

요약

특성관리지구, '건축자산진흥구역' 중심 개선 경관법에 '문화경관지구' 신설해 장소성 보호

특성관리지구는 서울 역사성 드러내는 중요 지역... 2015년 대폭 확대

특성관리지구는 서울의 역사성을 드러내는 중요한 지역으로서 서울의 역사성을 지켜나가기 위한 관리와 지원이 뒤따라야 하는 핵심관리지역이다.

2015년 역사도심 기본계획에서 대폭 확대된 특성관리지구에 대해 지구단위계획을 수립하여 관리할 수 있도록 지구별 관리지침을 제시하고 있으며, 지구단위계획을 통해 지구내 특성을 보호하면서 지속적인 성장기반을 만들어 갈 수 있도록 구체화하여 일관된 정책방향이 구체적인 지침과 사업까지 추진될 수 있는 도시계획적 기반을 구축하고 있다.

주거지 건폐율 완화, 업종규제제도 도입, 높이 추가규제 등이 실현과제

특성관리지구의 실현은 지구단위계획을 중심으로 특성 보호를 위한 규제와 완화의 틀을 마련하고, 역사문화자산의 재정지원과 지역의 환경개선사업 지원과 연계하는 체계로 진행된다.

현재 지구단위계획이 수립 중인 7개 특성관리지구 계획을 검토해 본 결과, 현행 법체계로는 해결이 어려운 과제들이 공통적으로 나타나는 것을 확인했다.

큰 고민은 한옥 외 근현대건축자산 등 역사문화자산의 지원 부분과 오래된 건축물들을 개보수하는 데 걸림돌이 되는 주차기준, 4m 도로 접도기준, 건폐율기준 등 건축기준을 완화하는 부분인 것으로 확인되었다. 특히, 주거지역의 건폐율 추가완화가 시급한 것으로 나타났다.

규제 측면에서는 경관 및 주거환경특성을 보호하기 위하여 현행 법에서 정한 기준보다 높이를 강화하거나 용도를 좀 더 구체적으로 제한하는 방안들도 필요한 것으로 확인되었다.

이러한 추가 규제는 주민들의 반대와 소송을 야기할 수 있으나, 현행 법에서는 주민들을 설득하고 유화할 수 있는 수단이 부족한 것으로 나타났다.

또한 특성관리지구의 골격을 형성하고 있는 옛 길과 옛 물길 등 도시조직을 가꾸어 그 가치를 드러내고, 낙후된 건축물과 도로환경을 개선하여 지속적인 삶이 가능할 수 있도록 별도의 환경개선사업이 필요하나, 현재는 도시재생사업이나 주거환경관리사업 등 별도 법으로 추진되고 있는 것으로 나타났다.

관련 법제도는 마련… 대상 확대·지구단위계획 관계 규정 개선이 관건

특성관리지구의 실현은 역사문화자산의 지원과 건축행위의 규제와 완화, 환경개선사업 추진에 이르기까지 모두 법제도 개선과 관련되어 있는 것으로 파악되었다.

앞서 제기된 실현과제들은 현재 기본 법률인 ‘건축법’과 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 외에 최근 도입된 ‘한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률’과 서울시의 ‘한옥보존 및 진흥에 관한 조례’와 ‘한양도성 역사도심 특별지원에 관한 조례’를 중심으로 실현체계가 구성되어 있다.

현재 우리나라는 점적인 보전 개념에서 면 단위의 보전개념으로 전환하는 단계이며, 최근 제정된 ‘한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률’ 내에 면단위의 보전제도인 ‘건축자산 진흥구역’ 조항이 갖춰짐에 따라 해당 제도를 중심으로 실현체계를 재점검할 필요가 있다.

건축자산 진흥구역은 한옥 등 건축자산과 환경개선 지원은 해당 법에 따라 추진하고, 건축행위의 제한과 완화는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 의한 지구단위계획 제도를 통해 운영하는 틀을 갖고 있다.

특성관리지구의 실행측면에서 보면, 한옥 외 근현대건축자산 등 역사문화자산과 환경개선의 지원 조항은 있으나 적용범위가 넓지 않으며, 지구단위계획제도를 연계 운영하는 데 있어서도 건축행위의 규제와 완화 관련 조항 개선이 필요한 것으로 나타났다.

역사성 외 장소성 보호·지원 법적 근거 마련, 보호구역 나눠 운영 필요

역사도심내 특성관리지구는 역사적 양식 건축물이 밀집된 곳이라기보다는 오래된 역사적 도시조직을 중심으로 독특한 경관특성과 문화특성이 결합된 장소성이 강한 지역으로 파악된다.

현행 제도에서는 역사성에 대한 보존가치는 인정되나, 장소성의 가치에 대해서는 인정되지 않고 있어 관련이 깊은 경관법과 지역문화진흥법과 연계하여 장소성에 대한 가치논의를 거쳐 제도적인 지원 근거를 마련해야 한다.

또한, 특성관리지구의 범위가 넓어 보존이 필요한 핵심지역에 대해서는 ‘건축자산 진흥구역’을 지정하여 보존중심으로 정책을 추진하고, 그 외 지역은 지구단위계획을 통해서 특성을 유지하는 관리중심 정책을 추진하도록 한다.

법적 지원 근거, 근현대건축자산·골목길은 확보... 옛 도시조직은 부족

현재 한옥은 ‘서울시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례’에 의해 지원을 하고 있으며, 최근 ‘한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률’이 제정되면서 근현대건축자산 및 골목길 등도 우수건축자산으로 지정되면 지원이 가능해졌다.

하지만, 도시조직은 가로 외에 주변 필지에 건축된 건축물의 관리를 통해서 특성이 유지될 수 있으므로, 가로의 환경개선과 함께 건축물의 개보수 지원이 이루어질 수 있도록 ‘건축자산 진흥구역’ 제도의 관련 규정을 개선해야 한다.

업종단위 규제 가능한 새 용도지구 신설, 특화업종은 관련제도로 보호

오래된 주택지의 주거환경 보호를 위해서는 음식점·커피숍과 제조업소·수리점 등의 확산을 제한해야 한다. 그러나 현재 업종 단위의 규제제도가 없어 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’

내에 업종단위의 규제가 가능한 새로운 용도지구 신설 등 근본적인 해결책이 필요한 것으로 나타났다.

문화시설과 전통문화업종 등 특화업종의 보호 지원은 현재 업종단위 지원이 가능한 문화지구와 특정개발진흥지구 등을 활용하여 대상범위를 확대 적용해나갈 필요가 있다.

높이 추가제한 필요 지역에 건폐율 완화 등 다양한 유도수단 제공을

현재 높이는 역사도심 기본계획에서 정한 지구별 최고높이 이내에서 지구단위계획으로 관리하고 있으며 추가적인 높이제한은 최고고도지구·자연경관지구 등을 지정하고 있으나 높이제한이 느슨하여 추가적인 높이제한 요구가 지속적으로 발생하고 있다.

높이제한 사유가 분명한 지역은 역사문화미관지구 지정 등을 통한 추가적인 규제를 추진하면서, 건폐율 완화 내지는 대지안 공지와 접도기준 등의 완화를 통해 높이제한에 따른 용적손실 보상이 가능하도록 하고, 개보수 지원도 검토해야 한다. 추가적인 높이제한은 유도수단이 마련된 건축자산 진흥구역 제도와 경관사업 및 재생사업 추진 등과 연동하여 추진하도록 한다.

건축선·대지안 공지규정 완화는 가능...건폐율 제한규정은 개선 필요

특성관리지구의 가장 두드러진 특성은 주차장과 차량 없이 비좁은 골목길에 면하여 연속적으로 개발되어 형성된 가로벽과 동질적인 경관특성에서 찾아볼 수 있다. 그 특성은 일조·통풍 등 위생기준과 소방기준 등 근대적 건축기준이 적용되기 이전에 형성된 옛 도시조직에서 비롯되며, 현행 법에 의한 접도 및 주차규정과 건폐율규정을 적용할 경우 그 특성이 깨지게 된다.

현행 법에서도 지구단위계획을 수립할 경우 관련규정 완화가 가능하도록 틀이 마련되었으며 이번에 ‘한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률’이 제정되면서 건축선과 대지안 공지 규정 등의 완화가 확대되었다. 다만, 주거지역의 건폐율 완화가 법상 용도지역별 건폐율 60% 아래로 제한되어 있어서 제한 규정에 대한 개선이 시급한 것으로 확인되었다.

주거환경관리사업·도시재생사업 연계하고 추진대상도 확대 바람직

특성관리지구의 보호는 보전개념을 중심으로 물리적인 환경의 질 개선을 포함해 경제적인 기반을 강화시켜 지속적인 발전 및 관리기반을 만드는 것이 중요하다. 현재 건축물 개보수 지원이 포함된 환경 개선은 도시 및 주거환경정비법상 ‘주거환경관리사업’과 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법상 ‘도시재생사업’으로 추진되고 있으며, 가로환경 개선에 한정된 보행환경개선사업도 독립적으로 추진되고 있다.

단기적으로 역사문화자산이 밀집한 지역은 건축자산 진흥구역으로 지정해서 추진하고 그 외 지역은 현재와 같이 주거환경관리사업과 도시재생사업을 연계하여 추진하되, 장기적으로는 역사성 외에 장소성이 있는 지역에 대해서 해당 법을 통해서 직접 종합적인 환경개선 지원이 이루어질 수 있도록 관련 법을 개정해야 한다.

단기: ‘건축자산진흥구역’ 기반으로 대상기준 확대·건폐율규정 손질

현재 특성관리지구의 실현은 주요 관련법만 6개에 이르며, 한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률을 중심으로 체계가 갖춰져 가고 있다. 전반적으로 특성 보호에 필요한 제한·완화·지원의 틀은 마련되어 있으나, 당장 개선이 필요한 부분도 많은 것으로 나타났다. 특성 보호자원의 규제는 업종단위 규제와 추가적인 높이제한과 연계한 지원수단 마련이 필요하며, 특성 유지차원의 완화는 건폐율 완화제한 개선이 필요한 것으로 나타났다. 이 과제들은 우선 현행 법내 가능한 조항들을 활용하고, 단계적으로 관련 법내 해당 조항들을 개선해나가도록 해야 한다.

건폐율 완화는 완화 한도가 없는 특별건축구역 제도를 활용하면서, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 ‘지구단위계획상 용도지역별 건폐율 이내 완화 제한’을 ‘지구단위계획에 따라 완화’ 가능하도록 해야 한다. 건폐율 완화는 높이제한에 따른 용적손실 보상 지원수단으로도 활용할 수 있으므로, 재생사업 지정 등 건축물 개보수 비용 지원과 연계하여 추가적인 높이제한을 추진하도록 한다. 업종단위 규제는 도시계획체계 개선과 연계하여 개선이 필요하며, 단기적으로는 문화지구와 특정개발진흥지구 지정을 통하여 운용하도록 한다. 또한 한옥 등 건축자산 밀집지역 외 지구의 장소성 보호는, ‘한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률’ 적용이 어려우므로,

‘서울시 한양도성 역사도심 특별지원에 관한 조례’상 ‘특성관리지구’ 개념을 도입해서 지원과 환경개선이 가능하도록 해야 한다.

장기: 경관법에 ‘문화경관지구’ 신설해 장소성 보호 필요지역 적용

장기적으로는 관련 법 조항들을 활용해 추진하는 방식에서 해당 법에서 지구를 지정할 경우 건축제한과 완화 및 환경개선 추진이 가능하도록 개선해서 실현체계를 단순화하고 분명하게 만들어야 한다. 그러려면 앞서 언급한 바와 같이 건축자산 진흥구역에 역사성뿐 아니라 장소성 보호가 필요한 지역을 포함하여 통합 운영하거나 역사성 보호가 필요한 지역은 ‘한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률’상 ‘건축자산 진흥구역’을 적용하고 장소성 보호가 필요한 지역은 ‘경관법’ 내에 ‘문화경관지구(가칭)’를 신설하여 운영하는 방식으로 이원화하는 방식이 있다. 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률이 역사유산과 유형적 자산에 초점이 맞춰져 있고, 경관법은 자연유산과 문화유산 및 무형적 자산을 포함하고 있어 법의 취지로 볼 때에는 경관법에서 장소성 보호 지역을 다루는 것이 맞다. 경관법은 미관지구와 경관지구 지정 등 추가적인 제한도 가능하고, 경관사업 등 별도의 사업추진도 가능하다. 하지만, 특성 보호를 위한 완화조항이 없어 경관계획상 ‘중점경관관리구역’을 지구단위계획을 수립하여 관리하도록 조항을 추가하면 구역에 대한 관리수단도 확보할 수 있고, 지구단위계획의 완화조항을 연계하여 사용할 수 있게 된다.

그러면, 특성관리지구 중 특성보전이 필요한 핵심지역은 ‘건축자산 진흥구역’과 ‘중점경관관리구역’으로 지정하여 제한·완화·지원을 담당하고, 그 외 지역에 대해서는 지구단위계획을 통해서 추가적 규제와 완화가 적용되는 구조가 된다. 또한, 역사문화자산의 보호·지원 및 환경개선 지원은 필요할 경우 개별적으로 추진하되, 지구 전체로 확대해나가야 한다.