#10 Institution, Comprehensive Plan and Urban Structure

1) Institution, Comprehensive Plan
2) Historical Place

Kwon, Young Sang

Seoul National University
Department of Civil and Environmental Engineering, Urban Design Major

#1. Comprehensive Plan

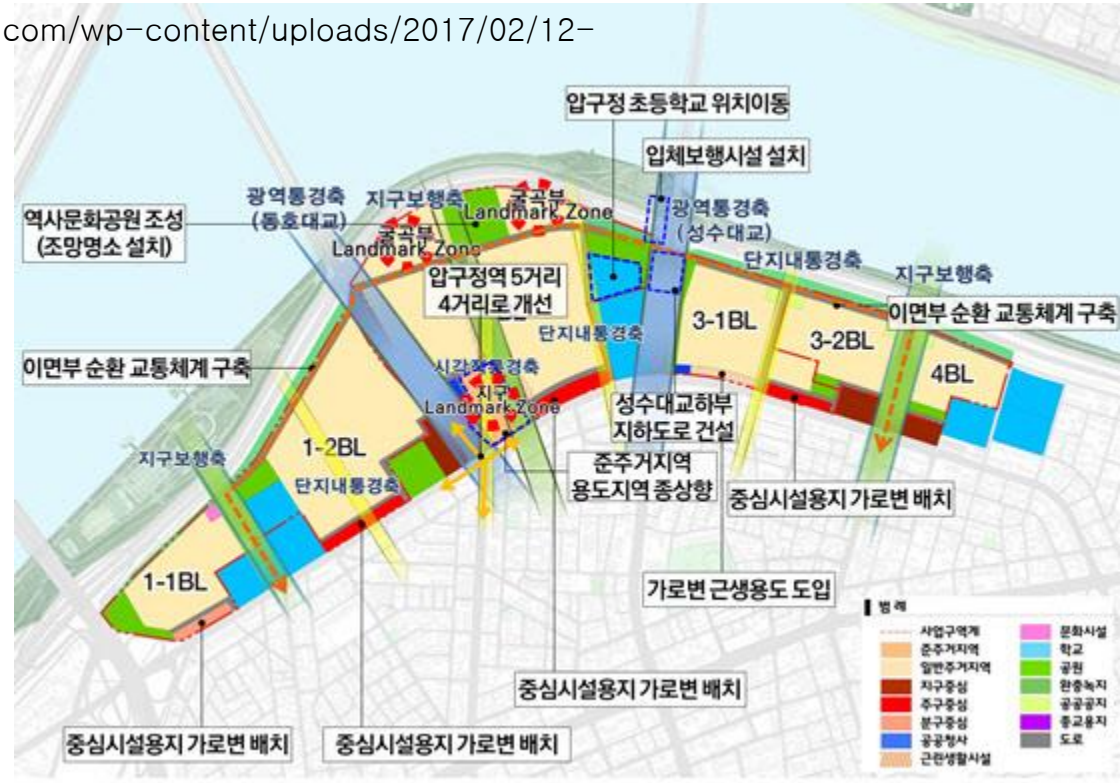
National comprehensive plan 국토종합계획

Regional Planning 지역계획 / 광역도시계획

Urban comprehensive plan도시기본계획

Urban Management Plan / District Unit Plan 도시관리계획/지구단위계획

http://www.enewko.com/wp-content/uploads/2017/02/12-4.jpg



Cityscape plan

송도경관계획 경관예시도

http://cphoto.asiae.co.kr/listimglink/6/2018012015165362133_1516429009.jpg

Architectural Act

Architectural Act

대지안의공지 / 건축물 외부공간

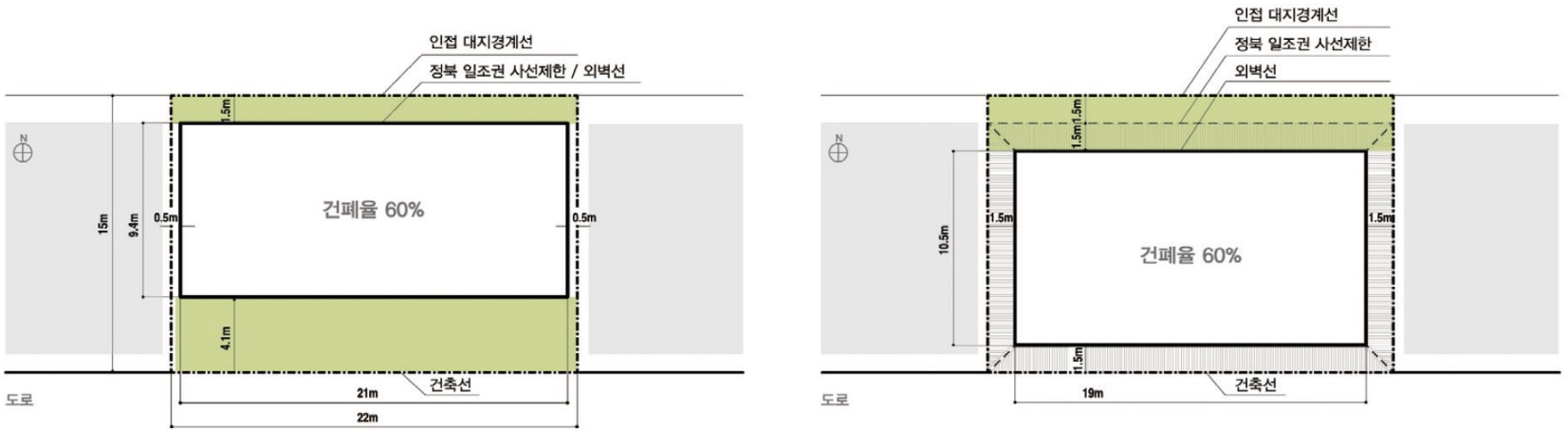
- 공개공지, 공공조경, 전면공지(보도연접형, 차도연접형)

Inbetween Space

민법

제242조(경계선부근의 건축) ①건물을 축조함에는 특별한 관습이 없으면 경계로부터 반미터 이상의 거리를 두어야 한다.②인접지소유자는 전항의 규정에 위반한 자에 대하여 건물의 변경이나 철거를 청구할 수 있다. 그러나 건축에 착수한 후 1년을 경과하거나 건물이 완성된 후에는 손해배상만을 청구할 수 있다.

그림 7. 일반주거지역의 최대 건폐율 적용시 일반 주택과 한옥의 마당 배치에 대한 비교 시뮬레이션



※ 처마 내민 길이는 안허리곡 없이 1.5m를 적용하여 산출함

도로사선제한 폐지에 따른 도시공간변화 분석

– 서울 강남대로변 필지를 중심으로

An Analysis of Urban Space Transition from the Abolition of Diagonal Plane Control by Street Width

– Focusing on Lots Located Near Gangnam-daero, Gangnam-gu, Seoul

홍경우* · 박정환** · 권영상***

*서울대학교 건설환경공학부 학사과정 / **서울대학교 건설환경공학부 도시설계전공 석사과정 /
***서울대학교 건설환경공학부 도시설계전공 조교수 · 공학박사

Hong, Kyungwoo* · Park, Junghwan** · Kwon, Youngsang***

●●● 국문요약

이 연구는 '도로사선제한'(건축법 제60조 3항) 폐지의 배경과 의도를 파악하고 향후 우리 도시에 미칠 영향을 예측하는데 목적이 있다. 이를 위하여 각종 공적 서류의 검토를 통해 넓은 범위에서 개정배경을 분석하였다. 그리고 강남대로 이면도로의 두 건축물을 대상으로 시뮬레이션을 수행하여 개정 이후의 변화 양상을 시각화하여 분석하였다. 공적 서류의 검토 결과, 면밀한 학술적 검토가 부족한 상황에서 정부의 규제개혁을 통한 경제 활성화의 일환으로 추진된 것임을 확인할 수 있었다. 시뮬레이션 결과, 모든 시나리오에서 건물의 연면적 증가가 나타나 투자 촉진 효과가 있는 것으로 나타났다. 하지만 지구단위계획이나 가로구역별 최고높이제한이 적용되지 않는다고 가정했을 때, 무분별한 난개발에 따른 문제점이 발생할 것으로 예측되었다. 따라서 '도로사선제한' 폐지에 이어 지구단위계획구역 및 가로구역별 최고높이제한구역의 지정 확대가 조속히 이루어져야 할 것이다.

●●● Abstract

This study aims to explore the background, purpose, and expected outcomes of the abolition of 'Diagonal Plane Control by Street Width (DPCSW)'. The methods of this study are as follows: (1) literature reviews with official documents and (2) empirical analysis and simulation with several sites located at a narrow street near Gangnam Station in Seoul. In conclusion, the abolition of DPCSW was intended to promote domestic real estate market, while lacking thorough scientific research. The simulation results show total floor areas in each building would effectively increase with the abolition and boost real estate market. However, the results also indicate without alternative design guidelines, the abolition of DPCSW can result in uncontrolled development with excessive urban density. Alternative urban design regulations such as Building Maximum Height by Block Unit and District Unit Plan should be extendedly applied to a wider area as soon as possible to prevent these issues.

주제어 : 도로사선제한, 가로구역별 최고높이제한, 지구단위계획, 시뮬레이션

Keywords : Setback Regulation from Road Width, Building Maximum Height by Block Unit, District Unit Plan, Simulation

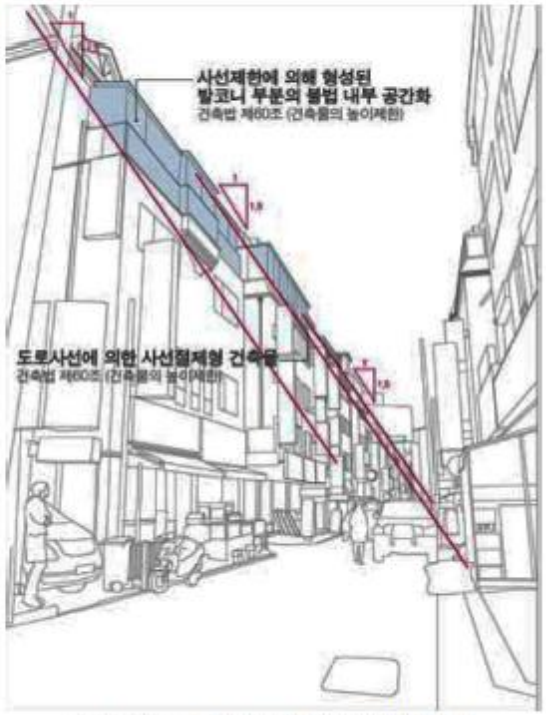
본 연구는 국토교통부 도시건축연구사업의 연구비지원(14AUDP-B077107-01)에 의해 수행되었습니다. 본 연구는 서울대학교 기초교육원 학생자율교육프로그램의 지원으로 수행되었습니다. 본 연구는 서울대학교 건설환경종합연구소의 지원으로 수행되었습니다. 연구지원에 감사드립니다.

Corresponding Author : Kwon, Youngsang, Department of Civil and Environmental Engineering, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul 08826, Korea, Tel : +82-2-880-8200, E-mail : yskwon@snu.ac.kr

정부의 문서를 분석한 결과, '도로사선제한' 폐지의 맥락을 더 명확히 파악할 수 있었는데, 그것은 현 정부의 경제활성화 전략 중 하나인 규제개혁을 통한 투자 개선이라고 할 수 있다. 2014년 2월 25일 경제혁신 3개년계획 담화문에서 대통령은 "돈 한 푼 들이지 않고 투자를 늘릴 수 있는 방법은 규제개혁 뿐입니다. 투자가 가장 큰 걸림돌인 규제를 반드시 혁파하겠습니다."라고 연설한 바 있다(청와대, 2014). 그리고 규제개혁의 추진전략으로 자동효력상실제, 규제신문고 운영, 규제개혁장관회의개최 등을 선정하여, 이를 통해 규제 개혁을 추진하였다.

본 논문에서 다루는 '도로사선제한'의 폐지 또한 정부가 추진하는 규제개혁의 일환이었는데, 2014년 9월 3일 대통령 주재로 열린 제2차 규제개혁장관회의에서 '도로사선제한'이 규제개선 대상인 법률 22개 중 하나로 꼽혔다. 그로부터 약 3개월 후에 배포된 2014년 12월 3일 보도 자료에서는 '도로사선제한' 폐지가 국민신문고를 통한 규제개선요청의 대표수용사례로 언급되고 있다. 이 문서에서는 '도로사선제한'의 문제를 '획일적인 형태의 건축물 양산'과 '건축물 가치 하락'의 두 가지로 요약하며 폐지 시 연간 1조원의 투자유발 효과가 따를 것이라 예측하고 있다(국무조정실, 2014). 같은 해 12월 30일에 배포된 국무조정실의 '규제개혁 대표사례 150선'에서는 '도로사선제한' 폐지가 투자활성화 범주에 묶여 소개되고 있고, 역시 약 10%의 추가 개발이 가능해지며 연간 1조원의 투자유발효과가 나타날 것이라는 점을 강조하고 있는데(국무조정실, 2014), 이러한 상황을 종합적으로 분석해보면, '도로사선제한' 폐지의 주요 근거는 규제개혁을 통한 투자 개선이었음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 이면도로의 사설절제형 건축물
출처: 임유경 · 진현영, 2011



〈그림 2〉 도로사선제한과 발코니불법증축
출처: 임유경 · 진현영, 2011

2.2.2. 지금까지 제기되어왔던 도로사선제한의 문제들

정부 또는 의회에서 '도로사선제한'을 폐지하자는 주장이 일기 전에도 '도로사선제한'의 문제점에 대해서는 많은 지적이 있어왔다. 정부와 의회의 주장 또한 이전부터 지적되어오던 문제점들에 근거한 것으로, 이들 문제점 또한 '도로사선제한' 폐지의 배경으로 볼 수 있다.

1) 사선으로 절제된 기형적인 형태의 건물 양산과 불법증축 유도

그림1과 같이, 인접도로가 좁은 필지에서 허용된 용적률을 모두 활용하기 위해서는 건물의 매스를 사선으로 절단 할 수밖에 없다. 개발 수요가 높은 지역에 위치해 있으나 좁은 도로가 많은 곳, 간선도로의 이면도로에 접한 건축물에서 이러한 형태가 많이 발견된다. 국무조정실의 규제개혁 개선사례집에서 '도로사선제한' 폐지의 이유로 기형적인 형태의 건물 양산을 꼽고

4. 대상지 시뮬레이션을 통한 개정 이후 변화 분석

4.1. 대상지 선정 및 시뮬레이션 방법

대상지 후보를 '도로사선제한' 폐지로 인한 효과가 크게 나타날 수 있는, 개발압력이 강한 상업지역으로 압축했다. 서울의 대표적인 상업지역 중 하나인 강남역-신논현역 구간의 강남대로변을 후보지역으로 정하여 건축물의 형태를 살펴보았다.

간선도로의 건물들은 열을 맞추어 정돈된 형태이고, 건물의 높이와 규모 또한 이면도로의 건물과 비교했을 때 상당히 크다. 그러나 이면도로를 따라 한 블록만 들어오면, 간선도로변 건물들 높이의 반도 안 되는 건물들이 좁은 길을 따라 불규칙적으로 자리 잡고 있다. 이면도로에 접한 건물들과 간선도로에 접한 건물들 사이의 확연한 높이 차이는 가로구역별 높이제한이 지정되기 이전에 있었던 '도로사선제한'의 흔적이다. 이 주변에서는 그림4, 그림5와 같이 '도로사선제한'으로 인해 사선으로 절단된 형태의 건물들 또한 많이 볼 수 있다.

〈그림 4〉 대상지의 사선절단건물1

〈그림 5〉 대상지의 사선절단건물2

〈그림 7〉 대상구역 및 대상지 도면

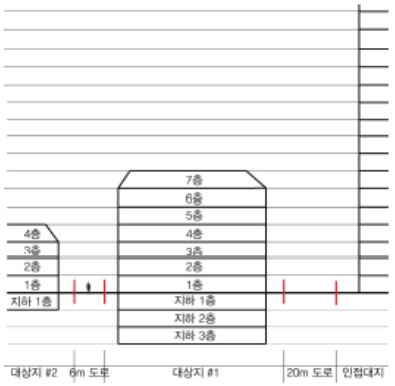
다음 그림7는 강남역에서 신논현역에 이르는 강남대로 주변의 지도이다. 파란색과 점선으로 표시된 지역은 가로구역별 최고높이제한지역을 뜻한다. 강남대로를 따라 좌우로 가로구역별 최고높이제한이 지정되어있는 모습을 볼 수 있다. 붉은색으로 칠해진 지역은 지구단위계획이 지정된 지역이다. 강남대로를 중심으로 서측은 서초로 제1종지구단위계획, 동측은 테헤란로제2지구 제1종지구단위계획이 지정되어있다. 대상지는 다양한 상황의 시뮬레이션을 수행할 수 있도록, 현재 가로구역별 최고높이제한과 지구단위계획이 모두 적용되는 지역 중, '도로사선제한'으로 인한 건축물의 형태특성이 잘 드러나는 구역으로 찾았다. 최종적으로 그림7의 보라색으로 칠해진 블록을 대상구역으로 선정하였다.

그림8은 대상구역의 도면이다. 대상구역의 중앙으로 폭 6m의 서초대로75길이 지난다. 그리고 동쪽경계로 폭 20m인 서초대로77길이 지난다. 그림6은 서초대로 75길에서 바라본 대상구역의 모습이다. 좁은 도로를 두고 양측에 건물이 빽빽하게 자리 잡고 있다. 도로를 중심으로 한 구역의 단면변화를 살펴보기 위해, 도로에 수직방향으로 나란히 위치한 대상필지 2곳을 선정했다.

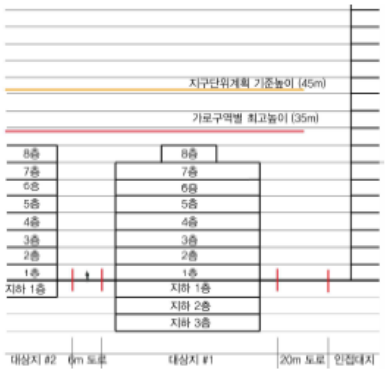
〈그림 6〉 서초대로 75길에서 바라본 대상구역

〈표 9〉 가정에 따른 대상지 분석 총정리

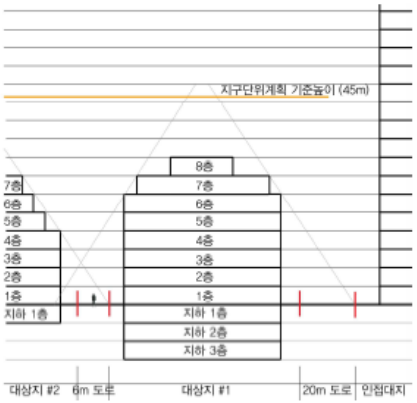
현재실제단면



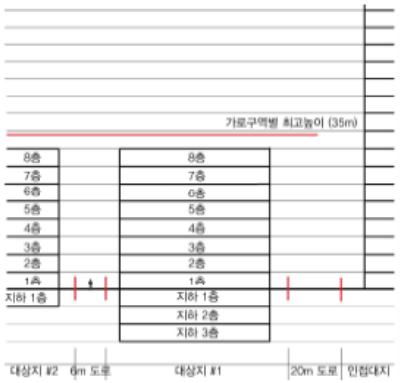
현재 규제 하 계획단면
– 도로사선제한X / 가로구역별높이제한O / 지구단위계획O



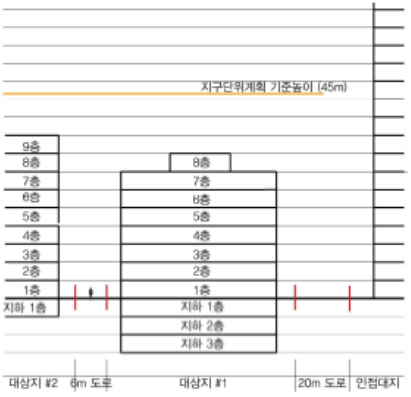
도로사선제한이 있을 경우 계획단면 (가정1)
도로사선제한 O / 가로구역별높이제한 X / 지구단위계획 O



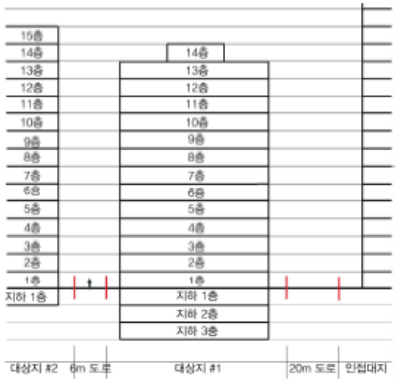
가로구역별높이제한만 있을 경우 계획단면 (가정2)
도로사선제한 X / 가로구역별높이제한 O / 지구단위계획 X



지구단위계획만 있을 경우 계획단면 (가정3)
도로사선제한 X / 가로구역별높이제한 X / 지구단위계획 O



가로구역별높이제한, 지구단위계획 없을 경우 (가정4)
도로사선제한 X / 가로구역별높이제한 X / 지구단위계획 X



1960년대 이후 도시기본계획이 서울 도시공간구조 변화에 미친 영향

– '다핵도심구상'의 실천을 중심으로

The Impacts of City Comprehensive Plans on the Urban Spatial Structure of Seoul since 1960s

– Focused on the Implementation of 'the Multi-Centric City Concept'

서여림* · 김기호**

*서울시립대학교 도시공학과 석사 / **서울시립대학교 도시공학과 교수

Seo, Yeo-Rim* · Kim, Ki-Ho**

국문요약

서울시는 1960년대부터 단핵도심에서 탈피하고자 도시기본계획 등을 통해 지속적으로 다핵도심을 구상했다. 오늘날 서울은 사대문안, 영등포·여의도, 강남으로 이루어진 3핵이 두드러지게 발전하여, 2014년 서울도시기본계획은 3도심 체제를 설정하고 있다. 이 연구는 다핵 중에서 3핵이 어떻게 오늘과 같이 발전하였는지 역사적 과정을 분석하였으며, 도시기본계획이 장기적인 측면에서 도시공간구조 형성에 기여해왔음을 보여주고자 한다. 이를 위해 도시기본계획의 중심지계획 변화과정과 주요기능 시설배치 및 지하철 노선배치 측면에서의 도시공간구조 변화과정을 상호 비교하였다. 분석 결과 도시기본계획은 장기적으로 도시공간구조 형성에 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 구체적으로, 도시기본계획의 다핵도심구상은 정치·행정, 업무, 상업기능의 시설이 3핵을 위주로 입지하는 데에 영향을 미쳤으며, 지하철 노선배치에도 영향을 미쳤다. 특히 1기 노선은 도시공간구조 형성을 고려하여 계획되었으며, 2,3기 노선은 도시구조가 3핵으로 이루어진 현실을 반영하여 계획되었다. 이같이 서울의 도시공간구조는 60년대부터 지속적으로 수립된 도시기본계획을 통하여 이루어 진 것이다.

Abstract

Seoul Metropolitan Government has continuously pursued the multi-centric city through City master plans since 1960s. Today, 3 major city centers consisting of Sadaemunan, Yeouido · Yeongdeungpo, Gangnam were approved as major city centers in the 2014 Seoul city master plan. The purpose of this study is to analyze the historical process how the 3 major city centers were developed remarkably from the planned multi-centers and to prove that City master plan has affected the formation of spatial structure in the long term. For this, this study reviewed the development of the multi-centric city concept in city master plans since 1960s. Results indicate that city master plan has affected the formation of spatial structure in the long term. More specifically, the multi-centric city concept of City master plan has affected facilities and functions that are responsible for the political, administrative, business and commercial functions to be located in 3 major city centers and subway lines. The first subway line were planned to consider urban spatial structure. The second and third subway lines were planned to reflect that Seoul urban spatial structure has already 3 major city centers. Thus, Seoul urban spatial structure was made with City master plans since 1960s.

주제어 : 도시공간구조, 다핵도심구상, 3핵도심, 도시기본계획, 서울시 지하철 노선

Keywords : Urban Spatial Structure, Multi-Centric City Concept, 3 Major City Centers, City Comprehensive Plan, Seoul Metropolitan Subway Line

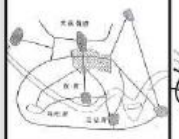
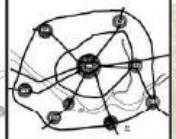
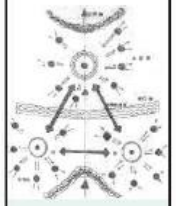
이 논문은 2015년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.

Corresponding Author : Kim, Kiho, Dept. of Urban Planning and Design, University of Seoul, 163 Siripdae-gil, Dongdaemun-gu, Seoul, 130-743 KOREA Tel : 82-2-2210-2436, E-mail : keyhow@uos.ac.kr

1.2.2. 연구 방법

첫째, 60년대 이래로 수립된 서울도시기본계획 및 관련 연구를 상호 비교·분석하여, 중심지체계 변화과정을 시계열적으로 확인하였다. 중심지체계는 도시공간구조를 형성하는 기본요소로서[6], 도시기본계획에서 공간구조를 구상함에 있어서 핵심적인 역할을 담당해왔다. 둘째, 도시공간구조 형성에 기여하는 요소를 '주요기능의 시설배치 측면'과 '지하철 노선배치 측면'으로 나누어 기타 문헌자료를 통해 계획단계에서의 의사결정 과정 및 실제적으로 시설이 건설되는 과정을 시계열적으로 분석하였다. 도시의 물리적 공간구조를 형성하는 요소는 교통, 통신 등의 네트워크요소와 토지, 건물 등의 이용공간요소로 구분할 수 있으며[7], 네트워크 요소와 이용공간요소의 결합은 도시계획에서 중요한 부분을 차지한다. 특히, 네트워크 요소 중 지하철은 대표적인 대중교통수단으로서 서울의 교통난 해소와 함께 도심 다핵화에 있어서 중요한 역할을 수행해 왔으며, 이용공간요소 중 시설의 배치는 그 지역의 특성을 결정짓고, 도시공간구조에도 영향을 미쳐왔다. 따라서 이 연구에서는 '주요기능의 시설'과 '지하철 노선' 두 가지 측면으로 나누어, 서울시 도시공간구조 형성 및 변화과정을 분석하였다. 주요기능의 시설배치는 정치·행정, 업무, 상업기능으로 나누어 각각 입법(국회의사당)·사법(대법원)·행정부(정부서울청사), 업무시설, 상업시설(백화점)의 건설과정을 확인하였고, 지하철 노선배치는 초기 계획안부터 건설되기까지의 노선 변화과정을 살펴보았다. 셋째, 서울의 공간구조가 형성되는 과정과 형태를 도시기본계획 및 관련연구에서 계획한 중심지 체계와 서로 합일하는지 비교하여, 도시기본계획의 중심지 계획과 주요기능 및 시설 배치가 어떠한 관계 속에 있는지 분석하였다.

연구 자료는 1966년부터 2014년까지 서울시에서 수립한 11개의 도시기본계획(안) 및 관련 연구이며, 중심지 체계 관련 내용 및 도면을 중심으로 확인하였다. 또한 주요기능의 시설 및 지하철 입지과정에 있어서는 각 시설의 건설지, 건설사, 신문보도(동아일보, 경향신문, 매일경제 등), 논문 등의 문헌을 활용하였다.

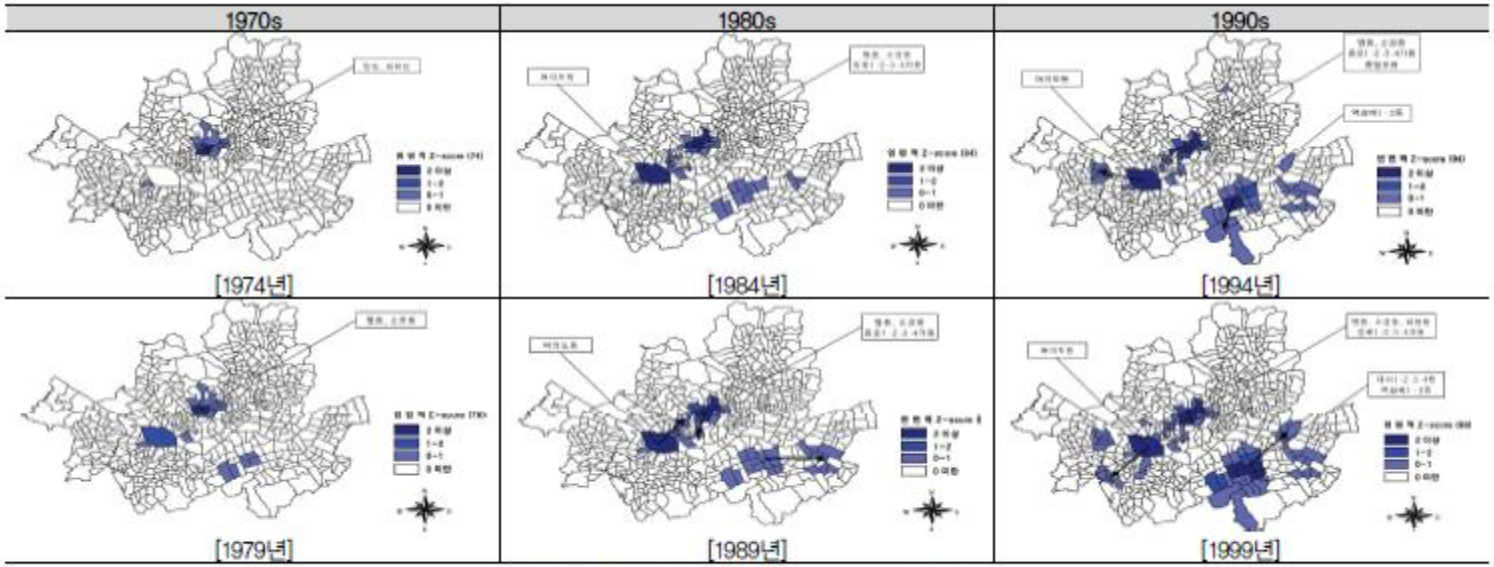
도심	정치, 행정기능		행정기능			-	행정기능		업무기능		역사기능
부도심			업무, 상업기능	업무, 산업기능	업무, 상업기능	-	업무, 상업기능				금융, 업무기능
도시 기본 계획 (안)	1966	1970	1972		1978	1980	1984	1990	1997	2006	2014
	서울도시 기본계획	서울도시 기본계획 조정수립	시정 종합계획		2000년대를 향한 서울도시 기본계획	서울 도시개발 장기구상 및 중기계획	도시구조 개편을 위한 다핵도시 개발연구	2000년대를 향한 서울시 도시기본계획	2011 서울도시 기본계획	2020 서울도시 기본계획	2030 서울도시 기본계획
						-					
	1도심 6부도심	1도심 7부도심	1도심 7부도심		1국심 7지역중심 27지구중심 157근린중심	-	4핵(1주핵,3부핵) 13부심 50지구중심	1도심 5부도심 59지구중심	1도심 4부도심 11지역중심 54지구중심	1도심 5부도심 11지역중심 53지구중심	3도심 7광역중심 12지역중심
	도심	도심	도심		도심	-	도심	도심	도심	도심	도심,
	영등포, 영동, 용산, 창동, 천호, 은평	영등포, 영동, 청량, 미아, 은평, 김포	영등포, 영동, 청량, 미아, 은평, 김포		영등포, 영동, 잠실, 수유, 수색, 장안평, 화곡	-	영등포, 영동, 잠실	영등포, 영동, 잠실, 신촌, 청량리	영등포, 영동, 왕십리 청량리, 용산, (수색)	영등포, 영동, 왕십리 청량리, 용산, 상암 수색	영등포, 영동
연구 보고서				1977							
				서울도시 기본구조 연구							
											
				3도심							
				도심, 영등포, 영동							

〈그림 4〉 서울도시기본계획(안) 및 도시기본구조연구의 중심지 구상

출처: 각 기본계획 및 연구보고서를 바탕으로 연구자 재정리

〈표 1〉 1977년 '서울도시기본구조연구'에 있는 7인 계획가의 구상안

이름/직	공간구조		주요내용
김형만 /홍익대 교수	3핵	강북, 영등포, 영동	• 강북은 중추적 중앙행정기관, 영등포는 산업중심, 영동은 2차적 행정기관, 유통센터, 문화, 업무 및 금융기관 등 시설설치
강병기 /한양대 교수	5핵	구도심, 여의도, 영등포, 영동, 장안평	• 구도심은 중앙행정부 및 국제적업무핵, 영동은 지방행정부 및 전국적 업무핵, 여의도는 입법부 및 정보핵, 장안평은 농수산물 및 이차제품 집산핵, 영등포는 공업핵
한정섭 /단국대 교수	–		• 도심의 교육시설 분산 • 개포동 · 문정동 등에 중소기업단지 조성
박병주 /홍익대 교수	1도심	도심	• 도심은 행정(정부청사) · 업무 · 상업 · 위락 · 관광중심, 영등포 · 여의도는 입법부(국회) · 서울시청 · 정보 · 업무 · 상업 · 공업중심, 영동은 사법부 · 상업 · 업무 · 교육 · 문화중심, 잠실은 종합운동장 · 도매중심
	3부도심	영등포 · 여의도, 영동, 잠실,	
	5주변 지구중심	청량리, 신촌, 수유리, 불광, 화곡	
최상철 /서울대 교수	3핵	현 도심부, 영등포, 영동	• 현 도심부는 관광 · 위락 · 금융기능 존치 • 영동은 도매 · 교육 · 관리 · 업무 · 교통운수기능 • 영등포는 일반서비스 · 제조업 · 사회복지기능
윤정섭 /서울대 교수	3도심 (5도심)	현 CBD, 영등포, 영동 (용산, 여의도)	• 1996년 까지는 3도심(현 CBD, 영등포, 영동)으로 설정 • 1996년 이후에는 용산, 여의도를 추가하여 다핵화 • 현 CBD는 복합기능, 영등포는 산업 · 업무기능, 영동과 여의도는 업무기능, 용산은 관아기능을 부여
	6부도심	미아, 청량, 천호, 잠실, 화곡	
안원태 /한국산업개발 연구소 이사	2핵	기존 CBD, 영동	• 기존 CBD는 국제 · 국가관청 업무지구, 영동은 수도 관리중심 업무지구, 각 부도심 또한 업무지역으로 계획
	3부도심	청량, 연희, 영등포, 천호	



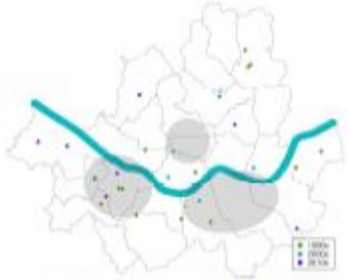
〈그림 16〉 1970~90년대까지 업무시설 분포 변화

출처: 여홍구 · 정선아 2002, "서울시 오피스의 공간분포 및 입지특성에 관한 연구", 『국토계획』, 37권, 7호, pp.120-123, 재인용

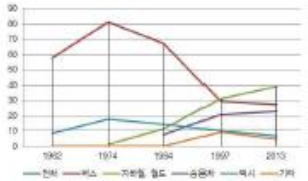
〈그림 17〉 1960~80년대 백화점 개점현황

〈그림 18〉 1983년 백화점 설치계획

출처: "한쪽에 치우친 부도심상권개발 백화점 신축 강남지역 집중현상", 동아일보 1983.01.21., 10면



〈그림 19〉 1960~80년대 백화점 개점현황



〈그림 20〉 서울시 교통수단별 수송분담률 변화

출처: 서울연구원 2015, 서울인포그래픽스 제145호 재작성

〈표 2〉 1965년 지하철 계획

호선	노선
1	서울역~남대문~광화문~종로~동대문~청계천변~청량리
2	서소문~시청앞~을지로~동대문~성동역
3	갈현동~중앙청앞~종로2가~을지로2가~퇴계로~뚝섬~천호동
4	우이동~돈암동~종로4가~을지로4가~한남동~말죽거리

출처: 서울메트로 2012, 「서울메트로30년사 시민의 발 시민의 길」, 서울메트로, 서울, p.26

〈그림 21〉 1965년 지하철계획

출처: 서울특별시 1966, 「서울도시기본계획」 p.247 바탕으로 재작성

〈그림 22〉 1962년 철도청의 계획안

출처: 서울특별시지하철공사 1989, 「서울지하철 1호선건설지」, 서울특별시지하철공사, 서울, p.44

〈표 3〉 1972년 지하철 계획

호선	노선
2	영등포~왕십리
3	미아동~퇴계로~불광동
4	강남 포이동~율곡로~대림동
5	연희동~천호동

출처: 서울특별시사편찬위원회 1996, 「서울육백년사」, p.1379

〈그림 23〉 1972년 지하철계획

출처: "교통혁명 22% 진척 살펴본 지하철 착공 1년", 경향신문 1972.04.08., 6면 바탕으로 재작성

〈그림 24〉 1975년 3개의 순환선 계획

출처: "서울시 「다핵도시개발」 전망 방대한의욕 실현되려나", 동아일보 1975.03.05., 6면

〈표 4〉 1977년 지하철 계획

호선	노선
2	기지(군자)~잠실~영동~구로~영등포~을지로~기지(군자)
3	불광동~서대문~용산~사당동
4	수유~장충동~보광동~서초동
5	구로동~김포, 천호동~성남

출처: "강남구간 81년 완공 지하철2 순환선 내년착공", 동아일보 1977.10.06., 1면

〈그림 25〉 1977년 지하철계획

출처: "서울···2000년(2) 체증교통", 동아일보 1977.10.11., 3면 바탕으로 재작성

〈그림 26〉 1979년 지하철계획

출처: 서울역사박물관 2013, 「서울역사박물관600년 서울을 담다」, p.260 바탕으로 재작성

〈표 5〉 1979년 지하철 계획

호선	노선
3	벽제~구파발~충무로~양재
4	상계~동대문~서울역~사당동

출처: 한국철도시설공단 2005, 「한국철도건설백년사(중)」, 한국철도시설공단, 대전, p.839

〈표 6〉 1989년 2기 지하철 계획

호선	노선
5	공항~영등포~도심~왕십리~고덕
6	역촌~이태원~숭인~고대앞~중계
7	상계~면목동~강남~상도~광명
8	천호~잠실~성남
연장	신도림~목동(2), 양재~수서(3), 사당~금정, 상계~당고개(4)

출처: "서울 지하철 대폭 늘린다", 매일경제 1989.03.09., 1면

〈그림 27〉 1989년 2기 지하철계획

출처: "서울 지하철 대폭 늘린다", 매일경제 1989.03.09., 1면 바탕으로 재작성

〈표 7〉 1993년 3기 지하철 계획

호선	노선
9	김포~등촌~당산~여의도~고속터미널~종합운동장~송파~하남
10	시흥~영등포~여의도~공덕~서울역~청량리~면목동
11	염곡동~강남~녹사평~시청~연희동~신월동
12	왕십리~미아~번동~성북
연장	수서~오금동(3)

출처: 한국철도시설공단 2005, 앞의책, p.892

〈그림 28〉 1993년 3기 지하철계획

출처: "서울 '지하철 타면 어디든 갈수 있게'", 동아일보 1993.11.19., 3면 바탕으로 재작성

#2. Historic and Cultural Place
역사문화공간의 형태

Historic and Cultural Heritage

Preservation / utilization of existing city type

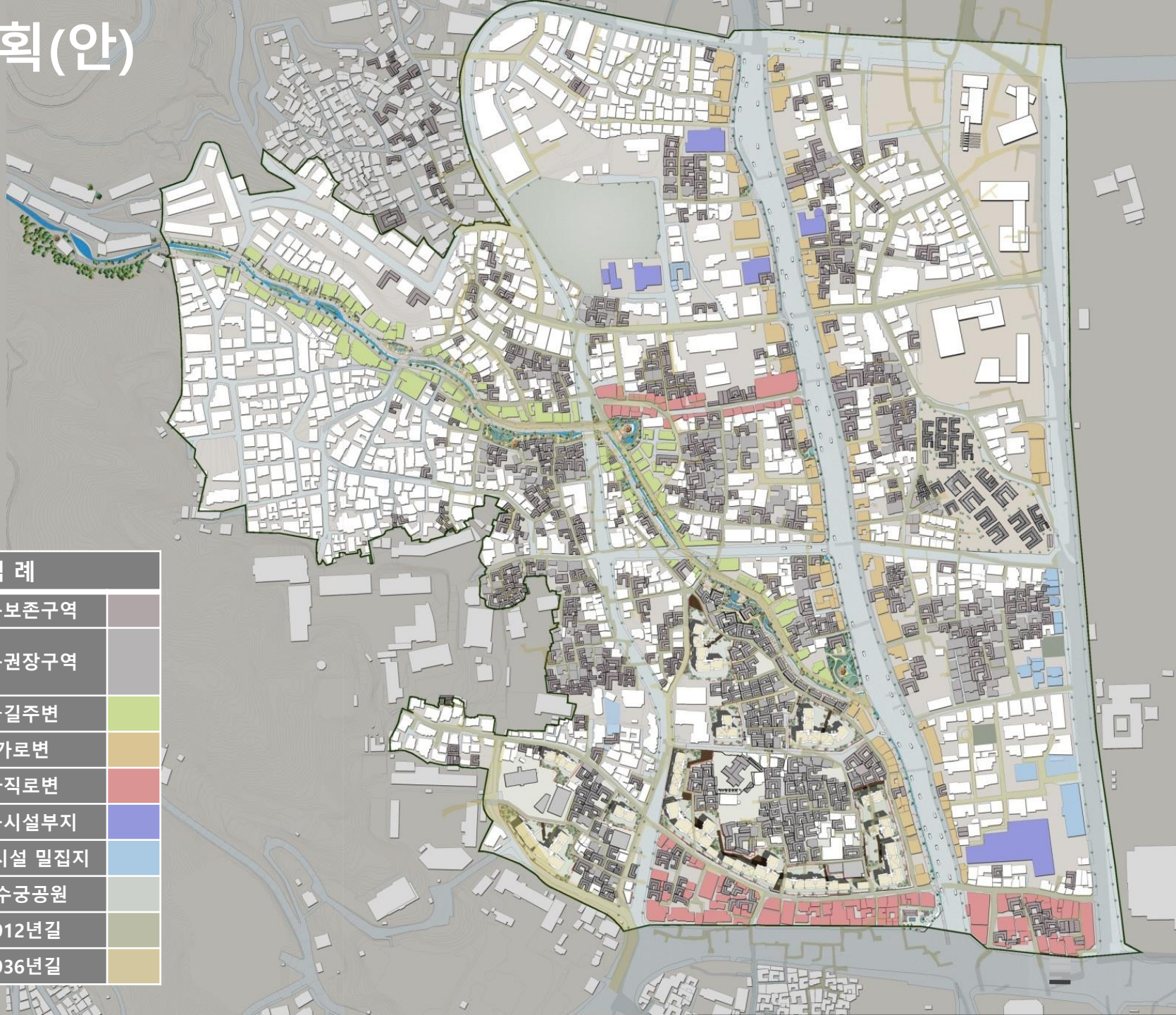
한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률

전신주 지중화 사업
차량 노선의 곡선화
보도확장
바닥재 정비

비한옥 외관 지침 수팁
한옥 개보수 지원
골목 바닥 정비
한식 담장 및 대문 권장

비한옥의 한옥신축 권장
한옥 개보수 지원
전신주 지중화
골목 바닥재 정비

종합계획(안)



범 례		
역사문화보존구역	한옥보존구역	
	한옥권장구역	
	물길주변	
	가로변	
	사직로변	
	공공시설부지	
	문화시설 밀집지	
	자수궁공원	
보존옛길	1912년길	
	1936년길	

기존 도시형태의 보전/활용

종로/피맛길

http://cphoto.asiae.co.kr/listimglink/4/2013061411353842196_1.jpg

기존 도시형태의 보전/활용

청계천

문화재 주변 도시공간의 활용을 위한 문화재 영향범위 설정 방법

A Setting Method of Impact Area around the Cultural Heritages for Urban Space Utilization

신선호* · 양우현**

*(주)유선엔지니어링건축사사무소 도시건축연구소 연구원 / **중앙대학교 대학원 건축학부 교수

Shin, Sun-Ho* · Yang, Woo-Hyun**

국문요약

문화재의 보호를 위한 건축행위 규제 위주의 현행 법규는 문화재 주변공간이 활성화되지 않는다는 단점이 있다. 이 연구는 문화재와 그 주변 도시 공간을 통합된 환경으로 인식하여 역사문화환경으로 활용하기 위해 새로운 제도마련을 목표로 하며, 그 기초자료로서 이용자의 행태에 영향을 미치는 문화재 주변공간의 범위를 파악하여 새로운 관리범위로 제시하고자 하였다. 이를 위해 이용자의 경험과정을 근거로 문화재 영향범위의 분석 방법을 제시하였고, 한양도성도심안의 문화재 사례를 연구하였다. 분석 결과 제안한 문화재 영향범위와 기존 제도인 현상변경허용기준의 적용범위는 매우 상이하게 나타났다. 이는 현행 문화재 관리제도는 문화재를 보존만을 중심으로 한 일률적이고 형식적인 규제 범위일 뿐 도시의 자산인 문화재를 경험하는 이용자의 행태와 공간적 의미를 반영하지 못하고 있음을 의미한다. 본 연구의 문화재 영향범위 설정의 지표는 이용자의 행태와 경험과정으로, 문화재와 주변 공간 특성의 부조화 원인은 이용자의 문화재 경험을 위한 행태를 반영하지 않은 것에 기인한다고 할 수 있다. 결론적으로 도시공간의 역사문화자원인 문화재는 주변공간과 통합적으로 활용하는 방법을 모색하여야 하고, 이는 문화재를 보존에 그치지 않고 활용하여야 한다는 미래의 패러다임에 합당하다.

Abstract

The present regulations on architectural activity to protect cultural heritages have demerits that the impact areas around it are not utilized. This study recognizes cultural heritages and the impact areas around it as an integrated city space and proposes new method. The behavior pattern and experience process of users are used as a basis for the area of influence, and cultural heritages in Seoul are used as examples. Analysis result shows a vast difference between the proposed area of influence and the present regulation. This shows that the present system is only a superficial and formal regulation, not reflecting the behavior pattern of users or the meaning of the spaces. This study is based on the behavior pattern and experience process of users, and the discrepancy between cultural heritages and the area around it is caused by the lack of reflection on those aspects. In conclusion, cultural heritages have to be utilized as an integrated whole with the impact area around it, and this fits in the future paradigm of cultural heritages not just merely preserved, but also utilized.

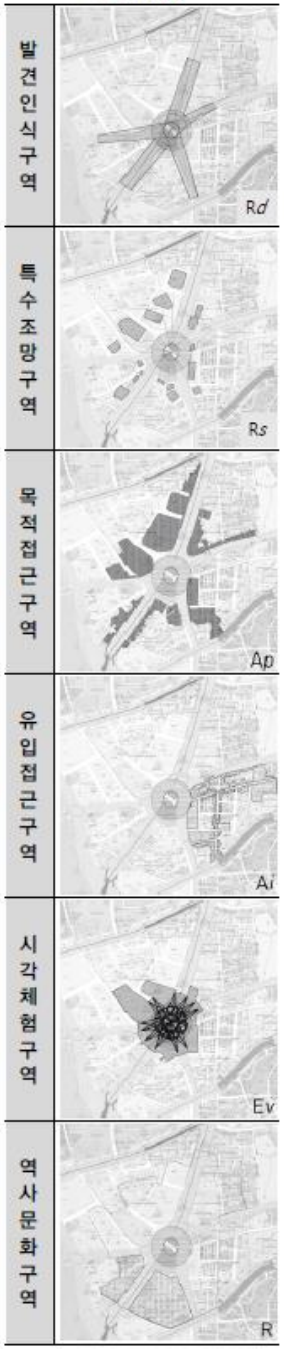
주제어 : 문화재의 보존과 활용, 도시 역사문화환경, 문화재 영향범위, 이용자의 경험과정과 행태

Keywords : Preservation & Utilization of Cultural Heritage, Urban Historic & Cultural Asset, Cultural Heritage Impact Area, Experience Process and Behavioral Patterns

이 논문은 2016년도 중앙대학교 CAU GRS 지원에 의해 작성되었으며, 2016년 (사)한국도시설계학회 춘계학술발표대회 우수 논문인 '도시 활성화를 위한 문화재 주변 공간의 활용 방법'을 수정·보완한 연구임.

Corresponding Author : Yang, Woo-Hyun, Professor of Urban Design, Faculty of Architecture, Chung-Ang Univ. Heukseok-ro 84, Dongjak-gu, Seoul, Korea / E-mail : why@cau.ac.kr

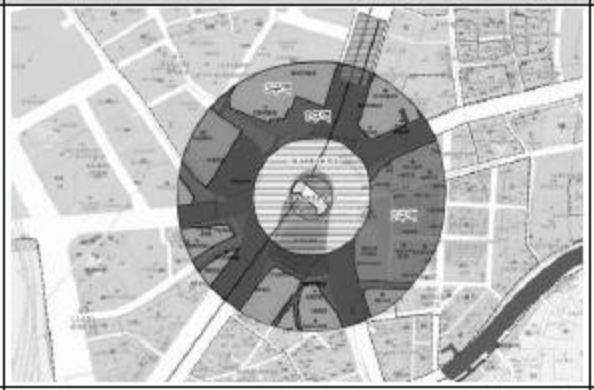
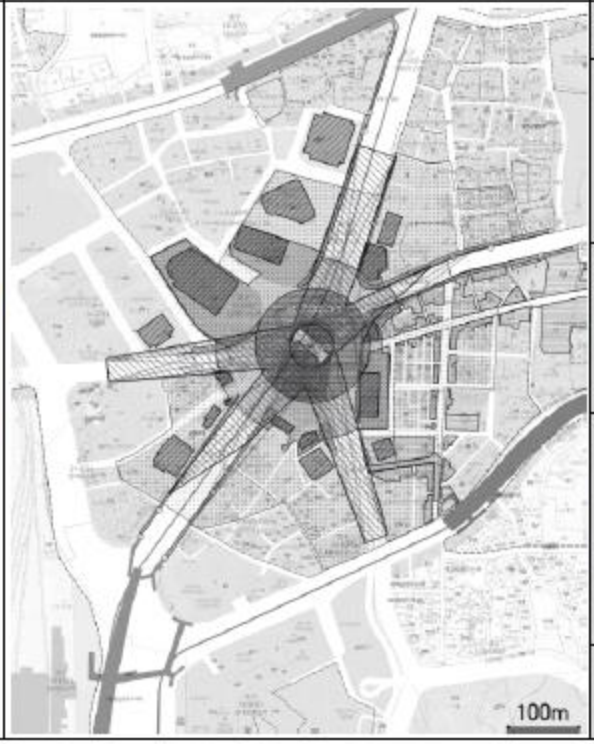
〈표 7〉 숭례문 영향범위 도출 과정



3.2. 문화재 영향범위 연구 사례

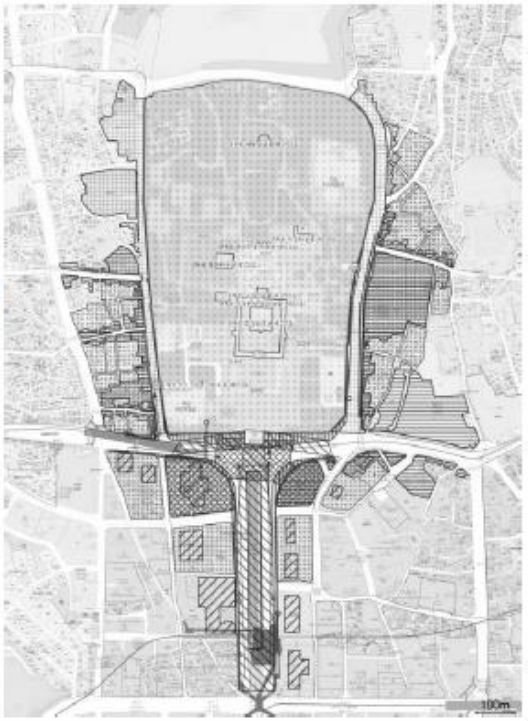
3.2.1. 점적 문화재 연구사례 : 숭례문

〈표 6〉 숭례문 현상변경허용기준과 경험과정에 의한 영향범위 비교도

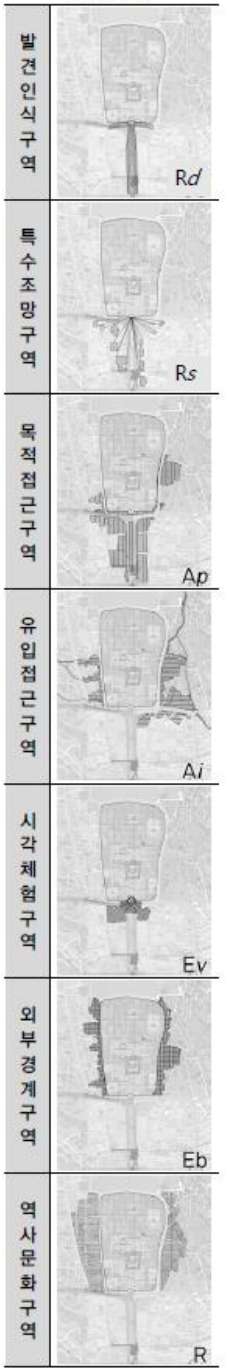
구분	대상문화재 : 숭례문	범위선정기준		
현상변경허용기준(기존)		· 지정문화재 외곽경계로부터 500m 내에서 시도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정함 · 서울시 조례 : 지정문화재의 외곽경계로부터 100m 범위		
문화재 경험 영향 범위 (변경)		경험과정	분류코드	범위 선정 기준
		인식(R)	Rd	· 주요 간선도로에서 해당 문화재를 12° 이상 조망 가능한 지점으로부터 Ev까지의 영역
			Rs	· 해당 문화재에 대한 관찰 명소 (입체공간)
		접근(A)	Ap	· 대중교통으로부터 Ee까지의 경로 중 연접 필지와 도로
			Ai	· 인근 활성화 가로(남대문시장)로부터 입구까지의 경로 중 연접 필지
		체험활동(E)	Ev	· 해당 문화재를 27° 이상 조망 가능한 지점안의 문화재 연접도로와 필지
			Eb	· 나타나지 않음
			En	· 나타나지 않음
		휴식(R)	R	· 블록단위영역으로 보행거리로 5분 내에서 설정함

3.2.2. 면적 문화재 연구사례 : 경복궁

〈표 8〉 경복궁 현상변경허용기준과 경험과정에 의한 영향범위 비교도

구분	대상문화재 : 경복궁	범위설정기준		
현상변경허용기준(기존)		· 지정문화재 외곽경계로부터 500m 내에서 시도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정함 · 서울시 조례 : 지정문화재의 외곽경계로부터 100m 범위		
문화재 경험 영향 범위 (변경)		경험과정	분류코드	범위 설정 기준
		인식(R)	Rd	· 주요 간선도로에서 해당 문화재를 12° 이상 조망 가능한 지점으로부터 Ev까지의 영역 · 예외적으로 세종로의 조망가능점을 포함
			Rs	· 해당 문화재에 대한 관찰 명소 (입체공간)
		접근(A)	Ap	· 대중교통으로부터 Ee까지의 경로 중 연접 필지와 도로
			Ai	· 인근 활성화 가로로(삼청동길, 인사동길, 세종마을음식문화거리)부터 입구까지의 경로 중 연접 필지
		체험활동(E)	Ev	· 해당 문화재(광화문)를 27° 이상 조망 가능한 지점안의 문화재 연접도로와 필지
			Eb	· 문화재 경계부분의 연접 도로와 필지
			En	· 문화재입구
		휴식(R)	R	· 블록단위영역으로 보행거리로 5분 내에서 설정함

〈표 9〉 광화문 영향범위 도출 과정



역사문화환경의 지구단위 관리정책과 도시공간분석

– 호주 멜버른 도심지역 헤리티지오버레이 제도를 중심으로

District-based Conservation System for Historic and Cultural Environments

– In Case of the Heritage Overlay within the Capital City Zone in Melbourne

권영상* · 강성원**

*정회원, 국토연구원 부설 건축도시공간연구소 부연구위원 / **동경문화재연구소 문화유산국제협력센터 연구원

Kwon, Young-Sang* · Kang, Soung-Won**

국문요약

본 연구는 역사문화환경의 지구단위 관리정책 도입을 위해 해외의 관련제도와 도시공간구현 현황을 분석하여 정책시사점을 제시하는 것이 목적이다. 이를 위해 호주 멜버른의 헤리티지오버레이 제도를 대상으로 선정하여 도시계획지침과 도시공간현황의 분석을 진행하였다. 멜버른의 경우 이코모스버라헌장에서 역사문화환경에 대한 집합적인 관리개념을 제시하고 도시계획지침이 이와 연계되어 있으며, 적극적 활용정책을 추진하고 있다는 점에서 우리나라에 주는 시사점이 크다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 호주의 경우 역사문화환경에 대해 문화재보전차원에서 지정된 건축물 단위의 관리와 연계된 '헤리티지 오버레이' 라고 하는 도시관리차원의 지구단위 관리제도를 운영하고 있으며, 개별 건축물에 대한 관리지침과 함께 주변 도시공간의 디자인 가이드라인을 제시함으로써 지구단위 관리를 수행하고 있었다. 둘째, 지구단위 관리제도와 연계하여 각 지구의 대표적인 역사문화환경을 도시공간에서 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 도시계획지침을 제시하는 특성을 가졌다. 이번 사례분석과 후속연구들을 토대로 향후 우리의 도시공간에 적합한 역사문화환경의 지구단위 관리정책이 추진되어야 할 것이다.

Abstract

The aim of this research is to elicit the policy implications by analyzing the foreign policy in order to launch the district-based conservation policy for historic and cultural environment in Korea. It selected the policy of Heritage Overlay of Melbourne in Australia as a case study and explored the urban design guidelines and urban structure. Melbourne's case is worthy of examining because the first step for policy of cultural environment, the Charter of the ICOMOS Burra(1999), put forward the concept of district-based conservation for historic and cultural environments and active utilizing policy connected with urban design guidelines. The findings are as followings: (1) The district-based conservation system named Heritage Overlay was composed of individual Heritage Overlay and precincts Heritage Overlay, and performed not only conserving the historic and cultural heritage but also announcing the design guidelines for circumferential district near heritage. (2) This system conducted the active utilizing the historic and cultural environment in urban space. This approach and results can be used to apply into the district-based conservation system in Korea.

주제어 : 역사문화환경, 지구단위 관리정책, 멜버른, 헤리티지오버레이

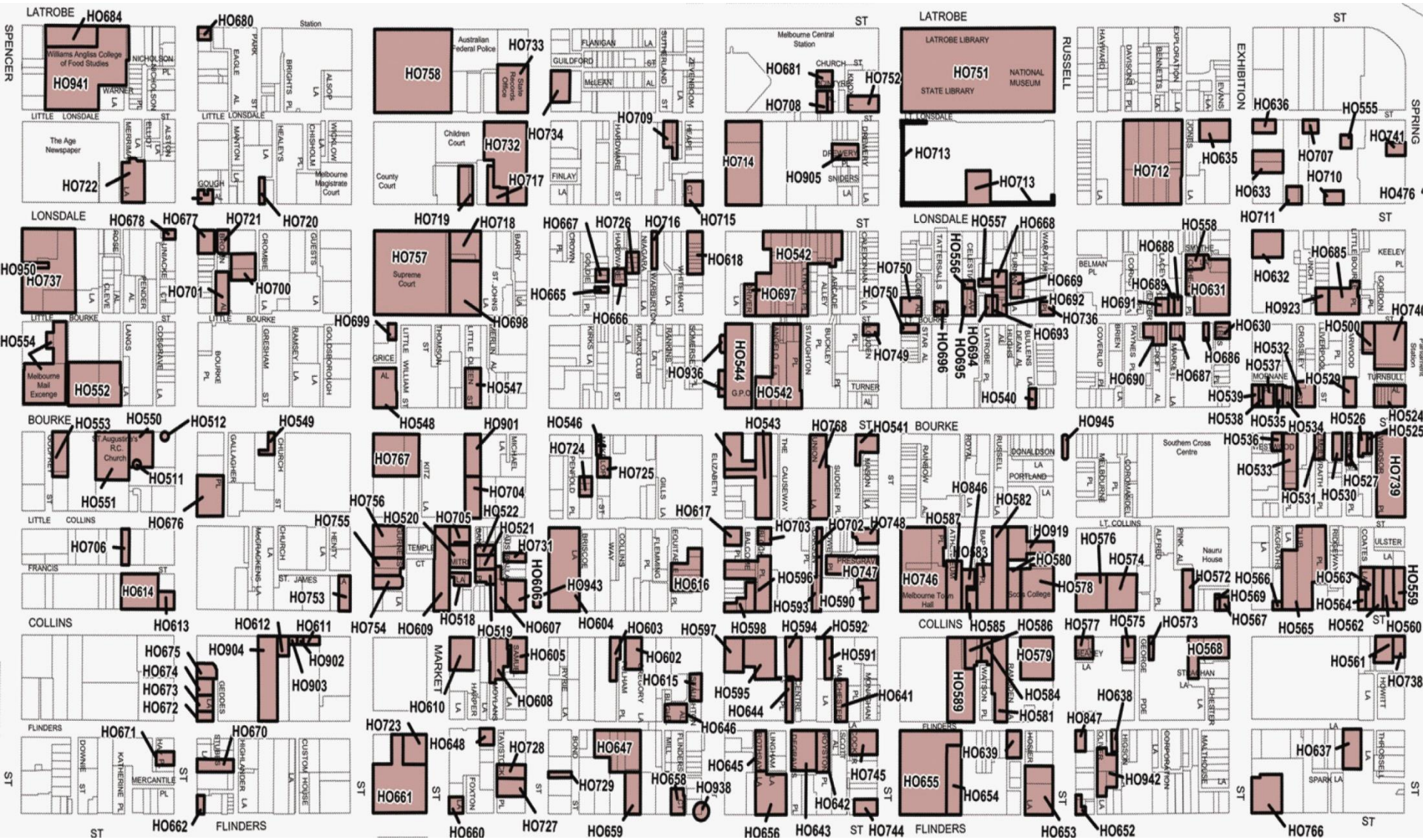
Keywords : Historic and Cultural Environment, District-Based Conservation Policy, Melbourne, Heritage Overlay

* 이 연구는 2009년도 국토연구원 부설 건축도시공간연구소에서 진행한 「근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안 연구」의 일부 내용을 보완, 발전시켜 작성한 것임을 밝혀둡니다.

Corresponding Author : Kwon, Young-Sang, Architecture & Urban Research Institute, Korea Research Institute for Human Settlement, B-301, Acrotower, 1591 Gwanyang-dong, Dongan-gu, Anyang-si, Gyeonggi-do, 431-060, Korea. Tel : +82-31-478-9641, E-mail : image.kwon@gmail.com

그림 2.6 맥락적 도시설계의 예 (Brolin 1982, 62)

호주 멜버른


LATROBE
SPENCER
LITTLE LONSDALE
LONSDALE
LITTLE BOURKE
BOURKE
LITTLE COLLINS
COLLINS
FLINDERS
MARKET
RUSSELL
EXHIBITION
SPRING
ST
Williams Anglisa College of Food Studies
The Age Newspaper
Melbourne Magistrate Court
Australian Federal Police
State Records Office
Children Court
County Court
Melbourne Central Station
LATROBE LIBRARY
STATE LIBRARY
NATIONAL MUSEUM
Supreme Court
Melbourne Mail Excenge
St Augustine's R.C. Church
Southern Cross Centre
Melbourne Town Hall
Scots College
Nauru House
HO684
HO941
HO680
HO758
HO733
HO681
HO708
HO752
HO751
HO722
HO732
HO734
HO717
HO709
HO714
HO905
HO713
HO712
HO635
HO636
HO555
HO707
HO741
HO710
HO633
HO476
HO711
HO678
HO677
HO721
HO720
HO719
HO718
HO667
HO726
HO716
HO715
HO618
HO542
HO697
HO750
HO557
HO668
HO558
HO688
HO685
HO950
HO737
HO701
HO700
HO665
HO666
HO698
HO699
HO556
HO669
HO692
HO736
HO689
HO631
HO632
HO691
HO923
HO554
HO552
HO547
HO936
HO544
HO542
HO749
HO696
HO694
HO695
HO693
HO630
HO686
HO687
HO690
HO532
HO537
HO529
HO539
HO540
HO538
HO535
HO534
HO526
HO524
HO525
HO553
HO550
HO512
HO549
HO548
HO901
HO546
HO543
HO768
HO541
HO945
HO536
HO533
HO531
HO530
HO527
HO739
HO511
HO551
HO767
HO704
HO724
HO725
HO846
HO582
HO676
HO756
HO520
HO705
HO522
HO521
HO731
HO617
HO703
HO702
HO748
HO587
HO919
HO706
HO755
HO606
HO943
HO616
HO596
HO747
HO583
HO580
HO576
HO574
HO572
HO566
HO563
HO559
HO614
HO753
HO593
HO590
HO746
HO578
HO569
HO564
HO613
HO754
HO609
HO518
HO519
HO607
HO604
HO603
HO597
HO598
HO594
HO592
HO585
HO586
HO577
HO575
HO573
HO565
HO562
HO560
HO675
HO904
HO612
HO611
HO902
HO903
HO605
HO602
HO615
HO591
HO579
HO568
HO561
HO674
HO673
HO672
HO610
HO608
HO595
HO644
HO641
HO589
HO584
HO581
HO638
HO738
HO671
HO670
HO723
HO648
HO728
HO647
HO646
HO645
HO639
HO847
HO637
HO661
HO729
HO658
HO938
HO745
HO655
HO654
HO942
HO662
HO660
HO727
HO659
HO656
HO643
HO744
HO653
HO652
HO766

우리나라 역사환경 보존의 경향과 특성
-제도와 연구경향 변화를 중심으로-

The Characteristics of Area-based Conservation in Korea

장옥연* · 김기호**
서울시립대 박사과정 수료* / 서울시립대 건축도시조경학부 교수**
Jang, Ok-Yeon · Kim, Kiho

●●● 국문요약

본 연구는 1960년대 이후 이루어진 우리나라 면적(面的)역사환경 보존과 관련한 활동들을 제도의 형성 및 운영과 연구활동 측면에서 정리하며, 이들 전개과정의 특성을 통해 우리나라 면적역사환경 보존의 경향과 특성을 파악하는 것을 그 목적으로 한다. 역사환경 보존과 관련된 제도와 연구의 전개과정을 통해본 우리나라 면적 역사환경 보존의 경향과 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 제도의 내용 및 운영체계는 점적(點的)보존에서 면적보존으로, 문화재관리측면에서 도시관리측면으로, 원형동결적이고 획일적인 관리에서 지역특정적 계획을 통한 관리로 변화하고 있다.

둘째, 역사환경 보존에 관한 연구들은 80년대 중반에 들어서야 본격화되고 있어 그 이전의 법이나 체계들이 구체적인 연구나 공론화과정을 거치지 않은 상태에서 제정되거나 수정되었다는 것을 알 수 있다. 연구의 영역은 보존의 당위성 제기→역사환경의 특성과 의미해석→보존관련 제도와 방법론 연구→역사환경의 활용으로 이어지고 있다. 연구대상의 유형은 도시한옥군, 전통마을, 고도를 포함한 도시전체의 경관 등으로 다양하지만 이미 제도로 보호받고 있는 지역에 거의 국한되어 있다. 제도의 보호가 미치지 못하고 있는 지역에 대한 적극적 연구가 수행되어야 한다.

셋째, 보존과 관련한 주요 과제들 중 도시한옥군의 관리방향, 보존대상의 범위 확대, 계획개념 도입 등은 연구와 제도가 일치된 방향성을 보이나, 고도보존, 도시경관관리, 지원/보상, 관련법간 체계문제 등은 기존연구들에서 다양한 문제제기가 있었음에도 불구하고 제도적 변화는 이루어지지 않았다. 그러나 기존 제도체계 내에서도 이러한 문제들을 수용할 수 있는 가능성이 있으므로 제도내용 자체의 변화보다는 효과적 운영방안의 모색과 제도운영의 당위성을 지역민들과 시민들이 공감하도록 유도하는 것이 필요하다.

●●● Abstract

The purpose of this study is to understand the trend and characteristic of area-based conservation in Korea through examining conservation related actions in terms of legislative action and researches since 1960s.

The trends and characteristics of area-based conservation are as follows.

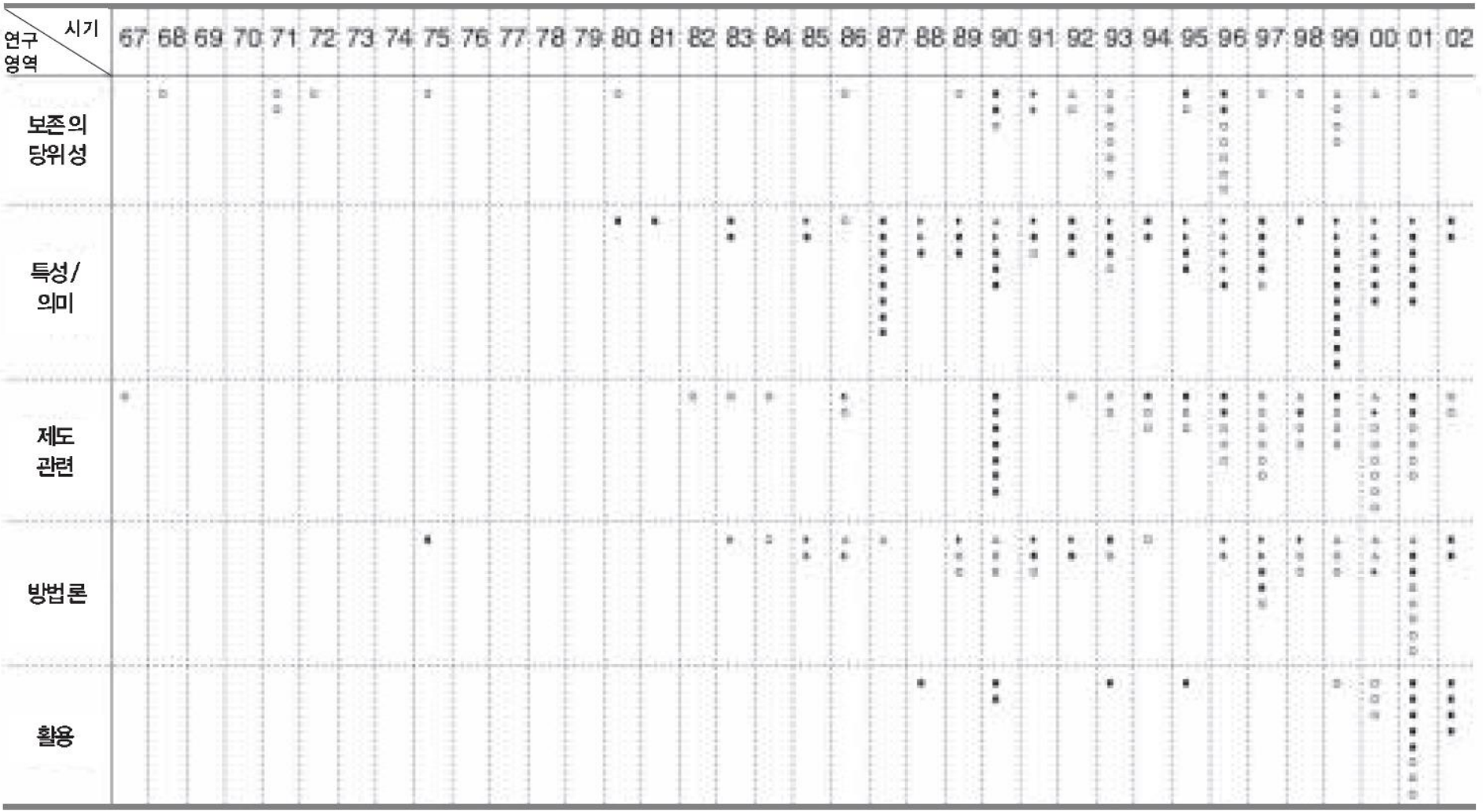
First, conservation related legislations have been progressed from simple building preservation, management of just cultural property and uniform control system to area-based conservation, urban environment management and place-specific planning system.

Second, conservation related researches had significant rise in the mid-1980s, therefore the formation and reformation of early legislations had not been based on the related researches and process of public consensus. The research subjects-necessity of conservation, meaning and characteristic of historic environments, legislation and methodology, practical use- have been given different consequence over time, and research objects have been confined to statutory protection areas though the type of objects were various including urban traditional housing, traditional villages and townscape. It needs to take up a more positive research

〈표 1〉 역사환경보존관련 제도변천

시기	△문화재보호법/ ▲전통건조물보존법	□도시계획법/ ■건축법	제도 적용/ 계획
1962	△문화재보호법 제정	□도시계획법 제정 ■건축법 제정	
1965		□고도지구 신설	
1970	△지방문화재 규정 신설	■서울시미관지구내건축조례(1종 ~ 5종)	· 경주 황남동(제4종미관지구 지정)
1971		□보존지구 신설/고도지구세분(최고고도지구)	
1973	△집단민속자료구역 규정신설	□미관지구세분(1 ~5종)	· 집단민속자료구역지정을 위한 전국조사(문화재관리국)
1976			· 전주이조문화권개발계획
1977			· 전주풍남동 보존지구 지정
1978		■건축허가 사전승인규정 도입(300m)	
1979			· 하회,낙안성읍의 전통건축을 중요민속자료지정
1980		■도시설계 제도 도입 ■건축허가 사전승인 범위 축소(100m)	· 하회,성읍,양동마을 지방민속자료 지정
1982	△문화재보호법 전문개정		
1983			· 낙안읍성 사적지정 · 서울 가회동일대 제4종미관지구 지정
1984	△사찰건조물보호구역 확대 ▲전통건조물보존법 제정		· 하회,성읍, 양동마을 중요민속자료 승격지정
1985			· 서울시 한옥지구 도시설계(실효성 없음)
1987	△문화재 및 보호구역내 경미한 사항 허가권한을 시도지사에 위임		· 전주시 풍남동교동 제4종미관지구로 변경 · 인사동 도시설계(실효성 없음)
1988			· 왕곡, 외암리 전통건조물보존지구 지정
1990			· 서울시 전통문화지대복원정비실시계획안
1991			· 가회동 건축기준 완화
1996			· 전주 교동풍남동일대 4종미관지구 해제
1999	△지방자치단체에게 국가지정문화재 관리를 위한 권한 일부 위임 △문화재 보존, 관리 및 활용에 관한 기본계획 수립 조항 신설 △국가 및 지자체의 개발사업에서 문화재보호를 위한 노력 명문화 △문화재보호의 기본원칙이 원형유지임을 명문화 ▲전통건조물보존법 폐지	■건축허가 사전승인 폐지	
2000	△10년마다 문화재보호구역 적정성평가 △문화재외곽경계로부터 500m이내지역 사전승인	□도시계획법 제도목적에 보존항목 포함 □용도지구 지정체계 변화 □서울시도시계획조례(경관지구 중 문화재주변경관지구, 문화지구, 사적건축물보전지구 등 신설) □지구단위계획도입 ■건축법시행령 적용완화(한옥밀집지역에서 도로기준, 건축선 지정기준 완화가능)	· 서울도심부관리기본계획
2001	△근대문화유산등의 보호를 위해 등록제 실시	■서울시 건축조례를 통한 한옥의 수선 지원	· 가회동일대 한옥등록제 및 직접지원실시 · 인사동지구단위계획구역,가회동역사문화미관지구 전통한옥밀집지역 고시, 건축법규 적용완화
2002		· 서울시한옥수선 및 지원을 위한 조례 제정	· 서울 인사동 지구단위계획 수립 문화지구 지정 · 전주 교동풍남동일대 지구단위계획 수립 · 문화재보존관리 및 활용에 관한 기본계획 수립

〈표 2〉 시기별 연구영역 및 연구대상



4. 주요 과제별 관련연구와 제도변화의 관계

역사환경 보존과 관련한 중요한 두 축이라고 할 수 있는 제도의 내용 및 적용의 변화과정, 그리고 연구대상으로서 역사환경에 관한 관련연구의 전개과정을 통해 먼저 역사환경 보존과 관련한 중심과제를 도출하였다. 각 과제별로 제도 및 정책이 적용되어온 과정, 그리고 연구들에서 제시하고 있는 각 과제에 대한 대응전략들을 비교 검토하여 연구와 제도사이의 변화관계를 파악하고 각 과제에 대한 앞으로의 대응방향을 간략히 살펴보도록 한다.

4.1 역사환경 특성별 관리체계

가. 도시한옥군의 관리

도시한옥군의 가로경관 형성에 중요한 역할을 하는 골목길의 형태는 일반 건축법의 적용에 의해 신축이 이루어 질 경우 도로확보의무에 의해 그 형태가 변할 수 있고, 대부분 차량 통행이 불가능한 폭원을 가진 골목길에 면한 대지에 기존 주차장법에 따라 주차장 설치를 의무화하는 등 지역의 고유한 특성에 대한 고려가 미진하여 기존제도 체계 내에서 건축행위가 일어났을 때는 지역특성을 파괴하는 결과를 낳기 쉽다. 또한 환경개선을 유도할 수 있는 종합적 계획 없이 단순히 한옥양식의 보존만을 규제하는 방식으로 관리가 이루어 지고 있고, 한옥규제시 한옥의 수선 및 신축을 위한 명확한 심의기준이 미비하고 개보수를 유도할 만한 지원대책도 부족하다.

이에 관해 일반 건축법의 적용 예외를 받을 수 있는 특별관리지구로 지정할 것(민창기 외, 1996)과 구체적인 정비기준을 마련하고 이것에 의거한 직접지원 시스템을 구축(강동진, 2002)할 것을 제안하고 있다.

전통경관을 지닌 지역의 도시조직에 대한 고려는 2000년 건축법시행령 제6조 4호를 통해 전통문화의 보존을 위하여 특별시·광역시·도의 건축조례로 정하는 전통한옥밀집지역 등의 건축물인 경우 도로의 확보규정과 건축선 지정 조항에 대해 적용완화를 인정하였다.[3] 도시한옥

4.2 보존대상의 범위

초기에 보존대상의 범위에 관한 문제제기는 시간상으로 조성시대가 주로 근대이전에 집중되어 있다는 것과 그 성격이 주로 지배계층의 산물들에 국한되어 있다는 것(손정목, 1968)(강홍빈, 1986)이었다.

이에 대해 문화재의 지정범위를 근현대의 조성물로까지 확대하고(손정목, 1968), 민가 및 민속건물, 도시내 한옥주거지 등을 포함하며 이들 지역에 대해서 역사적지역지구를 신설하여 관리할 것(김형만 외, 1971)을 제안하고 있다.

보존대상의 확대측면에서의 제도적 변화는 1970년 문화재보호법상 지방문화재 개념 도입, 집단민속자료구역 추가와 2001년 근대문화유산 등의 보호를 위한 등록제 실시 등을 들 수 있다. 그러나 근대문화유산의 경우 기존 문화재법에 따라 근대건축물 등을 문화재로 지정할 수 없어서가 아니라 문화재로 지정되었을 때 적용되는 행위제한의 내용을 모두 수용하기에 무리가 있었기 때문에 지정이 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 가능한 규제를 줄이고 일정 수준까지 건물의 자유로운 활용을 보장하는 것을 제도로 도입한 것이다. 등록문화재 제도의 내용과

4.3 계획에 의한 관리체계

문화재법에 의한 보호구역, 도시계획법에 의한 보존지구, 역사문화미관지구(구 제4종미관지구)등의 관리가 모두 규제로만 이루어지고 있고, 규제가 이루어지는 형태도 지역 여건과 상관없이 획일적인 수치로 이루어지고 있다는 점, 그리고 현재의 생활여건 개선 등이 불가능하고 보호구역, 보존지구의 경우 문화재와 주변환경과 일체된 환경조성 개념이 부족하다는 등의 문제가 20년 동안 꾸준히 제기되고 있다.(이우환, 1989)(안동만, 1993)(김현숙, 2000)

이러한 문제점에 대한 대응방안으로는 계획개념의 도입이 공통적으로 제안되었다. 도입방안으로는 전통마을을 제외하고는 대부분 도시지역에 위치하기 때문에 도시계획법에 의한 지구단위계획(과거의 도시설계제도 포함)을 계획수법으로 제안하고 있다.(강홍빈, 1986)(이우환, 1989)(김현숙, 2000) 그 외에도 종합계획을 가능하게 하는 새로운 장치마련을 제안하기도 했는데 도시전체의 종합계획을 가능하게 하는 고도보존법과 같은 법률을 새로이 제정하거나(강홍빈, 1986) 문화재주변을 역사경관지구로 지정하고 이에 대한 별도의 조례를 제정(구자훈, 1993)하는 방안도 제시되었다.

제도로서 보호받는 역사환경에 대한 계획개념이 최초로 도입된 것은 83년 전통건조물보존법 제정으로 전통건조물보존지구에 대한 보존계획 수립을 의무화하면서 시작되었으나 이 제도가 별다른 성과 없이 제도자체가 폐지되었다. 앞서도 언급되었으나 문화재보호법에도 99년 문화재 이용 및 활용에 관한 기본계획수립에 관한 근거가 만들어졌으나 이는 개별 역사환경의 특수성을 고려한 보존계획의 성격이 아니라 전반적인 문화재관리의 방향설정을 위한 기본계획의 성격이라 보존계획과는 의미가 다르다고 할 수 있다. 따라서 앞서 전통건조물보존법에 포함되었던 보존계획의 개념이 문화재보호법에도 도입될 필요가 있다.

4.4 지원 및 보상의 방법

보존의 대상이 되는 지역 내 주민들의 사유 재산권 제한과 관련한 손실보상에 관한 문제이다. 도시계획법이나 건축법 내 지원/보상 개념이 없으므로 도시한옥군 등 역사환경을 전통건조물보존법에 의한 전통건조물보존지구로 지정하고 이에 근거한 수리비 지원을 제안하거나(김홍식, 1992), 2000년 개정된 도시계획법에 의거 지원기능이 포함된 문화지구 등을 신설하고 기존 미관지구 등에 중복 지정하여 지원을 가능하게 하는 방안(강동진, 2002) 등이 제안되었다.[10] 새로운 개념 도입으로는 개발권이양 개념의 제도적 도입에 대한 내용(안동만, 1993)(민창기 외 1996)이 제안되었다.

지원보상에 관한 제도는 관련법령이 제정된 초기부터 지금까지 거의 변화가 없다고 볼 수 있다. 그나마 2000년 도시계획법 용도지구관련 규정의 변화로 지원개념의 적용이 가능한 용도지구의 신설로 이를 도시에 활용할 수 있게 된 것이 변화된 내용이라 할 수 있다. 그리고 도시한옥군의 경우 경주지역에서만 건축조례를 통해 일부 직접지원이 이루어지던 것이 서울과 전주의 도시한옥군에서도 관리체계를 정비하면서 직접지원을 위한 제도적 체계를 마련한 것은 도시한옥군 관리를 위한 새로운 시도로 볼 수 있다.

역사환경 보존을 위해 지원이나 보상조치를 한다는 것 자체는 역사환경을 공공재로 인식하는 사회적인 공감이 필요하다는 것을 의미한다. 또한 다른 도시계획적 조치들에 의해 행위규제를 받고 있는 지역과 형평성문제도 고려되어야 한다. 따라서 역사환경만을 대상으로 할 것이 아니라 전반적 도시계획적 규제에 대한 손실보상 개념을 정의하고 일관된 관리체계 속에서 역사환경에 관한 지원/보상문제도 다루어져야 할 것이다.

4.5 관련법간의 관계 및 협조

보존대상의 특성이 유사한데도 불구하고 규제내용 및 지원과 관련해 서로 다른 관리를 받고 있는 등 관련법간 관계정립에 관한 문제이다. 대표적으로 문화재보호법에 의한 보호구역과 도시계획법에 의한 보존지구의 경우 실제로 보존지구의 지정현황을 살펴보면 거의 문화재 주변환경 관리차원에서 지정된 사례가 많아 둘 간의 관계가 모호하고 협조체계도 미비한 점등을 들 수 있다. (김동효, 1984) 또한 전통마을 혹은 도시한옥군의 경우 사적, 중요민속자료, 전통건조물군보존지구(전통건조물보존법이 폐지되기 이전, 폐지 후 중요민속자료로 포함), 제4종 미관지구 등 서로 다른 체계로 지정·관리되고 있고 서로간의 관계와 관리주체가 상이함으로써 발생하는 관리상의 혼선문제 등을 지적할 수 있다.(강홍빈, 1986) (안동만, 1993) (이왕기 외, 1997)

이에 대해 전통건조물보존법 폐지 이전에 나온 연구들에서는 전통건조물군의 관리는 각 지역별 보존계획 수립이 의무화되어있는 전통건조물보존법으로 일원화하는 방안을 제안하고 있다.(김홍식, 1992) (김순일, 1993) (최선주, 1996) (이왕기 외, 1997) 전통마을들과 한옥주거지 등이 이에 포함될 수 있다는 주장이다. 전통건조물보존법 폐지 이후의 연구에서는 문화재보호법 상 역사문화지구를 신설하고 이를 도시계획법상 하나의 지구로 규정하여 통합적으로 관리하는 방안을 제안하고 있다. (강동진, 2002)

이렇듯 그간의 연구들에서는 전통건조물보존법의 제정과 운영에 상당한 기대감을 표시했지만 전통건조물보존법은 도시계획법이나 문화재보호법과 아무런 관련 없이 운영되다가 99년 폐지되었고, 관련법체계 간 조정작업이 그동안 전혀 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.

다만, 2002.7.15 개정된 서울시문화재보호조례에서는 서울시도시계획조례에 의한 문화재주변경관지구, 문화자원보존지구, 사적건축물보존지구 지정 시 지정범위 등에 대하여 사전에 문화재위원회를 거치도록 하여 도시계획과 문화재관리 분야간의 연관성을 규정하고 있다.