

국민행복 실현을 위한 공공건축의 역할

제해성
건축도시공간연구소 소장

국민행복과 공공건축

아침 시간, 어린 아이들은 엄마 손을 잡고 동네 어린이집에 가고 학생들은 등교 시간에 늦지 않기 위해 켄달음으로 학교로 향한다. 직장엔 출근한 여성은 잠깐 시간을 내어 우체국에 들러 지인에게 보낼 우편물을 부치고 점심시간에는 운동 삼아 주변 공원에서 산책을 한다. 연세 많은 어른들은 일주일에 몇 차례씩 복지회관에서 취미활동을 하고 지인들과 소식을 나누며, 정기적으로 보건소에 들러 건강검진을 받는다. 주말에는 가족이나 연인이 함께 도서관과 미술관을 찾아 문화생활을 즐기며, 때로는 이색적인 볼거리를 즐기기 위해 도심에 위치한 동대문디자인플라자를 찾기도 한다. 요즘 주위에서 흔히 볼 수 있는 우리 이웃의 삶의 모습이다.

일상생활이 이루어지는
공간으로서 공공건축

‘공공건축’이라고 하면 흔히 정부청사, 시청이나 구청, 의회사나 법원 등 공공 부문에 종사하는 사람들이 해당 업무를 수행하는 공간이라고 이해한다. 하지만 어린이집, 학교, 우체국, 복지회관, 보건소, 도서관, 미술관 등 우리의 일상생활이 이루어지는 공간들 중 많은 부분이 공공 주도로 계획되고 지어진 공공건축이다. 특히 복지 분야의 사회서비스가 확대되면서 공공건축은 국민들의 일상적인 삶과 더욱 밀접한 관계를 맺게 되었으며, 공공청사도 권위적이고 폐쇄적인 성격에서 벗어나 담장과 문턱을 낮추고 일반 국민에게 개방되고 있다. 일부 공공건축물은 도시의 랜드마크가 되어 외부인들이 일부터 찾아오는 관광 거점이 되기도 하며, 많은 지자체에서 이에 대규모 예산을 투자하고 있다.

국민 생활의 질을 높이기 위한 공공서비스의 범위가 확대되면서 공공건축은 그 종류가 다양해지고 양적으로도 크게 증가하였다. 정부와 지자체는 행복하게 아이를 키울 수 있도록 하는 국공립 어린이집 확충 계획, 도보권 이내에서 각종

복지시설을 이용할 수 있도록 하는 ‘10분 동네 프로젝트’와 같은 공공시설 확충 계획을 앞 다투어 발표하고 실행에 옮기고 있다.

이러한 공공시설의 양적 확충이 국민행복 증진으로 이어지기 위해서는 공공건축의 질적 수준이 담보되어야 한다. 어린이집과 학교에서 우리의 아이와 청소년들은 안전하고 쾌적하게 지낼 수 있어야 하며, 보건소에서는 노인과 환자들이 위생적인 환경에서 의료 서비스를 받을 수 있어야 한다. 지역의 공공건축물은 주민들이 자주 찾고 좋아하는, 나아가 주민들이 자부심을 가질 수 있는 장소가 되어야 한다.

바야흐로 국가 권위를 상징하는 공공건축이 아니라 삶의 토대가 되는 공공건축, 국민행복에 기여할 수 있는 공공건축이 절실하게 요구되는 시점이다.

국민행복에
기여하는 공공건축



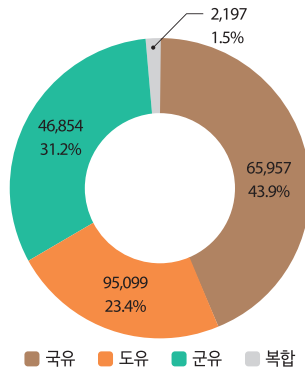
공공건축 우수사례: 2013 신인건축사대상 대상 수상작 풍기읍사무소 전경(©황규백)

우리나라 공공건축의 현실

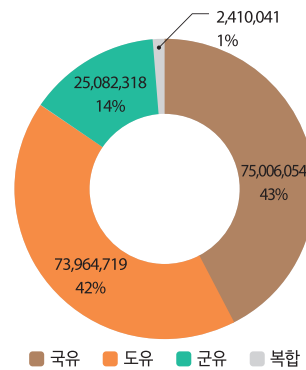
최근의 통계는 우리나라에서 공공건축이 양적으로 증가하고 있다는 사실을 명백하게 보여준다. 2013년 5월 현재 우리나라의 공공건축물은 약 15만 동이며, 매년 약 6,000동의 공공건축물이 신축되고 있다. 2012년 공공 부문의 국내 건축공사 계약 금액은 17조 1,000억 원에 이른다. 연도별 공공건축 계약금액은 큰 폭으로 증가하여 2001년 대비 2011년 계약 금액은 두 배 가까이 증가하였다. 공공건축 허가건수와 연면적도 2005년에서 2010년 사이에 약 140% 증가하였다. 예산은 물론 건축물 동수와 면적 모두 크게 증가한 것이다.

숫자로 보는 공공건축

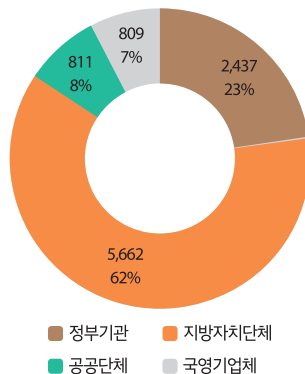
150,107동 전국 공공건축 동수



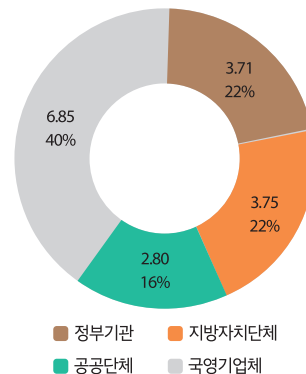
176,463,133m² 전국 공공건축 연면적



10,719건 공공부문 국내건축공사 계약건수(2012년)



17.1조 원 공공부문 국내건축공사 계약금액(2012년)



이렇듯 공공건축 조성 건수와 규모는 해마다 큰 폭으로 증가하고 있지만, 우리나라 공공건축에 대한 평가는 대체로 부정적이다. 지자체마다 경쟁적으로 청사를 신축하면서 실제 수요를 훨씬 넘어서 지나치게 거대하고 호화롭게 짓는다는 비판이 제기되는가 하면, 대형 청사 건축물 입면에 유리를 과도하게 사용하면서 에너지 효율 측면에서의 문제도 발생하고 있다. 일례로 호화청사 논란이 일었던 용인시청의 에너지 효율은 2010년 지식경제부와 행정안전부의 실태 분석 결과 최저로 나타나 비난의 대상이 되었다. 최근에는 서울 도심에 서울시 신청사와 동대문디자인플라자가 들어서면서 주변 맥락과의 부조화, 역사성에 대한 고려 부족 논란이 대두되기도 하였다.

공공건축 건립 이후의 활용과 관리 측면의 문제도 있다. 공급자 중심으로 설계되고 운영되다 보니 지역의 사회·경제·문화적 특성과 주민의 수요를 고려한 프로그램이 부재하다는 지적이 끊임없이 제기되고 있다.

국민행복 실현의 토대로서 공공건축이 지향해야 할 가치

그렇다면 좋은 공공건축이 갖추어야 하는 가치는 과연 무엇인가? 유럽에서는 근대 국가가 성립되던 18세기 이후부터 공공건축의 중요성이 강조되었으며, 좋은 공공건축에 대한 지속적인 논의를 통해 가치 규범을 정립하여 왔다. 프랑스에서는 1789년 대혁명 이후 새로운 가치를 추구하던 시기에 공공건축물에 대한 수요가 증가하면서 뒤랑(J. L. Durand), 가데(J. Guadet) 등에 의해 법원·시청·학교 등 공공건축물의 규범에 대한 탐구가 이루어졌다. 이들은 프로그램을 구성하는 요소들을 적절하게 구성하고 조합하여 새로운 공간 이용 수요에 대응하는 합리적인 실 구성과 이들을 연결하는 방식에 대해 검토하고 원칙과 모델을 제시하였다. 19세기에는 기념비적 성격이 중요시되어 도시 공간에서 공공건축물을 돋보이게 하기 위하여 주변 지역을 정리하고 전면에 광장이나 가로를 정비하는 사업이 대대적으로 일어나기도 하는 등 공공건축에 대한 규범은 시대에 따라 변화해 왔다.

공공건축에 대한 규범 논의의 오랜 전통을 갖고 있는 서구에 비해 우리나라는 좋은 공공건축이란 무엇인가에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못하였기 때문에 이에 대한 사회적 공감대가 부재한 상황이다. 이러한 상황에서 우리의 공공건축이 지향해야 할 가치를 단정적으로 말하기는 어렵지만, 기본적으로 모든 공공건축은 디자인, 성능, 비용 측면에서 합리적으로 계획되어야 한다.

이는 뒤라미 건축물의 목표로 언급한 경제성(economy)과 효율성(utility) 개념과도 일맥상통한다. 공공건축은 무엇보다 국민들이 목적에 맞게 편리하고 쾌적하게 이용할 수 있어야 하며, 국가 재원이 투입되는 일이기 때문에 그 어떤 공사보다 투명하고 합리적인 절차에 따라 지어져야 한다. 또한 에너지 효율 측면에서는 기후변화에 따른 국제적 요구에 부합해야 할 것이다.

공공건축의 질을 높여야 한다고 하면 예산을 많이 들여서 화려하고 복잡한 디자인으로 설계해야 한다는 의미로 잘못 받아들여지는 경우가 많다. 공공건축에 있어서 디자인은 미적 측면이라기보다는 윤리적 측면에서 이해되는 것이 바람직하다. 즉 본래의 프로그램에 부합하게 공간이 합리적으로 계획되고 사용자들이 편안하고 쾌적하게 공간을 이용할 수 있으며, 그 안에서 다양한 주체들 사이에 자연스러운 교류가 일어날 수 있도록 열려 있어야 한다. 더 나아가 프로그램 결정 과정과 건축 계획 과정에서 다양한 주체들의 합의가 전제되고 합리성이 담보될 때 좋은 공공건축이라고 말할 수 있다.

좋은 공공건축 조성을 위한 과제와 국가공공건축지원센터 개소

이제 우리에게 주어진 과제는 오늘날 우리가 추구해야 할 공공건축의 가치와 규범을 사회적 합의 속에 보다 구체적으로 정립하고 이를 효과적으로 실현하기 위한 제도적 기반을 갖추는 일이다. 호화청사 논란, 과도한 디자인과 에너지 효율 저하에 대한 비판, 잘못된 기획으로 이용률이 떨어지는 공공시설에 대한 문제 제기 등 이제까지 우리 사회에서 이루어진 여러 비판과 논의들은 공공건축과 관련한 정책 방향을 정립하고 이를 실현하기 위한 제도 개선과 관리체계를 구축하는 데 훌륭한 자양분이 될 것이다.

지난 3월 건축도시공간연구소에 ‘국가공공건축지원센터’가 문을 열었으며, 이후 6월 23일 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 법정센터로 지정되어 공식 업무를 시작하였다. 국민들의 행복 증진을 위해 일상적 삶의 토대가 되는 공공건축의 질적 수준 향상에 대한 사회적 요구가 그 어느 때보다 증가하는 현 시점에서 국가공공건축지원센터는 좋은 공공건축을 위한 국가 정책 방향을 설정하고 정책 추진을 지원하기 위한 제도적 장치로서 큰 의미를 갖는다. 국가공공건축지원센터는 기획단계에서부터 설계 및 공사 단계, 준공 이후 유지·관리 단계에 이르기까지 디자인 관리가 합리적으로 이루어지도록 유도하며 국가 예산 활용의 효율성 제고에 기여하기 위한 업무들을 수행할 계획이다.

좋은 공공건축 규범
논의의 구심점(중추)

국민행복 실현을 위한 공공건축의 역할

부산 푸른솔 경로당