
건축자산의 적극적 활용을 위한 해외 주요국의 정책 및 사례

- 영국, 호주, 미국 -

김진성 수석연구원/공학박사, 서울주택도시공사 SH도시연구원
jskim77@i-sh.co.kr

1. 개요

지난 2000년대 후반부터 서울을 비롯한 많은 중소도시의 도심들은 더 이상 개발의 대상이 아니라 관리와 재생의 대상으로 새로운 제도와 사업들이 추진되어 왔다. 2015년부터는 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률(이하 건축자산법)」이 시행되어 한옥이외의 건축자산¹⁾이 상당수 방치되고 멸실되고 있어 제도적 장치를 만들게 되었다.

건축자산법 시행에 따라 국토교통부는 2015년 건축자산의 체계적인 보전·관리 및 활용을 위한 진행정책 기본방향과 전략을 「한옥 등 건축자산의 진흥 기본계획(2016~2020)」에 담아 제시하였다. 이 기본계획이 갖는 중요한 의미는 문화재급은 아니지만 우리 주변의 많은 가치 있는 건축물을 보전하면서 적극적으로 활용하기 위한 기본계획이라는 것이다.

그동안 국내여건은 도시재생이라는 의미로 많은 개발 사업들이 제한되고 지연되고 있다. ‘지구단위 계획과 도시재생사업에 따라 건축물들이 간접적으로 보호되고 활용되었지만, 이제는 건축자산진흥법에 따른 건축자산진흥구역 지정 및 관리계획에 따라 건축특례와 공공지원사업을 통해 건축자산형 재생을 위한 면적 관리와 지원이 가능하게 된 것이다.

이처럼 지속가능한 도시개발을 위한 국내 건축자산법과 유사한 정책과 제도들이 외국에도 있어 이를 소개하고자 한다.

2. 영국의 건축자산 지원제도와 사례

1) 역사자원 지원기구(Historic England, HE)

- HE는 영국 내 역사적 환경을 보호하고 지원하는 정부조직(public body)
- 2015년 English Heritage(EH) 기구가 수행하는 업무가 많아짐에 따라 생성된 조직
- 업무 : 기존의 EH가 수행하던 업무 중 listed building을 운영 관리, 역사유산 계획과 관련된 업무, 보조금 지급 등 국가유산보호 시스템을 운영하는 업무 수행
- Listed Building은 개별 건축자산 관리 정책 중 하나로 주요한 건축자산을 대상으로 목록을 구축하고 운영관리하고 있음. 2020년 기준 약 50만개의 건축물이 등록

1) 건축자산이란 ‘현재와 미래에 유효한 사회·경제·경관적 가치를 지닌 것으로 한옥 등 고유의 역사문화적 가치를 지니거나 국가의 건축문화 진흥 및 지역의 정체성에 기여하고 있는 것’으로 건축자산법 제2조에서 정의 내리고 있음.

- Listed Building의 등록 기준은 건립연도에 맞춰 각각 다르게 적용되며, 역사적 사회적 가치가 있는 경우에는 미학적 가치가 떨어지더라도 보존 건축물로 선정이 가능함. 등록된 건축물은 중요도에 차등을 두어 Grade I, Grade II, Grade III로 구분됨
- 혜택 : Listing Building에 등록된 건축물을 소유한 소유자는 Historic England에 의하여 각종 보조금, 세금 경감, 조언 및 지침 제공, 문화 행사 개최 기회 부여 등의 지원을 받을 수 있음(아래 표 참고)

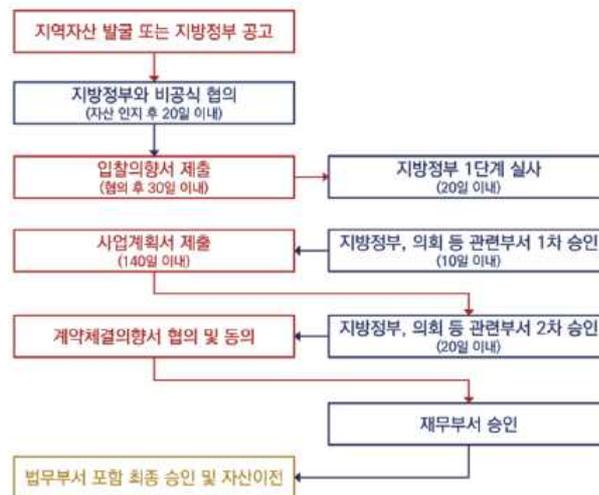
표 1. 등록건축물 소유자 지원 제도

지원 제도명	지원 제도 성격
Historic England Grants	보조금
Heritage Lottery Funding	
Other Sources of Heritage Grant Funding	
Tax Relief for Listed Buildings and Other Heritage Assets	세금 경감
Advice and Guidance	각종 조언 및 지침 제공
Heritage Open Days	역사, 건축 및 문화 행사 개최

2) 지역자산 이전제도 (Community Asset Transfer)

- 개념 : 2003년 『General Disposal Consent』에 의해 허용, 공공소유의 자산을 시장가격보다 낮거나 무상으로 지역사회조직에 이전하는 제도임
- 지역자산 기준 : 건축물 또는 토지의 현재 또는 최근까지의 주요 용도가 지역사회의 사회적 복지와 사회적 이익을 증대시키는데 있으며, 이러한 목적이 현실적으로 지속가능하다고 판단 되는 경우 등재됨
- 추진방법 : 개별 커뮤니티가 시정부의 전략부서 혹은 의회 자산부서를 통해 이전받은 토지와 건물을 활용, 지속가능한 수익 사업을 계획하여야 함
- 이전방법 : 대부분 장기 임대차계약임, 단기 임대도 가능함

그림 1. 지역자산의 이전 절차



3) 사례1: Lister Mills, Bradford (제분소 ▶ 주상복합 건축물)

가. 사례개요 : 공실 상태의 제분소를 공간감을 살려 민간개발업체를 통해 리모베이션, 300세대의 APT로 변경 추진한 사례

나. 사업현황



표 2. Lister Mills, Bradford 사업현황

건물명	Lister Mills, Bradford
설립연도/위치	1838 / Bradford, U.K.
용도변경	제분소 → 주상복합 건축물
구조/규모	
현재 활용	상업시설, 커뮤니티 시설, 약 300세대의 아파트먼트

다. 사업의 배경

- 과거 Lister Mill은 영국의 가장 큰 실크 공장, 전성기 당시에는 약 11,000명이 상주, 이후 지역 경기 침체로 1992년 폐점된 유휴건축물

라. 사업의 특징

- Grade II Listing building이며, 오랜 공실 상태 그대로, 1998년 English Heritage의 Buildings at Risk Register에 처음으로 등록됨
- 외관적 특징인 창문의 배치와 엄청난 높이의 천장을 살려 리모델링을 진행하였음

마. 사업 전략

- 개발주체: Urban Splash(민간 개발업자)
- 파급효과: 건물의 복원 및 재활용과 주변 지역의 재생
- 사업 기간: 2000-2006(6년)
- 재정: English Heritage £300,000 지원

4) 사례2: Kilmacolm Community Centre (학교 ▶ 커뮤니티센터)

가. 사례개요 : 지역의 커뮤니티 시설 필요성 수렴하여 주민들이 기업을 설립한 사례로, 펀딩을 통해 수익이 담보된 복합커뮤니티 조성

나. 사업현황



표 3. Kilmacolm Community Centre 사업현황

건물명	Kilmacolm Community Centre(The Cargil Centre)
설립연도/위치	1887 / Kilmacolm,
용도변경	초등학교 → 커뮤니티 센터
구조/규모	Victorian Primary School, 3층 떨어진 2개의 건물
현재 활용	카페, 도서관, 3개의 meeting room

다. 사업의 배경

- Kilmacolm은 영국의 대표적인 베드타운, 약 30년 동안 정부의 커뮤니티시설 지원을 받지 못한 문제의식을 가지고 지역주민들은 2002년 포럼을 개최
 - 자체적인 주민해결을 위해 2003년 KNCCC(자선단체 지위를 가진 기업) 설립
- 이후 약 7년 동안 커뮤니티의 공간 수요와 펀딩 등을 계획하였으며, 2008년 계획을 수립하여 2009년 Inverclyde 의회에 의해 계획이 통과되어 2개의 초등학교 건물을 개조하게 됨

라. 사업의 특징

- 2개 건물 구성 : 1동-커뮤니티 시설, 2동-도서관+상업시설 복합 → 수익을 담보

마. 사업 전략

- 개발주체: Kilmacolm New Community Centre Corporation(KNCCC)
- 파급효과: 마을의 수요가 반영된 커뮤니티 센터 오픈
- 사업 방식: Inverclyde 의회 → KNCCC(기업) 99년 장기임대차 (최소한의 임대료 책정)
KNCCC 리노베이션 및 사업 시행
- 사업 기간: 2009-2011(2년)
- 재정:
 - Inverclyde Council £1 million 보조금
 - Inverclyde Council £300k 대출(기존 커뮤니티 센터 매매 담보 - £500k 자산가치)
 - WA Cargil Fund £1 million
 - 지역 기부 £50k / 지원금 모금 £30k

3. 호주의 건축자산 지원제도와 사례

1) 유산보존 작업 (Heritage Works)

- 개념 : Western Australia 주정부의 Heritage Council에서 운영하는 정책으로 공공 소유의 건축 자산을 보존 및 활용하여 매매나 임대를 통해 수입을 창출하는 것을 목적으로 하는 정책임
- 추진주체 : 주정부(state government) + 지방정부(local government) 협력사업
 - 유산의 보존과 상업적 이익을 동시에 추구함
- 사업내용 : 이 프로그램을 통해 재활용 된 건축 자산의 매매(임대)로 취득된 수익과 Heritage Revolving Fund에 의해서 자금이 조달됨. 주정부는 2년 이후 기금의 재정적 독립을 목표로 2019-2020년 2년 간 400만 달러의 초기자금을 지원하였음
- 정책역할 : Heritage Works Program은 타당성 분석, 보존 계획, 보존 작업, 재정 지원(특수한 경우), 프로젝트 관리, 정부 소유 재산 소유권 이전 절차, 마케팅 및 영업 지원 등을 지원하며, 그 비용은 판매 수익에서 회수됨

2) 사례 : Warder's Cottage (교도관 숙소 ▶ 주거 및 상업시설)

가. 사례개요 : 지역재생의 목적으로 지자체에서 상업용으로 리노베이션한 사례

나. 사업현황



표 4. Warder's Cottages 사업현황

건물명	Warder's Cottages
설립연도/위치	1850 / Freemantle, WA, Australia
용도변경	교도관 숙소 → 주거 및 상업시설
구조/규모	2층 테라스 주택 3채 군집
현재 활용	주거/ 부티크 호텔/ Hospitality Venue

다. 사업의 배경

- 1850~1991년까지 시소유 교도관숙소로 사용
- 주정부(Western Australia)에서 공공주택으로 구입했으나 주택용도 비효율성 판단
- 2015년 Heritage Council of Western Australia가 건축물을 매입, 건물의 보존을 통해 Freemantle지역 활성화 시도

라. 사업의 특징

- 주정부(Western Australia)의 자금 지원으로 외부 석회암 벽의 페인트 제거와 오두막 복구, 배수정비, 문과 창틀 개조 등 건축물 보존 작업을 수행함
- Heritage Council of Western Australia는 Heritage Works 프로그램을 통해 건축물을 매매한 이후 건축물을 보존 및 복원하여 매매 혹은 임대수익을 창출하고자 한 것이 특징임. 결과적으로 2015년부터 시작한 이 프로젝트는 2018년 12월 3개의 주택 모두를 매매하여 성공적으로 마무리됨
- 3개의 주택은 주거, 부티크호텔, 베뉴의 용도로 매매되었음

마. 사업 전략

- 개발주체: Heritage Council of Western Australia
- 파급효과: 건축물의 보존 및 재활용, 지역 재생
- 사업 방식: 복구 및 리노베이션
- 사업 기간: 2015-2018(3년)
- 재정: 330만 달러 (Western Australis State Government)

4. 미국의 건축자산 지원제도

1) 연방 역사보존세액공제 프로그램 (Federal Historic Preservation Tax Incentives Program)

- 목적 : 1976년부터 시행, 역사 보존 및 역사자산을 활용한 커뮤니티 재활성화 도모
- 관리주체 : 현재 국립공원관리국(National Park Service) 산하 기술적보존서비스(Technical Preservation Service)와 역사보존사무국(SHPO;State Historic Place Offices), 국세청 (Internal Revenue Services)이 파트너십을 이루고 있으며 국세청에서 최종 관리함(표 1 참고)

표 5. Federal Historic Preservation Tax Incentives Program 각 조직별 역할

조직	역할
주정부 역사보존사무국 (SHPO)	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산 소유자의 첫 번째 연락지점 • 신청서, 규정, 적절한 재활용 등 정보 및 기술 지원 제공 • 역사 지구, 건물 및 지구 기록 업데이트 • 재활용 프로젝트에 대해 조언하고 현장 방문 • NPS에 인증 권장 사항 제시
국립공원관리국 (NPS)	<ul style="list-style-type: none"> • 인테리어 재활 표준 프로그램 검토 • 인증 결정을 서면으로 발행 • 결정 사항을 IRS로 전송 • 프로그램 규정, 재활용 표준 장관, 역사보존 인증 신청서 등 재활용과 관련된 정보 게시
연방 국세청 (IRS)	<ul style="list-style-type: none"> • 적격 재활 비용, 발생 비용 기간 및 20% 세금 공제와 관련된 모든 재정 문제에 관한 규정 게시 • 프로그램의 재무 측면에 대한 질문 답변 및 소유자를 돕기 위한 감사 안내서 게시 • 납세자를 감사하여 세금 공제 자격이 있는 당사자에게 부여

- 프로그램의 주된 내용 : 재활용 관련 사업비용에 대한 세액공제
 - (1) 공인된 역사적 건축물의 재활용에 지출된 금액의 20%에 대하여 세액공제 제공
 - (2) 공인되지 않은 역사적 건축물이면서 1936년 이전에 지어진 주거용이 아닌 건축물의 재활용에 지출된 금액의 10%에 대하여 세액공제를 제공함
- 프로그램의 혜택 대상
 - (1) 국립공원관리국 관리 National Register of Historic Places에 등록 건축물
 - (2) National Register of Historic Places에 등록된 역사 지구에 위치 한 건축물 으로서 해당 지구에 역사적 중요성을 기여하고 있다고 국립공원관리국에 의해 인정된 건축물이어야 함
 - (3) 프로그램 대상은 다리, 선박, 댐은 포함이 되지 않으며 오로지 “건축물”이어야 함
- 프로그램 행정절차 : 소유주 신청 → SHPO의 검토, 방문 → NPS에 신청서를 전달

2) 역사 잉여재산 프로그램 (Historic Surplus Property Program)

- 개념 : 1949년 『Federal Property and Administrative Service Act』에 의해 시행, 연방역사재산을 보존하고 재사용하기 위한 파트너십 프로그램임
- 관제주체 : 국립공원관리국 + 미연방 조달청(General Service Administration) 파트너십
- 절차 : 사용되지 않는 연방 소유 역사적인 건물들을 미연방 조달청에 의해 ‘잉여재산’으로 등록됨. 단, 잉여재산 등록에 앞서 국립공원관리국(National Park Service)이 관리하는 National Register of Historic Places에 등록이 되어 있어야 함
- 활용형태 : 등록된 잉여재산은 주, 카운티, 자치단체 및 이와 유사한 정부기관이 취득할 수 있으며, 민간 및 비영리단체는 소유권은 취득할 수 없으나, 국립공원관리공단의 승인을 받은 경우, 장기임대계약을 체결할 수 있음
- 활용방법 : 잉여재산을 활용하기 위해서 주, 카운티, 자치단체 및 민간 비영리 단체는 “보존 및 활용 프로그램(Program of Preservation and Utilization)”을 작성해야 하며, 이 안에는 보존계획, 용도계획, 재정계획 수록 필요
 - ▶ 공공뿐 아니라 민간 비영리 단체까지 활용 가능, 활용계획 수반은 필수
- 소유권 이전 : 영구적 소유권 이전이 원칙이며, 제출된 계획과 달라지는 점이 발생하는 경우 국립공원관리국에게 보고해야 함. 국립공원관리국은 2년에 한번 정기 현장점검을 하고 보고서를 제출하여 양도조건을 준수하고 있는지 감시함
- 활용용도 : 내무부 활용기준만 부합조건, 전체 임대 혹은 영리사업 가능, 역사보존 인센티브를 수령 혜택가능
- 활용조건(재정계획)
 - (1) 수령인은 자산의 영구적 보전과 관리에 필요한 재정보증 및 담보 필요
 - (2) 자금 조달가능, 정부 세출과 수익 채권, 임차인에게 직접 임대, 재활용사업을 하는 개발업자에게 임대, 연방 정부의 보조금, 방문객에게 부과되는 입장료 등으로 충당

5. 요약 및 맺음말

- 미국의 경우 세액 공제 프로그램, 보조금 지급 등 다양한 재정 혜택부여로 민간개발이 적극적임
- 영국은 대규모 개별 건축물을 등록 및 관리하고 있으며, 통합지원기구(정부기구)인 Historic England를 통해 각종 지원을 하고 있음
- 특히 미국과 영국은 고유목적사업의 재단 설립, 파트너십을 통해 유휴 공공청사 자산을 지방정부에 이관하거나 시, 주 자산을 마을 관련기구에 장·단기 임대하여 공공성과 수익성을 동시에 추구 사업방식
- 호주는 정부가 건축자산에 해당하는 건물을 매입 → 보존 및 리모델링 작업 → 민간에 매매 혹은 임대 : 수익 창출
 - ▶ 이로 인해 건축물이 보존되는 공공성을 확보하고 매매 및 임대 업무를 성공적으로 수행하여 지역에 활력을 불어넣는 재생의 효과를 도모할 수 있음. 또한 차익을 내어 수익성을 확보함으로써 정책 수행의 지속가능성을 확보하고자 함

최근 서울주택도시공사는 건축자산 관련 ‘처’가 2019년 신설되었다. SH공사는 공공디벨로퍼로서의 역할을 다하기 위해 개별단위의 건축자산뿐이 아니라 재생사업과 같은 지역차원에서 건축자산을 살펴보고 있으며, 이는 사업방식과 건설방식에도 큰 변화를 주고 있다.

호주의 경우, 건축자산(유산)에 대한 가치를 인정하면서 도심지 사업개발에서 유산, 자산이 발굴될 경우 전체 사업의 공사기간을 맞추기 위해 모듈러공법을 활용하고 있다. 멜버른의 많은 고층빌딩들 아래에는 이와 같은 자산의 발굴과 보호를 지키며 건설산업이 또 한단계 진화하고 있는 것이다.

최근 코로나19의 상황을 지켜보면, 건설산업의 생태계와 건축의 기술이 발전할 수 있는 시기인 것이다. 조금은 다를지 모르는 건축자산이라는 대상이 우리의 건설정책과 업계에도 지속적으로 작은 파장을 일으킬 것이라 예상된다.

[참고문헌]

- ▶ 서울주택도시공사 내부자료, 2020