

공공건축지원센터와 민간전문가

윤여갑

(주)지역도시건축사사무소
리플랫폼 소장,
당진시 총괄건축가

2014년 건축도시공간연구소 내 공공건축지원센터를 설립하고 국토교통부로부터 국가공공건축지원센터로 지정받은 후 10년의 시간이 흘렀다. 좋은 공공건축물의 건립을 위한 갈증이 많았던 그때, 놀라운 제도적 변화가 있었다.

10년의 시간이 흐르는 사이에 다수의 사전검토에 참여하였고, 소규모 건축물 민간전문가 지원사업으로 당진시와 인연이 되어 5년 동안 공공건축가로 활동하였다, 1기 총괄계획가의 뒤를 이어 올해부터 2기 당진시 총괄건축가로 활동하고 있다. 10년 동안 공공건축지원센터의 다양한 업무에 외부 전문가로 참여하고, 지자체의 사업에서는 공공건축의 공공적 인가치 향상과 제도의 정착을 위한 크고 작은 업무에 참여하고 있다.

1기 총괄계획가가 활동한 5년의 자료를 정리하고, 설계공모 예정인 사업의 공모 방식을 상의하는 과정에서, 1기 총괄과 2기 총괄의 의견이 일치되는 괜찮은 공공건축물을 선정하고, 그 이유에 대해 간략하게 점검해 볼 수 있는 기회가 생겼다. 공공건축물 건립을 위한 시스템과 인적자원이 풍부하지 않은 지역의 상황에서 결국은 책임 있는 건축가(사)의 희생과 관계자의 의지가 좋은 공공건축물을 만들어 왔음을 다시 한번 확인하였다. 다양한 경험과 건축물에 대한 책임감을 겸비한 인적자원이 지역에는 매우 부족하다. 그런 만큼 지역에서 좋은 공공건축물의 모델을 만들기 위해서는 민간전문가의 적극적인 참여가 필요하다.

2021년 2022년 국토교통부 지원사업으로 당진동과 신평읍 공간환경전략계획이 수립되고, 세 번째 공간환경전략계획은 시의회에서 발의하여 시 자체 예산을 투입해 ‘송악읍 공간환경전략계획’을 수립하고 있다. 공공건축가로 활동하는 동안에는 공간환경전략계획의 활용 방안과 취지에 대하여 큰 관심이 없었다. 현장에서 주민들의 다양한 요구사항을 듣고, 시정 최고 결정권자의 의지를 파악하고, 흩어져서 추진되고 있는 많은 사업이 파악하기 어려울 정도로 제각각 진행되고 있음을 알게 되면서, 공간환경전략계획의 수립과 민간전문가의 역할 및 사회 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 공공건축지원센터와 민간전문가의 다음 10년의 역할에 대하여 고심하게 되었다.

이에 건축정책기본계획, 건축서비스산업 진흥 기본계획, 지역건축기본계획 등에 건축계가 해결해야 할 과제가 정책적으로 잘 담겨 있기는 하지만, 2020년 기준 건축설계 계약 2만 2,125건에 달하는 공공건축물(이경재, 방재성, 2021, p.15)의 조성을 위해 노력하는 관계자들에게 시급한 선결과제를 간략하게 정리해 제시한다.

**사전검토 자문,
설계공모 심사·심의 등
일회성 참여를 넘어선
지속가능한 참여**

대부분의 공공건축물은 기획에서 시작해 준공까지 정부기관·공공기관의 인사이동 보직기간 2년보다 더 오랜 시간이 걸린다. 「건축서비스산업 진흥법」 제23조(공공건축 사업계획에 대한 사전검토 등)에 따른 사전검토, 제21조(설계공모의 활성화 등)에 따른 설계공모, 「건축법」 제23조(건축물의 설계)에 따른 설계업무, 「건축법」 제24조(건축시공) 및 「건설산업기본법」에 따른 건축시공과 「건축법」 제25조(건축물의 공사감리), 「건설기술 진흥법」에 따른 건설사업관리를 포함하여 통칭되는 공사감리업무, 「건축서비스산업 진흥법」 제22조(설계의도의 구현)에 따른 설계의도 구현, 「건축법」 제22조(건축물의 사용승인)에 따른 사용승인이 완료되는 기간은 사업의 규모와 특성에 따라 다르지만 공사비 100억 내외의 사업은 34~40개월, 공사비 20억 내외의 사업은 18~24개월이 소요된다.

특수한 경우를 제외하고 일반적으로 공공건축물의 건축을 위한 전 공정에 책임감 있게 참여할 수 있는 관계자는 아무도 없다. 사업부서의 주

무관과 건축 분야 담당 감독관은 주기적으로 교체된다. 공모를 통해 선정된 설계사의 업무 담당자가 설계업무를 완료하고 설계의도 구현에 참여하는 경우도 드물다. 질적으로 향상된 공공건축물의 건축이 어려운 이유 중 하나는 지속적으로 책임지고 업무를 수행하는 사람이 없다는 점이다.

공공건축물 건축의 전체 과정에 책임감 있는 전문가의 참여가 필요하다. 당진시 공공건축가로 참여하는 동안 사전검토 단계에서부터 건축물의 준공단계까지 민간전문가로 참여할 수 있었던 송악 건강생활지원센터 프로젝트 진행 과정을 간략히 소개한다.*

©건축사사무소 연화



건강생활지원센터 중정 전경

프로젝트 개요

사업명: (당진시) 송악 건강생활지원센터
 위치: 충남 당진시 송악읍 복운리 1628-1
 용도: 제1종 근린생활시설(건강생활지원센터)
 규모: 지상 1층
 건축면적/연면적: 914.87m²
 설계공모기간: 2018.5.~2018.6.(2개월)
 설계기간: 2018.7.~2019.3.(9개월)
 시공기간: 2019.3.~2019.12.(10개월)
 설계 및 감리(설계의도 구현): 건축사사무소 연화
 시공: (주)송아산업

사전검토 단계

2018년 국토교통부의 소규모 건축물 민간전문가 지원사업 ‘당진시 로컬푸드매장’ 사업의 자문에 따른 미팅에 참여하였을 때, 설계공모를 예정하고 있는 다른 사업 ‘송악 건강생활지원센터’의 대지 위치에 대해 관계자들과 논의하게 되었다. 논의 결과 주민 접근성이 양호하며, 추후 공공건축물의 건축에 장애요인이 되지 않도록 하기 위해 대상지의 위치를 큰 범위 안에서 조정하여 이동하게 되었다.

설계공모 단계

다수의 우수한 작품이 접수되었다. 심사 과정에서 1층 규모의 계획안과 2층 규모의 계획안이 대등한 가운데 최종적으로 근소한 점수 차이로 1층 규모의 계획안이 당선되었으며, 그 과정에서 1층 규모와 2층 규모에 대한

* 당진시 공공건축기록화 자료, 건축사사무소 연화가 제공한 자료를 활용하여 작성하였다.

설계 지침 위반 여부와 계획적 합리성에 대한 이슈가 있었다.

설계 단계

설계자, 행정, 민간전문가가 ‘공공건축물의 공공적 가치와 디자인에 기반한 수평적 의사결정’ 원칙에 따라 일곱 차례 업무협의를 진행하였다. 그중 공공건축가 정례회의를 활용해 설계 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 체크하고 대안을 논의하였으며, 계획안 실현을 위해 공사비 부족분에 대하여 발주처가 지속적으로 노력한 결과 예산을 추가 확보하여 디자인 원안대로 공사를 발주할 수 있었다.

시공 단계

설계자가 설계의도 구현과 「건축사법」에 따른 감리(비상주)를 수행하는 단계라 할 수 있다. 설계의도 구현의 목적에 맞게 현장 협의 및 계획안에 적합한 자재를 선정하고, 현장에서 발생하는 문제 해결과 도면의 해석 및 상세도 작업에 적극적으로 참여하였으며, 네 차례의 관계자 협의를 통해 다양한 현안이 합리적으로 결정되었다.

이 프로젝트는 보기 드물게 사업을 진행하는 21개월 동안 설계자, 담당 주무관, 민간전문가가 변경되거나 교체되지 않았다. 민간전문가가 사업 사전검토 단계에서 대지의 선정과 조정, 설계공모 심사와 설계의 모든 의사결정 과정에 참여하고, 시공 과정과 설계의도 구현 과정의 의사결정에도 참여하여 설계공모 원안을 구현하였다. 공공건축물의 공공적인 가치를 실현할 수 있었던 대표적 사례이다. 장마철 우수 처리에 대한 문제와 결로 발생 부위가 있다고 해서 얼마 전 설계자와 현장을 방문하여 하자 보수에 대한 방법을 협의하였다. 비슷한 사례가 있는지는 알 수 없지만 유지·관리를 포함하는 공공건축물 전 생애 기간에 민간전문가가 참여하는 프로젝트가 되었다. 수년 후 건강생활지원센터의 효용성이 다해 리모델링이 필요할 때 다시 민간전문가로 참여할 수 있을까?

전문적인 역량을 갖춘 민간전문가가 사업의 전 과정에 참여하여 다양한 의사결정 단계에 합리적인 결정을 유도하고, 끝까지 책임질 수 있는 관계자가 업무를 지속하기 힘든 상황을 극복하기 위해서 설계안을 포함한 사업 내용을 처음부터 끝까지 파악하고 있는 전문가가 필요하다. 설계

자와 시공자·감독관·감리자의 업무 역량 부족이 민간전문가의 직접적인 스트레스가 되지 않고, 민간전문가의 지나친 자문이 자칫 관계 전문가의 영역을 과도하게 침범하지 않도록 할 법적·제도적인 장치의 마련 또한 중요한 과제이다.

지역의 공공건축 수준과 방향을 제시하는 민간전문가 역할 모색

현상공모 참여를 위해 설계사무소에서 프로젝트를 찾아볼 때 원칙이 있다. 몇몇 특정 지자체의 공모를 우선적으로 리스트업하고 검토하게 된다. 지면을 통해 언급하기는 매우 곱끄럽지만 몇몇 특정한 지자체는 그리 많지 않다. 물론 민간전문가가 설계공모 발주에 참여하여 원칙과 내용을 정하지 않는 조달청은 당연히 제외다.

설계공모의 공고 단계에서부터 지역의 공공건축 수준과 방향의 작은 부분이 어렵듯이 드러난다. 심사위원의 구성, 공모 참여 시 제출 결과물의 적합성, 건축물의 종류와 난이도에 적합한 합리적이고 현실적인 공사비 책정, 설계금액과 설계기간 등 주요한 사항이 전체 의사결정의 핵심이 된다. 일 잘하고, 자신의 건축물에 대한 애정과 책임감이 있는 설계사무소의 내부 의사결정에 민감한 항목을 지자체나 공공기관의 관계자들은 잘 모른다. 따라서 공공건축물의 공공적 가치를 실현하려면, 설계공모의 내용과 방향 설정을 위해 민간전문가의 역할이 절대적으로 필요하다.

그 결과 몇몇 지자체의 설계공모에 참여를 신청하고 작품을 제출하는 업체의 쏠림 현상이 심하게 발생한다. 어떤 지자체의 설계공모에는 100여 팀의 작품이 접수되지만, 어떤 지자체의 설계공모에는 두세 팀이 제출하거나 아무도 제출하지 않아 재공고하는 경우도 많다. 재공고하는 사업은 사업기간이 줄어들어 좋은 공공건축물에서 더욱 멀어진다.

설계공모를 통해 안이 선정되고 수차례의 보고와 심의 과정에서 의사결정자의 예기치 못한 제언과 다양한 의견으로 설계 원안이 수정되기도 한다. 몇 차례 수정을 거치면 설계 원안은 사라진다. 이를 예방하며, 합리적이고 효율적인 의사결정을 내리기 위해서 전문적인 경험과 역량을 갖춘 민간전문가가 꼭 필요하다. 이 경우에는 정무형 민간전문가가 필요할 것이다.

설계 과정에서 예측하지 못한 다양한 문제점이 드러나기도 한다. 공사비 부족, 전문 공종별·분야별 문제점, 법적인 적용과 발주제도의 특징, 세부적인 내용에 너무 깊게 관여한다면 관계자가 수동적으로 대응할 것이 염려되지만 관계자와의 소통이 원활하고, 유사 프로젝트의 경험이 풍부하며 전문적인 역량을 갖춘 실무형 민간전문가를 통해 문제를 극복할 수 있다.

**사회 변화를 고려한
종합적인 역할 재정립:
민간전문가 제도 운영의
실효성을 높이기 위한
공간환경전략계획**

1기 총괄계획가가 5년의 임기를 마치고 떠난 자리에 2기 총괄건축가로 자연스럽게 자리하였다. 1기 총괄계획가가 있는 동안 공공건축가로 함께 활동하면서 지자체에 대한 이해도가 있고, 그동안 추진되고 있는 공공건축물의 구체적인 실현 전략이 이제 필요하다는 점과 민간 건축가 제도의 운영 및 공간환경전략 계획의 수립 등 전국 지자체 중 운영 우수 사례로 평가받고 있다는 점 등 때문에 그 명분을 이어가기 위해서는 기존 공공건축가 중에서 역할을 해줘야 하지 않겠냐는 분위기가 있었고, 심사숙고 끝에 총괄건축가의 임무를 수락하게 되었다.

공공건축가로 활동할 때는 프로젝트 단위로 좋은 공공건축물을 만들 수 있는 방법을 함께 고민했는데, 총괄건축가의 자리에서는 총괄 조정 및 자문응답에 대한 업무가 우선시되었다. ‘민간전문가 제도 운영 가이드라인(2019.7.)’에 따른 일곱 가지 업무에서 총괄 조정 및 자문응답에 대한 업무가 62.5%로 연구에서 확인된 바 있다(임유경 외, 2022).

당진시에서는 2022년 당진동 공간환경전략계획, 2023년에는 전국 최초의 면 단위 공간환경전략계획, 신평면 공간환경전략계획을 수립하면서 도시 차원의 관리계획과 필지 단위 사업계획 간의 간극을 메우기 위한 중장기 마스터플랜을 수립하였고, 현재는 시의 예산을 투입해 송악읍 공간환경전략계획을 수립하고 있다.

공간환경전략계획은 지역의 정체성과 통합적 이미지를 형성하기 위한 공간관리 방향과 전략을 설정하면서, 기존 단위 사업을 체크·조정·발굴한다는 측면에서* 총괄건축가의 활동에 대한 보물지도 같은 역할을 한다. 또한 주민들에게는 그들이 살고 있는 공간과 추진되고 있는 여러 사

* Google 키워드 검색 ‘공간환경전략계획’이란 내용 참조

업에 대한 이해를 돕기 위한 백과사전이, 행정 관계자들에게는 부서별·시기별로 종합적으로 파악되지 않는 사업을 한눈에 확인할 수 있는 자료집이 될 수 있을 것이다.

송악읍 공간환경전략계획은 먼저 실시된 두 건의 공간환경전략계획과 다른 점이 있다. 앞의 두 건은 정부예산 지원이 있어서 계획을 수립하였지만, 송악읍 공간환경전략계획은 당진시의 예산으로 수행된다는 점과 지자체장이 바뀌었다는 점이다. 지자체장이 바뀌면서 민간전문가 제도의 근본적인 취지가 흔들리고 사업의 목적과 방향이 바뀐 사례가 적지 않은데, 최근 가장 이슈의 중심에 있는 사례는 청주시청사 건립 설계 재공모일 것이다.

청주시 총괄건축가 신춘규는 2019년 청주시청사 국제 공모 추진을 맡아 시작하고, 한국건축가협회에서 국제 공모 용역을 맡아 진행하여, 2020년 7월 2차 심사에서 당선작을 선정한다. 하지만 2022년 민선 8기 시장이 취임하면서 청주시청사 건립의 근본이 흔들리기 시작한다. 국제 공모 선정안에 대해 새로 취임한 시장은 본관동 존치를 전제로 한 당선 설계안의 구현이 어렵다는 점 등을 내세워 2023년 9월 국제 공모를 재공모하였고, 2023년 3월에는 본관동을 철거한다.*

공공건축가로 활동하면서 지역에 대한 이해와 애정을 키우고 총괄건축가로 봉사를 시작하는 시점에 성향이 매우 다른 지자체장의 교체는 업무환경 변화에 가장 큰 요소가 되었다. 대부분의 민간전문가가 지자체장과 코드가 맞는지에 따라 업무의 질적인 정도가 정해지는 현실이라면, 가깝게는 공간환경전략계획의 수립은 민간전문가 제도의 실효성을 높일 수 있는 기초적인 수단임이 틀림없을 것이다. 수립된 계획의 실효성 평가와 다양한 환경 변화의 내용을 담아내기 위한 재수립 계획을 지자체장 임기 4년 중 중간 지점에 할 것을 제안한다.

4년마다 민간전문가 중심으로 공간환경전략계획을 재수립하는 것은 궁극적으로 지역별 건축기본계획의 수립을 의무화하기 위한 시작점이어야 한다. 지자체장이 바뀔 때마다 공공건축물의 건립을 위한 목적과 방향이 갈팡질팡한다면 좋은 공공건축물은 언제 건축될 수 있겠는가. 2008년 「건축기본법」 제정 이후 제10조(건축정책기본계획의 수립)에

* 신춘규(2023), <건축과 사회> 기고글을 요약하여 작성하였다.

따라 제1차(2010~2014), 제2차(2016~2020), 제3차 건축정책기본계획(2021~2025)이 수립·공표되었다. 또한 제12조(지역건축기본계획의 수립 등)에 따라 일부 지자체에서 지역건축기본계획을 수립하였다. 이제는 법적으로 지역건축기본계획의 수립을 의무화하여, 국가 건축정책기본계획은 실효성을 높일 수 있는 단계로 나아가고, 지역건축기본계획은 지역별 공공건축의 공공적인 가치를 향상시키기 위한 기본 틀을 각 지자체에 제공할 수 있기를 기대한다.

공공건축지원센터와 민간전문가는 국가 건축정책기본계획에 부합하면서 지역의 특색이 효과적으로 반영된 지역건축기본계획의 수립과 실현을 위해 정책을 수립하고 세부 업무를 조정할 수 있는 역할을 담당해야 한다.

지난 10년 노고와 다음 10년의 과제

공공건축물의 건립 과정에 직접적으로 참여하는 건축인의 한 사람으로서 지난 10년 동안 국가공공건축지원센터의 노고와 성과에 무척 감사드린다. 몇 가지 큰 변화가 있었다. 초기에는 관계자들에게 단어도 생소한 건축기획과 사전검토, 현상공모(제안공모, 일반공모, 2단계공모)의 용어와 내용에 대하여 설명하는 데 많은 시간을 썼다.

점점 단어에 대한 설명보다는 건축기획과 사전검토, 현상공모의 긍정적인 효과에 대하여 설명하면서 미팅을 시작하게 되었다. 이제는 건축기획과 사전검토, 공공건축심의 그리고 현상공모의 절차상 차이점과 목적, 소요되는 기간을 설명하면서 관계자 미팅을 하게 된다. 공공건축지원센터 관계자의 노력으로 제도가 정착되었다.

제도가 정착되고 나니 실효적인 성과를 거둘 수 있기를 희망하게 된다. 제도의 취지보다 더 훌륭한 성과를 거둔 사례가 적지 않지만, 귀찮고 힘든 또 하나의 행정 절차로 인식하는 경우도 많이 목격하게 된다. 실효적인 성과를 위해 현장에서 겪게 되는 시급한 과제 몇 가지를 나열해 본다.

먼저 설계 계약(업무) 변경기준을 법제화하는 등 변경 관련 제도를 정립할 필요가 있다(새건축사협의회, 2023). 사전검토 수행 사업의 전체 프로세스 모니터링도 중요하다. 현재 사전검토 및 공공건축심의는 사업

의 시작 단계를 관리하는 것에 방점이 찍혀 있다. 공공건축물의 질적 향상을 위해서는 공공건축물 구축을 위한 전 과정 모니터링으로 나아갈 필요가 있을 것이다. 공공건축 관계자의 업무 역량 강화를 위한 교육도 지속될 필요가 있다. 공공건축지원센터의 교육 모델을 계속 가져가고, 지역 공공건축 담당자와 사업 담당자에 대한 교육도 이어져야 할 것이다.

공사발주 시스템의 개선도 필요하다. 입찰 시스템은 시공사의 기술력을 보장하지 않는다. 시공능력을 공사수주 실적 공사비로 평가하기보다 실질적인 시공능력 평가 방법을 고민해야 한다. 전문 분야별 분리 발주는 건축물의 시공 품질 저하 문제를 더 가속화시키고 있다. 설계와 시공 감리 수행에 대한 실질적인 평가를 위한 대안이 마련되어야 한다. 전 공정을 잘 수행하고 공공건축물의 질적 향상에 기여한 설계사무소는 이후 더 많은 기회를 부여받을 수 있도록 하는 방안 등을 고민할 수 있을 것이다.

공공건축물 설계 납품물의 표준화도 주요한 과제이다. 현재 발주처와 지자체마다 상이한 설계 납품물을 요구하고 있는데, 경우에 따라 설계비의 2~8%가 소요된다(새건축사협의회, 2023). 설계 단계에 있어 축적된 자료를 바탕으로 매뉴얼을 마련하거나 도서 표준화를 추진하는 것도 필요하다.

나아가 공공건축물 건립 과정에 대한 아카이빙도 필요할 수 있다. 설계사 선정이나 공사비 산정과 조정, 이슈에 대한 조정, 건축 과정에서 발생한 문제점과 대응 방안 등 조성 과정에 대한 정보를 모으고 구축해야 한다.

참고문헌

- 1 건축공간연구원. (2019). 공공건축의 미래를 생각하다. 건축과 도시공간, vol.34.
- 2 건축공간연구원. (2019). 건축서비스산업, 새로운 가능성을 모색하다. 건축과 도시공간, vol.36.
- 3 건축공간연구원. (2021). 건축의 시대, 건축산업의 가치와 과제. 건축과 도시공간, vol.44.
- 4 국가공공건축지원센터. (2020). 정책환경 변화에 따른 공공건축 지원체계 재정립 방안 연구. 건축공간연구원.
- 5 임유경, 심경미, 백선경, 배선훈, 유제연, 홍예은, 김민서, 양진현. (2022). 공간환경전략계획 및 민간전문가 지원사업 관리와 개선방안 연구. 국토교통부.
- 6 국토교통부. (2023). 제2차 건축서비스산업 진흥 기본계획(2024~2028).
- 7 새건축사협의회. (2023). 2023년도 (사)새건축사협의회 건축 분야 정책, 제도 제안.
- 8 신춘규. (2023). 청주시청사 본관동 철거 유감문: 정치로 묻든 우리의 도시, 그리고 건축. 건축과 사회, 18-23.
- 9 이경재, 방재성. (2021). 숫자로 보는 공공건축 2020. 건축공간연구원.
- 10 염철호, 서수정, 이어경. (2019). 제1차 건축서비스산업 진흥 기본계획의 주요 내용과 추진 방안. auri brief No.187. 건축공간연구원.