

서울시 역사도심 특성관리지구 실현 방안

임희지 이보경

A Study on the Implementation of the Conservation District Program in Seoul Historic Downtown



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 역사도심
특성관리지구
실현 방안

\ 연구책임

임희지 도시공간연구실 연구위원

\ 연구진

이보경 도시공간연구실 연구원

\ 외부 연구진

손세형 성균관대학교 건축학과 교수

임종현 Heritage Smart LLC. 대표

장민영 한양대학교

첨단건축도시환경공학과 박사수료

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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.

목차

01 연구 개요	2
1_연구 배경 및 목적	2
2_연구 방법과 과정	6
02 특성관리지구 추진상 제약과 한계	8
1_추진 근거의 한계	8
2_일반 도시계획 및 사업 지정의 제약	10
3_주요 관리수단인 지구단위계획 수립 시 한계	16
4_검토과제 설정	35
03 특성관리지구 실현 과제별 제도개선 검토	38
1_검토방향 설정: 관련 법제도 및 해외 유사제도를 중심으로	38
2_특성관리지구의 지정 및 운영	40
3_역사문화자원의 보호 및 지원	49
4_업종단위 규제와 보호	58
5_높이의 추가제한	66
6_보호대상으로서 도시조직의 특례인정	69
7_낙후환경에 대한 재생 지원	81
8_이슈별 개선방향 종합	84

04 결론	86
1_향후 특성관리지구 운영방향	86
2_장·단기적 제도 운영방안	88
참고문헌	91
Abstract	93



표

[표 2-1] 지구단위계획구역별 해결과제 종합	34
[표 3-1] 특성관리지구의 특성별 주요 지표 분석	42
[표 3-2] 특성관리지구의 유형화	43
[표 3-3] 특성관리지구별 역사문화자원 중 양식 건축물 지정 현황	52
[표 3-4] 교토 산넨이카 전통적 건축물군 보존지구의 마치야 양식별 건축기준	55
[표 3-5] 전통적 건조물 및 기타 건조물의 건축 및 지원기준	56
[표 3-6] 특성관리지구 유형별 건폐율 초과 건축물 사례	71
[표 3-7] 특성관리지구 유형별 미접도필지 사례	74
[표 3-8] 특성관리지구 유형별 주차장 미확보 사례	77

그림

[그림 1-1] 특성관리지구의 범위와 신규 지구단위계획구역	4
[그림 1-2] 연구의 방법	6
[그림 2-1] 역사도심 기본계획(2015)의 특성관리지구 지정 현황	9
[그림 2-2] 역사도심 용도지역 현황	11
[그림 2-3] 역사도심 용도지구 현황	13
[그림 2-4] 역사도심 정비사업 현황	15
[그림 2-5] 역사도심 지구단위계획 수립 현황	17
[그림 2-6] 익선 지구단위계획구역	18
[그림 2-7] 익선구역 전경	19
[그림 2-8] 익선구역 내 한옥 현황	19
[그림 2-9] 정동 지구단위계획구역	20
[그림 2-10] 현대건축자산인 한성교회	21
[그림 2-11] 현대건축자산인 경향신문사	21
[그림 2-12] 경복궁 서측 지구단위계획구역과 청운동 지구단위계획구역	22
[그림 2-13] 경복궁 서측지역 내 한옥분포 및 정비(예정)구역 지정 현황	23
[그림 2-14] 경복궁 서측 정주환경 확보를 위한 용도계획	24
[그림 2-15] 혜화·명륜 지구단위계획구역 및 이화동일대 지구단위계획구역 현황	25
[그림 2-16] 창경궁로 주변 노선 상업지역 및 문화지구 지정 현황	26
[그림 2-17] 회현 지구단위계획구역 현황	27
[그림 2-18] 회현동 일대 게스트하우스	28

[그림 2-19] 필동 지구단위계획구역 및 주변 현황	29
[그림 2-20] 필동지역 인쇄관련업종 분포 현황	30
[그림 2-21] 골목길 가로 적치 모습	30
[그림 2-22] 장충동 지구단위계획구역 현황	31
[그림 2-23] 장충동 내 산재하는 문화주택	32
[그림 2-24] 장충동 문화주택의 리모델링 사례	32
[그림 2-25] 검토대상 과제의 선정	35
[그림 3-1] 한옥(갈색)·근현대건축자산(청색) 분포	52
[그림 3-2] 옛길(적색)·옛 물길(청색)·도시평면(황색) 분포	52
[그림 3-3] 사바나시 건축물 개보수 디자인 가이드라인 예시	57
[그림 3-4] 주점 및 음식점 분포	59
[그림 3-5] 인쇄업종의 분포	59
[그림 3-6] 일반문화시설과 전통문화산업 분포	62
[그림 3-7] 장식 및 패션산업 분포	62
[그림 3-8] 역사도심 기본계획상 최고 높이계획	67
[그림 3-9] 역사도심 건폐율 초과 건축물 현황	70
[그림 3-10] 역사도심 너비 4m 이하 도로 현황	73
[그림 3-11] 역사도심 주차장 확보 현황	76
[그림 3-12] 현행 용도지역상 용적률 초과 건축물 현황	80
[그림 4-1] 특성관리지구 실현 관련 법체계	88

01

연구 개요

1_연구 배경 및 목적

2_연구 방법과 과정

01 | 연구 개요

1_연구 배경 및 목적

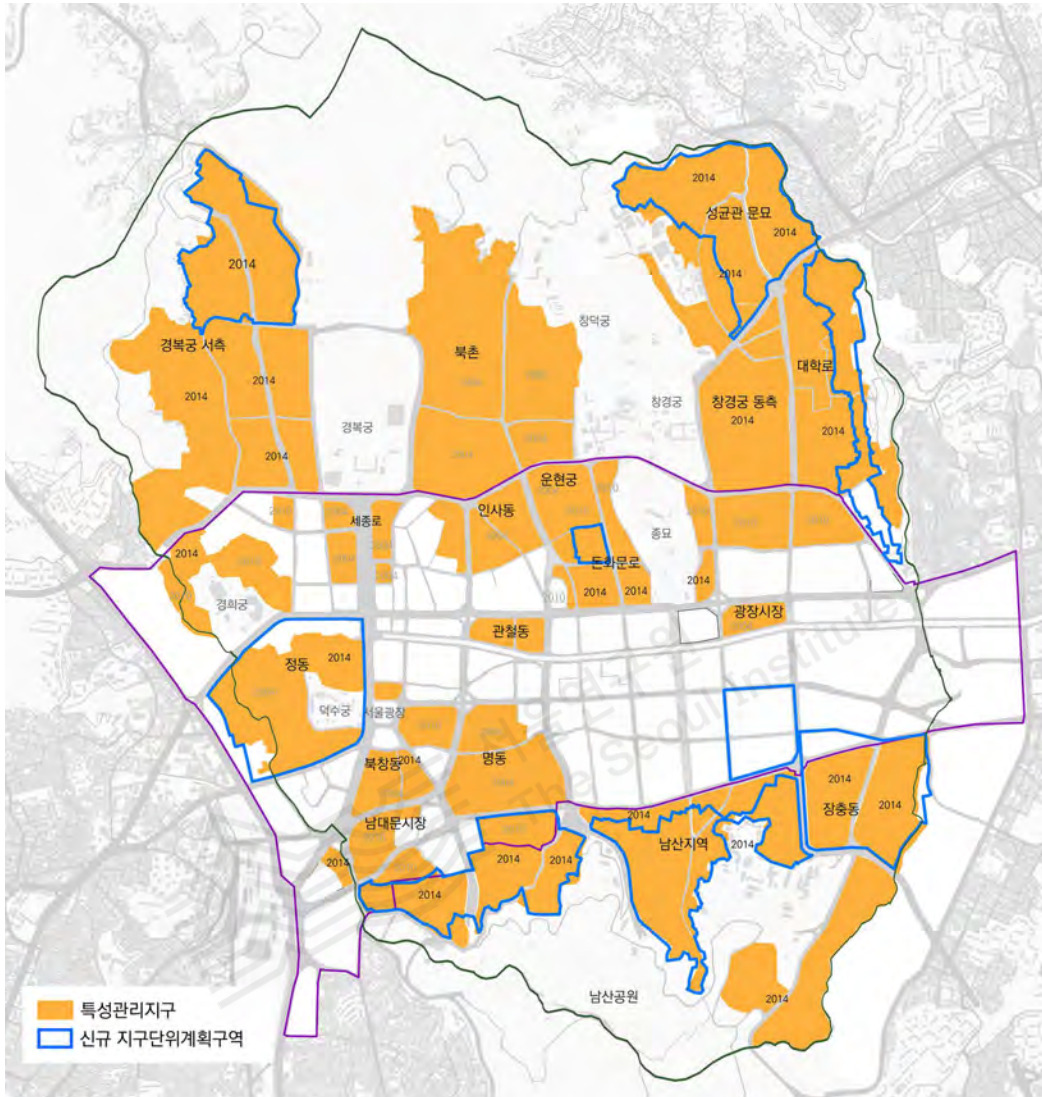
역사도심은 조선의 수도로서 한성이 자리 잡았던 서울이 시작된 공간이며, 고려의 세 수도 중 하나였던 남경에서부터 시작된 공간의 연원을 계산하면 약 1,000년의 역사를 가진 유서깊은 역사적인 공간이다. 조선시대부터 시작해서 일제 강점기를 거쳐 오늘날 대한민국에 이르기까지 정치·경제·사회적 격변과 사건들이 일어났던 중심공간이면서 다양한 역사문화자원과 역사적 이야기에서부터 서민들 개개인의 애환과 가족의 삶이 고스란히 담긴 곳이다. 그래서 서울시에서는 2000년부터 역사도심지역을 특별히 관리하기 위하여 ‘도심부 관리 기본계획’을 수립하여 역사도심의 관리 틀을 정하고 실현방안을 제시하였으며, 그렇게 시작된 것이 2004년에는 청계천 복원을 하면서 ‘도심부 발전계획’으로 재정비하였다. 그리고 2015년에는 한양도성을 유네스코에 등재하면서 역사성에 중점을 둔 ‘역사도심 기본계획’으로 재정비하여 지금에 이르고 있다.

특히 역사도심 지역에서도 시대별로 의미가 있는 역사문화자원들이 그대로 남아있어 예전의 풍경과 분위기를 그대로 느낄 수 있거나 역사적으로 중요한 의미와 이야기를 담고 있는 장소들은 특성관리지구로 지정해 관리하고 있다. 즉, 다음 지정목적에서 보는 바와 같이 특성관리지구는 서울의 역사성을 드러내는 가장 중요한 지역으로서 서울의 역사성을 지켜나가기 위해서 관리와 지원이 뒤따라야 하는 핵심 관리지역이다¹⁾. 지난 2015년 발표한 ‘역사도심 기본계획’에서는 [그림 1-1]과 같이 역사도심이 갖고 있는 특성을 보호하는 차원에서 9개소였던 특성관리지구를 17개소로 대폭 확대하였고, 역사도심 내 모든 지역에 대해서 지구단위계획을 수립하여 관리할 수 있도록 하였다. 또한 지구별 관리지침을 제시해서 시행적 성격의 지구단위계획을 통해 지구 내 특성들을 보호하면서 지속적인 성장기반을 만들어갈 수 있도록 구체화하여 일관된 정책방향이 구체적인 지침과 사업까지

1) 역사도심 기본계획에서는 특성지구에 대한 구체적인 지정 기준은 없으나, 보호가 필요한 특성을 역사특성, 문화특성, 경관특성으로 규정하고 구역별로 특성을 파악하여 지구를 선정하였다.

추진될 수 있는 도시계획적인 기반을 구축하고 있다.

- 경복궁 서측 지역: 사직단·수성동계곡 등 지정문화재와 도시한옥·근대주택 등 여러 시기의 주거유형, 골목길, 물길 흔적, 오래된 시장과 가게 등 다양한 역사특성을 기반으로 옛 서울의 풍취가 강하게 남아있는 지역
- 북촌 지역: 조선시대 권문세가들의 주거지였던 유서 깊은 지역으로서 한옥을 중심으로 다양한 역사문화자원이 밀집되어 있는 도심부의 대표적인 역사특성지구
- 정동 지역: 대한제국기 주요 역사현장으로서 덕수궁, 성공회 서울성당 등 다수 지정문화재가 위치하며, 서울시립미술관 등 문화시설도 함께 위치하여 도심 내에서 근대적 풍취를 느낄 수 있는 역사문화지구
- 돈화문로 및 종묘 남측 지역: 창덕궁, 종묘 등 주요 궁궐과 인접한 중요한 곳으로서 돈화문로 이면의 피맛길 등 조선시대 고유한 도시조직 특성이 가장 잘 남아있는 지구
- 세종로 주변 지역: 실제로 남아있는 역사자원은 적지만, 조선시대 육조거리를 형성했던 도성내 역사문화의 증추공간으로서 역사적 상징성과 정체성을 가지고 있는 지역
- 남대문시장 지역: 한양도성지역에서 조선 초기에 형성되어 현재까지 그 용도를 유지해 오고 있는 가장 오래된 공공상설시장
- 광장시장 지역: 가장 오래된 민간상설시장으로서 옛 물길 흔적과 옛 길이 그대로 남아있는 지역
- 명동 지역: 근·현대사에서 새로운 문화와 유행을 전파하는 대중문화 중심지로서 독특한 도시조직을 갖고 있는 도심내 대표적인 상업·문화지구
- 북창동 지역: 일제강점기 식민지 자본주의의 심장부였던 장소로서 일제 강점기 변화했던 상업지역의 경관을 느낄 수 있는 곳
- 관철동 지역: 한국전쟁 이후 전후복구사업에 따라 도심내 최초로 근대도시계획이념에 따라 구획정리되어 독특한 장소성을 형성하고 있는 곳
- 윤현궁·인사동 지역: 다양한 역사문화자원과 옛 도시조직 등 도성 안 대표적인 역사특성지역이자 관광명소
- 대학로 지역: 문화적 특성이 두드러진 도심부 대표적인 문화특성지구
- 창경궁 동측 지역: 사도세자 사당인 경모궁지와 서울대병원의 전신인 서울 대한의원이 위치하고 있는 역사특성지구
- 성균관 문묘 지역: 문묘와 성균관이 위치한 지역으로서 오래된 도시조직이 상당히 남아 있는 역사적 장소
- 장충동 지역: 장충단을 중심으로 근현대사를 거치면서 역사적 사건들과 자원들이 축적된 지역으로서 문화주택이 남아있는 서울의 대표적인 부촌
- 남산 지역: 일제 강점기 격정적인 변화 속에 있던 경관 특성 지구
- 경희궁 주변 지역: 경희궁을 비롯해 다수의 근대건축물이 있는 역사적 장소



[그림 1-1] 특성관리지구의 범위와 신규 지구단위계획구역

하지만, 대체로 오랜 역사적 특성을 간직한 특성관리지구는 도로를 포함한 도시구조도 근대적인 도시계획 개념이 적용되기 이전에 형성되었고, 건축물도 최초의 건축법이 제정되었던 1962년 이전에 건축되어 현행 법 규정에 적합하지 않은 것들이 많아 역사도심 기본 계획에서 제시한 것처럼 실현되기 위해서는 일반 규정을 적용하지 않고 예외적으로 허용될 수 있는 제도적인 장치들이 마련되어야 한다.

현행 법 규정에 맞지 않는 부적합 건축물들이 지역의 독특한 특성을 만들어내고 있는 것이어서 이러한 건축물과 도시조직을 보호할 수 있는 다양한 예외 조항들이 관련 법에 포함되어야 한다. 현재 일부 역사문화자원에 대해서만 완화되는 ‘대지면적의 일정 비율 보통 60% 이내에서 건축하도록 정한 건폐율 규정’, ‘모든 필지는 4m 도로에 접하도록 규정한 접도규정’, ‘건축물의 규모에 따라 일정비율의 주차장 설치를 의무화한 주차규정’ 등을 특성관리지구 실현차원에서 완화할 수 있는 방안이 검토되어야 한다.

또한, 최근에는 주거환경을 해치는 휴게음식점들과 인쇄소들이 주거지로 확산되면서 세부 업태를 규제하거나 규모를 제한해야 한다는 의견들이 설득력을 얻으면서 느슨한 현행 용도규제의 문제를 오히려 좀 더 상세하게 규제할 수 있는 방안도 요구되고 있다. 세부업태 규제는 지역의 역사문화적 경관을 보호하기 위하여 기본적으로 규제를 요구하는 높이제한과 마찬가지로 주민들의 재산권을 강하게 제한하는 것이어서 주민들의 협의를 바탕으로 다양한 재정 지원 및 인센티브 제공 등과 연계하여 이루어질 수 있는 방안이 제도적으로 마련되어야 한다. 그리고, 제도적인 지원 대상이 아닌 역사문화자산에 대해서도 지원이 이루어질 수 있는 근거가 기본적으로 마련되어야 하며, 지원을 위한 구체적인 역사보전 매뉴얼도 갖추어져야 한다.

위에서 언급한 바와 같이 그동안 제기된 다양한 이슈들과 함께, 현재 역사도심 기본계획에 따라 최근에 추진되고 있는 지구단위계획 수립 과정에서 제기되고 있는 이슈들을 파악하고, 이슈별로 제도적인 개선 및 운영방안을 검토하여 향후 특성관리지구 실현을 위한 기반을 마련하고자 한다.

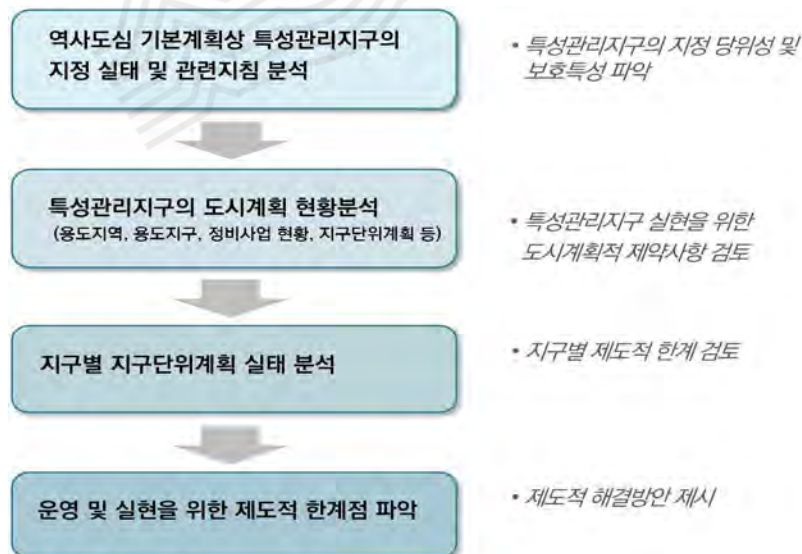
- 경복궁 서측(청운동일대): 2016. 5 ~ 2017. 10
- 익선(돈화문로일대): 2015. 3 ~ 2016. 12
- 혜화·명륜동: 2014. 6 ~ 2016. 9
- 정동: 2016. 4 ~ 2017. 12
- 회현: 2015. 6 ~ 2017. 1
- 필동일대: 2016. 4 ~ 2017. 10
- 장충동일대: 2016. 3 ~ 2019. 7
- 이화동일대: 2016. 4 ~ 2017. 10

2. 연구 방법과 과정

연구는 특성관리지구 운영 및 실현을 위해서 필요한 다양하고 복잡한 제도적인 한계를 찾는 것에서부터 시작해야 한다. 우선은 현재 역사도심 기본계획의 계획방향과 지침에 따라 추진하는 과정에서 제기되고 있는 현안과제들을 파악하는 것이 중요하므로, 최근 작성되고 있는 지구단위계획 수립과정에서 제기되고 있는 다양한 현안과제들을 정리하고 구조화하는 것에서부터 연구를 시작하고자 한다.

그리고, 특성관리지구는 상당한 규제와 지원이 투입되어야 하므로 역사도심 기본계획에서 정하고 있는 특성관리지구 지정의 적정성도 같이 검토하고자 한다. 또한 기존에 지정된 용도지역지구와 사업구역 등 도시계획이 특성관리지구의 관리 방향과 충돌 없이 부합되어야 하므로, 기존 도시계획 지정현황에 대한 적정성 검토도 같이 수행하려고 한다.

역사도심 기본계획, 도시관리계획, 지구별 지구단위계획에 대한 분석을 통해서 이슈를 도출한 이후에는 각각의 이슈에 대해서 관련 제도를 파악하고 제도적 해결방안을 분석하고자 한다. 그리고, 장기적으로는 특성관리지구와 유사한 해외 제도들을 검토하여 새로운 제도 도입의 당위성과 방향 등을 제시하고자 한다.



[그림 1-2] 연구의 방법

02

특성관리지구 추진상 제약과 한계

- 1_추진 근거의 한계
- 2_일반 도시계획 및 사업 지정의 제약
- 3_주요 관리수단인 지구단위계획 수립 시 한계
- 4_검토과제 설정

02 | 특성관리지구 추진상 제약과 한계

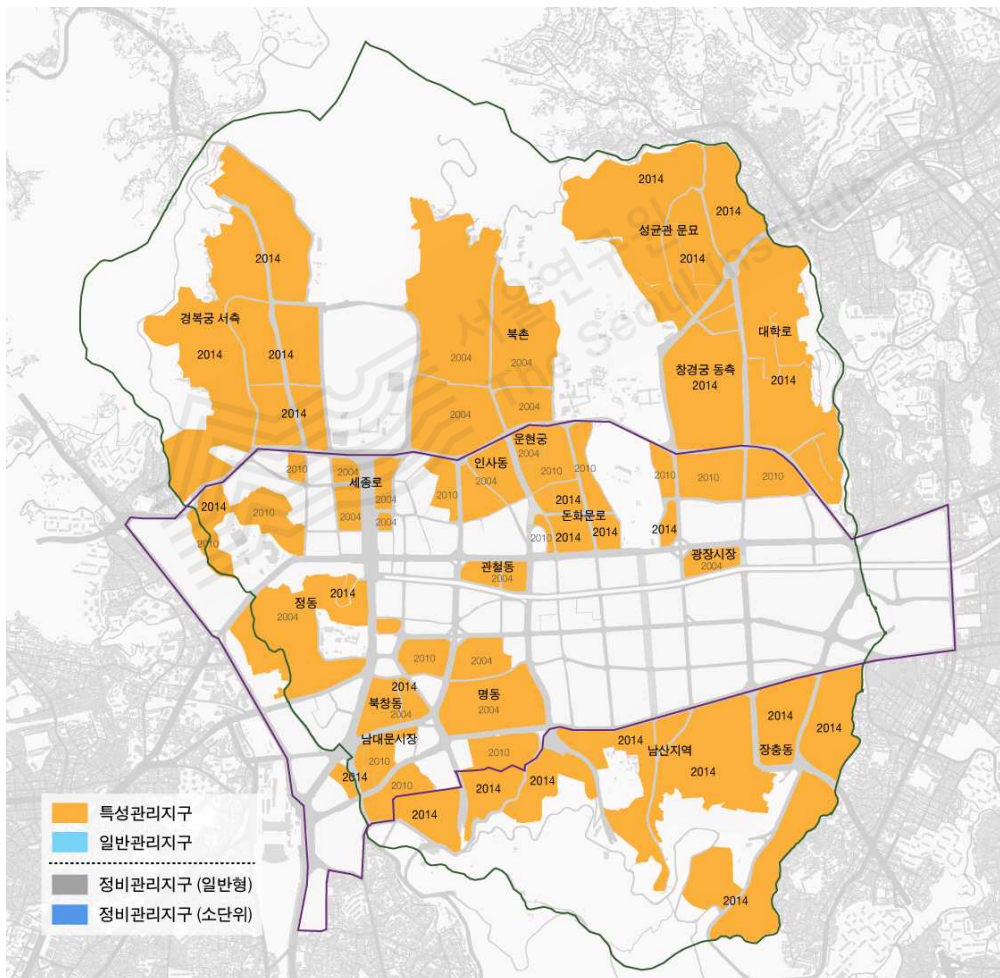
1_추진 근거의 한계

특성관리지구는 한양도성지역의 특성을 보호하고 관리하기 위하여 수립된 역사도심 기본계획에서 제시하고 있는 프로그램의 성격을 가지며, 역사도심을 드러내는 고유한 특성을 간직하고 있는 지역에 대해서 지역 특성이 유지될 수 있도록 역사문화자산을 보호하고 점진적으로 변화를 관리하는 것을 목적으로 하고 있다. 역사도심 기본계획에서 특성관리지구 실현이 갖는 비중이 큰 만큼 운영을 위한 지침과 실현방안이 구체적으로 제시되어 있으나, 법제도가 아닌 계획을 근거로 추진함에 따라 여러 가지 한계가 나타나고 있다.

우선 지구별로 선정 취지를 충분히 기술하고 있으나 구체적인 기준이나 절차를 통해서 선정되기보다는 계획을 수립하면서 전문가 자문과 토론회를 통해서 정해지다 보니 대상지구 에 대해서 분명하지 않은 측면이 있는 것으로 확인되고 있다. 2000년 도심부 관리계획이 수립될 당시에 북촌, 인사동, 명동, 정동, 관철동, 북창동, 남대문시장 등 7개 지구가 처음 지정되었고, 2004년 도심부 발전계획에서 광화문광장, 광장시장이 추가되었다. 당시에는 명칭도 특성보존지구로 목적도 분명했고, 지정된 지구도 어느 정도 공감의 이루어졌다. 그런데, 최근 수립된 역사도심 기본계획에서 계획범위가 한양도성지역으로 확대되면서 내사산 주변에 위치한 경복궁 서측, 남산 주변, 창경궁 동측, 성균관 문묘 주변, 대학로 및 이화동 지역과 함께 돈화문로 및 종묘 남측, 경희궁 주변 등 8개소가 추가되었다. 이들 지역을 지정하면서 역사문화 특성 외에 경관 특성이 지정 시 고려사항으로 추가되면서 수차례의 자문 및 협의과정을 통해서 지정되었으나, 특성에 대한 공감이 충분히 이루어지지 않은 상태에서 지정이 되었다. 앞으로 역사도심에서 특성관리지구가 갖는 비중을 고려할 때 지구내 건축행위 제한과 함께 공공재원 투입이 필요한 지역이므로, 특성에 대한 명확한 정의와 함께 선명한 지정 기준과 절차를 통해서 지구 지정과 변경이 이루어질 수 있도록 체계적인 기준과 절차가 마련되어야 할 것으로 보인다.

법적 근거 없이 추진되다 보니 지구별로 제시하고 있는 개발관리기준과 다양한 역사문화 자산에 대한 보전 지침들도 실현하는 데 많은 제약이 있는 것으로 확인되고 있다. 특성관

리지구의 운영 및 실현이 지구단위계획에 해당 지침들을 반영해서 추진하도록 되어 있으나, 제도가 갖춰지지 않아 계획에 반영되지 못하는 부분들이 빈번하게 발생되고 있다. 특성관리지구 대부분이 옛 도시조직 속에 건축된 오래된 건축물군들로 구성되어 있기 때문에 건폐율이나 주차 및 접도규정 등에 구애받지 않고 건축행위가 가능하고 일반지역보다 강한 규제에 대한 다양한 지원들이 이루어질 수 있도록 제도가 만들어져야 한다. 이러한 제도적 조치 없이 특성관리지구의 실현은 어렵다.



[그림 2-1] 역사도심 기본계획(2015)의 특성관리지구 지정 현황

2_일반 도시계획 및 사업 지정의 제약

특성관리지구는 지역이 갖는 독특한 특성을 보호하는 것이 목적이다 보니 모든 지역에 적용되고 있는 용도지역지구제와 빈번하게 충돌한다. 현재 제도적으로 특성관리지구로 접근하는 방법이 일반 기준인 용도지역지구제를 대체하는 방법이 아니라 용도지역지구체계 내에서 규제를 좀 더 강화하거나 규제를 완화하는 방법을 적용하고 있기 때문에 다양한 변화압력 속에서 보존을 둘러싸고 많은 갈등과 문제점들이 양산되고 있다. 특성관리지구에는 역사문화자원 외에 일반 건축물들도 있기 때문에 전적으로 용도지역지구제를 배제하기는 어렵다. 특성관리지구의 보존 측면에서 도시에 일반적으로 적용되는 용도지역, 용도지구, 정비사업 사이에 파생될 수 있는 다양한 문제점들을 파악할 필요가 있다.

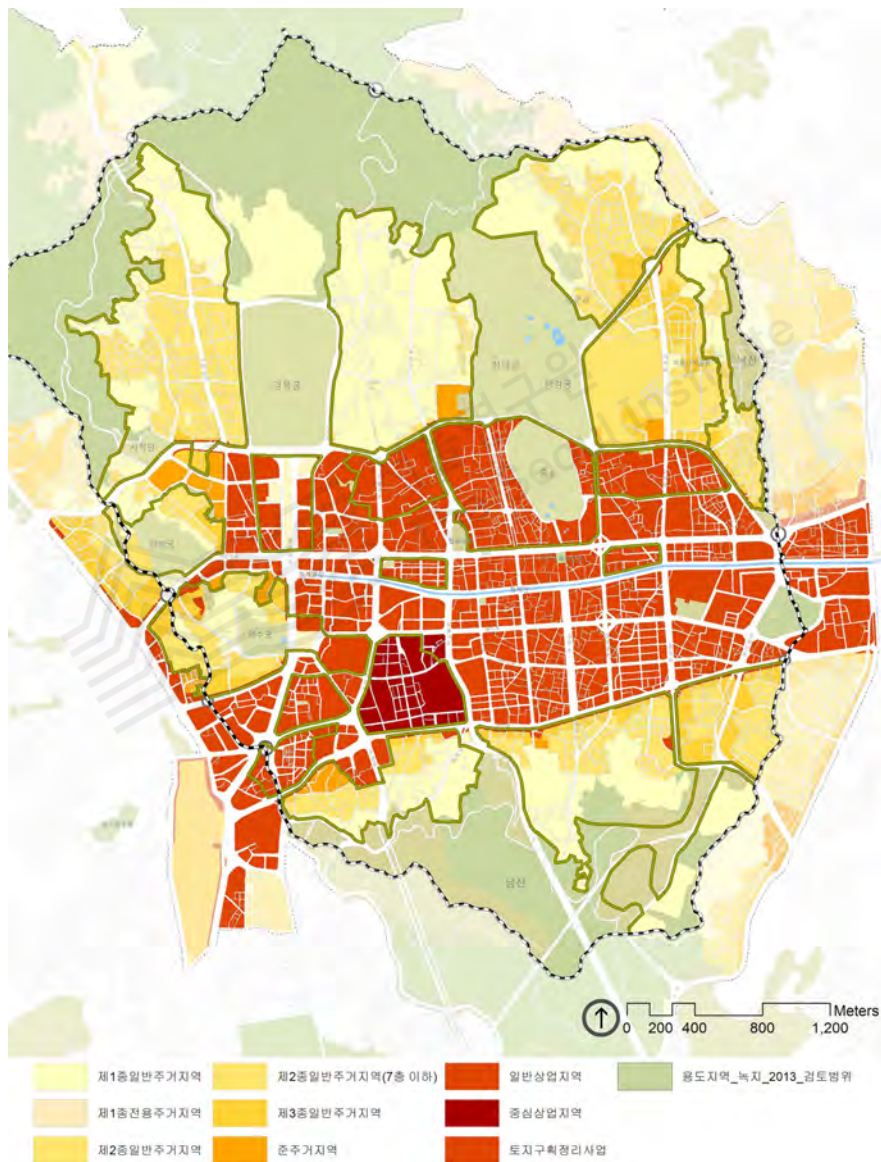
1) 용도지역상 지정된 허용밀도와의 충돌

역사도심내 율곡로와 퇴계로 안쪽 중심공간은 상업지역으로 지정되어 있고, 내사산 주변은 주거지역으로 지정되어 있다. 상업지역 내에 위치한 인사동, 정동, 명동, 돈화문로 및 종묘 남측, 관철동, 북창동, 남대문시장, 광장시장 지역은 상업지역에서 허용한 용적률 800%²⁾, 건폐율 60% 내에서 건축이 가능하다. 또한 내사산 주변에 위치한 북촌, 경복궁 서측, 성균관 주변, 남산 주변, 장충동, 창경궁 동측 지역은 주거지역에서 허용한 용적률 250(200, 150)%, 건폐율 60(50)% 범위 내에서 건축할 수 있다. 하지만, 해당 용도지역에서 정하는 용적률과 건폐율 범위 내에서 개발될 경우 한옥이나 근대건축물 등 저층 건축물이 가로벽을 형성하고 있는 특성관리지구의 경관특성이 파괴된다. 따라서, 특성관리지구 실현을 위해서 지구단위계획을 통해 지구별 특성에 맞도록 용적률을 제한하고, 건폐율은 완화하여 계획을 수립하고 있으나, 지구내 경관에 맞도록 높이를 규제해 용적률을 제한하는 경우가 많아 주민들과 갈등을 빚는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

한옥이나 저층주택이 밀집한 상업지역으로 지정되어 있는 종묘 및 경희궁 주변 지역과 내사산 주변 저층 구릉지에 지정된 상업지역과 준주거지역의 고밀 허용에 따른 고층화는

2) 내사산 높이 90m 이내 개발을 유도하기 위하여 서울시 도시계획조례를 통하여 사대문안 용적률을 600%로 제한하고 있다.

더욱 더 많은 문제를 야기한다. 특히, 내사산 주변 주택지가 시작되는 울곡로, 퇴계로 변을 따라 지정된 노선상업지역과 노선 준주거지역의 고층화는 내사산 조망 차단 및 저층 주택지 경관 훼손 문제와 함께 일조 및 사생활 침해로 인한 인근 주민들의 민원 등의 원인이 되고 있다. 특성관리지구의 보호라는 사회적 공감대 속에 용도지역과 특성관리지구의



[그림 2-2] 역사도심 용도지역 현황

관계설정이 우선되어야 한다. 특성관리지구는 용도지역을 조정해서 근본적으로 문제의 소지를 없애나가야 하며, 지구내 일반 건축물은 지구의 맥락 속에서 특성을 지켜가면서 생활이 가능하도록 지구단위계획 등을 통한 세심한 관리가 가능한 체계구축이 필요하다.

2) 용도지구 운용의 한계와 행위제한의 유효성

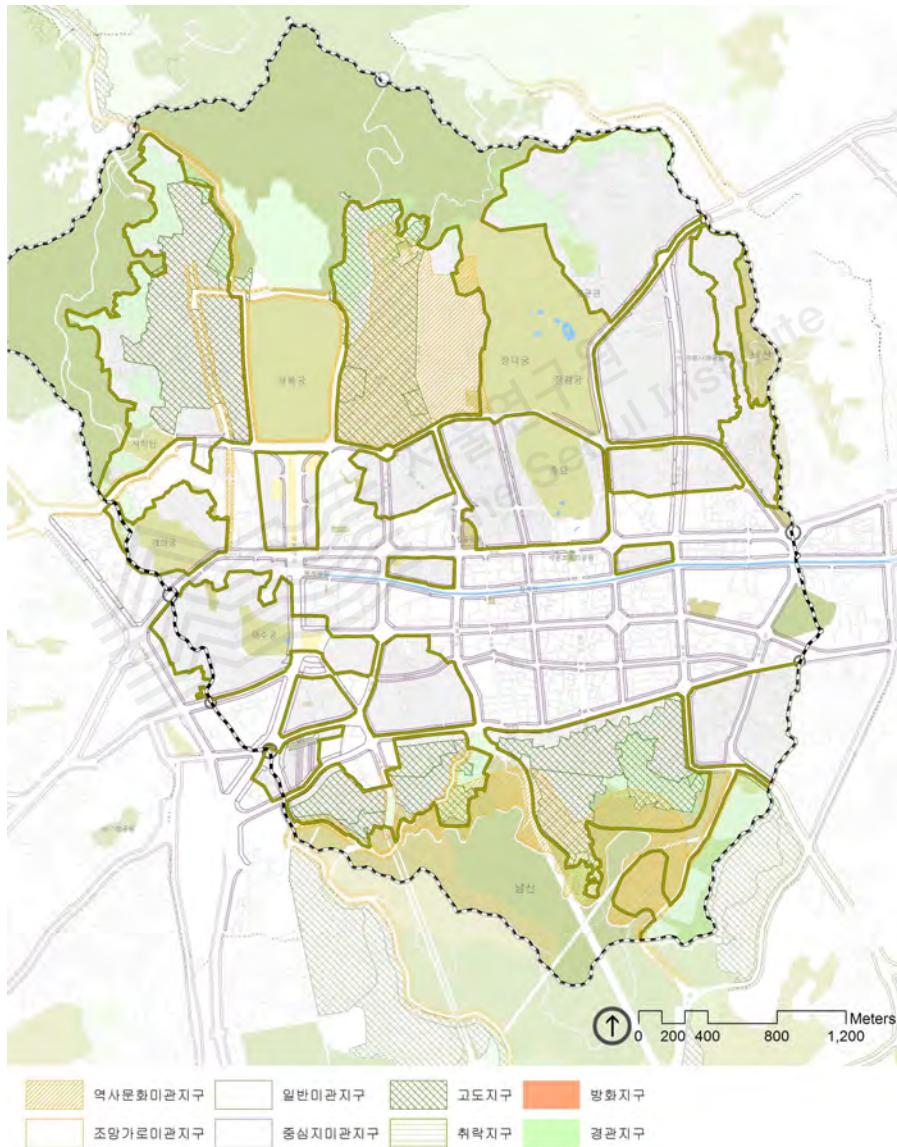
특성관리지구를 보호하는 데 가장 근간이 되는 것은 지역이 갖는 경관특성으로서 높이를 제한하는 것이다. 높이를 제한하는 목적은 지구내 건축물군이 형성하고 있는 경관특성을 지키고, 과도한 개발로 인해 특성이 훼손되는 것을 방지하기 위한 것이다. 현재 특성관리지구의 높이관리 틀은 고도지구, 경관지구, 역사문화미관지구 등 용도지구를 근간으로 역사도심 기본계획과 지구단위계획의 높이계획으로 이루어진다³⁾. 하지만, 고도지구 등 높이관련 용도지구는 내사산 주변 북촌, 경복궁 서측, 남산 주변을 중심으로 제한적으로 지정되어 운영되고 있다. 용도지구에 의한 높이제한은 법을 근간으로 한 강제력이 높은 반면, 시민들의 저항이 강하기 때문에 추가 지정이 쉽지 않으나 시민들과 충분한 공감대 속에 특성관리지구의 주요 지역에 대해서는 지정을 지속적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 계획에 의한 높이제한은 지정고시가 어렵고, 어렵게 고시되어도 완화될 가능성이 많다. 따라서, 법에 근간한 높이제한을 바탕으로 계획을 통해서 세심하게 관리해나가는 것이 바람직하다.

용도지구에 의한 높이제한의 유효성도 문제로 지적된다. 특성관리지구내 건축물 대부분이 1층 한옥을 바탕으로 4층 이하 건축물이 밀집되어 있으나, 최고고도지구는 6층까지 개발이 가능한 20m 이하로 완화되었고, 경관지구도 20m 또는 28m 이하로 완화되었다. 역사도심 기본계획(2015)에서는 높이 완화조치에 따라 경복궁 서측지역과 남산 주변에 건축된 중대형 빌라를 내사산 경관 차단 및 지역경관 훼손의 주요 원인으로 지적하고, 내사산 주변의 높이제한을 강화할 것을 요구하고 있다⁴⁾. 계획에 의한 높이제한이 갖는 한계가 있기 때문에, 근본적으로 용도지구상에 정하고 있는 높이제한을 좀 더 실효성 있게 바꾸는 방안을 모색할 필요가 있다.

3) 물론 경복궁, 덕수궁, 창덕궁, 종묘 주변 특성관리지구 일부 지역은 서울시 문화재보호 조례에 의해 양각 27에 의한 높이제한을 추가로 받게 된다.

4) 역사도심 기본계획(2015)에서는 지구별로 평균높이를 고려하여 지구단위계획을 통하여 높이를 제한하도록 정하고 있다.

또한, 용도지구 측면에서 가로변 미관 관리를 위하여 간선가로변에 일률적으로 지정된 미관지구도 문제로 지적된다. 중심지 미관지구의 경우 대부분 3m 내외의 건축선이 지정되어 있기 때문에 신축 시 건축선을 후퇴해야 하므로 특성관리지구의 경우 기존에 형성된 가로 벽이 깨지게 되고, 옛 길이 갖는 그 흔적과 분위기가 훼손될 수 있다. 특성관리지구에서는 중심지 미관지구가 지정되어서는 안 된다.



[그림 2-3] 역사도심 용도지구 현황

3) 기 지정된 정비(예정)구역 해제를 둘러싼 주민과의 갈등과 낙후환경 개선

도시를 바라보는 시각은 시대의 요구에 따라 변한다. 특성보존지구(특성관리지구 이전 명칭)는 2000년 도심부 관리기본계획을 수립하면서 처음 도입된 비교적 최근 개념이다⁵⁾. 예전에는 특성관리지구가 지정된 지역에 대해서 다른 시각을 가졌다. 해당 지역은 표면적으로 노후 건축물이 많고, 비좁은 도로에 부정형인 필지와 블록이 많은 곳으로 개선이 필요한 곳으로 인식되었다. 명동이나 북촌, 인사동 같은 잘 알려진 지역을 제외하고 대부분의 지역이 전면철거하고 재개발하는 정비사업구역으로 지정되었다. 정비사업구역으로 지정되면, 상업지역에서는 대형 오피스단지가 만들어졌고, 주거지역은 아파트가 들어섰다. 정비사업은 개발을 통해서 특성이 사라지는 것도 문제였지만, 과도한 고층개발로 지역의 특성과 장소성을 훼손하는 원인이 되었다.

최근 들어 옛 것에 대한 인식이 바뀌면서 예전에 지정된 정비(예정)사업구역들이 특성관리지구 내에 포함되면서 시정부와 많은 갈등을 야기하고 있다. 사업이 많이 진척된 지역에서 조차 서울시가 시장직권으로 구역해제를 강행하면서 일부 지구에서는 소송까지 가는 상황까지 발생하고 있다⁶⁾. 조합설립을 추진하거나 조합이 구성된 비교적 사업 초기단계 구역들도 특성관리지구의 개발규모 제한과 함께 대내외적인 경기침체와 맞물려 시장 직권으로 해제한 것⁷⁾이기 때문에 주민들 불만이 근본적으로 해소된 것은 아니다. 주민들의 자발적인 해제가 아니라 매몰비용 보상과 재생사업 등 환경개선 비용 지원을 전제로 구역이 해제된 것이기 때문에, 향후 환경개선사업 추진과정에서 주민들 사이에 개발을 둘러싼 잠재된 불만이나 갈등이 지속적으로 표출될 것이다.

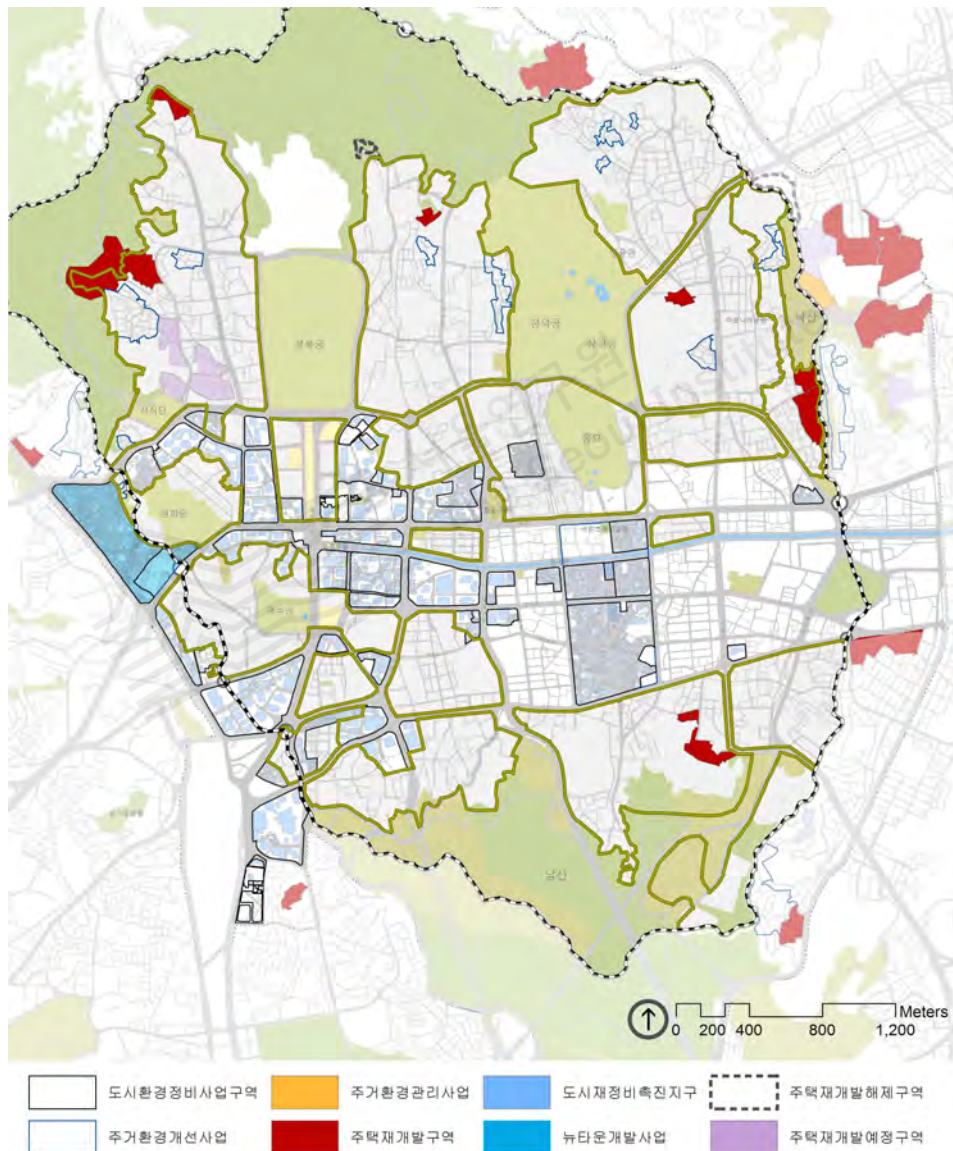
정비구역에서 해제되었다 하더라도 지역 대부분이 낙후되었기 때문에 건축물 개보수를 포함한 지역환경 개선이 필요하다. 해제지역은 특성관리지구 여건상 지역특성을 존중하면서

5) 특성관리지구는 비교적 최근에 도입된 개념으로 2014년 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률이 만들어져 유사 개념인 건축자산 진흥구역이 도입되면서 이제 법적인 개념 정의 및 운용에 대한 논의가 진행되고 있다.

6) 서울시는 한양도성을 유네스코 세계문화유산으로 등재를 신청하면서 한양도성 주변의 경관보존을 위해 사업시행인가가 완료되거나 진행 중인 옥인 1구역, 사직 2구역, 충신 1구역이 시장직권으로 구역이 해제되었으나, 현재 옥인 1구역과 사직 2구역이 주민들과 소송 중이다.

7) 사업이 정제되어 있는 체부 1구역, 누하 1구역, 필운 1구역이 시장 직권으로 해제되었으며, 익선구역도 정비구역 해제를 전제로 지구단위계획이 수립 중이다.

환경개선이 가능한 주거환경관리사업이나 재생사업으로 추진된다. 주민들 협조 아래 공공이 지원하는 방식이지만, 건축물 개보수는 대부분 주민자력에 의존하기 때문에 주민부담이 높은 만큼 여전히 갈등의 소지가 존재한다. 현재 이화 1구역, 혜화·명륜구역 등이 이 방식으로 추진되고 있다. 또한, 정비구역 해제지역 외에 다른 특성관리지구도 상황이 크게 다르지 않기 때문에, 이들 지역에 대한 환경개선도 단계적으로 이루어져야 한다.



[그림 2-4] 역사도심 정비사업 현황

3_주요 관리수단인 지구단위계획 수립 시 한계

현재 정비구역을 제외한 역사도심 전역이 지구단위계획으로 관리될 수 있도록 추진하고 있으며, 이에 따라 특성관리지구도 단계적으로 지구단위계획 수립이 추진되고 있다⁸⁾. 실제로 북촌, 인사동, 대학로, 명동, 북창동, 관철동, 남대문시장, 광장시장, 운현궁 주변지역, 경복궁 서측지역 등 특성관리지구 중 주요 지역이 지구단위계획을 수립해 관리되어 왔으며, 지구단위계획 제도는 제도개선 등 다양한 방법을 통해서 특성관리지구가 제대로 작동하는 데 큰 기여를 해 왔다. 그동안 특성관리지구는 지구단위계획을 중심으로 역사문화자산 지원과 환경개선사업 추진 등과 연계하여 지속적으로 실현기반을 강화해 왔다.

우선 지구내 역사적 특성을 보호하기 위한 조치로서 역사문화자산의 재정지원이 가능하도록 관련 법제도를 마련하고⁹⁾ 이와 연계될 수 있는 체계를 마련하였다. 또한, 옛 도시조직의 특성 보호를 위해 필요한 완화 조항을 마련하였다. 건축이 불가능한 4m 이하 골목길에 면한 대지의 접도조건이 완화될 수 있도록 건축법이 개정되었고, 건폐율 및 주차기준도 완화가 가능하도록 법 개정이 이루어졌다. 당장 법 개정이 어려운 경우에는 현행 법체계 내에서 운용방법을 찾아 임시방편으로 적용하기도 하였다¹⁰⁾. 저층 한옥밀집지역의 경관을 보호하기 위해서 역사문화미관지구가 도입되었고, 북촌지역에 처음 지정되었다. 상세한 용도 관리를 위해서 업종 규제가 가능하도록 문화지구를 신설하였고, 인사동과 대학로 지역에 적용해 전통문화업종과 연극업종에 대한 용도 지정과 지원이 가능해졌다. 최근에는 낙후된 지역환경 개선을 위해 주거환경관리사업 등 주민 참여형 환경개선사업을 도입하고, 이와 연계하여 지속가능한 생활기반을 구축해나가고 있다.

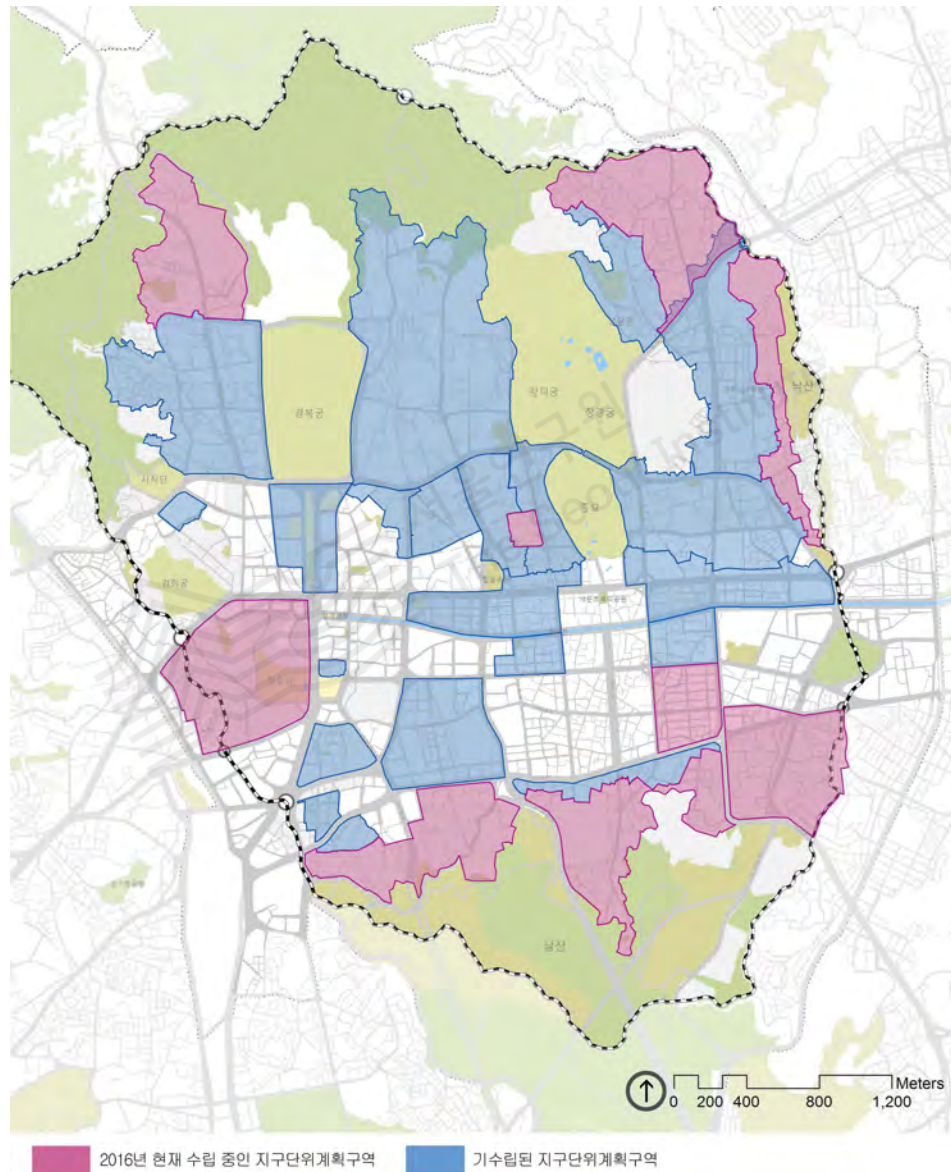
하지만, 특성관리지구의 실현체계가 개선되기 위해서는 현행 법제도상의 관리 및 지원체계

8) 역사도심 기본계획(2015)에서는 도심 전역이 지구단위계획을 수립하여 관리될 수 있도록 조치하고 있으며, 합필을 통한 대규모 개발 제한, 기존 필지 및 도로 선형 유지 등 특성관리지구 지침도 지구단위계획을 통해서 실현하도록 정하고 있다. 그것은 현행 법상 지역 특성에 맞춰 기준 완화가 가능하고 지역을 상세하게 관리할 수 있는 수단이 지구단위계획이기 때문이다.

9) 한옥 지원을 위해 '서울시 한옥 보존 및 진흥에 관한 조례'가 제정되었고, 최근에는 '한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률'이 제정되면서 근현대건축자산 지원도 가능해졌다.

10) 일반상업지역에서는 건폐율이 80%까지 완화가 불가능하도록 법에서 정하고 있어서 명동지역에서는 건폐율을 90%까지 완화할 수 있도록 중심상업지역으로 용도지역을 변경하여 적용하였다.

가 갖는 문제점들과 한계들이 제대로 파악되어야 한다. 역사도심 기본계획(20150 수립 이후 신규로 작성되거나 재정비되고 있는 최근 사례를 중심으로 역사문화자산의 지원 및 건축조항의 완화, 상세한 규제, 환경개선의 지원 등 다양한 측면에서 해결 과제들과 제도적 한계점들을 파악해보고자 한다.



[그림 2-5] 역사도심 지구단위계획 수립 현황

1) 한옥밀집지역 익선: 한옥의 상업시설 활용 및 주거환경보호대책 필요

익선구역은 창덕궁 전면도로인 돈화문로 행랑을 따라 형성된 한옥 밀집지역으로서 역사적 의미를 갖는 지역이다. 구역의 경계가 주변과 분리되어 고립된 형태를 갖는 것¹¹⁾은 오래 전부터 도시환경정비사업구역으로 지정되어 사업이 진행되어 왔기 때문이다. 다양한 정비 사업안들이 수립되었으나, 지역이 갖는 역사적 의미와 한옥밀집지역이라는 이유로 빈번히 무산되었고, 역사도심 기본계획에서 구역해제 권고와 함께 도시환경정비 기본계획(2016)을 재정비하면서 해제 검토구역으로 지정되었다. 대신에 지역은 도시재생사업을 통해서 낙후된 건축물 개보수와 환경정비를 추진하고, 전체 지역은 지구단위계획을 수립하여 특성을 관리하는 방식으로 추진되고 있다. 2015년 3월에 계획 수립이 착수되어 2017년 현재 계획안이 완료되어 주민협의 및 도시계획 절차를 진행 중이다.



[그림 2-6] 익선 지구단위계획구역

11) 2010년 돈화문로 지구단위계획이 재정비되었고, 돈화문로 지구단위계획구역 서측으로는 운현궁 주변 지구단위계획이 2013년 재정비되었다.

익선 지구단위계획은 한옥밀집지역이 갖는 장소적 특성을 유지하면서 지속적으로 성장해 나갈 수 있는 생활 기반을 만들어주는 데 목적이 있다. 한옥은 ‘서울시 한옥 보존 및 진흥에 관한 조례’에 따라서 신축 및 개보수 지원을 받고, 골목길은 도시재생사업의 지원을 받아 추진하는 것을 골자로 하고 있다. 재원이 마련되었기 때문에 사업추진이 가능할 것으로 보이나, 한옥지원을 받으려면 ‘한옥밀집지역’으로 지정되어야 하고, 한옥으로 등록도 받아야 한다. 오랜 기간 정비사업 추진과정에서 쌓인 피로감으로 한옥밀집지역 보호를 위한 건축제한 시 주민들의 저항이 있을 수 있으므로, 주민들의 신뢰와 협력 속에 갈등을 풀어가는 노력이 필요할 것이다. 또한, 현재는 지원이 어렵지만 지역특성을 드러내는 변형 한옥(하이브리드 한옥)에 대해서도 유사 문제를 겪고 있는 경복궁 서측지역 등 여타지역과 연계하여 지원방안이 마련되어야 할 것이다.

마당을 중심에 두고 골목길에 면하여 건축되는 한옥 특성상 현행 법에서 정하는 건폐율 60% 초과 부분과 4m 도로에 접하지 않아 건축이 불가능한 접도규정이 완화되어야 한옥 등 건축물에 대한 개보수가 가능해진다. 건폐율의 경우 상업지역에서는 80% 이내에서 완화될 경우 개보수가 가능한 것으로 확인되었고, 4m 도로 접도조건은 전통문화 보존을 위해 해당구역을 지정 고시할 경우 문제가 없는 것으로 확인되었다. 하지만, 지역의 상업화 확대에 따른 증개축 등 한옥의 상업시설 활용과 함께 소음·조명 및 게이바 등 위락시설 업종제한 등 주거환경보호를 위한 역사도심내 한옥밀집지역 전반에 대한 별도의 종합 대책 마련이 시급한 것으로 확인되었다.



출처: 익선 지구단위계획 수립안

[그림 2-7] 익선구역 전경



출처: 익선 지구단위계획 수립안

[그림 2-8] 익선구역 내 한옥 현황

2) 대한제국 역사현장 정동: 근현대건축자산 보존·지원을 위한 세부기준 필요

덕수궁 주변 정동지역은 대한제국 역사의 무대가 되었던 곳으로 근대적 분위기와 근대문화유산을 가장 많이 간직한 곳이다. 또한, 북측 새문안로 변에는 도시환경정비사업이 추진되어 현대적인 건축물들이 들어서 있고, 남측 서소문로 변은 고도 성장기 때 지어진 건축물들도 다수 분포하고 있어 근대 이후 도시의 변화를 가장 잘 느낄 수 있는 곳이다.

따라서, 근대문화유산 외에도 건축적으로 의미가 있는 현대적인 건축물들도 다수 분포하고 있다. 한성교회, 평안교회, 피어선빌딩, 경향신문사, 사회복지 공동모금회 등 건축물은 역사도심 기본계획에서 현대건축자산으로 지정되어 있고, 세실극장은 미래유산으로 지정하여 보호를 요청하고 있다. 최근에 ‘한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률’이 제정되어 근대문화유산에 대한 지원근거가 마련되었으나, 지원을 추진하기 위해서는 구체적인 매뉴얼이 마련되어야 한다.



[그림 2-9] 정동 지구단위계획구역

역사문화유산이 현행 법상 건축기준에 위배되어 개보수 등 유지관리가 가능하도록 길을 열어주는 것도 중요하다. 지구내 현행 건축법의 건폐율 기준 60%를 초과하는 건축물이 다수 분포하는 것으로 나타났고, 용적률이 초과하는 건축물도 있는 것으로 파악되었다. 우수건축자산으로 지정을 검토하고 있는 경향신문사의 경우 건폐율이 70%를 상회하고, 용적률도 800%를 초과하는 것으로 나타났다. 역사적으로 의미가 있어 미래유산 후보에 올랐던 정동아파트도 건폐율이 초과된 것으로 나타났다. 건폐율의 경우 상업지역에서 80%까지 완화가 가능한 것으로 확인되었고, 용적률은 리모델링 활성화구역으로 지정해서 용적률을 완화하는 방안을 검토하고 있다.

지구단위계획에서는 한양도성 멸실구간을 탐방로로 조성하고, 덕수궁과 환구단 및 정동 일대 역사문화자원을 연결하는 ‘대한제국길’ 조성을 제안하고 있다. 현재 특성관리지구내 환경 개선을 위해 별도의 예산 확보가 어렵기 때문에 정동구역에서는 도시재생기금을 활용하기 위하여 도시재생활성화구역 지정을 신청 중이다. 특성관리지구가 갖는 역사적인 의미와 가치를 높여서 보호할 수 있는 여건을 만들고, 지속적인 성장을 위해 낙후되고 열악한 환경을 정비하는 것이 필수요건이다. 특성관리지구의 환경개선이 지속적으로 이루어질 수 있도록 자원 확보를 위한 제도적인 근거가 마련되어야 하며, 단기적으로는 재생사업 등 주민참여형 환경개선사업과 연계하여 추진할 수 있는 장치를 마련해야 한다.



출처: 중구역사문화자원 홈페이지

[그림 2-10] 현대건축자산인 한성교회



출처: 위키백과

[그림 2-11] 현대건축자산인 경향신문사

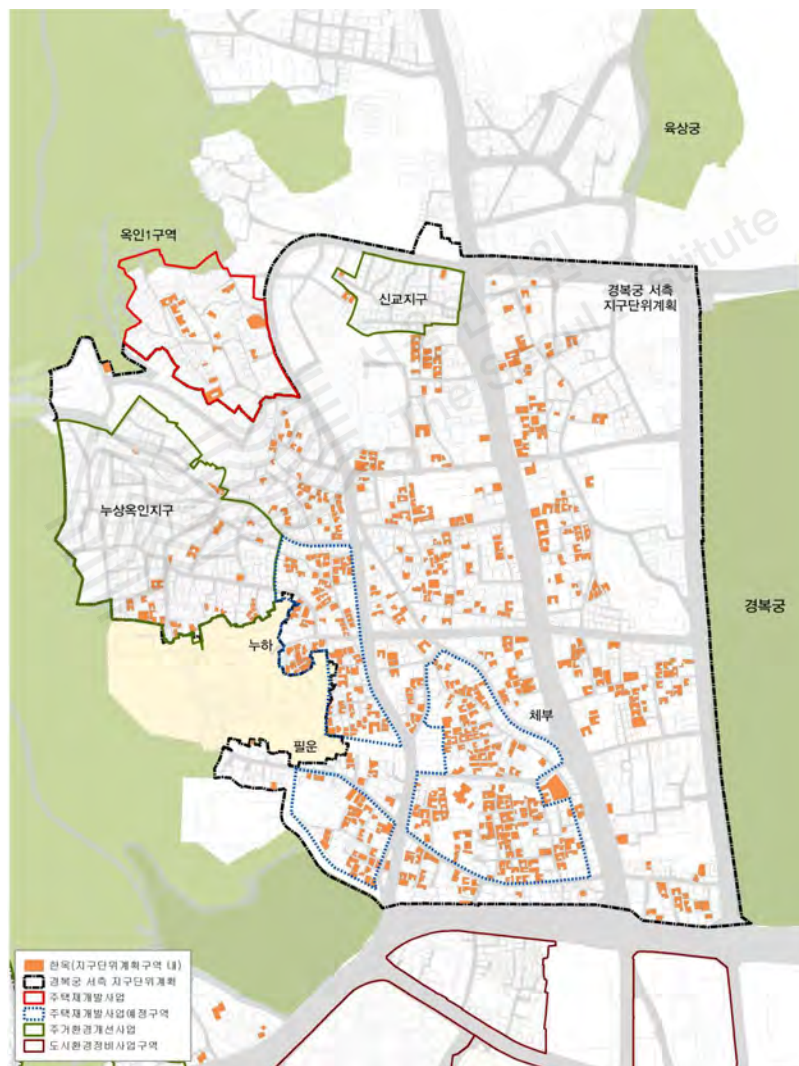
3) 경복궁 서측지역: 주거환경 보호를 위한 업태규제 및 환경개선 자원 필요

서촌이라고도 불리는 경복궁 서측지역은 역사적 유래가 고려시대 남경까지 거슬러 올라가는 유서깊은 곳으로 다양한 이야기와 역사적 흔적을 간직하고 있는 곳이다. 효자로와 필운대로를 경계로 한옥이 밀집한 남측지역은 당시 재개발로부터 멸실 위기에 있던 한옥 보호를 위해 2010년에 지구단위계획을 처음 수립하였고, 당시 미진했던 부분을 보완하여 2016년 재정비를 마쳤다. 지난해 서촌지역의 역사문화환경을 통합적으로 보호 관리하기 위하여 북측에 위치한 청운동 지역에 대해서도 지구단위계획을 수립 중이다.



[그림 2-12] 경복궁 서측 지구단위계획구역과 청운동 지구단위계획구역

경복궁 서측 지구단위계획에서 가장 역점을 두었던 것은 복촌과 비견되는 한옥밀집지역을 보호하는 것이다. 주요 한옥지역이 정비(예정)구역으로 묶여 있어 정비예정구역을 해제하기 위한 노력을 지속적으로 전개하여 해제를 이끌어냈고, 최근에는 재개발이 상당히 진척된 옥인구역도 관련조례를 개정해 시장 직권으로 구역을 해제하는 결과를 만들어냈다. 하지만, 서촌지역에만 보이는 붉은 벽돌로 외장이 장식된 변형 한옥(하이브리드 한옥)이 현행 서울시 조례에서는 지원이 되지 않아 한옥에 대한 정의와 지원범위에 대해 지속적인 검토와 개선이 필요한 것으로 파악되었다.



[그림 2-13] 경복궁 서측지역 내 한옥분포 및 정비(예정)구역 지정 현황

익선구역과 마찬가지로 한옥 개보수 지원을 위해서 건폐율 60% 초과 및 4m 도로 접도규정에 대한 완화가 검토되었다. 하지만 건폐율 완화는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정한 용도지역별 건폐율 범위 내에서 가능하도록 정하고 있어서 주거지역 건폐율 60% 이상은 완화가 불가능한 것으로 파악되었고, 4m 도로 접도규정 완화는 2010년 지구단위계획을 수립하면서 이미 완화구역으로 지정되어 가능한 것으로 판단되었다. 현행 법에서 주거지역의 건폐율 완화는 특별건축구역으로 지정하는 방법이 유일한 것으로 판단되어 특별건축구역 지정을 통해서 건폐율 완화가 가능하도록 조치되었다. 구역 전체가 특별건축구역으로 지정되면서 건폐율 완화는 한옥밀집지역의 경관 및 인왕산 조망 보호를 위한 층수제한 인센티브로 활용되어 주민들의 거센 저항과 반대를 줄이고 추가적으로 높이를 제한하는 데 큰 역할을 하였다.

지구단위계획(2010) 수립 전후 방문객이 증가하면서 상업시설이 주거지역으로 침투해 주거환경을 보호하는 것이 재정비 시 새로운 이슈로 등장했다. 상업시설 입지를 가로변으로 제한하고, 프랜차이즈 가맹사업은 지하문로와 사직로 등 대로변으로 제한하는 조치가 이루어졌다. 가맹사업 등 업태 제한은 현행 법상 문화지구 외에서는 어렵기 때문에 식품위생 관련부서 인허가 시 지구단위계획 지침에 따라 입지를 제한하도록 운영하고 있다. 지역의 용도특성 및 주거환경 보호 차원에서 업태규제가 가능하도록 법제도 개선 검토가 필요하다. 또한, 물길 회복 및 골목길 환경개선을 위해서는 재원조달방안도 검토되어야 한다.

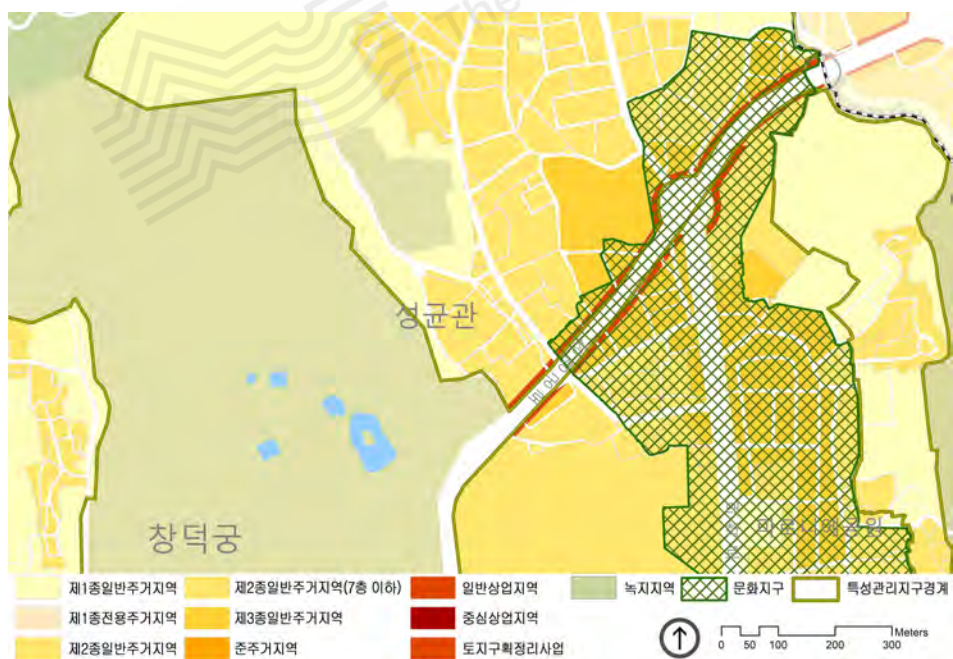


출처: 경복궁 서측 지구단위계획

[그림 2-14] 경복궁 서측 정주환경 확보를 위한 용도계획

다른 특성관리지구와 마찬가지로 한옥 지원을 위한 한옥밀집지역 지정 및 근대건축자산 지원을 위한 우수건축자산 지정 등이 추진 중이다. 또한 건축이 불가능한 4m 이하 골목길에 면한 대지의 접도규정 완화와 함께 건폐율 완화방안이 검토되고 있다. 접도규정은 현행 법으로 가능하지만, 3종 일반주거지역의 건폐율 완화는 법에서 정한 50% 이상 완화가 어렵기 때문에 주거지역 건폐율 완화방안이 다각도로 검토되고 있었다. 또한 주거환경 보호를 위한 상업시설 업태 및 규모제한 방안도 고민 중인 것으로 확인되었다.

창경궁로와 동소문로에 면한 노선상업지역의 높이 제한도 주민들의 반대로 추진이 어려울 것으로 확인되었다. 또한, 이들 가로변에 지정된 중심지 미관지구의 건축선후퇴 규정이 기형성된 가로벽을 훼손할 우려가 있어 건축선 조정을 검토 중인 것으로 확인되었다. 대학로 지역의 공연장을 보호·지원하기 위하여 지정한 문화지구도 경계 조정이 필요한 것으로 나타났다. 애초에 창경궁로·동소문로 건너까지 지정된 문화지구가 미용실·의원·세탁소 등 근생시설 입지를 제한하고, 소극장의 야간공연이 주거환경을 침해하는 것으로 나타났다. 그리고 이화동을 비롯한 한양도성 인근 주택지들은 주거환경관리사업을 통해 골목환경을 개선하고 노후건축물 개보수 지원이 추진될 예정이다.

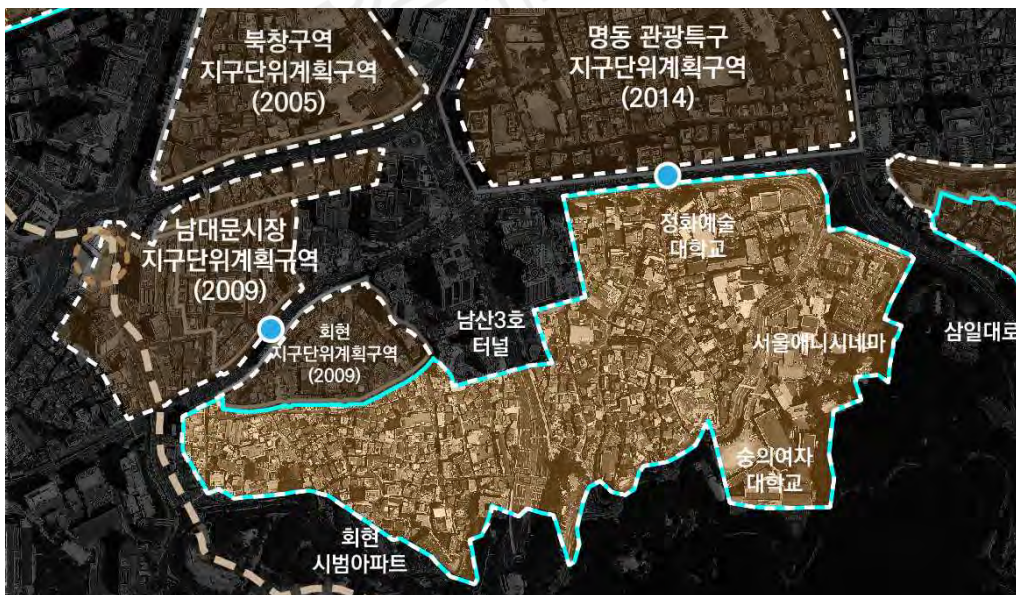


[그림 2-16] 창경궁로 주변 노선 상업지역 및 문화지구 지정 현황

5) 남산 회현: 주거환경 보호를 위한 용도관리 및 환경개선 자원 필요

남산 자락에 위치하고 있는 회현구역은 조선시대부터 형성된 주거지로서 정광필, 이항복, 이덕형 등 집터가 있는 유서깊은 곳이다. 일제강점기에는 일본공사관, 경성신사 등을 중심으로 일본인 거주지가 형성되었던 곳이며, 다수의 일식주택이 곳곳에 남아 있다. 남산 계곡을 따라 형성된 옛 도시조직이 그대로 남아 있으며, 일부 도시조직에서는 복개된 물길 흔적을 찾아볼 수 있다.

이 지역은 남산자락을 중심으로 오랜 기간 최고고도지구로 지정되어 있어 남산의 자연경관이 비교적 잘 보존되어 있는 곳이다. 하지만, 남산 3호 터널 주변은 도시환경정비사업이 추진되어 고층화가 진행되었고, 남대문시장 전면부도 상업화가 진행되어 준주거지역으로 변경되어 지구단위계획으로 관리되어 왔다. 남산 조망에 영향을 미치는 퇴계로변 노선상업지역에 대해서는 역사도심 기본계획(2015)의 현황 높이를 고려한 추가적인 높이제한 검토 요구에 따라 건폐율 완화와 연계하여 다각도로 조망 확보방안이 검토되고 있다. 회현 지구단위계획은 ‘서울로 7017사업’과 함께 추진되고 있는 남대문시장을 포함한 서울역 일대 도시재생사업과 연계하여 현재 계획이 진행 중이다.



[그림 2-17] 회현 지구단위계획구역 현황

아직 남아있는 일식주택은 ‘한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률’에 근거하여 우수건축 자산으로 지정하여 보호하는 방안을 추진하고 있으며, 4m 이하 골목길에 면한 대지의 접도규정 완화와 함께 건폐율 완화방안도 같이 검토하고 있다. 다른 특성관리지구와 같이 추가적인 완화가 어려운 일반주거지역의 건폐율 완화가 고민인 것으로 확인되었다. 이미 상업화가 많이 진행된 서측지역은 남대문시장과 연관된 봉제공장·음식점들과 주택이 공존하는 방향으로 계획을 수립하고 있으나, 주택이 밀집한 동측지역은 주거환경 보호를 위해 상업시설 침투를 억제하는 방안을 다각도로 검토하고 있다. 또한 새롭게 확산되고 있는 게스트하우스 등 신종 숙박业态에 대한 별도의 관리기준이 없기 때문에 이에 대한 대응방안이 필요할 것으로 확인되었다.

지역내 위치하고 있는 옛 길 보호 및 물길 회복 방안도 고민 중이나 별도의 교통검토와 재원이 마련되지 않으면 추진이 불가능한 것으로 확인되었다. 다만, 서울로 7017의 접근성 개선 차원에서 추진되고 있는 율곡로 일대 보행화 사업은 별도로 추진되고 있는 서울역 일대 도시재생사업의 재원으로 추진될 예정이다. 지속가능한 생활기반을 바탕으로 특성관리지구의 자발적 보호체계를 만들어가기 위해서는 환경개선사업이 관리계획과 연계하여 추진될 수 있는 체계가 구축되어야 한다.



[그림 2-18] 화현동 일대 게스트하우스

6) 남산 필동: 주거환경 보호를 위한 인쇄용도 관리 및 환경개선 자원 필요

필동구역은 남산기슭을 중심으로 조선시대부터 형성된 주택지로서 회현지역과 유사한 특성을 갖는다. 조선시대에는 임경업, 박팽년 등의 집터가 있었던 유서깊은 곳이었으며, 일제 강점기에는 일본인 거주지로서 일부 일식주택과 문화주택이 남아있다. 남산에서 발원한 물길의 흔적과 옛 길 일부가 남아 있으며, 도심내 산재된 한옥을 이축하여 조성한 한옥마을과 동국대학교가 위치하고 있다.

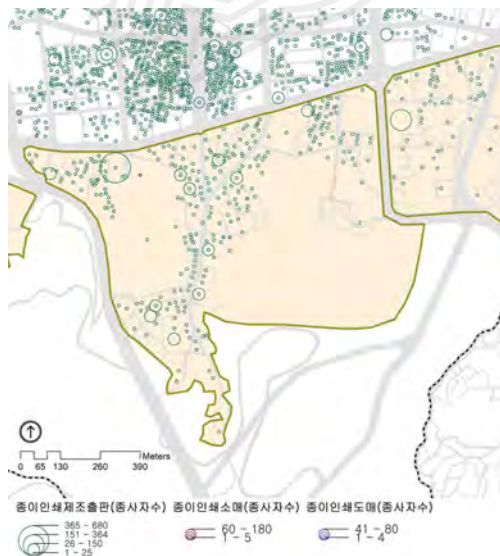
퇴계로변으로는 이미 지구단위계획이 수립되어 있으며, 지역 대부분은 최고고도지구가 지정되어 남산 조망이 잘 관리되고 있다. 하지만, 최근 세운도시재정비촉진사업이 추진되면서 주택지 내부로 침투하여 갈등을 유발하고 있는 인쇄업소 관리를 위하여 2016년 4월부터 지구단위계획 수립이 추진되어 현재 주민들과 지속적으로 협의 중이다.



[그림 2-19] 필동 지구단위계획구역 및 주변 현황

현행 법에서는 소규모 인쇄공장이 근생시설로 분류되어 주거지 입지가 가능하다 보니 인근 주택지로 소규모 인쇄공장들이 이전 밀집하면서 시작되었다. 인쇄공장이 주택지까지 침투하면서 인쇄기계에서 발생하는 소음·분진과 보행공간을 점유하고 있는 각종 물품들이 주민들의 거주환경에 직접적으로 영향을 주면서 형성된 갈등이 주민들의 집단행동으로까지 이어졌다. 기본적인 주거권 보호를 위해서 소규모 인쇄공장의 확산을 억제할 수 있도록 입지와 규모 제한방안을 검토하고, 인쇄기계 및 작업행위들의 주거 영향을 최소화할 수 있는 각종 기준들이 마련되어야 할 것이다. 다른 지역과 달리 한옥이나 일식주택 등 역사문화자산이 없으며, 도시조직도 비교적 양호하여 4m 접도규정 완화나 건폐율 완화 등 제도적인 측면에서의 어려움은 없는 것으로 확인되었다.

그리고, 퇴계로변 노선상업지역의 추가적인 높이제한은 회현 지역과 연계하여 건폐율 완화 등과 연계한 남산 조망 확보방안이 다각도로 검토되고 있다. 주택지 내부 지역은 최고 고도지구로 지정되어 경관이 잘 보존되어 있으나, 낙후된 건축물들이 많아 남산 경관을 지속적으로 보호하면서 양호한 주거환경이 유지될 수 있도록 건축물 개보수 및 환경개선 사업이 같이 추진될 필요가 있다. 이 지역은 역사문화자산이 아닌 일반 건축물이 많아 리모델링 활성화 구역으로 지정하여 집수리를 지원하고, 남산 접근로와 경관개선을 위한 보행환경개선사업이 추진될 수 있도록 자원마련을 검토하고 있다.



[그림 2-20] 필동지역 인쇄관련업종 분포 현황



[그림 2-21] 골목길 가로 적치 모습

7) 일본인 거주지 장충동: 문화주택 지원 및 낙후환경 개선 자원 필요

장충동은 조선시대에는 한양도성을 끼고 남소문동천을 따라 형성된 주택지로서 주택과 골목들 사이로 한양도성의 흔적이 곳곳에 많이 남아있는 것을 볼 수 있다. 일제 강점기에는 일본인 거주지가 형성되어 현재 일식주택과 문화주택이 가장 많이 남아있는 곳이기도 하다. 도로변으로는 이미 상업화가 많이 진행되었으며, 블록 안쪽과 도성주변으로는 주택들이 다수 분포하여 주택지의 특성이 공존하고 있는 지역이다.

역사도심 기본계획에 따라 2016년 3월에 지구단위계획 수립에 착수하여 현재 계획 중이다. 퇴계로변으로는 노선상업지역이 지정되어 있으며, 동호로와 장충단로 등 간선변은 3종 일반주거지역으로 지정되어 있고, 블록 안쪽은 2종 주거지역으로 지정되어 있다.



[그림 2-22] 장충동 지구단위계획구역 현황

장충동 지역에 다수 분포하고 있는 일식주택과 문화주택¹²⁾은 ‘한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률’에 근거하여 우수건축자산으로 지정하여 보존하는 방안을 검토하고 있다. 이 지역은 다른 지역에 비해 1960년대 이전에 건축된 건축물 비중이 높아 건폐율 완화 및 4m 접도규정 완화를 위한 제도적인 검토가 진행 중이며, 낙후된 건축물의 개보수 및 활용을 위해 리모델링 활성화 구역 지정을 같이 검토하고 있다.

그리고, 퇴계로변 노선상업지역의 추가적인 높이제한도 회현·필동 지역과 연계하여 건폐율 완화 및 주차장 설치기준 완화 등 인센티브와 연계하여 높이를 제한하는 방안을 검토하고 있는 것으로 확인되었다.

장충동 지역에 남아있는 옛 길과 물길의 흔적을 살리면서 낙후된 건축물과 가로환경을 개선할 수 있도록 주거환경관리사업과 도시재생사업을 추진하는 방안을 제안하고 있다. 또한, 현재 자치구 차원에서 추진하고 있는 ‘남소영 복합문화거리’ 조성사업에서도 이러한 내용들이 반영될 수 있도록 용도 및 경관 등 건축물 관리지침을 제시하고 있다.



[그림 2-23] 장충동 내 산재하는 문화주택



[그림 2-24] 장충동 문화주택의 리모델링 사례

¹²⁾ 20세기 초에 등장한 새로운 주택유형으로 위생, 경제성 등을 해결하기 위해 서양식 삶을 지향하여 건축되었던 서양식 주택

8) 종합: 지구단위계획의 건축행위규정 개선과 개보수 등 재정지원 연계해야

현재 수립되는 특성관리지구 지구단위계획의 수립과정에서 알 수 있듯이, 단순히 지구단위계획만을 수립하는 것이 아니라 별도로 역사문화자산의 재정 지원과 지역의 환경개선사업 등과 연계하면서 추진해나가는 것을 볼 수 있다. 지구단위계획을 통해 현행 법에 맞지 않는 보호 건축물들의 개보수는 관련 조항 완화를 통해 열어주고 과도한 개발이나 기존의 용도특성은 급격하게 변하지 않도록 규제하는 전체 관리 틀을 마련하고, 건축자산·옛길·물길·생활유산 등 개별 역사문화자산을 지원할 수 있는 관련 제도와 지역의 환경개선이 이뤄질 수 있는 다양한 사업법들을 찾아 연계하는 매우 포괄적인 실현체계를 형성하고 있는 것이 특징이었다.

하지만, [표 2-1]과 같이 역사도심 기본계획(2015) 수립 이후 추진 중인 7개의 특성관리지구 지구단위계획의 이슈들을 보면, 현행 법에서는 해결이 어려운 문제들이 공통적으로 나타나는 것을 확인할 수 있다. 이러한 한계들은 앞으로 특성관리지구를 실현하는 데 있어서 해결해야 하는 과제일 것이다. 가장 많은 고민은 한옥 외 근현대건축자산 등 역사문화자산의 지원과 관련된 부분이다. 또 하나는 오래된 건축물들을 개보수하는 데 걸림돌이 되는 주차기준, 4m 도로 접도기준, 건폐율기준 등 건축기준을 완화하는 것이다. 대체로 제도적인 틀은 갖춰져 있으나, 주거지역의 건폐율 완화 등 부분적으로 완화가 안 되는 부분들이 파악되었다.

그리고, 경관 및 주거환경특성을 보호하기 위하여 현행 법에서 정한 기준보다 높이를 강화하거나 용도를 좀 더 구체적으로 제한하는 방안들도 필요한 것으로 확인되었다. 이러한 추가적인 규제는 주민들의 반대와 소송을 야기할 수 있으므로, 건폐율 완화, 세제지원 등 주민들을 설득하고 유화할 수 있는 다양한 인센티브들이 제도적으로 마련되어야 한다.

또한 특성관리지구의 골격을 형성하고 있는 옛 길과 옛 물길 등 도시조직을 가꾸어 그 가치를 드러내고, 낙후된 건축물과 도로환경을 개선하여 지속적인 삶이 가능할 수 있도록 도시재생사업이나 주거환경관리사업 등과 서로 연계하여 추진하거나 별도의 사업을 도입하여 추진될 수 있도록 해야 한다.

[표 2-1] 지구단위계획구역별 해결과제 종합

구역	구분	해결과제	검토방향
익선	역사자원	하이브리드 한옥 보존	제도 개선 검토
		한옥의 건폐율	계획 조정 검토
	용도관리	상업지역의 한옥 활용	계획 조정 검토
		위락시설 제한	제도 관련
	개발관리	한옥주변의 높이 제한	제도 관련
	특례인정	건폐율 완화 등	제도 개선 검토
정동	역사자원	옛길, 옛 물길 보존을 위한 환경개선행사업	재정 지원
		환경개선	재정 지원
	개발관리	한옥주변의 높이 제한	제도 관련
	특례인정	건폐율 완화 등	제도 개선 검토
	용도관리	상업지역의 한옥 활용	계획 조정 검토
	위락시설 제한	제도 관련	제도 관련
경복궁 서측	역사자원	하이브리드 한옥 문제	제도 관련/재정 지원
		휴게 음식점, 대형 프랜차이즈 업종 규제	계획 조정 검토
	개발관리	사적로변 높이 규제	계획 조정 검토
	특례인정	높이규제에 따른 건폐율 완화 등	제도 개선 검토
	용도관리	상업지역의 한옥 활용	계획 조정 검토
	위락시설 제한	제도 관련	제도 관련
혜화명륜	역사자원	하이브리드 한옥 보존	제도 개선 검토
		한옥의 건폐율	계획 조정 검토
	개발관리	한옥주변의 높이 제한	제도 관련
	특례인정	건폐율 완화 등	제도 개선 검토
	용도관리	상업지역의 한옥 활용	계획 조정 검토
	위락시설 제한	제도 관련	제도 관련
회현	역사자원	하이브리드 한옥 문제	제도 관련/재정 지원
		휴게 음식점, 대형 프랜차이즈 업종 규제	계획 조정 검토
	개발관리	사적로변 높이 규제	계획 조정 검토
	특례인정	높이규제에 따른 건폐율 완화 등	제도 개선 검토
	용도관리	상업지역의 한옥 활용	계획 조정 검토
	위락시설 제한	제도 관련	제도 관련
필동	역사자원	하이브리드 한옥 보존	제도 개선 검토
		한옥의 건폐율	계획 조정 검토
	개발관리	한옥주변의 높이 제한	제도 관련
	특례인정	건폐율 완화 등	제도 개선 검토
	용도관리	상업지역의 한옥 활용	계획 조정 검토
	위락시설 제한	제도 관련	제도 관련
창충동	역사자원	하이브리드 한옥 문제	제도 관련/재정 지원
		휴게 음식점, 대형 프랜차이즈 업종 규제	계획 조정 검토
	개발관리	사적로변 높이 규제	계획 조정 검토
	특례인정	높이규제에 따른 건폐율 완화 등	제도 개선 검토
	용도관리	상업지역의 한옥 활용	계획 조정 검토
	위락시설 제한	제도 관련	제도 관련

4_검토과제 설정

아직 특성관리지구에 대한 제도화 논의도 안된 상황에서 특성관리지구 확대 운영되면서 실현방안에 한정하여 검토하는 것은 근본적인 해결책이 될 수 없다. 실현방안 개선에 대해 좀 더 명확한 판단이 되려면, 특성관리지구에 대한 도입 필요성과 함께 지구지정 부문에 대해서도 구체적인 검토가 필요하다¹³⁾.

실현측면에서는 앞서 지구단위계획 추진과정에서 살펴본 것처럼, 건축행위의 완화·제한을 담당하는 지구단위계획 등 도시계획·건축제도와 역사문화자산의 개보수 지원을 담당하는 역사보존제도, 그리고 일반 건축물 개보수 및 환경개선을 추진하는 사업제도와 밀접하게 관련되어 있다. 그리고, 도시계획·건축제도는 높이와 용도제한 등 규제 부분과 건폐율 및 4m 접도규정 등 완화 부분으로 구분된다. 현행 법에서 각 부문에 대한 적용이 가능하나, 안되는 부분들도 상당히 발견되기 때문에 부문별로 구체적인 검토가 필요하다.

지구지정	지구지정관련	<ul style="list-style-type: none"> • 지구지정 기준 필요 • 지구지정 절차 검토
도시보존	역사문화자산 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 하이브리드 한옥 등 한옥지원 및 활용 • 근현대 건축자산의 지정과 지원 등 기준 마련 • 각석 등 생활문화자산 보존 및 활용
도시계획·건축	높이계획 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획 용도지구(고도지구, 미관지구, 경관지구)에 따른 높이규정 및 지구단위계획상의 높이 규정 • 역사도심기본계획에 따른 높이 계획 • 높이 제한에 따른 건폐율 및 주차규정 완화 등 인센티브 활용
	용도제한 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 주거지역의 공장 침투 제한 • 상업용도 주거지 확산 금지 • 휴게·일반 음식점 확산 제한(프랜차이즈 업종) 및 업태 규제(테트러피케이션 문제)
	규제 완화 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 용도지역과 건폐율 문제(소규모 필지의 경우) • 4m 도로 접도규정 완화 • 주차규정 완화 등
자연	환경개선 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 전신주 지중화 사업에 대한 지원 • 옛길 조성을 위한 사업 추진방안 • 물길회복 지원방안 • 집수리지원사업과 주거환경관리사업 연계

[그림 2-25] 검토대상 과제의 선정

13) 관련 제도의 해당 부분이 모두 법적인 행위제한보다 특별히 강화되거나 완화 적용이 가능하도록 예외인정 사항이 적용되어야 하고, 공공 비용이 소요되는 만큼 지구의 특수성에 대한 판단과 절차가 필요하기 때문에 지구 지정에 대한 명확한 검증이 이루어질 필요가 있다.

03

특성관리지구 실현 과제별 제도개선 검토

- 1_검토방향 설정
- 2_특성관리지구의 지정 및 운영
- 3_역사문화자원의 보호 및 지원
- 4_업종단위 규제와 보호
- 5_높이의 추가제한
- 6_보호대상으로서 도시조직의 특례인정
- 7_낙후환경에 대한 재생 지원
- 8_이슈별 개선방향 종합

03 | 특성관리지구 실현 과제별 제도개선 검토

1_검토방향 설정: 관련 법제도 및 해외 유사제도를 중심으로

특성관리지구 실현의 걸림돌은 지구 지정에서부터 역사문화자산의 지원과 건축행위의 제한과 완화, 그리고 환경개선사업의 추진에 이르기까지 모두 법제도 개선과 관련이 있는 것으로 파악되었다. 현재 앞서 제기된 과제들과 관련된 기본 법률인 ‘건축법’과 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 외에 최근 도입된 ‘한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률¹⁴⁾’과 서울시의 ‘한옥보존 및 진흥에 관한 조례¹⁵⁾’와 ‘한양도성 역사도심 특별지원에 관한 조례¹⁶⁾’ 등을 중심으로 관계 조항들을 검토하고자 한다. ‘문화재보호법’에 의한 역사문화환경보존지역은 지정문화재 보호를 위한 주변지역 관리에 한정하고 있기 때문에 검토범위에서 제외하였고, ‘고도 보존 및 육성에 관한 특별법’에 의한 역사문화환경 특별보존지구와 보존육성지구는 도시중심기능을 수행하는 역사도심 특성을 고려해 대상에서 제외하였다.

그리고 해외의 관련제도와 조항들을 파악해 개선방향을 제시하고자 한다. 해외의 역사도시에서는 이미 개별 건축물 중심의 보존방식에서 벗어나 지역 중심의 보존방식으로 전환해 지역 특성을 보호하는 제도를 시행하고 있다. 1961년 네덜란드에서 처음 Mount Act를 제정하면서 지역개념의 보존제도가 도입되었고, 프랑스는 말로 법(Loi Marlaux)을 제정하면서 보존지구(Secteurs Sauvegardés; SS) 제도를 도입하였다¹⁷⁾. 영국에서는 1967

14) 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률은 2014년 6월에 한옥 외 근현대 건축자산 등의 지원을 가능하게 하고, 건축자산의 집합적 관리를 위한 건축자산진흥구역의 지정 및 한옥 관련 산업의 육성 등 건축문화 진흥을 위해 제정하였으며, 2015년 6월 시행령을 만들어 적용하였다.

15) 서울특별시 한옥 보존 및 진흥에 관한 조례는 점차 사라지는 서울시내 한옥의 보존지원을 위해 만든 제도로써 개별 한옥의 신축 및 개보수 지원과 한옥밀집지역의 보호 등을 규정하고 있다. 2002년 처음 제정하였으며, 2008년 서울 한옥선언에 따라 2009년 한옥밀집지역과 한옥 지원 금액을 확대하였으며, 최근까지 지속적으로 지원범위와 비용을 확대하는 추세이다.

16) 서울특별시 한양도성 역사도심 특별 지원에 관한 조례는 2009년 제정된 서울시 사대문안 특별지원에 관한 조례를 2016년에 개정한 것으로 한양도성 역사도심의 관리를 위한 기본계획 수립과 실현을 위한 사업 추진 등을 담고 있다.

17) 프랑스는 1993년 경관법을 제정하면서 1983년 지방분권화와 함께 지방정부에서 운영하는 건축·도시 문화유산 보호지구(Zone de Protections du Patrimoine Architectural et Urbain; ZPPAU)제도를 개정해 역사적 도시조직 특성도 보호할 수 있는 건축·도시·경관 문화유산 보호지구(Zone de Protections du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager; ZPPAUP)제도를 같이 운영하고 있다.

년 Civic Amenities Act를 제정하면서 보전지구(Conservation Areas) 제도를 도입하여 현재 9,000여 개 지구를 운영하고 있으며, 미국에서는 국가역사보존법(National Historic Preservation Act)을 제정하면서 역사보존지구(Historic Preservation Districts)¹⁸⁾ 제도를 도입하였다. 일본에서는 1975년 문화재보호법을 개정하면서 ‘전통적건조물군보존지구(傳統的建造物群保存地區)’ 제도를 도입하였으며, 2017년 현재 전국적으로 114개 지구를 지정하여 운영하고 있다. 본 연구에서는 용도지역지구제를 중심으로 필요한 법체계를 중첩해서 운용하고 있는 우리나라 법체계와 유사한 미국의 역사보존지구(Historic Preservation Districts)와 일본의 전통적건조물군보존지구(傳統的建造物群保存地區)¹⁹⁾ 제도를 중심으로 필요시 영국과 프랑스의 제도를 검토하고자 한다.

현재 우리나라의 지역중심 보존제도는 이제 시작단계이다. ‘서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례’상 ‘한옥밀집지역’과 ‘한옥보전구역’ 제도는 개별 한옥 지원을 위한 제도이기 때문에 최근 제정된 ‘한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률’ 내 ‘건축자산 진흥구역²⁰⁾’ 제도를 가장 유사한 제도로 보면 된다. 2015년 6월에 시행령이 제정되었고, 서울시에서는 2016년 7월에 조례가 제정되어 이제 시행을 앞두고 있다. 이 제도의 특징은, 한옥 등 건축자산은 해당 법에 의해 지원하고 건축행위의 제한과 완화는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 의한 지구단위계획 제도를 통해 운영하는 틀을 갖고 있는 점이다. 특성관리지구의 실행 측면에서 보면, 한옥 외 다양한 역사문화자산과 환경개선 지원 조항을 포함하고 있으나 역사성을 보호하는 데 있어서 도시계획의 특수성을 보완하는 지구단위계획 제도가 유용하나 한계가 있을 수 있다. 따라서, 건축자산 진흥구역 제도와 함께 제도가 연동된 지구단위계획제도 개선을 포함하여 같이 검토해보고자 한다.

18) 역사보존지구는 1926년 록펠러(Rockefeller)에 의해 민가중심으로 지구 지정을 지원하였으며, 1931년에는 용도지역지구제 수법인 보존지구(Protective Zoning)를 도입하여 운영하였고, 1966년 국가역사보존법 제정과 함께 도입하여 현재에 이르고 있다.

19) 일본은 2차 세계대전 이후 고도의 경제성장을 거치면서 사라지는 역사적 건축물의 보호와 함께 지역의 역사적 경관을 보호할 필요성이 제기되었다. 초기에는 지지체를 중심으로 ‘전통환경 보호 조례’를 제정하여 운영하였으며, 점차적으로 발전하여 지역 중심의 보호제도인 ‘전통적건조물군보존지구’ 제도를 도입하게 되었다. 교토시는 제도가 만들어지기 이전인 1972년에 ‘교토시 경관조례’를 제정하고, ‘특별보전수경지구’ 제도를 도입하여 운영하였다.

20) 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 제17조에 의하면, 건축자산 진흥구역은 우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하거나 한옥마을·전통사찰보존구역 등 건축자산이 밀집한 지역을 종합적으로 관리할 목적으로 심의를 통하여 지정하도록 정하고 있다.

2_특성관리지구의 지정 및 운영

1) 계획 기준 및 대상지 지정특성: 역사성의 장소성 강한 지역 지정

역사도심 기본계획(2015) 특성관리지구 관리지침에서 보듯이, 특성관리지구는 역사도심내 역사·문화·경관 특성의 유지·보존이 필요한 지구에 지정되었다. 또한 각 특성별로 대표될 수 있는 지표²¹⁾를 선정하여 지구별 특성을 분석해 보면, 공통적으로 세 가지 특성이 서로 복합적으로 나타나고 있으며, 한 가지 특성만 나타나는 지역도 일부 보인다.

역사도심 기본계획(2015)상 특성관리지구 지정기준

5부 공간계획: 02-01 공간관리계획상 관리유형의 구분

특성관리지구의 관리지침

- 특성관리지구는 역사도심내 역사적, 문화적, 경관적 특성의 유지 및 보존이 필요한 지구이다. 각 지구 내에서 특성은 한 가지만 두드러지게 드러나는 경우와 여러 가지가 겹쳐서 드러나는 경우가 있다. 역사적 특성지구는 지역내 역사자원이 밀집하거나 주요 역사문화재의 주변 지역이다. 문화적 특성지구는 지역내 문화자원, 문화행위가 밀집한 곳으로 기존 문화지구 등도 고려한다. 경관적 특성지구는 지구 내외로 시가지와 내외 사산, 한양도성 등으로의 시각적 조망권과 관계되는 지역이다. 기존 고도지구로 관리되고 있는 곳, 지형 등을 고려한다.
- 도심부내 일정 가로나 블록으로서 역사적, 형태적, 기능적 특성을 간직하고 있는 지역은 그 특성을 훼손하지 않도록 보호하고 나아가 보강하도록 한다. 본 계획에서는 도심부 범위를 역사도심으로 확장하고, 역사문화자원의 추가적인 발굴 시가지와 주변 내 사산과 한양도성들과의 관계 등을 고려하여 기존 계획의 특성보존지구를 특성관리지구로 변경하여 지정하였다.

세 가지 특성별 비중을 중심으로 특성관리지구를 구체적으로 살펴보면, (표 3-3)과 같이 여섯 가지 유형으로 구분된다. 첫 번째는 북촌, 인사동, 경복궁 서측, 성균관 주변지역과

21) 역사도심 기본계획(2015)을 바탕으로 특성별로 대표되는 지표를 선정하였다. 역사 특성은 역사도심 기본계획상 역사문화자원으로 선정한 건축자산 외 옛길, 물길, 도시평면 등을 포함하였다. 건축자산은 한옥에서부터 근대문화유산, 문화주택 등을 포함하였다. 문화특성은 주거·상업·업무용도와 같은 일반용도를 제외한 보호대상으로서 일반적인 문화시설 외에 산업용도에서도 역사·문화 특성을 가지고 있는 전통산업, 전통시장, 패션산업, 귀금속 등 장식산업의 밀집도를 지표로 선정하였다. 그리고 경관측면에서는 경관 특성에 영향을 미치는 경사도와 도시조직을 중심으로 건물높이와 양식건축물의 밀집도를 고려하여 선정하였다.

같이 역사적 특성이 매우 강하게 나타나며, 한옥 등 역사 건축물이 밀집하여 동질적인 문화·경관 특성을 만들어내는 역사보존지구가 갖는 면적인 특성에 가장 가까운 지역이다. 두 번째는 돈화문로, 정동, 세종로 지역과 같이 조선시대 대표 길로서 역사적 의미를 갖고 있는 옛 가로를 중심으로 건축물들이 일정한 경관과 문화특성을 만들어내는 역사보존지구의 또 다른 유형인 역사경관 보존지구에 가까운 지역이다. 세 번째는 대학로, 명동, 관철동, 북창동 지역과 같이 문화적 특성을 기반으로 역사·경관 특성이 복합되어 나타나는 지역으로서 역사 건축물은 많지 않으나 오랜 기간을 거치면서 형성된 문화특성과 경관특성에 기반한 장소성이 강하게 나타나는 지역이다. 네 번째는 광장시장, 남대문시장과 같이 문화특성과 경관특성이 강하게 나타나는 지역으로서 이 지역도 역사정보다는 장소성이 높게 나타나는 지역이다. 다섯 번째는 장충동, 회현 지역과 같이 조선시대의 대표적인 주거지가 일본인촌으로 바뀌면서 건축된 일식가옥이 혼재되어 형성된 지역으로서 구릉지 지형에 순응하는 도시조직을 바탕으로 한옥 주택지와는 다른 이국적인 역사·경관 특성이 나타나는 지역이다. 여섯 번째는 이화, 필동 지역과 같이 구릉지 지형에 순응한 도시조직을 바탕으로 저층주택들이 들어서면서 형성된 자연경관 특성이 강하게 나타나는 지역이다. 다섯 번째 유형과 여섯 번째 유형은 서울 역사도심의 정체성을 만들어내는 자연유산으로 내사산 자락에 형성된 주택지로서 일반적인 자연경관 특성을 갖는 지역이라기보다는 내사산 산자락을 중심으로 오랜 기간 형성되면서 만들어진 장소적 특성을 갖고 있는 지역으로 보는 것이 타당할 것이다.

현재 지정되어 있는 역사도심내 특성관리지구에 대한 분석을 종합해 보면, 해외와 달리 역사적 양식 건축물의 밀집도가 낮아 일정한 양식이 밀집되면서 나타나는 역사보존지구보다는 오랜 기간 형성되면서 만들어진 역사적 공간에 독특한 경관특성과 다양한 활동들이 복합되어 형성된 문화 특성이 결합된 장소성이 강하게 나타나는 것을 볼 수 있다. 한옥 밀집지역이나 조선시대 대표길은 역사성이 좀 더 강하게 나타나며, 일제강점기를 거치면서 형성된 지역과 전통시장지역은 장소성이 더 강하게 나타난다. 따라서, 특성관리지구는 역사적 건축물이 밀집된 지역뿐 아니라, 지역이 형성된 역사적인 경계를 중심으로 동질적인 장소적 특성을 드러내는 지역으로 정의될 수 있다. 현재 우리나라에서는 역사성에 대한 보존가치는 법적으로 인정되고 있으나, 장소성의 가치에 대해서는 인정되지 않고 있어 장소성에 대한 정의와 가치에 대한 논의가 앞으로 진행될 필요가 있다.

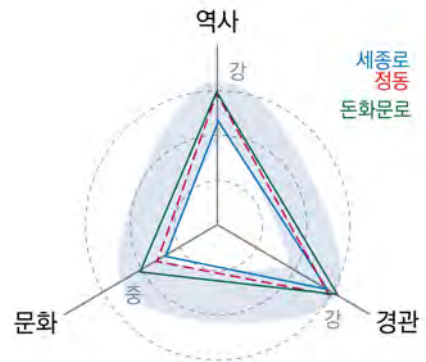
[표 3-1] 특성관리지구의 특성별 주요 지표 분석

지구	역사특성			문화특성				경관특성				역사 특성	문화 특성	경관 특성
	건축 자산	문화재	잠재 자원	문화 시설	전통 산업	패션 산업	장식 산업	건물 높이	건축 양식	도시 조직	표고 경사도			
경복궁 서측	124	20	711	10	15	0.9%	0.3%	저층 우세 (77)	한옥 (491)	옛길 우세형	일부 구릉	강	강	강
북촌	118	18	1,033	26	123	4.0%	0.3%	저층 우세 (77)	한옥 (920)	옛길 우세형	일부 구릉	강	강	강
성균관 주변	44	6	276	32	50	1.3%	0.1%	저층 우세 (62)	한옥 (170) 일식 (42)	경사 순응형	일부 구릉	강	강	강
대학로	40	5	438	105	10	1.6%	0.1%	저층 중심 (41)	한옥 (86) 일식 (49)	격자 우세형	낮은 구릉	중	강	중
이화동	9	1	93	2	00	23.0%	0.1%	저층 우세 (76)	한옥 (46) 일식 (46)	경사 순응형	일부 구릉	약	약	강
돈화문로 주변	77	10	699	1	230	2.0%	29.5%	저층 중심 (57)	한옥 (339) 일식 (31)	옛길 우세형	평지	강	약	강
인사동	36	4	242	8	226	3.6%	0.2%	저층 중심 (58)	한옥 (131)	옛길 우세형	평지	강	강	강
세종로	38	1	84	4	2	0.1%	0.0%	우세 없음	-	격자형	평지	강	중	강
경희궁 주변	16	5	20	4	1	1.0%	0.0%	저층 우세 (76)	-	옛길 우세형	일부 구릉	강	약	중
덕수궁 청동	50	18	73	10	34	2.0%	0.6%	우세 없음	-	옛길 우세형	평지	강	중	강
관철동	17	2	12	0	0	1.0%	0.3%	중층 중심 (49)	-	격자 우세형	평지	중	강	중
광장 시장	7	1	11	0	8	70.0%	0.1%	저층 우세 (75)	-	옛길 우세형	평지	약	강	강
북창동	21	2	59	0	1	2.5%	1.2%	우세 없음	-	옛길 우세형	평지	중	강	중
명동	42	2	63	3	7	12.4%	0.5%	중층 중심 이상	-	격자 우세형	평지	중	강	중
남대문 시장	22	2	8	0	62	45.7%	1.3%	저층 중심 (47)	-	격자 우세형	평지	약	강	강
남산 회현	34	0	60	2	1	15.8%	0.8%	저층 우세 (60)	일식 (116)	경사 순응형	일부 구릉	강	약	강
남산 필동	39	5	59	7	2	1.0%	0.0%	저층 중심 (52)	일식 (50)	경사 순응형	일부 구릉	중	약	강
장충동	27	1	145	1	1	9.8%	0.1%	저층 우세 (63)	일식 (130)	옛길 우세형	낮은 구릉	강	약	강

[표 3-2] 특성관리지구의 유형화



유형 1: 역사·문화·경관 특성 강



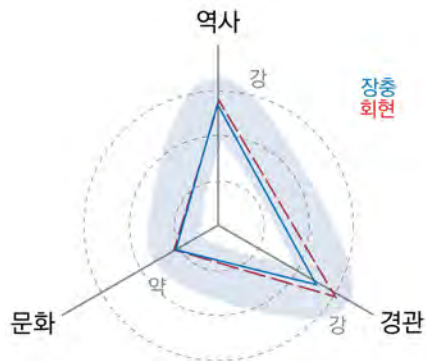
유형 2: 역사·경관 특성 강



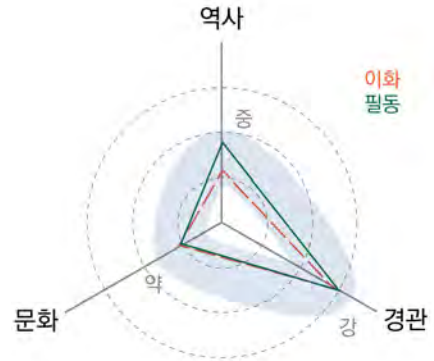
유형 3: 문화 특성 강 역사·경관 특성 중



유형 4: 문화·경관 특성 강



유형 5: 역사·경관 특성 강



유형 6: 경관 특성 강

2) 개선방향: 역사성 외 장소성 보호·지원 확대, 보존과 관리목적 구분 운영

앞서 역사도심 기본계획(2015)의 특성관리지구 관리지침에서 보듯이, 특성은 역사·문화·경관 특성을 포괄하는 개념이며, 유지·보존을 중시하면서도 변화를 수용하는 관리의 의미를 갖는다. 이러한 접근은 개별 역사유산의 보호에서 역사유산과 관계하는 경관과 맥락을 존중하고, 보존보다는 활용이 포함된 보전개념으로 전환되고 있는 국제적인 역사보존정책 흐름과 일치한다.

하지만, 경관과 맥락을 포괄하면서 활용을 수용하는 역사보존정책을 추진하기 위해서는 많은 토론과 사회적 동의가 뒤따라야 한다. 특성관리지구 프로그램의 정책 도입을 위한 사전 단계로서 추진한다 하더라도, 규제완화 및 예산 집행 등이 수반되어야 하기 때문에 경관과 맥락 특성에 대한 보존가치와 함께 특성별 보존요소에 대한 규명이 이루어져야 하고, 보존가치를 훼손하지 않는 활용지침도 마련되어야 한다.

실제로 현행 법의 특성관리지구 관련 조항들을 살펴보면, 대부분 역사문화자산의 보존에 한정되어 있다. 특성관리지구 개념과 가장 유사한 ‘한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률’상 ‘건축자산 진흥구역’도 공간환경이나 기반시설을 포함하고 있으나 한옥이나 근현대건축물 등 역사문화자산이 밀집된 지역을 중심으로 규정하고 있다. ‘서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례’상 ‘한옥밀집지역’도 그렇고, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’의 ‘역사문화미관지구’와 ‘역사문화환경보존지구’도 문화재 및 한옥 등 역사문화자산으로 대상을 한정하고 있다.

한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 제17조(건축자산 진흥구역의 지정 등)

- ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 건축위원회 심의를 거쳐 **건축자산 진흥구역**으로 지정할 수 있다.
 1. 우수건축자산²²⁾을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위한 관리가 필요한 지역
 2. 한옥마을, 전통시찰보존구역 등 건축자산²³⁾이 밀집되어 있어 종합적 관리가 필요한 지역

22) 동법에 의하면, 시·도지사가 건축자산의 체계적인 조성과 관리를 위하여 소유자의 신청을 받아 해당 건축자산을 우수건축자산으로 등록할 수 있으며, 등록된 우수건축자산은 각종 지원과 특례를 받을 수 있도록 정하고 있다.

23) 동법 제2조(정의)에 의하면, “건축자산”이란 현재와 미래에 유효한 사회적·경제적·경관적 가치를 지닌 것으로 한옥 등 고유의

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제31조(용도지구의 지정)

② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 법 37조 제2항에 따라 도시·군관리계획 결정으로 경관지구·미관지구·고도지구·방재지구·보존지구·시설보호지구·취락지구 및 개발진흥지구를 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.

2. 미관지구²⁴⁾

나. 역사문화미관지구: 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구

5. 보존지구²⁵⁾

가. 역사문화환경보존지구: 문화재·전통사찰 등 역사문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구

서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례 제2조(정의)

9. “한옥보전구역”이란 한옥밀집지역²⁶⁾ 내에서 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제5호의 지구단위계획에 따라 한옥건축 지정, 유도 또는 권장 등의 방법으로 규제되는 구역으로 시장이 한옥위원회의 자문을 거쳐 지정 공고한 구역을 말한다.

하지만, 해외에서는 보호대상을 역사문화자산에 한정하지 않고, 경관 및 맥락적 특성에 대해서도 보존·지원 정책을 추진하고 있다. 지역개념으로서 보존·보전에 대한 개념 정의부터 다르다. 영국에서는 ‘보전지구(Conservation Areas)’를 보존하거나(preserve) 그 특성(character)을 높일만한(enhance) 특성을 갖고 있는 지역으로서 특별한(special) 건축적(architectural) 역사적(historic) 관심을 갖고 있는 지역으로 정의하고 있어 역사적 건축자산에 중점을 두고 있다²⁷⁾. 하지만, 미국에서는 ‘보존지구(Historic Preservation

역사적·문화적 가치를 지니거나 국가의 건축문화 진흥 및 지역의 정체성 형성에 기여하고 있는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것으로서 건축법 제2조 제1항 제2호에 따른 건축물, 건축기본법 제3조 제2호에 따른 공간환경, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제6호의 기반시설을 말한다.

24) 동법 제37조(용도지구의 지정)에 의하면, “미관지구”는 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구로서 해당 용도지구의 지정 또는 변경은 도시·군관리계획으로 정하도록 하고 있다.

25) 동법 제37조(용도지구의 지정)에 의하면, “보존지구”는 문화재, 중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구로서 해당 용도지구의 지정 또는 변경은 도시·군 관리계획으로 정하도록 하고 있다.

26) 동법 제2조(정의)에 의하면, “한옥밀집지역”이란 한옥을 보전 또는 진흥할 필요가 있는 지역으로 서울특별시장이 제14조에 따른 서울특별시 한옥위원회 자문을 거쳐 지정 공고한 지역을 말한다.

27) Steven Tiesdell·Taner Oc·Tim Heath, Revitalizing Historic Urban Quarters, Architectural Press, 1996, pp.1~2, 영국에서는 변화의 불가피성(inevitability)을 전제로 그러한 변화를 관리(management)하는 보전이라는 단어를 사용하고 있고, 미국에서는 변화를 제한하는(limiting) 보존이라는 단어를 사용하고 있다.

District)’를 도시역사에서 일정시기(one period)를 대표하거나 그 이상 시기(one or more eras)의 전형적인 건축양식(style of architecture)을 대표하는(represent) 지역, 뚜렷한(distinct) 장소성(sense of place)을 갖는 지역, 일관성 있는(coherent) 가로경관(streetscape)을 갖는 지역으로 정의하여 맥락으로서 장소성과 경관특성에 대해서도 역사특성과 동일하게 취급하고 있다. 프랑스는 보존지구(Secteurs Sauvegardés) 외에 경관법을 제정하면서 도입한 ‘건축·도시·경관 문화유산 보호지구(Zone de Protections du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager; ZPPAUP)’를 통해서 역사유산 없이도 집합적 경관특성을 갖는 지역을 지정해서 보호 관리할 수 있도록 정하고 있다.

이미 보호대상으로 규정하여 관리되고 있는 역사특성 지역 외에 맥락으로서 문화와 경관 특성을 갖는 지역도 보호대상으로 관리되기 위해서는 문화 특성과 경관 특성에 대한 가치 규명이 선행되어야 한다. Tiesdell·Oc·Heath(1996)는 보존 및 보전지역은 공통적으로 지역이 가지고 있는 독특성(distinctiveness)에 기반하며, 주로 건축적이거나 역사적인 것과 관계가 있는 것으로 파악하였다²⁸⁾. 또한, 양식 건축물 외에 경관(townscape), 도시조직(street pattern)이 주요 관심대상이며, 물리적 환경이 담고 있는 활동으로서 토지이용(land-use), 교통체계(traffic circulation), 인구·사회적 구성(demographic and social composition)도 고려되어야 한다고 말하고 있다. 독특성으로서 역사·문화·경관 특성을 중심으로 지구내 물리적 환경과 함께 물리적 환경이 담고 있는 활동 요소에 대한 종합적 분석을 통해서 보호대상으로서 특성관리지구의 가치를 분명히 할 필요가 있다.

경관 특성에 대해서는 우리나라에서도 이미 경관의 가치를 인식하고 경관법을 제정하여 경관의 보전·관리와 형성의 틀을 갖추고 있다. 일반적인 경관 관리수단인 “경관지구” 외에 중점적으로 경관 보존·관리·형성이 필요한 구역을 관리하는 “중점경관관리구역” 제도를 경관계획 내에서 운용할 수 있도록 하고, 필요시 경관사업을 추진할 수 있도록 하였다. 또한, 문화 특성도 지역의 고유한 문화를 지키고 발전시켜나갈 수 있도록 지역문화진흥법을 제정하고, 전통문화시설이 밀집되어 있거나 문화적 특성 보호가 필요한 지역에 대해서는 문화지구로 지정하여 보호·육성할 수 있는 수단을 마련하고 있다. 하지만, 경관 특성과

28) 앞의 책, pp.3~5

문화 특성을 갖는 지역은 역사 특성을 갖고 있는 지역이 자산으로 인식되고 있는 만큼 해외와 달리 그 가치가 제대로 인식되지 못하고 있다. 경관지구는 구릉지·하천 주변과 저층주거지 등 일반 경관 관리수단으로 운영되고 있으며, 역사도심 전체 지역에 지정된 중점 경관 관리구역 제도로도 경관자산의 보호·지원수단으로 활용되지 못하고 있다²⁹⁾. 또한, 대학로와 인사동에 한정하여 운영되고 있는 문화지구도 패션·귀금속·극장·전통시장 등 폭넓게 운용되고 있는 해외와 달리 전통산업이나 공연시설 등 일부 시설에 제한적으로 운영되고 있다. 장소성 보호차원에서 경관 및 문화특성을 바라보고 보호·지원을 확대해야 한다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제31조(용도지구의 지정)

② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 법 37조 제2항에 따라 도시·군관리계획 결정으로 경관지구·미관지구·고도지구·방재지구·보존지구·시설보호지구·취락지구 및 개발진흥지구를 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.

1. 경관지구

가. 자연경관지구: 산지·구릉지 등 자연경관의 보호 또는 도시의 자연풍치를 유지하기 위하여 필요한 지구

나. 수변경관지구: 지역내 주요 수계의 수변 자연경관을 보호·유지하기 위하여 필요한 지구

다. 시가지경관지구: 주거지역의 양호한 환경조성과 시가지의 도시경관을 보호하기 위하여 필요한 지구

경관법 제2장 경관계획 제9조(경관계획의 내용)

① 경관계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. - 단서조항 생략 -

4. 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역(이하 “중점경관관리구역”이라 한다)의 관리에 관한 사항

5. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제37조 제1항 제1호에 따른 경관지구와 같은 항 제2호에 따른 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항

동법 제3장 경관사업 제6조(경관사업의 대상 등)

① 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사 등은 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역에서 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

4. 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업

29) 역사 특성 지역에 대한 경관관리 역할은 미관지구의 “역사문화미관지구”에서 높이제한을 통해서 일부 수행되고 있다.

지역문화진흥법 제18조(문화지구의 지정·관리)

① 시·도지사 및 대도시 시장은 지역문화 진흥을 위하여 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”에 따라 해당 지방자치단체의 조례³⁰⁾를 제정하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 문화지구로 지정할 수 있다.

1. 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역
2. 특성화된 문화예술행사·축제 등 문화예술활동이 지속적으로 이루어지거나 개최되는 지역
3. 그 밖에 유형·무형의 문화자원이나 문화적 특성 보존을 위하여 문화지구로 지정하는 것이 필요하다고 인정되는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

동법 시행령 제16조(문화지구의 지정)

② 법 제18조 제1항 제1호에서 “민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설”이란 민속공예품점, 골동품점, 필방, 표구점, 도자기점 등 전통문화와 관련된 영업시설을 말한다.

③ 법 제18조 제1항 제3호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 특화된 문화적 특성이 있는 지역으로서 해당 지역의 문화적 특성을 보존하기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 필요하다고 시·도지사 또는 대도시 시장이 인정하는 지역을 말한다.

특성관리지구 실현을 위해서는 관리의 의미도 좀 더 명확해야 한다. 관련 법에서 규정하고 있는 지역의 개념은 한옥 등 건축자산 밀집지역이나 우수건축자산 등 문화적 가치가 높은 건축물 주변을 보호하는 목적으로 보존지구 성격이 강하다. 특성관리지구 전체로 보면, 역사적으로 연속성을 갖고 있는 지역으로서 전체 지역이 관리되어야 하지만, 핵심지역과 주변지역의 계획목적과 실현수단은 달라야 한다. 핵심지역에서는 좀 더 보존에 가깝게 정책이 추진되어야 하지만, 주변지역은 좀 더 관리에 가깝게 추진되어야 한다. 특성관리지구에서 보존이 필요한 지구를 별도로 구분할 필요가 있다. 서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례상 “한옥밀집지역”이나 “한옥보존구역”, 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률상 “건축자산진흥구역”, “역사문화환경보존지구”는 이들 지역을 보존·지원하는 수단으로 활용하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 “역사문화미관지구”, “경관지구”, 지역문화진흥법상 “문화지구”는 전체 지역을 관리하는 수단으로 구분하여 활용되어야 한다.

30) 서울시 도시계획 조례 제9조(용도지구의 지정)의 문화지구: 지역문화진흥법 제18조에 따른 역사문화자원의 관리·보호와 문화환경 조성을 위하여 필요한 지구

3_역사문화자원의 보호 및 지원

1) 계획 기준 및 자원 분포특성: 양식건축 밀집도 약, 옛 도시조직 지배적

역사도심 기본계획(2015)은 한양도성지역이 가지고 있는 역사문화적 정체성을 보호·회복하기 위한 기본 틀을 마련하는 데 많은 노력을 기울였다. 우선 역사문화자원의 대상을 한옥에서 근현대건축물 등 다른 양식건축물로 확대하였고, 범위도 건축물에서 건축물의 형성에 질서를 부여해 독특한 경관을 만들어내는 도시조직과 함께 교량·수로·옹벽 등 도시시설물과 수목·암석·각자 등 조경요소로 확대하여 지역개념의 맥락적 가치가 보호될 수 있도록 하였다. 지침을 보면, 한옥 외에 근현대건축물에 대해서 새로 제정된 한옥 등 ‘건축자산의 진흥에 관한 법률’과 연계하여 각종 지원 등 보존방안을 제시하였고, 도시조직에 대해서도 원형 옛 길·옛 물길·시대별 대표 도시평면 등 유형별로 연접지역의 관리방안을 제시하였다. 그리고, 조경요소에 대해서는 지구단위계획 및 정비사업 등 관련 사업 추진 시 보호 활용될 수 있도록 지침을 마련하였다. 또한, 매장문화재에 대해서도 관련 계획 수립 시 고려될 수 있도록 지침을 제시하고 있다³¹⁾.

역사도심 기본계획(2015)상 역사문화자산 관리 및 지원방안

4부 핵심이슈별 계획: 01 삶의 흔적이 쌓여 역사가 되는 도심

1-1 근현대 건축자산의 발굴 및 목록화

- 근현대 건축자산은 원위치 보존을 원칙으로 하되, 각각의 가치에 따라 건축물별 보존 유형을 설정하여 주요 보존부분을 명기하고 향후 보존방법 결정 및 유지관리 시 활용하도록 한다. 또한 노후도 및 관리소홀로 인한 문제가 발생하지 않도록 관련법에 따라 안전하게 관리되도록 한다.
- 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 제정으로 미래의 건축자산 보존에 대한 체계적인 제도적 장치가 마련되었다. 근현대 건축자산을 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 내 ‘**우수건축자산**’으로 등록·신청하여 행·재정적 지원을 가능하도록 한다. 위 법률과 연계하여 근현대 건축자산의 보존범위·활용 형태에 따라 **개보수 비용 지원 또는 세금 감면** 등을 차등 적용하는 방안을 마련하는 등 장기적인 보존 지원방안을 마련한다.

31) 오래된 가게, 이야기, 축제 등 생활유산에 대해서도 역사문화자산으로서 장소마케팅, 마을만들기사업 등과 연계하여 활용하도록 하고 있어 활용 측면에서 6항 재생 지원에서 다루도록 하였다.

1-2 한옥 지원 대상 및 범위 확대

- 한옥이 밀집한 지역의 경우 특성관리지구로 지정하여 도심부의 역사문화적 특성을 보존하도록 한다. 이를 통해 재개발 및 필지합병을 제어하고 한옥 주거지와 기존 필지, 도로 선형의 유지 및 보호를 위해 우선적으로 지원하도록 한다. - 이하 생략 -
- 한옥에 대한 보존 및 관리는 현재 서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례 내용에 따른다. 중장기적으로는 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 제정으로 마련된 한옥의 보존·활용에 대한 체계적인 제도적 장치를 사용한다. - 이하 생략 -

1-3 옛 길 등 도시조직의 발굴

- 옛 길: 원형 옛 길의 형태를 보존할 수 있도록 연결 필지내 건축선과 인접대경계선을 관리한다. 또한, 옛 길의 공간 스케일을 과도하게 왜곡하지 않도록 도로의 너비를 고려하여 20m 이하로 연결 건축물의 높이를 관리한다. 과도한 대지규모를 지양하며 지역내 규모 및 현황과 조화되는 규모(평균 대지규모의 2~3배 적용)로 제한한다. 이러한 원칙에 따라 구체적인 관리는 요소별 지침을 참고하여 지구단위계획을 통해 결정하도록 한다. 또한 변형 옛 길에 남아있는 원형 요소의 훼손을 최소화하도록 하고, 주변 건물의 세부적인 높이와 성격 등은 지구단위계획에서 결정한다.
- 옛 물길: 옛 물길의 연속성을 유지하기 위해 현재 복개되어 도로로 사용되는 옛 물길과 주변 지역의 훼손을 지양한다. 주변의 역사적 건축물을 보호하며 주변 건물의 세부적인 높이와 성격 등은 지구단위계획에서 결정한다. 그리고 옛 물길의 보존 및 관리를 위해 향후 복원사업을 진행하고, 여건에 따라 전체복원, 부분복원, 흔적 또는 바닥 표시 등을 적용한다.
- 도시평면: 선정된 도시평면이 위치한 지역은 지역별 관리유형에서 특성관리지구 또는 일반관리지구로 포함되도록 하며 철거재개발로부터 제외하도록 한다. 도시평면의 보존을 위해 과도한 대지규모를 지양하며, 지역내 규모 및 현황과 조화되는 규모로 제한한다.

2-3 역사문화자원을 지역 재생의 거점으로 활용

- 매장문화재의 조사와 결과에 따른 보존 조치 등은 관련법규인 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률에 따른다. 매장문화재가 예상되는 구역에 대한 정비 및 관리계획 수립 시, 매장문화재에 대한 처리 및 활용방안을 검토한다. - 이하 생략 -
- 보호수, 마애각자, 도시시설물 등 기타 역사문화자원은 향후 지구단위계획, 도시·주거환경정비계획 등의 수립과 가로환경개선사업, 경관사업 등 관련사업의 추진 시 보호 및 활용을 검토하고 반영해야 할 자원으로 제시한다.

[그림 3-1]과 [그림 3-2]의 역사문화자산들의 분포를 살펴보면, 세운상가 등 정비구역을 제외하면 양식 건축물과 도시시설물·조경요소 대부분 특성관리지구 내에 입지하고 있으며, 도시조직도 ‘50년대 도시평면³²⁾’ 일부를 제외하면 대체로 특성관리지구 내에 포함되는 것으로 나타났다. 지구별 특성은 서로 다른 양식 건축물의 입지 및 밀집도에 따라 달라지며, 건축물이 들어서는 도시조직과 각종 시설물 및 조경요소들에 의하여 세분화되는 것으로 나타났다. 그래서 지구내 들어선 양식 건축유산을 통해서 특성관리지구의 집합적 특성을 대략적으로 파악할 수 있다. 북촌·인사동 지역과 경희궁 주변 지역은 한옥이 주류 양식 건축물로서 조선시대에 형성된 도시조직 위에 만들어진 지역특성을 갖는다. 또한, 경복궁 서측·대학로·이화동 지역과 돈화문로·성균관 주변지역은 한옥을 중심으로 조선시대에 형성된 도시조직 위에 일식주택이 혼재되어 나타난다. 정동·북창동·명동 지역은 서양풍 건축물이 주류 양식 건축물로서 대한제국기와 일제 강점기를 거치면서 형성된 도시조직을 바탕으로 만들어진 지역이다. 장충동·회현동·필동 등 남산일대 지역은 일제 강점기를 시작으로 경제성장기를 거치면서 구릉지의 지형에 적응하면서 만들어진 도시조직 위에 자리잡은 주택지이다. 특히 장충동 지역은 일식주택과 문화주택이 주류 양식 건축물로서 밀집하고 있다. 관철동·광장시장과 명동·남대문시장 지역은 전후복구사업으로 예전에 번성했던 상업지의 활력을 되찾기 위해서 토지구획정리사업이 시행된 격자 가로망 위에 현대식 상가 건물들이 들어선 상업지의 성격을 갖는다.

하지만, 양식 건축물이 밀집되어 있는 곳은 경복궁 서측·북촌·인사동·장충동 지역과 돈화문로·성균관·경희궁 주변지역 등 일부 지구에 한정되어 있고, 밀집지구 범위도 제한적으로 형성되어 있다. 지구 대부분은 해방 이후 경제성장기를 거치면서 신축된 현대식 건축물과 혼재되어 나타나고 있어 예전 분위기는 현재까지 남아있는 옛 도시조직을 통해서 느낄 수 있다. 특성관리지구가 가지고 있는 특성을 지속적으로 유지시켜나가는 데 있어서 가장 기본이 되는 것이 도시조직의 보호이며, 해외의 역사지구에 비하여 밀집도가 부족한 것을 고려할 때 현재 역사문화자산으로 지정되지 않았더라도 아직 남아있는 양식 건축물들로 보호대상을 확대하여 지속적으로 지원 관리해나갈 수 있도록 해야 한다.

32) 50년대 도시평면 중 수표동, 충무로, 중부시장, 목정동, 종로5·6가 일대 지역은 고유한 도시평면을 유지하고 있는 지역이나, 장소성과 경관특성이 강하지 않은 지역들이다.

[표 3-3] 특성관리지구별 역사문화자원 중 양식 건축물 지정 현황

지구	한옥			근대건축물		일식주택		문화주택		현대건축물	
	문화재	지정	비지정	문화재	지정	지정	비지정	지정	비지정	문화재	지정
북촌	13	3	929	3	4	0	14	4	2	3	8
인사동	4	4	130	2	2	0	5	0	2	-	2
경희궁 주변	-	0	54	2	2	0	0	3	0	1	2
경복궁 서측	8	6	490	4	2	1	135	0	5	-	6
돈화문로 주변	2	1	339	-	1	0	30	0	1	-	2
성균관 주변	6	0	170	-	0	2	23	4	17	-	5
대학로	2	0	84	3	2	0	39	0	7	1	6
이화동	1	0	49	-	0	1	42	2	2	-	0
정동	2	0	1	8	0	0	0	0	0	2	5
북창동	1	1	0	1	7	0	0	0	0	-	4
명동	2	0	0	2	4	0	0	0	0	-	6
장충동	1	0	14	-	0	0	115	4	15	-	4
회현동	-	0	3	-	1	1	11	0	4	-	5
필동	1	0	4	-	0	1	0	0	3	-	5
세종로	1	0	0	-	0	0	0	0	1	-	3
관철동	1	0	0	-	0	0	0	0	0	-	1
광장시장	-	0	1	-	0	0	0	0	0	-	1
남대문시장	-	0	0	1	0	0	0	0	0	-	3



[그림 3-1] 한옥(갈색)·근현대건축자산(청색) 분포



[그림 3-2] 옛길(적색)·옛 물길(청색)·도시평면(황색) 분포

2) 개선방향: 개별 역사문화자산의 지원, 특성관리지구 단위의 지원도 필요

현재 한옥은 ‘서울시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례’에 의해서 이미 보존 지원을 하고 있다. 최근 한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률이 제정되면서 근현대건축자산도 우수건축자산으로 지정되면 보존 지원이 가능해졌고, 도시시설물 및 조경요소도 건축물과 동일한 가치가 있는 것으로 인정되어 동법에 의해서 지원이 가능해졌다.

서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례 제8조(한옥수선 등의 비용지원 등)

- ① 시장은 등록한옥의 소유자 또는 한옥등록예정자에 대하여 예산의 범위 안에서 한옥 위원회의 심의를 거쳐 수선 등에 소요되는 비용을 보조 또는 용자지원을 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 보조 및 용자지원 한도액은 다음 각 호와 같다. 단, 한옥보전구역의 경우 50% 이내에서 지원 한도액을 가산할 수 있다.
 1. 한옥의 전면수선 등의 경우
 - 가. 한옥 외관의 경우: 공사비용의 3분의 2 범위 안에서 최대 6천만 원까지 보조지원.
다만, 보조금 이외의 추가금액에 대하여는 2천만 원 한도 내 용자 지원
 - 나. 한옥 내부의 경우: 공사비용의 3분의 2 범위 안에서 최대 4천만 원까지 용자지원
 2. 비한옥을 한옥으로 신축하는 경우
 - 가. 한옥 외관의 경우: 공사비용의 3분의 2 범위 안에서 최대 8천만 원까지 보조지원
 - 나. 한옥 내부의 경우: 공사비용의 범위 안에서 최대 2천만 원까지 용자지원
 3. 한옥 부분수선의 경우: 외관, 지붕, 창호, 담장, 단열 등을 수선할 경우 공사비용의 범위 안에서 최대 1천만 원까지 보조지원
 4. 동일 한옥에 대한 지원은 최종적인 지원금을 받은 날부터 한옥 부분수선의 경우에는 5년, 그 외에는 20년이 경과한 후 다시 지원할 수 있다. 단 전면수선의 경우 부분수선 지원금을 제외한 최종적인 지원금을 받은 날부터 20년이 경과한 후 다시 지원할 수 있다.

동 조례 제12조(세제 등의 감면 및 생활환경개선 노력)

- ① 시장은 관계법령에서 정하는 바에 따라 등록한옥의 거주자에 대하여는 지방세특례제한법 및 서울특별시세 감면조례가 정하는 바에 따라 **취득세 등 시세를 감면**할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ② 시장은 등록한옥 거주자의 생활편의를 위하여 관계법령 등에서 정하는 바에 따라 지방자치단체가 소유하거나 운영하는 **시설물에 대한 사용료를 감면**하거나 지원할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 시장은 한옥위원회 심의를 거쳐 한옥보전지역 거주자에 대하여 **대중교통 비용의 일부를 지원**할 수 있으며, 지원대상 및 방법 등은 규칙으로 정한다.

한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 제12조(우수건축자산의 지원 및 관리)

- ① 국가 또는 지방자치단체는 우수건축자산에 대하여 조세특례제한법 및 지방세특례제한법에서 정하는 바에 따라 주세를 감면할 수 있다.
- ② 시도시사는 우수건축자산의 관리에 필요한 기술이나 소요비용의 전부 또는 일부를 조례로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

동법 서울시 조례 제6조(우수건축자산 관리에 필요한 기술 및 소요비용 지원)

- ① 법 제12조 제1항에 따른 조세감면은 서울특별시 시세감면조례에 따른다.
- ② 법 제12조 제2항에 따라 지원할 수 있는 우수건축자산의 관리에 필요한 기술지원이란 다음 각 호와 같다. - 각 호 생략 -
- ③ 시장은 법 제12조 제2항에 따라 예산의 범위 안에서 법 제10조 제2항에 따른 건축위원회 심의를 거쳐 우수건축자산 관리에 소요되는 비용을 보조 및 용자지원할 수 있다.
- ④ 제3항에 따른 보조 및 용자지원 한도액은 다음 각 호와 같다.
 1. 외관수선의 경우: 공사비용의 3분의 2 범위 내에 최고 6천만 원 범위 안에서 보조지원
 2. 내부수선의 경우: 공사비용의 범위 내에 최고 4천만 원 범위 안에서 용자지원




따라서, 근현대건축자산 등 건축자산 중에서 우수건축자산으로 등록하여 지원하기 위해서는 수선 지원을 위한 별도의 가이드라인이 마련되어야 한다. 현재 서울시 한옥 지원은 한옥위원회에서 정하고 있으며, 한옥수선 등 가이드라인을 제시하여 소유자들의 비용지원 신청 및 심의를 돕고 있다. 근현대건축자산은 대체로 건축양식이 다양하지만 제한적이어서 일정 양식을 지침화하기보다는 당장은 개별 심의로 추진하고 중장기적으로 근현대건축자산을 구분하여 수선 등에 대한 기준을 마련하는 것이 바람직할 수 있다.

서울특별시 한옥위원회 한옥수선 등 가이드라인의 구성

제1장 총칙	제1조 (목적)
	제2조 (용어의 정의 및 적용요소)
	제3조 (적용범위)
제2장 한옥 외관 및 내부	제4조 (공간구성 및 배치계획)
	제5조 (지붕 및 입면계획)지붕, 외벽, 담장, 문간, 석축, 창호
	제6조 (단면계획)
	제7조 (기타 계획)마당, 화단, 부엌·화장실, 설비, 마루·계단
제3장 기타	제8조 (부착 시설물)
	제9조 (기초 소방시설 설치)
	제10조 (보조금 및 용자금 지원)
	제11조 (적용의 완화)

현재 역사도심 내에는 다양한 형태의 한옥이 존재한다. 전통 한옥양식에서부터 적벽돌 마감 한옥, 2층 한옥, 연립 한옥, 부분적으로 한옥양식을 차용한 절충양식 등 시대 요구에 따라 변형된 다양한 형태의 한옥이 존재한다. 서구의 그리스·로마양식이 르네상스, 바로코, 로코코, 절충주의, 매너리즘, 신고전주의 등 시대 요구에 따라 다양하게 변용되어 새로운 양식으로 자리잡았듯이, 변형한옥에 대한 학문적 정의와 수선방법 등에 대한 의견수렴을 통해 지원방안이 마련되어야 한다. [표 3-4]와 같이 일본 마치야의 경우에도 다양한 형태의 양식을 인정하고, 이에 대한 별도의 건축기준을 마련하고 있다. 교토 산네키

[표 3-4] 교토 산네키자카 전통적 건축물군 보존지구의 마치야 양식별 건축기준(본2층 마치야)

명칭	본2층 마치야 주거양식	본2층 마치야 진열창 붙은 점포양식	본2층 마치야 토방 점포양식	변형 마치야 주거양식
구조	목조 마카베구조로 작은 달개지붕이 붙은 단층건물로 하며, 히라이리(平入り) 형식으로 함			목조 마카베구조로 2층 건물로 함
지붕 및 처마	(1)지붕은 맞배지붕으로 일본기와로 하고, 지붕 안쪽은 서까래 및 노지판자로 함 (2)처마는 일본기와로 하고 처마 안쪽은 노지판자로 하며, 막걸이를 붙임			(1)지붕은 팔작지붕으로 일본기와로 하고, 지붕 안쪽은 서까래 및 노지판자로 함 (2)처마는 일본기와로 하고, 처마 안쪽은 노지판자로 함
양식 벽면	(1)벽은 경벽(京壁)으로 함 (2)1층은 격자(出格子 또는 平格子), 끌어들이 격자문, 腰下見板을 붙이거나 두껍단이로 구성함 (3)2층은 격자(出格子 또는 平格子) 및 중인방(長押)으로 구성함	(1)벽은 경벽으로 함 (2)1층은 마치야 풍진열창 및 허리가 높은 유리창 미단이로 구성함 (3)2층은 격자(出格子 또는 平格子) 및 중인방(長押)으로 구성함	(1)벽은 경벽으로 함 (2)1층은 격자덧문 또는 허리가 높은 유리창미단이로 구성 (3)2층은 격자(出格子 또는 平格子) 및 중인방(長押)으로 구성함	(1)벽은 경벽으로 함 (2)1층은 기초창문(下地窓) 및 引違格子戸로 구성함 (3)2층은 기초창문(下地窓)을 담은 창틀 또는 무시코창 등으로 하고 허리가 높은 유리창 및 난간으로 구성함
재료	(1)기둥은 노송나무로 하고 건축부재는 1等上 小節材로 함 (2)조작부는 나무로 하며, 건축부재는 1等上 小節材 이상 품질의 것으로 함 (3)건물바깥의 작은 통로(犬走り)는 자갈이나 기타 이와 비슷한 것으로 마무리함			
색채 등	나무로 된 부분은 벤가리로 칠하며 본연의 색으로 표현하거나 이에 유사한 색채로 함			나무로 된 부분은 본연의 색으로 표현함
				

자료: 교토시 마치야·미·산네키자카 전통적 건조물군 보존지구 도판 건축양식참고도집

자가 지구의 경우, 메이지시대에 건축된 마치야, 메이지시대의 2층구조 마치야, 다이쇼시대의 변형 마치야, 다실 건축기법을 도입한 다실풍 건축 등으로 구분하여 적용하고 있다³³⁾. 또한, 전통적 건축물군 보존지구 내에서는 전통적 건조물로 지정되지 않은 전통적 건조물의 경우에도 해당 기준에 부합하는 경우 지원을 한다. 또한, 일반 건축물의 경우에도 최소한의 건축기준을 제시하여 역사적 경관에 부합하도록 유도하고 있다.

[표 3-5] 전통적 건조물 및 기타 건조물의 건축 및 지원기준

종류	건축 기준	지원 기준
전통적 건조물	수리	수리 보조대상
전통적 건조물 이외 건조물	수경	수경 보조대상
	허가	보조대상 제외

역사도심내 역사문화 건조물 밀집도가 해외 역사도시에 비해 낮기 때문에 현재 이들 자원이 밀집한 지역을 관리하는 서울시 한옥 보존 및 진흥에 관한 조례상 ‘한옥밀집지역’이나 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률상 ‘건축자산 진흥구역’ 외에 특성관리지구 범위로 확대하여 보호 관리될 수 있도록 해야 한다.

특히 특성관리지구의 지배적인 특성을 형성하고 있는 옛 도시조직의 보호는 주변지역 건축물과 부속시설에 의해서 만들어지므로, 옛 길 등 도시조직내 건축물 전체를 관리해나가는 것이 중요하다. 옛 건축물들은 사라졌지만, 옛 도시조직의 보호를 통해서 예전의 풍치와 분위기를 지속적으로 유지해나가기 위해서는 역사문화자산의 보호와 함께 일반 건축물을 지역내 경관에 어울리도록 개발을 유도해 경관을 만들어나가는 것이 중요하다. 역사문화자산에 대한 보호가 우선적으로 이루어지도록 하되, 일반 건축물 관리로 점차 확대하여 별도의 경관사업을 통하여 지구 전체가 관리될 수 있도록 해야 한다.

현재 역사도심 기본계획 수립과 실현 근거가 있는 ‘서울특별시 한양도성 역사도심 특별지원에 관한 조례’상에 ‘특성관리지구’ 지원에 대한 근거를 마련하여 상기 지원 법들과 연계시켜 기타 역사문화자산의 지원이 가능하도록 해야 한다.

33) 메이지시대는 메이지 천황이 통치했던 1868년 1월 왕정복고의 대호령에 의해 메이지정부가 수립된 후부터 1912년 7월까지를 가리키며, 다이쇼시대는 다이쇼 천황이 통치했던 1912년 7월부터 1926년 12월까지를 가리킨다.

한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률

제22조(건축자산 진흥구역에 대한 국가 등의 지원) 국가 또는 지방자치단체는 제17조에 따른 건축자산 진흥구역에서 다음 각 호를 지원할 수 있다.

1. 도로, 교통시설, 상수도·하수도시설, 주차장 등 기반시설 정비
2. 건축물 등의 신축 및 개보수

서울특별시 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 조례

제11조(건축자산 진흥구역에 대한 지원) 시장은 법 제22조에 따라 건축자산 진흥구역에서 다음 각 호를 지원할 수 있다.

1. 도로, 교통시설, 상수도·하수도시설, 주차장, 보안·방범시설 등 기반시설 정비
2. 건축물의 신축 및 개보수
3. 도서관, 마을회관 등 주민공동체 활성화를 위한 문화복지시설

특성관리지구 내에서는 역사문화적 가치가 다소 낮은 건조물이라 하더라도 일본의 수경 기준 사례와 같이 개보수를 지원하고, 일반 건축물에 대해서도 일정 기준을 제시하여 지역의 경관특성이 지속적으로 유지될 수 있도록 해야 한다. 미국 사바나시의 경우에도 신축 시 이에 대한 기준을 적용하여 지역의 경관 및 맥락특성이 지속적으로 유지될 수 있도록 하고 있다.



출처: Design Manual for the Savannah Historic District

[그림 3-3] 사바나시 건축물 개보수 디자인 가이드라인 예시

4_업종단위 규제와 보호

1) 계획 기준 및 관리업종 분포특성: 주거환경 위해업종 제한, 문화업종 보호

앞서 지구단위계획 수립과정에서 주거지내 위해용도의 침투를 억제하기 위한 세부업종 규제가 주요 현안으로 지적되었다. 역사도심 기본계획(2015)에서도 도심 공동화현상을 완화하면서 내사산 계곡을 따라 형성된 오래된 주거지를 보호할 수 있도록 주거환경을 악화시키는 용도들을 제한하도록 하고 있다. 그 원인과 양상은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 북촌, 서촌, 혜화·명륜 등 주거지가 관광지로 변하면서 음식점·바·커피숍 등이 주거지로 침투하면서 빗공해·소음 등을 유발하는 경우이며, 또 하나는 필동, 장충동 등 인쇄·봉제 등 소규모 공장이 주거지로 침투하면서 분진·소음 등을 유발하는 경우이다. 그림에서 보듯이, 주로 간선가로변과 주택지 주 진입로를 따라 확산되고 있는 것을 볼 수 있다.

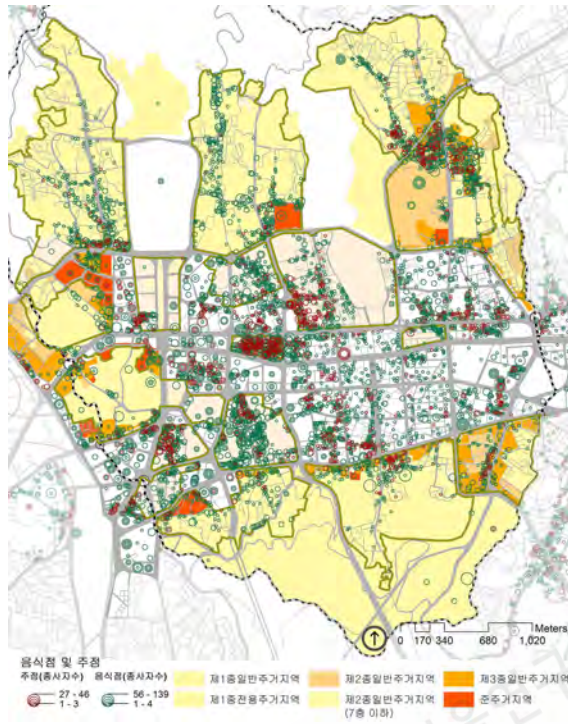
역사도심 기본계획(2015)상 저해업종의 입지 제한 및 관리

4부 핵심이슈별 계획: 03 특색있고 살기 편한 도심

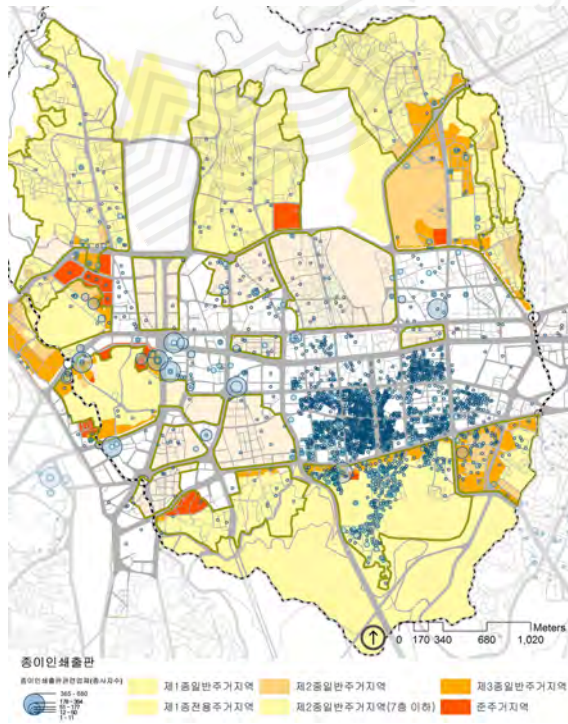
1-2 도심 정주환경 보호를 위한 저해용도 관리

- 상업시설 및 산업용도가 주거지역 내에 침투함에 따라 발생하는 소음 및 분진 등으로 주거환경이 악화되고 있으므로, 이에 대한 대책을 검토하여야 한다.
- 후속계획에서는 주거기능 보호를 원칙으로 해당 지역의 현황조사를 통하여 용도를 제한하고, 이에 근거하여 장기적으로 주거용도가 확산될 수 있는 방향을 제시하도록 한다.

이와 반대로, 특정업종을 보호 관리하기 위해서도 업종 관리를 요구하고 있다. 역사도심 기본계획(2015)에서는 관련 유사업종들이 밀집하여 독특한 장소성을 형성하고 있는 지역들에 대해서 법에서 정하는 일반 용도보다는 좀 더 세부적인 업종 단위로 용도를 관리하는 지침을 요구하고 있으며, 세부 관리업종 중에서 문화관련 업종이 특성관리지구와 밀접한 관계가 있다. 도심 산업 중에서 문화 특성이 강한 귀금속, 의류패션산업을 도심에 적합한 육성 산업군으로 지정하여 업종단위로 지원 관리하도록 하고 있으며, 공연, 전시, 문화보급, 문화전수 등 문화시설 외에 전통공예품도 문화지구 지정과 연계하여 업종단위 지원과 관리를 요구하고 있다. 또한, 유사업종이 밀집하여 독특한 장소성을 갖고 있는 전통시장에 대해서도 지속적으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 환경개선 등을 요구하고 있다.



[그림 3-4]
주점 및 음식점 분포



[그림 3-5]
인쇄업종의 분포

역사도심 기본계획(2015)상 특화업종의 보호 및 관리

4부 핵심이슈별 계획: 04 다양하고 활력넘치는 도심

1-1 특화된 도심형 산업거점 육성

- 제조·도매·소매가 모두 밀집되어 있는 “귀금속”은 정밀세공귀금속 고부가가치 산업이며, 도심상권을 형성한 산업이다. 제조분야는 환경문제를 해결하고 판매는 공동브랜드 형성 및 가로환경정비를 통해 격조 높은 상점가 분위기를 조성하여 도심관광과 연계한다.
- 동대문 주변에 형성되어 있는 패션상권은 전국 최대의 섬유/의류 집적지이며 관광산업으로서도 중요한 지점이다. 이러한 패션산업을 뒷받침하고 있는 “봉제산업”은 동대문주변 주거지역의 열악한 환경 속에 산재하고 있다. 실태조사를 통한 조업환경의 개선 및 재교육, 기술개발을 통해 지속적인 패션산업 발전의 지원기반을 마련할 수 있도록 한다.
- 귀금속, 종이·인쇄, 의류·봉제 산업은 도심에서 높은 특화도와 집적을 보이는 육성 산업 군으로 3개 산업의 밀집지역을 중점관리대상으로 선정하여 적극 지원하고 물리적 환경을 개선한다. 도심형 산업 지원지역 외에 도심형 산업 밀집지역에 대해서는 도심산업형 지구단위계획을 수립하여 변화를 점진적으로 관리하고 업종을 고도화하도록 한다.
- 서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례에 의한 특정개발진흥지구와 연계하여 해당산업의 세금감면, 사업자금의 융자, 기반시설 우선 정비, 건축규제완화, 임대공간 무상지원을 통한 창업유도, 복지시설 확충 등 산업진흥을 위한 프로그램 운영 및 물리적 환경개선을 유도한다.
- 핵심 산업군과 연관 산업군으로 구분하여 권장업종시설을 지정하고 관리하여 특화업종의 네트워크가 유지될 수 있도록 한다.

2-1 문화지구 지정 확대를 통한 예술문화집적지의 보호 및 지원

- 공연시설과 예술단체가 밀집한 대학로, 골동품·표구점·필방·화랑 등 전통문화거리 인사동, 개인 미술관·화랑·소형박물관·소규모 공방으로 형성된 삼청동 등 문화기반시설들이 집적해 독특한 분위기를 형성하고 있는 장소성을 보존·강화할 수 있는 지원이 필요하다.
- 문화지구의 지정·용도 관리 및 지원 프로그램으로 인사동의 화랑·표구, 대학로의 소극장, 삼청동과 서촌의 공방 및 소규모 갤러리 등 각 예술 집적지의 주요한 기능을 보호한다.

2-2 역사문화 기반의 도심 문화창작산업 육성

- 전통공예품은 역사문화예술이 집약된 생산물로서 일상생활과 밀접하면서도 독특한 문화 풍습을 나타낼 수 있는 상품이다.
- 문화예술진흥법에서 전반적 문화예술 지원을 규정하고 있을 뿐이므로 도시의 전통공예 산업 전반의 지원을 위해 ‘전통공예산업 진흥 및 육성에 관한 조례’ 신설을 제안한다.

2-3 전통시장 활성화 및 특성별 환경개선 지원

- 광장시장의 주단·의류 등 한복상가와 먹자골목, - 종각 - 등으로 특화되어 있다.
- 최근 특색 있는 장소성을 찾아 전통시장을 방문하는 관광객이 증가하고 있어 시장의 물리적 환경을 개선하여 쾌적한 보행환경을 만들고, 각 시장에 얹힌 이야기를 발굴하여 장소의 매력을 높이는 것이 상권 활성화의 중요한 원인이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 역사도심 내 문화 업종³⁴⁾은 크게 세 가지로 구분된다. 하나는 일반적 문화업종으로서 전시관, 공연장, 도서관 등과 같은 시설들이며, 두 번째는 전통문화와 관련된 업종들³⁵⁾로서 한복, 한식, 골동품, 표구점, 필방, 공예품, 공방 등이 이에 속한다. 그리고 세 번째는 일반 산업 중에서 문화관련 산업에 속한 업종들로서 장식 업종과 의류·패션 업종³⁶⁾을 가리킨다.

특성관리지구별 관리 업종 분포를 살펴보면, 대학로, 북촌, 인사동, 정동 지역에는 일반 문화업종들이 밀집 분포되어 있으며, 전통문화 업종³⁷⁾은 대체로 인사동 지역을 중심으로 북촌, 경복궁 서측, 돈화문로, 광장시장 지역에 산재되어 분포하고 있다. 역사도심 내 패션산업은 봉제산업과 도·소매상권이 결합되어 클러스터를 형성하고 있으며, 주로 동대문시장, 광장시장, 남대문시장, 명동 등지에 분포하고 있다. 또한, 장식산업은 세운상가 주변의 재개발 추진에 따라 예지동 골목에서 종묘 주변으로 옮겨가기 시작하면서 최근에는 종로를 중심으로 종묘 주변에 정착하여 새로운 밀집지역으로 자리를 잡아가고 있다.

34) 문화시설은 건축법에서는 공연, 전시, 문화 보급, 문화 전수 등 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설로서 극장, 영화관, 연예장, 음악당, 박물관, 미술관, 과학관, 체험관, 기념관, 산업전시장, 박람회장과 같은 시설 등으로 정의하고 있다. 또한, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 이들 시설 외에 문화산업진흥 기본법에 의한 문화산업진흥시설도 문화시설로 정의하고 있다. 문화산업진흥 기본법의 문화산업은 “문화 상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 관련된 서비스를 하는 산업으로서 영화, 음악, 게임, 출판, 문화재, 만화, 애니메이션, 디자인, 광고, 공연, 미술품, 공예품의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 관련 서비스를 하는 산업 등”으로 규정되고 있다.

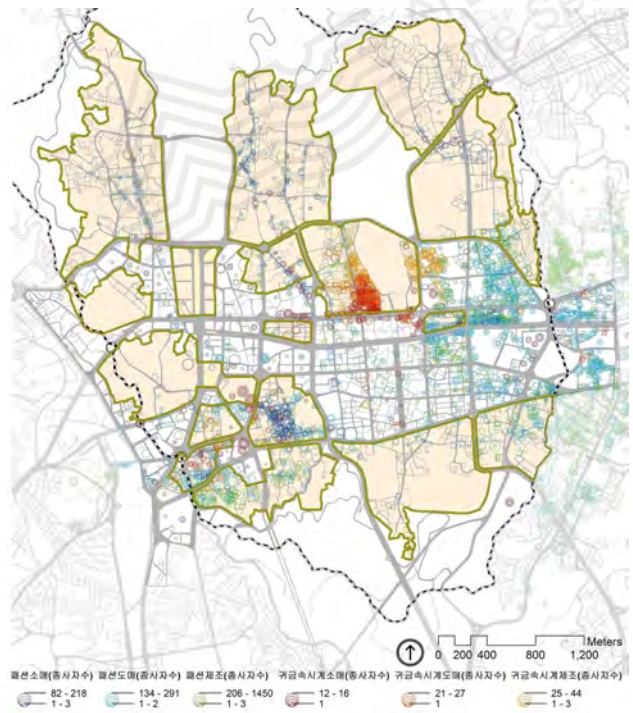
35) 역사도시인 교토나 베이징의 경우에도 전통공예산업은 전통상점가의 보존과 연계하여 육성 지원하고 있다.

36) 패션산업은 가내 의복제작에서 벗어나 디자인을 통하여 유행을 전파하는 문화 활동으로 보는 경향이 강해지고 있으며, 최근에는 패션을 의류 중심으로 보던 시각에서 신발 외 보석, 장신구 등 액세서리를 포함하는 종합적인 시각이 강해졌다. 뉴욕에서도 의류업종이 밀집되어 있는 의류지구(Garment District)를 보존지구로 지정하여 의류업종이 상업·업무·호텔로 변화하는 것을 방지하고 있으며, 버밍엄에서는 귀금속지구(Jewellery Quarter)를 보존지구로 지정하여 지구 내 건축물 보존과 함께 전통산업으로서 귀금속 업종에 대한 자금 지원을 통해 보호·육성하고 있다.

37) 현재 전통문화산업은 가내수공업의 영세성을 벗어나고 있지 못하나, 향후 다양한 전통기법 발굴 및 후계자 양성을 통한 신기술 개발 등 기반이 조성된다면, 지역의 전통적인 장소 이미지와 결합하여 지역 특성을 높이면서 경제적 지속성을 갖고 발전할 가능성이 높다. 역사도심 기본계획(2015)에서는 전통공예산업 진흥 및 육성에 관한 조례 신설을 건의하고 있다.



[그림 3-6]
일반문화시설과
전통문화산업 분포



[그림 3-7]
장식 및 패션산업 분포

2) 개선방향: 주거환경 위해업종 규제제도 신설, 권장업종 문화지구 확대적용

특정용도들이 한 지역에 밀집하게 되면 관련 업종들이 복합적으로 클러스터를 형성해 집적이익을 얻게 되고 지역 전체에 활력을 주어 긍정적인 효과를 주게 된다. 하지만, 특정 용도가 집적되는 과정에서 기존 용도들과 충돌하여 각종 문제를 일으키거나 기존 용도를 밀어내는 젠트리피케이션 현상과 같은 부의 영향도 나타난다. 이러한 토지이용 변화는 도시의 자연스러운 현상이나, 기존 토지이용 특성이 유지될 수 있도록 보호 관리가 필요할 경우도 있다. 해당 업종들이 오랜 기간 지역의 역사성이나 장소성에 맞춰 형성된 특성관리 지구의 경우, 이러한 용도특성이 깨지지 않도록 해당 업종을 세심하게 보호 관리해나가야 한다. 지역의 토지이용 특성에 부합하는 업종들은 권장하고 부적절한 업종들은 제한하며, 특정 업종들의 확산은 점진적으로 변화될 수 있도록 관리하는 것이 중요한 과제이다.

도심내 주거지의 환경 악화는 건축법상 주거지역에 입지가 가능한 제1종 근린생활시설과 제2종 근린생활시설로 분류된 업종들이 급격하게 확산되면서 일어나고 있는 문제이다. 하나는 일반음식점과 휴게음식점의 확산이며, 또 하나는 제조업소·수리점에 해당하는 소규모 공장의 확산 문제로 확인된다. 대부분 지역의 토지이용이 변하면서 기존 주택지와 갈등이 일어나는 현상이다. 현재는 현행 법에서 가능한 지구단위계획을 통해 관련 용도가 확산되지 않도록 입지별로 허용용도를 제한하면서 영향을 줄일 수 있도록 건축규모를 제한하는 방법이 최선이다³⁸⁾. 또한, 주거지내 영업시간 제한 및 간판 규제, 적치물 관리 등 업주들 간 협약이나 협정도 같이 연계해야 한다. 일본의 전통적 건조물군 보존지구에서도 관광객 증가에 따른 용도변화 위협으로부터 지역의 문화환경을 보호하기 위하여 위락업종, 사행업종, 자동차교습소, 공장이나 창고 등 설치를 제한하기 위해서 법보다는 협정을 통해서 업종을 규제하고 있다³⁹⁾. 하지만, 근본적으로 역사적 주거지의 정주환경 및 역사문화환경 보호를 위한 업종 규제조항을 문화지구와 같이 현행 역사문화환경보존지구 내에 신설하거나 업종단위의 보호규제가 가능한 새로운 용도지구를 신설하는 등 근본적 해

38) 구체적인 입지 제어는 업종 허가 시 관련 과에서 허가를 제한하는 방법으로 진행된다.

39) 2008년 11월 제정된 '지역의 역사적 풍치 유지 및 향상에 관한 법률(역사만들기 법으로 지칭)은 역사문화자산을 보전·활용하고 지역 활성화를 도모하기 위하여 지자체가 지역주민들과 협력하여 마을만들기를 강화하는 법안으로서 지역 특성에 적합한 구체적인 업종을 권장할 수 있도록 했다.

결책이 필요해 보인다. 업종단위 규제는 일반 주거지의 환경보호를 위해서도 필요하다.

특화 업종을 보호 권장하는 경우는 제한하는 것보다 용이하다. 문화시설과 전통문화업종 등은 이미 문화지구를 통해서 지원이 가능하도록 되어 있으며, 도심특화산업으로 분류되어 있는 장식업종과 패션업종도 비공업기능을 위주로 지원하는 특정개발진흥지구로 지정하여 관리할 경우 보호 관리가 가능한 것으로 나타났다. 다만, 문화시설과 전통문화업종은 관련업종 육성을 위한 기반 마련이 선행되어야 하며, 장식업종과 패션업종은 지구 지정 등 정책적 판단이 필요할 것으로 보인다.

건축법 시행령 별표 1 용도별 건축물의 종류(제3조의 5 관련)

3. 제1종 근린생활시설

- 나. 휴게음식점·제과점으로서 동일한 건축물 안에 당해 용도로 쓰이는 바닥면적의 합계가 300제곱미터 미만인 것

4. 제2종 근린생활시설

- 아. 휴게음식점·제과점으로서 제1종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것
- 자. 일반음식점
- 너. 제조업소·수리점·세탁소 그밖에 이와 유사한 것으로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만이고, 다음의 요건 중 어느 하나에 해당되는 시설
 - (1) 대기환경보전법, 수질환경보전법 또는 소음·진동규제법에 의한 배출시설의 설치허가 또는 신고를 요하지 아니하는 것
 - (2) 대기환경보전법, 수질환경보전법 또는 소음·진동규제법에 의한 설치허가 또는 신고 대상 시설이나 귀금속·장신구 및 관련제품 제조시설로서 발생하는 폐수를 전량 위탁처리하는 것

5. 문화 및 집회시설

- 가. 공연장(극장·영화관·연예장·음악당·서커스장·비디오물감상실·비디오물소극장 기타 이와 유사한 것)으로서 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것
- 나. 집회장(예식장·공회당·회의장·마권장 외 발매소·마권전화투표소 기타 이와 유사한 것)으로서 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것
- 다. 관람장(경마장·자동차경기장 기타 이와 유사한 것 및 체육관·운동장으로서 관람석의 바닥면적 합계가 1천 제곱미터 이상인 것)
- 라. 전시장(박물관·미술관·과학관·기념관·산업전시장·박람회장 기타 이와 유사한 것)
- 마. 동·식물원(동물원·식물원·수족관 기타 이와 유사한 것)

지역문화진흥법 시행령 제17조(문화지구관리계획의 작성 및 승인)

① 법 제18조 제2항에 따른 문화지구관리계획에는 다음 각 호 사항이 포함되어야 한다.

1. 법 제18조 제3항에 따라 해당 문화지구에서 금지되거나 제한되는 영업 또는 시설의 종류⁴⁰⁾
2. 19조에 따라 해당 문화지구에서 설치·운영이 권장되는 문화시설이나 영업시설의 종류
3. 그 밖에 해당 문화지구의 관리를 위하여 필요한 사항

동법 시행령 제19조(설치·운영이 권장되는 문화시설 등)

법 제18조 제4항에 따라 설치·운영이 권장되는 문화시설 등은 다음 각 호와 같다.

1. 문화예술진흥법 시행령 별표1에 따른 문화시설
2. 제16조 제2항에 따른 영업시설⁴¹⁾ 중 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 해당 문화지구의 보존·개발 육성을 위하여 필요하다고 인정되는 영업시설

서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례 제2조(정의)

5. ‘특정개발진흥지구’란 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제37조 제1항 제9호 및 같은 법 시행령 제31조 제2항 제8호 바목에 따라 주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 외의 기능을 중심으로 특정한 목적을 위하여 개발·정비할 필요가 있는 지구를 말한다.
7. ‘권장업종’이란 입지상 비교우위에 있거나 성장잠재력이 높은 산업 중 해당 진흥지구 내에서 전략적 육성이 필요하다고 인정하여 진흥지구 지정 시 고시한 업종을 말한다.
8. ‘권장업종시설’이란 권장업종에 사용되는 산업시설을 말한다.

동 조례 제11조(진흥지구의 지정·운영 등)

- ② 제1항의 규정에 따른 산업개발진흥지구는 공업기능 중심의 권장업종을 유치·육성하고, 특성개발진흥지구는 비공업기능 중심의 권장업종을 유치·육성함으로써 지역경제의 활성화를 도모한다.

동 조례 제12조(진흥계획의 수립)

- ① 제11조에 따라 시장이 진흥지구를 지정할 경우 구청장은 다음 각 호의 사항이 포함된 진흥계획을 수립하여야 한다.
2. 권장업종시설 지정 및 관리방안

40) 해당 영업 또는 시설은 시행행위 등 규제 및 처벌 특례법에 따른 시행행위영업과 식품위생법에 따른 식품접객업 중 식품위생법 시행령 제21조 제8호 다목 및 라목에 따른 단란주점영업과 유흥주점영업을 말한다.

41) 시행령 제16조 제2항은 법 제18조 제1항 제1호에서 정한 민속공예품점, 골동품점, 필방, 표구점, 도자기점 등 전통문화와 관련된 영업시설을 말한다.

5_높이의 추가제한

1) 계획 기준 및 높이 지정특성: 높이관리 틀 마련, 제한 완화로 경관 훼손

특성관리지구는 대체로 4층 이내 건축물들이 많기 때문에 지구내 건축물들의 높이와 어울리도록 개발을 관리하는 틀을 만드는 것이 우선되어야 한다. 역사도심 기본계획(2015)에서도 지구별로 형성된 높이를 고려하여 최고높이를 제한하고 있으며, 최고높이 이내에서 지역별 현황 높이를 고려하여 지구단위계획을 통하여 높이를 제한하고 있다.

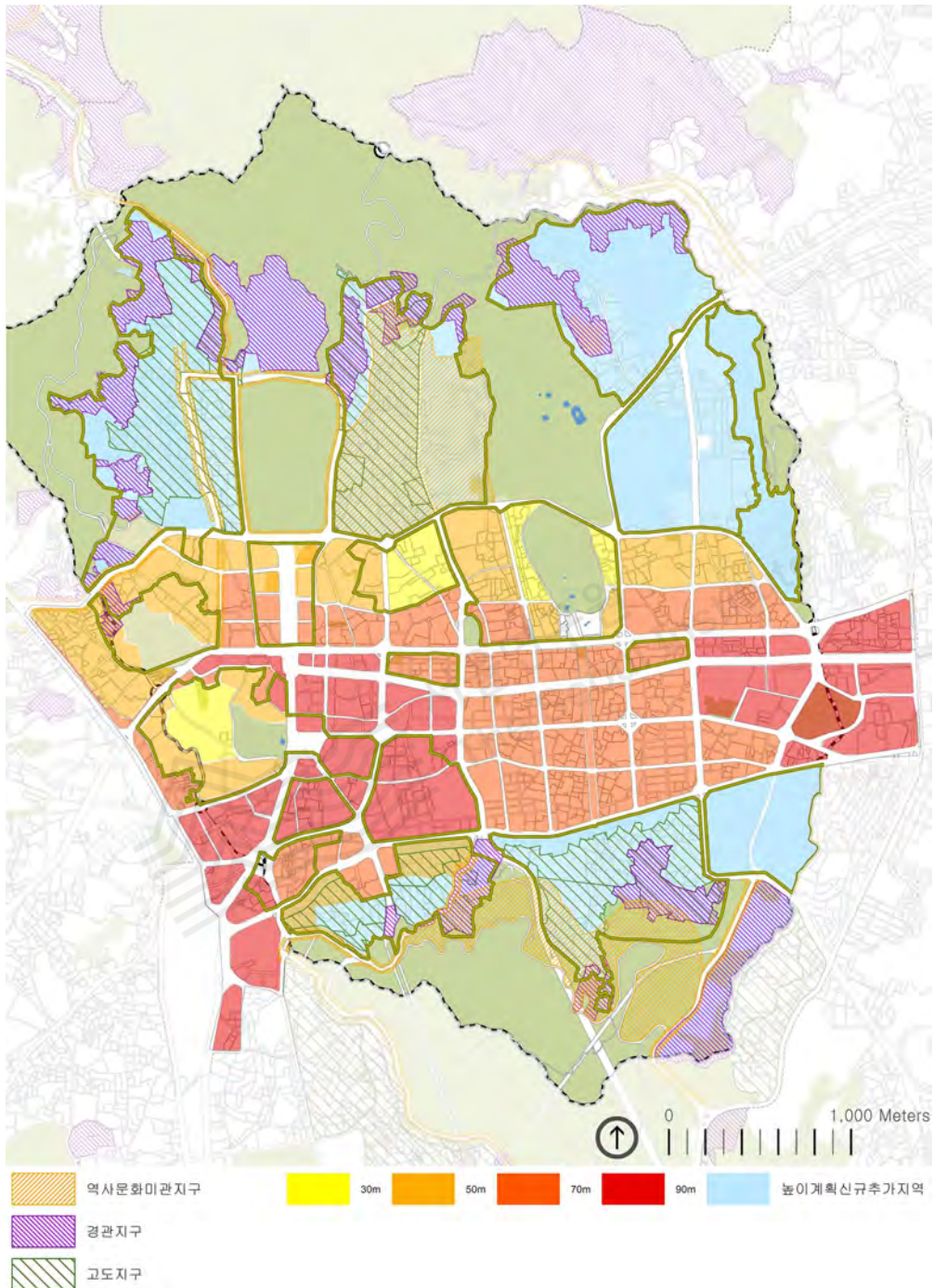
상업지역은 대부분 지구단위계획을 수립해서 높이를 관리해 왔으나, 주거지역은 최근 지구단위계획을 수립하는 지역이 많아 높이가 주요 이슈로 등장하고 있다. 주거지는 내사산 주변 구릉지에 위치한 특성상 오래전부터 최고고도지구 및 경관지구로 지정하여 관리되어 왔으나, 1994년 고도지구 높이가 10m에서 20m까지 완화되면서 사실상 구릉지 저층주택지에 6층 내외 건축물들이 들어서 경관이 훼손되어 왔다. 한옥이 밀집한 북촌지구에서는 4층 이내로 높이를 제한할 수 있는 역사문화미관지구를 추가로 지정하여 경관 훼손을 차단했다. 경복궁 서측지역과 같은 한옥밀집지역은 역사문화미관지구 지정이 가능하지만, 남산이나 낙산 같은 지역에 사용하는 것은 어렵다. 역사도심 기본계획(2015)에서는 구릉지 주거지역의 최고높이를 16m로 제한하고, 지역별 현황높이와 구릉지 사야를 감안해 지구단위계획을 수립해서 관리하도록 정하고 있다.

역사도심 기본계획(2015)상 주거지역 높이 관리기준

5부 공간계획: 02-02 공간관리계획상 높이계획

주거지역 높이 관리의 방향

- 기존에 높이기준이 없는 구릉지 주거지역의 최고높이는 **지형을 따라 기 형성된 저층경관 특성 보호를 위한 높이인 16m를 신중히 고려하여 지구단위계획 등 후속계획이나 심의를 통하여 구체적으로 정한다.** 다만, 내사산 경관 보호를 위해 기 지정되어 관리되고 있는 자연경관지구 및 고도지구, 역사문화미관지구는 현행 높이기준 그대로 유지하도록 한다. 또한, **고층화상업화가 진행된 지역과 준주거 및 노선상업지역은 상업지역 최저높이인 30m 이내에서 지역별 현황높이 및 구릉지의 사야를 감안해 설정하여 상업지역에서 주거지역으로 점차적으로 낮아지는 스카이라인을 형성하도록 한다.**



[그림 3-8] 역사도심 기본계획상 최고 높이계획

2) 개선방향: 높이제한은 특성보호의 기본요건, 다양한 유도수단 확보

특성관리지구내 과도한 개발은 특성 훼손으로 이어지기 때문에 과도한 개발을 제한하는 것은 특성 보호의 기본 조건이 된다. 필지합병으로 도시조직이 깨지거나 고층화로 도시경관 훼손을 막는 조치들이 취해져야 한다. 실제로 역사도심 기본계획(2014) 내에 필지합병이나 고층개발이 일어나지 않도록 지침을 마련하고, 지구단위계획을 수립해서 관리하도록 정하고 있다. 필지합병은 소유권이 서로 다른 점에서 지구단위계획을 통해서 사전에 지침을 주어 관리하게 되면 크게 무리가 없으나, 현행 법에서 허용한 용적률 내에서 개발가능한 높이를 제한하는 것은 토지소유자들의 집단 반발과 소송을 유발할 가능성이 많기 때문에 적정높이로 계획을 수립하는 것은 쉽지 않다. 가장 효과적인 수단은 고도지구나 역사문화미관지구를 지정하거나 고도지구의 높이를 강화하는 규제적인 수단을 활용하는 것이다. 일본의 역사도시 교토는 중심시가지는 31m, 일반주거지는 15m, 산과 접한 주거지는 12m로 절대높이를 제한해 놓고 재정지원과 건폐율완화 등 다양한 수단을 연계하는 틀 아래 역사보존정책을 추진하고 있다. 교토에서도 많은 갈등과 어려움 속에서 만들어진 기준이지만, 높이제한이 피할 수 없는 것이라면 시민들의 참여와 협력을 전제로 추진해나갈 수밖에 없다.

우선은 높이제한 사유가 분명한 한옥밀집지역이나 구릉지에 대해서는 역사문화미관지구 등 규제 수단을 통해서 보존 틀을 마련하고, 그 외 지역은 이들 기준을 토대로 역사도심 기본계획상 높이를 지구단위계획에 반영해가는 단계적 방식으로 추진될 필요가 있다. 주민들이 강력하게 반발할 경우에 대비해 높이제한에 따른 손실을 보상할 수 있는 다양한 수단들도 제도적으로 마련하여 대응할 필요가 있다. 해당 지구 내에서는 건폐율 내지는 대지안 공지와 접도기준 등 완화를 통해 높이제한에 따른 용적손실 보상이 가능하도록 하고, 개보수 지원도 검토해 볼 필요가 있다. 또한 주민들의 자발적 협력을 이끌어낼 수 있는 협정방식과 연계하는 것도 도움이 될 수 있다. 한옥밀집지역 등은 건축자산 진흥구역을 지정하면 관련 조항들이 있어서 적용이 가능하나, 기타 지역에 대해서는 당장은 도시재생사업 등과 같은 완화·지원이 가능한 수단과 연계하여 추진할 수밖에 없다. 장기적으로는 높이제한과 연동하여 완화·지원이 가능하도록 가장 관련이 많은 경관법에 완화 및 경관사업 연계 조항을 신설하고, 협정과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다.

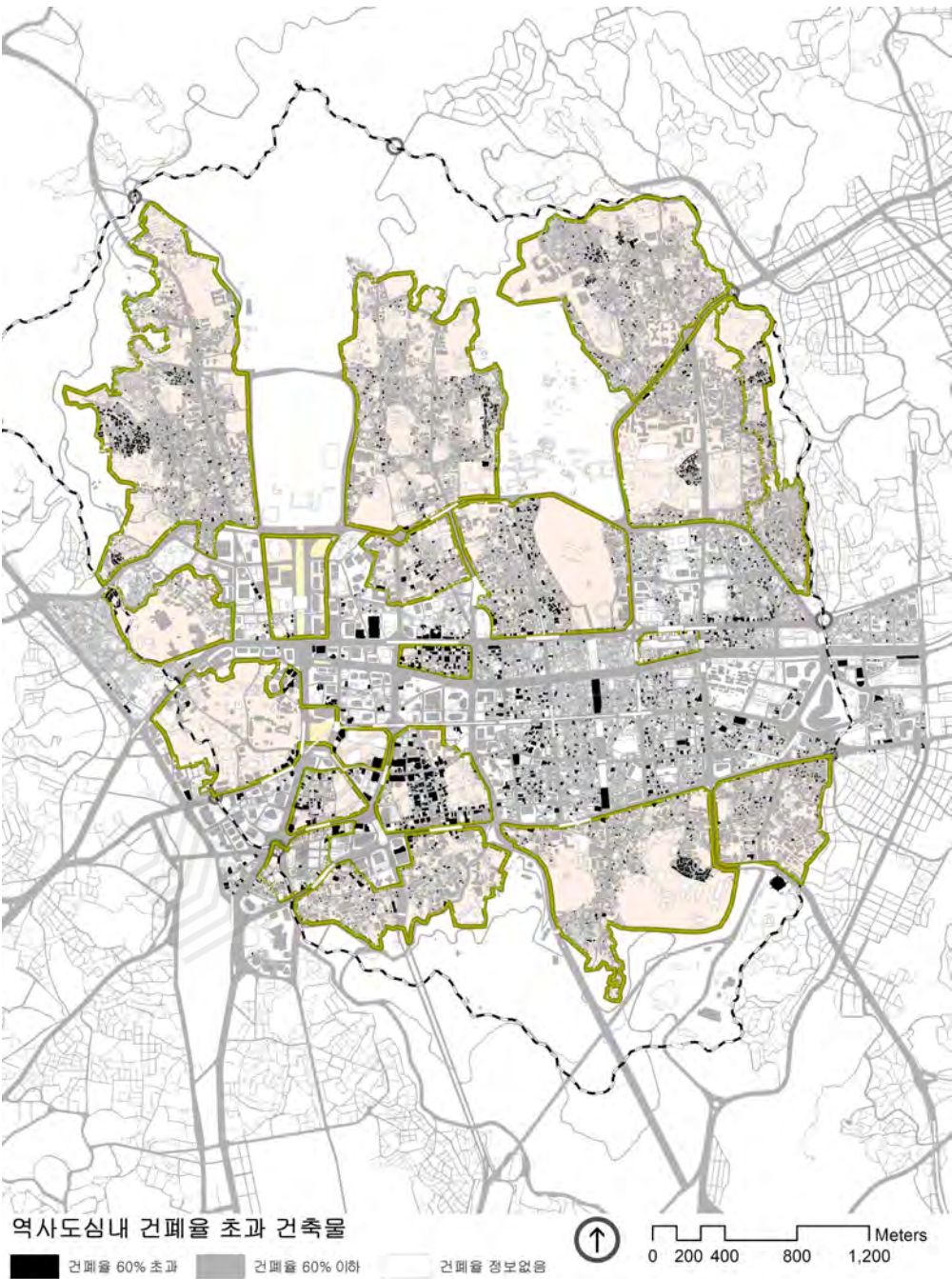
6_보호대상으로서 도시조직의 특례인정

1) 계획 기준 및 도시조직 분포특성: 대부분 현행법에서 벗어난 건물과 도로 특성관리지구가 형성된 시기는 수백 년 전부터 최소 60여 년 전에 만들어졌으며, 건축물도 50년 이상된 건축물이 많다. 연한으로 따지면 서울시 내에서 가장 오래된 지역이다. 따라서, 특성관리지구의 건축뿐 아니라 도로와 획지구성 모두 현행 건축법에 맞지 않는 것이 대부분이다. 건축물이 들어서는 데 의무적으로 지켜야 하는 주차장 확보규정과 접도규정⁴²⁾ 및 건폐율 규정⁴³⁾들 모두 1970년대 전후해서 건축법 내에 도입되었기 때문이다. 비교적 큰 도로는 일제 강점기와 경제성장기를 거치면서 상하수도 및 도로 개수사업이 진행되어 대체로 현대적인 건물이 들어서 있으며, 4m 이상 도로 확보가 가능한 필지는 주차장을 확보하면서 신축된 건축물도 뒤섞여 있다. 하지만, 간선도로 이면으로 들어가면 옛 도시조직이 그대로 남아있어 연속된 건축물의 골목길 정취를 느낄 수 있다.

특성관리지구 도시조직에서 보여지는 가장 두드러진 특징은 우선 대지에 거의 꽉 들어차게 개발된 모습에서 찾을 수 있다. 인접 건축물과 거의 붙다시피 개발되어 합벽개발과 유사하며, 가로에 면해서 연속적으로 개발되기 때문에 도로를 따라 가로벽이 형성되어 있다. 마당이나 정원이 들어서는 주택 건축물을 제외하고 대지 안에서는 공지를 거의 찾아볼 수 없다. 따라서 4층 이내 중·저층 건축물들이 대지 내에 빼곡하게 들어서기 때문에 형태적으로 동질적인 경관특성을 보이며, 동일한 건축유형이 밀집될 경우 동질성은 더욱 강하게 보여질 수 있다.


42) 건축법 제44조(대지와 도로의 관계)에 의해 건축물의 대지는 모두 2m 이상이 도로(보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4m 이상의 도로를 말하며, 자동차 통행이 불가능한 경우에는 너비 3m 이상, 10m 미만 막다른 도로의 경우에는 너비 2m 이상의 도로를 말함)에 접해야 하며, 해당 소요너비에 못 미치는 너비의 도로인 경우에는 그 중심선으로부터 그 소요너비의 2분의 1의 수평거리만큼 물러난 선을 건축선으로 하여 건축하도록 하고 있으며, 그 도로 반대쪽에 경사지, 하천, 철도, 선로부지 등 그밖에 이와 유사한 것이 있는 경우에는 그 경사지 등이 있는 반대쪽의 도로 경계선에서 소요너비에 해당하는 수평거리의 선을 건축선으로 하여 건축해야 한다. 따라서, 일반 시가지의 경우 대지는 접한 도로에서 건축선을 후퇴하여 도로폭을 확보하기 어렵거나 도로에 접하지 않은 경우에는 건축이 어렵다.

43) 건폐율은 대지면적 대비 건축면적의 비율이며, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령에서 용도지역별로 녹지지역 20% 이하, 공업지역 70% 이하, 준주거지역 70% 이하, 3종 일반주거지역 50% 이하, 1종·2종 일반주거지역 60% 이하, 1종·2종 전용주거지역 50% 이하, 일반상업지역 80% 이하, 중심상업지역 90% 이하로 정하고 있으나, 서울시 도시계획 조례에서는 모든 용도지역을 60% 이하(3종 일반주거지역·1종 전용주거지역 50% 이하, 2종 전용주거지역은 40% 이하)에서 정하여 운영하고 있다.



[그림 3-9] 역사도심 건폐율 초과 건축물 현황

[표 3-6] 특성관리지구 유형별 건폐율 초과 건축물 사례

경복궁 서측 지역: 자하문로 15길 26-13번지		명동 지역: 명동 6길 6-1번지	
			
건축양식: 한옥	건폐율: 83.2% (자료: 도면에서 산정)	건축양식: 현대식 건물	건폐율: 87.68% (자료: 건축물 대장)
장충동지역: 퇴계로 52길 1-10번지		관철동 지역: 삼일대로 17길 17	
			
건축양식: 일식 건물	건폐율: 78.7% (자료: 도면에서 산정)	건축양식: 현대식 건물	건폐율: 91.22% (자료: 건축물 대장)
돈화문로 지역: 율곡로 10길 58-1번지		이화동 지역: 낙산성곽 서길 79-6	
			
건축양식: 현대식 건물	건폐율: 62.88% (자료: 건축물 대장)	건축양식: 현대식 건물	건폐율: 83.34% (자료: 건축물 대장)

현행법에서는 용도지역별로 건폐율을 서로 다르게 규정하고 있지만, 대체로 오랜 기간 60% 이하에서 건축될 수 있도록 규정해 왔다. 건폐율은 인접대지 경계선에서 일정거리 이격시켜 건축하는 대지안의 공지규정⁴⁴⁾과 조경기준⁴⁵⁾하고도 관련된다. [그림 3-9]에서 보는 바와 같이 도심부의 건축정보 누락률 약 70%를 감안하더라도 역사도심 내 건폐율 초과 건축물이 상당량 분포하고 있는 것으로 예측되며, 건폐율 초과 건축물 대다수가 특성관리지구 내에 위치하고 있는 것으로 추정된다⁴⁶⁾. 건축 유형별 건폐율 현황을 살펴보면 중정이나 정원을 가지고 있는 한옥이나 일식주택들은 대체로 80% 내외로 건폐율이 형성되어 있으나, 현대식 건축물은 건폐율이 60% 초반부터 90% 내외까지 다양하게 분포하는 것으로 확인되었다.

또한 특성관리지구 도시조직에서 두드러지게 나타나는 특징은 4m 이하 골목길이 상당히 많이 분포하고 있는 것이다. 소방차 접근은 어렵고, 자동차 하나가 간신히 들어갈 만한 도로도 많다. [그림 3-10]에서 보는 바와 같이 분석 결과 역사도심 내 도로연장 중 4m 미만 도로가 32%나 차지하고 있으며, 4m 미만 도로의 94%가 특성관리지구 내에 분포하고 있는 것으로 나타났다. 도로는 [표 3-7]에서 보는 바와 같이 대체로 2m 내외 도로에 접해 있는 것으로 파악되며, 1m 내외 도로에 접해 있는 필지도 상당수 있는 것으로 짐작된다. 문제는 4m 이상 도로에 2m 이상 접해야 건축할 수 있기 때문에, 신축하려면 4m 도로가 될 수 있도록 건축선을 후퇴하고 건축해야 한다. 현행법을 따를 경우 보전대상이라 하더라도 예기치 않게 가로 선형이 훼손되고, 연속적으로 형성된 가로벽도 깨질 수 있게 된다. 도시조직 보전의 선결조건은 기존에 형성된 도로와 필지여건을 인정하고, 이에 맞게 건축될 수 있도록 건축조건을 열어주어야 한다. 법의 취지를 감안하여 화재나 위생에 대한 조치를 전제로 건축조건을 완화하는 방안을 검토해야 한다.

44) 건축법 제58조에 의하면, 건축물을 건축하는 경우에 용도지역·용도지구, 건축물의 용도 및 규모 등에 따라 건축선 및 인접대지 경계선으로부터 6m 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 거리 이상을 띄우도록 정하고 있다.

45) 서울시 건축조례 제24조에 의하면, 건축법에서 정하는 면적 200제곱미터 이상 대지에 건축물을 건축하고자 하는 경우에 연면적 1,000제곱미터 미만 건축물은 대지면적의 5% 이상, 연면적 1,000제곱미터 이상 2,000제곱미터 미만 건축물은 대지면적의 10% 이상, 2,000제곱미터 이상 건축물은 대지면적의 15% 이상을 확보하도록 하고 있다.

46) 누락된 건축물 대부분은 오래된 건축물로서 대체로 건폐율이 초과된 건축물로 예상된다. 이를 제외하고 건폐율 확인 가능한 건축물 중 현행 규정을 초과한 건축물 비율이 27%이며, 건폐율 초과 건축물의 70%가 특성관리지구 내에 위치하는 것으로 확인되었다.



[그림 3-10] 역사도심 너비 4m 이하 도로 현황

[표 3-기] 특성관리지구 유형별 미접도필지 사례

경복궁 서측 지역: 필운대로5가길 16-4		명동 지역: 명동 10길 7-6번지	
			
건축양식: 한옥	연접도로 폭: 1.1~2.0m	건축양식: 현대식 건물	연접도로 폭: 2.8~3.0m
돈화문로 지역: 와룡동 19-2		장충동 지역: 쌍림동 182번지 일대	
			
건축양식: 일식 건물	연접도로 폭: 2.2m	건축양식: 현대식 건물	연접도로 폭: 1.1~3.7m
성균관 주변 지역: 명륜동 2가 141번지		회현 지역: 퇴계로 6길 25-11번지	
			
건축양식: 현대식 건물	연접도로 폭: 2.4~2.6m	건축양식: 현대식 건물	연접도로 폭: 2.1m

마지막으로 특성관리지구에서 나타나는 특성은 주차장 없는 건축물이 많이 분포하고 있다. 아마도 차량접근이 어려운 4m 이하 도로가 많고, 건폐율 60%를 초과하는 건축물이 많기 때문에 주차장이 없는 건축물이 많은 것은 당연한 일일 것이다⁴⁷⁾. [그림 3-11]에서 보는 바와 같이 주차장 없는 건축물 분포가 건폐율 초과 건축물 및 4m 이하 도로 분포와 유사하게 나타나는 것을 볼 수 있다. [표 3-8]에서 보는 것처럼 대지 내 주차장을 확보할 수 있는 여유 공간이 없어 인근 도로변에 주차되어 있는 것을 파악할 수 있다.

이들 규정은 일조·통풍 등 위생기준을 확보하면서 화재로부터 안전거리를 확보하고, 자동차 접근이 가능한 도시구조를 만들기 위한 것이다. 비위생적이고 화재위험에 노출된 전근대적인 도시구조를 개선하기 위해서 도입한 규정들이다. 최근에는 보행 중심의 도시를 만드는 제약 요인으로 지적되면서 비판이 되고 있는 규정들이다. 보행 중심의 도시가 되려면 휴먼 스케일의 도로 폭에 건축물이 연속되어 가로벽이 형성되어야 하기 때문이다. 주차장을 확보하면 저층공간이 주차공간으로 변하기 때문에 주차장 설치 제한이나 공용주차장 확보를 유도한다. 또한 대지 안 공지규정도 주변 건축물과 연속될 수 있도록 가로벽 형성을 유도하는 규정을 도입하면서 규정을 없애는 도시들도 생겨나고 있다⁴⁸⁾. 시대 변화를 감안하지 않더라도 역사적 공간을 보호하기 위해서는 도시조직 보전이 선행되어야 한다. 전통적 도시조직에 대한 재인식과 함께 도시조직 관련 규정에 대한 개선이 요구된다.

역사도심 기본계획(2015)상 전통도시조직 보호를 위한 건축기준 완화

6부 집행계획상 건축기준 완화

- 현행 법령은 전통 도시조직의 특성을 충분히 배려하지 않아 전통 도시조직이 유지되고 있는 역사도심에서의 건축물 갱신을 어렵게 하고 있다. 역사도심의 특수성을 감안하여 **전통 도시조직에서의 점진적인 변화를 유도하기 위하여 필요한 접도규정, 주차규정 등 관련 건축기준에 대한 완화의 근거를 마련한다.**

47) 주차장법 제19조에 의하면, 건축물 등은 그 시설물 내부 또는 그 부지에 부설주차장을 설치하도록 정하고 있으며, 부득이한 경우에는 부지 인근에 부설주차장을 설치하거나 해당 주차장 설치에 드는 비용을 납부하여 부설주차장 설치를 감용하도록 하고 있다. 근린생활시설은 200제곱미터당 1대, 단독주택은 150제곱미터 미만은 1대, 150제곱미터 이상은 150제곱미터 1대에 100제곱미터당 1대를 더하여 산정한다. 문화집회시설은 150제곱미터당 1대이며, 위락시설은 100제곱미터당 1대로 산정한다.

48) 뉴욕시는 1961년 “공원 위의 타워(Tower in the Park)” 개념을 적용해 만들었던 조닝이 가로의 연속성과 주변 맥락을 훼손하는 요인으로 지적하고, “기단부 위의 타워(Tower on a Base)” 개념을 도입해 가로벽 형성 및 주변 맥락에 맞춰 개발될 수 있도록 기단부는 가로의 연속성을 유지하고 타워부분만 건축선을 후퇴하여 건축하는 새로운 규정을 도입하여 적용하였다.



[그림 3-11] 역사도심 주차장 확보 현황

[표 3-8] 특성관리지구 유형별 주차장 미확보 사례

경복궁 서측 지역: 필운대로 5가길 3번지		북창동 지역: 중구 세종대로 14길 6-3번지	
			
건축양식: 한옥	주차방식: 인근도로주차	건축양식: 현대식 건물	주차방식: 인근도로주차
필동 지역: 퇴계로 36가길 47번지		대학로 지역: 동숭동 50-20번지	
			
건축양식: 일식 건물	주차방식: 인근도로주차	건축양식: 현대식 건물	주차방식: 인근도로주차
회현 지역: 퇴계로 6길 18번지		성균관 주변 지역: 혜화동 15-147번지	
			
건축양식: 현대식 건물	주차방식: 주차장 정보 없으나, 주차 가능한 필지	건축양식: 현대식 건물	주차방식: 인근도로주차

2) 개선방향: 주차·건축선·대지안공지 완화 허용, 제한적 건폐율 완화 확대

최근 도입된 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률에서는 역사적·문화적 가치를 지니고 있는 지역의 보호를 위하여 건축자산 진흥구역을 지정해 현행 건축 규정을 완화함으로써 지역의 도시조직 특성을 보호할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 물론 이 규정은 이미 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 연동시켜 지구단위계획제도의 완화규정을 활용할 수 있도록 하고, 해당이 되지 않는 규정도 추가로 완화 가능하도록 한 것이다. 건폐율 규정과 주차 규정은 이미 지구단위계획제도를 통해서 규정을 완화해 추진되고 있으며, 이번에 건축선 지정도 완화가 가능해져 기존 건축법 제5조 적용의 완화조항을 근거로 조례상에 완화지역을 삽입하여 적용하던 번거로움을 해소할 수 있게 되었다. 이번에 인접대지경계선을 일정거리 이격해야 하는 대지안의 공지 규정도 완화할 수 있도록 하였다.

주차규정과 건축선 규정 및 대지안의 공지 규정은 별도 제한 없이 완화가 가능하도록 되어 있으나, 건폐율 규정은 법에서 정한 건폐율 이내에서 완화가 가능하도록 정하고 있어 제약이 되고 있는 것으로 나타났다. 앞서 살펴본 것처럼 대체로 80% 내외로 건폐율이 형성되어 있고, 90%가 넘는 경우도 파악되어 건폐율이 70%로 제한된 준주거지역·근린상업지역, 50%로 제한된 3종 일반주거지역, 60%로 제한된 1·2종 일반주거지역, 50%로 제한된 1·2종 전용주거지역은 사실상 건폐율 완화가 어려운 것으로 파악되었다. 향후 지구단위계획에서 건폐율 완화를 열어 놓거나 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률에서 별도로 완화하는 방안이 필요할 것으로 보인다. 다만 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률에서 완화할 경우에는 장소성 보전 등 포괄적인 적용이 어려울 수 있으므로, 특성관리지구 전체에 적용하려면 지구단위계획 규정을 변경하는 것이 타당할 것이다.

한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률

제21조(건축자산 진흥구역 내 건축물에 대한 관계 법령 특례) 제19조에 따라 건축자산 진흥구역에 대하여 지구단위계획을 수립하는 경우 해당 건축자산 진흥구역에서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제52조 제3항에 따른 지구단위계획에서의 완화 규정 및 건축법 제46조(건축선의 지정)·제47조(건축선에 따른 건축제한)·제58조(대지안의 공지)·제59조(맞벽건축과 연결복도)를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제52조(지구단위계획의 내용)

- ③ 지구단위계획구역에서는 제76조(용도지역·용도지구에서의 건축물 건축제한 등), 제77조(용도지역의 건폐율), 제78조(용도지역의 용적률) 규정과 건축법 제42조(대지의 조경)·제43조(공개공지 확보)·제44조(대지와 도로의 관계)·제60조(높이 제한) 및 제61조(일조 등 높이 제한), 주차장법 제19조(부설주차장의 설치) 및 제19조의2(부설주차장 설치계획서)를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

동법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용)

- ④ 지구단위계획구역에서는 법 제52조 제3항 규정에 의하여 도시·군계획 조례의 규정에도 불구하고 지구단위계획으로 제84조에 규정된 범위 안에서 건폐율을 완화하여 적용할 수 있다.
- ⑥ 지구단위계획구역의 지정목적이 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 법 제52조 제3항의 규정에 의하여 지구단위계획으로 주차장법 제19조 제3항의 규정에 의한 주차장 설치기준을 100퍼센트까지 완화하여 적용할 수 있다.

1. 한옥마을을 보존하고자 하는 경우
2. 차 없는 거리를 조성하고자 하는 경우(보행자전용도로 지정 및 차량출입 금지도 포함)
3. 그 밖에 국토교통부령이 정하는 경우

- ⑩ 제1항 내지 제4항 및 제7항 규정에 의해 완화 적용되는 건폐율·용적률은 당해 용도지역 또는 지구에 적용되는 건폐율의 150% 및 용적률의 200%를 각각 초과할 수 없다.

건축법 제5조(적용의 완화)

- ① 건축주, 설계자, 공사시공자 또는 공사감리자는 업무를 수행할 때 이 법을 적용하는 것이 매우 불합리하다고 인정되는 대지나 건축물로서 대통령령으로 정하는 것에 대하여는 이 법의 기준을 완화하여 적용할 것을 허가권자에게 요청할 수 있다.

동법 시행령 제6조(적용의 완화)

- ① 법 제5조 1항에 따라 완화하여 적용하는 건축물 및 기준은 다음 각 호와 같다.

4. 전통시찰, 전통한옥 등 전통문화의 보존을 위하여 시도 건축조례로 정하는 지역의 건축물인 경우: 법 제2조 1항 제11호(도로), 제44조(대지와 도로 관계), 제46조(건축선)에 따른 기준

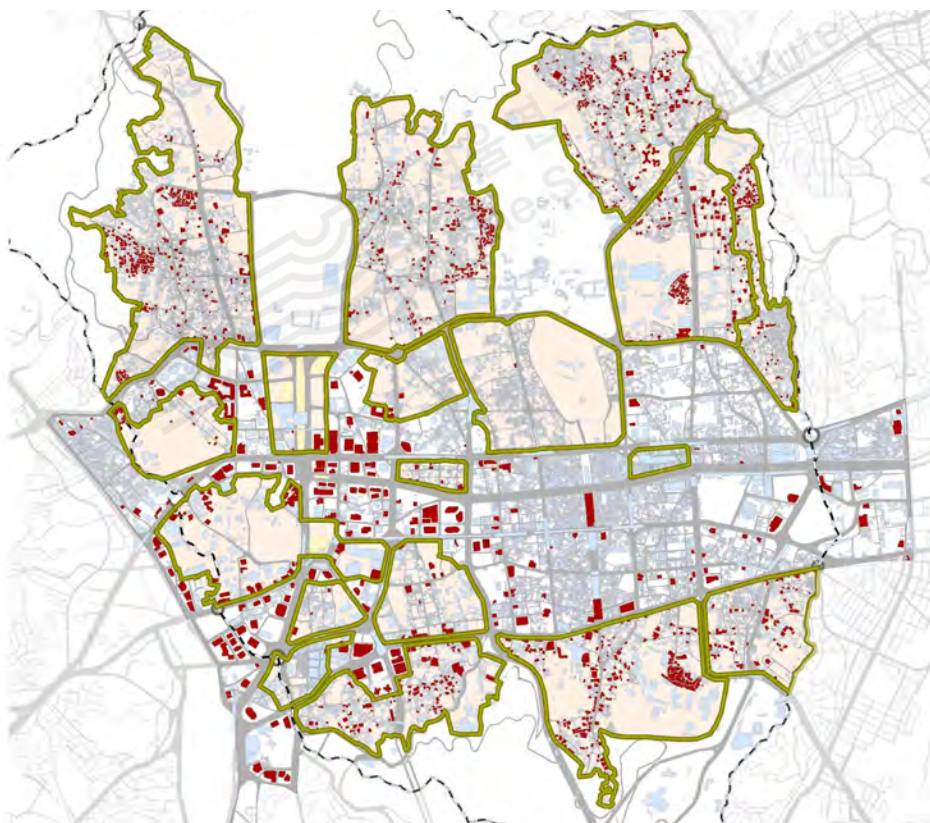
동법 서울특별시 건축조례 제3조(적용의 완화)

- ① 건축법 시행령 제6조 제1항 제4호에서 “건축조례로 정하는 지역”이란 다음 각 호의 지역 중에서 서울특별시장이 지정·공고한 지역을 말한다.

1. 돈화문로·운현궁 주변·인사동·북촌·경복궁 서측 지구단위계획구역
2. 서울특별시 한옥 보존 및 진흥에 관한 조례 제2조 제2호에 따른 한옥밀집지역
3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제31조 제2항 제2호 나목에 따른 역사문화미관지구

현재 건폐율 등 규정 자체를 적용하지 않는 특별건축구역 제도의 경우 문화지구 내지는 건축문화 진흥 및 도시경관 창출을 위해 필요할 경우 적용이 가능하므로 활용도 가능하나, 보존·보전보다는 창의적 개발을 위해 도입한 제도이므로 제도 개선 전까지는 활용하되, 제도 개선 이후에는 도입 목적에 부합하도록 운영을 제한하는 것이 타당하다.

하지만, 앞서 지구단위계획별로 용적률이 초과된 건축물의 경우에는 다른 관점에서 보아야 한다. 건폐율과 도로 및 주차 규정이 도시조직 및 경관 특성 보호를 위해서 서로 연계되어 완화가 필요한 반면, 용적률은 개발여건 및 사업수법에 따라 수시로 완화되거나 강화되었으므로, 이것은 개별 건축물의 역사·문화적 가치 차원에서 완화를 판단하는 것이 타당한 곳으로 보았다. 기존에 개발된 용적률을 완화하는 것은 역사성과 장소성을 오히려 훼손하는 결과를 유발할 수 있기 때문에 신중해야 한다.



[그림 3-12] 현행 용도지역상 용적률 초과 건축물 현황

7_낙후환경에 대한 재생 지원

1) 계획 기준 및 환경 형성특성: 대다수 낙후되고 불편한 생활환경, 활력저하 앞서 살펴본 바와 같이 특성관리지구는 지역의 역사가 깊은 만큼 건축물뿐 아니라 가로 시설물 등 지역 전체가 낙후되어 불편한 것은 말할 것도 없고, 생활 자체가 어렵고 활력이 저하되는 곳들이 많다. 지역의 역사성과 장소성이 유지되기 위해서는 기본적으로 지속적 인 삶이 유지될 수 있는 생활환경을 만들어주어야 한다. 역사도심 기본계획에서도 환경개 선에서부터 역사문화 환경의 활용을 통해 다양하고 폭넓은 지역 재생에 대한 지원을 요청 하고 있다.

역사도심 기본계획(2015)상 환경개선사업 추진

4부 핵심이슈별 계획 01 삶의 흔적이 쌓여 역사가 되는 도심

실천과제 2-2 한옥밀집지역, 옛 길 주변 지역 재생 추진

- 도심부 고유한 정체성의 한 요소인 옛 길의 가로특성을 유지·관리·개선하기 위해 우선적 으로 도심부의 원형 옛 길을 중심으로 가로환경개선사업을 추진한다.

4부 핵심이슈별 계획 02 보행이 편리하고 매력있는 도심

실천과제 2-3 삼청동길, 명동길 등 주요장소의 중심길 보행중심으로 운영

- 주요 관광명소이면서 보행량이 많은 인사동길, 명동길, 돈화문로 5길, 관철동 길은 차량 진출입이 불가능한 보행전용도로로 조성할 필요가 있다.
- 특성관리지구 중 주요간선도로의 우회도로 역할 및 차량 접근이 필요한 덕수궁길, 정동 길, 옥인동길, 삼청동길, 동송길, 동순라길, 서순라길은 보차혼용도로 검토가 필요하다.

4부 핵심이슈별 계획 03 특색있고 살기 편한 도심

실천과제 2-1 구릉지 등 노후주거지 역사·문화경관적 특성을 고려한 주거환경개선

- 관련 사업을 지역의 필요에 맞게 적절히 활용하여 도심부의 낙후된 주거환경을 종합적 으로 개선하는 것을 목표로 하는 패키지형 도심 마을만들기를 추진한다.

4부 핵심이슈별 계획 04 다양하고 활력 넘치는 도심

실천과제 2-3 전통시장 활성화 및 특성별 환경개선 지원

- 조명, 환기, 배수 등 기본적 환경관리시설과 함께 각 구역별 특장을 보여주는 간판디자 인, 보도포장을 도입하고 가판 배치의 관리 등 보행환경을 개선한다.

2) 개선방향: 이미 별도 법의 환경개선사업 연계 추진, 관련 법 추진대상 확대

현재 지구단위계획이 작성 중인 특성관리지구는 대부분 환경개선 관련 사업과 연계하여 추진되고 있다. 이것은 최근 보존정책이 ‘과거성(Pastness)’에 초점을 맞추기보다는 미래에 중점을 두고 과거를 바라보는 보전이나 재생개념으로 변화되고 있는 것과 맥을 같이하고 있다. 이것은 보전지구가 지속적인 발전 및 관리의 기반을 형성하기 위해서는 보존개념을 기반으로 물리적인 환경의 질 개선을 포함해 경제적 개발과 균형을 맞추는 것이 중시되고 있기 때문이다. 특히나 물리적인 환경개선은 그 지역의 이미지와 신뢰를 회복시켜 지역의 경제적 기반을 강화함으로써 지속적인 발전 및 관리기반을 제공하게 된다.

현재 건축물 개보수 지원이 포함된 종합적인 환경개선사업은 도시 및 주거환경정비법상 ‘주거환경관리사업⁴⁹⁾’과 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법상 ‘도시재생사업⁵⁰⁾’이 전부이기 때문에 이들 사업과 연계하여 추진되고 있으며, 가로환경 개선에 한정된 보행환경개선사업이 추진되고 있는 사례도 있었다. 한양도성 주변은 낙후된 주택지여서 대체로 주거환경관리사업으로 추진되었고, 정동과 익선 등 지역은 도시재생사업으로 추진되고 있다. 인사동이나 명동 같은 보행자 밀집 지역은 보행환경 개선사업으로 추진하거나 추진이 검토되고 있다. 이들 지역은 별도 법에 근거해서 추진되기 때문에 관련 법의 절차를 밟아 추진되는 번거로움이 있고 관련규정에도 맞아야 하기 때문에 청운동이나 남산 주변과 같은 지역은 환경개선 추진이 어려운 지역도 나타나고 있다.

이제는 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률상 ‘건축자산 진흥구역’으로 지정되면 건축물 개보수 외에 가로환경 개선이 가능하지만, 2016년 초만 하더라도 조례가 제정 중이어서 적용이 어려웠다. 하지만 건축자산 진흥구역도 법의 요건에 따라 우수건축자산이 포함된 지역이나 건축자산이 밀집한 지역에 제한적으로 적용이 가능하다. 따라서, 단기적으로는

49) 주거환경관리사업은 도시 및 주거환경 정비법 제2조 정의에서 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 위하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위해 시행하는 사업을 말한다.

50) 도시재생사업은 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조 정의에서 국가차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업, 지방자치단체에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업, 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업, 그리고 도시 및 주거환경정비법·도시재정비 촉진에 관한 특별법·도시개발법·산업입지 및 개발에 관한 법률·행민법·전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법·국토의 계획 및 이용에 관한 법률·경관법·국가통합교통체계효율화법·관광진흥법 등 관련법의 각종 사업을 말한다.

역사문화자산이 밀집한 지역은 건축자산 진흥구역으로 지정해서 환경개선을 추진하고 기타 지역에 대해서는 현재와 같이 주거환경관리사업과 도시재생사업을 연계하여 추진할 수 있다. 하지만, 장기적으로는 역사문화 특성 외에 경관 특성 및 문화 특성을 지니고 있는 지역에 대해서도 건축물 개보수 등 환경개선이 이루어질 수 있도록 관련 법을 개정해서 추진될 수 있도록 해야 한다.

한편으로는 서울 도심 외 유사지역을 고려하지 않고 역사도심 특성관리지구에 한정해서 적용하려면, 현재 역사도심 기본계획 수립의 근거인 ‘서울특별시 한양도성 역사도심 특별 지원에 관한 조례’에 ‘특성관리지구’ 조항을 신설하면 역사도심 기본계획 사업 조항을 적용하는 것이 가능하고, 추가 규제나 완화사항에 대해서도 관련제도와 연계하여 추진될 수 있다. 다만, 해당 조례에 근거한 사업 추진은 예산 확보가 어려워 한계가 있다.

한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률

제22조(건축자산 진흥구역에 대한 국가 등의 지원) 국가 또는 지방자치단체는 제17조에 따른 건축자산 진흥구역에서 다음 각 호를 지원할 수 있다.

1. 도로, 교통시설, 상수도·하수도시설, 주차장 등 기반시설 정비
2. 건축물의 신축 및 개보수

동법 서울시 조례

제11조(건축자산 진흥구역에 대한 지원) 시장은 법 제22조에 따라 건축자산 진흥구역에서 다음 각 호를 지원할 수 있다.

1. 도로, 교통시설, 상수도·하수도시설, 주차장, 보안·방범시설 등 기반시설 정비
2. 건축물의 신축 및 개보수
3. 도서관, 마을회관 등 주민공동체 활성화를 위한 문화복지시설

서울특별시 한양도성 역사도심 특별 지원에 관한 조례

제4조(역사도심 기본계획 사업) 역사도심 기본계획사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 시행하는 사업을 말한다.

1. 경관법 제16조에 따른 경관사업
2. 역사도심 기본계획에 따라 시행하는 중·저층 건축물 위주의 소단위형 정비사업
3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제10호에 따른 도시계획시설사업
4. 그밖에 교육환경개선사업, 한옥밀집지역보전사업 등 시장이 필요하다고 인정하는 사업

8_이슈별 개선방향 종합

특성관리지구 실현을 위해서는 관련 법들의 지원과 상당한 운영 노력 없이는 어렵다는 것을 파악할 수 있다. 최근에 제정된 한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률과 서울시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례가 역사문화자산의 보호 및 지원을 위한 중심 법이 된다. 완화와 규제 등 건축행위 관련해서는 건축법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 주차장법과 광범위하게 연계되어 추진되고 있고, 환경개선사업은 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법과 도시 및 주거환경정비법의 해당 사업을 적용하고 있다. 또한, 업종 관리 차원에서는 지역문화 진흥법과 서울시 전략산업육성 및 지원에 관한 조례를 중심으로 운영하고 있다. 앞서 주요 과제별로 살펴본 바와 같이 해당 조항은 열거할 수 없을 정도로 많고 복잡하다.

대체적으로 제도 기반이 만들어지지 않아 실현이 어렵다기보다는 별도 법과 연계하여 운영하다 보니 건축완화나 환경개선 지원이 필요한 경우 해당 법에 따라 별도의 프로세스를 거쳐야 하기 때문에 번거롭고 기준에도 정확히 부합되지 않아 적용상 무리가 있는 부분이 상당히 많다는 것이다. 단기적으로는 관련 법조항을 활용하되, 장기적으로는 중심 법인 한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률에 조항을 만들어서 적용해나갈 수 있도록 해야 한다.

제도 기반은 만들어져 있으나, 당장 개선이 되지 않으면 실현이 어려운 경우도 있다. 건폐율은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정하고 있는 용도지역별 건폐율 이내에서 완화가 가능하도록 정하고 있기 때문에 주거지역에서 필요한 만큼 건폐율 완화가 가능하려면 용도지역별 건폐율 이내에서 완화가 가능하도록 정하고 있는 조항이 개선되어야 한다. 또한 추가적인 높이제한과 같이 새로운 틀의 제도개선이 필요한 경우도 있다. 현재 완화되어 있는 높이규정을 강화하거나 좀 더 높이제한이 강한 역사문화미관지구를 지정할 수 있으나, 높이제한에 따른 손실을 보상할 수 있는 다양한 수단들과 연계하여 추진될 수 있도록 제도를 개선해나갈 필요가 있다. 점진적으로 제도를 만들어나가야 할 부분도 있다. 세부적인 업종 관리제도는 도시계획체계 개선과 연계하여 갖춰져야 한다.

특성관리지구의 효과적인 실현을 위해서는 지구의 지정 특성과 목적 등 운영방향을 정립하고, 이를 중심으로 복잡한 관련법 체계와 제도개선 사항들을 정리할 필요가 있다.

04

결론

- 1_향후 특성관리지구 운영방향
- 2_장·단기적 제도 운영방안

04 결론

1_향후 특성관리지구 운영방향

특성관리지구의 핵심지역은 특성보전구역으로 설정하여 ‘건축자산 진흥구역’ 지정 추진
특성관리지구는 특성을 보존하는 목적도 있지만 특성이 훼손되지 않고 지속적으로 유지될 수 있도록 변화를 관리하는 목적도 있어 건축법에서 규정하고 있는 일반 도로 및 주차조항이나 건축제한 조항들에 의하여 만들어진 범용 건축물과 범용 도시조직들이 지구 내에 혼재되어 있다. 그렇기 때문에 어떤 지역들은 일반법의 적용을 받아야 하는 지역이 있는가 하면 어떤 지역들은 특성관리지구의 특성을 규정하는 중요한 지역들이 있어서 이들 지역에 대해서 서로 다른 제도적 수단이 마련될 필요성이 있다. 그렇다고 해서 일반법에 의해서 적용을 받는 지역도 부적절한 개발로 인해 지역의 특성이 훼손되지 않도록 적합한 건축기준이 마련될 필요가 있어서 일반 시가지와 같이 일반법에 의해서만 적용되도록 방치하는 것은 적절하지 않다. 현재 역사도심내 특성관리지구 모두 지구단위계획을 수립하여 관리하고 있기 때문에 특성관리지구에 포함된 일반지역에 대해서는 별도의 조치를 취할 필요는 없을 것으로 생각된다. 하지만, 역사문화자산이 밀집되어 있거나 지역의 장소적 특성을 드러내는 지역에 대해서는 보전을 목적으로 하는 ‘특성보전구역’을 도입하여 역사문화자산 지원이나 환경개선사업 추진 및 건축완화가 일체적으로 추진될 수 있도록 ‘건축자산 진흥구역’ 등으로 지정하여 관리하도록 해야 한다.

한옥보전 등 역사성 중심에서 장소성으로 보전정책 외연 확장 필요

멀리 유럽과 미국의 보존 내지는 보전지구 제도를 보면, 일정한 양식을 갖고 있는 건축물들이 가로선을 따라서 동일한 높이와 형태로 밀집되어 통합된 특성을 강하게 보여준다. 실제로 영국과 미국의 보존지구 지정기준을 보면, 역사적 중요성을 갖고 있는 양식 건축물의 밀집도와 연결성, 연속성을 중요한 가치로 보고 있다. 가깝게 일본의 경우도 마찬가지이다. 하지만, 우리나라는 일제강점기와 한국전쟁, 근대화 과정을 거치면서 역사문화적 가치가 있는 건축물들이 대부분 파괴되어 역사적 중요성을 갖고 있는 건축물들이 밀집되

어 연속성 있는 특성을 갖고 있는 지역은 많지 않다. 서울에서도 한정적으로 인사동과 북촌 등 일부 지역만이 지구 차원에서 지구단위계획과 한옥신축 및 개보수 매뉴얼을 수립하여 보전정책을 추진해 왔다.

하지만, 최근 경복궁 서측지역과 정동지역이 갖는 역사문화적 가치가 재조명되고 있으나, 역사적 중요성을 갖고 있는 한옥이나 근대건축물의 밀집도와 연속성은 북촌과 인사동과 비교할 때 많이 부족한 것이 사실이다. 또한, 이들 지역이 갖는 역사문화적 자산의 밀집도나 연속성이 해외의 다른 보전지구 기준과 비교할 때 부족한 것이 사실이나 이들 지역의 분위기가 풍치를 통해서 지역이 가지고 있는 역사적 특성을 충분히 느낄 수 있으므로 우리나라의 특수성을 고려하여 보전지구를 보는 시각과 기준을 마련할 필요가 있다. 이러한 보전 가치를 만들어내는 가치의 중심에 옛 길과 필지체계를 따라 형성된 경관이 있으며, 종합적 경관을 만들어내는 건축물의 연속성과 연결성은 장소성 차원에서 보존가치가 있는 지역으로 파악될 수 있다. 또한, 옛 도시조직을 바탕으로 용도적 특성이 지구의 물리적 환경과 연결성을 갖는다면 장소적 가치와 특성이 좀 더 강하게 느껴질 수 있다.

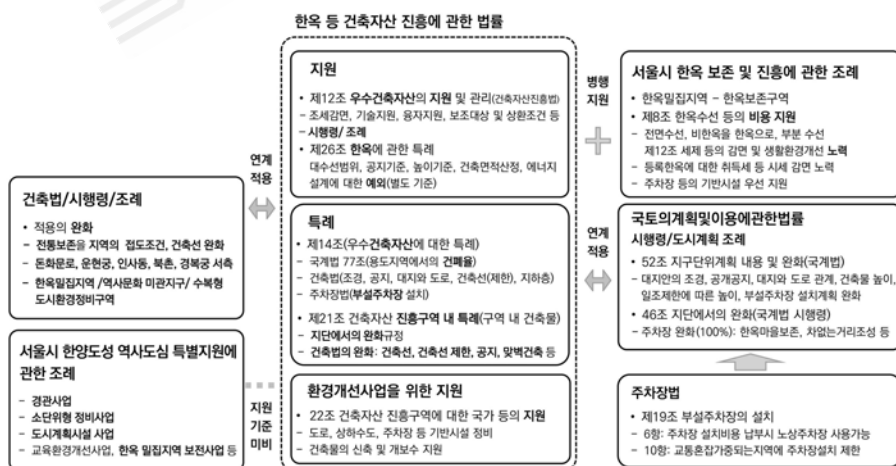
여러가지 측면을 고려할 때 건축물을 중심으로 하는 유럽이나 일본의 역사보존지구보다는 장소성을 포용하는 미국의 역사보존지구 제도를 참조하여 특성보존지구의 지정기준을 마련할 필요가 있으며, 이에 부합하는 제도도 마련되어야 한다. 앞서 분석한 바와 같이 양식 건축물과 경관 및 문화적 맥락이 연속성을 갖는 장소적 측면을 고려할 때 경복궁 서측지역, 정동 외에 대학로, 관철동, 남대문시장, 광장시장, 장충동, 이화동 등 대다수 특성관리지구의 보존가치가 좀 더 분명해질 수 있다. 현재 이들 지역에 대한 ‘건축자산 진흥구역’ 적용이 가능하도록 하기 위해서는 외연 확장을 위한 공감대 형성이 우선되어야 하며, 경관 가치나 용도 특성 등 장소성에 대한 정의가 좀 더 명확하게 이루어질 필요가 있다. 아니면 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률은 역사성 보전을 중심으로 운영하고, 장소성 보전은 프랑스의 경관법 제정과 함께 도입한 ‘건축·도시·경관 문화유산 보호지구(ZPPAUP)’와 같이 경관법 내에 관련 조항을 신설하고 경관사업과 연계하여 보호 및 지원이 이루어지도록 할 수 있다. 당장은 ‘서울특별시 한양도성 역사도심 특별 지원에 관한 조례’에 ‘특성관리지구’ 조항을 신설하여 적용하는 것이 바람직하다.

2_장.단기적 제도 운영방안

단기적으로, 현행법의 가능한 조항을 활용하면서 관련 법내 개별조항 개선 추진

현재 특성관리지구 실현은 아래 다이어그램에서 보는 바와 같이 주요 관련 법만 6개에 이르며, 한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률을 중심으로 법체계가 갖춰져 가고 있다. 전반적으로 특성보호에 필요한 제한·완화·지원의 틀은 마련되어 있으나, 앞서 분석한 바와 같이 당장 개선이 필요한 부분도 많은 것으로 나타났다. 특성 보호차원의 규제는 업종단위 규제와 추가적인 높이제한과 연계한 지원수단 마련이 필요하며, 특성 유지차원의 완화는 건폐율 완화제한 개선이 필요한 것으로 나타났다. 이 과제들은 우선 현행법내 가능한 조항들을 활용하고, 단계적으로 관련 법내 해당 조항들을 개선해나가도록 해야 한다.

건폐율 완화는 건폐율 완화 한도가 없는 특별건축구역 제도를 활용하면서, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 ‘지구단위계획내 용도지역별 건폐율 이내 완화 제한항목’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 건축



[그림 4-1] 특성관리지구 실현 관련 법체계

자산 진흥에 관한 법률' 적용은 한계가 있으므로, '서울시 한양도성 역사도심 특별지원에 관한 조례'상 '특성관리지구' 개념을 도입해서 지원과 환경개선이 가능하도록 해야 한다.

장기적으로, 건축자산 진흥구역을 확장 개선하거나 경관법 내에 관련 조항 신설하여 이원화 장기적으로는 관련 법 조항들을 활용해서 추진하는 방식에서 해당 법에서 지구를 지정할 경우 건축제한과 완화 및 환경개선을 추진하는 방식으로 개선해서 실현체계를 단순하고 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.

참고문헌

- 김용희, 서충원, 2014, 한옥지원사업에 관한 연구, 한국부동산학회지, Vol.59, pp.273~286
- 김지엽, 커즈포터, 정희운, 2014, 뉴욕시 상업지역 조닝의 특성과 시사점, 한국도시설계학회지, 제15권 제6호 (2014년 12월), pp.141~155
- 박소현, 2004, 미국의 역사보존 제도와 정책을 위주로 한 보존사례, 건축역사연구, 제13권 1호, 통권37호, 2004년 3월
- 이승지, 이상호, 2010, 뉴욕 극장지구(Theater District)의 역사문화특성 보전을 위한 계획 수법 연구, 대한건축 학회논문집 계획계, 제26권 제1호(255호), 2010년 1월, pp.269~277
- 임은영, 임승빈, 박소현, 2005, 역사적환경을 고려한 정비에서의 Site 분석 요소도출에 관한 연구: 종로구 누상동, 누하동 주거지를 중심으로, 한국도시설계학회 2005 추계학술발표대회 자료
- 최선주, 1996, 일본의 역사환경 보전재생을 위한 제도, 건축, 9607호, pp.82~88
- 단행본
- 뉴욕시 도시계획국 저, 배용규, 정종대, 김지엽 옮김, 2009, 뉴욕시 조닝 핸드북 = Zoning handbook, 서울시정 개발연구원
- 백선헌, 라도삼, 2015, 서울시 문화자원 실태와 분포특성, 서울연구원
- 서울역사박물관, 2010, 서촌: 역사·경관·도시조직의 변화, 서울역사박물관
- 서울특별시, 2012, 서울 사대문안 역사문화도시 관리 기본계획
- 서울특별시, 2015, 역사도심 기본계획 관리지침 본보고서
- 서울특별시, 2015, 역사도심 기본계획 본보고서 1
- 서울특별시, 2015, 역사도심 기본계획 역사문화자원 현황 부록1
- 서울특별시, 2015, 2025 서울특별시 도시주거환경정비 기본계획 본보고서, 도시환경정비 사업부문
- 서울특별시, 2015, 2025 서울특별시 도시주거환경정비 기본계획 본보고서, 주거환경정비 사업부문
- 임희지, 2012, 서촌지역 정책평가를 통한 향후 발전방안, 서울연구원
- 중구문화원, 2008, 정동(덕수궁), 역사의 뒀안갈: 개화기 정치의 일변지
- 大橋龍太, 2007, 英國の建築保存と都市再生: 歴史を活かしたまちづくりの歩み

Fitch, James Marston, 1990, Historic preservation: Curatorial management of the build world, University Press of Virginia

Rodwell, Dennis, 2007, Conservation and sustainability in historic cities, Malden, Mass: Blackwell Publ

Tiesdell, Oc, Heath, 1996, Revitalizing Historic Urban Quaters, Oxford: Architectural Press, an imprint of Butterworth-Heinemann

White, 1994, Bradford J. Preparing a Historic Preservation Plan

지구단위계획 진행자료

서울특별시, 2016, 익선 지구단위계획(안)

서울특별시, 2016, 장충동 지구단위계획(안)

서울특별시, 2016, 정동 지구단위계획(안)

서울특별시, 2016, 필동 지구단위계획(안)

서울특별시, 2016, 혜화·명륜 지구단위계획(안)

서울특별시, 2016, 회현 지구단위계획(안)

웹사이트

<http://gis.charleston-sc.gov/interactive/zoning/>

<http://nyc LPC.maps.arcgis.com/>

<http://www.pressian.com/news/article.html?no=107910>

<http://www.thempc.org/docs/lit/hist/maps/vicdistbm.pdf>

Abstract

A Study on the Implementation of the Conservation District Program in Seoul Historic Downtown

HeeJi Lim · Bokyoung Lee

Seoul Historic Downtown is an important area that has a conservation value as a historic place where Seoul has originated from, and the Conservation Districts are a core areas where has highly management recommended. It is impossible to manage the Conservation Districts by general legal systems that apply for ordinary building. Results of Conservation District plans analysis reveal that It is necessary to be financial support to preserve the historic assets and to improve the deteriorated environments. It also need to be special permit of related clauses for making remodeling of the violated building assets possible and provisions of various incentives for the added regulation.

Korea historic conservation policy is changed into District-Oriented Conservation from Building-Oriented Conservation. Recently 'Act on Conservation Promotion of Architectural Assets included with Hanok' was enacted, and 'Architectural Assets Conservation District' policy was also introduced. The financial support was expanded to modern historic building etc, and district unit Improvement became possible by public fund aid. The limitations on remodeling architectural assets got to facilitate further by the supplement of the deregulation clause. However, building coverage ratio mitigation in the residential areas must be realized, and measures to mitigate land owner's appeal for added height limit must be secured. Detailed use control system will also be introduced on 'Urban Planning Act', and Architectural Assets Conservation District Policy should be improved so that the District Improvement Project get applied to Conservation Districts.

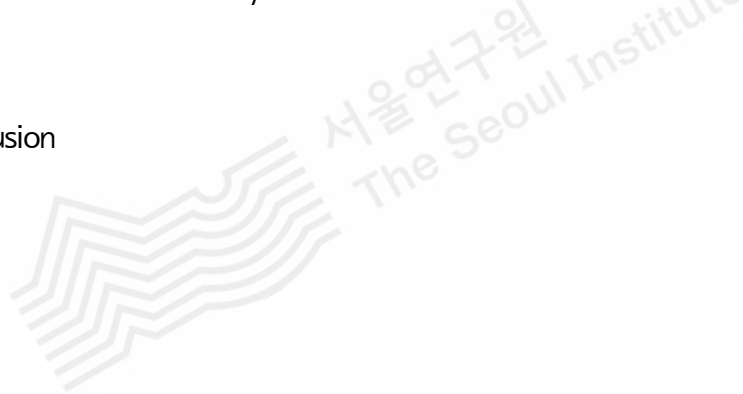
Contents

01 Introduction

02 Issues Analysis of Conservation District Implementation

03 Improvement Measures by Issues on Conservation Districts

04 Conclusion



서울연 2016-PR-44

서울시 역사도심
특성관리지구
실현 방안

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2016년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-242-9 93530 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.