

auri brief.

● 건축도시공간연구소

No. **154**

2017. 7. 15

현행 법령의 공공건축 개념 정의 검토

이규철 부연구위원, 임유경 부연구위원, 김혜련 연구원, 이상아 연구원

요약

- 공공건축 정책과 제도를 효과적으로 추진하기 위해서는 사회적으로 합의된 공공건축의 규범 정립 필요
- 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축 관련 제도는 '공공적 가치와 질적 수준 향상'을 목표로 하고 있지만, 현실적으로 제도화하는 과정에서 대상이 분명하고 제도 시행이 용이한 공공기관 소유의 건축물로 한정하여 공공건축을 정의
- 공공건축에 대한 효과적인 지원과 관리를 위해 공공건축의 범위를 조정해야 하며, 공공성을 고려하여 공공건축의 재정의 필요
- 중장기적으로 공공건축의 범위에 대한 단계적 확대 방안 필요

정책제안

- 「건축기본법」과 「건축서비스산업 진흥법」의 공간환경, 공공공간, 공공건축 용어의 정의와 범위를 구분하여 재정의 제안
- '공공적 가치', '공공건축의 대상'을 기준으로 공공건축의 정의를 검토하고, '소유·운영 주체의 범위'와 '공간적 범위'를 고려하여 공공건축 정의에 대한 단계적 대안 제시

주제어 | 공공건축, 공공성, 공공공간

1 공공건축의 개념 정의 검토의 필요성

■ 공공건축의 질적 수준 향상을 위한 정책과 제도 시행

- 국가 건축 정책에서 공공건축을 중요하게 다루기 시작
 - 2007년 「건축기본법」 제정에서 ‘건축의 생활공간적 공공성 구현’, ‘건축의 사회적 공공성 확보’, ‘건축의 문화적 공공성 실현’을 기본방향으로 제시
 - 2009년 제1차 국가건축정책기본계획(2010~2014)은 ‘공공건축의 가치 향상’을 중요 정책방향으로 제시
 - 2014년 「건축서비스산업 진흥법」으로 공공건축의 질을 높이기 위한 정책 추진의 제도적 기반 마련
- 공공건축과 공공공간의 질적 향상을 위한 지자체의 노력
 - 서울시는 2012년 공공건축가 제도 시행, 2014년 총괄건축가 제도 시행, 2015년 도시공간개선단 신설
 - 부산시는 2015년 공공건축가 제도를 시행했으며, 충청남도는 충남공공디자인센터 설립

공공건축 관련 제도 및 주요 내용

구분	근거 법령 및 조례	업무 내용
국가공공건축 지원센터	「건축서비스산업 진흥법」 제24조(공공건축지원센터)	공공건축 사업계획 사전검토, 자문에 대한 응답 공공기관 관계자 교육, 공공건축 데이터베이스 구축
서울시 총괄건축가 제도	「건축기본법」 제23조(민간전문가의 참여) 「서울특별시 건축기본조례」 제36조(서울총괄건축가 운영)	총괄건축가의 업무범위(조례 제36조 제3항) 2. 시장 등이 발주하는 건축물 및 공간환경 사업의 기획 및 기본설계에 관한 자문 4. 도시계획시설 또는 공공시설 이전 부지를 개발하는 사업의 기획 및 기본설계에 관한 자문
서울시 공공건축가 제도	「건축기본법」 제23조(민간전문가의 참여) 「서울특별시 건축기본조례」 제37조(공공건축가 운영 등)	공공건축가의 업무범위(조례 제37조 제3항) 1. 시장 등이 발주하는 공공건축물의 설계참여 또는 기획 및 설계업무에 대한 조정·자문 4. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 공공건축에 대한 기획 및 설계에 대한 자문
부산시 공공건축가 제도	「건축기본법」 제23조(민간전문가의 참여)	공공 발주 건축물에 대해서도 기획단계에서부터 공공건축가를 참여시켜 자문하고, 소규모 건축물에 대해서는 신진 건축가에게 참여 기회를 부여

■ 공공건축 정책의 지향점, 좋은 공공건축의 규범 정립 필요

- 현행 공공건축 조성 절차의 제도는 경제성과 효율성을 중시
 - 공공사업의 경제성: 「국가재정법」에 의한 예비타당성 조사와 「지방재정법」에 의한 타당성 조사 등
 - 건축물의 조성·유지·관리의 효율성: 에너지 효율등급 인증, 설계적정성 검토 등

- 공공건축의 지향점에 대한 논의 부족
 - 공공건축의 정의와 역할이 불분명하고, 좋은 공공건축에 대한 사회적 합의 부재
 - 공공건축 조성, 공공건축 관련 제도와 정책 시행 과정에서 공공성에 대한 논란 발생
- 공공건축 정책과 제도를 효과적으로 추진하기 위해서는 사회적으로 합의된 공공건축의 규범 정립 필요
 - 건축의 공공적 가치에 대한 합의된 개념과 기준이 부재하며, 공공건축과 공공디자인의 구호를 외치기 전에 구체적 실천 규범의 정립 필요¹⁾
 - 공공건축은 불특정 다수를 향해 설계된 것이므로 본질적으로 보다 높은 보편성을 요구하고, 보편성이란 특정 개인이 아닌 다수가 누릴 수 있도록 배려하는 것을 의미²⁾

2 현행 법령의 공공건축 정의의 문제점

■ 현행 법령의 공공건축 정의

- 「건축서비스산업 진흥법」에서는 “공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간 환경”으로 공공건축을 정의(제2조)
- 공공건축의 주체로서 ‘공공기관’
 - 공공기관이 소유한 시설로 정의된 공공건축은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」에 의해 국·공유재산으로 관리
 - 공공기관 소유로 한정된 공공건축은 관련 제도의 초기 정착과 효과적인 운영에 기여
 - 공공건축 관련 제도를 보완하고 확대하는 과정에서 민간 건축물의 공공적 성격 검토 필요
- 공공건축을 만드는 과정으로서 ‘건축하거나 조성’
 - ‘건축하거나 조성’하는 행위가 명시되어, 공공건축을 만드는 과정을 중시하는 정의
 - ‘건축하거나 조성’하는 행위는 공공건축의 ‘건축공사를 발주하여 시행’하는 의미로, 공공건축이 만들어진 이후의 유지·관리 등을 배제하는 것으로 오인될 수 있음
 - 공공건축은 건축물을 만드는 특정 행위와 관계없이 존재하는 물리적인 실체이므로, 대상의 성격과 범주를 명확히 하는 방향으로 정의되어야 함

1) 이상현(2013), 「대한민국에 건축은 없다」, 효형출판, p.213.

2) 정기용(2008), 「감응의 건축, 정기용의 무주프로젝트」, 한실문화연구, p.304.

- 공공건축의 대상으로서 ‘건축물 또는 공간환경’
 - 「건축서비스산업 진흥법」의 건축서비스 대상, 「건축기본법」의 건축디자인과 건축의 대상을 따라 공공건축의 대상을 ‘건축물과 공간환경’으로 규정
 - 「건축기본법」에서는 “공간환경이란 건축물이 이루는 공간구조·공공공간 및 경관을 말한다”라고 정의
 - 공공건축의 대상을 공공공간과 경관까지 포괄하는 공간환경의 범위까지 정의할 수 있는지, 건축물 이외의 공공공간까지 확대하여 정의할 수 있는가에 대한 논의 필요

■ 공공건축 정의의 두 가지 방향

- 공공건축에 대한 다양한 정의가 존재
 - 건축용어사전에서는 공익성과 공용성 등의 공공성으로 공공건축의 성격을 규정하고, 공공 단체와 함께 민간 소유까지 확대하여 정의³⁾
 - 표준국어대사전에서는 공공건축에 대한 정의는 없지만, 공공의 의미를 공공기관으로 대표되는 소유의 개념과 대중을 위한 공공성으로 정의⁴⁾
 - 영영사전의 ‘public’은 ‘공공기관’이 아닌 ‘대중’의 의미로, 공용성 또는 공공성으로 공공건축을 정의⁵⁾
 - 공공건축 관련 정책 연구에서는 공공기관 소유로 정의하는 현행 법령과 유사한 입장을 취하고 있지만, 공공성을 고려하여 확대할 필요를 부분적으로 인정하는 견해가 존재⁶⁾
 - 공공건축 관련 국내의 학술연구에서는 공공공간 또는 공공건축의 범위를 특정하기는 어렵지만, 공공성을 강조하는 입장을 취하는 견해가 대부분⁷⁾
 - 국외의 공공공간 관련 연구에서는 물리적 접근성과 대중의 사용 등으로 규정하거나, 공적 가치를 추가하여 공공공간을 정의⁸⁾
- 공공건축 정의의 기준을 ‘공공기관 소유’와 ‘공공성’으로 구분 가능

3) 현대건축관련용어편찬위원회(2008), 「AR+건축용어사전」, 성안당.

4) 국립국어원(2016), 「표준국어대사전」, <http://stdweb2.korean.go.kr/>.

5) Oxford(2016), English Oxford Living Dictionary, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/>; Collins(2016), English Dictionary, <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/>.

6) 김성홍 외(2004), 「공공건축물의 디자인 방향에 관한 연구」, 대한주택공사, p.3; 조명래(2007), “우리의 공공건축, 무엇이 문제인가?”, 「2007 제1회 AURI 공공건축 설계포럼」, 건축도시공간연구소; 서수정·조준배·임현성(2008), 「공공건축의 가치향상을 위한 정책방향 및 추진방안」, 건축도시공간연구소, pp.23~24.

7) 신승수(2010), 「사용자 중심의 증층적 공공성 실현을 위한 건축 디자인 연구」, 서울대학교 박사학위논문, pp.59~66; 강혁(2016), “현대 도시에서 공공 영역의 의미에 관한 고찰”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.18(1), pp.168~169; 조성룡(2014), “공공의 건축, 공공하는 건축”, 「건축과 사회」, v.26, pp.11~12.

8) Madanipour, A.(1999), “Why are the design and development of public spaces significant for cities”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, v.26(6), pp.879~891; Shonfield, K.(1998), “At Home with Strangers: Public Space and the New Urbanity”, *Working Paper 8: The Richness of Cities*, Comedia and Demos; CABE(2002), *Supplementary memorandum by Commission for Architecture and the Built Environment*, House of Commons.

공공건축의 두 가지 정의

구분	제1 정의	제2 정의
기준	소유자(공공기관)	공공성(공익, 공유)
목적	국·공유재산(건축물)의 효율적인 관리	공공성 실현을 위한 건축물의 질적 수준 향상
대상의 범위	국·공유재산의 건축물	공공성을 갖는 모든 건축물
특징	<ul style="list-style-type: none"> 대상과 관리주체가 명확함 공공성이 현저하게 부족한 공공기관의 사적 용도, 수익 용도 등의 건축물 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 대상의 경계가 모호함 소유, 용도 등의 구분에 관계없이 공공성 있는 건축물 포함 가능

■ 현행 공공건축 정의의 문제점

- 「건축서비스산업 진흥법」에서 지향하는 공공건축은 ‘공공적 가치와 질적 수준 향상’이지만, 현실적으로 제도화하는 과정에서 대상이 분명하고 관련 제도의 시행이 용이한 공공기관 소유의 건축물로 한정
 - 제2조(정의): 공공기관 소유를 기준으로 정의한 제1 정의에 해당
 - 제21조~제24조(건축물의 품격제고를 통한 건축서비스산업의 진흥): 건축의 공공적 가치와 질적 향상을 지향하는 제2 정의에 해당
- 공공기관이 소유한 시설 중에 공공성이 인정되기 어려운 시설이 공공건축에 포함
 - 공무원 관사, 연수원 등 공공기관의 사적 시설, 골프장·휴양소 등 공공기관의 위락 시설, 교통·통신·설비·보안 등과 관련된 국가의 특수 목적 시설 등은 국민을 위한 공공기관의 부속시설로 넓은 범위의 공적 시설이지만, 일반 대중의 접근이 거의 불가능하여 공공성을 인정하기 어려움
- 공공기관 소유의 시설에 못지않은 공공성이 인정되지만 공공건축으로 관리되지 못하는 민간시설이 존재
 - 사립 초·중·고등학교 및 대학교 등 교육시설, 사립 미술관·도서관·박물관 등 시설들은 공공성이 충분히 인정되어 국가의 재정적 지원을 받지만, 공공건축의 범위에 포함되지 못함

3 공공건축 정의 대안의 기준⁹⁾

■ 공공적 가치: 공익성의 수준

- 공익 개념은 절대적인 ‘최고선’으로서의 공익에서부터 합리적인 사회적 논의의 과정에 의미를 두는 공익까지 다양한 수준으로 존재¹⁰⁾

9) ‘공공적 가치’와 ‘공공건축의 대상’으로 한정하여 검토하였으며 공공적 가치는 공익성 및 접근성의 수준, 공공건축의 대상은 소유·운영주체 및 공간적 범위로 검토

10) 김항규(2006), “행정철학과 행정법학과의 대화-헌법상의 공익 논의를 중심으로”, 『한국공공관리학보』, v.20(1), pp.138~140; 이계만·안병철(2011), “한국의 공익 개념 연구: 공익관련 법률내용 분석을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, v.15(20), p.2.

- 공익 개념을 공공건축에 대입하면, 국가 또는 사회 전체를 대상으로 하는 불특정 다수의 이익을 위한 공공건축에서부터 사회적 합의를 통한 일부 집단의 이익을 위한 공공건축으로 구분 가능

■ 공공적 가치: 접근성의 수준

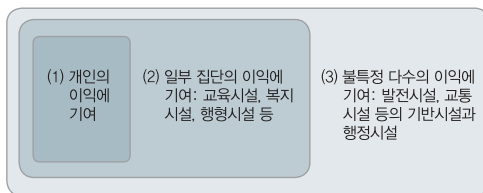
- 접근성은 공공성의 실현을 기능하는 가장 직관적인 척도 중 하나로서, CUBE 등의 공공공간 정의에서 가장 중요한 요소로 간주됨
- 일반 대중의 자유로운 출입에서부터 자격 요건을 갖춘 관계자에 이르는 접근 요건의 수준에 따라 구분 가능

■ 공공건축의 대상: 소유·운영 주체의 범위

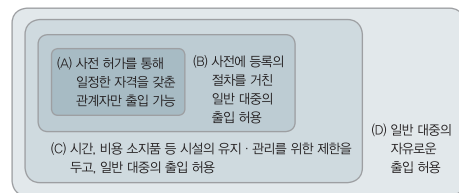
- 공공건축의 공공성은 가변적이고 점차 확대되는 경향을 보이고 있기 때문에, 현행 법령의 공공기관을 최소한의 범위로 하여 민간 소유까지 확장하여 구분 가능
- 공공기관의 ‘소유’ 개념을 확장하여 공공기관이 ‘지원’하는 시설을 공공기관이 승인하는 공공건축의 대상으로 구분 가능

■ 공공건축의 대상: 공간적 범위

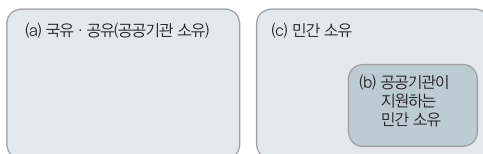
- 공공건축의 법적 정의에서 대상으로 삼고 있는 ‘건축물 또는 공간환경’은 「건축법」과 「건축기본법」에서 정의하고 있는 건축물, 공공공간, 공간환경으로 구분 가능
- 복합건축물에서 건축물의 일부 공간이 공공적 성격을 갖는 경우, 공공건축으로 구분 가능



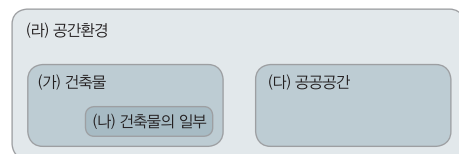
공공적 가치: 공익성의 수준



공공적 가치: 접근성의 수준



공공건축의 대상: 소유·운영 주체의 범위



공공건축의 대상: 공간적 범위

4 공공건축 정의의 대안

■ 공공건축 정의 대안의 성격

- 기존의 공공기관 소유 중심의 한정된 법적 정의를 확장하여, 공공적 가치 중심으로 새로운 공공건축을 정의하려는 시도
- 공공적 가치를 기준으로 정의하는 공공건축 개념은 고정된 것이 아니라 시대적 변화에 따라 가변적
- 현재의 법적 정의와의 차이를 고려하여 다양한 분야의 전문가와 논의 과정을 거쳐야 하기 때문에, 중장기적으로 공공건축의 범위를 확대하는 단계적 대안 제시

■ 공공건축 대안의 범위 설정

- 공익성과 접근성의 수준은 공공건축이 갖추어야 할 최소한의 기준으로, 대안의 수준에 관계없이 공공건축 정의에 포함되어야 할 항목
- 소유·운영 주체와 공간적 범위에 따라 공공건축을 여러 수준으로 다양하게 정의 가능

새로운 대안으로서 공공건축 정의의 범위

공공적 가치		공공건축의 대상	
공익성의 수준	접근성의 수준	소유·운영 주체의 범위	공간적 범위
(2)~(3): 개인의 이익이 아닌 사회적으로 합의된 다수의 이익에 기여	(B)~(D): 일반 대중이 자유롭게 또는 규정으로 정해진 절차를 거쳐 출입 가능	(a): 공공기관 소유 (b): 공공기관이 지원하는 민간 소유	(가): 건축물 (나): 건축물의 일부 (다): 공공공간

■ 공공건축 정의의 단계적 대안

- 소유·운영 주체의 범위와 공간적 범위의 조합으로 여덟 가지 대안 가능
 - 최소한의 범위는 (a)공공기관 소유이고, (가)건축물만을 대상으로 하는 [a-가]
 - 최소한의 범위에서 공공건축의 범위를 확장하면, 소유자의 범위를 공공성 증진을 위해 (b)공공기관이 지원하는 민간 소유로 확대하거나, 대상의 범위를 (나)건축물의 일부를 포함하거나 (다)공공공간까지 포함하는 범위로 확대 가능

공공건축 정의의 대안

공익성의 수준	접근성의 수준	소유 · 운영 주체의 범위	공간적 범위	대안
(2)+(3) 개인의 이익이 아닌 사회적으로 합의된 다수의 이익에 기여	(B)+(C)+(D) 일반 대중이 자유롭게 또는 규정으로 정해진 절차를 거쳐 출입 가능	(a) 공공기관 소유	(가) 건축물	I (최소 범위)
		(a) 공공기관 소유	(가)+(나) 건축물 또는 건축물의 일부	-
		(a) 공공기관 소유	(가)+(다) 건축물과 공공공간	-
		(a) 공공기관 소유	(가)+(나)+(다) 건축물(건축물의 일부 포함)과 공공공간	-
		(a)+(b) 공공기관 소유 또는 공공기관이 지원하는 민간 소유	(가) 건축물	II (중간 범위)
		(a)+(b) 공공기관 소유 또는 공공기관이 지원하는 민간 소유	(가)+(나) 건축물 또는 건축물의 일부	-
		(a)+(b) 공공기관 소유 또는 공공기관이 지원하는 민간 소유	(가)+(다) 건축물과 공공공간	-
		(a)+(b) 공공기관 소유 또는 공공기관이 지원하는 민간 소유	(가)+(나)+(다) 건축물(건축물의 일부 포함)과 공공공간	III (최대 범위)

- 대안 1(최소 범위): 일반 대중이 자유롭게 또는 규정된 절차를 거쳐 출입 가능하고,¹¹⁾ 사회적으로 합의된 다수의 이익을 위해 공공기관이 소유 · 관리하는 건축물
- 대안 2(중간 범위): 일반 대중이 자유롭게 또는 규정으로 정해진 절차를 거쳐 출입 가능하고, 사회적으로 합의된 다수의 이익을 위해 공공기관이 소유 · 관리하거나 공공성 증진을 위해 공공기관이 지원하는 민간 소유의 건축물¹²⁾
- 대안 3(최대 범위): 일반 대중이 자유롭게 또는 규정으로 정해진 절차를 거쳐 출입 가능하고, 사회적으로 합의된 다수의 이익을 위해 공공기관이 소유 · 관리하거나 공공성 증진을 위해 공공기관이 지원하는 민간 소유의 건축물(일부 포함)과 공공공간

이규철 부연구위원 (044-417-9688, gcleee@auri.re.kr)

임유경 부연구위원 (044-417-9615, yklim@auri.re.kr)

김혜련 연구원 (044-417-9663, hrlim@auri.re.kr)

이상아 연구원 (044-417-9637, salee@auri.re.kr)

11) "규정으로 정해진 절차"는 해당 공공건축의 관리기관에서 시설의 운영을 위해 규정한 허가 또는 등록의 절차

12) "(공공성 증진을 위한) 공공기관 지원"의 범위는 추가 논의를 통해 별도 규정으로 정할 필요가 있음



건축도시공간연구소 발행처 건축도시공간연구소 발행인 김대익

주소 세종특별자치시 절재로 194, 7층

전화 044-417-9600 팩스 044-417-9607 www.auri.re.kr

