

젠트리피케이션으로 인한 용도변화 관리방안 :

독일 프랑크푸르트 알트작센하우젠의 사례를 바탕으로*

민현석**

Management of Building Use Change by Gentrification : based on a Case Study on Alt-Sachsenhausen in Frankfurt am Main, Germany*

Hyun-Suk Min**

요약 : 서울시 한옥진흥정책의 시행으로 한옥밀집지역의 고유경관이 살아나고 지역상권이 활성화되면서 대형자본이 유입되고 임대료가 상승하는 현상이 발생하고 있다. 이러한 한옥밀집지역의 환경변화로 한옥 밀집지역 고유의 문화환경을 형성했던 전통문화업종과 작은 가게가 외부방문객을 위한 위락시설로 대체 되면서 한옥밀집지역 고유의 문화적인 매력도 사라지고 있다. 이 연구에서는 한옥밀집지역에서 발생하고 있는 급격한 용도변화를 계획적으로 관리하기 위하여 프랑크푸르트(Frankfurt am Main)의 알트작센하우젠(Alt-Sachsenhausen)을 대상으로 사례연구를 시행하였다. 프랑크푸르트의 알트작센하우젠은 서울시 한옥밀집지역과 유사한 물리적 환경을 가지고 있고 젠트리피케이션으로 지역고유의 문화환경이 훼손되었던 경험이 있는 지역이다. 한옥밀집지역에서 발생하고 있는 ① 관련부서 간 업무협조 미흡, ② 다양한 업종의 등장으로 용도관리 한계 발생, ③ 불허용도의 용도전환을 위한 유도책의 부재, ④ 공공정책의 시행으로 등지 내몰림 현상 발생 등 현행 용도관리 법·제도의 문제점에 대한 개선방안을 사례연구로 도출하였다.

주제어 : 젠트리피케이션, 건축물의 용도관리, 알트작센하우젠, 한옥밀집지역

ABSTRACT : The Hanok Conservation Policy has led to the restoration of unique traditional landscape in Hanok Conservation Areas, however the cultural environment has been either undermined or even vanished through the drastic gentrification. This research laid out suggestions to control the building use caused by gentrification in those districts, based on German case, Alt-Sachsenhausen in Frankfurt am Main. Solutions from German experiences were found out, looking into the drawbacks of the Hanok Conservation Policy in Hanok Conservation Areas; ①Lack of an administrative cooperation among relevant departments, ②Lack of building use management methods compatible with diverse business types, ③Lack of financial supports to induce positive building use changes, and ④social exchanges by Hanok Conservation Policy in Seoul.

Key Words : Gentrification, Building use management, Alt-Sachsenhausen, Hanok conservation area.

* 이 연구는 2016년도 서울시연구원 연구비 지원에 의한 결과의 일부임(과제번호: 2016-PR-36).

** 서울연구원 연구위원(Research Fellow, Seoul Institute), (E-mail: paulmin92@si.re.kr Tel: 02-2149-1057)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

(사)종로북촌가꾸기회의 요청으로 시작된 북촌가꾸기사업의 성공으로 물리적으로 노후화되었던 한옥이 새로이 정비되었고 자연친화적 생활공간으로 한옥의 인식이 개선되면서 서울시 한옥진흥정책에 대한 사람들의 관심도 점차 높아지고 있다. 그러나 서울시 한옥진흥정책이 여전히 개별한옥의 개·보수지원을 골자로 하는 한옥의 물리적 환경개선에만 치중하고 있어 젠트리피케이션(동지 내몰림 현상)으로 훼손되거나 사라지고 있는 한옥밀집지역 고유의 문화환경은 제대로 관리되지 못하고 있는 실정이다. 특히 북촌, 경복궁 서측, 인사동의 한옥밀집지역에서 지역고유의 전통경관과 문화환경을 체험하고자 하는 외부방문객의 증가로 지역상권이 활성화되면서 대형자본이 유입되고 임대료가 상승¹⁾하는 젠트리피케이션이 발생하고 있다. 이와 같은 동지 내몰림 현상으로 한옥밀집지역 고유의 문화환경을 형성하였던 지역의 전통문화업종이나 지역주민의 정주생활을 지원하던 작은 가게가 외부방문객을 위한 위락시설로 급격히 대체되면서 사람들을 끌어들이었던 한옥밀집지역 고유의 문화적 매력도 사라지고 있다.

이 연구는 한옥밀집지역에서 발생하고 있는 급격한 용도변화를 계획적으로 관리하기 위하여 프랑크푸르트(Frankfurt am Main)의 알트작센하우젠(Alt-Sachsenhausen)을 대상으로 사례연구를 실시하였다. 프랑크푸르트의 알트작센하우젠은 서울시의 한옥밀집지역처럼 고층빌딩과 넓은 가

로로 구성된 프랑크푸르트 도심에 연접한 지역으로 작고 영세한 전통건축물과 좁은 골목길, 중세시대의 소규모 필지체계가 비교적 잘 남아있는 지역이다. 1970년대부터 지역 고유의 경관보전을 실시해 노후하고 침체되었던 지역이 살아나면서 외부방문객이 급증하고, 이들을 위한 위락시설이 늘어나면서 지역고유의 특성이 크게 훼손되었던 지역이기도 하다.²⁾ 따라서 지역 고유의 도시·건축적 특성의 보전은 물론 젠트리피케이션으로 훼손된 독특한 문화환경을 복원하려고 수립되었던 알트작센하우젠의 도시관리 계획체계와 주요계획의 내용을 분석해 서울시 한옥밀집지역에서 발생하고 있는 젠트리피케이션을 관리하기 위한 계획적 장치마련에 도움을 주고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

서울시 한옥밀집지역과 물리적 조건이 유사하고 젠트리피케이션으로 지역 고유의 문화환경이 파괴되었던 경험이 있는 프랑크푸르트 알트작센하우젠의 용도관리 법·제도체계와 계획내용을 살펴보았다. 이를 위하여 관련 문헌의 면밀한 검토와 함께 현장실사는 물론 담당 공무원과의 전화통화·이메일 발송으로 관련 계획의 운영실태를 파악하였다. 마지막으로 사례연구 결과를 바탕으로 서울시 한옥밀집지역의 현행 용도관리 법·제도의 개선방안을 제시하였다.

3. 선행연구 분석

최근 10년간 발간된 도시·건축관련 학술지의

1) 중앙일보, 2015.02.14., "[현장 속으로] 서촌·삼청동·북촌...달라진 경복궁 마을"

2) 프랑크푸르트시 도시계획과 www.stadtplanungsamt-frankfurt.de, 보전규정(Erhaltungssatzung Nr.41)의 내용 참조

논문과 공공연구기관의 연구보고서를 중심으로 한옥밀집지역의 용도관리 관련 법·제도 연구를 분석하였다. 관련 연구의 대부분이 한옥밀집지역을 대상으로 마련된 「건축법」, 「지구단위계획」, 「문화지구 관리계획」 등을 중심으로 도입 이전과 이후의 실효성을 건축물대장·통계자료 분석, 현장조사 등의 방법을 수행해 분석하고 문제점을 지적하고 있다. 이정아(2014)는 서울시 한옥밀집지역에서 주거용 한옥의 주차장 설치 규정³⁾ 완화를 목적으로 주거시설에서 근린생활시설로 용도를 변경하였던 한옥이 소유자가 바뀌면서 음식점 등 외관관광객을 위한 위락시설로 변용되는 문제점을 지적하였다. 신동호 외(2011), 김지혜·이희정(2012), 박현정·김기호(2012)는 인사동 한옥밀집지역을 대상으로 문화지구 제도도입 이후 오히려 전문용품을 취급하는 필방, 지업사 등이 감소하고 이면부로 밀려나면서 그 자리를 카페, 음식점, 편의점 같은 이질적 소비업소가 대체하고 있는 현상을 지적하고 제도적 보완과 함께 정책에 대한 지역주민의 사회적 합의가 필요하다고 강조하였다. 서울특별시 외(2015)는 경복궁 서측 한옥밀집지역의 급격한 상업화로 세탁소, 철물점 같은 주민 편의시설이 감소하고 소음, 냄새 등으로 정주환경의 질이 저하되는 문제를 지적하였다. 그는 이러한 문제를 초래한 기존 지구단위계획에 따른 용도 규제방식의 한계를 극복하기 위해 지역특성을 살린 한옥마을가게 장려, 용도관리규제 강화, 주민이 참여하는 경관협정 추진 등을 실천과제로 제시하였다.

이 연구는 서울시 한옥밀집지역의 독특한 문화환경을 젠트리피케이션에서 보호하기 위해 현

행 용도관리 법·제도의 개선방안을 살펴본다는 점에서 기존연구와 유사점이 있다. 그러나 서울시 한옥밀집지역과 유사한 물리적 조건을 가지고 있으며, 동시에 젠트리피케이션에 따른 문화환경의 훼손을 경험하였던 프랑크푸르트 알트작센하우젠의 사례연구를 바탕으로 현행 용도관리 법·제도의 개선방안을 제안하는 연구방법론적인 차이점에서 기존연구와의 차별성이 있다.

II. 젠트리피케이션의 정의와 특징

어원상 젠트리피케이션은 경제적으로 여유가 있는 지주 또는 신사계급을 뜻하는 젠트리(Gentry)가 낙후된 도심의 저소득층 거주지역에 유입되면서 지역을 고급화(Gentrify)하는 과정을 말한다. 이러한 과정에서 낙후되었던 지역의 물리적 환경이 개선되고 거주민을 위한 공공서비스의 질이 향상되는 긍정적인 변화도 있지만, 급격한 용도변화로 지역의 고유특성이 변질되고 부동산 가치가 상승하여 경제적으로 취약한 원주민이 별다른 이주대책 없이 지역에서 쫓겨나게 되는 부정적인 효과도 발생된다.

신현준·이기웅(2016)은 고전적 의미에서 젠트리피케이션이 ① 젠트리파이어의 낙후지역 이주, ② 중산층의 이주 가속, ③ 지역 환경개선에 따른 투자확대와 원주민의 내몰림 현상 본격화, ④ 투자 급증이 불러온 부동산 가격상승과 젠트리파이어의 이탈이라는 4단계의 과정을 거쳐 진화한다고 언급하였다. 신현준·이기웅(2016)은 레이(Ley.D)의 연구를 인용하면서 젠트리피케이션의

3) 2000년대 초반 주택은 시설면적이 50㎡ 이상인 경우 주차장 1대를 설치해야 했던 반면, 근린생활시설은 시설면적이 200㎡인 경우 주차장 1대를 설치해야 했다.

발전과정에서 젠트리피케이션의 행위자가 높은 문화자본과 낮은 경제자본을 가진 젠트리파이어에서 점차 낮은 문화자본과 높은 경제자본을 가진 사업가·자본가로 변화한다고 강조하였다.

한편 김현아·서정렬(2016)은 낮은 문화자본과 높은 경제자본을 가진 사업가·자본가가 점차 증가하는 젠트리피케이션의 발전 3·4단계에서 나타나는 한국적인 특성을 주목하였다. 김현아·서정렬은 지역 환경이 개선되자마자 바로 대형자본이 급속하게 진입하는 현상과 골목상권을 중심으로 발생하는 주거를 배제한 상업적 상권의 확대로 용도혼합의 기회가 사라지는 문제를 한국식 젠트리피케이션의 특징으로 보았다. 대중매체에 골목의 독특한 분위기가 소개되면서 수익형 소규모 부동산 투자집중과 프랜차이즈로 대표되는 대형자본의 유입으로 골목상권을 이끌어 왔던 젠트리파이어가 사업가·자본가로 전치(轉置)되고 작은 아이টে็ม으로 구성된 독특한 골목의 분위기가 이 과정에서 파괴되는 문화적 백화현상(Cultural Whitening)을 한국식 젠트리피케이션의 심각한 문제점으로 지적하였다.

서순탁(2016)과 김진아(2016)는 개인투자자에 따른 시장의 자발적인 메커니즘이 불러온 젠트리피케이션 문제를 공공사업 영역으로 확대하였다. 지역공동체 붕괴와 정체성 상실 등의 문제를 유발한 사업성 위주의 도시정비사업을 극복하기 위해 도입된 도시재생사업이 오히려 지역의 젠트리피케이션을 가속하는 모순적 현실을 지적하였다. 낙후지역의 경제·사회·물리적 재활성화를 위해 시행한 공공사업으로 지역환경이 개선되고 지역경쟁력이 강화되면서 원주민이 밀려나는 상황을 비판하였다.

Ⅲ. 사례연구: 알트작센하우젠

1. 선정사유

서울시 한옥밀집지역에서 발생하고 있는 젠트리피케이션에서 지역의 독특한 문화환경을 보호하기 위해 서울시 한옥밀집지역과 유사한 물리적 환경을 가지고 있고 등지 내몰림 현상으로 지역고유의 문화환경이 훼손된 경험이 있는 지역을 선정하여 사례연구를 시행하였다. 이 연구에서 사례연구지역으로 선정한 프랑크푸르트의 알트작센하우젠은 서울시 한옥밀집지역처럼 높은 고층빌딩과 넓은 가로로 구성된 현대적 도시환경을 갖춘 도심과 연결한 지역으로 중세시대의 좁은 골목길을 따라 밀집한 소규모 전통목구조건축물(Fachwerkhaus)이 옛 모습 그대로 비교적 잘 남아있는 지역이다. 또한 1970년대부터 시행된 도시경관보전으로 침체 지역이 살아나면서 외부방문객이 급증하고 이들을 위한 위락시설의 증가로 지역 고유의 특성이 크게 훼손되었던 지역이기도 하다. 한편, 지역특성을 보호하기 위하여 공간위계에 따라 다양한 도시관리계획이 수립되어 있는 서울시 한옥밀집지역과 같이 프랑크푸르트시도 알트작센하우젠 고유의 도시·건축적 특성과 문화환경의 보호를 위하여 시와 지구, 개별건축물 차원에서 각각의 관리

〈표 1〉 공간위계에 따른 도시관리계획체계비교

	서울시 한옥밀집지역	알트작센하우젠
시 차원	서울시 한옥보전 및 진흥사업	도시재생사업
지구 차원	지구단위계획 문화지구관리계획	지구상세계획 보전규정 형태규정 역사문화유산의 면적보호
개별 건축물	건축허가	건축허가

계획을 수립하고 용도를 관리하고 있어 도시관리 계획체계에서도 유사점이 많은 지역이다.

2. 도시·건축적 특성과 젠트리피케이션으로 인한 문화환경의 파괴

프랑크푸르트의 도심과 연결한 알트작센하우젠은 프랑크푸르트에서 옛 시가지의 모습을 가장 잘 간직하고 있는 지역이다. 특히 좁은 골목길과 소규모 필지 위에 건립된 2~3층 규모의 목조건축물이 형성하는 중세풍의 도시조직과 그룬더짜이트(Gründerzeit, 1870~1910)⁴⁾에 건립된 건축양식이 혼합된 도시환경은 알트작센하우젠만의 도시·건축경관을 형성한다. 이와 더불어 이 지역의 명물인 사과주(Apfelwein)를 판매하는 선술집이 늘어선 골목길에서 이 지역만의 독특한 문화환경을 체험할 수 있다.



〈그림 1〉 알트작센하우젠의 도시·건축적 특징
(중세(상), 그룬더짜이트(하))

과거 알트작센하우젠은 공정의 하급귀족과 이들에 봉사하는 수공업자, 어부, 정원사가 거주하였던 지역으로 19세기 후반 도심을 연결하는 교량 건설⁵⁾과 철도 도입이 이루어지기 전까지 변두리 주거지역의 성격에서 벗어나지 못하였다. 제2차 세계대전의 발발로 시가지의 일부가 크게 훼손되고 이를 복구하기 위한 사업이 추진되었으나 사업단위의 전재복구로 도시조직이 파편화되었다. 그러나 1970년대 중반 블록 내부에 산재하여 있는 골목길이 보행자전용공간으로 개선되면서 지역의 독특한 도시경관을 체험하기 원하는 외부방문객이 증가하게 되었다. 이후 동네의 작은 가게와 주거공간이 외부방문객을 위한 음식점과 선술집으로 무분별하게 변화되면서 상업시설의 공급과잉을 초래하였으며 선술집과 디스코 클럽 등이 서로 뒤섞이며 지역 특색도 크게 훼손되었다. 젠트리피케이션에 따른 문화환경의 훼손은 외부방문객 수의 급격한 감소를 초래하였고, 이는 업종 간 경쟁을 심화시켜 결국 상권침체로 이어졌다. 업종의 변화가 잦아지면서 공실률이 증가하고 지역의 투자가 감소하자 알트작센하우젠의 물리적 환경도 크게 악화되었다.

3. 지역특성을 보전하기 위한 도시관리계획체계

알트작센하우젠의 미래투자가치를 높이기 위하여, 좁은 골목길에 면한 소규모 목조건축물이 형성하는 중세풍의 도시경관과 사과주를 판매하는 선술집을 중심으로 다양한 소규모 상점이 산재하여 있는 용도특성을 보전하는 도시관리계획체계가 마련되었다. 독일연방 건설법(BauGB)에 근거하여 도로선과 건축선

4) 프로이센에 의한 독일제국 성립 이후 산업혁명으로 시작된 독일의 근대화 시기

5) Eiserner Steg, 1868, Obermainbrücke, Untermainbrücke 1874~1878

으로 구성된 지구상세계획(Bebauungsplan)⁶⁾과 보전규정(Erhaltungssatzung)이 수립되었으며 헤센주 건축법(Hessische Bauordnung)에 따라 용도변경을 규제하는 건축허가제도(Baugenehmigung)가 시행되었다. 디자인가이드라인 성격의 형태규정(Gestaltungssatzung)도 헤센주 건축법에 근거해 마련되었다. 중세시대의 목조건축양식이 잘 보존된 가구(街區)를 보존하기 위해 헤센주의 역사문화유산보호법(Denkmalschutzgesetz)에 따라 역사문화유산의

면적보호규정(Satzung für Gesamtanlage)이 제정되었으며 프랑크푸르트시도 도시재생지원프로그램(Förderprogramm für Stadterneuerung Alt -Sachsenhausen)으로 알트작센하우젠의 지역특성 보전사업을 지원하였다. 이 연구는 알트작센하우젠을 대상으로 수립된 도시관리계획 가운데 지역 고유의 문화환경을 보전하기 위하여 마련된 용도관리계획과 관계가 깊은 보전규정, 건축허가, 도시재생지원프로그램을 중심으로 계획의 성격과 내용, 집행절차를 살펴보았다.

[연방 또는 헤센주의 건축법에 의한 보전]

형태	지구상세계획	·근거법: 연방건설법(BauGB) ·목적: 지구의 장기적인 발전방향을 제시 ·내용: 지구의 보전·개발·갱생에 대한 방향 및 지침제시
형태+용도	보전규정	·근거법: 연방건설법(BauGB) §§ 172-174 ·목적: 지역고유의 경관을 보전하기 위한 규정 ·내용: 지역고유의 경관적 특성이 남아있는 지역에 대한 계획방향 제시
형태	형태규정	·근거법: 헤센주 건축법(HBO) ·목적: 지역에 바람직한 건축물의 형태를 규정 ·내용: 건축물의 형태·외관, 울타리, 도로·주차시설 등에 대한 설계지침제시
형태+용도	건축허가 (용도변경)	·근거법: 헤센주 건축법(HBO) ·목적: 건축물의 대지·구조·설비·용도 등에 관한 사항을 규정 ·내용: 건축주가 제출한 건축·용도변경신청서의 적법여부를 판단·허가

[헤센주의 역사문화유산보호법에 의한 보전]

형태	역사문화유산의 면적보호	·근거법: 역사문화유산보호법(DSchG) ·목적: 역사문화유산의 면적보호를 위한 규정 ·내용: 가로, 광장, 구역 등의 역사문화적 경관보존을 위한 방향제시
----	-----------------	--

[프랑크푸르트시의 도시재생프로그램에 의한 보전]

형태+용도	도시재생 지원프로그램	·관련사업: 프랑크푸르트시 도시재생사업 ·목적: 지역고유의 도시경관과 문화환경을 보전하기 위한 도시재생활동지원 ·내용: 전통목조건축물수선, 권장용도전환, 공공공간개선, 친주거용도도입
-------	----------------	---

〈그림 2〉 알트작센하우젠의 지역특성을 보전하기 위한 도시관리계획체계

6) 알트작센하우젠은 독일연방건축법 §30(3)에 따라 간단한 지구상세계획(Einfacher Bebauungsplan)이 수립되었다. 프랑크푸르트에는 19세기 말부터 1960년 독일연방건축법이 수립되기 이전에 사용되었던 프로이센의 건축선계획(Preußisches Fluchtliniengesetz)을 지구상세계획의 하나인 간단한 지구상세계획으로 분류하고 있다. 적어도 대지면적, 건축물의 용도와 크기, 도시계획도로의 규모 등에 대한 계획사항을 다루어야 하는 일반적인 지구상세계획과는 달리 간단한 지구상세계획에는 도로선과 건축선이 그려진 도면 이외에는 텍스트로 기술된 계획지침이나 구체적인 규제사항이 없다.

1) 보전규정

프랑크푸르트시는 알트작센하우젠 고유의 도시·건축적 특성과 용도가 유지·관리될 수 있도록 독일연방건설법 제172조와 헤센주 자치규정(Hessische Gemeindeordnung) 제5조에 따라 2002년 보전규정을 마련하였다. 보전규정에 따라 지역고유의 경관에 큰 영향을 미치거나 역사·예술적 가치가 높은 건축물에 대해서 건축법에서 정하는 건축물의 철거 또는 변경, 용도변경을 제한하였다. 지역특성을 훼손하는 건축물의 신축도 건축허가를 거부할 수 있도록 하였다. 그러나 보전규정에 따른 건축규제는 건축물의 수선과 철거, 용도변경, 시설물 설치 등을 무조건 제한하는 것이 아니다. 지역고유의 도시·건축적 특성과 용도를 유지·관리하기 위하여 건축법에 따른 건축허가 이외의 별도의 허가가 추가로 필요하다는 것을 의미하는 것이다.

보전규정의 내용도 구체적인 건축행위제한 사항을 기술하기 보다는 보전규정의 집행을 위한 행정사항, 즉 ① 보전규정이 적용되는 지역의 지리적 범위, ② 보전규정의 적용대상, ③ 보전규정에 따른 건축허가 제한범위, ④ 보전규정의 집행절차와 관련서류, ⑤ 위반사항에 대한 벌금 등에 관한 사항만을 기술해 지구상세계획이나 형태규정, 건축법 등 구체적인 기준에 따라 알트작센하우젠의 다양한 건축행위를 제한하고 있는 관련계획과의 상충을 최소화하였다. 이는 또한 보전규정이 적용되는 지역에 위치한 모든 건축물에 획일적으로 적용되는 건축행위제한이 아닌 개별 건축물이 처한 특수한 상황에 따라 맞춤형 건축행위제한을 유도해 알트작센하우젠의 고유한 도시건축적 특성을 보전하기 위한 조치이기도 하다. 한편, 보전규정이 적용되는 지역에 있는 문화재는 문화재보호법

에 따라 문화재과에서 관리하도록 하였다.

보전규정에 따라 알트작센하우젠에 발생하는 모든 건축행위(용도변경 포함)의 허가는 도시계획과(Stadtplanungsamt)의 승인을 거쳐 건축과(Bauaufsicht)에서 최종결정하고 있다. 건축행위와 관련하여 건축과 외 기타부서와의 업무협조가 추가로 요구되는 경우, 해당 부서는 보전규정의 내용을 바탕으로 허가사항을 검토하여야 한다. 한편 보전규정에 따라 건축주에게 건축허가를 조건으로 일정한 건축행위를 요구하고자 할 경우, 민관 간 갈등을 최소화하기 위하여 건축주와 충분한 협의를 거쳐 결정하도록 규정하였다. 만일 건축주가 프랑크푸르트시가 요구하는 사항을 수용할 수 없다고 판단했을 때에는 공공에 건축물의 매입을 요청할 수 있도록 해 보전규정에 따른 건축제한이 건축주의 불이익으로 돌아가지 않도록 하였다.

2) 건축허가

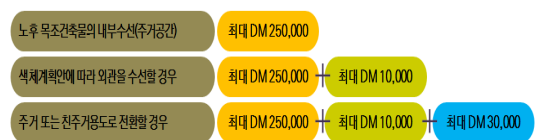
헤센주의 건축법에 따라 프랑크푸르트시에서는 건축물 전체 또는 일부의 용도변경행위를 관리하는 건축허가제도를 시행하고 있다. 프랑크푸르트시에서 보편적으로 발생하는 용도변경사례는 ① 주거용도(주거전용지역 또는 주거일반지역에서의 단독주택)에서 건축사, 의사, 변호사, 회계사, 디자이너 등 전문직종의 소규모 사무실(단, 업무시설로의 전용할 수 없는 구조일 것), ② 소규모 상점에서 일반음식점이나 주점, ③ 사무실에서 주거용도(연립주택)로의 변경이다. 대부분의 용도변경은 허가사항이며 건축주가 용도변경을 신청할 때는 용도변경 허가신청서와 함께 사업자등록증, 주민협약이행동의서, 건축물 활용계획서, 보전규정이행계획서 등의 관련 서류를 제출하여야 한다.

3) 도시재생지원프로그램

프랑크푸르트시는 2001년부터 시행된 알트작센하우젠 도시재생지원프로그램⁷⁾으로 지역 고유의 도시경관을 보존하는 한편 과거 일반음식점과 선술집, 디스코클럽 등의 난립으로 훼손된 지역의 주거기능을 강화하였다. 시 예산으로 시행된 이 프로그램으로 낡은 주거공간을 유지·보수하는 한편, 지역 고유의 특성을 크게 훼손하지 않는 범위에서 주거공간을 확보하기 위한 건축주의 건축행위(건물의 수직증축과 지붕개조, 철거·신축 등)를 지원하였다. 이와 더불어 일반음식점, 디스코클럽 등 주거환경을 훼손하는 용도를 주거 또는 친주거용도(소규모 상점이나 사무소)로 변경할 때에도 시설개선비용 일부도 지원하였다.

프랑크푸르트시는 공사금액이 최소 20,000마르크(10,225.84유로) 이상인 경우에 한해 건축비용 일부를 보조금 형태로 지원하였다. 보조금은 총 공사금액의 20%를 기준으로 1㎡당 1,000마르크(511.23유로)를 넘지 않도록 하였으며 수선조건에 따라 상향조정될 수 있도록 하였다. 건물 내부 주거공간을 수선하는 경우에는 최대 250,000마르크(127,822.97유로)를 지원하였으며, 색채경관규정

(Farbleitplan)에 따라 외관을 추가 수선할 경우, 건물내부 수선보조금에 더하여 최대 10,000마르크(5,112.92유로)의 보조금을 지급하였다. 건물 내·외부수선과 더불어 용도변경도 건축물 내·외부수선 보조금에 최대 30,000마르크(15,338.76유로)의 용도변경을 위한 시설변경 보조금을 추가 지원하였다.



〈그림 3〉 수선내용에 따라 단계별로 보조금을 지원하는 알트작센하우젠의 도시재생지원프로그램

프랑크푸르트시에서 지원금을 받아 보수·정비된 주거공간의 용도전용은 금지되며 일반음식점이나 유흥업소 등 비선호시설이 주거 또는 친주거용도로 변경된 경우에도 20년 동안 일반음식점 등으로 다시 영업할 수 없도록 하였다. 도시재생지원프로그램으로 수선이 완료된 건축물의 임대료도 시가 고시하는 지역단위 표준임대료(Mietspiegel)⁸⁾를 초과할 수 없도록 하였다.

- 7) 1995년 알트작센하우젠 도시재생사업의 대상지역이 확정되었으며 이듬해 도시재생사업에 대한 주민설명회가 처음으로 개최되었다. 이후 지역 주민을 대상으로 지역의 노후 건축물 수리·개선에 관한 무료상담이 도시재생지원센터(1996년 현장개소)에서 이루어졌다. 지역주민을 위한 무료상담은 시의 위탁을 받은 건축사를 중심으로 진행되었다. 2000년에는 알트작센하우젠에 대한 색채경관규정(Farbleitplan)이 마련되었다. 이 규정은 지역에 입지한 모든 건축물의 외관색상디자인에 관한 기준을 마련했다. 2001년에 마련된 도시재생지원프로그램으로 알트작센하우젠의 특성보전을 위하여 수립된 도시관리계획과 색채경관규정의 실효성이 크게 향상되었다. 기존 건물을 수리·보수하거나 일반음식점으로 사용되었던 공간을 주거용도나 친주거용도로 용도변경할 경우, 프로그램으로 총 공사금액의 20%를 지원받을 수 있게 되었다. 도시재생지원프로그램의 범위가 2003년에는 공공공간으로 확대되어 건축물뿐만 아니라 골목길, 광장 등 건축물의 외부공간도 정비할 수 있게 되었다.
- 8) 지나친 임대료의 상승으로 인한 사회적 갈등을 최소화하기 위하여 프랑크푸르트는 독일연방민법(BGB) 제558조에 따라 일반주택을 대상으로 표준임대료(Mietspiegel)를 발표하고 있다. 임대료 인상의 기준이 되는 표준임대료의 산정과정에는 시와 함께 임대인·임차인연합회가 공동으로 참여하고 있다. 그러나 표준임대료 작성은 의무사항은 아니므로 헤센주의 모든 지자체가 참여하고 있지는 않다. 표준임대료는 일반적으로 4년마다 새로이 작성되며 이를 바탕으로 4년간의 변화를 추정한다. 그러나 2년에 지난 시점에서 표준임대료의 보정이 필요하다고 판단될 경우, 학술적인 분석방식(표본조사, 물가상승지표 등)을 활용하여 임대인·임차인연합회와의 협의를 거쳐 표준임대료를 보정할 수 있다. 비록 표준임대료가 신규주택의 임대료책정이나 임대인과 임차인간의 임대료분쟁을 해소하기 위한 객관적인 판단지표로 도입되기는 하였지만, 조사대상이나 조사방법에서는 여전히 문제가 제기되고 있다. 최근 4년간 임대료의 변화가 발생한 사례만을 중심으로 표준임대료를 산정하고 있어 실제 시장의 평균 임대료보다 높게 평가되고 있다는 비판이다. 또 다른 비판은 표준임대료의 산정을 위하여 추출한 표준집단의 수가 너무 적다는 점이다. 주택제도가 2백만 호 정도인 베를린은 표준임대료 산정을 위하여 9천 호 정도만을 추출하여 표본조사를 하고 있어 임대료가 높은 사례를 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적이다.

현재 알트작센하우젠은 도시재생지원프로그램으로 비록 빠르지는 않지만 지역 고유의 도시·건축 경관과 문화환경이 되살아나고 있다. 알트작센하우젠의 지역 특색이 강하게 남아있는 핵심구역에 소재한 건축물 120동 가운데 69동의 내·외부가 도시재생지원프로그램으로 크게 개선되었다.

IV. 결론

프랑크푸르트시는 알트작센하우젠의 지역특성을 보전하기 위하여 서울시 한옥밀집지역처럼 공간위계에 따라 다양한 수법의 도시관리계획을 복수 적용하였다. 1950년대 후반, 도로선과 건축선을 중심으로 작성된 간단한 지구상세계획을 바탕으로 지역고유의 경관을 보전하기 위하여 1979년 디자인 가이드라인 성격의 형태규정이 마련되었다. 이후 헤센주의 건축법(건축허가)만으로는 지역특성을 보전하는 데 한계가 있어 2002년 독일연방건설법에 따라 보전규정이 추가로 결정되었다. 그러나 다양한 수법의 도시관리계획이 저마다의 특장을 최대한 실현하고 부족한 부분을 상호 보완할 수 있도록 계획의 내용을 조정하는 한편 건축과, 도시계획과, 문화재과 등 관련부서, 건축주와의 협의·협조를 강화하고 있다. 간단하게 작성된 지구상세계획을 유지하는 대신 지역의 물리적 특성을 보전하기 위하여 부족한 부분은 형태규정으로 보완하였다. 더불어 기존 목조건축물의 유지·보수와 용도특성보전을 골자로 하는 보전규정을 수립해 지구상세계획의 방향을 공고히 하였다.

간단한 지구상세계획과 형태규정, 보전규정으로 구성된 지구단위의 도시관리계획체계는 서울시 한양도성 내부지역의 한옥밀집지역에 수립되

어 적용되고 있는 지구단위계획과 유사하다. 북촌, 경복궁 서측, 인사동 한옥밀집지역을 대상으로 수립되어 있는 지구단위계획도 보전규정과 같이 지역의 물리적 특성과 문화환경을 보호하기 위한 계획방향이 기술되어 있으며 형태규정과 유사한 건축물의 형태와 외관에 대한 가이드라인은 물론 알트작센하우젠의 간단한 지구상세계획에서 정하는 도로선과 건축선에 관한 규정이 수립되어 있다. 다만 지역 고유의 특성을 훼손시킬 우려가 있는 용도변경(형상변경 포함)행위는 보전규정의 내용을 바탕으로 도시계획과, 건축과 등 관련부서 간 협조를 강화하고 있는 알트작센하우젠과는 달리 종로구청에서는 한옥밀집지역 소재 한옥의 용도변경행위를 관리하는 건축팀, 한옥문화팀, 지구단위계획팀 등 관련부서 간 협조가 부족하다. 게다가 지구단위계획팀 이외에는 지구단위계획에서 제시하는 용도관리계획에 대한 담당 공무원의 이해도가 낮다. 2016년 한양도성 내부지역의 한옥밀집지역(북촌, 경복궁 서측, 인사동, 돈화문로, 운현궁·조계사 주변)에 산재한 1,735호의 한옥용도를 조사한 결과,⁹⁾ 지구단위계획에서 정하는 불허용도임에도 불구하고 담당공무원의 행정오류로 건축허가승인을 받은 사례(1건)가 발견되었다. 또한 지구단위계획에서 정하는 용도제한에 적합한 범위에서 용도변경신청만으로 용도변경을 할 수 있는 제1종 근린생활시설과 제2종 근린생활시설 상호 간 용도변경도 지구단위계획팀의 협조를 얻어 용도변경승인을 하였다면 사전에 방지할 수 있었던 용도위반사례가 6건 조사되었다.

따라서 급격한 임대료상승과 용도변경으로 지역고유의 문화환경이 훼손될 우려가 있는 지역에 대해서는 ‘(가칭)문화생태환경보호지구’ 같은 용

9) 민현석, 2016, 「한양도성내부 한옥밀집지역의 용도관리방안」, 서울연구원.

도지구를 신설하고 알트작센하우젠의 보전규정 집행과정처럼 지구단위계획 담당부서의 사전승인을 의무화할 필요가 있다. 더불어 ‘(가칭)문화생태 환경보호지구’에서 신규사업자가 사업자등록을 신청하고자 할 경우, 담당세무사가 사업자에게 지구단위계획 담당부서의 용도변경허가증을 첨부하도록 요청해 이질적인 신규업종의 진입에 따른 문화환경의 훼손을 사전에 방지하는 방안도 추가로 검토할 필요가 있다.

한편, 알트작센하우젠에서는 보전규정에 따라 건축허가를 조건으로 건축주에게 용도변경을 요구하는 경우, 민관 갈등을 최소화하기 위하여 건축주와의 충분한 협의를 강조하고 있다. 협의를 통한 유연한 법·제도운용은 용도관리 내용이 업종별로 세분되면서 현행 건축법 시행령 별표 1에 따른 용도구분만으로는 용도관리를 할 수 없는 행정적인 문제점을 해소할 수 있다.

한양도성 내부지역의 한옥밀집지역을 대상으로 지구단위계획에서 정하는 용도관리계획현황을 살펴본 결과, 건축법 시행령 별표 1에서 정하는 용도구분에 속하지 않는 전통공방, (한옥)전통체험시설, 한옥체험업은 용도관리에 지역별로 차이가 있었다. 북촌에서는 전통공방·(한옥)전통체험시설을 단독주택, 제2종근린생활시설(사무소), 문화·집회시설(공연장, 전시장) 용도로 구분하고 있으며 일부(한옥)전통체험시설은 수련시설(생활권 수련시설) 용도로도 적용하고 있었다. 한편, 돈화문로에서는 전통공방·(한옥)전통체험시설을 단독주택(단독주택), 공동주택(다세대주택), 제2종근린생활시설(사무소) 용도에 적용하고 있었다. 운현궁·조계사 주변에서는 전통공방은 단독주택과 제1종근린생활시설(소매점), 제2종근린생활시설(사무소) 용도에, (한옥)전통체험시설·한옥체험

업은 단독주택, 제2종근린생활시설(사무소) 용도에 적용하고 있었다. 한옥체험업 일부는 숙박시설 용도로도 구분하였다.

그러나 특혜시비가 발생할 수 있는 건축주와의 개별적인 협의보다는 자치구에 마련되어 있는 도시·건축공동위원회를 활용한 협의 방안을 채택하는 것이 바람직하다고 판단된다. 건축법에서 규정하고 있지 않은 특정업종의 도입을 허용하거나 제한하는 문제는 건축주를 포함한 지역주민의 의견을 참조하여 자치구 도시·건축공동위원회가 결정하도록 해 현행 건축법에 따른 용도관리의 한계를 보완할 필요가 있다.

알트작센하우젠에서는 서울시 한옥수선지원프로그램과 유사한 도시재생지원프로그램을 활용해 파편화된 도시개발과 단일용도(음식점)의 무분별한 설치로 훼손된 지역의 물리적·문화적 특성을 보수·복원해 지역을 활성화하고 있다. 특히, 목조건축물의 물리적 특성을 보전하고 지나친 상업화로 훼손된 주거용도를 강화하기 위해 건축주의 수선내용에 따라 보조금을 단계적으로 지급하였다. 개별 건축물이 처한 환경에 따라 지원을 차별화해 계획규제에 따른 지역주민과의 갈등을 최소화하는 한편 도시재생사업을 통한 지역특성의 보전효과를 극대화하였다. 무엇보다도 기존 목조건축물의 보수·유지를 전제로 건물내부 거주공간의 수선을 우선적으로 지원해 협소한 거주공간이 주는 거주민의 생활불편문제를 해소하였다. 일반적으로 지역특성 보전정책으로 거주민의 생활편의가 침해되는 일이 종종 발생하는 경우와 달리 거주환경 개선에 우선순위를 부여해 지역주민의 많은 관심과 참여를 이끌어 낼 수 있었다. 이와 더불어 도시재생지원프로그램의 혜택을 받은 건축주에게 용도변경을 제한하고 과도한 임대료인상을 금지해

도시재생사업이 가져오는 지역특성보전의 효과가 장기간 지속될 수 있도록 하였다.

서울시 한옥밀집지역도 서울특별시 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 조례로 한옥보전에 동참하고자 하는 지역주민을 대상으로 노후 한옥의 수선 보수비용을 지원하고 있다. 오히려 서울시는 지역주민의 생활편익을 위하여 한옥의 내부보다는 외관의 수선을 우선 지원해 거주민의 생활불편문제를 해소하고 있다는 점이 알트작센하우젠과 상이하다. 그러나 알트작센하우젠은 지역의 고유한 문화특성을 회복하기 위한 용도변경행위를 도시재생지원프로그램의 틀에서 추가 지원하는 부분은 참조해줄 필요가 있다. 한옥의 형상보호와 복원에만 집중된 현행 한옥수선지원프로그램의 내용을 향후 지역고유의 용도특성을 회복하고 육성하는 부분으로 확대·보완할 필요가 있다.

2016년 한양도성 내부지역의 한옥밀집지역(북촌, 경복궁 서측, 인사동, 돈화문로, 운현궁·조계사 주변)에 산재한 1,735호의 한옥용도를 조사한 결과, 지구단위계획 수립 이전에 용도가 변경되어 현행 지구단위계획에서 정하는 용도관리계획과 다른 용도로 사용되고 있는 한옥은 총 39호로 조사되었다.

따라서 한옥밀집지역의 고유한 문화환경을 해치고 있으나 지구단위계획 수립이전에 용도가 변경되어 신축행위가 발생되지 않는 한 용도전환이 어려운 한옥은 도시관리계획에서 정하는 지정·허용 용도로 자발적인 용도전환을 유도할 수 있는 지원프로그램을 신설할 필요가 있다. 지원프로그램은 문화지구에서 정하는 권장시설지원 수준¹⁰⁾에서 추가 지원하는 방안을 고려할 수 있겠다.

마지막으로 도시재생지원프로그램으로 수선이

완료된 건축물의 임대료가 프랑크푸르트시가 고시하는 지역단위 표준임대료를 초과할 수 없도록 행정관리해 지역환경 개선에 따른 임차인의 피해를 줄이고자 노력했던 부분은 시사점이 크다. 따라서 한옥수선지원프로그램에 따라 보조·용자 혜택을 받은 상업용 한옥 소유자가 한옥을 임대하고자 할 경우에는 반드시 「서울시 상가임차인 보호를 위한 조례」에서 정하는 상가임대차 상생협약을 체결하도록 하여야 한다. 특히 한옥밀집지역은 한옥수선지원프로그램으로 지역고유의 전통적 경관과 독특한 문화환경이 되살아나면서 대형자본이 유입되고 임대료가 상승하는 등지 내몰림 현상이 발생하고 있다. 따라서 한옥밀집지역 고유의 문화특성을 형성하는 전통문화업종이나 작은 가게를 보호하고, 프랜차이즈 입점으로 발생하는 문화백화현상을 막으려면 임대인은 일정기간 임대료인상을 자제하는 대신 임차인은 지역고유의 문화재생과 커뮤니티 활동에 적극적으로 참여하도록 유도하는 상생협약의 체결이 필요하다.

참고문헌

- 김지혜·이희정, 2012, “인사동 관리운영 개선을 위한 업종 분포 및 이용행태 변화 분석”, 「도시정책연구」, 3(1).
- 김진아, 2015, “정의론의 관점에서 바라본 도시정비사업, 그리고 젠트리피케이션”, 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 50(559): 26~29.
- 김현아·서정렬, 2016, 「젠트리피케이션」, 커뮤니케이션북스.
- 박현정·김기호, 2012, “인사동 정체성 요소로서 용도의 변화와 관리방향에 관한 연구”, 「서울도시연구」, 13(2).
- 서순탁, 2015, “도시재생과 젠트리피케이션”, 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 50(559): 19~22.

10) 서울특별시 문화지구 관리 및 육성에 관한 조례 제5조(문화지구의 지원) 참조

서울특별시·온고당 건축사사무소·한메건축사사무소·아뜰리에십칠·대한 컨설턴트, 2010, 「경복궁 서측 제1종 지구단위계획」.

서울특별시·코레스엔지니어링건축사사무소, 2010, 「돈화문로 제1종 지구단위계획」.

서울특별시·코레스엔지니어링건축사사무소, 2010, 「북촌 제1종 지구단위계획」.

서울특별시·코레스엔지니어링건축사사무소, 2010, 「인사동 제1종 지구단위계획」.

서울특별시·코레스엔지니어링건축사사무소, 2013, 「운현궁 주변 지구단위계획」.

서울특별시·코레스엔지니어링건축사사무소, 2013, 「조계사 주변 지구단위계획」.

서울특별시·한국도시설계학회·비엠도시건축사사무소, 2015, 「경복궁 서측 종합관리계획」.

신동호·이건원·김세용, 2011, “문화정책 시행이 해당지구 토지이용에 미치는 영향”, 「한국도시설계학회 춘계 학술발표대회 논문집」.

신현준·이기웅, 2016, 「서울, 젠트리피케이션을 말하다」, 푸른숲.

오동훈, 2005, “젠트리피케이션 사례 비교,조사를 통한 실현가능한 도시재활성화 정책 방향 모색(1) - 역사 보존지구를 중심으로 -”, 한국부동산분석학회, 「부동산학연구」, 11(1): 51~67.

이경아, 2014, “한옥 보전을 위한 법령 개정 효과에 관한 연구 - 서울시 북촌 및 서촌의 한옥수선 및 대수선, 건축사례를 중심으로”, 「대한건축학회 논문집 : 계획계」, 30(5): 201~130.

중앙일보, 2015.02.14. “[현장 속으로] 서촌·삼청동·북촌 ... 달라진 경복궁 마을”.

종로구청, 2014, 「인사동 문화지구 관리계획」.

종로구청, 2016, 「2016년 인사동 문화지구 육성 지원계획」.

프랑크푸르트시청, www.frankfurt.de

프랑크푸르트시 건축과, www.bauaufsicht-frankfurt.de

프랑크푸르트시 도시계획과, www.stadtplanungsamt-frankfurt.de

프랑크푸르트시 도시계획정보시스템, www.planas-frankfurt.de

헤센주 문화재청, www.denkmalpflege-hessen.de

Frankfurt Gestalten, www.frankfurt-gestalten.de

Frankfurter neue Presse, www.fnp.de

Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Mietspiegel>

원 고 접 수 일 : 2018년 3월 19일
1차심사완료일 : 2018년 7월 2일
최종원고채택일 : 2018년 8월 24일