

건축심의 제도에 대한 개선의 필요성과 이에 대한 논란은 여러차례 그리고 많은 사람들로부터 제기되어 왔으며 건축계 현안의 문제이다. 허가권자가 건축물의 질적 수준향상을 기하고 주위환경과의 조화를 통하여 도시미관과 공익성의 증진을 도모하고자 건축행위에 수반하여 법규정의 준수 그리고 전문가의 심의를 거치는 등의 각종 규제제도를 마련해 놓고 있다.

건축에 관한 심의도 이와같은 목적과 근거에 의해 시행되고 있으며 건축심의제도가 가지는 양면성에서 순기능(順機能)을 극대화하면서 그 역기능(逆機能)의 폐해를 극소화시킬 수 있도록 현안의 여러문제에 대한 대책과 개선방안을 고찰하고자 한다.

건축관련 법과 제도의 개선(1)

The Improvement of the Architectural Law & System(1)
건축심의 제도

崔燦煥 / 서울시립대학교 교수
by Choi Chan-Hwan

심의 제도의 현안과 개괄적 대책

건축물은 건축주(발주자), 설계자, 감리자, 시공자 그리고 허가권자인 행정관청에 관련되어 있다.

건축주와 설계 및 감리는 계약에 의해 이루어지므로 건축주는 건축사가 작성하는 설계도서의 내용을 검토하여야 하나 전문성이 없으므로 사실상 어려운 형편이다. 허가권자인 행정관청에서는 건축물의 공익성

등을 위하여 관계법규의 적합성을 검토하여 허가여부를 검토하여야 한다. 이 과정에서 설계내용을 전문가 집단에게 심의하도록 하고 있다. 건축설계심의를 위하여 기존건축위원회가 운영되고 있는데 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 설계의 내실화가 안된 상태에서 건축심의에 의존하는 것은 한계가 있다. 설계는 계약관계에 의해 발주자, 시공자가 설계도서에 대한 잘잘못을 충분히 검토하고 설계에 대한 하자는 설계자가 책임을 지도록 규정되어 있어야 설계에 대한 근원적 부실을 방지할 수 있으며 이는 심의 제도에 선행되어야 할 기본문제이다.

둘째, 건축관련심의가 중복되거나 다원화되어 있다. 건축관련법규가 복잡하고 여러 관계법을 적용하며 이를 주관하는 행정부서도 달라 절차차이행이나 심의자체가 중복되고 있다. 예를 들어 수도권심의, 교통영향평가심의, 건축심의(지방 및 중앙), 경관심의, 에너지심의, 굴토심의, 색채심의, 도시계획심의 등 건축관련심의가 매우 복잡할 뿐 아니라 심의 상호간에 종합성이나 일관성이 결여되기 쉽고 때에 따라서는 상충되기도 하여 민원이 야기되고 심의의 신뢰성을 떨어뜨리기도 한다.

셋째, 건축심의의 전문성확보와 내실화에 문제가 있다. 건축심의의 중요성에 비하여 심의기간이 짧고 충분한 검토를 거치지 못하는 경우가 많다. 때에 따라서는 전문분야의 심의위원의 확보, 심의 기준의 확립, 심의의 합리성, 일관성 및 객관성유지 등 심의위원회의 운영에 대한 개선책이 강구될 필요가 있다.

이와같은 문제점이 제기됨에 따라 일부에서는 건축심의제도의 개선을 요구하고 있으며 민원사항으로 인식하고 있다. 그런데 발주자, 설계자, 시공자가 주도하고 있는 한 보조적 수단인 심의제도는 한계가 있기

마련이며 발주자나 설계자가 설계행위를 인허가 등을 위한 절차상의 요식행위로 인식한다면 심의제도는 불필요한 장애요인으로 받아들여질 것이며 민원의 대상이 될 수 있다. 그러나 기존설계제도의 내실화가 이루어지지 않고 발주자의 설계검토능력이 없으며 건축행정을 주도하는 공무원의 전문성이 부족한 실정에서 건축심의 제도는 매우 유용한 제도이다. 그리고 부실설계가 많을 뿐 아니라 설계계약이 미비하여 책임 및 권한의 한계가 불명확한 실정을 감안하고 건축법규가 개별건축물의 특수한 상황이나 종합적 관점을 충분히 수용하지 못한다는 점에서 설계의 심의 기능을 보다 전향적이고 발전적으로 활성화하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

개선방안으로는 현재 일부 건축심의와 건축허가가 이원화되어 운영되고 있는 것은 가급적 일원화(부득이한 경우는 이원화)하는 것이 필요하다. 또 객관화할 수 있는 사항이나 심의 방침 등을 명료화하고 심의 기준설정이 필요하다. 이는 동일건에 대하여 여러차례 심의하면서 심의시 마다 다른 의견을 제시하거나 심의위원별 의견이 크게 달라 혼선을 야기하는 것을 방지하기 위함이다.

현재의 설계과정이나 인허가 제도로 볼 때 설계의 객관적, 전문적 검토기구가 요구되는 것은 분명하다. 이를 건축위원회가 그 업무를 담당하고 있지만 여러 관계법에 따른 주관행정부서에 분산되어 있는 심의를 통합하여 종합심의 함으로서 절차를 간소화하도록 하고 합리적 효율적 운영이 될 수 있도록 해야 될 것으로 본다.

건축위원의 전문성 확보

건축사자격과 면허를 받은 국가공인 전문가의 설계를 심의함에 있어 심의위원은 그에 상응하는 분야별 전문가로 구성되어야 한다. 그런데 대도시지역에서는 전문인력의 확보가 비교적 용이하며 분야별 전문권위자를 심의위원으로 위촉하기가 쉽다. 그러나 중소도시와 군 지역에서는 전문가의 위촉이 사실상 어려운 실정이다. 건축위원회는 중앙건축위원회와 지방건축위원회가 있으며 중앙건축위원회는 건설교통부에 설치운영되고 지방건축위원회는 광역자치단체와 기초자치단체 단위로 구성 운영되고 있다. 중앙건축위원회는 인력구성상 심의위원의 전문성이나 자질에 대한 시비는 거의 없다고 볼 수 있지만 전문가의 위촉이 어려운 지방건축심의위원회는 심의위원의 전문성확보가 큰 문제로 대두되고 있다.

건축위원회는 대부분 업무담당자인 당연직 공무원, 기초자치단체의 의원, 학계(대학교수 등), 현업실무자(건축사, 기술사 등), 기타로 구성된다.

건축위원회는 허가권자인 행정청이 해야 할 건축행정 업무에 대한 전문자문기관에 속하며 원칙적으로 법정 의사결정기관은 아니다. 다만, 관례적으로 행정청의 담당 공무원이 참여하여 함께 결정한 심의 결과에 대해서는

고유권한인 의사결정권에 연결시켜 법적 구속력을 가지도록 운영하고 있을 뿐이다. 여기에서 심의위원의 구성과 그 특징을 보면 다음과 같다.

당연직 행정공무원으로 기초자치단체에서는 대개 부시장, 부군수, 부구청장 등이 위원장이 되고 도시정비국장, 건축과장, 주택과장 등 업무 담당부서의 국 과장이 위원으로 참여한다. 해당공무원은 업무의 주담당자로서 책임과 권한을 가지고 있으며 다양한 정보와 함께 직접적 그리고 실질적으로 업무에 관련되어 있으므로 큰 영향력을 행사하게 된다. 따라서 참여공무원의 자질과 해당분야의 전문성 그리고 그들의 의사결정이 매우 중요하다. 그러나 실제로 전문직업공무원제도가 정착되지 못한 현실에서는 전문성이 결여된 경우가 상당히 많기 때문에 이를 보완할 필요성이 있고 건축위원회를 자문기구로 하여 운영하는 것도 담당공무원의 전문성결여와 함께 공공성을 위한 객관적 의견수렴을 위한 것으로 볼 수 있다. 기초자치단체의원의 참여는 자치화와 함께 건축행정에서의 주민참여와 의사반영이란 명목이 고려되었고 지방의회와 행정청의 상호협력과 연계라는 측면에서 자치단체의 전문분과의원을 심의위원으로 위촉하여 참여하는 것은 바람직하다.

그런데 자치단체의 의원은 지역실정에 밝고 주민의견을 대변해주는 것으로 국한되고 고도의 전문성을 요하는 건축심의에 있어서 심의내용에 대한 전문가로서의 역할은 그 한계가 있기 마련이며 전문직능으로서 의원이 아닌 경우 큰 기대를 할 수 없으며 심의 과정에서 지역상황, 주민정서에 대한 정보제공과 주민측 참여자로서 의사대변을 하고 심의의 공정성을 확인하는 감시자로서의 역할을 할 수 있다. 학계에서 참여하는 경우 대부분 대학교수를 위원으로 위촉한다. 대학교수는 전문성을 인정받을 수 있으며 건축심의에 참여함에 있어 제3자로서의 독립적 지위와 신분을 가짐에 따라 공정성과 객관성을 가질 수 있다.

심의의 공정성을 위해서는 심의위원이 전문성을 가지면서 심의에 대한 이해관계의 당사자가 아닌 것이 바람직하다. 법규의 적용과 심의제도의 운영은 공공성확보와 공익증진을 그 목표로 하고 있으므로 개인이나 집단의 사익추구를 위한 건축활동에 있어서 공공성을 심사하는 것은 필수적이다. 심의위원은 전문성을 기초로 발주자의 사익과 공공이익을 동시에 추구할 수 있도록 심의하는 것이 가장 바람직하지만 사익과 공익이 상충하는 경우에는 공익을 우선하되 사익의 보호라는 측면도 고려되어야 한다. 주관적 의사결정이 필요한 경우라도 개인적 편견이나 아집 그리고 독선적 강요는 철저히 배제되어야 하며 다수의 심의위원이 의견을 집약하고 때로는 다수결의 원칙에 의해 결정하는 것은 심의의 공정성과 객관성을 유지하기 위함이다. 심의위원은 건축주, 설계자, 행정청 등 이해 당사자간의 이해조정자로서 역할을 해야하며 그와 같은 관점에서는 학계에서 위촉된 위원이 적임자라고 할 수 있다. 그러나 학계라도 실무경

력이 많지 않거나 전문분야가 아닌 경우 그리고 충분한 사전정보와 검토시간 없이 이루어지는 즉흥적 심의 등은 합리적이고도 심층적 심의를 하지 못하는 중요한 요인이 되고 있다.

현업실무자로는 대부분 당해지역의 건축사가 위원으로 위촉되며 특히 대표성을 지닌 건축사가 위원일 경우 설계자의 입장을 대변하거나 옹호하는 경우가 많다.

심의의 공정성이 중요시되므로 특정단체의 대변자로서의 의견개진이 되어서는 곤란하므로 현업실무자로서 위촉된 위원은 실무적 전문지식을 심의에 반영하도록 해야하며 소속단체의 이익을 옹호하는 대변자가 되어서는 안된다. 이와같은 우려와 시각 때문에 관련실무분야의 심의위원은 제한적일 수 밖에 없다. 그밖에 심의위원은 대부분 관변단체 및 사회단체와 지역의 저명인사를 위촉하는 경우가 있으나 이들은 전문성이 없기 때문에 큰 역할을 기대할 수 없다. 따라서 전체심의위원중에서 전문성을 가진 위원이 다수를 차지해야 하며 특히, 공정성을 가지고 심의해야 할 것이다.

심의의 종류와 종합심의 제도

건축관련심의는 건축허가에 선행하여 이루어지고 토지, 건축행위, 건물사용 등에 따른 여러 관련법규정에 의한 허가절차의 필수과정이다. 토지의 상황과 입지, 건축물의 용도와 규모 등에 따라 심의의 내용이 달라지는데 총괄적으로 보면 대개 다음과 같은 심의가 있다.

도시계획심의(도시계획 사업시행인가, 토지 형질변경 등), 건축심의(색채심의 포함), 경관심의, 도시설계조정심의, 굴토심의, 에너지 심의, 예술장식품심의, 교통영향평가심의, 학교환경정화위원회심의, 도소매진흥심의 등의 여러종류의 심의가 독립 또는 병합적으로 시행되고 있다. 도시계획심의, 건축심의 및 교통영향평가심의도 규모와 종류에 따라 건교부의 중앙심의를 받아야 하며 건교부에서 건축은 중앙건축위원회와 중앙기술심사위원회로 구분되어 있으며 도시계획 관련심의도 중앙도시계획위원회와 수도권정비심의 등으로 나누어져 있다. 건축에 대한 여러 관련법규를 적용하여야 하고 또 여러 부서에서 업무가 분산되어 담당하고 있으므로 개별분산 심의가 많을 수밖에 없는 구조적인 한계가 있다.

건축허가에서 이와 같은 불편을 해소하기 위하여 건축 종합민원실을 설치 운영하여 민원창구를 단일화하고 행정부서 내부적으로 업무를 협조하여 처리하는 방법을 취하고 있다. 따라서 심의도 종합심의제도를 운영할 수 있다고 본다.

개별분산심의는 심의 내용이 중복 또는 상충될 경우가 있고 이것이 민원의 문제가 되고 있다. 종합심의는 심의 내용을 상호 조정하여 일관성과 합리성을 가질 수 있다는 점에서 매우 필요할 뿐 아니라 민원인에게는 절차의 간편화도 함께 도모할 수 있다는 이점이 있다.

단기적으로는 유사심의 그리고 병합심의가 가능한 것

은 통합하고 심의결과를 종합조정할 수 있는 장치를 마련해야 하며 중앙심의를 우선적으로 통합한다.

장기적으로는 종합심의제를 시행할 수 있는 제도개선을 강구해야 한다.

심의기준의 마련

심의에서 자주 거론되는 문제점으로 심의위원의 주관적 판단에 따른 합리성과 객관성의 부족 그리고 구체적인 심의 기준이 없기 때문에 사전에 이를 충분히 파악하지 못하고 이에 따라 사업추진 일정계획이 불명확해질 뿐 아니라 때로는 잘못 판단하여 큰 차질을 빚기도 한다. 예상하기 어려운 상황이나 치밀한 계획수립이 어렵다는 점이 자주 문제로 제기되고 있다.

심의의 개별 법규정이 가지는 일반성, 객관성의 한계성을 보완하기 위하여 종합적이고 주관적인 판단이 요구될 때가 많다. 그러나 심의위원 각자의 주관적 판단에 따라 심의할 경우 심의시마다 다른 지적사항을 내놓지 않는 일관성의 유지와 유사한 사례는 같은 심의결과를 낼 수 있는 형평성 확립이 매우 중요하다. 이를 위해서는 최소한의 공통적인 심의기준이나 지침 등을 마련하여 이를 활용하는 것이 바람직하다. 다른 한편으로는 지금까지 심의결과를 요약정리하고 이를 근거자료로 이용할 수 있다.

심의의 평가제도

개인이나 조직의 발전은 선의의 경쟁과 합리적인 평가를 통해서 가능하다. 또 어느 한곳이 절대적인 독점우위를 가지는 것보다 상호견제와 균형(Check & Balance)을 이루는 것이 바람직하다. 심의도 심의위원과 설계자가 단절되지 않고 의사소통의 통로가 마련되며 상호견제와 평가를 받을 수 있는 방안을 마련하는 것은 합리적이고 전향적이다.

일부 심의는 설계자가 심의에 참석하여 내용의 설명과 함께 소명의 기회를 주고 있으며 심의위원과 설계자 상호간에 의견교환을 통해서 상호 이해 납득하는 방법으로 심의를 하고 있다. 그런가 하면 대부분의 심의는 설계자를 비밀로 하고 일방적으로 진행하고 있는데 특히, 심의대상 물량이 많을 경우 흔히 쓰이는 간편한 방법의 하나이다.

설계자가 심의위원의 일방적 결정에 따르도록 강요당함으로써 심히 부당하다고 생각될 경우에는 심의에 불복하여 전문가 집단으로 구성된 별도의 기구에 상고할 수 있는 제도를 도입하여 제도적인 길을 마련할 필요도 있다고 본다.

한편으로는 피심의자가 설계내용에 충실하지 않고 심의 통과에만 전념하여 재심, 삼심 등으로 행정수요를 유발하거나 비공식심의 등의 편법을 동원하는 등의 잘못된 시급히 청산되고 개선되어야 할 사항이다.

이를 위해서 심의에 대한 점수 내지는 등급을 정하여 이를 관리함으로써 피심의자의 자질과 능력을 평가하여 이를 반영하게 되면 업무에 대한 책임감을 고취할 수 있다.

정보와 의견의 교환, 상호견제와 균형, 그리고 적절한 평가에 따르는 책임부여 등은 심의의 공정성과 투명성 그리고 합리성을 확립할 수 있는 요건이다.

심의방법의 개선

심의에 대한 충분한 사전 연구검토없이 짧은 시간에 심의가 이루어짐에 따라 즉흥적이거나 졸속한 심의가 될 우려가 있으며 정보가 부족한 상황에서는 담당공무원의 의견과 조언이 큰 영향을 미치는 경우가 있다. 또한 심의위원은 다양한 의견을 제시하고 최종적으로는 출석위원 1/2이상의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있으나 통상적으로는 의견을 적극적으로 표명하는 소수의 위원 쪽으로 쏠리는 경향이 있다. 또한 잘못된 부분의 시정과 지적으로 일관되는 경우가 많고 때로는 설계자 본연의 창작의도가 무시되거나 굴절될 가능성도 배제할 수 없다.

이와같은 문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 심의를 위한 사전검토기간을 주고 심의위원은 개별심의내용을 담당부서에 미리 통보한다. 통보받은 심의내용을 취합하여 피심의자와 심의위원에게 보내고 이를 가지고 심의를 하도록 한다. 심의결과에 이의가 있을 경우 소명할 기회를 주고 불복할 경우 별도기구에 상고하여 심의받도록 한다.

둘째, 심의를 정례화하고 통합 심의한다.

현재는 거의 부정기적으로 심의하고 있으나 정례화하고 특별한 사정이 있는 경우 이를 조정하도록 함으로서 민원인의 심의대기 시간을 줄이고 계획적으로 심의를 준비할 수 있도록 한다.

셋째, 심의 도면을 간소화한다.

심한 경우 실시설계가 끝나고 심의를 받기도 하는데 이때 심의과정에서 대폭적 수정이 불가피할 경우에는 큰 낭패를 겪게 된다. 따라서 심의는 계획단계 또는 기본설계과정에서 기본도면으로 심의받을 수 있도록 해야 한다. 문제는 구조, 시공, 기계, 전기 등 비교적 상세한 내용이 필요한 경우에는 시스템에 관한 내용이나 중요한 부분에 대한 체크리스트 작성 등으로 설계기준이나 지침에 대한 심의를 받는 것으로 하여 설계과정에서 이를 반영하였는지 추후 확인하면 될 것으로 생각한다. Turn-Key심의 등에서 실시설계에 해당하는 막대한 양의 도면을 경쟁적으로 작성함으로써 상당한 시간과 비용을 부담해야 하는 문제가 있으며 이와 같은 점은 조속

히 시정되어야 한다.

넷째, 심의내용의 평가제도가 필요하다.

현재 원안통과, 조건부통과, 재심, 반려, 유보 등으로 구분처리하고 있으나 이와 함께 결과의 종합평가제가 시행되어 부실한 심의안건이 상정되는 것을 억제하고 평가의 객관성을 유지하며 경쟁제도를 정착할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

심의위원회의 권한과 재량권 부여

법규정은 최소한으로 지켜야할 기준이지 적정계획기준은 아닐 뿐 아니라 일반적이고 보편성을 가질 경우를 상정한 것이지 개별적인 특수성을 고려하여 정한 것은 결코 아니다. 따라서 심의위원회는 적정계획에 대한 유도, 그리고 특수성에 대한 권한과 재량권을 가질 필요가 있다.

우리나라 심의제도는 법적 규정을 모두 지키고 추가적 규제를 받게 되므로 전혀 혜택도 없이 간섭만 받는 셈이 되어 피심의자로부터 기피당하고 있다. 즉, 규제일변도의 인기없는 심의제도 보다는 인센티브(Incentive)와 보너스(Bonus)를 부여할 수도 있고 규제도 할 수 있는 탄력적이고 현실 대응력이 있는 심의제도가 될 수 있도록 최소한의 기준에서 상향조정하고 이를 기본으로 하여 심의위원회에서 일정범위에서 강화 또는 완화할 수 있도록 심의위원회의 권한과 재량권을 허용하며 때에 따라서는 기존 법규정의 적용이 심히 부적당하다고 판단될 때는 법규 적용의 예외 인정제도까지 도입하여 현실중심, 그리고 개별 건축중심의 합리적 건축행위가 될 수 있도록 지원하는 문제해결사 내지는 실질적 도움을 받을 수 있는 도우미의 역할을 심의위원회가 할 수 있어야 한다. 심의위원은 보이지 않는 공익증진을 위해 민원인의 사익극대화에 항상 제동만 걸고 건축사의 창작물을 간섭하는 악역에서 벗어나야 하며 더더욱 행정관청의 병풍이나 방패막이라는 오명도 씻어야 한다. 이를 위해서는 심의위원회의 심의결과가 법 적용의 예외인정제도를 부분적으로 도입하고 법규정의 적정기준 특히, 견폐율, 용적률, 건축물 높이 등 밀도와 형태규제에서 인센티브제를 허용하는 재량권을 부여하는 것이 바람직하다.