

국가공공건축지원센터 10년의 중간점검

엄운진
건축공간연구원 부연구위원

들어가며

국가공공건축지원센터(이하 공공건축지원센터)의 10년을 돌아보는 것의 목적은 향후 10년을 준비하기 위해서이고, 공공건축과 관련한 일들을 중간점검하는 차원이기도 하다. 이를 위해서 처음의 마음가짐은 무엇이었는지를 살펴보고자 한다. 또한 그것의 실행을 위해서 건축공간연구원, 국토교통부, 국회 그리고 건축 관계자 등 공동의 노력에 대해서 생각해 보고자 한다.

2007년 공공건축 설계포럼, 2014년 공공건축지원센터 개소

공공건축지원센터가 법에서 처음 언급된 것은 2013년 「건축서비스산업 진흥법」에서다. 이 법을 근거로 국토교통부는 2014년 6월 23일 당시 건축도시공간연구소를 공공건축지원센터로 지정하고 공고(국토교통부 공고 제2014-854호)하였다. 같은 해 11월 17일과 18일에는 공공건축지원센터 개소식 및 세미나가 진행되었다. 세미나에는 국가건축정책위원회와 대한건축사협회를 비롯하여 국토교통부, 조달청과 미국 PBS(Public Building Service, 미연방 조달청), 일본 국토교통성 관청영선부 관계자들이 참석하여 '공공건축 품격 향상과 효율화를 위한 공공건축 지원체계 개선'을 주제로 향후 우리나라의 공공건축 방향을 논의하였다.



2007년 제1회 공공건축 설계포럼 포스터

이에 앞서서 2007년 건축도시공간연구소 개소와 함께 공공건축의 중요성 및 개선을 위한 노력은 시작되었다. 바로 ‘공공건축 설계포럼’*으로, 총 여섯 차례 진행되었다. 처음 포럼(2007.9.4.)과 마지막 포럼(2008.11.14.)의 제목은 각각 ‘우리의 공공건축, 무엇이 문제인가?’와 ‘공공건축 정책과 운영, 통합화에 대한 제언’이었다. 공공건축이 왜 중요한지에 대한 총론을 시작으로 하여 공공건축의 용도별로 ‘교육시설’, ‘공공청사’, ‘육아시설’, ‘전시시설’의 조성체계와 개선방안을 살펴보았다. 마지막으로 공공건축 정책과 운영, 통합화를 위한 종합의 시간을 가졌다. 포럼이라는 명칭처럼 학계, 현장, 시민단체 등이 우리의 삶의 주변을 만들어 내는 국가·지자체·공공기관과 만나 공공건축의 미래 방향을 논의하였다.

포럼에 앞서 2007년 8월 7일 건설기술·건축문화 선진화위원회 회의실에서 김진애 위원장, 운영태 건축도시공간연구소 초대 소장을 비롯하여 김영섭 당시 성균관대학교 석좌교수, 조명래 단국대학교 교수, 조성룡 성균관대학교 석좌교수, 정기용 기용건축 대표 4명이 참석하여 포럼의 진행 방식과 주제들을 포괄적으로 논의하였고 구체화하였다. 첫 포럼은 김영섭 교수의 공공건축의 방향성에 대한 기초발제를 시작으로 조명래 교수가 제도적인 문제를, 조성룡 교수가 시민의 일상에서 공공건축의 효과, 정기용 대표가 무주에서 진행된 다양한 실제 사례를 발표하는 것으로 구성하였다.

이러한 논의를 시작으로 공공건축과 관련한 다양한 연구가 진행되었다. 주요 내용은 국가 및 지자체·공공기관이 조성하는 건축에서부터 건축·도시의 정책을 실행하겠다는 것이었고, 대표적인 것이 「건축기본법」에서 강조되었던 ‘건축의 공공성’에 대한 것이었다. 또한 부처별로 나뉘어 있던 조성체계를 하나로 통합하고 수요자인 지역 중심으로 변화하기 위한 방향을 다양한 주체들이 모여 논의하였다. 동시에 2007년 「건축기본법」을 시작으로 한 건축정책기본계획, 공공 부문 건축디자인 업무기준, 국토환경디자인 시범사업 등이 진행되었다.

* 당시 행사의 자료집은 건축공간연구원 홈페이지 세미나/포럼 메뉴에서 확인 가능하다.

공공건축지원센터의 역할 등이 검토되어 제시된 대표적인 연구는 ‘국가 공공건축지원센터 구축 및 운영방안 연구’(2011~2012)이다. 2년간 건축 도시공간연구소와 한국행정연구원이 공동으로 수행하는 협동연구로 진행되었다. 2007년 이후 다양하게 논의되어 오던 공공건축 조성 과정에 대한 문제들을 해결하기 위한 지원조직으로 공공건축지원센터가 제시되었다. 2009년 ‘공공건축물의 효율적 조성을 위한 운영방안 연구’를 통해서 해외 공공건축물 조성 및 운영 사례를 조사하고, 우리나라 공공건축에 대한 문제점 진단을 통한 단계별 개선방안이 제시되었다. 제시된 내용들은 ▲현황 데이터베이스 구축 ▲전문성 강화를 위한 사전협의회 개최 ▲민간전문가 활용 ▲사업 특성별 조성 과정에 대한 개선 ▲공공건축 총괄조직 신설 등이었다. 같은 해 ‘공공건축 설계관리체계 구축을 위한 디자인 행정 지원 방안’ 연구에서는 디자인 행정을 강화하기 위한 방안을 추가적으로 검토하였다. 2010년에는 공공청사 유형을 대상으로 건축디자인 기준, 디자인 품질 관리를 위한 세부지표 및 실행방안이 검토되기도 하였다.

2011년 연구에서 공공건축지원센터와 유사한 기능을 하는 해외 기관 사례를 검토한 결과 ▲공공건축가 육성 및 파견을 통한 기획업무 지원 ▲공공건축 디자인 프로세스 관리 및 설계경기 대행 ▲공공건축 사후평가 및 DB 구축 ▲매뉴얼 개발 및 홍보 등을 수행하는 것을 확인하였다. 특히 현재의 사전검토 제도에 참고가 되었을 것으로 추정되는 일본 관청영선부의 ‘디자인 총괄관리 체계’도 언급되었다. 일본의 경우 각 부처 및 지역에서 사업계획서를 제출하면 관청영선부에서 의견서를 작성하고, 이후에 예산 승인 절차를 통해서 기획서가 작성되는 기획단계를 가지고 있다(서수정 외, 2012, pp.50-55).

2011년 ‘건축서비스산업 진흥법의 제정방안 연구’에서는 「건축서비스산업 진흥법」 제정의 필요성, 기본방향, 구조 및 주요 참고 내용이 제시되었다. 제23조 ‘공공건축의 품격 제고’에서는 1항에서 공공기관의 공공건축 품격 제고를 위한 노력이 제시되었고, 2항에서는 사업계획서를 작성하여 국가건축정책위원회에 제출하고 타당성에 관한 심의를 요청하도록 체계를 제시하였다. 4항에서는 공공기관 및 기획재정부 장관이 심의 결과에 따라 예산을 배정하도록 제시되었다. 제24조에서는 공

공건축 심의를 지원하고 보조하기 위한 조직으로 ‘공공건축지원센터’를 지정할 수 있도록 하였다.* 역할은 ‘발주지원’ ‘기획 및 관리지원’ ‘디자인 관리’ ‘에너지 효율화 등 지속가능성 제고를 위한 지원’ ‘유지·관리 지원’ ‘관계자에 대한 교육’ ‘데이터베이스 구축’ 등이었다. 이후로 이 조항은 자문에 대한 응답으로 변경되었다. 2항에서 사업계획서에 반영되어야 할 주요 항목은 크게 네 가지로 ‘사업 추진에 관한 사항’, ‘발주 방식’, ‘디자인 관리방안’, ‘에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안’, ‘공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항’을 제시하였는데, 이는 현행 사전검토 제도에서도 검토되고 있는 주요 항목들이다. 3항은 심사 과정에서 신설된 것으로, 앞선 사전검토가 당초 국가건축정책위원회에서 공공건축지원센터의 업무로 변경되면서 관련한 업무들이 국가건축정책위원회의 지원업무에서 자문으로 변경되었다.

공공건축지원센터 10년, 성과

건축공간연구원 홈페이지에서 제공하는 연구보고서 중 ‘공공건축’이라는 단어가 제목·내용·키워드에 들어간 보고서는 총 58건으로, 전체 보고서 489건의 12% 수준이다. 그러나 이는 수탁과제 등을 제외한 것으로, 이를 포함한다면 공공건축을 다룬 연구는 더욱 많다.

공공건축지원센터에서 수행한 사전검토 건수는 2022년까지 총 4,878건이다(국가공공건축지원센터, 2023, p41). 다만 이러한 양적 실적과 함께 질적 실적에 대한 부분은 구체적으로 지표로 설정되지 못하여서 여전히 숙제로 남아 있다. 사전검토 시행을 통한 경제적인 효과 등을 계량화된 금액이나 가치로 환원하기보다는 건축기획의 내실화에 중점을 두고 시행해 왔기 때문에 건축기획의 내실화를 통한 건축서비스산업 전반의 발전적 측면에서 추후 검토될 필요가 있다.

공공건축지원센터의 10년은 크게 3개 시기로 구분하여 살펴볼 수

* 국회에 처음 제출된 ‘건축서비스산업 진흥법(안)’(2011.10.7.)에서도 동일하게 제시되었다. 법안 검토 과정에서 국가건축정책위원회의 역할과 위상을 고려하여서 사전검토를 자문 수준으로 완화하고, 검토 과정에서 외부 전문가 활용 및 객관적인 검토 기준을 마련할 필요성이 제시되었다(의안정보시스템, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1S2P0C9K1R3O1L0J0U4A4Z4Z0N5K1, 검색일: 2024.5.23.).

있다. 1기(2014~2017)는 개소 이후 제도적인 정착의 시기이다. 이때는 좋은 공공건축에 대한 사례집과 절차에 대한 업무 매뉴얼 등을 제작해 배포하고, <숫자로 보는 공공건축> 등을 통해서 공공건축 현황 정보 등을 제공한 바 있다. 당시 사전검토는 2014년에 54건, 2015년부터 2018년까지 250건 전후로 진행되었다.

2기(2018~2019)는 건축기획, 공공건축심의위원회가 제도화되고 지역 공공건축지원센터 설치 근거가 마련된 때이다. 사전검토를 통해서 공공건축의 품질관리가 이루어졌던 것에서 사전검토 전 단계인 ‘건축기획’, 이후 단계인 ‘공공건축심의’ 제도를 통해서 발주자의 역할을 강조한 것이다. 2019년 4월 국정현안점검조정회의를 통해서 국토교통부는 ‘공공건축 디자인 개선방안’을 발표하였다. 이후로 범부처가 참여하는 ‘공공건축 디자인 개선 범정부협의체’를 통해서 지역개발 공공건축제도와 신도시 관리 분과별 논의를 진행하였고, 도시재생·어촌뉴딜300 등을 비롯한 5개 사업을 시범사업으로 선정하였다. 이를 통해서 ‘(가칭)공공건축특별법’을 마련하고자 하였다. 이 시기에 사전검토 대상이 기존의 설계비 2억 이상 공공건축물에서 1억 이상으로 확대되었다. 우리의 일상 생활에 밀접하게 영향을 미치는 소규모 공공건축을 내실 있게 조성해야 한다는 이유에서였다. 이러한 일련의 일들이 가능하였던 것은 국가건축정책위원회의 역할 덕분이었다. 제5기 국가건축정책위원회가 2018년 5월 발족하여 관련 정책들에 대한 공감대가 형성되면서 제도 개선이 실행될 수 있었다. 민간전문가 제도도 이때 적극적으로 도입되면서 지역별로 민간전문가들을 중심으로 다양한 건축정책이 지자체 단위로 확산되는 계기가 되기도 하였다.

3기(2020~현재)는 사전검토 업무가 급격하게 증가하였던 시점이다. 2019년 469건에서 2020년 1,195건, 2021년 1,301건으로 증가하였다. 이에 따라 사전검토 접수 및 의견서 작성을 온라인으로 처리할 수 있는 시스템이 마련되었고, 이를 통해 불필요한 행정을 최소화하였다. 또한 지역 공공건축지원센터가 설립되기 시작하면서 관련 업무가 분산되었다. 2021년부터는 이용자 관점에서 공공건축 연구를 3개년 과제로 진행해 국민체육센터, 행정복지센터, 리모델링 사업에서 공공건축 조성 정책의 기본방향을 제시하였다. 이렇게 공공건축 시스템이 마련되고 지역

공공건축지원센터와 데이터 연계가 가능해지면서 공공건축 현황에 대한 정보들이 축적될 수 있는 기초가 마련되었다.

공공건축지원센터에서 중요하게 강조하였던 것은 ‘공공건축의 공공적 가치를 제고’하는 것이고, 건축서비스산업 전반의 과정에서 중요한 내용은 ‘건축기획의 내실화’이다. 구체적인 실행 이전에 공공건축지원센터의 기획단계에서 제시되었던 가치는 무엇이었는가? 또한 그것이 실제로 어떻게 실행되어 현재의 모습을 가지게 되었을까? 그리고 기획과 현실화한 모습에 간극이 있다면 다시 이상적으로 제시되었던 기획단계로 가야 할지 또는 현재의 관점에서 수정을 진행해야 할지 살펴볼 필요가 있다.

나가며, 2024년

2022년부터 매년 공공건축 포럼을 개최하고 있다. 2022년 포럼의 주제는 ‘모두 함께 만드는 공공건축’이었다. 공공건축지원센터가 최근 3년간 좋은 공공건축을 위해서 강조한 것은 ‘이용자 관점의 공공건축 조성’이었다. 건축물을 최종적으로 이용하는 이용자들을 고려한 공공건축이 만들어져야 한다는 것이었다. 공공건축의 조성에는 다양한 사업 관계자들이 참여하고, 많은 갈등과 어려움이 존재한다. 더 나아가서 결국 ‘좋은’ 공공건축이라는 것은 제도적인 절차를 따르는 것을 넘어서 기획, 설계, 시공자가 노력한 것을 이용자가 공감할 때 완성된다. 공공건축에 관한 사회적 목표와 방향은 많은 논의를 통해서 법령 등에 반영되어야 하며, 이러한 과정은 우리 생활 주변에 있는 공공건축에 대한 관심에서 시작될 것이다.



2022년 공공건축 포럼

2024년 공공건축지원센터는 새로운 역할을 모색하고 있다. 공공건축지원센터의 역할과 의미를 다시 생각해 본다. 양적인 성과에만 매몰된 것은 아닌가? 공공건축 기획 내실화를 통해 공공건축을 조성하는 사람들과 이용하는 사람들이 행복해졌는가? 행정 절차가 의무화되었기 때문에 센터를 찾고 있는가 혹은 센터가 공공건축 조성 과정에 실제로 도움이 되고 있을까? 단순히 업무의 처리를 지원하는 차원을 넘어 공공건축을 통해 공공성이라는 가치를 실현한다는 목표와 노력을 두고 있는가 또

©auri

한 살펴봐야 할 지점이다.

공공건축지원센터는 명칭 때문인지 공공건축의 모든 것을 수행하는 기관으로 보일 수 있으나, 앞서 살펴본 바와 같이 법령에서 명시적으로 규정한 범위 내에서 업무를 수행할 수밖에 없다. 즉 '건축물의 품격 제고를 통한 건축서비스산업 진흥'을 위해 설계공모, 설계의도 구현, 공공건축사업계획에 대한 사전검토 등을 수행한다. 공공건축지원센터의 역할과 목표를 명확히 하기 위해서는 단기적으로는 「건축서비스산업 진흥법」에 제시된 업무를 수정하거나, 장기적으로는 공공건축특별법에 반영하여야 한다.

과거 공공건축특별법 논의 과정에서 공공건축지원센터의 업무는 현재의 업무와 크게 다르지 않았다. 다만 법을 통해서 실현하고자 하는 목적은 '공공건축사업의 절차에 관한 사항을 규정하여서 국민 삶의 질 향상과 공공복리 증진에 이바지하는 것'으로 제시하였다. 이러한 목표가 제시된 것은 2020년으로 벌써 4년의 시간이 흘렀다. 2024년 5월 30일 제22대 국회가 시작되었다. 그동안의 공공건축 정책에 대한 성찰과 반성을 바탕으로 새로운 목표 설정을 통한 공공건축특별법 제정을 바라 본다. 그리고 앞으로 다시 10년 뒤 공공건축지원센터 20년의 중간점검을 기대해 본다.

참고문헌

- 1 국가공공건축지원센터. (2023). 2022 공공건축 사업계획 사전검토 연차보고서.
- 2 서수정, 김영현, 조시은, 이연화, 류현숙, 정지범. (2012). 국가 공공건축 지원센터 구축 및 운영방안 연구(II). 건축도시공간연구소.
- 3 의안정보시스템. https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1S2P0C9K1R3O1L0J0U4A4Z4Z0N5K1(검색일: 2024.5.23.)