

## 해외 사례 분석을 통한 건축자산 관리정책 제안

심경미 부연구위원, 차주영 연구위원

### 요약

- 2015년 6월 2일부터 시행된 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」에 의해 새롭게 도입된 ‘건축자산 진흥구역’의 실효성 확보를 위해 구체적인 운영 방안을 마련하여 제시할 필요
- 해외의 유사제도인 프랑스의 건축·도시·경관적 문화유산 보호지구(ZPPAUP)와 미국의 역사지구(Historic District)를 사례분석하여 국내 건축자산 진흥구역 운영 방안 마련에 시사점을 도출하고자 함

### 정책제안

- 활용 중심의 역사자산 구역단위 관리제도로 관리대상의 범위는 외관 등 경관적인 측면만 규제하고, 내부 변경 및 용도에는 규제를 두지 않는 방식을 도입할 필요
- 지역의 건축자산 진흥구역 지정 및 관리의 주체를 지자체에 두더라도, 제도의 활성화 유도 및 동향 파악 등을 위해 국가 차원의 재정적 지원 및 프로그램을 운영할 필요
- 역사문화환경의 체계적인 보존·관리를 위해 전문 인력 및 전담기관을 별도로 운영할 필요, 또한 보존 계획 시 중앙-지방정부-지역주민 간의 협의체계가 운영될 수 있도록 공공의 관리·지원 필요

# 1 서론

## ■ 해외 유사제도 분석의 배경 및 목적

- 현대적인 활용을 통해 건축자산을 보전하고 가치를 증진시키기 위한 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」이 2015년 6월 2일부터 시행되었음(법률 제12739호, 2014.6.3. 공포 2015.6.2. 시행)
- 위 법의 제정으로 건축자산의 구역단위 관리를 위해 ‘건축자산 진흥구역’의 지정 및 관리계획을 수립하고, 이를 토대로 한 지원의 근거가 마련되었음
- 그러나 구체적으로 어떠한 지역을 ‘건축자산 진흥구역’으로 지정할 것인지, 지정할 수 있는지, 지정 이후 규제와 특례사항의 적용에 대한 절차와 집행방식은 어떠한지, 지구단위계획 등 기존 제도와 중첩 적용하여 운영하는 것이 가능한지, 문제는 없는지, 특례적용은 구역 내 일반건축물까지 적용할 것인지 등 보다 세부적인 운영방안이 마련되어 있지 않아 제도 도입 후 실제적인 운영에 어려움이 많을 것으로 예상됨
- 본고에서는 건축자산 진흥구역의 구체적인 운영방안을 마련하기 위해 해외에서 역사환경 구역단위 관리를 위해 운영하고 있는 유사 제도를 분석하여 국내에 적용 가능한 시사점을 도출하고자 함

## ■ 해외 사례분석 개요

- 건축자산 진흥구역은 문화재가 없더라도 지역의 우수건축자산 주변 지역에 대한 관리가 필요하거나 건축자산이 밀집되어 종합적인 관리가 필요한 지역을 대상으로 한다는 점에서, 프랑스의 ‘건축·도시·경관적 문화유산 보호지구(Zone de Protections du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager, 이하 ZPPAUP)’와 미국 연방정부 차원의 ‘국가 사적 등록제(National Register of Historic Places, 이하 NRHPs)’의 ‘지구(District)’ 유형 및 ‘역사지구(Historic District)’가 유사하다고 할 수 있음
- 프랑스의 ZPPAUP는 문화재가 없어도 가로, 필지, 건물 등 도시조직의 역사적 특성이 남아있는 지역을 유지할 수 있도록 보호하고 관리하는 구역단위 제도로, 프랑스 국가지정의 ‘보존지구(SS)’ 및 이의 관리계획인 PSMV와 차이가 있음
- 미국의 NRHPs는 주 또는 지역 수준의 가치와 의미를 가지는 역사자산까지 포함하는 개념으로, 기존의 NHLs가 국가문화재 수준의 역사자산만 다룬다는 비판을 계

기로 마련된 것임. NRHPs는 지구(District), 부지(Site), 건물(Building), 구조물(Structure), 사물(Object)로 유형이 구분됨

- 한편 미국의 지역정부 차원에서는 역사지구가 대표적인데, 보스턴의 역사지구는 관련 법령 및 근거법에 따라 종류 및 명칭이 역사지구(Historic District), 랜드마크지구(Landmark District), 건축보전지구(Architectural Conservation District)로 구분됨
- 본고에서는 프랑스의 ZPPAUP와 미국 보스턴의 Historic District를 중심으로 역사환경 구역단위 관리제도의 체계와 특징, 지정기준, 규제 및 지원사항 등을 분석하고자 함

## 2 프랑스의 ZPPAUP

### ■ 제정 배경 및 목적

- ZPPAUP는 역사적 기념물과 같은 문화재가 없더라도 사회적·역사적으로 가치가 있는 지역의 경관적 요소를 고려하여 역사문화유산 및 주변 환경을 구역별로 보호하고 관리하기 위해, 1983년 지방분권화의 시행법령인 「코뮌, 데파르트망, 레지옹, 중앙정부간 권한 배분에 관한 법률」에 의해 도입됨
- ZPPAUP는 역사문화환경의 보호 및 관리를 위한 구체적인 지침과 내용을 일원화하여 보다 합리적으로 이들을 관리할 수 있는 구역단위 제도로, 기존의 ‘역사적 기념물 주변 보호구역’ 제도의 단점을 보완하기 위해 도입됨
  - 다수의 역사적기념물 주변에 지정된 기존의 ‘역사적 기념물 주변 보호구역’이 중첩 적용되면서 관리 및 규제 사항이 복잡해져 소유자나 관계자들이 건축행위를 할 때 이해하기 어려운 문제가 발생
  - 기존 보호구역은 역사적 기념물 주변 500m 반경으로 관리범위만 설정되어 있고 구체적인 지침이 부재하여, 문화재 중심의 시각적 효과에 치중된 프랑스 문화유산 건축사(Architecte des Batiments de France, ABF)의 자의적·주관적인 판단에 따라 건축허가가 이루어진다는 비판을 받음

### ■ 제도의 관리체계 및 특징

- 기존의 말로법에 의해 도입된 보존지구(SS)와 ZPPAUP의 차이점은 계획수립의 주

체와, 지구지정의 대상과 보존대상의 범위에 있음. 이는 ZPPAUP의 근거법이 되는 1983년의 「지방분권화를 위한 법」과 1993년에 제정된 「경관법」과 같은 프랑스 법제도 변화와 관계되는데 주요 차이점은 다음과 같음

- 첫째, 보존지구(SS)는 지구지정과 계획수립의 주체가 중앙정부 중심이었다면 지방분권화 이후에 도입된 ZPPAUP는 지자체 중심의 제도임
- 둘째, 1993년 경관법 제정으로 경관(paysager)이 보존 및 가치 부여를 위한 관리대상으로 인정받게 되면서, 건축과 도시에 한정되었던 역사문화환경의 대상이 확대됨. 문화재가 없더라도 가로, 필지, 건물 등 도시조직의 역사적 특성이 있는 지역에 지정이 가능하며, 이러한 경우 경관이 중요한 요소로 다루어짐
- 셋째, ZPPAUP구역의 관리계획은 지구 내 전체 건물에 대한 매우 구체적인 관리 및 규제계획을 수립하는 PSMV에 비해 중요한 건축물 또는 중요한 경관관리대상을 선정하여 이들만을 관리·지원하고 있다는 점이 특징임

## ■ ZPPAUP와 기존 제도가 중복되어 적용되는 경우의 관계

- ZPPAUP로 지정되면 기존의 500m 반경 보호구역이나 자연·문화유적지(Sites)는 ZPPAUP로 대체되어 기존의 규정은 소멸됨
- 그러나 ZPPAUP지구 내에 역사적 기념물(Les mnuments historiques)이 포함된 경우, 건축행위 및 사업허가 규제는 역사적 기념물 주변 보호구역에서 규정하고 있는 사항을 우선적으로 보호·관리함
- 보존지구(Les secteurs sauvegards)가 있는 경우에는 보존지구를 우선적으로 보호·관리함<sup>1)</sup>

## ■ ZPPAUP 설정 기준 및 수립계획 설정 범위

- 설정 기준
  - 건축물 혹은 자연적 공간을 포함한 지역의 정체성을 지닌 모든 공간, 장소의 특징적인 환경을 부각할 수 있는 지역, 역사적 기념물 주변 보호지역을 포함할 수 있는 랜드마크 혹은 가시효과를 가진 지역, 특정거리의 특징(건축 입면 혹은 건축 장식 등)을 지닌 지역, 지역의 공통적인 역사적·문화적 혹은 민속적 특성이라 할 수 있는 건축요소 등이 속해있는 지역 등

1) 도시법전 법령 제 313조 1항, 3항 시행령 제 313조 1항, 23항 참조(articles L. 313-1 L. 313-3, R 313-1 R 313-23 du Code de l'urbanisme)

• 계획수립의 공간적 범위

- 문화유산의 정체성을 나타내는 지리, 건축, 도시, 경관 및 문화적 특색을 가지고 있어서 구역단위 보호가 적절한 지역을 설정하여 관리

ZPPAUP 설정 세부기준

구분		내용
공간적	건축	건축물 외부 재료, 건물 형태 및 높이 등
	장소 및 경관	지리적 특징, 공공공간 및 조경
위치적	도시	보호 예비 대상지의 위치에 따른 문화, 역사, 민속적 가치 유무 파악
	농촌	
시대적	전통	시대적 특성을 고려하여 건축 및 공간이 조성 여부 파악
	근대	
	현대	
군집 형태	일반	보호가치가 있는 건축물의 분포 형태를 통하여 문화유산 대상지의 특성 파악
	집합	
	분산	
	동질	동일 성격 여부 파악(건축 양식, 입면 등)
역사성	역사적	건축 시 역사적 상황 및 용도 파악
	비역사적	
정체성	문화유산	지구 대상지 내의 보호 가치를 가진 문화유산의 관찰 및 소견
	주변 환경	유산 건축물과 공공장소(공원, 랜드마크적 성격, 마당, 투시도 등)의 조화 및 공간 배치

출처: 프랑스 문화부(2005), 건축도시경관지구 가이드라인 안내서 참고로 재구성

■ 지구지정 및 관리계획 수립 주체와 절차

- ZPPAUP는 시 차원인 코뮌(commune)의 지구 신청으로부터 시작되어 중앙정부 차원의 승인을 거쳐 시장이 최종 결정함
  - 코뮌에서 지구 신청이 들어오면, 1단계로 해당 지구 전체에 대한 기초조사를 실시하고, 2단계로 지구 내 중요 건축물을 조사하여 이들을 3개의 등급으로 구분한 후, 중요 건축물에 대해 관리계획을 수립함
  - 이후 시위원회에서 심의하고 시민공청회를 거친 후 중앙정부 차원의 데파르트망 도시사의 승인을 거쳐 시장이 최종 결정함
  - 승인된 ZPPAUP 관리계획은 시 기본계획인 PLU의 첨부 목록으로 편입되어 곧바로 건축허가에 직접적인 관리수단으로 작동함



프랑스 ZPPAUP 지구지정 및 관리계획 수립 절차

- 조사연구는 보통 2년 정도 소요되며, 중앙정부의 DRAC<sup>2)</sup>에서는 기초조사에 소요되는 연구비용의 50%를 시에 지원함
  - 이는 시에서 임의로 진행하는 것을 견제하기 위한 것으로, 2004년 이후 코뮌이 주체가 되면서 DRAC에서 지원을 전제로 조사보고서 작성 업체 선정을 위한 입찰과 계획내용 조언 등에 관여하기 위함
  - ABF는 지정 절차에서 ZPPAUP 계획을 검토하고, 연구팀의 조사내용을 토대로 관리계획의 규칙, 규정 등 계획내용을 검토 및 제시함
- 관리계획은 중앙정부를 대표하는 기관(DRAC, STAP<sup>3)</sup>)과 지자체(데파르트망, 레지옹, CRPS<sup>4)</sup>), 코뮌, 그리고 문화유산 및 건축물 보존 관련 전문가 등 다양한 관계자가 참여하여 수립

## ■ 규제 및 지원사항

- 규제사항
  - ZPPAUP 지구 내 중요건축물의 신축, 철거, 개조 등의 건축행위는 ZPPAUP 규정을 따르고 시장과 ABF의 허가를 모두 받아야 함
  - 건물전면, 건축재료, 공공공간, 조명, 식수 등 건물 외부에 관한 규정이 마련되어 있고, 보존지구(SS)과 달리 건물 내부에 대해서는 규제하지 않음
  - 경관적인 이유로 인하여 ZPPAUP지구 내에는 광고판 설치가 원칙적으로 금지됨(시장 및 프랑스 건축국의 요구로 필요시 시장의 허가를 받은 경우에 한해 설치 가능)

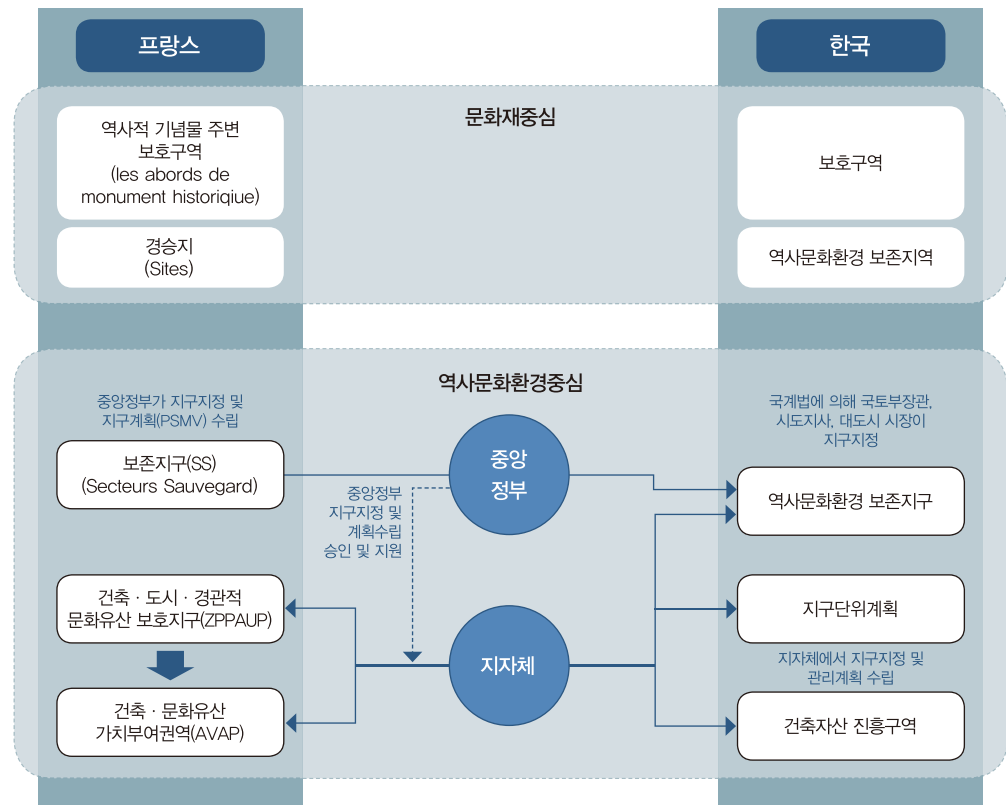
2) Direction Régionale des Affaires Culturelles, 레지옹 문화사업국

3) Service territorial de l'architecture et du patrimoine, 건축 및 문화유산 지원국

4) Commission de Région de la Protection et ed Sauvegarde, 레지옹 문화유산(지)위원회

• 지원사항

- 중앙정부 차원에서 직접적 지원은 연구비에 대한 보조지원 외에는 없고 세금감면에 대해서만 지원하며, 시 차원에서는 낙후된 건축물의 개축이나 공공장소 정비 시 일부 재정 지원함
- 건축물 개축에 대한 지원은 모두 중요건축물로 선정한 3등급 이내의 건축물만 해당



프랑스와 한국의 역사문화환경 구역단위 관리제도 비교

■ AVAP(건축·문화유산 가치부여권역)로의 전환

- ZPPAUP는 기후변화 대응을 위해 2010년 제정된 「그르넬 환경법률 II」에 의해 현재 건축·문화유산 가치부여권역(AVAP)으로 전환 중
  - 2011년 AVAP에 관한 시행령에 의해 구체적인 내용이 결정되었는데, 주요 목적 및 내용이 기존의 ZPPAUP를 계승한 경관적 문화유산 보존의 개념에 국토의 질적 관리 및 지속가능한 발전의 접근이 추가됨
  - 이로써 보존의 대상이 특정 지구(ZONE)에서 광역적인 권역으로 확대되었으며, 경관적 문화유산의 보호개념에 '지속가능성을 위한 환경보존 개념'이 더해졌음

### 3 미국 보스턴의 Historic District

#### ■ 역사지구 연혁 및 지정 현황

- 보스턴 역사지구는 여러 역사자산이 밀집하고 있는 지구 전체의 가치와 분위기를 보전하기 위해 지정된 것으로, 보스턴 역사보전기관인 BLC(Boston Landmarks Commission)의 설립을 명시한 1975년 법령에서 개별단위 랜드마크 제도와 함께 법제화되었음
  - 랜드마크(Landmark)는 개별 건축물과 역사자산에 지정되는 반면, 역사지구(Historic District)는 여러 역사자산이 모여 도시 내에 역사적·건축적 중요성을 띠는 지구를 이루고 있을 때 지정됨
  - 역사지구들과 인접하고 시각적으로 연결되어 있어 역사지구의 물리적 환경에 중요한 영향을 미치는 구역을 ‘보호구역(Protection Area)’으로 지정. 보호구역은 역사지구 지정될 때 위원회에 의해 함께 지정됨
- 2013년 현재 보스턴에는 9개의 역사지구가 지정되어 있음
  - 명칭은 아래와 같이 법제적인 근거에 따른 분류와 보스턴 역사자산 보전제도의 긴 역사에 따른 관습적 명칭이 섞여 있다고 볼 수 있음
  - 보스턴의 랜드마크로 지정되거나 보스턴 역사지구로 속해 있는 역사자산은 8,000건이 넘음(랜드마크로 지정된 자산은 약 90개)

보스턴 역사지구 명칭과 관련 법령

지정년도 및 근거	명칭	772장의 정의
1975년 이전 지정	비컨 힐 역사지구 (Beacon Hill Historic District)	1955년 법령 616장 1조에 의해 만들어지고 1958년 법령과 1963년 법령에 의해 개정된 지구
	백베이 건축지구 (Back Bay Architectural District)	1966년 법령 625장 2조에 의해 만들어진 지구
1975년 이후 지정	40C장 베이 빌리지 역사지구 (Bay Village Historic District)	-
	772장 랜드마크지구 (Landmark Districts)	시, 주, 뉴잉글랜드 지역, 혹은 국가적 차원의 역사·사회·문화·건축·심미적 중요성을 지니고 주변과 구별되는 특징을 지닌 물리 환경이나 혁신을 포함한 지역
	건축보전지구 (Architectural Conservation Districts)	시 차원의 역사·사회·문화·건축·심미적 중요성을 지니고 주변과 구별되는 특징을 지닌 물리 환경이나 혁신을 포함한 지역



### 보스턴 역사지구 종류 및 지정 현황

구분	특성	해당지역	개소
역사지구 (Historic District)	역사보전기관이 설립(1975)되기 전에 지정된 이름을 사용하거나 근거법을 달리하여 지정한 지역	Beacon Hill(1955) Bay Village(1983)	2개
랜드마크지구 (Landmark District)	시, 주, 뉴 잉글랜드 지역, 혹은 국가적 차원의 역사·사회·문화·건축·심미적 중요성을 지니고 주변과 구별되는 특징을 지닌 물리 환경이나 혁신을 포함한 지역	South End(1983) Fort Point Channel(2009)	2개
건축보전지구 (Architectural Conservation District)	시 차원의 역사·사회·문화·건축·심미적 중요성을 지니고 주변과 구별되는 특징을 지닌 물리 환경이나 혁신을 포함한 지역	Back Bay(1966), Bay State Road/Back Bay West(1979), St. Botolph(1981), Mission Hill Triangle(1985), Aberdeen(2001)	5개



미국 보스턴의 역사지구 사례: Back Bay 건축 보전지구(1966)

출처: (좌)지도: <http://www.cityofboston.gov/landmarks/historic/backbay.asp>

(우)사진: [https://en.wikipedia.org/wiki/Boston#/media/File:Boston\\_backbay\\_brownstones.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Boston#/media/File:Boston_backbay_brownstones.jpg)

## ■ 역사지구와 보호구역 지정기준

### • 역사지구 지정기준

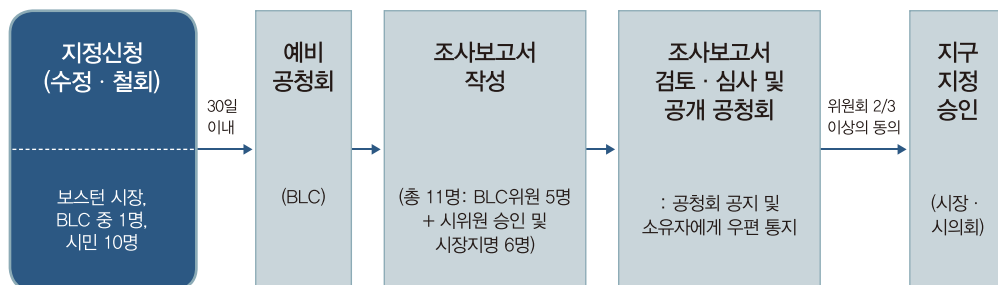
- 1966년의 '역사보전법'에 의거 NRHP로 지정된 경우
- 보스턴 시와 매사추세츠 주, 뉴잉글랜드 지역, 혹은 국가의 문화, 정치, 경제, 군사 혹은 사회적 역사의 중요한 양상에 두드러진 공헌이 있고, 그러한 양상과 동일시되거나 그러한 양상을 아주 잘 반영하는 사건이 일어났던 인공적이거나 자연적인 구조물, 부지, 사물 등
- 걸출한 역사적 인물의 삶과 상당한 연관성이 있는 인공적이거나 자연적인 구조물, 부지, 사물 등
- 특정 시기, 건설이나 개발 양식 및 방식, 혹은 보스턴 시, 매사추세츠 주, 뉴잉글랜드 지역, 또는 국가의 개발에 영향력이 있었던 작업을 한 건축가, 조경가, 디자이너, 건설자의 중요 작품을 연구하는 데 가치가 있는 유형(type)과 특징을 가진 건축/조경 디자인 혹은 공예 요소를 대표할 만한 인공적이거나 자연적인 구조물, 부지, 사물 등

## • 보호구역 지정기준

- 랜드마크지구 및 건축보전지구 주변의 지형적 특징이나 건물 배치 특징이 랜드마크지구 및 건축보전지구로부터 전망이 되는 경우
- 혹은 그 반대로 랜드마크지구 및 건축보전지구가 보이는 전망일 경우
- 랜드마크지구 및 건축보전지구를 드나드는 보·차 동선이 필지의 형태와 크기를 결정하는 경우
- 랜드마크지구 및 건축보전지구와 보호구역 개선사업 간의 규모·밀도의 균형이 필요한 경우
- 랜드마크지구 및 건축보전지구 안 건물과 조경의 배치, 열린 공간의 특징과 보호구역 개선사업 간의 균형이 필요한 경우

## ■ 역사지구와 보호구역 지정 절차

- 보스톤의 시장, BLC 위원 중 한 명, 혹은 투표권을 가진 시민 열 명이 역사지구 및 보호구역의 지정 신청, 수정 혹은 철회를 위한 청원이 가능함. BLC는 이후 30일 안에 청원자들과 함께 예비 공청회를 개최하고, 보고서 준비나 연구위원회 지정 요청과 같은 절차를 진행해야 함
  - 예비 공청회는 BLC에 왜 어떠한 역사자산이 랜드마크지구나 건축보전지구로 지정되어야 하는지를 설명하고 그 역사자산에 대한 조사 보고서 준비과정을 시작하는 데 목적이 있음
  - 역사지구 조사보고서(Study Report)에는 그 지역과 관련된 마스터플랜, 조닝, 기타 계획 등을 모두 고려하여 지정지구의 경계 설정, 향후 디자인 규제 및 권장사항 등을 담아야 함
  - 이후 공개공청회를 열어 조사 보고서의 중요한 내용을 발표하고 관련자들의 증언을 청취하여 최종 지정 결정에 도움이 될 만한 정보를 수집하고, 최종적으로 위원회의 투표에서 3분의 2 이상의 찬성을 얻은 뒤 시장과 시 의회의 승인을 받아 결정됨



역사지구의 지정 절차

## ■ 규제 및 지원사항

### • 규제사항

- 역사지구 내에 위치한 건물의 외관 변화에 대해서는 역사지구위원회의 검토 및 승인을 통한 건축허가를 받아야 함
- 내부를 바꾸는 경우에는 심의를 받을 필요가 없으며, 랜드마크로 지정이 되어도 용도에 대한 규제는 없음
- 공공가로에서 보이는 모든 외부작업(지붕작업 포함)은 위원회의 검토를 받아야 하며 외부작업을 시작하기에 앞서 적합성 인증, 설계승인, 면제 신청을 위원회에 제출하여 승인을 받아야 함

### • 지원사항

- 역사지구로 지정되면 지구 내 역사적 자산에 대해 내·외부 수리를 진행할 경우 다른 프로그램과 연계한 지원을 받을 수 있음
- 보스턴의 근린지구개발국(Department of Neighborhood Development, DND)은 역사자산을 위해 'Historic Home Works Grant'를 통한 보조금을 제공
- 도시 전반의 역사 보전을 위하여 BLC에서 전문적인 기술을 지원
- 지역 사람들이 역사자산 보전방식에 대해 구체적인 의문점이 있을 때 상담이나 실제 방문을 통해 이에 대한 도움을 주며 홈페이지를 통해 에너지 효율, 건축 디테일 등에 대한 최신 정보를 제공

## ■ 지정 사례

### • 포트 포인트 채널 랜드마크지구 지역 현황 및 추진 과정

- 보스턴에서 가장 크고 중요한 로프트 유형(19세기 말~20세기 초) 건물이 밀집해 있는 경제적 유산을 대변하는 좋은 사례로, 지구의 경계가 되는 가로 안 건물들이 매우 잘 보전되어 있음
- 2001년 시민들의 신청으로 시작되어, 2006년 말 법에 정해진 대로 BLC에서 5명, 포트 포인트 채널 지구 소유자 및 거주자 중 6명 총 11명이 후보 역사지구의 역사적·건축적 중요성, 향후 규제 기준에 대한 제안 등을 포함하는 조사 보고서 작업을 시작함
- 조사 보고서의 진척 상황을 알리기 위해 열린 총 세 번의 모임이 후보지 커뮤니티 내에서 개최되었고, 1년 반 이상의 조사와 숙고 끝에 2008년 9월 조사 보고서를 완성하여 11명의 조사위원 중 9명이 참석한 가운데 만장일치로 채택됨

• 역사지구 및 보호구역의 지정

- 포트 포인트 채널 랜드마크지구에는 두 개의 보호구역이 함께 지정됨
- ‘시포트 블레바드/보스톤 워프 로드’ 구역은 과거 기차선로가 위치했던 곳이고, ‘에이 스트리트’ 구역에는 기차 조차장(操車場)과 건물들이 있었던 곳임
- ‘에이 스트리트’ 구역의 기계장비실이나 기차 기관고(機關庫)등이 전부 철거되고 현재는 주차장으로 사용되고 있는 등 이 구역들은 랜드마크지구에 포함되기에는 많은 변화를 겪었고, 당시의 역사적 흔적이 잘 남아있지 않아 랜드마크지구에서 제외됨
- 그러나 이 구역들은 향후 개발이 될 경우 포트 포인트 채널 지구 전체의 성격에 영향을 미칠 정도로 긴밀하게 연결되어 있어 보호구역으로 지정함



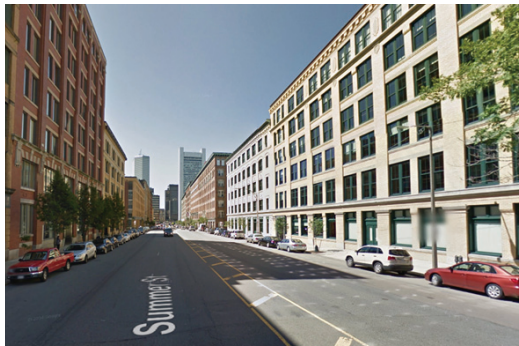
포트 포인트 채널 랜드마크 지구와 인접 보호구역 경계

출처: Boston City Government Website(<http://www.cityofboston.gov/landmarks/historic/fpc.asp>)



• 관리계획의 주요 구성내용

- 조사 보고서에는 모든 랜드마크지구에서 공통적으로 적용되는 일반적 기준과 포트 포인트 채널 랜드마크지구를 위한 기준들, 그리고 보호구역을 위한 디자인 규제 기준을 담고 있음
- 규제기준: 각 항목에 대하여 해당 지구에서 주로 발견되는 건축적·형태적 요소들을 서술하고, 이것들이 최대한 원래의 상태로 보존되어야 함을 서술한 뒤, 구체적인 수리 방식이나 개별 건축요소에 대한 허가, 권장, 불허사항 순으로 구성
- 보호구역에서의 규제: ‘철거(Demolition)’, ‘건폐율(Land Coverage)’, ‘구조물의 높이(Heights of Structures)’, ‘조경(Landscape)’, ‘지형(Topography)’ 다섯 가지 항목에 대해 규제사항을 명시



서머 스트리트



톰슨 플레이스



포트 포인트 채널 랜드마크 지구전경



포트 포인트 채널 랜드마크 지구

출처: (상)Google Street View, (좌하)Columbia Construction Company Website, (우하)Fort Point Boston Blog,

## 4 국내에의 시사점 및 정책제안

### ■ 지역 수준의 가치와 의미를 가지는, 활용 중심의 역사자산 구역단위 관리제도 운영

- 그 대상을 문화재 수준을 넘어 지역 수준의 가치와 의미를 가지는 역사자산까지 포함하고 있으며, 원형보존 방식에서 관리와 활용을 위한 보존 방식으로 변화. 이에 따라 관리대상 범위도 외관 등 정관적인 측면만 규제하고, 내부 변경 및 용도에는 규제를 두지 않음
  - 프랑스 보존지구(SS)에 대한 관리계획인 PSMV가 지구 내 전체 건물을 대상으로 구체적인 관리 및 규제계획을 수립하는 데 반해 ZPPAUP는 구역 내 중요한 건축물 또는 중요한 정관관리대상 만을 선정하여 관리계획을 수립하고 있음

### ■ 지정·관리주체 및 국가-지방정부 간의 관계(역할)

- 지정주체 및 관리주체가 상당부분 지역중심의 지방자치단체에서 맡고 있는데, 그럼에도 불구하고 최종 결정사항의 통보나 승인을 연방 또는 국가에 받도록 하거나 국가의 재정지원을 통해 국가차원에서 이들의 지정 및 관리의 동향과 현황을 파악 또는 지속적으로 관리를 하는 관계를 유지하고 있음
  - 프랑스는 2002년 지방분권화를 계기로 ZPPAUP의 지정권한과 관리주체를 코뮌으로 이양하였는데, ZPPAUP의 경우 실제 운영 결과 여전히 강력한 중앙정부의 영향력과 복잡한 절차가 단점으로 지적되어 비판을 받고는 있으나, 기존에 중앙정부 중심으로 이루어지던 역사문화 환경보존 제도를 지자체로 이양하여 다양한 위계의 중앙정부와 지자체가 협동하여 지구를 지정·운영하는 것이 특징임
  - 미국은 연방정부 차원의 NRHPs가 있으나, 지방정부 차원의 역사지구가 역사보전에 핵심적인 역할을 수행

### ■ 철저한 지역의 사전조사 진행 후 관리계획을 수립

- 해외의 역사환경 구역단위 제도는 지구지정 이후, 지역의 특성을 고려한 세부적인 관리계획 수립을 통해 지역의 역사적 특성을 보호·관리하고 있음. 관리계획은 도시계획제도 등으로 연동되어 지역 내 건물의 외관변경 등의 행위에 대해 허가를 위한 관리기준으로 작동하고 있음
- 주목할 점은 관리계획 수립 전, 지구지정 및 관리계획 수립을 위해 철저한 사전조사 계획이 진행되고 있다는 것. 이는 보존구역의 체계적인 관리를 유도하고 있다는 점에서 매우 의미 있는 절차라 할 수 있음

- 프랑스의 ZPPAUP 관리계획은 도시계획인 PLU로 연동되어 개발허가, 건축행위 변경 시 허가를 위한 관리기준으로 작동하고 있으며, 관리계획 수립 전에는 지역에 대한 조사연구를 진행
- 일부 조사연구 및 관리계획 수립에 소요되는 기간이 장기화된다는 점(조사연구만 2년 정도 소요, 시행까지 최소 2년에서 보통 4,5년 소요됨)이 단점으로 지적되고 있으나, 조사연구는 지역의 관리계획 수립과 건축허가 심의기준에 주요한 판단요소로 작동

## ■ 관리대상의 범위: 외관 등 경관적인 측면만 규제, 내부 변경 및 용도 규제 없음

- 해외의 유사 제도들은 일반적으로 국가차원의 역사적 가치가 높은 대상보다 포괄적인 역사자산을 대상으로 하고 있어, 일반적으로 지구 내 건축물의 외관에 대해서만 규제 또는 관리를 하고, 내부 변경에 대해서는 관여하지 않고 있음. 이는 역사환경의 경관적 측면을 유지·보존하는 데 주요 목적이 있기 때문인 것으로 이해됨

## ■ 정책제언

- 중앙정부 차원의 재정적 지원 및 프로그램 운영
  - 해외 유사 제도들은 지구지정 및 관리의 권한을 지방정부로 상당부분 이양하였으나, 중앙정부가 건축자산의 보전과 활용을 유도·촉진하고, 지역의 역사환경을 훼손하지 않도록 관여하기 위해 재정적인 지원과 관련 프로그램을 운영하고 있음
  - 프랑스는 지구의 특성을 고려한 관리계획 수립을 위한 조사연구 시행 시 소요되는 연구비용의 50%를 중앙정부(DRAC)에서 지원함. 미국은 NRHPs 등재 시 내무부 지침에 따라 복원하는 경우 세제혜택을 받을 수 있도록 하고, 연방이나 주정부 차원의 기관에서 제공하는 기금을 지원
- 전문 인력 및 전담기관의 운영
  - 역사문화환경의 체계적인 보존 및 관리를 위해 전문 인력 및 전담기관을 별도로 운영할 필요
  - 프랑스의 경우, 'ABF'라는 역사문화환경 보존 및 관리를 위한 전문직 정규공무원 고용체계를 운영. 이들은 보존지구(SS)나 ZPPAUP 내 건축물의 외관 변경 시 관리계획을 토대로 변경행위에 대한 허가권한을 가짐
  - 프랑스의 DRAC은 주민들의 역사문화환경의 중요성과 가치에 대한 인식제고를 위한 교육과 홍보도 전담하고, 주민뿐만 아니라 시장 및 관련 공무원, 관계자들 교육까지도 담당

- 보존계획 시 중앙-지방정부-지역주민 간의 협의체계가 운영될 수 있도록 관리·지원
  - 문화재가 아닌 지역의 역사적 환경과 자산을 발굴하고, 이를 보전·활용하기 위해서는 그 가치에 대한 사회적 인식으로부터 시작된다는 점에서 주민의 참여와 협의가 무엇보다도 중요함
  - 프랑스는 ZPPAUP 관리계획 수립 이후에도 주민과 지속적이고 정기적인 협의과정을 갖고 있으며, 중앙정부와 지방정부, 지역주민 간의 적절한 협의체계를 마련
  - 미국도 마찬가지로 역사지구의 지정과 신청을 위한 조사 보고서 작업에 지구의 소유자 및 거주자가 참여하고 있으며, 이 과정에서 역사지구의 중요성과 그에 따른 규제 기준을 함께 만들고 있음

심경미 부연구위원 (044-417-9654, kmisim@auri.re.kr)

차주영 연구위원 (044-417-9646, cytchah@auri.re.kr)

