

문화유산 내 공공건축 조성체계 개선 연구 — 사적(史蹟) 정비사업의 기획 및 설계 단계를 중심으로

A Study on the Improvement of the Public Building Development Framework for Cultural Heritage Areas:
Focusing on the Planning and Design Stages of Historic Site Projects

박태홍 Park, Taehong
이화영 Lee, Hwayoung

(a u r i

문화유산 내 공공건축 조성체계 개선 연구
— 사적(史蹟) 정비사업의 기획 및 설계 단계를 중심으로

A Study on the Improvement of the Public Building Development Framework for Cultural Heritage Areas: Focusing on the Planning and Design Stages of Historic Site Projects

지은이 박태홍, 이화영
펴낸곳 건축공간연구원
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄 2025년 12월 26일, 발행: 2025년 12월 31일
주소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>
가격: 25,000원, ISBN: 979-11-5659-514-4

연구진

연구책임	박태홍 연구원
연구진	이화영 연구원
외부연구진	구성준 서울대학교 건축학과 박사수료 연구원 이수정 유네스코 세계유산 국제해석설명센터 전략기획실장
연구보조원	장혜원 연구원 조우진 서울대학교 협동과정 도시설계학전공 석사과정 연구원

연구심의위원	오성훈 부원장 이여경 건축혁신본부장 성은영 지역재생본부장 이승용 목원대학교 건축학부 교수 우동선 한국예술종합학교 건축과 교수 염철호 前 부원장 김영현 前 건축혁신본부장
연구자문위원	강상식 연천군 문화체육과 학예연구사 강성원 건축사사무소강희재 대표 김석순 아름터건축사사무소 대표 김철주 국가유산청 상근전문위원 박노옥 건축학동건축사사무소 대표 박성일 익산시 문화유산과 계장 성재중 한창건축사사무소 대표 신용주 조선대학교 건축학과 교수 이석범 금성종합건축사사무소 대표 이지원 세종특별자치시 문화유산과 학예연구사 이혜원 이음건축사사무소 이사 조진석 공주시 석장리박물관 관장

서론

■ 국가유산기본법의 제정과 문화유산 정책 패러다임의 전환

1962년 「문화재 보호법」의 제정으로 시작된 한국의 문화재 행정체제는 2024년 「국가유산기본법」 시행을 계기로 새로운 전환점을 맞았다. 이번 법 제정은 60여 년간 유지되어 온 ‘문화재’ 중심의 보존 체계에서 벗어나, 유네스코 등 국제기준을 반영한 ‘유산(heritage)’ 개념으로의 확장을 의미한다. 이에 따라 ‘문화재’ 명칭은 ‘국가유산’으로 바뀌고, ‘문화유산·자연유산·무형유산’으로 재분류되었으며, 국가유산청과 국립문화유산연구원 체제가 새롭게 출범하였다. 제도의 개편은 단순한 용어 교체를 넘어 문화유산 정책의 작동 원리를 바꾸는 출발점이 되었고, 법·제도·조직·사업 전반에서 새로운 기준과 절차를 요구하고 있다.

■ 문화유산 보존·활용 사업 확대와 공공건축의 중요성

정책 기초의 변화는 현장의 수요와도 맞물린다. 최근 국가지정문화유산(국보·보물·사적)의 보수·정비 사업 건수와 예산은 꾸준히 증가하여 2024년 기준 1,300건을 넘어서며 2019년 대비 약 60% 이상 확대되었다. 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」, 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」, 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 등 제도 기반이 강화되면서 향후에도 정비·활용사업은 지속될 것으로 예상된다. 정책의 무게중심이 보존을 넘어 향유·활용과 산업진흥, 지역자원화로 이동하는 만큼, 현장에서 국민이 직접 경험하는 전시·관람시설, 부대편의시설 등 공공건축과 공간환경의 품질 제고가 필수적이다. 그렇기에 국가유산을 ‘보존의 대상’에서 ‘향유의 공간’으로 확장하기 위해서는 건축물·공간 환경의 조성체계 내실화와 법제 정비가 병행되어야 한다. 그러나 현행 제도는 이러한 변화에 충분히 대응하지 못하고 있다. 「국가유산수리 등에 관한 법률」 체계에서 건축 관련 행위는 해체·보존·복원·기록화가 중심이 되며, 관람시설 등의 신축은 ‘정비’의 일부로 다뤄지고 있어 기획·설계 단계의 내실화와 질적 제고에 한계가 있다. 또한, 현행 「국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침」은 시설물 및 건축물의 형태 관리에 치중되어 조성 절차를 실질적으로 지도하기에는 한계가 있다.

■ 가치 기반의 보존과 기획 단계의 내실화 필요

최근 국고보조사업의 예산 반영률 정제와, 집행률 제고를 위한 관리 강화는 사업 초기의 기획 단계가

얼마나 중요한지를 부각시킨다. 기획 단계의 명확한 목표 설정과 검토 수준은 이후 설계공모·심의·시공의 일정과 품질에 직접적인 영향을 미친다. 2022년 국가유산청이 제시한 「문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙」에서도 ‘가치의 진정성·완전성·지속가능성’ 확보를 위해 전 과정의 숙의와 모니터링이 강조되었다. 이러한 원칙을 실질적으로 구현하기 위해서는 조사·기획·설계·심의·시공으로 이어지는 전 단계에서 동일한 가치 판단 기준을 유지하고, 과정별 판단 근거를 기록과 데이터로 축적하는 관리체계가 필요하다. 이는 가치 중심의 보존 원칙을 행정 절차와 설계 실무로 구체화하기 위한 핵심 과제이다.

문화유산 내 공공건축은 일반 공공건축과 구별되는 제도적·환경적 특수성을 지닌다. 원형 보존과 경관 조화, 가역성 확보를 전제로 하는 별도의 조성체계가 요구되며, 사업의 예측 가능성과 품질을 높이기 위해 기획·발주·설계 단계의 의사결정 구조를 정비해야 한다. 본 연구는 이러한 문제의식에 따라 국가지정문화유산 중 면 단위로 지정된 ‘사적(史蹟)’을 주요 대상으로 삼았다. 사적은 정비 사업의 빈도와 예산 규모가 크고, 다층적 심의와 기록 절차가 갖춰져 있어 제도의 현황과 개선 방안을 검토하기에 적합하다. 연구는 사적을 중심으로 문화유산 내 공공건축의 기획·발주·설계 단계에서 나타나는 구조적 문제와 변경 요인을 분석하고, 보존과 향유가 조화를 이루는 조성체계의 개선 방향을 제시하는 것을 목표로 한다.

문화유산 내 공공건축의 분포와 관리제도의 현황

■ 소규모 관람지원시설의 높은 비중과 특정 시기·지역에 따른 분포 경향

건축물대장과 국가유산GIS 데이터를 분석 결과, 사적 내 공공건축은 저층·소규모가 많은 비율을 차지하며 관람지원시설의 비중이 매우 높다. 단독주택을 제외한 581동 중 연면적 250㎡ 미만이 65.6%, 용도별로 근린생활시설(화장실, 매표소 등)이 46.6%였다. 이러한 경향은 문화유산 내 건축 행위가 최소한의 기능 확보를 위한 소규모 시설에 집중되어 왔음을 보여주며, 역사문화환경 보존 원칙에 따라 관리되어 온 결과로 해석된다. 1970년대 이후로는 박물관·전시관 등 1,000㎡ 이상의 중대형 시설도 꾸준히 조성되어 왔으며, 1990년대에는 250㎡ 미만 대비 1,000㎡ 이상 건축물의 비율이 상대적으로 높았다. 이는 1960년대 이후 문화유산 정비사업의 본격화, 세계유산 등재, 지방자치제 시행 등과 맞물려 활용과 향유 증진 수요가 증가한 맥락과 관련이 있다. 지역별로는 한양도성 일대와 수도권, 고도(古都) 지정지구 등에서 분포가 집중되는데, 해당 지역의 역사성과 향유 수요가 반영된 결과로 보인다. 따라서 중장기 정책 수립 시 특별법(「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」, 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 등)과의 연계 방안을 검토하고, 지역별 여건을 반영한 지원 체계를 마련할 필요가 있다.

■ 문화유산 전문가의 반복적·다층적 개입과 보존 중심의 제도 운영

문화유산 내 공공건축은 ‘국가유산수리’ 및 ‘현상변경’ 절차 속에서 추진된다. 특히 종합정비계획 수립, 예산 편성 검토, 현상변경 허가 심의 등 전 과정에서 국가유산청과 문화유산위원회가 반복적으로 개입하며, ‘원형 보존’과 ‘경관 조화’의 원칙이 우선적으로 고려된다. 건축 등의 행위에 대해서는 ‘원칙적 제한, 예외적 허가’라는 기조 아래 예방적 규제 장치가 강하게 작동한다. 또한 종합정비계획이 개별 사업의 추진 근거와 기본 방향을 제시하는 상위 계획으로 기능하여, 문화유산 관리단체의 자의적 사업 추진을

방지하고 보존·관리 행위의 일관성을 유지한다. 설계와 시공은 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따라 국가가 인정한 ‘국가유산수리기술자’가 담당하도록 규정되어 참여자의 전문성이 제도적으로 보장된다.

문화유산 내 공공건축 조성체계의 현안과 쟁점

■ 설계 발주 양상과 기획·발주 단계의 취약성

2020년부터 2024년까지 조달청 나라장터를 통해 발주된 국가유산수리 설계용역 689건을 검토한 결과, 사적 내 건축물 설계에 해당하는 설계비 5천만 원 이상 사업은 38건이었다. 주로 국가유산청과 기초 자치단체가 발주했으며, 설계비 2억 원 미만·설계기간 6개월 미만의 소규모·단기 사업이 과반을 차지했다. 설계자 선정 방식은 가격입찰이 다수였고, 설계비 1억 원 이상 사업에서도 지역제한을 둔 가격 입찰과 설계공모가 혼용되었다. 또한 설계공모 지침서, 설계용역 과업내용서 등 행정자료에 용도·추정 공사비·연면적 등 핵심 정보가 명확히 기재되지 않은 사례가 높은 비중을 차지했다. 설계공모는 모두 제안공모 방식으로 진행되었으나 제안요청과제는 배치·동선·공간계획 등 일반적인 설계지침 위주로 구성되었고, 문화유산 구역의 특수성을 반영한 지침은 뚜렷하게 나타나지 않았다.

■ 문화유산위원회 의사결정의 특성과 시사점

2020년부터 2024년까지 국가유산청 문화유산위원회 사적분과 심의 내역 59건을 분석한 결과, 심의는 건축물의 배치·경관·운영계획 등 다양한 요소를 종합적으로 검토하는 성격을 지니는 것으로 나타났다. 또한 심의의 원안가결 비율은 13.6%로 낮고 ‘재검토 후 재심의’가 많았다. 이러한 경향은 건축물의 설계가 상당 부분 진행된 뒤 사업 내용을 심의하는 절차상 시점과도 관련되며, 결과적으로 사업 일정 지연과 설계자의 업무 부담 증가, 설계 품질 저하 가능성으로 이어진다. 한편, 원안가결의 낮은 비율은 기본설계의 완성도와 문화유산 보존 전략이 충분하지 않다는 것을 방증하며, 근본적으로 설계 전 기획 단계의 체계적 지원과 내실화가 필요하다는 것을 의미한다. 심의의 예측 가능성을 높이고, 참여 주체 간 판단 기준이 공유될 수 있는 체계 또한 마련되어야 한다.

■ 인식조사와 사례분석을 통해 변경의 양상과 원인 확인

발주자·설계자 68명을 대상으로 시행한 설문에서는 응답자의 85.3%가 설계 또는 사업 변경을 경험한 것으로 나타났으며, 설계·시공 단계 전반에서 규모·배치·형태·외관·구조·예산·기간·용도 등 다양한 항목의 변경이 발생하였다. 변경의 주된 원인으로 발주자는 ‘계획과 현장의 불일치’를, 설계자는 ‘위원회 심의·자문’을 지목했지만, 두 집단 모두 변경 최소화를 위한 최우선 과제로 ‘충분한 사전 조사와 기획’을 꼽았다. 심층분석을 진행한 주요 사례에서도 △설계공모 전 입지·배치 방침의 미확정으로 설계 단계의 변경이 발생한 사례, △지하 굴도 깊이와 건축물 높이 등 제약조건이 설계 단계의 문화유산위원회 심의 과정에서 대폭 수정된 사례, △대지 내 지하매설물 조사 미비로 공사비와 공사기간이 증가한 사례 등이 확인되었다. 원인은 서로 달랐으나, 공통적으로 기획의 부재 또는 부실이 근본 원인으로 작용했다. 따라서 설계 및 시공 과정에서의 불필요한 변경을 줄이기 위해서는, 기획 단계에서 핵심 설계요건과 보존 영향, 시설운영 계획 등을 포함한 검토가 더욱 면밀히 이루어져야 한다.

문화유산 내 공공건축 조성체계 개선 방안

■ 문화유산 내 공공건축 조성체계의 특성과 개선방향

문화유산 내 공공건축 조성체계의 특성은 △소규모 사업 편중과 가격입찰 중심의 설계 발주, △보존 원칙에 기반한 다층적 의사결정 구조, △기획 단계의 미흡에서 비롯된 변경이 결합되어 나타난다. 이는 문화유산 고유의 법적 규제 장치와 맞물려 공공건축 사업의 예측 가능성을 낮추고, 품질과 효율성 확보에 제약을 만든다. 따라서 제도 개선은 문화유산 보존 원칙을 준수하면서도 기획·설계 단계의 전문성과 합리성을 높이는 방향으로 이루어져야 한다. 또한 사업 단계별로 판단 근거를 명료화하고, 동일한 기준이 전 과정에서 유지되도록 정보의 기록과 공유 체계를 강화해야 한다.

• 기획·발주 단계 내실화를 통한 변경 최소화

용도·규모·예산·일정·대지 여건 등 건축 사업의 핵심 요소가 불명확한 상태에서 설계를 발주하는 경우, 후속 단계에서 큰 수정이 불가피하다. 그러므로 국가유산보수정비 및 국가유산수리 사업 등에서는 예산편성 단계의 기획 업무에 관한 최소 기준을 구체화하고, 소규모 공공건축의 특성을 반영한 기획 기준을 별도로 마련할 필요가 있다. 또한 지방자치단체 등 발주기관 담당자의 전문성 보완을 위해 건축·문화유산 전문가의 기획 참여를 제도화하여, 적정 수준의 사업 예산과 기간이 확보되고 핵심 설계요건과 보존 방향이 충분히 검토되도록 해야 한다.

• 변경 관리의 일관성과 예측 가능성 확보

다수의 주체가 참여하는 사업 추진 구조에서 가치 판단의 기준과 의사결정 이력을 체계적으로 축적·공유해야 한다. 종합정비계획과 개별 사업의 기획·설계 단계가 유기적으로 연계되도록 하고, 가치 조사·평가의 내용과 계획 수립 논리, 변경 내역을 기록해 일관성을 높여야 한다. 나아가 기획 단계에서 국가유산청과 문화유산위원회가 기획 단계의 자문·검토를 수행할 수 있도록 절차를 보완한다면, 후속 단계에서의 변경을 줄이고 사업의 예측 가능성을 높일 수 있을 것이다. 동일한 안전이 단계별로 재검토될 경우, 이전 단계의 판단과 근거가 유지되고 이어지도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

• 기획·설계 과정의 기록과 공유를 통한 순환적 보존관리체계 구축

현재 기획·설계 단계 자료의 공개와 축적은 제한적이다. 그렇기에 설계 단계의 의사결정과 변경 이력을 체계적으로 기록·데이터베이스화하여 후속 사업의 참고자료로 활용하고, 조사·연구·가치 평가에서 계획·실행·준공 후 모니터링·환류로 이어지는 순환 구조를 정착시킬 필요가 있다. 이러한 기록의 축적과 공개는 개별 사업의 투명성과 정합성을 높일 뿐만 아니라, 문화유산의 장기적 관리와 정책 개선의 기반이 될 수 있다. 아울러 동일 문화유산 내에서 추진되는 여러 사업 간 판단 기준의 일관성을 확보하는 데에도 기여할 수 있다.

■ 제도 개선 과제

• 세부과제 1. 기획업무 기준 구체화

문화유산 내 정비 사업과 관련된 현행 법령에서는 기획 업무의 항목과 절차에 대한 구체적인 기준을

제시하지 않는다. 「국가유산수리 등에 관한 업무지침」의 ‘수리 필요성 검토’ 항목은 개괄적 수준이며, 「국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」의 신청서는 작성 기준이 명확하지 않아 사업별 기획 내용의 편차가 크다. 또한 국토교통부고시 「건축기획 업무수행지침」은 일반 공공건축을 위한 포괄 기준이어서 문화유산 내 공공건축의 특수성을 온전히 반영하기 어렵다. 그렇기에 소규모 사업 중심이라는 현실과 역사문화환경 보존의 특수성을 반영한, 문화유산 내 공공건축 사업에 대한 별도의 기획 기준이 필요하다. 특히 예산편성 단계부터 기획을 강화하고, 최소 검토 항목과 표준 서식을 마련해 사업 부지의 물리적 조건(지하매설물, 발굴 조사 현황 등)과 예상 보존 영향, 주요 기능과 이용자 범위, 예산 산정 근거 등에 대한 검토가 선행되도록 해야 한다. 나아가 발주자·설계자·심의위원 등 의사결정 주체가 공통으로 활용할 체크리스트를 마련하여 가치 판단의 일관성을 높일 필요가 있다.

• 세부과제 2. 기획 단계 전문가 참여 체계 구축

일반 공공건축 분야에서는 공공건축가 등 「건축기본법」에 따른 민간전문가 활용 제도가 운영되고 있다. 그러나 문화유산 내 공공건축 사업에서는 기획 단계에 대한 전문가의 참여 근거가 미흡하고, 소규모 사업 위주여서 별도 자문·기획 용역 시행이 어려운 실정이다. 문화유산 관련 법령의 전문위원 제도는 문화유산위원회 및 국가유산수리기술위원회의 심의 안전에 대한 조사·연구 지원에 국한되어 기획·설계 단계의 자문을 보장하지 않는다. 따라서 문화유산위원회 및 국가유산수리기술위원회 전문위원의 역할을 확대해, 예산 편성 전 사업 구상과 기획 단계에서 사업의 목적·기능·보존 영향 등을 검토할 수 있도록 제도를 정비하는 방안을 제안한다. 대안으로는 「국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침」의 자문위원회 활용을 실질화하거나, 이를 일부개정하여 ‘(가칭)국가유산 공공건축가’ 제도를 도입하는 방안이 있다. 또한 개별 문화유산의 종합정비계획 수립 시 관람지원시설 조성이 포함될 경우 실측설계업자 등 건축 분야 자문을 의무화하는 방식으로 절차를 강화할 필요가 있다.

• 세부과제 3. 기획 단계에서의 국가유산청 문화유산위원회 검토 역할 부여

문화유산 내 건축 사업의 경우, 설계 단계의 현상변경 심의에 앞서 기획 단계에서 과업 범위, 보존 방향, 경관 조화 기준 등이 명확히 설정될 수 있도록 국가유산청과 문화유산위원회가 검토·협의하는 절차를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 「건축서비스산업 진흥법」과 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」을 연계하여, 공공건축심의위원회 기능 일부를 문화유산위원회가 수행할 수 있도록 규정하는 방안을 제안한다. 설계 발주 전 검토와 설계 단계의 심의가 연계될 경우 의사결정의 일관성이 높아지고 설계 변경 가능성 또한 줄어들 것으로 예상된다. 이는 사업의 예측 가능성과 운영 효율성을 함께 높이는 데 기여할 수 있다.

• 세부과제 4. 설계 단계 변경 이력 기록 및 데이터베이스 구축

대부분의 공공건축 사업이 그렇듯, 사업별 기획 단계 자료는 대외비로 관리되며 설계용역 공고와 과업 내용서와 같은 발주자료 외에는 공개가 제한적이다. 사업이 국가지정문화유산 내 현상변경 행위에 해당될 경우 문화유산위원회 등의 회의자료가 일부 공개되지만, 특정 사업의 기획-설계-심의 이력을 체계적으로 조회할 수 있는 통합 데이터베이스는 미비한 상황이다. 수리(시공) 단계의 보고서는 국가유산청의 ‘국가유산수리시스템(e수리)’를 통해 비교적 충실히 축적되어 있으나, 설계 단계의 논의·검토·

변경 사항은 설계설명서만 단편적으로 남는 수준이다. 이에 ‘(가칭)국가유산수리 설계 보고서’를 제도화 하여, 사업별 기본 구상과 의사결정의 배경, 설계 변경 전·후 비교 자료, 관련 심의·자문 의견과 보완 내역 등을 체계적으로 기록하고 공유하는 방안을 제안한다. 축적된 자료는 발주자·설계자·위원회가 기획·설계 과정에서 참고할 수 있는 기초자료로 기능하며, 종합정비계획의 재검토나 인접한 사업 추진 시의 가치 판단에도 활용될 수 있다. 나아가 설계자의 추가 업무에 대한 정당한 평가·보상의 근거가 되어 설계 품질 및 설계자의 전문성 향상으로 이어질 수 있다.

결론

본 연구는 ‘국가유산’ 체계로의 전환과 함께 문화유산 향유·활용의 중요성이 커진 시점에서, 문화유산 내 공공건축 조성체계의 특성과 한계를 규명하고 제도 개선의 기본방향과 세부과제를 제시하였다. 첫째, 공공건축의 분포 현황과 제도적 환경을 종합적으로 정리하였다. 둘째, 기획·설계 단계에서 반복되어 나타나는 변경 문제를 확인하였다. 셋째, 문화유산 보존 관리 원칙과 국제적 기준을 검토하여 제도 개선 방향을 제시하였다. 넷째, 이러한 분석 결과를 바탕으로 문화유산 내 공공건축 조성체계 개선을 위한 세부과제를 도출하였다. 이는 문화유산 보존정책과 공공건축 제도 간 접점을 구체화했다는 점에서 기초연구로서의 의미를 가진다. 향후에는 제도 개선 과제의 실행 방안을 구체화하고, 사업 유형과 규모, 참여 주체에 따라 적용 가능한 세부 기준을 마련해 나갈 필요가 있다.

연구의 한계로는 사적 중심의 분석과 공공데이터 활용의 제약, 기획 단계 자료 접근성 부족, 표본 수 제한 등이 있다. 발주기관 내부 의사결정이나 비공식 협의의 내용 또한 분석 범위에서 제외되었으며, 개별 기관 및 사업 여건에 따른 제도 운영상의 편차도 분석의 제약 요인이었다. 보다 실증적인 연구를 위해서는 사업별 기획·설계 단계 데이터의 지속적 축적이 필요하다. 아울러 본 연구에서 제안하는 기획 내실화를 위해서는 의사결정 주체별 역할과 업무방식, 대가기준 등이 보다 정교하게 논의되어야 한다. 또한 발주자·설계자 등의 역량 강화 교육과 가치 판단 가이드라인 마련, 우수사례 공유가 병행되어야 한다. 장기적으로는 문화유산 보존 정책과 공공건축 정책이 연계된 통합적 관리체계를 마련하는 노력이 필요하다.

주제어

공공건축, 문화유산, 국가유산, 사적, 현상변경, 국가유산수리

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	2
1) 연구의 배경 및 필요성	2
2) 연구의 목적	7
2. 연구의 범위 및 방법	8
1) 연구의 범위	8
2) 연구의 방법	12
3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성	13
1) 선행연구 현황	13
2) 본 연구의 차별성	15
4. 연구흐름도	16
제2장 문화유산 내 공공건축의 분포와 관리제도의 현황	17
1. 사적 내 공공건축의 분포 현황	18
1) 분석개요	18
2) 용도별 분포 현황	19
3) 규모별 분포 현황	22
4) 조성시기 구간별 분포 현황	24
5) 지역별·입지특성별 분포 현황	25
2. 문화유산 내 공공건축 기획·설계 관리제도 현황	29
1) 문화유산 내 공공건축 조성 관련 법제도 현황	29
2) 문화유산 내 건축 단계별 조성체계	31
3) 문화유산 내 공공건축 조성 시 참여주체의 역할	41
4) 문화유산 내 공공건축 조성 절차 종합	44
3. 소 결	47
제3장 문화유산 내 공공건축 조성체계의 현안과 쟁점	51
1. 문화유산 내 공공건축 설계 발주의 특성	52
1) 분석 개요 및 방법	52

2) 사적 내 건축물 조성 사업의 설계발주 경향	53
3) 공모방식을 적용한 사업의 발주 특성	60
2. 문화유산위원회 의사결정 내역 분석	63
1) 문화유산 내 공공건축 조성 과정의 문화유산위원회 기능	63
2) 문화유산위원회 의사결정 내역 분석 개요	64
3) 의결 내역 분석 결과	65
4) 문화유산위원회 회의록 세부내용 분석	67
3. 문화유산 내 공공건축 조성 실태와 참여자 인식	72
1) 분석개요	72
2) 공공건축 조성체계 실태조사 결과	74
3) 주요 사례를 통해 본 사업·설계 변경의 실태와 원인	81
4) 공공건축 참여자 인식조사 결과	85
4. 소 결	92

제4장 문화유산 내 공공건축 조성체계 개선 방안 ————— 95

1. 문화유산 내 공공건축 조성체계 개선의 기본방향	96
1) 문화유산 내 공공건축 조성체계의 특성	96
2) 문화유산 보존 관련 원칙 검토	97
3) 공공건축 조성체계 개선의 기본방향	104
2. 제도 개선 과제	107
1) 기획·발주 단계 내실화를 통한 변경의 최소화	107
2) 변경 관리에 있어 의사결정의 일관성과 예측 가능성 확보	115
3) 변경의 기록과 공유를 통한 순환적 보존관리체계 마련	117
3. 단계별 추진 방안	120
1) 제도 개선 추진 방식의 구분 및 단계 과제	120
2) 중장기 과제 추진 시 법정계획 연계 방안	121

제5장 결 론 ————— 123

1. 연구의 성과	124
2. 연구의 한계 및 향후 과제	126

참고문헌 ————— 127

Summary ————— 131

부록 1 사적 내 공공건축 관련 문화유산위원회 사적분과 심의안건 목록(2020~2024년)	141
---	-----

부록 2 발주자 및 설계자 대상 설문조사지	144
-------------------------------	-----

[표 1-1] 최근 5 년간 국보 · 보물 · 사적 보수정비 현황	3
[표 1-2] 사적 구역에 대한 문화재위원회 심의 · 보고 안건의 행위유형별 현황('15~19 년)	4
[표 1-3] 사적 지정 분류	8
[표 1-4] 국가유산 보수정비 규모 현황('22~24 년)	9
[표 1-5] 국가유산수리 설계업무의 구분	11
[표 1-6] 선행연구 현황 및 주요내용	14
[표 2-1] 사적 내 공공건축의 용도별 수량(상위 10 개)	19
[표 2-2] 연면적 구간별 사적 구역 내 공공건축 분포	22
[표 2-3] 연면적 대 층수에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포	23
[표 2-4] 조성시기 대 연면적에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포	25
[표 2-5] 광역자치단체별 건축물 수량 분포, 연면적 합계 현황	26
[표 2-6] 시 · 군 · 구별 사적 내 건축물 수량 분포 및 연면적 합계 현황(상위 20 개)	27
[표 2-7] 연면적 2,500 ㎡ 이상 대규모 공공건축이 분포하는 사적	28
[표 2-8] 문화유산 구역 내 공공건축 관련 법제도	29
[표 2-9] 국가유산청 제공 종합정비계획 보고서 현황	33
[표 2-10] 칠백의총 유적종합정비계획상 기념관의 전시계획과 기능별 면적 배분(안)	34
[표 2-11] 사적의 보수정비사업 중 총액사업 지원대상과 국고보조율	36
[표 2-12] 국가유산수리 설계업무의 난이도 구분 및 적용대상	38
[표 3-1] 사적 내 건축물 발주기관 유형 및 사업 대상지별 설계 발주 수량	55
[표 3-2] 사적 내 건축물 제안공모 진행 사업 현황 분석 종합	60
[표 3-3] 사적 내 건축물 제안공모 적용 사업별 제안요청 과제	61
[표 3-4] 분석 프로세스	64
[표 3-5] 국가유산청 문화유산위원회 사적분과위원회 심의결과 및 의결사유 유형 ('20~24 년)	65
[표 3-6] 국가유산청 문화유산위원회 시설유형별 의결 현황 ('20~24 년)	66
[표 3-7] 심의의결 시 주요 쟁점 내용	68
[표 3-8] 문화유산위원회 의결 시 주여 쟁점의 유형과 언급 빈도	68
[표 3-9] 부결 안건 주요 사유	69
[표 3-10] 보류 안건 주요 사유	70
[표 3-11] 조건부 가결 안건 주요 사유	71
[표 3-12] 설문조사 내용	72
[표 3-13] 응답자 특성	73
[표 3-14] 사업유형별 변경 현황	74
[표 3-15] 변경이 발생한 사업유형의 발주방식	75

[표 3-16] 조성단계별 변경 발생 현황	76
[표 3-17] 사업 유형 및 조성단계별 변경 발생 현황	76
[표 3-18] 설계단계에서 발생한 변경내용 종류	77
[표 3-19] 시공단계에서 발생한 변경내용 종류	79
[표 3-20] 사업내용의 주요 변경사항	80
[표 3-21] A 역사문화관 조성 사업의 개요 및 주요 변경 내역	81
[표 3-22] B 복원전시공간 조성 사업의 개요 및 주요 변경 내역	83
[표 4-23] C 방문자센터 건립 사업의 개요 및 주요 변경 내역	85
[표 3-24] 변경이 발생한 사유에 대한 참여주체별 인식	86
[표 3-25] 설계발주 방식에 따른 긍정적 영향 인식	87
[표 3-26] 문화유산 내 공공건축 사업의 변경을 최소화하기 위한 사항	88
[표 3-27] 문화유산 내 공공건축 품질에 영향을 미치는 요인	89
[표 3-28] 문화유산 내 공공건축 조성 과정에서 개선이 필요한 사항	91
[표 4-1] 건축기획 업무 내용의 국가유산수리 사업 참고 및 반영 사항 검토	109
[표 4-2] 국가유산수리 등에 관한 업무지침 개정(안)	109
[표 4-3] 국고보조사업 총액사업 신청서 검토항목 개편(안)	110
[표 4-4] 소규모 공공건축 체크리스트 모델 제안 사례	111
[표 4-5] 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 개정(안)	113
[표 4-6] 국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침 개정(안)	113
[표 4-7] 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침 개정(안)	115
[표 4-8] 건축서비스산업 진흥법 개정(안)	117
[표 4-9] 국가유산수리 등에 관한 법률 개정(안)	119
[표 4-10] 제도 개선 과제별 추진 방안	120
[표 4-11] 제 3 차 국가유산수리등에 관한 기본계획(2024~2028) 중 제도 개선 연계 과제(안)	121

[그림 1-1] 국가유산 체계 전환 및 명칭변경 세부사항	2
[그림 1-2] 도시공간 차원의 국가유산 정비 사례	3
[그림 1-3] 국가유산 향유 · 활용 관련 공공건축의 사례	4
[그림 1-4] 문화유산 일대 공공건축 사업의 취소 · 변경 사례	5
[그림 1-5] 문화재 보수 · 정비 사업 추진에서 문제가 있는 부분(설계) 관련 설문조사 결과	6
[그림 1-6] 연구흐름도	16
[그림 2-1] 국가유산 목록, 국가유산 GIS 데이터셋, 연속지적도, 건축물대장 정보를 통한 건축물 정보 조회 과정	18
[그림 2-2] 좌: 사적 풍납토성 영역과 건축물 분포, 우: 홍주읍성 객사 복원을 위한 매입 사업 공고 ..	20
[그림 2-3] 용도별 사적 내 공공건축 조성 사례	21
[그림 2-4] 연면적 대 층수에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포(수량)	23
[그림 2-5] 연면적 대 층수에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포(백분율)	24
[그림 2-6] 조성시기 대 연면적에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포(수량)	25
[그림 2-7] 광역자치단체별 건축물의 수량 및 연면적 합계 분포	26
[그림 2-8] 국가지정문화유산 사적의 정비 절차	30
[그림 2-9] 사적 종합정비계획의 사례: 칠백의총	31
[그림 2-10] 칠백의총 유적정비계획 배치 기본방향	34
[그림 2-11] 완주 경복사지 종합정비기본계획 기본구상(안)	35
[그림 2-12] 국가유산보수정비사업의 예산 편성 절차	36
[그림 2-13] 총액사업 신청서 서식	37
[그림 2-14] 국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차	41
[그림 2-15] 문화유산 내 공공건축 조성 단계별 참여주체의 역할	42
[그림 2-16] 문화유산 내 공공건축 조성 절차	46
[그림 3-1] 설계 발주현황 분석 절차	52
[그림 3-2] 국가유산수리 설계 중 추정가격 5 천만 원 이상 용역의 비중	53
[그림 3-3] 사적 관련 설계 비중	53
[그림 3-4] 사적 내 시설물 · 건축물 사업의 비중	54
[그림 3-5] 사적 내 건축물 조성 사업과 시설물 정비 사업의 설계비 추정가격 총액	54
[그림 3-6] 사적 내 건축물 발주기관 유형에 따른 설계 발주 수량	54
[그림 3-7] 사적 내 건축물 사업 대상지별 설계 발주 수량	55
[그림 3-8] 설계 발주방식	56
[그림 3-9] 입찰 참가자격 지역제한 여부	56
[그림 3-10] 사적 내 건축물 건축 행위	56

[그림 3-11] 사적 내 건축물 건축물 주용도	56
[그림 3-12] 사적 내 건축물 공사비	57
[그림 3-13] 사적 내 건축물 연면적	57
[그림 3-14] 사업 관련 기초 정보가 누락된 사례	57
[그림 3-15] 사업 범위	58
[그림 3-16] 단일 건축물 조성 사업의 세부용도	58
[그림 3-17] 각종 시설물 정비가 포함된 복합 과업 사례	58
[그림 3-18] 사적 내 건축물 설계비 추정 가격	59
[그림 3-19] 사적 내 건축물 설계 기간	59
[그림 3-20] 사적 내 건축물 설계 기간 및 설계비 추정가격, 발주방식에 따른 분포	59
[그림 3-21] 현상변경 허가 과정의 문화유산위원회 의사결정 절차	64
[그림 3-22] 국가유산청 문화유산위원회 사적분과 심의결과 및 의결사유 유형(20~24 년)	65
[그림 3-23] 사업변경 현황	75
[그림 3-24] 시설유형별 변경 현황	75
[그림 3-25] 변경발생 사업의 설계발주방식 현황	75
[그림 3-26] 변경발생 시설별 설계발주방식 현황	75
[그림 3-27] 사업 유형 및 조성단계별 변경 발생 현황	77
[그림 3-28] 설계단계 변경내용에 대한 발주자와 설계자 응답 결과	78
[그림 3-29] 시공단계 변경내용에 대한 발주자와 설계자 응답 결과	79
[그림 3-30] 사업내용 변경에 대한 발주자와 설계자 응답 결과	80
[그림 3-31] A 역사문화관의 설계변경 내역	82
[그림 3-32] B 복원전시공간의 설계변경 내역	84
[그림 3-33] 설계안의 굴토깊이 결정을 위한 문화재위원회 보고자료	84
[그림 3-34] C 방문자센터 건립 사업의 설계변경 내역	85
[그림 3-35] 사업내용 변경에 대한 발주자와 설계자 응답 결과	86
[그림 3-36] 설계발주방식별 효과성에 대한 인식조사 결과	87
[그림 3-37] 시공단계 변경내용에 대한 발주자와 설계자 응답 결과	88
[그림 3-38] 문화유산 내 조성 공공건축 품질에 영향을 미치는 요인에 대한 참여주체별 인식	89
[그림 3-39] 문화유산 내 공공건축 조성 과정의 개선이 필요한 사항에 대한 참여주체별 인식	91
[그림 4-1] 문화유산 보존 조치의 세부 구분	102
[그림 4-2] 문화유산 가치 보존을 위한 한국 원칙에서 제시하는 문화유산 보존 과정의 단계별 흐름도	103
[그림 4-3] 사적 종합정비계획 수립 과정의 전문가 자문단 참여 시점	114
[그림 4-4] 시공 단계의 설계변경 내역이 기록 · 공개되는 국가유산수리보고서 사례	118

제1장

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성
4. 연구흐름도

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

■ 국가유산기본법 제정 등에 따른 국가유산 보존·관리 정책 패러다임 변화

2024년 5월 「국가유산기본법」이 시행됨에 따라 1962년 「문화재 보호법」의 제정 이래 지난 60여 년간 유지해 온 문화재 정책·제도의 체계가 전환점을 맞이하였다. 유네스코 등의 국제기준을 반영한 ‘유산(遺産, heritage)’ 개념이 도입되어 재화적 성격이 강했던 ‘문화재(財, Property)’ 명칭이 ‘국가유산’으로 바뀌었으며, ‘국가유산’은 ‘문화유산’, ‘자연유산’ 및 ‘무형유산’으로 분류¹⁾되며 유산별 특성에 맞는 관리체계가 구축되었다. 관계기관 또한 국가유산청(前 문화재청), 국립문화유산연구원(前 국립문화재연구소) 등으로 명칭과 조직을 개편하여 새롭게 출범하였다.

기 존			⇒	변 경 ('24.5.17.부터)		
문화재 「문화재보호법」	유형문화재			국가유산 「국가유산기본법」	문화유산 「문화유산법」	유형문화유산 민속문화유산 기념물(사적지 등)
	민속문화재				자연유산 「자연유산법」	명승, 천연기념물 등
	기념물	사적지 등				
		명승, 천연기념물 등				
무형문화재 (전통공연, 공예 등)		무형유산 「무형유산법」	전통공연, 공예 등			

[그림 1-1] 국가유산 체계 전환 및 명칭변경 세부사항

출처: 국가유산청(2024.5.16) 보도자료를 참고하여 연구진 재작성

이러한 법제도적 변화에 발맞춰 국가유산청은 ‘국가유산 비전(2023년 12월)’²⁾을 발표하고, 2024년 및 2025년 주요업무 추진계획³⁾을 통해 국가유산의 향유·활용 및 산업진흥 중심으로 정책기조를 전환할 것임을 시사하였다. ‘국민과 함께 누리는 미래가치’라는 비전 아래, ‘국가유산을 국가·지역 발전의 신성장 동력으로 삼는 것’과 ‘모두가 누리는 문화유산 복지 구축’ 등을 주요 전략으로 제시한 것

1) 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률(일부개정, 법률 제19248호), 자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률(제정, 법률 제19251호) 및 무형유산의 보존 및 진흥에 관한 법률(일부개정, 법률 제19588호)

2) 문화재청(2023.12.7.)

3) 문화재청(2024.2.23.) 및 국가유산청(2025.1.21.)

이다. 2024년 업무계획에서는 이를 구현하기 위한 미래전략으로 ‘국가유산산업 육성 및 진흥에 관한 법률(가칭) 발의’, ‘지역경제 활성화를 위한 국가유산의 지역자원화’ 및 ‘국가유산 향유 대상의 확대 및 지원 강화’ 등을 제시하였고, 2025년에는 국가유산의 경제적 파급효과와 더불어 소멸지역의 버팀목으로서의 역할·가치를 강조하며 ‘지속가능한 국가유산 가치창출 기반 마련’, ‘모두가 함께 누리는 국가유산 향유’ 등을 핵심 추진과제로 설정하였다.

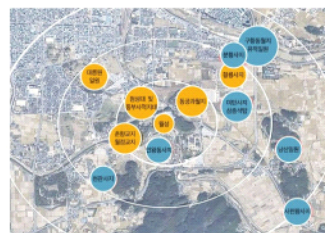
■ 국내 문화유산 보수·정비사업 규모의 지속적 증가와 활용·향유 사업 수요 증대

2024년 한 해 동안 시행된 국보·보물·사적 등 주요 국가지정문화유산의 보수정비 건수는 1,345건으로, 5년 전인 2019년의 832건 대비 약 62% 증가하였다. 투입된 예산 역시 2024년 6,808억 원으로 2019년 4,272억 원 대비 약 59% 증가하였다. 최근 도시공간 차원의 국가유산 정비를 위한 각종 특별법이 제정되고 관련 기본·종합계획이 수립됨에 따라, 국가와 지방자치단체가 주도하는 유적 발굴조사 및 문화유산 정비·활용 사업은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」(2019.12.)⁴⁾, 고대 역사문화권의 정비를 통한 지역 발전을 목적으로 하는 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」(2020.6.)⁵⁾ 그리고 고도(古都) 보존 정책에서 국가의 역할을 확대한 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」(2023.3. 개정) 등이 대표적이다.⁶⁾

[표 1-1] 최근 5년간 국보·보물·사적 보수정비 현황

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
보수정비건수	832건	854건	946건	1,069건	1,184건	1,345건
투입금액	4,272억원	4,532억원	4,704억원	4,431억원	5,562억원	6,808억원

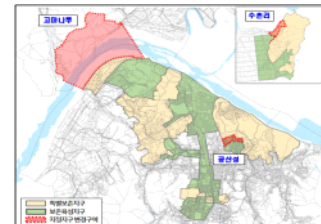
출처: 국가유산청(2025, p.51)를 참고하여 연구진 작성



경주 신라왕경 핵심유적 복원·정비사업
14개 대상지



‘역사문화권 정비육성 선도사업’
대상지 함안 말미산 고분군 일대



‘제2차 공주시 고도보존육성계획’에
따른 고도 지정지구

[그림 1-2] 도시공간 차원의 국가유산 정비 사례

출처: 좌) 이상욱(2020.10.27, 경주신문, <http://m.gjnews.com/view.php?idx=68674>, 검색일: 2025.2.12.)

중) 손임규(2023.12.29, KPI뉴스, <https://www.kpinews.kr/newsView/1065592143972698>, 검색일: 2025.2.12.)

우) 임병안(2020.6.3., 중도일보, <https://m.ioonado.co.kr/view.php?kev=20200603010001276>, 검색일: 2025.2.12.)

4) 신라왕궁(월성)·황룡사지·동궁과월지·대릉원 등 경주시 일대 신라왕경 핵심유적의 복원·정비 및 역사문화도시 조성을 위한 법률적 근거. 법률 제16779호.

5) 고구려·백제·신라·가야·마한·탐라 등 한반도 일대 고대 역사문화권 문화유산의 발굴·복원·정비를 통한 지역 발전 도모를 목적으로 함. 법률 제17412호.

6) 해당 법령에 따른 ‘고도보존육성기본계획’의 수립권자를 ‘시장·군수·구청장’에서 ‘문화재청장’으로 변경. 법률 제19243호.

■ 국가유산 향유·활용 정책에서 건축물과 공간환경의 역할 증대

국가유산 정책의 무게중심이 보존을 넘어 활용·향유 증진, 산업진흥 및 지역자원화로 이동하고 공공의 역할이 확대되는 가운데, 이러한 정책 비전을 실현하기 위해서는 국민이 직접 이용하는 문화유산 일대의 물리적 기반, 즉 건축물과 공간환경의 품질 제고가 필수적으로 동반되어야 한다. 특히 문화유산 내에 조성되는 전시·관람시설, 부대편의시설, 근무시설 등의 공공건축물은 방문객의 만족도 및 근무자의 삶의 질과 직결된다. 나아가 지역의 핵심적인 관광·문화자원으로서 문화유산의 경쟁력을 강화하고 품격을 높일 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 이는 문화유산에 대한 새로운 경험과 재해석의 장으로 기능할 뿐만 아니라, 문화유산 관리·활용의 다변화를 위한 핵심적인 정책 수단으로 접근 가능한 요소이다⁷⁾. 따라서 문화유산 내 공공건축의 품격과 품질 제고는 국가유산 향유를 구현하는 물리적 기반의 확대로 이어지며, 이를 위해서는 건축물을 기획·설계하고 이를 관리·지원하는 ‘조성체계’의 고도화와 관계자의 역량 강화, 관련 법제도의 개선이 적극적으로 이루어져야 한다.



서울 한양도성 유적전시관



경주 월성 발굴조사 운영시설 송문대



제주 주상절리대 관람시설

[그림 1-3] 국가유산 향유·활용 관련 공공건축의 사례

출처: 좌) 늘푸른 limyk3217(2019.3.29, 네이버 블로그(<https://blog.naver.com/limyk3217/222291237892>, 검색일: 2025.2.6.)
중) 최외문(2023.9.20, 뉴스프리존, <https://www.newsfreezone.co.kr/news/articleView.html?idxno=485347>, 검색일: 2025.2.6.)
우) 아름지기 누리집(<https://arumjigi.org/project/>, 검색일: 2025.2.6.)

실제로 문화유산 내에서 이루어지는 건축물 조성은 전체 현상변경 행위에서 상당한 비율을 차지하며, 이는 ‘국가유산과 조화를 이루는 공공건축 조성 절차의 내실화’가 중요한 정책 과제를 시사한다. 문화재청(2020)의 선행연구에 따르면, 2015년부터 2019년까지 5년간 사적에 대한 문화재위원회 사적분과 심의·보고 안건 1,734건 중 건축공사 관련 안건이 약 20.7%(359건)에 달하였다. 그중에서도 공공건축으로 분류될 수 있는 정부기관 및 지방자치단체의 신청 안건이 전체의 10.3%(179건)를 차지하였다⁸⁾.

[표 1-2] 사적 구역에 대한 문화재위원회 심의·보고 안건의 행위유형별 현황(‘15~19년)

	문화재수리	건축공사	토목공사	조경공사	설비공사	기타*	합계
건수	79건	359건	319건	158건	264건	555건	1,734건
비율	4.6%	20.7%	18.4%	9.1%	15.2%	32.0%	100.0%

*발굴 및 행사·축제 개최 등이 해당함

출처: 조홍석 외(2020, p.204)

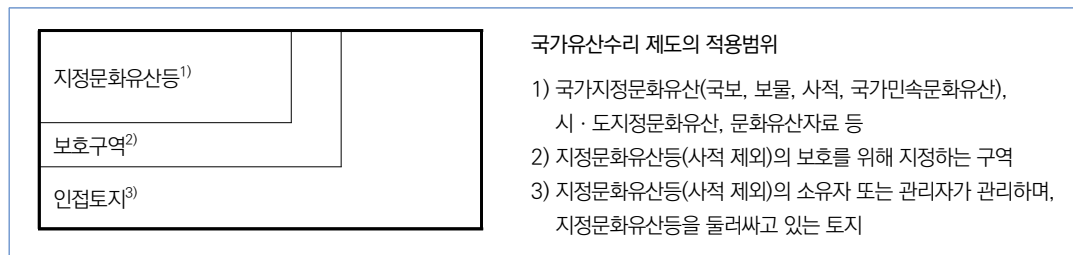
7) 정상철 외(2018, pp.40~42)의 연구에서는 국내 문화재관리시스템에서 문화재 활용의 다양화·심화 필요성에 대한 이슈를 확인하였음

8) 조홍석 외(2020, p.216)

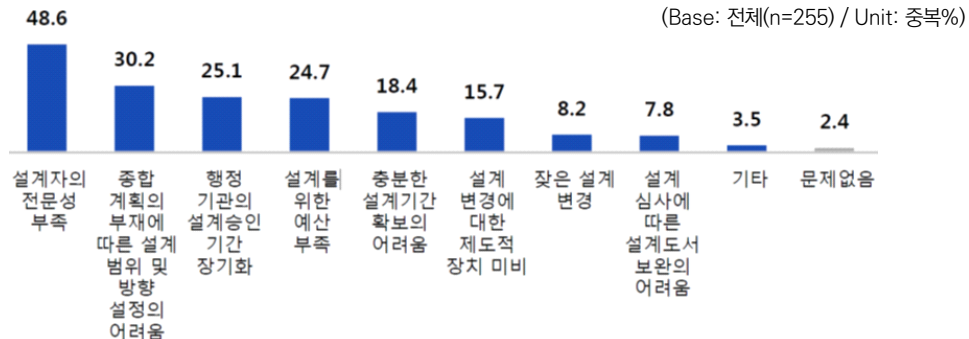
■ 건축디자인 관리 관련 법제도의 한계 및 정책적 사각지대 존재

그러나 현재 문화유산 내 건축물의 조성 절차는 주로 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따른 ‘국가유산 수리’ 체계 내에서 다루어지고 있어, 공공건축의 품질 확보를 위한 조성체계 측면에서 한계를 지닌다. 국가유산수리는 건조물의 해체, 보존, 복원, 기록화 등의 행위에 중점을 두고 있으며, 방문객 관람·체험 시설, 근무자 업무시설 등을 신축하는 설계업무는 ‘정비설계’의 일부로 다뤄지고 있어 기획·설계 단계의 질적 향상을 위한 체계적인 관리 제도는 미비한 실정이다. 2012년 제정된 「문화재 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침」이 있으나, 포괄적이고 규범적인 성격과 건축물의 형태 관리 중심의 내용으로 인해 공공건축 조성 절차를 관리하는 지침으로 작동하기에는 한계가 존재한다.

이러한 제도적 한계 속에서 문화유산 내 공공건축 사업은 설계변경과 보존 방향 변동에 따른 사업 취소, 당선안과 최종 설계안의 품질 차이 등의 이슈가 지속적으로 발생하고 있다⁹⁾. 한국문화재정책연구원(2022)이 국가유산수리 관계자 대상으로 시행한 설문조사에서는 국가유산 보수·정비 설계단계의 주된 문제점으로 종합계획 부재, 설계승인 장기화 등이 제기되었다. 또한, 가격입찰을 통해 설계자를 선정하는 사업이 다수를 차지하며, 국가지정문화유산 등에 대한 「건축법」의 적용 제외 규정으로 인해 국가유산 내 공공건축 조성 사업에 건축관계 법령의 기준을 적용할 수 있는지의 여부는 여전히 쟁점이 남아 있다. 이에 따라 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축 조성체계에서도 사실상 제외되는 등 건축디자인 관리의 사각지대에 놓여 있는 상황이다.



출처: 국가유산수리 등에 관한 법률, 법률 제20489호.



[그림 1-4] 문화재 보수·정비 사업 추진에서 문제가 있는 부분(설계) 관련 설문조사 결과

*문화재수리기술자(68명), 문화재수리기능자(60명), 전문가(69명), 공무원(68명)을 대상으로 실시

출처: 한국문화재정책연구원(2022, p.163)

9) 입지 부적절 판정으로 인해 설계변경된 '화순고인돌유적 방문객센터 건립사업('20년)', 공모 당선안 선정 이후 사업계획이 취소된 '의정부지 유구보호시설 조성사업('20년)', 당선안과 최종설계안의 현격한 형태차이를 확인할 수 있는 '금관총 복원 및 전시공간 조성('18년)' 등의 사례가 있음



서울 의정부지 유류보호시설 조성
설계공모 당선작(사업취소)



광주 신창동유적 선사체험 체험학습관
(좌: 2019년 당선작 조감도, 우: 2021년 설계안 조감도)



[그림 1-5] 문화유산 일대 공공건축 사업의 취소·변경 사례

출처: 좌) 프로젝트서울 누리집(<https://project.seoul.go.kr/view/viewDetailArch.do?cpttMstSeq=333>, 검색일: 2025.2.12.)

우1) 진짜노리건축사무소 누리집(<https://reallplay.com/16>, 검색일: 2025.5.7.)

우2) 광주광역시(2021. 3월13일 보도자료, https://www.gwangju.go.kr/boardView.do?boardId=BD_0000000027&pageId=www789&searchSn=8337, 검색일: 2025.5.7.)

■ 국고보조사업 관리 강화에 따른 사업 초기 기획 단계 내실화 필요성 증대

최근 국가유산 보수정비사업의 국고보조금 신청 건수가 지속적으로 증가함에도 예산 반영률은 40%대에 정체됨에 따라¹⁰⁾, 국가유산청은 예산 집행률을 개선하고 객관적인 사업 운영을 도모하기 위해 국고보조금 운영·관리 제도의 개선을 추진해왔다¹¹⁾. 이는 문화유산 내 건축물 조성 사업의 일정 및 예산 관리의 중요성이 증대되고 있음을 방증하는 것으로, 예산 신청 단계에서부터 사업 기획의 내실화를 통해 설계 발주, 인허가, 설계승인 등 후속 절차가 지체 없이 체계적으로 이루어져야 할 필요성이 더욱 커지고 있다.

2024~2025년 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정의 주요 개정 사항

- 공사 성격의 연차사업은 금액에 상관 없이 설계, 시공을 분리하여 시행하도록 규정 개정
- 공사 사업의 경우 사업 시행 전년도까지 관련 인허가 및 설계승인이 되어야 차년도 공사비를 지원하는 규정 신설
- 설계변경으로 인해 사업비를 증액하는 경우 문화유산위원회 등의 검토 결과를 반영하여 지원여부와 규모를 조정하는 규정 신설
- 국가유산 보존에 영향을 미칠 수 있는 건축물의 신축·증축·수리를 하거나 주변경관에 영향을 미치는 사업은 사업추진 방향, 위치 및 규모에 대하여 문화유산위원회 등의 검토를 거쳐야 하며, 주관부서는 검토 결과에 따라 당해연도 사업을 추진

출처: 국가유산청(2025.4.8, 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정 일부개정훈령(안) 행정예고, 국가유산청 누리집 입법예고, 검색일: 2025.5.15); 국가유산청(2024.4.17, 문화재보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정 일부개정훈령(안) 제출의견에 대한 검토내용 알림, 국가유산청 누리집 공지사항, 검색일: 2025.5.15.)을 참고하여 연구진 요약 작성

■ 문화유산 내 공공건축 조성체계 특화·고도화 방안 마련 필요

이상의 논의를 종합하면, 문화유산 내에 조성되는 공공건축은 일반 공공건축과 구별되는 규범적·법제도적·정책적 특성을 지니고 있어 이에 특화된 별도의 관리체계 구축이 필요하다¹²⁾. 특히 문화유산

10) 문화재청(2024.4.17, 문화재보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정 일부개정훈령(안) 제출의견에 대한 검토내용 알림, 국가유산청 누리집 공지사항, 검색일: 2025.5.15)

11) 2020년 당시 문화재청훈령으로 제정된 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정은 2024년과 2025년 두 차례에 걸쳐 일부 개정이 추진됨

12) 엄철호 외(2010)는 공공청사에 요구되는 공공성과 상징성을 바람직하게 구현하기 위한 원칙과 규범으로서 건축디자인 기준의 특화가 필요하다고 제기하였음. 이러한 문제의식은 문화유산의 공공성을 증진하고 그 가치를 재현·계승하는 매체로 기능하는 문화유산 내 공공건축에도 적용 가능함

이라는 특수성을 충분히 고려하여 원형 보존, 주변 경관과의 조화, 가역성 확보 등의 기본 원칙을 준수해야 하므로, 공공건축 조성 과정의 관리는 국가유산수리 제도의 틀 안에서 더욱 엄격하고 체계적으로 이루어져야 한다. 이를 위해 관련 법령과 정책 현황에 대한 면밀한 분석을 바탕으로, 기획·발주·설계·공사 등 단계별 의사결정체계의 한계를 규명하고, 현실적이고 실질적인 품질¹³⁾ 관리체계를 모색해야 한다. 궁극적으로는 문화유산 내 공공건축 조성체계의 개선을 통해 개별 사업의 예측 가능성을 높이고 의사결정 참여주체의 전문성을 강화하며, 국민이 향유하고 지역과 상생하는 문화유산에 높은 품질과 품격을 갖춘 시설이 조성될 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

2) 연구의 목적

이에 본 연구에서는 문화유산 내 공공건축 조성 사업에 대한 의사결정 체계의 특화 및 고도화 방안을 제시하여 국가유산의 품격과 가치를 높이고자 하며, 세부 목적은 다음과 같다.

- 첫째, 공공건축 조성의 품질 관리 측면에서 현행 국가유산수리 제도의 특성과 현안을 짚고,
- 둘째, 문화유산 보존 원칙을 고려한 공공건축 기획·설계 단계의 관리체계 개선 방향을 모색하며,
- 셋째, 문화유산 내 공공건축의 품질·품격 제고를 위한 법제도 개정 방안 등을 단계별로 제시한다.

13) 건축기본법(법률 제21065호)에 제3조에 따라 안전, 보건, 기능, 쾌적, 자원절약과 재활용 등의 객관적 성능을 말함

1) 연구의 범위

16) 민속유산(민속마을), 자연유산(명승), 시·도지정문화유산 등

시대	기능	세부기능	예시
		사고지	평창 오대산사고, 봉화 태백산사고지
		병영(성)	울산 경상좌도병영성, 강진 전라병영성, 해남 전라우수영
		진·보·돈	강화 초지진, 여수 석보, 강화 갑곶돈 등
		봉수	제2로 직봉, 제5로 직봉
	산업(생산)·교통 (36건)	제방	김제 벽골제, 울산 약사동 제방 등
		교통	서울 양화나루와 잠두봉 유적, 서울 청계천 유적 등
		가마터(요지)	강진 고려청자 요지, 광주 조선백자 요지 등
		수중유적	신안 해저유물 매장해역 등
		기타 생산유적	여수 선사유적
	주거·생활·교육 (36건)	주거지(취락지)	경주 선동동 전랑지, 담양 응용리와 태목리 유적
		정원터(원지)	부여 공남지, 경주 서출지, 경주 용강동 원지 유적 등
		우물	경주 나정, 경주 재매정
		서원·향교	전주향교, 영주 소수서원, 논산 노강서원 등
	제사·장례·종교 (209건)	옛무덤(군)	고령 지산동 고분군, 부산 복천동 고분군, 칠백의총 등
		능	구리 동구릉, 고양 서오릉, 경주 대릉원 일원
		묘	경주 김유신묘, 서울 연산군묘, 남양주 광해군묘,
		사당·제단	종묘, 사직, 환구단, 통영 한산도 이충무공 유적 등
		절(터)	군위 인각사지, 경주 황룡사지, 경주 불국사 등
	인물·사건·기타 (24건)	비석(터)	서울 삼전도비, 북한산 진흥왕 순수비지 등
		인물 유적	산청 조식 유적, 파주 이이유적 등
		태실	성주 세종대왕자 태실
		사건 유적	고창 무장기포지, 공주 우금치 전적 등
근현대유적 (46건)	근·현대 건축물		서울 고려대학교 본관, 구 서울 역사, 서울 독립문 등
	근·현대 시설물		서울 영은문 주초, 천안 유관순 열사 유적, 등

*2024년 6월 말 기준

출처: 국가유산청(2024, 2024년 국가지정문화유산(사적) 분류, 국가유산청 누리집 행정자료, https://www.cha.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttId=88895&bbsId=BBSMSTR_1045&pageUnit=0&searchCnd=&searchWrd=&ctgryLrcls=&ctgryMdcls=&ctgrySmcls=&ntcStartDt=&ntcEndDt=&searchUseYn=&mn=NS_03_09_01&searchSiteCd=, 검색일: 2025.2.1)를 참고하여 작성

[표 1-4] 국가유산 보수정비 규모 현황('22~'24년)

구분		2022년	2023년	2024년
국보·보물	보수정비건수	520건	506건	638건
	투입금액	123,449백만원	158,653백만원	182,952백만원
사적	보수정비건수	549건	678건	707건
	투입금액	319,721백만원	397,582백만원	457,849백만원
천연기념물·명승	보수정비건수	426건	479건	516건
	투입금액	78,371백만원	67,227백만원	68,282백만원
국가민속문화유산	보수정비건수	207건	203건	222건
	투입금액	21,593백만원	27,071백만원	20,247백만원
국가등록문화유산	보수정비건수	147건	124건	210건
	투입금액	31,330백만원	23,923백만원	17,883백만원

*백만원 미만 절사

출처: 국가유산청(2025, pp.51-52)를 참고하여 작성

■ 공공건축의 기획·발주·설계 등 조성 단계별 의사결정체계에 초점

공공건축의 조성 절차는 「건축기본법」, 「건축서비스산업 진흥법」 등에 따라 통상적으로 기획·발주(공모)·설계·공사 단계 등으로 구분되며, 단계별로 다양한 행위 주체가 다층적인 의사결정에 참여하는 방식¹⁷⁾으로 조성체계가 작동한다. **기획단계**에서는 사업의 필요성과 입지·발주방식·운영계획 등이 검토되며, 발주자는 그 결과를 바탕으로 설계용역 과업내용서와 설계지침을 마련한다. **발주단계**에서는 설계공모 또는 가격입찰, 사업수행능력평가 등의 방식을 통해 설계자를 선정하며, **설계단계**에서는 선정된 설계자가 계획·중간·실시설계를 통해 공사에 필요한 설계도서를 작성한다. 이 과정에서 각종 심의·평가·인증·협의·자문 절차에 따라 다양한 참여주체가 의사결정에 참여한다. **공사단계**에서는 건축·토목·조경·설비·구조·전기 등 다양한 분야의 공사주체간 협의·협력을 통해 디자인 관리가 이루어지며, 합리적인 설계변경을 위해 설계자가 발주자·시공사·감리자 등에게 설계의 취지를 설명하거나 건축물의 시공·유지관리에 필요한 사항을 제안하는 ‘설계의도 구현’ 제도가 마련되어 있다. 본 연구에서는 사적 내 공공건축이 기획, 설계, 공사 등의 단계를 거쳐 준공에 이르는 전 과정을 주요 분석 대상으로 설정하되, 기획, 발주 및 설계 단계에 초점을 두고 단계별 의사결정의 주체와 방식, 그로 인한 사업변경·설계변경 내역에 대해 살펴본다.

■ 주요 용어 검토

① 국가유산, 문화유산, 사적, 공공건축

“**국가유산**”이란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로, 「국가유산기본법」에 따라 문화유산·자연유산·무형유산으로 구분된다. 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따른 “**문화유산**”의 법적 정의에는 서적, 회화, 조각 등의 동산 문화유산이 포함되나, 본 연구에서는 공공건축 관계 법령의 규정과 「문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙」 적용 범위와의 연결을 고려하여 장소성을 지닌 시설물·건축물·공간환경 등 부동산 문화유산에 한정한다. “**사적**”은 절터, 옛무덤, 궁터, 가마터 등의 사적지(史蹟地)로 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따라 국가유산청장이 지정한 문화유산인 “국가지정문화유산”에 해당한다. “**공공건축**”이란 「건축서비스산업 진흥법」에 따라 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업 등이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경을 의미하며, 건축·조성 행위의 주체를 기준으로 공공건축 여부를 판단한다.

② 조성, 건축, 국가유산수리, 현상변경

본 연구에서 “**조성**”이란 「건축법」에 따른 ‘건축(신축, 증축, 개축, 재축, 이전 및 대수선)’을 비롯, 이와 유사한 행위로서 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따라 시행하는 국가유산수리를 포괄하는 개념으로 사용한다. “**현상변경**”이란 국가지정문화유산 등의 수리·정비를 비롯하여 문화유산의 원형을 변화시키는 대부분의 행위를 포괄하는 개념으로,¹⁸⁾ 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에서는 국가유산

17) 임유경 외(2022, pp.167-174)를 참고하여 연구진 작성

18) 조홍석 외(2020, p.43)의 연구에서는 현상변경의 정의를 광의적 의미에서 “문화재 원래의 모양이나 현재의 상태를 바꾸는 모든 행위로서 문화재의 생김새·환경·경관·대지 등 문화재를 둘러싸고 있는 주변 환경에 직접 또는 간접적으로 영향을 주는 조건이나 현상에 영향을 주는 일체의 행위”로, 협의적 의미에서 “해당 문화재의 외관을 변경하거나, 이전·철거하는 행위 등”으로 보았음

청장의 허가가 필요한 현상변경 행위의 대상과 허가를 위한 심의 기준·절차 등을 규정하고 있다.

국가유산청의 허가를 받아야 하는 현상변경 행위의 범위

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률

제35조(허가사항) ① 국가지정문화유산에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장의 허가를 받아야 하며, (후략)

1. 국가지정문화유산(보호물 및 보호구역을 포함한다)의 현상을 변경하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

2 ~ 4. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령

제21조의2(국가지정문화유산 등의 현상변경 등의 행위) ① 법 제35조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 국가지정문화유산, 보호물 또는 보호구역을 수리, 정비, 복구, 보존처리 또는 철거하는 행위

2. 삭제

3. 국가지정문화유산, 보호물 또는 보호구역 안에서 하는 다음 각 목의 행위

가. 건축물 또는 도로·관로·전선·공작물·지하구조물 등 각종 시설물을 신축, 증축, 개축, 이축(移築) 또는 용도변경(지목변경의 경우는 제외한다)하는 행위

나. 수목을 심거나 제거하는 행위

다. 토지 및 수면의 매립·간척·땅파기·구멍뚫기, 땅깍기, 흙쌓기 등 지형이나 지질의 변경을 가져오는 행위

라 ~ 자. (생략)

② ~ ③ (생략)

출처: 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률, 법률 제20286호; 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령, 대통령령 제35262호

“국가유산수리”란 국가유산의 보수·복원·정비 행위 및 손상 방지를 위한 조치 등을 의미하며, 설계(실측설계)와 시공, 기록화의 순서로 진행된다. 「국가유산수리 등에 관한 업무지침」에 따라 국가유산 수리의 적용 범위와 기본원칙·절차·행위기준 등의 세부내용이 규정되며, 이 중 설계업무에 관한 사항은 「국가유산수리 설계 대가기준」에 따른다. 국가유산수리 설계업무에는 지정문화유산에 대한 보수·복원뿐만 아니라 기념관·박물관 등 일반 공공건축의 설계업무도 포함된다. 즉, 본 연구에서 다루는 사적 내 공공건축 조성 사업은 국가유산의 ‘현상변경’ 행위이면서 동시에 국가유산수리의 ‘정비’ 행위¹⁹⁾에 해당되며, 조건에 따라 「건축법」에 따른 건축 행위에 포함된다

[표 1-5] 국가유산수리 설계업무의 구분

구분	용어의 정의
보수설계	해당 국가유산의 원형보존과 유지·보수 및 활용을 위하여 국가유산수리공사에 필요한 설계도서를 작성하는 설계업무
정비설계	해당 국가유산의 원형보존과 활용을 위하여 국가유산 주변정비, 유구정비, 마을정비, 관리 및 활용 관련 건축물 신축 등에 필요한 설계도서를 작성하는 설계업무
복원설계	해당 국가유산을 복원 기준연대의 모습으로 회복하는데 필요한 설계도서를 작성하는 설계업무

출처: 국가유산수리 설계 대가기준, 국가유산청고시 제2024-16호 제3조.

19) 국가유산수리 설계 대가기준, 문화재청고시 제2024-16호 별표1

③ 공공건축 조성체계

공공건축에 있어 “**조성체계**”란, 특정 건축물이 구상 단계에서부터 준공 이후의 운영·관리 단계에 이르는 일련의 과정이 상호 연계되며, 제도적 절차에 의해 규율되는 구조를 의미한다. 이는 단순히 건축물의 물리적 실현 과정만을 의미하는 것이 아니라, 사업 기획에서부터 발주, 설계, 시공, 그리고 각 단계에서 이루어지는 자문·검토·심의 등 의사결정 절차²⁰⁾가 일정한 틀 안에서 작동하는 과정을 포함한다.

특히 문화유산과 같은 특수한 맥락에서의 공공건축 조성체계는 일반적인 공공건축 사업과 구별된다. 문화유산 보존의 원칙을 최우선의 전제로 하며, 기획 단계의 가치 평가와 계획 수립, 설계 단계의 보존 영향 검토·심의·자문, 준공 이후의 기록화와 모니터링까지 전 과정을 포괄한다. 이는 문화유산 및 건축 관련 법령과 정책, 방침, 가이드라인 등에 의해 제도적으로 뒷받침된다.

2) 연구의 방법

■ 문헌조사

- 국가유산수리 및 공공건축 조성체계 관련 정책·법제도·선행연구 검토
- 문화유산 내 건축물 조성 행위 관련 국내외 원칙·규범·가이드라인 분석
- 국가유산청, 조달청 등 국가유산·공공건축 관계 기관 행정자료의 수집·분석 등

■ 실태조사 및 현장조사

- 문화유산 내 공공건축의 분포현황 조사 및 기초 데이터베이스 구축
- 공공건축 조성 관련 국가유산수리 설계용역의 발주·운영 실태 조사
- 주요 문화유산 현장조사 수행 및 공공건축 조성 현황 확인

■ 전문가 및 관계자 면담·자문 등 심층분석

- 공공건축 조성 단계별 현안 파악을 위한 관계자 설문조사
- 대표사례 선정 및 공공건축 조성의 절차·구조 심층 서술
- 정책 및 법제도 개선방향 설정을 위한 전문가 의견수렴

20) 이와 관련 하여, 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는데 필요한 일련의 행위는 건축기본법 제3조(법률 제21065호)에 따라 “건축디자인”으로 정의됨. 공공부문 건축디자인 업무기준(국토교통부고시 제2019-360호)에서는 이러한 건축디자인 업무의 원칙과 방향을 제시하였으며, 건축서비스산업 진흥법(법률 제19990호) 및 건축기획 업무 수행지침(국토교통부고시 제2019-360호)규정에서도 건축디자인 관리의 세부 절차와 업무수행 기준을 확인할 수 있음

3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

문화유산 관련 건축정책 및 법제도 연구는 주로 문화유산의 원형 보존을 위한 건축행위(유해인자)의 관리, 시설물의 형태 가이드라인 마련, 또는 개별 건축유산의 보수·복원 및 손상 방지 행위의 개선에 초점을 맞추어 진행되었다. 반면, 문화유산 내 신축·증축 등 새로운 건축물의 조성을 위한 의사결정 구조 및 절차 개선에 관한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 조홍석 외(2020)는 문화재위원회의 사적 현상변경²¹⁾ 인허가의 일관성과 형평성을 제고하기 위한 제도 운영기준을 마련하였으나, 이는 문화유산 보존에 영향을 미치는 요인 및 유해인자를 중심으로 분석을 실시한 것이다. 문화재청이 발주한 일부 가이드라인 연구(김경인, 2010; 조홍석 외, 2023)에서는 국가유산의 정비 및 디자인 원칙과 방향을 제시하였으나, 시설물 조성의 절차적 측면보다는 형태, 배치, 색채 등에 관한 가이드라인 마련에 초점을 두었다. 또한, 연구를 통해 제시된 가이드라인은 규범적 성격으로 인해 실질적인 실행력을 담보하는데 한계가 있었다. 신웅주 외(2021)는 ‘시설물 디자인 가이드라인’의 개선과 함께 문화재 관련 심의·자문의 실효성 확보 등 제도 개선의 필요성을 제기하였으나, 구체적인 실현 방안까지 제시하지는 못하였다. 박일향 외(2023)는 근현대 건축문화유산의 수리체계에서 기획, 설계, 시공 단계의 제도 개선사항을 제시하며, 특히 「문화재수리 등에 관한 업무지침」 개정을 통한 수리공사 기획 단계의 내용 보완 필요성을 강조하였다. 이러한 제도 개선 방안은 국가유산수리 체계 내에서 공공건축 조성 절차를 다루는 본 연구와 일정 부분 시각을 공유한다. 다만, 소수의 보수공사 사례를 중심으로 분석이 진행되어 국가유산수리의 ‘정비’ 행위에 대한 심층적인 논의까지는 미치지 못하였다.

이와 함께, 문화유산을 ‘보존해야 할 대상’에서 나아가 ‘국가의 중요자산’이자 ‘국민생활과 밀접한 공간 환경’, 그리고 ‘적극적인 향유와 활용의 대상’으로 바라보는 관점 전환의 필요성이 선행연구를 통해 제기되고 있다. 김정순(2010)은 현안 대응 중심의 문화재 보존에서 탈피하여 ‘점’에서 ‘면’으로의 보존, 그리고 지속가능한 활용을 통한 국민의 문화유산 향유 제고의 필요성을 제기하였다. 또한 문화유산 정책은 단순히 문화유산의 현상 유지를 넘어, 시민들이 문화유산을 보호하면서도 함께 향유할 수 있도록 하는 방향으로 나아가야 함을 강조하였다. 이규철 외(2016)는 문화유산을 공공자산의 일부로 보고, 이를 공공건축의 개념으로 포섭할 수 있는 이론적 가능성을 검토하였다. 신웅주 외(2021)는 문화유산

21) 국가유산 구역 내 건축물 신축·증축 등의 행위 포함

주변 건축물의 디자인 개선을 위해 「건축기본법」에 따른 건축디자인 관련 제도(민간전문가 등)와 국가유산수리 제도의 연계가 필요하다고 주장하였다.

[표 1-6] 선행연구 현황 및 주요내용

구분	연구개요	연구방법	주요연구내용
1	문화유산 공공디자인 가이드라인 <ul style="list-style-type: none"> 연구자: 김경인(2010) 연구목적: 문화유산 고품격 가치 제고 및 공공시설물의 체계적 개선 도모 	<ul style="list-style-type: none"> 현황조사 및 문제점 분석 선행연구 및 관련 법제도 검토 국내외 사례 분석 전문가 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산 공공디자인 현황 및 사례 조사·분석 문화유산 공공디자인의 비전 및 기본원칙 정립 문화유산 공공디자인 가이드라인 마련 가이드라인 실행 방안 및 유지관리 방안 제시
2	문화유산의 지속가능한 향유를 위한 법제연구 <ul style="list-style-type: none"> 연구자: 김정순(2010) 연구목적: 문화유산의 보존·관리·활용의 법제 현황 분석을 통해 지속가능한 문화유산의 향유를 위한 법제 개선방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 법제 및 정책 현황 분석 국외 문화유산 향유 법제 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산 보존·관리·활용의 법적 기초와 현황 검토 문화유산 향유 관련 법제 현황과 문제점 고찰 독일, 미국, 일본 등 국외 문화유산 향유 관련 법제 현황 파악 문화유산의 지속가능한 향유를 위한 법제 개선 방안 제시
3	공공건축의 정의와 유형 연구: 현행 공공건축 관련 규정의 검토를 중심으로 <ul style="list-style-type: none"> 연구자: 이규철 외(2016) 연구목적: 공공건축 정책·제도의 효과적 추진을 위해 공공건축의 개념 정의와 유형 분류의 대안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 선행연구 및 관련 법제도 수집·분석 국외 공공건축 관련 제도 검토 전문가 인터뷰 및 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 공공건축 관련 규정 현황 분석 공공건축 개념 정의의 문제점 도출 및 대안 제시 공공건축 유형 분류 제안
4	사적 현상변경 인허가 검토기준 마련 연구 <ul style="list-style-type: none"> 연구자: 조홍석 외(2020) 연구목적: 사적의 유형적 특성을 고려한 현상변경 인허가 검토기준 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자료 수집 및 DB 구축·분석 관련 통계자료 수집·분석 전문가 자문회의 및 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 사적 현상변경 허가신청 안건 DB 구축 안건처리 결과 분석 및 유형 파악 사적 현상변경 인허가 검토기준 마련
5	문화재 주변 건축물 형태 결정요인 조사 및 분석 <ul style="list-style-type: none"> 연구자: 신응주 외(2021) 연구목적: 문화재 주변 건축물의 디자인 형태 결정요인 파악 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 제도·정책·연구 분석 문화재청 간행물 및 회의자료 분석 주요사례 조사 및 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 문화재 주변 건축물 디자인 개선 정책·사업 분석 문화재 주변 건축물 사례조사·분석 문화재 주변 건축물 형태 결정요인 도출 및 개선방안 제시
6	고도 문화재 정비 가이드라인 마련 연구 <ul style="list-style-type: none"> 연구자: 조홍석 외(2023) 연구목적: 고도 문화재 유형별 맞춤형 정비기준 마련 및 정비 가이드라인 실효성 강화를 위한 범용적 활용기준 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 법제도 및 정책동향 검토 국내외 사례 분석 현장실태조사 및 기초DB 구축 전문가 자문회의 및 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 고도 문화재(사적) 보존관리 실태 조사 및 진단 고도 문화재 정비 가이드라인 개선 기본방향 설정 유형별 가이드라인 수립 가이드라인 시범적용 및 정책제언
7	근현대 건축문화유산의 가치 보존을 위한 수리체계 개선 방안 <ul style="list-style-type: none"> 연구자: 박일향 외(2023) 연구목적: 근현대 건축문화유산 수리체계의 현황·특성·쟁점 파악 및 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 및 해외사례 조사 관계자 면담 및 현장 조사 전문가 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 근현대 건축문화유산 수리체계의 특성과 한계 도출 일본·영국의 수리체계 분석 및 시사점 도출 건축문화유산 수리 사례 심층조사 수리체계 개선 방안 제시

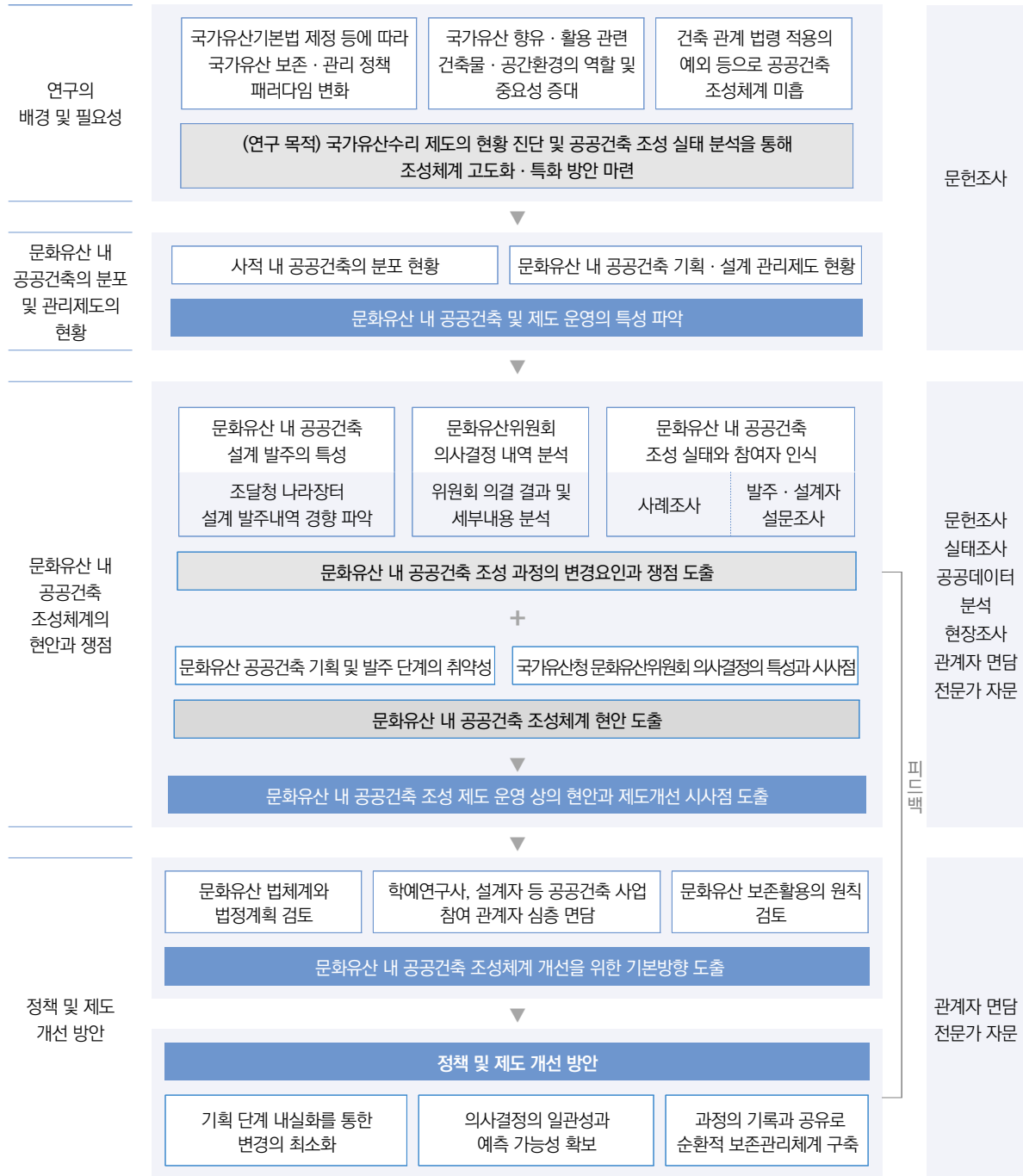
출처: 개별 연구 내용을 요약하여 연구진 작성

2) 본 연구의 차별성

본 연구는 공공자산의 관점에서 국가유산의 품격과 가치 제고를 도모하고, 문화유산 내 현상변경을 비롯한 국가유산수리 절차의 합리적 관리·운영 방안을 모색한다는 측면에서 기존 연구들과 그 맥락을 같이한다. 그러나 기존 연구들이 주로 문화유산의 보수·복원 행위 자체나 건축물·시설물의 형태적 측면에 주목한 반면, 본 연구는 국가유산 내 공공건축 조성 사업의 관리체계, 즉 발주자·설계자·기획자를 비롯한 의사결정 참여자의 역할과 업무 범위, 그리고 다층적인 의사결정 구조에 초점을 맞춘다. 이를 통해 현행 국가유산수리 제도의 운영 특성과 건축 품질 관리 측면의 구조적 한계를 심층적으로 규명하고자 한다.

나아가, 국가유산수리 및 공공건축 조성 관계 법제도의 구체적인 개선 방향을 제안함으로써 문화유산의 보존 원칙과 활용이라는 두 가지 가치를 모두 아우르는 공공건축 조성체계 구축을 목표로 한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다.

4. 연구흐름도



[그림 1-6] 연구흐름도

출처: 연구진 작성

제2장

문화유산 내 공공건축의 분포와 관리제도의 현황

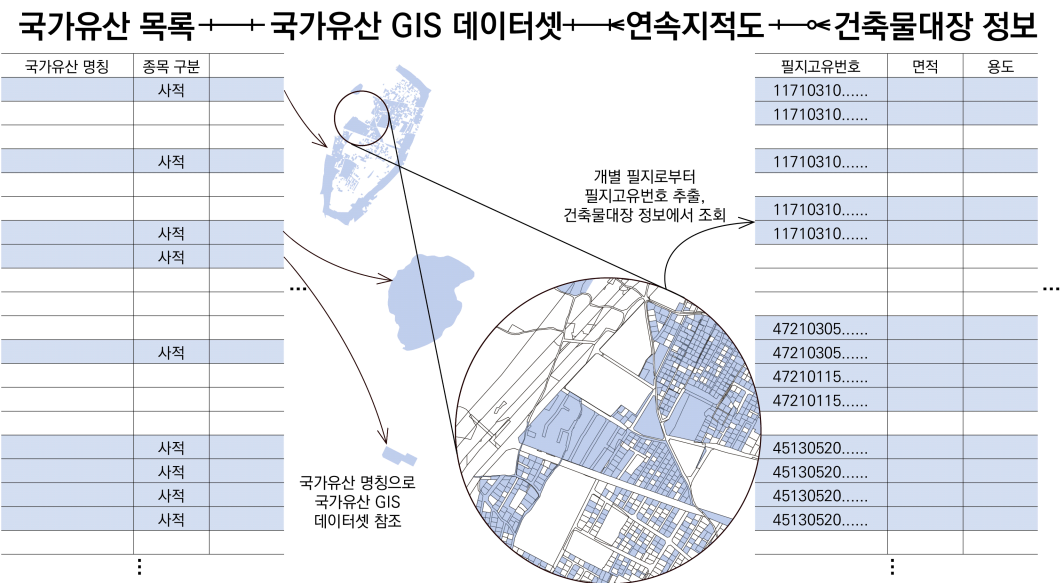
1. 사적 내 공공건축의 분포 현황
2. 문화유산 내 공공건축 기획·설계 관리제도 현황
3. 소 결

1. 사적 내 공공건축의 분포 현황

1) 분석개요

■ 건축물대장 및 국가유산 행정·공간정보 등 공공데이터 활용

본 절에서는 문화유산 내 조성된 공공건축의 일반적 특성을 개략적으로 파악한다. 해당 구역 내 공공 건축물이 어떠한 공간적 분포를 보이며, 어떤 용도 및 규모상의 특성을 가지는지를 확인함으로써 향후 정책이나 제도적 개입의 필요성과 방향성을 가늠하기 위한 기초 근거 자료로 삼기 위함이다. 이를 위해 건축물 및 공간환경에 대한 공공데이터를 기반으로 정량 분석을 수행하였으며, 분석을 위한 기초자료로는 건축물대장 정보(2024년 11월 기준), 국가유산목록(2025년 4월 기준),²²⁾ 그리고 국가유산 GIS 데이터셋²³⁾을 활용하였다.



[그림 2-2] 국가유산 목록, 국가유산 GIS 데이터셋, 연속지적도, 건축물대장 정보를 통한 건축물 정보 조회 과정
출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

22) 국가유산청 국가유산포털, <https://www.heritage.go.kr/> (검색일: 2025. 4. 25.)
23) 국토교통부 브이월드 '문화재지리정보_국가지정문화재' 데이터셋, <https://www.vworld.kr/> (검색일: 2025. 4. 25.)

■ 국가 및 지방자치단체가 소유하며 사적 내 위치하는 건축물 분석

앞서 제1장에서는 ‘공공기관이 건축·조성한 것을 ‘공공건축’의 기준으로 삼았으나, 본 절에서는 자료의 접근성과 분석의 편의를 고려하여 세움터 건축물대장 데이터셋을 활용, 소유자 유형에 따라 공공건축 여부를 구분하였다. 즉, 본 절에서 ‘공공건축’은 소유자 구분이 국유, 도유(시), 또는 군유(시군구)인 건축물로 약정적으로 정의된다.²⁴⁾ 공공데이터 분석 결과 사적은 2025년 4월 기준 전국에 563개소가 분포하며, 사적 내에 위치하는 공공건축은 총 1,051동으로 파악되었다. 이에 대한 세부적인 분석은 해당 건축물의 용도와 규모(연면적 및 층수), 조성 시기, 그리고 지역 및 입지적 특성을 대상으로 실시하였다.

2) 용도별 분포 현황

■ 단독주택이 약 45%로 최다, 문화·집회 및 근린생활시설이 그 뒤를 이음

사적 내 공공건축 1,051동의 용도별 현황을 건축물대장상 주용도에 따라 분석한 결과, 단독주택이 470동(44.72%)으로 가장 높은 비중을 차지하였다. 그다음으로는 문화 및 집회시설이 182동(17.32%)으로 뒤를 이었으며, 제1종 근린생활시설 175동(16.63%), 제2종 근린생활시설 96동(9.13%) 순으로 나타났다. 즉, 단독주택과 관람객 지원 및 편의 기능을 수행하는 문화·집회 및 근린생활시설군이 전체의 약 88%를 차지한다. 그 외 용도로는 교육연구시설 24동(2.28%), 업무시설 19동(1.81%), 관광휴게시설 14동(1.33%), 동물 및 식물 관련 시설 14동(1.33%), 그리고 창고시설 11동(1.05%) 등이 있었다.

[표 2-1] 사적 내 공공건축의 용도별 수량(상위 10개)

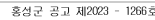
주용도	수량(동)	비율	주용도	수량(동)	비율
단독주택	470	44.72%	관광휴게시설	14	1.33%
문화 및 집회시설	183	17.32%	동물 및 식물 관련 시설	14	1.33%
제1종 근린생활시설	175	16.65%	창고시설	11	1.05%
제2종 근린생활시설	96	9.13%	노유자시설	7	0.67%
교육연구시설	24	2.28%	기타	39	3.71%
업무시설	19	1.81%	합계	1,052	100%

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

■ 단독주택의 높은 비중은 사적 정비를 위한 민간 소유 건축물 매입의 결과

건축물대장 주용도상 단독주택이 사적 내 공공건축 중 가장 많이 집계되지만, 이는 대부분 공공기관이 직접 조성한 것이 아니라 민간 건축물을 매입하여 공공이 소유하게 된 것이다. 따라서 제1장에서 정의한 본래 의미의 공공건축과는 성격상 거리가 있으며, 특히 도심지 내 넓은 영역을 차지하는 사적에서 이러한 분포가 두드러진다. 대표적으로 서울 풍납동 토성 내에 143동으로 가장 많은 수의 공공 소유 단독주택이 위치하며, 그 밖에 경주 대릉원 일원에 82동, 나주읍성에 43동, 경주읍성에 21동, 그리고 홍성 홍주읍성에 16동이 분포한다.

24) 단, 문화유산에 해당하는 건축물은 제외함



홍성군에서 시행하는 『홍주읍성 객사 부지 매입 및 복원사업』에 편입되는 토지 및 지점 등에 대하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제9조 및 제10조에 따라 토지의 출입을 공고하고 같은 법 제15조의 규정에 따라 보상계획을 다음과 같이 열람 공고하고요, 토지 등의 소유자와 이해관계인은 관련 조서를 열람하시고, 조서의 내용에 의견이 있는 경우에는 열람 공고 기간 내 서면으로 의견서를 제출하여 주시기 바랍니다.

2023년 7월 14일

1. 사업 개요

가. 사 업 명 : 홍주읍성 객사 부지 매입 및 복원사업

나. 위 치 : 홍성읍 오관리 120-1번지 일원

다. 사업면적 : 8,360m²

라. 금회(1차) 사업대상 : 충남 홍성군 홍성읍 오관리 120-1, 133-9, 133-10.

120-5, 133-8, 133-11, 133-12, 133-13

마. 사업시행자: 충남 홍성군 홍성읍 아문길 27, 홍성군수

바. 시 행 기 간 : 2023년 ~ 2026년

이처럼 사적 내에서 공공 소유의 단독주택이 다수 집계되는 이유는, 해당 지역에서 추진되는 발굴·정비·복원 사업의 일환으로 국가나 지방자치단체가 사유지를 지속적으로 매입하기 때문이다. 특히 서울 풍납동 토성이나 경주 대릉원 일원과 같이 구역이 넓고 매장유산 유존지역의 학술적 가치가 높은 경우, 매입 대상인 건축물 및 토지의 수량이 많아 매입이 활발히 이루어진다.²⁵⁾ 매입된 건축물은 철거 전까지 단독주택 용도로 존치되는데, 이는 사적 정비를 위해 매입한 건물을 다른 목적으로 활용할 경우 기존 소유자에게 환매권이 발생할 수 있어 주민지원시설 등으로의 적극적인 용도변경이 곤란하기 때문인 것으로 판단된다.

사적 내 관광객 지원을 위한 편의시설은 건축물대장상 특정 주용도에 국한되지 않고 다양하게 분포하는 특징을 보인다. 화장실, 매표소, 매점 등은 제1·2종 근린생활시설뿐만 아니라 관광휴게시설로도 등재되어 있어, 실제 기능에 비해 용도 분류가 혼재되어 나타난다. 한편, 규모가 작은 제1종 근린생활시설 중 일부는 앞서 분석한 단독주택과 마찬가지로, 사적 정비 과정에서 민간 소유의 소규모 상업시설을 매입한 결과로 해석된다.

25) 풍납동토성의 경우 1993년 복원사업을 시작한 이후 구역 내 건축물 및 토지에 대한 단계적 매입·보존·정비를 시행해왔음. 2022년에는 보존·관리 종합계획을 통해 토지 및 건축물 매입에 따른 보상 체계를 개선하고 토지 및 건축물 매입에 따른 이주대책을 수립하는 등 매입, 추가 지정, 발굴의 과정이 체계적으로 관리되고 있는데, 오랫동안 도시계획상의 일반주거지역이었고 풍납동토성의 높은 유산적 가치에 따라 개발이 극히 제한되어 소규모주택이 많이 분포할 수밖에 없음. 경주 대릉원 일원(1973년 이래) 및 경주읍성(2002년 이래) 등 또한 복원·정비를 위해 문화유산 구역 일대의 건축물 및 토지를 매입해왔음. (출처: 문화재청(2022b, pp. 1-8); 권택장(2023, 3.30, http://www.khs.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttd=85467&bbsId=BBSMSTR_1008&pgelndex=1&mn=NS_01_09_01); 경주시 누리집(2009.1.9, https://www.gyeongju.go.kr/news/page.do?mnu_uid=1334¶m_bod_uid=85977&step=258)을 참고하여 작성)

제1종 근린생활시설



통일전 매표소(경주 남산 일원)



부여군사적관리소(부여 관북리 유적)



화장실(공주 우금치 전적)

제2종 근린생활시설



원주 법천사지 방문자센터



신라왕경추진단사무소(경주 대릉원)



오릉 제전(경주 황성동 고분)

관광휴게시설



매표소(김포 장릉)



패총전시관(시흥 오이도 유적)



화성관광안내소(수원 화성)

문화 및 집회시설



서울역사박물관(경희궁지)



국립진주박물관(진주성)



외적장전시시설(남한산성 행궁)

[그림 2-3] 용도별 사적 내 공공건축 조성 사례

출처: 네이버지도 거리뷰. <https://map.naver.com> (검색일: 2025.5.9.)

본래 의미의 공공건축에 가장 부합하는 유형은 문화 및 집회시설로, 총 182동이 확인되었다. 이는 주로 국립고궁박물관, 서울역사박물관, 국립진주박물관 등 사적의 역사적 가치를 전시하고 교육하는 시설에 해당한다. 다만, 데이터 분석 시 유의할 점은, 대규모 시설뿐만 아니라 사적 내 문(門), 회랑(回廊) 등 소규모 부속 건물을 복원한 후 건축물대장에 문화 및 집회시설로 등재한 경우도 상당수 포함되어 있다는 것이다. 동물 및 식물 관련 시설 14동은 모두 대구 달성(達城)에 집중적으로 분포하는데, 이는 해당 사적이 현재 동물원을 포함하는 달성공원으로 활용되고 있는 특수성에 기인한다.

3) 규모별 분포 현황

■ 연면적 500㎡ 미만 소규모 건축물이 약 79%, 2,500㎡ 이상 건축물은 5% 미만

이하의 규모별 분석에서는 앞서 그 성격을 규명한 공공 매입 단독주택(470동)을 제외하여, 실질적인 공공건축의 특성을 파악하고자 하였다. 따라서 전체 1,051동에서 단독주택을 제외한 581동을 분석 대상으로 설정하였다. 먼저 연면적의 전체적인 분포를 사분위수(Quartile)로 살펴본 결과, 1사분위수(Q1)는 약 54㎡, 2사분위수(중앙값, Q2)는 약 133㎡, 3사분위수(Q3)는 약 430㎡로 나타났다. 이는 분석 대상 건축물의 절반이 연면적 133㎡ 이하의 소규모 시설임을 의미한다.

[표 2-2] 연면적 구간별 사적 구역 내 공공건축 분포

연면적	수량(동)	비율	연면적	수량(동)	비율
250㎡ 미만	381	65.58%	1,000㎡ 이상 2,500㎡ 미만	38	6.54%
250㎡ 이상 500㎡ 미만	78	13.43%	2,500㎡ 이상	28	4.82%
500㎡ 이상 1,000㎡ 미만	53	9.12%	확인불가	3	0.51%
합계				581	100%

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

연면적을 구간별로 세분화하여 분석한 결과,²⁶⁾ 250㎡ 미만의 소규모 건축물이 381동(65.58%)으로 절대다수를 차지하였다. 특히 연면적 100㎡ 미만의 초소규모 건축물이 263동에 달했는데, 이는 주로 매표소나 화장실처럼 단일 기능만을 수용하는 시설에 해당한다. 연면적 250㎡ 이상 2,500㎡ 미만 구간에 분포하는 건축물은 169동(29.09%)이며, 2,500㎡ 이상의 대규모 건축물은 28동(4.82%)으로 파악되었다. 이 구간에 속하는 박물관, 기념관 등은 5천㎡부터 2만 9천㎡까지 다양한 규모로 분포한다. 한편, 대규모 건축물 중에는 사적의 보존·활용과 직접적인 관련이 적은 시설도 존재한다. 서울 의릉 내 한국예술종합학교 석관동캠퍼스나 서울 태릉·강릉 내 태릉선수촌의 대규모 훈련시설처럼, 사적 지정 이전에 이미 조성되었거나 특수한 목적으로 입지한 교육 및 체육시설이 대표적인 사례이다.

26) 추후 공공건축 조성 관계 법령과 연계하여 분석하기 위해, 연면적 구간을 다음과 같이 구분하였음. 연면적 250㎡(설계비 약 5천만 원), 500㎡(설계비 약 1억 원), 1,000㎡(설계비 약 2억원), 2,500㎡(설계비 약 5억원)

■ 연면적 증가에도 1층 건축물 수량은 일정 비율 유지, 경관관리 영향으로 추정됨

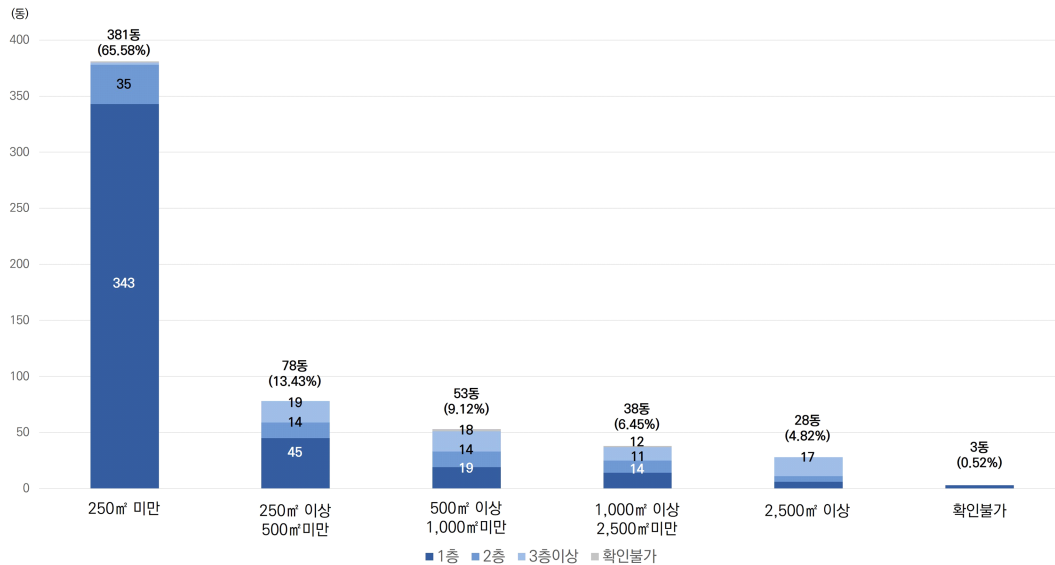
건축물의 면적과 층수를 교차 분석한 결과, 1층이면서 연면적 250㎡ 미만인 저층-소규모 건축물이 343동(59.04%)으로 가장 높은 비중을 차지하였다. 이들은 대부분 매표소, 화장실, 관리소, 휴게소 및 소규모 전시장 등에 해당한다. 주목할 점은 연면적이 증가하여도 구간별 1층 건축물의 비중이 일정 수준 유지된다는 것이다. 이는 1층이면서도 상당한 규모를 지니는 박물관, 전시관 등이 다수 존재하기 때문이며, 사적 내에서는 연면적이 커진다고 해서 층수가 반드시 비례하여 증가하지는 않음을 보여준다. 이는 문화유산의 역사문화환경 보존을 위한 경관 관리 측면의 높이 제한 등 제도적 제약과 밀접한 관련이 있을 것으로 추정된다.

[표 2-3] 연면적 대 층수에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포

(단위: 동)

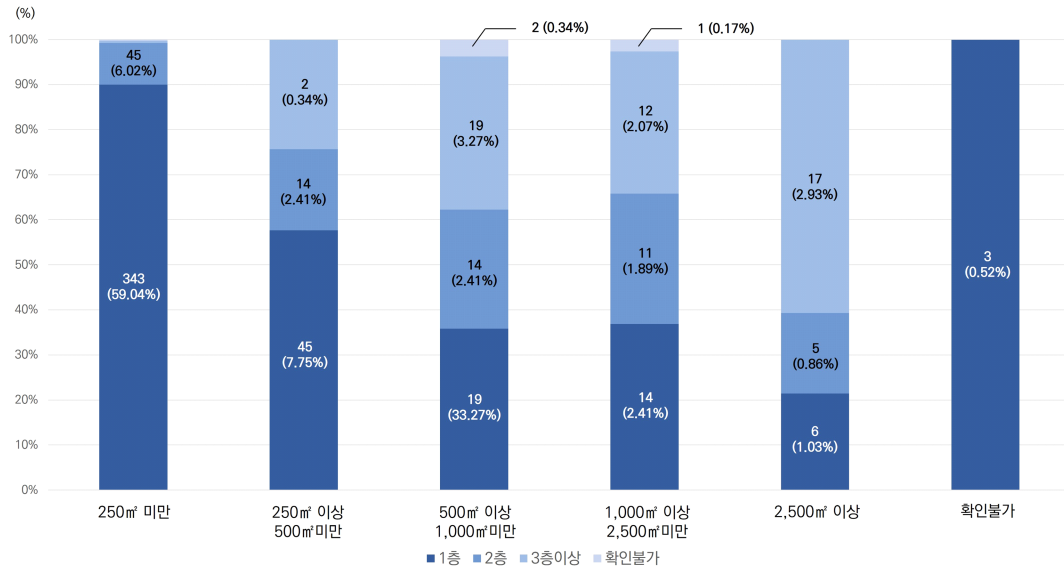
연면적	1층	2층	3층 이상	확인불가	합계
250㎡ 미만	343 (59.04%)	35 (6.02%)	2 (0.34%)	1 (0.17%)	381 (65.58%)
250㎡ 이상 500㎡ 미만	45 (7.75%)	14 (2.41%)	19 (3.27%)	-	78 (13.43%)
500㎡ 이상 1,000㎡ 미만	19 (3.27%)	14 (2.41%)	18 (3.10%)	2 (0.34%)	53 (9.12%)
1,000㎡ 이상 2,500㎡ 미만	14 (2.41%)	11 (1.89%)	12 (2.07%)	1 (0.17%)	38 (6.54%)
2,500㎡ 이상	6 (1.03%)	5 (0.86%)	17 (2.93%)	-	28 (4.82%)
확인불가	3 (0.52%)	-	-	-	3 (0.52%)
합계	430 (74.01%)	79 (13.60%)	68 (11.70%)	4 (0.69%)	581 (100%)

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



[그림 2-4] 연면적 대 층수에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포(수량)

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



[그림 2-5] 연면적 대 층수에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포(백분율)

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

4) 조성시기 구간별 분포 현황

■ 1980년대부터 2010년대까지 사적 내 공공건축 조성이 집중됨

조성 시기별 현황은 건축물 사용승인일을 기준으로 1950년대까지와 그 이후를 10년 단위로 구분하여 분석하였다. 단독주택을 제외한 분석 대상 581동 중 건축물대장에 사용승인일이 명시된 건축물은 510동(87.77%)으로, 71동(12.23%)은 연도 확인이 불가능하여 분석에서 제외하였다. 시기별 분포에서 주목할 점은 1980년대부터 2010년대에 걸쳐 사적 내 공공건축이 집중적으로 조성되었다는 사실이다. 이는 1962년 「문화재보호법」 제정 이후 문화유산에 대한 보존·정비 정책이 본격화되면서 관람지원 시설 등이 특정 시기에 집중적으로 설치되었기 때문으로 해석된다. 특히 이 기간에 연면적 250㎡ 미만의 소형 건축물이 집중된 점을 고려하면, 해당 시기에 매표소, 화장실, 관리소 등 소규모 편의시설이 다수 조성된 것으로 추정된다.

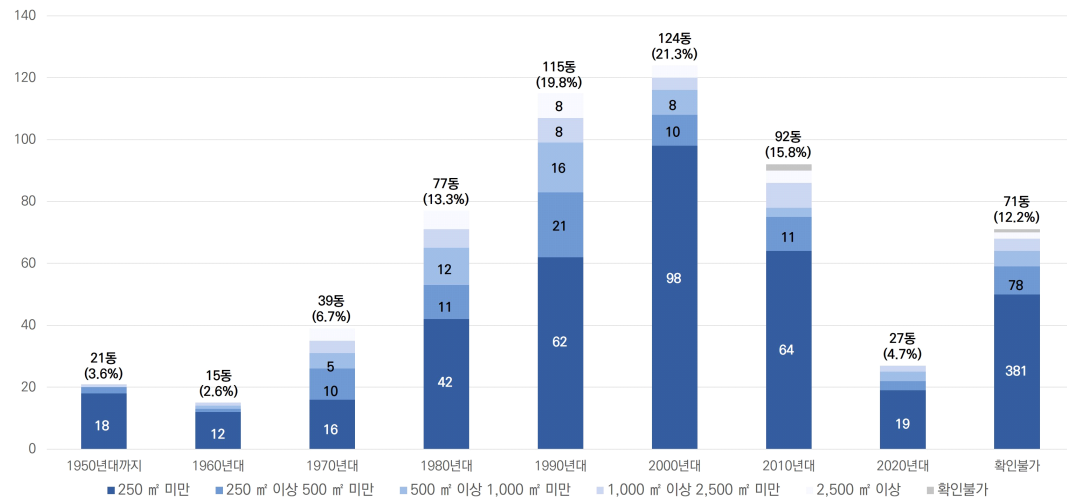
연면적 1,000㎡ 이상의 대규모 건축물의 조성 역시 이 시기에 집중적으로 분포하며, 중·소규모 건축물과 유사한 시기별 조성 양상을 보인다. 이는 사적의 추가 지정 및 세계유산 등재가 활발해지고 문화유산 활용 정책이 본격화됨에 따라, 전시, 체험, 교육 등 복합 기능을 수용할 수 있는 대규모 시설의 필요성이 증대되었기 때문으로 보인다. 다만, 제1·2종 근린생활시설 중 일부는 단독주택과 마찬가지로 사적의 신규 지정이나 구역 확장에 따라 매입된 경우가 포함되어 있어, 조성 시기 분석 시 자료 해석에 유의할 필요가 있다.

[표 2-4] 조성시기 대 연면적에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포

(단위: 동)

조성시기	연면적 250 ㎡ 미만	250 ㎡ 이상 500 ㎡ 미만	500 ㎡ 이상 1,000 ㎡ 미만	1,000 ㎡ 이상 2,500 ㎡ 미만	2,500 ㎡ 이상	확인불가	합계	비율
1950년대까지	18	2	-	1	-	-	21	3.6%
1960년대	12	1	1	1	-	-	15	2.6%
1970년대	16	10	5	4	4	-	39	6.7%
1980년대	42	11	12	6	6	-	77	13.3%
1990년대	62	21	16	8	8	-	115	19.8%
2000년대	98	10	8	4	4	-	124	21.3%
2010년대	64	11	3	8	4	2	92	15.8%
2020년대	19	3	3	2	-	-	27	4.7%
확인불가	50	9	5	4	2	1	71	12.2%
합계	381	78	53	38	28	3	581	100.0%

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



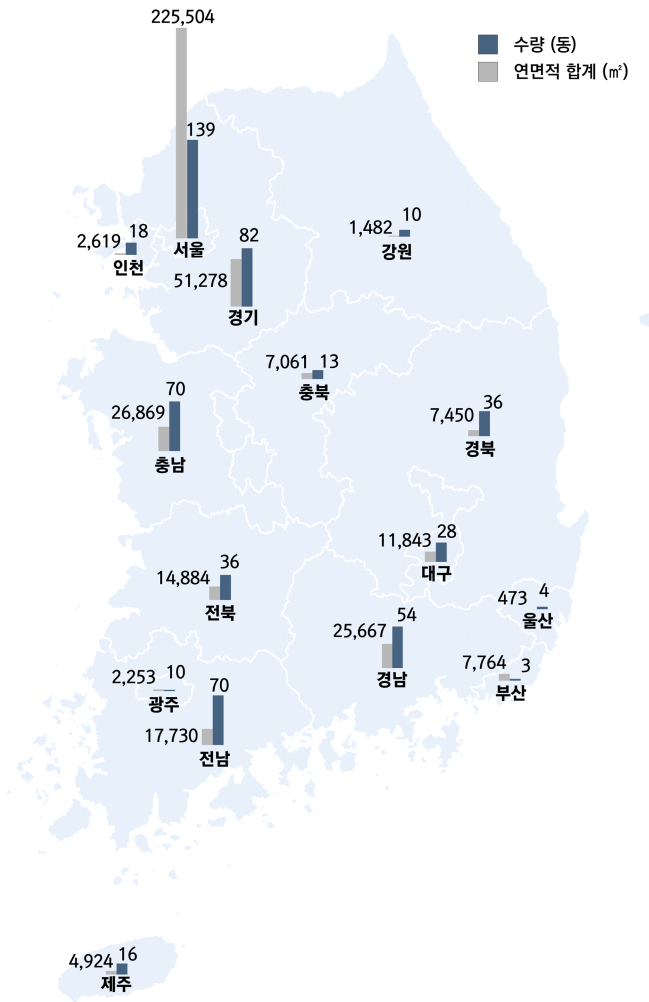
[그림 2-6] 조성시기 대 연면적에 의한 사적 구역 내 공공건축 분포(수량)

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

5) 지역별·입지특성별 분포 현황

■ 사적 내 공공건축의 약 24%가 서울에 집중

광역자치단체별로 사적 내 건축물의 분포를 보면, 서울특별시가 전체 581동 중 139동(23.92%)을 차지하여 다른 광역자치단체에 비해 월등히 많은 건축물을 보유하고 있다. 다음으로 경기도 82동(14.11%), 충청남도과 전라남도가 각 70동(12.05%), 경상남도가 54동(9.29%)으로 뒤를 이었다. 연면적 합계를 함께 고려하면 서울에 집중되는 현상은 더욱 두드러지는데, 이는 5대 궁궐을 비롯한 서울 내 주요 사적에 국립고궁박물관(경복궁 내, 약 29,665㎡), 국립민속박물관(경복궁 내, 약 20,048㎡), 서울역사박물관(경희궁 내, 약 20,973㎡) 등 대규모 공공건축과 다수의 관람지원시설이 조성되었기 때문이다.



[그림 2-7] 광역자치단체별 건축물의 수량 및 연면적 합계 분포
출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

[표 2-5] 광역자치단체별 건축물 수량 분포, 연면적 합계 현황

지자체	수량(동)	비율	연면적 합계(㎡)	지자체	수량(동)	비율	연면적 합계(㎡)
서울	139	23.92%	225,504	인천	18	3.10%	2,619
경기	82	14.11%	51,278	제주	16	2.75%	4,924
충남	70	12.05%	26,869	충북	13	2.24%	7,061
전남	70	12.05%	17,730	강원	10	1.72%	1,482
경남	54	9.29%	25,667	울산	4	0.69%	473
경북	36	6.20%	7,450	부산	3	0.52%	7,764
전북	36	6.20%	14,884	광주	2	0.34%	2,253
대구	28	4.82%	11,843				
합계					581	100%	407,802

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

■ 한양도성 및 수도권, 경주·부여 등 고도(古都) 일대에 공공건축이 다수 분포

기초자치단체(시·군·구)²⁷⁾ 단위로 살펴보면, 주로 서울 및 경기권에 공공건축이 다수 분포한다. 한편, 경주시, 나주시, 순천시, 홍성군 등과 같이 건축물이 밀집된 구도심 지역에 사적이 위치하는 기초자치단체도 상위권에 자리하였다. 기초자치단체별 공공건축의 연면적 합계는 수량과 반드시 비례하지는 않는데, 이는 일부 지역에 박물관 등 소수의 대형 건축물이 위치하여 전체 연면적을 크게 증가시키는 반면, 다른 지역은 다수의 소규모 시설로 구성되어 있기 때문으로 보인다.

[표 2-6] 시·군·구별 사적 내 건축물 수량 분포 및 연면적 합계 현황(상위 20개)

지자체	수량(동)	비율	연면적 합계(㎡)	지자체	수량(동)	비율	연면적 합계(㎡)
서울 송파구	54	9.29%	61,557	서울 성북구	15	2.58%	59,408
서울 종로구	41	7.06%	96,584	충남 공주시	15	2.58%	4,830
충남 부여군	36	6.20%	7,409	경기 남양주시	13	2.24%	2,341
경북 경주시	28	4.82%	13,535	경남 통영시	13	2.24%	1,329
전남 나주시	26	4.48%	10,452	서울 용산구	12	2.07%	12,289
전북 전주시 완산구	23	3.96%	1,038	경남 산청군	11	1.89%	2,058
전남 순천시	22	3.79%	2,696	경남 함안군	10	1.72%	10,117
경기 수원시 팔달구	21	3.61%	6,717	경기 구리시	9	1.55%	1,408
인천 강화군	18	3.10%	3,027	경기 고양시 덕양구	9	1.55%	14,101
제주 제주시	15	2.58%	4,841	나머지	175	30.12%	76,422
충남 홍성군	15	2.58%	15,643				
합계					581	100%	407,802

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

■ 개별 사적별 분포는 편차가 크며, 전체 사적의 약 23%만이 공공건축을 보유함

개별 사적을 중심으로 보면, 단독주택을 제외하고 1동 이상의 공공건축이 확인되는 사적은 총 129개 소로, 전체 사적 563개소 중 약 22.9%에 해당한다. 즉, 전체 사적의 약 4분의 1 정도만이 구역 내 공공건축을 보유하고 있는 셈이다.²⁸⁾ 공공건축의 수량은 사적별 편차가 있으나 평균적으로 약 4.5동이 조성되어 있다. 가장 많은 건축물이 위치한 사적은 서울 풍납동 토성(48동)이며, 대구 달성(24동), 전주 경기전(23동), 순천 낙안읍성(22동), 수원 화성(21동)이 그 뒤를 이었다. 공공건축을 단 1동만 보유한 사적은 44개소에 이르며, 이는 주로 매표소나 화장실 등 최소한의 관람지원시설만 설치된 수준으로 판단된다. 연면적 2,500㎡ 이상 대규모 건축물이 위치한 사적은 총 19개소이며, 사적 구역의 면적과 건축물 수량 사이에 뚜렷한 상관관계는 확인되지 않았다.

27) 일반구를 둔 자치시의 경우 일반구를 기준으로 함

28) 당해 국가지정문화유산의 관리와 활용을 위해서는 최소한의 관람지원시설(매표소, 화장실 등)을 갖추어야 하므로, 129개소를 제외한 나머지 사적은 지정구역 내부가 아닌 보호구역 또는 주변 지역에 건축물이 위치한 것으로 추정됨

[표 2-7] 연면적 2,500 ㎡ 이상 대규모 공공건축이 분포하는 사적

순번	명칭	지정일	사적 면적(㎡)	전체 건축물 수량(동)	연면적 2,500 ㎡ 이상 건축물 수량(동)
1	경복궁	1963-01-21	432,703	15	3
2	서울 의릉	1970-05-26	434,386	10	3
3	서울 태릉과 강릉	1970-05-26	1,619,903	5	3
4	서울 풍납동 토성	1963-01-21	410,693	48	2
5	수원 화성	1963-01-21	411,534	21	1
6	홍성 홍주읍성	1972-10-14	110,992	15	1
7	서울 효창공원	1989-06-08	123,303	12	1
8	창덕궁	1963-01-18	556,062	9	1
9	여주 영릉과 영릉	1970-05-27	2,133,511	7	1
10	진주성	1963-01-21	171,805	6	1
11	함안 말미산 고분군	2011-07-28	797,283	6	1
12	서울 선릉과 정릉	1970-05-26	240,589	4	1
13	청주 흥덕사지	1986-05-07	34,337	4	1
14	익산 미륵사지	1966-06-22	12,958,688	3	1
15	부산 복천동 고분군	1981-06-09	46,179	3	1
16	서울 문묘와 성균관	1964-11-10	40,089	2	1
17	고양 서삼릉	1970-05-26	1,361,665	2	1
18	경희궁지	1980-09-16	101,174	1	1
19	파주 오두산성	1991-08-24	463,890	1	1

출처: 건축물대장정보('24.11월 기준), 국가유산목록('25.4월 기준) 및 국가유산GIS데이터셋('25.4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

2. 문화유산 내 공공건축 기획·설계 관리제도 현황

1) 문화유산 내 공공건축 조성 관련 법제도 현황

■ 문화유산법 및 국가유산수리법 등에 따른 건축물 조성 절차

본 절에서는 국가지정문화유산 내 건축물 조성 과정을 중심으로, 관련 법제도와 절차상의 특성을 파악한다. 일반적인 공공건축의 조성은 「건축기본법」, 「건축서비스산업 진흥법」, 「건축법」, 「건설기술 진흥법」 등 건축 분야의 관련 법령에 따라 기획, 설계, 공사, 유지관리 등 단계별 업무의 절차와 내용이 규정된다.²⁹⁾ 반면, 국가지정문화유산 내에 조성되는 건축물은 그 조성 목적과 역사문화적 맥락의 특수성으로 인해, 건축 과정에 적용되는 법령 체계가 일반 공공건축과 구분된다. 해당 구역 내에서는 「국가유산기본법」, 「국가유산수리 등에 관한 법률」, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 등 문화유산 관련 법령의 규정이 다른 법률에 우선하여 적용된다. 나아가 이와 관련된 국가유산청 소관의 각종 예규·훈령·고시 등의 행정규칙에 따라 단계별 의사결정이 이루어지는 다층적 구조를 가진다. 따라서 건축 과정에서 요구되는 절차는 단순히 건축행위에 대한 승인이나 허가를 넘어, 문화유산의 원형 보존과 역사문화환경과의 조화 등이 종합적으로 고려되는 다수의 심의, 심사, 검토 단계를 포함하는 것이 특징이다.

[표 2-8] 문화유산 구역 내 공공건축 관련 법제도

구분		법제도	비고
법률		· 국가유산기본법 · 국가유산수리 등에 관한 법률	· 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률
행정규칙	공통	· 국가유산수리 등에 관한 업무지침	
	기획·설계	· 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침 · 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정 · 국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침 · 국가유산수리 설계심사관 운영에 관한 규정	
	공사·감리	· 국가유산수리 종합심사낙찰제 심사기준 · 국가유산 책임감리 업무수행지침	· 국가유산수리 기술지도 운영 규정
	의사결정	· 문화유산위원회 운영 지침 · 국가유산수리기술위원회 운영 지침	· 국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정
	대가기준	· 국가유산수리 설계 대가기준	

출처: 관련 법령을 참고하여 연구진 작성

29) 공공건축 조성 사업에 관련된 각종 법령 분석은 임유경 외(2022, pp.19-43)를 참고

따라서 본 절에서는 개별 문화유산 정비의 청사진이 되는 ‘종합정비계획’ 수립 단계부터 사업기획, 국고보조 예산편성, 그리고 설계 단계의 핵심 절차인 현상변경 허가와 문화유산위원회 심의 절차에 이르는 사업의 전 과정을 종합적으로 고찰한다. 이를 통해 문화유산 내 건축물 조성에 적용되는 제도적 근거와 절차적 특성을 규명하는 것을 목표로 한다. 나아가 이러한 절차에 따라 작동하는 참여 주체 간의 역할과 의사결정 구조를 분석하고, 정책적 쟁점과 운영상의 한계를 도출하고자 한다.

분석의 일관성을 확보하기 위해, 본 절의 분석은 지방자치단체가 관리단체로서 시행하고 발주하는 국가지정문화유산, 특히 사적 내 공공건축 조성 사업을 기준으로 상정하여 진행하였다. 현행 제도상에서 문화유산 내 공공건축 조성에 관한 핵심 절차는 다음과 같은 단계로 정리된다. 먼저, 문화유산 정비의 장기적인 기반이 되는 ‘종합정비계획’ 수립 단계에서 건축물 조성의 기본방향과 원칙이 설정된다. 이를 바탕으로 개별 사업에 대한 국고보조금 예산편성 절차가 진행되며, 신청된 사업의 타당성과 우선순위는 국가유산청의 검토를 통해 결정된다. 예산편성 이후에는 설계 발주 및 설계자 선정으로 이어지며, 설계 단계에서는 해당 건축 행위가 문화유산의 원형에 미치는 영향을 평가하는 국가유산청의 현상변경 심의 및 허가 절차가 병행된다.



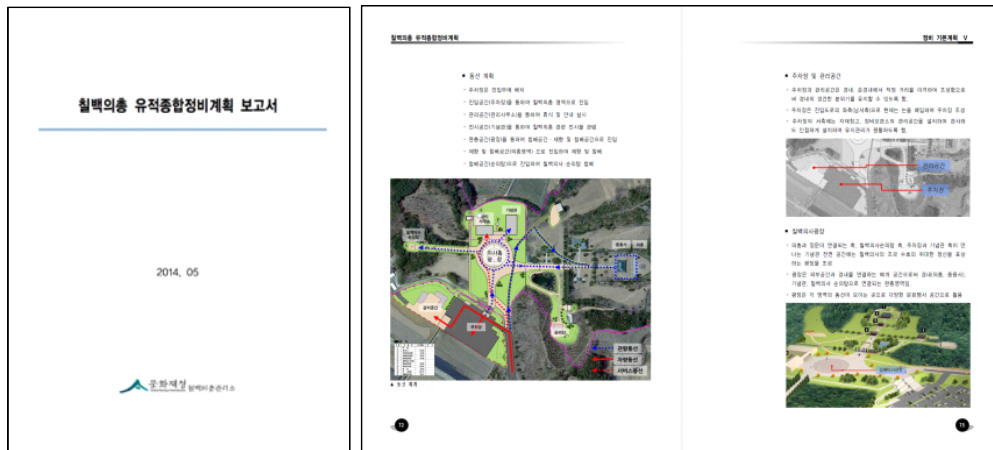
[그림 2-8] 국가지정문화유산 사적의 정비 절차
출처: 문화재청 · 국립문화재연구소(2011, p.16)

2) 문화유산 내 건축 단계별 조성체계

① 설계발주 전 기획 단계

■ 문화유산별 종합정비계획 수립을 통한 건축물 조성의 기본방향 설정

국가지정문화유산 내 건축물 조성의 관리체계는 개별 사업의 기획·설계가 이루어지기 전 단계인 ‘종합 정비계획’의 수립에서부터 시작된다. 문화유산의 효율적인 보존·관리 및 지속 가능한 활용을 위하여 2009년 9월 「문화재보호법 시행령」이 개정되면서, 문화유산별 종합정비계획의 수립 및 시행을 위한 법적 근거가 마련되었다.³⁰⁾ 이와 함께, 같은 해 문화재청예규로 제정된 「사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침」은 현재까지 사적의 체계적 정비를 위한 핵심적인 법정 지침으로 기능한다. 해당 지침에 따라 국가지정문화유산의 관리주체는 종합정비계획을 수립하고자 할 경우 국가유산청장과 의무적으로 협의를 거쳐야 하며, 국가유산청장은 특별한 사유가 없는 한 협의 요청일로부터 60일 내에 검토의견을 통보해야 한다.³¹⁾ 이 과정에서 필요시 문화유산위원회 또는 국가유산수리기술위원회의 심의를 통해 정비계획의 타당성에 대한 심층적인 검토가 이루어지며, 관리단체는 국가유산청의 검토 의견을 특별한 사정이 없는 한 의무적으로 반영하여 정비계획을 최종 확정한다.³²⁾



[그림 2-9] 사적 종합정비계획의 사례: 칠백의총
출처: 문화재청 칠백의총관리소(2014, p.1, pp.72-73)

사적의 경우 「사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침」 제5조에 따라 지정 고시일로부터 2년 이내에 종합정비계획을 수립할 수 있으며, 계획은 단기·중기·장기로 구분하여 수립하고 10년 주기의 재검토가 권장된다. 이와 같은 정비계획 수립의 기본원칙은 문화유산의 역사적·환경적 특성과 관계 법령 등을 종합적으로 고려하고, 과학적이고 학술적인 근거에 기반하여 원형 보존을 지향하는 것이다.

30) 문화재보호법 시행령, 대통령령 제21738호, 제5조

31) 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침, 문화재청예규, 제341호 제7조

32) 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침, 문화재청예규, 제341호 제12조

또한, 해당 문화유산이 단순히 보존의 대상으로 머무르지 않고 국민이 향유하고 체험할 수 있는 역사 문화공간으로 기능하도록 계획할 것을 강조한다.³³⁾ 따라서 정비계획의 내용은 해당 문화유산의 역사 문화환경에 대한 분석과 고증 및 학술조사 결과를 바탕으로 하는 종합적인 정비방안을 중심으로 구성된다.³⁴⁾ 세부적으로는 문화유산의 보존·복원·활용 방안과 더불어 인력 운용 및 자원(財源) 확보 방안 등을 포괄하며,³⁵⁾ 문화유산 관리 전반을 아우르는 통합계획으로서 기능한다.

특히 건축물 조성체계 측면에서 주목할 점은, 사적 내 관람편의시설이나 관리용 부대시설 등의 구성에 관한 사항이 종합정비계획 단계에서부터 결정될 수 있다는 것이다. 비록 관계 법령에 부대시설 계획의 포함 여부가 직접적으로 명시되어 있지는 않으나, 관계 행정규칙의 종합정비계획 보고서 작성 예시와 다수의 정비계획 수립 사례를 살펴보면, 사적 내 편의·부대시설의 설치 방안이 정비계획의 핵심 내용으로 포함됨을 확인할 수 있다. 이렇게 수립된 종합정비계획은 단순한 보존계획을 넘어, 토지매입과 발굴조사, 보존 및 정비의 범위와 추진방향을 설정하는 중장기 마스터플랜의 성격을 지닌다. 또한, 향후 추진될 모든 단계별 수리·복원·정비 사업의 법적 추진 근거가 되는 실행계획이자 관련 예산 편성과 사업기획의 기초자료로 작동함으로써, 정책 추진의 연속성과 효율성을 높이는 핵심적인 역할을 한다.

개별 문화유산의 종합정비계획에 포함되어야 하는 사항

1. 정비계획의 목적과 범위에 관한 사항
2. 문화유산의 역사문화환경에 관한 사항
3. 문화유산에 관한 고증 및 학술조사에 관한 사항
4. 문화유산의 보수·복원 등 보존·관리 및 활용에 관한 사항
5. 문화유산의 관리·운영 인력 및 투자 자원(財源)의 확보에 관한 사항
6. 그 밖에 문화유산의 정비에 필요한 사항

출처: 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35262호.

사적 종합정비계획 보고서 작성 가이드 주요내용

- I. ~ III. (생략)
- IV. 종합정비 방안
 - ① ~ ④ (생략)
 - ⑤ 유적 및 유구 정비의 목적과 범위, 수행방법, 대상별 정비방안에 대하여 작성한다.
 - ⑥ 주변정비(탐방로, 안내표지판, 식생·조경, 석축·배수로, 경계울타리 등)와 편의·부대시설(안내소·매표소, 전시관·야외전시물, 관리사무소, 화장실, 휴게공간, 주차장 등)의 설치 방안 등에 대한 사항을 작성한다.
 - ⑦ (생략)
 - ⑧ 소방방재시설(소방시설, 감시시스템 및 도난방지시설)의 설치 방안에 대하여 작성한다.
 - ⑨ 문화유산의 활용방안(관광·교육프로그램 및 스토리텔링 개발, 콘텐츠 구축, 전시공간 이용 활성화 등) 및 홍보방안에 대하여 작성한다.
- V. ~ VII. (생략)

출처: 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침. 문화재청예규 제341호.

33) 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침, 문화재청예규 제341호. 제2조.

34) 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령, 대통령령 제35645호. 제20조.

35) 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침, 문화재청예규 제341호. 별표.

정비계획의 이러한 특성은 2009년 「사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침」이 제정된 이후 수립된 주요 사례를 통해 확인할 수 있다. 국가유산청 누리집에 공개된 종합정비계획 보고서 중, 문화유산의 관람 및 기능 지원을 위한 건축물 조성 계획이 포함된 사례 3건(금산 칠백의총 2건, 완주 경복사지 1건)의 세부 내용을 분석한 결과는 다음과 같다.

[표 2-9] 국가유산청 제공 종합정비계획 보고서 현황

제 목	발행연도	계획내용	건축물 조성 사업 관련	
			포함여부	내용
칠백의총 유적종합정비계획	2014	• 노후된 기념관과 관리사무소 등 경내 시설물을 경외로 이전 신축 • 기존 부지는 원지형으로 회복하여 추모 공간으로서의 위상을 제고	○	• 기념관 및 관리사무소 신축, 주차장 및 광장 조성 계획 • 관리영역(장비보관소, 자재창고)
칠백의총 종합정비사업 2단계 기본계획	2021	• 건조물 정비 • 주변 및 시설 정비	○	• 관리동 이설 설계 (관리사, 차량고) • 기념관 증축 설계 (화장실, 매점) • 주변 정비 설계 (중앙광장, 주차장, 조경 등)
완주 경복사지 종합정비 기본계획	2016	• 장기적인 학술조사(발굴 등)를 통해 사찰의 역사적 가치·범위 규명 • 조사 결과를 토대로 유적공원 조성 및 사적 승격 추진	○	• 발굴조사 후 유적공원 조성 및 탐방로, 편의시설 등 기반시설 설계(관리사무소, 주차장, 화장실) • 탐방로 및 관람 동선 설계
보성 개흥사지 종합정비기본계획	2015	• 사지에 대한 장기 발굴조사를 통해 역사성 규명 • 조사 과정과 성과를 교육자원으로 활용하며 문화재 지정을 추진	△ ¹⁾	• 발굴조사 과정 중의 임시 관람시설 개념 설계 중심 • 발굴조사 중 임시 활용시설 설계 (관람데크, 임시 동선, 화장실 등) • 안내판 및 탐방로 설계
영·영릉 유적 종합정비사업(3단계) 효종 영릉 정비계획	2022	• 학술연구 • 석재보존처리, 단청정비 • 효종 향어로 박석, 영릉재실 등 정비 • 어정, 제정 복원 • 전사청 영역 복원정비	△ ²⁾	• 효종 영릉 향어로 등 복원정비 설계 • 효종 영릉재실 전사청 영역 복원 설계 • 편의시설 등 설계 • 경관저해 시설정비 설계

1) 학술조사와 조사과정 중 임시 편의시설 설치

2) 당해 문화유산의 복원·정비 및 배수로, 소방펌프실 등 시설물 정비 중심

출처: 국가유산청 누리집(<https://www.khs.go.kr>, 검색일: 2025. 7. 30)의 간행물 목록에서 2009년 이후 '종합정비'로 검색된 문헌(문화재청·불교문화재연구소, 2015, 2016; 문화재청 칠백의총관리소, 2014, 2021; 문화재청·한국건축문화정책연구원, 2022)을 참고하여 연구진 작성

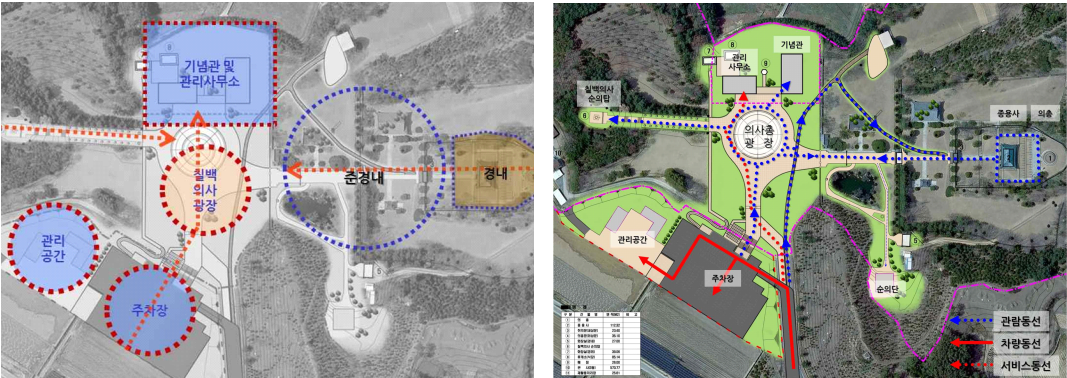
• 사례 ❶❷ : 금산 칠백의총 유적 종합정비계획(2014, 2021)³⁶⁾

금산 칠백의총은 1970년대 성역화 사업 이후 시설 노후화와 관람객 편의·교육 기능 부족 문제가 제기됨에 따라, 사적의 역사적 가치를 보존하고 현대적 활용 가치를 높이기 위한 종합적인 정비를 추진하였다. 이에 칠백의총 전체 공간 구조를 재편하고, 경관을 저해하는 노후 시설물의 이전·정비와 부족한 전시·교육 및 편의시설을 확충하는 종합정비계획이 수립되었다.

1단계 계획에서는 기념관의 전시 방향과 스토리라인에 따른 공간 프로그램과 규모를 검토하였는데, 기념관의 총면적을 유사 사례 분석과 기능별 면적 배분 비율을 통해 1,500㎡로 제시하였다. 그러나 이는

36) 문화재청 칠백의총관리소(2014, 2021)를 참고하여 작성

상주 인원과 수장 유물의 규모, 교육 프로그램 수용 인원 등을 체계적으로 분석하여 공간의 세부 소요를 도출하는 ‘스페이스 프로그램(Space Program)’에 기반한 것이 아니라는 점에서, 구체적인 건축기획과는 차이를 보인다. 2단계 계획에서는 전면광장의 정비와 관리동 이설, 기념관 증축에 관한 기본구상이 이루어졌는데, 시설 조성의 필요성에 대한 근거를 마련하고 개략적인 규모를 산출하는 수준의 사전적 기획으로서의 성격을 보여준다.



[그림 2-10] 칠백의총 유적정비계획 배치 기본방향(좌: 동선체계 개념도, 우: 광장계획)
출처: 문화재청 칠백의총관리소(2021, p.70(좌), p.72(우))

[표 2-10] 칠백의총 유적종합정비계획상 기념관의 전시계획과 기능별 면적 배분(안)

공간명	공간성격	전시기본방향	면적
로비	상징공간	칠백의사의 충절과 신의를 상징할 수 있는 상징 연출물 제시	약 50㎡
칠백의총실	역사교육 및 학습공간	- 임진왜란 발발과정과 칠백의사의 활약상 및 순절의 기상을 유물과 연출물 중심으로 구성 - 순의비, 유물, 기록화 등 다양한 기록물과 디지털 영상매체, 연출 모형 등 다양한 방법으로 칠백의사의 의기를 드높임 - 순의비 등 역사적 기록이 담긴 자료를 전시하여 학습공간으로 구성	약 500㎡
4D입체 영상실	영상체험공간	- 3D 애니메이션과 시뮬레이터를 이용, 역사의 시간속으로 거슬러 올라가 칠백의사가 순절한 그 현장속으로 관람객과 함께하는 영상체험 기회 제공	약 100㎡
기획전시실	기획전시공간	- 새롭게 발굴한 유물 및 자료 전시회와 임진왜란 당시 무기전, 칠백의사 열전, 금산의병열전 등 다양한 기획전시 도모 - 지역사회에서 개최하는 사진전, 백일장 등 지역민을 위한 임대공간으로 활용	약 100㎡
수장고	유물수장공간	- 칠백의사와 금산의 의병관련 자료 수장	약 100㎡

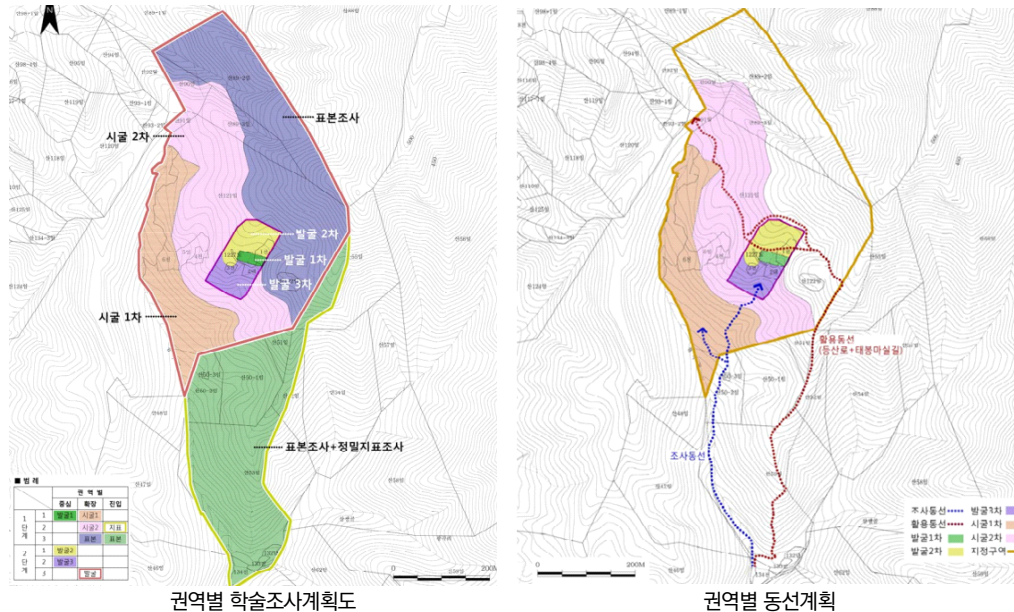
출처: 문화재청 칠백의총관리소(2014, p.83.)

• 사례 ③ : 완주 경복사지 종합정비기본계획(2016)³⁷⁾

완주 경복사지는 1960년대까지 민가와 경작지 조성으로 훼손·방치되어 있었기에, 종합정비계획을 통해 역사적·학술적 가치를 규명하고 국민 향유 공간으로 조성하는 것을 목표로 하였다. 이에 따라 계획에는 관리사무소, 화장실, 주차장 등 필수 편의시설과 함께 완주군 역사박물관 건립 제안이 포함

37) 문화재청·불교문화재연구소(2016)을 참고하여 작성

되었다. 관리사무소는 주변과 이질적인 재료·색채를 자제하고 단순화한 형태로 계획하여 문화유산 경관과의 조화를 중요한 가치로 제시하였으며, 화장실은 시·발굴조사 및 정비공사 기간을 단기와 장기로 나누어 단기적으로는 이동식 간이화장실을, 장기적으로는 공용화장실을 설치하도록 방향을 제시하였다.



[그림 2-11] 완주 경복사지 종합정비기본계획 기본구상(안)
출처: 문화재청·불교문화재연구소(2016, (좌) p.76, (우) p.84)

칠백의총 종합정비계획 사례와 마찬가지로 경복사지 종합정비계획 역시 편의시설 조성의 큰 방향성만을 제시하고 있으며, 구체적인 건축계획은 포함하지 않는다. 예산계획 또한 대부분 학술조사와 토지수용(보상)에 집중되어 있고, 건축 및 시설 정비를 위한 재원 계획은 개략적인 항목으로만 수립되어 있다. 이는 문화유산의 특성상 발굴조사가 완료되어야만 정확한 시설 조성 범위와 물량 산출이 가능하다는 측면을 반영한 것이기도 하다. 실제로 해당 종합정비계획에서도 발굴조사 완료 후 세부 편의시설 계획을 검토하도록 명시하고 있다.

완주 경복사지 종합정비 기본계획 중 '주변정비-동선' 주요 내용 발췌

종합정비계획에서 동선을 정비할 때 유의할 점은 시·발굴조사 진행에 따라 구역별로 조사동선과 활용동선을 구분하는 것이다. 중심구역인 A와 B구역의 조사동선은 조사장비 진입이 가능한 서쪽 등산로를 이용하며, 관람동선은 동쪽 등산로를 이용한다. 동쪽 등산로에서 서쪽으로 난 갈림길을 따라 A구역까지 진입할 수 있으며, 이 때 A구역의 북쪽 산사면을 따라서 체형 및 관람공간을 계획한다. C구역의 경우 조사동선은 A구역과 동일하나 A구역에서 B구역을 거쳐 만들어진 태봉마실길을 확장시켜 활용동선으로 이용한다. 그리고 D구역의 조사동선은 A구역과 동일하게 계획하며, 활용동선은 서쪽 계곡을 따라 오르되, A와 B, C구역을 지나치지 않고 바로 도착할 수 있는 등산로를 조성할 필요가 있다.

중심구역 및 확장구역의 동선 정비는 태봉마실길을 적극적으로 활용하여 고덕산을 이용하는 등산객들을 해당 구역으로 끌어들이 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 또한 모든 관람공간은 조사구역과의 동선이 중복되는 것을 피하기 위해 최상단으로 계획하며, 언제든지 철거할 수 있도록 목재데크를 이용한 임시 전망대를 설치한다.

출처: 문화재청·불교문화재연구소(2016, p.83)

■ 문화유산 보수정비사업 예산편성의 구조와 절차

종합정비계획에서 설정된 방향이 구체적인 건축 사업으로 전환되는 과정은 예산편성 단계에서 시작된다. 지방자치단체가 시행하는 국가지정문화유산 보수정비사업은 주로 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제51조(보조금) 및 「국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」에 근거하여 국고보조사업으로 추진된다. 이는 국가와 지방자치단체가 공동으로 재정을 분담하는 구조이며, 사업의 시행 주체인 지방자치단체가 사업계획을 담은 신청서를 제출하면, 총괄기관인 국가유산청이 이를 검토하여 예산 지원 여부를 결정하는 방식으로 운영된다.



[그림 2-12] 국가유산보수정비사업의 예산 편성 절차
출처: 국가유산청(2024a, p.65)

[표 2-11] 사적의 보수정비사업 중 총액사업 지원대상과 국고보조율

지원대상	세부지원내용	국고보조율
복원·수리	· (생 략)	70%
토지·지장물 매입	· (생 략)	70%
발굴조사	· (생 략)	70%
보호 시설 및 조치	· 국가유산 보호시설 ^{가)} 의 신축, 증축, 개축, 재축, 보수, 제작 · 국가유산 수장시설 ^{나)} 의 신축, 증축, 개축, 재축, 보수	70% 50%
기록화 및 연구	· (생 략)	70%
가치 증진	· 종합정비계획 수립 · 국가유산의 가치증진 등을 위한 건조물 건립 · 국가유산 관련 유물을 보관하고 있는 전시관·역사관 등 보수	50% 70% 30%
유지관리	· 관리소·경비소·안내소 ^{다)} 의 신축·설치 및 정비	70%
관람편의시설 정비 ^{라)}	· 진입로(소방도로 포함), 탐방로 정비 · 화장실·휴게시설의 신축·증축·개축·재축·보수·설치 및 정비 · 주차장의 설치 및 정비 · 안내·해설을 위한 안내판(표지판) 등 관련 장비 구축	70% 70% 70% 50~70%
부대시설 정비	· (생 략)	70%
경관정비	· (생 략)	50~70%

가) 보호가 필요한 탑, 불상과 같이 점(點)단위 국가유산, 면(面)단위 국가유산구역 내 중요한 유구(遺構, 옛 구조물의 흔적)의 보호, 대국민 공개 등을 위해 필요한 경우

나) 해당 국가유산과 관련된 자료, 출토된 주요 유물을 보관하기 위한 시설(국가유산의 공개를 위한 적정규모의 전시공간을 일부 포함할 수 있음)로서 구체적인 수장계획 및 그 동안 보관해 오던 기존 수장시설의 포화·부족이 명확한 경우

다) 국가유산을 안전하게 관리하거나 관람객에게 관련 정보를 제공하기 위한 인력의 상시 거주·근무 목적의 시설물을 의미하며, 신축 및 설치 위치는 국가유산구역, 보호구역 및 국가유산 관리를 직접 지원할 수 있는 연접지역으로 한정

라) 관람환경의 편의성 향상을 위한 경우에만 지원하되, 시행 범위는 국가유산구역·보호구역 및 국가유산 관리를 직접 지원할 수 있는 연접지역으로 한정

출처: 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정, 국가유산청훈령 제742호 별표 1

사적 내에 조성되는 건축물의 경우에도 해당 사업이 문화유산 보존과 직접적으로 관련된 경우 국고보조 사업으로 추진될 수 있다. 다만, 2024년 문화재청훈령 개정에 따라, 구체적인 계획 수립이 필요한 대규모 건축물 신축 사업(예: 전시관, 박물관, 방문자센터, 템플스테이, 종합체험시설 등)은 국고보조사업 대상에서 제외되었다.³⁸⁾ 보수정비사업은 국비와 지방비가 일정 비율로 대응 투자되어 편성되며, 「국가재정법」 제37조에 따라 ‘세부 내용을 미리 확정하기 곤란한 사업’으로 분류되어 총액으로 예산에 계상된다. 이는 발굴조사 과정에서의 유구 발견 등 예측 불가능한 변수가 많은 문화유산 사업의 특성을 반영한 예산 편성 방식이다.³⁹⁾

여부를 결정하며, 이 과정에서 ‘국가유산보수정비 사업 평가위원회’⁴¹⁾를 운영하여 전문성을 확보한다. 특히 문화유산 보존에 영향을 미칠 수 있는 건축물의 신축·증축 사업 등은 사업의 추진 방향과 위치, 규모에 대해 문화유산위원회의 별도 검토 절차를 거친다. 이러한 다층적 검토를 바탕으로 기획재정부의 예산안 편성 및 국회 심의 과정을 거쳐 최종적으로 예산이 확정된다.

② 설계 단계

■ 국가유산수리 설계와 설계승인

국가지정문화유산 내 보수·복원·정비 등의 행위는 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따른 국가유산수리로 분류되며, 이를 위한 실측도서 또는 설계도서 등의 작성 행위는 ‘실측설계’에 해당된다. 사적 등의 구역 내 조성되는 관람편의시설 및 전시실·박물관·방문자센터의 설계 또한 실측설계 업무로, 국가유산실측설계업자⁴²⁾만이 해당 업무를 수행할 수 있다는 것이 일반 공공건축과 구별되는 특징이다. 실측설계 업무에는 설계도면을 비롯해 설계설명서와 공사시방서, 내역서, 수량산출서, 현황사진첩 등 공사에 필요한 도서 작성이 포함되며, 각 도서의 세부적인 작성기준은 국가유산청고시 「국가유산수리 설계도서 작성기준」으로 규정된다.

[표 2-12] 국가유산수리 설계업무의 난이도 구분 및 적용대상

구분	지정유산수리*	주변정비**
단순	(생략)	(생략)
보통	(생략)	(생략)
복잡	① 목조건축물의 해체·보수 · 연목과 도리 일부 이상 해체보수 · 목조건축물의 상호 연계성이 있는 2개 공종 이상의 복합공사 ② 성곽, 탑 등 석조물, 유구정비 · 성곽: 읍성(자연석 석성)의 전면 해체보수, 가공석을 사용한 석성이나 홍예의 부분 해체보수 · 탑 등 석조물: 고려시대 전 석탑, 전탑 등 석조물의 해체보수, 고려시대 이후 석탑 등 석조물의 완전 해체보수 · 유구정비: 시기가 다른 유구로 복합공종일 경우 ③ 국가유산수리업 중 이상이 복합된 국가유산수리 ④ 기념관, 전시관, 박물관 등 신축, 복원, 이전 ⑤ 특수한 양식 등 고도의 전문성을 요하는 수리로 발주자가 인정한 경우	① 목조건축물의 해체·보수 · 연목이상 해체보수하는 경우로 도리와 공포까지 보수하는 경우 · 익공계, 주심포, 다포계 건물의 신축, 복원, 이전 ② 성곽, 탑 등 석조물 · 성곽: 가공석을 사용한 석성, 홍예의 전면 해체보수 · 탑 등 석조물: 고려시대 이전 석탑, 전탑 등 석조물의 전면 해체보수 ③ 기념관, 전시관, 박물관 등 신축, 복원, 이전 ④ 특수한 양식 등 고도의 전문성을 요하는 수리로 발주자가 인정한 경우

* 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따른 지정문화유산, 임시지정문화유산 등에 대한 국가유산수리

** 지정문화유산 등과 함께 전통문화를 구현·형성하고 있는 주위의 시설물 또는 조경에 대한 국가유산수리

출처: 국가유산수리 설계 대가기준. 국가유산청고시 제2024-16호. 별표 1.

41) 5인 이상으로 구성되며, 외부 관계전문가가 과반수를 차지함

42) 국가유산수리 등에 관한 법률(법률 제20489호)에 따라 국가유산실측설계업을 등록하고 영위하는 자로, 같은 법 시행령(대통령령 제35444호) 제 12조제1항에 따라 실측설계기술자와 실측설계사보 각 1명 이상을 보유하고 건축사사무소개설신고를 하여야 함

설계도서가 작성되면 사업 시행 주체는 국가유산청으로부터 설계승인을 받아야 한다. 국가유산청은 해당 설계가 국가유산의 원형을 보존함에 있어 적합한 방법과 기술을 사용했는지 여부와 지역적 특성 등을 종합적으로 검토·심사하여 설계승인 여부를 결정한다.⁴³⁾ 이 과정에서 국가유산청이 필요하다고 판단할 경우, 해당 설계의 기술적 타당성 등에 대해 국가유산수리기술위원회의 전문적인 심의를 거쳐 최종 결정을 내린다.

■ 현상변경 허가 및 문화유산위원회 심의

설계승인과 더불어, 국가지정문화유산 내 건축 사업의 핵심적인 의사결정 절차는 현상변경 허가이다. 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제35조에 따르면, 국가지정문화유산의 현상(現狀)을 변경하거나 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 모든 행위는 국가유산청의 사전 허가를 받아야 한다. 같은 법 제36조에서는 국가유산청장이 이러한 행위를 허가할 수 있는 요건을 명시하고 있으며, 허가는 해당 행위가 문화유산의 보존과 관리에 영향을 미치지 않는 경우에 한하여 가능하도록 규정된다. 이는 문화유산의 원형을 보존하기 위한 예방적 장치로서, 원칙적으로 국가지정문화유산 구역 내에서는 모든 현상변경 행위가 제한된다. 국가유산수리를 비롯한 각종 행위를 수행하고자 할 경우에는 국가유산청을 통해 선별적·예외적으로 허가를 받는 방식으로 규제가 작동한다.⁴⁴⁾

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률

제35조(허가사항) ① 국가지정문화유산에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장의 허가를 받아야 하며, 허가사항을 변경하려는 경우에도 국가유산청장의 허가를 받아야 한다. (후 략)

1. 국가지정문화유산(보호물 및 보호구역을 포함한다)의 현상을 변경하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위
- 2 ~ 4. (생 략)
- ② ~ ⑤ (생 략)

제36조(허가기준) ① 국가유산청장과 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제35조제1항에 따라 허가신청을 받으면 그 허가신청 대상 행위가 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 허가하여야 한다.

1. 문화유산의 보존과 관리에 영향을 미치지 아니할 것
2. 문화유산의 역사문화환경을 훼손하지 아니할 것
3. 기본계획과 시행계획에 들어맞을 것

② 국가유산청장과 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 허가를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문가에게 조사를 하게 할 수 있다.

출처: 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률, 법률 제20286호.

현상변경 허가와 관련된 세부절차는 국가유산청예규「국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정」에 명시되어 있다. 특히 국가지정문화유산 내 건축행위와 같이 보수·복원·정비 등 설계 업무가 수반되는 경우에는 반드시 문화유산위원회의 심의를 거치도록 규정되어 있다.⁴⁵⁾ 이러한 허가·

43) 건축물 조성 등 국가지정유산 내 정비사업은 국가유산청이 설계도면과 시방서 등을 검토·승인하고, 시행청에서 물량, 내역, 단가 등 검토 및 감독업무를 수행함(국가유산청(2025b, p.2))

44) 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률(법률 제20286호) 제3조 규정에 따라 문화유산의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 하며, 국가유산청(2024a, p.39)에서 '원칙적 제한 / 예외적 허가' 원칙이 명시됨.

45) 다만, 국가유산청의 예산지원으로 추진되는 국가유산 보수정비사업 등은 제외됨(국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한

심의 절차는 주로 기본설계 단계에서 진행되며,⁴⁶⁾ 당해 문화유산의 원형 유지 여부와 역사성, 경관, 구조적 안전, 주변 환경과의 일체성 등이 종합적으로 검토된다.⁴⁷⁾

구체적인 절차를 살펴보면, 지방자치단체 등 사업 시행 주체는 국가지정문화유산 내 현상변경 행위에 대한 허가를 받고자 할 경우 국가유산청에 허가 신청서를 제출해야 한다. 국가유산청은 신청서를 접수한 후 허가 여부를 검토하며, 이 과정에서 문화유산위원회(사적 내 현상변경의 경우 사적분과위원회 소관)의 심의를 거친다. 필요시 문화유산위원회 위원 또는 전문위원 등 관계 전문가의 현지조사와 서면검토가 병행된다. 국가유산청은 신청서 접수일로부터 30일 이내에 허가여부를 통지하며, 문화유산위원회 심의를 거친 경우에는 심의 종료일로부터 7일 이내에 결과를 통지한다.

국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정

제12조(문화유산위원회 심의) ① 국가유산청장은 현상변경 등 허가 여부를 검토하기 위해 법 제8조에 따라 설치된 문화유산위원회의 심의를 거쳐야 한다.

② 제1항에도 불구하고, 국가유산청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 문화유산위원회 심의를 거치지 않고 자체적으로 허가 여부를 결정할 수 있다. 이 경우 문화유산위원회에 허가 사항을 사후에 알려야 한다.

1. 「문화유산위원회 운영 지침」(별표1) '문화유산위원회 현상변경 등 허가 주요 심의대상'에 명시되지 않은 사항
2. 문화유산위원회를 거쳐 자체 허가사항으로 결정한 사항
3. 그 외, 국가지정문화유산 지정(보호)구역과 역사문화환경 보존지역에서 이루어지는 행위가 지정문화유산의 보존에 미치는 영향이 경미하다고 국가유산청장이 판단한 사항

③ (생략)

출처: 국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정. 국가유산청예규 제17호 제12조

국가지정문화유산 관련 문화유산위원회의 심의 사항

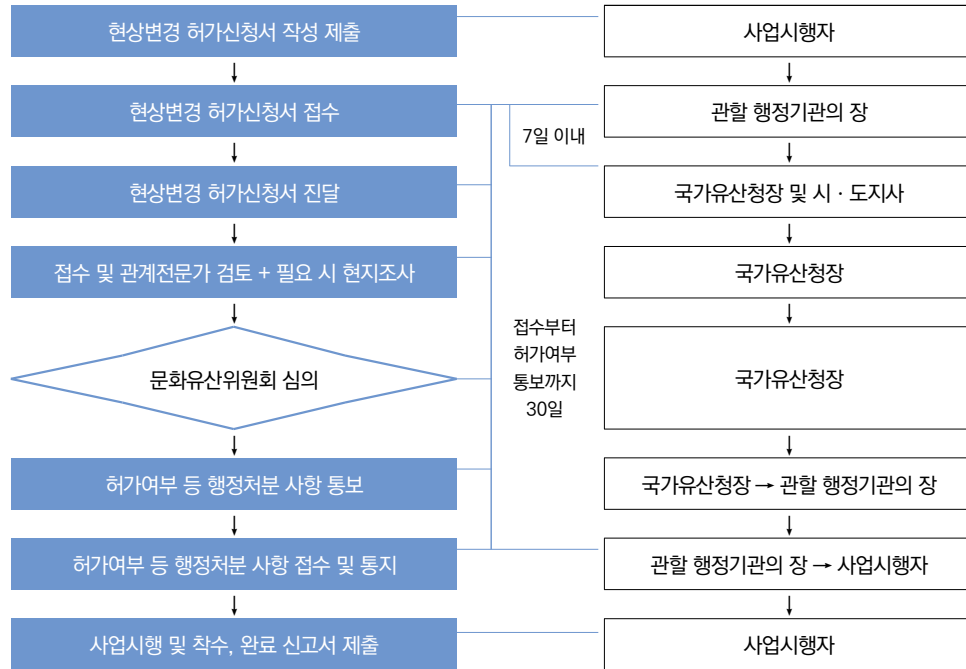
- 국가지정문화유산의 지정과 그 해제에 관한 사항
- 국가지정문화유산의 보호물 또는 보호구역 지정과 그 해제에 관한 사항
- 국가지정문화유산의 현상변경에 관한 사항
- 국가지정문화유산의 역사문화환경 보호에 관한 사항

출처: 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률. 법률 제20286호 제8조; 문화유산위원회 운영 지침, 문화재청예규 제320호 제5조제2항을 참고하여 작성

규정, 국가유산청예규 제17호. 제4조제1항 단서 규정)

46) 김철주(2013, p.90)

47) 조홍석 외(2020, pp.285-292)



[그림 2-14] 국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차

출처: 국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정. 국가유산청예규 제17호. 별표 1을 참고하여 연구진 재작성

이처럼 국가지정문화유산 내 건축 사업의 설계 단계는 여러 법적·행정적 절차를 거쳐 마무리된다. 최종적으로 문화유산위원회의 심의를 통한 현상변경 허가과 국가유산수리기술위원회의 심의를 거친 설계승인을 모두 받게 되면, 해당 설계안이 문화유산의 가치 보존과 기술적 타당성이라는 핵심 요건을 충족했음을 의미한다. 이러한 인허가 절차가 완료되면 설계 단계의 기술적 검토가 사실상 종결되며, 이후 사업은 시공자(국가유산수리업자)를 선정하고 승인된 설계도서에 따라 건축물을 구현하는 공사 단계로 이어진다.

3) 문화유산 내 공공건축 조성 시 참여주체별 역할

국가지정문화유산 내에서 시행되는 공공건축 사업은 다수의 전문 주체에 의한 복합적이고 다층적인 협력체계를 기반으로 추진된다. 발주자인 지방자치단체와 이를 지원하는 국가유산청이 협력체계의 중심이 되며, 건축 및 문화유산 분야 전문가가 기획·설계·심의 등 전 과정에 참여하여 사업의 방향성과 전문성을 확보하는 구조이다. 참여주체는 다음과 같이 역할과 기능에 따라 크게 네 가지로 구분된다.

첫째, 해당 문화유산의 관리단체이자 건축 사업 시행의 주체(발주자)인 지방자치단체

둘째, 국가유산 정책을 총괄하며 사업 예산 지원, 행정 절차의 관리 및 감독 기능을 수행하는 국가유산청

셋째, 지방자치단체 등이 발주하는 설계 업무를 수행하는 국가유산실측설계업자(설계자)

넷째, 당해 사업에 대한 국가유산청의 허가·승인 절차에서 전문적인 검토·심의 업무를 수행하는 문화유산위원회와 국가유산수리기술위원회



[그림 2-15] 문화유산 내 공공건축 조성 단계별 참여주체의 역할

출처: 연구진 작성

■ 지방자치단체: 사업 시행의 주체

지방자치단체는 당해 국가지정문화유산의 관리단체이자 사업 시행의 주체(발주자)로서,⁴⁸⁾ 장기적 관점의 종합정비계획 수립부터 개별 건축 사업의 기획, 설계 발주, 예산 집행 및 공사 관리·감독에 이르는 사업 전반의 실무를 총괄한다. 특히, 소규모 건축 사업의 경우 지방자치단체 사업부서가 국고보조금 신청을 위한 초기 기획을 직접 수행한다. 이 단계에서 사업 수요의 발굴, 예산과 건축 규모의 산정, 사업 기간의 책정 등 사업의 기본 골격을 설정하는 핵심적인 역할을 한다. 국고보조금이 교부되면, 지방자치단체는 법령에 따라 일정 비율의 자체 예산(지방비)을 확보하여 보수·정비 사업을 발주한다. 이후 선정된 설계 및 공사 업체와 계약을 체결하고, 과업에 대한 일차적 관리·감독의 주체가 된다. 설계 단계에서는 설계용역을 발주하고 전 과정을 감독하며, 국가유산청에 현상변경 허가 및 설계승인을 신청하는 주체로서 역할을 수행한다.

■ 국가유산청: 정책 총괄 및 관리·감독 기관

국가유산청은 「국가유산기본법」 및 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 등에 따라 문화유산의 보존, 관리 및 활용에 관한 정책을 총괄하는 중앙행정기관으로서 국가지정문화유산 지정과 보호의 주체가 된다.⁴⁹⁾ 문화유산의 보존·관리에 관한 중장기 기본계획과 연도별 시행계획을 수립하며,⁵⁰⁾ 매년 국고 보조사업 지침을 마련하여 보수정비사업의 세부 절차와 기준을 제시한다.

지방자치단체 등이 수립하는 개별 문화유산의 종합정비계획에 대해서는 계획 수립 과정 전반에 걸쳐 기술지원과 지도를 수행하며, 지방자치단체 등은 국가유산청의 검토의견을 반영하여 정비계획을 확정한다.⁵¹⁾ 개별 건축 사업의 기획 단계에서는 지방자치단체가 신청한 국고보조사업의 타당성, 시급성, 문화유산 보존에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하고 평가하여 지원 대상과 예산 규모를 결정한다.

48) 철백의총, 만인의총 등 국유에 속하는 국가지정문화유산은 국가유산청이 직접 관리함(국가유산기본법, 법률 제20309호, 제33조)

49) 국가유산기본법, 법률 제20309호, 제4조제1항

50) 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률, 법률 제20286호, 제6조 및 제7조

51) 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침, 문화재청예규 제341호, 제4조 및 제7조

설계 단계에서는 현상변경 허가 및 설계승인의 결정권자로서, 제출된 설계도서의 역사적 고증의 충실성과 전통기법 적용의 적절성, 구조적 안전성 확보 여부 등을 심사하고 승인하는 핵심적인 역할을 한다. 이러한 허가 및 승인 단계에서 보다 심층적이고 전문적인 검토가 필요하다고 판단될 경우 문화유산위원회 및 국가유산수리기술위원회의 검토 및 심의를 거쳐 최종 의사결정을 내린다.

■ 국가유산청 소속 위원회: 의사결정 지원 기구

문화유산위원회는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따라 문화유산의 보존에 관한 중요 사항을 조사·심의하는 국가유산청 소속 기구이다. 지방자치단체 등 국가지정문화유산의 관리단체가 종합정비계획을 수립하는 경우, 문화유산위원회는 계획의 내용을 심층적으로 검토·심의하여 수정·보완에 필요한 의견을 제시한다.⁵²⁾ 국고보조사업 선정 단계에서는 해당 사업이 문화유산의 역사문화환경 보존에 미치는 영향을 사전에 검토하며, 사업의 추진 방향, 위치, 규모 등이 주변 경관과 문화유산의 가치에 부정적 영향을 주지 않는지 등을 평가한다.⁵³⁾ 검토 결과는 국가유산청이 사업의 선정 여부를 판단하는 중요한 근거가 된다. 설계 단계에서는 현상변경 허가 여부를 결정하기 위한 심의를 진행하며,⁵⁴⁾ 해당 건축 사업(현상변경 행위)이 문화유산의 경관, 역사적 가치, 환경, 구조적 안전성 등에 미치는 영향을 종합적으로 검토하여 사업 추진의 적정 여부를 판단한다.⁵⁵⁾

국가유산수리기술위원회는 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 근거하여 국가유산수리에 관한 기술적·전문적 사항을 조사·심의하는 기구로, 국가지정문화유산의 종합정비계획 수립 및 설계 단계에서 문화유산위원회의 역할과 유사하게 당해 계획 및 설계 내용에 대한 검토·심의를 수행할 수 있다. 특히, 설계 단계에서는 국가유산수리 시행 전 설계승인 여부 결정을 위한 심의를 담당하며, 이를 통해 국가유산청의 의사결정에 필요한 전문적이고 기술적인 근거를 제공한다.

■ 국가유산실측설계업자: 기술적 구현 및 조정의 주체

문화유산 내 공공건축의 설계자는 지방자치단체가 발주하는 입찰 또는 설계공모를 통해 선정되는 국가유산실측설계업자로, 건축 사업의 계획과 기획 내용을 구체적인 설계안으로 전환하는 기술적 구현의 주체이다. 발주자의 요구사항과 상위 계획인 종합정비계획, 발굴조사 결과 및 관련 법규 등을 종합적으로 검토하여 국가유산수리에 필요한 설계 업무를 수행한다. 설계자의 역할은 단순히 시설의 공간과 구조를 설계하는 데 그치지 않는다. 문화유산의 역사적 가치와 원형 보존 원칙을 준수하며 건축물의 이용 편의성, 구조적 안전성, 유지관리의 용이성 등 현대적 요구를 동시에 충족할 수 있는 설계안을 마련해야 한다.

52) 국가유산청장은 정비계획에 대한 심층검토가 필요한 경우 문화유산위원회 또는 국가유산수리기술위원회에 심의를 요청할 수 있음

53) 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정, 국가유산청훈령 제742호, 제10조제4호

54) 국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정, 국가유산청예규 제17호, 제12조제1항

55) 조홍석 외(2020, p.286)

설계도서 작성시 준수해야 하는 「국가유산 수리규범」

1. 원래의 양식은 변형시키지 않는다.
2. 원래의 사용재료를 훼손시키지 않는다.
3. 전통기법으로 수리한다.
4. 재료의 대체가 허용되는 경우는 다음과 같다.
 - 4.1. 국가유산을 그대로 둘 경우, 붕괴 · 소멸되어 새로운 재료의 사용이 불가피한 경우
 - 4.2. 보강 없이는 위협을 피할 수 없는 경우
5. 국가유산이 지닌 특성을 간직한 채 전체적으로 조화가 유지되도록 하여야 한다.
6. 국가유산을 수리하기 전의 상태와 수리 후 상태의 기록을 작성하고 수리절차와 처리 방법 등 수리내용을 구체적으로 기록하여 보고서로 남긴다.
7. 국가유산 수리내용을 모두 기록 보존하고, 국가유산을 파손시키거나 변형하지 않도록 한다.
8. 수리는 필요불가결한 경우에 최소한으로 한다.
9. 모든 수리는 원형보존의 원칙을 준수하여 구조적으로 안전하여야 한다.

출처: 국가유산수리 설계도서 작성기준. 문화재청고시 제2024-70호, 제5조제1항

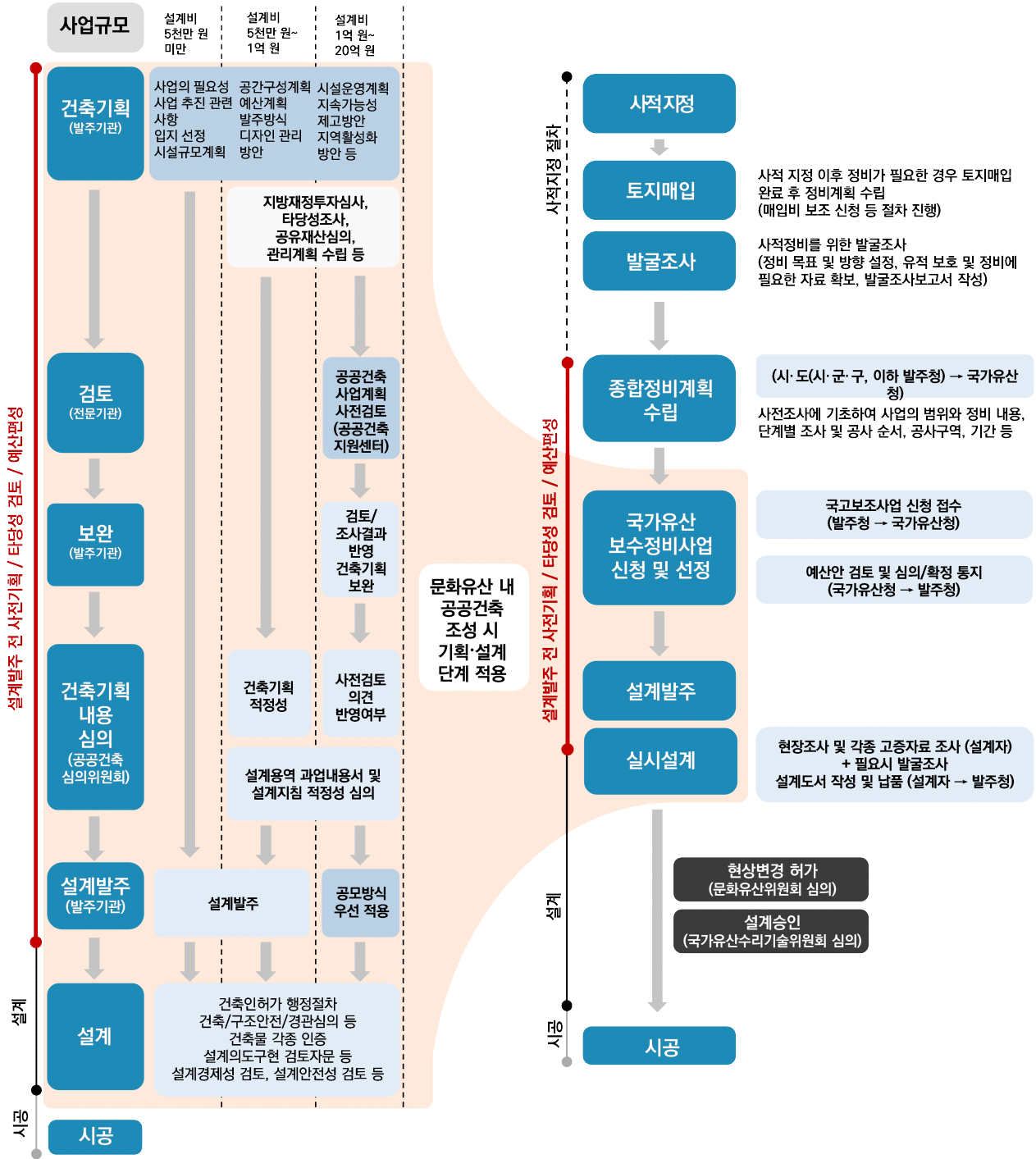
작성된 설계도서는 건축 공사를 위한 기초자료이자 행정절차 이행을 위한 핵심자료가 된다. 특히, 문화유산위원회의 현상변경 허가 심의와 국가유산수리기술위원회의 설계승인 심의를 통과하기 위한 필수 자료로, 심의 결과에 따라 보완과 수정이 반복적으로 이루어진다. 이 과정에서 설계자는 발주자인 지방자치단체와 국가유산청, 위원회 사이에서 다양한 이해관계와 요구사항을 조정 · 수용하는 중간자적 역할을 수행하며, 이를 통해 당해 사업이 문화유산의 ‘보존’과 ‘활용’이라는 두 가지 목표를 균형 있게 달성할 수 있도록 기여한다.

4) 문화유산 내 공공건축 조성 절차 종합

문화유산 내 공공건축의 조성은 문화유산의 보존과 우수한 공공건축의 조성이라는 두 가지 목표를 동시에 달성해야 하는 복합적 성격을 지닌다. 문화유산 관련 법령과 공공건축 관련 법령이 함께 적용되며, 두 법체계에 따른 절차를 모두 충실히 이행해야 한다. 문화유산 보존 측면에서는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 및 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따라 현상변경 허가, 문화유산위원회 심의, 설계승인 등의 절차를 준수해야 한다. 공공건축 조성 측면에서는 「건축서비스산업 진흥법」 등 관계 법령에 근거하여 건축기획, 사전검토, 설계공모(또는 PQ 적용 입찰), 공공건축심의위원회 심의 등의 절차를 이행해야 한다.

국가지정문화유산(사적) 내 공공건축을 조성하는 경우, 사업 초기 단계에서 문화유산 보존을 위한 발굴 조사와 공공건축 조성을 위한 기획이 병행하여 추진된다. 우선, 사적 종합정비계획에 근거하여 당해 사적의 역사적 · 문화적 가치를 규명하고 보존 및 정비 방향을 검토하며, 동시에 건축기획 차원에서 사업의 목적과 규모, 예산, 일정, 설계방향 등의 내용을 구체화한다. 이후 「건축서비스산업 진흥법」에 따라 건축기획에 대한 사전검토, 공공건축심의위원회 심의와 설계공모 등의 절차가 진행된다. 사전검토를 통해 건축기획 내용의 적정성을 점검하고, 공공건축심의위원회의 심의를 통해 사전검토 의견의 반영 여부와 설계공모 지침서 및 과업내용서의 적정성을 검토한다. 설계 발주 단계에서는 설계공모를

통해 사적의 역사적 맥락을 존중하면서도 공공건축의 기능성을 조화롭게 구현할 수 있는 설계안(또는 설계자)을 선정한다. 설계 단계에서는 일반적인 건축 인허가 절차 외에도, 현상변경 허가를 위한 문화유산위원회의 심의와 설계승인에 관한 국가유산수리기술포럼의 심의가 추가로 요구된다. 이 과정에서는 건축과 문화유산 분야의 전문가들이 참여해 다각적이고 다층적인 의사결정 구조가 형성되며, 문화유산의 보존과 경관의 조화, 진정성 확보뿐 아니라, 공공건축물의 공공성·효율성·지속가능성까지의 내용이 종합적으로 검토된다.



[건축서비스산업 진흥법 등에 따른 공공건축 조성 절차]

[사적 정비사업에 따른 공공건축 조성 절차]

[그림 2-16] 문화유산 내 공공건축 조성 절차

출처: 충남공공디자인센터(2020, p.8); 문화재청 · 국립문화재연구소(2011, pp.16~19, p.50)을 참고하여 재작성

3. 소 결

본 장에서는 건축물대장 및 국가유산GIS 공공데이터 분석을 통해 사적 내 공공건축의 물리적·기능적 분포 현황을 규명하고, 관련 법제도를 분석하여 문화유산 내 공공건축에 적용되는 조성체계의 절차적 특성을 파악하였다. 분석 결과를 종합하면, 문화유산 내 공공건축은 그 규모와 용도, 분포, 조성 시기, 그리고 조성 절차 등을 규정하는 제도적 환경 측면에서 다음과 같은 특성을 가진다.

① 물리적 분포 특성: 소규모 관람지원시설의 높은 비중과 특정 시기·지역에 따른 분포 경향 확인

■ 소규모 관람지원시설의 높은 비중과 최소 개입 원칙에 따른 건축물 관리 경향

사적 내 공공건축의 가장 두드러진 특성은 저층·소규모 건축물과 관람지원시설이 압도적으로 높은 비중을 차지한다는 점이다. 단독주택을 제외한 공공건축 581동 중 연면적 250㎡ 미만의 건축물이 전체의 65.6%를 구성하며, 이는 설계비 기준 약 5천만 원 이하에 해당하는 규모이다. 용도별로는 화장실, 매표소 등 근린생활시설이 전체의 46.6%를 차지한다. 이러한 결과는 사적 내 공공건축의 다수가 최소한의 기능 충족을 위한 소규모 관람지원시설에 집중되어 있음을 보여준다. 이처럼 소규모 건축물이 주를 이루는 경향은 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 등에 따른 역사문화환경 보존 원칙이 구역 내 개발·정비 행위에 적용되어, 대부분의 건축 행위가 최소한의 규모로 관리되어 왔음을 방증한다. 따라서 향후 관련 법제도 개선 및 정책 제언 시, 이러한 소규모 관람지원시설을 주요 대상으로 설정하여 관련 조성체계를 집중적으로 다룰 필요가 있다.

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률

제3조(문화유산보호의 기본원칙) 문화유산의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.

제4조(국가와 지방자치단체 등의 책무) ①~② (생략)

③국가와 지방자치단체는 각종 개발사업을 계획하고 시행하는 경우 문화유산이나 문화유산의 보호물·보호구역 및 역사문화환경이 훼손되지 아니하도록 노력하여야 한다.

④국민은 문화유산의 보존·관리를 위하여 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하여야 한다.

출처: 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률, 법률 제20286호.

■ 1970년대 이후 중대형 전시·교육시설의 지속적 건립

사적 내 시설은 소규모가 주를 이루는 가운데서도, 1970년대 이후에는 박물관, 전시관 등 1,000㎡ 이상의 중대형 공공건축이 꾸준히 조성되어 온 흐름이 확인된다. 특히 1990년대에는 250㎡ 미만 소규모 건축물 대비 1,000㎡ 이상 건축물의 비율이 약 1:0.26에 달해, 다른 시기보다 상대적으로 대규모 시설 건립 비중이 컸던 것으로 나타난다. 이처럼 1970년대부터 2010년대에 걸쳐 중대형 공공건축 조성이 집중된 현상은, 1962년 「문화재보호법」 제정 이후 정부 주도의 문화유산 보존·정비 사업이 본격화되고, 1995년 이후 세계유산 등재 및 지방자치제 시행과 맞물려 문화유산의 활용 및 관람객 향유 증진에 대한 정책적 수요가 점차 증가했음을 시사한다.

■ 한양도성 및 고도(古都) 일대 건축 사업 집중

지역별 분포 특성을 살펴보면, 한양도성 일대 및 수도권 주요 지역과 고도(古都) 내 사적에서 상대적으로 많은 공공건축이 분포하는 것으로 나타난다. 이는 해당 지역들이 지닌 역사적 중요성과 더불어 문화유산 활용·향유의 높은 수요가 반영된 결과로 추정된다. 따라서 문화유산의 보존과 활용, 그리고 구역 내 공공건축 조성에 관한 중장기 관리·지원 정책을 수립함에 있어, 이들 지역에 적용되는 국가유산 법제도와와의 정합성을 확보하는 것이 중요하다. 특히 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」, 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」 등 지역 단위 문화유산 정비에 관한 특별법에 따른 지원체계 및 의사결정 구조와의 연계 가능성을 면밀히 검토할 필요가 있다.

② 조성체계 특성: 문화유산 전문가의 반복적·다층적 개입과 보존 중심의 제도 운영

■ ‘국가유산수리’ 체계 내에서 작동하는 다층적 의사결정 구조

문화유산 내 공공건축 조성 과정은 일반 공공건축 사업과 달리 ‘국가유산수리’라는 고유의 체계 내에서 작동하는 특수성을 지닌다. 이는 단순히 발주자, 설계자, 시공자 간의 통상적 계약구조를 넘어, 국가유산청 및 문화유산 관계 전문가(문화유산위원회 위원 등)의 지속적이고 반복적인 참여를 통해 건축 디자인의 단계별 정밀 검토와 조율이 이루어짐을 의미한다. 특히, 종합정비계획 수립, 국고보조 예산 편성 검토, 현상변경 허가 심의 등 기획·설계의 전 과정에 걸쳐 국가유산청과 문화유산위원회가 반복적으로 의사결정에 개입하는 구조가 구축되어 있다. 이러한 검토와 심의에는 문화유산 보존·관리의 핵심 원칙인 ‘원형 유지’가 일관되게 적용되며, 건축물의 기능성이나 효율성보다 ‘역사문화환경과의 조화’를 우선적으로 판단하는 복합적인 절차를 거친다. 결과적으로 이는 문화유산의 훼손을 방지하는 강력한 예방적 규제 장치로서 기능하며, 모든 건축 행위는 ‘원칙적 제한, 예외적 허가’라는 기조 아래에서 엄격하게 통제된다.

■ 중장기 마스터플랜으로서 ‘종합정비계획’의 위상

개별 사업의 건축기획 전 단계에서 ‘종합정비계획’이라는 예비적·사전적 성격의 계획이 존재한다는

점 또한 문화유산 내 공공건축 조성체계의 중요한 특징이다. 사적의 경우 관련 지침에 따라 지정 이후 일정 기간 내에 정비계획을 의무적으로 수립하도록 되어 있으며, 이를 통해 당해 문화유산의 보존·복원, 발굴, 활용에 대한 중장기적인 방향성과 단계별 추진계획이 제시된다. 구역 내에서 이루어질 개별 공공건축 사업의 추진 근거와 기본 방향 또한 이 종합정비계획 수립 단계에서부터 마련된다. 이는 종합 정비계획이 단순히 규범적인 지침을 넘어, 향후 수년간 문화유산 구역 일대에서 진행될 모든 물리적 행위의 법적·행정적 토대가 되는 최상위 계획으로 기능함을 의미한다. 개별 사업이 단기적인 필요나 관리단체 등의 자의적 판단에 의해 추진되는 것을 방지하고, 장기적인 관점에서 문화유산의 가치를 일관되게 보존·관리하기 위한 핵심적인 장치로 작동한다.

■ ‘국가유산수리기술자’에 의한 전문적 건축 행위

구역 내 건축물의 설계 및 공사 수행 주체의 자격이 일반 공공건축과 명확히 구분된다는 점 역시 문화유산 내 공공건축 조성 사업의 특성이라 볼 수 있다. 일반적으로 공공건축이 공공성과 효율성의 확보, 시민참여의 보장 등을 주된 가치로 삼는 것에 비해⁵⁶⁾, 국가유산수리는 당해 국가유산의 원형 보존과 주변 경관의 훼손 방지 원칙을 최우선으로 한다⁵⁷⁾. 그렇기에 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따라 문화유산 내에서의 모든 설계와 시공은 국가가 인정한 자격을 갖춘 ‘국가유산수리기술자’만이 담당할 수 있다⁵⁸⁾. 이는 문화유산 현상변경이라는 특수한 행위에 참여하는 기술자의 전문성을 확보하고, 문화유산의 원형 유지를 최우선 가치로 삼는 보존 원칙이 실제 건축 행위 단계까지 일관되게 반영되도록 하기 위한 제도적 장치이다.

56) 오성훈 외(2018, pp.22-27)

57) 국가유산수리 등에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35444호. 제3조(국가유산수리등의 기본원칙)

58) 국가유산수리 등에 관한 법률 시행령(대통령령 제35444호) 제4조제1항에 따라 해당 국가유산의 보존에 영향을 미치지 않는 경미한 행위는 제외함

제3장

문화유산 내 공공건축 조성체계의 현안과 쟁점

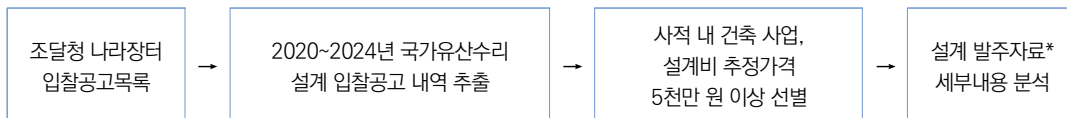
1. 문화유산 내 공공건축 설계 발주의 특성
2. 문화유산위원회 의사결정 내역 분석
3. 문화유산 내 공공건축 조성 실태와 참여자 인식
4. 소결

1. 문화유산 내 공공건축 설계 발주의 특성

1) 분석 개요 및 방법

■ 2020~2024년 조달청 나라장터를 통해 발주된 국가유산수리 설계 내역 분석

본 절에서는 국가유산수리 설계 발주 단계의 기획 및 운영 특성과 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 2020년부터 2024년까지 최근 5년간 조달청 나라장터를 통해 공고된 국가유산수리 설계용역의 입찰 공고 내역 전반을 분석의 기초자료로 활용하였다. 사적 내 건축물을 대상으로 시행된 국가유산수리 설계용역의 연간 발주 규모, 설계자 선정 방식의 유형, 과업의 범위와 내용 구성 등에 나타나는 경향성을 종합적으로 파악하였으며, 객관적이고 심층적인 분석을 위해 개별 설계용역의 입찰공고문뿐만 아니라, 구체적인 과업의 내용과 범위를 명시한 과업내용서 및 설계공모 지침서를 함께 수집하여 분석의 기초 자료로 삼았다.



*입찰공고문, 설계용역 과업내용서, 설계공모 지침서(공모방식을 적용한 경우)

[그림 3-1] 설계 발주현황 분석 절차

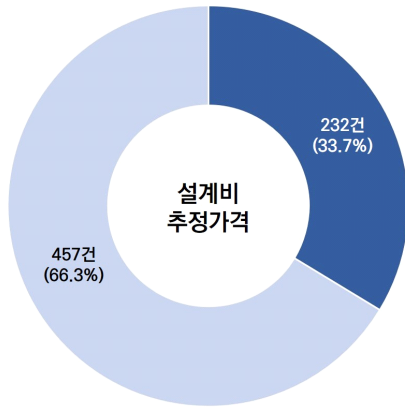
출처: 연구진 작성

■ 사적을 대상으로 시행된 입찰 추정가격 5천만원 이상 설계용역 선별

2020년부터 2024년까지 조달청 나라장터를 통해 국가유산수리기술자(실측설계)를 대상으로 발주된 설계용역은 총 689건으로 확인된다. 1차적으로 입찰 추정가격이 5천만 원 이상인 설계용역⁵⁹⁾ 232건(전체의 33.7%)을 선별하였으며, 사적을 대상으로 시행된 사업을 추출한 결과 총 135건(232건 중 58.2%)이 분석 대상으로 확정되었다. 설계용역 135건의 입찰공고문과 설계공모 지침서, 과업내용서 등의 문서를 검토하였으며, 이 중 건축물⁶⁰⁾ 조성과 직접적으로 관련된 사업을 추출하여 분석을 실시하였다.

59) 건축서비스산업 진흥법(법률 제19990호) 제22조의2제4항 및 동법 시행령 제19조의2제3항에 따른 공공건축심의위원회의 심의 대상에 해당하는 사업을 기준으로 설정함

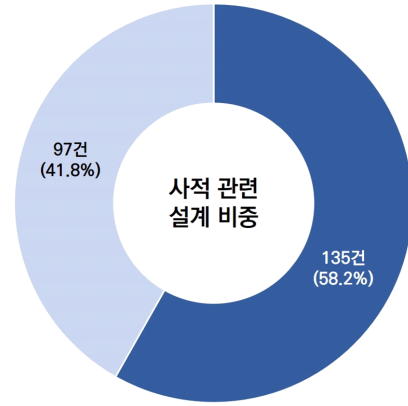
60) 관리시설, 화장실, 박물관, 전시실, 방문자센터 등



■ 5천만원 이하 ■ 5천만원 이상

[그림 3-2] 국가유산수리 설계 중 추정가격 5천만 원 이상 영역의 비중 (n = 689)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



■ 사적 관련 설계 ■ 사적 외 국가유산 관련 설계

[그림 3-3] 사적 관련 설계 비중 (n = 232)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

■ 공모방식 적용 사업의 설계공모 지침서 세부내용 분석

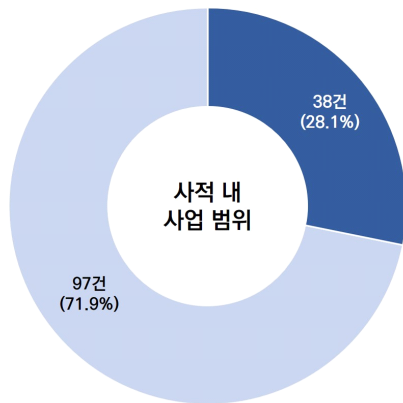
설계자 선정 방식 중 공모방식이 적용된 사업에 대해서는 추가적으로 설계공모 지침서 분석을 실시하였다. 분석의 객관적 기준을 설정하기 위해 국토교통부고시「건축 설계공모 운영지침」의 세부규정을 참조하였으며, 이를 통해 사업별 설계지침의 내용 구성과 세부 요구사항이 지침과 어떠한 차이를 보이는지 비교 분석하고, 국가유산 분야 설계공모 운영의 고유한 특징과 시사점을 도출하고자 하였다.

2) 사적 내 건축물 조성 사업의 설계발주 경향

■ 사적 내 건축물 조성 설계용역은 5년 간 38건, 총액 약 4,743백만 원 규모

사적 내 설계용역 135건(설계비 5천만 원 이상)은 과업의 성격에 따라 시설물 정비 사업⁶¹⁾과 건축물 조성 사업으로 구분된다. 이 중 시설물 정비 사업은 97건(71.9%)으로 3분의 2 이상을 차지하는 반면, 건축물 조성 사업은 38건(28.1%)으로 나타났다. 설계비 추정가격의 총액을 기준으로 사업 유형을 비교할 경우, 시설물 정비 사업은 약 10,362백만 원, 건축물 조성 사업은 약 4,743백만 원 수준이다. 이를 통해 사적 내에서 이루어지는 설계용역은 건축물의 신축·증축보다는 탐방로, 담장, 안내판 등 시설물을 정비하는 사업이 건수와 규모 면에서 월등히 높은 비중을 차지함을 확인할 수 있다.

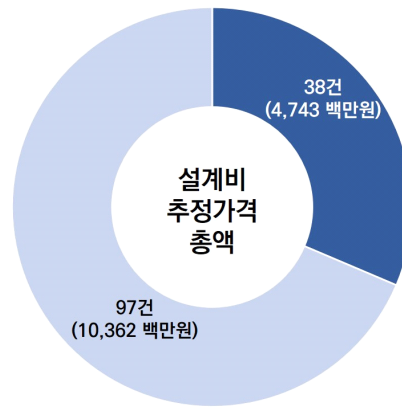
61) 건축물 조성 사업이 아닌 시설물(벤치, 가로등, 안내판, 담장, 석축, 관람로, 탐방로, 조경, 경관조명 등) 정비 관련 사업



■ 사적 중 시설물 ■ 사적 중 건축물

[그림 3-4] 사적 내 시설물·건축물 사업의 비중 (n = 135)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



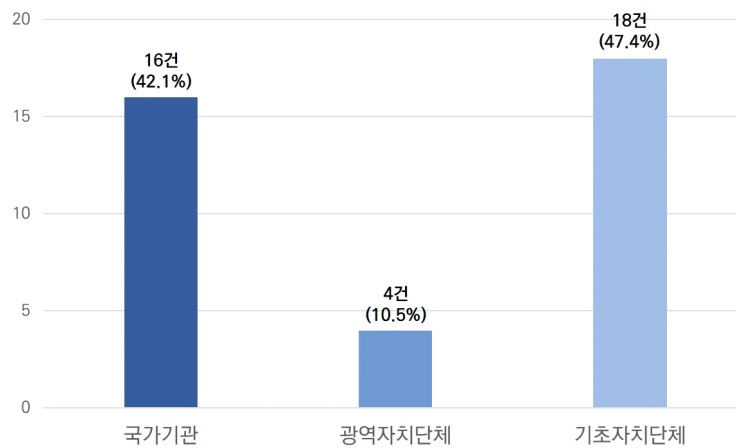
■ 사적 내 건축물 조성 사업 ■ 사적 내 시설물 정비 사업

[그림 3-5] 사적 내 건축물 조성 사업과 시설물 정비 사업의 설계비 추정가격 총액 (n = 135)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

■ 기초자치단체 및 국가유산청이 주요 발주기관이며, 서울 지역 사업이 최다

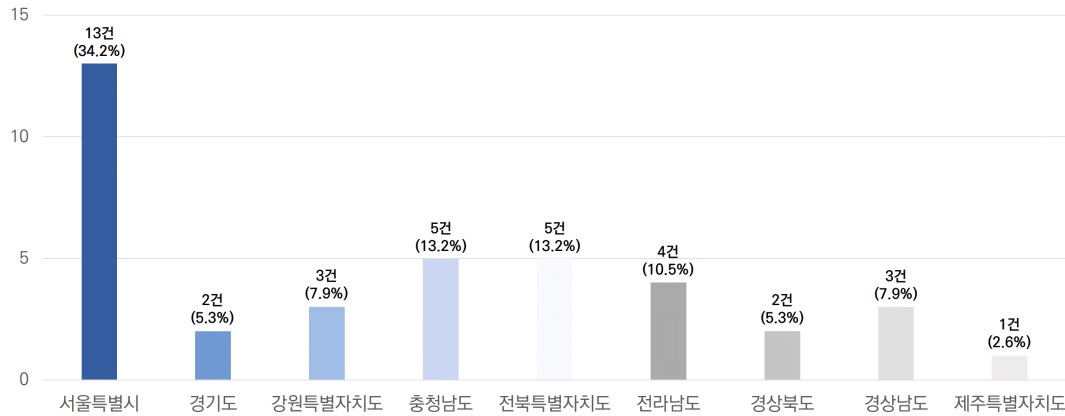
설계비 규모와 과업범위를 기준으로 선별된 설계용역 38건의 발주기관 유형을 분석한 결과, 기초자치단체가 18건(47.4%)으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 국가기관(국가유산청 및 소속기관)이 15건(39.4%)으로 그 뒤를 이었다. 광역자치단체는 5건(13.2%)으로 나타나, 사적 내 건축 사업은 주로 관리단체인 기초자치단체와 국가유산청이 직접 시행하는 경향을 보였다. 사업 대상지를 기준으로 서울특별시 내에서 시행된 사업이 13건(34.2%)으로 가장 많았는데,⁶²⁾ 이는 5대 광역과 한양도성 등 주요 사적이 분포하고 활용 수요가 높기 때문인 것으로 추정된다. 그 뒤를 이어 충청남도과 전북특별자치도가 각 5건(13.2%), 전라남도 4건(10.5%), 강원특별자치도와 경상남도가 각 3건(7.9%)으로 집계되었다.



[그림 3-6] 사적 내 건축물 발주기관 유형에 따른 설계 발주 수량 (n = 38)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

62) 설계용역 대상 사적의 소재지를 기준으로 분석



[그림 3-7] 사적 내 건축물 사업 대상지별 설계 발주 수량 (n = 38)
출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

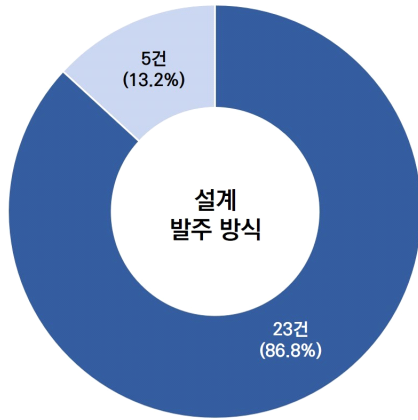
[표 3-1] 사적 내 건축물 발주기관 유형 및 사업 대상지별 설계 발주 수량

발주기관	사업 대상지									계
	서울	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
국가기관	11	1	0	1	2	0	0	1	0	16
광역자치단체	1	0	0	0	0	1	0	0	1	4
기초자치단체	0	1	3	4	3	3	2	2	0	18
계	13	2	3	5	5	4	2	3	1	-

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

설계자 선정방식은 전체 38건 중 설계공모가 아닌 입찰·수계약 등이 33건(86.8%)으로 대다수를 차지했으며, 공모방식이 적용된 사업은 5건(13.2%)에 불과했다. 5건 모두 제안공모로 시행되었으며, 발주기관은 국가유산청(3건)과 기초자치단체(2건)였다. 한편, 전체 사업의 절반에 해당하는 19건은 입찰 참가자의 지역 제한을 두었는데,⁶³⁾ 이는 계약 관련 법령에 따라 일정 규모 이하의 용역에 지역 제한을 둘 수 있기 때문으로 판단된다.⁶⁴⁾ 다만, 제안공모로 진행된 사업 중에서는 지역 제한을 둔 사례가 없었다.⁶⁵⁾

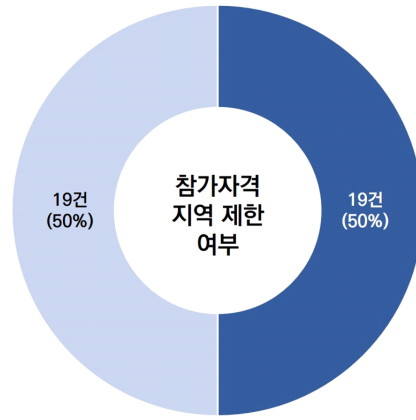
63) 법인등기부상 본점소재지 또는 사업장의 소재지를 기준으로 함
64) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(법률 제20401호) 제7조제1항 및 같은 법 시행령(대통령령 제35811호) 제21조제1항제6호, 같은 법 시행규칙(기획재정부령 제261호) 제24조제2항에 따라 용역 금액이 2억 3천만 원 미만인 경우와 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(법률 제19634호) 제9조제2항 및 같은 법 시행령(대통령령 제35811호) 제20조제6호, 같은 법 시행규칙(행정안전부령 제569호) 제24조제2호 규정에 따라 용역 금액이 3억 3천만원 미만인 경우
65) 공모방식으로 설계 발주 시 건축 설계공모 운영지침(국토교통부고시 제2023-180호) 제4조에 따라 지역제한 금지 원칙이 적용됨



■ 설계공모 적용(제안공모) ■ 설계공모 미적용

[그림 3-8] 설계 발주방식 (n = 38)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



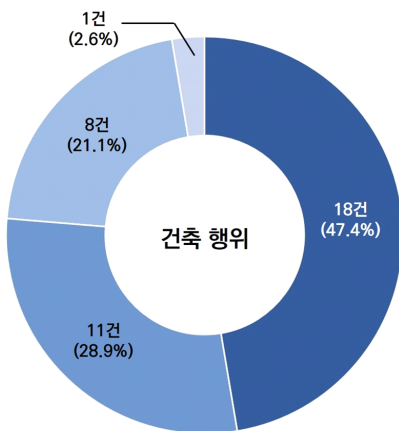
■ 있음 ■ 없음

[그림 3-9] 입찰 참가자격 지역제한 여부 (n = 38)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

■ 신축 및 문화·집회시설이 다수이나, 발주 시 기초정보 누락으로 경향성 파악에 한계가 있음

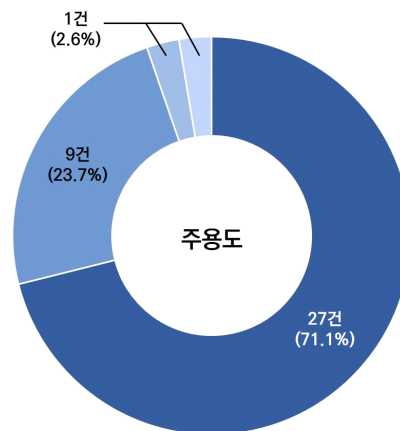
건축행위 유형별로는 신축이 18건(47.4%)으로 가장 높은 비율을 차지했으며, 건축물 용도로는 문화 및 집회시설이 9건(23.7%)으로 높게 나타났다. 그러나 입찰공고 자료상 건축행위 유형과 건축물 용도 정보가 누락된 사업이 상당 비율을 차지하여 경향성을 단정하기에는 한계가 있다. 이러한 기초정보 누락 문제는 공사비, 연면적 등의 핵심 항목에서 더욱 두드러진다. 설계용역 과업내용서에서 추정 공사비 정보가 누락된 사업의 비율은 44.7%(17건)에 달하며, 건축물의 규모를 가늠할 수 있는 연면적 정보가 누락된 사업 또한 전체 38건 중 47.4%(18건)를 차지한다. 설계 발주 단계의 정보 제공이 매우 미흡한 실정이다.



■ 신축 ■ 대수선 ■ 증축 ■ 누락

[그림 3-10] 사적 내 건축물 건축 행위 (n = 38)

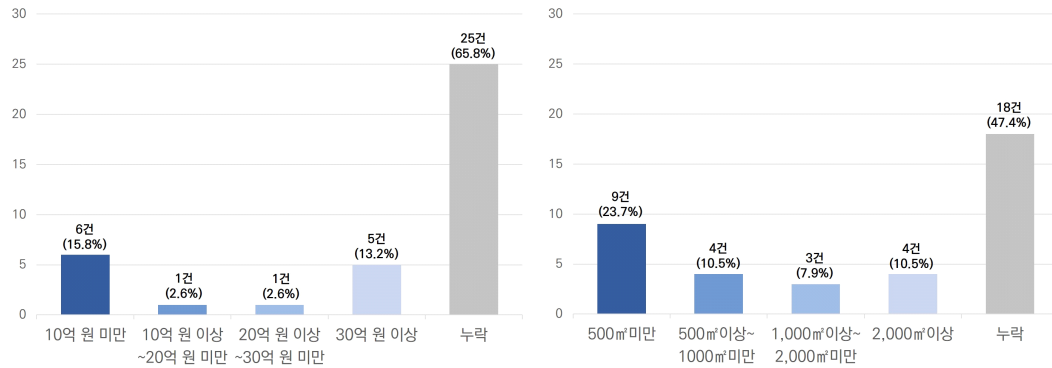
출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



■ 문화 및 집회시설 ■ 관광휴게시설 ■ 기숙사 ■ 누락

[그림 3-11] 사적 내 건축물 건축물 주용도 (n = 38)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



[그림 3-12] 사적 내 건축물 공사비 (n = 38)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

[그림 3-13] 사적 내 건축물 연면적 (n = 38)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

1. 사업명: 고성 내산리 고분군 정비(휴게시설 설치) 실시설계 용역
2. 소재지: 경남 고성군 동해면 내산리 산170
3. 지정번호: 고성 내산리 고분군: 사적(1963.01.21)
4. 소요예산: 공,이역역점 (₩200,000,000)
휴게시설 설치 설계 · 주차장 조성
5. 사업내용: · 복외화장실 설치 · 휴게시설(의자, 테이블, 물수대) 설치 · 간판
6. 설계용역기간: 착수일로부터 90일
7. 사업지침: · 휴게시설 설치 설계
8. 용역범위 및 기본방향
1) 용역범위: · 휴게시설 설치를 위한 실시설계 · 본 과업은 실시설계, 건축현의 등 공사 시공 상 필요한 서류작성, 제출 및 제반행의 등을 포함한다. · 공사 시공 상 필요한 용역의 용역설계를 그 범위로 한의 이에 수반되는 조사 및 각종행의, 심의에 필요한 도면과 구비서류 기타 본 용역에 관한 각종보고 및 제출 자료와 기타 감독권이 필요하다고 인정하여 지시하는 일체의 사항을 시행한다. · 본 용역의 종료시기는 공사발주 심사결과에 대한 보완자료로 하의 공사시행 중 공사상 필요한 도면수정이나 설계변경 등으로 인한 자료제출 지시에 용역 수행자는 지체없이 이행하여야 한다.
2) 기본방향:
· 경상남도 고성군 외(과) 수시로 협의하고 재로결정, 공법결정시 반드시 감독관과 협의하여 결정하도록 한다
· 문화재라는 외형과 연계한 고전적 감각 이미지 부각.
9. 설계상 주의사항
· 계약자가 제출한 설계도상(설계도면, 시방서, 내역서, 구조개념서 등 계약내용준변) 하의 발생시 그에 대한 전적인 책임을 지어 하며 손해배상도 하여야 한다.

출처: 고성 내산리 고분군 정비(휴게시설 설치) 실시설계용역 과업지시서(2024, p.1-2)

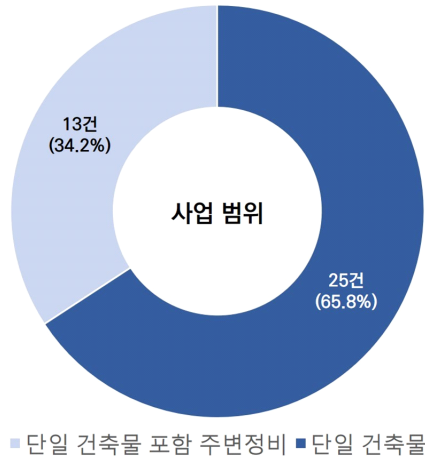
1. 과업명 고금도 해전 전승수군 체험관 건립 실시설계용역
2. 목적 가. 토당도 이충무공 기념공원 조성 · 국가지정 사적 제114호 인 토당도 이충무공유적 충무사는 조선 선조 31년에 이충무공이 고금도에 수군 통제영을 설치하여 명나라 진린장군과 연합작전으로 왜군 무찌르고 순국 후 83일간 안장되었던 사적임 · 토당도 충무사 주변에 이충무공 기념공원을 조성하여 국가사당 정신을 함양하는 장소로, 청소년의 호연지기와 호국정신을 배양하는 교육의 장으로 활용할 장소로 조성
3. 과업의 개요 가. 위치 · 완도군 고금면 덕동리 730번지
나. 대지조건 · 문화재 보호구역: 사적 제114호 완도 토당도 이충무공 유적 제1구역
다. 과업의 범위 · 현장조사 및 분석 · 설계도서 작성 · 기타 본 지침서에서 정하는 사항

출처: 고금도 해전 전승수군 체험관 건립 실시설계용역 과업지시서(2022, p.2)

[그림 3-14] 사업 관련 기초 정보가 누락된 사례

■ 단일 건축물 설계가 과반을 차지하나, 각종 시설물 정비가 포함된 복합과업 또한 다수

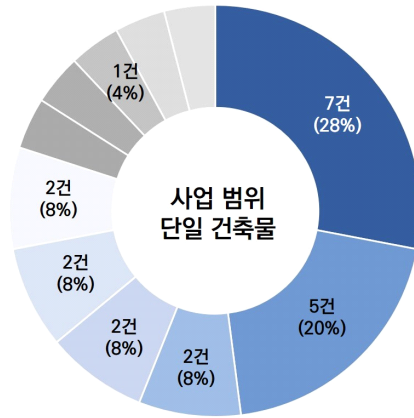
개별 사업의 과업내용서를 통해 설계 범위를 분석한 결과, 전체 38건 중 25건(65.8%)은 박물관, 전시관, 화장실 등 단일 건축물 설계를 과업 범위로 한정하였다. 나머지 13건(34.2%)은 건축물 설계를 포함하여 주차장 확충, 담장 개보수, 탐방로 조성, 조경 등 주변 시설물 정비를 포괄하는 복합적인 사업으로 파악되었다. 단일 건축물 조성 사업 중에서는 관리동이 7건(28%)으로 가장 높은 비율을 차지하였고, 화장실 5건(20%), 박물관·전시관·방문자센터·체험관이 각 2건(8%)으로 나타났다. 그 외 시설로는 교육관, 기념관, 기숙사, 정보센터, 홍보관 등 다양한 용도의 건축물이 조성되었다.



■ 단일 건축물 포함 주변정비 ■ 단일 건축물

[그림 3-15] 사업 범위 (n = 38)

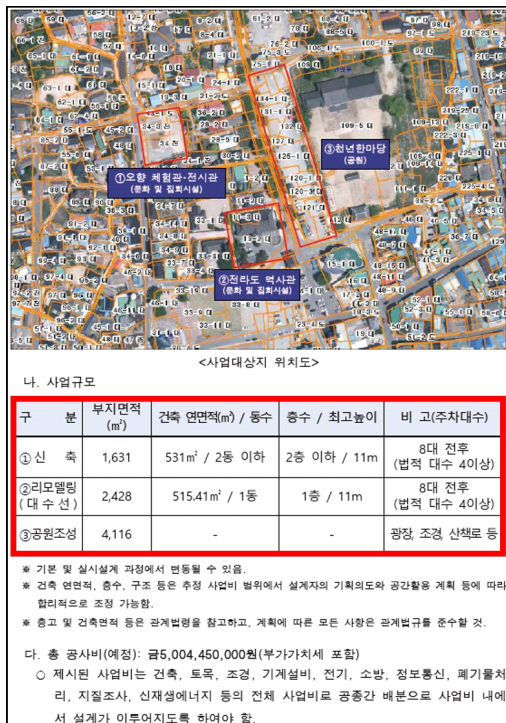
출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



■ 관리동 ■ 화장실 ■ 교육관 ■ 기념관
■ 기숙사 ■ 박물관 ■ 방문자센터 ■ 전시관
■ 정보센터 ■ 체험관 ■ 홍보관

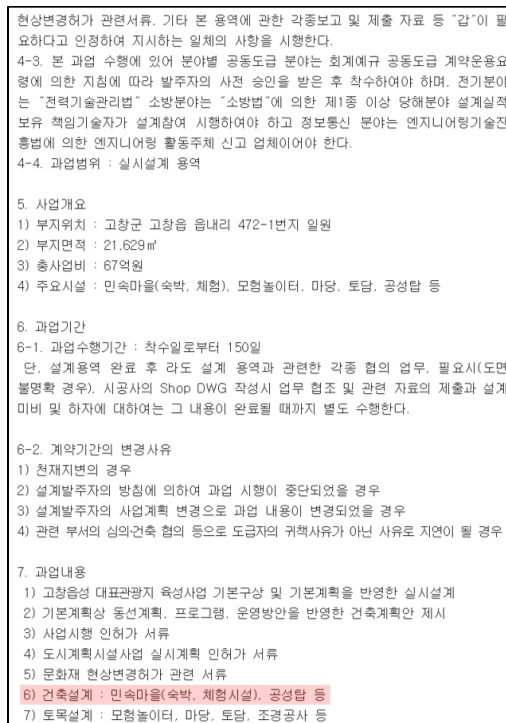
[그림 3-16] 단일 건축물 조성 사업의 세부용도 (n = 38)

출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



출처: 전라도 천년역사문화정원 조성사업 설계용역 과업지시서 (2023, p.2)

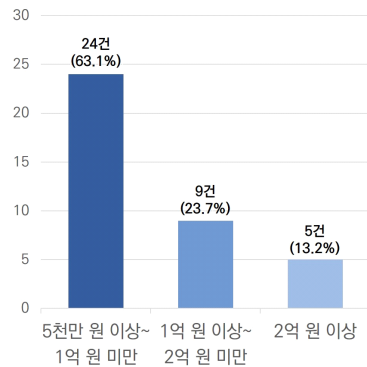
[그림 3-17] 각종 시설물 정비가 포함된 복합 과업 사례



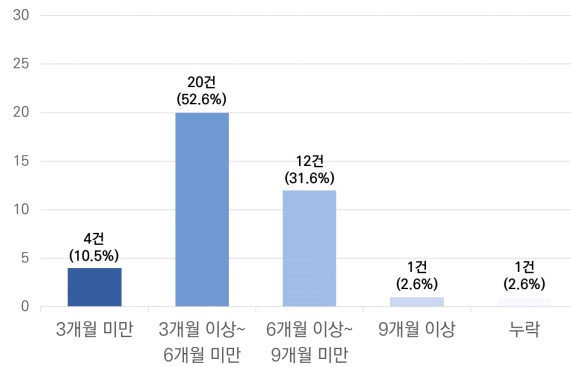
출처: 고창읍성 민속마을 조성사업 실시설계용역 과업지시서(2021, p.3)

■ 설계비 2억 원 미만, 설계기간 6개월 미만의 소규모 사업이 과반을 차지함

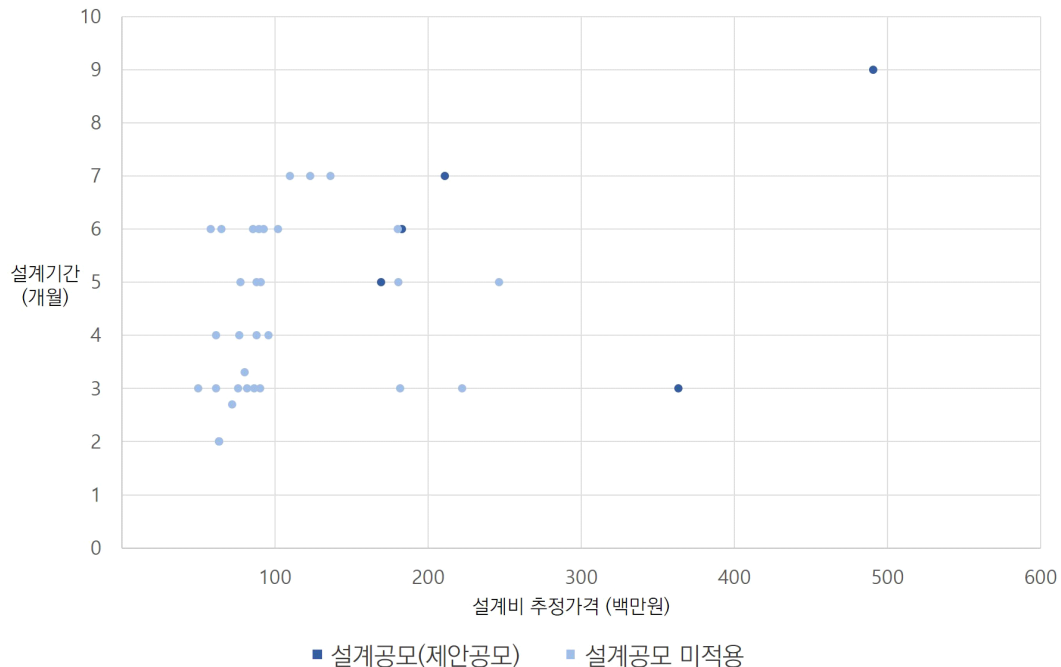
설계비 추정가격이 5천만 원 이상인 용역 38건 중에서도 1억 원 이상인 사업은 14건(36.7%)에 그쳤으며, 2억 원을 초과하는 사업은 5건에 불과했다. 이는 사적 내 건축물 조성 사업의 설계용역이 대부분 소규모로 발주되는 경향이 있음을 보여준다. 설계기간 역시 3개월 이상 6개월 미만으로 설정된 사업이 20건(52.6%)으로 과반을 차지하였으며, 6개월 이상 9개월 미만이 12건(31.6%), 3개월 미만이 4건(10.5%) 순으로 집계되었다. 설계비와 설계기간의 분포를 살펴보면 [그림 3-20]과 같으며, 양자 간의 뚜렷한 비례 관계는 확인되지 않았다.



[그림 3-18] 사적 내 건축물 설계비 추정 가격
출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



[그림 3-19] 사적 내 건축물 설계 기간 (n = 38)
출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성



[그림 3-20] 사적 내 건축물 설계 기간 및 설계비 추정가격, 발주방식에 따른 분포 (n = 38)
출처: 조달청 나라장터 입찰공고목록(2025년 4월 기준)을 활용하여 연구진 작성

3) 공모방식을 적용한 사업의 발주 특성

■ 설계공모를 통한 설계 발주는 모두 제안공모 방식으로 진행됨

분석 대상 사업 38건 중 설계자 선정을 위해 공모방식을 적용한 사례는 5건(13.2%)으로, 발주기관별로는 국가유산청이 3건, 기초자치단체가 2건으로 집계되었다. 주목할 점은, 모든 공모가 제안공모 방식으로 진행되었다는 것이다. 그러나 설계공모 지침서상에서 일반설계공모가 아닌 제안공모 방식을 선택한 구체적인 사유를 명시한 사례는 확인되지 않아, 발주기관의 공모방식 선정 기준을 파악하기는 어렵다. 또한 5건의 소수 사례만으로는 공모방식의 운영 경향을 일반화하기에 한계가 존재한다. 이를 보완하기 위해, 국가공공건축지원센터가 2020년부터 2024년까지 사전검토를 수행한 사업 중 사적 구역을 대상으로 설계공모가 시행된 사례 3건을 추가로 포함하여 총 8건의 사업을 심층 분석의 대상으로 삼았다. 각 사례별 설계공모의 세부 내용은 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 사적 내 건축물 제안공모 진행 사업 현황 분석 종합

구분		A 유적정비 사업	B 방문자센터 건립	C 종합정비 사업	D 유적종합 정비사업	E 정보센터 건립	F 한옥마을 조성사업	G 문화정원 조성사업	H 성지화 사업
발주기관유형		국가기관	기초자치단체	국가기관	국가기관	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체
시행연도		2020	2020	2021	2023	2024	2021	2023	2025
용도		문화집회	문화집회	-	문화집회	문화집회	문화집회	문화집회	문화집회
과업 범위		기념관, 관리사무소, 화장실, 담장, 광장 정비	방문자센터 신축	관리동 신축, 관람환경 개선	광장, 주차장, 관리동 신축, 동선정비	정보센터 신축	숙박시설, 관리시설, 편의시설, 주차장	체험관, 전시관, 역사관, 공원	역사문화공원, 기념관 조성
규모	대지면적	36,108㎡	13,398㎡	177,284㎡	95,594㎡	2,131㎡	2,600㎡	8,175㎡	59,130㎡
	연면적	2,500㎡	850㎡	910㎡	4,348㎡	1,500㎡	3,000㎡	6,621㎡	1,617㎡
예산	총사업비	65.5억원	-	46.8억원	-	120억원	-	-	-
	공사비	-	24.4억원	-	50.0억원	114.9억원	86.6억원	50.0억원	180.0억원
	설계비	4.0억원	2.0억원	1.9억원	2.3억원	5.4억원	4.8억원	3.5억원	11.0억원
공모 운영 방식	공고기간	42일	35일	35일	39일	24일	33일	21일	23일
	현장설명회	O	O	O	O	X	O	O	X
	심사위원	7명 이상	7명	7명	7명 이상	5명	7명	5명	7명
	명단공개	X	O	O	X	O	O	O	O
	심사방식	채점제	채점제	채점제	채점제	채점제	채점제	채점제	채점제
	제출물규격	A3 13쪽	A3 12쪽	A3 14~15쪽	A3 15쪽	A3 15쪽	A3 15쪽	A3 11쪽	A3 20쪽

출처: 개별 사업의 설계용역 과업내용서, 설계공모 지침서를 참고하여 연구진 작성

■ 제안공모의 평균 공고 기간은 31.5일이며, 모두 채점에 의한 평가방식을 적용함

제안공모 8건의 공고기간, 즉 설계공모 공고일로부터 공모안 제출 마감일까지의 기간은 최소 21일에서 최대 42일로 편차를 보였으며, 평균 31.5일로 집계되었다. 모두 국토교통부고시「건축 설계공모 운영 지침」 제30조에서 규정하는 최소 공고기간(15일)을 상회하는 수준이다.⁶⁶⁾ 심사위원 구성은 대부분 7명 이상으로 이루어졌으며, 공모안에 대한 평가방식은 8건 모두 채점제를 적용하였다. 심사위원 간 토론을 통해 당선작을 결정하는 투표제는 고려되지 않고, 개별 위원에 평가 점수를 합산하는 방식을 선호하는 경향을 보여준다.

■ 일반설계공모 방식에 준하는 설계지침과 시설 운영·유지관리 등을 포괄하는 과업

국토교통부고시「건축 설계공모 운영지침」 제29조는 발주기관이 설계자의 기술제안이나 대응 능력을 중심으로 평가할 필요가 있는 사업 등에 제안공모 방식을 적용할 수 있도록 규정한다. 또한 국가공공 건축지원센터의 가이드에서는 제안공모가 설계자의 이력, 경력, 기술제안 중심의 경합 방식임을 분명히 하고 있으며, 일반설계공모와 성격을 명확히 구분하기 위해 설계자에게 세부적인 설계안이 아닌 문장과 다이어그램으로 표현 가능한 범위 내의 과제를 요구하도록 명시하고 있다.⁶⁷⁾

[표 3-3] 사적 내 건축물 제안공모 적용 사업별 제안요청 과제

구분	A 유적정비 사업	B 방문자센터 건립	C 종합정비 사업	D 유적종합 정비사업	E 정보센터 건립	F 한옥마을 조성사업	G 문화정원 조성사업	H 성지화 사업
배치 계획	배치	부지활용, 배치	광장, 조경, 외부동선	외부공간개념, 조경, 배치, 외부동선	토지이용계획	마스터플랜	동선, 외부공간	배치, 외부공간
시설 계획	규모, 조닝, 동선	스페이스 프로그램, 단면	규모, 조닝, 외형	규모, 조닝, 외형	조닝, 평면, 입면, 단면	조닝, 평면, 동선, 단면	한옥설계방향	조닝, 동선
운영 계획	전시계획, 운영계획, 관람만족도 제고방안	-	-	-	-	시설운영 차별화 방안	체험계획, 전시구현 및 공간활용 특화계획	전시계획
유지 관리		유지관리비 및 공사비 절감방안	공사비 절감방안	유지관리기술		유지관리비 및 공사비 절감방안		유지관리비 및 공사비 절감방안
기타						한옥 브랜드 아이덴티티		

출처: 개별 사업의 설계공모 지침서를 참고하여 연구진 작성

그러나 분석 대상인 제안공모 8건의 설계공모 지침서를 검토한 결과, 제안요청과제는 대부분 배치계획, 시설의 규모, 조닝 및 동선계획 등 구체적인 설계요소를 중심으로 구성되었다. 이는 사실상 도면 수준에

66) 제안공모 방식은 설계공모 공고일로부터 공모안의 제출 마감일까지의 기간을 20일 이상으로 책정

67) 국가공공건축지원센터(2022, p.36)

가까운 상세한 계획안을 요구하는 것으로, 일반설계공모 방식의 설계지침과 큰 차이를 보이지 않아 제안공모 본연의 취지와는 상당한 거리가 있다.

일부 사례에서는 설계자에게 건축 계획의 범위를 넘어서는 포괄적인 과업을 요구하기도 하였다. 예를 들어, 해당 건축물의 배치 및 공간 계획뿐만 아니라 ‘주변 관광자원과 연계된 마스터플랜’ 수립이나 ‘시설 운영 콘텐츠’ 제안을 과업에 포함하고, 전시기법, 체험계획, 나아가 완공 후의 유지관리비용 절감 계획까지 함께 제시하도록 요구한 사례가 확인되었다. 이는 설계 발주 단계에서부터 건축설계의 범위를 넘어 기획 및 운영 단계의 아이디어까지 요구하는 것으로, 참여 설계자에게 과도한 부담을 지우는 동시에 제안공모 제도의 취지에서 벗어난 운영 방식이라 할 수 있다.

마스터 플랜 및 시설 운영 콘텐츠 제안을 요구하는 사례: F 한옥마을 조성사업

과제 1. F 한옥마을 통합이미지 및 마스터플랜 제시

과제 2. 주 사용자 및 시설용도(숙박체험, 임대편의)를 고려한 공간 특화계획

과제 3. 국내 유사 한옥숙박체험시설과 차별화 방안 및 유지관리 기술 제안

출처: 『F 한옥마을 조성 사업』 건축설계 제안공모 지침서(2021.3, p.12)

전시기법 및 체험계획의 제안을 요구하는 사례: G 문화정원 조성사업

과제 1. 전시관·체험관

- 한옥 또는 한옥건축양식의 창의적인 설계(구조·자재·디자인 등) 방향 제시 및 건축물 내부 및 외부 공간 활용 방안 제안
- 시설물들의 특성을 고려한 공간 활용 계획, 전통·현대 건축의 조화미를 갖고 있어야 하며, 미래지향적 전시기술·기법이 구현될 수 있도록 설계.
- 방문객이 보는 것 뿐만 아니라 직접 체험할 수 있는 체험 계획을 제안
- 합리적인 보행자 동선 계획과 차량 진·출입 계획(주차계획) 및 진입광장·옥외 휴게공간 조성

과제 2. 역사관

- 전통·현대건축기법을 활용한 창의적인 설계(구조·자재·디자인 등) 방향 제시
- 역사관 내부 공간의 미래지향적 전시기법 구현(예, 실감미디어 전시) 및 공간 활용 특화계획 방안 제안
- 방문객들이 보는 것 뿐 아니라 직접 체험 할 수 있는 체험 계획 제안

출처: 『G 문화정원 조성사업』 설계용역(제안공모) 지침서(2023.10, p.14)

시설의 배치·조닝·동선계획과 함께 전시·운영계획 제안을 요구한 사례: D 유적종합정비사업

- 1) ‘참배 및 추모영역’과 ‘활용 및 서비스영역’이 서로 독립적이면서도 유기적으로 연결되고, D 유적의 역사성·특수성에 대한 의미 고려, 기존 시설물과 조화, 관람과 관리의 효율적인 부분을 만족시킬 수 있는 배치계획 개념 제시
- 2) 사적지의 특성을 고려한 기념관 및 관리사무소 등 각 시설물의 적절한 규모와 조닝 및 동선계획 등에 대한 개념 제시
- 3) 효과적인 기념관의 전시계획과 사적지 주변 조경 및 편의시설 등을 활용한 관람만족도 제고방안, 향후 기념관 운영계획 제시

출처: 『D 유적종합정비사업』 설계용역 제안공모 지침서(2020.2, p.13)

2. 문화유산위원회 의사결정 내역 분석

1) 문화유산 내 공공건축 조성 과정의 문화유산위원회 기능

■ 사적 구역 내 건축물 조성을 위한 현상변경 허가와의 연계한 의사결정 역할

국가지정문화유산 내에서 이루어지는 모든 건축행위는 문화유산의 원형 보존을 위한 법적 원칙에 따라 관리된다. 건축물을 조성하고자 하는 자는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행규칙」에서 정하는 바에 따라, 현상변경 계획서, 설계도서, 현장 사진 등을 첨부하여 국가유산청장에게 현상변경 행위 허가를 신청해야 한다. 제출된 안건은 문화유산위원회의 심의를 받게 된다(문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행규칙 제14조).

국가유산청은 신청서를 접수한 후, 심의 또는 허가를 위해 필요하다고 판단될 경우 현지조사를 실시할 수 있다. 현지조사에는 문화유산위원회 위원이나 전문위원 등이 직접 참여하며, 해당 건축행위가 해당 문화유산의 역사문화환경 보존에 미치는 영향이 검토된다. 현지조사의 결과는 심의 안건에 반영되며, 위원회의 의사결정을 위한 판단 근거로 활용된다.⁶⁸⁾

문화유산위원회 소속 분과위원회는 건축물의 규모, 높이, 디자인, 문화유산과의 이격 거리, 주변 경관과의 조화 등 건축 계획의 구체적인 내용뿐만 아니라, 해당 사업이 문화유산의 가치에 미치는 영향까지 종합적으로 검토하여 사업의 추진 가능 여부를 심의한다. 심의 결과는 원안가결, 조건부 가결, 부결,⁶⁹⁾ 보류⁷⁰⁾ 중 하나로 의결되며,⁷¹⁾ 조건부 가결이나 부결의 경우 위원회는 반드시 명확한 이행 조건 또는 부결 사유를 제시해야 한다.⁷²⁾ 이후 국가유산청장이 관할 행정기관의 장에게 허가 조건 등을 포함한 허가서를 통보하는 것으로 현상변경 행위에 대한 허가 절차가 최종적으로 마무리된다.

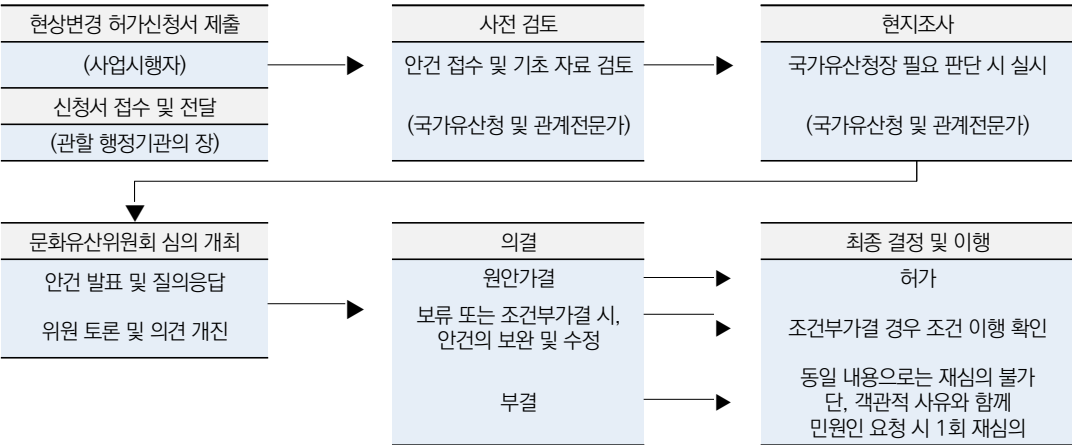
68) 문화유산위원회 운영 지침(국가유산청예규 제320호), 국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정(국가유산청예규 제17호)을 참고하여 작성

69) 신청안 원안과 동일내용으로 재심의 하지 않음을 의미하나, 처분을 바꿀 객관적인 사유로 민원인의 신청이 있는 경우 1회에 한해 재심의가 가능

70) 보류는 위원회의 의사결정 결과가 아닌 과정에 해당하며, 추후 심의안건으로 재상정되어 원안 가결 또는 조건부가결, 부결 등으로 귀결됨

71) 문화유산위원회 운영 지침 제9조, 국가유산청예규 제320호.

72) 문화유산위원회 운영 지침 제9조, 국가유산청예규 제320호.



[그림 3-21] 현상변경 허가 과정의 문화유산위원회 의사결정 절차
출처: 지방자치단체 문화유산 관련부서 담당자 구두 자문 내용(2025.2.21., 3.13., 7.21., 7.28., 7.30.)을 바탕으로 연구진 작성

2) 문화유산위원회 의사결정 내역 분석 개요

본 분석은 2020년부터 2024년까지 최근 5개년에 걸쳐 문화유산위원회 사적분과위원회의 회의자료⁷³⁾를 수집하여, 문화유산 내에서 추진된 공공건축 조성 사업에 대한 심의 내역과 그 과정에서 드러나는 주요 쟁점을 파악하는 데 목적이 있다. 이를 통해 현행 공공건축 조성체계의 실태를 진단하고, 향후 문화유산 보존·활용 정책의 개선 방향과 시사점을 도출하고자 한다.

분석 대상은 해당 기간 사적분과위원회에서 심의한 총 1,819건의 안전 중, 사적 내에 건축물이 조성되는 사업으로 한정하였다. 즉, 단순 보존·정비가 아닌 건축물의 신축 또는 증축, 관람지원시설 설치 등 실질적인 공간환경 정비가 포함된 사업을 중점적으로 다루었으며, 이를 통해 문화유산 내 공공건축의 설계 단계에서 이루어지는 의사결정의 구체적인 내용과 그 특성을 규명하고자 하였다.

[표 3-4] 분석 프로세스

시간적 범위		2020~2024년 5개년			
분석 대상		국가유산청 문화유산위원회 사적분과 심의 내역			
분석 자료		국가유산청 문화유산위원회 사적분과 공개 회의자료 및 회의록			
제외 키워드	사업명	'주변', '도로', '포장', '무선', '시스템', '발굴', '조사', '명칭', '조명', '진입로', '탐방로', '하천', '수로', '주차', '지정', '제거', '수목', '경관', '축제', '구역', '개최', '사업', '기구' 등			
	시설	'조형물', '컨테이너', '가설', '비닐하우스', '임시' 등 가설건축물로 판단되는 항목			
대상구역		'문화재구역', '문화재보호구역', '문화재보호구역 내외', '문화유산구역', '문화유산보호구역', '문화유산보호구역 내외'로 구분			
분석 방법					
회의자료 및 회의록 전수 수집 및 안전 목록화		→	문화유산구역 내 사업 추출	→	회의록, 의결서, 현장조사의견, 사전검토 의견에 대한 문헌 분석
				→	위원회 운영 및 의결상의 쟁점 도출

출처: 연구진 작성

73) 국가유산청(n.d., 사적분과위원회 회의자료 및 회의록, 국가유산청 누리집 - 행정정보 - 문화유산위원회 - 회의록공개 - 사적분과위원회, https://www.khs.go.kr/cop/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_1019&mn=NS_03_03_04, 검색일: 2025.1.15.~3.1.)

3) 의결 내역 분석 결과

■ 문화유산위원회 의결 결과 분석 (2020~2024년)

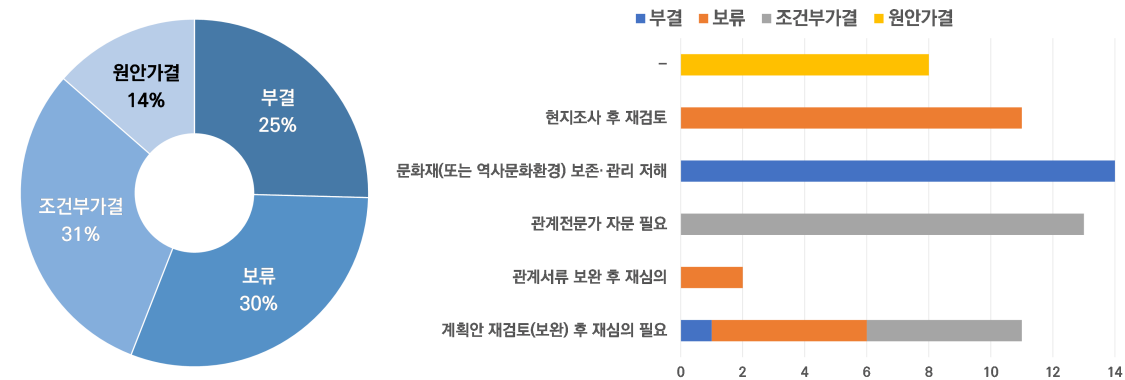
2020년부터 2024년까지 사적 내 건축물 조성사업에 대해 문화유산위원회 사적분과위원회에서 심의한 안건 총 59건을 수집하여 분석하였다. 심의 결과별 분포를 살펴보면, 부결된 사례는 총 15건으로 전체의 25.4%를 차지하였고, 보류와 조건부 가결이 각각 18건(30.5%)으로 동일하게 가장 높은 비중을 차지하였다. 반면, 특별한 조건 없이 제출된 안건이 그대로 승인된 원안가결 사례는 단 8건으로, 전체의 13.6%에 불과하였다(표 3-5 참조).

이러한 수치는 문화유산위원회의 심의가 단순한 행정적 통과 절차가 아니라, 문화유산의 보존 원칙을 중심에 두고 설계안의 타당성과 유해 요인을 신중하게 검토하고 있음을 보여준다. 특히 보류와 조건부 가결이 전체의 61%를 차지한다는 점은, 제출된 대부분의 건축물 조성 계획이 심의 과정에서 일정 수준 이상의 수정 및 보완을 요구받고 있음을 시사한다.

[표 3-5] 국가유산청 문화유산위원회 사적분과위원회 심의결과 및 의결사유 유형('20~'24년) (단위: 건, %)

의결사유 유형	부결		보류		조건부가결		원안가결		총합계	
계획안 재검토(보완) 후 재심의 필요	1	(6.7)	5	(27.8)	5	(27.8)		(0)	11	(18.6)
관계서류 보완 후 재심의		(0)	2	(11.1)		(0)		(0)	2	(3.39)
관계전문가 자문 필요		(0)		(0)	13	(72.2)		(0)	13	(22.0)
문화유산(또는 역사문화환경) 보존·관리 저해	14	(93.3)		(0)		(0)		(0)	14	(23.7)
현지조사 후 재검토		(0)	11	(61.1)		(0)		(0)	11	(18.6)
-	-	(0)	-	(0)	-	(0)	8	(100)	8	(13.6)
합 계	15	(100)	18	(100)	18	(100)	8	(100)	59	(100)
(%)	(25.4)		(30.5)		(30.5)		(13.6)		(100)	

출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020~2024) 회의록 내용을 기반으로 연구진 작성



[그림 3-22] 국가유산청 문화유산위원회 사적분과 심의결과 및 의결사유 유형('20~'24년)

출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020~2024) 결과 및 회의록 내용을 기반으로 연구진 작성

■ 심의 결과 유형별 의결 사유의 경향

심의 결과 중 ‘부결’은 전체 15건(25.4%) 중 대부분인 14건(93.3%)이 ‘문화유산 또는 역사문화환경 보존·관리 저해’를 의결 사유로 제시하였다. 제안된 사업 계획이 해당 문화유산의 공간적 맥락을 훼손하거나, 유산의 가치와 진정성에 부정적인 영향을 미칠 우려가 크다고 판단된 경우이다. 나머지 1건(6.7%)은 ‘계획안 전반에 대한 재검토 필요’로, 계획의 방향성에 근본적인 문제가 있다고 판단되어 부결되었다.

재심을 필요로 하는 ‘보류’는 전체 18건(30.5%)을 차지하였다. 보류 사유 중 가장 높은 비율을 차지한 것은 ‘현지조사 후 재검토 필요’로, 전체 보류 건의 61.1%(11건)에 해당한다. 이는 제출된 서면 자료만으로는 건축물이 들어설 위치의 미묘한 지형, 주변 경관과의 실제적 관계, 주요 조망점에서 미치는 영향 등을 종합적으로 판단하기 어려울 때 내려지는 결정이다. 그 외 ‘계획안 보완 후 재심의’가 5건(27.8%), ‘관계서류 보완 후 재심의’가 2건(11.1%)으로 나타났다. 이러한 보류 결정은 문화유산위원회가 상당수의 사업을 즉시 부결하기보다는, 신중한 판단과 개선의 가능성을 열어두는 접근 방식을 취하고 있음을 보여준다.

‘조건부 가결’은 전체 심의 중 18건(30.5%)을 차지하였다. 조건부 가결의 세부 사유를 유형별로 살펴보면 ‘전문가 자문 필요’가 13건(72.2%)으로 가장 높은 비율을 보였다. 이는 사업의 기본 방향성은 타당하나, 건축물의 재료, 색채, 조경 계획 등 세부적인 디자인 요소에 대한 전문적 보완이 필요하다고 판단된 경우이다. 나머지 5건(27.8%)은 ‘계획안 일부 재검토 후 추진’을 조건으로 하였으며, 이는 배치나 규모 등 계획의 일부를 수정하는 것을 전제로 가결하는 경우에 해당한다.

■ 시설 유형에 따른 심의 결과의 경향

심의된 건축 사업을 시설 유형별로 분류하여 분석한 결과, 관람편의시설이 26건(44.1%), 역사문화 전시시설이 19건(32.2%)으로 가장 높은 비중을 차지하였다. 사찰 내 전각 등 전통건축물의 조성에 비해 관람편의시설과 전시시설 심의 건수가 높은 비중을 보이는 것은, 문화유산 내 공공건축 사업이 주로 관람편의성 증진과 교육적 활용도 제고에 중점을 두고 있음을 유추할 수 있다.

[표 3-6] 국가유산청 문화유산위원회 시설유형별 의결 현황 ('20~'24년) (단위: 건, %)

시설 유형	부결	보류	조건부가결	원안가결	전체
1. 관람편의시설 (근린생활시설, 화장실, 방문자센터 등)	8 (53.3) (30.8)	6 (33.3) (23.1)	7 (38.89) (26.9)	5 (62.5) (19.2)	26 (44.07) (100)
2. 역사문화 전시시설 (박물관, 전시관, 역사문화공원, 모형관 등)	4 (26.7) (21.1)	5 (27.8) (26.3)	8 (44.44) (42.1)	2 (25) (10.5)	19 (32.2) (100)
3. 공원 및 조경 시설 (공원, 정원, 광장, 쉼터, 테마정원 등)	(0) (0)	3 (16.7) (100)	(0) (0)	(0) (0)	3 (5.08) (100)
4. 종교, 사찰, 기존한옥 시설 (사찰 건축, 요사채, 설법전, 일주문 등)	3 (20) (42.9)	2 (11.1) (28.6)	2 (11.11) (28.6)	(0) (0)	7 (11.86) (100)
5. 기타	(0) (0)	2 (11.1) (50.0)	1 (5.56) (25.0)	1 (12.5) (25.0)	4 (6.78) (100)
합 계	15 (100)	18 (100)	18 (100)	8 (100)	59 (100)

출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020~2024) 결과 및 회의록 내용을 기반으로 연구진 작성

문화유산위원회의 의사결정은 시설 유형에 따라 뚜렷한 차이를 보였으며, 이는 문화유산 보존과 활용의 균형점이 시설의 성격별로 상이하게 적용됨을 시사한다. 관람편의시설(26건)은 전체 원안가결(8건)의 62.5%(5건)를 차지할 정도로 승인 비율이 높았다. 이는 화장실, 매표소 등 필수 기능에 대한 필요성이 인정되고, 위치와 규모를 적절히 계획하여 경관 영향을 최소화할 경우 비교적 원활하게 추진될 수 있음을 보여준다. 역사문화 전시시설(19건)은 조건부 가결 사례의 44.4%를 차지하며, 교육·전시라는 공익적 기능의 타당성은 인정되나 문화유산의 가치와 조화를 이루는 디자인과 콘텐츠 구성에 대한 세심한 보완이 요구되는 경우가 많았다. 반면, 종교·사찰 및 기존한옥 시설(7건)은 안전 대비 부결 비율(42.9%)이 가장 높게 나타나, 역사적 연속성과 전통 양식 준수 여부를 보수적으로 심의하는 경향을 보였다. 특히, 신축 행위에 대해서는 증축·확장보다 더욱 엄격한 기준이 적용되는 것으로 보인다.

4) 문화유산위원회 회의록 세부내용 분석

■ 위원회 의결사항과 관련된 핵심 쟁점 도출

2020년부터 2024년까지 문화유산위원회 사적분과의 안전 59건에 대한 심의 결과와 회의록 세부 내용을 분석한 결과, 건축물 조성 사업에 대한 위원회의 판단은 ❶ 문화유산의 가시성과 경관에 대한 영향, ❷ 역사적 맥락과의 조화, ❸ 규모와 기능의 적정성, ❹ 공공성과 활용 가치, ❺ 입지 및 배치라는 5가지 핵심 쟁점을 중심으로 이루어지는 경향을 보였다. 즉, 위원회는 심의 과정에서 각 쟁점에 대한 계획 내용의 충실성과 적정성을 종합적으로 검토하여 의결하며, 그 결과에 따라 원안가결, 조건부 가결, 보류, 부결 등의 의결 유형이 결정된다.

원안가결은 5가지 쟁점 전반에 걸쳐 계획의 완성도가 높다고 판단된 경우에 이루어진다. 특히 제안된 건축물이 주변 경관과 조화를 이루고, 문화유산의 시각적 완전성과 역사적 맥락을 존중하며, 지역사회 및 주변 시설과의 연계성 등이 적절히 고려된 경우이다. 조건부 가결은 사업의 기본 방향은 타당하나, 전문가 자문 등으로 해결 가능한 수준에서 동선이나 시설의 배치, 재료, 색채 등의 조정이 필요하다고 판단된 안전에 적용된다.

보류는 제출된 자료나 계획이 불충분하여 5가지 쟁점에 대한 판단을 유보할 필요가 있을 때 내려진다. 특히 경관에 대한 영향 여부가 불명확하거나, 역사적 맥락 분석이 부족하고, 규모·기능 계획의 구체성이 결여된 경우가 주요 사유이다. 위치 대안에 대한 검토가 미흡하거나 공간 구성의 효율성 검증이 부족한 경우에도 보류 결정이 내려지며, 이는 주로 현지조사나 계획안 보완 후 재심의로 이어진다.

부결은 제안된 계획이 문화유산의 가치에 명백하고 회복 불가능한 훼손을 야기할 우려가 있을 때 내려지는 가장 강력한 결정이다. 문화유산 주변 경관의 심각한 저해, 역사적 맥락의 훼손, 과도한 규모로 인한 부정적 영향 등이 주요 부결 사유이다. 특히 건축물의 위치와 배치가 문화유산의 경관을 심각하게 훼손하거나 주요 조망점에서 문화유산의 가치를 명백히 훼손하는 경우는 부결을 피하기 어렵다.

[표 3-7] 심의의결 시 주요 쟁점 내용 (종합)

의결 사항	의결 시 언급된 의견과 의결사유를 바탕으로 도출한 주요 쟁점				
	역사적 맥락과의 조화	가시성 및 경관 영향	규모와 기능의 적정성	공공성과 활용 가치	입지 및 배치
원안 가결	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산의 가치와 역사적 맥락 존중 역사 특성 반영한 재료·디자인 시각적·기능적 연속성으로 진정성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 주변 경관(높이 등)과 조화 양호 색채·외관의 주변 조화 양호 문화유산 시각적 완전성 저해하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 기능이 문화유산 보존·활용 목적에 부합 높이·면적 등 물리적 요소 적절 공간 구성 효율성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 공공 접근성·활용성 충분 공공 편익과 문화유산 보존 간 균형 확보 지역사회 연계성 고려 충분 	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 연계성 고려가 충분하게 이루어진 경우 주변 시설 연계성 고려가 적절한 경우
조건부 가결	<ul style="list-style-type: none"> 역사적 맥락 보존을 위해 일부 조정 필요 보존과 적절한 활용 방안 제시 문화유산 가치 훼손 없는 범위 내 현대적 요소 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 일부 높이 또는 경관 조정이 필요 시각적 영향을 미치는 색채, 재료, 외관 일부 요소 조정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 일부 규모 조정가능 변경 필요 문화유산 보존에 영향 없는 범위 내 기능 조정 일부 세부 요소 재검토 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 공공성 확보 위한 시설 활용계획 일부 보완 필요 이용자 편의·접근성 일부 개선 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 배치 및 위치 재검토 필요 관람동선과 방문객 편의를 위한 시설 위치 부분 조정 필요
〈----- 조정이나 전문가 자문으로 해결 가능한 수준 -----〉					
보류	<ul style="list-style-type: none"> 역사적 맥락 분석과 조사 불충분 유적·유구 관계성 검토 미흡 보존·활용 균형 재검토 필요 문화유산 영향평가 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 경관 영향 계획 불명확·불충분 가시성 분석, 경관 시뮬레이션 등 추가 자료 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 규모·기능 계획의 구체성 결여 용도 및 프로그램 적합성 미흡 공간 구성 타당성 검증 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 공공 활용 계획 불명확·불충분 접근성, 편의성, 교육적 가치 구체적인 계획 부족 지역사회 연계 방안 불충분 	<ul style="list-style-type: none"> 위치 및 배치 계획 불충분 대안 분석 미흡으로 현장 검토 필요 공간 효율성 검증 부족
〈----- 현지조사 또는 자료 보완 후 재심의 필요 사항 -----〉					
부결	<ul style="list-style-type: none"> 역사적 맥락과 진정성 훼손 우려가 있는 계획 개발·활용 가치가 보존 가치를 과도하게 압도함 문화유산의 원형과 역사적 고증 경시 	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산 주변 경관을 심각하게 저해 가시성이 과도하게 높아 시각적 완전성을 훼손 경관·조망권 훼손 우려가 명확 	<ul style="list-style-type: none"> 과도한 규모와 변경으로 문화재 보존 위협 용도·기능의 부적합 	<ul style="list-style-type: none"> 사적 이익 우선으로 공공성 훼손 접근성과 교육적 활용성 부족 지역사회 의견 반영 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 위치와 배치가 문화유산 주변 경관을 심각하게 저해하는 경우 주요 조망점에서 문화유산 가치 훼손이 명백한 경우

출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020~2024) 결과 및 회의록 내용을 기반으로 연구진 작성

[표 3-8] 문화유산위원회 의결 시 주요 쟁점의 유형과 언급 빈도 (단위: 건, %)

의결 사항	심의 안건수	쟁점별 언급횟수									
		역사적 맥락과의 조화		가시성 및 경관 영향		규모와 기능의 적정성		공공성과 활용 가치		입지 및 배치	
원안가결	8	4	(21.1)	5	(26.3)	5	(26.3)	1	(5.3)	4	(21.1)
조건부가결	18	10	(20.8)	12	(25)	6	(12.5)	9	(18.8)	11	(22.9)
보류	18	6	(30)	5	(25)	4	(20)	2	(10)	3	(15)
부결	15	14	(41.2)	4	(11.8)	5	(14.7)	3	(8.8)	8	(23.5)
합계	59	34	(28.1)	26	(21.5)	20	(16.5)	15	(12.4)	26	(21.5)

출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020~2024) 결과 및 회의록 내용을 기반으로 연구진 작성

■ 심의 결과 ‘부결’ 안건의 주요 쟁점과 사례

부결 안건의 경우 회의 결과에 세부적인 사유가 명시되지는 않으나, 회의록 및 현장 의견을 바탕으로 부결 사유의 유형을 세분화하면 ‘입지(배치) 및 규모의 부적절성’, ‘역사적 맥락과 부조화’, ‘기능의 부적합성’ 등이 핵심 쟁점으로 나타난다(표 3-9 참조). ‘위치와 규모의 적절성’은 문화유산 자체나 주변 경관에 미치는 시각적 영향이 크다고 판단될 경우 주요 부결 사유가 된다.

특히 제안된 건축물의 규모가 과도하거나 위치가 부적절하여 문화유산의 조망을 심각하게 저해하는 경우 부결되는 경향을 보인다. ‘역사적 맥락과의 조화’ 역시 중요한 판단 기준으로, 전통 양식과 부합하지 않거나 기존 문화유산의 가치와 충돌하는 현대적 요소가 강한 계획은 부결되는 것으로 나타났다. 이 외에도 조성되는 건축물의 기능이 해당 문화유산과 관련성이 낮거나 공익적 성격에 부합하지 않는 경우에도 부결됨으로써, 문화유산의 보존과 활용을 고려한 기능 설정이 심의 주안점으로 다루어지고 있음을 확인할 수 있다.

[표 3-9] 부결 안건 주요 사유

의결 사유	세부 내용	
문화유산(또는 역사문화환경) 보존·관리 저해	위치 및 규모의 부적절성	문화유산 자체 또는 주변 경관에 미치는 시각적 영향이 중요한 판단 기준으로 작용
	경관 및 조망	문화유산을 바라보는 시각적 경험이나 문화재에서 바라보는 경관에 부정적 영향을 미치는 경우
	내용 및 기능 재검토	주변 맥락과 맞지 않는 기능 재검토
위치 부적절	다른 ‘문화유산 보존·관리 저해’ 중 ‘위치 부적절’ 사유와 유사하지만, 의결서에 위치 부적절로 명시한 경우	⇒ ‘계획안 검토(보완) 후 재심’으로 분류

주) 의결 사유는 해당 위원회 회의결과에 제시된 의결 사유에 해당
출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020~2024) 결과 및 회의록 내용을 기반으로 연구진 작성

부결 안건 사례 1: 문화유산 또는 역사문화환경 보존·관리 저해

- 안건명: 부여 정림사지 보호구역 내 정림사지박물관 유물수장고 확충
- 현지조사의견
 - 규모는 지상 3층, 연면적 3,400㎡ 규모로 현 ○○ 박물관 보다 규모가 커 보이며, 공간구성에 있어서도 수장고 확충 이기보다 다양한 기능을 포함하고 있어, ○○ 박물관 수장고 확충의 개념에서는 크게 벗어난다고 판단됨
 - 따라서 이러한 독립적인 기능을 수행한다면 별도의 장소를 고려하는 것도 적절한 것으로 사료됨

출처: 문화재청(2024.2.26.), 2024년도 문화재위원회 사적분과 제2차 위원회 회의록

부결 안건 사례 2: 문화유산 또는 역사문화환경 보존·관리 저해

- 안건명: 여수 선소 유적 내외 전시관 신축
- 의결사항: 문화재 보존·관리 저해에 따른 부결
- 현지조사의견
 - ○○테마 공원은 조성하지 않았으면 좋을 것으로 사료됨
 - 테마길, ○○체험 마을 조성은 타당성이 없음
 - 테마영상 전시관의 위치는 적절하나 건축과 내부 콘텐츠 등에 대해서는 추후 협의 요함 등

출처: 문화재청(2022.3.22.), 2022년 문화재위원회 제3차 사적분과위원회 회의록

■ 심의 결과 ‘보류(보완 후 재심의)’의 주요 쟁점과 사례

보류 안건 사유 중 가장 높은 비중을 차지하는 ‘현지조사 후 재검토’는, 제출된 서류만으로는 기존 문화유산의 보존과 활용에 미치는 영향을 판단하기 어려운 복합적 맥락을 확인해야 할 경우 제시된다. 이는 현장상황 확인의 중요성을 강조하는 문화유산위원회 의사결정의 특징을 보여주며, 주로 ‘디자인 및 외관’, ‘경관 및 조망’, ‘내용 및 기능’의 세 가지 측면에서 조사가 이루어진다. 디자인 및 외관 관련 보류는 조성 건축물의 형태가 문화유산 및 주변 경관과 조화를 이루는지에 대한 심층 검토가 필요한 경우에 해당한다. 경관 및 조망권 관련 사례에서는 건축물의 높이가 문화유산과 주변 경관에 미치는 영향이 주요 심의 기준으로 작용하였다. 기능 관련 재검토는 문화유산 내 미발굴 지역에 새로운 기능을 도입하는 사업에 대한 신중한 접근 방식을 보여준다.

이 외에도 현지조사를 요하지는 않으나 세부 계획안의 재검토(보완) 후 재심의가 필요한 경우도 있다. 이는 배치 및 위치 재검토, 규모 및 기능 조정, 세부 설계 보완 등 구체적인 건축 계획의 적정성과 세부 설계 요소들이 문화유산 보호 원칙에 부합하는지에 대한 추가적인 검토가 필요한 경우에 해당하였다.

[표 3-10] 보류 안건 주요 사유

의결 사유	세부 내용	
현지조사 후 재검토	디자인 및 외관	전통가옥(초가) 형태 가설건축물과 조정 등에 대한 검토가 필요한 경우
	경관 및 조망	건축물 높이 조정, 유산구역 관리기준 부합 여부, 도성 경관 특성 고려 건축물 높이 감소와 부지 정비에 따른 문화재 경관 영향 고려
	내용 및 기능 재검토	문화유산 내 유물·유적이 미발굴되어 새로운 기능을 도입하는 사업의 재검토
	관계서류 보완 후 재심의	불충분한 자료 제출에 대한 보완
기타	배치 및 위치 재검토	기존 시설의 방향과 주변시설 위치 조정이 필요한 경우 제시된 위치 대안의 적정성 검토 등
	규모 및 기능 재검토	계획이 과다하고 통일감이 부족하여 조정 필요한 경우
	세부설계 보완	선형, 재료 등 설계보완 후 재검토가 필요한 경우
		⇒ ‘계획안 재검토(보완) 후 재심의’로 분류

출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020-2024) 분석 기반으로 연구진 작성

보류 안건 사례: 계획안 재검토(보완) 후 재심의

- 안건명: 고령 고아리 벽화 고분 내외 모형관 건립
- 의결사항: 새로운 모형관 설계안에 대한 자료보완 후 재검토
- 현지조사의견
 - 본건은 고령 고아리 벽화 지정구역과 연결구역에 벽화고분 폐쇄에 따른 모형관을 건립하고자 하는 것임. 현 모형관 건립부지 위치는 적절해 보이며, 시굴조사 결과에 따라 위치를 정확히 정할 필요가 있음
 - 단, 모형관 규모는 전시보다는 모형에 집중하여 규모는 축소될 필요가 있음

출처: 문화재청. (2020.6.10.). 2020년 문화재위원회 제6차 사적분과 회의록.

■ 심의 결과 ‘조건부 가결’의 주요 쟁점과 사례

조건부 가결은 특정 조건의 충족을 전제로 사업 추진을 허용하는 방식으로, 주요 의결 사유는 ‘관계전문가 자문 필요’와 ‘계획안 재검토(보완)’ 두 가지로 분류된다. ‘관계전문가 자문 필요’은 세부 계획에 대한 전문가 자문 시행을 조건으로 제시하는 것으로, 이는 다시 디자인 및 외관, 환경 및 조경, 내용 및 기능 관련으로 세분화된다. 그중 ‘디자인 및 외관 관련’ 조건은 건축물이 문화유산의 시각적 완전성과 역사적 맥락을 훼손하지 않도록 전문가 자문을 요구하는 것으로, 차폐 방안이나 높이에 관한 전문가 협의 등이 주로 확인된다. ‘환경 및 조경 관련’ 조건은 주변 환경과 조경이 문화유산의 환경적 맥락과 조화를 이루도록 전문가의 견해를 반영하게 하는 것이며, ‘내용 및 기능 관련’ 조건은 전시 내용이나 교육 프로그램 등에 관한 전문가 자문을 통해 콘텐츠의 질적 수준과 적합성을 담보하고자 하는 것으로 볼 수 있다.

[표 3-11] 조건부 가결 안건 주요 사유

의결 사유	세부 내용		
관계 전문가 자문 필요	디자인 및 외관 관련	- 건축물의 디자인, 형태, 외관 등이 새로운 시설이 문화유산의 시각적 완전성과 역사적 맥락을 저해하지 않도록 자문 필요	
	환경 및 조경 관련	- 주변 환경, 조경, 식재 계획 등 문화유산을 둘러싼 환경적 맥락의 중요성을 인식하고, 생태적 영향과 경관적 조화를 고려한 접근 요구	
	내용 및 기능 관련	- 전시 내용, 교육 프로그램, 기능적 활용 계획 등에 관한 전문가 자문	
기타	세부설계 보완	- 규모가 크거나 복합적인 기능을 갖는 시설의 세부 설계 요소와 문화유산의 가치와 상충 여부 검토	⇒ ‘계획안 재검토(보완)’ 후 재심’로 분류
	규모 및 기능 조정 필요	- 문화유산 보호구역 내 시설이 필요 최소한의 규모와 기능으로 제한	
	배치 및 위치 재검토	- 배치·위치가 문화유산의 가치나 경관에 부정적 영향 우려 - 방문객의 동선과 문화유산 감상 경험을 고려한 최적의 배치 요구	
	환경 요소 재검토	- 식재 계획, 포장 재료, 환경 영향 등에 관한 재검토 - 문화유산의 환경적 맥락과 생태적 지속가능성을 중시	

출처: 문화유산위원회 사적분과위원회 심의 안건(2020-2024) 분석 기반으로 연구진 작성

조건부 가결 사례: 관계 전문가 자문을 받아 사업 진행

- 안건명: 화성 제암리 3·1운동 순국 유적 내외 역사문화공원 조성
- 의결사항: 조경계획, 하천정비계획, 기념관 전시계획 등에 대하여 관계전문가 자문을 받아 추진

출처: 문화재청(2020.7.8.). 2020년 문화재위원회 7차 사적분과위원회 회의록

조건부 가결 사례: 실시설계 단계 위원회 검토 이행을 조건으로 진행

- 안건명: 안도 청해진 유적 보호구역 내 박물관 건립
- 의결사항: 향후 박물관 실시설계안에 대해 문화재위원회 검토 필요

출처: 문화재청(2023.9.13.). 2023년도 문화재위원회 사적분과 제9차 위원회 회의록

3. 문화유산 내 공공건축 조성 실태와 참여자 인식

1) 분석개요

■ 조사 목표 및 설계

앞선 절에서는 문화유산위원회 회의록 등 행정자료 분석을 통해 문화유산 내 공공건축 기획 및 설계 단계의 주요 쟁점을 검토하였다. 그러나 문헌자료에 의존한 분석만으로는 사업 추진 과정의 내밀한 협의 내용이나 참여 주체 간의 인식 차이, 그리고 제도 운영상의 실질적인 한계를 심층적으로 파악하는 데 한계가 존재한다. 이에 본 절에서는 의사결정 과정에 직접 참여하는 관계자 대상 설문조사를 통해, 현장의 관점에서 바라본 문화유산 내 공공건축 조성체계의 운영 실태와 구조적 문제점을 규명하고자 한다.

조사 대상은 사업의 핵심 의사결정 주체인 '발주기관 담당자'와 '설계자'로 설정하였다. 분석의 전문성을 확보하기 위해 최근 5년 이내 사적 내 공공건축 조성 사업에 참여한 실적이 있으며, 기획부터 설계, 인허가 및 공사에 이르는 전 과정에 대해 높은 실무적 이해를 갖춘 전문가를 선별하였다. 최종 분석에는 발주기관(광역·기초자치단체 및 공공기관) 소속 담당자 36명과 설계자(국가유산실측설계업자) 32명 등 총 68명의 응답이 활용되었다.

[표 3-12] 설문조사 내용

구분	내용
응답자 특성	- 참여 역할(발주자/설계자), 소속기관 및 직렬(발주자 해당) - 최근 5년간 문화유산 내 공공건축 조성 사업 참여 횟수
참여 사업 개요	- 설계·시공 단계 참여 여부, 사업 변경이 발생한 사업명 또는 내용
설계 및 사업 변경 경험	- 변경 발생 여부 및 변경의 종류(설계단계·시공단계, 설계변경·사업변경) - 변경이 발생한 주된 이유 - 변경 발생의 최소화를 위해 필요한 사항 - 참여 사업의 설계자 선정 방식 - 설계자 선정 방식에 따른 건축물 품질 등 영향 평가
문화유산 내 공공건축의 조성절차 및 품질 전반에 대한 인식	- 문화유산 내 공공건축에 대한 품질 만족도 및 불만족 사유 - 품질 영향 요인 - 품질 향상을 위한 개선 필요 사항

출처: 연구진 작성

조사는 2025년 4월 22일부터 5월 9일까지 약 3주간 온라인으로 진행하였으며, 설문 문항은 응답자가 참여했던 사업 경험을 기반으로 응답하도록 설계하였다. 주요 질의 내용은 ▲설계 및 시공 단계에서 발생한 사업 및 설계 변경의 구체적인 내용과 그 원인, ▲설계자 선정 방식이 사업 과정과 결과물의 품질에 미친 영향, ▲사적 내 공공건축의 전반적인 품질 수준에 대한 종합적인 인식 등이다. 나아가 사업·설계 변경의 구체적인 맥락과 원인을 심층적으로 파악하기 위해, 설문 응답자 중 일부를 대상으로 추가적인 면접조사를 실시하였다. 또한, 면접조사에서 언급된 주요 사례에 대해서는 설계발주 관련 행정자료, 심의도서, 수리보고서 등 관련 자료를 확보하여 설문 및 면접조사 결과와 교차 분석함으로써 연구의 타당성과 신뢰도를 높였다.

■ 응답자 특성

설문조사 응답자 68명은 사업 발주자 36명(52.9%)과 설계자 32명(47.1%)으로 구성되었다. 발주자 그룹(36명) 내에서는 기초자치단체 소속이 20명(55.6%)으로 과반을 차지하여, 사적 내 공공건축 사업의 주된 시행 주체가 기초자치단체임을 확인하였다. 직렬별로는 기술직(토목, 건축 등)이 21명(58.3%)으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 학예직 10명(27.8%), 행정직 5명(13.9%) 순으로 나타났다. 응답자의 사업 참여 경험은 1회가 31명(45.6%)으로 가장 많았으나, 2~3회(25명, 36.8%), 4회 이상(12명, 17.6%) 등 다수의 사업에 참여한 전문가도 상당수 포함되었다. 주목할 점은, 응답자 대다수가 사업 과정에서 사업변경 또는 설계변경을 경험했다는 사실이다. 발주기관 담당자의 88.9%, 설계자의 81.3%가 변경을 경험했다고 응답하였는데, 이는 문화유산 내 공공건축 사업이 추진 과정에서의 변동성이 매우 높음을 시사한다.

[표 3-13] 응답자 특성

응답자 구분		사례수(명)	비율(%)
전체		68	100.0
공공건축 조성사업 내 역할 (n=36)	발주기관 담당자	36	52.9
	설계자	32	47.1
발주기관 담당자 소속 (n=36)	광역자치단체	3	8.3
	기초자치단체	20	55.6
	기타	13	36.1
발주기관 담당자 직렬 (n=36)	학예직	10	27.8
	기술직	21	58.3
	행정직	4	11.1
	기타	1	2.8
공공건축 조성사업 참여횟수 (n=68)	1회	31	45.6
	2회	11	16.2
	3~5회	19	27.9
	6회 이상	7	10.3

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

2) 공공건축 조성체계 실태조사 결과

■ 사업유형별 변경 현황

전체 68명 중 58명(85.3%)이 사업 시행 중 1회 이상 설계변경이 발생하여 대부분의 문화유산 공공건축 사업이 변경을 경험하는 것으로 나타났다(그림3-23). 시설 유형별로는 전시·체험·교육시설이 총 29명 중 27명(93.1%)으로 가장 높은 변경 발생률을 보였으며, 관람편의시설도 18명 중 17명(94.4%)에서 변경이 발생하였다. 특히 문화유산 보존·관리시설은 전체 사업에서 변경이 발생하여 100%의 변경률을 기록하였다(표3-14).

[표 3-14] 사업유형별 변경 현황

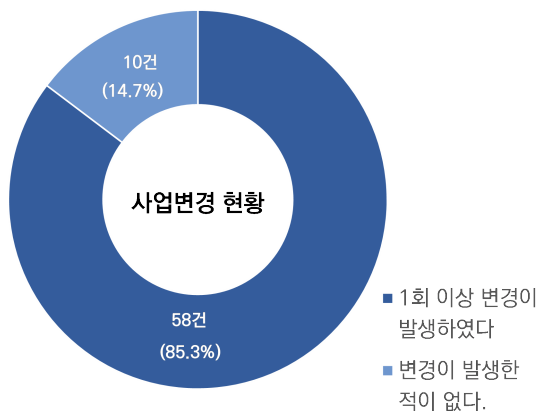
단위: 건, %

시설유형	1회 이상 변경이 발생하였다.			변경이 발생한 적이 없다.			전체	
	응답수	변경발생 건수 대비 비율 (%)	총합계 비율 (%)	응답수	변경발생 건수 대비 비율 (%)	총합계 비율 (%)	응답수	총합계 비율 (%)
관람편의시설	17	(29.3)	(7.4)	1	(10)	(1.5)	18	(26.5)
당해문화유산	5	(8.6)	(39.7)	1	(10)	(2.9)	6	(8.8)
보존·관리시설	9	(15.5)	(13.2)	-	(0)	(0)	9	(13.2)
전시·체험·교육시설	27	(46.6)	(25)	2	(20)	(1.5)	29	(42.6)
(미상)	-	(0)	-	6	(60)	(8.8)	6	(8.8)
합계	58	(100)	(85.3)	10	(100)	(14.7)	68	(100)

주) 시설유형 분류 기준

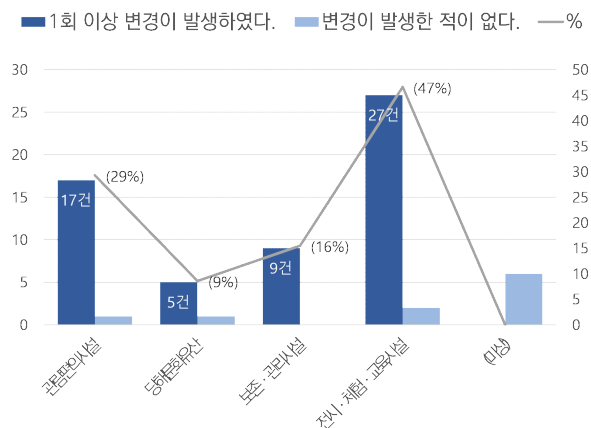
- 보존·관리시설: 보호각, 방재시설, 관리동, 수장고, 유구시설, 보호각
- 전시·체험·교육시설: 전시실, 방문자센터, 전시체험 복합용도 보호각
- 관람편의시설: 관람로, 화장실, 주차장, 쉼터, 경관조명 등 주변환경 개선

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-23] 사업변경 현황 (n = 68)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-24] 시설유형별 변경 현황 (n = 68)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

1회 이상 변경이 발생한 사업의 발주방식을 살펴보면(표3-15), 설계공모로 발주된 사업 중 전시·체험·교육시설의 비중이 상대적으로 높았고(66.7%, 8건/12건), 보존관리시설은 전무하였다. 관람편의시설은 수의계약 비율이 다른 시설 유형에 비해 상대적으로 높았다(66.7%, 6건/9건). 주목할 점은 변경 발생 사업 58건 중 36건(62.1%)이 입찰로 발주되었다는 점이며(그림3-25), 이는 시설유형과 발주방식의 선택이 사업의 변동 가능성에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

[표 3-15] 변경이 발생한 사업유형의 발주방식 (n=58)

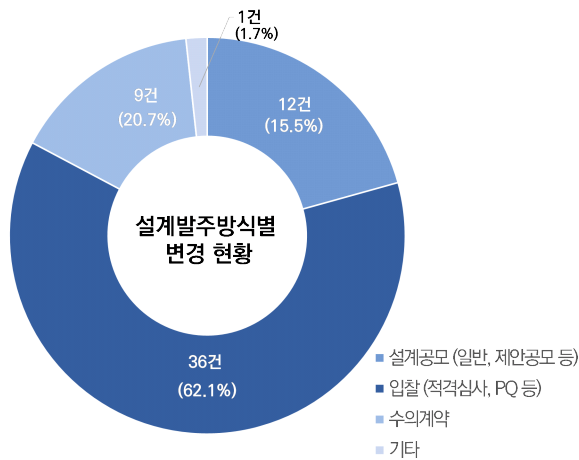
단위: 건, %

시설유형	설계공모		가격입찰		수의계약		기타		전체 변경건수	
	응답수	열합계 비율(%)	응답수	열합계 비율(%)	응답수	열합계 비율(%)	응답수	열합계 비율(%)	응답수	열합계 비율(%)
관람편의시설	3	(25.0)	8	(22.2)	6	(66.7)	-	-	17	(29.3)
당해문화유산	1	(8.3)	4	(11.1)	-	-	-	-	5	(8.6)
보존·관리시설	-	-	7	(19.4)	1	(11.1)	1	(100)	9	(15.5)
전시·체험·교육시설	8	(66.7)	17	(47.2)	2	(22.2)	-	-	27	(46.6)
합계	12	(100)	36	(100)	9	(100)	1	(100)	58	(100)

주) 시설유형 분류 기준

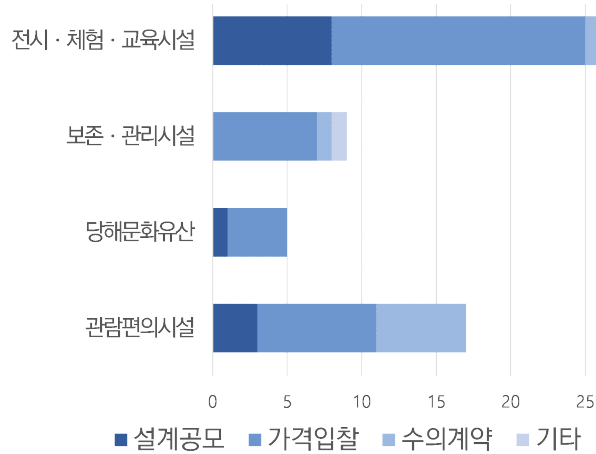
- 보존·관리시설: 보호각, 방재시설, 관리동, 수장고
- 전시·체험·교육시설: 전시실, 방문자센터, 전시체험 복합용도 보호각
- 관람편의시설: 관람로, 화장실, 주차장, 쉼터, 경관조명 등 주변환경

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-25] 변경발생 사업의 설계발주방식 현황 (n = 58)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-26] 변경발생 시설별 설계발주방식 현황 (n = 58)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

응답자 68명 중 85.3%(58명)가 공공건축 조성 사업의 진행 과정에서 최소 1회 이상의 설계변경 또는 사업변경을 경험하였으며, 이 중 33명(변경 경험자의 56.9%)은 설계단계 및 시공단계에서 설계내역(건축물의 규모, 배치, 입지, 형태, 구조, 공법 등)과 사업내용(사업예산, 사업기간, 건축물 주용도 및 세부 기능 등) 전 영역에서 변경이 있었다고 답변하였다(표3-16). 시설 유형별로 살펴보면, 전 영역에서 변경을 경험한 33명 중 전시·체험·교육시설이 18건(54.5%)으로 가장 높은 비중을 차지하였다(표3-17).

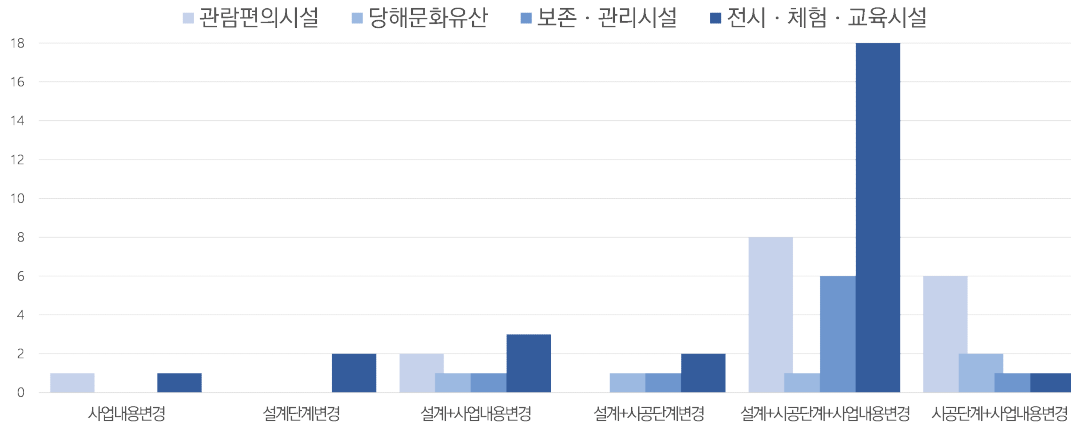
구분	설계단계 설계변경 발생	시공단계 설계변경 발생	사업내용 변경 발생	응답 건수(건)	(%)
유형1	●			2	(3.4)
유형2			●	2	(3.4)
유형3	●		●	7	(12.1)
유형4	●	●		4	(6.9)
유형5	●	●	●	33	(56.9)
유형6		●	●	10	(17.2)
합계				58	(100)

[표 3-17] 사업 유형 및 조성단계별 변경 발생 현황

주) 시설유형 분류 기준

- 보존 · 관리시설: 보호각, 방재시설, 관리동, 수장고
- 전시 · 체험 · 교육시설: 전시실, 방문자센터, 전시체험 복합용도 보호각,
- 관람편의시설: 관람로, 화장실, 주차장, 쉼터, 경관조명 등 주변환경

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-27] 사업 유형 및 조성단계별 변경 발생 현황 (n = 58)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

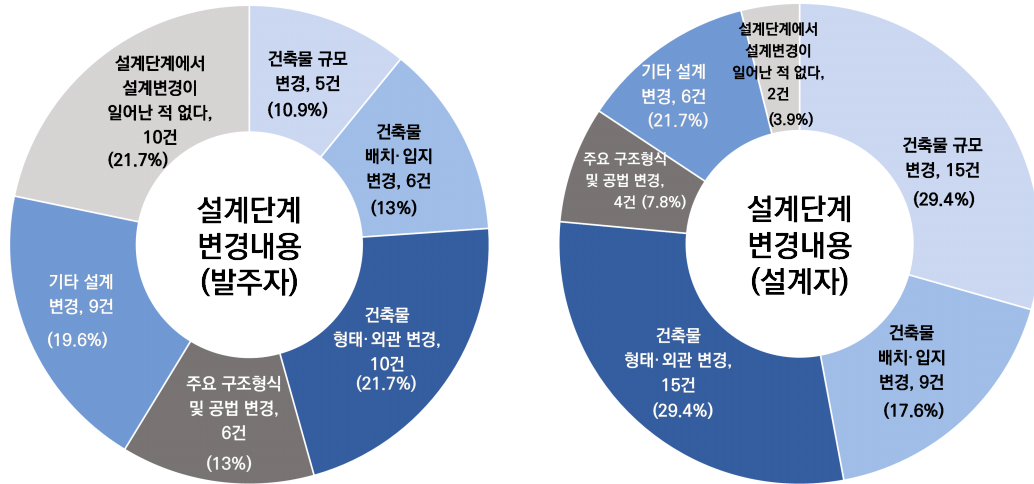
■ 설계단계 건축물 형태·외관 등 설계내용의 변경

설계단계에서 어떤 종류의 설계변경이 발생했는지에 대한 응답 결과(표3-18), 발주자와 설계자 모두 '건축물 형태·외관의 변경'(발주자 36명 중 10명, 설계자 32명 중 15명)을 가장 많이 경험한 것으로 나타났다. 설계자의 경우 '건축물의 규모 변경'을 겪은 응답자의 비율 또한 높게 나타났다(15명, 29.4%). 주목할 점은 '설계단계에서 설계변경이 일어난 적이 없다'는 응답이 발주자(36명 중 10명, 21.7%)와 설계자(32명 중 2명, 3.9%) 간에 상당한 차이가 있다는 점이다. 이는 설계과정의 '변경'에 대한 설계자와 발주자의 인식 차이에서 기인할 수 있다. 발주자가 '설계용역 계약금액이나 계약기간 조정에 따른 공식적인 행정절차가 진행된 경우'만을 변경으로 인식하는 경우이거나, 설계과정에서 중대한 수정 작업이 발생했을 때만을 변경으로 인식하는가에 따라 응답의 차이가 있을 수 있다. 또한, 설계과정에서의 수정·변경 사항이 발주자와 설계자 사이에서 적극적으로 공유·관리되지 못하는 소통 구조의 한계가 이러한 응답 결과의 주요 원인이 될 수 있다.

[표 3-18] 설계단계에서 발생한 변경내용 종류

구분	응답자수	응답건수 (중복포함)	건축물 규모 변경	건축물 배치·입지 변경	건축물 형태·외관 변경	주요 구조형식 및 공법 변경	기타 설계 변경 (주관식 응답)	설계단계에서 설계변경이 일어난 적 없다
발주자	(n=36)	(n=46)	5	6	10	6	9	10
	(n=36 기준 백분율) /(n=46 기준 백분율)		(13.9)/(10.9)	(16.7)/(13)	(27.8)/(21.7)	(16.7)/(13)	(25)/(19.6)	(27.8)/(21.7)
설계자	(n=32)	(n=51)	15	9	15	4	6	2
	(n=36 기준 백분율) /(n=51 기준 백분율)		(46.9)/(29.4)	(28.1)/(17.6)	(46.9)/(29.4)	(12.5)/(7.8)	(18.8)/(11.8)	(6.3)/(3.9)
합계	(n=68)	(n=97)	20	15	25	10	15	12
	(n=68 기준 백분율) /(n=97 기준 백분율)		(29.4)/(20.6)	(22.1)/(15.5)	(36.8)/(25.8)	(14.7)/(10.3)	(22.1)/(15.5)	(17.6)/(12.4)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-28] 설계단계 변경내용에 대한 발주자와 설계자 응답 결과 (중복응답 기준 발주자 : n=46, 설계자 : n=57)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

기타 설계단계에서 발생한 변경사항으로 장애물 없는 생활환경 인증(BF) 관련 변경이 설계자와 발주자 모두에 의해 공통적으로 언급되었다(설계자 3인, 발주자 2인). 이 외에도 전시설의 전시기획 및 전시물 변경, 특정 공사방식의 변경(방수, 배수, 성토지반 보강 등)이 주요 변경요인으로 제시되었다. 이러한 응답결과는 사업 초기 시설기획의 미흡, 현장조사의 한계, 인허가·인증·심의 절차상의 요구사항 등이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 분석된다.

[설계단계 변경내용에 대한 발주자 기타 의견]

- BF설계 누락으로 변경 반영
- BF인증 관련 설계 변경
- 공기 연장, 단가로 인한 금액변경, 사업비 증액
- 방수공사방식, 배수 및 기타주변 변경
- 전시관 순서 및 전시물 변경
- 주민의견 반영 및 전문가 의견 반영

[설계단계 변경내용에 대한 설계자 기타 의견]

- BF, 소방관련 법규로 인한 변경
- 성토지반 RC조 보강

출처: 설문조사 응답내용을 바탕으로 연구진 요약 작성

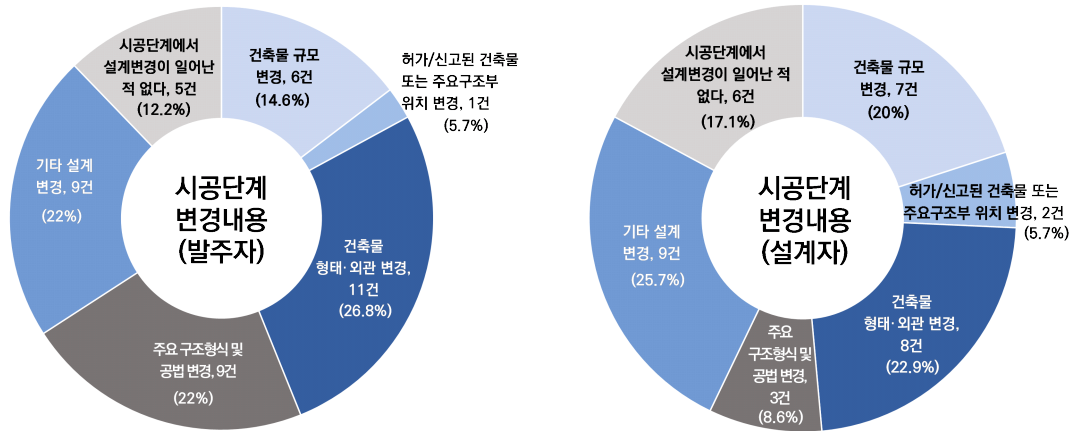
■ 시공단계, 건축물 형태·외관과 규모 변경의 지속 발생

시공단계의 설계변경 중에서는 ‘건축물 형태·외관 변경’을 경험한 응답자의 비율이 발주자(36명 중 11명)와 설계자(32명 중 8명) 모두 높은 비율로 나타났다. 설계단계와 다른 특징으로는 설계자의 경우 ‘기타 설계관련 변경’(32명 중 9명)에서 최대 응답률을 보였다는 점이다. 이에 대한 세부 응답결과를 보면, 대체로 BF 인증 및 관련 법규 준수를 위한 수정에 의한 것이었으며, 자재수급 문제와 위치변경 등으로 인한 설계변경 경험 또한 다수 집계되었다. 이 외에 ‘건축물 규모 변경’에 발주자 6명, 설계자 7명이 답변함에 따라, 시공과정에서 설계단계의 결정 사항이 현장 상황과 부합하지 않거나 시공 중 추가 요구사항이 상당 빈도로 발생하고 있음을 추정할 수 있었다.

[표 3-19] 시공단계에서 발생한 변경내용 종류

구분	응답자수	응답건수 (중복포함)	건축물 규모 변경	허가/신고된 건축물 또는 주요구조부 위치 변경	건축물 형태·외관 변경	주요 구조형식 및 공법 변경	기타 설계 변경 (주관식 응답)	시공단계에서 설계변경이 일어난 적 없다
발주자	(n=36)	(n=41)	6	1	11	9	9	5
	(n=36 기준 백분율) /(n=41 기준 백분율)		(16.7)/(14.6)	(2.8)/(2.4)	(30.6)/(26.8)	(25)/(22)	(25)/(22)	(13.9)/(12.2)
설계자	(n=32)	(n=35)	7	2	8	3	9	6
	(n=32 기준 백분율) /(n=35 기준 백분율)		(21.9)/(20)	(6.3)/(5.7)	(25)/(22.9)	(9.4)/(8.6)	(28.1)/(25.7)	(18.8)/(17.1)
합계	(n=68)	(n=76)	13	3	19	12	18	11
	(n=68 기준 백분율) /(n=76 기준 백분율)		(19.1)/(17.1)	(4.4)/(3.9)	(27.9)/(25)	(17.6)/(15.8)	(26.5)/(23.7)	(16.2)/(14.5)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-29] 시공단계 변경내용에 대한 발주자와 설계자 응답 결과 (발주자 : n=36, 설계자 : n=32)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

[시공단계 변경내용에 대한 발주자 기타 의견]

- BF인증 관련 변경
- 배수등 기타 내부 변경
- 설계누락 내부자재 물량 변경 등
- 식재 수종 변경 등
- 자재단가 변경에 따른 내역 변경
- 전시관 순서 및 전시품 변경
- 현장여건에 따른 내역 조정

[시공단계 변경내용에 대한 설계자 기타 의견]

- 건축물 배치 및 실구성, 평면 변경
- BF로 인한 변경
- 가설공법 변경 등
- 관리사무소 주변 석축 높이 및 길이 변경
- 마감재료, 외장재 변경
- 위치변경으로 인한 성토지역 기초방식 변경
- 자재구입의 어려움으로 인한 변경(H빔, 중골목조제)

출처: 설문조사 응답내용을 바탕으로 연구진 요약 작성

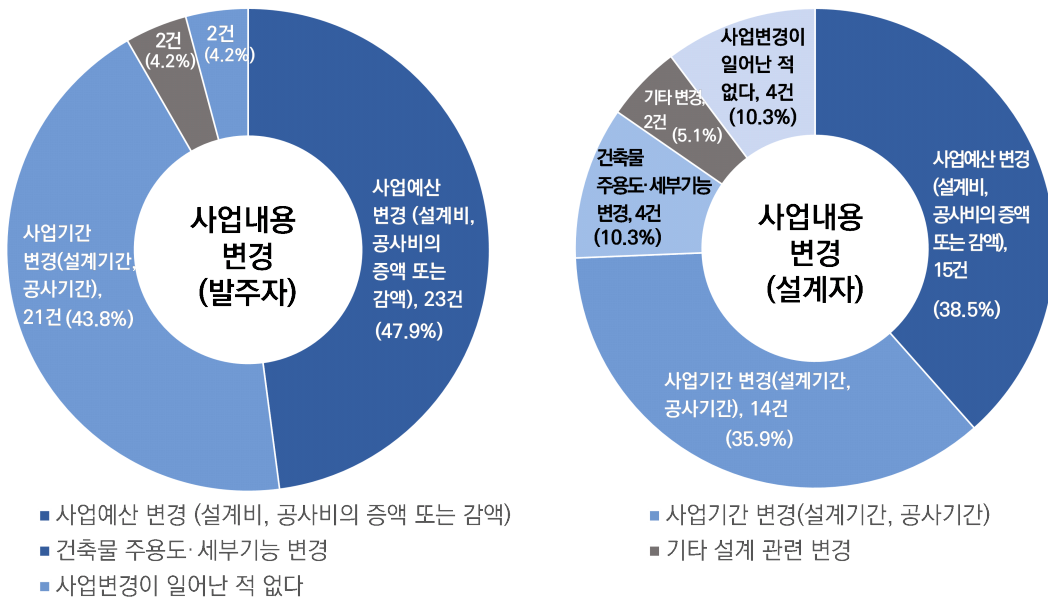
■ 사업변경의 주요 내용: 사업예산 및 기간 변경

사업내용의 변경 내역에서는 발주자(36명 중 23명)와 설계자(32명 중 15명) 양 집단 모두 '설계비 · 공사비 등 사업예산 변경'을 가장 빈번하게 경험한 것으로 나타났다. 설계기간 · 공사기간 등의 사업기간 변경 역시 발주자 23명, 설계자 15명이 응답하며 그 뒤를 이었다. 위의 두 응답 항목이 다른 변경사항에 비해 현저히 높은 응답률을 보이고 발주자와 설계자 모두에게서 일관된 응답 패턴이 나타난 점을 고려할 때, 문화유산 내 공공건축 사업의 예산과 기간이 초기 기획 단계에서 실제 여건이나 사업의 특수성에 비해 부족하게 책정되고 있음을 추정할 수 있다.

[표 3-20] 사업내용의 주요 변경사항

구분	응답자수	응답건수 (중복포함)	사업예산 변경 (설계비, 공사비의 증액 또는 감액)	사업기간 변경 (설계기간, 공사기간)	건축물 주용도 · 세부기능 변경	기타 변경	사업변경이 일어난 적 없다
발주자	(n=36)	(n=48)	23	21	-	2	2
	(n=36 기준 백분율) /(n=48 기준 백분율)		(63.9)/(47.9)	(58.3)/(43.8)	(0)/(0)	(5.6)/(4.2)	(5.6)/(4.2)
설계자	(n=32)	(n=39)	15	14	4	2	4
	(n=32 기준 백분율) /(n=39 기준 백분율)		(46.9)/(38.5)	(43.8)/(35.9)	(12.5)/(10.3)	(6.3)/(5.1)	(12.5)/(10.3)
합계	(n=68)	(n=87)	38	35	4	4	6
	(n=68 기준 백분율) /(n=87 기준 백분율)		(55.9)/(43.7)	(51.5)/(40.2)	(5.9)/(4.6)	(5.9)/(4.6)	(8.8)/(6.9)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-30] 사업내용 변경에 대한 발주자와 설계자 응답 결과 (발주자 : n=36, 설계자 : n=32)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

3) 주요 사례를 통해 본 사업·설계 변경의 실태와 원인

■ 변경 사례 1: A 역사문화관 건립 사업

A 역사문화관 건립 사업은 설계공모 이후 발주기관의 판단 변경으로 인해 당선안의 핵심 개념이 전면 수정된 사례이다. 노후화된 기존 시설을 대체하기 위해 2020년 설계공모를 통해 추진된 사업으로,⁷⁴⁾ 초기에는 사적 내에 연면적 2,500㎡ 규모의 문화 및 집회시설을 조성하는 것을 목표로 하였다. 그러나 설계 과정에서 수차례의 전문가 자문을 거치면서 당초 당선작의 건축물 입지, 배치, 평면 등 설계 내용이 전면적으로 변경되었다.

[표 3-21] A 역사문화관 조성 사업의 개요 및 주요 변경 내역

구분		설계공모 당시 건축 개요	준공 후 건축 개요
규모	대지면적	36,108㎡	
	연면적	2,500㎡	3,753㎡
	층수	관계 법령에 따름	지상 2층, 지하 1층
용도	주용도	문화 및 집회시설	
	스페이스 프로그램	기념관, 관리사무소, 주차장, 화장실, 등 *건축물의 동수, 층수, 면적, 실구성 등은 설계자가 조정 가능	[역사문화관] 전시실, 다목적실, 창고, 하역·관리홀, 물품보관함, 수유실, 화장실, 카페, 테라스 [관리동] 소장실, 회의실, 사무실, 전산실, 숙직실, 휴게실, 샤워실
예산	총사업비	6,547백만 원	10,499백만 원
	설계비	400백만 원	(기존과 같음)
일정	설계기간	180일	209일
	공사기간	14개월	22개월

출처: 설계공모 지침서, 조달청 조달데이터허브, 수리보고서 및 설계자 제공 자료를 바탕으로 연구진 작성

가장 핵심적인 변경은 건축물의 입지 변경이었다. 당초 설계공모 당선작은 사적 내 ‘진입광장’ 서측에 시설을 배치하는 방안을 제안하였다. 그러나 설계공모 이후 발주기관의 내부 검토 과정에서, 당선안이 제안한 기존 시설물(광장, 기념탑 등)의 배치 변경이 불가하다는 판단이 내려졌다. 결국 관계 전문가 자문회의를 거쳐 건축물 입지를 ‘진입광장’ 동측으로 변경하는 것으로 결정되었다. 건축물의 입지가 공모 이후 변경됨에 따라, 세부시설의 배치 또한 당선안의 설계의도를 유지하기 어려워졌다.

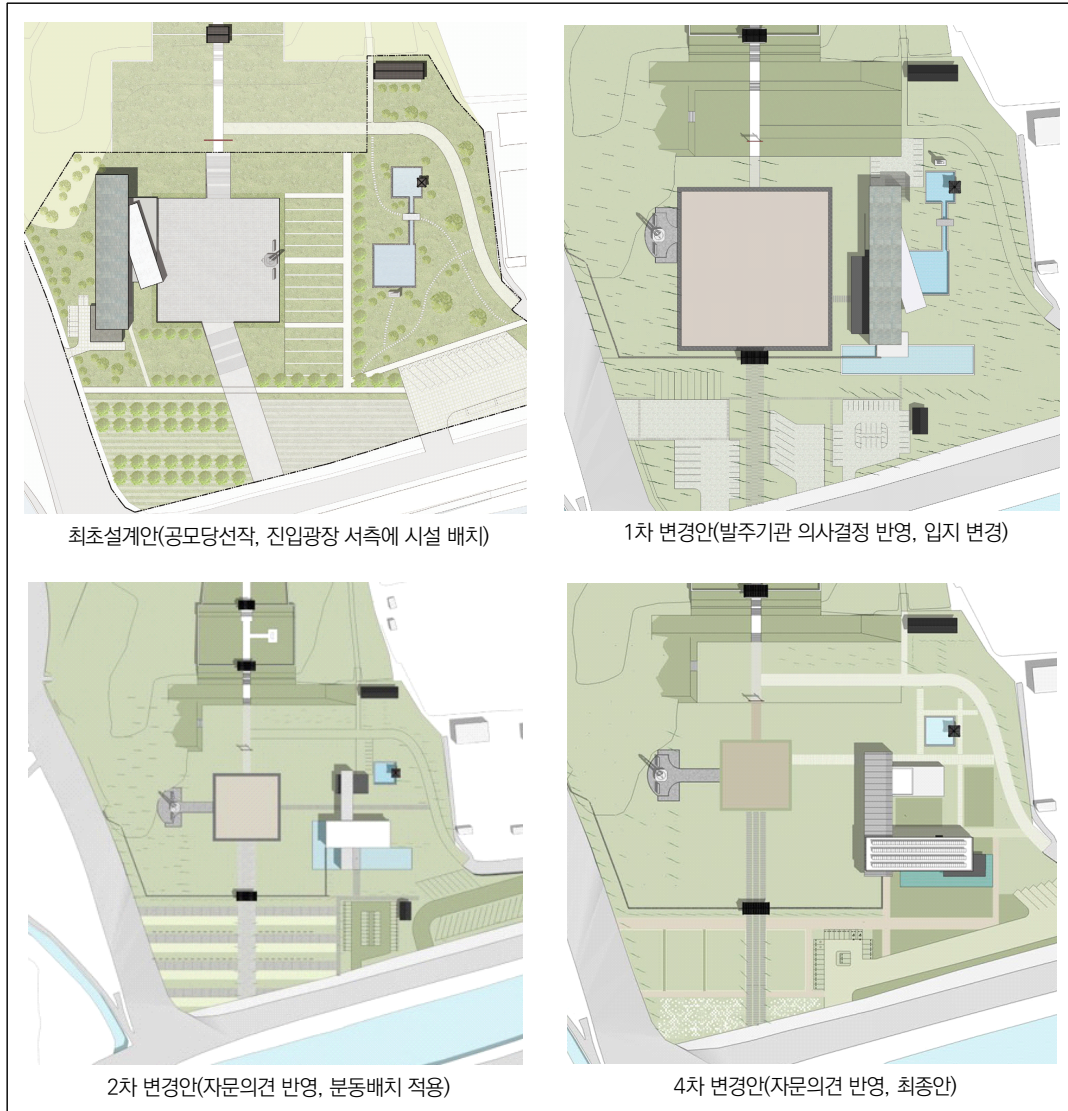
A 역사문화관 건립 사업 설계공모 지침서의 ‘사업규모’ 내역

구분	규모	비고
기념관 및 관리사무소	2,500㎡(±20%미만)	※ 건축물의 동수, 층수, 면적, 실구성은 제반규정의 범위에서 설계자가 합리적· 창의적으로 조정할 수 있음
정문, 담장, 화장실, 주차장, 광장 등	‘참배 및 추모영역’을 제외한 활용영역 안에서 자유롭게 계획	

출처: 설계공모 지침서 주요 내용을 참고하여 연구진 재작성

74) 해당 사업은 설계공모 당시 제안공모 방식을 적용하였으나, 제안요청과제로 시설의 배치계획 개념, 조닝 및 동선계획 계획 개념 등을 제시하여 사실상 일반설계공모에 가까운 방식으로 구성되었다.

결과적으로 관리동과 역사문화관이 분동(分棟)된 형태로 재설계되었고, 이 과정에서 연면적은 당초 2,500㎡에서 3,753㎡로 약 50% 증가하였다. 총사업비 또한 당초 65.5억 원에서 105억 원 수준으로 대폭 증액되었으며, 공사기간 역시 14개월에서 22개월로 연장되어 사실상 설계공모 공고 당시의 사업 내역과 상당한 차이를 지니게 되었다.



[그림 3-31] A 역사문화관의 설계변경 내역

출처: 설계자 제공

■ 변경 사례 2: B 복원전시공간 조성 사업

B 복원전시공간 조성 사업은 발주기관의 과업 범위 변경과 당시 문화재위원회의 자문 및 심의 과정에서 설계안이 변경된 사례이다. 고분(古墳)의 적석부를 보존·정비하고 이를 관람할 수 있는 전시공간과

정보센터를 건립하는 사업으로, 2018년 일반설계공모를 통해 설계안이 선정되었다. 그러나 당선 직후 각종 협의·심의·자문 등에 따라 변경 과정을 거치게 되었다.

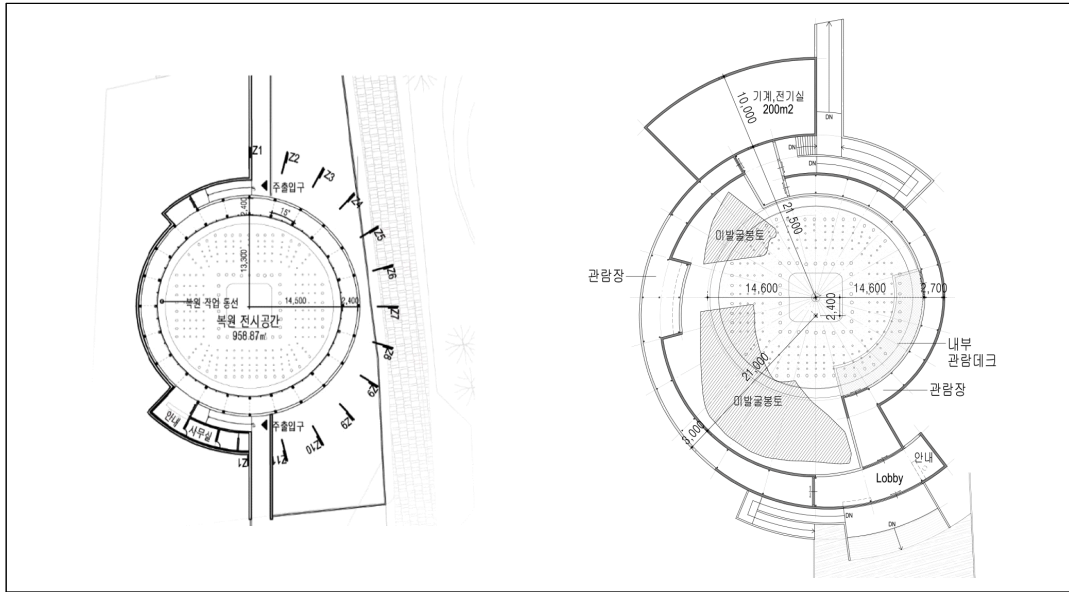
먼저, 설계 범위와 연면적이 대폭 변경되었다. 설계공모 당시 지침에는 고분 적석부의 복원·보호에 중점을 둔 600㎡ 규모의 전시공간을 포함하여 총 연면적 1,700㎡를 계획하도록 제시되었으나, 당선 직후 발주기관은 적석부 주변의 미발굴 영역까지 포함하여 설계할 것을 설계자에게 요청하였다. 이에 따라 전시공간 면적이 약 1,507㎡로 확장되는 등 전체 연면적이 2,531㎡로 증가하였다. 규모의 현격한 증가는 당초 설계의도였던 목조 트러스 구조의 보호각 설계안을 구조적으로 실현 불가능하게 만들었고, 결국 철제 구조체로 대체되면서 건축물의 구조, 높이, 형태 등 전체 디자인이 재구성되었다.

여기에 문화재위원회 매장문화재분과 및 사적분과의 심의를 거치면서 설계 변경이 대폭 이루어지게 되었다. 당초 설계공모 당선안에서 정보센터는 외부 경관에 대한 영향을 최소화하기 위해 4.8~6.0m 깊이까지 굴토하는 지하공간으로 제안되었다. 그러나 문화재위원회 심의 과정에서 ‘지하 또한 역사 지층의 일부’라는 보존 원칙에 의거, 굴토 깊이가 2.0m 이내로 제한되었다. 이후 ‘경관 보존’과 ‘지층 보존’이라는 두 기준에 따라 수차례의 검토·자문을 거치며 굴토 깊이와 건축물 높이에 대한 다양한 설계 대안이 도출되었으며, 결과적으로 정보센터는 굴토 깊이를 줄이고 건축물의 상당 부분이 지상으로 노출 되는 디자인으로 결정되었다. 이러한 변경 과정에서 총공사비는 당초 65억 원에서 101억 원으로 증가했으며, 설계기간 또한 120일에서 530여 일로 대폭 연장되었다.

[표 3-22] B 복원전시공간 조성 사업의 개요 및 주요 변경 내역

구분		설계공모 당시 건축 개요	준공 후 건축 개요
규모	대지면적	전시공간 8,897㎡, 부속지원시설 6,148㎡	
	연면적	1,700㎡ (전시공간 600㎡, 부속지원시설 1,100㎡)	2,531㎡ (전시공간 1,507㎡, 정보센터 1,024㎡)
	층수	관계 법령에 따름	지상 1층
용도	주용도	문화 및 집회시설, 업무시설	
	스페이스 프로그램	[전시공간] 전시공간 [부속지원시설] 전시공간, 로비, 화장실, 수유실, 사무실, 탕비실, 세미나실, 창고, 기계실	[전시공간] 전시공간, 기계전시실, 사무실, 로비 [정보센터] 전시공간, 로비, 영상관, 풍경 감상 공간
예산	공사비	6,500백만 원	10,100백만원
	설계비	479백만 원	603백만원
일정	설계기간	120일	533일
	공사기간	15개월	43개월

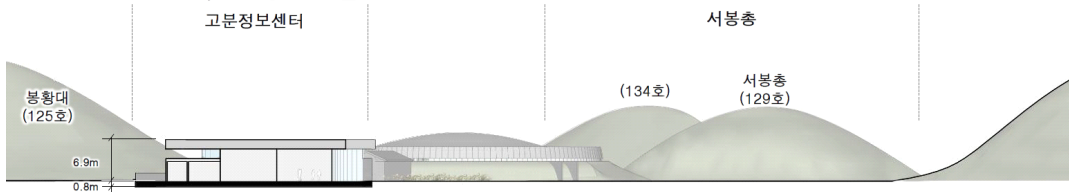
출처: 설계공모 지침서, 조달청 조달데이터허브(검색일: 2025.10.6.) 및 설계자 제공 자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 3-32] B 북원전시공간의 설계변경 내역(좌: 바닥면적 600㎡, 우: 1,407㎡)
출처: 설계자 제공

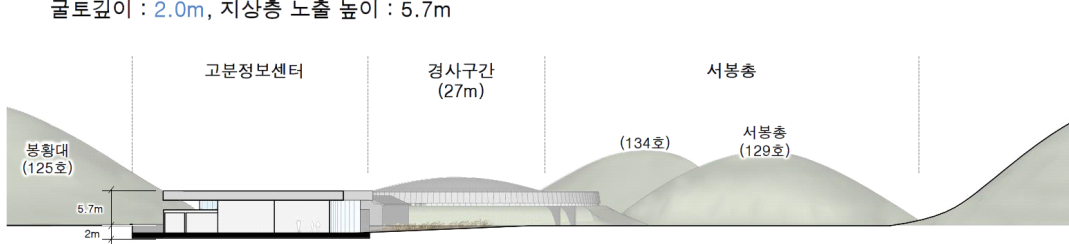
■ OPT - 1

굴토깊이 : 0.8m, 지상층 노출 높이 : 6.9m
고분정보센터



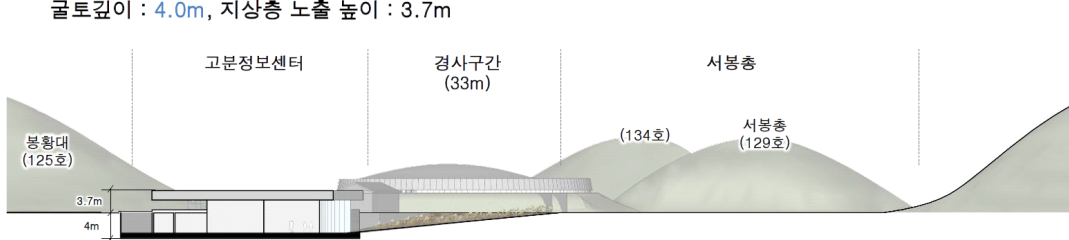
■ OPT - 2

굴토깊이 : 2.0m, 지상층 노출 높이 : 5.7m
고분정보센터



■ OPT - 3

굴토깊이 : 4.0m, 지상층 노출 높이 : 3.7m
고분정보센터



[그림 3-33] 설계안의 굴토깊이 결정을 위한 문화재위원회 보고자료
출처: 설계자 제공

■ 변경 사례 3: C 방문자센터 건립 사업

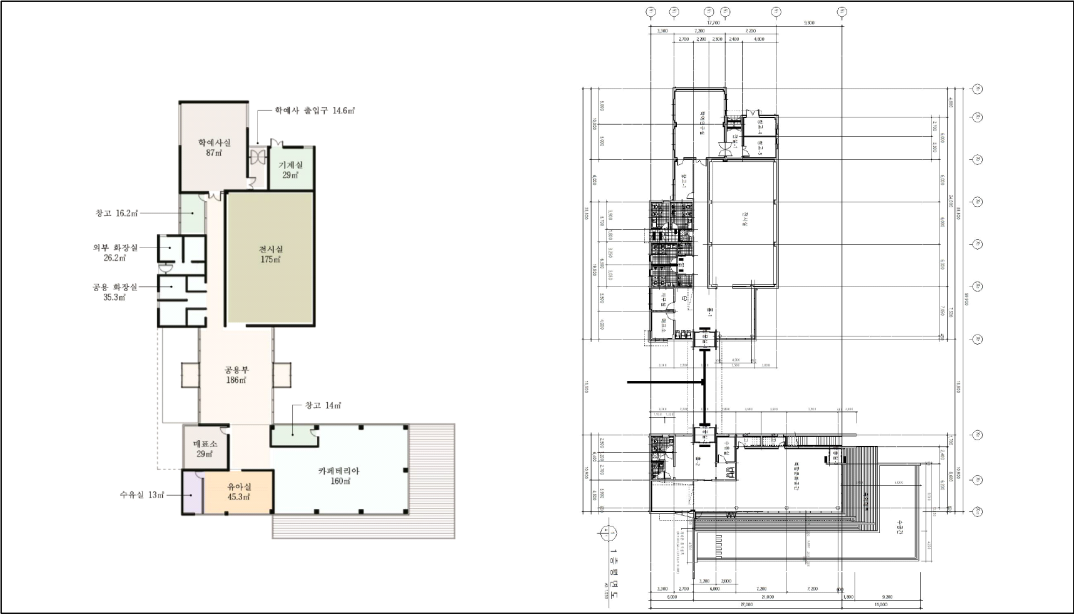
C 방문자센터 건립 사업은 구석기시대 유적 진입공간에 연면적 850㎡ 규모의 관람 편의시설을 조성하는, 앞선 두 사례에 비해 소규모에 해당하는 사업이다. 설계 과정에서의 변경은 문화재위원회의 자문의견과 장애물 없는 생활환경(BF) 인증 기준을 반영하여 공용부(로비, 화장실 등)를 중심으로 이루어진 부분적 수정으로, 최종 연면적은 851㎡로 거의 변동이 없었다.

그러나 실시설계 진행 과정에서 사업 대상지 내에 인근 마을로 전력을 공급하는 고압 지중선로가 매설되어 있다는 사실이 파악되면서, 사업내역의 상당한 변경이 발생하게 되었다. 해당 선로를 이설하기 위한 추가적인 공사가 불가피해졌으며, 이로 인해 설계기간은 180일에서 270일로 연장되고 총사업비 또한 당초 24억 원에서 35억 원으로 약 11억 원이 증가하는 결과를 낳았다.

[표 4-23] C 방문자센터 건립 사업의 개요 및 주요 변경 내역

구분		설계공모 당시 건축 개요	준공 후 건축 개요
규모	대지면적	13,398㎡	
	연면적	850㎡	851㎡
	층수	지상 1층	지상 1층
용도	주용도	문화 및 집회시설	
	스페이스 프로그램	유적관, 학예실, 카페테리아, 안내소, 유아실, 수유실, 창고, 기계실, 외부화장실	복합문화공간, 수유실, 홀, 매표소, 사무실, 창고, 학예연구실, 전시실
예산	총사업비	약 2,400백만원	약 3,500백만원
	설계비	201백만원	(기존과 동일)
일정	설계기간	180일	270일
	공사기간	12개월	(기존과 동일)

출처: 설계공모 지침서, 조달청 조달데이터허브 및 설계자 제공 자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 3-34] C 방문자센터 건립 사업의 설계변경 내역(좌: 제안공모 당선안, 우: 실시설계안)

출처: 설계자 제공

4) 공공건축 참여자 인식조사 결과

■ 사업 및 설계 변경 원인의 주체별 인식 차이

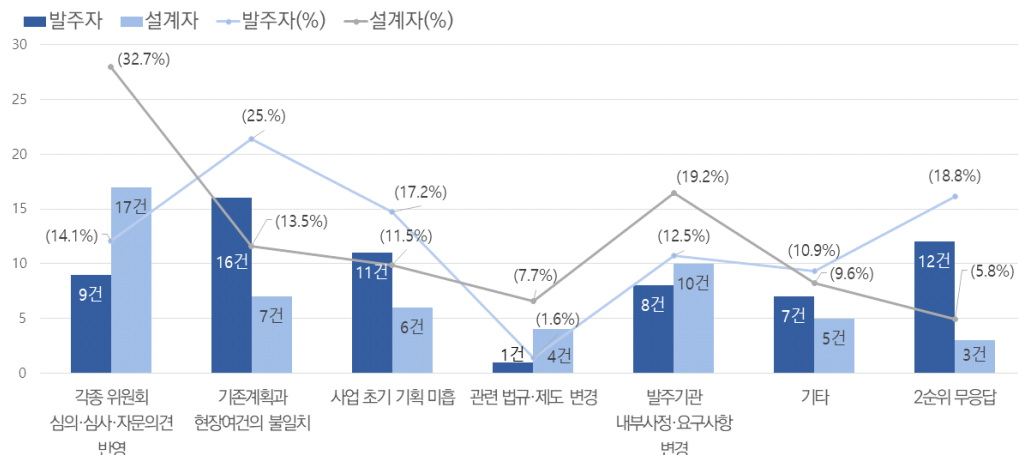
문화유산(사적) 내 공공건축 사업의 변경 사유에 대해 발주자와 설계자는 서로 다른 시각을 보이고 있었다(표3-24). 발주자는 ‘계획과 현장 여건의 불일치’(25%)를 주요 변경사유로 인식한 반면, 설계자는 ‘각종 위원회의 심의·자문 의견’(32.7%)을 가장 큰 변경 요인으로 지목하였다. 이러한 시각 차이는 2순위 응답에서도 나타나는데, 발주자는 ‘사업 초기 기획 부실’(17.2%)을, 설계자는 ‘발주기관의 내부 사정과 요구사항 변경’(19.2%)을 꼽았다.

이와 같은 결과는 참여 주체 간의 단순한 인식 차이를 넘어 문화유산 내 건축물 조성체계의 구조적 문제를 함의한다. 발주자는 초기 기획 단계의 조사 부실 및 그 결과의 설계지침·과정 반영 미흡이라는 설계 과정 자체의 문제에 주목하는 반면, 설계자는 발주기관의 사업관리와 의사결정 체계를 주요 변경 요인으로 인식하고 있었다. 이러한 관점 차이는 각 주체가 경험하는 사업 추진 과정의 쟁점과 시스템적 개선점을 심층적으로 검토할 필요성을 시사한다.

[표 3-24] 변경이 발생한 사유에 대한 참여주체별 인식 (1+2순위 합계, 단위: 건)

구분	응답건수 (중복포함)	각종 위원회 심의·심사· 자문의견 반영	계획과 현장여건의 불일치	사업 초기 기획 미흡	관련 법규·제도 변경	발주기관 내부사정·요 구사항 변경	기타	2순위 무응답
발주자	64	9	16	11	1	8	7	12
	(100%)	(14.1%)	(25%)	(17.2%)	(1.6%)	(12.5%)	(10.9%)	(18.8%)
설계자	52	17	7	6	4	10	5	3
	(100%)	(32.7%)	(13.5%)	(11.5%)	(7.7%)	(19.2%)	(9.6%)	(5.8%)
총합계	116	26	23	17	5	18	12	15
	(100%)	(22.4%)	(19.8%)	(14.7%)	(4.3%)	(15.5%)	(10.3%)	(12.9%)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-35] 사업내용 변경에 대한 발주자와 설계자 응답 결과 (발주자: n=36, 설계자: n=32)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

■ 설계발주 방식에 따른 효과 및 인식 차이

설계발주 방식의 효과성에 대해서도 양 집단은 뚜렷한 인식 차이를 보였다. 5점 척도를 기준으로 설계발주 방식에 따른 긍·부정 정도를 질의한 결과, 설계공모 방식에 대해서는 설계자(4.00)가 ‘전문성 있는 설계자 선정’과 ‘우수한 품질의 건축물 조성’ 측면에서 발주자(3.29, 3.14)보다 긍정적으로 평가하였다.

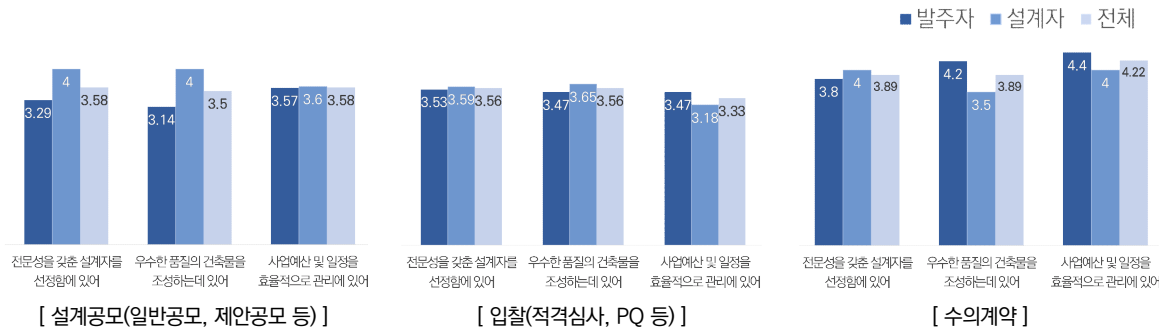
반면, 입찰 방식의 ‘예산 및 일정의 관리 효율성’은 발주자(3.47)가 설계자(3.18)보다 높게 평가하였다. 또한 발주자는 ‘전문성 있는 설계자 선정’(3.53)과 ‘우수한 품질의 건축물 조성’(3.47)에 있어 입찰 방식의 긍정적 효과를 설계공모 방식(3.29, 3.14)에 비해 높게 인식하는 것으로 나타났다.

수의계약 방식은 전문성 있는 설계자 선정(3.89), 우수한 품질의 건축물 조성(3.89), 사업예산 및 일정 관리(4.22) 전반에 있어 평균적으로 가장 긍정적인 평가를 받았다. 이는 응답자의 상당수가, 수의계약 방식이 경쟁 방식에 비해 사업의 효율성을 높이고 결과물의 품질을 담보하는 데 효과적이라고 경험하였음을 시사한다. 다만 수의계약이 주로 소규모 사업에 적용된다는 점을 고려할 때, 이러한 긍정적 평가가 발주 방식의 우수성 때문인지, 혹은 소규모 사업 특유의 관리 용이성에서 기인한 것인지에 대해서 ‘사업규모’와 ‘발주방식’의 상관관계를 고려한 입체적인 검토가 필요하다.

[표 3-25] 설계발주 방식에 따른 긍부정 영향 인식 (5점 평균, 1점: 매우 부정적 ~ 5점: 매우 긍정적)

설계발주 방식에 따른 긍부정 영향 정도			발주자	설계자	전체
설계공모 (일반공모, 제안공모 등)	발주자(n=7)	전문성을 갖춘 설계자를 선정함에 있어	3.29	4.00	3.58
	설계자(n=5)	우수한 품질의 건축물을 조성하는데 있어	3.14	4.00	3.50
	전체(n=12)	사업예산 및 일정을 효율적으로 관리에 있어	3.57	3.60	3.58
입찰 (적격심사, PQ 등)	발주자(n=19)	전문성을 갖춘 설계자를 선정함에 있어	3.53	3.59	3.56
	설계자(n=17)	우수한 품질의 건축물을 조성하는데 있어	3.47	3.65	3.56
	전체(n=36)	사업예산 및 일정을 효율적으로 관리에 있어	3.47	3.18	3.33
수의계약	발주자(n=5)	전문성을 갖춘 설계자를 선정함에 있어	3.80	4.00	3.89
	설계자(n=4)	우수한 품질의 건축물을 조성하는데 있어	4.20	3.50	3.89
	전체(n=9)	사업예산 및 일정을 효율적으로 관리에 있어	4.40	4.00	4.22

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-36] 설계발주방식별 효과성에 대한 인식조사 결과

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

■ 문화유산 내 공공건축 사업의 변경을 최소화하기 위해 필요한 사항

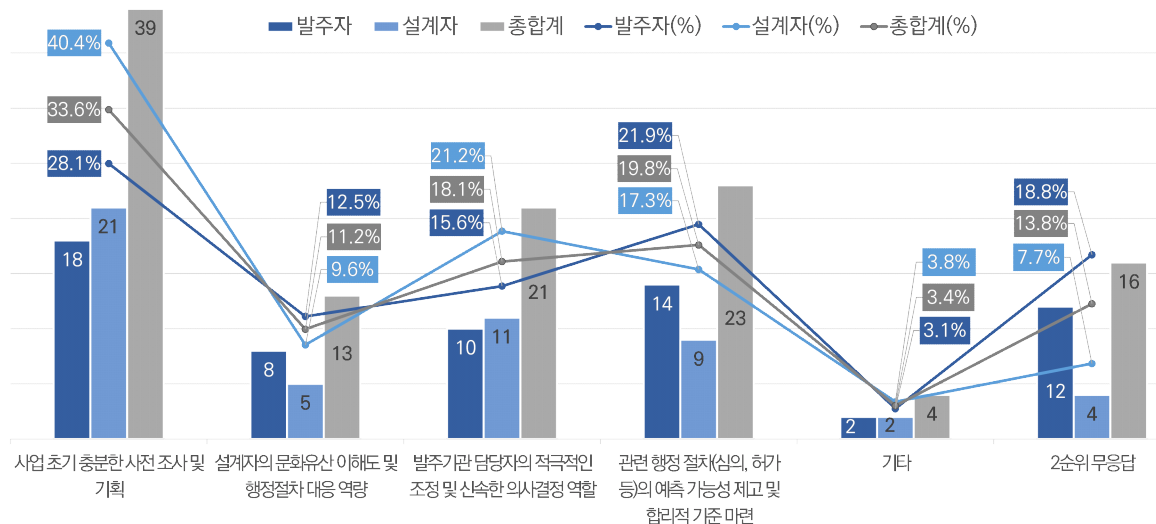
문화유산 구역 내 공공건축 사업의 변경 최소화를 위한 선결 과제로, 발주자(28.1%)와 설계자(40.4%) 모두 ‘사업 초기 충분한 사전 조사 및 기획’을 최우선 순위로 꼽았다. 이는 예측 불가능한 변수가 많은 문화유산 사업의 특성상, 기획 단계의 내실화야말로 사업의 효율성과 품질을 담보하는 가장 확실한 예방책임을 방증한다.

다만, 참여주체의 역할에 대해서는 설계자와 발주자 간에 인식 차이가 나타났다. 설계자는 ‘발주기관 담당자의 적극적인 조정 및 신속한 의사결정 역할’(21.2%)을 두 번째로 중요한 요소로 강조한 반면, 발주자(12.5%)는 설계자(9.6%)에 비해 ‘설계자의 문화유산 이해도 및 행정 대응 역량’을 더욱 중요하게 평가하였다. 사업 변경을 최소화하기 위해 발주자와 설계자 모두 상호 간의 전문적인 역할 수행에 대해 높은 기대를 걸고 있음을 시사한다.

[표 3-26] 문화유산 내 공공건축 사업의 변경을 최소화하기 위한 사항(1+2순위 합계, 단위: 건)

구분	합계	사업 초기 충분한 사전 조사 및 기획	설계자의 문화유산 이해도 및 행정절차 대응 역량	발주기관 담당자의 적극적인 조정 및 신속한 의사결정 역할	관련 행정 절차(심의, 허가 등)의 예측 가능성 제고 및 합리적 기준 마련	기타	2순위 무응답
발주자	(n=64) (100%)	18 (28.1%)	8 (12.5%)	10 (15.6%)	14 (21.9%)	2 (3.1%)	12 (18.8%)
설계자	(n=52) (100%)	21 (40.4%)	5 (9.6%)	11 (21.2%)	9 (17.3%)	2 (3.8%)	4 (7.7%)
합계	(n=116) (100%)	39 (33.6%)	13 (11.2%)	21 (18.1%)	23 (19.8%)	4 (3.4%)	16 (13.8%)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-37] 시공단계 변경내용에 대한 발주자와 설계자 응답 결과 (1+2순위 합계)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

■ 문화유산 내 조성되는 공공건축의 전반적 품질에 대한 만족도와 영향 요인

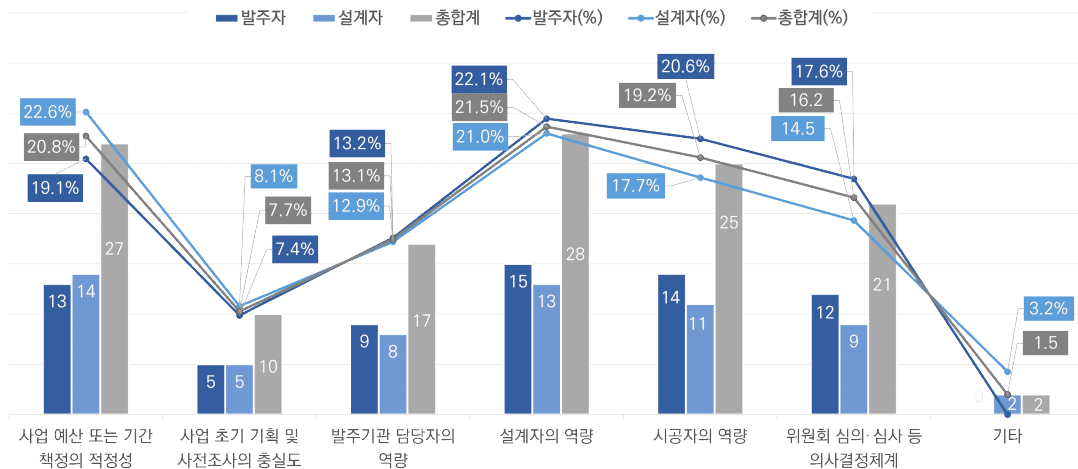
문화유산 구역 내 조성되는 공공건축의 품질에 영향을 미치는 요인으로, 전체 응답자는 ‘설계자의 역량’(21.5%)을 가장 중요하게 꼽았다. 이어 ‘사업 예산 또는 기간 책정의 적정성’(20.8%), ‘시공자의 역량’(19.2%), ‘위원회 심의·심사 등 의사결정체계’(16.2%), ‘발주기관 담당자의 역량’(13.1%) 순으로 나타났다.

[표 3-27] 문화유산 내 공공건축 품질에 영향을 미치는 요인(1+2순위 합계, 단위: 건)

영향요인	발주자		설계자		합계(1+2순위)	
	응답수	(%)	응답수	(%)	응답수	(%)
사업 예산 또는 기간 책정의 적정성	13	(19.1)	14	(22.6)	27	(20.8)
사업 초기 기획 및 사전조사의 충실도	5	(7.4)	5	(8.1)	10	(7.7)
발주기관 담당자의 역량	9	(13.2)	8	(12.9)	17	(13.1)
설계자의 역량	15	(22.1)	13	(21)	28	(21.5)
시공자의 역량	14	(20.6)	11	(17.7)	25	(19.2)
위원회 심의·심사 등 의사결정체계	12	(17.6)	9	(14.5)	21	(16.2)
기타	0	(0)	2	(3.2)	2	(1.5)
합계	68	(100)	62	(100)	130	(100)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

응답 그룹별로 살펴보면, 설계자(22.6%)는 발주자(19.1%) 보다 ‘사업 예산 또는 기간 책정의 적정성’을 공공건축 품질 확보의 중요 요인으로 인식하는 반면, 발주자는 ‘설계자의 역량’(22.1%)과 ‘시공자의 역량’(20.6%)을 최우선 요인으로 평가하였다. 특히 ‘위원회 심의·심사 등 의사결정체계’의 영향력을 발주자(17.6%)가 설계자(14.5%)보다 더 높게 평가하였는데, 이는 앞서 조사된 설계변경 최소화 영향 요인 중 ‘심의·허가 등 관련 행정 절차의 예측 가능성 제고와 합리적 기준 마련’에 대한 발주자의 높은 응답 결과와 연결하여 살펴볼 때 의미가 있다.



[그림 3-38] 문화유산 내 공공건축 품질에 영향을 미치는 요인에 대한 참여주체별 인식 (1+2순위 합계)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

■ 설계변경 · 사업변경 요인과 품질 영향 요인 간 상관성

- 초기 기획과 예산 · 기간의 연관성

설계변경 최소화 방안에 대한 설계자 인식조사 결과, ‘사업 초기 충분한 사전 조사 및 기획’이 40.4%로 가장 높게 나타났으며, 공공건축 품질 영향요인으로 ‘사업 예산 또는 기간 책정의 적정성’이 22.6%를 차지하였다. 이는 설계자들이 문화유산 일대 공공건축 사업에서 초기 기획단계의 사전조사와 적정한 예산 · 기간 설정을 중요한 요소로 인식하고 있음을 보여준다. 특히 설계변경 최소화와 공공건축 품질 향상이라는 서로 다른 관점에서도 공통적으로 사업 초기단계의 준비과정이 강조된 점은, 문화유산 공공건축 설계의 완성도 제고를 위해서는 사전조사의 충실성과 예산 · 기간의 적정성이 함께 고려되어야 함을 시사한다.

- 일관된 의사결정체계의 중요성

발주자의 경우 설계변경 최소화의 주요 요인으로 ‘관련 행정 절차의 예측 가능성 제고 및 합리적 기준 마련’(21.9%)을, 공공건축 품질의 중요 영향요인으로 ‘위원회 심의 · 심사 등 의사결정체계’(17.6%)를 언급하였다. 이는 발주자가 설계변경 최소화와 설계품질 향상 모두에서 설계 내용적 측면보다는 행정 절차와 의사결정 등 사업 관리체계에 중점을 두고 있음을 보여준다. 특히 문화유산 일대 공공건축 사업의 경우 문화유산, 도시계획, 건축 등 다양한 분야의 행정절차와 심의 과정을 거쳐야 하는데, 발주자는 이러한 복합적 승인체계에서의 예측 가능성과 일관성 있는 심사 기준을 사업 성공의 핵심 요소로 인식하고 있는 것으로 해석된다.

■ 문화유산 구역 내 공공건축 조성 과정의 개선 필요 사항

문화유산 구역 내 공공건축 조성 과정의 개선 필요사항에 대한 인식조사의 결과로는(표3-28), 발주자와 설계자 모두 ‘현실적인 예산 책정 및 충분한 사업 기간 보장’을 최우선 과제로 인식하였다(발주자 22.2%, 설계자 28.1%). 또한 ‘시공단계 설계자 참여 제도의 실효성 확보 및 시공 품질 관리 · 감독 강화’ 역시 양 집단에서 공통적으로 중요하게 평가되었다(발주자 16.7%, 설계자 17.2%).

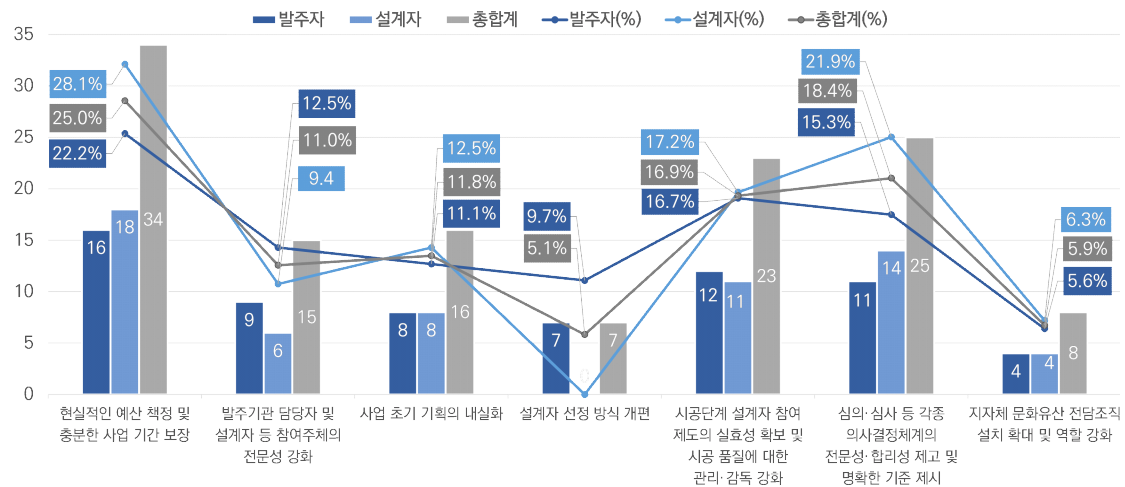
반면 두 집단 간 인식 차이가 뚜렷한 부분도 확인되었다. ‘심의 · 심사 등 의사결정체계’ 개선 필요성에 대해서는 설계자(21.9%)가 발주자(15.3%)보다 높게 인식하였으며, 발주자는 ‘설계자 선정 방식 개편’(9.7%)과 ‘참여주체의 전문성 강화’(12.5%)에서 설계자보다 개선 필요성을 높게 평가하였다.

이러한 결과는 문화유산 내 공공건축 사업에서 발주자와 설계자가 서로 다른 지점에서 시스템의 한계를 경험하고 있음을 보여준다. 설계자는 복잡한 심사체제로 인한 절차적 비효율성을 우선적 문제로 인식하는 반면, 발주자는 전문 인력의 역량과 선정 시스템 자체에 문제의식을 갖고 있다. 이는 공공건축 사업의 예산 · 기간 책정의 문제를 넘어서, 각 주체별로 체감하는 구조적 한계에 대한 접근이 필요함을 시사한다.

[표 3-28] 문화유산 내 공공건축 조성 과정에서 개선이 필요한 사항

개선 필요사항	발주자		설계자		합계(1+2순위)	
	응답수	(%)	응답수	(%)	응답수	(%)
현실적인 예산 책정 및 충분한 사업 기간 보장	16	(22.2)	18	(28.1)	34	(25)
발주기관 담당자 및 설계자 등 참여주체의 전문성 강화	9	(12.5)	6	(9.4)	15	(11)
사업 초기 기획의 내실화	8	(11.1)	8	(12.5)	16	(11.8)
설계자 선정 방식 개편	7	(9.7)	0	(0)	7	(5.1)
시공단계 설계자 참여 제도의 실효성 확보 및 시공 품질에 대한 관리·감독 강화	12	(16.7)	11	(17.2)	23	(16.9)
심의·심사 등 각종 의사결정체계의 전문성·합리성 제고 및 명확한 기준 제시	11	(15.3)	14	(21.9)	25	(18.4)
지자체 문화유산 전담조직 설치 확대 및 역할 강화	4	(5.6)	4	(6.3)	8	(5.9)
2순위 무응답	5	(6.9)	3	(4.7)	8	(5.9)
합계	72	(100)	64	(100)	136	(100)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성



[그림 3-39] 문화유산 내 공공건축 조성 과정의 개선이 필요한 사항에 대한 참여주체별 인식 (1+2순위 합계)

출처: 설문조사 응답내용 기반 연구진 작성

4. 소 결

본 장에서는 각종 행정자료 분석과 설문조사를 통해 문화유산 내 공공건축 조성체계의 작동 방식과 구조적 문제점을 다각도로 조명하였다. 설계 발주 자료 분석을 통해 사적 내 공공건축 사업의 발주 양상과 기획 단계의 미비점을 파악하고, 국가유산청 문화유산위원회의 회의자료 분석을 통해 설계 단계 의사결정의 쟁점을 살펴보았다. 주요 사례에 대한 심층 분석과 공공건축 조성 참여자 대상 설문조사를 통해서도 현장에서 인식하는 문제의 근본 원인과 제도 개선이 필요한 사항을 도출하였다. 분석 결과를 종합하여 도출된 문화유산 내 공공건축 조성체계의 현안과 쟁점은 다음과 같다.

① 설계 발주 자료를 통해 기획 및 발주 단계의 취약성

■ 소규모 · 단기 설계용역과 가격입찰 방식의 높은 비중

2020년부터 2024년까지 조달청 나라장터를 통해 발주된 국가유산수리 설계용역 689건을 전수 검토한 결과, 사적 내 건축물 조성 사업에 해당하는 설계비 5천만 원 이상의 용역은 38건으로 집계되었다. 이들 사업은 주로 국가유산청과 기초자치단체를 중심으로 발주되었으며, 설계비 2억 원 미만, 설계기간 6개월 미만의 소규모 · 단기 사업이 과반을 차지하는 뚜렷한 편중 현상을 보였다. 특히 설계자 선정 방식에 있어, 대다수가 가격입찰 방식으로 이루어졌다. 일반 공공건축에서 설계공모 방식의 우선 적용을 권장하는 기준인 설계비 1억 원 이상의 사업⁷⁵⁾에서도, 지역제한을 둔 가격입찰 방식과 설계공모 방식이 혼용되는 양상을 보였다.

■ 설계 발주 정보의 부실 및 문화유산 특화 설계지침의 부재

설계발주 내역과 함께 사업별 행정자료를 분석한 결과, 건축물의 용도와 추정 공사비, 연면적 등 설계용역의 주요 정보가 명확히 기재되지 않은 경우가 높은 비중을 차지하였다. 이는 과업의 범위와 내용이 명확히 설정되지 않은 상태에서 상당수의 설계가 발주 및 추진되고 있음을 의미하며, 이는 사업 추진 과정에서의 잦은 변경과 그로 인한 설계 품질 저하를 야기하는 잠재적 위험 요인으로 작용할 수 있다.

설계공모로 발주된 사업은 모두 제안공모 방식을 적용했으나, 제안요청과제는 건축물의 배치계획, 동선계획, 공간계획 등 일반공모방식의 설계지침과 대동소이한 내용으로 구성되었다. 문화유산이라는

75) 건축서비스산업 진흥법 제21조제2항 및 같은 법 시행령 제17조제1항

특수한 맥락을 고려하거나 국가유산수리 사업에 특화된 설계지침 또는 제안요청과제 또한 뚜렷하게 나타나지 않아, 문화유산 분야 설계공모의 기획 및 운영 내실화가 필요함을 확인하였다.

② 국가유산청 문화유산위원회 의사결정의 특성과 시사점

■ 심의 대상 및 의결사유의 포괄적 성격과 낮은 원안가결 비율

2020년부터 2024년까지 5년 동안 국가유산청 문화유산위원회 사적분과위원회에서 심의한 사적 내 건축물 조성 안건 59건을 분석한 결과, 문화유산위원회의 심의는 건축물의 형태나 규모에 국한되지 않는 것으로 파악되었다. 건축물의 배치와 주변 경관과의 조화, 시설의 운영계획과 활용 방안 등 다양한 요소를 포괄적으로 검토하는 다층적이고 종합적인 의사결정의 성격을 띠었다. 심의는 당해 문화유산의 보존을 위한 주요 안전장치로서 기능하며, 안전에 따라 의결사유 또한 다양하게 나타난다.

그러나 이와 동시에 문화유산위원회의 심의는 원안가결 비율이 13.6%로 매우 낮다는 특징을 보인다. 이는 다양한 분야의 전문가가 참여하여 다각적 관점에서 심의가 이루어지는 문화유산위원회의 구성 특성에서 비롯된 것이면서도, 설계가 상당 부분 진행된 이후에야 사업의 추진 여부와 방향을 결정하는 심의가 이루어지는 구조⁷⁶⁾에서 기인한다. 즉, 대부분의 건축 사업이 설계 단계에서 상당한 수준의 수정·보완을 거쳐야 한다는 것이다. 이는 사업 일정의 지연과 설계자의 업무 부담 가중으로 이어지며, 결과적으로 설계 품질의 저하로 이어질 가능성이 있다.

■ 기획 단계의 내실화 및 의사결정 예측가능성 확보의 필요

한편, 문화유산위원회 심의의 ‘원안가결’ 비율이 낮고, ‘계획안 재검토(보완) 후 재심의’ 의결이 상당수라는 것은 심의 안건으로 제출된 기본설계의 완성도가 충분하지 않음을 방증한다. 또한, 보다 근본적으로는 설계 전 기획 단계의 내실화가 필요하다는 것을 의미한다. 문화유산 보존원칙과 종합정비계획의 방향을 충실히 반영하고 시설 운영의 지속가능성까지 고려한 내실 있는 기획이 선행된다면, 심의 과정에서 재검토를 줄일 수 있을 것이다. 이를 위해서는 기획 및 예산편성 단계에서부터 발주기관 담당자 외에 건축·문화유산 분야의 전문가가 적극적으로 참여하여 계획의 완성도를 높이는 구조를 마련할 필요가 있다.

문화유산 내 공공건축 사업은 ‘종합정비계획-기획-설계-공사’로 이어지는 전 과정에서 다수의 주체가 개입하는 복합적인 구조를 지닌다. 현재와 같이 개별 참여주체의 역량(지자체 담당자의 사업 관리 능력, 설계자의 설계 수행 및 심의 대응 능력 등)에 의존하는 방식으로는 사업 운영의 효율성을 담보하거나 설계의 품질을 높이기 어렵다. 그렇기에 궁극적으로는 문화유산위원회의 심의를 포함한 각종 검토 및 승인 절차의 예측 가능성을 높이고, 사업 추진의 효율성과 일관성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 현재의 사후 검토 및 심의 중심의 절차에서 벗어나, 사업 초기 단계의 기획을 지원하고 방향을 설정하는 사전 관리체계의 고도화가 필요하다.

76) 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률에 따른 현상변경 행위 허가를 위한 심의

③ 변경의 주요 원인: 기획의 미흡과 설계 단계 의사결정 구조의 한계

■ 참여자 인식으로 본 사업 변경의 양상과 원인

최근 5년 내 사업 참여 경험이 있는 발주자 및 설계자 68명을 대상으로 한 설문조사는, 문화유산 내 공공 건축 사업에서 나타나는 변경의 양상과 이에 대한 관계자의 인식 차이를 보여준다. 응답자의 대다수인 85.3%(58명)가 사업 추진 과정에서 설계 또는 사업 내용의 변경을 경험했다고 응답하였다. 변경은 설계 단계(46명, 67.6%)와 시공 단계(47명, 69.1%)를 가리지 않고 발생했으며, 변경의 주요 내용은 건축물의 규모·배치·형태·외관·구조 등 설계 업무 전반에 걸친다. 예산·기간·용도 등 사업 내용의 변경을 겪은 응답자도 52명에 달했으며, 그중에서도 사업예산 변경(38명)과 사업기간 변경(35명)이 가장 높은 빈도로 나타났다. 설계 및 시공 단계 전반에서 지속적인 변경이 발생한 사례(33명) 또한 높은 비율을 차지했다.

변경의 원인에 대해서는 발주자와 설계자 간의 뚜렷한 인식 차이가 존재하였다. 발주자는 ‘계획과 현장의 불일치(25%)’를, 설계자는 ‘각종 위원회의 심의·자문(32.7%)’을 변경의 주된 사유로 지목하였다. 그러나 변경 최소화를 위한 개선사항을 묻는 질문에는 양 집단 모두 ‘충분한 사전 조사와 기획의 필요성’을 최우선 과제로 꼽았다. 양 집단이 문제의 표면적 원인은 다르게 인식하더라도, 그 근본적인 해결책이 사업 초기의 기획 내실화에 있다는 공감대를 가지고 있다는 것이다.

■ 주요 사례를 통해 확인된 기획 단계의 개선 필요성

주요 사례를 통해 확인된 공공건축 조성의 변경 실태는, 그 근본 원인이 기획 단계에 있다는 응답자들의 공통된 인식을 뒷받침한다. 세 가지 사례는 각각 다른 변경의 양상을 보이지만, 공통적으로 설계 발주 이전에 이루어져야 할 핵심적인 기획 내용이 부재했거나 부실했다는 문제점을 지닌다. A 역사문화관 사례는 설계공모 시행에 앞서 계획여건에 대한 발주기관의 면밀한 검토와 확고한 방침이 부재했던 경우이다. 설계자가 제안 가능한 건축물의 입지와 배치, 주변 시설물의 철거 및 이전 가능 여부와 같은 주요 사항이 확정되지 않은 상태에서 공모가 진행됨에 따라, 당선안 선정 이후 의사결정 과정에서 계획이 전면 재검토되는 상황이 발생하였다.

B 복원전시공간 사례에서는 현행 의사결정 제도의 구조적 한계를 확인할 수 있었다. 설계의 핵심 제약 조건인 최대 굴토 깊이, 건축물 높이 등이 기획 단계에서 선결되지 못한 채 설계공모가 진행되었으며, 설계안이 도출된 후에야 현상변경 심의를 통해 문화유산위원회가 개입하게 되었다. C 방문자센터의 경우 사업 기획 단계에서 지하매설물 등 현장 여건에 대한 사전조사가 이루어지지 않아 사업 변경으로 이어지게 되었다. 세 가지 사례는 구체적인 과업 범위의 부재, 절차적 한계, 기초조사 부족 등 각기 다른 원인으로 설계 및 사업 변경이 발생하였으나, 공통적으로 사업 초기 기획이 충분히 정립되지 못한 점에서 문제가 비롯되었다. 따라서 사업의 예측 가능성을 높이고 불필요한 행정력의 낭비를 줄이기 위해서는, 설계 발주 전 기획 단계의 내실화를 도모하고, 기획 및 설계 과정에서의 의사결정 절차를 구조적으로 보완하는 제도적 개선이 필요하다.

제4장

문화유산 내 공공건축 조성체계 개선 방안

1. 문화유산 내 공공건축 조성체계 개선의 기본방향
2. 제도 개선 과제
3. 단계별 추진 방안

1. 문화유산 내 공공건축 조성체계 개선의 기본방향

1) 문화유산 내 공공건축 조성체계의 특성

문화유산 내 공공건축의 조성 사업은 일반 공공건축과 상이한 제도적·환경적 조건 속에서 이루어진다. 그로 인해 발현되는 차이는 단순히 건축물의 규모나 배치, 형태 등 물리적 결과물에 국한되지 않고, 해당 건축 행위를 규율하는 법제도와 이에 따른 행정절차, 사업 관리 방식, 그리고 의사결정 구조 전반에 걸쳐 나타난다. 앞선 제2장의 현황 조사와 제3장의 현안 분석 결과를 토대로 도출한 문화유산 내 공공건축 조성체계의 특성은 다음과 같다.

① 소규모 사업 편중과 가격입찰 중심의 설계 발주

문화유산 내 공공건축은 규모와 용도 측면에서 소규모 관람지원시설이 높은 비중을 차지한다. 사적 내 분포하는 건축물의 행정자료를 분석한 결과, 연면적 250㎡ 미만의 건축물이 전체의 약 65.6%를 차지하며, 이 가운데 화장실·매표소 등 단순 편의 기능을 담당하는 시설이 절반에 달했다. 이러한 결과는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에서 규정한 역사문화환경 보존 원칙이 실제로 작동해 온 결과로, 지정 구역 내 건축 행위가 문화유산 보존 원칙에 따라 제한되고 최소한의 규모로 관리되어 왔음을 방증한다. 소규모 건축물의 높은 비중은 최근 5년간 발주된 설계용역에서도 확인된다. 조달청의 용역계약 내역에 따르면, 사적 내 공공건축의 설계는 설계비 2억 원 미만, 기간 6개월 미만의 소규모·단기 용역이 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 가격입찰 방식으로 설계자가 선정되는 것이 일반적이며, 설계비 추정가격 1억원 이상의 사업에서는 공모방식을 통해 발주된 사업의 비중이 높지 않다.

② 문화유산 보존 원칙에 기반한 다층적 의사결정 구조

문화유산 내 공공건축은 일반 공공건축과 달리 ‘현상변경’ 및 ‘국가유산수리’ 체계라는 고유 절차 속에서 추진된다. 일반 공공건축의 의사결정 책임 주체⁷⁷⁾에 더해, 문화유산 내 공공건축 조성 사업은 국가유산청과 소속 위원회를 중심으로 하는 반복적이고 다층적인 검토·심의 구조가 작동한다. 국가지정문

77) 사업부서, 발주부서, 공공건축심의위원회, 설계공모 관계 위원회, 각종 인증·평가 관련 기관 등

화유산의 경우 종합정비계획 수립부터, 예산 편성, 현상변경 허가, 설계 승인에 이르기까지 사업의 전 과정에서 국가유산청과 문화유산위원회, 국가유산수리기술�위원회 등이 개입하며, 의사결정에는 당해 문화유산의 '원형 유지'와 '경관 조화' 등 보존 원칙이 우선으로 고려된다. 특히, 문화유산위원회의 심의는 건축물의 배치나 규모의 적정성을 검토하는 것에 국한되지 않으며, 주변 역사문화경관과의 조화, 시설의 활용 방식 및 운영계획까지를 포괄한다. 이러한 절차는 문화유산의 '가치 유지'와 '원형·원상의 손상을 예방'하는 강력한 규제 장치로 기능하지만, 동시에 사업 일정의 지연과 사업 관리상의 불확실성을 동반할 수 있다.

③ 기획 단계의 미흡에서 비롯되는 변경

문화유산 내 공공건축 조성체계에서 확인되는 가장 근본적인 문제는 기획 단계의 미흡이다. 우선, 설계 발주 단계에서 사업의 용도·규모·예산 등 핵심 정보가 구체적으로 제시되지 않는 사례가 빈번하다. 이로 인해 설계자의 과업 범위가 불명확해지고, 이후 사업 추진 과정에서의 잦은 변경과 설계 품질 저하로 이어질 가능성이 높아진다. 설계공모 방식으로 발주된 경우에도 과업 범위가 추상적이거나, 일반 공공건축의 설계지침을 그대로 준용하는 수준에 그쳐 문화유산 지정 구역이라는 특수성이 충분히 반영되지 못하고 있다.

발주자 및 설계자를 대상으로 한 설문조사 결과는, 문화유산 내 공공건축 사업의 높은 변동성을 보여준다. 응답자의 85% 이상이 설계 또는 사업 변경을 경험했다고 응답하였으며, 변경은 규모·배치·형태·예산·기간 등 대부분의 영역에서 나타났다. 발주자는 '계획과 현장의 불일치'를, 설계자는 '위원회 심의·자문'을 변경의 주요 원인으로 지목했으나, 양 집단 모두 '충분한 사전 조사와 기획의 필요성'을 최우선 과제로 꼽았다. 이는 참여 주체들이 경험하는 문제의 표면적 원인은 다를지라도, 그 근본적 해결책이 기획 단계의 내실화에 있다는 점에서 공감대가 형성되어 있음을 보여준다.

제3장에서 분석한 주요 사례의 변경 실태에서도 이와 같은 문제가 확인된다. 입지·배치의 세부방침이 확정되지 않은 상태에서 설계공모가 진행되어 당선 이후 전면 재설계가 이루어진 사례, 사업 대상지 내 굴토 깊이, 건축물의 높이 등 핵심 제약조건이 기획 단계에서 명확히 설정되지 않아 설계 이후 심의 단계에서 대폭 수정이 발생한 사례, 지하 매설물 등 대지 여건에 대한 기초조사가 미흡하여 공사비와 사업기간이 대폭 증가한 사례 등이다. 세 사례는 각각 다른 양상을 보이지만, 공통적으로 설계 발주 전에 이루어져야 할 기획이 부재했거나 부실했다는 문제점을 지닌다.

2) 문화유산 보존 관련 원칙 검토

문화유산 내 공공건축 조성체계의 개선 방향을 설정하기 위해서는 무엇보다도 먼저 문화유산 보존·관리의 기본원칙을 검토할 필요가 있다. 제2장에서 서술하였듯, 문화유산 구역 내 건축 행위는 일반 공공건축과 달리 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따른 '현상변경' 행위이자, 「국가유산수리 등에 관한 법률」상의 '국가유산수리' 행위로 규정된다. 그렇기에 단순한 건축행위가 아닌 문화유산의

역사문화환경 보존에 직접적인 영향을 미치는 행위로 간주되어야 하며, 문화유산 보존 원칙에 입각하여 사업관리체계가 마련되어야 한다.

■ 문화유산 보존 원칙의 국제적 동향: 가치 중심 보존관리로의 전환

1980년대 이후 국제 사회는 문화유산 보존관리의 패러다임을 ‘물리적 원형 유지’에서 ‘가치 중심 관리’로 확장해 왔다. 이는 단순히 문화유산의 물리적 요소를 보존하는 차원을 넘어, 유산이 지니는 역사적·예술적·사회적·학술적 가치를 식별하고, 그 가치를 지속적으로 유지·관리하며, 궁극적으로 사회 전체와 공유·확산하는 것을 지향한다. 이러한 가치 중심의 보존관리 과정은 △가치의 평가와 이해, △가치의 유지와 관리, △가치의 공유와 확산이라는 세 단계로 설명할 수 있으며, 이 과정은 순환적·반복적으로 이루어진다.

이와 관련된 대표적인 국제적 기준은 1972년 제정된 유네스코 「세계유산협약」⁷⁸⁾과 「세계유산협약 이행을 위한 운영지침」⁷⁹⁾이다. 협약은 인류가 보존해야 할 문화·자연·복합유산을 목록화하고 보존 관리하는 국제적 제도로, 2024년 개정된 운영지침에서는 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value, OUV)’를 중심으로 한 보존관리 원칙을 분명히 하고 있다. 영국의 경우 역사환경(Historic Environment)⁸⁰⁾ 관리의 대원칙으로 ‘중요성(significance)’ 개념을 채택하고 있는데, 이는 곧 유산이 지니는 다양한 가치의 총합(sum of values)을 의미한다. 이 또한 가치 중심의 보존 관리와 동일한 맥락에 있다. 호주 또한 지난 2013년 「버라현장: 문화적 중요성을 지닌 장소에 대한 호주 이코모스 헌장(이하 ‘버라헌장’)」⁸¹⁾을 채택함으로써 영국의 보존원칙과 같이 가치중심의 보존관리를 적용하고 있다. 버라헌장은 유산의 문화적 중요성에 대한 ‘변화관리’를 중시하며, 장소의 문화적 중요성을 유지할 수 있도록 권고하는 데 초점을 둔다.

세계유산협약 이행을 위한 운영지침: 탁월한 보편적 가치

50. 당사국은 탁월한 보편적 가치가 있다고 여겨지는 문화 및/또는 자연적 가치를 지닌 유산을 세계유산목록에 등재하기 위해 신청서를 제출할 수 있다.
51. 세계유산목록에 등재할 때 위원회는 ‘탁월한 보편적 가치에 대한 기술문’을 채택하며, 이는 향후 해당 유산의 효과적인 보호와 관리를 위한 핵심 참고자료가 된다.

출처: 국제연합교육과학문화기구(UNESCO)(2023/2024. p.45.)

78) 유네스코. (1972). 세계 문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약.

79) 국제연합교육과학문화기구(UNESCO)(2023/2024)

80) ‘historic environment’는 “역사환경은 시대를 거쳐 사람과 장소 간의 상호작용으로 형성된 환경의 모든 측면을 포함하며, 이는 지상에 보이거나 매장되었거나 수중에 있는 과거 인간 활동의 모든 물리적 흔적과 조경·식재·관리된 식생을 포함한다. (All aspects of the environment resulting from the interaction between people and places through time, including all surviving physical remains of past human activity, whether visible, buried or submerged, and landscaped and planted or managed flora.)” 출처: Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2024). National planning policy framework, Annex 2: Glossary. 주요 내용을 참고하여 자체 번역

81) Australia ICOMOS. (2013). The Burra Charter: The Australia ICOMOS charter for places of cultural significance.

영국의 '역사환경의 지속적인 관리를 위한 보존원칙, 정책, 그리고 지침'에서의 대원칙

- 원칙 1. 역사환경은 공유해야 할 자원이다
- 원칙 2. 누구나 역사환경을 유지하는데에 참여할 수 있어야 한다.
- 원칙 3. 장소의 중요성을 이해하는 것은 필수적이다.
- 원칙 4. 중요성을 지닌 장소는 다양한 가치들을 유지하기 위하여 관리되어야 한다.
- 원칙 5. 변화에 대한 결정은 합리적이고, 투명하며, 일관성 있어야 한다.
- 원칙 6. 결정을 기록하고, 결정으로부터 배우는 것은 필수적이다.

출처: Historic England(2008). Conservation principles, policies and guidance for the sustainable management of the historic environment. London: English Heritage. pp.19-24. 내용을 참고하여 자체 번역

호주 버라헌장의 내용 중 'new work(새로운 작업)'에 관한 원칙

- 제22조. 새로운 작업
- 22.1 장소에 대한 증축이나 기타 변경과 같은 새로운 작업은 그 장소의 문화적 중요성을 왜곡하거나 가리지 않고, 그 해석 및 감상의 가치를 훼손하지 않는 경우 허용될 수 있다.
- 22.2 새로운 작업은 명확히 구별될 수 있어야 하지만, 그 장소의 문화적 중요성을 존중하고 이에 미치는 영향이 최소화되어야 한다.
- ※ 해설: 새로운 작업은 그 위치, 덩어리감, 형태, 규모, 성격, 색상, 질감, 재료 등을 고려하여 장소의 중요성을 존중해야 한다.

출처: Australia ICOMOS(2013). The Burra Charter: The Australia ICOMOS charter for places of cultural significance. Burwood, VIC: Australia ICOMOS. 주요 내용을 참고하여 자체 번역

우리나라 역시 이러한 국제적 흐름에 대응해 문화유산 보존관리 체계를 점차 발전시켜 왔다. 1999년 「문화재보호법」 개정을 통해 문화재의 '원형유지' 원칙이 명시되었으며, 원형을 '가치를 구현하는 본래의 모습'으로 정의함으로써 가치 개념을 법령 차원에서 구체화하였다⁸²⁾. 이후 2022년 국가유산청은 「문화유산 가치 보존을 위한 한국원칙」을 제정·선포하여, 기존의 '원형' 개념을 '원상'으로 확장·보완하였다. 이는 가치와 원상 간의 관계를 명확히 하고, 실제 행정절차와 보존 행위에 적용할 수 있도록 구체적인 지침을 제공하는 역할을 한다. 나아가 2024년 시행된 「국가유산기본법」은 문화유산, 자연유산, 무형유산을 아우르는 국가유산 보존·보호 정책의 최상위 법령으로 자리 잡았다. 이 법에서는 가치 중심의 국가유산 보호정책을 기본 원칙으로 채택하였으며, 이를 통해 국가유산 보존관리의 규범적 방향을 제도적으로 확립하였다.

국가유산기본법

- 제7조(국가유산 보호 정책의 기본원칙) 국가와 지방자치단체는 국가유산에 관한 보호 정책을 수립·시행함에 있어 다음 각 호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.
- 1. 국가유산의 유형적·무형적 가치를 온전히 지키고 전승할 것
- 2. 국가유산과 주변의 자연경관이나 역사적·문화적 가치가 뛰어난 공간을 함께 보호할 것
- 3. 적극적인 공개 및 활용을 통하여 국가유산의 가치 증진 및 새로운 가치 창출을 도모할 것
- 4. 쉽고 다양한 방법을 통하여 국민이 일상에서 능동적으로 참여·향유할 수 있도록 할 것
- 5. 국가유산의 보존과 활용 간 조화·균형을 이루며, 국민의 사회경제적 활동 및 다른 정책·시책과의 조화를 이룸으로써 국가유산의 지속가능성을 도모할 것

출처: 국가유산기본법. 법률 제19409호.

82) 다만, 당시에는 원형이 어의적으로 최초의 형태에 국한되는 용어이고 용어에 대한 체계적이고 구체적인 정의가 없어 원형 개념에 대한 비판과 혼란이 있었으며, 실제 가치평가와 변화관리의 의사결정과정에서 제대로 적용되지 못함

■ 문화유산법 및 국가유산수리법에 따른 보존 원칙: 원형·원상의 보존, 과정의 면밀한 기록

문화유산의 보존관리를 다루는 개별 법령에서는 문화유산 내 건축 행위가 지켜야 할 원칙과 세부절차를 규정하고 있다. 먼저, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제3조는 “문화유산의 보존·관리 및 활용은 원형 유지를 기본 원칙으로 한다”고 명시한다. 또한 같은 법 제36조는 국가지정문화유산 구역 내 현상변경 행위는 국가유산청장의 허가를 받아야 하며, 그 허가는 △문화유산 보존·관리에 영향을 미치지 않고 △역사문화환경을 훼손하지 않아야 하며 △관련 기본계획과 시행계획에 부합할 것이라는 기준을 충족할 때만 가능하다고 규정한다. 이와 함께 법 제43조는 국가지정문화유산 관리단체로 하여금 당해 문화유산의 보존·관리 및 변경 사항에 관한 기록을 작성·보존하도록 의무화하여 기록 관리의 중요성을 드러내고 있다.

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률

제3조(문화유산보호의 기본원칙) 문화유산의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.

제36조(허가기준) ①국가유산청장과 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제35조제1항에 따라 허가신청을 받으면 그 허가신청 대상 행위가 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 허가하여야 한다.

1. 문화유산의 보존과 관리에 영향을 미치지 아니할 것
2. 문화유산의 역사문화환경을 훼손하지 아니할 것
3. 기본계획과 시행계획에 들어맞을 것

제43조(기록의 작성·보존) ① 국가유산청장과 해당 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장 및 관리단체의 장은 국가지정문화유산의 보존·관리 및 변경 사항 등에 관한 기록을 작성·보존하여야 한다.

출처: 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률. 법률 제20286호.

「국가유산수리 등에 관한 법률」 또한 문화유산 보존 행위의 원칙과 절차를 다루고 있다. 제3조는 국가유산수리, 실측설계, 감리를 수행할 때 “원형보존에 가장 적합한 방법과 기술을 사용하여야 하며, 국가유산수리로 인해 문화유산과 주변 경관이 훼손되어서는 아니 된다”고 명시한다.

국가유산수리 등에 관한 법률

제3조(국가유산수리등의 기본원칙) 국가유산수리, 실측설계 또는 감리(이하 “국가유산수리등”이라 한다)는 국가유산의 원형보존에 가장 적합한 방법과 기술을 사용하여야 하며, 국가유산수리등으로 인하여 지정문화유산 및 천연기념물등과 그 주변 경관이 훼손되어서는 아니 된다.

출처: 국가유산수리 등에 관한 법률. 법률 제20489호.

「국가유산수리 등에 관한 법률」의 하위 행정규칙인 「국가유산수리 등에 관한 업무지침」은 국가유산수리의 아홉 가지 기본 방향을 제시하는데, 여기에는 문화유산 내 공공건축 조성 시에도 기획, 설계, 공사 단계 전반에 적용될 수 있는 핵심 원칙이 포함된다. 또한 제5조 규정에서는 설계·시공 등 수리과정의 기록화를 원칙으로 하며, 제32조는 수리 보고서를 자유롭게 열람할 수 있도록 규정하여 수리(공사) 단계 기록의 공개와 이에 대한 일반인의 접근성을 제도적으로 담보하고 있다. 아울러, 국가유산보수정비 사업의 지원대상과 사업의 신청·집행 절차와 기준을 세부적으로 규정하는 훈령인 「국

유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」에서도 사업 집행의 기본원칙을 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」의 규정에 입각하여 제시하고 있다.

국가유산수리 등에 관한 업무지침

제3조(국가유산 수리의 기본방향) 국가유산 수리는 다음의 기본 원칙이 지켜지도록 노력하여야 한다.

1. 국가유산의 원형이 변형·왜곡되거나 가치가 훼손되지 않도록 국가유산을 수리하여야 한다.
2. 국가유산은 역사적·예술적·학술적·경관적 가치 외에 지역성을 내포하고 있으므로 건조물 국가유산은 있는 그곳에 그대로 보존·관리함을 원칙으로 한다.
3. 국가유산별 특성에 맞는 적합한 조사·연구와 평가를 근거로 하여 국가유산을 수리하여야 한다.
4. 국가유산 수리로 인하여 고고학적 유물이 훼손되지 않아야 한다.
5. 국가유산 수리는 최소한으로 하되 가역적이어야 한다.
6. ~ 8. (생략)
9. 국가유산에 간직된 증거나 흔적은 실측하여 기록으로 남겨둠을 원칙으로 한다.

제5조(국가유산 수리의 절차) 국가유산 수리의 절차는 실측설계, 시공 순서로 진행하되, 모든 국가유산 수리과정을 기록화 함을 원칙으로 한다.

제32조(보고서의 공개) 국가유산수리 보고서는 연구자나 일반인에게 자유로운 열람이 가능하여야 한다.

출처: 국가유산수리 등에 관한 법률. 법률 제20489호.

국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정

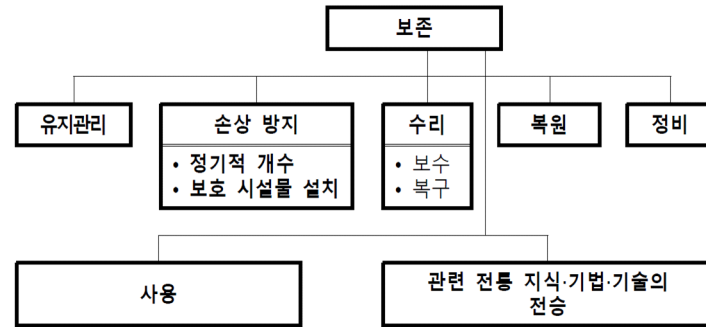
제4조(사업의 기본원칙) ① 총액사업은 국가유산 보존·관리를 우선하며, 국가유산 및 역사문화환경이 훼손되지 않도록 하여야 한다.
② ~ ③ (생략)

출처: 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정. 국가유산청훈령 제742호.

■ 문화유산 가치 보존을 위한 한국원칙'에 따른 의사결정 절차

「문화유산 가치 보존을 위한 한국 원칙(이하 본 절에서 '한국원칙'이라 한다)」은 문화유산 보존의 국제적 경향인 '가치 기반의 보존'에 입각하여, 문화유산을 보존·관리 및 활용하기 위한 방향을 제시하기 위해 2022년 문화재청에 의해 마련된 규범적 지침이다. 한국원칙은 법령규정과 달리 행정절차의 집행기준과 행위 기준에 대한 구속력을 지니지는 않지만, 문화유산 보존관리 과정에서 의사결정 주체와 행위 주체가 합리적이고 전문적인 판단을 내릴 수 있도록 돕는 역할을 한다. 특히, 관련 의사결정과 업무 수행에 있어 절차적 정합성과 일관성을 확보할 수 있도록 참고할 수 있는 가이드라인으로서의 성격을 지닌다.

한국원칙은 '보존'을 문화유산이 지속 가능하도록 문화유산을 돌보는 모든 행위로 정의하고 있으며, 여기에는 문화유산의 유지 관리 및 손상 방지, 수리, 복원, 정비 등이 포함된다. 문화유산 내 공공건축 조성 사업은 문화유산의 향유, 활용 및 사용을 전제로 일정한 변화를 수반한다는 점에서 이러한 보존 행위 유형 중 '정비'에 해당한다. 따라서 본 연구가 제안하는 공공건축 조성체계 개선 방안 역시, 한국원칙에서 제시하는 절차와 판단 기준을 고려할 필요가 있다.



[그림 4-1] 문화유산 보존 조치의 세부 구분

출처: 문화재청. (2022). 문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙. p.9의 주요 내용을 추출

한국원칙 제2조와 제3조는 문화유산 보존에서 가치 기반의 접근과 원상 유지의 원칙을 제시한다. 보존 행위는 무엇보다도 당해 문화유산이 지닌 가치(중요성)의 파악에서 출발해야 하며, 그 가치를 구현하는 속성의 집합인 원상을 유지·관리하는 것을 기초로 한다. 또한 가치와 원상의 진정성, 완전성, 지속가능성을 확보해야 함을 강조하고 있어, 단순히 외형 보존에 그치지 않고 유산이 지닌 본질적 의미와 사회적 기능을 장기적으로 관리하는 방향을 지향한다.

문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙: 제1장 보존 원칙

제2조 가치 기반 보존

- (1) 문화유산의 가치는 우리가 그 유산을 중요하게 생각하는 이유이자 보존해야 할 당위성을 구성한다. 따라서 이러한 가치를 상실하는 것은 문화유산을 보존하여야 할 필요성도 상실하게 할 수 있다.
- (2) 문화유산은 중요성이 잘 드러나는 최적의 상태를 유지하도록 보존·관리하여야 한다.
- (3) 문화유산의 중요성을 유지하기 위하여 현시점에서 어떠한 조치도 필요하지 않을 수 있다. 하지만 보존은 문화유산을 방치하는 것을 의미하지 않는다.

출처: 문화재청(2022). 문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙

아울러 제5조는 문화유산 개입 시 '신중한 접근'의 원칙을 규정한다. 이는 개입이 불가피할 경우에도 충분한 숙의를 거쳐 최소화해야 한다는 내용으로, 문화유산 내 공공건축 조성과 같이 정비를 수반하는 사업에 적용될 수 있다. 앞서 「국가유산수리 등에 관한 법률」에서 규정한 '최소한의 수리' 및 '가역성' 조항과도 연결되는 규정이다.

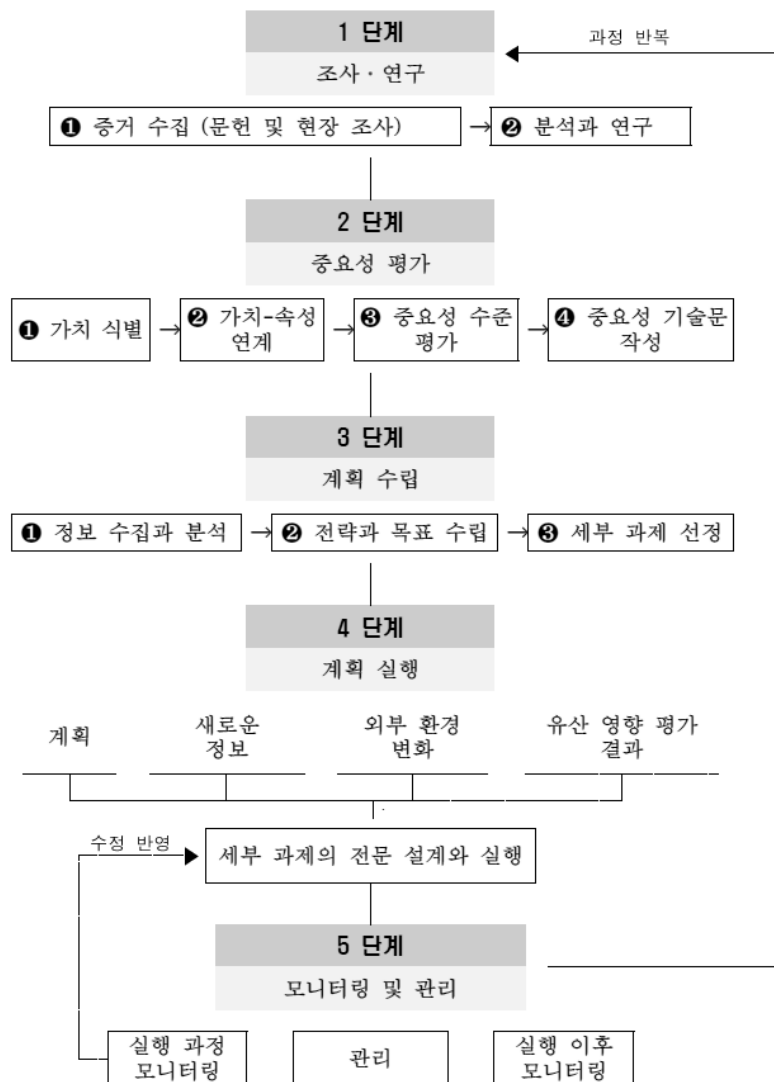
문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙: 제1장 보존 원칙

제5조 신중한 접근

- (1) (숙의) 문화유산에 개입할 때는 문화유산의 가치에 기반을 두고 충분히 논의한 뒤, 문화유산의 가치를 유지하고 원상이 손상되지 않게 최소한으로 개입한다는 자세로 신중하게 접근해야 한다.
- (2) (최소 개입) 개입 조치는 문화유산의 중요성에 영향을 미칠 우려가 있고 작든 크든 역사적 증거물로서의 진정성을 훼손할 수 있으므로 필요한 범위에서 최소한으로 한정하여야 한다.
- (3) (시대적 층위 존중) (생략)
- (4) (식별성·가역성) 보존조치를 통해 변경된 부분은 식별이 가능하여야 하며 미래 기술의 발달과 진전된 해석으로 더 나은 보존조치가 적용될 수 있는 가능성을 인식하여 여러 대안 중 조치 이전의 상태로 되돌리기 용이한 방법을 고려하여야 한다.

출처: 문화재청(2022). 문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙

제3장(제12조~제17조)은 가치 중심 보존의 과정을 다섯 단계로 구조화하여 제시한다. 먼저 조사·연구 단계에서 문화유산의 중요성을 파악하고 원상의 속성을 확인하며, 세부 요소별 중요 수준을 평가한다. 이어서 중요성 평가를 통해 가치의 특수성과 보편성을 식별하고, 이를 의사결정의 객관적 근거로 삼는다. 계획 수립 단계에서는 보존 목표와 전략, 세부 과제를 명확히 설정해야 하며, 문화유산 내 공공 건축 조성과 같은 내용이 포함될 경우 규모·기능·배치 등 주요 사항이 함께 검토되어야 한다. 계획 실행 단계에서는 충분한 예산과 자원이 투입되고, 보존 원칙의 충실한 반영을 위해 전문가 검토가 병행되어야 한다. 마지막으로 모니터링과 관리 단계에서는 실행 과정과 결과가 앞선 조사·연구 및 계획 단계의 목표와 일치하는지를 점검하고, 그 결과를 후속 의사결정에 반영한다.



[그림 4-2] 문화유산 가치 보존을 위한 한국 원칙에서 제시하는 문화유산 보존 과정의 단계별 흐름도

출처: 문화재청(2022, p.21)의 주요 내용을 추출

또한, 한국원칙은 이러한 조사연구-계획수립-계획실행 및 모니터링의 과정이 순환적 구조가 되어야 함을 강조한다(제17조 모니터링 및 관리). 문화유산의 상태 변화, 새로운 정보의 발견, 사회적 인식의 변동 등이 발생할 경우 계획이나 실행을 조정할 수 있으며, 이때는 다시 조사·연구 단계로 환류되어 보존 과정 전체가 반복될 수 있어야 한다. 나아가 의사결정 과정의 투명성과 정합성을 확보하기 위해 모든 단계의 조사·계획·실행을 기록하여야 하며, 이는 영구히 보존되어야 한다. 기록은 단순한 행정 자료의 축적에 그치지 않으며, 향후 정책 개선이나 학술 연구, 국가유산수리 현장의 실무 적용에 활용할 수 있는 데이터 기반을 마련하는 의미를 지닌다.

마지막으로, 제4장 제25조는 정비 행위의 내용적 판단 기준을 규정한다. 정비 행위가 원상의 존중, 최소 개입, 주변 환경과의 조화라는 세 가지 판단 기준을 충족해야 한다고 제시되어 있으며, 이는 국가유산 기본법」과 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률», 「국가유산수리 등에 관한 법률」 등에서 반복적으로 강조되는 보존 원칙과도 맥락을 같이한다.

■ 보존 관리 원칙에 기반한 공공건축 조성체계 개선 필요

종합하면, 현행 문화유산 관련 법체계는 문화유산 내 건축 행위를 관리하기 위한 절차를 체계적으로 규정하고 있으며, 원형 유지와 훼손 방지의 원칙, 그리고 문화유산 보존 관리가 우선됨을 일관되게 강조한다. 국제적 보존 관리 원칙과 한국원칙 또한 공통적으로 원형·원상의 보존과 가치 중심 관리에 방점을 두고 있다.

따라서 문화유산 내 공공건축 조성체계는 제도적으로는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」과 「국가유산수리 등에 관한 법률」 등에서 규정된 행정절차와 의사결정 체계를 충실히 따르되, 규범적으로는 원형 보존 원칙과 가치 중심 보존 관리의 지향점을 반영하는 방향으로 개선을 모색해야 한다. 특히 의사결정 과정에서 가치 평가와 공유, 숙의 절차가 보장되고, 기록의 축적과 공개를 통해 투명성과 정합성이 강화되어야 한다. 또한 계획 실행과 그 결과에 대한 체계적 모니터링이 수반될 때, 비로소 문화유산 보존과 공공건축 조성체계의 내실화라는 두 목표를 조화롭게 달성할 수 있을 것이다.

3) 공공건축 조성체계 개선의 기본방향

앞서 살펴본 바와 같이, 문화유산 내 공공건축 조성체계는 일반 공공건축과 구별되는 특수한 환경 속에서 운영되고 있다. 또한 소규모·단기 사업 위주의 발주 경향, 다층적이고 반복적인 의사결정 절차, 그리고 기획 단계의 불충분으로 인한 잦은 변경이라는 특징은 문화유산 보존 원칙에 따른 강력한 규제 장치와 맞물려 사업 추진의 예측 가능성을 낮추고, 결과적으로 문화유산 내 공공건축의 품질 확보를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 문화유산 내 공공건축 조성체계의 개선 방향은 법제도적으로 정립된 보존 관리의 원칙을 준수하는 동시에, 기획 및 설계 단계에서 의사결정 과정의 전문성과 합리성을 높이고 내용적 내실을 강화하는 데 주안점을 두어야 한다.

■ 기획·발주 단계 내실화를 통한 변경의 최소화

문화유산 내 공공건축 조성 사업에서 반복적으로 나타나는 여러 문제—설계 발주 기초자료의 불충분, 빈번한 변경, 심의 과정에서의 낮은 원안 가결률 등—은 대부분 기획 단계의 내용적 미흡에서 비롯된다. 특히, 용도, 규모, 예산, 일정 및 대지 여건과 같은 핵심 검토요소가 불명확한 상태에서 발주가 이루어질 경우, 설계 이후 단계에서 상당 수준의 수정과 변경이 불가피하다. 이를 예방하기 위해서는 기획 내용에 있어 최소한의 품질이 보장되도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

이를 위해 공공건축 조성 행위가 포함되는 보수정비사업이나 국가유산수리 사업의 경우, 기획 업무의 최소 기준을 구체적으로 명시·규정화하여 발주기관 담당자의 역량 차이에 따른 품질 편차를 줄일 필요가 있다. 특히 소규모 공공건축이 전체 사업에서 큰 비중을 차지한다는 점을 고려해, 이에 특화된 기획 기준이 마련되어야 한다.

또한 기획 단계에서 지방자치단체 등 문화유산 관리단체의 전문성을 보완하는 것도 중요하다. 건축 및 문화유산 분야 전문가가 기획 과정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 사업 초기부터 충분한 예산과 시간을 확보하며 핵심 설계요건과 유산 보존 영향이 면밀히 검토되도록 해야 한다. 이러한 기반이 갖추어져야 기획의 내실화가 실질적으로 이루어지고, 이후 설계·시공 단계에서 불필요한 변경의 발생을 최소화할 수 있다.

■ 변경 관리에 있어 의사결정의 일관성과 예측 가능성 확보

국가지정문화유산 내 공공건축 조성 사업은 발주자와 설계자, 국가유산청, 문화유산위원회, 국가유산 수리기술�위원회 등 다양한 주체가 참여하는 다중적 구조 속에서 추진된다. 이러한 의사결정 구조는 문화유산과 역사문화환경 보존에 미치는 영향을 최소화하는 데 효과적일 수 있지만, 건축 사업 관리의 효율성과 일관성 확보 측면에서는 여러 한계를 내포하고 있다. 그러므로 변경을 합리적으로 조정하기 위해서는 의사결정 참여자 간 공유해야 할 가치 판단의 기준과 관련 내용이 사업별 기획·설계 과정에서 체계적으로 축적되어야 한다.

또한 당해 문화유산의 종합정비계획 수립에서부터 의사결정 이력이 누락 없이 관리되어 개별 건축 사업의 기획 및 설계 단계가 유기적으로 연계될 필요가 있다. 여기에는 유산에 대한 가치 조사와 연구, 가치 평가 결과, 이를 토대로 한 계획 수립의 논리, 그리고 계획 변경 내역 등이 모두 포함되어야 하며, 이를 체계적으로 기록하고 공유함으로써 기획과 설계·심의·공사 단계 전반의 일관성을 높일 수 있다.

아울러 사적과 같은 국가지정문화유산의 경우 건축 사업의 기획 단계에서부터 국가유산청 문화유산 위원회 등이 그 내용에 대해 자문·검토·심의할 수 있도록 하는 제도적 보완 장치가 필요하다. 위원회 제도가 설계자 선정 이후의 단계에서 사후적·보완적 절차로 작동하는 것에 머무르지 않고, 사전적·선제적 관리와 조정 기능을 수행하도록 전환된다면, 발주자와 설계자 등 사업 시행·수행의 주체는 사업 후단에서의 변경 가능성을 줄이고, 사업 운영의 예측 가능성과 일관성을 높일 수 있을 것이다.

■ 기획·설계 과정의 기록과 공유를 통한 순환적 보존관리체계 구축

문화유산 내 공공건축의 조성체계는 개별 사업 단위에서 그치지 않고, 장기적이고 순환적인 보존관리 구조 속에서 운영되어야 한다. 그러나 현재는 건축 사업별 기획·설계 단계의 변경 내역과 이에 대한 의사결정 과정의 근거가 충분히 축적되지 못하여 후속 사업에 반영되기 어려운 구조를 보인다. 이를 개선하기 위해서는 국가유산수리의 기록 범위를 확장하고, 관련 데이터베이스를 구축할 필요가 있다.

특히, 국가유산수리 설계 단계에서 발생하는 의사결정과 설계 변경의 이력을 체계적으로 기록하고 이를 데이터베이스화함으로써, 후속 사업 추진 시 중요한 참고자료로 활용될 수 있어야 한다. 기록은 문화유산 분야 전문가와 일반 국민에게 공개되어야 하며, 조사·연구·가치 평가 → 계획 수립 → 계획 실행 → 준공 이후 모니터링 → 후속 사업으로의 환류라는 순환적 구조를 제도적으로 정착시키는 기반이 되어야 한다. 이러한 기록의 축적과 공유는 수리 과정의 투명성과 정합성을 높이는 동시에, 문화유산의 장기적 관리와 정책 개선의 기초자료로 기능할 수 있을 것이다.

2. 제도 개선 과제

1) 기획·발주 단계 내실화를 통한 변경의 최소화

세부과제 1. 공공건축 조성이 포함되는 보수정비사업 및 국가유산수리의 기획업무 기준 구체화

■ 관련 제도 및 운영 현황

문화유산 내 공공건축 사업은 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따른 ‘정비’의 범주에 속하지만, 현행 법규는 기획 업무의 항목과 절차에 관한 구체적 기준을 제시하지 않는다. 국가유산청예규 「국가유산수리 등에 관한 업무지침」에서 ‘수리 필요성 검토’ 규정을 두고 있으나, 검토 항목을 개괄적으로 제시하는 수준에 머물러 있어 기획 단계의 실질적 지침으로 역할을 하기에는 한계가 있다. 또한 국가유산청훈령 「국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」의 별지 제1호 서식 ‘총액사업 신청서’는 사업 타당성 및 예산 적정성을 검토하는 기본자료로 활용되지만, 작성 기준에 대한 구체적인 지침이나 가이드라인이 없어 지자체 담당자의 역량에 따라 내용 편차가 크다.

국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정

제7조(예산의 신청) 지방자치단체는 국가유산청에서 정하는 기한과 방법에 따라 각 호를 고려하여 총액사업 예산을 신청하여야 한다.

1. 총액사업은 제5조의 지원대상에 한하여 특별점검, 정기조사 등 각종 점검이나 조사결과에 따라 보수정비가 반드시 필요한 경우 신청하여야 하며, 국가유산의 원형을 훼손하거나 역사문화환경을 저해할 수 있는 사업은 신청하지 않도록 하여야 한다.
2. 신청사업을 충분히 검토할 수 있도록 ‘총액사업 신청서(별지 제1호서식)’를 충실히 작성하고, 연내 집행가능성을 고려하여 적정액을 신청하여야 하며, 특히 국비와 지방비의 합계가 3억원 이상인 공사 성격의 사업은 설계와 시공을 분리하여 연차사업으로 신청하여야 한다. 다만, 재해 복구·예방 등 시급성이 높은 사업은 예외로 한다.

출처: 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정, 국가유산청훈령 제742호

공공건축 분야에서는 「건축서비스산업 진흥법」에 근거하여 「건축기획 업무 수행지침」이 마련되어 있으나,⁸³⁾ 이는 일반 공공건축을 대상으로 한 포괄적 기준으로서 문화유산 내 공공건축의 특수성을

83) 건축기획 업무 수행지침, 국토교통부고시 제2024-893호

온전히 반영하기에는 한계가 존재한다. 그렇기에 소규모 사업이 주를 이루고, 문화유산 및 역사문화 환경 보존 영향에 대한 고려가 우선시되는 문화유산 내 공공건축 사업의 특성을 반영한 별도의 기획 지침 마련이 필요하다.

(

건축기획 업무 수행지침	국가유산수리 등에 관한 업무지침
<p>제3조(건축기획의 주요 내용) 공공기관과 수행기관(이하 "수행기관 등"이라 한다)은 다음 각 호의 사항을 포함하여 공공건축사업(이하 "사업"이라 한다)에 대한 건축기획 업무를 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업의 규모와 내용, 사업기간, 자원조달계획 등 사업의 추진에 관한 사항 2. 발주방식에 관한 사항 3. 디자인관리방안 4. 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안 5. 주변 유사시설 및 유류시설과의 연계 활용 및 차별화 방안 6. 지역 활성화에 대한 기여 방안 7. 건축물 등의 배치·공간·시설계획의 주요점 8. 공사수행방식 9. 향후 시설 운영·활용 계획 10. 사업시행에 따른 안전, 환경분야 등의 위해요소 예측 및 최소화 방안 11. 그 밖에 편의성, 접근성, 쾌적성, 안전성, 창의성 등의 구현을 위하여 공공기관이 필요하다고 인정하는 사항 	<p>제6조(국가유산 수리 필요성 검토) ① 국가유산수리를 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제51조 및 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제58조에 따라 국고보조사업으로 수행하고자 하는 자는 관할 시·도를 거쳐 국가유산청장에게 다음 각 호의 사항이 포함된 신청서를 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수리 사업의 내용 및 범위, 사업 물량 2. 추진 사유 및 판단 근거 3. 세부사업별 산출내역 및 산출근거 4. 자치단체 및 관리단체 의견 5. 기타 현황자료, 조사·진단결과서, 자문의견서, 점검결과서 등 <p>② 국가유산청장은 제1항의 사업 예산을 검토하는 경우, 다음 각 호의 자료를 우선적으로 확인하고 검토에 반영하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정기조사 결과보고서 2. 일상점검, 정기점검, 특별점검 등 점검보고서 3. 간이 또는 정밀 안전진단보고서 4. 관련분야 전문가 조사 의견서 등

출처: 건축기획 업무 수행지침, 국토교통부고시 제2024-893호, 국가유산수리 등에 관한 업무지침, 국가유산청예규 제23호 발췌

지방자치단체 인력 운영의 현실적 여건도 문제로 고려되어야 한다. 상당수의 지방자치단체에서는 문화유산 전담부서에 건축 전문 인력이 배치되어 있지 않거나, 소수 인력에 업무가 집중되는 경우가 많다. 일부 지방자치단체에서는 공공건축 전담부서와 협업할 수 있으나, 소규모 사업까지 상시 협력하는 데에는 인적·재정적 한계가 존재한다.

■ 개선 필요 사항 및 개선 방향

이러한 한계를 보완하기 위해, 국고보조사업과 국가유산수리 사업의 예산편성 단계부터 기획 업무를 체계적으로 강화할 필요가 있다. 지방자치단체 담당자가 사업의 목적과 범위를 명확히 설정하고, 적절한 추진 방식을 선택할 수 있도록 국가유산청훈령 「국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」 및 국가유산청예규 「국가유산수리 등에 관한 업무지침」상의 기획 업무 기준을 제도적으로 상향해야 한다. 특히 소규모 공공건축이 포함된 사업에서도 기본적인 기획 수준이 확보될 수 있도록, 기획 단계에서 검토해야 할 항목을 명시하고 이를 반영한 표준 서식을 마련해야 한다. 예를 들어, 사업부지의 물리적 조건(지하매설물, 발굴 조사 현황 등)과 예상되는 보존 영향, 주요 기능과 이용자 범위, 예산 산정 근거 등이 포함된 최소 검토 항목을 명시할 필요가 있다.

[표 4-1] 건축기획 업무 내용의 국가유산수리 사업 참고 및 반영 사항 검토

업무 구분	국토교통부고시 「건축기획 업무 수행지침」에 따른 주요 내용	→ 국가유산수리 업무지침 반영
사업의 추진	<ul style="list-style-type: none"> - (기획업무 추진방식 결정) 직접수행, 민간전문가, 지원센터, 건축사 의뢰 - (필요성 검토 및 기본방향) 당위성, 시급성, 재정, 타당성, 상위계획 연계 - (규모 및 기능 설정) 수요 · 사례조사, 사용자 추정, 적정 면적, 기능 구성 - (주변 시설과 연계 · 차별화) 유사시설 확인, 기능 중복 방지, 차별화 전략 - (건립 및 운영방식 설정) 기존 시설 활용, 임대, 복합화, 직영 · 위탁 방식 비교 - (사업비 및 재원조달) 용지비, 공사비, 설계비 등 산정, 연차별 예산계획 수립 - (사업기간 검토) 사전조사, 발주, 설계, 공사, 시운전 등 단계별 기간 산정 - (시설 운영 계획) 이용자 유형 · 규모 검토, 세부 운영계획, 운영경비 확보 - (관계자 의견수렴) 주민참여, 전문가 자문, 관련 부서 협의체 구성 및 운영 	사업의 목적 사업 추진 방식의 결정 - 사업의 규모와 주요 기능 - 사업기간 - 재원조달계획
입지 및 공간계획	<ul style="list-style-type: none"> - (입지 결정) 토지이용규제, 지역특성, 주변시설, 접근성 등 비교 분석 - (대지현황 조사) 기반시설, 지반, 문화재, 환경 특성, 법적 제한(건폐율 등) 조사 - (배치계획 주안점) 주변 건물과의 관계, 동선계획, 오픈스페이스, 증축 기능성 - (공간계획 주안점) 기능별 영역 구분, 실별 조건, 내부 동선, 공간 가변성 · 확장성 - (에너지 효율화 계획) 녹색 · 제로에너지 건축 인증, 신재생에너지 적용 검토 - (그 밖의 주안점) BF인증(장애물 없는 생활환경), 범죄예방설계(CPTED), 내진설계 	문화유산 · 역사문화환경의 보존 및 경관조화를 고려한 사업계획 방향
공공성 구현 및 품격 제고	<ul style="list-style-type: none"> - (지역 활성화 기여) 공간 개방, 지역 거점 역할, 커뮤니티 연계 방안 마련 - (주변 환경 고려) 유 · 무형 문화 · 환경자산 연계 및 보전 방안 검토 - (위해요소 예측 및 최소화) 공사 중 소음 · 교통 · 안전사고 예측 및 대책 강구 - (편의성 · 창의성 제고) 접근성, 쾌적성 향상, 차별화된 디자인, 신기술 적용 	
디자인 및 사업 관리	<ul style="list-style-type: none"> - (사업 관리체계) 부서 간 역할 분담, 협력체계(TFT 등) 구축 - (민간전문가 활용) 전문성 강화 및 통합적 디자인 구현을 위해 활용 - (설계발주방식 결정) 설계공모방식 우선 적용 - (설계의도 구현) 업무 범위, 수행 기간, 소요 예산 검토 - (공사 및 감리방식 결정) 관련 법규에 따른 적합한 방식 결정 - (그 밖의 영역) 인테리어, 전시, 리모델링 등 별도 영역 필요성 및 발주 검토 	자치단체 및 관리단체 의견 - 전담부서 의견조회 - 협력체계 구축방안 - 전문가 자문의견서

출처: 관련 행정규칙 세부규정을 참고하여 연구진 재구성

[표 4-2] 국가유산수리 등에 관한 업무지침 개정(안)

현행	개정안
제2장 수리 필요성 검토 제6조(국가유산 수리 필요성 검토) ① 국가유산수리를「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제51조 및 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제58조에 따라 국고보조사업으로 수행하고자 하는 자는 관할 시 · 도를 거쳐 국가유산청장에게 다음 각 호의 사항이 포함된 신청서를 제출하여야 한다. 1. 수리 사업의 내용 및 범위, 사업 물량 2. 추진 사유 및 판단 근거 3. 세부사업별 산출내역 및 산출근거 4. 자치단체 및 관리단체 의견 5. 기타 현황자료, 조사 · 진단결과서, 자문의견서, 점검결과서 등	제2장 수리 필요성 검토 제6조(국가유산 수리 필요성 검토) ① 국가유산수리를「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제51조 및 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제58조에 따라 국고보조사업으로 수행하고자 하는 자는 관할 시 · 도를 거쳐 국가유산청장에게 다음 각 호의 사항이 포함된 신청서를 제출하여야 한다. 1. 수리 사업의 목적과 내용 및 범위 2. 추진 사유 및 판단 근거 3. 사업의 규모와 주요 기능, 사업기간, 재원조달계획 등 사업의 추진에 관한 사항과 항목별 산출근거 4. 문화유산 보존 영향 및 조화를 고려한 계획 방향 5. 자치단체 및 관리단체 의견 6. 기타 현황자료, 조사 · 진단결과서, 자문의견서, 점검결과서 등

출처: 관련 행정규칙 세부규정을 참고하여 연구진 재구성

[표 4-3] 국고보조사업 총액사업 신청서 검토항목 개편안

현행 서식		→ 검토 및 작성방향 구체화	개편안	
신청 사업내용	사업내용, 신청예산 (국비, 지방비)		신청 사업내용	(좌동)
특별점검, 정기조사, 외부지적	조사 및 지적 내용		특별점검, 정기조사, 외부지적	(좌동)
부정수급 및 부적정 지적 여부	지적 여부 및 관련 내용 조치여부 및 관련 내용		부정수급 및 부적정 지적 여부	(좌동)
종합정비계획	수립여부 및 수립년도, 부합여부		상위계획과의 부합성	- 종합정비계획 수립여부 및 부합여부 - 종합정비계획상 사업 관련 내용 - 기타 관련 계획과의 정합성
최근 3개년 집행실적	연도, 사업내용, 예산액, 집행액, 집행을 부진 시 사유		최근 3개년 집행실적	(좌동)
토지매입	토지매입 동의서 국가유산 · 보호구역 현황		토지매입	(좌동)
설계 · 시공 분리사업	대상여부, 국가유산소유현황 전통재료 사용여부 및 종류		설계 · 시공 분리사업	(좌동)
부서 종합의견	예산 산출근거 및 사업 내용 관련		부서 종합의견	(좌동)
신청사업 개요	신청예산(국비 및 지방비 구분)	→ 사업의 목적 추가	신청예산	(좌동)
			사업의 목적과 추진방식	사업 추진 방식의 결정 및 판단 근거 - 신축, 증축, 기존 시설 활용(리모델링) 등 방식 검토 - 설계 발주방식 검토
	사업기간	→ 작성기준 구체화	입지조건 검토	- 사업추진 방식(신축, 증축, 리모델링)대안 비교 분석 - 지표 · 시굴 · 발굴조사 등 수행 여부에 따른 건축행위 가능성 검토 - 관람객 접근성 - 문화유산 및 역사문화환경 보존 영향
	국가유산 관리실태 및 문제점		사업기간	기획 구체화, 발주준비, 설계, 시공 및 각종 검토 · 심의를 고려한 개략 사업기간 검토
	신청 사업내용	→ 작성기준 구체화	국가유산 관리실태 및 문제점	
			시설규모 및 내용	- 세부 프로그램 검토 - 사용자 및 방문자 규모 추정 - 면적기준에 따른 적정 규모 검토 - 개략 배치 및 외부공간 활용 방안
	세부사업내용 및 산출근거 - 상세 사업비 산출근거(품셈, 견적 등)	→ 전문가 자문계획 항목 추가	세부사업내용 및 산출근거	- 설계비, 공사비, 감리비, 기타 부대비 개략 검토 및 산출근거
	자치단체 및 관리단체 의견 - 사업의 목적, 필요성 등 기술		민간전문가(건축사, 국가유산수리기술자 등) 자문 계획	
			자치단체 및 관리단체 의견 (좌동)	

출처: 국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 신청서 작성에 관한 규정 별지서식을 활용하여 연구진 재구성

나아가 문화유산 내 공공건축 조성 사업 전반에 적용할 수 있는 체크리스트를 마련하여, 발주자·설계자·심의위원 등이 공유할 수 있는 가치 판단의 기준을 제공해야 한다. 문화유산 내 공공건축 사업에 적용되는 공통의 설계원칙과 지침이 마련되면, 발주자는 이를 토대로 기획, 검토 및 관리감독을 수행할 수 있고, 설계자는 과업의 범위와 방향을 명확히 인지할 수 있으며, 설계공모 심사위원과 국가유산청 소속 위원회 또한 일관된 기준에 따라 심사·검토·심의를 진행할 수 있을 것이다.

[표 4-4] 소규모 공공건축 체크리스트 모델 제안 사례

구분		항목	검토내용		검토자료	검토여부		결과물 활용
						Yes	No	
I	사업 기본 구상	1 사업목적 수립	a	상위 계획(국가, 지자체, 기관) 및 정책방향과의 정합성 확보	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	사업기획서, 예산요구서, 참여디자인자료
			b	도시계획 및 관련계획과의 정합성확보	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		2 기획 방식 결정	a	사업 전략 기획 또는 전문가 자문 검토	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			b	TF구성 또는 부서간 협력체계 구축 계획		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			c	자문위원회, 전문위원(PA), 민간전문가(건축사, 기술사 등) 활용 계획	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			d	중앙행정기관 등 상위·관련기관 협력체계 구축	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		3 시설 수요추정	a	수요조사 수행 여부 검토	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			b	사례조사 및 유사시설 검토	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			c	유사시설과의 차이점(차별성) 마련		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			d	사용자(방문객 및 운영조직) 수요 추정	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			e	도입 프로그램 및 콘텐츠 검토	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		4 입지 및 규모 개략검토	a	인원배치계획 수립	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			b	이용자 및 방문자 규모 검토		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			c	면적기준에 따른 적정규모 검토(순면적/ 공용면적 구분)	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			d	적정입지 검토		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			e	건축물의 개략적인 구조, 공간 개념 검토		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		5 건립방식 검토	a	기존 시설 활용 방안(리모델링 등) 검토		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			b	임대, 신축, 복합개발 등 개략적인 건립 방식 검토		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			c	시설 운영 및 유지관리 방향 검토		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		6 사업비용 및 기간 개략검토	a	사업비(설계비, 공사비, 감리비) 개략 검토	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			b	사업 기간(심의, 설계, 시공 등) 개략 검토	(생 략)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

출처: 박석환 외(2018, p.177) 주요 내용을 참고하여 연구진 재작성. 항목별 검토자료는 생략하였으며, 원문에서 확인 가능

세부과제 2. 기획 단계의 문화유산·건축계획 관계 전문가 참여 체계 구축

■ 관련 제도 및 운영 현황

문화유산 보수정비 및 국가유산수리 사업의 기획 단계에서는 일반 공공건축 조성체계와 달리 민간 전문가의 제도적 참여 근거가 미흡하다. 일반 공공건축의 경우 「건축기본법」과 「건축서비스산업 진흥법」에 따라 공공건축가, 총괄계획가 등 민간전문가 활용 제도가 운영되고 있으며, 기획 단계부터 민간전문

가가 사업 방향을 함께 검토할 수 있도록 규정된다. 그러나 문화유산 내 공공건축은 기획 단계에서 전문가의 자문이 활발히 이루어지지 않는다. 이는 대다수 국가유산수리 사업의 재정적 한계와도 관련된다고 볼 수 있는데, 국가유산수리 설계 용역의 상당수가 설계비 5천만 원 미만의 소규모 사업으로 전체의 약 66%를 차지하기 때문이다. 이 경우 발주자가 기획 단계에서 별도의 예산을 확보하여 전문가 자문을 이행하거나 기획 용역을 발주하는 것이 쉽지 않다.

현행 문화유산 관계 법령에서도 전문가 활용에 관한 규정은 제한적이다. 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 및 「국가유산수리 등에 관한 법률」에서는 문화유산위원회 및 국가유산수리기술위원회에 전문위원 제도를 두고 있으나, 전문위원의 역할은 심의안건과 관련된 조사·연구 지원에 국한된다. 기획 단계의 참여나 자문은 제도적으로 보장되지 않는다. 또한 국가유산청 예규 「국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침」에서는 공공디자인의 계획·설계에 대한 자문에 응하는 역할로 국가유산청장이 '공공디자인 자문위원회'를 구성할 수 있도록 규정을 두고 있으나, 2012년 해당 행정규칙이 제정된 이후 안내판, 휴지통, 소화시설 등의 시설물을 제외한 건축물 조성 사업에서 자문위원회 제도가 실제로 작동하는지는 구체적으로 확인되지 않는다.

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률	국가유산수리 등에 관한 법률
제8조(문화유산위원회의 설치) ① ~ ⑧ (생략) ⑨ 문화유산위원회에는 국가유산청장이나 각 분과위원회 위원장의 명을 받아 문화유산위원회의 심의사항에 관한 자료수집·조사 및 연구 등의 업무를 수행하는 비상근 전문위원을 둘 수 있다. ⑩ 문화유산위원회 위원 및 전문위원의 수와 임기, 전문위원의 자격 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제4조의2(국가유산수리기술위원회) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ 위원회에는 국가유산청장이나 각 분과위원회 위원장의 명을 받아 위원회의 심의사항에 관한 자료 수집·조사 및 연구 등의 업무를 수행하는 전문위원을 둘 수 있다. ⑧ 위원회, 분과위원회 및 합동분과위원회의 조직·운영, 위원회 위원 및 전문위원의 수와 임기, 자격 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률. 법률 제20286호. 및 국가유산수리 등에 관한 법률. 법률 제20489호

국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침
제11조(공공디자인 자문위원회) ① 국가유산청장은 이 지침에서 규정한 공공디자인 계획 또는 설계 등을 자문하기 위해 '국가유산 공공디자인 자문위원회'를 구성·운영할 수 있다. ② 자문위원회 위원은 위원장 1명을 포함하여 경관·건축·조경·디자인 등의 관계전문가 15명 내외로 구성한다.

출처: 국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침. 국가유산청예규 제306호

■ 개선 필요 사항 및 개선 방향

문화유산 내 공공건축의 특수성을 고려할 때, 기획 단계에서부터 건축·문화유산 전문가의 참여를 보장하는 제도적 장치가 필요하다. 이는 발주자의 전문성 부족을 보완하고, 기획 내용의 내실화를 확보하는데 중요한 수단이 될 수 있다. 우선, 현행 문화유산위원회 및 국가유산수리기술위원회 전문위원의 역할을 확대하여 기획 단계를 자문할 수 있게 해야 한다. 전문위원이 국가지정문화유산에 대한 보수정비사업 및 국가유산수리 사업의 예산 편성 전, 사업 구상 단계와 기획 단계에서 참여해 사업의 목적, 기능, 보존 영향 등을 검토할 수 있도록 관련 규정을 정비하는 방안을 제안한다.

[표 4-5] 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 개정(안)

현행	개정안
제8조(문화유산위원회의 설치) ① ~ ⑧ (생략)	8조(문화유산위원회의 설치) ① ~ ⑧ (현행과 같음)
⑨ 문화유산위원회에는 국가유산청장이나 각 분과위원회 위원장의 명을 받아 문화유산위원회의 심의사항에 관한 자료수집·조사 및 연구 등의 업무를 수행하는 비상근 전문위원을 둘 수 있다.	⑨ 문화유산위원회에는 국가유산청장이나 각 분과위원회 위원장의 명을 받아 문화유산위원회의 심의사항에 관한 자료수집·조사 및 연구 등의 업무, 기타 국가유산청장의 요청에 따른 자문업무를 수행하는 비상근 전문위원을 둘 수 있다.
⑩ 문화유산위원회 위원 및 전문위원의 수와 임기, 전문위원의 자격 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑩ (현행과 같음)

출처: 관련 법령 세부 규정을 참고하여 연구진 재구성

이에 대한 대안으로 「국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침」의 ‘국가유산 공공디자인 자문위원회’ 제도를 적극적으로 활용하거나, 해당 지침을 일부 개정하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 등의 공공주체로 하여금 ‘(가칭)국가유산 공공건축가’를 두도록 제도를 신설하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 국토교통부고시 「공공부문 건축디자인 업무기준」에 따라 일반 공공건축에서 운영되는 공공건축가 제도를 참고하여 문화유산 법제도의 맥락에 맞게 변용한 것이다.

[표 4-6] 국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침 개정(안)

현행	개정안
제11조(공공디자인 자문위원회) ① 국가유산청장은 이 지침에서 규정한 공공디자인 계획 또는 설계 등을 자문하기 위해 ‘국가유산 공공디자인 자문위원회’를 구성·운영할 수 있다.	제11조(공공디자인 자문위원회) ① (현행과 같음)
② 자문위원회 위원은 위원장 1명을 포함하여 경관·건축·조경·디자인 등의 관계전문가 15명 내외로 구성한다.	② (현행과 같음)
〈신 설〉	제11조의2(국가유산 공공건축가) ① 공공주체는 국가유산주변시설물의 기획·계획·설계 과정에 있어 국가유산 공공건축가를 위촉하여 해당 업무의 일부를 진행·조정하게 할 수 있다.
〈신 설〉	② 제1항에 따른 국가유산 공공건축가의 자격은 다음과 같다. 1. 「문화유산위원회 규정」 제11조에 따른 전문위원 2. 「국가유산수리 등에 관한 법률 시행령」 제3조의10에 따른 전문위원 3. 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따른 국가유산실측설계업자 4. 그 밖에 국가유산 및 경관·건축·조경에 관한 지식과 경험이 풍부하여 제1호부터 제3호까지의 사람과 동등한 전문성이 있다고 인정되는 사람
〈신 설〉	③ 제1항에 따라 위촉된 국가유산 공공건축가의 업무범위는 다음과 같다. 1. 공공주체가 시행하는 국가유산주변시설물의 설치·신축·정비 관련 기획·계획·설계 업무에 대한 조정 2. 공공주체가 시행하는 국가유산주변시설물의 설치·신축·정비 관련 기획 참여

현행	개정안
〈신 설〉	3. 그 밖에 국가유산주변시설물의 설치·신축·정비에 관하여 공 공주체가 자문하는 사항에 대한 응답 ④ 제1항에 따라 위촉된 국가유산 공공건축가의 보수는 예산의 범 위에서 지급할 수 있다.

출처: 관련 행정규칙 세부규정을 참고하여 연구진 재구성

또한 문화유산별 종합정비계획 수립 시 당해 정비계획에 박물관·전시관 등 관람지원시설의 조성이 포함될 경우, 용역수행기관으로 하여금 건축분야에 내용에 대해 실측설계업자의 자문을 거치도록 절차를 강화할 필요가 있다. 이는 정비계획의 수립의 절차를 다루는 행정규칙인 국가유산청예규「사적 종합 정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침」에서의 전문가 자문단 구성 기준을 구체화하는 방안을 통해 실현할 수 있다. 필요하다면 실측설계업자 외에도 '문화유산위원회 전문위원 등 이와 동등한 수준의 경력과 역량을 지녔다고 인정되는 자'로 자격 요건을 확대하는 방안도 검토될 수 있다.



[그림 4-3] 사적 종합정비계획 수립 과정의 전문가 자문단 참여 시점(안)

출처: 연구진 작성

[표 4-7] 사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침 개정(안)

현행	개정안
<p>제4조(정비계획의 수립 방법) ① 관리단체는 충실한 정비계획의 수립을 위하여 문화유산에 관하여 이해가 깊고 해당 분야 전문인력의 참여가 가능한 관련 연구기관 등이 수행하도록 하여야 한다.</p> <p>② 관리단체는 정비계획에 담아야 할 과업내용을 충실하게 제시하고 용역수행기관으로 하여금 전문가로 자문단을 구성하여 과업진행 초기단계부터 중요 사안에 대하여 자문하고 중간보고회 및 최종 보고회를 개최하도록 하여야 한다.</p> <p>〈신 설〉</p> <p>③ 관리단체는 정비계획 수립 중 시행하는 자문회의 및 각종 보고회(착수·중간·최종 보고회 등)에 대한 계획을 개최 10일 전까지 국가유산청장에게 보고하여야 한다.</p> <p>④ 국가유산청장은 관리단체가 정비계획을 수립할 때에 전문적·기술적 사항에 대하여 적극 지원하여야 하며, 자문단 구성을 비롯한 계획 수립 과정 전반에 관하여 지도·조언·권고 등을 할 수 있다.</p>	<p>제4조(정비계획의 수립 방법) ① 관리단체는 충실한 정비계획의 수립을 위하여 문화유산에 관하여 이해가 깊고 해당 분야 전문인력의 참여가 가능한 관련 연구기관 등이 수행하도록 하여야 한다.</p> <p>② 관리단체는 정비계획에 담아야 할 과업내용을 충실하게 제시하고 용역수행기관으로 하여금 전문가로 자문단을 구성하여 과업진행 초기단계부터 중요 사안에 대하여 자문하고 중간보고회 및 최종 보고회를 개최하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 당해 정비계획에 박물관·전시관·관리소·안내소·화장실·휴게시설 등 이와 유사한 건축물의 신축·설치 및 정비에 관한 사항이 포함될 경우, 용역수행기관은 제2항에 따른 자문단을 구성할 때 실측설계업자가 포함되도록 하여야 한다.</p> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ (현행과 같음)</p>

출처: 관련 행정규칙 세부규정을 참고하여 연구진 재구성

2) 변경 관리에 있어 의사결정의 일관성과 예측 가능성 확보

세부과제 3. 사업별 기획 단계에서 국가유산청 문화유산위원회 등의 검토 역할 부여

■ 관련 제도 및 운영 현황

문화유산 내 공공건축 조성 절차에서 국가유산청과 문화유산위원회는 주요한 의사결정 주체로 기능한다. 현행 제도에 따르면, 문화유산위원회는 예산 편성 단계에서 일부 사업에 대한 검토를 수행하며 설계 단계에서는 현상변경 허가를 위한 심의를 담당한다. 그러나 예산 편성 이후의 기획 단계, 즉 사업의 구체적 내용이 형성되는 과정에서는 의사결정에 대한 참여 의무가 없는 상황으로, 이 구간에서의 검토는 발주기관의 개별적인 자문 및 검토 요청에 의해 이루어진다.

그렇기에 예산 편성 이후부터 설계 단계에 이르는 과정에서는 국가유산청이나 문화유산위원회가 제도적으로 사업 주체와 협의하거나 검토할 수 있는 절차 및 접점이 부족한 실정이다. 특히 현상변경에 대한 심의는 설계 단계 이후에 이루어지도록 운영되고 있어, 기획 단계에서 충분히 검토되지 않은 사항이 심의 단계에서 드러나며 사업 변경이나 설계 변경으로 이어지는 사례가 적지 않다. 이러한 구조는 발주자별 사업 관리 역량의 편차, 그리고 문화유산 내 건축 사업의 다층적이고 다각적인 의사결정 절차와 맞물려 사업 추진 과정의 불확실성을 높이는 요인으로 작용한다.

건축서비스산업 진흥법

제22조의3(공공건축심의위원회) ① 공공건축 사업의 건축기획에 관한 사항을 심의하거나 자문 등에 응하기 위하여 공공기관에 공공건축심의위원회를 둔다. 다만, 공공기관에 공공건축심의위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 위원회가 공공건축심의위원회의 기능을 대신할 수 있다.

1. 국가기관 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관의 경우: 「건축법」 제4조제1항에 따라 국토교통부장관이 두는 건축위원회
2. 지방자치단체 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 경우: 「건축기본법」 제18조에 따른 지역건축위원회. 다만, 지역건축위원회가 설치되지 아니한 경우에는 「건축법」 제4조제1항에 따라 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 두는 건축위원회가 대신할 수 있다.

② 공공건축심의위원회는 제22조의2제4항에 따라 건축기획의 심의를 요청받은 경우에는 설계용역 과업 내용의 적정성 등 대통령령으로 정하는 사항을 심의하여 그 결과를 심의를 요청한 자에게 통보하여야 한다.

③~④ (생략)

출처: 건축서비스산업 진흥법. 법률 제19990호.

■ 개선 필요 사항 및 개선 방향

문화유산 내 공공건축 조성 사업의 예측 가능성과 일관성을 높이기 위해서는, 기획 단계에서부터 국가유산청 문화유산위원회가 사업 내용을 검토할 수 있도록 제도적으로 절차를 보완할 필요가 있다. 이는 발주자가 설계자에게 제시할 과업 범위와 보존 관리의 방향, 경관 조화 기준 등 핵심 조건을 기획 단계에서 명확히 설정하고, 설계 과정에서 참여 주체별 가치 판단의 기준이 동일하게 적용되도록 하는 데 목적이 있다.

이를 실현하기 위한 방안으로, 「건축서비스산업 진흥법」을 일부 개정하여 문화유산위원회가 기존의 현상변경 심의 기능뿐만 아니라 공공건축심의위원회의 심의 기능을 일정 부분 대행할 수 있도록 규정하는 방안을 제안한다. 특히, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따른 국가지정문화유산 내 건축 사업의 경우, 국가유산청의 문화유산위원회가 해당 건축기획의 적정성을 심의하도록 하는 것이다. 공공건축 조성 절차를 규정하는 법령과 국가지정문화유산의 보존·활용을 관장하는 법령을 연계함으로써, 문화유산 내 공공건축 사업의 특수성을 반영한 기획 단계의 검토 절차를 마련할 수 있을 것이다.

이를 통해 공공건축의 설계 발주 전 기획 단계에서 문화유산위원회의 검토가 이루어지고, 이후 설계 단계의 현상변경 심의에서 해당 내용이 재확인되는 구조가 정착된다면 사업 전반의 의사결정 일관성이 강화될 수 있다. 기획 단계부터 문화유산 보존 영향이 면밀히 검토되고 경관 조화의 원칙이 보다 충실히 반영될 수 있으며, 설계자 선정 이후 발생하는 설계 변경과 사업 변경의 가능성을 줄이는 효과로 이어질 것으로 예상된다. 앞서 제시한 세부과제 1, 2의 개선 방안과 함께 실현된다면, 건축 규모와 사업 목적에 부합하는 예산과 충분한 사업 기간이 사전에 확보되고, 일정 수준 이상의 사업 품질과 효율적인 사업 관리체계를 제도적으로 담보할 수 있는 기반이 마련될 것이다.

[표 4-8] 건축서비스산업 진흥법 개정(안)

현행	개정안
제22조의3(공공건축심의위원회) ① 공공건축 사업의 건축기획에 관한 사항을 심의하거나 자문 등에 응하기 위하여 공공기관에 공공건축심의위원회를 둔다. 다만, 공공기관에 공공건축심의위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 위원회가 공공건축심의위원회의 기능을 대신할 수 있다. 1. 국가기관 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관의 경우: 「건축법」 제4조제1항에 따라 국토교통부장관이 두는 건축위원회 2. 지방자치단체 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 경우: 「건축기본법」 제18조에 따른 지역건축위원회. 다만, 지역건축위원회가 설치되지 아니한 경우에는 「건축법」 제4조제1항에 따라 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 두는 건축위원회가 대신할 수 있다. (신설) ② ~ ③ (생략)	제22조의3(공공건축심의위원회) ① (현행과 같음) 1. ~ 2. (현행과 같음) 3. 제22조의2제4항에 따라 심의를 요청받은 건축기획의 내용이 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따른 국가지정문화유산(보호물 및 보호구역 포함한다) 내 건축사업인 경우: 같은 법 제8조에 따라 국가유산청에 두는 문화유산위원회 ② ~ ③ (현행과 같음)

출처: 관련 법령 세부규정을 참고하여 연구진 재구성

3) 변경의 기록과 공유를 통한 순환적 보존관리체계 마련

세부과제 4. 설계 단계 변경 이력의 기록 및 ‘국가유산수리 설계’ 데이터베이스 구축

■ 관련 제도 및 운영 현황

문화유산 내 공공건축 조성 사업은 기획·설계 단계에서 다양한 행정자료가 생산되지만, 그 공개 범위는 매우 제한적이다. 기획 단계에서 작성되는 예산 편성 근거 등의 자료는 기관별 대외비로 관리되며, 사업 내역이 외부에 공개되는 시점은 설계용역 발주 단계의 공고서 및 과업내용서에 한정된다.

특히 문화유산별 종합정비계획은 해당 문화유산의 중장기 보존·정비·활용 방향을 제시하는 기본 틀로 기능하지만, 그 하위에서 추진되는 개별 공공건축 조성 사업의 기획·설계 업무는 그 과정이나 이력이 구체적으로 기술되지 않는다. 설계 단계에서는 국가유산청 소속 위원회가 개최하는 회의자료와 회의록이 일부 공개되나, 특정 사업의 심의 이력이나 건축 행위에 대한 과거의 판단 기준을 체계적으로 조회할 수 있는 통합 데이터베이스는 존재하지 않는다. 수리(공사) 단계에서는 수리보고서와 감리보고서를 통해 공사 과정이 비교적 충실히 기록·공개되고 있으나, 그 이전의 설계 단계에서 이루어진

【만인외출 유적종합탐색(1단계) 기념관 및 관리동 건축공사(건축 등) 수리보수표시】		【만인외출 유적종합탐색(1단계) 기념관 및 관리동 건축공사(건축 등) 수리보수표시】																																																																																																																																																																																					
다) 3차 기술자문회의		2) 설계검정																																																																																																																																																																																					
<ul style="list-style-type: none"> 일시 : 2022년 03월 23일 오전 10시 30분 장소 : 만인외출 현장 감리단실 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기념관 지하층 연약하중 기포 보강 공법 협의 자문 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 지반의 연약조건을 고려하면 FRP(프로트기초)공법으로 변경이 적절한 것으로 사료됨. - 일부 기초공법 변경으로 인해 이월까지 초간장으로 적발가능이 철저하게 시공되어야 함. - 지하수위 상승 조건을 고려하면 지수면, 외한수, 부력 등을 검토해야 함. (누수, 결로 등 고려) - 기념관등과 관리동의 구조재와 RC와 SC로 상이하므로 O/B가 절하는 구간에 대해 EXP-Test 일지 및 마감을 검토해야 함. 		가) 1차 설계검정 <ul style="list-style-type: none"> 주요 내용 [1차 자문회의 의전 반영] <ul style="list-style-type: none"> - 조정 이식 수목 변경 - 철거 예정이었던 대철 건물 기와 폐기 - 기념관 건물 기초와 간접되는 수로 마개 이설 - 누락된 반영 (복측 안치 필수구 신설 누락된 반영) - 당차 이설에 따른 도급자별 관급 자체 물량 반영 - 공사 진행 공정일 잡기 이식 공사로 인해 공사기간 90일 연장. 공사 물량 증감 																																																																																																																																																																																					
【기술자문회의 전서】		<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th><th>내 용</th><th>단위</th><th>변경잔여 수량</th><th>변경후 수량</th><th>증감</th><th>비 고</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">건축공사</td><td>●기타필거 (폐쇄용 일부 제외)</td><td>M3</td><td>100</td><td>0</td><td><100</td><td></td></tr> <tr> <td>●건립계획에 상하배</td><td>M3</td><td>391.19</td><td>592.85</td><td>>▲201.66</td><td></td></tr> <tr> <td>●토근 잔존배</td><td>TON</td><td>249.58</td><td>279.7</td><td>>▲30.12</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="12">토목공사</td><td>●파라기</td><td>M3</td><td>8918.23</td><td>11498.23</td><td>>▲2580</td><td></td></tr> <tr> <td>●바레우기</td><td>M3</td><td>2358.88</td><td>4560.88</td><td>>▲2202</td><td></td></tr> <tr> <td>●탄송돌</td><td>M3</td><td>6609.35</td><td>6925.35</td><td>>▲316</td><td></td></tr> <tr> <td>●콘크리트배상모양</td><td>M3</td><td>0</td><td>19</td><td>>▲19</td><td></td></tr> <tr> <td>●콘크리트배상모양</td><td>M3</td><td>0</td><td>118</td><td>>▲118</td><td></td></tr> <tr> <td>●포장열린</td><td>M</td><td>0</td><td>68</td><td>>▲68</td><td></td></tr> <tr> <td>●기초보강제(가스팽창식)</td><td>M3</td><td>0</td><td>64</td><td>>▲64</td><td></td></tr> <tr> <td>●비메쉬콘크리트(R.O.M)</td><td>M3</td><td>0</td><td>201</td><td>>▲201</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="4">아스콘 포장</td><td>M2</td><td>0</td><td>192</td><td>>▲192</td><td></td></tr> <tr> <td>M2</td><td>0</td><td>427</td><td>>▲427</td><td></td></tr> <tr> <td>M2</td><td>0</td><td>427</td><td>>▲427</td><td></td></tr> <tr> <td>M2</td><td>0</td><td>427</td><td>>▲427</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="10">토목공사</td><td rowspan="4">배수관 설치</td><td>M2</td><td>0</td><td>427</td><td>>▲427</td><td></td></tr> <tr> <td>M2</td><td>0</td><td>427</td><td>>▲427</td><td></td></tr> <tr> <td>M2</td><td>0</td><td>3.05</td><td>>▲3.05</td><td></td></tr> <tr> <td>M2</td><td>0</td><td>6</td><td>>▲6</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="2">배수관 부설</td><td>M</td><td>0</td><td>16</td><td>>▲16</td><td></td></tr> <tr> <td>M</td><td>0</td><td>4</td><td>>▲4</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="2">배수관 부설</td><td>M</td><td>0</td><td>38</td><td>>▲38</td><td></td></tr> <tr> <td>M</td><td>0</td><td>7</td><td>>▲7</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="2">배수관 부설</td><td>M</td><td>0</td><td>1</td><td>>▲1</td><td></td></tr> <tr> <td>개소</td><td>0</td><td>2</td><td>>▲2</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="5">토목공사</td><td rowspan="2">배수관 부설</td><td>개소</td><td>0</td><td>2</td><td>>▲2</td><td></td></tr> <tr> <td>개소</td><td>0</td><td>1</td><td>>▲1</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="2">연계 시설</td><td>M3</td><td>0</td><td>0.19</td><td>>▲0.19</td><td></td></tr> <tr> <td>M2</td><td>0</td><td>3</td><td>>▲3</td><td></td></tr> <tr> <td>배수관 설치</td><td>M3</td><td>0</td><td>279</td><td>>▲279</td><td></td></tr> </tbody> </table>		구분	내 용	단위	변경잔여 수량	변경후 수량	증감	비 고	건축공사	●기타필거 (폐쇄용 일부 제외)	M3	100	0	<100		●건립계획에 상하배	M3	391.19	592.85	>▲201.66		●토근 잔존배	TON	249.58	279.7	>▲30.12		토목공사	●파라기	M3	8918.23	11498.23	>▲2580		●바레우기	M3	2358.88	4560.88	>▲2202		●탄송돌	M3	6609.35	6925.35	>▲316		●콘크리트배상모양	M3	0	19	>▲19		●콘크리트배상모양	M3	0	118	>▲118		●포장열린	M	0	68	>▲68		●기초보강제(가스팽창식)	M3	0	64	>▲64		●비메쉬콘크리트(R.O.M)	M3	0	201	>▲201		아스콘 포장	M2	0	192	>▲192		M2	0	427	>▲427		M2	0	427	>▲427		M2	0	427	>▲427		토목공사	배수관 설치	M2	0	427	>▲427		M2	0	427	>▲427		M2	0	3.05	>▲3.05		M2	0	6	>▲6		배수관 부설	M	0	16	>▲16		M	0	4	>▲4		배수관 부설	M	0	38	>▲38		M	0	7	>▲7		배수관 부설	M	0	1	>▲1		개소	0	2	>▲2		토목공사	배수관 부설	개소	0	2	>▲2		개소	0	1	>▲1		연계 시설	M3	0	0.19	>▲0.19		M2	0	3	>▲3		배수관 설치	M3	0	279	>▲279	
구분	내 용	단위	변경잔여 수량	변경후 수량	증감	비 고																																																																																																																																																																																	
건축공사	●기타필거 (폐쇄용 일부 제외)	M3	100	0	<100																																																																																																																																																																																		
	●건립계획에 상하배	M3	391.19	592.85	>▲201.66																																																																																																																																																																																		
	●토근 잔존배	TON	249.58	279.7	>▲30.12																																																																																																																																																																																		
토목공사	●파라기	M3	8918.23	11498.23	>▲2580																																																																																																																																																																																		
	●바레우기	M3	2358.88	4560.88	>▲2202																																																																																																																																																																																		
	●탄송돌	M3	6609.35	6925.35	>▲316																																																																																																																																																																																		
	●콘크리트배상모양	M3	0	19	>▲19																																																																																																																																																																																		
	●콘크리트배상모양	M3	0	118	>▲118																																																																																																																																																																																		
	●포장열린	M	0	68	>▲68																																																																																																																																																																																		
	●기초보강제(가스팽창식)	M3	0	64	>▲64																																																																																																																																																																																		
	●비메쉬콘크리트(R.O.M)	M3	0	201	>▲201																																																																																																																																																																																		
	아스콘 포장	M2	0	192	>▲192																																																																																																																																																																																		
		M2	0	427	>▲427																																																																																																																																																																																		
		M2	0	427	>▲427																																																																																																																																																																																		
		M2	0	427	>▲427																																																																																																																																																																																		
토목공사	배수관 설치	M2	0	427	>▲427																																																																																																																																																																																		
		M2	0	427	>▲427																																																																																																																																																																																		
		M2	0	3.05	>▲3.05																																																																																																																																																																																		
		M2	0	6	>▲6																																																																																																																																																																																		
	배수관 부설	M	0	16	>▲16																																																																																																																																																																																		
		M	0	4	>▲4																																																																																																																																																																																		
	배수관 부설	M	0	38	>▲38																																																																																																																																																																																		
		M	0	7	>▲7																																																																																																																																																																																		
	배수관 부설	M	0	1	>▲1																																																																																																																																																																																		
		개소	0	2	>▲2																																																																																																																																																																																		
토목공사	배수관 부설	개소	0	2	>▲2																																																																																																																																																																																		
		개소	0	1	>▲1																																																																																																																																																																																		
	연계 시설	M3	0	0.19	>▲0.19																																																																																																																																																																																		
		M2	0	3	>▲3																																																																																																																																																																																		
	배수관 설치	M3	0	279	>▲279																																																																																																																																																																																		

- 15 -

- 17 -

■ 개선 필요 사항 및 개선 방향

우선, 「국가유산수리 등에 관한 법률」을 일부 개정하여 국가지정문화유산 내에서 추진되는 건축 사업에 대해 ‘(가칭) 국가유산수리 설계 보고서’의 작성 및 제출을 의무화하는 방안을 제안한다. 해당 보고서에는 설계의 기본 구상과 주요 의사결정의 배경, 설계 변경 전·후의 차이와 그 사유, 심의·자문 과정에서 제시된 의견과 이를 반영한 보완 내역 등이 포함되어야 한다. 이를 통해 설계 단계에서 이루어진 모든 판단과 변경 사항이 체계적으로 축적되고, 추후 데이터베이스로 전환하여 관리할 수 있게 된다. 작성된 보고서는 개별 건축 사업 단위로 관리하는 것이 아닌, 온라인 기반의 ‘(가칭) 국가유산수리 설계 데이터베이스’를 구축하여 중앙 차원에서 관리하는 것이 바람직하다.

[표 4-9] 국가유산수리 등에 관한 법률 개정(안)

현행	개정안
제36조(국가유산수리 보고서의 작성) ① 국가유산수리업자는 도급받은 국가유산수리에 대하여 착수부터 완료까지의 전반을 기록화하기 위하여 국가유산수리 보고서를 국가유산수리의 완료일부터 60일 이내에 발주자에게 제출하여야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 기간을 연장할 수 있다.	제36조(국가유산수리 보고서등의 작성) ① 국가유산수리업자 또는 국가유산실측설계업자는 도급받은 국가유산수리등에 대하여 착수부터 완료까지의 전반을 기록화하기 위하여 국가유산수리 보고서 및 실측설계 보고서를 국가유산수리등의 완료일부터 60일 이내에 발주자에게 제출하여야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 기간을 연장할 수 있다.
② (생략)	② (좌동)
③ 제1항에 따라 국가유산수리 보고서를 제출받은 발주자는 그 날부터 30일 이내에 국가유산청장 및 관할 시·도지사에게 제출하여야 한다.	③ 제1항에 따라 국가유산수리 보고서 및 실측설계 보고서를 제출받은 발주자는 그 날부터 30일 이내에 국가유산청장 및 관할 시·도지사에게 제출하여야 한다.
④ 제1항 및 제2항에 따른 국가유산수리 보에는고서 수리대상의 현황, 준공도면 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.	④ 제1항 및 제2항에 따른 국가유산수리 보고서 및 실측설계 보고서에는 수리대상의 현황, 준공도면 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.
⑤ 국가유산청장은 제3항에 따라 제출받은 국가유산수리 보고서 및 제38조제6항에 따라 제출받은 감리 보고서에 대한 데이터베이스를 구축하고 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 일반인에게 알려야 한다.	⑤ 국가유산청장은 제3항에 따라 제출받은 국가유산수리 보고서, 실측설계 보고서 및 제38조제6항에 따라 제출받은 감리 보고서에 대한 데이터베이스를 구축하고 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 일반인에게 알려야 한다.

출처: 관련 법령 세부규정을 참고하여 연구진 재구성

데이터베이스는 단순한 기록의 축적을 넘어, 발주자와 설계자, 위원회 등이 기획 및 설계 업무를 수행하는 과정에서 활용할 수 있는 핵심 참고 자료로 기능해야 한다. 특히, 발주자와 설계자가 사업 초기 단계에서 보완이 필요한 요소를 파악할 수 있도록 한다면, 사업의 예측 가능성과 효율성을 높일 수 있다. 그러므로 당해 문화유산 또는 과거 유사 사업의 기획·설계·심의 단계 정보를 열람할 수 있도록 하여 사업별 보존 영향이나 경관 영향에 대한 선제적 검토를 가능케 하고, 불필요한 설계 변경이나 사업 변경을 예방할 필요가 있다. 아울러 설계 변경 이력이 체계적으로 관리된다면, 설계 과정에서의 변경이 단순한 도면 수정 차원이 아닌 의사결정 변경에 따른 과업의 조정·재수행이라는 것을 명확히 인식할 수 있게 된다. 설계자의 추가적 노력과 업무량을 정당하게 평가·보상할 수 있는 근거를 마련할 수 있으며, 이는 설계 품질의 향상과 전문성 제고로 이어질 것이다.

데이터베이스에 축적된 정보는 개별 건축 사업에 국한되지 않아야 하며, 해당 문화유산의 종합정비계획을 재검토하는 단계에서도 근거자료로 활용될 수 있어야 한다. 나아가 문화유산 주변의 역사문화환경 보존지역, 고도지정지구, 역사문화권정비구역 등 인접한 권역에서 추진되는 건축 사업의 가치 판단에도 참조점으로 기능할 수 있도록, 합리적인 범위에서 공개를 확대하는 것이 바람직하다. 이를 통해 문화유산 정책·사업 전반에 걸쳐 가치 판단과 모니터링 체계가 유기적으로 연계되는 선순환적 관리 기반을 마련할 수 있다.

3. 단계별 추진 방안

1) 제도 개선 추진 방식의 구분 및 단기 과제

본 연구에서 제안하는 네 가지 제도 개선 과제는 문화유산 보존 정책 및 국가유산수리 정책의 주무부처인 국가유산청을 주축으로, 국토교통부 및 지방자치단체 간의 유기적 협력을 통해 추진되어야 한다. 이는 문화유산 내 공공건축 조성이 국가유산 정책과 건축·도시 분야 정책이 중첩되는 복합적인 성격을 띠기 때문이다. 아울러, 개선 과제의 실행력을 높이기 위해서는 현행 법제도의 틀 안에서 ‘운영 방식의 개선’에 집중하는 단기 과제와, ‘관계 법령 및 행정규칙의 개정’을 동반하는 중장기 과제로 이원화하여 단계적으로 접근할 필요가 있다.

[표 4-10] 제도 개선 과제별 추진 방안

개선방향	개선과제	추진방안	비고
기획·발주 단계 내실화를 통한 변경의 최소화	1. 공공건축 조성이 포함되는 보수 정비사업 및 국가유산수리의 기획업무 기준 구체화	공공건축 사업 기획 체크리스트 마련 및 배포	단기
		지방자치단체 문화유산 담당자 등 관계자 교육 운영	단기
		보수정비사업 등 예산 편성 단계의 업무 기준 개선	중장기
	2. 문화유산·건축계획 전문가의 기획 단계 참여 체계 구축	기획 단계 전문가 활용 기준 마련 및 소규모 예산 지원	단기
		문화유산위원회 등 전문위원 역할 확대	중장기
		(가칭)국가유산 공공건축가 제도 도입	중장기
		종합정비계획 참여 근거 마련	중장기
변경 관리에 있어 의사결정의 일관성과 예측 가능성 확보	3. 국가유산청 문화유산위원회 등의 기획 단계 검토 역할 부여	건축서비스법 관계 법령 일부개정	중장기
변경의 기록과 공유를 통한 순환적 보존관리체계 마련	4. 설계변경 이력의 기록 및 ‘국가유산수리 설계’ 데이터베이스 구축	국가유산수리 설계설명서 작성기준 구체화	중장기
		국가유산수리법 일부개정	중장기

출처: 연구진 작성

단기적으로는 국가지정문화유산 보존 및 국가유산수리 제도의 현행 구조를 유지하되, 기획—설계—심의 단계 운영의 내실을 기하는 방안에 주력해야 한다. 실무자가 현업에 즉시 적용 가능한 업무 기준과 가이드라인을 보급하고, 정기적인 직무 교육을 병행함으로써 공공건축 조성 업무의 효율성과 전문성을 제고하는 것이 핵심이다.

구체적으로 개선과제 1 ‘기획업무 기준의 구체화’의 이행을 위해, 국고보조사업을 수행하는 지방자치단체 담당자가 예산 신청 단계에서 기획의 적정성을 스스로 검토할 수 있는 ‘기획업무 체크리스트’를 마련·배포할 것을 제안한다. 또한 개선과제 2 ‘기획 단계 전문가 참여 체계 구축’을 위한 단기 처방으로, 국가유산청 차원의 ‘유산·건축 분야 전문가 인력풀(Pool)’ 구축을 제안한다. 국가의 지원이 필수적인 국가지정문화유산 내 사업에 대해 지방자치단체나 국가유산청 내 주관부서가 해당 전문가의 자문을 거치도록 지원한다면, 기획 단계에서부터 문화유산 보존 영향, 경관 고려사항, 적정 예산 규모 등에 대한 심도 있는 검토가 가능해질 것이다. 이러한 단기 과제들은 제도 개편에 따른 행정적 부담은 최소화하면 서도 즉각적인 개선 효과를 기대할 수 있어, 향후 중장기 과제의 이행을 위한 교두보가 될 것이다.

2) 중장기 과제 추진 시 법정계획 연계 방안

중장기적 관점에서는 제도 운영의 근거가 되는 법령과 관계 행정규칙의 개정을 통해 문화유산 내 공공건축 조성체계 고도화의 기반을 마련해야 한다. 그러나 이는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」과 「국가유산수리 등에 관한 법률」 등 개별 법령의 조문을 개정하는 것만으로는 충분하지 않다. 제도 개선의 실효성을 담보하기 위해서는 해당 법령에 근거하여 수립되는 법정계획과의 정합성 확보가 동반되어야 한다. 국가유산 정책의 중장기적 방향을 제시하는 법정계획은, 문화유산 내 공공건축 조성체계가 안착하는 데 필요한 행정적·재정적 토대를 제공할 수 있기 때문이다. 그러므로 법정계획의 정책목표와 전략과제를 면밀히 검토하고, 이를 본 연구에서 제안하는 제도 개선 과제와 상호 보완적으로 연계할 필요가 있다. 특히 2024년 수립된 「제3차 국가유산수리등에 관한 기본계획(2024~2028)」은 국가유산 수리 정책의 비전과 전략을 제시하는 법정계획으로서, 본 연구의 제안 내용과 높은 연계성을 지닌다.

[표 4-11] 제3차 국가유산수리등에 관한 기본계획(2024~2028) 중 제도 개선 연계 과제(안)

정책목표	전략과제	세부과제	추진방안
1. 국가유산의 가치유지와 회복	1-1. 재료수급 및 기법전승 활성화	(생 략)	
	1-2. 국가유산수리 역량 강화	전문교육 체계화 및 역량 제고	
	1-3. 국가유산수리 제도 정립	국가유산수리 관련 법령 개정	국가유산수리 참여자 확대
2. 국가유산 수리의 진흥	2-1. 국가유산수리 대상 확장	(생 략)	
	2-2. 국가유산 수리산업 발전	(생 략)	
	2-3. 국가유산수리 협력체계 확대	국내외 협력 체계 강화	부처간, 학제간 협력 체계 구축
3. 수리현장의 공감과 신뢰 향상	3-1. 국가유산수리 체계 개선	국가유산수리 선제적 대응 체계 마련	국가유산수리기술위원회 심의기능 강화
		국가유산수리 조사연구체계 강화	참여설계제도 도입
	3-2. 혁신기술 연계 강화	(생 략)	
	3-3. 수리현장 소통 활성화	(생 략)	

출처: 문화재청. (2024). 제3차 국가유산수리등에 관한 기본계획(2024~2028). p.12.를 참고하여 연구진 작성

해당 계획은 국가유산수리 체계의 정립, 전문성 강화, 협력체계 확대 등을 목표로 하고 있어, 문화유산 내 공공건축 조성체계의 개선 방향과 맥락을 같이 한다. 구체적으로 ‘국가유산수리 참여자의 역량 강화와 역할 확대(전략과제 1-2, 1-3, 3-1)’, ‘부처 간 협력체계 구축(전략과제 2-3) 등의 과제는 본 연구에서 제안한 ‘기획 단계 전문가 참여체계 구축’, ‘발주기관의 기획 업무 기준 개선’, ‘국가 차원의 전문가 인력풀 구축 및 활용’ 방안과 일맥상통한다. 기본계획에서 강조한 ‘국가유산수리 조사연구체계 강화(전략과제 3-1)’의 경우 정밀실측·해체수리뿐만 아니라 공공건축 조성 분야로 확장 적용될 필요가 있다. 또한 기본계획상의 ‘시공 단계 참여설계제도의 도입(전략과제 3-1)’은 본 연구에서 강조한 ‘기획—설계—시공—준공 이후로 이어지는 순환적 사업관리 구조’를 확립하는 데 있어 중요한 시사점을 제공한다.

제5장

결론

1. 연구의 성과
2. 연구의 한계 및 향후 과제

1. 연구의 성과

본 연구는 최근 ‘국가유산’으로 정책 패러다임이 전환되고 문화유산의 향유와 활용이 중요해지는 시점에서, 그 물리적 기반이 되는 문화유산 내 공공건축의 조성체계 특성과 한계를 체계적으로 규명, 이를 토대로 제도 개선의 기본방향과 세부과제를 제안하였다는 점에서 의의를 지닌다. 연구의 주요 성과를 정리하면 다음과 같다.

■ 문화유산 내 공공건축의 분포 및 제도적 환경에 관한 현황을 종합적으로 규명

건축물대장 및 국가유산GIS 자료 분석을 통해 문화유산 내 공공건축이 소규모·저층의 관람지원시설 위주로 분포하고 있으며, 특정 시기와 지역에 따른 집중 경향이 있음을 확인하였다. 특히 연면적 250㎡ 미만 소규모 건축물의 수량이 상당한 비중을 차지하는 가운데, 1970년대 이후에는 전시·교육 기능을 수행하는 중대형 시설이 꾸준히 조성되어 온 흐름도 드러났다. 또한 한양도성과 고도(古都) 지역에 공공건축이 집중되는 분포 특성을 밝힘으로써, 지역적·역사적 맥락과 제도적 환경이 건축물의 조성에 영향을 미쳐 왔음을 확인하였다. 아울러, 문화유산 내 건축이 ‘국가유산수리’ 체계 안에서 운영되는 절차적 특수성을 분석하여, 일반 공공건축과의 구별되는 특성을 제시하였다.

■ 기획·설계 단계에서 나타나는 변경의 문제를 확인

공공건축 설계 발주 자료와 국가유산청 문화유산위원회의 심의 내역 분석, 그리고 발주자·설계자 대상의 설문조사와 사례분석을 통해 기획 단계의 미흡이 사업 변경의 주요 원인으로 작동하고 있음을 확인하였다. 설계 발주 단계에서는 사업의 용도·규모·예산·대지 여건 등 핵심 정보가 불명확하거나 부족하게 제시되는 경우가 많았다. 또한 문화유산위원회의 심의는 원안 가결률이 낮고, 대부분의 안건이 재검토 또는 보완 의결로 이어지는 경향이 뚜렷했다. 이는 기획 단계의 내실 부족이 심의 단계에서 반복적으로 문제화되고 있으며, 나아가 설계 이후 잦은 변경과 보완의 주원인이 되는 것으로 파악하였다. 설문조사에서는 설계자와 발주자 모두 문화유산 내 공공건축 조성에 있어 ‘기획의 내실화’가 가장 시급한 개선과제라는 점에 공감하고 있음을 확인하였다.

■ 보존 관리 원칙과 국제적 기준을 검토하여 제도 개선의 방향성을 제시

현행 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「국가유산수리 등에 관한 법률」 등 관련 법제를 분석하고, ‘원형·원상 보존’의 원칙이 문화유산 내 건축행위를 규제하는 법제도 전반에 일관되게 적용되고 있음을 확인하였다. 나아가 2022년 제정된 「문화유산 가치 보존을 위한 한국원칙」과 유네스코 「세계유산 협약」 등 국제적 동향을 검토하여, 가치에 기반한 보존관리의 중요성을 재차 확인하였다. 이를 통해 문화유산 내 공공건축 조성체계의 개선은 단순히 절차적 정비에 그치지 않아야 하며, 가치 평가—기획—설계—시공—모니터링에 이르는 전 과정에서 보존관리의 원칙을 일관되게 반영하는 방향으로 이루어져야 함을 도출하였다.

■ 문화유산 내 공공건축 조성체계 개선을 위한 세부과제를 제안

본 연구는 기획·발주 단계의 내실화를 통한 변경 최소화, 의사결정의 일관성과 예측 가능성 확보, 기획·설계 과정의 기록화와 데이터베이스 구축이라는 세 가지 제도 개선의 기본 방향을 설정하였다. 이에 따라 ▲보수정비·국가유산수리 사업의 기획업무 기준 구체화, ▲기획 단계 전문가 참여 체계 구축, ▲문화유산위원회의 기획 단계 검토 역할 부여, ▲설계 단계 변경 이력의 데이터베이스화 등 네 가지 세부과제를 도출하였다. 이러한 제안은 공공건축 발주 담당자의 역량 차이를 보완하고, 의사결정의 일관성과 투명성을 강화하며, 장기적이고 순환적인 보존관리 체계를 구축하기 위한 제도적 기반을 마련하는 데 기여할 수 있다.

종합하면, 본 연구는 문화유산 내 공공건축 조성체계의 현황과 문제를 규명하고, 국제적 기준과 보존 원칙을 토대로 제도 개선의 방향과 세부과제를 제시하였다. 이는 향후 문화유산 보존정책과 공공건축 조성 제도의 접점을 구체적으로 제시하는 기초연구로서 의의를 지니며, 제도 개선을 위한 후속 논의와 관련 정책의 수립 과정에서 활용될 수 있을 것이다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 문화유산 내 공공건축 조성체계의 현황과 문제점을 종합적으로 분석하고, 제도 개선의 기본 방향과 세부과제를 제시하는 데 목적을 두었다. 이를 통해 공공건축 정책과 문화유산 보존 정책을 접목할 수 있는 제도 개선의 기초자료를 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 연구 과정에는 여러 가지 제약이 존재하였다.

먼저, 연구의 범위와 자료 접근성 측면에서 제약이 있었다. 분석은 주로 사적(史蹟)을 중심으로 이루어졌으며, 건축물대장과 국가유산GIS 자료, 공공건축 설계 발주자료, 국가유산청 문화유산위원회 심의 자료 등 가용한 공공데이터를 활용하였다. 하지만 기획 단계에서 생산되는 예산편성 자료나 내부 검토 문서는 대외비 성격으로 인해 확보가 어려웠고, 이에 따라 기획—발주—설계—공사에 이르는 전 과정을 면밀히 추적하는 데 한계가 있었다. 또한 설문조사와 사례분석을 병행하였으나, 표본의 수가 제한적 이어서 결과를 일반화하거나 정밀한 통계분석으로 확장하기 어려웠다. 또한 주로 행정자료와 통계자료를 기반으로 분석을 수행하였기 때문에, 발주기관 내부의 의사결정 과정이나 기획 단계에서 이루어지는 비공식적 협의 등은 분석 범위에서 제외되었다.

제도 운영상의 편차도 분석의 제약 요인으로 작용하였다. 문화유산 관련 법령과 지침은 건축행위를 엄격히 규율하고 있으나, 실제 운영은 발주기관 담당자의 역량과 재정적·시간적 여건에 따라 상당한 차이를 보인다. 본 연구는 제도 운영의 구조와 사례에 초점을 두고 분석하였으나, 제도가 현장에서 작동하는 방식과 그 편차를 충분히 파악하는 데에는 한계가 있었다.

보다 실증적이고 구체적인 분석을 위해서는 공공건축 사업별 기획·설계 단계의 데이터가 지속적으로 축적될 필요가 있다. 아울러 본 연구에서 제안한 기획 업무의 내실화를 위해서는 참여 주체별 역할과 업무 방식, 보상 기준(기획·설계 업무대가 등)이 명확히 제시되어야 하며, 공공건축 조성에 있어 국가유산청 위원회와 국가유산수리기술자, 지방자치단체 학예연구직을 포함한 다양한 전문가 집단의 참여와 역할 확대 방안이 구체적으로 논의될 필요가 있다. 또한 지방자치단체 담당자의 역량 강화를 위한 교육 체계 구축과 기획·설계 단계에서의 가치 판단 가이드라인 마련, 우수사례의 공유가 병행되어야 한다. 장기적으로는 문화유산 보존정책과 공공건축 정책을 연계하는 종합적 관리체계를 구축하려는 시각과 노력이 필요하다.

- Australia ICOMOS. (2013). The Burra Charter: The Australia ICOMOS charter for places of cultural significance. Australia ICOMOS.
- English Heritage, & Commission for Architecture and the Built Environment (CABE). (2001). Building in context: New development in historic areas. London: English Heritage.
- Historic England. (2008). Conservation principles, policies and guidance for the sustainable management of the historic environment. English Heritage.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2021). National design guide: Planning practice guidance for beautiful, enduring and successful places. UK Government.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2024). National planning policy framework, Annex 2: Glossary.
- 국가공공건축지원센터. (2022). 공공건축 제안공모 운영가이드 2022. 건축공간연구원.
- 국가유산청. (2024a). 국가유산 행정 가이드북. 국가유산청.
- 국가유산청. (2024b). 역사문화환경 건축설계 가이드북. 국가유산청.
- 국가유산청. (2025). 통계로 보는 국가유산 2024. 국가유산청.
- 국가유산청. (2025b). 국가유산보수정비 국고보조사업 공통지침. 국가유산청.
- 국제연합교육과학문화기구(UNESCO). (2024). 세계유산협약 이행을 위한 운영지침 [Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention] (김찬진, 역). 문화재청. (원문 발행: 2023)
- 김경인. (2010). 문화유산 공공디자인 가이드라인. 문화재청.
- 김정순. (2010). 문화유산의 지속가능한 향유를 위한 법제연구. 한국법제연구원.
- 김철주. (2013). 사적의 보존관리와 정비의 이해. 놀와.
- 문화재청 궁능유적본부 세종대왕유적관리소 · 한국건축문화정책연구원. (2022). 영·영릉 유적 종합정비사업(3단계) 효종 영릉 정비계획. 문화재청.
- 문화재청 만인의총관리소. (2023). 만인의총 유적종합정비(1단계) 기념관 및 관리동 증축공사(건축 등) 수리보고서.
- 문화재청 칠백의총관리소. (2014). 칠백의총 유적종합정비계획 보고서. 문화재청 칠백의총관리소.
- 문화재청 칠백의총관리소. (2021). 칠백의총 종합정비사업 2단계 기본계획. 문화재청 칠백의총관리소.
- 문화재청. (2022). 문화유산 가치보존을 위한 한국 원칙.
- 문화재청. (2024). 제3차 국가유산수리등에 관한 기본계획(2024~2028).
- 문화재청 · 국립문화재연구소. (2011). 사적정비편람. 문화재청 · 국립문화재연구소.
- 문화재청 · 불교문화재연구소. (2015). 보성 개흥사지 종합정비기본계획. 문화재청.
- 문화재청 · 불교문화재연구소. (2016). 완주 경복사지 종합정비 기본계획. 문화재청.

- 박석환, 엄운진, 변나향. (2018). 이용자 만족도 제고를 위한 소규모 공공건축물의 기획 내실화 방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 박일향, 이규철, 방보람. (2023). 근현대 건축문화유산의 가치 보존을 위한 수리체계 개선 방안. 건축공간연구원.
- 신용주, 김용춘, 강형주, 김명선, 장진영, 김미정, 박은영. (2021). 문화재 주변 건축물 형태 결정요인 조사 및 분석. 국가건축정책위원회.
- 염철호, 임현성. (2010). 공공청사 건축디자인 기준 설정 방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 오성훈, 임유경, 이성일. (2018). 공공건축의 원칙과 요건. 건축도시공간연구소.
- 이규철, 임유경, 김혜련, 이상아. (2016). 공공건축의 정의와 유형 연구. 건축도시공간연구소.
- 임유경, 배선헤, 박태홍, 양은영. (2022). 설계공모 이후 건축 생산과정 모니터링을 통한 공공건축 제도 개선 연구. 건축공간연구원.
- 정상철, 최중호, 강보배, 김수민. (2018). 문화재의 새로운 방향과 의제. 문화재청.
- 조홍석, 서현정, 황현진, 김예린. (2020). 사적 현상변경 인허가 검토기준 마련 연구. 문화재청.
- 조홍석, 최병하, 이승우, 최지수, 조진한, 김성부. (2023). 고도 문화재 정비 가이드라인 마련 연구. 문화재청.
- 충남공공디자인센터. (2020). 충청남도 공공건축 사업계획 가이드라인. 충남연구원.
- 한국문화재정책연구원. (2022). 제3차 문화재수리 등에 관한 기본계획(2024-2028) 수립 연구. 문화재청.
- 경상남도 고성군. (2024). 고성 내산리 고분군 정비(휴게시설 설치) 실시설계용역 과업지시서.
- 전라남도 나주시. (2023). 전라도 천년 역사문화정원 조성사업 설계용역 과업지시서.
- 전라남도 완도군. (2022). 고금도 해전 전승수군 체험관 건립 실시설계용역 과업지시서.
- 전라북도 고창군. (2021). 고창읍성 민속마을 조성사업 실시설계용역 과업지시서.
- Historic England. (n.d.). Design in the historic environment. <https://historicengland.org.uk/advice/planning/design-in-the-historic-environment> (검색일: 2025.7.14.)
- Institute of Historic Building Conservation. (2022.2.1.). IHBC guidance notes: Design sources for historic building conservation. <https://ihbc.org.uk/toolbox/docs/Design%20sources%20for%20historic%20building%20conservation%20GN2022%201%20v020222.pdf> (검색일: 2025.7.15.)
- 경주시. (2009.1.9.). 누리집 경주읍성 (慶州邑城) 정비복원 기본계획수립 최종보고. [시정뉴스]. https://www.gyeongju.go.kr/news/page.do?mnu_uid=1334&&parm_bod_uid=85977&step=258 (검색일: 2025.5.9.)
- 광주광역시. (2021.3.11.). 광주 신창동 유적 체험학습관 건립 본격 추진 [보도자료]. https://www.gwangju.go.kr/boardView.do?boardId=BD_0000000027&pageId=www789&searchSn=8337 (검색일: 2025.2.12.)
- 국가유산청 누리집. (n.d.). 행정정보-도서정보-간행물. <https://www.khs.go.kr> (검색일: 2025.7.30.)
- 국가유산청. (2024.5.16.). 미래가치 품은 국가유산 시대 개막. '국가유산청' 출범 [보도자료]. https://www.khs.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do?sessionId=Tr1mNSnLSpFYlObKrD7l18tCvakyJM2YQ7Co79wMzfjBz6ilkgnUKzzxnmB3ZQA.cha-was01_servlet_engine1?newsItemId=155704794§ionId=b_sec_1&pageIndex=10&mn=NS_01_02&strWhere=&strValue=&sdate=&edate= (검색일: 2025.1.27.)
- 국가유산청. (2024.7.18.). 2024년 국가지정문화유산(사적) 분류표 [행정자료]. https://www.cha.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do?ntId=88895&bbsId=BBSMSTR_1045&pageUnit=0&searchCnd=&searchWrd=&ctgryLrcls=&ctgryMdcls=&ctgrySmcls=&ntcStartDt=&ntcEndDt=&searchUseYn=&mn=NS_03_09_01&searchSiteCd= (검색일: 2025.3.12.)
- 국가유산청. (2025.1.21.). 2025년 국가유산청 주요업무 추진계획 [보도자료]. http://www.khs.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do?newsItemId=155705240§ionId=b_sec_1&pageIndex=1&strWhere=&strValue=&mn=NS_01_02 (검색일: 2025.2.12.)
- 국가유산청. (2025.4.8.). 「국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」 일부개정훈령(안) 행정예

임병안. (2020.6.3). 문화재청, 공주 고도(古都)보존육성 계획 수립...10년간 3571억 투입. 중도일보. <https://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20200603010001276> (검색일: 2025.2.12.)

조달청 조달데이터허브. <https://data.g2b.go.kr> (검색일: 2025.3.10.)

진짜노리건축사사무소. (n.d.). 흔적의 풍경-신창동 선사유적박물관. <https://reallplay.com/16> (검색일: 2025.5.7.)

최외문. (2023.9.20.). 경주시, 신라왕경 핵심유적 복원·정비 속도 낸다. 뉴스프리존. <https://www.newsfrezone.co.kr/news/articleView.html?idxno=485347> (검색일: 2025.2.6.)

홍성군청. (2023년 7월 13일). 홍주읍성 객사 부지 매입 및 복원사업 토지출입 및 보상계획 열람공고 [공고 제2023-1266호]. https://www.hongseong.go.kr/bbs/BBSMSTR_000000000875/view.do?nttId=B000000251299Jq6hX3 (검색일: 2025.9.18.)

건축 설계공모 운영지침. 국토교통부고시 제2023-180호.

건축기본법. 법률 제21065호.

건축기획 업무 수행지침. 국토교통부고시 제2024-893호.

건축서비스산업 진흥법. 법률 제19990호.

고도 보존 및 육성에 관한 특별법. 법률 제19243호.

공공부문 건축디자인 업무기준. 국토교통부고시 제2019-360호.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙. 기획재정부령 제261호.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35811호.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. 법률 제20401호.

국가유산 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침. 국가유산청예규 제306호.

국가유산기본법. 법률 제19409호.

국가유산보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정. 국가유산청훈령 제742호.

국가유산수리 등에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35444호.

국가유산수리 등에 관한 법률. 법률 제20309호.

국가유산수리 등에 관한 법률. 법률 제20489호.

국가유산수리 설계 대가기준. 문화재청고시 제2024-16호.

국가유산수리 설계도서 작성기준. 문화재청고시 제2024-70호.

국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정. 국가유산청예규 제17호.

무형유산의 보전 및 진흥에 관한 법률. 법률 제19588호.

문화유산위원회 운영 지침. 국가유산청예규 제320호.

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35262호.

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률. 법률 제20286호.

문화재보호법. 법률 제5719호.

사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침. 국가유산청예규 제341호.

신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법. 법률 제16779호.

역사문화권 정비 등에 관한 특별법. 법률 제17412호.

자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률. 법률 제19251호.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙. 행정안전부령 제569호.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35811호.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. 법률 제19634호.

Summary

A Study on the Improvement of the Public Building Development Framework for Cultural Heritage Areas: Focusing on the Planning and Design Stages of Historic Site Projects

Park, Taehong Lee, Hwayoung

Introduction

■ Enactment of the Framework Act on National Heritage and the Paradigm Shift in Cultural Heritage Policy

Korea's cultural property administration system, which began with the Cultural Heritage Protection Act in 1962, reached a new turning point with the enactment and implementation of the Framework Act on National Heritage in 2024. This legislation marks a shift from a preservation system centered on "cultural property," maintained for over 60 years, to an expanded concept of "heritage" aligned with international standards such as those of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Accordingly, the term "cultural property" was changed to "national heritage," and heritage was reclassified into "cultural heritage, natural heritage, and intangible heritage," while the Korea Heritage Service system was newly established. This institutional reform goes beyond a mere change in terminology; it serves as the starting point for transforming the operational principles of cultural heritage policy, introducing new standards and procedures across laws, institutions, organizations, and projects.

■ Expansion of Cultural Heritage Preservation and Utilization Projects and the Importance of Public Buildings

The shift in policy direction coincides with growing on-site demand. The number of repair and maintenance projects and their budgets for state-designated cultural heritage (national

treasures, treasures, and historic sites) has steadily increased, exceeding 1,300 projects as of 2024—an expansion of more than 60% compared to 2019. With the strengthening of institutional frameworks, including the Special Act on the Restoration and Maintenance of Key Historic Sites of the Silla Royal Capital, the Special Act on the Maintenance of Historical and Cultural Zones, and the Special Act on the Preservation and Promotion of Ancient Cities, maintenance and utilization projects are expected to continue in the future. As the policy focus shifts beyond mere preservation toward enjoyment, utilization, industrial promotion, and regional resource development, improving the quality of public buildings and spatial environments—such as exhibition and viewing facilities and ancillary convenience facilities that the public directly experiences on-site—becomes essential. Therefore, in order to expand cultural heritage from a “preservation target” to a “space for public enjoyment,” the development framework⁸⁴⁾ for buildings and spatial environments must be reinforced alongside legal and institutional refinement. However, the current system does not fully respond to these changes. Under the Act on Repair of Cultural Heritage, architectural activities are centered on dismantling, preservation, reconstruction, and documentation. In contrast, new construction of facilities such as visitor centers is treated only as part of “maintenance,” limiting the substantive development and qualitative improvement at the planning and design stages. Moreover, the current Public Design Guidelines for National Heritage and Surrounding Public Structures focus primarily on the form of public structures and buildings, making them insufficient for guiding the overall development process in practice.

■ The Need for Value-Based Conservation and Substantial Planning Processes

The recent stagnation in budget approval rates for national subsidy programs related to the stabilization and maintenance of national heritage, along with strengthened management measures to improve budget execution, underscores the importance of the project’s initial planning stage. The clarity of objectives and the depth of review during this stage directly influence the schedule and quality of subsequent processes such as design selection, deliberation, and construction. In the Korean Principles for Conserving Values of Cultural Heritage presented by the Korea Heritage Service in 2022, continuous deliberation and monitoring throughout all stages were emphasized to ensure the authenticity, integrity, and

84) In the context of public buildings, the term “development framework” refers to a system in which the series of processes—from the conceptual stage of a specific building to its post-completion operation and management—are interconnected and governed by institutional procedures. It does not merely refer to the physical realization of a building, but also encompasses the decision-making processes that operate within a defined framework at each stage, including project planning, procurement, design, construction, and the advisory, review, and deliberation procedures carried out throughout these stages.

sustainability of values. To effectively realize these principles, it is essential to maintain consistent value assessment criteria across the entire process—from research and planning to design, deliberation, and construction—and to establish a management system that documents and accumulates the rationale for each decision as data. This constitutes a key task in translating value-based conservation principles into administrative procedures and practical design implementation.

Public buildings within cultural heritage possess institutional and environmental particularities that distinguish them from general public buildings. A distinct development framework is required—one that ensures the preservation of the original form, harmony with the surrounding landscape, and adherence to the principle of reversibility. To enhance project predictability and quality, it is necessary to refine the decision-making structure across the planning, procurement, and design stages. In line with this perspective, the present study focuses primarily on historic sites among state-designated cultural heritage areas designated on an area basis. Historic sites are particularly suitable for examining the current institutional framework and identifying potential areas for improvement, as they involve frequent maintenance projects, substantial budget allocations, and well-established procedures for multi-level deliberation and documentation. Focusing on historic sites, this study aims to analyze the structural issues and change factors observed in the planning, procurement, and design stages of public buildings within cultural heritage, and to propose directions for improving the development framework to achieve a balance between preservation and public enjoyment.

Current Distribution and Management Systems of Public Buildings within Cultural Heritage

■ High Proportion of Small-Scale Visitor Support Facilities and Distribution Trends by Period and Region

An analysis of building register data and national heritage GIS data reveals that public buildings within historic sites are predominantly composed of low-rise, small-scale buildings, with a particularly high proportion of visitor support facilities. Among 581 buildings excluding detached houses, 65.6% have a total floor area of less than 250m², and 46.6% are classified as neighborhood living facilities (such as restrooms and ticket offices). This trend indicates that architectural activities within cultural heritage areas have primarily focused on small-scale facilities designed to provide only essential functions, reflecting management practices grounded in the principles of preserving the historical and cultural environment. Since the 1970s, however, medium- and large-scale facilities exceeding 1,000

m²—including museums and exhibition halls—have been steadily constructed. In the 1990s, the proportion of buildings larger than 1,000m² was relatively higher compared to those under 250m². This shift corresponds to increasing demands for utilization and public engagement, driven by the expansion of cultural heritage maintenance projects since the 1960s, the inscription of World Heritage sites, and the introduction of local autonomy. Regionally, public buildings are concentrated around the Hanyangdoseong area, the capital region, and ancient cities, reflecting both the historical significance of these areas and the growing public demand for cultural engagement. Therefore, in formulating mid- to long-term policies, it is necessary to consider linkages with relevant special acts and to establish support systems tailored to regional characteristics.

■ Institutional Operation Centered on Conservation and the Repeated, Multi-Level Involvement of Cultural Heritage Experts

Public buildings within cultural heritage areas are implemented through the procedures of “national heritage repair” and “changes of the current state.” Throughout the entire process—from the establishment of a comprehensive maintenance plan and budget review to the deliberation required for permission to change the current state—the Korea Heritage Service and the Cultural Heritage Committee are repeatedly involved, prioritizing the “preservation of the original form” and “harmony with the surrounding landscape.” Under the guiding principle of “regulation in principle, permission by exception,” strong preventive regulatory mechanisms operate throughout the system. Furthermore, the comprehensive maintenance plan serves as an overarching framework that provides the foundation and general direction for individual projects, thereby restraining arbitrary project implementation by cultural heritage management organizations and ensuring long-term consistency. Design and construction are carried out in accordance with the Act on the Repair of Cultural Heritage, which mandates that such work be undertaken by nationally certified “national heritage repair engineers,” thereby securing professional expertise at the institutional level.

Current Issues and Challenges in the Development Framework of Public Buildings within Cultural Heritage

■ Design Procurement Patterns and Vulnerabilities in the Planning and Procurement Stages

An analysis of 689 design service projects for the repair of national heritage issued through the Public Procurement Service’s Korea ON-line E-Procurement System from 2020 to 2024

shows that only 38 projects for buildings within historic sites had design fees exceeding KRW 50 million. These projects were primarily commissioned by the Korea Heritage Service and local governments, with small-scale, short-term projects—design fees under KRW 200 million and design periods under six months—constituting the majority. Designers were mostly selected through price-based bidding, and even for projects with design fees over KRW 100 million, a mix of regional price-based bidding and proposal-based design selection processes was used. In addition, a high proportion of administrative documents, such as design guidelines and task instructions for design services, lacked clear core information, including building use, estimated construction cost, and total floor area. All design competitions were conducted as proposal-based processes; however, the design tasks primarily focused on general aspects such as layout, circulation, and spatial planning, with little evidence of guidelines reflecting the unique characteristics of cultural heritage areas.

■ Characteristics and Implications of Decision-Making by the Cultural Heritage Committee

An analysis of 59 deliberations conducted by the Historic Sites Subcommittee of the Cultural Heritage Committee, Korea Heritage Service, from 2020 to 2024 reveals that these reviews are comprehensive, assessing multiple aspects of buildings such as layout, landscape integration, and operational planning. The approval rate for proposals in their original form was low, at 13.6%, with many cases requiring “reconsideration and resubmission.” This outcome partly reflects the procedural structure in which reviews occur after a substantial portion of the building design has already been completed, often leading to project delays, increased designer workload, and potential declines in design quality. Furthermore, the low rate of original approvals indicates that basic designs are frequently incomplete and cultural heritage conservation strategies are insufficiently developed, highlighting the need for systematic support and substantive reinforcement at the planning stage. It is also essential to establish a framework that enhances the predictability of deliberations and ensures that evaluation criteria are consistently shared among all participating stakeholders.

■ Patterns and Causes of Changes: Evidence from Surveys and Case Analyses

A survey of 68 project owners⁸⁵⁾ and designers found that 85.3% had experienced changes in design or project content. Such changes occurred across nearly all aspects of the design and construction phases, including building size, layout, form, exterior, structure, as well as project budget, schedule, and function. Project owners identified “discrepancies between planning and site conditions” as the primary cause, whereas designers pointed to “committee

85) Officials at commissioning institutions such as local governments

reviews and consultations.” Nevertheless, both groups agreed that the most critical measure to minimize changes was “adequate preliminary research and planning.” In-depth analysis of key cases further confirmed this trend, highlighting examples such as changes during the design phase due to undecided site and layout policies prior to the design competition; significant revisions of design constraints (e.g., excavation depth and building height) during the Cultural Heritage Committee review process; and increases in construction costs and durations resulting from insufficient investigation of underground facilities on site. Although the causes varied, the common underlying factor was the absence or inadequacy of planning. To minimize unnecessary changes during the design and construction phases, the planning stage must involve a more thorough review of core design requirements, potential impacts on cultural heritage preservation, and facility operation plans.

Improvement Measures for the Development Framework of Public Buildings within Cultural Heritage

■ Characteristics and Directions for Improvement of the Development Framework

The development framework for public buildings within cultural heritage is characterized by a combination of factors: the concentration of projects in small-scale works with price-based design procurement, a multi-level decision-making structure grounded in conservation principles, and frequent changes resulting from insufficient planning in the early stages. Coupled with the unique legal and regulatory mechanisms governing cultural heritage, these factors reduce project predictability and undermine both quality and efficiency. Therefore, institutional improvements should aim to enhance the expertise and rationality of the planning and design stages while adhering to cultural heritage conservation principles. In addition, the rationale behind decisions at each project stage should be clarified, and mechanisms for recording and sharing information should be strengthened to ensure that consistent standards are maintained throughout the entire process.

- Minimizing Changes through Strengthened Planning and Procurement Stages

When design procurement occurs while key elements of a construction project—such as function, scale, budget, schedule, and site conditions—remain unclear, substantial revisions in later stages are inevitable. Therefore, for national heritage maintenance projects and repair of national heritage projects, minimum standards for planning at the budget preparation stage should be clearly defined. Separate planning criteria should also be established to reflect the characteristics of small-scale public buildings. Furthermore, to supplement the expertise of staff at commissioning institutions such as local governments,

the participation of architectural and cultural heritage experts in planning should be institutionalized. This ensures that project budgets and timelines are appropriate and that core design requirements and conservation directions are thoroughly reviewed.

- Ensuring Consistency and Predictability in Change Management

In projects involving multiple stakeholders, evaluation criteria and the history of decision-making must be systematically recorded and shared. Comprehensive maintenance plans should be organically linked with the planning and design stages of individual projects, while records of value assessments, planning rationales, and change histories should be maintained to enhance consistency. Moreover, procedural adjustments should allow the Korea Heritage Service and the Cultural Heritage Committee to provide consultation and review during the planning stage, thereby reducing subsequent changes and improving predictability. When the same matter is reviewed across multiple stages, prior decisions and their justifications must be preserved.

- Establishing a Cyclical Conservation Management System through Documentation and Information Sharing

Currently, access to and accumulation of planning and design-stage materials are limited. Decision-making processes and change histories during the design stage should be systematically documented and stored in a database for reference in subsequent projects. This will help establish a cyclical structure linking investigation, research, and value assessment to planning, execution, post-completion monitoring, and feedback. Accumulating and making these records publicly accessible enhances transparency and coherence, providing a foundation for long-term management and policy improvement. It also ensures consistency in evaluation criteria across multiple projects conducted within the same cultural heritage site.

■ Institutional Reform Tasks

- Task 1. Specify Standards for Planning Work

Current laws and regulations governing maintenance projects within cultural heritage do not provide detailed standards for planning tasks or procedures. The “assessment of repair needs” in the Guidelines for Repair of National Heritage Projects remains rather broad in practical terms, while the Regulations on the Operation and Management of Total Amount-Based National Subsidy Programs for National Heritage Maintenance do not specify application preparation standards, resulting in considerable variation in content. The Ministry of Land, Infrastructure and Transport’s Notice on Guidelines for Architectural

Planning Work provides comprehensive standards for general public buildings, but it does not fully account for the specific characteristics of public buildings within cultural heritage. Accordingly, separate planning standards are needed, reflecting both the predominance of small-scale projects and the requirement to consider impacts on the historical and cultural environment. In particular, planning should be strengthened from the budget preparation stage, with mandatory review of minimum items and the use of standard forms covering site physical conditions (including underground utilities and excavation investigations), anticipated conservation impacts, key functions and user scope, and the rationale for budget estimation. Additionally, a checklist that can be consistently applied by project owners, designers, and review committee members should be provided to ensure uniformity in value-based decision-making.

- Task 2. Establish Systems for Expert Participation in the Planning Stage

While general public building projects have mechanisms for engaging private experts, such as public architects under the Enforcement Decree of the Framework Act on Architecture, no explicit provisions exist for expert involvement during the planning stage in public buildings within cultural heritage. Moreover, the predominance of small-scale projects makes it challenging to implement separate advisory or planning services. The system of expert committee members established under cultural heritage-related laws is limited to supporting research and investigation for the review of agenda items by the Cultural Heritage Committee and the National Heritage Repair Technology Committee, and does not guarantee advisory input during planning and design stages. Therefore, it is proposed to expand the role of expert members of the Cultural Heritage Committee and the National Heritage Repair Technology Committee to review project objectives, functions, and conservation impacts during the conceptual and planning stages, prior to budget allocation. Alternative approaches include effectively utilizing the advisory committee under the Public Design Guidelines for National Heritage and Surrounding Public Structures or partially revising the guidelines to introduce a new system, tentatively called the “National Heritage Public Architect.” When a comprehensive maintenance plan for an individual cultural heritage site includes the construction of visitor support facilities, procedures should be strengthened by mandating advisory input from architectural experts, such as business entities specializing in on-site surveys and the design of national heritage projects.

- Task 3. Assigning Review Responsibilities to the Cultural Heritage Committee of the Korea Heritage Service in the Planning Stage

For construction projects within cultural heritage areas, procedures should be established to enable the Korea Heritage Service and the Cultural Heritage Committee to review and

consult with the relevant cultural heritage management organizations during the planning stage. This review should ensure that the scope of work, conservation direction, and landscape harmony criteria are clearly defined before design-stage deliberations on “changes of the current state.” It is proposed to link the Act on the Promotion of Building Service Industry with cultural heritage legislation, allowing the Cultural Heritage Committee to perform certain functions of the Public Building Deliberation Committees for public buildings. By integrating pre-design review with design-stage deliberation, decision-making consistency can be strengthened, and the likelihood of changes reduced, thereby enhancing both project predictability and efficiency.

- Task 4. Record Design-Stage Changes and Establish a Database

As with typical public building projects, planning-stage materials for individual projects are managed confidentially and are generally not publicly accessible, except for announcements of design services and task instructions provided to project owners. For activities classified as “changes of the current state” within state-designated cultural heritage, some meeting materials from the Cultural Heritage Committee may be disclosed during the design process. However, there is currently no integrated database that systematically tracks the history of each project from planning through design and deliberation. Reports from the repair(construction) stage are relatively well accumulated through the Korea Heritage Service’s National Heritage Repair System, but discussions, reviews, and changes during the design stage are limited to the design documentation. It is therefore proposed to institutionalize a system—tentatively called the National Heritage Repair Design Report—to systematically record and share the basic design concept, decision-making rationale, before-and-after comparisons of changes, deliberation and advisory comments, and subsequent revisions for each project. The accumulated data could serve as a reference for project owners, designers, and committee members during planning and design. It could also inform value assessments in the review of comprehensive maintenance plans or the implementation of adjacent projects. Furthermore, it would provide a basis for fair evaluation and compensation for additional work by designers, contributing to improved design quality and professional expertise.

Conclusion

This study examined the characteristics and limitations of the development framework for public buildings within cultural heritage at a time when the importance of enjoying and utilizing national heritage has increased following the transition to the “national heritage”

system. It also proposed fundamental directions and detailed tasks for institutional improvement. First, the study comprehensively reviewed the distribution of public buildings and the current institutional environment. Second, it identified issues arising from changes during the planning and design stages. Third, it examined conservation management principles and international standards to suggest directions for improvement. Fourth, it derived specific tasks to strengthen the development framework for public buildings within cultural heritage. This research serves as a foundational study clarifying the intersection between cultural heritage conservation systems and public building development frameworks. Moving forward, it will be necessary to specify implementation measures for these institutional improvements and to develop detailed standards applicable to different project types and scales.

The limitations of this study include its focus on historic sites, constraints in using public data, limited access to planning-stage materials, and a restricted sample size. Internal decision-making processes and informal consultations within commissioning institutions were excluded from the analysis. Variations in institutional operations due to the circumstances of individual organizations and projects also posed analytical constraints. For more empirical analysis, continuous accumulation of project-specific planning and design-stage data is necessary. Furthermore, to implement the proposed strengthening of planning processes, the roles and operational methods of decision-making stakeholders, as well as cost evaluation standards, need to be discussed in greater detail. Additionally, capacity-building training for project owners and designers, the development of value-assessment guidelines, and the sharing of best practices should be conducted concurrently. In the long term, efforts are needed to establish a comprehensive management system that integrates cultural heritage conservation policies with public building policies.

Keywords

Cultural Heritage, Historic Sites, Public Buildings, Development Framework

사적 내 공공건축 관련 문화유산위원회 사적분과 심의안건 목록(2020~2024년)

안건(가나다순)	회의차수	심의결과	시설유형
강릉 굴산사지 내 범일국사 사료관 건립	2024 제7차	부결	역사문화전시시설
강릉 굴산사지 내 범일국사 제향공간 건립	2024 제12차	부결	종교, 사찰, 기존한옥
강화 삼랑성 보호구역 내 전등사 전통문화교육관 건립	2023 제10차	조건부가결	역사문화전시시설
경주 남산 일원 내 근린생활시설 및 단독주택 신축	2023 제2차	부결	관람편의시설
경주 남산일원 내 근린생활시설(휴게음식점) 신축	2024 제1차	부결	관람편의시설
경주 대릉원 일원 내 천마총 매표소 및 출입게이트 등 설치	2022 제9차	조건부가결	역사문화전시시설
김제 금산사 일원 내 박물관 신축	2021 제10차	보류	역사문화전시시설
김제 금산사 일원 내 박물관 신축	2022 제1차	원안가결	역사문화전시시설
김포 문수산성 내 등산객 쉼터 조성	2021 제6차	부결	관람편의시설
나주목 관아와 향교 내 기존 한옥 증축	2023 제5차	조건부가결	종교, 사찰, 기존한옥
나주목 관아와 향교 내외 정원 조성	2022 제1차	보류	역사문화전시시설
남해 관음포 이충무공 유적 내 탐방지원센터 신축	2021 제5차	부결	관람편의시설
부여 정림사지 보호구역 내 정림사지박물관 유물수장고 확충	2024 제2차	부결	역사문화전시시설
사적 제118호 진주성 내외 역사·문화 거리 조성	2021 제3차	보류	공원및조경시설
사적 제124호 덕수궁 보호구역 내외 구세군 서울제일교회 증축	2020 제1차	부결	관람편의시설
사적 제135호 부여 공남지 보호구역 내 문화관광 해설실 및 디지털정보실 설치	2020 제11차	조건부가결	역사문화전시시설
사적 제165호 고령 고아리 벽화 고분 내외 모형관 건립	2020 제6차	보류	역사문화전시시설
사적 제165호 고령 고아리 벽화 고분 내외 모형관 건립	2020 제7차(대안1)	보류	역사문화전시시설
	2020 제7차(대안2)	보류	
사적 제247호 서울 남현동 요지 내외 역사문화공원 조성	2021 제3차	보류	스포츠 및 체험시설
사적 제299호 화성 제암리 3·1운동 순국 유적 내외 역사문화공원 조성 및 기념관 건립	2020 제7차	조건부가결	역사문화전시시설

안전(가나다순)	회의차수	심의결과	시설유형
사적 제312호 화순 운주사지 내 설법전 건립	2020 제2차	보류	종교, 사찰, 기존한옥
사적 제320호 울산 경상좌도병영성 보호구역 내 안내소 건립	2020 제4차	부결	관람편의시설
사적 제346호 고창 무장현 관아와 읍성 내외 광장 조성 등	2020 제10차 (방문자센터)	보류	관람편의시설
	2020 제10차 (광장 · 휴게시설)	보류	
사적 제381호 여수 충민사 내 건물 증축 및 일주문 신설	2020 제6차(백화당)	부결	종교, 사찰, 기존한옥
	2020 제6차(일주문)	부결	
사적 제392호 여수 선소유적 내외 선소 테마정원 조성	2020 제11차	보류	공원및조경시설
사적 제392호 여수 선소유적 내외 전시관 신축 등	2021 제1차	조건부가결	역사문화전시시설
사적 제394호 양양 오산리 유적 보호구역 내 화장실 설치	2020 제6차	조건부가결	관람편의시설
사적 제467호 연천 호로그루 보호구역 내 농산물 직판장 설치	2020 제3차	조건부가결	관람편의시설
사적 제499호 함양 남계서원 보호구역 내 화장실 신축	2020 제5차	조건부가결	관람편의시설
사적 제506호 순천 송광사 내 요사채 건립	2020 제1차	조건부가결	종교, 사찰, 기존한옥
사적 제506호 순천 송광사 내 요사채 건립	2020 제2차	조건부가결	종교, 사찰, 기존한옥
사적 제535호 해남 전라우수영 보호구역 내외 인문학하우스 건립	2020 제1차	조건부가결	역사문화전시시설
서울 한양도성 내외 근린생활시설 신축	2024 제10차	원안가결	관람편의시설
서울 한양도성 보호구역 내 근린생활시설 증축	2024 제1차	원안가결	관람편의시설
서울 한양도성 보호구역 내 단독주택 및 근린생활시설 신축	2021 제10차	부결	관람편의시설
서울 한양도성 보호구역 내 화장실 설치	2023 제4차	부결	관람편의시설
서울 한양도성 보호구역 내외 건물 증축	2021 제7차	보류	관람편의시설
서울 한양도성 보호구역 내외 건물 증축	2021 제9차	조건부가결	관람편의시설
서울 한양도성 보호구역 내외 건물 증축 및 외부환경 개선 등	2023 제12차	원안가결	관람편의시설
서울 한양도성 보호구역 내외 문화공원 조성	2021 제6차	보류	공원및조경시설
양주 회암사지 보호구역 내 세계유산 및 수자원 홍보관 신축	2022 제10차	부결	역사문화전시시설
양주 회암사지 보호구역 내 세계유산 홍보관 설치	2022 제12차	조건부가결	역사문화전시시설
양주 회암사지 보호구역 내 회암사 템플스테이 체험관 증축	2022 제9차	원안가결	스포츠 및 체험시설
여수 선소 유적 내외 전시관 신축 등	2022 제3차	부결	역사문화전시시설
여수 선소 유적 내외 전시관 신축 등	2022 제4차	원안가결	역사문화전시시설
여수 선소유적 내외 전시관 신축 등(허가사항변경허가)	2023 제8차	조건부가결	역사문화전시시설
연천 전곡리 유적 내 방문자센터 부설 차고지 설치	2021 제4차	조건부가결	관람편의시설
완도 청해진 유적 보호구역 내 박물관 건립	2023 제9차	조건부가결	역사문화전시시설

안전(가나다순)	회의차수	심의결과	시설유형
제주목 관아 내 영주관 객사터 정비	2023 제5차	조건부가결	관람편의시설
증평 추성산성 내외 역사문화공간 조성	2024 제12차	보류	관람편의시설
창녕 교동과 송현동 고분군 보호구역 내 복합문화공간 조성	2024 제6차	보류	스포츠 및 체험시설
청주 신봉동 고분군 내외 공원 조성	2023 제9차	조건부가결	관람편의시설
청주 신봉동 고분군 내외 공원 조성(허가사항 변경허가)	2023 제9차	조건부가결	관람편의시설
충주 미륵대원지 내 하늘재 안내소 설치	2022 제10차	보류	관람편의시설
충주 미륵대원지 내 하늘재 안내소 설치	2023 제8차	보류	관람편의시설
화순 효산리와 대신리 지석묘군 보호구역 내 정원 조성	2022 제6차	조건부가결	스포츠 및 체험시설

출처: 국가유산청 문화유산위원회 사적분과 회의록을 바탕으로 연구진 작성(https://www.khs.go.kr/cop/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_1019&mn=NS_03_03_04)(검색일: 2025.2.10.)

발주자 및 설계자 대상 설문조사지

문화유산(사적 등) 내 공공건축 조성 과정 참여자 설문조사

안녕하십니까? 건축공간연구원(AURI)은 건축·도시분야 정책을 연구하는 정부출연연구기관입니다.

본 설문조사는 문화유산(사적) 구역 내 공공건축 조성 과정의 관계자(발주자·설계자) 경험과 인식을 파악하여, 향후 관련 사업의 품질 향상을 위한 기초 자료를 마련하고자 진행됩니다.

본 설문지의 응답 내용은 통계 처리되며, 연구 목적 이외에 어떤 다른 용도로도 사용되지 않습니다. 작성하여 주신 내용은 연구에 매우 귀중한 자료가 되오니 바쁘시더라도 소중한 기초 자료가 될 수 있도록 협조를 부탁드립니다. 설문지는 익명으로 처리되며 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 비밀이 엄격히 보장됩니다.

조사 협조 공문 보기

다음은 문화유산(사적 등) 구역 내 조성된 공공건축 사례입니다.



<서울 한양도성 유적전시관>



<국립익산박물관(익산 미륵사지 내)>



<익령 역사문화관>



<광주 상변천리 요지 보호각>

DQ. 응답자 특성 질문

DQ1. 문화유산 내 공공건축 조성 사업에서 귀하의 역할은 다음 중 무엇입니까?

- ① 설계·공사 발주 및 관리 (발주기관 담당자) → DQ1-1로
- ② 설계 수행 (설계자) → DQ2로

DQ1-1. 귀하의 소속은 다음 중 어디입니까?

- ① 광역자치단체 ② 기초자치단체 ③ 기타(_____)

DQ1-2. 귀하의 현재 직렬은 다음 중 무엇입니까?

- ① 학예직(학예연구사, 학예연구관 등) ② 기술직 (건축, 토목, 전기 등)
③ 행정직 ④ 기타(_____)

DQ2. 귀하는 최근 5년간 문화유산 내 공공건축 조성 사업에 몇 번이나 참여해 보셨습니까?

(※ 발주자는 설계·공사 발주 횟수로, 설계자는 공공건축물 설계 횟수로 응답하
시면 됩니다.)

▶ (____)회

A. 참여 사업 개요

공공건축의 조성 과정에서는 일반적으로 다음과 같은 “변경”이 발생합니다.

※ 변경이란? 기결정된 사항을 반복하여 바꾸는 것

[설계 변경]

- 건축물의 규모·면적 증감
- 건축물의 배치·입지 변경
- 건축물의 형태·외관 변경
- 주요 구조·재료 변경 등

[사업 변경]

- 사업의 예산 증감
- 사업의 기간 연장
- 건축물의 주용도·기능 변경 등

※ 귀하가 참여(담당)했던 문화유산 내 공공건축 조성 사업 중 설계부터 준공까지의 과
정에서 위와 같은 “변경”이 발생한 사례가 있었습니까? 가장 기억에 남는 사업 하나
를 특정하여 주십시오.

(※ 만약 그런 사례가 없었다면 가장 최근에 참여(담당)했던 사업을 생각해 주십시오.)

A1. 해당 사업의 명칭 또는 내용을 간략하게 기입 해 주십시오.

(예: OO 청자요지 유적 전시관 증축, XX 고분군 방문자센터 리모델링)

사업 명칭

B. 설계 및 사업 변경 경험

지금부터 앞서 응답하신 ‘A1. 사업 명칭’ 사업 경험을 바탕으로 응답해 주십시오.

본인의 역할(발주자 또는 설계자) 입장에서 응답해 주시면 됩니다.

B1. 귀하가 참여(담당)한 (A1 사업 명칭) 사업에서는 설계부터 준공까지의 과정에서
“설계변경 또는 사업변경”이 발생한 적이 있습니까?

- ① 있다, 1회 이상 변경이 발생하였다 → B2-1로
② 없다, 변경이 발생한 적이 없다 → C1로

B2-1. 해당 사업의 설계단계에서 어떤 종류의 설계변경이 발생했습니까? 해당하는 것을 모두 선택해 주십시오.

- ① 건축물 규모 변경(연면적, 동수, 층수, 높이 등)
- ② 건축물 배치·입지 변경
- ③ 건축물 형태·외관 변경
- ④ 주요 구조형식 및 공법 변경
- ⑤ 기타 설계 관련 변경 (구체적으로: _____)
- ⑥ 설계단계에서 설계변경이 일어난 적은 없다

B2-2. 해당 사업의 시공단계에서 어떤 종류의 설계변경이 발생했습니까? 해당하는 것을 모두 선택해 주십시오.

- ① 건축물 규모 변경(연면적, 동수, 층수, 높이 등)
- ② 허가/신고된 건축물 또는 주요 구조부의 위치 변경
- ③ 건축물 형태·외관 변경
- ④ 주요 구조형식 및 공법 변경
- ⑤ 기타 설계 관련 변경 (구체적으로: _____)
- ⑥ 시공단계에서 설계변경이 일어난 적은 없다

B2-3. 해당 사업에서 어떤 종류의 사업변경이 발생했습니까? 해당하는 것을 모두 선택해 주십시오.

- ① 사업예산 변경 (설계비, 공사비의 증액 또는 감액)
- ② 사업기간 변경 (설계기간, 공사기간의 연장 또는 단축)
- ③ 건축물 주용도·세부기능 변경
- ④ 기타 사업 관련 변경 (구체적으로: _____)
- ⑤ 사업변경이 일어난 적은 없다

B3. 해당 사업에서 변경이 발생한 이유는 무엇이었습니까? 주된 이유를 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. (보기 로테이션)

▶ 1순위(), 2순위() [1순위 필수]

- ① 각종 위원회 심의·심사·자문의견 반영(예: 문화유산위원회, 수리기술회, 건축위원회 등)
- ② 기존계획과 현장여건의 불일치(예: 유물출토, 암반, 연약지반 등)
- ③ 사업 초기 기획 미흡(예: 예산·기간 부족 등)
- ④ 관련 법규·제도 변경(예: 문화유산법, 건축법 등)
- ⑤ 발주기관 내부사정·요구사항 변경(예: 담당자 인사이동 및 상급기관 지침 변경 등)
- ⑧ 기타 (구체적으로: _____)

B4. 문화유산 내 공공건축 사업에서 변경을 최소화하기 위해 필요한 것은 무엇입니까? 가장 필요한 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. (보기 로테이션)

▶ 1순위(), 2순위() [1순위 필수]

- ① 사업 초기 충분한 사전 조사 및 기획 (대상지 여건, 수요조사, 법규검토, 예산 및 기간 산출, 과업내용 구체화 등)

- ② 설계자의 문화유산 이해도 및 행정절차 대응 역량
 ③ 발주기관 담당자의 적극적인 조정 및 신속한 의사결정 역할
 ④ 관련 행정 절차(심의, 허가 등)의 예측 가능성 제고 및 합리적 기준 마련
 ⑤ 기타 (구체적으로: _____)

B5. 해당 사업의 설계자 선정 방식은 무엇이었습니까?

- ① 설계공모 (일반공모, 제안공모 등)
 ② 입찰 (적격심사, PQ 등)
 ③ 수의계약
 ④ 기타 (구체적으로: _____)

B6. 해당 사업의 설계자 선정 방식은 다음의 측면에서 어떠한 영향을 미쳤다고 생각하십니까?

	매우 부정적 영향	부정적 영향	어느 쪽도 아님	긍정적 영향	매우 긍정적 영향
1) 전문성을 갖춘 설계자를 선정함에 있어 (발주자-시공사 등과 협업 및 소통, 관계 위원회 심의, 심사 등 행정절차 대응)	①	②	③	④	⑤
2) 우수한 품질의 건축물을 조성하는 데 있어(디자인, 기능성, 해당 국가유산과의 조화)	①	②	③	④	⑤
3) 사업 예산 및 일정을 효율적으로 관리에 있어	①	②	③	④	⑤

C. 문화유산 내 공공건축 조성절차 및 품질 전반에 대한 인식

지금부터는 **특정 사업이 아닌**

문화유산 내 조성되는 공공건축 전반에 대한 평소 생각을 응답해 주시면 됩니다.

C1. 문화유산 내 조성되는 건축물의 전반적인 품질에 대해 어느 정도 만족하십니까?

(※ 건축물의 전반적인 품질 : 기능성, 내구성, 미관, 사용자 만족도 등 종합적 측면)

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
①	②	③	④	⑤
→ C1-1로		→ C2로		

C1-1. 문화유산 내 조성되는 건축물의 전반적인 품질에 불만족 하시는 이유는

무엇입니까? 주된 이유를 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. (보기 로테이션)

▶ 1순위(), 2순위() [1순위 필수]

- ① 해당 문화유산과의 부조화(경관저해, 보존환경 및 지속가능성 저해)
 ② 설계 및 시공의 완성도(재료마감, 누수하자, 구조안전성 등)
 ③ 시설의 낮은 기능성(목적에 부합하지 않는 기능, 비효율적인 공간배치 등)
 ④ 이용자 수요 예측·파악 실패
 ⑤ 기타(구체적으로 : _____)

C2. 문화유산 내 공공건축의 품질에 가장 영향을 크게 미치는 요인은 무엇입니까? 영향이 큰 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. (보기 로테이션)

▶ 1순위(), 2순위() [1순위 필수]

- ① 사업 예산 또는 기간 책정의 적정성
- ② 사업 초기 기획 및 사전조사의 충실도
- ③ 발주기관 담당자의 역량(사업 관리 및 조정)
- ④ 설계자의 역량(디자인 능력, 협업·소통 및 행정절차 대응)
- ⑤ 시공자의 역량
- ⑥ 위원회 심의·심사 등 의사결정체계(합리성, 일관성, 예측가능성 정도)
- ⑦ 기타 (구체적으로: _____)

C3. 문화유산 내 공공건축의 품질 향상을 위해 개선이 필요한 사항은 무엇입니까? 개선이 시급한 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. (보기 로테이션)

▶ 1순위(), 2순위() [1순위 필수]

- ① 현실적인 예산 책정 및 충분한 사업 기간 보장
- ② 발주기관 담당자 및 설계자 등 참여주체의 전문성 강화(직무교육, 업무 가이드라인 마련 등)
- ③ 사업 초기 기획의 내실화(설계 과업범위 설정, 대상지 사전조사, 수요조사 등)
- ④ 설계자 선정 방식 개편
- ⑤ 시공단계 설계자 참여 제도의 실효성 확보 및 시공 품질에 대한 관리·감독 강화
- ⑥ 심의·심사 등 각종 의사결정체계의 전문성·합리성 제고 및 명확한 기준 제시
- ⑦ 지자체 문화유산 전담조직 설치 확대 및 역할 강화
- ⑧ 기타 (구체적으로: _____)

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. 좋은 자료로 활용하겠습니다. ♣