

현안연구

2023

대표예술건축물 지정제도 도입방안 연구

The Study to Introduce
a Special Regime
for Landmark Building
Designations

김홍규 · 이희재

대표예술건축물 지정제도 도입방안 연구

The study to introduce a special regime for landmark
building designations

김홍규, 이희재

목차

제1장	서론	1
	제1절 연구 배경 및 목적	3
	제2절 연구 범위 및 방법	4
	1. 연구 범위	4
	2. 연구 방법	4
제2장	대표예술건축물 지정제도 도입의 의의와 쟁점	7
	제1절 제도도입의 의의와 필요성	9
	1. 건축물의 가치	9
	2. 국책 문화시설 건립사업에 있어 디자인의 질 확보 필요성	9
	3. 대표예술건축물 지정제도를 통한 국책 랜드마크사업의 성공적 추진 기반 마련	10
	제2절 제도 현황 분석	11
	1. 총사업비 관리제도	11
	2. 디자인 Quality 관리 프로세스 현황	13
	제3절 도입시 쟁점	15
	1. 예산배정권한의 소재	15
	2. 총사업비의 증가에 대한 인정 여부	15
	3. 디자인 수준의 확보 가능성	16
제3장	관련 사례분석 및 시사점	17
	제1절 예산 설정 및 사업비 운영	19
	1. 서울시 도시·건축 디자인 혁신방안	19
	2. 미국 재원조달 원칙(Principles of Financing)	22

제2절 추진주체 및 문화부 역할	25
1. 프랑스 그랜드 프로젝트(Grand Projets)	25
2. 독일 엘브필하모니(Elbphilharmonie) 건립사업	28
제3절 특별 관리 프로세스 설정	33
1. 영국 관문심사 제도	33
2. 네덜란드 퀄리티팀(Q-team) 디자인 전략	35
제4절 소결	38
1. 관련 사례의 주요 이슈	38
2. 분석 시사점	39
제4장 대표예술건축물 지정제도 도입방안 제언	41
제1절 국가재정법상의 총사업비 관리제도 개정 및 활용	43
1. 대표예술건축물에 대한 총사업비 등록시점 조정	43
2. 대표예술건축물에 대한 예타면제 대상의 적용	44
3. 기존 총사업비 관리제도(예비타당성조사) 내에서의 적용	48
제2절 범부처 합동추진구조의 운영	50
1. 국가재정 운용계획을 통한 예산 배정 방향의 일치성 확보	50
2. 개별법 단계에서의 협력 구조 마련	51
3. 범부처 합동추진체의 설립	52
제3절 대표예술건축물 지정·관리 Process	53
1. 대표예술건축물의 지정 기준	53
2. 대표예술건축물의 총사업비 및 디자인 관리	56
제4절 맺음말	58
참고문헌	59

표 목 차

〈표 2-1〉 예비타당성조사 평가기준	12
〈표 2-2〉 정부조직법 상의 부처 사무	15
〈표 3-1〉 관문심사 프로세스 및 각 단계별 심사내용	34
〈표 4-1〉 타부처 건립 문화시설	47
〈표 4-2〉 부산영상센터 타당성 재조사 사업개요	48
〈표 4-3〉 부산영상센터 타당성 재조사의 정책적 분석의 틀	49
〈표 4-4〉 현행 평가 기준(2019년 예비타당성 조사 평가 기준 개편)에서의 변경 내역	49
〈표 4-5〉 국가재정운용계획의 문화·체육·관광 분야 내용	50
〈표 4-6〉 건축물 랜드마크의 결정요인	54

그림 목차

[그림 2-1] 2018년 기준 OECD 국가들의 GDP대비 건설투자 비중	9
[그림 2-2] 총사업비 관리제도의 관리수단	12
[그림 3-1] 서울시가 발표한 ‘선(先)디자인 후(後)사업계획’에 따른 건설사업 추진 개선안	20
[그림 3-2] 노들섬 기획 디자인 구상안	21
[그림 3-3] 미국 연방정부 예산집행 절차	22
[그림 3-4] 프랑스 OPPIC 조직도	27
[그림 3-5] 독일 내 주요 공공시설 건립사업 중 비용증가 순위	29
[그림 3-6] 2008년까지의 엘브필하모니 건립사업의 비용증가 추이	31
[그림 3-7] Room-for-the-River 프로젝트 내 퀄리티팀	36
[그림 3-8] 프로젝트 실행 전·후 비교	37
[그림 4-1] 현대의 주요 문화예술 랜드마크	46
[그림 4-2] 부산영상센터 두레라움	49
[그림 4-3] 기획재정부 예산실 조직구조	52
[그림 4-4] 대표예술건축물 선정 기준	53

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

- 국가적 랜드마크 건축물은 그 나라의 국력과 국가의 문화적 위상을 상징함
- 국가적 랜드마크는 외적 조형성과 내적 콘텐츠가 조화를 이뤄야 하는 종합적인 예술작품이 되어야 함에도 불구하고 우리나라는 국가예산상의 제약으로 인해 예술작품 수준의 국가적 랜드마크를 조성하는데 한계가 있는 상황임
- 기본구상단계의 개념예산에 대하여 추후 변동가능성을 인정하지 않는 총사업비 관리제도와 문화시설의 비정형성으로 인해 기본 또는 실시 설계 단계에서 총사업비가 확정될 수 밖에 없는 상황의 충돌 문제가 지속
- 문화시설과 국가재정법 상의 총사업비 관리제도 간의 불일치 상황에 대한 지적이 제기되는 상황에서 국책사업에 있어 총사업비 관리제도의 예외의 필요성이 높아지고 있음
 - 비용절감에 초점을 둔 총사업비 관리제도로는 국가적 랜드마크 건설에 한계가 있음을 지적
 - 이에 시범적으로 국책사업에 대하여 총사업비 관리제도의 예외(총사업비의 기본구상이 아닌, 설계단계에서 확정)를 두는 안이 고려되고 있는 상황
- 2023년 2월 서울시에서 선제적으로 선 디자인·후 사업계획 방식의 ‘도시·건축 디자인 혁신방안’을 발표함
 - 예술성과 상징성이 필요한 공공건축물의 경우, 사전공모를 도입해 설계안을 수립 후 사업계획을 추진하여 디자인 우선 행정시스템을 구축
 - 비정형 건축물에 특수공법이 필요한 경우, 설계비와 공사비의 현실화 실현
- 서울시의 선제적 접근에도 불구하고 문화체육관광부에서는 이를 현실화 하기에는 한계가 있음
 - 서울시는 지방세의 징수 및 예산에 대한 분배·조정권을 쥐고 있는 지자체로서 능동적으로 대응할 수 있지만, 예산집행에 대해 기획재정부의 관리를 받는 문화체육관광부에서 선제적으로 추진하는데는 한계
- 이에 본 연구에서는 대표예술건축물의 지정을 통한 총사업비 관리제도의 예외 적용 가능성과 한계를 분석함으로써, 문화체육관광부의 선제적이고 능동적인 제도 구현을 위한 방향 설정에 기여하고자 함

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 내용적 범위

- 공공부문의 문화시설을 건립시 준수하여야 하는 예산관리, 건축규제라는 공법영역(국가재정법, 건축법, 국토계획 및 이용에 관한 법률 및 관련 지침)

나. 시공간적 범위

- 본 연구의 시공간적 범위는 국가예산체계의 집행기준이 강화된 1999년(예비타당성조사 도입) 이후의 시기의 주요 국책사업(문화시설 건립)

2. 연구 방법

가. 문헌연구

- 예산관리 및 국책사업 관리 관련 정책보고서 분석, 기관별 관련 정책자료, 포럼 자료집, 연구보고서, 세미나 및 회의 자료집을 분석함
- 예산관리 및 국책사업 관리 관련 논문 및 건립지원 관련 법률 자료를 수집 및 분석함

나. 국내외 사례조사 및 정책 비교 분석

- 국내외 예산관리 및 국책사업 관리 정책 사례분석을 통하여 대표예술건축물 지정제도의 가능성을 분석하고 관련 제도의 장단점을 파악함
- 국내 상황에 접목이 가능한 사례를 취사선택하고, 정책 활용도를 고려하여 시사점을 도출함

다. 정책담당자, 학계전문가 대상 의견조사

- 관련전문가, 기관담당자, 기타관계자를 대상으로 관련 의견을 수집함
- 세부분야별 현황, 법·제도 측면의 문제점과 개선방향을 검토함
- 질적 인터뷰 방식을 활용하여 면접 조사방식으로 의견조사를 수행함

제2장

대표예술건축물 지정제도 도입의 의의와 쟁점

제1절 제도도입의 의의와 필요성

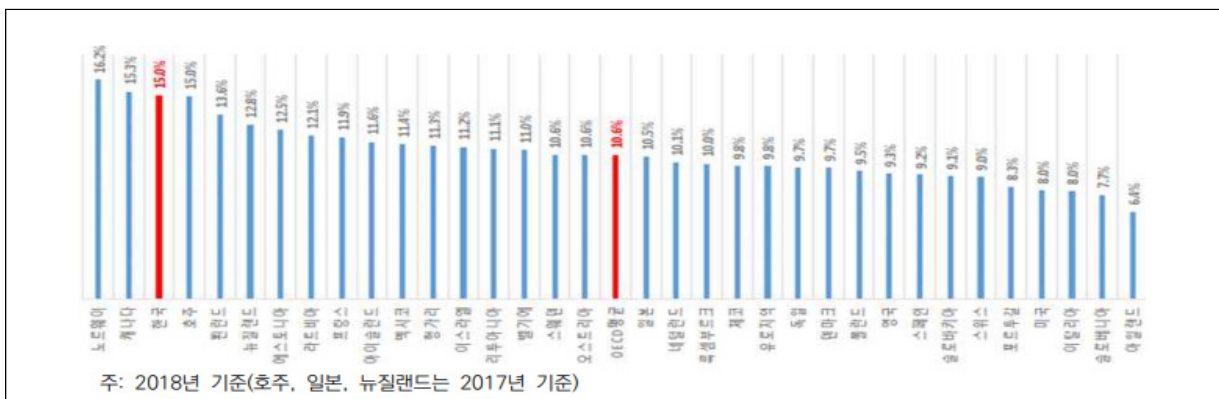
1. 건축물의 가치

- 건축은 가장 민주적인 예술 형식 중 하나로서 모든 사람의 일상에서 경험하게 되고 공간과 장소의 형태와 용도를 정함으로써 사람들의 삶에 영향을 미치는 수단으로서 건물 이상의 가치를 지니고 있음¹⁾
- 건축은 인간의 삶 속에 늘 존재해 오면서, 그 사회의 이슈와 공공성의 가치를 담은 시대의 기념비이고 미래에 대한 가치와 비전을 제시하는 나침반임
- 국가의 대표적 건축물들은 그 국가와 사회를 대외적으로 인지할 수 있는 아이콘으로서 가능하며, 그 나라의 국력과 국가의 문화적 위상을 대변함

2. 국책 문화시설 건립사업에 있어 디자인의 질 확보 필요성

- 우리나라의 건설기술은 세계적인 수준으로 평가되나, 건축디자인은 이에 미치지 못함
 - OECD 국가들의 GDP대비 건설투자 비중 평균은 10.6%이나 우리나라는 15%로 3위에 있는 상황(일본은 OECD 평균보다 낮은 10.5%)

[그림 2-1] 2018년 기준 OECD 국가들의 GDP대비 건설투자 비중



자료 : 박선구(연도미상) 'OECD 국가들의 건설투자 적정성 비교', 대한건설정책연구원 , p. 3

1) the asrs council of ireland(2022), Championing Architecture-Arts Council's architecture policy

- 한국건설기술연구원에서 발표하는 국가별 글로벌 건설경쟁력 순위에서 같은 해 기준, 우리나라의 순위는 12위였음
- 건축계의 노벨상이라고 할 수 있는 프리즈커 수상자의 경우, 일본은 8명(1987년 : 겐조 단게, 1993년 후미히코 마키, 1995년 안도 다다오, 2010년 : 가즈오 세지마·류에 니시자와, 2014년 시게루 반, 2019년 아라타 이소자키)인 상황인데 반해, 한국은 1명도 없는 상황
- 특히 국가적 랜드마크가 되는 국립문화시설의 경우 예산제약, 건축행정적 절차로 인해 국가적 이미지를 형성하는데 기여도가 약한 상황
- 대표적인 랜드마크가 되는 문화시설의 경우 예산제약, 건축행정적 예외를 인정하여 창의적인 건축예술적 실험이 이루어질 수 있도록 하는 대표예술건축물 지정제도 도입

3. 대표예술건축물 지정제도를 통한 국책 랜드마크사업의 성공적 추진 기반 마련

가. 현행 총사업비 관리제도와 문화시설 건립과의 부적합성 해결

- 총사업비 관리제도에서 총사업비 확정시점은 기본구상 단계이지만 문화시설의 총사업비 확정에는 콘텐츠와 건축계획이 결합되는 기본설계 단계임
- 이로 인해 사업이 중간에서 좌초되거나, 예비타당성조사 대상 금액인 500억원 밑으로 규모 또는 총사업비가 낮아지는 사례가 다수 발생함
- 이로 인해 Total Design 및 디자인적 완성도가 떨어지는 문화시설을 양산하게 되는 문제가 발생함

나. 국책사업에 대한 총사업비 관리제도에서의 예외 검토 필요

- 현행 총사업비 관리제도는 조달청 유형별 공사비가 기본구상단계에 반영되고 총사업비 관리제도를 통해 절감된 단가가 다시 조달청 유형별 공사비에 순환되어 반영되는 구조를 띄고 있음
- 문화시설의 경우, 신기술 또는 신공법을 적용하여 예술적 가치를 높일 수 있음에도 불구하고 현재의 총사업비 관리제도는 이러한 가능성을 원천적으로 차단하고 있음
- 이러한 악순환을 방지하기 위해, 국가적 랜드마크 또는 국책사업에 대해서는 총사업비 관리제도의 예외를 둬서 비용절감의 관점이 아닌 편익극대화의 관점으로 도전적인 시도를 유도할 필요 있음

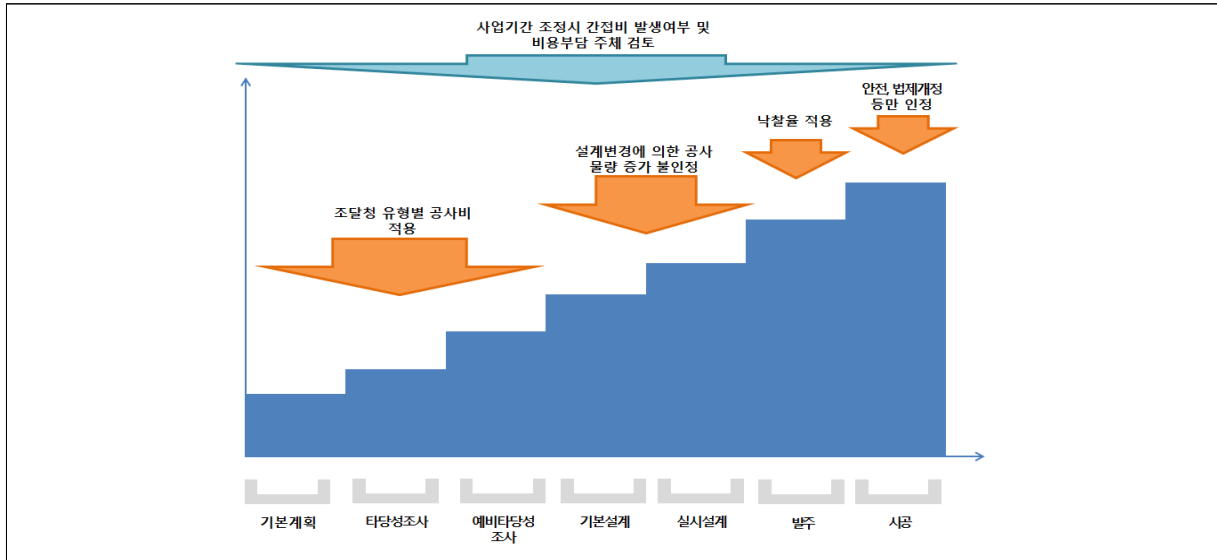
제2절 제도 현황 분석

1. 총사업비 관리제도

가. 제도의 목적 및 주요 내용

- 총사업비 관리제도는 국가재정법 제50조, 동법 시행령 제21조 및 제22조의 규정에 의거 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 조정·관리하는 제도임
- 총사업비 관리의 기본방향은 크게 ①사업추진 단계별 관리 ②공종내역별 관리 ③사업기간 관리로 구분
 - 사업추진단계를 기본계획, 타당성조사, 예비타당성조사, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공으로 구분하고 공종별내역별 사업비가 독립되고 사업계획 수립 및 설계과정에서 과소계상 누락되지 않도록 관리함
 - 사업기간은 예산이 최초로 반영되는 시점부터 총사업비 협의에서 제시한 완공예정연도까지를 그 대상으로 함
- 총사업비 관리제도는 대규모 건설사업에서 기획, 검증, 설계, 시공 단계에서 최초등록한 총사업비(최초에 기재부에 요구한 총사업비)가 주무관청의 내부요인에 의해 증가되는 것을 방지하기 하고 공사비 기준 단가를 억제하기 위한 도구로 기능함
 - 총사업비 관리제도에서 총사업의 등록시점은 사업구상 단계이며, 총사업비의 조정은 안전시공, 법령 제개정 등의 불가피한 사유가 있는 경우 외에는 공사물량 증가를 초래하는 설계변경에 대해서는 조정이 인정되지 않음
 - 또한 조달청 유형별 공사비, 낙찰율 등을 활용하여 지속적으로 기준 공사비 단가를 억제할 수 있도록 체계를 구축하고 있음

[그림 2-2] 총사업비 관리제도의 관리수단



자료 : 김홍규(2021) 「국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구」 한국문화관광연구원 정책연구 2021-20, p. 101

- 총사업비 관리제도에서는 중앙부서의 예산 요구 전에 사업의 타당성을 기획재정부가 미리 판단하기 위한 예비타당성 조사를 시행하고 있음
 - 예비타당성조사는 국가재정법 제38조에 근거한 예산관리제도로 총사업비 500억원 이상과 국비 300억원 이상의 조건을 충족하는 사업이 그 대상이 됨
 - 예비타당성조사는 부처자체 타당성 조사의 객관성 결여에 대한 대안으로 1999년 도입됨
 - 1997년 IMF사태 이후 공공투자사업의 효과성 제고를 위해 이루어진 ‘공공건설사업 효율화 종합대책’의 일환으로 엄격한 제도적 절차 도입의 필요를 반영하여 ‘예산회계법 시행령’ 개정을 통해 법제도가 됨²⁾
- 예비타당성조사는 경제성, 정책성, 지역균형발전의 3개 평가영역으로 구성되며, 평가영역 간 가중치를 적용하여 사업의 가부여부를 판단하고 있음

〈표 2-1〉 예비타당성조사 평가기준

구분		내용
경제성		비용편익 분석(B/C Ratio)
정책성	사업추진여건	관련 정책 및 계획과의 일치성 등 내부여건, 지역주민 사업수용성 등 외부여건
	정책효과	일자리효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가
	특수평가항목	자원조달 위험성, 문화재 가치, 기타
지역균형		지역경제 파급효과

2) 김홍규(2019) ‘예비타당성조사 제도의 개편과 문화관광시설 건립에서의 대응방향’, 한국문화관광연구원, 문화관광인사이트 제133호

나. 기획재정부와 문화체육관광부의 역할 분담

- 국가예산에 운용권한을 가진 부처는 국가재정법의 소관부처인 기획재정부임
 - 중앙관서의 장은 중기사업계획서 및 예산요구서의 수립에 대한 업무를 담당
 - 예산편성지침의 수립, 중앙관서의 예산요구서 취합, 예산의 국회 제출에 대한 권한은 기획재정부에 있음
 - 기획재정부에 대해 중앙관서는 사업의 당위성을 증명하고 기획재정부는 예산배정의 권한을 가짐
 - 국가예산의 수립과정은 중앙관서의 예산요구, 기획재정부의 예산 취합 및 조정, 국무회의 의결, 국회 승인의 과정으로 진행됨
- 문화체육관광부는 문화시설의 건립 사업에서 사업의 실행 주체로서 예산의 요구에 대한 권한은 가지나 배정권한은 가지고 있지 못하고 있음

2. 디자인 Quality 관리 프로세스 현황

가. 문화시설의 디자인 변화 가능성

- 사업추진단계를 기본계획, 타당성조사, 예비타당성조사, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공으로 구분할 때, 비정형적 특성이 강한 문화시설은 디자인에 있어 다양한 변화요인을 지니고 있음
- 일반적으로 설계이전의 건립기본구상 단계에서는 통상적인 설계수준을 고려하여 계획하게 되나, 설계안이 수립되는 공모단계에서는 공모 참여자들의 창의력과 예술성이 발휘된 안이 수립되고 공모안 중에 가장 최고의 안이 채택되기 때문임
- 기본설계가 설계공모를 통해 채택되더라도 문화시설의 콘텐츠와 운영계획은 유동적이기 때문에 이들과의 현실적인 정합성 증대를 위해 디자인의 수정이 필요함
 - 이는 설계공모의 제안요청서의 텍스트를 통해 발주처의 모든 요구사항을 표현하는데 한계가 있고 텍스트와 3차원적 공간 간의 관계가 인과성을 지니고 있지 않기 때문에 텍스트와 공간이라는 다중언어간의 합의 과정이 어느 정도의 설계계획안이 수립되어야만 진행될 수 있기 때문임

나. 심사와 감리에 한정된 관리체계

- 하지만, 행정영역에서의 판단은 재량행위를 최소화하고 기속행위를 최대화하는 특성을 지님
 - 이로인해 일반적으로 행정영역에서는 투입(Input)에 대한 성과(Outcome)을 최대화하기 보다는 Input에 대해 자동적으로 나오는 산출(Output)의 관리에 초점을 두게 됨

- 이로 인해, 기획자의 창의적인 판단을 필요로 하는 건축설계영역에서 행정영역의 관리는 경쟁을 통해 최적의 안을 선택하기 위한 심사의 단계에 초점을 두고 되고, 심사 이후의 디자인적인 관리에는 예산의 한도내에서 디자인이라는 Input의 실제 구현(Output)과의 일치를 유도하는 감리에 초점을 둘 수 밖에 없음

- 이러한 이유로 2007년 제정된 건축기본법에서는 디자인에서의 성과를 최대화시키기 위하여 민간전문가의 참여에 대한 근거를 마련하였고 총괄건축가(총괄계획가) 제도를 시행하고 있음

제21조(민간전문가의 참여) ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 법 제23조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 민간전문가로 위촉할 수 있다.

...

③ 제1항에 따라 위촉된 민간전문가의 업무범위는 다음 각 호와 같다.

1. 국가 또는 지방자치단체에서 시행하는 건축·도시 관련 기획 및 설계 업무에 대한 조정
2. 국가 또는 지방자치단체의 건축정책에 대한 자문과 건축민원 업무의 처리
3. 다수의 사업자 또는 설계자들이 참여하는 대규모 개발사업에 대한 총괄·조정 및 관리
4. 건축디자인에 대한 전반적인 자문과 건축디자인 시범사업 등에 대한 기획·설계 등

- 하지만 총괄건축가 제도를 운영하더라도 제도운동을 위한 세부 가이드라인 개정의 필요, 총괄건축가의 위상 정립 문제, 선행모델 미구축 등³⁾으로 성과를 유도하기에는 한계인 상황으로 판단됨

3) 심경미 외(2020) '건축도시 분야 민간전문가 제도 운영 현황 분석 및 시사점', 건축도시공간연구소, auri brief, 제 215호, pp. 11-12

제3절 도입시 쟁점

1. 예산배정권한의 소재

- 대표예술건축물 지정제도는 문화체육관광부의 주도로 지정된 대표예술건축물에 대해 총사업비 수준과 확정 시점에 대하여 융통성을 부여하는 것을 골자로 하고 있음
- 일반적으로 예산에 대한 배정권한은 기획재정부의 고유권한인데 총사업비 수준과 확정시점의 조정은 재정 운용권자인 기획재정부의 동의를 필요로 함
 - 이는 기획재정부가 지닌 권리의 이양을 뜻하며, 재정부처의 이러한 권리의 공유는 지금까지 정부조직의 개편을 통해 실행된 적(ex. 참여정부 때의 기획예산처와 재정기획부로의 분리)은 있으나, 재정부처가 소관 법률을 수정하여 자신의 고유권한인 예산배정권을 사업을 실행하는 부처에 이양한 적은 찾기 어려움

〈표 2-2〉 정부조직법 상의 부처 사무

구분	사무
제27조(기획재정부)	① 기획재정부장관은 중장기 국가발전전략수립, 경제·재정정책의 수립·총괄·조정, 예산·기금의 편성·집행·성과 관리, 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무를 관장한다.
제36조(문화체육관광부)	① 문화체육관광부장관은 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광, 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장한다.

2. 총사업비의 증가에 대한 인정 여부

- 기획재정부의 총사업비 관리제도는 총사업비의 증가에 대해 엄격한 잣대를 적용하고 있으나 앞서 다룬 예산배정권한의 이양을 논외로 하더라도 통상적인 범위를 벗어난 총사업비 증가에 대한 예외를 설정한다는 것은 제도의 공정성 유지에 악영향을 미칠 수 있음
- 대표예술건축물에 대한 예외의 적용은 문화체육관광부의 문화시설 건립 사업이 아닌 대규모 토목 SOC(사회 간접자본) 사업에 대한 특수성 인정에 대한 불만을 야기할 수 있고, 대표예술건축물이 실제 건립되는데 집행된 공사비 단가가 대표예술건축물이 아닌 문화시설의 공사비로 단가로 인정해줘야하는 공정성 문제로 귀결될 가능성이 높음

- 즉, 재정운용권자의 관점에서는 총사업비 증가가 대표예술건축물에 한정되지 않고 건축·토목 사업 전반으로 확장될 가능성에 대한 우려가 생길 수 밖에 없는 상황으로 건전재정 유지라는 정책기조와 배치될 가능성을 지니고 있음

3. 디자인 수준의 확보 가능성

- 현재, 우리나라의 건축 관련 법률에서 건축물의 디자인 수준을 개선하고 관리하기 위한 제도적 수준은 체계성이 약한 초기단계의 상황으로 판단됨
- 대표예술건축물 지정제도를 통해 효과적인 디자인 수준을 확보하기 위해서는 디자인을 정제하고 발전시키기 위한 체계적인 관리 기구가 필요할 것으로 예상되나 현재는 부재함
- 이는 대표예술건축물 지정제도를 통한 총사업비의 획기적인 증가는 이루어지나 당초 제도의 도입취지를 달성하기 어려운 결과를 낳을 수 있음

제3장

관련 사례분석 및 시사점

제1절 예산 설정 및 사업비 운영

국내외 예산설정 및 사업비 운영 사례를 분석하여 대표예술건축물 지정제도의 실행가능성을 도출하고자 하였고, 예술성과 상징성이 요구되는 공공건축물의 디자인 우선 행정시스템 사례로 논의할 수 있는 ‘서울시 도시·건축 디자인 혁신방안’ 사례와 사업운영의 모든 비용과 편익을 감안할 수 있는 ‘미국 재원조달 원칙’의 사례를 다음과 같이 조사 및 분석함

1. 서울시 도시·건축 디자인 혁신방안

1) 도입배경 및 주요내용⁴⁾

- 서울시 오세훈 시장은 2023년 2월 서울의 디자인 혁신을 위한 ‘도시·건축 디자인 혁신방안’을 발표, 불합리한 규제개혁, 행정지원 등 개선방향을 마련하고, 다양한 디자인의 특색있고 상징성 있는 건축물을 지원하는 내용 등 포함
 - 기획단계에서 사전공모를 도입해 설계비 및 공사비의 현실화 도모
 - 특별 건축구역을 통한 용적률 120% 상향, 건폐율 완화 등 혜택
 - 국토부 ‘도시계획 혁신방안(2023.01.05.)’ 추진에 맞추어 서울형 용도지역제 도입
 - 설계안 왜곡 없도록 건축, 교통, 환경 통합심의 추진
 - 초고층 설계기준 마련 등 공공성 및 디자인 강화
 - 본 혁신방안의 첫 대상지로 ‘노들섬’에 적용, 세계적으로 검증된 건축가 초청 디자인 공모 시행
- 세계 주요 도시들은 혁신적 디자인 건축물을 지역 명소화하여 도시 이미지 개선과 가치 향상, 시민 여가공간 등으로 활용하고 있음
 - 빌바오 구겐하임 미술관: 관람객 130만 명 / 년 및 관광수입 1,000억 원 / 년
 - 네덜란드 로테르담: 관람객 1,000만 명 / 년 및 관광수입 8,000억 원 / 년
- 서울시는 주요내용으로 ‘3대 도시건축 디자인 혁신방안’ 시행을 발표함
 - 창의적 설계유도: (공공) 예술성·상징성이 필요한 공공건축물의 경우 사전공모를 통한 ‘선(先)디자인 후(後)사업계획’ 수립 및 이에 따른 적정 설계비 및 공사비 책정

4) 서울시 보도자료(2023.02.09.), pp. 1-2

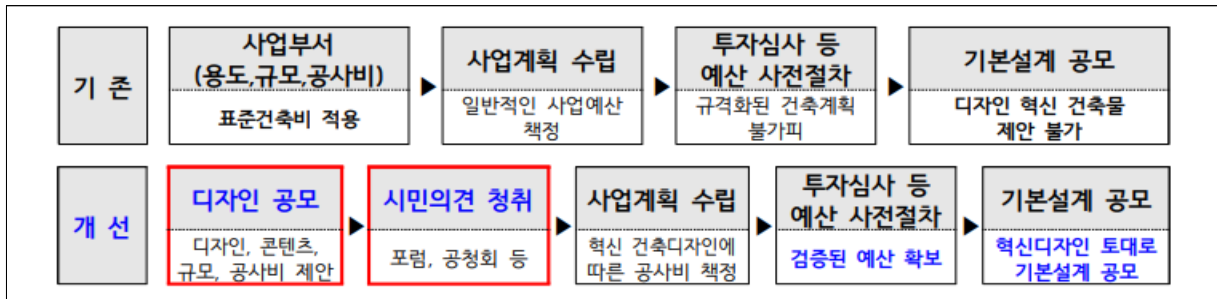
(민간) 혁신건축디자인제안(공모)를 통해 통합선정위원회 검증 및 용적률 완화 등 인센티브 제공

- 유연한 제도 운용: 서울형 용도지역제 도입, 특별건축구역 활성화 및 규제완화
- 신속행정: 건축, 교통, 환경 통합심의 추진

2) 선(先)디자인 후(後)사업계획⁵⁾

- 사업 초기단계에서 ‘기획 디자인 공모’를 실시해서 창의적인 디자인과 콘텐츠를 우선적으로 확정된 후 사업계획을 수립하고, 적정 공사비를 책정해 실행력을 담보한다는 취지임
- 현재는 개발계획을 확정하고 표준화된 공사비를 일률적으로 적용하는 방식이기에 혁신적인 건축설계안을 위한 국제설계공모를 실시해도 사전에 책정된 공사비의 한계로 특수공법을 도입하거나 비정형 건축물을 건립하는 데 근본적인 한계가 있음
- 동대문디자인플라자⁶⁾와 같은 비정형 건축물처럼 특수공법이 필요한 경우 설계비와 공사비를 현실화할 계획

[그림 3-1] 서울시가 발표한 ‘선(先)디자인 후(後)사업계획’에 따른 건설사업 추진 개선안



3) 첫 적용사례: 노들섬 기획 디자인 공모⁷⁾

- 서울시는 ‘도시·건축 디자인 혁신방안’의 첫 적용사례로 ‘노들섬’의 창의적, 혁신적 디자인 구상안을 마련하기 위한 ‘기획 디자인 공모’를 실시함
- 세계적으로 검증된 국내·외 건축가를 초청하여 지명공모 방식으로 2022년 12월부터 2023년 3월까지 진행하였음
- 초청 지명건축가 7팀은 ▲ 강예린 + SoA(대한민국, ‘포라운드 테이블’ 등 설계), ▲ 김찬중(대한민국, ‘울릉도 코스모스 리조트’ 등 설계), ▲ 나은중·유소래(대한민국, ‘자라나는 숲’ 등 설계), ▲ 신승수(대한민국, ‘구산동 도서관 마을’ 등 설계), ▲ BIG(덴마크, ‘아마게르 바케(코펜 힐) 조각장’ 등 설계), ▲ 토마스 헤더워(영국, ‘뉴욕 베슬’ 등 설계), ▲ 위르겐 마이어(독일, ‘세비아 메트로폴 파라솔’ 등 설계)임

5) Ibid. p. 3

6) 서울시 중구에 위치한 복합문화시설인 동대문디자인플라자는 2004년 프리츠커상 수상자인 이라크 태생의 영국 건축가 자하 하디드(Zaha Hadid, 1950~2016)가 설계한 건축물임

7) 서울시 보도자료(2023.02.09.), p. 8-9

- 서울시는 본 공모를 통해서 노들섬의 매력을 발굴할 수 있는 핵심 콘텐츠, 규모, 공사비를 포함해 창의적이고 혁신적인 디자인 구상안을 제안 받을 예정
 - 디자인 구상안이 결정되면 사업추진을 위한 기본계획을 확정하고, 투자심사 등 예산확보를 위한 사전절차를 완료 후 기본설계 공모를 통해 최종 설계자를 선정할 예정

4) 노들섬 기획 디자인 구상안 및 예상 사업비

- 서울시는 2023년 4월 ‘노들섬 기획 디자인 구상안’ 총 7건을 공개함
 - 서울시 공식 유튜브 채널 조회 수를 기준으로 보면 토마스 헤더윅의 ‘사운드 스케이프’가 1위이고, 김찬중의 ‘노들링’과 위르겐 마이어의 ‘노들아트아일랜드’가 뒤를 잇고 있음

[그림 3-2] 노들섬 기획 디자인 구상안



- 초청 지명건축가 7팀의 구상안과 그에 따른 예상 사업비는 최저 770억 원부터 최고 1조 5,000억 원으로 추산됨⁸⁾
 - 토마스 헤더윅, ‘사운드 스케이프’: 1조 5,000억 원
 - 위르겐 마이어, ‘노들아트아일랜드’: 7,211억 원
 - 신승수, ‘군도’: 7,066억 원
 - 나은중·유소래, ‘산들노들’: 3,171억 원
 - 김찬중, ‘노들링’: 2,450억 원
 - BIG, ‘더리플’: 770억 원 등
- 서울시는 전문가 자문 및 시민 의견수렴을 거쳐 ‘노들 예술섬 기본계획’을 수립할 예정이라고 밝힘⁹⁾
 - 서울시 관계자에 따르면 7개 구상안 중 하나가 선택될 수도 있고, 특정 건축가의 설계 가운데 일부 요소만 떼서 적용할 수도 있다고 함
 - 500억 원 이상 건립사업의 경우 정부 투자 심사와 공유재산관리계획 등의 절차를 거쳐야 함

8) 최종석(2023) 그 섬에 가고 싶다... 그런데 건축비가 걸림돌, https://www.chosun.com/national/regional/seoul/2023/06/23/4LFILMT7VBAK7HMPZP4YJ3TJBI/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news

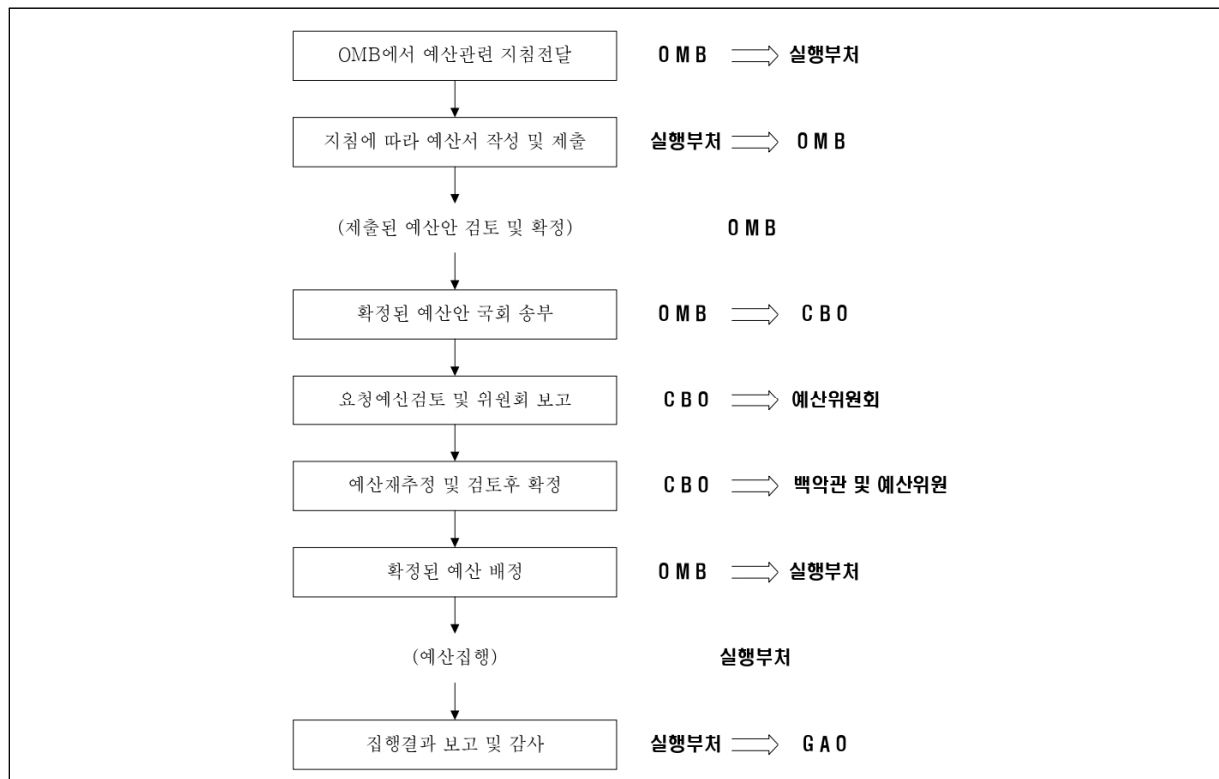
9) 김보미(2023) 노들섬에 대형 건축물·공연장... 첫 혁신 디자인 구상안 나왔다, <https://www.khan.co.kr/local/Seoul/article/202304202213025>

2. 미국 재원조달 원칙(Principles of Financing)

1) 미국 대통령실 예산관리처(Office of Management and Budget, OMB)¹⁰⁾

- 예산관리처는 예산을 준비하는 업무 및 각 실행부처의 예산 운영을 감독하는 기능을 수행
 - 각 실행부처의 프로그램, 정책, 집행절차 평가
 - 부처 간 예산요구에 대한 평가
 - 정부예산 투입의 우선순위 결정
 - 행정부 조달, 재정관리, 정보 및 규제정책을 관장 및 조정
- 또한 행정부의 조달, 재정관리, 정보 및 규제정책을 관장하고 조정하는 기능을 수행
 - 예산관리처의 주요한 역할은 행정관리체계를 개선하기 위해 관련 성능지표의 개발 및 재정의 효율성 제고방안 마련
- 정부예산을 집행하는 절차는 편성(Formation), 제출(Congressional), 실행(Execution)의 3단계로 구성되고, 편성 단계에서 예산관리처는 각 실행부처에서 제출한 예산의 우선순위 및 예산제약의 관점에서 검토를 진행

[그림 3-3] 미국 연방정부 예산집행 절차



10) 김용성(2011) 해외 사전타당성조사 제도 운영현황 및 사례검토(한국개발연구원 공공투자관리센터), p. 39

2) 자본자산 획득을 위한 예산원칙(Principles of Budgeting for Capital Asset Acquisition)

- 예산관리처는 「자본자산 획득을 위한 예산원칙(Principles of Budgeting for Capital Asset Acquisition)」을 통해 미국 연방정부 장기대형사업 제안이 행정부의 예산안에 포함되기 위해 요구되는 ‘계획(Planning)’, ‘비용과 편익(Costs and Benefits)’, ‘재원조달 원칙(Principles of Financing)’, ‘리스크 관리(Risk Management)’를 제시함¹¹⁾
- 여기서 ‘재원조달 원칙’¹²⁾은 ‘총액확보(Full Funding)’, ‘정기배정(Regular Appropriations)’, ‘계획부분에 대한 별도 예산확보(Separate Funding of Planning Segments)’, ‘일시적인 지출의 집중 또는 높은 지출의 수용과 독립적인 자산획득(Accommodation of Lumpiness or “Spikes” and Separate Capital Acquisition Accounts)’으로 구분¹³⁾
 - 원칙 1. 총액확보: 자본사업의 모든 비용과 편익이 감안될 수 있도록 자산 획득에 필요한 모든 예산권한을 사업 관련 채무가 발생하기 전에 충분히 배정받아야 한다는 원칙
 - 원칙 2. 정기배정: 자본사업이나 유용한 부분의 총액을 확보하기 위해 정기배정을 통해 예산을 신청해야 한다는 원칙이고, 만약 정액 배정으로 기관이나 국회가 소화할 수 없는 높은 수준의 지출증대가 발생할 시 사전배정(Advance Appropriations)을 혼합할 수 있음
 - 원칙 3. 계획부분에 대한 별도 예산확보: 자본사업의 기획, 설계의 개발, 편익과 비용 등 리스크 평가 등에 예산은 별도로 예산을 배정해야한다는 원칙
 - 원칙 4. 일시적인 지출의 집중 또는 높은 지출의 수용과 독립적인 자산획득: 규모가 크고, 일시적이며, 연도별로 지출이 집중되거나 초과하는 경우 각 기관의 총예산 한도 내 독립된 여러 개의 자본조달계정을 통합하여 예산을 배정할 수 있도록 권장하는 원칙

3) 사업비 견적 및 예비비 산정

- 미국 연방정부 장기대형사업은 총액확보의 재원조달을 원칙으로 하고 있음에도 불구하고 예산과 공정의 초과가 빈번하게 일어남¹⁴⁾
 - 대형 교통시설공사 10개 중 9개가 예산을 초과하고 있고, 예산의 증가폭은 13%에서 106% 정도로 확인됨
 - 예산 증가에 있어 주요 원인은 사업 범위의 변경, 낙관적인 예상으로 인한 낮은 견적, 수익에 대한 높은 기대, 프로젝트 목표에 대한 불완전한 이해, 견적상의 실수, 시공 상의 지연 등이 지적됨
- 미국 내 관련 기관 및 협회에서 정의한 예비비의 개념은 다음과 같이 정리할 수 있음¹⁵⁾
 - 사전에 예측하지 못한, 혹은 사업계획 수립 당시까지 알려지지 않은 비용 및 공기의 증가요인에 대비하기

11) 심상달(2004) 공공투자사업 예산관리 효율화 방안 III(한국개발연구원 공공투자관리센터), p. 31

12) OMB(2023) OMB Circular No. A-11 Appendix J-Principles of Budgeting for Capital Asset Acquisitions

13) 심상달(2004), pp. 33-34

14) Ibid. p. 107

15) 이상호(2000) 공사예비비제도의 도입 필요성과 방안(한국건설산업연구원), p. 7

위한 장치

- 리스크 분석의 결과에 따라 마련된 비용 및 시간
- 사업의 불확실성에 대비하기 위하여 유보해 둔 금액
- 발주자의 적산이 잘못되었을 가능성에 대비하기 위한 장치
- 물가변동에 따른 계약금액의 증액도 포함될 수 있음
- 반드시 사업계획서에 명시적인 별개의 항목으로 계산되어야 함
- 예비비가 있을 경우 사전에 예측하지 못한 사업의 불확실성이나 리스크에 대비할 수 있고, 이는 사업 전체의 신뢰도를 높일 수 있음
- 또한 예산 견적 정보에는 실제 가격 및 예측 불가능한 사항에 대한 예비비 규정을 포함하고 있고, 이는 견적가의 일정비율로 시작되며, 사업의 진행에 따라 불확실성과 위험성이 낮아지면서 예비비 또한 낮게 책정됨¹⁶⁾
 - 일반적으로 예비비는 사업계획단계에서 총 사업비의 18~25% 정도임
 - 이는 엔지니어링 단계에서 10~15%로 낮아지고, 시간이 지남에 따라 하향 조정됨
 - 총 사업비에는 사업관리 비용도 포함되고, 이는 사업관리, 자문, 시스템 교육인력, 감사 등을 위한 예산 설정으로 구분됨

16) 심상달(2004), p. 109

제2절 추진주체 및 문화부 역할

프랑스의 ‘그랜드 프로젝트’와 독일 ‘엘브 필하모니 건립사업’은 각각 프랑스 정부와 독일 함부르크 정부의 대표적인 문화시설 건설사업 사례이고, 그 추진주체는 각 정부의 대표가 중심이 된 범 부처 추진단임. 이에 본 연구에서는 각 사례의 추진주체를 분석함으로써 문화부의 주도적 역할과 시사점을 도출하고자 함

1. 프랑스 그랜드 프로젝트(Grand Projets)¹⁷⁾

1) 사업 추진경위

- 프랑수아 미테랑(Francois Mitterrand) 대통령 임기 동안 프랑스 사회당 정부의 ‘문화’ 분야 역점 사업으로 프랑스 혁명 200주년(1989년)을 맞이하여 국가 정체성 고양 목적으로 추진된 정책사업
 - 프랑스 프랑수아 미테랑 대통령 및 범 부처 4인회(Group des 4)¹⁸⁾를 중심으로 1981년부터 1988년까지 다음의 과정을 통해 추진됨
 - 1981년 10월 미테랑 대통령이 범 부처 4인회를 통해서 파리와 지방의 문화적 시설에 대한 계획 수립을 위임함
 - 1982년 3월 미테랑 대통령이 파리와 지방의 문화적 시설 계획을 공표하고 총리가 각 분야별 책임자를 선임함
 - 1982년 4월 도시계획 및 주거 부처 산하의 도시계획 및 경관 디렉토로 이브 도지(Yves Dauge)가 전체 프로젝트의 조정관¹⁹⁾으로 임명됨
 - 1986년 1월 「주요 건축 및 도시계획 작업의 범 부처 간 조정 임무에 대한 법령(Décret Mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme, MIGT)」이 채택됨

17) 프랑스 국립 아카이브 자료(2000) 「Culture ; Ministres et secrétaires d'Etat délégués ; Secrétariat d'Etat aux grands travaux (1981-1996)」기반의 한국문화관광연구원 문화연구본부 사례검토 자료(2023.03.22.) 중 일부를 재작성함

18) 범 부처 4인회는 문화부 장관 자크 랑(Jack Lang), 도시계획 및 주거부 장관 로제 퀴이오(Roger Quilliot), 대통령 자문 폴 귀마르(Paul Guimard), 국무총리 비서관 로베르 리옹(Robert Lion)으로 구성됨

19) 조정관의 역할은 정부에 프로젝트와 관련된 결정과 중재 제안, 부처 간 연계, 총당 가능한 비용의 산정과 조정, 사업의 일관성 확보이고, 프로젝트의 내용과 규모 범위 설정, 건축 공모 사업 추진, 도시계획 변경에 따른 행정적 절차 이행, 공사 실행의 조정과 관리의 주요업무를 담당함

- 1988년 프랑수아 미테랑 대통령 재임 이후 이전의 추진해온 ‘그랜드 프로젝트’를 국가건설사업의 위상인 ‘그랜드 국가사업(Grands Travaux)’로 격상하고 이에 대한 운영 조직 마련 및 ‘국립 도서관 이전 계획’을 발표함
 - ‘국립도서관 이전 사업’은 문화부 산하 그랜드 국가건설사업 정책 비서관(Secrétariat d'Etat aux Grands Travaux, SEGT)이 추진주체로서 운영함

2) 사업 추진주체

- 1993년 SEGT가 해산함에 따라 ‘그랜드 프로젝트’ 초기부터 담당해온 MIGT가 SEGT의 관련 임무를 포괄하여 이행하였으며, 1998년 5월 법령(le décret du 19 mai 1998)을 통하여 ‘공공 문화시설 건설 및 관리기구(Etablissement Public de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux Culturels, EPMOTC)를 신설함
 - EPMOTC는 ‘그랜드 프로젝트’ 조정 담당 기구였던 MIGT와 ‘그랜드 루브르’ 추진기구 EPGL이 통합된 기구²⁰⁾였고, 1998년부터 2010년까지 운영(2023년 현재 소멸됨)되었음
 - EPMOTC는 ‘그랑 팔레(Grand Palais) 리노베이션’, ‘오데옹 극장(Theatre de l'Odeon) 리노베이션’, ‘팔레 드 샤이오 건축 유산 박물관 및 단지(Cité de l'Architecture et du patrimoine au palais de Chaillot)’ 건립, ‘국립장식박물관(Musée des arts décoratif)’ 건립, 팔레 드 도쿄(Palais de Tokyo) 내부 수리 및 변화 사업 책임을 담당
- 2010년 이후 공공 문화시설 건설 및 관리기구로 문화부 산하 문화유산의 실행과 문화시설 프로젝트의 실행 기구(L'Opérateur du Patrimoine et des projets immobiliers de la Culture, OPPIC)가 신설됨²¹⁾
 - OPPIC는 문화시설과 문화유산의 건설, 복원, 건설 운영 이전에 역량을 확장한 문화관련 부동산 운영 부서로서 관계 법령(le décret n°98-387 du 19 mai 1998, modifié le 17 juillet 2017)에 따라 법적 근거를 둔 공공기구로서 프랑스 파리를 중심으로 이뤄진 대규모 문화시설 사업을 총괄한 EMOC와 문화부 산하 국가 건설 서비스팀(Service national des travaux)²²⁾을 합병한 기구임
 - 특히 문화적 개발 또는 유지 보수 재할, 지원 및 자문 임무, 사전 연구 수행, 문화시설 설치 및 부동산의 문화적 활용을 위한 개발 또는 관리에 대한 지원을 담당하는 기구로서 OPPIC는 2010년 설치된 이후 현재까지 운영되고 있음
 - 프랑스 문화유산 중 각종 왕족의 성(城)을 관리하고 타당성 및/또는 기회 연구와 유사한 탐색적 임무와 보안 문제에 대한 해결책을 찾기 위한 다양한 지원 및 자문 임무를 수행
 - 세부적으로, 건축 프레임워크의 접근성, 오래된 유산과 분류된 유산(에너지 관리, 기술 재료)의 고유한

20) 프랑스 국립 아카이브 자료(2000) 「Culture ; Ministres et secrétaires d'Etat délégués ; Secrétariat d'Etat aux grands travaux (1981-1996)」

21) <https://www.oppic.fr/>

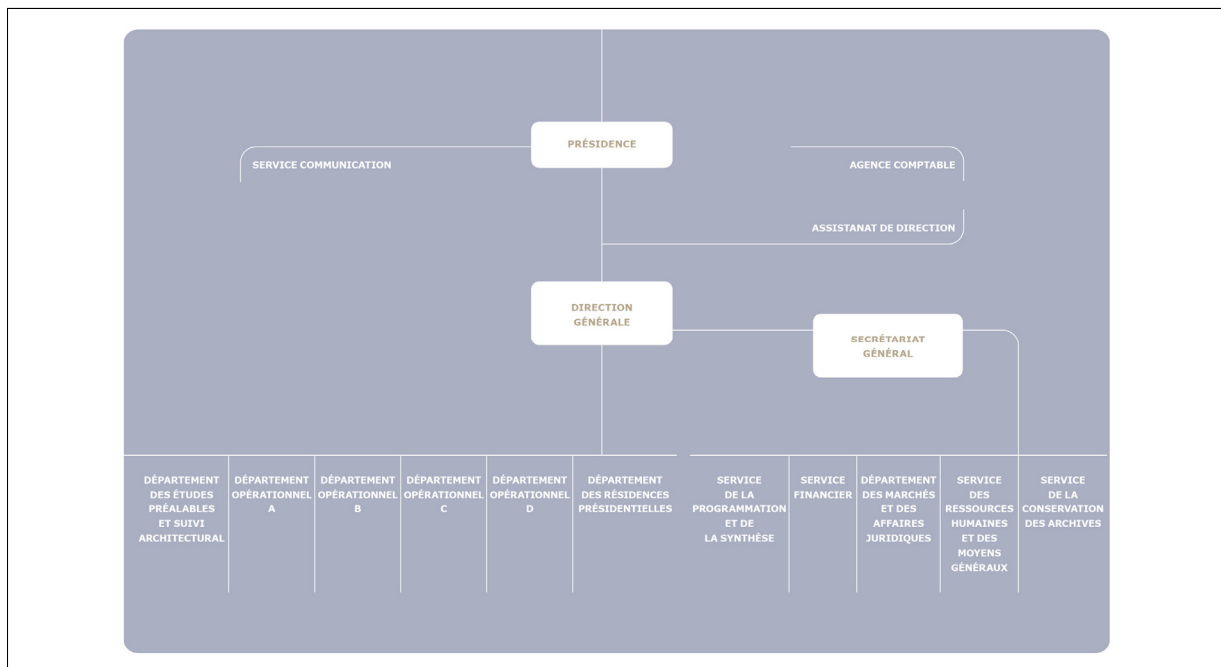
22) 프랑스 문화부가 창설된 1949년 이후 지역의 문화시설 건설을 담당한 산하 부서임

특성을 통합한 건물의 개조 및 유지 보수에 관한 구체적인 선택, 장비 업그레이드 작업 시간 내 정의 및 프로그래밍, 또는 법적 특정 절차의 구현 등의 내용에 관여함

- OPPIC는 프랑스 문화부 산하 기구이지만 정부 각 부처 대표자 6인을 포함하는 운영위원회²³⁾를 통하여 의사 결정이 이뤄지고, 세부 조직구성은 아래와 같음

- 대표(President)
- 부서 총괄(Direction Generale)
- 사전 타당성 및 건축적 검토부서(Departement des Etudes prealables et suivi architectural)
- 실행부 A~D(Departement Operationnel)
- 대통령 레지던스 부(Departement Des Residences Presidentielles)
- 지원 총괄(Secretariat General)
- 회계팀(Service Financier)
- 시장 및 법률부서(Departement Des Marches et Des Affaires Juridiques)
- 인사팀(Service Des Ressources Humaines et Des Moyens Generaux)
- 보존 및 아카이브팀(Service de la Conservation Des Archives)

[그림 3-4] 프랑스 OPPIC 조직도



23) 본 운영위원회는 문화부 차관(le secrétaire général du ministère de la Culture), 문화부 문화유산과 건축 국장(le directeur général des patrimoines et de l'architecture du ministère de la Culture), 문화부 예술창작 국장(le directeur général de la création artistique du ministère de la Culture), 문화부 미디어와 문화산업 국장(le directeur général des médias et des industries culturelles du ministère de la Culture), 재경부 국가 부동산 국장(le directeur de l'immobilier de l'État), 재경부 예산 국장(la directrice du budget)으로 구성

3) 세부 프로젝트 목록

- 프랑스 그랜드 프로젝트는 1986년 1월 발표된 주요 건축 및 도시계획 프로젝트의 범 부처 간 조정 임무에 대한 법령에 따르면 총 9개 세부 프로젝트로 정의하고 있음²⁴⁾
 - 오르세 미술관(musée d'Orsay)
 - 그랜드 루브르(Grand Louvre)
 - 바스티유 오페라극장(Opéra de la Bastille)
 - 과학 활동과 산업의 단지(Cité des Sciences et de l'Industrie)
 - 라빌레트 공원(Parc de La Villette)
 - 제2 개선문 건축(Carrefour international de la Communication, ensemble immobilier de la Tête-Défense)
 - 경부 이전(transfert du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget),
 - 아랍세계연구소(Institut du Monde arable)
 - 교육부 산하 박물관 재건축(rénovation des musées relevant du ministère de l'Éducation nationale)

2. 독일 엘브필하모니(Elbphilharmonie) 건립사업²⁵⁾

1) 건립사업 배경

- 독일 함부르크 정부의 하펜시티(HafenCity)²⁶⁾ 도시재생 사업의 일환으로 엘브필하모니 건립
 - 문화와 예술의 도시로서 오랜 전통을 가지고 있는 함부르크²⁷⁾는 엘브필하모니로 인해 국내외적으로 더욱 주목받기 시작함
 - 유럽 최대의 도시재생 프로젝트인 하펜시티의 서쪽 지점에 건설된 엘브필하모니는 유네스코 세계 문화유산인 슈파이하슈타트(Speicherstadt) 지구와 칠레하우스(Chilehaus)가 있는 콘토르하우스(Kontorhaus) 비즈니스 지구와 바로 인접해 있으며, 함부르크의 과거, 현재, 그리고 미래를 상징함
 - 1963년에서 1966년 사이에 차, 담배, 코코아 등을 저장하는 목적으로 함부르크 항구에 건설되었던 Kaispeicher A라는 창고시설 위에 자리 잡고 있는 물결 형태의 유리 건축물인 엘브필하모니는 약 110m

24) 이는 미테랑 대통령 재임 이전에 공표된 것으로, 재임 이후 진행된 '국립 도서관 프로젝트'는 별도의 법령으로 관리됨

25) 독일 함부르크 의회 조사보고서 - 엘브필하모니(2014) 「Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses - Elbphilharmonie」 기반으로 작성함

26) 하펜시티 프로젝트는 오래된 항구 인근의 창고나 공장들을 사무실·호텔·상점·사무실·거주 공간으로 되살려 주거·문화·상업이 어우러진 최첨단 복합도시로 탈바꿈시키는 대규모 사업으로 1997년부터 사업이 진행 중이며 2030년 완공될 예정임
(<https://www.sedaily.com/NewsView/29N3MHG4IM>)

27) 브람스, 칼 필립 엠마누엘 바흐, 게오르크 필리프 텔레만, 요한 아돌프 하세, 카를 필리프 에마누엘 바흐, 파니 멘델스존, 펠릭스 멘델스존 바르톨디, 구스타프 말러와 같은 저명한 작곡가들이 함부르크에서 출생하였거나 거주하였고, 시내 노이슈타트(Neustadt)의 작곡가 지구 등에서 지역 방문객들은 해당 예술가들의 삶과 작품을 직간접적으로 경험할 수 있음

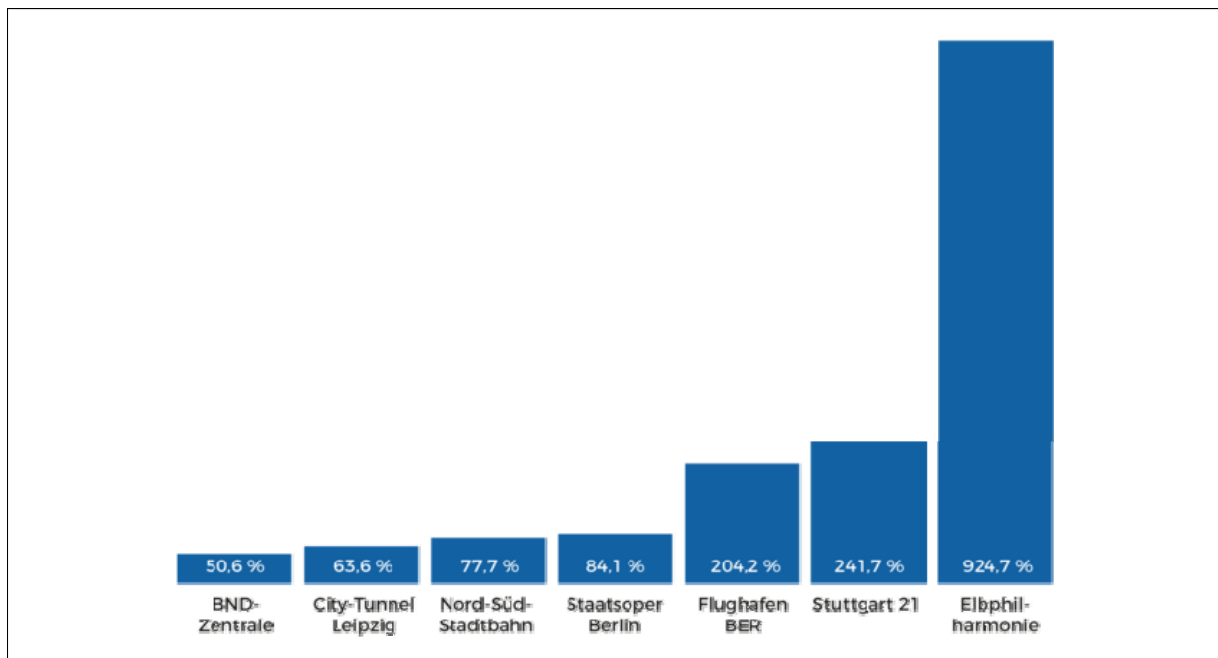
높이로 프리츠커상 수상자인 건축가 헤르초크 운트 드 뢰롱(Herzog & de Meuron, 이하 H&dM)²⁸⁾이 설계

- 복합시설로 개발되어 콘서트 홀 외 호텔과 스파, 레스토랑, 대규모 실내 주차시설을 포함하고 있고, 26층 기존 창고시설 위 상부 18층은 파도 형상의 유리 구조체로 건설되어 멀리서도 눈에 띄는 디자인으로 함부르크의 새로운 랜드마크로 꼽히게 됨
- 특히 기존 창고시설과 새로운 유리 구조체 사이에 위치한 지상 37m 높이의 내부광장인 더 플라자(The Plaza)는 대중에게 개방되어 방문객으로 하여금 함부르크 도시와 항구의 전경을 감상할 수 있도록 하여 매우 인기가 많음

■ 엘브필하모니는 건설기간 연장 및 막대한 사업비 증가 등 건립 과정이 순탄치 않았음

- 독일 납세자 협회(Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.)가 발표한 자료²⁹⁾에 따르면 독일 내 주요 공공시설 건립사업 중 최초예산 추정치 대비 최종비용 산출 결과 절대적으로 높은 비용 증가율(924.7%)을 기록함
- 엘브필하모니 다음으로 높은 수치를 기록한 건립사업은 슈투트가르트의 철도 및 도시개발 프로젝트인 슈투트가르트 21(Stuttgart 21)과 베를린 신공항인 베를린 브란덴부르크 국제공항(Flughafen BER)의 비용 증가율이 각각 241.7%, 204.2%로 확인됨

[그림 3-5] 독일 내 주요 공공시설 건립사업 중 비용증가 순위



28) H&dM은 스위스 건축가 자크 헤르초크(Jacques Herzog)와 피에르 드 뢰롱(Pierre de Meuron)이 스위스 바젤에 설립한 건축설계사무소로 영국 런던의 테이트 모던(Tate Modern) 리노베이션, 중국 베이징 올림픽 주경기장 등의 프로젝트를 설계함

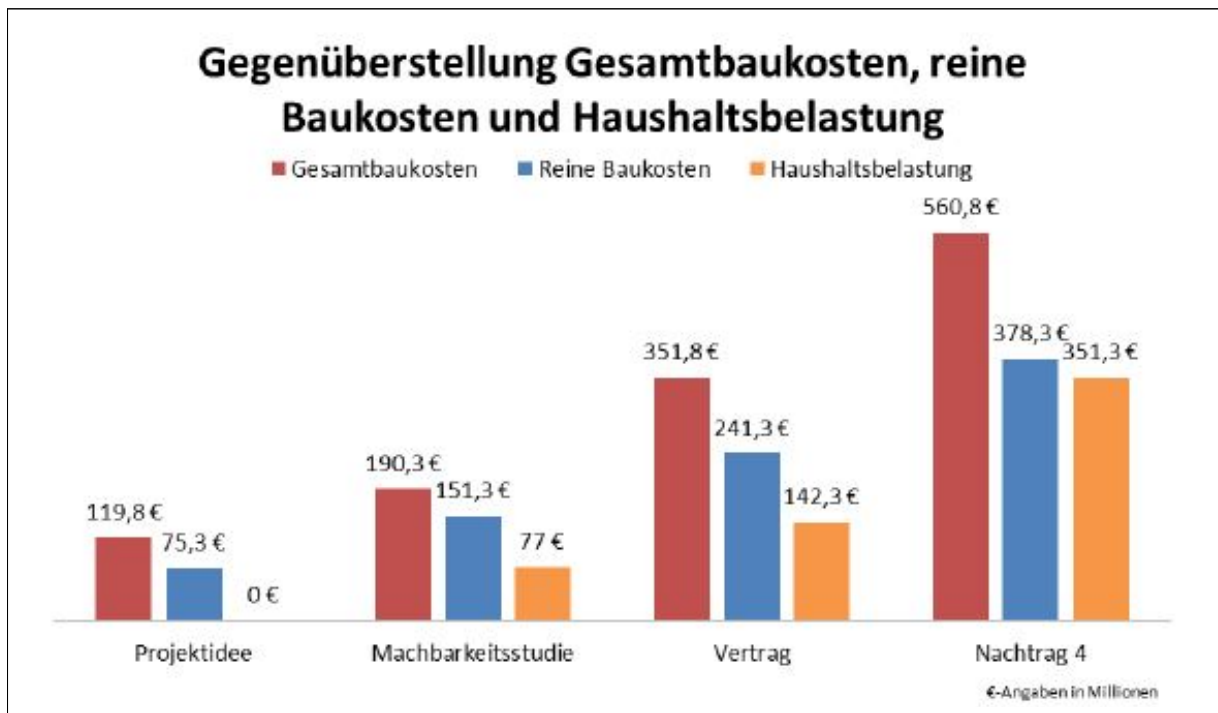
29) <https://www.steuerzahler.de/aktion-position/haushaltspolitik/kostenexplosion-stoppen/>

2) 사업 추진경위

- 본 문화시설 건립사업은 독일 함부르크의 건축가 알렉산더 제라르(Alexander Gerard, 이하 제라르)에 의해 처음 제안되었음
 - 최초 제안내용은 함부르크 하펜시티의 사유지인 창고시설(Kaispeicher A)를 활용하여 공연시설을 주거 및 상업시설과의 복합용도개발을 통하여 건설하는 방안이었음
 - 해당 건설비용은 호텔, 레지던스, 주차시설 등 타 용도의 수익을 통해 조달하는 계획을 포함
 - 최초 제안자인 제라르는 2001년 프리츠커상 수상자인 H&dM에게 건축 설계안을 의뢰하였고, 최초 설계안을 2003년 6월 함부르크 정부 및 언론에 공개함
 - 최초 설계안에 대해 함부르크 여론이 긍정적 반응을 보이면서 당시 함부르크 시장이었던 올레 폰 보이스트(Ole von Beust) 및 시 의회는 해당 건립사업을 적극적으로 검토함
- 2004년 5월 본 문화시설 건립사업 진행을 위해 함부르크 시 의회는 레게 함부르크(ReGe Hamburg Projektrealisierungsgesellschaft mbH, 이하 ReGe)를 본 건립사업의 운영주체로 선임함
 - 이에 앞서 최초 제안자인 제라르는 지역 건설사 대표인 디터 벡켄(Dieter Becken)과 함께 본 건립사업 수행을 위한 함부르크 필하모니 프로젝트 건립사업 수행법인(Projektvorgesellschaft Philharmonie Hamburg GbR, 이하 PPH)을 설립하고, 2004년 3월 H&dM과 건축 실시설계까지 보장하는 계약을 상호 체결함
- 2005년 6월 ReGe가 실시한 타당성평가에서 총 사업비 18,670만 유로(한화 약 2,654억 원 상당)가 산출되었고, 이 중 함부르크 정부 예산 7,700만 유로(한화 약 1,095억 원 상당)가 제시됨
 - 해당 타당성평가 결과를 토대로 2005년 10월 함부르크 시 의회에서 본 문화시설 건립사업 실행을 결정함
- 2007년 3월 함부르크 정부는 호크티프·코메르츠뱅크 컨소시엄과 본 문화시설 건립사업의 건설계약을 체결하였고, 2007년 4월 엘브필하모니의 건설공사가 시작됨
 - 당시 ReGe는 건축설계와 건설공사의 병행을 추진함으로써 사업기간의 단축을 모색함
 - 그러나 함부르크 정부의 지속적인 계획변경 요구에 따라 사업기간이 지연 및 비용증가 발생
 - 2008년 7월 호크티프·코메르츠뱅크 컨소시엄에서 요구한 추가공사비 13,700만 유로(한화 약 1,952억 원 상당)가 공론화됨으로써 적정성 평가를 거쳐 함부르크 시 의회는 총 사업비 56,080만 유로(한화 약 7,991억 원 상당)를 승인, 그 중 함부르크 정부 예산으로 35,130만 유로(한화 약 5,006억 원 상당)가 책정됨
- 함부르크 시 의회 조사위원회가 운영된 시점(2010~2014년)에도 지속적인 공사비 상승이 나타남
 - 조사위원회 보고서에 따르면 본 건립사업 초기단계부터 조사가 시작되는 시점까지 약 150건의 계획변경 사항이 발생하였음
 - 2011년 새로이 취임한 함부르크 시장 올라프 솔츠(Olaf Scholz, 현재 독일 총리)는 2013년 4월 호크티프·코메르츠뱅크 컨소시엄과 총 사업비 86,600만 유로(한화 약 1조 2,172억 원 상당)에 대해 합의함

- 그 중 함부르크 정부 예산으로 78,900만 유로(한화 약 1조 1,242억 원 상당)가 책정됨으로써 2005년 6월 첫 예산 계획금액인 7,700만 유로(한화 약 1,095억 원 상당) 대비 약 924.7%가 증가함
- 당초 2010년으로 계획되었던 준공시점 또한 2017년으로 연기됨
- 2017년 1월 11일 엘브필하모니 개관 행사로 북독일 방송 엘브필하모니 관현악단(NDR Elbphilharmonie Orchestra)의 공연이 개최됨

[그림 3-6] 2008년까지의 엘브필하모니 건립사업의 비용증가 추이



3) 사업 추진주체

- 총사업비 상승 및 건립기간 지연으로 인해 지역사회에서 많은 비판을 받았으나, 엘브필하모니 건립 후 도시이미지 상승, 관광효과 증진 등 지역대표 문화예술시설로 자리매김함
- 민간투자 및 종합건설사와의 건설계약 시점인 2007년부터 실제 준공시점인 약 10년의 기간 동안 함부르크 시장이 두 차례 바뀌었고 정당 또한 교체되었음
- 그럼에도 불구하고 문화적으로 우수한 시설 건립을 위해 정부, 사업체 등 건립 관련주체뿐만 아니라 시민과 지역사회 차원에서 끈기 있게 추진한 결과 성공적인 문화예술시설 사례로 평가될 수 있었다는 점을 주목할 수 있음
- 함부르크 정부는 엘브필하모니 건립사업 운영을 위해 범 부처 간 합동 추진단을 구성하였고, 이에 해당하는 부처는 아래와 같음

- SK(Senatzkanzlei): 함부르크 정부 본부(시장 포함)
- BKSM(Behoerde fuer Kultur, Sport und Medien): 문화·체육·미디어부
- BSU(Behoerde fuer Stadtentwicklung und Umwelt): 도시개발·환경부
- FB(Finanzbehoerde): 재정부
- 문화·체육·미디어부는 엘브필하모니의 콘서트 홀 등 문화시설 건립 관련 추진단 내 주도적인 역할을 수행함

4) 건립 후 영향 및 효과

- 함부르크 정부에서 발표한 설문조사 결과³⁰⁾에 따르면 엘브필하모니 건립이 함부르크 및 주변 지역사회에 미친 긍정적 영향은 매우 크고, 특히 문화 및 관광 차원의 효과가 대표적임
 - 2016년 11월부터 2022년 1월까지 약 14.5만 명의 방문객과 약 3만 명의 콘서트 관람객이 확인됨
 - 약 2,900회 이상의 콘서트가 개최되었고, 그 중 1,600회가 엘브필하모니 내 대공연장에서 진행됨
 - 엘브필하모니가 개장한 이래 약 3,400건의 교육행사가 약 20만 명의 참가자 및 약 1만 건의 가이드투어와 함께 진행됨
 - 2017년부터 2019년 사이 함부르크 방문객의 숙박 건수는 약 15% 이상 증가하였고, 이 중 해외 방문객의 숙박 건수는 15.8% 이상 증가함
- 함부르크 지역의 대표 이미지를 묻는 질문에 항만시설 및 지역(25%)과 엘브필하모니(23%)가 가장 높은 응답률을 보임
 - 함부르크에 처음 방문하는 독일인 관광객 중 22%는 엘브필하모니에 방문함
- 엘브필하모니 건립은 지역 내 타 문화시설에도 긍정적인 영향을 미침
 - 함부르크에서 가장 큰 규모의 뮤지엄인 쿤스트할레(Hamburger Kunsthalle)의 경우 엘브필하모니가 개장한 2016년부터 2019년 사이 전체 방문객 중 해외 방문객 비중이 11%에서 21%로 상승함
 - 엘브필하모니 방문객 중 75%는 함부르크 지역 내 오페라 공연, 72%는 연극, 82%는 무용 및 발레공연을 추가로 관람하였고, 80%는 전시회나 갤러리에 추가로 방문하였음

30) <https://marketing.hamburg.de/fact-sheet-elbphilharmonie.html>

제3절 특별 관리 프로세스 설정

대표예술건축물은 문화적 가치와 입지의 형평성 등 다차원적 접근을 통해 선정이 이뤄져야 하고, 이는 ‘영국 관문심사 제도’와 ‘네덜란드 퀄리티팀 디자인 전략’ 사례와 같은 특별 관리 프로세스 및 거버넌스 설정을 통해 구체화 될 수 있음

1. 영국 관문심사 제도

1) 제도 도입배경³¹⁾

- 영국은 건설사업의 성과 향상을 위해 ‘수월성 달성운동(Achieving Excellence in Construction Procurement)’을 추진함
 - 본 운동은 건설사업관리의 목적을 납세자의 돈의 가치(Value of Money)를 높이는 것에 중점을 두고 있고, 이는 최저가 낙찰제가 아닌 발주처의 요구조건에 적합한 총 생애비용과 품질의 최적 조합을 통해 달성할 수 있다고 판단함
 - 이를 위해 재무부 산하에 상무청(Office of Government Commerce, OGC)을 신설함으로써 총 12권의 발주지침서를 제공하고 있음
 - 특히 지침서 제2권은 사업조직의 구성 및 역할과 책임, 발주자와 사업관리 책임자의 역량과 소요기술을 명기하고 있고, 제3권은 건설사업 발주 사이클에 있어서 단계적인 의사결정 요소 및 시점에 관해 관문심사의 관점에서 설명하고 있음
 - 영국은 이 단
- 계별 관문심사 과정(Gateway Review Process)을 모든 공공투자사업에 의무화하여 적용하고 있음

2) 주요내용 및 심사과정³²⁾

- 영국은 건설사업단계를 총 8단계로 구분하여 각 단계별 시점을 6개의 관문으로 규정함으로써 각 관문마다 심사를 실시하고 있고, 각 심사의 주된 내용은 후속 단계로 진행할 수 있을 만큼 선행 단계가 충분히 완료되었는지 확인하는 것임

31) 심상달(2008) 공공투자사업관리 개선방안(한국개발연구원 KDI정책포럼), p. 8

32) Ibid. p. 8

- 관문심사는 심사 대상 사업과 독립되고 경험 있는 3~5인의 전문가로 구성된 전담 팀에 의해 수행됨
- 관문심사 전담 팀은 심사 대상 사업의 상태에 따라 적색(시정조치 필요), 녹색(문제점 없는 사업) 또는 황색(부분적으로 개선이 요구되는 사업)으로 구분하여 보고서를 작성
- 관문심사 보고서의 소유권과 관문심사 전담 팀이 제안하는 시정조치 이행 여부에 대한 판단 및 사업진행의 책임은 해당 사업의 발주처에 있음
- 관련 정부기관인 상무청은 관문심사에 대한 절차 및 지침을 개발하고, 모범사례를 발굴 및 전파하며, 공공투자사업 관리 프로세스에 대한 교육프로그램 제공 등 본 제도를 지원하는 역할을 담당
- 관문심사 제도에서 총 6단계의 관문은 아래와 같고, 각 단계별 심사업무를 규정함으로써 사업구상에서 운영의 전 시점을 포함한 사업관리가 가능함
 - Gate 0: 사업구상 및 전략
 - Gate 1: 사업타당성 및 사업관리 수행방안 검토
 - Gate 2: 발주방식 선정
 - Gate 3: 계약
 - Gate 4: 성과평가
 - Gate 5: 준공 후 사후관리

〈표 3-1〉 관문심사 프로세스 및 각 단계별 심사내용

단계	심사내용	비고
Gate 0	<ul style="list-style-type: none"> 건설사업의 필요성을 확인하고, 필요성이 확인된 경우 해당 사업이 그 필요를 충족할 수 있는 가장 좋은 방법인지 여부 및 예견되는 위험요소에 대한 검토 	
Gate 1	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사업이 발주처의 사업목적에 충족시키는 데 필수적이며 타당한지 여부 검토 사업의 범위를 명확히 정의하고 있는지, 또한 발주처는 적절한 사업관리 조직을 갖추고 있으며 성공적 사업수행을 위한 사업관리 역량이 충분한지 여부 검토 	
Gate 2	<ul style="list-style-type: none"> 발주처는 통합사업관리팀을 구성하고 투입되는 비용 대비 충분한 가치 확보를 위한 적절한 발주방식 등 조달방법에 대해 검토 	
Gate 3	<ul style="list-style-type: none"> 투자 의사결정 진행 발주처는 예산한도를 확정할 수 있도록 사업의 범위를 구체적으로 제시하고 총 생애비용을 정확하게 산정해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> Gate 3에서 조달자(공급자)와 계약체결 Gate 3과 4 사이에 기본설계와 실시설계 승인을 위한 2가지 Decision Point를 설정 기본설계 확정 이후에는 설계변경이 원칙적으로 불허
Gate 4	<ul style="list-style-type: none"> 공사가 완료된 상태에서 서비스 공급을 위한 준비상태를 점검하는 단계로서 시설이 용도에 맞게 건설되었고, 사용할 준비가 되어 있는지 여부 검토 	
Gate 5	<ul style="list-style-type: none"> 시설을 운영하는 단계에 대한 평가로서 사업으로부터 발생하는 편익을 검토 	

단계	심사내용	비고
	<ul style="list-style-type: none"> 시설이 완공된 사후적 관점에서 시설에 대한 투자로부터 얻어진 편익을 사업성 검토 당시 기대된 수준과 대비한 충족 여부를 평가하고, 필요에 따라 반복적으로 평가를 수행 	

자료: 대한건설협회 누리집(http://www.cak.or.kr/board/ajax/fileDownload.do?boardId=abroad_bulldata&fileId=6874)

2. 네덜란드 퀄리티팀(Q-team) 디자인 전략

1) 퀄리티팀 정의 및 역할

- 네덜란드 퀄리티팀은 도시적 관점에서 여러 공간 영역의 질(質)을 관리하는 디자인 거버넌스임³³⁾
 - 네덜란드 국가 차원의 디자인 거버넌스 정책에 의해 형성된 퀄리티팀은 새로운 디자인 거버넌스 전략으로서 전 세계적으로 주목받고 있음
 - 현재까지 450개 이상의 퀄리티팀이 건축물, 거리, 마을, 도시, 조경 및 지역적 공간의 가치 향상을 목표로 대상 사업의 정부 및 지자체에 자문 및 평가 활동을 수행함
- 공익을 대표하고 공공의 가치를 창출하기 위한 전문가 그룹으로 크게 공간 디자이너들과 다양한 부문별 전문가로 구성되고, 디자인 거버넌스 활동의 결과를 가이드라인 형식으로 제시함
 - 국가 건설사업의 계획과 디자인 사이의 가교 역할을 수행하는 퀄리티팀은 공간적 가치를 재고하는 것에 있어 학제 간 협력방식으로 운영³⁴⁾
 - 퀄리티팀의 개별 인력은 유럽과 네덜란드의 우수한 전문가는 물론 세계적으로 명망이 높은 전문가를 초빙하여 조직을 구성³⁵⁾
 - 퀄리티팀의 활동 결과는 퀄리티북(Q-books)이라 불리는 가이드라인으로 제시되고, 이는 공간의 기능성과 미적 가치를 동시에 충족시키는 디자인 방향, 공공개발과 민간개발이 조화와 균형을 이룰 수 있는 방안 등을 포함함³⁶⁾

2) 적용 사례: Room-for-the-River 프로젝트³⁷⁾

- 네덜란드 퀄리티팀은 도시적 관점에서 여러 공간 영역의 질(質)을 관리하는 디자인 거버넌스임
 - 네덜란드 란트스타트(Rnadstad) 내 북해로 유입하는 라인(Rijn) 강 하구는 홍수 피해를 빈번하게 겪어왔고, 특히 1993년 및 1995년 대홍수로 인해 약 50만 명이 대피함으로써 막대한 피해가 발생함
 - 수해 발생 원인은 집중 호우 시 라인 강의 수위가 높아짐에도 불구하고 지역의 도시화로 인해 홍수량을

33) Assen & Campen(2020) Q-teams: the Balancing Act and the Tool Repertoire for Stimulating Spatial Quality (NL), p. 3

34) Assen et al.(2018) Q-factor: Dutch Spatial Quality Advisory Practices, p. 10

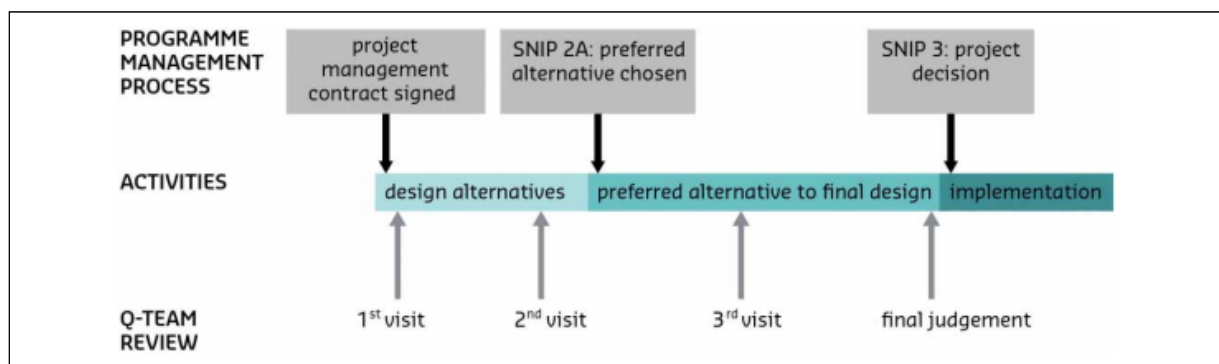
35) 최영훈(2007) The City of Tomorrow Rotterdam Kop van Zuid, p. 45

36) Ibid.

37) 김동주·박재길(2011) 네덜란드의 국토품격 향상 현장 조사와 지역개발 정책(재생 포함) 동향 조사(국토연구원), pp. 22-26

- 받아들일 수 있는 공간이 부족하고, 동시에 기후 변화로 인한 해수면 상승이 제기됨
- 이에 대한 근본 대책으로 라인 강 수역을 재정비하는 Room-for-the-River 프로젝트를 추진
 - 계획 방식은 각각의 입지 여건에 따라 ▲ 제방 이설, ▲ 홍수로 우회, ▲ 범람원의 표고 조정, ▲ 녹색수로 형성, ▲ 수로 깊이 조정, ▲ 장애물 제거의 6가지로 제안되었고, 이를 추진하는 기본원칙 5가지는 다음과 같이 제시됨
 - 사업 목적은 제방 높이를 높이는 것이 아니라 강에 대한 공간(Room)을 마련하는 것
 - 총 예산 23억 유로를 분권적 체제를 통해 사용
 - 정부는 사업을 촉진시키는 역할과 검증하는 역할을 수행
 - 혁신적 기법을 함께 공유할 것
 - 공간의 질을 확보할 것
 - 공간의 질(Spatial Quality)을 확보하는 관점에서 Room-for-the-River 프로젝트의 퀄리티팀은 수문학, 조경, 생태, 하천전문, 도시학자 등 총 5인의 전문가로 구성되어 각 지역별 사업에 대한 대안모색, 예비설계, 최종설계 및 실시의 진행 체제에 직접적으로 관여함
 - 대안모색 단계에서 2차례, 예비설계 중간 단계에서 한 차례 등으로 퀄리티팀 검토회의를 진행하였고, 최종안 도출 이후 해당 정부기관에 보고하여 계속 진행 여부를 결정
 - 각 프로젝트 수행에 대해 퀄리티팀이 폴더 해체, 우회수로 건설, 제방 이설 등 추진 유형을 설정하고 핵심 주제를 선도함
 - 퀄리티팀이 직접 자문 및 검토한 최종 결과는 국회에 직접 보고됨

[그림 3-7] Room-for-the-River 프로젝트 내 퀄리티팀



〈그림 3-8〉 프로젝트 실행 전·후 비교



제4절 소결

1. 관련 사례의 주요 이슈

1) 공공 예술건축물 건립 필요성

- 예술성과 상징성이 필요한 공공건축물 건립은 지역 명소화를 통해 도시 이미지 개선과 가치 향상에 기여할 수 있고, 특히 문화시설 건립을 통해 각 지역의 문화 경쟁력을 강화시키고 관련 산업의 활성화를 도모할 수 있다는 점에서 세계 주요 도시에서 주목하고 있음
- 프랑스의 조르주 Pompidu 대통령은 프랑스 최초로 문화시설 건립을 대통령의 치적으로 삼는 전통을 만든 인물로서, 특히 ‘Pompidu센터’는 기능과 역할, 건축적 특성 면에서 이전의 문화시설 사례들과 비견될 수 없는 혁신을 가져온 결과물로 조르주 Pompidu 대통령 이후 프랑스의 역대 대통령들은 본인의 임기 내 ‘문화시설 혹은 문화치적’을 남기는 전통을 만들게 되었음³⁸⁾

2) 건립 예산 문제

- 건립 예산과 관련한 문제는 지속적으로 이슈화되고 건립 후 시설 운영에 따른 긍정적 파급효과가 나타날 때 까지 지역사회 내 비판의 목소리는 장기화될 수 있음
- 독일 엘브필하모니, 서울 동대문디자인플라자와 같은 혁신적 디자인 사례의 경우 건축설계 및 시공 과정에서 기간 연장 및 사업비 증가의 문제가 발생할 가능성이 높음
- 막대한 건립 예산 문제에도 불구하고 명확한 추진주체와 관리 프로세스를 중심으로 끈기 있게 건립을 추진한 결과는 문화 및 관광 차원의 긍정적 효과를 기대할 수 있음
- 프랑스, 독일, 네덜란드와 같은 유럽사회에서는 우수한 문화시설 건립이 지역발전에 큰 영향을 준다는 것을 역사적으로 다수 경험함으로써 일반 국민들도 긍정적으로 이해하고 있음
- 물론 건립과정에서 여러 문제제기 등 지역사회 내 비판의 목소리는 유럽사회에서도 여전히 존재함
- 네덜란드 로테르담의 경우 개발계획 수립단계부터 공공에서 용도, 규모, 공사비 등을 먼저 확정하지 않고, 민관협력 방식을 통해 자유로운 디자인과 규모, 공사비 제안을 적극 수용함으로써 다수의 혁신적인 디자인을 도시에 적용할 수 있었고, 이는 도시이미지 개선 및 가치 향상으로 이어졌음³⁹⁾

38) Collard, S. (2008) pp. 195-208

3) 세계적 수준의 건축가 참여

- 건축계의 노벨상이라 불리는 프리츠커상 수상자가 직접 설계한 다수의 문화시설 사례(빌바오 구겐하임 미술관, 함부르크 엘브필하모니 등)는 대표적인 예술건축물로 전 세계적으로 주목받음
- 세계적 수준의 건축가들이 프로젝트에 참여하는 방법은 설계자 계약 외에도 다양함
 - MP(Master Planner), MA(Master Architect)등 민간전문가 참여제도, 네덜란드 퀄리티팀 디자인 전략 등 다양한 영역에서 전 세계 건축가들이 현재 활동 중임

2. 분석 시사점

1) 건립사업 예산 설정의 현실화 방안

- 현행 총사업비 관리제도는 조달청의 유형별 공사비가 건축물 기본구상 단계에 반영되어 예산을 설정하는 구조로 운영되고 있고, 이는 특수공법 적용 등 국가적 차원에서 대표예술건축물 건립을 추진하는 것에 한계가 있음
- 사례분석에서 확인한 바 서울시 ‘도시·건축 디자인 혁신방안’은 ‘선(先)디자인 후(後)사업계획’ 수립을 통해 건립사업의 적정 설계비 및 공사비를 책정하고자 하였고, 미국 재원조달 원칙에서도 개별사업의 특수성으로 인한 예산관리 방안과 더불어 각 기관의 총예산 한도 내에서 재량을 권장함으로써 예산 설정의 현실화를 모색함
- 동시에 사전에 예측하지 못한 사업의 불확실성 및 리스크 대비의 목적으로 예비비 산정이 동반되어야 할 것으로 판단됨

2) 명확한 추진주체 설정 필요

- 프랑스 그랜드 프로젝트 사례의 경우 대통령을 중심으로 범 부처 국가건설사업 운영 조직을 마련하였고, 문화시설 건설 및 관리기구로 문화부 산하 전담 기구가 신설됨
- 독일 엘브필하모니 건립사업 또한 함부르크 정부 본부(주 총리 포함)를 중심으로 범 부처 합동 추진단을 구성함으로써 지역대표 문화예술시설 건립을 추진함⁴⁰⁾
- 이에 국내에서도 대표예술건축물 건립을 전반적으로 이끌어갈 수 있는 추진주체를 범 부처 통합으로 명확히 설정되어야 하고, 문화시설 건립 및 운영과 관련하여 문화체육관광부의 주도적 역할이 요구됨

39) 서울시 보도자료(2023.02.09.), p. 2

40) 2017년 개관 당시 함부르크 총리는 올라프 솔츠(Olaf Scholz), 현 독일연방 총리이고 엘브필하모니는 대표 치적사업 중 하나로 평가됨

3) 단계별 프로세스 설정 및 전문평가단 구성

- 영국 관문심사 제도 사례와 같이 국내에서도 대표예술건축물 지정을 위한 단계별 프로세스를 마련함으로써 관련 건립사업의 운영 및 관리의 전문성을 확보함
- 개별 건립사업과 독립된 전문가들로 구성된 전문평가단을 통해 각 단계에 맞는 평가 활동을 진행할 수 있고, 특히 네덜란드 퀄리티팀 사례와 같이 해당 전문평가단은 전 세계적으로 명망이 높은 다양한 분야의 부문별 전문가들을 초빙함으로써 구성할 수 있음
 - 네덜란드 로테르담의 대표적인 도시재생사업인 ‘코프 판 추이드(Kop van Zuid)’의 퀄리티팀의 경우 독일 출신의 유명 건축가 한스 콜호프(Hans Kolhoff) 등이 주도적으로 참여함으로써 성공적인 프로젝트 성과를 얻을 수 있었음

제4장

대표예술건축물 지정제도 도입방안 제언

제1절 국가재정법상의 총사업비 관리제도 개정 및 활용

- 기획재정부는 건전재정의 유지를 위하여 총사업비 관리제도(예비타당성 조사 포함)를 운영함
 - 총사업비 500억원 이상, 국비 300억원 이상의 모든 건립사업은 중앙관서의 예산요구 전에 국가재정법 제38조에 의한 기획재정부의 예비타당성 조사를 받아야함
 - 완성에 2년 이상 소요되는 사업중 총사업비가 200억원 이상인 사업은 국가재정법 제50조에 의한 총사업비 관리제도의 대상이 됨
- 면적당 공사비 단가를 고려할 때, 일정 규모 이상의 건물은 모두 중앙관서에서 예산요구시 총사업비 관리대상이 되고 이 중에서 규모가 더 크고, 일정 이상의 국비가 투입될 경우, 중앙관서의 예산요구 전에 예비타당성조사를 통과하여야만 총사업비 관리대상에 포함됨
- 이에 대표예술건축물 지정제도 도입을 위하여 총사업비와 관련된 예외 적용을 위한 국가재정법 제38조의 예비타당성 조사와 제50조의 총사업비 관리제도의 개정 방안을 모색함
 - 예산배정권의 조정에 대한 명확한 예측이 어렵기 때문에 기존 제도의 개정, 회피, 수용의 범위 내에서 가능성을 분석함

1. 대표예술건축물에 대한 총사업비 등록시점 조정

- 총사업비 관리지침 제107조(관리대상 사업내역의 등록)에 따라 중앙관서의 장은 당해 연도 예산에 타당성조사비, 설계비, 보상비, 공사비 등이 신규로 반영된 사업을 매년 1월말까지 디지털예산회계시스템에 등록하여야 함
 - 당해 연도 1월에 타당성조사를 발주하면서 바로 디지털예산회계시스템에 등록하기는 어려우며, 기본구상 또는 타당성조사가 완료된 시점에 디지털예산회계시스템이 등록하고 있음
- 총사업비의 확정시점은 예비타당성조사 수행여부에 따라 달라짐
 - 예비타당성조사를 거친 사업은 조사 후 당해 사업의 예산이 처음으로 반영(국회 확정 기준)의 총사업비
 - 예비타당성조사를 거치지 않은 사업은 당해 사업의 예산이 처음으로 반영된 시점의 총사업비
- 기본구상 또는 타당성조사에서 산출되는 총사업비는 개념예산 수준으로 단위면적당 공사비에 연면적을

적용하여 산출되고 있음

- 기본구상 및 타당성조사 이후 소요되는 설계공모, 기본 및 실시설계비는 (대표예술건축물의 경우 총사업비 500억원 이상일 것을 전제할 때) 예비타당성조사를 통과하여야만 확보 가능
 - 랜드마크적인 건물을 건립하기 위해서, 현재 조달청 유형별 단가를 적용하는데는 한계가 있음
 - 랜드마크적인 건물의 건립을 위해서는 기본 설계단계의 개략예산 또는 실시설계 단계의 상세예산을 기준으로 총사업비를 산정하여야 하나(설계품질 확보) 현재의 총사업비 관리지침에서의 총사업비 확정시점을 적용할 경우, 설계작업을 진행할 수 없는 문제 발생
- 이러한 상황에 대한 해결은 총사업비 등록시점을 기본 또는 실시 설계 이후가 되도록 총사업비 관리지침 107조(관리대상 사업내역의 등록)의 예외기준을 두는 것을 고려할 수 있음
 - 총사업비 관리지침 제107조 마지막 항에 신규등록의 예외로 대표예술건축물로 지정된 사업에 대해서는 제2항 제1호 총사업비 등록을 기본 또는 실시 설계 종료 시점에 할 수 있다라는 내용으로 수정

제107조(관리대상 사업내역의 등록) ① 중앙관서의 장은 관리대상 사업의 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 매년 1월말까지 '디지털예산회계시스템'에 신규로 등록하거나 정비하여야 하며 신규등록시에는 '총사업비 신규 등록 보고서'를 제출하여야 한다. 다만, 추가경정예산에의 반영으로 신규 편입 또는 증액되는 사업에 대하여는 당해 추가경정예산의 확정 후 10일 이내에 신규 등록 또는 정비하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 관리대상 사업으로의 신규 등록 또는 정비 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 당해 연도 예산 또는 기금운용계획에 타당성 조사비·설계비·보상비·공사비 등이 신규로 반영(국회 확정 기준)된 사업으로서 추정 총사업비가 제3조의 관리대상 사업에 해당하는 경우. 다만, 추정 총사업비가 제3조의 관리대상 사업에 해당하는 사업으로서 제13조의 타당성 조사 또는 제14조의 기본계획 수립의 주체가 제2조제2항 본문의 지자체 등 국가외의 자인 경우 그 지자체 등의 예산에 타당성조사 또는 기본계획의 수립에 필요한 비용이 반영되어 해당 중앙관서의 장에게 등록을 요청한 경우 등록 가능
2. 총액계상사업으로서 내역편성 등을 위해 기획재정부장관과의 협의를 필요하거나 전년도 말까지 추정 총사업비가 확정되지 아니하여 당해 연도 3월말까지 기획재정부장관과 협의를 거쳐 편성내역, 추정 총사업비 등이 확정된 경우
3. 당초에는 관리대상 사업에 해당하지 않았으나 총사업비 증가 등으로 제3조의 관리대상 사업 요건을 충족하는 경우
4. 전년도에 완료된 사업으로서 제1항에 의한 관리대상 사업 내역의 등록에서 제외된 경우
5. 당초 관리대상 사업이었으나 총사업비 감액조정 등으로 제3조의 관리대상 사업 요건을 충족하지 못하여 제1항에 의한 관리대상 사업 내역의 등록에서 제외 할 필요가 있는 경우

....

⑧ 중앙관서의 장은 사업추진과정에서 제3조제1항에 해당할 것으로 예상되는 경우, '디지털예산회계시스템'에 신규 등록할 수 있다.

⑨ 대표예술건축물로 지정된 사업에 대해서 제2항 제1호에도 불구하고 총사업비를 기본 또는 실시 설계 종료 시점에 등록할 수 있다.

2. 대표예술건축물에 대한 예타면제 대상의 적용

- 국가재정법에서는 예비타당성 조사 면제대상을 규정하고 있음
 - 국가재정법 제38조 제2항의 열거사업 중 대표예술건축물 건립사업 추가를 고려
 - 우회적으로 예비타당성조사의 면제 대상 중 대표예술건축물 지정제도와 관련성이 높은 조항은 개별 법률에 근거하거나, 지역균형발전에 대한 사항을 활용할 수 있을 것으로 예상됨⁴¹⁾
- 대표예술건축물 건립사업에 대하여 예타면제대상을 적용하는 실익은 총사업비 관리제도상의 총사업비 확정시점이 예비타당성 조사 여부에 따라 달라지기 때문임

41) 청사, 학교와 같은 시설 유형의 차이가 있고, 문화영역에 대한 예외로 간주하기에는 어려움이 있기 때문이다.

- 예비타당성조사를 거치지 않은 사업은 당해 사업의 예산이 처음으로 반영된 시점에 총사업비가 확정되나 예비타당성조사를 거친 사업은 예비타당성조사 통과 후 국회 승인 후 확정되는데, 예비타당성조사 신청시에는 기본구상에서 개념예산이 산출된 상황이기 때문임

제38조(예비타당성 조사)

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

〈신설 2014. 1. 1., 2020. 3. 31., 2020. 6. 9.〉

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업
4. 남북교류협력과 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 “재난”이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. **지역 균형발전**, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(중전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
 - 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
 - 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

가. 예타면제사업 유형에 대표예술건축물 건립 사업 추가 가능성 검토

- 예비타당성 조사의 근거가 되는 국가재정법은 기획재정부 소관의 법률임
- 기획재정부에서는 국가재정법의 목적을 재정운용에 있어 효율성, 성과지향성, 투명성, 건전성, 공공성의 확립으로 설정하고 있음

제1조(목적) 이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 **효율적이고 성과 지향적이며 투명**한 재정운용과 **건전재정**의 기틀을 확립하고 재정운용의 **공공성**을 증진하는 것을 목적으로 한다. 〈개정 2020. 3. 31.〉

- 이러한 재정운용 기준은 개별 기준이 극한으로 치우치지 않도록 견제와 조정의 역할을 하고 있음
- 예를들어, 성과지향의 개념과 효율성, 건전재정의 개념은 무분별한 지출을 방지하고 지출 및 수입의 균형과 부채관리 등에 대한 기준을 제공
- 기획재정부가 국가재정법 제38조(예비타당성 조사) 제2항의 예타면제사업으로 대표예술건축물 건립 사업을 추가하기 위해서는 대표예술건축물 건립 사업이 앞서 열거한 국가재정법의 목적(효율, 성과 지향, 투명, 건전재정, 공공성)에 부합하는지를 분석할 필요 있음
- 성과지향의 관점에서 대표예술건축물 건립 사업은 무형의 성과가 있을 것으로 예상됨
 - 프랑스의 퐁피두센터, 시드니의 오페라 하우스, 빌바오의 구겐하임 등 중요한 랜드마크들은 상징적인

조형물을 넘어서 문화예술적 가치가 포함된 시설로 인지되고 있기 때문에 국가적 랜드마크 건축물은 그 나라의 국력과 국가의 문화적 위상과 결부되는 경우가 많음

[그림 4-1] 현대의 주요 문화예술 랜드마크



자료 : 새만금개발청(2018) 「새만금 랜드마크 기본구상 및 타당성 조사보고서」 p.13

- 건전재정에서 대표예술건축물 건립 사업은 기획재정부의 가치지향에 부합하지 않을 가능성을 지니고 있음
 - 대표예술건축물의 경우 기획재정부가 예비타당성조사의 대상으로 설정하고 있는 총사업비의 500억원 이상의 기준을 상회할 가능성 크며, 일반적으로 문화시설에서 수입을 통해 건립비를 충당하기 어려운 상황을 고려하면, 정부에서는 추가적인 세수확보 또는 타 예산계정과의 조정을 통해 비용을 충당하여야 하는 상황이 발생함
- 문화체육관광부에서 제안하는 대표예술건축물에 대한 예외 적용은 타부처와의 형평성 문제를 야기시킬 가능성이 큼
 - 문화체육관광부 외의 타부처에서도 문화시설을 건립하고 있음
 - 문화체육관광부 외의 타부처에서 추진한 문화시설 건립 사업(해양수산부의 국립해양박물관, 국토교통부의 국립항공박물관, 환경부의 국립생물자원관, 농림축산식품부의 국립농업박물관 등) 등이 있는데, 이들 사업 유형에 대해서 타부처가 대표예술건축물 지정과 유사한 제도를 통해 예외를 요청할 경우에 대한 형평성 확보가 기획재정부에서는 필요함
- 이상의 내용을 고려할 때, 국가재정법 제38조(예비타당성 조사)의 예외에 대표예술건축물 건립사업을 포함되도록 국가재정법을 개정하는 것에 대해서는 유연한 판단이 요구됨

〈표 4-1〉 타부처 건립 문화시설

		
국립해양박물관 (해양수산부)	국립항공박물관 (국토교통부)	국립농업박물관 (농림수산식품부)

자료 : 비지트부산 누리집(www.visitbusan.net/index.do?menuCd=DOM_000000201001001000&uc_seq=257&lang_cd=ko)
 해외문화홍보원 누리집(www.kocis.go.kr/koreanet/view.do?seq=1035467)
 한국농어촌공사 웹진 누리집(www.ekr.or.kr/Kkrpub/webzine/2023/02/subpage-004.html)

나. 개별 근거법률에 따른 예비타당성 조사 면제 가능성 검토

- 국가재정법 제28조 제2항 제8호에는 ‘법령에 따라 추진하여야 하는 사업’의 경우 예비타당성조사가 면제됨을 규정하고 있음
- 국가재정법 제28조 제2항 제8호에 의해 예비타당성조사가 면제되는 사업은 가덕도 신공항 건립사업들을 들 수 있음

가덕도신공항 건설을 위한 특별법

제7조(예비타당성조사 실시에 관한 특례) 기획재정부장관은 신공항건설사업의 신속하고 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 「국가재정법」 제38조제1항에도 불구하고 예비타당성조사를 면제할 수 있다.

- 가덕도신공항 건설을 위한 특별법은 동남권 관문공항의 건설에 대한 국가적·사회적 갈등 속에서 가덕도 신공항 건설의 확정에 따른 신속한 신공항 건설을 추진하기 위해 제정됨
- 법의 목적에 ‘가덕도신공항의 신속한 건설에 필요한 사항을 규정함으로써 국토의 균형발전 및 국가경쟁력 강화에 이바지한다’고 명시
- 신속한 사업추진을 위해 예비타당성을 면제할 수 있다는 조항을 설치함
- 문화예술진흥법 등 문화체육관광부 소관 법령에 대표예술건축물 지정제도에 대한 내용을 추가하고 가덕도 신공항 건설을 위한 특별법처럼 예비타당성조사 실시에 대한 특례조항을 추가할 수는 있으나 이에 대해서는 국회 및 기획재정부의 전폭적인 동의가 필요함

다. 지역균형발전 사업의 활용가능성 검토

- 국가재정법에서는 지역균형발전 사업 중 구체적인 사업계획(사업목적 및 규모, 추진방안 등)이 수립되어 국무회의를 거쳐 확정된 사업에 대해서는 예비타당성 조사를 면제하고 있음
 - 예타면제 대상 사업은 지난 정부들에서 지속적으로 나타나고 있는데 이명박 정부 90개 61.1조 원, 박근혜 정부 94개 25조원, 문재인 정부 149개 120.1조 원이 해당됨⁴²⁾
- 지역균형발전을 이유로 대표예술건축물 건립사업이 지정되기 위해서는 향후 문화체육관광부에서 건립을 계획하거나 지역에서 요구하고 있는 사업전체에 대하여 대표예술건축물이 되도록 하거나, 지역안배를 고려하여 계획사업 중 대표예술건축물을 선정하여야 할 것임

3. 기존 총사업비 관리제도(예비타당성조사) 내에서의 적용

- 대표예술건축물에 대한 총사업비의 증가에는 한계가 있을 수 있으나 기존의 총사업비 관리제도 내에서 수용가능한 범위에 대해 분석함
- 예비타당성조사에서 CVM(조건부 가치측정법)을 사용하여 도출된 지불의사액은 건축물의 예술적 가치(미적효과)를 정확하게 반영하는데는 한계가 있음
 - 부산영상센터는 외국계 회사의 설계 이후 총사업비가 증액되어 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 타당성 재조사를 수행하게 되었는데 CVM 결과의 응답 편차를 고려하여 경제성 분석보다는 정책성 평가에 특수항목을 반영하는 방식을 적용함

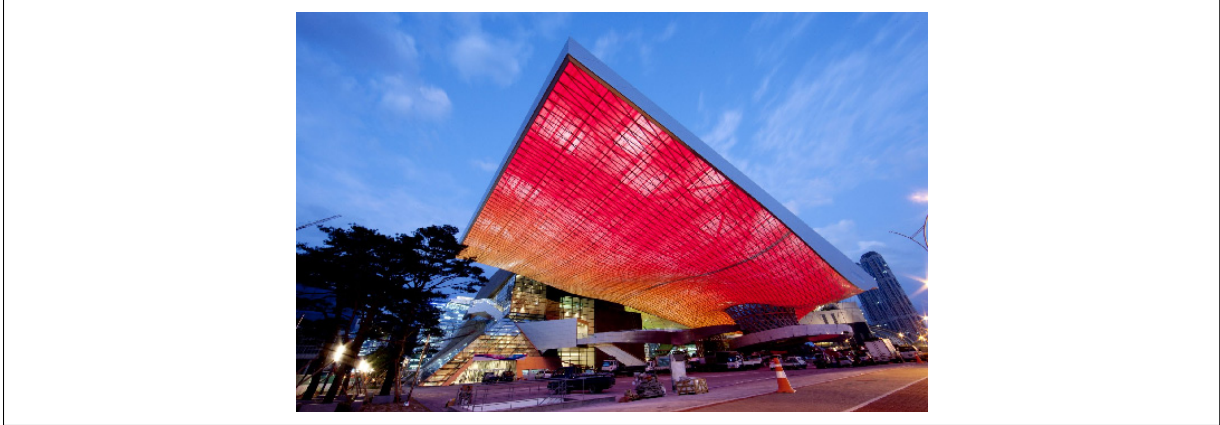
〈표 4-2〉 부산영상센터 타당성 재조사 사업개요

구분	기존안	요구안	
		당초	수정
연면적	69,115.4㎡	162,402.7㎡	119,480.2㎡
규모	지하1층, 지상6층	지하1층, 지상9층	지하1층, 지상9층
주용도	극장시설	다목적 공연장	극장시설
총사업비	69,115.4백만원	162,402.7백만원	119,480.2백만원

자료 : 한국개발연구원(2010) 「부산영상센터 건립사업 타당성 재조사」 p. 16

42) 강진규(2022) ‘文정부 5년간 120조 평평...‘물지마 예타면제’ 없앤다’, 한국경제, 2022.09.13.

[그림 4-2] 부산영상센터 두레라움



자료 : 김태형(2011) '부산국제건축문화제의 꽃 '형화의 전당'', 대한경제, 2011.10.04.

〈표 4-3〉 부산영상센터 타당성 재조사의 정책적 분석의 틀

중분류	세부평가항목
지역균형발전	지역낙후도 지역경제 파급효과
정책의 일관성 및 추진의지	관련계획 및 정책방향과의 일치성 사업추진 의지 및 선호도 사업의 준비 정도
사업추진상의 위험 요인	재원조달 가능성 환경성 평가
특수평가항목	문화 관광적 파급효과

- 이에 총사업비 관리제도가 수용하는 범위내에서 대표예술건축물 지정제도가 도입되기 위해서는 대표예술건축물 건립사업을 국가가 예비타당성 조사 이전에 미리 지정하고 예비타당성 조사 시에는 정책성 평가의 특수평가항목을 반영하여 예술적 가치를 타당성 판단에 반영할 필요가 있음

〈표 4-4〉 현행 평가 기준(2019년 예비타당성 조사 평가 기준 개편)에서의 변경 내역

분류	세부 평가항목
사업 추진여건	관련정책 및 계획과의 일치성 등 내부여건 지역주민 사업수용성 등 외부여건
정책효과	일자리 효과 생활여건 영향 환경성 평가 안전성 평가
특수평가항목	재원조달 위험성, 문화재 가치, 기타 추가 평가항목 〈예술적 가치 및 문화관광적 파급효과〉 추가

제2절 **범부처 합동추진구조의 운영**

1. 국가재정 운용계획을 통한 예산 배정 방향의 일치성 확보

- 기획재정부는 중기적 시계에서 정부의 재정운용 전략과 목표를 제시하기 위해 매년 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하고 있음
 - 관계부처, 민간전문가 등의 폭넓은 의견수렴 과정을 통해 국가재정운용계획의 실효성 및 투명성을 제고
 - 국가재정전략회의 개최, 분야별 전문가 참여의 지원단, 재정운용전략위원회 운영 등을 통해 다양한 의견을 수렴
- 국가재정운용계획에서 문화·체육·관광 분야의 내용은 거시적인 방향성에 관한 내용이나, 일부 사업을 특정 하기도 함
- 대표예술건축물 건립사업에 대한 문화체육관광부(필요시 타부처 포함)와 기획재정부 간의 공조를 위한 기본적 방향성 일치를 위해, 국가재정 운용계획에 ‘**랜드마크급의 국책문화시설 확충을 통한 국가 이미지 제고**’ 정도의 문구를 문화체육관광부 및 기획재정부 간의 협의를 통해 삽입하고 향후 대표예술건축물 지정 제도 추진을 위한 근거를 마련

〈표 4-5〉 국가재정운용계획의 문화·체육·관광 분야 내용

구분		내용
2020~2024	‘한국판 뉴딜’을 적극 뒷받침하기 위한 문화콘텐츠 투자 확대	· VR·AR 기반 실감콘텐츠 및 OTT 등 신유형 디지털 콘텐츠 제작, 비대면·온라인 서비스 도입 기반 조성을 위한 적극 지원 · K-Pop 게임·영화 등 핵심 문화콘텐츠 분야 집중 육성
	국가브랜드 가치 향상을 위한 신한류(新韓流)진흥·확산	· 전통·문화·예술·스포츠 등 우리문화 전영역에서 다양한 한류콘텐츠 발굴 및 해외진출 지원 · 소비재·서비스 산업 등 연관산업 동반진출을 위한 연계행사·협력마케팅 등 추진
	소외취약계층 대상 문화 향유 기회 확대	· 통합문화이용권 지원액을 상향(‘20년 9만원→’21년 10만원)하고, 장애인 대상 생활체육 프로그램·용품 지원 등도 확대
	국내관광 활성화 및 관광산업 혁신성장 지원 강화	· 지역관광거점도시(광역 1개, 기초 4개)를 조성 하고, 중소기업 근로자 휴가지원 등을 통해 국내관광 활성화 도모 · 해외관광객의 동선을 고려한 교통·숙박·볼거리 등 맞춤형 종합서비스 제공으로 외래관광객 유치 확대 · 관광벤처기업 지원 등 관광기업에 대한 성장단계별 맞춤형 지원으로 일자리 창출 및 관광산업 활력 제고
	생활체육 시설 및 프로그램 지원 확대 및 국제대회 유치지원 확대	· 여성·청소년·다문화가정 등 취약계층 체육활동 참여 기회를 확대하고, 생활체육 시설 및 프로그램 지원 확대

구분		내용
2019~ 2023		· 2024동계청소년올림픽 개최, 2032하계올림픽 유치 등 차질없는 국제대회 유치·준비 지원
	4차 산업혁명 기술을 활용한 실감형 콘텐츠 개발과 한류 확산	· 5세대 통신(5G), 가상·증강현실(VR·AR) 등을 활용한 실감형 콘텐츠 개발 및 체험공간 구축 · 음악, 패션, 뷰티, 영화 등 주요 한류 콘텐츠 해외진출 지원을 통한 한류 확산 기반 공고화
	소외·취약계층의 문화 향유기회를 제고하고 예술인 복지 강화	· 통합문화이용권 지원액을 상향('19년 8만원 → '20년 9만원)하고, 장애인 대상 생활체육 프로그램용품 등 지원 확대 · 예술인의 창작활동 전념을 위한 창작준비금 지원을 확대('19년 5,500명 → '20년 12,000명)하고, 생활안정자금용자 확대
	국내관광 활성화 및 관광산업 혁신성장을 위한 지원 강화	· 지역관광거점도시(광역 1개, 기초 4개) 조성 , 중소기업 근로자 휴가지원 등을 통한 국내관광 활성화 · K-Pop 공연장 확충 , 세계문화유산 홍보·활용 등 한류를 활용한 외래관광객 유치 확대 · 관광벤처기업 지원 등 관광기업에 대한 성장단계별 맞춤형 지원으로 일자리 창출 및 관광산업 활력 제고
	생활체육시설·프로그램 확대와 스포츠산업 지원 강화	· 국민체육센터 건립 , 스포츠클럽 육성 등 생활체육 저변 확산 · 스포츠산업 융자, 창업기업 보육 지원 등 스포츠산업 활성화

2. 개별법 단계에서의 협력 구조 마련

- 특정 산업이나 분야, 지역의 진흥에 관련된 국내 법률에서는 위원회 구성 등을 통해 부처간 협력을 유도하고 있음
 - 도서관정책에 관한 주요 사항을 수립·심의하기 위한 국가도서관위원회(도서관법 제11조)는 대통령령에 따라 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정안전부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관 등을 당연직 위원으로 두고 있음
 - 아시아문화중심도시 조성의 중요 사항을 심의하기 위한 아시아문화중심도시 조성위원회(아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법 제29조)에도 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 외교부장관, 행정안전부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 국무조정실장, 지역발전위원장, 대통령비서실의 문화정책 담당 수석비서관 등이 당연직 위원이 됨
- 일부 법률에서는 기획재정부장관의 권한을 명시하고 있음
 - 산업통상자원부 소관 법률인 '산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률'에서 산업통상자원부가 설립하는 한국산업단지공단¹⁾의 임원 중 감사는 기획재정부장관이 임명하도록 되어있음
 - 이는 재정관리의 투명성을 확보하고 산업 활성화 및 경제 발전 과정에서 한국산업단지공단에 대한 정부 책임을 실현하기 위한 결과로 판단됨
- 이상의 내용은 국책사업을 추진함에 있어 정책결정자 중심의 강력한 추진력의 전제하에 관계부처의 지원의 관계뿐만 아니라, 부처 간의 권한과 책임에 기반한 협력구조가 존재할 가능성을 보여줌
 - 기획재정부의 조직구조에서 정부예산과 관련된 예산실은 정부부처와의 유사도가 높은 상황으로 예산실의 목표가 예산을 절감하는데 초점을 두는 측면도 있지만 국가 및 중앙부처가 지향하여야 할 우리나라의 방향을 품고 있어야 하는 것도 예산실의 의무이기 때문임

[그림 4-3] 기획재정부 예산실 조직구조



3. 범부처 합동추진체의 설립

- 대표예술건축물 지정제도의 도입과 운영을 위해서는 문화체육관광부, 기획재정부(예산) 등을 중심으로 문화시설, 인허가와 관련된 부처의 참여가 필수적임
 - 합동추진체는 사업의 우선순위 설정, 예산의 조정이라는 예산배정과정뿐만 아니라, 개별 사업의 실행에 대한 조정과정을 진행하고 예산조정 및 건립 과정에 대한 대국민 홍보와 공감대 형성 등에 대해서도 역할을 분담하여야 할 것임
- 범부처 합동추진체는 위원회와 실무조직(추진단)의 조합형태로 추진할 수 있음
 - 위원회에서는 대상사업의 선정 기준 수립 및 대상사업 선정, 부처가 협력방향 설정 등에 대해 다루고, 실무조직에서는 세부적인 예산조정, 디자인의 품질 확보, 대국민 홍보 등에 대한 업무를 맡아 실행

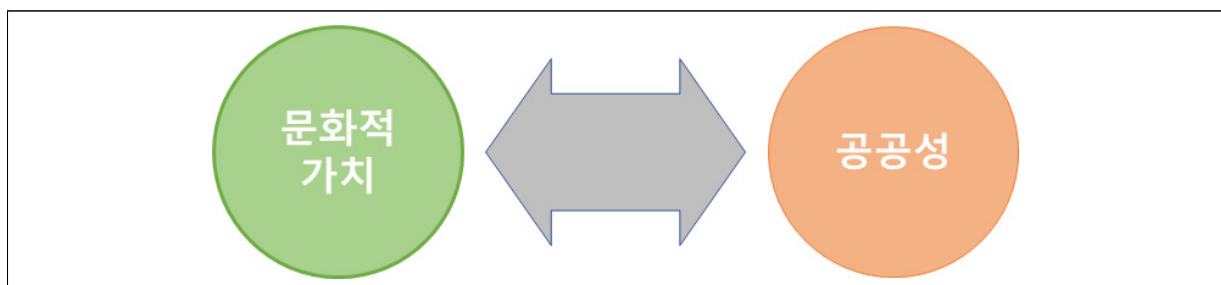
제3절 대표예술건축물 지정·관리 Process

1. 대표예술건축물의 지정 기준

가. 선정 기준

- 대표예술건축물의 선정 기준은 대표예술건축물의 문화적 가치와 예산과 입지의 형평성 측면에 대한 다차원적인 접근을 접근을 필요로 함.
- 대표예술건축물의 선정 기준은 대표예술건축물 지정 제도의 도입 목적 및 제도화 가능성에 따라 달라질 것으로 예상됨
 - 예술적 건축물을 짓는 데 대표예술건축물의 건립 목적이 있다면, 랜드마크의 결정요인이 주요 선정기준이 될 수 있음
 - 예산의 한정을 전제로, 예술성 있는 건물을 짓는데 돈을 많이 지출하면 타 분야(ex. 복지시설)의 시설을 지을 예산이 줄어드는 상황이 발생하며, 이는 국가사업에서 문화적 가치와 공공성 간의 절충점을 찾는 문제임
 - 또한 랜드마크는 고유성과 시인성을 전제로 한 개념이기 때문에 여러 개로의 분산보다는 집중의 성격이 강하지만, 대표예술건축물이 한 지역에 집결될 경우, 현재의 인구감소, 고령화, 지역소멸 등의 상황을 고려할 때, 분산의 형태가 요구되어질 가능성이 매우 높음 ⁴³⁾

[그림 4-4] 대표예술건축물 선정 기준



43) 현재시점에서 국가적 랜드마크를 대표예술건축물 지정이라는 제도를 통해서 실현하기 어려운 개념적이고 가치판단적인 문제에 대한 물리적 결과이다.

1) 랜드마크적 요인

- 국가적 랜드마크의 건설과 국가균형발전이라는 두 가지 지향점은 다수를 선택할지 소수를 선택할지에 대한 선택에서는 달라지나, 개별 건물이 랜드마크로 지녀야 할 상징성, 고유성, 심미성 등의 가치에 있어서는 유사하게 적용될 것으로 판단됨
- 아래의 자료는 랜드마크 건축물의 결정요인으로, 형태, 조형성, 규모 등의 건축적이고 시각적 요인과 역사, 이용자 유인 등의 장소 및 입지적 특성, 내부의 콘텐츠적 특성에 의해 이용자의 편익(감동, 만족도 등을 포함)이 영향받을 수 있음을 보여줌⁴⁴⁾

〈표 4-6〉 건축물 랜드마크의 결정요인

구분		건축적 차원	입지 여건	운영 및 관리
Lynch(1960)	형태성	0		
	차별성	0		0
	위치성		0	
	의미성	0		0
	친숙성	0		0
	역사성	0	0	0
Kaplan(1976)	시간적 특성	0		
	연역적 특성		0	
	기능적 특성			0
이건영·김용기	규모성	0		
	조형성	0		
	장소		0	
	광고성			0
	역사성	0	0	0
	유인성			0
	방문			0
김종호 외(2002)	규모 요인	0		
	시각적 형태요인	0		
	입지성 요인		0	
	유일성 요인	0		0
변재상(2005)	입지성		0	
	기능성			0
	규모성	0		
	형태성	0		

44) 실제 제도운영과정에서는 입지와 운영 및 관리에 관한 부분은 기본구상 및 타당성 조사 단계에서 파악이 가능하나, 건축적 차원의 기준은 설계가 완료되어야 적용 가능하므로 대표예술건축물 선정기준은 총사업비 관리제도 상의 추진단계에 따라 변화될 것으로 예상된다.

구분		건축적 차원	입지 여건	운영 및 관리
최원철(2011)	거대요소	0		
	기적요소	0		
	유희요소			0
	의미요소			0

자료 : 고은빛 외(2015) '도시 랜드마크 타워의 인지도 및 성공요인 분석', 한국지방행정학보, 제12권 제1호, pp.125-126

2) 예산의 공공성 관점의 요인

① 사업의 명확한 목적성

- 건립하고자 하는 시설에 대한 명확한 필요성과 목적성의 확립 필요
 - 건물이 수행해야 할 고유 목적과 건축물 자체로서의 목적(예술성)의 양립 상황
 - 건물의 고유 기능을 수행하기 위해 예술성을 추구하는 범위가 무한히 확장될 수는 없기 때문임
- 시설의 고유 목적에 대한 문화예술, 건축, 운영, 재정, 사회서비스 등 관련 분야 전문가들의 공감대가 형성되어야 할 것임
 - 주관적인 의사결정이 아닌 심도있는 다차원의 분석을 통해 객관성을 확보하여야 함
 - 예산이 한정되어 있음을 전제할 때, 한가지 사업의 당위성은 타 분야 사업들과의 기회비용 관점의 비교를 통해 당위성을 확보할 필요 있음

② 국가균형발전 차원의 요인

- 문화시설과 관련된 한정된 자원(건립예산)을 수도권에 집중할지에 대한 정책적 결정이 필요
 - 예를들어, 이진희 컬렉션이라는 매력도 있는 콘텐츠를 지자체에서 유치하기 위한 지자체 간의 유치경쟁이 있었으며, 국책 랜드마크 건립사업으로서 대표예술건축물이라는 매력도 높은 건물을 조성하는 과정에서 도 이에 대한 논쟁은 반복될 것으로 예상됨
 - 또한 예타면제 및 설계비 확보 차원에서도 국회의 동의 및 지원은 절대적으로 필요하다는 점에서 국가균형발전 측면의 선정기준은 고려되어야 할 것임
- 국가균형발전 측면에서 대표예술건축물을 지정할 경우, 랜드마크가 지녀야하는 수월성 외에 평등에 기반한 공공성 개념과 지역의 현인(ex. 인구감소, 지역소멸, 지역경제 위축 등)에 대한 기여, 그리고 이를 실현하기 위한 전략을 판단할 수 있는 기준이 포함될 필요 있음
 - 지역소멸의위기(인구감소, 고령화, 정주환경의 열악성 등)의 정도가 높은 지역에 대표예술건축물을 조성할 지, 광역단위의 문화거점에 대표예술건축물을 조성할지에 대한 결정을 필요로 함
 - 세부적으로는 지역의 문화생태계와 어떤 관계를 맺을지에 대한 고민과 이에 대한 실행 전략의 현실성과 우수성을 종합적으로 판단하여 결정하여야 할 문제임

나. 대상 범위

1) 문화체육관광부 및 타부처 사업의 대상 여부

- 문화체육관광부의 문화시설 건립사업은 문화체육관광부부의 관점에서 당연해 보일 수 있지만 타부처의 문화시설 건립사업(예를들면 항공박물관, 아쿠아리움 등)이 대표예술건축물로 지정될 수 있는지에 대해서는 대표예술건축물 지정제도의 주된 의사결정주체에 따라 달라질 것으로 예상됨
- 대표예술건축물 지정제도의 주된 역할이 총사업비와 연계됨을 고려하면 기획재정부 및 상급기관과의 정책 공조는 필수적이며 형평성 확보차원에서 타부처의 문화시설 건립사업까지 대표예술건축물 지정제도의 대상이 될 가능성이 있음
 - 이때는 총사업비에 대한 인센티브는 있지만 문화시설을 건립하고자 하는 타부처의 자율권 차원에서 참여가 드려질 가능성이 있고, 문화체육관광부에서 대표예술건축물을 건립한 이후, 관련 공사비 단가를 적용하여 자신들 사업에 적용할 가능성도 있기 때문에 예산운용권자의 입장에서는 범부처 차원의 대상설정이 필요한 상황

2) 지자체 사업의 대상 여부

- 지자체의 문화시설 건립사업은 국가재정법의 개정으로 국고보조에서 지방교부세로 변경되어, 대표예술건축물의 지정에 따른 중앙정부차원의 책임이나 권한은 거의 없는 상황임
 - ‘2024년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침’에서 공립 도서관, 박물관, 미술관 및 생활문화센터와 체육시설, 관광자원 개발, 문화도시 뿐만 아니라, 특별자치 구역 계정으로 지급되던 세종시, 제주도 등의 문화시설 건립사업이 대부분 지방으로 이양됨

2. 대표예술건축물의 총사업비 및 디자인 관리

- 디자인에 대한 총사업비 증가에 대한 관리 필요
 - 대표예술건축물의 건립시에는 기본구상, 기본 및 실시설계, 시공 단계에서의 총사업비 변화가 매우 큰 상황이 발생할 것으로 예상되는데, 이는 디자인적인 변화에서 디자인의 질에 의하여 비용의 적정수준이 변화되기 때문임
- 추진단내 또는 추진위원회 산하의 디자인 관리조직에 의한 디자인과 총사업비, 공공성 간의 조율 진행
 - 앞서 사례조사된 Q-team과 같은 디자인 관리 조직이 총사업비와 디자인의 컨센션스를 확보하기 위한 업무를 수행
 - 디자인 관리 조직은 사업 추진 과정에서 디자인 변화에 따른 공사비 증가에 대한 사회적 공감대를 높이기 위한 논리수립⁴⁵⁾, 대국민 홍보 등을 병행

- 이는 대표예술건축물 건립 사업이 중도에 좌초되어 그림으로 남지 않고, 실현될 수 있도록 사업화 과정을 수행함을 의미

45) 이는 건축 디자인의 질이 국민의 삶의 질을 직·간접적으로 어떻게 향상시키는지에 대한 논리적 증빙 과정이다.

제4절 맺음말

- 대표예술건축물 지정제도의 도입은 예산배정권에 대한 문화체육관광부와 기획재정부의 협의와 대표성과 공공성이라는 딜레마 관계의 개념 사이에서의 최적점을 모색하는 과정임
- 이를 해결하는 방법은 제도를 바꾸는 방법과 제도권 내에서 해결책을 찾는 2가지 방법이 있음
 - 제도를 바꾸는 것은 예산배정권에 대한 이양과 배분을 의미
 - 제도를 바꾸지 않는 것은 대표예술건축물제도를 기존의 총사업비 관리제도가 인정할 수 있는 최대 범위까지 평가의 기준에 있어 융통성을 부여하는 방법임
- 이를 통해 도달하는 지향점은 국가재정사업에 있어 문화적 관점의 반영을 높이는 것이다.
- 이는 결국 문화와 국가재정제도 간의 조화이며, 본 연구에서는 우리나라의 재정제도에서 지금까지 해본 적이 없는 디자인 관리와 총사업비 관리의 연계에 관한 방법을 제안함으로써 세부적인 실행방안을 제시함

참고문헌

- 국토연구원(2011) 「네덜란드의 국토품격 향상 현장 조사와 지역개발 정책(재생 포함) 동향 조사」
- 한국개발연구원(2011) 「해외 사전타당성조사 제도 운영현황 및 사례검토」
- 한국개발연구원(2004) 「공공투자사업 예산관리 효율화 방안 III」
- 한국건설산업연구원(2000) 「공사예비비제도의 도입 필요성과 방안」
- 최영훈(2007) 「The City of Tomorrow Rotterdam Kop van Zuid」
- 김홍규(2019) '예비타당성조사 제도의 개편과 문화관광시설 건립에서의 대응방향', 한국문화관광연구원, 문화관광인사이트 제133호
- 심경미 외(2020) '건축도시 분야 민간전문가 제도 운영 현황 분석 및 시사점', 건축도시공간연구소, auri brief, 제 215호
- Assen & Campen(2020) Q-teams: the Balancing Act and the Tool Repertoire for Stimulating Spatial Quality (NL)
- Assen et al.(2018) Q-factor: Dutch Spatial Quality Advisory Practices
- the arts council of ireland(2022), Championing Architecture-Arts Council's architecture policy
- OMB(2023) OMB Circular No. A-11 Appendix J-Principles of Budgeting for Capital Asset Acquisitions
- www.chosun.com
- www.hamburgische-buergerschaft.de
- www.hankyung.com
- www.khan.co.kr
- marketing.hamburg.de
- www.oppic.fr
- www.sedaily.com
- www.steuerzahler.de

집필내역

연구책임

김홍규 한국문화관광연구원 부연구위원: 연구총괄

공동연구

이희재 한국문화관광연구원 부연구위원: 제3장 작성

대표예술건축물 지정제도 도입방안 연구

발 행 인 김 세 원
발 행 처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금남화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kcti.re.kr>
인 쇄 일 2023년 11월 17일
발 행 일 2022년 11월 17일
인 쇄 인 (사)한국장애인워킹협회 일자리사업장

ISBN 978-89-6035-987-1 93300
DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2023.e17>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.
김홍규, 이희재(2023), 대표예술건축물 지정제도 도입방안 연구, 한국문화관광연구원

아래의 DOI 또는 QR코드를 통해 이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.

<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2023.e17>



한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02 2669 9880

www.kcti.re.kr



9 788960 359871
ISBN 978-89-6035-987-1