

제1차 건축정책 기본계획의 성과와 발전 방향

김상호
건축도시공간연구소
선임연구위원

김영현
건축도시공간연구소
부연구위원

제1차 건축정책 기본계획의 주요 내용 및 성과

계획 추진과정 및 주요 내용

건축정책은 1977년 프랑스를 시작으로 지난 20여 년간 유럽 전역에서 활발히 추진되었으며, 핀란드·프랑스·스코틀랜드·영국 등 16개 국가가 건축정책을 위한 법령을 제정하거나 계획을 수립하여 진행되어 왔다. 그 외 오스트리아·독일·스페인 등 14개국이 국가 차원에서의 건축정책 추진을 준비 중이다.

우리나라에서는 2007년 12월 「건축기본법」이 제정됨으로써 건축정책이라는 개념이 등장하였다. 「건축기본법」을 근거로 국가건축정책위원회가 출범하고, 2010년 국가 차원의 제1차 건축정책기본계획이 수립되었다.* 이는 국내에서 최초로 수립된, 건축에 대한 국가 차원의 법정 기본계획으로서 건축계에서는 당시 큰 이슈가 되었으며, 관계 전문가들의 모든 관심이 모아졌다. 계획 수립을 위해 산·학·연·관 건축계획 및 설계, 건축구조 및 환경 등 엔지니어링, 건설, 공공디자인, 조경계획 및 설계 분야 등 각계 전문가 43명으로 구성된 전문가 TF가 구성되어 20여 차례의 회의와 워크숍을 통해 건축 어젠다를 발굴하고, 5년간 실천해야 할 세부 과제를 도출하는 과정을 거쳤다. 건축정책을 선행한 유럽 주요국과 합동

* 「건축기본법」 제11조 및 동법 시행령 제5조에 따라 국가 전체의 건축물 및 공간환경을 대상으로 건축의 공공성 확보를 위해 국토교통부 장관이 5년마다 계획을 수립하도록 명시하고 있다. 계획 내용은 기본적으로 「건축기본법」 및 동법 시행령에서 명시하고 있는 15개 사항을 포함하여 수립되었다.

으로 국제 심포지엄을 열어 전 세계에 우리나라의 건축정책을 알리기도 하였다.

「건축기본법」부터 정책계획 수립까지 오랜 기간 기획하여 만들어진 1차 기본계획은 최종적으로 ‘아름다운 국토, 쾌적한 삶터’라는 비전 아래 3대 정책목표로 ‘품격 있는 생활공간 조성’, ‘건축·도시 분야 녹색성장 기반 구축’, ‘창조적 건축문화 실현’과 6대 추진전략, 18개 실천과제, 113개 세부 단위과제로 구성되었다.

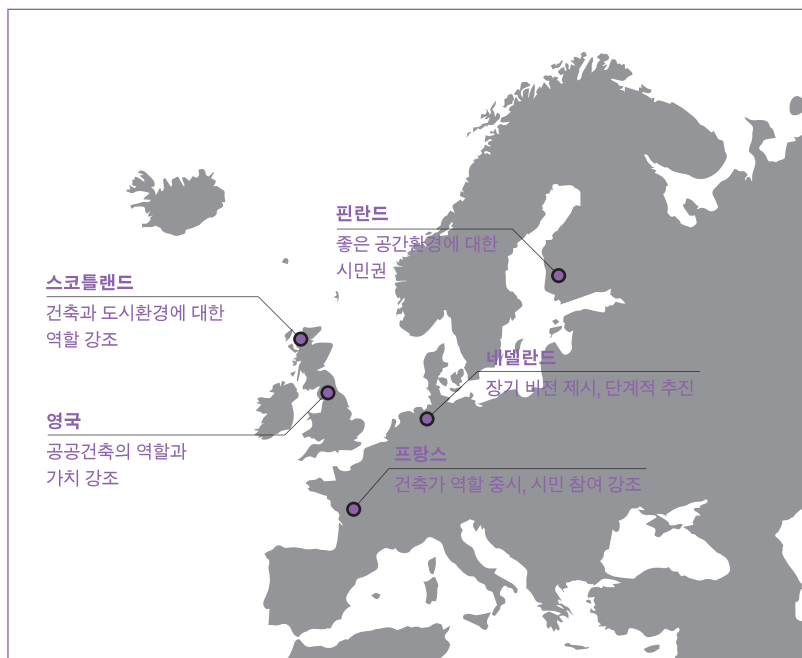
정책목표인 ‘품격 있는 생활공간 조성’ 부문에서는 도시경관, SOC 시설의 디자인, 공공건축 및 공공공간의 디자인, 도시재생에 관한 내용을 다루고 있다. ‘건축·도시 분야 녹색성장 기반 구축’ 부문은 녹색건축 실현을 위한 건축물 에너지 저감 방안, 친환경 주택건설 공급에 관한 사항, 그리고 건축산업 발전을 위한 기술개발 및 설계기법에 관한 내용을 담고 있다. 마지막 ‘창조적 건축문화 실현’ 부문에서는 한옥 등 지역 고유의 건축문화유산의 보전과 활용, 지역별 대표거리 조성, 건축문화 인식 향상을 위한 교육 및 행사 등의 내용을 포괄적으로 담고 있다.



43인으로 구성된 전문가 TF팀의 분과별 회의



2008년 건축정책 국제 심포지엄



해외 건축정책 동향

제1차 건축정책기본계획의 비전 및 목표



자료: 국토해양부(2010), 제1차 건축정책기본계획(2010~2014), p.22.

건축정책의 성과와 의미

「건축기본법」이 제정된 2007년부터 우리나라에 ‘건축정책’이 도입되었다고 한다면, 이후 10년이라는 시간이 흘렀다. 처음으로 건축정책기본계획을 수립하던 때를 생각해 보면, 건축전문가와 관계자들 대부분이 ‘과연 이 수많은 정책과업들을 계획에 담아 놓으면 실행할 수나 있을까?’ 하는 의구심을 갖고 있었다. 건축정책을 선행한 유럽국가에 비해 시작은 늦었으나, 그동안 건축정책에 목말라 온 현실에서 「건축기본법」과 건축정책기본계획은 지난 10년간 우리 건축계에 주목할 만한 많은 영향을 끼쳤다.

● 정책 수립 과정에서 건축의 공공성에 대한 공감대 형성

우선 건축을 ‘민간자산의 건축’보다는 ‘국가자산으로서의 건축’으로 다뤄 「건축기본법」의 근본 취지인 ‘건축의 공공성’ 구현을 위한 정책을 마련하는, 건축계 전문가들의 공감대를 형성했다는 점이다. 건축정책에서 다루어야 할 정책범위와 목표 설정을 위해 많은 건축계 전문가가 한자리에 모였으며, 건축계 숙원사업을 해 결하는 ‘건축을 위한’ 정책에 초점을 맞춘 것이 아니라, ‘건축을 통한’, ‘건축에 의한’ 정책을 만들기 위해 노력하

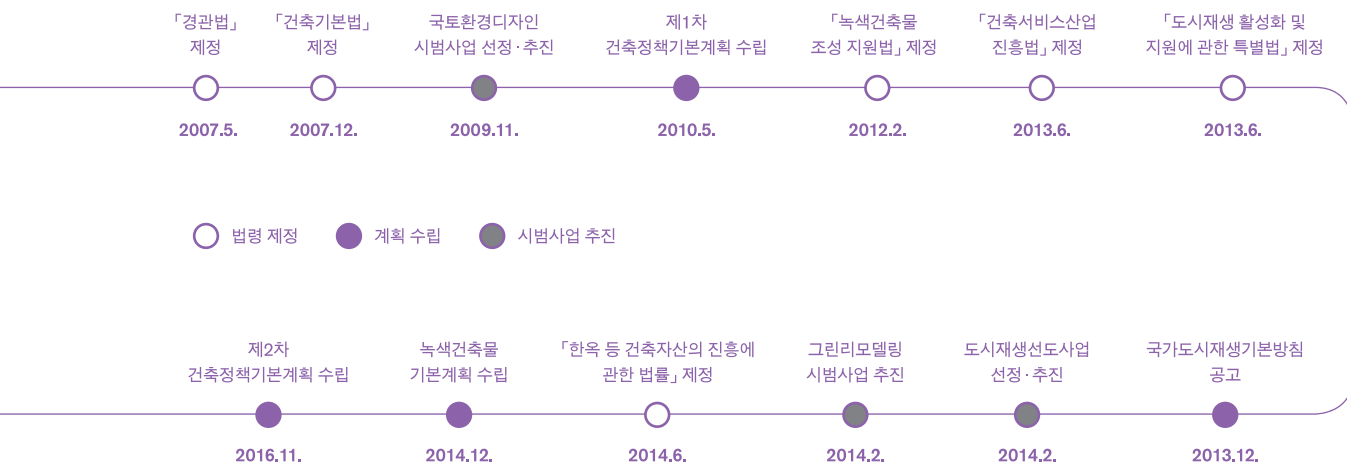
는 과정 속에서 건축이 국민을 위해, 우리가 살고 있는 삶을 위해 무엇을 할 수 있는지를 고민하였으며, 제도적으로 실행하기 위한 여러 정책과 사업을 발굴한 과정 그 자체에서 의미를 찾을 수 있겠다.

● 「건축기본법」 취지에 부합하는 정책 추진 및 소기의 성과 달성
「건축기본법」의 구성체계를 살펴보면, 정책 실행수단으로서 크게 다섯 가지로 구성되어 있다. ①건축정책기본계획(제10조, 제11조)과 지역건축기본계획(제12조) 수립 ②국가건축정책위원회 구성(제13조) ③건축문화의 진흥을 위한 재정지원(제20조) ④건축디자인 기준의 설정(제21조) ⑤건축디자인 시범사업(제22조) 등이다. 그리고 정책 실행수단별 다양한 정책을 추진하여 소기의 성과를 달성하였다.

첫 번째 ‘기본계획 수립’ 덕에 국가와 지역별 중장기 건축정책 방향 및 실행계획을 수립할 수 있었으며, 이는 지난 5년간 실행력을 담보할 수 있는 다양한 건축 관련 법령 제정의 근거가 되었다. 정책기반으로 공공건축지원센터와 도시재생지원기구 등 건축정책 지원기구도 다수 설립·지정되었다.

두 번째, 건축정책 심의 및 조정 기능을 담당하는 국가건축정책위원회가 구성되어 건축정책 사안에 대해 대통령에게 직접 보고할 수 있는 창구를 마련하였을 뿐만 아니라 범부처적인 대규모 건축정책을 수립할 수

건축정책 추진 과정 및 주요 성과



있는 여건을 마련할 수 있었다. 실제로 제1기와 제2기 위원회에서는 신한옥 활성화 전략 마련, 보금자리주택 조성, 친수공간 조성, 공공건축 품격 향상 등 중요 안건에 대해 대통령 보고를 하였다.

세 번째, 「건축서비스산업 진흥법」이 제정됨에 따라 건축 전문 인력을 육성하고, 해외진출을 지원하는 등 건축산업 지원 근거가 마련되었으며, 이는 유럽 국가들처럼 향후 건축기금 조성의 근거가 될 수 있는 기반이 되었다.

네 번째, 건축디자인 기준이 단순한 업무지침서의 성격을 넘어서 현재 운영되고 있는 공공건축의 기획업무 및 사전검토 제도 운영의 기본 지침으로써 작용되고 있으며, 국토환경디자인 시범사업을 비롯한 도시재생 활력사업 등 관련 시범사업 운영의 업무절차이자 사업모델로 작동되고 있다. 건축디자인 기준을 준용한 사업 운영으로 건축발주제도 등 건축 프로세스가 상당 부분 개선되고 있으며, 사업추진 과정에 건축전문가가 참여할 수 있는 기회도 대폭 늘어났다.

마지막으로 국토환경디자인 시범사업, 신진 건축가 육성 지원사업 등을 통해 실질적으로 지역건축 및 도시환경의 개선에 큰 영향을 미치는 성과를 얻어 낼 수 있었다.

「건축기본법」 실행 수단에 따른 성과와 의미

「건축기본법」 실행 수단	1차 성과	2차 성과	3차 성과
기본계획 수립 (제10~12조)	· 국가건축정책기본계획 수립 · 16개 광역시·도 지역건축기본계획 수립	· 건축 관련 법령 제정의 근거 마련 · 건축정책 지원 기구 설립 근거 마련	· 「녹색건축물 조성 지원법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」, 「건축서비스산업 진흥법」 등 제정 · 공공건축지원센터, 도시재생지원기구, 국가한옥센터 설립
국가건축 정책위원회 구성 (제10~12조)	· 국가건축정책위원회 구성·운영 (1기~3기)	· 건축정책 심의·조정 기능 · 건축정책 사안에 대해 대통령에게 직접 보고할 수 있는 창구 마련	· 건축정책을 단일부처 업무가 아닌 범부처 업무로 정책범위 확대
건축문화 진흥을 위한 재정 지원 (제20조)	· 건축진흥원 설립 근거 · 「건축서비스산업 진흥법」 제정의 근거	· 건축문화 행사, 교육, 신진건축사 육성, 전문 인력 육성 및 해외진출 지원 근거	· 향후 건축기금 조성 근거
건축디자인 기준 설정 (제22조)	· 공공부문 건축디자인 업무기준 설정	· 공공건축 기획업무, 사전검토 제도 운영 기준 · 건축디자인 시범사업, 도시재생 활력사업 등 시범사업 운영기준	· 건축 프로세스 개선으로 인한 민간전문가 활용 확대 · 건축발주제도, 사후관리제도 개선 등 건축품질 향상
건축디자인 시범사업 (제22조)	· 국토환경디자인 시범사업 추진 · 신진건축가 육성 지원사업 등 다양한 시범사업 추진	· 시범사업을 통한 지역 건축 및 도시환경의 개선	· 사업추진 과정에 참여한 전문가 역량 향상

건축정책기본계획의 실효성 확보를 위한 발전 방향

건축정책에 특화된 계획범위 재설정

국내에 처음으로 건축정책이 도입되고, 초기에 ‘건축’의 범위를 어떻게 볼 것이냐에 대해 많은 전문가들의 논의가 있었다. 「건축기본법」에서 정책대상을 ‘건축물과 공간환경’으로 광범위하게 선언한 이유도 있겠지만, 많은 건축 분야 전문가들이 그동안 ‘건축’ 자체의 범위를 너무 한정적으로 축소한 것에 대해 회의감을 가지고 있었다. 그 결과 1차 기본계획에서 너무 광범위한 정책대상과 정책수단을 포함하게 되었다.

‘건축’의 범위를 축소하자는 의견이 아니라 그동안 소외되고, 정책적으로 다루지 못하던 부문에 대해 초점을 두어 건축기본계획만의 차별성을 가질 필요가 있다. 특히 해외 건축정책도 마찬가지로이지만 건축정책 기본계획의 목적은 특정 시설과 공간에 대한 계획이 아닌 법규, 행정 프로세스, 설계발주 및 계약, 지침 및 기준, 건축기술, 교육 등 정책수단의 개선을 통해 건축 수준을 향상하는 것에 초점을 두고 있다는 것을 이해해야 한다. 이제 주택종합계획, 도시기본계획, 건설기술진흥기본계획, 건설산업진흥기본계획 등에서 다루는 정책대상인 주택공급, 도시기반시설 SOC 등은 과감히 건축정책 대상에서 제외할 필요가 있다.

국가와 지역 건축정책의 연계 및 역할 구분

국가계획과 지역계획의 차이를 둔다면, 국가 단위에서는 특정한 공간적 범위를 염두에 두고 계획을 수립하기 어려운 제도적 측면이나 행정 프로세스와 기술개발 등에 초점을 맞추는 반면 지역 단위에서는 실질적으로 공간상에 계획이 실현될 가능성이 있기 때문에 지역 현황 및 공간 여건을 충분히 고려하여 계획이 수립되어야 한다.

■ **국가계획의 정책 대상** | 법, 지침 및 기준, 행정 프로세스 개선, 기술 개발, 산업 육성·지원 등 제도적 측면에 초점

■ **지역계획의 정책 대상** | 지역 공간에 대한 현황 및 문제 진단, 실질적으로 공간의 질적 개선을 추진할 수 있는 정책사업에 초점

지역별 건축기본계획 주요 내용을 분석한 결과, 실질적으로 지역 차원에서 해결할 수 없는 정책과제를 계획 내용으로 포함하고 있는 경우를 상당 부분 발견할 수 있었다. 이것은 국가 차원에서의 건축정책기본계획의 부합성을 위해 사업 추진가능 여부를 제대로 고려하지 못하고, 수동적으로 계획을 받아왔기 때문이다. 건축서비스산업육성 및 지원, 건축설계 발주 및 계약제도 개선, 건축 분야 R&D 연구개발, 녹색건축 및 첨단건축기술 개발 등 국가 차원에서 추진해야 할 건축정책이 지역건축기본계획에 여과 없이 수록되는 부분이 있어, 지역 단위에서 추진 가능한 정책대상 여부를 계획 수립 시 가장 먼저 고려할 필요가 있다.

- **중앙정부 차원에서의 과제** | 국가 계획에서 제시한 건축 기준에 대해 지역 특성 및 예산 상황 등을 고려하여 지역에 적합한 구체적인 설계기준을 적용하기 위한 과제
- **지역 차원에서의 과제** | 국가 정책 방향에 부합하고, 지역 현안 해결을 위해 추진할 수 있는 사업

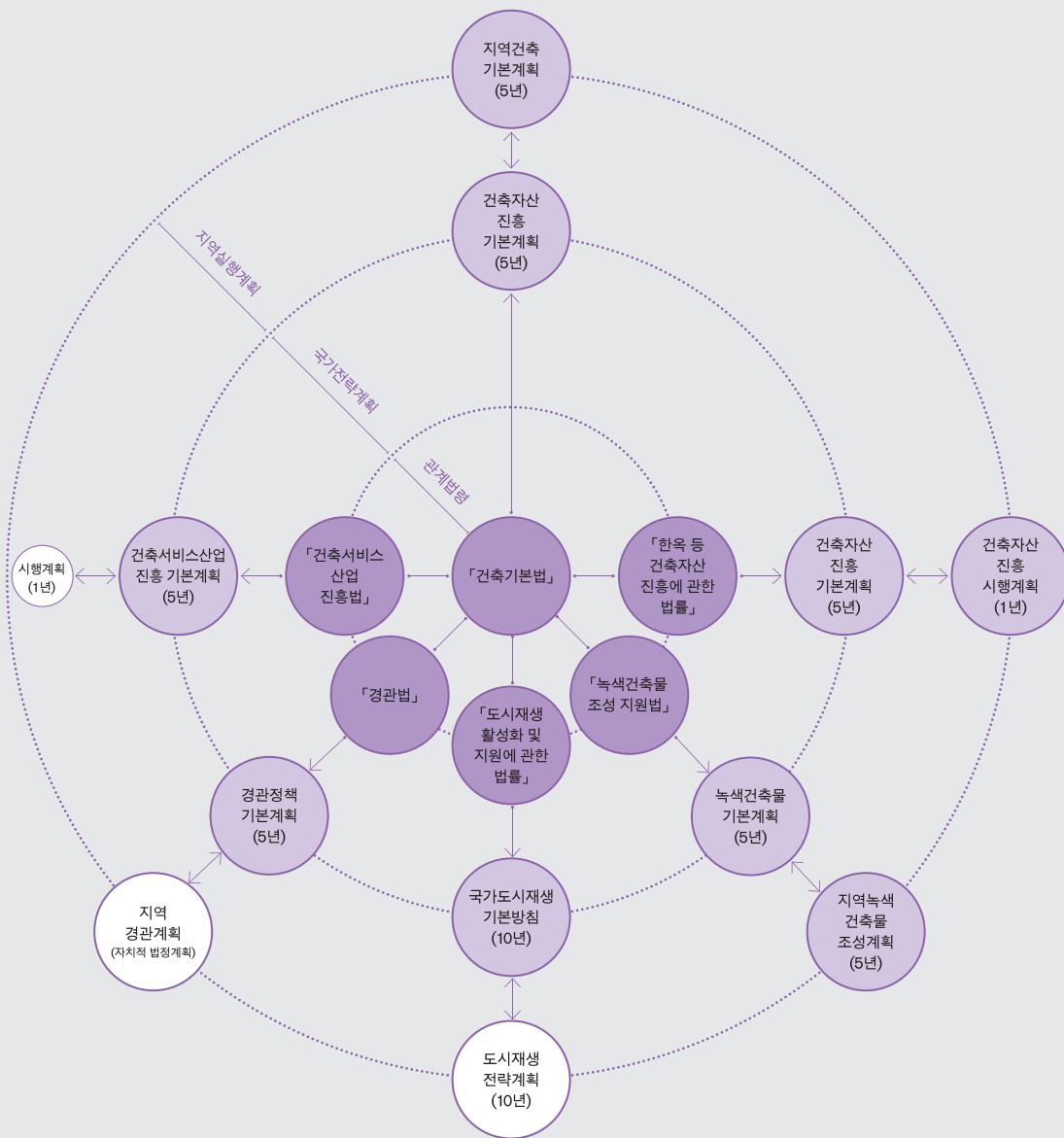
신규 건축 관련 법령 및 계획 간 관계 정립

건축정책이 도입된 이후 가장 큰 변화는 건축정책 부문별로 세분화된 법령에 의해 부문별 기본계획이 수립되는 것이다. 정책 부문으로 큰 비중을 차지하고 있는 ‘녹색건축’, ‘건축서비스산업’, ‘건축자산’, ‘경관’에 관한 별도의 부문계획과의 관계 문제에 있어서는 그간 많은 논의가 있어 왔다. 심지어 세부 부문계획이 구체적으로 수립되므로 상위개념으로서의 건축정책기본계획 수립 필요성에 대한 문제 제기도 있었다. 그러나 타 분야 계획 체계에서도 알 수 있듯이 건축 전반에 대한 큰 틀에서의 방향을 제시하는 건축정책기본계획과 부문별 계획은 상하위 관계의 계획으로 이해하는 것이 가장 바람직하다.

건축기본계획 수립 과정에 참여한 전문가 대상 인식조사 결과에 따르면, 관련 계획 간의 관계에 대해 대부분이 ‘일부계획과는 동등한 위상이나 일부와는 상하위 관계’로 계획 성격을 인식하고 있었다. 그렇다면 어떠한 계획과 동등한 위상의 성격을 지니고, 어떠한 계획과 상하위의 관계로 정립되는지가 중요하다.

건축정책 관련 법령 및 계획 간의 관계

- 법정 의무계획
- 자치적 법정계획(의무X)



- **건축정책기본계획과 동등한 위상으로서 상호 보완적인 관계에 있는 법정계획** | 「국토기본법」에 의한 국토종합계획, 「주택법」에 의한 주택종합계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 광역도시계획, 「관광진흥법」에 의한 관광개발계획 등
- **건축정책기본계획과 상하위의 관계에 있는 법정계획** | 「건축기본법」상에서의 지역건축기본계획, 건축정책의 부문으로서 녹색건축물 기본계획, 건축서비스산업 진흥계획, 경관정책기본계획, 건축자산 진흥계획 등
- **지역건축기본계획과 상호 보완적인 관계의 법정계획** | 「국토기본법」에 의한 도종합계획, 수도권 발전계획, 지역개발계획, 「경관법」에 의한 지역경관기본계획, 「주택법」에 의한 시·도 주택종합계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군 기본계획 등
- **지역건축기본계획과 상하위의 관계에 있는 법정계획** | 지역건축기본계획의 부문별 계획에 해당하는 지역녹색건축물 조성계획, 건축자산 진흥 시행계획

관련 법령에 근거하여 새롭게 설립되는 정책 지원기구 간 관계 정립

새롭게 제정된 건축 관련 법령에 의해 설립된 정책지원기구로는 ‘공공건축지원센터’, ‘국가한옥센터’, ‘도시재생지원센터’, ‘녹색건축센터’, ‘그린리모델링 창조센터’ 등이 있다. 이 중 법령에 근거하여 하위 지원기구를 둘 수 있는 것은 공공건축지원센터와 도시재생지원센터이며, 지자체 조례에 의해 설립근거를 둔 것은 ‘녹색건축 전담조직’이 있다. 지역한옥지원센터의 경우는 법령 및 조례에 근거하지 않는 비법정 지원기구로 서울시 ‘한옥지원센터’를 운영하는 사례도 있다.

새롭게 관련 법령들이 제정 및 정비되면서 건축정책을 지원하는 지원기구가 설립되고, 해당 정책 및 업무를 활발히 추진하면서 지역 단위에서도 별도의 지원기구 설립을 준비하는 지자체가 상당수 있다는 것을 파악할 수 있었다. 현 시점에서는 국가 단위의 정책지원기구에서 중앙부처 및 지자체 모든 사업에 대한 관리·자문·교육DB구축 사업을 추진하고 있으나 향후 기구 운영이 제대로 정착되는 시점에서는 중앙과 지역 단위의 지원기구의 업무분장 및 역할 분담이 요구될 것으로 전망된다.

직접적인 사업에 대한 지원은 중앙부처와 지역 단위로 구분하되, 지원 범위와 방식에 대해 일관성을 갖출 수 있도록 중앙지원기구에서 각종

운영지침 및 기준, 매뉴얼 개발이 필요하다. 또한 지원기구에서 운영되는 과정에서의 DB구축 및 성과관리에 대해서는 총괄적으로 연계되어 관리될 수 있는 시스템 개발이 필요하다.

건축정책 전담 지원기구로서 국가건축정책위원회의 역할 강화

앞장에서도 언급하였듯이 「건축기본법」에서의 ‘건축’은 민간의 사적 자산의 개념이 아니라 국가자산으로서, 그리고 공공의 장소를 만드는 공공정책의 의미를 가진다. 하나의 전문 분야로서의 의미를 넘어서 국가 이미지와 도시 브랜드를 창출하고, 지역 커뮤니티를 형성하는 데 기반이 되는 정책으로서의 의미가 있다. 당초 「건축기본법」을 제정할 당시 ‘건축’이라는 정책 분야는 건축물 용도에 따라 관할하는 부처가 다양하여 특정 단일 부처가 아닌 범부처 성격의 정책이 만들어졌으며, 이를 조정하기 위해 국가건축정책위원회도 당연직 위원으로 모든 관계부처 장관으로 임명하는 범부처 성격이었다.

그러나 건축정책기본계획 수립권자가 국토교통부 장관으로 되어 있으며, 계획 대부분의 내용이 국토교통부에 한정된 범위에서의 정책 위주로 구성되는 한계가 있다. 그렇기 때문에 「저탄소 녹색성장 기본법」과 마찬가지로 건축정책의 계획 추진주체를 국토교통부에만 지정하는 것이 아니라 관계부처 합동으로 기본계획을 수립할 필요가 있다. 해외 건축정책 사례에서도 보았듯이 대부분의 유럽 국가에서는 건축정책을 다수의 부처가 공동으로 참여하여 계획을 수립한다. 국내 상황을 고려하여 국토교통부에서 주관하여 계획을 수립한다고 한다면 적어도 범부처 성격의 정책과제가 보다 확대되어야만 한다. 또한 국가건축정책위원회가 국토교통부 건축문화경관과 소속이 아닌 당초 설립취지를 살려 독립된 범부처 위원회로서의 위상을 찾는 것이 시급하다.

내실 있는 건축정책 성과관리 체계 구축

계획 실행과정에서의 모니터링과 성과점검은 지역건축정책이 초기 의도한 목적과 계획이 실제 시행·집행된 과정과 결과를 면밀히 검토함으로써 건축정책의 중요성을 객관적으로 입증할 수 있는 근거와 기초자료로서 매우 중요하다. 국가 차원에서의 건축정책 성과는 「건축기본법」 제15조에 근거하여 2년마다 계획 이행 여부를 점검하고, 국회 상임위원회에

보고하고 있다. 그러나 지역 단위의 계획은 일부 지자체를 제외하고는 대부분이 계획성과에 대해 체계적으로 점검하지 못하고 있는 실정이다.

국제적으로 통용되는 국가경쟁력 및 도시 브랜드 지수 등 국민 삶의 질 및 도시환경의 수준을 정량적으로 평가하는 지표와 연계하여 건축정책의 중요성을 보다 과학적이고 체계적으로 설득할 수 있는 기초자료가 될 수 있도록 노력해야 한다.

맺음말

“건축정책이 과연 필요한가? 그리고 우리나라에서 제대로 작동되고, 실천될 것인가?”

건축정책 자체에 대해, 그리고 기본계획의 실효성에 대해 10여 년 전부터 많은 우려와 걱정이 있었다. 하지만 그간의 성과를 살펴보면, 건축계에 많은 변화가 있었다. 건축정책을 세분화하고, 이를 뒷받침할 수 있는 다양한 근거법령과 계획이 마련되었으며, 건축을 전담하는 전문연구기관과 조직도 만들어졌다. 건축을 통해 공공부문의 디자인 향상, 경관관리, 도시재생 활성화 정책사업이 보다 탄력을 받아 추진되고 있으며, 건축을 하나의 서비스산업으로서 육성·지원하는 움직임도 생겼다. 유럽에서 30여 년에 걸쳐 진행되어 왔던 건축정책을 우리나라 국민답게 참으로 빠른 시간에 많은 성과를 달성하였다.

하지만 이제부터가 더 중요한 시점이다. 건축정책이라는 키워드로 10여 년 전 건축계를 뜨겁게 달궜던 것처럼 스쳐 가는 구호나 유행이 아닌 지속적인 관심과 노력이 필요하다. 건축이 국민 삶의 질을 디자인한다는 측면에서 건축정책이 제대로 정착되기까지 우리가 해야 할 일은 아직 많이 남아 있다.

참고문헌

- 1 김영현 외(2015), 「지역건축기본계획의 성과와 실효성 확보를 위한 정책연구」, 건축도시공간연구소.
- 2 김영현(2015), “건축정책 변화에 따른 전망”, 『건축』 v.59(1), 대한건축학회.
- 3 김영현(2014), “유럽 건축정책 동향과 시사점”, 『auri brief』 v.90, 건축도시공간연구소.