

건축자산 진흥구역 지정 및 운영을 위한 정책 제안

심경미 부연구위원, 차주영 연구위원

요약

- 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」의 제정(2014. 6)으로 건축자산이 밀집한 지역의 경관을 관리할 수 있는 ‘건축자산 진흥구역’ 제도가 도입되었으나, 구체적인 운영 방안이 마련되어 있지 않아 제도 시행에 어려움이 예상됨
- ‘건축자산 진흥구역’ 제도에 대해 관계자들의 이해를 돕고 실효성을 높이기 위한 구체적인 운영방안을 제시하고 관련 정책을 제안하고자 함

정책제안

- 제도 활용의 실효성을 높이고 지원이 남용되지 않도록 법률 및 시행령, 시행규칙에서 규정하기 어려운 구역 지정 후 집행방식, 관리 및 지원대상의 범위 등 세부적인 운영 방식에 대해 국가차원에서 지침을 제공할 필요
- 기존의 지구단위계획구역 및 정비사업구역, 재정비촉진지구 등과 중첩 지정할 경우 관련 계획간 정합성을 유지하고 절차를 간소화하기 위해 구역지정 및 계획에 대한 심의주체가 일원화되도록 관련 조항을 개정할 필요
- 건축자산 진흥구역의 지정과 보전, 활용의 활성화를 유도할 수 있는 국가차원의 재정지원 프로그램을 개발하고, 최근 활발히 추진되고 있는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 도시재생활성화계획 및 사업 등과 연계하는 정책과 평가체계를 마련할 필요

1 서론

- 현대적인 활용을 통해 건축자산을 보전하고 가치를 증진시키기 위한 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」이 제정됨(법 제12739호, '14. 6. 3. 공포, '15. 6. 2. 시행)
- 이에 따라, 건축자산의 점적 관리제도인 '우수건축자산 등록제'와 함께 건축자산이 밀집한 지역의 경관을 관리할 수 있는 면적 관리 수단인 '건축자산 진흥구역' 제도가 도입됨
- 건축자산 진흥구역의 지정 대상 및 지정 이후 집행방식, 특례 적용 범위와 절차, 지구단위계획 등 기존 제도와의 관계 설정 등 건축자산 진흥구역 제도 적용을 위한 구체적인 운영 방안이 마련되어 있지 않아 제도 시행에 어려움이 예상됨
- 본고에서는 새롭게 도입될 '건축자산 진흥구역'의 개념 및 관리체계, 특례사항 등 법적 규정을 소개하고, 이 제도가 실제로 필요한 지역에 적용, 활발히 활용될 수 있도록 관계자들의 이해를 돕고 실효성을 높이기 위한 구체적인 운영방안을 제시하고 관련정책을 제안하고자 함

2 건축자산 진흥구역의 개념 및 관리체계

■ 건축자산 및 우수건축자산의 개념

- 건축자산은 문화재와 같이 국가 수준의 가치에는 미치지 못하나 지역 또는 커뮤니티 차원에서의 사회적·경제적·경관적 가치와 의미를 가지는 역사문화자산을 포함하는 개념임
 - 법적인 개념은 현재와 미래에 유효한 사회적·경제적·경관적 가치를 지닌 것으로서 한옥 등 고유의 역사적·문화적 가치를 지니거나 국가의 건축문화 진흥 및 지역의 정체성 형성에 기여하고 있는 건축물 및 공간환경, 기반시설로 법적인 측면에서 문화재로 지정된 것은 제외함(법 제2조)
- 건축자산은 등록문화재와 유사하다 할 수 있으나 원형보존 보다는 가치있는 부분을 보존하면서 변화와 활용을 수용하고, 조성시기의 제한이 없다는 점에서 차이가 있음
 - 문화재보다는 지원도 적은 대신 규제도 약하며, 조성 시기가 50년 이상이어야 하는 등록문화재와 달리 각종 수상작 등 현대건축물까지도 그 대상이 됨

- 대상에 있어서는 건축물뿐만 아니라 옛길, 옛물길, 도시평면, 마을, 시장, 공원, 광장, 터널, 교량 등을 포함함
- 우수건축자산은 그 가치를 체계적으로 유지·관리할 필요가 있거나 방치될 경우 가치가 훼손되거나 멸실될 위험이 있어 수선 등의 비용지원이나 특례적용을 통해 보존·활용할 필요가 있는 자산으로서, 소유자가 자발적으로 신청을 하여 법적 절차에 의해 등록된 건축자산을 의미함
 - 우수건축자산은 수리·관리 비용의 일부 또는 전부를 지원받을 수 있고, 조세 감면 및 「건축법」 등의 특례를 받을 수 있음. 다만 지원을 받은 경우 증축·개축 또는 철거시 시·도지사의 허가를 받아야 함

우수건축자산 특례 규정(법 제14조)

구분	관련 법규	특례조항
일부 또는 전부 완화	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	제77조 용도지역의 건폐율
	「건축법」	제42조 대지의 조경 제43조 공개공지 등의 확보 제44조 대지와 도로의 관계 제46조 건축선의 지정 제47조 건축선에 따른 건축제한 제53조 지하층 제58조 대지 안의 공지 제59조 맞벽 건축과 연결복도 제60조 건축물의 높이 제한 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물 높이 제한 제64조 승강기
	「주차장법」	제19조 부설주차장의 설치 제19조의2 부설주차장의 설치계획서
대체 성능 또는 기준을 다른 방법으로 대신하는 경우 적용	「건축법」	제49조 건축물의 피난시설 및 용도제한 등 제50조 건축물의 내화구조와 방화벽 제50조의2 고층건축물의 피난 및 안전관리 제51조 방화지구 안의 건축물 제52조 건축물의 마감재료 제62조 건축설비기준 등
	「녹색건축물 조성 지원법」	제14조 에너지 절약계획서 제출 제15조 건축물에 대한 효율적인 에너지 관리와 녹색건축물 건축 활성화
	「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」	제9조 특정소방대상물에 설치하는 소방시설의 유지관리 등 제11조 소방시설기준 적용의 특례

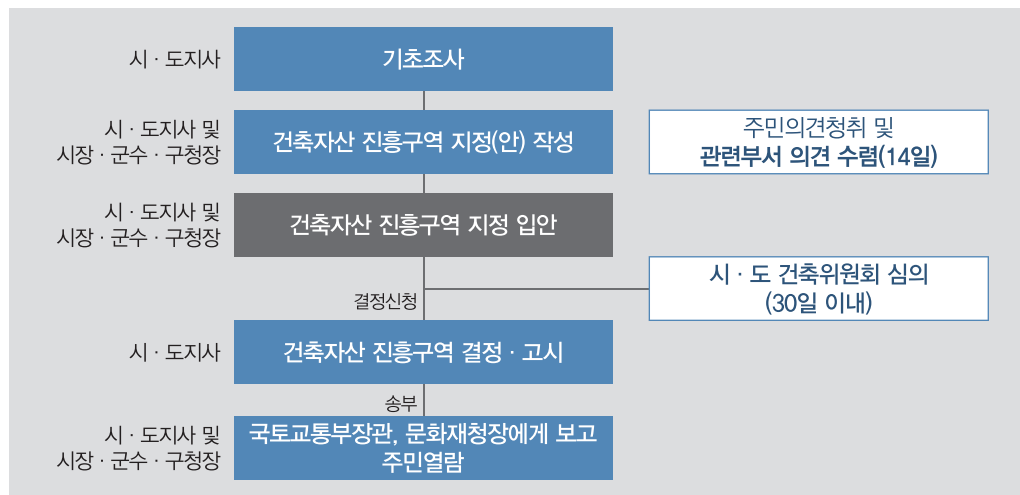
■ 건축자산 진흥구역의 개념 및 관리체계

- 건축자산 진흥구역은 우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위한 관리가 필요한 지역이거나 건축자산이 밀집되어 종합적인 관리가 필요하여 지정한 지역을 말함(법 제17조)

- 이는 개별 건축자산이 아닌 일정구역 내 군집되어 있는 건축자산을 면단위 차원에서 체계적으로 보전하고 관리하기 위한 것임
- 문화재 수준이 아닌 건축자산이 가지는 가치는 무엇보다도 일정 구역 내에 밀집함으로써 만들어내는 그 지역만의 독특한 경관 또는 역사적 경관에 있어 개체 각각에 대한 접근보다는 개체가 모여 있는 집합 전체를 하나의 단위로 바라보고 접근할 때 그 가치를 높이고 특성을 보존할 수 있기 때문임
- 또한 군집됨으로써 가치를 가지는 건축자산의 경우 개별 가치는 크지 않아 보전·관리가 어렵고 멸실 위험이 상존하기 때문임

• 건축자산 진흥구역 지정(변경) 절차 및 지원체계

- 구역 지정의 입안은 지역의 상황을 잘 파악할 수 있는 기초자치단체인 시장·군수·구청장까지 가능하도록 하되, 「건축법」 등의 특례가 남용되지 않고 수선비 등에 대한 지원이 현실적으로 작동할 수 있도록 구역 지정의 최종 결정은 시·도지사가 실시
- 관리계획을 통해 구역 지정 이후 지구단위계획 수립 시에만 특례 적용이 가능



건축자산 진흥구역의 지정 및 변경 절차

출처: 심경미·이강민·설정임(2013), 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 하위규정 마련 연구, 국토교통부, p.172

• 건축자산 진흥구역 지원 사항

- 도로, 교통시설, 상·하수도시설, 주차장 등 기반시설 정비
- 건축물의 신축 및 개보수 비용
- 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 협의체 설치 시 운영에 필요한 사항 지원
- 「건축법」 등의 특례 적용: 지구단위계획에서 정하는 완화조항 외에 「건축법」의 건축선 지정, 건축선에 따른 건축제한, 대지안의 공지, 맞벽 건축과 연결 복도 규정 완화

건축자산 진흥구역 건축물에 대한 관계 법령의 특례

구분	관련 법규	특례 조항
지구단위계획에서의 완화조항	「건축법」	제42조 대지의 조정 제43조 공개공지 등의 확보 제44조 대지와 도로의 관계 제60조 건축물의 높이 제한 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한
	「주차장법」	제19조 부설주차장의 설치 제19조의2 부설주차장의 설치계획서
추가조항	「건축법」	제46조 건축선의 지정 제47조 건축선에 따른 건축제한 제58조 대지안의 공지 제59조 맞벽 건축과 연결복도

• 건축자산 진흥구역 관리계획 내용 및 절차

- 건축자산 진흥구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 지역·지구·구역이 아니므로 이에 대한 관리계획은 도시 관리계획으로서 법적 효력을 갖지 못함
- 따라서 지구단위계획의 내용을 포함하여 관리계획을 수립하고, 절차를 따를 경우 건축자산 진흥구역의 관리계획을 지구단위계획으로 의제처리
- 지구단위계획을 포함하지 않는 관리계획으로 수립할 경우에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 및 시장·군수는 시·도지사와 협의하여 건축자산 진흥구역 관리계획을 수립하고 시·도 건축위원회의 심의를 거쳐 시·도지사가 결정·고시함. 이러한 건축자산 진흥구역 관리계획은 해당 지역의 건축심의자료 및 사업추진을 위한 근거자료로 운용

건축자산 진흥구역 관리계획의 내용(법 제19조)

1. 위치·범위 및 면적 등에 관한 사항
2. 지정 목적 및 필요성
3. 건축자산 현황 및 기초조사 계획
4. 관리 기본방향 및 목표
5. 건축물의 높이, 건폐율, 용적률 및 용도 등에 관한 계획지침 및 운용계획
6. 건축물 및 공간환경의 배치·형태·색채·재료·건축선 및 외부공간 조성 등에 관한 계획지침 및 운용계획
7. 담장 및 대문, 외부로 돌출하는 건축설비 및 「옥외광고물 등 관리법」 제2조제1호에 따른 옥외광고물 등에 관한 계획지침 및 운용계획
8. 그 밖의 경관계획
9. 관리계획의 시행을 위한 재원조달 및 단계적 추진방안
10. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항에 따른 지구단위계획의 내용(제3항에 따라 지구단위계획을 수립하는 경우에 한정한다)
11. 그 밖에 건축자산 진흥구역의 관리에 필요한 대통령령으로 정하는 사항



지구단위계획으로 수립되지 않는 건축자산 진흥구역 관리계획의 수립절차

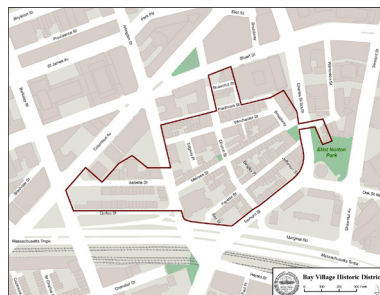
출처: 심경미·이강민·설정임(2013), 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 하위규정 마련 연구, 국토교통부, p.177

3 건축자산 진흥구역 구역 지정 후 집행방식과 운영방안

■ 지정 체계

• 지정기준 원칙

- 첫째, 점적자산인 건축물과 공간환경을 구분하여 정성적 기준으로 제시하되, 선·면 형태의 공간환경은 밀집도 기준이 무의미하므로 이에 대한 기준 없이도 면단위 보호 제도인 건축자산 진흥구역이 지정되도록 규정
- 둘째, 건축물의 경우 구역선정 기준의 객관성을 확보하기 위해 최소한의 밀집도 기준을 포함하여 제시하되, 우수건축자산과 등록하지 않은 건축자산과 밀집도 기준의 차별성을 두어 우수건축자산의 등록과 관리를 유도
- 셋째, 건축자산 진흥구역은 일단의 동질성을 가진 지역을 하나의 단위로 관리하는 것이 바람직하나, 구역경계의 형태가 반드시 정형화될 필요는 없으므로, 관리와 구역지정 필요성에 따라 구역의 경계는 융통성 있게 지정(지구단위계획구역 및 정비계획구역, 재정비촉진지구 등과 중첩하여 지정 가능)



비정형화된 미국 보스턴 역사지구 경계 예: Beacon Hill(좌), Bay Village(우)

• 지정기준(안)

1 일단의 범위 내 법 제10조에 따른 우수건축자산에 해당하는 건축물이 3개 이상 연접하여 있거나 5개 이상 포함된 지역
2 일단의 범위 내 법 제6조에 따른 기초조사 결과 건축자산에 해당하는 건축물이 10개 이상 밀집된 지역
3 법 제6조에 따른 기초조사의 결과 건축자산으로 목록화 된 공간환경 및 기반시설이 포함된 지역
4 사업구역 내 건축자산이 위치하여 멸실의 우려가 있는 지역으로, 건축자산 진흥구역 지정을 통한 보존 유도가 필요한 지역

■ 구역 지정 후 「건축법」 등의 특례 적용 방식

• 관리계획을 통한 일괄 적용 또는 개별 심의를 통한 적용

- 건축자산 진흥구역은 지구단위계획이 수립된 경우에 한해 「건축법」 등의 특례, 수선비 등의 지원이 가능. 이는 우수건축자산이 「건축법」 등의 특례를 적용받고 수선비 등을 지원받기 위해서는 개별적으로 건축위원회 심의를 거쳐야 가능하지만, 건축자산 진흥구역으로 지정되면 해당 구역 내의 건축물은 관리계획의 내용에 따라 「건축법」 특례 등이 일괄 적용됨을 의미함
 - 수선비 등의 재정적 지원의 경우는 수선계획에 따라 지원여부를 결정하고, 지원 시 수선범위와 수선내용에 따라 지원비용의 범위를 결정해야 하므로 개별적인 심의를 통해 이루어져야 함
 - 그러나 「건축법」 등 특례적용의 경우, 관리계획을 통해 개별적 심의 없이 일괄 적용하는 것이 바람직한지, 가능한지에 대해 검토 필요
 - 심의 없이 진행될 경우, 관리계획이 매우 정교하고 자세히 수립되어야 하며, 심의를 통해 진행될 경우 소규모 개별주택의 건축행위 시 개별적으로 심의를 진행해야 한다는 현실적인 어려움이 따름
- ⇒ 건축자산 진흥구역이 기본적으로 지구단위계획을 통해 관리하도록 규정하였으므로 특례적용 방식도 현 지구단위계획에 준하여 관리계획에 따라 일괄적으로 적용
- ⇒ 심의를 통해 특례의 세부적인 사항을 결정할 필요가 있는 지역은 인사동이나 명동의 경우와 같이 자체적으로 심의위원회를 별도로 구성하여 운영

■ 기존 지구·구역과 중첩운영 및 관련 계획과의 관계

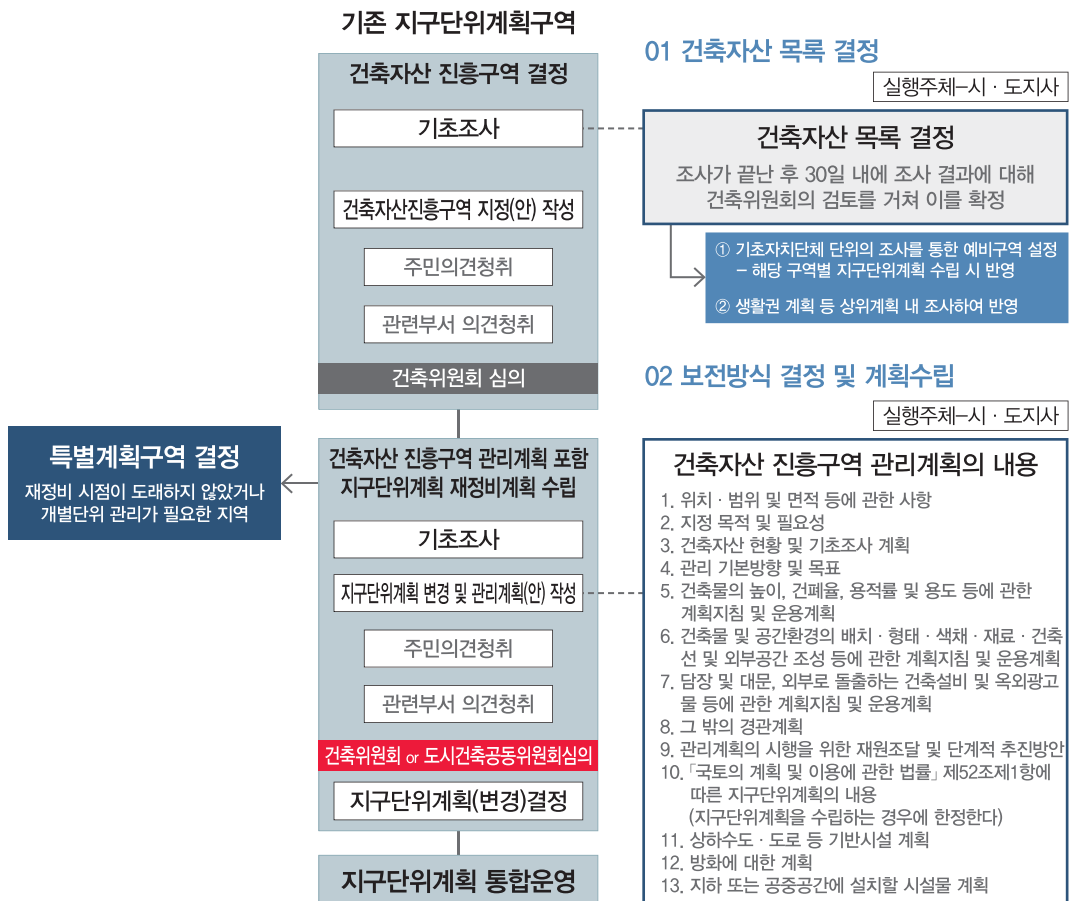
• 기존 지구·구역과 중첩운영 가능

- 건축자산 진흥구역은 지구단위계획 및 정비계획구역, 재정비촉진지구 등과 중첩하여 지정 가능함. 그 범위는 기존 지구·구역과 동일하거나 일부만 해당될 수 있음
- 대체로 지구단위계획, 정비계획구역, 재정비촉진지구의 범위가 광범위한 경우가 많

으므로, 중첩되어 적용할 경우 건축자산 진흥구역은 기존 지구·구역의 일부에 해당할 경우가 많을 것으로 보임

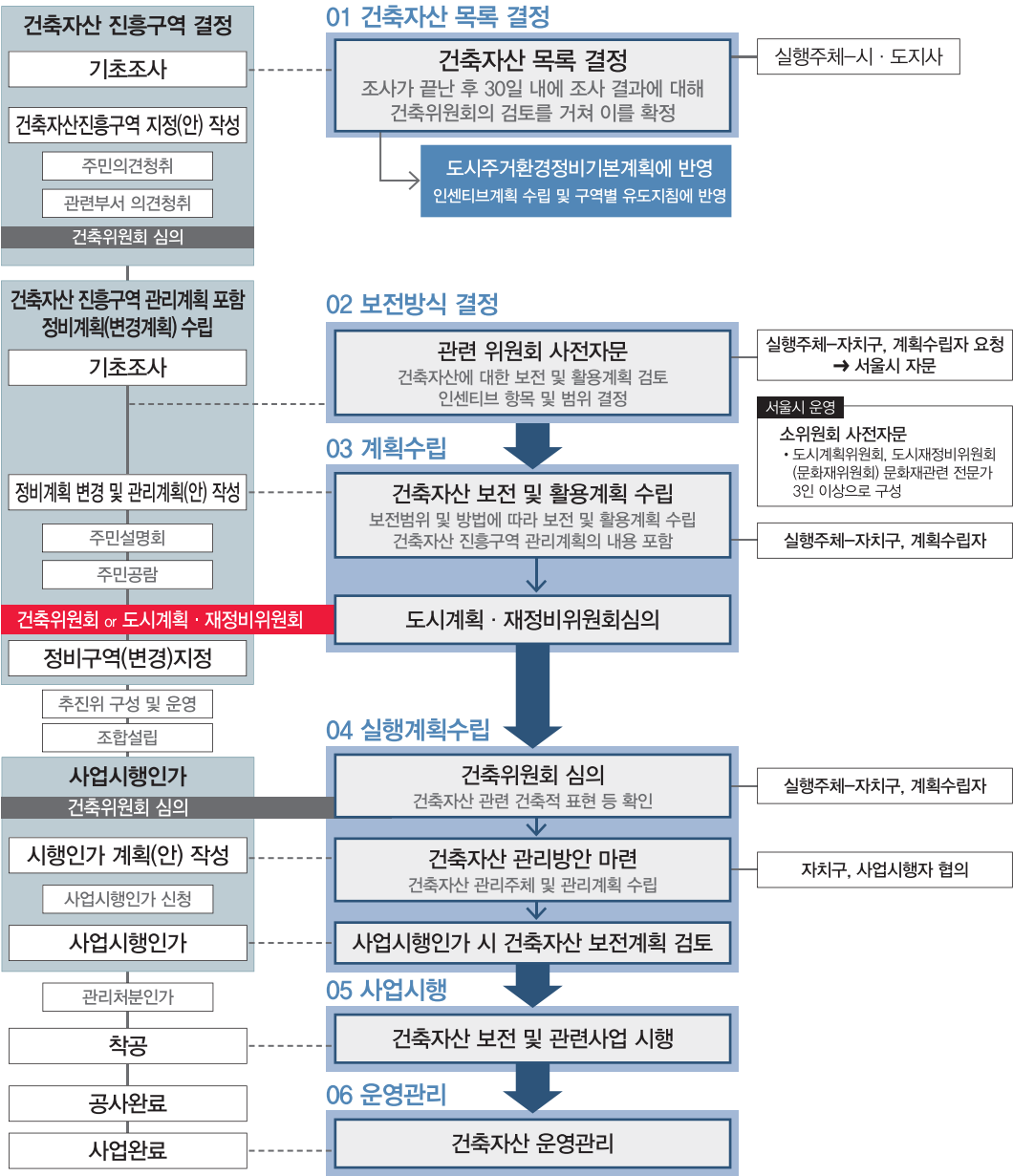
• 지구단위계획의 기 수립지역

- 재정비 시점이 도래한 경우: 지구단위계획 재정비 시 별도의 챕터로 분리하여 건축자산 진흥구역 관리계획을 수립하고 이를 포함하여 지구단위계획을 수립, 통합적인 지구단위계획으로 운영
- 재정비 시점이 도래하지 않았으나 건축자산 진흥구역 지정을 통한 관리가 시급한 경우: 건축자산 진흥구역을 지구단위계획의 특별계획구역으로 간주하여 건축자산 진흥구역을 지정, 진흥구역 관리계획을 수립하여 운영하고, 향후 지구단위계획 재정비 시 관련 내용을 반영하도록 함
- 특별계획구역으로 처리하지 않을 경우: 지구단위계획 재정비가 가능한 시점(지구단위계획이 결정된 날부터 5년)까지 건축자산에 대한 보존 및 관리가 불가능하여 단기적인 대응이 어려울 뿐만 아니라 건축자산 진흥구역에 대해서 별도의 지구단위계획을 수립할 경우 계획의 중복으로 관계를 조정하는데 어려움이 발생



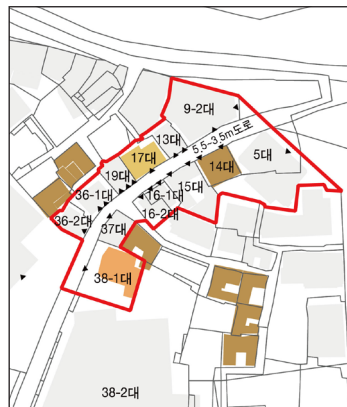
- 정비계획 및 재정비촉진계획의 기 수립지역
 - 구역 해제가 진행 중인 지역: 구역 해제 후 건축자산 진흥구역 지정, 건축자산 진흥 구역 관리계획 수립 및 운영
 - 정비계획(또는 재정비촉진계획) 수립 후 사업시행 인가 전인 지역: 건축자산 진흥구역을 우선 지정하고 건축자산 진흥계획을 포함하여 정비계획(또는 재정비촉진계획) 변경 후 사업이 추진될 수 있도록 절차 마련. 재정비촉진구의 경우 지구 내 존치지역을 건축자산 진흥구역으로 지정하여 운영

기존 정비사업구역(사업시행인가 전)



■ 관리 및 지원대상의 범위

- 관리 범위: 건축자산 진흥구역에서의 관리는 외관만 규제
 - 건축자산 진흥구역이 역사적 경관을 보호하고 형성하면서, 건축자산이 현대적 생활 공간으로서 역할을 하는 동시에 지역의 활성화를 유도하기 위해 지정되는 만큼, 건축물의 형태 혹은 건축양식 등 외형의 보전으로만 규제 범위를 한정할 필요
 - 건축자산 진흥구역에서의 관리는 건축물의 외관형태 및 외부 건축양식의 보전에 한정하고 내부의 공간변경 및 용도변경은 보다 융통성 있게 운영
 - 이는 문화재보다는 규제 범위가 적어야 한다는 기본 원칙과 프랑스의 ZPPAUP, 미국의 역사지구(Historic area)에서의 관리 방식과도 일맥상통
- 특례적용 대상: 건축자산 진흥구역 내 일반건축물까지 모두 적용
 - 전술한 「건축법」 등의 특례 및 수선비 지원 등을 건축자산 진흥구역 내 모든 건축물에 적용할 것인가, 건축자산만 적용할 것인가 지원 대상을 명확히 할 필요
 - 일반건축물에 대하여 건축특례를 적용하지 않을 경우, 「건축법」 제46조(건축선의 지정) 및 제58조(대지 안의 공지) 규정으로 도로에서 건축물 벽면선이 후퇴되어 건축자산과 조화롭게 형성되어 있는 연속된 가로경관 형성이 어려움
 - 이는 지구단위계획으로도 완화가 가능하지 않은 조향으로 건축자산 진흥구역 내 역사환경의 유지·보전 및 역사환경과 조화로운 일반건축물의 조성을 유도하기 위해서는 일반건축물에 대한 건축특례 적용이 필요



도화서길 37번지의 경우 「건축법」 제46조, 제58조 규정 완화적용이 되지 않을 경우, 개축 및 재축, 수직증축 등의 리모델링이 불가하여 노후화를 조장하거나 또는 인접건물과 합필을 조장하여 역사적 가로경관이 훼손되는 결과가 초래됨

건축자산 진흥구역 내 일반건축물에 대한 특례 적용 필요 예: 도화서길

- 수선비 등의 재정지원 대상: 진흥구역 내 건축자산에 한정
 - 건축자산 진흥구역 내 모든 건축물에 대해 「건축법」 등의 특례를 적용할 경우 건축자산 소유자가 일반건축물 소유자에 비해 불리한 문제가 발생. 이러한 문제를 해결하

기 위해서는 지원의 내용에 따라 대상을 차별화할 필요

- 특례적용과 리모델링 컨설팅 지원은 건축자산 진흥구역 내 일반건축물까지 적용하여 건축자산 및 역사환경 보전을 유도하되, 일반건축물 보다 건축자산의 보전 및 활용의 유도가 우선적으로 진행될 필요가 있으므로 건축물 개보수에 소요되는 수선비 지원은 진흥구역 내 건축자산에 한정하여 지원

건축자산 진흥구역 내 관리 및 지원 범위(안)

구분	건축자산	일반건축물	비고
관리 범위	외관만 규제	필요시 외관만 규제	관리계획 준수 내부 및 용도규제 없음
특례적용	적용	해당지역의 역사적 가로분위기의 증진을 위해 필요한 경우에만 적용	관리계획을 기준으로 적용 관리형 지구단위계획과 같이 지역심의위원회 필요시 운영
수선비 등 재정지원	적용 (소유자의 동의를 전제로 거주자까지 지원하는 방안 검토)	X	전면파사드 개선 담장개선 등 수선부분별 지원비용 범위는 지자체 조례로 결정
신축지원	X	한옥으로 신축시 지원	건축자산 철거 지양 한옥 신축 유도
기반시설 지원	적용	적용	-
리모델링 컨설팅지원	적용	X	지원사항에 추가 필요

4 건축자산 진흥구역 운영을 위한 정책 제안

■ 건축자산 진흥구역 운영 지침 마련

- 제도 활용의 실행력을 높이고 지원이 남용되지 않도록 법률 및 시행령, 시행규칙에서 규정하기 어려운 세부적인 집행방식에 대해 국가차원에서 구체적이고 명확한 운영 지침을 제공할 필요
 - 구역 지정 후 집행방식 측면: 관리계획의 수립을 통해 수선비 등의 지원 및 「건축법」 등의 특례적용을 일괄적으로 할 것인지, 별도의 심의를 받도록 할 것인지를 지침 필요
 - 관리 및 지원대상의 범위 측면: 건축자산 진흥구역 내 건축물의 규제·관리를 외관만 할 것인가 또는 내부까지 할 것인가, 특례적용은 건축자산만 할 것인가 또는 구역 내 모든 건축물 즉, 일반건축물까지 적용할 것인가 등에 대한 지침 필요

■ 기존 지구·구역과 중첩운영이 가능하도록 절차 간소화를 위한 법개정 추진

- 건축자산 진흥구역은 기존의 지구단위계획구역 및 정비사업구역, 재정비촉진지구 등과 중첩하여 지정이 가능. 중첩 적용시 관리계획 및 정비계획의 추진정도에 따라 대응할 수 있도록 제안하여 상호 계획간 정합성을 유지할 수 있도록 하였음
- 그러나 이를 위해서는 절차의 간소화를 위해 심의주체가 일원화되도록 관련 조항을 개정할 필요
 - 건축자산 진흥구역의 지정 및 관리계획은 건축위원회를 거치도록 규정되어 있으나, 기존 구역은 도시건축공동위원회, 도시계획·재정비위원회 등으로 심의주체가 상이

■ 건축자산 진흥구역을 활용한 지역재생 재정지원 프로그램을 위한 정책 마련

- 영국은 역사유산을 활용한 지역재생을 목표로, 역사유산의 보존 및 활용계획서를 통해 보존구역(CONSERVATION AREA)의 설정 및 관리에 소요되는 재정적 비용을 지원하는 국가 차원의 프로그램을 운영
 - ‘보존구역 파트너십 계획(Conservation Area Partnership Scheme: CAPS)’, ‘유산경제 재생 계획(Heritage Economic Regeneration Scheme: HERS)’, ‘타운스케이프 유산계획(Townscape Heritage Initiative: THI)’ 등
 - 보존구역 지정으로 인하여 상대적으로 개발이 위축될 수 있는 것에 대한 보상의 개념으로 지역 커뮤니티에 관광산업을 활성화시키는 계기로 작동하여 효과를 거둠
- 국내에서도 건축자산 진흥구역의 지정과 보존, 활용의 활성화를 유도할 수 있도록 재정지원 프로그램을 개발할 필요. 특히 최근 활발히 추진되고 있는 도시재생활성화계획 및 사업 등과 연계하는 정책과 평가체계를 마련하는 방안도 검토 필요

심경미 부연구위원 (031-478-9654, kmisim@auri.re.kr)

차주영 연구위원 (031-478-9646, cytchah@auri.re.kr)

