공공건축 디자인 개선방안의 주요 내용

방대혁
국토교통부 건축문화경관과
사무관

'공공건축 디자인 개선방안' 수립 배경

공공건축이란 정부·지자체·공기업 등 공공기관에서 조성하는 주민센터·도서관·학교·어린이집·보건소 등 국민의 삶과 밀접한 정책자산으로, 2018년 기준 전국에 약 21만 동이 있고 매년 5,000동 이상이 새롭게 지어지고 있다. 해외 선진국의 경우 런던에 있는 페캄도서관과 같은 공공건축물은 도시의 랜드마크일 뿐만 아니라 도시재생의 구심점 역할을 하면서 훌륭한 관광자원으로도 활용되고 있다. 하지만 우리의 공공건축은 그간의 개발시대 동안 양적 성장에 치중하면서 주변과 잘 어울리지 않는 획일적인 디자인으로 조성되거나 공급자 중심의 계획으로 인하여 사용자 불편 사례 등이 빈번하게 발생하였다.

이처럼 낙후된 디자인으로 공공건축이 조성된 이유는 좋은 설계자 선정을 위한 사업 초기단계 기획 및 설계발주 절차가 미흡하기 때문이다. 건축에 대한 전문성이 부족한 공공기관 담당 직원은 과거에 추진한 사업계획서나 표준설계도서 등에 의존하면서 사업을 추진하게 되고, 그에 따라 사업 초기 기획이 부실한 상태로 설계발주가 이루어진다. 설계발주 시에도 절차가 다소 복잡하기는 하지만 디자인 능력으로 경쟁하는 설계공모가 아니라 절차가 간편하고 가격을 중심으로 설계자를 선정하는 방법을 택한다. 도시재생이나 일반농산어촌개발사업 등 각종 지역단위 개발

©Libraries Taskforce

사업 초기 건축기획을 통해 도서관의 디자인 개선뿐 아니라 지역문제 해결에도 기여한 페캄도서관

사업에 포함된 건축물들은 별도의 설계발주 없이 사업 전체의 기본계획·실시설계 용역을 수주한 엔지니어링 업체의 하도급으로 공공건축 설계가 진행된다. 이렇게 설계자 선정 과정이 부실한 상태에서는 추후에 조언을 하거나 심의를 진행한다고 한들 우수한 디자인이 실현되기는 어렵다.

이제는 국민들이 삶의 질을 추구하고 아름답고 편리한 건축물을 선호함에 따라 공공건축 디자인의 질적 개선이 시급해졌다. 이러한 맥락에서 지난 1월에 제66회 국정현안점검조정회의를 통해 공공건축물 디자인 개선을 위한 기본 방향을 마련한 바 있다. 기본 방향은 총괄·공공건축가 활용을 통한 발주기관의 전문성을 보완하면서, 좋은 설계자가 선정될 수 있도록 공공건축 사업절차를 선진화하는 내용으로 구성되었다. 이후 공공건축 사업 현장조사 방문 및 관계부처 워크숍, 국가건축정책위원회 자문회의 등을 거쳐 공공건축 사업 현장에서의 구체적 이행방안이 보완된 '공공건축 디자인 개선방안(4. 18.)'이 마련되었다.

공공건축 디자인 개선 기본전략

전략	목표	세부과제
공공건축 디자인 총괄기획·조정을 위한 발주기관 역량 강화	도시 전체, 통합적 관점에서 공공건축 디자인 개선 추진체계 구축	• 총괄·공공건축가가 제대로 일할 수 있는 여건 조성 • 발주기관 역량 보완을 위한 지원정책 강화
사업절차 개선	좋은 설계자 선정으로 설계의도 변질 없이 높은 설계품질 확보 시스템 구축	• 사업단계별 디자인 절차 혁신 (신축 및 기존 노후건축물) • 소형 공공건축물에 대한 디자인개선 정책 확대
현장 실행력 제고	디자인 개선 절차가 사업의 모든 단계에서 내실 있게 추진	• 공공건축 협업·지원체계 마련 • 5개 디자인 시범사업으로 성공사례 창출

'공공건축 디자인 개선방안' 주요 내용

공공건축 디자인 총괄기획조정을 위한 발주기관의 역량 강화

총괄·공공건축가 제도는 2007년에 「건축기본법」 제정으로 그 근거가 마련되고, 영주시가 최초로 도입(2009)한 후 서울시(2012) 등 다른 지역으로 확산되고 있다. 일부 지역에서는 벌써 완성도 높은 공공건축 및 공공공간이 조성되는 등 제도의 도입 효과가 가시화되고 있다. 일본에서도 이와 비슷하게 '구마모토 아트폴리스 프로젝트'에서 민간전문가 활용을 통한 관내 공공건축 디자인 향상을 도모한 바 있다.

총괄건축가 및 공공건축가 운용체계 및 업무 내용

총괄 건축가	• 자문응대 대상 : 문화·체육·교육 사회복지시설 등 공공건축물 및 공원·교량·광장 등 주요 도시계획시설 • 자문응대 내용 ① 사업 초기단계 주요 사업에 대한 기획·발주방식 등 추진 전략 자문응대 ② 도시공간 개선을 위한 공간환경 통합 마스터플랜 수립 지원 (지역 내 각종 사업들에 대한 일관된 공간계획 전략 제시) ③ 건축 및 도시·디자인 관련 정책 수립에 대한 자문응대
지원조직	• 총괄건축가 업무지원, 관련부서 협조·지원, 발주대행 등 업무지원
공공 건축가	• 개별 프로젝트의 설계공모지침·설계기준 작성 자문 • 설계공모·심의 등 각종 설계 관련 심의에 참여 • 필요시 소규모 공공건축물 설계에 직접 참여
건축정책 위원회	• 위원장 : 총괄건축가 • 건축정책의 심의, 관련 부서 간 건축정책의 조정·권고 등

구마모토 아트폴리스 프로젝트(1988~)

- **(배경)** 산업화 부작용으로 환경오염(미나마타병 발생), 지역 이미지 실추
- **(내용) 총괄건축가**[커미셔너 이토 도요(伊東豊雄)]를 위촉하여 개별 공공프로젝트의 설계자 선정권한 부여
  - 공공프로젝트 사업과 함께 우수건축물 표창, 인재육성사업도 병행
- **(성과)** 관내 공공프로젝트 디자인 향상을 추진하며 **도시미관 개선** 및 **지역경제 활성화** 달성
  → **(시사점) 민간전문가**를 30년간 지속적으로 활용하며 **발주기관의 전문성**을 보완

이처럼 전국적으로 확산 중인 총괄·공공건축가 제도의 도입 효과를 높이기 위해서, 총괄·공공건축가가 기존 행정조직 내에서 각 부서의 업무를 총괄하고 조정하는 역량을 발휘할 수 있도록 적정 업무환경을 조성하고자 한다. 먼저 총괄·공공건축가에게 적정 지위를 부여하고 전담조직을 설치해 주는 등의 지원 근거를 마련하기 위해 '총괄·공공건축가 제도 운영 가이드라인'을 제정한다. 또한 지자체에서 도시재생뉴딜사업이나 어촌뉴딜300사업 등 지역단위 개발사업을 추진할 때 공공건축가를 의무적으로 위촉하고 활용하도록 각 사업의 사업시행지침도 개정한다. 이미 도시재생뉴딜사업은 지난 4월에 뉴딜사업 가이드라인을 개정하여 공공건축가 활용을 의무화한 바 있다. 그 밖에 전국 총괄건축가 간담회도 정기적으로 열어 제도 운영의 노하우나 애로사항 등이 공유될 수 있도록 하고, 공공기관 담당 직원을 대상으로 올바른 제도 운영을 위한 교육도 실시한다.

총괄·공공건축가 제도 도입의 성공사례를 확산하기 위해 공공기관이 총괄·공공건축가 위촉 시 활용할 수 있도록 전문가 DB도 구축하여 제공한다. 또한 지자체 공모를 통해 총괄·공공건축가의 인건비를 지원해주는 시범사업도 지난해 1개소에서 올해 8개소로 확대 시행한다.

총괄·공공건축가를 아직 위촉하지 않은 공공기관을 대상으로 한 기존의 지원정책도 강화한다. 현재 국가공공건축지원센터에서 공공기관이 작성한 사업계획에 대한 사전검토를 지원하고 있으며, 검토 내용에 대한 만족도도 87%에 달하고 있다.

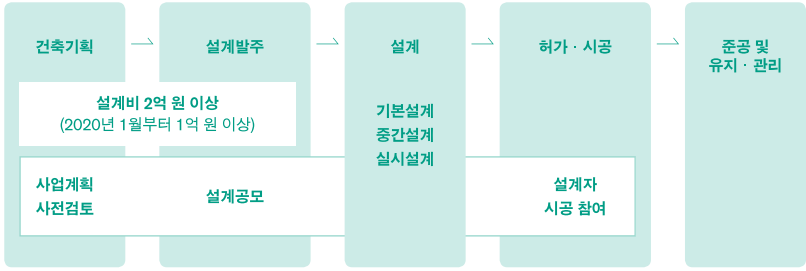
다만 현재 약 1개월이 소요되는 검토기간을 단축하고 학교시설 등 일부 분야에 대한 전문성을 강화할 필요성이 있다. 이에 전문가 추가 위촉을 통해 검토를 신속하게 진행하고 교육·주택 등 관련 전문기관(EDUMAC, LH연구원 등)과의 협업체계도 마련한다. 또한 조달청에서 지원 중인 설계공모 대행 업무도 응모자의 부담을 감소시키고 효율적인 제도 운영을 도모하기 위해 제출도서를 간소화하는 한편 공모 심사방식도 기존의 채점제에서 토론을 도입하고 투표제도 실시하는 등 다양화한

다. 각 부처에서 추진하는 지역단위 개발사업도 기존처럼 예산집행 등 사업 진척사항 위주의 점검에만 그치지 않고 사업 시행자(지자체)의 디자인 개선 성과를 정기적으로 모니터링하고 디자인 컨설팅을 지원하는 등 소관 부처의 디자인 관리책임을 강화한다.

좋은 설계자와 높은 설계품질 확보를 위한 사업절차 개선

좋은 설계자를 선정하여 양질의 설계 디자인을 확보할 수 있도록 사업 단계별 디자인 업무절차를 개선한다. 그간 공공건축 사업이 신축 위주로 추진되면서 노후시설의 활용이나 시설 간에 기능적 연계가 부족한 문제를 해결할 필요가 있다. 이에 지역 내 기존 노후시설의 활용방안 및 각 공공건축의 적정 입지, 디자인 관리방안 등을 종합적으로 고려한 '공공건축 조성계획(공간환경 전략계획)' 수립을 유도한다. 2019년에는 기초지자

현행 공공건축 사업 절차



영주시 공공건축 조성계획 수립 사례

- 총괄건축가 임명(2009) 후 삼각지, 구 역세권, 역사문화거리 등 5개 거점공간을 지정하고, 거점공간별 노후시설 활용 등 개선방향 제시
  - 이 계획에 따라 지난 10년간 리모델링, 신축, 도시재생 등을 지속 추진 중

ⓒ영주시

노인복지관
철도로 고립된 공간을 커뮤니티 공간으로 신축(삼각지)

후생시장
쇠퇴된 근대상업가로를 지역명물로 재생 (구 역세권)

체 5개소를 대상으로 시범사업 실시를 통해 우수사례를 창출하고 추후 전국적인 확산을 도모할 계획이다.

지난해「건축서비스산업 진흥법」이 개정(2018. 12.)에 따라 새롭게 추가된 건축기획 업무에 대한 세부 절차도 하위법령 개정을 통해 마련한다. 이에 따라서 올해 12월부터 모든 공공기관은 신축 공공건축물뿐만 아니라 노후 학교와 주민센터 등 노후 공공건축물의 리모델링 시에도 적정 설계발주 방식 및 디자인 관리방안 등이 포함된 사전 전략을 수립해야 한다. 또한 총사업비 500억 원 이상인 중요 공공건축 사업은 건축기획 단계에서 국가건축정책위원회에 자문하도록 하는 절차도 마련한다.

「건축서비스산업 진흥법」 제2조

"건축기획"이란 건축사업의 효율성을 높이고 건축물 등의 공공적 가치와 디자인 품격을 향상시키기 위하여 건축물 등의 설계 전에 사업의 필요성 검토 및 입지 선정, 발주방식 및 디자인관리방안 검토, 공간구성 및 운영계획 등에 관한 사전전략 수립 등을 하는 것을 말한다.

설계발주 단계에서는 설계공모의 전문성과 공정성을 높이기 위해 '건축설계공모 운영지침'을 개정한다. 그간 설계공모 심사위원을 발주기관이 자의적으로 위촉할 수 있었으나, 앞으로는 건축설계 등의 분야에서 일정 경력을 충족하는 사람만 심사위원으로 선정될 수 있다. 또한 설계공모 심사위원으로 참여 중에 금품을 수수하거나 부정한 청탁에 따라 권한을 행사하는 등의 비위 사실이 있는 자는 심사위원 자격을 가질 수 없다. 그 밖에 청년건축사의 응모 부담을 최소화하고 아이디어로 경쟁하는 제안공모 제도가 활성화될 수 있도록 세부 절차도 개선한다.

허가·심의 단계에서는 담당 공무원의 무리한 기준 적용 요구로 인한 디자인 변질을 방지하기 위해 건축허가 시 확인해야 할 규정을 공고(한국건축규정)하고, 이에 포함되지 않는 규정으로 건축허가를 불허할 수 없도록「건축법」등 관련 법령도 개정한다. 또한 심의위원 주관에 따른 심의 및 심의대상 임의조정 등의 문제를 해소하기 위해 각종 심의대상을 명확화하고 건축 및 경관심의 등 유사 심의는 통합 운영하는 등 심의 절차도 간소화한다.

시공 단계에서는 시공의 용이성이나 비용절감 등을 이유로 설계안이 과도하게 변질되지 않도록 시공 과정 중 설계자 참여제도(설계의도 구

현) 활성화를 위한 세부기준을 마련한다. 설계자 참여 대상을 신축 및 노후시설 등으로 유형화하고, 주요 공종별 설계자의 참여시점과 업무내용 등을 명확히 규정하고 법제화한다.

현재 「건축서비스산업 진흥법 시행령」에 따라 2020년 1월부터 설계비 1억 원 이상은 설계공모 방식을 우선 적용해야 한다. 다만 전체 공공건축의 90%에 달하며 실제 국민생활과 밀접한 소형 공공건축(설계비 1억 원 미만)은 디자인 개선을 위한 법적 절차나 근거가 아직 미흡하다. 이러한 소형 건축물도 가격 대신 설계품질로 설계자를 선정할 수 있도록 기존 설계공모의 심사 절차나 제출서류를 대폭 간소화한 간이공모 제도 등을 마련하고 설계공모 적용 대상도 점차 확대해 나갈 예정이다.

각 부처 생활SOC사업 및 지역 단위 개발사업에서의 현장 실행력 제고

앞서 언급한 디자인 개선 절차가 실제 사업 현장에서 제대로 적용될 수 있도록 범정부 차원의 협업 및 지원체계를 마련한다. 먼저 기관별(국토교통부, 행정안전부, 조달청 등)로 제각각 운영 중인 설계공모 제도의 주요 원칙을 '건축 설계공모 운영지침'으로 통합하고, 각 발주기관은 지침에서 규정하지 않은 세부 절차만 별도로 규정토록 하여 설계공모 제도 운영의 혼선을 없애고 공모 결과에 대한 신뢰성을 높인다.

각종 지역단위 개발사업이나 생활SOC사업 등에 공통적으로 적용해야 할 디자인 업무 절차를 '공공 부문 건축디자인 업무기준'에 규정하고, 각 부처는 업무기준을 사업별 특성에 맞게 사업시행지침 또는 관계법령 등에 반영하여 사업 시행주체인 지자체가 이를 준수토록 한다. 또한 디자인 개선 업무가 매년 새롭게 생겨나는 공공건축 사업에서도 지속적인 실행력을 가질 수 있도록, 각 법령에 혼재된 업무절차와 지원방안 등을 체계화한 '(가칭) 공공건축 특별법' 제정도 추진한다.

'공공 부문 건축디자인 업무기준'에 규정할 주요 절차

① 설계비 1억 원 이상 생활SOC와 지역단위 개발사업별로 공공건축가 위촉 활용
② 지역개발사업 내 개별 건축물 설계가 하청되지 않도록 별도 발주
③ 사업계획 사전검토 설계공모 설계자 시공과정 참여(설계의도 구현) 관련, 의무 적용(설계비 1억 원 이상) 외 대상도 실시를 권장

공공건축 디자인 개선 시범사업

사업명	시범사업 주요 내용	소관부처
도시재생 뉴딜	사업지 내 생활SOC와 연계된 앵커시설(어울림센터)을 핵심·선도사업으로 지정하여 공공건축가 활용	국토교통부
학교공간혁신사업	신축 및 노후시설 포함, 사용자 참여 설계를 통해 교육과정과 연계한 학교공간 디자인 개선 추진	교육부
문화체육 분야 생활SOC	시·군·구별 생활문화센터 국민체육센터 등 생활SOC사업에 공공건축가단 구성·지원	문화체육관광부
일반농산어촌개발	사업 내 주요 커뮤니티 시설을 대상으로 설계 별도 발주 및 공공건축가 활용 등 지원	농림축산식품부
어촌뉴딜300	권역별 선도사업(8개)을 선정, 어촌뉴딜 브랜드로 육성하기 위해 건축물 설계별도 발주 등 디자인 개선 절차 적극 반영	해양수산부

현재 각 부처에서 추진하는 공공건축 관련 사업 중 국민생활에 미치는 파급력이 큰 사업들을 시범사업으로 선정하여 디자인 개선 성공사례로 조성한다. 이를 위해 국가건축정책위원회와 관련 부처 간에 '범정부 협의체'를 구성하여 시범사업 부처 간의 협업을 도모하고, 부처별 세부 이행계획 수립 및 이행상황 점검 등을 지원한다.

나가며

공공건축은 해당 지역의 얼굴이 됨과 동시에 한 나라의 건축 및 도시의 수준을 보여주는 척도이다. 우리가 유럽 등 해외여행을 가서 주로 찾는 장소도 대부분 공공건축물이다. 더욱이 우리 일상의 많은 부분이 공공건축에서 이루어진다는 점에서, 공공건축 디자인을 개선하는 것은 결국 살기 좋은 도시를 만드는 것이라 할 수 있다. 이번에 발표한 개선방안이 이러한 긍정적 변화의 출발점이 되기를 바란다. 이를 통해 우리의 삶이 더 풍요로워지고, 온 국민이 행복할 수 있는 그날을 그려본다.