

좋은 공공건축 만들기1

영주시의 시도를 중심으로

차주영, 조준배, 박선영



좋은 공공건축 만들기 1

영주시의 시도를 중심으로

머리말

우리는 우리의 일상에서 공공건축물을 흔하게 접합니다. 우리나라에는 16만 동이 넘는 공공건축물이 조성되어 있고, 해마다 16조가 넘는 공공예산이 공공건축물을 새로 짓거나 보수하는 데 쓰이고 있습니다. 이렇게 수많은 공공건축물 중 하나에서 우리의 아이들이 배우고, 우리의 부모가 치료를 받고, 우리가 일을 합니다. 매일매일 이용하는 공공건축물에 대해 그러나 우리는 얼마나 중요하다는 생각을 할까요?

공공건축물은 생각해보면 딱히 주인이 없습니다. 누구나 사용할 수 있는 공공재이기 때문에 결국에는 누구도 내 것과 같은 책임을 느끼지 못하는 것이겠지요. 그래서 공공이 이를 대표해서 만들고 관리를 합니다. 그러나 공공건축물을 만들거나 관리하는 업무는 이제까지 우리의 주된 관심사가 아니었습니다. 경제발전, 주택공급, 복지향상 등등 보다 중요한 정책에 밀려 공공건축물은 최소한의 기능을 수행하는 공공시설로 간주되어 왔습니다.

해외의 경우는 조금 다릅니다. 우리나라에서 학교는 학생들이 교육을 받는 시설로만 간주되는 반면, 해외에서 학교는 학생들의 인격이 형성되는 배움의 장소이자 종종 지역의 커뮤니티 활동이 이루어지는 장소로 활용됩니다. 프랑스 정부는 문화강국의 면모를 강조하기 위해 선진기술을 집약시킨 '미테랑 프로젝트'를 시행한 바가 있고, 독일은 통일된 연방정부를 상징하는 연방의회건물을 세계적인 에너지 절감형 건축물로 만들어 녹색건축문화를 선도해 나가고 있습니다.

최근 들어 공공건축에 대한 이러한 중요성이 부각되면서 문제를 개선해 나가기 위한 움직임들이 활발히 일어나고 있습니다. 2009년 수립된 '제1차 건축정책기본계획'에서는 향후 5년간 추진해야 할 주요한 건축정책으로 공공건축의 가치 향상이 책정되었습니다. 그 후 좋은 공공건축물을 만들어나가기 위한 제도가 새롭게 도입되거나 정비되었고, 국가와 몇몇 지자체에서 다양한 실험들을 하기에 이르렀습니다.

건축도시공간연구소는 설립초기부터 공공건축의 가치를 제고하기 위한 연구와 시범사업을 진행해 왔습니다. 그 성과로 국가의 정책수립과 제도개선에 이바지 할 수 있었고, 2014년에는 ‘국가공공건축지원센터’로 지정되어 공공기관에서 공공건축물을 조성하고 관리할 때 전문적인 지원을 할 수 있게 되었습니다.

좋은 공공건축을 만들기 위한 영주시의 선도적인 사례는 2007년부터 영주시와 건축도시공간연구소 사이에 긴밀한 협력이 있었기에 가능한 것이었습니다. 건축도시공간연구소에서는 연구를 통해 좋은 공공건축을 만들기 위한 방안들을 제시하고, 영주시를 이를 적용하고 보완해 나가면서 영주시 시민들의 삶을 변화시키기 시작하였을 뿐만 아니라, 우리 모두에게 공공건축을 다르게 조성할 수 있다는 것을 보여줬습니다.

이러한 성과 뒤에서는 무엇보다 이를 가능하게 한 여러 사람들의 노고가 숨어 있습니다. 좋은 공공건축 만들기를 지속가능하도록 해주신 장옥현 영주시장님과 단초를 마련해주신 김주영 전영주시장님, 조준배 디자인관리단장님과 공공건축가, 김현 국장님, 정태호, 석웅수 전국장님들과 서병규 과장, 조풍래 팀장 그리고 안창주 계장 이하 실무진들에게 이 지면을 빌어 노고를 치하하고, 다시 한번 감사의 인사를 전하는 바입니다.

마지막으로 본서가 공공건축사업을 추진하는 공공기관의 관계자 여러분과 실무전문가 여러분에게 조금이나마 공공건축의 가치에 대해 다시 생각하고, 보다 나은 공공건축문화를 만들어 나가는 데 계기가 될 수 있기를 기대합니다.

건축도시공간연구소 소장 **제 해 성**

CONTENTS

머리말

1. 공공건축의 가치와 우리나라 공공건축의 현실	08
2. 좋은 공공건축을 만들어 나가기 위한 영주시의 실험과 성과	20
1) 공공건축 · 공공공간 통합마스터플랜	21
2) 영주시의 공공건축 전담조직 디자인관리단	44
3) 협력적 디자인 · 단계적 디자인관리	60
4) 사업특성을 고려한 다양한 발주방식	78
3. 합리적인 공공건축 조성을 위한 과제	102



공공건축의 가치와 우리나라 공공건축의 현실



01

공공건축의 가치와 우리나라 공공건축의 현실

공공건축의 역할과 가치

공공건축은 일반적으로 다수가 사용하는 사회적 기반시설을 의미한다. 즉 공공건축은 행정업무나 교육, 복지, 문화 등 공공의 목적을 위해 공공이 조성하고 관리하는 건축으로 관공서, 학교, 병원, 박물관, 공원 등이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 우리주변에서 흔히 볼 수 있고 일상생활과 밀접한 공공건축은 사회생활이 변화하고 도시행정이나 복지시스템이 발달하면서 그 종류와 수가 헤아릴 수 없을 만큼 늘었다. 그 뿐만 아니라 공공건축의 기능과 역할도 지속적으로 변화하고 있다. 조선시대까지만 해도 한 마을의 행정과 사법, 치안업무를 지방의 관아에서 모두 담당했었던 것에 비해 현대사회에서는 시청이나 구청에서 행정업무를, 법원에서 사법업무를, 경찰서에서 치안 등을 담당하는 등 역할이 세분화되었다. 또한 동사무소에서 주민센터로 변화하고 주민자치기능과 공공서비스 기능이 강조되면서 예전에는 없던 주민자치 공간, 교육공간, 복지공간 등이 증가하고 있는 추세다.

이렇듯 공공건축의 역할은 시대에 따라 변화하지만, 기본적으로 공공을 위한 기반시설로서의 공공서비스 기능을 충족해야 한다는 것은 불변의 이치다. 따라서 공공건축은 일차적으로 각각이 위치한 생활권의 위계와 특성에 따른 기능을 충족해야 한다. ‘도심이나 부도심’에 입지하는 공공건축은 행정, 교육, 복지, 문화 등 각각의 생활권 크기에 맞는 기능과 사용자 특성을 고려한 물리적 공간구성과 프로그램을 갖추어야 하는 반면, ‘지역중심’의 공공건축은

보다 주민들의 일상적 생활과 밀접한 행정, 교육, 의료 등의 기능을 충족시킬 수 있어야 한다. ‘농촌생활권’에 보건소, 기초교육시설, 기초행정시설과 마을공동시설 등 공공시설들을 면소재지 중심으로 밀집시키는 것은 이러한 기본적인 기능을 충족시키기 위한 것이다.

생활권의 위계나 인구수에 따라 공공건축을 조성하는 것은 공간계획적 측면에서 최소한의 기본적인 수요를 충족하기 위한 것이다. 그러나 동일한 수의 인구를 가지고 있는 지역이라 하더라도 같은 수의 학교와 병원을 제공하는 것이 맞지 않을 경우도 있다. 예를 들어 1만 명이 거주하고 있는 도심지 내 상업지역이나 도시 근교 주거지역, 농촌지역 마을을 각각 대상으로 초등학교를 조성할 경우 그 수와 제공해야 하는 서비스의 질은 다를 수 있다. 이처럼 공공건축의 기능은 인구구조와 산업구조, 지역의 역사문화적 특성을 반영한 수요를 파악하여 지역에 맞는 서비스를 제공하는 것이 보다 중요하다. 최근 공공청사를 새로 지을 때 시민들의 의견을 수렴하여 데이케어센터, 노인복지센터, 도서관, 평생교육원 등의 시설을 마련하는 것은 이와 같은 지역 맞춤형 서비스를 제공하고자 하는 맥락에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

한편 공공건축은 예로부터 공공활동의 중심이자 지역의 중심으로 자리매김해 왔다. 공공건축은 시민들이 모이고 교류하는 대표적인 소통의 공간이자 자연스런 교육의 공간이다. 서울시청 앞 광장은 월드컵 경기가 개최될 때면 온 국민이 하나 되어 우리나라 선수들을 응원하는 대표적인 장소일 뿐만 아니라, 사회적으로 중요한 이슈가 발현되는 역사의 현장이기도 하다. 구청이나 읍면 사무소는 행정업무가 주된 기능이지만 동네의 잔치마당이 되기도 하고, 지역의 특산물을 파는 장터로 변모하기도 하고, 선거의 중심지로 변모하기도 하는 등 지역주민들이 서로 정보를 교류하고 소통하는 커뮤니티 공간이다.

이렇듯 사람들이 모여드는 공공건축 주변에는 상점과 업무시설이 밀집하게 되고, 교통이 발달하면서 그 지역의 산업이 발달하게 되어, 최근에는 쇠퇴한 도시를 재생시키거나 활성화시키기 위한 공적 수단으로 활용되기도 한다. 해외의 도시재생 전략들은 대부분 일차적으로 시외에 분산배치하였던 행정업무시설을 쇠퇴한 도심지역으로 재이전하고 보육이나 보건 등의 복지시설, 도서관 등의 체육문화시설들을 유치함으로써 사람들이 자연스럽게 모일 수 있는 기반을 마련하는 데 주력하고 있다.

공공건축은 앞서 언급한 공공서비스 기능과 소통의 장으로서 기능 이외에도 지역주민에게 다양한 문화 혜택을 제공하고 지역문화를 선도하는 기능이 있다. 도서관이나 미술관, 문예회관처럼 문화예술프로그램을 별도로 운영하지 않는 공공건축이라 하더라도 공공건축은 그 자체로 시민들에게 볼거리와 놀거리를 제공한다. 관람을 하러 미술관에 입장하거나 행정 업무를 보러 구청에 들어가지 않아도 공개된 공간은 누구나 향유할 수 있는 휴식공간이 되고, 특히 외부공간은 밀집해 있는 건축물 사이에서 숨 쉴 수 있는 생동감 있는 녹지공간을 제공한다. 또한 주민들의 세금으로 건립되는 공공건축은 그 조성과정에서 최종수요자인 주민들이 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 지역의 문화를 반영할 뿐만 아니라 함께 만들어 나가기게 되는 것이다.

한 지역을 떠올릴 때 우리는 흔히 공공건축물과 연관시킨다. 길을 찾거나 약속을 정할 때 주민센터나 마을회관 같은 공공건축이 주요 이정표로 활용되는 것을 넘어, 한 도시나 지역을 머릿속에 떠올리면 우리는 자연스럽게 그 지역의 상징적인 공공건축을 연상한다. 서울의 서울 시청사, 파리의 루브르 박물관, 뉴욕의 그라운드 제로 등이 대표적인 예라 할 수 있다. 이는 공공건축이 한 시대를 대표하는 건축기술과 예술성이 집약된 결과물로서 그 지역의 건축문화를 선도하기 때문이라 할 수 있다. 나아가 이러한 공공건축은 지역의 경관에 큰 영향을 미쳐 점진적으로 지역의 모습이 바뀌는 데에도 영향을 미친다. 이처럼 지역의 주요한 문화자원으로 자리매김하는 공공건축은 관광자원으로 활용될 뿐만 아니라 지역의 활성화에도 기여한다.

공공건축의 가치는 돈으로 환산할 수 있는 유형의 가치와 돈으로 환산할 수 없는 무형의 가치로 구분할 수 있다. 유형의 가치는 경제적 가치로 부동산으로서의 가치를 의미한다. 공공건축은 공공에서 소유하는 대표적인 공적 자산이자 지속적인 유지관리가 필요한 부동산으로서 조성비용과 유지비용 측면에서 경제성을 담보할 수 있어야 한다. 무형의 가치는 앞서 언급한 공공건축의 역할에 기반한 공공서비스 제공을 통한 생활적 가치, 커뮤니티 활성화에 기여하는 사회적 가치, 지역문화를 이끄는 문화적 가치라 할 수 있다. 이러한 무형의 가치는 무엇보다 각각의 공공건축이 충족해야 하는 기능에 바탕을 둔 성능과 디자인과 밀접한 연관이 있으며, 이는 공공건축의 품질과 품격을 평가하는 데 주요한 척도가 된다.

공공건축은 공공서비스를 제공하는 시설로서 우리의 일상생활을 지원하는 도구이자 도시나 마을의 집합적인 환경수준과 삶의 질을 결정한다. 나아가 공공건축은 다양한 교류가 이루어지는 커뮤니티의 장이자 지역을 대표하는 상징물로서 문화적인 상징성을 내포하며 활력 있는 도시의 조성에 기여한다.¹⁾ 이러한 공공건축은 우리 모두가 지켜나가야 할 소중한 공동체의 자산이기도 하다. 좋은 공공건축물을 조성한다는 것은 이러한 공공건축의 다양한 역할과 가치를 염두에 두고 공공건축의 디자인과 성능, 그리고 비용 측면에서 합리적인 대안을 찾는 과정이라 할 수 있다.

우리나라 공공건축의 현실

우리나라에는 약 16만 8천동²⁾의 공공건축물이 조성되어 있다. 대한건설협회의 건설통계에 따르면 해마다 약 1만 2천여 개의 공공건축물을 신축 또는 개축하고 있으며 이에 16조가 넘는 공공예산이 투입되고 있다. 그러나 우리가 세계에 자긍심을 갖고 내놓을 수 있는 건축물을 꼽으라면 선 듯 떠오르는 대표 공공건축물이 없는 것이 현실이다. 오히려 최근에 조성된 공공건축물에 대한 비판과 비난이 끊이지 않고 있다.

2013년 동아일보와 건축전문 월간지 SPACE에서 관련 전문가 100인을 대상으로 최고와 최악의 현대건축물에 대한 설문조사를 실시한 적이 있었다. 최고의 현대건축물로는 공간사옥, 주한 프랑스대사관, 선유도공원, 경동교회, 인사동 쌈지길이 선정되었으며, 최악의 현대 건축물로는 서울시 신청사를 비롯해 예술의 전당 오페라하우스, 서울 화신백화점을 헐고 지은 종로타워, 한강 위의 세빛섬과 서울 동대문운동장 자리에 들어선 동대문 디자인플라자가

1) 「건축기본법」에서는 국가, 지방자치단체, 국민 공동의 노력으로 구현해야 할 건축의 공공적 가치를 국민의 안전·건강 및 복지에 직접 관련된 생활공간의 조성, 사회의 다양한 요구를 조정하고 수용하며 경제 활동의 토대가 되는 공간환경의 조성, 3. 지역의 고유한 생활양식과 역사를 반영하고 미래세대에 계승될 문화공간의 창조 및 조성으로 규정하고 있다.

2) 2014년 10월 기준 건축행정정보시스템 상 국유, 도유, 군유, 혹은 복합 소유인 주건축물과 부속건축물의 동수는 주용도 및 기타용도가 교정 및 군사시설인 것을 제외하고 총 167,928동인 것으로 조사되었다.

꼽혔다. 최고의 건축물 중 한 개만이 공공건축물인 반면, 최악으로 선정된 건축물 5개 중 4개가 공공건축물이다.³⁾

우리가 자긍심을 갖고 즐겨 사용해야 할 공공건축이 이처럼 비난을 받는 이유는 무엇일까. 가장 큰 원인은 공공건축의 가치에 대한 공감대가 형성되어 있지 않기 때문이다. 특히 차세대에 물려줘야 하는 공공자산으로서 공공건축이 갖추어야 할 사항들에 대해 충분한 논의를 거치지 않은 것이 현실이다. 나아가 좋은 건축물을 만들기 보다는 빠르고 싸게 지어야 한다는 경제적인 논리가 우선시되었기 때문이라는 이유도 크게 작용했다고 할 수 있다. 빠르고 싸게 지어야 한다는 강박관념 때문에 설계비용과 건설비용을 최대한 줄이는 것이 최상의 목표였다. 이로 인해 파출소, 우체국, 학교 등 우리가 일상적으로 마주하는 공공건축이 도장을 찍은 듯이 획일적이라는 비판이나, 토지매입 비용을 아끼기 위해 이용자의 이동경로와 동떨어진 곳에 공공건축물을 조성해 불편을 초래한 것 등의 비난을 받게 되었다. 공공건축의 조성에 있어서 경제성은 무엇보다 중요한 지표이다. 그러나 진정한 경제성은 조성비용만을 절감하는 것은 아니라, 기능과 디자인, 조성과 유지관리 비용을 모두 함께 고려한 최적을 대안을 찾는 것이라 할 수 있다. 그러나 이제까지 우리는 공공건축이 담아야 할 다양한 행태들과 이를 충족시킬 조건들에 대해 심도 있게 고민하기 보다는 최소한의 기능을 충족하는 시설로서 적은 예산을 들여 공급하는 데에만 주력해 왔던 것이 사실이다.

빠르고 저렴한 공급위주의 공공건축 조성 문제점은 공공건축 조성 과정상의 불합리성과도 깊은 연관이 있다. 공공건축의 성능과 디자인, 비용을 합리적으로 고려한 최적의 대안을 찾기 위해서는 무엇보다 기획단계가 중요하다. 해당 공공건축이 어떤 기능을 담고, 누가 사용할 것인지에 대한 적절한 계획을 세우고, 이용자를 고려한 공간적 요구조건을 규정하고, 건설과정에서 발생할 수 있는 문제들을 예측하여 가장 합리적인 실행방안을 강구하는 것이 기획업무의 주요한 내용이다. 기획업무를 강화함으로써 해당 공공건축의 가치와 역할에 대한 충분한 공감대를 형성하고, 면밀한 관리체계를 확립하여 설계변경이나 건설사고 등을 미연에 방지하는 등 예산과 건설기간을 단축시킬 수 있다.

3) 출처 : 조성관 편집위원(2013.6.5.), 서울시청 신청서는 왜 '최악의 한국현대건축물'이 되었나?, 「주간조선」, 조선일보.

그러나 우리나라는 기획업무를 체계적으로 시행할 수 있는 제도와 전문적인 행정력이 아직까지 확립되어 있지 못한 것이 현실이다. 비효율적인 예산운용에 대한 잦은 비난 역시 이러한 기획업무의 부실에서 기인한다. 수요예측의 실패는 잦은 설계변경과 건설변경, 이로 인한 공사비와 공사기간의 증가를 초래하고, 심할 경우 사업중단으로 이어져 사회적 혼란과 막대한 예산손실을 야기하기도 한다. 조성 이후 유지관리가 어려운 문화시설들 역시 기획단계에서 시설의 활용과 운영에 대한 충분한 고려가 이루어지지 못한 데서 기인하는 경우가 많다.

한편 공공기관의 부적절한 발주방식도 공공건축의 품질을 떨어뜨리는 주된 원인 중 하나다. 공공건축의 우수한 품질은 우수한 설계자와 시공자를 선정하는 것에서 시작된다. 해외에서는 공공건축을 조성할 때 최저가 입찰은 지양하는 것이 일반적이다. 특히 설계입찰 시 설계비용 보다 설계능력에 높은 평가를 두는데, 이는 최고의 설계자를 통해 우수한 공공건축을 조성하는 것이 사회의 공익에 이바지한다는 인식이 공유되어 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 설계자나 시공자의 능력보다는 비용에 더 높은 점수를 주고 있는 것이 현실이다.

공공건축이 국민들로부터 큰 호응을 얻지 못하는 데는, 장소에 대한 고려 없이 시설물 위주로만 계획된 오류 또한 배제할 수 없다. 지난 2013년 10월 개봉한 건축다큐영화 ‘말하는 건축 씨티 : 홀’은 서울 신청사의 조성과정에 대한 이야기를 담고 있다. 정재은 감독은 영화에서 서울 신청사의 건축디자인안과 관련하여 특히 덕수궁과 종로 등 역사문화자산들과의 관계성과 시청의 상징성에 대해 각계의 다양한 의견을 보여준다. 이는 공공건축이 단순한 기능시설이 아니라 지역을 대표하는 랜드마크로서 사람들의 마음속에 자리잡고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 공공건축의 중요한 역할과 가치 중에 하나는 지역을 대표하고 지역의 문화를 선도하는 문화적인 공공성이다. 그러나 시간적인 여건과 비용적인 제약 등으로 인해 우리는 공공건축이 갖은 사회문화적인 의미나, 해당 공공건축이 위치하게 되는 장소에 대해 충분히 고민하고 다양한 대안을 검토한 후 합의를 도출할 만큼의 여유를 갖지 못하고 있다. 나아가 해당 공공건축의 가치에 대한 사용자인 국민과 공감대를 형성해야 할 필요성을 인지하는 못했다. 공공에서 공급하는 시설물로 간주되던



서울시청 서소문별관에서 내려다본 덕수궁과 서울시청 신청사. ©주간조선.

공공건축은 국민이 이를 이해하고 받아들일 수 있을 만큼의 설명이나 노력을 기울이지 못했고, 이는 공공건축이 국민들로부터 사랑을 받지 못하는 중요한 이유 중에 하나라 할 수 있다.

좋은 공공건축 조성을 위한 요건

좋은 공공건축은 품질이 우수하고 품격이 있는 건축물을 만드는 것만은 아니다. 좋은 공공건축을 만들고자 하는 최종적인 목표는 이를 이용하는 사용자에게 가장 좋은 서비스를 제공하기 위한 것이라 할 수 있다. 영국의 CABE⁴⁾에 따르면 “좋은 공공건축은 사람들이 행동하는 방식을 변화시키고 삶의 질을 향상시키는 데 기여한다.”⁵⁾고 한다. 좋은 학교란 학생들이 자발적이고 즐겁게 배우고 있는 곳이어야 하고, 좋은 경찰서는 강도와 자동차 범죄를 줄이는 곳이어야 하며, 좋은 업무시설은 사람들이 의욕에 넘쳐 생산적으로 일하는 곳이어야 한다는 의미이다.

4) The Commission for Architecture and the Built Environment, 1999년 설립되어 2011년 Design Council과 병합되기까지 영국정부의 건축과 건설환경에 대한 자문을 수행한 독립기구로 좋은 공공건축과 공간환경을 조성하기 위한 다양한 시도들을 시행하였다.

5) Department for Culture, Media and Sport(2000), *Better public buildings*, London, p.4.

좋은 공공건축을 만든다는 것은 이렇듯 사람들이 보다 행복한 삶을 영위할 수 있는 환경을 만드는 것이라 할 수 있다. 이는 사용자의 요구를 바탕으로 한 프로그램의 개발과 그 프로그램이 잘 발현될 수 있는 공간적인 계획을 필요로 한다. 다시 말해 공공건축을 만든다는 것은 공공건축 안에 담길 내용과 그 내용을 담는 그릇으로서 건축물을 조성하는 것이며 이는 수요자인 시민이나 특정 단체와 공공건축을 운영하거나 관리하는 공공기관, 그리고 그 환경을 만드는 전문가 사이의 긴밀한 협업이 있어야만 가능한 것이다.

프로그램의 개발은 일반적으로 이용자를 대상으로 한 수요조사나 사례조사를 통해 이루어 지는데, 추후에 실제로 시설을 운영하고 관리하는 관리주체가 기획 초기 단계부터 참여하는 것이 중요하다. 일반적인 업무시설의 경우에도 근무 형태나 정보처리 등 최신 기술의 발달에 따라 운영방법도 달라지고, 이로 인해 필요한 공간의 크기나 형태도 변화하기 때문에 정확한 조사와 면밀한 예측, 그리고 변화하는 환경에 적절히 대응할 수 있는 유연성과 창의성이 필요하다.

프로그램을 담는 그릇으로서의 공공건축은 무엇보다 이용자가 편리하게 이용할 수 있도록 쾌적하게 조성되어야 하고 장기적으로 유지와 관리가 용이하여야 한다. 공공건축은 환경의 일부로서 점점 증가하는 재해에 대비하여 안전성을 담보하고 에너지 사용을 최소화할 수 있어야 한다. 나아가 사회적 공공성과 문화적 공공성을 담보할 수 있는 품격을 갖추어야 한다.

좋은 공공건축을 만들기 위해서는 무엇보다 확실한 계획과 이를 실행에 옮길 수 있는 우수한 인력, 그리고 지속적인 관리가 담보되어야 한다. 확실한 계획이란 이용자의 요구와 건축물의 성능과 디자인, 그리고 예산을 종합적으로 고려하여 공공건축이 비용에 합당한 가치를 획득할 수 있도록 계획하는 것을 의미한다. 우수한 인력이 필요한 이유는 확실한 계획을 수립하고, 이를 제대로 구현하기 위한 것으로 일반적으로 설계자와 시공자를 의미한다. 그러나 공공건축의 기능이 점차로 세분화되고 발달하면서 각 분야의 프로그램을 개발하는 전문가를 필요로 하는 경우가 많아지고 있다. 예전에는 설계자가 운영자와 논의하여 프로그램을 계획하는 경우가 일반적이었던 것에 반해 최근에는 교육전문가, 병원전문가, 문화 프로그램 개발자 등 공공건축의 기능에 따른 전문가와의 협업이 점점 늘고 있다. 나아가

설계와 시공과 관련해서도 최신 기술이 개발됨에 따라 다양한 전문가와의 협업이 증가하고 있는 상황이다. 지속적인 관리한 공공건축 기획단계에서부터 설계 및 시공단계, 준공 이후 유지 및 관리단계에 이르기까지의 과정이 합리적이고 효율적으로 진행될 수 있도록 과업의 내용, 사업추진방법과 일정, 예산 등을 관리하는 것을 의미한다.

계획과 인력, 관리 등 세 가지의 주안점 모두 좋은 공공건축을 만들기 위해 반드시 필요한 요건이나 이 중 가장 중요한 것은 합리적이고 효율적인 관리이다. 국가는 이러한 필요성에 따라 2009년 ‘공공부문 건축디자인 업무기준(국토해양부고시 제2012-864호)’을 제정한 바 있다. 여기에는 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위하여 필요한 원칙과 방향, 관계자들이 고려해야 할 주안점, 디자인 단계별 기준 등이 명시되어 있다.

합리적이고 효율적인 관리업무에는 공공건축을 계획하고 우수한 설계자와 시공자를 선정하는 업무가 포함되어 있을 뿐만 아니라, 일련의 과정을 책임지고 관리, 감독, 조정하는 것을 의미하는 것으로서 공공건축의 질과 직결된다. 공공건축의 조성 단계별 관리업무는 많은 참여주체 간의 이해관계가 얽혀 있고, 기술적이고 전문성 있는 판단을 요구하며, 위기에 따른 창의적인 대응력도 필요로 한다. 따라서 이러한 업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 전문성이 있어야 하며 많은 경험의 축적되어야 한다. 미국의 PBS⁶⁾나 일본의 관청영선부⁷⁾ 등 해외에서는 이미 국가나 공공이 조성하는 공공건축물을 관리하기 위한 전담기관을 두고 공공건축물을 관리해오고 있다. 우리나라의 경우 아직까지 이러한 형태의 전담조직은 없지만, 2013년 「건축서비스산업 진흥법」이 제정되면서 공공건축 조성을 지원하는 조직을 지정할 수 있게 되었고, 전문성이 부족한 공공기관에서 「건축기본법」에 따라 민간전문가를 활용할 수 있는 법적 토대가 이미 마련되어 있는 실정이다.

공공건축 조성 단계별 업무 중 중요한 것 중의 하나는 우수한 전문가를 선정하여 설계와 시공을 맡고 맡기는 일이다. 이는 적절한 발주방식의 선정에서부터 시작한다. 「건축서비스

6) PBS(Public Building Service)는 미국 조달청인 GSA(Government Service Administration) 산하 조직으로 미국 내 최대 규모의 공공부동산을 보유하고, 연방시설의 조성과 임대, 유지, 관리를 전담하는 기구이다.

7) 관청영선부는 국토교통성 산하 조직으로 국회의사당, 형무소, 학교를 제외한 국가, 성, 청이 보유하고 있는 건축물의 조성과 정비를 전담하는 기구이다.

산업 진흥법」의 제정으로 일정 규모 이상의 공공건축물은 설계공모방식을 우선적으로 적용하도록 되었으며, 사업의 특수성을 고려할 수 있도록 설계공모방식을 다양화하였다. 이는 창의적인 아이디어를 발굴하여 우수한 공공건축물을 조성하고는 동시에 보다 많은 건축사들에게 창작의 기회를 제공하기 위해 도입된 제도이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 건축물의 특성과 발주처의 여력에 따라 일괄입찰, 설계공모, 경쟁입찰, 수의계약 등 적절한 발주방식을 적용하는 것이라 할 수 있다.

이밖에도 좋은 공공건축을 만들기 위해서는 장소중심의 전략을 마련하고, 다양한 주체, 특히 주민이 참여할 수 있는 기회를 마련하는 것이 중요하다 하겠다. 장소를 중심으로 한 전략이란 생활권역 단위로 공공건축물을 연계하고 활용할 수 있도록 공간관리방향을 제시하는 것을 의미한다. 이러한 계획을 통해 시민들이 보다 풍요로운 경험을 할 수 있고, 공공에서는 적은 예산으로 공간을 효율적으로 활용함으로써 시너지 효과를 기대할 수 있다. 나아가 타 부서에서 추진하는 유사 사업들을 통합운영하여 관리의 효율성을 도모할 수도 있다.

주민참여는 무엇보다 공공건축의 가치에 대한 공감대를 형성하는 데 있어 중요하다. 나아가 주민참여는 공공건축의 실수요자인 주민들의 요구사항을 직접적으로 수용함으로써 주민들이 공공건축을 이해하고 지역의 주요한 자산으로 받아들이는 데 도움을 준다. 이는 향후 공공건축을 관리하는 주체로서 자긍심과 책임을 부여하여 공공건축의 지속적인 관리 효용성을 높이는 데에도 기여하게 된다.

결론적으로 정리해보면 공공건축의 가치를 제고하기 위해서는 내실 있는 기획과 우수한 인력들의 창의적인 협업을 통한 시너지, 그리고 조성 전 단계에 걸친 체계적인 관리가 필요하다. 나아가 조성 전 과정에서 합리적인 의사결정과 공공건축의 가치에 대한 공감대를 형성하는 노력도 동반되어야 한다. 다음 장에서 소개하고자 하는 영주시의 사례에서는 앞서 언급한 좋은 공공건축 조성을 위한 요건들을 충족시키기 위해 노력해온 영주시의 시도들을 담았다.



좋은 공공건축을 만들어 나가기 위한 영주시의 실험과 성과



02

좋은 공공건축을 만들어 나가기 위한 영주시의 실험과 성과

본 장에서는 우수한 공공건축을 만들어나가기 위해 다양한 실험과 선도적인 역할을 했던 영주시의 시도들을 소개하고자 한다. 영주시는 2008년 건축도시공간연구소와 함께 진행했던 ‘장소 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구’를 계기로 지역 자산인 공공건축을 중심으로 시민들을 위한 장소들을 만들어나갈 수 있다는 가능성을 발견하고, 이를 점진적으로 시행해 나가기 위한 여러 작업들을 성공적으로 진행해왔다. 이를 통해 쇠퇴한 도심지를 활성화시키기 위한 다양한 시범사업들을 추진했을 뿐만 아니라 도시지역과 농촌지역에 주민들을 위한 활력있고 매력적인 장소들을 만들어 나가고 있다. 이러한 노력은 각 부처와 단체로부터 각종 수상을 받음으로써 인정되기도 했지만, 무엇보다 영주시 시민들로부터 환영을 받고 사업에 적극적으로 참여하는 계기가 되었다.

다음에서는 영주시의 이러한 선도적인 실험들을 성공적으로 이끌어 낼 수 있었던 주요 활동들을 중심으로 소개하고자 한다. 처음 공공건축을 통한 시의 정책방향을 설정하고 주요 거점사업의 틀을 정하게 된 계기가 되었던 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜, 각종 사업들을 성공적으로 이끄는 데 직접적인 동력이 되었던 영주시 디자인관리단의 설치와 운영, 사업의 지속적인 추진과 성공적인 운영을 이끌어낸 민·관·학의 긴밀한 협조체계, 그리고 마지막으로 공공건축사업의 우수한 품질을 이끌어낼 수 있었던 발주방식에 대한 실험과 경험 등 4개의 주요한 주제로 구분하여 그 활동의 의의와 주요한 내용들을 전달하고자 한다.

1) 공공건축·공공공간 통합마스터플랜

첫 번째 주제인 영주시의 ‘공공건축·공공공간 통합마스터플랜’에서는 영주시에서 지난 6년간 추진해 온 공공건축 및 공공공간 관련 거점사업들의 설정배경과 영주시 도심지를 일관되게 관리하면서 시의 정책을 구현해 나가는 데 있어 주요한 역할을 담당했던 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에 대해 소개하고자 한다. 영주시의 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 공공건축이라는 공공의 자산을 활용하여 도심지역의 재생과 활성화를 도모하기 위한 정책방향과 전략들을 발굴하기 위해 수립한 계획으로 계획 수립 이후 추진된 사업의 기본 방향을 제시하는 전략계획으로서 의의가 있을 뿐만 아니라, 무엇보다 공공건축 관련 사업들을 상호 연계하고 조정하여 장소를 만들어 나가는 데 있어 구심적 역할을 담당한 관리계획으로서 의미가 크다.

계획수립 배경과 의의 : 공공자산을 매개로 도심지역의 활성화를 도모하기 위한 전략계획

영주시는 도농복합도시로서 1990년대 이후 쇠퇴하는 중소도시의 문제를 가장 잘 보여주는 도시 중 하나다. 도시전체의 인구가 감소하고 있는 가운데 노년인구의 증가와 유아인구의 감소로 전형적인 노령화 도시의 특성이 나타나고 있으며, 주요 산업은 운송 및 기타서비스업, 도소매업으로 이들 산업에 80% 이상이 편중되어 있다. 특히 구도심 지역의 산업 쇠퇴가 심각한데, 지속적인 인구 감소와 더불어 전형적인 도시 쇠퇴양상을 보이고 있다. 한편으로는 영주시의 낮은 재정자립도와 산업 특성상 민간의 대규모 자본을 유치하기는 어려운 것이 현실이다. 이러한 배경하에 영주시에서는 공공자산으로서 잠재력이 높은 공공건축·공공공간을 활용하여 쇠퇴하는 영주시 도심지역에 활력을 불어넣고자 하였다.

대부분의 도시에서 그렇듯 영주시에서도 기존의 공공건축과 공공공간 관련 사업들은

행정체계에 따라 각 부서에서 독립적으로 추진해 왔다. 회계과에서는 주민자치센터, 인재양성과에서는 청소년문화의 집, 농촌기술센터에서는 향토음식체험관, 도시디자인과에서는 주거환경개선사업 등의 사업을 상호 연계 없이 개별적으로 담당해왔다. 이로 인해 기능적으로 연관된 서비스를 제공하는 공공건축물이 서로 멀리 떨어져 있어 시민들의 불편을 야기하거나 가로, 광장, 공원 등의 공공공간들이 파편적으로 구성되어 있어 이용이 저조한 등 예산의 낭비를 초래하기도 하였다.

중소도시는 대도시에 비해 도시의 공간구조가 비교적 단순하고 생활권의 규모가 작아 공공건축과 공공공간이 도시에서 차지하는 비중이 높을 뿐만 아니라 도시환경에 미치는 영향이 큰 편이다. 그러나 공공에서 보유하고 있는 공간자산이 빈약하고, 새로운 공간을 확충할 재원도 한정되어 있어 관련 사업을 추진하는 데 한계가 있다. 하지만 관점을 바꾸어 보면 이러한 한계점은 잠재력으로 작용하기도 한다. 기존의 공공건축과 공공공간을 중심으로 필요한 프로그램을 추가하거나 연관성이 높은 서비스를 연계하고, 인접해 있는 시설물들의 공간을 공유하게 하거나 접근성을 높이는 등의 노력을 한다면 적은 비용으로도 시민생활의 질을 크게 개선할 수 있는 기회를 갖게 된다. 무엇보다 관련 행정업무가 비교적 단순하기 때문에 사업간 통합적인 계획과 조정이 상대적으로 용이하다는 장점이 있어 이러한 사업들을 효율적으로 기획하고 추진할 수 있다.

영주시의 '공공건축·공공공간 통합마스터플랜'은 이처럼 기존의 공공건축과 공공공간을 활용하여 도시 내 공간환경의 가치를 향상시키기 위한 목적으로 개별 공공건축·공공공간을 중장기적으로 연계·조정하기 위해 수립된 계획이다. 이는 공공건축과 공공공간을 공공서비스의 질과 정주환경을 개선하는 중요한 도시설계수단이자 도시 활성화를 위한 촉매제로 보고, 하나의 통합된 관리대상으로서 영주시 도심지역의 장소적 가치를 공공건축과 공공공간을 통해 제고시키고자 한 계획이라 할 수 있다.

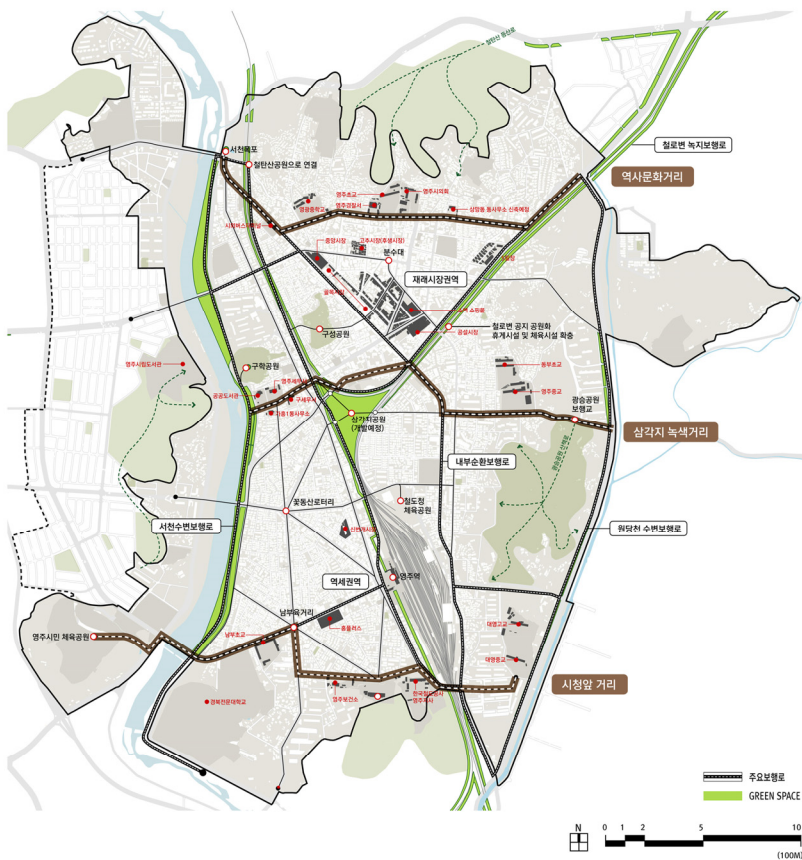
이를 위해 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 담당부서에서 개별적으로 추진하고 있는 공공건축물과 공공공간 사업들을 통합된 하나의 관리대상으로 인식하는 것에서부터 시작하였다. 기존의 공공건축, 공공공간 사업들을 독립된 단위시설사업이 아닌 주요한

지역의 자산이자 다양한 도시생활이 이루어지는 생활공간으로 간주하고, 각각의 사업을 연계하고 조정하여 지역 내에 사람들이 즐겨찾는 '장소'들을 만들어 나가고자 한 것이다. 다시 말해 영주시 공공건축·공공공간 마스터플랜은 도심지역에 위치한 공공건축과 공공공간들을 장기적으로 조성하고 관리해 나갈 수 있도록 도시의 비전과 관련 사업들에 대한 방향과 구체적인 실행수단을 제시한 계획이다.

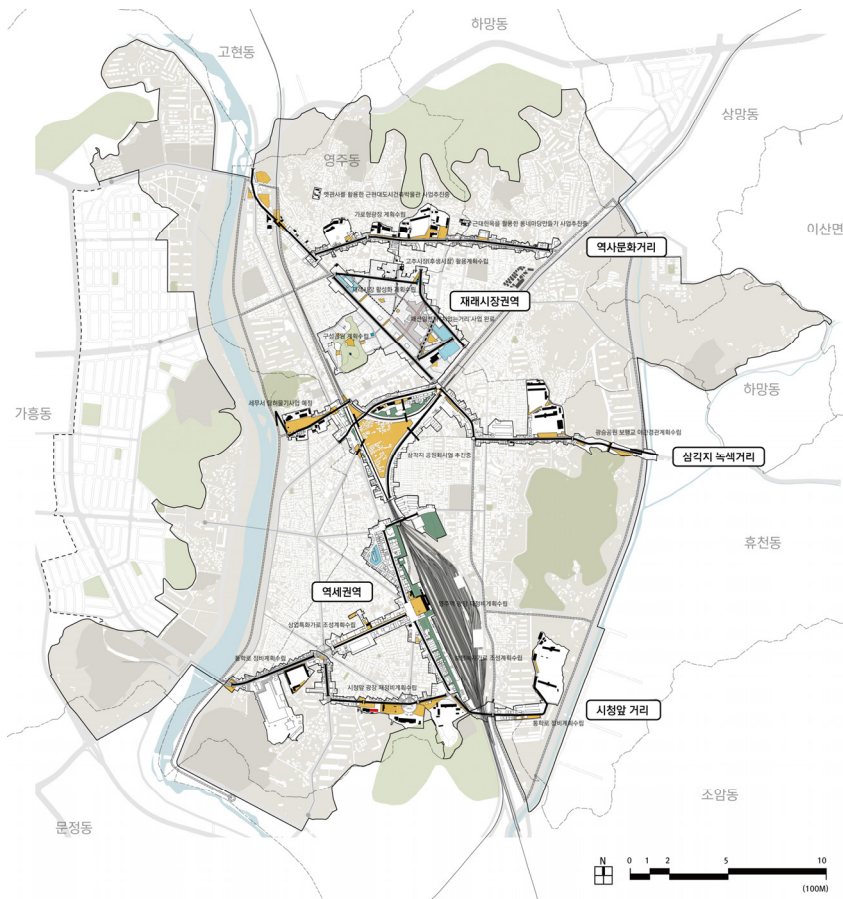
이러한 영주시의 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 다양한 역할을 수행한다. 첫째, 공공건축과 공공공간을 효율적으로 활용하기 위한 장소에 기반한 정책실행 수단으로서의 역할이다. 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 공공건축과 공공공간의 합리적인 공급과 운영방향을 종합적으로 결정하기 위한 전략계획으로서 작동한다. 즉, 도시의 장기적인 발전 방향에 따라 각각의 공공건축물이나 공공공간들을 어떻게 활용하고 도시맥락에 따라 상호 연계할 것인지를 제시함으로써 도시차원에서의 공간의 효율적인 활용과 관리를 유도하고 조정하는 것을 의미한다. 이는 나아가 새로운 사업을 기획하거나 중앙부처의 사업에 공모를 할 때도 영주시의 장기적인 공간정책 방향에 맞추어 지속적으로 도시를 관리할 수 있는 지표가 된다.

둘째, 사회경제적 변화를 반영한 공공자산으로서 공공건축과 공공공간의 지속적인 관리를 가능하게 하는 역할을 수행한다. 이는 시대변화에 따라 변화하는 도시상황과 수요를 반영하여 공공건축과 공공공간의 활용을 능동적으로 결정할 수 있도록 유도하는 것을 의미하며, 이를 통해 장소의 의미를 유지하면서 도시공간을 합리적으로 이용하고 지속적으로 관리하는 것이 가능해진다.

셋째, 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 도시기본계획의 보완적 계획으로 기능한다. 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 상위계획인 도시기본계획에서 제시하고 있는 중장기적인 도시발전방향을 반영하여 개별 공공건축 및 공공공간 사업의 방향을 제시함으로써 도시기본계획과 개별 사업 간의 간극을 메우는 역할을 할 뿐만 아니라, 일상적인 도시환경을 도시비전에 따라 일관되게 조성해 나갈 수 있도록 도움을 준다.



영주시 도심활성화 마스터플랜:면적 네트워크(출처 : 조준배 외(2009), p. 191~192)



영주시 도심활성화 마스터플랜:선적 네트워크(출처 : 조준배 외(2009), p. 191~192)

계획수립의 주안점 : 계획의 실행력에 중점을 둔 단계별 피드백과 소통

공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 계획대상 범위는 동지역을 포함하는 도심지역이다. 계획범위를 도심지역으로 설정한 이유는 영주시 인구의 64%가 도심지역인 동지역에 거주하고 있음에도 불구하고 도시쇠퇴 문제가 가장 심각하게 나타나고 있어 공공차원에서의 개입이 필요하기 때문이었다. 또 한편으로는 영주시 도심지역은 공공건축물과 공공공간을 비롯한 공공자산이 동지역을 중심으로 한 도심지역에 집중 분포되어 있어 기존에 이미 조성되어 있는 공공건축과 공공공간을 활용할 수 있는 잠재력이 크고 이용하는 사람들 또한 많아 한정된 예산으로도 장소 중심의 사업효과가 클 것으로 예측했기 때문이다. 나아가 도심지역의 활성화는 도시 전체로의 파급효과를 이끌어낼 수 있고, 이는 모든 시민들의 생활향상에 이바지할 것으로 기대했기 때문이다

□ 영주시 현황

인 구 : 115,083명 / 44,447세대 (2007년 기준)

면 적 : 668.5km² (경상북도 면적의 3.4%)

동서간 거리 : 30.7km, 남북간거리 : 41.5km

행정구역

1읍 : 풍기읍

9면 : 이산면, 평은면, 문수면, 장수면, 안정면, 봉현면, 순흥면, 단산면, 부석면

9동 : 상망동, 하망동, 영주1동, 영주2동, 휴천1동, 휴천2동, 휴천3동, 가흥1동, 가흥2동

교 통 : 중앙고속도로와 5번, 28번, 36번국도 통과, 중앙선과 경북선 철도가 교차



영주시 일반현황(출처 : 조준배 외(2008), 별책1, p. 6~7)

영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 도시 활성화를 위한 매개체로서 대표적인 공공자산인 공공건축과 공공공간을 어떻게 활용할 것인지에 대한 방향과 구체적 실행전략을 제시한다는 측면에서 우리나라에서는 처음 시도된 계획이다. 처음 수립하는 전략계획인 만큼 내용에 걸맞는 실효성 있는 계획내용을 도출하기 위해 계획수립과정에서도 새로운 실험들을 시도하였다. 무엇보다 점진적인 실행이 가능하도록 단계별로 계획하되 변화에 유연하게 대처하면서 새로운 계획들과 연계 통합될 수 있는 계획안을 도출하는 데 주력하였으며, 다양한 사업 간의 연계를 통해 실효성을 확보하기 위해 관련 사업과 계획에 관한 네트워크 지도를 작성하였다. 나아가 Bottom-up 방식의 세밀한 조사를 통해 시민들의 요구를 파악하고 지역의 장소적 특성이 충분히 반영될 수 있도록 노력하였다.

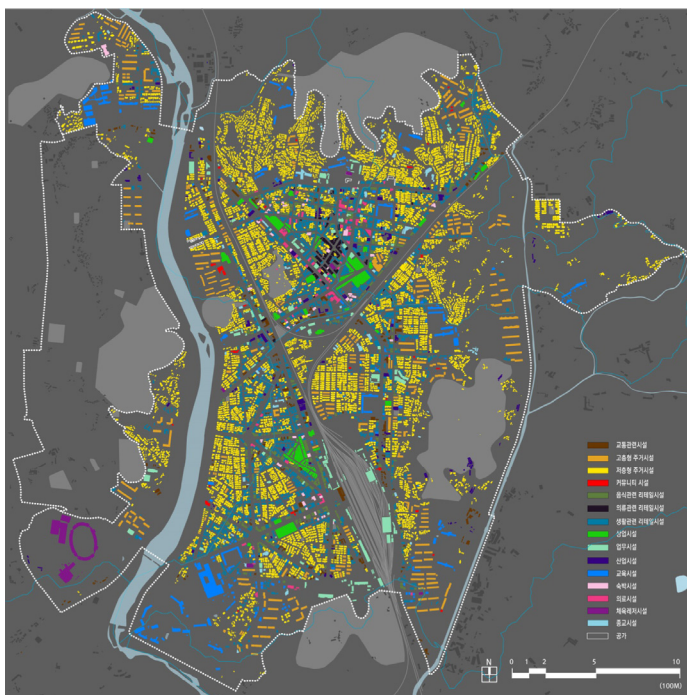
영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 사람과 장소를 잇고, 과거와 미래를 넘나들며 도시와 건축을 연결하는 계획이다. 이렇게 복합적인 계획의 실행력을 담보하기 위해 각 단계별로 필요한 분석요소와 계획요소를 도출하고 피드백을 통해 끊임없이 검증하면서 계획을 수립하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 빼놓을 수 없는 것은 영주시 관련 담당자 뿐만 아니라 다양한 분야의 전문가와의 긴밀한 협업과 영주시 시민의 의견을 수렴하기 위한 노력이다. 이러한 노력을 바탕으로 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜은 기존의 전략 계획과 차별성을 가진 결과물을 도출하였다.

계획을 수립한 절차는 사전준비단계, 계획단계, 실행계획단계, 우선추진프로젝트 선정 단계로 구분되며 각 단계별 특성을 다음과 같다.

사전준비단계는 도시 공간구조의 특성과 도심활성화의 매개체로서 공공건축의 활용 가능성을 모색하기 위해 관련 현황자료를 모으고 분석하는 단계이다. 이를 위해 먼저 통합마스터플랜의 계획 범위를 설정하고, 도시의 물리적인 공간구조 특성을 파악하기 위해 기초자료와 기반 시설을 포함한 공공자산에 대한 현황자료를 조사·분석하였다. 지역의 공공자산으로는 국공 유지, 공공건축 및 공공공간, 역사문화유산, 관광자원과 주요 광장과 가로체계 및 녹지체계 등을 포함하였다. 다음으로는 사회구조적 특성을 파악하기 위해 주요 상권, 지역주민의 활동환경, 커뮤니티 특성 등을 분석하여 공공 생활권을 구분하고, 생활권별 특성을 파악하여

각 생활권별 공간계획 및 세부실행계획 수립을 위한 기초 자료들을 수집하였다. 이 외에도 역사문화자원, 축제현황, 유흥지, 공가 등에 대한 현황을 조사하였을 뿐만 아니라, 개별 공공 건축물과 공공공간에 대한 시민들의 이용행태와 설문조사를 통한 시민들의 의견을 수렴하였다. 이러한 조사·분석을 통해 영주시 도심지역에 대한 문제점을 진단하고 활성화를 위한 잠재력과 활용 가능한 공공자산에 대한 밑그림을 마련하였다.

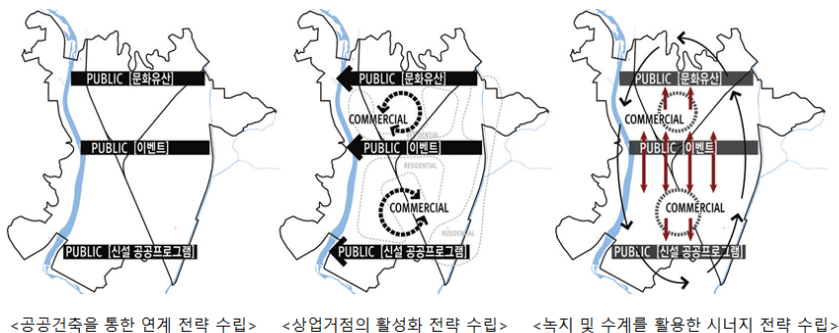
영주의 도심지역은 철로에 의해 생성시기가 서로 다른 3개의 생활권으로 뚜렷이 구분되며 각 생활권은 물리적으로나 기능적으로 독립적인 공간구조적 특성을 가지고 있다. 이러한 영주시의 독특한 도시구조를 반영하여 생활권 별로 특색 있는 공간환경과 생활의 중심이 되는 '장소'들을 마련하고자 하였다. 이와 더불어 서로 단절되어 있는 생활권 간에 소통할 수 있는 긴밀한 연계 구조를 구축하여 상호 시너지 효과를 유발함으로써 도심지역이 전체적으로 활성화될 수 있도록 유도하고자 하였다.



영주시 도심지역의 물리적 현황(출처 : 조준배 외(2009), p. 114)

계획단계는 사전조사단계에서 수집된 자료와 분석을 토대로 공간전략과 거점별 전략을 수립하고, 도심 활성화를 위한 장기적인 비전과 목적을 제시하는 단계이다. 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 수립을 위해 계획단계를 두 단계로 나누어 계획을 진행하였다. ‘계획단계-1’에서는 도심지역 전체에 대한 보다 큰 그림을 그리고자 하였다. 이를 위해 생활권별 특성화전략과 생활권간 연계전략을 모색하는 등 도심지역 전반의 공간구조를 재편할 수 있는 방안을 제시하였다. ‘계획단계-2’에서는 지역특성을 강화하는 동시에 생활의 중심인 장소로서 기능할 수 있는 공공, 문화, 상업 등의 주요 거점을 선정하고 이에 대한 추진전략을 제시하였다.

계획단계-1에서 제시한 영주시의 도심지역 활성화 전략은 3가지로 수렴된다. 첫 번째 전략은 공공건축이 집중 배치되어 있는 3개의 가로를 선적으로 연결하여 도심활성화 거점으로 삼는 물리적인 통합화 방안이다. 두 번째 전략은 구시가지와 신시가지에 각각 위치해 있는 재래시장권역과 역세권역과 주변지역의 공공프로그램을 연계하여 상권의 특성을 살리면서 활성화를 도모하는 방안이다. 세 번째 전략은 도심지역 내의 녹지공간과 및 수공간을 활용하여 도심지역 전체를 아우르는 녹색연계의 도시구조를 구축하는 방안이다. 이는 주요 공공 공간인 녹지를 도심지역 내 어디서든지 접근하고 이용할 수 있게 하여 일상생활의 풍요로움을 제공하는 동시에 공간구조적 연계를 통해 단절되어 있는 생활권 간의 연결을 강화하고 도심 활성화를 유도하여 종합적인 도심재생을 도모하고자 한 것이다.



계획단계-1에서 제시한 도심지역 활성화 전략(출처 : 조준배 외(2009), p. 124)

(1) 공공건축을 통한 연계 전략

공공건축의 물리적 연계를 통한 도심활성화 거점으로 “역사문화거리”, “삼각지 녹색거리”, “시청 앞 거리” 등 3개의 가로를 선정하였다. 공공건축이 집중되어 있는 3개의 가로에 장소적 특성을 부여하고 공공의 지원 프로그램을 마련하였다. 북쪽의 구도심에 위치한 “역사문화거리”는 근대문화유산을 활용한 문화교육의 거리로 계획하고, 도시 중앙에 자리한 “삼각지 녹색거리”는 삼각지 공원화사업과 연계하여 영주시의 새로운 중심 공공공간으로서 의미를 부여하고자 하였다. 주택지가 밀집해 있는 남쪽의 “시청 앞 거리”는 공공서비스 프로그램과 공공공간이 연계된 공공가로로 조성하여 방과 후 교육프로그램과 산책을 위한 반상업적(semi-commercial) 프로그램을 도입하였다.

(2) 상업거점의 활성화 전략

상업권역을 중심으로 도심지역을 활성화하기 위한 거점으로 “재래시장권역”과 “신영주 역세권역”을 선정하였다. “재래시장권역”은 차량 접근을 제한하고 쾌적한 쇼핑을 위한 보행중심의 상업가로로 계획하고, “신영주 역세권역”은 보행가로를 확장하고 녹지공간과 연계하는 방안을 제시하였다. 나아가 개별 상권 주변지역의 특성을 고려한 지원프로그램을 마련하여 도심활성화의 시너지를 도모하고자 하였다. “재래시장권역”은 주변에 집적해 있는 근대 문화 유산을 활용하여 상업과 문화가 접목된 프로그램을 개발하고 중앙시장 건물에 홍보 및 판매 유통 프로그램을 마련하는 방안을 제시하였다. “신영주 역세권역”은 인근의 대학과 신역사, 시청과의 연결을 강화하기 위해 주변의 녹지공간을 적극적으로 활용하는 한편 가능한 지역의 보도를 확폭하여 상업행위 가로 권역(zone)을 구획하는 등의 대안을 제시하였다.

(3) 녹지 및 수계를 활용한 시너지 전략

앞서 언급한 가로거점과 상업거점 이외에도 단절된 도심지역 내 생활권들을 연계하기 위해 추가적인 도심활성화 거점 2곳을 제안하였다. 이는 3개의 가로거점과 2개의 상업거점을 중심으로 주요한 녹지공간들을 연계하는 것으로, 도심지역을 아우르는 녹색 연계구조를 완성하여 녹색도시를 구현하고 시민들에게 다양한 공공공간을 제공함으로써 삶의 질을 높이기 위한 것이다. 2개의 거점은 하천 수변녹지인 원당천과 서천 부근의 아파트 완충녹지, 그리고 철로변의 경계녹지를 공원화하는 것이다.

계획단계-2에서는 도심활성화의 촉매제로 작동할 수 있는 주요 거점을 선정하고 각 거점별 전략을 제시하였다. 무엇보다 공공과 민간 부문의 협업을 유도 할 수 있도록 공공기능과 상업시설들을 중심으로 하여 전략적 거점을 설정하고, 거점별 특성을 규정하여 개별 거점마다 장소, 공간, 경관, 주요 프로그램 등에 걸친 다양한 차별화 전략을 모색하였다.

실행계획단계는 앞 단계에서 수립한 각 거점별 전략의 실질적이고 구체적인 구현방안을 모색하는 단계로서 장소·컨텐츠·공간에 대한 세부전략을 수립하고 중요 거점사업을 선정하는 단계이다. 중요 거점사업의 물리적 계획 및 프로그램은 무엇보다 실행가능성을 우선적으로 고려하여 구성하였다. 나아가 영주시에서 진행 중인 관련 사업 등에 대한 확인 등을 통해 진행사업과 예정사업들을 연계·통합함으로써 효율적인 재정운용 및 관리방안을 제시하고, 정책 및 법제도적 지원수단을 검토하여 사업의 실행력을 높이하고자 하였다.

우선추진프로젝트단계는 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에 따른 사업 중 시에서 우선적으로 시행해야 하는 사업을 선정하는 단계이다. 사업의 실행력을 높이기 위해서는 무엇보다 관련 사업들을 적극적으로 연계할 수 있는 계획을 수립하여야 하며 우선 추진사업은 거점으로서의 기능이 선행되어야 하는 사업 또는 파급효과가 높은 사업을 대상으로 선정하였다. 나아가 시급한 실행을 요하거나 지역의 현실적인 여건을 고려하여 실현 가능성이 높은 부분에 대해서도 고려를 하였다. 영주시는 14개의 거점사업을 선정하고 그 중 5개 사업을 우선추진사업으로 선정하였다.

영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에 따른 거점사업 및 우선추진사업

거점 사업	통합화 전략 (integration strategy)	프로젝트 전술 (action tactics)	사업의 전략 (action strategy)
① 근대 철도청 관사를 재활용한 근·현대 도시 건축박물관 건립 제안*	문화·역사 구역(sector)과 연계를 통한 근·현대 도시건축박물관	근대건축물 재활용을 통한 도시건축박물관 건립사업	기존사업(거점확전형 주거 환경개선 시범사업)과 연계
② 고추시장 거리 개선과 체험관 조성	과거와 현재, 미래의 시공적 통합을 위한 기능 재활성화	기존장소의 리노베이션, 전환(conversion)을 통한 고추박물관 및 체험관 조성(가로형 박물관 조성)	쇠퇴한 재래시장의 기능 재편을 위한 중소기업청의 재래시장 재개발사업, 문화관광부의 특화가로 조성사업과 연계
③ 구교육청 유류시설 및 주민자치센터 이전지 활용방안*	공공건축물 연계를 통한 공공성 확보	유류시설 재사용	평생학습도시 조성 사업 (2006.12)
④ 구임무소 유류건물 재활용 방안	미래수요에 대응한 비축용지 확보	다변화된 미래 수요에 대응 하기 위해 소공원으로 활용	학교 및 공공기관 소공원화 사업
⑤ 시민회관 입면 리노베이션*	지역성을 대표할 수 있는 공공문화시설의 이미지 향상	권위적 이미지에서 벗어난 입면 리노베이션 계획	시민회관 리노베이션 사업 (2008)
⑥ 시립도서관의 적정 프로그램으로의 변용	적정 프로그램의 대체를 통한 이용률 향상 방안	주변 테마공원과의 연계를 고려한 적정프로그램 제안, 새로운 프로그램에 적합한 내부 리노베이션	마당놀이 테마 공연장 건립 사업과의 연계 (2007~2009)
⑦ 세무서, 도서관의 부처 간 통합 시설이용*	문화·역사 구역(sector)과 연계를 통한 문화 프로그램의 삽입	도서관 리노베이션	개별 부처간 협의를 통한 공공영역 통합 계획 유도, 도심소공원사업
⑧ 중앙공원 복합주민시설 조성계획*	문화·체육·집회가 가능한 복합지역시설 조성	중앙공원 조성과 복합문화공간과 신축	도심공원화사업 및 지속적인 불법주·이전사업
⑨ 노후 시외버스터미널 개선을 위한 청소년 문화시설 복합화	이질적 기능의 융합에 의한 계층융합형 커뮤니티 거점 확보	기존시설의 확장 및 리노베이션	부도심개발을 통한 복합 기능형 터미널 건설 사업 (2008~2015)을 리노베이션 사업으로 변경 제안
⑩ 학교 앞 커뮤니티 공간 계획	지역주민을 위한 커뮤니티 공간 제안	기존 노후건물 재활용	담장하물기 사업과 연계
⑪ 이전시설을 활용한 오픈스페이스 확보 (휴천3동 동사무소)	열린 광장 조성으로 지역 주민의 생활문화공간 조성	이전적지를 활용한 개방된 공간 확보	학교 및 공공기관 소공원화 사업
⑫ 영주역사 전면광장 공공성 확보방안	대규모 집회, 여가생활 공간으로의 재활용	전면 광장 정비	공공시설 디자인 시범사업 (국토해양부),
⑬ 남부초등학교 복합문화공간 조성계획	서천 외부문화공간과 연계된 문화거점 활용	이용율이 감소한 초등학교 시설의 용도전환	문화로 아름답고 행복한 학교만들기 사업 (문화체육관광부),
⑭ 영주시청사 리노베이션을 통한 공공성 확보방안	공공공간 확보 및 휴천공원과 연계	시청광장의 공원화, 휴천공원과 연계, 주차장 확보	영주시청 리노베이션과 중축 계획과 연계

* 우선추진사업

계획실행에 따른 사업추진 성과 : 비전을 향한 점진적 사업추진 및 총괄조정

영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에 따른 도심지의 비전을 가시화하고 사업의 실행력을 향상시키기 위해서는 계획 취지 맞게 주도적으로 사업을 추진하고 다른 부서에서 진행되는 관련 사업들을 통합·조정할 수 있는 총괄조직의 설립과 운영이 필수적이었다. 영주시는 공공건축·공공공간 통합마스터플랜을 총괄하면서 이에 따른 사업을 지속적으로 추진하기 위해 2010년 ‘영주시 디자인관리단’을 설립하였으며, 해당 공무원과 전문가가 협력적으로 일할 수 있는 관리체계를 구축하였다.

2010년부터 2014년 현재까지 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 거점과 관련하여 추진된 사업들은 총 34개에 달한다. 이 사업들 중에는 계획이 완성되기 전 2007년부터 이미 영주시에서 시작하여 진행 중인 사업들도 포함되어 있다.

2014년 현재까지의 사업추진 현황

구분	사업명(사업추진년도)	사업유형/담당부서	진행상황
역사문화의 거리 (5개 사업)	영주초등학교 담장허물기 사업(2007)	담당부서 추진사업 / 도시디자인과	사업종료
	청소년 문화의집 조성사업(2008)	담당부서 추진사업 / 인재양성과	사업종료
	상망동 주민자치센터 조성사업(2011)	담당부서 추진사업 / 회계과	사업종료
	영주동 주민자치센터 및 문화공간 리모델링 사업 (2014)	담당부서 추진사업 / 회계과	진행중
	청소년을 위한 문화공간 조성사업(2014)	기획전략 사업 / 도시디자인과	진행중
역사문화거리권역 관련 사업 (11개 사업)	관사골 주거환경개선사업	담당부서 추진사업 / 건축지적과	사업종료
	관사골 거점형 주거환경개선사업	담당부서 추진사업 / 건축지적과	사업중단
	영주시 건축도사박물관 조성사업(2007)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업중단
	어울마당 조성사업	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	관사골 경로당 디자인시범사업	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	신사골 통불 벽화사업(2010, 2013, 총2회)	담당부서 추진사업 / 새마을봉사과	사업종료

	향토음식체험관 요선재(2009-2012)	담당부서 추진사업 / 농촌기술센터	사업종료
	참사랑주민센터(2011-2012)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	주택가 골목길 벽화사업(2014)	담당부서 추진사업 / 주민생활지원과	사업종료
	도시소공원 조성사업(2011-2012)	담당부서 추진사업 / 도시디자인과	사업종료
	신사골 주거환경개선사업(2007-2014)	담당부서 추진사업 / 건축지적과	사업종료
삼각지 녹색거리 (9개 사업)	시민회관 입면 리모델링 사업(2008)	우선추진 사업 / 문화예술과	사업종료
	도립도서관 담장하물기 사업(2009)	담당부서 추진사업 / 도시디자인과	사업종료
	삼각지 공공공간 조성사업(2009-2014)	기획전략 사업 / 도시디자인과	진행중
	장애인종합복지관 및 체육관 조성사업(2012)	기획전략 사업 / 사회복지과	진행중
	노인종합복지관(2013)	기획전략 사업 / 주민생활지원과	진행중
	까치홀	담당부서 추진사업 / 문화예술과	사업종료
	어린이 청소년도서관	담당부서 추진사업 / 인재양성과	진행중
	바이크 탐방로	담당부서 추진사업 / 치수방재과	진행중
	자전거 공원 조성사업(2013)	담당부서 추진사업 / 도시디자인과	진행중
재래시장 거점 관련 사업 (9개 사업)	영주 후생시장 현황조사 및 개발 기획안 연구(2011)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	근대한옥 복원 및 소방도로 확보사업(2012)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	국토부 U-city 시범사업_후생시장 U 화재예방 및 마을만들기 사업(2012)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	경상북도 공공디자인 시범사업 신청 및 선정_재생센터 및 가로환경개선 사업(2012)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	영주시 도시재생을 위한 기초조사 연구용역(2013)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	영주시 도시재생 전략계획 구상 및 지역설정에 관한 연구용역(2013)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	영주시 도시재생 세부전략구상 연구용역(2014)	기획전략 사업 / 도시디자인과	사업종료
	도시재생 선도지역 선정(2014)	기획전략 사업 / 도시디자인과	진행중
	농촌중심지 활성화 사업 골작골(2014)	기획전략 사업 / 도시디자인과	진행중

영주시의 공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 가장 의미있는 성과는 단계적이면서 장기적인 비전과 도시의 발전방향을 설정함으로써 개별사업을 기획하는 단계에서 명확한 사업방향을 제시하면서 시가 처한 상황에 유연하게 대응할 수 있는 열린 계획으로서 역할을 한 것이라 할 수 있다. 이를 통해 도심활성화를 위한 다양한 사업들을 발굴할 수 있었고, 한정된 예산 안에서 공공의 자산을 보다 효율적으로 활용하여 지역의 자산가치를 회복하기 위한 첫걸음을 내디뎠다. 나아가 이러한 노력은 국토교통부의 ‘공공시설디자인 시범사업’과 ‘국토환경디자인 시범사업’의 추진으로 이어져 총 15개 사업에 대해 국비 562억원을 확보하는 성과를 이끌어내었다.

영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 실행은 사업을 주도하는 주체들의 역할 변화에 따라 3단계로 구분할 수 있다. 1단계인 2008년부터 2012년까지는 관이 주도하고 주민들의 참여를 유도한 시기이며, 2단계는 2013년 이후 사업을 실행함에 있어 주민들이 주도하고 행정이 지원하는 구도로 전환한 시기이다. 이는 2011년부터 기획연구를 통해 꾸준히 주민주도의 사업을 준비해 왔기에 가능한 것이었다. 3단계는 2단계와 시기적으로는 겹치나, 내용적으로 주민이 주도하여 통합마스터플랜과 같은 장기적 계획을 수립하고 이에 따른 개별사업을 실행하는 확장된 주민주도의 시기이다.

제1단계에서는 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에 따른 사업들을 관이 주도하고 주민 참여를 유도하였다. 이 때 3개 권역의 주거환경개선사업비로 390억원과 9개 중앙정부 및 도 시범사업비로 총 215억원을 확보하여 사업을 실행하였으며, 이런 다양한 사업을 통해 주민들이 행정을 신뢰하고 통합마스터플랜에 의한 사업추진에 대해 공감을 얻을 수 있었다.

제2단계로 구분되는 2013년부터 영주시는 그간의 경험을 바탕으로 주민이 주도하는 사업들을 시도하게 된다. 특히 영주시가 국토교통부의 ‘도시재생 선도지역 시범사업’에 선정된 것은 제1단계에 해당하는 기간동안 공공건축과 공공공간을 축대로 하여 지역 활성화가 가능하다는 것을 보여준 가시적인 성과에서 비롯되었다고 할 수 있다. 이는 공공건축 간의 연계를 넘어 그 다음으로 상업거점들을 연계하는 공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 단계적 추진과 일치한다. 이러한 도시재생 선도지역의 전략들은 영주 옛 역전의 상업지역을 축대로 구도심 전체를 활성화하는 것을 목표로 “역전(驛前)의 역전(逆轉), 영주시대”를 비전으로 하였다.

제3단계에서는 동지역에서 확장하여 농촌지역의 재생을 도모하기 시작하였으며, 그 첫걸음으로 주민주도-행정지원의 방식으로 읍면 및 자연농촌마을지역의 재생을 위한 통합마스터플랜을 수립하게 되었다. 대표적으로 풍기읍의 재생을 위한 통합마스터플랜을 꼽을 수 있다. 이 계획의 목적은 무분별한 소규모 개발로 인한 경관 훼손을 막고 농촌지역의 대표적 자산인 자연경관을 보존하는 데 있으며, 나아가 주민들의 복지·문화를 위한 공공서비스를 확충하고

소규모 영세농업인들의 농업경쟁력 강화를 위한 6차 산업도시로의 발전 전략을 수립하는 것이었다. 대부분의 농촌이 그렇듯 풍기읍도 주거와 공공서비스가 집적된 중심시가지와 농촌마을권역으로 구분되며, ‘풍기읍 마스터플랜’에서도 이러한 특성을 고려하여 중심시가지와 농촌마을로 구분하여 발전전략을 제시하였다. 풍기읍 중심시가지 계획은 다양한 공공사업들을 중심으로 한 공간 기반의 관리 방향을 주요내용으로 다루었으며, 농촌마을 계획은 전체 마을의 권역별 특성, 마을별 특성화 전략, 그리고 주민이 스스로 만들어가는 주민참여형 마을계획으로 구성 된다.

이러한 노력의 결과는 또다시 ‘농림축산식품부 농어촌 리모델링 시범사업(2013)’, ‘지역창의사업(풍기 수처리 경관사업, 2013)’, ‘창조적 마을만들기 사업’ 2개(풍기 금계권역과 부석 사그레이 마을, 2014) 등 중앙정부에서 시행하는 공모사업에 선정되는 성과로 이어졌다.

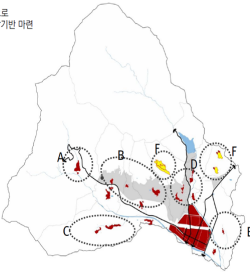
2단계 농촌지역의 사업추진 현황

사업명(사업추진년도)	담당부서	진행상황
영주시 풍기읍 도시공간 현황조사 연구(2012)	도시디자인과	사업종료
영주시 풍기읍 재생 및 활성화 방안 연구(2013)	도시디자인과	사업종료
주치골 농촌마을 리모델링사업(2013)	녹색환경과	사업종료
지역창의사업 수처리 무쇠달 마을 경관계획(2013)	도시디자인과	진행중
창조적 마을만들기 사업 마을단위 공동문화복지 사그레이 마을(2014)	도시디자인과	진행중
창조적 마을만들기 권역단위 시군청의 금계권역(2014)	도시디자인과	진행중

자연마을 '우'전략

'마을기입센터'과 '공유경제 네트워크'를 기반으로 마을 컨텐츠를 특성화하는 복합산업마을로 성장기반 마련

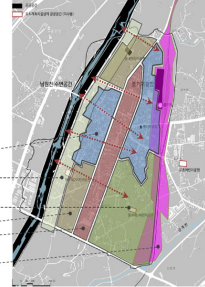
- A. 문화산업의 거점마을 PROMENADE CORE
· 최장거리(소복산자락길)/경 화방사가능길/백아크로폴리스
- B. 절로반 놀이마을 LEISURE VILLAGE
· 천장문화마을/마스터 글레저구와 연계, 특선부지 활용
- C. 마을주요시설을 형성하는 문화·체육·복지시설
· 소복산 경관조형 및 휴게숙박마을 (중장기 거주 프로그램)
- D. 역사문화재형 마을 HERITAGE VILLAGE
· 금산정개시/중기(전상개성터)마을 발달길 계획
- E. 자족형 마을
· 마을 경치유를 활용한 경관특화/소복중대프로그램 마련
- F. 마을주요 시설마을
· 마을주요 시설마을 조성사업



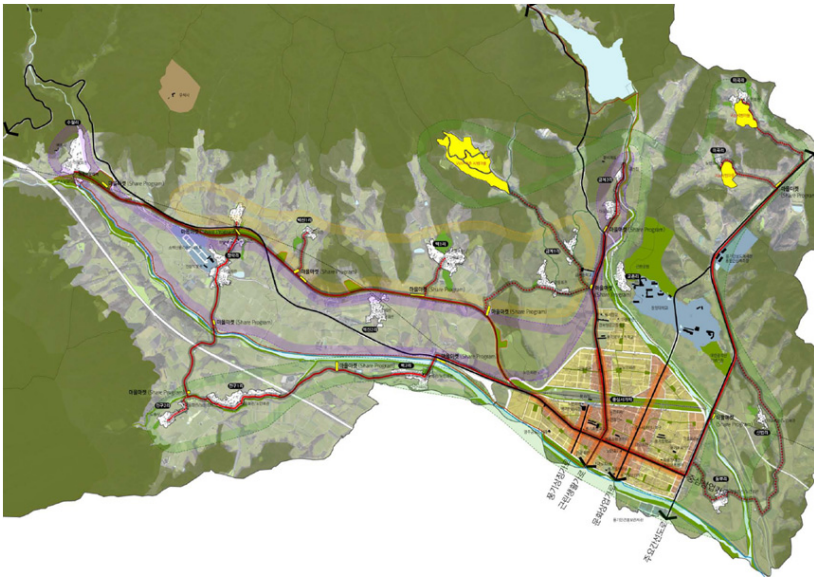
중심시가지 '우'전략

면역적 전략: 권역별 관리체계 수립

- 주거환경 집중관리지역: 공공공간 및 커뮤니티프로그램 집중
- 남한천변 미관지구: W=100M
- 1차-생산업, 상인들의 공간 및 체험프로그램 조성
- 2차-가을화해, 상인들의 마을 및 다차인 참여프로그램 조성
- 3차-민예관, 상인들의 판매 및 소비공간 확대
- 중앙의 불로한역: 건강문화마을/노년 마을 프로그램 조성



농촌지역 재생을 위한 공공건축·공공공간 통합마스터플랜(출처 : 영주시(2013), p. 75)



농촌지역 재생을 위한 공공건축·공공공간 통합마스터플랜(출처 : 영주시(2013), p. 131)

01 '역사문화 거리' 거점 관련 사업

개요

• 대상지 : 역사문화 거리 및 주변지역

• 배경

- 역사문화거리는 영주시의 구도심지역에 위치해 있으며, 상업지역과 주거지역이 밀집해 있고 관공서 및 학교 등의 공공시설이 집적해 있으나 산업구조의 변화와 인구노령화 등으로 극심한 도시쇠퇴에 직면
- 특히 1940년대부터 역전 시장으로서 가장 번성했던 후생시장과 관사골, 신사골, 향교골 등 철탄산 아래 형성된 오래된 주거지는 주거환경 개선이 시급한 상황

• 중요성

- 통합마스터플랜에 의해 공간통합관리의 가능성 제시
- 문화프로그램 및 시설 확충, 공공공간의 다양한 활용 가능성 모색

• 주요 사업

- 우선추진 사업(3개 사업) : 근현대 도시건축박물관 건립 사업, 청소년 문화의 집 조성사업, 상망동 주민자치센터 조성 사업
- 전략기획 사업(6개 사업) : 향토음식 체험관 조성사업, 주민 생활문화 복지지원센터 조성사업, 환지택지 조성사업, 관사골 경로당 디자인시범사업, 거위의 꿈 지역커뮤니티 센터
- 담당부서 추진사업(12개 사업) : 관사골, 향교골, 신사골 주거환경개선사업, 관사골 거점확산형 주거환경개선사업, 다문화센터, 담장 허물기(영광여중, 영광중, 영주초), 태양광 발전시설

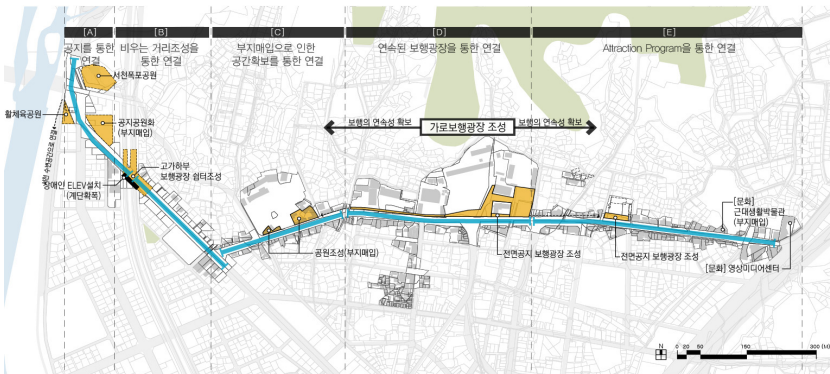
주요 사업 내용

• 역사문화거리에 면한 다양한 공공건축사업의 추진과 연속적인 가로광장의 조성

- 영주 청소년 문화의 집 조성사업(2008) : 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에서는 '역사 문화 거리'의 좁은 보행가로를 확장하여 일부 구간을 가로광장으로 조성할 것을 제안하였다. 구 교육청 이전지적을 활용한 '영주 청소년 문화의 집 조성사업'추진 시 이러한 가로광장에 대한 아이디어가 반영되었다. 영주 청소년 문화의 집은 기존의 초등학교 담장 허물기 사업 추진에 따라 확장된 보행가로를 연장하여 가로광장을 조성하였으며, 계획 시 건물의 배치를 최대한 후퇴시켜 가로광장 수준의 공간을 확보하였다. 현재 이 가로광장은 청소년을 위한 공간으로 사용되고 있다.
- 상망동 주민자치센터 조성사업 등 : 영주 청소년 문화의 집 사업과 비슷한 시기에 구 입암 사무소 이전지적을 활용한 '상망동 주민자치센터 조성사업'이 추진되었는데, 이때에도 역사문화거리 가로광장 조성의 기본방향이 반영되었다. 상망동 주민자치센터의 전면을 주차장으로 계획 하려던 기존 안을 수정하고 전면공간을 공원화하여 역사문화거리 가로광장 개념을 지속적으로 유지할 수 있었다. 이처럼 다양한 사업을 추진할 때 마스터플랜에 따른 역사문화거리의 역사성을 강화하고 가로광장을 조성하는 등의 기본방향을 지키기 위해 노력하고 있다. 수년 간 역사문화 거리의 공공건축과 공공공간과 관련된 사업이 진행되어 오면서 이러한 기본방향은 각 사업계획에 반영되어 왔다. 최근 경찰서 이전으로 생긴 유휴공간의 전면을 가로광장으로 조성할 예정(2014년 예정), 본 사업의 추진에 따라 통합마스터플랜에 따른 역사문화가로의 가로광장은 조만간 완성, 실현될 것으로 전망한다.

• 주거환경 개선 촉진을 위한 장소중심의 다양한 기획전략 거점사업 추진

- 관사골 주거환경 개선 : 기획전략 거점사업은 주거환경개선이나 마을활성화사업 추진 시 촉매가 될 수 있는 커뮤니티 및 문화·복지관련 프로그램과 시설을 기획하여 주거환경개선사업지구의 사업들을 장소중심으로 집중하기 위해 기획하고 추진하는 사업이다. 영주시 관사골은 일제시대 철도청 관사가 형성되어 철도와 관련한 역사적 장소성을 지닌 곳으로 기존에 '관사골 주거환경개선사업(2007)', '거점확산형 주거환경개선 사업(2007, 국토부, 사업중지)' 등이 시작되었으나 진행이 어려운 상황이었다. 이에 지역의 역사성을 강화하면서 주거환경개선 사업을 효과적으로 이끌어가기 위해 기획전략 거점사업을 기획하게 되었다. '근대 철도청 관사를 재활용한 근현대 도시건축박물관(2008)'과 '부용어울마당 지역커뮤니티센터(2010)' 조성 사업은 각각 국토부와 행안부의 시범사업에 선정되어 진행중에 있다.
- 신사골·향교골 주거환경 개선 : 향교골에서는 근대한옥을 재활용한 '향교골 향토음식 체험관 요선재 조성사업(2011, 농촌기술센터)'을 진행하였다. 이 사업과 연계하여 주민 생활 문화 복지지원에 위한 '참사랑 복지지원센터 조성사업(2011)'을 거점사업으로 추진하였다. 또한 주거환경개선사업을 지원하기 위해 상망동 동사무소를 다문화센터(2012, 회계과)로 리모델링하여 운영하고 있다. 그 외에도 원활한 주거환경개선사업을 추진을 위해 '한지를 위한 택지조성사업(2009)', '태양광 발전시설 조성사업', '학교 담장 허물기 사업' 등을 진행하였으며, 현재는 영주시 디자인 시범사업을 통해 '관사골 경로당 조성사업(2013)'을 추진 중에 있다.



마스터플랜 거점별 세부전략-역사문화거리의 공간 전략과 영역별 공간전략
(출처 : 조준배 외(2009), p. 136)

02 '삼각지 녹색거리' 거점 관련 사업

개요

• 대상지 : 삼각지 녹색거리

• 배경

- 삼각지 녹색거리 거점지역은 영주시 도심지역의 중앙에 위치해 있으며 중앙선과 경북선 철도에 의해 고립된 삼각형의 폐쇄된 공간 형성
- 철로로 인해 3개 생활권역으로 단절된 영주시 도심지역을 가로지르는 삼각지 녹색거리는 3개 권역을 연계할 수 있는 잠재력이 높아 서측의 서천 제방지역, 도립 도서관, 영주 세무서에서 동측의 원당천까지 연결되는 거리를 대상으로 거점사업을 추진

• 중요성

- 통합마스터플랜에 의해 공간통합관리의 가능성 제시
- 지역주민을 위한 커뮤니티 활동공간으로서 다양한 공원 조성

• 주요 사업

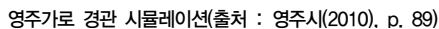
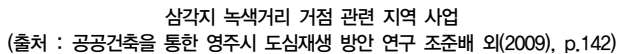
- '시민회관 입면 리모델링 사업(2008, 문화예술과)'
- '함께 연계하는 새롭게 열리는 역사의 통로 영주 시민공원 및 공공공간을 연계하는 사업 (2009, 국토부)'
- '노인종합복지관(2013, 주민생활지원과)', '장애인종합복지관 및 체육관 사업(2012, 사회복지과)'

주요 사업 내용

• 폐쇄된 지역의 재발견, 그리고 인접한 공공건축과의 장소 연계

- 영주시 도심지역은 철로에 의해 3개의 생활권역으로 단절되어 있다. 특히 삼각지공원은 도심지역 중앙에 자리하고 있으나 중앙선과 경북선 철도로 접근이 어려운 폐쇄된 공간으로 불법 주거지가 형성된 곳이다. '삼각지 녹색거리 거점지역'은 도심 중앙을 동서로 관통하는 가로로 서천과 원당천 그리고 삼각지 시민공원을 연계하는 주요한 보행산책로로 기획되었다. 여기에는 삼각지 공원을 포함하여 도립 도서관, 세무서와 서천의 제방지역 그리고 원당천까지의 사업들이 해당되며 우선추진 사업으로 선정된 서천과 연계해 북쪽에 위치한 시민회관까지 포함한다.
- 우선적으로 추진된 사업으로는 우선추진사업인 '시민회관 입면 리모델링 사업(2008, 문화 예술과)'을 들 수 있다. 원래는 입면 리모델링만을 별도로 발주하여 인테리어업체에서 계획을 제시 하였으나, 공공건축·공공공간 통합마스터플랜 수립과정에서 도시맥락적 중요성이 강조되면서 공공 건축가가 투입되었다. 이를 통해 전면광장과 서천까지의 연계성을 고려하여 입면계획을 재수정하게 되었다. 본 사업을 통해 도시맥락에 대한 고려없이 개별적으로 사업을 추진하는 방식의 문제점을 인지하게 되었고, 충분한 기획과 전문가의 초기참여에 대한 중요성이 대두되어 공공 건축의 관리체계를 개편하는 계기가 되었다.
- 다음으로는 중앙정부와 지방정부의 협조로 공공이 소유한 공공건축의 외부공간을 개방하여 지역 주민들의 생활공간으로 활용하게 된 사례가 있다. 서로 인접해 있는 도립 도서관과 세무서의 외부공간을 개방하고 연계한 사업인데, 도립 도서관은 '담장 허물기 사업(2008, 도시디자인과)'을 통해 담장을 허물고 세무서에서도 일부 공간을 개방하여 지역에 환원한 것이다. 이 사업을 계기로 인접한 삼각지 내 공간과 영주시민공원, 기타 공공공간을 연계하는 사업(2009, 함께

삼각지 녹색거리 거점사업과 관하여 현재 다양한 사업들이 동시에 진행되고 있다. '삼각지 공원사업'은 지구단위계획 공고와 보상 공고를 통해 실질적인 사업 추진을 앞두고 있으며, '장애인 종합복지관'은 실시설계까지 진행하였다. 그리고 '노인종합복지관'은 현재 현상공모 중에 있다. '노인종합복지관 사업(2013, 주민생활지원과)'과 '장애인종합복지관 및 체육관 사업(2012, 사회복지과)'은 초기에 이곳에 계획된 사업이 아니었으나 개별 부서에서 진행 중인 사업 중 도심지역 내 적절한 사업 부지를 찾기 못한 공공사업으로 녹색거리의 기본 방향에 부합한 사업을 삼각지 내로 통합·조정하여 추진하게 되었다. 나아가 '중앙선 복선화 사업(건설과)'을 추진하여 삼각지 내 접근여건이 변화되었으며, 서전을 통해 자전거로 소수 서원까지 이동할 수 있도록 삼각지 '바이크 탐방로 사업(치수방재과)'과 '자전거 공원조성 사업(2013, 도시디자인과)' 등의 사업이 진행 중이다.



2) 영주시의 공공건축 전담조직 디자인관리단

영주시에서 추진해온 공공건축사업이 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에 의한 기본방향을 유지하면서 실현될 수 있었던 데에는 무엇보다 공공건축을 관리하고 사업을 성공적으로 이끈 관리주체의 역할이 컸다. 2010년 설치된 영주시의 디자인관리단은 전문성이 높은 외부의 민간전문가를 적극적으로 활용하면서 영주시의 공공건축 관련 정책을 실현해 나가는 데 중추적인 역할을 수행해 온 전담조직이다. 2009년 단일사업의 관리주체로서 민간전문가를 활용한 공공건축가제도를 선행적으로 도입하면서 경험을 쌓았던 영주시는 본격적으로 공공건축 관련 정책의 실현과 지속적인 공공건축 관련 사업 수행을 위해 전담 조직을 설치하고 공공인 행정조직과 긴밀한 협조하에 전문가들이 그 역량을 발휘할 수 있는 디자인관리체계를 구축하여 운영해 오고 있다. 여기서는 영주시의 공공건축 전담조직인 디자인관리단의 주요 역할과 운영성과에 대해 소개하고자 한다.

디자인관리단 조직 배경 : 전문적이고 점진적인 사업시행을 통한 장소만들기의 구현

영주시 디자인관리단을 설립하기 전에 영주시는 공공건축 관련 사업에 민간전문가를 활용하는 실험단계를 거치게 되는데, 이는 2007년부터 지속된 건축도시공간연구소와 긴밀하게 협업한 결과라 할 수 있다. 건축도시공간연구소에서는 2007년 “공공건축의 가치향상을 위한 정책개발 및 추진전략”연구와 2008년 “장소가치 향상을 위한 공공건축 통합화 방안”에서 영주시를 시범대상지로 선정하여 3개 핵심축과 7개 거점 프로젝트를 주요 결과로 제시한 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜을 수립·제안하였다. 이 과정에서의 긴밀한 협업을 계기로 영주시에서는 2008년 “공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구”를 건축도시공간연구소에 위탁하게 된다. “공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구”는 선행 연구를 보다 심화하고 도시와 건축을 통합한 재생마스터플랜으로 구체적인 실행전략을 제시하는 데 중점을 두었는데, 디자인관리체계의 구축이 그 내용 중 하나였다. 공공건축 관련

사업의 지속적인 관리와 실효성 있는 성과 도출을 위해서는 무엇보다 기존에 각 담당부서에서 개별적으로 진행해왔던 공공사업들을 장소중심의 사업들로 통합관리하는 것이 중요하다는 판단하에 다양한 부서의 참여와 협력을 조정하는 총괄관리조직의 설립과 사업기획과 관리의 전문성을 담보하는 민간전문가의 활용방안을 제안하였다.

이러한 선행연구와 수차례에 걸친 논의의 결과로 영주시는 2009년 「건축기본법」에 근거해 전국 최초로 건축·도시 분야의 민간전문가를 위촉하게 된다. 처음 위촉된 2명의 민간 전문가는 ‘공공건축가’로서 영주시에서 진행하는 공공건축사업에 대해 자문하는 역할을 수행하였다. 이러한 실험을 통해 영주시 담당자와 전문가 모두 관련 사업들을 총괄조정하는 코디네이터와 전담조직의 필요성을 공감하게 되었고, 그 결과 2010년 시장의 지시 하에 공공디자인 분야 공공건축가 1명을 추가로 위촉하고 전담부서인 디자인관리단과 운영조직을 설치하게 되었다. 이를 통해 영주시는 시 전체를 아우르는 공공건축 관련 사업들의 총괄 조정을 담당하는 지역총괄형 민간전문가인 ‘영주시디자인관리단장’과 개별사업에 대한 기획과 관리를 담당하는 사업총괄형 민간전문가로서 ‘영주시공공건축가’의 2단계 체계를 마련하여 운영 중에 있다.

영주시 민간전문가 제도의 도입과정은 영주시와 건축도시공간연구소 간의 긴밀한 협업 사이에서 시행된 새로운 도전이자 실험이었다. 이 실험의 목적은 우선, 전문성을 강화하여 장소중심의 디자인 가치를 향상시키기 위한 것이다. 이를 위해 기획과 디자인의 품질을 향상시킬 수 있도록 공무원과 전문가가 함께하는 협력적 디자인관리체계를 마련하였으며, 효율적 사업추진을 위해 사업간의 통합과 조정을 할 수 있는 총괄조직을 마련하여 통합관리를 도모하고자 하였다. 두 번째의 목적은 사업의 지속가능성을 확보하고자 하는 것이었는데, 이를 위해 사용자의 적극적인 참여와 커뮤니티의 회복을 유도하기 위한 주민과 전문가, 행정간의 협의체계를 구축하였다. 마지막 목적은 중소도시의 특성을 반영한 지역의 활성화 방안을 점진적으로 실행해가는 것으로 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜을 발전 시켜 모두가 공감하는 도시의 비전과 목표 아래 지속적이고 장기적인 실행 수단을 마련해 나가기 위해 노력하였다.

영주시 디자인관리단의 운영체계 : 전문가집단과 행정지원부서의 이원적 체계

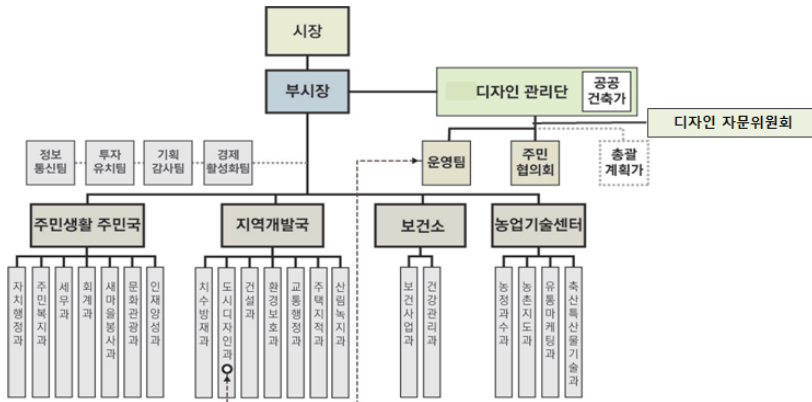
영주시 디자인관리단은 시장 직속으로 설치된 조직으로, 여기에는 디자인관리단장과 도시, 건축, 공공디자인 등 전문분야별 공공건축가 3명이 시로부터 위촉되어 활동하고 있다. 한편 지역개발국 내 도시디자인과의 공공디자인계 공무원 3명이 실질적인 행정지원부서의 역할을 하여 전문가집단과 행정지원부서로 구성된 이원적인 조직운영 체계를 갖추고 있다. 영주시 디자인관리단은 중앙부처 시범사업의 총괄MP, 지역 NGO단체 그리고 사업단위별 주민협의체 등의 민간협력 조직과도 유기적인 관계를 유지하며 각각의 역할과 업무를 구분하여 긴밀한 협력체계를 유지하고 있다.

전국 최초로 도입된 영주시 민간전문가 제도는 법제도상으로 「건축기본법」에 근거한다. 그러나 제도시행 이후 민간전문가의 활용에 필요한 구체적인 사항들이 마련되어 있지 않아 영주시에서는 많은 시행착오를 거듭하면서 민간전문가의 역할과 운영과 관련한 사항들을 마련해 나갔다. 현재 영주시의 민간전문가인 디자인관리단장과 공공건축가에 대한 역할 및 운영 등에 관한 사항은 전국 최초로 수립한 지역건축디자인기준에 기반하고 있다.

‘디자인관리단장’은 시장직속 부서의 장으로 부시장급 권한이 부여되어 있으며 지역 전체를 총괄하고 각 부서의 사업들을 조정·통합하는 역할을 수행한다. 근무형태는 비상근으로 일주일에 2일간 업무를 수행하고 임기기간은 2년으로 연임이 가능하다. ‘공공건축가’는 상시자문위원으로서 개별 사업에 대한 자문 및 시범사업을 관리하는 것이 주된 업무이며 필요에 따라 담당공무원과 협의업무도 수행한다. 근무형태는 비상근으로 사업추진 현황에 따라 정해지며 임기기간은 1년이다. 2014년 현재 공공건축가 제3기가 활동하고 있다.

디자인관리단장은 연초에 개별 부서에서 추진하는 공공사업 중 장소중심의 시책을 구현하는 데 있어 중요한 사업들을 선정하고, 담당부서에 공문을 발송하여 디자인 관리 대상임을 알린다. 선정된 사업에 대해서는 기획부터 설계, 시공, 유지관리의 전 과정에 걸쳐 필요한 전문적 자문과 행정적 지원을 제공하고 진행과정을 모니터링한다. 민간영역에서 추진되는 사업에 대해서도 특정관리지역과 일정규모이상의 민간건축물의 경우 허가 전 단계에 제한적

이지만 디자인자문을 실시하고 있다. 공공건축가가 관리하는 사업은 연초에 관리대상으로 선정된 사업 중에서 전문분야에 해당하는 사업을 디자인관리단장과 협의하여 정하게 되며 사업담당자와 설계자, 시공자 등을 대상으로 자문하고 사업이 기획방향에 따라 추진될 수 있도록 총괄관리하는 업무를 수행한다.



상설 : 디자인 관리단장 1명
 디자인 자문위원회 15명(임명직 2, 위촉 13)
 운영 팀 : 도시디자인과 내 공공디자인계 3명
 재생TF팀 구성 인가(201207)

비상설 : 공공건축가(민간전문가) 3명
 주민협의회(현재 행안부 시범사업 7명)
 총괄계획가(현재 국토해양부, 행안부 시범사업 2명)

영주시 디자인관리단 조직도 (출처 : 영주시 제공)

영주시 디자인관리단의 역할 : 공공건축 디자인관리체계 정착을 위한 다양한 시도

영주시 디자인관리단의 운영과 디자인관리단장이나 공공건축가의 역할은 기본적으로 ‘영주시 경관 및 디자인 조례’에 명시된 바에 따른다. 그러나 공공건축사업과 관련된 일련의 새로운 시도와 마찬가지로 디자인관리단의 업무 역시 조례에 명시되어 있는 사항 이외의 업무를 수행해야 하는 경우가 종종 발생하고, 새로운 시도인 만큼 이를 정착시키기 위한 노력도 필요하다. 영주시 디자인관리단의 주요 역할과 그간 디자인관리단을 구축하고 정착시키기 위해 수행해온 사항들은 디자인 정책의 구현, 디자인관리체계 정착, 사업간 총괄조정,

디자인 자문 및 관리, 사업발굴 및 기획, 타 공공기관과의 협업, 교육 및 홍보 등으로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 영주시 디자인관리단은 시의 디자인 정책을 점진적으로 구현하고 공공건축의 디자인 관리체계를 정착시키기 위한 업무들을 수행한다. 디자인 정책과 관련해서는 경관기본계획과 공공디자인 관련 계획 수립을 포함하여 가흥동택지지구, 영주댐 및 주변 개발촉진지구 등 특정지역, 한문화테마파크 조성사업, 국립 백두대간 테라피단지 조성사업 등과 같은 대규모 시정사업 추진 시 시의 디자인 정책이 일관되게 반영될 수 있도록 자문을 수행한다. 기획부터 준공까지 모든 단계에 걸쳐 일관되게 사업을 총괄관리하는 디자인관리시스템을 정착시키기 위해서도 '영주시 건축디자인기준'을 전국 최초로 수립하는 등의 시도들을 끊임없이 해나가고 있다. 이러한 활동들은 지자체장이 바뀌어도 디자인 정책이 지속가능하게 구현되는 데 필수적이다. 처음 영주시 디자인관리단을 설치했던 지자체장이 현재는 새로운 지자체장으로 바뀌었지만 기획감사실과 기획조정실이 통합조정되면서 오히려 그 역할이 더욱 강화된 것이나 도시재생팀, 공공디자인과, 경관팀, 공공건축팀 등 다양한 부서들과 협업이 증가하는 것은 이러한 작은 실험들의 성공을 보여주는 성과라 할 수 있다.

둘째, 영주시 디자인관리단은 디자인 관련 사업들을 장소를 중심으로 연계하고 총괄·조정하는 코디네이터 역할을 수행한다. 즉, 개별부서에서 추진하는 사업을 발굴하거나 기획할 때 도시기본계획, 경관기본계획, 공공건축·공공공간 통합마스터플랜 등과의 정합성 그리고 사업의 중복성과 연계성 등을 검토하고 조정하는 역할을 한다. 대표적으로 풍기역을 중심으로 추진된 풍기역 선비객차 휴게실 사업, 급수탑 디자인 사업, 풍기역 문화광장 및 공원계획 사업, 상인화센터 사업 등 네 사업의 연계추진 사례를 들 수 있다. 이들 사업은 한 장소를 대상으로 하고 있지만 각 부서별로 사업이 분리·진행되어 풍기역의 통일된 장소성을 형성하는 데 어려움이 있었다. 장소를 중심으로 일관된 디자인 방향이 반영될 수 있도록 지속적인 협의와 자문을 통해 사업의 연계추진을 이끌어 낼 수 있었고 4개의 서로 다른 시설들이 서로 어울리면서 통일된 분위기를 연출할 수 있게 되었다. 이 사례는 영주시가 장소중심으로 사업들을 연계추진할 때의 시너지 효과를 체감하는 첫 계기가 되었다. 다른 사례로는 기획

단계에서 타 기관들의 협조를 통해 관련 사업들을 통합조정할 노력을 들 수 있다. 가흥토지
구획정리 사업 추진 시 한전주, 통신주, 유선주, 보안등 등 다양한 전주 관련 민관 주체들과
여러차례의 통합회의를 통해 사업지구를 위한 합리적이고 정리된 정주조성을 위한 기준을
마련하고자 시도하였다.



중앙부처(국토해양부, 보건복지부, 행안부), 공공기관, 영주시 등 여러 기관의 사업을 연계한 삼각지 녹색거리
관련 거점 사업(출처 : 영주시(2010), pp. 65~66의 자료를 영주시에서 일부 변경한 내부자료)

셋째, 영주시 디자인관리단에서 수행하는 가장 일상적이고 지속적인 활동은 디자인 관련
사업의 진행 과정별 디자인 자문이라 할 수 있다. 이는 사업총괄형 민간전문가의 주된 역할로
사업의 초기기획 의도가 준공할 때까지 일관적으로 유지되도록 조정하는 업무이다. 2010년
시장의 영주시 훈령 제209호에 의해 진행되었던 자문활동은 2013년 '경관 및 디자인 조례'가
제정⁸⁾되면서 지속적인 활동이 보장되었다. 공공건축가의 자문활동은 단순히 사업의 진행만을
돕는 것만은 아니며, 지자체장이나 행정부서, 또는 주민이나 용역사에 의해 사업의 의도가
변경되거나 훼손될 우려가 발생할 때 사업의 목적과 초기의도를 지켜내기 위한 중재자의

8) 2014년 12월 현재 「경관법」 개정에 따른 '경관 및 디자인 조례'의 세부사항 변경 진행 중이며, 새 시장의
부임에 따라 디자인관리단의 역할을 더 강화하기 위해 명칭을 "도시건축관리단"으로 개정 추진 중이다.

역할로서 중요성이 강조된다. 여기에는 사업추진 시 발생하는 예기치 않은 문제나 행정 공무원의 불안을 함께 해소하고, 불합리한 변경요구가 있을 경우에는 용역사를 보호하고 시를 설득하는 업무도 포함된다. 영주시 디자인관리단에서는 우수한 용역사를 선정하기 위해 적절한 발주방식을 제안하고 총괄MP 제도를 제안하는 등 사업추진 방법에 있어서도 다양한 대안을 제공하였는데, 이는 주로 디자인관리단장의 업무로 구분된다. 이와 관련한 디자인 관리단장의 자문횟수는 2011년 256건에서 2012년 487건으로 약 2배 증가⁹⁾했으며 디자인 자문은 영주시 공공건축 관리에서 빼놓을 수 없는 업무로 정착하였다.

넷째, 영주시 디자인관리단은 공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 실행을 위해 중앙부처의 공모사업을 발굴하고 사업을 지속적으로 유지·관리해 나가기 위해 노력하고 있다. 각 중앙부처별로 추진하는 공모사업을 실시간으로 모니터링하고, 공공건축·공공공간 통합 마스터플랜에서 제시한 거점사업들의 특성을 고려하여 적절한 공모사업을 물색하고 프로그램을 기획하여 제안한다. 디자인관리단은 매해 8~9천만원의 연구비를 활용해 다음 해에 추진 하고자 하는 사업의 기획연구를 시행하는 데, 이러한 준비과정은 시행착오를 미연에 방지하고 효율적으로 사업을 시행하는 데도 도움이 되지만, 중앙부처 공모사업의 선정가능성을 높이는 데도 많은 기여를 하였다. 응모한 사업이 선정되는 데 결정적인 역할을 했던 데에는 디자인 관리단의 사업관리역량도 크게 작용하였다. 순환근무제로 인해 오랜 기간 지속되는 공공 사업은 여러 명의 담당자에 의해 사업이 추진된다. 국토부의 삼각지 시범사업은 4년간 담당자가 4번 바뀌었는데, 이처럼 사업의 규모가 클 경우에는 특히 기획의도대로 사업을 관리하는 것이 어렵다. 디자인관리단을 통해 사업의 지속적인 관리가 용이하였고, 담당자가 바뀔 때에도 사업내용을 함께 공유함으로써 사업의 연속성과 일관성을 담보할 수 있었다.

다섯째, 영주시 디자인관리단은 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에 따른 거점사업들의 세부기획연구 또는 통합마스터플랜과 연계된 새로운 사업들에 대한 기획업무와 자문활동을 수행한다. 법제도적으로 300억 이상의 대규모 사업에 대해서만 타당성 검토 등 사전기획 업무에 해당하는 검토과정을 거치도록 규정되어 있다. 그러나 영주시와 같은 중소도시에서

9) 2013년에는 경제적인 상황으로 사업 건수가 감소하면서 총 309건의 자문을 수행하였다.

추진하는 사업은 300억 미만의 공공건축사업이 대부분을 차지하는데, 이러한 사업에 대해 초기에 사업방향과 내용을 섬세하게 기획하지 않을 경우 주변에 미치는 영향이나 지역 발전방향과는 무관하게 사업이 진행되어 많은 문제가 발생한다. 이를 미연에 방지하고 보다 체계적인 디자인관리를 도모하기 위해 디자인관리단에서는 기획업무 관련 자문을 수행한다.

여섯째, 영주시 디자인관리단은 지역 내에 있는 경찰서, 교육청, 세무서 등 타 공공기관의 협조요청에 응해 디자인 관련 자문을 시행한다. 많은 공공기관들이 도시 내 중요한 입지에 공공청사나 공공공간 등의 관련시설을 보유하고 있다. 이러한 시설들은 대표적인 공공자산이지만 섬처럼 폐쇄되어 있어 시민들이 그 혜택을 누릴 수 없는 경우가 많다. 열악한 중소 도시의 상황을 고려하면 이러한 공공자산은 도시발전과 시민들에게 보다 나은 환경을 제공할 수 있다는 측면에서 큰 잠재력을 갖는다. 최근 영주시에서 추진 중인 학교담장 허물기 사업은 이러한 배경하에 디자인관리단과 교육청이 함께 사업을 추진하였다. 나아가 경찰서 관련 사업에 대한 디자인 자문요청이나 경찰청 이전에 따른 디자인 자문 등을 통해 경찰청과도 협조가 이루어지기 시작했다.

일곱째, 관련 조례에 명시되어 있지는 않지만 공무원과 지역학교를 대상으로 한 교육과 디자인관리단의 업무성과에 대한 홍보활동은 영주시 디자인관리단의 중요한 역할 중 하나이다. 무엇보다 공무원에 대한 교육은 디자인관리단의 활동의 취지와 목적을 알리는 가장 기초가 되는 일이다. 이를 통해 공무원들이 디자인관리단과 어떤 일을 함께 할 수 있고 어떤 요구를 할 수 있으며 어떤 것을 지원해야 하는지를 인지하여 업무의 효율성을 높이는 데 큰 도움이 된다. 나아가 지역학교의 건축 및 공공디자인 관련 학생들에 대한 교육은 미래의 인재를 양성한다는 데 있어 의미가 있다. 특히 지역의 우수한 전문가가 부족한 현실에서 무엇보다 필요한 업무이다. 디자인관리단의 업무소개와 성과홍보 활동은 영주시민들의 자긍심을 높이는 계기도 되지만, 무엇보다 영주시가 실험적으로 도입하여 시행하고 있는 공공건축 디자인관리체계의 효과를 다른 지역에 알리고 확산시킴으로써 우리나라 공공건축의 질적 향상을 도모하기 위한 것이다.

영주시 디자인관리단 운영 성과 : 대내외적 인정을 통해 입증된 결과

2009년 영주시에서 공공사업에 민간전문가를 활용하기 시작한 이래 약 5년이 경과한 현 시점에서 디자인관리단의 운영성과를 종합적으로 정리하기는 어렵지만, 조금씩 나타나고 있는 변화는 분명히 있다. 무엇보다 디자인관리단장과 전문 분야별 공공건축가의 명확한 역할분담과 책임 있는 자문을 통해 공공건축사업의 체계적이고 일관성 있는 관리가 가능해졌으며, 사업추진 시 발생가능한 문제를 미연에 파악하고 사업의 효율성을 높일 수 있었다. 특히 관리가 필요한 사업들을 선별하고 사업성격에 따라 적절한 디자인관리방안을 마련하기 위해 다양한 시도와 노력을 기울였는데, 이를 통해 결과적으로 행정과 민간전문가 함께하는 협력적 관리체계를 구축하고 조기에 정착시킬 수 있었다.

영주시 디자인관리단에 위촉된 민간전문가의 운영은 앞서 언급한 바와 같이 「건축기본법」에 근거한다. 디자인관리단을 총괄하는 디자인관리단장의 주된 역할은 영주시 공공건축 및 디자인 관련 정책의 개발과 시행, 합리적인 디자인관리체계 구축을 위한 업무수행이라 할 수 있다. 전문분야별로 위촉된 공공건축가는 디자인관리단장의 지휘 아래 연초에 디자인 관리대상 사업으로 선정된 개별사업들을 기획단계부터 유지관리단계까지 총괄하여 관리하는 것이 주요 업무이다. 이를 위해 사업단계별로 디자인검토 자문을 수행하고, 관련 심의나 심사에 참여하거나 필요시 행정, 용역업체, 시민 등 관련 주체간의 의견을 조율하기도 한다. 더불어 가흥토지구획정리지구의 디자인가이드, 정자 및 심터에 대한 가이드 개발 등과 같이 디자인관리단에서 수행하는 정책업무를 보조하는 활동에도 참여한다.

영주시 공공건축가의 특징적인 활동으로 빼놓을 수 없는 것은 주민들이 일상생활에서 많이 접하는 소규모 공공건축물을 대상으로 한 디자인 시범사업의 수행이다. 영주시 공공건축 디자인 시범사업은 선도적 사례를 직접 만들어 나감으로써 공공건축물의 전반적인 품질을 향상시키기 위한 초석을 마련하는 데 일차적인 목적이 있었으며, 좋은 공공건축을 통해 주민들의 삶의 질이 변화할 수 있다는 것을 보여주는 데 이차적인 목적이 있었다. 첫 번째 공공건축 디자인 시범사업은 제1기 공공건축가를 주축으로 우수한 건축가의 투입과 행정적

지원이 뒷받침되었다는 점 이외에는 예산규모나 사업진행 측면에서 일반적인 공공건축사업과 같은 조건에서 추진되었다. 두 번째 시범사업은 제2기 공공건축가를 주축으로 지역건축가가 함께 참여하는 방식으로 진행되었으며 이를 통해 지역의 디자인 역량을 강화하고, 관련 주체간의 협의체계를 만들어 나가고자 하였다. 제1기 공공건축가로 활동한 인터커드건축사 사무소의 윤승현 소장이 설계한 조제 보건진료소는 제7회 한국농어촌건축대전(2012) 한국 농어촌공사사장상과 한국건축문화대상(2012) 국무총리상을 수상하는 성과를 이루어냈다. 공공건축가의 참여로 우수한 성과를 이루어낸 다른 예로는 풍기읍사무소를 들 수 있다. 풍기읍사무소는 풍기를 주민들의 숙원사업으로 사업추진 초기부터 많은 관심이 집중 되었으나, 전자입찰에 의한 최저가입찰방식으로 선정된 건축가의 설계안이 주민들을 만족 시키지 못하고 보완작업이 어렵게 되자 영주시 디자인관리단의 권유로 재설계를 결정하고 당사자 간의 합의와 시장의 인가를 이끌어내어 공공건축가인 디자인그룹오즈 건축사 사무소의 최재원 소장을 투입하게 되었다. 이렇게 우여곡절을 겪은 풍기읍사무소는 결과적으로 대한민국 공공디자인 대상(2012) 우수상과 한국농어촌건축대전(2013) 대상을 수상하는 영예를 안게 되었다.



공공건축가 디자인 시범사업으로 진행된 조제 보건진료소(©김재윤)



전자입찰로 선정된 건축가의 설계안을 포기하고, 수의계약으로 선정한
공공건축가에 의해 재설계된 풍기읍사무소(© 황규백)

이러한 노력의 효과는 이어지는 공공건축사업들에서도 나타나기 시작하였다. 공공건축 시범사업과 같은 방식으로 사업을 진행하고자 하는 요구가 증가하였는데, 특히 보건소의 보건진료소, 회계과 또는 건설과의 마을회관 또는 노인회관 등과 같이 일정한 예산과 반복적으로 조성되는 사업들이 대표적인 예라 할 수 있다. 디자인관리단에서는 이러한 요구에 대해 사업에 적합한 역량 있는 건축가를 추천하고, 디자인관리와 관련한 업무를 지원하였다. 이러한 지원을 통해 3년간 보건진료소 3건, 경로당 5건, 면사무소 리모델링 1건, 읍사무소 재설계 1건 등의 사업이 진행되었다.

영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜의 수립과 시행, 디자인관리단의 구축과 운영, 민간전문가 제도의 도입과 활용 등 공공건축의 품질을 높이기 위한 영주시의 노력들 중 특히 전문가와 함께하는 총괄조직의 운영은 사업의 실행력을 높이는 추진 동력으로 인식되어 중앙부처의 시범사업에의 응모효과를 높였을 뿐만 아니라 사업을 효율적으로 수행하는 데에도 큰 역할을 하였다. 지난 5년간 중앙부처와 도의 시범사업으로 총 15개 사업이 선정되고 총사업비 562억원을 확보하는 성과를 이루어낼 수 있었다.

영주시의 중앙부처 및 도 시범사업 선정 사업 목록(2008-2014)

사업년도	사업명	시범사업명	예산
2008	도시건축박물관	국토해양부 공공시설디자인 시범사업 (대상 수상)	6억원
2009	삼각지 마스터플랜	국토해양부 국토환경디자인 시범사업 (최우수상 수상)	2억원
2010	삼각지 사업	국토해양부 국토환경디자인 시범사업(지속사업)	139억원
2010	거위의 꿈	행정안전부 명품희망마을 시범사업	10억원
2011	참사랑센터 조성사업	행정안전부 생활형 지역공공디자인 시범사업	8억원
2012	U-기술적용을 통한 도심재생	국토해양부U-시범도시 지원사업 (최우수상 수상)	20억원
2012	후덕한 삶을 위한 공간환경 개선사업, 후생시장	경상북도 공공디자인 시범사업	7억원
2013	주치골	농림축산식품부 농어촌마을 리모델링 시범사업 (농촌지역 사업)	40억원
2013	문수면사무소 증축	국토교통부 공공건축물 그린리모델링 시범사업 (농촌지역 사업)	5억원
2013	수철리 경관계획	농림축산식품부 지역창의사업(농촌지역 사업)	40억원
2013	영주동비보이		
2014	역전을 역전하자	국토교통부 도시재생선도사업	200억원
2014	금계권역	농림축산식품부 창조적 마을 만들기사업 (농촌지역 사업)	25억원
2014	소철리권역		
2014	곱작골지구	농림축산식품부 농촌중심지 활성화사업	60억원

영주시 후생시장(厚生市場)은 1955년에 형성된 고추전문 도매시장으로 고추전 또는 고추시장이라고도 불리며 번성했던 1950년대 당시의 시장골목과 근대한옥상가의 원형이 잘 보전된 장소이다. 현재 경상북도 근대문화유산 목록화 및 조사보고서에 등록된 15개 건물을 포함해 43동의 근대한옥이 남아 있으며, 전국적으로도 보기 드문 옛 시장골목의 특색을 간직하고 있는 곳이다. 그러나 '생활이 넉넉해 지도록 돕는다'는 의미를 가지고 있는 후생시장은 1973년 영주역의 이전으로 시장으로서의 기능을 거의 상실하고 현재는 10개의 점포만이 그 명맥을 유지하고 있다.

영주시에서는 이처럼 역사적·장소적 가치가 높은 후생시장의 역사문화유산을 활용하면 구도심지역을 재생하는 데 원동력이 될 수 있을 것이라는 판단 하에, 2008년 우선추진사업 대상으로 선정하였다. 보존상태가 양호한 근대한옥상가와 시장골목이라는 물리적인 자산 이외에도 영주시 후생시장은 70년의 역사가 생생히 살아 있어 내용적으로도 구도심을 재생시킬 수 있는 잠재력이 높은 곳이다. 그러나 이러한 시의 생각과는 달리 주민들은 후생시장이 전면적으로 재개발되는 것을 원하였다. 1940에서 1950년대 사이에 지어진 목조건물은 노후화되어 화재위험에 노출되어 있고, 고추시장의 이전으로 실질적인 시장으로서 기능하지 못할 뿐만 아니라 주민들 대다수가 고령화하여 경제적인 활동이 거의 없었기 때문에 이 지역을 떠나고 싶어 하였다. 2010년 주민들은 시에 민원을 제기하고, 재개발 대책을 마련할 것을 요구하였으며 자체적으로 재개발 추진위원회를 조직하였다.

영주시는 후생시장에 대한 주민들과의 시각차이를 좁히고 문제를 해결하기 위해 2010년 후반 후생시장에 대한 기획연구를 시작하였다. 이는 무엇보다 후생시장 활성화를 위한 장기적이고 종합적인 비전과 전략을 마련하기 위한 것이었다. 나아가 후생시장 사업을 추진하기 위한 중앙부처 시범사업의 발굴, 구체적인 재원확보 방안 등을 포함하여 장기적인 계획의 실질적인 실행방안을 마련하기 위한 것이었다. 기획연구에서 제시한 후생시장 발전의 기본방향은 주거와 상업이 결합된 복합용도의 생활역사문화지역 형성이라 할 수 있으며, “나는 시장에 놀러 간대!”라는 슬로건 아래 실행가능한 사업들을 제안하였다.

후생시장에 대한 기획연구는 계획을 수립하는 과정상에서 주민들과 함께하지는 못했다. 후생시장의 주민들은 빠른 시일 내에 자신이 소유한 집이나 상가를 팔고 다른 지역으로 이주하기를 희망했고, 재개발사업이 불가능하다면 영주시에서 집이나 상가를 매입할 것을 요구하며 거의 매일 시장실을 찾아올 정도로 후생시장의 재생구상에 대해 강력한 반대의를 표명했기 때문이다. 이는 아직까지 영주시에서 풀어나가야 할 숙제로 남아 있지만, 최근 후생시장에 재생센터를 설립하고 주민과 함께 하기 위한 영주시의 다양한 노력들이 조금씩 성과를 얻어가고 있다.

영주시에서는 2012년 주민들과 협의를 통해 3억원의 시예산을 투입하여 우선적으로 소방도로 확보를 위한 도로변 근대han옥 보상 및 철거사업을 추진할 것을 약속하고, 근대han옥상가 중 2채는 철거하지 않고 복원하여 주민들을 위한 사랑방을 조성할 것을 제안했다. 나아가 주민들의 숙원이었던 화재에 대한 불안 해소를 위해 2012년 국토교통부의 U-city 시범사업에 응모하여 23억원의 사업비를 마련하였다. “U-후생시장”을 주제로 한 일련의 사업들로는 화재에 대비한 후생 U-소방 안전과 화재상황 알리기 서비스, 역사문화재생 프로그램으로 후생 옛거리 역사재현 서비스, 후생 U-Gallery 서비스, 후생 커뮤니티 만들기 지도 서비스, 후생 골목사랑방 서비스, U-후생마당 서비스 등이 있으며, 공모사업 선정 이후 주민협의회를 구성하여 사업을 추진 중이다.

한편 같은 해인 2012년 후생시장의 노후화된 시설물을 개선하고 주민들을 위한 보다 쾌적한 환경을 형성하기 위해 경상북도 공공디자인 시범사업에 응모하여 환경개선 사업비로 약 7억원의 예산을 마련할 수 있었다. 이를 통해 근대han옥 가로경관 복원사업, 주민 소광장 개선 및 공중화장실 조성 사업을 포함한 일련의 공공사업을 진행하였다. 이와 더불어 「도시재생특별법」 제정에 대비한 준비 사업으로 주민들과의 협력체계를 구축하기 위한 기반으로써 재생센터 설립을 제안하여 선정되기도 하였다. 이러한 일련의 노력은 2014년 국토교통부의 도시재생 선도지역 근린재생형 시범사업에 선정되는 쾌거를 이루어 내는 데 일조를 하였고, 이를 통해 마련한 총 200억원의 사업예산 중 후생시장 재생사업에는 약 78억원을 투입하기로 결정하였다.

후생시장의 도시재생은 3천만원이라는 적은 비용을 들여 진행한 기획연구가 씨앗이 되어 열매를 맺은 것이라 해도 과언이 아니다. 기획연구를 통해 지역의 발전목표를 정하고 필요한 사업을 선정해 놓았기 때문에 국토교통부의 U-City 시범사업과 도시재생 선도지역 시범사업, 경상북도 공공디자인 시범사업 등에 선정되어 약 108억원의 사업예산을 마련할 수 있었고, 사업들을 연계하여 추진함으로써 그 효과를 배가시킬 수 있었다. 후생시장 거점사업은 영주에서 추진하는 동지역 내 4개의 거점 중 가장 오랫동안 사업을 준비하고 진행해가고 있는 사업이라 할 수 있다. 2008년 영주시 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에서 계획된 거점사업의 기획의도는 2010년 후생시장 기획연구로 구체화 되었고, 2014년 도시재생 선도지역 시범사업에 선정됨으로써 실질적인 지역의 활성화 거점이 되었다.

한 사업에 대한 기획연구는 장기적인 비전을 제시하여 사업의 방향을 안내하며 사업의 실행력을 높이고 지속적인 관리와 관련 사업들 간의 연계추진을 가능하게 한다. 후생시장 거점사업의 성공적인 추진 결과 후생시장 주민들의 숙원이 조금씩 해결돼 나가고 있고, 무엇보다 주민과의 신뢰가 쌓이면서 지체재생의 희망이 보이기 시작하였다. 후생시장 기획연구 사례는 디자인관리단에서 목표로 했던 ‘충실한 기획이 일관된 도시 관리를 가능하게 한다는 것’을 보여주는 좋은 사례라 할 수 있다.

생태관찰원 사업개요

위 치 : 경북 영주시 순흥면 태장리 174-1외
 사업기간 : 2012~2014년
 사 업 비 : 40억원(국비 20억원, 도비 8억원, 시비 12억원)
 사업규모 : 연면적 1,212㎡(사무동 962㎡, 전시동 250㎡)
 사업내용 : 행정실, 야생동물치료실, 수장실, 홍보관 등

기후변화로 인해 생물종의 멸종이 가속화되고 2010년 나고야 의정서가 채택되면서 지역고유의 생태계와 종의 보존 및 복원에 대한 관심이 고조되는 가운데, 우리나라 소백산에서 서식하는 붉은 여우에 대한 종 보존의 필요성이 제기되었다. 이를 계기로 2011년 영주시와 국립공원관리공단은 멸종위기종 복원 연구협력을 위한 업무협약을 체결하고 생태관찰원 사업을 추진하게 되었다. 생태관찰원 사업은 영주시에서 '붉은여우 자연적응장 및 계류장'과 연계한 연구시설인 '멸종위기 야생동물 생태관찰원 및 학습장'을 조성하고 국립공원관리공단에서는 종복원 기술원을 운영하기로 한 사업이다. 나아가 본 사업은 생태탐방 연수원·소백산 자락길 등 북부권 유교관광지와 연결하여 특색 있는 생태환경 학습 체험장을 육성하여 지역경제를 활성화하고자 하는 목표의 일환으로도 진행되었다.

생태관찰원은 설계자가 선정되고 나서 설계를 진행하는 초기에 담당공무원이 영주시 디자인관리단에 자문을 요청하면서 디자인 검토가 시작되었다. 생태관찰원은 낮은 구릉으로 형성된 대상지의 자연적 여건으로 인해 산 안쪽에 붉은여우의 자연 적응장을 두고 산의 입구에 종복원연구소인 생태관찰원을 배치할 수밖에 없는 상황이었는데, 경사진 산의 도입부에 건축물을 어떻게 배치할 것인가가 가장 큰 난제였다. 방문객을 위한 넓은 주차장과 적응장으로 가는 동선을 확보하기 위해 처음 제시된 설계안은 대상부지의 절반에 해당되는 면적을 절토하고 옹벽을 조성하는 것이었다. 디자인관리단은 산의 훼손을 최소화하는 것을 가장 중요한 원칙으로 제시하였다. 이를 위한 구체적인 대안으로 주차대수를 줄이고 적응장으로 가는 길은 건물을 들어 올려서 그 하부를 이용하는 방안을 제시하여 건축면적을 초기안의 반으로 줄이고 자연훼손을 최소화 할 수 있었다. 또한 생태관찰원 건립 이후 추가적으로 홍보관과 연구실동에 대한 건립사업이 예정되어 있어, 각 건축물의 기능과 상호관계와 상호 관계를 고려한 개략적인 위치를 설정하고 배치계획에 반영될 수 있도록 유도하였다.

디자인관리단에서는 홍보관과 연구실동 건립사업을 추진할 때 이러한 상황을 담당 건축사와 협의하였고, 생태관찰원의 재료와 분위를 고려하도록 하여 각각 다른 시기에 다른 건축가가 계획하였지만 동일 대상지에 건립된 하나의 건축집합체로서 통일성과 조화를 이루도록 유도해 나갔다.

이러한 일련의 자문은 시장 이하 담당부서의 공무원, 생태관찰원 관계자, 건축사 등이 모인 3차례의 회의를 통해 논의되고 결정되었다. 제일 먼저 자연훼손을 최소화하자는 원칙에 대한 동의가 이루어졌고, 다음으로 주차대수는 최소화하되, 부족한 주차 수요를 충족하기 위해 단계적으로 부근에 주차장을 조성하기로 하여 디자인관리단에서 제시했던 사업방향이 모두 수용되었다. 이후 실시설계 과정과 현장에서도 지속적으로 자문이 진행되었으며 현재는 매장문화재 발굴조사가 진행 중이다.

이와 같이 사업주체인 공공기관, 행정공무원, 담당 건축사나 기술사, 디자인관리단이 함께 참여하는 협력적 디자인 관리시스템은 사업목표에 따른 디자인의 중요한 원칙을 설정하고, 이러한 원칙에 따라 사업이 일관되고 지속적으로 진행될 수 있도록 의견을 조율하는 것이 핵심이다. 일반적으로 디자인검토는 배치나 평면, 건축디자인에 대한 자문으로 오인되는데, 디자인관리단의 디자인검토는 협력적인 디자인관리의 일환으로 건축가가 우수한 설계안을 도출할 수 있도록 지원하는 것이다. 즉, 다양한 의견을 수렴하고 대안을 개발하면서 계획안을 조정해 나가는 데, 여기서 공공건축가의 역할은 무엇보다 사업의 원칙과 방향을 정하고, 정해진 방향으로 사업이 진행될 수 있도록 주체들 간의 의견을 조율하고 필요한 지원을 제공하는 것이다.



영주시 생태관찰원 조감도(출처 : 영주시제공, ©건축사사무소 라인)

3) 협력적 디자인·단계적 디자인관리

영주시의 공공건축사업들을 성공으로 이끌어 낸 주제로서 세 번째로 소개하고자 하는 것은 민·관·학의 협력적 디자인과 단계적 관리를 위한 영주시의 노력이다. 우수한 공공건축, 나아가 사람들이 즐겨 찾는 장소는 결국 얼마나 많은 사람들이 함께 노력해서 만들어나가고 지속가능한가가 그 성공을 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 영주시는 그 장소에 필요한 기능을 부여하기 위해 주민들과 수없는 대화를 통해 의견을 수렴하고, 이를 구현하기 위해 적절한 전문가를 선정하고, 상호 협의하면서 사업을 이끌어가는 데 주력해 왔고, 이러한 노력을 통해 주민들이 스스로 운영하고 관리하면서 즐기는 시설을 만들어낼 수 있었다.

다음에서는 영주 참사랑 주민복지센터의 조성과정을 사례로 적극적인 주민참여의 실 사례와, 이를 이끌어낸 영주시 내 여러 부서와 사업담당자, 그리고 공공건축가를 비롯한 디자인관리단의 노력이 만들어낸 진정한 민·관·학의 협력적 디자인관리에 대해 소개하고자 한다.



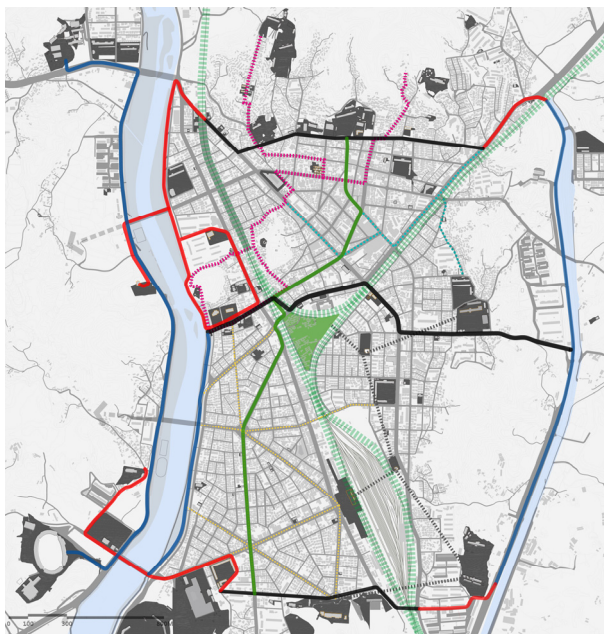
향교골 주민복지의 중심인 향토음식체험관과 영주시 참사랑 주민복지센터(출처 : 영주시 제공)

사전기획단계(2008~2009) : 전문집단과 함께 수립한 장소기반의 전략계획

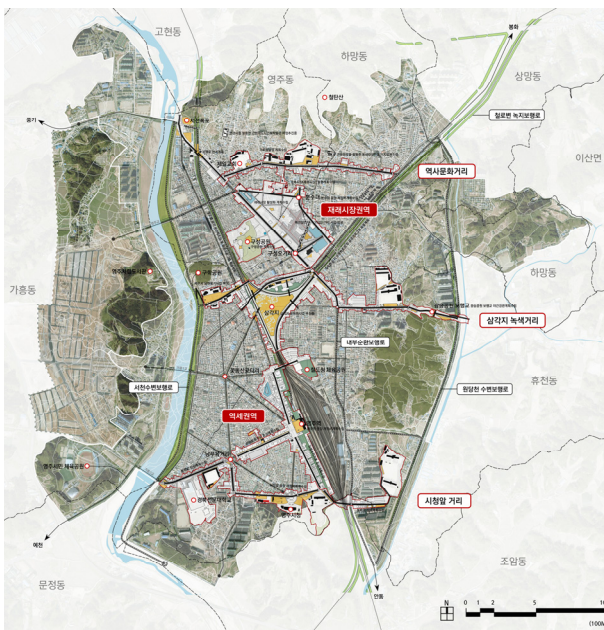
영주시는 인구 10만의 중소도시로, 우리나라 대부분의 중소도시가 겪고 있는 일반적인 도시쇠퇴의 문제에 직면해 있다. 이를 해결하기 위해 2008년부터 도심재생과 관련한 다양한 연구와 계획을 진행해왔는데, 특히 도심재생 수단으로서 공공건축과 공공공간의 가치에 대해 주목하고 있다.

공공서비스를 제공하는 공공건축은 지방중소도시에서는 도시생활의 구심점이자 지역의 중요한 자산으로서 대도시에 비해 활용 잠재력이 매우 크다. 시민들의 입장에서 공공건축은 도시생활에 필요한 다양한 서비스가 제공되는 일상생활과 복지의 중심이자 문화를 향유하고 다른 사람과 소통을 할 수 있는 만남의 장소이기도 하다. 또 한편으로는 공공건축은 그 지역을 대표하기도 하고 역사적인 의미를 부여하기도 하면서 한 장소의 정체성을 만들어 나가는 데 기여한다. 공공의 입장에서 공공건축을 활용한 사업은 공공이 이미 소유하고 있는 자산을 활용하는 것이기 때문에 신규사업에 비해 적은 예산이 들고, 중소도시처럼 한 지역에 다양한 공공건축이 밀집되어 있는 경우에는 상호 연계를 통한 시너지 효과를 도모할 수도 있다.

영주시는 이와 같은 공공건축의 가치에 주목하여 시에서 소유하고 있는 공공건축을 활용하여 도시에 활력을 부여하고 시가 직면해 있는 도시쇠퇴의 문제를 개선해 나가고자 하였다. 이러한 배경 하에 2008년 건축도시공간연구소에서 진행한 “장소의 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구”를 통해 영주시는 동지역에 조성된 공공건축의 다양한 활용 가능성을 모색한 공공건축·공공공간 통합마스터플랜을 수립하게 된다. 이는 공공건축을 중심으로 한 최초의 장소기반 계획으로서, 이 계획을 통해 영주시 도심지역 내 공공건축의 활용 잠재력을 발굴하고, 공공건축의 고유한 기능과 역할, 가치를 염두에 두면서 시민들이 향유할 수 있는 장소를 만들어 나가기 위한 다양한 전략들을 제안하였다. 특히 영주시 도심재생을 위한 중점사업으로 5대 거점사업을 제안하였는데, 이중 ‘역사문화가로 거점사업’은 경찰서, 의회 등의 공공건축이 중점적으로 몰려있는 구도심의 중심가로를 특화가로로 조성하여 주민들을 위한 문화공간을 제공함과 동시에 구도심의 활성화를 도모하기 위한 중점전략이다.



2008년 영주시 도심활성화 마스터플랜 (출처 : 조준배 외(2009), p. 193)



2009년 영주시 도심활성화 마스터플랜(출처 : 조준배 외(2009), p. 193)

2009년 영주시는 공공건축·공공공간 통합마스터플랜을 심화하고 구체적인 실행전략을 도출하기 위해 건축도시공간연구소와 함께 “공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구”를 진행하게 된다. 공공건축·공공공간 통합마스터플랜에서 제안했던 중점전략의 하나인 ‘역사 문화가로 거점사업’은 관사골에서 향교골까지 이어지는 가로에 접해 있는 경찰서, 시의회, 학교 등의 외부공간을 시민에게 개방하여 질 높은 공공공간을 만들고, 기존 공공건축의 기능을 재고하여 시민들이 향유할 수 있는 서비스를 확대하는 것이 일차적인 목표이다. 나아가 가로의 북쪽에 면한 주거지의 환경을 개선하고, 남쪽에 면해 있는 상업지구를 활성화 하여 궁극적으로는 구도심의 도시재생을 도모하기 위한 것이다. 역사문화 가로거점사업은 역사문화 가로에 면해 있는 공공건축을 활용하면서 역사적인 자원들을 연계하여 시민들을 위한 문화서비스를 확대하고자 한 장소전략이다. 특히 역사문화가로와 향교를 잇는 향교 가는길(명륜길)은 도시민의 일상적인 생활이 이루어지는 주요 생활가로로, 역사문화가로의 북쪽에 면한 주거지의 환경개선을 주도할 수 있는 중요한 장소로서 의미가 있었다. 이에 역사문화 가로거점사업의 실행수단으로 가로의 환경개선과 140년 된 한옥을 주민편의시설로 전환하는 사업의 기본방향을 제시하였으며, 이러한 구상이 ‘영주 참사랑 주민복지센터’의 출발점이 되었다.



역사문화가로의 다양한 거점사업과 유입프로그램(출처 : 조준배 외(2009), p. 133)

영주시는 건축도시공간연구소와 긴밀한 협업을 통해 도심재생을 위한 다양한 방안을 모색하고, 장소기반의 전략계획과 실행방안을 마련해 나갔다. 계획수립 과정에서 영주시는 주민과 관련 단체의 의견을 수렴하기 위한 다양한 노력을 기울였고, 건축도시공간연구소에서는 실행력 있는 전략계획 수립을 위해 다양한 분야의 전문가와 협업하였다. 이렇게 사전기획 단계에서부터 관련 주체들과 함께 고민하고 논의한 것이 계획의 실질적인 실행으로 이어지는 데 큰 기여를 하였다.

기획단계(2011.04. ~ 2011.08.) : 사업에 대한 비전 공유 및 협력적 의사결정체계 마련

2008년과 2009년에 걸친 영주시 도심재생에 대한 계획의 수립으로 향교가는길(명륜길)과 한옥을 활용하는 사업에 대한 기본방향이 정해진 후, 영주시 도시디자인과에서는 사업의 본격적인 실행을 위해 안전행정부의 “생활형 지역공공디자인 시범사업”에 공모하기로 결정하였다. 신사골과 향교골 지역에는 열악한 주거환경을 개선하기 위해 390억원 규모의 주변 환경개선사업 3건이 2007년부터 동시에 진행되고 있었는데, 도시디자인과에서는 대상지 주변 공공공간의 환경개선을 동시에 진행하는 것이 이들 사업의 효과를 높이고 지역의 공간 환경적 가치를 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다.

도시디자인과에서는 구체적인 공모안을 만들기 위해 수차례의 기획회의를 진행하였고, 사업대상지로 신사골과 향교골의 중심가로를 교차하는 길인 향교가는길(명륜길)을 선정하였다. 나아가 신사골과 향교골을 새롭게 연계하는 것을 목표로 가로환경 개선사업을 추진하면서 주민이 필요로 하는 프로그램을 운영하는 커뮤니티시설을 제안하기로 하였다. 특히 주민을 위한 커뮤니티시설과 관련해서는 2009년부터 영주시 농촌기술센터의 사업으로 추진 중인 ‘향토음식 체험관’ 옆의 근대한옥을 활용하는 안을 제시하였다. 향토음식 체험관은 140년 된 한옥을 리모델링하여 지역의 재생거점을 조성하는 영주시 자체사업으로, 도시디자인과에서는 이러한 기능들을 집적시키고 연계함으로써 지역의 공공서비스의 질을 높이고자 한 것이다.



안전행정부 “생활형 지역공공디자인 시범사업” 응모안의 신사골과 향교골 연계전략
(출처 : 영주시제공, ©플로어인더스트리얼디자인)

영주시 도시디자인과는 “매듭과 타래를 푸는 주인공의 소망 향교골 주민생활문화 복지지원 센터 조성사업”이라는 주제로 안전행정부의 “생활형 지역공공디자인 시범사업”에 응모하였고, 이러한 노력의 결과로 2011년 공모사업에 선정되어 사업을 본격적으로 실행할 수 있는 예산을 확보할 수 있었다.

시범사업을 위한 응모안은 제1기 공공건축가와 디자인관리단의 긴밀한 협업을 통해 진행 하였다. 특히 공공건축·공공공간 통합마스터플랜 수립에도 참여하고 향토음식체험관 리모델링 설계를 진행했던 플로어인더스트리얼디자인 대표인 김수희 소장의 지원이 큰 도움이 되었다. 당시 향토음식체험관 사업비가 부족한 상황에 직면해 있었는데, 커뮤니티시설 계획부지의 마당과 향토음식체험관의 마당을 공유하면서 함께 사용하는 방안을 제안하였고, 이는 예산을 통합하여 사용하는 것을 권장하는 안전행정부의 시범사업취지에 부합하는 것이었다. 결과적으로 이러한 초기의 고민을 통해 예산을 줄일 수 있었으며, 다양한 활동이 일어나는 흥미로운 공간을 만들 수 있는 계기가 되었다.

한편 부지와 사업에 대한 기본방향이 결정된 후 시범사업 응모를 준비와 더불어 영주시는 본격적으로 사업을 추진할 주체들을 모으고 사업의 구체적인 실행을 위한 협의를 시작하였다. 먼저 신사골과 향교골의 동장 및 통장, 대상지 내에 위치한 영주침례교회와 절인 안양원의

담당자를 만나 사업취지를 설명하고, 주민을 위한 공간이 마련되면 함께 할 수 있는 일을 찾아보자고 설득하여 모두의 동의를 구하였다. 나아가 사업을 추진하는 과정에서 함께 논의하고 주요 사항을 결정하는 의사결정 주체로서 실질적인 역할을 담당할 주체들을 모아 민간 합동의 의사결정체를 구성하였다. 지역의 NGO단체인 ‘이사모(이웃을 사랑하는 모임)’와도 사전협의를 통해 사업 후 시설의 운영과 관리를 담당하기로 합의하였다.

이러한 일련의 과정을 통해 시범사업에 선정됨으로써 영주시는 드디어 사업을 실행에 옮길 수 있는 기회를 얻게 되었다. 여기서 무엇보다 의미가 있는 것은 사업을 준비하는 과정에서부터 사업에 참여하는 주체들이 함께 했다는 것이다. 일반적으로 행정공무원 단독으로 준비하는 것과는 다르게 공무원이 주축이 되어 응모안을 구체화하는 전문가와 시설을 사용하고 운영할 주민들이 논의를 통해 합의를 도출하고 함께 사업을 준비한 것이다. 이는 영주시에서 사업을 추진하면서 조직한 최초의 민·관·학협의체로서도 의의가 높다.

그러나 시범사업에 선정된 이후 ‘영주시 참사랑 주민복지센터’ 사업은 난항을 겪게 된다. 응모 준비과정에서 사업대상지로 사용하기로 합의했던 토지주의 마음이 변하여 결국 보상이 결렬되었고, 커뮤니티시설 조성을 위한 다른 대상지를 찾아야 했다. 디자인관리단은 공공 건축가와 함께 당초의 예정부지 주변의 활용가능한 부지를 전부 검토하였고, 최종적으로 노인회관 건물과 향토음식체험관 마당의 공유가 가능한 노후화한 불량주택을 새로운 사업 부지로 선정하였다. 이와 더불어 공공건축가에게 바뀐 부지를 고려하여 새로운 세부 마스터 플랜과 설계기획연구를 의뢰하였다. 다행히 새로운 부지의 보상은 잘 진행이 되었고, 한옥이 밀집되어 있는 이 지역의 장소성을 강화하기 위해 한옥을 신축하기로 결정하였다.

세부 마스터플랜은 커뮤니티센터를 포함한 지역의 종합계획으로서 영주시 공공건축·공공 공간 통합마스터플랜의 기본방향 안에서 실행전략을 구체화하는 계획이다. 내용적으로는 커뮤니티센터를 동네재생의 거점으로 인식하고 서비스기능이 주변지역으로 확산될 수 있도록 구체적인 프로그램과 운영방식, 건축물의 배치 및 동선, 규모와 디자인 방향 등을 제안하였다.

한편 설계기획연구는 설계발주를 준비하고 설계관리를 위한 방향을 제시하기 위한 계획으로 설계진행 시 고려해야 하는 중점사항들을 포함한다. 영주시 참사랑 주민복지센터 설계



참사랑 주민복지센터의 기획연구 상의 배치도
(출처 : 영주시제공, ©플로어인스터리얼디자인)

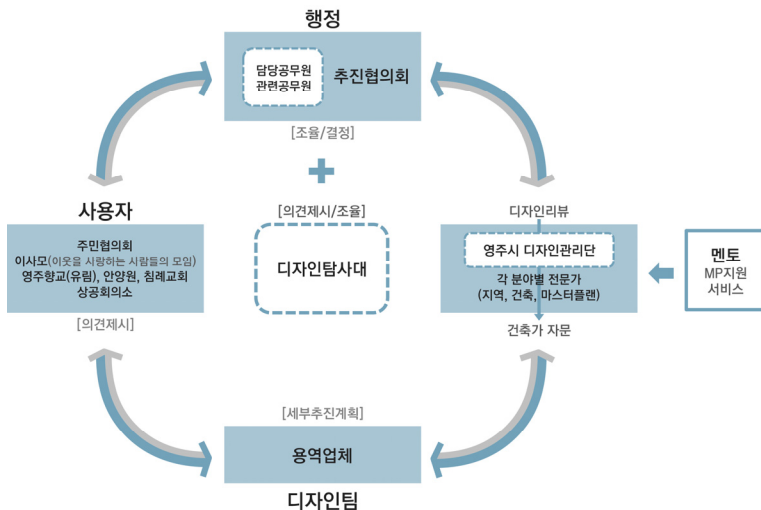
기획연구의 핵심은 향토음식체험관과 마당을 공유하고 노인회관과의 사이에는 공원을 계획 하도록 설계방향을 설정함으로써 세 개의 건축물을 건축군으로 묶어 면적인 거점으로서 지역 활성화의 역할을 할 수 있도록 하였다. 또한 건축물의 효율적인 유지관리에 대한 면도 고려하였는데, 대표적으로는 노인회관 옥상에 태양광을 설치하도록 하여 유지관리 비용을 최소화하고자 한 사항을 들 수 있다.

응모를 준비하는 과정에서 구성된 민·관·학의 참여주체들을 모아 영주시에서는 설계 기획연구가 진행되는 동안 사업추진을 위한 공식적인 협의체로서 ‘추진협의회’를 조직하였다. 추진협의회는 행정, 주민협의회, 디자인탐사단, 사업총괄계획가 등으로 구성된다. 3명의 도시디자인과 담당공무원은 행정주체로서 행정 및 예산지원, 설계발주 및 공사감리 등의 업무를 담당하였다. 디자인관리단장이 담당한 사업총괄계획가의 역할은 사업진행 과정에 각 주체의 의견을 조정하고 사업이 원래 기획된 의도대로 진행되는 것을 관리하고 지원하는 것이었다. 또한 사업총괄계획가를 지원하기 위한 멘토를 두었는데, 멘토는 사업총괄계획가와 행정을 지원하고 이끄는 역할로 사업의 조율과 조정에 필요한 전문적 자문을 제공하였다. 사용자 주민협의회는 이사모의 1인, 종교단체에서 각 1인과 주민대표 2인 등 총 5인으로

구성되었으며 필요한 프로그램을 제안하고 시설조성 후 운영 및 유지관리를 담당하였다. 디자인탐사단은 대학 디자인과 교수와 학생 등 총 3명으로 구성되었으며 디자인 관련 조사와 디자인 방향을 제시하는 역할을 수행하였다.

특히 커뮤니티시설의 프로그램을 구체화하는 과정에서 주민대표는 주민들이 필요로 하는 사항 등 지역의 수요를 직접 설문을 통해 파악하였고, 종교단체에서는 자원 가능한 봉사 활동과 동원 가능한 인원 등을 파악하여 제공하였고, 이사모는 주민협의회를 이끌어가는 실질적인 간사의 역할을 수행하였다.

이처럼 영주시 참사랑 주민복지센터 추진협의회는 각 그룹별로 명확한 역할을 규정하여 운영되었는데, 정기적인 회의를 통해 의견을 교환하고 사업을 구체화하였다. 매달 디자인 관리단장의 주제로 정기회의를 진행하였으며, 여기에는 행정, 디자인관리단, 주민협의회와 디자인탐사대가 모두 함께 모여 각각의 진행과정을 보고하고, 필요한 사안에 대한 의견을



영주시 참사랑 주민복지센터 추진협의회 구성도
(출처 : 영주시(2011))



주민협의회 정기회의 모습



행정, 사업총괄계획과, 멘토와의 회의 모습

교환하였다. 영주시 참사랑 주민복지센터 추진협의회의 정기회의는 건축물이 준공되기까지 총13회 개최되었다. 건축물 완공 이후 사용단계인 2014년부터는 주민과 이사회가 주최하는 정기회의를 한 달에 한 번씩 진행하고 있다.

설계단계(2011.08. ~ 2011.11.) : 공공건축가와 추진협의회와의 활약을 통한 어려움의 극복

영주시 참사랑 주민복지센터는 앞서 설명한 안전행정부의 응모 진행과정을 거치면서 실행방법을 구체화하였고, 시범사업의 틀 내에서 설계와 시공을 진행하였다. 건축규모와 설계기간을 고려하고, 그리고 무엇보다 우수한 설계안 도출을 위해서는 우수한 설계자의 선정이 중요하다는 판단하에 영주시 공공건축가 시범사업의 형태로 추진하기로 하고, 기본 설계와 실시설계 용역은 수의계약 방식으로 설계자를 선정하였다.

영주시 참사랑 주민복지센터 건축설계의 주안점은 주민복지센터, 향토음식체험관, 그리고 노인회관이 상호 연계하여 하나의 건물집합체로서 통일성 있고 사용하기 편리하게 조성하는 것이었다. 나아가 오래된 주거지의 특성을 강화하고 역사적인 장소성을 구현하는 것이었다. 이에 따라 건축물의 기본적인 외부형태는 한옥을 하여 향토음식체험관과 주변의 한옥과 조화를 이루도록 하였지만 내부공간은 사용하기에 편리하도록 현대적으로 계획하였다.

또한 향토음식체험관과는 마당을 공유하고, 노인회관의 담당을 허물고 공원 쪽으로 텃마루를 두어 공원, 노인회관, 주민복지센터가 상호 긴밀히 연결될 수 있도록 하였고, 주변 가로와 마당의 바닥은 같은 재료를 사용하여 통일성을 강조하였다. 한편 노인회관 옥상에 설치한 태양광을 이용해 에너지를 절약하는 한편, 외부에서 보이지 않도록 태양광 패널의 높이와 배치를 조절하여 주변경관에 미치는 영향에도 많은 신경을 썼다.

그러나 이러한 설계의 결과물이 도출되기까지는 많은 우여곡절이 있었다. 영주시 참사랑 주민복지센터의 설계과정은 해당 부지가 변경되고 최종적으로 결정된 부지가 당초 계획했던 면적에 비해 협소했던 이유로 여러 차례의 논의와 변경과정을 거쳤다. 사업기획 단계에서 추진협의회는 주민들의 요구를 반영하여 입식의 다목적 사랑방과 좌식의 교육공간을 계획했었는데, 부지의 면적이 줄면서 프로그램을 부득이하게 변경할 수밖에 없었다. 특히 교육과 관련한 시설축소가 불가피하였는데, 이로 인해 일자리 창출을 위해 계획했던 요리, 제빵, 집수리 등의 교육과정을 재고하고 새로운 프로그램을 도입하게 되었다. 결국 여러 가지 대안을 논의한 끝에 대상 부지와 인접한 공원부지를 활용하기로 결정을 하게 되었고, 공원과 사업부지를 통합하면서 시설용도를 공원 내 시설로 변경하여 설계를 진행하게 되었다. 이처럼 영주시 참사랑 주민복지센터는 물리적인 외부요인과 내용적인 변경요인으로 설계에 많은 시행착오를 겪었다. 사업대상 부지가 바뀌면서 처음 설계변경이 이루어졌고, 건축면적을 확보하는 과정에서 프로그램의 변경으로 여러 차례의 변경을 겪어야만 했으며, 마지막으로 도시계획 제도에 따른 법규내용을 반영하기 위한 변경이 이루어졌다.

설계과정에서 가장 어려웠던 부분은 무엇보다도 절대적인 설계기간의 부족이었다. 한편으로는 앞서 언급한 대내외적인 변경요인으로 설계기획연구에 많은 시간을 투자할 수밖에 없었고, 다른 한편으로는 중앙부처 시범사업의 틀 안에서 정해진 시간 내에 사업을 추진해야 해야 했기 때문에 결국 영주시 참사랑 주민복지센터는 20일이라는 짧은 시간 내에 기본 설계를 진행하게 되었다. 다행히 초기 사업응모과정과 설계기획연구를 진행한 공공건축가가 설계를 담당하게 됨에 따라 주민의 요구사항과 물리적인 제약조건을 반영하여 주어진 시간 내에 기본설계안을 완성할 수 있었다. 나아가 실시설계는 전통건축물 설계를 전문적으로 시행하는

예건축이 담당하게 되었는데, 이 과정에서도 기본설계를 수행한 공공건축가의 자문과 지원을 통해 사업의 기본방향을 이해하고 구현해 나가는 필요한 협조와 조정이 원활하게 이루어졌다.

많은 논의와 오랜 준비를 거쳤음에도 불구하고 영주시 참사랑 주민복지센터는 설계하는 과정이 순탄치 못하였다. 그럼에도 불구하고 우수한 설계안을 주어진 시간 내에 완성할 수 있었던 데에는 설계자이자 공공건축가로 업무를 수행한 공공건축가의 활약이 중요했다. 나아가 설계변경이 필요할 때마다 적극적으로 의견을 개진하고 중의를 모았던 주민협의회를 비롯한 추진협의회의 노력이 많은 기여를 했다고 할 수 있다.

시공단계(2011.10. ~ 2012.11.) : 연계사업 간 조율과 조정을 통한 장소만들기의 완성

영주시 참사랑 주민복지센터 사업은 향토음식체험관의 앞마당, 노인회관의 담장허물기와 태양광 패널 설치, 공원과 가로 등 여러 시설물의 사업이 복합적으로 연관되어 있는 사업이다. 영주시 참사랑 주민복지센터 사업의 시공관리는 관리 대상에 따라 크게 2개로 구분할 수 있다.

첫 번째 시공관리는 영주시 참사랑 주민복지센터사업 자체에 대한 발주와 관리이다. 안전 행정부의 시범사업으로 진행된 영주시 참사랑 주민복지센터사업은 시범사업의 특성상 예산을 사용해야 하는 기간이 엄격하게 정해져 있었다. 새로운 부지를 확보하고 기획내용을 변경하기 위해 이미 많은 시간이 소요되었기 때문에 기본설계를 단시간에 완료했음에도 불구하고 시공기간이 부족하였다. 영주시는 필요한 실시설계기간을 확보하고, 시공기간을 최소화하기 위해 일괄발주가 아닌 공종별 분리발주방식을 채택하였다. 이로써 현장의 관리감독을 담당하게 된 영주시 도시디자인과의 담당자는 실시설계를 하는 중에 기초공사와 한옥신축을 위한 목재가공 등의 공사를 각각 발주하고 동시에 진행시키면서 관리하게 되었다. 실시설계 완료 후에는 최저가입찰방식으로 건설사를 선정하였는데, 선정된 건설사의 부족한 한옥시공 경험을 보완하기 위해 대목수를 채용하여 공사를 진행하기도 하였다.

두 번째 시공관리는 하나의 장소를 만들기 위해 공사일정과 내용이 서로 다른 공사들의 내용과 진행일정을 조율하고 조정하는 업무이다. 영주시 참사랑 주민복지센터를 기획할 때 대상지 인근에서는 도시계획 공원 조성사업과 노인회관 담장허물기 및 주변 정리사업이 진행 중이었다. 각 사업에 대한 진행과정을 시장에게 보고하는 과정에서 통합마당의 접근성과 인지성을 높이기 위해 향토음식체험관 안마당을 확장하고 통합마당을 가리는 2층집을 철거하기로 결정하게 되었다. 이처럼 이미 공사가 진행중인 사업의 내용을 다른 사업을 기획하는 과정에서 변경한 경우는 극히 드물지만, 이는 동네재생을 향한 사업의 효과를 극대화하기 위한 영주시의 의지가 표명된 단적인 예라 할 수 있다.

한편 영주시 참사랑 주민센터 전면의 골목길 보상이 완료된 시점과 맞물려 통합마당의 시공이 시작되면서 서로 다른 사업으로 진행되긴 했지만 골목길과 통합마당을 동시에 동일한 재료로 시공할 수 있게 되었고, 이로 인해 통일된 하나의 공간이 탄생할 수 있었다. 통합마당과 골목길의 포장공사가 끝날 즈음 향토음식체험관 인테리어 공사 등도 모두 끝나, 주민복지센터와 향토음식체험관의 개소식을 같은 날 진행하였다. 여러 주체들의 참여와 협력의 결과로 이루어낸 새로운 장소의 조성을 축하하며 통합마당에서 추진협의체의 모든 주체들이 함께했던 동네축제는 각 단계별로 극복해 낸 모든 어려움을 더욱 큰 보람으로 만들었다.

시공단계에서는 공사를 관리감독하는 사람의 역량과 의지가 공사의 질을 크게 좌우한다. 영주시 도시디자인과의 담당자는 본 사업 이외에도 주거환경개선사업으로 진행중인 도로, 공원, 주차장 조성사업과 향토음식체험관 조성사업을 동시에 진행하고 있었지만, 전반적인 사업의 공정관리와 분리발주로 인한 개별 공사의 발주와 관리감독, 그리고 본 공사의 품질 관리에 이르기까지 수많은 업무를 소화하면서 매일 현장을 방문하여 공사 진행상태를 점검하였다. 이러한 노력의 결과로 공사를 성공적으로 마칠 수 있게 되었는데, 여기에는 사업 총괄기획가와 공공건축가의 지원도 큰 힘이 되었다. 특히 영주시 참사랑 주민복지센터 인근에서 진행되는 타부서의 사업들로 인한 변수들을 해결하기 위해 협의를 이끌어 내고 조정하여 기획의도대로 사업을 진행하고 기간 내에 완수할 수 있었다. 일례로 사업대상지에 면한



영주시 참사랑 주민복지센터 대상부지(상), 시공과정(중) 및 완공 후(하) 전경
(출처 : 영주시 제공)

도로정비로 인해 상하수도의 위치가 전면적으로 바뀌면서 시공에 차질이 빚어지게 되었는데, 사업총괄계획가의 권유로 상하수도과장과 시공자, 담당자가 한자리에 모여 머리를 맞대고 문제를 해결하기 위한 대안을 모색하여 일부 도로의 재공사를 결정한 사례가 있다. 또한 영주시 참사랑 주민복지센터와 향토음식체험관 사이에 공유할 수 있는 마당을 조성하기 위해서 담당부서와의 합의 하에 향토음식체험관의 행랑채를 철거한 예도 있고, 향토음식 체험과 후면과 새로운 공원과의 관계를 재설정하기 위해 본 사업의 내용을 조정하기도 한 경우도 있었다. 나아가 공사진행 과정에서 주민들의 협조를 얻어야 하는 경우 추진협의회가 그 역할을 하였는데, 사업기획과 설계단계에서 추진협의회를 조직하여 운영하는 과정에서 사업에 대한 이해도와 상호 신뢰를 쌓을 수 있었던 것이 많은 도움이 되었다.

운영단계 : 주민이 주도적으로 운영·관리하는 동네 사랑방

‘영주시 참사랑 주민복지센터’라는 명칭은 준공 직전 추진협의회에서 주민들을 대상으로 공모하여 결정된 사항이다. 사업의 기획단계부터 시공단계까지 운영되었던 추진협의회는 영주시 참사랑 주민복지센터 준공 이후 운영위원회로 명칭을 변경하고, 주민협의회 주민들이 주축이 되어 시설의 유지와 관리를 주도하고 있다. 영주시와 공공건축가는 시설과 관련하여 주요사항이 있을 경우에만 참여하고 있다.

향토음식체험관에서는 시로부터 운영을 위탁받은 운영위원회가 요선재라는 이름의 음식 체험관을 운영하고 있고, 영주시 참사랑 주민복지센터는 이사모가 운영·관리하고 있다. 이사모의 회원 1명이 오전 9시부터 오후 5시까지 매일 간사로 상주하면서 교육지원프로그램과 행정업무를 담당하고 있다. 교육프로그램으로는 추진위원회에서 초기에 계획했던 대로 한지공예, 아이클레어, 고문학교실, 솟대교실, 도예교실, 서예교실, 건강교실 등 7개 강좌를 구성하여 실행하기 시작하였는데, 매달 약 200여명의 주민이 참여하여 활발히 운영되었다. 최근에는 아이클레어와 고문학교실 프로그램 대신 주민들이 원하는 요가, 풍물놀이 등과 같은 새로운 프로그램을 지속적으로 발굴하고 있다. 또한 2013년 11월부터는 협동조합을 설립하여 생활도자기를 생산하고 도예교실에서 나온 도예작품을 판매하고 있고, 얼마 전부터는 건강교실 봉사활동의 일환으로 중인동의 한의원장이 독거노인을 위한 무료 식사를 제공하고 있다. 또한 외부공간인 통합마당을 활용하여 인문학 축제 등 각종 마을행사를 개최하면서 주민을 위한 공공공간으로 자리 잡아가고 있다.

한편 참사랑 주민복지센터의 경로당 옥상에는 태양광 발전시설을 설치하여 경로당 주변의 보안등과 주민복지센터의 냉난방 전원을 공급하는데, 이를 통해 월평균 5만원 이하의 적은 비용으로 냉난방을 해결할 수 있게 되었다. 특히 보안등의 경우 디머스위치를 설치하여 점멸시간에 따른 밝기를 자동 조절함으로써 기존 보안등과 비교했을 때 약 24%의 전기를 절약하고 있다.¹⁰⁾

10) 영주시 도시디자인과에서 매월 약 3만원에서 최대 20만원 정도의 공과금을 부담하고 있는데, 전기



영주시 참사랑 주민복지센터의 다양한 프로그램 운영 모습(출처 : 영주시 제공)

사업의 성과 : 민·관·학이 협동으로 이루어낸 동네재생의 구심점

영주시 참사랑 주민복지센터 사업의 성과와 시사점은 총 4가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 시설의 주 사용자인 주민이 주축이 되어 사업을 진행함으로써 시설의 지속적인 유지와 관리가 가능하였다는 점이다. 영주시는 참사랑 주민복지센터의 사업기획 초기단계부터 주민대표, 침례교회, 안양원과 NGO단체인 이사모 등 지역의 주민들에게 사업의 취지를 설명하고, 민·관·학으로 구성된 추진협의회를 구성하여 사업 전단계에 걸쳐 적극적으로 운영하였다. 특히 추진협의회를 통해 주민이 원하는 프로그램을 스스로 발굴하도록 유도하고 반영하였으며, 초기 기획단계에서 운영주체를 정하고 실질적인 운영방안에 대해 함께 협의해 나가면서 최소한의 운영비용으로 지속가능한 유지관리방안을 마련할 수 있었다. 이러한 과정을 거치면서 주민들의 참여 만족도를 극대화하였고, 영주시 참사랑 주민복지센터는

사용료가 대부분을 차지한다.

영주시의 주민참여사업에 대한 명실상부한 롤모델이 되었다. 현재 영주시 참사랑 주민복지 센터에서는 매월 7~8개의 프로그램을 운영하고 있으며 200여명의 주민이 참여하여 성공적으로 운영되고 있다. 뿐만 아니라 지속적으로 새로운 프로그램을 발굴하고 지역행사를 개최하고 있으며, 타지역의 커뮤니티센터에 프로그램 운영경험을 전파하는 등 동네재생의 경험을 확산시키고 있다.

둘째, 철저한 기획과 사업의 통합·조정을 통한 장소만들기 실험의 성공적 실현이다. 영주시 참사랑 주민복지센터의 실행을 통해 공공건축·공공공간 통합마스터플랜을 근간으로 한 사업기획과 디자인관리단의 디자인관리 업무가 실질적으로 사업을 통합하고 조정하는 데 도움이 된다는 것을 확인할 수 있었다. 나아가 이러한 사업기획과 디자인관리를 통해 장기적인 도시관리와 장소만들기가 가능하다는 것을 확인할 수 있었다. 참사랑 주민복지센터 인접지역에서 추진 중이었던 2개의 주거환경개선사업, 5개의 지자체 사업은 각각 규모와 시행시기가 달랐지만 참사랑 주민복지센터를 중심으로 사업을 조정하고 통합함으로써 시너지 효과를 얻을 수 있었다.

셋째, 영주시 참사랑 주민복지센터는 그 자체로는 소규모의 공공건축에 불과하지만 향토 음식체험관, 노인회관, 공원과 공간을 통합하고 프로그램을 공유함으로써 지역의 중심 커뮤니티 시설로서 자리매김할 수 있었다. 나아가 신사골 및 향교골 주거환경개선사업과도 연계함으로써 지역으로의 파급효과를 도모할 수 있었다. 영주시 참사랑 주민복지센터 사업 이후 주변에 집수리와 신축사례가 조금씩 늘어가면서 이러한 효과가 가시적으로 나타나기 시작하였고, 이는 주민들이 지역 재생에 대한 희망을 품기 시작하는 계기가 되었다. 이런 결과는 2012년 대한민국 공공건축상 국토해양부 장관상, 2013년 국토도시디자인대전 국토교통부장관상, 공간문화대상 문화부장관상등의 다양한 상을 수상하는 성과로 이어졌으며 국토부에서 추진하는 커뮤니티 시설을 주거환경개선사업의 촉매로 활용하는 '3차 주거환경개선사업'의 롤모델이 되기도 하면서 타 지자체의 벤치마킹 사례가 되었다.

넷째, 지역의 역사적인 장소성을 강화하는 데 기여하였다. 영주시 참사랑 주민복지센터는 근대한국이 아직 많이 남아있는 구도심의 주거군락지에 위치하고 있다. 이밖에도 구도심에는



영주시 참사랑 주민복지센터 전경(출처 : 영주시 제공)

영주향교, 안양사, 철도청관사, 후생시장과 1940년대 조성된 근대한옥 43동 등 풍부한 역사 문화자원이 입지해 있을 뿐만 아니라 영주시의회, 청소년문화의집, 향토음식체험관, 상망동 주민센터 등 시의 주요한 공공건축물이 위치해 있어 명실상부한 시의 중심임에도 불구하고 영주시의 고유한 역사성을 느끼거나 문화적인 혜택을 누리기에는 부족함이 많은 것이 현실이다. 한옥으로 조성한 영주시 참사랑 주민복지센터는 지역주민이 자랑하는 장소로 자리를 잡으면서 140년의 역사를 이어온 향토음식체험관과 더불어 영주시의 고유한 역사성을 강화하는 데 기여하였다.

4) 사업특성을 고려한 다양한 발주방식

마지막으로 소개하고자 하는 주제는 공공건축사업의 특성을 고려한 다양한 발주방식 적용 사례들이다. 우수한 공공건축을 만들어 내기 위해서는 초기의 올바른 기획과 행정, 주민, 전문가가 참여하는 협력적 디자인도 중요하지만, 공공건축의 품질과 품격을 실제 공간으로 구현해 내는 건축가의 창의성과 전문성, 그리고 시공자의 경험과 의지가 뒷받침되어야만 가능하다. 무엇보다 사업에 대한 높은 이해력을 바탕으로 발주처에서 요구하는 사항들을 포함하여 우수한 건축설계를 이끌어낼 수 있는 우수한 설계자의 선정은 사업의 성패를 좌우하는 중요한 일이다. 이러한 측면에서 설계자를 선정하는 발주방식은 절대적으로 중요하다.

다음에서는 영주시에서 경험했던 다양한 사례를 바탕으로 각 발주방식에 대한 장단점에 대해 소개하고자 한다. 나아가 우수한 공공건축을 만들기 위한 영주시의 도전과 실험, 공공건축 발주과정에서 겪은 어려움과 성과들을 정리함으로써 공공건축 발주와 관련한 업무를 수행하는 데 조금이나마 도움을 주고자 하였다.

공공건축사업에 있어 발주는 설계나 시공, 사업관리 등에 해당하는 업무를 누구에게 어떤 방법으로 요청하고 그 권한을 부여할 것인가를 정하는 일이다. 일반적으로 공공건축의 발주 방식은 사업의 특성에 따라 결정되는데, 설계와 시공을 분리하여 그 책임과 권한을 각각 부여하는 ‘설계시공분리방식’, 설계와 시공을 함께 진행하는 ‘설계시공일괄방식’, 사업의 총괄관리자에게 설계, 시공발주를 위임하는 ‘건설사업관리방식’ 등으로 나뉜다.

공공건축사업의 기획단계에서 필요로 하는 건축물의 기능과 프로그램, 규모, 대상지 등이 결정되고 나면 사업의 특성에 가장 적합한 사업을 수행하고 관리하는 발주방식을 결정하게 된다. 이 단계에서 무엇보다 중요한 것은 건축물의 성능과 디자인을 구체화하는 주요 주체인 우수한 설계자를 어떻게 선정이다. 설계자의 능력에 따라 건축물의 품질에 큰 차이가 나기 때문이다. 이때 어떤 방식으로 설계참여자를 공모하고 선정할 것인가를 결정하는 것이 설계 입찰과 낙찰방식이다.

입찰방식은 입찰에 참여하는 방식을 결정하는 것으로 경쟁의 유무에 따라 ‘경쟁입찰’과

‘수의계약’으로 구분된다. ‘경쟁입찰’은 다시 경쟁범위에 따라 공개경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁 등으로 구분되고, 경쟁평가내용과 낙찰방식에 따라 설계안이나 아이디어 평가하는 설계공모 방식, 사업자의 능력을 평가하는 사업수행능력평가방식, 기술제안서와 가격을 평가하는 협상에 의한 계약방식 등으로 구분된다.

“이 사업을 최저가입찰로 진행해도 될 것인가, 고민 많이 했습니다. 사실은 그래서 설계공모 방식도 검토를 했고, 협상에 의한 계약방식도 검토를 했었는데 설계공모로 진행하기에는 공사 규모도 적고, 공모에 응모하는 업체들이 당선을 우선 목적으로 과다설계를 해서 나중에 사업비 때문에 고생한 경험도 많았습니다. 협상에 의한 계약방식도 지방공무원으로서 자신 있게 진행할 자신은 없지만 검토는 했었죠. 그런데 그 당시 도건축사협회를 비롯해서 지역의 업체들을 위해서 관내에서 입찰을 해야 한다는 압박이 많았습니다. 그럼에도 불구하고 사업 담당자 입장에서는 뭔가 최적의 안이 없을까, 최저가입찰은 문제가 있다고 생각은 했었죠. 그러다 결국 지역 분위기도 그렇고, 위에 논의하는 과정에서 최저가입찰을 한다고 설마 그렇게 형편없는 결과가 나오겠는가..”

위의 내용은 공공건축 발주를 담당하는 영주시 공무원과의 인터뷰내용에서 발췌한 것이다. 위의 인터뷰에서도 나타나듯이 각각의 설계입찰과 낙찰방식은 그 장점과 단점이 있다. 창의적인 설계안을 선정할 수 있는 설계공모방식은 진행과정과 평가의 어려움, 그리고 과도한 설계안이 선정되었을 때 사업비가 증가할 수 있다는 위험을 안고 있다. 능력 있는 설계자를 선정할 수 있는 사업수행능력평가방식은 담합의 위험과 다양한 참여기회를 제한할 수 있다는 한계를 가지고 있다. 협상에 의한 계약방식은 아이디어와 능력을 모두 평가한다는 측면에서는 발주처에게 가장 좋은 대안일 수 있지만, 과도한 제안요구로 인해 설계자의 부담이 가중될 우려가 있다. 최저가입찰방식은 가격 측면에서는 가장 유리하지만, 설계안의 질을 담보하기 어렵다는 한계가 있다.

이처럼 사업의 목적과 특수성에 맞는 최적의 발주방식을 결정하여 우수한 설계자를 선정하고 사업을 성공적으로 이끄는 데는 많은 어려움이 따르는 것이 현실이다. 영주시에서는 수많은 공공건축과 공공공간에 대한 발주업무를 진행해왔는데, 사업 추진 횟수만큼이나 다양한 경험과 시행착오를 겪었다 해도 과언이 아니다. 다음에서는 우수한 공공건축을 조성하기 위한 영주시의 도전과 실험, 공공건축 발주과정에서 겪은 어려움과 성과들을 소개하고자 한다.

이것이 바로 우리가 만물을 낚기 위한 영주시의 힘과 성과

간의 이견 조정을 위한 추가적인 시간과 노력이 소모될 뿐만 아니라, 예상치 못한 업무의 발생으로 사업 지연, 불필요한 행정업무와 예산의 추가적 발생으로 이어지는 결과를 초래하게 된다.

마당놀이테마공연장 영주아트파크 건립사업은 영주시와 설계자의 노력으로 예산을 증액하고 설계안을 현실화하면서 약 3년에 걸쳐 공사가 진행되었고, 2012년 5월 개관하였다. 이 과정에서 겪은 사업 참여자 간의 갈등은 이루 말할 수 없이 크다. 영주시에서는 본 사업 이후로 일반설계공모방식으로 추진한 사업이 2013년 말 현재까지 단 한건도 없다.

설계공모방식은 창의적인 아이디어를 발굴하고, 경합을 통해 우수한 안을 선정하기 위해 전 세계적으로 가장 많이 활용되는 발주방식이지만, 지방자치단체의 현실적 여건에 대한 고려 없이 선정된 최고의 계획안은 진행과정에서 처음의 의도와는 다르게 변경되어 지방자치단체 입장에서는 최악의 사업으로 전락하는 사례가 종종 발생하기도 한다. 한편 설계자 입장에서는 처음에 제시한 아이디어가 유명무실하게 되고, 잦은 설계변경으로 인한 비효율적인 업무 등 진행의 어려움을 겪게 된다. 이와 같은 문제를 미연에 방지하기 위해서는 설계공모지침에 발주처가 요구하는 사업의 특성이나 업무의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 또한 설계공모를 기획하는 단계에서 심사위원을 참여시킴으로써 현실적이면서도 좋은 안이 선정되도록 유도하는 것이 중요하다.



마당놀이테마공연장 영주아트파크 설계공모 당선안(좌)과 완공 이후 전경(우)
(출처 : 영주시 제공)

최저가입찰방식 적용 실패로 수의계약으로 진행된 풍기읍사무소 신축사업

위 치 : 영주시 풍기읍 성내리 99
부지면적 : 6,311.00㎡
건축면적 : 1,038.19㎡(연면적: 1,331.84㎡)
건축용도 : 공공청사
사 업 비 : 44억 원
사업기간 : 설계기간 2011.04. ~ 2011.08., 공사기간 2011.10. ~ 2012.10.

풍기읍사무소는 1962년 건립된 이후 50여년이 지나 건물이 노후화되고, 시설이 협소하여 청사 이전을 계획하게 되었다. 풍기읍사무소 신축사업은 처음 시작했던 당시 풍기읍 주민들이 부지를 선정하는 데에만 10년 넘게 고민할 정도로 주민들의 큰 관심을 불러일으켰고, 지역의 새로운 중심시설을 짓는다는 데 대한 기대가 높았다. 이와 같은 상황에서 사업을 담당했던 회계과의 공무원 역시 주민들의 기대에 부응해 전국 최고의 읍사무소를 만들겠다는 각오로 사업에 임했었다. 그러나 사업진행 과정에서 설계발주방식에 대한 다양한 검토에도 불구하고, 결과적으로는 최저가입찰방식으로 설계자를 선정하여 설계업무를 진행하게 되었다.

최저가입찰방식은 참여자가 제출한 설계비용만을 가지고 설계자를 선정하는 방식으로, 설계자의 능력이나 건축물에 대한 아이디어가 좋은지에 대해 사전에 검토가 불가능하다. 이로 인해 건축물의 품질을 보장하기 어려운 발주방식이라 할 수 있다. 그러나 사업비를 절감할 수 있고, 행정업무 처리절차가 비교적 수월하기 때문에 행정업무의 부담을 줄일 수 있다는 장점이 있어 설계비 추정가격 2억 원 미만의 소규모 공공건축사업의 발주방식으로 가장 많이 활용되고 있는 발주방식이다.

이러한 상황에서 영주시에서는 대부분의 공공청사 사업에서 가장 많이 적용해왔던 발주 방식인 최저가입찰방식으로 풍기읍사무소 신축사업도 진행하게 되었다. 이로 인해 설계 과정에서 주민들과 담당자가 원했던 수준의 디자인이 담보되지 못한 채 설계안의 진척이 없어 사업진행에 차질이 발생하기 시작했다. 담당 공무원은 이를 보완하기 위해 설계자문 위원회를 구성하고 여러 차례에 걸쳐 자문회의를 진행하는 한편, 영주시 디자인관리단에 도움을 요청하였고, 영주시 디자인관리단에서는 다른 건축가와의 협업을 중재하기도 하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 설계결과가 만족스럽지 못해 설계과정 중에 계약을 파기하는 방안까지 검토하게 되었으나 결과적으로는 처음 선정된 업체에서 제출한 설계안으로 설계과업을 종료하였다. 그러나 최종결과물로 납품한 설계안은 결국 풍기읍 주민들과 시장의 반대에 부딪혀 새로운 대안을 마련해야 하는 상황에 직면하게 되었다.

이에 담당 공무원은 개인적인 불이익을 감수하면서 극단의 조치를 결정하게 된다. 설계과업을 재발주할 것을 시에 요구하여 새로운 설계자를 찾아 다시 처음부터 설계를 하게 된 것이다. 설계과업의 재발주가 결정되자 담당공무원은 영주시 디자인관리단에 설계자 추천을 요청하였고, 디자인관리단에서는 적정 설계자로 디자인그룹오즈 건축사사무소의 최재원 소장을 추천하는 한편, 풍기읍사무소의 설계를 디자인관리단의 디자인 시범사업으로 진행할 것을 건의하였다.

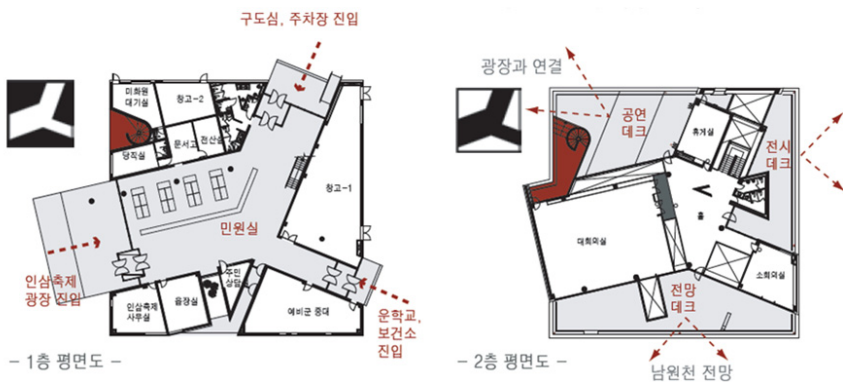
발주 실패로 인한 파급문제를 최소화하기 위해 풍기읍사무소 신축사업 설계과업 재발주는 행정상 설계변경의 형식을 빌어 수의계약 방식으로 진행할 수밖에 없었다. 이로 인해 처음부터 다시 하는 설계임에도 불구하고, 신축에 대한 설계비가 아닌 설계변경을 위한 설계비를 지급할 수밖에 없었고, 설계자는 기존안을 반영하면서 우수한 결과를 이끌어내야 하는 큰 부담을 가지고 시작하게 되었다.

다행히 담당공무원의 열정과 풍기읍 주민의 지속적인 관심, 설계자의 뛰어난 역량과 창의적인 아이디어가 서로 맞물려 모두가 만족할 만한 결과를 이끌어낼 수 있었다. 이렇게 된 데에는 영주시 디자인관리단의 역할도 컸다. 디자인관리단은 사업이 무리 없이 진행될 수 있도록 지금까지의 진행과정과 현안, 발주처의 요구사항을 상세하고 명확하게 전달하여 설계자가 초기 계획방향을 설정하는 데 도움을 주었다. 또한 발주처와 설계자 사이의 의견을 수렴하고 조정하여 필요한 단계에서 의사결정이 신속하게 이루어질 수 있도록 하였으며, 이로 인해 계획된 시간 내에 설계가 진행되고, 참여자 모두가 만족할 수 있는 결과를 얻을 수 있었다.

초기의 풍기읍사무소 신축 설계안이 권위적이었던 데 반해 새로운 설계안은 지역주민들을 위한 소통의 장을 만드는 데 주력하였다. 이를 위해 풍기읍의 외곽지역과 구도심을 연계하는 중심공간으로서 광장을 가운데 두고, 건축물은 어느 방향에서도 사람들이 쉽게 접근할 수

있도록 하였다. 풍기읍의 주요 거점들을 연결하는 길들의 교차로 중심에 광장을 배치하고, '사람과 사람이 만나다'라는 주제를 가지고 누구나 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 풍기읍 사무소의 건축물 배치는 '사람 人'자를 형상화하였다. 이와 같은 결과물은 발주처인 영주시와 풍기읍, 그리고 주민들과 설계자가 상호 이해하고 최고의 안을 만들기 위해 진행한 무수한 협의와 노력의 결과물이라 할 수 있다.

건축물의 실구성과 배치를 보면, 1층에는 주요 업무시설인 민원실, 주민생활지원상담실, 향토예비군풍기읍대와 풍기인삼축제조직위원회가 위치해 있고, 2층에는 소통의 기능을 갖는 소회의실, 대회의실, 문화공간이 배치되어 있다. 또한 2층에 공연, 전시, 전망이 가능하도록 테라스 형태의 데크가 마련되어 있고, 데크에서 독립된 계단과 램프를 통해 바로 외부에서 접근이 가능하도록 연결되어 있다. 이로 인해 행정업무가 끝난 이후에도 주민들은 2층 데크의 독립된 계단을 통해 출입이 가능하다. 현재는 2층의 문화공간을 다문화가정 한국어교육에 활용하는 등 주민을 위한 시설로 이용하고 있어 지역주민의 소통과 문화향유 공간으로 적극적으로 사용되고 있다. 한편 광장에 설치된 30KW 규모의 태양광 발전시설은 건축물의 에너지 성능을 효율화하는 시설인 동시에 광장의 조형물로 기능한다. 이는 태양광시설을 계획 초기부터 광장의 디자인요소로 기획하여 전체적인 건축물과 함께 디자인한 결과물이라 할 수 있다. 이로써 태양광 발전시설은 이제 명실공히 풍기읍사무소를 상징하는 조형물이자 풍기읍의 랜드마크로 자리매김하였다.



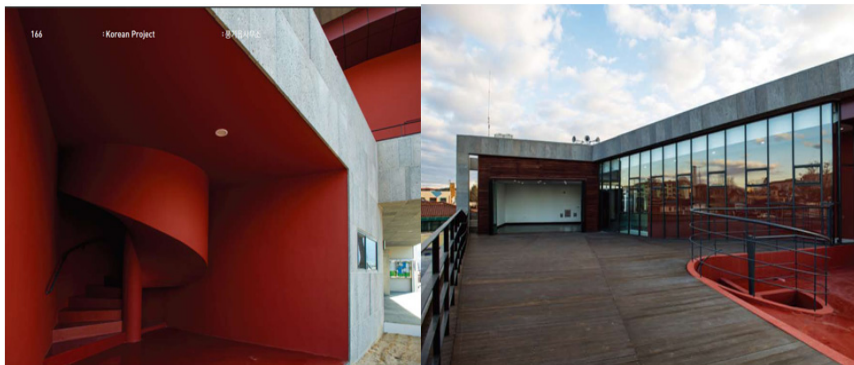
풍기읍사무소의 평면구성(출처 : ©디자인그룹 오즈 건축사사무소)

이와 같은 노력에 힘입어 풍기읍사무소 신축청사는 2012년 문화체육관광부에서 주최하고 한국공예·디자인문화진흥원이 주관하는 대한민국 공공디자인 우수상을 수상하였다. 2013년에는 한국농촌건축대전의 대상과 대한민국 신인건축사상에서 대상을 수상하는 영예를 얻었다. 이는 영주시와 풍기읍주민들, 그리고 풍기읍사무소의 설계를 담당한 건축사의 열정과 지난한 노력에 대한 작은 성과이기도 하지만, 풍기읍민들의 자긍심을 키워주는 데에도 큰 기여를 하였다.

풍기읍사무소 사업추진 이후 영주시장은 영주시에서 추진하는 모든 건축물은 협상에 의한 계약방식을 가장 우선적으로 검토할 것을 지시하였는데, 본 사업을 통해 좋은 건축가를 선택하는 것이 발주제도의 가장 중요한 점이라는 것을 다시 한 번 확인할 수 있었다.



영주시와 주민, 설계자의 노력으로 완성된 풍기읍사무소 전경(© 황규백)



주민들을 위한 2층 데크(우)와 데크로 가는 계단(좌)(© 황규백)

협상에 의한 계약방식으로 진행한 친환경 생태체험단지 조성 및 공세계과학관 건립사업

1) 사과·콩을 테마로 한 친환경 생태체험단지 조성 사업개요

위 치 : 경북 영주시 부석면 임곡리 120번지 일원
부지면적 : 103,000㎡ (콩테마공원 40,000㎡, 사과테마공원 33,000㎡, 과학관 30,000㎡)
건축연면적 : 콩체험관 1,400㎡, 화장실 109㎡, 주차장, 영농체험장, 저류지 등
사 업 비 : 5억 원
사업기간 : 2011년 ~ 2014년

2) 공세계과학관 건립 사업개요

위 치 : 경북 영주시 부석면 임곡리 120번지 일원
부지면적 : 30,000㎡
건축연면적 : 1,600㎡
사 업 비 : 5억 원
사업기간 : 2011년 ~ 2014년

영주시 디자인관리단의 협력적 디자인관리시스템은 영주시에서 추진하는 공공사업에 대해 기획단계에서부터 사업의 전체 진행과정을 지원하는 것이 주요한 역할 중 하나이다. '친환경 생태체험단지 조성 및 공세계과학관 건립사업'은 대규모 공공사업에 대한 경험이 부족한 농업기술센터의 행정담당 공무원이 추진하는 사업을 지원한 사례이다. 영주시의 특산물인 사과와 콩을 테마로 한 친환경 생태체험단지 조성 및 공세계과학관 건립사업은 영주시의 대표적인 특산물인 사과와 콩, 특히 국내 최초의 장려품종인 부석태를 테마로 활용하여 농어촌 테마공원과 공세계과학관을 건립하는 것을 주요 내용으로 하는 사업이다. 본 사업은 지역의 농촌자원을 산업화하고 도시민을 유치하여 농어촌의 소득을 창출하기 위한 지역경제 활성화사업으로 영주시 관내관광자원을 벨트화하는 지역개발사업의 일환으로 추진된 사업이다.

농촌기술센터의 사업담당자는 사업을 기획하는 단계에서 콩·사과 친환경체험단지의 계획과 공세계과학관 건립사업을 동시에 사업수행능력평가(PQ)방식으로 발주하는 방안에 대해 디자인관리단에 자문을 요청하였다. 디자인관리단은 친환경 생태체험단지 조성 및 공세계과학관 건립사업의 사업특성 상 먼저 단지계획을 수립하여 공세계과학관의 위치와 배치계획을 결정한 후 공세계과학관에 대한 건축설계를 진행하는 것이 순서적으로 합리적이라는 의견을 내고 단지계획과 과학관의 설계를 분리하여 발주할 것을 권유하였다.

공공기관에서 사업수행능력평가(PQ)방식을 선호하는 이유는 유사분야에 대한 사업실적이 많은 업체를 선정하면 사업 추진의 확실성을 담보할 수 있다는 일반적인 생각 때문이다. 발주기관의 전문성이 담보되지 않은 상황에서 유사 실적이 많은 업체가 그 전문성을 보완해 줄 것이라는 믿음과 기존에 해왔던 행정관례에 따른 행정상의 편의성이 보장되기 때문이다. 그러나 지역의 중요한 사업은 그 사업을 성공으로 이끌 수 있는 다양한 분야의 아이디어와, 이를 실현시킬 수 있는 전문성이 모두 확보되어야 한다.

이에 디자인관리단은 우선적으로 사업 담당자에게 건축사업에 대한 이해를 높이기 위해 추진과정에 대해 설명하고, 발주처로서 사업을 주도하기 위한 관리업무의 중요성을 인지 시키고자 노력하였다. 더불어 유사한 사업에 대한 사업실적이 많은 회사보다는 단지계획을 잘하는 계획가가 참여하는 것이 더 중요하다는 판단 하에 제안서를 통한 아이디어를 평가할 수 있는 협상에 의한 계약방식으로 진행할 것을 제안하였다. 이를 받아들인 농촌기술센터의 담당자와 함께 디자인관리단에서는 협상에 의한 계약발주를 진행하기 위한 업무를 지원하게 되었으며, 디자인관리단에서 수행한 업무는 구체적으로 과업지시서 작성, 예산 검토, 협상에 의한 계약 발주업무 대행 등이다.

협상에 의한 계약방식은 농촌기술센터 뿐만 아니라 영주시의 타 부서에서도 진행해보지 않았던 발주방식이었기 때문에 설득하는 과정이 용이하지는 않았지만, 단지계획을 잘하고 단지계획에 대한 아이디어가 뛰어난 업체를 선정할 수 있다는 면이 부각되어 최종적으로는 협상에 의한 계약방식으로 진행할 수 있게 되었다. 이 과정에서 디자인 능력이 높은 안을 선정하기 위해 평가서의 점수 배점표를 가장 신경써서 작성하였다. 일반적으로 협상에 의한 계약방식의 평가는 업체의 능력을 평가하는 객관적인 기술점수와 디자인 아이디어를 평가하는 정성적인 제안서점수, 그리고 가격점수로 구성되는데, 본 사업에서는 단지계획 능력이 뛰어난 업체를 선정하는 것이 중요하였기 때문에 기술점수와 가격점수를 최소로 하고, 디자인 능력을 평가하는 정성적 점수 부분을 최대로 하여 평가서를 작성하였다.

이와 같은 고려는 과거 경험에 바탕을 둔 것으로, 영주시에서도 처음부터 협상에 의한 계약이 의도대로 진행되어 왔던 것은 아니다. 최초로 협상에 의한 계약방식으로 업체를 선정했던 ‘거점확산형 주거환경개선사업’ 사례의 경우, 발주 경험이 없었던 영주시에서

조달청에 발주업무 대행을 의뢰하였으나 무산되었고, 이후 담당자가 공부를 하면서 발주 업무를 진행하였다. 이때 평가점수에 대한 고려를 미처 하지 못해 디자인능력 평가가 낮았던 업체가 낮은 가격을 제안하여 결과적으로 종합평가에서 가장 높은 점수를 받게 되었고, 디자인능력 평가가 높았던 업체들을 제치고 당선되는 결과를 낳았다. 결과적으로 거점확산형 주거환경개선사업에 당선된 업체는 사업의 주안점을 이해하는 데 어려움을 겪었고, 시에서 요구하는 디자인 수준에 도달하지 못해 사업을 진행하는 과정에서 많은 우여곡절을 겪게 되었다. 영주시는 이와 같은 경험을 바탕으로 협상에 의한 계약방식으로 발주를 진행할 경우 평가배점을 정하는 데 가장 많은 신경을 쓴다. 특히 가격이나 업체의 유사실적에 대한 평가가 디자인의 질을 평가한 순위에 영향을 적게 미치도록 하는 것이 평가진행 방식의 주안점이라 할 수 있다.

본 사업에 대한 이해가 가장 높고 창의적인 아이디어와 능력을 갖춘 업체를 선택한 이후, 본 사업의 성공적 진행을 위해 디자인관리단에서 제안한 것은 사업 관련 주체간의 협의와 의견 조율을 할 수 있는 사업총괄계획가의 활용이었다. 대부분의 발주처가 가진 고민 중에 하나는 주어진 예산에 맞추어 사업을 추진하는 것이다. 높은 질의 설계안을 도출하는 것과 사업예산에 맞추어 사업을 추진하는 것은 한편 간단해 보이기도 하지만, 발주처와 설계자 간의 긴밀한 협업과 사업에 대한 공통의 이해와 발주처와 설계자의 전문성 담보를 전제로 한다. 이는 다시 말해 디자인 능력이 높은 설계업체의 선정만으로는 보장할 수 없는 것으로, 사업 수행능력평가방식이건 협상에 의한 계약방식이건 총사업비와 사업예산을 합리적으로 맞출 수 있는 방법은 기존의 발주방식만으로는 결정하기 어려운 것이다.

디자인관리단은 이와 같은 문제에 대해 농촌기술센터의 담당자에게 초기부터 알리고, 문제를 최소화하기 위해서는 사업의 기획단계에서부터 경험이 많은 전문가를 사업총괄계획가로 선임 하여 조정하는 역할을 위임하거나 처음부터 이와 같은 상황에 대한 지속적인 협의를 진행하는 것이 중요하다고 설명하였다. 사업총괄계획가의 활용은 적은 예산으로 사업관리에 있어 높은 효과를 낼 수 있는 수단이라 할 수 있다. 해당 분야의 전문가와 초기부터 협업을 통해 디자인의 주안점을 도출하고 사업에 필요한 사항을 정리하고 검토하는 데 용이할 뿐만 아니라, 발주처의 의견을 설계안에 반영하기가 수월해지고 행정이 담당해야 하는 사업 관리업무를 상당부분 전문가가 위임하여 진행하기 때문에 전문성을 담보할 수 있다는 장점이 있다.

친환경 생태체험단지의 계획에 대한 윤곽이 어느 정도 정해졌을 때쯤 공세계과학관사업을 본격적으로 추진하게 되었다. 공세계과학관 건립사업에 대해서도 친환경 생태체험단지와 마찬가지로 디자인관리단에서 과업지시서의 작성업무와 예산에 대한 검토를 진행하였고, 발주방식으로는 협상에 의한 계약방식을 추천하고 진행과정을 지원하였다. 공세계과학관의 경우 건축물 뿐 아니라 과학관 운영에 대한 프로그램 등 전시에 대한 계획이 동시에 진행되어야 하였기 때문에 건축분야와 전시분야의 협업이 필요한 사업이었으며, 이와 같은 공동 업무를 추진하는 전문성을 판단하기에는 협상에 의한 계약방식이 가장 적합하기 때문이었다. 본 사업의 발주는 친환경 생태체험단지의 경험을 바탕으로 농촌기술센터에서 직접 담당하였고, 디자인관리단은 발주업무를 수행하는 데 필요한 사항을 지원하는 형식으로 진행하여 농촌기술센터의 강화된 역량을 시험할 수 있는 과정이었다.

친환경 생태체험단지 조성사업과 공세계과학관 건립사업은 추진과정에서 단지계획 팀, 공세계과학관 설계팀과 전시팀, 사업 담당자, 그리고 디자인관리단이 사업을 이끄는 주요 주체로서 사업추진과정에서 수많은 회의를 진행하면서 사업의 방향과 내용을 맞추어 나갔고, 세 팀간의 통합회의 뿐만 아니라 전문가 협의, 다양한 자문회의 등을 통해 사업을 성공적으로 이끌어 나갈 수 있었다.

이와 같은 일련의 과정을 통해 협상에 의한 계약방식은 영주시에서 새로운 발주방식으로 자리 잡기 시작했다. 처음에는 모두들 어렵다고 생각하였고 시행착오도 많이 겪었지만, 사업특성에 맞는 발주방식의 선정과 특히 디자인 능력이 높은 설계자의 선정이 사업의 성패를 좌우하는 데 있어 중요하다는 것을 배울 수 있는 소중한 기회였다고 할 수 있다.



영주시 친환경생태체험단지 조감도(좌), 영주시 공세계과학관 조감도(우)
(출처 : 영주시 제공)

제안공모방식으로 진행한 영주시 장애인복지관 및 장애인체육관 건립공사

위 치 : 영주시 원당로 52번길 43-3일원(휴천동 삼각지)
부지면적 : 9,300㎡
건축연면적 : 3,000㎡
건축용도 : 장애인종합복지관(2,550㎡), 장애인체육관(450㎡)
사 업 비 : 60억 원
사업기간 : 2012년 ~ 2014년

영주시 장애인복지관 및 장애인체육관 건립공사는 기존의 협소하고 노후화된 장애인종합복지관을 이전하여 신축하는 동시에 장애인체육관을 함께 건립하는 사업으로 영주시의 장애인들이 자율적으로 친목을 도모할 수 있는 장소를 제공하기 위해 추진된 사업이다. 이를 위해 장애인들을 위한 각종 정보교환과 취미활동, 그리고 다양한 여가활동을 위한 프로그램을 개발하고 실현할 수 있는 장소를 조성함으로써 장애인들의 재활의욕을 고취시키고자 한 사업이다.

장애인복지관과 장애인체육관 건립을 위한 장소로 선정된 곳은 영주시 내 세 개의 철도가 교차하는 지점의 농경지로, 국토교통부의 '국토환경디자인 시범사업'으로 추진되는 삼각지 거점사업 대상지였다. 따라서 본 사업은 삼각지 거점사업과의 연계성을 확보하는 동시에 철도로 둘러싸인 대상지의 주변환경을 고려해야 하는 것이 중요한 과제의 하나였으며, 무엇보다 삼각지 내 주요 공공시설로서의 기능과 위상을 확보하는 것이 주요한 관건이었다. 영주시 디자인관리단은 이와 같은 과제를 안고 있는 장애인종합복지관 및 장애인체육관 건립공사에 가장 적합한 발주방식을 선정하기 위해 삼각지 사업을 총괄하는 총괄계획가와 많은 논의를 진행하였다.

과업에 대한 이해가 높고 디자인 능력을 갖춘 우수한 설계자를 선정하거나 창의적인 설계인을 도출하여 좋은 공공건축을 조성하고자 하는 의지와 주어진 예산 범위 내에서 사업을 추진해야 하는 점들은 발주처가 발주방식을 결정하는 가장 큰 영향을 미치는 사항들이다. 영주시에서는 그간 일반설계공모를 통해 당선된 설계안이 사업예산을 초과하는 사례가 빈번하여 일반 설계공모를 추진하는 데 큰 부담감을 안고 있었다. 반면 협상에 의한 계약방식의 경우 가격에

대한 평가가 이루어지기 때문에 설계자가 충분한 보상을 받지 못한다는 문제가 있었다. 이러한 문제들을 보완하면서 우수한 공공건축을 조성하기 위해서는 새로운 발주방식의 도입이 필요했고, 디자인관리단에서는 발주처의 요구를 해소하면서 설계자가 최적의 상황에서 업무를 수행할 수 있는 새로운 발주방식으로 본 사업에 대해 제안공모방식을 국내 최초로 도입할 것을 건의하기에 이르렀다.

제안공모방식은 우수한 설계자를 선정하여 설계자와 발주처가 협상을 통해 설계안을 발전시켜 나갈 수 있다는 측면에서 설계안을 선정하는 일반설계공모제도와 가격협상을 통한 협상에 의한 계약제도를 보완한 새로운 발주방식이다. 이미 일본이나 미국 등 선진국에서는 공공건축 발주에 있어 널리 적용되는 제도이나 우리나라에서는 아직까지 시도된 적이 없는 제도였다.

건축도시공간연구소와 삼각지 총괄계획가의 지원 아래 디자인관리단은 새로운 발주방식을 적용하기 위해 시장과 담당부서를 설득하기 위한 작업을 진행하였다. 무엇보다 우수한 설계자를 선정하되, 예산 등 사업의 제반여건에 맞춘 최적의 안을 도출하기 위해 담당부서와의 긴밀한 협의를 통해 설계안을 발전시켜 나갈 수 있다는 장점이 부각되어 장애인복지관과 장애인체육관 건립사업은 제안공모방식으로 진행할 것이 결정되었다. 나아가 제출물의 간소화를 통해 젊고 역량 있는 건축사들의 참여를 독려할 수 있고, 일반설계공모에 비해 행정업무의 부담감도 줄일 수 있다는 장점도 제안공모방식의 채택에 많은 영향을 미쳤다. 제안공모방식의 도입과 함께 디자인관리단에서는 본 사업을 역량 있는 신진건축사를 발굴할 수 있는 기회로 활용하기로 하였다. 이는 사업의 규모가 비교적 작고 난이도가 높지 않아 신진건축사가 참여하기 쉬운 여건이기도 했지만, 복잡한 주변여건을 풀기 위한 참신한 아이디어를 도출하기 위한 방편으로도 고안된 사안이었다.

이러한 기본방침 아래 본 사업의 발주는 국토교통부에서 추진하는 2013년도 ‘신진건축사 대상 설계공모 시범사업’을 통한 지원과 건축도시공간연구소의 설계공모 대행 업무지원을 통해 진행되었다. ‘신진건축사 대상 설계공모 시범사업’은 만 45세 이하의 신진건축사를 발굴하고 육성하기 위해 국토교통부에서 2012년부터 시행하고 있는 시범사업으로 신진건축사가

참여할 수 있는 공공건축사업을 발굴하고 진행업무를 지원해주는 사업이다. 한편 전국 최초로 시도하는 제안공모방식을 성공적으로 진행하기 위해 영주시에서는 제안공모방식을 처음 제안한 건축도시공간연구소에 설계공모 진행을 위한 제반업무를 위탁하였다. 건축도시공간연구소에서는 일반사업으로 수행중인 '공공건축지원센터 구축 및 운영사업'의 일환으로 장애인종합복지관 및 장애인체육관 건립사업의 제안공모를 대행하였고, 본 공모와 관련한 응모 신청서 등록, 질의응답, 심사위원회 구성, 공모안 접수, 심사 등의 제반업무를 수행하였다.

장애인종합복지관 및 장애인체육관 건립공사의 제안공모는 전국의 신진건축사를 대상으로 설계자의 경험과 역량을 평가할 수 있도록 대표적인 설계작품과 대상 사업에 대한 중점 아이디어와 수행계획을 10페이지 내의 제안서로 작성하여 제출할 것을 요청하였다. 결과적으로 총 22개의 제안서가 제출되었고 서면평가와 발표평가 등 2단계의 심사를 통해 최종 당선작이 선정되었다.

이에 앞서 삼각지 총괄계획가의 제안으로 디자인관리단에서는 설계공모지침서 작성을 포함한 사업의 방향을 구체화하기 위해 본 사업에 대한 기획연구를 수행하였다. 기획연구의 주요한 성과는 사업대상지에 대한 주요한 요구조건의 정리를 포함하여, 해당시설에 필요한 치료, 교육, 복지, 사무, 체육, 공용공간 등의 프로그램 도출과 필요 면적의 제시 등 향후 설계자가 고려해야 할 기본적인 사항을 검토하고 구체화한 것이라 할 수 있다.

설계작 당선 이후 발주처인 주무 담당부서와 디자인관리단, 그리고 삼각지의 총괄계획가는 긴밀한 협의를 통해 설계안을 완성해 나가는 방식으로 사업이 진행되었다. 특히 설계기획 단계에서부터 관련 담당자 모두가 상호 긴밀한 협의를 통해 사업 방향에 대한 아이디어를 공유하고 세부사항을 결정해 나간 점이 본 발주방식의 가장 큰 성과이다.

장애인종합복지관 및 장애인체육관 제안공모는 설계공고 이후 총 34일의 설계기간을 두었고, 현장설명회를 실시한 14일 이후 제안서를 접수하였다. 제안공모방식은 구체적인 설계안이 아닌 사업에 대한 기본적인 아이디어와 설계자의 디자인 능력을 평가하는 것이 가장 큰 관건이다. 이를 위해 간략한 포트폴리오와 설계대안에 대한 기술제안서를 요청하였는데, 기술제안서는 기획연구를 통해 도출된 3개 과제에 대한 대안을 제시하도록 하였다.

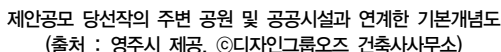
첫 번째 과제는 장애인복지관으로서 쾌적한 공간환경과 더불어 무장애공간계획에서의 법률상 준수해야 하는 필수사항 이외에 추가적으로 고려가 필요한 사항에 대한 검토와 건축디자인 구상 의도의 제시였다. 두 번째 과제는 영주시의 대표적인 공공공간으로 활용될 삼각지 내 공원과 장애인복지관 광장의 연계방법에 대한 제안과 구체적인 입체적 구상 아이디어에 대한 제안이었으며, 세 번째 과제는 본 사업에 대해 삼각지 사업을 포함한 영주시 건축디자인 사업과 연계하여 시너지를 발휘할 수 있는 아이디어의 제시였다.

영주시 장애인종합복지관 및 장애인체육관 건립공사 설계 제안공모 진행일정

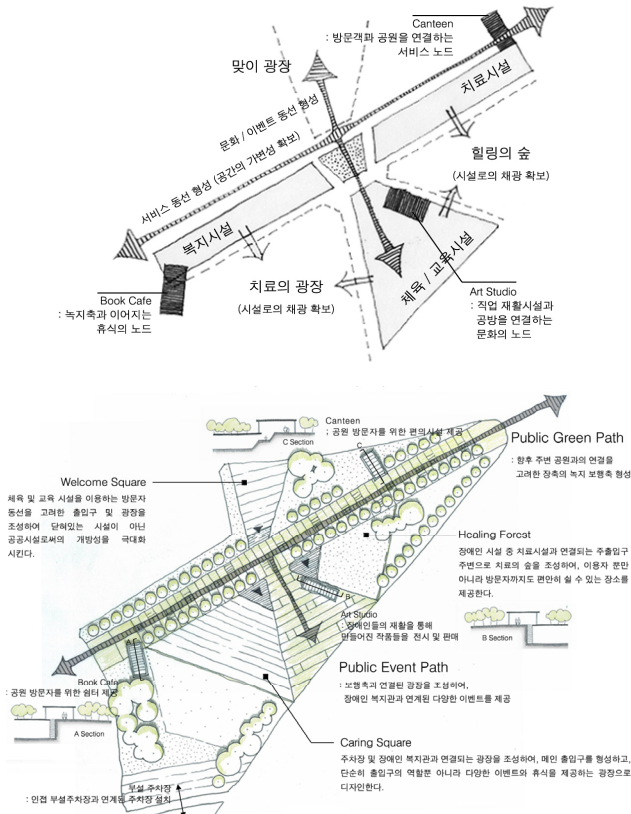
일자	주요 내용
2013년 2월 21일	제안공모 진행을 위한 사전협의(영주시, 건축도시공간연구소)
2013년 3월	설계지침서 작성
2013년 4월 11일	심사위원 모집공고
2013년 4월 15일	설계공모 공고
2013년 4월 24일	참가자 응모 접수 마감
2013년 4월 26일	현장설명회, 심사위원 풀 1차 구성
2013년 4월 29일	질의응답 마감
2013년 4월 30일	질의사항 협의
2013년 5월 1일	질의응답 회신
2013년 5월 6일	심사위원 최종 구성
2013년 5월 10일	제안서 접수마감
2013년 5월 13일	심사위원 결정, 심사위원 통보
2013년 5월 15일	제안서 심사 및 당선작 선정
2013년 5월 20일	당선작 통보

제안공모 결과 총 22개의 제안서가 최종 접수되었으며, 제안서에 대한 1차 서면심사를 거쳐 9개 팀이 선정되었다. 2차 심사에는 1개 팀이 기권을 하고 총 8개 팀이 참가하였으며, 제안서 발표와 질의응답 등을 거쳐 종합평가가 이루어졌다. 심사 전 심사위원들은 토론을 통해 심사위원장을 선임하고 심사방식을 결정하였으며, 포트폴리오 작품집은 모두 동일 점수를 부여하고 제안서의 내용, 즉 설계자의 창의적인 아이디어와 과업에 대한 이해도를 중심으로 평가하기로 결정하였다. 평가방식은 토론과 채점방식이 혼합된 방식으로 진행 되었는데, 각 작품에 대한 장단점을 토론한 후 심사위원별로 대상지에 가장 적합한 아이

이는 건축을 공원화한 개념으로 시설을 지하화하여 최대의 공원면적을 확보하는 동시에
공원과 공공시설을 연계할 수 있는 여건을 제공하여 지역의 거점공간으로서의 개념을 실현해낸
안이라 할 수 있다. 또한 수평적 순환동선체계를 제안하여 층간 이동이 많은 수직이동보다
'one floor-one stop system'이라는 수평적인 이동시스템 제안을 통해 장애인에 대한 배려가
담긴 무장애공간을 제안하였다.



나아가 장애인 재활프로그램과 다양한 문화 및 스포츠시설을 결합함으로써 지역사회와 공유할 수 있는 다용도의 공간활용방식을 제시하였다. 이를 통해 장애인복지관이 수동적 치료보다는 능동적 재활의 공간으로서 기능하는 동시에 지역의 재활공간으로 활용될 수 있는 가능성을 제시하였다. 지하에 계획된 장애인 시설은 세 면으로 열려있어 접근이 용이하고, 중앙 집중형의 동선은 직업재활 시설과 공용공간을 중심으로 프로그램이 순환하도록 배치하였으며, 선형의 복지시설과 치료시설은 공간의 가변성을 극대화하여 효율적인 공간 활용이 가능하도록 계획하였다.



제안공모 당선작의 평면구성에 대한 기본구상
(출처 : 영주시 제공, ©디자인그룹오즈 건축사사무소)

제안공모방식을 통한 설계진행과정은 설계 초반부터 이해 관계자들의 의견조율을 통해 현실적인 요구를 반영하면서 발주자와 설계자가 함께 건축설계안을 구체화해 나간다는 측면에서 일반적인 일반설계공모방식을 통한 설계 진행방식과 가장 큰 차별성이 있다. 특히 일반설계공모방식에서 가장 큰 문제가 되었던 사업예산의 초과문제를 해결해야 하는 것과 달리, 제안공모방식은 설계진행과정에서 실행예산에 대한 협의를 지속적으로 해 나갈 수 있다는 점이 큰 장점으로 작용한다.

영주시 장애인종합복지관 및 장애인체육관 건립사업은 제안공모 시행 이후, 디자인 관리단과 삼각지의 사업총괄계획가가 사용자인 장애인협회와 발주처, 그리고 설계자의 의견차를 조정하고 중재하는 역할을 수행함으로써 원활한 사업의 추진을 유도해 나가는 데 큰 역할을 수행하였다. 사업 담당자와 사용자 간의 면적에 대한 의견 차이, 삼각지 통합마스터 플랜 상의 '도심지역 내 중앙공원으로서의 위상 확보 및 공원의 일부로서 시설 구현'에 대한 기본방향과 관련한 각 주체간 견해 차이, 삼각지 사업의 공원부분을 담당하는 도시디자인과, 주거환경계와 장애인복지관 및 체육관 건립을 담당하는 사회복지과, 재활복지팀과의 건축물과 공원의 경계 설정에 따른 예산문제에 대한 해석 차이, 공원계획을 담당한 조경 팀과의 조경 분위기 조정 등 설계과정에서 대두된 다양한 문제들을 논의하고 합의하면서 설계가 진행되었다. 이러한 과정은 무엇보다 다양한 팀들 간의 이해관계를 조정하는 협력적 의사결정체계가 구축되어 가능한 것이었다고 할 수 있다.



영주시 장애인종합복지관 및 장애인체육관 조감도
(출처 : 김효영 외(2013), p. 53, ©디자인그룹오즈 건축사사무소)

영주시 장애인종합복지관 및 장애인체육관 설계안의 변화과정
(그림출처 : 영주시 제공, ©디자인그룹오즈 건축사사무소)

일자	설계안	비고
6월 7일 착수보고		제안공모 당시 제안서의 안
6월 14일, 6월 20일 설계안회의		공원의 접근과 주민들의 체육관 이용 편의를 위해 체육시설의 위치 변경
7월 6일 중간보고		장애인복지관 및 장애인체육회의 의견을 수렴하여 프로그램 및 개별 실 위치 확정

영주시 장애인종합복지관 및 장애인체육관 추진경과 및 설계진행 과정

• 추진경과

- 2010. 03. 31 : 2010년 국토환경디자인시범사업 선정
- 2011. 06. 01 : 지구단위계획구역 지정
- 2012. 03. 27 : 경상북도 투·융자심사 승인(조건부)
- 2012. 05. 22 : 공유재산관리계획 승인
- 2012. 11. 29 : 기획설계 용역 착수(케이스아키텍츠건축사사무소)
- 2013. 01. 07 : 기획설계 용역 완료
- 2013. 04. 05 : 2013년 신진건축사대상 설계공모 시범사업 선정
- 2013. 05. 20 : 설계공모 당선(디자인그룹오즈건축사사무소)
- 2013. 05. 28 : 기본 및 실시설계 용역 계약
- 2013. 05. 29 : 영주시 도시계획관리 결정(변경) 승인신청
- 2013. 06. 03 : 기본 및 실시설계 용역 착수
- 2013. 07. 24 : 경상북도 도시계획위원회 심의
- 2013. 07. 26 : 기본 및 실시설계 용역 중간보고회 개최
- 2013. 08. 22 : 경상북도 도시계획공동위원회 심의
- 2013. 09. 05 : 국토교통부(건축정책관) 정책현장 방문 설명회 개최
- 2013. 09. 10 : 기본 및 실시설계 용역 중지 통보
- 2013. 09. 24 : 토지 보상계획 및 열람 공고
- 2014. 09. 30 : 최종성과품 납품
- 2014. 10. 10 : 시공입찰
- 2014. 10. 27 : 시공사 선정(계약: 2014.11.19)
- 2014. 11. 25 : 착공
- 2016. 07. 19 : 준공(예정)

• 제안공모 당선이후 기본 및 실시설계 진행 일정

- 2013년 5월 28일 : 계약
- 2013년 6월 3일 : 착수계 제출
- 2013년 6월 7일 : 시장보고(영주시청)
- 2013년 6월 14일 : 삼각지 사업총괄계획가 회의
- 2013년 6월 20일 : 설계안회의(영주시청)
- 2013년 7월 26일 : 중간보고(영주시청)
- 2013년 8월 22일 : 조경협의
- 2013년 9월 10일 : 지구단위계획 변경으로 인한 용역 중지
- 2013년 10월 18일 : 진행보고(영주시청)
- 2013년 11월 8일 : 시장보고(영주시청)
- 2014년 9월 30일 : 최종성과품 납품



합리적인 공공건축 조성을 위한 과제



03

합리적인 공공건축 조성을 위한 과제

공공건축 조성 단계별 관리의 중요성

미국은 연방이 소유한 공공건축물을 체계적으로 관리하기 위해 공공건축물 조성 단계별로 수행해야 할 업무를 매뉴얼화하여 활용하고 있다. 이 매뉴얼¹¹⁾에 따르면 공공건축 조성 단계는 크게 기획단계와 건설단계로 구분되며, 기획단계는 다시 사업계획 및 실행계획 단계로 나뉘고, 건설단계는 설계, 시공, 평가 단계로 구분된다. 전체 사업기간은 최소 5년에서 약 7년 정도가 소요되는데, 기획단계에 소요되는 기간은 평균 2년 이상이라고 한다.

기획단계를 2개의 단계로 구분하는 기준은 사업추진 확정 및 예산편성 여부다. 즉 기획 단계 중 계획단계는 우리나라의 타당성조사에 해당하는 것으로 해당 사업의 정책적, 경제적 타당성을 검토하여 사업추진 방향을 구체화하는 단계라 할 수 있다. 사업계획에 따라 사업 추진 여부와 예산편성 여부가 결정되면 건축디자인계획을 포함한 실행계획을 수립된다. 즉, 건축프로그램과 규모, 기타 기술적인 사항 등 설계 및 시공요건을 구체화하고 사업예산을 확정한다. 이를 바탕으로 설계발주, 설계관리, 시공발주, 시공관리 및 사업평가가 이루어지며, 이런 일련의 작업은 각 단계별, 기술별 지침에 따라 PBS의 전문가가 직접 총괄한다.

미국뿐만 아니라 많은 선진국에서 공공건축물을 관리하는 체계를 확립하여 시행하고 있는데, 여기서 중요한 것은 건축물의 성능과 비용뿐만 아니라 디자인과 지속가능성을 종합적

11) 출처 : PBS(Public Building Service), *Project Planning Guide*, 연방이 소유한 공공자산을 관리하는 PBS는 공공건축물을 조성하고 관리하기 위한 지침들을 체계적으로 개발하고 시행한다.

으로 고려하여 최적의 대안을 찾아내기 위해 노력한다는 것이다. 특히 기획업무를 강화하고 조성 전체 단계에 걸친 체계적인 관리체계를 확립한 것은 공공건축을 단순한 건축물이 아닌 공공성을 구현하는 매개체이자 주요한 공공의 자산이라는 인식이 저변에 깔려있기 때문이다. 우리나라의 경우 전반적인 건설과정에 대한 기본적인 관리체계는 확립이 되어있다. 문제는 건설관리체계가 경제성에 입각한 기획과 시공과정에 집중되어 있다는 것이다. 이로 인해 공공건축물은 단순한 기능시설로만 여겨지고, 사회적 매개체이자 문화적 자산이라는 인식이 낮은 것이 현실이다.

영주시 공공건축정책 실행의 최종성과는 다수의 공공건축상을 받은 것이 아니라, 공공건축 사업을 통해 조금은 영주시 시민들의 삶이 풍요로워졌다는 것이다. 이는 무엇보다 영주시가 공공건축의 체계적이고 합리적인 관리체계를 마련한 데에 기인한다고 할 수 있다. 마스터 플랜을 통해 공공건축을 매개로 한 장소중심의 전략과 과제를 도출하고, 공공건축사업을 관리하는 전담기구를 마련하여 전문가를 채용하고 사업을 지속적으로 관리하는 한편, 기획 업무를 강화하여 사업의 효율성을 높이도록 하였다. 또한 사업추진 주체 간의 합리적인 협의를 이끌어내고 주민들의 참여를 적극적으로 유도하여 공공건축의 가치에 대한 인식을 공유하고 지속가능성을 확보하기 위해 노력하였다. 각 사업별로는 우수한 설계자가 선정될 수 있는 환경을 만들어 나감으로서 건축의 품질과 품격을 높일 수 있었다. 영주시의 이러한 실험과 노력은 아직까지 디자인의 가치가 배제된 우리나라의 공공건축 관리체계를 개선해 나가는 데 있어 중요한 이정표가 될 것이다.

공공건축의 가치 향상을 향한 여건 변화

지난 10년간 우리나라에서는 '건축문화'라는 단어가 새롭게 조명을 받고 있다. 이는 분명 공급대상이자 경제적 수단으로 여겨져 왔던 건축물에 대한 인식을 재고하고, 건축이 추구해야 할 가치가 변화하는 것을 알리는 중요한 전환점이 도래한 것이라 할 수 있다. 지난 세기에

이런 비약적인 경제발전은 우리의 삶을 풍요롭게 만드는 데 일조했고, 도시와 건축물이 엄청난 속도로 건설되었다. 이 중심에 있었던 대표적인 법령은 건축행위와 용도, 건축기준 등을 규정한 「건축법」과 건설공사 관리의 근간이 되는 「건설기술관리법」이었다. 2개의 법령을 바탕으로 우리는 빠르고 효율적으로 건설하는 기술을 발전시키고 건설 강대국으로서 성공했지만, 수준 높은 건축문화를 형성하는 데는 실패하였다. 이러한 각성과 반성에서 우리의 건축문화를 되찾고 진흥시키기 위한 일련의 활동들이 지난 10년간 진행되어 왔다.

2004년 ‘건설기술및건축문화선진화위원회’가 대통령 직속의 자문기구로 발족하면서 건설 분야와 건축문화에 대한 국가차원의 선진화 방안과 추진전략을 마련할 수 있는 계기가 마련되었다. 이를 시작으로 2007년에는 「건축기본법」이 제정되어 건축에 관한 국가와 지방자치단체, 국민의 책무를 처음으로 규정하는 한편, 건축정책을 수립할 수 있는 토대가 마련되었고, 같은 해 건축분야로는 최초의 국책연구기관인 건축도시공간연구소가 출범하면서 연구기반이 형성되었다. 「건축기본법」의 시행에 따라 2009년에는 제1차 건축정책이 수립되고 ‘공공 부문 건축디자인 업무기준’이 제정, 고시되었다. 이러한 일련의 과정에서 그 중심에 있었던 주요 이슈 중의 하나는 공공건축의 가치 향상을 통한 건축문화의 제고와 확산이었다. 특히 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’은 「건축기본법」상에 규정된 건축물의 조성 및 관리체계의 확립을 위해 국가가 선도적으로 공공건축 조성의 방향과 원칙을 제시하였다는 데에 큰 의의가 있다.

좋은 공공건축을 만들기 위해서는 무엇보다 공공건축의 가치에 중점을 둔 체계적인 관리 체계의 마련이 중요하다. 이는 한편으로는 조성과정에 대한 합리적인 기준과 다른 한편으로는 이를 효율적으로 관리할 수 있는 관리조직이 전제되어야 가능한 것이다. 2013년 「건축서비스 산업 진흥법」이 제정되면서 공공건축의 관리체계를 마련하는 첫 발을 내딛게 되었다. 우선적으로 공공건축물의 품질과 디자인 수준을 높이기 위해 기획업무를 내실화 할 수 있도록 ‘공공건축 사업계획에 대한 사전검토’ 제도가 도입되었고, 창의적인 설계안을 유도할 수 있도록 설계공모방식을 의무적으로 확대적용하게 하는 한편, 최적의 설계자가 선정될 수 있도록 설계발주제도를 재정비하였다. 나아가 ‘공공건축지원센터’를 설립할 수 있는 규정을

마련하여 공공건축을 조성하거나 관리하는 데 전문적인 자원이 가능하게 되었다.

이밖에도 국가차원에서 다양한 시범사업을 추진하면서 우수한 공공건축물을 조성하는 문화를 확산시키기 위한 다양한 시도들이 진행 중에 있다. 2009년에 시작된 ‘국토환경디자인 시범사업’은 장소중심의 통합계획을 수립하는 문화를 확산하기 위해 추진된 사업으로 현재까지 약 20여 곳의 지자체에서 통합계획을 수립하는 성과를 이루었다. 2012년 시작된 ‘민간전문가 지원 시범사업’은 전문가가 부족한 지방자치단체에 민간전문가를 지원해 줌으로써 공공건축사업의 체계적인 관리문화 확산에 기여하고 있다. 2013년 시작된 ‘공공건축물 그린리모델링 시범사업’은 공공건축물의 에너지 효율을 향상시키는 선도적인 모델을 만드는 데 일익을 담당하고 있다. 이처럼 공공건축과 관련한 제도들이 지속적으로 개편되고, 다양한 실험이 이루어지면서 공공건축을 조성하고 관리하는 환경이 빠르게 변화하고 있다.

국가공공건축지원센터의 지정과 역할

‘국가공공건축지원센터’는 공공건축물의 조성과 유지관리에 관한 사항을 자문하는 국가 차원의 지원기구이다. 국가공공건축지원센터는 공공건축의 조성을 경제성 중심에서 가치 중심으로 바꾸는 데 있어서의 실질적인 추진동력으로, 이제까지의 노력들을 가시화하고 한층 가속화시킬 수 있다는 측면에서 매우 큰 의미가 있다.

국가공공건축지원센터는 「건축서비스산업 진흥법」의 시행에 따라 2014년 6월 국토교통부장관이 건축도시공간연구를 공공건축지원센터로 지정하면서 공식적인 법정업무가 시작되었다. 국가공공건축지원센터의 주요 업무는 「건축서비스산업 진흥법」 제23조와 제24조에 따른 ‘공공건축 사업계획 사전검토’, ‘공공건축 조성 관련 자문 응답’, ‘공공건축 관계자에 대한 교육’, ‘공공건축에 대한 데이터베이스 구축’ 등이다.

‘공공건축 사업계획 사전검토’는 공공건축물을 조성하기 전 수립하는 사업계획에 대한 검토업무를 의미하며, 이는 공공건축의 기획을 내실화하기 위해 도입된 제도이다. 공공건축 사업계획에 대한 사전검토는 공공건축물의 설계발주 이전에 이루어지도록 규정되어 있으며,

해당 공공건축사업을 추진하기 위해 대안을 충분히 검토하고 실행방안을 구체적으로 마련했는지 여부를 살피는 일이다. 다시 말해 사업특성 파악의 적절성, 프로그램과 공간계획의 구성, 발주방식 등 관리방안 마련의 합리성, 예산의 적정성, 사업 추진 시 발생할 수 있는 문제와 대안 등 공공건축을 조성하는 데 필요한 사항들을 발주자가 충분히 검토하고 준비했는지를 검토하는 것이다. 이는 일차적으로는 공공건축물의 성능과 디자인, 그리고 비용을 모두 고려한 합리적인 계획을 수립함으로써 향후 발생할 수 있는 설계변경이나 예산낭비 등의 문제를 방지하고, 궁극적으로는 우수한 공공건축을 조성하여 공공자산으로서의 공공건축의 가치를 높이기 위한 것이다.

‘공공건축 관련 자문에의 응답’은 공공건축의 조성과 관리를 담당하는 공공기관을 대상으로 전문적인 자문을 제공하는 업무이다. 아직까지 우리나라는 공공건축사업을 추진하는 담당자가 건축 관련 분야의 전문가가 아닌 경우가 많아 어려움을 겪는 경우가 많다. 이를 보완하고 지원하기 위해 공공건축물의 기획방법, 발주를 포함한 설계 및 시공관리 방법 등 사업 전단계에 걸친 관리의 주안점, 공공건축 관련 제도에 대한 소개나 적용방안, 선진사례의 제시 등 공공건축사업 추진과 관련한 전반적인 사항에 대해 필요시 도움을 제공하고 있다.

‘공공건축 관계자에 대한 교육’은 공공건축사업을 추진하는 공공기관의 관계자와 민간 전문가의 역량을 증진하기 위해, 공공건축의 가치에 대한 인식을 공유하고 우수한 공공건축을 만들어나가기 위해 각각의 위치에서 해야 하는 업무에 대한 이해를 도모하기 위해 시행하는 업무이다. 현재는 공공기관의 관계자를 주요 대상으로 공공건축사업 전단계에 걸친 사업 관리의 중요성과 새롭게 도입된 사전검토 제도 및 개편된 설계발주 방식 등을 홍보하고, 이를 어떻게 적용할 것인지에 대해 정기 교육프로그램을 마련하여 시행하고 있다.

‘공공건축에 대한 데이터베이스 구축’은 공공건축 관련 정책을 개발하고 시행하는 데 활용하는 것을 목적으로 공공건축에 대한 일반현황과 공공건축 조성 및 유지관리 등 대한 정보들을 체계적으로 수집하고 고도화하는 업무이다. 나아가 공공건축사업을 추진하는 관계자가 해당 업무에 참고할 수 있는 자료를 제공하는 서비스를 포함한다. 데이터베이스의 구축은 오랜 시간과 비용을 요하는 것으로 현재는 체계적인 데이터베이스 마련을 위한 기초

자료를 수집하고 있으며, 공공건축 관련 통계 DB, 지리정보에 기반한 공공건축 DB, 국내외 공공건축 관련 기준 DB, 우수한 공공건축 조성사례 DB, 공공건축 전생애주기 관리 기반 DB 등을 구축하기 위한 준비 중에 있다.

건축도시공간연구소는 공공건축지원센터로 지정되기 이전부터 공공건축 관련 연구와 시범사업을 꾸준히 진행해 왔다. 이런 노력의 결실이 조금씩 국가정책과 제도의 변화로 이어지고 있으며, 바뀐 제도를 선제적으로 적용하고 확산시켜 궁극적으로는 좋은 공공건축을 조성해 나갈 수 있는 여건을 마련하는 것을 지향하고 있다. 이를 위해 국가공공건축지원센터는 「건축서비스산업진흥법」에 명시된 법정업무 이외에도 공공건축의 관리체계를 지속적으로 개선할 수 있는 연구와 시범사업들을 병행하고 있다. 국가공공건축지원센터는 최초이자 유일한 '국가차원의 공공건축 지원 전담조직'으로서 공공기관이 조성하고 관리하는 공공건축물의 체계적인 관리체계의 확립과 확산을 위해 지속적으로 노력해 나갈 것이다.

좋은 공공건축을 위한 과제

공공건축에 대한 문제가 제기되고 연구가 진행되어 국가차원에서 공공건축의 가치 향상을 위한 정책을 처음 마련한 것은 2009년 '제1차 건축정책'의 수립을 통해서였다. 이후 약 5년이라는 단기간에 시범사업 추진, 관련 법제도의 정비, 국가공공건축지원센터 지정 등을 통해 공공건축을 체계적으로 관리할 수 있는 실행기반의 단초들이 마련되었다. 그러나 이것은 공공건축의 가치 향상이라는 원대한 목표를 달성하기 위한 시작에 불과하다. 새롭게 마련된 제도들이 제대로 작동하기 위해서는 새로운 실험과 시행착오를 거친 보완이 필요하고, 이것이 정착되기까지는 또 많은 시간과 노력이 필요하다. 아직까지 공공건축은 공공에서 공급해야 하는 기능시설로서 인식되고 있는 것이 일반적이기 때문이다. 우리가 지향해야 하는 공공건축의 가치에 대해서도 일부 전문가 사이에 논의되고 있기는 하지만, 아직까지는 보편화된 지향점이나 정립된 기준은 없는 상황이다. 따라서 좋은 공공건축을 만드는 것이 일부 전문가들의 실험과 노력이 아니라, 당연히 해야 하는 일상적인 업무가 되기까지는 이제까지

이루어진 것들 보다 더 많은 숙제가 남아있다.

그렇다면 우리는 앞으로 무엇을 해야 할 것인가. 좋은 공공건축을 만들기 위해서는 합리적인 계획, 우수한 인력, 조성 전 단계에 걸친 체계적인 관리가 필요하다. 이에 앞서 공공건축의 가치에 대한 지속적인 담론 형성과 사회적인 합의도 필요하다. 이 모든 사항들을 국가나 공공기관이 추진해야 할 정책 과제들로 간주한다면 이를 동시에 해결하는 것은 거의 불가능하다. 그러나 우리가 각자의 자리에서 맡은 업무를 수행하면서 약간의 변화를 주기 시작한다면 작은 톱니바퀴들의 움직임이 모여 큰 시계를 돌리듯이 공공건축의 가치제고라는 지향점을 향해 모든 분야가 움직일 수 있게 된다. 사회적인 합의를 도출하고, 효율적인 관리 체계를 정착시키고, 우수한 인력을 육성하고, 합리적인 정책과 계획을 수립하는 일련의 과제들은 상호 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.

먼저 공공건축을 조성하고 관리하는 공공기관에서 해야 할 일은 영주시의 사례에서 배울 수 있듯이 우리가 사는 도시를 위한 장소중심의 전략을 수립하고, 효율적인 관리체계를 구축하고 마련하는 것이라 할 수 있다. 지방자치단체 차원에서 이러한 종합적인 대책을 마련하기 어렵다면 공공건축사업 단위로 기획에서 설계, 시공, 유지관리까지의 각 단계별 업무가 체계적으로 이루어질 수 있도록 노력하는 것이 변화의 시작이 될 수 있다. 사업기획을 보다 면밀하게 준비하고, 우수한 설계자와 시공자를 선정하기 위해 적절한 발주제도를 고민하고, 이용자를 고려한 최적의 대안을 마련하기 위해 참여주체 간의 합의를 도출해 가는 것이다. 이 과정에서 전문가의 도움이 필요하다면 민간전문가를 별도로 활용하여도 좋고, 국가공공건축지원센터의 자문을 구해 보는 것도 좋을 것이다.

설계자나 시공자를 비롯한 실무전문가들은 진정한 공공건축의 가치에 대해 고민하고 최종 사용자의 의견을 진정성 있게 들어야 하며, 자신의 역량을 발전시키기 위해 꾸준히 노력해야 할 것이다. 국가는 제도정비를 통해 관리체계를 확립하고, 우수한 인재를 육성하고, 선도모형을 발굴하고 홍보함으로써 좋은 공공건축을 조성할 수 있는 환경여건을 지속적으로 만들어 나가야 한다.

국가공공건축지원센터는 「건축서비스산업 진흥법」에 규정된 법정업무 이외에도 연구업무와

시범사업을 통해 실질적인 공공건축의 조성과 관리주체인 공공기관과 국가, 실무전문가 사이에서 각각의 관계자가 제 역할을 다할 수 있도록 지원하는 역할을 지속적으로 수행해 나갈 것이다. 무엇보다 국가, 공공기관, 연구기관, 건축 관련 학·협회 등 공공건축의 조성과 관리업무에 관계된 기관 사이의 연계 고리로서 상호 긴밀한 네트워크가 형성되어 각각의 업무가 보다 큰 시너지효과를 얻을 수 있도록 노력할 것이다. 모쪼록 이러한 노력을 통해 공공건축의 관리체계가 하루 빨리 정착하여 우리나라 공공건축의 가치를 향상시키는 데 도움이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 김효영외 2명(2013), 장애인종합복지관 및 장애인체육관 기획설계 용역, 영주시.
- 영주시(2010), 2009 국토환경건축디자인 시범사업 최종보고서.
- 영주시(2011), 2011 생활형지역공공디자인 시범사업 신청서.
- 영주시(2013), 「영주시 풍기읍 도시재생 및 활성화 방안 연구」.
- 이소진 외(2011), 삼각지 마스터플랜 최종보고 자료, 영주시.
- 조성관 편집위원(2013.6.5.), 서울시청 신청사는 왜 ‘최악의 한국현대건축물’이 되었나?, 「주간조선」, 조선일보.
- 조준배, 임현성, 서수정, 권미주(2008), 「장소 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 조준배, 임현성, 서수정, 김현정(2009), 「공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구」, 영주시.
- Department for Culture, Media and Sport(2000), *Better public buildings*, London.
- PBS(Public Building Service), *Project Planning Guide*.

좋은 공공건축만들기 1

인쇄일 2014년 12월 31일
발행일 2014년 12월 31일
지은이 건축도시공간연구소

펴낸이 제해성
펴낸곳 건축도시공간연구소
경기도 안양시 동안구 시민대로 230, B-301

출판등록 제385-3850000251002008000005호

전화 031 478 9600

팩스 031 478 9608

홈페이지 www.auri.re.kr

이메일 information@auri.re.kr

책임편집 차주영

편집 박선영

인쇄 (주)나모기획

ISBN 979-11-5659-031-6

* 이 책은 비매품입니다.