

공공청사 건축디자인 기준 설정 방안 연구

Establishment of Architectural Process Design Guideline
for Public Office Buildings

염철호 Youm, Chirl Ho
임현성 Lim, Hyun Sung

(a u r i

AURI-기본-2010-2
공공청사 건축디자인 기준 설정 방안 연구
Establishment of Architectural Process Design Guideline for Public Office Buildings

지은이: 엄철호, 임현성

펴낸이: 손세관

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-00005호

인쇄: 2010년 12월 24일, 발행: 2010년 12월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 10,000원, ISBN: 978-89-93216-61-5

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

Ⅰ 연구책임	염철호 부연구위원
Ⅰ 연구진	임현성 연구원
Ⅰ 해외조사원	김세윤 컬럼비아대학교 건축도시설계학 석사 졸업 윤정원 프린스턴대학교 건축학 석사 졸업 김근민 바틀렛대학교 RIBA Part 3 수료
Ⅰ 조사원	권윤지 건국대학교 석사 졸업 신수임 서울시립대학교 석사 졸업

Ⅰ 외부연구심의위원	김성홍 서울시립대학교 교수 김용미 금성건축 대표 최재필 서울대학교 교수
------------	---

연구요약

제1장 서론

공공청사는 대민 서비스를 제공하고 행정 업무를 수행하는 공간으로서의 기능을 넘어 지역 주민들의 삶과 밀착하여 일상생활을 지원하는 생활서비스의 거점으로서의 역할과 함께, 물리적으로 도시공간의 중심일 뿐 아니라 지역민의 심리적이고 인지적인 공간지각의 중심적 위치를 갖는 시설이라고 할 수 있다.

하지만, 공공청사의 조성 시 지역주민의 편의를 고려하지 않은 채 지자체장이나 공무원 임의로 입지 및 프로그램이 선정되어 주민이 접근하기 힘든 곳에 위치하거나, 공무원의 업무 위주로 시설이 계획됨에 따라 지역의 중심공간으로서 주민을 위한 서비스와 생활 편의를 제공하지 못하는 경우가 많다. 또한, 최근에는 공공청사의 외형적인 상징성이 강조된 결과 지역 여건과 특성을 무시한 과도한 규모의 지자체 ‘호화청사’ 건설 사례가 사회적인 지탄을 받고 있다.

이러한 호화청사 문제를 개선하기 위하여 정부에서는 청사면적기준을 강화하고, 청사 신축을 원칙적으로 금지하면서 지자체 인구규모별로 청사규모를 제한하는 조치까지 마련하기에 이르렀다. 그러나, 신축의 전면적인 금지나 면적에 대한 과도한 제한은 지역 및 장소의 특성에 맞는 자유로운 디자인과 지역 여건이나 주민 수요를 반영한 복합용도 및 새로운 프로그램 도입 등을 저해할 수 있는 한계를 가지고 있다. 바람직한 공공청사의 조성을 위해서는 검토과정의 결과물로 나타나는 시설 규모 및 면적을 규제하는 것이 아니라 검토과정을 합리화하고 조정하여 성격 및 용도에 적합한 적정한 시설 규모 및 면적을 산출하도록 유도할 필요가 있다.

한편, 건축물과 공간환경을 디자인(기획·설계·개선)하는데 있어 준수해야 할 일반적이고 보편적인 원칙과 규범을 제시하기 위해 건축기본법에 근거한 ‘건축디자인 기준’의 일

환으로 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’이 2009년 12월에 수립·고시되었으며, 이를 구체적으로 적용하기 위한 지역별·시설별 기준을 별도로 설정 가능하도록 하고 있다. 공공성과 상징성의 구현을 통해 지역의 생활중심공간으로서 공공청사를 조성하기 위해서는 구체적인 건축행위나 형태에 대한 가이드라인이나 디자인코드 보다는 ‘건축디자인기준’과 같이 바람직한 원칙과 규범을 제시하는 업무기준을 설정하는 것이 보다 효과적이고 바람직할 것이다.

본 연구는 공공청사의 문제점을 개선하고 바람직한 공공성과 상징성을 갖춘 공공청사 조성을 위한 절차 및 업무기준으로서 공공청사 건축디자인기준을 설정하기 위한 기초 연구로서의 성격을 가지며, 이를 위해 공공청사 건축디자인기준의 도입 필요성을 검증하고, 공공청사 조성체계와 조성업무의 개선방향을 도출하여 이를 바탕으로 공공청사 건축디자인 기준의 설정방안을 제시하고자 한다.

제2장 공공청사 조성현황과 건축디자인 기준의 도입 필요성

1960년대 이후, 국내 공공청사는 중앙정부에서 지방정부 중심으로 건립주체가 전환되어 왔으며, 에너지 효율성과 디자인의 중요성이 강조되고 주민편의 시설이 점차 확대되고 있다. 특히, 기능적인 측면에서는 지역 커뮤니티 기능의 제공을 위한 복합화와 행정업무 효율화를 위한 통폐합이 주된 흐름이라 할 수 있으며, 물리적 측면에서는 대규모 신청사의 양산과 함께 청사 신축이 곤란한 기존 청사의 개보수(리모델링)의 사례가 최근에 증가하고 있음을 알 수 있다.

공공청사가 안고 있는 호화청사, 에너지 과다 소모, 이용률 저하 등의 문제의 원인과 이에 대한 개선방향을 모색하기 위하여 공공청사 관련 기준 분석, 공공청사 면적배분 현황 파악, 설문조사 등을 실시하였다. 우선, 공공청사의 조성과 관련된 법적 기준과 설계지침서를 분석한 결과, 첫째, 설계방향의 제시 및 검증이 어려워 건축물의 특성이나 지역의 여건을 고려하지 못하고, 둘째, 구체적이지 못한 관련 규정이나 지침으로 인하여 합리적인 비용 및 면적 산출이 어려워 설계안의 질적 저하를 야기하고 있으며, 셋째, 시설의 장기적인 운영계획 및 검증절차가 부재하고, 넷째, 일부 지나치게 구체적인 계획지침 제시에 따른 추후 빈번한 설계변경 유발 등의 한계가 도출되었다.

전국 246개 지방자치단체의 공공청사 면적배분 현황을 분석해본 결과, 대도시에 위치한 청사이거나 최근에 건립된 청사일수록 공용공간이나 주민편의시설의 비율이 큰 청사가 상대적으로 많이 나타나고 있다. 이에 비해 업무공간의 면적비율은 면적기준을 대부분 준수하고 있어, 결국 면적기준을 강화하는 것으로는 호화청사, 과대청사의 문제를 해결하기 어렵다는 한계와 함께, 공용공간과 주민편의시설 등을 합리적으로 계획하는 것이 중요하다는 점을 확인할 수 있었다.

1,600명(전국 20대 이상 성인 남녀 1,400명, 전국 지자체 청사 근무자 200명)을 대상으로 실시한 공공청사에 대한 인식조사 결과, 공공청사의 편의성, 호화청사에 대한 인식, 청사규모의 적정성 등에 있어 일반시민과 공무원 간의 상반된 의견 차이를 보이고 있으며, 바람직한 청사를 조성하기 위한 명확한 원칙을 제시하는 것과 함께 건립 필요성과 방향에 대한 사회적 논의를 확대하는 참여 디자인 프로세스의 필요성이 확인되었다.

상기의 현황을 바탕으로 공공청사 관련 규정 및 지침이 갖는 한계를 극복하고, 절차 중심의 기준을 도입하기 위하여 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’의 세부유형별 기준으로 공공청사 건축디자인 기준을 설정하고자 한다. 이를 위해 공공청사가 가져야 할 기본적인 방향을 명확히 하고, 공공청사 조성의 각 프로세스에서 중시해야 할 사항을 정리하여, 초기 기획단계에서 컨셉을 명확하게 설정하고 컨셉이 준공 및 유지관리까지 지속적으로 계승될 수 있도록 프로그램, 디자인, 매니지먼트의 관계를 설정하는 것으로 연구의 방향을 정립하였다.

제3장 국외 공공청사 조성사례 및 관련기준·지침 분석

공공청사 건축디자인 기준안을 마련하기 위해 선도사례를 참조하고자 국외(영국, 미국, 일본) 공공청사 관련현황을 살펴보고 국내사례와의 비교를 통해 크게 3가지의 측면에서 시사점을 도출하였다. 첫째, 공공청사(혹은 공공건축)에 대한 변천과정을 살펴봄으로써 공공청사에 대한 사회적 인식 및 동향을 분석하고, 둘째, 공공청사에 대한 구체적인 법적 정의 및 관련 기준이나 지침들을 확인하여 기준 간 체계를 파악하며, 셋째, 각 국가별로 우수 공공청사를 선별하여 조성경위 및 현황을 분석하였다.

공공청사에 대한 사회적 인식을 살펴보면, 공통적으로 지역주민의 삶의 질 향상과

행정업무의 효율성을 동시에 추구하는 시설로 공공청사를 인식하고 있다. 영국의 경우 공공청사를 민관이 함께 만들어나가는 우수한 디자인의 공공시설로서 적극 활용하고 있으며, 미국은 국가 자산으로서 효율적인 운영될 수 있는 방안을 모색하고 건축가 선정방식의 개선을 통해 초기 디자인의 중요성을 강조하고, 일본은 지방정부 주도로 지역의 여건에 맞는 기능과 디자인을 도입하여 지역 커뮤니티시설로 활용하고 있다.

정책 및 제도적 현황을 살펴보면, 국가적 차원에서 공공청사의 바람직한 정책 및 조성방향이 설정되어 있으며 이를 바탕으로 지역의 특성 및 수요를 반영하여 세부운영 지침과 조성절차 중심의 기준이 마련되어 있다. 영국은 BPB에 의한 공공건축의 개선방향을 근간으로 중앙정부 기관인 CABE와 OGC에 의해 다양한 업무기준 및 주체별 역할 기준 등이 수립되고 각 지자체별로 절차기준에 관한 디자인 가이드가 설정되어 있다. 미국은 디자인 엑셀런스 프로그램(design excellence program)을 통해 선도적인 건축가 선정방식을 도입하고 GSA를 중심으로 다양한 성능, 절차, 디자인 기준 등을 국가적 차원에서 제공하고 있으며 이를 바탕으로 각 주별로 프로세스 디자인 기준을 설정하고 있다. 일본의 경우 공공건축 품질개선을 위한 법령 개정을 통해 공공건축의 바람직한 방향을 법령화 하고 지방정부의 공공청사의 설립을 간접적으로 지원할 수 있는 방안(성능지침, 전문가 등)을 마련하고 지방정부는 지역별로 공공건축에 대한 프로세스 디자인 기준 및 업무매뉴얼을 설정하도록 하고 있다.

각 국가의 공공청사 선도 사례를 살펴본 결과, 지역여건 및 수요를 반영한 프로그램이 기획되고 시민과의 합의를 거쳐 조성되고 있으며, 행정업무와 시민의 공간을 공유하는 복합청사로서의 역할이 증대하고 있음을 확인하였다. 또한, 기존의 도시맥락과 지역의 수요를 반영하여 시설을 계획하고 프로그램을 운영하고 있으며, 친환경 설계기법의 적극적인 도입과 함께 민관 공동투자를 통하여 효율적인 시설조성을 추진하고 있었다.

이러한 조사 결과를 국내 현황과 비교해 보았을 때, 현재 국내 공공청사의 바람직한 건립을 위해서는 국가적 차원의 명확한 원칙제시가 필요하고, 제한규제로서의 기준이 아닌 절차 기준이 요구되며, 직접적인 예산지원이 아닌 전문가 지원 및 성능지표 제시 등의 간접적인 지원으로 전환되고, 다양한 지역 주민의 의견을 반영될 수 있는 투명한 조성절차가 필요하다는 결론을 도출하였다.

제4장 국내 공공청사 심층분석을 통한 건축디자인 개선방향 설정

국내 공공청사의 조성 프로세스 진행의 합리성, 조성절차에서의 관련 지침의 운용 실태, 공간 및 프로그램의 적절한 계획 및 활용여부를 중심으로 조성체계의 문제점 및 조성업무의 실질적인 한계를 도출하였다.

구 분	분석방법	분석 내용
조성 프로세스의 합리성	건설지 및 설계보고서	· 시기별 추진절차 및 경위 파악
	관련자 인터뷰 (설계자, 관련 공무원 등)	· (공공청사 관련 설계기준 및 지침 관련) 청사 면적기준, 디자인가이드라인 등 관련 기준의 문제점, 면적 위주의 설계지침으로 인한 창의적 설계의 어려움 · (관련주체간 협의 시 한계) 담당자의 전문성 부족, 부처간 협의·조정 곤란, 과도한 관여, 결정사항 반복 등으로 인한 문제점 · (청사 계획 시의 제도적 한계) 관련 법령, 심의 등 제도적 사항 · (공공시설로서의 기능) 시민 편의시설로서의 성격과 업무시설로서의 성격 간의 기능 충돌과 설계 시 문제점 및 애로사항 · 호화청사 문제에 대한 설계자로서의 입장 및 의견
관련 디자인 기준의 적절성	설계지침서	· 설계지침서 항목의 한계 및 불합리한 규정 파악
공간활용 및 프로그램 운영의 적정성	면적/ 프로그램	· 면적 배분 현황 파악 · 청사별 도면 분석을 통한 프로그램 운영 현황
	현장조사 및 답사	· 사진 및 현장실태 파악
기 타	기사 검색	· 각 청사별 관련 기사 이슈 수집

심층조사를 통해 공공청사의 문제점으로서 단순행정업무 위주의 사업 수행, 기획에서의 충분한 사전검토 미흡, 예산확보에 의존한 사업추진, 편의위주의 설계자 선정, 지역주민 등 관련주체의 의견수렴 미흡, 초기 사업기획의 지속적인 유지계승 미흡, 타 사례모방 등 설계지침 부실의 7가지 항목을 도출하였다.

이를 공공청사 건축디자인 기준에 반영하기 위해 조성절차와 관련하여 정리하자면 첫째, 공공청사의 조성절차가 좋은 설계(안)의 도출이 아닌 예산(안) 확보에 치중되어 있다. 충분한 수요파악 과정이 부재하거나 부실하게 진행되는 과정에서 청사의 건립 필요성 및 적정 입지와 필요 프로그램 검토가 미흡한 경우가 많으며, 다양한 주체간의 의견 조율 과정이 부재하고 초기 기획의도나 설계방향을 검증할 수 없는 반면, 심사과정이 투융자 심사나 지방채 발생 등에 관한 예산확보를 중심으로 진행되고 있다.

둘째, 경직된 설계기준으로 인한 설계안의 창의성이 저해되고 있다. 다양한 신설 규

정간의 연동이 원활하게 이루어지지 않으며, 설계지침은 발주처의 요구, 법적기준 등의 많은 종류의 준수사항만을 단편적으로 열거하고 있다.

셋째, 공간배분 및 프로그램이 지역의 수요나 여건과는 별개로 활용되고 있다. 기획 단계에서 수요파악 미흡 및 형식적인 계획진행으로 인하여 내부 공간을 불가피하게 초기 의도와 다른 용도로 전용한 사례가 다수 발견되었으며, 과시적인 공간이 많거나 사용 빈도가 낮은 프로그램이 중요한 위치에 배치되어 있어 전반적인 시설 활용도를 저해한다.

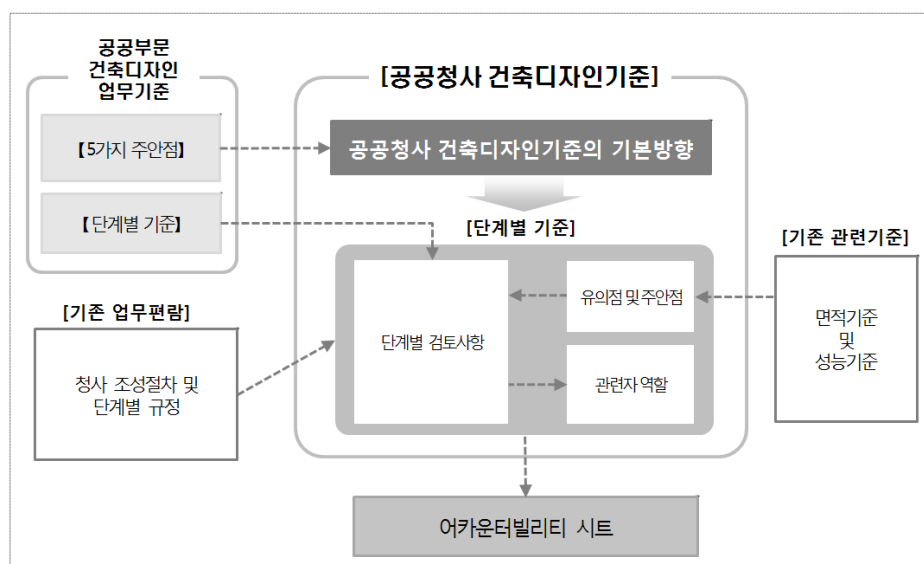
이러한 국내 공공청사의 심층 조사 결과를 통해 기존의 경직된 면적기준과 단편적인 설계지침서의 한계를 확인할 수 있었으며 좋은 설계(안)을 이끌어 낼 수 있는 합리적인 조성절차의 마련, 설계의 방향을 지속적으로 검증할 수 있는 프로세스 기반의 기준, 지역의 여건을 반영할 수 있는 유연한 기준의 필요성을 도출하였다.

제5장 공공청사 건축디자인기준 설정방안

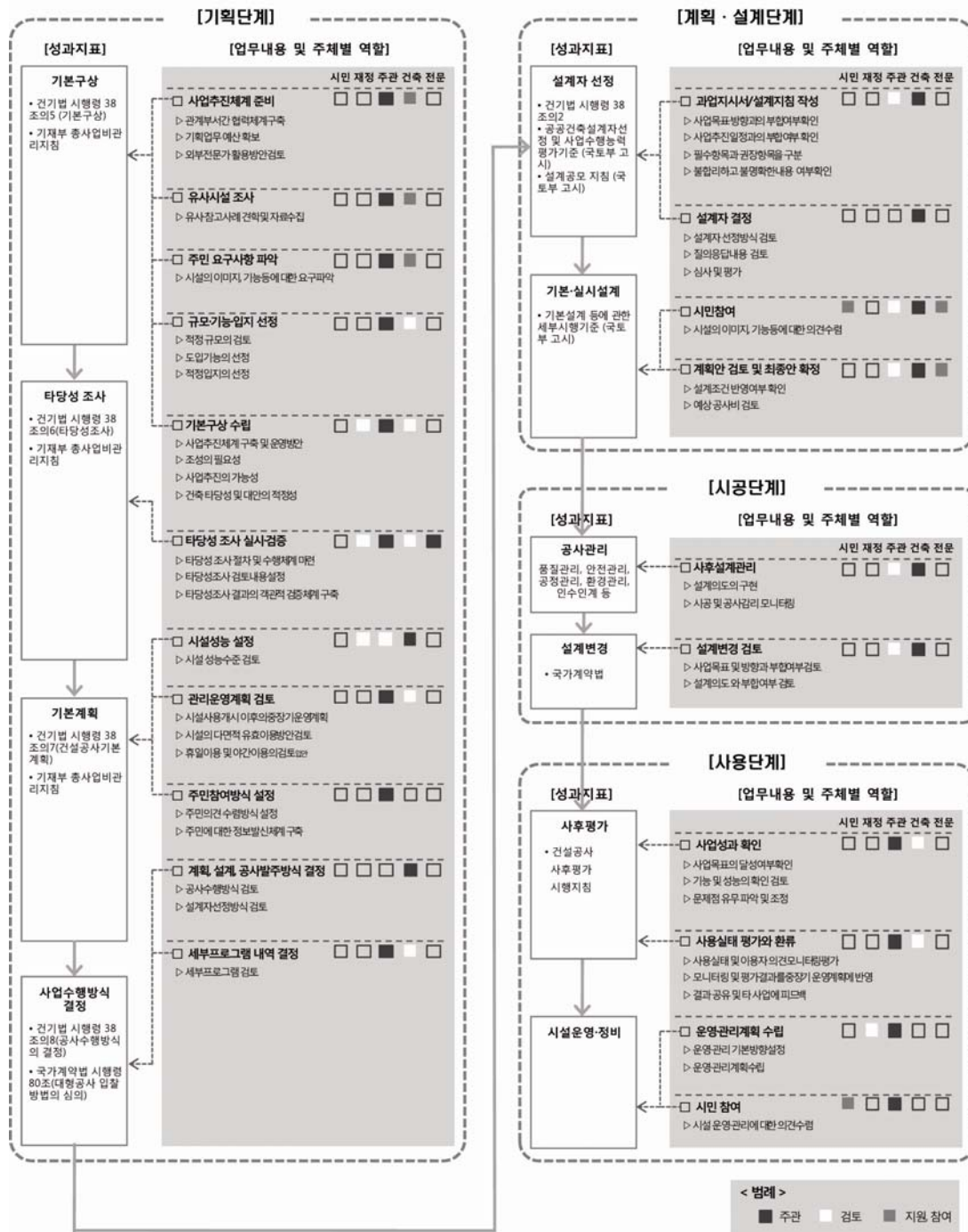
먼저 공공청사 조성체계의 개선방향을 정리한 다음, 공공청사 조성체계 개선방향과 4장에서의 국내사례 분석을 통해 도출한 공공청사 조성업무의 한계를 바탕으로 공공청사 조성업무의 개선방향으로서 첫째, 조직 내 협력체계 구축 및 외부전문가 활용을 통한 효율적 사업추진, 둘째, 현황·수요에 대한 철저한 파악을 바탕으로 기본구상 및 타당성 조사 시행, 셋째, 사업특성을 감안한 사업추진방식 결정 및 합리적인 추진일정 설정, 넷째, 명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방식 채용, 다섯째, 사업 컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저, 여섯째, 다양한 주체의 의견 수렴 및 정보 공유, 일곱째, 면밀한 사후 평가 및 피드백을 설정하였다.

다음으로 공공청사 건축디자인기준의 체계를 설정하는데 있어서 주요한 4가지 원칙으로, 첫째는 각 프로세스에서 필요한 업무내용을 사전에 결정함으로써 관계주체가 ‘언제, 누가, 무엇을 해야 하는가’를 공유하는 ‘프로세스 디자인’, 둘째는 관련된 각 주체간의 의견을 조정하고 판단한 내용을 설명할 수 있도록 설명책임(어카운터빌리티)을 다하는 ‘어카운터빌리티’, 셋째는 명확한 방향설정, 그리고 이를 실현하기 위해 검토하고 결정해야 할 사항과 요구되는 성능, 그리고 구체적인 설계조건을 명기하는 ‘가치의 우선순위’, 넷째는 초기 기획단계에서 설정한 사업 컨셉이 각 프로세스에서 계승되고 피드백 될 수 있는 ‘사

이상의 절차를 거쳐 최종적으로 공공청사 건축디자인기준의 단계별 주요업무를 설정하였는데, 기본적으로 공공부문 건축디자인 업무기준의 구성체계를 따르되 공공청사의 조성절차에서 기획단계, 계획·설계단계, 시공단계, 시용단계의 단계별로 수행해야 할 주요한 업무내용에 따라서 재구성하였다. 또한, 계획내용, 검토내용, 판단근거 등의 과정을 어카운터빌리티 시트에 기록하여 설명책임을 수행하도록 하였다.



vii



공공청사 건축디자인기준의 단계별 주요 업무내용의 흐름

제6장 연구의 성과와 한계

연구의 목적에서 밝힌 바와 같이 본 연구에서는 공공청사 조성을 위한 절차 및 업무 기준으로서 공공청사 건축디자인기준을 설정하기 위한 방향과 체계, 실효성 확보방안 등을 검토·제시하였다. 본 연구는 공공청사의 근본적인 개선을 위해서는 강력한 기준 및 지침을 일률적으로 규제하기 보다는 청사조성을 위해 필요한 사항을 기획 및 계획과정에서 검토하게 하고 이에 따라 합리적인 면적·기능의 근거를 제시하도록 하는 것이 바람직하다는 점을 바탕으로 하고 있으며, 법적 근거를 가진 실천수단으로서 공공부문 건축디자인 업무기준을 활용하고자 하였다.

이는 호화청사가 사회적으로 비판 받으면서 공공청사에 대한 정책과 제도가 외형적인 형태나 규모를 규제하는 방향 위주로 편중되는 것에 대한 대안으로서 업무와 절차를 규정하는 것의 필요성을 강조하고 이를 구체화 할 수 있는 방안을 제시하고자 하는 의도에서 출발한 것이다. 이러한 측면에서 본 연구는 공공부문 건축디자인 업무기준을 지역별 건축디자인기준으로 구체화한 ‘영주시 건축디자인기준’과 더불어 시설별 건축디자인기준으로 구체화하고자 한 처음의 시도라는 점에서도 그 의의를 둘 수 있을 것이다. 또한 건축디자인기준의 실효성을 확보하기 위한 방안을 같이 제시함으로써 기존의 공공부문 건축디자인 업무기준이 가지고 있는 한계를 극복하고자 했다는 점도 의미를 부여할 수 있을 것이다.

하지만, 본 연구에서는 건축디자인기준의 구체적인 업무내용별 검토사항과 주안점 및 유의사항 등은 ‘초안’을 제시하는데 그쳐, 각 항목별로 세부적인 업무현황 파악을 바탕으로 행정담당자, 설계자 등 실제 공공청사 조성업무에 관여하는 관계자를 대상으로 내용의 실효성을 검증하고 다듬는 현장 중심의 보다 구체적인 후속 연구가 요구된다. 또한, ‘공공부문 건축디자인 업무기준’을 바탕으로 시설유형별로 건축디자인기준을 수립할 경우 시설별로 ‘절차기준’의 차별성을 어떻게 확보할 것인지, 시설별 ‘주안점 및 유의사항’의 내용의 구체성 및 이를 어떻게 ‘절차기준’과 연계하여 각각의 건축디자인기준에 담을 것인지에 대한 검토 등이 추가적으로 필요하다고 하겠다.

주제어 : 공공청사, 건축디자인기준, 절차기준, 업무기준, 프로세스 디자인

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경 및 필요성	1
2) 연구의 목적	5
2. 기존 연구 성과 및 연구범위	6
1) 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성	6
2) 연구범위	8
3) 연구방법	9
3. 공공청사의 정의	10
1) 공공청사의 법적 정의 및 범위	10
2) 공공청사 관련 법규	12
4. 공공청사의 현황	15
1) 중앙정부 청사 현황	15
2) 지방정부 청사 현황	18
5. 연구 흐름도	19
제2장 공공청사 조성현황과 건축디자인 기준의 도입 필요성	21
1. 공공청사의 여건변화	21
1) 지방정부 중심으로 건립주체 전환	21
2) 공공청사의 시대별 건립특성 변화	23
3) 현대 공공청사의 기능적, 물리적 특징	27
2. 공공청사 조성 관련 규정·지침 현황	36

1) 관련 법적 기준 및 지침의 한계	36
2) 설계지침서의 한계	42
3. 지방청사(246개 지방자치단체) 면적배분 현황	48
4. 공공청사에 대한 관련주체의 인식 현황	54
1) 조사 개요	54
2) 설문조사 결과 분석	55
5. 공공청사 건축디자인기준의 도입 필요성	62
1) 공공부문 건축디자인 업무기준의 도입	62
2) 지역 건축디자인기준으로서 영주시 건축디자인기준의 도입	65
3) 공공청사 건축디자인기준의 도입 필요성	68

제3장 국외 공공청사 조성사례 및 관련기준·지침 분석71

1. 민관 협력을 통한 청사 조성_영국	73
1) 민관협력을 통한 공공청사의 조성과 BPB를 통한 기본원칙 수립	73
2) 공공청사 관련 제도 및 기준	74
3) 공공건축 선도사례	77
2. 공공의 자산으로서 건립의 효율성 추구_미국	88
1) 효율성을 중시하는 공공청사의 개념 확립	88
2) 공공청사 관련 제도 및 기준	90
3) 공공청사 선도 사례	95
3. 지방정부와 시민이 만들어가는 지역 센터로서 청사 조성_일본	108
1) 지역 주도의 공공청사 조성과의 지원	108
2) 공공청사 관련 제도 및 기준	109
3) 공공청사 선도 사례	114
4. 시사점	126

제4장 국내 공공청사 심층분석을 통한 건축디자인 개선방향 설정131

1. 분석개요	131
2. 심층분석	133
1) 조성 프로세스상의 수행 업무	137
2) 공공청사 면적 분석	144

3) 공간활용도 분석	150
3. 시사점	155

제5장 공공청사 건축디자인기준 설정방안157

1. 공공청사 건축디자인기준의 설정방향	157
1) 공공청사 조성체계 및 조성업무 개선방향	157
2) 공공청사 건축디자인 기준의 설정방향	161
2. 공공청사 건축디자인기준의 체계 및 업무내용 설정	165
1) 공공청사 건축디자인기준의 체계 설정	165
2) 공공청사 건축디자인기준의 기본방향 설정	169
3) 공공청사 건축디자인기준의 단계별 주요업무 설정	176
3. 단계별 기준의 주요 내용	183
1) 기획단계	183
2) 계획·설계단계	187
3) 시공단계	190
4) 사용단계	190
4. 실효성 확보방안	193
1) 공공청사 건축디자인기준의 제도적 위상 확보	193
2) 공공청사 심의 등 관련 절차와 연계	193
3) 공공청사 관련 업무편람, 기준 등과의 연계 및 통합	194

제6장 결론197

참고문헌	203
summary	208
부록1. 공공부문 건축디자인 업무기준	212
부록2. 설문조사지	221

표차례

[표 1] 선행연구와의 차별성	7
[표 2] 정부청사 관리규정의 적용 범위의 변화	10
[표 3] 청사의 수급 및 관리 대상 범위	11
[표 4] 청사의 수급 및 관리 대상이 되지 아니하는 시설	11
[표 5] 공공청사 관련 법령 및 지침	12
[표 6] 공공청사 조성 관련 규정	13
[표 7] 공공청사 조성 관련 기준 및 업무지침	14
[표 8] 공공청사의 현황	15
[표 9] 공공청사의 현황 (계속)	16
[표 10] 향후 지방이전 예정 공공기관 청사	17
[표 11] 지방청사 현황	18
[표 12] 공공청사의 시대적 변화	27
[표 13] 읍면 인구 및 행정인력의 증감	30
[표 14] 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지자체 청사	32
[표 15] 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지자체 청사 터키당선안	32
[표 16] '05년 이후의 리모델링 청사와 신축 청사의 비교	34
[표 17] 정부청사관리규정시행규칙 중 청사면적 기준의 변화	36
[표 18] 정부청사 건립 실무편람의 주요 내용	39
[표 19] 서울시 설계용역관리편람 (건축분야)의 주요 내용	39
[표 20] 서울시 공공건축물 디자인가이드라인의 10대 원칙	40
[표 21] 서울시 공공청사 디자인가이드라인	40
[표 22] 경기도 공공건축물 디자인가이드라인의 8대 원칙	41

[표 23] 공공청사 설계지침서 분석대상 및 유형	42
[표 24] 공공청사 설계지침의 일반사항 및 공통지침 내용	43
[표 25] 공공청사 설계지침의 세부지침 내용	44
[표 26] 표현이 모호하거나 일반적인 공공청사 설계지침 예시	45
[표 27] 과다하거나 지나치게 구체적인 공공청사 설계지침 예시	46
[표 28] 고급화 및 과도한 설계를 유도하는 공공청사 설계지침 예시	46
[표 29] 계약서 성격의 내용에 해당하는 공공청사 설계지침 예시	47
[표 30] 동 단위 복합청사의 설계지침 비교	47
[표 31] 지방청사 면적구성	48
[표 32] 지자체 청사 평균 연면적과 공유재산관리기준 상의 면적기준 비교	49
[표 33] 청사 공간별 평균비율	49
[표 34] 지자체 유형별 공간구성 비율	50
[표 35] 평균 면적비율과 상이한 청사	51
[표 36] 지자체 유형별 평균 연면적, 주민수, 직원수	52
[표 37] 평균 면적과 상이한 청사의 연면적, 주민수, 직원수	52
[표 38] 설문 응답자의 특성	54
[표 39] 설문조사 내용	55
[표 40] 치바시 공공건축 정비지침의 주요 내용	68
[표 41] 사례조사 대상	72
[표 42] 공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률의 주요내용	110
[표 43] 관청시설의 기본적 성능의 항목	111
[표 44] 영선사업의 프로젝트 매니지먼트 요령의 주요 내용	112
[표 45] 국가별 공공청사 조성 특성	126
[표 46] 국가별 공공청사 조성체계	128
[표 47] 국내 공공청사 사례 분석개요	132
[표 48] 국내 공공청사 사례 개요	134
[표 49] 각 사례별 조성절차	136
[표 50] 면적기준 및 평균연면적 비교	144
[표 51] 평균주민수 및 평균직원수 비교	145

[표 52] 사례청사의 공간별 비율	145
[표 53] 사례청사의 세부공간별 비율	146
[표 54] 디자인서울 가이드라인 중 공공청사 디자인가이드라인의 대표적인 내용	170
[표 55] 경기도 공공디자인 가이드라인 중 공공청사 가이드라인 방향	170
[표 56] 일본 관청시설의 기본적 성능기준	172
[표 57] 공공청사 설계지침에서 제시된 주요 계획방향	172
[표 58] 공공청사 설문조사_청사건립시 우선 고려 사항	173
[표 59] 공공청사 관련 가치기준과 성능기준의 비교	173
[표 60] 관련 건축디자인기준의 항목간 대응관계	176
[표 61] 공공부문 건축디자인 업무기준과 공공청사 건축디자인기준의 단계별 업무내용	180
[표 62] 단계별 업무내용과 관련한 법령 및 기준	181
[표 63] 공공청사 관련 업무지침, 관련법령에서의 공공부문 건축디자인기준의 업무내용 관련 항목	182
[표 64] 체크리스트와 어카운터빌리티시트의 비교(예시)	195
[표 65] 단계별 업무내용 비교 (공공부문 건축디자인기준/공공청사 건축디자인기준)	201

그림차례

[그림 1] 건축디자인 기준의 체계	5
[그림 2] 연구 흐름도	19
[그림 3] 공공청사 건립추이 (중앙정부에서 지방정부로의 전환)	22
[그림 4] 공공청사의 시대별 건립 특성	26
[그림 5] 용인복지문화행정타운	29
[그림 6] 홍은 1동 통합동청사	31
[그림 7] 신정4동 유희 동청사 문화센터	31
[그림 8] 호화청사 논란을 빚은 도곡 1동 주민센터	33
[그림 9] 서울시 중구청사	34
[그림 10] 서울시 은평구청사	34
[그림 11] 지자체 인구 및 공무원 규모에 따른 청사 상한 총면적	37
[그림 12] 지자체 유형별 공간구성 비율	50
[그림 13] 주민수별 공간구성 비율	50
[그림 14] 소규모 청사 방문자 이용 만족도	56
[그림 15] 대규모 청사 방문자 이용 만족도	56
[그림 16] 공공청사 건립시 우선적으로 고려해야 할 사항	57
[그림 17] 호화청사 이미지의 결정요소	58
[그림 18] 호화청사라고 인식하는 공공청사 사례	58
[그림 19] 청사건물의 규모 및 외관이	58
[그림 20] 공무원의 공공청사 이용 만족도	59
[그림 21] 호화청사 논란에 대한 동의여부	60
[그림 22] 청사 규제 정책에 대한 의견	60

[그림 23] 청사시설 증축 또는 신축 찬성 이유	61
[그림 24] 호화청사 개선을 위한 정책방향	61
[그림 25] 공공부문 건축디자인 업무기준의 구성	63
[그림 26] 공공부문 건축디자인 업무기준의 디자인 단계별 기준	64
[그림 27] 영주시 건축디자인기준의 단계별 수행업무 및 수행주체	67
[그림 28] Cobden House, Crown Square Court, New Civic justice Centre	78
[그림 29] 다양한 기능이 복합된 역동적인 입면구성(Manchester Civil Justice Centre)	79
[그림 30] 자연채광과 자연환기가 가능한 실내공간전경(Manchester Civil Justice Centre)	79
[그림 31] 1937년 Town Hall 오프닝 기념식(Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall)	82
[그림 32] 1950년대의 무도장을 쓰인 Town Hall(Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall)	82
[그림 33] 청사건립 이전의 입면 전경(Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall)	83
[그림 34] 청사건립 이후의 입면 전경(Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall)	83
[그림 35] Masterplan of Parkland Gateway(Corby Cube Civic Hub)	85
[그림 36] 보행로 개선 및 도심광장 조성(Corby Cube Civic Hub)	86
[그림 37] 복합청사를 통한 업무기능과 문화기능의 제공(Corby Cube Civic Hub)	87
[그림 38] 주변 공공건축물과의 종합적인 고려와 프로그램 연계(Corby Cube Civic Hub)	87
[그림 39] 자연채광을 적극 활용한 내부공간(Corby Cube Civic Hub)	97
[그림 40] 채광과 환기를 조절하는 남측 입면(Corby Cube Civic Hub)	97
[그림 41] 효율성을 고려한 개인 업무공간(Corby Cube Civic Hub)	98
[그림 42] 직원들의 회의장소로 활용되는 카페테리아(US San Francisco Federal Building) 98	
[그림 43] 연방 건물 광장과 주변 건물(US San Francisco Federal Building)	99
[그림 44] 시민 모임의 장소로 활용되는 광장(US San Francisco Federal Building)	99
[그림 45] 일리노이 주청사와 루프지역 재개발(IIIinois State Building)	102
[그림 46] 고가철로와의 연결	103
[그림 47] 지하철과의 연결	103
[그림 48] 만남의 장소로 제공되는 내부홀(Austin city hall)	106
[그림 49] 태양열 집열판으로 이루어진 지붕패널(Austin city hall)	107

[그림 50] 시민 광장으로 활용되는 pulic plaza(Austin city hall)	107
[그림 51] 배치도(Kasumigaseki Common Gate)	115
[그림 52] 두동으로 이루어진 외관(Kasumigaseki Common Gate)	116
[그림 53] 건물로의 자유로운 진입과 내부 로비에서 각 정부시설로의 진입 통제(Kasumigaseki Common Gate)	116
[그림 54] 지하층의 레스토랑 등 각종 민간 상업시설의 입점(Kasumigaseki Common Gate)	117
[그림 55] 평면 및 단면도(훗사시 청사)	119
[그림 56] 시 행사 및 시민축제 등의 장으로서의 옥상정원 활용 이미지(훗사시 청사)	120
[그림 57] 4면에서 접근이 가능한 민원실(훗사시 청사)	120
[그림 58] 압박감 방지를 위한 2동의 건물과 연결한 저층부의 민원실 활용(훗사시 청사)	121
[그림 59] 저층부의 옥상정원은 외부에서 자유로이 접근이 가능(훗사시 청사)	121
[그림 60] 변경 전후의 외관 및 배치도(야마나시 시청사)	123
[그림 61] 시청사 변화(야마나시 시청사)	124
[그림 62] 커뮤니케이션 라운지, 갤러리 등 시민을 위한 공간(야마나시 시청사)	124
[그림 63] 태양광발전, 벽면녹화 등 다양한 에너지 절약형 계획요소 도입(야마나시 시청사)	125
[그림 64] 해외사례를 통해서 본 공공청사 조성체계	129
[그림 65] 공공청사 조성체계	135
[그림 66] 사례청사의 공간별 비율	146
[그림 67] 00도청의 대규모 외부공원	150
[그림 68] 00시청의 대규모 외부공간	150
[그림 69] 00도청 주변의 미개발 부지	150
[그림 70] 옥외휴게공간을 폐품처리공간으로 사용하고 있는 00구청	151
[그림 71] 수개층이 수직 오픈된 00시청 로비	151
[그림 72] 수개층이 수직 오픈된 00도청 로비	151
[그림 73] 자살방지망을 추가 설치한 00구청	151
[그림 74] 이용객을 거의 찾아볼 수 없는 00도청 로비 전시판매장	151
[그림 75] 화려하지만 이용객이 거의 없는 00시청 홍보관	151
[그림 76] 지하층에 위치한 00구청 은행	151
[그림 77] 편익시설이 청사내와 주변에 전무한 00시청	151

[그림 78] 00시청의 도서실에 맞지 않는 가구 활용	151
[그림 79] 00시청의 열악한 휴게공간	152
[그림 80] 00구청의 직원 체육시설	152
[그림 81] 별관으로 운영되는 00구청 어린이집	152
[그림 82] 절전으로 인한 이동 불편	152
[그림 83] 태양열 집열판을 활용한 주차장	152
[그림 84] 칸막이로 구획된 업무공간	153
[그림 85] 화려한 시설의 의회공간	153
[그림 86] 내외부로 연속된 공간 구성	154
[그림 87] 다양한 기능이 복합된	154
[그림 88] 복도를 전시장으로 활용	154
[그림 89] 협소한 주차장	154
[그림 90] 공공청사 조성업무 개선방향	159
[그림 91] 공공청사 건축디자인기준의 역할	161
[그림 92] 공공부문 건축디자인 업무기준과 영주시 건축디자인기준과의 관계	163
[그림 93] 교토시 공공건축 디자인 지침의 어카운터빌리티 시트	166
[그림 94] 각 단계별 완결 중심에서 컨셉의 계승 중심으로의 전환	167
[그림 95] 공공청사 건축디자인기준의 체계	168
[그림 96] 공공청사 건축디자인기준의 단계별 주요 업무내용의 흐름	192
[그림 97] 공공청사 조성업무 개선방향	198
[그림 98] 공공청사 건축디자인기준의 역할	199
[그림 99] 공공청사 건축디자인기준의 체계	200

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 기존 연구 성과 및 연구범위
3. 공공청사의 정의
4. 공공청사의 현황

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

□ 공공청사에 요구되는 공공성과 상징성

공공청사는 공공건축 중에서도 특히 공공성의 구현이 요구되는 시설로서 대민 서비스를 제공하고 행정 업무를 수행하는 공간으로서의 기능을 넘어 지역 주민들의 삶과 밀착하여 일상생활을 지원하는 생활서비스의 거점으로서의 역할이 필요한 시설이다. 과거의 공공청사가 관리와 통치의 시설로서 인식되어 왔던 것에 비해 현재는 시민에 대한 서비스 제공과 나아가 시민이 참여하는 시설로서 그 개념이 확대되어 왔다고 할 수 있다. 지방자치제의 도입 및 발전과 함께 최근의 청사건물에서 시민 편익 증진을 위한 각종 시설이나 공간이 조성되고 이를 시민에게 개방하고자 하는 움직임이 증대되고 있으며, 과거의 동사무소는 지역 중심시설로서 주민의 편의제공 역할을 담당하기 위해 주민자치센터로 변화하고 있다.

또한 공공청사는 기능적, 상징적으로 도시공간에 미치는 영향이 매우 크며, 지역의 중심적 역할과 상징적 의미로 인하여 공공청사는 물리적으로 도시공간의 중심일 뿐 아니라 지역주민의 심리적이고 인지적인 공간지각의 중심적 위치를 갖는 시설이다.¹⁾ 따라서

1) 강인호, 우리 모두의 청사, 무엇을 위해 추진되는가?, 공공건축 설계포럼 3차 자료집, 건축도시공간연구소,

공공청사는 지역의 공간적 구조와 특성을 인지하는데 차지하는 비중과 역할이 매우 크며, 공공청사는 사람들이 쉽게 인지할 수 있고 지역의 대표적 명소로서 일상생활 속에서 사람들이 장소를 향유할 수 있어야 한다.

□ 공공성 구현의 미흡_지역 중심생활공간으로 역할하지 못하는 공공청사

하지만 공공청사의 조성 시 지역민의 편의를 고려하지 않은 채 지자체장이나 공무원 임의로 입지 및 프로그램이 선정되어 지역민이 접근하기 힘든 곳에 위치하거나 시민들에 의해 적극적으로 활용되지 못하는 등 지역의 중심공간으로서 시민을 위한 서비스와 생활 편의를 제공하지 못하는 공공청사가 다수 발생하고 있다. 낙후된 시설을 개선하고자 새로이 조성된 도청, 시청사들이 부지 확보의 어려움과 지역 간 이해관계 조정의 어려움 등을 이유로 도시외각에 입지함으로써 시민이용의 불편을 초래하고 지역의 중심공간으로써 역할을 다하지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 또한 시설계획 시 주민 이용측면에 대한 고려가 부족한 결과, 차량과 보행자의 동선 혼재로 인한 사고 위험 초래, 건물 출입구의 높은 계단 설치로 인한 시설사용 불편 등 접근과 이용 측면의 배려가 부족한 경우도 흔히 찾아볼 수 있는 것이 사실이다.

또한 공무원의 업무 위주로 청사가 계획됨에 따라 시민을 위한 편익시설이 빈약하고 운영 프로그램도 미흡한 실정이다. 청사 시설의 일부를 시민예식장, 노인복지센터, 청소년 시설, 시민 도서관 등으로 개방하고 있는 경우도 있으나, 초기부터 이러한 용도에 적합하도록 설계가 이루어지지 않았기 때문에 시민들이 자유롭게 시설을 이용하기에는 위치, 규모, 설비 등의 한계가 있다. 읍면동사무소의 일부 여유 공간을 주민을 위한 자치 공간 및 시설로 활용하도록 정책이 추진되면서 기존청사를 기능 전환하여 주민자치센터를 설치하고 있으나 이 또한 획일적이며 일률적인 방식으로 추진되면서 지역의 특성과 수요자가 원하는 프로그램의 고려는 여전히 부족하다.

□ 외형적인 측면에 치우친 상징성 추구_ ‘호화청사’ 문제

공공청사의 외형적인 상징성을 강조한 결과, 지역 여건과 특성을 무시한 과대한 규모의 지자체 ‘호화청사’ 건설 사례가 빈발하고 있다. 최근에 완공된 성남시청사(지하2층·

지상9층·연면적 약 7만3천㎡)의 경우, 총사업비는 성남시에 비해 인구가 10배 규모인 서울시청사(2,282억원)보다 많은 3,222억원으로 이는 서민임대아파트를 3천개 이상 공급 가능한 금액이다. 또한 인천 용진군의 경우, 전체 인구가 1만 5천명이나 서울 강남구(54만명), 영등포구(40만명), 고양시(90만명)와 비슷한 규모의 군청사를 건립(지상 7층, 연면적 4,420평)하였다.

“지방자치단체의 화려한 신청사가 우후죽순처럼 솟아나고 있다. 논란은 용인시청에서 출발해 성남시청이 도마에 올랐고, 신축중인 용산구청이 대기 중이다. 일반 사기업에서야 제 돈을 벌어서 제 집 화려하게 짓는 데에 가타부타할 일이 없지만 지자체의 청사는 주민의 세금으로 만든 것이다. 초현대식 유리빌딩에 돈을 퍼붓느라 복지는 뒷전이다. 더 큰 문제는 수천억원을 들여 만든 신청사가 제대로 쓰이고 있는가 하는 점이다. 개발과 건설보다 더 중요한 것은 그 안에 담아야 할 내용이다.” (호화청사, ‘국민의 눈’무서운 줄 모른다, 위클리경향, ’09.12.10)

또한 이러한 지자체 청사들은 현대적 감각을 살리기 위해 공통적으로 외벽을 대형 유리커튼월로 마감하고 있으며, 설계와 공사를 통합 발주하는 턴키방식으로 진행한 결과 외관이 지나치게 강조된 비슷한 디자인의 청사가 나타나는 결과를 초래하고 있다. 대형 유리커튼월의 외벽은 에너지 효율 측면에서 상당한 문제가 있음이 지적되고 있으며, 이에 대해서는 이명박 대통령도 에너지 효율이 낮은 호화청사 문제를 거론하여 “호화청사를 뜯어고쳐서라도 에너지 효율을 높여야 한다”고 지적하고 대책마련을 지시한 바 있다.

□ 공공청사에 대한 규제의 경직성 및 한계

이러한 지자체의 ‘호화청사’ 건립을 방지하기 위하여 ’09년 말 국회를 통과한 ‘공유재산 및 물품관리법’ 개정안(법률시행 ’10년 7월)에 청사 면적기준이 마련되어 있으며, 최근에는 신축을 전면적으로 금지하거나 지자체 인구규모별로 청사규모를 제한하는 정책까지 제시되고 있다. 그러나, 신축의 전면적인 금지나 면적기준에 대한 과도한 제한은 지역 및 장소의 특성에 맞는 자유로운 디자인과 지역 여건이나 주민 수요를 반영한 복합용도 및 새로운 프로그램 도입 등을 저해할 수 있는 한계를 가지고 있다. 바람직한 공공청사의 조성을 위해서는 검토과정의 결과물로 나타나는 시설 규모 및 면적을 규제하는 것이 아니라 검토과정을 합리화하고 조정하여 성격 및 용도에 적합한 적정한 시설 규모 및 면적을 산출하도록 유도할 필요가 있다.

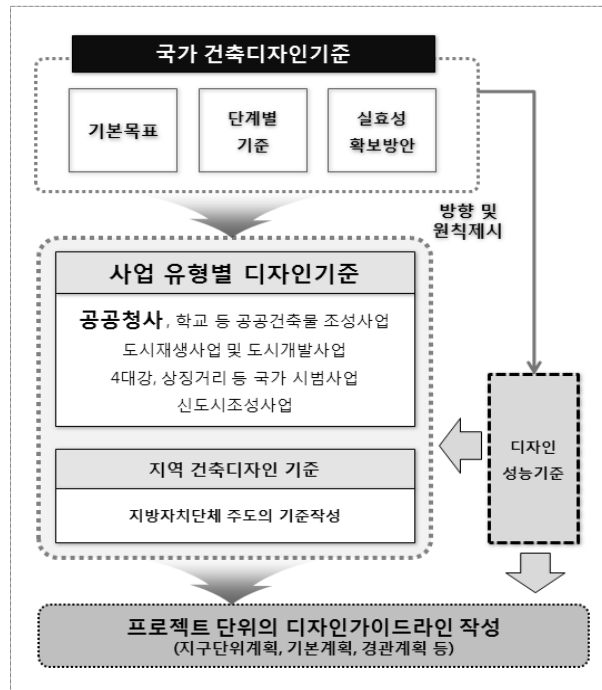
□ 보편적인 원칙과 규범 제시를 위한 건축디자인 기준의 유효성 및 필요성

건축물과 공간환경을 디자인(기획·설계·개선)하는데 있어 준수해야 할 일반적이고 보편적인 원칙과 규범을 제시하기 위해 건축기본법에 근거한 ‘건축디자인 기준’의 일환으로 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’이 2009년 12월에 수립·고시되었다. ‘공공부문 건축디자인 업무기준’에서는 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위한 의사결정과 관련한 원칙과 바람직한 방향으로써 5가지 주안점과 디자인 단계별 기준 및 실효성 확보방안을 제시하고 있다.²⁾ 또한 공공부문 건축디자인 업무기준을 바탕으로 이를 구체적으로 적용하기 위한 지역별·사업유형별 건축디자인 기준 및 시설별 디자인 기준을 별도로 설정 가능하도록 하고 있다.

한편, 최근 ‘디자인서울 가이드라인’, ‘경기도 건축도시경관기준’ 등 도시경관을 고려한 디자인 강화가 각 지자체에서 본격적으로 추진되고 있다. 하지만, 이러한 디자인가이드라인이나 심의기준 등은 장소와 프로젝트의 성격에 따라 판단해야 하는 형태나 재료, 색채, 건축물의 높이 등에 대한 획일적인 기준을 제시함으로써 오히려 장소나 지역적 특성을 구현하는데 장애요인으로 작용할 수 있다는 우려가 지적되고 있어 이를 경직된 행정 기준으로 운용하기에는 한계를 가지고 있다.

공공성과 상징성의 구현을 통해 지역의 중심생활공간으로서 공공청사를 조성하기 위해서는 형태나 면적에 대한 규제보다는 ‘건축디자인 기준’과 같이 바람직한 원칙과 규범을 바탕으로 한 절차적 기준이 필요하며, 이는 ‘건축디자인 기준’을 공공청사에 적용하기 위한 ‘공공청사 건축디자인 기준’으로 설정할 수 있다. 즉, 시설·용도별 면적기준을 일괄적으로 규정하는 것이 아니라 필요 면적을 산출하기 위해 요구되는 사항을 기획 및 계획과정에서 검토하게 하고 이를 바탕으로 합리적인 면적·기능의 근거를 제시하도록 규정할 필요가 있다. 구체적인 건축행위에 대한 가이드라인이나 디자인코드는 공공부문 건축디자인 업무기준 및 공공청사 건축디자인 기준 등을 바탕으로 지구단위계획, 기본계획, 경관계획 등을 통해 프로젝트 단위로 수립되는 것이 바람직하다.

2) 5가지 주안점은 지속가능성, 안전성과 편리성, 사회통합적 디자인, 유연성, 지역성이며, 디자인 단계별 기준에서는 계획·설계, 시공, 운영·관리의 각 단계별로 기획단계에서 결정된 사항이 일관되게 적용될 수 있도록 지켜야 할 원칙과 방향 등을 제시하고 있음. 또한 실효성 확보방안에는 기준의 효율적 운영과 실효성 제고를 위하여 필요한 행정적 조치사항, 지원 사항, 제도적 운영수단 등이 포함되어 있음



[그림 1] 건축디자인 기준의 체계

2) 연구의 목적

본 연구는 공공청사의 문제점을 개선하고 바람직한 공공성과 상징성을 갖춘 공공청사 조성을 위한 절차 및 업무 기준으로서 공공청사 건축디자인기준을 설정하기 위한 기초연구의 성격을 가지며, 공공청사 건축디자인 기준의 도입 필요성을 검증하고, 공공청사 조성체계와 조성업무의 개선방향을 도출하여 이를 바탕으로 공공청사 건축디자인 기준의 설정방안을 제시하고자 한다.

2. 기존 연구 성과 및 연구범위

1) 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

공공청사와 관련한 기존 등의 연구는 거의 찾아볼 수 없으며, 공공건축을 대상으로 한 기존 연구는 2000년도 이전 설계표준안 개발에 관한 연구에 치중되어 오다가 최근에는 공공건축 디자인의 질적 개선에 관한 연구나 복합용도 및 특정 지역에서의 선도적인 공공건축을 조성하기 위한 디자인 가이드라인 개발 등 디자인 향상 측면에 연구가 집중되고 있다.

조성체계에 관한 연구로서는 ‘공공건축의 효율적 조성을 위한 운영방안’(이상민 외, 2009) 연구가 있으며, 여기에서는 공공건축의 발주 및 조성체계, 프로세스 등을 살펴봄으로써 실질적인 조성현황을 상세히 파악하고 있으나 연구의 대상이 중앙정부의 공공건축물에 한정되어 있으며 제도적 개선방안이 총괄관리체계로 제한되어 있다. 한편, 건축디자인 기준을 다룬 ‘「살고싶은 도시」 조성을 위한 도시·경관·건축디자인 설정방안 연구’(서수정 외, 2008)에서는 건축디자인 기준 마련을 위해 관련 계획체계 및 운영현황, 국내외 관련 정책 및 제도 현황 등을 분석하였으나, 국토환경디자인 전반에 관한 포괄적인 부분을 다루고 있어 이를 공공청사에 그대로 적용하기에는 한계가 있다.

본 연구는 개별적인 디자인 가이드라인이나 일괄적인 면적 기준으로는 공공청사의 문제점을 근본적으로 개선하기 어렵다는 것을 전제로 하고 있으며, 기존 연구에서 제시된 건축디자인 기준의 방향 및 체계를 바탕으로 이를 공공청사에 적용하기 위한 보다 구체적인 계획방향 및 디자인 단계별 기준과 이의 적용을 위한 실천방안 등을 제시하고자 한다.

[표 1] 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구개요	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none">· 과제명: 공공건축의 디자인 향상을 위한 제도개선 방안· 연구자(년도) : 백승만 외 (2007), 서울시정개발연구원· 연구목적 : 공공건축의 실태를 분석하여 유형 및 특성에 부합하는 발주제도와 설계경기를 제시하는 등 기존제도의 개선방안을 모색하고, 공공건축가와 젊은 건축가 육성, 시민 홍보 등 공공건축 관련정책을 제시	<ul style="list-style-type: none">· 문헌조사 : 공공건축의 실현 과정 및 제도· 실태조사 : 서울시 공공건축의 현황조사· 사례조사 : 해외도시의 공공 건축 사례 비교	<ul style="list-style-type: none">· 공공건축 관련기관 및 심의 제도 개선방안 제안· 공공건축의 건립방식과 설계 경기 제도 개선 등 공공건축의 디자인 향상과 제도운영 방안 제안
	2	<ul style="list-style-type: none">· 과제명: 공공건축물의 디자인 방향에 관한 연구· 연구자(년도) : 김성홍 외 (2004), 주택도시연구원· 연구목적 : 국내외 공공건물의 사례를 통해 공공성 증진을 위한 도시건축의 공간적 요소에 중점을 두고, 디자인의 창의성을 제한하지 않으면서 집합적 도시건축을 유도하기 위한 공통의 지침을 제시	<ul style="list-style-type: none">· 문헌조사 : 국내 공공건물 설계지침, 해외 신수도 공공 건축물, 지구단위계획 법규와 제도, 건축의 공공성에 관한 선행연구· 실태조사 : 국내외 공공건물의 배치도, 평면도, 사진자료· 현장조사 : 국내의 공공기관, 자치단체의 건물 등을 현장 조사하여 공공성과 관련된 실태 및 문제점 파악	<ul style="list-style-type: none">· 국내외 공공건물 건축설계지침 사례 조사· 해외 신수도 사례 조사 워싱턴 D.C (미국), 캔버라 (호주), 브라질리아 (브라질)· 현대 도시건축운동 사례 분석· 신행정수도 공공건축물의 디자인 지침 수립· 디자인 지침의 활용방안
	3	<ul style="list-style-type: none">· 과제명 : 공공건축물의 설계 표준화 지침서 개발연구· 연구자(년도) : 김수암 외(97)· 연구목적 : 공공건축물의 용도별 설계표준화 지침개발	<ul style="list-style-type: none">· 관련 문헌 및 설계지침서 분석	<ul style="list-style-type: none">· 해외 공공건축물 설계표준화 현황· 국내 공공건축물의 건물설계지침 분석· 공공건축물의 설계표준화 지침 작성
	4	<ul style="list-style-type: none">· 과제명 : 「살고싶은도시」 조성을 위한 도시·경관·건축디자인 설정방안 연구· 연구자(년도) : 서수정 외(08)· 연구목적 : 지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인 기준(안) 마련	<ul style="list-style-type: none">· 정보·문헌자료 조사 분석· 국내외 사례조사 및 현장조사: 해외 국토환경디자인 관련 정책추진현황 및 적용사례 조사, 건축디자인기준 관련 국내외 사례조사 및 운영실태 분석· 관련분야 전문가 면담조사· 전문가 합동 워크숍 및 토론회 개최	<ul style="list-style-type: none">· 국토환경디자인 관련 국내 여건변화 진단· 국토환경디자인 관련 주요3법에 의해 수립되는 관련계획체계와 운영현황 분석· 주요3법의 계획체계와 역할정립 및 연계운영방안 검토· 건축디자인기준의 설정방향 및 주요내용 검토

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구개요	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	5	<ul style="list-style-type: none"> · 과제명 : 공공건축의 효율적 조성을 위한 운영방안 연구 · 연구자(년도) : 이상민 외(09) · 연구목적 : 중앙정부 발주 공공건축물의 효율적 조성 과정을 구체적으로 조사하고 이를 위한 총괄관리방안 도출 및 제도개선방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 문헌조사 : 국내외 문헌자료, 관련계획과 법, 통계자료, 미국 PBS 자료 조사 · 공공건축 조성사업 현황조사 · 공공건축 조성관련 법제도 조사 · 공무원, 설계사무소, 관련 연구원 등 전문가 의견조사 · 해외사례 조사 : 일본 국토교통성 관청영선부, 핀란드 Senate Properties, 네덜란드 the Dutch Government Building Agency 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공건축 총괄관리체계 개념과 기본방향 정립 · 국내 공공건축 조성 및 운영 관리 관련 시스템 분석 · 해외 공공건축 조성 및 총괄 관리체계 조사 · 공공건축 총괄관리방안 제시 · 제도개선방향 제시
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> · 과제명 : 공공청사 건축디자인기준 설정방안 연구 · 연구목적 : 공공청사 건축디자인기준을 설정하기 위한 기초연구로서 공공청사 건축디자인 기준의 도입 필요성을 검증하고, 공공청사 조성체계와 조성업무의 개선방향을 도출하여 공공청사 건축디자인 기준의 설정방안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 문헌조사 · 전문가 면담조사 : 건축가 및 행정담당자를 대상으로 공공건축 관련 지침 및 규정의 문제점 및 개선방안 파악 · 설문조사 : 일반인, 공무원, 전문가를 대상으로 공공청사에 대한 인식수준 조사 · 사례조사 및 현장조사 : 국내외 문제사례 및 우수사례의 조성체계 실태조사, 해외 공공청사관련 기준 및 매뉴얼 조사 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공청사 건축디자인 기준 도입 필요성 검토 · 공공청사 조성현황 및 문제점 분석 · 국외 공공청사 관련 기준·지침 및 사례 분석 · 공공청사 건축디자인기준 설정 방안 제시

2) 연구범위

공공에서 발주 및 관리하는 건축물로서, 조성현황, 조성체계 등의 파악에서는 중앙정부 공공청사와 지방정부 공공청사를 대상으로 하며, 사례분석과 건축디자인기준의 우선 적용대상으로는 지방정부 청사를 대상으로 다룬다. 중앙정부 청사로는 행정안전부의 정부청사수급관리 대상³⁾이 해당되며, 지방정부 청사는 시·도 본청, 시본청, 군본청, 구본청, 읍·면·동 청사와 시·도 및 시·군·자치구의회 청사가 포함된다.

3) 15부 2처 18청 등 중앙행정기관, 세무서·세관·지방국토관리청 등 특별지방 행정기관, 국가기록원·병무민원상담소 등 중앙행정기관의 부속기관, 노동위원회 등 합의제 행정기관(주거용 건물은 제외)

3) 연구방법

□ 문헌조사

- 공공청사 관련 각종 설계기준, 디자인가이드라인 등에 관한 선행연구 분석
- 공공청사 관련 규정 및 지침 등의 검토

□ 전문가 면담 조사

- 공공청사 설계실적이 있는 건축가 등을 대상으로 관련 지침 및 규정 등의 문제점 및 개선사항 조사
- 행정 담당자(중앙직, 지방직)를 대상으로 공공청사 발주 및 관리자 측면에서의 문제점 및 개선사항 조사

□ 공공청사의 인식수준에 대한 설문조사

- 시민과 공무원을 대상으로 공공청사에 대한 인식수준을 조사하여 입장에 따른 인식차 및 공공청사에 대한 전체적인 평가 파악

□ 사례조사 및 현장조사

- 호화청사 사례 및 우수사례 등을 대상으로 공공청사의 기획에서 관리에 이르기까지의 조성체계에 관한 실태조사
- 유럽, 일본 등 해외의 우수 공공청사 사례 조사 및 공공청사 관련 규정 등의 운용 현황 조사

3. 공공청사의 정의

1) 공공청사의 법적 정의 및 범위⁴⁾

"청사"란 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말한다. 또는 국가나 지방 공공단체가 행정사무를 보기위해 사용하는 시설을 총칭한다.

공공청사는 그 사용주체에 따라 정부청사와 지방청사로 구분되는데, 정부청사는 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 의미한다. 1981년 이전에는 각 기관이 청사를 취득하고자 할 때에는 예산 편성 기관과 직접 협의하여 예산을 확보하고 청사를 취득하였으나, 기관 간에 불균형이 유발되어 1981년 이후에는 행정안전부 장관이 이를 총괄하도록 하였다. 정부기관의 청사 수급 및 관리에 관한 사항은 정부청사 관리 규정에서 다루고 있는데, 수급관리 대상의 적용 범위는 다음 표와 같이 변화하여 왔다.

[표 2] 정부청사 관리규정의 적용 범위의 변화

시기	1980	1991	2008.2	2008.8
대상	1. 군사시설 2. 행형시설 3. 학교시설 4. 의료시설 5. 재외공관용 청사 6. 자연과학분야의 시험·연구시설	1. 국방 또는 군사시설 2. 행형시설 3. 교육시설 4. 의료시설 5. 재외공관용 청사 6. 시험·연구시설 7. 관람집회 또는 전시 시설 8. 기타 시설 사용의 주 목적이 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용 또는 공무원의 주거용이 아닌 시설	1. 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관 2. 대통령 소속기관 중 중앙인사위원회·국민고충처리위원회 및 국가청렴위원회 3. 국무총리 소속기관	1. 정부조직법」에 따른 중앙행정기관 3. 국무총리 소속기관

4) 정부청사관리규정 참고

[표 3] 청사의 수급 및 관리 대상 범위

중앙행정기관	특별지방 행정기관	부속기관	합의제 행정기관
<ul style="list-style-type: none"> • 정부조직법에 의한 15부 2처 18청 • 국무총리 소속기관 1실 3위원회 • 대통령 소속기관 방송통신위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관의 지역적 업무를 처리하기 위하여 해당지역에 설치한 행정기관 • 세무서, 세관, 지방 국토관리청 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관에 부속하여 그 업무를 지원하는 기관 • 국가기록원, 병무민원상담소 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정위원회를 말함 • 보존심사위원회, 노동위원회 등

행정안전부 정부청사 수급관리 대상이 되는 15부 2처 18청 등 중앙행정기관(세무서·세관·지방국토관리청 등 특별지방 행정기관, 국가기록원·병무민원상담소 등 중앙행정기관의 부속기관, 노동위원회 등 합의제 행정기관) 중 다음 표에 해당하는 청사는 수급관리 대상에서 제외된다. 한편, 지방청사는 지방행정을 담당하는 자치시설로서 특별시청사, 광역시청사, 도청사, 시청사, 구청사(자치구), 군청사의 건물 등이 해당된다.⁵⁾

[표 4] 청사의 수급 및 관리 대상이 되지 아니하는 시설

구분	중앙행정기관	소속기관
국방, 군사시설	국방부, 방위 사업청	
행형시설	검찰청, 경찰청, 해양경찰청	소년원, 교도소, 구치소, 보호관찰소, 외국인 보호소
교육시설		교육원, 연수원, 학교, 인력개발원
의료시설		의료원, 국립병원, 진료소, 치료감호소
제외공관용 청사		대사관, 대표부, 총영사관
시험, 연구시설		연구소, 개발원, 연구원, 연구센터, 기술원, 과학원, 과학원, 시험장, 질병관리본부, 기술표준원, 관세분석소, 관세평가분류원, 수목원
관람집회, 전시 시설		전시관, 생물자원관, 과학관, 박물관, 미술관, 극장
시설 이용의 주목적이 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용 또는 주거용이 아닌 시설		현충원, 호국원, 묘지관리소, 국악원, 궁(릉)관리소, 도서관, 격리재배관리소, 우체국, 우편집중국, 물류센터, 산림항공관리소, 기상통신소, 기상대(실), 기상관측소, 한공안전본부, 철도공안사무소

5) 행정안전부 청사관리소, 정부청사 건립 실무 편람, 2009.8, p1

2) 공공청사 관련 법규

공공청사 시설의 관리 및 규정에 관한 법규는 크게 청사관리규정, 공유재산 및 물품 관리법, 도시계획시설의 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등이 있으며, 행정규칙으로는 정부청사시설 관리 등 용역적격심사기준, 청사등 부지 선정에 관한 위원회 운영규칙, 청사 임대차 계약에 관한 규정 등이 있다.

[표 5] 공공청사 관련 법령 및 지침

관련 법령 및 지침			소관부처	내용
계획 조건 및 기준규정	중앙정부 공공청사	정부청사관리규정	행정안전부	중앙정부청사의 면적기준에 대한 규정
	지방자치 단체공공 청사	도시계획시설의 결정구조 및 설치기준에 관한규칙	국토해양부	공공청사의 정의, 설치기준
		공유재산관리조례	자치법규	지방 공공청사의 부지규모, 공간구성, 면적기준 규정
		공유재산 관리 지침	자치법규	지방 공공청사의 계획기준, 고려사항 규정
행정절차 규정	중앙정부 공공청사	정부청사관리규정	행정안전부	중앙정부청사의 수급, 관리절차 규정
		국가재정법	기획재정부	예비타당성조사대상에서 중앙정부청사 제외
	지방자치 단체공공 청사	지방재정법	행정안전부	지방 공공청사에 대한 타당성 조사 의무화
		공유재산관리조례	자치법규	지방 건축위원회 심의 의무 규정
		국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토해양부	공공청사 중 지방자치단체 청사 건립 시 주민의견청취 규정

※ 강인호, 2008, 제3차 공공건축 설계포럼 자료집, p.52

공공청사의 조성 절차는 건설기술관리법에 의해 규정되고 있으며, 시설물의 관리(청사 및 공유재산관리), 검토 및 심사행위(타당성 검토, 투융자 심사 등, 발주방식 심의 등), 발주 등의 개별 절차에 관하여 별도의 관련법들이 규정되어 있다.

[표 6] 공공청사 조성 관련 규정

조성 프로세스		관 련 법 령
기획 (계획)	기본구상	「건설기술관리법」시행령 제38조의 5
	공유재산관리계획(지방청사)	「공유재산 및 물품관리법」시행령 제7조
	청사수급관리계획(중앙청사)	「정부청사관리규정」제2조의2(적용범위) 「정부청사관리규정」제3조(수급 및 관리)
	예비타당성 조사 (500억 이상)	국가재정법 시행령 제13조(예비타당성조사)
	총사업비 관리	국가재정법 시행령 제21조(총사업비 관리)
	타당성 조사	「건설기술관리법」시행령 제38조의 6 제41조 2(재정투·융자사업에 대한 심사)
	기본계획 수립	「건설기술관리법」시행령 제38조의 7
	투융자 심사	「지방재정법」 제37조
	발주방식 심의	「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」시행령 제80조 (대형공사 입찰방법의 심의등)
	사업수행방식 결정	「건설기술관리법」시행령 제38조의 7(공사수행 방식의 결정) 「건설기술관리법」 제38조의 2(건설기술의 공모대상) 「건설기술관리법」 제38조의 3(건설기술의 공모절차 및 방법) · 「지방계약법시행령」 제95조(대형 공사의 정의)
	발주의뢰	「조달사업법」시행령 제15조(공사의계약절차 및 범위 등)
설계	기본설계	「건설기술관리법」시행령 제38조의9
	실시설계	「건설기술관리법」시행령 제38조의11
	측량 및 지반조사	「건설기술관리법」시행령 제38조의12
	설계의 경제성 검토	「건설기술관리법」시행령 제38조의13
시공	공사관리	「건설기술관리법」시행령
	품질·안전관리	
	기성검사, 준공검사	
	시운전	
유지 관리	사후평가	
	시설물의 하자관리	
	유지관리 및 안전점검	

[표 7] 공공청사 조성 관련 기준 및 업무지침

관련업무	업무지침	소 관 부 처
계약	용역계약일반조건	기획재정부
	엔지니어링 사업대가의 기준	지식경제부
설계업무	설계감리 업무 수행 지침	국토해양부
	설계의 경제성 등 검토에 관한 시행지침	국토해양부
	설계 감리 등 용역 손해배상 보험 또는 공제업무 요령	국토해양부
	기본설계 등에 관한 세부시행 기준	국토해양부
	건설공사 설계도서 작성기준	국토해양부
	전자설계도서 작성·납품 지침	국토해양부
비용관리	총사업비관리지침	기획재정부
	총사업비조정지침	국토해양부
	건설공사 사후평가 시행지침	국토해양부
발주 및 심사	용역적격심사 및 협상에 의한 낙찰자 결정기준	국토해양부

4. 공공청사의 현황

1) 중앙정부 청사 현황

2008년 정부청사 시설현황조사결과 보고에 의하면 본 연구의 범위에 속하는 중앙정부 청사는 15부 499개, 2처 25개, 18청 372개, 4위원회 6개, 1실 1개로 총 903개이다.

[표 8] 공공청사의 현황

구분	기관	소속기관명	청사수
15부	기획재정부	복권위원회 사무처	1
	교육과학기술부	국가편찬위원회, 교원소청심사위원회, 국립특수교육원, 교육진흥원, 중앙과학관, 학술원사무국 등	4
	외교통상부		수급관리 대상 제외
	통일부	통일교육원, 남북회담본부, 남북출입사무소, 남북교류협력협회사무소, 북한이탈주민 정착지원사무소 등	4
	법무부	출입국관리사무소, 약물중독재활센터, 청소년비행예방센터	46
	행정안전부	정부청사관리소, 기록관, 기록정보센터, 정부통합전산센터, 소청심사위원회 등	14
	문화체육관광부	한예중, 국립중앙박물관, 중앙도서관, 국악원, 국립민속/현대박물관, 예술원사무국, 문화홍보원	4
	농림수산식품부	농산물품질관리원 출장사무소, 국립수목과학검역원 지원, 국립식물검역원 지원, 수산인력개발원, 동해어업지도사무소, 국립수산물과학원 등	195
	지식경제부	기술표준원, 자유무역지역관리원, 광산보안사무소, 광업등록사무소, 전기위원회, 무역위원회, 지역특화발전특구기획단, 경제자유구역기획단, 승강기사고 조사판정 위원회사무국 등	40
	보건복지가족부	진료소	32
	환경부	환경청	21
	노동부	노동청	62
2처	국토해양부	국토관리청, 해양항만청, 홍수통제소, 해양조사원, 철도공안사무소, 항공안전본부, 사고조사위원회, 해양안전심판원, 중앙토지수용위원회, 국토해양인재 개발원	76
	국가보훈처	보훈지청, 국립묘지관리소, 호국원	25
	법제처		수급관리 대상 제외

[표 9] 공공청사의 현황 (계속)

구분	기관	소속기관명	청사수
18부	국세청	중앙국세청, 세무서, 국세청 고객센터, 국세공무원 교육원 등	131
	관세청	세관, 우편세관, 감시소	52
	조달청	품질관리단, 지방조달청	12
	통계청	통계사무소, 지방출장소	79
	대검찰청	서울고등검찰청, 지방검찰청	13
	병무청	중앙신체검사소, 병무민원상담소, 지방병무청, 병무지청, 병무신고사무소	16
	방위사업청	전산정보관리소, 사업관리본부, 계약관리본부	수급관리 대상 제외
	경찰청	경찰서, 지구대, 파출소	수급관리 대상 제외
	소방방재청	중앙119구조대, 중앙소방학교, 국립방재교육연구원	1
	문화재청	국립문화재연구소, 한국전통문화학교, 국립고궁박물관	1
	농촌진흥청	농업연구소, 농촌자원개발연구소	0
	산림청	수목원, 산림인력개발원, 산림항공관리본부, 산림항공관리소, 국유림관리소, 산림연구소	34
	중소기업청	지방중소기업청	11
	특허청	특허심판원, 국제지식재산연수원, 서울사무소	2
	식품의약품 안전청	국립독성과학원, 수입식품검사소, 식품의약품안전청	13
	기상청	기상청, 기상대, 기상관측소, 기상통신소, 공항기상실, 기상레이더관측소	6
	해양경찰청	출장소, 파출소, 신고서	수급관리 대상 제외
	행정중심복합도시 건설청	서울 사무소	1
4위 원회	공정거래위원회	공정거래사무소	5
	금융위원회	금융정보분석원	1
	국민권익위원회		
	방송통신위원회		
1실	국무총리실	조세심판원	1

또한 공공청사에는 직접적으로 해당되지 않으나 공사 등 타 공공기관 청사의 경우도 기본적으로는 건설기술관리법, 설계공모운영지침, 조달청 발주 등의 절차를 따르므로, 향후 공공청사의 잠재적인 적용 대상으로 지방이전 공공기관 청사를 들 수 있다.

[표 10] 향후 지방이전 예정 공공기관 청사

시·도	기능군	이전공공기관
부산 (13)	해양수산 금융산업 영화진흥 등	한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 국립해양조사원, 국립수산물품질검사원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 대한주택보증(주), 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 한국남부발전(주), 한국청소년상담원, 게임물등급위원회
대구 (11)	산업진흥 교육·학술진흥 가스산업 등	한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 신용보증기금, 한국감정원, 한국장학재단(舊 한국학술진흥재단), 한국사학진흥재단, 교육과학기술연수원, 한국교육학술정보원, 한국가스공사, 한국정보사회진흥원, 중앙신체검사소
광주	전력산업	한국전력공사, 한전KPS(주), 전력거래소
전남 (17)	정보통신 농업기반 문화예술 등	우정사업정보센터, 한국정보보호진흥원, 전파연구소, 한국전파진흥원, 한국농어촌공사, 한국농촌경제연구원, 농업연수원, 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 한국저작권위원회(한국저작권위원회+컴퓨터프로그램보호위원회), 한전KDN(주), 사립학교교직원연금관리공단, 농수산물유통공사
울산 (11)	에너지산업 근로복지 산업안전 등	한국석유공사, 에너지관리공단, 에너지경제연구원, 한국동서발전(주), 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 근로복지공단, 한국산재의료원, 노동부종합상담센터, 운전면허시험관리단, 국립방재연구소
강원 (12)	광업진흥 건강생명 관광 등	한국광물자원공사, 대한석탄공사, 광해관리공단, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 대한적십자사, 한국보훈복지의료공단, 한국관광공사, 국립공원관리공단, 국립과학수사연구소, 도로교통공단, 한국지방행정연구원
충북 (12)	정보통신 인력개발 과학기술 등	정보통신정책연구원, 한국소프트웨어진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 중앙공무원교육원, 법무연수원, 한국노동교육원, 한국가스안전공사, 한국소비자원, 기술표준원, 한국과학기술기획평가원
전북 (14)	국토개발관리 농업생명 식품연구 등	한국토지공사, 대한지적공사, 국립농업과학원(농업과학기술원+농업생명공학연구원+농업공학연구소), 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원, 한국농수산대학, 한국전기안전공사, 지방행정연수원, 한국간행물윤리위원회, 한국식품연구원, 농촌진흥청
경북 (13)	도로교통 농업기술혁신 전력기술 등	한국도로공사, (주)한국건설관리공사, 교통안전공단, 국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 국립종자원, 한국전력기술(주), 조달청 품질관리단, 우정사업조달사무소, 대한법률구조공단, 한국법무보호복지공단, 기상통신소
경남 (12)	주택건설 중소기업 진흥 국민연금 등	대한주택공사, 주택관리공단(주), 한국시설안전공단, 중소기업진흥공단, 한국산업기술시험원, 한국세라믹기술원, 한국전자거래진흥원, 국민연금공단, 한국남동발전(주), 한국승강기안전관리원, 국방기술품질원, 중앙관세분석소
제주 (9)	국제교류 교육연수 국제관리 등	한국국제교류재단, 재외동포재단, 국토해양인재개발원, 국제공무원교육원, 공무원연금관리공단, 국제청기술연구소, 국제청고객만족센터, 한국정보문화진흥원, 국립기상연구소
개별 이전 (16)		국립특수교육원(아산), 질병관리본부(오송), 한국보건산업진흥원(오송), 식품의약품안전평가원(오송), 한국보건복지인력개발원(오송), 경찰종합학교(아산), 해양경찰학교(여수), 산림항공관리본부(원주), 관세국경관리연수원(천안), 한국수력원자력(주)(경주), 한국서부발전(주)(태안), 한국중부발전(주)(보령), 중앙119구조대(대구), 경찰대학(아산), 경찰수사연수원(아산), 국방대학교(논산)
세종시 (17)		과학기술정책연구원, 한국교통연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국개발연구원, 한국보건사회연구원, 한국조세연구원, 한국환경정책·평가연구원, 한국법제연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 경제·인문사회연구회, 공공기술연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 한국노동연구원

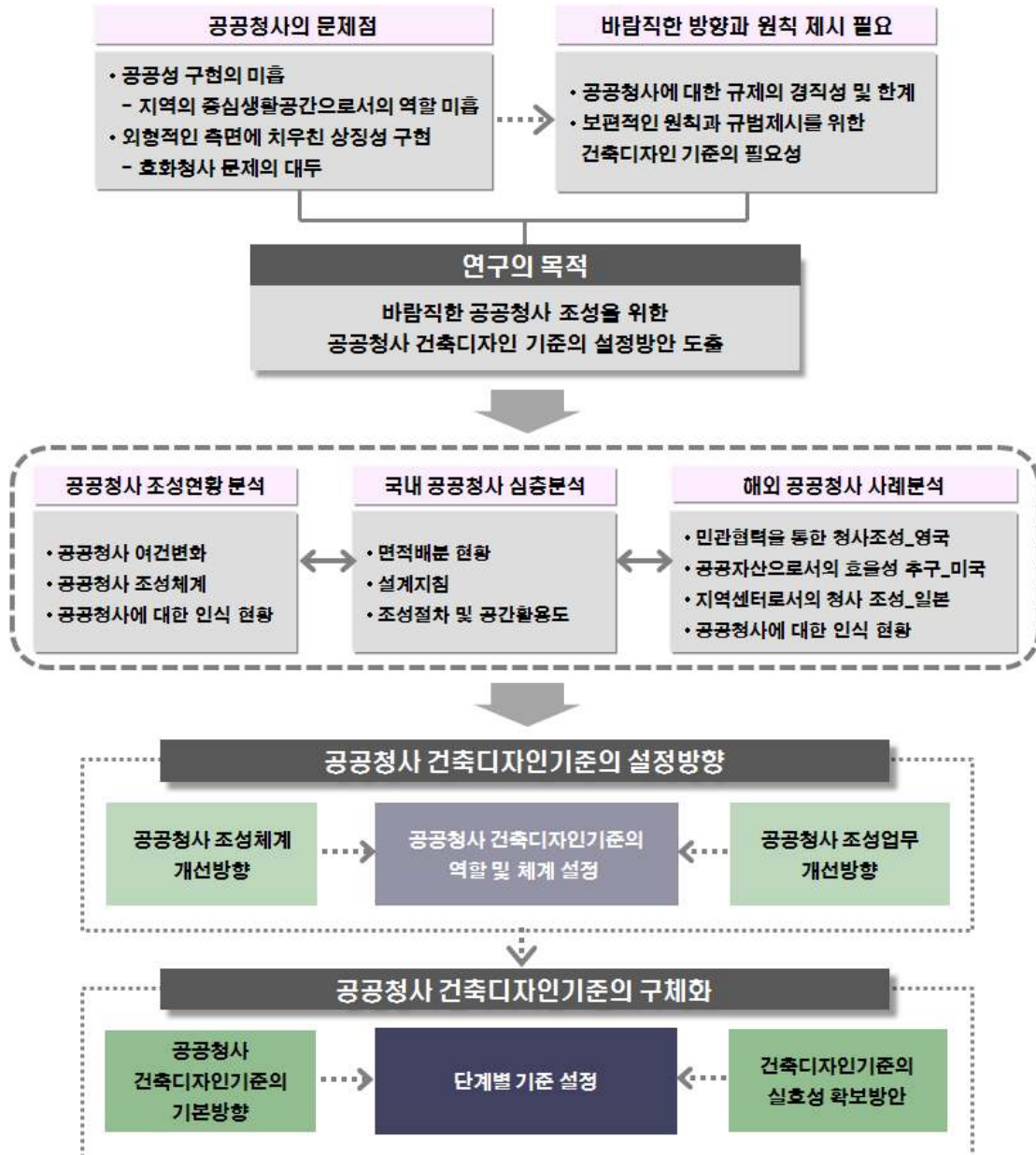
2) 지방정부 청사 현황

2008년 통계청 자료에 의하면 지방 정부 청사는 시·도청 17개, 시·군·구청 164개, 읍·면·동사무소 2,731개로 총 2,932개이다.

[표 11] 지방청사 현황

지역	시·도청	시·군·구청	읍·면·동사무소	비고
서울	1	25	497	
부산	1	16	223	
대구	2	8	143	(대구광역시청, 경북도청)
인천	1	19	143	
광주	1	5	91	
대전	2	5	81	(대전광역시청, 충청남도청)
울산	1	5	58	
경기도	2	47	493	(수원, 의정부)
강원도	1	7	109	
충청북도	1	6	71	
충청남도	0	7	112	
전라북도	1	8	157	
전라남도	1	4	99	
경상북도	0	10	219	
경상남도	1	10	192	
제주	1	2	43	
합계	17	184	2,731	2,932

5. 연구 흐름도



[그림 2] 연구 흐름도

제2장 공공청사 조성현황과 건축디자인 기준의 도입 필요성

1. 공공청사의 여건변화
2. 공공청사 조성 관련 규정·지침 현황
3. 지방청사(246개 지방자치단체) 면적배분 현황
4. 공공청사에 대한 관련주체의 인식 현황
5. 공공청사 건축디자인기준의 도입 필요성

1. 공공청사의 여건변화

1) 지방정부 중심으로 건립주체 전환

국내 공공청사의 시대별 건립추이를 살펴보면 다음과 같이 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로 건립주체가 전환되고 있다.

'70년대에는 건설경기의 조정을 위하여 공공청사 건축허가의 제한-해제가 반복된다. 과도한 부동산 투자와 건자재 가격 상승 억제를 위하여 공공청사 등 건축물에 대한 건축허가제한('69년 11월)이 이루어졌으나 건축실적이 21.8%가 감소하는 등 건축투자 저조가 심각하여 경기부양을 위해 제한이 해제('72년 5월)⁶⁾되었으며, 이러한 과정은 '73년과 '78년에도 반복된다.

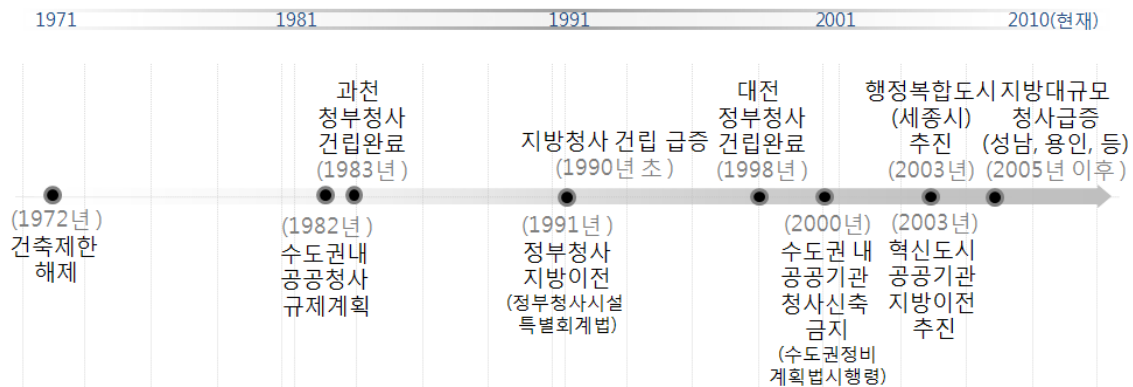
'80년대에는 과천 청부청사가 건립되어 보건사회부, 과학기술처 등이 이전('82년)하면서 지방으로의 이전정책이 시작된다. 특히 수도권 인구집중 억제를 위한 노력의 일환으로 공공청사 건립에 대한 제한이 이루어지게 되는데, 대도시인구분산책의 하나로 공공기관의 지방이전('73년 이후)이 추진되었으나 활발히 이루어지지 않다가, 「수도권내 공공청

6) “경제장관회의는 지난 69년 11월 6일 경제장관회의에서 의결, 실시되던 건축물의 건축억제방안을 폐지키로 결정함으로써 필요불급한 건축물에 대한 억제조치를 완전히 해제하였다. 정부는 지난 연초부터 민간건축물에 대한 억제는 사실상 해제하였으나 이번 경제간의 의정식 의결로 민간뿐만 아니라 모든 공공건물에 대한 억제도 전면적으로 풀린 것이다.” (경향신문 1972년 5월 4일자)

사 및 대규모건축물 규제계획('82년 5월)」이 시행되면서 수도권(서울, 인천, 경기) 내에서 동사무소 등 소규모 주민편익시설을 제외한 중앙 및 지방청사의 건축이 제한되게 된다.

'90년에는 중앙행정기관의 지방이전으로 균등한 지역발전을 도모하기 위해 대전에 제3정부청사 건립을 확정하고 통계청 등 11개 정부부처가 이전('98년)하게 된다. 이와 더불어 지방정부에서는 민선자치단체 출범 이후 구(區)의 분리, 민원증가 등의 이유로 신청사 건립이 증가한다.⁷⁾

2000년대에는 경기부양 및 지방분권의 측면에서 공공청사 건립이 활발히 이루어진다. '03년 신행정수도로의 공공기관 이전 계획이 등장하고, '05년 침체된 경기를 되살리기 위해 「종합투자계획(한국형 뉴딜)」을 시행 하면서 민간투자 대상에 공공청사가 추가되었으며, 민간자본을 유치하여 BTL(건설-이전-임대) 사업방식으로 공공청사가 건립되게 된다. 이로 인해 중앙 및 지자체의 신청사 건립 계획이 증가하는 동시에 신청사로의 이전에 따라 구청사의 활용 및 구시가지의 쇠퇴에 대한 문제 또한 최근 등장⁸⁾⁹⁾하고 있다.



[그림 3] 공공청사 건립추이 (중앙정부에서 지방정부로의 전환)

7) “민선자치단체 출범 이후 서울시 각 구청들이 앞다퉈 신청사 건립 추진...서울시 및 각구청에 따르면 구청사가 낡고 비좁아 주민편의의 원활한 행정서비스를 하기 어려운 성동, 영등포, 중랑, 금천, 동대문구 등 5개 구청이 신청사 건립을 추진...”(매일경제 1996년 1월 25일자)

8) “정부 중앙행정기관과 지방자치단체들이 공간이 좁다는 등의 이유로 경쟁적으로 새 청사(廳舍)를 짓는 바람에 상당수 옛 청사가 텅 빈 채 흉물로 방치되고 있다. 기존 건물을 어떻게 활용하거나 처분할 것인지에 대한 계획 없이 무턱대고 새 건물을 짓는 바람에 혈세가 낭비되고 있는 것이다.”(동아일보 2005년 5월 6일자)

9) “경기 성남시 시민 사회단체, 종교인, 시의원, 시민 등 200여명은 ... ”아무런 대책 없이 시청을 이전할 경우 시청 주변의 상권은 물론 기존 시가지 경제에 미칠 악영향, 구시가지 공동화, 도시 불균형, 주민정서 저해 등 예상되는 문제는 셀 수조차 없다”며 시청사 이전을 중단할 것을 요구했다.”(뉴시스 2007년 1월 27일자)

2) 공공청사의 시대별 건립특성 변화

공공청사의 건립 특성을 시대별로 살펴보면, 조성 및 운영의 효율성 추구, 외관 디자인에 대한 관심 증대, 주민이용 편의성 고려 증가의 3가지 특성으로 정리 할 수 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

□ 공공청사 조성 및 운영의 효율성 추구

'70년대 예산집행을 효율화하기 위한 목적으로 공공사업비 표준화('73년)를 시작하는데, 이는 예산편성 시 시공빈도가 높은 공공사업의 사업비를 표준화하는 제도라고 할 수 있다. 이후 '90년대에 들어서 조성단계에서 발주, 시공, 관리에 대한 효율성 증가에 관심을 기울이게 된다. 우선 지자체에 대한 감사에서 발주절차에서의 각종 비리가 발견되면서 이에 대한 문제 해결과 예산 절감 방안으로 조달청에 발주를 의뢰하는 사례가 증가¹⁰⁾하게 되었다.

한편, 공공건축물의 시설안전에 대한 관심이 높아지면서 이에 대한 대책이 강화되는데, 노후 공공청사에 대해 시설물안전관리특별법상 공공청사가 관리대상에서 제외되어 안전점검이 제대로 이루어지지 않는다는 비판¹¹⁾이 제기되고, 삼풍백화점, 성수대교, 경부고속철도 등 대형사업의 잇따른 사고가 발생함에 따라 국책사업의 총체적 부실을 예방하기 위해 '부실공사 전담반'을 구성('96년)하여 문제발생 우려가 있는 현장의 공사 전반을 감사하고, 조달청은 시설물 사후관리 전담반을 구성하여 신축 공공건축물의 하자과 부실시공에 대한 점검을 강화('97년)하게 된다. 또한 공공기관의 취약한 소방안전을 보완하기 위해 서울시 소방방재본부에서는 방화관리 및 시설설치 기준을 보완하고 첨단 통합감시 시스템 설치 등을 설치('99년)한다.

'90년대 이후에는 녹지 확보나 친환경 건축 등에 관한 에너지 효율화에 대한 관심이 고조된다. 환경에 대한 인식이 증가함에 따라 서울시에서는 공공청사 등 대형건물에 옥상조경 설치하여 공원녹지를 확충하는 「녹지확충 5개년 계획('96년)」을 추진하게 되었으

10) “그동안 조달청에 의뢰하지 않고 자체적으로 공사발주를 집행해오던 공공기관이나 시도 등 지방자치단체들이 최근들어 정부공사 입찰전문기관인 조달청에 공사발주를 의뢰하는 사례가 늘고 있다...지방자치단체나 공공기관들이 공사를 자체발주하면서 물의를 빚자 각 기관장들이 문제를 원천봉쇄하자는 뜻에서 조달청에 의뢰하는 쪽을 택하게 된 것..”(매일경제 1993년 4월 28일자)

11) “서울시(시) 산하 4,760곳 중 3~4곳만 점검 "예산없다"육안으로 진단 70년된 市廳舍(시청사) 한번도 검사안해 ... 시청사와 대부분의 구청은 시설물안전관리특별법상 안전점검 정밀안전진단 등 안전관리대상에서 제외되어 있어..”(경향신문 1995년 7월 9일자)

며, 관악구에서는 「관악구 빗물관리 종합대책」을 발표하고 공공청사로는 최초로 빗물이용 시설을 설치('04년)하여, 처음으로 한국에너지기술원의 '친환경 건축물' 우수등급 인증('07년)을 받게 된다.

'08년부터는 공공청사의 에너지 절약 문제가 본격화되면서 신규 건설되는 공공건축물에 대하여 정부가 정한 연간 에너지 사용 총량 내에서만 신축이 허용되고, 자치단체 청사 신축 시 에너지 절약 및 친환경 설계기준 적용을 위해 「공공기관 에너지이용합리화 추진지침」, 「건축물의 에너지절약설계 기준」, 「친환경건축물 인증 기준」 등의 의무를 준수하게 된다. '09년에는 대통령 직속으로 '녹색성장위원회'를 발족하는 등 저탄소 녹색성장을 위한 각종 정책을 추진하였는데, 공공청사 신축 시 빗물이용시설 설치를 의무화하였으며, 세종시의 경우 공공청사의 에너지 효율을 높여 에너지의 20% 감소 목표를 설정하고 공공건축물 건축비용의 5% 이상을 신재생에너지 시설비로 사용하도록 의무화하여 건물녹화, 태양광 등의 대체에너지의 활용 사례가 '09년 이후 집중적으로 등장¹²⁾하게 된다.

□ 외관 디자인에 대한 관심의 고조

공공청사에 대한 색채 규정이 도입되어 「색채환경개선지도지침」이 마련('84년 12월)됨으로써 공공청사를 친근감과 안정감을 주는 색깔로 채색하도록 하고, '86년 아시안게임과 '88년 올림픽게임을 앞두고 단계적인 정비계획을 실시하게 된다.

이후 이러한 관심이 개별 건축물의 디자인 관리로 체계화되지 못하다가, 최근 서울시의 「디자인 서울 가이드라인」을 필두로 각 지자체마다 공공디자인에 대한 가이드라인을 제시하게 된다. 한옥양식을 가미한 서울 신청사를 '08년에 착공하면서 공공청사 디자인의 중요성이 공론화되기 시작¹³⁾하였으며, 경상남도도는 도시디자인위원회에 전문위원 제도를 두고 연면적 5천㎡ 이상의 공공건축물에 대해 단계별 기술 및 예술 측면의 자문을 실시하게 된다. 전주시는 「전주시 공공디자인 가이드라인」을 마련하여 공공 건축물이나 시설물에 전통 이미지를 가미한 유니버설 디자인을 적용하고, 성남시는 공공디자인 조례

12) 인천시청사의 태양광, 서울시청사의 엘리베이터를 통한 발전설비 설치, 영산강환경청의 친환경에너지 및 자재 사용, 경남도청의 인텔리전트 빌딩 시스템, 부산광역시의 나팔꽃 커튼, 강서구의 옥상녹화 등

13) 서울시장은 “우리 목표는 신청사를 짓는 것이 아니라 100년 후 자랑스러운 서울의 상징으로 남길 수 있는 공공건물을 남기는 것”, “신청사가 대한민국 공공건물의 신기원을 열고 서울의 랜드마크가 되는 건축물이 되길 기대한다”라는 기념사를 남김

안을 제정하여 '10년부터 시행하도록 하였으며, 대구시 역시 공공디자인 가이드라인을 '10년에 확정하였다. 이외에도 신청사 건립 시 현상설계를 통하여 높은 디자인 수준을 요구하는 사례가 꾸준히 증가하게 된다.

□ 주민이용 편의성 고려 증가

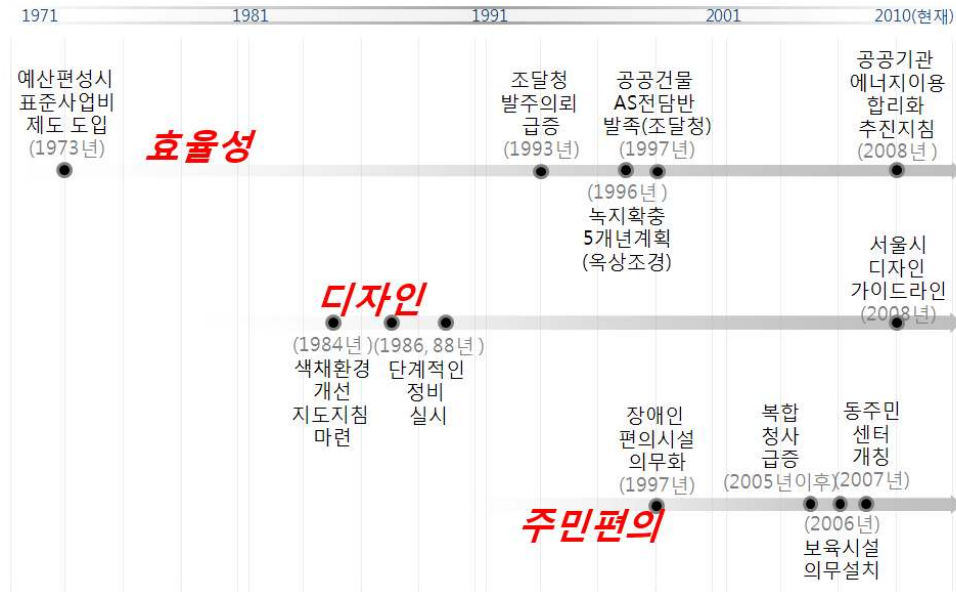
'80년대에는 건축법시행령을 통해 신축 관공서와 학교 등에 장애인용 경사로('84년 8월)를 설치하였으며 공공청사, 관람장, 관광호텔 등에 장애인 전용 화장실 설치를 의무화('85년 8월)하였다. 이외 서울시에서는 주차면적의 1%를 장애인용으로 하도록 「주차장 설치 및 관리조례」를 마련('90년)하기도 한다.

'90년대 중반 이후에는 공공청사에 대한 인식이 공무원에서 주민 중심으로 전환되어 주민편의 기능의 도입이 본격화되면서 민원실은 민원서류 발급창구에서 주민생활과 관련한 각종 정보를 제공하는 '지역종합서비스센터'로서의 성격으로 탈바꿈된다. 「장애인 노인 임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」이 시행('97년)되고, 정부청사 및 읍면동사무소 등은 장애인 편의시설 설치를 의무화하게 되었다.

이후 2000년대에는 주민복지수요 충족과 예산확보를 위해 복합청사로 건립되는 경우가 증가하게 된다. 2000년대 중반 공공청사의 주민이용도 저하, 민원인들의 편의시설 부족에 대한 비판이 일어나면서 서울시의 경우 '여행女幸프로젝트'('07년)의 일환으로 시 산하 각 공공기관 청사에도 여성고객 쉼터, 수유실, 유아용 놀이방, 어린이 도서관 등을 '10년까지 연차적으로 설치하도록 하고, 보육공간의 확보방안도 같은 시기에 등장한다. 노원구청에서는 '갤러리 카페' 갤러리를 연중무휴 운영하여 야간에도 주민들에게 무료로 개방('07년)하고, 정부중앙청사는 1층 로비를 주민에게 개방('08년)하여 편의시설 이용과 공무원 면담이 자유롭도록 하였다. 거제시는 시청사 6층 회의실을 지역 내 단체들의 회의장으로 사용할 수 있도록 유상으로 대관하고, 대전청사는 최상층에 복합문화공간을 조성해 시민들에게 전면개방('08년)하게 된다.

이처럼 최근 복합청사는 위에서 밝힌 바와 같이 효율성, 디자인, 편의성이라고 하는 세 가지 특성이 반영되어 급증하고 있지만 한편으로 이에 대한 부정적인 시각도 있는 것이 사실이다. '07년부터 관악구청사를 시작으로 호화청사에 대한 논란이 등장하였으며 이어서 전남도청, 성남시청 등에 대한 비판이 제기되고, 전남도청은 도지사 집무실이 공공청사 표준면적보다 과도하게 넓다는 정부지적에 따라 규모를 축소('09년)하기에 이른다.

반면 '09년 준공된 울산시청은 저렴한 리모델링 비용과 시민이용 현황 등에서 성남시청과 비교되어 우수한 사례로 선정되기도 하고, '09년 서울시 건축상을 받은 성북구청사는 디자인과 주민에 대한 개방성, 약자의 이용 편의성, 친환경 구조 등에서 높은 평가를 받게 된다. 이는 현재 공공청사에 대한 요구가 대규모 공간의 확보라는 신축 중심에서 시설이용 중심으로 전환되어가고 있음을 반증한다.



[그림 4] 공공청사의 시대별 건립 특성

3) 현대 공공청사의 기능적, 물리적 특징

최근 양산되고 있는 공공청사의 특성은 기능적인 측면에서는 복합화 되거나 통폐합 되는 추세이고, 물리적 측면에서는 대규모 신청사 건립에서 개보수(리모델링)를 통한 기존 시설을 재활용 하는 방향으로 전환되고 있다.

(1) 기능적 측면에서의 복합화와 통폐합

□ 지역 커뮤니티 거점 기능 제공을 위한 복합화 경향

국내 공공청사의 내부 기능을 기준으로 시대별 변화과정을 살펴보았을 때, 현재까지 크게 4차례에 걸쳐 그 유형과 특성을 달리하여 변화해오고 있으며 이를 통해 현 공공청사는 행정업무, 대민업무, 의회업무, 문화지원이라는 4가지 기능을 갖게 되었다.

[표 12] 공공청사의 시대적 변화

구분	일제시대	광복이후	지자체 실시 이후 (’90년대 이후)	2000년대 이후
특징	일본의 정치적 목적에 의해 설립된 통치거점으로서 역할	행정업무수행을 위한 업무시설로서 역할	지자체의 의회업무를 위한 집회공간 및 대민기능의 확대	지역수요에 대응한 다양한 기능을 제공하는 커뮤니티 센터로서의 역할
디자인 경향	단일 대칭형, 제국주의적 경향	단일 건물, 권위적	분동형 건물, 좌우대칭형	다양한 형태, 대규모대지, 고층형태
기능	행정업무	행정업무+대민업무	행정업무+대민업무+의회업무	행정업무+대민업무+의회업무+문화지원
대표 공공청사	조선총독부, 경성부청 등	국회의사당, 정부종합청사, 각 지역 시군구청	수원시청, 광명시청, 하남시청, 안양시청 등	용인문화복지행정타운, 전남도청 등
사진	 서울시청사	 국회의사당	 수원시청사	 광주시청사
	 광화문 후면 조선총독부 청사	 제2정부종합청사	 광명시청사	 용인시청사
정부방침				도시계획시설의 입체화·복합화 촉진(도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 중 3조,4조)

'90년대 이후 도입된 지방자치제도는 초기 지역정부의 단순한 독립적인 행정 결정과 자치에서 벗어나 그 본연의 목적인 '지역주민의 복지증진'이라는 가치를 지원하는 시점에 이르렀다. 이전 중앙정부에서 실시되었던 상향식의 주민복지서비스는 수요자인 지역 주민이 쉽게 신청하여 이용할 수 있도록 복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 체육, 문화, 관광의 8가지 항목으로 주민서비스를 제공하게 된다.¹⁴⁾

이러한 시대적 요구를 반영하여 동사무소는 지역 중심시설로서 역할을 담당하기 위해 다양한 주민의 편의시설을 제공하고자 '주민자치센터'로의 명칭 변화와 함께 다양한 문화·복지 기능을 갖추게 된다. '주민자치센터'는 주민이 이용할 수 있도록 읍·면·동사무소에 설치된 각종 문화·복지·편의시설과 프로그램을 총칭하는 것으로 읍·면·동사무소에 설치하는 것을 원칙으로 하나, 관할 구역 내에 있는 다른 시설 및 공간을 자치센터의 시설 등으로 활용할 수도 있게 된다¹⁵⁾. 이를 통해 읍·면·동을 생활민원·복지기능 중심으로 전환하고 여유 공간에 주민자치센터 설치('99년~'02년)함으로써 민원, 사회복지, 민방위재난관리 등은 읍면동에 존치(39%)하고 지방세, 건설, 교통 등 일반행정 사무는 시군구로 이관¹⁶⁾(61%)하게 된다. 이후 동사무소를 '동주민센터'로 변경('07년 9월)함에 따라 주민의 문화·복지·자치활동 공간으로 기능을 수행하고 있는 기존의 '주민자치센터'와 명칭이 유사하게 되어 주민의 혼란을 방지하기 위해 현재는 주민자치센터의 명칭을 자치단체의 조례개정을 통해 지역특성에 맞게 자율적으로 변경¹⁷⁾하고 있다.

기초생활권 단위에서의 주민자치센터 설치나 동사무소 복합화뿐만 아니라 대규모 공공청사 또한 지역생활권 단위의 행정타운 형태의 복합시설로 발전하여 행정시설과 문화복지시설을 연계하고 접근과 이용의 효율성을 높이려는 사례들이 점차 증가하고 있다.

14) www.oklife.go.kr

15) 행정안전부는 1999년 2월 기존의 읍·면·동사무소를 폐지하고 '주민자치센터'로 전환하는 계획을 수립하였으나('99.2.5 읍면동사무소 기능전환 기본계획), 읍면동의 폐지는 대민행정서비스가 위축될 우려가 있다는 이유로 1999년 4월 읍면동을 그대로 유지하면서 사무소의 일부 여유 공간을 주민자치센터로 활용하기로 최종 확정함('99.4.7 읍면동사무소 기능전환 보완지침)

16) 인력은 30~40%(동 15→9명, 읍 35→25명, 면 18→13명) 재배치 및 감축

17) 서울시는 자치회관, 부산시는 주민자치회로 변경하였으며, 일부 시·도는 변경여부를 검토 중



[그림 5] 용인복지문화행정타운

시청사의 주 광장으로서 다목적 행사를 수용할 수 있는 행정영역과 자연의 유입으로 치유와 휴식의 성격을 지닌 복지영역, 다양한 행사 및 이벤트가 가능하여 많은 시민이 함께 공유할 수 있는 문화영역으로 대지를 구분하였고 ~ 2개층에서 진입하는 민원인과 3개층에 구성된 민원 관계실들의 다기능적 연결은 하나의 민원홀(Atrium)로 통합된다. ~ 복지센터는 여러 계층의 특성화된 시설과 치유, 건강, 복지 성격의 외부공간과의 유기적 연계에 있다. ~ 야외 갤러리, 데크, 시청홀 등의 각기 다른 층에서 문화예술원의 홀로 진입하여 이용하도록 계획하여 이곳을 이용하는 시민들에게 항상 열려있는 문화공간으로 계획하였다.

-공간건축-

이러한 변화에 대응하여 대민서비스를 효율적으로 제공하기 위해 복합화 가능 법률을 마련하고 있으며, 모든 공공청사마다 집회공간 및 보육시설 의무설치 규정(공무원후생복지에 관한 규정 개정령)들이 강화되고 있는 추세이다.

하지만 공공청사의 편중, 접근이 불리한 입지 선정, 지역 수요를 고려하지 않아 발생하는 운영 프로그램 중복 등 복합화에 따른 다양한 비판이 제기되기도 한다. 주민자치센터 설치 및 운영조례에 따르면 주민자치센터는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 주민교육기능, 지역사회진흥기능 등을 수행하도록 규정하고 있으나 대부분의 주민자치센터가 일본어회화, 문예창작, 국학기공, 풍물, 체조, 노래, 서예, 민요교실 등 취미 교양 프로그램 위주로 운영하면서 지역문제 토론, 마을환경가꾸기, 자율방재활동 등 주민자치기능은 미흡한 실정이다. 서울 서초구에는 자동차로 5~10분 거리에 4개의 주민 자치센터가 몰려 있으며, 이들 센터가 운영하는 컴퓨터 교실, 생활체육교실, 외국어회화, 취미 레크리에이션 교실 등 4~6개 분야의 20개 이상의 프로그램이 중복되어 있다.

주민자치센터도 관 주도로 추진되다 보니 문화·체육프로그램 운영 측면에서 프로그램 중복이 심하고 일부 복지관이나 문화센터, 주변 유사업종과 기능이 겹치기도 한다. 조례상으로는 주민 20~30명으로 구성된 주민자치위원회가 운영하도록 규정하고 있으나, 실질적으로는 공무원 위주로 주말에는 문을 닫고 평일 오전 9시에서 6시까지 운영되고 있어 지역민의 적극적인 참여가 어려운 상황이다. 단순한 취미, 오락 프로그램 위주의 문화여가기능에서 주민자치 실현과 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 방향으로 주민자치센터에 대한 지역민의 요구가 증가하고 있다.

□ 공공청사의 행정업무 효율화로 인한 시설의 통폐합과 재활용

공공청사 통폐합의 원인은 크게 지역도시의 여건 변화와 행정효율화를 들 수 있다. 1990년대 이후 기존 행정청사의 다단계 구조에 대한 비효율성 문제가 제기되는데, 산업화·정보화의 진전으로 기존 전통적인 다단계 행정체계는 행정처리 지연, 책임 불명확, 비용증가 등을 야기하였으며, 읍·면의 경우 도시화의 진전으로 인구가 대폭 감소했으나, 행정인력은 오히려 증가함으로써 행정효율성이 크게 저하된다. 이에 시도-시군구-(일반구)-읍면동의 3~4단계 중 1단계를 축소하여 행정의 효율성을 제고하고, 자치계층과 행정계층의 일치로 책임행정을 구현하기 위한 행정기능의 재편이 불가피하게 되었다.

[표 13] 읍면 인구 및 행정인력의 증감

구 분	1970년	1997년	증 감
인 구 수	18,172천명	9,972천명	-8,200천명(-45%)
공무원수	25천명	36천명	+11천명(+44%)

행정 비효율성과 더불어 생활권·경제권 확대가 행정기능 통폐합의 원인으로 작용한다. 도시화·산업화·정보화에 따른 생활권·경제권의 확대로 종전의 읍면동 단위 행정개념은 약화되고 있으며, 주거환경이 대단위 APT단지나 공동주택 형태로 변화하여 적은 인력으로 주민행정 수행이 가능해지게 된다. 또한 행정전산화로 주민등록 등·초본 및 각종 민원의 전산발급이 온라인화 되는 시군구 행정종합 정보화사업(1998년~2002년)으로 인하여 행정업무가 대폭 감소한다. 특히 「전자정부법¹⁸⁾」의 입법으로 정부기관은 정보기술을 기반으로 모든 행정업무처리를 유기적으로 연계하여 행정의 효율성과 투명성을 제고하도록 하고 있어 이러한 전자정부서비스(PPSS, Public Premium Smart Service)를 실행하기 위해 공공청사의 기능 전환이 필수적으로 요구된다.

상기에서 살펴본 지역 인구 및 여건, 행정업무의 변화는 기존의 기초지자체 단위에서의 공공청사의 편중과 불균형을 야기하였으며 이를 해결하기 위한 대책으로 기능의 통폐합과 유휴시설의 재활용 방안이 새롭게 등장하게 된다. 인천의 경우 중·동구 지역에는 주민센터당 주민 수가 5,000명 안팎이지만 부평·남구는 2만~3만 명이며, 부산 북구 금곡동주민센터의 경우도 기초생활수급자가 6,000여명으로 18명의 직원들이 각종 복지지원 업무, 기초생활수급증명서 발급 및 중단처리, 독거노인 등의 업무를 처리하고 있다. 대구

18) 전자정부란 정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 일컫음(전자정부법 제2조 제1호)

달서구 신당동도 기초생활 수급자가 4,031명이지만 이들의 민원 등을 처리하는 주민센터 직원은 5명에 불과하다. 이에 따라 주민센터의 인력을 합리적으로 재배치하거나 일정 수준의 인력을 유지할 경우 주말 근무 등 주민 서비스를 대폭 개선해야 한다는 주장이 나오게 된 것이다. 이러한 시대적 요구를 반영하여 서울시는 2009년 4월 동대문구의 8개동을 마지막으로 총 98개에 달하는 동주민센터를 통합하여 유희청사를 노인치매센터로 전환·운영함으로써 총 74개 청사를 문화·복지 공간으로 리모델링하게 된다.



[그림 6] 홍은 1동 통합동청사



[그림 7] 신정4동 유희 동청사 문화센터

(2) 물리적 측면에서의 대규모 신청사 건립과 개보수(리모델링) 추세

□ 대규모 신청사의 양산과 과다 규모 논쟁

'70년대 이후 건립된 공공청사의 경우 건축물이 내구연한을 다한 경우가 많아지고, 지역의 인구규모가 급증하거나 지방정부 통합을 통해 기존의 공공청사로는 행정업무처리가 힘들어지는 경우가 발생되어, 이를 이유로 많은 지방정부에서 신청사 건립을 추진 중에 있다. 하지만 과대한 규모와 건립비용, 과도한 시설운영비 등의 문제로 호화청사 논란이 불거지게 되었고 결국, 감사원은 12개 청사를 대상으로 '지방청사 및 대규모 건축물 건설실태'에 관한 조사를 실시하기에 이르렀으며, 현재 호화 신청사 건립 논란은 동주민센터로까지 확대되고 있다.¹⁹⁾

19) 도곡1동 주민센터는 연면적(1만 64㎡), 건축면적(19,784㎡), 지하 5층, 지상 6층, 공사비 850억원 규모로 건립이 추진되면서 호화건물이라는 비판이 제기되었으며, 당초 계획된 600석 규모의 뮤지컬전용극장이 조성되면 주택가 한 가운데라는 위치상 연중 가동하기가 어렵고, 공동재산세 여파로 강남구의 예산이 감소됨에 따른 재정 부담 가중이 우려되어 450석 규모의 심포니홀로 축소 변경되었음

[표 14] 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지자체 청사

No.	기초지자체	지자체 인구	발주방식 (설계/시공)	건립비용 (백만원)
1	서울시청	10,208,302	턴키	201,222
2	용산구청	238,708	턴키	126,000
3	안산 상록구청	374,055	턴키	33,201
4	용인 수지구청	295,451	턴키	81,970
5	대전시 동구청	246,116	턴키	57,700
6	광주시 서구청	299,825	턴키	40,000
7	충남도청	2,037,582	턴키	245,416
8	당진군청	138,798	턴키	57,600
9	임실군청	30,703	적격/적격	15,704
10	완주군청	83,885	턴키	36,630
11	부안군청	60,204	설계경기/적격	28,075
12	신안군청	45,294	미상/적격	15,659

[표 15] 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지자체 청사 턴키당선안

안산 상록구청	대전 동구청	광주 서구청
		
충청남도 당진군청	전라북도 완주군청	서울 용산구청
		



[그림 8] 호화청사 논란을 빚은 도곡 1동 주민센터

과도한 규모 논란과 더불어 신청사 건립에 대해 제기되는 문제 중 하나로 과도한 에너지 소모를 들 수 있다. 정부에서는 이에 대한 다양한 대책을 강구하고 있으나 단순히 시간대별 전원공급의 차단이나 가동을 조절 외에 본질적인 시스템 개선에는 한계가 있는 상황이다. 행정안전부는 2010년 전국 공공청사에서 사용하는 에너지량을 최근 2년간 평균 에너지 사용량 대비 10% 절감키로 하여 겨울철 난방온도를 19도 이하로 낮추고 여름철 냉방온도는 27도 이상으로 높일 것을 권장하고 있다. 이에 따라 신축청사의 경우 건물에 에너지 효율 1등급, 친환경건축물 인증, 에너지 진단 등을 의무적으로 취득해야하는 규정이 새롭게 적용되고 있으며, 투·융자 심사시 '에너지 절약형 설계조건' 항목을 추가하고 신재생에너지 설치비율을 현재 5%에서 7%로 상향 적용할 예정이다. 기존 청사 또한 기준 조도(照度)가 충족되는 사무실의 남쪽 창가, 사무환경에 지장이 없는 장소, 사무공간 내에서도 사용하지 않는 공간 등에서는 전등을 제거²⁰⁾하는 조치를 취하게 된다.

하지만 이러한 조치들이 에너지 절약형 설계를 일부 가능하게 하더라도 완공 후 에너지 절약 여부를 확신할 수 없으며, 에너지 효율 확보에만 치중된 기계적인 설계과정이 창의적인 디자인을 제한할 수 있다는 우려도 함께 제기되고 있다.

□ 기존 시설의 개보수(리모델링)를 통한 기능의 보완

청사 건립에 드는 과중한 비용과 행정업무의 부담을 줄이고 기존 공공청사를 효율적으로 활용하기 위한 방안으로 청사 개보수(리모델링) 방안이 등장하고 있다. 특히, 재정자립도가 낮거나 적정한 대지를 확보하기 힘든 일부 지자체에서는 리모델링이 신축에 비해 공사기간의 단축, 공사비용의 절약, 시민 접근성 확보 측면에서 유리하여 적극 활용되고

20) 중앙청사에서만 전체 1만9700개 사무실 전등 중 2000개가 제거됨

있다. 서울시 은평구청의 경우 198억원으로 옛 청사의 뼈대를 살리면서 리모델링하여 '혈세 낭비'라는 비판이 쏟아진 성남시청 신청사 건축비(3,222억원)의 16분의 1 수준으로 시설을 완공하였으며 신청사와 손색없는 시설들을 갖추게 되었다고 평가받고 있다. 또한 '79년에 건립된 서울시 중구청의 경우 외벽을 소나무 문양을 넣은 강화유리로 보강하여 미관개선은 물론 에너지효율을 높여 냉난방 비용을 크게 개선한 것으로 주목받고 있다.



[그림 9] 서울시 중구청사



[그림 10] 서울시 은평구청사

이러한 지방정부의 움직임을 정부적 차원에서 지원하고자 '공공청사 리노베이션' 방안이 제도화 된다. 행정안전부는 지자체의 무분별한 청사 신축을 방지하기 위해 청사 신축시 기존청사의 리모델링 가능여부 사전검토를 의무화하고 리모델링이 곤란한 경우에 한해 제한적으로 신축을 허용하는 「지자체 청사 리모델링 확산 대책('10년 4월)」을 발표하였다. 이는 무분별하게 이어지는 청사가 대부분 호화·과대 청사로 이어지고 있고, '05년 이후의 청사 신축 사례와 리모델링 사례를 비교한 결과, 리모델링이 신축에 비해 예산절감, 공기단축, 공간활용도 면에서 크게 효율적이라는 분석에 따른 것이다.

[표 16] '05년 이후의 리모델링 청사와 신축 청사의 비교

구 분	평균 공사비	평균 공사기간	평균 연면적
'05 이후 리모델링청사(6개)	201억원	19개월	16,896㎡
'05 이후 신축청사(18개)	750억원	33개월	43,128㎡
신축청사 대비 소요비율	27%	57%	39%

또한 행정안전부는 '지자체 청사 리모델링 확산 대책'을 마련하여 지자체에서 청사를 신축하고자 할 경우, 2차에 걸쳐 기존 건물의 리모델링 가능성 검토를 거쳐야 하는 등 사전심사를 강화하였다. 우선 자체적으로 시행하는 '타당성조사(1차)'에서 리모델링 가능 여

부를 검토하여야 하며, 이후 상급기관의 ‘투융자심사(2차)’시 신축필요성 및 리모델링 활용방안에 대해 검토를 받게 된다. 또한 청사의 신축 대신 리모델링을 적극 유도해 나가기 위해 대규모 수선의 경우에는 건축비 전액을 행정안전부 ‘청사정비기금’으로 지원하고, 중·개축시에도 지원한도액을 대폭 상향 조정(시군구 15억원→100억원, 시도 75억원→150억원)하게 된다. 이와 병행하여, 행정안전부는 청사 리모델링 우수사례 확산을 위해 관련 전문가 및 리모델링 기 시행 지자체 담당공무원들로 ‘청사 리모델링 지원 자문단’을 구성하여 리모델링 추진 지자체를 완공시까지 전담지원하며, 우수사례집을 발간하여 전 지자체에 배부할 예정이다.

하지만 기존 청사를 개보수 하는 것만으로는 절대적으로 부족한 청사면적을 확보하기에는 한계가 있으며 중장기적인 시설 운영계획이 뒷받침되지 않는 개보수 공사의 남발이 오히려 예산의 낭비라는 반론도 있다. 경기도가 '13년까지 4천900억원을 투입하여 광교신도시에 신청사 건립을 추진하면서도 2년간('07~'08년) 기존 도청 청사 환경개선 등을 위해 100억원에 가까운 예산을 사용하는 등 지자체에서 소진되는 불필요한 예산을 최대한 절감해야 한다는 의견들이 그 대표적 사례라고 할 수 있겠다.

2. 공공청사 조성 관련 규정·지침 현황

1) 관련 법적 기준 및 지침의 한계

(1) 면적중심의 정부청사관리규정과 공유재산 및 물품관리법

공공청사의 면적기준을 제공하는 정부청사관리 규정 중 청사면적 기준은 1990년도 이후 직급별 면적 기준이 추가된 것 이외에 변화가 거의 없이 일부 명칭만이 바뀌고 있다.

[표 17] 정부청사관리규정시행규칙 중 청사면적 기준의 변화

날짜	개정사항	내 용
1981.3.6	제정	4급 이하 까지만 언급
1991.3.19	일부개정	6급 이하 까지 언급 세분화
1994.8.23	일부개정	5급 사무장, 6급 이하 주무·일반직원 사무실 면적 변경(6→7㎡)
1995.6.8	일부개정	3급 과장 사무실 면적 추가
2003.10.1	일부개정	최고관리자 명칭 변경(총무처장관 → 행정자치부장관)
2008.12.31	타법개정	최고관리자 명칭 변경(행정자치부장관 → 행정안전부장관)

이에 대한 보완책으로 지방자치단체에 적용되는 「공유재산 및 물품관리법」의 재개정을 통한 새로운 청사면적 기준의 필요성이 제기되어 왔으며, ‘호화청사’ 건립을 방지하기 위한 목적으로 2009년 말 국회를 통과한 「공유재산 및 물품관리법²¹⁾」 개정안(법률시행 '10년 7월)을 통해 새로운 청사 면적기준이 마련되었다. 또한, 지자체 청사면적에 대한 대대적인 조사를 실시하여, 면적기준을 초과한 지자체에 대해 초과 공간을 임대하거나 주민편의시설 등으로 전환할 것을 권고하고, 이에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감면하는 등 재정 패널티를 부과할 방침을 천명하였다. 게다가 '10년 8월에는 공유재산 및 물품관리법 시행령 개정을 통해 지자체 인구 및 공무원 규모에 따라 신축 청사의 규모를 제한하기에까지 이르렀다. 이 개정안에 따르면 서울특별시 청사는 총면적 상한선이 127,402㎡로 설정됐고, 경기도청은 총면적이 77,633㎡를 넘을 수 없다. 하지만 새롭게 개정된 면적기준 또한 지역 및 장소의 특성에 맞는 자유로운 디자인과 지역 여건이나 주민 수요를 반영한 복합용도 및 새로운 프로그램 도입 등을 저해할 수 있다는 한계를 내포하고 있다.

21) 종전에는 지방자치단체 예산회계 및 공유재산·물품에 관한 규정이 지방재정법에 혼재되어, 행정 목적수행의 기초수단인 지방자치단체 공유재산 및 물품의 취득·관리·처분 등이 복잡 다양하고 적용에 한계가 있어 지방재정법에서 분리된 『공유재산및물품관리법』을 제정함으로써 지방자치단체 공유 재산 및물품의 생산적 활용도 및 관리능력을 제고하여 건전한 지방재정 운영의 기반을 구축하려는 것임



[그림 11] 지자체 인구 및 공무원 규모에 따른 청사 상한 총면적

공유재산관리지침·정부청사관리규정 등을 살펴본 결과 내용의 경직성 및 불합리성이 확인되었다. 시설규모 및 면적기준은 정부청사관리규정(정부청사)과 공유재산관리 조례(지방청사)에서 표준면적으로 제시되고 있는데, 도입 기능 및 프로그램의 타당성 여부를 검증하여 적정면적을 결정하는 것이 아니라 고정된 면적기준만을 제시하다보니 업무형태의 다변화, 지역주민을 위한 편의시설의 계획 등이 청사의 계획에 적절히 반영될 수 없는 상황이다.

또한, 공공청사가 시민의 일상적인 생활공간으로서 활용되기 위한 요구와 노력들이 지속적으로 증가하고 있으나, 공유재산관리지침에서는 호화청사 방지를 위해 일반 시민이 이용할 수 있는 공공편익시설은 최소화하도록 규정하고 있어 공공청사를 업무기능 위주로 다루려는 경향이 강하다. 특히 공유재산 및 물품관리법에서는 청사 설계 시 고려사항으로 ‘고유전통미를 부각시킨 외관설계’, ‘증축이 가능하도록 수평·수직으로 설계’ 등 자유로운 디자인을 규제하거나 획일적인 디자인을 초래할 수 있는 조항들이 다수 포함되어 있다.

(2) 예산수급에 치우친 투·융자 심사

모든 공공청사의 건립 과정에서는 적정 예산의 검토 및 지급을 위한 절차가 마련되어 있는데, 지방재정투·융자사업 심사규칙」에 따라 사업비 전액을 자체재원으로 시행하는 지방자치단체 청사 신축사업에 대하여도 상급기관의 투·융자심사가 의무화되어 있다. 이에 따라 시·군·구와 시·도에서 본청 및 의회 청사 신축사업을 추진할 때에는 시·군·구는 시·도, 시·도는 중앙 투·융자심사를 받아야 하며, 당초 심사결과 이행여부 등에 대하여 실

시설계 확정 전에 2단계 심사를 받도록 하는 내용도 포함된다. 그러나 투·융자심사에서는 예산수급이라는 관점에서 시설의 건립 타당성 여부만을 검토하기 때문에 청사 조성 시의 규모 및 기능의 적절성이나 주변 시설과의 연계, 지역 상황의 반영 등 계획 내용에 대해서는 제대로 된 검토가 이루어지지 못하는 한계를 가지고 있다.

게다가 '09년 9월에는 지방재정규모의 확대, 물가상승 및 전반적인 지방재정의 여건 변화를 반영하는 동시에 자치단체의 업무 부담을 줄이고, 투·융자심사의 내실을 기하고자 지방재정 투·융자사업 심사 기준액을 현행 2배 수준으로 상향 조정하는 것을 주요 내용으로 하는 「지방재정법 시행령」 개정안이 입법예고 되었다. 따라서 기존에는 시·도 20억원 (서울 30억원) 이상, 시·군·구 10억원 이상의 투·융자사업을 예산에 반영하려면 투·융자 심사를 거치도록 하고 있었으나, 개정안에는 시·도(서울시 포함) 40억원 이상, 시·군·구 20억원 이상의 사업에 대하여만 투·융자 심사를 실시하도록 하고 있어 많은 소규모 공공청사가 심사대상에서 제외될 것으로 예상된다.

(3) 절차 나열 중심의 공공청사(공공건축) 관련 업무지침

번거로운 공공건축의 조성절차를 발주자가 쉽게 이해하고 업무에 적용할 수 있기 위한 다양한 지침 및 업무매뉴얼들이 개발되고 있으나 지침 자체의 개발보다는 복잡한 조성 과정을 이해하기 쉽게 정리한 백서 수준에 그치고 있다.

중앙정부 차원에서의 관련 업무지침으로는 「공공발주자 역량 향상을 위한 설계관리 지침 및 표준절차서」('10년 1월, 국토해양부)와 「정부청사 건립 실무편람」('09년 8월, 행정안전부)이 있다. 「공공발주자 역량 향상을 위한 설계관리지침 및 표준절차서」는 국토해양부와 산하기관 및 기타 공공 발주청에서 시행하는 건설공사의 용역 발주에서 준공까지의 각 단계별 성과를 체계적으로 검토, 관리할 수 있도록 설계 등 용역관리에 필요한 업무 및 절차를 표준화함으로써 업무 혼란을 최소화하고, 공공 발주자의 용역관리 업무 및 사업관리 기술 능력을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 「정부청사 건립 실무편람」은 행정안전부에서 발주자가 정부청사의 건립배경과 조성현황에 대한 이해를 돕고 실제 청사를 조성하는데 도움을 주고자 작성된 편람이다.

지방정부 차원에서 공공청사 업무관련 지침으로 「서울시 설계용역관리편람」('07년 12월, 서울특별시 기술심사담당관실)이 있는데, 이 또한 서울특별시에서 서울특별시와 산

하기관 및 자치구에서 발주하는 설계용역의 관리업무 수행에 편의를 제공하기 위해 작성된 것으로 법적인 구속력은 갖지 않으나 건설관련 법규와 규정, 지방서에 근거하여 설계용역관리 업무를 효과적으로 수행하기 위해 활용되고 있다.

이상의 업무지침의 목적은 관련 업무를 표준화하여 업무수행상의 시행착오나 오류를 사전에 방지함으로써 건설공사의 효율화와 내실화를 기하는 것을 목적으로 각 단계에서 필요한 업무내용만을 규정하고 있어, 공공청사가 가져야 할 바람직한 방향성과 이의 실현을 위해 필요한 사항 등은 다루고 있지 않다. 또한, 법적 구속력이 없는 절차서의 성격이 강하므로 공공청사의 합리적인 기준으로 활용하기에도 한계가 있다고 하겠다.

[표 18] 정부청사 건립 실무편람의 주요 내용

대구분	소구분	내 용
Ⅰ. 일반사항	정부청사의 의의	청사의 정의, 정부청사의 유래, 정부청사의 현황, 기준면적
	건설공사 개요	단계별 주요법률, 건설 추진절차
Ⅱ. 단계별 추진 사항	기획단계	기본구상 시행, 타당성조사, 기본계획수립, 사업수행방식의 결정
	설계단계	설계자 선정방식 결정, 설계자선정, 발주·계약, 기본 및 실시설계 시행
	계약단계	계약방법 결정, 입찰 및 현장설명, 계약체결, 계약이행 및 대가지급
	공사단계	공사착공, 공사감리추진, 시공, 설계변경, 준공, 사후평가 및 유지관리

[표 19] 서울시 설계용역관리편람 (건축분야)의 주요 내용

구 분	내 용
1. 개요	목적, 범위, 구성, 용어정의
2. 설계업무의 구분	업무의 구분, 업무의 내용
3. 설계용역관리흐름도	개요, 단계별업무흐름도, 대형공사업무흐름도, 건축설계경기업무흐름도
4. 감독의 업무	단계별 업무, 설계의 경제성 검토, 사전환경성 검토 및 영향평가, 건설사업관리, 외국기술자의 참여방안, 친환경건축기준
5. 과업내용서 작성기준	개요, 작성기준
6. 과업수행계획서 작성기준	개요, 작성기준
7. 설계용역 업무수행기준	건축분야, 건축설계경기운영방법, 성과품 작성기준, 설계업무관리점검표

(4) 원칙만을 강조하는 지자체 디자인가이드라인

최근 서울시, 경기도 등 지자체별로 공공공간, 공공건축물, 공공시설물 등의 계획 및 시공 등의 과정에서 고려해야 할 사항들을 지침화한 디자인가이드라인을 작성·운용하고 있다. 공공공간, 공공건축물, 공공시설물 등 유형별 디자인 원칙과 세부적인 디자인가

이드라인을 제시하고 있는데, 공공청사는 공공건축물 디자인가이드라인의 한 유형으로 다루어진다. 서울시 디자인가이드라인에서 제시하고 있는 공공건축물 10대 원칙에서는 창조적인 디자인, 권위적인 형태 지양, 주변과의 조화, 시민을 위한 공간구성 등을 주로 강조하고 있으며, 공공청사에 대한 보다 구체적인 디자인가이드라인에서는 24시간 열린공간의 조성, 시민의 접근성 및 이용도 제고, 창의적이고 통합적인 디자인 등을 강조하고 있다.

[표 20] 서울시 공공건축물 디자인가이드라인의 10대 원칙

구 분	내 용
1	획기적 형태에서 벗어나는 창조적 디자인을 유도한다.
2	조화로운 스카이라인을 형성하여 시민의 조망권을 보호한다.
3	과장된 디자인을 지양하고 주변 환경과 조화되는 색채와 외관을 갖춘다.
4	보행자에게 위압감을 주는 웅벽 설치를 제한하고 자연 지형을 존중한다.
5	높은 계단, 거대한 캐노피 등 권위적이고 폐쇄적인 요소는 지양한다.
6	교통약자를 배려하고 보행권을 우선하는 건축물 진입부 배치 계획을 정립한다.
7	건축대지 내 보행 동선 확보로 시민들의 통행 불편을 해소한다.
8	쾌적하게 이용할 수 있고 개방감이 느껴지는 공간을 조성한다.
9	주변 환경과 조화되는 건축물 상부 입면 계획을 유도한다.
10	건축물 외부 공간 및 저층부에 시민들을 위한 공간을 제공한다.

[표 21] 서울시 공공청사 디자인가이드라인

위치환경	시각통로 확보, 접근성 보장, 창의적 건축디자인, 웅벽 제한
공공공간	대지 관통 보행로 또는 건물 관통 실내형 공개 공간 확보, 대지 내 보도 확보, 무분별한 방음벽 설치 지양, 공개 공지의 통합적 배치와 사용, 공공청사의 보행 가로와 연결한 공공공간의 시민 휴게공간 조성 및 24시간 개방
대지 단위외부 공간	보행 동선과 차량 동선 분리, 보행 가로 연결 전면 공지의 경사도 제한, 옥외주차장 위치 제한, 전면 외부 공간의 주차장화 금지 등
건물 저층부	유니버설 디자인과 장애 없는 디자인, 민원실의 공간 배치는 행정 편의보다 이용자 편의를 위주로 계획, 이용자 편의를 위주의 민원실 공간배치 계획, 실내형 공개 공간 설치 권장 등
건물 입면	획일적이거나 과장된 입면 디자인 지양, 친근한 형태와 건물 수명을 고려한 쉽게 싫증 나지 않는 디자인 권장 등
기타 건물 부속물	건축물과 부속물의 통합 디자인, 담장과 펜스 설치 지양, 기계설비 노출 금지 등

경기도의 디자인가이드라인에서도 공공건축물 8대 기본원칙을 제시하고 있는데, 서울시와 마찬가지로 권위적인 이미지를 탈피하고 주변과의 조화를 이루면서 열린공간으로 조성할 것을 강조하고 있다. 공공청사에 대한 구체적인 디자인가이드라인에서는 개방적이

면서 이용자의 편의성을 최대한 고려한 시설을 조성하기 위한 사항들이 건축, 조경, 시설물, 사인 및 그래픽으로 구분되어 제시되고 있다.

[표 22] 경기도 공공건축물 디자인가이드라인의 8대 원칙

구 분	내 용
1	경기도의 통합적 이미지를 형성하면서도 각 시·군별로 지역적 특성이 반영된 창의적인 디자인
2	권위적 이미지를 지양하고, 시민들이 편안하게 접근하고 이용할 수 있는 친근한 이미지의 디자인
3	장식적이고 과다한 디자인을 지양하고, 기능성 중심의 간결성을 강조하는 디자인
4	독립적인 상징성을 강조하기 보다는 주변자연·도시환경과의 조화성과 연속성을 강조한 디자인
5	모두에게 열려 있는 개방적인 공간구조와 이미지의 디자인
6	다문화 시대에 부응하여 모든 사람들이 함께 할 수 있는 세계화를 지향하는 디자인
7	유니버설디자인 개념을 적극적으로 적용한 디자인
8	지속 가능한 공간환경을 구축하는 그린디자인

하지만 이러한 지자체 디자인 가이드라인의 내용은 오히려 디자인의 창의성을 저해하고 외형에 치우쳐 있다는 한계가 있다. 서울시의 경우, 디자인 가이드라인을 통해 그동안 디자인관리의 사각지대에 놓여 있던 공공부분에 대한 디자인 관리를 시행하고 있으나, 디자인영역을 과도하게 규제하여 작가의 창의성을 침해하고 있다는 비판이 제기되고 있다²²⁾. 또한, 내용의 대부분은 외형적인 형태나 색채 등의 항목에 치중되어 있고 적용여부에 대한 판단은 디자인 심의 등을 통해 결정하도록 하여 용역 발주 주체인 담당공무원의 업무수행에는 그다지 영향을 미치지 못하는 한계를 갖는다.

“디자인 가이드라인이란 본질적으로 특정한 설계방향을 지시하기 위한 것이므로 디자인의 창의성을 제약할 소지가 있음이 문제점으로 제기되고 있습니다. 그래서 대부분의 디자인 가이드라인은 특정한 장소적 범위에 한정해서 특정한 장소성을 조성하기 위해 만들어집니다. 이러한 모순 때문에 디자인 가이드라인의 세부 조항들은 이를 준수할 경우 창의적 디자인을 제약할 경우가 발생하는 데, 금번에 발표된 가이드라인 역시 이러한 문제점들을 그대로 지니고 있습니다.” (디자인 서울 가이드라인에 대한 건축3단체 의견서)

22) 국토해양부, 「살고싶은 도시」 조성을 위한 도시·경관·건축디자인 설정방안 연구(2008), p89

2) 설계지침서의 한계

공공청사 관련 설계지침서 현황은 '05년에서 '10년 6월 현재까지 조달청을 통해 발주된 시·군·구청사 및 동사무소·주민센터의 설계용역 중 조달청 나라장터 시스템 상에서 확인 가능한 과업지시서 및 설계지침서(총28개)를 대상으로 분석하였다.

[표 23] 공공청사 설계지침서 분석대상 및 유형

유형		분석대상		
		기관명	용역명	공고
대 규모 청 사	도청사	경기도 건설본부	경기도 및 의회청사 신축공사 건축설계경기공고	09.07
	구 복합청사	대구광역시 남구	남구청 구 종합청사신축 설계용역 경기	06.01
	구 의회청사	광주광역시 남구	남구의회청사 증축공사 기본 및 실시설계용역	09.09
	구청사	인천광역시 중구	공공청사 신축 실시설계용역	10.01
	군청사	인천광역시 강화군	강화군 청사(별관) 신축공사 기본 및 실시설계 용역	08.04
전라북도 부안군		부안군청사 신축공사 건축설계경기 공모	05.12	
소 규모 청 사	동단위 복합청사	경기도 양주시	회천2동 복합청사 신축공사 건축설계경기	10.01
		경상남도 거제시	장평동주민센터 및 도서관 복합청사 신축 설계 용역	09.10
		서울특별시 강북구	미아동 복합청사 신축공사 설계경기 공모	10.05
		서울특별시 광진구	중곡4동 복합청사 신축공사 설계용역	08.12
		서울특별시 금천구	독산3동 복합청사 신축 설계용역	09.10
		서울특별시 노원구	상계2동 문화복합청사 신축공사 설계경기 공고	10.01
		서울특별시 노원구	중계이삼동 공공복합청사 신축설계 용역	09.03
		서울특별시 노원구	월계동 보건 문화 복합청사 신축설계 용역	09.03
		인천광역시 동구	송림3·5동 복합청사 실시설계 용역	10.02
		인천광역시 중구	영종 복합청사 신축-건축설계경기(현상공모)	09.08
	동청사 (주민센터)	경기도 시흥시	능곡동 청사 신축공사 설계용역	10.06
		경기도 의왕시	청계동 주민센터 실시설계 및 실시계획인가 용역	09.08
		서울특별시 강동구	암사2동청사 신축 설계경기(현상설계)공모공고	09.12
		서울특별시 서초구	반포4동 주민센터 신청사 설계(변경) 용역	09.10
		서울특별시 용산구	효창동 주민센터 신축공사 설계 용역	08.12
		인천광역시 남동구	논현교잔2동 청사 신축공사 기본 및 실시설계 용역	10.03
		인천광역시 동구	구청사 별관 건립공사 기본 및 실시설계 용역	06.06
		인천광역시 서구	검단4동 복합청사 건립공사 기본 및 실시설계 용역	09.12
		인천광역시 서구	검단3동 주민센터 건립공사 설계용역-기본 및 실시설계	08.03
		전라남도 목포시	용당1동사무소 청사 신축공사 기본 및 실시설계용역	06.12
	면청사	전라북도 진안군	부귀면 청사신축 기본 및 실시설계 용역	10.03
		제주도 남제주군	안덕면사무소 청사 신축공사 설계용역	06.04

(1) 공공청사 설계지침 구성

공공청사 설계지침은 일반적으로 <공통지침>과 각 분야별 <세부지침>으로 구성되어 있으며, <일반사항 및 공통지침>에서는 상징성, 가변성, 사용성, 친환경성, 안정성, 경제성, 접근성, 연계성 등 공공청사 설계의 목표 및 기본방향 등을 제시하고 있다.

[표 24] 공공청사 설계지침의 일반사항 및 공통지침 내용

구성항목		지침예시
분류	세부내용	
상징성	상징성 및 랜드마크적 조형미	-안정성과 조형미를 살리면서 국가 공공기관 건물로서 상징성이 부각 되도록 설계 -랜드마크적인 상징성을 확보하고, 정체성을 나타낼 수 있는 건축물로 계획/예술적 가치가 뛰어난 독특한 건축물
	지역 정체성 구현	-지역의 문화적 특성 및 지역적인 특성 반영하여 정체성을 확보할 수 있는 건축계획
가변성	장래수요 및 사무환경 변화 대응	-추후 수평·수직 증축이 용이한 디자인 및 내부평면 계획 수립 -미래 확장을 대비하여 칸막이는 가변형으로 설치
사용성	주민 친화성	-야간 및 주말의 주민 이용이 가능한 전천후 공간 조성
	사회통합적 디자인	-장애인·노인·임산부 등의 사용에 불편이 없는 유니버설 디자인
친환경성	에너지 절약형	-방풍, 방한, 단열 등 에너지 절약형 구조로 설계 -에너지 고효율 자재사용 및 고효율 시스템 설계
	친환경 설계	-친환경적 설계를 고려한 건물배치 -조경포장 및 조경시설물, 외부 구조물, 외부 옹벽, 우·오수계획기타 시설은 환경친화적으로 설계
안정성	시공성 확보	-대지가 안정성 있도록 하고 하수, 도로 등의 침하방지대책 수립
경제성	공법 및 재료	-현대적인 시설과 공법을 도입하여 안정성을 확보 -국내자재 중 KS품 최상급 사용이 원칙
	유지관리 용이	-건축물의 완성뿐만 아니라 유지관리에 대한 비용 최소화되는 방법 등을 고려한 경제적인 설계
접근성	합리적 동선계획	-이용자의 접근성 및 편리성을 고려 최적의 위치에 배치
연계성	기능간 상호연계성	-계획부지 내 건물간 계획, 옥외시설 등은 서로 합리적인 체계를 가질 뿐만 아니라 상호간의 적절한 연계와 분리를 통하여 전체적으로 유기적인 관계를 갖도록 계획

<세부지침>은 토지이용계획, 건축계획, 공간별 시설계획, 동선계획, 외부공간계획, 디자인계획 등 각 분야별로 계획 수립 시에 고려해야할 세부사항을 구체적인 지침으로 제시하고 있다.

[표 25] 공공청사 설계지침의 세부지침 내용

구성항목			예시
분류	세부내용		
배치 및 토지이용		입지/대상지특성	-주변현황과 입지여건을 반영하여, 자연환경과 경관 조화
		접근성 고려	-부지 내 접근성과 인지성, 사용성을 감안한 적절한 배치
		토지이용의 효율성	-합리적인 토지이용계획으로 대지이용을 극대화
건축 설계	평면/단면/입면계획	합리적 조닝	-각각의 시설 기능에 적합한 합리적 계획을 중심으로 함 -기능별 조닝을 통해 서로 독립되면서도 상호 연관성을 확보
		모듈제시	-기준층 규모 계획은 경제성과 효율성을 고려 -모듈설정 시 자재(철골, 철근, 유리 등) 모듈을 고려한 계획으로 노임 및 자재 낭비를 최소화
		형태	-건물형태는 지역주민에게 친근감을 줄 수 있도록 계획 -주변 환경과 조화를 이루고, 미래지향적인 입면을 계획
시설 세부 계획 - 설계 기준 제시	집무공간	소요실 및 모듈제시	-제시된 스페이스 프로그램을 근거로 하여 각 직급별 업무에 따른 공간 이용 행태를 고려한 적정규모로 계획 -국장급 이상의 직무시설은 집무실(집무공간, 접견공간)과 부속시설 등으로 구성
	직원복지시설	소요실 및 모듈제시	-직원식당 및 주방, 체력단련실, 의무실, 한방진료실, 건강관리실, 탁구장, 보육시설, 연금매점, VTR 교육 실습실, 동아리실, 복지편의시설로 구성
	회의실	소요실 제시	-대회의장, 중회의실, 소회의실, 국별 회의실로 구분하여 설치하되, 대회의장은 별도로 계획
	의회청사	연계성 고려 소요실 제시	-의회청사는 본청사와 연계하여 계획하되 기능상 독립된 시설 및 동선과 독립적인 상징성고려 -155인의 의원석과 방청석, 회의진행 부속실로 구성되며 의원휴게실, 기자대기실, 공무원대기실 등을 인접하여 배치
	부속시설	주민이용공간,어린이집, 전시공간 등 소요실 및 프로그램 제시	-주민이용공간은 지역주민의 다양한 문화 욕구를 충족할 수 있는 복합문화 공간으로 여가·문화 프로그램실로 계획 -어린이집은 보육실, 교육실, 원장실 등으로 계획
	코어	화장실,엘리베이터,로비 등 모듈 및 인테리어 방향제시	-화장실은 건물의 이미지를 지양하고 문화수준 향상에 맞는 쾌적하고 안락한 이미지가 연출될 수 있도록 계획 -현관까지의 진입로는 쾌적하고 풍요로운 공간으로 계획
	관리실	용원실,기계실 및 공조실 등 모듈 제시 안정성 확보	-갱의가 용이하도록 수납가구 사이의 여유 공간을 확보 -전기실 및 발전기실 직상부층은 오·배수 및 급수 등의 배관설비 설치 또는 통과되지 않도록 하여야 함
동선 계획	내부	독립성/ 연계성	-관람객 동선, 민원 고객 동선, 관리자 동선, 서비스 동선 및 전시물 동선을 구분
	외부		-차량의 진·출입과 보행자 동선은 분리하고, 합리적이고 원활한 동선체계의 확립
외부 공간 계획	오픈스페이스	연계성	-개방적으로 계획하여 전체 녹지와 연계 및 네트워크가 이루어지도록 하는 한편 가로와 상호 관계를 갖도록 계획
	조경계획	규모/ 연계성	-대지 내 녹지 및 휴게공간이 최대한 확보
	주차장	규모/ 효율성	-직원 주차장은 업무 공간과의 효율적 연계를 고려하고, 방문객 주차장은 공용로비 및 지반층 진입을 고려
기타 계획	인테리어, 재료,색채, 조명계획	조화, 안정성	-내부 마감재로는 건물의 특성과 사용자의 활동에 부합하여야 하며, 내구적이며 유지보수가 용이하도록 계획 -색채는 각 실의 이용목적 및 이용자층에 맞춘 색조로 구성하며 가급적 자극적인 색채의 사용을 줄여 계획

(2) 공공청사 설계지침 내용 분석

첫째, 표현이 모호하거나 지나치게 일반적인 경우가 많다. 특히, 기준이 서로 상충되거나, 추상적인 표현을 사용하는 항목이 많아 발주청의 구체적인 목표 및 방향을 설계자에게 전달하기가 어렵고 향후 설계자와 발주청 간의 논란의 소지 발생 우려가 있다. 또한 수치 및 성능기준이 모호할 경우 기능 및 성능에 대한 방향제시 및 설계기준으로서의 본래의 역할을 할 수 없다. 그리고 이미 일반화된 사항이나 법규 준수 등의 당연한 내용이 많아 해당 사업과 관련한 실질적인 기준으로 작용하지 못하고 있다.

[표 26] 표현이 모호하거나 일반적인 공공청사 설계지침 예시

구 분	지침예시	문제점
지나치게 추상적이거나 일반적인 내용	· 안정성과 조형미를 살리면서 국가 공공기관 건물로서 상징성이 부각되도록 설계 · 예술적 가치가 뛰어난 독특한 건축물이 되어야 함	· 상징성에 대한 항목을 추상적으로 표현하여 제시하고 있어 형태위주의 표면적인 과잉디자인이 우려됨
	· 지방자치, 정보화, 세계화 등 시대성을 반영한 계획안이 될 수 있어야 한다	· 추상적인 표현의 지침제시
	· 주변여건을 고려한 적합한 외관을 갖춘 건물이 되도록 설계	· 구체적인 지역적 특성을 제시하지 않고, 모호한 표현의 지침제시
	· 도민친화적 개방구역과 업무특성에 따른 보안구역을 입체적으로 구분 · 도본청, 의회청사, 도민문화시설 등은 상호연계성을 극대화한다.	· 개방성과 독립성의 상충
수치 및 성능기준이 모호한 내용	· 여자화장실의 경우 과도한 기다림이 없도록 적절한 변기수를 계획한다.	· 객관적인 기준이 아닌 '충분한, 최대한, 적절한'등의 애매한 표현의 지침 제시
	· 대지 내 녹지 및 휴게공간이 최대한 확보될 수 있도록 한다	
이미 일반화되었거나 법규준수의 내용	· 정보화 기능에 맞도록 설계 : 설계 시 전산망 구축을 위한 통신시설 반영	· 이미 일반화된 사항에 대한 의미 없는 지침
	· 비상구 설치 등 비상재해에 대비하여 신속히 대피할 수 있도록 계획한다.	· 법규 준수 등의 당연한 내용으로 기계적 지침 제시
	· 주차장법과 건축법 등을 고려하여 출입구 위치 등을 합리적으로 계획	

둘째, 과도하게 세밀하거나 고급화를 유도하고 있다. 설계개념 및 사업방향과 관계없이 관리의 편의성에 치중한 과도한 요구사항이 많거나 지침이 너무 세밀하여 창의적인 설계를 저해할 한계가 있으며, 최신 및 최첨단 기술의 적용, 여유 면적의 확보, 고급화를 유도하는 지침 등은 호화청사, 과대청사를 유도할 가능성이 크다.

[표 27] 과다하거나 지나치게 구체적인 공공청사 설계지침 예시

지침예시		문제점
지속가능성 (가변성)	· 건축물의 가변적 운용이 가능하도록 층별 평면은 최대한 무주공간으로 계획	· 설계자의 평면계획을 무의미하게 만드는 과다한 요구사항
외부 공간계획	· 외부 공간 가운데 특히 중요하다고 생각되는 공간에 물을 이용한 분수와 폭포, 자연석등을 이용한 정원, 벤치 등을 효과적으로 배치	· 구체적인 설계요소에 대한 지침 제시로 설계 자율성 침해
시설계획	· 집무공간 소요면적은 제시된 스페이스 프로그램을 근거로 하여 각 직급별 업무에 따른 공간 이용 행태를 고려한 적정규모로 계획	· 시설계획 기준은 구체적이고 세밀한 지침을 제시하고 있어 설계자의 역할이 제한됨
재료계획	· 다양한 재료의 사용을 피하고 석면자재 등 인체에 유해한 자재는 사용할 수 없음 · 국내자재 중 KS품 사용이 원칙이며 KS품이 없을 경우 국내 최상품 자재 중에서 발주기관과 협의하여 선정	· 사용 재료의 규제로 디자인 제약
동선계획	· 관람객 동선, 민원 고객 동선, 관리자 동선, 서비스 동선 및 전시물 동선을 구분하여 계획	· 동선을 지나치게 세분화하여 현실적으로 불가능한 기준 제시

[표 28] 고급화 및 과도한 설계를 유도하는 공공청사 설계지침 예시

지침예시		문제점
미래지향적 첨단시설	· 기본설계 시 친환경인증, 신기술, 특허, 저탄소배출 등의 공법 등을 설계에 적극반영 · 현대적인 시설과 공법을 도입하여 안정성을 확보하여 최신 정보화 건물이 되도록 설계	· 불필요하게 최신 및 최첨단 기술반영을 요구
융통성	· 장래인원구성의 변화에 대응 가능한 적정규모 이상의 공간계획 · 추후 수평 또는 수직증축이 용이한 디자인 및 내부평면계획 수립	· 청사통폐합 등 행정수요가 감소하고 있음에도 행정수요 증가를 근거로 과도한 규모 계획을 합리화
주차/ 녹지계획	· 주차장의 설치대수(규모)는 법정주차대수 이상으로 산정하되 충분한 여유를 두도록 계획 · 최대한의 조경면적 확보	· 적절한 타당성 분석 없이 여유면적 확보를 당연시하고 있음
시설계획	· 직원을 위한 복지시설로서 직원식당 및 주방, 체력단련실, 의무실, 한방진료실, 건강관리실, 탁구장, 보육시설, 연금매점, VTR 교육 실습실, 동아리실, 복지편의시설로 구성	· 중복되고 과도한 직원복지시설 구성
	· 화장실의 고급화 추세에 맞추어 인테리어 공간으로 계획 · 바닥, 벽, 천장의 재료는 고급스러움을 느낄 수 있는 재료로 서로 조화가 이루어질 수 있도록 계획	· 고급화를 유도하는 설계지침

셋째, 일부 강제 준수 규정과 같은 계약서 성격의 내용이 포함되어 있다. 책임 또는 비용에 대해 명시하는 등의 발주처와 설계자 간 계약서 성격의 내용은 설계공모의 방향을 제시하는 설계지침으로는 부적합한 경우가 많다.

[표 29] 계약서 성격의 내용에 해당하는 공공청사 설계지침 예시

지침예시		문제점
첨단정보화	· 전화 및 LAN 구축은 수요기관과 소요회선(직통, 교환기, fax, 인터넷전화 등)을 협의 후 적합한 통신회선을 반영하여야 함	· 협의에 대한 요구
주요자재 사용계획	· 설계에 반영 될 특수자료 및 재료에 대하여는 도급자의 부담으로 재료, 사양 및 공인검사 기관의 시험 분석을 하고, 그 결과를 시방서에 첨부	· 비용부담에 대한 계약서 성격의 지침

넷째, 동일유형의 선행사례를 답습한 경우가 많다. 같은 유형의 건물일 경우 사업의 의도를 반영하거나 사업특성에 따른 설계의 구체적인 방향이 제대로 검토되지 못하고 동일한 유형의 선행 사업사례를 답습하면서 보다 구체적인 사항을 필요에 따라 단편적으로 추가하는 수준에 그치고 있다.

[표 30] 동 단위 복합청사의 설계지침 비교

구분	서울시 광진구 중곡4동 복합청사 (08)	서울시 금천구 독산3동 복합청사 (09)	서울시 노원구 상계2동 문화복합청사(10)
분야별 설계지침	1. 기본지침 -입지여건을 반영한 배치계획 -내외부 재료마감 및 유지관리, -연계성 및 효율성을 고려한 외부 공간계획 -신체장애자 이용편리성 등 기본방향 2. 세부시설기준 -시설별 규모 및 배치(안) -주요시설 세부계획(안)	1. 건축계획방향 -기본지침 -외부 비구조 부재, 지붕 및 캐노피, 외부바닥, 환기탑 및 환기구, 루프드레인 및 홀통의 시공성 및 안정성 -부대시설 계획(이용편리성, 신체장애자고려) -배치계획, 평면계획, 입면, 단면계획, 동선계획, 외부공간계획 -주차계획, 방재계획, 에너지절약계획, 칸막이 벽, 정보고도화, 서비스 집약화, 방재실, 설비실 등의 소음및진동, 차음, 단열, 결로, 동해, 채광조명, 기타 2. 부문별 세부 건축계획 -세부 시설별 설계기준	1. 건축계획 일반사항 -기본지침 -외부 비구조 부재, 지붕 및 캐노피, 외부바닥, 환기탑 및 환기구, 루프드레인 및 홀통의 시공성 및 안전성 -부대시설 계획(이용편리성, 신체장애자 고려) -배치계획(노원문화의거리 연계성, 기능간 연계 및 분리, 재난대비) -주차계획, 방재계획, 에너지절약계획, 칸막이 벽, 정보고도화, 서비스 집약화, 방재실, 설비실 등의 소음및진동, 차음, 단열, 결로, 동해, 채광조명, 기타(장래 증축 및 확장성) 2. 건축계획방향 -대지이용계획, 평면계획, 입면계획, 단면계획 3. 동선체계 4. 조경계획 5. 오픈스페이스계획 6. 인테리어계획 7. 일반사항 -공간구성, 가변성, 안전성, 건축재료 8. 주요공간계획(세부시설별기준) -지상공연장, 다목적전시장, 공공청사 공간, 공용공간, 주차공간

3. 지방청사(246개 지방자치단체) 면적배분 현황

본 절에서는 전국 246개 지방자치단체의 본청사를 대상으로 면적배분 현황을 분석하여 공공청사의 기능과 구성의 특징을 살펴보고자 한다. 분석을 위해 설정한 지방청사의 면적구성은 다음 표와 같다.

[표 31] 지방청사 면적구성

구분	세부구성
본청정원 사무공간	기관장실, 부기관장실, 실국장실, 실과장실, 계장, 직원
본청정원 외 인력 집무면적	사무실, 대기공간
본청사무 지원공간	대강당, 회의실, 영상회의실, 자료실, 문서고, 기타
본청직원 편의시설	체력단련실, 동아리방, 샤워/탈의실, 휴게실, 모유수유실, 어린이집, 의무실, 식당, 매점, 문구점, 연금매장, 농협/은행, 우체국, 여행사, 보험사, 구두수선소, 이발소, 법률자문, 기타
본청부대시설 1	숙직실, 경비실, 창고, 민방위대피, 민방위경보, 민방위교육, 전산실, 통신실, 중앙관제실, 방재센터, 고시편집실, 상황실, 재난상황실, 전산교육장, 편집실발간실, 인쇄실, 기자실, 브리핑실, 방송실, 지가조사실, 통계작업실, 감사실, 영상실사진실, 기타
본청부대시설 2	민원실, 민원콜센터, 안내실, 홍보관, 열람실, 기타
본청설비시설	공조실, 기계실, 전기실, 발전기실, 코아설비, UPS실, 가스정압시설, 배풍실, 유류탱크, 물탱크, 중수처리실, 오수설비, 쓰레기처리, 신재생설비, 기타
본청공용면적	현관, 로비, 복도, 계단, 홀, 라운지, 화장실, 엘리베이터, 기타
본청외부기관 사용공간	이북5도, 민주평통, CCTV관제센터, 자원봉사센터, 예비군중대, 기동대/지역대 위원회, 협의회, 상공회의소, 소방본부, 특사경, 직원공제회, 상담센터, 본청내사업소, 본청내출장소, 기타
본청주민편의시설	도서관, 독서실, 체육관, 수영장, 전시실, 공연장, 노인복지회관, 청소년수련관, 보건소, 문화강좌실, 기타

면적배분 현황 분석을 통해 도출된 특징으로서는 우선 첫째, 행정구역 규모가 클수록 평균연면적(업무공간)이 면적기준을 상회하고 있다. 246개 지자체의 행정단위별 평균 연면적을 산정해본 결과 광역시도청과 시는 평균 연면적이 지방청사 설계표준면적기준(이하 면적기준)보다 높으며, 군과 자치구는 오히려 면적기준보다 평균 연면적이 작은 것으로 나타났다.²³⁾

[표 32] 지자체 청사 평균 연면적과 공유재산관리기준 상의 면적기준 비교

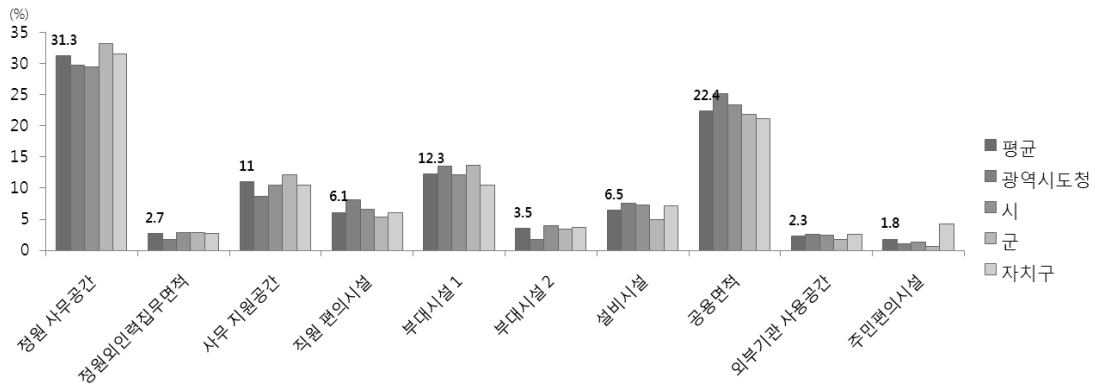
구 분	평균 연면적(㎡)	면적기준(㎡)	면적기준에 대한 평균 연면적 비율(%)
광역시도청	55,472	40,235	137.9
시	16,675	14,717	113.3
군	7,959	8,314	95.7
자치구	15,243	15,454	98.6

둘째, 대규모 청사에서 편의시설 면적이 상대적으로 큰 비중을 차지한다. 주민 및 직원 편의시설은 대도시로 갈수록 수요가 높아지는 것으로 나타났으나, 군단위와 인구 10만 이하의 지자체 청사에서 주민편의 시설 비율이 가장 낮게 나타나고 있다. 하지만, 지방청사설계 표준면적기준에는 직원 편의시설(휴게실, 식당 제외)과 주민 편의시설에 대한 면적기준이 없어 이에 대한 해결책이 필요할 것으로 예상된다.

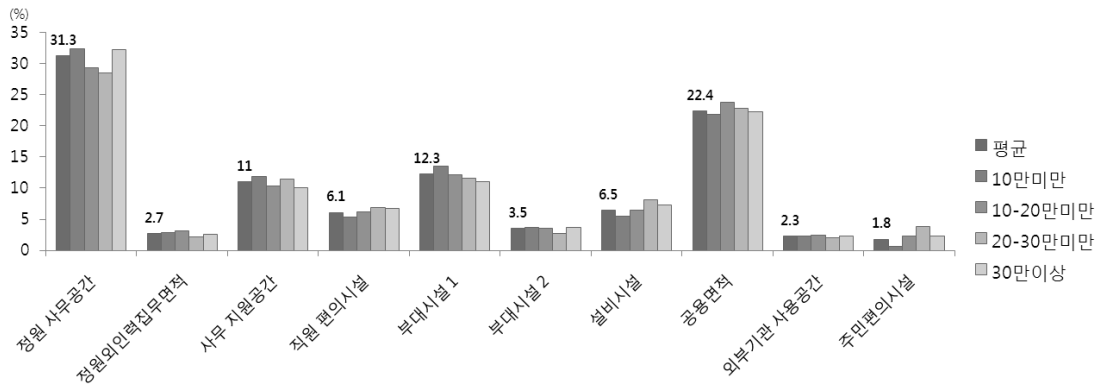
[표 33] 청사 공간별 평균비율

구분	세부구성	평균비율(%)
본청정원 사무공간	기관장실, 부기관장실, 실국장실, 실과장실, 계장, 직원	31.3
본청정원외인력 집무면적	사무실, 대기공간	2.7
본청사무 지원공간	대강당, 회의실, 영상회의실, 자료실, 문서고 등	11.0
본청직원 편의시설	체력단련실, 동아리방, 샤워/탈의실, 휴게실, 모유수유실, 어린이집, 의무실, 식당, 매점, 문구점, 연금매장, 농협/은행, 우체국, 여행사, 보험사, 구두수선소, 이발소, 법률자문 등	6.1
본청부대시설 1	숙직실, 경비실, 창고, 민방위대피, 민방위경보, 민방위교육, 전산실, 통신실, 중앙관제실, 방재센터, 고시편집실, 상황실, 재난상황실, 전산교육장, 편집실발간실, 인쇄실, 기자실, 브리핑실, 방송실, 지가조사실, 통계작성실, 감사실, 영상실, 사진실 등	12.3
본청부대시설 2	민원실, 민원콜센터, 안내실, 홍보관, 열람실 등	3.5
본청설비시설	공조실, 기계실, 전기실, 발전기실, 코아설비, UPS실, 가스정압시설, 배풍실, 유류탱크, 물탱크, 중수처리실, 오수설비, 쓰레기처리, 신재생설비 등	6.5
본청공용면적	현관, 로비, 복도, 계단, 홀, 라운지, 화장실, 엘리베이터 등	22.4
본청외부기관 사용공간	이북5도, 민주평통, CCTV관제센터, 자원봉사센터, 예비군중대, 기동대/지역대 위원회, 협의회, 상공회의소, 소방본부, 특사경, 직원공제회, 상담센터, 본청내사업소, 본청내출장소 등	2.3
본청주민편의시설	도서관, 독서실, 체육관, 수영장, 전시실, 공연장, 노인복지회관, 청소년수련관, 보건소, 문화강좌실 등	1.8

23) 면적기준에 해당되지 않는 항목은 본청정원 외 인력 집무 면적, 본청직원 편의시설(휴게실, 식당 제외), 본청외부기관 사용 공간, 본청 주민 편의시설 등이다.



[그림 12] 지자체 유형별 공간구성 비율



[그림 13] 주민수별 공간구성 비율

셋째, 행정구역 규모가 작을수록 업무공간 비율이 높다. 지자체 여건에 따라 업무공간과 비업무공간, 공용공간의 면적 비율이 상이하게 나타나는 가운데 업무:비업무:공용공간의 비율은 평균 45:32:22 분석되었다. 광역시도나 시에 비해 군, 자치구 청사의 경우 업무공간의 비율이 다소 높고 비업무공간과 공용공간의 비율은 낮게 나타나고 있다.

[표 34] 지자체 유형별 공간구성 비율

구 분	업무공간(%)	비업무공간(%)	공용공간(%)
광역시도청	40.2	34.7	25.2
시	42.8	33.7	23.4
군	48.2	29.9	21.9
자치구	44.8	34.2	21.1
평균	45.0	32.5	22.4

넷째, 업무공간과 공용공간 및 편의시설과의 상관성이 도출되었다. 업무공간의 비율은 대부분 공용면적과 주민편의시설의 비율과 상관관계가 있었으며 업무공간의 비율이 작은 경우 공용면적과 주민편의 시설의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 업무공간의 비율이 상대적으로 낮은 사례들은 주로 2000년도 이후에 건립되었거나 행정구역이 대도시인 경우가 많았다. 따라서 최근 건립되는 공공청사에서는 주로 주민편의나 공공의 목적으로 사용되는 프로그램과 공간의 비율이 증가하고 있음을 유추할 수 있다.

[표 35] 평균 면적비율과 상이한 청사

(단위: %)

분류			정원 사무 공간	정원 집 무 면 적	사무 지원 공간	직원 편의 시설	부대 시설 1	부대 시설 2	설비 시설	공용 면적	외부 기관 사용 공간	주민 편의 시설
평균			31.3	2.7	11.0	6.1	12.3	3.5	6.5	22.4	2.3	1.8
업무 공간 비율 이 높은 사례	강원춘천시청	(1957)	46.5	1.9	6.2	2.7	15.1	2.0	3.9	21.0	0.7	0.0
	전북익산시청	(1970)	52.7	3.3	11.1	5.5	5.8	1.4	1.5	18.1	0.5	0.0
	서울강서구청	(1991)	49.6	0.7	3.8	9.2	8.5	2.3	4.0	18.7	3.1	0.0
	서울영등포구청	(1976)	49.0	0.8	8.1	4.1	16.2	0.4	4.4	16.7	0.2	0.0
	서울강남구청	(1975)	49.3	1.0	7.4	7.5	6.1	0.4	4.0	22.7	0.8	0.7
	부산북구청	(1977)	47.4	4.1	9.4	8.7	13.0	6.8	2.1	6.3	2.2	0.0
	대전동구청	(1940)	45.3	3.1	9.9	3.8	10.5	2.7	2.0	18.3	4.5	0.0
	강원인제군청	(1980)	46.9	0.0	13.4	2.4	10.6	0.0	5.4	20.5	0.8	0.0
	충남서천군청	(1966)	52.4	2.7	10.4	5.7	12.4	3.5	0.0	12.3	0.7	0.0
	전남화순군청	(1977)	52.6	0.0	9.0	3.9	8.9	3.0	1.8	16.9	3.9	0.0
업무 공간 비율 이 낮은 사례	광주시청	(2003)	16.1	2.1	5.8	6.9	9.5	2.2	14.3	33.5	9.5	0.0
	대전시청	(1999)	18.5	1.5	7.9	5.2	13.1	2.5	14.0	26.6	4.0	6.7
	전남도청	(2005)	16.1	2.9	15.4	5.2	12.4	2.0	15.3	29.1	1.6	0.0
	전남목포시청	(1983)	17.4	7.0	17.0	5.1	16.5	1.8	9.0	25.2	1.1	0.0
	서울용산구청	(2007)	16.8	0.0	7.1	6.2	5.0	2.0	11.0	10.1	1.6	40.3
	부산진구청	(1998)	18.4	3.3	6.8	5.4	10.5	2.4	8.6	23.1	9.1	12.3
	부산기장군청	(1999)	17.9	1.8	6.6	6.7	11.7	6.7	11.3	31.5	5.3	0.6
	대구달성구청	(2005)	19.7	0.4	9.4	2.8	12.2	0.0	9.9	24.3	6.0	15.3
	인천연수구청	(1999)	19.6	2.3	13.5	9.5	9.0	0.0	9.4	26.3	5.7	4.6
	인천계양구청	(2002)	12.9	13.5	10.2	7.3	10.9	3.3	8.9	19.5	2.6	10.9

다섯째, 비업무공간의 증가를 들 수 있다. 업무공간의 비율이 높은 사례는 대부분 평균보다 높은 직원수를 가지고 있는 반면 건축 연면적은 낮아 전체 연면적이 크게 부족한 경우가 많은 것으로 나타났다. 업무공간의 비율이 낮은 사례는 주민수나 직원수 증가를 고려하더라도 연면적이 과도한 경우가 많았으며 이는 비업무공간의 비중이 과대 청사의 중요한 원인이 되고 있음을 유추할 수 있다.

[표 36] 지자체 유형별 평균 연면적, 주민수, 직원수

구분	평균 연면적(㎡)	평균 주민수(명)	평균 직원수(명)
광역시도청	55,472	3,128,470	1338
시	16,675	295,804	547
군	7,959	55,600	289
자치구	15,243	325,548	608

[표 37] 평균 면적과 상이한 청사의 연면적, 주민수, 직원수

분류		연면적(㎡)	주민수(명)	직원수(명)
업무공간의 비율이 높은 사례	강원춘천시청	19,398	267,787	1348
	전북익산시청	9,476	306,508	626
	서울강서구청	14,516	574,398	814
	서울 영등포구청	9,682	405,625	878
	서울 강남구청	17,243	563,697	1140
	부산북구청	9,236	314,002	401
	대전동구청	9,023	264,160	462
	강원인제군청	7,958	31,336	298
	충남서천군청	4,836	59,969	336
	전남화순군청	6990	69,662	626
업무공간의 비율이 적은 사례	광주시청	86,526	1,433,640	1073
	대전시청	87,140	1,484,849	1339
	전남도청	79,306	1,912,280	1238
	전남목포시청	14,622	244,200	552
	서울용산구청	55,327	238,840	836
	부산진구청	37,116	395,257	550
	부산기장군청	20,155	90,472	362
	대구달성구청	24,407	601,678	571
	인천연수구청	39,988	272,327	407
	인천계양구청	35,330	342,299	452

이상의 분석 결과, 도시의 규모나 행정구역의 유형에 따라 내부 프로그램간 비율은 다소 차이가 나타나고 있음을 알 수 있었다. 대도시로 갈수록, 건립시기가 최근일수록 연면적이 큰 과대청사가 상대적으로 많이 나타나며 이는 업무공간보다는 공용공간이나 주민 편의시설의 비율의 증가가 원인으로 분석된다. 하지만 기존에 행정안전부에서 제시하고 있는 면적기준(공유재산관리조례)에서는 도시의 특성이나 여건에 따라 면적을 차등 적용할 수 있는 방안이 부재하며, 업무공간 이외의 편의시설 등에 대한 규정은 마련되어 있지 않다.

4. 공공청사에 대한 관련주체의 인식 현황

1) 조사 개요

공공청사를 이용하는 일반시민과 실제로 공공청사에 근무하고 있는 공무원을 대상으로 공공청사에 대한 만족도와 호화청사 문제에 대한 인식현황과 함께 호화청사에 대한 사회적 비판, 청사 조성에 대한 중앙정부의 규제, 청사 면적증대 필요성 등에 대한 주민과 공무원의 의식차이를 파악하고자 설문조사를 실시하였다.

조사는 전국 20대 이상 성인 남녀 1,400명²⁴⁾(주민등록 인구비에 따른 할당)과 전국 지자체 청사에 근무하고 있는 공무원(건축직 또는 청사관리 담당) 200명을 대상으로 구분하여 실시하였으며, 일반인은 설문조사기관의 전문패널을 이용한 온라인 조사로, 공무원은 이메일을 통한 웹설문 및 전화확인 방식을 통해 진행하였다.

[표 38] 설문 응답자의 특성

구분	세부내용			응답수(명)	
	전체			1,600	
일반인	전국 20대이상 성인 남녀 (주민등록 인구비에 따른 할당)			1,000	
호화청사 소재지 거주민	전국 20대이상 성인 남녀 (주민등록 인구비에 따른 할당)	서울시	용산구	100	400
			금천구	100	
		경기도	성남시	100	
			용인시	100	
공무원	광역시/도청			10	200
	시/군/구청			60	
	동/읍/면, 주민센터			130	

설문조사 내용은 크게 공공청사에 대한 만족도, 호화청사에 대한 인식, 공공청사 관련 정책에 대한 의견, 바람직한 공공청사의 방향으로 구분된다. 공공청사에 대한 만족도에서는 접근 편의성, 외관 디자인, 옥외 공간의 쾌적성, 실내 공간의 편의성, 편의시설의 편리성, 업무공간의 편의성(공무원 한정) 등을 조사하였으며, 호화청사에 대한 인식에서는 호화청사에서 떠오르는 이미지, 최근 언론에서의 호화청사 비판에 대한 수긍정도와 청사

24) 주민등록 인구비에 따른 할당을 통한 일반인 1,000명과는 별도로 최근 언론 등에서 호화청사 문제가 거론되었던 성남시, 용인시, 용산구, 금천구 각 지역별로 100명씩 총 400명을 추가 표본으로 선정하여 조사를 진행하였으나, 조사결과에서 일반인 1,000명과 호화청사 소재지 주민과의 유의한 차별성을 발견하지는 못했음.

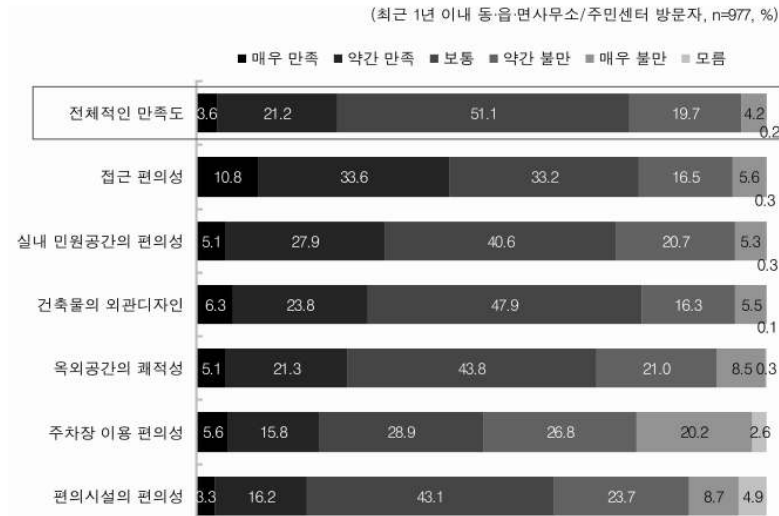
규모가 증대하는 것에 대한 의견 등을 살펴보았다. 공공청사 관련 정책에서는 호화청사 문제를 개선하기 위해 최근에 도입된 청사 신축의 원칙적 금지 및 인구규모에 따른 면적 규제 등에 대한 의견을 조사하였다. 바람직한 공공청사의 방향에서는 청사 건립 및 규모 증대 시에 우선적으로 고려되어야 할 사항, 청사가 지역과 시민 생활에 미치는 영향에 대한 의견, 시설 복합화에 대한 의견 등을 조사하였다.

[표 39] 설문조사 내용

구 분	내 용
기본항목	- 거주지 (거주기간), 연령대, 성별, 직업 (주민), 근무기간 (공무원)
공공청사에 대한 만족도	- 공공청사의 이용빈도 (주민) - 공공청사의 이용목적 (주민) - 공공청사 공간에 대한 평가 (주민, 공무원)
호화청사에 대한 인식	- 호화청사의 이미지 - 호화청사에 대한 사회적 비판에 대한 수긍 - 청사규모 증가의 필요성 및 문제점
공공청사 관련 정책에 대한 의견	- 공공청사 신축 금지 정책에 대한 의견 - 공공청사 규모 인구규모별 제한에 대한 의견 - 공공청사 개선을 위해 필요한 정책은?
바람직한 공공청사의 방향	- 청사 조성 시 보다 고려하여야 할 점은? - 공공청사가 도시상징성 및 경쟁력에 미치는 영향 - 복합화 경향에 대한 의견 - 공공청사 규모 증대에서 중요시 되어야 할 요소는?

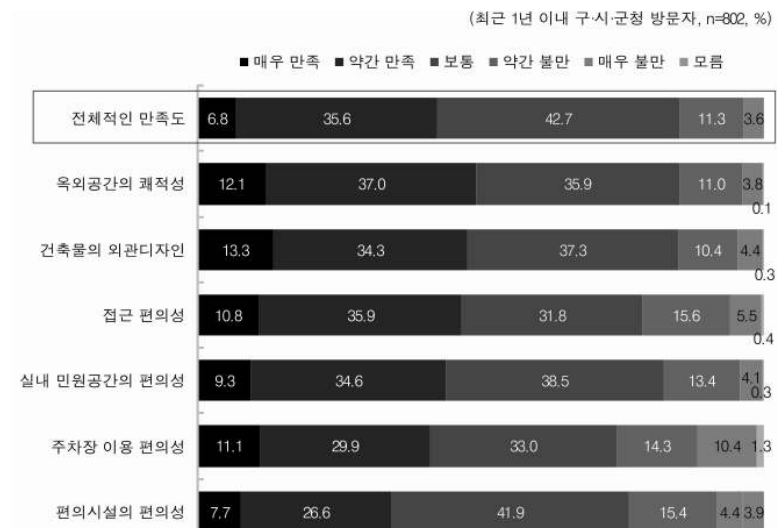
2) 설문조사 결과 분석

첫째, 사용자 만족도는 대체로 낮은 편으로 나타났다. 소규모 청사의 경우, 최근 1년 이내 동·읍·면사무소 및 주민센터 방문자(n=977) 중 시설에 대해 만족한다는 비율(매우 만족+약간 만족, 24.8%)은 다소 낮은 편이며, 항목별로는 ‘접근 편의성’(44.4%)이 다른 항목 대비 높은 만족도를 보이고 있는 반면에, ‘편의시설의 편의성’(19.5%)과 ‘주차장 이용 편의성’(21.5%)에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 이는 소규모 지방청사가 생활권역에서 가까운 거리에 위치한 반면 주민을 위한 편의시설은 적극적으로 제공되지 못하는 것을 보여준다.



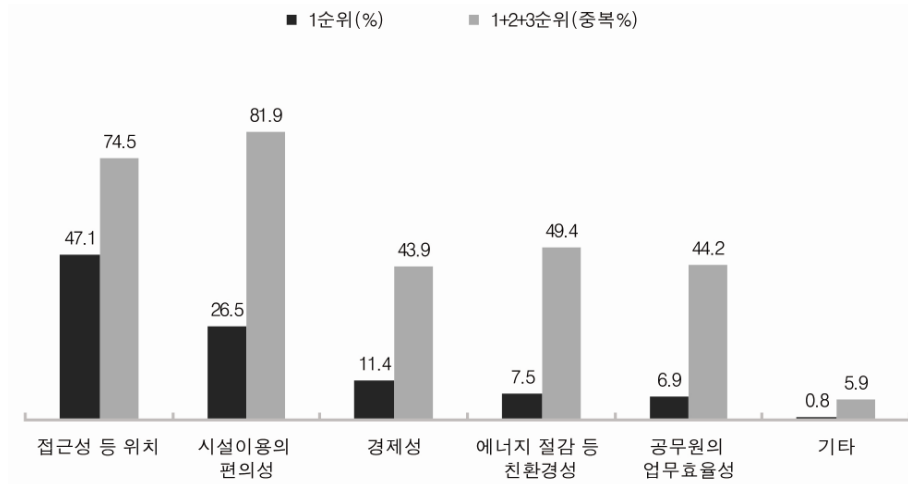
[그림 14] 소규모 청사 방문자 이용 만족도

대규모 청사의 경우, 최근 1년 이내 구·시·군청 방문자(n=802) 중 시설에 대해 만족한다는 비율(매우 만족+약간 만족, 42.4%)은 과반수에 못 미치는 결과를 보였다. 항목별로는 ‘옥외공간 쾌적성’(49.2%), ‘외관디자인’(47.6%)이 다른 항목 대비 높게 나타났다으며, ‘편의시설의 편의성’(34.3%)과 ‘주차장 이용 편의성’(41.1%)이 낮은 것으로 조사되었다. 이는 대규모 청사가 큰 부지를 확보하여 충분한 외부공간과 화려한 외관을 가지는 반면 생활권과는 멀리 떨어진 외곽에 위치하여 접근은 불편할 수 있음을 나타낸다.



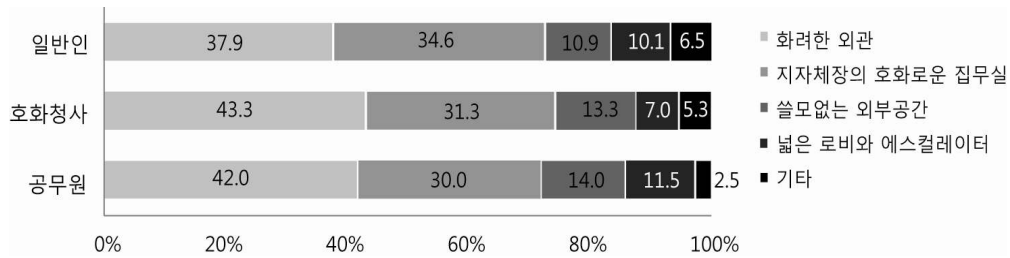
[그림 15] 대규모 청사 방문자 이용 만족도

공공청사 건립 시 우선적으로 고려해야 할 사항으로 접근성(47.1%)이, 1,2,3순위를 중복하였을 경우, ‘시설이용의 편의성’(81.9%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있어 주민 편의시설의 요구와 필요가 중요하게 인식되고 있는 가운데, 이를 이용하기 위한 적절한 위치나 접근 거리에 대한 실제적인 고려가 필요할 것으로 판단된다.

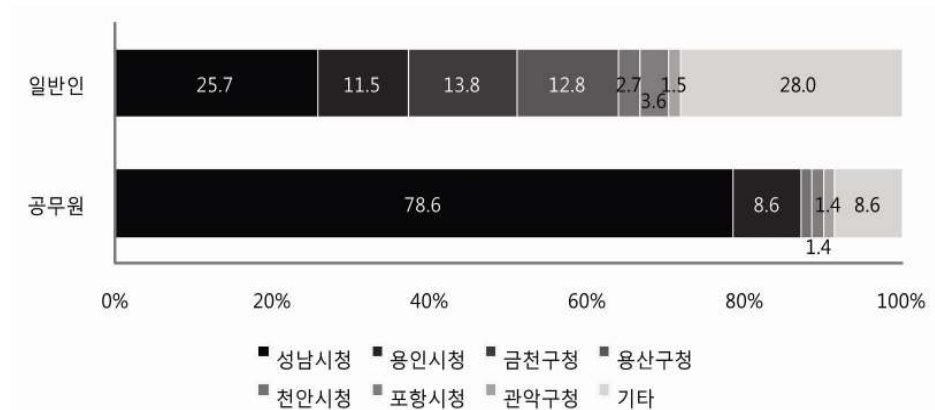


[그림 16] 공공청사 건립시 우선적으로 고려해야 할 사항

둘째, 언론의 호화청사에 대한 비판의 영향력이 매우 큰 것으로 나타났다. 일반인과 공무원 모두 호화청사에 대한 이미지로 가장 먼저 떠오르는 것으로 ‘화려한 외관’(37.9%), ‘지자체장의 호화로운 집무실’(34.6%)을 들고 있어 공간의 규모나 프로그램 활용 측면보다는 외형적인 측면에서 결단 화려하게 치장한 시설로 호화청사 문제를 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 호화청사로 인식하고 있는 공공청사를 묻는 주관식 질문에는, 일반인의 경우 천안시청, 포항시청, 관악구청 등 호화청사로 인식하는 청사가 다양하게 나타났으나, 공무원의 경우 최근 언론에 많이 노출되었던 성남시청과 용인시청을 가장 많이 들고 있어, 언론에서 집중적으로 비판을 받았던 영향력이 매우 크게 작용하고 있음을 보여준다.



[그림 17] 호화청사 이미지의 결정요소



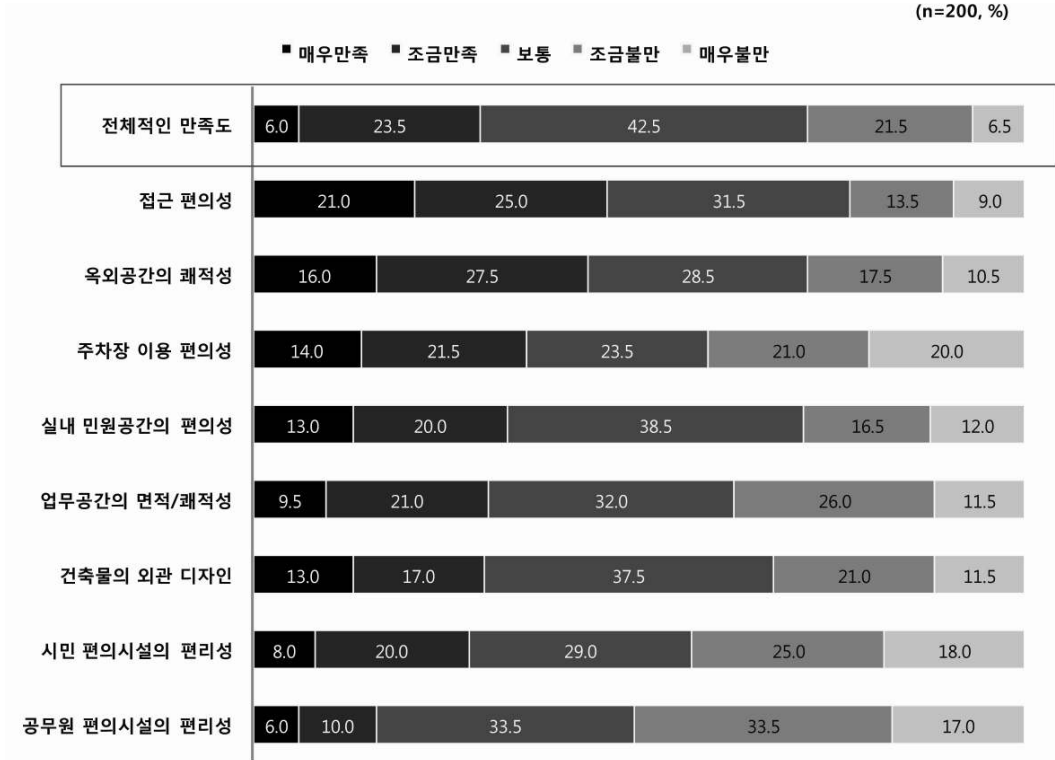
[그림 18] 호화청사라고 인식하는 공공청사 사례

최근에 호화청사로 비판받고 있는 지자체 청사들은 대부분 청사 조성을 통해 지역의 위상을 제고한다는 것을 표방하고 있는데, 공공청사 건물의 규모나 외관이 지역 이미지 제고에 미치는 영향에 대한 질문에 대해 공무원(85.0%)이 일반인(61.1%)에 비해 더 중요하게 생각하고 있는 것으로 파악되었다.



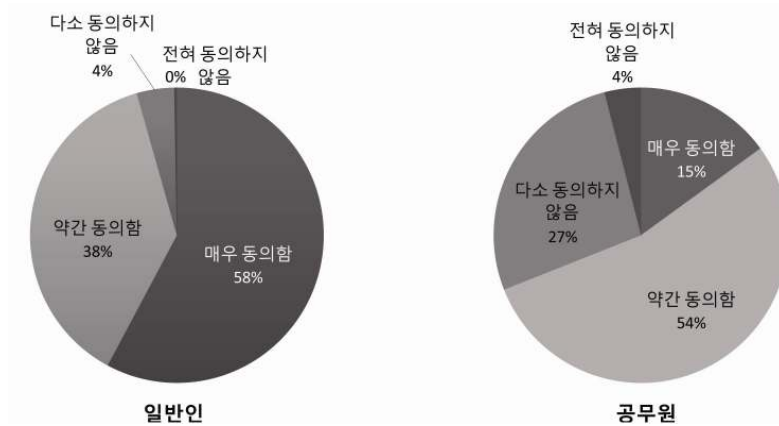
[그림 19] 청사건물의 규모 및 외관이 지역 이미지 제고에 미치는 영향

셋째, 공공청사의 이용주체에 따라 이용 만족도와 호화청사에 대한 인식이 다소 상반되는 것으로 나타났다. 일반인으로부터 불편하다고 조사된 접근 편의성을 공무원은 가장 만족하는 항목으로 선정하고 있으며, 시민대상의 편의시설보다 공무원 편의시설의 편리성이 더욱 낮게 평가되고 있다. 이러한 상반된 인식의 원인은 일반인과 공무원은 공공청사를 이용하는 목적, 사용시간, 활용 프로그램이 상이하기 때문인 것으로 예상된다.



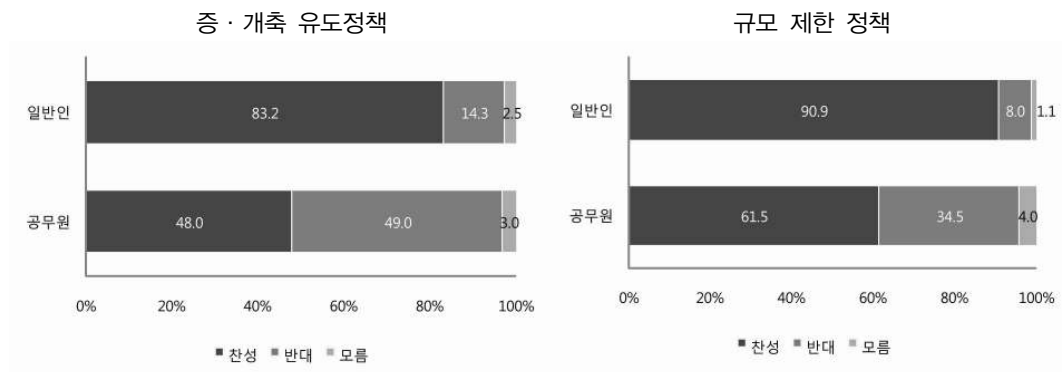
[그림 20] 공무원의 공공청사 이용 만족도

호화청사에 대한 사회적 비판에 대한 질문에서는, 공무원(69%) 일반인(95%) 모두가 대체적으로 동의하고 있으나, 세부적으로 살펴보면 일반인이 적극적으로 동의하고 있는 반면 공무원은 다소 중립적인 태도를 보이고 있어 일반인과 공무원간의 호화청사에 대한 입장차이가 있음을 보여준다.



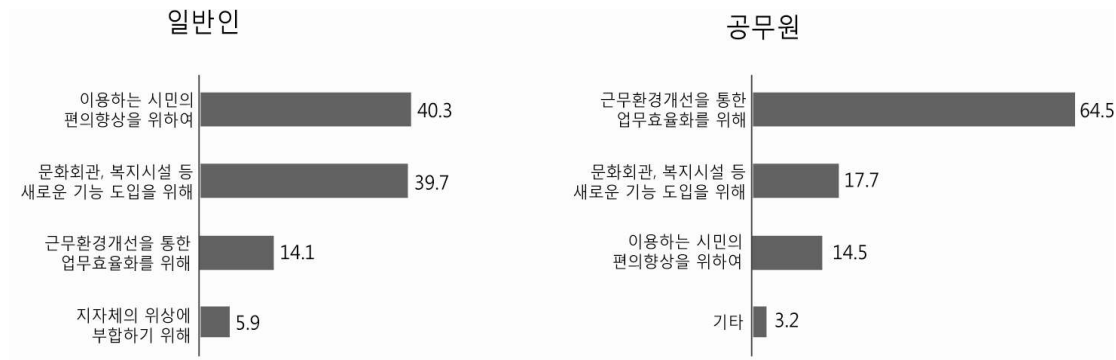
[그림 21] 호화청사 논란에 대한 동의여부

청사 규제에 대해서도 의견이 엇갈리고 있는데, 공공청사의 신축을 원칙적으로 금지하고 증축이나 개축을 유도하는 정책에 대해서 공무원(49%)에 비해 일반인(83.2%)의 찬성이 월등히 높게 조사되었고, 지자체의 인구규모에 따른 공공청사 규모 제한 정책 또한 공무원(61.5%)보다 일반인(90.9%)이 더욱 높게 찬성하고 있다.



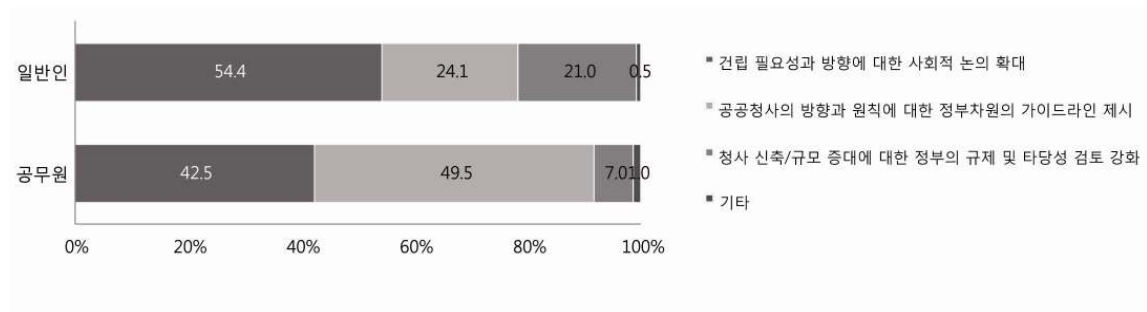
[그림 22] 청사 규제 정책에 대한 의견

청사의 증축 또는 신축에 찬성하는 이유에 대해서도 일반인은 시민의 편의향상을 가장 큰 이유로 들고 있는 반면에, 공무원은 근무환경 개선을 통한 업무 효율화를 가장 큰 이유로 들고 있어, 공무원은 현재의 공공청사에서의 협소한 업무공간에 대한 불만이 매우 크며, 청사 신축의 가장 큰 목적을 업무공간의 협소함의 해소로 인식하고 있음을 알 수 있다.



[그림 23] 청사시설 증축 또는 신축 찬성 이유

마지막으로, 호화청사 개선을 위해 우선적으로 필요한 정책방향을 묻는 항목에서 일반인들은 ‘건립 필요성과 방향에 대한 사회적 논의확대(54.4%)’를 가장 많이 선택하였고, 공무원들은 ‘공공청사의 방향과 원칙에 대한 정부차원의 가이드라인 제시(49.5%)’를 가장 많이 선택하였다. 다양한 의견수렴을 통한 공론화의 필요성과 함께 과연 어떠한 청사가 바람직한 청사이고 무엇에 주안점을 두어야 하는지에 대한 원칙과 방향 제시가 필요함을 알 수 있었다.



[그림 24] 호화청사 개선을 위한 정책방향

5. 공공청사 건축디자인기준의 도입 필요성

1) 공공부문 건축디자인 업무기준의 도입²⁵⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 최근 건축물과 도시환경 디자인을 강화하기 위한 디자인 가이드라인, 디자인 심의 등이 추진되고 있으나, 총체적인 관점보다는 개별적인 디자인 요소에 대한 획일적인 기준으로 제시되고 있어 경직된 행정기준으로서의 한계를 갖고 있다. 따라서 좋은 건축물과 공간환경을 조성하기 위해서는 디자인 과정에 참여하는 각 주체들의 역할이 명확하게 정립되고 디자인 과정을 어떻게 진행하고 관리해야 하는지에 대한 공통된 이해가 선행되어야 하며, 이를 위해 모든 이해관계자가 지켜야 할 원칙과 기준 마련의 필요성이 제기되었다.

이러한 요구에 대응하여 '09년 12월 건축·도시 관련 행정담당자, 사업시행자, 관련 전문가, 지역주민 등 공공부문 건축디자인과 관련한 이해관계자들이 따르거나 참고하여야 할 지침으로서, 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위한 의사결정과 관련한 원칙과 바람직한 방향을 제시하는 「공공부문 건축디자인 업무기준」이 고시되었다.

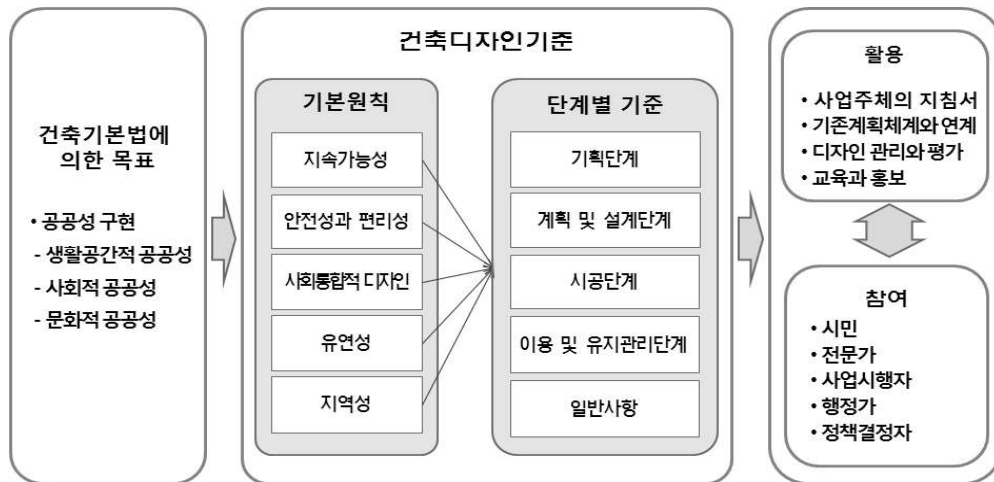
건축디자인 기준은 건축물과 공간환경을 디자인(기획, 설계, 개선)하는데 있어 준수해야 할 일반적이고 보편적인 원칙과 규범을 제시하는 것으로 특정한 장소나 지역에 대한 구체적이고 상세한 가이드라인이나 지침과 같은 개별 건축행위에 관한 규제는 다루지 않는다. 다만, 건축물과 공간환경을 만드는 과정에서 건축물과 공간환경디자인의 최고가치 실현을 목적으로 이해관계자들이 가치판단의 기준으로 참고할 수 있도록 행동규범을 제시하고 기획-계획 및 설계-시공-사용과 유지관리가 일관된 체계로 진행될 수 있도록 각 단계에서 지켜야 할 원칙과 방향을 제시하고 있다.

건축디자인 기준의 목적은 건축기본법 제21조 및 같은 법 시행령 제19조에 따라 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는데 있어 필요한 사항을 규정하는 것으로 공공부문 건축디자인과 관련한 이해관계자들이 따르거나 참고하여야 할 지침으로서의 역할을 가진다. 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위해서는 사업의 목표, 방향, 사업방식 등 큰 틀을 결정하는 초기 기획업무가 강화되어야 한다는 기

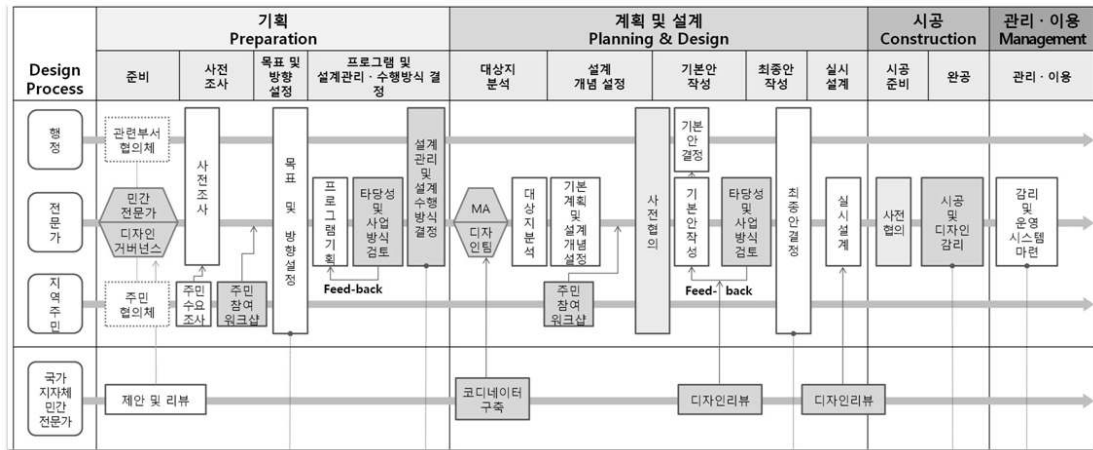
25) 본 내용은 「『살고싶은 도시』 조성을 위한 도시·경관·건축디자인 설정방안 연구 -지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준」(국토해양부, 2008)의 주요 내용을 바탕으로 작성하였음

본방향을 가지고 있으며, 초기 기획과정에서 정해진 사항은 계획 및 설계, 시공, 운영 및 관리 등 건축물과 공간환경을 조성하는 전 과정에서 일관되게 적용하도록 하고 있다. 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위해서는 장소만들기 관점에서 건축, 토목, 조경 등 관련된 각 분야가 통합된 디자인이 구현되어야 한다는 방향에 따라 통합디자인을 실현하기 위해 관련 전문가의 역할을 중시하고, 관련되는 여러 분야 전문가가 참여하는 협력 작업과 이해관계자들의 참여를 활성화하도록 하고 있다.

공공부문 건축디자인 업무기준은 건축기본법에 따른 건축의 공공성을 구현하기 위하여 추구하여야 할 5가지 주안점과 이를 실현하기 위하여 필요한 디자인 단계별 기준 및 실효성 확보방안으로 구성되어 있다. 우선 지속가능성, 안전성과 편리성, 사회통합적 디자인, 유연성, 지역성로 정의된 5가지 주안점은 모든 이해관계자들이 준수해야 할 중요한 기본원칙이며 모든 단계에 적용해야 할 주요 원칙인 동시에 좋은 건축물과 공간환경을 판단하는 기준으로 작용한다. 그리고 디자인 단계별 기준은 건축물과 공간환경의 생애주기를 고려하여 기획, 계획 및 설계, 시공, 운영 및 관리의 4단계로 구분되고, 기획단계에서 결정된 사항이 일관되게 적용될 수 있도록 각 단계별로 지켜야 할 원칙과 방향 등을 제시하고 있다.



[그림 25] 공공부문 건축디자인 업무기준의 구성



[그림 26] 공공부문 건축디자인 업무기준의 디자인 단계별 기준

기준의 효율적 운영과 실효성 제고를 위하여 필요한 행정적 조치사항, 지원 사항, 제도적 운영수단 등을 마련해야 하는데, 이를 위해 민간전문가 참여활성화, 자발적 주민 참여 활성화를 통한 협력적 디자인 관리체계를 구축하고 디자인 검토 시행, 디자인 평가 지표 도입 등을 통한 건축디자인 기준에 의한 디자인 검토제도를 도입하도록 하고 있다. 또한, 디자인 전담조직 운영, 디자인 자문단 운영 등을 통한 디자인 관련 조직을 운영하고 기획제안, 개선제안, 설계공모 활성화, 교육 및 홍보를 강화하고자 하였다.

건축디자인 기준은 중앙 및 지방정부별로 수립할 수 있는 근거가 마련되어 있는데, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「건축기본법」 제21조에 따라 이 기준의 범위 안에서 적용 대상 및 범위, 디자인 단계별 기준, 실효성 확보방안 등을 구체적으로 세분하여 지역 내 기준을 별도로 설정할 수 있다. 또한, 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 기준에 따라 하천, 교량, 공공청사 등 구체적인 시설별 디자인 기준을 별도로 정할 수 있다.

2) 지역 건축디자인기준으로서 영주시 건축디자인기준의 도입²⁶⁾

영주시에서는 「영주비전 2010 -살기좋은 고품격도시 영주」에서 추진하는 각종 건축도시디자인 사업 관리체계의 조기정착과 실효성 확보방안을 마련하고, 시가 선도적으로 운영하고 있는 민간전문가(공공건축가)의 권한과 책임이 기획부터 시공까지 일관되게 적용되기 위한 제도적 근거가 필요하게 됨에 따라, 공공부문 건축디자인 업무기준에 근거를 두고 좋은 건축물과 공간환경을 조성하기 위한 디자인 관리 기준으로서 영주시 건축디자인기준을 마련하게 된다.

영주시 건축디자인기준은 질적으로 우수한 건축물과 공간환경을 조성하여 건축의 공공성을 실현하기 위한 목적으로 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위에 대해 시장이 정한 기준이라 할 수 있으며, 영주시내 건축물 및 공간환경 시설물의 소유자·관리자 및 공공기관의 장에게 이를 따르도록 권장하고 있다.

기준의 주요내용은 국가 건축디자인기준의 내용을 차용하여 영주시 디자인 관련 업무절차기준으로서 실천력을 가질 수 있게끔 구체화 하였는데, 공공부문 건축디자인기준과 마찬가지로 계획·설계내용을 규제하거나 유도하는 설계기준이나 지침이 아니라 계획·설계안을 수립하는 디자인 관련업무의 수행절차 및 지침을 규정하고자 하였다. 사업주체에 따른 유형별로 단계별 건축디자인기준(영주시 직할사업에 적용)과 디자인검토기준(중앙·광역정부 및 외부 공공기관, 민간 시행사업에 적용)을 구분하여 설정하고 있으며, 현행 영주시 업무분장 체제를 유지하고 기존 업무절차에 대응하는 업무기준으로 설정함으로써 현행 체계에서 건축디자인기준을 용이하게 준수할 수 있도록 하고 있다.

디자인 관련사업의 〈기획-계획·설계-시공-유지관리〉각 업무단계별로 디자인 내용에 중요한 영향을 미치는 의사결정과정에 디자인 전문인력이 참여하도록 하는 방안을 중심으로 절차기준을 마련하고 있으며 지역사업 중 지속적으로 관리할 필요가 있는 사업에 대해서는 사업별 설계기준 및 지침을 수립하여 건축디자인 기준에 편철하여 첨부할 수 있는 체제로 구성되어 있다.

영주시 건축디자인기준은 공공부문 건축디자인 업무기준의 구성체계를 따르되 영주시 직할사업에서 각 부서가 수행하고 있는 업무단계에 대응하여, 각 단계별로 건축물과

26) 본 내용은 ‘「영주시 건축디자인기준 설정연구」(영주시, 2010)의 주요 내용을 바탕으로 작성하였음

공간환경 조성의 질에 중요한 영향을 미치는 절차를 주요내용으로 하고 있다. 우선 기획 단계 업무에서는 ‘계획·설계 및 공사발주방식 결정’, ‘세부 프로그램 내역 결정’업무의 절차기준을 추가하였고, 통합설계 시행에 관련한 절차기준을 기획단계로 변경하였다. 계획·설계단계 업무에서는 ‘과업지시서/계획·설계지침 작성 및 계획·설계자 선정’업무의 절차기준을 추가하고 일부 기준항목의 용어를 현행 법률에 적합하게 조정하였다. 공공부문 건축 디자인 업무기준에서 영주시 직할사업 이외 적용 대상으로 하는 항목은 디자인검토기준으로 관련 내용을 재편하였다.

각 단계별 업무를 살펴보자면, 기획단계에서는 기획업무부터 민간전문가가 참여하도록 하는 절차기준과 민간전문가의 자격범위 및 위촉절차를 마련하였다. 관련주체간 협의를 통해 관련 업무를 진행하기 위한 협의체 구성을 원칙화하고 구성방법 및 운영에 관한 기준을 마련하는 한편, 전문가 참여를 통한 기획단계 업무수행을 위한 예산확보 필요 명시하였다. 계획·설계단계에서는 과업지시서/계획·설계지침 작성 및 계획·설계자 선정에 총괄계획가 참여하도록 하고 있으며 실시설계 등의 수행 시 원 계획 설계자가 설계협의를 참여하도록 하고 있다. 또한 복수의 단위사업들을 포함하는 지역사업에 대한 설계자간 협력설계 절차 등을 마련하였다. 시공단계에서는 시공과정에서 건축사의 설계의도가 충분히 반영되도록 하기 위하여 사후설계관리업무를 명시하고 있다.

구분		단계별 건축디자인기준 업무절차	수행필요업무	관련 기준항목	업무수행주체
기 획	사업기본 계획수립	사업추진체계 준비	기획업무 예산 마련	2-4	담당부서
			총괄계획가 위촉	2-1, 2-2	디자인관리단 + 담당부서
			사업협의체 구성	2-3	디자인관리단 + 담당부서
		사전조사	조사 실행계획 수립	2-5	담당부서 + 총괄계획가
			사전조사 실행	2-5	담당부서 / 혹은 전문업체
		사업목표 및 방향, 비전 설정	사업협의체 등 협의	2-6	사업협의체 + 총괄계획가
			목표 / 방향 / 비전 설정	2-6	총괄계획가 + 사업협의체
		주요 프로그램 및 사업추진방식 결정	프로그램 및 사업추진방식	2-7	담당부서 + 총괄계획가
		계획·설계 및 공사 발주방식 결정	발주방식 검토, 결정	2-8	담당부서 + 총괄계획가
			통합설계 방침 결정	2-9 ~ 2-11	담당부서 + 총괄계획가
시행방침결정		사장 + 담당부서			
세부사업 계획수립		세부프로그램 내역 결정	내역 작성 및 결정	2-12	담당부서 + 전문업체 + 총괄계획가
계 획	계획·설계 용역 발주	과업지시서 / 계획·설계 지침 작성 및 계획·설계자 선정	작성업무 수행	2-13, 2-14, 2-17	총괄계획가 + 담당부서
			통합설계자 선정	2-9 ~ 2-11	담당부서 + 총괄계획가
			계획·설계자 선정	2-15, 2-16	담당부서 + 총괄계획가
	계획·설계 과정 관리	상위계획 및 대상지 분석	분석업무 수행	2-18	계획·설계자
		기본계획안 검토 및 최종안 작성	검토 및 협의체 협의	2-19, 2-20	사업협의체 + 계획·설계자
		실시설계	실시설계협의회 구성	2-22	디자인관리단 + 담당부서
			설계협회	2-21	총괄계획가 + 실시설계협의 회 + 계획·설계자
시 공	공사발주	(사후설계관리업무)	(사후설계관리업무 발주)	2-23	담당부서
	시공과정 관리	협력체계 구축	시공협의체 구축	2-24	담당부서
		설계변경	설계변경 여부 결정	2-25	담당부서 + 총괄계획가
			설계변경 설계 수행	2-26	계획·설계자 + 총괄계획가
사 용	사용 및 유지관리	운영체계 구축	운영관리협의회 구축 / 운영	2-27	담당부서
			코디네이터조직 구성 / 운영	2-28, 2-29	담당부서 + 디자인관리단 + 총괄계획가
		디자인 평가와 환류	사용실태 모니터링	2-30	담당부서 + 운영관리협의회
			결과 검토, 필요조치	2-30	담당부서 + 총괄계획가

[그림 27] 영주시 건축디자인기준의 단계별 수행업무 및 수행주체

3) 공공청사 건축디자인기준의 도입 필요성

이상의 공공부문 건축디자인 업무기준과 영주시 건축디자인기준은 호화청사, 획일적인 디자인, 시민의 일상생활공간으로서의 활용부족 등 공공청사가 가지고 있는 문제점을 개선하는데 있어 여러 시사점을 제공하고 있다. 그러나 공공청사의 조성은 각 단계별로 세부적인 기준과 지침에 의해서 추진되고 있어 현재의 공공부문 건축디자인 업무기준을 공공청사 조성절차에 그대로 적용하기에는 구체성 및 실행력을 담보하기가 어렵다고 할 수 있다. 또한, 공공청사 조성과 관련하여 기존에 업무지침으로 편람 등이 제시되어 있으나, 관련 업무를 표준화하여 건설공사의 효율화와 내실화를 기하는 것을 목적으로 하는 편람으로는 공공청사가 가져야 할 바람직한 방향을 제시하고 이의 실현을 위한 프로세스 디자인과 매니지먼트에 관한 기본적인 틀을 규정하기에는 한계가 있다.

지금까지의 공공청사 조성 관련 업무는 계획, 설계, 시공, 운영 및 관리가 각각의 단계에서 완결하는 방식으로 개별적인 독립된 업무로 추진되어 각 관련주체간에 사업목표에 대한 공통적인 인식이 결여된 상태에서 진행되어 왔다고 할 수 있다. 일본의 경우, 교토시, 치바시, 시즈오카시 등의 지자체에서 공공건축 정비지침, 공공건축 디자인 지침 등을 제작하여 발주자를 포함한 공공건축 관련 주체들을 위한 지침서로 활용하고 있는데, 여기에서는 공공건축이 가져야 할 가치와 지향하여야 할 방향을 제시하고, 이의 실현을 위한 수단으로써 디자인 원칙과 기본적인 자세를 제시하면서 특히 초기 기획단계에서 설정한 명확한 사업 컨셉이 설계, 시공, 운영까지 이어지도록 하기 위한 프로세스 디자인과 매니지먼트의 중요성이 강조되어 있다.

[표 40] 치바시 공공건축 정비지침의 주요 내용

구 분	내 용
I. 기본이념	공공건축의 역할, 공공건축의 정비란
II. 지침책정의 목적	공공건축정비지침이란, 지침의 활용방안
III. 공공건축의 계획	기본자세, 기능-기본기능과 다양한 요구를 감안, 규모-바람직한 규모 계획, 입지-이용하기 편한 입지선정과 부지 활용, 종합적으로 질 높은 프로그램의 입안
IV. 계획의 실현	기본자세, 사람에 대한 배려, 건물에 대한 배려, 지역·환경에 대한 배려
V. 계획의 진행	순서를 생각하다-프로세스디자인, 사업성을 생각하다-프로젝트 매니지먼트, 같이 만들다-파트너쉽과 어카운터빌리티, 평가하다-시설정보의 종합적 관리와 피드백

공공부문 건축디자인 업무기준에서도 하천, 교량, 공공청사 등 구체적인 시설별 디자인 기준을 별도로 정할 수 있도록 하고 있는 바, 공공부문 건축디자인 업무기준의 기본적인 틀을 따르면서 이를 공공청사 조성체계에 맞추어 구체화한 공공청사 건축디자인 기준을 마련할 필요가 있다. 공공청사가 가져야 할 기본적인 방향 설정을 바탕으로, 공공청사 조성의 각 프로세스에서 중시해야 할 사항을 정리하여, 초기 기획단계에서 컨셉을 명확하게 설정하고 컨셉이 준공 및 유지관리까지 지속적으로 계승될 수 있도록 프로그램, 디자인, 메니지먼트의 관계를 설정하여야 한다. 나아가서, 공공청사와 관련한 각종 절차, 기준 및 지침 등도 공공청사 건축디자인 기준과 연계하여 통합·조정될 필요가 있다.

제3장 국외 공공청사 조성사례 및 관련기준·지침 분석

1. 민관 협력을 통한 청사 조성_영국
2. 공공의 자산으로서 건립의 효율성 추구_미국
3. 지방정부와 시민이 만들어가는 지역 센터로서 청사 조성_일본
4. 시사점

국내 공공청사 건축디자인 기준안의 체계를 설정하기 위해 영국, 미국, 일본의 공공청사 관련현황 및 선도사례를 다음과 같이 3가지 측면에서 살펴보고자 한다.

첫째, 공공청사에 대한 사회적 인식과 법적 지원근거에 관해 조사한다. 국내의 경우 공공청사는 정부나 지자체가 발주하는 공공행정시설에 한정(주로 정부청사, 도청, 시청, 동사무소 등)되어 있고, 이는 정부청사관리규정 및 건립실무 편람 등에 법적 근거가 명시되어 있다. 하지만 상기의 근거가 공공청사의 역할 및 기능에 대해 충분히 기술되지 못하고, 공공청사의 건립 취지 및 계획방향에 대한 근거로 활용되지 못하고 있다. 이에 해외 공공청사(혹은 공공건축)의 변천과정을 살펴봄으로써 공공청사에 대한 사회적 인식 및 동향, 공공청사에 대한 구체적인 법적 정의와 규정을 파악하여 공공청사에 대한 국가별 조성원칙과 법적 지원 근거를 확인하고자 한다.

둘째, 공공청사를 설계하기 위한 디자인 지침 및 관련 법령의 유무를 살펴본다. 국내 공공청사의 법적기준은 청사관리규정 또는 공유재산관리지침상의 실별 면적 기준으로 운용되고 있으나 그 내용이 경직되어 있어 설계자의 창의적이고 유연한 계획을 저해하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 이에 해외 공공청사(혹은 공공건축)의 계획 시 준수사항이나 지침의 종류와 유형들을 확인하여 각 기준별 기본방향과 세부내용을 검토함으로써 디자인 기준의 체계와 내용을 설정하는데 반영하고자 한다.

셋째, 좋은 건축물로 평가받고 있는 공공청사의 조성 과정에 관해 살펴본다. 국내 공공청사가 도시와 격리된 개별건축물로 계획되어 시민들에게 적극적으로 활용되지 못하고 있는 반면 해외에서 우수한 평가를 받고 있는 공공청사는 어떠한 조성경위를 통해 건립되고 있는지에 관해 분석해보고 이를 통해 현재 국내 공공청사에 도입될 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

[표 41] 사례조사 대상

구분	건 축 물	비고
영국	<ul style="list-style-type: none"> · Manchester Civil Justice Centre · Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall · Corby Cube Civic Hub 	지방청사
미국	· 미 샌프란시스코 연방 건물(US San Francisco Federal Building)	Federal Building
	<ul style="list-style-type: none"> · Illinois State Building · Austin city hall 	Municipal Building
일본	· 카스미가세키 커먼게이트(Kasumigaseki common gate)	중앙청사
	<ul style="list-style-type: none"> · 홋사시 청사 · 야마나시 청사 	지방청사

1. 민관 협력을 통한 청사 조성_영국

1) 민관협력을 통한 공공청사의 조성과 BPB를 통한 기본원칙 수립

제2차 세계대전 이후 폐허가 된 영국 도시의 재건이 활발히 이루어지면서 공공건축의 조성이 급속도로 증가한다. 1945년 노동당 정부를 주축으로 재건이 시작되고 긴급한 주택수요로 건축시장은 활성화 되었으며 개인에 의해 이루어지던 기존 건축시장은 정부가 주도하는 공공 영역으로 전환된다. 하지만 1980년대 대처정권에 들어서 정부 주도의 건축정책은 경제시장의 침체와 도시의 정체가 심각해지면서 국가가 시장에 대한 직접적인 간섭을 줄이고 시장의 자율적인 조정기능을 회복하고자 규제 완화정책으로 전환된다. 또한 도시의 활력을 유도하기 위해 1990년 이후 민관협력을 통한 지역개발이 부각되기 시작하였으며 지역개발의 지속성을 확보하는 다양한 도시재생 프로그램이 도입된다.

도시재생과 민관협력 방식이 활발해짐에 따라 공공건축 조성 시 지역민과의 합의는 중요한 가치로 부상하게 되었다. 특히 공공청사는 도시재생의 대표적 프로그램으로서 단순 행정업무시설에서 주민참여를 통해 지역수요를 반영하고 민관이 함께 조성하는 지역 커뮤니티 시설로 자리잡게 된다. 더불어 양적확산이 아닌 질적 개선을 위한 노력이 병행된다. 2000년대를 들어서면서 국가는 CABE(Commission for Architecture and the Built Environment, 1999)를 설립하여 건축산업의 조달시스템 개선을 통한 조성 전반의 비용을 절감하고, 디자인 향상을 통한 도시경쟁력을 강화를 유도한다.

이러한 노력의 일환으로 공공건축의 개선을 위한 기본원칙과 좋은 공공건축을 위한 정책적 기반을 마련하기 위한 BPB(Better Public Building, 이하 BPB) 정책이 발의된다. BPB는 좋은 디자인이 공공시설에 대한 투자 규모를 고려할 때 매우 중요한 역할을 담당한다는 인식을 바탕으로 영국 수상이 장관들과 정부 부처를 아울러 모든 신축 공공건물의 높은 수준의 디자인을 성취하고자 발표(2000년)한 정책 성명서이다.

공공 부문에서 좋은 디자인은 환경과 커뮤니티를 증진시키고, 도시와 인근 지역을 소생시키며, 건물 내에서는 인간적 차원을 유지하면서 잘 사용되게 할 뿐만 아니라 서비스를 원활하고 효율적으로 돕는다. 디자인은 또한 그 배후에 있는 사람들의 명예심과 활기를 반영한다.

“Better public building” 발안 중

결국, BPB 정책발안을 통해 공공건축의 기본원칙이 확립되면서 공공청사를 비롯한 공공건축은 디자인의 질적 개선을 위한 다양한 제도적 지원과 정책적 근거를 확보하게 되었다.

2) 공공청사 관련 제도 및 기준

BPB의 기본원칙에 입각하여 공공건축의 조성과정에서 디자인의 향상을 유도하기 위해 OGC(the Office of Government Commerce²⁷⁾)와 CABE가 공동으로 공공건축 관련 디자인기준을 마련한다. 이 기준은 ‘공공건축에 대한 디자인 향상 기준(Improving Standards of Design in the procurement of Public Buildings, 2001년)’이라고 하고, 기준안에서는 공공건축물의 건립 기본방향에 관하여 다음과 같이 서술하고 있다.

- 공공건축물의 질적 향상을 위해 좋은 디자인은 필수적으로 달성되어야 함
- 우수한 디자인을 위한 노력은 조성절차의 일부에 불과하지만 비용의 절감을 유도함
- 현재의 공공발주(Design and Build, PFI)를 충실히 이행하는 것이 디자인 향상을 유도함
- 디자인 수준을 향상하고자 하는 정책적인 목표는 발주자, 이용자 등 관련자들의 디자인에 대한 인식을 고양함

공공건축과 관련된 업무매뉴얼로서 「Better Public Building」 지침서와 좋은 건축주를 만드는 10가지의 원칙이 마련되어 있다. 「Better public building」 지침서는 「건설 발주를 위한 일반적인 최소한의 표준집」으로 출간(2006년)되었으며, 좋은 건축주를 만드는 10가지 원칙에서는 CABE가 정부와 건설업계 양자와 작업하면서 얻은 경험과 전문지식을 바탕으로 건축주가 공공 건축 프로젝트에서 최상의 결과를 만들기 위한 준수 사항들을 제시하고 있다.

- 〈Better public building 지침서〉
- 공공 건물의 좋은 디자인은:
 - 위치, 환경 그리고 지역 커뮤니티를 존중하고 강화한다.
 - 가치를 부가하고 건물의 수명유지비를 줄일 수 있다.
 - 유동적이고, 지속적이고, 친환경적으로 지역 커뮤니티를 위한 건전한 개발을 도모한다.
 - 건설 공사과정과 건물의 사용 시 건축 재료 및 연료의 소모를 최소화 한다.
 - 기능적이고, 효율적이고, 융통성 있는 업무, 주거, 여가 공간을 제공한다.
 - 건물 사용자와 시민들을 위해 매력적이고 건전해야 한다.
 - 빠르고, 안전하고 효율적인 건설에 기여한다.
 - 공간, 재료와 자원을 창의력 있고 효과적으로 사용한다.
 - 축조하기에 안전하고, 유지 관리하기에 손쉬운 건물을 생산한다.
 - 좋은 디자인은 시민들이 느끼고, 활동하는 방식을 전환하면서, 그들의 삶의 질을 높인다:
 - 도시와 주변 지역에 생기를 불러 일으킨다.
 - 교외의 압력을 줄이면서, 낙후된 지역들과 통합시킨 건물들을 변모시킨다.
 - 낙후된 지역 사회들을 향상시키고 희망을 가져온다.
 - 범죄, 질병, 무단 결석을 줄인다.
 - 병원, 학교, 주거, 교통의 공공 서비스가 잘 수행되는 것을 돕는다.
 - 좋은 공공 건축은 아래와 같은 경우를 방지한다:

27) 정부가 가장 효율적으로 예산을 쓰게끔 돕는 역할을 하는 독립적인 기관

- 좋은 디자인을 선택의 여지가 있는 특별한 경우로 간주하는 것
 - 최저가를 최상의 가치로 여기는 것
 - 초기 자본금의 가치를 건물 수명 자금보다 더 중요하게 여기는 것
 - 공공 건물을 시민적 의미를 두지 않고 단순히 기능적 시설로 취급하는 것
 - 효과와 능률은 디자인과 별개라고 여기는 것
 - 계산된 모험을 택하는 것에 겁내는 것
 - 시민들이 상관하지 않을 거라고 예상하는 것
- 좋은 공공 건축은 아래와 같은 경우를 개시한다:
- 정부 기관이나 다른 공공 기관 내에서 “design champion”으로서의 역할을 병행하는 상위 지위를 지목 확인하는 것.
 - 좋은 건축가를 선발하는 기준이 “design champion”에 의해 재조사되어야 함을 강조하는 것.
 - Treasury Note 7 과 관련하여 PFI 프로젝트의 디자인 질을 증진시키는 것.
 - 특히 공공 부문의 좋은 건축적 또는 도시계획적 디자인 기준을 적용하는 지방 정부 기관을 지지한다.
 - 건축 계획 담당 기관이 공공 건축물의 디자인 기준을 적정한 선에서 높게 요구하는 것을 장려한다.
 - 진정한 양질의 프로젝트를 위해 디자인 단계에 충분한 시간을 허락한다.
 - 건설과정에서의 능률과 소비를 측정한다.
 - 개발 사업의 장기적 수명 효과와 수행에 중점을 두어 통합된 팀을 선별한다.
 - 장기적 프로그램의 일부로서, 항상 엄밀한 수행 재조사에 관련하여 프로젝트 팀과의 장기간 관계 지속을 장려한다.
 - 건물 수명 자금을 건물의 투자 가치 평가에 이용한다.
 - 어느 프로젝트든, 반드시 권한을 가진 건축주이자 단일 책임자가 존재한다.

〈좋은 건축주를 만드는 10가지의 원칙〉

1. 디자인의 역할을 이해한다.
 - 시내 중심가에서 각각의 건물까지, 좋은 디자인이 삶의 질을 향상시키고 부정적인 환경요인을 줄이는 효과를 가져온다는 사실은 명백하다. 이런 증거물들과 현존하는 좋은 예들과 익숙해지는 것이 프로젝트를 어떻게 향상시킬 수 있는지 이해하는 것을, 또 필요에 따라서는 이를 위한 논쟁을 도울 것이다.
2. 디자인에 장애 요소를 인식한다.
 - 혼란 함정을 앞으로써 그를 피하도록 노력할 것이고 절차를 적절하게 수행함으로써 뛰어난 결과를 만들 수 있다.
3. 초기안 설정 단계부터 건설과정에 이르기까지 디자인의 중요성을 강조한다.
 - 디자인에 대한 책임과 전념이 초기단계부터 필요하며 어떠한 발주계약 방식에서나 마땅히 비중 있는 요소로 간주되어야 하고, 계산에서 누락되어서는 절대 안 된다.
4. 수명 가치를 고려한다.
 - 좋은 디자인은 몇 십년이 넘는 건물의 수명 동안 효율성을 개선시키고 관리 유지비를 상당히 줄일 수 있다. National Audit Office and HM Treasury 건물은 건물 수명 동안의 가동비에 디자인이 가지는 가치를 인식시킨 점을 기억해 둔다. 그러므로 디자인에 적절한 시간과 돈의 투자가 필요하다.
5. 수상 주최의 Better Public Building Award 의 선정된 참가작들을 주시한다.
 - 지금 고려하고 있는 디자인이 믿을 만한 유력한 후보작이 될 수 있는지, 그렇지 않다면, 그 디자인이 과연 투자한 만큼의 가치를 할 것인지 또 사용자들을 위해 충분히 좋은 건물이 될 수 있을지 자문해본다.
6. “design champion”과 상의한다.
 - 중앙 정부나 지방 정부기관, 복지부, 지방 교육부 기관 또는 경찰청의 프로젝트라면, 각각의 단체에 좋은 디자인을 장려하는 지정 인물이 있을 것이다. 그들의 지식과 프로젝트를 이끄는 데 도움을 줄만한 관계자들을 이용한다.
7. 디자인에 대한 조언을 받는다.
 - 프로젝트의 전 과정을 통해서 양질의 디자인 조언은 그 가치를 이루 헤아릴 수 없다. 건축주는 항상 적합한 전문가를 고용할 것에 주의한다. CABE 또한 enabling 이나 디자인 리뷰 프로그램을 통해서 조언을 제공할 수도 있다. 직접적인 도움이 가능하지 않을 때에는 CABE 의 출판물들이 실제적 안내를 제공한다.
8. DQI (Design Quality Indicator)를 이용한다.
 - 각기 다른 종류의 DQI 가 디자인 과정을 통해서 스스로 어떤 결과물을 원하는지, 또 그것을 성취해가고

- 있는지를 평가할 수 있게 돕는데 쓰여져야 한다.
9. 시민적 가치를 생각한다.
 - 좋은 디자인은 사람들의 정신을 격려한다. Victorian 시대의 공공 건축물들은 여전히 많은 이들에게 자부심과 주체성의 근원이다. 오늘날에 지어지는 건물들이 그렇게 안 되리라는 법이 없다.
 10. 사례들을 견학한다.
 - 좋은 공공 건축물들의 사례를 방문하는 것은 영감을 주고, 어떻게 프로젝트가 진행되고 있는지 확인하는 표준을 제공할 것이다.

프로세스 기준과 관련해서 공공건축의 조성 과정에서 디자인의 질적 평가에 대한 합의와 디자인 방향을 제시하기 위한 DQI(Design Quality Indicator) 기준도 마련되어 있다. 'Design Quality(Achieving Excellence in construction Procurement Guide9)'는 건설조달안내서의 9번째 기준으로 공공건축의 디자인의 중요성과 역할을 정의하고 있으며 주요 디자인 프로세스를 관련자들과의 합의를 통해 진행해나가려는 지속적인 디자인 관리 관점에서 정리하고 있다.

이외에 친환경 설계기준으로는 BREEAM (BRE Environmental Assessment Method)이 있는데, 가장 널리 쓰이는 주된 건물의 환경 평가로 지속적으로 적용되는 디자인 실행기준을 제시한다.

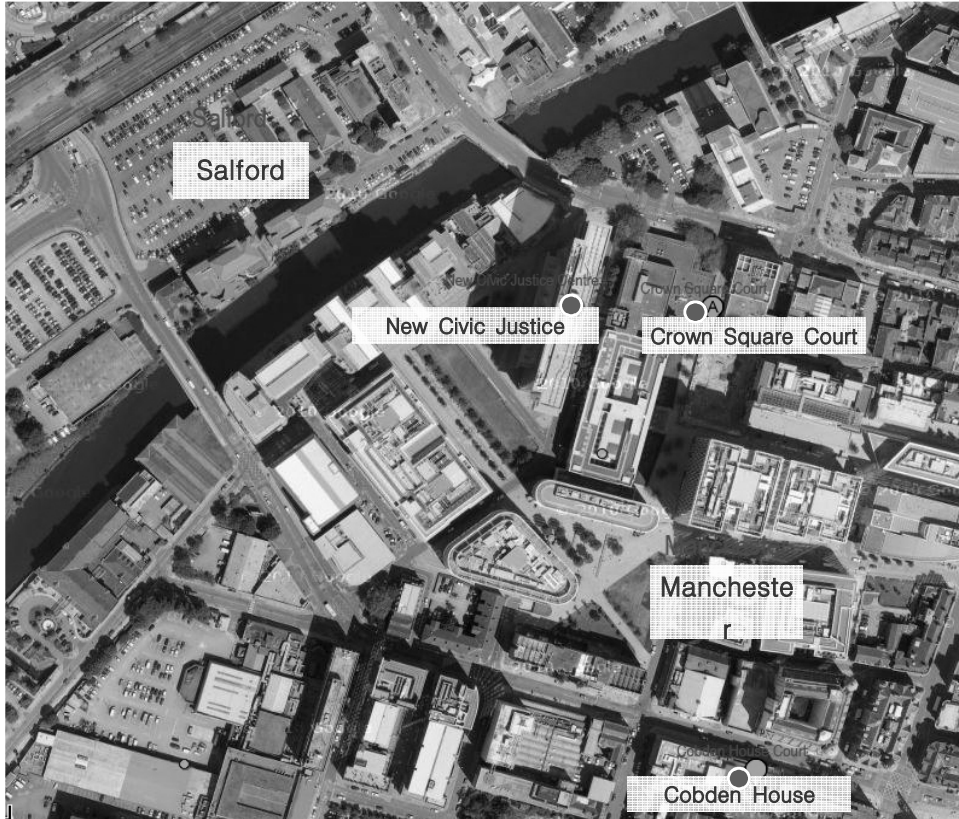
3) 공공건축 선도사례

(1) Manchester Civil Justice Centre

위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)	1 Bridge Street West, Manchester		
			
발주방식	Smart PFI	연면적	35,160 m ²
규모	지상 15층, 지하 1층	프로그램	재판소, 상담소, 사무실들 및 부대시설
발주처	-Her Majesty's Court Service (client) -Allied London (developer) -Bovis Lend Lease (contractor)	설계자	Denton Corker Marshall 건축사무소
총사업비	2,841억원 (£160,000,000)	준공년도	2007년
외부사진		내부사진	
수상내역	Green Major Project of the Year Award Rose Design Award, Architecture Grand Prix Medal Best Public Building Award RAIA Jorn Utzon Award for International Architecture Stirling Prize Shortlist 2008 Mies van der Rohe Award Nominee 2009		

Cobden House 인근에서 100년 이상 자리잡고 있던 Manchester County Court는 20세기에 들어서 업무량이 과도하게 증가하여 1980년대 후반에 이르러서는 결국 Crown Square에 있는 Courts of Justice로 이전하게 된다. 하지만 부속 사무공간만 확보되었을

뿐 재판소들은 여전히 도시 전역에 분산되어 있어 정상적인 업무 수행에는 한계가 있었다. The Court Service는 이러한 문제를 해결하고자 Common Wealth Games 유치(2002년)를 앞두고 진행된 Manchester의 재개발을 계기로 Better Public Building Initiative(2000년, CABI)의 도움을 받아 이 프로젝트를 진행하게 된다.



[그림 28] Cobden House, Crown Square Court, New Civic justice Centre

EU 공공조달원칙(EU Public Procurement Directives²⁸⁾)을 준수하여 건립절차가 진행되었으며 Manchester의 법무 구역 근처에 있는 부지가 별도로 마련되었다. 초기부터 상위 정부부처의 전폭적인 지원을 받아 내실있는 기획절차를 거칠 수 있었으며 총괄계획가로서 Fielden and Mawson(건축가)은 초기 설계개요 작성, 부지 및 개발업자/ 디자인 팀의 선정절차를 전담하였다. 기획 초기부터 장래의 사회적 요구나 수행기능이 변화할 경우를

28) 유럽내 정부조달협정(Government Procurement Agreement)를 체결한 국가에 한해 일정규모 이상의 공공 조달을 할 경우에 의무적으로 준수해야하는 규정

대비하여 약 28,000m²의 규모의 대규모 일반 업무공간으로 용도변경 가능성이 검토된다.

CABE와 RIBA의 주관으로 진행된 설계경기에서 부지에 대한 풍부한 상상력, 기발하면서도 실용적인 디자인, 명확한 Zoning, 투자 상용 가치 등으로 시설의 현실적인 활용 가능성 등을 심사의 주요한 기준으로 삼고 49개의 참가팀 중 1차 선정(3개팀)을 거쳐 최종적으로 Denton Corker Marshall(Australia, 건축가)의 계획안이 채택된다.

건축가는 건축주인 Court Service와 건축주의 조언자로 위촉된 CABE와 함께 설계안에 대해 지속적으로 논의하였으며, 법무관계자, 변호사, 그리고 일반 시민들 또한 초기 설계안 작업에 참여하여 1년 이상 관련자들 간의 합의를 거쳐 설계안이 확정되었다.

Spinning field라 불리는 도심 복합개발 구역의 중요한 위치에 자리잡고 있는 건물은 공공정원으로 이루어진 삼각형 부지의 한 가장자리를 차지하면서 장방형의 평면을 하고 있다. 주출입구는 Manchester와 Salford를 연결하는 Bridge Street로 연결되어 있으며, 건물은 진입이 자유롭고 공공공간으로서 역할을 담당하고 있다. 내부 프로그램은 공공의 기능과 법무 행정업무 기능의 조화를 위해 민사와 형사 구역으로 구분된다.



[그림 29] 다양한 기능이 복합된 역도적인 입면구성
(Manchester Civil Justice Centre)

11개 층의 아트리움과 15개 층이 넘는 Manchester Civil Justice Centre는 Strand(London)에 위치한 왕립 재판소 이래 최대 규모의 법정시설로 47개의 재판소와 75개의 상담소 이외에도 도시에서 요구하는 다양한 사무공간과 부대시설을 보유하고 있으며 Manchester시 재개발에 주요한 거점으로 기능하고 있다.

이로써 Manchester Civil Justice Centre는 재판의 장소로서의 격식과 시민시설로서의 개방성을 적절히 조화시켜 지역의 의미 있는 랜드마크가 되었으며, 내외부 공간의 기능적인 연결뿐만 아니라 친환경적인 설계기법을 통해 이용자 모두에게 쾌적한 공간²⁹⁾을

29) 건물의 지속가능성과 에너지절약은 설계의 핵심으로 BREEAM “Excellent” 점수를 획득. 친환경과 에너지 효율에 공헌한 요소는 복합적인 통풍구들의 연결을 통한 자연환기, 일광을 최대화하면서 온도를 조절하는 친환경 베일, 지하수 냉각장치- 전체 냉각 하중 에너지의 20퍼센트 절감, 지역자재와 용역을 최대한 활용임

제공한다.

Manchester Civil Justice Centre가 도심 내 중요한 공공거점의 역할을 할 수 있었던 가장 중요한 원인은 기획 초기에 디자인에 대한 집중적인 고려와 투자가 이루어졌기 때문이다. 정부가 주관하는 대부분의 공공건축물들이 PFI(Private Finance Initiative)방식을 통해 건립되면서 개발업자들은 건축가를 직접 지정하여 발주처의

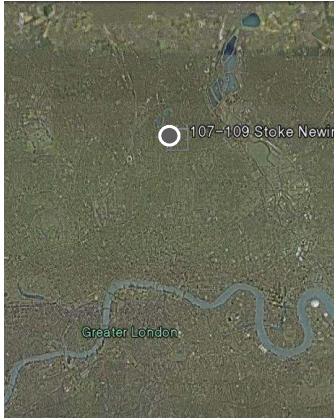





[그림 30] 자연채광과 자연환기가 가능한
실내공간전경(Manchester Civil Justice Centre)

의지대로 설계자를 조정하게 되고 디자인의 창의성이나 자율성을 크게 저하된다. 이를 해결하기 위해 RIBA가 부단히 노력했음에도 불구하고 입찰경쟁을 약화시킬 것을 우려한 정부는 강력한 제제방침을 보류해 왔다. 하지만 이 프로젝트에서는 진행과정에서 큰 역할³⁰⁾을 담당한 CABE(Commission for Architecture and the Built Environment)가 PFI의 약점을 보완하여 공공건축물의 수준을 높이하고자 정부를 설득하게 된다. 그 결과, Smart PFI(or Smart PPP)라는 이름으로 설계안 및 디자인 팀(건축가를 포함)을 선정하는 과정은 물론 기본계획안을 확정하는 과정에 정부와 실제 사용자들의 참여가 가능해졌고 계획안은 개발업자의 손에 맡겨지기 이전에 확정되어 디자인의 질을 확보할 수 있었다. 또한, 실제로 건물을 사용하는 이들의 요구와 의견을 참조하여 설계안을 마련하는데 오랜 시간과 노력을 들인 것도 좋은 건축물을 만드는데 큰 기여를 하였다.

30) 설계경기 진행시 조언자 역할, 패널 건축가 인터뷰, 건축가의 최종선정, 설계개요와 그 세부사항의 진행 등

(2) Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall

위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)	107-109 Stoke Newington Church Street, London		
	 		
발주방식		연면적	3,030㎡
규모	지상 1층, 지하 1층	프로그램	의회실, 집회장 및 부대시설
발주처	-The London Borough of Hackney (client) -Killby and Gayford (contractor)	설계자	Hawkins Brown 건축사무소
총사업비	114억원(£6,400,000)	준공년도	2009년
외관사진	 		
수상실적			

기존의 Stoke Newington Town Hall 건물은 공공도서관(건축가 Bridgman and Goss, 1890년 건립, 1905년 증축)을 복합용도로 활용하기 위해 1937년에 건립³¹⁾되었다. 영국 르네상스 스타일로 설계된 건물로서 지역 시민들의 자랑거리로 오랫동안 자리해 왔으며, 2차 세계대전 이후 1940~50년대에 타운 홀의 일부인 집회장은 고전음악이나 오페라 등의 공연을 위해 사용되었고 토요일 밤에는 무도회장으로 성황을 이루었다.

31) 건축 설계경기(Stoke Newington Metropolitan Borough Council 주최)를 통해 건축가로 J. Reginald Truelove가 선정됨



[그림 31] 1937년 Town Hall 오프닝 기념식 [그림 32] 1950년대의 무도장을 쓰인 Town Hall
(Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall) (Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall)

1965년 3개의 행정구역(Hackney, Shoreditch, Stoke Newington)이 통합되어 London Borough of Hackney가 되면서 행정업무의 중심이 Hackney Town Hall로 이전됨에 따라 20세기 후반에 들어 그 기능이 점점 쇠퇴하면서 결국 1999년에 이르러는 문을 닫게 된다.

하지만 지역 주민들의 지속적인 관심으로 재정비 사업의 일부로 Stoke Newington Town Hall이 채택되어 개보수 및 증축의 기회를 맞이한다. 2005년 Hackney Council로부터 개보수 및 증축을 위탁받은 Hawkins Brown 건축사무소는 기존 건물에 대한 실태조사를 실시하여 방치된 건축물의 의회실과 집회장의 역할을 강화하는 계획을 수립하고 개보수를 실시하였으며 지역민이 요구하는 편의시설을 증축하여 1여년의 공사 끝에 2010년 1월 정식으로 완공한다.

따라서 Stoke Newington Town Hall은 지역에서 오랫동안 유지되어 온 기존 공공청사로의 기능과 장소가 갖는 가치를 계승하고 있다. 새롭게 설치된 주 출입구와 리셉션에 의해 의회실과 집회장은 상호 연결되며, 증축된 부속시설들은 집회장과 근접하여 다양한 이벤트를 지원한다. 또한 새로운 재료와 디자인 요소가 기존의 건물 형태와 마감과 어우러지면서 건축물의 역사가 현대적인 관점에서 새롭게 보존되고 있다. 특히 원조 튜더양식의 맨션 일부였던 벽돌이라든가 2차 세계대전 당시의 흔적이 남아 있는 외벽의 존치 등을 통해 기존 건물의 보수를 위해 보이지 않는 노력이 상당히 투입되었다.



[그림 33] 청사건립 이전의 입면 전경
(Stoke Newington Town Hall)



[그림 34] 청사건립 이후의 입면 전경
(new Stoke Newington Town Hall)

또한, Stoke Newington Town Hall은 지역 커뮤니티 활동 공간과 시민들의 이벤트를 위한 공간으로 활용된다. 결혼식, 학교 모임 활동, 바자회, 파티 등이나 콘서트, 연극, 댄스 등의 문화활동은 물론 비즈니스 컨퍼런스를 위한 장소로도 대여가 가능하다. 특히, 다양한 이벤트를 수용할 수 있는 유동적인 공간 구성은 다양한 세대를 아우르기 위해 치밀하게 계획된 것으로 노후 건축물이 지역 주민이 함께하는 커뮤니티의 중심 공간으로 새롭게 부활하는데 큰 기여를 하였다.

Stoke Newington Town Hall은 기존 건물의 리노베이션을 통한 지역 커뮤니티시설로의 활용하고 있다는 점에서 의미가 크다. 1999년에 폐쇄되었던 기존 건물은 1930년대에 지어진 지정 보존 건물 등급Ⅱ(Listed Building Grade Ⅱ)에 해당하여 외관이나 내부 배치 또는 규모를 바꾸는 행위가 어려웠으며, 1990년대 이후 도시 구조의 재편으로 접근성과 이용도가 저하되어 개보수 작업이 쉽지 않았다. 하지만 2차 세계대전 이후 지역 문화활동의 중심지였던 만큼 Stoke Newington Town Hall의 역사적인 의미를 되살리고자 지역민들의 지대한 관심과 공감대를 통해 새로운 커뮤니티 센터로 재탄생하게 되었다.

Stoke Newington Town Hall의 개보수 및 증축은 기존 건물의 특성을 최대한 활용하고 전통을 존중하여 공간의 효율성을 높이려 하는 데 있다. 행정시설과 시민문화시설의 통합은 경제적 효율성을 높일 뿐 아니라, 행정시설을 지역주민들의 활동 장소와 조합시켜 활성화시킴으로써 개방성을 향상시킬 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

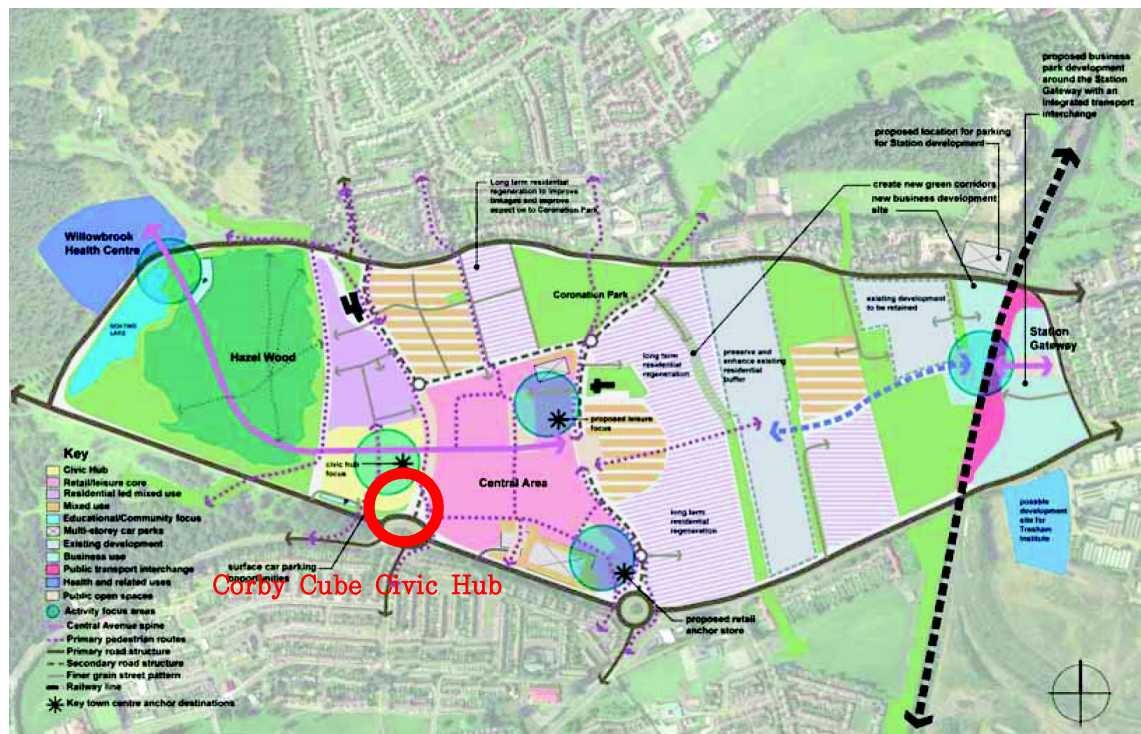
(3) Corby Cube Civic Hub

위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)	Parkland Gateway, Corby, Northamptonshire 		
발주방식	2 Stage Design and Build	연면적	7,700m ²
규모	지상 7층(지붕층 포함) 지하 2층	프로그램	업무시설, 도서관, 극장, 및 기타 부대시설
발주처	-Corby Borough Council -East Midlands Development Agency -Department of Communities and Local Government -Homes and Communities Agency -Northamptonshire County Council (client) -North Northants Development Company (developer) -Galliford Try Plc (contractor)	설계자	Hawkins Brown 건축사무소
총사업비	528억원 (£30,000,000)	준공년도	2010년 (예정)
외부사진			
내부사진			
수상실적	2007 LEAF Awards for the Best Public Building Design of the Year 차선 입상		

1930년대 이래 철강산업이 주를 이루었던 Corby시의 제철소가 30년 전 문을 닫으면서 Corby시는 한때 영국 산업 경기 침체의 상징이 되었다. 하지만 새로운 산업들의 점진적인 도입과 그에 따른 주거단지 및 새로운 직종들이 확대되면서 Corby Council은 2020년까지 시내 인구가 2배의 성장을 달성할 것을 기대하고 있다. 이러한 기대를 반영하여

최근 5년 동안에 35,258억원(20억 파운드)의 공영 및 민영 자본을 끌어들이면서 재개발 사업을 본격화하고 있다.

Corby Council이 이끄는 투자 조합과 North Northants 개발회사의 제휴로 다수의 투자자들이 발주자로 참여하고 있는 Corby Cube Civic Hub은 Parkland Gateway 재개발 사업의 제1단계에 속하는 프로젝트로서 Corby 타운의 재개발 사업에 중추적 역할을 담당한다. 근접 부지에 Corby 국제 수영장(S&P 설계)이 최근 개장하였고 Willows 쇼핑센터와 기차역이 2009년에 개장하였으며, Foster and Partners에 의해 설계한 아카데미가 들어설 예정이다.



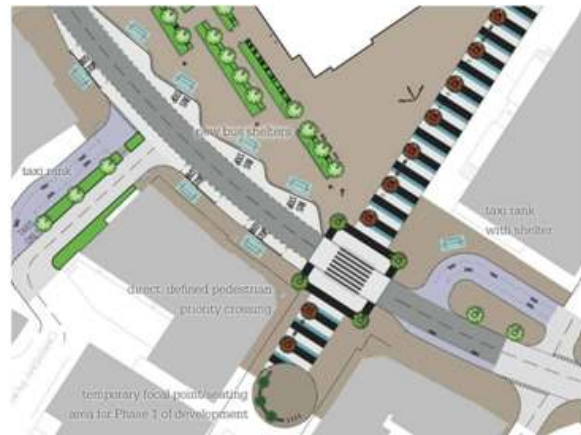
[그림 35] Masterplan of Parkland Gateway(Corby Cube Civic Hub)

건축 설계경기³²⁾(2004년)를 통해 당선된 최종안은 업무시설과 문화시설을 개별 건물로 분리시켰던 설계조건과는 달리, 두 종류의 다른 시설들을 단일한 구조물 안에 통합시키는 전략이었다. 설계조건에 어긋나는 대안임에도 불구하고, 설계안에서 제안하고 있

32) 1차 선발된 건축가들 그룹 중에서 Rafael Vinoly Architects, Feilden Clegg Bradley, Richard Rogers Partnership를 제치고 Hawkins Brown 건축사무소가 최종 당선됨

는 공유시설의 경제성 확보와 개발 부지의 효율적인 쓰임새는 이 프로젝트에서 추구하는 다양한 기능 간의 연계와 건축물의 효율적 활용에 가장 적합하다는 심사위원들의 합의를 통해 당선된다. 이처럼 설계안의 선정은 단순 지침의 준수여부만을 판단하지 않고 주어진 다양한 시설들을 한 곳에 조화롭게 통합할 수 있느냐에 관한 본질적인 목표의 달성 여부를 더욱 중요하게 판단한다³³⁾.

Corby Cube Civic Hub는 기능적으로 청사로서의 업무기능과 다양한 문화기능을 동시에 제공하는 복합시설이다. 상담 서비스를 포함한 City Council의 one-stop service로 대변되는 공공업무기능³⁴⁾과 지역의 중심에서 문화 및 여가 활동의 중추적 역할을 제공하는 공공문화기능³⁵⁾을 통해 수준 높은 도시기반시설의 역할을 담당한다. 특히 이 건물을 통해 중심가와 교외를 연결하는 George Street의 진입을 폐쇄하여 차량중심의 교통체계를 보행로로 전환하고 새로운 도심 광장과 공원을 조성하게 된다.



[그림 36] 보행로 개선 및 도심광장 조성
(Corby Cube Civic Hub)

Corby Cube Civic Hub의 특징으로 지역의 다양한 기관들이 의견을 종합하여 시설을 기획하는 민관협력형 방식을 채택했다는 점을 들 수 있다. 대규모 공공사업에서 보편화되어 있는 민관협력형 방식이 Corby Cube Civic Hub에 적용된 것은 복합청사로서 지속적인 유지를 위해 필수적으로 요구되는 경제적 이익과 더불어 공공자산으로서의 가치가 동시에 고려되어야 했기 때문이다. 따라서 각 시설들은 다양한 기능 간 위계 설정 및 상호연계 가능성을 고려하여 프로그램이 계획되어 있으며, 이때 관련주체간의 합의와 동의는 필수적이다.

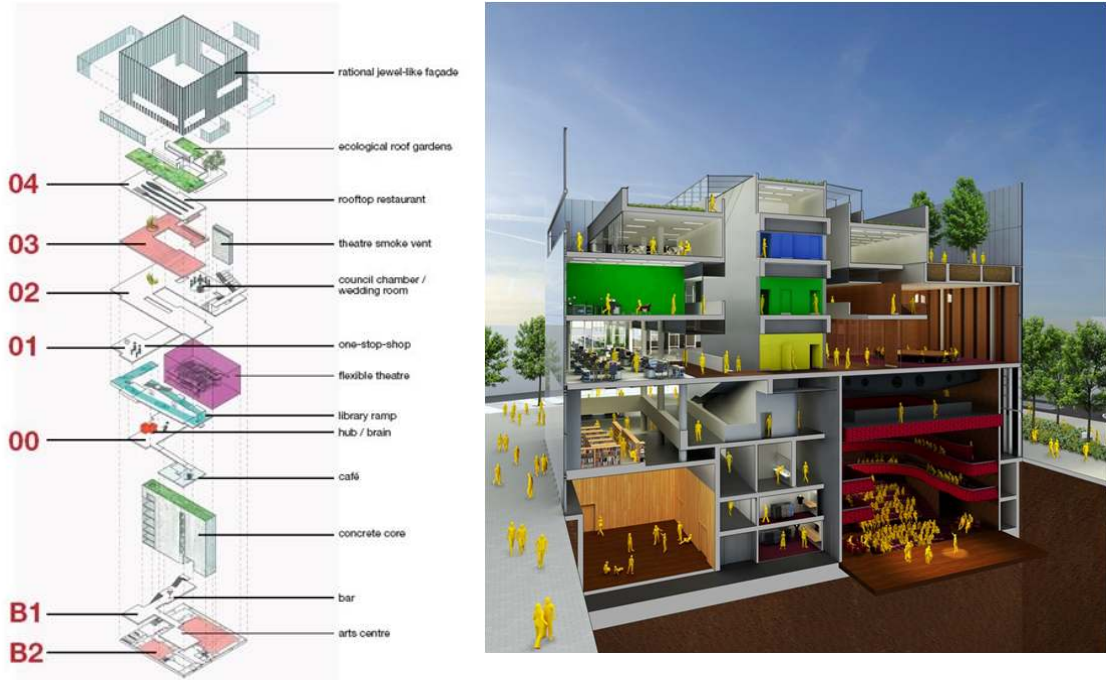
또 다른 특징으로 도시 재생의 거점으로서의 역할을 들 수 있다. Corby시는 도시 재개발의 시작을 Corby Cube Civic Hub를 통해 건립하고자 하고자 대규모 건축이지만

33) http://www.ribajournal.com/index.php/feature/article/iron_will_MAR10/

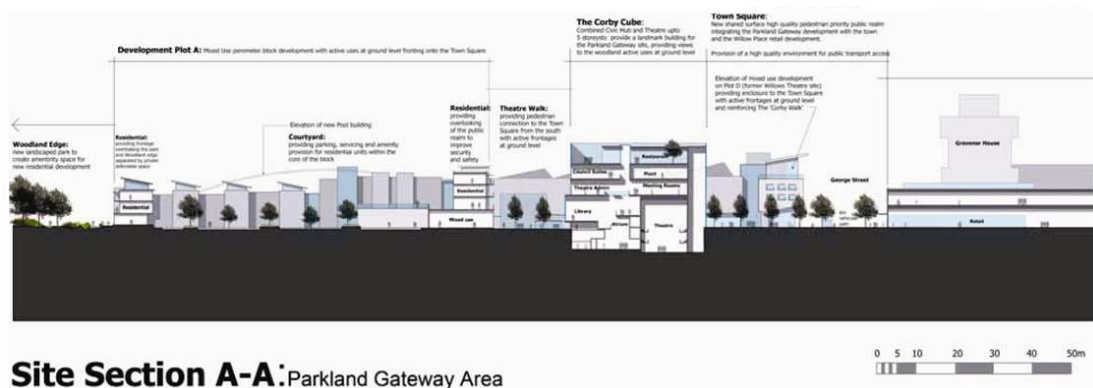
34) Council 창구, 지역 커뮤니티 경찰, 방위, 등록 사무소, 의회 시설 등

35) 예식장, 공공 도서관, Royal and Derngate 와의 제휴 극장, 옥상 정원 등

압도적이지 않으면서 개방성과 접근성이 좋은 지역 이미지를 대표할만한 건축물로서의 계획한다. 이러한 영향으로 향후 주변에 들어서는 다른 공공건축시설(수영장, 쇼핑센터, 아카데미 등)과 함께 슬럼화 되었던 지역의 재개발을 촉진하여 수준 높은 건축 디자인 사례를 제시함으로써 민간건축물의 수준을 향상시키는 역할을 하고 있다.



[그림 37] 복합청사를 통한 업무기능과 문화기능의 제공(Corby Cube Civic Hub)



[그림 38] 주변 공공건축물과의 종합적인 고려와 프로그램 연계(Corby Cube Civic Hub)

2. 공공의 자산으로서 건립의 효율성 추구_미국

1) 효율성을 중시하는 공공청사의 개념 확립

18세기 후반만 하더라도 미국의 모든 연방 정부 건물들은 전문적인 감독 건축가(the Office of Supervising Architect)에 의해 계획되어 수준 높은 디자인을 유지할 수 있었다.

하지만 2차 세계대전 이후 정부의 주요정책이 기존의 도시환경 개선에서 첨단 기술 개발로 전환되면서 도시 관리에 대한 관심이 저하되고, 교외 스프롤 현상, 도시 쇠퇴 현상이 일반화되면서 결국 획일화된 모더니즘 건물들이 양산되게 된다. 특히, 전후 기간은 공공건축의 측면에서도 급증한 청사업무를 소화하고 많은 공무원을 수용하기 위해 건물들을 신속하게 지어야 할 필요가 있었으며 더불어 정부가 세금을 현명하게 운영하고 있다는 것을 대외적으로 증명하기 위하여 ‘정부 건물로서 너무 좋게’ 보여서는 안 된다는 사회적 인식이 팽배하였기 때문에 이러한 경향은 더욱 강했다.

이에 1970년대 「연방 디자인 개선 프로그램」, 「디자인 어워드 프로그램」, 「브룩스 령³⁶⁾」 등을 통해 공공건축의 디자인을 개선하려는 움직임이 있었으나 지속적인 관심이 부족하고 명확한 운영규정이 없어 성공하지 못하였으며, 1985년 신기술과 에너지 절약 관점을 프로젝트에 적용하거나 우수 디자인상 프로그램을 만들어 디자인의 질적 향상 유도하려는 노력이 일부에서 진행되었지만 값싸고 낮은 효율 공공건축물은 여전히 양산된다.

1990년대, 연방 정부 건물들의 디자인 수준을 향상시킬 수 있는 방안에 대해 위원회가 조직되고 건축가를 비롯한 다양한 관련주체의 의견이 종합된다. 이 결과 디자인 향상을 가로막는 가장 중요한 원인으로 건축가 선정 시스템의 결함이 부각되었고, 좋은 건축가를 선정할 수 있는 시스템으로의 전환이 보스턴 법원 건립 프로젝트(1991년)에 적용되면서 새로운 전환기를 맞이한다.

이러한 건축가 선정방식의 개선과 더불어 업무시설의 효율적 활용에 대한 관심이 고조된다. GSA(General Services Administration, 이하 GSA)는 2002년에 Workplace 20-20 프로그램을 통해 연방 건물 내의 오피스 공간을 평가하고 개선안을 도출³⁷⁾하게 되

36) 연방 정부가 디자인에 관련해 벌인 또 다른 노력으로는 건축가의 설계비를 고려하기 전에 건축가의 자격 조건부터 고려하는 규정으로 디자인 능력보다 낮은 디자인 비용을 고려하는 것은 건설이 비싼 잘못된 디자인을 낳을 수도 있다는 관점에서 실시되었다.

37) 사무공간의 효율성이 건강, 유대감, 참여도, 성취도, 결근, 자기계발 비용, 이미지, 건물 운영 비용 등에 영

는데 이를 통해 면적 당 비용보다는 공간의 비용 효과를 강조하고, 경제적 효과가 뛰어난 디자인을 위해서는 높은 초기 금액을 지불하는 것이 중요하다는 것을 인식하게 된다.

이러한 인식의 저변에는 공공청사란 국민 세금을 투여하는 공공자산으로서 단순히 값 싼 공공재가 아니라, 랜드마크로서의 가치를 가지며 오랜 기간 동안 효율적인 운영을 통해 비용면에서 장기적으로 효과를 거두어야 한다는 경제적 관점이 기반이 되어있기 때문이다.

업무시설로서의 효율성의 제고는 공공건축의 법적 정의에서도 재확인할 수 있는데, 미국에서의 공공청사는 행정중심의 국가 업무시설로서 명확히 규정되고 있으며 주로 행정 업무, 의회 업무, 대민 업무 위주의 행정적인 목적으로 활용³⁸⁾되고 있다.

따라서 공공청사는 행정업무의 효율성을 극대화하기 위한 시설로서 높은 비용을 투입하여 뛰어난 성능과 경제성을 가질 수 있도록 기획되어야 하며 이는 장기간의 비용 절감을 통해 기획초기에 투입된 비용을 상쇄할 수 있어야 한다.

효율성의 증시는 공공청사의 설치에 있어 적절한 분산정책을 가능하게 한다. 도시가 커질수록 지방정부의 서비스가 분산되는 것이 그 지역 주민들에게 효율적인 서비스를 제공할 수 있는 방법이기 때문이다. 분산된 지방 공공청사는 다양한 형태로 개발되는데, 하나의 큰 시설이나 건물에 관련 서비스를 모두 수용하거나 다양한 시설을 한 부지 위에 두더라도 관련성이 떨어지는 부서들을 물리적으로 이격시키는 등 지역의 여건에 맞게 다양한 형태로 기획된다.

이외에 공공청사에 중요하게 고려되는 사회적 가치로 지역성을 설계에 반영하려는 움직임과 보안이나 안전 문제를 들 수 있다. 특히 연방정부 건물의 보안 문제는 오클라호마 시 폭탄 테러와 911사건 이후 공공청사 건립에 있어 매우 중요한 사안으로 고려되고 있다.

향을 미친다는 것을 조사하였으며, 추가적인 지출을 정당화하기 위해, 그들은 잘 디자인된 사무 공간이 결근을 줄이고, 건강 관련된 배상금의 지출을 줄이고, 생산성을 높인다는 긍정적인 효과를 도출하는 리서치를 발표
38) 특히 문화 및 복지 기능을 담당하는 공공건물은 자치 정부나 연방 정부의 소유일지라도 독립적인 단체로 존재하게 하고 있어 정부 청사에 포함되지 않음. 예를 들어, 문화 교육 및 고용 대비 교육, 혹은 이민자 언어 및 문화 적응 교육 등은 오히려 공공 도서관이나 주민 센터에서 많이 이루어지며, 공공 도서관이나 주민 센터는 공공 건물로 규정되고 있어 건축 법령 기준으로는 집합 시설 및 사무소에 속하며 이에 따른 규제를 받음

2) 공공청사 관련 제도 및 기준

(1) 설계과정을 중시하는 디자인 기본방향으로서 「디자인 엑셀런스 프로그램³⁹⁾」 공표

좋은 건축가를 선정할 수 있는 시스템을 정착하여 공공건축의 질적 수준을 향상시키려는 사회적인 움직임을 통해 「디자인 엑셀런스 프로그램(Design Excellence Program, 1994년)」이 만들어진다. 디자인 엑셀런스 프로그램의 최종 목표는 미국의 가장 훌륭한 건축가와 예술가들을 선정하여, 도시의 랜드마크가 될 수 있는 건물을 짓도록 하는 것이며, 이러한 공공건축에 대한 이상과 가치를 명확하게 표명함으로써 단순히 값싸게 짓던 과거에 비해 효율적으로 건물을 조성한다.

디자인 엑셀런스 프로그램에서는 다음과 같은 진행을 통해 디자이너의 능력을 강조하고 그 지원 절차가 이전에 비해 경제적이고 수월하게 진행된다.

- 공모
 - 커버 레터, 5점 이하의 과거 작품의 사진, 수석 디자이너의 계획서, 세 프로젝트 이하의 작품에 대한 각 프로젝트의 한 페이지 해설을 포함한 포트폴리오를 제출
- 심사
 - GSA 멤버와 외부 고문으로 심사단을 구성
 - 이들은 포트폴리오를 심사해서 3-6명의 건축가 리스트 작성
 - 건축가들은 디자인 팀을 만들어 standard form을 작성해서 인터뷰에 참가
 - 프로젝트가 특수하고 예외적인 경우, 건축주를 초청하여 그들이 디자인 평가와 선택 과정에 참여
- 피어 리뷰(peer-review)의 과정의 채택
 - 디자인의 질을 향상시키기 위한 또 다른 전략으로 디자인 선정과 발전과정에 다양한 전문인 집단을 고용하여, 건축가를 선정하는 것을 돕고, 그들의 디자인 제안서를 평가
 - 미국의 최고 건축 전문인들로 구성된 피어(peer)들은 민간부문의 현상 설계의 심사위원과는 달리 건물에 대한 이해관계 없이 공정한 판단과 선정이 가능

(2) 국가적 차원의 기준으로서 「공공건물 서비스를 위한 시설 기준(Facilities Standards for the Public Buildings Service)」과 다양한 에너지 관련 규제

「공공건물 서비스를 위한 시설 기준(The Facilities Standards for the Public Buildings Service, March 2005)」의 적용범위는 신축건물, 대·소규모 개수선, GSA가 전담하고 있는 공공건물 서비스(PBS)를 위한 역사적 건축물을 대상으로 한다. 이 기준은 GSA가 소유하거나 임대 또는 건설한 모든 새로운 시설물에 적용되며, 프로그래밍, 디자

39) GSA의 디자인 엑셀런스 프로그램은 전 수석 건축가였던 에드워드 페이너(Edward Feiner)가 1994년에 설립하였고, 연방 정부의 디자인 선정을 지도한다

인 등에 사용되는 정책과 기술 기준을 포함한다.

공공건물 서비스를 위한 시설 기준은 크게 일반 요건, 대지, 조경, 커뮤니티 디자인, 건축 및 실내 디자인, 구조, 설비, 전기, 소방 및 안전, 보안 디자인, US 법원 시설을 위한 디자인 기준 등으로 구성되어 있다. 일반 요건은 시설 기준의 목적, 디자인 철학, 국가 법령 및 기준, 가이드, 위임, 환경 정책과 실천, 수치 기준, 장애인을 위한 디자인 기준으로 구성된다.

GSA에서 시설 기준을 운용하는 목적은 디자인의 질적 향상을 유도하는 데에 있다. 시설기준을 통해 건축주로서의 의무를 다할 수 있도록 도와주고, 건물 이용자의 요구 조건들을 만족시킬 수 있도록 계획방향을 조언하며, 오랜 기간동안 지속될 수 있는 건축적 유산으로서의 역할과 경제적으로 효과적인 건물을 생산해내고자 한다.

따라서 실내 공간 계획에 대해서는 세부적인 조건까지 규정함으로써 친환경 계획이나 효율적 계획이 가능⁴⁰⁾하도록 한다. 구체적으로는 실내 건축물 요소로 해체 가능한 칸막이 벽을 쓰게하여 유동적이고 유연한 평면계획을 이끌어 내거나, 각 공간에 수용될 수 있는 인구 당 면적을 제시하여 공간의 크기를 제한하기도 한다. 이러한 기준 준수 여부는 매 진행 단계마다 에너지 효율에 대한 보고서나 문서 등을 통해 확인할 수 있다.

시설기준과 더불어 미국 공공청사에 적용되는 대표적 규정으로 에너지 관련 규제들을 들 수 있다. 이러한 규제의 목적은 무엇보다도 환경 친화적 디자인에 대한 통합적이고 종합적인 접근 방식을 유도함으로써, 비용, 환경, 사회, 인간적 혜택 사이의 최적 균형을 찾고자 하는데 있다. 대표적인 예로 연방건물 에너지 관리 프로그램⁴¹⁾을 들 수 있는데, 몇 개의 독립된 기술을 단순 적용하는 것이 아니라 저 에너지 건물 디자인을 통해 프로젝트 진행기간 동안 에너지 절감을 위한 기술적인 노력들을 진행 단계별로 적용할 수 있도록 통합 프로세스 기준을 제시하고 있다. 따라서 타당성조사, 예산수립단계, 사전 계획단계, 계획단계, VE, 실시 설계, 입찰 및 계약 단계, 공사 단계, 입주 단계, 운용과 유지 보증 기간 등 각 단계에서 저-에너지 디자인이 마지막 최종 단계에 이르기까지 적절한 에

40) 예를 들어, 코어 계획 중 코어와 외벽 사이의 점유 공간을 고려한 최적 깊이로 약 40피트를 규정하고 있는데, 이는 오피스 환경에서 채광을 효율적으로 제공할 수 있는 방법이기도 하다.

41) 연방 건물들은 에너지 효율적 건물로 디자인되어야 하고, 이에 대한 디자인 가이드 라인이 연방 에너지 관리 프로그램의 일환으로 제정되어 있다. Executive Order 13123(효율적 에너지를 통한 정부의 환경 친화책으로도 알려짐)을 통해 형식화되었고, 1999년 6월 3일 발효되었다

너지 분석, 예산 분석, 디자인 분석 및 평가가 이루어지도록 규정되어 있다.

이외에도 고성능건축물의회지구당연합(High-Performance Building Congressional Caucus Coalition⁴²⁾)을 통해 에너지 소비율 감소, 환경 친화성 증진, 건물 운영 및 유지 개선을 한 BIM(Building Information Modeling) 의무화, 통합 프로젝트 조달(Integrated Project Delivery, IPD⁴³⁾)원칙 확립, 건축데이터 공동 운용(Building Data Interoperability, 연방 에너지 관리 프로그램(FEMP)과 연방정부 고성능그린건물과의 협력 등을 지원하고 있다.

또 환경친화적인 정부를 조성하고자 진행되고 있는 녹색 주 정부(Greening State Government)에서는 모범 선도(Lead by example⁴⁴⁾)라는 관련 법안을 제정하여 공공시설 물에 에너지 절감 및 대체에너지 조달 원칙을 적용하고 Leed(Leadership in Energy and Environmental Design)를 의무화 하는 등의 에너지 절감형 대책들을 공공청사에 적용하고 있다.

(3) 지역 단위의 공공청사 관련 디자인 기준으로 주(state) 공공 시설 디자인 및 공사 안내서

미국은 각 주마다 디자인기준 및 안내 지침서를 별도로 규정하기도 하는데, 다양한 관련자들이 법적인 요구 사항, 업무내용, 소요자원 등을 적어서 공공건설을 규제하거나 절차를 조정한다.

이러한 예로 매사추세츠 주의 공공 건설을 규제하는 법안(Chapter 193 of the Acts of 2004)을 들 수 있는데, 자산 관리부(Division of Capital Asset Management)와 감찰 사무소(the Office of the Inspector General)가 협력하여 이 안내서를 만들었으며, 공공

42) ASHRAE, ACCA(Air Conditioning Contractors of America), AHRI(Air Conditioning, Heating and Refrigeration Institute), AIA, ANSI, BOMA(Building Owners and Managers Association), GBI(The Green Building Initiative), ICC, IFMA(International Facility Management Association), NEMA(National Electrical Manufacturers Association), NFPA, NIBS(National Institute of Building Sciences), SPFA(Spray Polyurethane Foam Alliance), USGBC

43) 디자이너, 시공업자, 건축주, 도급업자, 운영 및 유지 팀 등 및 필요한 시스템, 사업 구조, 실무 등을 함께 고려하는 접근 방식으로 프로젝트 목표, 일정, 라이프사이클 비용, 품질, 환경친화력 등이 달성된 가능성을 높일 수 있다. 건설업자의 전문 능력을 디자인 과정이 일찍 투여함으로써 프로젝트 질을 개선하고, 건설 단계에서 더 나은 재정적 수행 능력을 보여줄 수 있게 한다.

44) 신재생 에너지 구매 의무를 확립하고, 대체 에너지를 위한 조달 기준을 마련하여, 주정부는 안정된 신재생 전력 시장을 제공하고 대체 연료 차량, 대체 연료의 생산자들을 지원한다.

건축물에 대한 새로운 의무 사항들에 대하여 공무원들, 공공 도급업자들, 하층 도급업자들, 디자이너들에게 가이드라인으로서 제공되고 있다.

- (매사추세츠에서의 공공 사업) 프로젝트 납품 방식, 디자인-입찰-공사 프로젝트 납품 방식, 대안적인 프로젝트 납품 방식, 건설 입찰 법에 대한 불이행, 사내 및 자원 공사, 시작하기 전에: 예비 계획, 프로젝트 감독에 대한 계획과 직원 조직, 프로젝트 기록 보관, 계약에 대한 권한, 긍정적인 마케팅 프로그램)
- (디자인 선택 과정) 건물 프로젝트에 대한 디자이너 선택 법, 디자이너 선택 기준과 적용, 누가 디자인 서비스를 수행할 수 있는가, 지방 정부 건물 프로젝트를 위한 디자인의 선정: 기본 단계들, 비 건물 공공 사업 프로젝트에 대한 디자인 계약, M.G.L.c.30B에 속한 디자인 관련된 계약
- (계획 단계) 디자인 계약 감독, 연구, 가치 공학, 디자인 서비스에서의 상근 직원과 자원 봉사자 이용
- (디자인 단계) 독점 사양서, 견적, 10만 불 이상의 프로젝트: 입찰 문서를 위한 추가적 법적 의무 사항, 디자이너의 수행 평가
- (M.G.L.c.149 하에 건물 건설 계약 조달) 1만 불 이하 견적의 도급 계약, 1만 불에서 2만 5천 불 사이 견적의 도급 계약, 2만 5천불에서 10만 불 사이 견적의 도급 계약, 10만 불 이상 견적의 도급 계약, 증서, 하청 입찰 신청, 도급업자와 하도급업자의 1억 불 이상의 계약에 대한 입찰 참가 자격 사전 심사, 10만 불 이상 견적의 계약에 대한 공사 입찰 과정, 비상상태들, 사내 및 자원 공사
- (M.G.L.c.30, §39M 하에 공공 사업 공사의 입수) 비상 사태들, M.G.L.c.30B, §5 하에 더 작은 규모의 공공 사업 공사 계약 및 공사 재료 계약의 입찰
- (공사단계) 모듈 공사의 조달, 모듈 조달 법이 적용되는 프로젝트들, 모듈 건물의 임대, 모듈 건물의 보수와 유지, 모듈 공사 계획, 비상 사태, 모듈 건설 프로젝트 감독, 모듈 조달: 기초 단계
- (M.G.L.c.149A 하에 다른 프로젝트 수급 방식 대안 이용) 5백만 불 이상의 건물 공사 계약에 대해서 선택적 책임형 건설 사업 관리, 책임형 건설 사업 관리에 대한 OIG 승인 받기, 책임형 건설 사업 관리 계약 조달, 2만불 이상 견적의 거래 계약 조달, 2만불 이상 견적의 다른 하도급자 조달, GMP 수전 전 건설 작업 착수, 5백만 불 이상의 공공 사업 공사 계약을 위한 선택적 설계 시공 일괄 방식, 설계 시공 일괄 방식의 승인 받기, 설계 시공 일괄 방식의 조달

이 기준은 공공 프로젝트를 관장하거나 관리하는 공무원에게 매사추세츠 주에서 일어나는 공공 디자인 및 공사 계약에 대한 조달 측면에서의 법적 의무 사항과 절차에 대한 참고 자료로 활용되며 각 관할 구역에 따라 의무사항을 규정하기도 한다.

또한 공공시설을 위한 조성단계별로 우수한 설계자와 협업하고 자격을 갖춘 디자이너들이 공정한 절차를 통해 경쟁을 할 수 있는 기회를 제공하기 위해서 주 법⁴⁵⁾에서는 디자이너 선택 과정을 규정하고 있다. DSB(디자이너 선택 위원회, Designer Selection Board)에서 발간한 가이드라인에 따르면 예산이 책정되지 않은 경우, 디자인 비용이 1만 불 이상이라면 디자인 선택법을 따라야 하며 디자이너 선택법을 따르는 디자인 서비스는 마스터플랜, 타당성 및 다른 연구, 조사, 토양 테스트, 비용 평가나 프로그램, 도면, 평

45) M.G.L.c.7, §§38 A1/2-O, 디자이너 선택 법

면, 시방서의 준비, 공사 계약의 감시 및 행정, 공사 관리 및 일정 관리 모두를 포함하는 것으로 규정되어 있다.

이외 타당성 조사 과정에서 검토되어야 할 기본적인 프로그램 검토사항(위치, 비용, 기타 적용 기준, 수요, 필요 면적, 각 구성요소 별 성능 요구 조건 등)과 대안의 검토, 조사방법, 환경평가, 비용 및 자금 조달에 대한 사항들을 규정하고 있다.

종합해 볼 때, 미국은 GSA, 각 주 및 시 정부의 디자인 가이드라인과 기준을 통해 디자인의 질과 건물 성능을 통제하고, 중앙정부 차원에서의 GSA는 디자인 엑셀런스 프로그램, 공공 시설 기준, 친환경 건축 기준 등의 규제와 투명한 심사 및 선정 과정, 명확히 규정된 프로젝트 조달 방식의 성립 등을 통해 수준높은 미국 정부 건축을 선도하고자 한다. 이때 GSA의 기준은 다른 주 및 시의 기준과 법적 규제에 우선하며 GSA의 프로그램과 기준을 바탕으로 각 주 및 시에서 독자적으로 개발하고, 이 기준들은 각 주 및 시의 건축법에 근거하게 된다.

3) 공공청사 선도 사례

(1) 미 샌프란시스코 연방 청사 (US San Francisco Federal Building)

90 7thstreet, 샌프란시스코, 캘리포니아, USA 94103				
위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)				
대지면적	2,880 m ²	연면적	56,207 m ²	
규모	18층+4층	프로그래밍	임대 가능 공간(41,806m ²), 회의시설 및 커뮤니티 센터, 탁아 시설, 피트니스 센터, 공공 스카이 로비, 공공 광장, 카페, 주차(47대)	
발주처	US GSA Region 9 -CM: Hunt Construction Group, -시공: Dick-Morganti Joint Venture -기계 및 전기: Ove Arup & Partners -자연 환기 모델링: Lawrence, Berkeley National Laboratory -조명: Horton Lees Brogden Lighting Design, Inc. -커튼 월: Curtain Wall Design & Consulting, Inc.			
설계자	MORPHOSIS			
총사업비	165억원 (\$144,000,000)	준공연도	2007년	
외부사진	 출처 : http://farm5.static.flickr.com/4019/4691725847_bd8d160013_z.jpg		내부사진	 출처 : http://farm4.static.flickr.com/3384/3505765841_690e941cf8_z.jpg
수상실적	GSA 2008 Design Award(Architecture, Sustainability) 2008 AIA SAN FRANCISCO DESIGN AWARD 2007 ZUMTOBEL GROUP AWARD FOR SUSTAINABILITY AND HUMANITY IN THE BUILT ENVIRONMENT: BUILT ENVIRONMENT AND RESEARCH AND INITIATIVE 2007 LOS ANGELES AIA HONOR AWARD 2005 NATIONAL AIA TECHNOLOGY IN ARCHITECTURAL PRACTICE BUILDING INFORMATION MODEL AWARD 2004 GSA DESIGN AWARD 2004 PROGRESSIVE ARCHITECTURE CITATION 2003 SAN FRANCISCO AIA BEST OF THE BAY AWARD, SURFACE MAGAZINE AWARD			

미 샌프란시스코 연방청사(US San Francisco Federal Building)은 캘리포니아 하원 의원인 낸시 펠로시(Nancy Pelosi)가 오클랜드와 샌프란시스코에 새로운 연방 건물을 요구하는 법안을 제출(1989년)하면서 시작된다. 당시 연방 정부는 800 여개의 일자리를 샌프란시스코에서 오클랜드 연방 건물로 옮기게 되는데, 브라운(Brown)시장과 다이앤 페인스타인(Dianne Feinstein)상원의원은 샌프란시스코에 300여 개의 일자리를 지키기 위해 이 프로젝트를 지원한다.

GSA는 기획초기 관련자들 간의 커뮤니티 모임을 주도하고 환경 보고서를 작성하여 향후 건물을 사용할 사람들의 의견을 지속적으로 수용하였으며, 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)에 의거한 환경 영향 평가를 실시하는 등 수년간의 조사를 통해 적정성 여부를 완벽하게 검증한다. 충분한 사업성 검토를 위해 대지를 취득하기까지 거의 10년 이상의 시간이 투자된 결과, 시정부는 연방 기관의 설치와 그에 동반된 일자리 창출이 지역에 긍정적인 경제효과를 수반할 것이라고 확신하고, 당시 이용률이 저조한 버스 터미널과 유류건물의 대지를 시외곽에 위치한 연방정부의 소유의 대지와 무상 교환하여 건립부지를 제공한다.

샌프란시스코 연방청사는 업무시설로는 처음으로 디자인 엑셀런스 프로그램이 적용된 사례로 설계자 선정과정에서 세 명으로 구성된 심사단이 예비심사를 거친 설계안⁴⁶⁾ 중에서 기념비적이고 화려한 외관과 더불어 효율적인 사무공간을 제안한 모포시스의안을 당선작으로 선정한다. 당선안은 이용자의 수요에 대응하고, 도시 문제에 대해 민감하게 반응하며, 업무시설의 효율성을 제고할 수 있다는 측면이 우수하게 평가받았다.

GSA는 설계가 진행되는 단계에서도 지역주민의 의견을 수렴하고 도시와의 조화를 유지하기 위해 지속적으로 노력한다. 특히, 사용자 대표, 지역주민, 정치가 등으로 구성된 시민자문위원회(Citizen's Advisory Committee, 2000년)를 구성하여 주요한 디자인 결정시 의견을 반영하도록 하였다. 이 결과 지역의 의견을 무시⁴⁷⁾한 채 타워형의 초고층 건물로 기획된 초기계획안이 시민자문위원회를 비롯한 건축가, GSA 간의 의견조율을 통해 주 정부 법적 제한 기준인 73m(240ft)로 건축물 높이가 낮추었으며, 샌프란시스코 법령이 정하는 모서리 부의 강조 조건을 설계안에 반영하여 남동측 코어에 카페를 설치하도록 변경

46) 시저펠리, 울프 프리스(쿵 힘멜브라우), KPF, 모포시스, 폴섹, SOM 등이 예비심사를 통과

47) 연방 정부 건물은 모든 주와 지역 법규에 제한을 받지 않는다

된다. 지역을 위한 공공 프로그램의 또 다른 예로 외부광장을 들 수 있는데, 미션 가와 7번가의 교차점에 위치한 외부 광장은 공공공간이 부족한 South-of-Market 구역의 중요한 거점이 되고 있다. 카페테리아 파빌리온, 타워의 저층부의 공공 프로그램들은 끊임없는 방문객으로 도시 광장을 활기치게 만들고 있으며, 사회적으로 필요한 프로그램을 운영함으로써 지역 재개발을 위한 행정지원이 용이해졌다.

샌프란시스코 연방청사의 건립은 그 동안 샌프란시스코 중심 업무지구(Financial District)에서 근무하던 직원들을 도시의 외곽으로 재배치하고 지역주민이나 회사의 유출을 막아 도시를 재생시키려는 모험적인 시도였다. 이러한 노력은 현재 법률 사무소, 건축가, 엔지니어, 로비스트나 컨설턴트 등 연방 사업과 관련된 많은 회사들이 새로운 연방 사무소 건물에 근접한 위치로 이전하고 있어 성공적이라는 평가를 받고 있다.

샌프란시스코 연방청사는 첫째, 환경 친화적 건축계획이⁴⁸⁾ 조성과정에 체계적으로 반영되고 있다. 샌프란시스코 연방청사는 GSA의 환경 친화 건물 모델로서⁴⁹⁾, 청사시설로서의 일반적인 요구성능(55KBTU/sq.ft./year)에 비해 50% 이상 웃도는 에너지 효율(37KBTU/sq.ft./year⁵⁰⁾)을 보이고 있으며, 캘리포니아의 에너지 법규인 Title 24에 부합하도록 디자인된 오피스 건물에 비해 33%나 적은 전력을 소비하게 된다.



[그림 39] 자연채광을 적극 활용한 내부공간
(US San Francisco Federal Building)

※ 출처

http://farm4.static.flickr.com/3029/2931068312_d9d2717e52_z.jpg



[그림 40] 채광과 환기를 조절하는 남측 입면
(US San Francisco Federal Building)

※ 출처

http://farm2.static.flickr.com/1351/1353650951_fbb842f4a2_z.jpg?zz=1

48) “Model of civic sustainability”로 환경적 접근에 대한 수행이 이용자의 편안함보다 더 중요시되었다.

49) 프로젝트 팀과 GSA 응용 과학 오피스는 다양한 학계 연구원들과 업무 공간 생산성 전략을 증명하기 위해 제휴를 하였는데, Lawrence Berkeley National Laboratory, Carnegie Mellon University’s Center for Building Performance and Diagnostics, University of California Berkeley, Center for the Built Environment 등이 포함됨

50) GSA의 소유 건물들의 평균 에너지 소비량은 69KBTU/sq.ft./year이다.

특히, 6층에서 18층의 둘레부는 에어컨을 사용하지 않고, 자연 환기를 이용한 냉방과 핀 튜브 전도 난방을 설치하였으며 에너지 효율은 더욱 높은 것(28KBTU/sq.ft./year)으로 조사되었다. 타워의 좁은 측면과 구조, 설비, 전시 시스템의 전략적인 통합으로 인하여, 70%의 근무 공간에 자연 환기가 공급되고, 90%의 워크스테이션에 자연광과 개폐 가능한 창문을 제공하여, 이를 통해 에너지 비용을 약 126억원(\$11million)를 절감하고 있으며 일반 오피스 건물에 비해 약 26%정도의 조명에 사용되는 에너지를 감소시키고 있다. 또한 접힌 타공 금속 선 스크린은 한층 높이의 유리 창문 벽 시스템의 빛을 가리고, 컴퓨터로 조절되는 변화하는 패널 외피는 일별, 계절별 기후 변동에 따라 조정된다.

둘째, 업무환경이 생산성, 창의성을 증진할 수 있도록 직원 업무효율을 최우선으로 고려한다. 업무공간에서 빛과 공기에 대한 접근성을 향상시키기 위해 각 업무 공간에 대한 개인 조절 시스템을 갖추어 창문을 이용한 자연 채광을 도입하였다. 업무 효율성을 증대하기 위해서 벽을 쓰기 보다는 52인치 높이의 모듈 형 파티션을 사용하여 작업공간을 손쉽게 분리/ 조정할 수 있도록 하여 직원들 간의 협력을 용이하게 하는 동시에 수동 환기의 공기 흐름을 방해하지 않도록 하였다.



[그림 41] 효율성을 고려한 개인 업무공간
(US San Francisco Federal Building)

※ 출처

http://farm4.static.flickr.com/3220/3102681239_0aa78c28ce_z.jpg



[그림 42] 직원들의 회의장소로 활용되는
카페테리아(US San Francisco Federal Building)

※ 출처

http://farm4.static.flickr.com/3174/2930199615_e6036700c1_z.jpg

내부 동선계획에서는 직원들이 부서 간 업무 구분이나 층 간 물리적 구분에 얽매이지 않고 만남의 기회를 확대시킬 수 있도록 비형식적인 회의나 사회적 교류를 위한 공간 디자인을 도입하였다. 개방된 근무 공간을 건물의 주변부에 두고 사적인 오피스나 회의실과 같은 공간은 중심 코어에 두며, Skip-stop 엘리베이터⁵¹⁾, 스카이 로비, 살롱, 대형 오픈 계단, 유연한 평면, 코너 오피스의 제거는 타워에 업무 효율성을 높일 수 있는 계획안

으로 설계과정에서 도입되었다.

셋째, 지역 커뮤니티를 강화하는 지역 거점으로서의 역할 증대이다. 설계 과정에서 50회 이상의 공청회를 개최하여 설계의 문제점과 대안을 공유해나갔으며, 장래의 이용자들로부터의 요구를 충분히 수용하여 최종 디자인을 더욱더 유용한 공간으로 계획한다. 이 결과 1층 부분을 시민을 위한 공간으로 할애하기 위해 건물의 후퇴를 요구하는 지역 법규를 재해석하여, 콘서트나 야외 시장과 같은 공공 이벤트들을 개최할 수 있도록 계획한 광장이나, 일반인이 쉽게 접근할 수 있도록 동남쪽 모서리에 위치한 카페, 직원들과 시민과의 상호 대면기회를 확대하기 위해 외부로의 진출입시 광장을 가로지르도록 하는 등의 디자인이 도입되었다.



[그림 43] 연방 건물 광장과 주변 건물
(US San Francisco Federal Building)

※ 출처

http://farm4.static.flickr.com/3029/2931068312_d9d2717e52_z.jpg



[그림 44] 시민 모임의 장소로 활용되는 광장
(US San Francisco Federal Building)

※ 출처

http://farm5.static.flickr.com/4022/4294761216_a1b274e9b0_z.jpg

이러한 특성들은 관련기준이 의무적으로 도입되는 규제로서의 성격이 아니라 GSA를 통해 합리적으로 기획되어 조성 전 과정에 지속적으로 적용되고 있기 때문이라고 할 수 있다.

51) 엘리베이터는 3층마다 서는데, 그 곳에는 스카이 로비들이 있고, 직원들은 스카이로비에서 각 사무실로 내려가거나 올라가게 된다.

(2) 일리노이주 주청사(Illinois State Building)

위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)	100 W. Randolph Street, Chicago, IL 60601		
			
건축면적	7,074m ²	연면적	110,848m ² (상업시설 면적 : 6,870m ²)
규모	17F/B2F	프로그램	56개 주 정부 업무시설 (3-16F)/ 상업시설 (B1-2F)/ 일리노이주 현대 아트 갤러리(2F) /교통환승센터 (B1F) /컨퍼런스,이벤트홀 (assembly hall, 600 석)
발주처	텍사스 주 오스틴 시(Austin City, Texas) - 엔지니어링: Murphy/jahn - Lester B. Knight 연합사 joint-venture - 시공 / CM : Morse/Diesel, Inc. - 공간기획, 인테리어 : Vickrey, Ovresat, Awsumb, Inc.	설계자	Murphy/jahn
총사업비	1,975억원 (\$172,000,000)	준공년도	1985년 (designed in 1979/ re-designed in 1993)
외부사진		내부사진	

일리노이주의 자산 개발 위원회(이하 CBD⁵²⁾)는 시카고와 쿡카운티(Cook County)에

52) CBD(State of Illinois Capital Development Board)는 감독위원회, 총감독과, 자본금, 도시계획, 건축 그리고 엔지니어링과 시공을 담당한 기술 자문위원들로 구성된 일리노이주 주정부 산하 조직체이다. : George B. Peters, P.E. - chairman / Robert B. Oxtoby - vice chairman/ Dary I F. Grisham -secretary/ Gary J.

있는 주 정부 업무시설(state agencies)에 관한 실태조사(1974년)를 실시하여 주정부 업무 시설들이 비효율적으로 운영되고 있음을 확인한다. 당시 전체 주정부 업무시설 중 42%가 루프(Loop) 지역 내에 집중 배치되어 있었으며, 그중 75%는 임대사무소로서 매년 23억원(\$2million)이 넘는 임대비를 지불하고 있었다. 이에 향후 25년간 시설 운영비로 지불해야 할 임대료⁵³⁾를 감안하고, 업무공간으로서 불편한 50여개의 기존 청사의 문제를 개선하기 위해서는 주 정부시설을 통합적으로 수용할 수 있는 미래지향적인 업무공간이 필요하다 판단하고 일리노이 주정부 건립 사업을 추진한다.

1975년 12월 CBD는 신 주청사의 개발목표 및 개발방향을 설정하는데, 효율적인 주정부 업무 공간을 제공하는 것 외에도 지역 민간 개발 사업의 촉매제로서의 역할, 지역 이미지의 개선, 여유로운 공공공간과 다양한 공공 프로그램의 도입, 야간의 시설 이용도 제고⁵⁴⁾등을 목표로 한다.

수립된 개발 방향을 바탕으로, 대중교통으로의 접근 편의성과 타 정부 시설과도 인접성을 기준으로 최적의 입지를 선정하기 위해 2여년의 기간이 소요되었으며 셰르만 주거지(Sherman House site)가 최종 대상지로 확정된다. 이 대상지는 11개의 필지로 구성된 대지로 루프(Loop)지역에 위치하고 다른 정부 시설들과 인접해 있었을 뿐만 아니라 교통결절점에 위치하고 있어, 루프지역을 재개발시킬 수 있는 중요한 위치를 차지한다. 결국 시카고시의 도움을 받아 일리노이주 주 정부는 대상지를 약 241억원(\$21 million)에 확보하게 된다.

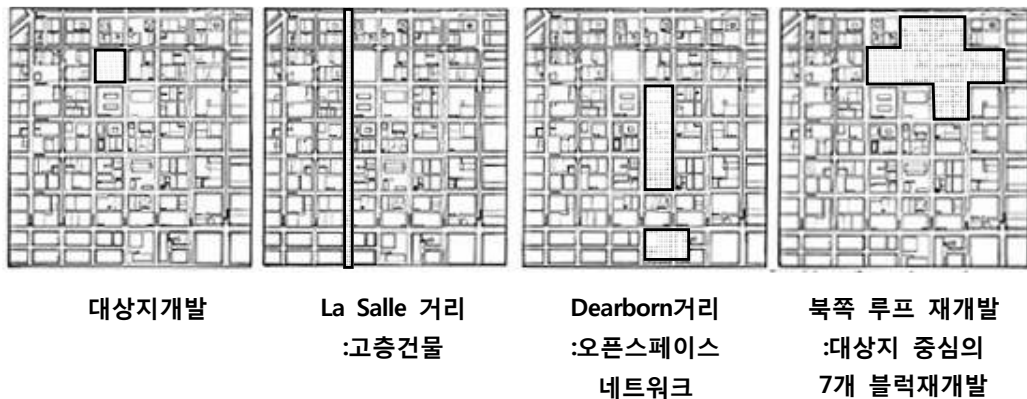
일리노이주 주청사는 보안을 중시하는 일반적인 정부 청사와는 달리 ‘지역 공헌’이라는 취지하에 진행된 사업으로 건립과정에서 영세업자 및 사회적 약자들을 참여시키고 도심공동화를 방지하기 위해 야간 운영계획을 수립하였으며 지역산업과의 연계를 통한 시설 운영 방안 등을 모색하는 등 ‘열린’ 공공 복합시설로 계획되었다. 최종 주청사 신축 건물의 모델이 언론에 선보였을 때(1980년 2월, 헬무트 얀) 도심 내 공공 복합시설로의 새로운 가능성에 건축가들을 포함한 언론매체들의 호평⁵⁵⁾을 받게 된다. 실제로도 신 주청사의

Skoien—executive director/ Perry J. Snyderman / G. Raymond Becker/ Bernard B. Birger/ Miki Cooper

53) 임대사무실을 이용하던 21개의 주 정부시설들과 관계부서 및 위원회 조직들이 총 273,000sq ft.의 기존 사무실을 비우고 신축 건물로 이전시, 25년간의 물가 인상을 고려할 때, 전체 \$226 million 의 예산이 절감효과가 있다고 판단함.

54) 위원회는 오후 5시 이후로는 죽은 듯이 조용한 정부의 행정업무만을 수용하는 단일기능의 건물이 되지 않게끔 하려는 그 의도를 명백히 공시화함

대상지 확정 이후 북쪽 루프지역에 민간투자가 이루어지고 주청사 대상지를 중심으로 고층 건물들이 들어서기 시작하면서 구도심에 해당하는 북쪽 루프(Loop) 지역이 재개발되기 시작했다. 당시 주의사의 이름을 빌린 Thompson Center 로도 불리우는 일리노이주 주청사 건물은 오늘날 까지도 시카고 도심내 최대 교통 환승센터이자 일리노이주 최대 현대 미술 갤러리이며 일리노이주 및 시카고 시민을 위한 주요 행사장으로서 도시의 문화적, 경제적 수준을 한층 끌어올린 지역의 거점으로서 기능하고 있다.



[그림 45] 일리노이 주청사와 루프지역 재개발(Illinois State Building)

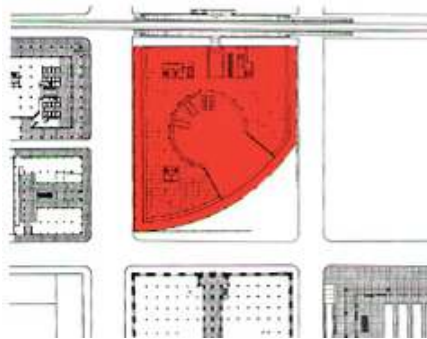
일리노이주 주청사는 복합용도 개발을 통해 지역의 도심 재생을 이끌었다는 점에서 의미가 크다. 도시기반 시설이 부족한 상황에서, 56개 주 정부시설과 함께 건립된 다양한 상업, 문화시설은 도시민을 위한 주요한 활동공간을 제공하고 있다. 지하 1층~2층, 약 6,875㎡의 상업시설은 주청사내 3,000명의 직원뿐만 아니라, 인근 세 블록 반경의 125,000명의 근로자들에게 편의 및 휴식공간을 제공하고 있으며, 2층의 현대 아트 갤러리는 일리노이주 현대 작가들의 작품이 전시되고, 쿡코스 레벨에 위치하는 이벤트 홀은 면적 1,224㎡의 600석을 갖춘 오디토리엄으로서 다양한 문화행사를 개최하였다. 이외 컨퍼런스 룸과 더불어 콘서트 장, 각종 이벤트 행사장으로 뿐만 아니라 학술회 및 시민의 정치참여 공간으로도 다양하게 이용되고 있다.

복합용도 중 다양한 문화시설과 이에 대한 투자는 일리노이주 예술 산업의 성장시키는 데에 일조한다. 일리노이주 신청사는 'Art in Architecture'에 해당하는 금액을 일리노

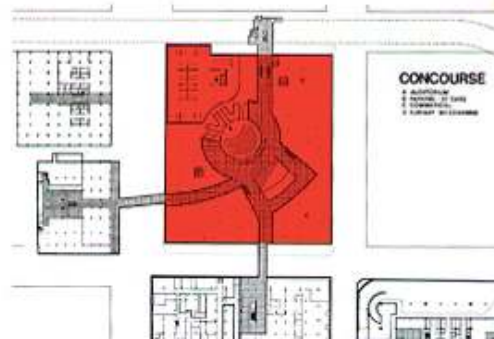
55) 1980년 2월 24일자 선 타임즈(Sun-Times)는 이 건물을 '루프지역 재개발의 시발점'이라고 평했다.

이주 예술가들을 위한 공간을 마련하는데 사용했다. 건물 전층의 중요 지점에 시카고 예술가들에게 의뢰한 작품을 설치하였으며 이 작품들은 ‘일리노이주 예술가들의 컬렉션 (Illinois Collection for the State of Illinois artist)’으로 구성된 건물 내의 중요한 수직 이동 동선이 되었다.

콩코스/아프리움 공간(1,280m²)은 시카고 북쪽 루프지역의 주요 보행교통 중심지로 활용되고 있다. CTA(Chicago Transit Authority) 지하철, 고가 철도로 연결된 빌트 인 (built-in)통로, 시카고 도심내 루프를 따라 난 보행터널(Chicago Pedway), 그리고 인접한 블럭에 들어서게 될 교통센터(O’Hare공항과 직접 연결)와의 긴밀하게 연결되어 있으며 현재 건물 콩코스에서 연결되는 Lake Street Station은 시카고의 최대 환승역 중 하나가 되었다.



[그림 46] 고가철로와의 연결

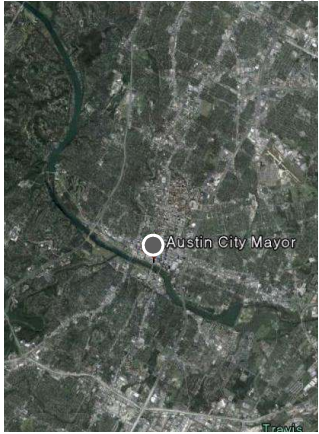





[그림 47] 지하철과의 연결

이러한 복합개발은 민간과의 협력 투자방식을 도입함으로써 가능하였다. 콩코스 층인 지하 1층에서부터 2층까지의 상업시설은 일리노이주의 장기 임대계약을 전제로 외부 민간 개발사에 의해 진행⁵⁶⁾되었다. 완공년도로부터 15년간 상업시설 임대를 통해 얻게되는 일리노이주 주의 순이익은 172억원(\$15million)에 달할 것으로 기대되었다.

56) 개발은 The Palmer Group Ltd.에 의해 실행되었으며, 임대 및 관리는 Coldwell Banker에 의해 추진되었다.

(3) 오스틴 시청(Austin City Hall)

위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)	301 W. 2nd St., Austin, Texas 78701, USA		
			
대지면적	7,082m ²	연면적	10,684m ²
규모	4F/ B3F	프로그램	갤러리, 공용 로비, 주차시설 (지하층 750대)
발주처	오스틴 시(Austin City) -건물 상층 시공 & CM : Hensel Phelps Construction Co. -건물 지하층 시공 : Urban Design Group -토목 : Urban Design Group -조경 : McKinney/Kelly JV Landscape Architects -기계, 전기: ACR Engineering Inc -커뮤니케이션, 음향 : Whitlock Group	설계자	Antoine Predock Architect, Cotera + Reed
총사업비	650억원(\$56,600,000)	준공연도	2004
사진	 출처 http://farm1.static.flickr.com/138/325854124_22d23d71d_z.jpg	도면	 출처 http://farm2.static.flickr.com/1373/5105069371_d7d25e7fc0_z.jpg
수상실적	Award of Excellence, Public Sector and Overall 2005(by Austin Commercial Real Estate Society) Best Public Building Project 2005 (by Texas Construction Magazine) Outstanding by Construction Award 2005 (by Austin Chapter of the Association of General Contractors) E. Mott Davis Award for Excellence in Public Outreach 2003(by Council of Texas Archeologists) Design Award 2006(by Concrete Reinforcing Steel Institute) Project IMPACT Award 2006(by Downtown Austin Alliance) /AIA Gold Medal 2006 Award of Excellence 2008(by Green Roofs for Healthy Cities) LEED Gold certificate		

오스틴 시청사는 일반적인 RFQ(request for the quality)방식에 따라 디자인이 진행되었으며 최종 Antonio Predock Architects 이 건축가로 선정되었다. 이후 2000년도 디자인과 설계를 시작으로 24개월 동안 공청회, 시의원들의 의견을 수렴하여 계획을 발전시켰으며 2004년도 12월 준공되었다.

오스틴 시에서 건축 디자인 발주시 요구한 사업의 목표 중 하나는 ‘오스틴 시민을 위한 거실과 같은 시청의 구현(city hall as a living room for Austin Citizen)’이었다. 새롭게 개발 중인 2가(second street)의 6개 블록 중 한 가운데 위치한 시청사가 주변지역 주민들을 위해 지속적으로 생활공간 및 문화공간으로서 역할을 담당하길 기대하였다. 건축가는 이러한 요구를 수용하여 공공 외부광장이 정치 참여율이 높은 오스틴 시민들의 연설회장 및 집회장으로 쓰일 수 있도록 계획하는 동시에 음악을 사랑하는 오스틴시 사람들을 위한 공연시설이 될 수 있도록 계획하였다. 그 결과 호수를 바라보며 내려앉은 형상의 공공 광장(public plaza)은 예각으로 엇갈려 돌출된 건물의 지붕, 테라스에 식재된 식물들과 어우러진 자연의 공간을 제공하며 문화공연이 펼쳐지는 일상의 공간이자 자연스러운 정치참여의 공간이 되고 있다.

건축물의 형태는 도시가 갖는 주변 맥락을 반영하고 있다. 오스틴 시청사는 Lady Bird 호수변과 재개발 급속이 추진되고 있는 창고건물이 산재한 지역에 자리잡고 있다. 건축가는 이 지역이 급속도로 상업지역, 심야활성지역, 공동주택단지, 중층 오피스 지역 등이 밀집된 격자도로망 도시로 변해가고 있어 이에 대한 완충 공간으로서 역할을 필요하다고 판단하고 건축물을 예각의 형태로 이루어진 복잡한 공간 구성을 가지면서도 다양한 식재를 통해 완충공간을 상징적으로 표현⁵⁷⁾하게 된다. 공사비가 많이 소요되었으나 심의 위원들은 혁신적이고 상징적인 건물로서의 이미지를 더욱 중요시하였으며, 실제로 예각들이 만나면서 생겨난 테라스들은 오스틴 시청의 주변 환경으로 뻗어나가는 이미지를 효과적으로 표현할 뿐만 아니라 건물주변을 조망하는 크고 작은 다양한 규모의 urban plaza를 형성하여 시민들의 활발한 이용을 유도하고 있다.

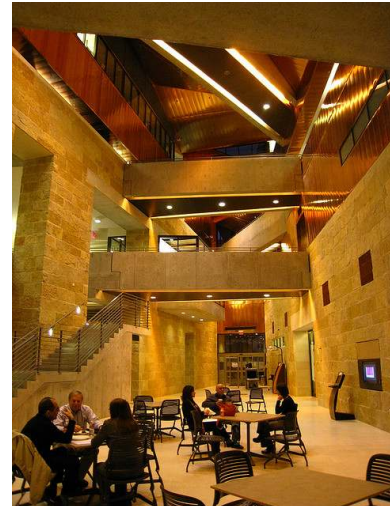
건축물의 조성과정에 있어서는 지속적으로 이용자의 참여를 통해 계획안을 발전시켜 나간다. 건축가는 오스틴 시에서 요구한 기본 프로그램을 바탕으로 신축건물에 입주할 시

57) ‘위엄성을 갖추고 유행을 타지 않는 좋은 건물이되, 오스틴시와 외부세계와의 활발한 커뮤니케이션이 이루어지는 공간이 되도록 디자인하였다.- Antonio Predock.

청 관계자들을 직접 인터뷰해가며 이용자들의 의견을 수렴하였으며 이를 반영하여 프로그램을 수정함으로써 계획안을 이용자들의 요구에 맞게 최적화 하였다. 이러한 프로그램의 조정은 계획안으로만 그치지 않고 예산을 재조정하는데 결정적인 기여를 하였으며 시의회 의원들의 동의를 얻어 변경 예산을 최종 확정하게 된다.

이용자들의 의견을 반영한 결과, 1층부의 가로와 동일한 레벨에서 시의원 의회실을 배치하고 전면 유리로 가로 입면을 디자인하여 시각적으로 공공에게 노출하였으며, 멀티미디어 시설을 통해 회의 과정을 시민에게 공개함으로써 시민에게 열려있는 행정 시설이 될 수 있도록 하였다. 또한 시민이 이용하는 모든 시설은 1층에 두어 이용자의 편의를 도모하였다.

시청사의 또 다른 특징은 적극적인 친환경적인 설계 기법의 도입에 있다. 건물에 그림자를 드리우는 거대한 수목을 식재하고 각 테라스별로 지역 특유의 식물을 식재하여 냉난방 시설의 부하를 감소하였다. 또한, 의회실 및 중앙홀 상층부에 자연광이 유입되도록 하고 내부의 브론즈 및 구리 표면에 반사된 빛으로 주간 인공조명에 대한 의존도를 낮추었다. 오스틴시는 그린에너지 프로그램(Austin Energy's Green Choice program⁵⁸⁾)을 통해 건물 전체 에너지 수요의 50%를 풍력발전에 의한 재생 에너지 구매를 통해 해결하고 있으며, public plaza의 관람석이자 호수를 향한 외부 계단 상부에 위치하는 태양광 전지 패널은 사람들의 휴게 및 이벤트 관람을 위한 그늘을 제공함과 동시에, 건물 전체 전력수요의 10%를 제공하는 전력원이 되고 있다.



[그림 48] 만남의 장소로 제공되는 내부홀(Austin city hall)

※ 출처

http://farm3.static.flickr.com/2172/2250635149_826d9a11e0_z.jpg

58) Green Choice Program, 국가의 green energy program의 지원을 받는 프로그램으로, 현재 매해 프로그램 참여자는 증가하는 추세이다. 텍사스 서부에 위치한 풍력발전기에서 사용된 전력으로 기존의 화력에너지에 의존한 전력을 대체하자는 취지의 프로그램이다. 현재 전력비의 1.6배에 해당하는 비용을 지불하는 대신 5년간 금액을 올리지 않는 방식이다. 공공기관 뿐만 아니라 일반 가정에서도 프로그램에 참여할 수 있다.



[그림 49] 태양열 집열판으로 이루어진
지붕패널(Austin city hall)

※ 출처

http://farm3.static.flickr.com/2442/3734356897_52ffccbeb1_z.jpg



[그림 50] 시민 광장으로 활용되는 public
plaza(Austin city hall)

※ 출처

<http://www.flickr.com/photos/dummaniosa/4552989901/sizes/z/in/photostream/>

3. 지방정부와 시민이 만들어가는 지역 센터로서 청사 조성_일본

1) 지역 주도의 공공청사 조성과 이에 대한 지원

일본은 「관공청 시설의 건설 등에 관한 법률」에 따라 국토교통성의 관청영선부에서 중앙정부의 청사건물의 건설관련 업무 및 관련 기준 등의 제정 등을 전담하여 왔으며, 관청영선행정으로서 다음의 사항을 이념으로서 설정하고 있어 지금도 여전히 공공청사 조성 시의 주요한 방향으로 적용되고 있다.

〈관청영선행정의 이념〉

- 양호한 관청시설의 정비와 보전지도를 통해 국민에 대한 행정서비스의 향상과 풍요로운 생활환경 실현을 도모할 것
- 공공건축의 사회적 책임에 있어서 선도적 역할을 담당하고 건축의 질적 향상과 건축문화의 발전에 공헌할 것
- 국민의 다양한 요구를 정확하게 파악하여 설명책임을 다하면서 효과적이고 효율적으로 추진할 것

한편, 국민의 역할이 변화하면서 기존의 관청영선부에서 직접 수행해 온 청사설계 및 관리업무를 민간에게 이양하려는 움직임이 고조된다. 이에 따라 정책의 방향은 정부가 공공청사를 직접 조성하기보다는 그린청사 정책의 도입, 마을만들기와의 연계, 발주자 지원, 관련 기준 및 정책 수립 등 간접적인 지원에 중점을 두는 방향으로 전환된다.

이러한 취지의 하나로 공공건축 사업의 합리화를 유도하고, 공공건축 관련 기술자의 기술수준과 지위를 향상시키기 위한 공공건축 협회가 설립된다. 협회에서는 조사연구 및 기술기준 작성, 전문가 관리를 위한 공공건축 설계자 정보 시스템(PUBDIS) 운영, 공공건축 발주자 지원 등을 통해 관청영선부 정책의 실천방안을 마련하거나 민간에 전달하는 역할을 수행하고 있다.

저성장시대에 발맞추어 공공청사의 공급보다는 기존 공공청사를 유용하게 활용하면서 계획적으로 보전 및 정비하려는 스톡 메니지먼트로의 비중이 증가하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위해 각종 세부 기준과 지침 등이 마련되고 있다.

또한, 공공사업 전반에서 민간의 참여가 적극적으로 이루어지면서 공공청사 조성에 있어서도 PFI(Private Finance Initiative)방식된다. 민간의 자금, 경영능력, 기술적 능력 등을 활용함으로써 보다 효율적이고 효과적인 공공서비스를 제공하고자 하는 움직임이 증대되고 있으며, 중앙정부 청사 건축물의 재건축 사업에 PFI를 선도적으로 도입한 사례도 증가하는 추세이다.

지금까지는 중앙정부 청사 조성에 있어 예산조정 권한을 관청영선부가 보유하고 있는 것에 반해, 지방정부의 경우에는 각 건축물을 관리하는 부서에서 예산을 관할하고 공공건축 부서는 기술적인 지원만을 담당하는 역할을 수행해 왔다. 하지만 최근 들어 지방의 경우에도 공공건축 스톡 관리, 배리어프리, 친환경 건축물 등 공공건축 정책의 필요성이 대두되면서 공공건축 부서의 역할이 증대되어 예산이 없는 영선활동 중심의 부서에서 예산을 가진 공공건축 정책수행 부서로서 전환하게 되었다. 특히 교토시, 요코하마시 등 공공청사를 비롯한 공공건축물이 지역에서 차지하는 비중이 큰 지자체는 별도의 공공건축 전담부서로서 공공건축부를 설치하고, 이와 함께 공공청사를 포함한 공공건축의 정비를 위한 디자인 매뉴얼을 마련하여 담당자와 설계자의 지침서로 활용하고 있다.

지방정부의 경우 공공청사를 지역의 커뮤니티 시설과 마을만들기의 거점으로 활용하고자 하는 움직임이 매우 강하다. 이에 따라 시설 복합화, 마을만들기를 지원할 수 있는 각종 기능 및 공간의 도입, 설계와 야간 또는 주말에 시민이 자유로이 시설을 이용할 수 있는 방안 등이 공공청사 조성 시의 주요한 요소로서 다루어지고 있다.

2) 공공청사 관련 제도 및 기준

(1) 공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률

1980년대 이후 일본의 경기침체와 더불어 경기 부양책으로 공공건축물에 대한 투자와 건설이 급격하게 증가하게 됨으로써 부적절한 설계자의 선정, 덤핑·담합의 양산, 공급가격이 위주로 품질의 확보가 담보되지 않는 기존 가격입찰의 한계 및 문제점이 발생하게 되어, 가격이 아닌 품질 확보가 더욱 중요한 기준으로 적용될 수 있는 필요성이 대두되었다.

이에 따라 최소한의 품질 확보에 관한 법적인 기반의 마련이 절실하게 요구됨으로써 「공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률」이 제정된다. 법률에서는 공공공사의 합리적인 조성에 관한 명확한 원칙을 규정하고 공공공사의 품질 확보에 관한 사항, 관련 주체들의 의무를 기술하고 있으며, 이를 통해 공공건축은 더 이상 경제적 측면에서가 아닌 공공의 가치로 인식하게 되었다.

[표 42] 공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률의 주요내용

구 분	내 용
목 적	<ul style="list-style-type: none"> 공공공사의 품질확보에 있어서, 기본이념을 정하고 정부의 책무를 밝히는 동시에 공공공사의 품질확보 촉진에 관한 기본적 사항을 정하여 공공공사의 품질확보를 촉진
기본이념	<ul style="list-style-type: none"> 공공공사의 품질은 다음에 의해 확보 <ul style="list-style-type: none"> 공공공사는 사회자본의 정비로 사회경제상 중요한 의미를 가지므로, 현재·장래의 국민을 위해 나라, 지방공공단체, 발주자, 수주자가 각각의 역할을 다하여야 함 건설공사의 특성(건물은 사용 이후 그 품질을 확인할 수 있으며, 그 품질은 수주자의 기술력에 크게 좌우되는 점 등)을 고려하여, 경제성을 배려하는 동시에 가격 이외의 다양한 요소를 고려한 가격과 품질이 종합적으로 뛰어난 내용으로 계약하여야 함 공사의 효율성, 안전성, 환경에의 배려 등이 품질을 확보하는 동시에 중요한 의미를 가지므로, 보다 적절한 기술 또는 연구가 필요함 공공공사의 품질확보를 위하여 다음을 배려 <ul style="list-style-type: none"> 수주자로서 적격성이 없는 건설업자 배제 등의 입찰·계약의 적정화 민간사업자의 능력 활용 도급계약 당사자가 대등한 입장에서 합의에 의한 공정한 계약 체결, 성실한 이행 공공공사에 관한 조사·설계의 품질확보
발주자의 책무	<ul style="list-style-type: none"> 발주자는 발주관계사무(시방서·설계서 작성, 예정가격 작성, 입찰·계약 방법의 선택, 계약 상대방 결정, 공사감독, 공사중·완성후의 확인·평가 등)을 적절하게 실시. 발주자는 시공 상황 평가 등의 자료가 효율적으로 활용되도록 보존, 또한, 필요한 직원의 배치 등에 노력
정부 등의 대처	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 공공공사의 품질확보 촉진에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 기본방침을 책정. 관계부처, 지방공공단체 등은 기본방침에 근거한 필요 조치를 실시하도록 노력 정부는 관계행정기관에 의한 협력 체제의 정비 등을 조치.
품질 확보를 위한 발주수속	<ul style="list-style-type: none"> 발주자는 경쟁 참가자의 기술적 능력(공사 경험, 시공 상황 평가, 배치 예정 기술자의 경험 등)을 심사. 발주자는 경쟁 참가자에게 기술제안을 요구하여(공사 내용상 필요 없을 경우 제외), 중립·공정한 심사·평가가 행해지도록 필요한 조치하도록 하고, 이를 적절하게 심사·평가. 제안 내용으로부터 공공공사를 확실하게 실시할 수 없다고 인정될 때, 그 제안을 채용하지 않는 것이 가능. 이때, 평가 방법 등에 관한 정보를 공표. 발주자는 기술제안에 관한 개선을 요구하고, 또 개선하는 기회를 주는 것이 가능. 그 과정의 개요는 공표. 고도의 기술 등을 포함하는 기술제안을 요구했을 때는 기술제안의 심사 후 예정 가격을 정하는 것이 가능. 이때, 전문가의 의견을 청취
발주자 지원	<ul style="list-style-type: none"> 발주자 스스로 발주관계사무를 적절하게 실시하는 것이 곤란할 경우, 다른 지방공공단체 등의 능력을 활용하도록 노력. 이때, 지식·경험, 법령준수·비밀유지 등의 조건을 갖춘 사람을 선정하는 것과 동시에, 선정된 사람이 시행하는 발주관계사무의 공정성 확보를 위해 필요한 조치 정부·도도부현(都道府縣)은 발주관계사무를 적절하게 시행할 수 있는 사람의 육성 등에 노력

(2) 청사 관련 표준면적 기준과 성능기준

청사 면적에 대해서는 국토교통성에서 제시하는 ‘일반청사 면적산정기준’과 총무성이 제시하는 ‘지방채 청사산정기준’이 있다. 일반청사 면적산정기준은 주로 정부건축물의 계획 시에 적용하며, 지방채 청사산정기준은 지자체 청사 조성 시 국가로부터의 지방채를

지원받을 경우에 한해 적용된다.

중앙정부의 건축물은 대부분 국토교통성의 관청영선부에서 직접 관련 업무를 수행하고 있으며, 일반청사 면적산정기준은 계획 수립 시 활용된다. 예를 들어 재무성에서 세무청사를 계획한다면, 예산예측 단계에서 관청영선부에 의뢰를 통해 건축공사비에 대한 규모를 산정하고, 이를 바탕으로 이후 건립에 관한 전반적인 업무를 관청영선부에서 일임받아 재무성 담당자와 지속적인 교류를 통해 프로젝트를 진행하게 된다.

지자체 청사의 경우에는 일반적으로 지자체 청사 조성을 위한 기본계획 수립 시 개략적인 소요면적을 산정하게 되는데 지방채 신청여부와 관련 없이 소요면적 산정의 기준으로 관청영선부의 면적기준과 재무성의 면적기준을 활용하고 있으며, 면적 산정 결과를 바탕으로 지자체의 상황에 맞추어 필요한 면적을 추가하는 방식으로 결정되는 경우가 일반적이다.

면적기준과는 별도로 국토교통성에서는 ‘국가기관의 건축물 및 그 부대시설의 위치, 규모 및 구조에 관한 기준’을 제시하여 관청시설의 위치, 규모, 구조에 관한 사항들을 규정하고 있고, 이와 연계하여 국가기관의 건축물 및 부대시설을 대상으로 관청시설이 갖추어야 할 주요 성능수준 및 이를 충족하기 위한 기술적 사항 등을 규정하는 ‘관청시설의 기본적 성능기준’을 규정하고 있다.

여기에서는 기본적인 적용대상을 국가기관 건물로 규정하고 있으나 지자체 청사를 조성하는 경우에도 계획안 검토를 위한 기준으로서 이를 활용하고 있다.

[표 43] 관청시설의 기본적 성능의 항목

대항목	중항목	세부항목
사회성	1-1 지역성	1-1-1 지역성
	1-2 경관성	1-2-1 경관성
환경보전성	2-1 환경부하 저감성	2-1-1 장수명
		2-1-2 적정사용·적정처리
		2-1-3 에코 머티리얼
		2-1-4 에너지 및 자원 절감
	2-2 주변환경보전성	2-2-1 지역생태계 보전
		2-2-2 주변환경 배려
안전성	3-1 방재성	3-1-1 내진
		3-1-2 내화성
		3-1-3 내침수성

대항목	중항목	세부항목
		3-1-4 내풍
		3-1-5 내설·내한
		3-1-6 내낙뢰
		3-1-7 상시하중
	3-2 기능유지성	3-2-1 기능유지
기능성	3-3 방법성	3-3-1 방법성
	4-1 편리성	4-1-1 이동
		4-1-2 조작
		4-2-1 베리어프리
	4-3 실내환경성	4-3-1 음환경
		4-3-2 빛환경
		4-3-3 열환경
		4-3-4 공기환경
		4-3-5 위생환경
		4-3-6 진동
	4-4 정보화 대응성	4-4-1 정보설비 설치환경
		4-4-2 정보설비 신뢰성
		4-4-3 정보설비 확장성
경제성	5-1 내용성	5-1-1 내구성
		5-1-2 플렉시빌리티
	5-2 보전성	5-2-1 작업성
		5-2-2 갱신성

(3) 합리적이고 바람직한 청사조성을 위한 중앙정부 및 지방정부의 업무 지침

국토교통성에서 공공청사와 관련하여 제시하고 있는 업무지침으로는 「영선사업의 프로젝트 매니지먼트 요령」, 「관청시설의 기획서 및 설계설명서 작성요령」 등을 들 수 있는데, 이러한 업무지침은 기본적으로는 국토교통성의 직할사업에 적용하기 위해 도입된 것이나 자체적으로 별도의 기준을 만들기 어려운 대다수 지자체에서 이를 인용하거나 참조하고 있다.

「영선사업의 프로젝트 매니지먼트 요령」에서는 사업 추진에 있어서 사업 담당자가 준수하여야 사항으로서 공통사항, 사업 단계별 실시내용, 시책별 유의사항을 규정하고 있다.

[표 44] 영선사업의 프로젝트 매니지먼트 요령의 주요 내용

구분	세부내용
공통사항	관청영선부 등 담당자의 역할과 책무
	기획내용의 명확화와 실현, 대외적 설명

구분	세부내용
	중점적인 심사와 확인
	실시방침의 심사와 성과의 확인
	공정관리
	문서에 의한 지시와 기록
사업 단계별 실시내용	기획입안단계 (사업화이전)
	기획입안단계 (사업화이후)
	설계 매니지먼트 단계
	시공 매니지먼트 단계
	피드백 및 사후평가 단계
시책별 유의사항	지역연계에 관한 사항
	경관형성에 관한 사항
	환경대책에 관한 사항
	내진안전성의 확보에 관한 사항
	방법에 관한 사항
	유니버설 디자인에 관한 사항

「관청시설의 기획서 및 설계설명서 작성요령」에서는 우선, 기획서에서 담아야 할 내용과 기획서의 활용방안을 제시함으로써 설계자에게 업무수행을 위한 정확한 요구사항을 제시하고 계획 및 시공과정에서 담당자가 품질확보와 공사완료 후의 시설의 적절한 사용·보전을 지원하기 위한 근거로 활용한다. 또한, 설계설명서를 통해 기획서에서 명시한 발주자의 조건과 의도를 충족하고 있는지 여부를 발주자로서 확인하고, 설계자와 발주자 간의 검토 및 논의 과정을 기록함으로써 의사결정의 책임소재를 명확하게 하고 설계의 품질을 확보하고자 한다.

3) 공공청사 선도 사례

(1) 카스미가세키 커먼게이트⁵⁹⁾(霞が関, Kasumigaseki common gate)

<p>위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)</p>	<p>도쿄도 치요다구 카스미가세키 산초메의 2번 1호 ~ 3호</p> <div>   </div>		
<p>대지면적</p>	<p>24,232㎡</p>	<p>연면적</p>	<p>253,424㎡</p>
<p>규모</p>	<p>-동관: 지하2층/지상33층 -서관: 지하3층/지상38층 -구 문부성 청사: 지상6층 -별동: 지상2층</p>	<p>프로그램</p>	<p>-동관: 문부과학성, 회계감사원 -서관: 금융청, 스미토모 부동산 주식회사, 가산카이칸(霞山会館), 카스미가세키 개발 특정 목적 회사, 카스미가세키 7 호관 PFI 기업 -구 문부성 청사: 문부과학성, 문화청 -별동: 민간상점</p>
<p>발주처</p>	<p>카스미가세키 개발특정목적회사</p>	<p>설계자</p>	<p>쿠메 설계, 다이세이 건설, 신일본제철</p>
<p>총사업비</p>		<p>준공년도</p>	<p>2007</p>
<p>외부사진</p>		<p>내부사진</p>	
<p>수상실적</p>			

59) 도쿄도 지요다구 남부에 있으며 미나토구[港区]와 접한다. 도쿄 제일의 관청지구이다. 과거에는 오슈카이도[奥州街道]의 관문으로 널리 이름을 알렸다. 에도시대[江戸時代]까지는 영주인 다이묘[大名]의 저택이 들어선 지역이었으나 메이지시대[明治時代]에 일어난 화재로 인해 모두 소실되었다. 이후 이 터에 외무성(外務省) 등을 시작으로 연이어 많은 행정기관이 들어서게 되었고, 계획적인 정비를 실시하여 현재의 모습을 갖추었다.

동경 중심가에 있는 카스미가세키는 일본중앙관청지구의 또 다른 이름으로 농림수산성, 후생노동성, 문부과학성, 경제산업성, 환경성, 법무성, 총무성, 국토교통성, 외무성, 재무성, 검찰청, 내각부, 국세청 등의 거의 모든 중앙행정기관과 부속기관이 위치한다.

‘카스미가세키 커먼게이트(Common Gate)’가 관민이 공생 융합하는 새로운 모습 공동체이고 새 시대의 입구라는 의미를 시사하는 바와 같이, 국가의 도시 재생 프로젝트(2001년 6월 결정)를 계기로 PFI 의한 건설 방식이 채택되면서 관청 시설을 포함하여 도시 지역 전체의 재생을 목표로 도시재생기구에 의해 민관협력 프로젝트로 추진되었다. 구 문부과학성 청사와 회계검사원 청사에 민자를 유치하여 개축한 중앙합동청사 제7호관 정비 등의 사업과 도시재생기구가 실시하는 카스미가세키 3초메 남지구 제1종 시가지 재개발사업이 병행 실시된다.

2003년 PFI 사업자와 국가가 기본협정을 체결하였으며 같은 해 시가지 재개발사업을 시행 승인하고 2007년 준공하였다. 이 PFI 사업은 2022년 3월로 사업이 종료예정(부대사업은 2034년)이다.



[그림 51] 배치도(Kasumigaseki Common Gate)

카스미가세키 커먼게이트의 특징은 시가지 재개발 사업과 연계한 공공청사 조성을 통해 지역 활성화를 도모한 것이다. 지구의 중심에 광장을 배치하고 이에 인접하여 공공청사인 카스미가세키 커먼게이트 동관과 민관⁶⁰⁾이 함께 입주할 카스미가세키 서관 2개의

60) 민간 토지 소유자, SPC, SPC에 참여하는 부동산 기업 협회 등

초고층 빌딩을 배치하여 중심광장은 민관의 교류공간 및 지역의 오픈스페이스로서 활용하였다. 광장과 함께 상업, 정보교류 등의 기능을 담당할 별동을 저층에 배치하고, 지하에도 각종 상업시설을 배치하여 청사 공무원, 민간 근로자, 외부인 등이 이를 자유롭게 이용할 수 있도록 하였다. 건물로의 진입은 통제하지 않는 대신 로비 등에서 연결되는 각 청사시설로의 진입은 엄격히 통제하여 청사시설로서의 보안을 유지하고 있으며, 구 문부과학성 건물은 데크를 통해 신청사와 연결하여 일부를 전시시설로 활용함으로써 시민의 이용 편의성을 높이고 있다.



[그림 52] 두동으로 이루어진 외관(Kasumigaseki Common Gate)



[그림 53] 건물로의 자유로운 진입과 내부 로비에서 각 정부시설로의 진입 통제 (Kasumigaseki Common Gate)



[그림 54] 지하층의 레스토랑 등 각종 민간 상업시설의 입점(Kasumigaseki Common Gate)

(2) 홋사시 청사

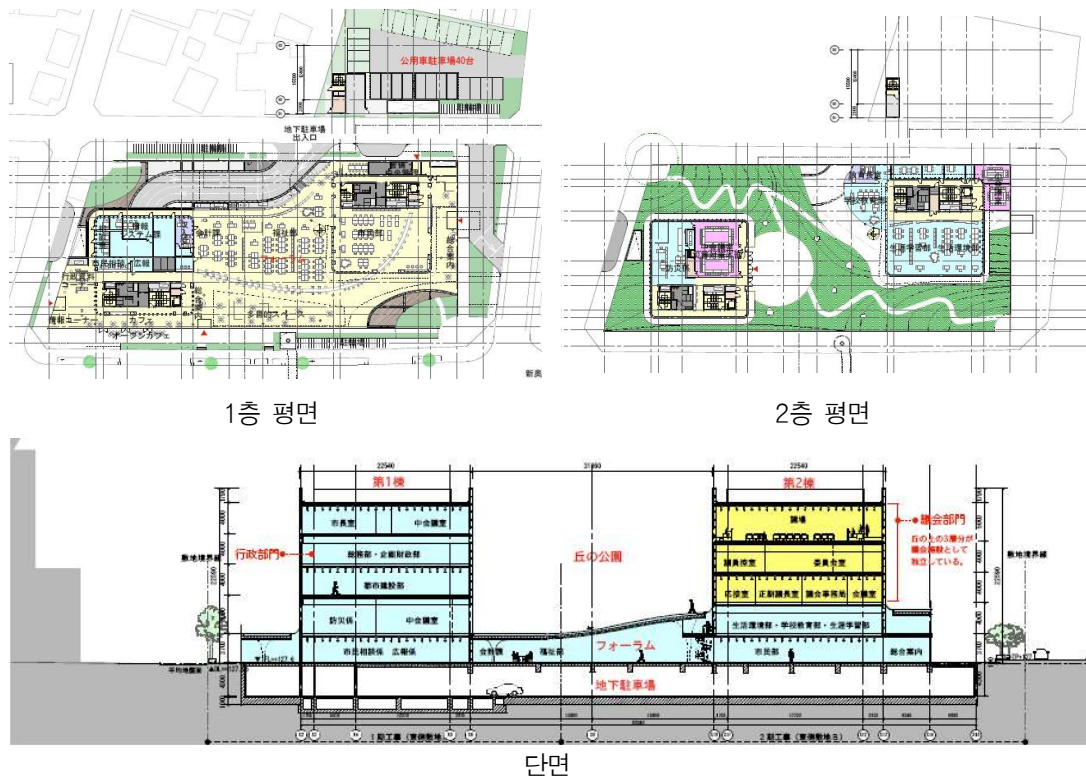
위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)	도쿄도 홋사시 혼초 5		
			
대지면적	4,757.94 m ²	연면적	10,228.77 m ²
규모	지상5층/지하1층	프로그램	녹화광장, 정보스페이스, 수유실, 주차장
발주처	홋사시	설계자	(주) 야마모토(山本) 오사무(理) 아키라(顯)
총사업비	572억원(41억엔)	준공년도	2008
외부사진		내부사진	
수상실적			

동경도 도심에서 약 40km 떨어진 교외도시로 약 6만명 인구가 거주하는 홋사시는 기존 청사의 구조안전 진단 결과를 바탕으로 신청사 논의(1996년)가 시작되어, 내부적인 검토위원회(2000년), 의회청사검토특별위원회(2002년), 신청사건설시민검토위원회(2004년) 등에서의 검토를 바탕으로 신청사건설 기본계획을 작성(2004년 9월)한다. 설계자 선정은 설계자선정위원회를 설치하여 프로포절(proposal) 방식으로 실시(2004년 9월)하였는데, 참가신청서를 제출한 50개 회사 중 10개의 회사를 선정하여 기술제안서 제출을 요청

하고, 공개 히어링, 공개심사를 통해 진행되었다.

2005년 12월 청사설계가 완료되었으며 건축가는 기존 청사 옆의 공지를 이용하여 청사의 한 동을 먼저 건설(2007년 3월)하고 이전한 후 나머지 한 동을 건설(2008년 3월)함으로써 이전부지 확보 및 임대비용 등을 절약하는 방안을 제안한다.

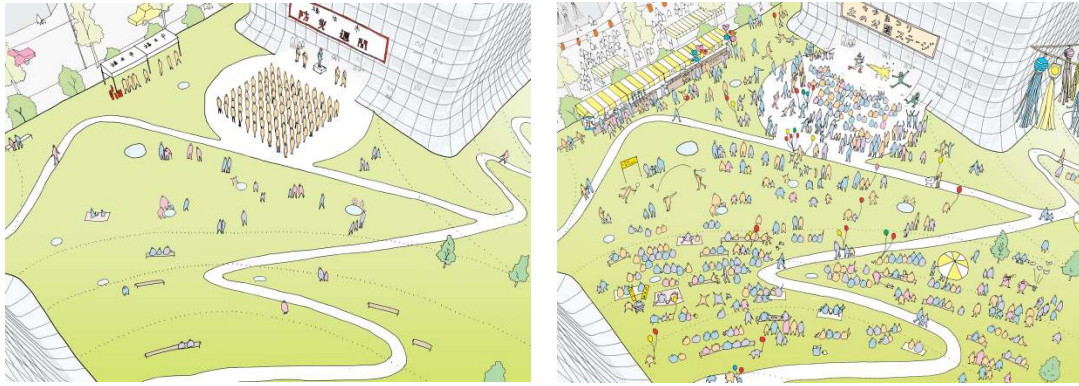
총 12년의 시간이 소요된 홋사시 청사는 민원인을 최대한 배려하여 모든 주변 도로에서 저층부에 위치한 민원실로의 접근이 가능하도록 하였으며, 민원실 상부는 옥상정원으로 활용하였다. 이 외에 옥상녹화, 투수성 포장재와 우수침투층, 코제너레이션 시스템, 태양광발전 시스템, 외단열, 2중창과 수직루버 설치, 중수조 설치, 지열 이용, 센서부착 조명기구 설치, 일사차폐 등 각종 에너지 절감 방안을 도입하였다.



[그림 55] 평면 및 단면도(홋사시 청사)

건립과정에서의 지역민의 참여는 신청사 건설 필요성에 대한 시민 설문조사 실시, 홍보지, 홈페이지, 소책자 등을 이용한 신청사건설 기본구상(안) 홍보와 4회의 시민설명회 개최, 공모시민 10명, 단체추천시민 8명, 전문가 2명으로 구성된 총 20명의 신청사건설

시민검토위원회 설치, 검토결과보고서의 시민 보고 등이다. 이러한 시민 의견을 바탕으로 간략하지만 명료하게 건축가의 계획방향을 검토하는 프로포절 방식을 실시함으로써 계획에 소요되는 시간을 절약하고 지역의 여건에 맞는 적절한 건립방식을 모색할 수 있었다.



[그림 56] 시 행사 및 시민축제 등의 장소로서의 옥상정원 활용 이미지
(설계자의 프로포절 제안내용, 홋사시 청사)

이 결과 시민의 접근성 및 이용편의를 최대한 고려하여 1층에 모든 대민 기능을 배치함으로써 주변 모든 도로에서 민원실로의 접근이 가능하게 되었으며, 민원실 옥상에 설치한 정원은 누구든 자유로이 접근 가능하도록 하여 지역의 공공공간으로 활용하게 된다. 더불어 경제성, 이용성, 편의성 등을 고려하여 기존 청사 부지에 신청사를 건축하고, 주변 경관 등에 대한 고려와 이전에 따른 비용발생 방지 및 업무의 연속성 유지 등을 위해 2동의 중층 건물로 배치할 수 있었다.



[그림 57] 4면에서 접근이 가능한 민원실(홋사시 청사)






[그림 58] 압박감 방지를 위한 2동의 건물과 연결한 저층부의 민원실 활용(훗사시 청사)



[그림 59] 저층부의 옥상정원은 외부에서 자유로이 접근이 가능(훗사시 청사)

(3) 야마나시 시청사

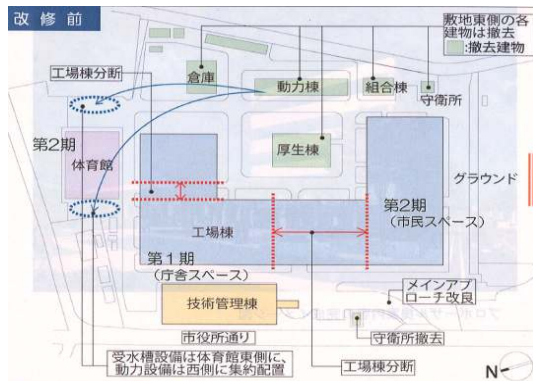
위치 (위성사진을 통한 도심내 위치정보)	야마나시현 야마나시시 코하라 니시 843			
				
대지면적	40,278㎡	연면적	18,518㎡	
규모	동관 2층, 서관 5층	프로그램	보건센터, 육아지원센터, 커뮤니케이션 라운지	
발주처	야마나시 시	설계자	Azusa Sekkei Co., Ltd.	
총사업비	300억원 (24억엔)	준공년도	2008	
외부사진			내부사진	
수상실적	Good Design Award Sustainable Design Award(2010) Tokyo Architectural Award(2010) Yamanashi Architectural Award(2009)			

2004년 3개 지자체가 합병된 야마나시시는 시의 중심부에 위치하고 있는 구 NEC 야마나시 공장이 폐쇄되고 공장부지를 민간이 취득하여 유흥시설을 개발하려는 움직임에 대해 토지의 바람직한 이용방안을 검토(2005년)하게 된다. 검토결과 지자체 합병 시 수립한 신도시 계획의 비전⁶¹⁾(vision)을 구현하고 ‘마을만들기 거점시설’로서의 청사를 활용하기 위해서는 이전적지가 행정용지로 활용해야 한다는 의견이 제기된다. NEC는 시정부의 의견을 수용하여 기존 공장 건물을 증여하게 되는데, 이후 ‘구 NEC 야마나시 공장 철

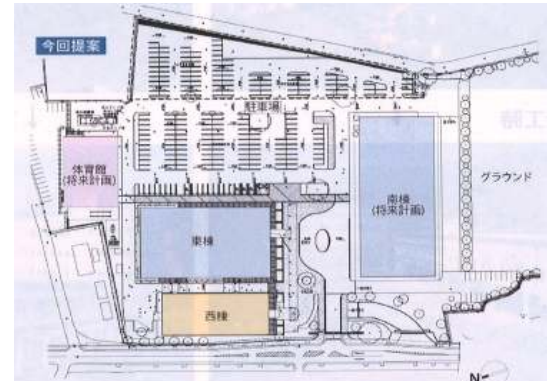
61) ‘역사와 문화가 풍부한 자연의 평온과 활력 있고 쾌적한 주환경도시’

거지 활용을 위한 내부 검토위원회 설치’(2005년 6월), ‘공장 철거지 활용을 위한 시민간담회 설치·운영’(2005년 12월~2006년 2월), ‘공장 철거지 활용 검토 위원회 전문부회 재편’(2006년 4월)을 통해 청사의 활용방향 및 건립방식이 공론화 된다.

프로포절 방식을 통해 설계자를 선정하였고(2006년 12월), 약 1년에 걸친 공사 끝에 (2007년 11월 ~ 2008년 10월) 개보수(리모델링)를 통해 기존 건축물을 최대한 활용하여 신축 비용의 절반 정도의 금액(토지취득 비용 약 100억원, 건축공사 비용 약 200억원 소요)과 4년 간의 건립 기간으로 신청사를 실현하게 된다.



변경전 배치도



변경후 배치도

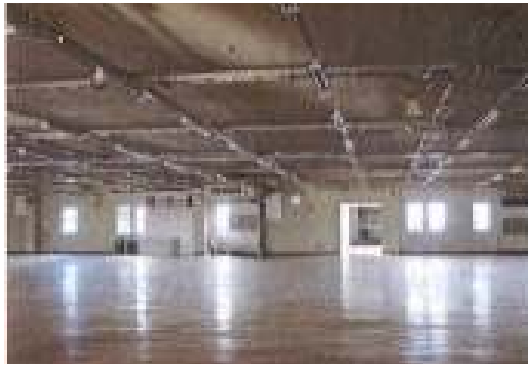
[그림 60] 변경 전후의 외관 및 배치도(아마나시 시청사)



변경전 외관



변경후 외관



변경전 내부



변경후 내부

[그림 61] 시청사 변화(야마나시 시청사)



[그림 62] 커뮤니케이션 라운지, 갤러리 등 시민을 위한 공간(야마나시 시청사)

야마나시 시청사는 조성비용과 기간이 절반 가까이 절약되었음에도 불구하고 기존 건물의 감축 및 리모델링을 통해 신축에 가까운 성능을 획득하였다. 일사억제·벽면녹화·태양광발전·pellet stove 등의 에너지 절약형 요소를 도입하고, 커뮤니케이션 라운지와 전망

라운지, 보건센터, 육아지원센터 등 시민을 위한 다양한 공간과 기능을 도입하고 있다. 또한 기존 공장건물의 넓은 스패의 특성을 활용하여 개방적이고 가변적인 공간을 창출하고 보이드와 천창을 통해 밝고 넓은 실내 이미지를 연출하였다.



[그림 63] 태양광발전, 벽면녹화 등 다양한 에너지 절약형 계획요소 도입

특히, 지자체 통폐합 시 신청사의 위치에 대한 논란이 벌어지고 통폐합 보조금을 호화로운 청사건립에 사용하는 것이 일반적이거나, 야마나시시는 프로포절 방식을 통해 기존 공장건물의 효율적인 활용 방안을 모색하여 시의 중심부에 위치한 폐쇄한 공장 부지에 유흥시설이 들어서는 것을 방지하면서 마을만들기 거점으로 마련한다. 야마나시 시청사는 공장을 리모델링하여 청사로 조성한 유일한 사례로서 재정악화로 어려움을 겪고 있는 일본의 여러 지자체에 많은 시사점을 주고 있는 사례로 평가받고 있다.

4. 시사점

해외 사례를 통해 도출된 국가별 공공청사에 대한 사회적 인식, 공공청사 관련 제도 및 기준, 공공청사 사례의 시사점을 간단히 요약하면 다음 표와 같다.

[표 45] 국가별 공공청사 조성 특성

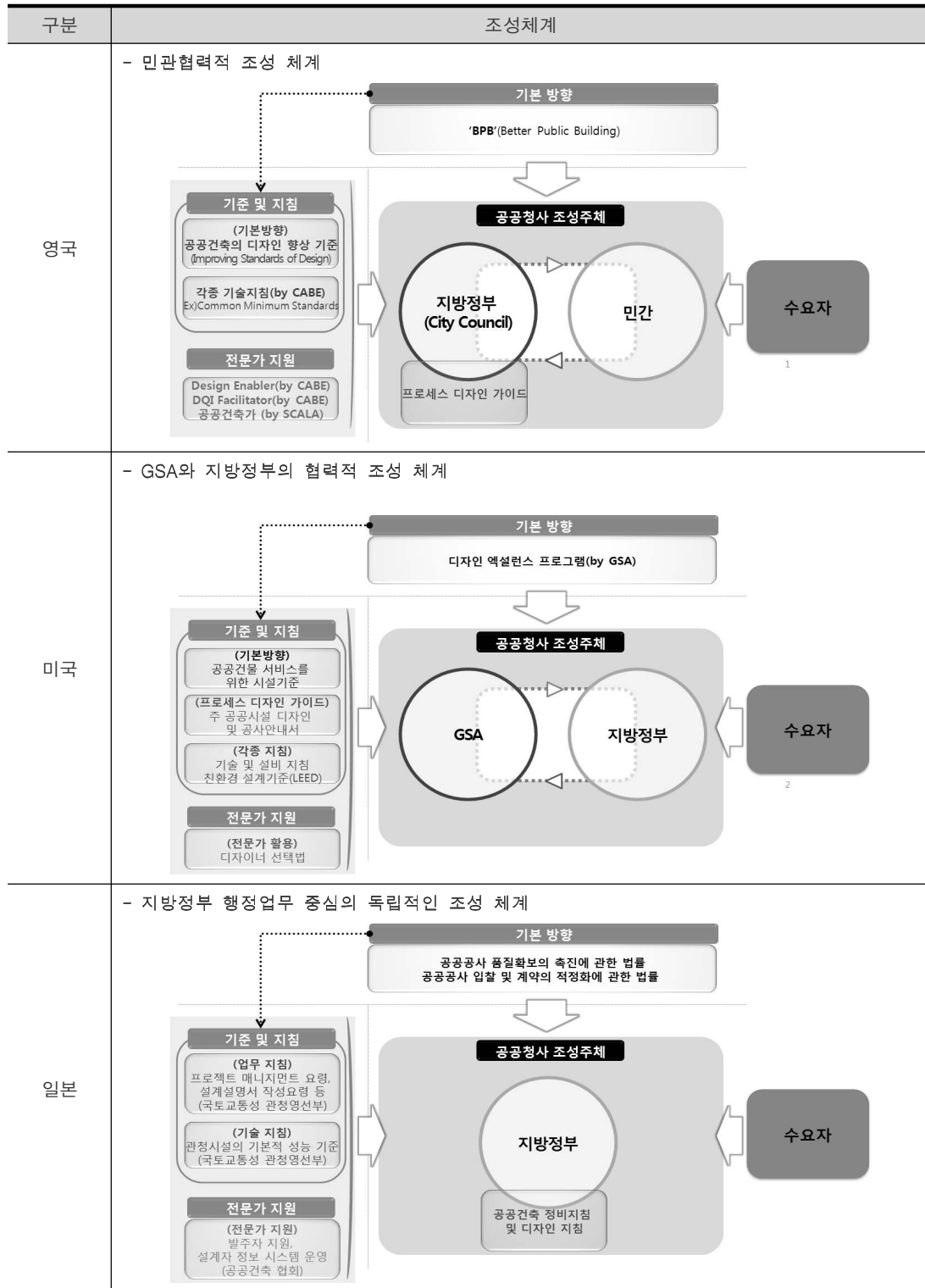
구분	영국	미국	일본
공공청사에 대한 사회적 인식	<p>(1990년 이후 민관협력을 통한 도시계획의 주요 거점으로 공공건축 역할 증대) 민관합동 partnership에 따라 지역 개발의 지속성을 확보하는 city challenge제도 도입</p> <p>(양적 확산이 아닌 공공건축의 질적 개선을 위한 노력 시작) 좋은 디자인을 통해 조성 전반의 투입비용일 절약될 수 있음을 인식하고 디자인의 질적향상을 위한 다양한 지원 정책들을 마련해나감</p> <p>(지역민과의 합의를 통한 커뮤니티 시설로의 변화) 단순히 행정업무시설로만 여겨지던 공공청사는 지역 주민들과 함께 만들어가는 커뮤니티 시설로 전환됨</p>	<p>(효율성을 중시하는 공공청사의 개념 확립) 면적 당 비용 보다는 공간의 비용 효과를 강조하고, 경제적 효과와 훌륭한 디자인을 위해서는 높은 초기 금액을 지불하는 것이 더욱 중요하다는 것을 인식</p> <p>랜드마크로서 훌륭한 건물을 효과적으로 설계하여 100년 이상 효율적으로 운영할 수 있는 시스템을 구축하도록 비용 효과적인 건물을 통합적으로 생산해낼 수 있는 접근을 권장, 요구</p> <p>(디자인 엑셀런스 프로그램을 통한 공공건축의 원칙 확립) 공공건축에 대한 이상과 가치를 명확하게 표명하고 좋은 건축가를 선발하여 건축의 질을 높이며 연방 정부 건축을 변화시켜 단순히 값싸게 짓던 과거에 비해 효율적으로 건물을 지음으로써 건축물의 최상의 가치를 제공하고자 함</p>	<p>(공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률 제정을 통한 공공의 재화로서 공공청사 인식 확대) 1980년대 이후 공공건축물에 대한 투자와 건설이 급격하게 증가하게 됨으로써 최소한의 품질 확보에 관한 법적인 기반 마련이 절실하게 요구하게 되고 공공건축을 경제적 측면에서가 아닌 공공의 가치로 인식하게 됨</p> <p>(합리적 조성을 위한 법적 기반 마련) 조성에 관한 명확한 원칙을 규정하고 관련주체들의 의무를 기술</p> <p>(공공건축의 통합지원/ 건립을 위한 정책적 지원) 지자체에서 직접 건립/ 관리할 수 있도록 지방교부금을 대폭 증액하여 지자체 단위에서 공공건축물이 시설별로 분리되지 않고 유연하게 통합 건설될 수 있도록 유도하려는 지원책이 고려</p>
공공청사 관련 제도 및 기준	<p>· 중앙 (기본방향) 공공건축에 대한 디자인 향상 기준안 마련 (Improving Standards of Design in the procurement of Public Buildings, 2001년) (업무매뉴얼) Better public building 지침서와 좋은 건축주를 만드는10 가지의 원칙 마련 (프로세스) Design Quality (Achieving Excellence in construction Procurement Guide9) (친환경 설계기준) BREEAM (BRE Environmental Assessment Method)</p>	<p>· 중앙 (GSA에 의한 디자인 가이드라인과 기준) 디자인 엑셀런스 프로그램, 공공 시설 기준, 친환경 건축 기준 등의 규제와 투명한 심사 및 선정 과정, 잘 통제된 프로젝트 조달 방식 규정</p>	<p>· 중앙 (관련지침) 중앙정부(관청영선부) 차원의 표준기준과 다양한 지침의 제공 (업무매뉴얼) 합리적 조성을 위한 건축가 공공건축 업무 매뉴얼의 도입 (지원제도) 민간조직(공공건축 협회)를 통한 공공청사 관리 체계방안 마련</p>
	<p>· 지방 지자체 단위 각종 디자인 기준</p>	<p>· 지방 (주 및 시별 시설기준 및 규제) GSA의 프로그램과 기준을 바탕으로 각 주 및 시에서 독자적으로 개발하고, 이 기준들은 각 주 및 시의 건축법에 근거함</p>	<p>· 지방 (프로세스 기준) 지자체 단위의 공공건축 디자인 지침 도입</p>
공공청사 사례 및 특성	<p>· (전문가와 관련주체가 함께 만들어가는(PFI) 청사) Manchester Civil Justice Centre</p> <p>· (개보수 및 증축을 통한 지역활동의 중심시설) Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall</p> <p>· (도시재생의 촉매기능으로서 공공청사) Corby Cube Civic Hub</p>	<p>· (친환경 설계를 통한 우수한 업무환경 개선) US SanFrancisco Federal Building</p> <p>· (도시개발의 촉매로서의 공공청사) Illinois State Building</p> <p>· (지역의 특성과 의견을 반영한 공공청사) Austin City Hall</p>	<p>· (기존 공장을 재활용한 공공청사) 야마나시 시청사</p> <p>· (지역민에 의한 지역민을 위한 공공청사) 홋사시 시청사</p> <p>· (민관협력을 통한 공공청사의 조성) 카스미 가세키 커먼게이트</p>

국가별로 다소 차이가 있으나 공공청사는 기본적으로 지역주민의 생활의 질 향상과 행정업무의 효율성을 동시에 추구하는 시설로 인식되고 있었다. 영국의 경우 민관이 함께 만들어나가는 지역 공공시설로서의 활용 가능성을 고조되고 있고, 미국은 국가 자산으로서 효율적인 업무 기능의 강화가 가장 중요한 가치로 고려되고 있으며, 일본은 지방정부 주도의 지역의 여건에 맞는 커뮤니티 시설로서의 역할을 담당한다.

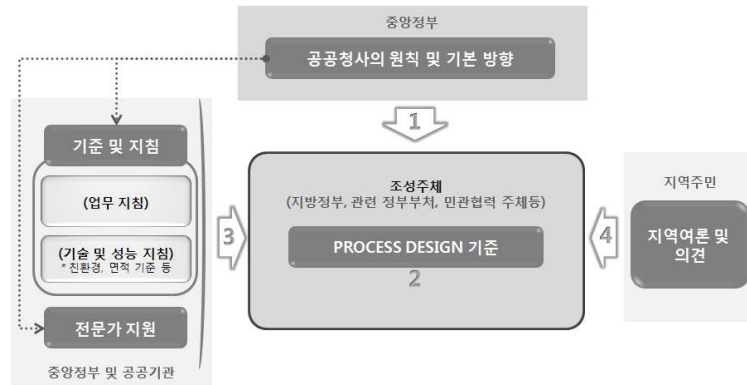
공공청사 관련 제도 및 기준 체계를 조사한 결과, 국가적 차원에서 공공청사의 바람직한 정책 및 조성방향이 설정되어 있으며 이를 바탕으로 지역의 특성 및 수요를 반영하여 세부운영 지침과 조성절차 중심의 기준이 마련되어 있다. 영국은 BPB에 의한 공공건축의 정책적 추진방향을 기본방향으로 중앙정부 기관인 CABE와 OGC에 의해 다양한 업무기준 및 주체별 역할 등을 수립하며, 이를 기준으로 각 지자체별 자체 디자인 가이드라인이 설정된다. 미국은 디자인 엑셀런스 프로그램이라고 하는 건축가 선정방식을 통한 공공건축의 개선방향을 설정하고 다양한 상위 기준(GSA)을 바탕으로 각 주별로 프로세스 디자인 기준을 수립하고 있다. 일본의 경우 공공건축 품질개선을 위한 법령 개정을 통해 공공건축의 바람직한 방향을 법령화 하고 지방정부의 공공청사의 설립을 간접적으로 지원할 수 있는 방안(성능지침, 전문가 등)을 중앙정부 차원에서 마련하고 있으며 지방정부는 공공건축에 대한 프로세스 디자인 기준 및 업무매뉴얼을 수립하고 있다.

각 국가의 공공청사 선도 사례를 살펴본 결과, 지역 여건 및 수요를 반영하여 프로그램이 기획되고 시민과의 합의를 거쳐 다양한 공공성이 반영되고 있었다. Stoke Newington Town Hall and Assembly Hall, 야마나시 시청사 등은 노후시설을 활용하거나 기존의 도시맥락을 공공청사 계획에 반영하고 있고, Austin City Hall, 홋사시 시청사는 지역의 수요를 반영하는 다양한 프로그램을 계획에 반영하고 있으며, Manchester Civil Justice Centre, 카스미 가세키 커먼게이트의 경우 민관공동투자를 통하여 효율적인 조성 기반을 마련하였다. 이외 US San Francisco Federal Building 등은 친환경 설계 기법을 통한 조성과정을 강조하고 있다. 하지만 무엇보다도 Corby Cube Civic Hub를 비롯한 모든 사례들은 단순히 행정업무 시설로서의 가치를 넘어서 지역 활성화의 거점으로서 역할을 담당하고 있다는 점이 큰 공통점이라고 할 수 있다.

[표 46] 국가별 공공청사 조성체계



공공청사의 조성체계를 종합하면, ① 중앙정부는 공공청사의 건립 원칙 및 기본방향에 대한 법적/ 제도적 근거를 마련하고 이러한 근거를 바탕으로 ② 전문기관에서는 관련 기준 및 업무 매뉴얼을 작성, 전문가는 조성주체 조성업무를 지원하게 된다. ③ 조성주체는 조성절차에 관한 세부 업무기준을 공공청사 건립 기본방향에 의거 작성/ 활용하며 조성과정에서 ④ 지역주민은 의견을 제시하고 공감대를 형성한다.



[그림 64] 해외사례를 통해서 본 공공청사 조성체계

앞 장의 국내 현황과 비교해 보았을 때, 현재 국내 공공청사의 바람직한 건립을 위해서는 국가적 차원의 명확한 건립원칙이 필요하다. 또한 제한규제로서의 기준이 아닌 절차 기준의 중요성이 제기되며 직접적인 예산지원정책이 아닌 간접적인 전문가 및 성능지표의 등이 지원되고 다양한 지역 주민의 의견을 반영할 수 있는 공론화 과정이 요구된다.

제4장 국내 공공청사 심층분석을 통한 건축디자인 개선방향 설정

1. 분석개요
2. 심층분석
3. 시사점

1. 분석개요

본 장에서는 지방 공공청사를 중심으로 광역시청사, 시청사, 군청사, 자치구청사, 주민센터로 유형을 구분하고 이를 대표할 만한 사례를 선정하여 각 유형별 문제점과 공통적인 한계를 도출하고자 한다.

사례선정 기준으로 자료취득의 용이성(설계지침서, 도면 등), 호화청사의 대표사례, 타 사례와의 차별성 및 시사점, 건립시기(2005년도 이후) 등을 고려하여 8개 지자체를 선정하였다.

이들 청사를 대상으로 관련자 인터뷰, 설계지침서 및 설계보고서 내용 검토, 면적배분현황 파악, 공간분석(도면분석), 현장답사, 기타 건설지 및 관련기사 검색 등을 실시하였으며 합리적인 조성 프로세스의 진행 여부, 기획의도 및 계획방향에 맞는 디자인 기준의 운영 여부, 공간 및 프로그램의 적정한 계획 및 활용여부를 중심으로 살펴보았다.

[표 47] 국내 공공청사 사례 분석개요

구 분	분석방법	분석 내용
조성 프로세스의 합리성	건설지 및 설계보고서	<ul style="list-style-type: none"> - 시기별 추진절차 및 경위 파악
	관련자 인터뷰 (설계자, 관련 공무원 등)	<ul style="list-style-type: none"> - (공공청사 관련 설계기준 및 지침 관련) 청사 면적기준, 디자인가이드라인 등 관련 기준의 문제점, 면적 위주의 설계지침으로 인한 창의적 설계의 어려움 - (관련주체간 협의 시 한계) 담당자의 전문성 부족, 부처간 협의·조정 곤란, 과도한 관여, 결정사항 번복 등으로 인한 문제점 - (청사 계획시의 제도적 한계) 관련 법령, 심의 등 제도적 사항 - (공공시설로서의 기능) 시민 편의시설로서의 성격과 업무시설로서의 성격 간의 기능 충돌과 설계 시 문제점 및 애로사항 - 호화청사 문제에 대한 설계자로서의 입장 및 의견
관련 디자인 기준의 적절성	설계지침서	<ul style="list-style-type: none"> - 설계지침서 항목의 한계 및 불합리한 규정 파악
공간활용 및 프로그램 운영의 적정성	면적/ 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> - 면적 배분 현황 파악 - 청사별 도면 분석을 통한 프로그램 운영 현황
	현장조사 및 답사	<ul style="list-style-type: none"> - 사진 및 현장실태 파악
기 타	기사 검색	<ul style="list-style-type: none"> - 각 청사별 관련 기사 이슈 수집

2. 심층분석

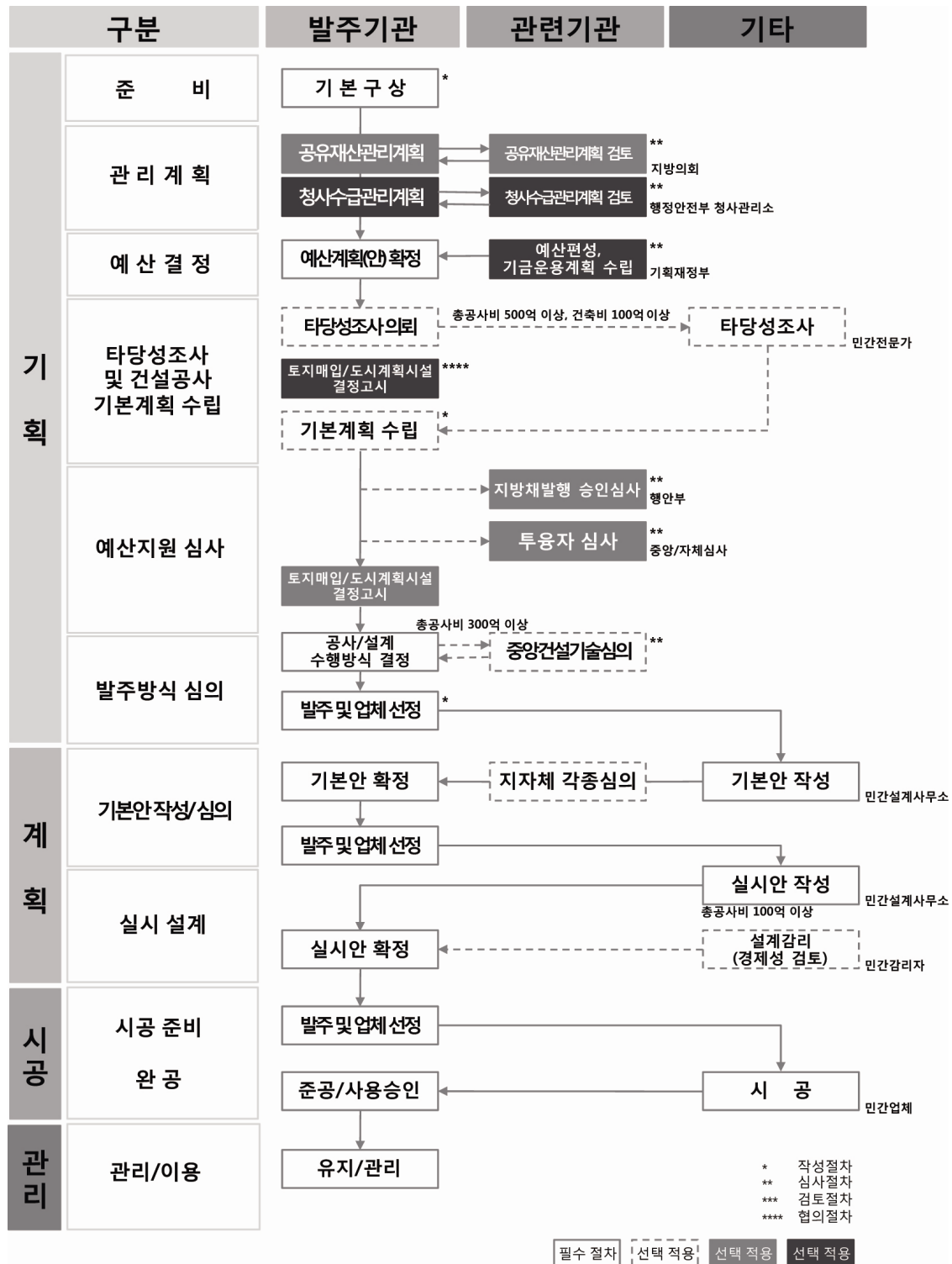
조사대상 사례의 단계별 조성과정을 살펴보면 시군청 이상 대규모 청사의 경우 기획 단계에 가장 많은 시간이 소요되고 있으며 특히 기본구상을 실시하고 건립기본계획을 수립하기까지 평균 6~7년 이상이 소요되고 있다. 이 기간 동안 주로 관련 계획의 승인 및 확정, 부지선정, 예산확정 등의 과정을 거치게 되며 사업의 기본방향 및 기본계획을 확정하게 된다. 다만, 주민지원센터와 같은 소규모 공공청사는 기획에 투여되는 시간보다 계획에 더욱 많은 시간이 소요되고 있으며, 이는 대규모 청사만큼 기획에 많은 시간을 할애하지 못하거나, 불필요한 절차가 없기 때문인 것으로 파악된다.

공공청사의 조성체계는 크게 발주주체에 의해 중앙정부 청사와 지방정부 청사로 구분될 수 있으며, 총공사비를 기준으로 대형 청사(500억 이상⁶²⁾), 중소형 청사(500억 미만)로 구분 가능하다. 조성과정에서 일반적으로 거치게 되는 필수절차와 규모와 예산액에 따라 적용여부가 차별적으로 결정되는 선택적용 절차로 구분 가능한데 이를 주요업무별로 구분하면, 발주기관이 계획의 수립 및 작성에 직접 참여하는 계획작성 업무, 예산의 지원 여부 및 계획의 인가를 위해 실시하는 관련 부처 주관의 각종 심사 업무, 계획의 적정성을 검토하기 위한 검토 업무, 관련부처 및 주체와 발주기관의 의견을 조율하기 위한 협의 업무의 4가지 형태이다. 이러한 조성절차 상의 각 세부업무에서의 문제점을 세부업무와 관련자 인터뷰를 통해서 도출하였다.

62) “대통령령이 정하는 대규모 사업”이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로 정의함, 국가재정법 시행령 제 13조

[표 48] 국내 공공청사 사례 개요

구 분		광역시청	자치구청		시군청			주민지원센터	
		전남도청	용산구청	관악구청	성남시청	사천시청	부안군청	강일동	도화동
건립년도		2005	2010	2007	2010	2007	2009	2009	2011(예정)
위치(주소)		전라남도 무안군 삼향면 남악리	서울시 용산구 이태원동 34-87번지외 12필지	서울특별시 관악구 봉천동 1570-1호	성남시 중원구 여수동 일대	용현면 덕곡리 425 일대	전북 부안군 부안읍 동중리 222-1번지	서울특별시 강동구 강일동 304-13	서울시 마포구 도화동 557외 13필지
총사업비		1687억원	1,500억원 (공사비 1,187억원)	883억원	3222억 원	434억원	360억원	129억700만원	81억 9천만원 (공사비)
발주처		전남도청	용산구청	관악구청	성남시청	사천시청	부안군청	강동구청	마포구청
설계자		(주)금성종합건축사사무소	(주)공간건축사무소	(주)희림종합건축사사무소	(주)삼우종합건축사무소	일신설계	(주)원도시건축사무소	에이텍종합건축사무소	(주)인터커드
시공자			현대건설	동부건설	현대건설				-
발주방식		현상설계	턴키	설계경기	턴키	설계경기	일반공개경기방식	제한공개경기(지역제한)	현상설계
면적	연면적	79,305㎡	59,177.20㎡	32,495.41㎡	72,746㎡	69,432㎡	19,784.27㎡	4,843.31㎡	4,354.44㎡
	건축면적	20,827㎡	7,670.66㎡	3,907.44㎡	11,074.34㎡	18,491㎡	3,364.44㎡	750.50㎡	575.57㎡
	건폐율		56.83%	43.86%	14.87%	18.96%	23.25 %		41.29%
	용적율		180.43%	221.24%	64.39%	21.54%	69.33 %		164.14%
규모(층수)		지하2층, 지상23층	지하5층, 지상 10층	지하2층, 지상9층	지하 2층, 지상 9층	지상8층(본건물) 지상5층(의회동)	지하2층, 지상5층	지하2층, 지상5층	지하4층, 지상4층
프로그램		<ul style="list-style-type: none"> 실내공간 - 실내 정원, 도정홍보관, 다목적강당, 스키아라운드, 종합민원실, 1대1민원처리실 옥외공간 - 남악호수, 광장, 도민 만남의 광장 	<ul style="list-style-type: none"> 구청사 주차장 문화예술회관 보건소 구의회 	<ul style="list-style-type: none"> 은행, 체육시설, 옥상공원, 식당, 대강당, 쉼터 	<ul style="list-style-type: none"> 야외예식장, 콘서트 및 영화상영, 북카페, 전시회 회의실 개방 	<ul style="list-style-type: none"> 대강당(예식장)과 브리핑룸, 보육시설 	<ul style="list-style-type: none"> 실내공간: 종합민원실, 자료관, 지적서고, 모유수유실, 놀이방 옥외공간: 안마당, 이벤트마당 	<ul style="list-style-type: none"> 1·2층 : 강동보건분소, 카페테리아 3층 : 동주민센터, 자치회관, 정보화교육장, 대강당 4·5층 : 도서관, 유아실, 어린이자료실, 디지털 자료실, 종합자료실, 일반열람실 	<ul style="list-style-type: none"> 공영주차장 1층 : 민원행정실, 주민사랑방, 공부보관실 등 2층 : 회의실, 교육실 등 3층 : 다목적실 등
전경사진									



[그림 65] 공공청사 조성체계

[표 49] 각 사례별 조성절차

구 분	광역시청	자치구 청		시군청			주민지원센터	
	전남도청	용산구청	관악구청	성남시청	사천시청	부안군청	강일동	도화동
기 획 단 계	(1993.5) 전남도내 이전 방침 발표 (1993.6~12) 입지선 정 용역(무안군 남악 리 선정) (1995.7) 광주·전남 통합 추진으로 이전 계획 중단 (1998.12) 이전계획 재개 (2000. 3) 남악신도 시 마스터플랜 확정	(2002) 미군이전확 정, 용산구 행정타운 건립계획 추진 (2004) 미군이전부지 매입 (2007) 행정복합타운 부지 확정 (2007.6) 종합행정타 운 기본계획 수립	(2000.2~7) 통합신 청사건립에 관한 연 구용역 및 건립기본 계획 수립	(1992) 여수동일대 개발제한구역 해제 건의 (1995) 종합행정타 운 건설 건의 (2006.6) 여수국민 임대주택단지 예정 지구 고시, 시청사 부지 확정 (2006.9) 청사이전 계획 수립 및 주민 공청회	(1995.8) 청사건립 계획수립 (2000.7) 시의회 신 청사 건립위치 선정 특별위원회 구성 및 부지선정 (2002.5) 신청사 건 립기본계획 수립	(1995) 청사 신축계 획 수립 (1998) 부지매입 (2004) 타당성 조사	(2006) 강일동 택지 개발로 임시청사로 이전, 청사건립 추 진	(2007) 동통합 및 주차난으로 청사건 립 추진
계 획 단 계	(2000. 7) 신청사 건축설계 당선작 선 정	(2007.11) 신청사 건 립 실시계획인가 및 고시 (2008.4) 실시설계 적격자 선정	(2004.1) 도시계획 사업 실시계획인가 및 고시 (2004.5) 통합신청 사 설계경기 당선작 결정 (2004.4) 건설사업 관리용역업체 선정 (2005.1) 통합신청 사 기본 및 실시설 계 용역 준공 (2005.3) 통합신청 사건립공사 시공사 선정	(2007.1) 국민임대 주택단지 실시계획 승인 (2007.10) 실시설계 적격자 선정	(2003.10) 교통영향 평가 협의 완료 (2004.1) 책임감리 업체 선정 (2004. 4) 신청사 계약체결(GS건설, 정우개발)	(2006) 실시설계 용 역 준공 (2007.6) 시공사 선 정	(2007.8) 신청사 설 계경기 당선작 선정 (2008.1) 신청사 설 계 용역 준공	(2009.11) 신청사 설계경기 당선작 선 정 (2010.4) 실시계획 인가 및 고시 (2010.7) 신청사 설 계 용역 준공
시 공 단 계	(2001.12) 착공 (2005.9) 준공 (2005.11) 개청식	(2008.4) 착공 (2010.3) 준공	(2005.6) 건립부지 내 건물철거 및 폐 기물처리 완료 (2005.5) 공사착공 (2007.9) 준공	(2007.11) 착공 (2009.11) 준공	(2004.5) 신청사 신 축공사 착공 (2006.10) 신청사 신축공사 중단 (2007.3) 공사재개 (2007.4) 준공	(2007.8) 기공식 (2009.12) 준공	(2008.4) 착공 (2009.10) 준공	(2010.11) 착공 (2012. 2) 준공예정

1) 조성 프로세스상의 수행 업무

(1) 부실한 기본구상⁶³⁾ 업무의 수행

기본구상 단계⁶⁴⁾는 향후 관리계획(청사수급관리계획, 공유재산관리계획)의 작성을 위한 자료준비와 기본계획수립을 위한 밑그림을 제공하고, 각 발주청 내에서의 결정권자의 사업추진 방향과 결정을 확정하는 시작단계이다. 총 공사비 500억 미만의 경우에는 기본계획수립이 생략되기 때문에 이 단계에서의 기획내용은 발주로 직접적으로 연결되는 중요한 절차라고 할 수 있다. 하지만 실제로 기본구상 단계에서 검토되어야 할 사업의 면밀한 검토가 생략된 채 합리적인 사업성 판단보다는 정치적 정황에 의해 초기 사업방향이 결정되는 경우가 많다.

<○○구청 인터뷰>

- 최초 사업의 추진 계기는 재선을 노린 당시 ○○구청장의 선거공약에 의하여 추진되었는데, 이로 인해 건립예산 확보과정에서 예산 지원권한을 보유하고 있는 상위 행정부처(상대당 소속)와의 갈등을 유발하여 사업이 지연됨
- 구청사를 헐고 같은 자리에 신청사를 건립함으로써, 건립기간 중 행정업무를 수행할 임시청사가 필요한 상황에서 다양한 검토 끝에 가설건물을 별도 주차장 부지에 건립하여 임시청사로 활용하기로 결정하였지만, 구청장의 지시로 초기계획이 변경되었으며, 이 과정에서 충분한 의견수렴 절차를 거치지 않아 구의회와 심각한 갈등을 빚었음

<○○군청 인터뷰>

- 지자체장의 의지에 따라 입지의 결정, 발주방식(현상설계공모) 등을 포함한 모든 사업 진행절차가 결정되어, 예산이나 기타 조건보다는 청사의 건립과정에서 가장 주요한 결정권한을 가지는 것은 지자체장의 추진 의지였다고 토로

<○○군청 인터뷰>

- 1969년 신축한 이래 구청사를 수십년간 사용해 왔는데 1990년 전후로 일부 시설을 증축하였음에도 불구하고 공간이 비좁아 해양수산과, 건설도시과, 수도사업소 등은 청사 밖에 배치돼 이원적인 행정체제로 군민의 불편이 지속되어 왔음
- 또한 잦은 누수 등으로 1995년 2월 외부기관에 안전진단을 의뢰해 보수할 방침이었으나 붕괴우려가 있다고 판단하여 신축 계획을 수립하게 됨
- 1998년 까지 50억여원을 들여 청사주변 토지를 매입했지만, IMF 사태로 인해 지자체 청사신축을 자제하도록 한 행정자치부 지침에 따라 신축을 미루어 오다 2004년에서야 타당성 조사를 시작으로 재개됨

또한 청사건립이 수십년 만에 한번 이루어지는 사업이므로 업무 담당자의 전문성이 부족하거나 지원 가능한 전문가가 부재하여 사업이 부실하게 기획되기도 한다.

<○○구청 인터뷰>

- 청사 건립 기간 동안, 청사건립팀의 경험 및 전문성 부족으로 업무공간 확보 계획이 제대로 기획되지 못

63) 건설기술관리법 시행령 제38조의 5에 의거

64) 1. 공사의 필요성, 2. 도시관리계획 등 다른 법령에 의한 계획과의 연계성, 3. 공사의 시행에 따른 위험요소의 예측, 4. 공사예정지의 입지조건 (이하 생략)

하여 보증금 48억, 월임차료 1억 2천만원에 이르는 대형 임대차계약 체결과정에서 의견수렴이 지연됨으로써 예산절감에 실패함

〈○○시청 인터뷰〉

·건립당시에는 신청사 건립 추진 TF가 기본계획까지 관리하였으나 완공이후 청사관리 담당이 순환보직으로 교체됨으로 인해 건립당시의 정황을 파악하거나 노하우를 축적할 수 없는 상황임

기본구상 단계에서는 입지 선정에 대한 기본방향이 설정되어야 하는데, 지역민의 의견 수렴 및 조율과정이 없고, 지역 이권이 대립하는 경우가 많아 입지 선정에 많은 시간과 어려움이 제기되기도 한다.

〈○○시청 인터뷰〉

·청사가 조성되게 된 계기는 도농통합을 통한 ○○시와 ○○군의 분리 된 청사를 통합 운영하여 행정의 효율성을 유도하려는 데에 있음
·통합이 결정된 지자체 중 통영, 진주의 경우 기존 시청이 시내 안에 위치하고 있어 입지에 대한 지역 간 의견충돌이 거의 없었으나 ○○시의 경우 ○○시청사와 ○○군청사의 거리가 멀리 입지하여 양 지자체의 의견 조율이 힘들었음
·결국 입지 선정에 많은 시간을 들인 끝에 수요분석이나 타당성 검토 과정 없이 시의회 주도로 2개 지자체의 중앙에 입지하게 됨
·하지만 청사가 입지하게 된 지역은 주민의 접근이 어려운 대규모 택지로, 향후 행정복합단지로 조성 예정이나 현재 입주한 기관은 청사 외 보건소밖에 없으며, 현재로는 행정복합단지의 실효성이 불투명한 상태임

(2) 건축 타당성⁶⁵⁾ 조사의 객관성 및 전문성 부족

일정 규모 이상의 공공청사는 객관성, 합리성, 투명성을 제고하여 과잉규모의 건축을 방지하고자 타당성 조사 업무를 실시하도록 법적으로 규정되어 있다. 타당성조사의 결과는 투자심사시 이를 근거로 예산 집행결정이 이루어지므로 객관적인 근거자료로서 위상을 가진다.

타당성 조사는 총공사비 500억원 이상의 건축물에 대하여 의무적으로 실시해야 하며 건축비⁶⁶⁾가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 조사를 의뢰하도록 하고 있다. 타당성 조사의 '공용 또는 공공용 건물' 대상은 지방재정법시행령 제78조의 행정재산인 공용 및 공공용 재산에 속하는 건축물로서 투자심사 대상사업에 속하는 사업들로 한정하며 공공청사, 문화회관, 도서관, 구민회관, 청소년수련시설, 복지시설 등이 대체로 이에 속한다. 타당성 조사에서는 크게 ①행정소요 및 주민숙원도, ②계획 및 법적 연계성,

65) 건설기술관리법 시행령 제38조의 6, 「지방재정법 시행령」, 행정안전부

66) 소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것

③기대효과(파급효과)분석 등을 다루게 된다.⁶⁷⁾

타당성 조사는 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 조사를 의뢰⁶⁸⁾하도록 하고 있는데, 행·재정 전문기관⁶⁹⁾은 지방자치단체의 행·재정에 관한 연구업무를 주로 하고 있고 전문 연구인력과 전국 또는 시·도 단위에서 연구활동을 하고 있거나 유사한 연구실적을 축적한 기관⁷⁰⁾을 의미한다.

하지만 인터뷰 결과 타당성 조사가 청사 건립을 추진하는 발주처의 의뢰를 통한 용역관계로서 이루어지기 때문에 조사기관이 발주처의 의견이나 요구를 무시할 수 없어 조사결과와 객관성을 유지하기가 힘들다는 한계가 있다. 또한 예산 이외의 도시나 건축적인 측면에서의 전문성을 갖춘 조사를 수행하기는 사실상 어렵다는 점도 한계로 지적되었다.

〈○○구청 인터뷰〉

- 이미 기본구상에서 건립여부가 결정된 상태에서 발주처에서 조사기관에 타당성조사를 맡기는 것은 이러한 건립의지에 대한 객관성을 확보하기 위한 것이지 재검증할 의도는 없음
- 오히려 타당성 조사가 이후 발주단계에서 요구되는 필요면적, 설계조건 등을 마련하기 위한 건설공사기 본계획을 대행해주는 역할이 더욱 크다고 봄

(3) 예산안 확보 중심의 기획과정과 불합리한 재정지원 기준

지자체 공공청사의 경우 소요예산은 자체예산을 제외하면 지방채 발행을 통한 비용이나 지방투융자심사를 통한 투자금액을 지원받는 방법이 있다. 지방채 발행⁷¹⁾을 통한 공공청사의 지원 비용은 공공청사정비 사업비(지방자치단체 청사정비기금)라고 하며 매년도 지원가능한 청사정비지금의 가용재원 범위내에서 행정안전부의 지방채 발행 승인기준에 의거하여 승인을 받은 청사에 대하여 지원금⁷²⁾을 배정하게 된다.

67) ①행정소요 및 주민숙원도 : 유사사례 비교를 통한 시의성, 주민들의 숙원도(민원, 여론, 시민단체 의견 등), 현상황의 문제점, 자치단체간 수혜인구의 형평성 등을 주요판단 근거로 하여 수요 분석, ②계획 및 법적 연계성 : 국토종합개발계획, 도시기본계획, 중장기재정계획, 건축법 및 기타 관련 법률 등과의 연계성 및 상충성을 검토, ③기대효과(파급효과)분석 : 사업을 수행함으로써 발생될 것으로 예상되는 유형·무형의 사회적 가치와 비용을 추정하여 사업의 수행여부를 판단

68) 지방재정법시행령 제30조

69) 행정자치부 업무처리요령 지침)

70) 시·도정개발연구원, 한국자치경영협회, 한국지방행정연구원, 각 대학부설연구원(소) 등

71) 지방채 발행이란 지자체에서 예상치 못하였던 자금수요가 발생하였을 때 자체세입과 이전재원으로 자금수요에 유연하게 대처하지 못할 경우, 지방자치단체는 필요에 따라 국가, 다른 지방자치단체, 또는 민간으로부터 자금을 차입하여 비용을 조달하고 장기에 걸쳐 차입금을 상환하도록 하는 지원 제도

72) 지원금의 한도액은 지방청사 본청의 경우 신축시 시·도(500억원), 시·군·구(100억원)으로 제한되며 리모델링시 시·도(150억원), 시·군·구(100억원)으로 제한함

지방재정 투융자 심사는 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 '92년도에 도입된 제도로써 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하도록 하고 있다.

하지만 이러한 비용지원 제도에서는 초기 예산이 확정되면 이후 예산변경이 어렵기 때문에 예상치 못한 사업비 증가가 발생하면 인해 건립사업이 상당히 지연되는 경우를 초래할 수 있다. 또한, 현행 투·융자심사규칙은 최초심사 후 3년 경과 시에 재심사를 받도록 규정하고 있어, 중장기적인 건립계획을 수립하기가 어렵고 재정여건상 신속한 사업추진이 필요한 지자체의 현실을 간과한 비현실적 규정이라는 비판이 제기되고 있다. 또한 공공청사에 투입되는 예산 기준이 정권이나 시대적 분위기에 따라 일정하지 않아 건립과정에서 삭감되거나 중단되는 경우도 많았다.

〈○○구청 인터뷰〉

- 구의 재정자립도는 40% 미만으로, 자체예산으로 사업비 조달이 불가능하다는 판단 하에 상위부처로부터 매칭펀드 방식으로 50%의 사업비 지원을 약속받았음
- 사업 진행과정에서 타당성 검토의 미흡, 공사기간 중 장기간 임대비용 마련, 토지매입과정 등의 변수로 인해 초기사업비(717억원)가 실시설계 후 815억원(조달청 산정액)으로 상승하였고, 게다가 공사기간 중 883억원(물가상승 및 설계변경 반영액)으로 증가하여 상위부처의 추가지원이 절실했으나 상위부처는 초기 사업비 책정금액(717억원)을 기준으로 50%인 358억원만 지원하겠다는 입장을 고수하여 사업비 확보과정에 어려움을 겪음

〈○○시청 인터뷰〉

- 최초 지자체 도농통합을 지원하고자 하던 정책적인 기조로 국비 150억 이상을 지원받을 예정이었으나 이후 정권이 바뀔에 따라 지원 계획이 취소되었으며 따라서 상당액의 지자체 예산안으로 추진할 수밖에 없게 되어(지방채 발생) 지역의 경제적 부담의 커짐

〈○○군청 인터뷰〉

- 95년 안전진단 이후 청사신축 예정이었으나 IMF(98년도)로 인한 경제위기로 중단되었으며, 한참이 지난 2004~2005년에서야 투융자 심사를 받을 수 있었음. 하지만 청사건립에 대한 전문성이 부족하고 조성절차에 대한 자문을 받을 수 있는 방안이 없어 실무진들이 기존 청사들을 견학하면서 얻은 정보와 지방재정 공제회 지침에 의존할 수밖에 없었음
- 이러한 과정에서 중앙정부 부처는 투융자 심사에서의 사업의 진행 결정과 지침의 준수 여부만 판단할 뿐 실질적인 예산이나 전문인력의 지원은 부재함

(4) 지역 수요 및 여건을 반영하지 못하는 관련 지침⁷³⁾

공공청사의 설계기준으로 적용되고 있는 청사관리규정(중앙정부청사)이나 공유재산 관리지침(지방정부청사)은 공공청사의 계획기준 및 조건을 제시하고 있으나, 기준의 경직성으로 인하여 지역의 여건이나 수요를 반영하지 못하는 경우가 다수 발생한다.

73) 강인호, 공공건축 설계포럼 3차 「공공청사, 수요자 중심으로의 진화」, 건축도시공간연구소, 2008, pp52~62 참고

부지구모 확보의 경우 연면적의 3배 이상을 확보하도록 규정⁷⁴⁾하고 있으나 이는 밀도가 높은 도심청사에는 적용하기 힘들고, 밀도가 낮은 지방청사에도 실질적으로 지켜지지 않는 경우가 많다.

또한, 최근 공공청사가 복합화의 형태로 건립되고 있는 추세이고, 정부에서도 또한 중앙정부차원의 합동청사나 주민지원센터 등의 복합청사를 적극적으로 권장하고 있다. 하지만 기준에서는 상업시설이나 민간용 시설의 복합을 금지하는 것을 원칙으로 하고, 일반 시민이 이용할 수 있는 공공편익시설을 최소화(공유재산관리지침)하도록 하고 있어 정작 주민 편의성 향상이라는 복합화의 주요 효과를 저감시키는 결과를 가져올 수 있다. 특히, 지방청사의 경우 지역의 여건에 맞는 복합가능시설의 계획과 편익시설과 관련한 기준의 도입이 요구되고 있다.

〈○○구청 인터뷰〉

- 청사 운영시절에 입주했던 우리은행은 기부채납을 조건으로 신청사에 입주하기로 합의하였으나 민간시설의 복합을 금지하고 있는 현행규정 때문에 입주과정에서 관련부처와의 협의·설득에 행정력 소모
- 결국, 현행 금지 규정에 반하여 신청사의 지하1층으로 입주하였는데, 지하1층의 이용 활성화를 유도하고, 행정업무에 위해 방문한 주민의 편의를 증진시킴으로써 구청이 지역주민의 생활거점으로서 역할을 수행하는데 기여하고 있음
- 따라서 이러한 현행 공공청사 관련법령이 공공청사에 대한 주민수요를 반영하지 못한 채 오히려 공공청사의 이용활성화에 걸림돌로 작용하는 측면이 많음

〈○○군청 인터뷰〉

- 청사에서 편익시설의 도입은 바람직하나 영리를 목적으로 하는 청사 주변 민간업체의 반발 등을 우려하여 군청 예산을 관리하는 농협 이외에는 별도의 시설 내 주민편익시설을 도입하지 않았음

또한 에너지의 효율적 관리에 대한 관심이 고조됨에 따라 신축청사의 경우 에너지 효율 1등급을 의무화 하는 등의 법적 장치를 강화하고 있으나, 달성 기준이 지나치게 단순(연간 단위면적당 1차 에너지 소요량 300미만)하여 실효성이 떨어지고 시기에 따라 기준도 일정하지 않아 공공청사에 적합한 기준의 재정립이 요구되고 있다.

〈○○시청 인터뷰〉

- 기준 적용에 있어 설계 당시 기준과 정책이 시간이 지나감(정권 교체 등)에 따라 일관적으로 적용되지 않는 경우가 많은데 특히 에너지 관련인 경우 과거 설립당시 기준을 준수하였으나 이러한 기준이 변경되어 현재는 에너지 효율이 떨어지는 것으로 나타나 과대청사로 지목받고 있음

건축법상의 기준인 건축물 에너지 절약 설계 기준과 에너지 이용 합리화법 상의 기준도 서로 상이하여 공공기관들이 에너지 절약형 청사를 설계하지 않아도 이를 제재할 방

74) 공유재산관리조례표준안 46조, 49조

법이 없다. 건축법상의 에너지 절약 설계 기준에는 각종 에너지성능지표 검토서의 평균 평점이 60점 이상이면 적합한 것으로 판단하여 건축허가가 가능하지만 자치단체 등 공공기관의 청사는 ‘에너지 이용 합리화법’에 따라 에너지 성능지표 점수가 74점 이상이 되도록 설계해야한다⁷⁵⁾).

공공청사는 공간수요를 예측하여 규모를 산정하여야 하지만 면적기준은 정량적으로만 규정되어 있고 업무공간 위주로 구성되어 있어 장래의 수요변동이나 다양한 편의시설을 계획에 반영할 수 없는 경우가 많다. 특히 최근의 직장 내 어린이집 설치 의무화, 공공기관 인턴채용, 공공근로사업의 확대 및 청사관리의 민간위탁에 따른 업체직원의 청사 파견 등으로 소요공간이 증가하고 있으나, 설계기준에는 이 같은 현황이 반영되지 않아 계획 시 어려움으로 작용하기도 한다.

〈○○시청 인터뷰〉

- 행정안전부에서 제시하고 있는 공공청사의 면적 기준은 공무원 1인당 사무면적 중심으로 되어 있으며 주요 용도별 면적 기준으로만 구성되어 있어 조직 변동에 따라 공간이 부족하거나 실별 배치가 어려움
- 이러한 문제로 인하여 내부 공간을 open plan으로 계획하여 다소 효율적으로 사용하려 하고 있으나 이는 난방 측면에서 불리한 결과를 초래함
- 주요 면적 기준이 지자체 인구에 따른 청사직원 수로 결정되므로 지자체에서는 수요예측을 과장하여 최대한으로 면적을 확보하려는 경향이 있음

〈○○군청 인터뷰〉

- 건립을 위해 참고하는 면적기준은 점차 커지고 있는 현대적인 사무실 레이아웃에 비해 현저히 작게 규정되어 있음
- 또한 면적기준은 1인당 면적을 기본으로 설정되어 있으며 정직 공무원 수를 기준으로 면적을 산출하기 때문에 조직의 변화에 대응하거나 청사에서 필요로 하는 다양한 기능의 공간에 대응하지 못함
 - ※ 재해대책상황실을 비롯한 각종 상황실, 감사 공간, 회의실 등이 절대적으로 부족, 기계실 등 시대적 요구에 의해 커질 수밖에 없는 공간은 과거 기준의 적용으로 너무 작은 반면 의회건물의 면적은 상대적으로 넓음. 최근 들어 정책적 요구에 의해 필요한 정직원 이외 인턴, 임시직 등의 공간은 설계기준에 반영되지 않음
- 시대의 변화에 따라 청사 건립에 대한 관점, 필요시설, 면적은 바뀌는데 기준만 고정되어 있는 느낌임

〈○○구청 인터뷰〉

- 현행 면적기준은 근무인원 기준의 소요면적 산정방식을 취하고 있으나 조직형태 및 특성을 반영할 수 없어 계획부터 준공까지 8년이 소요된 00구청의 경우 입주하자마자 공간부족이 발생하여 추가로 인근 건물을 리모델링하여 사용하고 있음
 - ※ 신설된 여권과에 할당된 사무공간이 없어 시민갤러리로 설계된 1층 홀에 입주
- 또한, 변화하는 행정환경에 유연하게 대응할 수 있는 여유 공간이 부족하여 업무 변화에 따른 공간 활용에 어려움을 겪고 있음

75) 이러한 문제로 인해 2010.12.14. 감사원은 자치단체 등 공공기관 청사의 에너지 활용률을 높이기 위해 ‘건축물의 에너지 절약 설계기준’을 개정할 필요가 있다고 국토해양부장관에게 권고함

(5) 발주처 편의 위주의 설계자 선정 방식

중앙부처 장은 대형공사 및 특정공사의 경우 입찰의 방법을 결정할 때 기본계획의 내용을 바탕으로 중앙건설기술심의위원회의⁷⁶⁾ 심의를 거쳐야 한다. 이 때에는 해당 연도 이후에 집행할 대형공사 등의 집행기본계획서를 해당연도의 1월 15일까지 국토해양부장관에게 제출하도록 하고 있다. 중앙건설기술심의를 통해서는 설계-시공을 함께 발주할 수 있는 턴키(Turn-key)입찰 여부를 선정하고 있는데, 발주를 전담하는 관리조직이 없는 지자체들 중 다수는 관리가 편하고 1군업체 참여를 기대할 수 있는 턴키방식을 선호하여 건립공사의 취지나 목적을 고려하지 않은 채 의례적으로 턴키발주를 요청하는 심의서를 제출하고 있다. 게다가 동사무소, 주민센터와 같은 소규모 청사에서조차 절차가 복잡한 설계 공모로 설계자를 선정하기 보다는 가격입찰 또는 PQ입찰을 선호하고 있는 실정이다

〈○○시청 인터뷰〉

·발주방식의 선정은 적절한 검토 과정보다는 지자체의 업무 편의를 우선 고려하여 턴키로 진행하였으며 발주 및 설계과정 또한 지자체 담당자의 업무 부담을 줄일 수 있도록 조달청에서 일괄적으로 대행

76) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, 국토해양부

2) 공공청사 면적 분석

(1) 면적 초과비율 분석

공유재산관리기준 상의 면적기준과 비교하였을 때, 사례대상 청사 모두 기준을 초과하고 있는데, 특히 성남시청은 면적기준의 457.9%, 용산구청은 358.0%를 초과하고 있으며 전남도청, 관악구청, 부안군청 또한 200% 내외의 초과비율을 보인다.

전국 청사의 평균 연면적과 비교하더라도 성남시청이 404.2%, 용산구청이 363.0% 초과하고 있으며 관악구청과 부안군청 역시 면적기준에 대한 초과비율과 유사한 비율을 나타내고 있다. 다만 사천시청의 경우 전국 시청의 평균연면적에 비교하여 94.3%의 연면적을 보유하고 하고 있다.

[표 50] 면적기준 및 평균연면적 비교

구분		연면적* (㎡)	면적기준 (㎡)	면적기준 대비연면적 비율(%)	평균연면적 (㎡)	평균연면적 대비연면적 비율(%)
광역시도청	전남도청	79,306	40,235	197.1	55,472	143.0
시	경기성남시청	67,393	14,717	457.9	16,675	404.2
	경남사천시청	15,732		106.9		94.3
군	전북부안군청	19,784	8,314	238.0	7,959	248.6
자치구	서울용산구청	55,327	15,454	358.0	15,243	363.0
	서울관악구청	35,663		230.8		234.0

* 연면적은 본청 건물의 연면적을 의미하며 본청내의회 및 주차장이 제외된 면적임

전국 시청사의 평균 연면적에 비하여 4배 정도의 규모인 성남시청은 주민수 또한 평균의 3배 이상인 것으로 나타났으며 직원수는 평균의 1.6배 정도 규모이다. 자치구청 평균 연면적의 234% 규모인 관악구의 경우 자치구 평균 주민수의 162.6%, 직원수는 자치구 평균 직원수의 151.3%로 나타나 평균에 비하여 큰 지자체 규모를 가지고 있고 그에 따라 청사의 규모 또한 커진 것으로 판단된다. 그러나 전남도청, 사천시청, 용산구청의 경우 평균 주민수 대비 38~73% 규모의 지자체임에도 불구하고 청사의 연면적은 평균의 94~363% 규모이며, 부안군청의 경우 역시 주민수는 평균과 비슷한 수준이나 청사 연면적은 평균의 248% 규모를 가지고 있다.

[표 51] 평균주민수 및 평균직원수 비교

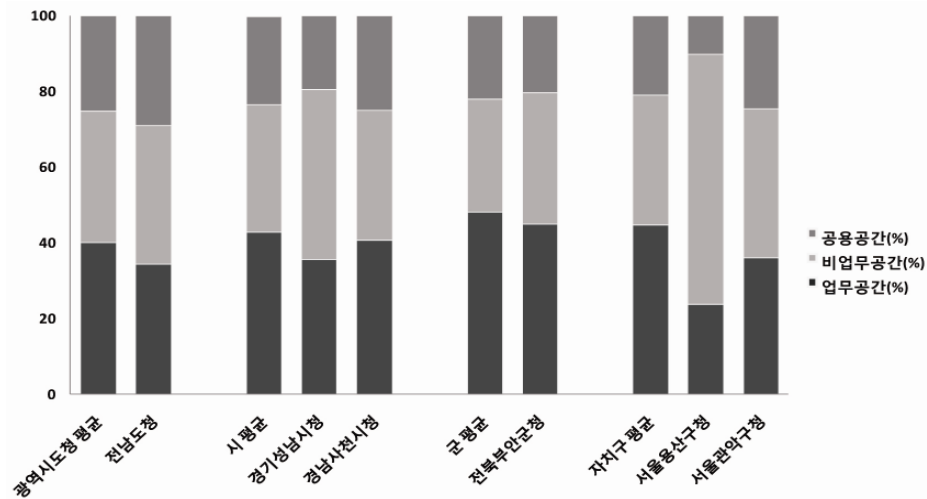
구분		주민수			직원수		
		주민수 (인)	평균 주민수 (인)	평균주민 수대비 비율(%)	직원수 (인)	평균 직원수 (인)	평균직원 수대비 비율(%)
광역시도청	전남도청	1,912,280	3,128,470	61.1	1,238	1,338	92.5
시	경기성남시청	966,702	295,804	326.8	910	547	166.4
	경남사천시청	112,564		38.1	443		81.0
군	전북부안군청	60,872	55,600	109.5	373	289	129.1
자치구	서울용산구청	238,840	325,548	73.4	836	608	137.5
	서울관악구청	529,252		162.6	920		151.3

(2) 프로그램 구성 비율

사례 대상 청사의 경우 모두 업무공간의 비율이 평균 이하로 나타나고 있으며, 대체로 업무공간이 34~45%, 비업무공간이 34~39%, 공용공간이 20~29%를 차지하고 있다. 용산구청의 경우 비업무공간이 66.0%로 업무공간은 23.9%, 공용공간은 10.1%에 불과한 것으로 나타났는데, 이는 다른 청사와 달리 공연장이나 전시실이 청사 시설에 포함되어 있기 때문으로 파악된다. 전남도청의 경우 공용공간이 평균에 비하여 4% 큰 것으로 나타났는데 이는 공용공간에서 홀과 복도가 차지하는 비중이 상대적으로 큰 것에 기인한다.

[표 52] 사례청사의 공간별 비율

		업무공간(%)	비업무공간(%)	공용공간(%)
광역시도	평균	40.2	34.7	25.2
	전남도청	34.4	36.6	29.1
시	평균	42.8	33.7	23.4
	성남시청	35.6	45.0	19.4
	사천시청	40.8	34.4	24.8
군	평균	48.2	29.9	21.9
	부안군청	45.0	34.7	20.3
자치구	평균	44.8	34.2	21.1
	용산구청	23.9	66.0	10.1
	관악구청	36.1	39.3	24.6



[그림 66] 사례청사의 공간별 비율

성남시청의 경우 비업무공간의 비율이 평균에 비하여 높는데 특히 설비시설이 차지하는 면적이 큰 것으로 나타났다. 대부분이 주민편의시설이 전혀 없거나 극히 일부인 반면에 자치구청사의 경우 보건소가 본청에 포함되어 있어 높은 비율을 차지(16.0%, 40.3%)하는 것으로 나타났다. 도서관, 전시장, 문화강좌실 등이 주민편의시설로 제공되고 있는데, 주로 용산구청, 관악구청, 성남시청과 같이 수도권에 위치한 청사에서 나타났다.

[표 53] 사례청사의 세부공간별 비율 (단위: %)

구분	평균 비율	광역시도	시		군	자치구	
		전남도청	성남시청	사천시청	부안군청	용산구청	관악구청
본청정원 사무공간	31.3	16.1	21.3	27.9	27.7	16.8	25.5
본청정원외인력집무면적	2.7	2.9	2.0	0.6	0.8	0.0	1.5
본청사무 지원공간	11.0	15.4	12.3	12.3	16.5	7.1	9.1
본청직원 편의시설	6.1	5.2	8.8	6.3	4.9	6.2	6.6
본청부대시설 1	12.3	12.4	13.9	12.2	11.0	5.0	5.1
본청부대시설 2	3.5	2.0	4.4	4.1	6.3	2.0	1.8
본청설비시설	6.5	15.3	16.4	10.2	10.1	11.0	8.5
본청공용면적	22.4	29.1	19.4	24.8	20.3	10.1	24.6
본청외부기관 사용공간	2.3	1.6	0.9	1.5	2.4	1.6	1.3
본청주민편의시설	1.8	0.0	0.6	0.0	0.0	40.3	16.0

(3) 민간 업무시설과의 비교(void space & program)

내부 공간의 비율 및 프로그램 운영 현황을 비교하기 위하여 3개 청사(성남시청, 관악구청, 부안군청)와 대표적인 오피스 타워인 포스코빌딩을 사례로 선정하여 분석하였다.

사례대상 청사에 대하여 전체 공간 중 특정 목적 없이 비어 있는 내부공간의 면적(void space, 이하 보이드 공간) 비율을 추정하면, 성남시청이 12.7%, 관악구청 5.7%, 부안군청 4.7%인 것으로 나타났다. 성남시청의 경우 로비의 면적이 넓고 최고층인 9층까지 오픈되어 천창이 있는 구조로 보이드 공간의 면적이 매우 높게 나타났으며, 성남시의회동을 제외하면 보이드 공간의 비율은 13.8%로 상승하게 된다. 관악구청과 부안군청은 2개 층 정도만이 오픈되어 있는 구조로 비슷한 비율을 보인다.

한편, 민간 오피스빌딩인 포스코타워의 경우 전체 공간 중 보이드 공간의 비율은 8.5%로 추정된다. 포스코타워의 아트리움은 2개 동의 저층부(1~5층)가 연결된 공간을 공개공간으로 제공하고 있으며 외부 선큰가든과 에스컬레이터로 일부 연결되어 있어 성남시청을 제외한 나머지 청사보다는 높은 보이드 공간의 비율을 보유하고 있음을 확인할 수 있다.

내부 프로그램을 살펴보면, 성남시청은 공공기관으로서 각종민원업무를 위한 종합여권민원실, 하늘북카페, 대강당, 각종회의실, 문화강좌실, 여성휴게실, 식당, 매점, 홍보관, 민원휴게공간을 개방하고 있으며, 특히 민원휴게공간은 각 층마다 배치되어 있다. 로비인 누리홀은 예식 및 전시, 공연장소로 공개되어 있으며, 2010년 1~4월에는 누리홀에서 매주 수요일 점심 작은 음악회를 개최하여 시립합창단, 시립교향악단, 시립국악단이 돌아가면서 한 주씩 맡아 다양한 장르별 음악을 제공하였다. 대강당인 온누리홀은 주로 공공기관 또는 지역단체들에 의해 공연 및 회의장소로 이용되고 있으며, 호화시설로 비판받았던 시장실을 개조한 하늘북카페의 경우 하루 평균 250명 정도의 인원이 꾸준히 이용하는 것으로 나타났다. 관악구청의 경우 민원실과 함께 은행, 체육시설, 옥상공원, 식당, 대강당, 쉼터를 일반에 제공하고 있으며, 부안군청은 종합민원실, 자료관, 지적서고, 모유수유실, 놀이방 시설의 일반인 이용이 가능하다.

민간 오피스빌딩인 포스코타워는 사옥동과 임대동으로 두개의 Tower를 분리하여 운영 관리되고 있다. 아트리움은 일반인에게도 공개되어 있는 공간으로 높은 층고로 가변적인 프로그램이 가능하도록 설계되었으며 고 백남준의 작품이 전시되어 있고 1층 로비에

자사 홍보관을 계획하여 정보와 제품을 홍보하고 있다. 또한, 아트리움에서는 정기무료공연이 매달 개최되고 있다. 정기무료공연은 1999년 금난새와 유라시안필하모닉의 밀레니엄 제야음악회를 시작으로 매월 셋째주 토요일마다 수준 높은 공연을 제공하고 있으며, 사전 신청을 받아 1,200석의 자리를 추천하게 된다. 정통 클래식부터 국악, 대중가요, 팝, 뉴에이지, 재즈에 이르기까지 다양한 장르의 공연으로, '10년의 경우 1월 신년음악회, 2월 뮤지컬 갈라 콘서트, 3월 도심 속의 재즈콘서트 등이 열렸다.

한편, '95년 갤러리로 개관하여 '98년 미술관으로 재등록한 2층의 포스코미술관은 개인전을 개최할 수 있도록 지원함으로써 신진작가 발굴에도 기여하고 있다. 1년에 10회 정도의 순수미술을 전시를 기획하고 있으며, '10년과 '11년의 경우 응모를 통해 선정된 작가에 대하여 1인당 10~14일 정도의 작품전시를 지원하였고, 아트홀은 회의 또는 예식공간으로 활용되고 있으며 커뮤니티홀 역시 각종 회의장소로 활용되고 있다. 이 외에 실내 분수대, 휴게공간, 근생시설(지하1층, 지상1층, 19층) 역시 일반인이 이용할 수 있다.

상기의 현황을 통해 공공청사와 민간청사의 보이드(void) 공간 및 내부 프로그램 활용 현황 비교하자면, 9층 규모의 성남시청과 30층 규모의 포스코타워의 보이드 공간 비율의 직접적인 비교가 무리가 있으나 성남시청의 12.7%의 보이드 공간 비율은 일반적인 비율과 청사 규모에 비하여 과대하다고 볼 수 있으며, 공개공간에 대한 활용 정도 또한 크기에 비하여 부족하다고 판단된다. 성남시청의 누리홀(로비)은 신청사 개청 이후 아직 일반인에게 널리 홍보되지 않았고 프로그램 운영에 있어서도 정기적인 프로그램이 없는 등 아직 자리 잡히지 않은 실정이다. 음악회 프로그램은 개청 직후인 2010년 1월부터 4월까지 11회 공연을 마친 후 새로운 프로그램이 시작되지 않아, 일반인보다는 공공의 행사에서만 주로 이용되고 있다.

반면, 포스코타워의 공개공간의 경우 전시 및 문화 공간으로 일반인들에게 정기적인 프로그램을 제공하고 있는데, 이는 기업의 사회공헌활동의 일부로 투입자금의 차이가 있어 수준 높은 공연이 가능하고, 강남이라는 위치적 특성으로 일반인의 참여가 쉬운 강점을 가지고 있다는 점에 기인한다고 할 수 있다. 하지만, 공연수준 및 수요량의 차이를 배제하고 프로그램 구성과 운영만으로 비교하더라도 성남시청의 누리홀은 성남시청 및 여타 공공기관의 행사장소로만 주로 이용되고 있어 공개공간에 대한 활용능력과 비율이 부족하다고 할 수 있다.

성남시청 온누리홀은 저렴한 대관료로 지역단체나 공공기관 행사에 이용되는데, 이미 성남아트센터가 분당에 자리 잡고 있어 민간의 이용빈도가 낮은 것으로 파악되며 기타 회의 공간 또한 이용빈도가 낮았다. 포스코타워의 경우 다양한 개인과 단체, 기관에서 시설을 이용하고 있는데, 강남에 위치하여 각종 단체 또는 기관의 회의장소로 이용되며, 19층 식당가와 연계하여 예식장소로도 활용되고 있다. 또한 미술관은 연중 전시를 기획하고 있어 일반인의 활발한 이용이 가능함을 알 수 있다.

3) 공간활용도 분석

(1) 대규모 청사

대규모 청사(광역시도청, 시청, 구청, 자치구청 등)는 시간이 경과함에 따라 공간수요 및 활용도가 변화할 수 있으나 내부 프로그램의 구성과 배치는 이를 수용할 수 없도록 지나치게 경직되게 운영되고 있으며 불법적으로 증개축 되거나 용도가 전용되어 활용하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

대규모 대지를 확보하고 있는 경우 과도한 외부광장이나 공원을 조성하고 있는 경우가 많았으나, 시민들의 접근이나 이용은 활발하지 않았으며 외곽에 위치하여 주변필지의 개발이 진행되지 않아 나홀로 건물로 존재하는 경우가 많았다.



[그림 67] 00도청의 대규모 외부공원



[그림 68] 00시청의 대규모 외부공간



[그림 69] 00도청 주변의 미개발 부지

용도가 명확히 정해지지 않은 옥외 휴게공간이나 공개공지 등은 필요에 따라 쓰레기 처리 공간이나 물품 적치공간으로 활용되는 경우가 많았으며, 내부의 로비공간은 대규모 공간으로 계획되어 있으나 민원실, 안내데스크 이외에는 상시 운영 프로그램이 없이 비어 있는 경우가 많았다. 로비 공간에는 지자체 홍보관을 설치/ 운영하거나 관련 전시판매장들을 운영하는 경우가 많았는데, 화려한 인테리어에 비해 이렇다 할 콘텐츠가 부족하여 이용하는 주민의 모습은 거의 찾아보기 어렵다. 또한 로비가 수개층이 수직 오픈된 공간으로 계획되어 있어 사고방지를 위해 초기 계획안과는 달리 자살방지 그물망 등이 추가로 설치된 청사도 있었다.



[그림 70] 옥외휴게공간을 폐품처리 공간으로 사용하고 있는 00구청



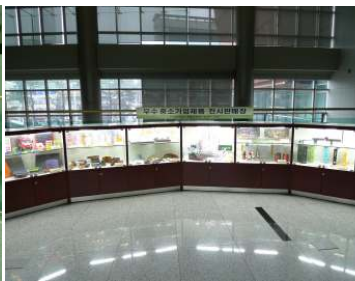
[그림 71] 수개층이 수직 오픈된 00시청 로비



[그림 72] 수개층이 수직 오픈된 00도청 로비



[그림 73] 자살방지망을 추가 설치한 00구청



[그림 74] 이용객을 거의 찾아볼 수 없는 00도청 로비 전시판매장



[그림 75] 화려하지만 이용객이 거의 없는 00시청 홍보관

내부 프로그램의 활용에 있어서는 수익시설(편의점, 상가 등)은 입점이 차단되거나 접근이 불리한 곳에 위치하여 주민이용에 불편을 야기하는 경우가 있으며, 주민편의 목적과는 맞지 않는 의자나 소품들이 존재하거나 명확한 프로그램 없이 방치되고 있는 공간도 다수 존재하였다.



[그림 76] 지하층에 위치한 00구청 은행



[그림 77] 편의시설이 청사내와 주변에 전무한 00시청



[그림 78] 00시청의 도서실에 맞지 않는 가구 활용

청사 내에는 체육 및 복지시설 등이 설치되어 있는데, 직원용시설로서 시민들에게는 개방되지 않아 복합화라는 취지와는 동떨어진 프로그램 운영실태를 보여주고 있으며 반면 의무적으로 설치되어야 할 어린이집 등은 청사 내부공간에 위치하지 않고 별관으로 운영되고 있는 경우가 많았는데, 이는 설계당시 보육시설 의무 규정이 적용되지 않다가 건립 도중 관련 법령이 개정되면서 이를 계획에 반영할 수 없어 발생한 결과라고 할 수 있다.



[그림 79] 00시청의 열악한
휴게공간

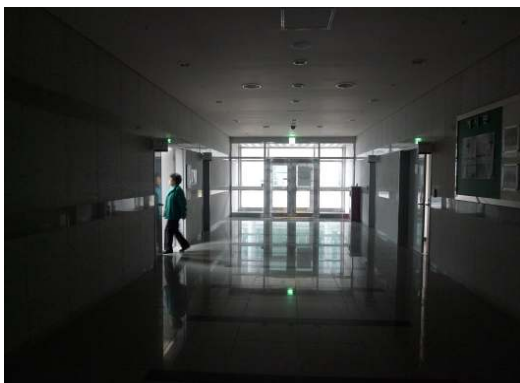


[그림 80] 00구청의 직원 체육시설



[그림 81] 별관으로 운영되는
00구청 어린이집

대다수 지자체 청사시설은 중앙정부로부터 끊임없는 에너지 효율 대책을 요구받고 있는데, 친환경 설계 기법이나 고도화 된 유지 관리보다는 공용공간이나 업무공간의 소등이나 전력제한을 통해 에너지 절약을 실천하고 있어 행정업무를 수행하기에는 다소 불편함이 야기되는 상황이다. 다만, 주차장, 가로등 등 외부시설물에 대해서는 태양열 및 태양광 설비를 통해 자체 전력수급을 하고 있는 사례들이 많았다.



[그림 82] 절전으로 인한 이동 불편



[그림 83] 태양열 집열판을 활용한 주차장

업무공간은 대다수 개인별 공간이 협소한 상태였으며 제한된 면적과 부서이동 및 조직 개편을 대비하여 대다수 칸막이에 의해 실을 구획하고 있었다. 반면 시의회는 간헐적으로 사용되는 공간임에도 불구하고 충분한 여유공간과 쾌적하고 화려한 내부 인테리어를 유지하고 있어 업무공간과 크게 비교된다.



[그림 84] 칸막이로 구획된 업무공간



[그림 85] 화려한 시설의 의회공간

(2) 소규모 청사

소규모 청사(동사무소, 동주민센터)는 기존 행정업무가 다수 상급 청사로 이전됨으로써 업무공간보다도 시민편의시설의 비율이 커지면서 내부 프로그램의 종류와 활용형태도 다양하게 나타났다. 특히 다양한 문화 프로그램이 도입되면서 다채로운 실별 계획과 내외부로 연속된 공간구성을 가지게 되는 경우가 많다.

하지만 소규모 청사의 특성상 기존시설을 활용하거나 신축을 하더라도 같은 부지에 건립·증축되는 경우가 많은데, 이는 공간 활용도 측면에서는 평가를 할 수 있을지 모르나, 사용 목적에 비해 실제적인 공간 여건이 이에 충분히 대응하지 못하는 한계 또한 가지고 있다고 하겠다.



[그림 86] 내외부로 연속된 공간 구성



[그림 87] 다양한 기능이 복합된 문화 프로그램과 시설 계획



[그림 88] 복도를 전시장으로 활용



[그림 89] 협소한 주차장

3. 시사점

이상으로 지방청사 면적배분 현황을 통해서 경직된 면적기준의 한계, 설계지침서 분석을 통해 단편적인 준수 기준의 한계를 파악하였다. 유형별 공공청사 심층분석의 결과, 좋은 설계(안)의 도출할 수 있는 합리적인 조성절차 마련, 설계의 방향을 지속적으로 검증할 수 있는 프로세스 기반의 기준, 지역의 여건을 반영할 수 있는 유연한 기준의 필요성이 제기된다. 공공청사 실태를 통해 확인된 공공청사 조성업무의 문제점을 정리해 보면 단순행정업무로 사업수행, 기획에서의 충분한 사전검토 미흡, 예산확보에 의존한 사업추진, 편의위주의 설계자 선정, 지역주민 등 관련주체의 의견수렴 미흡, 초기 사업기획의 지속적인 유지계승 미흡, 타사레 모방 등 설계지침 부실을 들 수 있겠다.

기획단계의 대부분을 예산확보를 위한 업무와 절차에 치중하고 있는데, 우선 수요파악 과정이 부재하거나 부실하게 진행되는 것으로 나타났다. 해외의 경우 전문가와의 협업을 바탕으로 일반적으로 3~4년 이상의 시간을 투여하여 내실 있는 기획(안)을 도출하는 것에 비해, 청사의 건립 필요성 및 적정 입지와 필요 프로그램을 도출하는데 평균 1년 내외의 시간이 소요되고 있고 주로 외주용역의 형태로 단기간에 진행되고 있다.

또한, 타당성 조사와 투융자심사 등이 형식적으로 이루어지고 있고 다양한 주체간의 의견 조율 과정이 부재하다. 해외의 경우 기획단계에서 수차례의 조사, 검토를 통해 다양한 대안을 검증하여 이후 설계(안)의 방향성을 제시하는 것에 비해, 타당성 조사가 주로 청사건립의 취지를 증명하기 위한 수단으로 활용되고 있으며 건축물의 적정성, 가능성과 다양한 대안의 모색은 부족한 실정이다. 또한 지역주민들로부터의 수요조사나 의견청취는 기획과정에서 거의 이루어지지 못하고 있다.

초기 기획의도나 설계방향을 검증할 수 있는 과정이 부재하다. 조성절차가 단편적인 진행에 맞추어져 관계자들이 지속적으로 참여할 수 있는 기회가 없고 발주처가 이를 지속적으로 검토하기에는 전문성이나 시간적인 여력이 부족한 실정이다.

설계기준이 변화하는 행정 환경에 유연하게 대응하지 못하고 있는 실정이다. 어린이집 설치, 공공기관 인턴채용에 따른 면적 확보, 공공근로사업의 확대 등에 따른 소요공간증가 등이 기준에 반영되지 못하여 향후 임의로 공간을 변경하는 경우가 다수 발생하고 있다. 업무공간에 치중된 면적 기준으로 인하여 주민편의시설이나 문화시설의 복합용도나

공용공간 등이 명확한 원칙과 방향 없이 계획되고 있다.

실질적인 수요 파악 미흡 및 형식적인 계획진행으로 인하여 조성 후 최초 계획안과 다른 용도로 공간을 변경하여 사용하거나 과도한 면적으로 인하여 이를 축소하거나 변경한 사례가 다수 발견되었다. 그리고 과시적인 공간 및 프로그램이 운영되고 있는 것으로 나타났는데, 공용공간의 대부분이 1층 로비 공간에 집중되고 있으며, 사용 빈도가 거의 없는 프로그램이 중요한 공간에 배치되어 있어 전반적인 시설 활용도를 저해하고 있다. 또한, 지역 규모, 청사 유형, 지역 여건 및 수요에 따라 필요한 프로그램이 다양하게 활용되지 못하고 청사마다 비슷한 공간과 프로그램이 적용되고 있는 것으로 나타났다.

제5장 공공청사 건축디자인기준 설정방안

1. 공공청사 건축디자인기준의 설정방향
2. 공공청사 건축디자인기준의 체계 및 업무내용 설정
3. 단계별 기준의 주요 내용
4. 실효성 확보방안

1. 공공청사 건축디자인기준의 설정방향

1) 공공청사 조성체계 및 조성업무 개선방향

① 공공청사 조성체계 개선방향

공공청사 조성 관련 업무체계 및 조성사례의 분석결과와 공공청사를 포함한 공공건축 관련 문헌 등에서 공공건축 조성체계의 문제점으로 제시하고 있는 사항을 바탕으로 공공청사 조성체계의 개선방향을 정리하면, ①사업추진조직의 전문성 담보, ②사업목표 및 사업규모 결정의 내실화, ③사업추진방식 결정절차의 합리화, ④설정된 사업목표의 일관된 적용으로 크게 나눌 수 있다.

□ 사업추진조직의 전문성 담보

그간 청사 조성을 위한 전담조직이 부재하고 담당인력 또한 전문성을 갖추지 못해 이는 부정확한 수요예측 및 부실하고 획일적인 설계지침 등의 작성으로 이어져 공공청사의 품질을 저하시키는 요인으로 작용한다. 따라서 초기 기획단계에서 사업의 질을 좌우할 수 있는 사업의 총괄책임자 및 사업관련 담당자를 선정하고 이를 보완하기 위한 민간전문가의 참여방식과 범위를 결정할 필요가 있다.

□ 사업목표 및 사업규모 결정의 내실화

시설이용 측면의 고려 및 지역특성 반영 등은 상대적으로 미흡하고, 유사 사례의 면적 비율에 맞추어 문제가 되지 않는 선에서 적정한 면적을 도출해 내는 것과 지역을 안배한 조성 위치 선정 등에 대부분의 노력과 시간이 소요된다. 지역의 수요, 기존 시설과의 연계 및 활용, 이용 규모 등 현황과 수요에 대한 정확한 파악을 바탕으로 사업 목표를 명시하고 타당성의 조건을 확인할 필요가 있으며, 단순한 면적기준 및 유사 사례를 바탕으로 한 규모산정이 아니라 시설의 공간구성 프로그램의 타당성을 바탕으로 규모산정의 타당성을 검토할 필요가 있다.

□ 사업추진방식 결정 절차의 합리화

예산확보의 어려움으로 사업추진이 지연되거나 규모를 축소하는 경우가 많고, 예산 확보 및 부지선정 등에 긴 시간이 소요되어 사업추진 일정의 촉박함을 이유로 일괄입찰 발주를 도입하거나 가격이나 실적 위주로 결정되는 등 발주처 편의 위주로 사업추진 방식을 결정하는 추세이다. 기획단계에서 합리적인 예산확보 계획을 수립하고 사업의 성격과 예산의 규모에 따라 적합한 발주방식을 선정할 필요가 있다.

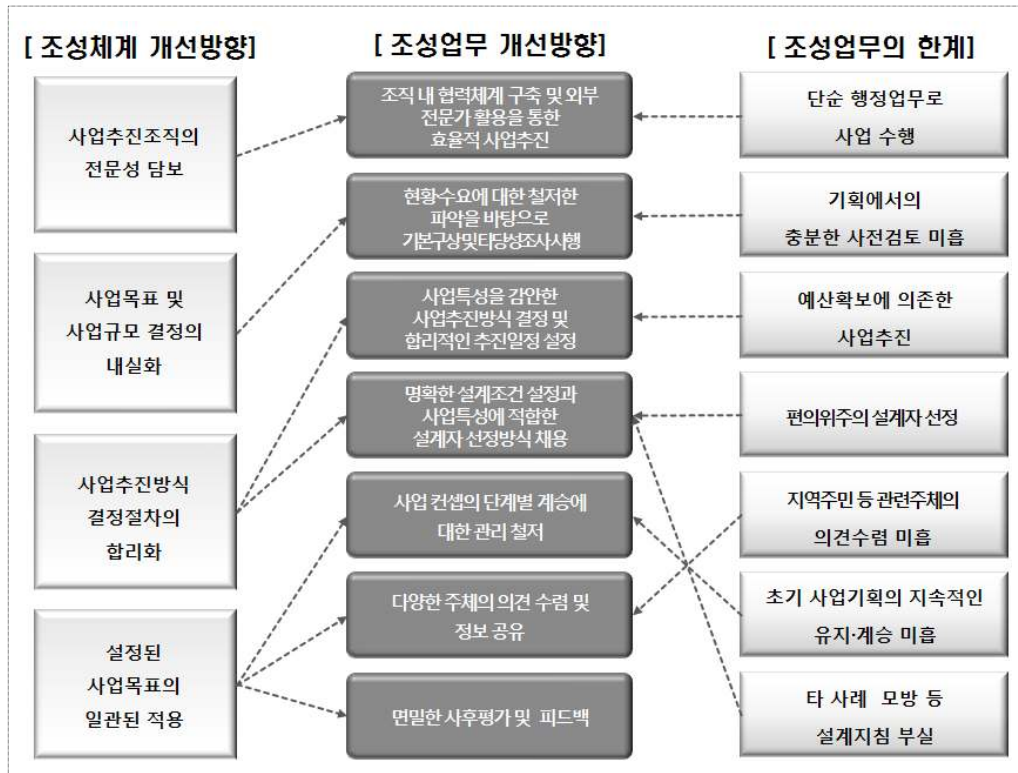
□ 설정된 사업목표의 일관된 적용

지자체장, 행정담당자의 개인적 취향 등에 따라 초기에 설정된 계획방향을 무원칙적으로 변경하는 경우가 다수 발견되었다. 심의나 시공과정에서 초기 기획의도와 배치되는 방향으로 사업내용이 변경되는데, 초기 기획단계에서 설정한 사업목표와 이의 실현을 위한 계획방향이 기본계획, 기본설계, 실시설계, 시공, 운영·관리에 이르기까지 일관되게 적용될 필요가 있다.

② 공공청사 조성업무 개선방향

이상의 공공청사 조성체계 개선방향과 4장에서의 국내사례 분석을 통해 도출한 공공청사 조성업무의 한계를 바탕으로 공공청사 조성업무의 개선방향을 정리하면, ①조직 내 협력체계 구축 및 외부전문가 활용을 통한 효율적 사업추진, ②현황·수요에 대한 철저한 파악을 바탕으로 기본구상 및 타당성 조사 시행, ③사업특성을 감안한 사업추진방식 결정 및 합리적인 추진일정 설정, ④명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방

식 채용, ⑤사업 컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저, ⑥다양한 주체의 의견 수렴 및 정보 공유, ⑦면밀한 사후 평가 및 피드백으로 나눌 수 있다.



[그림 90] 공공청사 조성업무 개선방향

□ 조직 내 협력체계 구축 및 외부전문가 활용을 통한 효율적 사업추진

주관부서, 재정부서, 건축부서, 시설관리부서 등 조직 내 관련주체의 사업 단계별 역할을 설정하고 지속적인 협의체계를 구축하여야 한다. 사업추진조직 및 업무의 전문성 담보를 위해 초기 기획단계에서 사업의 질을 좌우할 수 있는 사업의 총괄책임자 및 사업 관련 담당자를 선정하고 이를 보완하기 위한 외부 민간전문가의 참여방식과 범위를 결정하여야 한다.

□ 현황·수요에 대한 철저한 파악을 바탕으로 기본구상 및 타당성 조사 시행

지역의 수요, 기존 시설과의 연계 및 활용, 이용 규모 등 현황과 수요에 대한 정확한 파악을 바탕으로 사업 목표를 명시하고 타당성의 조건을 확인하도록 한다. 단순한 면

적기준 및 유사 사례를 바탕으로 한 규모산정이 아니라 시설의 공간구성 프로그램을 바탕으로 규모산정의 타당성을 검토하여야 한다.

□ 사업특성을 감안한 사업추진방식 결정 및 합리적인 추진일정 설정

민간투자 등을 포함하여 합리적인 예산확보 계획을 수립하도록 한다. 무리 없는 사업추진 일정을 설정하고, 각 단계별로 도달점을 설정하여 사업의 추진상황을 관련주체 모두가 공유할 수 있도록 한다.

□ 명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방식 채용

사업의 목표와 방향, 요구성능 등에 부합할 수 있도록 설계조건을 설정하되, 의도가 정확하게 전달될 수 있도록 명확한 세부사항을 제시한다. 또한 사업의 목표를 달성하기 위해서는 규모와 특성을 고려하여 가장 효과적인 설계자 선정방식을 채용하도록 한다.

□ 사업 컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저

기본계획, 기본설계, 실시설계, 시공 등 각 단계별로 상위계획에서 설정한 방향과의 부합여부를 검토하고 설계변경 시는 초기 사업목표와 방향을 설정한 총괄계획가 및 설계자의 의견수렴 및 심의 등을 통해 사업목표를 저해하지 않도록 조정한다. 시설 운영관리 계획 수립 및 운영관리 평가에 있어서도 초기 사업목표 및 방향과의 연계 및 부합여부를 검토하여야 한다.

□ 다양한 주체의 의견 수렴 및 정보 공유

사업의 기획단계부터 조성 후 유지관리 단계까지 각 단계별 시민참여 방안을 강구하고 이를 효율적·효과적으로 수행하기 위하여 외부전문가 활용 등 추진체계를 마련하여야 한다. 또한 시설에 대한 시민의 요구를 바탕으로 시민이 활용할 수 있는 공간을 충분히 확보하되, 휴일과 야간이용, 2차이용, 다목적 이용 등 공간을 효율적으로 활용할 수 있는 운영시간과 운영체계를 검토하여야 한다.

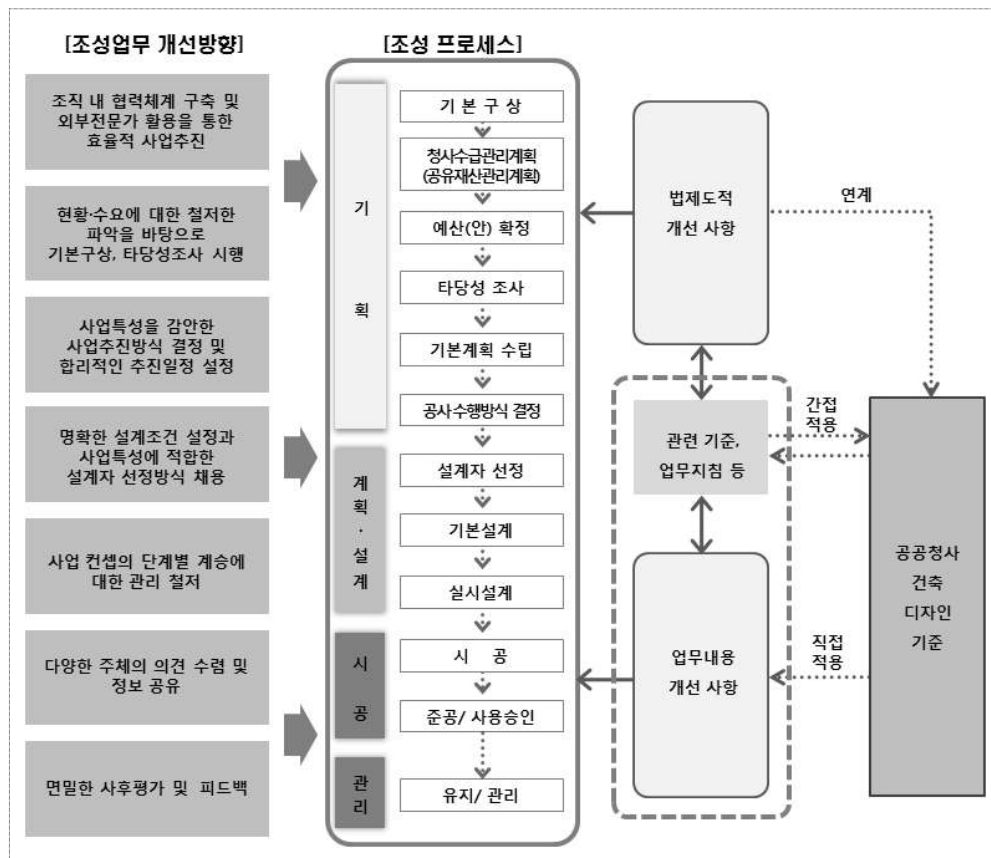
□ 면밀한 사후 평가 및 피드백

사업완료 후 초기 사업기획 시 설정한 목표, 성능, 기능 등의 달성여부를 확인하여 문제점 파악 및 수정하고 사용실태를 지속적으로 모니터링하고 이를 장기운영계획 및 타 사업에 피드백 하도록 한다.

2) 공공청사 건축디자인 기준의 설정방향

① 공공청사 건축디자인기준의 역할

앞에서 언급된 공공청사 조성체계 및 조성업무 개선방향의 실현을 위해서는 관련 법제도적 사항을 개선하는 것과 조성업무의 내용을 개선하는 두가지 방향이 필요할 것이다. 건축디자인기준은 공공청사 관련 업무를 수행함에 있어 지켜야할 원칙과 바람직한 방향을 규정하는 것이므로 법제도적 사항의 개선보다는 공공청사 조성체계 개선방향의 업무내용의 개선과 직접적으로 연관된다고 할 수 있다. 공공청사 건축디자인기준은 법제도적 사항의 개선을 전제로 하지는 않고 현 제도 내에서 적용 가능한 내용으로 구성되나, 이와 관련한 법제도적 사항의 개선방향과 이를 건축디자인기준과 연계할 수 있는 방향이 함께 검토될 필요가 있다. 또한, 면적기준, 지침 등은 법제도적 성격과 업무내용의 성격을 동시에 가지고 있어 건축디자인기준에서도 이에 대한 감안과 개선방향 제시가 필요하다.



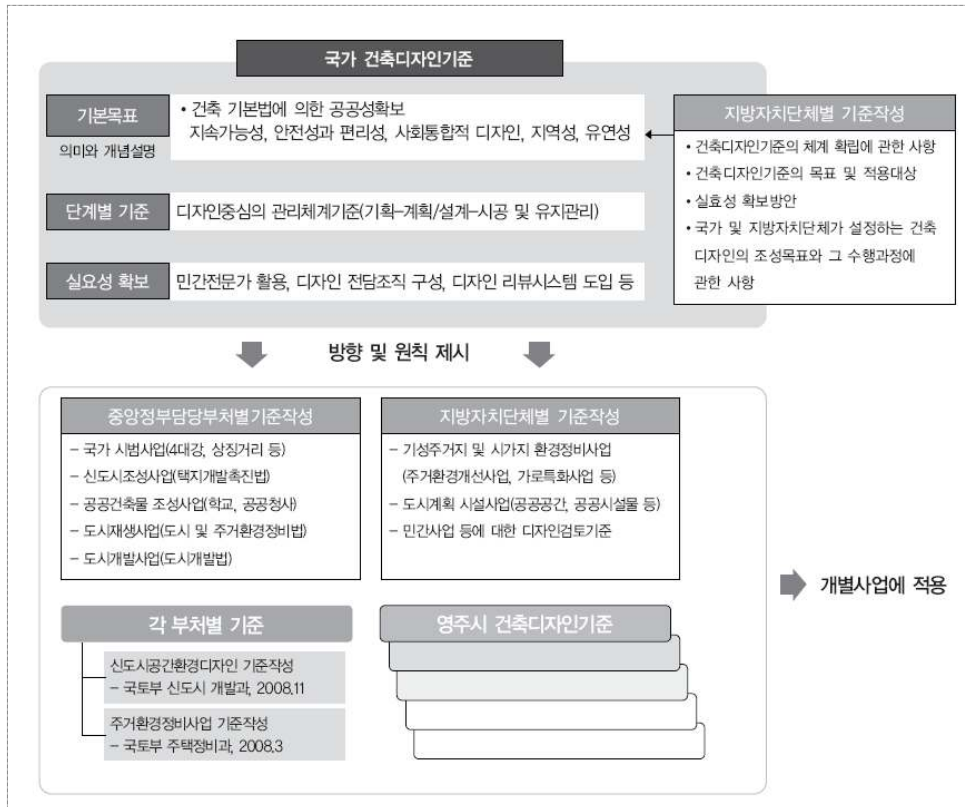
[그림 91] 공공청사 건축디자인기준의 역할

② 공공부분 건축디자인 업무기준과의 관계 설정

□ 공공부분 건축디자인 업무기준과 영주시 건축디자인기준과의 관계

본 연구에서는 2009년 12월에 수립된 ‘공공부분 건축디자인 업무기준’을 공공부분에 대한 국가 차원의 건축디자인 기준으로 정립한다. ‘공공부분 건축디자인 업무기준’에서는 지역별, 사업유형별로 별도의 건축디자인 기준 및 시설별 디자인 기준을 별도로 설정하도록 하고 있다. ‘공공부분 건축디자인 업무기준’을 바탕으로 수립된 최초의 지역 건축디자인 기준인 ‘영주시 건축디자인 기준’에서도 ‘공공부분 건축디자인 업무기준’과의 정합성 확보를 기본적인 전제조건으로 삼고 있는데, ‘건축물과 공간환경을 디자인(기획, 설계, 개선)할 때 업무체계와 수행 절차상에서 지켜야 할 원칙과 방향을 제시’하는 ‘공공부분 건축디자인 업무기준’의 기본방향을 바탕으로 하고 있다.

다만, ‘공공부분 건축디자인 업무기준’이 ‘일반적이고 보편적인 원칙과 규범, 혹은 방향’을 제시하는 데 그칠 수밖에 없는 점을 감안하여, 영주시의 특성과 여건 속에서 보다 구체적인 건축디자인 업무체계 및 수행절차를 규정하는 기준이 되어야 한다는 것과 영주시의 현행 건축디자인 관련 업무에서 개선 및 강화가 필요한 점들에 대한 진단과 분석 결과에 기초하여 규정되어야 함을 강조하고 있다. 또한, 지역사업 중 당해 사업범위에 포함된 복수의 단위사업들의 설계내용에 대해 지속적으로 적용하여 관리할 필요가 있는 것은 사업별로 형태중심의 설계기준 및 지침을 수립하여 건축디자인기준에 편철하여 첨부할 수 있는 체계로 구성되어 있다.



[그림 92] 공공부문 건축디자인 업무기준과 영주시 건축디자인기준과의 관계

□ 공공부문 건축디자인 업무기준과 공공청사 건축디자인기준의 관계 설정

공공청사 건축디자인기준 또한 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’을 바탕으로 하는 시설별 건축디자인 기준으로 규정할 수 있으므로, ‘공공부문 건축디자인 업무기준’에서 제시하고 있는 목표, 기본원칙, 단계별 기준과의 정합성 확보를 기본원칙으로 한다.

이를 바탕으로 시설유형으로서의 공공청사의 특성과 여건 속에서 보다 구체적인 건축디자인 업무체계 및 수행절차를 규정하는 기준이 되어야 하며, 공공청사의 현행 건축디자인 관련 업무에서 개선 및 강화가 필요한 점들에 대한 진단과 분석 결과에 기초하여 규정되어야 한다. 공공청사의 조성체계 및 절차에 맞게 필요한 항목을 구체화하면서 공공청사 조성업무 개선방안을 반영하여 현장에서 활용 가능하도록 업무 지침화 한다.

‘공공부문 건축디자인 업무기준’을 바탕으로 하는 ‘절차기준’과 함께 청사의 기획 및 계획과정에서 필요면적 및 용도 등을 산출 또는 결정하기 위해 검토가 필요한 사항 등이

추가적으로 제시되고, 이를 바탕으로 각 사업별로 기본계획 및 구체적인 설계지침을 작성할 수 있도록 할 필요가 있다.

청사면적 기준, 업무지침, 향후 에너지 절감에 관한 사항, 각종 성능기준 등이 수립될 경우, 이들 관련 지침 및 기준들을 ‘공공청사 건축디자인기준’에 편철하여 건축디자인 기준과 함께 관련 업무에 참고할 수 있도록 한다. 단, 기존의 지침 또는 기준 중 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’의 절차기준 또는 계획기준의 성격에 해당하는 사항이나 중복되는 사항, ‘공공부문 건축디자인 업무기준’의 방향과 부합하지 않는 사항 등에 대해서는 수정·삭제 등의 조정이 전제되어야 한다.

③ 공공청사 건축디자인기준의 적용 대상

공공청사는 크게 정부청사와 지방청사로 나눌 수 있으며, 넓게는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따른 공공기관이 행정 사무를 보기 위해 사용하는 건물도 포함될 수 있다.⁷⁷⁾ 다만, 정부청사의 경우, 정부청사관리규정에서 국가와 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지로 규정하고 있으나, 국가 건축디자인기준에 따른 유형별 기준인 본 기준의 성격 상 주거용 시설은 주거시설에 대한 건축디자인기준에서 다루는 것이 바람직하다고 판단된다.

또한, 정부청사 중, 행정안전부 소관의 정부종합청사 및 지방합동청사와 같이 보안 등 시설의 특성 상 타 청사 건축물과 동일하게 다루기가 곤란한 시설이나, 보건복지가족부 소관의 진료소, 국토해양부의 국토관리청 등의 시설은 일반사무와 민원업무가 공존하는 일반적인 청사로 다루기가 곤란하다.

따라서, 공공청사 건축디자인기준에서는 ‘국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 소유·운영하고 일반사무업무와 민원업무가 공존하는 청사시설을 기획·설계하고 개선하는 업무’를 원칙적인 적용대상으로 하되, 특히 성격이 가장 가까운 지방정부의 시·도청사, 시·군·구청사, 읍·면·동사무소 또는 주민센터를 우선 적용대상으로 하도록 한다.⁷⁸⁾

77) 공공부문 건축디자인 업무기준 제5조(적용범위) ② 이 기준은 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)이 건축물 또는 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 다음 각 호의 사업에 적용될 수 있다.

2. 공공청사 건축디자인기준의 체계 및 업무내용 설정

1) 공공청사 건축디자인기준의 체계 설정

공공청사 건축디자인기준의 체계를 설정하는데 있어서 주요한 4가지 주요 원칙으로서 프로세스 디자인, 어카운터빌리티, 가치의 우선순위, 사업컨셉의 계승을 설정하였다.

□ 프로세스 디자인 : 업무순서의 계획

기본구상, 기본계획, 설계, 시공, 운영관리 등 각 프로세스에서 필요한 업무내용을 사전에 결정함으로써 주관부서, 예산부서, 건축관련 부서, 설계자, 시민 등 관계주체가 ‘언제, 누가, 무엇을 해야 하는가’를 공유할 필요가 있다. 각 업무 프로세스별로 업무내용과 성과항목을 검증하고, 검증결과에 따라 다음 프로세스를 추진할지의 여부를 판단하여야 하며, 업무의 흐름을 방해할 수 있는 업무순서의 혼란, 계획변경 등이 발생하지 않도록 주의하면서 초기 설정한 사업목표를 실현하여야 한다. 프로세스 디자인은 하나의 계획을 시작할 때에 그 계획의 추진방식을 사전에 정해주는 프로젝트 매니지먼트의 수법으로서 각 프로세스별로 달성해야 할 성과항목을 사전에 명확하게 해둘 필요가 있다.

□ 어카운터빌리티 : 계획내용과 검토경위의 설명

공공청사를 조성하는 행정주체는 청사건물의 건립 및 이용에 관한 목적과 효과를 지역주민에게 제시하고 적절히 사용하고 있음을 설명할 의무가 있으며, 공공청사의 조성에 관련된 각 주체간의 의견을 조정하고 판단한 내용을 설명할 수 있도록 설명책임(어카운터빌리티)⁷⁹⁾을 다할 수 있어야 한다. 사업 관계자는 프로세스별 검토결과와 검토과정, 협의사항 등을 기록하여 계획내용만이 아니라 계획의 배경을 설명할 수 있는 체계를 갖추어야 하며, 각 단계별 검토사항들을 정리하고 확인하기 위하여 어카운터빌리티 시트를 활용할 수 있다.⁸⁰⁾

78) '08년 통계에 의하면 지방청부청사는 총 2,932개가 존재

79) accounting(설명)과 responsibility(책임)의 합성어로, 일정한 책임을 가지는 자는 자신이 책임지는 부분에 대해서 타 주체에게 충분히 설명을 해야 하며, 행정은 시민의 세금으로 행정서비스를 수행하는 입장에서 시민에게 설명책임을 다할 의무가 있다고 할 수 있음

80) 교토, 치바 등 일본의 지자체 공공건축 설계지침에서는 공통적으로 설명책임의 중요성을 강조하고, 이를 위해 어카운터빌리티 시트를 활용할 것을 권장하고 있음

京都市公共建築 アカウンタビリティ・シート

1 計画・設計概要

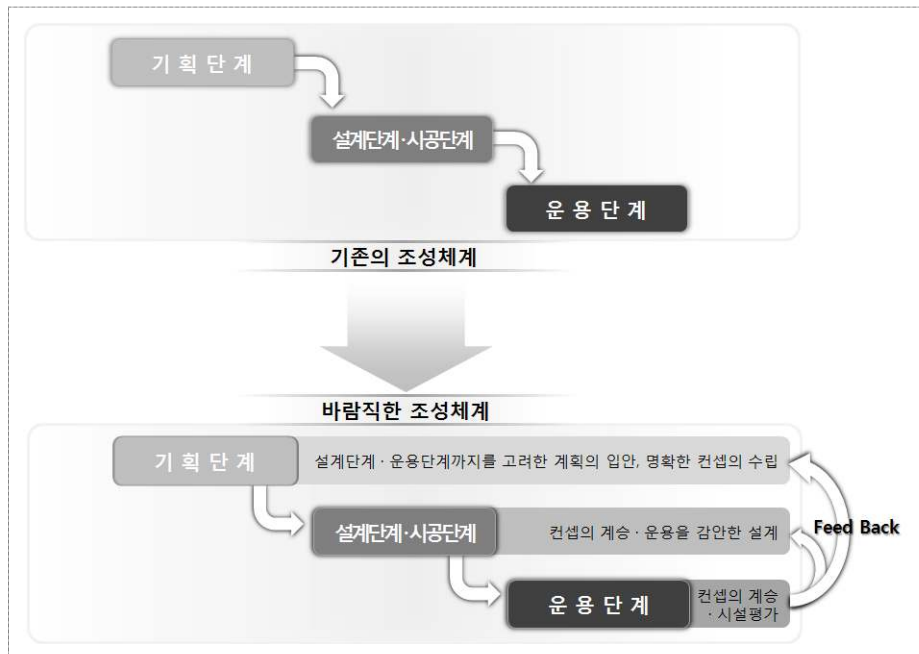
事業主体 名称	京都市都市計画局公共建築部	実施主体	京都市保健福祉局
所在地	京都市鶴岡区東見道(仮称)工事Ⅰ		
計画地	京都市伏見区桃山御所町12番地(現在は、桃山小学校内)		
用途	児童館(児童福祉施設)		
構造	木造		
建築面積	243.60㎡	敷地面積	300㎡(本館(桃山京小中学校敷地の一部を分割し、本児童館の敷地とする。))
五層以上等	第一種低層住居専用地域 建ぺい率 50% 容積率 80%	基床面積	224.76㎡
用地指定等	市第23号地域 10メートル高度地区		
土地利用等	山手型建築適量地区		
その他	宅地造成等規制区域		
企画・構想	—		
基本計画	平成21年 4月 ~ 平成23年 10月		
実施設計	平成21年 11月 ~ 平成22年 3月		
工事施工	平成22年 〇月 ~ 平成23年 〇月 竣工		
事業目的	当該学区は、一元化児童館(学童保育機能)を有する小児児童館(未設置地域)であるが、区域整理事業の進捗に伴い近年児童館が増加傾向にある。学童保育の一応一館増加しているが、近隣の児童館では開館時間が、現在は民営を利用して運営している民間学童保育が、変遷している状況にある。		
1. 社会課題・社会課題の解決	このため、学童保育に対するニーズを充足させるとともに、地域の子育て支援の拠点として機能させるため、一元化児童館の整備を行う。		
2. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
3. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
4. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
5. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
6. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
7. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
8. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
9. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
10. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
11. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
12. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
13. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
14. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
15. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
16. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
17. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
18. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
19. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
20. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
21. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
22. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
23. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
24. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
25. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
26. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
27. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
28. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
29. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
30. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
31. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
32. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
33. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
34. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
35. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
36. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
37. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
38. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
39. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
40. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
41. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
42. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
43. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
44. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
45. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
46. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
47. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
48. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
49. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
50. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
51. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
52. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
53. 社会課題・社会課題の解決	〈生活圏〉〈利用機能〉		
54. 社会課題・社会課題の解決			

□ 가치의 우선순위 : 행정담당자와 설계자의 판단 기준

따라서 사업의 목표와 방향을 설정하고, 이에 부합하는 계획을 수립하기 위해서는 사업목표를 실현하기 위해 검토하고 결정해야 할 사항과 요구되는 성능, 그리고 구체적인 설계조건이 명기되어야 한다.

□ 사업 컨셉의 계승

현재의 시설조성 과정은 계획·설계·시공 후 운영이 제각각 개별적으로 독립된 업무로 진행되어 각 단계에서 완결성을 가지고 있어, 초기에 설정한 사업 컨셉이 지속적으로 계승되지 못하는 한계를 가지고 있다. 초기 계획단계에서 명확한 사업 컨셉을 설정하고 각 프로세스에서 이를 지속적으로 평가·검증하면서 후속 프로세스로 계승하고, 필요할 경우 다시 피드백 할 수 있는 체계로 전환할 필요가 있다.⁸¹⁾



[그림 94] 각 단계별 완결 중심에서 컨셉의 계승 중심으로의 전환

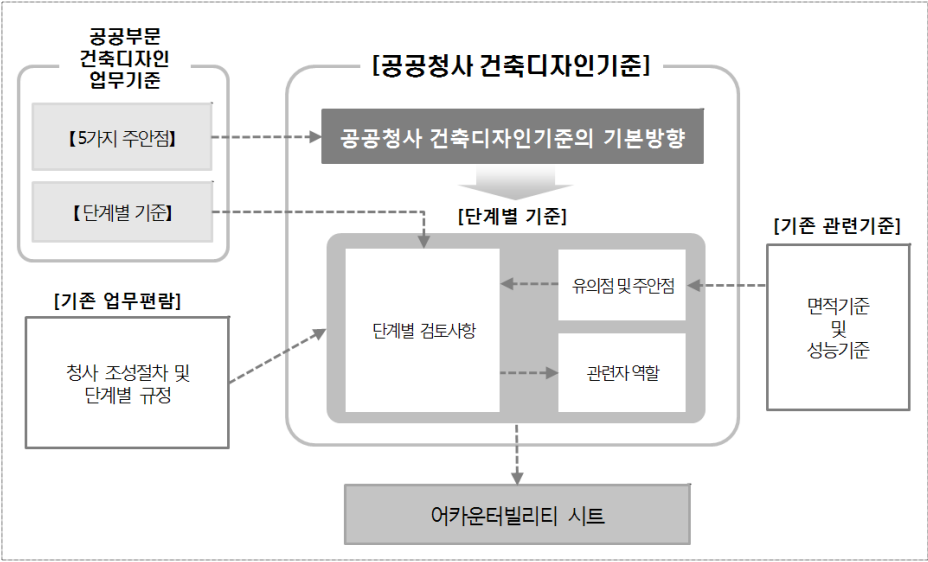
□ 공공청사 건축디자인기준의 체계

기존 공공부문 건축디자인 업무기준에서는 공공이 주도하는 포괄적인 건축 및 도시 환경을 대상으로 5가지 주안점과 단계별 기준을 제시하고 있다. 공공청사 건축디자인기준에서는 우선 5가지 주안점(지속가능성, 안전성과 편리성, 사회통합적 디자인, 유연성, 지역성)을 바탕으로 공공청사가 가져야 할 가치 등을 담은 기본방향을 설정하도록 한다.

단계별 기준은 공공부문 건축디자인 업무기준의 단계별 기준과 기본방향을 바탕으로

81) 일본 치바시 공공건축 정비지침

각 단계별로 검토사항, 주안점 및 유의사항, 관련주체별 역할 및 협력체계 구축 등을 제시한다. 공공부문 건축디자인 업무기준에서 제시하고 있는 단계별기준을 공공청사의 조성 체계 및 절차에 맞게 구체화하면서 공공청사 조성업무 개선방향을 반영하며, 계획내용, 검토내용, 판단근거 등의 과정을 어카운터빌리티 시트에 기록하여 설명책임(accountability)을 수행하도록 유도한다.



[그림 95] 공공청사 건축디자인기준의 체계

2) 공공청사 건축디자인기준의 기본방향 설정

① 공공청사와 관련한 가치기준 및 성능기준

공공청사 건축디자인기준의 기본방향을 설정하기 위해 우선 공공청사의 조성과 관련하여 기존에 제시되어 온 가치기준 및 성능기준을 검토하였다.

□ 공공부문 건축디자인 업무기준의 5가지 주안점

공공부문 건축디자인 업무기준에서는 지속가능성, 안전성과 편리성, 사회통합적 디자인, 유연성, 지역성을 주안점으로 제시하고 있다.

- 지속가능성 : 좋은 건축물과 공간환경은 친환경적이고, 장기간 사용이 가능하며, 재사용이 용이하여 저탄소 녹색성장에 부합하도록 지속가능하게 기획·설계·개선되어야 한다.
- 안전성과 편리성 : 좋은 건축물과 공간환경은 누구에게나 쉽고 편리하게 이용되고, 재해·범죄·사고 등으로부터 안전하게 기획·설계·개선되어야 한다.
- 사회통합적 디자인 : 좋은 건축물과 공간환경은 성별, 연령, 소득계층, 인종 등에 따른 차별 없이 누구나 공평하게 함께 사용할 수 있도록 기획·설계·개선되어야 한다.
- 유연성 : 좋은 건축물과 공간환경은 변화하는 사회적·시대적 요구에 유연하게 대응하도록 다양성과 융통성을 확보하고 장소의 특성에 따라 적정하게 이용될 수 있도록 기획·설계·개선되어야 한다.
- 지역성 : 좋은 건축물과 공간환경은 지역의 고유한 사회·문화적, 인문·지리적, 경제적 특성을 고려하고, 과거로부터 이어져온 전통적인 자산을 보존·활용하며 미래에 가치 있는 자산으로서 창조될 수 있도록 기획·설계·개선되어야 한다.

□ 서울시와 경기도의 공공청사 관련 디자인가이드라인의 방향

디자인서울 가이드라인의 공공건축물 디자인가이드라인에서는 세부 가이드라인을 통해 공공청사의 디자인 가이드라인을 제시하고 있는데, 규정항목은 위치환경, 공공공간, 대지단위 외부공간, 건물 저층부, 건물 입면, 기타 건물 부속물로 구성하고 있다. 규정항목별 내용을 요구되는 기본적인 가치 및 성능으로 재분류하면 크게 경관성, 접근성, 사용성, 연계성으로 정리될 수 있다.

[표 54] 디자인서울 가이드라인 중 공공청사 디자인가이드라인의 대표적인 내용

가치·성능	대표적인 내용 (규정항목)
경관성	<ul style="list-style-type: none"> - 시각통로 확보 (위치환경) - 창의적 건물 디자인 (위치환경) - 무분별한 방음벽 설치 지양 (공공공간) - 저층부 미관 저해요소 제한 (건물 저층부) - 주변 시설물과의 통합적 입면 계획 (건물 저층부) - 획일적이거나 과장된 입면 디자인 지양 (건물입면) - 재질과 색채 (건물입면) - 건물 옥상부와 최상층 디자인 (건물입면) - 권위적 디자인에서 탈피한 친근한 디자인 (건물입면) - 건축물과 시설물의 통합 디자인 (기타 건물 부속물)
접근성	<ul style="list-style-type: none"> - 접근성 보장 (위치환경) - 보행 동선과 차량 동선 분리 (대지단위 외부공간) - 보행 가로 연결 전면공지의 경사도 제한 (대지단위 외부공간) - 옥외주차장 위치 제한 (대지단위 외부공간) - 전면 외부공간의 주차장화 금지 (대지단위 외부공간) - 건물 진입부의 급격한 단차 지양 (건물 저층부)
사용성	<ul style="list-style-type: none"> - 공개공지 내 공공시설물 편입 (공공공간) - 유니버설 디자인과 장애 없는 디자인 (건물 저층부) - 저층부 용도 조절 (건물 저층부) - 실내형 공개공간 설치 (건물 저층부) - 민원실의 주진입구 근처 배치 (건물 저층부) - 이용자 편의 위주의 민원실 공간 배치 (건물 저층부)
연계성	<ul style="list-style-type: none"> - 공개공지의 통합적 배치와 사용 (공공공간) - 대지 내 공지와 조경 면적의 배치 (대지단위 외부공간) - 대지 관통 보행로 또는 건물 관통 실내형 공개 공간 확보 (공공공간)

경기도 공공디자인 가이드라인에서는 공공청사에 대한 가이드라인 방향 (공공건축물 가이드라인의 세부항목)으로서 개방성, 상징성, 친근성, 조화성, 국제성을 제시하고 있다.

[표 55] 경기도 공공디자인 가이드라인 중 공공청사 가이드라인 방향

가치·성능	내 용
개방성	공공청사는 내국인이나 외국인, 장애인, 노약자 등이 언제나 편안하게 관련 시설을 이용할 수 있는 개방적인 공간환경으로 조성한다
상징성	경기도의 공공청사는 시민들이 쉽게 인지할 수 있는 공공건축물로서의 주목성과 상징성을 나타낼 수 있도록 디자인한다
친근성	공공청사는 권위적이지 않고 모든 사람들이 편안하게 접근하고 이용할 수 있는 친근한 공간이미지를 나타낼 수 있도록 디자인한다
조화성	경기도의 공공청사는 차별성보다는 주변의 도시 및 자연환경과의 조화성을 우선하여 도시 공간 속의 일부분이 되도록 한다
국제성	경기도의 공공청사는 다문화 시대를 맞이하여 국제적 수준의 서비스 시설과 공간환경을 조성한다

□ 지방자치단체 청사 표준면적 산정 연구

2009년의 행정안전부와 한국지방재정공제회의 ‘지방자치단체 청사 표준면적 산정 연구용역’에서는 지방청사가 현대적 개념에 입각하여 지방행정 및 그 지역을 대표하는 장소, 주민의 공적 생활의 원천이 되는 장소, 지역사회의 상징이라는 측면에서 그 일반적인 특성을 4가지로 요약하고 있다.

- 공공성 : 전통적으로 도시의 중심에 위치해 왔으며, 광장 등의 배경이 되어 장소적 특성을 부각시키며, 오픈스페이스를 제공하고, 공공·행정건축의 중심으로 다른 건축물의 위치와 형태에 영향을 주며, 도시에 영향을 미치는 랜드마크적 역할을 한다.
- 개방성 : 모든 주민계층에 대하여 개방하여야 할 당위성이 있으며, 시민의 집회장소가 되어 공적생활의 원천이 되는 장소가 되도록 개방성을 확보하여야 한다.
- 상징성 : 도시의 부와 사회적 힘, 시민의 가치관뿐만 아니라 커뮤니티의 정치적, 문화적, 사회적, 경제적 측면에서의 상징화를 통해 지역의 물리적, 정신적 심벌이 되고 역사적으로도 그 자체가 민주주의에 대한 시민적 신념으로서의 상징성을 가져야 한다.
- 확장과 변화의 가능성 : 장래의 행정기능과 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 확장과 변화의 가능성을 가지고 있어야 한다.

□ 일본 관청시설의 기본적 성능기준

일본 국토교통성 관청영선부에서는 ‘국가기관의 건축물 및 그 부대시설의 위치, 규모 및 구조에 관한 기준’에 근거하여 관청시설의 성능에 관한 기본적 사항을 정하고 관청시설로서 필요한 성능확보를 도모하는 것을 목적으로 ‘관청시설의 기본적 성능기준’을 작성하였다. 관청시설의 기본적 성능기준은 사회성, 안전성, 기능성, 경제성의 4가지 대항목을 바탕으로 중항목, 소항목의 세부항목으로 구성되어 있다.

[표 56] 일본 관청시설의 기본적 성능기준

대항목	중항목	소항목
사회성	지역성	지역성
	경관성	경관성
	환경부하 저감성	장수명 / 적정사용·적정처리 / 친환경 재료 / 에너지절감 및 자원 절감
	주변환경 보전성	지역생태계 보전 / 주변환경배려
안전성	방재성	내진 / 내화재 / 내침수 / 내풍 / 내설·내한 / 내낙뢰 / 상시하중
	기능유지성	기능유지
	방법성	방법성
기능성	편의성	이동 / 조작
	베리어프리	베리어프리
	실내환경성	음환경 / 빛환경 / 열환경 / 공기환경 / 위생환경 / 진동
	정보화대응성	정보설비설치환경 / 정보설비신뢰성 / 정보설비 확장성
경제성	내용성	내구성 / 가변성
	보전성	작업성 / 갱신성

□ 공공청사 설계지침 분석

2005년에서 2010년까지 추진된 공공청사 설계용역에서 제시된 설계지침을 분석한 결과, 공공청사의 계획방향으로서 총 8가지 항목을 도출하였는데, 최근 들어 중요성이 강조되고 있는 친환경성과 함께 상징성과 가변성이 타 항목에 비해 많은 비중을 차지하고 있다.

[표 57] 공공청사 설계지침에서 제시된 주요 계획방향

기능·성능	지침예시
상징성	- 안정성과 조형미를 살리면서 국가 공공기관 건물로서 상징성 부각 - 지역의 특성을 반영하여 정체성 확보
가변성	- 장래수요와 사무환경 변화에 대응할 수 있도록 단계별 건축계획 확보
사용성	- 모든 사용자가 편리하게 사용 가능한 개방된 시민이용 공간 설치 - 야간 및 주말의 주민 이용
친환경성	- 열손실은 최소화하고 에너지 효율은 극대화 - 신재생에너지의 적극적 도입
안전성	- 재해에 대해 안전하고 피난에 유리
경제성	- 유지관리 비용의 최소화
접근성	- 차량 및 이용객들의 접근 용이
연계성	- 각 시설의 상호연계성 극대화

□ 공공청사 건립 시의 우선순위에 대한 설문조사 결과

공공청사에 대한 인식조사 설문조사에서 ‘청사 건립 시 우선적으로 고려해야 할 사항’에 대한 결과를 보면, 업무효율성을 제외하고는 시민과 공무원이 동일한 순위를 보이고 있다. 시설이용의 편의성이 가장 중요한 가치로 여겨지고 있으며 접근성, 친환경성도 중요도가 높은 것으로 나왔으나, 업무효율성은 공무원설문 결과에서는 시설이용의 편의성 다음으로 중요도가 높은 반면, 시민설문 결과에서는 상대적으로 중요도가 낮아 주체간의 시각 차이를 드러내고 있다.

[표 58] 공공청사 설문조사_청사건립시 우선 고려 사항

순 위	시민 설문 결과	공무원 설문 결과
1	시설이용의 편의성	시설이용의 편의성
2	접근성	업무효율성
3	친환경성	접근성
4	업무효율성	친환경성
5	경제성	경제성
6	상징성	상징성

② 공공청사 건축디자인기준의 기본방향

이상의 일련의 가치기준 및 성능기준을 정리해 보면 편의성(사용성), 지역성(상징성), 경제성(가변성), 접근성(개방성), 친환경성이 공공청사가 갖추어야 할 주요한 가치·성능으로 도출할 수 있으며, 이를 바탕으로 공공청사 건축디자인기준의 기본방향을 설정하고 단계별 업무내용에 반영하였다.

[표 59] 공공청사 관련 가치기준과 성능기준의 비교

공공부문 건축디자인 업무기준	디자인서울 공공청사 가이드라인	경기도 공공청사 가이드라인	지방청사 표준면적 산정 연구	관청시설의 기본적 성능기준	공공청사 설계지침	시민 설문 결과
지속가능성	경관성	개방성	공공성	지역성	상징성	편의성
안전성·편리성	접근성	상징성	개방성	경관성	가변성	접근성
사회통합적 디자인	사용성	친근성	상징성	친환경성	사용성	친환경성
유연성	연계성	조화성	가변성	안전성	친환경성	업무효율성
지역성		국제성		편의성	안전성	경제성
				접근성	경제성	상징성
				가변성	접근성	
					연계성	

□ 이용자의 다양한 요구를 반영하고 모든 사람이 이용하기에 편리할 것

- 지역이 당면한 마을만들기의 과제를 파악하고 이를 바탕으로 보다 적절한 공공청사의 입지와 계획의 방향성을 검토할 것
- 지역의 마을만들기와 관련한 검토가 성과를 얻기 위해서는 검토과정을 가능한 한 지역 주민에게 공개하고, 지역주민의 요구를 파악하기 위한 다양한 방안을 검토할 것
- 사업의 각 단계별로 유니버설 디자인의 관점에서 시설의 용도, 입지, 규모 등 검증해야 할 목표와 항목을 미리 설정하고, 단계별로 요구사항의 파악, 문제점의 검토, 검증 및 평가 등 피드백 과정을 수행할 것

□ 주변 환경과 조화를 이루고 가로경관에 대해 선도적인 역할을 수행할 것

- 주변의 경관 및 토지이용상황, 지역의 경관목표 등을 면밀히 검토하여 경관 측면에서의 고려사항을 설정할 것
- 경관형성의 기본적인 원칙과 방향성 등 경관형성방침을 설정하고, 관련주체와 단계별로 경관형성방침이 공유되고 계승되도록 할 것

□ 장래의 수요변화에 대응할 수 있는 가변성과 유연성을 고려할 것

- 미래 인력규모 및 향후 조직체계 변화에 대한 보다 면밀한 검토가 이루어질 수 있도록 사례 분석, 전문가 자문 등 다양한 방안을 검토할 것
- 수요변화에 대한 필요성의 정도를 분석하여 이에 따라 각 시설과 기능별로 요구되는 가변성과 유연성의 수준을 사전에 설정할 것

□ 보다 많은 이용자가 접근하기 쉽고 개방적일 것

- 시설 입지 및 배치 등의 방향설정 및 검토 시 사업 추진의 용이성과 함께 시민 접근의 편의성에 대한 고려가 같이 이루어질 수 있도록 할 것
- 지역주민이 야간 및 주말에도 시설을 이용할 수 있도록 하기 위한 계획적 검토사항과 운영 프로그램적 검토사항을 설정할 것

□ 환경부하가 적고 에너지를 효율적으로 사용할 것

- 시설이 라이프사이클을 통해 환경에 미치는 영향을 분석하고, 시설의 성격, 규모 및 예산에 적합한 환경성능수준을 설정할 것
- 목표로 설정한 환경성능수준을 만족하기 위하여 건축계획상 검토하여야 할 사항, 도입

이 필요한 기술적 사항 등에 대한 방침을 사전에 설정할 것

- 목표로 한 환경성능수준을 확보하기 위하여 사업 단계별로 환경성능에 관한 평가를 실시하고 이에 따른 보완 등 피드백 과정을 수행할 것

3) 공공청사 건축디자인기준의 단계별 주요업무 설정

① 기본원칙

기본적으로 공공부문 건축디자인 업무기준의 구성체계를 따르되 청사조성절차에서 단계별로 수행해야 할 주요한 업무내용에 따라서 재구성하였다. 이를 위해 공공부문 건축디자인 업무기준과 함께 공공건축물 건축디자인 기준⁸²⁾과 영주시 건축디자인 기준을 비교 분석하여 업무내용 조정에 반영하였다. 또한, 공공청사 조성체계 개선방향을 바탕으로 도출한 조성업무 개선방향과 공공청사 건축디자인기준의 기본방향을 반영하여 작성하였다.

[표 60] 관련 건축디자인기준의 항목간 대응관계

구분	공공부문 건축디자인 업무기준	공공건축물 건축디자인기준(안)	영주시 건축디자인기준
기획	- 사업추진체계의 구축	- 사업추진체계 준비	- 사업추진체계 준비
	- 사전조사	- 사전조사	- 사전조사
	- 비전, 목표, 사업추진방향 등의 설정	- 목표, 방향, 비전 설정	- 목표,방향, 비전 설정
	- 프로그램 및 사업추진방식 결정	- 프로그램 및 사업추진방식 결정	- 주요 프로그램 및 사업추진방식 결정 - 계획·설계, 공사발주방식 결정 - 통합설계 시행 - 세부 프로그램 내역 결정
계획·설계	-	-	- 과업지시서 / 계획·설계지침 작성 및 계획·설계자 결정
	- 대상지 분석, 디자인 개념의 설정 및 기본계획의 수립	- 대상지 분석 - 기본계획 및 설계개념 설정	- 상위계획 및 대상지 분석 -
	- 통합디자인 시행	-	-
	- 기본설계 및 실시설계	- 기본안 검토 및 최종안 작성 - 실시설계	- 기본계획안 검토 및 최종안 작성 - 실시설계
	- 디자인검토 및 타당성 평가	-	-
시공	- 협력체계의 구축	-	- 협력체계 구축
	- 디자인감리 도입 및 설계변경	- 시공 및 디자인감리	- 사후설계관리업무
	-	-	- 설계변경
사용	- 운영체계 구축	- 관리 및 운영시스템 마련	- 운영체계 구축
	- 지속적 관리	-	- 디자인평가와 환류

82) 지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준, 「살고싶은 도시」 조성을 위한 도시·경관·건축디자인 설정방안 연구, 국토해양부, 2008

② 단계별 주요 업무

표61은 공공부문 건축디자인 업무기준을 바탕으로 공공청사 조성업무 개선방향에 대응하여 도출한 공공청사 건축디자인 기준의 단계별 업무내용이다.

□ 기획단계

공공부문 건축디자인 업무기준에서는 지역의 고유한 여건과 맥락을 고려하여 ‘사전 조사’를 시행하도록 규정하고 있으나, 공공청사에서는 사업목표 및 사업규모 결정의 내실화를 위해 이를 ‘유사시설 조사’와 ‘주민 요구사항 파악’으로 세분화한다. 기존 시설 현황 및 활용여부 검토, 동일한 유형의 시설사례 조사 등 유사시설의 조사가 사업규모 결정 등을 위한 주요한 업무로 다루어져야 하며, 지역주민이 일상적으로 이용하는 청사 시설의 성격 상 초기 단계에서부터 지역주민의 요구사항을 파악할 필요가 있다. 공공청사 조성과정에서 사업의 필요성 및 목표·규모 등의 타당성을 검증하기 위한 타당성 조사 관련 업무를 ‘프로그램 및 사업추진방식 결정’에서 분리하여 타당성 조사를 위한 ‘타당성조사 실시·검증’, ‘규모·기능·입지 선정’, ‘사업예산 개략 산정’으로 세분화한다.

공공부문 건축디자인 업무기준에서는 ‘프로그램 및 사업추진방식 결정’항목에서 발주방식, 사업추진방식, 법적 계획수단 등을 결정하는 절차를 모두 담고 있으나, 영주시에서는 이를 ‘주요 프로그램 및 사업추진방식 결정’, ‘계획·설계 및 공사발주방식 결정’, ‘세부 프로그램 내역 결정’으로 세분화하고 있다. 이는 실제 업무단계에서는 사업 기본계획 수립 단계에서 사업시행방침이 결정된 이후, 세부 사업계획 수립 단계에서 세부 프로그램 내역을 작성하고 이 단계에서 계획·설계발주방식도 새롭게 검토되는 경우가 있음을 감안한 것이다. 공공청사에서도 이를 바탕으로 합리적인 사업추진 방식 및 추진일정 설정을 위해 ‘사업추진방식 결정’, ‘사업추진일정 결정’, ‘관리운영계획’을 추가하여 보다 구체적인 세부 업무단위를 설정하고, 또한 사업의 전 과정에 걸쳐 주민의 의견을 어떻게 수렴하고 반영할 것인가에 대한 ‘주민참여방식 설정’을 추가하도록 한다.

□ 계획·설계 단계

공공부문 건축디자인 업무기준에서는 ‘대상지 분석, 디자인 개념의 설정 및 기본계획 수립’에서 기획단계에서 설정된 사업의 목표와 추진방향 등에 부합하도록 디자인 개념을 설정하고 기본계획을 수립하도록 하고 있는데, 이는 공공청사 조성 시 일반적으로 수

행하고 있는 ‘기본계획’ 업무(용역)의 내용 및 성격과도 부합한다고 할 수 있다. 다만, 기본계획 수행 시 공공청사 건물에서 갖추어야 할 기본적인 성능이 발주청으로부터 제시되지 않아 기본계획 수립과 설계조건 설정을 부실하게 만드는 원인으로 작용하고 있음을 감안하여 ‘시설성능 설정’ 항목을 추가한다.

공공부문 건축디자인 업무기준의 ‘통합디자인의 시행’은 사업에 참여하는 다양한 분야의 전문가가 참여하는 협력설계 시행을 통한 통합디자인 구현을 위한 주요한 사항이며, 영주시의 경우는 이를 용역발주방식에서 검토할 필요가 있음을 지적하고 기획단계에서 수행하도록 조정하도록 하고 있다. 건축공사의 성격인 공공청사의 경우에는 일반적으로 건축이 설계를 주도하면서 기계, 전기, 구조, 조경 등 관련 분야 전문가가 협업을 이루는 방식이 이루어지고 있어 통합디자인의 시행을 위한 별도의 업무는 규정할 필요가 없을 것으로 판단된다. 다만, 사업의 성격에 따라 건축, 기계, 전기, 구조, 조경 등의 업무수행방식의 방향을 따로 설정할 필요가 있을 때에는 ‘공사발주방식 결정’에서 이를 검토하도록 규정하도록 한다.

공공부문 건축디자인 업무기준에서는 계획·설계용역 발주를 위한 업무에 대한 절차기준이 분명치 않아, 영주시에서는 ‘과업지시서/계획·설계지침 작성 및 계획·설계자 선정’을 독립적인 기준항목으로 추가하고 있다. 공공청사에서든 명확한 설계조건 설정과 사업 특성에 적합한 설계자 선정방식 적용이 사업성과를 좌우하는 주요한 사항임을 감안하여 ‘과업지시서/계획·설계지침 작성’, ‘계획·설계자 선정’을 독립적인 기준항목으로 추가하도록 한다.

공공부문 건축디자인 업무기준의 ‘디자인 검토 및 타당성 평가’는 발주청 직할 사업 이외의 사업에 적용하는 기준이므로 공공청사에서는 반영하지 않는다. 영주시에서도 ‘디자인 검토 및 타당성 평가’는 영주시 직할사업 이외의 사업에 적용하는 기준으로 직할사업 이외의 외부 공공기관이나 민간사업을 대상으로 하는 별도의 디자인검토 기준을 설정하고 있다.

□ 시공 단계

공공부문 건축디자인기준에서는 도시 관련 사업 및 건축·도시통합 사업 등을 대상으로 다양한 분야의 시공 담당주체간 협력체계를 구축하도록 하고 있으나, 단일공사로 이루

어지는 공공청사에는 해당하지 않으므로 반영하지 않는다. 공공부문 건축디자인 업무기준에서 설계자가 설계안대로 시공이 이루어지는지에 대한 여부를 확인하는 디자인 감리를 규정하고 있는데, 영주시에서는 현행 국토부 고시⁸³⁾의 내용에 적합하도록 ‘사후설계관리 업무’로 변경하고 있어, 공공청사에서 이를 적용하도록 한다.

공공부문 건축디자인 업무기준에서는 ‘디자인감리의 도입과 설계변경’을 같은 절차에 담고 있으나, 예산조달 계획이나 사업 담당자, 지자체장 등 사업 추진 중 제반 여건이 변경될 소지가 많은 공공청사의 특성을 감안하여 ‘설계변경’을 별도의 항목으로 구분하여 보다 구체적인 세부업무단위로 설정한다.

□ 사용 단계

공공청사 조성사업이 완료된 후 초기 설정한 사업목표, 타당성, 성능 등이 구현되었는지에 대한 수업수행 성과를 평가하는 ‘사업성과 확인’업무를 추가한다. 공공부문 건축디자인기준에서 사업목표와 추진방향, 디자인 개념 등의 구현여부와 이용실태를 파악하기 위한 모니터링과 모니터링 결과의 활용을 ‘지속적 관리’에서 규정하고 있는데, 공공청사의 경우, 이용주체인 시민의 의견을 적극적으로 반영하기 위한 ‘시민참여’ 업무를 추가한다.

83) 공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준 제6조 (설계업무) ④제5조제1호다목의 “사후설계관리 업무”란 제3항제1호에 따른 건축설계가 완료된 후 공사시공 과정에서 건축사의 설계의도가 충분히 반영되도록 설계도서의 해석, 자문, 현장여건 변화 및 업체선정에 따른 자재와 장비의 치수·위치·재질·질감·색상 등의 선정 및 변경에 대한 검토·보완 등을 위하여 수행하는 설계업무를 말하며, 건축법 제72조제8항 및 동법 시행령 제108조제3항에 따른 설계자의 업무를 포함한다.

[표 61] 공공부문 건축디자인 업무기준과 공공청사 건축디자인기준의 단계별 업무내용

구 분	공공부문 건축디자인 업무기준	공공청사 건축디자인 기준	조성업무 개선방향
기획	- 사업추진체계 준비	- 사업추진체계 준비	조직 내 업무체계 구축 및 외부전문가 활용을 통한 효율적 사업추진
	- 사전조사	- 유사시설 조사	-
		- 주민 요구사항 파악	다양한 주체의 의견수렴 및 정보공유
	- 목표, 방향, 비전 설정	- 목표 및 방향 설정	-
	-	- 규모·기능·입지 선정	현황·수요에 대한 철저한 파악을 바탕으로 기본구상 및 타당성조사 시행
	-	- 사업예산 개략산정	
	-	- 기본구상 수립	
	-	- 타당성 조사 실시·검증	사업특성을 감안한 사업추진방식 결정 및 합리적인 추진일정 설정
	- 프로그램 및 사업추진방식 결정	- 시설성능 설정	
		- 사업추진방식 결정	
		- 사업추진일정 설정	
		- 관리운영계획 검토	
		- 기본계획 수립	
		- 주민참여방식 설정	다양한 주체의 의견수렴 및 정보공유
		- 계획·설계 및 공사발주방식 결정	명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방식 채용
		- 세부 프로그램 내역 결정	
계획·설계	- 대상지 분석, 디자인개념 설정 및 기본계획의 수립	-	-
	- 통합디자인 시행	-	-
	-	- 시민참여	지역의 다양한 요구 반영
	-	- 과업지시서/계획·설계지침 작성	명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방식 적용
	-	- 계획·설계자 결정	
	- 기본안 검토 및 최종안 작성	- 계획안 검토 및 최종안 작성	사업컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저
	- 실시설계	-	
	- 디자인검토 및 타당성 평가	-	
시공	- 협력체계 구축	-	-
	- 디자인감리 도입 및 설계변경	- 사후설계관리업무	사업컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저
	-	- 설계변경	
사용	-	- 사업성과 확인	면밀한 사후평가 및 피드백
	- 운영체계 구축	- 운영·관리계획 수립	-
	- 지속적 관리	- 시민참여	다양한 주체의 의견수렴 및 정보공유
		- 사용실태 평가와 환류	면밀한 사후평가 및 피드백

③ 기존 공공청사 관련 업무지침, 관련법령과의 비교

도출된 단계별 업무내용을 공공청사와 관련한 기존의 업무지침, 관련법령에서 규정하고 있는 사항과 비교해보면, 기획단계에서의 절차규정이 매우 미흡함을 알 수 있다. 또한, 대부분의 내용이 발주, 계약과 관련한 내용으로 담당 부서 및 공무원이 사업운영을 위한 지침으로 활용하기에는 기존 지침과 법령이 한계가 있음을 보여 준다.

[표 62] 단계별 업무내용과 관련한 법령 및 기준

구 분	항목	관련 법령, 기준 등
기획	기본구상 수립	- 건설기술관리법 시행령 제38조의 5 (기본구상) - 기획재정부 총사업비관리지침
	타당성 조사 실시·검증	- 건설기술관리법 시행령 제38조의6(타당성조사) - 기획재정부의 총사업비관리지침
	기본계획 수립	- 건설기술관리법 시행령 제38조의7(건설공사기본계획) - 기획재정부의 총사업비관리지침
	계획·설계 및 공사발주방식 결정	- 건설기술관리법 시행령 제38조의8(공사수행방식의 결정) - 국가계약법 시행령 제80조
계획 · 설계	과업지시서/계획·설계지침 작성	- 건축법 제23조 (건축물의 설계) - 건축사법 제19조의3 (건축사 업무범위 및 대가기준) - 건설기술관리법 시행령 제38조(용역업자의 선정기준 및 절차) - 공공발주사업에 관한 건축사용역의 범위와 대가기준 (국토부공고 제2009-129호)
	계획·설계자 결정	- 건설기술관리법 제38조의 8 (공사수행방식의 결정) - 국가계약법 시행령 제13조제1-2항, 79조, 84조, 84조의2, 85조, 85조의 2 - 입찰참가자격사전심사요령 - 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준 - 건설기술개발 및 관리 등에 관한 운영규정 제26조 제3항 - 건설기술관리법 시행령 제38조 제2항, 시행규칙 13조의 2 - 공공건축 설계자 선정 및 사업수행능력 평가기준 (건교부고시 제2008-847호) - 설계공모운영지침 / 한국건축설계경기규준 - 공공발주사업에 관한 건축사용역의 범위와 대가기준
	계획안 검토 및 최종안 작성	- 기본설계 등에 관한 세부시행기준 (국토부고시 제2009-167) - 공공발주사업에 관한 건축사용역의 범위와 대가기준 - 건설기술관리법 제22조 제1항 (설계감리) - 건설기술관리법 시행령 제39조 (설계감리대상용역)
시공	사후설계관리업무	- 건축법 제72조제8항 및 동법 시행령 제108조제3항 - 공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준 제6조 (설계업무)
	설계변경	- 국가계약법 시행령 제65조 및 동법 시행규칙 제74조의2, 3 - 공사계약일반조건 제20조 - 책임감리현장참여사업무지침서 제54조
사용	사업성과 확인	- 건설기술관리법 제36조, 제21조의 4 - 부실발접제도 운영요령 - 국가계약법 시행령 제61조 - 시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행령 제2조 - 건설공사사후평가 시행지침

[표 63] 공공청사 관련 업무지침, 관련법령에서의 공공부문 건축디자인기준의 업무내용 관련 항목

구 분	공공청사 건축디자인 기준	정부청사 건립 실무편람	설계관리지침 및 표준절차서	서울시 설계용역 관리편람	법령,기준 등
기획	- 사업추진체계 준비				
	- 유사시설 조사				
	- 주민 요구사항 파악				
	- 목표 및 방향 설정				
	- 규모·기능·입지 선정				
	- 사업예산 개략산정				
	- 기본구상 수립	○			○
	- 타당성 조사 실시·검증	○		○	○
	- 시설성능 설정				
	- 사업추진방식 결정				
	- 사업추진일정 설정				
	- 관리운영계획 검토				
	- 기본계획 수립			○	○
	- 주민참여방식 설정				
	- 계획·설계 및 공사발주방식 결정	○		○	○
	- 세부 프로그램 내역 결정				
계획 · 설계	- 시민참여				
	- 과업지시서/계획·설계지침 작성	○		○	○
	- 계획·설계자 결정	○	○	○	○
	- 계획안 검토 및 최종안 작성	○	○	○	○
시공	- 사후설계관리업무				○
	- 설계변경	○			○
사용	- 사업성과 확인	○	○		○
	- 운영·관리계획 수립				
	- 시민참여				
	- 사용실태 평가와 환류				

3. 단계별 기준의 주요 내용

1) 기획단계

□ 사업추진체계 준비 (주관부서_주관/건축부서_지원)

- 사업의 규모 및 성격에 따라 사업 주관부서를 선정하고, 재정, 시설관리, 건축 등 관련 부서 담당자가 참여하는 사업추진협의체를 구성하여 조직 내 협력체계를 구축할 것
- 담당부서의 전문성 제고 및 기획 내실화를 위해 민간전문가(총괄계획가) 도입을 적극적으로 검토하고, 민간전문가 도입 시 필요한 비용조달방법, 민간전문가의 업무범위, 권한, 직무 등에 관한 세부사항을 미리 결정할 것
- 기획단계에서의 검토를 위한 별도의 예산을 마련하고, 외부용역 위탁의 필요성 및 업무 내용을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 사업추진협의체의 참여주체, 주체별 역할, 회의운영방식
 - 민간전문가 도입 필요성 검토 결과 및 민간전문가 업무내용
 - 기획단계 검토를 위한 예산 내역
 - 외부위탁 용역 필요성 검토 결과 및 업무내용

□ 유사시설 조사 (주관부서_주관/건축부서_지원)

- 유사시설 사례 조사를 통해 계획수립에 있어 주의하여야 할 사항과 개선점 등을 정리하고, 타 시설과의 비교를 통해 과대·과다 시설을 초래하지 않도록 도입 시설의 수준을 미리 설정할 것
- 유사시설 조사와 함께 기존시설의 현황, 활용 가능 여부, 연계방안 등의 검토를 위해 기존시설에 대한 조사를 함께 진행할 것
- 건축부서는 유사시설과 관련한 자료를 제공하고 주관부서의 검토과정 및 결과에 대한 자문을 수행할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 유사시설 조사 결과 (시설규모, 공사비, 특징, 시설의 장단점 평가, 사업 추진 체계, 도입 시설 수준, 본 사업에 대한 시사점 등)
 - 기존시설의 현황 및 활용 가능성 검토 결과

□ 주민 요구사항 파악 (주관부서_주관/건축부서_지원)

- 설문조사, 인터뷰 조사, 전문가 자문 등을 통해 시설에 대한 주민의 의견을 파악할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 주민의견파악 방법 (설문조사, 인터뷰, 워크숍, 전문가 자문)
 - 조사 결과로 파악된 요구사항

□ 규모 · 기능 · 입지 선정 (주관부서_주관/건축부서_검토)

- 규모 검토 시에는 기존 면적기준에 따른 결과와 함께 기존시설 및 유사시설과의 비교, 복합화 방안, 기존시설 활용방안 등을 같이 검토할 것
- 기능 검토 시에는 이용대상자 및 이용대상 인구 산정을 바탕으로 시설에 필요한 기본적인 기능을 설정하고, 시설의 복합이용 및 이용률 향상을 위한 방안 등을 같이 검토할 것
- 입지 검토 시에는 접근의 용이성을 전제로 법적조건, 교통편의, 이용권역, 이용대상자, 부지 주변상황 등을 종합적으로 검토할 것
- 건축부서는 주관부서의 검토에 필요한 자료를 제공하고 주관부서의 1차 검토결과에 대한 의견을 제시할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 규모 : 면적기준에 따른 산정 결과, 기존시설 및 유사시설과의 차이, 복합화 방안 검토 결과, 기존시설 활용방안 검토 결과
 - 기능 : 이용대상자 및 이용대상 인구 산정 결과, 기본적인 도입 기능, 시설 복합이용 방안 검토 결과, 이용률 향상 방안
 - 입지 : 입지 후보지별 법적조건, 교통편의, 주변상황 등의 검토 결과, 입지 선정을 위한 후보지 비교검토 결과

□ 기본구상 수립 (주관부서_주관/건축부서 · 재정부서_검토)

- 사업의 효율적인 진행을 위한 사업추진체계의 구축 및 운영방안을 검토할 것
- 향후 지역에 대한 파급효과, 유사기능의 중복 여부, 타 계획과의 관련성 등을 검토하여 조성 필요성을 검증할 것
- 부지 확보 방안, 소요예산금액 및 사업예산 확보 방안, 사업기간 및 일정계획 등을 검토하여 사업 추진의 가능성을 검증할 것
- 적절한 위치 · 규모 · 소요 프로그램, 계획의 방향 및 설계 시 주안점, 기본적 설계사항,

건축물 운영 및 관리 방안 등 건축 타당성 및 대안의 적정성을 검토할 것

- 건축부서는 건축 타당성 및 대안의 적정성을 검토하고, 재정부서는 소요예산금액 및 사업예산 확보 방안을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 기본구상 보고서 및 관련 자료

□ 타당성 조사 실시·검증 (주관부서_주관/건축부서·재정부서_검토)

- 기본계획 등을 포함하여 타당성 조사를 수행하는 경우에는 그 필요성을 사전에 검토하고, 타당성 조사와 기본계획의 내용을 명확히 구분하여 타당성 조사가 내실 있게 이루어지도록 고려할 것
- 타당성 조사 시행 시에는 타당성 조사에 대한 검증체계를 구축하여 타당성 조사 결과의 객관성을 확보할 것
- 건축부서와 재정부서는 타당성 조사 수행 중 필요한 정보를 제공하거나 의견을 제시하고, 조사 결과의 건축 및 재정 관련 내용을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 타당성 조사와 기본계획의 동시 수행여부 검토 내용
 - 타당성 조사 결과 및 결과에 대한 검증 내용

□ 시설성능 결정 (건축부서_주관/주관부서·재정부서_검토)

- 건물 전체 및 주요 시설이 갖추어야 할 성능수준을 설정하고, 성능수준 확보를 위해 필요한 예산 및 사전결정 사항 등을 검토하여 비현실적인 시설성능을 설정하지 않도록 유의할 것
- 건축부서는 시설 성능수준과 필요 예산을 검토하여 주관부서에 제시하고, 주관부서 및 재정부서는 건축부서의 검토결과를 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 친환경 성능, 배리어프리, 방재, 가변성 등 시설의 각종 성능수준
 - 성능수준 확보를 위해 필요한 예산

□ 관리운영 계획 검토 (주관부서_주관/건축부서_검토)

- 시설사용 개시 이후의 중장기 운영 및 관리방안을 설정하고, 휴일 및 야간 이용 등 시

설의 다면적 활용방안을 검토할 것

- 건축부서는 주관부서의 관리운영계획 검토결과에 따라 건축계획에 반영하여야 하는 사항을 검토하여 제시할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 중장기 시설 운영 및 관리계획
 - 휴일 및 야간이용 방안 (건축계획 반영 사항)

□ 주민참여방식 설정 (주관부서_주관)

- 단편적이고 형식적인 주민참여를 지양하고 다양한 주민의 의견을 계획에 반영하기 위해 초기 기획 단계부터 관리운영 단계까지 전 과정에 걸친 주민참여 전략을 설정할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 참여대상 주민
 - 워크숍, 설문조사 등 의견수렴 방법
 - 지역주민에 대한 정보제공 방식
 - 주민참여 일정
 - 사업추진 및 시설계획에의 반영방법

□ 계획·설계 및 공사발주방식 설정 (건축부서_주관)

- 사업 특성에 부합하고 좋은 설계자 및 시공자를 선정할 수 있는 발주방식을 검토하되, 설계자 선정에 있어서는 가격입찰방식을 지양할 것
- 건축물의 창의성·예술성·상징성 등을 중시하는 경우에는 일괄입찰 방식보다는 설계공모(설계·시공 분리) 방식을 우선적으로 적용할 것
- 발주관련 업무 수행을 위한 외부 지원의 필요 여부를 검토하고, 필요성이 인정될 경우 전문가 또는 전문기관의 활용방안을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 설계자 선정까지의 소요기간
 - 발주에 필요한 소요비용
 - 발주방식 선정 이유

- 발주업무 수행을 위한 전문가 활용 또는 전문기관 위탁 필요성

□ 세부 프로그램 내역 결정 (주관부서_주관/건축부서_검토)

- 세부 프로그램 내역은 계획 및 발주의 기준이 되며 시설 내용을 결정하는 주요한 사안
이므로 기존 사례를 규모에 맞추어 단편적으로 적용하는 등 형식적인 수행이 이루어지
지 않도록 관련 전문가의 검토를 거쳐거나 지원을 구할 것
- 업무기능은 표준면적 기준을 바탕으로 산정하되, 지역 및 기관의 특성, 정원 외 인력,
확장과 변화의 가능성 등을 고려하여 탄력적으로 적용할 수 있도록 하며, 반드시 면적
산출 근거를 확보하도록 할 것
- 업무기능을 제외한 부속 공간 및 시민 편익시설에 대해서는 필요성, 복합이용 가능여부,
장기적인 시설 운용방안 등을 충분히 검증한 다음 도입 여부를 결정할 것
- 건축부서는 주관부서의 세부 프로그램 구상안에 대해 기능별 소요 면적을 검토하여 제
시할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 각 기능별 면적산출 결과 및 산출 근거 (표준면적 기준과의 비교)
 - 부속공간 및 시민 편익시설의 도입 필요성 및 복합이용 가능 여부
 - 부속공간 및 시민 편익시설의 시설 운용방안

2) 계획 · 설계단계

□ 과업지시서/계획 · 설계지침 작성 (건축부서_주관/주관부서_검토)

- 설계자가 필수적으로 지켜야 할 사항과 창의적 노력발휘를 요하는 부분을 구분하여 작
성할 것
- 이미 일반화된 사항이나 법규 준수 등의 내용은 배제하고, 모호하거나 추상적인 표현으
로 구체적인 목표 및 방향을 설계자에게 전달하기 어려운 부분이 없도록 할 것
- 책임 또는 비용 명시 등 계약서 성격의 내용이 설계지침에 포함되지 않도록 할 것
- 친환경설계 인증 등 기본적인 설계업무 이외의 업무내용을 지침에 추가할 경우에는 설
계용역비에 해당 업무의 수행에 필요한 비용을 추가적으로 반영하여 부실한 업무 수행
을 방지할 것
- 주관부서는 건축부서가 작성한 과업지시서(안) 및 설계지침(안)이 사업의 목표, 기본구상,
시설성능, 세부 프로그램 내역 등을 제대로 반영하고 있는 지를 검토할 것

- 어카운터빌리티 지표
 - 사업의 목표, 기본구상, 시설성능, 세부 프로그램 내역 등에 대한 과업지시서 및 설계지침 반영 결과
 - 설계업무 이외의 업무내용에 대한 소요비용 및 설계비 반영 결과
 - 과업지시서(안) 및 설계지침(안)에 대한 주관부서의 검토 의견 및 반영 결과

□ 계획·설계자 결정 (건축부서_주관)

- 심사의 공정성을 과도하게 추구함으로써 결과적으로 경직된 심사로 인해 좋은 설계자를 선정하지 못하는 결과를 초래하지 않도록, 설계자 선정을 위한 심사기준 및 심사방식 설정 시에는 표준적인 기준·방식의 적용을 지양하고 사업의 목표 및 특성에 따라 조정할 것
- 심사위원, 심사과정, 심사결과 등은 공개를 원칙으로 하고 다양한 분야의 심사위원 참여 보다는 건축계획 분야 전문가를 중심으로 심사를 진행하며, 타 분야 전문가의 의견은 사전 심사자료로 활용할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 심사기준 및 심사방식 설정 근거
 - 심사위원 선정 사유
 - 심사결과

□ 시민참여 (건축부서_주관/주관부서_검토)

- 시민의 요구를 계획내용에 효과적으로 반영하기 위해 계획안에 대한 의견을 공개적으로 널리 수렴하는 방식과 핵심 멤버를 중심으로 워크숍 등을 통해 집중적으로 계획방향을 논의하는 방식을 적절히 활용할 것
- 계획 진행 과정, 시민의견 수렴 결과 등을 공개할 것
- 주관부서는 시민의견 수렴 결과에 따른 계획반영 사항을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 시민참여 방식
 - 워크숍 등을 통해 제안된 시민 의견과 계획안 반영 결과

□ 계획안 검토 및 최종안 작성 (건축부서_주관/주관부서_검토)

- 설계심의 및 자문 등의 검토일정과 내용을 사전에 설정하여 설계과정에 끼치는 영향을 최소화 하고, 2회 이상의 심의 및 자문을 실시하는 경우는 동일한 위원회의 참여를 전제로 할 것
- 초기에 설정된 사업 컨셉이 충분히 유지·계승되고 있는지를 검토할 것
- 각종 설계기준 및 지침 등의 준수 여부를 검토하고, 검토결과의 반영여부를 확인할 것
- 민원 공간과 시민 편익시설이 개방적으로 배치·구성되었는지를 확인하고, 장애인, 노인, 어린이 등 다양한 주체의 편리한 이용을 고려한 설계가 되었는지를 검토할 것
- 공무원의 업무공간과 시민 편익시설의 적절한 연계와 분리를 위한 설계방안을 확인하고, 시설과잉 및 부족을 방지하기 위해 공무원 및 시민을 위한 편익시설의 규모 및 운영 프로그램의 적정성을 검증할 것
- 야간 및 주말의 시민의 시설 이용방안이 설계에 고려되었는지를 확인하고, 공무원 업무공간의 보완유지, 운영 프로그램, 시설 운영관리 방안 등 구체적 운영방안과 실효성을 검증할 것
- 지역의 특성을 반영하고 주변경관과 조화를 이루는 설계를 위해 대지 및 주변의 컨텍스트를 면밀히 분석하고 이를 설계에 적용하였는지를 검토할 것
- 공무원의 업무공간과 시민 편익시설에 대하여 장래의 수요변화에 대응할 수 있도록 유연성 및 가변성이 확보된 설계가 되었는지를 검토할 것
- 에너지 손실 최소화, 친환경 설계 등 에너지 효율을 극대화한 설계가 되었는지를 검토할 것
- 사업예산 규모에 적합한 설계가 되었는지를 검증하고, 시공비용, 이전비용 등 사업비 절감을 위한 방안을 검토할 것
- 주관부서는 건축부서의 계획안 검토 결과에 따른 수정 및 보완 사항을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 설계 심의 및 자문 내용과 계획 반영 사항
 - 각종 설계기준 및 지침 준수여부 확인 결과와 보완 사항
 - 계획안 평가기준 및 평가기준에 따른 확인 결과와 보완 사항
 - 계획안의 주요 변경 과정 및 변경 사유

3) 시공단계

□ 사후설계관리 (건축부서_주관/주관부서_검토)

- 설계자가 공사감리 업무를 수행하지 않는 경우에는 시공단계에서의 설계 컨셉의 구현을 위해 사후설계관리업무를 발주하고, 사후설계관리업무를 주요 내용, 설계자의 권한, 설계자 자문의견의 검토 및 반영 방안 등을 사전에 검토할 것
- 주관부서는 설계자의 자문의견을 바탕으로 한 건축부서의 검토 결과에 따른 수정 및 보완 사항을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 사후설계관리 업무의 주요 내용 및 설계자의 권한
 - 설계자 자문의견의 검토 및 반영 방안
 - 설계자 자문의견 및 반영 사항

□ 설계변경 (건축부서_주관/주관부서_검토)

- 설계변경이 필요한 경우에는 기 설정된 사업 컨셉이 저해 받지 않도록 설계자 등의 검증을 거치고, 대폭적인 설계변경으로 사업 컨셉의 재설정이 필요할 경우에는 사전조사, 전문가 및 이해관계자 등의 협의를 거칠 것
- 주관부서는 건축부서의 검토 결과에 따른 수정 및 보완 사항을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 설계변경 사유
 - 사업 컨셉의 저해여부 검토 결과
 - 설계변경 결과 및 실효성 검증 결과

4) 사용단계

□ 사업성과 확인 (주관부서_주관/건축부서_검토)

- 초기에 설정한 사업목표가 달성되었는지를 확인하여 미흡한 사항이 있을 경우 향후 보완방안을 검토할 것
- 기능 및 성능수준의 달성여부를 검증하여 미흡한 사항이 있을 경우 향후 보완방안을 검토할 것
- 그 외의 문제점의 유무를 파악하여 확인된 문제점에 대한 개선 및 보완방안을 검토할 것

- 건축부서는 주관부서의 사업성과 확인에 대하여 시설건립과 관련한 자료 및 의견을 제시할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 사업목표 달성 여부 확인 결과 및 보완 방안
 - 기능 및 성능수준 달성 여부 확인 결과 및 보완 방안
 - 기타 도출된 문제점 및 보완 방안

□ 운영·관리계획 수립 (주관부서_주관/재정부서_검토)

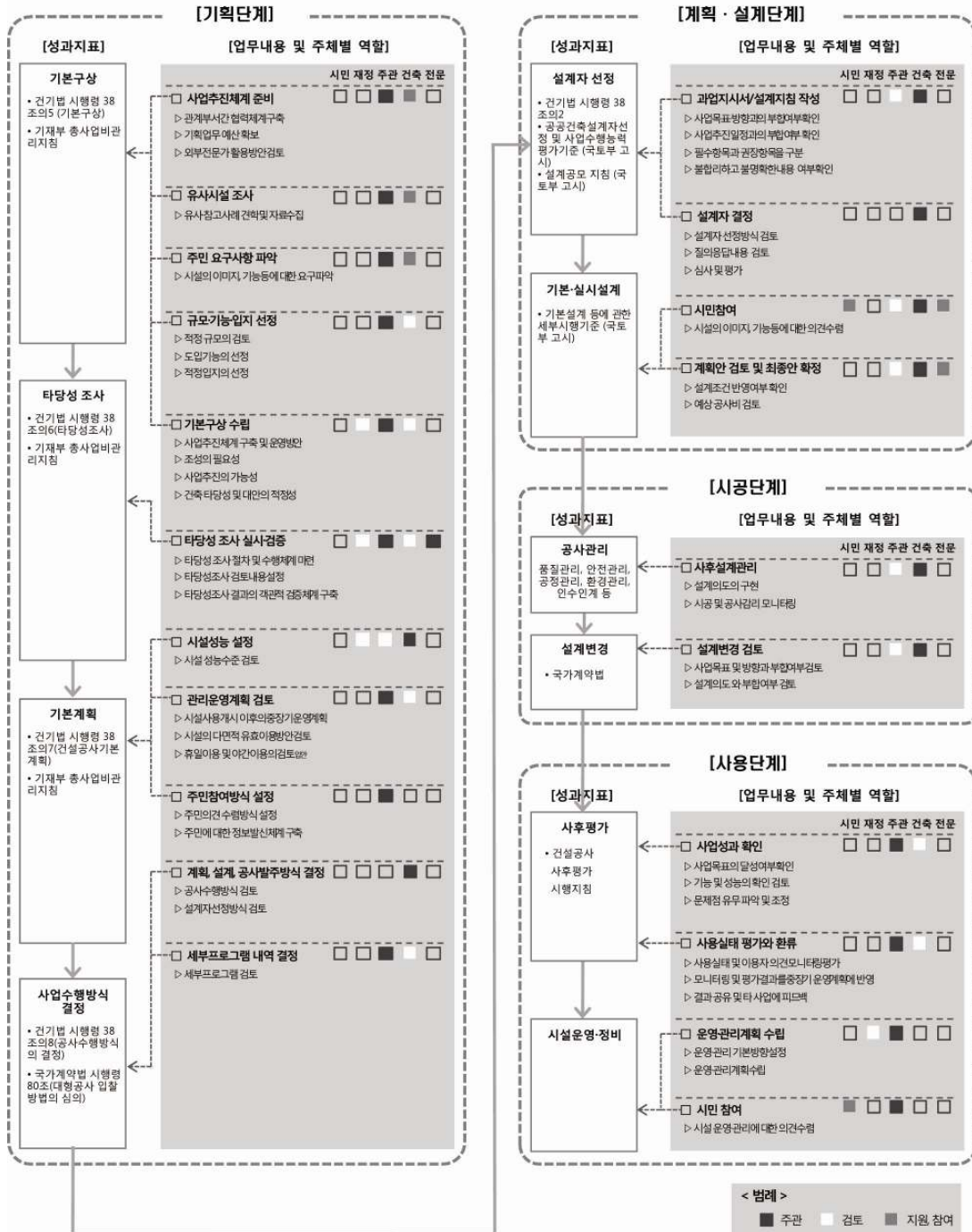
- 사업 컨셉을 바탕으로 시설 운용·관리의 기본방향과 실시계획을 수립할 것
- 재정부서는 시설운용에 따른 비용과 예산 확보방안 등을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 시설 운용·관리의 기본방향
 - 시설 운용 실시계획 및 소요 예산

□ 시민참여 (주관부서_주관)

- 이용자 입장에서의 시설 및 시설 사용에 대한 시민의 의견수렴 체계를 마련할 것
- 지역주민이 시설 운영에 직간접적으로 참여할 수 있는 방안을 검토할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 시설 운용·관리에 대한 시민 의견수렴 방안
 - 시설 운용에 대한 시민참여 방안 검토 결과

□ 사용실태 평가와 환류 (주관부서_주관/건축부서_검토)

- 시설이용 상황, 이용률 등 시설운용계획의 실행 결과를 평가하고, 평가결과에 따라 시설 운용계획을 조정·개선할 것
- 평가결과를 각 관련부서에 피드백하고 자료로서 정리하여 타 사업 추진 시의 검토 자료로 활용할 것
- 어카운터빌리티 지표
 - 시설 운용계획의 실행 평가
 - 시설 운용계획의 조정 및 개선 방향



[그림 96] 공공청사 건축디자인기준의 단계별 주요 업무내용의 흐름

4. 실효성 확보방안

1) 공공청사 건축디자인기준의 제도적 위상 확보

공공부문 건축디자인 업무기준은 건축기본법에 근거한 기준으로서 국토부 고시⁸⁴⁾(제 2009-1325호)를 통해 제정되었다. 하지만, 공공건축물 조성과 관련한 계획수립, 발주 등을 규정한 건설기술관리법이나 기재부의 회계예규 등에 비해 공공부문 건축디자인 업무기준은 아직까지 범부처적인 영향력을 발휘하지 못하고 있는 실정이므로, 공공청사 건축디자인기준이 실효성을 가지기 위해서는 건축법 시행령에 근거한 건축물의 구조기준 등에 관한 규칙, 친환경 건축물의 인증 등에 관한 규칙 등과 같이 국토해양부령 정도의 위상을 갖출 필요가 있다. 또한 공공청사는 청사관리를 담당하는 행정안전부와 공공건축 관련법을 담당하는 국토해양부의 2개 부처가 연관성을 가지고 있는데, 2개 이상의 부처와 관련된 사항으로 규칙 등을 제정할 필요가 있을 경우에는 ‘공동부령’제정을 통해 법적 위상을 확보하고 있다.⁸⁵⁾

따라서, 공공청사 건축디자인기준의 제도적 위상 확보를 위해서는 국가와 지자체 공공청사 소관부처인 행정안전부와 건축디자인기준의 근거인 건축기본법 소관 부처인 국토해양부의 공동부령으로 ‘공공청사 건축디자인기준’을 제정하고, ‘공유재산 및 물품관리법’ 등 행정안전부의 공공청사와 관련한 각종 법령 및 지침 등에 ‘공공청사 건축디자인기준’에 근거할 것을 규정할 필요가 있다.

2) 공공청사 심의 등 관련 절차와 연계

현행 공공청사 조성 과정에서 지방채발행 승인 심사, 지방재정 투융자 심사에서 청사 신축 등의 타당성 여부를 검토하고 있다. 행정안전부에서 무분별한 청사 신축을 방지하기 위해 발표한 ‘지자체 청사 리모델링 확산 대책’에서도 리모델링을 통한 활용가능성을

84) ① 고시 : 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서, ② 훈령: 상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령으로서 조문형식 또는 시행문형식에 의하여 작성, ③ 예규 : 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서외의 문서로서 조문형식 또는 시행문형식에 의하여 작성

85) 예를 들어, 국토해양부와 행정안전부에서는 친환경 녹색교통 수단인 자전거 이용에 대하여 국민들의 관심과 요구에 부응하고 아울러, 자전거를 이용하는 사람들에게 보다 안전하고 편리한 자전거생활 환경을 제공하기 위해 자전거 이용시설에 대한 시설기준과 체계적인 관리방법을 제시할 목적으로 ‘자전거 이용시설 설치 및 관리지침’을 공동으로 제정하였다.

검토하도록 ‘투융자심사’의 강화방안을 마련하고 있고, ‘지방채발행 승인 심사’에서 청사 면적기준 초과 여부를 확인하고 결과를 심사 시 반영하도록 하고 있다.

이와 같이 지방채발행 승인 심사와 지방재정 투융자 심사에서는 청사 건립 필요성 등을 검토하기 위해 타당성 조사 결과 등을 첨부하도록 하고 있어, 지방채발행 승인 심사와 지방재정 투융자 심사 기준에 ‘공공청사 건축디자인 기준’을 활용·반영하도록 하고, 어카운터빌리티 시트를 설명 및 심의 자료로 활용할 수 있다. 이를 통해 현재 타당성조사 결과에만 의존하는 심사의 내실화에도 기여할 수 있을 것이다. 각 지자체에서 개별적으로 시행하고 있는 기술심의·건축심의·디자인심의 등 각종 심의 등에도 공공청사 건축디자인 기준을 심사기준으로 활용하고, 어카운터빌리티 시트를 설명 및 심의 자료로 활용할 수 있다.

3) 공공청사 관련 업무편람, 기준 등과의 연계 및 통합

□ 공공청사 관련 업무편람 등과의 통합

행정안전부의 ‘정부청사 건립 실무편람’, 국토해양부의 ‘공공발주자 역량향상을 위한 표준절차서’, 서울시의 ‘설계용역관리편람’ 등에는 공공건축물(공공청사) 조성 절차의 관련 규정, 추진 시 고려사항 등을 명시하고 있다. 다만 앞에서 지적한 바와 같이 편람의 작성 목적이 업무표준화를 통한 시행착오나 오류를 사전에 방지하는 데 있어 바람직한 공공청사 조성을 위한 방향제시 등에는 한계가 있다.

공공청사 건축디자인기준으로 공공청사와 관련한 각종 업무편람을 통합하여 기존 업무편람의 내용 중 업무내용, 주안점 및 유의사항 등은 공공청사 건축디자인기준에 포함시키고, 각종 법령사항, 건축설계경기 운영방법 등 세부 운영지침 등은 공공청사 건축디자인기준에 편철하여 적용할 수 있다. 또한 업무편람 등에서 결과로서의 과업 수행여부를 점검하도록 구성되어 있는 각종 체크리스트(점검항목표)는 관련 사항의 의사결정 사유와 결과를 기록하는 어카운터빌리티 시트로 변경·통합하여 활용할 수 있다.

[표 64] 체크리스트와 어카운터빌리티시트의 비교(예시)

체크리스트	어카운터빌리티 시트
<ul style="list-style-type: none"> - 설계범위와 규모는 결정되었는가? - 고려해야 할 설계조건은 결정되었는가? - 관련계획의 주요내용을 파악하고 있는가? - 주민설명회 결과, 주민요구사항 및 조치계획이 적절한가? - 관계기관과의 협의사항이 이루어졌는가? 	<ul style="list-style-type: none"> - 면적기준에 따른 산정, 유사시설과의 비교, 복합화 검토 여부, 기존 시설활용 여부 등 시설 규모 산정을 위한 검토과정 및 결과 - 설계자 선정방식의 채용 사유 - 재정부서, 건축부서 등 관련부서와의 협의내용 및 결과 - 주민참여의 방법, 참가시기, 주민의견 파악 내용 및 반영 결과

□ 공공청사 관련 기준 등과의 연계

행정안전부에서는 ‘정부청사관리 규정’의 청사면적기준, ‘공유재산 및 물품관리법’의 청사면적기준 및 지자체 인구별 청사규모 등을 통해 청사규모를 규정하고 있으나, 면적기준 이외의 성능에 관한 사항은 아직까지 마련되어 있지 않다.⁸⁶⁾ 이에 비해 일본의 경우에는 ‘국가기관의 건축물 및 부대시설의 위치, 규모 및 구조에 관한 기준’, ‘관청시설의 기본적인 성능기준’ 등을 통해 청사시설의 성능기준을 제시하고 있다.

현행 면적기준 중 ‘고유전통미를 부각시킨 외형설계’, ‘인구규모별 수용시설의 용도 및 좌석수’ 등 지나치게 세부적이거나 자유로운 디자인을 저해하는 항목은 삭제할 필요가 있으며, 시설면적기준 또한 권장사항으로 조정하고, 권장사항 범위를 초과하는 부분에 대해서는 투융자심사 등의 절차에서 어카운터빌리티 시트 등을 통해 이의 합당성을 판단할 수 있도록 조치하는 것이 바람직할 것이다. 또한 장기적으로는 현재의 면적기준과 함께 추후 성능기준 등이 작성되면 이를 공공청사 건축디자인기준에 편철하여 통합 적용 및 관리하는 방안도 가능할 것이다.

86) ‘공공기관 에너지 이용 합리화 추진 지침’이 마련되어 있는 정도에 불과하다.

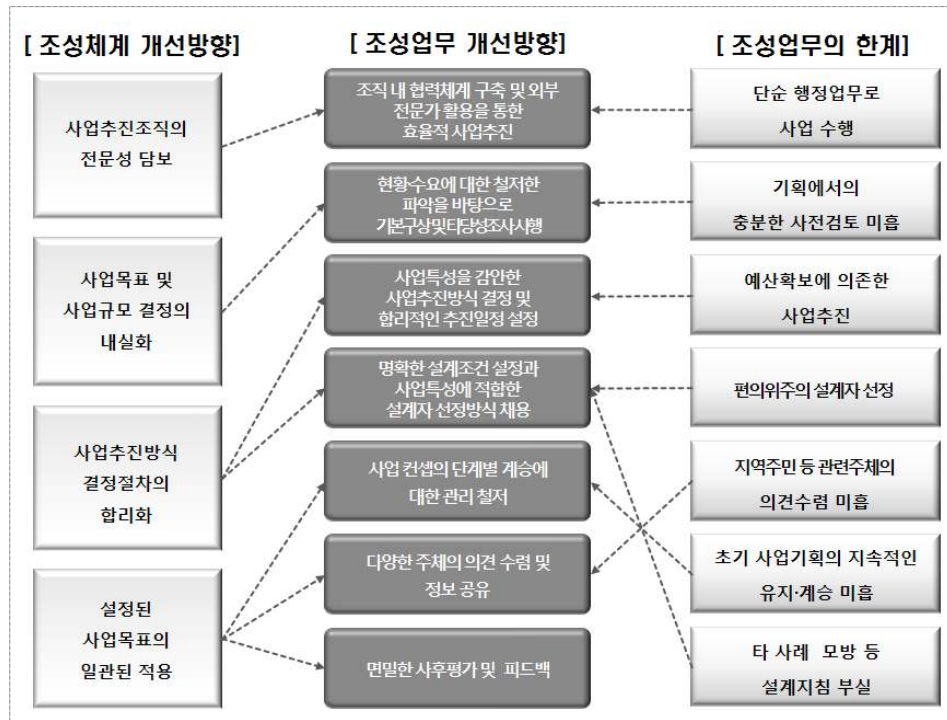
제6장 결론

본 연구는 공공청사의 근본적인 개선을 위해서는 강력한 기준 및 지침을 가지고 일괄적으로 규제하기 보다는 청사조성을 위해 필요한 사항을 기획·계획과정에서 검토하게 하고 이를 바탕으로 합리적인 면적·기능의 근거를 제시하도록 하는 것이 바람직하다는 점을 바탕으로 하고 있다. 이를 위하여 본 연구는 건축기본법에 근거하여 제정된 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’에서 제시한 원칙과 방향을 공공청사에 적용하기 위한 ‘공공청사 건축디자인기준’을 설정하기 위한 기초연구로서의 성격을 가지며, 이를 위해 공공청사 건축디자인 기준의 도입 필요성을 검증하고, 공공청사 조성체계와 조성업무의 개선방향을 도출하여 이를 바탕으로 공공청사 건축디자인 기준의 설정방안을 제시하고자 하였다.

우선, 해외의 공공청사 사례 및 조성체계를 분석한 결과, ①국가별로 다소 차이가 있으나 기본적으로 지역주민의 생활의 질 향상과 행정업무의 효율성을 동시에 추구하는 시설로 인식하고 있었으며, ②국가적 차원의 공공청사 정책 및 조성방향 설정을 바탕으로 지역의 특성을 반영한 세부운영 지침과 절차중심의 기준을 마련하고 있었으며, ③시민과의 합의를 거쳐 지역여건 및 수요를 반영한 다양한 프로그램을 갖춘 공공청사가 조성되고 있었다.

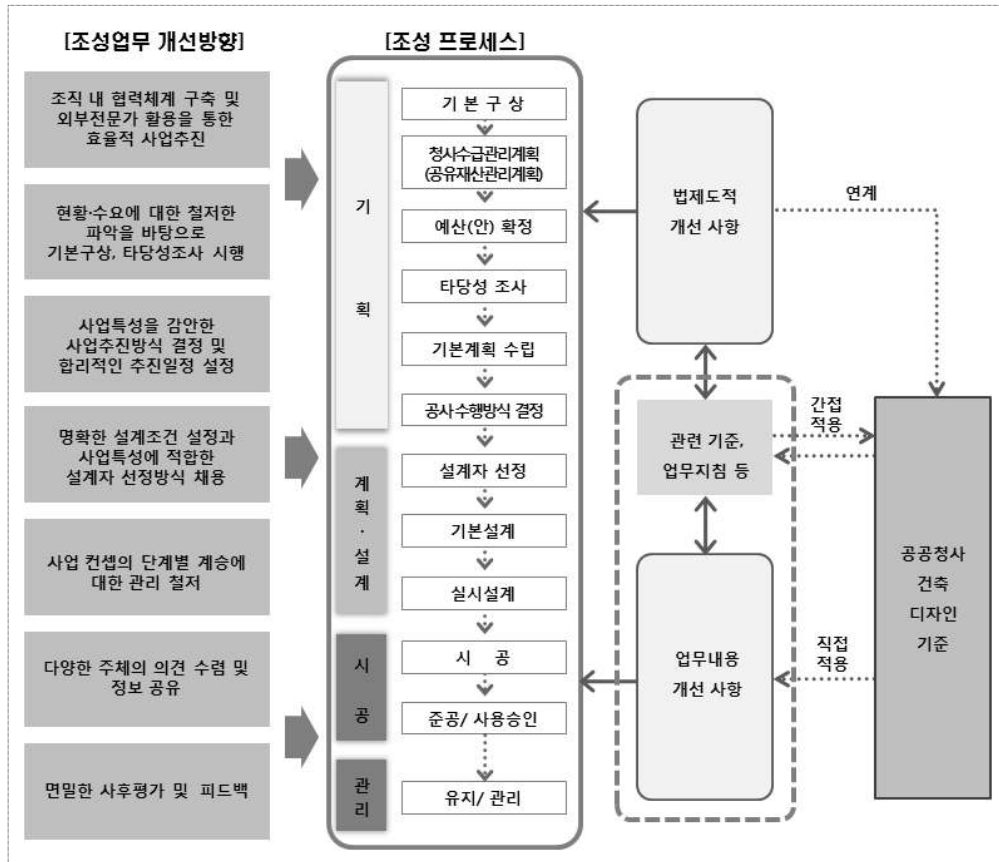
다음으로 공공청사 조성체계의 개선방향을 정리하고, 국내 공공청사 사례 분석을 통해 공공청사 조성업무의 한계를 도출하였다. 이를 바탕으로 공공청사 조성업무의 개선방향으로서, ①조직 내 협력체계 구축 및 외부전문가 활용을 통한 효율적 사업추진, ②현황·

수요에 대한 철저한 파악을 바탕으로 기본구상 및 타당성 조사 시행, ③사업특성을 감안한 사업추진방식 결정 및 합리적인 추진일정 설정, ④명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방식 채용, ⑤사업 컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저, ⑥다양한 주체의 의견 수렴 및 정보 공유, ⑦면밀한 사후 평가 및 피드백을 도출하였다.



[그림 97] 공공청사 조성업무 개선방향

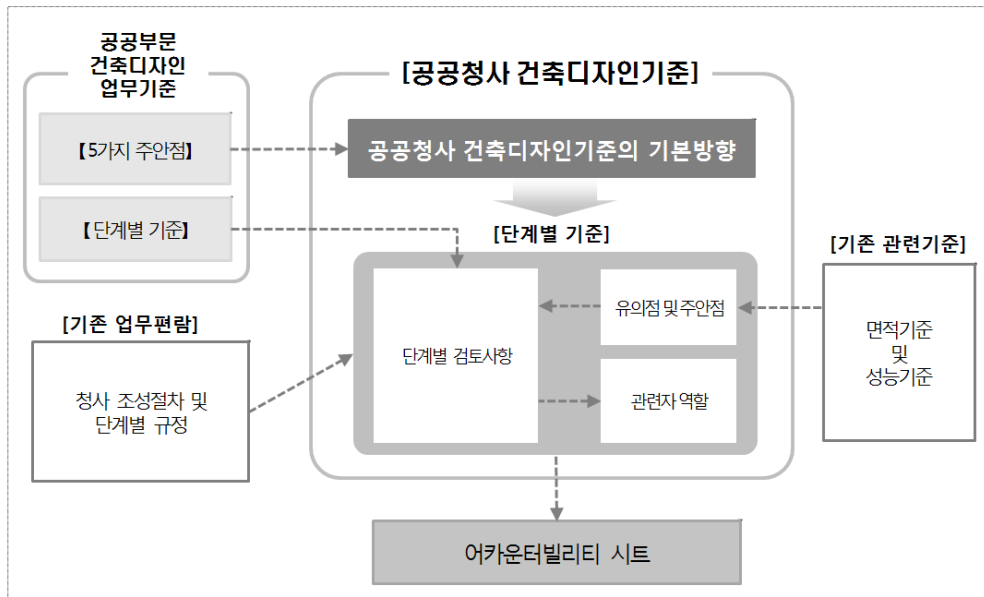
공공청사 건축디자인기준은 공공청사 관련 업무 수행에서 지켜야할 원칙과 바람직한 방향을 규정하는 것이므로 본 연구에서 도출한 공공청사 조성업무 개선방향을 조성 프로세스에 적용함에 있어 우선 공공청사 조성 업무내용의 개선과 관련한 사항을 직접적으로 규정하면서, 공공청사 조성과 관련한 면적기준, 지침 등과도 연계될 필요가 있다. 이를 위해 공공청사 건축디자인기준을 ‘공공부문 건축디자인 업무기준’에서 제시하고 있는 목표, 기본원칙, 단계별 기준과의 정합성 확보를 원칙으로 하면서 공공청사 조성체계 및 절차에 맞게 필요한 사항을 구체화하고 현장의 업무지침으로서 활용할 수 있도록 할 것을 제안하였다.



[그림 98] 공공청사 건축디자인기준의 역할

공공청사 건축디자인기준의 체계를 구성함에 있어서, 건축디자인기준에서 담아야 할 원칙으로서 4가지의 개념을 정리하였는데, 첫째로 각 업무 프로세스별로 업무내용과 성과 항목을 사전에 결정하고 단계별로 이를 검증하고 검증결과에 따라 다음 프로세스를 추진 할지의 여부를 판단하도록 하는 절차를 마련하여야 한다. 둘째로 청사건립을 추진하는 주체는 청사 조성에 관련된 각 주체간의 의견을 조정하고 판단한 내용을 설명할 수 있도록 설명책임을 다할 수 있어야 한다. 셋째로 업무의 표준화를 통한 사업의 원활한 추진을 목적으로 하는 것이 아니라 명확한 방향설정을 바탕으로 가치의 우선순위를 결정하기 위한 판단기준이 마련되어야 한다. 넷째로 초기 기획단계에서 명확한 사업 컨셉을 설정하고 각 프로세스에서 이를 지속적으로 평가·검증하면서 후속 프로세스로 계승하고 필요할 경우 다시 피드백 할 수 있는 체계로의 전환이 필요하다.

공공청사 건축디자인기준 체계에서는 공공부문 건축디자인 업무기준의 5가지 주안점을 바탕으로 공공청사의 기본방향을 설정하고, 각 단계별로 검토사항, 주안점 및 유의사항, 관련주체별 역할 및 협력체계 구축 등을 제시하며, 기존 업무편람과 관련 기준과의 연계체계를 가시도록 구성하였다.



[그림 99] 공공청사 건축디자인기준의 체계

공공청사 건축디자인기준의 주요업무 설정에 있어서 우선 기획단계에서는 유사시설 조사, 주민참여방식 설정, 공공청사 조성절차에 따른 타당성 조사·검증, 기본계획 수립 등의 항목을 추가하고, 프로그램 및 사업추진방식 결정 항목을 공공청사 업무에 따라 사업추진방식 결정, 사업추진일정 결정, 관리운영계획 등으로 세분화하였다. 계획·설계단계에서는 시설성능 설정, 과업지시서/계획·설계지침 작성 등의 항목을 추가하고, 통합디자인시행, 디자인 검토 및 타당성 평가 등 공공청사 사업과 관련성이 떨어지는 항목은 규정하지 않았다. 시공단계에서는 디자인 감리를 사후설계관리업무로 용어를 변경하여 규정하고, 설계변경을 별도의 항목으로 구분하여 보다 구체적인 세부업무단위로 설정하였으며, 사용단계에서는 사업수행 성과를 평가하는 사업성과 확인 업무를 추가하였다.

[표 65] 단계별 업무내용 비교 (공공부문 건축디자인기준/공공청사 건축디자인기준)

구 분	공공부문 건축디자인 업무기준	공공청사 건축디자인 기준	조성업무 개선방향
기획	- 사업추진체계 준비	- 사업추진체계 준비	조직 내 업무체계 구축 및 외부전문가 활용을 통한 효율적 사업추진
	- 사전조사	- 유사시설 조사	-
		- 주민 요구사항 파악	다양한 주체의 의견수렴 및 정보공유
	- 목표,방향, 비전 설정	- 목표 및 방향 설정	-
	-	- 규모·기능·입지 선정	현황·수요에 대한 철저한 파악을 바탕으로 기본구상 및 타당성조사 시행
	-	- 사업예산 개략산정	
	-	- 기본구상 수립	
	-	- 타당성 조사 실시·검증	사업특성을 감안한 사업추진방식 결정 및 합리적인 추진일정 설정
	- 프로그램 및 사업추진방식 결정	- 시설성능 설정	
		- 사업추진방식 결정	
		- 사업추진일정 설정	
		- 관리운영계획 검토	
		- 기본계획 수립	다양한 주체의 의견수렴 및 정보공유
		- 주민참여방식 설정	
		- 계획·설계 및 공사발주방식 결정	
계획·설계	- 세부 프로그램 내역 결정	-	명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방식 채용
	- 대상지 분석, 디자인개념 설정 및 기본계획의 수립	-	-
	- 통합디자인 시행	-	-
	-	- 시민참여	지역의 다양한 요구 반영
	-	- 과업지시서/계획·설계지침 작성	명확한 설계조건 설정과 사업특성에 적합한 설계자 선정방식 적용
	-	- 계획·설계자 결정	사업컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저
	- 기본안 검토 및 최종안 작성	- 계획안 검토 및 최종안 작성	-
시공	- 디자인검토 및 타당성 평가	-	-
	- 협력체계 구축	-	-
	- 디자인감리 도입 및 설계변경	- 사후설계관리업무	사업컨셉의 단계별 계승에 대한 관리 철저
사용	-	- 설계변경	-
	-	- 사업성과 확인	면밀한 사후평가 및 피드백
	- 운영체계 구축	- 운영·관리계획 수립	-
	- 지속적 관리	- 시민참여	다양한 주체의 의견수렴 및 정보공유
		- 사용실태 평가와 환류	면밀한 사후평가 및 피드백

본 연구에서는 공공청사 건축디자인기준을 설정하기 위한 방향과 체계, 실효성 확보 방안 등은 검토·제시하였으나, 건축디자인기준의 구체적인 업무내용별 검토사항과 주안점 및 유의사항 등은 ‘초안’을 제시하는데 그쳤다. 각 항목별로 세부적인 업무현황 파악을 바탕으로 행정담당자, 설계자 등 실제 공공청사 조성업무에 관여하는 관계자를 대상으로 내용의 실효성을 검증하고 다듬는 현장 중심의 보다 구체적인 후속 연구가 필요할 것이다.

또한, 본 연구에서는 공공부문 건축디자인 업무기준을 바탕으로 한 시설 유형별 기준으로 공공청사 건축디자인기준을 설정하는 방안을 검토하였으나, 보다 넓은 범위인 공공건축의 관점에서 보았을 때 ‘공공건축 건축디자인기준’과 ‘공공청사 건축디자인기준’과의 차별성을 확보했다고 할 수 있는 공공청사만의 구체성을 가지지는 못했다고 할 수 있다. ‘공공부문 건축디자인 업무기준’을 바탕으로 시설유형별로 건축디자인기준을 수립할 경우 시설별로 ‘절차기준’의 차별성을 어떻게 확보할 것인지, 시설별 ‘주안점 및 유의사항’의 내용의 구체성 및 이를 어떻게 ‘절차기준’과 연계하여 각각의 건축디자인기준에 담을 것인지에 대한 검토 등이 추가적으로 필요할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 보고서

경기도(2010), 「경기도 공공디자인 기본계획」

국토해양부(2008), 「살고싶은 도시」 조성을 위한 도시·경관·건축디자인 설정방안 연구 -지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준」

국토해양부(2010), 「공공발주자 역량 향상을 위한 설계관리지침 및 표준절차서」

문석욱 외(2010), 「서울 차이나타운 조성을 위한 도시디자인 가이드라인 연구」, 서울시정개발연구원

백승만(2007), 「공공건축의 디자인 향상을 위한 제도개선 방안 연구」, 서울시정개발연구원

서수정 외(2007), 「공공건축 가치향상을 위한 정책방향 및 추진방안」, 건축도시공간연구소

서울시(2007), 「공공건축의 설계용역관리편람」, 제3권 : 건축분야

서울시(2008), 「공공시설물 디자인서울 가이드라인」

영주시(2010), 「영주시 건축디자인기준 설정연구」

이춘희 외(2007), 「공공시설 복합화의 적용 및 활성화 방안 연구」, 국토연구원 국토연구 52권

정석 외(1997), 「건축의 공공성 증진을 위한 건축 기준및 유도 방안」, 서울시정개발연구원

조준배 외(2008), 「장소 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구」, 건축도시공간연구소

조준배 외(2009), 「유치원의 통합적 설계기준 마련을 위한 방향설정 연구」, 건축도시공간연구소

행정안전부, 한국지방재정공제회(2009), 「지방자치단체 청사 표준면적 산정연구」

행정안전부 정부청사관리소(2009), 「정부청사 건립 실무편람」

- 학술지

강인호(2008), “우리 모두의 공공청사, 무엇을 위해 추진되는가?”, 건축도시공간연구소 제3회 공공건

축 설계포럼 자료집

- 곽동화 외(2009), 「지역커뮤니티의 활성화를 위한 공공시설디자인의 역할과 방법에 관한 연구」, 대한건축학회 논문집 25권
- 김상호(2008), 「공공건축의 디자인 향상을 위한 정책적 제언」, 한국주거학회지 3권 특집
- 김성홍(2004), 「공공건축물의 디자인 방향에 관한 연구」, 대한주택공사
- 김종구(2009), 「공공청사 이전에 따른 활성화 방안이 주변지역에 미치는 영향분석에 관한 연구」, 대한토목학회논문집 29권
- 민병아 외(2009), 「서울시 공공디자인가이드라인의 유니버설디자인 특성 분석」, 대한건축학회 논문집 25권
- 서수정 외(1993), 「도시설계의 공공공간 규제요소를 통한 도시환경조성에 대한 평가」, 대한건축학회 추계학술발표대회 논문집 13권
- 서정숙 외 (2007), 「공공청사 프로그램 복합화에 따른 공간계획에 관한 연구」, 대한건축학회 추계학술발표대회 논문집
- 손광호 외(2008), 「지역 공공건축 수공간의 해석과 디자인 방안에 관한 연구」, 대한건축학회 논문집 24권
- 손종우 외(1999), 「공공 공간의 도시적 의미작용에 관한 연구」, 대한건축학회 학술발표대회 논문집 19권
- 신예경 외(2009), 「20세기 이후 서울 도심내 주요 공공건축의 형성 및 공간적 특성」, 대한건축학회 논문집 25권
- 윤희경(2007), 「공공디자인의 현실과 개선방안」, 한국실내디자인학회 춘계학술대회 논문집 특집
- 이상범 외(2009), 「공공건축물의 합리적인 운영평가기준 설정 방향에 관한 연구」, 한국건축시공학회 논문집 9권
- 이정형(2003), 「일본 지자체에 있어 사전협의제도의 유형 및 운용실태 고찰」, 대한건축학회 논문집 19권
- 이정형(2008), 「미국 샌프란시스코시 도심부 디자인 컨트롤 수법에 관한 연구」, 대한건축학회 논문집 24권
- 이현선 외(2009), 「국내 공개공지 디자인 가이드라인 구축 및 적용에 관한 연구」, 한국문화 공간건축학회 26권
- 임홍균 외(2009), 「사례정보를 활용한 설계단계 공공청사 설비 공사비 산정 모델」, 대한건축학회 논문집 25권
- 장동국(2007), 「공공청사 규모와 도시 경쟁력 지표율의 변화에 관한 연구」, 대한건축학회지회연합회 논문집 9권
- 조영연 외(2009), 「서울시, 충청북도, 청주시의 공공건축 디자인지침 비교 분석」, 대한건축학회지회연합회 논문집 11권
- 조임식 외(2009), 「건축의 공공성을 추구하는 건축정책의 해외사례 연구 :네덜란드의 건축정책 사례를 중심으로」, 대한건축학회 논문집 25권
- 최승원(1995), 「도시재개발의 공공성과 거주자 보호」, 한국부동산법학회 논문집 3권
- 탁승원 외(2008), 「공공청사 건축공사의 사업비관리 현황 및 분석에 관한 연구」, 대한건축학회 논문집 24권
- 황은경 외(1998), 「공공건축물 설계표준화 기준설정에 관한 연구」, 대한건축학회 춘계학술발표대회 논문집 18권

- 학위논문

강욱(2003), 「현대도시에서의 공공성(Public) 및 공공영역(Public Sphere)의 재해석을 통한 디자인 접근에 관한 연구」, 인하대학교 석사학위 논문

김동근(1999), 「개항이후 공공 청사의 변천과정 및 특성에 관한 건축사적 연구」, 성균관대학교 석사학위 논문

노병일(2005), 「공공시설 입지결정에 관한 연구-시청사 입지결정과정 분석을 중심으로-」, 강원대 경영행정대학원 석사학위 논문

신철순(2003), 「주민자치센터 활성화 방안에 관한 실증적 연구-서울특별시 성동구를 중심으로」, 한양대학교행정대학원 석사학위 논문

- 인터넷

[http://www.g2b.go.kr/\(나라장터\)](http://www.g2b.go.kr/(나라장터))

[http://www.pps.go.kr/\(조달청\)](http://www.pps.go.kr/(조달청))

[http://www.moleg.go.kr/\(법제처\)](http://www.moleg.go.kr/(법제처))

[http://www.mopas.go.kr/\(행정안전부\)](http://www.mopas.go.kr/(행정안전부))

[http://www.mltm.go.kr/\(국토해양부\)](http://www.mltm.go.kr/(국토해양부))

해외문헌

- 단행본

公共建築協會(2006), 官庁施設の基本的性能基準及び同解説

千葉市(2002), 千葉市公共建築整備指針

静岡市(2006), 静岡市公共建築整備指針・整備マニュアル

京都市(2000), 京都市公共建築デザイン指針-設計のかまえとたくみ

Alison H. Partin(2008), Greening State Government:"Lead by Example" Initiatives, NGA Center for best practice

Commonwealth of Massachusetts(2005), Designing and Constructing Public Facilities - Legal Requirements Recommended Practices Sources of Assistance

GSA Criteria(2005), Facilities Standards for the Public Buildings Service

GSA Criteria(2004), Design Excellence Policies and Procedures

U.S. Department of Energy(2001), Low-Energy Building Design Guidelines

- 학술지

Building Design magazine(2004), “What a corker”

Building Design magazine(2007), “Manchester Civil Justice Centre”

Building Design magazine(2007), “Cool heads at city hall”

CABE Case study “Manchester Civil Justice Centre”

Chris Timmerman(2007), “Transformation of Precedent”, Brand Avenue

Pamela Buxton(2010), “Iron Will”, RIBA Journal magazine

Richard Waite(2010), “Stoke Newington Town Hall restoration by Hawkins+Brown”, The Architects’ Journal

Ruth Slavid(2008), “Manchester Civil Justice Centre by Denton Corker Marshall”, The Architects’ Journal

Sarah Townsend(2010), “Stoke Newington Town Hall”, Regeneration and Renewal

Shane O’Toole(2010), “ABK’s Library, Local area offices and Courthouse, in Kilmallock, County Limerick”, Building Design magazine

Shane O’Toole(2010), “New civic architecture in Ireland”, Architecture Today magazine

The Architects’ Journal(2007), “Sustainability Award runner-up Cork Civic Offices”

- 신문기사

East London Local Press(2010), “Hawkins+Brown architects refurbish Stoke Newington Town Hall”

Irish Courts Service News(2010), “Kilmallock shines as courthouse opens and wins award”

RIBA news(2008), “Manchester Civil Justice Centre wins RIBA English Partnerships Sustainability Award”

World Architecture News(2010), “Art Deco Town Hall restored to former glory, Stoke Newington Town Hall sees complete refurbishment from HawkinsBrown”

- 인터넷

<http://www.betterpublicbuilding.org.uk/>

<http://www.bnagebouwvanhetjaar.nl>

<http://www.corkcity.ie/>

<http://www.e-architect.co.uk/>

<http://en.nai.nl/>
<http://www.fedcenter.gov/programs/greenbuildings/>
<http://femp.buildinggreen.com/>
<http://www.gsa.gov/>
<http://www.hackney.gov.uk/>
<http://www.HPBCCC.org>
<http://living-places.org.uk/>
<http://www.mimoa.eu/>
<http://www.nndev.co.uk/>
<http://www.skyscrapernews.com/>
<http://www.worldbuildingsdirectory.com/>

Establishment of Architectural Process Design Guideline for Public Office Buildings

Youm, Chirl Ho
Lim, Hyun Sung

Office buildings are the place to execute administration as well as center facilities to provide local residents with services. Yet, there are many cases having bad accessibility for local residents and not providing services and convenience with them. Especially, as a result of emphasizing on symbolic shapes of public office buildings lead to derive luxurious ones. this luxurious public office buildings are criticized because these are ignoring local situation and own character. In order to avoid producing this luxurious buildings, government set up the rule enforcing area standard, prohibiting building new one and restricting its sizes in terms of local population.

However, such regulations above can cause to restrict good design related to the character of places and import complex service and new programs reflecting resident's demand. Thus, each process need be investigated rationally and proper sizes in terms of public office buildings's character and use should be calculated to constitute desirable ones. Therefore, the aim of this research is to verify the necessity of architectural process design guideline for public office buildings and propose how to set up the criteria of architectural design by suggesting better direction of shaping system and affairs for this ones.

In the second chapter, legal criterions related to public office buildings, its design guideline and the present condition of area distributions in these buildings of 246 local governments are analyzed and questionnaire about these are executed in

order to realize the necessity of process design guideline. Through this process, various problems such as most luxurious public buildings, monotony design, less use of local resident, a lowering of efficiency are observed. It is necessary to have flexible design criteria and reasonable and clear development process making various main groups involving in this development understand as a remedy about the problems. Thus, 'Architectural process design guideline for public office buildings' define basic direction to shape these buildings clearly and should make a role as administrative process criteria in order to keep having main points in each procedure and the aim of the project set up in the beginning.

In the third chapter, three points will be suggested by analyzing the present condition of public office buildings from abroad such as Britain, U.S, and Japan as case studies. Firstly, public office buildings in the countries are perceived as the facilities improving life quality of residents as well as administration's efficiency. Secondly, as the policy and system points of view, the states set up policies and the aim for public office buildings. Based on these, details management guideline and standard for processes reflecting local character are defined. Thirdly, there are various characters from the case studies; programs plan and management reflecting local situation and utilizing old facilities, public buildings shaping process agreement with local residents, a new role as complex buildings sharing both administration and services for citizens, effective funding by private and public investment, introduction of sustainability design method.

Those case studies bring four conclusions in order to improve public office buildings in Korea; clear rules to build up by government, standard for each process rather than regulation, conversion from direct budget support to indirect one by specialists, transparent building up process reflecting residents' opinion.

In the fourth chapter, focused on reasonable progress on manufacturing process, design criteria's management fitting intention and direction, proper plan and usage of space and program, deep analysis are executed in order to understand existing problems of the system and administrative limits when public office buildings are built. As a result of those analysis, three points are summarized as limits of current system to develop public office buildings; firstly, better to focus on getting budgets than making good design, secondly impeding creative design by strict design

standard, thirdly, space distribution and program which have been decided not by local demand. From this conclusion, it is confirmed that there are inflexible area standard and limits of design guideline in the current system. Thus, it is necessary that reasonable process, its criteria to verify constantly design direction and flexible one reflecting local demand need to be done to lead good designs.

Based on those research and analysis, four basic rules are set up in order to define public office building design standard. First of all, 'process design' to decide necessary affairs in each process, secondly, 'accountability' negotiating different opinions from various main groups and explaining decision from the opinions, thirdly, 'value standing' informing clear aim and design condition including in check list and demand. fourthly, 'successive concept' keeping the initial project concept and using this for feedback in each process.

Main affairs for each step in public office buildings design standard are set up by keeping these basic principals. The items for main affairs follow the system of architecture design affairs standard in public sectors basically, but these are recomposed according to different steps such as planning, design, construction and in use. Also, accountability are executed by recording the processes including in planning, checking list, decision background in the sheet.

'Architecture Process Design Guideline for Public Office Buildings' need be established by cooperation between Ministry of Public Administration and Security in charge of public office buildings and Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs working for architecture design standard in order to have architecture design standard systems for public office buildings as well as its efficacy. Also, this criteria has to be utilized and applied for budget approval, technique review, design review and existing handbook, and current affairs contents related to public buildings could integrate with the criteria.

This study investigated and suggested the direction, system, efficiency in order to set up process standard to develop public office buildings. Additionally, it is necessary to investigate how to connect between the those three points and this standard and deliver this relationship to architecture design criteria. This study suggests that improvement way of public office buildings are from checking necessity

in the planning stage, proposing the ground of reasonable areas and function based on the checking list rather than controlling all process. It is supposed to use architecture design criteria in public sectors having legal authority in order to get practical effect of the improvement way.

However, this study suggest early proposals of architecture design criteria's specific contents, the main point in each stage, significant items. Therefore, succession study is required by understanding the current specific affairs from people who in charge of this process such as public officials, architects. Also, if various types of architecture design criteria based on this 'architecture process design guideline in public sectors' is established, more specific investigation about how to make distinction for a different design standard, concreteness of main point, possibility to connect existing process would need to be done.

Keyword :public office building, achitectural design guideline, process design guideline

부록1. 공공부문 건축디자인 업무기준

공공부문 건축디자인 업무기준

[시행] [고시 제2009-1325호, 2009.12.28, 제정]

국토해양부 (건축문화팀)02-2110-6416

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 기준은 「건축기본법」 제21조 및 같은 법 시행령 제19조에 따라 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는데 있어 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(성격 및 역할) ① 이 기준은 디자인 자체를 정하는 것이 아니라, 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위한 의사결정과 관련한 원칙과 바람직한 방향을 제시한다.

② 이 기준은 건축·도시 관련 행정담당자, 사업시행자, 관련 전문가, 지역주민 등 공공부문 건축디자인과 관련한 이해관계자(이하 "이해관계자"라 한다.)들이 따르거나 참고하여야 할 지침이다.

제3조(기본방향) ① 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위해서는 사업의 목표, 방향, 사업방식 등 큰 틀을 결정하는 초기 기획업무가 강화되어야 한다.

② 초기 기획과정에서 정해진 사항은 계획 및 설계, 시공, 운영 및 관리 등 건축물과 공간환경을 조성하는 전 과정에서 일관되게 적용되어야 한다.

③ 좋은 건축물과 공간환경을 만들기 위해서는 장소만들기 관점에서 건축, 토목, 조경 등 관련된 각 분야가 통합된 디자인이 구현되어야 한다.

④ 통합디자인을 실현하기 위해서는 관련 전문가의 역할이 중시되어야 하고, 관련되는 여

러 분야 전문가가 참여하는 협력 작업이 이루어져야 하며, 이해관계자들의 참여가 활성화 되어야 한다.

제4조(적용대상) ① 이 기준은 「건축기본법」 제3조제1호 및 제2호에 명시된 "건축물"과 "공간환경"을 적용대상으로 한다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「건축기본법」 제21조에 따라 지역 내 건축디자인 기준을 따로 정할 경우 지역의 특성에 따라 적용대상을 세분하여 정할 수 있다.

제5조(적용범위) ① 이 기준은 「건축기본법」 제22조에 따라 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정한 건축디자인 시범사업에 적용된다.

② 이 기준은 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)이 건축물 또는 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 다음 각 호의 사업에 적용될 수 있다.

1. 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업, 「주택법」에 따른 주택건설사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 등
2. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시환경정비사업, 주택재개발·재건축사업, 주거환경개선사업 등
3. 가로특화사업, 디자인거리 조성사업 등
4. 공공공간 및 공공시설물 조성사업 등

③ 이 기준은 민간에서 시행하는 건축물 또는 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 사업에도 적용될 수 있다.

제6조(지역 기준의 설정 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「건축기본법」 제21조에 따라 이 기준의 범위 안에서 적용대상·범위, 디자인 단계별 기준, 실효성 확보방안 등을 구체적으로 세분하여 지역 내 기준을 따로 설정할 수 있다. 이 경우 지역의 특성이거나 여건을 반영하여 필요한 경우 이 기준에서 제시된 내용을 선별하여 적용할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 기준에 따라 하천, 교량, 공공청사 등 구체적인 시설별 디자인 기준을 별도로 정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물 또는 공간환경 관련 사업을 추진하는 때에는 사업의 특성, 규모 등을 고려하여 필요한 경우 이 기준 및 지역 기준과 조화되도록 별도로 사업별 기준을 설정할 수 있다.

④ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 기준, 지역 기준 및 사업별 기준을 토대로 좋은 건축물 또는 공간환경을 조성하기 위하여 필요한 사항을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 "지구단위계획"이나 「경관법」에 따른 "경관계획" 등에 반영할 수 있다.

제7조(구성체계) ① 이 기준은 「건축기본법」에 따른 건축의 공공성을 구현하기 위하여 추구하여야 할 5가지 주안점과 이를 실현하기 위하여 필요한 디자인 단계별 기준 및 실효성

확보방안으로 구성된다.

② 디자인 단계별 기준은 건축물과 공간환경의 생애주기를 고려하여 기획, 계획 및 설계, 시공, 운영 및 관리의 4단계(이하 "디자인 단계"라 한다.)로 구분되고, 기획단계에서 결정된 사항이 일관되게 적용될 수 있도록 각 단계별로 지켜야 할 원칙과 방향 등을 제시한다.

③ 실효성 확보방안은 이 기준의 효율적 운영과 실효성 제고를 위하여 필요한 행정적 조치사항, 지원 사항, 제도적 운영수단 등을 제시한다.

제8조(5가지 주안점) ① 좋은 건축물과 공간환경은 친환경적이고, 장기간 사용이 가능하며, 재사용이 용이하여 저탄소 녹색성장에 부합하도록 지속가능하게 기획·설계·개선되어야 한다.

② 좋은 건축물과 공간환경은 누구에게나 쉽고 편리하게 이용되고, 재해·범죄·사고 등으로부터 안전하게 기획·설계·개선되어야 한다.

③ 좋은 건축물과 공간환경은 성별, 연령, 소득계층, 인종 등에 따른 차별 없이 누구나 공평하게 함께 사용할 수 있도록 기획·설계·개선되어야 한다.

④ 좋은 건축물과 공간환경은 변화하는 사회적·시대적 요구에 유연하게 대응하도록 다양성과 융통성을 확보하고 장소의 특성에 따라 적절하게 이용될 수 있도록 기획·설계·개선되어야 한다.

⑤ 좋은 건축물과 공간환경은 지역의 고유한 사회·문화적, 인문·지리적, 경제적 특성을 고려하고, 과거로부터 이어져온 전통적인 자산을 보존·활용하며 미래에 가치 있는 자산으로서 창조될 수 있도록 기획·설계·개선되어야 한다.

제2장 디자인 단계별 기준

제9조(일반사항) ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 기준을 효율적으로 운영할 수 있도록 전문인력 확보, 관련부서 또는 관련기관 협의체 구성, 전담조직 구성 등 인력·조직 구축방안을 강구한다.

② 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 초기 기획단계에서부터 사업 추진과 관련된 부서간 또는 관련 기관간 긴밀한 협의 또는 협력체계를 구축한다.

③ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「건축기본법」 제23조와 같은 법 시행령 제21조에 따라 디자인 단계별로 사업의 성격에 적합한 관련 "민간전문가"를 참여시키는 방안을 강구한다.

④ 제3항에 따른 민간전문가의 자격, 업무범위, 보수 등에 관한 사항은 「건축기본법 시행령」 제21조에 따르되 세부적인 사항에 대하여는 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 별도로 정할 수 있다.

⑤ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「건축기본법 시행령」 제21조제3항제1호, 제3호 및 제4호에 따라 국가 또는 지방자치단체에서 시행하는 건축·도시 관련 기획 및 설계 업무에 대한 조정, 다수의 사업자 또는 설계자들이 참여하는 대

규모 개발사업에 대한 총괄·조정 및 관리, 건축디자인 시범사업 등에 대한 기획·설계 등의 업무를 담당하는 민간전문가(이하 ‘총괄계획가’라 한다.)를 위촉할 수 있다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 총괄계획가는 사업 규모나 성격에 따라 개인 또는 단체로 구성될 수 있으며, 토지이용 계획, 마스터플랜, 기본계획 등 공간의 이용에 대한 골격을 규정하는 상위계획 내용을 결정하는 과정에서부터 참여하는 것을 원칙으로 한다.
2. 총괄계획가는 사업의 규모와 성격에 따라 사업의 추진·운영·관리방안 등을 제안하거나 결정할 수 있으며 필요한 경우 계획·설계 조직, 운영 및 관리조직 구성에 대하여도 제안하거나 결정할 수 있다.
3. 총괄계획가는 통합적인 디자인관리방안을 강구하여야 하며 사업의 규모와 성격에 따라 필요한 경우 구체적인 사업별 기준을 설정·운영하거나 또는 설정·운영하는 방안을 제안할 수 있다.

⑥ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사업의 성격에 따라 지역 주민들이 적절히 참여할 수 있는 다양한 방안을 강구한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 지역주민들과 공감대를 형성하는 것이 중요하며 이를 위해 지역주민들에게 사업관련 추진현황 등 관련 정보를 적기에 제공하는 한편, 지역주민들이 의견을 제시할 기회와 수단을 충분히 제공하도록 한다.
2. 지역주민들의 의견을 효율적으로 반영하기 위하여 설문조사, 면담조사, 공청회, 설명회 등 다양한 지역주민 참여 방안을 강구한다.
3. 주민참여 활성화를 위해 「경관법」에 따른 "경관협정" 제도를 적극적으로 활용한다.

⑦ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 디자인 단계별 기준의 이행 여부를 확인하여야 하며 이를 위하여 각 단계별로 디자인검토와 평가를 실시한다.

⑧ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 디자인검토와 평가를 실시할 경우 디자인 단계별로 주요사항을 점검하고 필요한 경우 환류과정을 거쳐 수정·보완하도록 한다.

⑨ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 디자인 단계별로 실시한 다양한 조사와 분석 자료 및 진행경과를 기록하고 축적하여 향후 활용이 가능하도록 한다.

중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 필요한 경우 사업에 직접 참여하는 전문가 이외에 관련분야 전문가로 구성된 자문단을 별도로 구성·운영할 수 있다.

제1절 기획단계

제10조(사업추진체계의 구축) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 디자인 단계별로 참여할 이해관계자 범위 및 역할 설정, 주요 업무 및 수행방안, 사업 추진조직 구성방안 등을 포함한 사업추진체계를 구축한다.

제11조(사전조사) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역의 고유한 여건과 맥락을 고려하여 사전조사를 시행한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 사전조사는 입지조사, 역사·문화자원조사, 자연·사회환경조사, 수요조사, 유사사례조사, 지역경제여건조사 등 적절한 조사항목을 설정하고 설문, 면담조사 등 효율적인 조사방법을 선택하여 진행한다.
2. 사전조사 결과물은 향후 활용될 수 있도록 공개하여 중복조사에 따른 자원낭비를 방지하도록 한다.

제12조(비전, 목표, 사업추진방향 등의 설정) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사전조사결과, 전문가 및 이해관계자 의견 등을 반영하여 사업의 성격에 적합한 비전, 목표, 사업추진방향 등을 설정한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 비전, 목표, 사업추진방향 등을 설정할 때에는 사업예산, 공사기간, 완공 후 운영 및 관리방안 등을 종합적으로 고려하여야 한다.
2. 새로운 기법 또는 재료 적용, 고도의 기능 채용, 공사비 절감 등이 중요한 경우 사업추진방향을 설정할 때 기술개발 등 기술관련 추진전략을 포함한다.
3. 이해관계자들과 공감대를 형성하기 위하여 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 설문조사, 면담조사, 공청회, 설명회 등 다양한 이해관계자 참여 방안을 강구한다.

제13조(프로그램 및 사업추진방식의 결정) ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사전조사결과, 전문가 및 이해관계자 의견 등을 반영하여 프로그램을 기획하고 사업의 규모와 성격을 구체화한다.

② 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사업의 유형, 규모, 성격, 자금조달, 예상편익, 기술적 사항 등을 종합적으로 반영하여 사업타당성을 분석한다. 다만, 사업의 특성상 타당성분석이 필요하지 않은 경우에는 생략할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사업의 규모와 성격에 따라 예산확보 방안을 마련하고 사업을 효율적으로 추진할 수 있는 발주방식 등 사업추진방식을 결정한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 시공과정에서 과도한 설계변경으로 인한 추가비용이 발생하지 않도록 사업추진 일정계획, 자금조달계획 등을 충분히 고려하여 사업추진방식을 결정한다.
2. 사업추진방식을 결정할 때에는 수주실적과 저가입찰에 의한 선정방식보다는 건축가나 계획가의 능력과 설계안의 우수성이 반영되어 품격과 품질이 우수한 건축물 또는 공간환경을 조성할 수 있는 방안을 우선적으로 고려한다.
3. 계획 및 설계비용은 공사액에 대비하여 일률적으로 적용하는 것보다 사업의 성격과 디자인 품격 확보 등을 고려하여 결정한다.
- ④ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사업의 효율적인 추진을 위하여 관련 법정사업(경관사업, 건축디자인시범사업 등)과 법정계획수단(특정경관계획,

지구단위계획 등) 등을 최대한 활용한다.

제2절 계획 및 설계단계

제14조(대상지 분석, 디자인 개념의 설정 및 기본계획의 수립) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 대상지의 형태, 지형, 역사, 관련된 상위계획(도시기본계획, 도시관리계획 등)등 여건을 반영하여 기획단계에서 설정된 사업의 목표와 추진방향 등에 부합하도록 디자인 개념을 설정하고 기본계획을 수립한다.

제15조(통합디자인의 시행) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사업의 규모와 성격에 따라 다양한 분야의 전문가가 참여하는 협력설계가 시행될 수 있도록 한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 건축·토목·조경·기계·전기 등 분화된 업무를 총괄·조정할 수 있는 총괄책임자를 선정하여야 한다. 다만, 총괄계획가가 선정된 경우에는 총괄계획가가 총괄·조정 업무를 담당한다.
2. 건축물, 도로, 가로시설물, 조경 등이 개별적으로 다루어지지 않고 통합디자인이 구현되도록 건축·도시·조경·디자인·토목 분야 등 여러 관련 분야간 협력체계를 구축한다.

제16조(기본설계 및 실시설계) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 입체적 공간계획, 시설물별 세부상세계획 등을 거쳐 디자인 개념을 발전시킨 기본설계 및 실시설계(안)을 도출한다. 이 경우 시공단계에서 설계변경을 최소화하도록 노력한다.

제17조(디자인검토 및 타당성평가) ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 기본계획, 기본설계 또는 실시설계(안)에 대하여 기획단계에서 설정한 목표 및 방향에 부합하는지 향후 시공과정에 문제가 없는 지를 검토하는 디자인검토를 시행한다.

② 제1항에 따른 디자인검토는 전문가를 중심으로 시행하여야 하며, 기본계획, 기본설계, 실시설계 등 세부단계별로 사업의 규모 및 성격에 따라 디자인검토 시행여부를 조정하여 시행할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 필요한 경우 기본계획, 기본설계, 또는 실시설계(안) 등에 대하여 주요사항을 점검하는 타당성 평가를 시행하고 환류과정을 거쳐 수정·보완하도록 한다.

제3절 시공단계

제18조(협력체계의 구축) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합디자인이 구현될 수 있도록 건축·토목·조경·설비·구조·전기 등 다양한 분야의 시공담당주체간 협의하고 협력할 수 있는 체계를 구축한다.

제19조(디자인감리의 도입 및 설계변경) ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시공감리만으로 사업의 목표 및 방향, 디자인 개념 등을 충분히 반영하기 어렵다고 판단되는 경우 설계자가 설계안대로 시공이 이루어지는 지에 대한 여부를 확인

하는 디자인감리를 시행할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 디자인감리제도를 도입하는 경우 설계자의 의도가 시공단계에서 제대로 반영될 수 있도록 설계자가 의사결정과정

에 참여할 수 있는 기회를 충분히 보장하도록 한다.

③ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시공단계에서 설계변경이 필요한 경우 사업의 목표 및 방향, 디자인 개념, 공사기간, 예산범위 등을 고려하고 설계자와 충분히 협의하여 최적의 설계변경(안)을 도출하도록 한다.

④ 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 대폭적인 설계변경으로 사업의 목표 및 방향, 디자인 개념을 재설정하여야 할 경우 사전조사, 전문가 및 이해관계자 협의 등의 절차를 거쳐야 한다. 다만, 사업의 특성상 전부 또는 일부 절차가 필요하지 않은 경우에는 생략할 수 있다.

제4절 운영 및 관리단계

제20조(운영체계의 구축) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 조성된 건축물 또는 공간환경에 대한 운영프로그램을 수립할 때 활용도 제고를 위해 지역주민이 참여할 수 있는 방안을 강구한다.

제21조(지속적 관리) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사업의 목표와 추진방향, 디자인 개념 등의 구현여부와 이용실태를 파악하기 위하여 모니터링을 시행하여야 한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 모니터링을 통해 문제점이 발견되면 사업의 목표와 추진방향, 디자인 개념 등을 반영하여 시설물 변경, 운영프로그램 수정 등 필요한 조치를 취한다.
2. 모니터링한 내용은 데이터로 구축하여 향후 유사한 타 사업에 참고자료로 활용될 수 있도록 한다.

제3장 실효성 확보 방안

제22조(구성 및 적용) ① 실효성 확보방안은 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 이 기준을 효율적으로 운영하고 실효성을 제고하기 위하여 시행하는 것이 바람직한 주요한 행정사항, 지원사항, 운영수단 등으로 구성된다.

② 실효성 확보방안에서 제시되는 주요한 행정사항, 지원사항, 운영수단 등은 사업의 규모나 특성에 따라 전부 또는 일부 사항을 생략하거나 변용하는 등 조정하여 적용할 수 있다.

제23조(민간전문가 참여의 활성화) ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 좋은 건축물과 공간환경 조성을 위하여 관련 전문가의 역할이 중요함을 인식하고 디자인 단계별로 관련되는 여러 분야 전문가들의 참여가 활성화되도록 노력하여야 한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 민간전문가는 사업에 대한 전반적인 조언, 총괄계획가 업무수행, 디자인리뷰 등 다양한

업무에 다양한 방식으로 참여할 수 있다.

2. 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사업의 규모나 특성에 따라 필요한 경우 민간전문가의 업무범위, 권한, 직무 등에 관한 세부적인 사항에 대하여 별도로 정할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물 또는 공간환경의 품격과 품질을 확보하기 위하여 디자인 단계별로 다양한 분야의 전문가가 참여하는 협력설계를 시행한다.
- ③ 제2항에 따른 협력설계는 장소만들기 관점에서 건축·토목·조경 등 관련 분야를 통합하는 디자인을 추구하여야 하며, 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 협력설계에 참여하는 각 분야 민간전문가의 역할, 권한, 책임 등 세부적인 사항을 정하여 협력설계가 원활하게 진행될 수 있도록 한다.

제24조(자발적 주민참여의 활성화) ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 좋은 건축물과 공간환경이 지역사회에 가져다주는 의미, 가치 등에 대한 지속적인 계몽활동과 함께 경제적인 인센티브, 행정지원 등의 각종 시책을 통해 지역주민들의 자발적인 참여를 유도하기 위하여 노력하여야 한다.

- ② 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 좋은 건축물과 공간환경 조성을 위하여 지역주민들에게 관련 사업추진 현황 및 향후 계획 등에 대한 정보를 주기적으로 제공하고 디자인단계에 지역주민들이 참여할 수 있는 기회를 다양한 방법으로 충분히 제공하여야 한다.

제25조(디자인검토의 시행) ① 건축물 또는 공간환경의 품격과 품질을 향상하기 위해서는 디자인검토를 시행하는 것이 필요하며, 디자인검토를 시행하는 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 디자인검토는 전문가를 중심으로 시행되어야 하며, 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이를 위하여 건축·도시·조경 등 다양한 분야의 전문가로 디자인평가단을 구성·운영할 수 있다.
2. 디자인검토 결과는 공개하여 이해관계자에게 사업추진과 관련한 주요정보를 제공함으로써 불필요한 오해를 사전에 방지하며, 아울러 사업추진과 관련한 행정관청의 각종 심의나 인·허가 및 향후 유사한 사업추진에 참고자료로 활용될 수 있도록 한다.

제26조(디자인평가지표의 도입) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 기준에 따른 세부이행사항을 항목별로 체계화하여 평가할 수 있도록 다음 각 호를 고려하여 디자인평가지표(Design Quality Indicator)를 개발하여 운영할 수 있다.

1. 디자인평가지표는 사업별로 차이 없이 공통으로 적용되는 일반사항과 사업의 특성에 따라 차별화, 특성화되거나 강조될 필요가 있는 특화사항 등으로 대별하여 구성한다.
2. 디자인평가지표는 이해관계자들이 의사결정에 참고할 수 있는 유용한 판단기준으로 활용될 수 있도록 평가항목별로 정량지표, 정성지표를 적절하게 설정한다.

3. 디자인평가지표는 관리 및 이용의 효율성 증대를 위하여 인터넷기반의 전산시스템으로 구축하여 운영하는 것이 바람직하다.

제27조(디자인 전담조직의 운영) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 디자인 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 전담조직을 구성·운영하는 방안을 강구한다. 이 경우 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 디자인 전담조직은 각 기관별 특성에 따라 신규로 설치하거나 기존 조직에서 담당하게 하는 등 적절한 구성방안을 선택할 수 있다.
2. 디자인 전담조직의 전문성을 보강하기 위하여 필요한 경우에는 민간전문가를 채용하는 등 전문 인력을 확보한다.

제28조(디자인 자문단의 운영) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관련 사업의 추진 및 디자인정책의 추진에 있어 전문적인 자문을 구할 수 있도록 다양한 관련분야 전문가로 구성된 자문단을 별도로 구성·운영할 수 있다.

제29조(기획제안, 개선제안, 설계공모의 활성화) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물 또는 공간환경의 품격 및 품질 제고를 위하여 「건축기본법시행령」 제20조제5항에 따른 기획제안, 개선제안 및 설계공모 등을 적극 활용한다.

제30조(교육 및 홍보) 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이해관계자를 대상으로 이 기준의 내용에 대하여 교육과 홍보를 적극 시행한다. 이 경우 이해관계자별 특성을 감안하여 교육 및 홍보 계획을 수립·시행하고 필요한 교육 및 홍보자료를 제작하여 보급한다.

제31조(재검토기한) 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 고시 발령 후의 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 이 고시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 2012년 12월 27일까지로 한다.

부칙 <제0호, 2009.12.28>

이 기준은 고시한 날로부터 시행한다.

부록2. 설문조사지

- 일반인 설문조사 -

I. 기본문항

1) 귀하의 거주지는 어디입니까?

특별시 또는 광역시의 경우 ()시 ()구
이외 지역 ()도 ()시

2) 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대

3) 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

① 남자 ② 여자

4) 귀하의 직업은 무엇입니까?

① 자영업 ② 회사원 ③ 전문/자유직 ④ 학생
⑤ 주부 ⑥ 무직 ⑦ 기타 ()

II. 공공청사에 대한 만족도

지역의 동사무소나 주민센터, 구청이나 시청 등 공공청사의 이용 만족도에 대한 질문입니다.

1) 우선 동사무소나 주민센터에 대한 질문입니다.

1-1) 이용빈도는 어느정도입니까?

① 주1회 이상 ② 월1-2회 정도 ③ 1년에 몇 회 정도 ④ 거의 이용하지
않음

1-2) 주된 이용목적은 무엇입니까?

① 서류발급 등 민원 ② 회의실, 인터넷실, 체력단련실 등 시설 이용
③ 각종 강습 등 프로그램 이용 ④ 기타 ()

1-3) 건축물의 만족도에 대해서 해당하는 부분에 표기해 주십시오.

구분	만족도				
	매우만족	조금만족	보통	조금불만	매우불만
대중교통, 자전거, 장애인 등 접근 편의성					
건축물의 외관 디자인					
조경, 연못 등 옥외공간의 쾌적성					
실내 민원공간의 편의성					
휴게실, 강당 등 편의시설의 편리성					
주차장 이용 편의성					
전체적인 만족도					

4) 3)에서 ① 또는 ②로 답변한 경우, 지자체 청사의 규모 증가가 바람직하지 않은 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 지나친 건축비용으로 인한 지자체의 재정악화 초래하기 때문
- ② 도시 규모나 인구수에 비해 지어지는 청사의 규모가 과대하기 때문
- ③ 청사 이전, 공사 등으로 인한 이용 불편
- ④ 시민보다는 자치단체장이나 공무원에게만 혜택이 돌아가기 때문
- ⑤ 기타 ()

5) 3)에서 ③ 또는 ④로 답변한 경우, 지자체 청사의 규모 증가가 필요한 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 건물 노후화, 공간협소 등 근무환경 개선을 통한 업무 효율화
- ② 이용하는 시민의 편의 향상을 위해서
- ③ 문화, 복지 등 새로운 기능을 도입하여 지역발전에 기여 가능
- ④ 지자체의 위상에 부합하기 위하여
- ⑤ 기타 ()

6) 현재 행정안전부에서는 공공청사의 신축을 원칙적으로 금지하고, 증축이나 개축을 유도하도록 하고 있습니다. 이에 대해서 어느 정도 동의하십니까?

- ① 매우 공감 ② 조금 공감 ③ 조금 반대 ④ 매우 반대 ⑤ 모르겠음

7) 앞으로는 지자체의 인구규모에 맞추어 공공청사의 규모가 제한됩니다. 이에 대해서 어느 정도 동의하십니까?

- ① 매우 공감 ② 조금 공감 ③ 조금 반대 ④ 매우 반대 ⑤ 모르겠음

8) 호화청사 개선을 위해 우선적으로 필요한 정책방향은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 청사의 신축 필요성이나 면적·규모의 적정성에 대한 검토 강화
- ② 계획 등 청사 건립과정에서의 정보공개와 시민, 전문가 등 다양한 주체의 참여 확대
- ③ 바람직한 공공청사의 방향에 대한 가이드라인 제시와 공감대 형성
- ④ 기타 ()

IV. 바람직한 공공청사의 방향

신축 또는 개축이나 증축 시에 고려되어야 할 바람직한 공공청사의 방향에 관한 질문입니다.

1) 청사 건립 시 우선적으로 고려되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 다음 보기에서 골라 가장 중요한 순서대로 나열해 주십시오.

1순위 : _____, 2순위 : _____, 3순위 : _____,

- ① 입지 등 접근성 ② 건축물의 상징성 ③ 공무원의 업무효율성
④ 시민의 이용 편의성 ⑤ 경제성 ⑥ 에너지 절감 등 친환경성
⑦ 기타 ()

2) 청사규모 증대 시에 우선적으로 확충되어야 할 요소를 보기에서 골라 가장 중요한 순서대로 나열해 주십시오.

1순위 : _____, 2순위 : _____, 3순위 : _____,

- ① 업무공간 ② 시민 편의공간 ③ 문화·복지기능
④ 기타 ()

3) 공공청사가 지역의 상징성 및 경쟁력 제고에 미치는 영향은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 큼 ② 조금 있음 ③ 거의 없음 ④ 모르겠음

4) 공공청사가 시민의 일상생활에 미치는 영향은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 큼 ② 조금 있음 ③ 거의 없음 ④ 모르겠음

5) 최근 공공청사가 보건소, 도서관 등과 합쳐진 복합화 사례가 증가하는 추세입니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 업무 및 대민서비스 효율화를 위해 바람직함
- ② 호화청사의 요인이 되므로 부적절함
- ③ 한 곳에 합쳐지는 것 보다 여러 곳에 분산되는 것이 이용자에게는 오히려 바람직함
- ④ 기타 ()

- 공무원 설문조사 -

I. 기본문항

1) 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대

2) 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- ① 남자 ② 여자

3) 공무원으로 근무하신 기간은 어느 정도 입니까?

- ① 3년미만 ② 3-5년 ③ 5-10년 ④ 10-20년 ⑤ 20년 이상

II. 공공청사에 대한 만족도

1) 현재 근무하고 있는 청사건물의 유형은 무엇입니까?

- ① 동사무소 또는 주민센터 ② 구청 ③ 시청 ④ 도청

2) 현재 근무하고 있는 청사건물의 조성년도는 언제입니까?

- ① 2000년 이후 ② 90년대 ③ 80년대 ④ 70년대 이전

3) 현재 근무하고 있는 건축물의 만족도에 대해서 해당하는 부분에 표기해 주십시오.

구분	만족도				
	매우만족	조금만족	보통	조금불만	매우불만
대중교통, 자전거, 장애인 등 접근 편의성					
건축물의 외관 디자인					
조경, 연못 등 옥외공간의 쾌적성					
실내 민원공간의 편의성					
휴게실, 강당 등 시민 편의시설의 편리성					
업무공간 면적 및 쾌적성					
공무원 편의시설의 편리성					
주차장 이용 편의성					
전체적인 만족도					

Ⅲ. 호화청사에 대한 의견

최근 언론에서 지적되고 있는 호화청사 문제에 관한 질문입니다.

1) 호화청사의 이미지로서 가장 먼저 떠오르는 것은 무엇입니까?

- ① 대형 유리의 화려한 외관 ② 과대한 규모
③ 지자체장의 호화로운 집무실 ④ 넓은 로비와 에스컬레이터·엘리베이터

2) 현재 거주하고 있는 지역에 언론 등에서 호화청사 사례로 지적된 청사건물이 있습니까?

- ① 있음 (청사명 :) ② 없음 ③ 잘 모르겠음

3) 호화청사에 대한 언론 등에서의 사회적 비판에 대해서 어느 정도 동의하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

4) 3)에서 ① 또는 ②로 답변한 경우, 지자체 청사의 규모 증가가 바람직하지 않은 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 지나친 건축비용으로 인한 지자체의 재정악화 초래하기 때문
- ② 도시 규모나 인구수에 비해 지어지는 청사의 규모가 과대하기 때문
- ③ 청사 이전, 공사 등으로 인한 이용 불편
- ④ 시민보다는 자치단체장이나 공무원에게만 혜택이 돌아가기 때문
- ⑤ 기타 ()

5) 3)에서 ③ 또는 ④로 답변한 경우, 지자체 청사의 규모 증가가 필요한 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 건물 노후화, 공간협소 등 근무환경 개선을 통한 업무 효율화
- ② 이용하는 시민의 편의 향상을 위해서
- ③ 문화, 복지 등 새로운 기능을 도입하여 지역발전에 기여 가능
- ④ 지자체의 위상에 부합하기 위하여
- ⑤ 기타 ()

6) 현재 행정안전부에서는 공공청사의 신축을 원칙적으로 금지하고, 증축이나 개축을 유도하도록 하고 있습니다. 이에 대해서 어느 정도 동의하십니까?

- ① 매우 공감 ② 조금 공감 ③ 조금 반대 ④ 매우 반대 ⑤ 모르겠음

7) 앞으로는 지자체의 인구규모에 맞추어 공공청사의 규모가 제한됩니다. 이에 대해서 어느 정도 동의하십니까?

- ① 매우 공감 ② 조금 공감 ③ 조금 반대 ④ 매우 반대 ⑤ 모르겠음

8) 호화청사 개선을 위해 우선적으로 필요한 정책방향은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 청사의 신축 필요성이나 면적·규모의 적정성에 대한 검토 강화
- ② 계획 등 청사 건립과정에서의 정보공개와 시민, 전문가 등 다양한 주체의 참여 확대
- ③ 바람직한 공공청사의 방향에 대한 가이드라인 제시와 공감대 형성
- ④ 기타 ()

IV. 바람직한 공공청사의 방향

신축 또는 개축이나 증축 시에 고려되어야 할 바람직한 공공청사의 방향에 관한 질문입니다.

1) 청사 건립 시 우선적으로 고려되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 다음 보기에서 골라 가장 중요한 순서대로 나열해 주십시오.

1순위 : _____, 2순위 : _____, 3순위 : _____,

- ① 입지 등 접근성 ② 건축물의 상징성 ③ 공무원의 업무효율성
- ④ 시민의 이용 편의성 ⑤ 경제성 ⑥ 에너지 절감 등 친환경성
- ⑦ 기타 ()

2) 청사규모 증대 시에 우선적으로 확충되어야 할 요소를 보기에서 골라 가장 중요한 순서대로 나열해 주십시오.

1순위 : _____, 2순위 : _____, 3순위 : _____,

- ① 업무공간 ② 시민 편의공간 ③ 문화·복지기능
- ④ 기타 ()

3) 공공청사가 지역의 상징성 및 경쟁력 제고에 미치는 영향은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 큼 ② 조금 있음 ③ 거의 없음 ④ 모르겠음

4) 공공청사가 시민의 일상생활에 미치는 영향은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 큼 ② 조금 있음 ③ 거의 없음 ④ 모르겠음

5) 최근 공공청사가 보건소, 도서관 등과 합쳐진 복합화 사례가 증가하는 추세입니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 업무 및 대민서비스 효율화를 위해 바람직함
- ② 호화청사의 요인이 되므로 부적절함
- ③ 한 곳에 합쳐지는 것 보다 여러 곳에 분산되는 것이 이용자에게는 오히려 바람직함
- ④ 기타 ()