

# 장소 기반 -수요자 중심 공공건축의 조건과 과제

방재성  
건축공간연구원  
국가공공건축지원센터장

## 제3차 건축정책기본계획 내 공공건축 정책의 중요성

2020년 종료되는 제2차 건축정책기본계획에 이어 향후 5년의 건축정책을 제시하는 제3차 건축정책기본계획이 수립되었다. ‘일상의 가치를 높이는 건축, 삶이 행복한 도시’라는 비전을 제시한 제3차 계획은 국민 곁으로 한걸 친근하게 다가선 느낌이다. 제3차 계획은 3개의 정책목표와 정책목표별 3개씩 모두 9개의 추진전략을 제시하였다.

정책목표는 1) 공공건축 혁신과 도시 건축 통합설계로 국민 생활공간 향상, 2) 지역 건축안전성능 향상 및 탄소중립으로 지속가능한 도시 조성, 3) 건축산업 구조개선 및 역량강화를 통한 국가경쟁력 확보로 구분된다. 정책목표별 추진전략 및 실천과제를 세분해 보면 공공건축 정책과 직간접적으로 연계되어 있는데, 공공건축 혁신으로 국민 일상 공간환경 개선(추진전략 1), 건축문화교육 및 체험 기회 확대로 건축문화 진흥(실천과제 3.2), 건축물 에너지 성능 향상과 지속적 보급(추진전략 4), 커뮤니티 중심의 안전한 지역 생활공간 조성(추진전략 6), 건축시장 역량 강화 및 산업 확대(실천과제 7.1)의 내용들이 이에 해당된다.

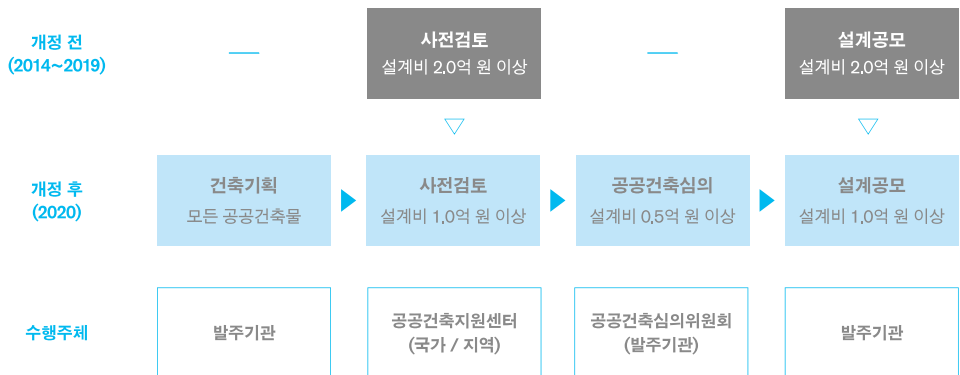
우선 제1 정책목표의 첫 번째 추진전략이 “공공건축 혁신으로 국민 일상 공간환경 개선”임을 보면 공공건축정책의 중요성을 확인할 수 있다. 공공건축이 일상의 공간환경과 국민의 삶을 개선할 수 있으며 이를 위해서

는 어느 지점에서는 그간의 관행과 고정관념에서 벗어난 ‘혁신’이 매우 필요함을 암시한다. 일상의 공간환경을 ‘장소’로, 국민을 건축정책의 ‘수요자’로 치환한다면 장소기반-수요자 중심의 공공건축이라는 개념이 성립될 수 있다. 이번 건축정책기본계획 내의 추진전략 세부과제를 공공건축정책과 실행의 관점에서 분석적으로 고찰하는 것이 바람직하나 지면 제약상, 지난 7년간 공공건축 정책의 주요 실행주체인 공공건축지원센터의 역할과 향후 공공건축 혁신의 방향으로 소고(小考)의 내용을 한정하였다.

### 공공건축 조성 절차의 개편과 성과

2014년 6월, 건축공간연구원의 전신인 건축도시공간연구소가 「건축서비스산업 진흥법」에 근거하여 공공건축지원센터로 지정을 받고 법 제24조에 명시된 공공건축 사업계획 사전검토, 자문에 대한 응답, 공공기관 관계자 교육, 데이터베이스 구축 등 법정업무를 수행하기 시작하였다. 또한 공공건축 기획, 설계발주, 디자인 관리체계 구축을 위한 지원업무와 공공건축 정책연구도 병행하였다. 연구업무, 법정업무, 지원업무가 시너지를 내면서 국가건축정책 수립과 추진의 핵심적인 동력으로 자리매김하였다.

이와 같은 노력과 국가건축정책위원회, 국토교통부의 적극적인 추진에 따라 2018년에는 「건축서비스산업 진흥법」이 개정되었고, 2019년 동법 시행령이 개정되어 새로운 공공건축 절차가 2020년부터 시행 중이다. 2020년부터 시행 중인 개정 사항은 세 가지로 요약된다. 첫째, 공공건축물을 조성하는 발주기관은 의무적으로 ‘건축기획’ 업무를 수행해야



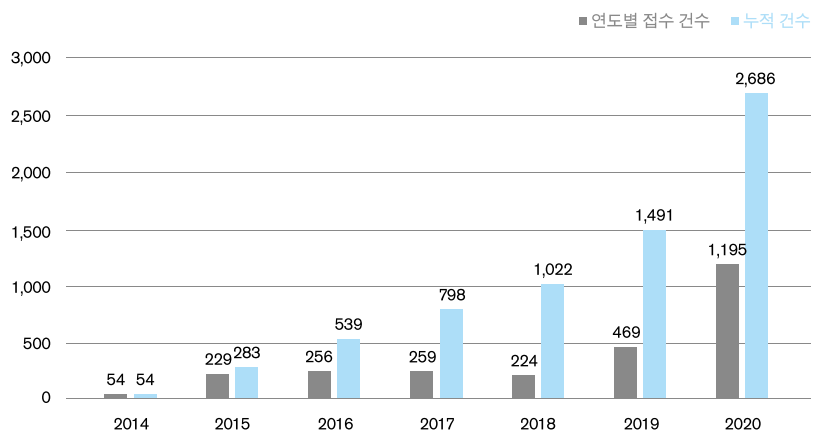
「건축서비스산업 진흥법」 개정 전후 공공건축물 조성 절차 비교

하고 둘째, '사업계획 사전검토'와 '설계공모' 대상이 추정 설계비 2억 원 이상에서 1억 원 이상으로 확대되었으며 셋째, 중앙부처·지자체·공공기관은 '공공건축심의위원회'를 구성하고 운영하여야 한다.

개정 이후 절차로 보면 건축기획과 공공건축심의가 새로 도입되었고, 사전검토와 설계공모 대상 확대가 핵심이다. 또 하나의 큰 변화는 그동안 국가공공건축지원센터(이하 국가센터)만 수행할 수 있는 사전검토로 대표되는 법정업무를 지역 공공건축지원센터(이하 지역센터)도 수행할 수 있게 된 점이다.

2014년 이후 국가 공공건축지원센터의 다양한 업무 중 주요 성과는 공공건축 사업계획 사전검토 제도 정착에 기여한 것이라 할 수 있다. 2014년 6월 사전검토 업무를 시작하여 2020년까지 총 2,686건의 사전검토를 수행하였다. 2015년에서 2019년의 평균 사전검토 건수는 287건이었으나 2020년에는 1,195건으로 약 416%가 증가하였다. 2018년 224건, 2019년 469건, 2020년 1,195건으로 최근 2년간의 상승세가 매우 높다. 2020년에 사전검토 및 설계공모 대상사업이 설계비 2억 원에서 1억 원으로 확대된 결과가 반영되기도 하였으나, 공공기관의 공공건축 중요성에 대한 인식 변화와 국토교통부의 공공건축 디자인 개선 정책 추진의 결과라 할 수 있다.

2016년 이후 매년 실시하는 공공건축 업무 담당 공무원 인식조사를 보면 사전검토는 공공건축 사업계획 단계에서 일정 예산 등 사업계획을 합리적으로 추진할 수 있도록 구체화하는 데 기여한 것으로 나타났다. 인



국가공공건축지원센터의 공공건축 사업계획 사전검토 접수 건수(2014~2020)

출처: 임유경 외(2020, p.24)

식조사에 참여한 공무원의 약 90%가 사전검토가 업무에 도움이 되었다고 응답하였다. 사전검토가 사업 추진 업무에 도움이 된 주요 이유는 ‘사업추진방향 제안’, ‘설계공모지침서와 과업지시서 작성’, ‘건축계획의 기본방향 설정’ 등으로 나타났다. 이는 사전검토가 사업 추진의 타당성 및 예산의 적정성을 중심으로 검토하는 예비타당성 조사, 타당성 조사, 투자심사 등의 타 제도와 차별되는 지점으로, 사업의 추진방향과 건축계획방향을 설정하는 데 실질적으로 도움을 주고 있음을 보여준다.

## 지역 공공건축지원센터 활성화의 필요성

2016년 제2차 건축정책기본계획(2016~2020)에서 광역 단위 지역센터 설립의 필요성이 제기되었으며, 이를 바탕으로 2017년 건축도시공간연구소에서 지자체 차원의 공공건축 기획·조정·관리 업무 조정을 위한 지역센터의 설치·운영 방안이 구체적으로 마련되었다(임유경 외 2017). 2018년 「건축서비스산업 진흥법」 및 시행령 개정으로 지역센터의 설치·운영 근거가 마련됨에 따라 2021년 3월 기준 서울시, 서울시교육청, 부산시, 충청남도, 경기도교육청 등 5곳의 지역센터가 운영 중이다. 또한 경기도, 경상남도, 대전시, 제주도, 전라북도 등이 지역센터 설립을 추진 중으로 것으로 확인되었다.

### 지역 공공건축지원센터 설립 현황

구분(인가 순)	설립 시기	운영주체	비고
서울특별시	2020. 2.	서울특별시 도시공간개선단 도시공간기획팀	
서울특별시교육청	2020. 3.	서울특별시교육청 교육시설안전과	
충청남도	2020. 5.	충남연구원 충남공공디자인센터	연구기관 내 설립
부산광역시	2020. 6.	부산광역시 주택건축국 총괄건축기획과	
경기도교육청	2020. 10.	경기도교육청 시설과	

출처: 국가공공건축지원센터(2020, p.96) 수정

각 지역센터는 기초지자체 및 산하기관과 지방공기업에서 추진 중인 공공건축 사업계획서 사전검토나 자문에 대한 응답 등 관계 법령에서 규정하는 업무를 수행하고 있으며, 국가센터와 네트워크 구축 및 협력 관계를 유

지하고 있다. 국가센터는 지속적이고 안정적인 추가 협력 방안을 모색하고 있다. 제3차 건축정책기본계획(2021~2025)의 추진전략 1 ‘공공건축 혁신으로 국민 일상 공간환경 개선’에서는 2개의 실천과제 ‘공공건축 디자인 개선을 위한 생산과정 혁신’과 ‘공간복지 거점으로서 공공건축 관리 강화’를 제시하고 있는데, 각 실천과제에서 제시하는 내용을 효율적으로 수행하기 위해서는 지역센터의 역할 강화가 매우 시급하다.

### 국가-지역 공공건축지원센터 협력의 영역과 방향

2020년 국가센터는 「건축서비스산업 진흥법」에서 규정하는 공공건축 지원센터의 업무, 국가 센터의 중장기 운영방향, 지자체의 여건과 특성이 반영된 지역 센터의 역할, 교육 관련 공공건축물을 조성 관리하는 교육청 센터의 특성, 각 센터가 소속된 기관(지자체, 연구원)의 특성, 구성원(공무원, 연구원)의 직무 성격, 외부전문가(민간전문가) 활용 방식 등 다양한 요인을 고려하여 협력의 영역과 방향을 설정하였다.

첫째, 사전검토 의견의 질적 수준을 지속적으로 개선하고 사전검토를 활용하여 건축기획과 공공건축심의 등 전반적인 공공건축 조성 절차가 합리적으로 추진될 수 있도록 역할과 기능을 고도화할 예정이다. 둘째, 사전검토 과정에서 생성되는 공공건축 조성 정보를 국가-지역센터에서 협력하여 구축하고 이를 공유하고 활용할 수 있도록 공공건축 데이터베이스 활용 시스템을 마련할 것이다. 셋째, 공공건축 데이터베이스를 적극적으로 활용하여 공공건축의 정책 계획 조성 유지관리를 개선할 수 있는 연구를 국가센터가 중심이 되어 지역 센터와 공동으로 수행할 계획이다. 마지막으로, 국가-지역 센터의 역량(인력, 예산)과 기능(인력, 예산) 강화를 통해 건축기획, 공공건축심의, 설계공모, 교육 등 다양한 업무를 수행할 수 있도록 공공건축지원센터 역할 활성화와 확대방안을 제시할 계획이다.

### 공공건축 혁신을 위한 향후 과제

지속적인 공공건축 혁신을 위해서는 ‘공공건축특별법’의 제정과 시행이 필요한 상황이다. 2013년 「건축서비스산업 진흥법」이 제정되었으나 여전히 공공건축 조성의 전반적인 절차가 관련 법령으로 분산 규정되어 공공건축 조성 관리의 한계가 꾸준히 지적되었다. 이에 ‘공공건축특별법’이 발의되었다. 법안의 주요 내용은 ‘공공건축 정책 수립 및 시행’, ‘공공건축

사업의 내실화’, ‘공공건축사업의 절차’, ‘공공건축의 품격향상 및 복합화·녹색건축화’이다. 이는 「건축기본법」의 건축정책의 기본방향, 건축정책 기본계획, 민간전문가의 참여 조항 등과 연계되어 있다. 또한 「건축서비스 산업 진흥법」 내 공공건축 관련 조항과 「건축사법」에 따른 공공발주사업 등에 대한 건축사의 업무범위 및 대가기준 조항이 이관될 예정이다. 그 밖에도 국가의 ‘공공건축 기본계획’ 수립, 시·도지사의 지역 공공건축 관리 계획 수립, 공공건축 복합화사업의 시행에 관한 사항 등이 포함된다.

기존 관행을 변화시킨 공공건축 정책 추진과 조성 절차 합리화를 통해 많은 부분이 개선되었으나 그동안 추진되어 온 ‘공공건축 조성절차가 최종 수요자이자 이용자인 시민의 실질적인 입장을 반영하고 대변하고 있는가?’ 또는 ‘전문가, 설계사, 시공사, 공무원 등 공급자 중심으로 운영되고 있지 않은가?’라는 성찰을 토대로 공공건축의 두 번째 질적 도약을 준비할 시점이다.

공공건축의 주요 목표 중 하나가 ‘국민 삶의 질 개선’임을 감안하면 시민의 의견을 보다 적극적으로 반영할 수 있는 방법론과 절차 마련이 필요하다. 이를 위해 국가 공공건축지원센터는 2020년에 운영목표를 재정립하고 2021년부터 추진할 계획이다. 5개의 운영목표는 ‘국가기관 공공건축 업무의 조력자(Adviser)’, ‘공공건축 절차 설계기준의 지식생산소(Research)’, ‘발주처 실무자 국민을 위해 열린 플랫폼(Platform)’, ‘건축기획부터 성과평가까지 선도모델 조성지원(Good Practice)’, ‘국가-지역 공공건축지원센터 네트워크 중심(Hub)’의 역할을 충실히 수행하는 것이다. 공공건축 조성 과정에 참여하는 공무원, 설계사, 시공사, 전문가, 공공건축지원센터 등 모든 주체가 ‘일상의 가치를 높이는 건축, 삶이 행복한 도시’라는 가치를 공유하고 협력할 때, 실질적인 장소 기반-수요자 중심의 공공건축 조성이 가능할 것으로 판단된다.

#### 참고문헌

- 1 임유경, 변나향, 박석환. (2017). 지역 공공건축지원센터 구축 및 운영 방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 2 임유경, 방재성, 김준래, 박석환, 양은영, 이경재, 이해원, 박태홍, 지현정. (2020). 정책환경 변화에 따른 공공건축 지원체계 재정립 방안 연구. 건축공간연구원.
- 3 국가공공건축지원센터. (2020). 공공건축 지원사업 종합보고서.
- 4 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>