

일상 공간을 밝히는 보석, 공공건축

박인석
명지대학교 건축학부 교수

공공건축은 왜 중요한가

다들 공공건축이 중요하다고 한다. 도시 경관의 주요 구성 요소라서, 시민들 모두의 모두를 위한 공공(public)공간이라서, 시민들의 공적 생활의 양과 질을 좌우한다는 점에서 등등.

모두 일리 있는 말이다. 이 말들을 모으면 한 사회의 공공건축 수준은 그 사회의 문화 수준을 보여주는 척도라고도 할 수 있을 만하다. 그러나 공공건축의 중요성을 강조하는 이러한 말들이 설득력을 가질 수 있는 것은 공공건축이 전체 생활공간에서 차지하는 양적 비중이 만만치 않다는 사실이 전제되기 때문이다. 그리고 공공건축의 중요성은 바로 이 지점에서 천착해야 한다.

한국 사회에서 공공건축이 전체 건축시장에서 차지하는 비중은 약 20%다.* 건축물 5개 중 하나는 공공건축물이라는 얘기이다. 이 정도면 적지 않다. 이러니 공공건축이 도시 경관의 주요한 요소이고, 시민들의 공적 생활의 양과 질을 좌우한다는 말이 성립한다.

공공건축의 양적 비중이 적지 않다는 사실은 공공건축이 그만큼 산업적으로도 중요하다는 사실로 이어진다. 그런데 공공건축이 갖는 산업

* 2011~2015년 5년간 건축공사 총 기성액 644조 원 가운데 공공 부문이 133조 원으로 20.7%를 차지한다. 총 수주액에서 공공 부문 비중은 18.2%이다(자료: 건설업조사, 국가통계포털, 통계청).

적 중요성은 단순히 시장 비중이나 산업규모가 제법 된다는 것에 그치지 않는다. 정작 더 중요하게 보아야 할 것은 공공건축의 설계와 시공 등 건축생산 과정에서 진행되는 절차와 각종 활동이 공적 기준을 준수하며 진행되는 점이다. 즉 공적 정책과 제도를 통해 생산과정(설계·시공)과 생산 결과물(건축)의 질을 관리하는 일이 가능하다는 것이고, 그러한 질 관리 노력 여부와 성패에 따라서 엄청난 파급효과가 발휘된다는 사실이다.

건축 생산과정, 즉 설계과정과 시공과정의 질을 관리하는 일은 당연히 설계자나 시공업체의 능력을 관리하는 일로 직결된다. 그리고 이는 곧 설계용역과 공사 수주경쟁에서 우수한 설계자와 시공업체가 승리하는 시장질서로 이어진다. 또한 설계·시공 업무 관련기준과 절차 규범 역시 질 관리를 목표로 하는 내용으로 정비되어야 할 것이다. 공공건축 생산과정에서 형성되는 이러한 시장질서와 제도는 곧바로 민간 건축시장으로 파급되면서 건축산업 전체의 체질 강화와 발전으로 연결된다. 그리고 이는 다시 그 생산결과물인 건축물의 질로 귀결된다.

결국 공공건축은 그 자체로 시민 생활공간의 질적 수준을 구성하는 주요한 ‘생활공간’임과 동시에 생산과정에서 질적 수준 확보를 위해 진행되는 활동을 통해 우리 사회 건축산업의 경쟁력은 물론 시민 생활공간 전체의 질적 수준을 견인하는 효과를 중요한 기능으로 갖는 ‘전략산업’이라 할 수 있다. 공공건축이 중요한 또 하나의 이유이다.

동네의 소규모 공공건축이 더 중요하다

공공건축 중에서도 동네마다 몇 개 씩 들어서는 소규모 공공건축물의 중요성에 더욱 주목할 필요가 있다. 시민들의 생활공간 측면에서든 산업적 파급효과 측면에서든 그렇다.

동네 골목들을 채우고 있는 건축물들은 대부분 소규모 건축물이다. 다가주택, 다세대주택, 근생주택, 근린생활시설…。 이 건축시장은 주로 「건설산업기본법」(제41조)에서 건축주 직영공사를 허용하는 소규모 건축물(주거용도 661m² 이하, 주거용도 이외 건축물 495m² 이하) 시공을 담당하는 영세건설업자들의 건축활동으로 이루어진다. 유명 건축가들이 리드하는 고급 생산활동도 일부 섞여 있지만, 이는 극히 소수이고 질적으로 ‘하급’이라 해야 할 낮은 수준의 건축물들이 대부분을 차지하는 건축시장이다.

이 안에서 온갖 부실과 비리가 벌어진다. 가장 흔한 불법 행위 중 하나인 다가구주택 준공검사 후 불법 쪼개기가 성행하는 시장도 바로 여기다. 공사 부실 문제는 동네공간의 질을 떨어뜨린다는 데에 그치지 않는다. 공사에 연결된 설계와 감리 등 건축서비스 업무 모두를 부실의 늪으로 끌고 들어간다. 소규모 건축물 시장의 부실은 건축산업과 건축서비스산업 전체의 질적 발전을 저해하는 주범이기도 한 것이다.

소규모 건축물 시장 규모는 전체 건축시장의 약 30%로 추산된다.* 만만치 않은 규모다. 이 시장에서 건축 생산활동의 질적 수준이 개선될 경우 파급되는 효과가 매우 클 것임을 뜻한다. 무엇보다도 설계와 시공 등 생산활동 일체를 소규모 설계사무소와 건설업체, 즉 지역에 기반을 둔 경제활동 주체들이 담당한다는 점에서 지역·골목경제와 일자리의 질에 직결된다. 저급한 생산활동이 건축물의 부실함과 나쁜 일자리의 원인이 되기도 하지만, 거꾸로 이들의 생산활동이 견실해진다면 그만큼 시민들의 삶터인 동네환경이 좋아지고 지역 차원에서 좋은 일자리가 늘어날 것임을 뜻하기도 한다는 얘기이다.

동네 공공건축, 즉 소규모 공공건축의 중요성은 바로 이 지점에 있다. 공공건축이든 민간건축이든 소규모 건축물 시장 주체는 작은 설계사무소와 건설업체들이다. 질적인 저급함에 허덕이고 있는 이 시장 속에서 질적 경쟁력을 갖춘(혹은 갖추려고 노력하는) 설계사무소와 건설업체들을 육성하고 지원하는 가장 유력한 수단이 바로 소규모 공공건축이다. 방법은 간단하다. 소규모 공공건축물의 설계·시공을 우수한 설계자·시공자가 맡도록 하면 된다. 소규모 공공건축물 설계시장과 공사시장을 질적 경쟁력을 갖춘(혹은 갖추려고 노력하는) 설계사무소·건설업체들이 승리하는 시장으로 만들면 된다. 이를 통해 작고 탄탄한 설계사무소와 건설업체들을 늘리고 다시 이를 통해 전체 건축산업의 발전 기반을 다지는 정책 수단, 이것이 소규모 공공건축을 중요한 정책 대상으로 보아야 하는 무엇보다 우선적인 이유이다.

* 박인석(2017), 「건축이 바뀐다」, pp.67-70. 참조.

10분동네의 비전, 공공건축의 비전

‘10분동네’는 모든 시민이 자기 집 주변에 (걸어서 10분 거리 안에) 도서관·국공립어린이집·노인복지시설·공원·생활체육시설 등 일상생활에 필요한 모든 편의시설들을 향유할 수 있는 도시를 지향하는 공간정책 슬로건이다. 시민 개개인이 자율적 주체로 생활하는 민주적 도시를 지향하는 슬로건이기도 하다. 수년 전부터 서울시 등 지방정부의 정책 목표로 채택되면서 현실적 정책목표로서의 성격을 더해 가고 있다.

10분동네 비전은 공공건축의 가치와 비전으로 직결된다. 이들 편의시설 중 상당 부분이 ‘공공건축’으로 생산되는 것들이다. 여기에 파출소·우체국·주민센터 등 이미 어느 동네에나 한두 개씩은 볼 수 있는 ‘동네 공공건축’들이 더해진다. 새 정부의 도시재생·공공임대주택공급 연계 정책*으로 다가구·다세대주택형 공공임대주택이 늘어날 전망까지 더한다면 동네마다 이들 ‘동네 공공건축’이 차지하는 자리들이 더욱 많아질 것이다.

이들 동네 공공건축 하나하나가 좋은 설계자들에 의해 설계된다고 생각해 보라. 그리고 좋은 시공자가 설계(감리)자와 협력하며 열심히 시공한다고 생각해 보라. 동네마다 보석 같은 작은 건축물들이 하나둘 늘어나지 않겠는가. 모든 동네에 보석들이 열 개 또는 스무 개 반짝이면서 모든 골목이 빛나고 모든 동네가 밝아지지 않겠는가. 골목들이 저마다 빛을 내기 시작한다면 골목 속 다른 민간 필지들에서도 자기만의 보석을 가꾸고 싶은 욕망들이 자라지 않겠는가. 그리하여 골목마다 보석들이 더욱 늘어나고 동네는 더욱 밝아지지 않겠는가.

젠트리피케이션이 걱정된다고? 골목골목 다가구·다세대주택형 공공임대주택과 공공임대상가가 들어서도록 하는 것만이 동네환경 개선과 젠트리피케이션 걱정을 동시에 잡는 해결책이다. 이들 또한 ‘보석’처럼 설계되고 지어져야 함은 물론이다.

건축산업은 어떤가. 보석을 설계하는 좋은 설계자들이 늘어나면서 우리 사회 건축설계시장이 실력자들이 즐비한 탄탄한 시장으로 변해 가지 않겠는가. 단단한 보석을 짓는 견실한 시공업자들이 늘어나면서 소규모 건축물 시장이 ‘부실·비리’의 멍에를 벗고 탄탄한 골목경제의 주춧돌로 커 가지 않겠는가.



10분동네 개념도

* 문재인 정부는 매년 공공임대주택 17만 호를 공급하고, 이 중 5만 호를 동네재생사업과 연계하여 공급할 것을 공약사업으로 추진하고 있다.

하지만 이런 ‘좋은 일’은 저절로 만들어지지 않는다. 좋은 설계자, 좋은 시공자는 저절로 크지 않는다. 공공건축을 둘러싼 정책의 중심 과제가 바로 여기에 있다.

2014년 「건축서비스산업 진흥법」 시행으로 중요한 공공건축 정책들이 시작되었다. ‘설계공모 의무화’는 좋은 설계자 육성을 위해 필수적인 ‘설계 질로 경쟁하는 시장질서 조성’을 향한 중요한 첫걸음이었다. 공공건축지원센터를 통한 ‘사업계획 사전검토’ 역시 공공건축 생산과정 질관리의 중요성을 인식한 긴요한 제도이다. 그러나 이 모두가 첫걸음일 뿐이다. 아직 갈 길이 멀다.

무엇보다 큰 문제는 소규모 공공건축물 시장이 여전히 방치되고 있다는 사실이다. 「건축서비스산업 진흥법」의 설계공모 의무화와 사업계획 사전검토 모두 설계비 2억 1,000만 원 이상인 사업을 대상으로 하고 있다. 관련 조사에 의하면 지방정부들이 발주하는 건축공사 중 설계비 2억 1,000만 원 이하인 사업이 전체 건수의 95%를 넘는다.* 공공건축물 10개 중 9개가 설계공모 의무화나 사업계획 사전검토 대상 모두에서 제외되어 있다는 얘기이다. 이들의 대부분은 여전히 야만적 건축행정 아래 설계되고 지어진다. 사업기획은 칸막이 행정 속에 문외한들의 손에서 과거 사례들을 복사하는 수준으로 작성되고 설계용역 발주는 여전히 ‘가격 입찰’이다. 이런 야만 상태에서 ‘보석’은 만들어지지 않는다.

이렇게 매년 새로 설계되고 지어지는 동네 공공건축물이 전국적으로 수천 개에 이른다.** 이 많은 양을 ‘설계공모 의무화’든 ‘사업계획 사전검토’든 중앙정부의 일률적인 정책과 제도로 관리하는 것은 불가능하다. 각 지방정부를 주체로 하는 건축정책이 불가피하다.

이런 점에서 서울시가 보여주고 있는 공공건축 설계발주 정책은 주목할 만하다. 서울시는 ‘신축·증축·리모델링 및 형태 변화를 수반하는 모든 건축공사’ 설계용역을 설계비 규모에 관계없이 설계공모로 발주하도록 하고 있으며, 수의계약 대상인 설계용역도 공공건축가 등 우수설계

* 임유경 외(2017), 「지역 공공건축지원센터 구축 및 운영방안 연구」, 건축도시공간연구소에 따르면 지방정부(광역시·도 및 기초지자체)가 발주·계약한 건축설계용역 중 계약금액 2억 1,000만 원 미만인 것은 2015년 95.8%(총 3,812건 중 3,652건), 2016년 95.3%(총 4,542건 중 4,330건)이다.

** 2007.1.~2009.8. 기간 공공 부문 건축설계용역 발주 건수는 6,350건으로 한 해 평균 2,540건이었다(엄철호 외(2012), 건축설계 발주제도 개선방안 연구, 건축도시공간연구소, 2012). 그러나 2016년에는 공공 부문 중 지방정부의 건축설계용역 발주 건수만도 4,542건에 이른다(임유경 외, 앞 책).



소규모 공공건축 사례, 불암동행복발전소(좌)와 상계아트마당(우)

자에게 발주토록 하고 있다.* 서울시 외에도 몇몇 지방정부가 도시디자인 관리나 공공건축 관리를 위한 정책과 제도를 시행하고 있지만, 이 중 특히 서울시 정책이 괄목할 만한 것은 소규모 공공건축물 설계발주 관리에 노력하고 있다는 점 때문이다. 이로 인해 동네동네에 ‘보석’들이 늘어가고, 이 보석들을 설계한 ‘작지만 역량 있는 설계사무소’들 또한 늘어가는 성과가 착실히 쌓이고 있기에 더욱 그렇다.

설계발주 관리와는 별도로 소규모 공공건축물의 시공 질 향상과 견실한 시공업체 육성 또한 중요한 과제이다. 견실한 시공업체 육성을 위한 공사발주방식의 정비, 공사감리·사후설계관리·설계의도 구현 등 설계자의 공사단계 참여를 위한 설계발주 제도 보완을 서둘러야 한다. 무엇보다 주택성능보증제도 등 중앙정부 차원에서 우수 시공업체 육성을 겨냥한 정책과 제도 시행을 서두르는 것이 중요하다. 이때 이와 연계하여 공공건축 공사발주 영역에서 지방정부 차원에서 할 수 있는 일이 더욱 많아질 것이다.

소규모 공공건축을 둘러싼 과제는 하나같이 간단치 않다. 연루된 문제들도 많고 협력해야 할 주체들도 많다. 온 나라 온 지역을 채우고 있는 동네 건축의 향방을 이끄는 중차대한 일이니 간단치 않은 것이 당연하다.

소규모 공공건축! 건축산업의 발전을 위해서, 지방정부의 분권적 정책능력 강화를 위해서, 그리고 무엇보다도 동네 생활공간의 빛나는 재생을 위해서 건축정책의 역량, 아니 한국 사회의 역량을 쏟아 부어야 할 전략적 요충지다.

* 서울시, 서울시 공공건축물 설계발주 기준(2015.4.15.).

참고문헌

- 1 박인석(2017), 「건축이 바꾼다」, 마티.
- 2 임유경(2017), 「지역 공공건축지원센터 구축 및 운영방안 연구」, 건축도시공간연구소.