

건축 · 도시공간에 관한 정책방향 마련을 위한 기초조사 연구

A Foundational Survey to Manage Policy Directions
Concerning Architecture & Urban Spaces

유광흠 Yu, Kwang Heum
김진욱 Kim, Jin Wook
김영현 Kim, Young Hyun
이민우 Lee, Min Woo

(a u r i

연구진

연구책임 | 유광흠 • 연구위원

연구진 | 김진욱 • 부연구위원

| 김영현 • 연구원

| 이민우 • 연구원

연구심의위원 | 강인호 • 한남대학교 교수

박인석 • 명지대학교 교수

연구요약

1. 서론

과거 우리나라의 건축정책은 경제발전과 양적 공급 확대에 치중함으로써 공간환경의 질적 향상에 기여하지 못하였다는 비판을 받아왔다. 하지만 최근 삶의 질 향상에 관련한 패러다임의 변화는 개인중심에서 공공중심으로 사회적 의미가 전환되어 공공생활환경에 대한 인식의 변화를 불러오고 있다. 이에 따라 「건축기본법」을 비롯한 ‘경관법’의 제정, ‘살고 싶은 도시 만들기’사업 등 정책과 관련제도를 추진하며 많은 변화를 꾀하고 있다.

이러한 건축도시환경 및 정책 여건의 전환기에는 좋은 건축도시공간을 조성하고 바람직한 방향으로 발전시키기 위한 정책의 추진방향을 설정하는 일이 무엇보다 중요하다.

따라서 본 연구는 건축도시공간 정책의 이념적 방향을 제시하는 「건축기본법」을 바탕으로 건축정책을 둘러싼 환경의 내·외부적인 여건과 지속가능한 가치들에 부합하는 거시적인 건축정책의 목표를 설정하기 위해 기초자료 수집 및 선진 건축정책을 분석하고, 이를 통하여 건축·도시공간의 정책방향을 수립하기 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

2. 건축기본법에 의한 정책방향의 설정

1) 건축기본법의 내용 및 역할

「건축기본법」은 건축정책의 기본방향을 제시하고, 건축정책기본계획의 법률적, 제도적 근간을 만드는 법으로써 건축법 자체를 비롯한 여러 건축관련법령의 조정시에 원칙이 되는 동시에, 건축정책수행에서 핵심이 될 부처간 연합활동을 범부처·범지자체 차원에서 실천할

수 있도록 하는 역할을 한다.

「건축기본법」은 2006년 6월에 「건설기술·건축문화선진화위원회」에서 대통령에게 「건축기본법」 제정 필요성과 추진 전략을 보고함으로써 시작되어 건축제도개선 TF팀 회의, 관련 전문가를 중심으로 워킹그룹을 구성하고, 수차례의 회의와 워크숍, 토론회를 거쳐 2007년 11월 22일 국회 본회의를 통과하고 12월 21일 법률로서 제정되어 공포되었다.

「건축기본법」의 전체적인 구성체계는 “건축·도시환경의 품격과 품질 향상”이라는 목표를 실현하기 위해 총 5개의 장과 부칙으로 구분되고, 각 장은 24개의 조항으로 세부내용을 뒷받침하고 있다.

핵심적인 내용은 건축의 기본이념을 바탕으로 건축의 공공 가치의 구현이라는 건축정책의 기본방향을 설정하고, 이를 실현하기 위해 국가 및 지자체는 건축정책위원회를 구성하여 체계적이고, 중장기적인 건축정책을 수립해야 하며, 건축문화를 진흥하기 위한 재정지원 사업 등을 추진해야 함을 강조하고 있다.

「건축기본법」과 유사한 체계를 가진 법률로는 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」, 「경관법」 등이 있으며, 이들 법령에 따라 수립되는 기본계획 체계를 공간적 범위의 위계상 비교를 통해 「건축기본법」이 국토관련법과 같은 공간적 위계와 위상을 가지고 있음을 알 수 있다.

2) 건축정책의 방향

건축정책은 건축과 정책을 합친 말로, 건축이라는 목적을 정책이라는 수단으로 엮어내는 공공활동을 일컫는다. 따라서 건축정책이란 공공기관이 주도하는 건축적 골격과 목표를 정

의하는 것이다. 그리고 정부의 건축정책은 국민의 건축 자산을 보호하고, 현존하는 건축물의 가치를 유지하고, 강화하기 위한 가이드라인을 수립하는 것이다. 또한 이 정책을 바탕으로 지자체는 독자적이면서도 일관성 있는 지방 건축정책을 펼 수 있어야 한다. 따라서 좋은 건축정책을 수립하기 위해 정부는 종합적으로 이 문제의 중요성을 인식하고 건축을 중심으로 국토, 도시, 지역의 생활환경 및 공간환경의 조성에 노력하여야 한다.

현재 선도적으로 건축정책을 수립, 시행하고 있는 국가들, 특히 유럽국가들은 건축물과 공간환경이 모든 사람들에게 영향을 미치는 포괄적 환경이라는 점을 동시대의 건축정책의 기본적인 출발점으로 삼고 있다. 또한 건축이 단지 건축가와 기술자, 계획가들에만 국한된 문제가 아니라는 입장에서 정책을 추진하고 있다.

건축정책은 건축의 가치를 실현하는 실질적인 활동이다. 정책을 통해 실현하는 가치는 크게 생활공간적, 문화적, 사회적 공공성으로 나눌 수 있다. 「건축기본법」에서는 “건축의 공공성”의 정의를 통해서 건축정책의 기본이념을 명시한다. 건축의 공공성이라 함은 국민의 일상적 생활공간, 사회적 자산, 문화적 유산이라는 공공적 가치를 우리 사회에 실현하는 건축의 중요한 역할을 인식시키고 이를 올바르게 구현하는 것을 말하며, 사회공동체 모두의 참여와 노력으로 건축을 통한 공간환경을 기획하고 설계하는 창조적 활동 등을 포함한다.

정책목표란 정책을 통해서 달성하려는 미래의 바람직한 상태를 말한다. 따라서 정책목표는 명목상의 목표와 실제목표가 일치하고, 타당해야 하며, 목표들 사이에 내적인 일관성이 있어야 하고, 구체적이고 실증적이며, 실현가능해야 한다.

건축정책의 목표를 달성하기 위해서 「건축기본법」 제11조에서는 건축정책기본계획의 내용을 언급하고 있다. 이 내용에는 건축정책의 목표 실현 수단을 포함하고 있는데 그 추진방향을 크게 지원, 조성, 육성, 규제 네 가지 요소로 정리하고 있다.

또한, 정책체계의 구조는 정책형성, 정책집행, 정책평가, 피드백(feedback)의 4단계 과정으로 이뤄진다. 정책 산출물에는 그 정책을 만든 이유, 정책의 내용, 정책집행에 따른 예상 효과, 집행에 필요한 판단을 담게 된다.

건축정책이 순조롭게 실행되기 위해서는 「건축기본법」을 토대로 혼재된 관련법 체계의 위계와 기능을 분담하여 정리하고, 이러한 법제들을 원활하게 수행할 수 있는 기구 및 조직의 협력체계를 구성하여야 하며 이를 실행할 수 있는 국가건축기본계획 및 지역건축기본계획을 수립하고, 민간전문가를 활용할 수 있는 공공건축 총괄조정제도 등을 도입하여야 한다.

건축도시공간의 수준은 정책실행의 과정에 따라 결정되며, 건축정책을 효과적으로 달성하기 위해서는 무엇보다 법제간, 부처간 협력과 원활한 실행체계를 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 건축정책을 합리적으로 추진할 수 있도록 관련 법제의 상관관계를 분석하고, 건축정책의 일관성을 유지할 수 있도록 관련 시행부서의 운영방식 개선을 모색해야 할 것이다.

3. 선진국의 건축정책 및 관련제도

우리나라의 건축정책은 크게 정책의 목표설정, 정책내용, 선도시범사업으로 구성된다. 이러한 정부 주도의 건축정책의 예로 네덜란드, 핀란드, 스코틀랜드의 건축정책 등을 들 수 있다. 각국의 건축정책은 단계적 접근 방식과 시범 프로젝트로서의 사례(네덜란드), 이념적 행동 강령(핀란드), 제도적 지침으로서 건축정책(스코틀랜드) 등 각각 해당 건축정책이 지닌 의미는 다르지만, 목표, 내용, 선도시범사업으로 구성된다는 측면에서는 유사점을 찾아볼 수 있다.

1991년부터 총 네 차례 건축정책을 발표한 네덜란드의 경우, 단계적인 정책 실현을 통해 건축정책의 틀을 만들었다. 건축정책 실행의 근간인 건축 관련 인프라 조성(1차)과 관련기관 설립을 시작(1차)으로 건축정책 관련 영역과 규모의 확장(2차), 시범프로젝트의 선정(3차), 건축정책과 문화정책의 통합(4차)의 단계로 진행되었다.

네덜란드 건축정책의 목표는 공간 계획에서 경제, 생태, 사회·문화적 가치를 통합·강화하여 공간의 질을 제고하는 것이다. 4차 정책에서는 이러한 문화정책의 요소들이 보다 밀접하게 건축정책과 연관되어 공간의 질적 향상을 추구한다.

선도정책사업으로는 디자인 연구와 설계발주방식을 중심으로 추진한다. 이것은 우리나라 건축정책의 시범 프로젝트와 달리 구체적인 설계 프로젝트라기보다는 정책에서 주도적으로 선도하고 유도하는 사항들을 다루고 있다. 디자인 연구와 설계발주방식은 문화적 가치를 충분히 반영한 공간개발을 위한 요소이기 때문에 선도정책사업의 대상이 된다.

네덜란드 건축정책의 내용은 크게 시범프로젝트, 법적인 틀, 투자 프로그램, 유도촉진과 지식개발로 나뉜다. 액션프로그램(Action programme)이라 불리는 네 가지 유형의 프로젝트는 실천에 대한 방식을 밝히고 강조하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 핀란드 건축정책은 건축의 원칙적인 측면을 밝힌다는 점에서 특징적이며 우리나라 건축기본법에서 명시하고 있는 건축정책기본계획과 가장 유사하다.

핀란드 건축정책의 목표는 건설 품질의 제고, 지속가능한 개발의 의미부여, 이해당사자 간의 상호작용과 투명성 촉진, 토지이용 및 건축법제 개혁 등이다. 이러한 내용은 경제적 가치와 동시에 문화유산으로서의 건축의 중요성을 바탕으로 설정된 목표이다.

핀란드 건축정책에서 선도과 유도는 정부의 역할을 규정한 것이다. 재산 소유자 및 고객으로서의 역할로 질적 측면의 개발에서 모범을 보이고 지속가능한 개발이 가능하도록 책임을 부여한다.

핀란드 건축정책에서는 구체적인 프로젝트 사업은 밝히지 않는다. 다만, 지침과 규제, 문화와 교육, 건축과 건축물의 품질, 건축에 대한 인식 제고 등의 사항을 밝히면서 정책을 시행하기 위한 기본적인 내용을 담고 있다.

스코틀랜드 건축정책은 실효성을 담보하기 위해 관계 법률을 제정하고 행정체계를 뒷받침하는 체계를 갖추고 있다. 2001년에 발간된 스코틀랜드 건축정책은 디자인 기준 수립에 해당하는 계획 정책을 동시에 발간하였다. 이후 A+DS를 조직하고 정책 리뷰 보고서를 발간한 후, 2007년 개정된 건축정책을 발표한다. 2007년에 발표된 건축정책은 다섯 개의 주요 사항을 실현하기 위한 세부조항 뿐만 아니라 2001년 건축정책을 바탕으로 실행된 사례를 통해 실천적인 성격을 담고 있다.

스코틀랜드 건축정책의 목표는 문화, 사회, 환경의 입장에서 좋은 건축의 가치와 유용성을 밝히고, 이를 통해 스코틀랜드의 정체성을 확립하고 고유한 문화생활에 공헌하고자 하는 것이다. 이를 위해 정부는 정책 실현을 이끄는 모범이 되고 기관들과 법제, 계획 등을 통해 건축정책의 전반적인 과정을 유도하게 된다.

정책의 내용은 문화적 맥락, 교육, 기술 및 고취, 지속가능성, 접근도, 포괄적 디자인, 건축 유산 등의 내용으로 나눌 수 있다. 스코틀랜드 건축정책에는 각 사안이 실현되기 위한 단체나 제도 등을 밝히고 프로그램이나 실천 프로젝트 등을 통해 구체적인 방법을 보여준다.

세 나라의 건축정책은 공간환경의 질 향상을 통해 삶의 질을 향상시킨다는 목표와 그것을 실현하기 위한 범위 등에 대해 인식을 공유하고 있지만 실현하는 방식에서는 차이를 보여준다. 특히 국가 주도의 건축정책을 발표하고 실천하는 점은 민간 위원회를 통해 정책결정을 내리는 영국이나 독일의 방식과는 근본적으로 다르다.

4. 결론

「건축기본법」에서 표명하고 있는 건축정책의 기본이념은 건축도시공간에 대해 건축의 공공적 가치 구현을 강조하고 있다. 「건축기본법」은 건축의 기본이념과 기본방향을 바탕으로 건축정책기본계획의 수립, 건축정책위원회의 구성 및 역할, 건축문화의 진흥을 위한 재정 지원 등에 대한 근거법으로써 건축도시환경의 품격과 품질 향상을 추구하는 이념법이다. 또한, 건축정책은 지원, 조성, 육성 및 규제의 수단을 통해서 그 실효성을 획득하게 되는데, 건축기본법에서는 건축정책의 추진체계를 밝히고 있다.

「건축기본법」의 추진과정, 구성체계 등 면밀한 해석과 해외 선진 건축정책 사례를 분석한 결과, 선도 및 유도를 전제로 건축정책의 내용에는 각 나라의 현황적 특성을 고려하여 건축정책을 수립하고 있는 것으로 조사되었다. 각국의 건축정책은 유사한 골격으로 구성되어 문화와 유산, 교육, 연구, 지속가능성의 고려, 제도를 통한 규제와 투자를 통한 지원책 등의 내용을 담고 있다.

따라서 우리나라의 건축정책 기본방향은 「건축기본법」을 토대로 다음과 같이 구성될 수 있다.

첫째, 문화적, 시대적, 법제도적 현황 및 여건을 고려한 실태조사 및 여건분석 부문으로 건축정책의 방향 및 상징적 목표를 설정하기 위해 현시점의 건축산업의 현황과 문화적 현상을 조사 분석하여 중장기 정책전략을 수립하기 위한 데이터베이스를 구축하여야 할 것으로 판단된다.

둘째, 건축정책의 상징적 목표부문으로 「건축기본법」에 명시된 생활공간적 공공성, 사회적 공공성, 문화적 공공성에 대한 균형있는 가치를 도모하여야 하며 철저하고 타당한 현황 평가를 바탕으로 목표를 설정하고 정책을 수립하여야 한다.

셋째, 디자인 방향 수립부문으로 정책기본계획의 중심부분을 이룬다. 건축의 품격 및 품질에 관한 사항, 도시경관 향상을 위한 통합된 건축디자인에 관한 사항 그리고 건축관련 기술의 개발·보급 및 선도시범사업에 관한 사항 등은 디자인 방향 수립의 주요 내용이 될 것이다.

넷째, 지원방안 및 육성책 부문으로 지역의 건축에 관한 발전 및 지원대책, 우수한 설계 기법 및 첨단건축물 등 연구개발에 관한 사항, 건축디자인 등 건축의 국제경쟁력 향상에 관한 사항을 들 수 있다.

다섯째, 평가부분으로 「건축기본법」에는 국가건축정책위원회의 역할에 디자인 기준수립을 명시하고 있다. 따라서 건축정책기본계획 수립시 건축기본법에 명시된 디자인 수립기준을 설정하기 위해 건축정책기본계획의 평가방법을 연계하여 수립하여야 한다.

건축정책기본계획의 방향은 해외사례조사 결과에서 나타나듯이 현황과 실태를 바탕으로 중장기적인 정책기조를 설립하고 이에 수반되는 선도사업 및 파급효과를 고려하여 디자인 방향을 수립하여야 하며, 이를 바탕으로 평가체계에 대한 고려와 디자인 기준 수립을 검토하여야 할 것이다.

주제어: 건축정책, 건축기본법, 건축정책기본계획

차례

I. 서론	2
1. 연구의 배경	2
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 방법	4
II. 건축기본법에 의한 정책방향의 설정	8
1. 건축기본법의 내용 및 역할	8
1) 건축기본법의 추진 배경 및 과정	8
2) 건축기본법의 내용 및 구성	15
3) 타 관련법과의 관계 및 건축기본법의 위상	22
2. 건축정책의 방향	24
1) 정책으로서 건축	24
2) 건축정책 내용	32
3) 건축정책 추진체계	35
4) 건축정책 수립절차	39
III. 선진국의 건축정책 및 관련제도	42
1. 네덜란드 건축정책: 단계적 접근 방식과 시범프로젝트 실천사례	42
1) 정책의 목표	43
2) 선도정책사업	44

3) 기본정책내용	45
2. 핀란드 건축정책: 이념적 행동강령	46
1) 정책의 목표	47
2) 모범으로서 공공건축물 (선도와 유도)	48
3) 기본정책내용	49
3. 스코틀랜드 건축정책: 제도적 지침으로서 건축정책	51
1) 정책의 목표	52
2) 선도 및 유도	53
3) 기본정책내용	55
4. 소결	58
1) 건축정책 실현과정의 특징	58
2) 건축정책 내용의 특징	59
2) 추진방향의 특성	61
IV. 결론	64
• 참고문헌	68
• Summary	72

표 차례

〈표 1〉 건축기본법 단계별 추진과정	13
〈표 2〉 단계별 계획의 공간적 범위	22
〈표 3〉 건축정책 추진체계 (출처: 대한건축학회, 건축기본법 연구, p.71)	38
〈표 4〉 건축정책기본계획수립 일정	39
〈표 5〉 실천 프로그램, Actieprogramma Ruimte en Cultuur, Arcchitectuur- en Belvederebeleid 2005-2008, p.34의 내용을 정리	46

그림 차례

〈그림 1〉 건축기본법의 구성 체계	15
〈그림 2〉 건축 기본이념 및 건축정책 기본방향의 설정	16
〈그림 3〉 건축정책기본계획의 단계별 구성체계	18
〈그림 4〉 건축정책위원회의 구성체계	20
〈그림 5〉 공간적 범위에 따른 건축기본법의 위상	23
〈그림 6〉 주택보급률 및 아파트보급률, 2005년 국토해양부	25
〈그림 7〉 가로시설물의 관련 법제와 주관부서, 서울 도시디자인 기본계획, p 112	31
〈그림 8〉 네덜란드 건축정책의 단계적 구성	43
〈그림 9〉 네덜란드 건축정책 기본내용	44
〈그림 10〉 스코틀랜드 건축정책 추진체계	52
〈그림 11〉 스코틀랜드 건축정책 ㉔24기본내용	53

I.

서론

1. 연구의 배경
2. 연구의 목적
3. 연구의 방법

발전전략 구상의 개요

1 연구의 배경

정책이란 ‘정부·단체·개인이 나아갈 노선이나 취해야 할 방침’으로서 대부분 정부가 행정을 수행하기 위한 방향 및 정부기관의 장래 활동지침을 의미한다.

건축정책은 건축도시분야의 정책시행을 위한 건축적 틀과 목표를 규정하는 것으로, 함의적으로는 역사적 건축물과 문화유산을 보호하고 기존 건축물의 가치 및 품격을 높이기 위한 지침을 제시하기 위한 정책이며, 삶의 질을 보다 높이기 위해 공간환경을 개선하기 위한 국가적 정책을 의미한다.¹⁾ 또한, 건축도시와 관련된 분야의 기준을 제시함과 동시에 세계화된 시장에서 건설부문의 경쟁력을 강화하기 위한 정책이다. 이는 건축분야에서 발생하는 여러 현상에 대해 이를 관리하고 책임질 의무가 있는 정부가 추진해야 할 행동경로, 방향이라 할 수 있다.

과거 우리나라의 건축정책은 경제발전과 양적 공급확대에 치중하여 공간환경의 질적 향상에 기여하지 못하였다는 비판을 받아왔다. 하지만 최근 삶의 질 향상에 관련한 패러다임의 변화, 즉 개인의 것이라도 공공의 생활을 침해해서는 안 된다는 사회적 함의가 생성됨에 따라, 공공 생활환경에 대한 인식의 변화가 일어나고 있다. 또한 「건축기본법」제정, ‘살고 싶은 도시 만들기’사업, ‘경관법’제정 등의 정책과 관련제도를 추진하며 변화를 꾀하고 있다.

1) 대통령지문 건설기술건축문화선진화위원회, 대한주택공사, “좋은건축-좋은도시를 만드는 건축정책”, 2007, p.156

이러한 건축도시환경 및 정책 여건의 전환기에 좋은 건축도시공간을 조성하고 바람직한 방향으로 발전시키기 위한 정책의 추진방향을 설정하는 일이 무엇보다 중요하다.

국가건축정책을 수립하고 건축문화의 진흥방안을 설정하기 위하여 건축정책 전반의 방향을 제시하기 위한 기초조사는 건축서비스의 문화적, 산업적 경쟁력을 증진시킬 자료로 활용될 수 있다는 점에서 시의적절하다 할 수 있다.

연구의 목적 2

건축은 사회의 다양한 제도를 반영한다. 그렇기 때문에 사회의 문화를 담고 펼치며 문화를 향유하고 시간의 흐름 속에서 그 문화를 새겨 넣는다. 건축은 그 형태가 아름답거나 특이해서가 아니라, 그 사회구성원들이 나누어 가질 수 있는 국가와 사회적 자산의 최대공약수인 구조물이다. 때문에 건축정책이란, 고도의 건축수준을 얻거나 멋지고 기념비적인 집을 자랑하기 위해서가 아니다.²⁾

건축정책은 건축의 공공성에 바탕을 두고 국민의 건축적 자산을 보호하며, 건축의 품격을 향상시킨다. 건축정책은 효율적인 토지이용을 통해 집단의 상호작용을 촉진하여 공동체 사회의 물리적 환경을 제고하며, 나아가 국제적 환경 속에서 경쟁력 있는 건축 문화산업이 창출될 수 있는 기반을 제공한다.

정부가 국가건축정책을 세우는 목적은 공공기관이 주도하게 될 건축적 골격과 목표를 정의하는 데 있다. 그리고 정부의 건축정책은 국민의 건축적 자산을 보호하고, 현존하는 건물의 가치를 유지, 강화하기 위한 가이드라인을 수립하는 것이다. 또한 이 정책에 따라 지방도시가 독자적이면서 일관성 있는 지방 건축정책을 펼 수 있는 기반을 조성하는 것이다.

본 연구의 목적은 「건축기본법」에서 제시하고 있는 건축정책 기본방향을 토대로 좋은 건축과 좋은 환경을 만들고 향유할 수 있는 여건을 조성하고 지원하기 위한 건축정책의 중장기적 방향을 제시하는 데 있다.

따라서 본 연구에서는 건축정책을 둘러싼 환경의 내외부적인 여건과 지속가능한 가치들에 부합하는 거시적인 건축정책의 목표를 설정하기 위해 건축기본

2) 김광현, “문화에 근거한 건축정책이 필요한가?”, 「문화정책으로서의 건축정책 세미나」, 2005.11.24

법 제 11조에서 제시하고 있는 건축정책 기본내용을 바탕으로 기초자료 수집 및 선진 건축정책을 분석한다. 이를 통하여 건축·도시공간의 정책방향을 수립하는 데 기초자료로 활용되기를 기대한다.

3 연구의 방법

본 연구에서는 「건축기본법」에서 명시하는 건축정책의 기본방향과 내용을 바탕으로 건축도시공간에 관한 정책방향의 기초를 마련하고자 한다. 이는 「건축기본법」이 지정하는 건축정책기본계획뿐만 아니라 건축도시공간에 관한 정책의 이념을 제시하고 있는 근거로 동법 시행령과 더불어 건축정책 방향 설정에 기준이 될 수 있다.

또한, 문헌조사 및 선행 연구를 통해 우리나라 건축도시공간의 현황 및 문제점을 제시하고 선진국의 건축정책 및 관련제도를 조사 분석하여 특징을 도출하고 이를 토대로 우리나라 건축정책기본계획을 설정하는 데 방향을 제시하고자 한다.

① 건축기본법의 해석을 통한 정책방향의 설정

건축정책의 현황과 문제점을 파악하여 건축정책의 필요성과 의의를 인식하고 「건축기본법」에 명시된 정책체계의 분석을 바탕으로 건축정책의 추진체계를 살펴본다. 또한, 「건축기본법」 추진배경 및 의의에 대한 이해와 더불어 법에서 제시하는 건축정책의 구성체계를 분석하여 「건축기본법」의 기본방향을 실천하기 위한 수립절차를 파악한다. 이를 바탕으로 건축정책이 담아야 하는 내용과 건축정책을 실현하기 위한 건축문화 진흥, 건축디자인 기준 설정 및 선도시범사업 선정 등의 방식을 알아본다.

② 건축정책 인식방향의 특성

문화산업에 근거한 건축정책을 위하여 선진 사례의 경우 그것을 어떻게 실천하고 정책에 명시하고 있는지 살펴본다. 해외 사례에서 각국의 건축정책이 문화산업적 인식을 제고하기 위한 조직이나 프로그램, 정책적 규제 및 장려, 투자 등을 어떻게 시행하는지 알아본다. 또한 각국의 문화적 상황, 현황에 따른 특성과 우리나라에 적용가능한 방법은 무엇인지에 대해 고민해 본다.

③ 해외 건축정책의 기본이념의 특성

정책은 그 건축문화산업의 방향을 제시하여야 하기 때문에 그 사회의 정신과 철학을 담고 있다. 선진 해외사례에서는 어떠한 가치를 명시하고 있는지 살펴본다. 각국의 건축정책은 그 배경이 다르기 때문에 현실에 맞는 기본 이념과 실천 방안의 조사가 필요하다.

따라서 각국에서 발간하는 정책 보고서나 실천 프로젝트 등을 통해 건축정책의 설정 방식과 정책이 담고 있는 주요 내용을 살펴보고 우리나라의 현황이나 문제점과 유사한 상황에 대해 어떠한 해결방안을 제시하고 있는지 비교하여 살펴본다. 네덜란드, 핀란드, 스코틀랜드, 프랑스 등의 해외 건축정책 사례를 통해 각국의 정책 보고서와 관련 문헌들을 통해 주요 내용들을 정책에 어떻게 반영하는지에 대해서 살펴본다. 또한 현재 건축정책이 없지만 그에 해당되는 위원회나 프로젝트들을 살펴본다. 영국의 CABE나 독일건축문화위원회의 경우는 국가 건축정책이 아닌 건축관련 위원회로 여기에 해당한다. 그리고 캐나다와 일본과 같이 수립 추진 중에 있는 해외사례도 참고한다.

④ 건축정책 실현을 위한 실행구조와 실천과정의 특징

건축정책은 기본 계획을 세워 실천해야 하기 때문에, 실행에 대한 고민을 담고 있어야 한다. 건축정책이 실현되기까지의 실행구조와 실천과정은 구체적으로 건축정책을 이행해가는 필수적인 과정이기 때문에, 선진 해외 건축정책을 통해 그 방식을 이해하고 우리 건축 현실과 비교해 본다.

우선 우리나라의 건축·도시 공간의 현황 및 문제점을 통하여 건축정책의 필요성과 우리나라 건축·도시 공간을 위해 건축정책이 담아야 하는 내용을 파악한다. 그리고 이것을 바탕으로 해외 각국의 건축정책 사례를 살펴본다.

이러한 연구과정은 선행사례를 통해 건축정책의 기본방향 및 수립체계를 이해하고 건축정책을 수립하기 위한 방법이다. 또한 서로 다른 조건에서 취하고 있는 각국의 차이점을 파악하여 현실적으로 우리나라 건축정책에 적용하도록 노력한다.

결론에서 제시하는 건축정책의 기본방향은 추후에 진행될 연구과제의 목표를 설정하는 데 그 의미가 있다. 이러한 기초조사 연구를 통해 건축정책 방향을 설정하고 건축·도시공간에 관한 정책수립의 기반이 되기를 기대한다.

II.

건축기본법에 의한 정책방향의 설정

1. 건축기본법의 내용 및 역할
2. 건축정책의 방향

건축기본법에 의한 정책방향의 설정

1

건축기본법의 내용 및 역할

1) 건축기본법의 추진배경 및 과정 개요

(1) 건축기본법의 추진배경

① 우리나라 건축정책의 문제점

소득이 증가하고 거주환경의 변화를 모색하는 현시점에서 건축과 공간환경은 모두의 관심사이다. 건축물과 공간환경은 일상생활의 바탕이 되며, 시민이 이용하고 생활하는 점에서 공공성을 내포하고 있다. 좋은 품격과 품질을 갖춘 건축물과 공간환경은 개인의 삶뿐만 아니라 공동체 생활에 중요한 영향과 변화를 미치고 있지만, 건축의 공공적 측면의 가치와 중요성에 대해 올바른 인식과 논의는 아직 미흡하다.

우리나라는 공급을 목적으로 국토의 많은 부분을 짧은 기간에 조성하였고, 이로 인해 건축물과 공간환경의 내용과 형식이 서로 관계를 맺지 못하고 개별적으로 디자인되었다. 결국 이렇게 조성된 공간환경은 개선해야 할 대상이 되고 말았으며, 서로 소통하지 못하고 있다. 건축·도시의 공간환경은 개개 건축물의 디자인 개선으로 공공성을 담보하기 힘들며 서로 '관계 디자인' 될 때 하나의 공간으로 인식될 수 있으며 건축물과 공간환경은 개선될 수 있다.

현재 우리나라는 국가와 지방자치단체 등에 의한 공공건축사업을 어느 때보다도 활발히 벌이고 있다.³⁾ 이러한 공공건축사업은 공공적 영향력이 특히 큰

데에도 불구하고 일원화된 정책기반으로 진행되지 못하고, 개별적으로 사업이 진행됨에 따라 공공을 위한 공간환경이 이루어지지 못하였다.

건축서비스시장의 개방화와 관련하여 국가와 지방자치단체 및 건축관련 단체들은 건축서비스의 문화적, 산업적 경쟁력을 증진시킬 임무를 맡은 중요한 주체이다. 그러나 건축혁신을 위한 기반과 진흥사업이 부진하여 재원, 교육, 인력 등의 기반 조성이 견실하게 뒷받침되지 못하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체 및 민간기구의 각 주체별 역할과 책임이 불분명하여 개별적으로 이루어지는 건축정책들을 효율적으로 관리할 수 없는 것이 현실이다.

또한, 건축과 관련된 여러 행위 및 이를 뒷받침하는 법령과 제도는 건축의 기본적인 공공적인 가치를 충분히 고려하지 못한 채 운영되어 왔다. 규제 위주의 건축관련 법규는 법제도의 상호 연계성이 부족하여 과도한 민원이 발생하는 등 문제점이 꾸준히 지적되고 있다. 현재의 규제조항 나열식 법체계는 설계자의 창의적 설계를 제약하는 요인으로도 작용하고 있어서 건축에 관련된 사업자와 전문가가 그 능력을 충분히 발휘할 기회를 잃게 하는 경우가 많았다. 현재의 규제위주의 소극적인 제도로는 선진적이고 창의적인 건설기술과 건축문화를 실현하기 어렵다.⁴⁾

② 체계적인 건축정책을 마련할 필요

국민소득 2만 달러 시대가 도래하면서 미래사회의 환경변화 등 새로운 건축·도시 정책 수요가 발생하고 있고, 범지구적 환경문제와 고령화 등 미래사회의 새로운 요구와 소득증가에 따른 삶의 질 개선, 건축문화 욕구 증가 등에 대응한 장기적인 건축정책의 미비로 인한 문제점이 대두되고 있다.

2006년 6월 선진화위원회에서 실시한 전문가 대상 설문조사에서 우리의 건축·도시 환경에 대해 ‘품격 낮은 건축물’, ‘고유의 정체성 부족’, ‘도시의 부조화’ 등이 대표적인 문제점으로 지적되었다.⁵⁾

3) 2006년 기준 전체 건설사업 수주 총액은 107조원으로 이중 민간이 77.5조원으로 72%, 공공은 29.5조원으로 28%로 나타났다. 공공의 경우 도로, 댐, 철도, 항만, 택지, 상하수도, 정수장 등 기반시설분야가 18.6조원으로 63%, 단독주택, 아파트, 상가, 사무, 관공서, 학교, 종교, 공연·집회, 체육, 물류 등 건축도시분야가 10.9조원으로 37%를 차지한 것으로 조사되었다. 건축도시 공공사업의 투자규모는 연평균 6.3조원으로 집계(47개 입법, 사법, 행정중앙기관을 대상)되어 공공사업(29.5조)의 21.3%를 차지하는 것으로 분석되었다. 이 건축도시 공공사업 투자규모는 지자체, 공사의 자체사업 및 주택, 신도시 등 민간이 주도한 사업은 제외한 수치임, 대한건설협회 자료

4) 대한건축학회, 건축기본법 연구, p.1~2, 2006.12

5) 건설기술건축문화 선진화 백서, p.105, 2007.12

결국 도시 전체의 건축물과 주변의 공간 구성 체계, 역사성과 풍토성, 전통성, 지역성 등에 대한 건축의 종합적 정책 부재로 건축·도시 환경에서 품격 낮은 건축물, 한국 고유의 정체성 부족 및 도시 부조화를 초래하게 되었다.⁶⁾

이제 건축물은 살기 위한 공간의 범주를 넘어서 도시 이미지와 문화산업에 큰 영향을 미치며 궁극적으로는 국가경쟁력이 될 수 있는 사회·문화적인 공공의 재산이다. 이미 선진국에서는 건축물과 주변공간의 조화, 도시경관의 고려를 공약으로 규정하고 환경과 문화에 있어서 건축의 질을 중요하게 강조하는 각종 건축정책을 추진해 오고 있다.

③ 건축정책의 기본방향을 제시해 줄 건축기본법

「건축기본법」은 건축정책의 기본방향을 제시하는 법이다. 현재 우리나라의 건축행정의 모법인 건축법은 2000년 1월 28일에 도시계획법, 도시개발법, 건축법으로 전면개정 또는 새로운 법률의 제정을 통해 정비가 이루어져 새로운 체계를 갖춘 상태이다. 이 과정에서 종래 건축법에서 규정하던 토지이용에 관한 규정이 도시계획법으로 전환되었다. 그러나 건축법의 연혁과 성격을 볼 때, 여러 건축관련법령을 건축법 중심으로 정리하기는 어려우며, 건축정책 수립에 관한 사항 등을 건축법에 담기에는 한계가 있다. 건축법 자체를 비롯하여 여러 건축관련 법령의 조정시에 원칙이 되는 동시에, 건축정책수행에서 핵심이 될 부처간 연합활동을 범부처·범지자체 차원에서 실천할 수 있도록 하는 것이 「건축기본법」이다.⁷⁾

현재, 우리는 우리가 영위하고 있는 건축문화에 대한 여러 문제점들에 대한 근본적인 원인을 파악해야만 한다. 그동안 이러한 건축문화에 대한 문제점들을 어떠한 이념과 사회적 현상에 대한 논의 없이 소소하고 세부적인 사항으로써 적용될 건축제도나 건축법규에 대한 개선을 통해 건축문화 전반에 대한 모든 문제점들을 해결하려고 노력해 왔다. 하지만 이는 미봉책에 불과하며, 결국 그러한 노력들은 경제적·정책적 논리에 따라 의미를 상실하게 됨을 과거의 여러 사례들은 증명하고 있다. 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 개별 건축에 대한 건축제도의 개선이 아닌 체계적인 건축정책의 수립이 필요하다.

이러한 이유로 체계적인 건축정책을 통해 국가와 지자체, 건축주, 설계자, 시공자 등 모든 건축 관련자가 건축문화를 창조하는 주도적 역할을 인식하고, 도시환경의 개선 및 지역의 풍토성과 전통성 회복에 힘쓰며, 건축물과 공간환경을 문화적 자산으로 승화시켜 국민의 건축에 대한 애착과 이해도를 높임과

6) 건설기술건축문화 선진화 백서, p.105, 2007.12

7) 대한건축학회, 건축기본법 연구, p.20, 2006.12

동시에 삶의 질 향상과 우리의 건축문화 환경을 관광산업과 연계한 굴뚝 없는 산업으로 발전시켜 국가경제의 발전을 도모하도록 법률적, 제도적 근간을 만드는 것이 건축기본법 제정을 추진하게 된 배경이다.⁸⁾

(2) 건축기본법의 추진 과정

건축도시분야의 정책시행을 위한 건축적 틀과 목표를 규정하는 건축정책의 법적 근거가 될 수 있는 「건축기본법」의 제정은 2006년 6월 「건설기술·건축문화선진화위원회」에서 대통령께 「건축기본법」 제정 필요성과 추진 전략을 보고하면서 시작되어 2007년 11월 22일 국회 본회의에 통과되고 12월 21일 법률로 제정되고 공포되기까지 크게 세 단계의 추진과정을 거쳐 완성되었다.

① 건축기본법 준비단계

기존의 국토해양부 건축정책과는 차별화된 법안을 만들고자 2006년 7월부터 11인의 관련전문가를 중심으로 「건축기본법」 워킹 그룹을 구성하여 수차례의 회의와 워크숍, 토론회를 통해 「건축기본법」의 제안사유에 대한 이념과 철학에 대해 논의하였다.

「건축기본법」의 기본방향 및 이론적 틀을 정립하기 위해 관련 부처 및 전문가들의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 기회를 여러 차례 마련하여 법률의 제정이 단편적인 소수의 의견으로 결정되는 폐단을 막고, 근본적인 문제를 해결하기 위한 통합적인 원칙을 제시할 수 있도록 노력하였다.

② 건축기본법 협의단계

건축기본법과 관련된 타 부처의 법령과 유사 중복성을 검토하고 토론하는 협의 과정을 거쳤다.

2007년 4월 국회 건설교통위원회(이하 건교위)에 상정된 「건축기본법」은 문화관광부 소관으로 발의한 법률인 「건축문화진흥법」과⁹⁾ 유사 중복성을 검토하기 위해 정부입법정책협의회를 비롯한 수차례의 협의과정을 통해 법안조정을 거쳤으며, 같은 해 11월 법제사법위원회(이후 법사위) 법안심사소위에서

8) 건축과 사회, 김상호, 건축기본법의 취지와 주요 내용, p.25, 2007.겨울

9) 정부입법정책협의회는 법제처, 국토해양부, 문화관광부 및 국무조정실의 관계 국장이 참석한 가운데 열린 협의회에서 황우여 의원이 문화관광부 소관으로 발의한 법률인 「건축문화진흥법」에 규정되어 있는 내용이 현행의 「문화예술진흥법」에 규정되어 있는 내용과 거의 중복되고, 「문화예술진흥법」에 규정된 내용으로도 문화예술의 한 분야인 건축문화의 진흥에 대한 정책 추진은 충분히 가능하여 별도의 이 법안을 제정할 필요성은 없을 것이라는 이유로 이 법안의 추진을 보류하도록 하였다. 2007건설기술·건축문화 선진화 백서, p.110, 2008.1

는 산업자원부의 「디자인산업진흥법」 개정안과의 문제에 대해 협의하여 산업자원부의 일부 규정을 수정하는 과정도 거쳤다.¹⁰⁾

③ 건축기본법 확정단계

타 부처와의 협의 과정을 거친 「건축기본법」은 법사위 소위원회를 통과, 전체회의에서 의결되었으며, 2007년 11월 국회 본회의가 개최되어 「건축기본법」이 통과되었다.

「건축기본법」은 같은 해 12월 21일에 법률로서 공포되고, 2008년 6월 21일부터 시행된다.

단계별 구체적인 추진 과정은 다음 표와 같다.¹¹⁾

10) 11월 21일 법사위 법안심사 소위에서 산업자원부가 「디자인산업진흥법」 개정안과의 문제로 협의가 되지 않았다는 의견을 제출하여 산업자원부와 합의한 결과 건축 관련 평가 및 인증 제도를 삭제하고, 건축디자인 기준의 설정 시 산업자원부장관과 협의하도록 하는 등 일부 규정을 수정하여 소위원회를 통과하고 마침내 법사위 전체회의에서 의결이 되었다. 앞의 책, p.111

11) 건설기술건축문화 선진화 백서, p.106~111 내용정리, 2007.12

〈표 1〉 건축기본법 단계별 추진과정

구분	추진일자	추진사항	세부내용
준비 단계	'06. 6.15	'건축기본법'제정 추진 보고	· 대통령 보고
	'06. 7.13	건축제도개선 T/F팀 회의	· '건축기본법' 워킹 그룹 구성
	'06. 7.21	제1차 워킹 그룹 회의	· '건축기본법' 제안사유에 대한 이념과 철학 · 연구용역 추진(대한건축학회에 발주)
	'06. 7.28	제2차 워킹 그룹 회의	· 향후 추진일정 및 연구용역추진에 대한 협의
	'06. 8. 4	제3차 워킹 그룹 회의	· '건축'에 대한 정의 · 건축정책과 국가건축위원회 업무의 상관관계
	'06. 8. 9	'건축기본법' 워크숍	· 국가건축정책위원회 운영방식 · 건축기본법의 구성원칙 및 개념
	'06. 8.16	제4차 워킹 그룹 회의	· 시·군·구 건축정책위원회 설치 조항 추가 · 중앙부처 및 지자체는 기금 유치 방안
	'06. 8.29	건축제도개선 T/F팀 회의	· 국가계획 수립기간 · '건축도시주민지원센터'의 운영 방안
협의 단계	'06. 9.20	'건축기본법' 토론회	· 시·군·구 정책위원회 조정, 법조문 중복 검토
	'06. 9.23	'건축기본법' 토론회 후속 작업 방향에 관한 회의	· 건축 및 관련 법령 심의 주체 결정 · 건축 관련 규정의 운영 실태 평가단 설치방안
	'06. 9.28	건축기본법(안) 수정 및 개정 방향 회의	· 건축관련 법령 재·개정 심의 대상 조정 · 건축문화기금 및 특별회계 사용 용도 수정·보완
	'06.11.10	정책도우미 회의	· 국토해양부 내 부서 협의
	'07. 1. 2	국회 발의	
	'07. 4. 6	국회 재발의	· 법률 중복, 부적합 사항 조정 등 수정·보완
	'07. 4.17	건교위에 법안 상정	
	'07. 6.22	건교위 법안심사소위원회	· 건축문화진흥에 대한 국토해양부와 문광부 협의
	'07. 8.29	정책토론회	· '건축기본법' 추진에 대통령 지시
	'07. 9.12	건교위 법안소위	· 설계공모 시행 및 건축디자인 기준 설정을 일부 수정
	'07. 9.17	건교위 전체회의	· '건축기본법' 의결
	'07.11.14	법사위 상정	· 법안소위에 회부
	'07.11.21	법사위 법안심사소위	· 산업자원부 '디자인산업진흥법'과 협의
	'07.11.22	국회 본회의 개회	· '건축기본법' 통과
확정 단계	'07.12.21	'건축기본법' 제정	· 법률 제8783호 공포
	'08. 6.21	'건축기본법' 시행	

(3) 건축기본법의 의의

① 건축의 패러다임 변화

- ‘건축’이라 함은 건축물의 신축·증축·개축·재축 또는 이전하는 것을 말한다.
- 건축법
- ‘건축’이란 건축물과 공간환경을 기획, 설계, 시공 및 유지관리하는 것을 말한다. - 건축기본법

기존의 건축법과 새롭게 제정된 「건축기본법」에서 명시하고 있는 ‘건축’이라는 용어정의를 비교해 본다면 건축에 대한 패러다임이 확연히 변화하고 있음을 알 수 있다. 현재 건축법에서의 ‘건축’은 개개의 건축물에 대해 시공하는 행위로만 국한되어 정의하고 있다. 반면, 건축기본법에서는 건축의 범위를 건축물의 집합체로써 도시적인 공간환경을 아우르는 공공공간까지 포괄하여 정의하고 있다.

「건축기본법」의 건축에 대한 새로운 정의는 건축계와 사회에 큰 영향을 줄 것이다. 곧 건축을 건축물뿐만 아니라 그것을 둘러싼 공간과 도시적 문맥을 중요하게 여김으로써 현재 한국의 분절적인 도시문제를 극복할 수 있는 시발점이 될 수 있다. 또한 건축을 시공이 아닌 창의적 행위로 정의하는 것은 커다란 법적 인식의 전환이기도 하다. 건축을 건설산업과 같은 2차 산업이 아니라 지식에 기반을 둔 창조산업인 3차산업으로 인식하게 되는 시작점으로써 의미가 크다.¹²⁾

② 건축의 공공성 천명

「건축기본법」은 건축이념의 실현이라는 과제를 일관되게 추진하기 위한 종합적인 법적 기반을 마련하기 위한 것으로서 이념법 및 실천법으로서의 성격을 띤다. 건축이 일상적 생활공간이자 사회적 자산이며 문화적 유산으로서 공공적 가치를 지닌다는 점이 재확인될 필요가 있다. 이러한 공공적 가치를 인식하고 이를 사회공동체 모두의 참여와 노력으로 올바른 방식으로 구현하는 것이 건축의 공공성¹³⁾이다.

12) 건축과 사회, 하태석, 건축기본법과 건축계, p.33, 2007. 겨울

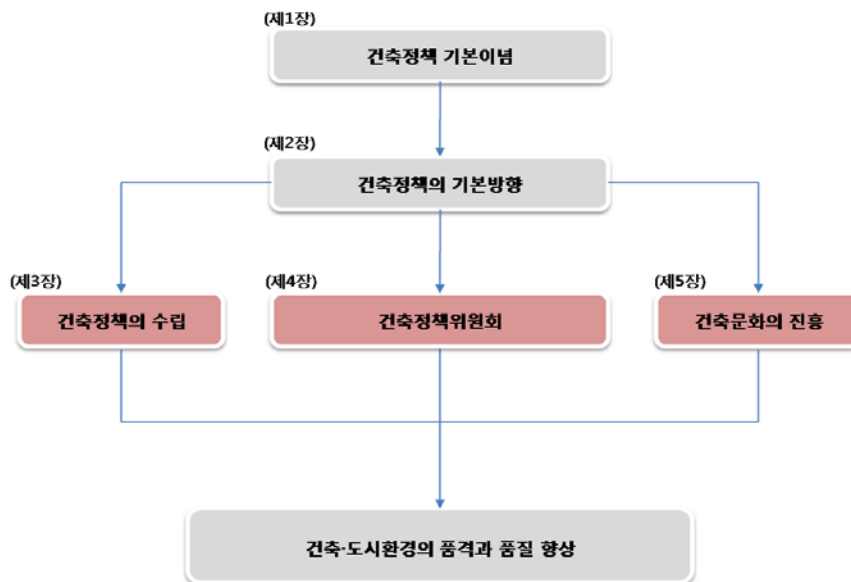
13) 건축의 공공성 실현은 건축의 한 주체로만 이루어지는 것이 결코 아니다. 훌륭한 건축, 훌륭한 도시는 공동체 모두의 참여와 노력으로 이루어진 공동성의 산물이다. 이 점을 간과하면 우리는 이 사회에 올바른 건축문화를 갖들이게 할 수 없다. 그러려면 건축을 통한 공공성의 실천 방향을 명확히 하고 이를 국민 모두에게 인식시켜야 하며, 이를 구현하기 위한 창조적인 기획 및 설계 활동이 따라야 한다. 대한건축학회, 건축기본법 연구, “건축의 공공성”의 정의 해설, p.82, 2006.12

2) 건축기본법의 내용 및 구성

(1) 건축기본법의 구성체계

「건축기본법」의 전체적인 구성 체계는 ‘건축·도시환경의 품격과 품질 향상’이라는 목표를 실현하기 위해 총 5개의 장과 부칙으로 구분되고, 장별 24개의 조항으로 세부내용을 뒷받침하고 있다.

「건축기본법」의 핵심 내용은 건축의 기본이념을 바탕으로 건축의 공공 가치의 구현이라는 건축정책의 기본방향을 설정하고, 이를 실현하기 위해 국가 및 지자체는 건축정책위원회를 구성하여 체계적이고, 중장기적인 건축정책을 수립해야 하며, 건축문화를 진흥하기 위한 재정지원 사업 등을 추진해야 함을 강조하고 있다.



〈그림 1〉 건축기본법의 구성 체계

건축기본법의 주요내용

- 건축의 공공적 가치에 대한 건축 기본이념 설정
- 국가와 지자체의 건축정책에 관한 기본계획 수립
- 건축문화 진흥 및 공공건축 선도사업에 대한 재정 지원

(2) 건축정책의 기본방향

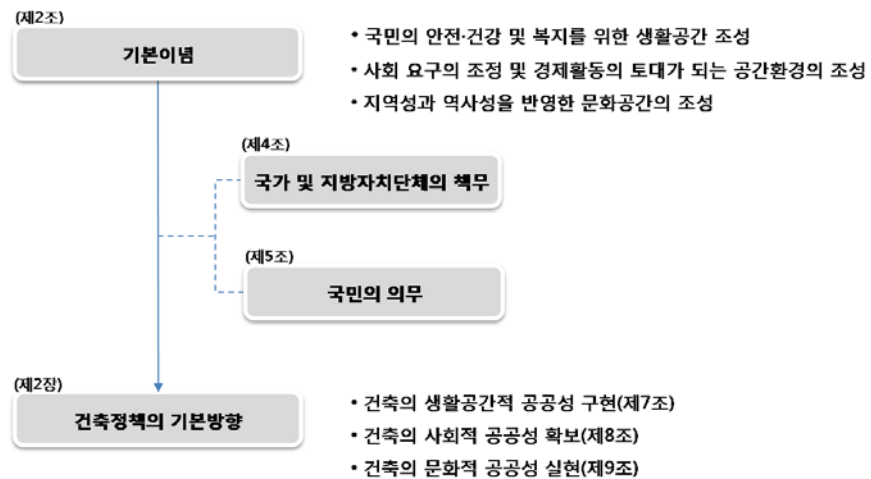
① 건축의 공공적 가치에 대한 건축 기본이념

이러한 건축의 공공적 가치를 실현하기 위해 「건축기본법」에서 제시하고 있는 기본이념¹⁴⁾은 국민의 안전·건강·복지에 직접 관련되는 생활공간, 사회적 요구를 수용하고 경제활동의 토대가 되는 공간환경, 지역의 생활과 역사를 담고 미래에 계승될 문화공간의 조성을 강조하고 있다.

「건축기본법」이 국민의 건전한 삶의 영위와 복리 향상에 이바지하기 위해서는 국가 및 지자체와 국민 모두가 건축의 공공적 가치를 구현하기 위한 공동의 노력이 필요하다.

「건축기본법」 제4조에서는 국가 및 지방자치단체의 책무로써 품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경을 조성하기 위한 종합적인 건축정책을 수립·시행해야 하고, 우수한 건축디자인을 선도하도록 노력해야 하며, 건축문화에 대한 국민의 인식을 제고시키기 위한 세부적인 실천사항으로 교육 및 홍보의 활성화, 건축분야 전문지식의 발전과 전문인력 양성을 명시하고 있다.

이와 함께, 「건축기본법」 제5조에서는 국가 및 지방자치단체의 선도적인 정책을 뒷받침하기 위해 국민의 인식의 전환과 함께 국가건축정책에 적극적으로 참여하고 협력하도록 국민의 의무를 강조함으로써 건축 기본이념이 건축정책 기본방향으로 발전하고, 건축의 공공 가치를 구현하는 데 국가와 국민의 근본적인 역할이 중요함을 거듭 강조하고 있다.



〈그림 2〉 건축 기본이념 및 건축정책 기본방향의 설정

14) 건축기본법 제2조(기본이념)에 명시

② 건축정책의 기본방향

「건축기본법」의 기본이념을 토대로 마련된 건축정책의 기본방향을 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫 번째로, 건축의 생활공간적 공공성을 구현해야 한다. 국가 및 지자체는 각종 재난에 대비하여 건축물 및 공간환경을 안전하게 조성하고 유지하기 위해 계획·설계 단계에서부터 이용자를 중심으로 조성되도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

두 번째로, 건축의 사회적 공공성을 확보해야 한다. 건축물 및 공간환경이 미래세대에 계승되는 사회·경제적 자산으로서 조성되고, 그 가치가 지속적으로 강화되도록 관리하기 위해 환경에 대한 영향을 최소화하고 자원의 재이용과 재생을 촉진하여 자연과 조화를 이룰 수 있는 정책을 마련해야 한다.

세 번째로, 건축의 문화적 공공성을 실현해야 한다. 건축의 문화적 가치가 향상되도록 건축물 및 공간환경은 지역주민들의 참여를 바탕으로 해당 지역의 풍토나 역사 또는 환경에 적합하게 조성되어야 한다. 또한, 지역의 고유한 건축문화유산을 보전하고, 기존의 공간환경과 조화와 균형을 이루어 조성되도록 필요한 시책을 강구해야 함을 주요 내용으로 하고 있다.

이것은 건축정책의 대상을 단위건축물에서 공간으로 확장하여 개별필지 단위로 이루어지는 건축물과 도시계획 관련정책의 공백을 보완하고, 단편적·계량적 기준을 중심으로 만들어진 건축관련 법령에 공통적으로 적용되는 정책 기본이념을 선언적으로 제시하기 위한 것이다.¹⁵⁾

(3) 건축정책의 수립

① 국가와 지자체의 건축정책에 관한 기본계획 수립

국토해양부장관은 앞에서 언급한 정책기본방향에 부합하는 건축정책에 관한 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 하며, 기본계획을 수립할 때에는 국가건축정책위원회의 심의를 거쳐 대통령에게 보고 후 이를 확정하고 시행하도록 하였다.¹⁶⁾

② 단계별 건축정책기본계획 수립

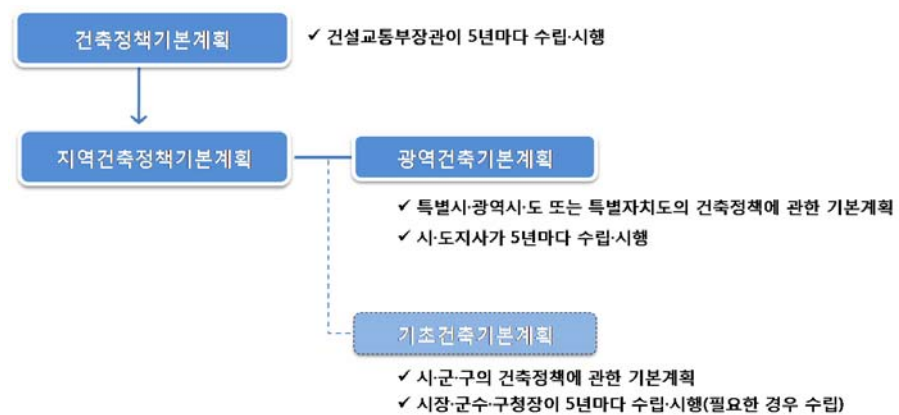
시·도지사는 지역의 현황·사회·경제·문화적 실정에 부합하는 건축정책을

15) 건축과 사회, 김상호, 건축기본법의 취지와 주요 내용, p.26, 2007. 겨울

16) 건축기본법 제3장(건축정책의 수립) 제10조(건축정책기본계획의 수립) 1항

위하여 국토해양부장관이 수립한 건축정책기본계획에 따라 광역건축기본계획을 5년마다 수립·시행하며, 시장·군수·구청장은 건축정책기본계획, 광역건축기본계획에 따라 기초건축기본계획이 필요하다고 인정되면 5년마다 기본계획을 수립·시행할 수 있도록 설정하고 있다.¹⁷⁾

국가가 종합계획을 세우고 관련 행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 종합계획을 기초로 하여 소관 주요 시책의 실행계획을 연차적으로 수립·시행하는 방침 대신, 「건축기본법」에서는 지방자치단체가 연계성과 독자성을 가지면서 자립적으로 지방자치단체의 건축기본계획을 수립하도록 명시하고 있어 시·도 단위 및 시·군·구 단위에서는 자체의 실정에 부합하는 건축기본계획을 수립·시행하는 것이 가능하도록 하고 있다.¹⁸⁾



〈그림 3〉 건축정책기본계획의 단계별 구성 체계

③ 건축정책기본계획의 내용

건축정책에 대한 기본계획에 포함해야 할 내용은 다음과 같이 기본적이고 포괄적인 사항으로 정리할 수 있다.¹⁹⁾

17) 건축기본법 제12조제2항에 ‘광역건축기본계획’ 및 ‘기초건축기본계획’을 통틀어 ‘지역건축기본계획’이라 한다.

18) 대한건축학회, 건축기본법 연구, p.94~96, 2006.12

19) 건축기본법 제3장제11조(건축정책기본계획의 내용)

-
- 건축의 현황 및 여건변화, 전망에 관한 사항
 - 건축정책의 기본목표 및 추진방향
 - 건축의 품격 및 품질 향상에 관한 사항
 - 도시경관 향상을 위한 통합된 건축디자인에 관한 사항
 - 지역의 건축에 관한 발전 및 지원대책
 - 우수한 설계기법 및 첨단건축물 등 연구개발에 관한 사항
 - 건축분야 전문인력의 육성·지원 및 관리에 관한 사항
 - 건축디자인 등 건축의 국제경쟁력 향상에 관한 사항
 - 건축문화 기반구축에 관한 사항
 - 건축 관련 기술의 개발·보급 및 선도시범사업에 관한 사항
 - 건축정책기본계획의 시행 및 그 밖의 대통령령으로 정하는 건축진흥에 필요한 사항²⁰⁾
-

특히 건축의 문화·공공성·품격향상, 건축문화 기반구축, 인력의 육성 및 지원 등의 구체적 내용은 우리 실정에서 요청되는 사항일 뿐 아니라, 유럽을 비롯한 세계 각국에서 중요하게 인식하는 정책내용이다.

(4) 건축정책위원회

① 건축정책위원회의 구성

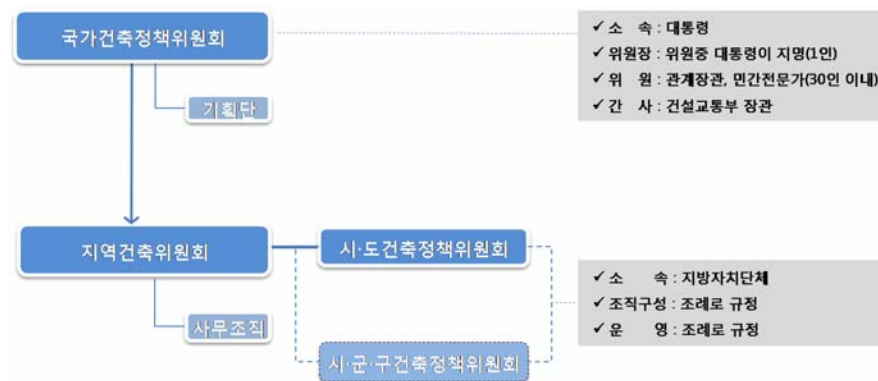
이러한 건축정책의 심의·자문·조정 등을 위하여 「건축기본법」에서는 대통령소속의 국가건축정책위원회²¹⁾를 설치하도록 명시하여 제각기 흩어진 건축 관련 법령에 대한 통합적인 조정을 할 수 있는 강력한 법률적 수단을 제시하고 있다.

건축정책위원회의 구성체계는 다음 그림과 같이 국가차원에서의 건축정책기본계획을 수립·심의하는 ‘국가건축정책위원회’와 지역건축정책기본계획을 수립·시행할 수 있는 ‘지역건축위원회’²²⁾로 구분할 수 있다.

20) 대통령령으로 정하는 건축진흥에 필요한 사항은 건축기본법 시행령에서 ‘건축에 대한 교육 및 홍보’, ‘건축물 및 공간환경 보전, 건축도시 기록자료 구축 등 건축정책과 기타 국가정책의 연계에 관한 사항으로 2008.6.22에 건축기본법과 함께 발효될 예정이다.

21) 건축기본법 제13조에서 국가건축정책위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 위촉위원 중에서 대통령이 지명하고, 위원은 관계 중앙행정기관의 장 또는 건축분야의 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉한 자 중에서 선발하도록 명시하고 있다.

22) 건축기본법 제18조에 시도건축정책위원회는 ‘광역건축위원회’, 시·군·구건축정책위원회를 ‘기초건축위원회’라 하며 광역건축위원회와 기초건축위원회를 통틀어 지역건축위원회라고 명시하고 있다.



〈그림 4〉 건축정책위원회의 구성 체계

② 건축정책위원회의 기능 및 역할

국가건축정책위원회는 국가건축기본계획의 수립·시행, 관련 부처의 건축 분야 법률·제도 운영 및 개선, 지역의 건축발전 사업지원, 국가와 지방자치단체의 건축행정 개선, 국제교류 증진과 건축문화행사 추진, 건축에 관한 조사연구 및 개발 등에 관한 사항을 담당하도록 그 역할과 기능을 제시하고 있다.

또한 시·도 및 시·군·구 건축정책위원회는 해당지역의 건축기본계획 수립 및 시행과 건축문화 기반조성을 위한 사업 및 활동에 관한 사항을 담당하며 대통령령이 정하는 관련 위원회(예, 지방건축위원회)에서 그 기능을 대신할 수 있도록 지역건축위원회의 역할과 기능을 명시하고 있다.

건축정책위원회를 통해 종합적인 건축정책 수립·추진이 가능하며, 대통령 소속의 위원회를 둬으로써 관련 부처의 원활한 총괄조정과 정책추진의 활성화가 가능할 수 있도록 하고 있다.

③ 건축정책 국회보고

「건축기본법」 제15조에서 국토해양부장관은 국가건축정책위원회의 의견을 들어 건축에 관한 주요 정책수립 및 시행 등에 관한 보고서를 작성하여 2년마다 국회 소관 상임위원회에 제출토록 하여 건축정책위원회의 기능을 보다 확실하게 강화하고 있다.

국회에 보고되어야 하는 내용은 건축정책기본계획의 내용을 토대로 하고 있으며, 구체적 사항은 다음과 같다.

-
- 건축정책기본계획 수립·시행 및 성과 등에 관한 사항
 - 미래사회의 건축환경 변화 전망 및 대책
 - 건축문화 진흥을 위한 시책과 사업 등에 관한 사항
 - 건축환경, 문화창달을 위한 지역의 품토성 및 전통성 계승에 관한 시책
 - 건축제도·기준 등의 국제화에 관한 사항
 - 건축기술·건축설계의 발전, 전문인력 양성 등 산업의 경쟁력 강화에 관한 사항
 - 그 밖의 건축에 관한 중요 사항
-

(5) 건축문화의 진흥

① 건축문화진흥을 위한 재정 지원

건축문화에 관한 인식제고와 인프라 구축, 저변확대를 위해 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 추진하는 건축문화 관련 시설의 설립 및 운영, 출판·전시·축제 등 건축문화 관련사업, 국민의 건축이해 증진을 위한 교육, 건축 관련 해외진출 및 국제교류, 건축디자인 기준 설정 및 건축디자인 시범사업 등의 사업에 대해 국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화관광부장관 및 산업자원부장관과 협의하여 건축물 및 공간환경의 개선과 건축문화의 진흥을 위해 국고보조 등 재정지원을 할 수 있도록 건축기본법에서 명시하고 있다.

② 건축디자인 기준 설정 및 시범사업

국토해양부장관 또는 지자체의 장은 지역의 통합된 건축디자인을 지정하고 건축물의 소유자 등에게 건축디자인의 적용을 권고할 수 있도록 하였으며, 공공기관이 시행하는 사업 또는 일부 민간발주 사업에 대해서는 건축디자인 시범사업²³⁾을 실시하고 재정지원을 할 수 있도록 하였다.

또한, 건축관련 민원·인허가 업무, 공공건축 및 도시개발사업의 시행에 민간전문가를 위촉하여 해당업무를 총괄 진행 및 조정할 수 있도록 하였다.

이와 같이 건축문화진흥을 위한 사업에 국가와 지방자치단체의 재정을 지원할 수 있도록 하여 체계적인 사업추진을 위한 동력을 확보하고, 일반 국민의

23) 건축기본법 제22조에 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공공의 이익을 증진하고 건축디자인의 경쟁력 강화를 위하여 공공기관이 시행하는 사업, 건축디자인을 개선하는 개발·정비사업, 민간에서 발주하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업들을 시범사업으로 지정할 수 있도록 명시하였다.

건축에 대한 기대수준과 책임의식 고양을 통해 사회적 공감대의 확산도 기대할 수 있다. 또한 통합건축디자인의 지정 및 건축디자인 시범사업을 도입함으로써 동일한 외형의 건축물의 건축을 억제하는 등 도시경관의 향상에 기여할 것으로 기대된다.²⁴⁾

3) 타 관련법과의 관계 및 건축기본법의 위상

(1) 건축기본법과 국토관련법의 계획단계별 공간적 범위 비교

「건축기본법」과 유사한 체계를 가진 법률로는 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률이 있다.

「건축기본법」에 근거하여 건축정책이 마련되고, 공간적 범위의 위계상 계획단계별 건축기본계획이 수립되듯이 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률에서도 공간적 범위의 위계에 따라 계획단위를 구분하고 있다.

「건축기본법」과 국토관련법이 다루는 각각의 공간적 범위를 비교하면 다음과 같다.

〈표 2〉 단계별 계획의 공간적 범위

건축기본법		국토기본법		국토의계획및이용에관한법률	
단계별 계획	공간적 범위	단계별 계획	공간적 범위	단계별 계획	공간적 범위
건축정책기본계획	국토전지역	국토종합계획	국토전지역	광역도시계획	2이상의 특별시·광역시·시, 군
광역건축기본계획	특별시·광역시·도	도종합계획	도	도시기본계획	특별시·광역시·시, 군
기초건축기본계획	시·군·구	시군종합계획	특별시·광역시·시, 군	도시관리계획	특별시·광역시·시, 군
-	-	지역계획	특정한 지역	-	-

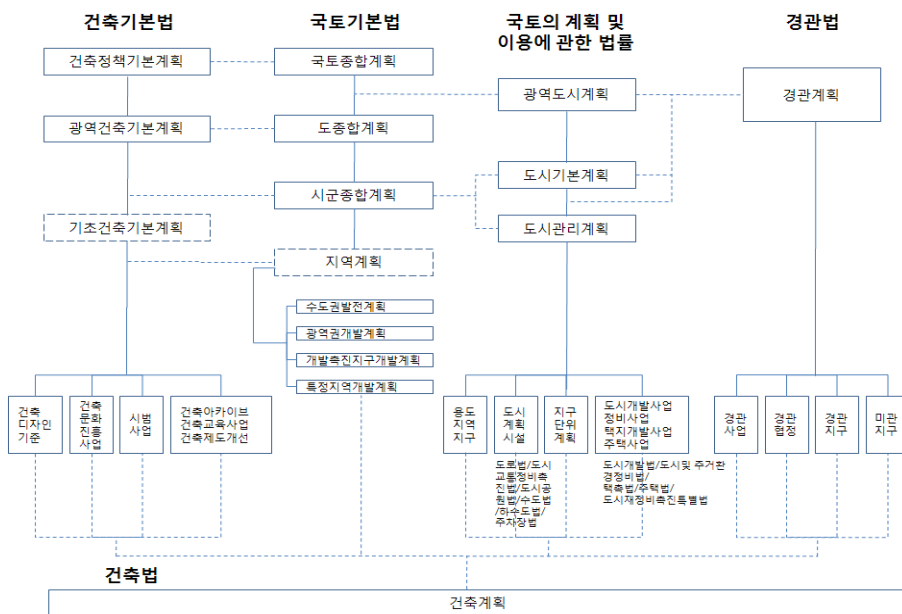
(2) 건축기본법의 위상

「건축기본법」이 다루는 공간적 범위를 두고 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률과 비교를 한다면 같은 위계선상에 있다. 특히 「건축기본법」에 의해 수립되는 건축정책기본계획의 공간적 범위는 국토기본법에 의한 국토종합계획과 동일한 위상을 가진다.

24) 건축과 사회, 김상호, 건축기본법의 취지와 주요 내용, p.30~31, 2007.겨울

그동안 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률에서는 공간적 범위에 따라 각 단위계획을 수립함으로써 국토관리의 기본이념과 이의 체계적인 실천에 필요한 국토계획체계를 확립하고자 한 반면, 건축법은 건축물에 대지·구조 및 설비의 기준과 건축물의 용도 등 개개의 건축물에 대한 규제나 제도로 국한되어 왔다.

이제 「건축기본법」은 개별 건축물에 대한 시공 행위에만 국한된 것이 아니라 공간환경으로 확대되어 국토관련법과 같은 공간적 위계와 위상으로 건축전반에 대한 디자인 기준을 세우고, 건축문화 진흥을 위한 지원사업 등 건축의 공공성 향상을 위한 밑바탕이 될 것이다.



〈그림 5〉 공간적 범위에 따른 건축기본법의 위상

2

건축정책의 방향

1) 정책으로서 건축

(1) 건축정책의 필요성

① 공급위주의 건축도시문화

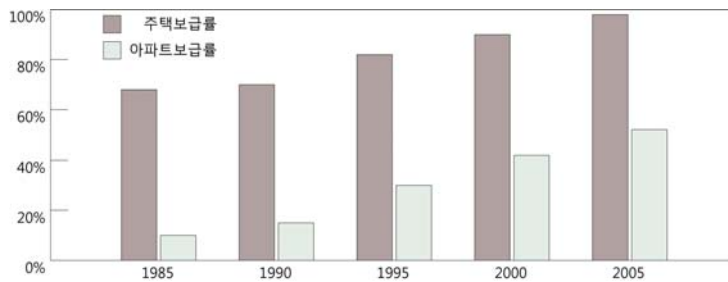
급격한 도시화 과정을 겪었던 우리나라는 주택생산의 확대와 개발의 시급성에 기인한 개발의 편리함을 위하여 표준화와 규격화의 관행에 따른 대단위 신도시가 개발되었다. 이런 과정에서 계획가나 설계자는 도시의 구상단계에서 설계에 이르는 전 과정에 걸쳐 대단위 개발로 인한 지역적 차이 또는 차별화 방법과 새로운 생활공동체 구축의 일관성과 획일적 통일성²⁵⁾에 관한 문제를 대두시켰으며 이는 곧 도시 정체성의 구현방법을 의미한다.²⁶⁾

한국전쟁 이후 한국의 도시는 급속히 도시화되고 경제활동을 위한 인구의 도시 집중화는 더욱 가속화되면서 주거, 교통, 환경 등 도시문제의 중요성이 대두되었다. 주거 수급의 불균형에 따른 지가상승은 민간 경제에 많은 영향을 끼쳤으며, 이로 인하여 정부는 부동산 안정대책을 수시로 발표하였다. 그 일환으로 수도권 주변 신도시계획이 발표되었다. 신도시건설의 목표는 쾌적한 주거환경의 공급과 국토의 균형적 발전이지만 정책의 목적은 집값안정 위주의 주택 물량 공급에 있어, 부동산 가격안정을 위한 정책 수단으로 작용하고 있다.

25) 획일적 통일성은 도시공간구조의 형식이 유사함을 의미한다.

26) 손지수, 도시설계 비교분석에 의한 신도시 중심상업지구역의 도시정체성 연구, 중앙대학교 박사학위 논문, p.1~2, 2007.3.

도시, 마을, 지금 내가 있는 장소는 세상에 하나밖에 없는 곳이다. 내가 사는 집은 옆집과 다르고 내가 사는 마을은 옆 마을과 다르다. 그곳은 내가 있는 장소, 고유한 것이기 때문이다. 도시이름은 고유명사이다. 고유명사라 함은 사람 이름이나 지명, 요일, 달의 이름과 같이 사람이나 사물의 고유한 이름을 나타내는 명사이다. 세상에 오직 하나뿐인 실존적 존재에게 붙이는 호칭이기 때문이다. 이 시대 장소를 대신하는 고유명사는 점점 숫자로 대신하고 있다. 도시의 발전과 더불어 그 도시만의 고유적 특성이자 실존성인 도시정체성을 잃어가고 있는 것이다. 도시 정체성의 상실로 인한 존재의 가치에 혼란을 가져오기 전에 이제는 도시에 있어서 그 정체성 확립에 대한 의식을 가져야 한다.; *ibid.*, p.1



〈그림 6〉 주택보급률 및 아파트보급률, 2005년 국토해양부

우리나라에서 대도시 주변 특히, 수도권의 인구집중에 따른 주택공급부족은 근대 이래 계속 되어 온 일이며, 최근 더욱 가속화되었다. 정부는 1980년대 후반기부터 시작된 200만호 건설 등의 정책목표를 세우고 단시간에 많은 물량의 주택을 신도시 또는 신시가지 단위로 대도시 내외부에 건설하였다. 이 시기의 한국 도시설계는 또한 신도시와 그 주변도시가 연계된 기반시설에 대한 검토가 이루어지 못하였다. 같은 시기에 건설된 신도시 경관의 대부분을 차지하는 주거지역은 유사한 형태로 복제되어千篇일률적인 모습을 하고 있으며, 지역적 특성이나 고유성은 되외시 되었다.²⁷⁾

② 건축도시 공공사업의 관리체계 전환

건축도시 공공사업의 관리체계 전환은 국가경쟁력과 도시경쟁력 확보, 지속 가능한 개발과 삶의 질 향상, 공공사업에 대한 효율성 강화, 건축도시 공공사업의 조화로운 수행 등 변화흐름에 대하여 효과적으로 대응할 수 있도록 건축도시 공공사업과 관련한 의사결정의 합리성 제고, 사업기획능력의 향상, 지역주민과의 협의 등 협상기술의 발전, 보다 나은 건축도시 공공사업 성과 극대화를 위한 적절한 유인과 제재장치의 구축 등과 함께 중앙정부와 광역·기초자치단체가 서로 협조하여 단위 사업 공간의 개별화를 지양하고, 지역공간과 공간이 연계성을 확보하여 생활환경 공간으로서 삶의 질에 영향을 주는 모든 주체들이 협조체계를 구축하고, 종합적인 조정이 이루어질 수 있도록 건축도시 공공사업을 운영하는 방향으로 관리체계의 전환을 의미한다.²⁸⁾

최근 서울시에서는 이러한 문제점을 개선하고 건축·도시공간을 체계적으로 관리하기위해 ‘서울 도시디자인 기본계획’을 수립하고 추진 중에 있다.

27) 국토해양부 발표 2005년 기준 전국의 공동주택 비율은 52.1%로 절반이 넘었다. 이는 주택공급정책이 신도시 중심의 공동주택(아파트)위주로 공급된 것을 의미하며, 아파트는 신도시의 도시경관을 대표하고 있으며 이러한 공급중심 정책으로 인해 도시는 정체성을 잃고 있다.

28) 한국건설기술연구원, 「건축도시환경 공공사업 정책실태 조사 연구」, 대통령자문 건설기술건축문화선진화위원회, 2007, p.22

즉 서울의 건축·도시공간환경을 자연경관과 도시형태, 도시공간과 건물과 조경시설, 그리고 도시정보를 대상으로 통합디자인 체계를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 프로세스 관점에서 통합디자인이란 도시경관-건물윤곽-도시구조물과 가로시설물-도시정보미디어의 디자인이 공동의 비전과 목적을 가지고 디자인되어야한다는 것이다.²⁹⁾

우리나라는 선진국으로 성장해 나아가는 과정으로, 건축을 더 이상 단순한 경제적 성장의 도구로 보거나 협소하고 미적인 의미의 예술작품으로 간주하는 것을 넘어서, 삶과 문화의 내용을 담는 지속적인 산물이라는 인식 전환이 필요하다. 건축에 대한, 건축을 둘러싼 제반문화에 대한 중요한 인식 전환이 요청되는 시점이다.

건축은 사회의 공간적 기반을 이룬다. 공간은 본질적으로 사회적이며, 사회도 역시 공간적이기 때문이다. 따라서 공간을 형성하는 건축은 국민의 쾌적하고 건전한 공간환경을 이루는 기반이다. 건축은 국가와 지방의 문화를 형성하는 핵심이며 건축과 자연환경의 조화는 보존해야 할 국민의 자산이다. 한국 사회는 사회적 발달과 더불어 고령화, 외국인 및 이민자의 증가, 주택문제, 사회양극화와 같은 문제가 현재의 건축과 계획의 과정에 영향을 주고 있다. 그리고 이러한 사회적 변화는 새로운 건조 환경을 만들어 내는 중요한 원인으로 작용한다. 따라서 건축에 대한 장기적인 정책은 이러한 사회적 변화에 기반해야 하고 따라서 미래지향적이어야 한다.

국민은 건축을 통해 지역의 자연 및 사회문화를 향유하고 역사적 환경을 체험하며 경제의 지속적 발전을 실현할 수 있다. 건축을 통한 사회적, 문화적,

29) 서울 도시디자인 기본계획은 서울의 도시경관을 창의적이며 지속적으로 개선하기 위하여, 2004년 시장방침 제129호(2004.6.19)에 의해 추진된 학술용역이다. 제도적으로는 현재 시행 중인 서울도시디자인조례에 근거하고 있다. 조례2조에서는 서울의 도시공간을 점유하고 있는 도시시설물과 가로시설물, 야간경관에 대하여 5년마다 서울 도시디자인 기본계획을 수립하도록 되어 있다. 이번에 수립되는 서울 도시디자인 기본계획은 제1차 기본계획으로 서울 도시디자인의 기본철학을 정립하고 기본방향과 범주를 설정하며, 추진전략을 제시하는 것을 목적으로 삼는다. 아울러 구체적인 시범사업을 제시하고 있다. 서울의 도시디자인은 다음 네 가지 관점에서 정의되어야 한다. 첫 번째는 '서울다움'(Identity)에 관한 것으로, 바로 '서울'의 현실을 바탕으로 수립되어야 한다. 두 번째는 '세계도시'가 추구하고 있는 도시디자인 수준에 대한 내용으로, 서울이 세계적인 도시가 되기 위해서는 이러한 세계수준(Global standard)을 갖추어야 한다. 세 번째는 '도시디자인의 성격'에 관한 부분으로, '도시디자인'은 '도시공간'과의 관계 속에서 정의되고, '시설물 디자인(Product design)'과 '정보구축(Content design)'을 포함하는 동시에 '운영체계'를 갖추어야 하며, '시민참여방식'을 열어두어야 한다. 네 번째는 이번 계획의 위상에 관한 것으로, 처음으로 구상하는 '1차 도시디자인 기본계획(2006)'이므로 '서울디자인의 철학과 기본구상'을 밝히고 그에 따른 실천방식을 포함하고 있다. 서울특별시, 서울 도시디자인 기본계획, 2006.12

경제적 가치는 매우 크며 국가문화의 중요한 부분이다. 건축은 안전하고 쾌적하며 건전한 삶이 영위되는 생활환경을 형성하는 수단이다. 따라서 좋은 건축과 쾌적한 공간환경을 경험하고, 그 안에서 사는 것은 모든 국민이 누려야 할 기본적인 권리이다. 그러므로 국가와 모든 지방자치단체는 이러한 국민의 권리를 실현하도록 도와야 할 의무가 있다.

더욱이 21세기는 올바른 건축이 창조되도록 건축의 공공성에 바탕을 두고 사회적 공간을 만들어야 하는 시대이며, 지구환경에서 에너지와 자원문제 등이 중요한 화두로 대두되고 있는 점을 중시하여 기존의 건축자산과 건축유산을 가능한 한 유효하게 활용해야 하는 시대이기도 하다.

지금 세계의 여러 국가들은 건축에 대한 관점을 일대 전환함과 동시에 건축에 대한 올바르고 체계적인 공공정책을 수립, 시행하는 일을 지난 수십년 간 활발히 추진해 오고 있다. 이들 국가들은 현재의 공간환경 특히, 1960~1970년대에 조성된 주거환경이 오늘날의 관점에서 볼 때 여러 문제를 야기하고 있어 건축정책을 통해 대안적인 공간환경을 만들기 위해 노력을 기울이고 있다.

오늘날 건축은 분명 모두의 관심사이다. 건축물과 공간환경은 어디서도 피할 수 없고, 국민의 일상생활에 바탕이 되는 점에서 공공성을 띠기 때문이다. 올바른 품격과 좋은 품질을 갖춘 건축물과 공간환경은 개인의 삶뿐만 아니라 공동체에 중요한 영향을 미치고 있음에도 불구하고, 우리 사회에서는 건축의 공공적 측면의 가치와 중요성에 대한 올바른 인식과 논의가 충분하지 않다.

우리나라는 경제 번영을 목적으로 국토의 많은 부분을 짧은 기간에 조성하였기 때문에 건축물과 공간환경을 적절하고 쾌적하게 만들지 못했다. 결국 잘못 조성된 공간환경은 개선해야 할 대상으로 사회에 큰 부담으로 작용하고 있다. 건축의 공공성은 개별 건축주체의 자유방임적 경쟁만으로는 제대로 구현되기 힘들다는 점이 우리의 공간환경의 현실과 역사를 통해서 판명된 분명한 사실이다. 따라서 이제 건축을 개별 건축물과 개별적 노력에 한정해서는 안 된다.

한편으로 현재 우리나라는 국가와 지방자치단체 등이 공공건축사업을 어느 때보다도 활발히 벌이고 있다. 공공건축사업은 공공적 영향력이 크지만, 그럼에도 불구하고 제대로 실현되지 못하고 많은 문제를 만들고 있다. 우리나라는 현재 공공건축사업에 대해 국외의 사례처럼 체계적이고 선진적인 정책과 추진 체계가 부족하다.

건축서비스시장의 개방화와 관련하여 국가와 지방자치단체 및 건축관련 단체들은 건축서비스의 문화적, 산업적 경쟁력을 증진시킬 중요한 임무를 맡는다. 그러나 건축혁신을 위한 기반과 진흥사업이 부진하여 건축혁신을 위한 재

원, 교육, 인력 등을 건설하게 뒷받침하지 못하고 있다. 따라서 국가와 지방자치단체 및 민간기구의 정책과 추진체계가 부족한 실정이다.

건축과 관련된 여러 행위 및 이를 뒷받침하는 법령과 제도는 건축의 기본적이고 공공적인 가치를 충분히 고려하지 못한 채 운영되어 왔다. 부분적인 규제 위주의 건축관련 법규로 법제도의 상호 연계성이 부족하여 과도한 민원이 발생하는 등 문제점이 꾸준히 지적되고 있다. 현재의 규제조항만을 나열하는 법체계는 설계자의 창의적 설계를 제약하는 요인으로 작용하여 건축에 관련된 사업자와 전문가가 그 능력을 충분히 발휘할 기회를 잃게 하는 경우가 많았다. 이러한 규제위주의 소극적인 제도로는 선진적이고 창의적인 건설기술과 건축문화를 실현하기 어렵다.

건축주와 전문가 등 건축의 여러 주체 중 일부에서는 건축의 기본이념에서 벗어난 건축행위를 하여 건축관련 업무에 대한 국민의 신뢰를 잃어버리고, 아름답고 조화로운 공간환경을 조성하는 데 저해 요인이 되어 왔음도 부정할 수 없다. 한편으로, 국가와 사회의 중요한 건축 사업에 전문가와 일반이 진정한 방식으로 참여할 수 없는 것 또한 문제이다.

건축정책을 올바르게 추진해 나아가기 위해서는 이러한 관점의 전환과 더불어 공공부문과 민간부문 건설을 포괄하는 총체적 공간환경에 대해 공통된 지향을 정립하는 것이 중요하다. 국가와 지방자치단체가 사회적 공감대 속에 건축의 공공적 가치를 실현하기 위해서는 공통된 지향점을 명확하게 설정하는 것이 매우 중요하다.

(2) 건축정책의 의미

건축은 사회의 다양한 제도를 반영하는 장치이며 사회의 문화를 담고, 문화를 향유하고, 시간의 흐름 속에서 문화를 새겨 넣는다. 건축은 형태가 아름답거나 특이해야만 가치가 있는 것이 아니라, 사람들이 나누어 가질 수 있는 사회적 자산이기에 가치가 있는 것이다. 그만큼 건축은 우리가 사는 일상에 가장 크게 얽혀 있으며 문화의 저변을 이룬다.³⁰⁾

건축이 국가정책으로 구현되고, 문화정책으로 일관성 있게 추구되어야 하는 이유는 건축물이 문화의 전체적 현상을 표현하고 있으며, 지방 혹은 역사적 장소의 특성을 드러내는 것임을 우리가 인식할 필요가 있기 때문이다.

30) 김광현, 건축문화정책은 왜 필요한가?, 월간 건축문화, 2006.3 p.52.를 재구성

건축정책은 공공기관이 주도하게 될 건축적 골격과 목표를 정의하는 것이다. 그리고 정부의 건축정책은 국민의 건축적 자산을 보호하고, 현존하는 건축물의 가치를 유지하고, 강화하기 위한 가이드라인을 수립하는 것이다. 또한 이 정책을 지방지자체가 독자적이면서도 일관성 있도록 지방 건축정책을 펼 수 있어야 한다.

건축정책은 건축과 정책을 합친 말로, 건축이라는 목적을 정책이라는 수단으로 엮어내는 공공활동을 일컫는다. 그 가운데서도 정책주체가 건축의 가치를 획득·유지하고 부가·증대시키기 위하여 의도하는 종합적인 생각·행동대안·방침·계획이 바로 건축정책이다. 따라서 건축정책은 일반 정책에서 흔히 쓰는 정책구조와는 다른 틀로 전개된다.

건축정책이란, 기념비적인 건축물을 자랑하기 위한 것이 아니라 공공이 언제나 같이 향유할 수 있는 기본적 방향을 제시하는 것이며, 쾌적한 환경에서 건강하게 생활할 권리를 위해 보장하는 것이며 과거의 유산과 역사적으로 소중한 환경을 유지하고 보존하는 방향을 제시하는 것이다.

건축정책은 건축을 만들고 관여하는 사람들을 위한 것이 아니라 모든 국민이 누려야 할 기본권을 보장하기 위해 만드는 것이다. 정부의 건축정책은 헌법이 보장한 기본적 권리가 실현되도록 방향을 제시하여야 한다.

이처럼 건축정책은 건축을 통해 국민의 재산을 안전하게 보호하고, 국가의 부를 창출하고, 국가의 경쟁력을 향상시키기 위한 것이며, 지방문화를 형성하는 핵심이다. 건축물과 자연환경이 어울리는 특색 있는 지방고유의 풍경은 우리가 간직하고 보존해야 할 우리 모두의 자산이다.

따라서 좋은 건축정책을 수립하기 위해 정부는 종합적으로 이 문제의 중요성을 인식하고 건축을 중심으로 국토·도시·지역의 생활환경 및 공간환경을 조성하는 데 노력하여 한다.

건축정책은 다음과 같은 건축 특징을 정책에 반영하여 추진되어야 한다.

첫째, 건축정책은 건축의 고유 가치를 높이는 방향으로 전개된다.

둘째, 건축정책은 정책 속성에 따라 일정한 과정을 거쳐 추진함으로써 비로소 정책적인 특징을 살려서 기대했던 효과를 거둘 수 있다.

건축정책은 관련된 정책가치나 문제에 대하여 행동지침들을 만들고 목적과 수단을 동원하여 해결하는 활동이다. 이를 추진하기 위하여 하나의 정책은 몇 개의 프로그램으로 구성되고, 각각의 프로그램은 또 수많은 프로젝트로 구조화된다.

현재 선도적으로 건축정책을 수립, 시행하고 있는 국가들, 특히 유럽국가들은 건축물과 공간환경은 모든 사람들에게 영향을 주고 포괄적 환경이라는 점을 건축정책의 기본적인 출발점으로 삼고 있다. 또한 건축이 단지 건축가와 기술자, 계획가들에만 국한된 문제가 아니라는 입장에서 정책을 추진하고 있다.

현재까지 우리나라의 건축관련 행정은 건축법을 모법으로 하여 전개되어 왔다. 건축법의 주된 목적은 건축물의 대지·구조 및 설비의 기준과 건축물의 용도 등을 정하는 데 있다.³¹⁾ 그러나 기준과 용도 등을 정하는 규제적 방식과 이것의 개선에 의존하는 건축행정과 정책은 앞서 제시한 변화하는 건축의 요청에 부합하지 못하고 있다. 따라서 규제가 아닌 적극적 정책실현의 법적 기반을 갖추는 필요가 있다.

건축정책은 안전하고 아름답고 풍부한 공간환경을 창조하고 향유할 수 있도록, 건축의 기본이념을 분명히 하고, 이 기본이념을 실현하기 위한 전제를 분명히 한다. 특히 관련 주체의 권리와 의무를 분명히 하고 국가차원의 건축정책의 추진근거를 마련하고, 국민 건강하고 문화적인 생활을 영위하도록 해야 한다. 또한, 실행 운영될 수 있는 구조적 틀에 대한 고민도 함께 진행되어야 한다.

건축에 대한 정책은 국민의 일상생활과 밀접하게 연관을 두어 합리적이고 명확하며 일관되어야 함에도 불구하고, 부처별로 산재되어 있는 현행 건축관련 법·제도로 인해 종합적이고 체계적 건축정책 수립·집행이 불가능한 것이 사실이다. 현행 건축관련 법규는 20개 부처 80여개 법률에 산재되어 있고 일관되지 못하여 건축도시환경의 조성행위와 관련된 타 법률을 제정하거나 건축정책을 수립·집행할 때 준거가 될 목적과 기본이념이 필요하다.

31) 건축법 제1장 제1조, “이 법은 건축물의 대지·구조 및 설비의 기준과 건축물의 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.”



〈그림 7〉 가로시설물의 관련 법제와 주관부서, 서울 도시디자인 기본계획, p.112

	건축문화관련	건설기술·제도관련
〈관련법률〉	80개	78개
〈관계부처〉	행자(옥외광고물), 농림·환경(경관), 문광 (미술장식품), 국·해, 지자체	재경(계약), 과기(연구개발), 지식경제, 환경, 노동, 국·해, 방재청

국가와 지방자치단체는 건축정책을 통해 건축법령을 지도하며, 건축가가 자신의 능력을 충분히 발휘할 계기를 마련해 주고, 건축에 대한 공공적 인식이 고양되도록 하여야 한다. 또한 국가는 국민의 건축 자산을 보호하며, 건축의 품격을 향상시키고, 국제 환경 속에서 경쟁력 있는 건축 문화산업이 창출될 수 있는 기반을 제공해야 한다.

건축정책 제정의 의의는 바로 이러한 이유들로 인해서 건축과 공간환경을 통해서 국민의 삶의 질을 향상시키기 위함이다.

건축정책을 올바르게 추진해 나아가기 위해서는 이러한 관점의 전환과 더불어 공공부문과 민간부문 건설을 포괄하는 총체적 공간환경에 대해 공통된 지향을 정립하는 것이 중요하다. 국가와 지방자치단체가 사회적 공감대 속에 건축의 공공 가치를 실현하기 위해서는 공통 지향점을 명확하게 설정하는 것 또한 매우 중요하다.

2) 건축정책 내용

(1) 건축정책의 이념과 방향

건축정책은 한 사회가 스스로 새로운 목적을 찾고, 그 목적을 달성하기 위하여 자원과 노력을 동원하거나 조직하고 실제로 그 목적을 찾아 스스로 탈바꿈해 가는 힘이다. 그러므로 건축정책에 대한 어떠한 결정은 새로운 건축의 창조를 유도할 수 있으며, 이는 다시 사회의 자율적 변화개선능력을 향상시킨다. 건축정책의 결정은 사회의 자율적 변화개선능력의 핵심인 동시에 문화창조의 원동력이다. 이런 점에서 볼 때 정책결정은 역사적·사회적 책임, 미래세대에 대한 책임을 아울러 지게 된다. 이러한 역사적 책임의식이 바로 건축정책의 이념이다.³²⁾

건축정책은 건축의 가치를 실현하는 실질적인 활동이다. 정책을 통해 실현하는 가치는 크게 생활공간적·문화적·사회적 공공성³³⁾으로 나눌 수 있다. 「건축기본법」에서는 ‘건축의 공공성’의 정의를 통해서 건축정책의 기본이념을 명시한다. 건축의 공공성이란 국민의 일상적 생활공간, 사회적 자산, 문화적 유산이라는 공공 가치를 우리 사회에 실현하는 건축의 중요한 역할을 인식시키고 이를 올바르게 구현하는 것을 말하며, 사회공동체 모두의 참여와 노력으로 건축을 통한 공간환경을 기획하고 설계하는 창조적 활동 등을 포함한다.³⁴⁾ 공공성은 곧 건축정책의 목표를 밝히는 기본 이념의 바탕이 된다. 이를 통하여 건축기본법 제2장 제7조, 8조, 9조에서 건전한 일상 생활공간, 사회적 자산의 충실성, 문화와 지역성을 통해 건축 기본이념의 실현을 밝힌다.

(2) 건축정책의 목표와 수단

정책목표란 정책을 통해서 작성하려는 미래의 바람직한 상태를 말한다. 정책목표를 세워 정책개발의 방향을 정하고 이는 정책집행의 행동지침이 된다. 아울러 정책결과를 평가할 때 성과를 평가하는 기준이 된다. 따라서 정책목표는 명목상의 목표와 실제목표가 일치하고, 타당해야 하며, 목표들 사이에 내적인 일관성이 있어야 하고, 구체적이고 실제적이어야 하며, 실현가능해야 한다. 더구나 목표는 왜곡, 확대, 축소, 추가, 삭제, 승계되는 등 변할 수 있어 늘 분명하게 재정립하여 명확히 해야 정책을 효율적으로 추진할 수 있다.

32) 이흥재, 문화정책, pp.52-53, 재구성

33) 본 연구 13쪽 건축기본법의 기본방향 참고. 해당 내용은 대한건축학회, 건축기본법 연구, 2006.12, p.63-64를 참고

34) 대한건축학회, 건축기본법 연구, p.7, 2006.12.

정책목표는 이렇듯 정책의 내용, 활동수단, 정책과정에 모두 연관되는 정책의 핵심요소이다. 다시 말하면, 정책목표란 위로는 해결을 기다리는 정책문제를 정의하여 명확히 하고, 아래로는 하위목표를 구성하는 틀이 되며, 정책수단을 합리적으로 사용할 근거가 된다.

건축정책은 정책 속성에 따라 일정한 과정을 거쳐 추진함으로써 비로소 정책적인 특징을 살려서 기대했던 효과를 거둘 수 있다. 정책학에서 말하는 정책이란, 특정 공공문제에 대응하기 위한 대책, 목적을 달성하기 위한 개발, 정책형성과정을 통해 만들어진 것, 목적달성을 위한 수단, 권위 있는 기관이 공식적으로 승인한 것을 말한다.

정책목표를 만드는 것은 달성하려는 목적과 수단을 포함하는 일종의 가설과 같으므로, 정책이 적합한 목적·수단조치를 포괄하는지는 정책성공 여부와 곧바로 관련된다.

건축정책의 목표를 달성하기 위해서는 적합한 정책 수단을 갖춰야 한다. 이때 동원하는 정책수단은 정책역할에 따라 지원, 조성, 육성, 규제(규제완화)로 나눌 수 있다. 따라서 정부는 지원자, 환경 조성자, 생산자, 공급자, 조정자의 입장에서 건축정책을 집행하게 된다.³⁵⁾

건축정책은 공공 가치를 실현하기 위해 건축기본법 제11조에서는 건축정책기본계획의 내용을 언급하고 있다. 이 내용에는 건축정책의 목표 실현수단을 포함하고 있는 것으로 그 추진방향을 크게 지원, 조성, 육성, 규제의 네 가지 요소를 갖추고 있다. 이를 지원육성방안, 건축산업체계개선, 디자인기준수립, 우수설계기법 및 첨단건축물 연구개발 네 가지로 요약할 수 있다. 건축진흥에 필요한 사항, 건축문화 기반구축에 관한 사항은 기반조성에 속한다. 전문인력의 육성, 지원 및 관리에 대한 사항은 육성 및 지원책에 속한다. 건축의 품격 및 품질 향상에 관한 사항, 도시경관 향상을 위한 통합된 건축디자인에 관한 사항은 디자인 기준 등을 통한 규제의 성격이 강하다.

지원, 조성, 육성 및 규제의 정책 수단을 통해서 건축정책은 그 실효성을 획득하게 된다. 우리는 정책 목표에 따라서 정책 수단을 동원하고, 목표와 수단을 연계시켜 정책 실효성을 확보할 수 있다. 결국 정책은 사회 내의 차원 높은 목적을 달성하기 위해 개발된 수단들의 집합으로 구성된다.

35) 이흥재, 문화정책, pp.18~19, pp.82~83, pp.89~90을 재구성

(3) 건축정책의 평가

정책에 대한 책임성이라는 목표는 정책의 바탕원리이다. 책임이라는 것은 회계적·행정책임과 일반적 책임, 운영결과에 대한 책임을 모두 포괄하는 넓은 뜻이다. 만일 정책수단이 빈약하고 정책과정 단계마다 평가할 시스템이 없다면 책임의식도 당연히 희미해질 것이다.³⁶⁾

정책체계를 받치고 있는 요소들은 정책형성, 정책집행, 정책평가, 피드백(feedback)의 4개 과정으로 이루어진다. 정책 산출물에는 그 정책을 만든 이유, 정책의 내용, 정책집행에 따라 예상되는 효과, 집행에 필요한 판단을 담게 된다.³⁷⁾

사후평가에서는 정책설계 논의를 근거로 정책목표를 따라서 외부성과 재분배의 관점을 평가하고, 성공과 실패 요인을 분석해서 정책형성 과정에 피드백해야 한다.³⁸⁾

이러한 평가를 위해서는 지표의 개발과 선택이 필요하다. 평가지표란 정책을 평가하는 준거기준이다. 이는 서술적 지표와 규범적 지표로 나뉘는데, 서술적 지표는 정책이 놓여 있는 현재 상태를 그대로 보는 방식이고, 규범적 지표는 평가를 통해 바람직한 모습을 찾기 위한 목적으로 사용한다.

건축정책의 평가는 기본법에서 제시하는 바와 같이 국가건축기본계획 수립 과정에서 국가건축정책위원회의 심의를 거치는 과정에서 일차적으로 이루어진다. 대통령 승인 이전의 국가건축정책위원회의 심의사항은 「건축기본법」 제4장 제16조에 명시되어 있다. 각 지방자치단체의 해당 건축기본계획은 각 단위의 건축정책위원회의 심의를 통해서 그 평가가 이루어지게 된다.

정책수립 시의 심의와 평가과정 이후, 건축정책의 수정, 5년 단위의 건축정책의 수립 등의 과정에서 기존에 수립한 건축정책은 다시 평가받게 된다. 기존

36) *ibid.*, p.85

37) *ibid.*, pp.488, 497-498을 재구성: 정책과정에서 건축정책에 대한 평가를 중시하는 입장에서 보면 각 단계에서마다 평가를 하는 것이 바람직하다. 이런 점에서 보면 정책과정은 정책목표설정→정책대안선택→사전평가→정책결정→정책실시→사후평가→과제의 재고→정책입안의 과정을 거치게 된다. 건축의 특성이 정책과정에 어떻게 반영되는지 평가할 때 검토되어야 한다.

38) *ibid.*, p.498

정책형성 후의 평가, 정책집행 후의 평가 등에 대해서 몇 단계로 나눌 수 있다. 첫째, 목표를 명확히 해야 한다. 둘째, 목표달성 여부에 대한 기준을 설정한다. 셋째, 평가를 통해 어떤 변화를 발견하고 그에 따른 행동대안을 마련하기 위하여 인과모형(因果模型)을 만든다. 넷째, 인과모형에 관련된 투입변수, 매개변수, 정책결과에 대하여 측정한다. 다섯째, 자료를 수집, 분석, 해석한다. (*ibid.*, p.513)

정책의 재검과 평가는 「건축기본법」의 이념을 기초로 현재 상황에 적합한 건축 정책 수립에 기반이 되는 필수적인 과정이다. 이 과정은 기본계획 작성자가 시작하여 건축정책위원회의 조언과 심의과정에서 다시 이루어지게 된다.

정책의 가치를 평가하는 판단 기준은 그러한 현상이 현재 존재하는 수준이며, 정책 입안자에 의해 지적되기만 하면 된다. 목표 설정처럼 판단 기준 자체를 만들어야 하는 것이 아니다. 사회적 경험들은 그러한 현상이 일어난 빈도와 변화의 정도를 표시하는데, 정책적 개입에서부터 그러한 변화가 일어나게 되며 결국 정책의 수행 정도를 측정하는 척도가 된다.³⁹⁾

3) 건축정책 추진체계

건축정책은 건축관련산업의 육성과 보존, 품질 및 품격을 높일 수 있는 방법, 건축문화 진흥 등 우리가 지금까지 진행할 수 없었던 것을 체계적으로 진행할 수 있게 하는 근본이 되는 것이다. 그리고 건축이 이제는 설계나 사업차원이 아닌 정책의 위상을 갖게 되었다는 점에서 그 의미가 크다.

건축정책이 순조롭게 실행되기 위해서는 「건축기본법」을 토대로 혼재된 관련법체계의 위계와 기능을 분담하여 정리하고, 이러한 법제들을 원활하게 수행할 수 있는 기구 및 조직의 협력체계를 구성하여야 하며 이를 실행할 수 있는 국가건축기본계획 및 지역건축기본계획을 수립하고, 민간전문가를 활용할 수 있는 공공건축 총괄조정제도 등을 도입하여야 한다.

건축도시공간 수준은 정책실행의 과정에 따라 결정되며, 건축정책을 효과적으로 달성하기 위해서는 무엇보다 법제간, 부처간 협력과 원활한 실행체계를 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 건축정책을 합리적으로 추진할 수 있도록 관련 법제의 상관관계를 분석하고, 건축정책의 일관성을 유지할 수 있도록 관련 시행부서의 운영방식 개선을 모색하며, 건축의 품질 및 품격을 높일 수 있도록 관련 전문영역에 대한 발주방식을 검토할 필요가 있다.⁴⁰⁾

정책은 이러한 가치들을 존중하며, 이를 조정하는 지향점이 분명해야 한다. 또한 건축정책은 사회 속에서 정책과제를 선정하고, 문제점을 발견하며, 그 해결책을 계획 · 실행 · 평가하여 이의 활용과정을 반복하여 전개한다. 이처럼 건

39) 임상수, '체계론적 사고와 정책결정 과정', 시스템과학과 국가정책, p.223

40) 도시디자인 체계는 철학과 원칙을 담고 있는 정책과 계획의 내용을 표현하는 지침, 그리고 이것을 집행 · 운용하는 실행체제로 구성되며, 실행체계는 제도, 조직으로 대표되는 공공부문과 민간부문의 참여를 기반으로 사업 · 협정의 형태로 구현될 수 있다. 서울특별시, 서울 도시디자인 기본체계, p.74, 2006.12

축정책은 건축이 갖는 ‘사회적 순환성’⁴¹⁾을 잘 반영한다.

정책의 형성·집행에 관련된 사항들의 집합을 정책체계(policy system)라고 한다. 정책체계는 좋은 문화정책을 합리적으로 개발하여 성공적으로 집행하는데 필요한 중요 요소들로 구성된다.⁴²⁾

건축정책은 전국 단위의 국가건축기본계획과 지방자치단체 단위의 광역건축기본계획, 기초건축기본계획 수립을 통해 실천에 옮겨진다. 여기에는 도시경관 향상을 위한 통합된 건축디자인에 관한 사항, 국민의 건축 사용실태 및 사용만족도에 관한 사항, 지역의 건축에 관한 발전 및 지원 대책, 우수한 설계기법 및 첨단건축물 등 연구개발에 관한 사항, 국가기본계획의 시행에 필요한 조직·예산 등에 관한 사항이 포함되며, 기금과 특별회계의 용도에 의한 건축디자인 사업 및 건축디자인 시범사업을 지원할 수 있도록 하였다.⁴³⁾

국가건축기본계획은 국토해양부장관이 작성하고 「건축기본법」 제1항의 규정에 의한 기본계획에 대하여 공청회 등을 거쳐 의견을 수렴하고, 국가건축정책위원회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정한다. 변경하는 방법도 이와 같다.

건축정책 수립의 전반적인 과정에 필요한 역할을 수행하기 위해 국가건축정책위원회를 설립한다. 국가건축정책위원회는 국가건축정책의 방향 설정, 기본계획과 시행계획의 심의·조정·평가와 국가건축정책의 실행을 위해 필요한 주요업무 및 대통령과 관계중앙행정기관의 장이 필요로 하는 정책자문 등을 수행한다.⁴⁴⁾

국가건축정책위원회는 국가건축정책의 방향 설정, 기본계획과 시행계획의 심의·조정·평가와 국가건축정책의 실행을 위한 주요 업무를 이행하는 정책기관이다. 법제간, 정부부처간의 조정, 주요 업무 및 대통령과 관계중앙행정기관의 장이 필요로 하는 정책자문, 기본계획에 대한 주요 심의의 역할을 맡는다. 국가건축정책위원회는 「건축기본법」 제4장에 의해서 위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성된다. 건축정책위원회는 소관 사무를 전문적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 설치·운영할 수 있다.⁴⁵⁾ 또한 국가건축정책위원회의 사무를 처리하기 위하여 기획단을 둔다.⁴⁶⁾

41) 이흥재, 문화정책, p.20

42) ibid., p.487

43) 대한건축학회, 건축기본법연구, p.58

44) ibid., p.98

45) 건축기본법 제4장 13조

46) 건축기본법 제4장 17조

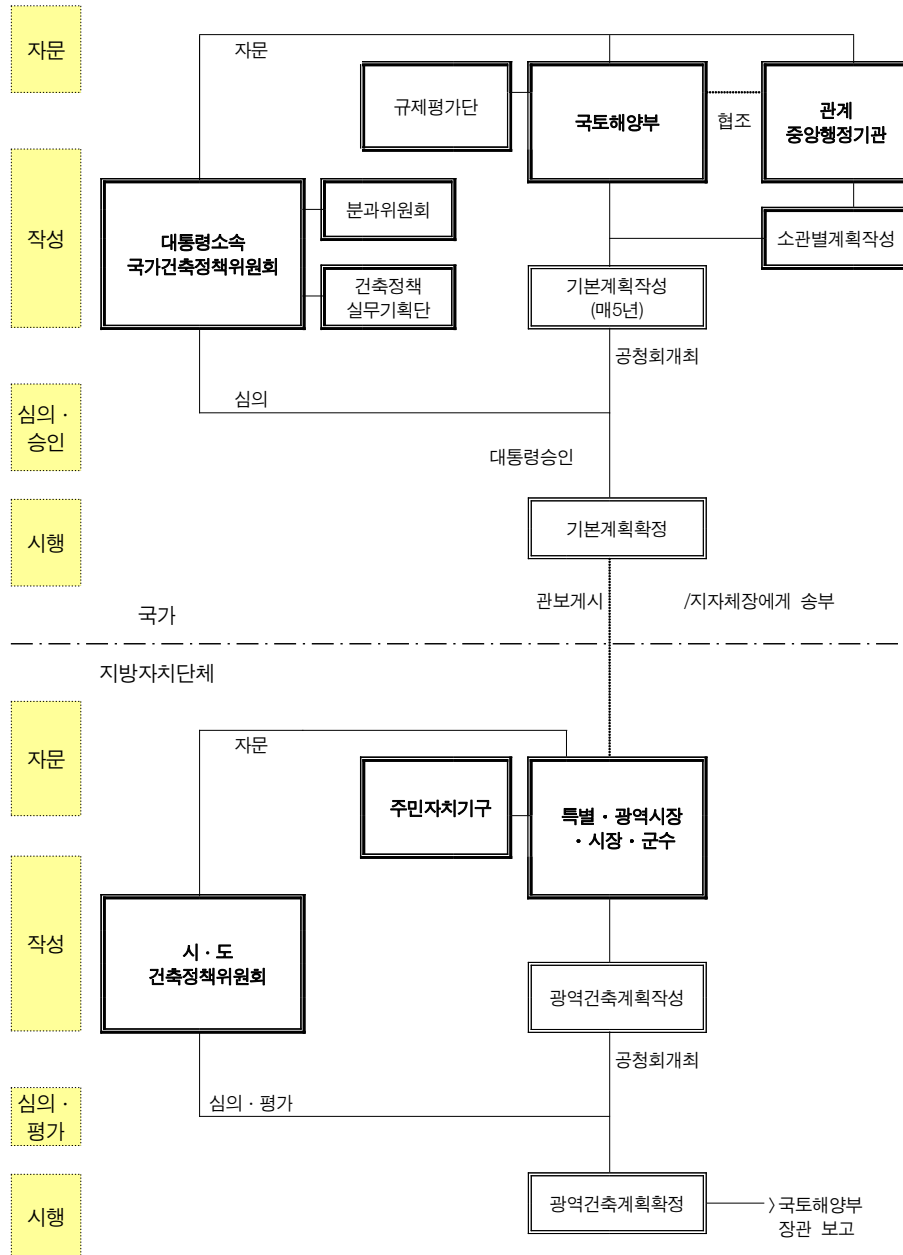
국가건축정책위원회는 건축도시공간을 만들어가는 전체 과정에서 정책을 결정, 조정한다. 작성되는 건축정책은 조정기관을 통해 실행될 때 각 정부부처, 발주자, 설계자, 시공사 등의 관계를 조정하고 정책이 실현될 수 있도록 장려한다. 또한 연구·교육기관을 통해서 시민을 비롯한 건축 관계자들의 건축에 대한 인식을 향상시키고 건축정책을 실행하면서 어떠한 내용을 실천할 수 있는지 연구하고 조언할 수 있는 역할을 부여하게 된다.

국가가 세운 종합계획을 기초로 하여 광역건축기본계획을 작성한다. 이는 국가가 종합계획을 세우고 관련 행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 종합계획을 기초로 하여 소관 주요 시책의 실행계획을 연차적으로 수립하는 방식을 대신하여 지방자치단체가 연계성과 독자성을 가지면서 자립적으로 수립하기 위함이다. 광역건축기본계획의 수립과정 역시 국가건축기본계획과 마찬가지로 지방자치단체 장이 수립하여 국토해양부장관의 승인을 받고, 각 건축정책위원회의 심의평가 절차를 거치게 된다. 지방자치단체의 건축기본계획을 바탕으로 각 시·군·구는 기초건축기본계획을 자체의 실정에 맞게 작성하게 된다.

이처럼 건축정책은 각 단위에 부합하는 규모와 단위로 그 계획을 수립하고 해당 자치단체의 독자성을 살리면서 각 건축정책의 연계를 유지하려고 한다. 수립하게 되는 각 단계의 계획은 상위 승인자와 심의평가를 위한 각 단체의 위원회를 통하게 되고 공청회 등을 통해 각계의 의견을 수렴하는 절차를 거치게 된다. 이는 모두 「건축기본법」을 기초로 이루어지고 있으며 5년 단위의 수립을 통해 정책의 재정비를 하게 된다.

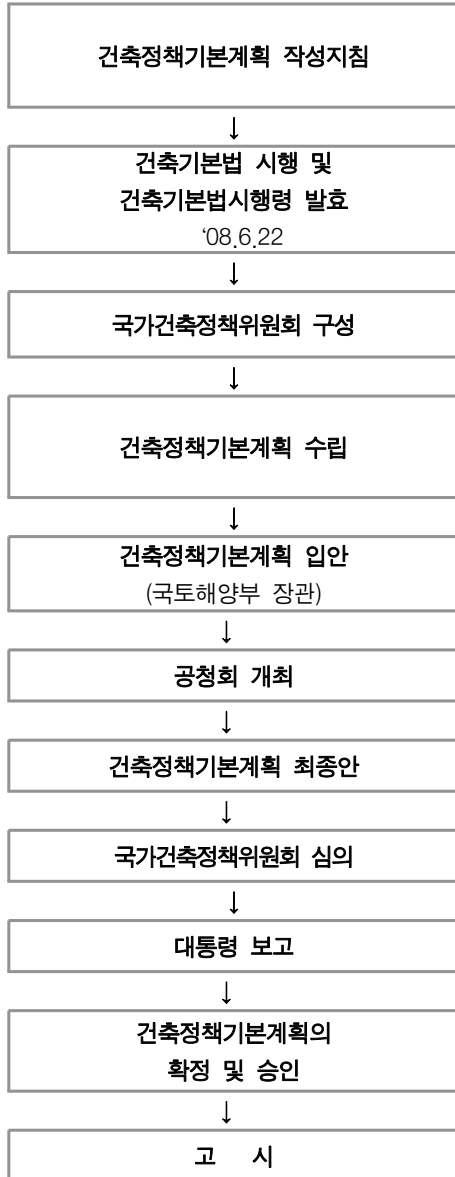
「건축기본법」에 따라 명시된 건축정책기본계획은 <표 3>과 같은 과정을 거쳐 수립되게 된다. 「건축기본법」이 입법된 이후 「건축기본법」 시행령이 발효되게 되고 그와 함께 건축정책기본계획을 작성하기 시작한다.

〈표 3〉 건축정책 추진체계 (출처: 대한건축학회, 건축기본법 연구, p.71)



4) 건축정책 수립절차

〈표 4〉 건축정책기본계획수립 일정



「건축기본법」에 따라서 작성하게 되는 건축정책기본계획은 2007년 11월 「건축기본법」이 통과되면서 시작된다.

「건축기본법」이 시행되고 시행령이 발효되기 시작하는 2008년 6월 22일 전까지 건축정책기본계획에 대한 작성지침을 만들게 된다. 이 작성지침에는 「건축기본법」과 그 시행령을 통해 건축정책기본계획이 담아야 하는 내용과 방향, 작성 방식에 대한 서술이 들어가게 된다. 건축정책기본계획을 수립하기 위한 준비 과정으로 생각할 수 있다.

「건축기본법」이 시행되면 동시에 국가건축정책위원회를 구성하여 본격적인 건축정책기본계획 수립의 단계에 들어가게 된다. 작성지침에 따라서 수립되는 건축정책기본계획은 국토해양부장관에 의해 작성되고 공청회와 국가건축정책위원회의 조정 및 심의를 거쳐 대통령 보고를 통해 최종적으로 확정, 승인받게 된다.

건축정책 기본계획 수립을 위하여 국제 세미나나 국내전문가 심포지움(참고: 국토업무편람, 국토해양부)을 열 수 있고, 건축기본법 제 10조에 의하여 관계 중앙행정기관 장과의 협의를 거치게 된다.



선진국의 건축정책 및 관련제도

1. 네델란드 건축정책 : 단계적 접근 방식과 시범프로젝트
실천사례
2. 핀란드 건축정책 : 이념적 행동 강력
3. 스코틀랜드 건축정책 : 제도적 지침으로서 건축정책
4. 소결

선진국의 건축정책 및 관련제도

우리나라 건축정책은 크게 정책의 목표설정, 정책내용, 선도시범사업으로 구성된다. 이러한 건축정책은 국가건축정책위원회에 의해 심의 의결되며 대통령에게 보고하게 되어 있다.

처음으로 시작되는 건축정책기본계획은 문화 및 산업의 일환으로서 건축물을 바라보던 의미를 뛰어넘어 '건축물에 문화를 담는' 패러다임의 전환을 의미하기도 한다.

「건축기본법」은 건축정책의 기본이념을 제시하며 건축정책의 내용을 법 제11조에 명기하고 있다. 해외 건축정책 사례를 살펴보는 것은 건축정책의 내용을 구성하는데 참고가 될수 있기 때문이다.

다음에 살펴볼 해외 건축정책 사례는 국가 주도의 건축정책을 실행하고 있는 네덜란드, 핀란드, 스코틀랜드의 사례를 중심으로 살펴본다. 단계적 접근 방식과 시범프로젝트 실천사례로 네덜란드의 사례를, 이념적 행동 강령으로서의 건축정책으로 핀란드 정책을 살펴본다. 또한 제도적 지침으로서의 건축정책으로 스코틀랜드의 사례를 살펴 보면서 각각의 사례를 통해 우리나라 건축정책의 롤 모델을 찾는 것을 목표로 한다.

1 네덜란드 건축정책 : 단계적 접근방식과 시범 프로젝트 실천사례

최초로 건축정책을 시행한 네덜란드는 건축정책의 시행과정에 그 특징이 있다. 1991년부터 현재까지 총 네 차례의 건축정책문서를 발간하였다.

첫 번째 건축정책(1991년, Space for Architecture)은 건축정책의 효과적 실행의 근간이 될 수 있는 건축 관련 인프라 조성 및 관련기관설립을 주도하였다.⁴⁷⁾ 이 정책문서는 문화적 인프라 건설과 네덜란드 건축협회(NAI), 네덜란드 건축 금융 등의 관련기관의 설립을 이끌었고, 각 지방 건축센터의 설립 및 활동을 지원하였다.⁴⁸⁾ 정부는 건축 환경의 개선과 조정자로서의 역할을 하기 시작한다. 또한, 건축정책을 문화정책과 건설정책 사이의 중심축으로 인식하

47) 이러한 의미는 현재 우리나라와 비교해 보면 2005년 수립된 건설기술 건설문화 선진화 위원회의 역할과 그 의미가 같다. 건설위에서는 건축정책을 수립하고 연구할 수 있는 건축도시공간연구소를 설립하였고, 건축정책에 근간을 이루는 건축기본법 제정에 선도적인 역할을 수행하였다.

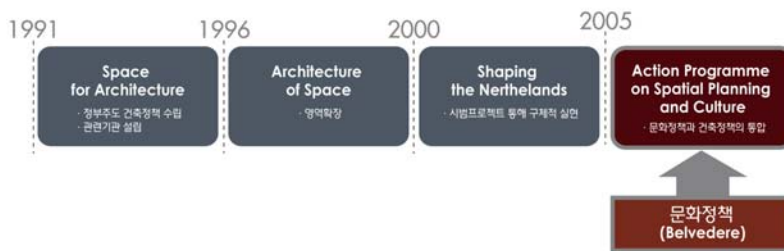
48) 따라서 우리나라 건축정책에서는 첫 단계로 건축문화기반을 조성을 위한 건축정책 지원기관 및 각 지역의 건축정책을 원활하게 진행할 수 있는 건축문화센터의 설립이 필요하다.

는데 이러한 자세는 2005년 4차 건축정책에서 문화정책(Belvedere)과 건축정책의 통합으로 이어지게 된다.

두 번째 건축정책 문서(Architecture of Space(1996))에서는 도시 개발과 조경, 기반시설을 포함하는 영역으로 건축정책 규모를 확장하였다. 이 정책문서는 건축정책과 관련된 각 부처와 서명을 이끌어 실행을 담보하는 역할을 하였다.⁴⁹⁾

2000년에 발행된 세 번째 건축정책 문서(Shaping the Netherlands: Architecture Policy from 2001 to 2004)는 건축문화관련 인프라, 행정지원단체, 건축관련 업무역할 규정을 토대로 실천사업을 실행한다. 9개의 대형 시범 프로젝트(Large Model Project)를 선정하고, 건축문화관련 정책을 선행 정책과제로 도출하여 건축정책의 실효성을 확보하려 하였다.

마지막으로 네 번째 건축정책 보고서(Action Programme on Spatial Planning and Culture(2005))는 건축과 문화의 접목을 위하여 문화정책과 조합하여 건축정책을 시행하고 있다.



〈그림 8〉 네덜란드 건축정책의 단계적 구성

1) 정책의 목표

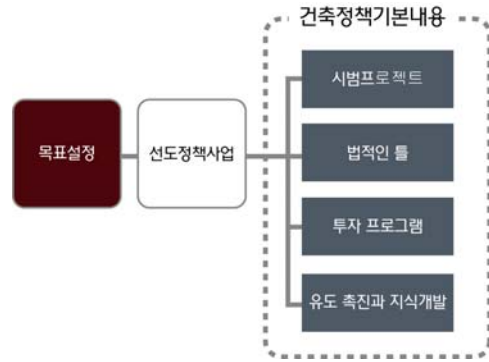
네덜란드 4차 건축정책에서는 건축정책과 문화정책의 통합을 목표로 한다. 이는 1차에서부터 거쳐 온 단계적⁵⁰⁾인 건축정책의 네 번째 단계로 문화정책의

49) 우리나라에서는 건축기본법 제3조 3항에서 '공간환경'의 의미를 건축물이 이루는 공간구조 공공공간 및 경관으로 규정하고 있어 건축과 관련된 도시설계, 가로환경디자인 등 관계부처와 협의하도록 되어 있다. 그러나 이러한 법률적 내용은 실행력을 담보하고 있지 않다. 따라서 네덜란드 사례와 같이 이러한 담보를 실행할 수 있는 역할을 국가건축정책위원회에 부여하여야 한다.

50) 단계적이라는 표현은 네덜란드 건축정책에는 나오지 않은 표현이다. 하지만 네덜란드 건축정책 각 단계의 지향점을 살펴볼 때 각 단계는 지난 건축정책을 바탕으로 그다음 수준을 준비하는 경향이 있어 '단계적'이라는 명칭으로 설명하고자 한다.

요소들이 보다 밀접하게 연관이 되어 공간의 질적 향상을 창출할 것을 기대한다.⁵¹⁾

네덜란드 4차 건축정책에서 밝히는 실천 프로그램은 공간 개별에 관여되는 문화정책의 일관성을 유지하고 양을 늘리는 과정이다.⁵²⁾ 이러한 문화정책으로의 확장은 건축정책에서 다른 정책과의 연관성을 고려하기 시작하는 것으로 2차 건축정책에서 이루어졌던 건축정책 내의 관련 분야 확장과는 차이를 보인다. 건축과 직접적인 연관이 있는 조경, 도시개발, 기반시설과는 달리 이미 정책적으로 구축되어 있는 부분에 대한 확장으로 더욱 포괄적이고 각각의 정책의 구체적인 실행을 목표로 하고 있다.



〈그림 9〉 네덜란드 건축정책 기본내용

2) 선도정책사업

네덜란드 건축정책에서는 선도정책사업으로 디자인 연구(Design Study)와 설계발주방식(Commissioning Practice)을 추진한다. 선도정책사업이라 표현하는 것은 특정 시범 프로젝트를 의미하는 것이 아니다. 앞서 밝힌 우리나라 건축정책에 포함되어야 하는 선도시범사업의 경우 정부에서 주도하는 시범 프로젝트의 의미가 강하지만 네덜란드의 사례를 보면 그것이 구체적인 설계프로젝트를 의미하기보다는 정책에서 주도적으로 선도하고 유도·전파하는 사항들을 다루고 있다. 이는 뒤이어 살펴보게 될 핀란드나 스코틀랜드 건축정책에서도 같은 경향으로 나타나는데 특히 스코틀랜드 건축정책에서는 이를 선도 및 전파(leadership and delivery)로 표현하고 있다.

하지만 “실천 프로그램은 새로운 목표와 정책 목적을 창출하기 보다는, 과거 수년간의 성공과 교훈에 기반하고 있다.”라고 밝히면서 단계적 과정을 거쳐 구축한 건축정책이 완성의 단계에 도달하였으며 더 이상 전체적인 건축정책의 체계를 위한 단계를 거치지 않을 것임을 보여주고 있다.

51) 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회, 대한주택공사, 좋은 건축 좋은 도시를 만드는 건축정책, p.327

52) ibid. p.326

네덜란드 건축정책에서 지정한 두 가지 사항은 건축정책에서 시행하고자 하는 문화정책과의 통합에서 주요 핵심 사항으로 지정된다. 디자인 연구와 설계 발주방식은 문화적 가치를 충분히 반영한 공간 개발을 위한 요소이고, 이 정책에서 추진하려는 대상이다.

3) 기본정책내용

네덜란드 건축정책의 내용은 크게 시범프로젝트, 법적인 틀, 투자 프로그램, 유도 촉진과 지식 개발로 나뉜다. 실천(Action programme)이라 불리는 이 네 가지 프로젝트들은 시범프로젝트와 같이 3차 건축정책에서부터 시작된 구체적인 설계 및 건설 시범사업을 비롯하여 효과적으로 정책을 추진하기 위한 법적 검토 및 투자 방식, 연구를 위한 분위기 조성 등 실천 환경에 관련된 사항을 담고 있다. 이는 <표 5>와 같이 프로젝트의 형태로 관리되며 4차 건축정책에서는 각각의 프로젝트에 대한 요약과 현재 상황을 담고 있다.⁵³⁾

이 부분에서 네덜란드의 건축정책이 다른 나라의 건축정책과는 달리 이념과 정책 내용의 방향이 아닌 실천에 대한 확고한 방식을 강조하고 있음을 알 수 있다.

53) 각각의 실천 프로젝트의 목표로 다음과 같은 사항을 언급한다. 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회, 대한주택공사, 좋은 건축 좋은 도시를 만드는 건축정책, p.329

- 현재 진행되고 있는 공간 개발 프로젝트에 디자인 요소를 포함시킴으로써 공간 계획에 문화적 요소를 제고함. 또한 문화적 요소가 계획 결정에 영향력을 발휘할 수 있게 함.
- 통합적 접근과 문화, 역사, 건축, 도시개발, 조경 영역 간의 협력을 유도함.
- 각 부처의 협력 아래, 정부가 좋은 설계발주를 실현하고 영감이 가득하고 통합적으로 프로젝트를 시행하게 함.
- 지방 정부와 민간, 공간 개발 정책의 최우선 시행자들이 좋은 설계발주와 통합된 개발을 실현할 수 있게 함.
- 역사적 정보와 현황, 그리고 새로운 요소들을 잘 통합하기 위하여 여러 영역을 아우르는 디자인 연구를 수행하고 그 결과를 디자인에 반영하여 보다 높은 단계에서의 유기적 통합을 이룰 수 있게 함.
- 건축과 전국 문화재 관리 기관의 확장된 시스템을 활용하여 전문성과 효율성을 제고함.
- '공간 계획과 문화에 대한 실천 프로그램'의 시행에 있어 국제적인 협력을 도모함.

〈표 5〉 실천 프로그램, Actieprogramma Ruimte en Cultuur, Arcchitectuur- en Belvederebeleid 2005-2008, p.34의 내용을 정리

시범 프로젝트	법적인 틀	유도 촉진과 지식 개발
새로운 국립박물관	건축기술에 대한 법률	보조금체제 프로젝트
새 수도관 건설 프로젝트	환경영향보고서의 문화적 역사	격려하는 임무수여자적 의식을 위한 국가가격
고속도로의 도로 계획 기업영역 건축	보호적인 도시와 지방 경치	경관 발전 계획
임무수여자적 의식의 날카로운 전문성	복지 실행조사	계획아틀리에
대사관 건물	투자 프로그램	벨베데레 활동 프로그램
국방지역에 양도	문화 자극 ISV	그린벨트 성
댐	문화 자극 ILG	문화역사 인식 기반 시설
국경		건축과 문화역사의 국제적인 분산 조사
국가적 프로그램 녹색		학교건축 계획적인 조사
심장부 계획 업무		벨베데레 교육
전후(戰後) 도시		
물을 가진 공간 계획		
국가 유산물		

2 핀란드 건축정책: 이념적 행동 강령

핀란드의 건축정책은 우리나라 「건축기본법」에서 명시하고 있는 건축정책기본내용과 가장 유사한 건축정책 기본계획⁵⁴⁾으로써, 건축정책목표와 그의 대상을 공공건축물에 집중하고 있음을 알 수 있다. 특징적으로 우리 「건축기본법」에서는 건축정책내용의 방향성을 구체적으로 명시하고 있으나 핀란드의 경우 체계적으로 건축정책의 목표와 대상, 이를 위한 지침과 제도개선 등을 언급하고 있으며, 이를 수행할 지역건축가의 역할을 규정하고 있다. 또한 건축에 대

54) 핀란드 건축정책의 목차는 다음과 같다.

1. 건축정책의 목표
2. 모범으로서의 공공건축물
3. 지침과 규제
4. 문화와 교육
5. 건축과 건축물의 품질
6. 건축에 대한 인식제고
7. 건축정책의 시행

한 문화·교육 부분에 대한 의미와 정책을 결정하고 건축과 건축물의 품질을 높이기 위해 건축가 선임과정 및 전문인력의 보유, 건축가인증과 등록체계를 개선하고 있다.

핀란드 교육부는 1996년 2월에 건축정책위원회(위원장: Tore Tallqvist 교수)에 핀란드 건축정책 프로그램을 작성하도록 위임했다. 1년 후인 1997년 5월 30일에 초안이 완성되었고, 충분한 평가를 거친 후 교육부는 1998년 1월 20일에 제2차 건축정책위원회(위원장: 건축가 Pekka Laatio)를 임명하여 프로그램 제안서가 그해 6월 16일에 완성되었다. 이에 기초하여 정부가 작성한 24개 조항의 건축정책을 국회가 1998년 12월 17일에 승인했다. 국가건축위원회는 도판을 추가하여 이 건축정책문서를 출간했다.⁵⁵⁾ 국무총리는 서문에서 건축정책의 필요성을, 공공건축의 품질을 높이는 과제의 중요성에 대해서 역설한다.⁵⁶⁾ 그리고 핀란드 건축정책 ‘정책결정 24(Decision 24)’⁵⁷⁾에 의하면 건축정책의 후속 작업을 위한 합동위원회를 구상하고, 상세한 실천계획을 작성하도록 되어 있다.

1) 정책의 목표

핀란드 건축정책에서는 건축정책의 수립 목표 및 필요성과 건축정책 내용의 목표를 담는다. 이는 건축정책 수립의 필요성 및 존재 자체의 목적과 건축정책이 지향하는 내용을 구별할 필요가 있음을 알려준다. 우리나라의 경우 「건축기본법」에서 모두 명시하고 있는바, 핀란드 건축정책의 목표에서는 내용적인 면을 참고한다.

핀란드 건축정책은 건축에 대한 정의와 좋은 환경에 대한 모든 시민의 기본권리, 경제적 가치로써 건축의 중요성, 건축문화유산으로서 건축의 중요성 및 건축정책의 필요성과 목적을 밝힌다. 이는 「건축기본법」의 기본이념에 해당하는 부분으로 건축정책 목표 수립의 지향점이 되는 부분이다. 이런 이념적인 면에서 핀란드 건축정책은 우리나라와 유사한 면이 있음을 알 수 있다.

55) 대한건축학회, 건축기본법연구, p.46

56) 대통령자문 건설기술 건축문화선진화위원회, 대한주택공사, 좋은 건축 좋은 도시를 만드는 건축정책, p.332

57) ibid., p.341

핀란드에서는 건설 품질의 제고, 지속가능한 개발의 의미 부여, 이해당사자 간의 상호작용과 투명성 촉진, 토지이용 및 건축법제 개혁⁵⁸⁾ 등을 정책 내용의 목표로 설정한다.

2) 모범적인 공공건축물(선도와 유도)

선도와 유도는 정부가 의지를 갖고 추진하는 건축정책을 실현하기 위해 정부가 건축가를 비롯한 국민을 이끌기 위한 방법 혹은 방향을 말한다. 네덜란드 건축정책이 선도정책사업이라는 표현으로 구체적으로 실행에 대한 논점을 가지고 건축정책에서 정부가 집중해야 할 사항을 밝히는 데 반해, 핀란드 건축정책에서 선도와 유도는 정부의 역할에 대해 밝히고 있다.

정책결정(Decision) 1과 정책결정 2⁵⁹⁾에 언급되어 있는 사항들은 네덜란드에 비해서 구체적이지 못하지만 정부청사건설청(the State Real Property Authority) 등의 기관을 명시하면서 그 수행 방식을 밝히고 있다. 이를 통해서 발주자이자 보유자로서, 좋은 건축물 발주 방식을 장려하는 역할을 한다.⁶⁰⁾

건축정책에서 밝히는 핀란드 정부의 역할은 재산소유자 및 고객으로서의 역할로 환경 개발의 질적 측면에서 모범을 보여야 하고, 지속가능한 개발이 가능하도록 인도해야 할 책임을 밝힌다. 또한 유지보수 비용, 공공펀드 등을 통한 투자로 정부가 그 역할을 할 수 있는 기반을 조성한다.

58) *ibid.*, p.333: 건설의 품질을 제고하고, 국토이용계획과 건설에 있어 지속가능한 개발의 의미를 부여하는데 목표를 둔다. 더불어 건축정책은 이해당사자 간의 상호작용과 투명성을 촉진하고자 한다. 이는 최근 일어나고 있는 토지이용 및 건축 법제 개혁의 주요 목표이기도 하다.

59) *ibid.*, p.335

- 정책결정 1: 정부는 공공기관 및 정부(중앙, 지방)가 지원한 건설과 환경 개발의 질적 측면에서 핀란드 모든 건설의 모범 사례가 되도록 한다. 정부청사건설청과 기타 정부기구 및 공기업은 좋은 건축과 환경을 증진할 책임이 있다.
- 정책 결정 2: 공공건물의 품질과 비용을 계획함에 있어 국가 고정재산의 가치를 높이고 유지·보수비용의 적정성을 갖출 수 있도록 생애주기 전반을 고려하여야 한다.
- 정책결정 3: 건축물과 재정비 투자에 공공자금이 할당될 시에, 정부는 건축과 환경의 질에 대해 영향을 미칠 수 있는 모든 측면을 검토하여야 한다.

60) *ibid.*, p.334

3) 기본정책내용

핀란드의 건축정책은 시범프로젝트 같은 구체적인 프로젝트 사업은 언급하지는 않는다. 하지만 지침과 규제, 문화와 교육, 건축과 건축물의 품질, 건축에 대한 인식 제고 등의 사항을 밝히면서 그 범위와 지향점 그리고 관련 기관 등을 정책을 시행하기 위한 기본적인 내용을 담고 있다. 이 항목들은 건축기본법 제11조에서 밝힌 것과 같은, 정책이 담아야 하는 기본적인 사항들에 대한 내용으로 핀란드 건축정책의 정책결정의 대부분이 여기에 해당한다. 결국 건축기본법 제11조에서 밝히는 건축정책기본계획의 내용은 핀란드의 정책결정의 내용과 그 위계를 같이 한다.

(1) 지침과 규제

지침과 규제는 정책을 실행하는 수단의 하나이다. 핀란드 건축정책은 토지이용 및 건축법(Land use and Building), 건축물 보전법(Building Preservation Act) 등의 법률을 통해 건축품질 향상을 실현한다. 건축정책은 법과 제도에서 생활환경의 건축적 질에 어떤 영향을 미칠지 검토하고, 정책 결정과정에서 시민들의 영향력을 발휘할 수 있는 여지를 마련한다.(정책결정 4, 5)

핀란드의 법률 제정방향은 지자체의 권한을 강화하고 그 의사 결정과정에서 시민의 참여를 증대시키는 데 있다.⁶¹⁾ 지자체의 권한을 강화함과 동시에 지역 건축가를 위한 재정지원제도를 통해 건축가의 전문성을 강화하는 방식을 편다.(정책결정 6)

(2) 문화와 교육

핀란드의 건축정책은 건축의 문화유산, 예술과 문화의 한 부분으로서의 건축, 기본 교육, 전문 교육, 건축 연구 같은 문화와 교육의 포괄적인 내용을 담고 있다. 정책결정 7에서 17에 이르는 많은 사항을 담고 있는 부분으로 관련 기관에서부터 문화와 교육에 대한 방향을 지시하는 사항까지 담고 있다.

건축과 문화유산의 부분에서는 건축문화유산에 대한 중요성과 방법을 언급한다. 공간환경의 보전과 건축문화유산 유지를 위한 국가적 전략 수립과 건축문화유산에 대한 종합적인 목록화 작업을 명시한다.⁶²⁾

61) *ibid.*, p.335: 예를 들어, 법령을 개정하면서 각 지자체의 토지이용계획을 상위 당국에 승인 받아야하는 조항을 폐지하였다.

62) *ibid.*, p.336: 정책결정 8 건축문화유산에 대한 종합적인 목록화 작업이 모든 지자체에서 이루어질 것이다.

이런 건축문화유산에 대한 실천은 관련 기관을 통해서 이루어진다. 국가유산위원회(The National Board of Antiquities)를 통해 지역 박물관의 전문성 강화 필요성, 전문가의 확충 및 전문가의 박물관 배정을 위한 제안서를 작성하도록 한다.(정책결정 9) 또한 전통건설기술센터를 통한 건설기술의 전시와 정보 제공을 실천하고자 한다.

핀란드 건축정책은 또한 공간환경과 자연환경의 질 제고라는 목표 아래 이루어지고 특히 지자체 프로그램을 통해 지역의 정체성 강화를 위해 노력한다.

정체성을 확립하는 방안으로 건축을 예술과 문화의 한 부분으로 인식하고자 한다. 그를 통해 핀란드의 이미지를 형성하고 또한 실험건축의 기회가 되도록 한다. 예술과 문화의 부문이라는 인식을 통해 건축의 지위를 강화한다.

교육에 대한 사항은 전문교육과 기본교육으로 나뉜다. 일반 교육과정에 대한 건축교육의 중요성을 밝히고 전국교육위원회(The National Board of Education) 등이 기본 교과과정을 수립할 때 반영할 수 있도록 한다. 교육의 범위는 일반 교육과정뿐만 아니라 정책결정자, 선거 당선자, 지자체 공무원 등을 모두 포함한다.

마지막으로 핀란드 학술원(The Academy of Finland)을 통해 건축연구 발전을 위한 방식을 탐색한다.(정책결정 17)⁶³⁾

(3) 건축과 건축물의 품질

건축과 건축물의 품질에 대한 사항은 건축의 질을 보장할 수 있는 건축 과정의 문제를 언급한다. 관리 운영 시스템과 발주 방식 등에 대한 중요성을 밝힌다.

이를 위해서 국가의회(The Council of State)의 요청과 건축가 자격 지침 등을 규정하여 건축의 품질을 관리할 수 있는 기반을 만들려고 노력한다. 또한, 건축 공모 등을 통해 품질향상에 대한 대안을 찾고 홍보와 교육 효과까지 노린다.

(4) 건축에 대한 인식 제고

건축에 대한 인식은 전시와 매체를 통한 홍보에 초점이 맞춰진다. 특히 핀란드 건축박물관의 역할을 강조하여 건축에 관한 출판과 정보확산 활동을 한다. 또한 건축박물관은 출판 프로젝트와 실무 저널리스트 훈련에 대해 지원을 한다.

63) ibid., p.338

뿐만 아니라 국가의회는 건축 프로젝트에 관한 포상 시스템을 개발하여 사회적 인지도를 높이는 일을 한다. 국제적 경쟁력을 증진시킬 자료로 활용될 수 있다는 점에서 시의적절하다.

스코틀랜드 건축정책: 제도적 지침으로서 건축정책

3

스코틀랜드는 건축정책의 실효성을 담보하기 위해 관계법률을 지정하고 법률시행에 따르지 않은 지역에서의 벌금 등 강력한 행정체계를 뒷받침하고 있다. A+DS는 건축디자인에 관련된 공간환경의 질을 높이는 역할을 담당한다.

스코틀랜드 건축정책은 우리나라의 「건축기본법」에서 디자인기준 수립에 해당하는 Designing Places 계획 정책문을 성명서와 동시에 출판하였다. 또한 건축정책을 실현하기 위해 관계법률을 활용하여 행정시스템을 향상시키는 역할을 수행하고, 스코틀랜드 계획 법령 2006(Planning etc. Act 2006)을 입안하여 법제적 실효성을 갖도록 하고 있다.

스코틀랜드 건축정책의 진행과정은 건축정책방향에 관한 조문을 발행하고 이를 근간으로 2001년에 최초의 건축정책을 발표함과 동시에 디자인 기준에 대한 정책문을 발간한다. 또한 변화하는 건축문화 공간환경에 대한 정책적 검토를 위해 ‘강조와 우선순위에 관한 보고서’를 작성하였고, 이러한 건축정책이 합리적으로 실행될 수 있도록 관계법령을 제정하고 디자인 지침 수립 같은 틀을 만들었다.

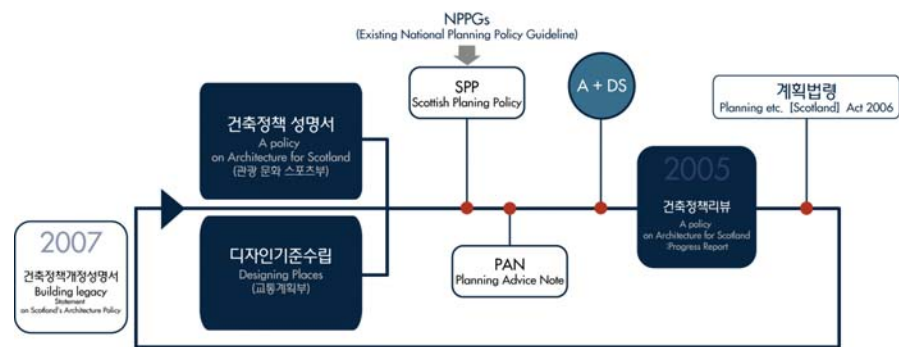
2001년 10월에 시작에 시작한 스코틀랜드의 건축정책(A Policy on Architecture)은 ‘스코틀랜드 건축정책 발전보고서(Development of a Policy on Architecture for Scotland)’의 출판과 공식 자문회의를 거쳐 만들어졌다. 정책 발전의 맥락을 확립하고, 행정부가 건물 및 건설 환경의 질과 건물의 사회적, 문화적, 환경적, 그리고 경제적 목적에 대한 중요성에 주목하는 이유를 표명한다. 또한 한 정책이 표방할 사안, 정책이 포함하는 목적과 실천들을 언급하는 이 기본서를 바탕으로 공청회와 국민 협의를 거쳐 2001년 건축정책, A Policy on architecture를 발표한다.

2001년도 스코틀랜드 건축정책은 40개 세부조항을 설정한다. 이는 좋은 디자인을 쉽게 접하고 이해 가능하도록 돕고, 좋은 디자인이 지속가능한 공간 환경을 위한 촉매제의 역할을 하도록 하기 위함이다. 그것을 통해 삶의 환경적 가치의 중요성에 대한 인식이 확산되고 하나의 문화적 현상으로써 건축과 건축

문화의 중요성이 향상되기를 기대한다.

2007년에 발표하는 스코틀랜드 건축정책 선언문 또한 다섯 개의 주요 사항을 실현하기 위한 세부조항을 명시한다. 개정된 건축정책에서는 2001년 건축정책을 바탕으로 실행된 사례를 통해 각각의 사항에 대한 실천적인 성격을 담게 되었으며, 이를 통해 정책 방향에 대한 이념적 내용에서부터 실천의 사항에 이르기까지를 모두 포함하게 되었다.

이처럼 이념적 내용과 실천적인 내용을 모두 담고 있는 스코틀랜드 건축정책 프로세스는 우리나라 건축정책을 세우는 추진체계와 유사한 구조를 갖고 있다.



〈그림 10〉 스코틀랜드 건축정책 추진체계

1) 정책의 목표

스코틀랜드 건축정책 수립의 가장 근본적 임무는 삶의 질의 향상이다. 2001년 건축정책에서는 다음과 같은 세 가지 정부의 책임을 밝혔다.

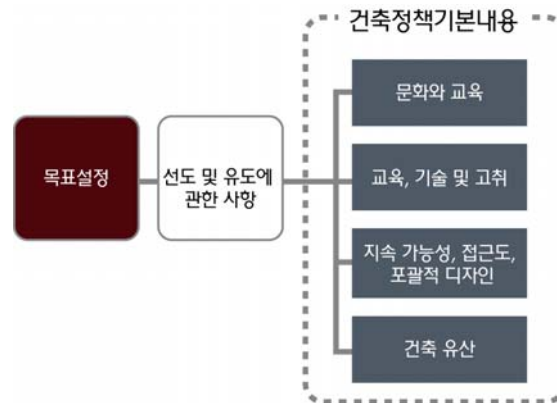
스코틀랜드 건축정책에서는 다섯 개의 목적을 나타내고 있다. 이 연구에서 이야기하는 정책의 목표는 2001년 스코틀랜드 건축정책에 나오는 원리(Principles)와 서문에서 밝히는 내용에 해당하고 스코틀랜드 건축정책에서 밝히는 목적(Objectives)은 기본정책내용에 해당한다.

따라서 스코틀랜드 건축정책은 정부의 역할을 통해서 공간 환경의 질을 향상시켜 사회적·경제적 정책 목적을 실천하고, 건물 유산의 지속성과 연속성을 유지하며, 국가 문화 증진을 위한다고 할 수 있다.⁶⁴⁾

64) Scottish Executives, A Policy on Architecture for Scotland, 2001, p.3

첫째, 공간 환경의 질은 우리의 폭넓은 사회 및 경제 정책 목적의 증진과 실천에 중요하기 때문이다.

스코틀랜드의 건축정책은 문화, 사회, 환경의 입장에서 좋은 건축의 가치와 유용성을 밝히고, 이를 통해 스코틀랜드 정체성을 확립하고 고유한 문화생활에 공헌하고자 한다. 무엇보다도 건축정책은 스코틀랜드 국민의 삶의 질 향상을 주요 목표로 한다.



〈그림 11〉 스코틀랜드 건축정책 기본내용

2) 선도 및 유도

선도와 유도(Leadership and Delivery)는 스코틀랜드 건축정책의 다섯 가지 주요 항목(Key Objectives)⁶⁵⁾ 중 하나이다. 이 다섯 항목⁶⁶⁾은 내용적인 면에서 건축정책의 주요 내용들을 담고 있지만 핀란드의 ‘모범으로서 공공건축물’과 네덜란드의 ‘선도정책사업’에 해당하는 내용으로 대응되어 개별적으로 언급한다.

스코틀랜드의 ‘선도와 유도’는 정부 주도의 건축정책에 있어 정부의 책임을 명시하고 스코틀랜드 정부가 삶의 질 향상을 위하여 실행시킬 사항과 그 과정에 대한 설명을 담고 있다. 선도(Leadership)는 모범 혹은 전체를 이끄는 역할로서의 정부를 의미하고 유도(Delivery)는 여러 기관과 방식을 통해서 실현가

둘째, 새 건물의 질에 대한 고민은 우리의 건물 유산의 지속성과 연속성을 위한 우리 책임의 일부이기 때문이다.

셋째, 건축물 향상은 국가 문화의 증진을 위한 우리 책임의 일부이기 때문이다.

65) *ibid.*, p.7: 2001년 건축정책에서는 다음과 같은 항목으로 밝혔다.

1. 좋은 건축의 가치와 혜택을 증진하고, 국가와 각 지역의 삶 속에서 건축의 역할에 대한 토론을 고무하며, 건물 디자인의 결과물과 과정에 대한 이해를 증진한다.
2. 건축과 건설 환경 분야에서 디자인, 지식, 그리고 대표적인 성취에 있어 우수함을 양성하고, 스코틀랜드 건물을 자국과 해외에 활성화한다.
3. 각 지역 건설 환경에 영향을 주는 사안들에 대한 더 많은 관심과 공동체적 연관성을 장려한다.
4. 자본과 지속 가능한 발전에 대한 가치를 획득하는 수단으로서의 디자인을 아우르는 공공 출자 건물의 조달 측면에서의 질에 관한 문화를 향상시킨다.
5. 개발에 있어 계획과 건물 기준 시스템, 그리고 디자인의 질을 활성화하고 촉진하는 관련 과정들을 보증한다.

66) Scottish Executives, *Building Our Legacy - Statement on Scotland's Architecture Policy 2007*, p.9 : Leadership and Delivery / Cultural Context / Education, Skills and Advocacy / Sustainability, Accessibility and Inclusive Design / Built Heritage

능하도록 하는 시스템을 말한다.

선도와 유도에 관한 사항은 네덜란드와 핀란드 모두 정부 주도의 건축정책을 실행할 때 언급된다. 정부의 역할이나 그 책임감, 정부가 추진하는 과정을 명시하면서 그 힘이 발휘될 수 있다.

여기서 스코틀랜드는 공공투자에 의한 새로운 건축물들에 대한 기대 요소⁶⁷⁾와 각 기관들(A+DS⁶⁸⁾ 등), 법제([스코틀랜드] 계획 법령 2006, Planning etc. Act 2006⁶⁹⁾), 국가 계획(국가 계획 프레임워크, National Planning Framework, NPF⁷⁰⁾) 및 각종 프로그램에 대한 사항을 밝힌다. 이러한 구조를 통해서 스코틀랜드 정부가 주도적으로 추진하는 방법 및 수단을 밝히고 그것을 통해 실현된 학교, 병원 등 공공 프로젝트를 보여주면서 전과정을 설명하고 있다. 이는

67) *ibid.*, p.13

공공 투자에 의해 새로 지어지는 모든 건물들은:

- 공공의 영역, 둘러싼 맥락과 지역 공동체에 긍정적인 기여를 해야 한다.
- 장애인을 위한 접근에 최상의 기준을 만족시켜야 한다.
- 모든 이용자를 만족시키고 서비스 제공에 사회적 경제적 가치를 더해야 한다.

또한 이 건물들은:

- 높은 디자인 수준을 보여야 한다.
- 견고하게, 잘 지어져야만 하며 유지가 쉬워야 한다.
- 생태적으로 안정적이며, 에너지 효율이 높아야 하고, 건설 및 운용에 드는 자원을 최소화해야 한다.

68) A+DS(Architecture and Design Scotland) : 2005년 4월에 시작된 이 활동은 정부에 의해 후원되는 민간 활동 및 기구(NDPB: Non departmental public body)이며, 건축 정책을 지지하는 단체인 HEACS에 의해 주관되어, 장래에 계획될 정책에 중요한 영향을 주는 요소로 작용한다. 이는 이전의 활동인 RFACS(Royal fine art Commission for Scotland)를 이어받은 것이다.

- 재생 등 주요 분야의 정책 개발을 지원한다.
- 디자인 리뷰(Design Review)의 연구결과들을 테마화하여 발행한다.
- 지역 당국, 개발자 및 여타 관계자들이 '장소의 설계'의 목표를 추구할 수 있도록 함께 한다.
- 사례 연구를 통해 최선의 실무를 권장한다.
- 지속 가능성의 의제가 나아갈 수 있도록 협조한다. (*ibid.*, p.6, p.17)

69) 계획 정책에 문화적인 변화가 필요하다는 행정부의 인식에 큰 영향을 주었다.…… 계획의 준비과정이 많은 이들에게 대단히 절차적인 활동으로 인식되고 있다는 것을 알고 있다. 이 인식에 문제제기를 하고, 유용한 결과물을 위해 계획이란 어떤 것이 되어야 하는가에 대한 책임감과 이해를 증진시키는 방향으로 이것을 변화시키고자 한다. 이 법령은 구현에 보다 초점을 맞추고 있는데, 보다 많은 공동체와 이해관계자의 참여 및 보다 신속하고 확실한 준비를 통해 개발 계획을 5년에 한 번씩 개정하기 위한 것이다. 이 또한 잘 디자인된 장소의 수명이라는 측면에서 넓게는 지속 가능성의 의제에 기여한다. (*ibid.*, p.14)

70) 이 법령 안에는 스코틀랜드의 국가적 공간 전략을 다루는 조항인 국가 계획 프레임워크(NPF)가 포함되어 있다. NPF는 2004년에 행정부가 처음으로 발행한, 법적이지 않은 전국적인 계획 문서이다. 이 문서의 주요 목적은 2025년까지 스코틀랜드의 공간 개발 지침을 제공하고 행정부와 관련 기관의 정책이나 투자 우선순위에 대한 정보를 제공하며, 개발 계획 및 계획 사안들에 대한 맥락을 제공하는 것이다. 차기 국가 계획 프레임워크(NPF2)는 2008년에 발행될 예정이다. (*ibid.*, p.15)

스코틀랜드 건축정책의 기본 틀구조로 개념의 측면과 실천의 측면을 모두 다루고자 하는 의지를 보여준다.

3) 기본정책내용

(1) 문화적 맥락

문화적 맥락 부분은 스코틀랜드 건축정책에서 캠페인, 전시, 홍보, 출판, 정보화 자료, 축제 등 건축에 대한 논의를 지지하는 풍토를 제공하고 사회에서 건축이 수행하는 역할에 대한 인지를 높일⁷¹⁾ 수단을 언급한다. 스코틀랜드 건축정책의 문화적 맥락은 문화유산의 차원보다는 문화적 수단과 방식을 의미한다.⁷²⁾

스코틀랜드 건축정책에서는 ‘선도 및 유도’에서와 같이, 기본원칙에서 그것을 실천하는 방식과 시범사례까지 고루 다루고 있다. 이런 활동의 핵심에는 스코틀랜드 건축 디자인과 도시를 위한 스코틀랜드 센터(Centre for Architecture Design and the City) 인 Lighthouse가 있는데, Lighthouse는 일련의 국가건축 프로그램을 개발, 관리하는 역할을 맡고 있다.

(2) 교육 기술 및 고취

건축의 질을 높이는 장애요인인 훈련부족, 잘못된 정보, 태도 문제 등을 해결하기 위해 건축정책에서는 교육, 기술, 연구 등에 대한 사항을 다룬다. 교육의 측면은 계획과 디자인 관련자들을 위한 훈련 프로그램 등을 포함한다.

대중의 참여를 돕는 ACCESS to Architecture 캠페인, 교과과정에 제공되는 ‘관계의 구축(Building Connections)’ 문서 및 CD ROM, ‘올라가는 관계 구축하기(Building Up Connections) 컨퍼런스’ 등을 통하여 건축에 대한 인지도를 높이고자 한다. 그 밖의 설계 과정의 학생들이나 건축학교의 교육과정에 대한 내용, 건축가와 학생들에 대한 지원 프로그램을 운영한다.

건축 연구를 위해 APU(Architecture Policy Unit)⁷³⁾은 국립 연구단체를 설

71) ibid., p.37

72) 문화유산에 대한 사항은 유산건설(Built Heritage)에서 다루고 있다.

73) 건축정책단(APU: Architecture Policy Unit): 정책 문제에 대해 각료들에게 조언을 주는 역할을 한다. 또한, 행정관들의 건축 프로젝트에 디자인 자문을 제공할 뿐만 아니라, 건축과 디자인 부문과 관련된 전문적인 시설, 조직과 연결해 주는 일을 한다. RCAHMS와 A+DS, 두 가지 활동을 후원한다.

립할 예정인데 이는 이미 조직된 부처와 RIAS, A+DS, Lighthouse와 Sust.를 각각 대표하는 구성원으로 조직할 예정이다. 새로운 조직뿐 아니라 이 조직들은 각각의 교육 및 연구의 역할을 맡고 있다. 특히 A+DS은 연구를 기획, 확산하는데 중요한 역할을 한다. A+DS는 클라이언트와 프로젝트 팀의 자질과 인식을 키우는 역량개발 프로그램(Enabling Programme)⁷⁴⁾을 진행하고 있다.

(3) 지속가능성, 접근도, 포괄적 디자인

UK 전략 프레임워크의 일환으로 스코틀랜드는 지속 가능하고 포괄적인 디자인 접근법을 실천하고자 한다. 지속 가능한 개발은 세 가지 핵심 요인-환경적, 사회적, 경제적 요인-으로 이루어져 있는데, 진정으로 지속 가능한 결과를 위해서는 이 세 가지가 균형을 이루고 있어야 한다.⁷⁵⁾ 관련 단체로 Sust.가 있다.

에너지 효율에 관한 사항으로 건축표준 정책을 펼치고, 2004년에 스코틀랜드 건축 표준 기관(Scottish Building Standards Agency, SBSA)을 설립하여 구조, 환경, 접근 가능성 및 에너지 표준 개정에 대한 공공 자문을 실시하여 에너지 효율의 표준을 높이고자 한다.⁷⁶⁾

또한 나이, 성별, 장애에 관계없이 누구든 사용할 수 있는 포괄적인 환경을 추구하고, 이를 통해 환경의 사용자층을 넓히려 한다. 장애인 평등법(Disability Discrimination) 시행 등은 포괄적인 환경을 위한 법률적인 방식이다. 또한 디자인 기준에 포괄적인 환경에 대한 사항을 포함시켜 공간환경 조성시 고려하도록 하였다.⁷⁷⁾

74) 설계 감사, 설계 전략, 전략 개요 워크숍, 프로젝트 역량 개발, 디자인 패널/하위 그룹의 조직, 디자인 네트워크, 디자인 품질 구현 워크숍, 지침, 디자인 평가(Scottish Executives, Building Our Legacy - Statement on Scotland's Architecture Policy 2007, p.59)

75) ibid., p.69

76) 또 SBSA는 '건물의 에너지 효율 지시(Energy Performance of Buildings Directive)'의 시행 책임을 맡고 있다. 이것은 2006년 1월에 시작되었는데, 공공건물에 요구하는 에너지 효율 인증의 점진적인 소개 등의 방안들을 담고 있다. 2009년에는 새로 지어지거나 판매되거나 대여되는 모든 건물에 대해 에너지 효율 인증서가 요구될 것이다.(ibid., p.71)

77) PAN 78은 '장소의 설계'를 보조하고 있으며 맥락, 쟁점, 역할 및 책임에 대한 인식 및 이해를 보조하는 역할을 하고 있으며 다음을 목표로 한다.

- 포괄적 디자인의 중요성을 서술한다.
- 포괄적 환경의 디자인에서 발생할 수 있는 문제들의 본질을 식별해 낸다.
- 법적 맥락을 설명한다.
- 포괄적 디자인의 구현에 다양한 투자자들이 갖는 역할을 개략적으로 제시한다.
- 역사적인 환경에 포괄적 디자인을 적용할 경우의 당면 과제들을 제시한다.
- 보다 구체적이고 기술적인 조언들을 구할 수 있는 참고 목록을 제공한다. (ibid., p.72)

(4) 건축유산

건축유산은 건축유산의 이해와 변화 관리, 환경-과거, 현재-미래 유산의 연결, 건축유산 가치의 인식⁷⁸⁾를 목표로 한다. 스코틀랜드 건축정책에서는 유산의 중요성을 언급하면서 그 방식으로 다음과 같은 내용을 밝힌다.

- 보존과 관리 계획 conservation management plans;
- 보존 구역 건적 conservation area appraisals;
- 종합 계획 masterplans
- 디자인 성명design statements

이러한 방식을 추진하게 될 관련 기구로는 Historic Scotland⁷⁹⁾, A+DS, The Lighthouse, RCAHMS⁸⁰⁾, HEACS⁸¹⁾ 그리고 RIAS 등이 있고, 특히 스코틀랜드 역사 환경 정책(Scottish Historic Environment Policies-SHEP) 등 다른 정책간의 관계를 통해서 실천해 간다.

78) ibid., p.83

79) Historic Scotland는 국가의 역사적 환경을 보호하고 그에 대한 이해와 향유를 증진시키는 책임을 갖는, 스코틀랜드 정부의 기관이다. 관리 아래에 있는 수백의 역사적 자산들의 보호 기관으로 잘 알려져 있으며 그 모든 것들의 건축적 작업을 의뢰한 바 있다. Historic Scotland의 활동 범위는 리플렛에서부터 실용 문서, 연보, 가이드 북, 문화 유산 가이드 그리고 연구 보고서에 이르기까지 다양한 인쇄물의 출판에까지 미친다. (ibid., p.87, <http://www.historic-scotland.gov.uk>)

80) RCAHM 은 국제적인 협의 하에 스코틀랜드의 건축유산을 조사하고 기록하는 작업을 수행하는 실행적인 비정부활동단체이다. 공공의 건축 문화유산을 보관, 보존하는 작업과 함께 건축정책에 자문한다. RCAHMS의 조사자원과 전문가 집단의 지식이 함께 축적되어 건축 정책단과 스코틀랜드의 역사 작업의 후원 아래 전시회와 출판물을 발행한다.

81) 스코틀랜드 역사적 환경자문의회(Historic Environment Advisory Council for Scotland)는 스코틀랜드 장관들에게 역사적 환경에 영향을 미치는 사안들에 대한 조언을 제공하는 부처 외 공공자문단체로 2003년에 설립되었다. 의회의 주요 기능 중 하나는 역사적 환경의 식별, 상태보존, 소개, 홍보 및 교육, 경제, 관광, 예술 및 문화, 레저, 사회 정의의 홍보 등 이들이 기여할 수 있는 보다 넓은 사안들에 대한 정보 및 조언을 제공하는 것이다. 의회는 스스로 자문을 제공할 수 있는 전략적 사안들에 대한 보다 넓은 의제를 계발하고 발전시키는 역할도 수행한다.(Scottish Executives, Building Our Legacy - Statement on Scotland's Architecture Policy 2007, p.89)

4

소결

1) 건축정책 실현과정의 특성

건축정책의 근본적인 목적은 기능통합을 통한 구조개선, 관련 부서의 건축 행정 프로세스와 건축환경의 시스템 개선(건축문화 인프라 구축), 이러한 정책기조를 바탕으로 건축의 품질과 품격을 높일 수 있는 건축 디자인 영역 프로그램 실행 및 이를 위한 정부의 역할과 기여사항으로 정리된다.

건축정책 설정은 크게 정부주도의 정책기관을 설립하여 입안하는 경우와 민간주도의 건축관련 위원회를 구성하여 정책결정에 반영하는 경우로 구분된다.

첫 번째, 정부주도의 정책기관을 설립할 경우 이러한 정책을 지방정부 혹은 민간 관련 단체에 정책반영을 도와주는 조정기관을 설치하여 정책이 효율적으로 실행될 수 있도록 정부차원의 전담조직기구를 조성하는 것으로 나타났으며, 이러한 정책 및 관련 사항을 지원하는 연구·홍보기관을 별도로 구성하는 것으로 조사되었다.

이러한 사례는 네덜란드에서 볼 수 있듯이 전반적인 건축정책 프로세스를 구축함으로써 현실적용과 현장정책을 강조하고 있다.

두 번째, 민간 주도의 건축 관련 위원회를 구성하여 정책을 입안할 경우 법적기구의 지위를 부여하여, 건축정책이 원활히 수행할 수 있도록 행정 지원을 뒷받침하고, 이러한 민간주도 위원회에서는 조정 및 연구·홍보 역할도 같이 수행하는 것으로 조사되었다.

영국의 CABE의 경우, 건축정책에 입안되는 과정에 조언을 하고 있으며 정책의 진행과정 및 결과를 연차보고서를 통해 홍보하는 역할까지도 담당하고 있다.

선진국의 건축정책의 프로세스를 살펴본 결과, 큰 틀에서는 건축정책을 입안하고 수행하는 절차상의 과정은 같은 형식을 취하고 있으나, 역할 분담을 통한 정부주도의 행정시스템을 구축하는 경우와 권한부여를 통한 민간주도의 정책실행 시스템으로 구분할 수 있다.

네덜란드 경우는 건축정책의 단계적 입안을 통하여 실질적으로 건축정책이 건축프로젝트에 반영될 수 있도록 하였으나, 핀란드의 경우, 건축정책에 관한 원칙적인 내용을 강조한다는 점에서 그 차이를 보였다.

2) 건축정책 내용의 특징

해외 사례를 통한 건축정책 내용의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째, 제도혁신에 관한 사항으로 건축물과 공간환경 시설물의 품격 향상을 위해 건축도시 행정프로세스의 합리화 방안을 추구하는 것으로 조사되었다.

네덜란드의 경우에는 ‘건축을 위한 공간(1991)’의 정책문서를 발간하고 설계 발주방식과 건축환경을 개선하고자 하였으며, 핀란드의 경우는 정책보고서에서 ‘국가의 부를 위한 중요성’을 언급하면서 건축과 산업부분을 통합을 통해 EU 시장에서 경쟁력을 강화할 것을 권고하였다. 또한 스코틀랜드의 건축정책에 있어서는 A+DS(Architecture and Design Scotland)를 민간기구를 통해 정책의 시행 및 현실적 적용에 관해 중요한 역할을 담당하게 하였다.

두 번째, 건축정책을 통해 창의적 기술개발·설계를 지원 촉진한다. 건축정책의 개발 모델을 제시하고 연구하기 위해, 정책을 지원하는 연구기관을 설립하였으며, 역사환경보전 및 설계기준의 국제화를 위해 정책을 수립하는 것으로 조사되었다.

네덜란드의 경우에는 베를라헤 건축대학(Berlage Institute)를 통해 아틀리에 계획 등 실천 프로그램에 관여하면서 이론과 실천을 각각 접목시킨다. 국립 공간계획국(RPB)에서는 오늘날과 미래의 공간 개발을 연구하며 새로운 이미지와 미래의 밑그림을 그리는 독립적인 업무부서로 그 역할을 담당하고 있으며, 이 업무프로그램은 장관위원회에서, 국립계획위원회에서 다루어진다.

핀란드에서는 핀란드 학술원을 통하여 건축연구 발전을 위한 방식을 탐색하고 건설기술 연구투자를 실행한다. 핀란드 건축보고서에 의하면 주요 목표에 건축문화유산의 보전과 건축환경의 발전 도모를 제시하면서 국가유산위원회를 통해 지역 박물관의 전문성 강화와 건축역사 전문가의 확충 그리고 전문가의 박물관 배정에 대하여 언급하고 건축문화유산에 대한 종합적인 목록화를 지자체에 요구한다.

세 번째, 시민이 참여하는 건축도시 문화참여 방안에 대한 정책수립으로 건축도시문화 보전운동, 도시문화관 건립, 건축도시 문화 이벤트 개최, 도시/지역별 정체성 있는 장소만들기 등 건축도시문화가 시민과 함께할 수 있는 정책을 수립하는 것으로 조사되었다.

특히 네덜란드는 건축정책과 문화정책의 통합을 통해 건축의 문화적 인식과 실천을 강화한다. ‘벨베데어(문화) 프로젝트청’은 문화, 역사, 계획/설계와 정책형성, 정책실행의 중심에서 전문지식의 개발, 지식 전파, 각종 기구들 간의

네트워크 형성 등의 역할에 초점을 맞추고 있다. 이곳을 통해 강좌, 수학여행, 설계 회의 등을 만들고 정책 실행에 필요한 정보를 제공한다. 또한 ‘건축과 문화유산 기구’를 통해 국가의 건축과 문화유산 정책을 실행한다. 이 기구는 정책계획에 기초한 기구들을 조정하는 역할을 한다.

핀란드에서는 핀란드 건축박물관을 통해 전시와 출판, 전시의 작업으로 대중에게 건축에 대한 인식을 제고한다.

프랑스의 경우 문화부를 통해 문화재와 건축설계후원에 예산을 집중하고 있다. 건축문화유산센터는 건축박물관과 전시를 통해 문화를 형성하고 자체 건축박물관을 운영하여 건축 관계자뿐만 아니라 대중을 대상으로 건축과 문화에 대한 인식을 높이려 한다. 퐁피두센터 역시 세계에서 가장 큰 건축전시단체로 대중에게 개방적이다.

스코틀랜드의 경우 RCAHMS를 통해 건축유산을 조사하고 기록하면서 건축 문화유산을 보관, 보존하는 업무를 맡고 있고, HEACS를 통해 역사환경에 대한 공공인식과 품질에 대한 공감대를 형성한다. 역사자원의 보존에 대한 국가행사를 후원하고 전시행사를 진행한다. 국민들에게 디자인의 기준과 건축의 질을 향상시키기 위해 세미나와 강연회 등을 주최한다.

네 번째, 공공선도 프로젝트 시행으로 국가/지역의 랜드마크 프로젝트를 진행하고, 지역생활 중심형 공공건축물의 품격향상 및 통합설계를 통해 국가 이미지의 개선을 위해 노력하는 것으로 조사되었다.

네덜란드 정책에서는 제3차 건축정책인 ‘Shaping the Netherlands 2001-2004’에서부터 아홉 개의 시범프로젝트를 시행해 왔고, 제4차 건축정책인 ‘Architecture and Belvedere Policy of the Netherlands 2005-2008’에서는 정책에 승인한 일곱 개의 정부부처 장관들이 각각의 프로젝트에 대한 책임을 맡고 투자하고 관리하고 있다. 네덜란드 건축정책에는 30개의 프로젝트를 명시하고 있다.

핀란드의 경우 정책보고서에서 건축을 통한 핀란드 이미지 개선을 위해 필요한 실험 건축의 기회를 만들고 적절한 경제적 지원이 필요함을 언급한다. 구체적인 프로젝트를 언급하고 있지 않지만 정부가 발주하거나 재정적으로 지원하는 공공건축물이 높은 수준을 유지하면서 모범을 보이게 하였다.

이상과 같이 해외건축사례를 통해서 건축정책 설정은 크게 정부주도의 정책기관을 설립하여 입안하는 경우와 민간주도의 건축관련 위원회를 구성하여 정책결정에 반영하는 경우로 구분된다는 사실을 알 수 있었다. 우리나라 건축정책은 건축기본법이 근간을 이루며 방향에서도 정부주도의 방향 설정이 더욱 근접하지

만 영국과 같은 민간주도 위원회 중심의 방향도 참고할 필요가 있다.

건축정책의 방향 및 주요 내용을 조사한 결과는 건축정책에 관한 이념적 성격과 실행적 성격으로 구분되었다. 건축정책은 제도혁신에 관한 사항으로 건축도시 행정프로세스의 합리화 방안을 추구, 창의적 기술개발·설계를 지원 촉진, 건축도시 문화 등의 시민참여 방안에 대한 정책수립, 공공선도 프로젝트 시행을 통한 국가 이미지를 개선 등의 내용을 담고 있는 것으로 조사되었다.

3) 추진방향의 특성

네덜란드, 핀란드, 스코틀랜드 건축정책을 살펴보았을 때, 각각의 정책을 구성하고 상징적 목표, 정부 선도사항, 내용 등의 구조의 공통점을 보이고 있다. 하지만 각각의 나라는 그 내용의 정도와 범위, 현황에 따라 차이를 보인다.

우선 네덜란드의 경우는 세 차례에 걸쳐 건축정책의 기반을 만들어 왔기 때문에 4차 건축정책에서는 건축정책을 실행하기 위해 필요한 제반사항이나 관련기관, 상징적인 목표 지향보다는 구체적인 실천 방법과 사례 그리고 그것을 위한 방법 및 수단들에 대한 내용을 주로 담고 있다. 특히, 문화정책과 통합을 적극적으로 펼치면서 건축정책의 영향력을 확대하고 건축의 질을 높일 수 있는 방식을 찾고 있다.

이에 반하여 핀란드의 건축정책(1998)은 기본적인 원칙과 범위를 명시한다. 구체적인 실천 사례보다는 이념적인 경향을 띤다. 하지만 지침과 규제, 문화와 교육, 건축의 품질과 건축에 대한 인식 등 건축정책의 범위와 관련된 사항을 명시하고 있으며 24가지의 정책실천을 밝히면서 실천의 방향을 제시하고 있다.

스코틀랜드는 2001년과 2007년의 건축정책을 비교하였을 때, 2001년의 내용이 원칙과 방향제시 정도였다면 그 정책을 기반으로 관련 체계를 구성하고 실천하였으며 각종 법제를 통해 방법을 구축하는 과정을 거친 후 체계적인 건축정책의 방식을 갖추게 되었다. 정부의 역할과 그 방법, 정책이 다루게 될 범위와 그 방법, 각 수단의 목표 등을 2007년 건축정책 성명서에서 밝히고 있고 그 구체적인 사례를 통해 내용과 방식을 뒷받침한다.

각 나라의 건축정책은 공간환경의 질적 향상을 통해 삶의 질을 향상시킨다는 목표와 그것을 실현하기 위한 범위 등에 대한 인식을 공유하고 있지만 진행 방식에 따라서 차이가 나타나게 된다.

IV.

결론

결론

「건축기본법」에서 표명하는 건축정책의 기본이념은 건축도시공간에 대해 건축의 공공적 가치 구현에 있다. 「건축기본법」은 건축의 기본이념과 기본방향을 바탕으로 건축정책기본계획의 수립, 건축정책위원회의 구성 및 역할, 건축문화의 진흥을 위한 재정지원 등에 대한 근거법으로써 건축도시환경의 품격과 품질 향상을 추구하는 이념법이다. 또한, 건축정책은 지원, 조성, 육성 및 규제의 수단을 통해서 그 실효성을 획득하게 되는데, 「건축기본법」에서는 건축정책의 추진체계를 밝히고 있다.

「건축기본법」의 추진과정, 구성체계 등 면밀한 해석과 해외 선진 건축정책 사례를 분석한 결과, 선도 및 유도를 전제로 건축정책 내용에는 각 나라의 현황적 특성을 고려하여 건축정책을 수립하는 것으로 조사되었다. 각국의 건축정책은 유사한 골격으로 구성되어 문화와 유산·교육·연구·지속가능성의 고려, 제도를 통한 규제와 투자를 통한 지원책 등의 내용을 담고 있었으며, 각 나라의 특성에 따라 표현하는 방식과 정책을 수행하는 수단은 달라지지만 전반적으로 다루고 있는 근본적인 내용은 서로 크게 벗어나지 않는다.

따라서 우리나라의 건축정책 기본방향은 「건축기본법」을 토대로 다음과 같이 구성될 수 있다.

첫째, 문화적·시대적·법제도적 현황 및 여건을 고려한 실태조사 및 여건 분석 부문으로 건축정책의 방향 및 상징적 목표를 설정하기 위해 현 시점의 건축산업의 현황과 문화적 현상을 조사 분석하여 중장기 정책전략을 수립하기 위한 데이터베이스를 구축하여야 할 것으로 판단된다.

둘째, 건축정책의 상징적 목표부문으로 「건축기본법」에 명시된 생활공간적 공공성, 사회적 공공성, 문화적 공공성에 대한 균형있는 가치를 도모하여야 하며 철저하고 타당한 현황평가를 바탕으로 목표를 설정하고 정책을 수립하여야 한다.

셋째, 디자인 방향 수립부문으로 정책기본계획의 중심부분을 이룬다. 「건축기본법」 제11조 제3항 건축의 품격 및 품질에 관한 사항, 제4항 도시경관향상을 위한 통합된 건축디자인에 관한 사항 그리고 제10항 건축관련기술의 개발·보급 및 선도시범사업에 관한 사항 등은 디자인 방향 수립부문에 해당한다.

품격 및 품질에 대한 사항은 그 기준과 그 기준을 따르는 방식에 대한 고민을 통해 디자인 방향을 수립할 수 있다. 도시경관의 향상을 위한 통합된 건축디자인의 경우 도시 경관에 관련된 제도와 법체계에서 밝힐 수 있는 기준 등과 건축디자인을 할 경우 도시경관을 위해 고려해야 할 사항 등을 수립한다. 또한 선도시범사업의 경우 시범사업을 모델로 하여 좋은 디자인의 방향을 알려줄 수 있는 구체적 사례가 될 수 있다.

넷째, 지원방안 및 육성책 부문으로 「건축기본법」 제11조 제5항 지역의 건축에 관한 발전 및 지원대책, 제6항 우수한 설계기법 및 첨단건축물 등 연구개발에 관한 사항, 제8항 건축디자인 등 건축의 국제경쟁력 향상에 관한 사항을 들 수 있다. 이는 지방에 대한 고려나 건축 관련 연구에 대한 투자·지원에 대한 사항, 그리고 경쟁력 있는 건축을 위한 육성책 등을 고민한다.

다섯째, 평가부분으로 「건축기본법」에는 국가건축정책위원회의 역할에 디자인 기준수립을 명시하고 있다. 따라서 건축정책기본계획 수립시 「건축기본법」에 명시된 디자인 수립기준을 설정하기 위해 건축정책기본계획의 평가방법을 연계하여 수립하여야 한다.

이상과 같이 건축정책기본계획의 방향은 해외사례 조사 결과에서 나타나듯이 현황과 실태를 바탕으로 중장기적인 정책기조를 설립하고 이에 수반되는 선도사업 및 파급효과를 고려하여 디자인 방향을 수립하는 것으로 판단된다. 이를 바탕으로 평가체계에 대한 고려와 디자인 기준 수립을 검토하여야 할 것이다.

- 참고문헌
- Summary

참고문헌

1. 단행본 및 보고서

- 건설교통부(2007). “품격 높은 문화인프라 구축 및 도시문화 조성방안”
- 건축도시공간연구소(2007). “네덜란드 NAI-Berlage Institute 에 대한 연구”
- 국가균형발전위원회(2006), “살기좋은 지역만들기”, 제이플러스에드,
- 대통령자문 건설기술·건설문화선진화위원회(2006), “건설기술·건축문화 선진화 실천전략 수립연구”
- 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회(2007). “건설기술·건축문화 선진화백서”
- 대통령자문 건설기술·건설문화선진화위원회(2007). “건설산업 선진화를 위한 고부가 건설용역 해외진출 활성화 방안”
- 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회(2007). “건축도시환경 공공사업 정책실태 조사 연구”
- 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회(2007), “좋은건축 좋은도시를 만드는 건축정책”
- 대한건축학회(2006), “건축기본법 연구”
- 서울특별시 주택국 도시디자인과(2006), “서울 도시디자인 기본계획”
- 오석홍 김영평(2000). “정책학의 주요 이론”, 법문사
- 이흥재(2006), “문화정책”, 논형
- 한국체계과학회 편(이용필 외)(1997). “시스템과학과 국가정책”, 신유

2. 학위논문 및 학술지

손지수(2006). “도시설계 비교분석에 의한 신도시 중심상업지구역의 도시정체성 연구”, 중앙대학교 박사학위 논문

김광현(2005.3). “건축제도와 건축의 공공성”, 건축, 49(3), pp.25~27.

김광현(2006.3). “건축문화정책은 왜 필요한가”. 월간 건축문화, 에이이엔씨, pp.52~53.

김광현(2006.7). “건축설계의 미래를 위한 6개의 주제”, 건축, 50(7), pp.32~33.

김용웅, “도시재생정책의 패러다임 변화와 대응과제”, 월간국토, 315, pp.142~154.

문흥길(2003.3). “지역균형발전을 위한 건축정책방향”, 건축, 47(3), pp.26~28.

이정만(2001.2). “건축정책과 경제 간담회”, 건축. 45(1), pp.54~58.

3. 세미나자료

대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회, “한국의 건축정책 비전”

권용우(2007.12.14), “살고싶은 도시 만들기 운동의 전개과정과 원칙”, 살고싶은도시만들기 발전방안에 관한 정책토론회

김광현(2005.11.24.) “문화에 근거한 건축정책이 필요한가?”, 문화정책으로서의 건축정책 세미나

4. 법

건축기본법(법률 제8783호)

건축법(2005.12.7 일부개정) 및 동법 시행령(2006.5.8 일부개정), 동법 시행규칙(2006.5.12 일부개정)

국토기본법(법률 제8122호, 2006.12.28 일부개정) 및 동법 시행령(2006.6.29 일부개정)

국토의계획및이용에관한법률(법률 제7848호) 및 동법 시행령(2008.2.22 일부개정), 동법 시행
규칙(2007.12.13 일부개정)

경관법(법률 제8478호) 및 동법 시행령(대통령령 제20376호)

도시및주거환경정비법(법률 제8785호) 및 동법 시행령(2007.12.31 일부개정)

도시개발법(법률 제8820호) 및 동법 시행령(2007.12.31 일부개정)

5. 참고 해외건축 사례

Aciteprogramma, Ruimte en Cultuur, Architectuur - en Belvederedeleid 2005-2008,
Netherland, 2005.

Action Programme on Spatial Planning and Culture Architecture and belvedere
Policy 2005-2008 Summary, Netherland., 2005.

ARCHITECTURAL POLICY 2001-2004 SHAPING THE NETHERLANDS SUMMARY

BUILDING OUR LEGACY: STATEMENT ON SCOTLAND'S ARCHITECTURE
POLICY 2007.

A Policy on Architecture for Scotland, 2001. 10.

The Finnish Architectural Policy, 1998.12.

The Royal Architectural institute of Canada, A consultation Paper on a Model
Architecture Policy, Canada, 2005. 10.

建築基本法制定準備會, 建築基本法の提案, 日本, 2006. 7.

Commission for Architecture & the Built Environment, Corporate Strategy
2002-2005, Summary, CABE, 2005.

Who we are, what we do, why it matter, CABE, 2006.

A Foundational Survey to Manage Policy Directions Concerning Architecture & Urban Spaces

Yu, Kwang Heum
Kim, Jin Wook
Kim, Young Hyun
Lee, Min Woo

Change in public attitudes towards architecture and a built environment occurs with a paradigm shift in the quality of life. The launch of Framework Act on Architecture⁸²⁾, Korea's first ever Act on architecture and our built environment in 2007 was an acknowledgement of the contribution that architecture has made, and will continue to make, to everyday life. In this vein, it is desirable to set out, at this point, the guidance of an architecture policy to improve the quality of architecture and our built environment.

The purpose of this study is to present the comprehensive goal of architecture policy, with the intent to promote the value and benefits of architecture and our built environment under existing conditions. This study contains preliminary data to develop the framework of the architecture policy, and the case studies of foreign nations which have adopted architecture policies.

Framework Act on Architecture, which stipulates architecture policy, shows views on the value and benefits of good architecture and our built environment in social, cultural and communal terms. In addition, Framework Act on Architecture prescribes that National Architecture Policy Committee⁸³⁾ should be set up, which is a milestone in policy implementation in that it will support government authorities and eventually lead to the promotion and advocacy of good

82) '건축기본법'의 영문 표기는 정해지지 않았지만 선행 타 기본법 영문표기 체계에 따라 Framework Act on Architecture로 표기함. 현행 건축법(Building Act)에 대비되는 건축기본법의 의미에 따라 Architectural Act라 표기할 수 있다는 논의가 있음. 이하 법령 용어의 영문표기는 자체적으로 표기함을 밝힘.

83) 국가건축정책위원회

architectural design. Not only the role of the National Architecture Policy Committee, but also the funding for the architectural and cultural encouragement is set out in detail in Framework Act on Architecture.

Architecture policy intends to lead the promotion and advocacy of the guidelines to improve the values of good architecture and our built environment as assets. The realization of the values must consider the public aspect of architecture⁸⁴⁾ from Framework Act on Architecture. Support, promotion, nourishment and regulation become the methods to achieve objectives, which draw a sustainable future under the present circumstances. Also, the structure of architecture policy follows the steps of formulation, implementation, assessment and feedback. Our architecture policy consists of key objectives, action plans and model projects. The cases of other nations, such as the Netherlands, Finland and Scotland, which have adopted architecture policies, show how to develop the framework to implement policy suited to objectives, action plans and projects. The case of the Netherlands is the role model to have phased in the new architecture policy and model projects. The Finland's case represents declaratory statements and the Scotland's example shows a systematic implementation process. Each case differs in the way to enact the policy, but meets the goal of improving the quality of life.

The results of the case studies show that architecture policy contains the followings: a survey

84) 건축의 공공성

of present conditions, a suggestion of objectives, design course establishment, financial investment and policy assessment. Therefore, Master Plan for architecture Policy⁸⁵⁾ should establish agendas in the long term based on the present conditions, and suggest model projects to promote the value and benefits of architecture and our built environment.

keyword : Architecture Policy, Framework Act on Architecture, Master plan for Architecture policy

85) 건축정책기본계획