

서울시 건축심의제도의 운영상 문제점과 개선방안 연구

- 최근 2005년~2006년 서울시 건축심의를 중심으로 -

권 기 범* · 김 상 길**

A Study on the Operational Problems and the Improvement Scheme of the Architectural Design-Review in Seoul

- Focused on the Recent Architectural Design-Reviews in Seoul from 2005 to 2006 -

Ki-Bum Kwon* · Sang-Gil Kim**

요약 : 서울시는 도시건축의 정체성 확립과 도시미관 향상, 공공성 확보 등을 위한 제도적 수단으로 1974년 이래로 건축위원회 심의제도를 통하여 대형 건축물에 대한 심의를 하고 있으며, 이러한 건축심의는 제도상이나 기능면에서나 서울 도시환경의 수준향상에 중요한 역할을 수행하고 있는 것은 분명한 사실이다. 그러나 상황에 따라 유동적으로 개선안을 내놓으며 현실에 맞는 심의제도가 운영되도록 노력해 왔음에도 불구하고, 여러 가지 여건상 이러한 심의의 목적과 취지를 완전히 달성하지 못하고 있는 점 또한 현실이다. 이에 본 연구는 서울시 건축심의 변천과정을 고찰해 봄으로써 서울시의 건축과 발전방향에 대한 총체적인 안목을 제시하였고, 이에 서울시 건축심의제도에 대한 운영상의 문제 제기사항을 현 시점에서 살펴 보았다. 이러한 문제제기 사항에 대한 심도있는 문제점 파악을 위해 심의지적사항의 내용 분석과 기존에 사용되었던 그룹간의 인식 및 견해 차이를 설문조사를 통해 분석하였다. 이와 같은 분석을 통해 앞으로 서울시 건축심의제도가 지향해야 할 개선방향을 건축위원회 역할에 대한 재정립과 건축심의제도 및 운영에 대한 개선사항으로 제안하였다.

주제어 : 서울시 심의제도, 건축심의제도, 건축제도, 건축심의, 건축위원회

ABSTRACT : The City of Seoul reviews most of large scale building projects in order to establish its urban identity, to guide harmonious development and to enhance its public value. The design-review has taken a great part to improve the value of the city environment. However, even though the City of Seoul has tried to operate the flexible and realistic design-review system, the aim of the review could not be completely achieved due to various circumstances. Here, for the betterment of its current architectural design-review process, which will be appropriate to the city's various situations, we first illuminate its architectural design-review process by closely researchon how the review processes of large scale buildings have been conducted and developed for last several decades. By analyzing its existing review processes and their pros and cons based up textual research and survey of the participants, we then present its problems and reasonable alternatives to the existing ones in order to cope with new emerging challenges of today

Key Words : Architectural Review in Seoul, Architectural Design-Review Committee System, design-review, Architectural Committee, architectural system

* 서울시 주택국 건축과장(Director of Architecture Division, Housing Bureau, Seoul Metropolitan Government), 논문 주저자임.

** (주)에이텍종합건축사사무소 대표이사(President, ATEC Architects & Associates Inc.), 교신저자임.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

건축심의제도의 목적은 다양한 지역적 특성 및 도시환경을 건축계획에 반영시키기 위한 것이며, 또한 디자인의 창조성과 융통성을 존중하고 도시 미관 증진과 파급효과가 큰 건축물일 경우 공공성을 확보하도록 하여 지역여건과 부합될 수 있도록 유도하는 역할을 하고 있다.¹⁾ 이에 서울시는 도시건축의 정체성 확립과 도시미관 향상, 공공성 확보 등을 위한 제도적 수단으로 1974년 이래로 건축위원회 심의제도를 통하여 대형 건축물에 대한 심의를 하고 있다.

서울시 건축위원회는 그 기능면에서 서울 도시환경의 질 향상을 위해 중요한 역할을 수행하고 있고, 시기적으로나 상황에 따라 유동적으로 개선안²⁾을 내놓으며 현실에 맞는 심의제도가 운영되도록 노력하고 있다. 그러나 건축심의는 그 취지에도 불구하고 일부 부적절하고 일관성 없는 심의 지적사항, 운영상·제도상 문제점 등으로 그 효용성 여부까지 대두되고 있다.

그 동안 건축물의 배치·기능, 주변과의 조화, 외관 등에 대한 심의를 통하여 건축심의의 목적과 취지에 최대한 부합된 건축물이 생산될 수 있도록 노력하였으나, 그간의 건축심의는 여러 가지 현실적인 문제에 부딪혀 도시환경 개선 및 디자인 측면보다는 개발논리에 편승된 경제성을 우선시하고, 사업성에 너무 관대하였던 결과 거대도시의 위상에 걸맞는 특색있고 랜드마크적인 건축물보다는 재개발·재건축 등과 같은 공급위주의 무분별한

고층, 고밀의 판상형 아파트 등과 같은 획일화된 건축물의 양산을 허용하고 말았다.

이처럼 도시환경의 수준향상과 공공기여를 위한 그 동안의 건축이 기대에 미치지 못하였다는 인식아래 향후 디자인 수준향상을 위한 노력은 더욱더 필요하며, 이에 걸맞는 건축위원회의 역할도 크다는 것을 알 수 있다. 하지만 현실적으로 건축물의 외관, 규모 등에 관한 보완 조정이 어려워 심의 효과 달성이 미흡하고, 도시미관 향상과 공공성 확보 등 법적·제도적으로 제어되지 못하는 부분을 보완해야하는 건축위원회의 역할 수행을 위해서는 운영상, 제도상의 많은 문제점을 안고 있다.

따라서 이 연구의 목적은 서울시 건축위원회의 그 본래의 취지를 수행할 수 있도록 그간의 건축심의제도의 변천과정과 현행 제도 체계상 건축심의의 역할과 한계, 운영과정에서 나타나는 문제점을 파악하여 서울시 건축심의제도의 효율적이고 합리적인 개선방안을 제언하는데 있다.

2. 선행연구

건축심의제도와 관련된 연구로는 1996년 건설교통부에서 연구발표한 “설계심의제도 개선방안 연구용역”, 1998년 전희상의 “건축심의제도의 개선방안에 관한 연구”, 1998년 서울시정개발연구원의 “건축심의제도 개선방안 연구: 서울시 건축(1) 심의를 중심으로”, 1998년 김은중의 “서울시 일반 건축물 심의제도와 그 문제점에 관한 연역적 연구”, 2000년 이창무·김도년의 “건축심의제도 운영에 관한 관련그룹간 인식차이에 관한 연구”가 있었다.

1) 서울시정개발연구원(1998).

2) 1996년에는 건설교통부에서 ‘설계심의제도 개선방안 연구용역’, 1998년에는 서울시정개발연구원에서 ‘건축심의제도 개선방안 연구’를 진행하였다. 이후 서울시 차원에서 내부적으로 지속적인 검토를 하고 있는 실정이다.

이와 같은 연구들은 건축심의제도의 현황과 문제점을 찾고 그 개선방안을 제시하였으며, 이후 지속적으로 유사한 연구가 진행되었다.

이러한 연구들의 공통적인 사항은 심의위원과 건축사들의 인식차에 대한 문제점을 지적하고 이에 대한 개선사항을 심의절차와 심의기준의 변화로 해결방안을 모색하는 경우가 대부분이며, 심의의 객관성과 효율성 문제에 대한 관심의 일환으로 진행되었으나, 건축심의제도에 대한 전반적인 이해를 높일 수 있는 변천과정이나 지적사항 등의 주요내용에 대한 고찰은 다소 부족하였으며, 최근 들어 건축심의제도에 대한 연구는 거의 진행된 것이 없었다.

이에 본 연구는 서울시 건축심의제도의 변천과정 및 심의결과 등에 대한 고찰 및 심의지적사항의 분석과 기준에 사용되었던 그룹간의 인식과 견해 차이를 현 시점에서 살펴보고 운영상의 문제점을 도출하여 개선방안을 제시함으로써, 향후 서울시의 건축과 발전방향에 대한 총체적인 안목을 제시함과 동시에 서울시 건축심의제도가 지향해야 할 개선방향을 제안하고자 시도되었다.

3. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 주요범위는 서울시 건축심의를 대상³⁾으로 하였으며, 심의에 참여한 건축사, 심의위원, 담당공무원을 연구의 대상으로 선정하였다.

본 연구의 진행과 방법은 서울시 주택국 건축과의 내부자료와 서울시에서 발간된 시정자료집, 서울시 주택국 및 시정개발연구원 홈페이지 자료를 근거로 연구를 진행하였다.

II 장에서의 서울시 건축심의제도 변천과정은 1972년에서 2006년까지의 건축관련 법령과 서울시 건축과 내부자료를 근거로, 서울시 건축의 발전방향에 대한 전반적인 흐름을 고찰하였으며, 이를 바탕으로 현행 법체계 내에서의 심의 제도의 역할을 규명하고, 운영상의 문제점을 제기하였다. III 장에서는 II 장에서 검토된 운영상의 문제제기 사항을 최근 2005년에서 2006년에 심의한 심의 지적사항을 통해 분석하였고, 건축심의 관계자(심의위원, 건축사)의 설문조사 결과 파악된 문제점을 분석하여 서울시에 적합한 심의제도의 방향과 기준을 설정하였다. IV 장에서는 III 장의 내용을 토대로 합리적 건축심의제도의 개선사항을 제안하는 내용으로 구성하였으며, V 장에서는 연구한 내용의 결과 요약과 함께 연구의 의의 및 향후 연구방향을 제시하는 것으로 구성하였다.

II. 서울시 건축심의 제도의 변천과정과 현황

1. 건축심의 제도의 변천과정

서울시 건축심의제도는 1972년 건축법의 개정으로 도시미관의 증진 목적의 심의를 위한 지방건축위원회 설치 규정이 신설된 이래 1974년 이후 행정 담당자와 관계전문가들로 구성된 건축위원회를 설치하고, 지방자치단체 조례의 제정·개정을 포함한 건축법령 시행과 관련된 전반적인 사항을 다루게 되었다. 이에 대한 그간의 건축심의제도와 관련된 변천과정은 관련 법규, 건축위원회, 건축심의 관련 주요 방침으로 나누어 3개의 표로 간략하게 정리하였다.

3) 다중이용건축물중 21층 이상 또는 10만㎡이상인 건축물, 분양대상건축물중 21층 이상 또는 10만㎡이상인 건축물(16층 이상의 300세대·실 이상인 공동주택과 오피스텔)

건축심의 제도의 관련 법규는 시대적 흐름에 따라 현실상황에 맞도록 변천되었으며, 이에 서울시에서도 도시관리 수단의 일환인 건축심의를 통하여 지역상황에 적합한 도시환경의 개선과 공공성 확보 유도하는데 개정 그 취지를 두고 있다. 또한 행정의 투명성과 예측 가능한 행정, 법적 근거

없는 행정규제로 민원인 불편사항을 해소하려는 의도도 반영되어 있다(〈표 1〉 참조).

1974년 8월에 건축위원회가 신설된 이후 1999년 7월에 분과위원회가 신설되었고, 현재는 건축위원회와 도시·건축공동위원회로 구분 운영하고 있으며, 격주 금요일 개최를 원칙으로 하고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 1〉 건축심의 제도의 관련 법규 주요 변천과정

개정일	관련조항	주요내용	비고
1972.12	건축법 제44조의2	- 지방건축위원회 설치 규정 신설	
1974. 8	서울특별시 건축위원회 조례	- 서울특별시 건축위원회 설치 및 심의 대상 규정	서울시 건축위원회 신설
1978.10	건축법시행령 제145조	- 미관지구내 건축물 심의 규정 신설	
1980. 7	서울특별시건축조례 제35조	- 서울시 건축위원회 조례가 건축조례로 통합	미관지구내 건축물 심의
1995.12	건축법시행령 제5조	- 다중이용건축물의 건축허가에 관한 사항 심의규정 신설	
1999. 4	건축법시행령 제5조	- 사전승인대상,미관지구·아파트지구·도시설계지구 심의 제외 - 분야별 전문위원회 구성·운영 신설	
2003. 4	건축조례 제5조, 제6조	- 분과위원회를 3개에서 2개로 축소 - 야간경관조명 계획 등에 관한 자문기능 신설	
2005. 7	건축법시행령 제5조	- 분양대상 건축물 심의 규정 신설 - 지방건축위원회 위원자격·위촉기준, 심의기준 신설 - 다중이용건축물의 건축심의 범위를 건축에 관한 사항으로 개정	위촉직은 관련단체 등의 추천 또는 공모를 거쳐 위촉, 회의안건 사전 통지, 건축주·설계자의 심의참여 기회 부여, 위원별 의견·심의결과·사유공개 의무화
2005. 7	건축법시행규칙 제2조의3	- 건축심의시 간략설도서만 제출토록 함	배치도, 평면도, 입면도, 주단면도
2005.12	건축조례 제5조의2, 제6조	- 시행령이 정한 바에 따라 위원의 임명(위촉) 기준과 건축주 등의 참여 기회 부여 명시 - 건축위원회 분과위원회 폐지 - 소위원회의 구성 및 운영사항 규정 - 허가권자와 심의권자 일치 - 위원회의 심의기준 및 신청서류 정비	시(市)심의대상 중 자치구허가 대상은 구(區)건축위원회에서 심의
2006. 5	건축법시행령 제5조	- 미관지구내 건축물 심의 규정 신설	

자료: 건축심의제도와 관련된 건축관련 법령 및 서울시 주택국 건축심의관련 방침서류철 참조 작성

〈표 2〉 서울시 건축심의위원회 변천과정

시 기	위원회 운영	비고
1974. 8. 25	건축위원회(신설)	
1980. 7. 25 ~ 1993. 4. 9	건축위원회	
1993. 4. 10 ~ 2001. 3. 4	건축위원회, 소위원회 (건축(1)(2)위원회, 도시설계위원회)	1999. 7.31 분과위원회 설치 규정 신설 (건축조례)
2001. 3. 9 ~ 2003. 4. 15	건축(1)(2)(3)분과위원회	미술장식품분과위원회는 문화국에서 별도 운영
2003. 4. 16 ~ 2005. 12. 28	건축(1),(2)분과위원회	
2005. 12. 29 ~ 현재	건축위원회, 소위원회	

자료: 서울시 주택국 건축과 건축위원회 심의운영 자료 참조 작성

최근 2001년부터 현재까지의 건축심의 관련 주요 방침의 변천을 살펴보면 건축법의 변화와 서울시 시정의 방향, 정부 정책에 따른 제도적 한계의 극복, 친

환경 건축개념 반영, 미관 및 경관제도 확립, 공공성 확보와 행정절차 간소화를 통한 민원편의 제공 노력 등을 위한 많은 변화를 가져왔다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 건축심의 관련 주요방침 변천사항

일 자	구 분	주 요 내 용
'01. 3. 9	건축심의운영 제도개선 (시장방침)	○ 건축심의 전 인근주민 의견청취 및 관련부서 협의
'02. 1.22	건축위원회 운영 쇄신 방안 (시장방침 제80호)	○ 건축위원회 운영 쇄신방안을 마련 건축위원회 심의기능을 강화 - 수준높은 건축계획 유도를 위한 건축위원회 개편(실무전문가 위주) - 위원회의 투명성 및 위상제고(속기사채용, 설계자 직접설명 등) - 허가권자 사전검토 기능 강화 및 심의절차 개선 등
'03. 5.30	건축위원회 운영방안 개선 (주택국장 방침)	○ 위원회개최 일정 정례화 및 전문분야별 소위원회 개최 - 일반건축물 : 격주 수요일(24째주)14:00~ - 공동주택 : 격주 목요일(13째주)15:00~ - 분야별 소위원회 도입(굴토분야, 야간경관분야·도시정비반 운영) ○ 자동개최제(1건이 접수되어도 자동 개최) ○ 보안, 반려, 재심 안전에 대한 기간 단축 - 관련부서 협의생략하고 차기 심의에 최우선적으로 상정 ○ 심의결과 민원인에게 신속 통보 : 인터넷 공개 등 ○ 위원회 위원 개편 및 운영 내실화 - POOL제 운영, 심의 3일전 위원 선정, 도면·CD를 택배 송부 → 위원 접촉 차단, 부조리 개연성 해소 ○ 투명성 확보 : 속기사 배치, 위원의 주관성 배제 ○ 심의기간 단축을 위한 상한제 도입 : 3회 이내 의결 처리
'03. 8. 5	건축·교통영향심의 운영 제도개선 (부시장 방침 제280호)	○ 건축심의 후 교통영향평가심의 신청토록 규제하고 있는 방침을 폐지하고 심의신청 시기를 건축주가 선택적으로 판단하여 신청토록 개선
'03. 9. 9	건축심의 관련부서 협의개선 (주택국장 방침)	○ 자치구에서 관련부서(주민의견 청취) 협의 시 지구단위계획구역 또는 도시 계획시설 등에 대하여는 서울시 관계부서에 직접 협의(서울시에서는 협의 생략) - 협의 부서 : 도시계획과, 시설계획과, 도시관리과, 주차계획과, 문화재과 등
'03. 9.27	2003-제17차 건축(1)분과위원회	○ “Z형 토지의 이면도로 너비 적용”심의기준 결정
'03.10.15	서울시 건축위원회 심의 요령 (주택국장 방침)	○ 건축위원회 심의요령(심의기준) 심의위원배출 및 인터넷 공개 - 심의상정 절차, 심의상정시 필요도서, 심의의결 구분 - 건축위원회 심의 요령(일반건축물 배치 및 입면계획, 공개공지 등 외부 공간계획, 오피스텔 심의 기준, 주상복합건물 심의기준, 소규모 필지 합동 개발 도로용폐 심의기준, Z형 토지의 이면도로 너비 적용, 피난·방재관련 심의기준)
'03.11.11	건축위원회 심의제도 개선방안 (주택국장 방침)	○ 사전협의제 도입
'03.12.20	건축심의 일반적조건 부여 (주택국장 방침)	○ 비상발전기 설치(시장방침 제441호 2002.12.5) ○ 상가 등 분양건축물 건축허가 후 공개분양(부시장방침 제398호 2003.11.21) ○ 옥상녹화(부시장방침 제437호 2003.12.9)
'04. 7.14	건축위원회 운영 개선방안 (분리심의제도 도입, 시장방침 제442호)	○ 심의단계에서 전문분야 비중을 높이고자 함 〈단기대책〉“건축계획분야심의”와“전문분야 심의”로 분리되는 분리 심의 제도 도입 〈장기대책〉 전문분야 심의내용의 법제화 및 전문분야 심의폐지
'05. 4.21	건축위원회 운영방안 개선 (시장방침 제218호)	○ 시장·의대상 중區別대상은 자치구에 권한위임 ○ 굴토심의 지침 시달(깊이 10m 이상의 토지굴착공사 또는 높이 5m 이상의 옹벽 등의 공사) ○ 심의처리부서 건축과로 일원화 방침(공동주택분야 건축과로 이관, '06.1.1 시행)
'06. 1.17	건축위원회 심의기준 개선 (주택국장 방침)	○ 건축위원회 심의기준 중 법령에 근거하지 아니하고 불필요한 기준 등을 개선(복도폭 기준, 보행거리, 주차대수 확보 관련, “Z”형 토지의 이면도로 너비적용 기준 폐지)
'06. 1.20	건축위원회 운영 개선 (주택국장 방침)	○ 건축법시행령 개정에 따라 건축위원회 심의대상, 내용, 제출도서를 개선하고, 공동주택 심의업무 이관에 따른 운영 개선 - 굴토분야·공동주택 색채분야 건축심의 폐지 - 제출도서 간소화, 부위원장의 위원회 주재가능, 일반건축물·공동주택 격주 시행 - 건축심의의 연속성 유지(보안·조건부보고 건에 대하여 수권 소위원회에서 의결토록 하고, 재심 안전은 차기 심의시 참석위원중 2/3이상을 선정)
'06. 1.20	건축심의전 관련부서 협의 제도개선 (주택국장 방침)	○ 시허가대상에 대하여는 건축심의전 관련부서 협의 및 주민의견 청취를 생략 하고, 자치구 승인 대상은 다수민원과 관련되는 특성을 감안 협의 및 주민 의견 청취 시행

자료: 서울시 주택국 건축과 건축심의 업무관련 방침서류 참조 작성

2. 건축심의 제도⁴⁾ 운영현황 및 운영실적

서울시 건축심의 대상은 건축조례의 제정·개정에 관한 사항, 다중이용건축물중 21층 이상 또는 10만㎡ 이상인 건축물(구조, 공개공지, 조경, 소방·방재계획 포함), 분양대상건축물중 21층 이상 또는 10만㎡ 이상인 건축물(16층 이상의 300세대·실 이상인 공동주택과 오피스텔) 및 기타법령 및 조례에서 정한 사항과 위원회의 자문이 필요한 사항으로 정하고 있다.⁵⁾

〈표 4〉 심의위원의 구성현황 (2007년 3월 기준)

분 야 별		인 원(명)		분 야 별		인 원(명)	
공 무 원		3		교 통		3	
시 의 원		4		건축설비		2	
건축계획		35		소방방재		2	
도시설계		3		리모델링		2	
건축구조		3		건축환경		1	
조 경		3		총 계		61	
구 분	교수	업계		공 무 원	기 타	총 계	
인원(명)	36	18		3	4	61	

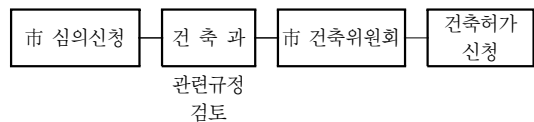
자료: 서울시 주택국 건축과 서울시 건축위원회 명단 참조 작성

건축위원회 심의위원의 구성은 건축법 제4조, 동법시행령 제5조, 시조례 제5조 내지 13조에 근거하여 주택국장을 위원장으로 61인의 비상임위원으로 구성되어 있으며 Pool제로 운영하고 있다.

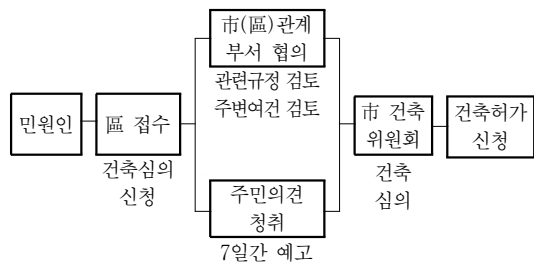
이는 심의 개최시마다 20인을 선정 심의위원회를 구성하여 심의하는 방식이며, 심의 의결은 원안동의, 조건부동의, 보완, 재심, 반려, 유보, 의견

제시로 나누어 의결하고 있다. 〈표4〉에서 보는 바와 같이 특히 심의위원 중 교수의 비율이 높은 것은 건축심의의 주목적이 기술력과 현실성보다는 원칙론과 중립, 공정성을 중시하고 있음을 의미⁶⁾하고 있다.

심의상정 절차는 21층 이상이거나 연면적 10만㎡이상의 시 허가대상일 경우는 〈그림 1〉과 같이 행하여지고, 자치구 승인대상의 경우는 〈그림 2〉와 같이 다수주민들과 관련되는 공동주택의 특성을 감안하여 건축심의 전 협의(주민의견 청취) 시행의 절차를 거친다.



〈그림 1〉 시 허가대상 건축심의 절차



〈그림 2〉 자치구 승인대상(공동주택) 건축심의 절차

2004년부터 2006년까지 서울시 건축위원회 운영실적은 〈표 5〉와 같으며, 심의신청 계획안을 위원회에서 수정없이 동의하는 원안동의와 심의지적사항이 기본계획을 유지하는 경미한 변경으로

4) 건축심의의 목적은 도시미관과 공공성 확보를 위한 것이며, 심의제도는 이러한 건축행위의 유도 즉, 법으로 제어되지 않는 부분을 보완하고 지역적 특수성을 신축적이고 융통성 있게 반영하기 위하여 시행되는 제도라고 볼 수 있다. 또한 건축행위와 관련된 제도의 제정과 이와 관련된 기준완화, 적용범위를 결정하고, 이를 결정함에 있어 공공과 사익, 도시의 미관이나 환경을 저해 하지 않도록 법으로 규정하고 있다. 건축심의 제도는 조례의 제·개정과 함께 건축행정수단으로서 법의 보완적 역할과 일관된 계획방향 유도, 도시의 제반상황 적용, 도시환경의 질 향상 등 공공성 확보와 유도를 위하여 전문가들을 통해 검증하는 제도라고 할 수 있다.

5) 건축법 시행령 제5조 4항, 건축조례 제6조 6항

6) 장성준(1997) 참조.

신청자가 수용하는 조건으로 동의하는 조건부동의가 많았으나 심의지적사항이 중대하여 재계획이 필요한 제심의 경우도 상당수 있었다.

3. 건축위원회의 역할과 운영상 문제점 검토

1) 건축위원회의 역할 및 심의 방향

건축위원회는 건축심의제도의 목적을 실현하기 위한 심의기관의 형태로 행정담당자와 관계전문가들로 구성·운영되며 자문 기관적 성격을 갖고 있다. 그 역할로서 첫째 조례의 제정·개정을 포함한 건축법령에 관련된 전반적인 사항을 다루며, 둘째 전문가의 자문과 의견제시를 통하여 합리적이고 효율적인 건축행정을 하는 데 그 취지를 두고 있다. 셋째 현재 법제도로 다루기에 한계가 있는 부분에 대하여 지역적 특성과 건축의 창조성을 고려한 건축행위의 합리적 유도를 주요 목적으로

한다.

건축위원회에서 실제 이루어지고 있는 사항은 위에서 언급한 내용 중 주로 세 번째 역할로서 건축행위와 직접적으로 관련된 사항을 주로 다루고 있다.

지역적 특성과 상황에 따라 보편적, 공공성을 감안하여 융통성 있게 심의가 이루어지도록 방향을 설정하고 도시환경의 통일성 및 다양성 추구하고 함께 도시미관의 증진, 도시의 공공성 추구를 위하여 개별 건축행위의 이익과 개인적 취향을 배제함과 동시에 건축가들의 창의적 의도가 법제도에 의하여 훼손되지 않도록 하기 위한 전문가들의 자문이 주요 내용이라고 볼 수 있다.

따라서 심의제도는 법체계의 한계 내에서 바람직한 도시환경을 유도하는데 반드시 필요하며, 건축행위에서 발생하는 제도의 문제점에 대하여 전문가들의 의견 제시와 함께 이를 제도화 할 수 있

〈표 5〉 건축위원회 운영실적 (2006년 12월 기준)

년도별		총 계	심 의 결 과 ⁷⁾							
			원안동의	조건부동의	조건부보고	보완	재심	유보	반려	의견제시
04	일반건축물	101(157)	23	61	21	17	13	7	-	15
	공동주택	82(129)	10	64	-	5	45	-	-	5
05	일반건축물	71(134)	15	54	21	16	11	5	1	11
	공동주택	90(111)	7	51	-	24	15	-	-	14
06	일반건축물	52(73)	7	35	13	2	9	2	-	5
	공동주택	34(49)	7	27	9	-	7	4	-	-

주: ()은 중복건수 표시

자료: 서울시 주택국 건축과 건축심의관련 연도별 건축심의처리대장 참조 작성

7) 성북구 종암동 ○○심의경위 사례

06. 00. 00 : 제19차 건축위원회 심의 (결과 : 조건부 보고)

- 조건내용 : 공원위치가 접근성·활용도 및 단지내 녹지공간의 연계 등의 측면에서 매우 불합리하니 위치를 변경할 것

06. 12. 00 : 제23차 건축위원회 심의 (결과 : 조건부 동의)

- 동의내용 : 해당사업은 도시건축공동위원회 심의 시 토지이용계획(공원의 위치, 택지, 도로 등)이 확정된 후 건축위원회 심의 상정된 사업으로 공원의 위치를 변경하고자 할 경우에는 주민공람공고·구의회 의견청취 등의 절차를 거쳐 다시 도시건축공동위원회 심의를 거쳐야하는 사항이기 때문에 공원 변경 없이 2동의 1층을 모두 필로티로 계획하는 것으로 동의 (검토에 3개월 지연)

는 효과적인 제도라 할 수 있는 것이다.

2) 현 건축심의제도의 운영상 문제점 제기⁸⁾

① 건축설계 위주의 심의

현재 건축위원회는 심의 본연의 취지인 법제도의 제·개정 등 건축정책에 대한 자문성격으로서의 기능 수행은 매우 미흡한 반면 건축설계 위주의 단편적인 심의가 이루어지고 있으며, 이는 자칫 심의의 목적에서 벗어나 사유재산권의 과도한 제약과 건축의 창작성 증진과 상충될 우려가 있다.

② 심의결과 예측의 어려움과 심의 기준의 한계

건축심의회는 그 특성상 법에서 제시하는 기준 이상을 요구하는 속성이 있어 심의결과에 대한 예측이 어렵고 그 결과에 따른 계획의 변경은 건축주의 경제적 부담과 행정에 대한 불신을 초래하기도 한다.

특히, 건축심의 결과 건축물의 심미성에 대한 지적은 공공의 목적보다는 심의위원의 개인적 선호도에 의해 또는 주변지역과의 조화를 근거로 지적되는 경우가 많아 건축가의 자율적인 창작성에 대한 배려가 부족하다는 의견이 있으며, 또한 건축주와 사용자의 기호, 경제적 요인 등 현실성이 반영되는 건축물 내부 평면계획에 대한 과도한 지적은 도시미관이나 공공성 확보 등의 심의목적과 상반되는 사항이다. 그러나 이러한 문제점을 해결하고, 공정한 심의를 위해서는 건축물의 디자인, 평면 계획 등에 대한 구체적인 심의기준이 필요하지만 이에 대한 명확한 기준을 마련한다는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 한계점을 갖고 있다.

③ 지적사항의 객관성 및 검증을 위한 제도적 장치 부재

건축가와와 심도 있는 의견교환 없이 제한된

시간과 제출된 도서만으로 심의 의결하는 현 건축심의 운영체계상의 문제는 심의위원이 설계안을 충분히 이해하지 못한 상태에서의 심의결과에 대하여 건축주 및 건축가의 불만을 야기시키는 경우가 있으며, 심의위원 개인별 의견에 의한 지적사항이 위원회 전체의 충분한 토의 및 합의과정을 거치지 않고 최종 지적사항으로 결정됨에 따라 심의의 객관성 상실의 원인이 되기도 한다. 이에 대한 해결방안으로 2003년부터 심의안전 자료에 대하여 위원에게 심의전 사전배포하여 사전 검토토록 하고 있으나, 이러한 문제점이 완전히 해소되지는 않고 있는 실정이다.

그러나 건축심의의 속성상 심의위원의 주관적 판단이 완전히 배제될 수는 없으므로, 이러한 주관적인 판단들은 객관성에 근거를 두어야 하며, 이러한 심의위원의 주관적 판단의 오류를 검증할 수 있는 제도적 장치가 요구된다.

④ 구조적·제도적 문제점

건축심의회는 건축 인·허가에 직접적 영향을 미치는 건축행정으로 설계가 상당부분 이루어진 상태에서 건축심의회가 이루어짐에 따라 규모·배치·디자인 등의 변경 등의 사항이 지적되는 경우 설계 전반을 재작성하여야 하고 이에 따라 건축주 또는 사업의 시간적·경제적 손실을 초래할 수 있는데 이는 건축심의제도의 가장 근본적인 문제점이라 할 수 있다.

최근 건축위원회에 상정안전에 대다수를 차지하고 있는 재건축·재개발 등의 정비사업에 의한 건축물은 개별 법령에 의하여 건폐율·용적율, 층수·높이, 배치 등 건축물의 계획에 있어 중요한 요소들이 기 결정되어 있으며, 사업초기인 구역지정 시부터 구 도시계획위원회 자문, 도시건축공동

8) 본 내용은 서울시 건축운영위원회 담당부서의 건축심의 관련자 의견과 건축심의 관련 민원처리 서류철 참조하여 작성·정리하였다.

위원회 심의, 교통영향평가, 환경영향평가 등으로 인한 시간적·경제적 손실에 대한 불만이 최종단계인 건축심의의 단계에서 표출됨에 따라 건축행정의 불신과 더불어 건축위원회의 심의 범위가 한정되어 있어 소신 있는 심의를 하는데 결림돌이 되기도 한다.

특히, 그 역할이 유사한 도시건축공동위원회와의 심의범위와 역할이 모호하고, 심의내용상 중복되는 부분이 많고, 두 위원회가 상충된 지적사항이 심의의결 됨에 따라 이에 대한 민원이 다수 발생하고 있는 실정이다.

III. 서울시 건축심의의 사례분석 및 설문평가

앞에서도 언급한 바와 같이 현재의 건축위원회는 건축계획에 대한 심사가 주기능이라고 할 수 있으며, 심의제도의 결과물은 지적사항이라고 할 수 있다. 그러므로 심의결과 지적사항에 대한 내용을 분석·검토하여, 이를 심의제도의 목적과 비교·평가하였다.

그러나 심의지적사항이 심의 본연의 목적과 차이가 있는 것으로 앞서 운영상 문제점을 검토하였다. 이에 대하여 심의결과 및 지적내용을 토대로 심의제도와 직접적으로 관련이 있는 건축사와 심의위원, 심의운영과 건축인허가에 반영하는 담당 공무원의 심의에 대한 인식과 견해를 실질적으로 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다.

1. 건축심의 지적사항 분석

〈표 6〉은 〈표 5〉의 건축위원회 운영실적에 대

하여 2005년, 2006년의 건축심의 지적사항⁹⁾을 분석한 것이다. 도시의 건축물의 공공성과 미관증진, 건축계획의 합리성 등 건축심의 목적에 해당하는 사항으로 공공성 측면에서 도시환경의 질적 향상을 위한 가로환경과 보행환경 증진을 위해 공개공지 등의 대지에 대한 사항, 미관증진과 건축계획의 합리성을 위한 건축물에 대한 사항, 대형건축물 건립에 따라 도시기반시설에 미치는 영향을 고려하여 교통에 대한 사항으로 크게 3가지로 분류하였으며, 이에 대하여 세부적인 사항으로 11가지로 분류하였다. 도면표기, 기술방법 등의 지적사항은 기타로 분류하여 처리하였다.

전반적인 지적빈도 경향을 살펴보면 공개공지·조경·건축계획(Site Plan) 등의 지적사항은 18%, 건축평면, 건물외관, 구조, 설비, 피난방재 등 건축물의 계획안은 62%, 차량·보행동선 및 주차 등 교통계획에 대한 사항이 15.2%의 분포율을 차지하고 있으며, 이는 건축심의는 일반적으로 건축물에 대한 합리적인 건축계획에 중점을 두고 있음을 보여준다.

다음은 세부사항에 대해 지적사항¹⁰⁾에 대한 사례 내용 및 심의 운영상의 문제점을 파악하고, 건축심의의 개선방향을 도출하고자 한다.

1) 공개공지 및 조경계획

공개공지 조항은 1991년 건축법의 개정에 따라 법으로 명문화 되었으며, 도시환경에 대한 인식변화와 함께 건축심의 시 공개공지에 대한 부분이 상당히 높은 비중을 차지하고 있으며, 이는 건축심의의 목적 중 공공성 확보와 부합된다고 할 수 있다.

편의상 조경계획에 대한 지적사항과 분리하여

9) 사례분석 대상은 2005년 23차, 2006년 23차에 걸친 건축계획 심의결과만을 대상으로 중복건수 포함 360여건의 심의사례를 분석하였으며, 주요 지적사항에 대해 세부사항을 조사하였다.

10) 다음의 사례에 대한 지적사항은 일반적으로 지적되는 사항으로 비슷한 심의의결 중 공통사항을 위주로 발췌하여 사례를 제시한 것이다.

〈표 6〉 건축심의 지적사항 유형분석표 ('05~'06년)

구 분		세 부 항 목	지적횟수 (분포율*)	심 의 목 적	비 고
대 지	공개 공지	공간구성, 규모, 녹지대와의 연계성, 시설물 · 조경 등	62 (3%)	다중의 활용성, 접근성 법규 적법검토 및 규정의 확립	364 (18%)
	조경	공간계획, 식재수종 · 위치 등	188 (9.2%)	합리적 조경계획 및 재검토	
	건축계획 (Site Plan)	건물규모, 용도, 배치형태 등	114 (5.6%)	주변과의 조화 도시설계와의 적합성 법규 적법검토	
건축물	건축 평면	코아, 출입구 등 평면계획 등	293 (14.3%)	합리적 건축계획	1261 (62%)
	건축물 외관	옥탑 · 입면 디자인, 마감재 등	202 (10%)	심미성, 안전성	
	건축 구조	슬래브, mass연결 등 구조의 합리성	175 (8.5%)	구조의 안전성	
	건축 설비	배연 · 환기 설비 등	64 (3.1%)	방재계획 합리적 건축계획	
	환경	자연채광 · 자연환기, 거주환경 등	75 (3.6%)	친환경 계획	
	피난 방재	피난통로, 방화구획, 소방시설 등	452 (22%)	피난방재계획	
교 통	차량 보행자 동선	주차진출입 동선, 보행자 동선 등	228 (11.2%)	원활한 동선처리	311 (15.2%)
	주차	주차방식, 배치, 주차공간 확보 등	83 (4%)	원활한 동선처리	
기 타		도면표기 미비, 제출서류 미비, 기술 적 자문 등	110 (5.3%)	주변과의 조화 합리적인 도면표기	110 (5.3%)

*분포율 = 지적사항수 / 총심의지적사항수

자료: 서울시 주택국 건축과 건축심의관련 연도별 건축심의처리내장과 심의의결조서 참조 작성

지적사항 분포율이 3%로 나타났으나, 공개공지와 조경계획과의 연계성과 배치계획상 구분이 모호하다는 점을 감안하면 공개공지 및 조경에 대한 분포율은 12%로 높은 분포율을 보였다.

상기 주요 지적사항을 살펴보면 조경부분과의 연계를 통하여 공개공지의 취지에 맞게 일반시민들의 접근성과 이용률을 높일 수 있도록 하는 계획을 요구하는 지적사항이 대부분이며, 최근 건축심의 경향을 살펴보면 공개공지의 합리적인 계획 여부 등에 대한 사항이 중요 지적사항 및 논점의 대상이 되고 있다. 이러한 경향은 공공성 확보 측면에서 앞으로도 건축심의 사항 중 중요항목으로 그 비중이 점점 높아질 것으로 보인다.

〈지적사례 1〉

- 공개공지 I의 건물로 위요된 잔디녹지광장은 실제로 보행자의 이용을 적극적으로 유도할 수 있는 디자인이 아니므로 보행자의 심리적 이용 단절을 배제할 수 있는 시설을 보완하기 바람(조명선을 따라 벤치 등으로 보완하면 디자인과 이용률을 높일 수 있음)
- 공개공지를 이용목적에 맞도록 설계 및 면적산출을 하기 바람
- 공개공지 및 보행자 전용통로에 입체적인 띠녹지(가로수 등)와 이 부분의 바닥포장, 가로등, 휴게공간을 종합적으로 고려하여 걷고 싶은 거리, 자연이 살아있는 가로가 되도록 계획하기 바람
- 공개공지에 벤치, 파고라 등 이용시민을 위한 휴게(편익)시설을 보완하기 바람
- 조경계획은 생태 조경면적을 충분하게 확보하고, 지상3층 옥상정원을 확대하여 입주민을 위한 공용공간을 충분히 확보하기 바람. 또한 미술장식품, 수경시설 공간을 축소하여 보행자 편의시설 및 조경을 충분히 조성하기 바람

2) 건축일반계획

건축계획에 대한 지적은 5.6%로서 건축물의 규모, 용도, 배치 등의 지적사항에 대한 내용이며, 심의위원의 주관적 판단과 법체계상, 제도상 그리고 공익과 사익에 상충되는 되는 경우가 종종 발생하기도 한다. 개별 건축행위는 건축주의 입장에서 보면 법적 기준에 따라 공공기여를 최소화하여 최대의 사업성을 추구하는 것이 목적이므로 건축주 및 건축사에게는 이러한 심의 지적사항에 대하여 완전히 수긍한다는 것은 어려운 일이다.

〈지적사례 2〉

- 문화 및 휴게공간 설치를 고려하기 바람
- 3층의 판매·영업시설을 최대한 축소하여 공공시설 및 대합실, 자유연결통로 등 진입부에 최대한 공공면적을 확보하기 바람
- 건축물의 높이가 너무 높아 경복궁에서 바라보는 도심지 스카이라인을 크게 해칠 것으로 보이니 주변건물과의 최고높이의 고려와 문화재 보호차원에서 높이 제한이 요구되니 이를 재검토 바람
- 오피스텔의 배치가 동서로 나뉘어져 있으므로 서측동의 거주성이 떨어지니 이를 검토바람
- 정비구역 변경이 가능하다면 가능한 층수를 높이고 각층 세대수를 4세대에서 3세대로 조정하기 바람

위에서도 언급한 바와 같이 지적사항의 대부분이 사익을 축소하고 공공기여도를 높일 것을 요구하는 내용으로, 심의위원에게도 신중한 판단이 요구되는 부분이다.

3) 건축평면계획

평면계획은 건축물의 내부에 관한 사항으로 건물 사용상의 안전 및 피난측면에서 볼 때 공공적 성격을 가지고 있다. 따라서 법령에서는 규정되어 있지 않은 지적사항이 대부분으로 건축의 자율성과, 사업자의 사용목적에 대해 심의위원의 의견과 상충되는 부분이기도 하다. 평면계획에 대한 지적율은 14.3%의 분포율을 나타내고 있다.

〈지적사례 3〉

- 55평형 단위세대 동의 엘리베이터 홀과 전실 연결부분이 협소하니 확대하기 바람
- 코어부분의 계단실과 엘리베이터 위치를 변경하는 것이 효율적이라 판단되니 검토바람
- 아파트 로비부분을 확대하고, 판매시설 중앙 계단실을 확장하여 개방토록 하기 바람
- 세대수를 감안하면 1층 로비면적이 너무 협소하니 확대하는 것을 검토바람
- 판매시설내 휴게 및 편의시설은 편중되지 않도록 2곳으로 분리하고 가능한 면적을 확대하여 설치하기 바람
- 이용자 편의를 위하여 계단실을 지하3층까지 연장하고 화장실을 충분히 확보하기 바람
- 장애인의 접근성을 고려하고, 장애인 화장실을 각층마다 설치 및 장애인 주차구획 주차 구획과 수직이동 시스템까지의 안전통로를 확보하기 바람
- 단위세대 평면의 효율성보다는 공공성을 강조할 필요가 있으니 이를 검토하기 바람

건축물의 평면계획은 사용상의 안전 및 피난측면에서 볼 때 매우 중요한 부분이기도 한데, 앞에서 언급한 바와 같이 건축주나 사업자의 건축물의 사용상 필요성에 관한 사항이므로 가능한 건축주나 건축가의 의도에 맡기고, 최근 고층화된 복합 건축물의 증가 추세에 따라 피난동선의 합리적인 계획등으로 한정하여 심의하는 것이 바람직할 것이다.

4) 건축물 외관계획

건축심의에서 건축계획의 주된 목적은 도시미관을 위한 것으로 이는 주요 심의대상이 건축물의 외관임을 의미한다. 건축물의 외관은 실제 건축사의 창작성과 도시미관이라는 추상적 요인, 심의위원의 주관적 의견이 건축가와 서로 시각차이가 있을 경우 문제가 발생한다.

건축물 외관에 대한 주요 지적사항으로는 옥탑 디자인, 건축물의 형태, 입면계획 및 외장재료 등에 대한 지적사항이 대부분이다.

〈지적사례 4〉

- 옥상 헬리포트 디자인 및 형태를 재검토하기 바람
- 문화재 주변임을 감안하여 설득력 있는 입면대안을 제시하기 바람
- 외관의 장식적 요소가 너무 많아 단순화가 요망되며, 절제된 입면디자인으로 수정하기 바람
- 건축물 입면은 새로운 디자인을 시도했다는 점과 도시경관에 새로운 모델 제시 효과면에서는 긍정적이나 지나친 주관적 변화로 인하여 도시경관에 미치는 조형적 영향력을 고려 할 때 제고되어야 한다고 판단됨
- 건축물의 입면이 너무 단조롭고 평범하여 대부분 곡선의 부드러운 컨셉으로 되어있는 주위 건물과 조화를 이루지 못하고 있으니 입면 디자인에 대하여 재검토 바람
- 강북 도시경관 및 스카이라인 등 주변지역과의 연관성을 검토하기 바람

지적사례에서도 알 수 있듯이 건축물의 입면계획은 주로 주변지역과의 조화를 요구하고 있으며, 건축사의 창작성을 최소화하고 공공의 기호에 근접하도록 유도하고 있으며, 이는 심의 시 적절한 합의과정을 통하여 건축사의 창작성과 주변과의 조화를 목적으로 한 디자인 등 도시미관과 공공의 기호에 근접할 수 있는 심의결과가 도출될 수 있는 방안이 요구된다.

이에 대한 해결방안으로 서울시에서는 도시건축 디자인 향상, 사업성의 예측 가능, 원활한 설계 추진을 위하여 우선 건축물의 디자인 가이드라인을 제시하고 심의 전 기본계획단계에서 건축물의 기획 설계(안)에 대한 방향과 내용을 협의·조정할 수 있도록 하는 디자인사전 자문을 거쳐 건축위원회 심의를 받는 방안이 추진되고 있다.

5) 피난방재계획

피난방재계획은 분포율(22%)에서도 알 수 있듯이 건축심의에서 가장 많이 지적되는 부분이기도 하지만 대부분 법규기준 이상의 지적과 반복 지적사항이 많아 이에 대한 법규보완과 반복 지적사항에 대하여는 심의조건 등으로 제시하는 것이 바람직하다.

〈지적사례 5〉

- 지하래프트에 별도의 비상구를 설치하고, 옥상에 비상저수조를 설치하기 바람
- 방재실 면적을 확대하기 바람
- 비상차량 도로의 확폭과 각 동별 소방차량 주차공간의 확보, 건물 주변에 소방차량 활동공간을 확보하기 바람
- 각 세대별 발코니에 대피공간 등을 발코니 설치기준에 적합하게 설치하고, 대피공간의 위치는 인명구조 차량이 접근 가능한 곳에 설치하기 바람
- 코아에서 피난계단으로의 통로가 너무 협소하니 비상시 대피가 원활하도록 폭을 1.2m정도 확보하기 바람

6) 차량 및 보행자동선, 주차계획

차량 및 보행자의 동선처리와 주차장 계획의 합리성에 대한 사항으로 지적사항 분포율은 15.2%로 비교적 높은 분포율을 나타내었다.

이는 보행자와 차량 이용자의 안전과 편리성, 교통체계의 합리성에 대한 내용으로 주요 내용은 차량진출입동선, 주차계획, 보행자 도로의 확보 등으로 이 역시 심의의 목적인 공공성 확보 측면과 어느 정도 부합된다고 할 수 있다.

〈지적사례 6〉

- 지하주차장에 회차공간을 마련하기 바람
- 지상1층 주차장 출입구 도입부분에 병목현상이 발생하지 않고 회전이 용이하도록 계획하기 바람(Drop Zone 고려)
- 차량진입 방법을 개선하기 바람(상가와 주출입구 근접문제, 주차장 출입 위치조정 등을 통하여 중앙광장과 연계보행동선을 주차장 출입차도가 단절시키는 것을 제고)
- 주차용량을 하나의 램프로 처리하는 것은 무리이며, 출퇴근시 극심한 교통 혼잡이 예상 되므로 추가설치를 검토하기 바람
- 주차장의 차량동선 및 보행자 동선을 재계획하기 바람

7) 심의세부사항에 대한 종합분석 및 문제점

건축심의 지적사항에 대한 내용에서 파악한 것처럼 ‘주변과의 조화, 도시미관 고려’ 등은 제시된 주변 현황자료가 미흡하여 심의위원의 주관적 판

단에 의해 결정되므로 지적사항에 대한 일관성을 갖지 못하고, 이에 대한 지적의 필요성에 대한 설명이나 실질적인 해결방안의 제시가 없어 근거 없는 과도한 지적으로 파악될 수 있다.

이러한 법체계의 미비를 보완하기 위해서 1999년 3월에 서울특별시건축위원회공동주택건축심의에 관한 규칙을 제정하여 운용하고 있으며, 최근에는 지속적으로 전문가·실무자 등의 자문을 거쳐 도시건축디자인 향상을 위한 디자인 가이드라인 등을 제안하고 있으나, 이는 지역특성에 적합한 건축기준은 별도로 수립되어 있지 않은 상태에서 개별 건축물에 대한 계획을 검토하여야 하는 숙제를 안고 있다.

또한 평면계획에 대한 심의지적은 내용면에서 설계적 차원의 계획요소에 대한 과도한 지적사항이 많으며, 이는 심의 목적에도 부합되는 않는다. 특히 현재 법령조례상 제출토록 되어있는 심의도서만으로는 건축구조, 설비, 피난방재 등 전문분야에 대한 심도 있는 심의가 사실상 어려우며, 심의결과 지적사항도 단편적이고 추후 인허가시 법규의 적법성과 또는 시공 과정 중 정밀검토를 요하는 내용이 대부분임을 알 수 있다.

이와 같은 사례에서 시사하듯이 지적사항의 이행 시 발생하는 문제가 대부분의 지적사항의 실효성에 대한 문제 소지가 있으므로, 지적사항에 대한 구체적인 설명 및 타당성, 심의단계의 조정 등에 관한 주의 깊은 검토가 필요하다.

이러한 평면계획에 대한 과도하고 단편적인 지적사항과 건축가의 창작성과 자율성을 제약하는 입면계획에 대한 지적사항 사항 등은 앞에서 언급한 운영상·제도상 문제점과도 연계되는 것으로 객관성과 공정성에 근거를 둔 구체적인 심의기준의 마련과 함께 건축가와 심의위원간의 충분한 토론과 합의를 이끌어 낼 수 있는 제도적 장치나 기

준을 마련하는 것이 무엇보다 시급하다 할 것이다.

2. 건축심의에 대한 설문평가

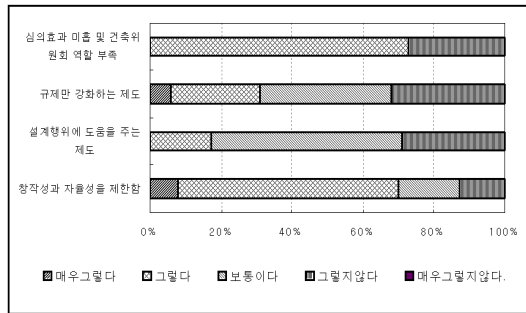
심의 지적사항의 분석과 함께 건축심의 관계자(심의위원, 건축사)의 의견도 건축심의제도의 개선을 위하여 매우 중요한 사항으로, 건축심의 관계자인 심의위원과 건축사의 설문조사 결과를 분석하여 문제점을 파악하고자 한다.

본 설문조사는 현재 건축심의위원으로 참여하고 있는 위원과 최근 2년간 건축심을 신청한 경험이 있고, 심의에 대한 경험이 비교적 많은 건축사사무소를 조사대상으로 하였다. 조사방법은 건축사와 건축심의위원으로 나누어 실시되었으며, 건축사 설문조사는 2006년 11월 15일에 서울시청에서 심의를 받은 사례가 있는 47개소 종합건축사사무소에 설문지를 발송하여 35부를 회수하였고(회수율 74.5%), 건축심의위원 조사는 2006년 당시 건축심의위원 61명에게 2006년 11월 20일에 발송하여 32부를 회수하였다(회수율 52.5%).

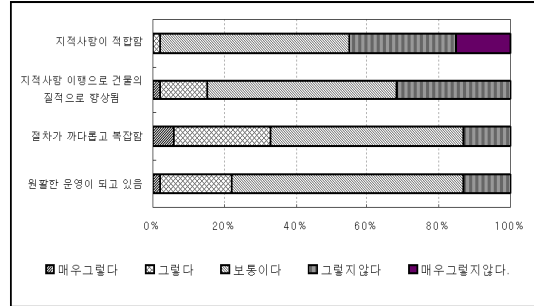
본 설문 조사내용은 건축심의제도에 대한 일반적인 사항, 건축위원회 운영의 문제점에 대한 사항, 서울시 건축심의제도의 개선방향에 대한 사항으로 구성하여 조사하였다.

1) 건축심의 제도에 대한 평가

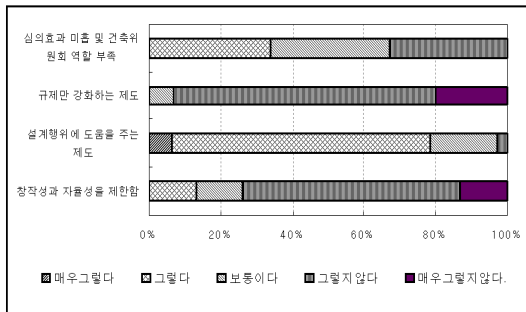
건축심의제도의 필요성에 대한 문항에 대하여 심의위원은 98%, 건축사는 93%로서 대부분 필요한 제도라고 응답하였으나, 심의제도사항에 대하여 건축사의 경우 건축가의 창작성과 자율성을 제한하고 규제로서 작용하며, 설계 행위에 도움을 주지 못한다는 부정적인 의견이 많은 반면에 심의위원은 대체로 긍정적인 인식을 갖고 있었다.



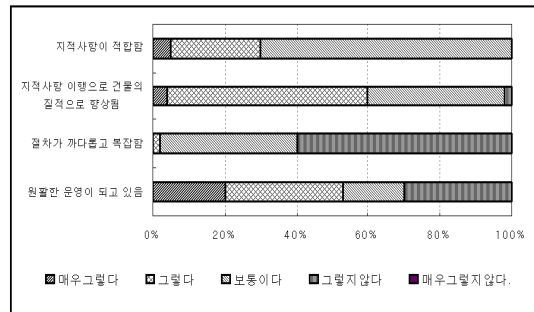
〈그림 3〉 건축심의의 제도에 대한 건축사의 평가결과



〈그림 5〉 심의제도 운영과 지적사항에 대한 건축사의 평가결과



〈그림 4〉 건축심의의 제도에 대한 심의위원의 평가결과



〈그림 6〉 심의제도 운영과 지적사항에 대한 심의위원의 평가결과

2) 건축위원회 운영에 대한 평가

① 심의제도 운영에 대한 평가

아래 조사결과에서도 알 수 있듯이 건축위원회 운영에 있어서 심의위원과 건축사 모두 문제없이 잘 운영되고 있다고 평가하고 있다. 그러나 건축사의 경우 이의로 건축심의 처리기간이 너무 길지 않느냐는 질문에 보통 또는 그렇지 않다는 비율이 73%로서 긍정적인 평가를 하였으며, 처리기간에 있어서는 예전보다 많이 개선되었다는 사실을 알 수 있다. 그러나 여전히 절차상 까다롭고 복잡하다는 의견과 표에서는 나타나지 않지만 심의결과에 대한 예측이 매우 어렵다는 의견(73%)이 대부분이었다.

② 지적사항에 대한 평가

〈그림 3〉에서 건축사가 지적사항이 부적합하다

고 대답한 사유를 살펴보면 주관적인 지적이 많다(40%), 심의 지적사항들의 일관성이 미흡하다(33%), 지적을 위한 교과서적 지적사항이 많다(20%), 건축가의 설계 의도나 창작성을 제대로 파악하지 못한 지적들이다(13%), 이행하기 힘든 지적들이다(7%) 순으로 조사되었다.

이에 건축가가 이행하기 힘들었던 지적사항의 예를 살펴보면 다음과 같다. 건축가의 창작성을 배제한 입면·외관수정 및 배치변경의 요구, 중복심의 시 일관성 없는 지적사항과 동일 지적사항에 대한 타 프로젝트와의 형평성 문제, 법규 기준 이상의 기준을 요구하는 경우, 교통영향평가 등 타심의의 지적사항과 의견이 상충되는 경우가 대부분이었다.

이렇게 인정하기 어려운 지적사항에 대하여 취한 조치로서는 심의관계자와의 연결을 모색한다

(40%), 무조건 충실히 이행한다(27%), 공식적인 이의를 제기한다(7%)로 나타났으며, 이는 지적사항이 부적합하다고 인식하고 있지만 공식적인 이의제기 장치의 부재 또는 사업진행의 지장에 대한 우려 등 여러 가지 여건상 결과에 수긍할 수 밖에 없다는 것을 반영하는 것이다.

③ 심의위원 구성에 대한 평가

심의위원 구성에 대한 문제는 건축사와 심의위원간 의견이 가장 상반되는 부분이다. 건축사의 경우 건축심의가 심의위원의 주관적 판단과 기호에 따라 진행되고 있으며(46%), 그러한 경향과 심의결과에 가장 큰 영향력을 미치는 심의위원을 교수(98%)라고 답하였으며, 심의위원 구성원 중 교수가 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것에 대하여 바람직하지 않다(93%)고 응답하였다.

건축사 입장에서 교수가 심의위원으로서 바람직하지 못하다고 한 사유는 실무적인 부분의 이해가 부족하고 원론적인 지적을 한다(46%), 현실적인 시장상황과 동떨어진 지적을 한다(33%), 주관적인 사고에 의한 지적사항이 많다(21%)로 조사되었다.

이에 심의위원의 입장에서 교수가 심의위원으로서 바람직 한 사유는 사업과 이해관계가 적어 공공성과 투명성을 확보할 수 있으며, 보편적 경험과 지식이 많고, 합리적이고 논리적이고 현실적이고 기술적인 사항보다는 사회적 영향을 감안하면 긴 안목의 방향을 제시하는 교수가 적합하다는 의견을 제시하였다.

3) 건축심의 제도의 개선방향에 대한 사항

① 바람직한 건축위원회의 역할에 대한 평가

건축사와 심의위원의 공통적인 건축위원회에 대한 기대효과는 건축물의 공공성, 도시미관, 전문성확보 등의 건축심의제도의 취지와 부합되고

있는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 바람직한 건축위원회의 역할에 대한 평가

세부항목	분포율	비 고
건축물의 공공성을 증진하기 위한 공공의 대변인	41.5%	건축사, 심의위원 평균
도시건축의 방향을 제시하는 선도자	36.5%	
전문성이 부족한 관련 공무원과 행정 기능을 대치할 수 있는 보완자	13.0%	
건축계획의 문제점을 파악하는 시험관	6.0%	

② 건축위원회 개선방향에 대한 평가

합리적인 건축위원회의 운영을 위하여 좀 더 명백하고, 구체적인 심의기준의 필요성에 대하여 응답자 모두 긍정적인 반응을 나타내었으며(건축사 66%, 심의위원 46%), 심의위원과 건축사 모두 심의결과에 대한 공식적인 이의 제기 장치가 필요하다고 대답하였다.(건축사 86%, 심의위원 80%)

이와 관련하여 도시건축 디자인의 향상, 사업성의 예측 기능 등 원활한 설계추진을 위하여 심의 전 기본계획단계에서 디자인 사전 자료를 거치도록 하는 사전자문회의의 운영 추진과 관련하여 건축설계와 위원회 운영에 도움이 될 것으로 생각하는데에 대한 물음에 심의위원의 경우에는 긍정적(60%)이었으나, 건축사의 경우에는 그렇지 않을 것이라는 대답이 많았는데(46%) 그 사유로 취지는 좋으나 건축가의 창작성을 저해하고, 또 다른 규제와 절차가 되어 처리기한이 더 지연될 가능성이 있기 때문이라고 답변하였다.

③ 기타 의견

기타의견으로는 건축사와 심의위원간의 공통적인 의견으로 심의 안전에 대한 검토시간이 짧아 충분한 검토가 이루어지지 못하고, 건축가의 디자인 의도를 제대로 전달하지 못한다는 의견이 다수 있었다. 이와 관련된 설문조사 결과를 살펴보면

심의위원의 경우 심의 건수당 충분한 토의 및 합의를 위하여 필요한 심의시간에 대하여 30분은 33%, 1시간은 33%, 1~2시간은 13%, 2시간 이상은 6%로 나타났다.

심의위원 구성에 있어서는 심의위원 개인 자질에 대한 객관적인 검증을 반드시 거쳐야 하며, 전문성·현장경험 등이 충분한 자, 논리적이고 객관성을 유지할 수 있는 자로 위촉하여야 한다는 의견도 있었다. 타 위원회와의 관계에 있어서는 교통영향평가·환경영향평가·건축심의의 통합방안과 도시건축 공동위원회와의 역할·심의범위 구분에 대한 종합적 검토가 필요하다는 의견도 있었다.

IV. 건축심의 제도의 개선방향에 대한 제언

앞서 살펴본 심의위원 지적사항 분석과 설문조사 내용을 바탕으로 건축심의 제도의 개선방향에 대해 건축위원회의 역할의 재정립과 심의제도와 운영사항에 관한 개선사항을 제언하고자 한다.

1. 건축위원회 역할의 재정립

1) 건축심의의 객관성 유지를 위한 디자인 가이드라인 작성

도시환경의 질 향상이 도시경쟁력 강화의 주요 수단으로 인식되고 있는 가운데 도시환경과 경관에 파급영향이 큰 대형건축물이 들어서는 주요 지역에 대한 건축기준을 수립하고, 건축위원회는 이에 대한 건축기준의 적정성 판단과 개별건축 행위와 기준간의 조정적 역할을 수행하여야 한다.

2) 건축물 품질향상과 디자인 증진 위주의 심의 건축심의제도의 목적은 도시미관 증진, 도시환

경의 질 향상, 공공성 확보를 위한 것이며, 건축위원회는 이러한 건축심의의 목적을 실현하기 위한 기구라 할 수 있다. 따라서 개별 건축행위에 대한 설계 위주의 단편적 심의를 지양하고 건축물 디자인의 향상을 위주로 하여 대지가 속한 주변지역의 여건과 특성을 반영하여 지역 환경의 질적 향상에 기여하고, 공공성의 증진 및 도시건축의 방향을 제시 할 수 있는 심의가 이루어 져야 하며, 이러한 디자인 증진과 도시환경개선 향상을 위한 심의가 그 효과를 거두기 위해서는 건축가와 심의위원간의 시간에 구애받지 않는 충분한 의사교환 및 토론과정을 거쳐 그 합의점을 도출해냄으로써 심의 결과에 대한 공정성과 함께 과정상의 공정성을 확보하는 데도 기여 할 수 있다.

3) 제도 정착 및 자문기구로서의 건축위원회 역할 강화

장기적으로는 건축심의의 근본 목적인 조례의 제정·개정과 폐지를 포함한 건축법령 시행에 관련된 전반적인 사항 등 건축정책의 방향결정 및 필요한 내용의 제도화를 건의하고, 판단할 수 있는 자문기구로서의 역할을 강화하여야 하며, 건축설계안이 법 또는 기준의 적법여부를 떠나 실질적으로 도시환경에 기여도가 높다고 판단될 경우 건축가의 창작성을 구제하고, 공공성 확보 및 도시경관 기여도에 따라 다양한 인센티브 부여 여부까지도 결정할 수 있도록 건축위원회에서 이를 판단하여 인정해 줄 수 있는 권한이 있어야 한다.

2. 건축위원회 제도 및 운영 개선

1) 사전 심의(자문)제도 도입

건축심의결과 지적사항은 심의제도 자체의 속성에 따라 법적 기준과 많은 차이가 있어, 건축주

나 건축사가 설계방향을 예측하는데 어려움을 갖고 있으며, 이로 인하여 계획안에 대한 전반적 재설계로 인한 시간과 경비의 손실 발생으로 설계과정상의 어려움을 주고 있다.

이러한 문제의 개선방안으로 설계 기획단계에서 이미 수립된 건축기준에 따라 설계방향을 제안하고 계획안을 제시하는 사전심의(자문)제도를 추진하고 있으나, 이렇게 제도화된 사전심의 제도는 또 다른 규제와 행정절차가 아닌 협의·조정 단계로 운영되어야 한다.

2) 민원 편의를 위한 이의신청 제도 도입

현재의 건축심의의 운영상 또는 제도상 심의 신청자의 심의결과에 대한 이의제기의 가능성은 항상 존재한다. 이를 제도화하기 위해서는 이의심사기구를 설치하여 심의위원의 활동사항을 검증하고 주관적 판단의 오류를 수정할 기회를 제공하여야 한다.

이를 통하여 심의위원들의 심의에 대한 책임감을 증진시키고 심의결과가 합리적 결정과정을 통해 도출될 수 있는 계기가 될 수 있도록 하여야 한다.

3) 건축구조·기계·전기 등 기술분야 심의개선

2005.11.18일 건축법 개정으로 건축심의 신청시 제출하여야 하는 도서가 대폭 축소되고 간소화된에 따라 실질적으로 구조, 기계, 전기, 설비계획 등의 기술적 사항에 대하여는 심의하기가 어려운 문제점이 발생하게 되었다.

따라서 이러한 기술적 사항은 건축심의에서 분리하여 시행하거나 반복 지적사항 및 유형화된 지적사항은 건축심의의 일반조건으로 부여하고, 인허가시 최종 결정된 계획안에 대하여 관련기술사 등 전문가에 의한 확인·검토의견서 등을 제출토록 하고, 최근 고층화된 복합 건축물의 증가 추세

에 따라 피난·방재분야는 제한적으로 심의범위에 포함하는 것이 바람직하다.

4) 투명성을 확보한 건축위원회 심의위원 구성

설문조사 결과 심의위원과 건축사간 가장 상반된 결과를 나타내었던 심의위원의 구성과 관련하여 실무경험이 풍부한 위원 구성비율의 무조건적인 상향조정은 불합리하며, 이는 현실성과 사업성, 기술력의 반영 보다는 원칙과 중립, 공정성의 바탕위에서 검토되어야 할 사항으로, 건축관련 단체 또는 대학의 추천방식으로 이루어지는 기존의 건축위원회 위원 위촉방식에서 벗어나 공개모집 또는 공모 절차 등으로 심의위원을 선발하고, 해당 건축물의 입지지역 주민들의 참여 등 보다 다양한 분야의 관계자 의견수렴을 통하여 공정성 및 투명성 확보에 기여할 수 있을 것이다.

또한 건축주, 설계자 등을 건축심의 전 과정에 참여할 수 있도록 참여할 수 있도록 하여 심의결과가 결정되는 과정을 청취토록 함으로 심의의 객관성 및 투명성을 확보하여 심의 결과로 발생하는 처리기간 지연, 비용증대 등에 따른 부정적 인식을 해소하도록 하여야 한다.

5) 행정절차의 간소화 및 타위원회와의 역할 정립

행정절차 간소화를 위하여 교통영향평가·도시건축공동위원회 등 건축 인허가와 관련된 각종 위원회의 통합방안 및 각위원회의 역할·업무범위 등에 대한 종합적 검토를 통하여 통합 또는 분리 등의 개선안을 마련하는 것도 시급하다.

특히 건축위원회와 직접적인 관련이 있는 도시건축공동위원회와의 심의범위에 대하여 도시건축공동위원회에서는 건축물의 건폐율·용적율, 높이 등의 규모만을 결정하고 건축위원회는 그 범위 안에서 건축물의 배치·형태, 주변과의 조화, 디

자인 등을 심의하는 것이 바람직하다. 이와 같이 위원회간 심의범위와 역할에 대한 정립은 민원발생의 최소화와 더불어 건축위원회 역할을 강화하는데 있어 매우 중요한 요소이다.

V. 결 론

서울시는 도시건축의 정체성 확립과 도시미관 향상, 공공성 확보 등을 위한 제도적 수단으로 1974년 이래로 건축위원회 심의제도를 통하여 대형 건축물에 대한 심의를 하고 있으며, 이러한 건축심의회는 제도상으로는 기능면에서나 서울 도시환경의 수준향상에 중요한 역할을 수행하고 있는 것은 분명한 사실이다. 그러나 상황에 따라 유동적으로 개선안을 내놓으며 현실에 맞는 심의제도가 운영되도록 노력해 왔음에도 불구하고, 여러 가지 여건상 이러한 심의의 목적과 취지를 완전히 달성하지 못하고 있는 점 또한 현실이다.

이에 본 연구는 서울시 건축심의의 변천과정을 고찰해 봄으로써 서울시의 건축과 발전방향에 대한 총체적인 안목을 제시하였고, 이에 서울시 건축심의제도에 대한 운영상의 문제 제기사항을 현 시점에서 살펴보았다. 이러한 문제제기 사항에 대한 심도 있는 문제점 파악을 위해 심의지적사항의 내용 분석과 기존에 사용되었던 그룹간의 인식 및 견해 차이를 설문조사를 통해 분석하여 앞으로 서울시 건축심의 제도가 지향해야 할 개선방향을 제언하였다.

개선방향은 크게 두 가지로 파악된다. 첫째는 건축위원회 역할에 대한 재정립이고, 둘째는 건축심의 제도 및 운영에 대한 개선사항이다.

첫째, 건축위원회의 역할 재정립에 대해서는 건축심의의 객관성 유지를 위한 디자인가이드라인 제시를 통한 조정적 역할의 수행이 필요하며, 건축물 품질향상을 위한 디자인 증진 위주의 심의가

이루어져야 한다. 그리고 제도 정착 및 자문기구로서의 건축위원회 역할이 강화되어 건축정책의 방향결정 및 필요한 내용의 제도화 건의할 수 있도록 되어야 하는 것이다.

둘째, 건축심의 제도 및 운영 개선사항은 사전심의(자문)제도를 도입하여 행정절차가 아닌 협의·조정 단계로 운영되어 전반적 재설계 및 시간과 경비의 손실을 사전에 예방하고, 민원 편의를 위한 이의신청 제도를 도입하여 심의결과에 대한 합리적 결정과정으로 상호 신뢰가 가능하도록 해야 한다. 또한 건축구조, 기계, 전기 등의 기술분야 심의의 개선과 함께 체계적인 심의관리를 위한 전문인력의 보강이 필요하다. 마지막으로 행정절차의 간소화 및 투명성제고는 심의 결과로 발생하는 처리기간 지연, 비용증대 등에 따른 부정적 인식을 해소하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

본 연구는 현 시점에서 건축심의제도의 문제점을 파악하여 이를 바탕으로 개선방향을 도출하고자 진행하였으며, 개선방안에 대한 실질적인 반영에 대해서는 다소 검토가 되지 않은 한계를 가지고 있다. 따라서 향후 연구는 건축심의제도의 발전방향에 대한 개선사항에 대해 현실에 반영할 수 있는 구체적이고 실질적인 개선안 검토에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

이에 본 연구는 건축물의 공공성 증진과 도시의 정체성 확보, 쾌적한 도시환경 조성을 위한 건축심의제도의 본래 취지에 부합할 수 있는 노력의 일환으로 근본적인 제도상의 문제나 개선을 이끌어 낼 수 있는 초석이 될 수 있었으면 한다.

참고문헌

- 건설교통부, 2006, 「건축법령집」.
- 건설교통부, 1996, 「설계심의 제도개선방안 연구」, 한국건설기술연구원.
- 김은중, 1998, “서울시 일반건축물 심의제도와 그 문제점에 관한 연역적 연구”, 『대한건축학회논문집』 14권 8호.
- 서울특별시 주택국 건축과, 1974~2006, 서울시 건축심의 업무관련 방침서류철.
- 서울특별시 주택국 건축과, 1974~2006, 서울시 건축심의 관련 연도별 건축심의처리대장.
- 서울특별시 주택국 건축과, 2004~2006, 서울시 건축위원회 심의의결조서.
- 서울특별시 주택국 건축과, 2004~2006, 서울시 건축위원회 심의서류집 및 심의도면철.
- 서울특별시 주택국 건축과, 1974~2006, 서울시 건축위원회 심의운영 및 명단.
- 서울특별시 주택국 건축과, 2004~2006, 서울시 건축심의 관련 민원처리 서류철.
- 서울시정개발연구원, 1998, “건축심의제도 개선방안에 관한 연구:서울시 건축(1)심의를 중심으로”, 『서울시정 자료집』.
- 이창무·김도년, 2000, “건축심의제도운영에 관한 관련그룹간 인식차이에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집』 16권 9호.
- 장성준, 1997, “민간사업용 건축물에 대한 건축심의 성향”, 『대한건축학회논문집』 13권 12호.
- 전희상, 1998, 「건축심의제도 개선방안에 관한 연구」, 홍익대학교.
- 정석, 1997, 「건축의 공공성 증진을 위한 건축기준 및 유도방안」, 서울시정개발연구원.
- 허영, 2006, “도시건축 설계환경 향상을 위한 건축심의제도 개선 제언”, 『건축』 0607.
- <http://housing.seoul.go.kr> (서울특별시 주택국)
- <http://www.moleg.go.kr> (법제처)
- <http://www.sdi.re.kr> (서울시정개발연구원)
- 원 고 접 수 일 : 2007년 4월 4일
- 1차심사완료일 : 2007년 5월 3일
- 2차심사완료일 : 2007년 5월 29일
- 최종원고채택일 : 2007년 6월 11일