



WP 19-27

도시 역사문화환경 관리를 위한 심의제도 개선방안

오스트리아 그라츠시 사례를 중심으로

최정윤 책임연구원 (jychoi@krihs.re.kr)



※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.

차례

01 도시 역사문화환경 관리와 심의제도	05
02 국내 역사문화환경 심의 현황과 문제점	09
03 그라츠시의 역사문화환경 관리	19
04 결론 및 정책제언	29



01 도시 역사문화환경 관리와 심의제도

- 원도심이라 불리는 역사문화환경¹⁾은 모든 도시에 존재하며, 최근 역사문화환경에 대한 인식의 폭이 넓어지면서 이를 잘 관리하려는 긍정적인 움직임과 결과들이 곳곳에서 나타나고 있음
 - 우리나라에는 서울 북촌, 서촌, 경화궁, 전주 원도심²⁾, 경주 등 오래된 건물과 고유 경관이 존재하는 유서 깊은 도시 역사문화 지역과 군산, 목포 등과 같이 근대화 과정에서도 변하지 않은 생활상의 단면을 구석구석 유지해온 역사문화환경의 속성이 여전히 존재하는 오래된 장소가 있음
- 도시 역사문화환경은 주변에 위치한 유산의 가치와 정도에 따라 세계유산지구, 역사지구, 경관지구 등 다양한 이름으로 불리며 관련 법령, 도시계획, 디자인가이드라인 등 공공 정책을 통해 규제 및 관리됨
 - 역사문화환경을 ‘조화롭게’ 관리하기 위해 지구단위계획, 경관 디자인가이드라인 등 다양한 도시·건축규제 및 유도 수법이 실행되고 있음
 - 비엔나, 파리, 로마, 런던, 피렌체, 프라하 등 유럽의 오래된 도시뿐 아니라 역사가 상대적으로 짧은 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 샌프란시스코 등과 같은 미국 대부분의 도시 역사문화환경도 엄격하고 다양한 디자인 정책 운용을 통해 고유 경관을 정교하게 관리하고 있음
- 도시 역사문화환경 내 새로운 도시·건축 행위를 실천하기 위해서는 관련 계획에 의한 규제뿐 아니라 여러 종류의 다양한 심의를 거쳐야 함
 - 도시의 역사문화환경을 관리하는 방법은 크게 관련 계획 및 디자인가이드라인을 통한 규제와 심의를 통한 규제로 나눌 수 있음

1) 역사문화환경은 지역민의 생활과 생산을 기초로 지역환경 및 사회조건에 따라 강한 지속성을 가지고 적응하여 온 어느 정도 보존 가치가 있는 면(面)으로 형성된 대상으로(강동진, 최동식 2002), 영국의 경우 보존지역(conservation area), 미국에서는 역사지구(historic district)와 보존지구(conservation district), 일본에서는 보존지구(保存地區) 등으로 불리며, 국내에서는 「문화재보호법」에 의해 역사문화환경 보존지역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 역사문화환경 보호(또는 보존)지구로 구분하여 관리.

2) 전주시는 전주한옥마을 주변의 중앙동·풍남동·노송동 일원의 옛 전주부성 터와 주변 도심부 약 151만6000㎡를 역사도심지구로 설정, 관리방안을 담은 역사도심지구 지구단위계획을 결정·고시함(2018.04.30.).

- 지역별로 차이가 있지만 국내의 경우 통상적으로 지자체 건축심의, 문화재 심의, 한옥심의를 거쳐야 하며, 문화재는 종류에 따라 문화재청 혹은 지자체의 문화재 심의를 받아야함
- 이 두 가지 방법은 모두 많은 문제점을 가지고 있지만 심의의 객관성 유지를 위한 디자인 가이드라인과 그 실행 체계인 심의는 서로 필수 불가결한 수단임을 인정하고 함께 잘 작동할 필요가 있음

■ 하지만 심의 제도의 절차와 운용방식의 합리성 및 효용성에 대한 문제는 꾸준히 제기되어 왔음

- 심의는 대립·상생하는 다양한 이해관계들을 수반하는 복잡하고 복합적인 절차이며 (Dawson and Higgins 2009), 아주 철저하고 전문적인 비판이 필요한 까다롭고 논란이 많은 과정임(Scheer 1994)
- 그럼에도 심의는 법 체계 내에서 창의적이고 조화로운 도시·건축계획을 유도하고, 역사 문화도시로서의 정체성을 확립하며 쾌적한 도시 환경을 위한 일관된 건축행정 구현에 반드시 필요(권기범, 김상길 2007). 또한 도시개발의 기준을 향상하고 질 낮은 건축물의 건축을 방지하는 역할을 하며 도시와 건축물의 공공성을 확보하는 역할을 함

■ 특히 도시 역사문화환경이 일상생활이 이루어지는 생활공동체 장소이기도 한 만큼 현대 도시의 기능과 역사문화환경 보존 사이의 균형을 유지하기 위해서는 심의의 역할이 중요함

- 도시 역사문화환경은 오래된 건물과 건물군, 그리고 가로 구조와 필지 형상 등으로 그 도시 고유의 경관을 만들어내며 지역 정체성과 역사성을 대변하는 곳인 동시에 사람들이 지속적으로 거주해온 생활공동체 장소임
- 도시 역사문화환경 내 새로운 개발행위는 생활공동체 장소로서, 거주자들이 일상생활을 지속가능하게 영위하기 위해 적절히 필요한 도시·건축행위로 받아들여지는 추세임³⁾
- 국내 심의제도는 건축가의 창의성 저하, 객관성 부재, 디자인에 대한 개입 시기의 문제 등이 문제점으로 빈번하게 지적되며 역사문화환경이라는 특성을 가진 지역에서 더욱 모호하고 혼란스러운 양상을 보이는데, 이는 일반지역의 심의에 비해 심의 절차, 내용이 매우 까다롭기 때문임
- 따라서 역사문화환경 관리에 수반되는 디자인심의의 순기능을 강화할 수 있는 방향 모색이 필요함

3) 유네스코(UNESCO), 이코모스(ICOMOS)와 같은 유산 관련의 국제기구에서 제시하는 도시유산 및 역사 도시 보존원칙과 협의, 그리고 국내외에서 시행되고 있는 다양한 보존 정책들은 새로운 건축물의 조화로운 개입(intervention)을 인정하고 있음.

■ 이러한 배경에서 도시 전체가 세계유산으로 지정된, 역사도시로 매우 잘 관리되고 있다고 평가 받고 있는 오스트리아 그라츠시의 역사문화환경 관리 방안을 살펴보고자 함. 특히 심의제도에 초점을 맞춰 살피고 시사점을 도출하여, 국내 심의의 개선 방향을 제안하고자 함

- 오스트리아 그라츠시는 심의제도를 중심으로 역사문화환경을 관리하는 특징이 있음
- 또한 도시 역사문화환경 관리 및 보존을 위해 주민의 참여와 협의를 이용하고 있는데, 대표적 사례로 다양한 보존 관련 주체 중 지역 거주민을 대상으로 한 교육과 토론 시스템이 있음. 이러한 과정에서 도출된 역사문화환경 관리에 유의미한 내용들을 발전시켜 관련 법규 및 디자인 가이드라인에 적극적으로 수용할 수 있도록 유도하고 있음
- 특히 커뮤니티 워크숍과 같은 지속적인 주민교육 프로그램은 지역 주민 스스로 지역의 주요 가치를 발굴하고 새로운 도시·건축 환경에 대한 합의에 도달하도록 함으로써 도시 역사문화환경의 조화로움을 이끌어내는 사례로 시사하는 바가 큼

02 국내 역사문화환경 심의 현황과 문제점

1) 심의의 목적과 필요성

- 도시 역사문화환경에 새로운 건축 행위를 하고자 하는 경우 문화재심의, 건축심의, 경관심의 등 여러 종류의 심의를 거치게 됨
 - 심의제도는 건축물의 질적인 향상과 도시의 정체성 확립, 도시 미관 향상, 다양한 지역적 특성 및 도시환경을 공간계획에 반영하기 위한 제도적 수단임
 - 대부분의 나라에서는 디자인심의(design review)⁴⁾과정을 통해 관련 계획 및 규정의 적용 여부와 수준을 평가하고 있으며, 어떤 면에서는 관련 계획이나 규정 내용보다 심의수준이 결국 지침 내용의 성공적인 실행 여부를 좌우함
- 심의제도의 목적은 일반적으로 생활의 질 향상, 장소의 특수성 보존, 장소의 생명력(vitality) 유지, 보행자에게 편안함과 안정성 보장, 기존의 환경과 새로운 것이 조화를 이룰 수 있도록 하는 것이며(Scheer 1994) 좋은 디자인⁵⁾의 도시를 생산하는 역할도 함
- 심의제도의 과정과 실질적 운영 방안 및 효용에 대한 논란은 늘 존재하지만, 많은 선행연구들은 심의의 객관성 유지를 위한 관련 계획, 디자인 가이드라인과 그 실행체계인 심의가 대체되기 어려운 필요한 수단임을 인정하고 이것이 가능한 한 합리적으로 작동해야 함을 지적함(박소현 2008; 최정윤 2014)
 - 이는 심의가 물리적 환경과 질 향상에 초점을 맞추고 있지만 궁극적으로는 아름다움, 공정성, 기본권 등 매우 근본적인 사회적 주제를 건드리기 때문이며, 여기에는 정답 또한 없기 때문임

4) 디자인심의를 대부분의 국외 선행연구에서 건축·도시계획 관련 모든 심의를 지칭하는 용어로 사용. 따라서 이 연구에서는 문화재심의, 한옥심의, 건축심의 등 역사문화환경 내 새로운 개발행위에 대한 모든 심의를 포괄하는 의미로 사용함.

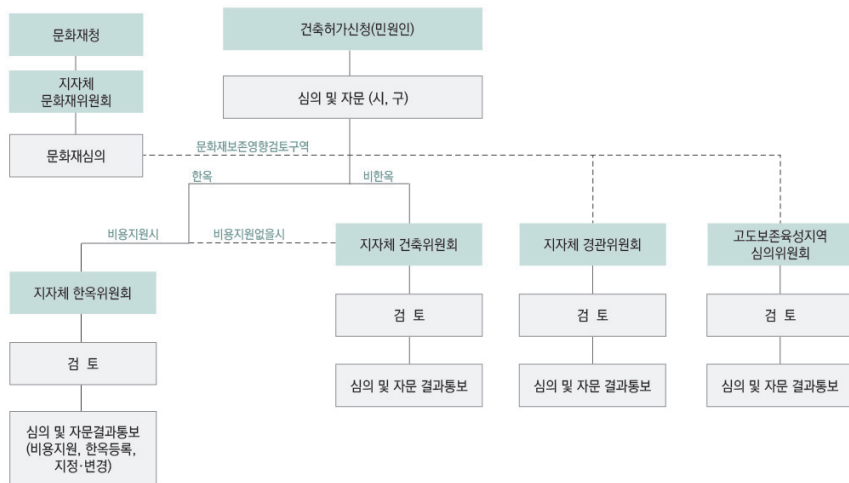
5) Plater-Zyberk(1994)는 '좋은 디자인'이란 환경적 문제를 해결하고 인간의 행태에 영향을 미침과 동시에 아름답고 기능적이며 지속가능한 것이라고 정의함.

- 이에 심의의 본질적 문제들에 공감하고, 공공의 이익을 위해 심의 제도가 존재해야 하는 당위성을 인정하면서, 디자인심의의 순기능을 강화할 수 있는 방향을 모색하고자 함

2) 국내 역사문화환경 관련 심의 종류

- 국내 역사문화환경에서 새로운 도시·건축 행위를 실천하기 위한 대표적인 디자인심의로는 문화재심의, 건축심의, 경관심의, 한옥심의, 고도보존육성지역 심의가 있음
- 법·규제 내용을 바탕으로 각 심의에 대해 심의사항 및 대상, 심의절차, 위원회 구성 및 운영, 심의 판단기준 등을 검토하고 심의에 대한 문제점을 제기한 선행연구, 신문기사 등을 통해 심의의 운영 실태와 문제점을 도출하고자 함

그림 1 역사문화환경 내 관련 심의 종류 및 절차



출처: 저자 작성

■ 문화재심의

- 문화재 심의는 「문화재보호법」에 의해 지정된 문화재보호구역 및 역사문화환경 보존지역 내 건축행위를 대상으로 문화재 및 경관의 저해 여부를 심의함. 국가지정문화재는 문화재청에서, 시·지정문화재는 해당 지자체 문화재위원회의 심의를 거쳐야 하는데 보통 인허가를 담당하는 행정기관(주로 문화재가 위치한 구청)에서 관장함
- 역사문화환경 보존지역 내의 건설공사는 「건축법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 정하는 인허가 요건을 충족하더라도 「문화재보호법」에 의거한 허가 및 심의 절차를 거쳐야 함

- 문화재청 문화재위원회는 총 8개의 분과⁶⁾로 나뉘며, 보통 한 분과는 10~15명의 건축, 도시, 문화재, 미술사, 고고학, 종교 등의 전문가로 구성됨
 - 지자체 문화재위원회의 경우 지자체별로 분과 개수에 차이가 있지만 문화재청 문화재위원회와 유사한 규모 및 전문가로 구성됨
 - 문화재위원의 77.4%가 학계 종사자로, 문화재 분야 전공자(79.6%)가 대부분을 차지함 (채경진, 오현주, 손지은, 이은하 외 2016)
- 문화재청 문화재 심의, 검토 안전 중 역사문화환경 보존지역에서의 행위 허가에 대한 사항이 전체의 45.2%로 매우 큰 비중을 차지. 행위 허가 대상에 대한 허용 기준이 확정되지 않은 지역이 많고, 허용 기준이 포괄적이고 타 관련 계획과의 정합성 문제도 있기 때문임(채경진, 오현주, 손지은, 이은하 외 2016)
- 서울의 대표적인 역사문화환경인 북촌 내에서 시행된 문화재심의의 내용을 구체적으로 살펴본 결과, 주변의 문화재와 조화를 이루어 경관이 보존되는 방향으로 설계를 유도하는 특징이 있으나, 주변과 잘 조화하고 맥락을 배려하는 건축물이 되기 위한 공감대가 형성된 세부 가이드라인이나 객관적 기준은 제시하지 못하고 있었음
 - 문화재위원회 운영지침에 따르면 문화재위원회 심의 시 「역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침」의 내용을 적극 반영하라고 명시하고 있으나, 이 지침 또한 장소성, 왜소성, 일체성 등과 같은 매우 개념적인 단어와 내용들로 구성되어 있다는 한계가 있음
 - 문화재심의의 내용은 크게 파사드, 지붕 등 건축의 외관 지적사항과 외부공간에 대한 사항, 그리고 기타로 구분 가능했으며 특히 건물 외관과 관련하여 '전통성·역사성을 고려한 가로 경관', '한옥과 조화되는 재료 사용', '주변과 어울리는 색채와 재질', '한옥 분위기가 나도록 계획'과 같은 의견이 가장 자주 제시되고 있었음(최정운 2014)
 - 이는 주변의 문화재와 조화를 이루어 주변 경관이 보존되는 방향으로 설계를 유도했음을 뜻하지만, '조화로움'에 대해 공감대가 형성된 세부 가이드라인이나 객관적 기준을 제시하지 않고 있다는 측면에서 결국 심의위원들의 주관적 판단에 의해 대부분 결정되는 심의의 문제점을 대변하는 항목이기도 함

■ 고도(古都)보존육성지역 심의

- 역사문화환경을 효율적으로 보존·육성하여 고도의 정체성을 회복하고 주민의 생활을 개선하여 고도를 활력 있는 역사문화도시로 조성하고자 2004년 제정된 「고도보존에 관한 특별법」이 2012년 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」(이하 고도육성법)으로 개정되어 시행되었으며, 경주·공주·부여·익산을 고도지구로 지정함

6) 건축문화재분과, 동산문화재분과, 사적분과, 천연기념물분과, 매장문화재분과, 근대문화재분과, 민속문화재분과, 세계유산분과.

- 고도보존육성지역 심의는 고도보존육성지역 지정 목적에 부합하는 경관을 보존하기 위한 규제수단으로, 「고도육성법」에 의해 지정된 특별보존지구 및 보존육성지구 내 모든 건축물이나 각종 시설물의 신축·개축·증축·이축 및 용도변경 등 건조물의 외부 형태를 변경시키는 행위⁷⁾를 할 경우 고도보존육성중앙심의위원회 및 지역심의위원회의 심의를 거쳐야 함
 - 특별보존지구에서는 건축물이나 각종 시설물의 신축·개축·증축·이축 및 용도 변경, 도로 신설 및 택지조성, 수목의 벌채, 옥외광고물 설치 및 부착행위 등에 해당하는 행위를 할 수 없음
 - 다만 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙심의위원회의 심의를 거쳐 문화재청장이 허가한 행위는 할 수 있음
 - 보존육성지구에서의 행위 허가에 관한 사항은 지역심의위원회에서 심의함
- 중앙심의위원회는 20명 이내의 공무원, 문화재, 도시계획 분야 전문가로 구성되며 지역심의위원회는 15명 이내의 문화재, 경관, 도시계획 전문가 및 지역주민대표 등으로 구성
 - 지역심의위원회의 기능, 운영에 관한 내용은 각 지자체별 「고도 보존 및 육성에 관한 조례」에 명시되어 있으나 그 내용이 매우 개괄적인 한계가 있음
- 지역심의위원회는 대부분 보존육성지구 내 행위허가와 보조금 신청에 대한 안건으로 소집되며, 신청한 내용이 기본계획 및 시행계획과 부합하지 않거나, 불법건축물이거나, 행위허가 기준에 적합하지 않은 경우는 부결, 역사문화환경과의 조화가 이루어지지 않은 경우나 건축물의 형태와 층수, 높이에 대한 조정이 필요한 경우는 재심의가 이루어지도록 함
 - 경주시의 경우 보존육성지구 내 접수된 심의건 중 재심의의 경우 최대 3개월까지 소요됨(이민경, 오성훈, 이종민 2016)
- 고도보존육성지구의 경우 심의 건수가 많지 않아 심각한 문제점이 드러나고 있지는 않지만, 타 심의와 마찬가지로 심의위원의 주관적 의견 제시로 인한 예측 가능성 부재, 심의의 공정성 및 객관성에 대한 공감대 확보의 어려움, 명확한 심의 기준 부재, 심의위원 전문성, 심의의 투명성 등이 문제점으로 제기되고 있음(이민경, 오성훈, 이종민 2016)
 - 부여와 익산의 경우 지자체 조례에서 회의록 비공개가 원칙으로 규정되어 있으며⁸⁾, 경주, 공주는 관련 조례에 회의록 공개 유무에 관한 내용이 없음

7) 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 제11조.

8) 「부여군 고도 보존·육성 및 주민지원에 관한 조례」 제 12조(회의의 비공개) 회의 및 회의록은 비공개를 원칙으로 하되, 관계 법령에서 특정인의 참여 또는 공개를 규정하는 경우에는 당해 법령이 정하는 바를 따름.

「익산시 고도 보존·육성 및 주민지원에 관한 조례」 부칙 제2조(다른 조례의 폐지) ①익산시 각종 위원회 회의록 작성 및 공개 조례는 폐지함.

■ 건축심의

- 「건축법」 제4조의2 제1항에 및 제3항에 따라 건축하거나 대수선하려는 건축물, 또는 건축조례로 정하는 건축물의 건축 등에 관한 것으로서 지자체장이 건축위원회의 심의가 필요하다고 인정한 사항일 경우 심의 대상임
 - 건축자산의 체계적인 조성과 관리를 위해 우수건축자산으로 등록하는 경우 또한 건축심의 대상이며 대부분 건축허가 이전에 진행함
 - 북촌의 경우 2010년 「북촌 제1종지구단위계획」이 수립된 이후 북촌 지역의 모든 신규 건축물에 대한 심의가 의무화되었으며, 3층 이상의 건축행위는 종로구 건축심의를 거쳐야 함
- 지자체가 주관하는 건축심의회는 보통 본위원회와 소위원회로 구분되며 20~25명의 건축계획, 건축구조, 건축시공, 도시계획, 한옥 및 문화재, 토목, 방재, 환경, 교통, 조경 등의 전문가로 구성됨
- 지자체에 건축허가를 신청하면 대규모 건축물의 경우 심의를 거쳐 허가가 나기까지 7단계 절차를 거치면서 425~480일이 걸리는 것으로 조사됨(중앙일보 2019)
- 건축심의회는 지자체별로 위임하여 운영하고 있지만 실제로 심의 시 고려해야 하는 요소들에 대한 명확한 기준이 존재하지 않기 때문에 심의가 상이하게 이루어지거나 과도한 요구를 하는 경우가 존재함(황은경, 서동구, 이종호, 강주석 외 2019)
 - 지자체가 시행하고 있는 건축심의 운영상의 대표적 문제점으로 법적 기준을 넘어서는 과도한 기준 제시, 심의위원의 과도한 개인 의견 제시, 전문 영역을 벗어난 분야에 대한 과도한 의견 제시, 타 위원회와 상충되는 의견 제시, 건축위원회 심의기준에서 제시하는 심의 의결 종류 외의 결과 도출, 심의 내용의 획일화 등이 제기되고 있음(경상북도 2019)
- 한편, 2015년 국토교통부는 지자체별 건축심의 기준이 상이하고, 공개되지 않아 재설계하는 문제점을 개선하고 객관성과 투명성을 확대하기 위해 건축위원회 심의 기준을 제정
 - 서울시의 경우 ‘건축위원회 분야별 심의기준 및 운영계획’을 수립해 심의 기준의 투명성 및 객관성을 확대하고자 함
- 북촌 내 건축심의에서 지적된 사항들은 건축 설계 및 디자인에 관련한 내용이 전체 심의 내용의 61%를 차지하고 있었으며 평면상 단차, 화장실의 설치 유무, 계단 및 코어(core) 계획 등 지적 사항의 내용이 매우 상세했음(최정윤 2014)
- 또한 ‘한옥 분위기에 맞는 형태’, ‘외관을 주위와 어울리도록 미적으로 계획’, ‘북촌한옥마을 분위기에 어울리는 형태’와 같이 추상적인 단어와 내용들로 구성되어 있었으며, 지구단위계획상 한옥 지정·유도·권장구역이 아님에도 불구하고 한옥으로 재계획하라는 심의 결과 등 지구단위계획 내용을 벗어난 지나친 규제에 대한 내용도 찾아볼 수 있었음(최정윤 2014)

■ 경관심의

- 경관심의회는 2014년 「경관법」⁹⁾이 개정되면서 신설된 것으로, 심의 대상 건축물 및 시설물 등이 주변의 경관과 조화를 이루어 아름답고 지역성 있는 경관을 형성하고 품격 있는 국토 경관을 조성하도록 하는 것이 목적임
- 「경관법」에 의해 경관지구나 경관계획을 통해 중점경관관리구역으로 지정한 지역에 건축 관련 행위를 할 경우 경관위원회 심의를 거쳐야 함¹⁰⁾
- 「경관법」상 경관위원회의 역할은 경관계획의 수립 또는 변경, 경관계획 및 사업 승인, 개발사업 및 건축물에 대한 심의 및 자문으로 규정하고 있으나, 경관의 개념 자체가 광범위하고 모호하고, 법 자체에 경관계획이나 사업 등에 대한 정의가 규정되어 있지 않기 때문에 각 지자체별로 실시하고 있는 경관시책이 다양하며, 경관위원회의 심의 및 자문 대상도 차이가 있음(이정수, 윤성훈, 한정 2011; 홍성인, 임수영 2018)
 - 경관위원회는 시·도지사 소속으로(경관법 제29조), 경관위원회 설치가 어려운 경우 관련 위원회(건축위원회, 도시계획위원회 등)에서 그 기능을 수행할 수 있도록 규정 완화¹¹⁾
 - 경관심의회위원회는 보통 건축, 도시, 조경, 환경, 조명, 색채, 디자인 등의 전문가로 구성되며 10명에서 많게는 40명까지 지자체별로 위원회 구성 인원 및 명칭이 상이함
- 국토교통부가 2014년 제정한(2018년 일부개정) 「경관심의 운영지침」에서는 사회기반 시설 사업·개발사업·건축물 경관 심의로 구분하고, 운영지침을 통해 각 사업별 경관 심의 대상, 심의 시기, 심의 기준, 도서 작성방법에 대한 기준을 제시하고 있음
- 하지만 경관 행정과 경관심의 지원을 위한 총괄 조직의 미흡, 과도한 심의 건수로 인해 사전 검토가 미흡하게 이루어져 효율적이고 심도 있는 경관심의회가 어려운 점 등 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 상황임(정상혁 2018)
 - 심의 건수가 가장 많은 건축물과 기반시설의 경우 본심의회에서 바로 논의가 이루어져 심의위원이 경관과 관련한 중점 사항을 파악하고 쟁점을 충분히 논의하기 어려운 구조임
 - 건축물 경관심의회 경우 건축 허가를 받기 전 해당 건축물의 허가권자 소속 경관위원회의 심의를 거쳐야 하며, 담당부서 또는 사업주체의 요청이 있는 경우 심의 이전에 사전 검토를 수행할 수 있지만¹²⁾ 건축주와 심의위원의 인식 차이, 낮은 인센티브, 문제 발생 시 중재 장치 부재 등의 이유로 활성화되지 못하고 있음(이민수, 이창엽, 김경배 2017)

9) 「경관법」 3조의2에 의거, 경관은 지역의 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고 지역주민의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지될 수 있도록 계획되고 관리되어야 함.

10) 「경관법」 제28조 제1항.

11) 서울시의 경우 2013년 개정(2014.2.7. 시행)된 「경관법」에 따라 2014년부터 경관심의제도를 운영 중임. 별도의 경관위원회를 구성하지 않고 건축위원회, 도시계획위원회, 도시건축공동위원회, 도시재정비위원회, 도시디자인위원회, 도시공원위원회에서 경관심의를 통합하여 운영하고 있으며, 건축물의 경우 건축위원회에서 수행함.

12) 경관심의운영지침 제5장1절에서 해당 사업의 담당부서 또는 사업주체의 요청이 있는 경우 경관 심의 이전에 사전 검토를 수행할 수 있다고 명시하고 있지만 이는 임의사항임.

- 고도 지정지구의 경우, 효율적인 경관관리를 위한 고도육성법·조례·관리지침 개정에 따라 경관 관련 조례 개정이 연계하여 이루어졌지만 심의 대상을 지자체 조례로 정할 수 있도록 함으로써¹³⁾ 여전히 관련 제도와 정합성 확보가 어렵고 심의 범위가 광범위함
 - 경주시의 경우 심의위원회의 중복심의를 개선하기 위해 고도위원회의 심의를 받은 경우 경관심의를 생략 가능하도록 개정되었고, 건축조례에 따른 건축 심의 대상 중 고도지정지구를 제외하는 조항을 신설하였음

■ 한옥심의

- 한옥심의는 2002년 서울시에서 처음 제정한 「한옥 지원에 관한 조례」에 따라 서울시에서 처음 시행되었으며¹⁴⁾, 이후 2015년 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」이 제정되고 나서 관련 조례의 폐지·신설 및 개정이 연계하여 이루어짐¹⁵⁾
- 한옥심의는 건축자산을 보존·진흥하기 위해 한옥밀집지역과 같은 특별건축구역 내 모든 건축행위에 대한 심의 또는 자문을 위해 지자체별로 운영함
 - 단, 지구단위계획이 수립되어 있는 지역에 비한옥을 신축하는 경우는 제외
- 보통 지자체가 주관하는 한옥위원회는 10~30명의 건축, 도시계획, 한옥전문가, 조경, 디자인 등의 전문가로 구성되며, 한옥심의를 신청할 경우 최소 2번 이상 받게 될 가능성이 매우 높음(최정운 2014)
- 서울시는 한옥밀집지역에 한옥 신축·개축·증축 시 한옥 지원에 대한 심의에 필요한 사항을 규정하는 심의 기준 체크리스트를 만들어 객관성을 최대한 확보하고자 했으나, 정성적 평가로 표기된 기준 또는 지구단위계획과 상충되는 부분에 대해서는 위원회에서 사안별로 기준을 적용할 수 있도록 하고 있어 심의 결과에 대해 예측 가능하지 않은 한계가 여전히 존재함
- 한옥심의 또한 문화재심의와 마찬가지로 ‘지역에 어울리는’ ‘한국적’ ‘조화’와 같은 단어에 대한 정확한 기준과 정의 없이 모호하게 사용하고 있어 지적사항에 대한 해결책도 매번 다르게 나타났으며 타 심의와 다르게 현대건축물에 전통 양식의 특징을 강요하는 사례가 많은 것으로 나타남(최정운 2014)
 - 북촌의 경우, 한옥심의에서 논의된 내용을 살펴보면 건축물의 외관과 형태에 대한 내용이 지적사항의 대부분을 부분을 차지하고 있었으며 ‘증후한’, ‘한국적 분위기’, ‘주변 한옥과 조화로운 설계’, ‘주변과 어울리는 외관’, ‘북촌 지역에 어울리는 외관’ 등 지역의 맥락을 고려한 디자인을 강조하고 있음을 알 수 있음

13) 「경관법 시행령」 제24조.

14) 국내 대표 한옥밀집지역이 위치한 서울시는 2002년, 전주시는 2004년 한옥지원 관련 조례를 제정함.

15) 서울시의 경우 한옥위원회에서 건축자산 전문위원회로 명칭을 변경하여 시행 중임.

표 1 역사문화환경 내 심의 유형별 심의 대상, 목적, 문제점

관련법	심의명	심의 대상	심의 목적 및 기능	심의 문제점
문화재 보호법	문화재 심의	<ul style="list-style-type: none"> · 역사문화환경 보존지역 내 모든 현상변경 행위 허가에 관한 사항 · 그 밖에 역사문화환경 보존지역에서 국가지정문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위 · 그 밖에 심의가 필요하여 문화재청장이 부의하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 문화재 및 경관의 저해 여부를 심의하고 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위함 	<ul style="list-style-type: none"> · 공감대가 형성된 세부 가이드라인이나 객관적인 심의 판단 기준 부재 · 심의위원의 주관적 판단에 의해 대부분 결정되는 쟁점이 존재
고도 육성법	고도 보존 육성 지역 심의	<ul style="list-style-type: none"> · 역사문화환경 특별보존지구에서의 행위 허가에 관한 사항 · 역사문화환경 보존육성지구에서의 행위 허가에 관한 사항 · 그 밖에 고도의 역사문화환경 보존·육성 및 주민지원을 위하여 필요하다고 인정하여 대통령령 및 조례로 정하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 고도보존육성 사업과 주민지원사업을 효율적으로 추진하기 위함 	<ul style="list-style-type: none"> · 심의위원의 주관적 의견 제시로 인한 예측 가능성 부재 · 심의의 공정성 및 객관성에 대한 공감대 확보의 어려움 · 명확한 심의 기준 부재 · 심의 회의록 비공개 · 심의 결과로 인한 시간 지연 및 소요시간 예측 한계
건축법	건축 심의	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제4조의2 제1항에 및 제3항에 따라 건축하거나 대수선하려는 건축물 · 건축조례로 정하는 건축물의 건축 등에 관한 것으로서 지자체장이 건축위원회의 심의가 필요하다고 인정한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 지역적 특성 및 도시환경을 건축 계획에 반영시키기 위한 것이며, 도시미관 증진과 공공성을 확보하도록 하여 지역 여건과 부합될 수 있도록 하기 위함 	<ul style="list-style-type: none"> · 건축설계 및 디자인에 편향된 과도한 지적 · 보존에 편향된 심의 결과 · 추상적 단어의 사용 · 규제 내용을 벗어난 과도한 제한
경관법	경관 심의	<ul style="list-style-type: none"> · 경관지구의 건축물 · 중점경관관리구역의 건축물 · 공공건축물 · 지자체 조례로 정하는 건축물 	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물 및 시설물 등이 주변의 경관과 조화를 이루어 아름답고 지역성 있는 경관을 형성할 수 있도록 하고 품격 있는 국토 경관을 조성하는데 기여함을 목적으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> · 심의 대상이 광범위하고 관련 제도와와의 정합성을 확보하지 못함 · 건축주와 심의위원의 인식차이, 낮은 인센티브, 중재장치의 부재 등으로 인한 사전검토 활용도가 낮음
한옥등 건축 자산법	한옥 심의	<ul style="list-style-type: none"> · 특별건축구역(한옥밀집지역) 내 한옥 신축·개축·증축 · 그 밖에 지자체장이 한옥 발전 및 보급을 위하여 한옥의 건립이 필요하다고 인정하여 지정·공고한 지역의 한옥 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시 고유의 경관을 보존·회복하고 역사적 정체성을 지키며 문화 경쟁력을 강화함을 목적으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> · 정확한 기준과 정의 없이 모호한 단어의 사용으로 동일 지적사항임에도 불구하고 해결책이 매번 다름 · 전통 양식의 특징 강요 · 심의 결과에 대한 예측 가능성 부재

출처: 저자 작성

3) 관련 심의의 문제점

■ 심의에서 심의위원들이 심의 시 고려해야할 요소, 내용에 대한 기준 및 지침 부재

- 「문화재보호법」, 지자체 조례·훈령 등에서도 심의에 대한 가이드라인보다는 심의위원 구성, 절차, 운영에 관한 내용이 중점임
- 문화재위원회 운영지침에는 심의 시 「역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침」의 내용을 적극 반영하라고 명시하고 있으나, 이 지침 또한 장소성, 왜소성, 일체성 등과 같은 매우 개념적인 단어와 내용들로 구성되어 있다는 한계가 있음
 - 이는 결국 심의 내용의 객관성 부족, 일관성 없는 심의 결과 등을 초래함
- 서울시의 경우 건축위원회의 건축물 심의 기준(서울특별시 2019)에 관한 필요한 세부사항을 분야별(건축, 굴토, 경관)로 나누어 규정하고 있으나, 이는 도시지역의 일반적인 건축심의에 대한 규정으로 역사문화환경의 특수성을 반영했다고 보기 어려움
- 따라서 심의의 역할이 제대로 작동하기 위해서는 역사문화환경에 특화된 심의 기준 및 운영 계획이 구체적인 어휘로 도출되어야 하며, 심의위원회에 대한 교육 등 다양한 제도적 보완 장치가 필요함

■ 외관·재료·형태에 집중된 심의 내용, 전통 양식 강요 등 형태적 접근 위주의 문제

- 도시 경관 증진, 공공성 확보와 같은 디자인심의 제도의 목적을 실현하기 위해서는 개별 건축행위에 대한 설계 위주의 단편적 심의를 지양하고 대지 주변 환경과 특성을 반영한 지역 환경의 질적 향상에 기여하는 심의가 이루어져야 함(권기범, 김상길 2007; 박소현 2008)
- 심의위원 간 충분한 의사 교환 및 토론과 같이 심도 있는 과정을 통해 합의점을 도출함으로써 심의 결과 및 과정의 공정성을 확보할 수 있을 것임

■ 지구단위계획 내용을 벗어나는 등의 과도한 제한에 대한 문제

- 문화재위원회를 비롯한 관련 위원회는 문화재 및 역사문화환경과 관련한 중요사항을 조사·심의하는 심의 기관으로서 의결 권한 및 위원회 결정 내용에 대한 법적 구속력은 없으나 사실상 의결기관과 같이 운영되는 실정임
- 법적 효력을 가진 지구단위계획에서 용도나 건축물의 외형에 대해 세분화하여 명시하고 있고, 지구단위계획에서 명시하고 있는 규정을 반영하여 설계했음에도 불구하고, 심의위원회

의 결정에 따라 지구단위계획 내용과 일치하지 않거나 상충되는 결과를 낳기도 함(김도년 1998; 권기범, 김상길 2007; 최정윤 2014)

- 예를 들어 국립현대미술관 서울관은 북촌지구단위계획이 수립된 이후 건립된 사례로, '문화재 보존'과 '현대적 기능' 사이에서의 논란이 심의기구의 권한에 의해 결론을 맺은 사례임
- 여러 디자인심의 과정 중 가장 쟁점이 되었던 종친부 담장 복원 유무는 결국 주민 탄원서, 서명안 등의 청원보다 문화재위원회의 심의에 의해 결정됨

■ 심의의 방식과 절차 등 구조적 문제

- 역사문화환경에 새로운 개발행위를 할 경우 최소 2~3개의 심의를 거쳐야 하며, 여러 심의가 동시에 진행되기도 함
 - 심의 결과, 원안통과 되지 못하는 경우 한 심의당 최대 5회 이상의 보완을 거치는 경우도 무수함¹⁶⁾
- 여러 관련 심의를 거치며 타 심의의 지적사항과 의견이 상충되는 경우도 많을 뿐더러 심의 결과로 발생하는 처리기간 지연, 비용 증대, 소요시간 예측 한계 등에 따른 경제적·행정적 손실이 발생됨
- 따라서 심의 종류의 다원화로 인한 비효율성을 낮추고 심의 질을 높임으로써 심의에 대한 인식 개선을 할 수 있는 심의 통합방안에 대한 종합적 검토가 필요함

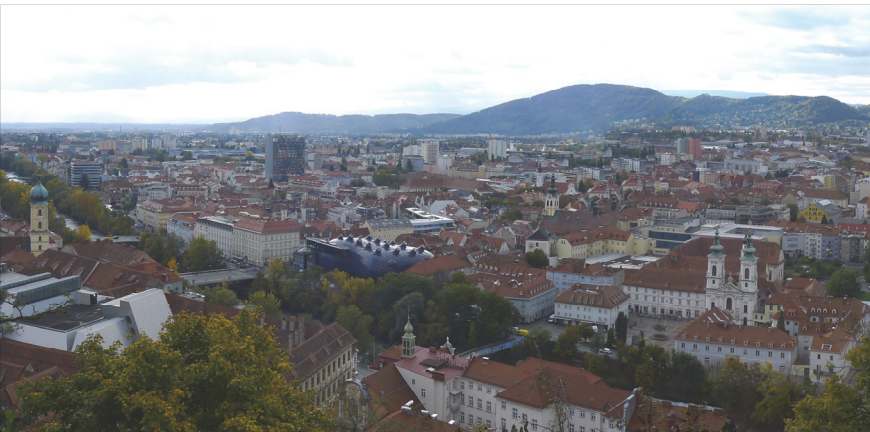
16) 예를 들어 국립현대미술관 서울관은 문화재청 문화재심의 4회, 서울시 문화재심의 3회, 건축심의 1회로 총 8번의 심의를 거침(최정윤 2014).

03 그라츠시의 역사문화환경 관리

1) 그라츠(Graz)시 역사문화환경 관리 방향

- 그라츠시는 오스트리아에서 두 번째로 큰 도시이자 슈타이어마르크(Steiermark)주의 수도로 도시 전체가 유네스코 세계유산으로 지정된, 중부 유럽에서 가장 잘 보존된 역사문화환경 중 하나
 - 그라츠 구시가지는 중부 유럽의 도시 중에서도 매우 모범적인 사례로 구시가지 보존 정책 또한 상당히 강력하게 추진되고 있음
 - 구시가지 개발정책의 핵심은 도시·건축 환경의 질적 수준(quality) 유지에 있으며 오래된 건물들 사이의 ‘조화’를 깨지 않는 것임
- 밀도 있는 디자인심의를 통한 역사문화환경 관리
 - 「그라츠 도시개발계획(STEK17)」 이외에는 건축선이나 용적률, 건폐율, 층수 등을 제한하는 건축 규제가 없으며, 역사도심부 심의위원회에 많은 권한을 부여하고 있음. 모든 새로운 개발에 관한 계획안은 심의위원회의 디자인심의를 통해 결정함

그림 2 그라츠시 전경



출처: 저자 촬영.

그림 3 그라츠 시청 앞 광장



출처: 저자 촬영

■ 지역 사회 참여 및 주민 교육을 통한 지속적 관리

20

- 그라츠시 역사문화환경 관리에 지역 및 주민의 참여는 1970년대 초 당시 시장이었던 구 스타프 셰르바움(Gustav Scherbaum)이 구시가지의 중심도로이자 보행자 도로였던 헤렌 거리(Herrengasse)를 왕복 4차선의 자동차 도로로 만들고, 시 외곽에 고속도로를 건설하려는 계획에 시민들이 반대하면서 시작되었음
- 시민을 중심으로 한 미디어 캠페인으로 시작된 ‘그라츠 구시가지 보존 운동’은 정치인과 시민들의 열띤 토론으로 많은 담론들을 쏟아냈으며 이를 통해 ‘그라츠 구시가지보존법 (GAEG¹⁸⁾)’의 초안이 탄생함
- 그라츠시 역사문화환경 내 건축 시 건축물 높이에 대한 규정이 따로 없음에도 불구하고, 주변 건물보다 높으면 안 된다는 점을 지역 사회 구성원 모두가 암묵적으로 동의하고 있다는 사실은 매우 인상 깊은 점임
- 이러한 지역 사회와 주민들의 노력은 현재까지 지속되고 있으며, 이는 그라츠시가 수준 높은 역사문화환경 관리를 할 수 있는 기반임

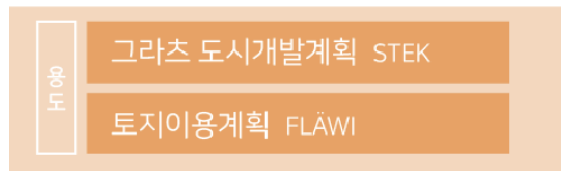
18) Grazer Altstadterhaltungsgesetz

2) 역사문화환경 관리를 위한 법·제도적 장치

- 그라츠시는 역사도심부 고유의 도시·건축적 특성과 용도가 유지·관리될 수 있도록 「그라츠 도시개발계획(STEK)」, 「토지이용계획(FLÄWI¹⁹⁾)」, 「그라츠 구시가지보존법(GAEG)」, 「역사도심부 심의위원회(ASVK²⁰)」와 같은 규정을 통해 역사문화환경을 관리
 - 그라츠 도시개발계획(STEK)과 토지이용계획(FLÄWI)에서는 건축선, 건폐율, 용적률, 층수 등의 항목들을 통해 건축물의 규모와 용도를 관리함
 - 그라츠 구시가지보존법(GAEG)과 역사도심부 심의위원회(ASVK)는 조닝(zoning)을 통해 도시의 경관과 건축물의 형태적 측면을 관리함

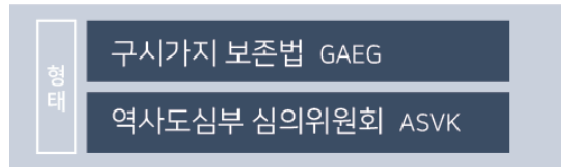
그림 4 그라츠시에 현대 건축물 신축 시 적용되는 법·제도적 장치

건축 및 도시계획계획에 의한 관리



+

보존법에 의한 관리



출처: 저자 작성

- 특히 「그라츠 구시가지보존법」(GAEG 2008)에 의거한 「구시가지보존조례」와 「구시가지 가이드라인」은 그라츠시 역사문화환경 내 새로운 도시·건축 행위를 할 때 가장 최전선에서 적용 받는 규제임
 - GAEG 2008은 건축물의 형태, 용도 등에 대한 내용보다는 구조, 조망, 공간배치, 개보수 정도, 재료, 색채 등 심의 시 심의위원들이 고려해야 할 항목들에 중점을 둠
- 「구시가지보존조례」에서는 ① 창문 디자인, ② 지붕 경관, ③ 옥외 광고물에 대해서만 규제하고 있으며 「구시가지 가이드라인」의 경우 지붕 마감과 옥외광고물, 두 항목에 대해서만 규제함

19) Flächenwidmungsplan

20) Altstadt-Sachverständigenkommission

- 그라츠시 전체가 세계유산임을 감안할 때, 최전선에서 적용되는 디자인 가이드라인의 내용이 매우 개괄적이고, 최소한의 내용만 제공하는 것은 건축가에게 건축물 디자인의 많은 부분을 일임하고 있는 것으로 볼 수 있음
- 이는 건축가의 창의성을 최대한 존중하면서, 역사 도시 특유의 경관과 정체성을 유지하기 위한 방법의 일환으로, 역사도시유산 내에서 현대건축물의 정체성과 도시 고유의 역사적 정체성을 동시에 확보할 수 있다는 점에서 매우 의미 있음

■ 반면, 디자인가이드라인에서 규제하는 항목수는 적지만 규제 내용은 매우 상세하고 구체적인

- 예를 들어, 창호의 구성은 트랜섬(transome)²¹⁾, 멀리언(mullion)²²⁾, 그리고 글레이징 바(glazing bar)²³⁾로 구성되어야 하며, 지붕에 사용 가능한 벽돌의 최소 두께, 크기, 길이까지 세세하게 규정하고 있음

■ 구시가지 디자인가이드라인에 의해 설계된 건축물은 최종적으로 역사도시부 심의위원회의 디자인심의를 통해 결정함



표 3 그라츠시 구시가지 보존조례 및 디자인가이드라인 상세 내용

법·조례명		조항	상세 내용
구시가지 보존법 GAEG 2008		제2조 7항	<ul style="list-style-type: none"> · 신축, 확장, 현상변경 등의 행위에 관한 조항 · 보호지구 내에서는 스티리아 주 건축법(Styrian Building Act)에 따라 승인을 받거나 신고를 해야 하는 건물의 신축, 증축 및 변경의 행위에 대해 지구 내 건물의 외관에 영향을 미치는 부분은 승인을 받아야함 · 건축물은 구조, 조망, 공간배치, 개보수 정도, 재료선택, 색채 등에 관한 기준에 따라 평가해야 함
구 시 가 지 보 존 조 례	창문	제1조 1항	<ul style="list-style-type: none"> · 그라츠 구시가지보존법(GAEG, 2008)에 따라 모든 창문은 창호, 설치 위치, 높이, 넓이, 개구부의 비율, 개폐방식 등을 고려할 때 건물의 외관적 특징 및 가로경관과 조화를 이루도록 해야함
		제2조 1항	<ul style="list-style-type: none"> · 외부창문의 위치는 전면부의 외관적 특징과 일치해야함 · 창호는 트랜섬, 멀리언 또는 글레이징 바로 구성되어야 함 · 창문의 모양은 파사드에서 두드러지게 나타나는 건축양식에 대응할 수 있어야 함 · 창문에 사용되는 셔터, 블라인드, 루버의 색채는 파사드의 구성과 조화를 이루어야 함
	지붕	제1조 1항	<ul style="list-style-type: none"> · GAEG에 따라 보호구역(protection zone)내에서 옥상 층에 구조물, 개구부 등을 새로이 설치하거나 변경하려고 할 경우 전통적인 지붕외관과 조화를 이루도록 하여야 함
		제2조 1항	<ul style="list-style-type: none"> · 채광을 위해 구조물을 새로이 설치하는 경우 단일창(single dormers)으로 구성하여야 함

21) 고정창과 고정창, 고정창과 개폐창, 개폐창과 개폐창의 중간에 설치하여 구조상으로 분할하는 역할을 하는 중간 기둥.

22) 창틀로 구성된 개구부를 세로로 세분하는 수직부재.

23) 유리의 고정밀폐를 담당하는 부속품인 글레이징 비드(glazing bead)를 받치는 역할을 하는 기둥으로 글레이징 비드의 두께에 따라 유리의 두께(2중, 3중, 5중 유리)가 달라지며, 굴곡에 따라 창호 제작 시 완제품의 디자인에 미치는 영향도 적지 않음.

구 시 가 지 디 자 인 가 이 드 라 인	옥외 광고물		<ul style="list-style-type: none"> · 지붕재료로 금속판막을 사용하는 것은 구조상 지붕의 기밀성을 유지해야 할 필요가 있는 경우에만 허용되며 이 경우 재료의 색채는 지붕경관과 조화를 이루어야 함
		제3조 1항	<ul style="list-style-type: none"> · 외장을 손상시키는 이유로 다음의 조치사항은 불허함 · 단, Zone I 에서의 평지붕의 설치, 부속건물 또는 외관적으로 중요하지 않은 건물에 대해서는 예외로 함 <ul style="list-style-type: none"> - 시각적으로 통일된 형상을 갖지 않는 지붕창의 설치 - 서까래 또는 창문의 중심축의 배치에 어울리지 않는 지붕창의 설치 · GAEG에 따라 가판대(facilities used for their attachment)를 포함한 한 광고, 공고, 표시를 위한 부착물은 형태, 규모, 재료, 부착방식 등이 건물의 외관 그리고 가로경관에 손상(any impairment)을 입히지 않도록 디자인되어야 함
		제1조 1항	<ul style="list-style-type: none"> · 엠블럼, 표지판 등 작은 치수의 글자는 출입문 사이에 있는 외벽에 바로 부착할 수 있음
		제2조 1항	<ul style="list-style-type: none"> · 엠블럼, 표지판 등 작은 치수의 글자는 출입문 사이에 있는 외벽에 바로 부착할 수 있음
	지붕마감	-	<ul style="list-style-type: none"> · 기존건물과 어울리지 않는 경우를 제외하고 지붕마감은 타일을 이용하여 마감할 것 · 건물보수에 사용하는 벽돌의 최소두께는 1.8cm, 조약돌(pebbles)의 최소두께는 1.5cm를 준용할 것 · 2가지 이상의 재료를 혼합해 사용할 경우 벽돌을 1/40이상 사용해야 함 · 어떤 재료가 해당 건축물에서 주로 사용되었고 주변 환경을 특징짓는가에 따라 일반타일(plain and flat tiles)을 사용하여야 함 · 벽돌은 최대 45cm를 넘을 수 없음 · 지붕경사에 설치하는 굴뚝은 3/4길이의 벽돌로 만들어야 함
	옥외 광고물	-	<p>* 긍정적(Positive) 사례와 부정적(Negative) 사례를 비교하여 구분함</p> <p>〈긍정적 사례〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 단일, 백라이트 조명을 사용한 글자를 외관에 장착 · 건물의 용도를 분명하게 드러내는 우아한(elegant) 간판 · 건축물과 조화되는 색채의 사용 · 개구부 사이에 표지판을 설치한 경우  <p>〈부정적 사례〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 눈에 띄는 글자나 과도한 크기 · 대형 간판, 투명표지판 · 개구부의 코니스와 너무 가깝게 설치된 조명 · 과도한 정보 

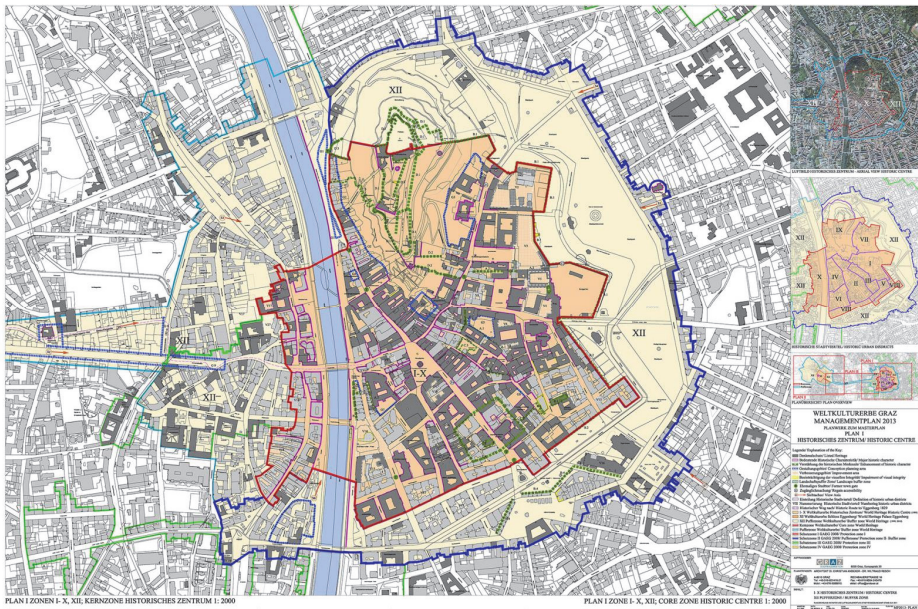
출처: 그라츠 구시가지 보존법(2008), 구시가지 보존조례, 구시가지 디자인 가이드라인(<https://www.kultur.steiermark.at/cms/beitrag/12465744/129383875>)의 내용을 재정리함.

3) 역사도심부 심의위원회(ASVK)

■ 그라츠시의 역사문화환경 보존지역은 총 5개의 구역(zone)²⁴⁾으로 구분되어 있으며 해당 구역별로 심의를 통해 관리함

- 역사문화환경 구역 내 모든 새로운 개발행위는 심의 대상이며, 건축허가를 받은 건축물이더라도 심의를 받지 않으면 무효화될 수 있음

그림 7 그라츠 보존관리구역 지도



출처: City of Graz 2013, 111.

■ 그라츠 역사도심부 심의위원회(ASVK)는 총 8개의 관련 기관에서 1명씩 차출, 차출된 위원에 대한 대리위원을 1명씩 더 선정해 운영함

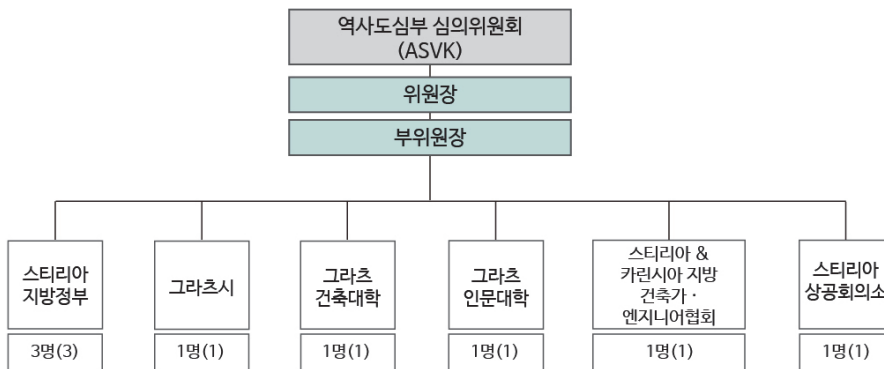
- 본 위원이 참석하지 못할 경우 해당 기관의 대리위원이 필수적으로 참석해야 함
 - 이는 심의위원의 불참으로 인한 심의 지연을 사전에 방지하기 위한 시스템으로 심의의 중요성을 강조하고 심의위원의 책임감을 높이는 역할을 함

24) 그라츠시는 2019년 10월 9일 역사문화환경 보존 지역을 40ha 확장하고 이를 2020년 1월 1일부터 적용한다고 발표함. 이는 1991년 역사문화환경 보존 구역 설정 후 약 29년 만에 처음으로 구역 변경을 고시한 것으로, 현대 도시에서 역사문화환경 관리가 앞으로 더욱 중요해진다는 측면에서 의미하는 바가 큼
(https://www.graz.at/cms/beitrag/10338844/8145109/Grazer_Altstadtschutzzonen_wachsen_um_Hektar.html).

■ 심의위원회 구성은 8명의 심의위원과 8명의 대리위원, 그리고 스티리아 지방정부에서 추천하는 2명의 자문 변호사로 구성

- 도시, 건축, 문화재, 경관 전문가뿐 아니라 경제, 인문, 사회과학, 행정, 법제 전문가 등 역사문화환경 관리에 필요한 다양한 전문가로 구성
- 임기는 모두 5년이며, 재임용 가능함
- 구성원의 명단 및 활동 내용은 스티리아 지방정부 문화국 홈페이지에 모두 공개하고 있음
- 심의위원회 위원 및 소속 변호사는 매년 역사문화환경 관리와 관련하여 부동산 가치, 보존 기금 및 보조금 상황, 심의진수, 심의위원 변경사항, 심의 사례를 통한 GAEG 개정 안 의견 등의 내용을 담은 연례 활동 보고서를 주정부에 제출해야 할 의무가 있음(GAEG 2008 제15조3항)

그림 8 그라츠 역사도심부 심의위원회 구성



출처: 슈타이어마르크주 문화국(<http://www.kultur.steiermark.at/cms/beitrag/12468416/129553741>)의 내용을 재구성.

■ 심의는 공무원이나 민원인이 아닌, 심의위원이 배당받은 건에 대해 직접 프레젠테이션 하는 방식으로 진행

- 건축허가 신청이 들어온 건축물의 자료를 취합한 후 프로젝트별로 담당 심의위원을 배정
- 심의위원은 배당받은 프로젝트에 대해 직접 사전답사를 하고, 프로젝트 내용 및 디자인에 대해 분석한 후 이를 위원회 개최일에 직접 프레젠테이션 함
- 심의는 프레젠테이션 내용을 바탕으로 토론하는 방식으로 진행되며 비공개로 이루어짐
- 심의는 일반적으로 2주에 1번 개최되며, 반나절 정도 소요됨

■ 역사도심부 디자인심의의 역할, 심의위원 구성, 심의위원회 운영 등에 관한 내용을 법으로 상세하게 규정하고 있으며²⁵⁾, 디자인심의 대상 및 기준에 대한 내용은 슈타이어마르크 주(州) 문화국 홈페이지에 상세하게 공개하고 있음

- 심의위원은 배당받은 프로젝트에 대한 모든 문서를 수령한 시점을 기준으로 8주 안에 전문가 의견서를 제출해야 함
- 심의위원이 배당받은 프로젝트에 대해 직접 설명·토론하는 방식으로 심의가 진행되기 때문에, 심의위원 3명 이상이 심의 개최를 요청하는 경우 심의위원장은 2주 이내로 심의를 소집해야 함
- 심의위원 자격 박탈 사유 또한 법으로 규정하고 있는데, 연 회의의 절반 이상 결석 시, 공평성에 문제가 있다고 판단되는 경우 등이 이에 해당함²⁶⁾

4) 지역사회 참여 및 주민 교육

■ 1960년대 아방가르드 운동²⁷⁾에서부터 시작된 그라츠 공공 공간에 대한 문화 프로그램은 그라츠 시민들이 역사문화환경을 바라보는 관점을 변화시키는 구심점 역할을 함

- 그라츠에서 가장 유명한 현대 건축물인 ‘쿤스트하우스 그라츠’는 설계 초기에 실시한 찬반투표에서 80%가 반대함
- 하지만, 「그라츠 보존관리계획(2013)」에서 쿤스트하우스를 그라츠의 ‘주요 역사적 특성(Major Historic Character)’에 포함시켜 보존 관리 대상으로 보고 있는 점은 ‘그라츠 구도심 보존 운동’²⁸⁾과 같은 시민 중심의 교육 사회 활동을 통한 변화를 단적으로 드러내는 예임

■ 지속적인 커뮤니티 워크숍과 같은 주민 교육프로그램을 통해 지역 주민 스스로 지역의 주요 가치를 발굴

- 아방가르드 운동에서부터 시작된 문화 프로그램들은 이후 정치인들과 지식인들의 적극적인 개입으로 설립된 그라츠 문화원을 통해 현재까지 지속되고 있음

25) 구시가지 보존법(GAEG 2008) 제12조, 13조, 14조, 15조.

26) 오스트리아 행정절차법 1991 제7조, 그라츠 구시가지 보존법 제13조.

27) 1960년대부터 시작된 아방가르드 운동은 포름 슈타트파크와 문화 행사들을 통해 그라츠의 공공 공간에 개입하기 시작했으며 특히 공공 예술가 양성과 공공 예술의 장려, 공공 건축물을 활용한 문화 프로그램은 그라츠 시민들을 교육하는 데 큰 역할을 함.

28) 시민을 중심으로 한 미디어 캠페인으로 1972년에 시작됨. 정치인과 시민들의 열띤 토론으로 많은 담론들을 쏟아냈으며 이를 통해 그라츠시 구시가지보존법(GAEG) 초안이 탄생함.

- ‘장기적이고 지속가능한 문화도시로서 지역의 정체성에 기여하는 건축과 도시 공간의 구축’이라는 목표 아래 도시 보존에도 적극적으로 관여하고 있으며, 매해 많은 도시 보존 관련 프로젝트들이 시행되고 있음
- 특히 다양한 예술문화 분야에 대한 정기적인 공개 토론(Kulturdialog)을 실시하고, 토론에서 논의된 내용 중 유의미한 내용들을 발전시켜 관련 법규 및 디자인 가이드라인에 적극적으로 수용하고 있음

그림 9 문화프로그램을 통한 주민 교육 및 정기 공개 토론 현장



출처: 포럼 슈타트파크. <http://www.forumstadtpark.at> (2020년 1월 19일 검색).

5) 시사점

- 국내의 역사문화환경 관련 지침과 달리 디자인 가이드라인은 ‘무엇을 하면 안 된다’라는 제한적 규제가 아닌 최소한의 항목으로 된 권장규제로서, 그 실행이 용이함
- 디자인 가이드라인은 그 속성상 최상의 건축을 독려하기 위한 장치이기보다 오히려 수준이 떨어지는 최악의 경우를 막아서 전반적인 장소의 질을 보편적으로 높이려는 의도를 가지고 있음

- 최소한의 디자인 가이드라인을 통한 역사문화환경 관리가 가능할 수 있었던 것은 그 지역, 그 장소에서 구체적으로 의미가 있는 정체성과 장소성을 지역 커뮤니티 구성원들과 함께 우선적으로 정의하는 것이 전제되었기 때문임

■ 심의위원이 직접 해당 프로젝트에 대한 프레젠테이션을 준비하면서 높아진 이해도를 바탕으로 심의위원 간 충분한 의사 교환 및 토론 과정을 통해 그 합의점을 도출해냄으로써 심의 결과 및 과정상의 공정성을 확보함

- 지역에서 존경받는 건축가와 도시설계가들이 도시디자인 정책과 심의에 주도적인 역할을 하며, 일관되게 디자인 가이드라인을 적용하고 이에 대한 심의를 지속적인 소통을 기반으로 하여 수준 높은 운영을 책임지고 있음

■ 역사문화환경 내 심의를 통합 운영함으로써 불필요한 갈등 및 행정 절차를 간소화함

- 그라츠시의 경우 역사문화환경 관리구역 내 새로운 도시·건축행위를 할 경우 거쳐야 할 필수 심의는 1개로, 2018년 ASVK 보고서에 따르면, 심의를 신청한 프로젝트 중 87%가 긍정적인 결과를 얻은 것으로 확인됨²⁹⁾
- 이는 국내 역사문화환경 관련 심의 재심의율(문화재심의 88.9%³⁰⁾, 건축심의 20%³¹⁾, 한옥심의 58.1%³²⁾) 과 비교해봤을 때 통과율이 매우 높은 편으로 민원 발생 등 불필요한 갈등을 예방하고 행정 절차를 간소화한다는 측면에서 의미가 큼

29) ASVK 보고서(2018), http://www.kultur.steiermark.at/cms/dokumente/12468461_129551016/c6e85be7/T%C3%A4tigkeitsbericht%202018.pdf

30) 최정운 2014.

31) 황은경, 서동구, 이종호, 강주석 외 2019, 50.

32) 이강민, 이세진 2015, 2.

04 결론 및 정책제언

- 도시의 역사문화환경은 기획 단계에서 적용받는 관련 법·계획 및 디자인 가이드라인부터 심의, 주민 공청회 등 수많은 결정 과정을 거쳐 관리됨
- 이 중 디자인심의회는 디자인 가이드라인의 의도한 지침의 성공적인 실행 여부를 좌우하는 매우 중요한 부분으로, 디자인 가이드라인과 함께 현존하는 도시·건축 시스템 안에서 매우 보편적으로 사용하고 있는 규제방식임
- 특히 역사문화환경 내 디자인심의회는 다양한 이해관계들을 수반하는 복잡한 절차로, 심의 결과에 따른 민원도 빈번히 발생하는 등 심의 과정과 운용 방식의 합리성 및 효용성에 대한 문제가 꾸준히 제기되어 왔으며 한계점에 대한 개선이 지속적으로 요구되는 상황임
- 디자인심의회는 그 한계에도 불구하고 필요성이 높은 도시 역사문화환경 관리 방법으로, 관리 수단으로 제대로 기능하기 위해서는 심의 기준이 명확하고 구체화되어야 함
 - 디자인 가이드라인은 최상의 건축을 독려하기 위한 장치이기보다는 수준이 낮은 건축물의 도입을 방지하여 공간의 전반적인 질을 높이려는 의도로 활용되어야 하며, 이러한 디자인 가이드라인의 의도가 잘 실현되도록 심의위원회를 운영하는 것도 중요함
 - 심의제도의 실효성을 확보하기 위해서는 역사문화환경에 특화된 명확하고 구체적인 ‘심의의를 위한’ 가이드라인이 필요하며, 동시에 심의위원에 대한 교육 등 다양한 제도적 보완 장치 필요
- 또한 도시 역사문화환경 관련 심의 구조 및 방식을 개선하고, 각 법령에 따라 다원화되어 있는 심의 제도를 통합하여 운영할 필요가 있음
 - 심의위원들이 심의 건에 대해 충분히 이해하고 심의할 수 있도록 사전 절차 등 보완장치가 필요하며, 심의 시 충분한 의사 교환 및 토론 과정을 가짐으로써 심의 과정 및 결과에 대한 공정성을 확보하여야 함
 - 이는 심의의 다원화로 인해 발생하는 비효율성을 낮추고 심의 운영의 수준을 높임으로써 심의에 대한 부정적 인식을 개선하는 데 기여할 것임

- 이를 위해 「문화재보호법」, 「고도육성법」, 「건축법」, 「경관법」 등 관련 법의 관련 조항 개정이 선행되어야 하며, 이를 관장하고 있는 국토교통부 및 문화재청은 법·제도 개선을 위한 심도 있는 검토를 할 필요가 있음

■ 마지막으로 디자인심의회가 역사문화환경 관리의 실행 체계로써 지속가능하기 위해서는 지역 사회와 주민이 참여할 수 있는 장이 적극적으로 마련되어야 함

- 디자인심의회 실효성 있는 운영도 중요하지만 무엇보다 지역 커뮤니티 구성원들 간의 공감대 형성이 전제되어야 함
- 조화로운 도시 역사문화환경 조성은 행정가나 전문가만의 몫이 아닌 지역 커뮤니티 모두의 책임과 권한이므로 디자인 기준을 만드는 단계에서부터 지역 주민과 전문가 참여가 이루어져야 함
- 작성된 기준은 담당 행정공무원뿐 아니라 심의위원 및 전문가, 발주자, 시행주체, 그리고 모든 시민들이 이해하고 알 수 있도록 교육·홍보를 지속적으로 추진

참고문헌

- 강동진, 최동식. 2002. 역사지구의 개념 확대와 정립을 위한 기준. *대한국토계획학회지* 37권, 4호: 41-58.
- 경상북도. 2019. 경상북도 건축기본계획 2019-2023.
- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>
- 권기범, 김상길. 2007. 서울시 건축심의제도의 운영상 문제점과 개선방안 연구: 최근 2005년~2006년 서울시 건축심의를 중심으로. *서울도시연구* 8권, 2호: 65-83.
- 그라츠시. <https://www.graz.at>
- 그라츠시 문화원. <http://kultur.graz.at>
- 김도년. 1998. 건축심의제도 개선 연구. 서울: 서울연구원.
- 박소현. 2008. 디자인 가이드라인+디자인심: 미국 시애틀시의 경우를 중심으로 한 시사점. *건축과 사회* 13호: 63-70.
- 서울특별시. 2019. 서울특별시 건축위원회 분야별 심의기준 및 운영계획.
- 슈타이어마르크주 문화국. <http://www.kultur.steiermark.at>
- 오스트리아 법령정보시스템. <https://www.ris.bka.gv.at>
- 이강민, 이세진. 2015. 한옥건축기준안내서. 세종: 건축도시공간연구소.
- 이민경, 오성훈, 이종민. 2016. 역사문화도시 경관관리체계 개선방안 연구. 세종: 건축도시공간연구소.
- 이민수, 이창엽, 김경배. 2017. 건축물 경관심의제도에 대한 전문가 인식 연구. *도시설계* 18권, 6호: 97-108.
- 이정수, 윤성훈, 한정. 2011. 국내 특·광역시 경관, 도시디자인 및 공공디자인 정책 비교연구. *도시설계* 12권, 2호: 139-150.
- 정상혁. 2018. 서울시 경관심의 운영진단과 개선방안. 서울연구원 정책리포트 제262호. 서울: 서울연구원.
- 중앙일보. 2019. "건물 하나에 심의 40개"...승효상, 건축 인허가 없앤다, 9월 18일. <https://news.ajoins.com/article/23579737> (2020년 1월 21일 검색).
- 채경진, 오현주, 손지은, 이은하, 주상훈. 2016. 문화재위원회 체계적 운영 연구. 대전: 문화재청.
- 최정운. 2014. 역사지구 내 현대건축물 심의에 관한 연구. 석사학위논문, 서울대학교.
- 포럼 슈타트파크. <http://www.forumstadtpark.at>
- 홍성인, 임수영. 2018. 도시디자인 정책관리를 위해 필요한 건축물의 경관심의 대상 현황과 개선방안에 관한 연구. *예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지* 8권, 8호: 231-244.
- 황은경, 서동구, 이종호, 강주석, 김용준, 김홍수, 김주원 외. 2019. 건축허가 및 심의절차 선진화 방안 연구. 고양: 한국건설기술연구원.
- City of Graz. 2013. *Unesco World Heritage Graz Management Plan*. Graz: City of Graz.
- Dawson, E. and Higgins, M. 2009. How planning authorities can improve quality through the design review process: Lessons from Edinburgh. *Journal of Urban Design* 14, no.1: 101-114.
- ICOMOS. 1972. Resolutions of the Symposium on the introduction of contemporary architecture into ancient groups of buildings.

ICOMOS. 1987. CHARTER FOR THE CONSERVATION OF HISTORIC TOWNS AND URBAN AREAS (WASHINGTON CHARTER 1987).

ICOMOS. 2011. The Valletta Principles for the Safeguarding and Management of Historic Cities, Towns and Urban Areas.

Plater-Zyberk, E. 1994. Foreword. In *Design Review: Challenging urban aesthetic control*, eds. Scheer, B. C. and Preiser, W. F., 1-10. New York: Chapman & Hall.

Scheer, B. C. 1994. Introduction: The debate on design review. In *Design Review: Challenging urban aesthetic control*, eds. Scheer, B. C. and Preiser, W. F., 1-10. New York: Chapman & Hall.

UNESCO. 2005. Vienna memorandum on world heritage and contemporary architecture-managing the historic urban landscape.

UNESCO. 2011. Recommendation on the historic urban landscape, including a glossary of definitions.

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구 등 국토분야 이론이나 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0582, jhkim@krihs.re.kr)으로 연락주십시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 19-27

도시 역사문화환경 관리를 위한 심의제도 개선방안

연구진 최정윤
발행일 2020년 6월 25일
발행인 강현수
발행처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

