

# 건축자산 진흥 제도의 운영 현황과 과제

이규철  
건축공간연구원 부연구위원

## 건축자산 진흥 제도의 시행

2014년 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」(이하 「한옥등건축자산법」)이 제정되었다. 이 법에서는 현재와 미래에 유효한 사회적·경제적·경관적 가치를 지닌 것으로서 한옥 등 고유의 역사적·문화적 가치를 지니거나 국가의 건축문화 진흥 및 지역의 정체성 형성에 기여하는 건축물, 공간환경, 기반시설을 건축자산으로 정의하고 있다(「한옥등건축자산법」 제2조 정의). 「문화재보호법」에 따라 보존을 중심으로 관리하는 문화재와 달리 「한옥등건축자산법」에서는 근현대 시기에 만들어진 건축물이나 시설물을 지역의 자산으로 활용하는 것을 장려한다. 「한옥등건축자산법」은 오래되어 쇠락하거나 사라지고 있는 건축자산에 대해서 건물의 수리나 증·개축으로 물리적인 환경을 개선하고 주변 여건을 고려한 새로운 용도의 전용을 통해 개별 건축물뿐만 아니라 지역의 활성화에 기여하기 위하여 제정되었다. 이 법이 제정되기 이전에도 몇몇 지방자치단체가 조례를 만들어 한옥이나 근대건축물에 대해서 지원해 왔지만, 「한옥등건축자산법」을 통해 국가와 지방자치단체가 체계적으로 건축자산을 관리하는 법률적 근거와 기반을 갖추게 되었다.

「한옥등건축자산법」에서는 국가와 지방자치단체가 건축자산의 진흥 정책을 수립하고 추진하는 주체라고 규정하고(「한옥등건축자산법」 제3조 국가 및 지방자치단체 등의 책무), 건축자산의 진흥을 위해 국가와 지방자치단체가 수행해야 할 구체적인 책무를 ‘건축자산 진흥 기본계획’,

‘건축자산 진흥 시행계획’, 기초조사, 우수건축자산, 건축자산 진흥구역 등으로 구분하여 규정하고 있다. 건축자산 진흥 기본계획은 국토교통부 장관이 5년마다 수립하는 법정계획으로(「한옥등건축자산법」 제4조 건축자산 진흥 기본계획의 수립), 국가에서 수립하는 건축자산 진흥 정책의 기본 방향을 담고 있다. 이러한 국가 기본계획에 따라 시·도지사는 5년마다 건축자산 진흥 시행계획을 수립하여(「한옥등건축자산법」 제5조 건축자산 진흥 시행계획의 수립 등) 지방자치단체에서 추진할 구체적인 건축자산 진흥 사업을 계획하고 추진한다.

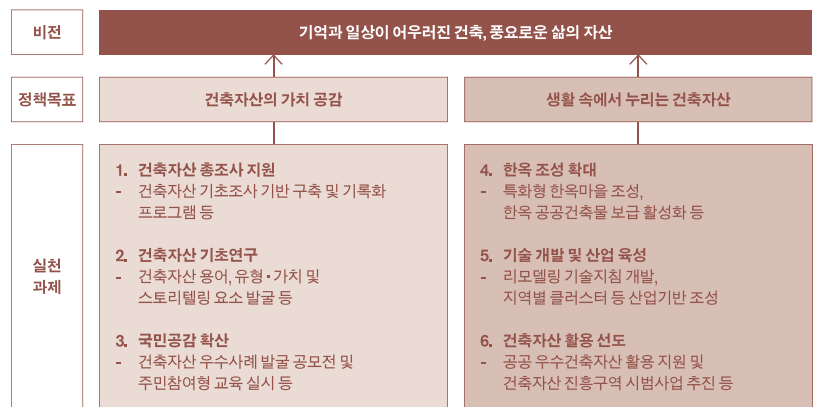
건축자산 진흥 사업에서 가장 우선적으로 시행하는 사업은 건축자산 기초조사이다. 시·도지사는 지역의 건축자산 현황을 확인하기 위해 건축자산 기초조사를 실시해야 하고(「한옥등건축자산법」 제6조 건축자산 기초조사), 이를 건축자산 정보체계로 구축해야 한다(「한옥등건축자산법」 제7조 건축자산 정보체계의 구축). 지역의 건축자산 중에서 보존과 활용의 가치가 우수한 것은 우수건축자산으로 등록하여 관리할 수 있으며(「한옥등건축자산법」 제10조 우수건축자산의 등록), 건축자산이 밀집하여 면(面)으로 관리가 필요한 구역은 건축자산 진흥구역으로 지정하여 관리할 수 있다(「한옥등건축자산법」 제17조 건축자산 진흥구역의 지정 등).

## 건축자산 진흥 기본계획과 시행계획의 추진 현황

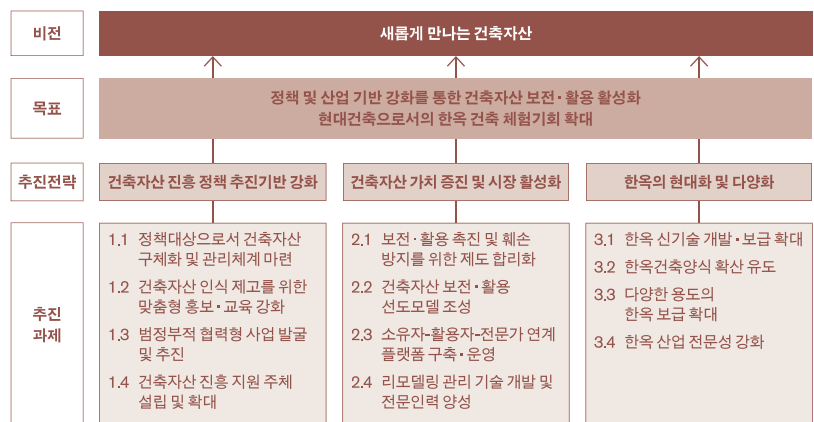
### 건축자산 진흥 기본계획

국가에서 수립하는 건축자산 진흥 기본계획은 건축자산 진흥 정책의 기본 방향을 제시하고 관련 사업의 추진 방향을 설정하기 위해 국토교통부 장관이 수립한다. 2015년에 수립된 ‘제1차 건축자산 진흥 기본계획(2016~2020)’은 건축자산 진흥 제도의 최초 시행에 따라 국민들이 건축자산의 가치를 공감하고 일상생활에서 건축자산의 인식을 확대하는 방향으로 수립되었다. 건축자산 진흥 제도의 기반이 갖추어지고 지자체에서 건축자산을 활용한 몇몇 사업이 추진되는 성과를 거두었지만, 통계 구축과 범정부 협력체계 등 건축자산 진흥 제도의 활성화를 위한 정부와 지자체의 지원이 부족했다는 평가와 함께 건축자산 소유주의 정책체감도가 여전히 부족하다는 평가를 받았다.

2020년에는 ‘제2차 건축자산 진흥 기본계획(2021~2025)’이 수립되어 현재 진행 중이다. 제2차 건축자산 진흥 기본계획에서는 ‘새롭게 만나는 건축자산’이라는 비전을 세우고 ‘정책 및 산업 기반 강화를 통한 건축자산 보전·활용 활성화’를 목표로 삼았다. 건축자산 진흥 정책의 추진 기반을 강화하기 위해 제도 개선과 홍보 및 교육을 강화하고, 범정부 협력사업을 추진하거나 정부·지자체·시민단체 등의 역할을 강화하기 위한 전략이 마련되었다. 또한 건축자산 가치 증진 및 시장 활성화를 위해 선도모델 조성사업, 건축자산 플랫폼 구축, 기술 개발 및 전문인력 양성 등 건축자산의 보전과 활용을 위한 현장 여건을 개선하는 계획도 수립되었다.



제1차 건축자산 진흥 기본계획의 주요 내용  
출처: 국토교통부(2015, p.10)



제2차 건축자산 진흥 기본계획의 주요 내용  
출처: 국토교통부(2020, p.36)

## 건축자산 진흥 시행계획

광역지자체는 건축자산 진흥 제도의 실질적 시행 주체로서 건축자산 진흥 시행계획을 5년마다 수립하고 있다. 2022년 8월 기준으로 전국 17개 광역지자체 중에서 12개 시·도가 건축자산 진흥 시행계획을 수립하였으며, 시행계획을 수립하지 않은 5개 시·도는 시행계획 수립 용역을 진행 중이거나 2023년까지 발주할 예정이다. 경기도는 2023년에 2차 시행계획 수립을 목표로 용역을 진행 중이고, 서울·세종·대전·제주 등 4개 시·도에서도 2차 시행계획의 수립을 준비하고 있다.

건축자산 진흥 시행계획 수립 및 건축자산 조례 제정 현황(2022. 8. 기준)

광역지자체	1차 시행계획	2차 시행계획	조례 제정 (최종개정)	비고
서울	● (2019)	-	2016.3.24, (2021.5.20)	2023년 2차 용역 발주 예정
부산	○ (2023 예정)	-	2016.7.13, (2021.8.11.)	2021년 1차 용역 발주
대구	○ (2023 예정)	-	2019.12.24.	2022년 1차 용역 발주
인천	● (2019)	-	2015.11.16, (2020.12.31.)	-
대전	● (2019)	-	2016.4.12, (2021.6.30.)	2023년 2차 용역 발주 예정
광주	○ (2023 예정)	-	2017.11.1, (2020.12.28.)	2021년 1차 용역 발주
울산	-	-	-	2023년 1차 용역 발주 예정
경기	● (2018)	○	2016.1.4, (2021.1.8.)	2022년 2차 용역 발주
강원	● (2019)	-	2017.11.3, (2022.6.30.)	-
충북	● (2020)	-	2017.11.10.	-
충남	● (2019)	-	2017.4.20,	-
전북	○ (2022 예정)	-	2016.12.30, (2020.5.29.)	2021년 1차 용역 발주
전남	● (2019)	-	2016.12.22, (2021.4.8.)	-
경북	● (2021)	-	2015.12.31,	-
경남	● (2022)	-	2019.3.28, (2021.8.5.)	-
제주	● (2019)	-	2017.3.8, (2020.5.13.)	2023년 2차 용역 발주 예정
세종	● (2018)	-	2016.10.31, (2021.7.15.)	2022년 2차 용역 발주 예정

●: 수립 완료, ○: 수립 중

출처: 건축문화자산센터 내부 자료.

건축자산 진흥 시행계획에는 지역의 건축자산 현황, 건축자산 관리 체계, 건축자산 활용사업, 건축자산 지원 및 활성화 계획, 시민공감 프로그램 등이 포함되어 있고, 이러한 계획의 실행을 위한 연차별 사업추진 로드맵을 담고 있다. 각 지자체에서 예산과 인력의 부족 등 어려운 여건 속에서도 나름대로 지역의 건축자산 진흥을 위해 노력하고 있으며, 건축자산 진흥 시행계획의 실행력을 높이기 위해 「한옥등건축자산법」의 특례를 구체화하는 건축자산 조례를 제정하여 지원하고 있다. 건축자산 진흥 시행계획과 조례를 기반으로 지자체가 건축자산을 진흥하는 구체적인 사업의 실행은 「한옥등건축자산법」에서 규정하고 있는 건축자산 기초조사, 우수건축자산, 건축자산 진흥구역 등을 통해서 추진되고 있다.

## 지자체의 건축자산 진흥 제도 운영 현황

### 건축자산 기초조사

건축자산 기초조사는 건축자산의 현황과 관리실태를 파악하는 조사이다. 법률에서는 시·도지사가 시행계획을 수립·변경하려는 경우, 우수건축자산 등록 신청을 받은 경우, 건축자산 진흥구역을 지정하고자 하는 경우에 건축자산 기초조사를 먼저 실시하도록 규정하고 있다. 즉 기초조사가 건축자산 진흥 제도 운영의 바탕이 되는 것이다. 기초조사의 방법과 기준에 대한 사항은 2016년에 국토교통부가 발표한 ‘건축자산 기초조사 실시 가이드라인’을 통해 제시되어 있다.

17개 광역지자체는 여러 방법으로 건축자산 기초조사를 시행하고 있다. 대부분의 지자체는 건축자산 진흥 시행계획을 수립하면서 동시에 일부 지역에 대해 건축자산 기초조사를 시행한다. 가장 바람직한 경우는 시행계획에 건축자산 기초조사를 포함하고, 이에 따라 해당 지자체의 전체 지역을 연차별로 조사하는 방식으로, 서울과 제주가 이렇게 조사를 진행하였다. 세종은 예산 문제로 시행계획을 먼저 수립하고, 이듬해에 건축자산 기초조사를 수행하였다. 몇몇 지자체는 아직 전체적인 건축자산 기초조사를 시행하지 못하고, 건축자산 진흥구역을 지정하기 위해 일부 지역만을 조사하거나 건축공간연구원(auri)의 건축자산 기초조사 지원 시범사업으로 일부 지역을 조사한 경우가 있다.

건축자산 기초조사 현황(2022. 8. 기준)

광역자치체	시행계획 수립과 함께 실시	연차별 기초조사	시행계획 수립 이후 기초조사	일부 지역 기초조사	
				진흥구역	AURI 지원
서울	●	●			
부산	○				
대구	○			●	
인천	●				
대전	●				
광주	○				
울산	-				●
경기	●				
강원	●				
충북	●				
충남	●				
전북	○			●	●
전남	●				
경북	●				
경남	●				
제주	●	●			●
세종	-		●		

●: 시행 완료, ○: 시행 중

출처: 건축문화자산센터 내부 자료.

### 우수건축자산

우수건축자산은 예술적·역사적·경관적·사회문화적 가치를 지닌 것으로, 그 가치를 체계적으로 유지·관리할 필요가 있거나 방치될 경우 가치가 멸실 또는 훼손될 위험이 있는 건축자산이다. 소유자가 등록을 신청하면 시·도지사가 관계 서류 검토와 현장조사를 하고 건축위원회의 심의를 거쳐 우수건축자산으로의 등록을 결정한다. 우수건축자산은 법률에 근거하여 조세 감면, 기술 및 재정 지원과 함께 관계 법령의 특례를 적용받을 수 있다. 우수건축자산으로 등록되어도 특별한 규제를 받지 않지만, 지원이나 특례적용을 받는 경우에는 건축행위 시 건축위원회의 심의를 거쳐 허가를 받아야 한다. 이러한 우수건축자산 등록 제도는 보전·활용할 가치가 있는 건축물 등에 대해 규제보다는 지원을 통해 소유자의 자발적인 등록을 도모한다는 점에서 문화재 제도와는 차별된다.

2022년 8월 기준 우수건축자산은 총 13개가 등록되어 있는데, 이 중 12개가 서울에 위치하여 우수건축자산이 아직은 전국적으로 확산되

### 우수건축자산 현황(2022. 8. 기준)

구분	명칭	소유자	등록연도	비고	
경기	공간환경	매향리 쿠니사격장	화성시	2016	
서울	건축물	체부동 생활문화지원센터	서울시	2017	특례 적용
		대선제분 영등포공장	대선제분(주)	2019	특례 적용
		캠벨선교사 주택	서울시	2019	
		북촌한옥청	서울시	2020	등록 전 리모델링
		서울공예박물관 직물관	서울시	2020	등록 전 리모델링
		선린인터넷고등학교 강당	선린인터넷고등학교	2020	
		경복고등학교 체육관	경복고등학교	2020	
		공공일호	(주)공공그라운드	2020	등록 전 리모델링
		김중업 설계 사직동 주택	서울도시주택공사	2022	
공간환경	돈화문로	서울시	2020		
기반시설	사직터널	서울시	2020		
	명동 지하상가	서울시	2020		

출처: 건축문화자산센터 내부 자료.

지 못한 상황이다. 그리고 ‘대선제분 영등포공장’과 ‘공공일호(구 샘터 사옥)’를 제외하면 나머지 모든 우수건축자산은 공공소유로, 소유자의 자발적 신청에 의한 등록은 아직 미진한 실정이다. 현재 관계 법령의 특례를 적용받은 우수건축자산으로는 ‘체부동 생활문화지원센터’와 ‘대선제분 영등포공장’이 있다. 이들은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 건폐율과 「건축법」의 대지의 조경, 건축선, 건축설비기준 그리고 「주차장법」의 부설주차장의 설치 등에 대한 완화를 받아 우수건축자산을 활용하고 있다.

### 건축자산 진흥구역

건축자산 진흥구역은 건축자산이 밀집한 지역을 묶어서 이를 체계적으로 보전·관리하기 위해 도입되었다. 건축자산 진흥구역 제도는 크게 ‘구역 지정’-‘관리계획 수립’-‘운영’의 단계로 구분된다. 먼저 건축자산 진흥구역은 시·도지사가 건축자산 기초조사 결과를 바탕으로 구역을 선정하고, 이에 대해 건축위원회와 지방도시계획위원회의 공동심의를 거쳐 지정된다. 이렇게 지정된 건축자산 진흥구역에 대해서는 도시계획적 관리 수단으로서 ‘건축자산 진흥구역 관리계획’을 수립하도록 되어 있다. 관리계획의 수립주체는 도시·군관리계획의 수립권자이며, 도시·건축 공동

건축자산 진흥구역 현황(2022. 8. 기준)

지역	구역	구역 지정	관리계획 결정	지구단위 계획 수립	관련 사업		
서울	종로구	북촌	●	●	●		
		돈화문로	●	●	●		
		익선	●	●	●		
		인사동	●	●	●		
		운현궁 주변	●	●	●		
		경복궁 서측	●	●	●		
		조계사 주변	●	●	●		
성북구	선잠단지	●	●	○			
	앵두마을	●	●	○			
대구	중구	향촌동	●	●	●	건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업	
대전	동구	이사동	●	●	●		
인천	중·동구	개항장 산업유산 지역	○	○	○		
		중구	개항기 근대건축물 밀집 지역	○	○	○	
		인천내항 지역	○	-	-		
전북	군산시	월명동 일대	●	○	○		
	익산시	인화동	○	○	○	건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업	
전남	나주시	나주 읍성권	●	●	●		

●: 진행 완료, ○: 진행 중

출처: 건축문화자산센터 내부 자료.

위원회의 심의를 거쳐 관리계획이 확정된다. 관리계획을 지구단위계획으로 수립하는 경우에는 특수한 도시조직과 건축자산의 보존·활용을 위해 구역 내 건축물에 대해 관계법령의 특례를 적용할 수 있다. 운영단계에서는 기반시설 정비, 건축물 신축 및 개·보수 지원, 사업 추진을 위한 협의체 설치·운영 지원을 통해 제도의 실효성을 높이도록 하고 있다. 2017년에 국토교통부가 마련한 ‘건축자산 진흥구역 지정 및 운영 가이드라인’에서는 제도의 실효성 확보를 위해 도시재생 뉴딜사업 등 유관 사업과의 연계도 권장하고 있다.

2022년 8월 현재 건축자산 진흥구역은 모두 13곳이 지정되었으며, 이 중에 군산시를 제외한 모든 구역에 대해 관리계획이 수립된 상태이다. 서울시는 한옥밀집지역으로 지정·관리해 온 9개 구역을 건축자산 진흥구역으로 지정하고 관리계획을 수립하였으며, 해당 구역의 기정 지구단



위계획에 대한 변경을 대부분 완료하였다. 그리고 대구 중구 향촌동은 진흥구역 지정 및 관리계획·지구단위계획 수립 완료 이후, 건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업에 선정되어 건축자산 관련 사업을 진행 중이다. 이와 비교할 수 있는 사례로 전북 익산시 인화동의 경우에는 건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업 선정 이후에 사업의 일환으로 진흥구역 지정 및 관리계획 수립을 추진 중이다. 또한 대전 동구 이사동과 전남 나주시는 민속마을 및 한옥마을에 해당하는 곳으로, 해당 지자체에서 보다 체계적으로 지원·관리하기 위해 건축자산 진흥구역으로 지정하게 되었다. 한편 전북 군산시는 진흥구역 지정을 일찍이 완료하고 관리계획안도 마련하였으나, 실행예산을 확보하는 데 어려움을 겪어 고시를 보류하고 있다.

## 건축자산 진흥 제도의 개선 방향

건축자산 진흥 제도는 중앙정부의 건축자산 진흥 기본계획과 지자체의 건축자산 진흥 시행계획 및 조례에 따라 추진되고 있으며, 구체적인 성과로서 지역의 건축자산 기초조사가 이루어지고 우수건축자산 등록과 건축자산 진흥구역 지정으로 건축자산이 관리되고 있다. 2014년 「한옥등건축자산법」이 제정되고 8년이 지난 현재 시점에서 평가해 보면, 제도적 기반이 갖추어지고 있는 반면에 건축자산의 보전과 활용의 성과는 다소 더디게 나타나는 상황이다. 제2차 건축자산 진흥 기본계획의 정책목표처럼 ‘정책 및 산업 기반 강화를 통한 건축자산 보전·활용 활성화’가 필요한 시점이라 할 수 있다. 건축자산의 효과적인 보전과 활용을 위해 몇 가지 제도 개선의 방향을 제안한다.

첫 번째는 정책 대상으로서 건축자산을 구체화하고 관리체계를 개선하는 것이다. 건축자산 기초조사를 적극적으로 활용하기 위해 기초조사 결과에 대한 검증 절차를 마련하고 건축자산에 대한 전반적인 관리체계를 개선할 필요가 있다. 시·도지사가 건축자산 전문위원회를 통해 정책대상을 명확히 설정하고 관리할 수 있도록 관련 규정을 신설하고, 건축자산 정보체계 구축·운영에 있어서는 광역자치단체가 아닌 중앙정부에서 보다 효과적으로 건축자산의 DB를 관리하고 통계를 구축할 수 있는 체계로 개정이 필요하다. 또한 기초조사 시행이나 우수건축자산 및 건축자산

진흥구역 운영에서 광역자치단체뿐 아니라 기초자치단체의 역할을 제도적으로 확립하는 개정도 검토할 필요가 있다.

두 번째는 건축자산 진흥에 참여하는 주체를 확대하는 것이다. 건축자산에 대한 사회적 공감대 형성과 시·도 행정기관 중심으로 제도가 운영되는 한계를 극복하기 위해 건축자산의 보전과 활용에 관여하는 다양한 주체의 설립을 지원하고 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 행정기관의 정책만으로는 건축자산의 개념 및 보전·활용 가치에 대한 사회적 인식을 확대하는 데에 한계가 있기 때문에, 건축자산 분야의 전문가와 민간주체의 적극적인 참여를 제도화하여 확산시키는 전략이 필요하다. ‘지역 건축자산센터’에 대한 법적 근거를 마련하거나, 법에 규정된 ‘민간단체 지원 및 육성’의 대상을 구체화하고 확대하는 개정을 고려할 수 있다.

세 번째는 건축자산의 보전 및 활용을 활성화하기 위한 지원 제도 합리화이다. 건축자산 진흥 제도는 우수건축자산의 등록과 건축자산 진흥구역의 지정을 통해 보전과 활용을 지원하고 있는데, 현장에서 효과적인 인센티브로 작동할 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 우수건축자산 제도를 활성화하기 위해서는 법률에 근거가 마련되어 있는 조세 감면 규정을 현실화하는 방안을 검토할 수 있고, 건축자산 진흥구역에서는 법령에는 규정되어 있으나 제도 운영에서는 실제로 적용할 수 없는 사항이 있으므로 이를 시급히 개선할 필요가 있다. 또한 건축자산 진흥구역 지정·운영에 대한 지역사회의 공감대 형성이 필요하고, 건축자산 진흥구역 협의체가 구역 지정 단계에서부터 구성·운영되는 방안도 검토할 필요가 있다. 자원 확보 측면에서는 여러 시·도 시행계획에서 제시하는 바와 같이 도시재생사업 등 건축자산 제도를 적용하여 시너지를 낼 수 있는 관련 사업과의 연계방안을 강구할 필요가 있다. 하지만 이러한 연계사업은 한시적이라는 한계가 있으므로 안정적인 자원 확보를 위해서는 법률에 근거가 있는 건축자산특별회계가 실제로 작동할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

#### 참고문헌

- 1 국토교통부. (2015). 제1차 건축자산 진흥 기본계획(2016~2020).
- 2 국토교통부. (2020). 제2차 건축자산 진흥 기본계획(2021~2025).
- 3 염철호 외. (2020). 제2차 건축자산 진흥 기본계획 수립 연구. 건축공간연구원.
- 4 이규철, 진태승. (2021). 건축자산 진흥 제도 개선방안 연구. 건축공간연구원.
- 5 박일향, 손은신, 이규철. (2022). 건축자산 진흥 제도의 운영 현황과 개선 방향. auri brief, No.247. 건축공간연구원.