

제주시 건축계획심의제도 운영에 관한 관련그룹간 인식차이에 관한 연구

김재철* · 박철민**

A Survey of the Participants' Different Views in the Operation of the Architecture Deliberation System in Jeju-City

Jae-Chel Kim* · Chul-Min Park**

ABSTRACT

The architecture deliberation committee has played various important roles as the final check point for the overall urban management in Jeju-City. Although nobody can argue that the committee is useless, participants' assessments on the results of the introduction and operation of the architecture deliberation committee are diversified. Architects' complaints on its operational system have never been reduced and the deliberation system has been revised several times but partially in order to accommodate the complaints. However, the regulators have paid little attention to the causes of the discord among the reviewers and the reviewees. There have been only some piecemeal and intermittent discussions on the causes. This paper tries to document, using an organized survey, the endless discords between the participating parties in the architectural review process and to analyze the causes of the discords. This survey results indicate that both architects as reviewees and architectural review committee members as reviewers recognize the necessity of architectural review in principle.

Key Words : Architecture Design Deliberation, Urban Design, Survey

1. 서론

건축심의는 물리적 도시관리의 최전선에서 도시계

획의 실질적 집행을 점검하는 마지막 보루로서 많은 역할을 맡아왔다. 1962년 도시계획법 제정으로 미관지구의 설정이 이루어지고, 1972년 도시계획법 개정으로 도시미관증진을 위한 지방건축위원회의 설치규정이 신설되었다. 그 후 수 차례의 법규 및 조례개정을 통해 변화를 겪어 왔다. 그러나 건축심의는 여전히 제도적 불완전성 및 운영상에서 발생하는 현실적인 문제점으로 인해 많은 논란의 대상이 되어왔다. 그러나 한편으로는 현실적인 대안이 제시되지 못하여

* 제주대학교 산업대학원

Graduate School of Industry, Cheju Nat'l Univ.

***제주대학교 건축학부, 첨단기술연구소

Faculty of Architecture, Cheju Nat'l Univ., Res. Inst. of Adv. Technology.

전면적인 제도개선 없이 하나의 당위적인 제도로 유지되어온 경향도 있다.

건축물은 개인의 소유이긴 하지만, 일정한 규모를 가질 경우 도시환경을 조성하는 중요한 요소이기 때문에 개인재산인 건축행위에 대하여 일정한 제도적 규제를 받는 공익적 요소가 강한 것도 사실이다. 이러한 규제는 한정된 기준만으로는 무질서한 도시환경의 개선에 부합되는 적정성을 마련하는데 어려움을 가지고 있다. 따라서 주변환경과 조화를 이루고 도시미관을 제고하며, 공익적 증진을 도모하기 위하여 설치된 현행 건축계획심의제도는 이러한 한정된 기준과 더불어 주변건물과 조화를 이루는 도시경관 조성을 위해 불가피한 제도로 인식된다.¹⁾

제주국제자유도시특별법에 근거하여 시행하는 건축계획심의제도는 '99년 건축법시행령 개정시 정부의 규제완화 및 제도의 역기능으로 일반건축물에 대한 미관심의를 폐지하였다. 그러나 건축심의회는 여전히 제도적 불완전성 및 운영상에서 발생하는 현실적인 문제점들로 인해 많은 논란의 대상이 되어 왔음이 사실이다. 그러나 한편으로는 현실적인 대안이 제시되지 못하였고, 또한 건축물을 보는 사람들의 감정도 중요한데도 불구하고 건축물은 사용자의 건축계획 사용용도에 의해 건축됨에 따라 경우에 따라 공공성이 배제될 수도 있어 제주도에서는 건축계획심의제도를 신설하게 되었다.

그러나 현행 심의회는 긍정적 측면과 부정적 측면이 존재하고 있다. 긍정적 측면에는 사전심의를 거침으로서 건축물에 대한 공공성의 증진도모, 전반적으로 건축물의 미관향상, 건축계획에 대한 합리성 확보를 통한 행정적, 경제적 낭비를 최소화 할 수 있다. 부정적 측면으로는 건축주와 설계자들은 여러 종류의 번거로운 행정절차를 거쳐 심의를 받아야 하기 때문에 번거롭고 귀찮은 것으로 생각하는 경향이 있다. 더욱이 심의회 일정한 규정이 없고 심의회원들이 주관적 판단에 의하기 때문에 항상 결과에 대해 불안하게 생각할 수밖에 없고, 특히 제주지역의 건축특성을 파악하지 못한 채 심의 신청할 때 수차 심의를 받게 됨으로써 시간과 노력이 낭비되는 부정적인 면을 갖게 된다. 이처럼 위원회의 심의결과가 건축에 지대한 영향을 끼침에도 건축계획심의제도의 제도 개선에 관

한 연구는 매우 미진한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 건축심의제도의 각 그룹간에 인식차이에 대한 분석을 통해 건축심의 운영의 개선 방안을 강구하여 심의운영 개선 및 도시미관 향상에 일조 하는 것을 연구목적으로 한다.

II. 건축계획심의제도의 일반적 고찰

2.1. 도입과 변천과정

도시환경의 질적 향상을 위해 건축물의 공공성 증진이 제기되고, 도시계획법과 건축법의 적용에 있어 확실성과 최소한의 기준만이 제시되는 등의 제도적 한계, 또한 관련법간의 충돌 및 중복의 문제가 드러나면서, 도시관리적 측면에서 민간 건축행위에 사회적 역할을 부여하는데 부합하지 못하는 문제가 발생하게 되었다. 따라서 건축행정수단으로서 법의 보완적 역할과 일관된 계획방향 유도, 도시환경의 질 향상 등 공공성의 확보, 증진, 유도를 위해 건축심의제도가 마련되었다.

건축심의가 한국에 도입된 것은 1972년 건축법 개정에서부터이다. 건축법에서 건축미관심의 대상 변천과정은 사회상의 변천, 도시화되면서 점차적으로 확대되었다가 제도 운영상의 관과 건축사, 건축주 등 건축관계인과의 갈등요소가 많고 정부의 규제완화 차원에서 건축계획에 대한 심의를 폐지(1999년)하고 대규모 건축물의 구조, 소방 등에 대하여만 심의하도록 하였다. 세부적으로 살펴보면 1973년 최초 건축위원회의 건축계획심의 대상에 대한 변천과정을 거치면서 확대되었던 지역의 범위는 지방자치단체의 조례로 위임 대상이 1996년을 정점으로 대상이 최대로 확대되었다가 1997년 규제완화의 일환으로 심의대상에 대한 지방자치단체의 위임사항을 삭제하였고, 대상도 대폭 축소 조정되었다.

이에 따라 제주시의 심의대상도 변화를 겪게 되는데 1999년 5월 8일 개정조례에서는 미관지구 등에서의 심의대상을 삭제하게 되었다. 그 후 바닷가, 오름, 주요도로변 등에 주변환경 및 도시미관을 고려하지 않는 건축물들이 난립하게 되면서 건축심의 필요성이

제기되었고 현재에는 국제자유도시특별법상 건축계획심의 규정이 신설하게 되었다.

2.2. 건축계획심의의 현황

제주시 건축위원회에서는 2002년 1월부터 12월까지 56회의 심의를 개최하여 총 2,231건의 건축계획심의를 처리하였다.

심의안건 2,231건에 대한 위원회 심의 결과 조건부 가결이 1,009건(45%)로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며 부결된 것도 132건(6%)로 나타나고 있으며, 전체적으로 원안가결은 466건으로 전체 신청건수의 21%의 비율로 심의신청 건축물들이 기준에 충족하지 못함을 알 수 있다. 또한 동일 시기의 타 시·군의 심의 결과를 비교하여 보면 제주시의 심의기준이 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

심의대상 건축물의 용도별 심의 신청건수는 전체 2,231건 중 주거용이 972건(44%), 비주거용이 1,259(56%)건의 비율을 보였으나 이것은 건축물의 주용도로 구분한 결과이므로 비주거용의 상가 건물인 경우도 주택 용도로 혼용되어 사용하고 있는 점을 감안하면 주거용이 과반수 이상을 차지한다고 보면 되겠다.

주거용 건축물 972건의 용도별 심의 건수를 살펴보면 단독주택(다가구포함)374건으로 가장 높게 나타났고, 다세대주택 313건, 아파트 265건, 연립주택은 20건으로 가장 낮게 나타났다. 그러나 세대수 및 주거비율로는 아파트가 주거수단으로 가장 많이 건축되고 있음을 추정할 수 있다.

III. 관련그룹간 인식차이에 관한 조사분석

3.1. 설문조사 개요

3.1.1. 목적

심의 운용 및 지적사태에서 건축위원회의 실질적인 운용이 건축계획의 심사를 주요대상으로 하고 있고, 심의지적사항이 심의 본연의 목적과 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 설문조사는 이러한 심의결과 및 지적내용을 근거로 하여 심의제도와 직·간접적으로

연관이 있는 피심의자인 건축사와 심의자인 심의위원, 그리고 심의운영과 이를 건축허가에 반영하고 있는 공무원의 심의에 대한 인식과 의견을 파악하고자 설문조사를 실시하였다.

3.1.2. 조사방법

본 설문조사는 건축사들은 당초 인터넷 조사로 결과를 얻었는데 응답이 미미하여 추가로 직접 조사를 실시하여 도내 소재 107개의 건축사사무소를 대상으로 45개소의 설문을 받았으며(42%), 심의위원은 제주시 건축위원 총 26명을 대상으로 심의 참석 때 직접 받아 9부가 회수되었다.(34.6%) 공무원인 경우 제주시청에 재직하는 건축인허가 담당자를 대상으로 13부를 회수하였다.

3.1.3. 조사내용

설문조사의 내용은 건축심의 제도의 일반적 사항(6문항), 건축심의 운영에 관한 사항(18문항), 건축사의 설계과정에 관한 사항(8문항), 건축심의 개선방향(8문항) 등 40문항으로 구성되었다. 본문에서는 공통적인 질문사항으로 11개 문항을 분석하였으며 개별적인 사항은 부록에 별첨 편집하였다.

3.2. 설문조사 분석

3.2.1. 건축심의 제도의 유효성 평가

(가) 건축심의 제도에 대한 평가

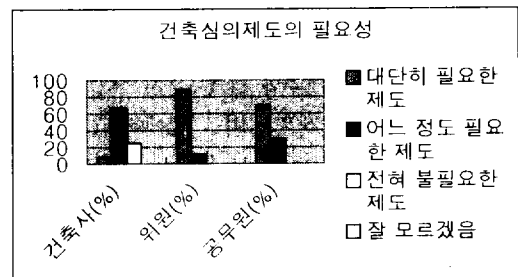


Fig. 1. Necessity of the architecture deliberation system

이 질문은 건축계획심의 제도에 대한 종합적이고 즉각적인 반응을 알아보기 위한 것이다. 건축심의제

도의 필요성에 대한 문항에 대해 건축사는 과반수 이상(75%), 심의위원, 공무원은 전부(100%)가 어느 정도 필요한 제도라는 데에는 인식을 같이하고 있다 (Fig. 1 참조). 이는 건축계획심의제도가 실제로 운영됨에 있어서 야기될 수 있는 여러 문제점에도 불구하고 건축행위가 지닌 공공성을 평가하고 건축허가와 관련된 행정제도로써 건축심의의 존재 필요성을 심의자, 피심의자, 공무원 모두 인식하고 있음을 보여준다.

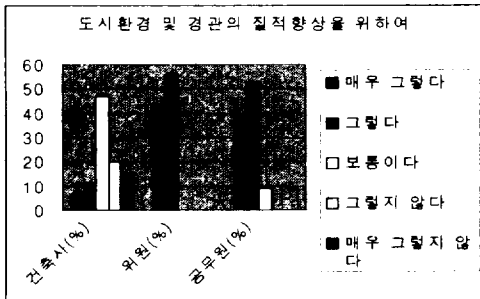


Fig. 2. Role of improving the quality of the city scenery

건축심의제도의 역할에 대하여는 건축심의 제도의 목표중의 하나인 도시 환경 및 경관의 질적 향상을 위해 얼마나 필요한 제도인가를 물어 보았는데, 건축사인 경우 18%가 긍정적, 47%가 중도적, 그리고 35%가 부정적인 입장을 보여 주었다. 반면 심의위원, 공무원인 경우 모두 긍정적인 반응을 나타냈다(Fig. 2 참조). 심의제도의 필요성에 대하여 양측 모두 긍정적인 반응을 보인 데 비하여, 건축사의 경우 도시 환경의 질적 향상이라는 목표달성 가능성에 대하여는 상당히 유보적인 자세로 변했음을 알 수 있다. 이 도시 환경의 질적 향상을 목표로 할 때 꼭 건축계획심의제도 만이 그 목적을 달성할 수 있는 유일한 제도적 장치가 아닐 수 있다는 건축사들의 생각을 부분적으로 드러난 것으로 볼 수 있다.

창작의 자유의 편에서 있는 건축사들과 공동의 이익을 추구하는 심의위원, 공무원들간의 인식차이를 알아보고자 한 것이다. 건축사의 경우 58%가 창작성과 자율성을 제한한다고 대답한 한편, 심의위원인 78%, 공무원46%가 창작의 자유를 구속하지 않는다고 상반된 반응을 보여준다(Fig. 3 참조).

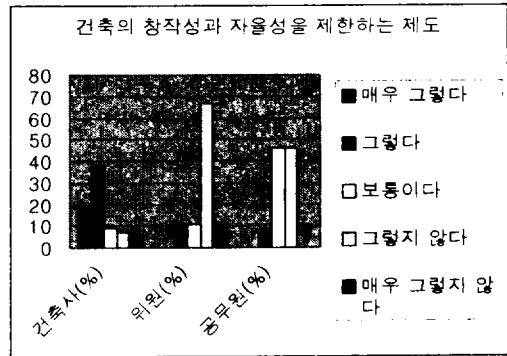


Fig. 3. System limits the creativity and freedom of architecture

건축심의제도의 유용성으로 논의되고 있는 여러 사항중의 하나가 건축심의제도가 건축가의 설계행위 자체에 도움을 준다는 것이다. 이 질문에 심의위원들의 89%, 공무원의 77%가 도움이 된다는 의견이었고, 건축사인 경우 56%가 도움이 안 된다고, 그리고 33%가 유보적인 반응을 보였다(Fig. 4 참조). 이는 건축심의제도가 설계행위 자체에 도움을 줄 수 있다는 논제에 대하여 심의자, 피심의자, 공무원간의 상반된 의견을 보여준다. 사실상 도움을 주는 입장에 선 심의위원, 행정의 책임을 지는 공무원들의 입장은 도움을 준다고 생각하는 반면, 도움을 받는 입장에 선 건축사들은 도움을 그리 중요시 여기지 않는 모순된 입장을 보여준다.

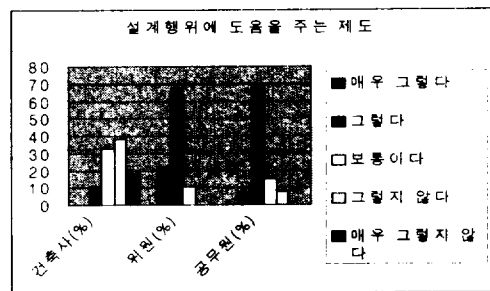


Fig. 4. System helpful for design activities

한 건축물이 주변지역과 도시 전체에 줄 수 있는 경관상, 재산상의 외부 효과에 대하여는 충분히 알려져 왔으며, 건축물이 그 지역에 미치는 랜드마크적인 요소를 감안할 때 정도의 차이는 있어도 사회적 책임으로서 건축물의 공공성이 요구되어 왔다. 이러한 건축

물의 공공성 증진 목적으로 하는 건축심의제도에 대한 양측의 인식차이를 알아보기 위해 심의 제도가 공공성의 증진을 위하여 필요한 제도인가를 질문해 보았다.

건축사의 경우 26%가 긍정적, 36%가 부정적, 그리고 38%가 유보적 입장을 보인 반면 심의위원, 건축사의 경우 절대다수가 건축심의제도가 건축물의 공공성 증진에 필요한 제도라고 답변하였다(Fig. 5 참조). 건축사들도 긍정적 반응을 보인 것은 건축사들 역시 건축 행위에 요구되는 공공성의 증진과 책임, 그 역할의 일부를 인지하고 있음을 보여준다.

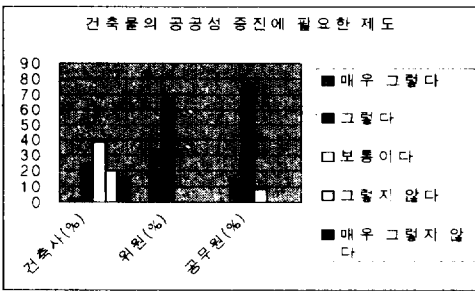


Fig. 5. System necessary for enhancing the public interests of buildings

(나) 건축심의 운영에 대한 평가

제주시 건축심의 운영에 있어서 심의자, 피심의자, 공무원간의 제주도 건축심의제도가 문제없이 잘 운영되고 있는가 라는 물음에 건축사의 단지 11%만이 긍정적인 반응을, 과반수 이상 53%가 부정적인 반응을, 36%가 유보적인 반응을 보였다. 심의위원인 경우 63%가 긍정적, 공무원은 54%가 긍정적이었다(Fig. 6 참조).

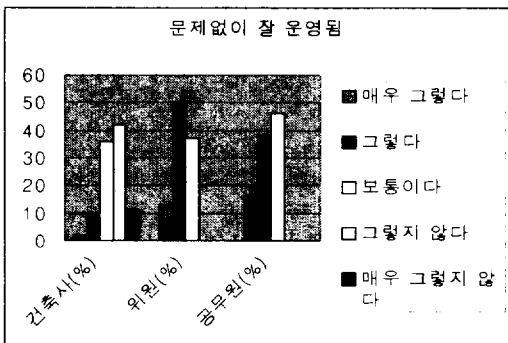


Fig. 6. Operation of the architecture deliberation committee

건축사들의 경우 심의과정에서 일어날 수 있는 부정적인 경험에 바탕을 두고 심의위원, 공무원들인 경우 건축심의 내부에서 벌어지는 경험들에 근거를 하기 때문에 비교분석에 문제가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 설문결과를 심의자, 피심의자에 심의 운영에 있어 문제점 인식에 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

심의 절차의 유효성에 대한 의견을 알아보기 위하여 세부적인 질문을 하였는데 제주도 운영절차에 대하여 심의절차가 복잡하다는 것, 심의 처리절차가 길다는 것이었다.

이에 대하여 건축심의의 절차에 대하여 건축사의 경우 65%가 까다롭다고 한 반면, 심의위원 56%, 공무원 50%가 까다롭지 않다고 했다(Fig. 7 참조). 이는 심의절차에 대하여 심의자, 피심의자간의 경험하는 정도가 다르기 때문에 차이가 있음을 보여준다. 심의의원인 경우 심의위원회의 직접적인 운영에 참가하는 것만으로 심의과정을 경험하나, 심의 신청부터 통과까지 수반하는 모든 행정절차를 이행하는 건축사들은 심의위원에 비하여 상당히 복잡한 절차를 경험해야 함이, 그리고 공무원들은 심의준비과정, 민원 야기로 인한 혼란 등의 그 근본적인 차이를 초래하였음을 보여준다.

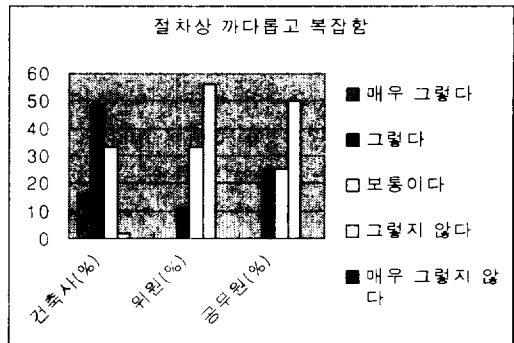


Fig. 7. Procedure for the architecture deliberation process

심의지적사항들이 적합하라는 질문에 건축사들의 경우 과반수이상(60%)이 대체로 부적합, 대체로 적합하다는 의견도 32%를 보였으며 심의위원, 공무원인 경우 부적합하다는 의견이 없어 양극화된 의견 양상을 보여주고 있다.

심의지적사항들이 부적합하다는 건축사들의 의견에

대하여 유형별로 분류하여 보면 근거가 없는 주관적 지적, 심의지적이 일관성이 없다가 각각 26%, 설계의 도나 창작성을 제대로 파악하지 못하고 있다가 17%, 심의위원들이 개인적 생각이라는 의견도 12%, 교과서적인 지적이라는 의견 6%, 지적사항 이행을 위해 전반적인 재설계 필요 8%, 설계에서 이행하기 힘든 지적도 4%를 보여준다(Fig. 8 참조).

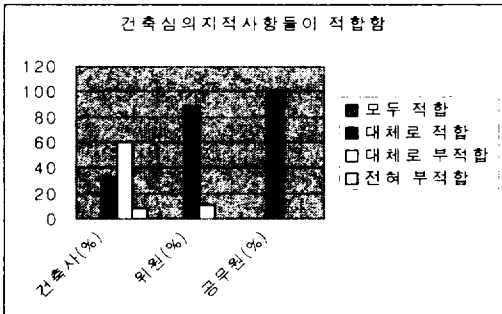


Fig. 8. Legitimacy of the issues in the architecture deliberation process

건축심의가 위원들이 주관적 판단에 의한다는 질문에 대하여는, 도시의 건축물 창조라는 공동 지양점에서 각각의 역할이 다를 수밖에 없는데 이에 따른 시각차도 극명하게 대조를 보이고 있다. 건축사의 경우 과반수이상 64%가 그렇다 라는 의견이고 심의위원들은 89%가 그렇지 않다고 응답하였으며 공무원인 경우 심의결정의 객관화를 위해 심의 참여에 제한적일 수밖에 없어 그렇지 않다, 보통이다라는 의견이 각각 46%를 차지하고 있음도 주목해 볼일이다(Fig. 9 참조).

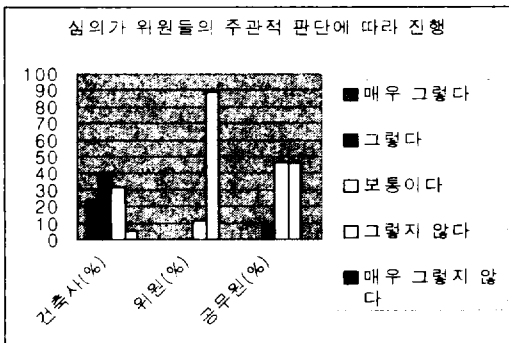


Fig. 9. Architecture deliberation proceeded based on the judgements of the committee members

3.2.2. 건축심의의 개선방향에 대한 의견

건축심의의 운영에 대한 건축사, 심의위원, 공무원들의 의견뿐만 아니라 가능한 개선 방안들을 논의 해보고자 질문서를 작성하였다.

설계심의란 형태의 규제가 본질적으로 심의위원들의 주관적인 판단에 의존하는 관계로 판단이나 결정의 객관성과 공정성이 달성되지 않을 가능성은 항상 존재한다. 이러한 심의의 특수성을 보완하기 위하여 미국의 설계심의 제도는 공식적인 이의제기 장치의 설치를 중요한 성공수단의 하나로 요구하고 있다. 그러나 제주시의 건축심의는 이러한 이의제기 장치가 없고 모든 결정이 건축위원회에 일임되어 있는 관계로 건축사들의 불만을 초래하고 있다.

공식적인 이의제기장치의 필요성에 대한 질문은 현 건축심의의 운영에 있어서 일종의 고객으로 볼 수 있는 건축사들이 반론의 기회를 제도적 틀에서 제공하려는 데에 관한 의견을 물어 본 것이다. 이 설문엔 건축의 대부분(77%)이 동일한 의견을 피력하고 있으며 심의위원 역시 과반수(56%)가 동일한 의견에 접근하고 있다. 공식적인 이의제도장치의 도입은 실제로 행정업무를 하는 공무원의 입장에서 보면 상당히 부담으로 느낄 수 있는데 46%가 이의제기장치의 필요성을 인지하고 있음을 보여준다(Fig. 10 참조).

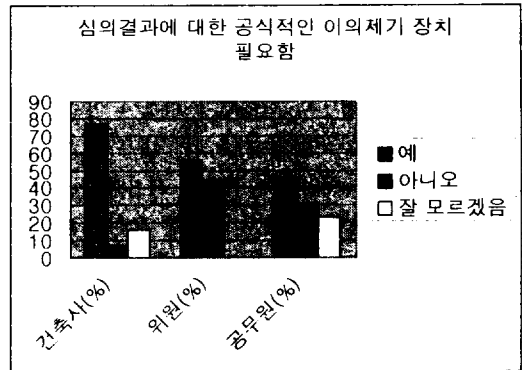


Fig. 10. Necessity for the system by which official objections to the deliberation results can be raised

구체적인 심의기준의 필요성에 대하여는 건축사들의 경우 과반수 이상(39%)이 필요하다고 하고 있고 심의위원, 공무원들은 부정적 견해를 피력하고 있음

을 보여준다. 반면 심의위원(37%), 공무원(25%)들도 구체화된 심의기준이 건축심의의 진행과 운영에 도움이 된다는 의견을 보여준다(Fig. 11 참조).

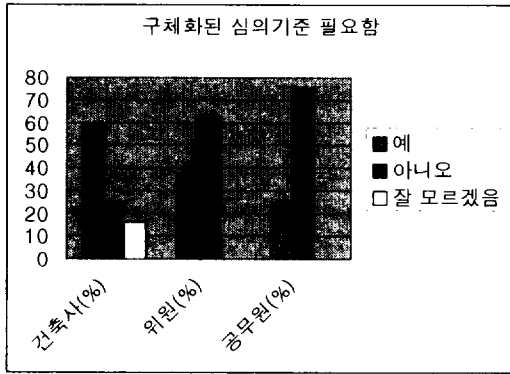


Fig 11. The necessity of detailed standards for the Architecture deliberation

구체적인 심의기준의 필요성은 지속적으로 논의되어 온 사항중의 하나이다. 심의기준의 구체성 전도에 대하여는 이론의 여지가 없으나, 개념적으로 객관적인 심의기준은 현 건축심의제도의 운영에 있어 발생하는 많은 문제점들을 해결할 수 있는 방안으로 고려될 수 있다. 그러나 건축물의 특성이 다르고 건축사들이 디자인 개념이 다양각색인 관계로 이런 요소들을 다 수렴할 수 있는 객관적인 심의기준 마련이 용이하지 않다는 특성이 있다. 또한 명백하고 객관화된 심의기준이 필요하다면 법제정을 통해 이루어 질 수 있으므로 그런 사항들은 심의에서 다루어 질 필요가 없을 수도 있다. 즉 기존의 건축심의 내용 중 기술적 심의와 설계심의를 달리하여 전자는 객관화된 법규화를 통해 후자는 심의위원들의 공정한 합의과정을 통해 이루어지도록 제도적 틀을 짤 수 있다.

3.2.3. 제주시 건축위원회의 위원구성

위원회의 구성 현황은 각 분야별 전문가 그룹이 얼마나 참여하였으며 이들이 심의에 어떻게 영향을 미치는지가 중요한 판단요인 이라고 여겨진다. 따라서 심의자, 피심의자, 공무원들의 생각하는 의견은 다소 차이가 있을 수 있는데 전체 위원수의 변동은 크게 없는 것으로 나타났다. 건축사들인 경우 현원 26명인 심의위원수를 18~30명까지 다양한 의견을 보였으나

20명 내외의 구성(46%)을 선호하고 있다. 심의위원과 공무원은 현 구성인원에 크게 의견을 달리하지 않았다. 직업별 심의위원 구성분포 요구에 대하여는 교수, 건축사, 건설사, 공무원의 순으로 나타났는데 교수의 구성분포가 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 비교적 이해관계가 적고 객관화를 높이려는 의도가 맞아떨어진 결과라고 할 수 있다. 공무원인 경우 교수의 위원 구성분포를 현재의 반으로(10명에서 5명)감소하는 의견이 나온 것은 눈 여겨 볼일이다.

3.2.4. 개선방향에 대한 의견

제도개선방향에 대한 의견을 살펴보면 건축사들과 심의위원, 공무원들간의 극심한 갈등에도 불구하고 건축사들도 건축계획심의제도의 필요성에 대하여 상당히 수긍하고 있다는 것은 관련 그룹간의 갈등해소의 가능성을 보여주는 것이라 볼 수 있다. 그러나 건축사들의 경우 건축심의제도가 주는 표현의 자유에 대한 제약성에도 불구하고, 건축심의제도의 필요성을 받아들이는 이유로는 도시환경 속에서 건축행위가 지닌 공공성에 대한 인식이다. 물론 한 건축행위에 요구되는 공공성이 어떠한 것인가에 대하여는 논란의 여지가 많다. 그러나 이는 충분히 협의와 합의를 거쳐 결정될 수 있는 것이다.

(가) 심의운영 방식에 관한 내용

건축사들이 다양한 의견을 제시하였는데 심의 절차를 이-메일로 간소화 할 것, 이의제기 토론창구 마련, 규제가 아닌 권유와 심의제도의 권위주의화로 흐르는 것을 경계하고 있다. 심의위원의 의견을 보면 개인의 견이 제시되면 전체 토론 후 심의지적사항으로 수용토록 요구가 있었고 심의 처리건수가 과도하게 많아 심의 부실화를 우려하면서 30건 이하로 조정토록 하는 요구도 있었다.

(나) 심의지적사항에 관한 내용

앞서서 언급한 바와 같이 건축사들인 경우 심의위원들이 주관적으로 지적에 대한 불만, 나열식의 지나치게 많은 지적사항들이 건축사의 창작성을 저해하고 현실적으로 적용이 어렵다는 의견이었다. 심의위원인 경우 심의지적 조항에 대하여 10여 개 내외로 조정을 요구하는 의견이 있었는데 이는 심의위원마다 제기한

지적내용을 나열식으로 제기하는 현 심의 운용제도에 대해 시사하는바가 크다 하겠다. 또한 “지적사항의 불이행하여 재심의” 등 감정적 문구 사용을 지양토록 요구하고 있으며 전문분야에 대해서만 심의 요구, 심의위원 중 건축사분은 건축사협회를 통하여 임명, 개인의 지적사항을 전체 토론을 거쳐 최종의견 결정토록 요구하고 있다. 또한 소수의견이지만 지적사항 실행명제 실시요구 등이 의견이 있다.

(다) 심의위원회의 역할

바람직한 심의위원회의 역할로는 도시건축의 방향을 제시하는 선도자(29%), 건축물의 공공성 증진(24%), 조정자(19%)라는 의견이 많이 나타나고 있어, 심의위원회의 역할은 심의제도 본연의 목적과 일치하고 있음을 알 수 있다.

IV. 결론

본 연구는 건축계획심의의 사례분석 및 이해관계자인 건축사, 건축위원, 공무원 설문분석을 통해 현 건축계획 심의에서 나타나고 있는 운영실태를 파악하였다. 이를 토대로 하여 심의의 목적 달성과 민원을 최소화 할 수 있는 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 광범위한 심의대상과 과중한 심의 여건 문제이다.

건축심의는 지역적 여건 및 장래 개발방향 그리고 건축계획의 적정성을 판단하고, 심사적 역할로서는 건축계획의 전반사항과 구조 및 설비의 기술적 사항을 함께 다루고 있다. 이는 광범위한 심의대상과 과중한 심의여건이라는 문제를 낳고 있다. 현 심의 여건은 짧은 시간에 다량의 심의(1회 평균 44건)를 다루고 있어, 세부적으로 검토하기에는 시간적으로 부족하며 그리고 올바른 판단을 위한 충분한 자료가 심의 위원에게 제공되고 있다고 볼 수 없다. 이는 심의 지적내용에 불만요인으로 나타나고, 일부 사업주나 설계자에게 심의에 대한 부정적인 인식을 갖게 하는 주요 원인이라 할 수 있다.

건축계획심의를 통과하였을 경우 건축허가 신청을 하게 되는데, 하수, 환경, 전기, 소방 등 관계법령을

종합적으로 검토하여 허가가 이루어진다. 그 과정에서 하나라도 저촉이 되면 보완이 이루어지는데, 만약 보완이 이루어질 수 없는 경우라면 계획변경이 수반되는데 이때 행정의 신뢰성에 손상을 입게 된다.

둘째, 심의 결과 예측의 어려움이다.

건축물의 입지조건에 따라 건축계획의 내용이 달라지므로, 심의 역시 그 내용을 예측하기 힘들고, 이는 궁극적으로 건축사가 ‘무엇을 근거로 계획을 작성하여야 하는지’ 라는 실질적인 문제로 나타나고 있다. 또한 심의 지적의 결과에 의한 설계변경은 건축주의 경제적 부담과 설계자에 대한 신뢰성 상실의 문제로 나타나고 있다. 그러므로 심의 기준을 명확히 제시하고 건축심의회에서 유형화된 지적사항을 건축사협회 등을 통해 정기적으로 배포하여 제주시의 심의방향 및 내용을 제시하고 건축사들에게 알려 건축계획에 이를 반영하도록 유도함으로써 현재 심의의 예측 불가능한 문제점을 일부 해소할 수 있도록 하는 방안도 강구할 필요가 있다.

셋째, 현재 심의사항은 심의목적과 다소 일치하지 않는 사유 재산권의 제약과 기술적인 내용을 부분적으로 다루고 있는 경우가 있다.

일례로 건물내부의 평면 계획은 건축주와 사용자의 기호와 경제적 요인 등 현실적인 수요가 반영되는 대표적인 사적 공간이다. 도시미관이나 공공성 확보 등의 심의목적과 부합되지 않는 평면계획상의 지적사항이 간혹 나타나고 있는 경우가 있어 건축사와 건축주의 반발을 야기하고 있다. 따라서 공간활용의 주체인 건축주와 사용자의 수요에 대한 건축사의 창의적 설계대상에 해당하는 부분에 대해서는 가급적 이에 대한 지적을 억제하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 내부공간도 공공성 확보를 위한 주·상복합 건축물에서 주 출입구 분리, 상업용 건축물에서 남녀화장실 분리, 피난방제 등은 공공성 확보 차원에서 타당하다.

한편, 건축물의 외관에 대한 지적은 사람들마다 보는 시각에 따라 그 기준이 다르기 때문에 심의위원의 주관적인 판단에 의존할 수밖에 없는데 공공의 목적보다는 심의위원이 개인적 선호도에 의해 지적되는 경향도 일부분 나타나고 있는 것으로 건축사들은 판

단하고 있다. 따라서 외관 및 형태에 대하여는 건축사의 창작성을 배려하되, 주변지역의 건물에 비해 과도하게 도발적인 건물외관과 형태만에 한하도록 하는 방안도 모색할 수 있다. 신청자는 심의자의 올바른 판단이 가능하도록 주변현황과 사진 및 자료를 충분히 제공하도록 한다. 또한 기술적 내용으로 건축물의 형태와 관련되어 지어 구조, 설비상의 지적은 타당하나 광범위하게 검토되는 기술상의 문제는 당사자의 반발을 야기하고 있다.

넷째, 심의과정 중에 건축사의 참여가 활성화되지 않고 있다. 즉 건축사들이 심의 참여를 꺼리고 있는데 이는 설계의도 전달과 의견교환의 기회가 제약되는 결과를 초래하고 있다. 위원 개인별로 검토된 의견을 위원장이 이를 수합하는 방식으로는 건축사의 계획의도를 설명하기에는 한계가 있어 보인다. 건축사와 의견 교환 없이 제출된 도면만으로는 제한된 시간 내에 판단하여야 하는 현 건축심의회 운영 체계상의 문제를 건축주와 건축사가 불복하는 경우가 다수 생기고 있다. 따라서 건축사의 계획적 의도를 서면으로 제출하거나 심의에 참석시켜 계획안을 설명할 수 있는 제도를 활성화시켜야 한다.

다섯째, 심의 의결방식의 개선이다. 심의위원회의 의결방식에 있어 심의가 한 개인의 의견에 편중되는 경우, 전체의 의견여과 및 합의과정을 거치지 않고 최종적인 지적사항으로 결정되어 심의의 근거나 객관성 상실의 주요 원인이 된다. 실질적으로 제한된 시간 내에 많은 사안을 검토하여야 하고 충분한 토의 및 합의과정을 거치기 어려우므로, 지적사항은 심의위원이 종합적인 의견이라기 보다는 개별적이고 열거식으로 제시되는 경향이 있다. 1건의 개별심의 지적사항이 건축입면, 색채, 구조, 주차, 방재 등 관련분야별 10여 개를 초과하는 경우가 이런 예다. 심의지적사항의 일관성회복을 위해 일차 심의시 지적된 사항에 한해 재 심의하는 것을 원칙으로 한다. 대부분의 건축사들이 일차심의회에서 지적된 사항이외의 지적에 대한 불만을 표출하였으며, 이는 심의의 공정성을 저해하는 요소로 인식하고 있다. 재심은 설계안의 전반적인 변화가 없는 한 1차 심의에서 지적된 사항의 만

족 여부에만 판정하는 것을 심의 원칙으로 명문화할 필요가 있다

여섯째, 성과 검증을 위한 제도적 장치의 도입이다. 건축물의 美와 기능은 주관적인 수밖에 없기 때문에 완벽하게 객관화된 규정에 따라 심의할 수는 없다. 그러나 일부 건축사들의 도시환경 및 경관에 대한 불이해와 건축주와의 결속에 의한 상업성이 맞아떨어지면서 졸속한 건축물을 낳는 것도 현실이다. 건축심의의 속성상 심의위원이 주관적 판단은 필요할 수밖에 없으나, 이러한 주관적 판단들은 공공의 기호를 대변할 수 있는 객관성에 접근해야 한다. 그러므로 심의위원들이 오류를 검증할 수 있는 제도적 장치가 필요한 실정이다. 심의에 대하여 최선을 다함에도 불구하고 심의 신청자의 심의결과에 대한 이의 신청의 가능성은 항상 존재한다. 이를 위한 행정소송, 행정심판 등이 있으나 이는 시간적, 재정적으로 건축주의 손실이 예상되어 이를 보완할 수 있는 "이의심사기구"의 필요성이 여기에 있다.

일곱째, 심의전담기구의 설치이다. 심의지적사항에서 법규검토를 요구하거나, 법규에서 규정된 내용이 재확인을 요청하는 사항으로 나타나고 있는데, 사전 법규의 검토와 심의시 명쾌한 설명 제시하는 것이 담당공무원이 역할임에도 불구하고, 제한된 시간 내에 과중한 심의신청으로 사전검토가 소홀해지는 문제를 낳고 있다. 이에 대한 제도적 인력적 보완이 시급하다. 현실적으로 건축계획심의 신청 때에 인력, 시간상의 문제로 세밀한 사전검토가 사실상 곤란하다. 따라서 전문공무원으로 구성된 별도의 '심의 전담 기구'를 설치하여 심의 이전에 전문적이고 충분한 법적 검토를 통해 심의기간을 최소화하고 동시에 심의지적 사항과 해법의 유형별 정리 및 건축사 협회 등을 통한 정기적 배포 등 정보제공을 하여 건축행정의 투명성 및 신뢰성 제고에 기여하도록 하여야 한다.

위에서 언급한 바와 같이 건축심의회가 안고 있는 긍정적, 부정적 요소가 다 있기 마련이다. 건축심의회가 건축물의 공공성 증진과 도시환경의 질적 향상을 위해 필요한 제도라는 데에는 인식을 공유하고 있다.

따라서 위원회라는 제도를 통한 건축심의회에 있어 그 결과는 완전하지는 않다. 다만 상호간 입장의 차를 인정하고 운영상의 제도적 보완을 통해 공통점을 마련해 나간다면 본 심의 제도의 목적하는 바를 이룰 수 있을 것이다. 심의자와 피심의자를 공개된 무대위로 올려 심의 결과에 대한 공정성보다는 과정상의 공정성을 추구하는 것도 대안으로 생각해 볼일이다.³⁾

참고문헌

- 1) 전희상, 1997, 건축심의제도의 개선방안에 관한 연구, 홍익대석사논문
- 2) 이창무, 김도년 건축심의제도 운영에 관한 관련그룹간 인식차이에 관한 연구, 건축학회지
- 3) 전희상, 1997, 건축심의제도의 개선방안에 관한 연구, 홍익대석사논문
- 4) 새한정보미디어, 1996, 행정학용어사전
- 5) 제주도 고시 '02, 2002 제주도건축계획 심의기준
- 6) 제주도 '02, 2002, 제주국제자유도시특별법법령집 제66조
- 7) 정석, 1997, 건축의 공공성 증진을 위한 건축기준 및 유도방안, 서울시정개발연구원
- 8) 권철현, 1995, 삶의 질의 세계화를 위한 어메니티 전략, 삶과 질과 사회개방 심포지움
- 9) 김대현, 1994, 도시가로 보행자 공간의 만족요인 분석에 관한 연구, 한국조경학회, 22권 3호
- 10) 김세용, 양동양, 1997, 도시공공공간의 쾌적성 방해요인의 분석에 관한 연구, 대한건축학회논문집, 13권 2호
- 11) 정석, 1997, 건축의 공공성과 도시건축가의 역할, 건축, 제41권 1호