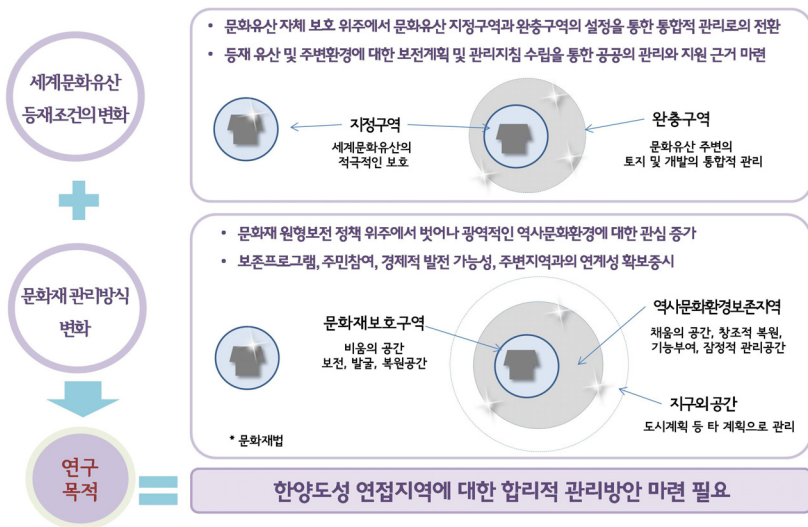


요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적

서울 한양도성¹⁾은 현존하는 수도의 도성 가운데 세계적으로 가장 오랜 기간(514년, 1396~1910) 도성 역할을 수행했으며 현재 남아 있는 세계의 수도 성곽 중에서 가장 큰 규모임.²⁾ 한양도성은 우리나라 전통 도성형식을 계승하고 문루와 성곽의 원형이 잘 남아 있으며 지형을 최대한 이용하여 자연경관과 도시경관의 조화를 이루고 있는 자랑스러운 우리의 문화유산임. 한양도성이 전시성 문화재가 아닌 역사문화를 간직한 진정한 문화유산이 되기 위해서는 성곽 자체뿐 아니라 성곽 및 성곽주변과의 연계가 필수적임. 문화재보호구역을 비롯한 연접지역 관리는 광역적인 차원에서의 문화재 관리와 함께 이루어져야 하며 많은 이해관계자와 연접지역의 주민 참여를 통해 조화롭게 관리해 나아가야 함.



〈그림 1〉 한양도성 연접지역 관리 패러다임의 변화

1) 기존 서울성곽이라는 명칭에서 한양도성으로 변경됨(2011.07.28 고시).

2) 서울 한양도성 [서울성곽] 유네스코 세계유산 잠정목록 등재를 위한 학술연구(서울특별시, 2010)

이 연구는 한양도성과 한양도성 연접지역의 현황실태를 면밀히 분석하고, 연접지역의 역사·문화적 가치를 재조명하여 바람직한 관리의 기본방향과 원칙을 제시함. 즉 한양도성과 연접지역의 고유가치, 주변 지역과의 조화, 인근지역과의 관계 등을 고려하여 연접지역의 가치를 새롭게 부여하고 각 지역 특성에 맞는 관리방안을 제안함. 또한 오랫동안 삶의 터전으로 한양도성과 역사를 함께 해온 연접지역 주거지의 물리적인 현황과 거주실태 등을 분석하여 문화재 보호구역으로서의 역할과 거주환경으로서의 바람직한 관리 방향성을 제시함.

2. 연구의 내용

이 연구의 주요 내용은 크게 세 가지로 구분됨. 첫째, 한양도성 연접지역의 자연환경, 교통, 토지, 건축물특성 등 전반적인 실태를 파악할 수 있는 데이터 기반의 실태분석을 함. 둘째, 한양도성 연접지역의 특성을 파악하여 유형을 구분하고, 구분된 유형별로 이슈 및 개선과제를 도출함. 셋째, 한양도성 연접지역 유형별 특성과 문제점 및 개선과제를 바탕으로 한양도성 연접지역의 관리를 위한 기본방향과 원칙, 지역별 특성을 고려한 관리방향을 제시함.

3. 연구의 흐름

이 연구는 한양도성 연접지역의 현황실태를 파악하고 합리적인 관리방안을 마련하기 위한 기초연구임. 제1장에서는 연구의 배경과 목적을 제시함. 제2장에서는 한양도성 연접지역의 삶의 역사와 변화를 살펴보고, 현황실태와 관련제도 및 관리 실태를 파악함으로써 한양도성 연접지역의 문제점 및 개선과제를 도출함.

제3장에서는 한양도성 연접지역을 주거, 녹지, 상업지로 구분하여 지역별 특성 및 현황실태를 분석함으로써 한양도성 연접지역 현황을 전체적으로 종합 진단하여 이슈 및 개선과제를 파악함. 특히 주거지역은 사례대상지를 선정하여 대상지역의 물리적 현황과 거주민 실태를 분석하고 각 지역의 현안을 살펴봄. 제4장에서는 앞서 진행된 한양도성 연접지역의 특성과 문제점 파악을 통해 개선과제를 도출하고 한양도성 연접지역 관리방향의 기본원칙, 지역별 특성을 고려한 관리방향, 이를 위한 제도개선사항을 제안함. 마지막으로 제5장에서는 한양도성 연접지역의 합리적 관리를 위한 정책을 건의함.

II. 연구의 결과

1. 서울 한양도성 연접지역 유형별 현황실태

1) 녹지 이슈 및 개선과제

■ 자연환경 및 지형보존

한양도성 연접지역 중 녹지는 자연환경이 우수한 산지이며, 문화재보호구역, 개발제한구역, 군사시설보호구역으로 지정되어 있어 엄격한 규제를 받고 있음. 최근에는 한양도성을 찾는 관광객이 증가하면서 복원사업과 더불어 탐방로 및 등산로를 확대 연결하여 진입가능 범위를 넓히고 있음.

한양도성 연접지역의 녹지는 대부분 비오톱 유형평가 및 개별비오톱 평가에서 절대적으로 보존해야 하는 1등급지역이 다수임. 다양한 식생이 서식하는 우수한 자연환경을 가진 지역인 만큼 최대한 자연환경과 지형을 훼손하지 않고 보전할 수 있는 접근이 필요함.

■ 역사공간의 복원 및 관리

한양도성은 문화재보호구역에 의한 엄격한 관리가 이뤄지고 있으나 훼손된 구간의 복원사업이 진행되고 있으므로 복원 시 자연환경과 지형을 훼손하지 않는 관리방안도 고려되어야 함.

■ 성곽과의 조화로운 경관관리

한양도성 연접지역의 일부는 최고고도지구나 자연경관지구로 지정되어 건축물의 높이를 제한받고 있으나, 그 외 도시계획규제를 받지 않는 연접지역은 성곽에 대한 조망이나 경관축 보호 등을 위한 정교한 관리체계가 미흡한 실정임. 따라서 한양도성을 중심으로 우수한 경관 및 조망점을 확보하고 자연경관 및 시가지경관과의 조화로운 경관관리가 필요함.

■ 문화관광자원으로의 활용

한양도성에 대한 관심이 높아지면서 최근 한양도성을 찾는 관광객과 등산객들이 증가하는 추세임. 현재 한양도성과 연결된 등산로 및 탐방로는 대부분 성곽 중심으로 개설되어 있어 연접지역과의 연계는 부족한 실정임. 따라서 한양도성 연접지역의 주거지 및 주변 문화재 등과 연계를 강화하여 연접지역 주민들을 위한 일자리를 창출하는 동시에 내방객들의 다양한 문화 체험을 위한 프로그램 개발이 필요함.

2) 상업지 이슈 및 개선과제

■ 한양도성과의 조화로운 경관관리

한양도성은 사대문 안 도심부를 둘러싸고 있어 사대문 안의 높이규제와 관리를 받고 있음. 하지만 기존의 고층건물이 많은 상업지역이기 때문에 건축물의 높이와 조망축을 관리하기가 쉽지 않는 것이 현실임.

성곽과 연계한 모든 지역에 대한 경관관리는 현실적으로 많은 어려움이 예상되므로 사대문을 중심으로 녹지와 성곽이 함께 보이는 우수한 조망점과 통경축을 발굴하고 지정하여 건축물의 높이와 외관이 한양도성과 조화를 이룰 수 있도록 함.

■ 장기적인 복원계획 및 지속적인 노력

한양도성 연결지역 중 상업지의 대부분은 성곽이 심하게 훼손되었거나 그 흔적조차 찾아볼 수 없는 상태임. 이러한 지역 중 문화재보호구역이면서 역사적 가치를 지닌 지역은 공공이 관리해야 하지만 실질적으로 대부분의 토지가 사유지이기 때문에 적극적인 관리가 어려움.

한양도성의 복원과 연결지역의 관리는 단순히 연결한 지역에 관한 사항이 아니라 전 시민이 공유하는 역사문화자원인 한양도성의 보호와 관리차원에서 이루어져야 하며 이에 대한 공공지원을 확대할 필요가 있음. 또한 충분한 고증 없이 이루어진 물리적인 복원은 한양도성이 가진 역사적인 의미와 가치를 오히려 훼손시킬 우려가 있으므로 장기적 관점에서 성곽의 흔적을 찾아 많은 검증과 검토를 통한 복원 및 세심한 관리와 지속적인 노력이 필요함.

■ 문화관광자원으로의 활용

한양도성 주변지역에는 많은 문화재가 분포하고 있지만 현재 한양도성과 이를 연계하는 방안이나 프로그램이 부족한 실정임. 따라서 서울을 대표하는 역사문화관광자원으로서 한양도성이 공간적으로 주변지역과 연계될 수 있는 계획과 지원체계가 필요함.

특히 한양도성 주변의 다양한 문화자원과 연계된 거시적인 차원에서 “한양도성 역사문화벨트”에 대한 장기적인 구상을 통해 방향을 설정할 필요가 있음. 이를 통해 한양도성을 찾는 관광객에게 다양한 문화체험의 기회를 제공하고 연결지역 주민에게 일자리를 창출하여 소득증대에 이바지할 수 있도록 유도함.

3) 주거지의 이슈 및 개선과제

■ 주거환경 개선 및 커뮤니티 보존

한양도성 연접지역의 주거지는 다수의 주민이 오랜 기간 거주해 이웃 간의 유대관계가 돈독함. 하지만 이 지역은 정비구역이나 문화재보호구역으로 지정되면서 행위제한을 받아 주택과 주거환경의 노후화가 심화되고 있음. 또한 노인, 기초생활수급자 등 사회적 취약계층이 많이 거주하고 있어 자발적인 개선은 더욱 어려운 실정임. 따라서 이러한 연접지역에 대해서는 커뮤니티를 보존하고 주민들의 사회경제적인 재생에 대한 지원방안을 통해 주거환경을 개선할 필요가 있음.

■ 마을의 역사문화 보존

한양도성 연접지역에 위치한 대부분의 마을은 오랜 전통과 역사를 가지고 있고 마을의 유래와 향토자원이 풍부해 거주민들의 자부심도 높은 편임. 서울에서 이러한 토속적인 역사와 전통이 살아 있는 마을을 지속적으로 관리·보존하고 ‘성곽마을’로서의 정체성을 확보할 필요가 있으므로, 서울의 역사문화 콘텐츠 보존과 활용 측면에서 공공의 관심과 지원이 필요함.

■ 마을특성 살리기 및 지역경제 활성화

한양도성 연접지역의 마을 주민들은 자기 마을에 대한 자부심이 큰 만큼 마을 특성 살리기에 많은 노력을 기울이고 있음. 즉 마을 곳곳에 벽화를 그리거나 텃밭 가꾸기 등을 통해 환경을 개선하거나 마을 축제나 마을 카페 등을 운영하여 마을의 특성을 살리고 있음. 일부 마을은 이러한 노력으로 관광객이 증가하면서 기존 주택이 카페 등으로 변경되어 주거지내 상업용도의 침투라는 부작용도 있음. 그러므로 마을의 특성을 유지하고 마을 경제를 활성화시킬 수 있는 제도적 기반 마련이 필요함.

■ 성곽과 어우러진 구릉지의 마을경관 조성 및 관리

한양도성 연접지역의 거주지는 문화재보호구역과 자연경관지구 및 최고고도지구 등에 의해 행위제한과 층수제한을 받음. 이러한 규제들로 인해 낙후된 저층저밀 주거지는 정비(예정)구역으로 지정되어 강력한 행위제한을 받아 주거환경이 더욱 노후화됨으로써 오히려 성곽의 경관을 훼손시키는 결과를 낳음.

연접지역의 주거지는 대부분 구릉지에 위치하고 있어 자연지형에 순응하는 배치이므로 노후 불량 건축물을 개보수하여 성곽과 어우러지는 건축물 관리와 경관계획이 필요함.

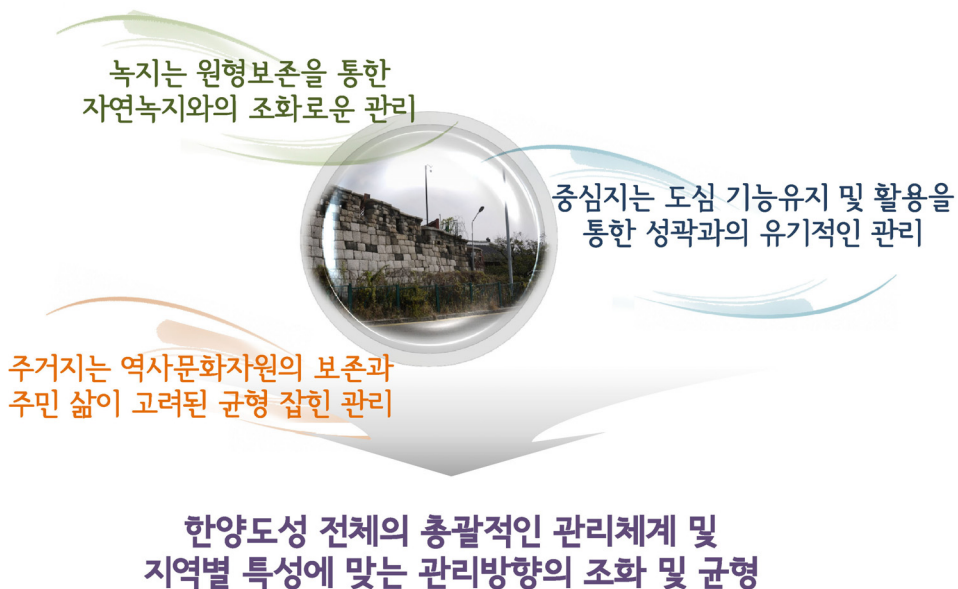
2. 한양도성 연결지역 관리방안

1) 한양도성 연결지역 관리원칙

한양도성 연결지역의 합리적 관리를 위한 유형별 기본원칙은 다음과 같음.

첫째, 녹지는 한양도성의 원형보존을 통해 자연녹지지역과 조화롭게 관리해야 함. 둘째, 중심지는 무리한 물리적 복원에 초점을 맞추기보다 ‘성곽영역’이라는 의미에 초점을 맞춰 주변지역과 유기적으로 관리해야 함. 셋째, 연결지역의 특색 있는 주거지에 대해서는 역사문화자원인 한양도성과 함께 주민의 삶이 고려된 균형 잡힌 관리를 해야 함.

이와 같은 관리의 기본원칙을 바탕으로 한양도성 전체를 아우르는 연결지역의 총괄적인 관리체계와 지역별 특성에 맞도록 관리할 수 있는 방안을 제안함. 이를 통해 한양도성과 연결지역이 상호 연계되고 균형 잡힌 지역으로 유지·발전될 수 있을 것임.



〈그림 2〉 한양도성 연결지역 유형별 관리의 기본원칙

2) 한양도성 연결지역 유형별 관리방향

기본원칙 1 | 원형보존을 통한 자연녹지와 조화로운 관리

한양도성 연결지역의 녹지는 한양도성의 원형보존과 자연녹지와의 조화로운 관리라는 기본원칙에 의해 자연환경, 역사보존, 경관, 문화관광의 4가지 측면에서 관리방향을 제시함.

녹지는 원형보존을 통한 자연녹지와 조화로운 관리



자연

자연지형의 보존과 주변 자연환경의 최소한의 변화 관리, 이용에 의한 훼손관리

역사

한양도성 잔존부의 원형자체로의 보전 및 성곽 복원

경관

주요 우수한 조망지점의 주변관리를 통한 자연과 조화된 역사문화적인 경관관리

문화 관광

성곽주변의 녹지 및 주제공원 등의 조성을 통한 연계, 시민에게 열린 공간 제공

〈그림 3〉 한양도성 연접지역 녹지 관리원칙

기본원칙 2 | ‘성곽영역’의 의미 복원 및 유기적 관리

한양도성 연접지역의 중심지는 무리한 물리적 복원이 아닌 ‘성곽영역’의 의미에 초점을 맞추어 유기적 관리라는 기본원칙에 의해 경관, 역사보존, 문화관광의 3가지 측면에서 관리방향을 제안함.

중심지는 도심 기능유지 및 활용을 통한 성곽과의 유기적인 관리



경관

성곽연접지역의 대규모 신축개발 지양 및 성곽과의 조화 및 조망고려

역사

성곽흔적을 통한 의미 복원 및 다각적인 차원의 검증과 검토를 통한 장기적인 복원계획수립

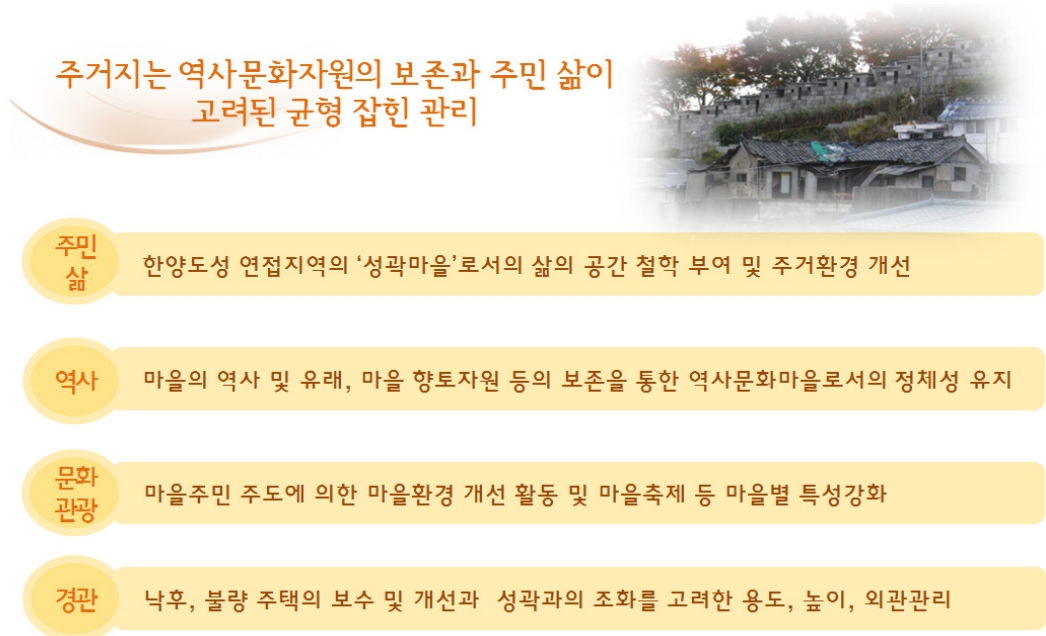
문화 관광

한양도성의 영향범위 확장 및 주변지역 역사문화자원 활성화를 통한 클러스터 형성

〈그림 4〉 한양도성 연접지역 상업지 관리원칙

기본원칙 3 | 한양도성의 보존과 더불어 주민의 삶이 고려된 균형 잡힌 관리

한양도성 연접지역의 주거지는 역사문화자원인 한양도성을 보존하는 동시에 주민의 삶이 고려된 균형 잡힌 관리라는 기본원칙에 의해 주민의 삶, 역사보존, 문화관광, 경관의 4가지 측면에서 관리방향을 제시함.



〈그림 5〉 한양도성 연접지역 주거지 관리원칙

3) 한양도성 연접지역의 관리방안

한양도성 연접지역의 유형별 관리원칙과 관리방향을 기본으로 하는 합리적 관리방안은 다음과 같음.

관리방안 1 | 한양도성 연접지역 관리를 위한 통합적 관리시스템 마련

한양도성 연접지역은 성곽이 비교적 원형 그대로 잔존하여 있거나 복원이 거의 완료된 녹지, 성곽과 함께 오랜 시간 삶을 살아온 주거지, 훼손구간이 많은 상업지의 세 가지 유형으로 구분됨. 하지만 용도지역·지구에 의한 도시계획규제는 서울시 전역에 대한 규제로 한양도성 연접지역이라는 특수성을 반영하지 못하고 있으며, 연접지역은 문화재보호구역과의 중복적인 규제를 적용받고 있음. 이는 관련법을 제정하는 기관, 이에 따른 계획을 수립하는 기관·부서, 실제 관련법에 의한 규제를 토대로 해당 지역을 관리하는 기관 및 부서가 모두 다르고, 연접지역 내에서도 행정구역이 나뉘어 관리 주체가 다르기 때문임.

한양도성과 연접지역 간의 관리주체도 다른데, 한양도성 자체에 대한 관리는 한양도성도감 과에서 담당하고 있고 연접지역은 해당 자치구에서 관리를 담당하고 있음. 이러한 다원적인 관리체계는 한양도성 연접지역의 특수성을 반영하지 못한 채 제각기 이루어지고 있어 체계적인 관리가 필요한 실정임.

한양도성 연접지역은 문화재보호구역이지만, 서울시 전역에 적용되는 도시관리규제로는 지역의 특수성을 반영할 수 없음. 유네스코 세계문화유산 등재에 필요한 버퍼존 관리를 위해서라도 통합된 보호·관리계획을 수립하고 관리부서 간의 협력적 관계를 통한 ‘한양도성 연접지역 통합 관리시스템’을 운영하도록 해야 함.

이를 위해서는 한양도성과 연접한 지역에 대한 관련 조례를 제정하여 특성화된 관리가 필요 하며 주거지, 녹지, 상업지의 지역별 특성에 따른 관리의 실행수단을 가진 부서를 중심으로 ‘한 양도성 연접지역 관리시스템’을 구축해야 함. 또한 한양도성 연접지역 내의 행위제한에 관한 사항은 조례제정 등을 통해 통합된 허가 및 관리체계로 관리되어야 하며 실행수단을 갖춘 부서 에서 전문적인 관리가 이루어질 수 있도록 해야 함.



〈그림 6〉 한양도성 연접지역 통합 관리시스템 예시

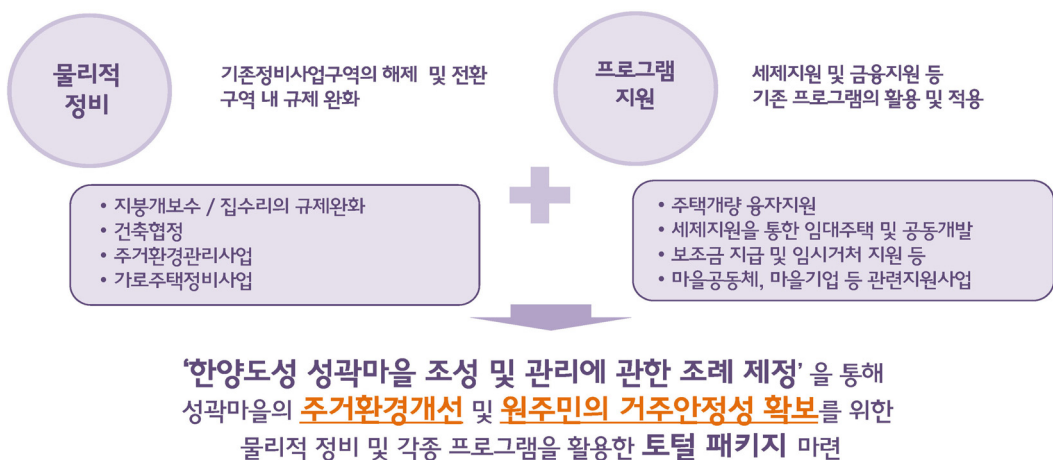
관리방안 2 | 한양도성 연접지역 관리를 위한 종합지원 프로그램 마련

한양도성 연접지역 중 주거지가 60%가량으로 절반 이상을 차지하고 있고, 이 중 30년 이상 된 건축물은 53.8%로 절반을 넘음. 연접지역의 노후 주거지는 정비(예정)구역으로 지정되어 있어도 각종 규제로 인해 사업이 추진되지 못하고 방치되고 있음. 이러한 주거지역의 물리적 정비는 현실적으로 대규모 개발이 불가능한 기존의 정비(예정)구역을 해제하고 기존사업과 연계하거나 대안개발 등으로 전환하여 노후불량주택을 개보수하고 기반시설을 확충하는 등 주거환경을 개선하여 한양도성과 조화로운 도시공간 및 경관을 형성해야 함.

또한 한양도성 연접지역 거주민의 특성을 고려하여 세제 및 금융지원책을 마련하고 마을 공동체나 마을기업 등을 통해 주민 스스로 마을을 유지 관리하여 거주안정성을 확보할 수 있도록 사회경제적 기반을 확충해야 함.

이를 위해 한양도성 성곽마을 조성 및 관리에 관한 조례를 제정하고, 서울시에서 운영하고 있는 다양한 주택, 복지, 경제 관련 프로그램을 활용하거나 확대·적용하여 물리적 환경 개선과 사회경제적 지원 프로그램이 결합된 형태의 지원체계를 마련해야 함. 한양도성이라는 역사문화자원과 연접지역 주민의 삶의 역사가 미래공동의 자산 가치로 발전하기 위해서는 공공의 행·재정적 지원(예 : 세제, 금융지원 등)이 필요함.

주거지별로 공통성과 마을별 특수성을 지니고 있기 때문에 획일화된 지원 프로그램이 아닌 장소별, 마을별로 필요한 재생프로그램을 선택할 수 있는 다양한 프로그램을 패키지화하여 이를 적용할 수 있도록 해야 함. 즉 기존 사업과 연계하거나 추가적으로 적용 가능한 물리적, 사회경제적인 프로그램을 결합하여 마을의 현안과 특수성을 반영하도록 마을별 맞춤형 패키지를 구성해야 함.



〈그림 7〉 한양도성 연접지역 주거지 지원체계

관리방안 3 | 한양도성과 연접지역을 연계한 '콘텐츠 개발 및 활성화'

한양도성 연접지역에는 다양한 문화재와 문화자원이 분포하고 있지만, 현재 문화관광자원으로서의 한양도성은 일부구간을 중심으로 조성된 산책로 및 등산로로 활용되고 있음. 하지만 한양도성이 서울을 대표하는 상징으로 세계인이 인정하는 세계적인 문화유산이 되기 위해서는 물리적 문화유산인 한양도성뿐만 아니라 600년 역사를 공유한 연접지역과의 관계를 설정해야 하며, 서울시민과 국내외 관광객의 관심과 참여를 이끌어내야 함.

한양도성과 함께 연접지역의 잠재적인 풍부한 역사문화자원 및 관광자원을 활용하여 방문객들이 보고, 듣고, 느끼고 체험하는 등의 관심과 흥미를 갖게 할 수 있는 다양한 콘텐츠를 개발하고 이를 활성화시켜야 함.

더불어 한양도성과 직접적으로 연계된 역사문화자원을 발굴하여 이를 관광자원화하고, 연접지역의 문화재 및 문화시설과 연결하여 지역의 가치를 높일 수 있는 한양도성 문화 클러스터를 형성해야 함. 또한 한양도성 연접지역의 성곽마을을 조성을 통해 한양도성과 연계된 다양한 순성루트를 개발하여 기존의 탐방로에 다양하고 풍부한 콘텐츠를 담아냄으로써 주민의 삶이 담긴 생활문화유산의 공간으로서 생명력을 지닌 역사문화자원이 되도록 해야 함.



〈그림 8〉 한양도성 연접지역 콘텐츠 개발 및 활성화 예시