

근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안 연구

A Study on Urban Regeneration utilizing historic buildings of Korean modern times

권영상 Kwon, Young Sang
심경미 Sim, Kyung Mi

(a u r i

AURI-기본-2009-5
근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안 연구
A Study on Urban Regeneration
utilizing historic buildings of Korean modern times

지은이: 권영상, 심경미
펴낸곳: 건축도시공간연구소
출판등록: 제385-2008-0005호
인쇄: 2009년 12월 26일, 발행: 2009년 12월 31일
주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호
전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609
<http://www.auri.re.kr>
가격: 8,000원, ISBN: 978-89-93216-38-7

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

Ⅰ 연구책임 권영상 부연구위원

Ⅰ 연구진 심경미 연구원

Ⅰ 외부연구진 강성원 멜버른대학교 방문학자(Visiting Scholar)
박철수 서울시립대학교 교수
안건혁 서울대학교 교수
안창모 경기대학교 교수
황지은 서울시립대학교 교수

Ⅰ 자료조사 백효경 연구보조원
조민선 연구보조원
최윤정 연구보조원
황희정 연구보조원

Ⅰ 연구심의위원 강동진 경성대학교 교수
오성훈 건축도시공간연구소 부연구위원
유광흠 건축도시공간연구소 연구위원
이상구 경기대학교 교수
한민호 문화체육관광부 디자인공간문화과장

Ⅰ 연구자문위원 김대영 군산시 건설교통국 도시계획과
박소현 서울대학교 교수
안인향 서울시청 한옥문화과
엄두용 인천시청 문화체육관광국 문화재과
이복용 군산문화원장
이세진 인천시청 도시재생국 도시재생1과
주정준 보스턴 BRA 도시설계과
채미옥 국토연구원 선임연구위원
Carol McLaughlin, Chief Architect of the City of Boston
Dave Feehan, President of the International Downtown Association
Doug Loescher, Director of National Trust Main Street Center
John Dalzell, Senior Architect of Boston Redevelopment Authority
Kara Norman, Executive Director of Down Town Frederick Partnership
Kennedy Smith, CEO of Clue Group
Shelby Graham, Project Manager of Historic Boston Incorporated
Stephen R. Gilman, Program Director of the City of Boston

연구요약

제1장 서론

각 시대의 역사와 문화적 특성을 가지고 있는 건축물들은 그 도시공간의 정체성을 부여해주는 역사문화자산으로써 가치가 높으며, 도시의 경쟁력과 브랜드 이미지 향상에 중요한 역할을 수행하고 있다. 이러한 역할 수행은 문화재로 보호되는 건축물뿐만 아니라, 많은 전통·근대 건축물들도 담당하고 있으며 그 도시의 경쟁력을 높이고 도시민들의 삶의 질을 높이는데 기여하고 있다. 한편, 근대건축물의 활용을 지역의 활성화와 연계하는 것은 근대건축물 보전 및 활용의 지속성을 확보할 수 있다는 점과 지역활성화 정책을 촉진하는 효과적인 방안이 될 수 있다는 점에서 정책적으로 주목할 필요가 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있으며, 특히 개별 근대건축물의 관리 뿐만 아니라, 주변을 포괄해서 면적으로 관리해야하는 필요성을 제시한다.

연구의 범위는 크게 우리나라의 근대건축물 관리현황과 문제점고찰, 근대건축물을 활용한 지역활성화의 해외사례분석 및 시사점도출, 이를 통한 문제점의 해결방안으로서 근대건축물을 활용한 지역활성화 방안 제시, 이렇게 세 부분으로 구성된다. 본 연구는 법규 및 디자인 지침 등에 대한 문헌조사, 국내외 7개 지역에 대한 답사 및 담당자 인터뷰, 전문가설문 및 자문 등의 방법을 활용하여 수행하였다.

제2장 근대건축물 관련현황 및 문제점 고찰

근대건축물 현황으로는 현재 운영되고 있는 등록문화재 제도와 2002~2005년 사이에 문화재청에 의해 진행된 「근대문화유산 목록화 사업」을 검토하였으며, 근대건축물

관련정책 현황으로는 ‘문화예술창작벨트 조성사업’과 지방자치단체의 조례 등을 검토하였다. 또한 근대건축물을 활용한 국내사례로는 근대건축물 활용 특성에 따라 ①개별 건축물 단위의 활용 형태로서 서울 정동과 명동을 분석하였고, ②근대건축물과 그 주변 가로 환경을 활용한 형태로서 대구 근대문화골목을 검토하였으며, ③근대건축물이 밀집한 블록단위의 지역을 활용한 형태로서 인천 근대역사문화지구를 살펴보고 각 사례의 현황과 문제점을 도출하였다.

그 결과 문제점으로는 1) 첫째로 면단위 관리체계가 확립되지 못함으로 인해서 도시관리정책과 역사문화공간자산의 보전·활용정책이 효과적으로 연계되지 못하고 있는 것이 지적되었으며 2) 둘째로는 주민들의 자발적인 참여가 부족하여 일회적인 지자체 사업으로 그치는 등 지속성을 확보하지 못한 것이 지적되었다. 3) 마지막으로 근대건축물이 계속해서 멸실되고 있음에도 이를 방지하기 위한 지원·보전제도가 미흡한 것이 제기되었다.

제3장 해외사례분석 및 시사점 도출

2장에서 제시된 국내 근대건축물 관련 문제점에 대한 해결책을 모색하기 위해 각각의 유형별로 대표적인 사례를 선정하여 검토하였으며, 1) 역사문화자산관리 정책과 연계하여 면적으로 관리하는 유형, 2) 지역의 경제활성화 정책과 연계함으로써 지역주민의 자발적 참여를 유도하는 유형, 3) 문화-도시관리정책을 통합하는 법규 및 지침정비를 통해 근대건축물 및 근대도시공간자산의 멸실을 방지하는 유형으로 구분하여 정리하였다.

먼저 역사문화자산관리 정책과 연계하는 유형으로는 호주 멜버른시에서 진행하고 있는 헤리티지 오버레이(Heritage Overlay)정책을 사례로 들었으며, 시사점으로는 첫째, 역사문화자산의 개념을 가로경관, 장소, 지구 등의 면적인 단위로 확대해서 관리하고 이를 등급화하여 효율화·선도성을 부각시켰다는 점, 둘째, 근대건축물 활용을 문화시설용도 외에도 교회, 관공서, 상업, 업무 등 다양한 용도로 사용하고 있다는 점, 셋째, 시민들의 참여와 유도를 위해 도시축제나 페스티벌을 열고, 대표적인 건축물 지정을 통해 선도역할을 부여하는 점 등이 제시되었다.

둘째로 지역의 경제활성화 정책과 연계하는 유형으로 미국의 메인스트리트 프로그램 사례를 검토하였으며, 시사점으로는 첫째, 근대도시환경에 대해 선택과 집중 정책을 펴

로써 민간역량만으로도 충분한 곳은 제외해서 중복지원을 막고 효율성을 고려했다는 점, 둘째, 근대건축도시공간자산의 가치를 지역의 경제 재생 및 시민 어메니티 공간창조와 연계함으로써 시민과 지자체의 자발적인 참여를 유도했다는 점, 그리고 마지막으로 연방 정부-주정부-지역단위-민간의 역할분담을 이끌어냈다는 점 등이 제시되었다.

마지막으로 근대건축물의 멸실방지를 위한 문화-도시 통합형 법규 및 지침정비 유형으로는 일본의 ‘역사도시만들기 법(지역의 역사적 풍치 지속 및 향상에 관한 법률, 2008)’과 영국의 ‘계획정책지침(Planning Policy Guidance, PPG)’을 사례로 들었으며, 시사점으로는 첫째, 부처간 연계를 통해 법규를 제정함으로써 역사문화자산의 보전과 주변 도시공간의 정비를 효과적으로 했다는 점, 둘째, 근대건축물의 지원 및 관리 대상을 확대해서 멸실을 막을 수 있었다는 점, 그리고 별도의 자문위원회 운영의 필요성 등이 제시되었다.

제4장 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안

4장에서는 2장에서 제시한 문제점의 해결방안으로서 근대건축물 활용을 통한 지역 활성화 방안을 제시하였는데, 1) 근대건축물을 중심으로 한 “도시-문화”통합형 면단위 관리체계를 도입하는 방안과 2) 근대건축물 활용을 지역의 경제활성화와 연계함으로써 주민들로 하여금 근대건축물의 활용과 보전에 자발적으로 참여하도록 하는 방안, 그리고 3) 근대건축물의 멸실방지를 위한 법규·지침정비방안을 제시했다.

먼저 도시-문화 통합형 면단위 관리체계의 도입을 위해서 현재 법체계에서 이를 추진할 수 있는 방법과 새로운 법제도의 수립 필요성 등을 제안하였고, 최근 국토해양부에서 추진하고 있는 ‘도시재생법’이나 ‘국토이용 통합지침’의 수립방향을 제안하였다.

둘째로 지역에 대한 지원체계 정비 및 로컬 거버넌스를 구축하는 방안에 있어서는 행정체계 정비에 대한 내용과 정부-민간 연계형 거버넌스 구축방향을 제안하였다.

마지막으로 근대건축물의 멸실방지를 위한 도시계획체계 정비방안에 있어서는 도시기본계획·도시관리계획체계에서의 멸실방지방안과 토지이용측면에서 유사 TDR 및 용적률 거래제와 같이 개발압력을 분산시키는 유연한 토지이용체계 도입 방안들을 제안하였다.

제5장 결론 및 정책제안

결론에서는 향후 정책 및 연구의 로드맵을 제시하였다. 정책로드맵에서는 단기적으로 추진할 과제와 장기적으로 추진할 과제를 나누어서 정리하였다. 우선 단기적으로 추진할 수 있는 과제는 “도시-문화”통합형 면단위 관리체계를 도입하는 방안과 현재 진행되고 있는 근대건축물의 멸실을 막기 위한 지원체계구축방안을 제시했다. 최근 정부에서 진행하고 있는 (가칭)“도시재생법”과 ‘국토이용통합지침’상에 이러한 내용이 반영된다면 1~2년 안에 상당히 효과적인 정책추진이 가능할 것으로 기대되며, “국토환경디자인 시범사업” 등 정부가 주도하는 정책사업에서 시범적으로 추진하는 방안도 검토할 수 있다. 한편 장기적으로는 “토지이용체계”의 정비와 로컬거버넌스를 구축하는 방안을 제시하였다. 이들 방안 중 “토지이용체계”의 정비는 상당한 법적검토가 뒤따라야 하며 로컬거버넌스를 구축하는 방안은 지역주민들의 자발적인 참여유도와 이를 위한 정부차원의 조직정비가 필요하기 때문에 상당기간 준비와 사회적 합의과정이 뒤따라야 할 것이다.

이번 연구에서는 포괄적인 정책방안을 제시하는 것을 목표로 했기 때문에 각각의 방안에 대한 세부적인 추진전략은 개별적인 연구가 후속되어야 한다. 예를 들어 “도시-문화”통합형 면단위 관리체계 도입을 위해서는 기존법령의 수정 및 새로운 법규(안)를 만들기 위한 연구가 필요할 것이며, 지역의 지원체계 정비 및 로컬거버넌스의 구축을 위해서는 실제 주민들을 대상으로 한 인터뷰 조사, 거버넌스 구축의 범위와 참여주체들의 구성에 대한 연구가 필요하다. 또한 도시계획체계 정비에 있어서는 대도시의 재개발압력의 분산을 위한 토지가치 및 용적률환산 등 정량적인 계량화 분석연구가 진행되어야 할 것이다. 또한 각각의 케이스에 대해 개별건축물이나 집합적인 지구단위 차원에서 어떻게 지역활성화를 하고 근대건축물을 활용할 것인가에 대해 각 지자체 및 정부차원의 세부적인 컨텐츠, 프로그램, 기본구상 및 설계, 예산, 사업타당성 등을 포함한 계획차원에서의 연구가 진행되어야 할 것이다.

본 연구는 근대건축물을 지역활성화의 효율적인 정책도구로 활용할 수 있다는 가능성과 정책방향을 제시하였으며, 한국의 도시공간을 매력적이고 경쟁력있게 만들기 위해 도시와 문화가 통합된 체계를 구축해야 함을 제시했다는 점에서 의의를 가진다.

주제어 : 근대건축물, 근대도시환경, 역사문화환경, 지역활성화

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	6
2. 연구의 범위 및 방법	7
1) 연구의 범위	7
2) 연구의 방법	9
3) 연구의 흐름	11
3. 주요개념의 정의	12
4. 선행연구 고찰	15
1) 선행연구 검토	15
2) 연구의 차별성	19
제2장 근대건축물 관련 현황 및 문제점 고찰	21
1. 근대건축물 관련 현황	21
1) 등록문화재 제도	22
2) 근대건축물 관련 정책	35
3) 근대건축물 활용 사례	41
2. 문제점 도출	62
1) 통합적 면단위 관리체계 미확립으로 도시-문화정책의 부조화	62
2) 주민의 자발적 참여 및 거버넌스 구축 부족	66
3) 근대건축물 멸실방지를 위한 지원·보전제도 미흡	68

제3장 해외사례분석 및 시사점 도출73

1. 해외사례 분석의 개요	73
1) 해외사례 선정의 기준	73
2) 해외사례 분석대상 및 관점	74
2. 유형별 해외사례 및 시사점	75
1) 역사문화유산과 연계: 호주 헤리티지오버레이	75
2) 지역 경제활성화 연계를 통한 주민참여유도 : 미국 메인스트리트 프로그램	89
3) 도시차원에서의 멸실방지체계 : 일본 역사도시만들기법과 영국 계획정책지침	102

제4장 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안123

1. 기본방향	123
1) 적용범위	123
2) 기본방향	124
2. 지역활성화 방안	125
1) 근대건축물 중심의 도시문화 통합형 면단위 관리전략	125
2) 지역경제 활성화 연계를 통한 주민참여 거버넌스 구축	133
3) 근대건축물 멸실방지를 위한 도시공간관련 법규 및 지침정비	138

제5장 결론 및 정책제안149

1. 정책효과	149
2. 향후정책 및 연구제안	151

참고문헌	157
------------	-----

Summary	161
---------------	-----

부록1. 해외사례연구 “호주 멜버른 역사유산지구의 보전과 활용정책”	167
---	-----

부록2. 해외사례연구 “미국 보스턴 메인스트리트 프로그램”	196
--	-----

부록3. 해외사례연구 “일본 근대건축물 활용을 통한 도시재생 전략”	215
---	-----

부록4. 해외사례연구 “영국의 계획정책지침(PPG/PPS)”	258
---	-----

부록5. 근대문화유산 목록화 사업의 내용 및 개선사항에 관한 설문조사	283
--	-----

표차례

[표 1-1] 근대건축물 활용을 위한 제도 관련 선행 연구	15
[표 1-2] 근대건축물 활용 사례 연구	17
[표 1-3] 근대역사환경을 통한 지역 활성화 방안 연구	17
[표 1-4] 근대건축물 아카이빙에 관한 연구	18
[표 2-1] 등록문화재 제도의 내용	22
[표 2-2] 문화재 지정·등록 총괄 현황	24
[표 2-3] 등록문화재 용도별 현황	26
[표 2-4] 등록문화재 소유별 현황	27
[표 2-5] 근대문화유산 목록화 사업 현황	28
[표 2-6] 16개 시·도별 조사대상의 시간적 범위	29
[표 2-7] 16개 시·도별 근대문화유산 선정 기준	30
[표 2-8] 16개 시·도별 근대문화유산 - 유형별 현황	31
[표 2-9] 16개 시·도별 근대문화유산 - 문화재지정유형별 현황	32
[표 2-10] 문화예술창작벨트 사업 추진 현황	36
[표 2-11] 군산시 관련 조례 내용	37
[표 2-12] 서울시 관련 조례 내용	39
[표 2-13] 서울시 근대문화유산 지정 현황	42
[표 2-14] 명동 예술극장 보존 경위	46
[표 2-15] 대구시 근대문화유산 소유 현황	48
[표 2-16] 근대문화골목 역사경관 조성 사업 추진 현황	51
[표 2-17] 근대역사문화벨트 시범사업 참여 주체 현황	53
[표 2-18] 인천시 근대문화유산 소유 현황	54

[표 2-19] 개항기 근대건축물 밀집지역 지구단위계획 주요내용	59
[표 2-20] 인천시 근대건축물 관련 선단위 사업	60
[표 2-21] 근대건축물 활용 현황	61
[표 2-22] 지구단위계획과 문화지구의 제도 비교	64
[표 2-23] 인천시 및 인천시 중구의 주무부서 주요 업무	67
[표 3-1] 도심주변지역의 유산 관리 등급	83
[표 3-2] 조사지역 내의 단위건물 HO	85
[표 3-3] 메인스트리트 프로그램의 4대 전략과 8대 원칙	94
[표 3-4] 시정촌 “지역의 역사적 풍치 지속 향상계획” 상의 지원 사업	106
[표 3-5] 영국 계획정책지침(PPG/PPS)의 내용	114
[표 4-1] 문화지구의 지정과 관리상의 제한	128
[표 4-2] 국토의계획및 이용에 관한 법률 상 면단위 관리체계의 대상	128
[표 4-3] 등록문화재 소유별 현황	137
[표 4-4] 지방교부세법 시행령 별표 1, 기준재정수요액 산정 측정항목·측정단위표(제5조제1항 관련)	139
[표 4-5] 도시기본계획 수립지침의 의무조사항목 중 근대건축물 관련 사항	142
[표 4-6] 개발권 분리에 대한 법리적 견해	143
[표 5-1] 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안	151
[표 5-2] 정책과제 제안	152
[표 부록1-1] 도심지역의 고도제한 적용기준	174
[표 부록1-2] 조사지역 내의 단위건물 HO	185
[표 부록1-3] 조사지역 내의 DDO	186
[표 부록3-1] 긴자 디자인 협의 내용	233
[표 부록3-2] 건축물 지정에 의한 분류	239
[표 부록3-3] 지정외 건축물의 입지에 의한 분류	239
[표 부록3-4] 하코다테시 경관형성 지정 건축물	244
[표 부록5-1] 근대문화유산 목록화 사업 현황	289
[표 부록5-2] 근대문화유산 선정 기준	290
[표 부록5-3] 근대문화유산 대상의 시간적 범위	291
[표 부록5-4] 근대문화유산의 시간적범위를 정한 기준	291

[표 부록5-5] 근대문화유산 목록화 조사 사업의 참여 기간	292
[표 부록5-6] 근대문화유산 목록화 사업의 총 연구진 수	293
[표 부록5-7] 사업 진행시 소요 예산과 운용의 문제점	293
[표 부록5-8] 근대문화유산 목록화 사업의 진행시 애로사항	294
[표 부록5-9] 지자체별 조사항목 선정시 예외사항 포함 기준	295
[표 부록5-10] 근대문화유산 관련 정책에 대한 제언	295
[표 부록5-11] 과업진행시 보완사항	296
[표 부록5-12] 사업수행책임자의 전문분야	297
[표 부록5-13] 사업수행책임자의 경력기간	297
[표 부록5-14] 사업수행책임자의 근무기관	297
[표 부록5-15] 사업수행책임자의 해당지역내 거주경험	297
[표 부록5-16] 각 지자체별 근대문화유산 선정기준	298

그림차례

[그림 1-1] 일본 아카렌카쇼고	4
[그림 1-2] 영국 테이트모던 갤러리	4
[그림 1-3] 한국 스카라극장	4
[그림 1-4] 한국 서울시청	4
[그림 1-5] 문화재 관련 정책주체의 관리범위	5
[그림 1-6] 연구의 흐름	11
[그림 1-7] 근대건축물과 근대도시공간	13
[그림 1-8] 서울시 근대문화유산 목록화 사업의 시간적 범위	14
[그림 2-1] 등록문화재 등록 추이 현황	25
[그림 2-2] 등록문화재 용도별 비율	26
[그림 2-3] 등록문화재 소유 현황	27
[그림 2-4] 근대문화유산의 선정기준	30
[그림 2-5] 16개 시·도별 근대문화유산 유형별 현황	32
[그림 2-6] 사업 진행시 애로사항에 대한 설문결과	33
[그림 2-7] 관련 정책 제언에 대한 설문 결과	34
[그림 2-8] 문화예술창작벨트 사업 추진 현황	36
[그림 2-9] 서울시립미술관 외관의 변화	43
[그림 2-10] 사업후의 정동길의 변화	44
[그림 2-11] 정동일대 근대건축물 현황과 문화재보호구역	44
[그림 2-12] 명동예술극장 외관변화	46
[그림 2-13] 옛 국립극장 앞 사거리 광장 조성	47
[그림 2-14] 명동 관광특구 내 근대건축물 현황	47

[그림 2-15] 1908~1911년 사이의 계산성당과 1920년대 계성학교 일대	48
[그림 2-16] 대구시 중구 일대 근대문화유산 분포도	49
[그림 2-17] 상화고택	51
[그림 2-18] 빛살미술관	52
[그림 2-19] 근대문화골목 역사경관 조성사업 대상지	52
[그림 2-20] 각국 조계 설정도(좌)와 1910년 본정통(현 중앙동) 거리 풍경	55
[그림 2-21] 인천시 중구 내항일대 근대건축물 분포 현황	55
[그림 2-22] 근대건축물 활용 관련 정책의 변천	58
[그림 2-23] 차이나타운 주변 건축물 외관 지침 사례	59
[그림 2-24] 인천 아트플랫폼	59
[그림 2-25] 구 일본18은행 활용 사례	61
[그림 2-26] 근대건축물의 방치와 주변 경관 훼손 사례	62
[그림 2-27] 인천시 중구 내항일대 근대건축물 관련 계획 및 사업 추진 현황	65
[그림 2-28] 근대문화유산 관련 부처 협의체계(서울시 종로구)	67
[그림 2-29] 서울시 명동 구 증권거래소 철거 사례	68
[그림 3-1] 파사드높이: 도심지역에서 단위유산건물에 인접하는 경우	77
[그림 3-2] 파사드높이: 도심지역에서 일반건물에 인접하는 경우	77
[그림 3-3] 파사드높이: 교외지역인 경우	77
[그림 3-4] 후면 신축건물에 대한 사선제한	78
[그림 3-5] 도심지역의 주정부 유산	79
[그림 3-6] 도심지역의 단위건물 유산 오버레이	79
[그림 3-7] 도심지역의 지구단위 유산 오버레이	79
[그림 3-8] 벅 웨스트 주변과 舊 기록사무소 건물의 모습	80
[그림 3-9] 벅크 플레이스 역사지구 주변	80
[그림 3-10] 리알토빌딩 라운지 전경	80
[그림 3-11] 차이나타운 주변의 리틀 벅 역사지구	81
[그림 3-12] 고돈 하우스 내부	81
[그림 3-13] 콜린스 이스트 역사지구 주변	81
[그림 3-14] (구)호주은행 내부	81

[그림 3-15] 왕립전시관과 칼튼가든, Drummond Street 가로경관	83
[그림 3-16] 48 DRUMMOND STREET에 위치한 A등급 건물의 외관과 내부	84
[그림 3-17] MEDLEY HALL(HO 38)과 DRUMMOND TERRACE(HO 39)	84
[그림 3-18] 호주 멜버른 도심지역과 도심주변지역 중 칼튼지역 드럼먼드 거리	85
[그림 3-19] 멜버른 오픈하우스때 공개되는 건물들의 내부사진	88
[그림 3-20] 워싱턴 메인스트리트 HQ건물	90
[그림 3-21] 워싱턴 메인스트리트 HQ건물	90
[그림 3-22] 워싱턴 외곽 프레드릭시 메인스트리트 로컬센터 건물	91
[그림 3-23] 워싱턴 외곽 프레드릭시 메인스트리트 로컬센터 건물(근대건축물을 기증받아서 사용)	91
[그림 3-24] 오래곤주 포틀랜드시의 메인스트리트 지역공동체 로고	92
[그림 3-25] 미국 메인스트리트 프로그램의 구조	93
[그림 3-26] 지역메인스트리트 프로그램의 구성	96
[그림 3-27] 보스턴 메인스트리트 지역 (19개)	97
[그림 3-28] 보스턴 메인스트리트 지역 근대건축물 활용사례	98
[그림 3-29] 보스턴 메인스트리트 프로그램의 시민/기업참여와 현대건축주변에 보전된 의회	98
[그림 3-30] 워싱턴 이스턴 마켓 - 불에 탔으나 다시 재생하여 시장으로 활용	98
[그림 3-31] 관광프로그램과 연계 및 우수사례 선정의 홍보확산	98
[그림 3-32] 하천 주변에서 개최되는 주민축제(좌)와 메인스트리트 전경	99
[그림 3-33] 프레드릭시 메인스트리트 프로그램	99
[그림 3-34] 메인스트리트 프로그램 도입이후 프레드릭시의 경제성장	100
[그림 3-35] 역사도시 만들기 법 운영 체계	106
[그림 3-36] 카나자와시 옛 가로 현황	109
[그림 3-37] 역사적 풍치 지속 향상 중점 지역	110
[그림 3-38] 카나자와의 주요 역사적 풍치	110
[그림 4-1] 일본의 근대건축 면적보존 관련 제도 체계	132
[그림 4-2] 전남도청 본관(좌)와 국군기무사령부본관(우)	137
[그림 4-3] 문화시설로 사용되고 있는 근대공공건축물 사례	137
[그림 4-4] 근대건축물의 아카이브구축과 지자체의 중장기 활용계획 필요성	141
[그림 4-5] 개발이양권의 창조적 적용(구조선은행 군산지점)	144

[그림 5-1] 유형별 면적 관리체계 도입(안)	149
[그림 5-2] 추진전략과 방안	150
[그림 5-3] 향후 연구과제 제안- 도시별 종합계획 수립예시 1	154
[그림 5-4] 향후 연구과제 제안- 도시별 종합계획 수립예시 2	155
[그림 부록1-1] 국가역사유산에 등록된 뉴먼 칼리지와 호주과학협회건물	169
[그림 부록1-2] 도심지역의 주정부 유산	171
[그림 부록1-3] 도심지역의 단위건물 유산 오버레이	171
[그림 부록1-4] 도심지역의 지구단위 유산 오버레이	172
[그림 부록1-5] 도심지역의 활동적 거리환경 조성	172
[그림 부록1-6] 도심지역의 고도제한	173
[그림 부록1-7] Robert Hoddle에 의한 도시계획, 1837년 3월25일	174
[그림 부록1-8] 제1영역의 유산목록	175
[그림 부록1-9] 벅 웨스트 주변과 舊 기록사무소 건물의 모습	175
[그림 부록1-10] 제2영역의 유산목록	176
[그림 부록1-11] 벅 플레이스 주변과 리알토 호텔의 라운지 전경	177
[그림 부록1-12] 제3영역의 유산목록	177
[그림 부록1-13] 차이나타운(H0485 주변)과 벅 힐 지구(오른쪽 끝이 의사당 건물)주변	178
[그림 부록1-14] 중앙우체국과 고든 하우스와 H0509빌딩의 내부모습	178
[그림 부록1-15] 제4영역의 유산목록	179
[그림 부록1-16] 콜린스 이스트 주변과 舊 호주은행의 내부모습	180
[그림 부록1-17] 왕립전시관과 칼튼가든, 세계유산환경지구와 조사지역(좌) 및 가로레벨(우)	183
[그림 부록1-18] 왕립전시관과 칼튼가든, Drummond Street 가로경관	183
[그림 부록1-19] 48 DRUMMOND STREET에 위치한 A등급 건물의 외관과 내부	184
[그림 부록1-20] MEDLEY HALL(HO 38)과 DRUMMOND TERRACE(HO 39)	185
[그림 부록1-21] 칼튼 지역의 HO와 DDO	186
[그림 부록1-22] 파사드높이: 도심지역에서 단위유산건물에 인접하는 경우	187
[그림 부록1-23] 파사드높이: 도심지역에서 일반건물에 인접하는 경우	187
[그림 부록1-24] 파사드높이: 교외지역인 경우	188
[그림 부록1-25] 후면 신축건물에 대한 사선제한	188

[그림 부록1-26] 포이 앤 김슨 복합시설과 잼 공장의 내부	190
[그림 부록1-27] 舊조폐국(The Mint)의 외부와 내부	191
[그림 부록1-28] 멜버른의 발굴예정지	193
[그림 부록1-29] 멜버른 오픈하우스때 공개되는 건물들의 내부사진	194
[그림 부록1-30] 시드니 락스의 인포메이션센터와 멜버른의 중앙우체국(GPO)의 내부모습	195
[그림 부록2-1] 오래곤주 포틀랜드시의 메인스트리트 지역공동체와 역사를 브랜드한 로고	199
[그림 부록2-2] 미국 메인스트리트 프로그램의 구조	200
[그림 부록2-3] 지역메인스트리트 프로그램의 구성	202
[그림 부록2-4] 19개의 보스톤 메인스트리트 지역	203
[그림 부록2-5] Boston Landmark Comission에서 지정한 보스톤 역사 지구와 유산	205
[그림 부록2-6] ‘역사 보스톤 법인’ 이 매입 · 보수 · 개조한 Hayden Building	206
[그림 부록2-7] 보스톤 메인스트리트 구역의 상업시설 분포	208
[그림 부록2-8] 방치되거나 미관에 좋지 않은 상점의 외관 (Allston, South Boston)	209
[그림 부록2-9] 상업지구 디자인 지침서에 명시되어 있는 상점전면 구성요소	210
[그림 부록2-10] 디자인 지침에 맞추어 개조하여 시정부의 재정자원을 받은 상점의 외관 (South Boston)	211
[그림 부록2-11] 디자인 지침에 따라서 재정비된 전국단위 체인스토어의 외관	211
[그림 부록2-12] 보스톤 메인스트리트 전역에서 사용가능한 할인카드	212
[그림 부록2-13] 시정부에서 지원해주는 메인스트리트 가로 구조물	212
[그림 부록3-1] 긴자대로와 소로 정비현황	226
[그림 부록3-2] 일본 최초의 철도시발점인 심바시역	228
[그림 부록3-3] 동경 최초의 기차역사	228
[그림 부록3-4] 긴자룰에 의한 고도제한	228
[그림 부록3-5] 긴자에 대한 이용자 앙케이트	230
[그림 부록3-6] 미츠비시 1호관	231
[그림 부록3-7] 사전 협의 과정(중앙구 자료)	232
[그림 부록3-8] 긴자 디자인 룰의 예	233
[그림 부록3-9] 메이지 생명관(左: 전경, 右: 내부)	234
[그림 부록3-10] 메이지야스다생명빌딩(左:블럭배치도, 右: 인접건물과의 사이공간)	234
[그림 부록3-11] 하코다테시 도시경관 형성지구	237

[그림 부록3-12] 하코다테시 마치츠쿠리센터(左:전경, 右:내부)	240
[그림 부록3-13] 창고건물군의 상업공간화	242
[그림 부록3-14] 역사도시 만들기 법의 운영체계	250
[그림 부록3-15] 카나자와시 옛 가로 현황	254
[그림 부록3-16] 역사적 풍치 지속 향상 중점 지역	255
[그림 부록3-17] 카나자와의 주요 역사적 풍치	255

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 주요 개념의 정의
4. 선행연구 고찰

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 도시공간에서 문화의 가치

경제적·문화적 교류가 활발해지면서 세계 각국은 그 나라의 도시 경쟁력을 국가 전체의 경쟁력을 좌우하는 중요한 요소로 인식하고 있으며, 각 도시의 경쟁력을 높이기 위한 노력을 경주하고 있다. 각 도시의 경쟁력을 높이는 방법은 경제적·산업적 자본을 유치하여 직접적인 활성화를 유도하는 방법도 있을 수 있고 문화적·예술적 가치를 높임으로서 간접적으로 도시공간의 매력을 높이고 국가브랜드를 향상시키도록 유도하는 방법이 있을 수 있다. 이미 약 20여년 전에 엘빈 토플러가 문화의 중요성에 대해 언급한 사실이나, 찰스 로드리(Chales Laudry)가 문화에 의한 창조도시를 제창한 이후 유럽과 미국 등 선진 각국들은 자국의 도시에서 문화적 가치를 높이기 위해 건축·도시·조경 분야의 발전에 노력을 들이고 있다. 가까운 일본에서도 1998년 수립된 일본 제5차 전국총합개발계획 「21세기 국토그랜드 디자인」에는 “지역 자립 촉진과 아름다운 국토 창조”라는 부제가 붙는 등¹⁾ 이제는 국토공간에서 아름다움이나 디자인, 문화적 가치에 대한 고려가 단순히 필요한 항목정도가 아니라 기본방향 내지는 비전으로 제시되고 있는 상황이라 할 수 있다.

최근 이에 우리나라에서도 점차 경제개발, 산업화의 기치아래에서 국토공간의 효율

1) 今野修平, 1998, “21世紀의 地域開發”, 「地域開發」

적 활용이라는 측면에서 진행되어오던 국토이용전략에 쾌적하고 아름다운 국토공간의 창조라는 목표가 추가되어 같이 논의되고 있는 상황이다. 특히 인천개항장, 당인리발전소, 전남도청 본관, 국군기무사령관건물과 같은 근대건축물의 활용방안이 새롭게 조명을 받으면서 많은 사회적 논의가 이끌어졌다. 이는 지금까지 한국의 도시공간에서 근대에 조성된 공간에 대해 이제야 처음으로 논의를 할 수 있는 자신감이 생긴 것이라고 할 수 있다. 해방이후 60~70년대에는 일본에 의해 조성된 근대건축물이나 근대도시공간에 대해 우호적인 논의를 이끌어나가는 것 자체가 금기시 되었고, 80~90년대에는 경제발전과 급격한 산업화에 대한 관심으로 근대건축물이나 근대도시공간이라는 자산은 어서 해체되고 다른 것으로 대체되어야하는 대상으로 인식되었다.

그렇지만 2000년대 들어서면서 도시·건축분야에서 새롭게 부각되고 있는 몇가지의 변화는 지금까지의 근대도시공간에 대한 인식의 변화를 이끌어낼 수 있는 기폭제가 될 수 있다. 첫 번째는 새롭게 재개발하는 것에 대한 막연한 기대심에서의 반성이다. 아직까지도 재개발, 재건축의 분위기는 이어지고 있으나, 90년대 말 IMF와 2000년대 말의 부동산을 중심으로 한 경기침체는 부동산 개발이 무조건 성공하는 사회적 상황에 대해 새롭게 생각할 수 있는 기회를 주었다. 두 번째는 그 와중에 자의나 타의에 의해서 -개발수요가 부족했던 것이 큰 이유가 될 수 있을 것으로 보이나-기존의 역사문화환경을 훼손하지 않고 보전 및 활용을 한 몇 개의 사례(서울의 북촌, 전주, 인천)에서 보여진 기대 이상의 부동산 가치상승과, 소득수준의 향상에 따른 나름대로의 문화적 공간에 대한 향수와 가치인식이 묘하게 조화를 이루는 상황을 들 수 있다. 이 과정에서 북촌과 삼청동의 가로는 역사문화가로서 문화적 가치뿐만 아니라 상업적 가치까지 한꺼번에 급상승하면서 정책입안자들로 하여금 근대 혹은 그 이전의 도시환경에 대해 지속성을 확보해야 하겠다는 인식을 심어주었다고 본다. 그 결과로 세 번째에 해당하는 몇 건의 정책이 이어졌는데, 『문화재 보호법』에 의한 등록문화재 제도의 도입(2001)과 『문화예술진흥법』에 의한 문화지구의 도입(2000), 그리고 『건축기본법』에 의한 역사적이고 우수한 도시공간에 대한 보전의 의무(2008) 등이 대표적이다.

그러나 아직까지 "건축유산의 보존대상을 기념비적 건축물에서 마을과 같은 건축물군까지 확대"한 『건축유산에 관한 유럽헌장』(1975)이나 "지역 고유의 역사 및 전통을 반영한 역사적 가치가 높은 건축물 및 주변 시가지 환경에 대해 보전하고 활용"하는 것을

골자로 하고 있는 일본의 『역사도시 만들기 법』(2008), “역사적 환경 전체에 대한 고려를 도시계획에 담도록 한”영국의 『계획정책지침Planning Policy Guidance(PPG) 15와 16』, 호주의 『헤리티지 오버레이Heritage Overlay』 지침이나 미국의 메인스트리트 프로그램과 같은 지역활성화 사례의 수준에 이르기 위해서는 앞으로 많은 노력이 필요할 것이다.

□ 근대건축물의 활용과 이를 통한 지역 활성화, 왜 필요한가?

각 시대의 역사와 문화적 특성을 가지고 있는 건축물들은 다른 도시와 차별화 되는 그 도시만의 정체성을 부여해주는 역사문화자산으로써 그 가치가 높으며, 지역의 활성화와 도시브랜드 이미지 향상에 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 문화재로 보호되는 건축물이외에도 많은 전통·근대 건축물들은 각 나라의 독특한 도시공간의 정체성을 보여주는 ‘공간자산’이 되어서 그 도시의 경쟁력을 높이고 도시민들의 삶의 질을 높이는데 기여하고 있다. 근대건축물을 비롯한 이러한 역사문화적 도시환경들은 도시구성원들로 하여금 장소에 대한 기억을 보전해주고, 이를 통해 공간에 대한 지속적인 기억을 확보한다는 측면에서 도시공간에 긍정적이다. 이에 비해 한국의 경우 20세기 초 식민지 상황을 경험한 정치·경제·사회적 배경의 특수성과 급격한 경제성장 및 집중화를 경험한 도시적 특수성으로 인해서 근대건축물에 대해 부정적인 인식과 가치인식의 부족이 지속되어 왔다. 그 결과 근대건축물들의 훼손이 방치되고 있으며, 특히 근대건축물들이 주로 도심부 내에 위치함으로 인해서 도시개발압력에 의한 멸실 위험이 상존하고 있다. 또한 최근에도 뉴타운이나 도시재생이라는 이름으로 진행되는 재개발·재건축 사례들은 예전의 도시공간이 가지는 기억과 가치를 유지하기에는 매우 힘든 상황으로 몰아가고 있다.

그렇다면 근대건축물이 가지는 도시공간에서의 가능성과 활용의 필요성은 인지할 수 있다. 그렇다면 근대건축물의 활용은 왜 필요하며, 지역활성화를 위해 근대건축물을 활용하는 것은 어느 정도의 타당성과 가능성을 가지는가? 첫째로는 근대건축물 활용의 지속성 확보에서 그 이유를 찾을 수 있다. 사회적으로 한정된 재원을 근대건축물에 계속해서 투입하는 것은 일정부분 한계를 가질 수 밖에 없다. 따라서 지속성을 확보하기 위해서는 자발적인 활용과 일반인들의 경제적·실용적 가치인식이 필수적이다. 따라서 미국의 메인스트리트 프로그램과 같이 경제재생프로그램과 연계하여 근대건축물 활용을 지역활성화와 연

계한다면 굳이 국가에서 지원하지 않아도 지속성을 가지고 근대건축물을 유지·보전·활용할 수 있을 것이다. 둘째로는 현재의 지역활성화 정책에 있어서 기존의 역사문화환경의 활용이 매우 효과적인 방안이 될 수 있다는 점이다. 기존의 재개발이나 재건축과 같은 도시재생정책에서는 장소가 가지는 기억이나 문화적 가치는 무시되어왔으며 그 결과 도시어메니티요소들을 모두 새롭게 조성해야 하는 사회적 비용의 부담이 문제시되어왔다. 그렇지만, 기존의 역사도시환경을 활용한 지역활성화 정책을 추진할 경우 이러한 비용투자를 줄이면서도 역사문화환경을 유지할 수 있다는 장점을 가진다. 따라서 대부분의 성공적인 지역활성화 해외사례에서는 대규모 자본과 물량이 투입되는 재개발방식보다는 기존의 도시환경의 활용에서 많은 가능성을 확인할 수 있다. 따라서 도시공간이 가지는 문화적 가치인식과 같은 이유 뿐만 아니라, 근대건축물 활용을 지속적으로 유지하기 위한 수단이자 도시환경의 어메니티를 효과적으로 구현할 수 있는 수단으로서 근대건축물의 활용을 통한 지역활성화 정책이 필요하다고 할 수 있다.



[그림 1-1] 일본 아카렌카쇼고



[그림 1-2] 영국 테이트모던 갤러리



[그림 1-3] 한국 스카라극장



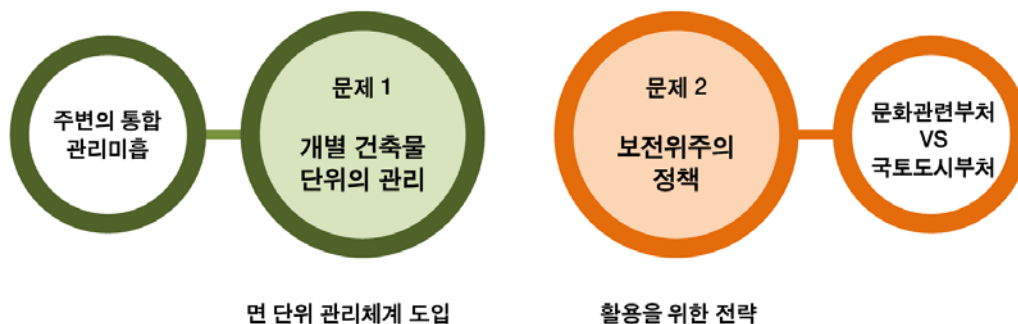
[그림 1-4] 한국 서울시청

4 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안 연구

□ 문화재 보전인가? 창조적 활용인가? | 도시와 문화의 관계

최근 근대문화유산을 보호하기 위한 제도를 만들고(2001, 문화재청, 문화재보호법, 등록문화재제도), 근대문화유산에 대한 전체 목록조사를 진행하는 등(2002~2005, 문화재청, 16개 광역기초자치단체) 근대건축물에 대한 제도적, 정책적 지원에 대한 방안이 일부 마련되었다. 그러나, 현재까지 추진되고 있는 정책과 제도는 1) 개별 건축물 단위로 진행되기 때문에 해당 건축물 주변의 관리 및 도시적 차원에서의 종합적 관리가 어렵다는 측면과 2) 보전위주의 정책으로 인해서 소유·관리주체의 참여부족 등의 문제점이 지적되어 왔다. 일례로 근대건축물 대부분이 구도심지역에 집중되고 있으나, 관련정책은 문화재청과 문화체육관광부가 주관하고 있고, 도시관리의 주무 정책주체인 국토해양부의 경우 실행법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」, 재개발관련 법제도에서 근대건축물의 활용에 대한 논의가 부족한 상황을 지적할 수 있다. 기존에 진행되는 근대건축물 관련정책은 도시단위의 관리보다는 개별건축물 단위의 보존(保存)에 집중하는 한계를 보인다. 또한 근대건축물의 경우 공공재원은 한계가 있고, 개별건축물을 잘 보전하더라도 건축물 주변에 대한 도시적관리가 없다면 경관이나 환경측면에서 부정적인 결과가 예상되기 때문에 개별적인 건축물 단위의 보전 및 활용에 대한 노력은 한계가 있다.

이는 결국 문화재를 보전할 것인가, 창조적으로 활용할 것인가의 문제이자, 문화재를 다루는 관련부처와 도시를 다루는 관련부처 사이의 연계문제와 관련된다. 한편, 외국의 경우 도시에서 역사문화공간의 가치인식에 대한 부분이나, 이를 바탕으로한 지구단위의 관리체계 도입은 우리의 건축도시정책에 많은 시사점을 제공한다. 따라서 앞으로의 근대건축물 관련 정책방향은 첫 번째 면단위의 관리정책과 두 번째 도시공간에서 역사문화공간에 대한 가치인식(도시와 문화의 관계인식) 두 가지로 진행될 필요가 있을 것이다.



[그림 1-5] 문화재 관련 정책주체의 관리범위

2) 연구의 목적

□ 근대건축물 주변의 면적인 관리체계 도입 필요성 제시

현재 근대건축물의 활용이라는 측면에서의 문제점으로 제기되는 것 중 첫째로 지적되고 있는 것은 문화재 관련 제도에 지나치게 의존하고 있음으로 인해서 문화재적 가치가 있는 건축물에 대해서만 현상보전 위주의 제한적 관리가 이루어진다는 측면이다. 그렇지만 이러한 문제점은 개별 건축물에 대한 논의로서 근대건축물 자체에 집중해서 보전 및 활용방안을 모색하는 것으로 본 연구에서는 자세한 내용을 다루지 않고자 한다. 두 번째로 지적되는 문제점은 문화재 관련제도 혹은 근대건축물 관련제도가 도시관련 제도와 연동되지 못하고 있음으로 인해서 근대건축물 주변의 통합적 관리가 이루어지지 못하고 있다는 측면이다. 본 연구는 이 부분의 문제점에 집중해서 근대건축물 주변을 통합적으로 관리할 수 있는 면적인 관리체계 도입의 필요성에 집중해서 연구를 진행한다.

이를 위해서는 근대건축물 관리를 점적인 관점에서 접근할 것이 아니라, 선적·면적인 관점에서 접근해야 하는 타당성과 현재 법체계에서의 적용방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 현재 이와 관련된 가장 유사한 정책·제도는 ‘문화지구관리계획’(「문화예술진흥법」 제8조), ‘도시기본계획’(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조), ‘지구단위계획’(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조) 등이 있으며, 현재 이를 통해 일부 지자체가 근대건축물을 활용한 도시적 관리체계를 제안하고 있으나, 각각이 예산지원, 운영프로그램, 공간계획 등을 별도로 다루고 있기 때문에 포괄적이고 종합적인 계획안 수립이 이루어지지 않는 상황이라고 할 수 있다. 아울러 근대건축물과 주변도시공간을 문화분야, 도시 및 국토관리 분야에서 따로 관리할 것이 아니라, 통합적으로 관리할 수 있는 방향을 제시하는 것을 목표로 한다.

□ 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안 제안

이러한 방향을 근거로 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방향을 제시한다. 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방향은 계획수립체계, 의사결정체계, 제도개선체계 세가지로 구성되는데, 1) 계획수립체계에 해당하는 면단위의 계획수립체계 및 도시-문화 통합체계의 도입을 제안하고 2) 의사결정체계에 해당하는 지원체계 정비 및 도시문화거버넌스 구축을 제안한다. 마지막으로 3) 제도개선체계에 해당하는 도시계획 및 토지이용체계의 수정보완방안을 제시한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

연구의 주요내용은 크게 우리나라의 근대건축물 관련 현황 및 문제점의 도출, 근대건축물 활용을 통해 지역을 활성화한 해외사례 분석 및 시사점 도출, 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안 제시의 세 부분으로 구성된다.

□ 우리나라 근대건축물 관리현황과 문제점

먼저 우리나라 근대건축물 관련 현황 및 문제점 분석에서는 근대건축물과 관련하여 현재까지 법제도적으로 관리하고 있는 대표적인 제도인 등록문화재 제도에 대해 검토하고, 이와 함께 법제도상에 제시된 것은 아니나, 중앙정부차원에서 근대건축물 현황을 조사한 사업인 「근대문화유산 목록화 사업」(2002~2005, 문화재청)을 검토한다. 이 사업의 검토에서는 실제로 이 사업에 참여했던 연구책임자 16팀을 상대로 설문조사를 실시해서 조사당시의 문제점과 개선방향에 대한 제안을 조사하였다. 한편, 이처럼 조사된 대상을 바탕으로 최근 진행되고 있는 정책의 방향을 검토하였는데, 우선 국가차원에서 진행된 「근대건축물 활용사업」(문화예술창작벨트 조성사업-문화체육관광부, 2009)의 내용을 검토하여서 군산시, 대구시, 포천시, 신안군, 아산시 등 5개 문화창작벨트조성사업 대상을 검토하였고, 지자체차원에서 진행된 군산시의 원도심활성화 지원, 서울시의 한옥보전 및 진흥정책 등을 검토하였다.

이어서 근대건축물을 관련 국내현황 및 문제점 고찰을 하였는데 국내사례의 경우 현재 국내도시에서 근대건축물 활용 유형에 따라 ①근대건축물을 중심으로 하여 영향이 확산된 유형, ②근대건축물이 가로 등의 선적인 도시공간요소를 따라 조성되어 있는 유형, ③근대건축물이 지구전체에 밀집되어 있는 유형으로 나누어서 현황과 성공 혹은 실패원인을 분석하였다. 개별 근대건축물과 같은 점적인 요소를 중심으로 거점확산형 지역활성화가 이루어진 사례로서 서울시의 중구와 명동을 검토하였고 둘째로 역사가로와 같은 선적인 요소를 중심으로 지역활성화가 이루어진 사례로서 대구시 근대문화골목을 분석하였다. 마지막으로 하나의 지구단위로 면적인 관리가 이루어지고 있는 사례로서는 인천시의 역사문화지구를 선정하여 분석하였다. 이러한 분석을 통해 궁극적으로 유사사례가 확산될 수 있는 요인을 추출하였고, 제도적 한계와 향후 개선방향을 도출하였다.

□ 근대건축물을 활용하여 지역을 활성화한 유형별 해외사례 분석

이어서 국내의 문제유형별로 해결책 모색을 위해 유형별로 해외사례 분석을 진행하였다. 해외사례의 경우 앞으로의 전략수립을 고려하여 정책유형별로 구분하여 검토하였으며, ①역사문화자산관리 정책과 연계하여 면단위 관리체계를 도입하는 유형, ②지역의 경제활성화 정책과 연계하여 시민들의 자발적인 참여를 유도하는 유형, ③근대건축물 멸실을 막기 위해 도시차원의 법규 및 지침을 정비하는 유형으로 구분하여 검토하였다.

먼저 역사문화자산관리 정책과 연계하는 유형으로서는 호주의 ‘헤리티지 오버레이 정책’(Heritage Overlay)을 분석하였으며, 지역의 경제활성화 정책과 연계하는 유형으로서는 미국의 ‘메인스트리트 프로그램’(Mainstreet program)을 분석하였다. 아울러 문화-도시관리정책을 통합하기 위한 법규제정 혹은 지침정비 유형으로는 일본의 『역사도시만들기법』(지역의 역사적 풍치 지속 및 향상에 관한 법률, 2008)과 영국의 ‘계획정책지침’(Planning Policy Guidance, PPG)중 15항(계획과 역사적 환경 Planning and the Historic Environment), 16항(고고학과 계획 Archaeology and Planning)을 검토했다.

□ 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안제시

지역활성화 방안제시에 있어서는 실제 정책입안자들이 활용할 수 있도록 ①계획수립체계, ②의사결정체계, ③제도개선체계 등 세 가지 방향으로 진행되었다. 먼저 계획수립체계 부분에서는 도시문화 통합형 면단위 관리체계의 도입을 제안하였고, 의사결정체계 부분에 있어서는 중앙정부 차원에서의 지원체계 정비부분과 정부-민간간의 거버넌스 구축방향에 대해 제안하였다. 마지막으로 제도개선체계 부분에서는 근대건축물의 멸실방지를 위한 도시공간관련 제도개선체계에 대해 제안하였는데, 기본적으로 도시공간에서 역사문화환경을 고려한 계획방향으로의 전환으로 요약될 수 있다.

□ 관련법규 및 제도검토

한편 이 과정에서 제도분석을 위해 검토한 법은 도시관리차원의 법제도로써 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「문화예술진흥법」²⁾, 「도시 재정비 촉진에 관한 특별법」, 「도시 및 주거환경 정비법」, 지자체의 도시계획조례 등을 검토하였고, 지원차원의

2) 국토법상의 의제처리사항인 문화지구 부분을 검토한다.

법제도로서는 「지방교부세법」, 「국가균형발전특별법」, 「지방재정법」, 「건축기본법」을, 문화재지정 및 도시문화진흥 관련 법제도로는 「문화재보호법」과 「문화예술진흥법」을 검토하였다. 또한 기타 외국의 관련법제도로는 일본의 「문화재보호법」, 「역사적풍토의 보존에 관한 특별법」, 「도시계획법」, 「경관법」, 「역사유적법(Historic Sites Act)」을 검토하였고, 미국의 「내셔널트러스트법(National Trust for Historic Preservation Act)」, 「국가역사보존법(National Historic Preservation Act)」, 호주의 「유산법(Heritage Act)」, 「멜버른시 도시계획요강(Melbourne Planning Scheme at Clause)」, 영국의 「계획정책지침(Planning Policy Guidance Notes, PPG)」을 참고하였다.

2) 연구의 방법

□ 문헌조사

본 연구의 대상인 근대건축물의 현황조사를 위해 2003~2004년도에 문화재청 주관으로 진행한 「근대문화유산 자료 및 목록화 사업 보고서」 16권을 검토하였으며, 최근 국내 지자체에서 진행된 문화도시, 문화벨트, 문화지구 조성계획과 관련된 보고서들을 검토하였다. 한편, 외국사례 분석에 있어서 국내에서 진행되는 연구의 한계를 극복하기 위해 외국서적과 법규검토를 진행하였으며, 구체적으로는 미국 메인스트리트 프로그램과 관련하여 미국 내셔널트러스트 단체에서 발행한 보고서들과 영국 계획정책지침(PPG/PPS) 보고서, 호주 멜버른시의 도시계획지침인 멜버른시 계획지침(Melbourne Planning scheme)을 분석하였다.

□ 사례답사

국내 사례의 경우 서울시, 인천시, 대구시, 군산시를 답사하였으며, 실제 현황고찰 및 담당공무원·시민단체·건축가/도시계획가 등을 상대로 한 면접조사를 진행하였다.

외국 사례의 경우 현재 외국에서 연구를 진행하고 있는 외부 연구진을 선정하여 해당국가의 1) 정책방향과 2) 실제 계획프로그램, 3) 거버넌스의 운영체계 등을 조사하였다. 구체적인 대상은 미국의 보스턴 메인스트리트 프로그램이 실시되고 있는 보스턴과 프레드릭시, 호주의 멜버른 헤리티지 오버레이 지구, 일본의 동경 역사문화지구, 하코다테시, 가

나자와시를 대상으로 진행하였다.

한편, 미국의 내셔널트러스트 운동의 추진방향과 메인스트리트 프로그램과의 연계, 정책, 계획, 현황을 조사하기 위해 워싱턴 내셔널트러스트 본사를 방문하였으며, 보스턴의 메인스트리트 프로그램을 조사하기 위해 보스턴 재개발공사(BRA, Boston Redevelopment Authority)를 방문하여 관련 공무원과 도시계획전문가와 면담조사를 실시하였다. 미국 답사를 통해서도 구체적으로 전 내셔널트러스트 기구(National Trust for Historic Preservation)의 디렉터였던 케네디 스미스(Kennedy Smith, 현 CLUE Group 대표, The Community Land Use and Economics)씨와 현 내셔널트러스트 기구(National Trust for Historic Preservation)의 디렉터인 더그 로셔(Doug Loescher)씨를 면담하였다.

이와 별도로 보스턴시의 메인스트리트 프로그램을 조사하기 위해 보스턴시 재개발공사(BRA, Boston Redevelopment Authority)의 수석 건축가(Senior Architect)인 존 달젤(John Dalzell)과 프로그램 매니저(Program Manager)인 스테판 길함(Stephen R. Gilman), 캐롤 맥로린(Carol McLaughlin)을 만나서 메인스트리트 프로그램의 내용과 공간계획에 대해 조사하였으며, 워싱턴 인근의 중소도시인 프레드릭시의 메인스트리트 프로그램을 조사하기 위해 프레드릭시 다운타운 파트너십의 디렉터인 카라 노먼(Kara Norman)을 면담하였다.

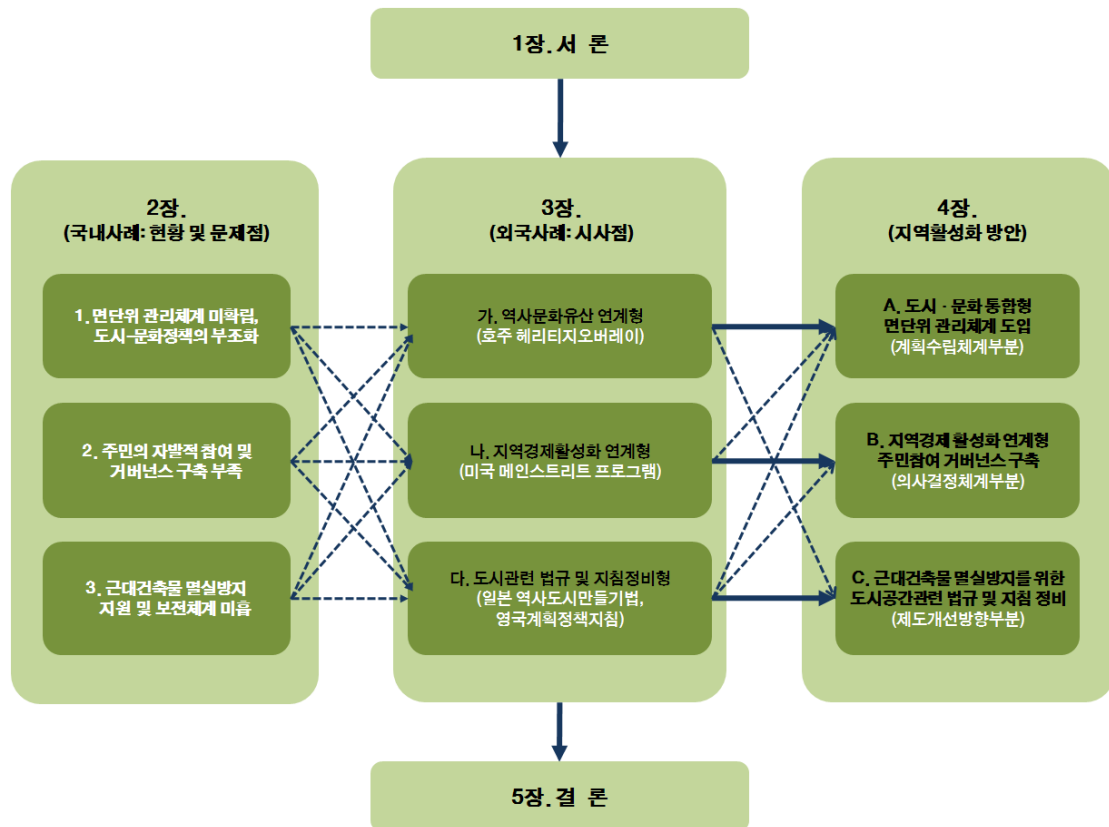
□ 전문가 설문조사 및 자문

현재 근대건축물 현황과 관련 전문가들의 문제인식을 조사하기 위해 2003~2004년 문화재청에서 진행한 「근대문화유산 자료 및 목록화 사업 보고서」 연구를 진행한 전국 광역지자체 16개 연구기관에 대해 당시 연구방법 및 조사내용에 대한 설문조사를 진행하였다. 이 과정에서 당시 조사방식 및 내용의 한계와 개선방향에 대해 조사하였고, 향후 근대건축물 관련 정책의 추진방향에 대한 설문을 진행하였다.

한편, 도시계획분야, 건축분야, 법제도 분야의 전문가들에게 관련내용에 대한 자문을 통해 현재의 제도·정책에 있어서의 문제점을 파악하고 타 제도와의 상충문제를 종합적으로 검토하여 대안을 제안하였다.

3) 연구의 흐름

전체 연구의 구성은 2장에서 근대건축물 관련현황분석을 통해 문제점을 도출하고, 근대건축물 활용을 통하여 지역 활성화를 도모한 국내사례를 분석하여 국내에서 근대건축물의 활용 현황 특성과 문제점을 도출하고 그 가능성을 모색하였다. 3장에서는 국내사례 분석을 통해 도출된 문제점을 고려하여 해외사례를 선정하고, 분석을 통해 역사문화유산과 연계하는 전략, 지역경제재생과 연계하는 전략, 법이나 도시계획수립지침을 제정하는 전략으로 나누어서 살펴보고, 국내 시사점을 도출했다. 이어서 4장에서는 3장에서 검토한 전략별로 국내적용방향을 제시하였는데, 1)도시공간정책과 역사문화자산관리정책을 연계하여 “도시-문화”통합형 먼단위 관리체계를 도입하는 방안과 2)지역 경제 활성화 연계를 통하여 주민 참여 거버넌스를 구축하는 방안, 3)근대건축물의 멸실방지와 활용을 유도하기 위한 도시공간 관련 법규와 지침의 정비방안을 제안하였다.



[그림 1-6] 연구의 흐름

3. 주요개념의 정의

□ 근대

일반적인 세계사와 경제사 분야에 있어서 근대는 17~18세기부터 시작된 것으로 보고 있으며, 기계의 등장과 산업혁명으로 소규모 수공업적 산업구조가 대규모 자본주의적 산업구조로 전환되기 시작한 것으로 영국에서의 산업혁명을 기점으로 보는 견해가 일반적이다. 그렇지만, 이것은 일반적으로 산업, 경제 측면에서의 논의이고, ‘근대’라는 시기는 정치, 경제, 문화, 철학, 역사, 건축 등 각 영역에서 근대성에 대한 정의가 어떻게 내려지느냐에 따라서 그 시간적 경계도 달라진다.

한편, 한국의 경우 20세기 초 식민지의 경험과 산업화가 식민정책에 의해 타율적으로 진행됨에 따라 경제사분야와 정치사인문학 분야에서의 근대에 대한 논의 단절을 초래해 왔다. 예를 들어 경제사 분야에서는 식민지 근대화론을 인정하는 측면이 있으며, 대표적인 학자로는 안병직교수(서울대) 등 경제사학자 그룹이 있고 인문학 분야에서는 17세기부터 진행된 자생적 근대화론을 인정하는 그룹이 있으며, 대표적인 학자로는 이태진교수(서울대) 등 역사학자 그룹이 있다. 이처럼 한국에서 근대의 시작에 대한 논의는 반봉건투쟁이 시작된 1860년대로 보는 시각, 개항의 실질적 기점이 된 강화도 조약체결시점인 1876년으로 보는 시각, 갑오개혁이 일어났던 1894년으로 보는 시각들이 있어왔다.³⁾ 그렇지만 최근 사학계에서는 일반적인 근대의 기점으로 고종원년인 1863년을 근대의 시작으로 보는 관점이 일반화되고 있으며, 이는 개항시기인 1876년 보다 약 13년 정도 앞당겨진 것이며 고종에 의해 진행된 자발적인 근대화노력을 인정하기 시작한 것으로 이해될 수 있다. 일례로 문화재청에서 진행한 근대문화유산 자료 및 목록화사업보고서에서도 고종원년부터 1960년대까지를 기점으로 조사한 경우가 많았고, 역사학분야에 있어서는 한영우교수의 ‘다시쓰는 한국사’에서, 건축역사학 분야에 있어서는 김홍식교수의 ‘민중건축사’와 김동욱 교수의 ‘한국건축사’에서 각각 1863년부터를 근대로 인식하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서 근대의 기준은 1863년 고종원년부터 1960년까지 대략 100년의 기간으로 정의한다.

3) 이윤상, 1993, “한국근대사에서 개항의 역사적 위치”, 역사와 현실 제26권: p.157; 도진순 외, 1993, “토론: 한국 근대의 기점 논의”, 역사와 현실 제26권: pp.179~204

□ 근대건축물과 근대도시공간

한국에서 근대건축물과 도시공간의 경우 크게 세가지 유형으로 이해되어 왔다. 그것은 크게 첫째로는 ‘서양의 고전주의적 건축양식’이고 둘째로는 ‘전통’건축양식의 근대적 대량생산과 근대적 도시필지구조에 적응한 형태, 그리고 마지막으로 ‘서양의 모더니즘건축양식’으로 구분될 수 있다. 예를 들어 명동성당이나 정동극장, 덕수궁 석조전, 한국은행본관, 서울시청 같은 절충주의(eclecticism) 양식이나, 일제시대 한국의 근대화시기에 외국 건축가들이나 신진 한국건축가들에 의해 지어진 건축물의 경우가 첫 번째 유형이며, 북촌과 전주한옥마을과 같이 1930년대 지어진 전통한옥의 경우가 두 번째 유형으로 볼 수 있다. 또한 이와 별도로 르꼬르뷔제, 미스반데어로에와 같은 근대건축(Modern Architecture) 양식 건축물 또한 일제시대에 도입되기 시작하면서 지어진 경성제국대학의학부 부속병원(1929, 국군기무사), 경성부민관(서울시의회), 국립도서관(서울시교육과학연구원), 삼일빌딩(1969, 김중업 작)등도 마찬가지로 근대건축자산으로 인식되어왔다.



한국은행본관



북촌한옥마을



서울시의회(구 경성부민관)



김중업 작, 삼일빌딩

[그림 1-7] 근대건축물과 근대도시공간

따라서 한국적 상황에 있어서 근대 건축도시공간의 규정은 양식과 사조의 기준보다는 시간적·이념적 기준에 의하는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 예를 들어 서울시의 근대 문화유산 자료 및 목록화사업 보고서(2004, 6)에 의하면, 미국대사관저(1883, 구 미국공

사관), 한국은행 번사창(1883, 한국은행 소유), 명동성당(1889, 천주교재단 소유), 국립중앙극장(1972, 문화관광부 소유) 등 1880년대부터 1970년대 초반까지의 건축물을 조사대상에 포함하고 있다.



[그림 1-8] 서울시 근대문화유산 목록화 사업의 시간적 범위

한편 근대도시공간은 근대역사환경, 근대역사문화환경, 근대문화경관 등의 용어와 같이 사용되어 왔으며, 대부분 개별 건축물 단위의 정의보다 넓은 의미의 면적인 개념이 적용되는 범위로 이해되어 왔다. 근대역사환경에 대해서 기존 연구⁴⁾에서는 “우리의 근대화 과정 속에서 어느 정도의 존재적 가치를 인정받고 있고, ‘문화재’로 지정되어 있는 유형과 ‘비문화재’이지만 고유의 역사적인 의미성을 가지며 생활 및 산업활동의 장소로 활용되기도 하고 지역 역사를 인식할 수 있는 대상 또는 장소”로 정의내리고 있으며 문화경관에 대해서는 유네스코에서 “규정된 경관, 유기적으로 진화한 경관, 연상적 문화경관”으로 구분하여 정의한다. 이러한 기존의 연구, 제도상의 정의를 바탕으로 할 때, 근대도시공간의 정의는 “문화재, 혹은 비문화재로서 근대시기(1863~1960년대)에 조성된 건축물, 도시시설물, 도로·공원·광장 등 공공공간을 포함하는 도시공간으로서 역사적·문화적 가치를 가지고 있고 장소적 기억과 흔적을 유지하고 있는 지역”으로 정의 내린다.

4) 강동진, 이순자, 도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석 - 부산, 광주, 군산을 사례로, 국토연구원, 2008, p.25

4. 선행연구 고찰

1) 선행연구 검토

근대건축물의 활용과 관련한 최근의 연구동향을 살펴보면, 크게 근대건축물 활용과 관련한 제도 연구와 사례 연구, 그리고 근대건축물 아카이브에 관한 연구로 구분해 볼 수 있다.

우선 근대건축물의 활용과 관련한 제도연구로는 2002년 도입된 등록문화제의 현황과 개선방안에 관한 연구, 해외 제도에 관한 사례연구, 근대건축물의 활용을 위한 계획과 정책에 관한 연구 등으로 세분된다. 김정신(2004), 우동선(2005), 김창규(2006), 문화재청(2007)의 연구는 현행 등록문화재제도의 운영 실태와 문제점을 살펴보고 개선방안을 도출하였으며, 최선주(2000)는 일본의 등록문화재제도의 사례분석과 국내적용방안에 대하여 연구하였다. 한편, 이순자 외(2008)는 근대산업유산의 보전과 활용을 위하여 근대산업유산 현황을 분석하고 활용잠재력을 평가하여 지역재생 모델을 구축하였으며, 한국건축문화연구소(2009)는 문화재의 관리와 활용정책을 모색한 연구로, 근대건축물에 대해 몇 개의 대표적 사례를 선정하여 점적·선적·면적 활용방안을 구체적으로 제시하고 있으며, 관련 정책 및 제도의 개선방안을 모색하였다.

[표 1-1] 근대건축물 활용을 위한 제도 관련 선행 연구

연구문헌	연구목적	주요연구내용
김정신(2004) 근대문화유산의 보존현황과 법제도 개선방안/한국건축역사학회 추계학술발표자료집	등록문화재제도의 성과와 문제점, 제도 개선방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> - 등록문화재제도의 개요 - 근대문화유산의 개념과 현황 - 등록문화재제도의 운영상 문제점과 개선방안
우동선(2005) 등록문화재제도와 근대문화유산 목록화 조사보고서/건축 제49권 제12호	등록문화재제도와 유사한 해외 사례 검토 및 근대문화유산 목록화 사업 진단	<ul style="list-style-type: none"> - 등록문화재제도의 개요 - 근대문화유산 목록화 사업 추진결과와 문제점 진단
김창규(2006) 근대유산보호를 위한 등록제도의 법제개선방안/토지공법연구제34호	근대문화유산의 의의와 특성개괄, 등록문화재제도의 성과와 문제점, 제도 개선방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> - 근대문화유산의 의의 - 등록문화재제도의 개괄 - 등록문화재제도의 성과와 문제 - 등록문화재제도 개선방안

연구문헌	연구목적	주요연구내용
문화재청(2007) 근대 건축문화유산 보존 활성화를 위한 등록문화재 제도개선연구	민간의 자발적 보존 유도 등 국민인식 제고 및 체계적인 문화재 유형별 등록문화재의 효율적 보존관리 개선방안 도출	-점에서 면으로 변화되는 근대 건축문화 유산에 대한 인식전환을 요구 -훼손되고 멸실된 근대문화유산으로 인해 많은 지역이 역사도시로서의 특성을 잃고 있음 -면적인 역사 보존제도의 도입이 필요함
최선주(2000) 일본의 근대건축물 보전과 활용	일본의 등록문화재제도 및 근대건축보전제도 분석을 통한 서울시 근대건축물 보전제도 토대 마련	-일본 근대건축물 보전 유형 및 사례 나열 -중앙정부, 지자체의 근대건축물 보전제도 및 용자제도 소개 -일본 근대건축물의 보전운동 단체 소개 -일본 문화재 보호법 및 관련 규정 수록
이순자, 양하백, 장은교(2008) 근대 산업유산의 보존 활용 기본계획 수립을 위한 기초자료 연구	근대 산업유산의 분포 현황 및 실태 및 특성 분석을 통한 시범사업 후보 대상지역 및 사업안 도출	-근대 산업유산 관련 주요 개념의 문헌조사 -국내 산업유산의 기초자료 조사와 현황실태 분석 -산업유산을 재활용한 지역재생 모델 구축을 위한 시범사업 후보 대상지 선정평가 방식 도출
한국건축문화연구소(2009) 미래 지향적인 문화재 정책 수립을 위한 문화재 관리·활용정책 학술연구	시 소재 문화재 관리 및 활용에 대한 정책적 제안하고 중장기적인 정책 수립방안을 제시	-문화재 관리 실태 파악 -단위형, 가로형, 수계형, 지구형, 네트워크형 활용방안 제시 -관련제도개선방안

근대건축물 활용사례에 관한 연구는 개별 건축 단위의 근대건축물 활용 현황 및 사례연구와 근대역사환경 활용을 통한 도시재생방안 연구로 세분해 볼 수 있다.

전자의 경우는 상업용도로 활용되고 있는 근대건축물 사례를 분석한 임태희 외(2004)와 인천시 아트플랫폼과 이와 유사한 해외사례를 분석·비교한 최강림 외(2009)가 있으며, 이완건 외(2005), 이주형 외(2006), 문화재청(2006)과 같이 국내 근대건축물의 활용 사례를 분석한 연구가 있다.

[표 1-2] 근대건축물 활용 사례 연구

연구문헌	연구목적	주요연구내용
임태희, 이시다준이치로(2004) 근대건축물의 상업용도 활용 사례연구 - 일본 교토시의 등록 문화재를 대상으로/Kyoto inst. Of tech. 건축학회 논문집	근대건축물의 상업용도 활용 사례연구를 통한 근대건축물 활용에 관한 시사점 도출	-교토시 등록문화재를 대상으로 상업용도로 활용되는 사례 소개
최강림, 이승환(2009)역사문화 환경을 활용한 도시재생계획 사례연구-인천시 구도심 인천아트플랫폼 사업을 중심으로/국토계획 제44권 제2호	인천아트플랫폼 사업과 해외 유사사례를 비교하여 구도심 도시재생 사업을 위한 시사점 도출	-역사문화환경 관련 이론 고찰 -인천아트플랫폼 사업 사례 고찰 -국외사례와 인천사례 비교 및 시사점 도출
이완건, 박언곤(2005) 도심지 근대건축물의 보존방법에 관한 연구/건축학회제21권제3호	도심지 근대건축물 보전사례를 검토하여 시사점 도출	-서울 도심내 근대건축물의 보전 방법고찰 -유형화 및 시사점 도출
이주형장석하(2006) 한국근대건축물 보존 및 활용 방안에 관한 연구/건축학회 계획제22권제3호	근대건축물의 활용사례 분석을 통하여 합리적인 보존 및 활용을 위한 가이드라인 제시	-등록문화재의 현황분석 -근대건축물 보존및활용을 위한 단계별 가이드라인 제시
문화재청(2006) 근대문화유산 보존 및 활용사례	국내외 다양한 보존 활용사례를 수집하여 홍보함으로써 등록문화재 제도를 알리고, 참고자료로서 활용토록 하며, 홍보효과를 거둔다	-등록문화재 및 미지정 근대문화유산을 대상으로한 사례조사 -외국사례는 국내 근대문화유산과 유사한 사례 선정하여 조사 -외국의 보존 활용 기법 연구

후자의 경우 오민근(2005)은 근대건축물을 문화시설로서 활용함으로써 지역활성화를 도모한 일본의 사례를 검토하였고, 강동진(2007)은 미국의 사례를 검토하였으며, 강동진 외(2008)는 부산, 광주, 군산을 사례로 근대역사환경 활용 방안을 모색하였다.

[표 1-3] 근대역사환경을 통한 지역 활성화 방안 연구

연구문헌	연구목적	주요연구내용
오민근(2005) 문화에 의한 도시활성화 방안 /문화정책논총 제17권	관광 수단이 아닌 문화에 의한 도시활성화의 필요성을 제기하고 해외사례를 통해 시사점 도출	-일본 요코하마 BackART21과 나가하마의 마찌즈쿠리 사례 종합 검토 -문화를 통한 지역활성화 방안 제시
강동진(2007) 미국 지방도시의 역사적 중심가로 재활성화 방법 분석/국토계획 제42권	미국의 사례를 통해 역사문화보존과 지역경제 활성화의 상관관계를 분석하여 우리나라 지방도시에 적용할 원칙 모색	-미국 'Port townsend', 'Walla Walla', 'Wenatchee' 3개 도시의 사례를 통해 메인스트리트 프로그램 분석 -재활성화 시스템을 도출

연구문헌	연구목적	주요연구내용
강동진, 이순자(2008) 도시재생을 위한 근대 역사환경 활용방법 분석: 부산 광주 군산을 사례로	근대역사환경의 가설적인 활용방법과 과정을 도출, 도시재생의 실천적인 가능성 모색	-근대 역사환경에 대한 개념정립 -도시재생에 근대역사환경을 활용하기 위한 단계적 방법론 수립 -해외 사례분석을 통한 방법론 도출 -부산,군산,광주 구도심 적용가능성 타진

근대건축물 아카이빙에 관한 연구로는 2003년~2005년까지 16개 지자체에서 각각 시행한 "근대문화유산 목록화 사업" 보고서가 있으며, 근대문화유산 목록화 사업을 통해 조사된 근대문화유산의 현황과, 사업시행 중에 발생한 문제점 및 개선방안을 도출한 연구로서 김찬영(2004), 박경립(2004a, 2004b), 윤재웅(2004), 홍승재 외(2004), 박용철(2005)이 있다.

[표 1-4] 근대건축물 아카이빙에 관한 연구

연구문헌	연구목적	주요연구내용
김찬영(2004) 경상북도 근대 문화유산/한국건축역사학회 추계학술발표자료집	경상북도 근대문화유산의 특성과 목록화사업의 문제점·개선방안 도출	-경상북도 근대문화유산의 특성 -근대문화유산목록화사업의 문제점 및 개선방안
박경립(2004a) 강원도의 근대 문화유산/한국건축역사학회 추계학술발표자료집	강원도 근대문화유산의 특성과 목록화사업의 문제점·개선방안 도출	-강원도 근대문화유산의 특성 -근대문화유산목록화사업의 문제점 및 개선방안
박경립(2004b) 건축역사 관련 분야의 지역자료 목록화 작업/건축역사연구제40권	강원도 근대문화유산 관련 자료 검토	-경상북도 근대문화유산 목록과 관련 자료
윤재웅(2004) 대구의근대문화유산/한국건축역사학회 추계학술발표자료집	대구광역시 근대문화유산의 특성과 목록화사업의 문제점 및 개선방안 도출	-대구광역시 근대문화유산의 특성 -근대문화유산목록화사업의 문제점 및 개선방안
홍승재 · 송석기(2004) 전북지역 근대건축의 현황과 특성/한국건축역사학회 추계학술발표자료집	전라북도 근대문화유산의 특성과 목록화사업의 문제점·개선방안 도출	-전라북도 근대문화유산의 특성 -근대문화유산목록화사업의 문제점 및 개선방안
박용철(2005) 서울 근대건축물의 현황과 관리/서울학연구 25권	서울시 근대문화유산의 특성과 목록화사업의 문제점·개선방안 도출	-서울시 근대문화유산의 특성 -근대문화유산목록화사업의 문제점 및 개선방안 -등록문화재 제도 개선방안

2) 연구의 차별성

앞서 살펴본 바와 같이 근대건축물 활용과 관련된 다양한 연구들이 시행되었다. 그러나 선행연구들은 국내특정지역의 근대건축물 활용사례가 주를 이루고 있으며, 개별 건축물의 활용사례로 그 범위가 한정되어 있다. 특히, 용도전환 위주로 개별건축물 활용현황을 단순히 조사·정리하여 소개해주는 수준에 머물러 있다. 해외사례연구 역시 근대건축물 보전과 활용, 도시재생 등 여러 관점에서 이루어지고 있으나, 실질적인 활용방법론 도출에는 못미치고 있다. 이에 반하여 강동진 외(2008)는 근대건축물의 적극적인 활용이 도시의 활성화에 기여한다는 인식하에 근대역사환경 전반에 걸친 총체적 접근을 시도하고 있으나, 재생기법을 제안하고 있지는 않으며 '근대역사환경' 활용을 통한 도시재생 가능성을 모색하는데에 그 목적을 두고 있다.⁵⁾

본 연구는 기존의 연구들과는 다음과 같은 차별성을 가진다.

첫째, 본 연구의 목적은 도시재생 전략으로서 근대건축물의 활용방안을 제시하는 것이다. 따라서 기존의 연구들과는 달리 개별 건축물 단위의 활용에 대한 논의를 넘어서서 면(面)적 지구 관리 차원까지 도시재생을 위한 근대건축물 활용 방안을 다각도로 모색한다.

둘째, 이 연구는 근대건축물의 보전과 활용을 통해 지역의 활성화를 유도할 수 있도록 현재 적용하고 있는 관련 제도와 각종 사업들, 그리고 근대건축물 활용 현황을 면밀히 검토한다. 특히 사례지역별로 근대건축물의 보전과 활용 과정을 면밀히 검토하여 주체별 참여 현황과 참여방식, 의사결정체계와 같은 제도적 사안들을 살펴봄으로써 보다 현실적이고 근본적인 제도 개선방안을 도출한다는 특성을 가진다.

셋째, 보다 현실적이고 근본적인 문제 인식을 가지고 물리적 환경부문 뿐만 아니라 주체별 운영에 관한 사항, 정책적 지원에 관한 사항까지 다양한 관점에서 선진사례들을 검토하고 분석함으로써 보다 창의적인 지역활성화방안을 모색한다는데 기존 연구와 차이가 있다.

5) 국토연구원(2008), 도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석-부산·광주·군산을 사례로, p.3

제2장 근대건축물 관련 현황 및 문제점 고찰

1. 근대건축물 관련 현황
2. 문제점 도출

1. 근대건축물 관련 현황

최근 근대건축물 관련 제도와 사업은 주로 문화재청의 주도하에 이루어지고 있다. 2001년 「문화재보호법」을 통해 등록문화재제도를 도입하면서, 지정문화재가 아닌 문화재 중에서도 보존과 활용을 위한 조치가 필요한 것을 등록할 수 있도록 했다. 특히 이 등록문화재 제도는 근대건축물을 대상으로 포함하게 됨으로써 근대건축물의 보존과 활용을 위한 제도적 여건을 마련하였다고 할 수 있다. 또한 이를 위해 문화재청에서는 근대건축물을 조사하여 기록화 하는 "근대건축물 목록화 사업"을 시행하였다.

또한 2009년 현재 지자체별로 근대문화유산에 문화예술기능을 부여하여 활용할 수 있도록 "근대산업유산 문화예술 창작벨트화 조성 공모사업"을 시행하고 있다. 이밖에 각 지자체별로 근대건축물을 보존·활용하기 위해 조례를 제정하거나,⁶⁾ 지구단위계획을 수립하는 등 여러 방안들이 시도되고 있다.

등록문화재 제도 및 “근대건축물 목록화사업” 등 근대건축물 관련 중앙정부의 정책 추진상황과 지방자치단체에서 사업으로 진행되고 있는 상황들을 살펴보면 다음과 같다.

6) 「서울특별시 한옥지원조례」, 「군산 원도심 활성화 지원조례」 등이 대표적이다.

1) 등록문화재 제도

(1) 등록문화재 제도와 등록문화재 현황

□ 등록문화재 제도

등록문화재제도는 근대건축물을 문화재급으로 격상시켜서 국가가 관리하도록 규정한 제도이며,⁷⁾ 이를 통해 2009년 10월 말 현재까지 전국에서 453개의 근대건축물을 등록문화재로 등록하여 관리하고 있다.

「문화재보호법」은 등록문화재로 등록된 근대건축물에 대해서 등록문화재의 관리(동법 제48조(등록문화재의 관리), 제49조(신고사유), 제50조(등록문화재의 현상변경))에 대한 내용과 해당대지의 건폐율 및 용적률 완화 인센티브(제51조(등록문화재의 건폐율과 용적률에 관한 특례)) 조항을 포함하고 있으며, 소유자의 자발적 보존의지에 바탕을 두고 신고 위주의 지도·조언·권고를 기본으로 한다.⁸⁾

등록문화재는 기존의 「문화재보호법」에 의해 보호받지 못하는 근대문화유산을 대상으로 하고 있기 때문에 대상선정과 보호의 방법이 상대적으로 유연하다. 특히 문화재를 보호함과 동시에 적절한 활용이 가능하도록 하는 것이 특징인데, 해당 문화재 외관의 1/4 이상 변경하는 행위를 하거나, 해당 문화재를 다른 곳으로 이전하거나 철거하는 행위를 할 경우 허가가 아니라 신고를 하도록 하고 있으며, 국가로부터 보조금을 지원받을 수 있고, 세제의 혜택이 주어진다.

[표 2-1] 등록문화재 제도의 내용

구분	등록문화재 제도	문화재보호법 조항
목적	지정문화재가 아닌 것을 대상으로 문화재로서의 가치에 비추어 보존 및 활용을 위해 조치가 필요한 것을 폭넓게 등록, 완화된 보호조치를 취함으로써 소유자의 자주적인 보호를 기대함	

7) 문화재보호법 제47조(문화재의 등록) ① 문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 제2조제2항에 따른 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것을 등록할 수 있다. ② 제1항에 따라 등록된 문화재(이하 "등록문화재"라 한다)의 등록기준, 절차 및 등록 사항 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다. <개정 2008.2.29>

8) 문화재 등록 신청시 신청서(별지 제81호 서식) 구비서류 중 '대상물 소유자 동의서'를 제출하도록 되어 있어 소유자의 사유재산권 침해를 방지하고 소유자의 동의 또는 설득을 통하도록 제도적 장치를 마련하고 있다.(문화재보호법 시행규칙 제43조, 서식 81)

구분	등록문화재 제도	문화재보호법 조항
지정주체	문화재청장	법 제47조 제①항
대상	지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요하다고 인정되는 것	법 제47조 제①항
방법	문화재위원회의 심의	법 제47조 제①항
등록기준	지정문화재가 아닌 문화재 중 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것. 다만 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 건설 후 50년 이상이 지나지 아니한 것이라도 긴급한 보호조치가 필요한 것은 등록문화재로 등록할 수 있음 -역사, 문화, 예술, 사회, 경제, 종교, 생활 등 각 분야에서 기념이 되거나 상징적 가치가 있는 것 -지역의 역사·문화적 배경이 되고 있으며, 그 가치가 일반에게 널리 알려진 것 -기술발전 또는 예술적 사조 등 그 시대를 반영하거나 이해하는 데에 중요한 가치를 지니고 있는 것	법 시행규칙 제42조 제①항
관리	- 등록문화재를 관리하는 자는 등록문화재의 원형 보존에 노력 - 등록문화재의 소유자가 분명하지 않거나 그 소유나 관리자가 관리할 수 없으면 문화재청장이 지방자치단체나 그 문화재를 관리할 자를 지정하여 관리할 수 있도록 함 - 등록문화재 관리단체는 문화관광부령으로 정하는 바에 따라 문화재청장에게 등록문화재의 관리 및 수리와 관련된 기술 지도를 요청할 수 있음	법 제48조
신고	- 등록문화재의 관리자를 선임하거나 해임한 경우 - 등록문화재의 소유자가 바뀌거나 소유자 또는 관리자의 주소가 변경된 경우 - 등록문화재의 전부 또는 일부가 멸실되거나 훼손된 경우 (이상 15일 이내에 신고) - 외관의 1/4이상을 변경하려는 경우 또는 다른곳으로 이전하거나 철거하려는 경우(30일 이전에 신고)	법 제49조, 제50조
허가	- 제51조 ⁹⁾ 에 따른 건축물의 건폐율이나 용적률에 관한 특례 적용을 받은 등록문화재 - 제53조 제2항에 따라 국가로부터 보조금을 지원받는 등록문화재	법 제50조
말소	문화재청장은 등록문화재에 대하여 보존과 활용의 필요가 없거나 그 밖에 특별한 사유가 있으면 문화재위원회의 심의를 거쳐 그 등록을 말소할 수 있음	법 제52조

자료 : 문화재보호법 내용을 기준으로 재작성

□ 전국 등록문화재 현황

문화재청의 ‘문화재 지정·등록 총괄 표’에 의하면, 2009년 10월 31일 기준으로 지정·등록된 문화재 수는 총 10,496개이다. 그 중 등록문화재 수는 앞서 살펴본 바와 같이 432개이며 전체 문화재 수의 약 4.12%를 차지하고 있다. 가장 많은 등록문화재를 보유하고 있는 지자체는 서울시로 88개를 보유하고 있으며, 그 다음으로 전남 67개, 전북 45개를 보유하고 있다. (표 2-2참조)

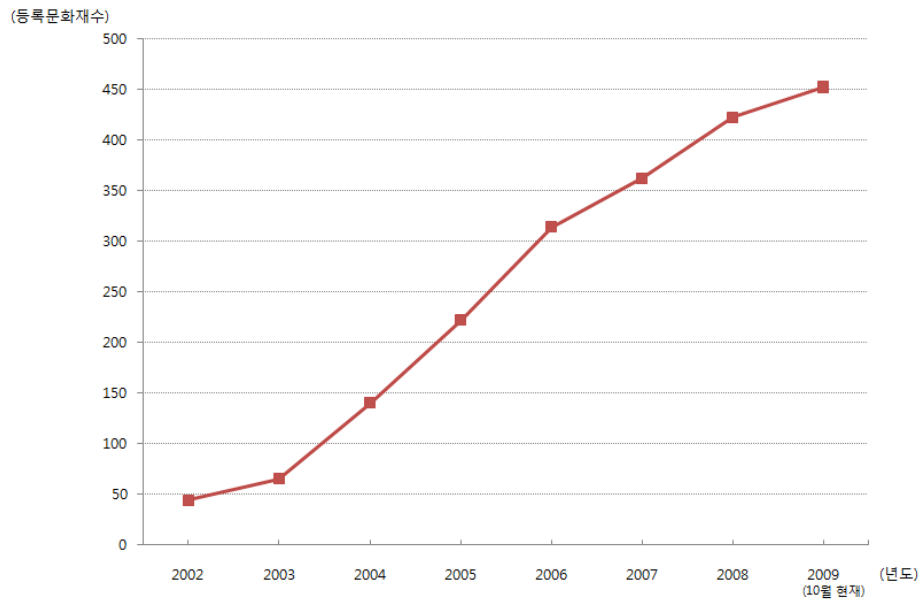
[표 2-2] 문화재 지정·등록 총괄 현황

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타	합계
(국가지정문화재)																		
국보	153	3	3	1	2	0	2	9	9	13	27	6	20	55	10	0	0	313
보물	507	21	38	21	8	3	5	128	56	71	92	86	154	283	107	3	5	1,588
사적	68	4	7	18	2	1	4	64	16	18	48	34	40	101	52	6	0	483
사적 및 명승	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3	3	1	0	0	10
명승	2	2	0	1	0	0	0	1	7	8	1	6	12	11	5	1	0	57
천연기념물	13	7	2	11	1	0	3	17	32	22	14	31	57	59	42	41	43	395
중요무형문화재	30	3	0	4	1	0	0	8	1	3	3	2	13	7	9	3	27	114
중요민속자료	49	0	5	0	3	0	1	10	11	22	19	13	35	71	11	8	0	258
합 계	823	40	55	56	17	4	15	237	132	158	205	178	334	590	237	62	75	3,218
(시도지정문화재)																		
유형문화재	260	96	50	55	27	33	18	184	144	263	161	193	214	338	445	24	0	2,505
무형문화재	36	14	16	18	15	14	4	40	19	17	34	27	33	28	30	17	0	362
념물	26	48	17	54	26	40	46	185	78	116	156	107	187	134	240	49	0	1,509
민속자료	29	5	4	2	7	2	0	11	4	16	19	34	40	119	20	7	0	319
문화재자료	44	49	43	20	26	48	18	141	124	66	303	151	231	494	458	5	0	2,221
합 계	395	212	130	149	101	137	86	561	369	478	673	512	705	1,113	1,193	102	0	6,916
(등록문화재)																		
등록문화재	88	10	8	5	10	17	5	26	33	21	33	45	67	27	36	21	0	452
(%)	(6.7)	(2.6)	(4.2)	(2.4)	(7.8)	(10.8)	(4.7)	(3.2)	(6.2)	(3.2)	(3.6)	(6.1)	(6.1)	(1.6)	(2.5)	(11.4)	(0.0)	(4.3)
총 계	1,306	262	193	210	128	158	106	824	534	657	911	735	1,106	1,730	1,466	185	75	10,586

* 문화재청, “문화재 지정·등록 총괄 현황 표” 참고, 2009년 10월 31일 기준

9) 제51조 (등록문화재의 건폐율과 용적률에 관한 특례) 등록문화재인 건축물이 있는 이용에 관한 해당 용도지역 안에서의 건폐율과 용적률은 『국토의계획및이용에관한법률』 제77조부터 제79조까지의 규정에도 불구하고 적용되는 건폐율 및 용적률의 150퍼센트 이내에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

2001년 3월 『문화재보호법』 개정을 통해, 등록문화재 제도가 도입된 이후, 2002년부터 실질적인 등록이 실시되었으며 당시 44개의 등록문화재가 지정되었다. 초기 2002 ~ 2003년 사이에는 등록이 활발히 진행되지 않았고, 2003~2006년 사이에 등록이 활발히 진행되다가, 최근에는 다시 등록추세가 낮아진 것으로 나타났다. 등록문화재 등록 추이를 살펴본 결과, 초기에는 제도의 인식 부족, 등록 대상 모색 단계 등의 이유로 등록추이가 낮았던 것으로 분석되고, 2003~2006년도의 활발한 등록은 “근대문화유산 목록화 사업(2003~2004)”의 영향을 받았을 것으로 판단된다.¹⁰⁾



[그림 2-1] 등록문화재 등록 추이 현황

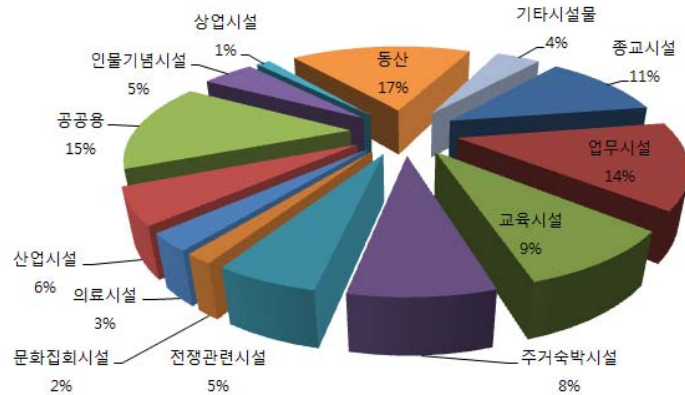
자료 : 문화재청 홈페이지 <http://cha.go.kr> 문화유산정보 자료를 참고하여 재작성함(2009년 10월 31일 기준)

□ 용도별 현황

등록문화재로 지정된 근대건축물의 용도시설 중 가장 많은 시설은 동산, 공공용시설, 업무시설, 종교시설, 교육시설 순으로 나타났다.(표 2-3) 이는 주거시설, 산업구조물, 업무시설, 종교시설, 산업시설 순으로 유형별 분포를 보이는 근대문화유산목록화사업의

10) 최근 등록추세선이 완만해진 원인은 문화재 지정·등록을 담당하는 지자체 공무원의 인터뷰에 의하면, 등록문화재 제도의 실효성 부족 등의 이유로 소유주들이 문화재 등록을 기피하기 때문인 것으로 보인다.

조사결과와는 다소 차이가 있는 결과이다.(표2-8 참조) 특히 주거시설의 등록이 원활하지 못한 것으로 보이는데, 이것은 주거시설이 주로 민간 소유이기 때문에 등록과정에서 동의를 얻는 것이 수월하지 못하기 때문인 것으로 판단된다.¹¹⁾



[그림 2-2] 등록문화재 용도별 비율

[표 2-3] 등록문화재 용도별 현황

구분	종교 시설	업무 시설	교육 시설	주거 숙박 시설	전쟁 관련 시설	문화 집회 시설	의료 시설	산업 시설	공공 용 시설	인물 기념 시설	상업 시설	동산	기타 시설 물	계
건수	51	63	41	35	25	7	12	26	66	22	6	79	19	452

자료: 문화재청 홈페이지 <http://cha.go.kr> 문화유산정보 자료를 참고하여 재작성함(2009년 10월 31일 기준)

□ 소유별 현황

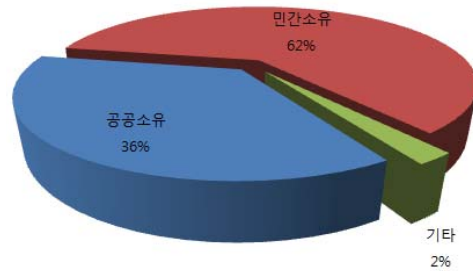
등록문화재의 소유별 현황을 살펴보면, 민간소유인 것이 62%로 공공소유의 등록문화재보다 많은 것으로 나타났다. 이는 문화재 등록시 소유자의 동의를 받도록 되어있고, 실제 운영관리주체의 측면에서도 민간이 관리하고 있는 비중이 크다고 해석할 수 있기 때문에 경제적인 이유로 멸실 또는 훼손되기 쉬운 상황에 놓인 것으로 판단된다.

11) 이러한 문제는 설문조사에서 근대문화유산 목록화 사업 시행시 책임 연구자들이 어려움으로 지적한 바있다. "근대문화유산 목록화 사업의 내용 및 개선사항에 관한 설문조사" 참조.

[표 2-4] 등록문화재 소유별 현황

비고	공공 소유	민간 소유	기타	합계
갯수	164	278	10	452
(%)	36.0	62.0	2.0	100.0

자료: 문화재청 홈페이지 <http://cha.go.kr> 문화유산
정보 자료를 참고하여 재작성함(2009년 10월
31일 기준)



[그림 2-3] 등록문화재 소유 현황

(2) 근대문화유산 목록화 사업

□ 근대문화유산 조사 실태

문화재청은 등록문화재제도를 도입하면서 근대문화유산에 대한 현황파악이 필요해졌고 이에 따라 근대문화유산에 대한 조사 및 목록화 사업을 추진하였다. 등록문화재제도가 도입되기 이전에도 몇몇 지자체에서는 비지정 문화재인 근대건축물의 멸실과 훼손을 방지하고자 목록화 사업을 진행해온 바가 있으나¹²⁾, 전국적으로 전수조사가 실시된 것은 이것이 처음이라고 볼 수 있다.

근대문화유산 목록화 사업은 문화재청에서 예산을 지원하여 전국 16개 특별시와 광역시, 도(이하 '시·도'로 표기)에서 근대문화유산 목록화 사업을 추진하도록 하였으며 2002~2005년에 걸쳐 진행되었다.

- 사업명: “근대문화유산 조사 및 목록화 사업”
- 발주기관: 전국 16개 시·도
- 사업기간: 2002~2005년
- 사업범위: 각 해당 시·도 전역
- 예산: 국비(국고보조금) : 지방비 ≒ 50 : 50

사업에 대한 계획 및 발주기관 선정 등은 각 지자체에서 전담하도록 하였으며, 조사는 짧게는 6개월에서 1년의 기간에 이루어졌다. 「문화재보호법 47조」, 문화재청의 「근

12) 대구시는 1988년에 대구지역 근대건축물 조사보고서를 발간하였으며, 서울시는 2000년부터 등록문화재 제도 도입을 위한 문화재법 개정안이 심사 중인 시점에 1863년~1975년까지의 건축물 130개를 선정하여 관리방안을 모색하였다.

대문화유산 조사 및 목록화사업 시도관계자 회의자료」에 의거하여 조사항목을 선정하고 기술하였으며, 16개 시·도의 사업은 다음 표와 같이 수행되었다.

[표 2-5] 근대문화유산 목록화 사업 현황

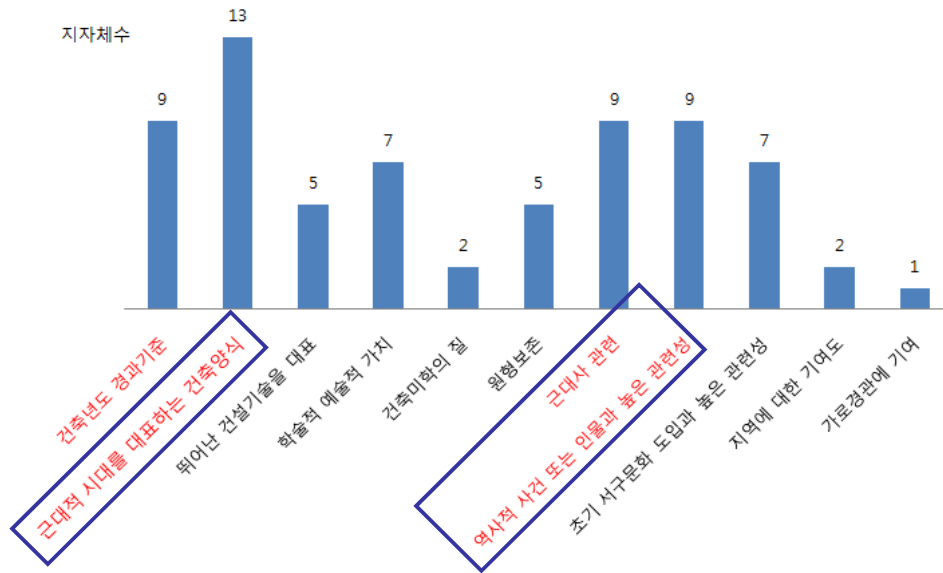
지역	발간연월	연구수행기관	연구책임	기간
광주광역시	2003. 1	전남대학교 호남문화연구소	천득염	02.6.17~03.1.16
대전광역시	2003. 4	대전발전연구원	김정동	02.11.1~03.4.30
제주도	2003. 4	탐라대학교 부설 산업기술연구소	양상호	-
울산광역시	2003. 6	울산대학교 도시·건축연구소	강영환	02.8.26~03.6.25
강원도	2003. 7	강원대학교 조형예술연구소	박경립	03.2~04.2
전라남도	2003.12	전남문화재연구원	천득염	02.12.27~03.12.26
경상남도	2004. 2	경남대학교 박물관	김태중	03.2~04.2
전라북도	2004. 4	전북발전연구원	홍승재	-
서울특별시	2004. 6	서울시립대학교 부설 서울학연구소	홍대형 이우태	03.6.25~04.6.24
경기도	2004. 9	경기문화재단	윤인석	03.10~04.9
경상북도	2004. 9	경상북도문화재연구원	윤용진	02.11.20~04.9.14
대구광역시	2004. 9	대구가톨릭대학교박물관	윤재웅	03.11.20~04.9.15
충청북도	2004.10	청주대학교산업과학연구소	김태영	03.12~04.10
충청남도	2004.12	목원대학교 건축도시연구센터	김정동	04.2.9~04.11.30
인천광역시	2004.12	인천대학교	김영배	04.4~04.11
부산광역시	2005. 2	동아대학교 건설기술연구소	김기수	04.4.6~05.2.15

※ 출처 : 우동선(2005), 등록문화재제도와 근대문화유산 목록화 조사 보고서, p.121, 16개 시·도 근대문화유산 목록화 보고서를 참고하여 재작성

조사기관은 각 지자체별로 다르나 주로 대학기관에서 수행하였으며, 전라북도와 인천시를 제외한 시·도는 건축분야의 전문가가 사업을 주관하였다. 설문조사결과 이들은 모두 해당지역에서 10년 이상 거주하였으며, 그 중 13명은 대상지역에서 20년 이상 거주한 것으로 나타났다.¹³⁾ 대상지역은 울산시를 제외한 모든 지자체가 행정구역 전역을 조사

13) 이 연구를 위하여 2009년 6월과 7월 2개월간 16개 지자체의 근대문화유산목록화 사업을 수행한 책임 연구자 16명에게 "근대문화유산 목록화 사업의 내용 및 개선사항에 관한 설문조사"를 실시하였다.

산으로 선정하였음을 알 수 있다.



[그림 2-4] 근대문화유산의 선정기준

[표 2-7] 16개 시·도별 근대문화유산 선정 기준

기준	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫
강원도	✓	✓					✓	✓	✓	✓		
경기도	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
경남	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓				
경북		✓	✓	✓			✓	✓	✓			
광주		✓							✓			
대구	✓	✓		✓		✓	✓	✓				
대전												✓
부산	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
서울	✓							✓				✓
울산	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓			
인천시		✓					✓	✓	✓			
전남		✓							✓			
전북	✓	✓										
제주		✓					✓					
충남												✓

주: ① 건축년도 경과기준, ② 근대건축양식, ③ 건축기술, ④ 학술적·예술적 가치, ⑤ 건축미학의 질, ⑥ 원형보존상태, ⑦ 근대사 관련 여부, ⑧ 역사적 사건 및 인물 관련 여부, ⑨ 지역내 초기 서구문화 도입 관련 여부, ⑩ 특정지역에 대한 기여도, ⑪ 가로경관 기여도, ⑫ 기타

자료: '근대문화유산 목록화 사업의 내용 및 개선사항에 관한 설문조사' 결과를 토대로 작성함

□ 근대문화유산 목록 현황

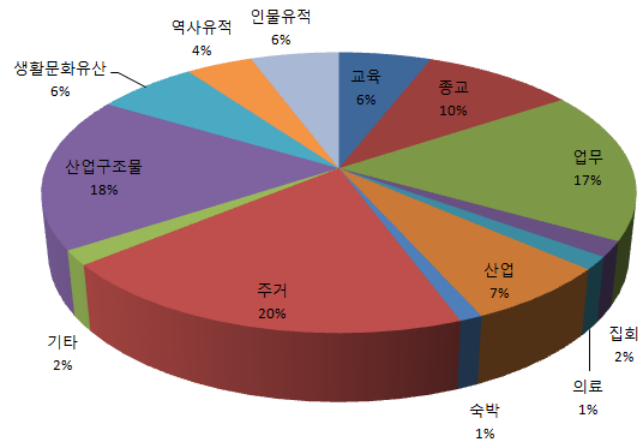
전국 16개 시·도의 근대문화유산 목록화 사업 보고서를 살펴본 결과, 건축물의 형태가 약 65.7%로 상당수를 차지하고 있으며, 건축물 중에서는 주거시설, 업무시설, 종교시설 순으로 많은 것으로 나타났다.

또한 지역별로 우세한 시설의 종류가 다르게 나타나고 있는데, 전반적으로는 주거시설이 가장 많은 것으로 나타나나, 강원도, 서울특별시, 인천시, 전라북도는 업무시설이 가장 많이 분포하는 것으로 나타났으며 대구는 종교시설, 경기도는 생활문화유산, 광주광역시에는 교육시설이 많은 것이 특징으로 나타났다.(표 2-8참조) 이는 지역별로 근대사적 배경이 다르기 때문인 것으로 나타나며, 시설별 특성이 다르므로 근대건축물의 보전과 활용 형태가 지역의 특성별로 달라야 함을 시사한다.

[표 2-8] 16개 시·도별 근대문화유산 - 유형별 현황

구분	건축물									산업 구조 물	생활 문화 유산	역사 유적	인물 유적	총계
	교육	종교	업무	집회	의료	산업	숙박	주거	기타					
강원	11	25	36	7	1	4	2	14	7	33	1	1	6	146
경기	52	85	88	13	8	34	4	38	6	29	89	45	57	547
경남	15	20	46	9	12	38	5	117	13	82	18	9	12	417
경북	7	36	53	3	6	56	7	145	5	247	37	16	40	658
광주	32	10	22	17	1	3	-	26	-	24	4	2	3	144
대구	21	22	10	1	9	1	-	29	-	19	8	2	12	134
대전	10	13	29	5	3	8	1	31	3	48	7	11	7	176
부산	15	27	7	1	2	21	1	42	20	69	14	-	6	211
서울	50	24	344	3	6	48	17	191	1	7	-	2	17	710
울산	4	16	27	4	2	13	3	61	-	16	7	10	3	166
인천	9	14	30	1	-	14	1	21	1	11	20	24	2	148
전남	15	41	64	8	9	30	7	73	15	125	55	12	24	478
전북	15	41	42	5	6	25	-	39	5	22	18	8	11	237
제주	1	7	18	3	2	14	4	12	3	23		13	1	101
충남	8	71	24	5	3	18	-	83	4	39	31	41	70	397
충북	26	27	16	2	3	10	-	46		77	9	14	8	238
총계	291	479	856	87	73	337	52	968	83	871	318	210	279	4,908

자료: 전국 16개 시·도의 「근대문화유산 목록화 조사 보고서」



[그림 2-5] 16개 시·도별 근대문화유산 유형별 현황

한편, 기록된 근대문화유산의 문화재 지정 현황을 살펴보면, 조사된 근대건축물의 대부분인 약 88.2%가 비지정문화재인 것으로 나타났다. 등록문화재의 경우 근대문화유산 목록화사업 이후 등록문화재 지정이 활발해진 것으로 판단되는데 이는 근대문화유산목록화사업의 시행을 긍정적으로 평가할 수 있는 근거라고 볼 수 있다.

[표 2-9] 16개 시·도별 근대문화유산 - 문화재지정유형별 현황

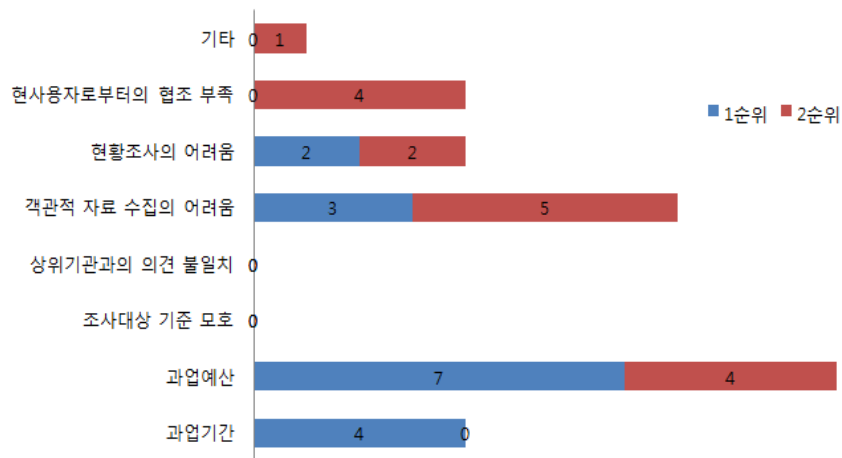
구분	국가지정 문화재	시·도지정 문화재	등록문화재 (2001~2004)	비지정문화재	총계	등록문화재 (2009.10)
강원도	—	2	7	137	146	33
경기도	5	29	5	508	547	26
경상남도	1	9	4	403	417	36
경상북도	2	23	2	631	658	27
광주광역시	—	13	3	128	144	10
대구광역시	3	15	5	111	134	8
대전광역시	—	11	3	162	176	17
부산광역시	—	5	1	205	211	10
서울특별시	24	44	14	628	710	88
울산광역시	—	4	—	162	166	5
인천광역시	4	26	—	118	148	5
전라남도	1	4	10	463	478	67
전라북도	6	20	3	208	237	45
제주도	—	—	2	99	101	21
충청남도	9	41	4	343	397	33
충청북도	7	19	11	201	238	21
합계	57	242	71	4330	4908	452

자료: 전국 16개 시·도의 「근대문화유산 목록화 조사 보고서」와 문화재청 홈페이지 <http://cha.go.kr> 문화유산정보 자료를 참고하여 작성함

□ 사업 진행시 문제점과 개선방안

한편, 등록문화재 지정 추이를 살펴보는 과정에서, 근대문화유산 목록화 사업 보고서에 기록되지 않은 건조물이 등록문화재로 지정된 사례가 나타났으며, 기록된 목록 중 일부는 누락된 항목을 발견하였다.¹⁴⁾ 이는 근대문화유산목록화사업의 지속적인 보완과 상세조사가 필요함을 단적으로 보여주고 있다. 이에 관해서 우동선(2005)은 울릉도 사례를 들어 문제제기를 하고 있으며¹⁵⁾ 이순자 외(2008)도 산업문화유산 조사과정에서 이에 대한 문제제기를 하고 있다.¹⁶⁾ 사업을 수행한 16명의 전문가들도 설문조사에서 사업 진행에 있어서 보완해야 할 점에 대해 충분한 조사와 실측의 필요성을 제시하고 있다.

이러한 결과를 바탕으로 16개 시·도의 「근대문화유산 목록화 사업」 책임 연구자들에게 사업을 진행하면서 제기된 문제점과 애로사항에 관하여 설문한 결과, 과업예산이 부족하다는 의견이 대다수였고, 객관적 자료수집의 어려움, 현황조사의 어려움, 대상의 현 사용자로부터의 협조 부족, 짧은 과업기간 순으로 응답하였다. 평균적으로 16개 시·도의 사업시행에는 약 6천만원 정도의 예산이 소요되었으며, 예산은 주로 조사비와 인건비로 사용된 것으로 나타났다.(부록5 참조)



[그림 2-6] 사업 진행시 애로사항에 대한 설문결과

14) 대구광역시 등록문화재 303호 동촌역, 인천광역시 등록문화재 427호 제물포고등학교 강당 등 근대문화유산목록화사업 보고서에 기록되어 있지 않으나 등록문화재로 지정된 사례가 나타나고 있다.

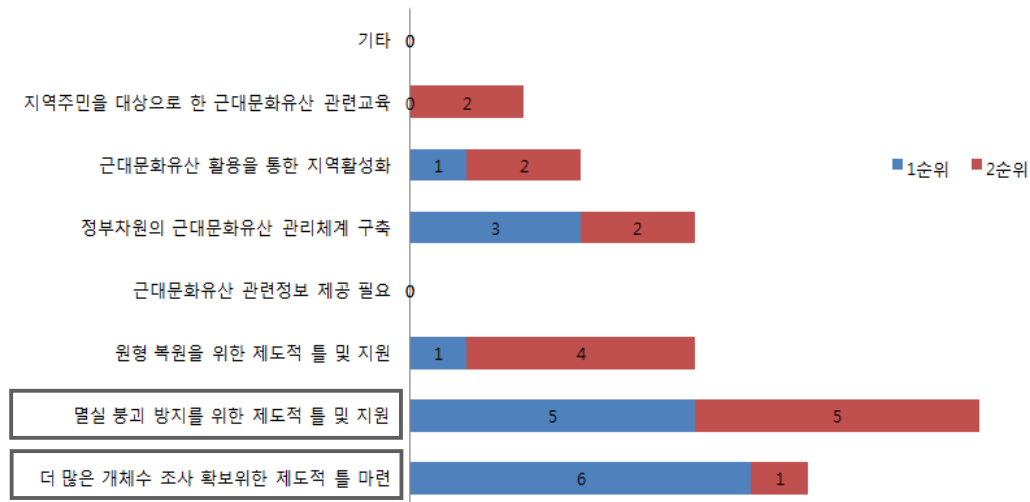
15) 우동선(2005), 등록문화재제도와 근대문화유산 목록화 조사보고서_건축 제49권 제12호, p. 121.

16) 이순자·양하백·장은교(2008), 근대 산업유산의 보존·활용 기본계획 수립을 위한 기초자료 연구, 국토연구원, p.82.

또한 과업진행시 보완사항에 대하여 기술하도록 한 문항에 대해서는 16명의 책임 연구자중 8명이 충분한 조사가 이루어지지 않았으므로 추가적으로 자료를 보완하고 체계화해야 한다는 의견을 제시하였다. 또한 충분한 인력확보와 조사를 위하여 예산이 확충되어야 한다는 의견도 16명 중 7명이 제시하고 있다.

한편 「근대문화유산목록화 사업」과 관련하여 정책적 제언을 설문한 결과, 16명의 연구자 중 10명이 멸실 붕괴 방지를 위한 제도적 틀 및 지원 방안이 필요하다고 응답하였고, 1순위로 더 많은 개체수 조사·확보를 위한 제도적 틀을 마련해야 한다고 함으로써, 지속적인 근대문화유산목록화 사업 진행의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

설문결과를 종합적으로 살펴보았을 때, 대다수의 사업 진행 책임자들은 과업 수행에 있어서 예산이 불충분하고 조사시간이 상대적으로 짧으며 추가적인 조사의 필요성을 인식하고 있는 것으로 판단되며, 「근대문화유산목록화 사업」의 지속적인 시행과 근대문화유산의 멸실 방지를 위한 제도적 틀이 마련되어야 함을 시사하고 있다.



[그림 2-7] 관련 정책 제언에 대한 설문 결과

2) 근대건축물 관련 정책

(1) 국가차원의 지원 : 근대건축물 활용사업(문화예술창작벨트 조성사업) 추진

국가차원의 근대건축물 관련 정책으로는 문화체육관광부에서 추진한 “문화예술창작벨트 조성사업”이 대표적이다. “문화예술창작벨트 조성사업”은 지역의 전통과 역사자원을 활용한 문화의 재창조를 통해 지역의 활성화를 도모하는 정책으로서 방치된 근대 산업유산의 가치를 재인식하고 이를 문화적으로 보존·재활용하여 산업시대의 역사성과 지역의 정체성을 보존할 뿐만 아니라, 지역주민의 예술창작 및 문화향유 기반을 확대하고, 문화·예술·관광의 랜드마크 조성을 통하여 최종적으로 그 지역을 활성화하는 것에 그 목적이 있다.¹⁷⁾

이를 위해 2009년에는 시범사업지로 군산의 내항(근대사공연), 신안의 염전과 소금창고(소금체험), 포천의 폐채석장(돌조각) 등 5개소를 선정하였고 사업기간동안 총 210억원의 사업비가 투자될 예정이다. 원래 이들 5개 지자체에서는 각자 이와 유사한 사업을 진행 중에 있었으나, 문화예술창작벨트 시범사업으로 선정되면서 이와 연계한 도시재생사업이 탄력을 받아 연계하여 진행되었다. 특히 군산시와 대구시는 “문화예술창작벨트 조성사업”과 별도로 근대역사환경과 관련한 사업을 진행 중에 있었는데, 이들 사업과 “문화예술창작벨트 조성사업”을 함께 연계하여 추진하는 방안을 모색 중이다.¹⁸⁾ 또한 포천에서는 2009년 10월 현재, 포천아트밸리가 개관하여 시범 프로그램을 운영 중에 있으며, 이외 4개의 지자체에서도 사업계획을 수립 중이다.

- 사업명: “문화예술창작벨트 조성사업”
- 주관기관: 문화체육관광부
- 사업기간: 2009~2011년 (총 3년간)
- 시범사업대상지: 군산시, 대구시, 포천시, 신안군, 아산시 일대
- 예산: 210억원 (국고 105억원, 지방비 105억원)

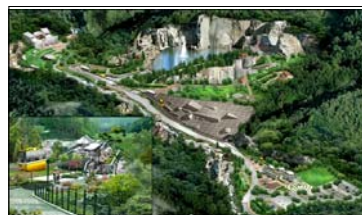
17) 문화체육관광부 디자인공간문화과 보도자료(2008.10.23)

18) 군산시는 문화예술창작벨트 시범도시로 선정될 당시 근대역사경관 조성사업을 “직도(미군사격장) 대체사업” 중 하나로서, 국고보조금의 지원을 받아 군산시 도시계획과에서 주체적으로 진행하고 있었다. 또한 대구시는 대구 제조창의 문화창조발전소 사업과 근대문화골목, 동성로 공공디자인 개선사업 등을 포함하여 대구읍성을 비롯한 역사문화환경을 복원하고 공공디자인을 개선하여 대구 구도심의 재생을 유도하는 근대역사문화벨트 시범사업을 추진중에 있다.(대구시 사례 참조)

[표 2-10] 문화예술창작벨트 사업 추진 현황

지역	대상지	활용 근대건축물	주요내용	추진현황
군산시	내항 일원	구 조선은행, 나가사키18은행, 세관창고, 구 미즈상사	별도의 사업 명칭 없음 내항부두일대의 일제시대 건물을 복 원 · 정비하여 문화관, 전시장, 공연 장, 전시 · 상업공간으로 활용 근대사 체험 및 공연 프로그램 운영 예정	2009년 10월 마스터플랜 수립 예정
대구시	구 연초제조창	연초제조창	문화창조발전소 한국최초의 담배제조공장을 전시장, 스튜디오, 화랑등으로 조성 예술창작 프로그램 운영예정	2009년 12월 마스터플랜 수립예정
포천시	폐채석장	채석장	채석장의 이미지를 차용하여 창작스 튜디오 조성, 조각 분야 특성화 프로 그램 운영 예정	공사 완공 (2009. 10. 24 개장) 파일럿 프로그램 시범 가동중
신안군	염전, 소금창고	태평염전 (등록문화재 제360호) 석조소금창고	소금문화체험공간 조성(소금 박물관 기조성) 소금조각전시회, 사진전 개최 및 소 금제작체험 프로그램 운영	2009년 11월 기본계획 수립예정
아산시	구 장항선 도고역	장항선 폐철도부지	도고온천역 등 구 역사의 문화공간화 공연, 전시	2009~2011

자료: 문화체육관광부 디자인공간문화과 담당자 인터뷰 및 보도자료(2008.10.23, 2009. 10. 21), 문화체육관
광부 · 군산시(2009) 근대문화중심도시 군산 워크샵 자료 등을 토대로 작성함



[그림 2-8] 문화예술창작벨트 사업 추진 현황 : 군산현황(左), 포천 아트벨리(中), 대구연초제조창 (右)

(2) 지방자치단체차원의 지원 : 지원을 위한 관련 조례 제정·운영

□ 군산시 - 원도심 활성화 지원조례

지방자치단체 차원의 지원으로는 군산, 인천 등 개항장을 중심으로한 지원을 대표적 인 사례로 들 수 있다. 군산시의 경우 원도심의 공동화 현상을 방지하고 원도심 상권의 활성화와 근대역사문화의 보존 및 활용을 위해 원도심 지역에 특화·특정거리를 지정하고 개발 행위를 지원하도록 2007년에 원도심 활성화 지원조례를 제정하였다. 군산시는 원도심 활성화 지원조례를 제정함으로써 원도심 권역내 지정 또는 등록된 근대건축물과 그 외에 비지정 근대건축물까지 재정적 지원이 가능해졌으며, 근대 건축물의 개보수시 외부 수선비용의 30% 범위 안에서 최고 1,000만원까지 현금 또는 대행사업 방식으로 지원하도록 하고 있다. 또한 사업 보조금 교부를 위해 지원금액을 결정하는 ‘원도심활성화 위원회’와 개·보수 등 설계안을 심사, 검토하는 ‘설계심의위원회’를 운영하고 있다.

「원도심 활성화 지원조례」에 의하면 보조금은 군산시 일반회계 지원금에 의해 년 당 2억원이 책정되어 있었으나 2007년 조례 제정 이후 지원 신청자는 전혀 없어 실효성 이 없는 것으로 조사되었는데 이는 지원 신청에 대한 번거로운 절차뿐 아니라, 보조금 지원규모가 비현실적으로 낮았기 때문인 것으로 보인다. 이에 따라 군산시는 2009년부터 「근대역사경관 조성 사업」 추진과 함께 조례 개정을 검토하여 현실적인 지원이 이루어질 수 있도록 수정할 예정이다.¹⁹⁾

[표 2-11] 군산시 관련 조례 내용

『군산시 원도심 활성화 지원 조례』	
(제정) 2007.03.27 조례 제 747호	
제1조(목적) 이 조례는 원도심의 공동화 현상을 방지하고 원도심 상권의 활성화와 <u>근대역사문화의 보존·활용방안을 모색 하는데 목적</u> 이 있으며, 또한 원도심 지역의 특화·특정거리를 지정하고 개발 행위를 지원하는 근거를 마련하는데 있다.	
제7조(보조금의 지원대상)	
①원도심 지역내 제6조에 의해 규정된 행위에 한정하여 예산의 범위 안에서 보조금을 지원할	

19) 군산시 공무원 인터뷰

수 있다.

②보조금의 지원대상은 다음과 같다.

1. 규칙에서 정하는 근대 건축물의 건축 또는 개축, 외부수선의 일부비용

2. 공연장, 전시장, 미술관 등 교육·문화·복지시설 등 건축의 일부비용
3. 원도심 활성화를 위한 문화행사 및 축제 개최시 예산의 범위 내에서 일부 지원할 수 있다.
4. 기타 본 조례의 목표달성을 위하여 위원회가 필요하다고 결정한 사업

③보조금을 받아 건축물을 건축할 경우 건폐율과 용적률은 「군산시 도시계획조례」, 주차장 시설은 「군산시 주차장 조례」에서 정하는 바에 의한다.

제8조(보조금의 지원규모)

①시에서 지정 고시한 원도심 권역 중 규칙에서 정하는 **근대 건축물의 건축 또는 보존방침을 훼손하지 않는 개축, 외부 수선비용의 30퍼센트 범위 안에서 최고 1,000만원까지 현금 또는 대 행사업 방식으로 지원**할 수 있다.

②교육·문화·복지시설 등 공익시설을 건축할 경우 보조금은 시설비용의 30퍼센트 범위 안에서 최고 5,000만원 범위 내에서 지원할 수 있다.

③원도심 내에서 별표 1-2, 1-3, 주차장 등 공공시설을 민간인이 시행할 경우 시설비용의 30퍼센트 범위 안에서 최고 3,000만원 범위 내에서 지원할 수 있다.

제9조(보조금의 신청절차 등)

①보조금을 지원받고자 하는 자는 “별표 제2호, 제3호서식”에 의거 **원도심활성화사업 보조금 교부(변경)신청서, 근대 건축물 등록신청서와 건축 또는 개축, 외부수선 설계도면 및 관계도서를 제출**하여야 하며 계획이 변경된 경우에도 같다.

②시장은 보조금 신청서류가 접수되면 **설계심의위원회 자문과 원도심활성화 위원회 심의를 거쳐 보조금 지급여부 및 지원예정금액을 결정**하여 그 결과를 신청자에게 통지하여야 한다.

③지원대상자로 선정된 자는 사업시행 전에 “별표 제4호서식”에 의거 원도심 활성화사업 착수 신고서를 제출하여야 한다.

제10조(보조금의 관리) ①원도심 활성화에 필요한 사업비는 군산시도시계획세 세입에서 적정액을 편성 일반회계로 관리하며 재원은 다음과 같다.

1. 군산시 일반회계 지원금

2. 기금의 운용으로 발생하는 수입금
3. 차입금, 융자상환금, 재정자금, 기타

②보조금지원절차 및 관리는 이 조례에서 규정하는 것을 제외하고는 「군산시 보조금 관리조례」에 의한다.

③보조금을 지원받은 건축물이 소유권이전 등 변동이 있을 경우에는 이를 승계한 것으로 본다.

□ 서울특별시 - 서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례

한편, 서울시는 근대건축물 중 한옥과 관련된 정책을 진행한 것이 조사된다. 서울시는 한옥의 보전 및 진흥에 대한 지원 등을 통하여 역사문화도시 서울 고유의 도시경관을 보전·회복하고, 서울의 역사적 정체성을 지키고 문화 경쟁력을 강화함을 목적으로 2002년 제정된 「서울특별시 한옥지원조례」를 수정하여 「서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례」를 개정(2009. 5)하였다.

우선 서울시는 개정된 조례를 통해 기존 “전통한옥밀집지역”이라는 용어에서 ‘전통’이라는 용어를 삭제하고, 관련 개념을 정리함으로써 북촌에 한하여 등록한옥에 대해 지원하였던 대상을 인사동을 비롯해 돈화문과 운현궁 주변 지구단위계획구역 전체로 확대하였으며, 한옥 수선비 지원액을 상향 조정하고 지원 대상도 다양화하였다. 또한 자문기구인 한옥위원회를 설치하여 지원여부와 지원 금액을 결정하도록 하고 있다. 개정된 조례는 “한옥”에 대해 보전의 입장에서 “진흥 및 활용”으로의 전환 의미를 담고 있다고 할 수 있다.

[표 2-12] 서울시 관련 조례 내용

<p>『서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례』</p> <p>(제정) 2002.05.20, (개정) 2009.05.28 조례 제 4794호</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 한옥의 보전 및 진흥에 대한 지원 등을 통하여 역사문화도시 서울 고유의 도시경관을 보전·회복하고, 서울의 역사적 정체성을 지키고 문화 경쟁력을 강화함을 목적으로 한다.</p> <p>제3조(보조금의 적용대상) 이 조례는 한옥밀집지역 안에 위치한 한옥으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하는 한옥에 적용한다. 다만, 제2호부터 제6호까지에 해당하는 한옥의 경우에는 한옥위원회의 자문을 거쳐 시장이 이를 인정하는 용도의 건축물에 한한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「건축법 시행령」 별표1 제1호에 따른 단독주택 2. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호 및 제4호에 따른 근린생활시설. 다만, 게임제공업소, 단란주점, 안마시술소 및 노래연습장은 제외한다. 3. 「건축법 시행령」 별표1 제5호에 따른 문화 및 집회시설
--

4. 「건축법 시행령」 별표 1 제10호에 따른 교육연구시설
5. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호에 따른 노유자시설
6. 「건축법 시행령」 별표 1 제12호에 따른 수련시설

제8조(한옥수선 등의 비용지원 등)

- ① 시장은 **등록한옥의 소유자 또는 한옥등록예정자에 대하여** 예산의 범위 안에서 한옥위원회의 심의를 거쳐 수선 등에 소요되는 비용을 보조 및 용자지원을 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 보조 및 용자지원 한도액은 다음 각 호와 같다.
 1. 한옥의 전면수선 등의 경우
 - 가. 한옥의 외관의 경우 : 공사비용의 3분의2 범위 안에서 최대 6천만원까지 보조지원
 - 나. 한옥의 내부의 경우 : 공사비용의 범위 안에서 최대 4천만원까지 용자지원
 2. 비한옥을 한옥으로 신축하는 경우
 - 가. 한옥의 외관의 경우 : 공사비용의 3분의2 범위 안에서 최대 8천만원까지 보조지원
 - 나. 한옥의 내부의 경우 : 공사비용의 범위 안에서 최대 2천만원까지 용자지원
 3. 한옥의 부분수선의 경우 : 제1호 또는 제2호로 지원을 받아 5년이 경과한 등록한옥의 지붕 등을 수선할 경우 공사비용의 범위 안에서 최대 1천만원까지 보조지원
 4. 동일 한옥에 대한 지원은 최종적인 지원금을 받은 날부터 한옥의 부분수선의 경우에는 5년 그 외에는 20년이 경과한 후 다시 지원할 수 있다.
- ③ 시장은 제5조에 따른 등록의 유효기간에 제2항의 지원 한도액을 초과하여 지원하여서는 아니 된다.
- ④ 제2항에 따른 용자액의 용자조건은 무이자로 하며, 3년 거치 10년 균등분할상환으로 한다. (개정 2009.05.28)
- ⑤ 시장은 필요하다고 인정하는 경우에는 한옥위원회의 심사를 거쳐 이미 용자되었거나 용자될 자금에 대한 상환기간을 연장할 수 있다.
- ⑥ 제9조에 따른 지원결정통지를 받음으로써 제2항제1호 또는 제2호의 지원대상자가 된 한옥등록예정자는 한옥수선등의 완료신고서 제출 이전에 반드시 해당 한옥을 등록하여야 한다.
- ⑦ 시장은 제2항제1호에서 제3호까지에 따른 지원을 받아 등록의 유효기간 내에 있는 한옥에 대한 조사를 실시할 수 있고, 해당 한옥의 소유자는 이에 응해야 한다.
- ⑧ 제7항에 따른 조사의 범위에 대하여는 규칙으로 정한다.

제9조 (지원신청 및 결정 등)

- ① 제8조에 따른 한옥수선 등의 비용지원을 받고자 하는 소유자 등은 제4조에 따른 등록 또는 등록예정통지를 받은 후 규칙에서 정하는 바에 따라 시장에게 지원신청을 하여야 한다.
- ② 시장은 제1항의 지원신청을 받은 때에는 한옥위원회의 자문을 거쳐 지원여부 및 지원금액 등을 결정하고, 그 결정사항을 해당 신청자에게 통지하여야 한다.
- ③ 제2항의 통지를 받은 자는 통지를 받은 날부터 1년 이내에 한옥 수선 등의 공사를 착수하여야 한다. 다만, 부득이한 사유가 있는 때에는 시장의 사전 승인을 얻어 1년의 기간 내에서 연장을 할 수 있다.

3) 근대건축물 활용 사례

근대건축물 활용 사례는 근대건축물의 분포와 그 활용 특성에 따라 유형을 구분할 수 있다. 우선, 개별적인 근대건축물의 활용으로 주변지역에 영향을 주어 지역의 고유한 경관 창출과 재생과 같은 파급효과를 가져오는 근대건축물 중심 거점확산 유형과, 근대건축물이 밀집해있는 가로, 철도, 하천 등 선적인 도시공간요소를 따라서 지역의 활성화를 도모하는 역사가로환경 재생형, 그리고 근대건축물이 지구전체에 밀집되어 있어서 면적으로 관리되는 유형으로 구분할 수 있다.

이러한 근대건축물 활용 형태는 시간의 흐름에 따라 대체로 복합적으로 나타나는데, 본 연구에서는 근대건축물 활용사례에서 보여지는 정책적 시사점을 고려하여, 근대건축물 중심 거점확산형으로서 서울 정동과 명동 지역을, 역사가로환경 재생형으로서 대구근대문화골목을, 마지막으로 면적으로 관리되는 유형으로서 인천 중구의 근대역사문화지구를 사례로 검토하였다.

(1) 근대건축물 중심 거점확산형 : 서울시립미술관, 명동예술극장

□ 서울시 정동과 명동 일대의 근대역사환경 특성

대표적인 근대건축물을 중심으로 해서 도시전체 분위기가 역사·문화적 공간을 구현하고 있는 사례로서 대표적인 지역은 서울의 정동과 명동일대를 들 수 있다. 정동 일대는 도성내 외국인 거주가 금지되던 시절 외국인 사절단을 중심으로 거주를 허락하였던 치외법권지역으로, 미국(1884), 영국(1890), 러시아(1888), 독일(1889), 프랑스(1896), 이탈리아(1901) 공사관이 위치하였고, 이와 함께 선교사들에 의한 배재학당(1885), 이화여학교(1885)등의 교육시설과 사택, 정동교회, 성공회 같은 종교시설도 들어서있다. 이로 인하여 덕수궁 주변 정동일대는 외국인 거류지로서 도시경관이 변화하기 시작하였고 이와 관련한 다수의 근대건축물과 도시조직은 오늘날에도 남아있다.

한편 명동일대는 기존 양반세력들의 거주지와 궁궐이 밀집되어 있는 청계천 이북지역과는 달리 일본인들의 거주지역으로서 남대문로와 충무로 일대의 거리가 집중적으로 조성되었다. 이 일대에는 조선총독부, 조선식산은행, 경성전기주식회사(1928)와 같이 식민통

치를 위한 핵심 업무시설과 조지아 백화점, 삼월 경성지점(1927)과 같은 대형 상업시설, 명치좌와 같은 문화시설 등이 대거 입지하게 되었다. 그러나 정동일대가 대다수의 근대건축물이 문화재로 지정되어 있고 건축물이 잘 보존되어 있는 반면 명동일대는 대다수가 문화재로 지정되어 있지 않아 상반된 양상을 보이고 있다. 그러나 최근 명동에서는 명동예술극장의 보전과 활용을 위한 리모델링을 시도함으로써 거점중심형 근대건축물 활용의 사례로 볼 수 있다.

[표 2-13] 서울시 근대문화유산 지정 현황

국가지정문화재	서울특별시 지정문화재				등록 문화재
	유형문화재	기념물	민속자료	문화재자료	
25	25	7	19	3	88
(8)	(4)	(3)	(4)	-	(9)

출처 : 한국건축문화연구소(2009) 문화재관리·활용정책 학술연구와 문화재청 홈페이지 <http://cha.go.kr> 문화유산정보 자료를 토대로 재작성함. ()은 중구 소재 근대문화유산임

□ 서울시립미술관 활용 현황

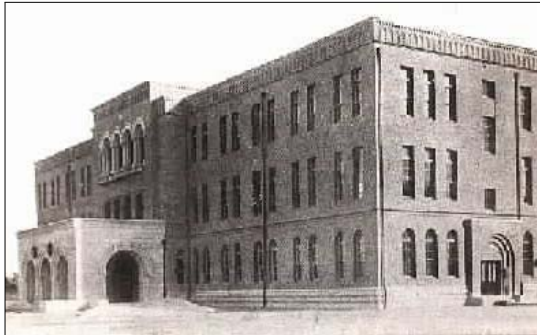
서울시²⁰⁾ 정동에서 근대건축물을 중심으로 한 거점형 사업의 핵심으로 볼 수 있는 것은 서울시립미술관²¹⁾을 들 수 있다. 정동길을 중심으로 한 주변 지역은 문화재로 지정

20) 서울시에서는 1999년 삼청각의 개발계획과 국도극장 철거 사건을 기점으로 근대건축물의 보존과 관리에 대한 논의가 활발하게 이루어졌으며, 이는 근대건축물 조사연구가 본격적으로 시작되는 계기를 제공하였다. 당시 한국일보 "[서울] 근대 건축물 영구보전" 2001. 1.8일자 기사에서는 국도극장 철거를 계기로 근대 건축물의 무분별한 훼손을 막기 위해 1863년 고종 즉위 이후부터 1975년까지 지어진 건축물 130개 가운데 지방문화재 후보 건물 7개를 선정하여 지방문화재 지정을 추진하였다는 내용을 담고 있으며, 나머지 건축물은 당시 국회 심의중인 등록문화재제도를 도입하여 관리할 방침이라고 전하고 있다. 참고로 1999년 말 삼청각은 고급빌라로 재건축하려는 건설회사에 인수되어 철거될 위기에 처하였다. 그러나 서울시가 매각하여 도시계획상 문화시설로 지정하였고, 2001년 전통문화공연장 및 음식점으로 새롭게 개장하여 운영을 세종회관과 민간업체에 위탁하였고, 2005년 이후부터 2009년 10월 현재까지는 세종회관이 전부 맡고 있다. 현재 영화 촬영지로서 유명세를 탔으며, 식음료 판매시설을 운영하고 있고 전통체험행사 등을 시행하고 있다. 한편, 국도극장 철거사건은 1999년 10월 국도극장이 철거되고 20층 오피스텔 공사가 시작되었으며, 소실가 최인호는 2000년 6월 10일자 중앙일보에 "서울을 더 이상 죽여선 안된다"는 글을 기고하여 동양극장사태부터 당시에 벌어지고 있는 근대건축물 철거 논리를 강력하게 비판하였으며, 이후 논란은 지속되었다.

21) 현재 서울시립미술관의 모체는 본래 1929년 8월에 준공된 경성재판소이다. 경성재판소는 우리나라 최초의 근대식 재판소인 평리원이 있던 자리에 건설된 지상 2층, 지하2층의 콘크리트 건물로, 건물양식은 아치형의 출입구 등 르네상스 고전양식을 띠고 있었다. 광복 후에는 1개 층이 증축되어 대법원으로 사용되었고 1995년에 대법원이 서초동으로 이전하면서 서울시립미술관 종합문화시설로 활용되었으며, 월드컵을 계기로 2002년 경희궁터에 있던 시립미술관이 이전되면서 오늘에 이르렀다. 1999년부터 2002년 개관까지 약 3년에 걸쳐 총

된 건축물들이 밀집해 있기 때문에 덕수궁 대한문부터 이화여고 앞까지 대다수의 지역이 문화재보호구역과 검토구역에 포함되어 「문화재보호법」에 의해 건축 규제 차원에서의 면적인 관리가 이루어지고 있다. 지역의 활성화 측면에서는 서울 시립미술관을 중심으로 한 걷고싶은 거리 조성 등의 가시적인 성과가 이루어지고 있다.

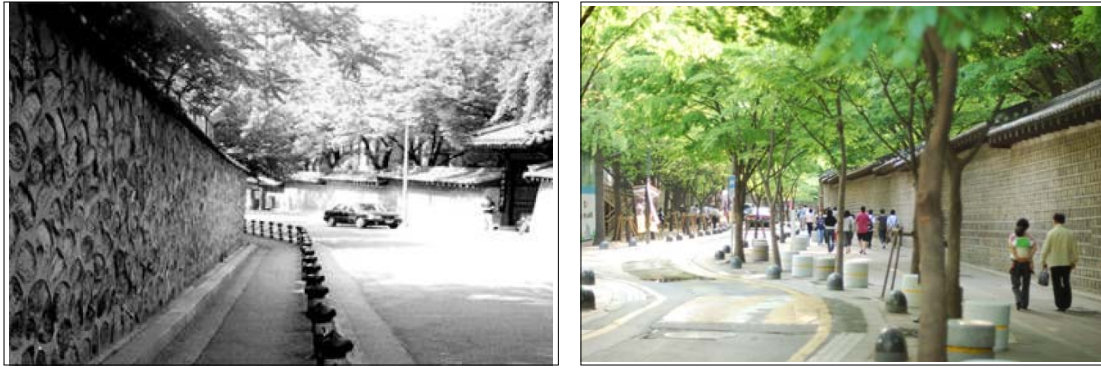
이러한 서울시립미술관의 활용을 축대로 해서 주변의 근대역사문화환경을 정비하는 일련의 움직임이 진행되었으며, 그 결과 1999년 서울시 걷고싶은 거리 1호 지정, 2001년 역사탐방로 조성사업의 일환으로 정동길 가로환경개선사업 추진, 2006년 국토해양부가 선정한 ‘한국의 아름다운 길 100선’에서 최우수상 수상 등 전체적인 정동지구를 역사문화적 공간으로 탈바꿈시키는데 영향을 미쳤다. 특히 미술관 개관과 함께 서울시 도시갤러리 프로젝트 등 정동길을 중심으로 시행된 각종 공공사업들이 어우러져서 정동지역의 이미지가 새로운 역사·문화공간으로 전환된 것은 주목할 만하다.



[그림 2-9] 서울시립미술관 외관의 변화

(사진 출처 : (左) 서울시정개발연구원 외(2004), 서울북경동경의 역사문화보전정책, (右)서울시립미술관 홈페이지)

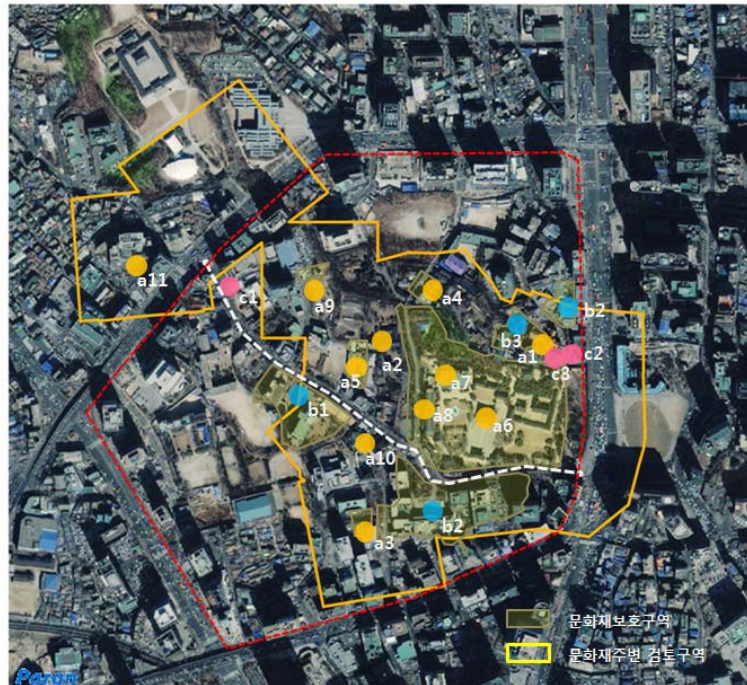
280억원의 사업비를 들여 복원공사를 진행하였다. 당시 건물은 내부골조가 노후되어 미술관 기능을 고려하여 건물 전면 벽체만 보존·복원하고 나머지는 재건축하였다. 전면 중앙부 벽체는 보수하고, 전시면 양측 벽체는 철거후 원형을 복원하는 방식을 사용하였으며, 6개의 전시실과 자료정보실 예술체험공간, 뮤지엄 숍, 카페테리아 등의 부대시설을 갖춘 현대식 건물로 개조하였다. 개관이후 전시회 개최, 교육 프로그램 운영 등 다양한 프로그램이 운영되고 있으며, 2006년 3월에 등록문화재로 지정되었다. 2009년 현재 서울시립미술관은 서울특별시 책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례(08.11.13 제정, 조례 제4711호)에 의거 2009년 1월 "책임운영기관"으로 지정되어 책임운영기관장에 의해 자율적으로 운영되고 있다. 책임운영기관이란 서울시 행정기관의 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 시장 권한 일부를 위임하여 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 성과 중심의 행정기관을 말한다.(서울특별시 책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례 제2조)



[그림 2-10] 사업후의 정동길의 변화

(하단 좌측 사진 출처 : 서울시정개발연구원 외(2004), 서울북경동경의 역사문화보존정책, 서울시정개발연구원)

- 시도지정 문화재
 - a1 유형문화재35 서울 성공회 성당
 - a2 유형문화재132 구)미국공사관
 - a3 기념물16 구)배재학당 동관
 - a4 기념물2 구세군 중앙회관
 - a5 사적124 덕수궁 중명전
 - a6 사적124 덕수궁 정관헌
 - a7 사적124 덕수궁 석조전
 - a8 사적124 덕수궁 미술관
 - a9 사적253 구러시아공사관
 - a10 사적256 정동교회
 - a11 사적465 서울경교장
- 등록문화재
 - b1 등록문화재3 정동 이화여고 심슨기념관
 - b2 등록문화재11 태평로 구)국회의사당
 - b3 등록문화재237 구대법원청사
 - b4 등록문화재267 경운궁 양이재
- 비지정 근대문화유산
 - c1 경향신문사
 - c2 서울지방국세청 남대문별관
 - c3 성공회회관



[그림 2-11] 정동일대 근대건축물 현황과 문화재보호구역

※ 2006년 KLIS data와 「서울특별시 문화재보호조례」 제47조에 의거하여 작성함.

□ 명동 예술극장 현황

한편 서울 명동의 경우에는 최근 리모델링을 통해 근대건축물로서 외관을 유지하면서 새롭게 조성된 명동예술극장²²⁾을 사례로 들 수 있다. 명동 예술극장은 1934년 일본인 건축가 타마다 키즈지가 신축한 영화관 건물이며 당시 '명치관'으로 불렸던 이 건물은 광복후 서울시 공관을 거쳐 국립극장으로 활용되었다. 그러나 1973년 국립극장이 장충동으로 이전하면서 3년간 국립극장 산하 '예술극장'으로 활용되다가 1975년 대한투자신탁에 매각되어 사옥으로 쓰였고, 1995년 대한종합금융이 기존 건물을 철거하고 신사옥을 신축하려 하였으나, 당시 문화·예술인들과 명동상인들을 중심으로 이루어진 '명동 옛 국립극장 되찾기 운동'을 통하여 신축계획이 무산되었다. 시민들의 꾸준한 복원운동과 여러 여건들로 인하여 2002년 문화관광부(현 문화체육관광부)가 건물을 매입하게 되었고, 2003년 문화관광부가 타당성 조사를 실시한 후 건축물을 복원하게 되었다.

이후 문화관광부(현 문화체육관광부)는 매입비 400억, 수선비 200억의 예산으로 극예술전문극장으로 조성하여 2009년 6월 개관하였다. 현재 재단법인 정동극장에서 명동예술극장을 통합하여 운영관리하고 있다. 그 결과 남대문, 북창동과 인접한 명동관광특구는 하루 평균 200만명이 방문하는 근대역사환경을 간직한 대표적인 보행 쇼핑 공간으로서 자리매김하였고, 명동예술극장은 그 거점역할을 하고 있다고 할 수 있다. 특히 명동예술극장의 복원사례는 명동관광특구 지구단위계획 수립²³⁾을 통한 근대건축물의 보전과 활용의 가능성을 제시하고, 제도적으로 뒷받침했다는 점에서 시사하는 바가 크다.

명동예술극장의 복원은 문화예술인의 집합처이자, 대중예술의 중심지²⁴⁾로서 명동의

22) '춘희', 셰익스피어의 '햄릿' 등이 초연되기도 하고, 당대 많은 극작가와 배우들이 활용하였던 공연무대로 근대문화·예술인들의 중심지 역할을 해온 역사적 장소이다. 서울시정개발연구원(2004), 전게서, p.141

23) 「명동관광특구 제1종 지구단위계획」에서는 명동의 정체성 유지·강화, 문화명소 만들기, 견고성은 환경 만들기, 주민 참여에 의한 계획 4가지 주요 전략을 담고 있으며, 명동의 정체성 유지 강화를 위하여 근대문화유산으로 선정된 근대건축물(문화재, 비지정 문화재 포함)과 도시조직, 그리고 역사적 장소를 보전하는 방안을 제시하고 있다.(표 3-4 참조) 근대건축물의 보전 방안으로는 특별계획구역을 지정하여 관리하거나 보존검토대상건축물로 규정하고 심의기구를 두어 건축물 행위를 심의하도록 하며, 건축물 보존시에는 인센티브를 부여하도록 하고 있다. 또한 유적이 멸실된 역사적 장소에는 바닥 패이빙이나 표석설치, 공개공지를 조성하도록 하고 있다. 또한 명동 예술극장은 특별계획구역으로 지정하여 복원사업의 진행을 도모하고 명동길과 연계방안을 모색하여 지침을 제시하였다. 명동길의 가로환경 개선사업과 연계하여 예술극장 전면에 전면공지를 조성하고 광장을 조성하도록 함으로써 명동성당과 유네스코회관을 연결하는 역사문화네트워크 형성을 유도하고 중심 공간으로써 인지도를 높였다.

24) 광복 이후 1970년대 까지 명동은 박인환, 김기림, 등으로 대표되는 문인들의 활동 본거지이면서, 세시봉, 오비스캐빈, 금수강산 등과 같이 통기타로 대변되는 대중예술의 중심지로 인식되어왔다. 그 후 공연문화의 상

옛 영화를 되살리는 사건으로 의미를 부여하기도 한다.²⁵⁾ 이와 함께 변영희(현 관광특구협의회) 측이 명동을 관광특구로 개발하는 것에 맞춰 추가 공연장을 확보하는데 노력을 기울인 결과, 명동길 주변으로 '명동해치홀', '명동아트센터(유네스코회관 3층)', '명동갤러리' 등이 새롭게 개관하였고, 유네스코 회관, 명동예술극장, 명동성당 코스트홀이 주요 극상영관으로 활용되어, 명동지역 전체가 문화예술의 중심지로서 새롭게 이미지가 변화하고 있다.

[표 2-14] 명동 예술극장 보존 경위

1934	· 영화관 신축 (명치좌)
1948	· 서울시 공관
1959	· 국립극장
1973. 10	· 국립극장 산하 '예술극장'
1975	· 대한투자금융(현 대한중금) 매각 - 사옥으로 활용
1993	· 문화재 지정에서 제외, '보존건물 지정 및 명동 옛 국립극장 되찾기'운동 전개
1994	· 대한종합금융 신사옥 신축 추진 -> 대지 지분 공유자들과 시민들의 반대로 무산 · 명동상가번영회 복원을 위한 서명운동 시작
1999	· 대한투자금융 영업인가 취소로 인하여 법원경매에 부처짐
2000	· 문화관광부(현 문화체육관광부) 명동 옛 국립극장 복원을 위한 타당성 조사 실시
2003	· 명동 옛 국립극장 매입 및 복원 결정
2005. 7	· 명동 옛 국립극장 명칭 공모 -> '명동예술극장' 확정
2005. 10	· 공사 착공
2009. 6	· 명동예술극장 개관

※ 서울시정개발연구원 외(2004), 서울북경동경의 역사문화보전정책, 문화관광부(2004), 명동 옛 국립극장 복원사업 기본계획 연구 참조하여 재작성



[그림 2-12] 명동예술극장 외관변화: 구 명치좌(左), 현대투자신탁(中), 명동예술극장(右)
사진출처 : (左, 中) 서울특별시(2006), 명동관광특구 제1종 지구단위계획 도서, (右)연구진 촬영

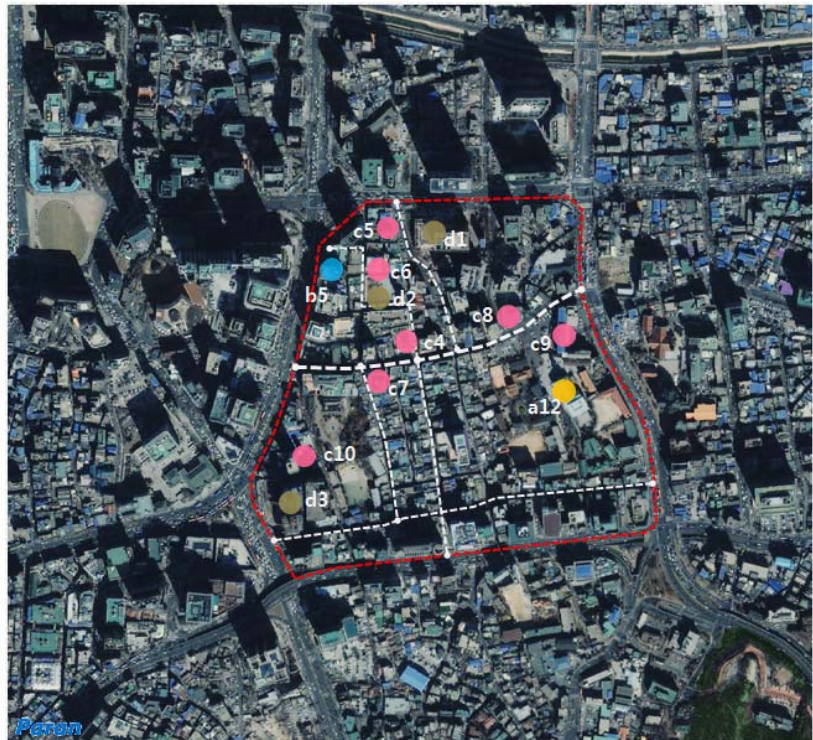
진인 국립극장의 장충동 이전(1971)과, 예술극장 폐쇄(1975), 대중문화의 상징인 오비스캐빈 폐점(1978) 등 70 년대에 들어서 문화적 명소들이 점차 사라지고, 남대문 시장 등의 영향으로 패션 중심의 도 · 소매점이 밀집하기 시작하면서 명동지역의 이미지가 변화하였다. 그러나 1980년대 이후 지가상승, 민주화운동 등의 이유로 명동지역은 쇠퇴하기 시작하였다.

25) "명동 문화1번지 복원을 꿈꾸다" 매일경제 Citylife 제183호(09.06.23일자) 기사



[그림 2-13] 옛 국립극장 앞 사거리 광장 조성
 그림 출처 : 서울특별시(2006), 명동관광특구 제1종 지구단위계획 결정도서

- 시도지정 문화재
 a12 사적258 명동성당
- 등록문화재
 b5 등록문화재1 남대문로 한국전쟁사옥
- 비지정 근대문화유산
 c4 명동예술극장
 c5 오양빌딩
 c6 메트로호텔
 c7 유네스코회관빌딩
 c8 YWCA 회관 빌딩
 c9 가톨릭회관(구성모병원)
 c10 성보빌딩/현대해상빌딩
- 멸실된 근대문화유산
 d1 동양척식주식회사
 d2 구) 증권거래소(경성주식현물시장)
 d3 경성우편국



[그림 2-14] 명동 관광특구 내 근대건축물 현황

(2) 역사가로환경 재생형 : 대구근대문화골목

□ 대구 중구 일대의 근대역사환경 특성

대구의 근대역사환경은 대구 읍성의 흔적, 일제시대 이루어진 가로구획, 그리고 천주교와 개신교의 전파에서 비롯된 각종 종교·교육·의료시설, 그리고 항일운동과 관련된 역사로 인해 이루어진 것이라 볼 수 있다.²⁶⁾ 이러한 대구 근대사의 흔적이 현재에 이르기까지 잘 보여지고 있는 지역은 대구 구도심인 중구 일대이다.

중구지역은 과거 대구읍성과 그 주변 지역을 포함하고 있으며, 계산성당, 대구제일교회, 선교사주택²⁷⁾, 남산동 가톨릭타운과 같은 종교시설과 약전골목, 서문시장과 같은 근대시기의 시장, 동산의료원, 신명학원, 계성학원 등 대구의 근대교육과 의료 시설 등 고유한 근대생활문화유산이 비교적 잘 보존되어 있다.

[표 2-15] 대구시 근대문화유산 소유 현황

국가지정 문화재	대구광역시 지정문화재				등록문 화재	비지정	합계
	유형문화재	기념물	민속자료	문화재자료			
3	12	—	—	4	8	108	135
(3)	(12)	—	—	(2)	(3)	(44)	(64)

※출처 : 대구가톨릭대학교박물관(2004), 근대문화유산 목록화 조사 보고서와 문화재청 홈페이지 <http://cha.go.kr> 문화유산정보 자료를 참고하여 재작성함

()는 중구 소재 근대문화유산 현황임



[그림 2-15] 1908~1911년 사이의 계산성당과 1920년대 계성학교 일대

사진출처 : 동성로 공공디자인 개선사업 추진위원회, '대구읍성 성돌모으기 시민기증 캠페인' 자료

26) 윤재웅(1992), 강동진(2001), 대구광역시(2004)에서 대구시 역사환경의 특성을 형성하는 주요 요인으로 가톨릭 종교, 대구읍성, 일제시대 가로구획을 꼽는다.

27) 스윗즈주택, 블레어주택, 챔니스주택



[그림 2-16] 대구시 중구 일대 근대문화유산 분포도

대구시 중구일대의 근대역사문화적 정체성은 유사 규모의 타도시들보다도 높게 평가 받고 있는 것으로 보이지만, 대구의 전통적 이미지와 역사성에 대한 인식은 대구시 시민들이나 타 지역 일반인들에게는 그리 높지 않은 것으로 해석된다.²⁸⁾ 그러나 최근 이에 대한 반향으로 대구시 근대역사환경의 보전과 활용에 대한 인식과 노력이 시민에 의해 주도적으로 이루어지고 있어 긍정적으로 평가되고 있다. 특히 3·1운동의 중심지인 계산동과 동산동, 일본인 관사 밀집지역인 삼덕동²⁹⁾을 중심으로 시민들이 주도하거나 활발한 참여로 이루어진 근대건축물의 보전과 활용사례는 큰 시사점을 제공하고 있다.³⁰⁾

28) 강동진(2001)은 대구의 역사성과 전통적 이미지에 대한 인식이 어려운 이유는 해방이후 이루어진 난개발과 이의 가치에 대한 인식부재에 있다고 보고 있으며, 김민수(2009)는 해방 이후 이루어진 난개발과 영·호남 갈등이 남아있는 정치적 구도, 그리고 가스폭발사건과 같은 부정적 사고 등으로 인한 것이라 보고 있다.

29) 삼덕동 특히 삼덕3동은 시민단체에 의해 담장허물기 사업과 벽화그리기 사업이 진행되고 있다. 삼덕동은 일제시대 적산가옥 밀집지역으로서 대상지 고유의 경관적 특성을 보존하기 위한 면적 보존이나 활용이 없는 대신에 시민단체에 의해 담장허물기사업, 벽화사업 등이 진행되고 있는 것이며, 특히 담장허물기 사업은 서울특별시, 충청남도까지 영향을 미쳤고, 교과서에도 소개될 정도로 유명하다.

30) '꼬불꼬불 발 달는 곳마다 선조 애환 숨쉬네' (한겨레신문 2008. 6. 20), 대구, 워킹투어 실시...도시브랜드 향상 도모(뉴시스 2007. 10. 9), "진골목·현진건갈... 다 사연이 있다 아난교"(한국일보, 2009. 9.16) 등 시민단체의 참여와 노력으로 인해 이루어진 골목 탐방과 시 정책이 연계되는 사항들이 자주 보도되었다.

□ 대구근대문화골목 역사경관조성사업

대구의 경우 시민단체들의 참여가 두드러지는데, "대구시문화자원봉사센터"와 "사단법인 거리문화시민연대(이하 거리문화시민연대)"는 기록되지 않은 근대역사와 유적, 건축물 등을 발견하고 기록화 하는 사업과 이들 공간을 교육·홍보하는 탐방 또는 전시프로그램 운영을 주로 진행하였는데 이들이 진행한 골목탐방 관련 프로그램은 중구청으로 이관·운영되고 있고, 2008년까지 대구 중구청에서 추진 중인 공공디자인프로젝트에 참여하였다.³¹⁾ 특히 "거리문화시민연대"가 발간한 「대구의 재발견 대구신(新)택리지」는 자료조사 과정에서 "이상화고택의 철거위기"를 공론화시켰으며,³²⁾ 「골목워킹투어」와 대구시의 「근대문화골목 역사경관조성사업」의 기초자료가 되었다. 또한 대구YMCA는 구체적인 근대건축물 보존 활동을 추진하고 있지는 않지만 일본인 관사 밀집지역인 삼덕동 일대를 중심으로 우리나라 최초의 「담장허물기」 사업을 추진하였으며, 근대 도시구조를 보호하거나 녹화사업을 주도하는 등의 「마을만들기 시범사업」을 주도하고 있다. 이처럼 대구시 계산동, 동산동, 삼덕동의 근대건축물은 대다수 시민 또는 민간단체의 주도하에 정비되어 활용되고 있다. 그 중에서도 근대문화골목의 주 거점이 되고 있는 동산의료원과 근대건축물의 보존에 대한 관심을 증대시키는 계기가 된 상화고택³³⁾, 그리고 삼덕동 마을만들기의 중심 공간으로 활용되고 있는 빛살미술관이 근대건축물을 새로운 용도로 전환하여 활용하고 있는 대표적인 사례로 볼 수 있다.

한편, 대구시 중구 지역내 근대건축물 관련한 선단위 사업으로는 거리문화시민연대의 "골목길 워킹투어"와 "근대문화골목 역사경관조성사업"이 있다. "골목길 워킹투어"는 지역 문화재의 가치는 지역시민들이 먼저 인정해야한다는 점을 인식하여 거리문화시민연대가 대구신택리지 프로젝트와 병행하여 추진한 프로그램이며, 현재 거리문화시민연대에서 중구청으로 프로그램 관리운영이 이관되었다. 이렇듯 2002년 이후 사단법인 거리문화시민

31) 사단법인 거리문화시민연대는 2008년 해체되었다.

32) 권상구(2002), "잠겨진 문 상화고택", 「대구사회비평」 통권 제3호, pp.89-98.

33) 상화고택은 "빼앗긴 들에도 봄은 오는가"로 유명한 시인 이상화의 주택을 보수·복원하여 2008년 전시관으로 개관하였으며, 근대문화골목의 주 거점이자 한일운동을 되새기는 교육장소로 활용되고 있다. 상화고택은 한국전통양식의 목조건물로서 1910년경에 건립된 것으로 추정되는데(대구가톨릭대학교 박물관(2004), 근대문화유산목록화사업보고서, 대구광역시, p.366.) 서상돈 고택과 연접하여 위치하고 있다. 이 두 채의 가옥은 도시계획도로의 개설과 주상복합건축으로 인하여 철거될 위기에 놓였으나, 시민들이 "상화고택보존국민운동본부"를 구성하여 100만인 서명운동과 모금운동을 전개하여 공론화시키고 보존하게 되었다. 현재 이상화 시인의 유물과 작품을 전시하는 공간으로 정비하였으며, 2008년 개관이후 1주년 기념행사시점까지 1년간 약 1만6천2백명의 방문객이 방문한 것으로 집계되었다. "대구 '상화고택' 개관 1돌... 1만6000여명 다녀가"(동아일보 2009. 8. 14)

연대의 「대구신(新) 택리지 프로젝트」와 골목탐사를 계기로 근대건축물을 비롯한 근대문화유산의 보전에 대한 논의가 활발하게 이루어졌으며³⁴⁾, 최근 들어서 이러한 운동은 도시공공디자인 개선사업과 연계되어 진행되고 있다.³⁵⁾ 이렇게 시민단체의 주체적 활동을 통해 공공사업이 발의·진행되고 있는 소위 bottom-up 형태의 근대역사환경 보전 운동은 대구시의 큰 특징이다.

[표 2-16] 근대문화골목 역사경관 조성 사업 추진 현황

· 사업기간	2007. 7 ~ 2009. 6
· 사업범위	동산동, 계산동 일원 (연장 700m)
· 사업비	1,344백만원(국비 680만원, 시비 300만원, 구비 364백만원)
· 사업 추진 경위	2007. 4. 11 사업 실사 방문 2007. 10. 5 ~ 2008. 5 학술연구 용역 2008. 1. 11 근대문화골목 타운 미팅 개최 2008. 4 상화고택 담장공사, 근대문화골목 디자인안 주민설명회 개최 2008. 5 ~ 2008. 10 실시설계 용역 2008. 11 ~ 2009. 6 근대문화공간 디자인개선 공사 2009. 3 ~ 5 도심문화탐방 골목투어 2009. 8. 12 이상화고택 개관 1주년 기념 및 근대문화공간 디자인개선 공사 준공 기념행사
· 사업내용	막힌 골목의 소통, 뽕나무골목 사고석 담장 설치 및 뽕나무 식재, 도로포장 계산문화관, 상화고택 담장설치, 느티나무 식재 도심문화탐방 골목투어 운영



[그림 2-17] 상화고택

사진출처: (左)매일신문사 http://www.imaeil.com/sub_news/news_print.php?news_id=45915&yy=2009,
(右)거리문화시민연대 네이버카페 <http://cafe.naver.com/walkingdaegu.cafe>

34) 2002년 8월부터 활동을 시작한 거리문화시민연대는 대구문화지도만들기 프로젝트를 시작으로 대구 근대유산의 가치를 알리는 일에 앞장서었다. 특히 이들의 근대문화유산 조사활동은 이상화고택이 철거 위기에 직면한 상황을 공론화시키게 된 계기가 되었으며, 2002년 시작한 골목탐사는 지금까지 골목워킹투어로 명맥을 이어오고 있고 이는 근대문화유산벨트 사업까지 연계되고 있다.

35) 근대문화골목 역사경관조성사업과 현재 추진 중인 동성로 공공디자인 개선사업, 그리고 역사문화벨트 조성사업이 이에 해당한다.



[그림 2-18] 빛살미술관

사진 출처 : 대구공간문화센터 <http://www.samdukdong.net/>



● 시도지정 문화재

- a1 유형문화재30 대구제일교회
- a2 사적290 계산동성당
- a3 유형문화재24 선교사스윗즈주택
- a4 유형문화재25 선교사팜니스주택
- a5 유형문화재26 선교사블레이주택
- a6 유형문화재46 계성학교액퍼스관
- a7 유형문화재47 계성학교핸드슨관
- a8 유형문화재45 계성학교아담스관

● 등록문화재

- b1 등록문화재15 대구동산병원구관

● 비지정 근대문화유산

- c1 구 고려양조장
- c2 매일약업사
- c3 보생당약업
- c4 이해영정형외과
- c5 독립운동가 이상정 고택
- c6 이상화고택
- c7 서상돈고택

[그림 2-19] 근대문화골목 역사경관 조성사업 대상지

한편, 대구시 중구는 근대문화골목 역사경관조성사업을 확대하여 중구내 골목길을 정비하고 연계하는 근대역사문화벨트 사업을 추진 중에 있다. 문화관광예술과에서 지원하고 있는 문화창작예술벨트사업, 근대문화골목 역사경관 조성사업과 연계한 골목길 정비사업, 동성로 공공디자인 개선사업 등을 연계함으로써 대구읍성을 비롯한 역사문화환경을 복원 하고 공공디자인을 개선하여 대구 구도심의 재생을 유도하는 내용을 담고 있으며, 국토해양부의 살고싶은도시만들기 2009년 시범도시³⁶⁾로 지정되어 문화관광체육부 및 국토해양부의 지원을 받아 진행하고 있다.

[표 2-17] 근대역사문화벨트 시범사업 참여 주체 현황

구분	주민	전문가	민간단체	행정
주도 조직	<ul style="list-style-type: none"> · 종로전통상인연합회 · 북성2가 상가번영회 · 향촌동 상가협의회 	<ul style="list-style-type: none"> · 대구대학교 도시계획 연구소 · 기타 지역대학교수 자문위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 거리문화시민연대 	<ul style="list-style-type: none"> · 중구청 (도시행정/공공디자인)
지원 조직	<ul style="list-style-type: none"> · 대구화교협회 · 동산문화협회 · 동성로 상가 번영회 · 대구광역시 상인연합회 · 염매시장 상인번영회 · 인근동주민 자치위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 대한국토도시계획학회 · 대구경북지회 · 대구경북연구원 · 경북대학교 건축학과 · 영남대학교 도시공학과 · 계명대학교 도시공학과 · 대한건축학회 대구경북지회 · 한국주거학회 대구경북지회 	<ul style="list-style-type: none"> · 대구 참여연대 · 대구 YMCA · 대구 경실련 · 희망의 시민포럼 	<ul style="list-style-type: none"> · 대구광역시청 (도시계획) · 국토해양부

자료 : 국토해양부 도시포털 <http://www.city.go.kr>

이들 사례는 지자체의 지원 아래 공공디자인 개선사업으로 귀결되고 이것이 도시 재생의 촉매제가 되고 있다는 점이 주목된다. 근대문화골목 역사경관 조성사업과 현재 추진 중인 동성로 공공디자인개선사업, 문화창조발전소 등의 사업은 환경 정비뿐만 아니라 공공디자인 사업으로 연계하고 있으며 이를 통해 지역의 경제 활성화를 도모하고 있다는 점이 다른 지역과는 차별화된 점이다. 이는 또한 도시재생부분의 선도사례로서 긍정적으로 평가되고 있다.³⁷⁾

36) 시범도시 사업은 기초지자체가 그 도시의 경쟁력 우위요소를 발굴하여, 이를 토대로 특화발전계획을 수립·추진하고, 이를 중앙정부가 지원하는 정책사업이다. 전문가, 주민, 시민단체, 지자체 등이 협력하여 도시의 비전을 형성하고 경제, 사회, 문화, 환경 등의 영역에서 도시의 특성과 잠재력을 발현시킬 수 있는 특화전략을 발굴·추진할 수 있는 기회를 제공한다.

37) 대구시의 근대문화골목과 동성로 공공디자인 개선사업은 2009 도시대상에서 도시재생부분의 선도사례로서 대한국토 도시계획학회회장을 수상하였다. 도시대상이란 국토해양부가 주최하고 대한국토·도시계획학회와 중앙일보사가 함께 주관하는 도시평가정책으로서, 지속가능한 개발과 특색 있는 도시조성을 유도하고 시민들을 위한 도시행정 및 건전한 도시경영정책을 추진하며 시민들의 도시행정에 대한 관심과 참여를 유도하기 위

(3) 면단위 지구관리형 : 인천 근대역사문화지구

□ 인천 중구 근대역사문화지구의 특성

면단위로 근대건축물이 밀집해있으면서 전체적인 지구로 관리되는 사례로 대표적인 것은 인천, 군산 등 개항장이 대표적인 사례라 할 수 있으며, 그 중 인천광역시 중구³⁸⁾의 경우 개항장으로서 근대건축자산이 많이 남아있으며, 특히 가로전체가 근대적 도시공간구조를 가지고 있는 인천의 근대적 도시공간구조의 시발점으로 볼 수 있다. 또한 최근 「문화예술진흥법」에 의한 문화지구로 지정하여 근대건축도시공간을 관리하고자 하는 정책을 추진 중이어서 정책적으로 매우 중요한 사례라 할 수 있다.³⁹⁾

인천의 경우 개항 초기 조성된 조계지는 일본조계지, 청국조계지, 각국조계지가 있으며, 조계지에 정주한 외국인의 주거지 및 기타 건축물, 획지형태 등에서 각 국의 문화적 특성이 적극적으로 반영되었다. 개항 초기에는 서양인, 중국인, 일본인 등의 자국 건축물이 다양하게 주류를 이루어 당시 독특한 근대 경관을 형성하였으며⁴⁰⁾, 일제강점 이후 조계제도가 폐지되면서 일본식이나 일본 의양풍⁴¹⁾ 건축물이 주류를 이루게 되었다. 당시 조계지 조성으로 인하여 형성된 도시조직과 건축물들은 대다수 보존되어 오늘날 이 지역의 독특한 도시경관 형성에 크게 일조하고 있다.

[표 2-18] 인천시 근대문화유산 소유 현황

국가지정 문화재 사적	인천광역시 지정문화재				등록 문화재	비지정	합계
	유형문화재	기념물	민속자료	문화재자료			
4	15	6	-	5	5	113	148
(1)	(8)	(1)	-	(1)	(4)	(81)	(96)

출처 : 인천대학교(2004), 근대문화유산 목록화 조사 보고서와 문화재청 홈페이지 <http://cha.go.kr> 문화유산정보 자료를 참고하여 재작성함. ()는 중구 소재 근대문화유산 현황임

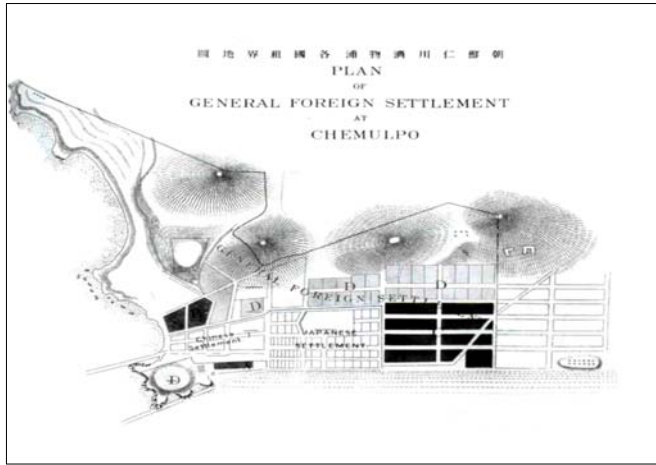
하여 2001년부터 7년 동안 『지속가능한 도시대상』을 선정·시상하여 왔다.

38) 인천광역시 중구 지역 일대는 1876년(고종 13년) 조선과 일본사이에 체결된 강화도조약(조일수호조규 ; 병자수호조약)에 의하여 부산, 원산과 함께 개항된 곳으로서 일본, 청국 및 서구 각국의 집단 거류지(조계)가 형성된 지역이다. 당시 개항지 일대를 제물포라 불렀으며, 조계지 조성, 서울과의 연계를 위한 교통시설의 개발, 공유수면의 매립 등이 이루어졌고, 특히 조계지 조성을 통해 최초의 서구식 도시계획기법이 적용되었다.

39) 손장원(2006), 「손장원의 다시쓰는 인천 근대건축」, 간향미디어랩, pp.35~47.

40) 신성희(2007)는 인천의 개항지는 조선의 자주적 의도에 의해 개항된 타지역 개항도시와는 다른 차별성을 가진다고 하였으며, 손장원(2006)은 특히 각국조계지의 형성은 타지역 개항지와 구별되는 특성을 가지도록 한 주요 요인이라고 보았다.

41) 의양풍(依洋風)이란 말은 일본이 서양의 건축양식을 받아들이면서 자신들의 건축양식인 일본식(화풍:和風)과 구분하기 위해 사용한 용어이다.(손장원 2006, 27)



[그림 2-20] 각국 조계 설정도(좌)와 1910년 본정통(현 중앙동) 거리 풍경



[그림 2-21] 인천시 중구 내항일대 근대건축물 분포 현황

□ 면단위 종합계획 수립현황

개항장 일대를 대상으로 하는 각종 사업계획 및 도시계획은 1999년 이후 본격적으로 이루어지고 있으며 대다수 인천광역시와 중구청 주도로 이루어지고 있다. 인천시는 근대건축물의 밀집과 그로 인한 가로환경이 인천시 내항일대의 아이덴티티라는 인식하에 현재까지 여러 다양한 계획 및 사업을 추진하여 왔으며, 근대건축물의 보존, 가로환경 정비,

관광특구, 지구단위계획, 지역특화발전특구 등 점적, 선적, 면적단위의 보전양상이 다양하게 나타나고 있으며 특히 면 단위의 종합계획을 수립하고 그 세부 추진 전략으로서 다양한 사업이 제안되어 수행되고 있는 것이 큰 특징이다.

이러한 근대역사환경을 보전하고 활용하기 위한 정책의 시발점은 「월미관광특구 지정 및 마스터플랜」(2001)으로 볼 수 있는데, 월미관광특구가 2001년 6월 지정되면서 개발 사업이 본격적으로 시작되었다. 월미도와 근대시기 문화자원을 활용한 통합적인 관광 시스템 구축을 위하여 중국전통상가, 중국음식점 등을 조성하여 중국 문화체험테마장소로 육성하고, 자유공원 휴식공간의 확대, 주차장 확보 등과 같은 기반시설 정비 사업을 중점적으로 시행하였다. 그러나 월미관광특구는 근대역사환경의 보존보다는 관광개발 중심의 활용에 더 초점을 맞춘 사업계획으로서, 관광특구 지정 이후 사업진행 과정에서 근대역사 환경과 경관의 훼손 문제를 둘러싸고 논쟁이 있어왔다. 특히 월미관광특구 사업 진행 중에 관광개발사업에 제약이 되고 있는 고도제한을 완화하였는데⁴²⁾, 이에 대하여 시민단체와 인천발전연구원 등은 경관이 훼손되고 무질서한 유흥지로 변모할 것을 우려하였다.⁴³⁾

이러한 문제인식으로 「개항기 근대건축물 보전 및 주변지역 정비방안에 관한 연구」를 시행하여 비지정 근대건축물 중 보존해야할 근대건축물을 예비문화재로 선정하고, 근대건축물 주변지역의 정비방안과 지역 활성화를 도모할 수 있도록 전략사업을 구상하였다. 이를 토대로 「개항기 근대건축물 밀집지역 지구단위계획(2002)」을 수립하였으며, 점, 선, 면적 차원에서 관리대상을 선정하여 관리방안을 제시한 것이 특징이다. 이들 중 점적 보전대상으로 예비문화재는 개발 행위시 건축위원회 심의를 별도로 시행하도록 하여 비지정 근대건축물의 개발행위를 제어할 수 있는 기반을 마련하였으며, 선적 요소인 특화가로는 가로정비방안을 제시하고 있으며 건축물에 대한 상세한 건축외관 지침을 제시하고 있고, 면 단위인 근대건축물 밀집지역의 도시조직은 조계지 조성시 형성되었던 필지조직이 보존되도록 획지계획을 수립하였다.

지구단위계획에서는 지역 활성화를 위한 거점으로써 특화가로 및 예촌(현 인천아트플랫폼) 조성 등의 전략지구를 제시하고 있는데, 그 중 인천아트플랫폼 사업을 대표적인 사례로 볼 수 있다. 인천시는 인천아트플랫폼을 지구단위계획에서 문화시설로 도시계획시

42) 이를 위한 계획이 2001년 수립된 「자유공원 및 월미도 일원 고도지구계획」이다.

43) 2004년 8월 10일자 경향신문 기사 '월미도 고도제한 완화 갈등' 참조.

설계정을 하였고, 이후 MA제도를 도입하여 중구 해안동 일대 근대산업시설을 복원 및 리모델링을 통해 교육·문화복합공간으로 조성하였다. 2009년 8월 인천 도시축전 시기에 임시 개장하여 여성미술비엔날레를 개최하였고 2009년 9월 공식 개관하였으며, 현재 예술을 주제로 한 국제교류, 레지던스 프로그램⁴⁴⁾을 수용한 미술문화공간으로서 활용되고 있다.

또한 지구단위계획에서는 특화거리 사업으로서 ‘역사문화거리 조성 사업’을 제안하여 현재 추진 중에 있는데, 근대사를 테마로 인천 중구청 앞 가로와 테마박물관 사업을 진행 중인 근대건축물이 밀집해 있는 가로의 가로환경을 개선하여 일본 조계지라는 지역의 성격을 강화하는데 목표를 두고 있다. ‘역사문화의 거리의 조성사업’은 1차로 중구청 앞 가로가 정비되었으며, 일본제1은행과 일본제18은행이 위치한 가로를 대상으로 현재 2차가 진행 중이다. 본 사업은 ‘보존’보다는 ‘보전’의 개념이 강한 사업으로, 긍정적인 사업 목표와 달리 역사자산의 진정성이라는 논란을 야기하였고 일부 부정적인 견해도 대두되어, 근대자산의 보전과 활용에 대한 새로운 과제를 던져주고 있다.⁴⁵⁾

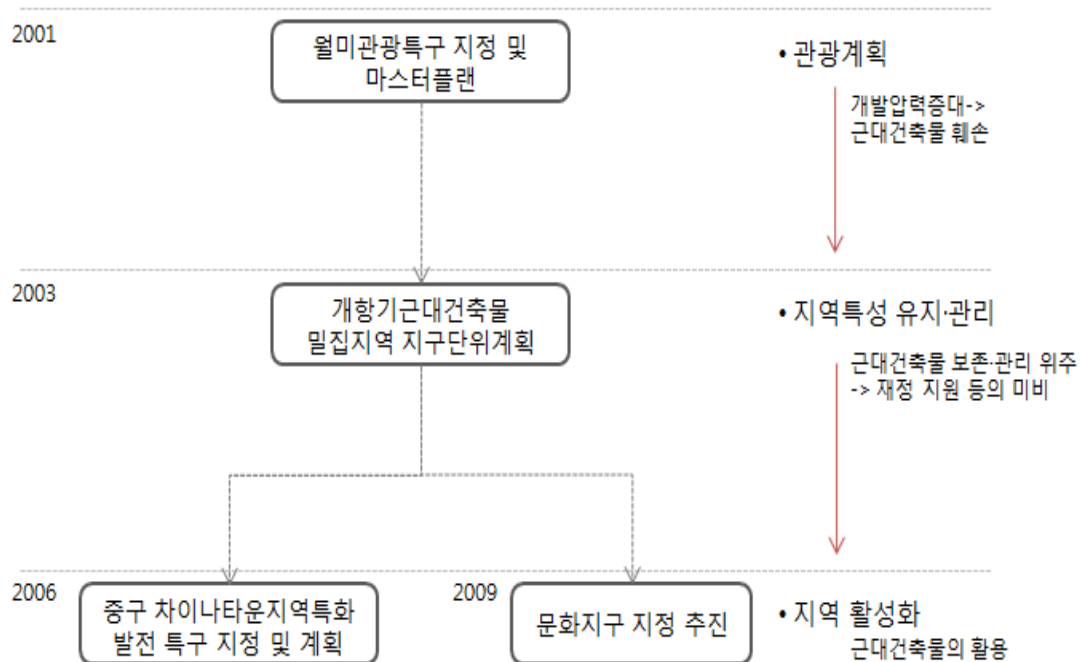
2006년에는 인천 차이나타운을 관광명소로 조성하는 것을 목표로, ‘지역특화발전특구에 대한 규제특별법’에 의거한 지역특화발전특구로 지정하여 기존의 규제 완화와 편의증진을 도모하고자 하였고 「중구 차이나타운 지역특화발전 특구 지정 및 계획(2006)」을 수립하였다. 주요 내용으로는 차이나타운 공영주차장 건립, 자장면박물관 조성, 중국어마을 문화체험관 조성, 중국 근대건축물 리모델링, 야외문화공간 조성 사업 등의 특화사업계획과, 중국요리 명소로서 입지를 굳히기 위한 중국 정통 요리사 체류기간 확대, 주요거리 일방통행 실시 등의 규제완화를 위한 특례조치 사항이 있다.⁴⁶⁾ 이외에도 차이나타운의 문화 환경을 활용한 중국어마을을 운영하고 있으며, 이를 통해 지역 활성화를 유도하고 있다.

44) 레지던스 프로그램이란 다양한 장르의 예술가들에게 최적의 환경에서 창작활동에 몰두할 수 있도록 일정 기간 동안 작업실과 거주 공간을 지원하고, 홍보 및 프로젝트 수행 지원 등의 프로그램도 지원하는 프로그램이다.

45) "인천시 개항기거리 제멋대로 복원", MBC뉴스 2007년 7월 10일 참조.

46) 그러나 이러한 사업에 대해서 신성희(2007)는 차이나타운의 물리적 환경정비나 조형물 설치, 단발적 축제 기획에 정책역량을 모두 집중하기 보다는 ‘화교소학교(교육)’, 국내 유일의 ‘의선당(종교)’ 등 기존에 존재하고 있는 화교주민의 문화적 구심공간들에 대하여 실질적 지원을 확충하고 정책역량을 보충할 필요가 있다고 지적한다. 또한 출입국 관리법 특례에서도 요리사 마사지사 외에도 문화예술인 대상의 규제완화를 고려해볼 필요가 있다고 제안하고 있다.

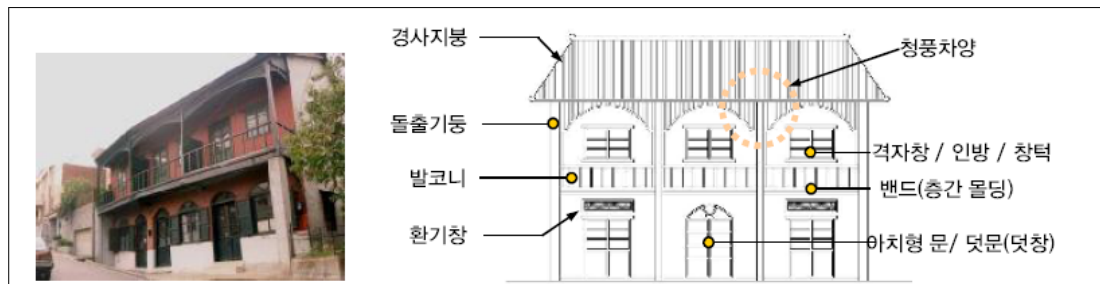
한편, 최근들어 2009년 6월 현재 비지정 근대건축물이 밀집된 인천 개항장의 근대 역사를 보호하고 활용하기 위하여 '인천개항장 근대역사 문화지구'지정을 고려하고 있으며 이와 관련한 용역을 진행 중에 있다. 지구단위계획 규제를 벗어나지 않는 틀에서 문화지구를 지정하려고 하고 있으며, 향후 지원책을 통한 주민 인식을 긍정적으로 전환한 후, 관리계획을 통해 물리적인 환경도 변화시킬 수 있는 방안을 강구 하고 있다. 현재 '인천개항장 근대역사문화지구'지정 범위 및 기본계획에 관한 용역을 실시하고 있으며, 추진을 진행하기 위한 자문위원회는 건축, 도시, 향토사, 문화·예술인 등의 전문가로 구성할 예정이다.



[그림 2-22] 근대건축물 활용 관련 정책의 변천

[표 2-19] 개항기 근대건축물 밀집지역 지구단위계획 주요내용

구 분	대 상	계획수법	
		법적 근거	계획 내용
점	보전대상건축물 및 구조물	문화재보호법 국토계획법	문화재보호법에 의한 관리 - 국가 지정/시 지정 / 등록 문화재 추천 및 지정 지구단위계획에 의한 관리 - 문화재 추천 건축물 중 미지정 건축물, 예비 문화재 지정 건축물 등을 보전대상 건축물로 지정 - 건축위원회 심의 등 절차 제시
선	특화 가로	국토계획법	대상지의 역사문화적 특성을 잘 표현하는 가로 / 지역활성화를 위한 특화 가로 - 역사문화의 거리(Modern Times) 지정 - 가로박물관(Street Museum) 지정 - 차이나 몰(China Mall) 지정 - 축제의 거리(Festival Street) 지정
면	근대건축물 밀집지역 근대건축물 주변 관리 구역	국토계획법 (용도지역지구, 도시계획시설결정)	지구단위계획구역 지정 : 근대건축물 밀집지역 역사문화미관지구 지정 : 계획구역에 중복 지정 전략지구 설정 - 예촌(Festival Town), 차이나타운(China Town) : 공공 사업계획 제시



[그림 2-23] 차이나타운 주변 건축물 외관 지침 사례
자료 : 인천광역시(2003) 개항기 근대건축물 밀집지역 지구단위계획



[그림 2-24] 인천 아트플랫폼
자료 : 인천아트플랫폼 홈페이지 <http://www.inartplatform.kr/>

[표 2-20] 인천시 근대건축물 관련 선단위 사업

<p>“주민참여형 역사문화의 거리 1차 조성사업” 현황</p>	
<p>“도보관광코스” 운영현황</p>	

개별 근대건축물의 활용사업은 월미관광특구지정 및 마스터플랜, 개항기 근대건축물 밀집지역 지구단위계획, 중구 차이나타운 지역특화발전 특구 지정 및 계획에서 제안하고 있는 사업으로, 근대건축물의 보수와 복원, 현대적 문화공간으로서 조성하는 내용을 담고 있다. 대다수 지정문화재이며, 국비, 시비 등의 지원을 받아 시행하고 있고, 지자체의 매입에 의해 사업이 시행되고 있는 특징을 보인다. 그 외 비지정 근대건축물은 관광특구와 지역특구 지정에 의한 재정지원을 통해 이루어지고 있다.⁴⁷⁾

47) 그러나 대다수 이들 사업에 대해서는 복원 방향에 대한 진정성의 논란이 계속되고 있으며, 전시행정의 표본으로까지 폄하되고 있는 실정이다. "근대건축물 보전이 복원보다 먼저다" 이흥우 해반문화사랑회 이사, 기호일보 2006년 6월 14일(수) 기호포럼, "인천 근대건축물 복원 사업 논란", YTN뉴스, 2008년 4월 22일 등 많은 매체에서 인천시의 근대건축물복원에 대한 진정성 문제에 대한 논란을 다루고 있는 것을 알 수 있으며, 특히 자유공원 주변 근대건축물 재현사업에 대해서는 2009년 10월 현재까지도 논란이 되고 있다.

[표 2-21] 근대건축물 활용 현황

구분	18은행	제1은행	구 공화춘	구 제물포 구락부	차이나타운 중국 근대건축물	자유공원 주변 근대건축물 재현사업
문화재유형	시도유형문화 재 제50호	시도유형문화 재 제7호	등록문화재 제246호	시도유형문화 재 제17호	-	멸실된 근대건축물
활용용도	최초사 박물관	전시공간	자장면 박물관	인천 중구 문화원	기존 상업기능 유지	추진 중
계획수법	건축물 리모델링, 용도변경			건축물 리모델링		복원
사업기간	2004~2006	2006~2008	2007~2008	2006~2007	2008	2009~2013
예산 (백만원)	2,330	1,853 국비 150 시비 1,000 구비 703	4,517 시비 1,500 구비 3,017	600	380 특별교부세 180 특별교부금 20 구비 180	27,669
담당부서	중구 문화체육과			인천시 문화예술과	중구 관광진흥과	인천시 도시재생과
관련 상위계획	②	②	①, ②, ③	-	①, ③	①, ③

※ 참고 : ① 월미관광특구지정및마스터플랜, ② 개항기 근대건축물 밀집지역 지구단위계획, ③ 중구 차이나타운 지역특화발전 특구 지정 및 계획



[그림 2-25] 구 일본18은행 활용 사례

2. 문제점 도출

1) 통합적 면단위 관리체계 미확립으로 도시-문화정책의 부조화

□ 기존 점단위 관리체계의 문제점

국내사례들의 검토 결과, 문화재보전 측면에서의 관리로는 근대건축물의 멸실이나 주변경관의 훼손을 막는데 한계가 있는 것으로 확인되었다. 그 결과 민간이 소유하고 있는 근대건축물의 경우 문화재로 지정되기 전에 해체를 시도하는 사례가 빈번하게 일어나며, 근대건축물이 유지되고 있다고 하더라도 주변경관의 훼손으로 인해서 제 기능을 다하지 못하고 있는 상황이 반복되고 있다. 이러한 문제는 도시공간에서 역사문화적 가치에 대한 보전 및 활용정책을 점단위 정책으로 진행해온 것에서 그 문제점을 찾을 수 있으며, 도시관리정책과 근대건축물 활용 및 보전정책이 서로 연계되지 못하고 있는 점이 크게 작용한 것으로 조사되었다. 따라서 근대건축물의 활용을 통해 도시공간에서 근대역사환경의 보전과 지역의 활성화를 이루기 위해서는 합리적이고 종합적인 면적 관리 수단이 마련되어야 한다.



[그림 2-26] 근대건축물의 방치와 주변 경관 훼손 사례

사진 출처 : (左) 매일신문사(2006.11.8) 난개발에 짓밟히는 지역 문화유산...방치 '심각'

(右) 대구의 재발견-대구신택리지 네이버 카페 <http://cafe.naver.com/walkingdaegu.cafe>

□ 제한적 면단위 관리체계의 한계

한편, 기존의 법제도상에서 제한적으로나마 운영되고 있는 면단위관리제도로는 “지구단위계획”을 통해 근대건축물 주변의 경관을 관리하거나, “문화지구”로 지정하여 “문화지구관리계획”을 수립함으로써 근대건축물을 포함한 일정지역을 통합적으로 관리하는 유

형을 확인할 수 있었다. 또한 지자체별로 근대건축물이나 근대역사문화 도시공간을 확보하고 있는 경우 법제도와 무관한 “OOO 종합계획”이나 “OOO 마스터플랜”을 수립하여 지자체 자체사업으로 진행하는 경우가 있으나, 구속력과 예산지원을 확보하지 못하고 있는 유형을 확인했다.

예를 들어 인천시의 경우 근대건축물을 포함한 개항장을 중심으로 하여 일정범위에 대한 면적관리수단으로서 활용하고 있는 “지구단위계획”과 “용도지구제도”는 근대역사환경 보존과 지역 활성화를 도모하는데 한계를 보이고 있다. 또한, 대구시 근대건축물 보전과 활용 사례의 경우와 같이 시민들의 역량이나 근대건축도시공간자산도 충분히 확보되어 있음에도 근대건축물 밀집지역이나 독특한 경관형성지역을 종합적으로 관리하는 마스터플랜이나 면단위 보전 계획이 없다는 점은 아쉬운 점이라 할 수 있다. 그 결과 대표적인 시도 유형문화재인 구 대구상업학교 본관, 상화고택, 삼덕동 주변의 고유한 도시조식으로 형성된 고유한 경관을 고려하지 않은 대규모 고층건축이나 이질적인 건축물의 건설이 진행되거나 근대건축물들이 철거되고 경관이 훼손되는 문제점들이 제시되었다.

이와 유사한 제도로서 면적관리수단으로 활용되고 있는 “문화지구”⁴⁸⁾의 경우 “지구단위계획” 체계와 미묘하게 엇물려 있음으로 인해서 일선 지자체의 정책추진에 몇가지 문제점이 제기되었다. 예를 들어 첫째로 지구단위계획과 문화지구관리계획 모두 건축물의 용도를 계획하도록 하고 있기 때문에 두 계획(지구단위계획과 문화지구관리계획)에서 제시하는 건축물의 용도에 관한 계획이 상이할 경우 이에 대한 판단 근거가 모호해져 실무자들에게 혼동을 주게 된다. 서울시는 이러한 경우에 대해서 지구단위계획의 내용을 우선적으로 준수하도록 「서울특별시 문화지구관리 및 육성에 관한 조례」에서 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 둘째로 재정비 기간이 서로 상이한데 있다. 동일한 지역에 두 제도를 병행하여 운

48) 앞서 살펴본 바와 같이 2009년 10월 현재 인천시 중구는 명목상 면단위 보존 체계인 문화재 보호구역 제도가 해당지역의 특성에 맞지 않으며, 기존 지구단위계획 또한 대상지역의 근대역사경관을 보전하는데 한계가 있다고 판단하여 문화지구 지정을 추진하고 있다. 지구단위계획에서는 지구단위계획 지침이 향후 일어날 건축행위에 대한 지침을 제시하는 것이고 대다수가 권장이기 때문에 근대건축물의 훼손 또는 철거와 같은 행위에 대한 규제에 한계가 있으며 인센티브 운용에 있어서도 실효성의 문제가 제기되고 있다. 반면에 문화지구는 문화예술진흥법을 근거로 도시계획으로서 지정하게 되어있으며 문화지구 지정시 「문화지구관리계획」을 수립하도록 하고 있는데, 「문화지구관리계획」에서는 건축물의 용도와 시설, 그리고 영업종류의 권장 및 제한사항을 규정하며, 그 외 주민참여지원, 세제혜택 등 재정지원이 가능하다. 또한 문화지구관리계획에서는 도시관리계획 결정사항과 제1종지구단위계획 내용을 포함하도록 하여 지구단위계획과 문화지구의 상호보완적인 운용의 가능성을 내포하고 있다.

49) 실제로, 서울시 인사동과 대학로가 문화지구로 지정되어 있으며, 이 두 지역은 모두 제1종 지구단위계획이 문화지구 지정 전에 수립되었고, 서울시 조례로서 지구단위계획구역으로 지정된 문화지구안에서는 지구단위계획

용할 경우 계획간 연계 방안이 중요한데, 문화지구는 3년마다 그 관리계획을 평가·재수립하도록 하고 있으며, 지구단위계획은 5년마다 재정비계획을 수립하도록 하고 있어 수립시기의 상이함으로 인해 야기되는 행정적 불편함과 비효율을 초래할 수 있다.

[표 2-22] 지구단위계획과 문화지구의 제도 비교

비교항목	지구단위계획	문화지구
근거법	국토계획법	문화예술진흥법
지정권자	시도지사	시도지사
재정비	5년마다 재정비	문화지구관리계획을 3년마다 평가
지정목적	토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위함	문화예술진흥법 제8조,령 제5조 참조 ※ 서울시조례 역사문화자원의 관리·보호와 문화환경 조성을 위함
계획수법	도시계획결정 - 용도지역, 지구 결정 - 도시계획시설결정 건축물의 용도(권장, 불허용도) 건축물의 규모(건폐율, 용적율, 높이 등) 건축물의 외관에 관한 사항 공공부문에 관한 지침 - 공원 및 가로조성 - 기타 도시계획시설물 설치 지침 등	건축물의 용도와 시설, 그리고 영업 종류의 권장 및 제한 사항 그 외 문화지구 지정·관리를 위하여 필요한 사항 ※서울시 사례 - 옥외광고물의 설치 등에 관한 사항 - 주민협의회 지정과 구성, 의무에 관한사항 - 세제혜택, 융자지원, 비용지급 등의 지원에 관한 사항
가능지원범위	물리적 인센티브 제공	주민참여지원, 세제혜택 융자지원, 기타 비용지급

※ 국토계획법, 문화예술진흥법, 서울특별시 문화지구관리 및 육성에 관한 조례, 서울시정개발연구원(2003) 인·사동 문화지구 관리계획을 토대로 작성함

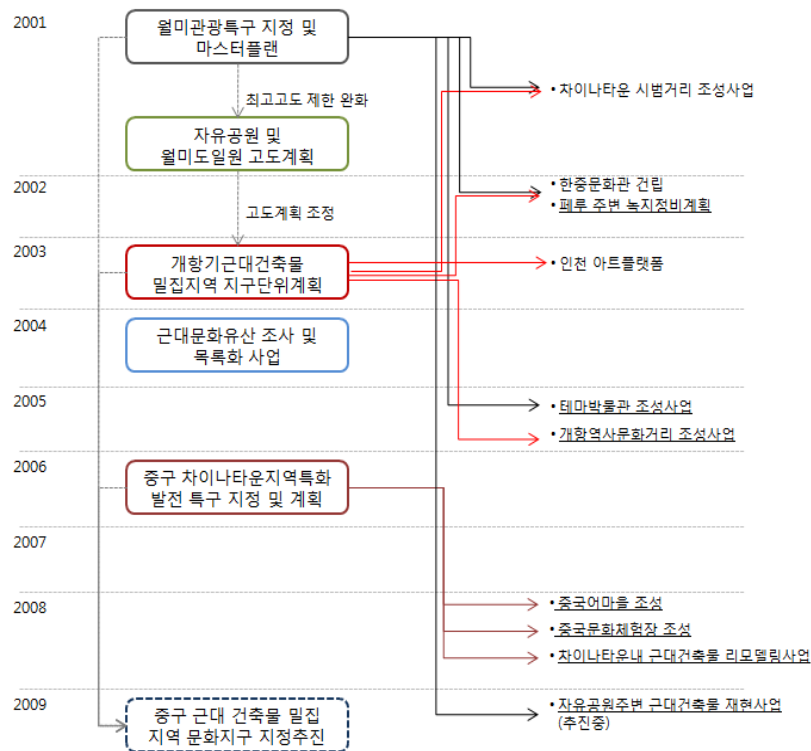
□ 통합되지 못한 관리체계의 한계

또한 먼단위 관리가 통합적으로 관리되지 못함으로써, 관련 계획이 중복되어서 진행되는 것도 문제점으로 지적되었다. 그 결과 해당사업은 추진하는데 있어서 효율성이 떨어지고, 기타지역의 근대역사문화공간은 소외됨으로 인해서 해체되는 과정이 반복되었다. 대표적으로는 국토해양부에서 추진하고 있는 “살고싶은 도시만들기(2007~2009)”, “도시재

획의 내용을 준수하도록 하고 있다.(서울특별시 문화지구관리 및 육성에 관한 조례 제6조제1항)

생사업”, “공간환경디자인시범사업”(2008)등과 문화체육관광부에서 추진하고 있는 “문화예술창작벨트 조성사업(2009~2011)”을 들 수 있다.

인천시의 사례에서도 이러한 문제점이 드러나고 있는데, 인천시 중구 일대의 근대건축물 관련 계획과 사업의 추진사항을 살펴본 결과, 상당부분의 내용이 중복되고, 서로간의 연계성이 미흡한 것으로 나타났다. 그리고, 현재 추진하고 있는 ‘문화지구 관리계획’의 수립범위 또한 문화지구로 한정되기 때문에 문화지구 이외의 지역에 대해서는 근대건축물에 대한 보전 및 활용계획을 담지 못하고 있는 등, 서로간의 연계성이 미흡한 것으로 보인다.⁵⁰⁾ 따라서 이들의 통합적인 관리를 통해 예산의 효율성을 높이고, 중장기적인 발전 방향을 제시해줄 종합계획의 수립이 필요할 것이다.



[그림 2-27] 인천시 중구 내항일대 근대건축물 관련 계획 및 사업 추진 현황
※ 계획은 수립 완료시점, 사업은 추진시점을 기준으로 하였으며, 밀줄친 사업은 현재 진행 중이다.

50) 심진범(2008)은 월미관광특구 사업이 차이나타운특구, 지구단위계획구역 등 타 지구제도와 중복 운용되고 있으며 또한 그 속에 과하게 많은 광범위한 정비 및 지역개발계획을 담고 있어 월미관광특구제도의 고유성과 이제도의 목표를 실현할 예산을 비롯한 정책수단의 실효성에 문제가 대두되고 있음을 지적하였다. 신성희 (2007), 전거서, p.94

2) 주민의 자발적 참여 및 거버넌스 구축 부족

□ 공공주도의 한계

지금까지 살펴본 국내사례에서 근대건축물 보전 및 활용정책의 대부분을 공공부문에 서 주도한 것을 확인할 수 있다. 서울시립미술관과 명동예술극장의 사례에서 살펴보았듯이 근대건축물의 보존과 활용은 서울시, 문화재청과 같은 공공주도하에 의해 이루어졌고, 명동예술극장과 같은 민간부분의 근대건축물의 보존과 활용에는 많은 어려움과 한계가 있다는 것을 확인할 수 있었다.

그 이유로는 첫째로 근대건축물의 개조와 복원에 드는 비용에 있다. 서울시립미술관의 경우 총 280억원, 명동예술극장의 경우 총 600억원의 비용이 소요되었으며, 이는 민간 소유주의 자발적인 근대건축물 보존과 활용을 유도하는 점에 있어서 어려움이 있으리라 는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 이러한 상황은 주거시설의 경우 더욱 두드러지게 나타나고 있으며, 이들 사례는 민간 소유자가 근대건축물을 보존하고 활용할 수 있도록 현실적인 지원방안을 모색해야 한다는 점을 극명하게 보여준다. 특히 문화재가 아닌 비지정 근대건축물의 경우, 멸실과 훼손 방지를 위한 제도적 방안이 마련되어 있지 않기 때문에, 근대건축물의 보존과 활용은 시민들의 자발적인 보전 의지에 전적으로 의지할 수밖에 없는 실정이다.

한편, 이러한 공공주도의 정책은 세 가지의 문제점을 가지는데, 첫째로는 예산지원이 지속적으로 이루어지는데 문제가 있을 수밖에 없으며, 둘째로는 한정된 지역으로만 예산이 집중되어 타 지역의 상대적 불평등이 제기된다는 측면, 그리고 셋째로는 민간부분의 근대건축물 보전 및 활용은 정책의 사각지대에 놓일 수밖에 없다는 점이다.

□ 공공부분 거버넌스의 문제점

공공부문에 있어서도 부처간 거버넌스 구축의 문제점도 지적될 수 있다. 사례지역 모두 관련부처간 협의가 미비하며 관련 계획 또는 사업이 여러 부서에서 동시 다발적으로 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 인천시의 사례에서 두드러지게 나타난 것처럼 다양한 관리주체가 각각의 사업을 진행하고 있으며 부서간 협의 체계도 갖추고 있지 않아서 유사한 내용의 사업이 중복되는 경우도 나타나고, 계획을 재정비하거나 중단되는 상황도 벌어지고 있었다. 이를 사전에 방지하고 관련 사업들을 보다 효율적으로 운용하기 위해서

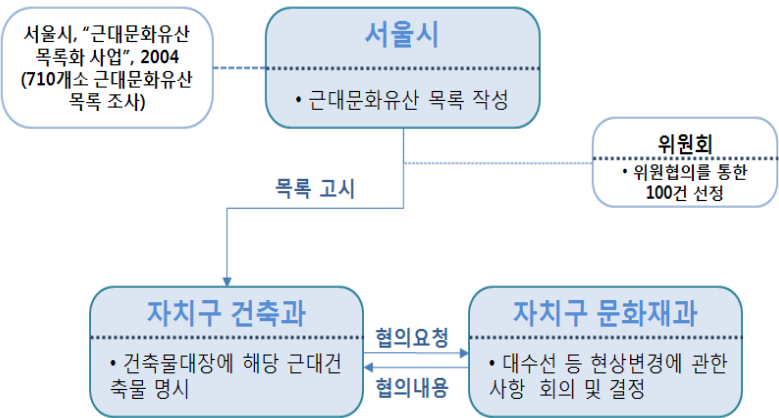
는 관련 부처간 협의체계를 갖추어야 하고, 근대건축물 뿐만 아니라 도시재생과 관련한 사업들을 종합적으로 관리할 수 있는 마스터플랜이나 내부 지침이 마련되어야 할 필요성이 있다.

[표 2-23] 인천시 및 인천시 중구의 주무부서 주요 업무

부서	주요 업무
인천시 도시계획국	지구단위계획
인천시 도시재생과	자유공원 주변 근대건축물 재현 사업
인천시 건축과	인천 아트플랫폼 조성사업
인천시 문화예술과	근대문화유산 목록화 사업
중구 도시녹지과	개항역사문화의 거리 조성사업
중구 관광진흥과	월미관광특구진흥계획수립추진, 차이나타운지역특화발전특구 관리
중구 문화체육과	테마박물관 조성사업

※ 인천시청, 인천시 중구청 홈페이지에 개시된 부서별 업무 분담 내용과 관련 공무원 인터뷰 내용을 토대로 재정리 한 것임

이와 관련하여 서울시의 경우, 근대문화유산 목록화 사업을 토대로 근대문화유산 710개 중 관련 위원회의 협의를 거쳐 약 100건의 근대문화유산을 선정하고 이를 건축물관리대장에 명기하여, 해당 건물과 관련하는 대수선 등 현상변경이 있을 경우 문화재과에 협의 요청할 수 있도록 하는 체제를 구축하여 종로구에서 시범적으로 운영하고 있는데, 긍정적으로 평가될 수 있다.⁵¹⁾



[그림 2-28] 근대문화유산 관련 부처 협의체계(서울시 종로구)

51) 종로구청 행정국 문화체육과 문화재팀 담당 공무원 인터뷰 결과를 정리하였다.

3) 근대건축물 멸실방지를 위한 지원·보전제도 미흡

□ 등록문화재 제도와 근대문화유산목록화 사업의 한계

마지막으로는 근대건축물의 멸실을 막기 위한 효과적인 지원, 보전제도의 미흡을 들 수 있으며, 지금 이 시점에도 멸실이 진행되고 있는 상황을 고려할 때, 이는 매우 시급한 문제점이라 할 수 있다. 등록문화재 제도의 도입 목적은 근대건축물도 지정문화재와 유사하게 보전할 제도적 틀을 마련하기 위함이며 따라서 우선적으로 남아있는 근대건축물의 파괴를 최소화하는 것이 중요하다. 그러나 실제 명동의 구 증권거래소 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 현재의 제도에서는 등록문화재를 등록하는 과정에서 근대건축물의 훼손이나 철거를 방지할 규정이 없는 실정이다. 또한 "근대문화유산 목록화 사업의 내용 및 개선사항에 관한 설문조사"결과 근대문화유산 관련정책에 대한 제언에 관한 문항에 조사자의 과반수이상인 '멸실 붕괴 방지를 위한 제도적 틀 마련'을 선택하였으며, 조사시행 중에도 근대문화유산이 멸실되거나 훼손된 사례를 문제점으로 지적하였다.



[그림 2-29] 서울시 명동 구 증권거래소 철거 사례
출처 : (左) 한겨레신문 2005년 9월 26일, (右) 연구진 촬영

등록문화재 제도의 도입으로 일부 지자체에서 근대건축물의 소실을 막는 소기의 성과를 이루었던 것으로 조사⁵²⁾ 되었으나, 근본적으로 근대건축물을 활용함으로써 도시의

활력을 이끌어내는 정책에는 한계가 있다. 예를 들어 등록문화재의 경우 외관의 1/4만 유지되면 나머지 부분에 대한 현상 변경 및 증축 등이 자유로우나 이를 위한 설계와 협의과정, 그리고 비용 등에 있어서 일반 신축에 비해 시간과 비용 발생이 크므로 기존의 인센티브 제도의 실효성이 적으며 건축물과 주변지역의 노후화를 야기시킬 소지가 있다. 이에 대한 방안이 모색될 필요가 있는 것으로 나타났다.

한편, 이러한 멸실을 방지하기 위해서는 근대건축도시공간자산을 선정하는 것부터 철저한 준비가 되어야 하지만, 이들의 조사자료 구축에 있어서도 문제가 있는 것으로 발견되었다. 예를 들어 “등록문화재”제도의 경우 『문화재보호법』에서 지정과 관리 기준을 정하고 있는데 『문화재보호법』상 등록문화재 지정 기준이 모호하여 지역별로 등록문화재의 등록에 차이가 있을 수 있다. 이는 「근대문화유산 목록화 사업」⁵³⁾에서도 확인되는데, 전술한 바와 같이 실제 16개 각 시·도별로 근대문화유산의 선정 기준이 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. “근대문화유산 목록화 사업의 내용 및 개선사항에 관한 설문조사” 결과 각 지자체별로 근대문화유산 선정 기준은 『문화재보호법』 47조⁵⁴⁾에 의거하여 조사기관내 의견과 해당 지역의 특성을 반영하여 설정하였음을 알 수 있었는데, 『문화재보호법 시행규칙』 제42조⁵⁵⁾에서 제시한 내용을 보면 실제 적용기준에 있어서 조사자의 자의성이 많이 개입될 수 있는 요소를 가지고 있음이 설문조사에서 지적되었다.

이는 '근대문화유산 목록'을 전체 통계 데이터로 활용하기에 곤란한 문제가 발생한

52) 전술한 서울시 종로구 사례 참조. 그러나 종로구의 사례에서도 부처간 협의가 진행된다 하더라도 현상변경을 제지할 수 있는 법적 근거가 없기 때문에 근대건축물의 멸실 방지책으로는 한계점을 나타내고 있다.

53) 「근대문화유산 목록화 사업」은 등록문화재의 필요성이 있거나 가능성이 있는 자원을 조사 기록화 하는 사업으로서 이를 통해 등록될 문화재를 파악할 수 있다는 점에서 등록문화재제도의 기초가 되는 사업이다. 『문화재법』 제47조를 근거로 근대문화유산을 선정하는 기준을 각 지자체별로 설정하여 사업을 시행하였다.

54) 『문화재보호법』 제47조 (문화재의 등록) ① 문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 제2조제2항에 따른 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것을 등록할 수 있다. ② 제1항에 따라 등록한 문화재(이하 “등록문화재”라 한다)의 등록기준, 절차 및 등록 사항 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다. <개정 2008.2.29>

55) 『문화재보호법시행규칙』 제42조 (등록문화재의 등록기준 등) ①법 제47조제2항에 따른 등록문화재의 등록기준은 지정문화재가 아닌 문화재 중 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 건설 후 50년 이상이 지나지 아니한 것이라도 긴급한 보호조치가 필요한 것은 등록문화재로 등록할 수 있다. 1. 역사, 문화, 예술, 사회, 경제, 종교, 생활 등 각 분야에서 기념이 되거나 상징적 가치가 있는 것 2. 지역의 역사·문화적 배경이 되고 있으며, 그 가치가 일반에게 널리 알려진 것 3. 기술발전 또는 예술적 사조 등 그 시대를 반영하거나 이해하는 데에 중요한 가치를 지니고 있는 것 ② 등록문화재의 등록에 관하여는 제2조를 준용한다. 이 경우 “국가지정문화재”는 “등록문화재”로, “지정”은 “등록”으로 본다

다. 16개 시·도별 근대문화유산 선정 기준이 각각 다르기 때문에 시도별 비교, 등록 추이 등의 분석에 기초자료로 활용하기에는 객관성을 확보하기 어렵기 때문이다. 기초통계자료로서 활용에 미비한 점이 있다는 것은, 근대건축물 활용과 관리를 위한 정책 수립에 있어서 기초자료로서의 역할도 수행하기 어렵다는 의미가 된다. 즉, 향후 근대건축물 보전을 위한 대책 마련과 활용을 위한 정책 방향 제시에 쓰일 수 있도록 하기 위한 「근대문화유산 목록화 사업」의 일차적 목표를 달성하지 못한다는 것을 의미한다.

대구사례에서 확인할 수 있듯이 근대문화유산에 대한 자료구축은 근대건축물 보전에 대한 시민 의식의 함양을 위한 좋은 교육 자료로 활용될 수 있으며, 명확하고 상세한 자료구축은 합리적인 예산배분과 계획수립, 효율적인 정책 수행에 필수적인 기초자료가 된다는 측면에서 등록문화재 제도와 근대문화유산 목록화사업의 보완이 요구된다.

□ 근대건축물 멸실방지를 위한 도시관리차원의 제도기반 부재

이와 같이 목록화된 자료는 근대건축물의 합리적이고 효율적인 관리에 기초자료로 활용할 수 있으나, 근대건축물의 훼손과 멸실을 사전에 방지하기에는 한계가 있다. 따라서 목록상 기재된 건축물에 대해서는 신고가 아니라 허가를 통해 사전에 문화재 보호관련 행정기관과 심의를 거치도록 하고 제도적으로 근대건축물의 멸실과 훼손을 방지하는 장치가 필요하다. 비지정 근대건축물의 관리는 소유주의 보존·활용 의지가 중요하나 이를 유도할 수 있는 지자체의 재정적 지원 장치가 미비하며 실효성이 부족한 것으로 나타났다. 군산시의 경우 관련조례 제정으로 비지정문화재에 대한 재정지원의 근거를 제도화 하였으나, 실제로 개보수에 대한 지원을 받기 위해서는 지원비의 두 배 이상을 지원자가 부담하여야 하므로 현실성이 떨어져 실제로 지원금 신청사례가 전무하여 조례와 위원회 운영이 유명무실한 상황이다. 군산시는 이러한 문제를 파악하고 좀더 현실성 있는 내용으로 조정하기 위하여 검토 중에 있다.

또한, 도시환경정비사업과 같은 대규모 공공사업에서 근대건축물이 철거, 훼손되고 있다는 점도 문제점으로 제시 되고 있다. 명동의 경우, 명동 도시환경정비구역(구 도심재개발구역)⁵⁶⁾의 지정을 계기로 일부 비지정 근대건축물이 철거되었다. 이와 같은 문제점은 비단 명동뿐만 아니라 본 연구의 사례지역 외에도 종로구 청진구역 등 전국에 걸쳐 전반적으로 벌어지는 현상으로 최근 근대건축물 소멸의 주요 원인이 되고 있다. 이에 대규모

56) 2004년 기존 『도시재개발법』은 『도시및주거환경정비법』으로 변경되었다.

공공사업지구의 경우 근대건축물을 보호하거나 이전할 수 있는 제도적 장치 마련이 절실히 필요한 실정이다.

따라서 이러한 문제점들을 해소하고 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 근대건축물을 주변의 도시공간관리체계와 연동함으로써 멸실을 방지할 수 있도록 진행해야 한다. 예를 들어 근대건축물 주변을 전체적으로 역사문화공간으로 조성함으로써, 도시경관과 분위기를 관리하고, 이를 통해 관광, 상업수입 등 직접적인 주민들의 경제혜택으로 이어진다면, 중앙정부의 예산투입이 없이도 자발적인 참여가 가능할 것이다. 또한 부득이하게 도시공간정비를 해야할 경우에도 인근지역을 활용하여 이전복원한다거나, 개발권을 대토방식으로 치환하거나 하는 등의 도시관리체계상 융통성을 고려할 필요가 있다. 이처럼 근대건축물 활용을 위한 도시관리차원의 제도기반구축은 문화재를 박제화하는 보호차원의 정책에서 삶의 한 부분으로 끌어들이고 활용함으로서 도시민들에게 어메니티를 제공하는 활용육성정책으로의 변화를 이끌어낼 수 있을 것이다.

제3장 해외사례분석 및 시사점 도출

1. 해외사례 분석의 개요
2. 유형별 해외사례 및 시사점

1. 해외사례 분석의 개요

1) 해외사례 선정의 기준

근대건축물 활용을 통해 지역활성화 정책을 성공적으로 진행한 해외사례의 분석은 국내의 문제점을 해결하기 위한 방안을 모색하는데 있다. 또한 이러한 해외의 정책이 국내실정에 적합한지에 대한 검토가 뒤따라야 한다.

이를 위해서 해외사례를 선정하는 첫 번째 기준은 2장에서 검토한 국내 근대건축물 관련 현황에 따른 문제점 고찰에 따라서 이 문제점들을 해결하기 위한 적절한 사례를 선정하는 것으로 진행되었다. 따라서 2장에서 도출한 문제점에 대한 해결책으로서 1)면단위 관리체계를 도입하여 도시관리정책과 역사문화자산 보전·활용정책을 연계하고 있는 사례, 2)주민들의 자발적인 참여를 유도하기 위한 지방정부 및 중앙정부의 정책이 진행되고 있는 사례, 3)근대건축물의 멸실을 막기 위해 도시정책차원에서 지원·보전방안을 제시하고 법제도화 하고 있는 사례를 각각 선정했다.

또한 두 번째 기준은 문제점 별로 한국의 상황에 명확한 개선방향을 제시할 수 있는 사례를 기준으로 선정했다.

2) 해외사례 분석대상 및 관점

그 결과 해외사례 분석대상은 첫째로 면단위 관리체계가 확립되지 못함으로 인해서 도시-문화정책이 부조화 되고, 그 결과 근대건축물이 소실되거나, 혹은 보전된다고 하더라도 주변의 도시경관이 훼손되는 문제점에 대한 대안으로서 역사문화자산의 보전정책과 도시관리정책이 결합되어 면단위 관리체계를 구축한 사례를 살펴본다. 이를 위한 사례로서는 호주 헤리티지 오버레이 정책을 선정하였으며, 구체적인 실천사례로서 멜버른의 도시계획지침과 실제 도시공간 활용 사례를 분석하였다. 특히 멜버른 지역의 경우 근대건축물이 밀집되어 조성되어 있으면서, 도시관리 및 디자인 가이드라인을 제시하고 있기 때문에 국내 적용가능성이 높은 것으로 판단된다.

두 번째로 주민들의 자발적인 참여를 유도하기 위한 정책을 제시한 사례로서 미국의 메인스트리트 프로그램을 선정하였으며, 구체적인 실천사례로서 보스턴시와 프레드릭시의 정책사례와 도시공간 활성화 사례를 분석하였다. 메인스트리트 프로그램의 경우 이미 지원되었거나, 민간의 자체적인 여력이 충분한 지역은 지원을 하지 않는다는 측면에서 한국에 시사하는 점이 높은 것으로 보았고, 중앙정부-지방정부-주민간의 협업체계구축이나 주민의 자발적 참여를 위한 다양한 방안을 제시한다는 측면에서 거버넌스 구축에 대한 방향제시에 적합한 것으로 선정했다.

세 번째로 근대건축물의 멸실을 막기 위해 도시정책차원에서의 지침이나 법규를 제시하는 사례로서 일본의 역사도시만들기법(2008 제정)과 영국의 계획정책지침(PPG 15, 16)을 분석하였으며, 구체적인 사례로서 일본의 카나자와시를 살펴보았다. 일본과 영국의 사례는 각각 도시관련 법과 지침을 제시하였다는 측면에서 최근 한국에서 진행되고 있는 도시재생관련법규 제정이나 국토이용통합지침 등 도시관련지침 수립에 시사점을 제시하는데 적합한 것으로 선정했다.

한편, 분석의 관점은 각 사례가 다양한 시사점을 제시하고는 있지만, 분석대상으로 선정한 기준에 근거하여 한국의 문제점을 해결하기 위한 방향을 중점적으로 검토하는 것으로 한정했다.

2. 유형별 해외사례 및 시사점

1) 역사문화유산과 연계: 호주 헤리티지오버레이

□ 개요

- 호주의 문화유산 관리 정책

호주의 문화유산 관리정책은 이코모스 버라 헌장(Australia ICOMOS Burra Charter, 1999)⁵⁷⁾으로 대표된다. 이 헌장에 의하면 호주에서의 문화유산은 자연환경 뿐만 아니라 인공적 요소, 역사적 장소, 생활지역, 종교적 장소 등을 거쳐서 포괄적으로 인식되고 있다. 즉 이들은 세부목록을 나누어 관리되기보다는 유산이라는 범위 내에서 같은 범주로 사용되고 있다고 할 수 있다. 따라서 등록된 유산목록은 단위건물, 자연경관, 가로경관 등이 섞여있다. 한편, 이러한 문화유산의 관리는 각 연방정부와 지자체 단위로 나뉘어져서 진행되는데, 연방정부는 국가역사유산, 연방역사유산, 국가 부동산 등록청을 담당하고 주정부는 주정부 역사유산을 담당하며 지자체는 자체 등급의 역사유산등록목록을 작성하여 지정·관리한다. 그러나 세계문화유산의 경우에는 유산법(Heritage Act) 내 독립적 조항에 의해 별도로 보존·관리가 수행된다.

한편, 호주에서 근대건축유산을 가장 많이 보유하고 있으며, 최근 유네스코 창의도시네트워크(UNESCO Creative Cities Network)의 13번째 도시로 선정된 멜버른⁵⁸⁾의 경우 1995년 유산법(Heritage Act)⁵⁹⁾이 제정된 이후 문화유산의 체계적인 관리를 위해 주정부 단위로 관련기관이 설립되었다. 이에 빅토리아 주정부에서는 멜버른에 ‘빅토리아 문화유산 관리기구(Heritage Victoria)⁶⁰⁾’를 설립하였으며 문화유산을 ‘Victoria Heritage

57) 호주 이코모스 버라헌장(Australia ICOMOS Burra Charter) : 호주의 역사유산 보존의 원칙과 절차에 대한 지침서로, 1979년에 만들어졌으며 1999년에 개정판이 출간되었다.

58) 멜버른은 호주의 6개의 주정부 중 빅토리아의 주도(州都)로써, 호주에서 근대건축유산을 가장 많이 보유하고 있으며 이에 대한 건축적 논의 및 사회적 관심이 가장 큰 도시이다. 도심지역에 주정부 등급의 중요성을 갖고 Victoria Heritage Register에 등록되어 있고 유산법에 의해 보호되는 주정부 유산만 현재 총 112개가 있다.

59) 빅토리아 유산법(Victoria Heritage Act), 1995년 제정되었다. 이법은 'Heritage Victoria'에 의해 관리되며, 빅토리아 주정부의 문화유산법령의 핵심 부분이다.(<http://www.heritage.vic.gov.au>)

60) 'Heritage Victoria'는 빅토리아 주정부의 문화유산 관리기관으로 계획 및 커뮤니티 개발부서의 하나이다. 주된 업무는 문화유산을 확인하고 보호하며 이들에 쉽게 접근하고 이해할 수 있도록 하는 것이다. 이 외에도 문화유산자원의 등록과 관리, 문화유산 프로젝트에 대한 자금지원, 문화유산법의 이해를 위한 교육 및 다양한 관련 교육서비스 등을 제공하고 있다. 현재 60여명의 관련 전문가로 구성되어 있다.

(<http://www.heritage.vic.gov.au>)

Register'에 등록하여 관리하고 있다. 문화유산은 등록 당시 그 가치에 대해 '무엇이, 어떻게, 왜' 중요한지 상세하게 기록되어 통합적으로 관리되고 있다.

- 역사유산지구 가이드라인(Heritage Overlay guidelines)⁶¹⁾

'빅토리아 문화유산 관리기구(Heritage Victoria)'에 의한 문화유산정책으로는 '헤리티지 오버레이(HO, Heritage Overlay)⁶²⁾'가 대표적이다. 기본적으로 멜버른 도심지역(Capital City Zone)의 문화유산은 '헤리티지 오버레이(HO, Heritage Overlay)'에 의해 보존되고 있다. 이러한 오버레이 정책에 따라 멜버른 도시전체에 대한 보존전략은 'Urban Conservation in the City(1985)' 의해 수립되고 이후 멜버른 계획요강(Melbourne Planning Scheme at Clause 22.05)이 만들어지면서 역사유산목록이 통합·보완되었다. 이 목록은 도심지역을 제외한 구역에 대한 것으로 단위건물과 가로경관에 대해 조사하고 이를 등급화한 것이다. 단위건물(Buildings)은 A~E등급, 가로경관(Streetscapes)은 1~3레벨로 규정하고 각 등급별로 관리되고 있다.

이 가이드라인은 지방자치단체가 유산 오버레이(Heritage Overlay)⁶³⁾를 적용(채택하지 않는 한 법적 효능은 없음)할 때, 지방정부계획가, 역사유산담당자에게 도움을 주기 위해 '빅토리아 문화유산 관리기구(Heritage Victoria)'와 '유산협의회(Heritage Council of Victoria)'에 의해 작성되었다. 역사유산지구 지정의 주목적은 역사유산의 중요성을 유지하기 위한 것이지만 새로운 디자인으로 기존의 역사적 도시환경을 해치거나 훼손하지 않는 범위 내에서의 개조와 적응적 재사용을 허락하고 있다. 따라서 '역사유산지구의 가이드라인(Heritage Overlay guidelines)'은 필지분할, 철거, 이축, 외관변경, 내부변경, 사용변경, 외관 미장, 가든, 펜스, 신호 등에 대한 개별 장으로 구성되어 있다. 예를 들어 역사유산지구에 신축건축물을 지을 때의 건축물의 입면이나 높이제한에 대한 가이드라인(New buildings in an Area Heritage Overlay)은 다음과 같다.

우선 건축물의 입면디자인에 대한 기준에 있어서는 신축건물이 인접하는 역사적 건

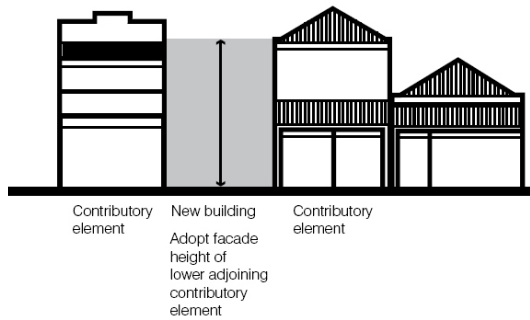
61) Heritage overlay guidelines

<http://www.heritage.vic.gov.au/Forms-Guidelines/Heritage-overlay-guidelines.aspx?preview=true>

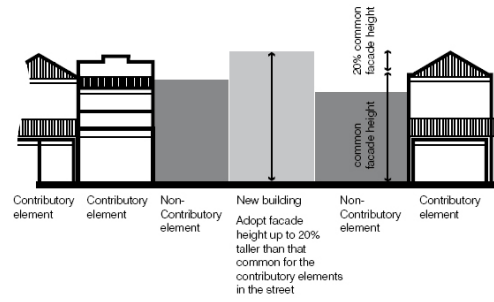
62) 중요한 장소는 헤리티지 오버레이에 의해 보호받을 수 있다. 헤리티지 오버레이는 지역 협의회의 사업을 계획할 수 있는 범위내에서 포함되고 지방자치제의 유산을 보호할 수 있도록 도와준다. 헤리티지 오버레이는 VHO에 등록된 장소뿐 아니라 지역의 중요한 장소도 포함한다.

63) 가이드라인 내의 Glossary of Terms를 바탕으로, Heritage Overlay(유산 오버레이), Area HO(역사유산지구), Contributory Element(단위유산)로 썼음을 밝힌다.

축물의 중요성에 영향을 끼치지 않아야 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 파사드 높이는 도심지역의 경우 인접하는 단위유산에서 낮은 건물의 높이를 따르며(그림3-1), 반면 단위유산건물에 인접하는 않는 경우는 해당 가로블럭에서의 단위유산건물들의 평균높이에서 20%까지를 초과한 범위내로 규정한다(그림 3-2).

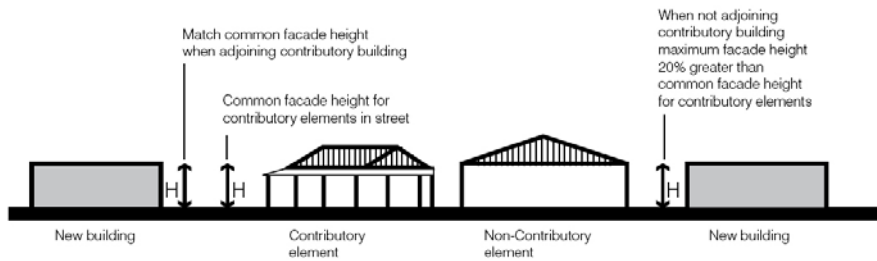


[그림 3-1] 파사드높이: 도심지역에서 단위유산건물에 인접하는 경우



[그림 3-2] 파사드높이: 도심지역에서 일반건물에 인접하는 경우

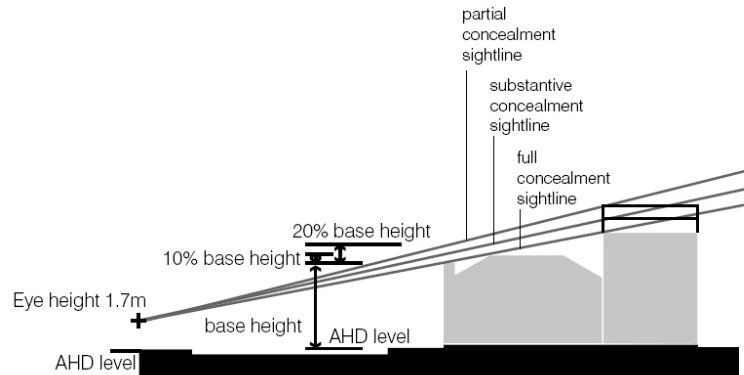
교외지역인 경우 단위유산이 인접하는 경우 해당 건물의 높이까지로 하며, 인접하는 건물이 없는 경우 해당 지구에서 단위유산들의 평균높이에서 20%까지 내로 규정한다(그림 3-3).



[그림 3-3] 파사드높이: 교외지역인 경우

한편 후면에 위치한 신축건축물의 경우 후면 신축건물의 높이로 인해 인접한 단위유산건물, 가로경관, 역사유산지구에 피해가 가지 않도록 하기위한 가이드라인을 제시하고 있다. 이 지침에서는 반대편 보행로에서의 1.7m 의 높이를 기준으로 한 사선제한을 하고 있으며 제한의 정도는 완전히 감춰야 하는 경우(full concealment)와 전면부 파사드 높이에서 10%를 완화하는 경우(substantive concealment), 그리고 20%를 완화하는 경우

(partial concealment)가 있으며, 해당 역사유산의 성격에 따라 제한의 정도가 결정된다. 이러한 방식으로 역사적 건축물 주변의 도시경관을 관리하는 기준을 제시하고 있다.



[그림 3-4] 후면 신축건물에 대한 사선제한

□ 사례분석 : 멜버른 헤리티지오버레이 프로그램

- 도심지역(within the Capital City Zone)의 역사문화유산 보전과 활용정책

멜버른 도심지역(Capital City Zone)의 주정부 유산은 주정부 등급의 중요성을 가지고 있기 때문에 「빅토리아 유산등록(Victorian Heritage Register)」에 등록되어있고, 유산법령(Heritage Act)에 의해 보호된다. 이러한 도심지역에서 근대건축물과 관련된 문화유산 보전과 활용정책은 크게 “단위건물의 유산오버레이(Individual Heritage Overlay)”와 “지구단위의 유산오버레이(Precincts Heritage Overlay)”로 나뉘지고, 기본적으로 이 유산오버레이에 의해 도심지역의 역사도시공간의 보전과 활용이 진행된다.

먼저 “단위건물의 유산 오버레이(Individual Heritage Overlay)”는 지자체 등급의 중요성(local significance)을 가지면서 멜버른 기본계획(Melbourne Planning Scheme)에 의해 보호되고 있다. 따라서 해당되는 근대건축물들은 「빅토리아 유산등록 목록(Victorian Heritage Register)」에 기본적으로 포함되며, 지방정부 단위의 중요성을 갖는 문화유산과 함께 지정된다.

한편 “지구단위의 유산 오버레이(precincts Heritage Overlay)”역시 마찬가지로 지자체 등급의 중요성(local significance)을 가지면서, 멜버른 기본계획(Melbourne Planning Scheme)에 의해 보호되고 있다. 이러한 지구단위의 HO는 도심지역의 경우 9 지구가 등록되어 있으며(그림3-7), 각각의 지구에 대해 중요성과 특징을 기술하여 신규 개발사업시 해당 지구의 성격이 유지될 수 있도록 한다.



[그림 3-5] 도심지역의 주정부 유산



[그림 3-6] 도심지역의 단위건물 유산 오버레이



[그림 3-7] 도심지역의 지구단위 유산 오버레이

한편 이 도심지역을 크게 4개의 영역으로 나누어 각 영역별 유산활용 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 제1영역은 도심지역의 북서쪽 8블럭으로 19~20세기에 건설된 정부기관을 비롯해 다양한 기능과 다양한 형식의 건물이 위치한 지역이다. 역사지구로 등록된 벅 웨스트는 물류이동이 가장 활발했던 지역으로 관련 건물들이 해당 지구의 특색을 보여주고 있다. 단위 건물로 등록된 (구)기록사무소는 현재 빅토리아 대학건물로 활용되고 있는데 건물후면의 증축부분이 형태, 입면, 내부공간의 재사용 측면에서 높이 평가받고 있다.

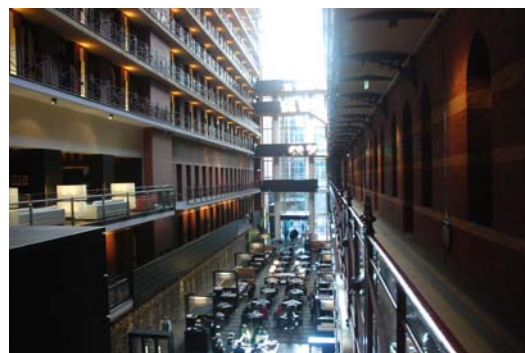


[그림 3-8] 벅 웨스트 주변과 舊 기록사무소 건물의 모습

제2영역은 도심지역의 남서쪽 8블럭으로 고층건물 및 금융시설이 밀집한 지역이다. 이 지역에서 역사지구로 등록된 벅 플레이스는 고층건물군 사이의 영국풍 건물(Mitre tavern)을 중심으로 아늑한 공간을 형성하고 있다. 단위건물로 등록된 리알토 빌딩과 윈필드빌딩은 그 사이의 공간을 호텔로비와 라운지로 활용하고 있다.



[그림 3-9] 벅 플레이스 역사지구 주변



[그림 3-10] 리알토빌딩 라운지 전경

제3영역은 도심지역의 북동쪽 8블럭으로 주상복합시설과 고층상가시설이 복합된 상

업중심구역이다. 이곳에서 역사지구로 등록된 곳은 차이나타운 주변의 리틀 벅, 중앙우체국 주변의 포스트 오피스, 의사당 건물 주변의 벅 힐이 있다. 리틀 벅은 고도제한을 15m로 두어 저층·저밀도 건물을 유지하고 있으며 소매상 중심영역으로 활동적 거리환경 지침으로 관리되고 있다. 벅 힐은 고도제한을 23m로 두면서 의사당을 중심으로 스카이라인을 형성하고 있다. 단위 건물로는 고든 하우스가 20세기 초 집합주택을 호텔로 전용하였으며 기존 건물의 공간을 상업공간으로 활용한 사례라고 할 수 있다.



[그림 3-11] 차이나타운 주변의 리틀 벅 역사지구



[그림 3-12] 고든 하우스 내부

제4영역은 교회, 호텔, 은행, 주거시설 등이 유산으로 등록된 지역이다. 역사지구로 등록된 콜린스 이스트의 건물들은 대부분 2차대전 이전인 19~20세기 초에 지어져 연속된 높이, 규모, 특징, 외관 등을 보여준다. 그리고 플린더스 게이트 지구는 고도제한을 40m로 제한하고 있다. 단위건물로 등록된 (구)호주은행 건물은 식당, 상업시설, 서점 등으로 기능을 전환하면서 건물의 개보수를 진행하였으며, 기존 공간에 새로운 용도를 적절하게 부여하였다.



[그림 3-13] 콜린스 이스트 역사지구 주변



[그림 3-14] (구)호주은행 내부

- 도심주변지역(Outside the Capital City Zone)의 역사문화유산 관리정책

도심지역의 보존전략이 1985년 'Central Activities District Conservation Study'에 의해 작성되었다면, 도시전체의 보존전략은 같은해 'Urban Conservation in the City of Melbourne'에 의해 수립되었다. 단위건물, 가로 등도 등급별로 지정하면서 의회의 협의과정을 통한 변경사항에 대한 보존이 진행되어 왔다. 이후 지속적인 조사 및 계획으로 관련조항이 멜버른 계획요강(Melbourne Planning Scheme at Clause 22.05) 내에 만들어 지고, 최근목록으로는 2008년 7월에 전수조사를 행하면서 '역사유산목록'⁶⁴⁾이 통합·보완되었다.

따라서 도심지역을 제외한 도심주변지역(Outside the Capital City Zone)인 Carlton, East Melbourne and Jolimont, Flemington and Kensington, Melbourne, North and West Melbourne, Parkville, Southbank, South Yarra의 8개 구역의 근대건축물은 이 역사유산목록에 의해 진행되었는데, 건축물과 가로의 중요성과 특징에 따라 등급과 레벨을 나누어 관리하고 있다. 단위건물의 경우는 A, B, C, D, E 등급의 5개 등급으로 구체화되어 있으며, 가로경관의 경우는 1,2,3 레벨로 규정되어서 윗 등급일 수록 근대건축물 및 근대도시공간의 외관과 분위기의 보존상태가 양호함을 의미한다. 특히 가로경관의 경우는 중요한 근대건축물을 포함하고 있는 것만이 중요한 것이 아니라, 주변이 비슷한 시기와 양식의 건축물들로 집합적으로 이루어진 경관일 때 지정되는 것이 특이한 점이라 할 수 있다.

이러한 등급에 따라서 역사유산목록에 등록된 건물의 철거, 신축, 증축을 할 경우에는 유산관리등급에 의해 가능여부가 결정된다. 기본적으로 A, B등급과 C등급의 전면부, D등급의 건물은 일부분의 철거도 허용되지 않는다. 일반적으로 전면부는 깊이가 전면 2개의 실⁶⁵⁾로 고려된다. 건물의 신축 또는 증축 시 외관의 형태가 1, 2레벨 가로경관에서는 기존 맥락이 존중(respectful)되어야 하며 3레벨은 고려(interpretive)되어야 한다. 파사드의 높이와 신축건물의 건축선 후퇴는 인접하는 건물이 A, B등급이거나 1, 2레벨에 속하는 역사유산환경에 기여하는 건물⁶⁶⁾일 경우 해당건물을 지배하지 않아야 한다. 즉 파사드의 높이

64) Heritage Places Inventory, July 2008 (<http://www.melbourne.vic.gov.au/>)

65) C등급의 건물의 경우 일반적으로 가로에 면하는 전면실과 그 후면에 있는 실이 벽난로를 사이에 두면서 구성하게 되고, 후면에 부엌 등의 서비스 영역이 구성한다. 후면영역은 변형의 우려가 많은 것에 반해, 전면 2개의 실은 가장 중요한 역할을 하며, 건축적 뿐만 아니라 생활사적 가치도 지니고 있다.

66) 모든 자치구에 속한 C등급 건물 혹은 1, 2레벨 가로경관에 속하는 D등급의 건물

가 기존건물의 높이보다 높아도, 해당 가로경관의 상징적 높이보다 낮아도 안된다. 파사드의 위치 역시 전면으로 돌출되거나 해당 가로경관의 상징적 건축선에 후퇴되어서도 안된다. 이와 같이 건축물의 외관과 형태에 대한 강한 규제를 하고 있는 것이 확인되고있다.

[표 3-1] 도심주변지역의 유산 관리 등급

단위건물(Buildings)		가로경관(Streetscapes)	
등급	내용	레벨	내용
A	국가·주정부 차원의 중요 건물 - Heritage Victoria 또는 국가부동산 등록청에 등록되어 있음	1	비슷한 시기와 양식을 갖으며 잘 보존된 건물군 . 매우 중요한 건물로 밀집되면서 가치 있는 건물이 밀집된 가로
B	지자체 차원의 중요 건물 - 국가 부동산 등록청에 등록되어 있거나 등록추천된 건물로, 지역의 건축 발전을 증명		
C	해당 지역의 역사적·사회적 발전 입증 건물 - 다양한 양식·형식으로 이뤄짐	2	특별한 특징과 비슷한 시기와 양식을 갖는 건물군 . 개별적인 중요성 지닌 건물을 포함하면서 중요성을 갖는 가로
D	해당 지역의 역사적·사회적·과학적·건축적 발전을 대표하는 건물. 특정시기·양식·형식을 대표 - 다소 변형되었어도 해당 가로 및 건물군 은 개별건물의 가치를 강화하게 됨	3	중요 건물을 포함하고 있으나 이들이 다양한 시기와 양식으로 이뤄진 건물 일 경우
E	변형이 있고 유사시기 건물들과 고립되어 위치. 지역의 성격부여는 힘드나 보존가치 있음		

일례로서 칼튼(Carlton)지역 Drummond 거리는 세계문화유산인 ‘왕립전시관과 칼튼가든(Royal Exhibition Building and Carlton Gardens)’의 주변지역으로, 특히 세계유산 환경지구(World Heritage Environs Area)의 전략적 계획에 포함된 구역이다. Drummond Street지역은 1 레벨의 가로경관 지역으로 주변에 유명 상업가로인 라이건 스트리트, 세계문화유산, 멜번뮤지엄 등이 인접해 있다. 지구단위의 유산오버레이(HO)에서 도심외곽 주변에 지정된 여섯 지구 중의 하나이다.(지정번호: HO1)



[그림 3-15] 왕립전시관과 칼튼가든, Drummond Street 가로경관



[그림 3-16] 48 DRUMMOND STREET에 위치한 A등급 건물의 외관과 내부



[그림 3-17] MEDLEY HALL(HO 38)과 DRUMMOND TERRACE(HO 39)

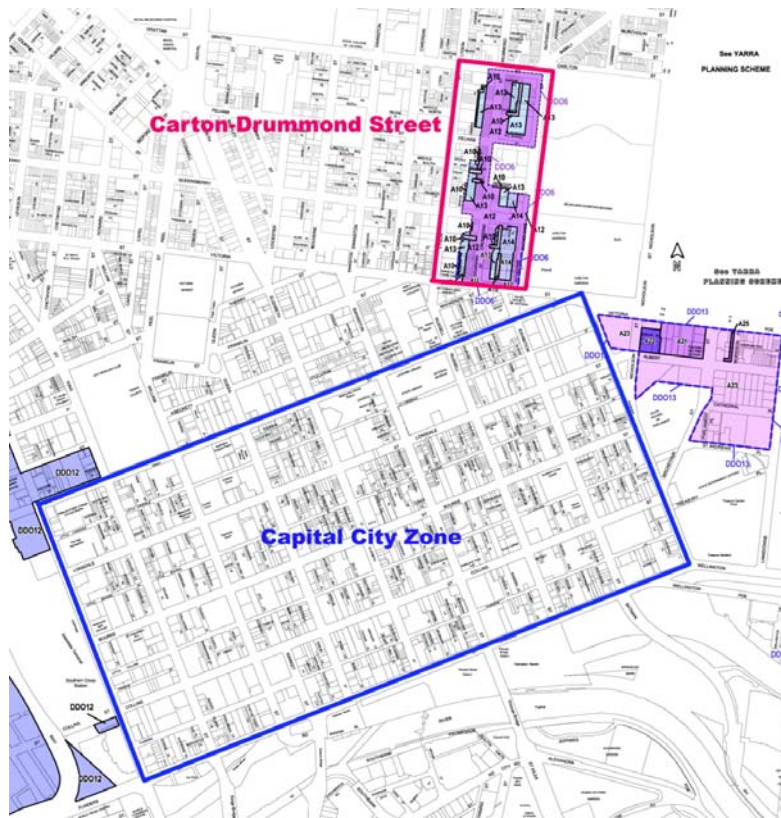
이 지역의 가로경관(Streetscape)은 위쪽 그림에서와 같이 Drummond Street 세 블록에 걸쳐 1등급으로 지정되어 있을 만큼 전반적인 건물들의 시기, 양식, 규모가 비슷하게 형성하고 있다. 개별 건물로 지정된 것들은 A에서 E 등급까지의 건물들인데, 비슷한 시기의 복층으로 된 식민지풍의 건물들은 대부분 C 등급이다. 이러한 건물들이 밀집되면서 특색 있는 가로경관을 연출하고 있다. 그 중에도 역사적, 사회사적 가치를 갖는 건물이거나 독특한 양식, 디테일을 갖고 있는 A, B 등급의 건물도 다수 포함하고 있다.

한편 이 지역은 지구단위의 유산오버레이 HO1에도 포함되어 있는 지역으로 여러 오버레이의 중첩에 의해 폭넓게 관리되고 있다. 단위건물의 유산 오버레이도 다수 등록되어 있는데, 이중 Drummond Street에 면한 건물은 표 3-2에서와 같이 4개의 단위건물이 분포되어 있다. 이들 근대 건축물들은 동시에 모두 빅토리아 주의 유산목록에도 올라와 있

는 건물들이다. 따라서 주정부 등급의 중요성(State significance)을 가지면서 유산법령(Heritage Act)에 의해 보호를 받게 되고, 동시에 지자체 등급의 중요성(local significance)을 가지면서 멜버른 기본계획(Melbourne Planning Scheme)에 의한 HO에 의해 보호를 받는다. 모든 빅토리아 주의 유산목록이 HO에 포함되지만, 모든 단위건물의 HO가 빅토리아 주 등급의 유산은 아닌 것이다.

[표 3-2] 조사지역 내의 단위건물 HO

일련번호	건물명	위치(CARLTON 지역 내)	비고(Victorian Heritage Number)
HO 37	ROSAVILLE	46 DRUMMOND STREET	H0408
HO 38	MEDLEY HALL	48 DRUMMOND STREET	H0409
HO 39	DRUMMOND TERRACE	93-105 DRUMMOND STREET	H0872
HO 40	LOTHIAN BUILDINGS	175-179 DRUMMOND STREET	H0372



[그림 3-18] 호주 멜버른 도심지역(Capital City Zone)과 도심주변지역(Outside the Capital City Zone) 중 칼튼지역 드럼몬드 거리(Carlton Drummond Street)

□ 시사점

- 면적 단위의 근대도시환경 활용전략

호주 멜버른의 유산관리정책은 유산의 개념을 한정시키지 않고 폭넓고 다양하게 사용하고 있다는데 의의가 있다. 즉 가로경관, 장소, 지구 등의 면적인 요소를 건물단위의 유산과 동일한 범주로 등록하여 관리하고 있다. 이는 독립적으로 관리했을 경우보다 면적 관리계획을 수립하기에 용이하다는 측면이 있으며 또한 가로경관을 유산의 범위 내에 포함시켜 결과적으로 이들에 대한 등급화를 통해 효과적인 보존·활용정책을 수립하는 것을 가능하게 한다.

문화유산이 밀집된 지역에 대하여 오버레이와 같은 관리조닝을 설정할 필요가 있다. 종묘, 돈화문로의 창덕궁 지구와 같은 세계문화유산⁶⁷⁾을 비롯한 북촌, 정동지역과 같은 근대문화유산이 밀집된 지역은 지구단위로 지정될 필요가 있다. 또한 이를 위해 발굴조사⁶⁸⁾, 예정개발지 등과 연계한 지구단위의 조사 및 관리체계화가 이루어져서, 단위건물개발에서부터 지자체의 종합발전계획 작성시에 기초자료로 제공되어야 한다. 멜버른의 경우 단위건물, 가로경관에 대한 전수조사의 결과로 가치 있는 역사문화지구에 대한 설정과 등록이 가능하다. 또한 해당지구의 경관을 만들고 있는 단위건물, 가로를 중심으로 한 지구단위의 고도제한, 개발제한 등을 수립하고 있다.

- 근대도시자산 개념에 대한 다양화 및 아카이브의 구축

또한 전후복구⁶⁹⁾, 경제성장, 올림픽, 초고층빌딩, 개별건축가의 작품 등 현재 문화

67) 멜버른의 왕립전시관과 칼튼가든(Royal Exhibition Building and Carlton Gardens)의 경우 세계문화유산 주변의 환경정비의 일환으로 면적단위의 버퍼존을 규정하여 관리하고 있다.

http://www.heritage.vic.gov.au/Heritage-places-objects/World-Heritage-environs.aspx#paragraph_614

68) 멜버른의 경우 도심지역의 발굴조사 장기계획을 수립>About 800 historical archaeology sites are located in the Melbourne CBD)하고 있는데, 기존 발굴조사를 정리하고, 앞으로의 발굴예정지(지하굴착 등의 공사가 이뤄지지 않은 곳)를 미리 기록하여 추후 해당지역에 개발이 이뤄질 경우 충분한 발굴조사를 선행하도록 지시하고 있다. 최근 청진지구, 피맛길 등 발굴조사가 행해지는 서울시의 경우, 상가와 같은 종합적인 발굴데이터를 정립할 필요가 있다.

<http://www.heritage.vic.gov.au/Archaeology/Archaeology-stories/Melbourne-CBD.aspx>

69) 특히 호주 내에서 전후시기의 유산에 대한 보존움직임이 활발하다. 내셔널 트러스트(National Trust)에서 역시 2009년의 중점 전략으로 1950년 이후의 건축을 미래유산(Post 1950's Architecture: Our Future Heritage Seminar)으로 보고 각종 세미나와 인식개선을 유도하고 있다. 또한, 호주이코모스에서는 '(Un)Loved Modern' 주제로 20세기유산의 보존에 대한 회의를 2009년 7월7일~10일 시드니에서 개최하였다. 이번 회의는 ISC20C(ICOMOS International Scientific Committee on 20th Century Heritage)의 두 번째 국제회의를 겸한 것이었다. 기조발표로는 오페라하우스의 보존과 적응적 재사용, 독일 내 20세기 유산

재로 지정되지 못한 근대문화 유산들에 대한 등록을 통해 각 시기를 대표하고 상징할 수 있는 유산들을 남겨놓을 수 있는 인식제고와 제도변경이 있어야 할 것이다.

한편, 이용과 활용에 있어서도 다양한 방향의 전략이 요구된다. 멜버른의 도심지역의 경우, 교회 및 관공서는 기존 용도를 유지하는 경우가 대부분이었다. 반면, 기존의 창고, 주거시설, 금융시설 등의 용도전환은 대부분 상업용도로의 재사용이었다. 도심지역에 있다는 이유와 더불어 상업용도로의 전환은 역사적 가치를 공공에 드러낼 수 있고, 기존 건축 공간이 이에 효과적으로 대응한다는 것을 증명한다.

서울시 근대건축유산의 경우⁷⁰⁾ 63개소 중 상업공간 활용은 동아일보사옥의 한 개 사례에 불과하고 대부분 전시공간으로 한정되고 있다. 앞으로 근대건축유산을 공공에 더욱 드러낼 수 있고, 내부에서 다양한 활동이 일어날 수 있는 방안이 모색될 필요가 있으며, 상업공간으로의 활용도 다각도로 고려되어야 한다.

또한 활용에 있어서도 부분적인 변화, 활용에 대한 가능성을 열보게 하는데, 멜버른 도심주변지역의 철거규제사항 중에 전면 2개의 실은 철거하지 않는다는 규정이 있으며, 일반적으로 호주 내 근대건축 재이용에서는 지정문화재가 아닐지라도 최소 1 스펀(공간을 형성하는 최소한의 Unit)을 보존한다. 이 경우 건물 외관을 남길 수 있을 뿐만 아니라 새로운 기능의 건물내부에서도 오래된 건물의 자취, 기억을 간직할 수 있는 효과를 갖는다.

- 도시축제, 페스티벌을 통한 시민의 참여유도

‘멜버른 오픈하우스 2009’⁷¹⁾는 올해 3년째로 대부분 일반시민이 참가하는 행사로 자리잡고 있다. 비공개 건축물 32개소를 방문할 수 있는 페스티벌이다. 개별 건물마다 내부 관람투어를 진행하며, 건물의 역사, 가치, 디테일에 대한 가이드 설명이 덧붙여진다. 이러한 지자체의 문화관련 페스티벌 개최는 도시내 근대건축물과 역사문화환경에 대한 일반시민의 관심과 자발적 참여를 유도하는 효과를 가진다.

에 대한 소멸과 재건, 유명건축가에 의해 지어진 전후 주거시설의 회생, 20세기 유산의 보존에 대한 과제가 있었으며, 식민지유산의 재고, 건물보존을 위한 기술전략 등에 대한 분과별 발표가 진행되었다.

70) 명지대학교 부설 한국건축문화연구소, 『문화재 관리·활용정책 학술연구』, 서울특별시, 2009.2

71) 올해(매년 1회 실시)는 2009년 7월19일에 행해졌다. (<http://melbourneopenhouse.com.au>)



[그림 3-19] 멜버른 오픈하우스때 공개되는 건물들의 내부사진

- 대표적인 건축물을 통한 촉매역할유도 및 등급화

해당 역사지구에 대한 관심을 이끌어내고, 지역의 활성화를 선도할 수 있는 대표 건축물의 필요성이 제기될 수 있는데, 이는 전문 건축가 혹은 디자이너에 의하여 근대건축물을 재이용하고, 이들이 관광안내소나 지구의 거점역할을 하는 것으로, 멜버른의 중앙우체국(GPO) 등과 같은 건물이 그 예가 된다. 멜버른 중앙우체국은 해당지구내에서 관광 및 쇼핑의 출발점이 되고 있다는 측면에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

또한 이 과정에서 단위건물 및 가로경관의 등급화를 고려해 볼 필요가 있다. 멜버른의 경우 두 가지 평가가 동시에 이뤄진다는 점이 흥미롭다. 단위건물의 등급이 가로경관, 지구와 연계되어 고려되면서, 해당건물이 선형배치, 집합군을 이루고 있는 경우, 보다 높은 가치를 부여하고 있다. 가로경관의 등급에서도 문화재급 건물들이 어떠한 형태로 밀집되어 있는지, 그것들이 비슷한 시기이거나 양식을 나타내면서 가로의 특성을 만들어내는지의 여부를 중요시하게 고려하고 있다.

2) 지역 경제활성화 연계를 통한 주민참여유도 : 미국 메인스트리트 프로그램

□ 개요

- 메인스트리트의 의미

미국의 메인스트리트 프로그램은 원래 각 지역의 쇠락한 상업지역에 대해 물리적 관리와 경제적 재생을 통해 지역공동체 (community)의 활성화를 목표로 연방정부단위 (nation), 주정부단위(state), 지역단위(local)의 다양한 단체들이 유기적으로 연관되어있는 지역경제재생 정책에 초점이 맞추어져 있다. 그렇지만, 1980년 이후 미국 내셔널 트리스트에서 설립된 메인스트리트 센터에서 4가지 관점과 8가지 원칙의 기본 어젠다를 제정하면서 본격화된 메인스트리트 프로그램의 궁극적인 지향점은 지역의 역사유산을 경제활동을 지원하는 물리적 자산으로서 재해석하여 그 지역의 문화 정체성을 정비하고 경제적 부흥을 이끄는 데 있다.

원래 미국에서 메인스트리트란 일반적으로 주거지역 주변의 상업지역을 중심으로 한 도로를 지칭하는 용어로서 거시경제와 대별되는 지역경제의 은유적 표현이기도 하다. 또한 그 어원이 미국 초기 정착시대에 마을 개척의 거점이 되었던 중심가로(main street)의 장소성에서 비롯하기 때문에, 그 지역의 역사적 대표성과 대중적인 장소적 기억과 향수(nostalgia)를 함축하고 있다. 즉, 일반적인 미국 시민들의 인지적 정의로 메인스트리트란 일반적인 변화한 길 이름이나 상업시설이 밀집한 구역이라기보다는, 예로부터 전해지는 그 지역의 개별적인 역사에 연계된 지역사회의 문화적 정체성이 존재하는 장소라고 할 수 있다. 한편, 좁은 의미에서의 메인스트리트는 중소규모의 구도심지 (old downtown)를 일컫는다. 미국 근대 도시발전사에서 살펴보자면, 20세기 초 전국 고속도로(interstate highway)가 건설되면서 주거지역이 도심과 멀리 개발되어 도심지 거주 인구가 급격히 줄기 시작하면서 기존의 도심이 낙후되는 현상이 나타났다. 이로 인해 도심 공동화 현상 등의 문제가 발생하자 1960-70년대에는 이러한 낙후된 구도심지를 완전히 철거하고 새로 건설하는 방식(urban renewal)으로 정부주도의 재개발의 움직임이 있었으나, 지역성의 소실을 우려하는 시민운동의 반발로 점차 구도심지의 문화적 가치에 대해서 인식하게 된다. 1980년대 이후 이와 같이 낙후되어왔던 구시가지의 건축물과 도시구조물 보존하여 이를 도시 재생의 구심점으로 삼으려는 노력들이 이어졌는데, 메인스트리트는 이와 같은 맥락에서 재조명을 받은 중소규모의 도심지를 의미한다.

- 역사보존제도로서의 메인스트리트 프로그램

메인스트리트의 역사성은 지역마다 상이하고, 지역주민들의 생활에 밀착되어 지속적으로 사용되는 문화적 유산으로서의 의미가 크다. 그러므로 그 역사적 가치를 절대적 관점 보다는 지역 정서에 의거한 상대적 관점으로 판단하고 있다. 미국의 국가지정 역사보존 대상은 연방정부(Federal Government)의 내무부 (Department of Interior)에서 관리하고 있는데, 이와는 별개로 각 지역자치단체 및 지역단위의 역사보존단체들이 그 지역의 보존의 대상 및 지침이나 실행 기준을 지정하고 있다. 대부분의 경우 메인스트리트 지역은 이러한 지역단위의 역사보존제도에 영향을 받는다.

각 지역자치단체의 메인스트리트 프로그램에서는 지역의 역사 보존 기준을 긴밀히 연계하여 메인스트리트 지역을 관리한다. 즉, 메인스트리트로 지정된 지역에서 기존의 건물과 건물 요소를 그대로 활용할 수 있도록 정책적으로 장려하고, 또한 그 지역의 보존 가치에 대한 홍보활동을 활발히 하여, 지역사회에서 보존의 인지도를 높이고 있다. 건물 저층부의 용도를 자유롭게 변경할 수 있게 해주거나, 건물의 신축, 변경 시 반드시 지켜야 할 디자인 지침을 시행, 또는 이러한 지침을 준수할 경우 공사비 재정 지원을 해주는 등 다양한 방법으로 지역자원의 보존을 실천하고 있다. 또한 전국의 메인스트리트 기준을 관리하는 내셔널 트러스트의 메인스트리트 센터에서는 연방정부를 대상으로 역사보존의 기준을 맞추어 건물 보수를 할 경우 세제 혜택을 주는 등의 제도를 추진하여 시행중이며, 메인스트리트의 문화적 가치에 대해서 많은 계몽활동 및 교육지원을 하고 있다.



[그림 3-20] 워싱턴 메인스트리트 HQ건물
(내셔널트러스트의 부속센터)



[그림 3-21] 워싱턴 메인스트리트 HQ건물
(내셔널트러스트의 부속센터)

이와는 별개로 각 지역자치단체 및 지역단위의 역사보존단체들이 그 지역의 보존의 대상 및 지침이나 실행 기준을 지정하고 있다. 대부분의 경우 메인스트리트 지역은 이러한 지역단위의 역사보존제도에 영향을 받는다. 각 지역자치단체의 메인스트리트 프로그램에서는 지역의 역사 보존 기준을 긴밀히 연계하여 메인스트리트 지역을 관리한다. 즉, 메인스트리트로 지정된 지역에서 기존의 건물과 건물 요소를 그대로 활용할 수 있도록 정책적으로 장려하고, 또한 그 지역의 보존가치에 대한 홍보활동을 활발히 하여, 지역사회에서 보존의 인지도를 높이고 있다. 건물 저층부의 용도를 자유롭게 변경할 수 있게 해주거나, 건물의 신축, 변경 시 반드시 지켜야할 디자인 지침을 시행, 또는 이러한 지침을 준수할 경우 공사비 재정 지원을 해주는 등 다양한 방법으로 지역차원의 보존을 지원한다.



[그림 3-22] 워싱턴 외곽 프레드릭시 메인스트리트 로컬센터 건물



[그림 3-23] 워싱턴 외곽 프레드릭시 메인스트리트 로컬센터 건물 (근대건축물을 기증받아서 사용)

- 지역경제발전 제도로서의 메인스트리트 프로그램

메인스트리트 프로그램은 역사보존전략 외에도 지역 소매산업 (retail business)의 활성화 전략으로서 역할이 크다. 전국 규모의 프랜차이즈 (franchise shop)나 대규모 쇼핑몰(regional mall)이 소비시장을 주도하는 가운데 지역 상권을 지키고 지역의 경제활동을 부흥 하기위한 방책으로서 메인스트리트의 물리적 자산을 활용한다. 즉, 전국 어디서나 볼 수 있는 체인점이 아닌 그 동네만의 풍경을 이루는 메인스트리트를 매력적인 쇼핑가로서 홍보하고 관리한다. 지역에서 생산하는 것을 그 지역에서 소비하여 지역의 전체적인 산업구조를 윤택하고 지속가능하게 한다는 전략을 내세워서 지역주민들의 참여의식을 뚜렷하게 할 뿐만 아니라 이러한 지역성을 상품가치화 한다.

- 지역공동체 활성화 전략으로서의 메인스트리트 프로그램

앞서 언급되었듯이 메인스트리트 프로그램은 그 태생부터 지역공동체(communitiy) 활성화와 밀접한 관계에 있다. 지역공동체 활동을 도시 개발 계획의 중추적 전략으로 세우는 것은 미국 도시계획의 오랜 전통이라고 할 수 있으나, 최근 들어서는 특히 시민참여 중심의 상향접근 방식이 더욱 강조되면서, 도시계획의 성패를 가늠하는 중요한 척도가 되었다. 즉, 자신이 거주하거나 연고가 있는 지역에서의 소속감과 그로 기인한 참여도와 만족도가 궁극적으로 살기 좋은 지역으로 평가 받는 요소가 된 것이다.

메인스트리트 프로그램에서는 지역 중심가로의 문화적 역사적 정체성과 실질적인 경제 활성화를 강조함으로써 지역주민들의 자발적 참여를 장려하고 있다. 메인스트리트 구역 선정 기준 및 평가 기준에서도 자원봉사 등 자발적 참여도가 중요한 부분을 차지하고 프로그램을 직접적으로 운영하는 주체가 지역공동체이기 때문에, 엄밀한 의미에서 메인스트리트 프로그램은 지역주민들의 참여 없이는 성립되지 않는다. 국가단위, 주정부단위, 지역단위 자치단체에서는 메인스트리트 프로그램을 다양한 지역공동체 활성화 정책과 연계하여 진행하고 있다.



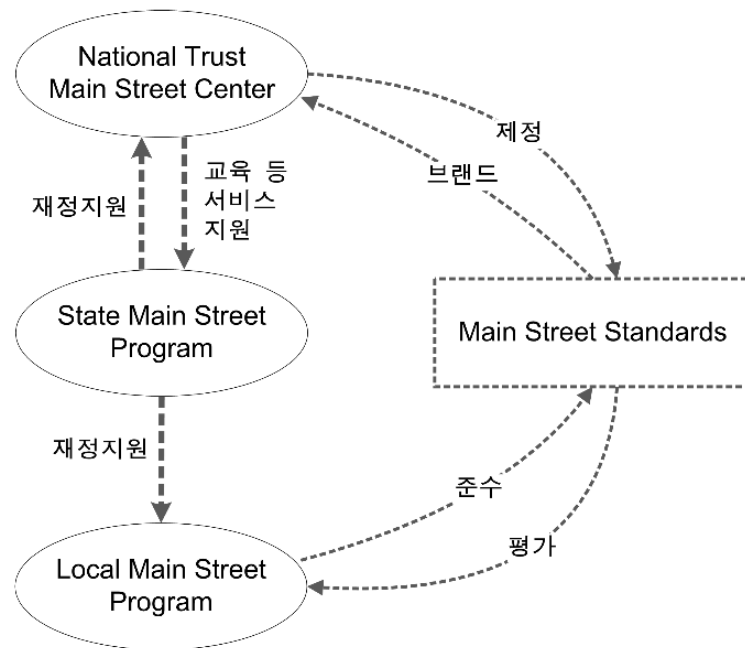
[그림 3-24] 오래곤주 포틀랜드시의 메인스트리트 지역공동체 로고

- 메인스트리트 프로그램의 구성과 구조

메인스트리트 프로그램은 기본적으로 민관협업관계를 바탕으로 이루어지는 제도이다. 정부주도식 하향접근방법 (Top-down Approach)과는 달리 지역사회의 자발적이고 자생적인 해결법을 찾는 것이 궁극의 목표이다. 국가차원에서 메인스트리트의 기준과 어젠다를 관리하는 역사보존을 위한 내셔널 트러스트 (National Trust for Historic

Preservation)의 메인스트리트 센터는 직접적인 행정권을 가지는 않지만, 광역 지방자치단체에서 프로그램을 운용할 수 있도록 지원하되 각 지역 단위 메인스트리트 프로그램에서 지켜야할 기준을 제정하고 이를 평가한다. 이에 따라 각 지역자치단체에서는 이 평가를 통과하여야만 “메인스트리트” 라는 명칭을 사용할 수 있다.

한편 광역 지방자치단체에서는 메인스트리트 센터에 일정의 비용을 지불하고 지역 메인스트리트 프로그램 설립과 유지 관리 체계를 위한 자문과 지원을 받는다. 광역 지방자치단체에서는 각 지역사회에서 제출한 참여 신청을 심사하여 지역 메인스트리트 프로그램을 지정하고 재정 지원을 한다.



[그림 3-25] 미국 메인스트리트 프로그램의 구조

- 국가적 차원 (National Trust for Historic Preservation)

미국에서 메인스트리트프로그램은 본질적으로 내셔널트러스트 단체 내에 속한 기관으로서 역사적 도시환경의 보전을 기본방향으로 한다.⁷²⁾ 한편 미국의 내셔널 트러스트는

72) 따라서 기본적으로 지역경제재생을 목표로 하더라도 역사적 도시환경이 없을 경우에는 메인스트리트 프로그램의 일환으로 다루어지지 못하는 측면이 있다. 예를 들어 현대의 도시공간이지만, 인구감소, 슬럼화 등으로 지역경제가 쇠퇴하고 있는 경우가 있을 수 있는데, 이 부분은 실제 메인스트리트 프로그램의 지원을 받지는

정부와는 독립적인 비영리단체 (NPO, Non-Profit Organization)로서 다른 나라의 경우와는 달리, 단순히 역사유적을 소유하여 관리하기보다는 현재의 삶과 연계된 역사지구를 개발하는 방향으로 활동을 하고 있다. 1980년 시범적으로 시행하던 "커뮤니티 중심 지역 사업지역 활성화 계획"을 본격화하면서 메인스트리트 센터(Main street Center)를 설립하였고, 메인스트리트 재활성화 사업을 전국단위로 확대하기 시작하였다. 이후 메인스트리트 센터는 현재까지 1200개의 광역, 지역 단위의 메인스트리트가 참여하는 영향력 있는 프로그램으로 성장하였다.

메인스트리트 센터에서는 메인스트리트 보존 및 재활성화 문제를 시민운동(movement)화하는 계몽 활동을 벌이고 있다. 이를 위해서, 4가지 전략인 홍보(Promotion), 디자인(Design), 조직(Organization), 지역경제 재편 (Economic Restructuring)을 중심으로 8가지 원칙, 종합적 (comprehensive), 점진적 (incremental), 자발적 (self-help), 협력 (partnership), 현존 자산에 대한 차별화 및 자본화 (identifying and capitalizing on existing assets), 품질 (quality), 변화 (change), 실행 (implementation) 등을 골자로 전략 수행 계획을 마련하여 구체적인 실천방식을 제안한다.

[표 3-3] 메인스트리트 프로그램의 4대 전략과 8대 원칙

메인스트리트 프로그램의 4대 전략	메인스트리트 프로그램의 8대 원칙
홍보(Promotion) 디자인(Design) 조직(Organization) 지역경제재편(Economic Restructuring)	종합적 계획 (Comprehensive) 점진적 계획 (Incremental) 자발적 추진 (Self-help) 협력적 계획 (Partnership) 차별화 및 자본화 (Identifying and capitalizing on existing assets) 품질의 확보 (Quality) 변화의 추구 (Change) 실행의 담보 (Implementation)

메인스트리트 센터의 주요 업무는 이러한 원칙하에 메인스트리트 프로그램 운영에 관한 여러 가지 기술적 자문 및 상담 지원, 전국 컨퍼런스와 출판물을 통한 전문가 교육 및 양성, 그리고 지속적인 교육 자료와 홍보 자료 출판으로 자료 확보, 그리고 실무와 연구를 연결하는 인적 네트워크 구축 및 제공이다. 센터의 축적된 지식과 정보는 지역 및 개인회원과 메인스트리트 프로그램을 운영하는 광역 지방자치단체에 제공되며, 이들이 납부

못한다. 2009. 7. Kennedy Lawson Smith 인터뷰 중

하는 회비와 자문보조금이 주 재정수입이 된다. 메인스트리트 센터에서는 국가적인 차원의 재정 지원을 위해 중앙정부를 상대로 세제 혜택을 추진하고 실행하고 있는 한편, 또한 매해 위대한 메인스트리트 대상(Great Main Street Award)을 주최하여, 모범적인 지역 사례들을 선정하여 널리 알리고 있다.

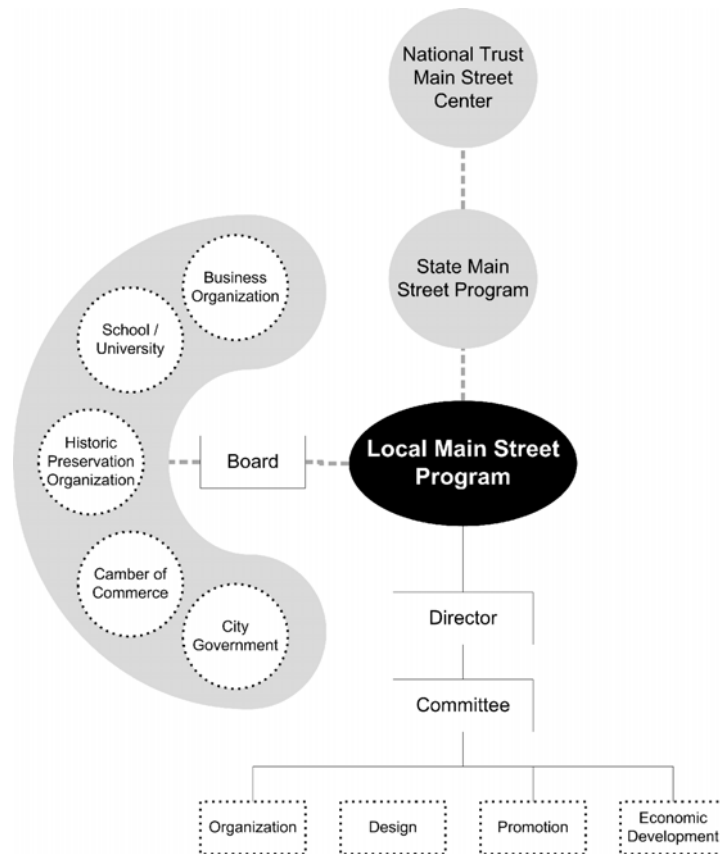
- 광역적 차원 (State or Regional Level)

한편, 실질적으로 메인스트리트 프로그램을 운영하는 행정주체는 주(State) 혹은 광역(Regional)단위의 지방자치단체이다. 광역 지방자치단체에서는 메인스트리트 프로그램을 위한 예산을 편성하고 담당 직원과 부서를 마련한다. 메인스트리트 프로그램을 운영하기 위해서는 먼저 내셔널 트러스트 메인스트리트 센터에서 제공하는 기준에 맞는 지역 후보지를 신청을 통해 선정하고 각 프로그램이 잘 정착하도록 재정 및 제도적 지원을 해 준다. 현재 미국 전국적으로 38개의 주정부와 워싱턴 DC, 보스턴, 볼티모어 등 5개의 광역도시가 참여하고 있고, 각 광역 자치단체 당 평균 8-20개의 지역을 메인스트리트 구역으로 지정하고 프로그램을 운영하고 있다.

- 지역적 차원 (Local Main Street Program)

한편, 메인스트리트의 가장 핵심이 되는 원동력은 자발적인 시민행동주의 (Citizen Activism) 와 자원봉사정신(Volunteerism)으로 단위 지역 프로그램은 이러한 참여문화를 기반으로 형성된다. 광역 지역자치단체에서 메인스트리트 프로그램을 위한 자원을 마련하면 각 지역사회에서 지역의 자원과 인력을 모아서 지역 프로그램 운영을 위한 신청서를 제출한다. 선정의 중요한 요소는, 지역사회원의 의욕과 관심도, 지역의 역사적 정체성 중요도와 광역 지방자치단체의 지원 재정 외에 자체 자금 조달 계획이며, 특히 프로그램을 위한 전담 디렉터를 고용할 것인가가 중요한 요소가 된다.

통상적으로 지역 메인스트리트 프로그램의 구성은, 지역사회로부터 고용된 전담 디렉터와 업무 보조들이 지역사회 내외부의 전문가, 즉 메인스트리트의 4가지 전략인 홍보, 디자인, 조직, 경제 재편 의 각 항목별로 지역사회에서 전문위원회(committee)를 구성한다. 그리고 그 지역사회의 상인연합회(Chamber of Commerce), 학교(School), 역사보존회(Historic Preservation Organization), 지역자치단체(City Government) 등으로 구성된 이사회에서 주요한 결정하게 된다.



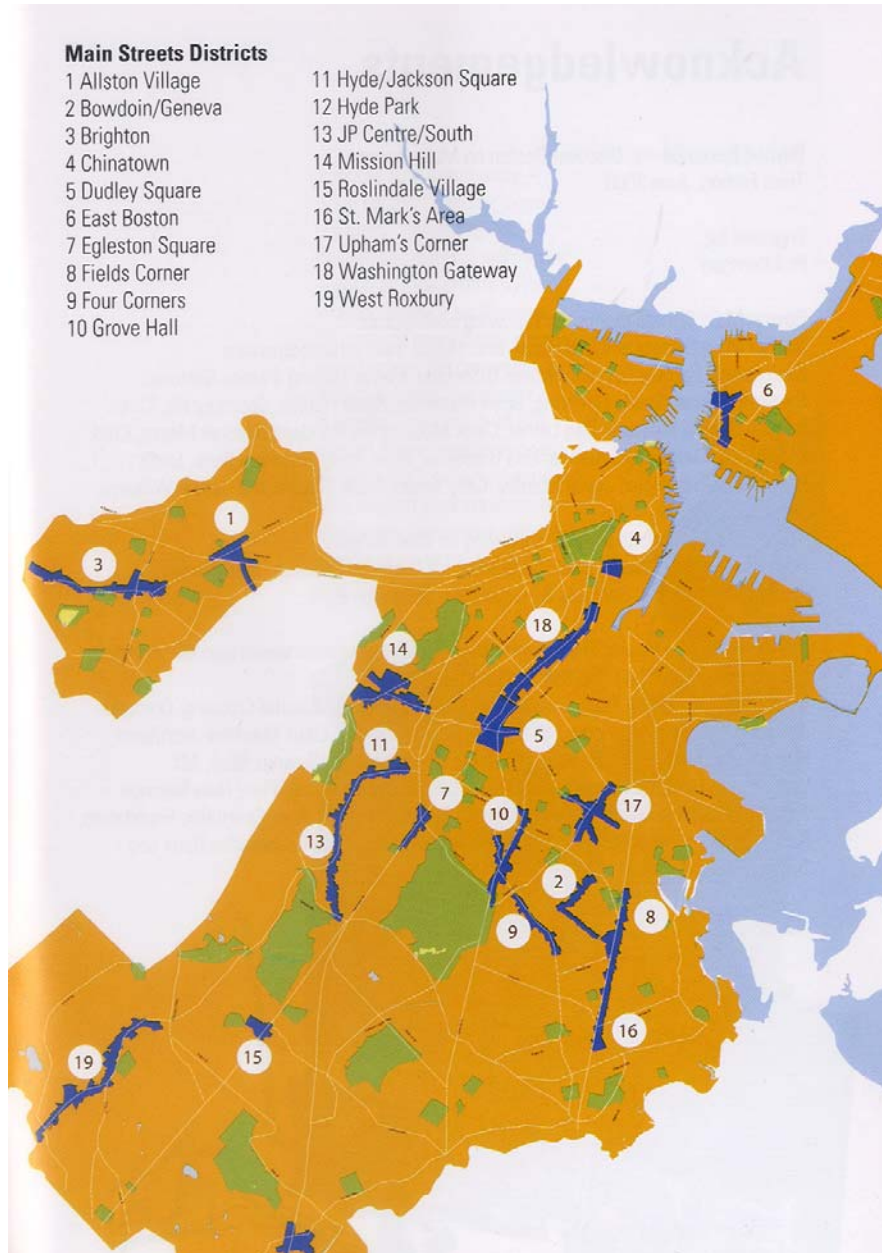
[그림 3-26] 지역메인스트리트 프로그램의 구성

□ 세부내용 사례 1 (대도시형) : 보스톤 시 메인스트리트 프로그램

보스톤은 미국의 대표적인 역사도시로서, 도시지역사회(neighborhood) 개발의 역사로도 유명하다. 전형적인 18세기형 타운하우스 지역, 19세기 중반 도심 내 전차(Streetcar)의 철로를 따라 형성된 근교형 지역(neighborhood)에서부터, 1960년대 불도저식 개발로 기존의 도심지를 허물고 만들어진 도시재생(urban renewal) 지역까지, 다양한 형태와 역사배경을 가진 지역이 존재한다.

한편 1995년 보스톤 시정부는 내셔널 트러스트의 메인스트리트 모델을 도시 전반으로 적용하고, 지역경제활성화 제도로써 현재까지 가장 모범적인 사례로 명성을 얻고 있다. 보스톤 메인스트리트 프로그램은 현재 보스톤 시청의 지역사회개발부(Department of Neighborhood Development) 산하 기관으로서, 재정지원, 전문서비스, 디자인 가이드라

인 및 경제적 자문 등을 각 지역 프로그램에 제공하며, 총 19개의 지역을 메인스트리트 구역으로 정하여 지원하고 있는데, 각 메인스트리트 구역은 지역사회의 중심지의 역할을 하고 있다. 시청 내 메인스트리트 담당 직원은 모두 6명으로 이중 한명의 건축가와 그래픽 디자이너가 영세한 상인들의 건물 리모델링이나 홍보물 제작을 돕고 있다.



[그림 3-27] 보스턴 메인스트리트 지역 (19개)



[그림 3-28] 보스턴 메인스트리트 지역 근대건축물 활용사례



[그림 3-29] 보스턴 메인스트리트 프로그램의 시민/기업참여와 현대건축주변에 보전된 의회



[그림 3-30] 워싱턴 이스턴 마켓 - 불에 탔으나 다시 재생하여 시장으로 활용



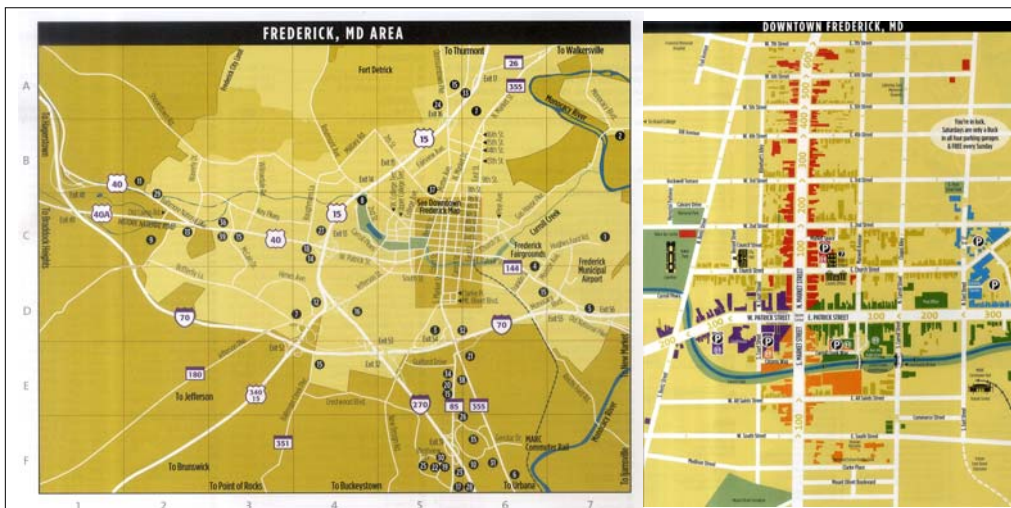
[그림 3-31] 관광프로그램과 연계 및 우수사례 선정의 홍보확산

□ 세부내용 사례 2 (지방중소도시형) : 프레드릭 시 메인스트리트 프로그램

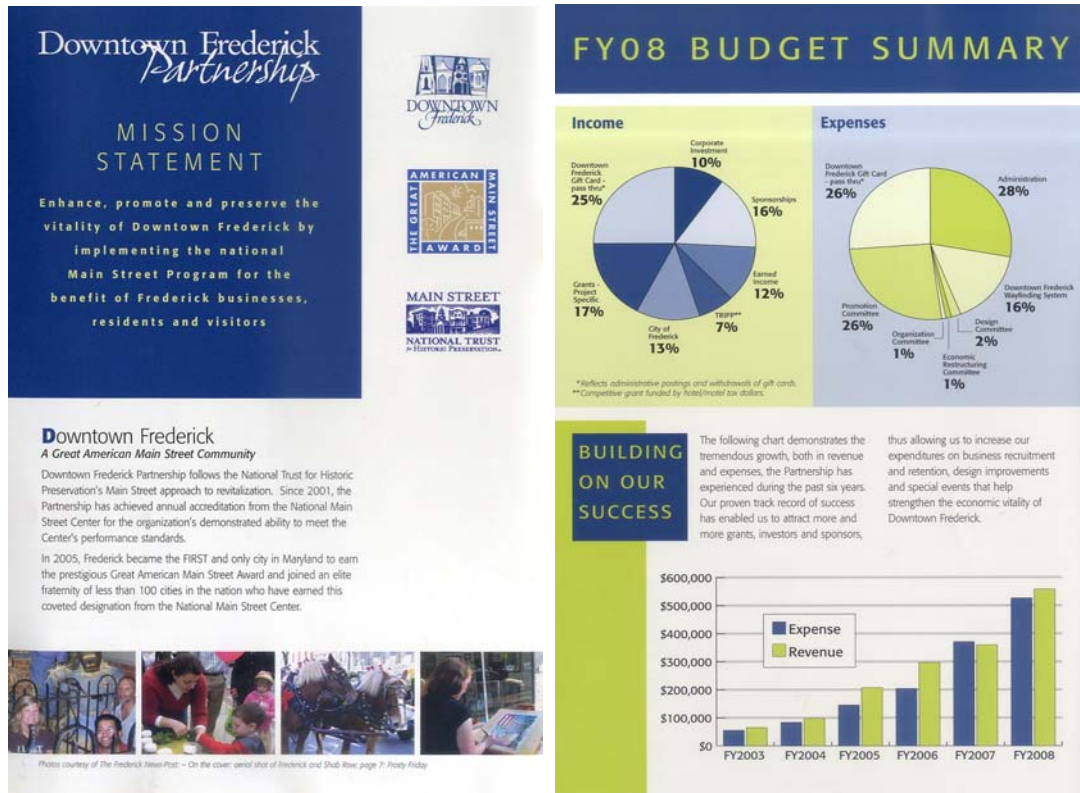
한편, 이러한 메인스트리트 프로그램은 지방 중소도시에서도 활용되는데, 특히 면단위로 지정·관리함으로써 근대건축물을 보전 및 활용하고 또한 지역경제재생에도 효과적인 성과를 거둔 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 워싱턴 북측에 위치한 프레드릭시의 경우 90년대 들어서 점차 인구와 산업이 쇠퇴하는 과정을 겪었으나 근대건축물들이 밀집해 있는 구시가지를 중심으로 메인스트리트 프로그램을 도입함으로써 지역경제재생을 이끌어 낸 사례로 알려져 있다. 또한 프레드릭시의 경우 시민들이 적극적으로 참여하는 마을축제를 개최한다거나 전문가의 선도적 참여, 기존의 도심을 흐르는 하천을 중심으로 해서 지역활성화를 도모했다는 측면 등이 근대건축물을 활용한 지역활성화 방안의 도출에 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.



[그림 3-32] 하천 주변에서 개최되는 주민축제(좌)와 메인스트리트 전경



[그림 3-33] 프레드릭시 메인스트리트 프로그램



[그림 3-34] 메인스트리트 프로그램 도입이후 프레드릭시의 경제성장

□ 시사점

• 선택과 집중

미국 메인스트리트 프로그램의 경우 같은 근대도시공간이라고 하더라도 이미 경제적, 공간적으로 활성화가 되어있는 경우에는 별도로 메인스트리트로 지정하지 않고, 경제적으로 쇠퇴했거나, 원래 낙후되어 있는 지역을 중심으로 메인스트리트 프로그램을 운영한다. 이는 민간부분에서 이미 충분하게 근대도시공간 활용이 진행되는 경우에는 별도의 세제혜택이나 행정서비스를 중복지원하지 않고, 부족한 지역만을 선택해서 집중적으로 지원하는 것을 의미한다.

• 근대도시공간을 경제활동의 자산(asset)으로 인식, 보전위주에서 활용활성화로

미국 메인스트리트 프로그램에서 근대문화유산의 가치는 역사적 유산일 뿐 아니라

이를 경제활동의 훌륭한 자산으로서 자리 잡고 있다. 즉, 전시대의 역사적 유물로서 박물관식의 차단된 보존정책 보다는 현재의 삶에 활용할 수 있는 정책으로서 성공하고 있다. 보존하되 사용하는 방법을 장려하기 위하여, 보존의 기준을 명확히 제시하고, 시민들의 공감대를 형성하며, 각종 제도적 혜택을 제공하고 있다.

또한 가까운 과거인 근대의 역사를 현재와의 연장선상에서 바라보며, 특정 건물이나 구조물을 문화재로 지정하고 보호하기 보다는, 예전의 도시의 기능을 보존의 대상으로 보고, 이를 현실의 경제활동의 무대로 활용한다는 것이다. 과거의 향수와 지역사회구성원들의 문화적 자긍심등을 상업적인 요소로 차용하고, 이를 원동력으로 지역의 경제 활성화를 이끈다.

- 중앙·지방·NPO의 효율적인 협력체계 구축

문화재의 보호를 위한 규제보다는 지속적인 보존을 위해 보존의 주체가 되는 건물주나 지역자치단체에서 보존을 직접적으로 실행할 수 있는 전문 지식과 혜택을 제공할 수 있어야한다. 또한 관 주도의 일괄적인 보존정책보다는 민관 협업체제로 자발적이고 자생적인 해결책을 찾아가는 과정이 필요하다. 특히 지역정서와 지역의 특성이 존중되어야 지속가능한 제도로 발전할 수 있다.

중앙정부차원에서는 근대문화유산을 경제활동의 자산으로 활용하였던 시각을, 최근 친환경 지속가능한 도시개발의 문제와 연결하여 새로운 시작으로 보존의 문제를 해석하기 시작하였다. 새로운 시대적 요구에 빠르게 대응하는 정책 대응도 필요하다.

- 시민의 자발적 참여유도를 위한 촉매

미국의 메인스트리트 프로그램은 지역 주민 활동(Citizen Activism)과 자원봉사 활동(Volunteerism)을 바탕으로 보존의 가치를 자발적으로 판단하고 결정하는 과정이 가장 근본이 된다. 이것은 미국만의 독특한 문화이자 전통으로서 다른 문화권에서는 쉽게 접근하기 어려운 부분이지만, 인터넷의 발달로 야기되고 있는 새로운 참여문화의 패러다임에 고려하여 이를 보존의 문제의 자발적 행동주의로 연계할 수 있는 시대적 공감대 형성이 필요하다.

3) 도시차원에서의 멸실방지체계 : 일본 역사도시만들기법과 영국 계획정책지침

① 일본 역사도시만들기 법

□ 개요

- 역사도시 만들기 법 (지역의 역사적 풍치 지속 및 향상에 관한 법률)

일본의 경우 일반적으로 지금까지 알려진 “경관합의제”나 “도시경관보존지구”등과 같이 근대 역사적 도시환경을 관리하는 제도가 있었지만, 최근들어 지역의 역사적 건축물 및 그것들이 만들어 내는 도시 경관, 이러한 도시의 역사 및 전통과 관련된 활동 등 지역의 역사적 풍치 및 정서를 활용, 지속, 향상시켜 후세에 전하기 위한 종합적인 법률이 2008년 5월 “지역의 역사적 풍치 지속 및 향상에 관한 법률(통칭: 역사 도시 만들기 법)”이라는 이름으로 제정되었다. 이 법안은 일본 전국의 각 시·정·촌(市町村)⁷³⁾이 작성한 각 지역의 역사적 풍치 지속 향상에 관한 계획에 대해 국가(국토교통성, 문화재청 (문부과학성), 농림수산성)이 인정함으로써 법률상의 특례 및 각종 사업을 통해 지역의 마치즈쿠리를 지원하는 것이다. 지금까지 일본의 역사적 풍치에 관한 법률로는 1919년 도시계획법상 ‘도시 내외의 자연미를 지속 보존하기 위한’ 제도로 풍치지구가 창설되었던 적이 있다. 실제 풍치지구로 처음 지정된 것은 1926년 도쿄의 메이지신궁 주변으로 그 후 교토시 등 전국 각지로 확대되었다. 역사적 도시경관의 보전에 관한 기존 제도로는 교토시, 나라시, 카마쿠라시 등에 한정된 고도 보존법(古都保存法, 1966), 문화재 보호법에 의한 전통적 건조물군 보존지구(1975), 시가지의 미관을 지속하기 위한 제도로써 시가지 건축물법 등이 있었다.⁷⁴⁾

그렇지만, 이번에 책정된 역사 도시 만들기 법은 역사적 풍치를 ‘지역 고유의 역사 및 전통을 반영한 사람들의 활동과 그 활동이 이루어지는 역사적 가치가 높은 건조물 및

73) 일본의 행정구역 : 시·정·촌(市町村) - 지방공공단체(기초자치제)의 통칭. 2009년 6월 현재 시는 783개, 정 801개, 촌 191개가 있다. 시·정·촌은 자치사무를 행하며 조례 및 규칙 등을 제정하는 자치입법권을 가지고 있다.

市 : 인구 5만 이상으로 중심시가지에 전체 호수(戸数)의 60% 이상이 있으며 상공업에 종사하는 자 및 그와 동일세대에 속하는 자의 수가 전 인구의 60%를 차지할 것. (시·정·촌의 합병에 관한 특례를 적용할 경우 인구 3만 이상으로도 가능)

町 : 해당 도도부현(都道府県)이 조례로 정한 町의 조건(인구, 산업별 종사자 수의 비율, 필요 관공서 등)을 만족시킬 것. (각 도도부현에 따라 인구 기준이 다르나 3000명 이상부터 15000명 이상을 기준으로 하고 있음.)

村 : 법률적 요건은 특별히 정해져 있지 않음.

74) 이케나베 코노미(2009), “역사 도시 만들기 법 제정과 마치즈쿠리”, 『닛세이연구소 Report』, 2009. 5

그 주변의 시가지가 일체화 되어 형성되어 온 양호한 시가지의 환경⁷⁵⁾으로 정의하고 있다. 이는 하드웨어로서 건축물 및 역사적 환경뿐만 아니라 이를 둘러싸고 이루어지는 소프트웨어로서의 사람들의 활동까지 역사적 풍치로 보고 이를 보전하기 위해 역사적 풍치를 형성하는 전통행사의 활성화 및 지역에 전수되어 온 전통적 산업 등에 까지 그 보전의 범위를 넓혔다는 것이 특징이라고 할 수 있다.

역사 도시 만들기 법에 의해 새롭게 만들어진 조성제도인 ‘역사적 환경 형성 종합 지원 사업’은 시·정·촌이 작성하고 국가의 인정을 받은 ‘역사적 풍치 지속 향상 계획’의 중심지구에서 실시되는 역사적 풍치 형성 건조물의 수리, 매수, 이설, 복원 등을 주요 사업으로서 지원함과 동시에 부속 사업으로 역사적 풍치를 해치고 있는 건조물 등에 대해 경관상의 개선 및 역사적 풍치 형성 건조물 등의 활용을 촉진하기 위한 시설의 정비, 전통적 행사를 활성화하기 위한 지원 등이 이루어진다. 또한 지역의 전통적 기술이나 기능에 의해 제조되는 전통 공예품 등의 판매를 주된 목적으로 하는 상점 등의 건축물 중에 역사적 풍치의 지속 및 향상을 위해 정비가 필요한 용도의 건축물에 관해서는 도시계획상의 용도제한 등의 완화를 인정하는 새로운 지구계획제도를 창설하는 것이 가능하다는 것 또한 주목할 만한 특징이라고 할 수 있다.

2009년 7월 현재까지 이하의 11개 도시가 역사 도시 만들기 법의 인정을 받았다.

- 카나자와시(金沢市, 2008년1월19일)
- 타카야마시(高山市, 2008년1월19일)
- 히코네시(彦根市, 2008년1월19일)
- 하기시(萩市, 2008년1월19일)
- 카메야마시(亀山市, 2008년1월19일)
- 이누야마시(犬山市, 2008년3월11일)
- 시모스와마치(下諏訪町, 2008년3월11일)
- 사가와쵸(佐川町, 2008년3월11일)
- 야마가시(山鹿市, 2008년3월11일)
- 사쿠라가와시(桜川市, 2008년3월11일)
- 츠야마시(津山市, 2008년7월22일)

75) 지역의 역사적 풍치의 지속 및 향상을 위한 법률 제1조

- 주요내용

앞서 설명했듯이 일본에서 역사적 도시 보존에 관한 현행 법률 제도로는 현재 ‘고도 보존법’, ‘경관법 및 도시계획법’, ‘문화재보호법’ 등이 있다. 그러나 ‘고도보존법’은 그 대상이 교토, 나라, 카마쿠라 등 고도의 주변 자연환경에 한정되어 있고 ‘문화재보존법’은 문화재의 보존과 활용을 목적으로 하고 있어 그 주변 환경의 정비와 직접적 관련이 없으며 ‘경관법 및 도시계획법’은 제도조치를 중심으로 하고 있어 역사적 건축물의 복원 등 역사적 자산의 활용에 적극적인 지원조치가 없다는 한계를 가지고 있다.

이에 「역사 도시 만들기 법」은 이러한 현행 법률의 한계를 인정하고 전국의 시·정·촌을 대상으로 역사적 자산을 활용한 마치즈쿠리 실행과 연계하여 마치즈쿠리 행정과 문화재 행정을 연계한 새로운 제도를 만들 필요가 있다고 판단하여 제정된 법률이다. 역사 도시 만들기 법에서 담고 있는 주요내용은 다음과 같다.

먼저 “역사적 풍치 지속 향상 계획 (제5조)”을 담고 있는데, 시·정·촌은 기본방침에 따라서 다음 사항을 담고 있는 “역사적 풍치 지속 향상 계획”을 책정하여 국가의 인정을 신청할 수 있다. 구체적으로는 ① 역사적 풍치의 지속 및 향상에 관한 방침, ② 중점지역의 위치 및 구역, ③ 문화재의 보존 또는 활용에 관한 사항, ④ 역사적 풍치 지속 향상 시설의 정비 또는 관리에 관한 사항, ⑤ 역사적 풍치 형성 건조물의 지정 방침 등의 내용을 담는다.

또한 먼 단위로 근대도시공간을 관리할 수 있도록 “중점지역(제2조2항)”에 대해 규정할 수 있도록 하고 있는데, ① 중요문화재, 중요유형민속문화재 또는 사적, 명승지, 기념물로 지정된 건축물이 있는 토지, ② 중요 전통적 건조물군 보존지구내의 토지 등에 대해 해당 토지구역 및 그 주변의 토지구역에서 역사적 풍치의 지속 및 향상을 꾀하기 위한 시책을 중점적이고 일체적으로 시행할 필요가 있는 토지지역을 지정하도록 하고 있다.

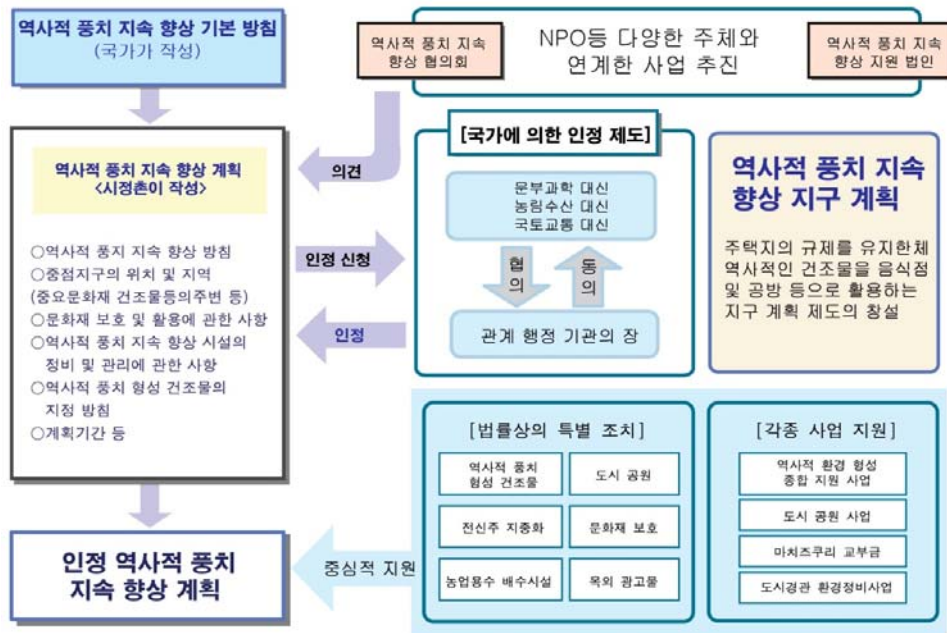
이어서 이렇게 지정된 지구에 대해 계획방향을 제시하는데, “역사적 풍치 지속 향상 지구 계획(제31조)”에서 전통공예품의 전시장 및 향토요리점 등 역사적 풍치에 어울리는 용도의 건축물 등의 입지가 가능한 지구 계획 제도. 토지 이용의 기본방침을 정해 ① 지역의 역사적 풍치에 어울리는 용도, ②규모, 형태 의장에 관한 사항, ③ 상기 건축물의 건축을 인정하는 구역의 설정 등을 통해 용도 지역에 의한 제한 없이 상기 조건을 만족시키는 건축물을 건축할 수 있다.

한편, 건축물 단위로 역사적 건축물의 지정에 대한 규정을 담고 있는데, “역사적 풍치 형성 건조물(제12조-21조)”이 여기에 해당한다. 해당 시·정·촌장은 중점 지역내의 역사적 건조물을 역사적 풍치 지속 향상 계획에 따라 역사적 풍치 형성 건조물로 지정할 수 있다. 지정된 건조물의 증개축, 철거 등에 관해서는 30일전까지 시·정·촌장에 신청이 필요하다. 신청을 받은 시·정·촌장은 필요에 따라 권고, 제안 등의 조치를 실시한다. 해당 건조물이 문화재인 경우 소유자 등은 문화청 장관에게 관리 및 수리에 관한 기술적 지도를 요청하는 것이 가능하다.

무엇보다 이 법의 중요성은 다른 법제도에 대한 특례를 제공하는 점이라고 할 수 있는데, 일본의 지자체제도인 도도부현(都道府県)에 의해 제정, 실시되는 이하의 법률 및 조례를 해당 시·정·촌이 실시하는 것이 가능하다. 특례제도가 인정되는 대상은 ① 농업용 지구역내의 개발행위의 특례, ② 문화재 보호법의 지정에 의한 사무의 특례, ③ 도시 공원법의 특례, ④ 옥외 주차장에 관한 점용의 특례, ⑤ 개발허가의 특례, ⑥ 전신주 지중화의 특례, ⑦ 옥외 광고물법의 특례 등이다.

한국의 경우를 비추어볼때, 문화재보호법과 도시계획법의 의제처리를 규정하고 있는 ②번 항목이나, 공원법과의 충돌을 완화하는 ③번 항목, 개발행위와 관련된 ⑤번 항목들은 우리에게도 시사하는 바가 매우 큰 조항으로 보이며, ④, ⑥, ⑦과 같은 경우도 북촌과 같은 경우를 비춰보면 매우 의미있는 조항으로 볼 수 있다.

또한 지원과 조직에 대한 내용을 규정하고 있는데, “역사적 풍치 지속 향상 지원 법인”을 규정한다. 시민주도의 지속적인 활동을 지원하는 NPO법인 및 일반 재단 법인 등을 역사적 풍치 지속 향상 지원 법인으로 지정하는 것이 가능하다. 지원 법인은 역사적 풍치 지속 향상 시설에 관련된 정보 제공 및 정비사업에 참가, 관련 토지의 매입 및 관리, 역사적 풍치 형성 건조물 등에 관련한 조연 등의 사무를 행하는 것이 가능하다.



[그림 3-35] 역사도시 만들기 법 운영 체계

• 지원 사업의 개요

역사 도시 만들기 법은 국가에 의해 인정 된 시·정·촌의 “지역의 역사적 풍치 지속 향상 계획”에 대해 다음과 같은 사업 등을 지원한다.

[표 3-4] 시정촌 “지역의 역사적 풍치 지속 향상계획” 상의 지원 사업

구 분	지원사업 개요
역사적 환경 형성 종합 지원 사업	역사적 풍치 형성 건조물에 관해 수복, 수리 등을 지원한다. 그와 함께 중점 지역내의 하드웨어 정비 및 해당 건조물과 관련한 전통 행사의 개최 등 소프트웨어 사업에 대해서도 종합적으로 지원한다.
도시 경관 정비 사업	중점 지역 또는 마치즈쿠리 협의 지구 내에서의 협의회 활동, 건조물의 수복, 지구 공공시설의 정비 등에 대해 종합적으로 지원한다. 또한 역사적 풍치 형성 건조물 등에 대한 매입, 복원 등도 지원한다.
도시 공원 사업	고택(古宅), 성터 등의 유적 또는 이를 수복한 것에 대해 역사적 또는 학술적 가치가 높은 것이 조성 대상 시설이 된다. 공원 관리자 이외의 지방 공공기관 및 역사적 풍치 지속 향상 지원 법인 등에 대해서도 지원한다.

구 분	지원사업 개요
마치즈쿠리 계획 책정 실시 지원 사업	지권자(地權者) 조직 등에 의한 도시 계획의 제안 등을 지원하여 지구 계획 등의 도시 계획 결정 및 이에 기초한 건축물의 자율적인 재건축을 촉진한다.
도시 재생 구획 정비 사업	인정 계획에 기초해 토지 구획 정리 사업 지구를 중점 지역으로 하여 지원한다. 또한 역사적 도시 경관 형성에 영향을 끼치는 부지내의 건축물 등에 대한 이전 보상비 등을 지원한다.
도시 교통 시스템 정비 사업	중점 지역내의 과도한 교통 유입을 제제하기 위해 주차장 등의 설비를 지원한다.
농촌 진흥 종합 정비 사업, 전원 정비 사업, 지역 용수 환경 정비 사업	역사적 풍치 지속 향상 계획에 의해 정해진 농업용 용수, 배수 시설의 복원(갱신)등을 지원한다.
마치즈쿠리 교부금	고도(古都) 및 녹지 보전 사업, 전신주 전선류 이설 사업 등 새로운 기간 사업의 추가하여 시·정·촌의 창조적 발상을 보다 잘 살릴 수 있도록 지원한다.
기타	중점 지역을 대상으로 한 환경 형성 종합 지원 사업 등

□ 사례분석 : 카나자와시

2008년 「카나자와시 역사적 풍치 지속 향상 계획」가 역사 도시 만들기 법에 의해 인정 받으면서 ‘작은 교토(小京都)’라 불리던 카나자와시가 ‘전국 교토 회의’에서 탈퇴하고 ‘역사 도시’로서 카나자와시 고유의 아이덴티티를 살린 마치즈쿠리를 추진하고 있다. 이 장에서는 「카나자와시 역사적 풍치 지속 향상 계획」의 내용을 통해 역사도시 만들기 법안의 각 도시에 적용되는 예를 살펴보고자 한다.

현재까지의 11개 도시의 역사적 풍치 지속 향상 계획은 역사적 풍치로서 “해당 지역에서의 활동”에 주목한 계획과 “장소성에 주목한 계획” 두 가지로 나눌 수 있다.⁷⁶⁾ 전자는 지역 특유의 제례(祭礼)행사와 이와 관련된 기술, 다도, 전통 산업, 특산품 등을 언급하면서 이러한 요소가 숨쉬는 지역으로서의 도시를 언급하고 있다(타카야마시, 하기시, 사쿠라

76) 니시무라 유키오(2009), “지역의 역사적 자원을 활용한 마치즈쿠리와 역사 도시 만들기 법”, 「국제문화연구」 2009년 봄호

가와시 등). 후자의 경우 성(城), 차야마치(茶屋町, 찻집이 많이 모여 있는 지역), 테라마치(寺町, 사찰을 중심으로 형성된 마을), 슈쿠바마치(宿場町, 주로 에도시대 여행객들의 숙소 등이 밀집하여 형성된 마을) 등 지역 내의 명소 및 그 경관적 특징을 역사적 풍치로 보고 이를 중심으로 한 계획을 제시하고 있는데 이 대표적인 예가 카나자와시라고 할 수 있다.

카나자와시는 1583년 세워진 카나자와성을 중심으로 형성된 죠카마치(城下町, 전국시대부터 에도시대까지 형성된 다이묘(大名)의 거주지(성)을 중심으로 발전된 시가지) 구역에서 상당 부분 확대된 “시가지의 배경을 형성하는 카나가와시의 자연, 지형적 특징을 보여주는 대지(臺地) 및 구릉지의 일부를 포함한 지역”까지 역사적 풍치 지속 향상 중점 지역(총면적: 2130ha)으로 지정하고 있다.

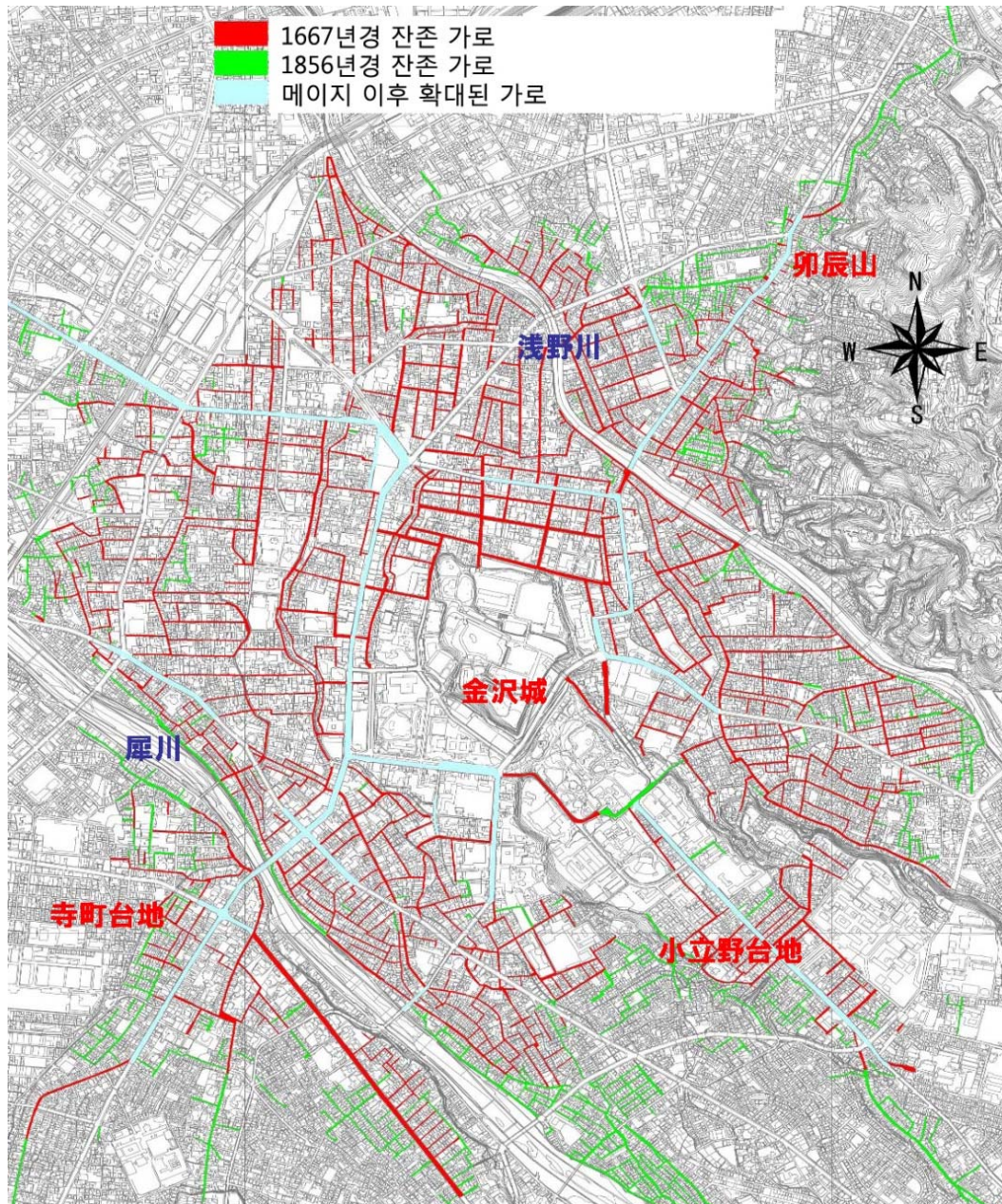
카나자와시의 계획에 따르면 지속 향상해야 할 카나자와시의 역사적 풍치를 다음과 같이 열거 하고 있다.

- 카나자와성, 켄로쿠엔(兼六園)⁷⁷⁾ 주변의 역사적 풍치
- 차야마치의 역사적 풍치
- 사원(寺院)들의 역사적 풍치
- 구 무사주거지(武士住居地)의 역사적 풍치
- 구 마을주거지의 역사적 풍치
- 하천의 역사적 풍치
- 구릉지, 대지의 역사적 풍치
- 가로, 용수의 역사적 풍치
- 다도문화가 만들어 내는 역사적 풍치
- 전통 공예가 만들어 내는 역사적 풍치
- 죠카마치와 밀접한 관계가 있는 지역의 역사적 풍치

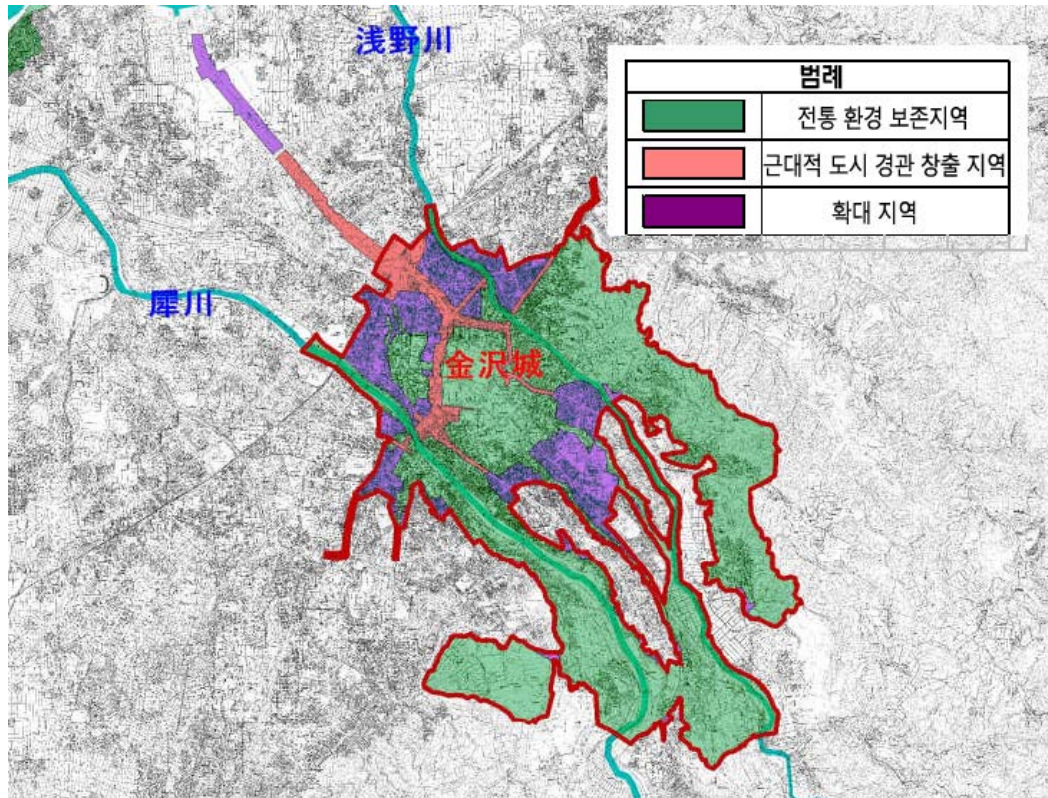
카나자와시의 역사적 풍치 선정 특징은 죠카마치 지역을 각 지구의 특징에 따라 세

77) 1676년에 만들어진 에도시대를 대표하는 일본식 정원, 카나자와성과 함께 카나자와를 대표하는 국가 지정 사적.

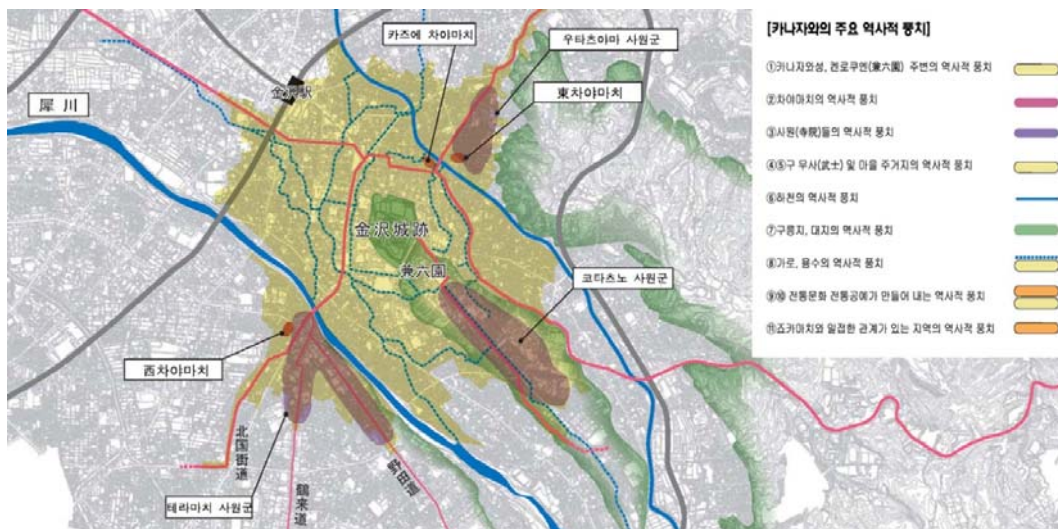
밀하게 구분하고 있다는 것이다. 이는 단순한 지도상의 물리적 구분이 아니라 지구 내에서의 활동(전통 행사, 이벤트, 판매 행사, 시설 정비)을 어떻게 추진할 것인가에 대한 각 지구의 기본 계획의 방향성을 제시하고 있다.



[그림 3-36] 카나자와시 옛 가로 현황



[그림 3-37] 역사적 풍치 지속 향상 중점 지역



[그림 3-38] 카나자와의 주요 역사적 풍치

카나자와시는 역사적 풍치 지속 향상 계획 이전부터 독자적으로 ‘작은 마을경관 보존(こまちなみ保存) 조례’를 운영해 왔다. 이는 도시 중심부의 에도시대에 형성된 역사적 도시 경관을 보존하고자 하는 제도로 그 범위가 작게 나누어져 있어 ‘작은 마을 경관’이라는 이름이 붙었다. 카나자와시의 역사적 풍치 지속 향상 계획은 중점지역에 있어서 이러한 기존의 독자적인 시의 경관조례와 연계한 경관 보전을 제시하고 있다. 또한 중점 지구에 대한 고도제한, 지구계획, 마치즈쿠리 협정 등을 도입하고 옥외 광고물 규제 등을 실시를 제시했다.

역사적 풍치 지속 향상을 위한 카나자와시의 구체적 사업으로는 공원 설치, 가로 정비, 전신주 지중화, 주차장 설치, 건조물 보존 수복, 전통적 행사 장려 등이 있는데 이 내용은 역사도시 만들기 법의 기본 지원 사업 내용과 크게 다른 점을 찾아 볼 수 없다.

역사적 풍치 형성 건조물로는 현(県)지정 문화재, 시(市)지정 문화재, 등록 문화재 및 등록 기념물, 경관 중요 건조물 및 경관 중요 공공 시설, 전통적 건조물군 보존 지구내의 건조물 이외에도 카나자와시 독자적 조례에 의해 지정된 보존 대상물, 작은 마을 경관 보존 건조물, 보존 용수 등을 지정하고 있다. 특히 현재까지 미지정 건조물의 철거가 눈에 띄게 증가함에 따라 이번 계획으로 이러한 건조물에 대한 역사적 풍치 형성 건조물 지정이 늘어날 것으로 예상된다.

• 역사도시 만들기 법의 향후 과제

앞서 살펴본 특징으로 종합해 보면 역사 도시 만들기 법은 책정 당시부터 소규모 도시의 전통적인 역사적 경관을 염두에 두고 제정된 역사 및 문화를 통한 마치즈쿠리 법안이라고 할 수 있다. 현재까지 선정된 11개 도시는 이러한 전통적 도시 경관 특징이 뚜렷한 도시이며 특히 카나자와시를 포함한 많은 도시들은 이 법안이 실시되기 전부터 근대 이전의 소위 ‘전통’ 역사적 도시로서 그 경관을 보존하고자 하는 고유의 정책이 실시되어 왔다. 그리고 각 도시의 ‘역사적 풍치 지속 향상 계획’에서도 그러한 전통적 역사 도시 경관에 대한 각 도시의 정책이 잘 반영 되어 있다.

그러나 11개 도시 중 사쿠라가와시(桜川市)⁷⁸⁾이 외에는 전통적인 역사적 경관과 근

78) 사쿠라가와시는 중점 지역 내의 근대 건축물 및 등록 문화재, 근대 산업유산의 보수 및 관리와 함께 중점 지역 내의 전통 행렬의 코스를 제안하고 옛 장터 제한 등을 통해 전통적 건조물과 근대 건축물을 연계할 수 있는 방법을 제안하고 있다.

대 역사적 경관을 연계하고자 하는 적극적인 시도를 찾아보기가 어렵다. 이는 중점 지역에 대한 정의가 전통적 건조물 및 그에 의해 형성된 지역(중요 전통적 건조물 보존지구 등)에 한정되어 있다는 것이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 향후 전통적 도시 경관이 비교적 뚜렷하지 못한 ‘일반’ 도시가 도시 고유의 역사 및 문화를 살린 역사 도시 만들기를 추진할 경우 또는 전통적 역사적 경관이 아닌 근대적 역사적 경관을 중심으로 도시가 역사적 풍치 지속 향상 계획을 실시하고자 할 경우 역사 도시 만들기 법이 유연하게 대처하기 위해서는 역사적 풍치에 대한 유연한 해석 및 전통적 건조물에 치중된 중점 구역에 대한 정의가 보완될 필요가 있다고 생각된다.

□ 시사점

- 종합적인 도시 보전의 지원

국토 교통성, 문부과학성, 농림수산성이라는 3개의 정부 부처가 연계하여 역사적 풍치 보존에 관한 법률을 제정함으로써, 개별 문화재 보호와 도시 계획이 연동된 지구 계획이 가능하게 되었다. 또한 역사적 지구의 보존뿐만 아니라 이를 통해 주변 도시 공간의 시설 정비가 가능해지면서 보다 종합적인 도시 보전 및 도시 재생 효과를 기대할 수 있다.

- 역사 지구 보존 계획이 도시 전체로 확대

역사도시 만들기 법안은 소규모 도시(시·정·촌)를 대상으로 하고 있기 때문에 중점 지역의 보존 계획을 해당 도시의 도시계획과 연동하여 운영하기 쉬워, 중점 지역뿐만 아니라 그 외의 도시의 역사 환경의 보존이 용이하다. 또한 대도시에 비해 해당 지역의 보존 계획에 대한 시민의 인지도 및 시민 참여율 역시 높을 것이라 예상된다.

- 역사중심의 도시재생지원 계획

역사 도시 만들기 법안은 “단순히 역사적 가치가 높은 건조물이 존재하는 것만으로 역사적 풍치라고 할 수 없으며, 지역의 역사와 전통을 반영한 사람들의 활동이 전개되어야만 비로소 역사적 풍치가 형성되는 것으로 본다. 법에서는 이러한 역사적 풍치를 있는 그대로 지속 하는 것뿐만 아니라 역사적인 건조물의 복원 수리 등의 방법을 통해 적극적으로 그 양호한 시가지 환경을 향상 하는 것에 그 목적이 있다.”⁷⁹⁾고 명시하고 있다. 다

79) 역사도시 만들기 법 운영 방침 제2조

시 말해 도시의 역사적 자산을 단독의 기념물적 의미가 아니라 그 도시의 고유성으로 인식하고 이를 도시 개발의 자원으로 활용하는 것을 지원하는 역사가 중심이 되는 도시 재생 지원 계획이다.

- 지원대상 폭의 확대

역사 도시 만들기 법에 의해 개별적 문화재보호 및 개별적 도시 재생(개발)계획을 지구 단위로 포괄할 수 있는 개념의 창출되었고 이에 따라 역사적 지구에 대한 버퍼존(buffer zone)에 대한 관리 및 지원이 가능하게 되었다. 또한 공적 용도의 건축물에 집중되었던 지원을 그 외의 용도의 건축물에까지 확대하여 지원할 수 있다는 게 이 법안의 특징이라 할 수 있다.

또한 건축물의 보존, 수리, 관리 및 도시 시설 정비 등 역사적 풍치 지속 향상을 위한 하드웨어적 지원 뿐만 아니라 이와 관련된 행사, 전통 기술의 전수 및 전통 공예품의 판매에 이르는 소프트웨어 사업까지 동시에 지원한다. 또한 역사적 풍치 지속 향상 계획을 지원하는 법인의 설립을 도모하여 행정과 시민이 참여한 보다 조직적인 활동을 지원한다.

② 도시관련 지침정비형 : 영국 계획정책지침(PPG, Planning Policy Guidance)

□ 개요

한편, 관련 도시계획지침에서 역사적 도시환경에 대한 보전과 활용전략을 담고있는 사례로서 대표적인 것은 영국의 "계획정책지침(Planning Policy Guidance Notes, PPG)"과 "계획정책선언(Planning Policy Statement, PPS)"을 들 수 있으며, 특히 PPG15 계획과 역사적 환경(Planning and the Historic Environment)와 PPG16 고고학과 계획(Archaeology and Planning)이 여기에 해당한다.

영국은 국토 전역을 계획대상으로 하는 중앙정부의 공간계획은 없지만⁸⁰⁾ 중앙정부는 국토계획 대신 법령 및 규칙을 제정하여 최상위 공간정책으로서 각종 정부지침(Guidance) 또는 회람(Circular) 등을 적극적으로 작성·배포하여 지방정부의 공간계획에 영향력을 행사하고 있다⁸¹⁾. 그러나 최근에는 환경문제 등 국토공간을 체계적으로 관리해

80) 물적 계획으로서의 공간계획은 '대도시 지역 등 일부 특정한 지역에 대한 계획(Regional Plan)' 또는 '지방정부의 관할 행정구역에 대한 계획(Development Plan)'만이 수립·운용되고 있다.

야 할 필요성이 증대됨에 따라 구체적인 공간관리 정책을 작성하여 지방정부 공간계획의 상위 정책지침으로 활용하고 있으며 이들 정책지침에는 국가적 차원의 ‘계획정책지침(Planning Policy Guidance Notes, PPG)’과 지역적 차원의 ‘지역계획지침(Regional Planning Guidance, RPG)’이 있다. 계획정책지침(PPG)은 이슈별 지침인데 비해 지역계획지침(RPG)은 광역적 지역단위로 개별적으로 작성되는 중앙정부의 정책지침으로, 관련된 지방정부들의 상호 협의 하에 공동으로 정책초안을 작성하여 중앙정부의 주무장관에게 제출하면 장관이 이를 검토하여 확정한다. 그러나 지방정부간 협의의 어려움으로 인해 실질적으로는 관련 계획정책지침(PPG)을 구체적으로 상술하면서 기존 지방정부의 계획을 여과 없이 수용하는 방식이 일반적으로 채택되고 있다.

1997년 중앙정부에서 발표한 계획정책지침(PPG)은 영국의 종합적인 국토 계획 및 관리를 위한 지침으로써 지방정부와 개별적 개발주체들이 따라야 하는 요소들을 제시하고 있다. 총 25개의 세부정책들로 이루어져 있으며, 2004년에는 기존의 틀을 유지한 상태에서 지속가능한 개발, 환경 등 새로운 이슈들을 중심으로 한 11개 분야를 ‘Planning Policy Statement(PPS)’로 대체하였다. 현재는 계획체계의 전반적인 재조정 과정 속에서 계획관련 핵심정책과 목표제시에 보다 초점을 맞추기 위해 PPG를 PPS로 수정하고 있다.

[표 3-5] PPG/PPS의 내용

분류	내용	분류	내용
PPS1	지속가능한 개발의 제공 (Delivering Sustainable Development)	PPG14	불안정한 토지의 개발 (Development on Unstable Land)
PPG2	그린벨트 (Green Belts)	PPG15	계획과 역사적 환경 (Planning and the Historic Environment)
PPS3	주택 (Housing)	PPG16	고고학과 계획 (Archaeology and Planning)
PPG4	산업 및 상업개발과 소기업 (Industrial, Commercial Development and Small Firms)	PPG17	스포츠와 레크리에이션 (Planning for Open Space, Sport and Recreation)
PPG5	간이계획구역 (Simplified Planning Zones)	PPG18	계획통제의 강제이행 (Enforcing Planning Control)

81) 최병선(2002), 「각 국의 도시 및 농촌공간 관리체제 비교연구」, 국토연구원, 영국편 참조

분류	내용	분류	내용
PPS6	도심계획 (Planning for town centres)	PPG19	옥외광고규제 (Outdoor Advertisement Control)
PPS7	농촌지역의 지속가능한 개발 (Sustainable Development in Rural Areas)	PPG20	해안계획 (Coastal Planning)
PPG8	정보통신 (Telecommunications)	PPG21	관광 ⁸²⁾ (Tourism)
PPS9	생물의 다양성과 지질의 보존 (Biodiversity and Geological Conservation)	PPS22	재생가능한 에너지 (Renewable Energy)
PPS10	지속가능한 쓰레기 관리 (Planning for Sustainable Waste Management)	PPS23	계획과 오염 통제 (Planning and Pollution Control)
PPS11	지역공간전략 (Regional Spatial Strategies)	PPG24	계획과 소음 (Planning and Noise)
PPS12	지방공간계획 (Local Spatial Planning)	PPS25	개발과 홍수 위험 (Development and Flood Risk)
PPG13	교통 (Transport)		

출처 : <http://www.communities.gov.uk>

□ 세부내용 1. PPG 15 : 계획과 역사적 환경(Planning and the Historic Environment)

PPG 15는 역사적 건축물, 보전 지역과 기타 역사적인 환경 요소들을 정의하고 보호하기 위한 정부의 정책이다. 역사적 환경의 보호를 위한 계획체계의 역할을 설명하고 PPG 16(고고학과 계획)을 보충하는 역할을 한다. 또한 문화재 등록 건물과 보전지역 계획법(1990)에 의해 건축적·역사적 이익이 있는 건축물 및 지역을 보호하는 개발규제를 제공한다. 이는 역사적 환경의 규제와 개발의 규제는 밀접한 연관이 있어 이들은 함께 고려되어야 할 필요가 있기 때문이다. 이 지침은 지방정부 뿐 아니라 다른 공공기관, 사유재산

82) PPG21 : Tourism은 2006년 9월 1일 폐지되었으며, 이 항목은 2006년 5월 16일 출판된 'Good Practice Guide on Planning for Tourism'에서 제시하고 있다.

(<http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyguidance/planningpolicystatements/planningpolicyguidance/ppg21>)

소유자, 개발자, 시민단체 및 역사적 환경에 관심이 있는 공공을 위한 것이며, 중앙정부는 지방자치단체에 대한 자문역할을 수행할 뿐 이들에게 비용을 부담하지 않도록 하고 있다.

PPG 15는 크게 제1부와 제2부로 구분되어 있다. 제1부는 계획체계와 직접적으로 상호작용하는 보존정책으로 ① 역사적 환경의 계획과 보존의 필요성 ② 역사적 환경에 대한 개발 계획·통제 ③ 등록문화유산(건축물)의 관리 ④ 보전지역에 대한 관리 ⑤ 수송과 교통에 대한 관리를 다루고 있으며, 제2부는 계획체계와 덜 직접적인 보전정책이지만 국가적 유산을 위한 중앙정부의 책임이 있는 대부분을 다루며 ① 역사적 환경에 대한 확인과 기록 ② 역사적 환경의 보존과 수리 ③ 교회 및 종교관련 건축물에 대한 면제 등을 다루고 있다. 주요내용은 다음과 같다.

- 계획과 보존의 관계 / 개발계획과 개발의 통제

이 항목에서는 영국 도시계획체계에서 역사적인 건축물들과 자연환경 보전정책의 중요성을 제시한다. 역사적으로 중요한 건축물과 자연 환경을 보호하는 정책은 매우 중요하다. 이 항목에서는 근대건축물을 포함한 역사적 도시환경이 국가적 이익 뿐 아니라 국가의 정체성 형성에도 도움이 되며 그 자체만으로도 매우 소중한 자산임을 제시하고 있다. 따라서 이를 보호하기 위한 계획 시스템의 역할을 매우 중요하며, 이러한 역할을 수행하기 위해 정부와 함께 지방정부의 역할이 매우 중요하며 관련 전문가의 자문은 반드시 수행되어야 함을 제시하고 있다.

따라서 구체적인 실현방안으로서 도시 및 농촌계획 지침(1991)을 수립할 때, 초기단계에 전문가의 자문을 받아야 하는 내용을 담고 있으며, 주로 영국유산위원회(English Heritage)⁸³⁾ 또는 관련 전문가의 검토와 자문을 통해 개발 계획의 방향을 설정하고 개발 계획 시 건축물의 규모, 높이, 부피 등이 주변지역과 어우러질 수 있도록 의무화하고 있다. 이 외에도 세계문화유산이나 역사적 공원 및 정원, 전장(battlefields)을 포함하여 역사적 경관에 대한 개발의 기본방향을 설정하도록 하고 있다.

- 건축물 단위의 관리 (통제, 아카이브, 보전/수리)

또한 이러한 문화재로 지정⁸⁴⁾된 건축물은 한정된 자원으로 한번 잃게 되면 원상복

83) 영국의 역사환경보호를 위한 정부의 법정 자문기관으로 비정부 공공기관이다. 영국 National Heritage Act에 근거하여 런던의 역사적, 문화적 유산을 물리적 또는 정신적으로 관리하기 위해 1983년에 설립되었다. 총 46만명의 회원이 활동하고 있으며, 1999년 4월 왕립 영국 역사기념물위원회와 합병되었다. (출처 : 국토해양부 (2008), 한옥건축 진흥을 위한 제도기반 구축 연구, p157)

구가 거의 불가능하기 때문에 정부차원에서 건축적, 역사적으로 가치가 있는 건축물 목록을 작성하여 보전할 의무를 규정하고 있다. 이렇게 일단 문화재로 지정된 건축물은 본래의 기능을 그대로 사용하는 것이 가장 바람직하나 현 시대의 상황에 맞추어 개조와 확장, 때에 따라서 철거 등이 요구될 경우에는 전문가의 자문을 거쳐 실행될 수 있다고 규정하여 활용의 가능성을 열어두고 있다.

한편, 건축물 단위의 관리를 위한 확인과 기록과 같은 아카이브 구축에 대한 항목을 담고 있다. 현재 관리대상으로 등재된 역사적 건물은 3개 등급, 약 50만개이며, 특정지역·건물유형에 대한 체계적 재조사와 검토 방식과 지역당국, 환경단체, 개인이 제안하는 경우를 통해 등재⁸⁵⁾하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이들의 선정원칙은 ‘건축적 특징이 국가적 이익에 중요한 경우, 역사적 차원에서 중요한 경우, 국가적 위인이나 사건과 연관된 건물, 집단적 가치로 계획의 섬세함을 보여주는 경우(광장, 테라스, 주택단지 등)’등으로 규정하고 있다.

이처럼 아카이브로 구축된 역사적 건물에 대해서는 민간 등에 그냥 맡겨두는 것이 아니라, 정기적인 유지보수와 수리에 대한 규정까지도 담고 있다. 따라서 국가자산의 측면에서 근대건축물들을 관리하여 민간자산이라고 하더라도 만약 건물의 보존에 있어 붕괴방지, 파괴·도난 예방과 관련한 긴급상황이 발생한다면 지역당국이나 영국유산위원회는 소유주에게 통지 후 긴급공사를 시행할 수 있도록 하고 있다. 또한 문화재 지정 건물의 보존이 제대로 이뤄지지 않을 때에도 소유주에게 수리 통지를 발행할 수 있고 발송 최소 2개월까지 조치를 취하지 않으면 강제매입소송을 할 수 있다.

한편 영국에서 예배당과 같이 교회의 목적으로 사용 중인 건물은 문화재 지정 건물 및 보전지역단속의 면제 대상이었지만 이에 대한 면제해택을 축소하고⁸⁶⁾ 건물이 더 이상 교회용도로 사용되지 않을 때에는 지역계획당국에 통지한 후 지역의 공동체를 위해 사용

84) 건축물의 문화재 지정은 i) 건축물이 갖는 건축학적·역사적인 중요성과 희귀성, ii) 디자인, 재료, 위치 등 건축물 고유의 물리적 특성, iii) 건축물 주변 환경과 지역 환경에 대한 공헌, iv) 지역의 경제적 번영과 가치상승에 기여도를 고려하여 이루어진다.

85) 만약 등재된 건물에 대해 재검토가 필요할 경우 관련 지역당국과 전국 경관단체, 영국유산위원회의 협의를 거쳐 건물 등재를 해지요청할 수 있다. 또한 개발계획 허가를 신청 중이거나 허가가 난 상태라면 문화재 지정 면책 증서 발급을 요청할 수 있다. 증서가 발급되면 해당 건물은 5년간 관리대상에 등재되지 않지만 증서가 승인되지 않으면 법적 목록에 등재하여 문화재 지정 건물에 대한 단속을 적용한다.

86) 구체적으로는 ‘임의의 교회 건물, 교회건물 내 임의의 구조물, 건물외부에 고정된 임의의 구조물, 교회건물에 고정되지는 않으나 그 택지에 있는 구조물이 문화재로 지정되지 않은 경우’로 면제의 범위가 축소되고 이 내용은 리플릿으로 만들어 배포한다.

하는 등의 용도로 개조하는 방안 등에 대해 검토하도록 하고 있다. 할 수 있다.

- 면단위의 관리 : 보전지역의 지정, 수송과 교통에 대한 고려

한편, 개별 건축물 단위의 관리에 이어서 지역계획당국은 건축적, 역사적으로 가치가 있는 지역으로서 보존 및 향상이 필요한 경우에는 보전지역으로 지정할 의무를 지움으로써 면단위 관리를 일반화하고 있다. 보전지역은 개별적인 건물보다는 지역의 질적 향상과 이익을 고려하여 발굴하되 지역주민과 지역기업, 기타 지역단체들과 지역의 정체성 확립에 대해 상의한 후 지정하도록 권장된다. 보전지역의 지정 시 지역계획당국은 영국유산위원회와 지역 정부기관에 이를 통지하고 그들의 자문을 구하도록 하고 있다.

보전지역 내의 정책은 지역의 활성화와 주거지 개선을 위해 추진하며 지역의 건축적, 역사적 가치와 부합하도록 한다. 예를 들면 지역 내 상가건물에 유희공간이 있을 경우에는 지역주민을 위한 공간으로 활용할 수 있도록 한다. 지역 주민의 참여를 유도하기 위해 정책수립에 대한 홍보자료를 제공하고, 지속적인 자문과 관리를 위해 지역주민, 지역 상인대표 및 전문가로 구성된 위원회를 설립할 수 있도록 하고 있다.

또한 도시계획적으로 보전지역을 관리하기 위해 교통에 대한 내용을 담고 있는데, 경관이나, 개별건축물 단위의 논의만 반복되는 한국의 상황을 보면 매우 실질적이고 현실적인 고려라고 할 수 있다. 이 조항에 의해 영국정부는 수송 및 교통 방안의 선택 시 역사적으로 중요한 환경에 미치는 영향을 고려하여 정책을 수립하도록 하고 있다. 중요한 교통인프라는 역사적 환경에 시각적, 물리적, 간접적 영향을 줄 수 있으므로 당국은 이들에 대한 파급효과를 최소화하고 교통로의 신설 시 먼저 역사적 환경의 특징을 파악한 후 중요성과 보전·경제·안전의 타당성을 고려하여 적절한 위치에 건설하고 역사적 장소에 영향을 주는 수송의 신청은 상호협의하에 진행하도록 하고 있다. 또한 과용량 교통수송으로 인해 신규건설공사가 필요한 경우 기존 구조물은 자전거나 보행으로 이용하고 보존·복원을 위해 긍정적인 개조를 할 수 있다.

공공공간의 바닥경관(floorscape)과 가로시설물(street furniture) 등 면적인 관리를 할때 경관적 중요성이 있는 요소에 대해서도 규정하고 있는데 예를 들면 도로나 광장 등 도시오픈스페이스의 바닥마감에서 전통적인 특성은 가급적 보호하고 기존 재료와 비슷하게 하도록 규정하고 있다.⁸⁷⁾ 우체통, 난간, 시계 등 역사적, 건축적으로 의미 있는 거리

87) 상황에 따라 영국유산위원회의 보조금으로 전통적 포장을 위한 도로개선사업비를 충당할 수도 있도록 하

가구도 가급적 보존·복원하여 사용하도록 규정하고 있으며 이들의 효과적인 시행을 위해 지역 경관단체들의 감사활동을 제시하고 있다.

□ 세부내용 2. PPG 16 : 고고학과 계획(Archaeology and Planning)

이 지침은 개발계획 담당부서, 사유재산 소유자, 개발자, 고고학자, 시민단체 및 일반인을 위한 영국정부의 고고학적 유산에 대한 정책으로서 도시 및 농촌지역에서의 보전 및 기록방법에 대한 내용이다. 고고학적 유산과 개발계획과 개발통제체계 사이에서 어떻게 다룰 것인지에 대한 정보를 제공하며, 여기에는 계획 결정과 계획 조건에서 그것들에 부과해야 할 비증을 포함하고 있다. 여기서 PPG 16은 고고학의 중요성과 개발 과정에서 발견된 고고학적인 유산의 관리 과정에 대해 설명하고 있다. PPG 16은 실질적으로 개별 건축물 혹은 면적으로 지정되는 역사도시공간의 계획전반에 대한 내용을 담고 있어서 도시계획분야와 역사적 도시공간의 관계에 대해 선언적으로 규정하는 내용을 담고 있다.

• 역사적 도시공간의 중요성과 개발계획 등과의 관계에서 우선고려

먼저 도시계획지침상에서 이러한 역사적 도시공간의 중요성에 대해 언급하면서 시작하고 있는데, 이러한 공간적 자산이 문명의 발달과정을 보여줄 뿐 아니라 미래지식을 위한 잠재력을 지니고 있으며 민족의 정체성과 그 자체로서 중요성, 교육, 여가, 관광을 위한 개발가치를 가지고 있음을 제시하고 있다. 그러나 현대사회에서 이들은 개발로 인해 보존이 어렵기때문에 명확한 계획과 관리로 유산의 보존과 개발과의 갈등을 줄이도록 해야 한다고 제시하고 있다.

따라서 국가적 중요한 개별 건축물 뿐만 아니라 그 주변지역까지 관리대상으로 삼아야 한다고 하고 있으며, 또한 더욱 중요한 것은 문화재와 같은 보존목록에 등록되었건 되지않았건 간에 이러한 등록여부와 관계없이 개발계획에 포함되었을 경우 현상보존이 전제되어야 한다고 규정하고 있다. 상대적으로 그 가치가 덜 중요할 경우는 개발주체가 개발의 목적과 필요성, 유물의 가치에 대해 상대적인 판단을 하도록 하고는 있지만 되도록 개발계획 초기에 유물의 성격을 규명하고 개발계획 확정 전 이들의 보전여부가 결정되어야 한다고 제시하고 있으며 이 과정에서 중앙정부와 영국유산위원회의 역할을 강조한다. 그러나 본질적으로 이러한 역사적 경관의 관리는 중앙정부의 틀에 맞추어 지방정부에서 담당하도록 하고 있다.

고 있다.

- 개발계획의 역사문화공간 활용계획 포함의무화

개발계획에는 개발 필요성과 고고학적 유산 보존문제가 조화되고 세부계획에는 고고학적 유산과 그 주변지역에 대한 보존·보호정책이 도면에 표시되어야 한다. 고고학적 유산의 중요도는 모두 다르므로 담당부서는 유물의 평가를 통해 상세개발계획을 세울 수 있다. 국가적 주요 등록유적은 개발계획에 명시할 수 있고, 미등록 유적이라도 지역에 중요하고 보존가치가 있으면 개발계획에 반영될 수 있다.

또한 개발계획의 신청절차⁸⁸⁾상에 개발자와 계획당국이 개발계획 신청 초기에 유적과 그 주변지역의 보존·관리에 대해 평가하도록 하고 있고 개발당국은 개발허가지역에서 고고학적 유적이 발견되면 개발허가권리를 취소할 수 있도록 하기 때문에 굉장히 강력한 보전수단으로 볼 수 있다.

□ 시사점

- 도시계획지침의 기본방향에서 역사적 환경의 중요성 제시

PPG/PPS의 가장 주목할 만 한 점은 지침의 세부사항을 제시하기 전, 규제와 개발의 필요성, 중요성과 타당성을 구체적으로 서술하고 있다는 점이다. PPG 15에서는 왜 역사적으로 유서 깊은 건물과 주변환경을 보전해야 하는지, 이들과 개발계획 간의 조율은 왜 필요한지 그리고 이러한 과정에서 각 주체들의 역할은 무엇인지 설명하고 있다. PPG 16 역시 고고학 유산과 이들의 보전정책의 중요성을 역설하고 있다.

이러한 과정은 이 지침을 참고해야 하는 담당자와 개발예정자 뿐 아니라 일반인도 이해하기 쉽기 때문에 지침의 본 목적을 효율적으로 달성하도록 하는 효과가 있다. 또한

88) 개발계획의 신청 절차는 다음과 같다.

- 1단계 : 개발자와 개발담당부서 간 초기 협의 - 개발 초기단계에 관계부서의 협의를 통해 갈등을 줄일 수 있다. 주정부 고고학 담당자나 유물목록담당자, 영국유산위원회와 협의하는 것이 좋다
- 2단계 : 지표 평가 - 초기 협의 시 개발예정지에 유적이 있다면 지표조사와 간단한 시굴조사를 시행할 수 있다. 이를 통해 개발예정지 내 고고학적 유물의 성격과 범위를 규명하고 훼손을 최소화할 수 있다. 만약 정보가 불충분할 경우 허가를 취소할 수 있으며 때에 따라 공식적 환경영향평가를 요구할 수 있다.
- 3단계 : 담당부서의 자문 - 지역계획당국과 사전협의 없이 개발계획을 신청했을 때 계획당국은 주정부 고고학 담당자나 관련자의 자문을 통해 개발이 유적에 미치는 영향을 평가한다. 개발지역 내 등록 문화재가 있는 경우 지역계획당국은 영국유산위원회의 자문을 구해야 한다.
- 4단계 : 기록보존을 위한 협의 및 기금 조성 - 고고학적 유적의 현상보존이 어려울 경우, 발굴하여 기록으로 남길 수 있다. 단, 계획당국은 개발계획 승인의 대가로 유적발굴비용을 부담시킬 수 없고 반대로 현상보존이 가능한 유적을 기록으로 처리하는 계획으로 개발허가를 얻을 수 없다. 발굴 및 기록은 사업 시행전 해야 하고, 개발자와 고고학자, 담당부서 사이에 합의도출을 통해 이를 수 있다.

역사적 환경의 바람직한 활용정책을 제시할 수 있는 밑거름이 되고 있다.

따라서 기본적으로 개발이 역사적 건축물과 그 주변지역에 미치는 영향을 종합적으로 판단하여 개발을 결정한다. 만약 역사적 건축물이 도심에 위치한다면 이들의 활용계획으로 인해 그 지역주민의 주거생활 악화와 도로·교통·주차난 등의 문제가 발생할 수 있다. 즉 역사적 건축물의 보존 및 활용정책은 개별적으로 고려되는 것이 아닌 도시 주거환경과 연관지어 폭넓게 고려해야한다. 따라서 본 지침에서는 역사적 건축물이 가진 잠재력과 이들의 개발이 주변지역에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 거시적 관점에서 보존 및 활용정책을 제시하도록 하고 있다. 단 이 모든 것은 역사적 건축물의 보존이 전제됨과 동시에 지역경제 활성화에 일조할 수 있어야 함을 제시함으로써 단순히 보존 중심이 아니라 활용하고 지역활성화에 기여하도록 하고 있다.

- 역사적 환경에 대한 개념의 확대로 보존을 위한 등록 범위의 확대

건축적·역사적으로 보존 및 향상을 위한 정책이 필요할 경우, 그 대상이 면적인 형태로 되어있다면 그 지역을 보전지역으로 지정하여 각종 개발에 대한 통제와 활용계획을 수립할 수 있다. 이는 보전정책이 개별 건축물의 개념보다는 건물의 보호와 도시경관의 질적 향상을 위한 수단으로 인식하고 있기에 가능하다. 더 나아가 지방정부는 보전지역의 추가지정 필요여부를 수시로 검토하고 계획할 의무를 가지고 있다.

- 아래로부터의 접근(bottom-up approach)의 강조

역사적 환경의 보전과 활용에 있어 지방정부의 담당부서가 종합적으로 업무를 처리할 수 있도록 그들의 역할이 중요함을 강조하고 있다. 지방정부는 지역 내 보전·보호해야 할 역사적 건축물 목록의 수집부터 그들과 관련된 모든 행위(개조, 보수, 용도전환, 철거 등)에 대해 관리·감독할 권한이 있고, 이들의 보존 및 향상을 위한 정책을 제시해야 한다. 즉, 중앙정부는 큰 틀의 기준만을 제시하고, 지방정부는 그 틀 내에서 지역적 성격과 여건을 고려하여 보전지역을 지정하고 역사적 유산의 보존·활용정책 등을 결정한다. 이러한 과정은 지역이 지닌 건축적·역사적인 고유한 성격 뿐 아니라 건물군, 가로패턴, 경관 등 다양한 특징을 종합적으로 고려하여 지역에 맞춤형 정책을 제시할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 반면에 특정집단의 이익을 도모할 우려에 대한 가능성도 제기될 수 있다. 이

를 방지하기 위해 지침에서는 보전지역의 경우에는 지역주민과 지역단체, 관련 기관과 논의를 통해 지정하고 보전지역으로 지정한 후에는 정부기관에 이를 알리도록 하여 이러한 문제를 해결하고 있다.

또한 지침에서는 역사적 환경의 등록, 관리에서부터 활용까지 모든 단계에 지역주민과 관련전문가의 참여를 권장하고 있다. 나아가 개발이 진행될 경우 지속적인 감시와 자문을 하는 역할을 권하고 있다. PPG 15에서는 개발계획의 제안 초기단계부터 완성단계까지, 건축물의 개조·확장·철거 등 모든 단계에 있어 전문가의 자문을 받도록 하고 있다. 또한 지역공무원을 제외하고 지역주민, 지역 상인대표, 지역상공회, 역사 관련 전문가 및 시민단체로 구성된 보전지역자문위원회를 조직하는 등 지역주민과 연계를 통해 개발사업이 지역의 가치향상을 위해 시행되고 있는지를 지속적으로 파악하도록 하고 있다. PPG 16에서는 고고학적 유산을 관리하는 전문가를 최소 1명이상 두도록 하고 있으며 유산의 개발 계획 신청 초기 단계부터 전문가의 자문을 구하도록 하고 있다.

전문가와 지역주민의 참여를 통해 역사적 환경에 대한 활용계획이 보다 전문성을 지니고 초기의 목적을 달성할 수 있도록 지속적인 관리를 할 수 있도록 한다.

- 별도 자문위원회(영국유산위원회)의 운영

영국은 영국유산위원회(English Heritage)라는 법정 자문기관을 설립하여 영국의 역사문화환경의 보전을 위해 노력하고 있다. 이 단체는 주로 역사환경 잠재력의 실현에 도움이 되는 정부의 여러 부서들(Communities and Local Government, Department for Environment, Food and Rural Affairs)의 일을 담당하며, 정부가 역사자산·기타 서비스업으로부터 발생하는 세입의 일부를 적립하여 운영되고 있다. 위원회 활동의 목표는 경제적·사회적 요구에 따른 역사지역의 재건, 역사적 건물과 지역의 창조적 사용, 공공영역의 개선, 역사적 맥락에 맞는 새로운 건물의 건축적 형태 관리 등에 있다. 정부가 지명한 16명의 위원이 감독하며 13명의 전문 자문위원들과 위원단이 번갈아 자문하며 총 46만명의 회원이 활동하고 있다. 영국은 이러한 단체를 통해 역사적 환경에 대한 지속적이고 일관된 정책과 관리, 활용방안을 제안하고 실현하고 있다. 이러한 위원회의 지속적인 운영은 각 지자체마다 상황이 다른 것을 고려할 때, 각 지자체별 특성에 맞는 역사도시환경 활용 계획을 수립하는데 도움이 될 것으로 본다.

제4장 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안

1. 기본방향
2. 지역활성화 방안

1. 기본방향

1) 적용범위

근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안의 적용범위는 시간적 대상과 공간적 대상으로 구분해서 접근할 수 있다. 우선 시간적 대상을 볼 때, 지역활성화를 위한 방안으로서 근대건축물이나 근대역사문화도시공간을 활용하는 것은 우선적으로 근대의 역사문화공간자산이 있는 도시에 적용되는 것을 기본전제로 한다. 기본적으로 이러한 근대건축물 활용은 도시에 있는 역사문화적인 공간을 보전하고 활용하는 것이기 때문에 근대 이전의 역사문화도시공간에도 적용될 수 있으며 현대건축물들이라 하더라도 미래에 역사문화공간 자산이 될 가치가 있는 경우에는 본 연구에서 제시하는 지역활성화 방안의 적용범위에 속한다고 할 수 있다. 그렇지만 본 연구는 실제 정책화하는 것을 목표로 하기 때문에 정책 추진 및 관리운영의 효율성을 고려하여 근대의 건축물과 역사문화도시공간을 지역활성화 방안의 적용범위로 한다.

한편, 공간적 대상에 있어서는 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 근대건축물의 개별적인 관리는 보전 및 활용에 한계가 있고 또한 주변 도시경관의 훼손에 의해 결국 건축물의 가치하락으로 이어지는 문제점 등을 고려하여 근대건축물 주변지역까지 포괄하는 지구를 적용범위로 선정하는 것을 기본방향으로 한다.

2) 기본방향

근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안제시는 기본적으로 2장에서 선정한 문제점들을 해결하기 위한 정책방향 제시를 기본방향으로 한다.

따라서 첫째로는 근대건축물 중심의 도시·문화 통합형 면단위관리를 통해 지역의 활성화를 이끌어내는 방안을 제시한다. 이를 위해 기존의 도시관리체제에서 발생하는 역사문화공간 보전 및 활용의 문제점을 제시하고 이를 해결하기 위해 근대건축물 주변을 포함한 면단위 관리체제 도입의 장·단기 방안을 제시한다. 근대건축물과 근대역사도시공간은 지금 이 시간에도 계속해서 훼손·멸실되고 있기 때문에 장기적인 방안제시만으로는 적시적인 정책추진에 문제가 발생할 수 있기 때문에 현재 체제 아래의 단기적 방안도 같이 제시하는 것을 기본방향으로 했다.

둘째로는 지역경제 활성화와 연계함으로써 주민들의 자발적인 참여와 거버넌스의 구축에 있어서 지속성을 확보하는 방안을 제시한다. 한국의 경우 민간부문에서 소유하고 있는 근대건축물의 경우 주민들의 자발적인 참여가 없는 방안은 현실적이지 못한 이상적인 대안제시에 그치기 쉽다. 또한 공공부문이 소유하고 있는 경우에도 보전이 쉽지 않은 상황에서 문제인식의 주체가 소유·관리주체와 일치하지 않는다면 대안은 실행력을 담보하기 어렵다. 따라서 실질적으로 주민들이 관심을 가질 수 있는 방안으로서 지역경제의 활성화와 연계하는 방안과 지방정부가 중앙정부와 협력하여 근대건축물 활용을 지역활성화와 연계 추진하도록 하는 방안을 제시함으로써, 중앙정부가 계속해서 예산을 투입하지 않더라도 지속적으로 근대건축물 보전 및 활용정책이 진행될 수 있도록 하는 것을 기본방향으로 했다.

셋째로는 근대 건축물의 멸실방지를 위해 도시공간과 관련된 법규 및 지침정비 방안을 제시하는 것을 기본방향으로 한다. 특히 최근 진행되고 있는 (가칭)도시재생법 제정추진이라든가 국토이용통합지침을 비롯한 도시기본계획·도시관리계획 수립지침 등의 개정시도를 고려할 때, 지금이 도시관리정책에 있어서 역사문화공간의 가치와 역할을 재조명할 수 있는 적기로 판단된다. 따라서 관련 법규 및 지침정비의 방향을 제시함으로써 도시관리차원에서 근대건축물의 멸실방지 대책 도출을 제시하는 것을 기본방향으로 했다.

이들 방안은 서로 연계하여 추진되는 것이 바람직할 것으로 보이며, 각 지자체 단위에서 향후 지역의 특성을 고려한 세부적인 실천전략을 수립하는 것을 전제로 했다.

2. 지역활성화 방안

1) 근대건축물 중심의 도시·문화 통합형 면단위 관리전략

□ 점단위 관리체계의 문제점과 기존 면단위 관리체계의 한계

지금까지 근대건축물을 관리하고 보존하는 제도는 문화재청과 문화체육관광부 등 문화재를 관리하는 부처를 중심으로 점단위의 문화재 차원에서 관리하는 것이 주된 방식이었기 때문에, 전체 도시적 차원에서의 관리 및 지원이 원활하게 진행되지 못했다는 문제가 있다. 우선 관리방식에 있어서는 개별 건축물 단위로 관리했기 때문에 주변 도시경관을 통합적으로 관리하지 못하여 소극적인 대응만이 가능했다.

특히 문화재로 등록된 건축물 주변의 경관과 토지이용관리가 적극적으로 이루어지지 못하는 문제점은 개별 건축물단위로 문화재를 관리하기 때문에 제기되는 문제점으로 볼 수 있다. 또한 관리대상에 있어서는 「문화재보호법」에 의거하여 등록된 등록문화재만을 대상으로 관리하고 있기 때문에 등록문화재로 등록되기 전의 대상건축물 혹은 등록문화재로 등록되기에는 문화재적 가치가 크지 않지만, 도시공간의 질적인 가치향상을 유도할 수 있는 다른 근대건축물들의 경우 항상 소실위험을 내포하고 있는 문제점이 있다고 할 수 있다.

이처럼 개별 건축물단위로 등록문화재를 관리하는 제도인 「문화재보호법」은 도시 관리제도와 연계되어 있지 못한 상황이고, 국토도시분야에서 도시공간을 관리하는 「국토의계획및이용에관한법률」은 근대건축물이나 역사문화환경의 활용에 대한 고려가 부족하다. 예를 들어 「문화재보호법」상의 등록문화재 제도⁸⁹⁾를 통해 현재까지 전국 422개의 근대건축물을 등록문화재로 등록하여 관리하고 있으나, 도시관리차원에서 오히려 좋지 않은 기준을 제시⁹⁰⁾하고 있으며, 「국토의계획및이용에관한법률」은 근대건축물 주변의 경

89) 문화재보호법 제47조 (문화재의 등록) ① 문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 제2조제2항에 따른 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것을 등록할 수 있다. ② 제1항에 따라 등록한 문화재(이하 "등록문화재"라 한다)의 등록기준, 절차 및 등록 사항 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다. <개정 2008.2.29>

90) 예를 들어 등록문화재로 등록된 근대건축물에 대해서는 해당대지의 건폐율 및 용적률 완화 인센티브(제51조 (등록문화재의 건폐율과 용적률에 관한 특례)) 조항을 담고 있으나, 실질적으로는 근대건축물이 현행법체계에서 불법건축물이 되는 것을 완화하는 의미만을 가지고 있으며, 또는 오히려 밀도 인센티브를 줌으로 인해서 개발압력을 부추기는 역효과라 할 수 있다.

관관리나 개발압력분산에 대한 제도가 미흡한 상황이다.

이처럼 근대건축물이나 역사문화공간의 면적인 관리체계가 미흡한 상황에서 부분적으로나마 근대건축물 주변의 도시공간관리와 관련된 제도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 제시하고 있는 지역지구제에 관련된 항목이 대표적이다.

이들 지역지구에 있어서 근대건축물과 관련있는 부분은 1) 미관지구 중 역사문화미관지구, 2) 보존지구 중 문화자원보존지구가 대표적이며 그 외에 간접적으로 근대건축물 주변지역의 통합적 관리를 가능하도록 하는 부분은 3) 경관지구 중 시가지경관지구, 4) 고도지구 중 최고고도지구 등으로 정리될 수 있다.

그러나 이들 지역지구들은 기본적으로 역사문화자산의 활용에 관련된 내용보다는 보전에 관련된 방향에서 접근하고 있으며, 예산지원과 같은 직접지원체계 및 관리운영체계에 대한 내용이 누락되어 있는 것이 문제로 지적될 수 있다. 예를 들어 “역사문화미관지구”(국토법 시행령 제31조 제②항 2호)의 경우 “문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구”로 규정되어 있기 때문에 미관의 유지관리를 위해 주변지역의 경관을 간접적으로 관리할 수 있으나, 예산지원과 관리운영부분의 의무사항이 누락될 수 있어서 지자체에서 별도의 도시기본계획에 포함하지 않는다면 실천계획에 한계가 있다. 또한 “문화자원보존지구”(국토법 시행령 제31조 제②항 4호)의 경우 “문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구”로 규정되어 있는 바, 이는 활용보다는 보호(保護)와 보존(保存)을 목표로 하는 지구이며, 도심에 위치하고 있는 근대건축물과는 크게 관련이 없는 조항이라고 할 수 있다. 또한 “시가지 경관지구”(국토법 시행령 제31조 제①항)나 “최고고도지구”(국토법 시행령 제31조 제③항)의 경우는 경관을 보호하거나 주변 건축물의 최고고도를 제한하는 효과는 있으나 적용대상이 근대건축물과 같은 역사문화적 도시환경에 한정되어 있지 않다는 문제점을 안고 있다.

한편, 기타 법제도에 기반하고 있는 대상은 「문화예술진흥법」에서 근거를 제시해서 국토법 조항에 의거하여 지정하도록 하고 있는 5) “문화지구”(문화예술진흥법 제8조 제①항⁹¹⁾, 국토법 제37조 제③항)라 할 수 있으며 이외에 6) 지자체의 자체조례에 의해 지

91) 문화예술진흥법 제8조 (문화지구의 지정·관리 등) ①시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 조례에 의하여 문화지구로 지정할 수 있다. 1. 문화시설과 민

정되어 국토법 시행령 제31조 제③항에 의거하여 지정한 지구가 대상이 될 수 있다.⁹²⁾

“문화지구”의 경우 제한적으로 “그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 지역”에 한해서 문화지구로 지정하고 별도의 관리계획⁹³⁾을 수립하여 종합계획성격의 내용을 수립하도록 되어 있으나, 이 법의 취지가 근대건축물과 같은 역사문화환경을 활용한 도시정비계획이 아니라, 공연·전시시설과 같은 문화시설과 영업시설의 육성을 위한 법이기 때문에 적용이 제한적이라는 측면과 관리계획에는 반드시 문화시설이 포함되도록 하는 규정이 있다는 점⁹⁴⁾, 그리고 예산지원이나 협의체 구성과 같은 내용이 없다는 문제가 있다.⁹⁵⁾ 예를 들어서 문화지구 지정 대상에 관한 내용을 살펴보면, 문화지구가 근대건축물을 고려해서 만든 것이 아니라, 영업시설, 행사축제 등을 고려해서 만든 것이어서 근대건축물을 활용한 지역활성화에 적용하기 위해서는 한계가 있음을 확인할 수 있다. 또한 지방자치단체의 자체적인 조례로 만들어진 지역지구의 경우 같은 사항인데도 불구하고 각기 다른 명칭과 기준이 적용될 우려가 있기 때문에 한계가 있다고 할 수 있다.

속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설(이하 “문화시설등”이라 한다)이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역, 2. 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역, 3. 그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 지역으로 대통령령으로 정하는 지역

92) 예를 들어 서울시의 경우 문화재주변경관지구, 사적건축물보전지구 등이 여기에 해당한다.

93) 문화예술진흥법 제8조 (문화지구의 지정·관리 등) ②제1항에 따라 지정된 문화지구를 관할하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화지구관리계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

94) 문화예술진흥법 제8조 제③항: 제2항에 따른 문화지구관리계획에는 그 문화지구에 설치 또는 운영을 권장하는 문화시설 등의 종류가 분명히 드러나야 한다.

95) 문화지구관리계획에 포함될 내용은 다음과 같다. 문화예술진흥법 제6조 ((문화지구관리계획의 작성 및 승인) ①법 제8조제2항에 따라 작성되는 문화지구관리계획(이하 “관리계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 제8조에 따라 해당 문화지구에 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설이나 영업시설의 종류 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제3항에 따라 해당 지역을 문화지구로 지정하는 근거가 되는 조례 및 도시관리계획 결정의 내용, 3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항에 따른 제1종 지구단위계획의 내용(같은 법 제51조제1항제1호에 따라 해당 문화지구가 제1종 지구단위계획구역으로 지정되어 제1종 지구 단위계획이 수립된 경우로 한정한다), 4. 법 제8조제4항에 따라 해당 문화지구에서 금지되거나 제한되는 영업 또는 시설의 종류, 5. 그 밖에 해당 문화지구의 지정·관리를 위하여 필요한 사항

[표 4-1] 문화지구의 지정과 관리상의 제한 (근대건축물 주변지역 지정이 쉽지 않음)

대상법률	유 형
문화예술진흥법 제8조 (문화지구의 지정·관리 등)	1. 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설(이하 "문화시설 등"이라 한다)이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역 2. 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역 3. 그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 지역으로 대통령령으로 정하는 지역
동법시행령 제5조 (문화지구의 지정)	①법 제8조제1항에 따라 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제3항에 따라 문화지구를 지정한다. ②법 제8조제1항제1호에서 "대통령령으로 정하는 영업시설"이란 민속공예품점, 골동품점, 필방, 표구점, 도자기점 등의 영업시설을 말한다. ③법 제8조제1항제3호에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 문화환경 조성이 특히 필요하다고 시·도지사가 인정하는 지역을 말한다.

[표 4-2] 국토의계획및 이용에 관한 법률 상 면단위 관리체계의 대상

구분	법제대상 규정	문제점
국토법	역사문화미관지구 국토법 시행령 제31조 (용도지구의 지정) 2. 미관지구 나. 역사문화미관지구 : 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구	예산지원, 관리운영 부분누락
	문화자원보존지구 국토법 시행령 제31조 (용도지구의 지정) 4. 보존지구 가. 문화자원보존지구 : 문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구	보호와 보존중심
	시가지 경관지구 국토법 시행령 제31조 (용도지구의 지정) 1. 경관지구 다. 시가지경관지구 : 주거지역의 양호한 환경조성과 시가지의 도시경관을 보호하기 위하여 필요한 지구	역사문화 환경의 특성반영 미흡
	최고고도지구 국토법 시행령 제31조 (용도지구의 지정) 3. 고도지구 가. 최고고도지구 : 환경과 경관을 보호하고 과밀을 방지하기 위하여 건축물높이의 최고한도를 정할 필요가 있는 지구	
국토법 문화예술진흥법	문화지구 사례: 인사동 대학로, 인천개항장 문화예술진흥법 제8조 (문화지구의 지정·관리 등) ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 조례에 의하여 문화지구로 지정할 수 있다. 1. 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설(이하 "문화시설등"이라 한다)이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역 2. 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역 3. 그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 지역으로 대통령령으로 정하는 지역	문화시설 중심, 근대건축물에 대한 예산지원 등의 규정미흡
국토법 지자체 조례	문화재주변 경관지구(서울시)	-
	사적건축물 보전지구	-

□ 전략 1-1 : 새로운 면단위 관리체계의 구축을 통한 근대건축물 활용형 지역활성화 추진

따라서 근대건축물을 활용하여 지역의 활성화를 달성하기 위해서는 근대건축물의 문화적·장소적 가치를 극대화하고 주변의 경관·토지이용·시설물디자인 등을 통합적으로 진행할 수 있도록 면단위의 관리·이용체계를 도입하는 것이 우선적으로 진행되어야 한다. 앞서 해외사례에서 살펴본 바와 같이 호주 멜버른의 “헤리티지 오버레이(Heritage Overlay)”나 미국의 “메인스트리트 프로그램(Mainstreet Program)”의 경우 도시역사문화자산을 관리하는데 있어서 개별 건축물단위로 관리하는 방식보다 선단위 혹은 면단위로 관리하는 방식을 선택하고 있는 것을 확인했다.

현재로서는 중앙정부와 지자체의 개별 사업계획에 의존하거나 문화지구 등 유사한 대상에 사례에 대해 제한적으로 진행되고 있고 도시적 차원에서 적극적인 관리가 의무화되어있지 않기 때문에 소실위기가 매우 높다. 따라서 현재 남아있는 근대건축물 및 근대공간문화자산을 활용하고 이를 통해 지역의 활성화를 적극적으로 이끌어내기 위해서는 관련제도의 제정 혹은 개정이 필요하며 이를 통해 관련 지자체의 계획수립과 지역주민의 참여를 유도해내는 전략이 필요하다.

면단위 관리체계를 도입할 수 있는 첫 번째 대안은 「국토법」의 지역지구제 안에 도시의 근대역사문화환경을 활용 및 지역활성화를 반영할 수 있는 (가칭)“역사문화재생지구”를 신설해서 예산지원 및 사업추진의 타당성을 확보하는 안이 검토될 수 있다. 현재의 지역지구제에 의하면 기본적으로 역사문화환경을 적극적으로 활용하고 재생하는 방안에 대해서는 고려가 없는 상황이라 할 수 있기 때문에 별도의 지구지정을 통해 강력하게 제시하고 예산지원 등의 근거를 삼는 대안이라 할 수 있다.

두 번째 대안은 지자체가 별도의 지구를 도시관리계획으로 결정할 수 있도록 되어 있는 국토법 제37조 제③항⁹⁶⁾에 의해 지자체에서 임의로 지구를 지정하는 방안으로서, 서울시의 문화재주변경관지구 등이 여기에 해당한다. 그렇지만 이 부분은 지자체에서 부득이한 경우에 적용⁹⁷⁾하도록 하고 있기 때문에 일반적인 경우에 모두 적용하는데에는 문제

96) 국토법 제37조 제③항 시·도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요하면 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적, 건축이나 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각 호의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다.

97) 국토법 시행령 제31조 제④항 법 제37조제3항의 규정에 의하여 시·도의 도시계획조례로 동조제1항 및 동조제2항의 규정에 의한 용도지구외의 용도지구를 정할 때에는 다음 각호의 기준을 따라야 한다. 1. 용도지구의

가 있으며, 지구명칭을 지자체 임의로 정하게 되기 때문에 동일한 사항에 대해서 각 지자체가 다른 명칭의 지구를 지정하게 되는 문제점이 발생할 수 있다.

세 번째 대안은 기존 「국토법」의 “역사문화미관지구”나 「문화예술진흥법」의 “문화지구”, 「문화재보호법」의 “등록문화재”⁹⁸⁾의 내용을 일부 수정하여 근대건축물 주변의 면적 관리계획으로 확대하고 예산지원 및 관련협의체 구성의 내용을 포함하도록 하는 방안이 제시될 수 있다. 그렇지만 상기한 각각의 법들은 제정취지가 각각 국토의 효율적 이용과 관리(국토법), 문화예술의 진흥(문화예술진흥법), 문화재의 보호(문화재보호법)이기 때문에 근대건축물을 활용하여 지역활성화와 연계하는데에는 제정취지에 있어서 한계가 있다. 가장 근접해 있는 법률은 국토의 효율적 이용과 관리 이담당하고 있는 「국토법」이 되겠으나, 「국토법」상의 “역사문화미관지구”는 근대건축물을 포함한 지역을 활용하는 내용 등이 없어서 보존 위주의 관리로만 진행될 가능성이 매우 높다.

네 번째 대안은 일본의 「역사도시만들기 법(지역의 역사적 풍치 지속 및 향상에 관한 법률)」과 같이 별도의 관련법규(가칭 「역사문화지구재생법」)를 제정하는 방안이다. 기존의 법제도가 문화재관리 측면과 도시관리측면에서 접근될 수 있기 때문에 관련법을 통합제정하여 예산지원 및 관련협의체 구성부분을 해결하고 도시관리측면의 내용은 국토법에 의제처리하는 방식을 검토할 수 있다. 문화재 관련 분야에서는 1999년 폐지되었던 「전통건조물보존법」의 부활이나 「역사적 건조물의 보전 및 활용에 관한 법률」 제정에 대해 제안하고 있는 연구성과⁹⁹⁾들이 있으나 지역활성화와 연계하기 위해서는 주변지역의 토지이용과 도시계획내용을 포함하게 되므로 문화재 관련분야에서 단독으로 진행하는 것 보다는 국토공간관련 분야와 문화재 관련분야가 같이 법제정을 추진하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 최근 「도시재정비촉진특별법」, 「도시및주거환경정비법」의 통합논의를 통해 제시되고 있는 (가칭) 「도시재생지원법」의 경우 근대건축물 및 근대역사문화도시공간의 보전 및 활용에 대한 내용을 포함하여 지구지정요건 및 존치구역지정 등의 내용을 담고 예산지원 등의 내용을 포함한다면, 매우 효율적인 수단이 될 수 있을 것이다.

신설은 법에서 정하고 있는 용도지역·용도지구 또는 용도구역만으로는 효율적인 토지이용을 달성할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에 한할 것. 2. 용도지구안에서의 행위제한은 그 용도지구의 지정목적 달성에 필요한 최소한도에 그치도록 할 것. 3. 당해 용도지역 또는 용도구역의 행위제한을 완화하는 용도지구를 신설하지 아니할 것

98) 문화재보호법 상의 등록문화재 규정을 변경하는 대안은 2007년도 문화재청에서 진행한 「근대 건축문화유산 보존 활성화를 위한 등록문화재 제도개선 연구」에서도 제시한 바 있다.

99) 문화재청, 2007, “근대 건축문화유산 보존 활성화를 위한 등록문화재 제도개선 연구”

□ 전략 1-2 : 도시 · 문화 통합체계 구축

또한 장기적으로는 도시관리제도와 문화재관련제도를 연계할 수 있는 통합체계의 구축이 필요하다. 예를 들어 일본 「도시계획법」 제8조에서 “전통적 건조물 보존지구”와 “역사적 풍토 보존구역”의 내용이 포함되어서 상호간의 연계와 체계적 관리가 가능하도록 되어 있는 점은 문화재 관련제도와 국토이용관련제도가 서로 연동되고 있음을 보여준다. 특히 「문화재보호법」과 「역사적풍토의보존에관한특별법」에 의해 지정된 지구는 “역사적 풍토 보존계획”과 “전통건조물보존지구 보존계획”에 의거하여 「도시계획법」에서 “역사적풍토(특별)보존지구”와 “(중요)전통적건조물보존지구”를 정할 수 있도록 규정함으로써 강력한 연동을 가능하게 하고 있다. (그림 4-1)

뿐만 아니라, 앞서 살펴본 『역사도시 만들기 법(지역의 역사적 풍치 지속 및 향상에 관한 법률)』(2008 제정)에서는 적용대상을 ‘지역 고유의 역사 및 전통을 반영한 사람들의 활동과 그 활동이 이루어지는 역사적 가치가 높은 건조물 및 그 주변의 시가지가 일체화 되어 형성되어 온 양호한 시가지의 환경’¹⁰⁰⁾으로 정의함으로써 하드웨어로서 건축물 및 역사적 환경뿐만 아니라 이를 둘러싸고 이루어지는 총체적 문화개념을 역사적 풍치로 보고 이를 보전하기 위한 전략을 전통행사의 활성화 및 지역에 전수되어 온 전통적 산업 등에 까지 그 보전의 범위를 넓힘으로써 문화와 도시공간의 연계를 한단계 더 높였다.

또한 앞서 살펴본 호주의 헤리티지 오버레이(Heritage Overlay)에서 역사적 도시자산을 중심으로 해서 도시경관, 건축물외관, 토지이용관리를 병행하고 있는 점이나, 영국의 PPG 15, 16에서 도시공간의 역사문화적 가치를 명시하고 있는 점들은 도시공간관리와 문화적 가치인식을 법제도상에서 규정하는 것이 해당 국가 도시공간의 질적인 가치향상에 얼마나 도움이 되는지를 알려준다.

그렇지만 한국의 상황에서는 국토도시공간과 문화를 다루고 있는 부처가 서로 분리되어 있고, 도심부의 개발압력이 상당히 높다는 측면에서 이처럼 도시와 문화의 통합체계 구축이 쉽지는 않다. 따라서 한국에서도 일단 일본의 경우나 영국의 경우처럼 국토이용관련 제도상의 내용보완을 통해 근대건축물을 중심으로하여 지역활성화 할 수 있도록 문화관련 제도와 연계체계를 구축하는 것이 일단 필요하다. 이를 위해서는 국토법의 입법목적(제1조)¹⁰¹⁾에서 공공의 복리와 국민의 삶의 질 향상과 같은 내용에 국토의 문화적 가치

100) 지역의 역사적 풍치의 지속 및 향상을 위한 법률 제1조

에 대한 인식 부분이 추가되고, 국토종합계획, 도시기본계획의 내용에 이러한 내용이 적극적으로 반영되는 것이 바람직 할 것이다. 최근(2009) 국토해양부에서 진행하고 있는 「국토이용 통합지침 수립」 과정에서 도시공간의 역사문화적 가치에 대한 고려가 많아지고 있는 것은 긍정적이라 할 수 있다.



[그림 4-1] 일본의 근대건축 면적보존 관련 제도 체계

101) 국토법 제1조 (목적) 이 법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

2) 지역경제 활성화 연계를 통한 주민참여 거버넌스 구축

□ 문화재 관련정책과 중앙정부지원의 한계

문화재 관련정책에서 근대건축물은 현재 등록문화재로 등록된 경우 중앙정부차원에서 관리하고 있으나, 이처럼 중앙정부 중심으로 정책을 추진할 경우 크게 두가지 측면에서 한계가 발생할 수 있다.

첫째는 한정된 재원을 바탕으로 지원하기 때문에 관리의 지속성이 유지될 수 없다는 측면이다. 근대건축물 소유자의 경우 지금까지 가장 직접적으로 재산권을 행사하는데 있어서 피해자가 되어 왔으며, 인근의 토지·건물 소유자의 경우도 고도제한이나 용도제한과 같은 도시관리계획 차원에서 간접적으로 피해를 보았기 때문에 지속적인 정책의 유지가 힘들었다. 따라서 현재와 같은 정부의 재정투입에 의지하는 정책보다는 시민이나 소유자가 직접 참여하는 방식으로 전환할 필요성이 있다.

둘째는 대상 건축물 주변의 인근 지역에 대한 종합적인 경관관리계획 등이 진행되지 못하여, 개별 건축물은 유지관리한다고 하더라도 주변의 도시경관이 바람직하지 못한 방향으로 훼손될 수 있다는 측면을 들 수 있다. 따라서 근대건축물의 소유자와 주변지역을 관리하는 주체, 근대건축물을 관리하는 국가가 서로 협치할 수 있는 토대가 구축되어야 바람직한 방향으로 주변의 경관을 통합적으로 관리할 수 있다. 또한 도시별로 근대건축물의 상황과 사회·경제·문화적 여건이 다르고, 도시기본계획 및 도시관리계획 수립권한이 지자체 단위로 이양되어 있는 상황이기 때문에 근대건축물의 활용을 통한 지역활성화 정책을 중앙정부에서 주도하는 것은 한계가 있다. 예를 들어 서울과 같은 역사적인 대도시의 경우 북촌과 같은 근대한옥주거지부터 정동과 같은 외국에서 들어온 근대건축물까지 고르게 분포하고 있으며, 군산과 같은 근대시기 급격하게 발전한 중소도시의 경우 주로 일본이 건설한 근대건축물 중심으로 구성되어 있는 특징이 있다.

따라서 중앙정부에서 일괄적으로 육성정책을 추진하는 것은 한계가 있으며, 도시규모와 역사적 상황에 따라서 한국의 도시들이 가지고 있는 근대건축물의 양상에 따라 지역활성화 전략도 각각 다른 방향으로 진행될 필요가 있다. 이것은 중앙정부와 지방정부, 그리고 민간단체와 민간 소유자에 이르기까지 적절한 역할 분담이 있을 때 효과적으로 작동할 수 있을 것이다.

□ 전략 2-1 : 지역 경제활성화와 연계를 통한 자발적 거버넌스 구축

따라서 문화재 관련정책과 중앙정부지원에 의지하는 상황의 한계를 극복하기 위해서는 결국 주민과 해당지자체의 자발적인 참여와 정책수립을 유도해야 하며, 그것은 지역의 경제활성화와 같은 직접적인 혜택과 연계된 전략이 필요하다. 예를 들어서 미국 메인스트리트 프로그램은 근대 건축물 및 도시공간 보전이라는 취지를 가지고 있으며, 내셔널트러스트 본부에 소속되어 있지만, 지역경제의 활성화를 견지하고 있기 때문에 주민들의 자발적인 참여와 지자체의 적극적인 사업추진을 유도했다. 한국의 경우도 북촌과 같은 지역이 최근들어 활성화 된 것은 해당지역의 토지가격이 상승하고 관광명소가 되면서 지역의 활성화가 연계되었기 때문으로 볼 수 있다.

이처럼 지역의 경제활성화와 근대도시공간의 활용을 연계하는 정책은 정부의 예산투입을 줄이고 정책의 지속성을 확보할 수 있다는 측면에서 시사하는 바가 매우 높다. 결국 근대건축물을 활용하여 지역활성화를 이끌어내기 위해서는 실질적인 지역의 경제활성화를 이끌어낼 필요가 있으며, 이를 위해서는 주변지역을 포함하여 경관의 통합적 관리와 관광·상업 등 도시여민티를 이끌어낼 수 있는 기능들의 적극적인 도입 등이 고려되어야 하는 것을 의미한다.

또한 공공부문에서는 향후 사회적 문화자산이 될 수 있는 근대 공간문화자산을 보전하고 활용하기 위한 제도적 뒷받침을 마련하는 동시에 해당 지역의 소유자 및 인근지역주민과 지속적인 협력관계를 유지할 필요가 있으며, 이를 제도적으로 의무화하는 것이 필요하다. 특히 근대건축물을 중심으로 한 지역활성화를 유도하기 위해서는 인근지역주민들의 참여와 거버넌스 구축¹⁰²⁾이 필수적이며, 이를 위한 의사결정을 위한 협의기구 설치가 반

102) 오늘날의 도시계획은 물리적 계획에서 제시하는 청사진과 같은 마스터플랜을 수립하는 것에 한정되지만은 않는다. 최근의 도시분야 논의에 의하면 도시계획은 물리적 측면의 토지이용계획이나 도시설계 등과 같은 공간계획 측면에서만이 아니라, 과정과 방법론으로 보아야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있음(Healey저, 권원웅·서순탁역, 2003:pp.54-63; 박재길, 1992:pp.9-11) 이러한 과정에서 한국의 도시기본계획도 그 이전까지처럼 청사진 제시적 계획으로 수립되던 데에서 벗어나 앞으로 수행할 정책에 대한 합의형성과 그 결정 및 집행을 전제로 하는 정책계획으로 전환되고 있음(박재길, 1992: p.11, 34) 예를 들면 도시기본계획(Master Plan)에는 물리적인 도시관리계획 뿐만 아니라, 행정지원 및 예산지원계획과 관리운영계획이 종합적으로 포함되면서, 관련 정책의 지속가능성을 확보하는데 주력하고 있음 또한 도시계획은 도시환경의 여러 문제들에 대해 장소적 해결 뿐만 아니라, 사회, 경제, 환경의 제반 사안과 연결고리를 다루는 거버넌스(governance)의 장(場)이 되어야 하며(Healey, 2003) 도시계획은 토지이용이나 도시설계를 중심으로 하면서도 주변의 정책이나 복지 등 다른 부분과 넓게 관련되어야 하고(Greed, 1993), 계획을 수립하고 집행하는 과정에서 생활주체인 주민들의 참여가 담보되어야 함(박재길, 2007)

드시 필요하다고 할 수 있다.

한편 면적인 도시관리 과정에서 예산 및 행정지원이 이루어질 경우 이에 따른 수혜 범위와 보상에 대한 협의가 이루어져야 하므로, 이러한 이해관계의 상충문제를 해결하기 위해서 협의기구¹⁰³⁾는 정부, 소유주, 지역주민, 이해관계자, 개발자, 전문가, 시민단체로 이루어질 필요가 있다. 한편, 근대건축물은 그것이 민간소유라고 하더라도 사회적 자산으로서 공공재적인 성격을 가지며 도시의 경쟁력을 높이고 미래의 건축문화자산이 될수 있는 가능성을 가지고 있다. 따라서 일차적으로 공공부문과 소유자인근주민을 중심으로 협의체 구성이외에 사회적 자산으로서의 혜택을 보게 될 수 있는 시민단체의 참여가 타당성을 확보할 수 있다. 또한 정부와 지자체의 예산은 한정된 예산범위에서 지원되기 때문에 공공의 이익을 위한 시민단체의 참여와 투자가 필요하다고 할 수 있다.

현재 관련분야의 대표적인 참여기관은 내셔널트러스트와 문화유산국민신탁, 도코모 모코리아 등을 들 수 있으며, 이와 별도로 해당지역을 기반으로 활동하는 북촌가꾸기회와 같은 시민단체들이 있다. 특히 내셔널트러스트와 문화유산국민신탁의 경우 훼손될 우려가 있는 토지나 사적지를 직접 매입하는 방식의 보전·활용 방식을 유지하고 있는데, 정부예산이 아니라, 일반인들의 기부금을 통해 근대건축물 등을 매입하거나 직접 소유자로부터 기증받아서 보존·관리·공개하는 운동이며, 도코모모코리아의 경우 실제로 근대건축물을 매입하거나 관리하지는 않으나 전문가들의 참여를 통해 홍보·조사·등록대행 등의 서비스를 제공한다. 그렇지만, 이들 시민단체의 운동은 개별 건축물의 보전운동에 집중하고 있기 때문에 전체 지역의 도시관리 차원에서의 접근을 위해서는 이들 시민단체의 운동을 협의기구 내에 포함되도록 하는 것이 필요할 것이다.

이를 위한 정부의 정책추진에서 중요한 것은 이처럼 민간부문의 자발적인 참여를 높이기 위해 실질적인 지역경제 활성화와 근대건축물 활용을 연계시키는 전략이다. 이를테면 근대건축물을 보전하기 위한 예산을 지원하는 지금까지의 방식에서 벗어나서 역사문화와 연계한 지역의 축제를 지원하거나 근대건축물을 새로운 도시명소로 탈바꿈 시키는 방향으로 지원하는 등의 방향전환이 필요하다.

103) 현재 이러한 거버넌스 체계의 협의기구는 법적으로 의무화·제도화 되어있지 않지만, 2007년에 발효된 경관법에서 제시하고 있는 경관협정제도(경관법 제16조¹⁾)의 경우 근대건축물을 중심으로 한 지역활성화 지구에서 가장 효과적으로 적용할 수 있는 사례로 볼 수 있음

□ 전략 2-2 : 부처간 거버넌스 구축 및 공공소유의 근대건축물 활용 마스터플랜 수립

한편 정부부처간에도 근대건축물 활용정책을 추진하는데 있어서 역할분담과 부처간 거버넌스 구축이 필요하다. 따라서 중앙정부에서는 ①근대건축물 활용과 이를 통한 지역 활성화를 유도할 수 있는 정책을 제시하여 법제도화 시키고 ②이를 바탕으로 예산 및 행정지원의 근거를 구축하고 ③정부방침으로서 도시기본계획 등에 관련내용을 포함하도록 의무화하는 것이 중요한 목표라 할 수 있으며, 매년 보조금 형태로 지자체별 추진사업을 지원하는 것이 필요할 것으로 보인다.

한편, 지방정부에서는 실제 도시관련계획의 실제 입안자로서 ①도시공간계획과 ②예산배분 및 재정계획, ③관련있는 참여자들간의 협의기구 운영 등 실질적인 실천사항들을 관리하는 것이 필요하다.

한편 근대건축물의 상당부분은 현재 중앙정부를 비롯한 공공부분이 소유하고 있으며, 따라서 공공부문은 근대건축물을 활용하는 주체로서 참여하게 된다. 특히 공공이 소유하고 있는 근대건축물의 경우 공공적 성격이 강하기 때문에 도시공간과 연계될 수 있는 가능성이 높으며 개발이익에 의해 훼손될 우려가 상대적으로 적다고 할 수 있다.

최근 공공소유 근대건축물의 용도변경 후 공공적 성격의 도시시설로 사용되는 경향이 늘어나고 있으며 대부분의 시설들이 문화시설로 전환되어 사용되는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 서울시 근대건축유산의 경우 63개소 중 상업공간 활용은 동아일보사옥의 1 사례에 불과하고 대부분 전시공간으로 한정되고 있는 것으로 조사된 연구가 있다.¹⁰⁴⁾ 한편, 전남도청 본관이나 국군기무사령부본관(등록문화재 제 375호)의 경우 미리 근대건축물의 활용방안을 검토하지 않고 있다가 사회적 논란이 일어난 대표적인 사례로 볼 수 있다.

따라서 앞으로 근대건축유산을 문화시설 이외의 다양한 용도로 활용하기 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있으며, 상업공간으로의 활용측면에서도 다각도로 고려되어야 한다. 문화시설로의 수요는 일정부분 한계가 있기 때문에 공공이 소유하고 있는 근대건축물들을 단순히 문화시설로 전용하여 활용하는 것 이외에 다양한 용도로의 전환을 고려한 장기적인 마스터플랜 수립이 필요할 것이다. 앞서 살펴본 호주 헤리지티오버레이의 경우

104) 명지대학교 부설 한국건축문화연구소, 『문화재 관리·활용정책 학술연구』, 서울특별시, 2009.2

문화시설 이외에 상업, 업무, 교육시설로 근대건축물이 적극적으로 활용되고 있는 사례는 좋은 모델로 볼 수 있다.

[표 4-3] 등록문화재 소유별 현황

구분	국보	보물	사적	사적 및 명승	명승	천연기 념물	중요민 속자료	등록 문화재	계
공공 소유	151	579	366	3	11	151	38	156	1,455
민간 소유	158	997	91		4	68	210	256	1,784
기타		8	21	7	36	170	6	10	258
계	309	1,584	478	10	51	389	254	422	3,497

* 문화재청, “문화재청 주요업무 통계자료집”, 2009.03.31, 2009년 3월 31일 기준



[그림 4-2] 전남도청 본관(좌)와 국군기무사령부본관(우)



[그림 4-3] 문화시설로 사용되고 있는 근대공공건축물 사례-호남관세전시관(좌), 서울시립미술관 남부지원(우)

출처 : 한국건축역사학회(2006), 근대문화유산 보존 및 활용사례, 문화재청

3) 근대건축물 멸실방지를 위한 도시공간관련 법규 및 지침정비

□ 근대건축물 멸실방지를 위한 기존 지원체계의 문제점

중앙정부의 직접 예산을 지원하는 차원에서 볼 때, 근대건축물과 관련된 법제도는 「지방교부세법」 상에서 문화관광사업을 위해 신청·사용할 수 있도록 한 규정¹⁰⁵⁾과 「국가균형발전특별법」 상에서 지역문화관광의 육성을 위해 사용할 수 있도록 한 규정¹⁰⁶⁾, 「지방재정법」에 근거하여 국가시책상 필요하다고 인정되는 때에 예산범위안에서 보조금을 교부할 수 있도록 한 규정¹⁰⁷⁾이 대표적이며, 각각 지방교부세와 국가균형발전특별회계 예산으로서 국고보조금을 지원할 수 있는 근거가 되고 있다.

이외에도 개별 사업단위로 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있는 법제도가 있는데, 근대건축물 활용을 통한 지역활성화에 적용될 수 있는 제도는 「건축기본법」 상에서 정하고 있는 건축디자인 시범사업의 대상으로 적용될 경우 재정지원에 대한 내용까지를 포함하고 있으며¹⁰⁸⁾ 도시기본계획 등 지역계획에 포함되어 있는 경우 「지방재정법」 상 중기지방재정계획에 포함하여 예산지원을 요청할 수 있는 상황이다.¹⁰⁹⁾

105) 지방교부세법 제6조 (보통교부세의 교부) ① 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다.

106) 국가균형발전특별법 제15조 (지역문화·관광의 육성) 국가 및 지방자치단체는 지역의 문화 및 관광의 발전을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다. 1. 지역의 문화 및 관광자원의 개발·기반조성에 관한 사항 2. 지역의 문화 및 관광과 관련된 전문인력의 양성에 관한 사항 3. 지역의 문화 및 관광산업의 활성화에 관한 사항 4. 그 밖에 지역의 문화 및 관광의 발전을 위하여 필요한 사항

107) 지방재정법 제23조 (보조금의 교부) ① 국가는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. ② 시·도는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우에는 법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는 재원 부담지시를 할 수 없다.

108) 건축기본법 제22조 (건축디자인 시범사업 실시) ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공공의 이익을 증진하고 건축디자인의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사업을 시범사업으로 지정할 수 있다. 1. 공공기관이 시행하는 사업 2. 건축디자인을 개선하는 개발·정비사업 3. 민간에서 발주하는 사업. 건축대통령령으로 정하는 사업 ② 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 시범사업에 대하여 재정지원 등을 통하여 지원할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 건축디자인 시범사업의 지정 절차, 건축디자인 기준의 적용, 재정지원 등에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

109) 지방재정법 제33조 (중기지방재정계획의 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 재정을 계획성있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29> ② 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획을 수립하는 때에는 행정안전부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 중기지방재정계획이 관계 법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다. <개정 2008.2.29>

그렇지만, 이들 예산의 경우 대부분이 근대건축물의 멸실을 막기 위한 지원보다는 해당지자체의 문화관광사업을 육성하기 위해 사용되고 있으며(지방교부세법 시행령 별표 3), 지원기준도 근대건축물과 같은 도시의 역사문화자산의 특성에 따라 지원하기 보다는 인구수를 중심으로 산정하기 때문에(동법 시행령 별표 1) 효과적인 근대건축물 멸실방지 지원책이 되기 어려운 문제점들이 있다.

따라서 개별 건축물 차원의 지원은 일정부분 한계가 있을 수 밖에 없으며, 도시공간 관리와 연계된 지원체계의 마련이 필요하다고 할 수 있다. 도시공간관리와 연계된 지원체계는 크게 도시와 토지의 관리체계 구축 부분과 기금·세금 등 정부예산의 직접투입방식 이외의 지원방식 마련 등으로 구분할 수 있다.

[표 4-4] 지방교부세법 시행령 별표 1, 기준재정수요액 산정 측정항목·측정단위표(제5조제1항 관련)

측정항목		측정단위	표시단위	적용 자치단체				
				특별시	광역시	도	시	군
1. 일반행정비	① 인건비	공무원수	명	○	○	○	○	○
	② 일반관리비	인구수	명	○	○	○	○	○
	③ 안전관리비	인구수	명	○	○	○	○	○
2. 문화환경비	① 문화관광비	인구수	명	○	○	○	○	○
	② 환경보호비	가구수	가구	○	○	○	○	○
	③ 보건비	인구수	명	○	○	○	○	○
3. 사회복지비	① 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자수	명	○	○	○	○	○
	② 노인복지비	노령인구수	명	○	○	○	○	○
	③ 영유아·청소년 복지비	영유아·청소년수	명	○	○	○	○	○
	④ 장애인복지비	등록장애인수	명	○	○	○	○	○
	⑤ 일반사회복지비	인구수	명	○	○	○	○	○
4. 경제개발비	① 농림수산비	농·수산업종사자수	명	○	○	○	○	○
	② 지역경제비	사업체종사자수	명	○	○	○	○	○
	③ 도로개량비	미개량도로의 면적	천제곱미터	○	○	○	○	○
	④ 도로교통비	자동차대수	대	○	○	○	○	○
	⑤ 지역개발비	행정구역면적	천제곱미터	○	○	○	○	○

〈개정 2008. 12.17〉

□ 전략 3-1 : 근대건축물 멸실방지를 위한 도시·토지 관리체계 구축

먼저 도시관리차원에서 근대건축물의 멸실을 막기 위해서는 국토공간의 이용의 기본 방향에 있어서 역사문화자산의 가치인식을 과거지향적 개념에서 미래지향적 개념으로 전환할 필요가 있다. 특히, 역사문화자산의 화석화·박제화가 아니라 실제 삶의 도시공간에서 활용을 하기 위한 개념으로 전환하고 도시내 역사문화자산을 지역활성화의 도구로 활용하는 적극적 관점으로 전환할 필요가 있다. 이를 위한 방안으로는 국토종합계획이나 국토이용통합지침과 같은 최상위 계획 및 지침에서의 방향제시, 도시기본계획 및 도시관리계획상의 지침포함, 토지관리차원에서의 개발압력분산 등을 제안할 수 있다.

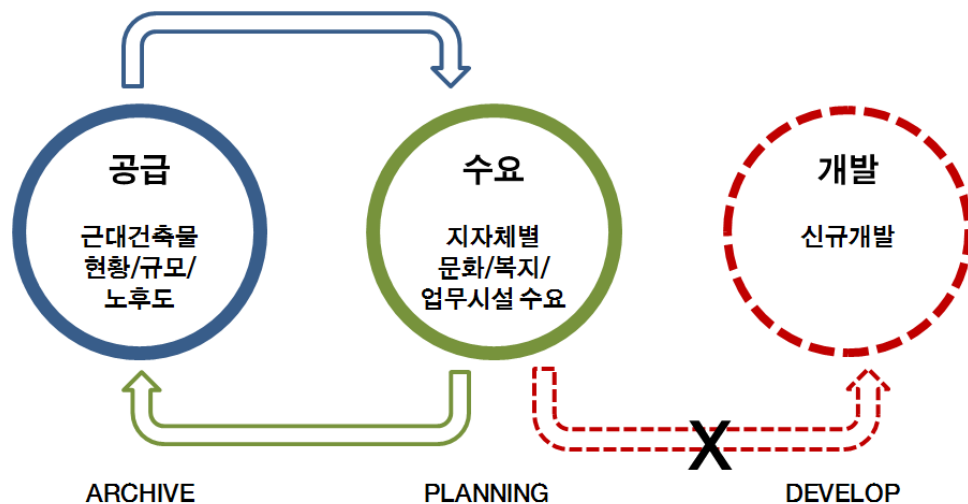
첫째로 최상위 계획 및 지침에서의 방향제시에 있어서는 「국토종합계획」의 기본방향이나 현재 국토해양부에서 수립을 추진하고 있는 「국토이용통합지침」의 총론부분에 도시내 역사문화공간을 고려한 계획수립의 당위성을 피력할 필요가 있다. 예를 들어 기존 도시의 재개발, 재건축 과정에서 양호하거나 사용할 수 있는 근대건축물들이 불필요하게 포함되지 않도록 하는 것을 통해 지역의 역사성과 장소성을 확보하여 장소가 가지는 가치를 사회적·경제적 가치로 환원시킬 수 있는 요소로 활용하고 또한 관광자원화 하는 등의 방안을 모색할 필요가 있다.¹¹⁰⁾ 근대건축물을 활용하여 지역활성화를 한 사례로 대표적으로 꼽히고 있는 영국 런던의 테이트 모던 갤러리나 일본 요코하마의 아카렌카 소고 등은 이러한 국토공간이용패러다임이 지속가능성을 확보하기 위해서 기존 근대건축물 활용전략이 얼마나 효과적인가를 보여준다.

둘째로 도시기본계획 및 도시관리계획상에서의 접근으로는 관련계획 수립지침에 근대건축도시공간에 대한 중장기 활용전략을 포함하는 것이다. 현재 일부 지자체에서 진행되고 있는 근대건축물 활용계획을 살펴보면, 장기적인 마스터플랜없이 진행되기 때문에 관련 이해당사자간의 갈등과 효율적인 관리 등이 이루어지지 못하고, 지역별 특화된 전략수립이나 주변도시공간과 통합된 관리체계 수립이 되지 못하는 문제가 있다. 한편, 도시기본계획 수립지침에는 문화환경에 대한 내용을 담고 있기 때문에 지자체의 의지에 따라서는 근대건축물이 포함되어 있는 지구를 지정해서 문화의 개발 및 진흥에 대해 지원할 수 있도록 되어 있으며 계획수립에 대한 규정에 있어서는 현재 도시기본계획 수립지침(국토법 제19조)에서 문화환경에 대한 내용을 담고 있기 때문에 지자체의 의지에 따라서 근

110) 민범식, 권영상, 2009. 10. 녹색성장을 위한 도시재생전략, 국토연구원 개원 31주년 기념세미나, p.120

대건축물이 포함되어 있는 지구를 지정해서 문화의 개발 및 진흥에 대해 지원할 수 있도록 되어 있다. 따라서 이를 적극적으로 활용하기 위해서는 지자체별로 부족한 공공시설이 어떤 것들이 있는지와 현재 활용할 수 있는 근대건축물 및 근대도시공간이 어느 정도가 있는지에 대한 파악부터 진행할 필요가 있으며 국가차원에서 근대건축물과 도시공간의 유산이 어느 정도 확보되어있는지에 대한 아카이브를 구축하는 것이 필요하다. 2006년도에 문화재청에서 진행한 ‘근대문화유산 목록화사업’은 부족하나마 그 시발점이 될 수 있으며, 현재 도시기본계획상 조사항목에 역사문화환경에 대한 조사내용이 포함되어 있기 때문에 이를 적극적으로 활용하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 또한 건축기본법 시행령 제3조 2항과 4항에서 제시하고 있는 건축정책기본계획의 내용 중의 “우수한 건축물 또는 공간환경의 보존에 관한 사항”과 “건축물과 공간환경에 관한 기록자료의 구축”에 대한 사항은 이러한 근대건축물과 근대도시환경에 대한 아카이브 구축의 근거를 제시하고 있으므로 이를 적용하는 것도 방안으로서 가능할 것으로 보인다.

한편, 각 지자체에서는 장기적으로 도시공간에서 필요한 문화시설, 교육시설, 복지시설, 업무시설 등에 대한 수요파악을 도시기본계획수립과정에서 면밀하게 검토해서 근대건축물의 활용시 이 조사내용을 바탕으로 활용처를 선정하는 것이 필요할 것이다.



[그림 4-4] 근대건축물의 아카이브구축과 지자체의 중장기 활용계획 필요성

[표 4-5] 도시기본계획 수립지침의 의무조사항목 중 근대건축물 관련 사항

대항목	세부항목	조사내용	비고
인문 환경	시·군의 역사	시·군의 기원, 성장과정, 발전연혁	기존자료
	행정	행정구역변천, 도시계획구역변천, 행정조직	기존자료
	문화재, 전통건물 등	지정문화재, 전통양식 건축물, 역사적 건축물 역사적 장소 및 가로	기존자료, 현지조사
	기타 문화자원	유무형의 문화자원, 마을 신앙 및 상징물	현지조사
	각종 관련계획	상위계획, 관련계획상의 관련부분	기존자료

마지막으로 유연한 토지관리체계(국토법 적용완화) 도입으로 개발압력 분산하는 방안으로는, 근대건축물이 있는 토지의 개발권을 다른 방식으로 보완해줌으로써 소유자의 근대건축물의 훼손 욕구를 해소하는 방안을 들 수 있다. 근대건축물을 도시관리차원에서 보전 및 활용하기 위해서는 우선적으로 사회적 개발압력에서 근대건축물의 유지가 가능할 수 있는 방안을 공공부분에서 제공하는 것에 대한 정당성 확보와 이 과정에서의 공공성 확보가 우선적으로 해결할 문제점으로 지적되어왔다. 그렇지만 사회공공자산이 제한적인 것을 고려할 때, 이 부분에 대한 해결은 쉽지 않은 상황이며, 대안으로 토지제도의 개선을 통해 공공자산이 한정되어 있음에도 자체적인 시장의 역할을 통해 보전할 도시공간자산을 유지하는 방안이 제기될 수 있다.

예를 들어 개발권이양제도나 용적률거래제도와 같이 근대건축물이 있는 토지의 관련 권한을 다른 토지에 이전할 정도의 유연성을 확보할 경우 기존의 근대건축물이나 공간환경에 대한 개발밀도를 상당부분 완화시킬 수 있다는 제안이 국내외에서 제기되고 있다. 대표적인 제도로써 미국과 일본 등지에서 일부 도입하고 있는 개발권이양제도(TDR; Transform Development Right)는 국내에서는 헌법과 민법에 위배되는 문제로 인해서 적용이 어려운 것으로 현재까지는 논의되고 있으며,¹¹¹⁾ 그 밖에도 여러 가지 이유로 인해서 개발권양도제도는 한국에 도입되지 못하고 있다.¹¹²⁾ 따라서 현재처럼 토지이용에 관한

111) 김현수·정후형·허재원·이영성·김갑성, 2005, “개발권양도제(TDR)의 제도화 방안 연구”, 『국토계획』 제40권 제5호; 최혁재·최수, 2002, 『토지이용규제 손실보전수단으로써의 개발권양도제 도입 및 활용방안 연구』, 국토연구원.

112) 개발권양도제도가 한국에 도입되지 못한 요인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한국의 토지제도에 있어서 소유권에서 개발권을 분리하는 것이 헌법 및 민법에 위배되는 것인지에 대한 법리논쟁이 합의점을 찾지 못하

법체계안에서 개발권을 소유권에서 분리시킬 수 있는가에 대한 논의가 마무리 되지 않은 상황에서 개발권이양제도를 통해 기존의 근대건축물을 보전하고 멸실 대응하는 것은 단기적으로는 문제가 있다.¹¹³⁾ (표 4-6)

[표 4-6] 개발권 분리에 대한 법리적 견해

개발권 분리 긍정론	개발권 분리 부정론
<ul style="list-style-type: none"> - 소유권을 절대시하지 않고 개발권을 독립된 권리로 인정하는 견해로서, 소유권에서 개발권을 분리하는 것이 「헌법」이나 「민법」에 위배되지 않는다고 봄¹¹⁴⁾ - 개발권은 입법자가 헌법적 한계 내에서 자유롭게 형성하여 토지소유자에게 부여하는 구체적인 법적 지위이므로, 토지소유권으로부터 개발권을 분리하는 것은 헌법이론상 불가능한 것이 아님 - 개발권 행사에 대한 공적 규제가 규제의 정도를 넘어서는 경우, 공적 규제에 설명하는 것보다는 개발권을 토지소유권에서 분리하여 독립적인 권리로 국가에 귀속하는 것으로 이론을 구성하는 것이 더 타당하다고 주장¹¹⁵⁾¹¹⁶⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발권의 분리는 소유권의 내용을 제한하는 것이 아니라, 그 내용의 일부를 분리, 제거하는 것으로 보는 견해 - 헌법, 민법에서 규정한 소유권 제한은 권리 행사를 제한하거나, 감독·통제를 하는 것을 내용으로 하고 개발권을 분리하는 것까지 포함하지는 않음 - 「민법」 제211조에서 토지소유권을 포괄적·일체적 지배권으로 규정하고 있기 때문에, 토지소유권에서 개발권을 분리하는 것은 현행 민사법리상 승인될 수 없음 - 개인들에게 이용권만을 부여하는 경우 이 이용권은 실제로는 소유권이 아닌 제한물권에 지나지 않으며, 「헌법」이 보장하고 있는 소유권과도 거리가 있음¹¹⁷⁾

여 구체적인 제도도입검토가 이루어지 못했음(류해웅, 2007, “토지소유권과 개발권 분리방안에 관한 법제적 검토”, 국토연구원.). 둘째로 한국은 토지소유의식이 강하여 개발권 양도제를 소유권의 부분적 박탈로 이해하는 등 제도에 대한 일반인의 이해가 낮아 개발권양도제 자체에 대한 정서적 거부감이 큼. 셋째로 변화가 큰 한국적 토지시장에 맞는 범용적 개발권평가방법과 양도기준 등이 검토되지 못하여 전면적인 제도도입이 어려움. 넷째로 현행의 용도지역지구제에서 규정하고 있는 용적률 규정이 높고, 허용용도가 누적적이어서 개발권을 유통시킬수 있는 시장이 형성되기 어려움. 다섯째로 개발권 유통을 관리하는 유통기구와 관련 법적장치를 마련하기가 어려움. 여섯째 전국에 적용하는 제도로 도입방안을 검토함으로써, 전 국민적 동의를 얻기가 어려워 제도도입 적용이 시급한 지역까지 적용하지 못하는 문제가 있었음. 채미옥, 외, “역사문화환경 보존관리를 위한 용적률거래제 도입방안 정책토론회”자료집, 2009. 5. 국립고궁박물관 강당.에서 인용

113) 이러한 문제점에 대한 대안으로 개발권이양제가 아니라 용적률거래제와 같은 대안이 제기(채미옥, 2007)되고 있으나 시행되기 위해서는 전국의 용적률대비 가치를 정리해야 하는 행정적인 절차가 남아있어서 아직까지는 문제가 있다. 따라서 단기적으로 개발압력을 분산시키기 위해서는 재산에 대한 권리양도와 같은 강력한 방안보다는 현재 단계에서 토지관리체계를 최대한 유연하게 적용하는 방향으로 진행할 필요가 있다. 채미옥 외, 2007, 선진사회를 위한 토지정책방향 및 추진전략(Ⅱ), 국토연구원

114) 서순탁·박헌주·정우형, 2000, 「국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구」 p.32

115) 김상용·정우형, 2004, 「토지법」, 법원사, p.231

116) 서순탁·박헌주·정우형, 2000, 전거서, p.31

117) 윤철홍, 1995, 「소유권의 역사」, 법원사, p.166.

한편, 군산시의 경우 ‘구조선은행 군산지점’을 복원하기 위하여 대상 근대건축물로부터 600m 떨어진 시 소유지를 구 조선은행 군산지점과 교환하는 대토방식으로 매입하여 보전하여 활용방안을 모색한 사례가 있으며, 제한적이기는 하나, 공공부문과 민간부문간의 협의방식으로 근대건축물을 보전한 사례로 볼 수 있다.¹¹⁸⁾ 따라서 한국의 법체제에 있어서는 아직까지 소유권과 개발권의 구분이 명확하지 않은 상황이므로, 지자체 차원에서 이러한 대토방식을 활용한 근대건축물 멸실 방지전략을 확산시킬 필요가 있을 것이다.



[그림 4-5] 개발이양권의 창조적 적용(구조선은행 군산지점)

자료: 군산시청 내부자료, 강동진, 이순자, 도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석 (2008, 국토연구원)에서 재인용

118) 선행연구에 의하면, 이 사례를 근대역사환경의 가치를 인정하여 우리나라 최초로 지자체와 건축물 소유자 간 협의방식에 의한 개발권 이양제도(TDR)을 공식화한 사례로 평가하고 있다. 강동진, 이순자, 2008, 도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석, 국토연구원, p. 170

□ 전략 3-2 : 직간접 지원체계의 개선

한편, 도시관리차원을 보완하여 직간접적으로 근대건축물의 멸실을 막기 위한 지원책 제시에 있어서는 예산지원의 효율성을 높이는 방법, 기금이나 재단의 설치방안, 세금감면 등의 간접지원방안 등을 검토할 수 있다.

우선 예산지원의 효율성을 높이는 방법은 예산의 중복지원을 막고 선택과 집중을 하는 방식을 제안할 수 있다. 메인스트리트 프로그램의 사례조사를 통해 확인했다시피 미국의 경우는 지역활성화가 잘 되고 있고 민간이나 지자체의 역량이 충분한 지역은 아예 메인스트리트 프로그램으로 지정하지 않으며, 낙후되어 있거나 쇠퇴하고 있는 지역을 대상으로 이 프로그램을 활용한다. 이에 비해 한국의 경우 이미 잘 되고 있는 지역에 대해 중복지원을 하고 있는 경우가 많으며, 또한 소관부처별로 같은 사업에 대해 각기 다른 이름으로 지원을 하고 있는 경우가 빈번하게 발견된다. 예를 들어 근대건축물의 매입, 보수에 관련된 예산(문화체육관광부 지원)과 근대건축물 주변의 도시경관을 향상시키고 도시환경을 개선하기 위한 예산(국토해양부 지원; 예: 살고싶은 도시만들기 시범사업¹¹⁹⁾)이 따로 지원됨에 따라 전체적으로 예산운영의 효율성이 떨어지는 문제들이 그것이다. 따라서 적은 예산을 효율적으로 지원하기 위해서는 반드시 필요한 지역을 선정해서 장기계획에 따라 지원계획을 수립하고 각 부처의 지원을 통합하여 진행하는 것이 필요하다.

적극적으로 예산을 통합시키는 방안은 근대건축물의 활용 및 보전관련 예산과 근대건축물이 위치한 지역의 도시환경개선 및 정비사업 예산을 통합하여 지자체에 교부하는 방식으로 건축물과 도시환경의 통합적인 관리를 추진하는 방안이 제시될 수 있다. 그렇지만, 서로 소관부처가 다른 한국의 행정시스템을 감안할 때, 도시기본계획 혹은 별도의 근대건축물이 위치한 지구의 종합계획을 수립한 이후에 이 계획에 따라서 순차적으로 지원하는 방안을 대안으로 제시할 수 있다.

둘째로 기금이나 재단을 설치하는 방안은 예산을 직접 지원하는 것은 국가가 계속해

119) 살고 싶은 도시만들기 시범사업은 도심부만 아니라 전체 도시재생을 대상으로 하여 진행되고 있는 사업이며, 2005년부터 중앙정부가 시범사업 형태로 지원하고 있음. 사업사업유형은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제127조의 규정에 의한 시범도시유형을 근거로 하여 매년 조금씩 변형되고 있으며, 2009년도에는 활력도시, 문화도시, 환경도시, 안전건강도시, 교육과학도시, 자유창의형(국토해양부, 2008. 12. “시범도시지정 세부기준”, 2009년 살고싶은 도시만들기 시범도시 공모계획)과 같이 진행되었으며, 주로 가로환경, 공공시설정비, 자연환경, 기타시설 정비로 나눌수 있으며, 근대건축물과 같은 도시내 역사문화환경을 중심으로 한 사업대상지도 다수 선정되었다.

서 지원을 해야 하는 것이기 때문에 계속 지속성을 확보하기 위해서 국가예산이외의 기금이나 재단을 형성하는 방안으로 검토될 수 있다. 미국의 메인스트리트 프로그램과 같은 경우나 그 상위조직인 내셔널트러스트와 같은 경우 국가의 지원보다는 기금의 조성을 통해 근대건축물의 보전 및 활용을 진행하고 있으며 이러한 상황이 민간부분과 협력하기 유리한 조직을 가지고 있음을 확인했다. 한국의 경우 이와 유사한 조직을 설립하는 기준이 『문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법』이라는 이름으로 2009년 1월에 발효되어서 “국민신탁법인 설립(제3조)”과 “조세감면(제15조)”, “예산지원(제16조)” 등의 내용을 담고 있으나 자연환경자산까지 포함하며, 담당부처가 국토부나 문광부가 아니라 환경부라는 측면에서 면적인 관리보다는 개별 점적인 지원에 그칠 수 있다는 우려가 있다고 할 수 있다.

마지막으로 세금감면(취득세, 재산세, 양도세) 및 1가구 1주택 특례의 확대와 같은 간접지원방식도 검토할 수 있다. 현재는 등록문화재에 한하여 1) 지방세법 제9조에 의거하여 기초지방자치단체별로 시·군·구세 감면조례에 따라 50% 범위안에서 재산세를 감면하고 있으며, 2) 상속세 및 증여세법 제74조에 의하여 상속세 징수를 유예하여 피상속자가 계속 소유할 경우 비과세와 같은 효과를 발생하고 있고 3) 소득세법 시행령 제155조에 의하여 등록문화재를 소유한 소유자의 경우 등록문화재가 아닌 다른 주택을 양도할 때 양도세 부분의 특례를 인정하고 있다. 또한 '08년 12월 현재 종합부동산세법 시행령 제4조제①항제8호 신설에 의해 등록문화재에 해당하는 주택은 중부세 과세표준 합산 대상에서 제외를 추진 중이다. 그렇지만, 이러한 기존의 법체제하에서는 등록문화재로 등록된 근대건축물에 한해서만 세금감면 혜택이 일부 주어지고 있기 때문에 등록되지 못한 절대 다수의 근대건축물들의 멸실이 확대되고 있다. 그렇다고 해서 조세형평성을 고려할 때, 이러한 간접지원방식을 모든 근대건축물을 대상으로 해서 확대하는 것은 현실적으로 어려우므로, 일단은 등록문화재 심사 중인 범위까지는 한시적으로 유예하는 방안을 검토할 수 있다.

이러한 세금감면과 같은 간접지원 이외에 해당 지역에 대해 기반시설정비나 공공디자인과 같은 도시디자인 개선사업에 예산을 투입하는 것이 간접지원방식으로 적합한 대안이 될 수 있다. 이 경우 반드시 지자체에서는 해당 지역의 범위를 면적으로 지정하고 그 지역에 대한 종합적인 도시관리계획을 수립한 이후에 도시의 역사문화환경을 유지하면서 도시를 활성화 시킬 수 있는 방향으로 예산을 투입해야 할 것이다. 종합적인 도시관리계

획은 현재의 법제도에서는 ‘지구단위계획’, ‘문화지구관리계획’이 가능하며, 지자체에서 별도로 지정하는 ‘지구’에 대한 사업계획의 성격일 수 있다. 이를 위해서는 우선적으로 도시 기본계획에서 관련 내용을 도시의 방향과 비전에 담는 것이 필요하다.

한편, 현재 「문화재보호법」에서 제시하고 있는 건폐율·용적률 완화규정¹²⁰⁾은 오히려 개발압력을 강화하는 측면이 있기 때문에 진정한 의미에서 근대역사문화공간자산을 보전하고 활용하기 위해서는 인접한 지구와 연계하여 인센티브를 제공함으로써, 도시공간의 역사성도 확보하면서 재산권 행사와 같은 민간부문의 수요에 대응할 수 있는 대안이 필요하다. 재개발, 재건축 등 도시재정비 과정에서 멸실되는 근대건축물과 근대도시공간을 보전하기 위해서는 사업계획의 수립단계에서 근대건축물과 근대도시환경의 보전이나 이를 활용한 공간계획수립을 의무화하는 방안이 필요하며, 재정비과정이 아닐 경우에는 도시관리계획상에서 주변의 개발밀도를 지구단위로 관리해서 인접한 지역의 개발밀도를 전체적으로 관리하는 방향이 필요하다.

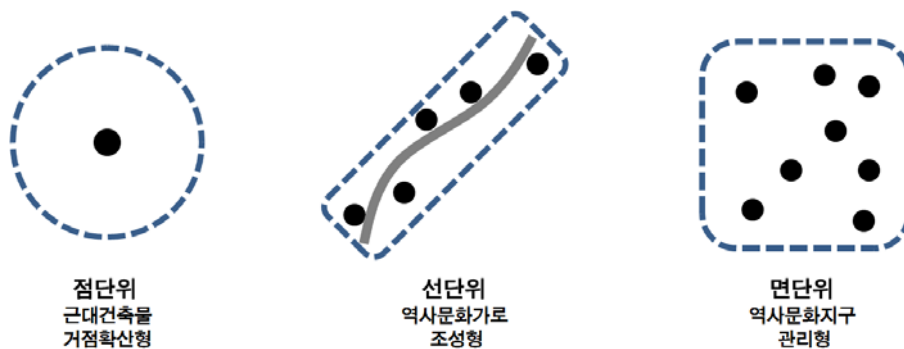
120) 문화재보호법 제51조 (등록문화재의 건폐율과 용적률에 관한 특례) 등록문화재인 건축물이 있는 대지 안에서의 건폐율과 용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조부터 제79조까지의 규정에도 불구하고 해당 용도지역 등에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150퍼센트 이내에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

제5장 결론 및 정책제안

1. 정책효과
2. 향후정책 및 연구제안

1. 정책효과

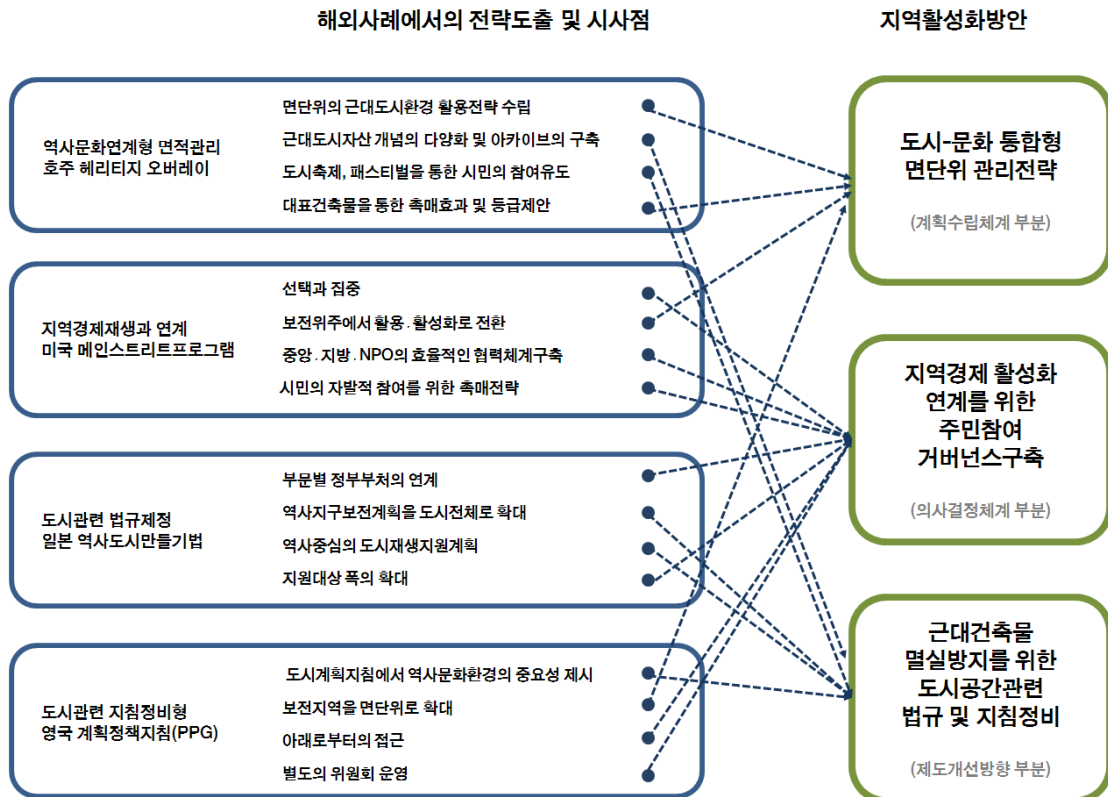
본 연구에서는 근대건축물을 활용한 지역활성화 방안을 제시하기 위해 국내외 사례 분석을 통해 문제점과 추진전략을 도출하고 이를 바탕으로 부문별로 지역활성화 방안을 제시했다. 그 결과 첫째로는 도시와 문화가 통합되어 관리될 수 있는 근대건축물 중심의 도시·문화 통합형 면단위 관리체계 도입 필요성을 제안하였으며 구체적으로는 근대건축물을 포함한 역사문화재생지구(가칭)의 제안이나 기존지구의 내용보완을 제안하였고, 특히 도시와 문화의 통합관리체계를 제안했다. 이러한 면단위 관리체계는 근대건축물이 존재하는 유형에 따라 각 지자체에서 다양하게 제안될 수 있을 것으로 본다.



[그림 5-1] 유형별 면적 관리체계 도입(안)

둘째로 이것을 실현시키기 위해 지역의 경제활성화와 연계를 통한 거버넌스 구축의 필요성을 제안하였다. 이 부분은 지역의 경제활성화와 연계를 통한 자발적인 시민참여 유도 부분과 중앙정부-지방정부-민간부분의 도시문화거버넌스 구축방안으로 구성되었다. 근대건축물 활용과 지역활성화 부분에 있어서 거버넌스 구축은 시민들의 자발적 참여를 유도 구체정책의 지속가능성을 확보해준다는 측면에서 계획수립이나 제도개선에 버금가는 중요한 요소라 할 수 있다.

그리고 마지막으로 근대건축물의 멸실을 막기 위한 도시공간관련 법규·지침 정비방안을 제안하였다. 본 연구에서 제안한 세가지 방안은 각각 계획수립체계, 의사결정체계, 제도개선체계를 담고 있다는 측면에서 향후 정책을 추진하는데 있어서 부문별 기본방향이 될 수 있을 것이다. 이들 각각의 내용과 해외사례에서 도출된 추진전략을 연계하여 정리하면 다음과 같다.



[그림 5-2] 추진전략과 방안

2. 향후정책 및 연구제안

□ 정책제안사항

본 연구에서는 최근 근대건축물을 비롯한 도시내 역사문화환경에 대한 인식 변화를 바탕으로 이를 문화재분야의 관점에서 머무르지 않고 도시차원에서의 접근방향을 제시하는 것을 목표로 진행되었다. 국가차원에서 계속해서 근대건축물을 보전하기 위해 예산을 투입하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 문제는 일반 도시민들이 이러한 근대 역사문화환경에 대한 가치를 인식하고 스스로 이를 활용해서 지속적으로 지역활성화에 도움이 되는 방향으로 진행하도록 유도해야 하는데 있다. 본 연구에서는 이러한 관점을 바탕으로 각각 계획수립체계, 의사결정체계, 제도개선체계에 해당하는 내용을 결론으로 제시했다. 주요한 정책제안사항은 근대건축물이나 도시환경을 문화재 측면의 개별단위로 관리할 것이 아니라 선-면 단위로 관리해야만이 주변지역의 토지이용과 경관을 같이 관리할 수도 있고, 이를 바탕으로 지역활성화를 이끌어냄으로써 시민들의 자발적인 참여와 정책의 지속성을 확보할 수 있다는 생각이다. 또한 도시관리차원에서의 법규와 지침의 정비 방향을 제안했다. 이를 요약하면 다음과 같다.

[표 5-1] 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안

기본방향		전략
계획수립체계 부분	근대건축물 중심의 도시·문화 통합형 면단위 관리체계 수립	전략 1-1 면단위 관리체계 구축을 통한 근대건축물 활용형 지역 활성화 추진
		전략 1-2 도시·문화 통합형 체계 구축
의사결정체계 부분	지역경제 활성화 연계를 통한 주민참여 거버넌스 구축	전략 2-1 지역경제활성화와 연계를 통한 자발적 거버넌스 구축
		전략 2-2 부처간 거버넌스구축 및 공공소유의 근대건축물 활용 마스터플랜 수립
제도개선방향 부분	근대건축물 멸실방지를 위한 도시공간관련 법규 및 지침정비	전략 3-1 근대건축물 멸실방지를 위한 도시·토지 관리체계 구축
		전략 3-2 직간접 지원체계 개선

□ 단기적 정책과제

이들 중 우선 단기적으로 추진할 수 있는 과제는 근대건축물을 활용한 지역활성화 방안으로 제시한 1) “도시-문화”통합형 면단위 관리체계를 도입과 2) 근대건축물 멸실방지를 위한 도시계획체계 및 직간접 지원체계 정비를 들 수 있다. 이것은 현재 ‘국토이용 통합지침’¹²¹⁾이 수립 중이고 또한 도시재정비 관련 법령을 제·개정하는 방향으로 검토 중에 있기 때문에 근대건축물 및 근대도시공간의 보전 및 활용에 대한 내용을 포함할 수 있다면 1~2년 안에 효과적인 정책추진이 가능할 것으로 본다. 또한 이러한 계획체계의 정비가 효과적으로 추진되기 위해서는 ‘국토이용 통합지침’의 내용에 따라서 ‘도시기본계획 수립지침’, ‘도시관리계획수립지침’, ‘지구단위계획수립지침’ 등 도시계획관련 수립지침의 내용도 연계 보완되어야 할 필요가 있다. 이와 병행하여 정부주도의 기획사업에서 근대건축물 활용 사업을 시범적으로 추진하는 방안이 있다. 이것은 지역에 지원하는 방식에 해당되지만, “수변도시정비계획”, “공간환경디자인시범사업”, “살고싶은 도시만들기 사업” 등 정부가 주도하는 사업의 테마를 이러한 도시공간에서 역사문화환경을 활용한 지역활성화에 집중할 경우 효과적인 지역발전정책으로 구체화될 수 있을 것이라 생각된다.

□ 장기적 정책과제

한편 장기적으로는 1) “토지이용체계의 정비”와 2) “로컬 거버넌스의 구축”을 들 수 있다. “토지이용체계의 정비”는 상당한 법적 검토가 뒤따라야 하며 “로컬 거버넌스를 구축”하는 방안은 지역주민들의 자발적인 참여가 뒤따라야 하고 이를 위해 실질적인 지역경제 활성화 프로그램 구축 및 정부차원의 조직정비가 필요하기 때문에 상당기간 준비와 사회적 합의과정이 뒤따라야 할 것이며, 궁극적으로는 미국의 메인스트리트 프로그램과 같이 민간부문에서의 저변확대가 이어져야 할 것이다.

[표 5-2] 정책과제 제안

단기 정책과제	도시-문화 통합형 면단위 관리체계 도입 근대건축물 멸실방지를 위한 도시계획체계 및 지원체계 정비
장기 정책과제	토지이용체계의 정비 주민참여형 로컬거버넌스 구축

121) 현재 국토도시계획학회를 중심으로 5개 학회에서 연구를 진행중이며 내년 3월에 연구가 마무리 될 예정이다.

□ 향후 연구제안

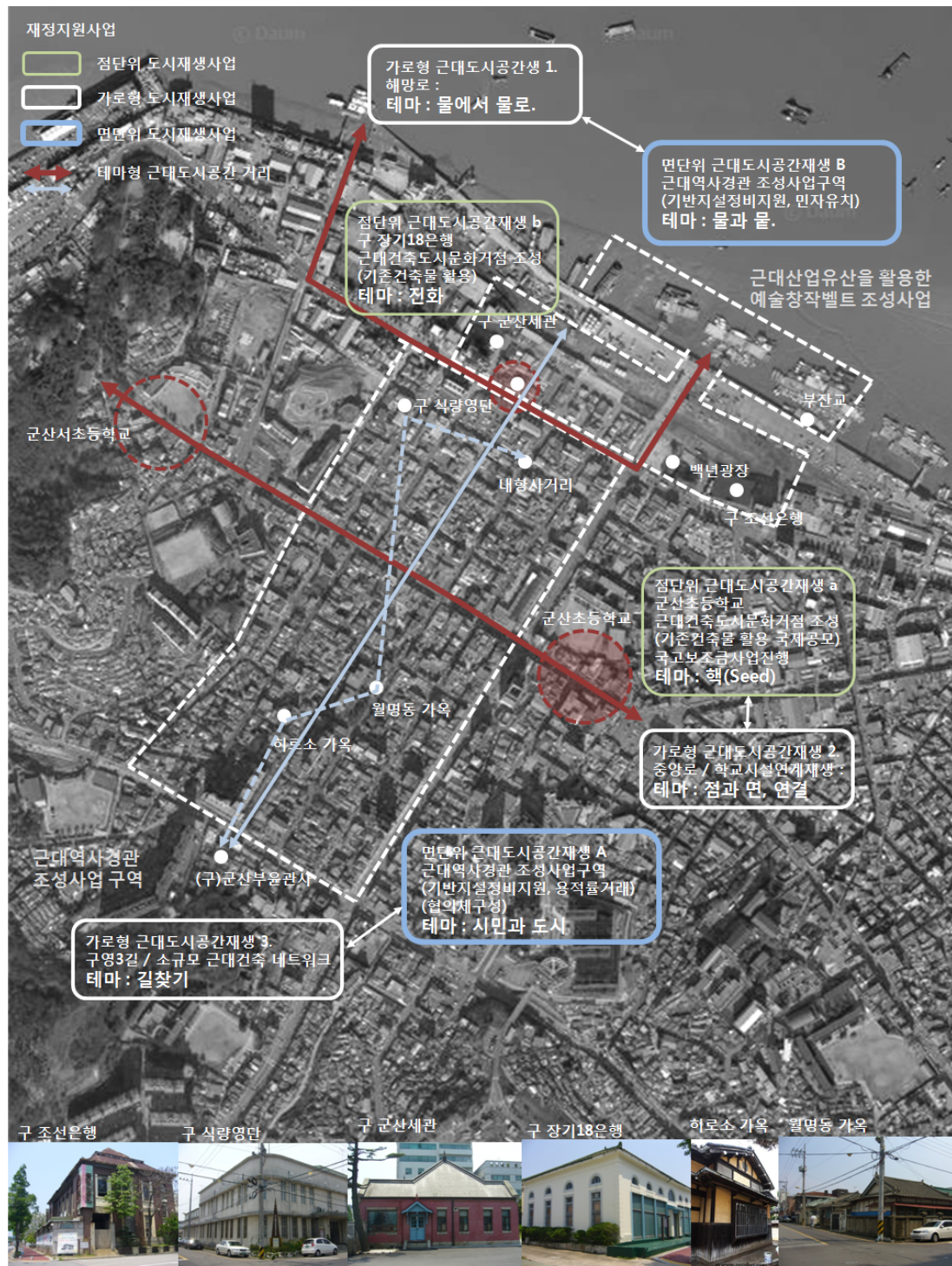
이번 연구에서는 포괄적인 정책방안을 제시하는 것을 목표로 했기 때문에 각각의 방안에 대한 세부적인 추진전략은 각각의 세부적인 실천계획을 담는 후속연구가 진행되어야 한다.

예를 들어 중앙정부차원에서는 “도시-문화”통합형 면단위 관리체계 도입을 위한 기존법령의 개정(안) 혹은 새로운 법규제정(안)을 만들기 위한 연구가 필요할 것이며, 지역의 지원체계 정비 및 로컬거버넌스의 구축을 위해서는 실제 주민들을 대상으로 한 인터뷰 조사연구, 거버넌스 구축의 범위와 참여주체들의 구성에 대한 연구가 필요하다. 또한 도시계획체계 정비에 있어서는 대도시의 재개발압력의 분산을 위한 토지가치 및 용적률환산 등 정량적인 계량화 분석연구가 진행되어야 할 것이다.

한편 지자체나 근대건축물을 소유관리하고 있는 공공기관의 경우 각각의 케이스에 대해 개별건축물이나 집합적인 지구단위 차원에서 어떻게 지역활성화를 하고 근대건축물을 활용할 것인가에 대해 각 지자체 및 정부차원의 세부적인 콘텐츠, 프로그램, 기본구상 및 설계, 예산, 사업타당성 등을 포함한 계획차원에서의 연구가 진행되어야 할 것이다. 예를 들어 국군기무사령관건축물과 같은 개별건축물 단위의 활용방안이라든가, 인천개항장 지구와 같은 지구단위의 종합계획 성격의 연구가 진행되어야 할 것이다.

또한 본 연구의 범위는 아니었지만, 공장, 청사, 학교 등 근대건축물의 유형별로 새롭게 활용할 수 있는 콘텐츠와 건축물의 용도 및 프로그램, 건축계획, 건축구조 측면에서의 연구도 병행되어야 할 것이다.

한편, 문화재청에서는 지난 2006년도에 진행한 ‘근대문화유산 목록화사업’을 보완하는 작업을 진행할 필요가 있다. 또한 문화체육관광부와 국토해양부, 행정안전부 등 공공건축물을 관리, 활용하는 데 관련된 부처들은 각각의 근대건축물들을 활용하기 위한 가이드라인이나 매뉴얼 작성이 필요할 것으로 생각된다.



[그림 5-3] 향후 연구과제 제안- 도시별 종합계획 수립예시 1
군산시 근대역사문화재생지구 도시공간계획(안)

참고문헌

- Ahmed m salsh el dien ouf(2008), 「lower and higher urban quality cycles in urban heritage areas : rejuvenation vs conservation, journal of urban design」
- Florian Steinberg(1996), "Conservation and Rehabilitation of Urban Heritage in Developing Countries", Hanitat intl. Vol. 20. No. 3. pp.463-475
- 강동진(2001), "대구 구도심의 근대역사환경 분석", 「국토계획」 제36권제3호 pp.23~39
- _____(2007), "미국 지방도시의 역사적 중심가로 재활성화 방법 분석-메인스트리트 프로그램(Main Street Program)을 중심으로", 「국토계획」, 제42권 제4호, pp.75~94
- 강동진 · 남지현 · 권영상(2009), "산업유산 재활용을 통한 도시재생", 「도시정보」, 통권 제331호, pp.3~13
- 강동진, 이순자(2008), 「도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석-부산, 광주, 군산을 사례로 -」, 국토연구원
- 강동진, 최동식(2002), "역사지구의 개념 확대와 정립을 위한 기준", 「국토계획」, 제37권 4호, pp.41~58
- 강원대학교 조형예술연구소(2003), 「근대 문화유산 목록화 및 조사보고서」, 강원도
- 경기문화재단(2004), 「경기도 근대문화유산조사 및 목록화 보고서」, 경기도
- 경남대학교 박물관(2004), 「경상남도 근대문화유산조사 및 목록화 사업 보고서」, 경상남도
- 경상북도문화재연구원(2004), 「근대문화유산 목록화 및 조사보고서」, 경상북도
- 국토해양부 도시포털 <http://www.city.go.kr>
- 군산 원도심 활성화 지원조례
- 군산시(2005), 「군산 도심권 근대역사문화경관 가꾸기 기본계획」
- _____(2007), 「근대문화의 도시 군산」
- _____(2009), 「군산 근대산업유산의 문화공간 활용바안 심포지엄」

- 권상구(2002), "잠겨진 문 상화고택", 「대구사회비평」 통권 제3호, pp.89-98
- 권영상(2008), 「한국적 도시설계 패러다임에 관한 연구」, 건축도시공간연구소
- 今野修平(1998), "21世紀의 地域開發", 「地域開發」
- 김동식(2001), 「근대건축문화유산의 보존과 활용에 관한 연구」, 충주대 박사논문
- 김민수(2009), 「한국 도시디자인 탐사」, 그린비
- 김현수·정후형·허재원·이영성·김갑성(2005). "개발권양도제(TDR)의 제도화 방안 연구", 『국토계획』 제40권 제5호
- 니시무라 유키오(2009), "지역의 역사적 자원을 활용한 마치즈쿠리와 역사 도시 만들기 법", 국제문화연구 2009년 봄호
- 대구가톨릭대학교 박물관(2004), 「근대문화유산 목록화 조사보고서」, 대구광역시
- 대구직할시(1988), 「대구지역 근대건축물 조사보고서」
- 大成出版社(2002), 「公共建築物 保存, 活用ガイドライン」
- 대전발전연구원(2003), 「근대문화유산 목록화 조사보고서」, 대전광역시
- 도진순 외(1993), "토론: 한국 근대의 기점 논의", 역사와 현실 제26권
- 동아대학교 건설기술연구소(2005), 「부산 근대문화유산 조사 및 목록화 사업」, 부산광역시
- 목원대학교 건축도시연구센터(2005) 「근대문화유산 목록화 사업」 충청남도
- 문화관광부(2004), 「명동 옛 국립극장 복원사업 기본계획 연구」
- 문화재청 홈페이지 <http://www.cha.go.kr>
- 문화재청(2000), 「문화재 보존관리 중장기 계획」
- 문화재청(2002), 「문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획」
- 문화재청(2004), 「한국의 근대문화유산[가려뽑은 등록문화재 30선]」
- 문화재청(2006), 「근대문화유산 보존 및 활용사례」
- 문화재청(2007), 「근대 건축문화유산 보존 활성화를 위한 등록문화재 제도개선 연구」
- 문화재청(2009), 「문화재청 주요업무 통계자료집」
- 문화체육관광부, 군산시(2009 a), 「구도심 재생을 위한 근대건축유산 활용 방안 심포지엄」
- 문화체육관광부, 군산시(2009 b), 「근대문화중심도시 군산 워크샵 자료」
- 민범식, 권영상(2009) 녹색성장을 위한 도시재생전략, 국토연구원 개원 31주년 기념세미나
- 박소현(2004), "미국의 역사보존 제도와 정책을 위주로 한 보존사례", 「건축역사연구」, 제13권 1호 통권37호, pp.118~120
- 북경시성규획설계연구원, 「북경역사문화명성보호계획연구」, 정석 역, 서울시정개발연구원

사단법인 거리문화시민연대(2007), 「대구의 재발견 대구신(新)택리지」, 북랜드
 서울대학교 도시설계 포럼 저(2003), 「도시경관과 도시설계」, 태림문화사
 서울대학교 환경대학연구소(2008), 「문화유산국민신탁 10년 기본계획」, 문화유산국민신탁
 서울시립대학교 부설 서울학연구소(2004), 「근대문화유산 자료 및 목록화사업 보고서」
 서울시정개발연구원(1998), 「서울시 보행환경 기본계획」
 _____(2001), 「서울시 문화지구 지정 및 운영방안 연구」, 서울특별시
 _____(2002), 「서울북경의 역사지구 보전과 재생에 관한 국제세미나」
 _____(2003), 「인사동 문화지구 관리계획」, 서울시 종로구
 서울시정개발연구원, 북경시성규획설계연구원, 동경대학교 지속가능도시재생센터(2004), 「서울북경
 동경의 역사문화보전정책」, 서울시정개발연구원
 서울특별시 한옥지원조례
 서울특별시(2006) 「명동관광특구 제1종 지구단위계획」
 _____(2009), 「문화재 관리·활용정책 학술연구」
 손장원(2006). 「손장원의 다시쓰는 인천 근대건축」. 간향미디어랩
 신성희(2007), 「인천시 문화지구 제도 도입에 관한 연구: 근대시기 문화자원 밀집지역을 사례로」,
 인천발전연구원
 오민근(2005), "문화에 의한 도시 활성화 사업", 「문화정책논총」, 제17권, pp.41~81
 우동선(2005), "등록문화재제도와 근대문화유산 목록화 조사보고서" 「건축」 제49권 제12호,
 pp.115~122
 울산대학교 도시·건축연구소(2003) 「울산 근대문화유산 조사 및 목록화 사업 학술조사 용역」, 울
 산광역시
 윤재웅(1992), "대구지역 근대 건축 건립 주체별 유형 분석에 관한연구", 건축역사연구제1권,
 pp.129~ 141
 윤철홍(1995). 「소유권의 역사」. 법원사
 이순자·양하백·장은교(2008), 「근대 산업유산의 보존·활용 기본계획 수립을 위한 기초자료 연
 구」, 국토연구원
 이윤상(1993), "한국근대사에서 개항의 역사적 위치", 역사와 현실 제26권
 이주형·장석하 (2006), "한국근대건축물 보존 및 활용 방안에 대한 연구", 「건축학회 논문집」, 제
 22권 3호 통권209호, pp.107-115
 이케나베 코노미(2009), "역사 도시 만들기 법 제정과 마치즈쿠리". 닛세이 연구소 Report, 2009. 5
 이혜경·윤인석(2000), "한국 근대건축의 보전과 활용에 관한 연구", 「대한건축학회 학술발표대회 논

문집

- 인천광역시(2003), 「개항기 근대건축물 밀집지역 지구단위계획」
- 인천대학교(2004) 「근대문화유산 조사 및 목록화 사업 보고서」, 인천광역시
- 임태희 · 이시다 준이치로(2004), “근대건축물의 상업용도 활용 사례연구 - 일본 교토시의 등록문화재를 대상으로”, Kyoto inst. Of tech. 「건축학회 논문집」, 제21권 3호 통권189호, pp.121~128
- 전남대학교 호남문화연구소(2003), 「근대문화유산 조사 및 목록화 사업」, 광주광역시
- 전라남도(2003) 「전남 근대문화유산 조사 및 목록화 사업」
- _____ (2004) 「근대문화유산 목록화 및 조사보고서」
- 정귀원(2009), “인천 아트 플랫폼”, 「Wide Architecture」, no.8, pp.73~83
- 정석(2008), “중국 북경시 역사도시 보전정책의 특징-‘북경 역사문화명성보호계획 2003’을 중심으로”, 「서울도시연구」, 제9권, 제4호, pp.165~183
- 주용지에 · 리순 · 웬 환차오(2006), “북경 근대건축의 보호와 이용에 관한 연구”, 「서울학연구」, 제27호, pp.1~17
- 채미옥(2007), 「선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(II)-토지이용규제 합리화와 용적률 거래제 도입방안을 중심으로-」, 국토연구원
- 청주대학교 산업과학연구소(2004) 「근대문화유산 목록화 조사보고서」 충청북도
- 최강림 · 이승환(2009), “역사문화환경을 활용한 도시재생계획 사례연구-인천시 구도심 ‘인천아트플랫폼’ 사업을 중심으로”, 「국토계획」, 제44권 제2호, pp.219~230
- 최병선(2002), 「각국의 도시 및 농촌공간 관리체제 비교연구」, 국토연구원
- 최선헌 · 박소현(2009), “서울 서촌 문화지구 적용 가능성에 관한 연구”, 「한국도시계획학회 춘계학술 발표대회 논문집」, pp.532~541
- 최선주(2000), 「일본의 근대건축물 보전과 활용」, 서울시정개발연구원
- 최혁재 · 최수(2002). 『토지이용규제 손실보전수단으로써의 개발권양도제 도입 및 활용방안 연구』, 국토연구원.
- 쿠나요시 나오유키, 「문화예술창조도시 요코하마와 산업유산의 보전 및 활용」
- 탐라대학교 부설 산업기술연구소(2003) 「제주도 근대문화유산 조사 및 목록화 사업 보고서」, 제주도
- 한국문화정책개발원(1999), 「문화지구 조성모델 개발 및 정책방향에 관한 연구 -인사동지역을 중심으로-」

A Study on Urban Regeneration utilizing historic buildings of Korean modern times

Kwon, Young-Sang
Sim, Kyung-Mi

Chapter 1 Introduction

Architecture buildings, which reflect the history and culture of the periods, identify the character of the place as a historical heritages as well as enhance economic competitiveness and branding power of the city. The boundary of modern buildings include not only cultural assets but also typical traditional modern architecture buildings. They are contributed to elevate the quality of urban lives and economic competitiveness. On the other hand, connecting modern architecture buildings and local revitalization policy will be valuable for sustainable use of modern architecture and catalyzing local community development. From the view of using modern architecture buildings, this research proposes community development and presents the necessity of maintaining individual modern buildings including surroundings by areas.

The scopes of research are diagnosing current situation of modern architecture building and their issues, reviewing oversea cases of community development plan based on using modern architecture and further studys. The methods of research are reviewing legal restriction, design guide and interview, specialty consulting from field trip to seven domestic and overseas area.

Chapter 2 Current situation of modern architectures and their point issues

For reviewing current condition of modern architecture, policy for registered assets and the projects for listing modern cultural assets, progressed between 2002 and 2005, were referred. Also for the policies for modern architecture, 'development project for culture, art and creation' and local regulation were reviewed. In addition, for the analysis of domestic cases of modern architectures, the buildings were classified by their existence type. For an individual type, seoul Myungdong and Jungdong were researched, and the case of buildings, which followed by streams, rail road or road, Daegu's modern culture streets were selected, As the third case, the modern historical cultural district in Incheon was searched for the group type of modern architectures. From these three types, present situation and issues were elicited.

At first, it is pointed out that policies of city maintenance and preservation-use policies of historical culture assets are not integrated effectively because areas do not include in managing system. Also, some projects stay on one time event and could not last its results because local residents did not participated voluntarily. At last, there are the lack of supporting and preserving institution even though modern architectures keep disappearing.

Chapter 3 Case study of overseas

To suggest the solution from 2nd chapter issues of modern architectures, each representative type is selected. It is one of the type that modern architecture is connected with historical culture assets management controlled by areas. Another type is inducing spontaneous participation of residents by integrating the local vitality policy. The last is organizing the law and design guide about culture and city maintenance policy to prevent modern architectures and their assets from disappearing.

First of all, Heritage Overlay policy, progressing at Melbourne, Australia, is the sample city for the type of connecting with historical culture assets' management policy. In this policy, it is found that the concept of history culture assets are managed by street scape, location and zone as an area aspects. Also for the efficiency and guidance, it has a grade system. The use of modern architecture is found not only cultural facilities but also church, government facilities, commercial

and other business buildings. Furthermore, the last point is about the participation of residents. For inducing participation and increasing the attention, city held the festival and reserved the representative buildings to give them the leading roles.

Second, for the type of local economy vitality policy, main street program in US is selected for the case study. In this program, it is found that prevention of unnecessary supports enhanced the efficiency of the projects, if there is enough private investment. Next, the space of modern architecture creates economic value by connecting amenity space and it induces spontaneous participation of residents and municipal government. Also it enables federal government, state, county and private sectors to allocate their roles.

Last, Japanese law of building historical city and United Kingdom's Planning Policy Guidance are referred for the type of integrated guide line for city and culture to prevent extinction of modern architecture. From this case study, it is found that preservation of historical assets and maintenance of surrounded urban scape are more effective when co-working between departments are enacted. Also expanding the target of modern architecture prevents extinction and independent advisory committee is suggested.

Chapter 4 Local Economy vitality plan by using modern architectures

In this chapter, local economy vitality plan is proposed for the issues from chapter 2. The plans are culture-city integrated managing system based on modern architectures, voluntary participation of residents through local economy vitality plan, and the design guide and legal support for extinction of modern buildings.

For adopting the culture-city integrated managing system by areas, innovative legal system and the methods that can apply currently are suggested. Furthermore, this research suggests new direction of legal approach as 'revitalization of city' and 'the guide line for use of land', pushing ahead by Ministry of Land, Transport and Maritime affairs.

Also, in this chapter, reorganization of administration system and the direction of integrated government-private governance system are proposed for local

supporting system.

Proposals for preventing extinction from the aspects of urban basic plan·urban maintenance system and for spreading the pressure of development by introducing transfer similar as TDR·transaction of floor space index are researched.

Chapter 5 Conclusion and proposal

In this chapter, further study and road map of research should be carried out. Road map of policy is divided by long term plan and short term plan. For the short term plan, 'city-culture' integrated managing system by areas and building the supporting system for preventing extinction are suggesting. If short term plan is reflected to recent project, 'revitalization of city'(tentatively named) and 'the guide line for use of land', it is expected to see successful results in 1 to 2 years. Government leading project such as "demonstration project of environment design" can also be considered.

On the other hand, For the long term plan, re-organization of 'the system of land use' and building the local governance are proposed. In these proposal, 'the system of land use' requires to review legal standards. and the local governance needs participation of residents and reconstruction of organization by government. As a result, they need enough preparing periods and social agreement.

The objective of this research is suggesting inclusive policy for the invigoration of modern architectures, so specific individual research needs to continue. In further studies, 'city-culture' integrated managing system by areas should deal with revision of existing law and enactment of alternative legal policy. For the re-organization of 'the system of land use' and building the local governance, interviewing the residents, limiting the boundary of governance and composing participants need further research. Quantitative metrical analysis needs to progress for dispersing the redevelopment in large cities for the maintenance of urban plan system. In addition, for each case, specific contents, program, basic plan, design, budget and examination of business are required to research. These detailed matters, planned by central government or municipal government, need to show how they

vitalize the local community by using individual buildings or zoning aspects.

This research proposes modern architectures are potential political tools for vitalizing local economy and direct the proceeding way. For creating attractive and competitive urban space, this research has the meaning by suggesting the integrated system of city and culture.

Key words: Modern architecture, Modern urban environment, history culture environment, local vitality policy

부록1. 해외사례연구

“호주 멜버른 역사유산지구의 보전과 활용정책” 122)

1. 연구개요
2. 멜버른의 문화유산 관리·지정 개괄
3. 멜버른 도심지역의 역사유산보전과 활용정책
4. 멜버른 도심주변지역의 역사유산보전과 활용정책
5. 적응적 재사용(Adaptive Reuse) 지침과 사례
6. 시사점

1. 연구개요

멜버른은 호주¹²³⁾에서 근대건축유산을 가장 많이 보존하고 있으며 이에 따른 건축적 논의와 사회적 관심이 가장 큰 도시이다. 따라서 근대건축물의 점적 활용과 지구단위활용 등의 사례연구에 있어 가장 적합한 도시라고 할 수 있다. 또한 최근에는 유네스코 창의도시 네트워크(UNESCO Creative Cities Network)의 13번째 도시로 선정되기도 하였다.

본고는 멜버른을 중심으로 연방정부, 주정부, 자치구 등으로 나뉘는 문화유산 관리, 지정체계를 개괄하고, 멜버른의 역사유산보존과 활용정책에 대해서 도심지역과 도심주변 지역으로 나누어 고찰하였다.

멜버른 도심지역(Capital City Zone)에 빅토리아 유산(Heritage Victoria)으로 지정된 건물을 전수조사하였다. 전수조사는 기존용도의 지속 혹은 재이용, 보존수법, 등록된 문화재의 가치기준에 대한 객관적인 정보를 제공해 줄 것이다. 또한 지구단위로 등록된 장소와 이들의 보존수법, 고도제한, 디자인전략 등을 살펴보았다.

122) 강성원 박사(호주 멜버른대학교 방문학자)의 원고를 정리한 내용임

123) 호주는 6개주의 연방자치로 구성되어 있다. 빅토리아(멜버른), 뉴사우스웨일즈(시드니), 사우스오스트레일리아, 웨스턴오스트레일리아, 퀸즈랜드, 타스마니아의 여섯 주이다. 본고는 빅토리아 주의 주도인 멜버른을 중심으로 하며, 일부 근대건축 재이용사례에서 시드니를 다뤘다.

도심주변지역은 단위건물과 가로경관을 등급화하는 전략과 유산오버레이(HO)라는 빅토리아 정부의 특수한 유산보전기법에 대해, 칼튼(Carlton)지역을 사례로 분석하였다.

마지막으로 각 지자체와 내셔널 트러스트를 중심으로 적응적 재사용(Adaptive Reuse)¹²⁴⁾ 측면에서 중점을 두고 있는 지침과 특이한 디자인 수법이 적용된 건물을 멜버른과 시드니를 중심으로 조사하였다.

2. 멜버른(호주)의 문화유산 관리·지정 개괄

호주에서의 유산(Place)¹²⁵⁾은 폭넓게 인식되는 개념이다. 버라 헌장(The Burra Charter, 1999)¹²⁶⁾에서도 Place는 가장 먼저 정의되고 있는 개념으로 조항 1.1에서 ‘유산(place)은 장소(site), 지역, 토양, 풍경, 건물이나 다른 작품, 건물군이나 작품군 등의 구성요소, 콘텐츠, 공간 및 주위환경을 가지고 있는 것을 의미한다’고 정의하고 있다. 또한 주석으로 ‘유산의 개념은 넓게 해석되어야 한다. 구성요소들은 조항 1.1에서 언급했지만 기념비, 수목, 정원, 공원, 역사적 사건이 일어났던 장소, 도시 지역, 동네, 산업 유적지, 고고학 유적지 그리고 신성한 종교적 장소도 포함될 수 있다.’ 라고유산의 개념을 정의하고 있다. 즉 모든 건물, 가로경관, 장소, 지구 등을 세분화된 항목으로 나누지 않고 유산이라는 범위 하에서 같은 범주로 사용하고 있다. 따라서 각각의 등록된 유산목록에는 단위건물, 자연경관유산, 가로경관 등이 섞여 있게 된다.

호주에서의 문화유산 관리는 각 연방정부, 지자체 단위로 나뉘어져 있다. 이와는 별도로 특별 관리되고 있는 것이 세계문화유산이며, 세계문화유산으로 등록된 건물은 유산법(Heritage Act) 내에 독립적으로 조항을 둔 것에 의거하여 환경평가 등의 보존, 관리를 수행하게 된다.

연방정부가 지정, 관리를 담당하는 것은 국가역사유산, 연방역사유산, 국가 부동산

124) 버라헌장에서 Adaptation은 현재 용도 혹은 제안된 용도에 맞게 유산(place)을 개조하는 것을 의미하고 있다.

125) 본 글에서는 정의하는 의미에 따라 유산(遺産)으로 쓰기로 하였다. heritage(유산), heritage places(역사유산)등 혼동을 피하기 위해 필요시에 영문을 병기하였다.

126) 호주 이코모스 버라헌장(Australia ICOMOS Burra Charter), 1979년 호주의 남부 버라에서는 베니스 헌장을 기점으로 그 지역에 맞는 헌장을 만들었으며 이는 호주 이코모스에 의해 채택되었다. 그 후 1981년, 1988년 개정되었고, 최근 1999년 호주 이코모스의 AGM에서 개정판이 출간되었다.

등록청이다. 주정부가 지정을 담당하는 것은 주정부 역사유산이며, 지자체 역시 자체 등급의 역사유산등록목록을 갖고 있는데 멜버른의 경우 역사유산건물, 가로경관을 등급화하여 관리하고 있다.

□ 세계문화유산(World Heritage)

유형유산으로 호주의 세계문화유산은 2개소이다. 멜버른의 왕립전시관과 칼튼정원(Royal Exhibition Building and Carlton Gardens, Criteria ii, 2004년 등재)과 시드니 오페라하우스(Sydney Opera House, Criteria I, 2007년 등재)가 등재되어 있다.

□ 국가역사유산(National heritage places), 연방역사유산(Commonwealth heritage places)¹²⁷⁾, 국가 부동산 등록청(Register of the National Estate)

국가역사유산은 국보급 유산이라 할 수 있는데, 총 76개소가 등록되어있다¹²⁸⁾. 시드니 오페라하우스와 멜버른의 왕립전시관과 칼튼정원 역시 포함되어 있다. 또한 뉴먼 칼리지, ICI 빌딩, 호주과학협회건물, 시드니 마이어 음악당, 멜버른 크리켓 경기장 등 전후시기를 포함한 20세기 건물, 건축기술의 발전에 중점하는 것은 주목할 만하다.



[그림 부록1-1] 국가역사유산에 등록된 뉴먼 칼리지와 호주과학협회건물

127) 국가역사유산과 연방역사유산의 목록: <http://www.environment.gov.au/heritage/index.html>

128) 국가역사유산에서 유형유산 관련목록은 다음과 같다.

Adelaide Park Lands and City Layout, South Australia / Australian Academy of Science Building, Australian Capital Territory / Glenrowan Heritage Precinct / High Court of Australia (former) / Melbourne Cricket Ground, Victoria / Newman College, Victoria / Orica House (formerly the ICI Building), Victoria / Rippon Lea House and Gardens, Victoria / Royal Exhibition Building and Carlton Gardens, Melbourne, Victoria / Sidney Myer Music Bowl, Victoria / Sydney Opera House, New South Wales

□ 주정부 역사유산(Heritage Victoria, Heritage NSW 등)

1995년의 ‘Heritage Act’ 법령이 설립되고 이를 따르기 위한 정부기관으로 설립되었다. 주 단위로 각각 독립적으로 설립되는데 Heritage Victoria(빅토리아 주, 멜버른에 위치), Heritage NSW(뉴사우스웨일즈 주, 시드니에 위치) 등에 위치를 하게 된다.

따라서 국가역사유산(National heritage places), 연방역사유산(Commonwealth heritage places)등과 같이 연방정부 간의 협의에 의해 등록되는 경우를 제외하고, 빅토리아 주에서 Victorian Heritage Register로 등록되었다는 것은 유산법(Heritage Act)의 보호를 받고 있는 중요한 문화자산임을 증명하는 것이다. 각각의 유산 데이터베이스에는 등록 당시에 그 가치에 대해 ‘무엇이, 왜, 어떻게’ 중요한지에 대해 상세한 기록을 남겨 통합운영·관리되고 있다.

3. 멜버른 도심지역(within the Capital City Zone)의 역사유산보전과 활용정책

멜버른 도심지역(Capital City Zone)의 주정부 유산은 주정부 등급의 중요성(State significance)을 갖고 있어 빅토리아 유산등록(Victorian Heritage Register)에 등록되어 있고, 유산법령(Heritage Act)에 의해 보호된다. 현재 총 112개소가 등록되어 있다.

① 유산 오버레이(HO, Heritage Overlay)

멜버른 도심지역의 역사유산보존은 기본적으로 유산 오버레이에 의한다. 역사유산의 보존과정과 인식, 보호는 1982년 이래의 멜버른 기본계획에서 중대한 구성요소였다. 도심지역은 이후 1985년 ‘Central Activities District Conservation Study’, 1993년 ‘Central City Heritage Study Review(단위건물, 지역, 지구에 대한 권고사항 기술)’을 거치면서 현재에 이르게 되었다. 단위건물, 가로 등도 등급별로 지정되고 각각의 중요성, 특징에 대해 기술되어 있는 개별시트를 목록화하여 변경심의에 대한 자료로서 제공된다.

HO 내에 등록된 역사유산의 변경에 대한 방침은 다음과 같다.

- 변경에 대한 제안은 1992년에 제정된 버라 헌장(The Burra Charter)의 원칙에 따른 보존전략과 관리계획이 수행되어야 한다.
- 역사유산의 일부 부분에 대한 제거 혹은 변형은 해당 역사유산의 장기 보전에 기여하지 않는 한 허가되지 않는다.

- 역사지구(heritage precinct)에 영향을 주는 개발은 후술하는 해당 지구의 중요성의 성격을 높여줘야 한다.



[그림 부록1-2] 도심지역의 주정부 유산

□ 단위건물의 유산 오버레이(individual Heritage Overlay)

지자체 등급의 중요성(local significance)을 갖추면서 멜버른 기본계획(Melbourne Planning Scheme)에 의해 보호된다. 상기의 빅토리아 유산등록 목록(Victorian Heritage Register)도 기본적으로 포함되며, 지방정부 단위의 중요성을 갖는 문화유산과 함께 지정된다.



[그림 부록1-3] 도심지역의 단위건물 유산 오버레이

□ 지구단위의 유산 오버레이(precincts Heritage Overlay)

지자체 등급의 중요성(local significance)을 갖추면서, 멜버른 기본계획(Melbourne Planning Scheme)에 의해 보호된다. 지구단위의 HO는 도심지역의 경우 상기의 9지구가 등록되어 있으며, 각각의 지구에 대해 중요성과 특징을 기술하여 새로운 개발에 대한 해당 지구의 성격이 유지될 수 있도록 한다.



번호	지구
HO500	Bourke Hill Precinct
HO501	Bourke West Precinct
HO502	The Block Precinct
HO503	Bank Place Precinct
HO504	Collins East Precinct
HO505	Flinders Gate Precinct
HO506	Flinders Lane Precinct
HO507	Little Bourke Street Precinct
HO509	Post Office Precinct

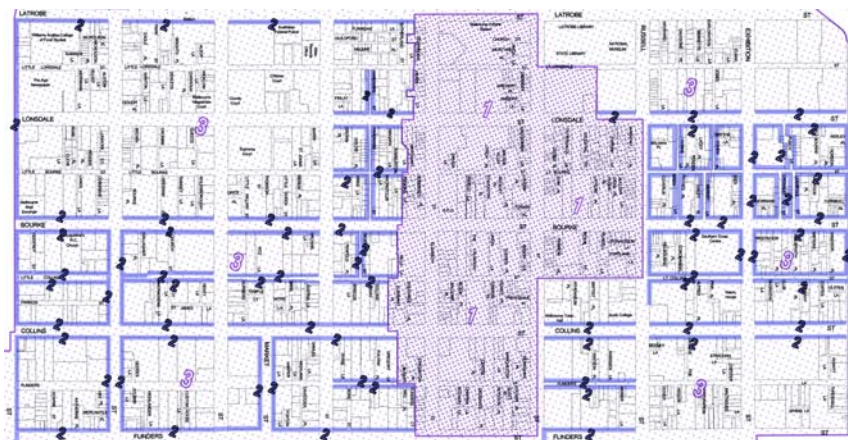
[그림 부록1-4] 도심지역의 지구단위 유산 오버레이

② 디자인&개발 오버레이(DDO, Design and Development Overlay)

HO와 함께 도심계획에서 중요한 역할을 하는 것이 DDO이다. 지자체의 계획 전략, 정책을 포함한 지방정부, 주정부 단위의 계획정책을 실행하기 위한 지침이다. 따라서 새로운 개발이 이뤄질 경우 해당 지구의 디자인 및 건물형태와 관계된 명확한 지시사항을 제시할 수 있게 된다. 여러 지침들이 있는데, 도심지역에 한해서 건축부분과 관련이 있는 DDO1, DDO2를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

□ DDO1: 활동적 거리환경조성

DDO1은 활동적 거리환경(Active Street Frontages)을 조성하기 위한 지침이다. 도심 거리에 흥미와 활기를 불어넣기 위하여 각각의 건물 지층을 조율하면서 거리, 지구 전체를 유기적으로 묶어준다.



[그림 부록1-5] 도심지역의 활동적 거리환경 조성

1) Area1: 소매상 중심 영역(Retail core)- 소매상 중심 영역의 지층 전면을 비롯한 건물은 그 지역의 기능과 모습에 기여해야 하며, 가로와 보행자에 적절한 규모를 갖는다. 또한 적어도 5m 혹은 가로에 면한 전면의 80%(둘 중 큰 것을 택함)를 출입구 혹은 상점 내의 상품을 보여 줄 수 있는 진열창으로 쓰여야 한다.

2) Area2: 주요 보행로 영역(Major pedestrian areas)- 보행자에게 흥미를 유발할 수 있도록 적어도 5m 혹은 가로에 면한 전면의 80%(둘 중 큰 것을 택함)를 진열창으로 쓰거나 고객서비스 공간으로 활용한다.

3) Area3: 기타 영역- 지층전면이 시각적 흥미와 활기를 불어넣어야 하며, 차폐벽, 사무실로비, 차량출입구, 설비시설 등을 최소화 한다. 지층전면에는 상품진열, 고객서비스 공간, 예술작품, 건축디테일 등을 보여 줄 수 있어야 한다.

□ DDO2: 고도제한

DDO2는 고도제한에 관한 지침이다. 신축건물의 높이가 독특한 지구의 성격을 유지하게 하고, 랜드마크 건물을 시각적인 우위를 유지할 수 있도록 하는 디자인 목적을 기반으로 작성되었다.



[그림 부록1-6] 도심지역의 고도제한

[표 부록1-1] 도심지역의 고도제한 적용기준

고도제한지역	최고높이	적용기준
A1(HC1)	40m	보행자에게 개방감과 친밀감을 유지할 수 있는 높이로, 3월22일과 9월22일 11시에서 2시 사이에 햇빛을 유지할 수 있는 정도
A2(HC2)	15m	차이나타운(Chinatown), 벅 힐(Bourke Hill) 지구와 여러 골목길 지구(McKillop/Hardware/Guilford Lane)가 저고도·고밀도로 유지될 수 있는 정도
A3(HC3)	20m	차이나타운으로의 진입로와 Hardware 골목길지구의 경계주변에 안정감을 주기위해 완화됨
A4(HC4)	23m	의사당 건물(Parliamentary buildings)이 벅 힐 지구의 스카이라인에서 우위를 유지할 수 있는 정도
A5(HC5)	40m	세인트폴성당이 스완스톤 거리와 러셀 거리 사이의 상징건물로 유지할 수 있는 정도, 의회건물(Parliamentary buildings)이 벅 거리에서 상징성을 유지할 수 있는 정도
A6(HC6)	30m	출입구 쪽에 완화를 두면서 차이나타운 주변과의 관계를 유지할 수 있는 정도
A7(HC7)	80m	개발완화를 두면서도 주변 지대와 안정감을 줌
A8(HC8)	60m	차이나타운, 벅 힐 지구에 개발완화를 두면서, 주변 낮은 지대와 어울릴 수 있는 정도
A9(HC9)	30m	타운 홀과 주변 역사적 건물들이 시각적으로 우위를 유지할 수 있는 정도

③ 도심지역의 영역별 유산활용과 특성

도심지역¹²⁹⁾을 4개의 영역으로 나누어 분석하였다. 동서방향 8블럭을 나누는 엘리자베스(Elizabeth) 스트리트와 남북방향 4블럭을 나누는 벅(Bourke) 스트리트를 경계로 북서(제1영역), 남서(제2영역), 북동(제3영역), 남동(제4영역)으로 구분하였다.



[그림 부록1-7] Robert Hoddle에 의한 도시계획, 1837년 3월25일
Public Records Office 소장

129) 도심지역이 현재의 그리드 플랜으로 계획된 것은 1837년 3월 Robert Hoddle에 의해서이다. 야라 강 북쪽에 입지하며 동서로 긴 가로로 갖는 그리드 계획으로 실현되고 현재의 도시조직을 이루는 근본이 되었다.

□ 제1영역: 도심지역의 북서쪽 8블럭



No	Name
H1507	WILLIAM ANGLISS COLLEGE
H0465	BUILDING
H0441	FORMER RESIDENCE AND SHOP
H0770	FORMER ROYAL MINT
H1528	FORMER RECORDS OFFICE
H1529	TITLES OFFICE
H0806	FORMER RESIDENCE
H0826	HEAPE COURT WAREHOUSE
H2117	OVERHEAD WATER TANK
H0881	FORMER MAIL EXCHANGE
H0066	FORMER F BLIGHT AND COMPANY WAREHOUSE
H1477	LIBRARY OF THE SUPREME COURT
H1514	LAW COURTS
H1478	SUPREME COURT ANNEXE
H1476	FEDERAL COURT OF AUSTRALIA
H0104	GOLDSBOROUGH MORT BUILDING
H0473	WAREHOUSES
H2155	195 ELIZABETH STREET

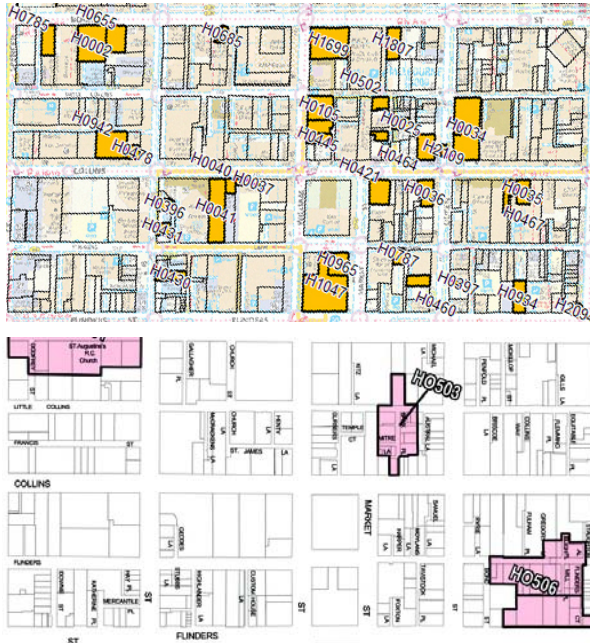
[그림 부록1-8] 제1영역의 유산목록

제1영역은 도심 서쪽지역으로 19세기에서 20세기에 건설된 정부기관 및 다양한 기능과 건물형식이 접목된 지역이다. 한켠에는 의회건물들(H1477, H1514, H1478, H1476)이 밀집된 반면, 독특한 양식의 창고들이 등록되어 있다. 벽 웨스트(HO 501)가 역사지구로 등록되어 있는데, 물류이동에서 가장 큰 역할을 해왔던 스펜서 철도역사에 면해 있기도 하다. 물류를 담당했던 우편(H0881), 전차(H0785) 담당 건물들이 해당 지구의 특색을 대변해 주고 있다. 구(舊) 기록사무소(H1528)는 현재 빅토리아대학건물로 전용되었는데, 후면에 증축된 부분은 형태, 입면, 내부공간의 재사용 측면에서 높이 평가받고 있다.



[그림 부록1-9] 벽 웨스트 주변과 舊 기록사무소 건물의 모습

□ 제2영역: 도심지역의 남서쪽 8블럭



No	Name
H0785	FORMER MELBOURNE TRAMWAY AND OMNIBUS COMPANY BUILDING
H0655	OLD BOURKE STREET WEST POLICE STATION AND CELL BLOCK
H0002	ST AUGUSTINES CATHOLIC CHURCH AND FORMER SCHOOL
H0942	FORMER MCPHERSONS BUILDING
H0478	FORMER NEW ZEALAND LOAN AND MERCANTILE COMPANY LTD BUILDING
H0685	FORMER GOLLIN AND COMPANY BUILDING
H0396	FORMER YORK BUTTER FACTORY
H0431	FORMER LEVICKS AND PIPER WHOLESALE IRONMONGERS WAREHOUSE
H0041	RIALTO BUILDING
H0040	WINFIELD BUILDING
H0037	OLDERFLEET BUILDING
H0430	FORMER ZANDERS NO.3 WAREHOUSE
H1699	FORMER BHP HOUSE
H1807	EAGLE HOUSE
H0105	THE AUSTRALIAN CLUB
H0445	QUEENSLAND BUILDING
H0502	STALBRIDGE CHAMBERS
H0025	MELBOURNE SAVAGE CLUB
H0464	MITRE TAVERN
H2109	UNDERGROUND PUBLIC TOILETS
H0421	FORMER AMP BUILDING
H0036	FORMER NATIONAL MUTUAL LIFE ASSOCIATION BUILDING
H1047	FORMER CUSTOMS HOUSE
H0965	FORMER PORT OF MELBOURNE AUTHORITY BUILDING
H0787	TAVISTOCK HOUSE
H0460	LOMBARD BUILDING
H0034	ANZ BANK
H0467	BANK OF MELBOURNE
H0035	FORMER COMMERCIAL BANK OF AUSTRALIA, BANKING CHAMBER AND ENTRANCE
H0397	ALKIRA HOUSE
H0934	COMMERCIAL TRAVELLERS ASSOCIATION BUILDING
H2094	HOSIES HOTEL MURAL

[그림 부록1-10] 제2영역의 유산목록

제2영역은 고층사무실, 금융시설이 밀집한 지역이다. 1970~80년대 초고층 개발이 일면서 많은 도시조직이 변화된 모습이다. 뱅크 플레이스(HO 503)가 역사지구로 등록되어 있는데, 고층건물군 사이에서 영국풍의 건물(H0464)을 중심으로 아늑한 공간을 형성한다. 리알토 빌딩(H0041)과 윈필드빌딩(H0040)은 각각 단위건물로 등록되어 있는데, 그 사이공간을 활용하여 호텔로비 및 라운지로 개조하였다.



[그림 부록1-11]뱅크 플레이스 주변과 리알토 호텔의 라운지 전경(좌, 우 건물이 별도의 단위건물유산)

□ 제3영역: 도심지역의 북동쪽 8블럭

No	Name
H0067	COOPS SHOT TOWER AND FLANKING BUILDING
H0509	BUILDING
H0455	CHURCH OF CHRIST
H0013	ST FRANCIS CATHOLIC CHURCH
H0802	DOVERS BUILDING
H1497	STATE LIBRARY OF VICTORIA
H2140	CAST IRON URINAL
H0956	FORMER QUEEN VICTORIA HOSPITAL TOWER AND PERIMETER FENCE
H0623	FORMER MONEY ORDER POST OFFICE ANI SAVINGS BANK
H2100	MYER MELBOURNE (FORMER MYER EMPORIUM
H0903	GENERAL POST OFFICE
H2110	UNDERGROUND PUBLIC TOILETS
H2153	DAVID JONES STORE (FORMER BUCKLEY & NUN
H0390	FORMER ANZ BANK
H0485	NUM PON SOON SOCIETY BUILDING
H0799	FORMER BANK OF NEW SOUTH WALES
H0012	WESLEY CHURCH COMPLEX
H0766	FORMER MICKVEH YISRAEL SYNAGOGUE AND SCHOOL
H0442	SUM KUM LEE
H0641	HER MAJESTY'S THEATRE
H2028	FORMER ANGLISS & CO STABLES
H0443	GORDON HOUSE
H0022	FORMER LONDON CHARTERED BANK
H0435	JOBS WAREHOUSE
H0093	PRINCESS THEATRE

[그림 부록1-12] 제3영역의 유산목록

제3영역은 저고도, 고밀도의 주거병용 상업시설과, 중앙우체국(H0903) 주변의 고층 상가시설이 복합된 상업중심영역이다. 차이나타운 주변의 리틀 벅(HO 507), 중앙우체국 주변의 포스트 오피스(HO 509), 의사당 건물 주변의 벅 힐(HO 500)이 역사지구로 등록되어 있다. 리틀 벅은 15m의 고도제한을 두면서 저고도, 저밀도의 건물과 골목길을 유지하고 있으며, 동시에 소매상 중심영역으로 활동적 거리환경 지침으로 관리된다. 벅 힐은 23m의 고도제한을 두면서 의사당이 해당지구에서 중심적인 위치를 차지하면서 스카이라인을 유지하고 있다.



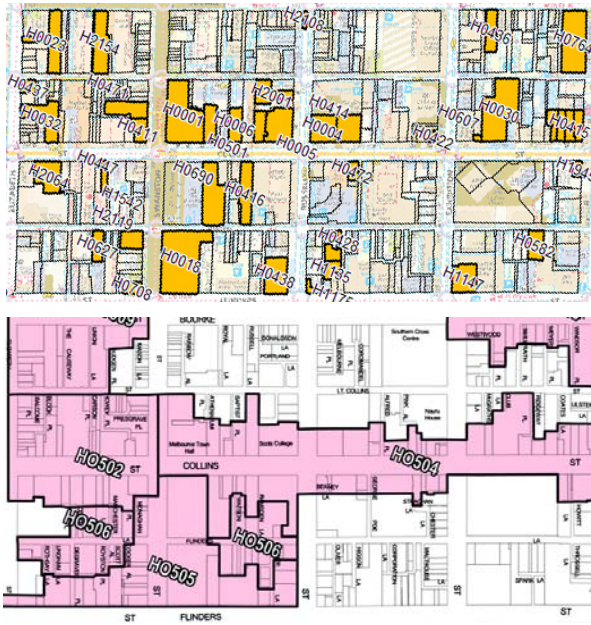
[그림 부록1-13] 차이나타운(H0485 주변)과 벅 힐 지구(오른쪽 끝이 의사당 건물)주변

고든 하우스(H0443)는 20세기 초 집합주택을 호텔로 전용한 사례이고, H0509 빌딩은 소매상업시설로 바뀌었다. 두 사례 모두 기존건물의 재료, 공간을 잘 살리면서 상업공간으로 바뀌었다.



[그림 부록1-14] 중앙우체국과 고든 하우스와 H0509빌딩의 내부모습

□ 제4영역: 도심지역의 남동쪽 8블럭



No	Name
H0023	ROYAL ARCADE
H2154	DAVID JONES STORE (FORMER COLES)
H0437	MELBOURNE CITY BUILDING
H0032	BLOCK ARCADE
H0471	CAPITOL HOUSE
H0411	MANCHESTER UNITY BUILDING
H0001	MELBOURNE TOWN HALL AND ADMINISTRATION BUILDING
H0501	THE ATHENAEUM BUILDING
H0006	BAPTIST CHURCH
H2001	FORMER VICTORIA CAR PARK
H0005	SCOTS CHURCH
H2064	FORMER NATIONAL BANK OF AUSTRALASIA HEAD OFFICE
H0447	NEWSPAPER HOUSE MOSAIC
H1542	FORMER FOURTH VICTORIA BUILDING
H0627	ROSS HOUSE
H2119	NICHOLAS BUILDING
H0708	YOUNG AND JACKSON'S PRINCES BRIDGE HOTEL
H0416	FORMERLY THE AUDITORIUM
H0018	ST PAULS CATHEDRAL PRECINCT
H0438	FORUM AND RAPALLO CINEMAS
H2108	UNDERGROUND PUBLIC TOILETS
H0004	ST MICHAELS UNITING CHURCH
H0414	PROFESSIONAL CHAMBERS
H0422	COMMERCIAL BANK OF AUSTRALIA
H0436	SALVATION ARMY TEMPLE
H0764	HOTEL WINDSOR
H0607	MELVILLE HOUSE
H0030	THE MELBOURNE CLUB
H0415	ANZAC HOUSE
H0472	AUSTRAL BUILDINGS
H1175	DUKE OF WELLINGTON HOTEL
H1135	WAREHOUSES
H0428	WAREHOUSE
H1945	THE FORMER CAMPBELL RESIDENCE
H1147	THE HERALD & WEEKLY TIMES BUILDING
H0582	MILTON HOUSE

[그림 부록1-15] 제4영역의 유산목록

제4영역은 다수의 교회, 클럽, 호텔, 은행, 영화관, 주거시설 등이 유산으로 등록된 영역이다. 다수의 지구가 등록되었는데 이 중 상당수의 중요유산이 밀집되어 있는 콜린스 이스트(Collins East, HO 504)에는 거의 2차대전 이전의 건물들로 19세기에서 20세기초의 상당수 건물로 인하여 연속된 높이, 규모, 특징, 외관을 보여준다. 플린더스 게이트(HO 505)는 대부분 40m로 규제되면서 세인트폴성당, 플린더스 역사를 포함하는 도심지역의 남쪽 전경을 유지하고 있다. 구(舊) 호주은행(H2064)은 1층에 음식점, 소매상업시설

그리고 2층에는 고서점전문점으로 전용되었다. 추가설비시설을 기존 건물에 감추면서 새로운 용도를 기존공간에 적절하게 부여한 모습이다.



[그림 부록1-16] 콜린스 이스트 주변과 舊 호주은행의 내부모습

4. 멜버른 도심주변지역(outside the Capital City Zone)의 역사유산보전과 활용정책

1) 개요

도심지역의 보존전략이 1985년 ‘Central Activities District Conservation Study’에 의해 작성되었다면, 도시전체의 보존전략은 같은해 ‘Urban Conservation in the City of Melbourne’에 의해 수립되었다. 단위건물, 가로 등도 등급별로 지정하면서 의회의 협의과정을 통한 변경사항에 대한 보존이 진행되어 왔다. 이후 지속적인 조사 및 계획으로 관련조항이 멜버른 계획요강(Melbourne Planning Scheme at Clause 22.05) 내에 만들어 지고, 최근목록으로는 2008년 7월에 전수조사를 행하면서 ‘역사유산목록’¹³⁰⁾이 통합보완되었다. 도심지역을 제외한 Carlton, East Melbourne and Jolimont, Flemington and Kensington, Melbourne, North and West Melbourne, Parkville, Southbank, South Yarra의 8개 구역에 대한 목록화이다. 여기에는 단위건물을 조사하면서 가로경관에 대한 조사를 행하고 동시에 등급화가 되어 있다.

단위건물(Buildings: Grade)은 A, B, C, D, E등급으로 구체화되고, 가로경관(Streetscapes: Level)은 1, 2, 3 레벨로 규정된다. 멜버른 계획요강에 의한 각 등급 및 레벨의 기준과 규제사항은 다음과 같다.

130) Heritage Places Inventory, July 2008 (<http://www.melbourne.vic.gov.au/>)

□ 단위건물(Buildings)

A 등급: 국가 및 주정부 차원에서 중요성을 인식한 건물. 대부분이 빅토리아 헤리티지 혹은 국가 부동산 등록청(Register of the National Estate)에 등록되어 있다.

B 등급: 지자체 차원에서 중요성을 인식한 건물. 해당 지역의 건축적 발전을 증명하는 건물들로, 대부분이 국가 부동산 등록청에 등록되어 있거나 등록이 추천된 건물이다.

C 등급: 해당 지역의 역사적, 사회적 발전을 입증하는 건물들로, 다양한 양식과 건물형식으로 이루어진다.

D 등급: 해당 지역의 역사적, 과학적, 건축적, 사회적 발전을 대표하는 건물들로 특정 시기, 양식, 건물형식을 대변한다. 다소의 변형이 있지만, 해당 가로 및 건물군은 개별 건물의 가치를 강화하게 된다.

E 등급: 변형이 있으며 유사시기의 다른 건물들과 고립되어 위치한다. 이로 인해 그 지역의 성격부여에 기여하지 못하지만, 보존가치가 있는 건물이다.

□ 가로경관(Streetscapes)

1 레벨: 비슷한 시기와 양식을 갖으면서 잘 보존된 건물군이거나, 극도로 중요한 건물들로 밀집되면서, 가치있는 건물들이 밀집된 가로

2 레벨: 여전히 두드러진 특징과 비슷한 시기와 양식을 갖고 있거나, 개별적으로 중요한 건물을 포함하면서, 중요성을 갖는 가로

3 레벨: 중요한 건물을 포함하고 있지만, 그것들이 다양한 시기와 양식으로부터 생산된 건물일 경우

□ 철거

건물 원래부분의 제거 및 철거는 보통 A·B 등급 건물, C 등급의 전면부, 많은 D 등급의 건물이 허가되지 않는다. 일반적으로 전면부는 깊이가 전면 2개의 실¹³¹⁾로 고려된다.

131) 담당자의 설명에 의하면, C등급의 건물의 경우 일반적으로 가로에 면하는 전면실과 그 후면에 있는 실이 벽난로를 사이에 두면서 구성하게 되고, 후면에 부엌 등의 서비스 영역이 구성한다. 후면영역은 변형의 우려가 많은 것에 반해, 전면 2개의 실은 가장 중요한 역할을 하며, 건축적 뿐만 아니라 생활사적 가치도 지니고 있다고 밝히고 있다.

□ 신축, 증축시에 고려사항

형태 : 신축, 증축하는 외관형태가 1, 2 레벨 가로경관에서는 기존 맥락이 존중(respectful)되어야 하며, 3 레벨 가로경관에서는 고려(interpretive) 되어야 한다.

파사드 패턴 및 색감 : 후면 높은 부분의 시각적 소거 - 1 레벨 가로경관에서는 반드시 시각적으로 숨겨야 하며, 2·3레벨 가로경관에서는 부분적으로 숨겨야 한다. 또한 각 지자체의 A, B 등급 건물의 증축인 경우는 반드시 숨겨져야 한다. 예를 들어 단층건물을 복층으로 증축할 경우 증축부는 지층전면에서 최소 8m를 후퇴하여야 한다.

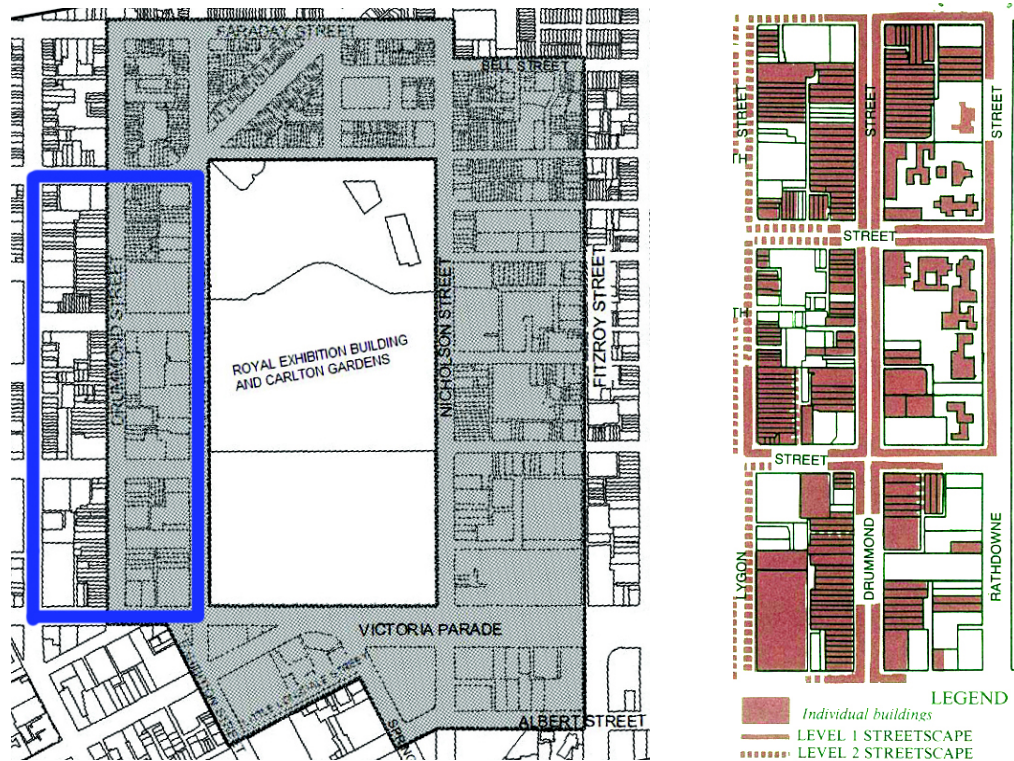
파사드 높이와 후퇴(신축건물의 경우) : 파사드 높이와 위치가 인접하는 건물이 모든 레벨의 가로경관에 속하는 뛰어난 건물(outstanding building)¹³²⁾이거나 1, 2 레벨에 속하는 역사유산환경에 기여하는 건물(contributory building)¹³³⁾일 경우, 해당 건물을 지배하지 않아야 한다. 일반적으로 이 의미는 높이를 초과해서는 안되며, 전면으로 돌출해서도 안된다. 반대로 파사드 높이가 해당 가로경관의 상징적 높이보다 낮아서도 안되며, 파사드 위치가 해당 가로경관의 상징적 건물선에 후퇴에서도 안된다.

2) 사례조사 : 칼튼(Carlton)지역 Drummond 거리를 중심으로 동서 2블럭 · 남북 3블럭

세계문화유산인 ‘왕립전시관과 칼튼가든(Royal Exhibition Building and Carlton Gardens)’의 주변지역으로, 특히 세계유산 환경지구(World Heritage Environs Area)의 전략적 계획에 포함된 구역이다. 드럼먼드가로(Drummond Street)지역은 1 레벨의 가로경관 지역으로 주변에 유명 상업가로인 라이건 스트리트, 세계문화유산, 멜번뮤지엄 등이 인접해 있다. 지구단위의 유산오버레이(HO)에서 도심외곽 주변에 지정된 여섯 지구 중의 하나이다.(지정번호: HO1)

132) 용어정의에 의하면, 해당 자치구에 속한 ‘A’, ‘B’ 등급 건물을 의미한다.

133) 용어정의에 의하면, 모든 자치구에 속한 ‘C’등급 건물 혹은 1레벨, 2레벨 가로경관에 속한 ‘D’등급 건물을 의미한다.



[그림 부록1-17] 왕립전시관과 칼튼가든, 세계유산환경지구와 조사지역(좌) 및 가로레벨(우)



[그림 부록1-18] 왕립전시관과 칼튼가든, Drummond Street 가로경관

□ 조사지역의 가로경관(Streetscape)

[부록2-17]의 우측그림에서와 같이 드럼먼드 가로(Drummond Street)가 세 블록에 걸쳐 1등급으로 지정되어 있을만큼 전반적인 건물들의 시기, 양식, 규모가 비슷하게 형성하고 있다.

개별건물로 지정된 것들은 A에서 E 등급까지의 건물들인데, 비슷한 시기의 복층으로 된 식민지풍의 건물들은 대부분 C 등급이다. 이러한 건물들이 밀집되면서 특색있는 가로경관을 연출하고 있다. 그 중에도 역사적, 사회사적 가치를 갖는 건물이거나 독특한 양식, 디테일을 갖고 있는 A, B 등급의 건물도 다수 포함하고 있다.

48 DRUMMOND STREET에 위치한 A등급(빅토리아 유산목록에는 불포함)의 테라스 하우스는 1868년에 건립된 것으로, 해당 지구의 특색을 만드는 대표성을 띠다고 볼 수 있다. 다수의 건물이 본 건물과 유사시기, 유사양식을 띄고 있는데 독특한 배경, 가치, 디테일을 갖고 있을 경우가 A 등급, 일반적인 건축특성을 보여 줄 경우는 C 등급으로 분류되고 있다.



[그림 부록1-19] 48 DRUMMOND STREET에 위치한 A등급 건물의 외관과 내부

□ 조사지역의 유산 오버레이(Heritage Overlay)

이 지역은 지구단위의 유산오버레이 HO1에 포함되어 있는 지역으로 여러 오버레이의 중첩에 의해 폭넓게 관리되고 있다.

단위건물의 유산 오버레이도 다수 등록되어 있는데, 이중 드럼먼드가로(Drummond Street)에 면한 건물은 [부록2-4]의 표에서와 같이 4건물이 분포되어 있다.

[표 부록1-2] 조사지역 내의 단위건물 HO

일련번호	건물명	위치(CARLTON 지역 내)	비고(Victorian Heritage Number)
HO 37	ROSAVILLE	46 DRUMMOND STREET	H0408
HO 38	MEDLEY HALL	48 DRUMMOND STREET	H0409
HO 39	DRUMMOND TERRACE	93-105 DRUMMOND STREET	H0872
HO 40	LOTHIAN BUILDINGS	175-179 DRUMMOND STREET	H0372

상기의 건물들은 동시에 모두 빅토리아 주의 유산목록에도 올라와 있는 건물들이다. 따라서 주정부 등급의 중요성(State significance)을 갖추면서 유산법령(Heritage Act)에 의해 보호를 받게 되고, 동시에 지자체 등급의 중요성(local significance)을 갖추면서 멜버른 기본계획(Melbourne Planning Scheme)에 의한 HO에 의해 보호를 받는다. 모든 빅토리아 주의 유산목록이 HO에 포함되지만, 모든 단위건물의 HO가 빅토리아 주 등급의 유산은 아닌 것이다.



[그림 부록1-20] MEDLEY HALL(HO 38)과 DRUMMOND TERRACE(HO 39)

□ 조사지역의 디자인&개발 오버레이(DDO, Design and Development Overlay)

DDO6은 칼튼 지역에서 저층으로 조성된 지구에 대한 건물과 가로경관을 보존하기 위해 추가적으로 조성된 오버레이이다. 칼튼지역에서는 여러 개소의 지구가 상기의 DDO6에 의해 조율되는데, 사례조사 지역도 이에 속한다. DDO6은 건물높이제한을 두면서 신축 건물의 높이가 인접한 건물과 지역에 적절하게 조성되면서 독특한 지구의 성격을 유지할 수 있도록 하는 디자인 목적을 기반으로 작성되었다. 사례조사지역의 상당부분은 10m 높이로 제한되고 있으며, 일부 골목길에 면한 가로는 8m로 제한되고 있다.

[표 부록1-3] 조사지역 내의 DDO

높이제한지역 (Height Control Area)	최고 높이	적용기준
A10	8m	1, 2층의 건물이 두드러진 지역으로 해당 가로 및 골목길 주변을 제어하면서 유지함. 거의 골목길을 중심으로 지정됨
A12	10m	2-3층의 건물이 두드러지며 저층건물군이 밀집된 지역으로 현재와 같은 상태로 보존하기 위한. 사례조사지역에 상당부분이 A12에 속함
A13	13.5m	역사적 건물이거나 가로와 후퇴하여 높게 형성된 부분
A14	16m	기존 형성된 높이를 주변 지역과의 고도를 어느정도 유지하기 위한



[그림 부록1-21] 칼튼 지역의 HO와 DDO

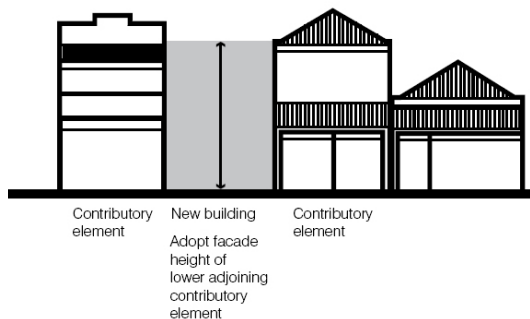
3) 역사유산지구 가이드라인(Heritage Overlay guidelines)¹³⁴⁾

이 가이드라인은 Heritage Victoria와 Heritage Council of Victoria(유산협의회)에 의해 작성되었다. 이 가이드라인은 지방자치단체가 유산 오버레이(Heritage Overlay)¹³⁵⁾를 적용(채택하지 않는 한 법적 효능은 없음)할 때, 지방정부계획가, 역사유산담당자에게 도움을 주기 위함이다. 역사유산지구의 주목적은 역사유산의 중요성을 유지하기 위함이며, 새로운 디자인으로 단위유산을 억누르지 않는 한 개조와 적응적 재사용을 허락한다.

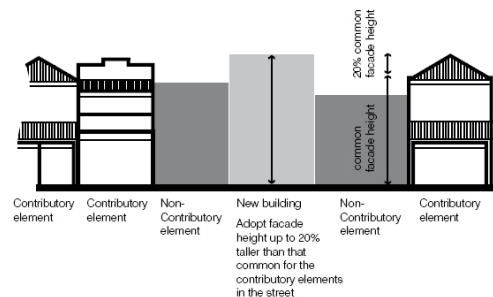
가이드라인은 필지분할, 철거, 이축, 외관변경, 내부변경, 사용변경, 외관 미장, 가든, 펜스, 신호 등에 대한 개별 장으로 되어 있으며, 여기서는 5장에서 다루고 있는 ‘역사유산지구에서의 신축건물(New buildings in an Area Heritage Overlay)’에 대한 가이드라인을 간략히 살펴보았다.

□ 신축건물의 파사드 높이규정

신축건물은 인접하는 단위유산의 중요성에 영향을 끼치지 않아야 한다. 파사드 높이는 도심지역의 경우 인접하는 단위유산에서 낮은 건물의 높이를 따르며[그림 부록1-22]. 반면 단위유산건물에 인접하는 않는 경우는 해당 가로블럭에서의 단위유산건물들의 평균 높이에서 20%까지를 초과한 범위내로 규정한다[그림 부록1-23].



[그림 부록1-22] 파사드높이: 도심지역에서 단위유산건물에 인접하는 경우



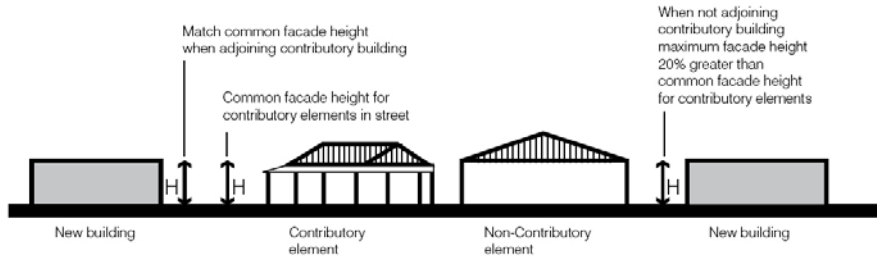
[그림 부록1-23] 파사드높이: 도심지역에서 일반건물에 인접하는 경우

134) Heritage overlay guidelines

<http://www.heritage.vic.gov.au/Forms-Guidelines/Heritage-overlay-guidelines.aspx?preview=true>

135) 가이드라인 내의 Glossary of Terms를 바탕으로, Heritage Overlay(유산 오버레이), Area HO(역사유산지구), Contributory Element(단위유산)로 썼음을 밝힌다.

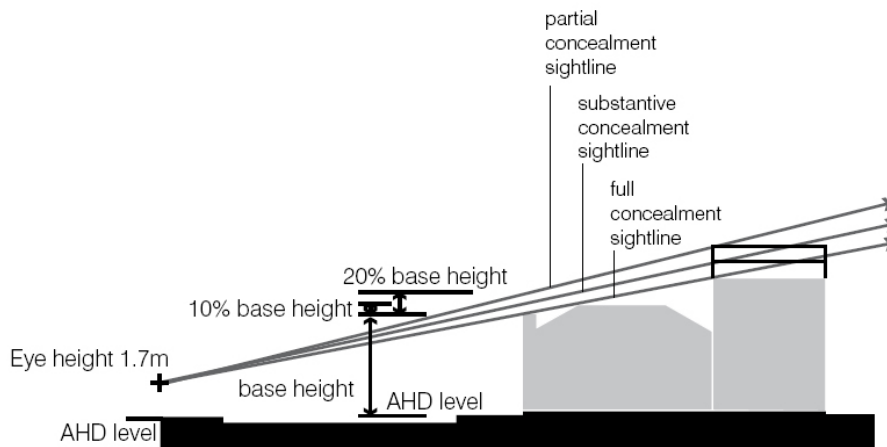
교외지역인 경우 단위유산이 인접하는 경우 해당 건물의 높이까지로 하며, 인접하는 건물이 없는 경우 해당 지구에서 단위유산들의 평균높이에서 20%까지 내로 규정한다[부록3-24].



[그림 부록1-24] 파사드높이: 교외지역인 경우

□ 후면 신축건물에 대한 사선제한

후면 신축건물의 높이로 인해 인접한 단위유산건물, 가로경관, 역사유산지구에 피해가 가지 않도록 하는 지침이다. 반대편 보행로에서의 1.7m의 높이를 기준으로 한 사선제한이다. 제한의 정도는 완전히 감춰야 하는 경우와 전면부 파사드 높이에서 10%를 완화하는 경우, 그리고 20%를 완화하는 경우가 있으며, 해당 역사유산의 성격에 따라 제한의 정도가 결정된다.



[그림 부록1-25] 후면 신축건물에 대한 사선제한

5. 적응적 재사용(Adaptive Reuse) 지침과 사례

1) 내셔널 트러스트(National Trust)¹³⁶⁾

빅토리아주 유산국(Heritage Victoria)이 정부기관이라면 내셔널 트러스트(National Trust)는 자선기금으로 운영되는 비영리기관이다. 내셔널 트러스트가 소유자의 기증에 따른 문화유산의 관리를 중점적으로 하는 것에 비해, 호주(빅토리아)의 내셔널헤리티지는 재산관리 뿐만 아니라, 보존영역, 재사용 전략 등에서 더욱 활발한 활동을 하고 있다.

여기서는 ‘내셔널트러스트의 정책: 문화적으로 중요한 유산의 적응적 재사용’의 문서¹³⁷⁾를 통해 내셔널 트러스트의 재활용 지침과 좋은 사례¹³⁸⁾와 나쁜 사례¹³⁹⁾로 선정된 유산들을 살펴보았다.

- 모든 행위의 기본은 오스트레일리아 이코모스의 버라헌장을 따른다.
 - 참고-버라헌장 Article 21, Adaptation
 - 조항21.1 적응적 재사용(개조)은 유산의 문화적 중요성에 최소의 충격을 주는 경우에만 가능하다. (주: 개조는 새로운 시설의 도입, 새로운 용도, 유산에 대한 보호조항이 변경된 경우를 포함한다.)
 - 조항21.2 적응적 재사용(개조)은 중요한 구조물에 대한 최소한의 변경을 수반해야 하고 다른 방도를 고려한 후 결정되어야 한다.
- 모든 행위가 실시되기 전에 보존관리계획(Conservation Management Plan)이 마련되어야 하며, 유산의 중요성이 타당한 연구와 서류에 의해 정리되고 미래의 관리, 발전, 사용에 관한 정책이 설립되어야 한다.
- 유산에 대한 새로운 용도는 그에 대한 중요성이 고려되어야 한다. 중요성을 확보하는 것이 그 유산에 대한 어떠한 변화보다 우선되어야 한다.
- 유산의 기존, 현재용도는 그 자체로 문화적 중요성을 갖을 수도 있기 때문에, 이러한 경우에는 그 용도를 어딘가에 보존해야만 한다.

136) <http://www.nattrust.com.au/>

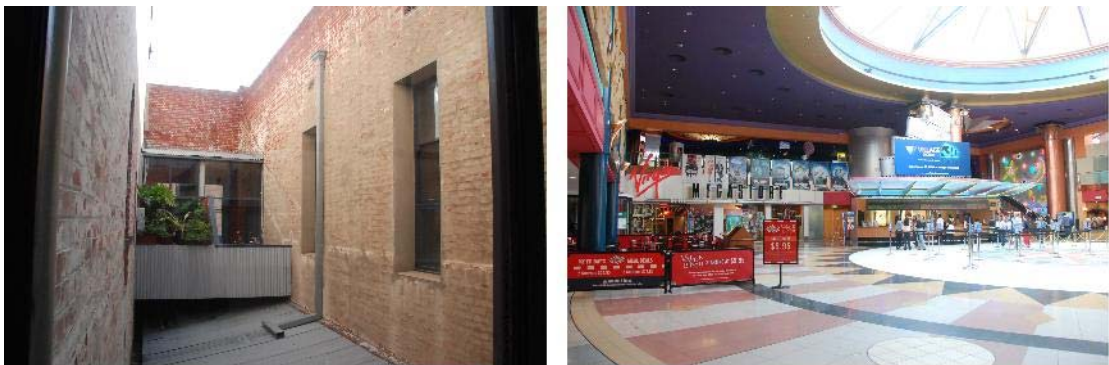
137) 「National Trust Policy: The Adaptive Reuse of Culturally Significant Places」

138) ①Old Treasury, Melbourne, ②Former Victorian Railways Headquarters, Spencer Street, ③Former Kew Asylum(Willsmere), ④Former St Paul's Church, Glenlyon, ⑤Former Sunbury Asylum(Caloola), ⑥Former Foy & Gibson complex, Collingwood, ⑦Aitken Distillery Silos, Collingwood

139) ①Victoria Brewery, East Melbourne, ②Jam Factory, Chapel Street, Prahran, ③Former St Kilda Railway Station

- 유산의 적응적 재사용은 단순히 새로운 용도를 통한 커다란 재정적 이득을 목표로 행해져서는 안된다. 그것은 기존 혹은 현재의 용도가 더 이상 가능하지 않거나 거의 중요성을 갖지 못할 때 이루어진다.
- 외부영향에 민감한 적응은 유산의 파괴에 이르는 변화의 시작이다.
- 수년간 비워진 역사유산에 대한 재사용에는 원래기능으로 회복할 수 있는 가능성을 파괴해버리는 경우가 있다.
- 변화의 정도는 유산의 중요한 구성요소나 다른 무형의 가치에 주는 영향에 달려있다.
- 중요한 구성요소에 대한 변화는 최소한으로 해야 하며, 그 변화는 원형으로 돌아갈 수 있는 가역(可逆)상태여야 한다.
- 새로운 행위는 쉽게 구별되어야 하며, 또한 디자인적으로 우수해야 한다.

좋은 사례로 꼽혔던 사례 중에 구(舊)빅토리아 철도청 건물(Former Victorian Railways Headquarters), 포이 앤 김슨 복합시설 등은 집합주택으로의 개조인데, 기존 건축조직을 유지하면서 동선연결을 위한 시설만을 철골조로 추가한 사례이다. 나쁜 사례로 꼽혔던 사례 중에 빅토리아 양조장(Victoria Brewery), 잼 공장(Jam Factory)은 외관 파사드만을 남겨놓은 형태로 복합문화시설로 변한 모습이며, 내부에서 예전 산업시설의 모습을 느낄 수 없다는 것이 가장 큰 결점이었다.



[그림 부록1-26] 포이 앤 김슨 복합시설과 잼 공장의 내부

2) 시드니의 건물 재이용 사례

시드니의 건물 재이용 사례는 뉴사우스웨일주의 유산국의 ‘역사유산의 새로운 사용: 역사적 건물과 장소의 적응적 재사용을 위한 가이드라인’¹⁴⁰⁾과 현장조사를 바탕으로 간략히 살펴본다. 가이드라인의 기본은 내셔널트러스트와 마찬가지로 호주 이코모스의 버라헌장을 기반으로 하면서 다음의 7가지 원칙(①유산의 중요성에 대한 인식, ②유산의 중요성에 적합한 용도의 설정, ③기존의 중요한 건축조직에의 영향을 최소화, ④가역(可逆)성과 장래의 보존을 확보, ⑤유산, 주위환경과의 관계 및 조망을 보존, ⑥장기간 관리과 건물수명의 제공, ⑦재사용전략에서 해당 유산의 중요성을 드러내고 연출하는 부분)을 설정하고 각 사례마다 원칙에 따른 평가를 기술하고 있다.

□ The Mint, Macquarie street, Sydney

민트는 舊조폐국을 HHT(Historic Houses Trust)의 사무실로 개조한 사례인데, 발굴조사를 통해 흔적을 드러냄과 동시에 상부공간의 문화공간조성(사진의 좌측부분), 기존 건물의 새로운 보존디자인(사진의 우측부분)측면에서 우수한 사례로 꼽을 수 있다. 상기 원칙에 의해서도, ①보존관리계획이 발굴조사, 분석, 디자인과정으로 전개되고 있으며, ②장소가 갖는 200년간의 공공 사무소 기능을 지속함과 동시에, 새로운 용도가 공공의 접근과 이해를 강화한다. ③기존 요소를 새로운 공간과 구조를 통해 드러냄과 동시에 보존하는 전략을 취하면서, ④새로운 작업의 대부분은 역사유산의 조직에 영향을 주지 않고 있다. ⑤신축건물의 규모와 중정의 사용으로 시선확보는 물론 주변 지역과의 관계를 강화한다. ⑥사무영역과 별개로 공적, 문화적 영역이 구성되면서 영역별 관리체계를 하고, ⑦해당 유산을 뮤지엄화하지 않으면서도 중요한 부분을 적절한 장치로 드러내고 있다.



[그림 부록1-27] 舊조폐국(The Mint)의 외부와 내부

140) Heritage Council of New South Wales, 『New Uses for Heritage Places: Guidelines for the Adaptation of Historic Building and Sites』

6. 시사점

□ 유산의 개념

유산의 개념을 폭넓게 쓰고 있다는 점이다. 즉 가로경관, 장소, 지구 등을 건물 단위의 유산과 동일한 범주로 등록, 관리가 이뤄지고 있다. 독립된 범주로 다루는 것보다 면적관리계획을 수립하기에 용이한 측면이 있다.

□ 가로경관에 대한 조사와 가로단위의 유산지정

멜버른에서 도심지역을 비롯한 도심외곽지역의 면적관리를 위한 초기작업은 1980년대 이후의 가로경관에 대한 전수조사이다. 단위건물을 비롯한 각각의 가로에 대한 전수조사로 설득력 있는 가로단위 등급과 보존, 활용 정책을 수립할 수 있었다.

□ 단위건물과 가로경관의 등급화

단위건물 및 가로경관의 등급화를 고려해 볼 필요가 있다. 멜버른의 경우 두가지 평가가 동시에 이뤄진다는 점이 흥미롭다. 단위건물의 등급이 가로경관, 지구와 연계되어 고려되면서, 해당건물이 선형배치, 집합군을 이룬다면, 보다 높은 가치를 부여하고 있다. 가로경관의 등급에서도 문화재급 건물들이 어떠한 형태로 밀집되어 있는지, 그것들이 비슷한 시기이거나 양식을 나타내면서 가로의 특성을 만들어내는지의 여부를 중요시하게 고려하고 있다.

□ 전면부 깊이에 대한 규정

국내 여러 근대건축보존 사례에서 파사드보존으로 귀결되는 경우가 많아지고, 효과적인 방안처럼 인식되고 있는데, 이는 건물로써의 건축적, 생활사적 가치를 훼손하는 결과를 낳는다. 멜버른 도심주변지역의 철거규제사항 중에 전면 2개의 실은 철거하지 않는다는 규정과 아울러, 호주 내 근대건축 재이용에서는 지정문화재가 아닐지라도 최소 1 스펀(공간을 형성하는 최소한의 Unit)을 보존하는 것이 일반적이다. 이 경우 건물 외관을 남길 수 있을 뿐만 아니라 새로운 기능의 건물내부에서도 오래된 건물의 자취, 기억을 간직할 수 있는 효과를 갖는다.

□ 지구단위의 조사 및 관리수단

멜버른의 경우 단위건물, 가로경관에 대한 전수조사의 결과로 가치있는 역사문화지구에 대한 설정과 등록이 가능할 수 있었다. 또한 해당지구의 경관을 만들고 있는 단위건물, 가로를 중심으로 한 지구단위의 고도제한, 개발제한 등을 수립하고 있다.

□ 지구단위 오버레이의 규정

문화유산이 밀집된 지역에 대한 오버레이와 같은 관리조닝을 설정할 필요가 있다. 종묘, 돈화문로의 창덕궁 지구와 같은 세계문화유산¹⁴¹⁾을 비롯한 북촌, 정동지역과 같은 근대문화유산이 밀집된 지역은 지구단위로 지정될 필요가 있다. 또한 지구단위의 조사 및 관리체계화가 발굴조사¹⁴²⁾, 예정개발지 등과 연계되어 단위건물개발에서부터 지자체의 종합발전계획 작성시에 기초자료로 제공되어야 한다.



[그림 부록1-28] 멜버른의 발굴예정지: 필지별로 발굴예정지(보라색), 부분굴토지역(녹색), 완전굴토지역(노란색)으로 구분하여 데이터베이스화

141) 멜버른의 왕립전시관과 칼튼가든(Royal Exhibition Building and Carlton Gardens)의 경우 세계문화유산 주변의 환경정비의 일환으로 면적단위의 버퍼존을 규정하여 관리하고 있다.

http://www.heritage.vic.gov.au/Heritage-places-objects/World-Heritage-environs.aspx#paragraph_614

142) 멜버른의 경우 도심지역의 발굴조사 장기계획을 수립>About 800 historical archaeology sites are located in the Melbourne CBD)하고 있는데, 기존 발굴조사를 정리하고, 앞으로의 발굴예정지(지하굴착 등의 공사가 이뤄지지 않은 곳)를 미리 기록하여 추후 해당지역에 개발이 이뤄질 경우 충분한 발굴조사를 선행하도록 지시하고 있다. 최근 청진지구, 피맛길 등 발굴조사가 행해지는 서울시의 경우, 상기와 같은 종합적인 발굴데이터를 정립할 필요가 있다.

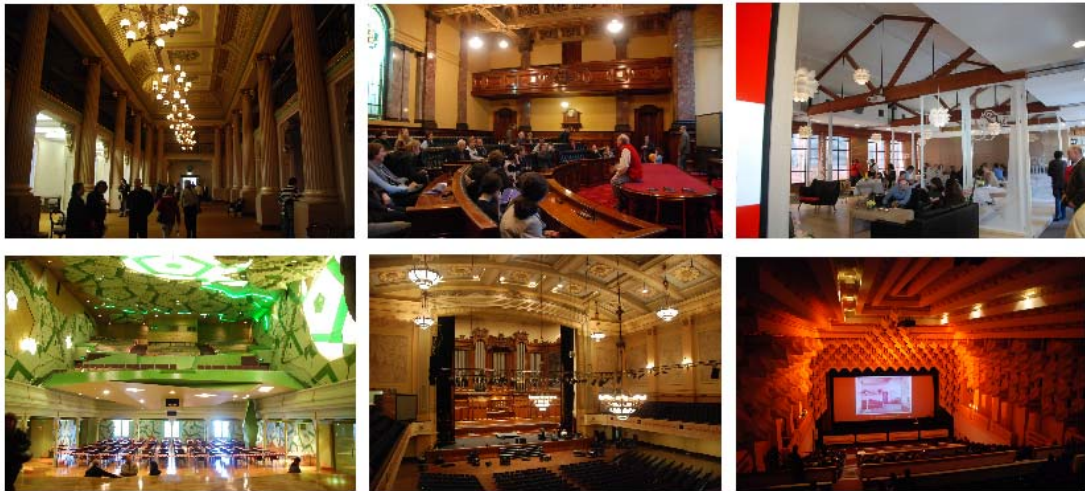
<http://www.heritage.vic.gov.au/Archaeology/Archaeology-stories/Melbourne-CBD.aspx>

□ 전후시기를 포함한 20세기 건물에 대한 보존움직임¹⁴³⁾

전후복구, 경제성장, 올림픽, 초고층빌딩, 개별건축가의 작품 등 현재 등록문화재 50년 규정으로 묶여 있는 유산들에 대한 등록을 통해 각 시기를 대표하고 상징할 수 있는 유산들을 남겨놓을 수 있는 인식제고와 제도변경이 있어야 할 것이다.

□ 근대화유산에 인식제고를 위한 페스티벌

‘멜버른 오픈하우스 2009’¹⁴⁴⁾는 올해 3년째로 대부분 일반시민이 참가하는 행사로 자리잡고 있다. 비공개 건축물 32개소를 방문할 수 있는 페스티벌이다. 개별 건물마다 내부관람투어를 진행하며, 건물의 역사, 가치, 디테일에 대한 가이드 설명이 덧붙여진다. 지자체의 문화관련 페스티벌 시에 건축부분이 일반시민과 함께하는 행사가 될 수 있을 것으로 보여진다.



[그림 부록1-29] 멜버른 오픈하우스때 공개되는 건물들의 내부사진

143) 호주 내에서 전후시기의 유산에 대한 보존움직임이 활발하다. 내셔널 트러스트(National Trust)에서 역시 2009년의 중점 전략으로 1950년 이후의 건축을 미래유산(Post 1950's Architecture: Our Future Heritage Seminar)으로 보고 각종 세미나와 인식개선을 유도하고 있다. 또한, 호주이코모스에서는 ‘(Un)Loved Modern’ 주제로 20세기유산의 보존에 대한 회의를 2009년 7월7일~10일 시드니에서 개최하였다. 이번 회의는 ISC20C(ICOMOS International Scientific Committee on 20th Century Heritage)의 두 번째 국제회의를 겸한 것이었다. 기조발표로는 오페라하우스의 보존과 적응적 재사용, 독일 내 20세기 유산에 대한 소멸과 재건, 유명건축가에 의해 지어진 전후 주거시설의 회생, 20세기 유산의 보존에 대한 과제가 있었으며, 식민지유산의 재고, 건물보존을 위한 기술전략 등에 대한 분과별 발표가 진행되었다.

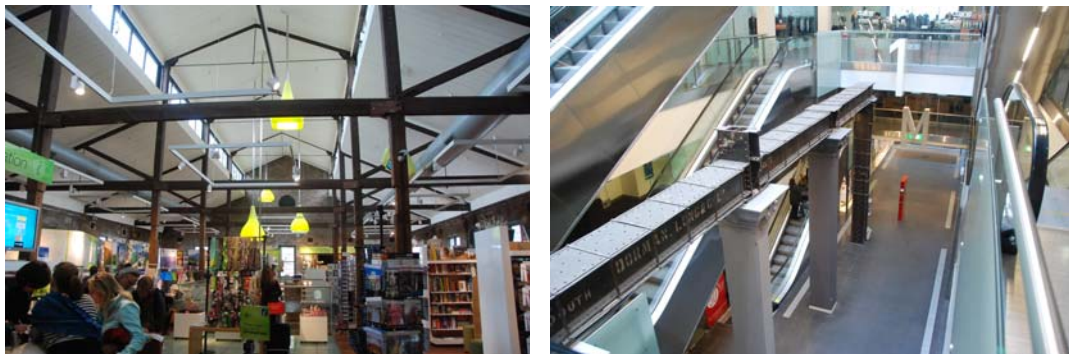
144) 올해(매년 1회 실시)는 2009년 7월19일에 행해졌다. <http://melbourneopenhouse.com.au/>

□ 상업용도로의 전환

멜버른의 도심지역의 경우, 교회 및 관공서는 기존 용도를 유지하는 경우가 대부분이었다. 반면, 기존의 창고, 주거시설, 금융시설 등의 용도전환은 대부분 상업용도로의 재사용이었다. 도심지역에 있다는 이유와 더불어 상업용도로의 전환은 역사유산의 가치를 공공에 드러낼 수 있고, 기존 근대건축의 공간이 이에 효과적으로 대응¹⁴⁵⁾한다는 것을 증명한다. 서울시 근대건축유산의 경우¹⁴⁶⁾ 63개소 중 상업공간 활용은 동아일보사옥의 1사례에 불과하고 대부분 전시공간으로 한정되고 있다. 앞으로 근대건축유산을 공공에 더욱 드러낼 수 있고, 내부에서의 다양한 활동이 일어날 수 있는 활용방안이 모색될 필요가 있으며, 상업공간으로의 활용측면에서도 다각도로 고려되어야 한다.

□ 역사지구의 대표문화재

해당 역사지구에서의 대표선수가 있어야 한다. 전문 디자이너에 맡겨서 대표할 만한 근대건축물 재이용사례가 있어서, 관광안내소 등의 중심역할을 하는 것이 필요하다. 시드니 락스의 인포메이션센터, 멜버른의 중앙우체국(GPO) 등과 같은 건물은 해당지구에서의 관광 및 쇼핑의 출발점이 되고 있다.



[그림 부록1-30] 시드니 락스의 인포메이션센터와 멜버른의 중앙우체국(GPO)의 내부모습

145) 대공간을 형성하면서, 내부칸막이 구획이 자유롭고, 벽돌, 콘크리트의 재료는 화재위험성을 줄여준다. 또한 새로운 기능을 위한 장치 및 설비시설의 인입에도 자유롭고, 오히려 이러한 새로운 조직이 기존 조직과의 차이성을 부여하면서 가치를 드러낼 수 있다.

146) 명지대학교 부설 한국건축문화연구소, 『문화재 관리·활용정책 학술연구』, 서울특별시, 2009.2

부록2. 해외사례연구

“미국 보스톤 메인스트리트 프로그램” 147)

1. 서론
2. 메인스트리트 프로그램의 의미
3. 메인스트리트 프로그램의 구성
4. 사례 조사: 보스톤 메인스트리트 프로그램
5. 국내시사점

1. 서론

미국의 메인스트리트 프로그램은 각 지역의 쇠락한 상업지역의 물리적 관리와 경제적 재생을 통해 지역공동체 (community)의 활성화를 목표로 국가단위(nation), 주정부단위(state), 지역단위(local)의 다양한 단체들이 유기적으로 연관되어있는 지역경제재생 정책의 하나이다. 1980년 이후 미국 내셔널 트러스트에서 설립된 메인스트리트 센터에서 4가지 관점과 8가지 원칙의 기본 어젠다를 제정하면서 본격화된 메인스트리트 프로그램의 궁극적인 지향점은 지역의 역사유산을 경제활동을 지원하는 물리적 자산으로서 재해석하여 그 지역의 문화 정체성을 정비하고 경제적 부흥을 이끄는 데 있다.

본 연구에서는 미국 메인스트리트 프로그램의 구성과 제도적 특성을 고찰하고 대표적인 사례인 보스톤 메인스트리트 프로그램을 조사하였다. 특히, 국내의 상황과는 상이한 미국의 사회적 배경과 메인스트리트의 역사적 문화적 위상에 대한 충분한 이해를 바탕으로, 지역 문화와 지역 경제 부흥책으로서 활용방안에 주목하여 국내 근대건축물 활용 방안의 시사점을 모색하는 데 그 목적이 있다. 연구의 방법은 선행 연구에 대한 문헌 고찰과 현지 답사를 통한 자료 조사 및 인터뷰 분석을 통해 이루어졌다.

147) 황지은교수(서울시립대학교)의 원고를 정리한 내용임

2. 메인스트리트 프로그램의 의미

1) 메인스트리트의 정의

미국에서 메인스트리트란 일반적으로 주거지역 주변의 상업지역을 지칭하는 용어로서 거시경제와 대별되는 지역경제의 은유적 표현이기도 하다. 또한 그 어원이 미국 초기 정착시대에 마을 개척의 거점이 되었던 중심가로(main street)의 장소성에서 비롯하기 때문에, 그 지역의 역사적 대표성과 대중적인 향수(nostalgia)를 함축하고 있다. 즉, 일반적인 미국 시민들의 인지적 정의로 메인스트리트란 일반적인 변화한 길 이름이나 상업시설이 밀집한 구역이라기보다는, 예로부터 전해지는 그 지역의 개별적인 역사에 연계된 지역 사회의 문화적 정체성이 존재하는 장소라고 할 수 있다.

좁은 의미에서 메인스트리트는 중소규모의 구도심지 (old downtown)를 일컫는다. 미국 근대 도시발전사에서 살펴보자면, 20세기 초 전국 고속도로 (interstate highway)가 건설되면서 주거지역이 도심과 멀리 개발되어 도심지 거주 인구가 급격히 줄기 시작하면서 기존의 도심이 낙후되는 현상이 나타났다. 이로 인해 도심 공동화 현상등 문제가 발생하자 1960-70년대에는 이러한 낙후된 구도심지를 완전히 철거하고 새로 건설하는 방식 (urban renewal)으로 정부주도의 재개발의 움직임이 있었으나, 지역성의 소실을 우려하는 시민운동의 반발로 점차 구도심지의 문화적 가치에 대해서 인식하게 된다. 1980년대 이후 이와 같이 낙후되어왔던 구시가지의 건축물과 도시구조물 보존하여 이를 도시 재생의 구심점으로 삼으려는 노력들이 이어졌는데, 메인스트리트는 이와 같은 맥락에서 재조명을 받은 중소규모의 도심지를 의미한다.

2) 역사보존제도로서의 메인스트리트 프로그램

메인스트리트의 역사성은 지역마다 상이하고, 지역주민들의 생활에 밀착되어 지속적으로 사용되는 문화적 유산으로서의 의미가 크다. 그러므로 그 역사적 가치를 절대적 관점 보다는 지역 정서에 의거한 상대적 관점으로 판단하고 있다. 미국의 국가지정 역사보존 대상은 연방정부(Federal Government)의 내무부 (Department of Interior)에서 관리하고 있는데, 이와는 별개로 각 지역자치단체 및 지역단위의 역사보존단체들이 그 지역의

보존의 대상 및 지침이나 실행 기준을 지정하고 있다. 대부분의 경우 메인스트리트 지역은 이러한 지역단위의 역사보존제도에 영향을 받는다.

각 지역자치단체의 메인스트리트 프로그램에서는 지역의 역사 보존 기준을 긴밀히 연계하여 메인스트리트 지역을 관리한다. 즉, 메인스트리트로 지정된 지역에서 기존의 건물과 건물 요소를 그대로 기할 수 있도록 정책적으로 장려하고, 또한 그 지역의 보존 가치에 대한 홍보활동을 활발히 하여, 지역사회에서 보존의 인지도를 높이고 있다. 건물 저층부의 용도를 자유롭게 변경할 수 있게 해주거나, 건물의 신축, 변경 시 반드시 지켜야 할 디자인 지침수립, 또는 이러한 지침을 준수할 경우 공사비 재정을 지원해주는 등 다양한 지역차원의 보존정책을 실천하고 있다. 또한 전국의 메인스트리트 기준을 관리하는 내셔널 트러스트의 메인스트리트 센터에서는 연방정부를 대상으로 역사보존의 기준을 맞추어 건물 보수를 할 경우 세제 혜택을 주는 등의 제도를 추진하여 이행 중이며, 메인스트리트의 문화적 가치에 대해서 많은 계몽활동 및 교육지원을 하고 있다.

3) 지역경제발전 제도로서의 메인스트리트 프로그램

메인스트리트 프로그램은 역사보존전략 외에도 지역 소매산업 (retail business)의 활성화 전략으로서 역할이 크다. 전국 규모의 프랜차이즈 (franchise shop)나 대규모 쇼핑몰(regional mall)이 소비시장을 주도하는 가운데 지역 상권을 지키고 지역의 경제활동을 부흥 하기위한 방책으로서 메인스트리트의 물리적 자산을 활용한다. 즉, 전국 어디서나 볼 수 있는 체인점이 아닌 그 동네만의 풍경을 이루는 메인스트리트를 매력적인 쇼핑가로서 홍보하고 관리한다. 지역에서 생산하는 것을 그 지역에서 소비하여 지역의 전체적인 산업구조를 윤택하고 지속가능하게 한다는 전략을 내세워서 지역주민들의 참여의식을 뚜렷하게 할 뿐만 아니라 이러한 지역성을 상품가치화 한다.

4) 지역공동체 활성화 전략으로서의 메인스트리트 프로그램

앞서 언급되었듯이 메인스트리트 프로그램은 그 태생부터 지역공동체(community) 활성화와 밀접한 관계에 있다. 지역공동체 활동을 도시 개발 계획의 중추적 전략으로 세우는 것은 미국 도시계획의 오랜 전통이라고 할 수 있으나, 최근 들어서는 특히 시민참여

중심의 상향접근 방식이 더욱 강조되면서, 도시계획의 성패를 가늠하는 중요한 척도가 되었다. 즉, 자신이 거주하거나 연고가 있는 지역에서의 소속감과 그로 기인한 참여도와 만족도가 궁극적으로 살기 좋은 지역으로 평가 받는 요소가 된 것이다.

메인스트리트 프로그램에서는 지역 중심가로의 문화적 역사적 정체성과 실질적인 경제 활성화를 강조함으로써 지역주민들의 자발적 참여를 장려하고 있다. 메인스트리트 구역 선정 기준 및 평가 기준에서도 자원봉사 등 자발적 참여도가 중요한 부분을 차지하고 프로그램을 직접적으로 운영하는 주체가 지역공동체이기 때문에, 엄밀한 의미에서 메인스트리트 프로그램은 지역주민들의 참여 없이는 성립되지 않는다. 국가단위, 주정부단위, 지역단위 자치단체에서는 메인스트리트 프로그램을 다양한 지역공동체 활성화 정책과 연계하여 진행하고 있다.

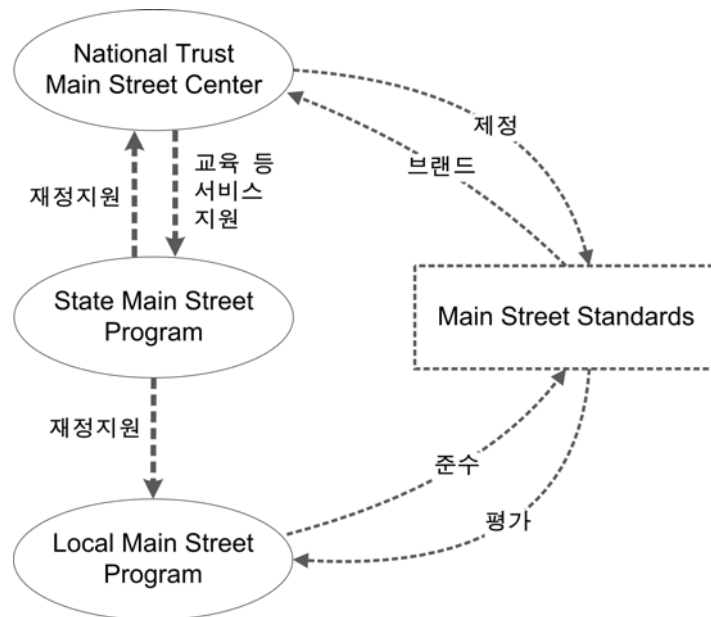


[그림 부록2-1] 오래곤주 포틀랜드시의 메인스트리트 지역공동체와 역사를 브랜드한 로고

3. 메인스트리트 프로그램의 구성

메인스트리트 프로그램은 기본적으로 민관협업관계를 바탕으로 이루어지는 제도이다. 정부주도식 하향접근방법 (Top-down Approach)과는 달리 지역사회의 자발적이고 자생적인 해결법을 찾는 것이 궁극의 목표이다. 국가차원에서 메인스트리트의 기준과 어젠다를 관리하는 역사보존을 위한 내셔널 트러스트 (National Trust for Historic Preservation)의 메인스트리트 센터는 직접적인 행정권을 가지는 않지만, 광역 지방자치

단체에서 프로그램을 운용할 수 있도록 지원하되 각 지역 단위 메인스트리트 프로그램에서 지켜야할 기준을 제정하고 이를 평가한다. 각 지역자치단체에서는 이 평가를 통과하여야만 “메인스트리트”라는 명칭을 사용할 수 있다. 광역 지방자치단체에서는 메인스트리트 센터에 일정의 비용을 지불하고 지역 메인스트리트 프로그램 설립과 유지 관리 체계를 위한 자문과 지원을 받는다. 광역 지방자치단체에서는 각 지역사회에서 제출한 참여 신청을 심사하여 지역 메인스트리트 프로그램을 지정하고 재정 지원을 한다.



[그림 부록2-2] 미국 메인스트리트 프로그램의 구조

1) 국가적 차원 (National Trust for Historic Preservation)

미국의 내셔널 트러스트는 정부와는 독립적인 비영리단체 (Non-Profit Organization)로서 다른 나라의 경우와는 달리, 단순히 역사유적을 소유하여 관리하기보다는 현재의 삶과 연계된 역사지구를 개발하는 방향으로 활동을 하고 있다. 1980년 시범적으로 시행하던 커뮤니티를 중심 지역사업지역 활성화 계획을 본격화하면서 메인스트리트 센터를 설립하고, 메인스트리트 재활성화 사업을 전국단위로 확대하기 시작하였다. 이후 메인스트리트 센터는 현재까지 1200개의 광역, 지역 단위의 메인스트리트가 참여하는 영향력 있는 프로그램으로 성장하였다.

메인스트리트 센터에서는 메인스트리트 보존 및 재활성화 문제를 시민운동(movement)화하는 계몽 활동을 벌이고 있다. 이를 위해서, 4가지 전략인 홍보(Promotion), 디자인(Design), 조직(Organization), 지역경제 재편(Economic Restructuring)을 중심으로 8가지 원칙, 종합적(comprehensive), 점진적(incremental), 자발적(self-help), 협력(partnership), 현존 자산에 대한 차별화 및 자본화(identifying and capitalizing on existing assets), 품질(quality), 변화(change), 실행(implementation) 등을 골자로 전략 수행 계획을 마련하여 구체적인 실천방식을 제안한다. 메인스트리트 센터의 주요 업무는 이러한 원칙하에 메인스트리트 프로그램 운영에 관한 여러 가지 기술적 자문 및 상담 지원, 전국 컨퍼런스와 출판물을 통한 전문가 교육 및 양성, 그리고 지속적인 교육 자료와 홍보 자료 출판으로 자료 확보, 그리고 실무와 연구를 연결하는 인적 네트워크 구축 및 제공 양성, 센터의 축적된 지식과 정보는 지역 및 개인회원과 메인스트리트 프로그램을 운영하는 광역 지방자치단체에 제공되며, 이들이 납부하는 회비와 자문보조금이 주 재정수입이 된다. 메인스트리트 센터에서는 국가적인 차원의 재정 지원을 위해 중앙정부를 상대로 세제 혜택을 추진하고 실행하고 있는 한편, 또한 매해 위대한 메인스트리트 대상(Great Main Street Award)을 주최하여, 모범적인 지역 사례들을 선정하여 널리 알리고 있다.

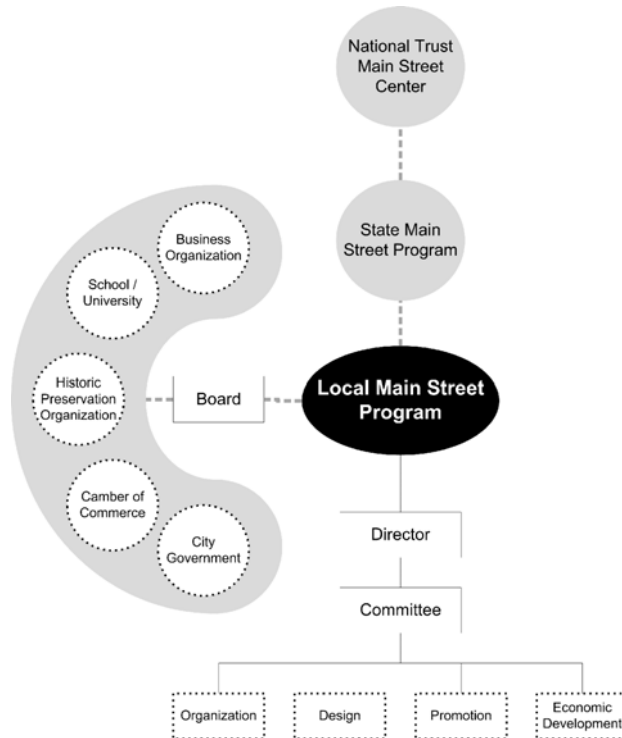
2) 주정부 / 광역적 차원 (State or Regional Level)

실질적으로 메인스트리트 프로그램을 운영하는 행정적 주체는 주(State) 혹은 광역(Regional) 지방자치단체이다. 광역 지방자치단체에서는 메인스트리트 프로그램을 위한 예산을 편성하고 담당 직원과 부서를 마련한다. 메인스트리트 프로그램을 운영하기 위해서는 먼저 내셔널 트러스트 메인스트리트 센터에서 제공하는 기준에 맞는 지역 후보지를 신청을 통해 선정하고 각 프로그램이 잘 정착하도록 재정 및 제도적 지원을 해준다. 현재 미국 전국적으로 38개의 주정부와 워싱턴 DC, 보스턴, 볼티모어 등 5개의 광역도시가 참여하고 있고, 각 광역 자치단체 당 평균 8-20개의 지역을 메인스트리트 구역으로 지정하고 프로그램을 운영하고 있다.

3) 지역적 차원 (Local Main Street Program)

메인스트리트의 가장 핵심이 되는 원동력은 자발적인 시민행동주의 (Citizen Activism) 와 자원봉사정신(Volunteerism)으로 단위 지역 프로그램은 이러한 참여문화를 기반으로 형성된다. 광역 지역자치단체에서 메인스트리트 프로그램을 위한 자원을 마련하면 각 지역사회에서 지역의 자원과 인력을 모아서 지역 프로그램 운영을 위한 신청서를 제출한다. 선정의 중요한 요소는, 지역사회의 의욕과 관심도, 지역의 역사적 경제성 중요도와 광역 지방자치단체의 지원 재정 외에 자체 자금 조달 계획이며, 특히 프로그램을 위한 전담 디렉터를 고용할 것인가가 중요한 요소가 된다.

통상적으로 지역 메인스트리트 프로그램의 구성은, 지역사회로부터 고용된 전담 디렉터와 업무 보조들이 지역사회 내외부의 전문가, 즉 메인스트리트의 4가지 전략인 홍보, 디자인, 조직, 경제 재편 의 각 항목별로 지역사회에서 전문위원회(committee)를 구성한다. 그리고 그 지역사회의 상인연합회(Chamber of Commerce), 학교(School), 역사보존회(Historic Preservation Organization), 지역자치단체(City Government) 등으로 구성된 이사회에서 주요한 결정하게 된다.

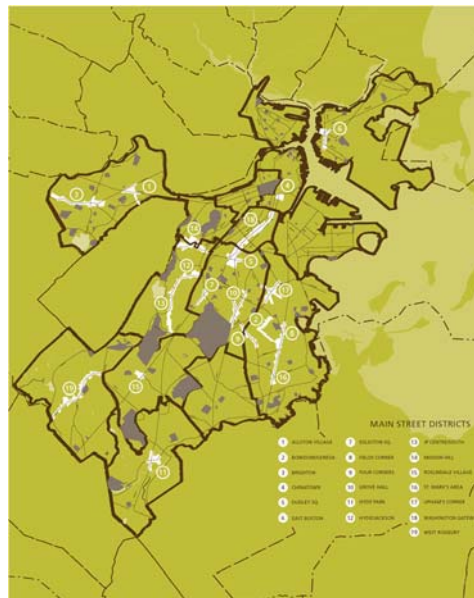


[그림 부록2-3] 지역메인스트리트 프로그램의 구성

4. 사례 조사: 보스턴 메인스트리트 프로그램

1) 보스턴 메인스트리트 프로그램의 개요

1995년 보스턴 시정부는 내셔널 트러스트의 메인스트리트 모델을 도시 전반으로 적용하고, 지역경제활성화 제도로서 현재까지 가장 모범적인 사례로 명성을 얻고 있다. 보스턴 메인스트리트 프로그램은 현재 보스턴 시청의 ‘근린생활권개발부(Department of Neighborhood Development)’ 산하 부서로서, 재정지원, 전문서비스, 디자인 지침 및 경제적 자문 등을 각 지역 프로그램에 제공하고 있다. 보스턴은 시정부에서 메인스트리트 프로그램을 주관하고 있지만 그 규모와 구성은 주정부/광역 단위의 프로그램에 해당하며, 현재 총 19개의 지역을 메인스트리트 지구로 지정하여 지원하고 있다. 각 지역 메인스트리트 프로그램은 지역사회 구성원을 중심으로 내셔널 트러스트의 4가지 원칙에 의거하여 위원회를 구성하고 총괄 행정 업무를 담당하는 위원장(director)를 추대하여 자발적으로 운영하고 있다. 현재 시청 내 메인스트리트 프로그램 담당 직원은 모두 여섯 명으로 재정 및 기술 지원 등 행정업무를 지원하고 있고, 이 중 한 명의 건축가와 한 명의 그래픽 디자이너가 영세한 상인들의 건물 개보수나 홍보물 제작을 돕고 있다.



[그림 부록2-4] 19개의 보스턴 메인스트리트 지역

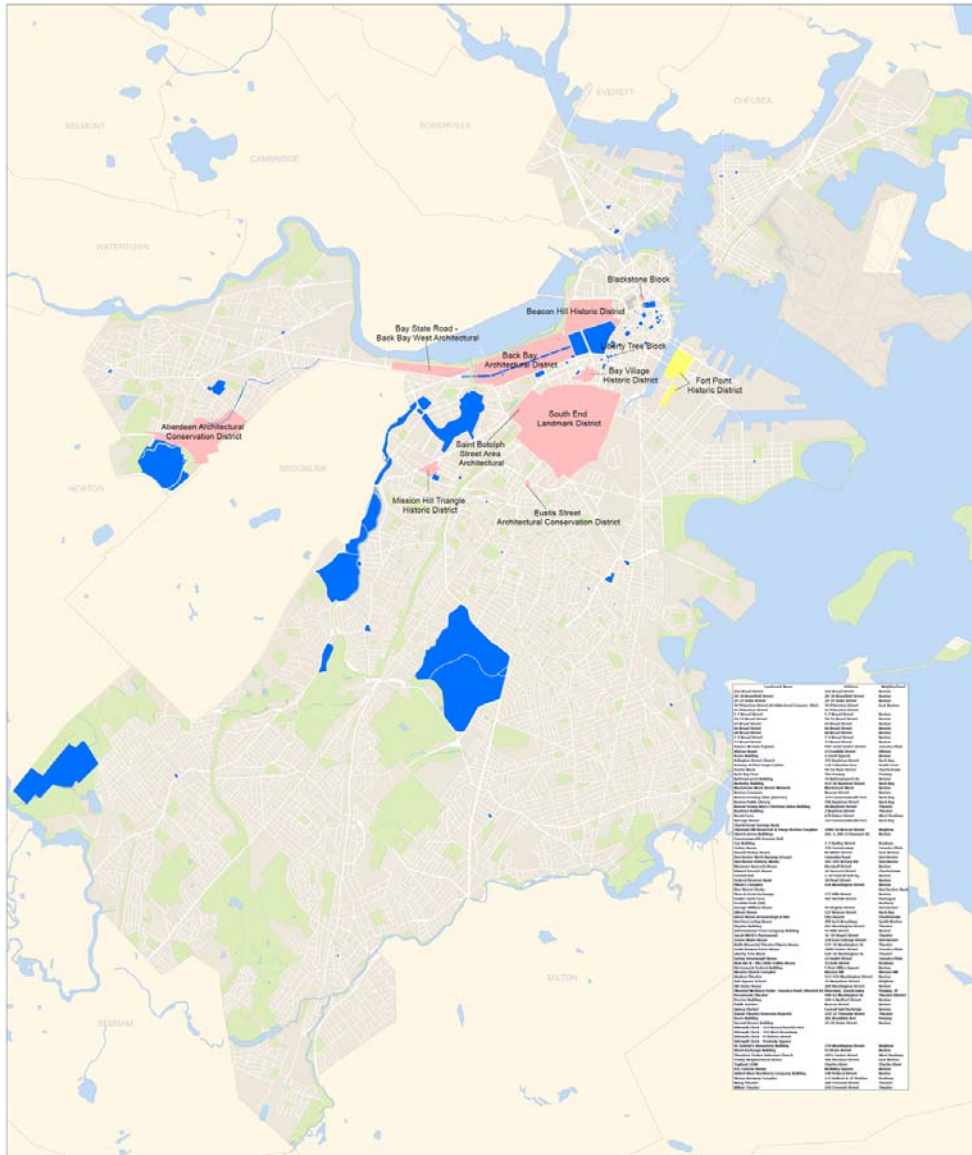
그림출처: Boston Main Street 브로셔

2) 보스톤 역사 보존 활동과 메인스트리트 프로그램

보스톤의 메인스트리트 프로그램에서는 범도시적 차원에서 일괄적으로 역사 보존 정책을 적용하기 보다는 각 지역단위 메인스트리트의 여건에 따라 각기 적합한 역사 보존 활동을 지원하고 있다. 보스톤은 미국의 대표적인 역사도시로서, 근린생활권역(neighborhood) 개발의 역사로도 유명하다. 전형적인 18세기형 타운하우스 지역, 19세기 중반 도심 내 전차(streetcar)의 철로를 따라 형성된 근교형 지역(suburban neighborhood)에서부터, 1960년대 불도우저식 개발로 기존의 도심지를 허물고 만들어진 도시재생(urban renewal) 지역까지, 다양한 형태와 역사배경을 가진 지역이 존재한다. 이와 같이 지역사회의 근린생활권역이 개발당시의 시대상을 반영하고 있어서, 이에 대한 인식이 높아지자 지구단위 보존의 필요성이 대두되면서, 기존 랜드마크 중심의 역사보존 정책도 이에 따라 조금씩 변하고 있다.

보스톤이 미국 내에서 유서 깊은 도시인 만큼 역사보존에 연관된 단체들과 그 활동이 무척 활발하다. 정부 측 조직으로는 보스톤 시청 소속 기관인 ‘보스톤 랜드마크 위원회(Boston Landmark Commission)’가 대표적으로, 이는 연방정부 내무부에서 지정하는 문화재를 법률적으로 관리 보존하는 역할을 하고 있다. 보스톤이 속한 메사추세츠 주정부의 ‘메사추세츠 역사 위원회(Massachusetts Historic Commission)’는 주정부 단위의 문화재를 지정하고 관리 평가 보존한다.

한편 비영리 비정부기관(Non-Governmental Organization: NGO)인 ‘보스톤 역사 보존 연합(Boston Preservation Alliance)’, ‘역사 보스톤 법인(Historic Boston Incorporated)’, 그리고 ‘역사 보존을 위한 내셔널 트러스트(Nation Trust for Historic Preservation)’이 등이 각기 조금씩 다른 영역에서 활발히 활동을 펼치고 있다. ‘보스톤 역사보존 연합’은 주로 건축적으로 의미 있는 문화재를 선정하여 이를 홍보하고 공공 교육한다. ‘역사 보스톤 법인’은 보존 가치가 있는 건물을 매입하여 개보수 하고 다시 매각하는 식의 부동산 투자를 통해서 수입을 창출하고 이러한 수입을 다시 역사보존 활동에 재투자한다. ‘내셔널 트러스트’는 전국단위 기구의 보스톤 지부로서 메인스트리트 유형의 지구단위 역사 보존을 기반으로 그 지역사회(community) 활성화 문제에 주목하고 있다.



[그림 부록2-5] Boston Landmark Comission에서 지정한 보스톤 역사 지구와 유산 (Historic Districts and Landmarks)

이중에서 ‘역사 보스톤 법인’의 최근 향방이 흥미롭다. 보존가치의 기준을 박물관 수준(museum-quality)의 역사적 중요성 (historic significance)보다는 실제 그 지역사회 영향력에 두면서 실제 지역사회의 경제적 재활성화 정책에 적극 관여하기 시작한 것이다. 방치되어 있거나 부적절한 용도로 철거 위기에 있는 오래된 건물의 재생과 보존을 통해 주변 지역사회 활성화하고 이를 투자의 개념으로 보는 '보존 우선 계획 (Preservation

Priorities Plan)'을 실행하기 시작하였고, 2008년에는 법인 내에 ‘역사 근린생활권 센터 (Historic Neighborhood Center)’를 설립하여 보스톤 시내 각종 근린생활권역 관련 도시 계획 및 정책 진행에 긴밀히 개입하고 있다. 메인스트리트 프로그램과도 실제로 긴밀한 관계를 유지하고 있으며, 각 지역 메인스트리트에서 영향력 있는 역할을 하고 있는 건물들을 직접적으로 개입하여 재정적으로 지원하거나 개조 보수 등 보존을 위한 여러 가지 제도적 기술적 조언을 해주고 있다.



[그림 부록2-6] ‘역사 보스톤 법인’ 이 매입 · 보수 · 개조한 Hayden Building

‘역사 보스톤 법인’ 은 기존의 성인 오락시설인 이 건물을 일반 상점으로 변경하여 매각함으로써 주변지역의 환경을 개선시켰다.

사진 출처: Historic Boston Incorporated Preservation Priorities Plan 브로셔

일반적으로 보스톤 시의 역사 보존을 위한 건축물 형태에 대한 방침은 역사지구마다 개별적으로 ‘보스톤 역사 위원회’에서 재정하고 심사한다. 메인스트리트 구역 중에서도 역사지구에 속하거나 겹치는 지역에서는 이와 같은 방침을 따라야한다. 예를 들어 보스톤 메인스트리트 프로그램에 참여하고 있는 미션 힐(Mission Hill) 지역의 ‘미션힐 삼각지 건축 보존 지역 위원회(Mission Hill Triangle Architectural Conservation District Commission)’에서 지정한 건축물 형태 기준에 포함된 항목을 보면 아래와 같다.

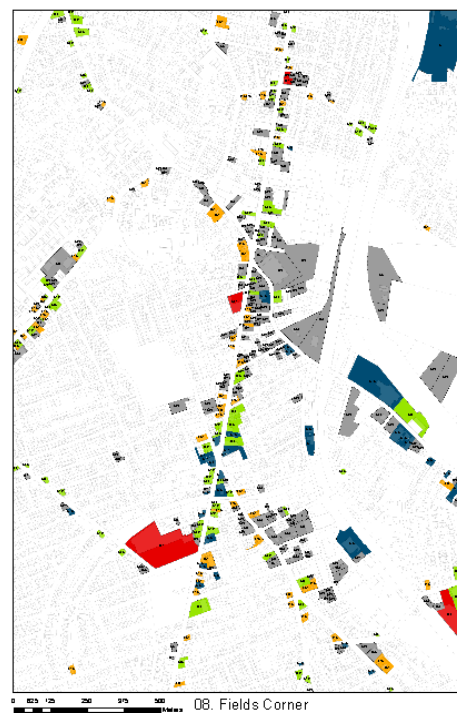
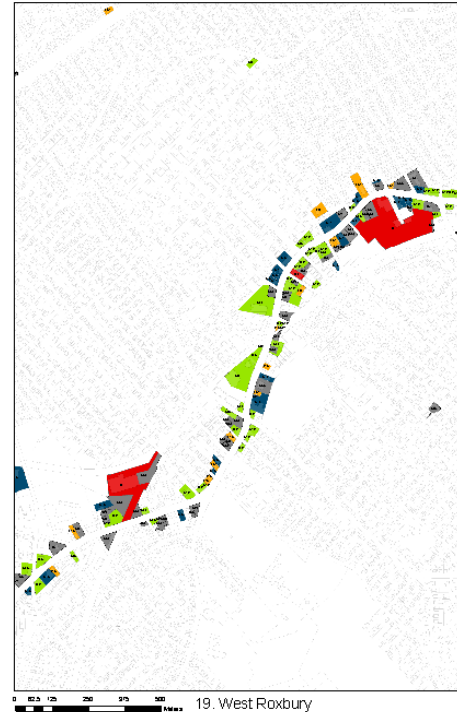
- 창문과 문 (Windows and Doors)
- 현관과 전면 계단 (Stoops and Front Stairs)

- 전면 포치 (Front Porch)
- 지붕, 지붕창, 수직부재 (Roofs, Dormers, Vertical Addition)
- 기타 입면 요소 (Other Facade Elements)
- 외부 도장 (Exterior Paint)
- 석재 (Masonry)
- 공공공간 (Public Areas)
- 신축 (New Construction)
- 철거 (Demolition)
- 개축 (Reconstruction)
- 전면공지와 진입로 (Front Yards and Walkways)
- 상업시설 (Commercial Properties)
- 간판 (Signs)
- 면제항목 (Items That Are Exempted From Review)

메인스트리트 프로그램은 이와 같이 복잡하게 얽혀있는 여타 다른 도시개발과제에 유기적으로 연계하여 궁극적으로 지역발전을 도모하고 있다. 역사 보존 활동 역시 지역 발전의 매개로서 활용하고 있다.

3) 상업지구 활성화 방안

소매업을 기반으로 하는 상업시설들로 구성되어 있는 메인스트리트를 활성화하기 위한 가장 기본적인 방책은 개개의 상업시설과 상업지구로서의 기능을 보완하는 것이다. 보스턴 시정부 차원에서 이를 위해 지원하고 있는 것은 상업시설 개선 전략과 홍보 전략을 수립하고 시행할 수 있도록 도와주는 서비스로서, 내셔널트러스트의 기준과 자료를 바탕으로 시 자체적으로 자원을 재구성하여 각 지역 메인스트리트 프로그램에 지원하고 있다.



[그림 부록2-7] 보스톤 메인스트리트 구역의 상업시설 분포

□ 상점전면 개선 프로그램 (Storefront Improvement Program)

상점전면 개선 프로그램은 쇠락한 상점의 전면을 개보수 하거나 가로경관 (streetscape)의 개선을 위해 가로변의 형태적 통일감과 정체성을 부여하기 위한 정책이다. 이를 위해 먼저 ‘상업지구 디자인 지침(Commercial District Design Guideline)’을 발행하여 소규모 상인들이 자생적으로 상점을 개설하거나 개조할 때 바람직한 디자인에 대한 기준을 마련하였다. 또한 공시된 디자인 지침을 준수하여 개보수를 하는 신청자에 한하여 소정의 재정적 보조를 해준다. 때에 따라서 시청에서 고용한 건축가와 그래픽 디자이너가 직접 개선작업에 참여하기도 한다. 현재 이와 같은 수혜를 받은 상점이 증가 추세에 있으며, 보스톤만의 특성을 보존한 가로경관을 유지하는데 일조하고 있다. 특히 전국단위의 체인스토어의 획일적인 형태의 상점을 개설하여 지역만의 풍경을 상실하게 하는 것을 방지하기 위한 수단으로도 활용되고 있다.



[그림 부록2-8] 방치되거나 미관에 좋지 않은 상점의 외관 (Allston, South Boston)

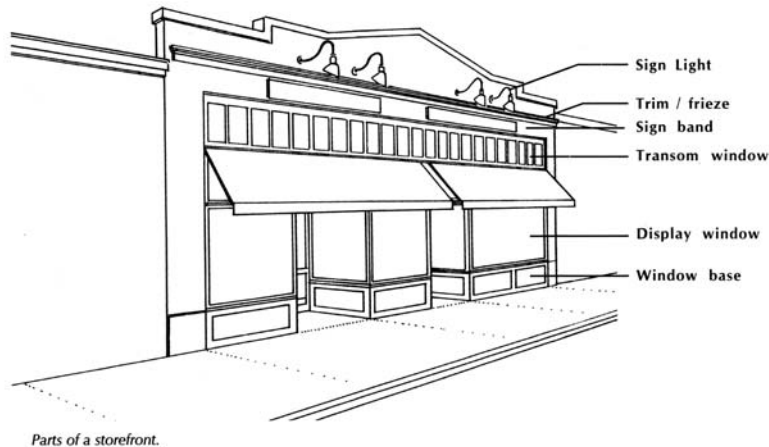
상점전면 개선 프로그램에서 지정하고 있는 디자인 지침은 먼저 기본적인 상점전면 구성하는 요소를 명시하고 각 요소별 세부 사항과 권장(acceptable) 사례와 비권장(unacceptable) 사례를 명시하고 있다. 이 디자인 지침은 역사보존에 대한 규준이라기 보다는 메인스트리트의 일반적인 가로환경을 개선하기 위한 노력이지만, 지침 상에 권장 사항들이 대부분 보스톤의 역사적 건축 요소를 차용하고 있어서 역사적 가로경관을 유지하는 결과를 낳고있다. 디자인 지침서에서 다루고 있는 구성요소들을 아래와 같다.

- 상점 전면
 - 창문 하부 (Window Base)

- 문과 창문 (Doors and Windows)
- 쇼윈도우 (Display Windows)
- 상부 창문 (Transom Windows)
- 프리즈, 간판부분 (Frieze, Sign Band)
- 주간판 (Significant Sign)
- 차양 (Awnings)
- 조명 (Lighting)
- 보안 (Security)
- 재료와 색상 (Materials and Color)
- 관리상태 (General Maintenance)

Storefront Components

The first step in carrying out storefront renovations is identification of the parts of a building. Each piece of a storefront poses a set of options that together contribute to the overall image of a business. Consistency of storefront transom windows and base heights helps provide continuity in the streetscape. Purchasing the most expensive item available for each component is not always the best solution for a business or building. The careful planning of an entire project provides a strong business image and can be cost effective at the same time.



[그림 부록2-9] 상업지구 디자인 지침서에 명시되어 있는 상점전면 구성요소.
사진 출처: Boston Main Streets Commercial District Design Guideline



[그림 부록2-10] 디자인 지침에 맞추어 개조하여 시정부의 재정지원을 받은 상점의 외관 (South Boston)



[그림 부록2-11] 디자인 지침에 따라서 재정비된 전국단위 체인스토어의 외관

□ 홍보 전략 지원

메인스트리트 프로그램에서는 대부분 소규모 상인들을 집합체인 메인스트리트의 가로를 하나의 쇼핑가로서 브랜드화 할 수 있도록 홍보 전략을 수립하고 시행할 것을 장려하고 있다. 그 대표적인 정책으로는 가로등, 표지판, 현수막 등의 가로구조물의 디자인 및 설치 지원과 메인스트리트 웹사이트 구성, 그리고 정기적인 지역 행사 개최 등을 들 수 있다. 최근에는 '보스턴 지역사회 변화 카드 (Boston Community Change Card)'이라는 보스턴 메인스트리트 전 구역에서 사용가능한 일종의 할인카드를 발행하여 '지역에서 사고 지역에서 나누자 (Shop Locally, Share Locally)'라는 공익성 홍보를 하고 있다. 이것은 지역상가의 상업적 인지도를 높여서 메인스트리트 구역을 타지역에서도 찾아오는 매력적인 행선지(destination)로 삼으려는 노력도 있지만, 메인스트리트와 그 주변의 지역사회 구성원간의 주체 의식을 독려하는 계몽활동이기도 하다.



[그림 부록2-12] 보스턴 메인스트리트 전역에서 사용가능한 할인카드 : 보스턴 시청 메인스트리트 프로그램에서 발행



[그림 부록2-13] 시정부에서 지원해주는 메인스트리트 가로 구조물

5. 국내시사점

미국 메인스트리트 프로그램에서 근대문화유산의 가치는 역사적 유산일 뿐 아니라 이를 경제활동의 훌륭한 자산으로서 자리 잡고 있다. 즉, 전시대의 역사적 유물로서 박물관식의 차단된 보존정책 보다는 현재의 삶에 활용할 수 있는 정책으로서 성공하고 있다. 보존하되 사용하는 방법을 장려하기 위하여, 보존의 기준을 명확히 제시하고, 시민들의 공감대를 형성하며, 각종 제도적 혜택을 제공하고 있다.

□ 근대문화유산의 경제활동의 자산(asset)으로서 인식

무엇보다도 가까운 과거인 근대의 역사를 현재와의 연장선상에서 바라보며, 특정 건물이나 구조물을 문화재로 지정하고 보호하기 보다는, 예전 도시의 기능을 보존의 대상으로 보고, 이를 현실의 경제활동의 무대로 활용한다는 것이다. 과거의 향수와 지역사회구성원들의 문화적 자긍심등을 상업적인 요소로 차용하고, 이를 원동력으로 지역의 경제 활성화를 이끈다.

□ 규제보다는 지원

문화재의 보호를 위한 규제보다는 전문 지식과 자원을 지원하고 실질적인 제도적 혜택을 부여하여 보존의 주체가 되는 건물주나 지역자치단체에서 보존을 자발적으로 실행할 수 있는 계기를 부여한다.

□ 공공부문과 민간부문의 협력체제

일괄적인 관 주도의 보존정책보다는 민관 협업체제로 자발적인 해결책을 찾아가는 과정이 필요하다. 특히 미국에서는 공공부문과 민간부문의 중간적 성격인 비영리(Non-Profit) 비정부기관(Non-Governmental Organization)들이 실질적인 영향력을 발휘하며 복잡한 이해관계를 아우르는 협업체계를 이루는 문화가 정착되어왔다. 이처럼 다양한 단체들이 다각적으로 공익성의 활동할 수 있는 환경이 정착되어 민관 협업체계의 중재적 역할을 수행할 수 있어야한다.

□ 자발적 시민 참여 문화의 제도적 정착

미국의 메인스트리트 프로그램은 시민 행동주의(Citizen Activism)와 자원봉사 활동(Volunteerism)을 바탕으로 역사보존의 가치를 자발적으로 판단하고 결정하는 과정이 그 근본이 된다. 이것은 미국만의 독특한 문화이자 전통으로서 다른 문화권에서는 쉽게 접근하기 어려운 부분이지만, 인터넷의 발달로 야기되고 있는 새로운 참여문화의 패러다임에 고려하여 이를 보존의 문제의 자발적 행동주의로 연계할 수 있는 시대적 공감대 형성이 필요하다.

□ 전문 지식의 개발과 축적

전문적 지식의 개발과 축적된 기술이 핵심적인 기반이 되었다. 이는 전국단위, 주정부단위, 지역단위별로 각 당면 문제에 적합한 전문성을 인식하고 필요한 전문 지식과 기술을 축적하여 이것이 원활히 유통될 수 있는 구조를 형성했기 때문이다. 메인스트리트 프로그램의 실체가 피상적인 계획 목표나 방침이 아니라 구체적인 실천 방식으로 정착할 수 있었던 것도 이런 이유에서이다.

부록3. 해외사례연구

“일본 근대건축물 활용을 통한 도시재생 전략” 148)

1. 서론
2. 한국근대건축문화유산의 특성과 도시재생전략
3. 일본의 근대건축문화유산을 활용한 역사도시 사례
: 대도시(긴자)
4. 일본의 근대건축문화유산을 활용한 역사도시 사례
: 중소도시(하코다테시)
5. 일본의 근대건축문화유산을 활용한 역사도시 사례
: 역사도시 만들기 법

1. 서론

근대건축물이 존재하는 도시의 성격에 따라서 재생전략은 달라질 수 밖에 없다. 따라서 근대건축물 활용을 통한 도시재생전략을 세우기 위해서는 우리의 도시가 갖고 있는 특성과 근대건축과의 상관관계에 대한 분석이 행해질 필요가 있다.

근대사회는 도시를 무대로 펼쳐지는 세계로 근대 이전 시기와 달리 근대사회의 삶은 도시를 무대로 펼쳐진다. 따라서 근대시기 이후 도시는 ‘근대문화의 현장 그 자체’라고 할 수 있다. 그러나 근대이후 도시는 인구집중에 따른 폭발적인 인구증가로 빠르게 성장하는 것 이상으로 빠르게 확장되고 그 모습이 바뀌면서 성장 못지 않게 빠르게 그 흔적을 지워가고 있다. 그런데 지워지는 방식이 슬럼과 폐허화의 과정을 향하고 있어 구시가지의 방치할 경우 매우 우려스러운 상황이 예견되고 있다.

20세기초에 식민지를 경험한 우리의 도시는 19세기말에서 20세기초에 산업혁명을 겪었던 일반적으로 도시와는 다른 성격의 도시화과정을 겪었다. 오히려 해방과 한국전쟁

148) 안창모교수(경기대학교)의 원고를 정리한 내용임

을 거친 이후인 1960년대이후에 우리의 도시는 서구의 산업사회가 겪었던 산업혁명기의 도시적 경험을 겪게 되었다. 따라서 서구도시와는 다른 상황에 놓여있지만 구 도심의 거주성이 현저하게 떨어지면서 도시의 균형있는 발전에 장애가 되고 있는 것이 현실이다.

오래된 시가지가 갖고 있는 최고의 재산은 역사이고, 오랜 역사 속에는 고건축과 함께 근대건축이 자리잡고 있다. 그러나 지금까지 건축문화유산은 근대이전의 것에 초점이 맞추어져왔으며, 근대기 건축문화유산은 관심 밖의 영역이었다. 그러나 시간의 흐름에 따라 근대건축이 점차 사라지면서, 근대이후 우리의 삶을 생생하게 증거하고 있던 역사의 현장이 사라지고 있다는 사실을 깨닫게 되면서, 근대건축의 보존이 현안으로 등장하게 되었다. 특히, 근대건축이 집중되어 있는 도심부의 경우, 도시의 성장과 함께 방치되어 있는 경우가 많아 도시의 물리적인 성장이 신도시에 집중되면서, 구도심 활성화가 새로운 과제로 등장하고 있다.

문화유산으로서 근대건축유산이 이전 시기의 전통건축유산과 차별화되는 점은 건축물의 물리적 생명력이 오늘까지 이어지고 있다는 점이다. 전통건축유산의 경우도 오늘까지 사용되는 경우가 있지만 건축물의 입지와 물리적 속성과 기능적 속성으로 인해 매우 제한적이어서, 사용하는 문화유산이기 보다는 보호하고 쳐다보는 문화유산의 성격이 강하다. 그러나 근대건축문화유산의 경우는 대부분의 근대문화유산이 도심지에 위치하고 있을 뿐 아니라 기능적 연속성이 오늘에 이르고 있다. 손상되지 않도록 보호하고 건축물의 아름다움이나 가치를 쳐다보기보다는 직접 이용함으로써 우리의 삶 속에서 가치가 드러나는 건축문화재가 근대건축물인 것이다.

이와 같은 근대문화유산의 속성은 보존은 물론 활용에 있어서도 여타 건축문화유산과 다른 접근과 다른 정책을 필요로 한다. 근대건축문화유산을 이야기할 때 보존과 함께 항상 활용이라는 말이 짝을 지어 언급되는 이유다.

근대문화유산의 보존과 활용에 대해서는 우리보다 먼저 산업화를 겪으며 성장한 나라의 경험이 우리의 정책에 많은 도움을 주기 때문에 우리가 근대건축문화유산의 보존과 활용을 위한 각종 대책을 수립할 때 다른 나라의 사례를 참고로 한다. 그러나 중요한 것은 외국의 사례가 갖고 있는 결과보다는 그들이 당면했던 문제가 무엇이고 어떠한 문제를 해결하기 위해 세워졌던 정책이 어떠한 결과를 가져왔는지에 대한 분석과 함께 그러한 사례조사가 우리에게 타산지석이 되기 위해서는 우리의 문화유산이 처한 상황의 정확한 인

식하에 새롭게 해석되어야 한다는 점이다.

우리가 겪었던 도시화경험의 차이는 우리도시가 안고 있는 근대건축유산의 성격도 여느 도시와 다르게 만들었기에 그들을 활용한 도시재생 전략도 달라져야 한다.

2. 한국근대건축문화유산의 특성과 도시재생전략

1) 도시재생에서 대상이 되는 도시의 성곽과 근대문화유산

우리는 우리 도시에 존재하는 근대건축물이 도시에 따라서 어떻게 다르게 존재하는가에 대해 이해하는 것이 필요하다. 도시마다 다른 근대건축의 의미를 정확히 파악하는 것이 근대건축을 도시재생 전략에 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 정확한 대책을 수립할 수 있기 때문이다.

우리나라에서 근대문화유산이 집중적으로 분포되어 있는 도시는 크게 조선시대 이래로 대도시를 형성해왔던 곳과 개항이후에 성장한 도시 그리고 1960년대 이후 고도성장과 함께 성장한 도시로 크게 구분할 수 있다.

이들 도시는 각기 다른 모습으로 근대사회를 맞이했고, 기존 도시가 갖고 있는 관성의 정도에 따라 각기 다른 모습의 근대건축문화유산을 가지고 있다.

첫째 조선시대 이래 대도시를 형성해왔던 도시의 예로 남한의 경우 서울, 전주, 대구 등을 들 수 있고, 북한의 경우 평양을 비롯하여 개성, 의주 등을 들 수 있다.

둘째, 개항이후 성장한 도시로는 조선의 개항과 함께 개항장이 된 도시가 있다. 인천과 부산을 비롯하여 군산, 목포, 원산, 등이 있다. 개항장으로 선택된 도시의 경우 부산처럼 조선시대부터 전략적으로 중요한 위상을 갖고 있던 곳도 있지만 인천과 같이 도시로서의 역할이 전혀 없던 곳도 있다. 개항장으로 성장한 도시가 갖고 있는 중요한 특징은 이들 도시에는 대부분 조계지가 설정되었고, 조계지를 중심으로 근대건축이 집중적으로 건축되었다는 점이다. 따라서 개항장의 근대건축유산은 조계지의 근대건축유산과 조계지 밖의 근대건축유산이 동시대에 동일한 도시에 지어졌음에도 불구하고 각기 다른 시대사적 가치와 의미를 가지고 있다.

셋째, 일제강점이후 지역 거점과 식민지수탈의 거점 도시로 성장한 경우도 있다. 이들 도시의 경우 부산을 비롯하여 인천과 목포 및 군산 처럼 개항장으로 성장한 도시가 일제강점후에도 지속적으로 지역 거점과 식민지수탈의 거점 도시로 성장하는 경우도 있지만, 강경과 마산 진해와 같은 경우도 있다. 이들 도시중 특정 목적하에 개발된 도시도 있는데, 진해와 나남이 대표적인 도시다. 남한의 진해와 북한의 나남은 대표적인 군사계획 도시로 만들어졌다. 따라서 진해의 경우 근대건축 자체도 중요하지만 근대도시계획이 온전하게 시행된 도시라는 점에서 근대문화유산으로서 도시 전체에 대한 포괄적인 접근이 필요하다.

넷째, 1960년대 산업화와 함께 성장한 도시로 울산과 포항을 비롯하여 마산과 창원 등이 있다. 일제강점하에서 일본은 남한에는 농업을 중심으로한 정책을 펼쳤고, 북한에는 공업을 중심으로한 정책을 펼쳤다. 따라서 해방이후 남과 북이 분단된이후 남한에는 서울의 영등포와 인천을 잇는 경인공업지대를 제외하고는 이렇다 할 산업도시가 존재하지 않았다. 따라서 오늘날 우리의 산업都市는 대부분 1960년대 이후 중화학공업정책을 시행하면서 고도경제성장하에서 성장한 도시다. 이중에서 울산과 포항이 대표적인 도시라고 할 수 있다. 이들 도시에는 여타 도시와는 달리 산업유산이 근대문화유산의 중심을 차지하고 있고, 이들 도시의 산업유산은 용도폐기된 유럽이나 일본의 산업도시의 문화유산과는 달리 오늘날에서 여전히 역할을 수행하고 있는 산업문화유산들이다.

앞에서 언급한 우리의 도시를 거칠게 나누자면, 도시가 생성된 시기와 어느 시기에 성장했는가에 따라 역사도시, 역사+근대도시, 근대도시 및 산업도시로 구분할 수 있고, 도시규모에 따라서 대도시, 중소도시, 군·면단위도시로 구분할 수 있다.

- 도시성격에 따른 분류 : 역사도시에서 근대를 받아들이는 방식에 따라 전통건축유산과 근대건축유산의 공존방식이 각기 다른 모습을 갖게 되므로, 근대건축유산을 통한 도심부 재생전략 수립을 위해서는 해당 도시의 성격에 대한 명확한 분석과 재생전략 수립이 필요하다.
 - 역사도시: 전주, 경주
 - 역사+근대도시: 서울, 대구
 - 근대도시: 부산, 인천, 군산, 목포, 마산, 진해
 - 산업도시: 울산, 포항

- 도시규모의 문제 : 도시의 규모와 성장과정이 다르면 이에 대응하는 방법도 달라야 한다.
 - 대도시 : 서울, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전 등
 - 중소도시: 군산, 목포, 마산, 진해, 통영
 - 시규모 이하: 강경, 영산포, 도동, 김제 등

2) 도시재생의 대상에 따른 다른 사례 다른 정책

도시재생에 있어 근대건축유산이 어떠한 역할을 수행할 수 있을지에 대해서는 위에서 분류한 도시들에서 근대문화유산이 갖고 있는 도시적 위상과 역할에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 따라서 본 일본사례 연구에서는 우리의 도시와 유사한 상황에 있는 일본의 도시를 대상으로 선택하고 이들 도시에서 근대문화유산이 도시재생에서 어떠한 정책이 펼쳐지고 있고, 근대건축유산이 어떠한 역할을 수행하고 있는지 살펴보고자 한다.

□ 역사도시

우리의 역사에서 가장 오래된 근대이전의 역사유산이 풍부하게 남아있는 도시로 경주와 전주가 있다. 특히 경주는 신라 천년의 역사를 갖고 있는 도시로 경주의 도시정체성은 역사문화와 밀접하게 관련되어 있다. 이와같은 경주의 성격은 경주에 존재하는 근대문화유산의 존재를 매우 미미하게 만들고 있다. 그러나 신라 천년의 역사를 갖고 있는 경주 역시 지난 세기 근대라는 시간의 터널을 지나온 탓에 상대적 중요성은 떨어지지만 다른 도시와는 다른 가치를 지닌 근대문화유산이 존재한다. 경주와 유사한 성격을 가진 도시로 일본에서 예를 찾는다면 교토와 카나자와를 살펴봄으로써 근대이전의 건축문화유산이 지배적인 도시에서 근대문화유산이 어떻게 공존할 수 있는지에 대한 해법을 모색할 수 있을 것이다.

□ 역사+근대도시

우리의 역사도시를 배경으로 근대문화를 적극 수용한 도시를 대표하는 서울에 비견할 수 있는 일본의 도시로 동경을 들 수 있다. 그러나 도시규모와 일본의 수도라는 위상은 동경의 위상은 서울과 유사하지만, 에도시대 이후 왕의 도시가 아닌 쇼군의 도시로 성장한 동경의 경우 근대 이전의 역사문화유산과 근대문화유산의 공존형식은 우리의 도시와는 많이 다르다. 이러한 차이에도 불구하고 동경과 서울은 개발압력을 가장 강하게 받고

있는 도시이면서 동시에 근대문화유산을 가장 풍부하게 많이 가지고 있는 도시라는 점에서 공통점을 가지고 있으며, 근대문화유산이 집중된 동경의 도심부의 사례를 살펴보는 것은 서울의 도시에 위치한 근대문화유산과 역사도시의 공존을 위한 해법을 모색하는데 참고가 될 수 있을 것이다.

□ 근대도시

부산, 인천, 목포, 군산, 마산, 진해 등 개항과 일제강점기를 통해서 성장한 도시의 경우 전혀 다른 도시적 상황에 처해 있다. 부산과 마산처럼 해방이후에도 지속적인 성장을 이루었던 도시와 목포, 군산 등과 같이 해방이후 경제성장기에 성장이 멈춘 도시 그리고 군사도시로 계획되었기 때문에 도시의 성장이 군사적 목적으로 통제된 진해의 경우가 각기 다른 모습의 근대건축문화유산을 갖고 있다.

- 부산이나 인천의 상황에 참고될 수 있는 대표적인 도시로 요코하마와 하코다테 등을 들 수 있다면, 목포와 군산에 참고가 될 수 있는 도시로 오타루 등을 들 수 있다. 한편, 특수한 경우이지만 진해와 같은 군사도시로 성장한 도시의 경우는 일본의 쿠레시를 들 수 있다.

□ 산업도시

울산, 포항과 유사한 사례로 일본에서는 관동지역의 카와사키시와 관서지역에 위치한 한신공업지대를 들 수 있다. 카와사키시는 동경과 요코하마를 잇는 공업지대에 위치해 있으며, 한신공업지대는 오사카와 코베를 배경으로 한 공업도시로 일본의 중화학공업의 성장을 견인하고 있는 지역이다. 이들 도시는 여전히 일본 산업도시를 대표하지만, 지난 한세기 이상 산업도시로 성장해오면서 많은 근대산업유산을 보유하고 있다. 이들 도시는 여전히 일본공업생산의 중심이지만 현존하고 있는 산업문화유산의 보존에도 관심을 기울이고 있어, 우리 도시에 있어서도 당장의 현안은 아니지만 장기적으로 울산이나 포항과 같은 산업도시에서 근대산업유산이 공업도시에서 어떻게 도시발전에 기여할 수 있는지에 대한 사례가 될 수 있을 것으로 판단된다.

3) 일본 근대건축 보존과 활용 관련 제도 검토

그 동안 일본의 근대건축 보존과 활용 사례에 대해서는 국내에 많이 소개되어 왔다. 따라서 일본의 근대건축제도 자체나 개개의 좋은 사례만을 살펴보는 것은 본 프로젝트에

크게 도움이 되지 않는다고 판단된다. 중요한 것은 일본의 근대건축 보존과 활용 관련 제도가 중앙정부와 지방정부 그리고 적용되는 도시의 규모에 따라 얼마나 효과적으로 작동하고 있는지에 대해 검토하고, 여기에서 우리가 선별적으로 취할 것이 무엇인지를 찾아내야 한다.

한편, 최근에 이루어지고 있는 근대건축이나 도시와 관련된 최근의 프로젝트에 대한 조사 분석도 함께 이루어질 것이다.

- 일본의 사례는 우리 도시의 성격과 규모 등을 감안하여 가장 적절하다고 판단되는 1~2개의 도시와 사례가 선정될 필요가 있다. 그러나 현실적으로 존재하는 연구기간이나 예산을 감안하여 우리의 도시와 성격에 맞는 각 1대 도시를 집중적으로 살펴볼 필요가 있다.
- 예를 들어 대도시의 사례로 ‘동경의 긴자부흥 프로젝트’와 ‘동경역과 마루노우치 개발’ 사례, 중소도시의 사례로는 ‘하코다테의 역사경관 보존지구’ 시규모 이하의 사례로는 ‘카와코에’와 ‘오미하치망’ 사례 등을 들 수 있다.

4) 해외사례의 한국버전을 만들기 위해서는?

해외사례 도시가 갖고 있는 근대적 성격과 각국에서의 위상과 근대건축물의 상관관계를 분석하는 것이 필요하다.

근대건축물이 도시재생에서 목적하는 바를 명확히 한 후에 그들이 도시재생에서 어떠한 역할을 하였는지, 그리고 그러한 역할 수행을 위해 어떠한 정책이 뒷받침되었는지에 대한 철저한 분석이 필요하다.

일반적으로 서구의 도시의 경우 도시가 쇠락하기 이전에 도시 재생을 시도하기보다는 20세기 초에 전성기를 누리고 20세기 후반에 몰락한 후, 오랫동안 방치기간을 거친 후에 재생을 시도한 경우가 많아, 서구도시의 일반적인 사례가 우리에게 그대로 적용되기는 어려운 경우가 많다. 특히, 근대를 경험한 시기와 방법이 다르고 도시가 쇠락하기 직전이거나 폐허화되기 이전에 재생을 시도하는 우리에게 있어 외국 도시의 사례는 주도면밀하게 검토될 필요가 있다.

5) 한국 근대건축문화유산의 성격

□ 근대건축의 예술적 가치 문제

이는 근대이전의 건축양식에 비견되는 문제로 전통건축에 비해 근대건축이 차별화되는 부분이다. 근대건축의 생산과 소비방식은 기본적으로 산업혁명으로 급팽창하는 사회에 부응하기 위해 탄생한 건축이기에, 대량생산 대량소비 시대에 맞추어져 있다. 따라서 이전 시대에 비해 빠르고 값싸게 생산된 근대건축은 개별적인 양식적 가치는 근대이전의 건축에 비해서 전반적으로 떨어지는 것이 사실이다. 이러한 근대건축의 양식적 가치는 개별적으로 근대건축의 보존에 있어 전통건축에 비해 취약한 문제를 가지고 있다. 따라서 근대건축의 가치는 건물 개체에 대한 예술적 가치 이외에서 근대사회가 당면했던 근대사회의 문제에 건축이 어떻게 대응하였으며, 그 과정에서 근대건축이 어떻게 탄생하고 대응하였는지에 대한 사회적 가치가 동시에 고려될 필요가 있다. 동시에 근대사회가 직면했던 문제 해결에 동참했던 시민사회의 동시적 경험 또한 근대건축문화유산이 갖고 있는 중요한 가치이다.

□ 근대건축 개체 수의 문제

근대건축은 대량생산과 대량소비사회에 맞추어진 건축양식인 관계로 짧은 시간에 많은 수의 건축물이 생산되었기에, 빠르게 소멸되고 있음에도 불구하고, 절대 숫자는 전통건축에 비해 상대적으로 매우 많은 편에 속한다. 따라서 빠르게 소멸되는 가운데서 상대적으로 많이 존재하는 근대건축에서 보존과 활용가치가 높은 대상을 선별해야하는 어려움이 근대건축의 보존과 활용에 존재한다.

이 문제 해결을 위해서는 보존해야하는 근대건축의 가치에 대한 정확한 평가가 이루어져야 한다. 보존대상이 되고 있는 근대건축문화유산이 건축물 자체의 가치에 의한 것인지, 건축이 갖고 있는 역사적 사회적 가치에 의한 것인지를 명확하게 하는 것은 근대건축문화유산의 보존에 대한 당위성을 확보하는 것 이외에 보존된 건축문화유산의 활용을 극대화할 수 있는 최적의 해를 찾아내는 것과 밀접한 관계가 있기 때문이다.

□ 근대건축 입지의 문제

근대건축은 기본적으로 도시가 급팽창하기 전에 형성된 경우가 많아 이들 근대건축은 대부분 구도심부에 존재하는 것이 일반적이다.

서양에서 산업혁명을 경험한 도시의 중심부가 슬럼으로 변하거나, 폐허화된 다음에 재생전략을 수립하는 것이 일반적인데 반해, 우리나라 도시에서 구도심은 슬럼가로 변하거나 폐허화되기 이전에 재생전략을 세우는 경우가 대부분이다.

이러한 차이는 외견상 큰 차이가 없어 보이지만, 재생전략에서 매우 큰 차이점을 가지고 있기 때문에, 서양 도시의 재생사례를 검토할 때 매우 신중하게 접근해야한다.

근대건축의 보존과 활용에 있어서 중요한 것은 근대사회는 도시를 무대로 펼쳐지는 사회이고, 근대건축문화유산은 도시 속에서 탄생한 문화유산이 대부분이라는 점이다. 이러한 근대건축문화유산의 성격은 근대이전 건축문화유산이 오브제로서 독립적인 가치를 지니는 것과 비교되는 부분이다. 근대건축문화유산은 자신만의 가치로도 중요하지만 인접한 도시환경과의 공존 속에서 가치를 가지는 경우가 많다. 따라서 근대건축의 입지 문제는 문화유산의 보존에 장애로 파악하기 보다는 근대이전의 건축문화유산과 차별화되는 보존과 활용전략이 필요한 근거가 된다고 보는 것이 타당하다.

□ 보존기술과 확보 문제

우리나라의 문화재보존 기술은 전통건축의 대부분을 차지하고 있는 목조건축의 보존에 집중되어 있기 때문에, 근대건축을 가능하게 한 신재료인 벽돌조와 철골조 그리고 콘크리트조 건축물의 보존을 위한 기술은 거의 가지고 있지 못한 형편이다. 따라서 근대건축이 장기적으로 도시재생의 주요한 방편이 되기 위해서는 근대건축 보존을 위한 기술개발을 지원할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는 것이 필요하다.

근대건축문화유산에서 서양식 목구조와 벽돌에 의한 조적구법의 건축인 경우 비교적 해체와 부분 복원에 대한 노하우가 어느정도 축적되고 있지만, 일체식 구법인 철근콘크리트구조의 복원과 보강 기술에 대해서는 매우 초보적인 수준에 머물러 있다.

건축문화유산의 보존을 위해서는 건축물의 재료와 구법을 통한 구조성능 향상이 필수적이므로 이를 위한 전문가 양성과 기술력 확보를 위한 연구지원이 필수적이다. 따라서 이러한 문제를 제도적으로 지원하기 위한 근대건축문화재보수기술자제도 신설과 문화재연

구소에 근대건축 보존기술팀 설치 등의 대책이 필요하다고 판단된다. 이러한 기술력 확보는 근대건축문화유산의 활용 범위 확대를 위한 기초적인 작업이므로, 장기적으로 근대건축문화유산을 통한 도심활성화의 근간이 된다고 할 수 있다.

□ 보존과 활용의 경계문제

근대건축의 경우 전통건축과는 달리 대부분의 문화재 또는 문화재급의 건축물들이 현재 사용하고 있거나 약간의 수리를 통해서 사용할 수 있는 경우가 대부분이다. 그러나 현재의 문화재 보호법은 문화재를 원형 그대로 보존하는 것을 원칙으로 할 뿐 아니라 활용을 위한 수리나 변형에 매우 제한적이어서 현재의 문화재 보호법의 테두리 내에서는 근대건축 문화재를 도시재생의 주요한 수단으로 활용하기 어려운 실정이다.

현재 근대문화유산의 경우 문화재보호법에 상치되는 많은 상황이 존재하므로, 제도적 보완책 미비로 발생하고 있는 모순적인 상황을 타개하기 위해 목구조 전통건축을 염두에 두고 만들어진 문화재 보호법을 개정할 필요가 있다.

3. 일본의 근대건축문화유산을 활용한 역사도시 사례 : 대도시 사례 - 긴자를 (Rule)¹⁴⁹⁾

1) 긴자 디자인 룰의 배경

도쿄 중앙구에 위치한 긴자 지구는 근대 일본을 대표하는 변화가로 남북으로 1100m, 동서로 700m, 약86ha에 이르는 상업지구이다. 긴자는 에도시대부터 긴자 도오리를 중심으로 상점들이 들어서기 시작했으나 지금의 긴자의 모습을 갖추기 시작한 것은 1872년 대화재 이후 서구화를 본 뜬 벽돌조 건물들이 들어서기 시작하고 부터이다. 열주와 발코니가 설치되고 도로와 보도를 구분하며 가로수와 가스등을 설치하는 등 긴자의 도시계획은 일본 근대 도시 계획의 첫장을 장식했다. 이러한 긴자의 재정비는 당초 메이지 정부가 구상하고 있던 근대적 토지 구획 정비 구상과는 달리 에도의 도시 구획을 현재까지 유지하게 되는 계기가 되었다.¹⁵⁰⁾ 그 후 츠키치에 외국인 거류지가 생기고 신바시역이 건설되면서 긴자는 서양 문물이 넘치는 변화가로 발전하게 되었다.¹⁵¹⁾

149) 이 장은 『로컬룰에 의한 도시재생』 川崎興太 鹿島出版社 2009의 「9장 긴자지구의 초고층 빌딩 규제 및 협의형 디자인 유도수법의 도입 경위 및 제도 체계」를 참고하여 작성하였다.

150) 「긴자다움의 계승 및 창조: 긴자 디자인 협의회가 제기하는 것」 『일본 부동산학회지』 22권 3호 2008년 12월

긴자의 메인스트리트인 긴자도오리에 면해있는 건물들은 그 높이가 31m에 맞춰 늘어서 있는 것을 볼 수 있다. 이 건물들은 1965년 용적지구제도가 실행되기 전 ‘절대 높이 제한’에 의해 지어진 건물들로 2차 세계 대전 이후 고도 성장기에 걸쳐 지어진 상업, 사무 빌딩들의 대부분이다. 긴자 지구는 700-800%라는 높은 용적률에도 불구하고 이 시기에 지어진 건물들 중에는 ‘절대 높이 제한’의 허용범위 안에서 용적률을 높이기 위해 지상 11층에 지하를 6층까지 만든 건물도 포함되어 있는 등 현재 지정 용적률보다 기존 용적률이 높은 탓에 재건축 시기가 늦음에도 불구하고 용적률 감소로 인해 재건축을 못하는 노후화 된 건물들이 늘고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 중앙구는 1998년 “긴자 다움”을 유지하고 원만한 재건축을 촉진하는 것을 목적으로 ‘기능 갱신형 고도 이용지구’¹⁵²⁾와 ‘도시경관 유도형 지구 계획’ 등의 개입을 계기로 긴자률을 작성했다. 긴자률은 용적률 제한을 완화하면서 높이를 일정 한도 내에서 제한하고 벽면 후퇴 거리를 현재 상태로 유지하는 등 활기 있고 품격 있는 거리를 계승하고 점진적인 발전을 목표로 하는 “긴자 필터”¹⁵³⁾의 일부분을 도시계획으로 표현한 것이라고 할 수 있다.

긴자률의 내용을 구체적으로 살펴보자면 에도시대 이후 이 지역의 중요한 단위인 ‘가로’별 제한이 정해졌다. 예를 들어 긴자도오리는 지정용적률 800%에 300%를 가산한 1100% 이하, 높이는 31m에 25m를 더한 56m이하, 벽면 후퇴는 20cm이상, 브랜드 숲이 밀집해 있는 나미키도오리는 용적률 700%에서 200%가 더해진 900%, 높이는 48m이하, 벽면후퇴는 30cm이상이라는 규정이 정해졌다.¹⁵⁴⁾ 긴자률은 중앙구가 작성한 초안을 바탕으로 발전했지만 이후 긴자의 주민들의 협의 및 수차례에 걸친 심포지움을 통해 이를 구체화시켜 나갔다.

151) 관동 대지진의 피해로 벽돌조 건축물들이 붕괴되고 난 후에도 가건물들이 들어찬 긴자에 젊은 예술가들, 연예인들이 모여들면서 ‘카페 문화’를 만들어 내는 등 긴자는 도쿄의 근대 문화를 상징하는 지역으로 자리잡게 된다.

152) 1997년 12월 25일 ‘높은 수준의 기반시설이 정비되어 있는 도심 지역을 대상으로 노후화된 건축물의 재건축과 함께 도시 기능의 갱신을 적절하게 유도함으로써 매력적이고 활기찬 도시 공간으로 재생’하는 것을 목적으로 일본 건설성이 각 도도부현 지사에게 ‘기능 갱신형 고도 이용 지구’를 만들것을 통보했다. 같은 날 긴자 도오리 연합회 회장으로 긴자 회 도시의 용적률 완화의 조기 실현 요망서’가 중앙구에 제출되었다. 긴자률은 이러한 제도의 도입과 함께 주민의 요구가 절충되어 만들어졌다. (『제1차 지역계획 긴자률이 만들어지기까지』 『계간 마치즈쿠리』 2007년 4월)

153) 三枝進는 『긴자의 이야기』에서 긴자 필터에 대해서 ‘긴자 답지 않은 것을 통과 시키지 않는 눈에 보이지 않는 필터’라고 정의하고 ‘자연적이고 신기한 자율적인 힘’이라고 설명하고 있다. 『銀座 まちの物語』 河出書房新社, 2006

154) 높이56m제한으로 재건축된 예로는 도쿄 긴자 시세이도 빌딩(1층을 공공 공간으로 개방), 긴자 그린 빌딩(1층의 十자형 통로를 24시간 개방)이 있다. 또한 2002년에는 기능 갱신형 고도 이용 지구에 대해서 역사적 건축물의 파사드 및 실내 공간을 보존, 복원하는 것에 대한 용적률을 완화하는 규정이 추가되었다.



[그림 부록3-1] 긴자대로와 소로 정비현황

2) 초고층빌딩 논쟁

긴자룰이 도입으로 긴자 지구에 도시 계획에 관한 긴자 주민들의 의견은 일치된 것으로 보였다. 그러나 2002년 7월 긴자가 제1차 ‘도시 재생 긴급 정비 지구’로 선정되고 마츠자카야가 ‘긴자 도시 기획’이라는 재개발 추진회사를 설치하면서 마츠자카야 백화점 주변 일대에 178m에 이르는 초고층 빌딩을 건설하겠다는 계획을 발표하면서 마츠자카야 논쟁이라고 불리는 초고층 빌딩 건설을 둘러싼 논쟁이 시작되었다. 이 논쟁으로 긴자룰의 유효성에 관한 의문이 제기되기 시작했다. 당시 긴자룰에는 ‘특정지구제도 및 종합 설계 제도에 해당하는 건물에 대해서는 용적률 및 고도 제한의 적용을 예외로 한다’라는 규정이 있었는데 이 규정이 초고층 빌딩 건설을 가능하게 하는 규정상의 예외를 만들게 되었다.

‘긴자 도시 기획’은 재개발 검토 지구내의 지권자들을 초대해 긴자의 마치즈쿠리에 관한 회의등을 개최하면서 긴자 주민¹⁵⁵⁾의 공감을 얻고자 했다. 그러나 긴자 도시 시획은 긴자의 역사, 문화적 문맥을 토지의 ‘경제적이고 합리적인 이용’을 전제로 논의하면서 건물의 노후화 및 토지의 세분화에 의해서 잃어버린 “긴자 다움”을 대규모 개발로 해결할 수 있다고 주장했다.

이에 반해 긴자 주민들의 입장은 에도시대부터 이어온 휴먼 스케일과 토지 분할 방식이 질높고 다양한 상점들이 발달할 수 있었던 기반이었다고 주장하며 초고층 빌딩 건설이 긴자의 역사적 경관을 파괴한다고 반대했다. 또한 긴자의 특성을 재검토 하면서 조직적으로 의견을 조정하여 2004년 긴자 내에 있는 34개의 단체가 “긴자 마치즈쿠리 회의”를 설립하여 전문가를 초청한 심포지움 및 강연회를 개최하여 공개적 의견 조율이 시작되었다.

대규모 재개발에 관한 계획은 마츠자카야 뿐만 아니라 미츠코시, 카부키자에서도 계획되고 있었다. 2005년 긴자 마치즈쿠리 회의는 중앙구와 함께 협의회를 개최하고 2006년 2월에는 중앙구의 주최로 대규모 개발을 계획중인 3사가 긴자 마치즈쿠리 회의를 상대로 구체적인 개발 계획을 설명하는 자리가 만들어졌다. 마츠자카의 경우 백화점, 오피스, 호텔 등 복합 시설을 건설하는 것을 기본 계획으로 높이를 66m로 하는 안을 포함해 저층부를 31m로 하고 총 높이를 135m, 160m, 190m로 하는 4가지 안이 제시되었다. 미츠코시의 경우 높이는 56m 이내로 제한했으나 2블럭에 걸친 백화점을 증축안을 제시했다. 카부키자의 재건축 계획은 다이쇼시대의 파사드를 복원하면서 신축하는 계획으로 카부키자 뒷편에 140m 높이의 오피스 빌딩을 건설하는 것이 제시되었다.

3사의 대규모 개발 계획안이 정식으로 공표되면서 긴자 주민들의 의견 역시 구체화되기 시작했다. 그리고 2년에 걸친 주민들의 협의를 바탕으로 2006년 10월 중앙구가 긴자물의 도시 계획 변경 결정, 시가지 개발 사업 지도 요강의 개정, 지구 계획 조례의 개정을 발표했다.

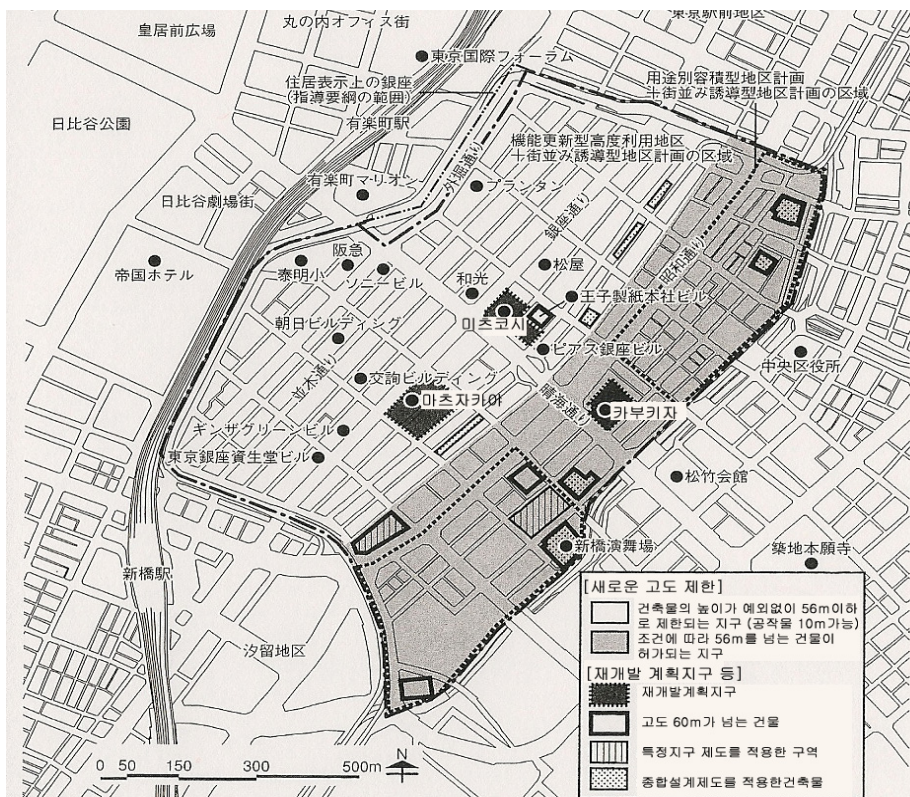
155) 여기서는 긴자에서 상업활동을 하는 개인, 기업등을 포함한 긴자 디자인 룰과 관련된 사람들을 통합해서 긴자 주민으로 칭하였다.



[그림 부록3-2] 일본 최초의 철도시발점인 심바시역



[그림 부록3-3] 동경 최초의 기차역사 복원된 기차역은 철도박물관과 문화공간 그리고 상업시설로 사용되고 있다.



[그림 부록3-4] 긴자물에 의한 고도제한
도면출처: 『로컬물에 의한 도시재생』

3) 긴자룰

지금까지 긴자는 “긴자 필터”라 불리는 보이지 않는 눈에 보이지 않는 룰에 의해 “긴자 다움”을 계승해 오면서 일본 제 1의 상업 및 문화 지구로 발전해 왔다. 이러한 ‘보이지 않는 룰’로 유지되어 오던 긴자 지구에 “긴자 다움”에 대한 논쟁이 일어나기 시작 한 것은 2003년 초고층 빌딩 건축이 계획되면서 했다. 그리고 그 결과 도입된 것이 ‘초고층빌딩 규제’와 ‘협의회 디자인 유도 수법’이다.

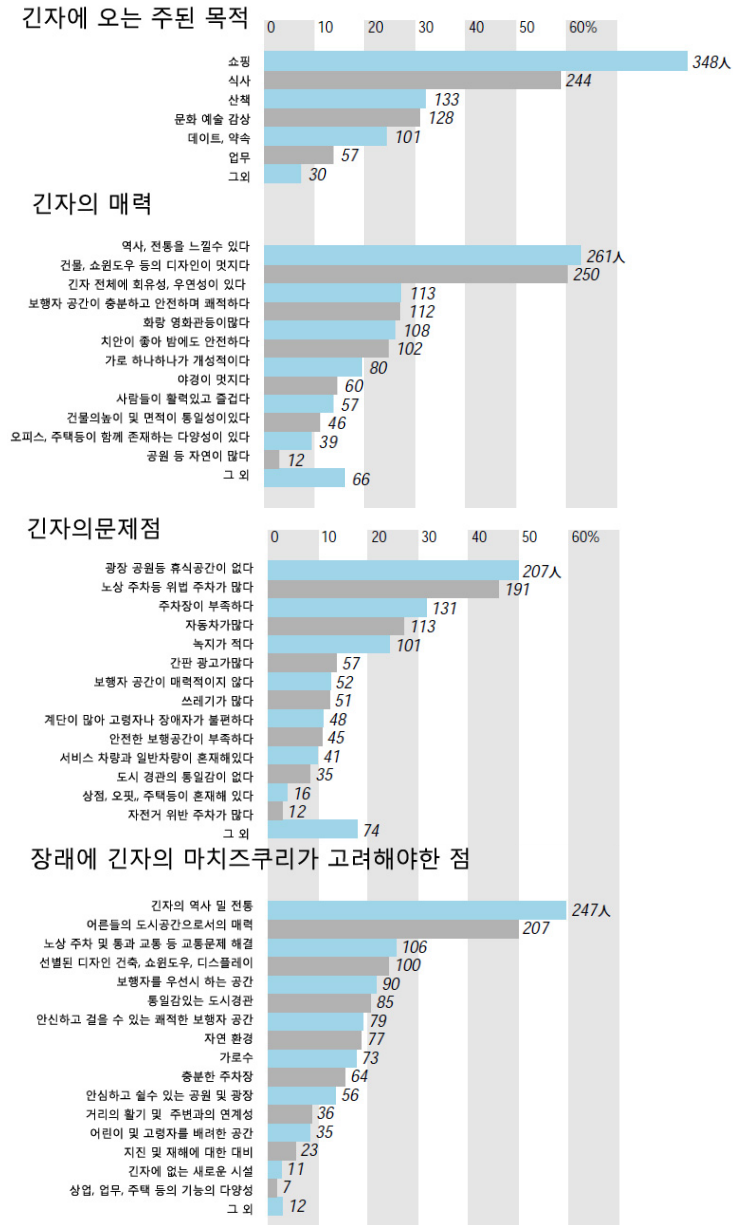
□ 초고층 빌딩 규제

긴자의 도시 규모(Urban form)는 긴자룰을 중시하는 것으로 전제가 되었다. 용적률 제한에 있어서는 특정 지구제도 및 종합 설계 제도를 활용한 건물과 함께 도시 재생 특별 지구를 활용한 건물 역시 긴자룰의 적용 예외 규정이 해당되는 것으로 추가 되었다. 그러나 건물의 높이에 대해서는 적용 예외 규정이 폐지되고 마츠자카야 및 미츠코시가 있는 긴자도오리는 도시 재생 특별 지구를 활용한 경우에도 높이 56m, 옥상에 공작물을 설치할 경우 10m가 추가된 66m 이하로 제한되었다. 단 구 키비키마치 주변은 현재 초고층건물이 다수 건설되어 있는 지역 특유의 토지 이용 형태를 고려하여 문화의 유지 및 계승에 기여하는 것에 한해 예외를 인정하고 있다.

일본 제일의 지가(地価)를 자랑하는 긴자에 이러한 고도 제한 등의 긴자룰을 도입했다는 것은 긴자 지구의 지권자들은 자신들의 잠재적인 임대 수익을 포기하면서까지 보존하고 자 한 “긴자 다움”에 관한 공통적인 인식이 있었다고 생각 할수 있다. 역사적 배경을 가진 휴먼 스케일의 도시 공간, 걸으면서 즐기는 연속성 있는 긴자가 향후 보존해 나가야 하는 긴자의 진정한 가치이고 이를 활용한 마치즈쿠리가 긴자를 방문하는 사람들의 요구와 일치되면서 거기서 비로서 긴자를 지키는 사람들의 이익이 생겨난다는 인식이 깊숙히 침투해 있다고 하겠다. 다시말해 긴자에 있어서 초고층 건물의 건설은 단순한 “건물 만들기”에 불과하며 “도시 만들기(마치 즈쿠리)”에 이어지지 못한다고 판단하고, 지권자들의 개별적인 권리 및 이익 보다 긴자 주민들의 공공 이익을 보존하는 것을 택한 결과라고 볼 수 있다. 또한 이는 긴자를 이용하는 이용객들의 설문조사 결과와도 일치하고 있음을 알 수 있다. (그림4-6)

또한 초고층 빌딩 규제는 단순히 도시 재생 특별 지구의 활용을 규제하는 것이 아니라 규제에 따른 새로운 대안책 또한 제시하고 있다. 긴자룰은 재해시 귀가 곤란자에 대한

대책 및 “주차장 긴자률”등을 제정해 집약적 주차장을 확보 하는 등 개별적 재건축으로 해결할 수 없는 도시 문제들에 대해서도 고려하고 있다.¹⁵⁶⁾



[그림 부록3-5] 긴자에 대한 이용자 앙케이트
출처: 긴자 비전, 1999년 중앙구 작성

156) 주차장 설치에 관한 긴자률 중앙구 홈페이지 참조.
(<http://www.city.chuo.lg.jp/kurasi/kentiku/tosiruru/ginzaruru/tyusyasisetukaizenkozi/ginzatyusyazyokaizan/index.html>)



[그림 부록3-6] 미츠비시 1호관

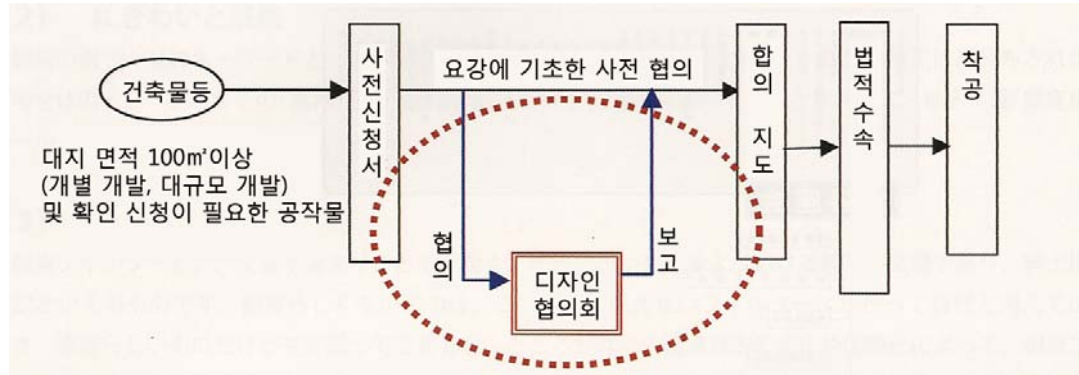
□ 협의형 디자인 유도 수법의 도입

긴자 주민들은 “디자인 협의”를 통해 긴자를 개선하고자 힘써왔다. 구체적으로는 2006년 11월 긴자 마치즈쿠리 회의가 모체가 된 “긴자 디자인 협의회”가 지도 요강(『긴자 디자인룰』¹⁵⁷⁾)을 기초로 한 마치즈쿠리 단체로 지정되었다. 이 결과 토지 면적 100m² 이상의 건축물 또는 건축 확인 대상이 되는 공작물의 건축, 설치에 있어서 사업자는 건축 확인 신청 등에 앞서 긴자 디자인 협의회와 함께 디자인 협의를 실시해야 하는 지도요강이 생겨났다.

지도요강에 의하면 사업자는 디자인 협의회와의 협의 내용이 기재된 보고서와 동의서를 첨부하여 구청장에게 보고하게 되어있다. 디자인 협의회는 긴자 마치즈쿠리 회의의 멤버가 중심으로 건축물의 내용 및 조건에 따라서 그 지구의 지구장, 전문가 등이

157) 긴자 마치즈쿠리 회의, 긴자 디자인 협의회, 2008

참가하며, 중앙구는 디자인 협의에는 직접적으로 관여하지 않고 “긴자 다움”에 대한 가치 판단은 전면적으로 개개인의 협의에 맡기고 있다.¹⁵⁸⁾



[그림 부록3-7] 사전 협의 과정 (중앙구 자료)

디자인 협의는 눈에 보이지 않는 “긴자 필터”를 명문화 한 것으로, 보이지 않는 룰로 유지되어 오던 긴자를 보존 계승 하기 위해 새로운 룰을 만드는 것이 아니라 기존의 존재했던 룰을 활자화 하고 이를 디자인 협의회를 통해 조직화 했다고 평가 할 수 있다. 긴자 디자인 협의회는 지도 요강이 되는 『긴자 디자인룰』은 전 6장 구성으로 1장에서는 긴자 마치즈쿠리의 경위, 2장에서는 긴자 다움으로서의 각 가로의 특징 및 현재의 과제, 3장에서는 긴자룰의 도시 계획 및 조례, 4장에서는 가이드라인으로서의 공간에 관한 생각, 광고 및 간판에 관한 생각, 5장에서는 각각의 지구 및 가로의 성격, 6장에서는 구체적인 디자인 협의의 방법 및 과정을 소개하고 있다. 특히 “긴자 다움”을 긴자룰에 의해 정해진 고도 및 스케일의 제한 등 하드웨어적 면 뿐만 아니라 건물 및 공작물의 색채 및 소재 등 디테일, 상점의 다양성 등 소프트웨어 적인 면까지 “긴자 다움”이라고 정의하고 있다. 또한 각 도로의 특징을 제시하고 그에 따른 디자인 룰을 제시하며, 디자인 항목에 하늘을 포함하면서 도로에서 보이는 하늘 역시 “긴자 다움” 요소로 설명하고 있다.

158) 긴자룰에도 “긴자 다움”에 대한 정의는 나와 있지 않다.

● 空(そら)

銀座の通りの重要な構成要素として、空(そら)が挙げられます。銀座の限られた自然の風景であるとともに、直線の街路がもたらす遠近の効いた街並み景観にとって、欠かせない要素の一つです。空の連続性もまた、建物デザインの際の重要な検討項目と考えてください。

- i. 建物最上部に置かれる設備機器などは、空の景観を阻害することのないよう、しつらえには注意を払ってください。



● 하늘

긴자 가로의 중요한 구성 요소로서 하늘을 들수 있습니다. 긴자의 한정된 자연 경관인 하늘은 직선적인 가로가 만들어 내는 원근감이 있는 도시 경관에 빠져서는 안되는 요소 중 하나입니다. 하늘의 연속성 역시 건물 디자인에 있어 중요한 건도 항목으로 생각해 주십시오.

- i. 건물의 최상부에 놓이는 설치기구 등은 하늘의 경관을 해치지 않도록 설치시 주의해 주십시오.



[그림 부록3-8] 긴자 디자인 룰의 예

디자인 협의회가 발족하고 2007년 4월까지 약 5개월간의 성과를 살펴보면, 디자인 협의회에 신청된 건수가 38건, 그 중 협의중인 13건과 제도 대상회의 1건을 제외하고 보고서가 제출된 것이 24건에 이른다. 제출된 대상은 공작물이 12건으로 가장 많으나 직접적인 협의가 이루어진 것은 건축물+공작물로 건당 1-2회의 협의가 이루어진 것으로 나타났다.

[표 부록3-1] 긴자 디자인 협의 내용

	보고서 제출건수	직접 협의한 건수	직접 협의한 횟수
건축물 + 공작물	9	9	13
건축물	3	2	2
공작물	12	5	5
합계	24	16	20

디자인 협의 내용은 도시 경관에 한정된 것이 아니라 1층부의 연출방법 및 주차장의 입구 설치장소 및 방법, 지구회의 참가, 광고물의 종류 및 크기, 입주자의 주차위반 및 입간판 대책 등 반드시 디자인과 관계된 것으로 한정되지 않은 것으로 “긴자 다움”을 유지하기 위해 당연히 배제 되어야 하는 조건들에 관한 협의가 다수를 차지하고 있으나, 그 외에도 계획 단계의 건물의 파사드 색채를 변경, 전국 통일의 프렌차이즈 약국의 파사드를 긴자만의 디자인으로 변경 하는 등 긴자 다움을 창출하기 위한 협의 내용 역시 눈에 띈다. 긴자 디자인 협의는 단순한 건축적 절차가 아니라 “긴자 다움”을 재확인하고 이에 대한 긴자 주민들의 의견 교환의 장으로서 중요한 역할을 하고 있다.



[그림 부록3-9] 메이지 생명관(左: 전경, 右: 내부)



[그림 부록3-10] 메이지야스다생명빌딩(左:블럭배치도, 右: 인접건물과의 사이공간)

4) 긴자물의 향후 과제

□ 초고층 빌딩 규제에 관한 과제

긴자지구의 초고층 빌딩 규제에 관한 사항은 “긴자 다움”에 관한 공개적인 협의의 결과로 도출된 규정이다. 그러나 도시 계획의 기술적인 문제로서 이러한 규제가 향후 긴자 지구의 지속적인 성장에 도움이 된다고 한다면 그것이 장기적으로 끼치는 환경적, 사회적, 경제적 영향을 구체적이고 객관적으로 제시하는 것이 필요하다고 생각된다. 현재 상황 및 역사적 인식 문제, 공공의 이익에 관한 인식 및 합의 형성의 과정의 합리성 만으로는 긴자 뿐만 아니라 향후 또 다른 지역에서 동일한 논쟁이 발생할 경우 충분한 객관적, 기술적 근거가 될 수 없다. 그런 의미에서라도 이러한 제도에 대한 객관적인 설명 근거가 필요하다고 생각된다.

□ 디자인 협의 대상 범위의 확대

현재 디자인 협의 대상은 면적 100㎡이상의 건축물 또는 건축 확인 대상이 되는 공작물로 디자인 협의 대상에 포함되지 않는 100㎡미만의 건물이 긴자 지구 전체 건축물 2040건중 53.1%를 차지하고 있다. 디자인 협의의 목표가 긴자 지구에서 “긴자 다움”을 유지, 창출 하는 것이라고 한다면 100㎡미만의 건물 역시 디자인 협의 대상에 포함할 필요가 있다고 생각된다.

□ 잠정적 사전 협의 기준의 명시 및 협의 과정의 투명화

현재까지의 디자인 협의는 디자인 요강을 기본으로 케이스 바이 케이스로 진행되어 왔다. “긴자 다움”을 유지하기 위해 배제되어야 할 요소를 지도 전달 하는 것 뿐만 아니라 무엇이 “긴자 다움”인지를 사전에 사업자에게 전달할 수 있는 사전 협의 기준을 작성하여 협의를 원활하게 진행할 필요가 있다고 생각된다. 특히 “긴자 다움”에 대한 디자인적 문제가 법적 문제로 발전 할 경우 애매한 디자인 요강만으로는 그 판단이 어려울 뿐만 아니라 긴자 디자인 협회의 판단 근거 역시 문제가 될 수 있으므로 보다 구체적인 기준이 필요하다.

또한 현재 디자인 협의회에는 많은 수의 안건이 접수되고 있으며 안건에 따라서는 협의에 시간이 필요한 경우도 있다. 디자인 협의를 공개적이고 투명하게 진행하기 위해 디자인 협의 과정 및 내용을 공유하고 이를 기준으로 표준적인 협의 기간을 설정하는 등 협의 과정에 대한 제도 검토가 필요하다고 하겠다.

4. 일본의 근대건축문화유산을 활용한 역사도시 사례 : 중소도시 사례 - 하코다테시의 「도시경관 형성지구」

1) 하코다테시 「도시경관 형성지구」 지정의 배경

하코다테시는 일본 홋카이도 남부에 위치한 도시로 북해의 어업기지 및 조선업으로 변성했다. 1859년 요코하마, 나가사키와 함께 개항된 이후 항구를 중심으로 하코다테 산 주변 지역(현재 도시경관 형성지구 주변)에 중심 시가지가 형성되었다. 1886년에는 홋카이도 도청이 설치되었고, 지리적으로 일본 혼슈(本州)에 가장 가까운 항구로 아오모리에서부터의 연락선이 운행되면서 혼슈와 홋카이도를 잇는 물류의 연결점으로 홋카이도 남부 지방의 중심도시로 자리잡게 되었다.

그러나 1970년대 후반부터 중심사업이었던 어업 및 조선업이 사양길에 들어서면서 하코다테시의 서부지구는 급격히 쇠퇴하여 빈집이나 폐가들이 늘어나게 되었다. 하코다테시와 시민들이 이 지역에 관심을 가지기 시작한 것은 1977년 모토마치 공원 내에 있는 ‘구 홋카이도 도청 하코다테시 청사(1909년 건설)’를 샤프로 시내에 있는 ‘홋카이도 개척 마을’로 이전하는 계획이 발표되고부터 이다. 이에 대해 “이 건물은 하코다테를 상징하는 얼굴과 같은 건물로 현재의 위치에 보존하는 것이 건물 본래의 보존의의를 살리는 것”이라는 의견이 지역 신문 등에 게재되었다. 이러한 움직임은 도시경관 보존에 관한 시민의 관심을 높이는 계기가 되었고, 1982년에는 일본 문화청 조성 기금으로 ‘하코다테시 서부지구 전통적 건조물군 조사’가 실시 되는 등 이 시기부터 하코다테시의 역사적 환경에 대한 의식이 확립되었다.¹⁵⁹⁾

이러한 흐름 속에 1986년 하코다테시에 ‘도시경관 보존 대책 사무국’이 설치되었고 1988년 ‘하코다테시 서부 역사적 경관 조례’가 제정되었다. 1989년 ‘도시건설부 경관보존과(1997년 도시디자인과로 명칭 변경)가 설치되면서 역사적 경관 지구 (약120ha)와 전통적 건조물 보존지구(약14.5ha)가 지정되었다.

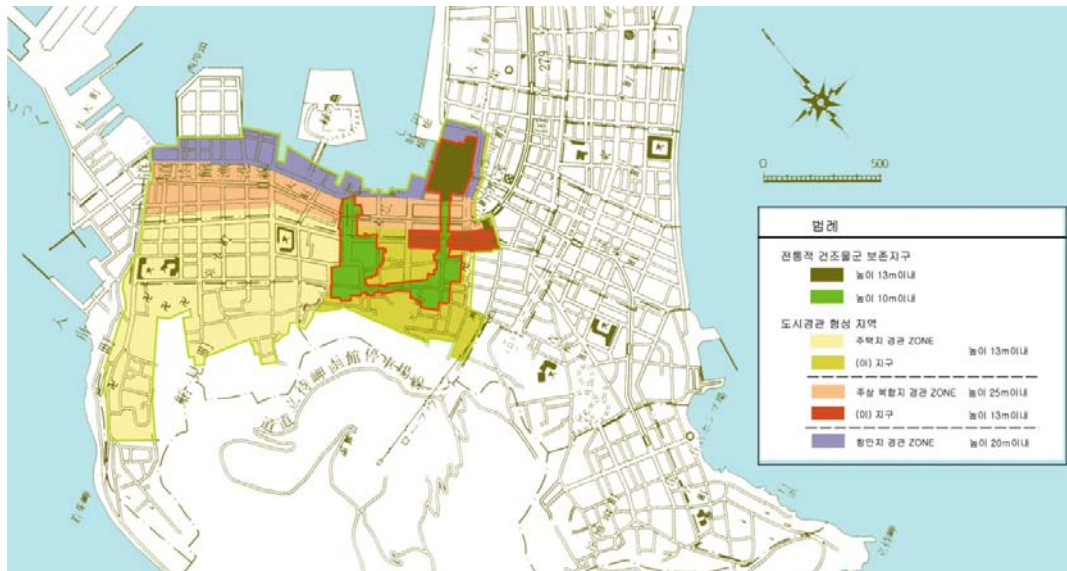
1995년에는 지금까지의 조례를 종합적으로 정비한 ‘하코다테 도시경관 조례’가 실행되었다. 이 조례가 실행된 것은 서부지구에 위치한 ‘하코다테 성 요하네스 교회’와 ‘하코다

159) 하코다테의 시역을 5개로 구분한 하코다테시 종합계획(1996년)에 의하면 서부지구는 JR 하코다테역 부근부터 그 서쪽이 서부지구로 되어있다. 그러나 일반적으로 하코다테의 「도시경관 형성지역」으로 지정되어있는 하코다테 산 주변 일대 (약 120ha)를 서부지구로 칭하는 경우가 많다.

테 하리스토 정교회'에 인접하여 5층 아파트를 건설하는 건설 확인 신청을 시의회가 불허한 것이 계기로, 지금까지의 조례는 서부지구에 세워지는 건물에 대해 시는 사전에 조언, 지도, 권고를 하는 것은 가능하나 그 이상의 조치를 취하는 것이 불가능 했다. 이 때문에 종합적인 경관 관리를 위해 '서부지구 역사적 경관 조례'를 전면적으로 수정하면서 하코다테시 전역을 대상으로 '하코다테시 도시경관 조례'가 실시되게 되었고, 하코다테다운 경관을 형성하는 지역 및 도시경관을 형성하기 위해 계획적으로 정비가 필요한 지구를 「도시경관 형성지구」로 지정했다.

2) 「도시경관 보존지구」의 개요

하코다테시에서 도시경관과 관련하여 처음 제정된 조례는 '서부지구 역사적 경관 조례'로 그 대상 지역이 서부지구에 한정되어 있었다. 이 조례가 1995년 '하코다테시 도시경관 조례(이하 경관 조례)'로 재정비되어 그 대상을 하코다테시 전역으로 확대하여 실시되었다. 이 조례에 따라 하코다테시 서부지구는 「도시경관 형성지구」로 지정되었고 그 중 특히 보존이 필요한 전통적 건조물이 집중된 지역은 문화재 보호법에 기초해 「전통적 건조물군 보존지구」로 지정되었다. 전통적 건조물군 보존지구는 하코다테시 교육위원회에서 관리하고 있는며적 건조물내에 전통적 건조물로는 총 77건이 등록되어 있다.



[그림 부록3-11] 하코다테시 도시경관 형성지구

도시경관 형성지구은 하코다테시 하코다테시 경관 형성 기준에 따라 주택지 경관존, 주상 복합지 경관존, 항만지 경관존의3개의 존(zone)으로 나누어지고 각각의 존은 고층 아파트 건설에 대응하기 위해 높이 제한을 두고 있다. 또한 도시경관 형성지역 내부에서 특히 보존할 가치가 있다고 인정되는 건축물은 소유자의 동의를 얻어 ‘경관형성 지정 건축물등’으로 지정되었다. 2009년 현재 51건의 건축물이 ‘경관 형성 지정 건축물등’으로 지정되어 있다.

‘하코다테시 도시경관 조례’에 따르면 「도시경관 형성지구」는 (1) 역사적 건조물이 다수 존재하고 자연 및 그 외의 환경과 일체화 된 하코다테다운 역사와 문화를 보여주는 경관이 있는 지역, (2)상업 및 항만 업무시설이 집결되고 일체화된 경관을 가지고 있는 지역 중에 도시경관의 형성을 꾀할 필요가 있는 지역, (3)토지구획 정비사업 등이 실시되거나 계획되어 있는 지역 중에 계획적인 도시경관 형성을 꾀할 필요가 있는 지역, (4) 그 외 도시경관 형성을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 지역 중 한가지 조건에 해당하는 지역이라고 정의 하고 있다.¹⁶⁰⁾

「도시경관 형성지구」내에서의 신축, 증축, 개축, 이전 또는 철거, 외관의 변경되는 수선 또는 수리에 대해서는 사전에 하코다테시에 신고가 필요하다. 또한 이에 대해 시장은 필요에 따라 ‘하코다테시 경관 심의회’의 의견을 물어 필요한 조치, 조언 또는 지도를 하도록 되어있다.¹⁶¹⁾ 경관 형성 지정 건축물 역시 동일한 조례가 적용된다. 각 지구에 관한 보조 제도로서는 1) 도시경관조례·전통적 건축물 보존지구 제도에 의한 조성금, 서부지구 역사적 경관 기금이 설치되었고, 2) 전통적 건조물에 대한 건축 기준법 완화가 실시되었으며, 3) ‘경관 어드바이저에 의한 사전 상담제도’가 실시되고 있다.¹⁶²⁾

2006년 발표된 도시경관 형성지구 및 그 주변의 건축물의 현재 상황을 조사한 연구에 따르면¹⁶³⁾ 1982년 221건(경관형성 지정 건축물:50건, 전통적 건조물:28건, 지정외:83)이었던 건물중 경관형성 지정 건축물 또는 전통적 건조물로 지정된 건축물이 소실된 것은 단 4건에 불과한 것으로 나타났다. 또한 지정외의 건축물 역시 전통적 건조물군 보존 지구에서 소실된 경우는 한건도 없으며 도시경관 형성지구 내에서 13건, 외에서 28

160) 하코다테시 도시경관 조례 10조 2항

161) 하코다테시 도시경관 조례 13조, 16조

162) 하코다테시 도시경관 조례 19조

163) 「하코다테시 서부지구의 근대적 건축에 의한 마치즈쿠리 연구 - 근대적 건축 보존의 효과와 현재의 과제」 사토 타쿠야, 일본 건축학회 학술강연 개요집 2006년 9월

건으로 지정 건축물 및 경관 형성지구내의 건축물의 소실이 그 외 지역의 소실 보다 현저히 적은 것으로 나타났다.

[표 부록3-2] 건축물 지정에 의한 분류

구분	현재	불명 ¹⁶⁴⁾	소실	1982년기준
경관 형성 지정 건축물	48	0	2	50
전통적 건조물	76	0	2	78
지정외	21	21	41	83

[표 부록3-3] 지정외 건축물의 입지에 의한 분류

구분	현재	불명	소실
경관 형성지구	3	11	13
전통적 건조물군 보존지구	1	0	0
지구외	17	10	28

이 결과로 살펴보면 이 지역에 있는 건축물의 보존 중요도(보존 가치의 정도)와 남아있는 건축물이 상관관계를 이루고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 다시말해 서부지역의 지구 선정 및 건축물의 지정이 건축물 각각의 보존 가치를 엄밀히 따져 이루어진 결과라고 할 수 있다. ¹⁶⁵⁾

3) 시민 활동을 통한 경관 보존

하코다테시의 도시경관 보존을 위한 시민 활동은 앞서 언급한 ‘구 홋카이도 도청 하코다테시 청사’ 이전 계획이 발표된 1977년 대학교수 등이 중심이 되어 개최한 심포지움이 계기로 시작되었다. 이때 만들어진 ‘하코다테의 역사적 풍토를 지키는 모임(1978년 설립)’은 ‘하코다테의 역사적 풍토를 배우고 알리고 지키자’는 목표 하에 ‘구 홋카이도 도청 하코다테시 청사’를 대상으로 보존 활동을 시작했다. 설립 당시 200명이 넘는 회원은 현재 약 70명으로 줄었지만 그 활동 대상은 하코다테시 전역으로 확대되어 서부 지구는 물론 그 외의 지역에 있는 옛 민가에 까지 그 활동영역을 넓히고 있다. 또한 자체 기금(‘역사적 문화재 보존 기금’)을 설립해 경관 보존 등의 사업에 기부하고 1982년부터 ‘역풍상’을 제

164) 현재 소재가 불분명하거나 외관 만으로 판단이 어려운 건축물

165) 사토 타쿠야, p.268

정해 하코다테의 경관 형성에 기여하는 역사적 건조물, 풍경, 경관보존 활동에 힘쓰는 단체 등을 표창하는 활동을 이어오고 있다. 또한 단체가 설립되고 얼마 되지 않아 하코다테 시에 경관조례 제정을 요구하는 등 행정과의 꾸준한 커뮤니케이션을 통해 현재 하코다테 시의 도시경관 조례 제정된 것에는 이 단체가 큰 기여를 했다고 평가 받고 있다.¹⁶⁶⁾

최근에는 ‘하코다테의 역사적 풍토를 지키는 모임’이외에도 많은 시민 단체가 설립되어 하코다테 각 지역을 대상으로 활동하고 있다. 예를 들면 스페인 요리 요리사들이 중심이 된 단체는¹⁶⁷⁾ 서부지구를 스페인의 바르(Bar)거리로 칭하고 서부지구에서 매년 ‘마시고 걷고 즐기는 거리’이벤트를 열어 외부에서도 큰 반응을 불러일으키고 있다. 경관을 테마로 한 시민 단체 및 이벤트는 하코다테 시내에 다수 있지만 마시고 즐긴다는 테마의 특성상 시민 참여율이 높고 또한 폭넓은 연령층이 참여하고 있다는 점이 이 단체의 특징이라고 할 수 있다.

하코다테시는 이러한 다양한 시민 활동 단체를 지원하기 위해 하코다테시가 소유하고 있던 ‘구 이마이백화점 하코다테 지점(1923년 건설)’¹⁶⁸⁾을 복원해 ‘하코다테시 지역 교류 마치즈쿠리 센터’로 제공하여 지역 시민 활동을 지원하고 하코다테의 마치즈쿠리 현황 및 관광 정보를 제공하고 있다.



[그림 부록3-12] 하코다테시 마치즈쿠리센터(左:전경, 右:내부)

또한 하코다테시에서는 대학 교수나 경관 보존, 마치즈쿠리 등을 공부하는 학생들을

166) 일본 국토교통성 도시 지역 정비국 도시재생사례 데이터베이스

167) 하코다테시 바르거리 실행위원회

168) 1968년 이후 하코다테시가 매입하여 하코다테시 스에히로초(末広町) 분청으로 사용했으나 2002년 이전 후 사용 되지 않다가 2006년 내진상의 문제가 있는 4-5층 부분을 철거하여 착공 당시의 형태로 복원되었다.

중심으로 한 학회 활동 역시 매년 2-3회 개최되고 있다. 시의 요청이 있을 경우 시민 단체 역시 이런 학회에 참여하는데 이러한 학회 활동은 도시 재생에 있어 전문가와 하코다테시, 시민이 함께 참여하여 의견 교환을 할 수 있는 중요한 커뮤니케이션의 장이 되고 있다.

4) 도시경관 형성지구의 향후 과제 및 하코다테시의 대응

「역사적 지구의 경관정비에 관한 연구」¹⁶⁹⁾에 따르면 하코다테 서부지구의 역사적 건조물중 1/3 이상이 지정문화재, 공공시설, 종교시설이나 최근 재이용된 건물로 향후에도 건물의 보전이 보장되는 역사적 건조물이 일정 수준을 유지할 것으로 예상된다. 또한 최근에는 역사적 건물을 재이용 하는 것에 대한 시민들의 관심과 시의 지원 등이 더해져 그 수가 향후 더 늘어날 것으로 기대된다.

그러나 이 지역의 역사적 건조물은 그 용도가 전용상업시설, 점포시설, 상점 겸 주택이 많은 수를 차지하고 있고 규모가 적고 노화된 목조건축물(건설후 25년이상 경과 된 목조주택이 60%)의 비율 역시 높아 이러한 건물들이 향후 관리, 재건축 등의 문제로 그대로 방치될 가능성이 역시 배재할 수 없다. 또한 도시경관 형성지구를 포함한 하코다테 서부지구의 인구는 최근 20년간 43%가 감소한 것으로 나타났고(하코다테시 전체의 경우 10% 감소) 이 지역의 노인 인구는 전국 평균 20%를 웃도는 27%로 나타났다. 이러한 인구감소와 노령화는 생활 관련 시설의 감소, 빈집 증가등 지역 커뮤니티 활동에 심각한 문제로 나타나고 있다. 조사에 따르면 서부지구의 경우 노후화 및 재개발 곤란 등의 문제로 방치된 빈집이 209건, 500㎡이상의 공터가 44건이나 있는 것으로 조사됐다.¹⁷⁰⁾

도시경관 형성지구의 역사적 경관을 구성하고 있는 ‘역사적 건조물’ 또는 ‘경관 형성 지정 건축물등’도 역시 소유자의 고령화 및 건물의 노후화가 진행되고 있다. 지금까지는 이런 건축물에 대한 재건축 및 매각 상담을 하코다테시가 담당해 왔으나 시간이 경과할수록 대상 건축물의 수가 늘어남에 따라 기존의 시의 대응 만으로는 역사적 경관을 보전하는 것에 한계가 있는 것으로 나타났다.

이에 대응해 하코다테시는 2005년 서부지구에 대해 ‘친절한 도시, 아름다운 도시, 함

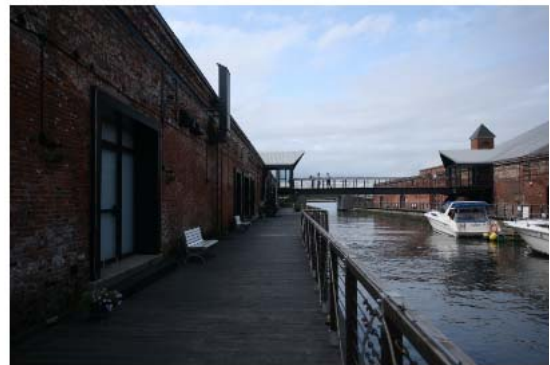
169) 「역사적 지구의 경관정비에 관한 연구-하코다테시 서부지구에 관한 역사적 건조물의 변용경향과 보전수법에 관해-」 모리시타 미쓰루, 일본건축학회 학술강연개요집 1987년 10월

170) 「서부지구(도시경관 형성지구) 마치즈쿠리 구상 -살기좋은 도시, 살고싶은 도시 만들기」 하코다테시, 2005년 4월

‘함께 움직이는 도시’를 기본 방침으로 한 「서부지구(도시경관 형성지구) 마치즈쿠리 구상 -살기 좋은 도시, 살고싶은 도시 만들기(이하 ‘서부지구 마치즈쿠리 구상’)」를 발표했다.

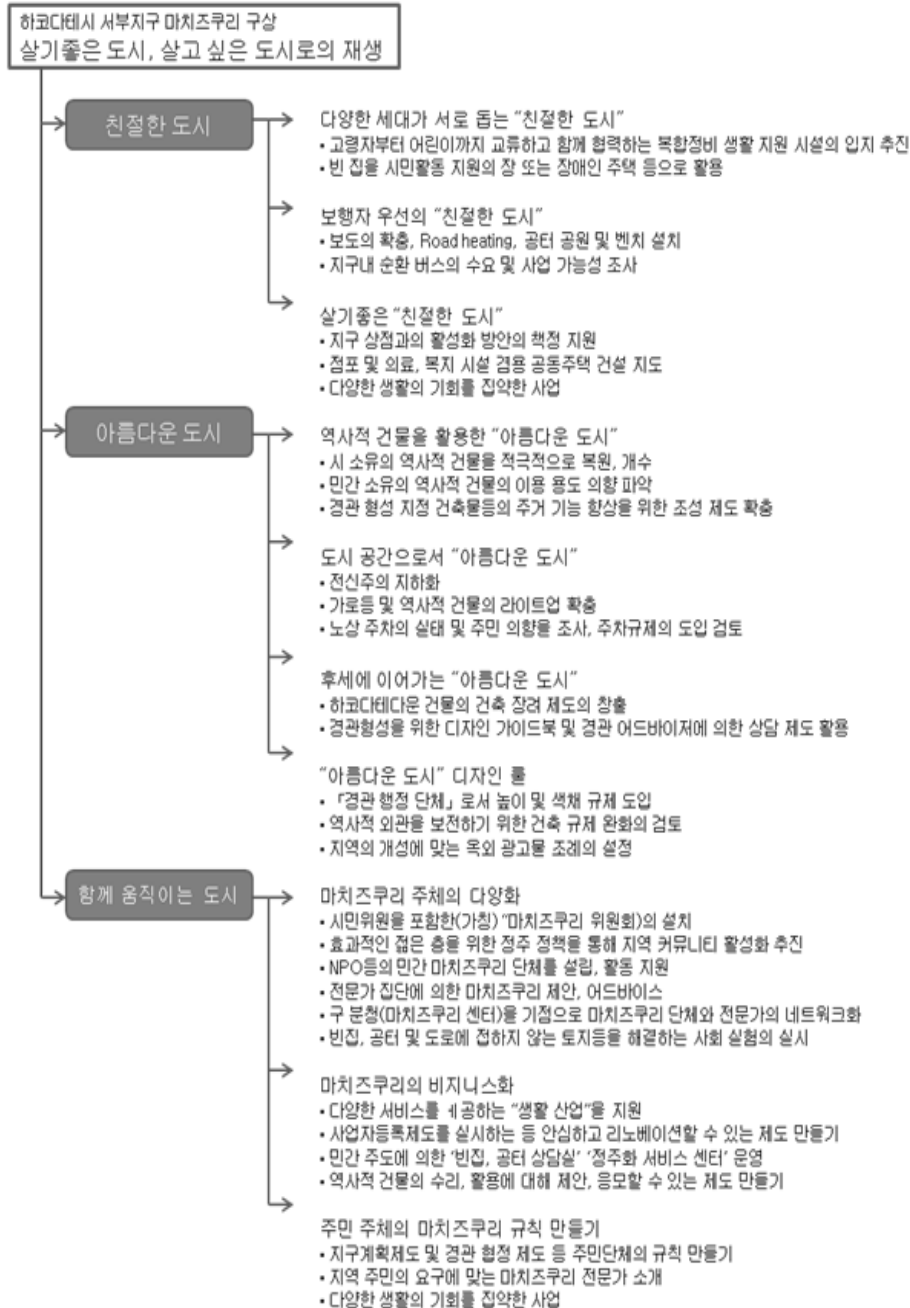
‘서부지구 마치즈쿠리 구상’의 내용을 살펴보면, 1) 고령화 되는 주민의 편의를 고려해 다양한 연령층이 안심하고 생활할 수 있는 시설 정비(친절한 도시), 2) 역사적 건물의 보존 및 활용을 통한 매력적인 도시 공간 창출(아름다운 도시), 3) 시민단체, NPO, 일반 사업자에게 하코다테시가 그 활동을 지원하는 한편 비즈니스의 기회를 제공 (함께 움직이는 도시) 이 세가지가 기본 방침으로 지정되어 있다. 또한 서부지구를 1) 간선도로변의 근린상업지구, 2) 전망이 아름다운 주택지구, 3) 임항지구, 4) 전통적 건조물군 보존지구 및 그 주변지구로 세분화 하여 각 지역의 특징에 맞는 도시 시설 정비 계획의 가능성을 시사하고 있다.

하코다테시의 ‘서부지구 마치즈쿠리 구상’은 도시의 역사적 경관 보존을 그 경관을 형성하는 도시(지역)를 종합적인 계획, 정비 함으로써 (마치즈쿠리) 실현하고자 하는 시도라는 점에서 유사한 문제점을 안고 있는 일본의 다른 역사적 경관 보존 지구등이 참고할 만한 사례라고 생각된다.



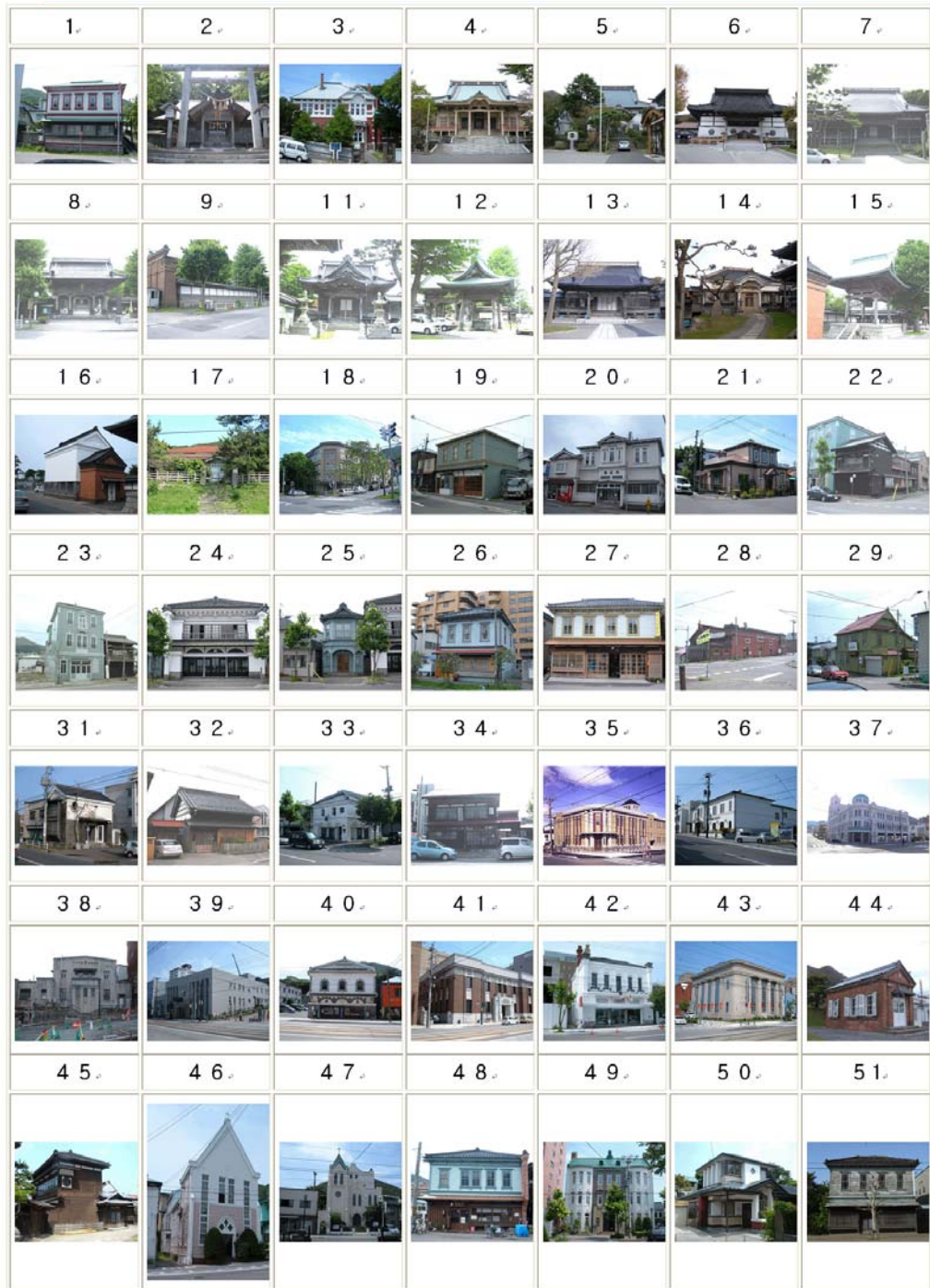
[그림 부록3-13] 창고건물군의 상업공간화

□ 「서부지구(도시경관 형성지구) 마치즈쿠리 구상」 기본 방침



□ 하코다테시 경관형성 지정 건축물 (자료:하코다테시 도시디자인과)

[표 부록3-4] 하코다테시 경관형성 지정 건축물



[계속]

1	2	3	4	5	6	7
야마우치 주택 (山内家住宅)	야마우에 대신궁 본전 (山上大神宮本殿)	구 러시아 영사관 (旧ロシア領事館)	쇼묘지 본당 (称名寺本堂)	지츠교지 (実行寺本堂)	히가시혼간지 하코다테 병원 선견지원 본당 (東本願寺函館別院船見支院本堂)	코류지 본당 (高龍寺本堂)
8	9	11	12	13	14	15
코류지 산문 (高龍寺山門)	코류지 소게까키, 방화수로 (高龍寺袖垣・防火塀)	코류지 콘피라당 (高龍寺金比羅堂)	코류지 수반고 (高龍寺水盤舎)	코류지 위패당 (高龍寺位牌堂)	코류지 개산당 (高龍寺開山堂)	코류지 종루 (高龍寺鐘樓)
16	17	18	19	20	21	22
코류지 호우조 (高龍寺宝蔵)	구 하코다테 검역소 다이마치 조치장 (旧函館検疫所台町措置場)	하코다테시립 야요이 초등학교 (函館市立弥生小学校)	이와자키 주택 점포 (岩崎家住宅店舗)	타이쇼유 (大正湯)	한다상점 소유 주택 (伴田商店所有住宅)	이마이 소유 주택 (今井家所有住宅)
23	24	25	26	27	28	29
오오사카 기동흥업소 사옥 (大幸機動興業所社屋)	타치카와 주택 점포 (太刀川家住宅店舗)	타치카와 양관 (太刀川家洋館)	와시마 주택 (和島家住宅)	코모리 주택 점포 (小森家住宅店舗)	중화회관 (中華會館)	구 코바야시 사진관 (旧小林写真館)
31	32	33	34	35	36	37
구 찻집 타쿠타쿠 (旧喫茶碓磤)	마츠우라 주택 (松原家住宅)	찻집 JOE (喫茶J O E)	민박 무로야 (民宿室屋)	구 하코다테 니시 경찰서 청사 (旧函館西警察署庁舎)	고토켄 본점 구관 (五島軒本店旧館)	하코다테 시 스에히로 초분청 (函館市末広町分庁舎)
38	39	40	41	42	43	44
야마다 주택 (山田家住宅)	(주) 에스이씨 전택센터(株)エスイーシー電算センター	시립 하코다테 박물관 향토 시료관(市立函館博物館郷土資料館)	하코다테 시 문학관 (函館市文学館)	카네모리 미술관 (金森美術館)	호텔 뉴 하코다테 (ホテルニュー函館)	하코다테 시 수도국 모토마치 배수장 관리 사무소 (函館市水道局元町配水場管理事務所)
45	46	47	48	49	50	51
이시이 주택 (石井家住宅)	하코다테 모토마치 미나도가오카 교회 (函館元町港が丘教会)	일본 그리스도 교단 하코다테 교회(日本基督教団函館教会)	사카시타 상점소유 건물 (坂下商店所有建物)	하코다테 해산상 동업협동조합 사무소 (函館海産商同業協同組合事務所)	플레이리 하우스 (プレイリーハウス)	노구치 우매키치 상점(野口梅吉商店)

하코다테시에서 역사문화경관 형성을 위한 노력중 주목할만한 것은 근대건축문화유산인 역사문화경관 형성을 위한 주요자원으로 설정하고 있다는 점이다. 이는 건축물 자체를 근대문화재로 지정하는 것과 중요한 차이를 갖는다. 건축물을 근대문화재로 지정하는 것은 건축물 자체를 보호하는데 그치지만, 역사문화경관형성 건축물로 지정하는 것은 건

축물 자체의 가치로 역사문화경관을 형성하는데 기여하기도 하지만, 근대건축문화유산을 매개로 주변 지역의 역사문화경관을 형성하겠다는 의지를 갖고 있기 때문이다. 역사문화경관 형성 건축물의 지정은 그 대상이 반드시 근대문화유산에 한정되지 않을 수 있는 가능성을 갖고 있다.

이는 비록 근대기의 건물은 아닐지라도 근대역사문화경관을 형성하는데 기여하는 새로운 건축물 역시 이 대상에 포함될 수 있기 때문에 신축건물도 역사문화경관형성 건축물로 지정하는 것도 가능하다.

따라서 역사문화경관형성 건축물 지정은 해당 거리에서 건물을 신축하고자 하는 건축주에게 역사문화경관 형성에 참여할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다.

5. 일본의 근대건축문화유산을 활용한 역사도시 사례 : 역사도시 만들기법

1) 개요 및 배경

지역의 역사적 건축물 및 그것들이 만들어 내는 도시 경관, 이러한 도시의 역사 및 전통과 관련된 활동 등 지역의 역사적 풍치 및 정서를 활용, 지속, 향상시켜 후세에 전하기 위해 2008년 5월 “지역의 역사적 풍치 지속 및 향상에 관한 법률(통칭: 역사 도시 만들기 법)”이 제정되었다. 이 법안은 일본 전국의 각 시·정·촌(市町村)¹⁷¹⁾이 작성한 각 지역의 역사적 풍치 지속 향상에 관한 계획에 대해 국가(국토교통성, 문화재청 (문부과학성), 농림수산성)이 인정함으로써 법률상의 특례 및 각종 사업을 통해 지역의 마치즈쿠리를 지원 하는 것이다.

171) 일본의 행정구역 : 시·정·촌(市町村) - 지방공공단체(기초자치체)의 총칭. 2009년 6월 현재 시는 783개, 정 801개, 촌 191개가 있음. 시·정·촌은 자치사무를 행하며 조례 및 규칙 등을 제정하는 자치입법권을 가지고 있음.

- 市 : 인구 5만 이상으로 중심시가지에 전체 호수(戸数)의 60% 이상이 있으며 상공업에 종사하는 자 및 그와 동일세대에 속하는 자의 수가 전 인구의 60%를 차지할 것. (시·정·촌의 합병에 관한 특례를 적용할 경우 인구 3만 이상으로도 가능)

- 町 : 해당 도도부현(都道府県)이 조례로 정한 町의 조건(인구, 산업별 종사자 수의 비율, 필요 관공서 등)을 만족시킬 것. (각 도도부현에 따라 인구 기준이 다르나 3000명 이상부터 15000명 이상을 기준으로 하고 있음.)

- 村 : 법률적 요건은 특별히 정해져 있지 않음.

일본의 역사적 풍치에 관한 법률로는 1919년 도시계획법상 ‘도시 내외의 자연미를 지속 보존하기 위한’ 제도로 풍치지구가 창설되었던 적이 있다. 실제 풍치지구로 처음 지정된 것은 1926년 도쿄의 메이지신궁 주변으로 그 후 교토시 등 전국 각지로 확대되었다. 역사적 도시경관의 보전에 관한 기존 제도로는 교토시, 나라시, 카마쿠라시 등에 한정된 고도 보존법(古都保存法, 1966), 문화재 보호법에 의한 전통적 건조물군 보존지구(1975), 시가지의 미관을 지속하기 위한 제도로써 시가지 건축물법 등이 있었다.¹⁷²⁾

이번에 책정된 역사 도시 만들기 법은 역사적 풍치를 ‘지역 고유의 역사 및 전통을 반영한 사람들의 활동과 그 활동이 이루어지는 역사적 가치가 높은 건조물 및 그 주변의 시가지가 일체화 되어 형성되어 온 양호한 시가지의 환경’¹⁷³⁾으로 정의하고 있다. 이는 하드웨어로서 건조물 및 역사적 환경뿐만 아니라 이를 둘러싸고 이루어지는 소프트웨어로서의 사람들의 활동까지 역사적 풍치로 보고 이를 보존하기 위해 역사적 풍치를 형성하는 전통행사의 활성화 및 지역에 전수되어 온 전통적 산업 등에 까지 그 보존의 범위를 넓혔다는 것이 특징이라고 할 수 있다.

역사 도시 만들기 법에 의해 새롭게 만들어진 조성제도 ‘역사적 환경 형성 종합 지원 사업’은 시·정·촌이 작성하고 국가의 인정을 받은 ‘역사적 풍치 지속 향상 계획’의 중심 지구에서 실시되는 역사적 풍치 형성 건조물의 수리, 매수, 이설, 복원 등을 주요 사업으로서 지원함과 동시에 부속 사업으로 역사적 풍치를 해치고 있는 건조물 등에 대해 경관상의 개선 및 역사적 풍치 형성 건조물 등의 활용을 촉진하기 위한 시설의 정비, 전통적 행사를 활성화 하기 위한 지원 등이 이루어진다. 또한 지역의 전통적 기술이나 기능에 의해 제조되는 전통 공예품 등의 판매를 주된 목적으로 하는 상점 등의 건조물 중에 역사적 풍치의 지속 및 향상을 위해 정비가 필요한 용도의 건조물에 관해서는 도시계획상의 용도제한 등의 완화를 인정하는 새로운 지구계획제도를 창설하는 것이 가능하다는 것 또한 주목할 만한 특징이라고 생각된다.

2009년 7월 현재까지 이하의 11개 도시가 역사 도시 만들기 법의 인정을 받았다.

- 카나자와시(金沢市, 2008년1월19일)
- 타카야마시(高山市, 2008년1월19일)

172) 「역사 도시 만들기 법 제정과 마치즈쿠리」 이케나베 코노미, 닛세이연구소 Report, 2009, 5

173) 지역의 역사적 풍치의 지속 및 향상을 위한 법률 제1조

- 히코네시(彦根市, 2008년1월19일)
- 하기시(萩市, 2008년1월19일)
- 카메야마시(亀山市, 2008년1월19일)
- 이누야마시(犬山市, 2008년3월11일)
- 시모스와마치(下諏訪町, 2008년3월11일)
- 사가와초(佐川町, 2008년3월11일)
- 야마가시(山鹿市, 2008년3월11일)
- 사쿠라가와시(桜川市, 2008년3월11일)
- 츠야마시(津山市, 2008년7월22일)

2) 역사 도시 만들기 법의 내용

앞서 설명했듯이 역사적 도시 보존에 관한 현행 법률 제도로는 현재 ‘고도보존법’, ‘경관법 및 도시계획법’, ‘문화재보호법’ 등이 있다. 그러나 ‘고도보존법’은 그 대상이 교토, 나라, 카마쿠라 등 고도의 주변 자연환경에 한정되어 있고 ‘문화재보존법’은 문화재의 보존 활용을 목적으로 하고 있어 그 주변 환경의 정비와 직접적 관련이 없으며 ‘경관법 및 도시계획법’은 제도조치를 중심으로 하고 있어 역사적 건축물의 복원 등 역사적 자산의 활용에 적극적인 지원조치가 없다는 한계를 가지고 있다. 역사 도시 만들기 법은 이러한 현행 법률의 한계를 인정하고 전국의 시·정·촌을 대상으로 역사적 자산을 활용한 마치즈쿠리 실행과 연계하여 마치즈쿠리 행정과 문화재 행정을 연계한 새로운 제도를 만들 필요가 있다고 판단하여 제정된 법률이다.

역사 도시 만들기 법이 개요는 다음과 같다.

□ 역사적 풍치 지속 향상 계획 (제5조)

시·정·촌은 기본방침에 따라서 다음 사항을 기재한 역사적 풍치 지속 향상 계획을 책정하여 국가의 인정을 신청할 수 있다.

- 역사적 풍치의 지속 및 향상에 관한 방침
- 중점지역의 위치 및 구역

- 문화재의 보존 또는 활용에 관한 사항
- 역사적 풍치 지속 향상 시설의 정비 또는 관리에 관한 사항
- 역사적 풍치 형성 건조물의 지정 방침
- 계획 기간 등

□ 중점지역(제2조2항)

다음 중 어느 하나에 해당하는 토지 구역 및 그 주변의 토지 구역에서 역사적 풍치의 지속 및 향상을 꾀하기 위한 시책을 중점적이고 일체적으로 시행할 필요가 있는 토지 지역.

- 중요문화재, 중요유형민속문화재 또는 사적, 명승지, 기념물로 지정된 건축물이 있는 토지
- 중요 전통적 건조물군 보존지구내의 토지

□ 역사적 풍치 지속 향상 지구 계획(제31조)

전통공예품의 전시장 및 향토요리점 등 역사적 풍치에 어울리는 용도의 건축물 등의 입지가 가능한 지구 계획 제도. 토지 이용의 기본방침을 정해

- ① 지역의 역사적 풍치에 어울리는 용도,
- ② 규모, 형태 의장에 관한 사항,
- ③ 상기 건축물의 건축을 인정하는 구역의 설정 등을 통해 용도 지역에 의한 제한 없이 상기 조건을 만족시키는 건축물을 건축할 수 있다.

□ 역사적 풍치 형성 건조물(제12조-21조)

시·정·촌장은 중점 지역내의 역사적 건조물을 역사적 풍치 지속 향상 계획에 따라 역사적 풍치 형성 건조물로 지정할 수 있다. 지정된 건조물의 증개축, 철거 등에 관해서는 30일전까지 시·정·촌장에 신청이 필요하다. 신청을 받은 시·정·촌장은 필요에 따라 권고, 제안 등의 조치를 실시한다. 해당 건조물이 문화재인 경우 소유자 등은 문화청 장관에게 관리 및 수리에 관한 기술적 지도를 요청하는 것이 가능하다.

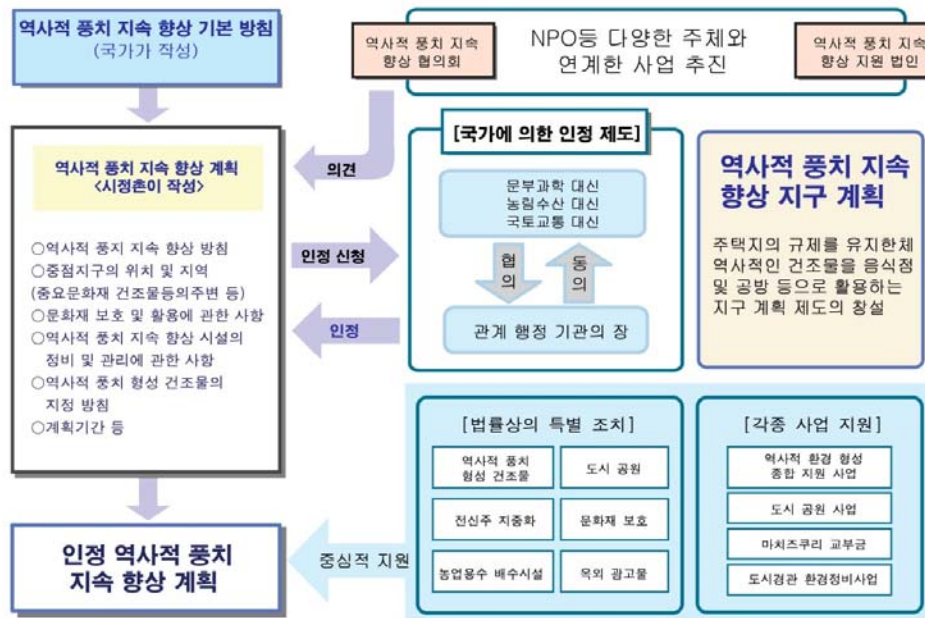
□ 각종 법률의 특례

도도부현(都道府県)에 의해 제정, 실시되는 이하의 법률 및 조례를 해당 시·정·촌이 실시하는 것이 가능하다.

- 농업용 지구역내의 개발행위의 특례
- 문화재 보호법의 지정에 의한 사무의 특례
- 도시 공원법의 특례
- 옥외 주차장에 관한 점용의 특례
- 개발허가의 특례
- 전신주 지중화의 특례
- 옥외 광고물법의 특례

□ 역사적 풍치 지속 향상 지원 법인

시민주도의 지속적인 활동을 지원하는 NPO법인 및 일반 재단 법인 등을 역사적 풍치 지속 향상 지원 법인으로 지정하는 것이 가능하다. 지원 법인은 역사적 풍치 지속 향상 시설에 관련된 정보 제공 및 정비사업에 참가, 관련 토지의 매입 및 관리, 역사적 풍치 형성 건조물 등에 관련한 조연 등의 사무를 행하는 것이 가능하다.



[그림 부록3-14] 역사도시 만들기 법의 운영체계

① 지원 사업의 개요

역사 도시 만들기 법은 국가에 의해 인정 된 시·정·촌의 “지역의 역사적 풍치 지속 향상 계획”에 대해 이하와 같은 사업 등을 지원한다.

- 역사적 환경 형성 종합 지원 사업: 역사적 풍치 형성 건조물에 관해 수복, 수리 등을 지원한다. 그와 함께 중점 지역내의 하드웨어 정비 및 해당 건조물과 관련한 전통 행사의 개최 등 소프트웨어 사업에 대해서도 종합적으로 지원한다.
- 도시 경관 정비 사업: 중점 지역 또는 마치즈쿠리 협의 지구 내에서의 협의회 활동, 건조물의 수복, 지구 공공시설의 정비 등에 대해 종합적으로 지원한다. 또한 역사적 풍치 형성 건조물 등에 대한 매입, 복원 등도 지원한다.
- 도시 공원 사업: 고택(古宅), 성터 등의 유적 또는 이를 수복한 것에 대해 역사적 또는 학술적 가치가 높은 것이 조성 대상 시설이 된다. 공원 관리자 이외의 지방 공공기관 및 역사적 풍치 지속 향상 지원 법인 등에 대해서도 지원한다.
- 마치즈쿠리 계획 책정 실시 지원 사업: 지권자(地權者) 조직 등에 의한 도시 계획의 제안 등을 지원하여 지구 계획 등의 도시 계획 결정 및 이에 기초한 건축물의 자율적인 재건축을 촉진한다.
- 도시 재생 구획 정비 사업: 인정 계획에 기초해 토지 구획 정리 사업 지구를 중점 지역으로 하여 지원한다. 또한 역사적 도시 경관 형성에 영향을 끼치는 부지내의 건축물 등에 대한 이전 보상비 등을 지원한다.
- 도시 교통 시스템 정비 사업: 중점 지역내의 과도한 교통 유입을 제제하기 위해 주차장 등의 설비를 지원한다.
- 농촌 진흥 종합 정비 사업, 전원 정비 사업, 지역 용수 환경 정비 사업: 역사적 풍치 지속 향상 계획에 의해 정해진 농업용 용수, 배수 시설의 복원(갱신)등을 지원한다.
- 마치즈쿠리 교부금: 고도(古都) 및 녹지 보전 사업, 전신주 전선류 이설 사업 등 새로운 기간 사업의 추가하여 시·정·촌의 창조적 발상을 보다 잘 살릴 수 있도록 지원한다.
- 기타: 중점 지역을 대상으로 한 환경 형성 종합 지원 사업 등

② 역사도시 만들기 법의 특징

□ 종합적인 도시 보전의 지원

국토 교통성, 문부과학성, 농림수산성이라는3개의 정부 부처가 연계하여 역사적 풍치 보존에 관한 법률을 재정함으로써, 개별 문화재 보호와 도시 계획이 연동된 지구 계획이 가능하게 되었다. 또한 역사적 지구의 보전뿐만 아니라 이를 통해 주변 도시 공간의 시설

정비가 가능해 지면서 보다 종합적인 도시 보전 및 도시 재생 효과를 기대할 수 있다.

□ 역사 지구 보전 계획이 도시 전체로 확대

역사도시 만들기 법안은 소규모 도시(시·정·촌)를 대상으로 하고 있기 때문에 중점 지역의 보전 계획을 해당 도시의 도시계획과 연동하여 운영하기 쉬워 중점 지역뿐만 아니라 그 외의 도시의 역사 환경의 보전이 용이하다. 또한 대도시에 비해 해당 지역의 보존 계획에 대한 시민 의 인지도 및 시민 참여율 역시 높을 것이라 예상된다.

□ 역사중심의 도시재생지원 계획

역사 도시 만들기 법안은 “단순히 역사적 가치가 높은 건조물이 존재하는 것만으로 역사적 풍치라고 할 수 없으며, 지역의 역사와 전통을 반영한 사람들의 활동이 전개되어야만 비로소 역사적 풍치가 형성되는 것으로 보며, 법에서는 이러한 역사적 풍치를 있는 그대로 지속 하는 것뿐만 아니라 역사적인 건조물의 복원 수리 등의 방법을 통해 적극적으로 그 양호한 시가지 환경을 향상 하는 것에 그 목적이 있다.¹⁷⁴⁾”고 명시하고 있다. 다시 말해 도시의 역사적 자산을 단독의 기념물적 의미가 아니라 그 도시의 고유성으로 인식하고 이를 도시 개발의 자원으로서 활용하는 것을 지원하는 역사가 중심이 되는 도시 재생 지원 계획이다.

□ 지원대상 폭의 확대

역사 도시 만들기 법에 의해 개별적 문화재보호 및 개별적 도시 재생(개발)계획을 지구 단위로 포괄할 수 있는 개념의 창출되었고 이에 따라 역사적 지구에 대한 버퍼존(buffer zone)에 대한 관리 및 지원이 가능하게 되었다. 또한 공적 용도의 건축물에 집중되었던 지원을 그 외의 용도의 건축물까지 확대하여 지원할 수 있다는 게 이 법안의 특징이라 할 수 있다.

□ 기타

건축물의 보존, 수리, 관리 및 도시 시설 정비 등 역사적 풍치 지속 향상을 위한 하드웨어적 지원 뿐만 아니라 이와 관련된 행사, 전통 기술의 전수 및 전통 공예품의 판매에 이르는 소프트웨어 사업까지 동시에 지원한다. 또한 역사적 풍치 지속 향상 계획을 지원하는 법인의 설립을 도모하여 행정과 시민이 참여한 보다 조직적인 활동을 지원한다.

174) 역사도시 만들기 법 운영 방침 제2조

③ 역사도시 만들기 법안의 실제 적용—카나자와(金沢市)의 예

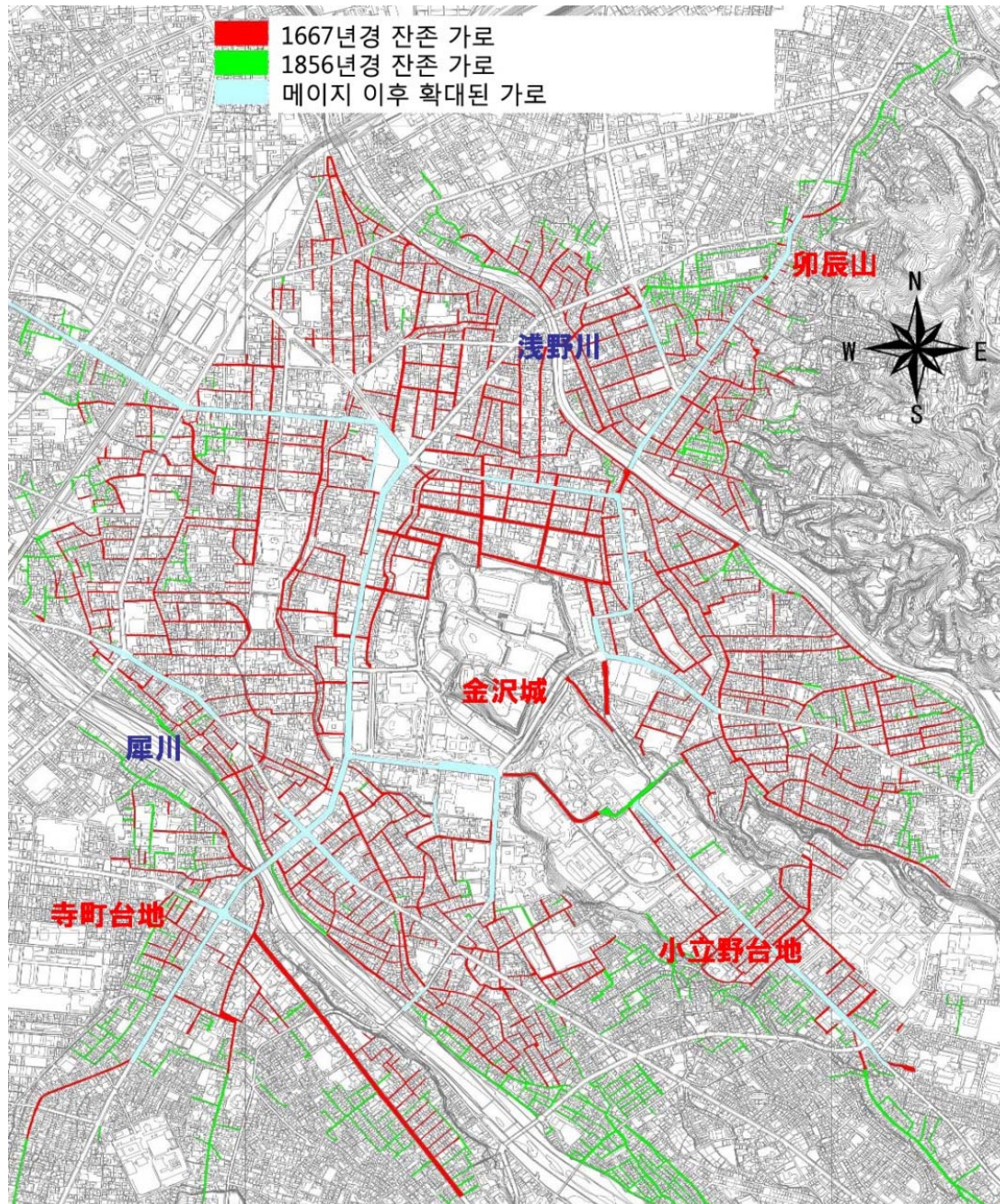
2008년 「카나자와시 역사적 풍치 지속 향상 계획」¹⁷⁵⁾가 역사 도시 만들기 법에 의해 인정 받으면서 ‘작은 교토(小京都)’라 불리던 카나자와시가 ‘전국 교토 회의’에서 탈퇴하고 ‘역사 도시’로서 카나자와시 고유의 아이덴티티를 살린 마치즈쿠리를 추진하고 있다. 이 장에서는 「카나자와시 역사적 풍치 지속 향상 계획」의 내용을 통해 역사도시 만들기 법안의 각 도시에 적용되는 예를 살펴보고자 한다.

현재까지의 11개 도시의 역사적 풍치 지속 향상 계획은 역사적 풍치로서 “해당 지역에서의 활동”에 주목한 계획과 “장소성에 주목한 계획” 두 가지로 나눌 수 있다.¹⁷⁶⁾ 전자는 지역 특유의 제례(祭礼)행사와 이와 관련된 기술, 다도, 전통 산업, 특산품 등을 언급하면서 이러한 요소가 숨쉬는 지역으로서¹⁷⁷⁾를 언급하고 있다(타카야마시, 하기시, 사쿠라가와시 등). 후자의 경우 성(城), 차야마치(茶屋町, 찻집이 많이 모여 있는 지역), 테라마치(寺町, 사찰을 중심으로 라마된 마을), 슈쿠바마치(宿場町, 주로 에대 여행객치(茶숙) 등이 밀집하여 라마된 마을) 등 지역 내(茶명) 및 그 경관적 특징을 역사적 풍치로 보고 이를 중심으로 한 계획을 제시하고 있는데 이 대표적인 예가 카나자와시라고 할 수 있다.

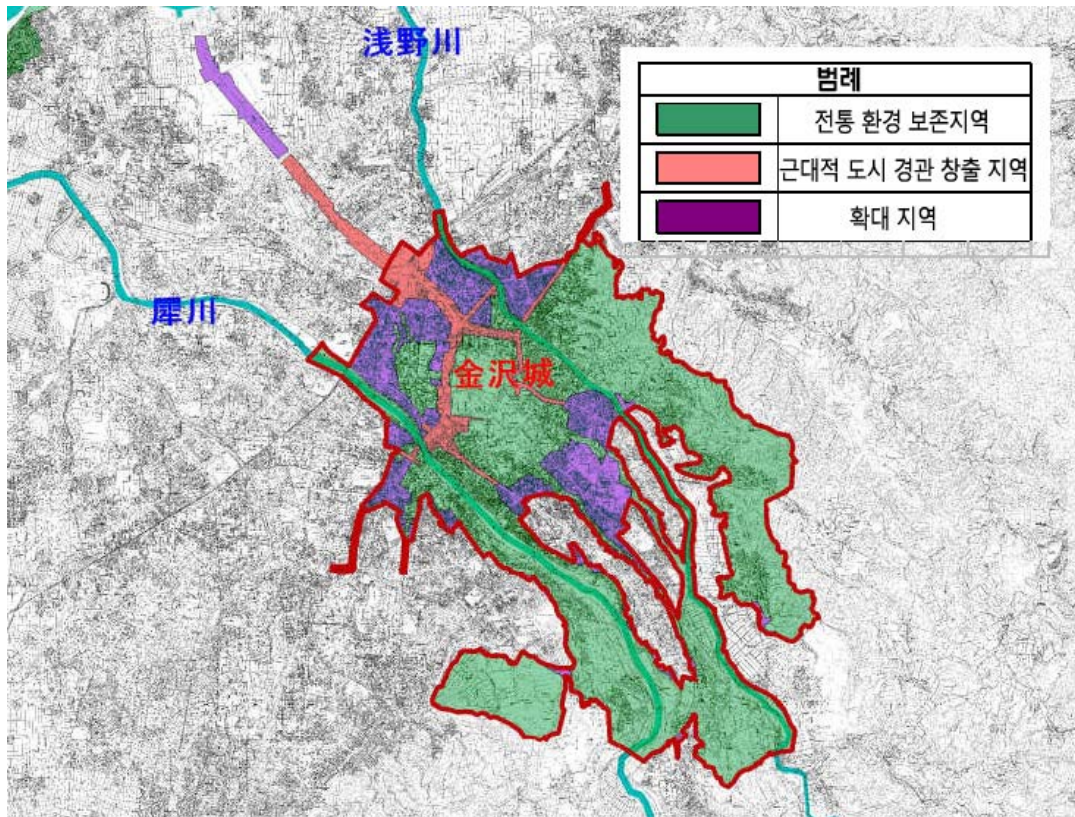
카나자와시는 1583년 세워진 카나자와성을 중심으로 형성된 죠카마치(城下町, 전국시대부터 에도시대까지 형성된 다이묘(大名)의 거주지(성)을 중심으로 발전된 시가지) 구역에서 상당 부분 확대된 “시가지의 배경을 형성하는 카나가와시의 자연, 지형적 특징을 보여주는 대지(臺地) 및 구릉지의 일부를 포함한 지역”까지 역사적 풍치 지속 향상 중점 지역(총면적: 2130ha)으로 지정하고 있다.

175) 이 장은 「카나자와시 역사적 풍치 지속 향상 계획」 (2008년 11월 6일 신청)

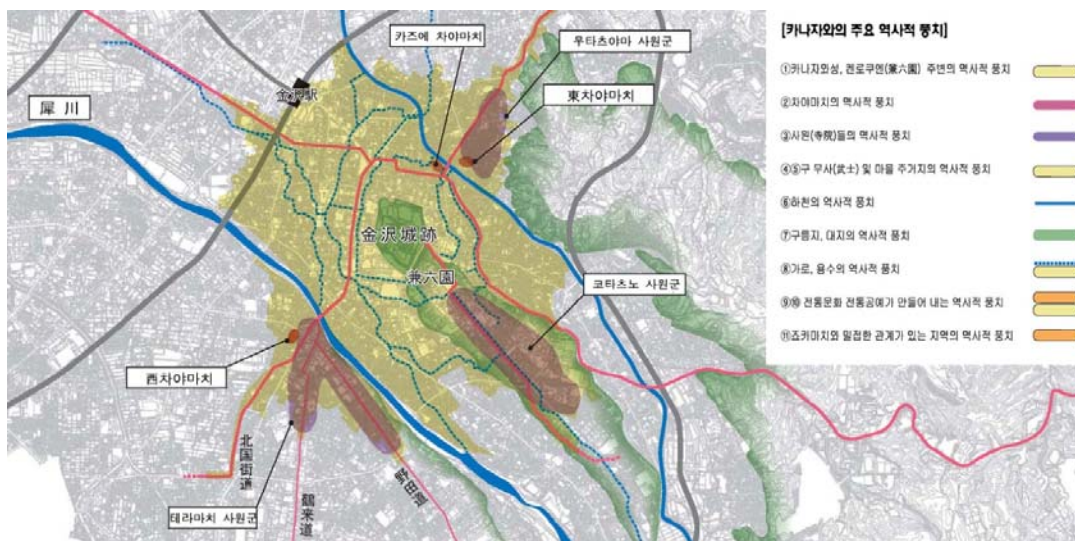
176) 「지역의 역사적 자원을 활용한 마치즈쿠리와 역사 도시 만들기 법」 니시무라 유키오, 국제문화연구 2009년 봄호



[그림 부록3-15] 카나자와시 옛 가로 현황



[그림 부록3-16] 역사적 풍치 지속 향상 중점 지역



[그림 부록3-17] 카나자와의 주요 역사적 풍치

카나자와시의 계획에 따르면 지속 향상해야 할 카나자와시의 역사적 풍치를 다음과 같이 열거 하고 있다.

- 카나자와성, 겐로쿠엔(兼六園)¹⁷⁷⁾주변의 역사적 풍치
- 차야마치의 역사적 풍치
- 사원(寺院)들의 역사적 풍치
- 구 무사주거지(武士住居地)의 역사적 풍치
- 구 마을주거지의 역사적 풍치
- 하천의 역사적 풍치
- 구릉지, 대지의 역사적 풍치
- 가로, 용수의 역사적 풍치
- 다도문화가 만들어 내는 역사적 풍치
- 전통 공예가 만들어 내는 역사적 풍치
- 죠카마치와 밀접한 관계가 있는 지역의 역사적 풍치

카나자와시의 역사적 풍치 선정 특징은 죠카마치 지역을 각 지구의 특징에 따라 세밀하게 구분하고 있다는 것이다. 이는 단순한 지도상의 물리적 구분이 아니라 지구 내에서의 활동(전통 행사, 이벤트, 판매 행사, 시설 정비)을 어떻게 추진할 것인가에 대한 각 지구의 기본 계획의 방향성을 제시하고 있다.

카나자와시는 역사적 풍치 지속 향상 계획 이전부터 독자적으로 ‘작은 마을경관 보존(こまちなみ保存) 조례’를 운영해 왔다. 이는 도시 중심부의 에도시대에 형성된 역사적 도시 경관을 보존하고자 하는 제도로 그 범위가 작게 나누어져 있어 ‘작은 마을 경관’이라는 이름이 붙었다. 카나자와시의 역사적 풍치 지속 향상 계획은 중점지역에 있어서 이러한 기존의 독자적인 시의 경관조례와 연계한 경관 보전을 제시하고 있다. 또한 중점 지구에 대한 고도제한, 지구계획, 마치즈쿠리 협정 등을 도입하고 옥외 광고물 규제 등을 실시를 제시했다.

역사적 풍치 지속 향상을 위한 카나자와시의 구체적 사업으로는 공원 설치, 가로 정

177) 1676년에 만들어진 에도시대를 대표하는 일본식 정원, 카나자와성과 함께 카나자와를 대표하는 국가 지정 사적.

비, 전신주 지중화, 주차장 설치, 건조물 보존 수복, 전통적 행사 장려 등이 있는데 이 내용은 역사도시 만들기 법의 기본 지원 사업 내용과 크게 다른 점을 찾아 볼 수 없다.

역사적 풍치 형성 건조물로는 현(縣)지정 문화재, 시(市)지정 문화재, 등록 문화재 및 등록 기념물, 경관 중요 건조물 및 경관 중요 공공 시설, 전통적 건조물군 보존 지구내의 건조물 이외에도 카나자와시 독자적 조례에 의해 지정된 보존 대상물, 작은 마을 경관 보존 건조물, 보존 용수 등을 지정하고 있다. 특히 현재까지 미지정 건조물의 철거가 눈에 띄게 증가함에 따라 이번 계획으로 이러한 건조물에 대한 역사적 풍치 형성 건조물 지정이 늘어날 것으로 예상된다.

④ 역사도시 만들기 법의 향후 과제

앞서 살펴본 특징으로 종합해 보면 역사 도시 만들기 법은 책정 당시부터 소규모 도시의 전통적인 역사적 경관을 염두에 두고 제정된 역사 및 문화를 통한 마치즈쿠리 법안이라고 할 수 있다. 현재까지 선정된 11개 도시는 이러한 전통적 도시 경관 특징이 뚜렷한 도시이며 특히 카나자와시를 포함한 많은 도시들은 이 법안이 실시되기 전부터 근대 이전의 소위 ‘전통’ 역사적 도시로서 그 경관을 보전하고자 하는 고유의 정책이 실시되어 왔다. 그리고 각 도시의 ‘역사적 풍치 지속 향상 계획’에서도 그러한 전통적 역사 도시 경관에 대한 각 도시의 정책이 잘 반영 되어 있다.

그러나 11개 도시 중 사쿠라가와시(桜川市)¹⁷⁸⁾이 외에는 전통적인 역사적 경관과 근대 역사적 경관을 연계하고자 하는 적극적인 시도를 찾아보기가 어렵다. 이는 중점 지역에 대한 정의가 전통적 건조물 및 그에 의해 형성된 지역(중요 전통적 건조물 보존지구 등)에 한정되어 있다는 것이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 향후 전통적 도시 경관이 비교적 뚜렷하지 못한 ‘일반’ 도시가 도시 고유의 역사 및 문화를 살린 역사 도시 만들기를 추진할 경우 또는 전통적 역사적 경관이 아닌 근대적 역사적 경관을 중심으로 도시가 역사적 풍치 지속 향상 계획을 실시하고자 할 경우 역사 도시 만들기 법이 유연하게 대처하기 위해서는 역사적 풍치에 대한 유연한 해석 및 전통적 건조물에 치중된 중점 구역에 대한 정의가 보완될 필요가 있다고 생각된다.

178) 사쿠라가와시는 중점 지역 내의 근대 건축물 및 등록 문화재, 근대 산업유산의 보수 및 관리와 함께 중점 지역 내의 전통 행렬의 코스를 제안하고 옛 장터 제현 등을 통해 전통적 건조물과 근대 건축물을 연계할 수 있는 방법을 제안하고 있다.

부록4. 해외사례연구

“영국의 계획정책지침(PPG/PPS)” 179)

1. PPG 15 : 계획과 역사적 환경
(Planning and the Historic Environment)
2. PPG 16 : 고고학과 계획
(Archaeology and Planning)

1. PPG 15 : 계획과 역사적 환경(Planning and the Historic Environment)

〈제1부〉

1) 계획과 보존

1.1 역사적으로 중요한 환경을 효과적으로 보호하는 정부의 정책은 중요하다. 이러한 역사적 유물은 문화적 유산과 국가정체성 형성의 핵심적인 것으로, 그 자체만으로도 존중되고 보호되어야 한다. 또한 현재와 미래를 이해하는데 있어서 중요한 기록으로 지역의 유대감 형성과 지역의 특성을 유지하고 삶을 향상시킨다.

□ 계획시스템의 역할

1.2~1.3 계획시스템의 역할은 공공을 위해 국토를 사용하고 개발하는 것이다. 또한 지속가능한 경제발전, 지역사회의 경제적·사회적 요구 충족, 도시와 농촌 환경의 보호, 역사적 건축물·자연유산의 보존을 위한 중요한 수단이다. 즉 계획시스템은 개발계획이 제안되면 개발이 역사적 환경에 미칠 영향을 평가하고 판단해야 한다.

179) 본 부록은 영국의 계획정책지침(PPG/PPS) 중 근대역사문화환경과 관련있는 15, 16장의 내용을 전문번역한 자료임

□ 보존과 경제적 번영

1.4~1.5 보존과 경제적 발전은 상호보완적이 되어야 하고 서로 대치되는 것으로 보여서는 안 된다. 대부분의 역사적 건축물들은 적절한 보수와 현실적 접근 등을 통해 상업·주거용도 등 경제적 사용에 기여할 수 있고 경제적 번영은 보전지역의 지속력, 역사적 건축물의 지속적 사용과 유지보수를 도울 수 있다. 역사적 환경은 관광 등에 있어서도 중요하며 정부는 시장순응적이고 적절한 보전정책으로 이들의 관광산업화를 장려한다.

□ 관리 : 지방당국의 역할 등

1.6~1.7 중앙정부는 지방정부가 역사적 환경을 지키기 위해 적합한 발전계획을 세우고 개발통제에 대한 결정을 내리기를 권하고 있다. 이들의 정책과 활동은 역사적 환경을 보호하고 지속가능한 경제성장을 도모할 수 있어야 한다. 이러한 정책결정과정에는 관련 전문가의 자문이 수반되어야 한다.

2) 개발 계획과 개발 통제

2.1 도시 및 농촌계획 지침(1991)은 계획정책·제안 작성에 역사적 환경에 대한 고려를 요구한다. 역사적 환경(개별적 등록 건축, 보전지역, 공원·정원, 전장, 역사적 경관 등)의 보호를 위해서는 정부 계획정책의 공식화와 개발통제 모두 필요할 것이다.

□ 개발계획

2.2~2.5 구조계획, 지역계획, 단일개발계획은 개발에 대한 논란의 감소와 지역 어메니티 창출에 기여할 수 있다. 적절한 계획정책으로 지방정부는 역사적 건축물의 재활용 등을 장려할 수 있다. 계획에는 정부의 개발통제기능의 집행과 관련된 보전정책을 명확히 담아야 하고 개발과 보존 간 논쟁도 함께 담을 필요가 있다. 개발통제와 관련 없는 보전정책(예를 들면 등록된 건물의 내재적 특징 취급 관련, 용도의 변경, 수리, 유지보수 등)은 계획정책의 부가적 안내서에 담을 수 있다.

2.6~2.9 계획준비에 대한 전체 안내서는 PPG 12에 있다. 구조계획은 계획의 골격 등을 제시하고, 지역계획과 단일개발계획은 지역 개발정책을 상세하게 설명해야 한다. 특히 지역계획은 지역의 역사적 환경 보전에 대한 당국의 계획정책과 평가방안 등을 포함해야 한다.

2.10 영국유산위원회(English Heritage)는 계획초안에 대한 법령 자문역할을 하지만

준비단계에서도 자문을 할 수 있다. 이는 전략적 지역계획에서의 보전에 대한 발행 안내서로 다른 법인 단체와 국제학회, 지역보존단체와 함께 계획준비의 초기단계에서 심의회 뿐 아니라 공식적인 단계에서의 자문으로 도움이 될 것이다.

□ 개발의 통제

2.11~2.12 역사적 환경 개발에 있어 제안초기단계의 자문은, 계획의 확정 전 자문을 통해 수정이 가능하기 때문에 중요하다. 지역계획당국은 사전협의를 통해 특정집단의 이익여부와 사전 보고서·도면 등을 통해 건물장소의 중요성 여부 등을 판단해야 한다.

2.13~2.15 지역계획당국은 개발계획의 특성, 위치 등에 대해 관련 전문가의 자문을 받도록 요구된다. 건물의 신축은 그 지역과 조화되도록 한다. 규모, 높이, 부피 등에 있어 기본적인 건축상의 원칙을 따르고 적절한 재료를 사용한다. 고대 기념물이 될 예정인 역사적 건축물과 그 외 역사적 건축물은 개발계획이 결정되기 전 고고학적 평가가 이루어져야 한다. 이와 관련된 것은 PPG 16에 있다.

□ 문화재 지정 건물의 주변환경

2.16~2.17 문화재 지정 건물에 영향을 미치는 작업의 허가 시 주변 환경 보전을 위한 방향이 포함되어야 한다. 여기에는 건축물의 성격(특히 정원이나 디자인, 기능, 경제적 활력 정도, 역사적 건축물 등)이나 건축물이 신설도로·주차장·다른 개발로부터 격리되었는지 등의 여부도 고려해야 한다. 이러한 사항들을 모두 고려해야 하지만 이런 조항들이 너무 구체적이거나 협소하게 이해되어서는 안 된다. 토지, 건물 하나하나 개별적으로 고려하는 것이 아닌 주변 토지 전체와 건물들 그룹단위로 고려해야 한다.

□ 용도의 전환

2.18~2.19 새 용도는 건축물 또는 지역의 보존을 좌지우지하는 요소가 될지도 모르므로 토지이용, 택지율, 일조량과 다른 계획요소들의 통제는 역사적 건축물과 주변지역에 새 삶을 줄 수 있어야 한다.

□ 세계문화유산

2.22~2.23 지역계획당국은 세계문화유산 목록에 포함된 지역을 보호하기 위한 계획 정책을 수립하고 이를 개발계획에 포함해야 한다.

□ 역사적 공원과 정원, 역사적 전장(battlefields), 광범위한 역사적 경관

2.24 지역의 계획당국은 English Heritage's Register of Parks and Gardens of Special Historic Interest에 등록된 공원은 개발계획 결정에 있어 보호해야 한다.

2.25 역사적 전장은 추가적 법령 통제는 없으나 개발에서 고려대상이 되어야 한다.

2.26 광범위한 역사적 경관의 보전은 총체적 안목으로 접근하여 역사적 특성을 일관되게 유지하는 개발을 해야 한다. 개발계획 초기단계에 이를 평가해야 한다.

3) 문화재 지정 건축물의 통제

3.1~3.2 국무장관은 건축적·역사적 특징이 있는 건축물 목록을 수집하고 승인할 의무가 있다. 이 항은 등록된 건축물의 통제에 대해 정부정책의 주요 요소를 설명하고 있다. 이러한 건축물의 수리, 개조, 철거 등과 관련된 개발통제는 영국유산위원회에서 발간한 안내서를 참고한다.

3.3~3.4 문화재 지정 건축물은 한정된 자원이며 부적절한 개조 등으로 인해 한번 잃게 되면 되돌릴 수 없다. 따라서 개발은 건축물 보존이라는 전제하에 진행되어야 한다. 문화재 지정 건물에 대한 별도 허가 신청은 그들의 제안을 정당화할 수 있어야 한다. 신청자들은 그들의 제안이 해당 건물의 제안주변지역에 특별한 건축적·역사적인 영향을 줄 수 있다는 것을 평가할 수 있도록 지역계획당국에 완벽한 정보를 제공해야 한다.

□ 일반적인 기준

3.5~3.7 문화재 지정 건축물의 동의신청 시 고려사항은 i) 건물의 중요성(건축학적 특징과 역사적으로 중요하고 희귀함), ii) 고유한 물리적 특징(디자인, 재료, 위치 등), iii) 건축물 주변환경과 지역 환경에 대한 공헌, iv) 지역의 경제적 번영과 가치상승에 기여할 수 있어야 한다.

□ 문화재 지정 건축물의 사용

3.8~3.11 역사적 건물과 지역을 보존하는 가장 확실한 방법은 그들을 원래 기능 그대로 적극적으로 사용하는 것이나 현대에 맞게 전환이 필요할 경우 융통성 있게 사용할 수 있다. 만약 경제적 번영을 위한 사용이 어려울 경우 이는 지역공동체의 소유가 되어 지역주민들을 위해 사용되고 보존될 수 있다.

□ 개조와 확장

3.12~3.15 많은 문화재 지정 건물은 지속적 사용을 도모하기 위해 개조와 확장이 필요할 수 있다. 그러나 문화재 지정 건물에 대한 특정이익과 개조·확장의 제안 사이 적절한 균형을 이루는 것은 큰 노력이 필요하다. 따라서 이들의 결정에는 항상 전문가 자문이 바탕이 되어야 한다.

□ 철거

3.16~3.19 역사적 건물 보존의 보장이 정부정책의 목표이지만 때로는 충분하고 세밀한 조사하에 철거가 이루어질 수 있다. 철거에 대한 동의는 지역 공동체 소유에 있어 보존이 가능하지 않을 때, 재개발이 공동체에서의 보존 또는 용도의 전환 등 보다 상당한 이익을 발생시킬 때 등의 이유로 인해 진행될 수 있다. 철거 후 건축물의 일부가 남았다면 국무장관은 지역계획당국이 개조 또는 확장에 관련된 신청을 고려하기를 기대한다.

□ 신청의 회수

3.20~3.21 국무장관은 그에 의해 결정된 문화재 지정 건물에 대한 별도 허가 신청을 요구할 수 있으나 이는 자주 실행되지는 않았다. 문화재 지정 건물의 별도 허가 사례에 있어 신청의 회수는 매우 선택적일 것이다. 신청이 회수되는 경우는 예외적으로 중요성이나 논쟁의 이슈가 되는 경우와 지역계획당국에 의해 문화재 지정 건물에 대한 별도 허가신청이 승인됐으나 계획의 향소, 계획신청 또는 강제 수매 명령의 회수와 같은 문제가 일어날 경우 국무장관에 의해 고려될 수 있다. 또한, 만약 문화재 지정 건물의 별도 허가 신청이 각각 합리적으로 처리될 수 있다는 것을 명백히 밝히지 않는다면 이 역시 신청이 회수될 수 있다.

□ 건물의 기록

3.22~3.24 The Royal Commission on the Historical Monuments of England는 모든 문화재 등록 건물의 철거계획을 통지 받아야 하고, 철거 시행 전 기록이 필요한 건물로의 접근을 허가한다. 이 외에도 통지를 받아야 할 사항은 건축물 외관의 대대적 보수, 개조·확장, 중요한 인테리어 작업의 소실 가능성, 필지분할로 인한 영향, 사실상의 재건축 등이 있다. 지역계획당국은 개조나 철거 시 신청자가 별도 허가를 구하는 중 파괴된 건물의 특징을 기록하는 것에 대해 적절한 프로그램을 준비하는 조건을 만드는 것이 적당

한지 여부를 고려해야 한다. 당국은 허가의 대가로 프로그램의 자금조달을 신청자들에게 요구하지 않아야 하고, 신청자들은 프로그램에 속했다하여 단지 허가가 주어질 것이라 예상하지 않아야 한다.

□ 건물주 상대 자문

3.25 지역계획당국은 문화재로 등록된 건물의 소유주에게 공사 신청 및 계획 등에 대한 자문을 직접하거나 관련 소스들을 제공한다. 영국유산위원회도 역사적으로 중요한 건물의 보전에 대해 전문가 조언을 제공하고 특별한 경우에는 개별 사안에 대해서도 자문한다. 경관보존단체들도 개별 소유주에게 가능할 때마다 조언한다. The Royal Commission on the Historical Monuments of England는 각 건물에 대한 기록을 보유하고 있으며 보고서, 사진 등을 제공하고 있다.

□ 건축 및 화재법; 장애인의 접근성; 주택개조의 승인

3.26~3.27 지역계획당국은 건축 및 화재법에 따라 건물의 안전에 대한 책임이 있고 유서깊은 건물들의 수리 또는 개조 신청 등을 자체 보존 담당 관리들 또는 전문가 자문을 통해 호의적으로 처리해야 한다. 건축규제는 건물의 문화재로서의 특징에 기여할 수 있어야 하며, 지역계획당국은 ‘화재 안전 법률 및 시행에 관한 연구¹⁸⁰⁾’의 권고안을 참고하여 검토한다.

3.28 건축물에 대한 장애인들의 접근을 원활히 하기 위해서는 건물의 훼손 없이 대체 동선이나 공간을 재구성하여야 한다.

3.29 지역계획당국은 관리대상으로 등록된 주택 또는 보전지역 내 주택의 개조공사에 대해 무상원조가 필요한 경우 건물의 역사적 특징을 훼손하지 않는 범위 내에서 진행할 수 있도록 하며 이 경우 보전담당관리와 상의하거나 전문가의 자문을 구해야 한다.

□ 설비와 주택 부속 대지의 구조물

3.30~3.36 문화재 지정 건물의 공사에 별도 허가가 필요한지 여부를 결정하는 것 뿐 아니라 부가가치세(VAT)와 사업세 납부결정을 위해서도 건물의 등재범위를 아는 것은 중요하다. 등재의 목적은 구조물의 검증(identification)에 있으며 해당 건물의 보호 뿐 아니라 부속건물에 고정된 객체 또는 구조물도 보호한다. 따라서 케이스별로 구조물의 단독여부를 평가하며, 평가가 어려울 경우는 지역계획당국과 상의한다. 지역계획당국은 건물의 역사적

180) Report of the Review of the Fire Safety Legislation and Enforcement

독립성, 다른 건물과의 물리적 레이아웃, 건물의 소유권, 구조물이 대지에 속하는지, 본 건물의 부속물 또는 종속물 여부 등을 고려하여 조언을 한다. 그러나 이러한 문제는 등재 시 명시하지 않을 경우 케이스별로 다를 수 있으며 법원의 판단이 필요할 수 있다.

□ 지역당국의 신청

3.37~3.38 지방정부(지역계획당국이 아닌 경우)는 문화재 지정 건물의 별도허가를 관련구역 계획당국에 신청해야 하고, 지역계획당국은 소유여부와 관계없이 국무장관에게 직접 신청한다. 역사적으로 중요한 건물들은 양호한 상태로 유지하는 것이 중요하고 당국의 소유이나 미사용중인 건물은 적절한 기능을 부여하는 것이 중요하다. 국무장관은 소유권과 새로운 용도에 대한 대체 가능성들이 철저히 검토되었다는 확실한 증거가 없으면, 당국 소유의 문화재 지정 건물의 별도해체허가를 승인하지 않는다.

□ 교회와 왕실소유의 건물

3.39~3.41 교회관련 건물들은 상황에 따라 특별조항을 적용한다. 왕실소유건물은 문화재 지정 건물 및 보전지역 단속 적용의 제외대상이지만 정부는 왕실기관들이 다른 것들과 마찬가지로 대하도록 유도하고 있다.

□ 이미 실행된 사업에 대한 별도 허가

3.42 섹션8(3)에 따라 공사가 이미 완료되었다해도 문화재 지정 건물에 대한 별도허가를 구할 수 있다. 별도의 허가신청은 문화재 지정건물에 대한 허가절차와 동일하다. 지역계획당국은 기존사실을 인정하기 위한 별도허가를 승인하지 않으며, 만일 해당공사가 적합하지 않다고 판단되면 별도 허가승인을 하지 않는다. 만일 별도허가가 승인되면 이는 소급력이 없고 공사는 별도 허가일로부터 인가된다.

□ 강제집행

3.43 별도허가 없이 공사할 경우, 지역계획당국은 문화재 지정 건물 강제집행 통지를 발행하여 이전상태로 복원 요구 등을 할 수 있다. 강제집행 통지를 수행하는 도중 허가가 날 경우 강제집행통지 효력은 정지되고 허가일 이전의 위반행위에 대한 법적책임만 유지된다. 강제집행통지 위반은 그 자체로 위법행위이며 벌금이 부과된다.

□ 기소

3.44~3.48 문화재 지정 건물의 해체나 특별한 이익에 영향을 줄 것으로 예상되는 개조·확장에 대해 관리대상으로 등록된 건물에 대한 별도허가를 사전에 받지 않거나 별도 허가에 첨부된 임의 조건사항에 부합하지 않는 행위는 그 자체로 형사적 위법행위이다. 이는 최고 2만파운드의 벌금 또는 최고 6개월의 감금에 처한다(또는 모두 적용). 계획당국은 물론 누구도 소송절차를 개시할 수 있고 영국유산위원회와 계획당국도 문화재 지정 건물 규제의 위반에 대해 강제금지명령을 추구할 수 있다. 기소를 통해 문화재 지정건물의 소유주와 대리인이 유발한 고의적 손상에 대해 벌금을 부과한다.

4) 보전지역

4.1 지역계획당국은 특별히 건축적·역사적 이익이 있는 지역으로 보존 및 향상이 필요할 경우 보전지역으로 지정할 의무가 있다(섹션69). 보전지역지정은 특정지역 또는 인근지역의 보전정책에 효력을 부여하기 위한 당국의 주요 수단이다.

□ 보전지역 평가 및 지정

4.2~4.6 보전지역은 우선 개별건물보다는 지역의 질적 향상과 이익을 고려하여 발굴한다. 혼합용도, 거리가구, 가로조망 등 다양한 요인들을 검토하여 보전정책이 건물의 보호 및 넓은 의미의 도시경관의 질을 고려하게 하는 수단으로 인식해야 한다. 또한 지역 계획당국은 보전지역의 추가지정 필요여부의 판단을 위해 수시로 해당 지역들을 검토해야 할 의무가 있다.

4.7~4.8 보전지역의 지정 전 지역주민, 기업, 기타 지역 단체들과 지역의 정체성 확립 등에 대해 상의하는 것이 좋다. 보전지역의 지정 시 지역계획당국은 영국유산위원회와 지역정부기관에 이를 통지하고 자문을 구해야 한다.

□ 보전지역 정책

4.9~4.10 지역계획당국은 보전지역의 보존·향상을 도모할 방안을 제시해야 할 의무가 있다(섹션71). 지정자체가 목적이 아니라 보존 또는 개선이 필요한 지역의 특징 등을 명확하게 해주어야 한다. 보전지역의 보존·향상 신청은 공청회에 제출할 수 있지만 해당지역의 개발신청과 이익에 대한 평가는 지역주민, 지역단체, 관련 기관과의 협의를 통해 진행하는 것이 바람직하다. 이러한 정책은 해당 지역의 쇼핑 및 교통관리정책 등과 통합하

는 것이 중요하고 주택개량보조금지원 등과 같이 광범위한 정책도 함께 고려해야 한다. 경우에 따라 보조금 지원계획들도 포함하여 고려할 수 있으며, 영국유산위원회 보전지역 파트너십 펀딩을 이용할 수도 있다.

□ 상점 위 유희공간의 전환

4.11 상점 위층의 유희공간을 재활용하는 것은 상점주의 이득 뿐 아니라 중요한 시가지 건물의 상태를 유지하는데도 유리하다. 따라서 지역계획당국은 상점 위 유희공간의 활용정책을 수립해야 한다. 위층으로 가는 별도의 접근로를 제거하는 개조계획을 고려하고, 주택협회와 함께 주거용 건물의 개조를 추진하거나 주택개조보조금 지원제도를 활용하는 방법 등이 있을 수 있다.

□ 지역 정보와 상담

4.12 특정 지역의 정책을 수립했으면 이에 대한 상세한 홍보자료를 만들어 지역주민과 업체들이 활용할 수 있도록 한다. 이를 통해 지역주민의 참여를 유도할 수 있다.

4.13 지역계획당국은 보전지역 정책수립의 보조를 위해 계획 및 기타적용사항에 대한 자문을 지속적으로 제공하도록 보전지역 자문위원회를 설립할 것을 고려한다. 위원회는 당국 관계자를 제외하고 지역주민, 지역상인대표, 지역상공회, 역사관련 전문가 및 민간 단체 등으로 구성되며 전국 어메니티 단체들과 시민환경단체(Civic Trust) 등 전국단위 단체들에서 지명한 자를 영입할 수 있다. 또한 지역개선을 위해 주민의 자발적 참여를 고려한다.

□ 보전지역 계획에 대한 영향력의 활용

4.14~4.15 역사적 건물에 관련이 있는 모든 이들은 보전지역의 계획 기능을 이행함에 있어 특징·외형의 바람직한 보존 및 향상을 위해 관심을 기울여야 한다(법 72항). 지역계획당국은 보전지역과 그 주변지역에 대한 개발신청을 처리하며 개발계획적용에 대한 공고를 발표해야 한다.

4.16~4.18 많은 보전지역에는 상업중심지가 있다. 지역의 특징을 보존하는 것이 주요 고려사항이지만 이로 인해 현실적으로 새로운 개발이 제한되어서는 안된다. 정책수립은 지역의 활성화와 주거지 개선을 위해 추진되 어떠한 신규 개발이든 지역의 건축적·역사적 이익과 부합하는 방향이 되어야 한다. 지역계획당국은 개발계획 신청 전 세부안과

도면을 받아야 한다. 수직·수평의 강조, 세부디자인, 전통적 정면패턴에 대한 고려, 건축물의 매식, 형식, 높이, 규모 등을 고려해야 하며, 근린지역과 함께 보전지역 내 신규개발이 조화를 이룰 수 있도록 전체적인 계획기준들을 꼼꼼히 적용한다.

4.19~4.20 보전지역 내 개발은 해당지역의 특징과 외형의 보존 또는 강화가 우선순위가 되어야 한다. 개발신청이 이와 상충된다면 승인이 안 될 수 있으나 공공의 이익을 위한 경우는 예외로 인정될 수 있다. 긍정적인 보존 없는 개발로부터 보전지역이 보호되어야 하고 보전의 목적은 지역의 특성에 긍정적이고 적합한 개발로 달성할 수 있다.

□ 보전지역의 개발 허가

4.21~4.24 GDO¹⁸¹⁾는 다른 지역에서 허용된 개발의 유형을 보전지역 내 특정 유형에 적용하도록 하고 있다(지붕 경사면에 지붕창 끼우기, 위성안테나를 도로가 정면으로 보이는 부분에 설치, 2m³ 초과하는 장비 설치 등). 1994년 정부는 지역계획당국이 주거용 건물의 물질적 개발에 대한 허용권리를 철회할 수 있는 제안을 발표했다. 이를 위해서는 사전에 지역주민들의 견해를 고려하여 국무장관의 승인을 구해야 한다. 국무장관은 지역의 건축적·역사적 이익에 대한 평가를 바탕으로 허가된 개발권의 철회에 대한 판단을 하며, 이에 대한 보상금을 지불한다.

□ 보전지역의 해체 단속

4.25~4.29 보전지역으로 지정된 지역 내 건물의 해체는 단속의 대상이다. 해체에 대한 별도 허가신청은 지역계획당국에서 하고 이의는 국무장관 등에게 할 수 있다. 원형 그대로의 보존이 기본전제이지만 해체신청 대상건물이 지역의 건축적·역사적 이익에 차지하는 비중과 보전지역 전체 및 건물 주변지역에 미치는 영향을 고려하여 해체할 수 있다. 건물의 부분 해체 역시 단속범위에 포함된다. 일반적 수리, 유지보수, 교체공사 등은 해체에 해당하지 않는다. 절차와 이에 대한 평가는 문화재 지정건물과 동일하다.

□ 토지임차권의 개혁

4.30 임차권의 범위가 확대되어 주택 및 도시개발법(1993)에 지역의 외형과 어메니티의 유지를 위해 부동산을 관리하는 계획으로 더 폭넓게 도입되었다. 주민협회 등 대표단체나 지주들이 신청할 수 있고 승인이 되면 지역계획당국 또는 특별 구성 단체들로 이

181) the Town and Country Planning General Development Order, 1988

관된다. 승인여부는 영국유산위원회의 참여가 이루어진 임차권 평가 심판위원회에서 과거의 개발과 현재의 지역적 특성 등을 고려하여 판단한다.

□ 광고의 단속

4.31~4.34 모든 옥외광고는 해당 건물 또는 근린지역의 외관에 영향을 준다. 광고 단속의 목적은 옥외광고물 게시가 매력적이고 환경을 보호하며 외관에 긍정적인 기여를 위함에 있다. 따라서 보전지역에서는 지역계획당국이 시가지 및 국가 계획 규제(1992)에 따라 권한을 행사하되 다양한 상업규모를 고려하여 시행한다. 시각적 효과가 큰 광고물 등은 지역계획당국의 별도허가가 필요하다.

4.35~4.37 체계적인 광고물 게시를 위해 지역계획당국은 지역 업체와 연합하여 보전지역의 특징을 고려한 적절한 위치와 디자인 등을 조언할 수 있다(디자인 지침, 전시물 게시, 계획담당부서에 자문 등). 그럼에도 불구하고 비적절한 광고물은 규제7항(1992)에 의거 철회명령을 내릴 수 있다. 옥외광고단속의 구체적인 내용은 PPG 19를 참조한다.

□ 보전지역 내 수목

4.38 수목은 도시와 농촌의 소중한 자원이며 지역 환경을 특징짓는데 기여한다. 지역계획당국은 수목보존명령을 통해 숲과 수목을 보호할 권한과 토지개발계획 승인 시 수목의 보존 및 식수 조항을 적절하게 적용할 의무가 있다.

4.39~4.40 보전지역 내 수목은 보전의 대상으로 벌목 및 가지치기는 지역계획당국의 별도의 허가가 필요하다. 벌목 등의 신청은 6주전 신청하며 당국은 수목의 시각적·역사적·어메니티 기여도 등을 고려하여 판단한다. 경우에 따라 지역의 특성에 맞는 수목을 식수(또는 재식수)하는 것도 바람직 할 것이다.

5) 수송과 교통에 대한 관리

5.1 정부는 이동의 필요를 줄이고 미래 교통 증가를 완화하고 수송으로 인한 환경영향을 최소화하여 유서 깊은 시가지 및 기존 중심지 개발에 집중할 수 있다. 따라서 지역 고속도로 및 계획 당국은 수송방안의 선택 시 역사적으로 중요한 환경에 미치는 영향을 포함하여 정책을 수립하고 사업을 전개하는 것이 중요하다.

5.2~5.3 중요한 새로운 수송 인프라는 역사적 중요 환경에 시각적·물리적·간접적 영

향을 줄 수 있으므로 지역 고속도로 및 계획 당국은 통합활동하여 역사적 환경과 다양한 요소들에 대한 파급효과를 최소화하도록 한다. 또한 문화재 지정 건물, 보전지역, 역사적 공원·정원 및 전장과 주변 환경에 영향을 미치는 도로·교통의 유지관리계획과 관련된 개발 신청에 대해 조기협의를 한다. 필요한 경우 영국유산위원회의 자문을 구할 수 있다.

□ 새로운 교통로

5.4~5.5 교통로 신설 시 당국은 필요성과 환경영향 사전방지를 위한 대안을 마련한다(주차요금정책, 환승시스템, 대중교통우선 등). 도로 건설 시에는 우선 역사적 환경 특징부터 파악한 후 이들의 중요성을 평가한다. 가급적 신설도로·인프라는 이들로부터 떨어져야하나 보전, 경제, 안전 등의 타당성을 고려하여 적절한 균형을 도모한다. 고속도로 및 계획 당국은 가급적 공통된 목표를 수립하고 역사적 장소에 영향을 주는 수송관련 신청들은 상호협의를 한다. 이 신청은 보전지역 내 개발신청의 적용과 동일하다. 당국은 문화재 지정 건물에 대한 별도 허가나 보전지역에 대한 별도 허가를 적절하게 유지해야 한다.

5.6~5.7 관리대상으로 등록된 구조물이나 보전지역에 있는 구조물(역사적 교량 등)은 새로운 국가나 유럽의 요건을 충족시키며 보수강화공사는 그들의 특징을 보존해야 한다. 과용량 교통수송의 유일한 대안이 신규 건설공사일 경우 기존 구조물은 자전거·보행으로 이용하고 보존복원을 위해 우호적인 개조를 고려한다. 기존 구조물을 새로운 수송 계획들로 재사용할 가능성을 항상 검토한다.

□ 수송과 공사에 관한법(the Transport and Works Act, 1992)에 따른 계획

5.8~5.10 1993년 1월1일부터 수송과 공사에 관한법 제1부의 발효로 기존 개인신고로 승인받던 신청이 법적 규칙에 따라 승인된다(건설, 철로·트램·트롤리차량 시스템 운행, 기타 유도수송시스템, 내륙수로운행, 항해권 방해 구조물 등). 주무장관이 규칙을 제정하면 장관은 이런 시스템과 관련된 계획신청의 승인과 관련 개발행위를 규제한다.

□ 중심자주거지의 도로

5.11~5.12 지역 고속도로 당국은 역사적 환경을 차량으로 인한 피해로부터 보호한다. 차량제한지역, 보행자구역을 도입하거나 일부 역사적 지역은 전면적 교통통제 또는 제한적 접근, 보행로 확대 등을 실시한다. 이런 수단은 도심의 매력을 향상시키고 PPG 6 / PPG 13의 정책목표에 부합한다. 차량제한과 교통 통제 조치는 다양하며 English Historic Towns Forum의 Traffic Measures in Historical Towns를 참조한다.

□ 바닥경관(floorscape)과 거리가구(street furniture)

5.13~5.14 바닥경관과 거리가구는 보전지역의 외관에 아주 중요하다. 전통적 석재, 벽돌, 표면, 레이아웃은 가급적 보존한다. 직사각형 슬라브 포장인 지역에서 소형 블록포장기와 자의적 패턴은 피하고 가능한 전통적 특징을 보호하고 기존 재료와 비슷하게 한다. 상황에 따라 영국유산위원회의 보조금으로 전통적 포장을 위한 도로개선 사업비용을 충당할 수 있다.

5.15~5.16 작은 도시라도 역사적·건축적으로 의미 있는 거리가구는 풍부하다(우체통, 난간, 시계 등). 역사적 시가지의 외관은 가급적 이들을 보존·복원하여 개선할 수 있다. 도로 간판표시도 거리외관에 파급효과를 준다. 가급적 표지판은 기존 포스트와 거리가구에 고정하고, 교통신호는 운전자를 행선지로 인도, 위험의 경고, 의무사항을 알리며 이외 신호는 불필요하다. 효과적 시행을 위해 지역 경관단체들의 감사가 중요하다.

5.17~5.18 당국은 주변지역 특징에 맞는 가로등 장비의 선정·배치에 대해 자문을 구한다. 수송부의 간행물을 참고하여 환경적으로 민감한 지역의 선호 장비(고압나트륨 등)와 역사적 지역에 적합한 디자인을 적용한다. 보전지역 내 수목에 대한 도로공사와 기타 수송사업의 효과, 문화재 지정 건물의 배경을 구성하는 수목에 대한 공사효과는 파괴적일 수 있으나, 당국은 굴착하거나 부대시설 설치 시 기존 수목의 뿌리를 손상시키지 않도록 주의할 것을 강조해야 한다.

〈제2부〉

6) 역사적 환경의 확인과 기록

6.1~6.2 넓은 의미에서 역사적 환경은 인간 역사의 다양한 활동을 반영한다. 교회, 주택, 공공건물 외에도 역사적 환경에 대한 이해의 범위는 건물 간 관계, 역사적 시가지 풍경, 전체적 풍경의 가치 등을 더욱 강조한다. 나아가 공간과 반자연적 영역들도 포함하고 있으며 이들은 건물자체와 분리될 수 없는 경우가 많다(도로와 오픈공간의 패턴 및 이들의 경관, 시골 들판과 농장의 세부패턴·울타리·벽과의 조화는 영국의 주요특징이다).

6.3 개별 현장과 지역발굴 및 보호를 위한 분류 과정은 필수이며, 이는 고대 기념물의 기재, 역사적 건물의 등재, 보전지역의 지정을 통해 이뤄진다. 국무장관은 기재와 등

재, 지역계획당국은 보전지역 지정의 책임이 있고 영국유산위원회는 역사적 공원·정원·전장 등의 자료를 모아 정리한다. 이러한 확인방식에서 역사적 환경은 개발단속제도를 통해 보호될 수 있다. 관리대상으로 등록된 건물과 보전지역은 문화재 지정 건물 및 보전지역 단속의 상호보완적 제도를 통해 보호될 수 있다.

6.4~6.5 본 파트는 역사적 건물의 유지보존에 대한 안내, 지역당국과 국무장관이 관리소홀한 역사적 건물에 대한 수리확보를 위해 동원가능한 권한을 명시하고, 고고학적 유산에 대한 이해와 정보를 제공한다. 고고학적 유산에 대한 내용은 PPG16을 참고한다.

□ 역사적 건물

6.6 관리대상으로 등재된 역사적 건물은 ‘등급Ⅰ:9천개(2%), 등급Ⅱ:18천개(4%), 등급Ⅲ:416천개(94%)’로 나뉜다. 이중 일부 기록은 여러 건물로 구성된 것도 있으며 이러한 등급은 손상이나 개조, 건물 역사에 대한 추가정보 등에 따라 가변적이다.

□ 등재 대상 건물의 확인

6.7~6.9 건물의 법정 리스트 등재방식은 i) 특정 지역, 건물 유형에 대한 체계적 재조사와 검토 결과, ii) 지역당국, 환경단체 및 기타 단체 또는 개인이 보호대상으로 제안하는 경우(spot listing)가 있다. 리스트 등재 전 국무장관은 영국유산위원회에 해당 건물의 건축적·역사적 이익에 대해 자문을 구해야 한다.

□ 선정 원칙

6.10 법정 리스트 등재 결정의 주요 기준은 다음과 같다. 이 기준이 모든 경우에 다 관련 있지는 않지만 어떤 건물은 이중 한 가지 이상에 따라 등재 자격을 받을 수 있다.

- 건축적 이익 : 건물의 건축디자인, 장식(decoration), 장인기술 등 국가적 이익에 중요한 경우에 등재. 특정 건물 형식과 기술이 상기차원에서 국가적 이익에 중요한 경우(기술혁신 또는 탁월한 기량 등), 유의미한 계획 형식을 반영하는 경우
- 역사적 이익 : 국가의 사회·경제·문화·군사·역사적 차원에서 중요한 건물
- 국가적 위인 또는 사건과 연관된 건물
- 집단적 가치 특히 건물이 중요한 건축적·역사적 통일성이나 계획의 섬세함을 보여주는 경우(광장, 테라스, 주택단지 등)

6.11~6.12 건축년도, 희소성도 고려사항에 포함된다. 오래된 건물일수록 역사적 중

요성이 높아지며 1700년 이전 건물은 전부, 1700~1840년은 건물의 대부분, 1840년 이후는 절차를 거쳐 등록된다. 30년 미만 건물은 특별한 경우만 등록되고 10년 미만 건물은 등록되지 않는다. 20세기 건물의 등재는 건물유형의 범주화와 대표성을 정해 등재여부를 정한다. 영국유산위원회는 전후 시기까지 범위를 넓혀 각 건물 유형을 조사하고 있다.

□ 선택성

6.13 건물을 선별해서 등재해야 할 경우 국무장관은 역사적 이익이 있는 유사한 건물 유형 중 최선의 대표성을 지닌 건물을 선정하여 등재한다.

□ 심리적 메리트

6.14 건물의 외형은 등재선정에 있어 핵심적 고려사항이나, 건물의 특별한 이익이 드러나는 시각적 특성에 항상 반영되는 것은 아니다. 기술혁신 측면 또는 사회·경제·역사적 특정양상의 반영 측면에서 중요한 건물의 외형은 시각적 특성이 거의 없을 수 있다.

□ 역사적 연관성

6.15 국가적 중요성에 대한 역사적 연관성을 기록한 자료가 있다면 보호대상목록에 등재할 가능성이 높고 이는 더 높은 등급으로 등재될 수 있다. 또는 특색 없는 건물이 역사적 연관성이 있을 경우는 국무장관이 다른 수단(명판 등)을 통해 판단한다.

□ 국가와 지역의 이익

6.16 이 기준들에서 강조하는 것은 국가적 유의성이다. 자세히 규정하기 힘들어도 지역적 중요 건물의 리스트를 정하고 개발단속을 통해 건물을 보호하기 위한 지역계획정책수립도 계획당국의 업무다. 단, 정책수립 시 이런 건물은 법정 등재로 인한 보호를 100% 받지 못한다.

□ 소유주와 점유자에게 통지

6.17 건물이 법정 리스트에 등재되면 부서는 해당 지역계획당국에 통지하고, 당국은 건물주와 점유자에게 통지한다. 일단 관리대상에 등재된 건물의 내적·외적 공사는 형사법 위반이지만 문화재 지정건물에 대한 별도 허가를 받는다면 예외이다.

□ 리스트의 공개

6.18 National Monuments Record of the Royal Commission on the Historic Monuments of England에서 무료로 전국 리스트를 열람할 수 있다.

□ 리스트의 기재(description)

6.19 리스트는 영국유산위원회에서 권고한 특징들을 기재하지만 모든 특징을 종합적·포괄적으로 제시하지는 않는다. 외적·내적 특징에 대한 언급이 없는 리스트 기재는 그 건물이 가치가 없고 별도 허가 없이 제거 또는 변경해도 된다는 의미이다. 이를 방지하기 위해 지역계획당국의 자문을 구할 수 있다.

□ 스폿 리스팅(spot listing)

6.20~6.22 개별건물의 스폿 리스팅 요청은 언제든지 국무장관에게 할 수 있다. 문제의 지역이 최근 재조사 대상이 되었으면 스폿 리스팅 신청으로 영국유산위원회가 이전에는 알지 못했던 새로운 증거를 발굴할 수 있다는 점에서 중요하고, 건물의 특별한 가치가 그간 간과되어온 이유를 설명할 수 있다.

□ 건물 보존 통지

6.23~6.25 지구(district) 계획당국과 국가 공원당국은 관리대상은 아니지만 건축적·역사적 가치가 있어 해체·개조 공사 시 문제가 될 것이라 판단되는 건물에 대해 건물 보존 통지서를 발부할 권한이 있다. 문화재 지정 건물에 대한 모든 조항을 건물에 적용하며 통지서 발송과 동시에 효력이 발효된다. 유효기간은 6개월로 기간 내 부서에서 건물을 법정 리스트에 등재하거나 그럴 의사 없음을 통지할 경우 실효가 소멸된다. 당국은 이에 대해 소유주나 점유자에게 통지해야 한다.

□ 건물 등재 해제 요청

6.26~6.27 국무장관은 등재 건물에 대한 새로운 사실이 발견되면 등재 기록을 재검토한다. 공식적 이의제기 절차는 없으나 건물주나 재검토 동의자는 담당부서 등재과에 증거와 건물사진, 현장계획을 제출하며 이는 건물의 건축적·역사적 이익과 관련이 있어야 한다. 관련 지역당국과 전국 경관단체에 영국유산위원회는 부서에서 받은 건물 지정해지 요구사항들을 통지한다.

□ 문화재 지정 면책 증서

6.28~6.31 계획허가를 신청 중이거나 허가가 난 상태라면 누구라도 국무장관에게 문화재 지정 면책 증서 발급을 신청할 수 있다. 증서가 발급되면 그 건물은 5년간 관리대상으로 등록되지 않고 지역계획당국도 건물보존통지를 집행하지 못한다. 그러나 증서가

승인되지 않으면 일반적으로 그 건물은 법정 목록에 등재하며 문화재 지정 건물에 대한 단속을 적용한다. 이러한 절차는 문화재 지정 대상 자격이 있는 건물에 영향을 주는 공사를 신청하는 개발자들에게 정상적 방법으로 문화재 지정 건물에 대한 별도 허가를 받아야 함과 중단 없이 개발을 이행할 수 있는 기간이 5년임을 명시하는 효과가 있다. 또한 면책 증서가 발급되어도 보전지역 내 건물은 여전히 별도 허가를 얻어야 해체할 수 있다.

6.32~6.33 증서가 발급되면 해당부서는 영국유산위원회와 구 및 카운티에 통지한다. 토지 또는 건물 매입예정자가 질의하면 증서와 증서 만기일을 공개한다.

□ 등재(listing)와 기재(scheduling)의 관계

6.34 고대 기념물로 기재되고 관리 대상으로 등록된 건물의 대부분은 비어있다(중세 헛간, 비둘기집, 교량, 길드홀 등). 건물을 기재하고 관리대상으로 등록하는 경우, 등재보다는 단속을 도입한 기재가 우선권을 가지며 등재된 건물 단속은 적용하지 않는다. 향후 이 정책은 건물과 기념물에 가장 적합한 보호유형을 지정할 것이고 가급적 등재와 기재 사이의 오버랩을 피할 것이다.

7) 역사적 건물의 보존과 수리

7.1 정기적 유지보수와 수리는 역사적 건물들을 보존하는데 핵심이다. 적정 비용으로 건물을 수리해서 방수상태를 유지하고 정기적으로 유지보수 관리를 하면 추후 큰 비용을 들여 하는 공사를 예방할 수 있다. 역사적 건물의 수명이 정해져있고 구조의 점진적 부식을 피할 수 없다는 것은 오해이며 오히려 설계나 자재의 근본적 결함이 없다면 수명은 무한할 수 있다. 그러기 위해서는 적절한 유지보수를 하고 정기점검이 중요하다.

7.2 지역계획당국의 효율적 단속(제1부)은 매우 중요하지만 이것만으로는 역사적 건물이 관리소홀되거나 폐기되는 것을 예방할 수는 없다. 건물을 감시하고 소유주에게 자문 및 보조금 지급 등을 전담하는 인력, 날씨가 기록된 건물 변화에 대한 사진 등과 같은 당국의 방식은 역사적 구조의 불필요한 손실을 방지하고 추후 문제를 예방할 수 있다.

7.3 최근 건축적 특징, 조상, 기념물, 특수자재의 도난이 증가하고 있다. 지역당국과 소유주는 특히 건물이 비어있거나 리모델링한 경우 안전하게 보호하기 위한 예방조치를 해야 한다. 도난은 형사적 위법행위이며 취약한 아이템의 기록과 사진은 도난발생시 경찰 수사에 도움이 된다.

□ 수리

7.4 소유주는 자신의 건물을 양호한 상태로 유지할 의무는 없으나 지역당국은 역사적 건물상태가 악화되어 보존에 문제가 될 경우에는 조치를 취할 권한이 있다.

□ 긴급공사

7.5~7.8 지역당국(또는 영국유산위원회)은 소유주에게 통지 후 지역 내 문화재 지정 건물의 보존을 위한 긴급공사를 시행할 수 있다. 단 이 조치는 거주자가 없거나 거주하고 있더라도 사용되지 않은 부분에 대해서만 행사가능하다. 국무장관은 건물의 보존이 지역 특징을 유지하는데 중요하다고 판단되면 영국유산위원회와 상의 후 긴급공사의 권한을 보전지역내 문화재 비지정 건물에 적용하도록 지시할 수 있다. 또는 일반인이 국무장관에게 이를 요청할 수 있고 이는 건물의 중요성 확인이 가능한 증거를 바탕으로 진행된다. 이 권한은 건물의 방풍·방후, 붕괴방지, 파과·도난 예방 등 긴급한 경우에만 행사할 수 있다.

□ 수리 통지

7.9~7.11 지역계획당국은 문화재 지정 건물이 제대로 보존되지 않고 있다고 판단되면 소유주에게 수리 통지를 할 수 있다. 건물 보존을 위한 필요성과 타당성이 요구되는 공사내용을 명시하고 관련 법조항을 설명한다. 이 권한은 긴급공사나 미거주 건물에만 적용되는 것이 아니라 소유주가 문화재 지정 건물을 양호히 유지하지 못하는 상태가 장기화될 경우에도 통지한다. 국무장관은 긴급공사에만 수리통지 권한이 있으며 예외적 상황에서만 행사한다.

□ 수리 시 문화재 지정 건물의 강제 인수

7.12 수리통지서 발송 최소 2개월 후 통지 수령자가 건물 보존을 위한 조치를 취하지 않으면, 해당 건물의 강제 매입 소송을 할 수 있다. 강제매입명령(CPOs)은 지역계획당국 또는 영국유산위원회가 이행하고 국무장관의 확인을 얻는다. 국무장관은 영국유산위원회와 협의 후 인수명령을 내린다. 이러한 강제매입명령은 건물과 관련하여 접근, 시설, 관리 목적을 위해 인수를 원하는 토지에도 적용될 수 있다.

7.13 국무장관은 가능한 개인소유의 역사적 건물의 민간위임을 고려한다. 지역계획당국은 건물보존을 신탁할 수 있는 민간 또는 단체를 찾아 이들이 가급적 빨리 건물을 매입할 수 있도록 하며, 적정 수리를 이행하도록 적합한 계약을 협상한다. 당국은 인수시점

부터 2년 내 역사적 건물을 프리홀드 매각이나 장기임대로 처분하거나 2년 내 계약했으나 3년 내 이행되지 않을 경우, 환매로 받은 대금이 지불대금을 초과하지 않아야 하며 자금에 대한 수취증을 발행할 수 있다.

7.14 지역계획당국이 강제 인수코자 하는 문화재 지정 건물에 이해관계가 있는자나 토지 인수법(1981년)에 따라 통지를 받은자는 치안판사 법원에 강제매입명령에 대한 추가 심의 절차를 신청할 수 있다.

□ 일반적 고려 사항

7.15 당국은 수리 통지 조치 고려 시 강제매입명령과 함께 다음의 사항도 고려한다.

- 최근 연구에서 권한위임 또는 정식 통지서 발송한 경우 60%정도가 소유주의 수리나 제3자에게의 건물매각 장려에 효과가 있었고, 13%만이 강제매입명령 문의로 이어졌다.
- 강제매입명령의 목적은 문화재 지정 건물의 적절한 보존을 위한 타당한 조치를 취하게 하는 것이지 지역당국이 직접 그 수리를 수행하거나 비용을 지불하고자 함이 아니다.
- 소유주가 건물의 해체를 정당화하고 현장 재개발 허가를 확보하고자 고의적 파손을 유발하는 경우 최소보상 관련 조항을 정하고 있다(섹션 50).
- 최소보상 조항이 적용되지 않을 경우 정상 시가를 적용한다(토지보상법, 1961). 그러나 높은 수리비가 개발가능성 한계와 맞물리면 가치가 낮거나 액면가에 그칠 수 있다. 당국은 섹션52에 따라 합의에 의해 토지와 건물을 인수할 권한을 갖는다.

8) 교회와 종교단체의 면제

8.1~8.3 교회 건물은 계획 단속을 완전히 적용받지만, 현재 교회 목적으로 사용 중인 건물은 문화재 지정 건물 및 보전지역단속의 면제 대상이다. 단 국무장관령으로 별도 지정하는 경우와 목회자 거주지는 적용되지 않는다. 이러한 면제의 배경은 교회의 역사적·건축적 중요성을 고려한 단속에서 교회제도를 별도로 분리하여 역사적 건물에 적용했던 성공회의 작업에서 시작되었다. 총회(General Synod)가 통과시키고 의회가 승인한 교회 관련 조치들은 시간이 지나면서 발전해왔다. 1992년 공개자문에 따라 국무장관은 향후 교회면제제도를 성공회와 승인 가능한 내부 단속 시스템을 갖추고 정부의 실정법에서 정한 원칙을 구현하는 일부 신앙과 종파에만 적용하겠다고 발표하였으며, 교회면제(문화재 지정 건물과 보전 지역) 명령(1994)은 현재 내려졌고 1994년 10월 1일부터 발효된다.

□ 종파와 내부 단속 시스템에 대한 실정법

8.4~8.5 정부의 실정법은 다음과 같다

- 관련 공사 신청은 지역교구가 제출하고 이와 별도로 단체 승인신청은 목사가 한다.
- 그 단체는 역사적 교회건물에 대한 전문지식이 있는 사람들로부터 자문을 구해야 한다.
- 의사결정과정은 a) 지역계획당국과 영국유산위원회, 국가 환경단체의 의견을 요청을 28일간 한다. b) 관련 내용물을 28일 전부터 교회 밖 잘 보이도록 게시한다. c) 지역신문에 고시, d) 해체 시 영국 역사적 기념물에 대한 왕립위원회 통지한다.
- 의사결정 기구는 제출된 제안들을 고려하여 이의제기, 기타 요인, 건물 보존의 바람직성, 건축적 메리트, 역사적 이익 등 특성을 보호하는 것의 중요성을 고려한다.
- 지역교구나 목사, 의사결정단체 사이에 제안을 해야 하는지 여부에 대한 논쟁을 없애기 위해 공정한 절차를 수립한다.
- 별도 허가 없이 역사적 교회 건물에 공사를 진행한 경우 단속제도 위반 처리 절차를 수립한다.
- 각각의 경우마다 위의 절차 이행과정과 의사결정 및 이행특징을 기록하는 협의를 수립한다.
- 5년을 주기로 점검 및 유지관리 협약을 수립한다. 가능하면 이를 법적 구속력 있는 절차 내에 통합한다.

□ 향후 면제 범위

8.6~8.9 면제대상 종파와 신앙은 그 범위가 ‘임의의 교회 건물, 교회건물 내 임의의 구조물, 건물외부에 고정된 임의의 구조물(구조물이 문화재로 지정되지 않은 경우), 교회건물에 고정되지는 않으나 그 택지에 있는 구조물이 문화재로 지정되지 않은 경우’로 축소된다. 이들의 약정 세부내용은 별도 리플릿으로 만들어 모든 지역 당국에서 회람한다.

□ 비면제 교회건물에 대한 단속 행사

8.10~8.12 위의 면제규칙에서 제외된 독립교구, 종파, 예배장소는 문화재 지정 건물 및 보전지역 단속을 적용받는다. 예배용으로 쓰이는 건물의 별도 허가 신청 시 교구의 예배필요 변화에 따른 문제, 교구 크기 증감에 따른 문제 등을 고려하며 이는 주로 인테리어 관련 문제이다.

8.13~8.14 지역계획당국은 모든 종파의 건물에 대해 영국유산위원회에서 발간한 지

침서를 참고한다. 종파 내부에 적용할 수 있는 합법적 규제 없이 면제 종파의 절차에 따라 획득한 권한 이임도 없이 이행되는 파괴적일 수 있는 공사가 일어날 가능성이 있을 경우, 문화재 지정 건물과 보전지역에 대한 단속 범위 내에서 국무장관은 추가 규칙을 도입하여 개별 교회 건물들에 대해 그 권한을 계속 행사한다.

□ 건물이 더 이상 교회용도로 사용되지 않은 때

8.15~8.16 면제 적용 대상 교회건물의 일차적 용도가 예배가 아닐 경우, 종파는 지역관계당국에 통지해야 한다. 전면 해체를 제안 받은 종파는 지역계획당국에 별도 허가를 신청하기 전 이를 적용할 경우 정상적 절차를 통한 철저한 조사가 이뤄졌는지 확인하는 것이 바람직하다.

8.17 예배수요가 감소하더라도 교회건물은 건축, 예술, 사교, 지역적 또는 국가적 차원에서 중요하다. 이들은 주로 마을과 도시 중심에 있어 다양한 사교목적과 공동체 차원의 목적에 부합하는 장소이다. 건물 자체가 건축적·역사적 이익에 개별적으로 등록될만한 가치가 없어도 도시나 시골 풍경에 친숙하고 중요한 특징을 부여할 수 있다. 일단 교회가 잉여적이 되면, 이에 대한 대체용도를 찾을 때 불필요한 지연이 발생하지 않는다. 내·외적으로 가장 흥미 있는 요소들을 보존하고 다른 용도로 개조하는 것이 해체보다 좋은 방법일 것이다.

2. PPG 16 : 고고학과 계획(Archaeology and Planning)

1) 고고학의 중요성

3~6 고고학적 유산은 문명의 발달과정을 보여줄 뿐 아니라 미래지식을 위한 잠재력을 지니고 있으며 민족의 정체성과 그 자체로서의 중요성을 지닌다. 더불어 교육, 여가, 관광을 위한 개발가치도 지니고 있다.

7~13 그러나 현대사회에서 이들은 도시개발, 도로건설, 광산채굴 등으로 인해 수없이 파괴당하고 있어 이들을 모두 보존하기 어려운 상황이다. 따라서 개발과 보존의 균형을 맞추는 것이 중요하며, 명확한 계획과 관리는 유산의 보존 뿐 아니라 개발과 보존 간 갈등을 줄일 수 있다. 국가적으로 중요한 고고학적 유산이 있는 곳과 그 주변지역은 보존 목록의 등록여부와 관계없이 개발계획에 포함되었을 때에는 현상보존이 전제되어야 한다. 반면 보다 덜 중요한 유물의 경우는 개발주체가 개발의 목적 및 필요성과 유물의 가치에 대해서 상대적인 판단을 해야 한다. 되도록 개발계획의 초기에 유물의 성격을 규명하고 개발계획이 확정되기 전 이들에 대한 보존여부가 결정되어야 한다.

14 이를 위해 중앙정부와 영국유산위원회의 역할도 중요하나, 고고학적 유적지와 역사적 경관의 관리는 중앙정부의 틀에 맞추어 지방정부에서 담당해야 할 것이며, 적절한 개발계획정책은 앞으로 매우 중요하게 될 것이다.

2) 계획과정에서 고고학적 유산의 관리 과정

① 개발계획

15 개발계획은 개발의 필요성과 고고학적 유산의 보존 문제가 조화되고 세부계획에는 고고학적 유산과 그 주변지역에 대한 보존·보호정책이 포함되어야 하며 도면에는 이들 지역이 표시되어야 한다. 이것들은 개발자들이 계획을 수립하는데 반영될 수 있도록 해야 한다.

16 고고학적 유물이 제한되어 있으나 중요도는 모두 다르므로 계획당국은 개발지역 내 유물의 평가를 통해 상세개발계획을 세울 수 있다. 국가적 중요 등록유적은 보존을 위해 개발계획에 명시될 수 있고 미등록 유적이라도 지방에서 중요하고 보존할 가치가 있는 것은 개발계획에 반영될 수 있다.

② 유적·기념물 목록

17 모든 주정부는 유적·기념물 목록을 최소 1명 이상의 전문가를 두고 관리하고 있으며, 이 기록은 대도시권으로 모아져 Metropolitan에서 관리한다. 모든 계획당국은 고고학 담당자 또는 이와 동등한 자격의 소유자를 두고 활용해야 한다.

③ 개발계획 신청

18 고대 기념물과 그 주변지역의 보존과 관리는 등록기념물이든 아니든 개발계획신청을 결정하는데 중요하게 고려되어야 하며, 개발자와 지역계획당국은 개발초기과정에서 이들에 대한 고고학적 평가를 해야 한다. 지역계획당국은 도시 및 농촌계획 개발법 시행령(the Town and Country Planning General Development Order 1988) Schedule 2에 따라 개발이 허가된 지역에서 중요한 고고학적 유적이 발견된 경우 동법 시행령 4조에 의해 개발허가권리를 취소할 수 있으며, 이는 국무장관의 승인을 받아야 한다.

□ 개발계획 신청 (a) 1단계 : 개발자와 계획당국 간 초기 협의

19~20 개발 초기단계에 개발자와 계획당국 간 협의를 통해 갈등을 줄일 수 있으며 계획이 설계되고 예산이 확정되면 더 어려워지고 비용부담이 많으므로 개발 초기단계에서 주정부 고고학 담당자나 유물목록담당자, 영국유산위원회와 협의하는 것이 좋다. 이는 개발예정지역의 고고학적 유산에 대한 사전평가로서 이 평가는 현장조사를 실시하지는 않으나 기존의 유적지도나 지질학적 조사 등 기존 자료들을 효율적으로 사용하여 평가한다.

□ 개발계획 신청 (b) 지표 평가

21 초기 협의에서 개발예정지에 유적이 있다면 지역계획당국은 개발예정자에게 개발계획의 결정 전 지표평가를 시행하도록 요구할 수 있다. 이 경우는 전체 발굴이 아닌 지표조사와 간단한 시굴조사이며 고고학 전문가(또는 기관)에서 시행해야 한다. 이것은 개발예정지 내 고고학적 유물의 성격과 범위를 규명하여 보존이 필요한 유적들을 평가할 수 있으며, 유물의 훼손을 최소화할 수 있는 정보로 제공할 수 있다. 이들을 근거로 하여 합리적인 개발계획을 수립할 수 있다.

22 지역계획당국은 개발자들이 자발적으로 이러한 평가를 할 것으로 기대하지만 그렇지 않은 경우 담당부서는 도시 및 농촌계획법 지침(Regulation) 4조(1988)에 의해 정보를 더 요구할 수 있고 내용이 불충분할 경우 허가를 취소할 수 있으며, 때에 따라서는 공식적인 환경영향평가를 할 수도 있다.

□ 개발계획 신청 (c) 담당부서의 자문

23 지역계획당국과 사전협의 없이 계획을 신청했을 때, 당국은 주정부 고고학 담당자 또는 관련자의 자문과 지역의 유적·기념비 목록을 검토하여 유적에 미치는 영향을 평가해야 한다. 확실히 유적에 영향을 미치는 것으로 나타날 경우 신청자에게 보다 자세한 계획을 요청하거나 영향평가를 하도록 요구할 수 있다. 또한 유적과 그 주변지역에 대해 정확한 정보를 알고 있어야 하므로 전문가¹⁸²⁾의 조언을 들어야 한다. 개발지역 내 등록된 문화재가(scheduled ancient monument)있는 경우 도시 및 농촌개발법 시행령 18조 1(1988)에 의해 지역계획당국은 영국유산위원회의 자문을 받아야 한다.

□ 개발계획 신청 (d) 기록 보존을 위한 협의(arrangement) 및 기금(funding)의 조성

24~25 고고학적 유적의 현상보존이 어려울 경우에는 발굴하여 기록으로 남길 수 있다. 계획당국은 개발계획정책에 개발자들이 개발계획승인의 대가로 유적발굴비용을 부담하는 내용을 포함할 수 없다. 개발자들은 개발지역 내 현상보존이 가능한 유적을 기록으로 처리하여 유적을 손상시키는 계획으로 개발허가를 얻을 수 없다. 계획당국은 여건상 유적의 현상보존이 어려울 것으로 판단되면 개발허가 승인 전에 개발자에게 발굴과 기록보존에 대한 준비를 철저히 하도록 해야 한다. 발굴 및 기록은 사업 시행 전에 해야 하고 담당부서는 사전 브리핑 통해 논의를 거쳐 반영해야 한다. 개발자와 고고학자, 담당부서 사이에 합의도출을 통해 이룰 수 있으며 합의가 이루어지지 않을 경우 당국은 조건을 제시해 발굴과 기록이 이루어지도록 한다. 개발자가 비영리단체, 자선단체, 주택협회, 개인 및 발굴비용 부담이 어려운 경우에는 영국유산위원회에 재정지원을 신청할 수 있다.

26 발굴, 기록, 결과보고서의 합의사항들은 다양한 형태가 있을 수 있다. 개발자나 고고학자의 자문, 지역계획당국은 도시 및 농촌개발법(1990) 106조 등에 의해 자발적으로 개발협약이 진행되기를 바라고 국무장관은 영국 고고학자들과 개발자들이 실천지침의 약관 범위 내에서 서로 합의가 되기를 기대한다. 개발자와 고고학적 유적지의 규제조직 간 발굴조사에 대한 합의모델은 영국 부동산 협회에서 구할 수 있다. 이러한 합의는 개발사업의 시작 전 발굴조사기록을 제공한다. 자발적인 합의는 보다 유연성이 있고 법적수단에 의한 것보다 상호간에 이익을 더 줄 수 있을 것이다. 개발자의 책임에 대한 범위를 명확히 설정하여 발굴의 제약으로 인한 재정부담과 예상치 못한 건설지연가능성 모두를 줄일 수 있다.

④ 계획 결정

27 계획당국에서는 충분한 정보를 확보하게 되면 유적지와 그 주변지역에 영향을

182) 주정부 고고학 담당자 또는 그와 상등한 지위를 가진자(지역박물관, 고고학 단체)

미치는 정도에 따라 계획신청의 결정에 대한 선택의 범위가 있다. 국가적 중요유산이 있는 지역과 그 주변지역은 등록여부와 상관없이 개발계획에 영향을 받을 경우 현상보존이 전제되어야 한다. 그러나 고고학적 유적의 보존을 결정할 때에는, 세부개발계획상 고고학적 정책과 이와 관련된 다른 정책, 물리적인 고려사항, 유적의 보존가치 등을 모두 고려하여 개별적으로 평가되어야 한다.

28 현상보존할 가치가 없는 유적들이 있는 경우 개발사업은 진행될 수 있다. 이러한 경우 계획당국은 이에 대한 내용을 최종보고서에 담아야 한다. 만약 이것이 자발적인 합의를 통해 미리 확보되지 않았다면 계획당국은 개발이 일어나기 전에 발굴조사의 준비조건을 제시하기 위해 개발허가승인을 고려할 수 있다. 지방정부는 최후의 수단으로 개발자들이 중요한 유적들을 수용하기 위해 노력을 하지 않는 경우 개발허가의 거절을 고려해볼 필요가 있다.

⑤ 계획 조건

29 계획당국은 개발허가가 승인되기 전에 잠재된 갈등을 해결하고 개발자와 합의가 이루어지도록 해야 한다. 계획조건이 필요한 경우 계획당국은 DOE Circular 1/85에 따라 공평하고 합리적이며 실질적일 수 있도록 해야 한다. 조건의 제시는 지역계획당국에서 하며 고고학자를 지명하여 건설기간동안 수시로 현장방문하여 와칭브리프(watching brief)를 하거나 공사과정에서 조사기록하도록 한다. 개발사업 중 유적의 훼손 등이 발생될 경우 필요하다면 긴급발굴을 할 수 있다.

30 계획당국은 개발계획 허가승인을 했지만 고고학적 유적의 기록을 보장하고자 할 경우에는 조사가 완료될 때까지 발굴 작업 금지 등의 조건을 제시할 수 있다. 이것은 광산개발의 CBI행동지침에서도 볼 수 있다. 위의 제시조건에 대한 설명은 DOE Circular 1/85 고고학 관련부분에 추가적으로 포함된 것으로 간주되어야 한다.

⑥ 개발사업 중 발견되는 고고학적 유산

31 이러한 사전조사에도 불구하고 개발사업의 진행 중 예상치 못한 문제가 발생했을 때 개발자와 고고학자 사이의 분쟁이 발생할 수 있다. 이때에는 영국유산위원회 또는 영국 고고학자와 개발자의 연합이 실질적인 조언을 줄 수 있다. 이들의 조언에 따라 국가적 중요유산일 경우 중앙정부에서 등록을 한다. 이 경우 개발허가는 필요하다면 개발허가가 취소될 수 있고 이에 대해 보상이 가능하다. 그러나 많은 경우에 자발적인 토의를 통해 해결할 수 있다.

부록5. 근대문화유산 목록화 사업의 내용 및 개선사항에 관한 설문조사

1. 설문지

안녕하십니까.

건축도시공간연구소는 국토환경의 질적 향상과 건축·도시문화의 개선방향에 대한 연구 등을 수행하기 위해 설립된 국토연구원 부설 국책 연구기관입니다.

역사자산에 대한 사회적 인식부족으로 인한 근대건축물의 멸실, 훼손, 방치 등의 문제 및 문화재 관리 운영차원에서의 문제적 상황아래, 도시차원에서의 문제 해결과 더 나아가 근대 건축물의 활용을 통한 도시의 사회적·경제적 재생을 도모할 수 있는 전략을 연구하고자 본 건축도시공간연구소에서는 **근대건축물 면적관리 및 활용에 관한 도시재생 관련 연구**를 진행 중에 있습니다.

본 설문은 이 연구의 일환으로, 지방자치단체를 대상으로 근대문화유산 관련 정책 및 관리 현황에 대한 현황조사를 위해 실시하고 있습니다.

응답내용은 정책 및 제도 방향을 제시하는 데 소중한 기초 자료로 활용될 것이며, 조사결과 『통계법』 제13조의 규정에 따라 비밀이 보장되고, 연구목적 외의 용도로 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

설문에 응해주셔서 감사합니다.

2009년 5월
건축도시공간연구소 설계연구실

국토연구원 부설 건축도시공간연구소

1-1 '근대문화유산 목록화 조사' 당시, 조사·목록화되어지는 근대문화유산의 기준은 무엇이었습니까? (복수선택 가능) ()

- ① 건축년도 경과 기준
- ② 건축양식이나 유형이 근대의 시대적 상황을 대표하는 것
- ③ 건설기술이 뛰어나거나 자조적으로 건설한 건축물로 대표되는 것
- ④ 의장 및 재료 등이 희소하여 학술적·예술적으로 가치가 큰 것
- ⑤ 건축미학의 질이 높은 것
- ⑥ 원형보존이 잘 된 것
- ⑦ 해당 시·도의 근대사와 관련된 것
- ⑧ 해당 시·도의 주요 역사적 사건 및 인물과 관련된 것
- ⑨ 해당 시·도의 초기 서구 문화의 도입과 관련된 것
- ⑩ 특정 지역에 중요하게 기여하는 건축물
- ⑪ 가로경관에 중요하게 기여하는 건축물
- ⑫ 기타()

1-2 '근대문화유산 목록화 조사'를 시행한 전국 16개 시·도의 '근대문화유산' 대상의 시간적 범위(아래 표 참조)가 상이하게 나타났습니다.

- 서울특별시: 개화기(19세기말) ~ 해방직후(1960년)
- 경기도 : 개화기(19세기말) ~ 해방직후(1970년)
- 대전광역시: 개항(1876년)이후 ~ 해방직후(1960년)

해당 시·도에서 시행된 조사는 '근대문화유산' 대상의 시간적 범위가 어디에 해당 됩니까? (복수선택 가능) ()

- ① 1876년(개항) ~ 해방직후(1960년)
- ② 1876년(개항) ~ 해방직후(1970년)
- ③ 개화기(19세기말) ~ 해방직후(1960년)
- ④ 개화기(19세기말) ~ 해방직후(1970년)
- ⑤ 기타(~)

▶ 1-2-1 '근대문화유산' 대상의 시간적 범위는 어떠한 기준에 의해서 정해졌습니까? ()

- ① 조사기관 내 의견수립을 통해서
- ② 자문회의를 거쳐서
- ③ 관련 연구를 참조해서
- ④ 상위 기관에서 정한 기준으로
- ⑤ 해당 지역의 특성을 반영하여
- ⑥ 기타()

1-3 과업의 공간적 범위는 무엇입니까? ()

- ① 해당 시·도 전역
- ② 해당 시·도 도심
- ③ 해당 시·도의 근대기 당시 중심지역
- ④ 근대문화유산 집적지역
- ⑤ 기타()

1-4 '근대문화유산 목록화·조사'과업의 수행에 있어서, 전반적인 추진일정 중 귀하께서 실제 참여하신 기간(oooo년 00월~00월) 및 참여내용은 무엇입니까? (주관식)

- 참여기간: _____
- 참여내용: _____

1-5 '근대문화유산 목록화·조사'과업의 수행에 있어서, 과업에 참여한 책임연구자(또는 조사자)를 포함한 연구진은 몇 명입니까? (주관식)

- 책임연구자: () _____
- 연구자: ()명 _____
- 보조연구자: ()명 _____

1-6 과업을 수행하는데 소요된 예산 및 내역, 문제점은 무엇인지 말씀해 주십시오. (주관식)

- 소요 예산(원): _____
- 주 사용 부분: _____
- 예산 운용상의 문제점: _____

2-1 과업을 진행하는데 있어서 가장 애로사항(또는 개선사항)은 무엇이었습니까?
순차대로 2가지만 선택해 주십시오.

▪ 1순위 : () ▪ 2순위 : ()

- ① 파업의 기간
- ② 파업의 예산
- ③ 조사대상의 기준 모호
- ④ 상위 기관과의 의견 불일치
- ⑤ 조사대상의 객관적 자료 수집에 대한 어려움
- ⑥ 조사대상의 소재지 파악 및 현황조사에 대한 어려움
- ⑦ 조사대상의 현 사용자로부터의 협조 부족
- ⑧ 기타()

2-2 조사대상에 해당되는 항목(예_건축물, 교량, 염전, 기념비, 기념탑 등)이 전국 16개 시·도 모두 일치하지는 않았습니다. 귀하께서 조사에 참여한 해당 시·도에서는 조사항목을 선정한 기준은 무엇이며, 예외사항이 있었는지 말씀해 주십시오.
(주관식)

■ 항목선정 기준:

- 예외사항:

2-3 과업 수행 이후, 근대문화유산 관련 정책에 대한 제언은 무엇입니까? 순차대로 2가지만 선택해 주십시오.

▪ 1순위 : () ▪ 2순위 : ()

- ① 현재 조사된 유산 이외의 더 많은 개체수 조사·확보하기 위한 제도적 틀 마련 필요
- ② 멸실, 붕괴 등을 방지할 수 있는 제도적 틀 및 지원 필요
- ③ 원형·복원을 위한 제도적 틀 및 지원 방법 구축 필요
- ④ 근대문화유산 관련 정보 제공 필요
- ⑤ 정부차원의 근대문화유산 관리 체계 구축 필요
- ⑥ 근대문화유산 활용을 통한 지역활성화 필요
- ⑦ 지역주민을 대상으로 한 근대문화유산 관련 교육 실시 필요
- ⑧ 기타()

2-4 그 밖에, 과업을 진행하는데 있어서 미진했던 사항이나 보완사항에 대해 자유롭게 말씀해주시오. (주관식)

*** 다음은 설문 통계처리를 위한 질문입니다.**

DQ1) 귀하의 전문분야에 대해 말씀하여 주십시오.

- | | |
|-----------|-----------|
| ① 건축계획·설계 | ② 도시계획·설계 |
| ③ 토목설계 | ④ 건축·토목시공 |
| ⑤ 조경 | ⑥ 문화·예술 |
| ⑦ 환경 | ⑧ 행정(공무원) |
| ⑨ 공사관리 | ⑩ 기타() |

DQ2) 귀하의 전문분야에서 근무한 경력기간에 대하여 말씀해 주십시오.

- ① 5년 이하
- ② 6~10년
- ③ 11~15년
- ④ 16~20년
- ⑤ 21년 이상

DQ3) 귀하께서 현재 근무하는 기관에 대해 말씀해 주십시오.

- ① 공무원(중앙부처, 지자체)
- ② 대학교(학계)
- ③ 연구기관
- ④ 건축설계사무소
- ⑤ 엔지니어링 업체
- ⑥ 기타()

DQ4) 귀하께서 조사에 참여한 해당 시·도내 거주하신 경험이 있습니까?

- ① 없다.
- ② 1년 이하
- ③ 2~5년
- ④ 6~10년
- ⑤ 11~15년
- ⑥ 16~20년
- ⑦ 21년 이상

지금까지 질문에 응해 주셔서 감사합니다.

2. 설문결과 분석

① 근대문화유산 목록화 사업 설문 개요

□ 설문조사 개요

- 설문조사 대상은 지자체별 사업수행 책임자 16명에게 설문조사 실시
- 설문은 설문지 발송 및 수거를 통해 이루어졌으며, 16부수 전부 수거됨
- 근대문화유산의 조사 범위와 각 항목별 기준, 사업수행시 애로사항과 제도 개선방안에 대한 의견을 수렴

[표 부록5-1] 근대문화유산 목록화 사업 현황

지역	발간연월	연구수행기관	책임자	기간
광주광역시	2003.1	전남대학교 호남문화연구소	천득염	02.6.17~03.1.16
대전광역시	2003.4	대전발전연구원	김정동	02.11.1~03.4.30
제주도	2003.4	탐라대학교 부설 산업기술연구소	양상호	-
울산광역시	2003.6	울산대학교 도시·건축연구소	강영환	02.8.26~03.6.25
강원도	2003.7	강원대학교 조형예술연구소	박경립	03.2~04.2
전라남도	2003.12	전남문화재연구원	천득염	02.12.27~03.12.26
경상남도	2004.2	경남대학교 박물관	김태중	03.2~04.2
전라북도	2004.4	전북발전연구원	홍승재	-
서울특별시	2004.6	서울시립대학교 부설 서울학연구소	홍대형, 이우태	03.6.25~04.6.24
경기도	2004.9	경기문화재단	윤인석	03.10~04.9
경상북도	2004.9	경상북도문화재연구원	윤용진	02.11.20~04.9.14
대구광역시	2004.9	대구가톨릭대학교박물관	윤재웅	03.11.20~04.9.15
충청북도	2004.10	청주대학교산업과학연구소	김태영	03.12~04.10
충청남도	2004.12	목원대학교 건축도시연구센터	김정동	04.2.9~04.11.30
인천광역시	2004.12	인천대학교	김영배	04.4~04.11
부산광역시	2005.2	동아대학교 건설기술연구소	김기수	04.4.6~05.2.15

- 각 시·도별 근대문화유산 목록화 사업은 대다수 대학교의 연구소에서 이루어졌으며 지자체 연구기관에서 수행된 경우도 있음
- 조사는 짧게는 6개월부터 1년의 기간에 이루어졌음
- 문화재보호법 47조, 문화재청의 근대문화유산조사 및 목록화사업 시도 관계관 회의자료 및 과업지침에 의거하여 조사항목을 선정하고 기술

② 설문 조사 내용

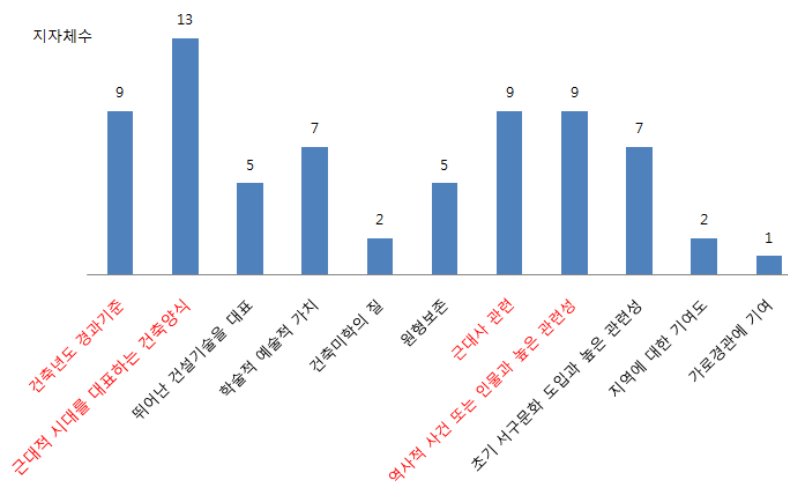
□ 근대문화유산 조사 범위 및 방법

1-1 '근대문화유산 목록화 조사' 당시, 조사·목록화되어지는 근대문화유산의 기준은 무엇이었습니까? (복수선택 가능)

[표 부록5-2] 근대문화유산 선정 기준

기준	응답수
건축년도 경과기준	9
근대적 시대를 대표하는 건축양식	13
뛰어난 건설기술을 대표	5
학술적 예술적 가치	7
건축미학의 질	2
원형보존	5
근대사 관련	9
역사적 사건이나 인물과 높은 관련성	9
초기 서구문화 도입과 높은 관련성	7
지역에 대한 기여도	2
가로경관에 기여	1
기타	3

근대문화유산의 기준

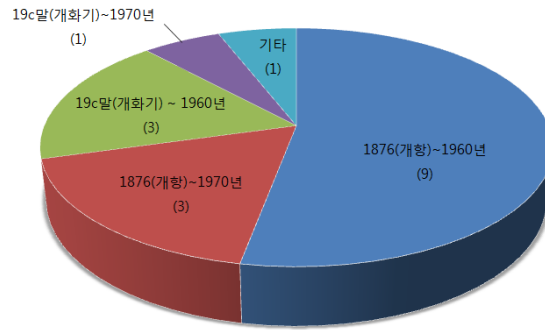


1-2 해당 시·도에서 시행된 조사는 ‘근대문화유산’ 대상의 시간적 범위가 어디에 해당
됩니까?

[표 부록5-3] 근대문화유산 대상의 시간적 범위

시간적 범위	1876(개항) ~1960년	1876(개항) ~1970년	19c말(개화기) ~1960년	19c말(개화기) ~1970년	기타
응답수	9	3	3	1	1

근대문화유산의 시간적 범위

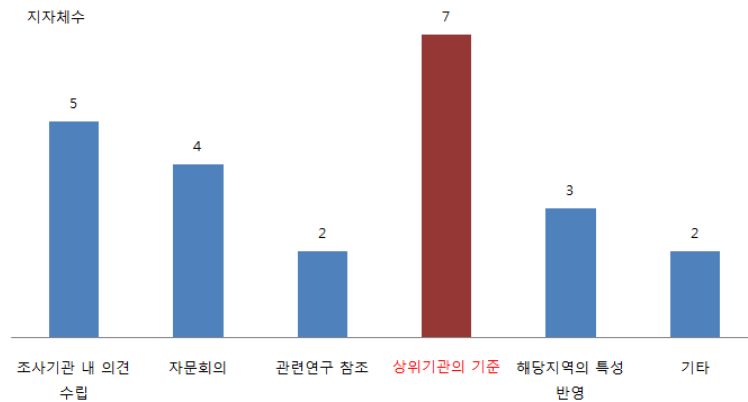


1-2-1 ‘근대문화유산’ 대상의 시간적 범위는 어떠한 기준에 의해서 정해졌습니까?

[표 부록5-4] 근대문화유산의 시간적범위를 정한 기준

시간적 범위를 정한 방법	조사기관 내 의견 수립	자문회의	관련연구 참조	상위기관 의 기준	해당지역 의 특성 반영	기타
지자체수	5	4	2	7	3	2

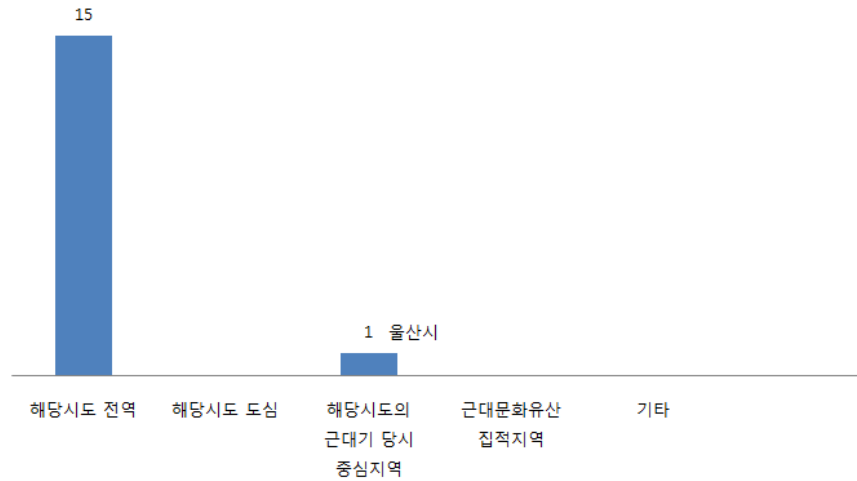
근대문화유산의 시간적 범위를 정한 방법



1-3 과업의 공간적 범위는 무엇입니까?

- 울산시를 제외한 지자체 모두 해당지역의 전역을 공간적 범위로 선정

근대문화유산 조사 대상지의 공간적 범위



1-4 '근대문화유산 목록화·조사'과업의 수행에 있어서, 전반적인 추진일정 중 귀하께서 실제 참여하신 기간(oooo년 00월~00월) 및 참여내용은 무엇입니까?

- 참여기간 평균 9.5개월

[표 부록5-5] 근대문화유산 목록화 조사 사업의 참여 기간

구분	강원도	경기도	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	울산	인천시	전남	전북	제주	충남	충북	평균
기간	14	-	14	23	12	10	-	10	12	10	8	12	12	-	11	5	9.5

1-5 '근대문화유산 목록화·조사'과업의 수행에 있어서, 과업에 참여한 책임연구자(또는 조사자)를 포함한 연구진은 몇 명입니까?

- 평균 연구원 5인, 보조연구원 10인, 총 15인의 연구진으로 과업 수행

[표 부록5-6] 근대문화유산 목록화 사업의 총 연구진 수

단위 : 인

연구진	강원 도	경기 도	경남	경북	광주 1)	대구	대전	부산	서울	울산	인천 시	전남 1)	전북	제주	충남	충북	평균
책임	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
연구원	6	4	5	3	2	8	12	7	6	3	1	5	3		8	3	4.8
보조	3	20	40	1	6	1		16	13	8	7	10	7		1	20	9.6
total	10	25	46	5	9	10	13	24	20	12	9	16	11	1	10	24	15.3

1) 과제 수행기관, 책임연구원 동일

1-6 과업을 수행하는데 소요된 예산 및 내역, 문제점은 무엇인지 말씀해 주십시오.

- 평균 소요예산 약 6천만원
- 모든 과업 수행자가 예산부족을 문제점으로 보았으며, 조사자 대다수가 조사시간의 불충분, 예산 운용의 어려움을 문제점으로 응답함

[표 부록5-7] 사업 진행시 소요 예산과 운용의 문제점

예산	예산금액	주사용처	문제점
강원도	86,000,000	조사비, 인건비	예산불충분, 조사시간 불충분
경기도	80,000,000	조사비, 인건비, 인쇄비	예산부족
경남	90,000,000	교통비, 인건비, 식비	예산부족, 관련자료 부족
경북	-	현장조사비 및 인건비	예산부족
광주	50,000,000	인건비, 조사비, 보고서 발간비, 출장비	예산부족과 운용의 경직성
대구	60,000,000	인건비, 소재지파악을 위한 탐문 및 현황 조사비	소재지 파악을 위한 탐문 및 현황조사를 위한 출장비 처리
대전	25,000,000	조사비, 인쇄비, 인건비	예산부족(적자발생)
부산	45,000,000	조사비, 인건비, 교통비	-
서울	90,000,000	현장조사비 및 인건비	예산규모의 부족→최소인건비 책정, 정산문제
울산	53,400,000	조사	-
인천시	53,994,600	인건비	공무원 여비관련 규정적용때문에 실제사용 및 정산상 어려움
전남	50,000,000	인건비, 조사비, 보고서 발간비, 출장비	예산부족과 운용의 경직성
전북	90,000,000	조사비, 보고서인쇄비	예산과소
제주	-	-	-
충남	90,000,000	조사비, 인쇄비, 인건비	인쇄비 지출추가
충북	90,000,000	여비	소재조사에 머물고, 상세조사 어려움
평균	59,587,163		

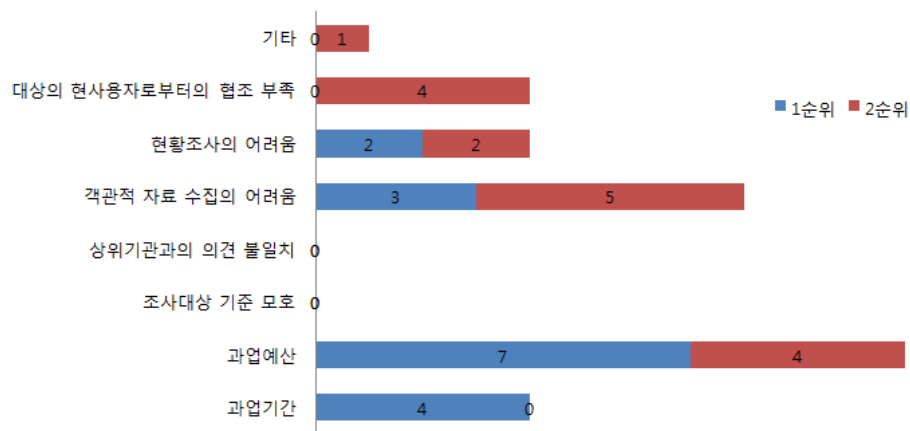
□ 개선사항

2-1 과업을 진행하는데 있어서 가장 애로사항(또는 개선사항)은 무엇이었습니까? 순차대로 2가지만 선택해 주십시오.

[표 부록5-8] 근대문화유산 목록화 사업의 진행시 애로사항

과업의 애로사항	1순위	2순위
과업기간	4	—
과업예산	7	4
조사대상 기준 모호	—	—
상위기관과의 의견 불일치	—	—
객관적 자료 수집의 어려움	3	5
현황조사의 어려움	2	2
대상의 현사용자로부터의 협조 부족	—	4
기타	—	1

과업진행의 애로사항



2-2 조사대상에 해당되는 항목(예_건축물, 교량, 염전, 기념비, 기념탑 등)이 전국 16개 시·도 모두 일치하지는 않았습니다. 귀하께서 조사에 참여한 해당 시·도에서는 조사항목을 선정한 기준은 무엇이며, 예외사항이 있었는지 말씀해 주십시오.(주관식)

[표 부록5-9] 지자체별 조사항목 선정시 예외사항 포함 기준

강원도	지역특성반영
대구	멸실근대문화유산
서울	연도기준범위외 인물, 생활문화관련 대상물
전북	전문가 자문 및 인터뷰 통해 추가 대상 선정
충북	창씨개명 반대 부락지 등 인문적 사항이 내포된 근대문화유산 선정

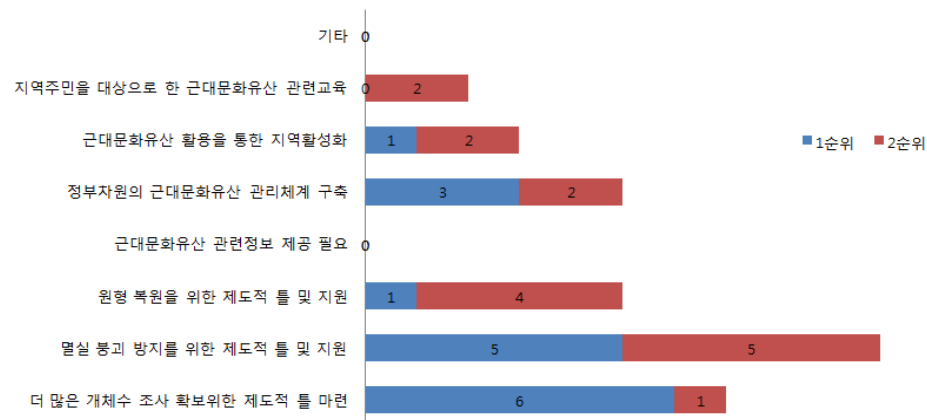
2-3 과업 수행 이후, 근대문화유산 관련 정책에 대한 제언은 무엇입니까? 순차대로 2가지만 선택해 주십시오.

- 응답자 16명 중 6명이 '더 많은 개체수 조화·확보를 위한 제도적 틀 마련'을 가장 1순위로 선택하였으며, 가장 많은 응답자가 '멸실·붕괴 방지를 위한 제도적 틀 및 지원'을 선택하여 근대문화유산의 멸실 방지에 대한 정책의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타남

[표 부록5-10] 근대문화유산 관련 정책에 대한 제언

근대문화유산 관련 정책에 대한 제언	1순위	2순위
더 많은 개체수 조사 확보위한 제도적 틀 마련	6	1
멸실 붕괴 방지를 위한 제도적 틀 및 지원	5	5
원형 복원을 위한 제도적 틀 및 지원	1	4
근대문화유산 관련정보 제공 필요	—	—
정부차원의 근대문화유산 관리체계 구축	3	2
근대문화유산 활용을 통한 지역활성화	1	2
지역주민을 대상으로 한 근대문화유산 관련교육	—	2
기타	—	—

관련정책 제언



2-4 그 밖에, 과업을 진행하는데 있어서 미진했던 사항이나 보완사항

[표 부록5-11] 과업진행시 보완사항

강원도	시간부족, 소유주의 이해부족→ 협조의 어려움, 조사동안 훼손되고 멸실되는 건축물들의 보존 제도 마련 필요
경기도	예산부족→충분한 인력 확보X, 충분히 초기조사 수행하지 못했음
경남	분야별 전문가 참여 필요(토목, 일반사), 조사후 상당수 유적의 훼손→ 지역근대유산의 의미부여와 체계화 작업 등 후속작업 필요
경북	시간부족, 예산부족→ 충분한 조사 미흡, 사전정보 부족, 현지인의 협조 부족
광주1)	현장도면의 제출, 사진촬영시 필요이상의 규모 요구, 예산과소
대구	관련기록의 부족→ 각 유산에 대한 내용파악 미비, 유산의 변형, 파괴 상실, 방치
대전	예산확보, 조사인력확충 필요
부산	—
서울	예산과소, 시간 불충분, 보관용 도면작성 등 필요 작업 제외됨
울산	중요대상에 대한 실측 도면화 작업 미진
인천시	—
전남1)	현장도면의 제출, 사진촬영시 필요이상의 규모 요구, 예산과소
전북	성과물을 수요자들에게 개별적으로 송부 공급
제주	—
충남	예산확보, 조사인력보충
충북	목록화 보고서에서 조사자가 문화재로 지정할 필요가 있다고 선정한 건수를 중요시하지 않고서 각 시도에서 문화재청에 무작위로 지정대상을 선정하고 있음

□ 사업수행책임자 특성(전문분야, 경력, 대상지내 거주경험 등)

DQ1) 귀하의 전문분야에 대해 말씀하여 주십시오.

- 대다수 건축분야에 종사하고 있는 것으로 나타남

[표 부록5-12] 사업수행책임자의 전문분야

비고	건축계획설계	도시계획설계	행정(공무원)
응답수	13	1	1

DQ2) 귀하의 전문분야에서 근무한 경력기간에 대하여 말씀해 주십시오.

- 대다수의 사업수행책임자는 10년 이상의 경력기간을 보유하고 있음

[표 부록5-13] 사업수행책임자의 경력기간

경력기간	5년 이하	6-10년	11-15년	16-20년	21년 이상
응답수	-	1	3	1	10

DQ3) 귀하께서 현재 근무하는 기관에 대해 말씀해 주십시오.

- 대다수의 사업수행책임자는 대학 및 연구기관 등 학계에 종사하고 있는 것으로 나타남

[표 부록5-14] 사업수행책임자의 근무기관

근무기관	공무원 (중앙부처, 지자체)	대학교	연구기관	건축설계 사무소	엔지니어 링업체	기타
응답수	-	12	2	1	-	-

DQ4) 귀하께서 조사에 참여한 해당 시·도내 거주하신 경험이 있습니까?

- 사업수행책임자 전부 10년 이상 해당지역내 거주하고 있음

[표 부록5-15] 사업수행책임자의 해당지역내 거주경험

해당지역내 거주기간	없다	1년이하	2~5년	6~10년	11~15년	16~20년	21년이상
응답수	-	-	-	-	1	1	13

③ 근대문화유산 목록화 조사의 한계와 시사점

□ 근대문화유산 선정 기준의 모호성

- 설문조사결과 각 지자체별로 근대문화유산 선정 기준은 문화재보호법 47조에 의거하여 조사기관내 의견과 해당 지역의 특성을 반영하여 설정하였음을 알 수 있음(문항 1-2-1)
- 그러나 문화재보호법상 등록문화재 지정 기준이 모호하고, 이를 근거로 한 근대문화유산의 선정기준 또한 시간적 범위 및 조사대상 범위가 지자체별로 각각 다르고, 그 기준도 명확하지 않음
- 각 자치단체 단위의 조사를 전국적으로 통제할 제도적 장치가 미흡한 것으로 판단됨

[표 부록5-16] 각 지자체별 근대문화유산 선정기준

구분	시간적 범위	기타 기준
문화재 보호법	지정문화재가 아닌 문화재 중 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것	1. 역사, 문화, 예술, 사회, 경제, 종교, 생활 등 각 분야에서 기념이 되거나 상징적 가치가 있는 것 2. 지역의 역사·문화적 배경이 되고 있으며, 그 가치가 일반에게 널리 알려진 것 3. 기술발전 또는 예술적 사조 등 그 시대를 반영하거나 이해하는 데에 중요한 가치를 지니고 있는 것 50년 이상이 지나지 아니한 것이라도 긴급한 보호조치가 필요한 것은 등록문화재로 등록할 수 있음
강원도	19c말(개화기)~1970년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성, 초기 서구문화 도입과 높은 관련성, 지역에 대한 기여도
경기도	1876(개항)~1970년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 뛰어난 건설기술을 대표, 학술적 예술적 가치, 건축미학의 질, 원형보존, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성, 초기 서구문화 도입과 높은 관련성, 지역에 대한 기여도
경남	1876(개항)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 뛰어난 건설기술을 대표, 학술적 예술적 가치, 원형보존, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성
경북	1876(개항)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 뛰어난 건설기술을 대표, 학술적 예술적 가치, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성, 초기 서구문화 도입과 높은 관련성
광주1)	1876(개항)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 초기 서구문화 도입과 높은 관련성

구분	시간적 범위	기타 기준
대구	1876(개항)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 학술적 예술적 가치, 원형보존, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성
대전	1876(개항)~1960년	—
부산	19c말(개화기)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 뛰어난 건설기술을 대표, 학술적 예술적 가치, 건축미학의 질, 원형보존, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성
서울	19c말(개화기)~1960년 60년대 이후라도 의미 있는 건물 포함	역사적 사건이나 인물과 높은 관련성
울산	1876(개항)~1970년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 학술적 예술적 가치, 원형보존, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성, 초기 서구문화 도입과 높은 관련성
인천시	1876(개항)~1970년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 근대사 관련, 역사적 사건이나 인물과 높은 관련성, 초기 서구문화 도입과 높은 관련성
전남1)	1876(개항)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 초기 서구문화 도입과 높은 관련성
전북	1876(개항)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식
제주	19c말(개화기)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 근대사 관련
충남	1876(개항)~1960년	—
충북	1876(개항)~1960년	근대적 시대를 대표하는 건축양식, 뛰어난 건설기술을 대표, 학술적 예술적 가치

자료 : 문화재보호법 시행규칙 제42조, 설문조사 결과

□ 조사기관의 편중

- 등록문화재의 유형을 건축물, 산업구조물, 생활문화유산, 역사유적, 인물유적으로 구분하고 있으나, 조사자들의 대부분이 건축학계 교수와 대학원생들로 구성되어 조사내용이 대부분 건축물 중심으로 이루어짐(문항DQ1)
- 건축, 도시계획 각 단일분야의 연구자를 통해서 조사됨에 따라 산업유산이나 토목구조물 기타 근대사의 주요 생활문화 관련 대상물에 대한 조사가 미흡한 것으로 나타났으며 설문 조사시 이에 대한 한계점을 지적한 응답도 있었음

□ 짧은 조사기간과 예산부족

- 6개월에서 1년의 기간 동안, 적게는 2천만원에서 많게는 9천만원의 예산으로 조사가 이루어졌음
- 조사시 애로사항을 묻는 질문에 책임연구자의 대다수가 과업예산의 부족과 짧은 기간에 대한 어려움을 응답함(문항 2-1)
- 우동선(2005)에 따르면, 근대문화유산 목록화 사업을 통해 상당한 분량의 조사가 이루어졌으며 거의 알려지지 않은 자료에 대한 소개도 이루어졌으나, 전수조사를 수행했다고 볼 수도 없음
- 과업진행시 보완사항에 대한 설문에서 응답자의 과반수가 시간부족과 충분한 조사가 미흡했음을 지적하고 있으며(문항 2-4), 근대문화유산 관련 정책에 대한 제언을 묻는 문항에서 응답자의 과반수가 '더 많은 개체수 조사 및 확보를 위한 제도적 틀 마련'을 1순위로 선택하였음(문항 2-3)

□ 멸실 및 붕괴 방지를 위한 제도적 틀 마련 필요

- 근대문화유산 관련정책에 대한 제언에 관한 문항에 조사자의 과반수 이상이 '멸실 붕괴 방지를 위한 제도적 틀 마련'을 선택하였으며, 조사시행 중에도 근대문화유산이 멸실되거나 훼손된 사례를 문제점으로 지적함(문항 2-3)