

민간전문가 제도의 현황과 과제

박기범

국가건축정책위원회
건축혁신기획팀장

민간전문가 제도의 필요성

건축 선진 도시로 이름이 높은 암스테르담 등 유럽의 도시들은 행정적 실행력을 가진 민간전문가 제도를 도입하여 운영하고 있다. 민간전문가는 공공건축물 뿐만 아니라 가로, 공원, 광장 등 공간환경 사업 등을 총괄적으로 지휘하는 역할을 하고 있다. 유럽의 민간 전문가 제도는 국가나 도시별 특성에 맞게 다양한 방식으로 운영하고 있다. 그 결과 도시의 문화 경쟁력과 삶의 질이 높아졌다. 우리가 마냥 부러워하는 유럽 도시건축의 비결이 바로 민간전문가 제도에 담겨 있다.

우리는 「건축기본법」에 민간전문가 제도 도입의 법적 근거를 마련하였다. 이를 근거로 지자체 차원에서 제도 도입을 위한 다양한 연구가 진행되었다. 경상북도 영주시가 2010년에 민간전문가 제도로 ‘디자인관리단장’을 위촉하였으며, 서울시는 2016년 ‘총괄건축가’를 위촉하였다. 물론 민간전문가 제도가 도시건축의 경쟁력을 높이는 만병통치약은 아니다. 그럼에도 정부가 민간전문가 제도 확산에 노력하는 이유는 행정 조직의 전문성을 키워 도시건축의 공공성을 강화하고 도시 경쟁력을 높이기 위함이다.

민간전문가 제도의 확산

법적 근거 마련 후 모든 지자체가 민간전문가 제도에 적극적인 관심을 보이지는 않았다. 그 증거가 바로 총괄건축가 위촉 현황이다. 2018년까지 총괄건축가 제도를 도입·운영 중인 지자체는 전국적으로 영주시와 서울특별시에 불과하였다. 본격적인 확산은 2018년 제5기 국가건축정책위원회가 출범하면서 시작되었다. 당시 승효상 위원장은 광역시장과 도시사를 직접 찾아가서 제도의 필요성과 효과 등을 설명하였다. 이후 2019년 부산을 필두로 광역시·도에서 총괄건축가를 위촉하는 사례가 늘어났으며, 기초지자체도 총괄건축가 제도를 도입하기 시작하였다. 지

광역시·도 민간전문가 위촉 현황

지역	총괄건축가	공공건축가
서울	승효상(초대), 김영준(2대), 김승희(3대)	265명
부산	김인철(초대)	78명
인천	-	50명
광주	함인선(초대)	24명
대전	이성관(초대)	49명
충남	제해성(초대)	63명
전북	윤충열(초대)	20명
전남	손승광(초대)	모집 중
경북	배병길(초대)	-
경남	민현식(초대)	24명
제주	김용미(초대)	34명

역별 민간전문가 위촉 현황은 국가공공건축지원센터 홈페이지(<http://www.npbc.or.kr/trend/page04>)에서 확인할 수 있다.

국가건축정책위원회는 총괄건축가 제도 확산을 위해 노력하는 한편 총괄건축가가 제대로 활동할 수 있도록 지원하기 위해 광역 단위 총괄건축가와 분기별 정례회의를 개최하였다. 정례회의는 지역별 우수사례를 공유하고 애로사항을 청취하는 창구가 되었다. 다른 한편으로는 지역별 공무원과 건축가들이 제도를 잘 이해할 수 있도록 하기 위해 권역별 설명회를 열었다. 그리고 총괄건축가의 역할 및 우수사례 등에 대한 자료를 엮어 책자를 발간하였다. 제도의 주무부처인 국토교통부는 총괄건축가 운영비 지원사업과 함께 총괄건축가의 역할·업무·지위·권한 등에 대한 가이드라인도 마련하였다. 건축도시공간연구소는 제도 활성화를 위한 연구를 담당하고 있으며 운영 단계에서 발견되는 성과와 한계 등 현장의 목소리를 담은 연구도 진행 중이다.

민간전문가 제도의 성과

민간전문가 제도 운영을 통한 성과는 서울시가 단연

현황

구분	총괄건축가		공공건축가	
	광역시	기초(기타)	광역시	기초
서울특별시	1	2	265	23

서울특별시

명칭	지역		총괄/공공건축가		위촉시기	임기
	광역시	기초	성명	소속		
총괄건축가	서울특별시		김승희	서울대학교	2019.01.	2년
지역총괄계획가	서울특별시	서대문구	주대문	해피디자이너즈 건축사무소	2015	1년
총괄건축가	서울특별시	은평구	한경근	해피디자이너즈 건축사무소	2019.07.	2년
공공건축가	서울특별시		강승현	스튜디오로코 (StudioInLoCo)	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시		장병은	건축사무소 예브리아키텍츠	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시		강계용	이태이키텍츠 건축사무소	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시		강진구	아이엠에이 (IMA) 건축사무소	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시		백은선	이메스건축이벤트 건축사무소	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시	구로구	구우	건축사무소	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시		국형원	이화여자대학교	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시		권영은	오피스 경	2020.01.	2년
공공건축가	서울특별시		권종규	건축사무소 도시건축집단	2020.01.	2년

국가공공건축지원센터 홈페이지 내 민간전문가 위촉 현황(서울)

으뜸이다. 그간의 성과를 여러 권의 책으로 발간하였다. 서울시가 발간한 우수 공공건축 자료집은 단순한 책자가 아니라 척박한 환경에서 좋은 공공건축을 통해 동네의 품격을 높이고, 나아가 동네 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 노력의 결과물이다. 민간전문가 운영 과정에서의 수많은 갈등과 어려움이 사진 속에 고스란히 담겨 있다. 하지만 서울시는 재정 자립도도 높고 전문가들도 많아 모든 지자체의 선도 사례가 되기는 어렵다. 수많은 기초 지자체의 경우 재정 자립도나 전문가가 부족하기 때문이다.

이에 서울시의 성과에 비하면 양이나 질적으로 부족하지만 지방 중소도시의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 전국 최초로 공공건축가 제도를 도입한 영주시는 ‘디자인관리단’을 신설하고 지금의 총괄건축가의 역할을 하는 디자인관리단의 단장을 위촉하였다. 이후 총괄건축가의 전문성이 시장과 담당 공무원들의 열정과 어우러지면서 영주시의 공공건축이 바뀌기 시작하였다.

영주시의 성과는 그동안 받은 건축상, 영주시가 확보한 정부지원 사업비 그리고 영주를 방문하는 전문가의 수를 통해 확인할 수 있다. 먼저 영주시 공

영주시가 선정된 중앙부처 시범사업

국토교통부	공공시설디자인 시범사업, 국토환경디자인 시범사업, 도시재생선도사업 등
행정안전부	명품희망마을 시범사업, 주민주도형 골목경제활성화 시범사업
농림축산식품부	농어촌 리모델링 시범사업, 창조적 마을 만들기 사업
경상북도	공공디자인 시범사업, 지역균형발전사업

공건축은 2012년부터 2019년까지 건축문화대상, 공공디자인, 농어촌건축, 김수근 프리뷰, 공공건축상 등 건축상*을 휩쓸어 왔다. 8개의 공공건축물이 그 2배가 되는 16개의 상을 받았다. 오죽하면 영주시가 공공건축상을 독점한다는 볼멘소리까지 나올 정도이다. 영주시의 수상실적은 영주시와 건축가가 공공건축 하나하나를 소중하게 조성하였다는 것을 보여주는 증거이다.

다음은 중앙부처 시범사업 지원 등을 통한 사업비 확보이다. 영주시는 국토교통부, 행정안전부, 농림축산식품부, 경상북도 등 중앙부처와 도 지원 시범사업에 선정되어 사업비를 약 860억 원 확보하였다. 민간전문가가 마련한 도시건축에 대한 계획이 이미 있었기 때문에 가능한 성과였다.

마지막으로 영주시의 유명세이다. 영주시의 총괄건축가 제도와 공공건축을 벤치마킹하기 위한 지자체 공무원과 건축가들의 방문이 점점 늘어나고 있다. 이낙연 전 국무총리도 영주시의 공공건축 선도 사례를 살펴보기 위해 2019년 3월 영주시를 방문하였다. 영주시 관계자에 따르면 영주시의 공공건축을 보기 위해 방문하는 전문가들이 2019년 기준 2,000명에 육박한다고 한다. 이쯤 되면 영주시가 지방 중소도시에 있어서 총괄건축가 제도와 공공건축의 모범사례라고 할 수 있을 것이다.

어떻게 이런 성과가 가능하였을까? 영주시 총괄건축가의 역할은 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 각종 도시 및 경관 관련 계획들을 유기적으로 연계하는 것이며, 다른 하나는 각종 공간환경 개선 사업의 질을 높이기 위해 조정 역할을 하는 것이었다. 영주시 총괄건축가는 ‘도시·건축·공공 공간 통합 마스터플랜’을 수립하였다. 개별 공공사업을 장소 단위로 통합하고 조정하는 계획임과 동시에 장기적인 관점에서 보면 관리조정 절차에 해당하는 계획을 수립한 것이다. 그리고 공공건축의 디자인 관리를 위해 예산 확정 전에 사업기획에 대한 자문과 사업에 적절한 발주방식을 제안하면서 설계를 잘하는 건축가를 선정할 수 있도록 행정을 지원하였다.

이러한 체계를 갖추고 나서 장소 중심으로 다양한 디자인이나 사업의 통합·연계·조정 역할을 하였다. 특정 지역에 여러 사업이 각기 다른 부서로 나누어져 추진되고 있었는데, 총괄건축가는 모든 사업에 참여하여 사업을 연계하고 조정하는 역할을 하였다.

영주시의 대표적인 성과가 다음 페이지에 보이는 사진이다. 삼면이 철도로 둘러싸여 있는 삼각지 내에 공원, 장애인 종합복지관 및 장애인 체육관, 노인복지관, 철도 하부 터널 조성, (구)세무서 담장 허물기, 세무서 내 주차공간 확보 등을 조성하는 사업이다. 사업에 관여된 주체**만 살펴봐도 총괄건축가의 조정 역할이 얼마나 어렵고 중요한지 확인할 수 있다. 이렇게 많은 이해관계의 조정역할을 총괄건축가가 해냈다.

제도 안착을 위한 지원

총괄건축가를 위촉하는 사례가 점점 늘어나면서 정부는 새로운 고민이 시작되었다. 총괄건축가에 대한 자격요건은 「건축기본법 시행령」***에 규정하고 있지만, 총괄건축가 업무는 학교에서 가르치지 않았고 실무에서도 가르치는 곳이 없다. 행정 영역에서



삼각지 내 장애인복지관과 노인복지관
출처: 영주시청

일해 본 경험이 없는 민간전문가가 공무원 조직 속에서 지역 공공건축가들과 함께 지역의 공간환경 사업을 총괄·조정하는 일이 여간 힘든 것이 아니다. 그러다 보니 제도 도입 이후 공무원은 공무원대로, 총괄건축가는 총괄건축가대로, 지역 건축사회는 지역 건축사회대로 만날 때마다 그들의 불편함을 토로하였다. 왜냐하면 기존 체계가 좋은 건축을 위한 기획이나 공모 체계라기보다는 양적 공급과 공정성에 기반하고 있기 때문이다. 공간환경에 대한 기존의 기획과 생산 프로세스를 바꿔야 하는데 이 과정에서 마찰이 발생한 것이다. 서로가 다소 불편할 수도 있겠지만 지역 도시건축의 품격을 높이기 위해서는 변화가 필요하다.

민간전문가만 위촉한다고 좋은 도시·건축이 만들어지는 것은 아니다. 민간전문가 제도가 제대로 작동할 수 있도록 체계적인 지원 시스템을 갖추어야 한다. 우선 민간전문가의 지위와 역할에 걸맞은 행정적인 뒷받침이 필요하다. 총괄건축가 제도를 가장 모범적으로 운영하는 서울시의 체계를 통해 모범 답안을 찾아볼 수 있다. 전제적인 체계를 갖춘 서울시는 우수한 공간환경이라는 성과물을 내고 있다. 그 성과물들이 바로 서울시민들의 삶의 질을 높이는 토대가 되고 있다.

우선 지자체장의 적극적 의지가 있어야 한다. 총괄건축가에게 힘을 실어주고 도시건축 관련 회의

나 계획 수립 시 총괄건축가의 참여나 자문을 필수 절차로 규정해야 한다. 그리고 새로운 도시건축의 필요성을 시민들에게 적극 알릴 수 있는 장을 마련해 주어야 한다. 여기에 총괄건축가 스스로의 능력과 노력이 더해져야 한다. 총괄건축가는 지자체장의 관심과 참여를 유도하기 위한 지역 도시건축에 대한 비전과 기획을 보여 주어야 한다.

서울시는 총괄·공공건축가**** 제도뿐만 아니라 건축정책위원회(위원장: 총괄건축가, 위원: 시의회 의원, 공무원, 민간전문가 등 27명), 도시공간개선단(총괄건축가 아래 1단 6팀)을 함께 운영하고 있다. 제대로 된 지원체계를 갖추고 있는 것이다.

서울시 총괄건축가는 서울시 공간환경 사업 총괄 및 부서 간 조정, 건축문화 기본 조성, 도시 간 네트워크 구축 등의 역할을 하고 있다. 서울시의 도시건축 관련 정책 수립 조언, 공간환경 사업의 기획 및 기본설계 검토, 택지개발사업·도시개발사업·임대

- * 1. 조제 보건소: 한국농어촌건축대전 한국농어촌공사 사장상, 한국 건축문화대상 국무총리상 수상
- 2. 풍기읍사무소: 대한민국공공디자인 대상, 한국농어촌건축대전 대상
- 3. 영주 실내수영장·복성전용 훈련장: 김수근 프리부상, 대한민국 공공건축상 우수상
- 4. 장애인 종합복지관: 대한민국 공공건축상 우수상
- 5. 노인종합복지관: 김수근 프리부상, 대한민국 공공건축상 최우수상, 건축문화대상 우수상
- 6. 참사랑 주민지원센터 및 요선재: 대한민국 공공건축상 국토해양부장관상, 대한민국 국토도시디자인대전 국토교통부 장관상, 대한민국 공공문화대상 문화체육관광부 장관상

- ** 중앙부처(국토부, 복지부, 행안부), 공공기관(교육청, 세무서, 철도청), 시청(도시디자인과, 사회복지과, 주민생활지원과, 산림녹지과, 주택지적과, 교통행정과, 경제활성화팀, 인재양성과, 투자유치팀 등), 민간단체(주민, NGO, 마을만들기팀), 용역팀(마스터플랜, 지구단위계획, 조정, 가로공공시설물, 디자인 지침)

*** 「건축기본법 시행령」 제21조(민간전문가의 참여)

1. 「건축사업」에 따른 건축사
2. 건축·도시 또는 조경 관련 기술사(「국가기술자격법」에 따른 기술사
3. 대학에서 건축·도시 또는 조경 관련 학문을 전공한 사람으로서 「고등교육법」 제2조에 따른 학교나 이에 준하는 학교와 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람

**** 2018년 말 기준 248명(45세 이하 신진 148명, 중진 93명, MP 7명)

주택건설사업 등의 기획 및 기본설계에 대한 검토 등의 업무도 담당하고 있다. 사업진행 절차 단계별로 보면 사업계획 수립-사업타당성 조사-기본계획 수립-투자심사-예산편성-사업 시행방침 수립 단계에 자문을 하며 설계용역 발주방침을 받을 때 건축정책위원회의 자문을 받도록 하고 있어 실질적으로 총괄건축가가 관여하는 체계를 갖추었다.

다음은 지역건축위원회* 설립이다. 위원회의 업무를 보면 건축기본계획 수립·시행, 건축행정 개선 관련 업무를 하도록 하고 있다. 여기서 중요한 점은 건축정책위원회의 위원장은 총괄건축가가 맡고 있다는 사실이다. 왜냐하면 건축기본계획이나 행정 개선 사항 등에 대해 총괄건축가가 지휘를 하는 것이 중요하기 때문이다.

마지막은 총괄·공공건축가 등을 지원하는 조직이 필요하다. 서울시는 행정기구 설치조례 시행규칙에 따라 도시공간개선단을 운영하고 있다. 개선단은 기본계획 수립, 건축정책위원회 구성·운영, 공공건축가 선발·운영, 발주제도 운영, 공간환경 사업 기획, 총괄건축가 지원, 공공건축 설계공모 등에 관한 업무를 하고 있다.

제도 정착을 위한 과제

경제학자 케인스는 “변화에서 가장 힘든 점은 새로운 것을 생각해 내는 일이 아니라 이전에 갖고 있던 틀에서 벗어나는 것”이라고 하였다. 과거와 같은 도시건축 프로세스로는 도시건축의 품격을 높일 수 없다. 건축 기획과 생산 프로세스가 바뀌어야 도시건축의 품격이 높아지고 주민 삶의 질이 나아질 수 있다. 그런데 이러한 변화는 총괄건축가, 공무원, 지역건축사회의 화학적 융합을 통해서 가능하다.

마지막으로 총괄건축가, 공무원, 지역 건축가의 화학적 융합의 모범사례로 제주도를 소개하고자 한다. 서울시와 영주시는 그동안 설명회 등을 통해

자주 소개되어 익숙하지만, 제주도는 생소할 것이다. 제주도 총괄건축가 제도는 다른 지역보다 일찍 시작한 것도 아니고 특별히 지원이 더 있는 것도 아니다. 다른 것이 있다면 지역 사람과의 화학적 융합을 위한 총괄건축가의 노력이 있었다는 점이다.

제주도 총괄건축가는 과제를 선정하고 지역을 잘 아는 지역 건축가를 공공건축가로 참여시켰다. 지역 건축가들이 마련한 성과물은 제주 원풍경, 시별 브랜드 가치 향상, 공간복지 실현, 건축·도시공간의 비전 등으로 구성된 ‘2030 제주 건축·도시 공간 플랜’으로 만들어졌다. 이렇게 만들어진 플랜은 도지사에게 보고되었으며, 시청 공무원들은 이를 실현하기 위해 총괄건축가와 협업을 하고 있다. 그 덕분에 다른 지역과 달리 제주도는 지역과 마찰음이 상대적으로 적다.

아프리카 속담에 ‘빨리 가려면 혼자 가고 멀리 가려면 함께 가라’고 하였다. 도시건축의 품격과 경쟁력은 총괄건축가 혼자 빨리 간다고 되는 일이 아니다. 결과도 중요하지만 건축의 과정에 모두가 함께 할 때 의미가 있는 것이다. 민간전문가 제도도 함께 할 때 좋은 성과를 기대할 수 있다.

- * 「건축기본법」 제18조 및 제19조
제18조(지역건축위원회) ① 지역의 건축 분야의 중요한 정책의 심의 및 그 밖에 이 법으로 정하는 사항을 시행하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도건축정책위원회를, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구건축정책위원회를 둘 수 있다.
제19조(지역건축위원회의 기능)
1. 해당 지역의 지역건축기본계획의 수립·시행에 관한 사항
2. 해당 지역의 건축행정 개선에 관한 사항
3. 건축문화 기반조성을 위한 사업 및 활동에 대한 사항

참고문헌

- 1 국가건축정책위원회, (2007), 좋은 건축 좋은 도시를 만드는 건축정책.
- 2 국가건축정책위원회, (2019), 총괄건축가 제도 설명회.
- 3 서울특별시, (2014), 서울 총괄건축가 도입 및 발주체계 개선 방안 마련.