에 대한 기여방안
			향후 시설 운영 및 활용 계획

현황 분석 과정과 결과

총 557건의 사업에서 건축기획 수행 여부를 분석한 결과 사업별로 건축기획의 수행 정도에 차이는 있으나 전체의 28.7%(160건)가 건축기획을 수행한 것으로 나타났으며, 나머지 71.3%(397건)가 건축기획을 제대로 수행하지 않은 것으로 나타났다. 발주기관별 건축기획 수행 여부를 분석한 결과 지방공기업(40.0%)과 지자체(기초·37.7%) 순으로 건축기획 수행비율 높았으며, 지자체(교육청·2.7%)와 국가(13.5%) 순으로 수행비율이 낮았다. 발주기관별로 많게는 37.3%까지 기획 수행 여부에 차이가 있었다.

건축물 주용도별로 건축기획 수행 여부를 구분하여 살펴보았을 때는 ▲공동주택, 관광휴게시설, 문화 및 집회시설, 수련시설, 운동시설, 제1종 근린생활시설이 평균(28.7%)보다 높았으며 ▲평균보다 낮은 시설은 교육연구시설, 노유자시설, 업무시설, 운수시설, 의료시설 등이었다. 또 전체 사업에서 차지하는 비율이 큰 교육연구시설과 업무시설은 건축기획을 평균보다 못 미치게 수행하였다. 설계비 규모별로 구분하여 살펴보았을 때는 1억 원 이상에서 2억 원 미만 사업의 경우 16.3%가 건축기획을 수행하였으나 10억 원 이상의 사업은 50.0%가 건축기획을 수행한 것으로 나타났다. 사업의 규모가 클수록 건축기획을 수행하고 있음을 보여 준다.

개략 분석 이외에 얼마만큼 건축기획을 구체적 수행하였는지에 대해 세부 항목별로 분석할 필요가 있어 이를 위해 건축기획과 관련된 기본

발주기관별 건축기획 수행비율

발주기관	건축기획 수행		건축기획 미수행		총 사업 수
	(건)	(비율)	(건)	(비율)	
공공기관	11	20.8%	42	79.2%	53
국가	7	13.5%	45	86.5%	52
지방공기업	2	40.0%	3	60.0%	5
지자체(광역)	11	29.7%	26	70.3%	37
지자체(교육청)	2	2.7%	71	97.3%	73
지자체(기초)	127	37.7%	210	62.3%	337
합계	160	28.7%	397	71.3%	557

설계비 규모별 건축기획 수행비율

설계비 규모	건축기획 수행		건축기획 미수행		총 사업 수
	(건)	(비율)	(건)	(비율)	
1억 원 이상 ~ 2억 원 미만	21	16.3%	108	83.7%	129
2억 원 이상 ~ 5억 원 미만	65	26.6%	179	73.4%	244
5억 원 이상 ~ 10억 원 미만	44	35.5%	80	64.5%	124
10억 원 이상	30	50.0%	30	50.0%	60
합계	160	28.7%	397	71.3%	557

건축물 주용도별 건축기획 수행비율

건축물 주용도	건축기획 수행		건축기획 미수행		총 사업 수
	(건)	(비율)	(건)	(비율)	
공동주택	4	33.3%	8	66.7%	12
관광휴게시설	1	50.0%	1	50.0%	2
교육연구시설	32	20.8%	122	79.2%	154
노유자시설	13	27.7%	34	72.3%	47
문화 및 집회시설	35	49.3%	36	50.7%	71
수련시설	8	44.4%	10	55.6%	18
업무시설	19	17.6%	89	82.4%	108
운동시설	32	37.2%	54	62.8%	86
운수시설	1	10.0%	9	90.0%	10
의료시설	2	20.0%	8	80.0%	10
제1종 근린생활시설	13	33.3%	26	66.7%	39
합계	160	28.7%	397	71.3%	557

계획, 수요조사, 마스터플랜, 기획보고서, TFT 운영, 전문가 자문 관련 자료의 세부 내용을 종합적으로 확인하여 분석하였다.

건축기획을 수행한 160건의 사업을 가지고 건축기획을 얼마나 구체적으로 충실하게 이행하였는지를 분석하기 위해 12개로 구분한 항목을 다시 26개의 세부 항목으로 세분화하여 살펴보았다. ▲사업부지 주변 유사시설의 기능 및 프로그램 검토, 시설조성에 장애가 되는 혐오 및 위험 시설 유무 확인, 시설 건립방식의 적정성 검토, 수요조사 및 사용자 규모 추정의 적정성, 공사 피해지역과 유형 검토, 공사 피해 방지 및 저감대책 수립을 지역특성 항목으로 분류하였으며 ▲차량 진출입 여건, 대중교통 및 보행 접근의 적정성 검토, 지반 여건과 지하매설물 및 기반시설 현황조

사, 고저차와 경사도 및 일조 등 부지의 지형과 환경특성은 부지특성 항목에 포함하였으며 ▲시설 규모의 적정성 검토, 건축가능용도 및 규모의 적정성 검토, 연면적 및 이용자 수를 고려한 공용면적 검토를 규모 항목으로 구분하였다.

건축기획을 수행한 160건의 사업을 대상으로 세부 항목별 수행 여부를 분석한 결과 26개 세부 항목 중 평균 10.38개 항목(39.9%)의 내용을 검토하여 수행한 것으로 나타났다. 이를 발주기관별로 나누어서 살펴보

분석 세부 항목(12개 구분, 26개 세부 항목)

구분	세부 항목
지역특성	사업부지 주변 유사시설의 기능 및 프로그램 검토
	시설조성에 장애가 되는 혐오 및 위험시설 유무 확인
	시설건립방식의 적정성 검토
	수요조사 및 사용자 규모 추정의 적정성
	공사 피해지역과 유형 검토, 방지 및 저감대책 수립
부지특성	차량진출입여건, 대중교통 및 보행접근의 적정성 검토
	지반여건, 지하매설물, 기반시설(오페수, 상하수도, 전기, 통신 등) 현황 조사
	고저차, 경사도, 일조, 조망, 식생 등 부지의 지형 및 환경특성
규모	시설규모의 적정성 검토
	용도지역지구구역 및 건축가능 용도, 규모의 적정성 검토
	연면적 및 이용자 수를 고려한 공용면적 검토
예산	사업예산의 적정성 검토
	인테리어, 전시, 리모델링 공사의 사전계획
에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안	건축물에너지, 제로에너지, 녹색건축, 신재생에너지 공급의무비율 인증 대상 여부 및 목표등급 검토
	BF인증 및 CPTED 적용대상 검토
설계용역 발주방식	설계공모방식 검토
향후일정	사업기간의 적정성 검토
사업관리체계	설계공모 심사위원회 구성 및 운영계획
	적정한 사업관리방식 검토 및 설정
배치계획의 주안점	대지현황조사에 부합하는 건물 배치계획 및 부지활용 방향
공간 및 시설계획의 주안점	주요 실의 기능(콘텐츠) 설정 및 조닝
	주요 실의 수용인원, 용도, 층고, 설비조건, 부속실 검토
지역활성화에 대한 기여방안	지역경제 활성화 / 거점공간 / 공용공간 개방검토 등을 위한 특화방안
향후 시설 운영·활용 계획	운영방식의 적정성 검토
	근무인원, 방문객 등 시설 이용자 유형 및 규모 검토
	운영프로그램 수립

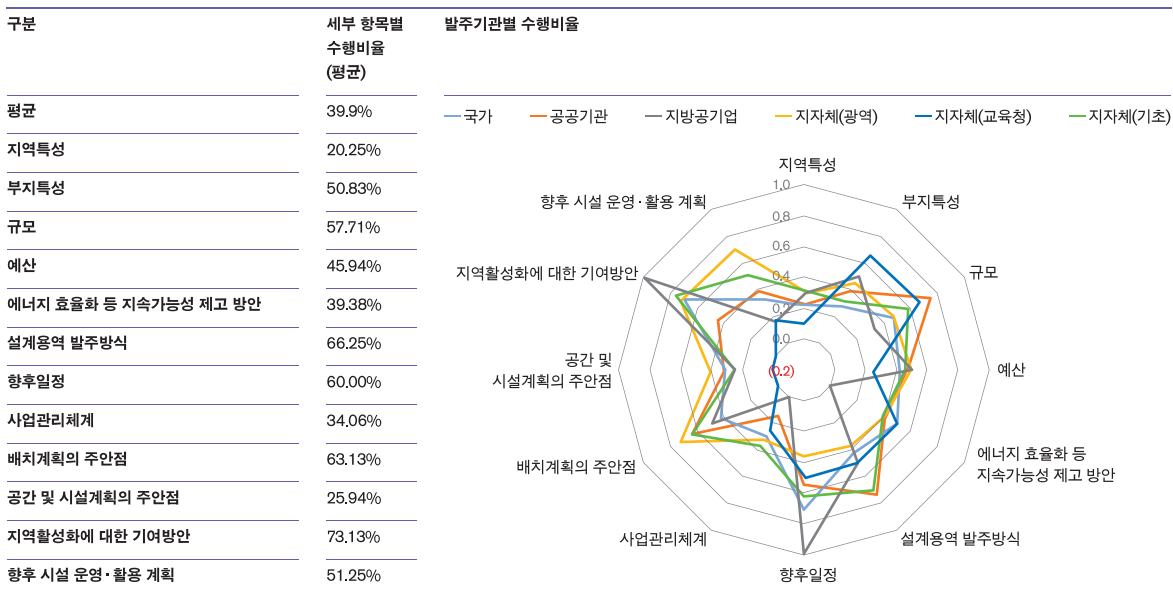
건축기획 세부 항목 수행비율

발주기관	기획수행 사업	세부 항목 수행 평균	주용도	기획수행 사업	세부 항목 수행 평균	규모	기획수행 사업	세부 항목 수행 평균
	(건)	(총 26건 중)		(건)	(총 26건 중)		(건)	(총 26건 중)
공공기관	11	10(38.4%)	공동주택	4	10(38.4%)	1~2억 원 미만	21	8.2(31.5%)
국가	7	9(34.6%)	관광휴게시설	1	5(19.2%)	2~5억 원 미만	65	9.4(36.1%)
지방공기업	2	8(30.7%)	교육연구시설	32	10.5(40.3%)	5~10억 원 미만	44	11.6(44.6%)
지자체 (광역)	11	11.36(43.6%)	노유자시설	13	12.23(47.0%)	10억 원 이상	30	12.3(47.3%)
지자체 (교육청)	2	8(30.7%)	문화 및 집회시설	35	10.25(39.4%)	합계	160	10.38(39.9%)
지자체 (기초)	127	10.48(40.3%)	수련시설	8	11.25(43.2%)			
합계	160	10.38(39.9%)	업무시설	19	10.36(39.8%)			
			운동시설	32	10(38.4%)			
			운수시설	1	17(65.3%)			
			의료시설	2	9(34.6%)			
			제1종 근생	13	9.23(35.5%)			
			합계	160	10.38(39.9%)			

았을 때 지자체(광역) 11.36개(43.6%), 지자체(기초) 10.48개(40.3%) 순으로 건축기획의 세부 항목별 수행비율이 높게 나타났다. 주용도별로 보았을 때는 운수시설, 노유자시설, 수련시설 순으로 건축기획의 세부 항목별 수행비율이 높게 나타났다. 이를 다시 설계용역비 규모별로 구분하여 보았을 때는 5억 원 이상 10억 원 미만의 사업에서 11.6개(44.6%), 10억 원 이상의 사업에서 12.3개(47.3%)를 수행한 것으로 나타나는 등 사업비 규모가 커질수록 세부 항목별 수행비율이 높게 나타났다.

세부 항목별 수행비율을 구체적으로 살펴보면 지역활성화에 대한 기여방안(73.13%), 설계용역 발주방식(66.25%), 배치계획의 주안점(63.13%), 향후일정(60.00%) 순으로 세부 항목의 수행비율이 높게 나타났다. 반면 지역특성(20.25%), 공간 및 시설계획의 주안점(25.94%), 에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안(39.38%) 순으로 세부 항목의 수행비율이 낮았다. 이는 공공건축사업 기획 시 유사시설 중복 여부나 건립방식의 적정성, 수요조사 및 사용자 규모 추정을 비롯하여 주요설의 기능설정 및 조닝방향과 세부시설의 수용인원, 용도, 층고, 설비조건, 부속실 검토 등에 대한 내용이 충분히 고려되지 않고 있음을 의미한다.

세부 항목별 수행 비율(12개 구분, 26개 세부 항목)



기관별로 세부 항목별 수행비율의 차이를 살펴보면 지역특성과 예산, 공간 및 시설계획의 주안점 항목은 기관별로 차이가 크지 않으며 대부분의 기관에서 수행비율이 낮게 나타났다. ▲지역활성화에 대한 기여 방안, 향후 시설 운영·활용계획, 향후일정계획 항목은 기관별로 수행비율이 많이 차이가 있었다. ▲공공기관 사업의 경우 규모, 설계공모방식 항목에 대한 검토는 면밀하게 수행하였지만 상대적으로 지역활성화에 대한 기여 방안과 사업관리체계, 공간 및 시설계획의 주안점은 미흡하게 고려하였다. ▲국가사업의 경우 일정계획은 면밀하게 고려한 편이나 향후 시설운영·활용계획과 규모, 설계공모방식에 대한 검토는 상대적으로 미흡하게 고려하였다. ▲지자체(광역) 사업의 경우 향후 시설운영·활용계획과 배치계획의 주안점, 공간 및 시설계획의 주안점 항목은 면밀하게 고려하였으나 일정계획이나 적합한 설계공모방식에 대한 검토는 부족하였다. ▲지자체(기초) 사업의 경우 사업관리체계, 설계공모방식, 지역활성화에 대한 기여 방안, 향후 시설운영·활용계획 항목은 면밀하게 고려하였으나 공간 및 시설계획의 주안점은 미흡하게 고려하였다.

기획업무 수행 여건 분석에 따른 시사점

2020년도 상반기에 사업을 대상으로 분석한 결과 건축기획 업무 수행비용이 전체 사업에서 30% 미만이며 지방공기업이나 지자체(기초)보다 지자체(교육청)와 국가사업의 건축기획 수행비용이 많이 낮았다. 일반적으로 광역지자체나 국가보다 기초지자체에서 사업 전담인력과 조직의 구축 여건이 좋지 못한 형편이나 건축기획 업무 수행이 높게 나온 것은 다수의 사업이 외부에 용역을 의뢰하여 수행한 것으로 유추할 수 있다. 보다 높은 건축기획 수행 여건을 유도하기 위해서는 내부 전담인력의 확충과 더불어 외부 용역 의뢰에 필요한 관련 예산, 기간, 전문업체에 대한 기준과 작업 여건이 잘 갖추어질 필요가 있다.

건축물 주용도로 보았을 때 교육연구시설과 업무시설 등 많이 조성하는 시설 유형이 오히려 건축기획의 수행비용이 낮았는데, 청사 건물이나 학교·연구소 등 사업의 당위성에 이견이 적은 사업일수록 반대로 건축기획은 간소하게 진행한 것으로 유추할 수 있다. 하지만 청사·학교 등 일상에서 자주 이용하는 생활 인프라 시설인 경우 이용자 생활의 질에 미치는 영향(박석환 외 2018, p.8)이 더욱 크므로 건축기획이 타 시설보다 면밀하게 수행되어야 할 필요가 있다. 일상생활에서 자주 접하는 익숙한 시설이지만 이런 시설일수록 건축기획을 구체적으로 수행할 수 있는 여건 마련에 대한 모색이 필요하다.

또한 26개 세부 항목 중 지역특성, 공간 및 시설계획의 주안점, 에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안에 대한 항목이 타 항목에 비해 상대적으로 미흡하게 고려되고 있으므로 건축기획업무 수행 시 이 항목이 누락되지 않도록 강조하고 설명할 필요가 있다.

건축기획업무 제도의 정착을 위한 향후 과제

공공건축물의 품질 제고를 위해서는 건축기획업무를 면밀하게 수행하여야 하는데, 이를 위한 향후 과제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2020년 상반기를 기준으로 30% 미만에 머물러 있는 건축기획업무 수행비용을 높이고 보다 내실 있는 건축기획업무 수행 여건을 마련하기 위해서는 기획업무와 관련된 구체적인 기준이 필요하다. 현재 「건축서비스산업 진흥법」 및 시행령에는 11개 항목에 대한 나열만 되어 있을

뿐 항목별로 무엇을 검토해야 하는지, 어떤 자료를 참고해야 하는지, 어떤 방법과 절차로 결과물을 도출해야 하는지에 대한 구체적인 기준이 없다. 구체적인 기준을 마련하기 위해서는 「건축서비스산업 진흥법」 제22조의 2 제6항에 근거하여 고시를 통한 지침을 마련하거나 사용자 중심의 매뉴얼 자료 등 건축기획업무 가이드라인을 만들 필요가 있다.

둘째, 건축기획업무 수행주체 및 비용 관련 기준을 규정하고 정립할 필요가 있다. 건축기획 내용의 전문성을 고려하였을 때 내부에서 자체적으로 검토하기보다는 외부 전문 인력의 도움을 통해 수행하는 것이 합리적이다. 또한 건축기획업무의 포괄적인 범위를 감안하였을 때 건축 분야의 전문가 외에도 공간기획자, 운영자, 엔지니어링 부분의 전문가의 협력이 요구된다. 이러한 여건을 고려하였을 때 건축기획업무 수행주체를 다각화하거나 관련 분야와 연계가 가능한 범위로 확대 설정하는 것이 바람직하다. 비용도 단순히 건축사 대가 기준을 적용하기에는 무리가 있으며, 보다 복합적이며 실비를 반영한 비용산출 기준이 필요하다.

셋째, 건축기획이 법적으로 의무화되었으므로 제도 운영에 따른 실질효과를 진단하고 이를 통해 제도를 고도화하는 과정을 고려해야 한다. 미국(Construction Industry Institute, PBS Project Definition Rating Index)과 영국(Key Performance Indicator) 등 해외의 경우 체계적인 예비 기획체계를 활용하여 건축기획이 사업에 미치는 영향을 검증(임현성의 2012, p.27)하고 있으나 우리나라는 건축기획 수행에 따른 효과를 구체적으로 분석한 사례가 부재한 상황이다. 국내 건축기획업무 수행 사례에 대한 효과를 체계적으로 분석하여 제도의 필요성을 실증적 차원에서 검증할 필요가 있다.

참고문헌

- 1 임현성, 김영현. (2012). 건축기획업무 내실화를 위한 정책 개선 방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 2 김은희, 서수정, 송선영. (2017). 건축기획업무 범위 및 대가 기준 개선 방안. 건축도시공간연구소.
- 3 박석환, 엄운진, 변나향. (2018). 이용자 만족도 제고를 위한 소규모 공공건축물 기획 내실화 방안 연구. 건축도시공간연구소.