

제주특별자치도의 건축자산 진흥 시행계획과 기초조사

김태일
제주대학교 건축학부 교수

들어가며

‘실천적이고 구체적인 접근방법을 통해 건축물을 건축자산으로서 인식하고 보전하며 공공성을 확보하기 위한 다양한 개발수법을 적극 수용하여야 한다’는 사회인식 변화와 아울러 관련 법규 및 제도의 개선이 점진적으로 이루어지고 있다. 이를 위한 법적 근거로 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」(이하 「한옥등건축자산법」)이 제정되어 기초조사 및 진흥시행계획 수립을 통해 생활공간의 역사성·문화성·사회성을 유지하기 위한 노력이 추진되고 있다.

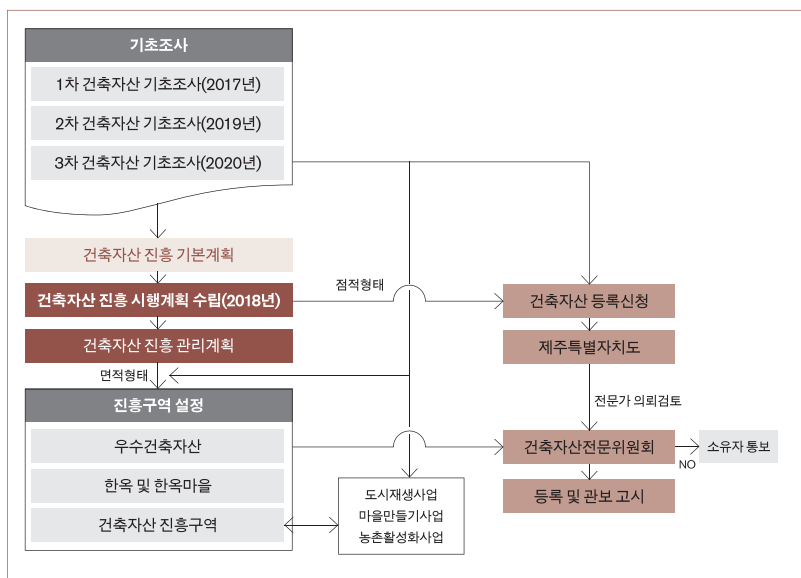
제주특별자치도의 경우 건축자산의 보전과 조성, 활용을 통해 주민 및 공동체가 주도적으로 삶의 공간을 유지하는 ‘일상성’, 지역의 역사와 문화의 가치를 존중하는 합리적인 보전과 개발을 통해 주민의 삶의 질 향상과 지역 고유의 환경이 연계되는 ‘지역성’에 건축자산 진흥의 기본 목표를 두고 있다. 2022년 현재 건축자산 진흥 시행계획(이하 시행계획) 수립과 기초조사를 마무리하고 우수건축자산 등록 및 진흥구역 지정 등 후속 사업을 추진하는 단계에 있다. 이 글에서는 기초조사와 시행계획 그리고 후속사업을 중심으로 설명하고자 한다.

제주특별자치도의 건축자산 기초조사 및 시행계획 현황

연차별 건축자산 기초조사 및 시행계획 수립 과정

건축자산 기초조사가 선행되어 우수건축자산 후보를 파악할 필요가 있으며, 다음 단계에서 이들 자원을 효율적이고 체계적으로 유지·관리 및 활용하기 위한 시행계획 수립이나 건축자산 진흥구역 설정과 관리계획 수립 등 관련된 사업을 체계적으로 추진하는 과정이 필요하다. 제주특별자치도의 경우 제주 전 지역을 대상으로 하는 건축자산 기초조사를 통해 우수건축자산 후보 파악이 2020년 마무리되었다. 또한 2019년 조례에 근거하여 건축위원회 아래에 건축자산전문위원회를 구성하여 기초조사 및 시행계획, 관련 사업에 대하여 심의하고 있는 것도 주목할 부분이다. 건축자산전문위원회는 우수건축자산 후보의 등록뿐만 아니라 진흥구역 설정과 지원대상의 심의 등 중요한 역할을 폭넓게 수행한다. 기초조사 및 시행계획 수립과 함께 건축자산전문위원회의 구성과 운영이 매우 중요한 이유가 여기에 있다. 이 외에 2021년에 건축자산 진흥구역 설정 조사용역도 완료된 상태이다.

제주특별자치도의 경우 조사단계의 과정은 완료되었기 때문에 시행계획에 근거한 우수건축자산 등록, 지원근거 마련을 위한 조례 개정, 진흥구역 설정 등 세부 사업을 검토 중이다.



연차별 건축자산 기초조사 및 진흥시행계획 수립 과정

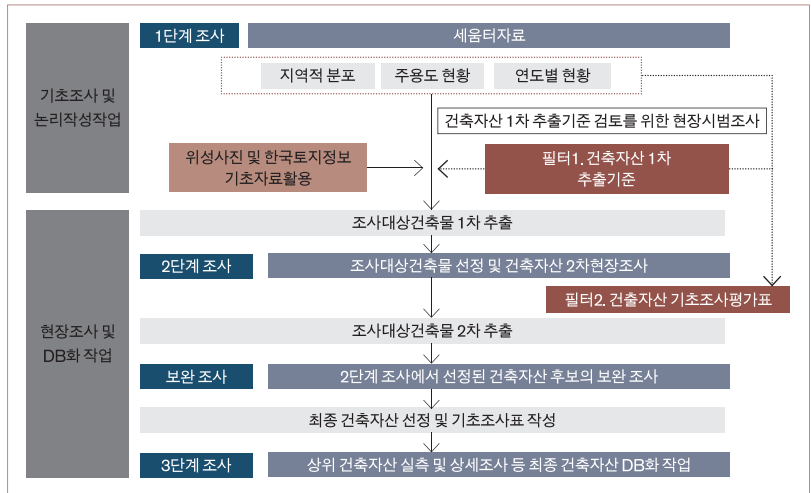
출처: 건축공간연구원(2020, p.16)

건축자산 기초조사와 우수건축자산 등록 추진

우수건축자산 후보 건축물을 추출하기 위해 자료 분석을 단계별로 나누어 진행하였다. 이때 1단계와 2단계에서는 단계별로 건축물 추출과정의 객관성과 논리성을 갖추기 위해 일정한 기준으로 작성된 필터를 사용하는 등 추출의 합리적 과정을 마련한 것이 하나의 성과라 할 수 있다. 향후 이를 바탕으로 추가적인 연속 기초조사가 가능할 것으로 보인다.

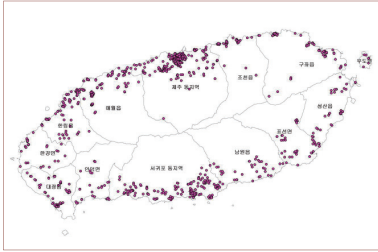
1단계에서는 3~4곳의 현장시범조사를 통해 건축자산 1차 추출기준(필터1)을 마련하여 현장조사 대상 건축물을 추출하였다. 2단계에서는 추출된 건축물에 대하여 기초조사 평가표(필터2)를 적용하여 최종적으로 우수건축자산 후보를 추출하는 과정을 거치도록 진행된다.

제주특별자치도의 경우 2017년, 2019년, 2020년 3차에 걸쳐 제주도 전체를 대상으로 건축자산 기초조사를 벌여 건축물을 비롯해 공간환경과 기반시설에 대한 조사를 완료하였다. 구체적으로는 우수건축자산 후보 건축물을 1,114건, 우수건축자산 후보 공간환경을 84건 선정하였다. 공간환경에는 마을 내 돌담의 올레, 오래된 풍남으로 구성된 생활공간이 포함되는 등 제주의 지역적 특수성이 반영되어 있다. 그리고 우수건축자산 후보 기반시설 524건이 선정되었는데, 다른 지역과 달리 도서 지역의 특성상 마을 내 포구와 용천수 등 생활 중심의 시설들이 다수 포함되어 있다.

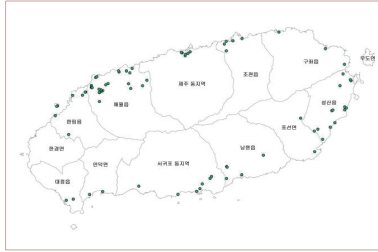


우수건축자산 후보의 추출 과정
출처: 제주특별자치도(2020, p.37)

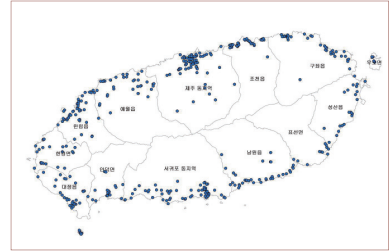
© 건택의



우수건축자산 후보 건축물(1,114건)



우수건축자산 후보 공간환경(84건)



우수건축자산 후보 기반시설(524건)

그러나 건축자산의 인식 문제와 함께 시간과 예산 문제로 민간 영역까지 건축자산 등록의 폭을 확대하기 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 공공 영역의 우수건축자산 후보 중 서귀포시 관광진흥과가 관리하는 옛 소라의 성* 등의 건축자산 등록을 우선 추진하고 있다. 2023년에는 제주시랑방과 테쉬폰(문화재 미지정 대상)을 선별하여 건축자산 등록을 검토 중이다.

건축자산 진흥 시행계획 수립과 추진 과제

「한옥등건축자산법」 제2장 ‘건축자산의 진흥 기반 마련’에서는 제5조(건축자산 진흥 시행계획의 수립 등)와 제6조(건축자산 기초조사)에서 각각 시행계획과 기초조사 실시를 의무화하고 있다. 기본적으로 기초조사는 건축자산 기본계획과 건축자산 진흥 시행계획 수립에 있어서 분석 및 판단 근거가 되는 기초자료라는 측면에서 중요한 조사이다. 아울러 조사내

© 건택의



등록건축자산 추진을 검토 중인 옛 소라의 성

* 설계자 미상이지만 건축가 김중업 작품으로 추정하고 있다.

용은 국토교통부 장관과 문화재청장에게 제출하여야 하는 등 단기적으로는 국토이용 측면에서 활용하면서, 장기적으로는 예비문화재로서의 관리 까지 염두에 두고 종합적인 측면에서 활용 및 관리를 하고자 하는 것이다. 또한 시행계획은 국토교통부 장관이 수립하는 건축자산 진흥 시행기본계획에 따라 5년마다 수립해야 한다.

제주특별자치도의 경우 2020년을 기점으로 건축자산 기초조사가 마무리되었고, 선행적으로 2018년 시행계획 수립이 마무리되었다. 시행계획의 비전을 '제주의 삶과 풍경이 어우러진 일상공간의 실현'에 두고 ①건축자산 발굴 및 관리 ②건축자산 활용 및 참여 ③가치공감 및 확산이라는 3개 목표와 그 실현을 위한 15개 세부사업의 내용을 담고 있다. 아직 가시적인 성과는 크지 않지만 일정 부분 성과를 내고 있다고 평가된다. 2023년이면 시행계획 수립 후 5년이 경과하여 새로운 시행계획 수립을 검토해야 하는 과제도 남아 있다.

제주특별자치도 건축자산 진흥 시행계획의 목표와 실천과제

| 목표 | 실천과제 | 세부실행계획 | 현황 |
|-----------------|---|---|-----------------------|
| 1. 건축자산 발굴 및 관리 | 1) 건축자산 기초조사 및 진흥구역 사업 | 가. 연차별 건축자산 기초조사 및 데이터베이스 구축 나. 건축자산 진흥구역 및 제주형 한옥 밀집지역 지정 | 완료 후보지 검토 완료/ 추진 중 |
| | 2) 건축자산 등록, 관리 및 운영 체계 구축 | 가. 전통가옥 등 건축자산 보전과 진흥에 관한 조례 개정 나. 우수건축자산 등록 사업 및 홍보 | 완료 추진 중 |
| | 3) 건축자산지원센터 설치 및 운영 | 가. 건축자산 지원 조직 및 센터 설립 나. 건축자산 특별회계의 설치 | |
| 2. 건축자산 활용 및 참여 | 4) 공공성과 문화가치 확산을 기반으로 하는 건축자산 활용(H/W)방안 마련 | 가. 주민공공시설 활성화 시범사업 나. 우수건축자산 및 제주형 한옥 개보수 및 신축 지원 사업 | |
| | 5) 기 추진 사업(도시재생 뉴딜사업 및 마을만들기 사업)과의 연계를 통한 보전, 조성, 활용 확산 | 가. 기 추진사업(도시재생 지역, 마을만들기) 지역 내 건축자산 활용 공모사업 나. 건축자산 연계형 지역특화 재생사업(도시재생 뉴딜사업) 지원 및 협업 | |
| | 6) 지역 단위 건축행사 연계 | 가. 건축자산 소개 및 탐방 프로그램 지원 | |
| 3. 가치 공감 및 확산 | 7) 지역경제 활성화에 기반을 둔 유지·관리 산업 및 인재 육성방안 마련 | 가. 건축자산 전문가 육성사업 나. 건축자산 빈집 활용방안 구축 | |
| | 8) 주민주도에 의한 주민 참여 지원 및 활성화 | 가. 주민주도형 건축자산 보전 및 활용 나. 마을 역사, 인물사 연계 건축자산 콘텐츠 조사 지원사업 | |

15개 세부과제 중 완료하였거나 추진 중인 과제는 4개로 일정 부분 성과를 거두었다고 평가되지만, 시행계획 추진에 있어 다음과 같은 어려움을 극복하는 것이 과제로 남아 있다.

첫째, 공공시설의 건축자산 등록 이후 관리방안의 제도적 미흡이다. 현재 건축자산 등록은 공공시설을 중심으로 추진하고 있으나, 소관부서가 다를 경우 건축자산 등록 이후 연계 혹은 주도적으로 관리할 수 있는 효율적인 방안이 없어 이에 대한 근거 마련이 필요하다.

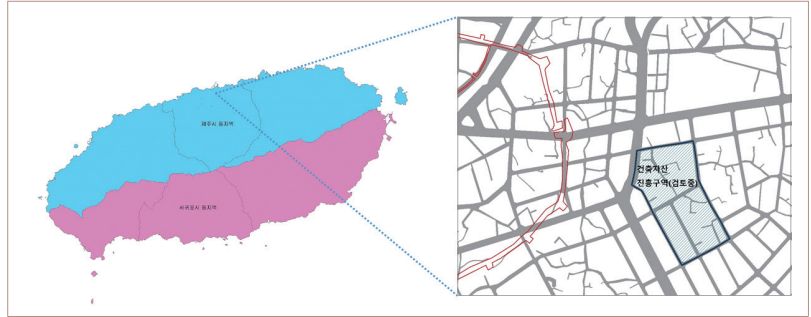
둘째, 민간 부문의 우수건축자산 후보의 등록 유도 및 DB의 개방 어려움이다. 우수건축자산 후보의 대부분은 민간 소유 건축물이어서 등록을 유도하기 위한 홍보와 등록절차상 도면화 등 지원이 필요하다. 물론 건축자산지원센터 설립으로 민간 영역을 지원할 수 있겠으나 센터 설립은 조직 구성과 예산이 수반되므로 시간이 소요된다. 또한 우수건축자산 후보를 DB화해도 법정관리 데이터가 아니어서 홍보에 필요한 공개 및 고유 관리에도 어려움이 있어 민간 영역 지원과 DB 관리 방안이 필요하다.

셋째, 전담인력과 조직의 한계이다. 제주특별자치도의 경우 건축자산관리업무는 건축지적과에서 담당하고 있으나, 팀장과 주무관 2명이 전담하고 있다. 기존 업무에 추가적인 건축자산 업무로 인해 체계적이고 효율적인 관리에 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 사업 추진에 있어서 국고 지원 없이도 예산만으로 추진해야 하기 때문에 사업의 우선순위에서 후순위로 밀려나는 경우가 많아, 국고예산을 지원받을 수 있는 다양한 공모사업이 제시될 필요가 있다.

건축자산 진흥구역 설정 검토

제주특별자치도 원도심에 위치한 동문 밖 주변 일대를 대상으로 주요 가치를 조사하여 보전·활용·관리하기 위한 진흥구역의 범위 설정 및 관리계획을 수립하였다. 동문 밖 주변 일대는 상대적으로 성내보다는 관심을 끌지 못하였던 지역으로, 1950년대 한국전쟁 이후 점진적으로 주거지를 형성하며 발전해 온 생활공간이다. 또한 동문이라는 제주읍성의 상징적인 문이 위치하던 역사적 장소이기도 하다.

진흥구역 관리계획은 1950년에서 1970년대에 걸쳐 형성된 주거의 근대 풍경과 일상적인 생활공간에 핵심을 두고 있는데, 근대 풍경과 일상



건축자산 진흥구역 검토지역

생활 공간이라는 두 가지 가치를 담고 있으며 실행계획상의 원칙은 다음과 같이 설정하였다.

- **원칙 1 | 지역경관 관리**
 진흥구역 관리계획 목적에 맞도록 훼손 방지 및 유지를 통해 지역경관 중심으로 관리한다.
- **원칙 2 | 자산의 원형성 유지**
 세부관리계획에 근거하여 대문, 지붕, 벽체, 창호, 돌담을 개별 건축자산의 원형성에 맞게 유지한다.
- **원칙 3 | 스케일 유지**
 진흥구역 및 주변의 스케일(규모)을 유지하여 경관을 압도하는 행위를 피하도록 한다.
- **원칙 4 | 보행환경 개선**
 안전하고 쾌적한 정주성 확보를 위해 보행환경 중심으로 생활환경을 개선한다.
- **원칙 5 | 공동체 및 정체성 지속**
 오랫동안 유지되어 온 지역 공동체와 정체성이 지속될 수 있도록 한다.
- **원칙 6 | 지역주민들과의 협의**
 관리계획에 근거하여 시행하되 원칙적으로 지역주민과의 협의를 통해 진행한다.

후속사업과 과제

후속사업

제주특별자치도의 경우 추진 중인 후속사업은 ①건축자산 데이터베이스 구축 ②우수건축자산 및 제주형 한옥 개·보수 및 신축지원 사업 ③우수 건축자산 등록 사업 및 홍보 ④건축자산 진흥구역 설정이다.

그 내용을 세부적으로 살펴보면 먼저 ‘①건축자산 데이터베이스 구축’과 관련해서는 연차별 건축자산 기초조사 자료와 진흥지구 지정에 대

한 자료 수집 및 분류를 통해 건축자산 데이터의 통합관리 시스템을 구축하고자 한다.

‘②우수건축자산 및 제주형 한옥 개·보수 및 신축지원 사업’을 통해서 기동과 보 등 주요 구조부가 한식 목구조로서 축담이 현무암 등으로 축조되고 전통적 공간구성의 형식을 갖는 건축과 그 부속시설로 정의된 제주형 한옥 개보수 및 신축공사를 지원한다. 또한 제주 건축문화의 특성을 발굴하기 위해 관련 조례를 개정할 예정이다.

‘③우수건축자산 등록 사업 및 홍보’도 이뤄지는데, 소멸성 높은 우수건축자산을 대상으로 보전을 위한 자산 등록과 리모델링 사업을 시범적으로 실시하여, 건축자산 제도의 홍보와 사업의 조기 정착 및 주민 참여를 유도할 수 있는 환경을 조성한다. 또한 공공이 소유한 건축물 중 우수건축자산 후보를 우선 선정하여 건축자산의 활용 및 진흥 방안을 모색하고 홍보를 진행한다. 그리고 민간 소유 우수건축자산 후보의 경우 소유주 및 지역주민 스스로가 건축자산에 대한 보존·유지·활용에 참여할 수 있도록 조례에 근거한 지원사업을 추진할 예정이다.

특히 건축자산의 중요성과 필요성을 일반 시민들과 공유하기 위해 4년에 걸쳐 실시된 기초조사와 시행계획의 결과물을 종합적으로 정리하여 정기적인 전시회를 개최하는 방안도 효과적일 것이다. 이러한 점을 고려하여 2022년 11월 초 기초조사 자료를 새롭게 정리하여 전시회를 가질 예정이다. 이를 통해 단기적으로는 도시와 건축에 대한 인식이 개선되고, 장기적으로는 우수건축자산 등록과 진흥구역 활성화가 이뤄질 것으로 기대하고 있다. 전시회 성과를 토대로 2023년에는 제주국제건축포럼의 공식 주제로 전시와 토론 프로그램을 열 예정이다.

‘④건축자산 진흥구역 설정’과 관련해서는 2021년 완료된 건축자산 진흥구역 설정용역을 토대로 진흥구역 경계 설정의 구체성을 검토하고, 구역 내 우수건축자산 후보를 중심으로 시범 운영하는 사업을 추진한다.

향후 과제

먼저 추진협의체 활성화와 법 개정이 필요하다. 「한옥등건축자산법」에 대한 이해 부족과 관련 경험 축적의 미흡 등으로 인해 지방자치단체에

서 사업을 추진하는 데 적지 않은 혼선이 생기는 것이 현실이다. 따라서 타 지방자치단체와 건축자산 기초조사 진행 현황, 사업 추진 내용 및 우수사례 등의 정보를 상호 교류하고 교차 지원할 수 있도록 지방자치단체 중심의 추진협의체를 구성하고, 시행착오의 경험과 사례를 공유하며 지역 간 차별성과 특수성이 반영된 건축자산 사업을 유도할 필요가 있다.

이러한 내용이 일정 부분 강제성을 가질 수 있도록 「한옥등건축자산법」의 시행령과 시행규칙 등에 추진협의체 구성을 명문화하는 일도 필요할 것으로 생각된다.

또한 관할부서가 서로 다른 우수건축자산을 효율적으로 관리하기 위해 제도상 부서 간 협의를 의무화할 필요가 있다. 건축자산은 건축물·공간환경·기반시설로 구분되어 있고, 이들 건축자산과 관련된 법도 다를 뿐만 아니라 관할부서도 다르다. 이 때문에 최종적으로 우수건축자산 후보를 선정하거나 우수건축자산으로 등록해도 처음 기초조사를 진행하였던 건축 관련 부서(제주도의 경우 건축지적과)에서 이들 건축자산을 등록 및 관리·운영하는 데 상당한 어려움이 있을 수밖에 없다.

따라서 이러한 관련 부서 간 행정 영역의 벽을 넘기 위해서는 「한옥등건축자산법」 등에서 부서 간 협의를 의무화하여 주관부서를 중심으로 건축자산 운영관리가 효율적으로 진행되도록 명문화할 필요가 있다.

공공건축가 제도의 적극적인 연계 활용도 고려해 볼 만하다. 현재 관련법에 따라 전국적으로 공공건축가제도가 도입되어 일정 부분 안정적으로 운영되고 있다. 제주특별자치도의 공공건축가 제도는 비교적 안정적으로 운영되고 나름의 성과를 거두는 것으로 평가받고 있다. 공공건축가 제도는 공공건축물의 현상설계뿐만 아니라 공공성 지도 제작을 통한 도시공간의 공공성 강화 등 도시와 건축의 폭넓은 공공성 영역을 다루고 있다.

따라서 우수건축자산 등록을 희망하는 건축주, 건축자산 진흥구역 지정을 희망하는 지역주민 등을 지원할 수 있도록 공공건축가 제도를 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 건축자산 기초조사에 참여한 건축사들의 이해도가 높은 만큼 필요에 따라 해당 건축자들을 건축자산 관련 사업에 참여시키는 방안과 그에 대한 근거를 마련하는 것도 필요하다.

구축 DB의 활용 유도를 위한 인센티브제를 마련하고 시민 가치를 공유하는 일도 하나의 과제이다. 제주특별자치도의 경우 3년간에 걸쳐 건축자산 기초조사를 완료하였고, 이와 병행하여 시행계획 수립을 완료한 상태이다. 이들 결과물은 DB 구축 형식으로 완료되었으나 도시재생, 마을만들기, 농어촌 뉴딜사업 등의 관련 부서나 문화재 관련 부서에서 활용하는 일은 쉽지 않은 것이 현실이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 앞서 언급한 부서 간 협의 의무화 제도를 명문화하고, 구축 DB를 활용한 연계사업 추진 시 중앙부처에서 인센티브를 부여하는 등의 방안을 통해 활용을 유도할 필요가 있다.

맺으며

시대적 정신이 담긴 수많은 건축물도 개발의 논리로 사라지고 있는 것이 현실이다. 이 시대에 새삼 건축에 주목하는 것은 압축성장 과정 이후 급속하게 변화해 버린 우리 삶의 환경과 도시, 건축에 대한 반성에 기인하고 있다.

도시건축의 질과 삶의 질 측면에서 그리고 지역의 특성을 반영하기 위해 건축자산 조사와 진흥은 실천적이고 구체적·점진적으로 이루어져야 하는 것이다. 특히 5년을 단위로 추진되는 시행계획은 도시재생과 마을만들기 관련 부서, 문화예술 관련 부서 등과도 깊이 연관되기 때문에 행정부서 간의 협력이나 연계사업 추진이 필수적이다. 행정조직의 든든한 협력 관계와 지역주민들이 자발적이고 주도적으로 건축자산 진흥사업에 참여할 수 있는 환경을 조성한다면 안정적으로 건축자산 진흥사업이 정착될 것으로 기대된다.

참고문헌

- 1 김태일. (2021). 제주특별자치도 건축자산 기초조사 성과와 후속사업. 제2차 대한건축학회-건축공간연구원 학술 심포지엄 '건축자산 용어 사용과 개념, 지역의 건축자산과 역사문화자원' 자료집.
- 2 김태일. (2021). 제주도 건축자산 진흥구역 조사 및 관리계획안 수립. 제4회 건축공간연구원-근대도시건축연구회 공동 학술 세미나 '지역 건축자산의 제도적 활용 방안' 자료집.
- 3 김태일. (2022). 제주특별자치도 건축자산 기초조사의 활용과 등록추진 현황. 2022년 제1회 AURI-광역지자체 건축자산 진흥 정책 심포지엄 '제주특별자치도 건축자산 진흥 정책 추진 현황과 과제' 자료집.
- 4 건축공간연구원. (2020). 제주특별자치도 애월읍, 한림읍 일대 한옥 등 건축자산 기초조사 및 DB 구축.
- 5 건축문화자산센터, 서울소셜스탠다드, 바래, 제주대학교 건축학부. (2021). 건축자산 가치조사 - 2021 지자체 지원 공모사업(남원·수원·제주). 건축공간연구원.
- 6 제주특별자치도. (2020). 제2차 제주특별자치도 건축자산 기초조사 학술용역 보고서.