

# 문화유산 보존과 도시재생을 통합한 역사문화환경 관리 방안 연구\*

– 스페인 톨레도와 알칼라 데 에나레스의 특별보호계획을 대상으로 –

## A Study on the Management of Historical and Cultural Environment Integrating Cultural Heritage Preservation and Urban Regeneration

- Focused on the Special Protection Plan of Toledo and Alcalá de Henares in Spain -

김남희\*\* · 이희정\*\*\*

Kim, Nam-Hee · Lee, Hee-Chung

### Abstract

This study was intended to present policy implications by analyzing the Special Protection Plan of Spain to establish integrated management of historical and cultural environment with both heritage preservation and urban regeneration considered. Toledo and Alcalá de Henares were selected for the study, and their related systems, related guidelines and plans were analyzed. The implications elicited are as follows. First, Spain is operating the Special Protection Plan based on the Spanish Historical Heritage Act as an integrated management plan by linking urban planning. Second, the Special Protection Plan has to present designation of areas of integrated regeneration for the residential environment improvement and the characteristics preservation standard of historic buildings along with the space management plan for public use of historical heritages. Third, there is a clear organization concept for preservation and management of buildings in the historic districts. Through this study, it is suggested that Korea should adopt 'integrated management of historical and cultural environment' by partly revising the Cultural Properties Protection Law and National Land Planning and Utilization Act in the future.

**키워드** 문화유산 보존, 도시재생, 역사문화환경, 톨레도, 알칼라 데 에나레스

**Keywords** Cultural Heritage Preservation, Urban Regeneration, Historical and Cultural Environment, Toledo, Alcalá de Henares

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

역사문화환경의 보존은 이제 도시개발의 반대개념이 아니라 도시재생을 위한 상호보완적 개념으로 자리매김 하고 있다. 그러

나 우리나라의 역사문화환경 관리제도는 문화재보호법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)으로 이원화되어 운영됨으로서 도시 내 역사문화환경의 핵심인 문화재와 그 주변 지역에 대한 유기적이고 통합적인 관리에 어려움을 겪고있다(장옥연·김기호, 2003; 장민영·이명훈, 2011).

1962년 문화재보호법과 도시계획법 제정 이래 역사적 건축물

\* 이 논문은 국토연구원에서 수행한 「경주 고도보존육성 기본계획(변경)」 과업으로 2016년에 진행하였던 해외출장조사를 통해 취득한 자료의 일부를 보완·발전시켜 작성하였음.

\*\* Ph. D. Candidate, Department of Urban Engineering, University of Seoul (first author: resa2145@naver.com)

\*\*\* Professor, Department of Urban Engineering, University of Seoul (corresponding author: leeworld@uos.ac.kr)

과 유적지는 주로 문화재보호법에 의한 현상동결적 '보존' 관리로 주변 지역과 소통하지 못하고 도시 내 섬처럼 고립되어있기도 하며, 도시공간적 기능을 상실한 박제된 유적으로 고착되어 있기도 한다.

문화재 주변 지역은 문화재 보호를 위한 '규제' 중심의 관리로 신규개발이 제한되어 건축물 노후화와 도시쇠퇴가 초래되기도 한다. 이에 따라 해당지역 주민들은 재산권 행사의 제한을 받게 되며, 문화재를 지역의 자산이 아니라 발전의 저해요소로 여기기도 한다.

국토계획제도 차원에서는 문화재구역 및 역사문화적으로 보존 가치가 큰 지역을 '역사문화환경 보존지구'와 '역사문화 미관지구'로 지정하여 보전하고 있으나,<sup>1)</sup> 현행 용도지구 지정만으로는 해당지역의 역사문화환경적 특수성을 반영한 상세한 관리계획을 수립하는데 한계가 있다(정석, 2009; 권영상·강성원, 2010). 따라서, 역사문화환경의 보존과 이를 기반으로 한 도시재생을 동시에 추구하기 위해서는 문화재구역과 여타의 도시공간을 별도로 계획했던 기존의 방식에서 벗어난 통합적이고 상세한 관리계획이 필요하다.

2011년 개정된 고도 보존 및 육성에 관한 특별법(이하 고도육성법<sup>2)</sup>)은 기존 제도들과 달리 고도(古都) 지역의 핵심적인 역사문화유산에 대한 보존 및 주민들의 생활환경 개선과 복리증진을 위해 '고도보존육성사업'과 '주민지원사업' 계획을 수립하여 역사문화환경의 보존과 지역의 활성화를 동시에 도모하도록 하고 있다. 그러나 이 제도는 고도로 지정된 특정 도시에만 수립이 가능하며,<sup>3)</sup> 역사문화환경의 지속적인 보존과 관리에 용이한 관리계획적 성격보다는 일정기간 내에 특정 목적의 사업성과를 보여주어야 하는 사업계획적 성격으로 운영되고 있다는 한계를 갖고 있다.<sup>4)</sup>

또한 현행 문화재보호법 체계에서는 유물형 문화재 중심의 원형보존 원칙을 관리기준으로 설정함으로써 문화재 분류상 기념물에 해당하는 역사적 건축물과 유적지 등 도시 내 부동산 성격의 문화재<sup>5)</sup>의 특수성을 반영한 보존 방식에 대한 고려가 미흡하다(정상우, 2011). 역사문화환경 또한 도시공간의 한 구성요소임을 인지하고, 이를 적극 활용하기 위해서는 보다 합리적인 관리기준 마련이 필요하다.

이에 본 연구에서는 스페인의 '특별보호계획제도' 사례연구를 통해 역사문화환경에 대한 통합적 관리제도 마련을 위한 정책적 시사점을 도출해보고자 한다. 스페인은 특별보호계획(Plan Especial de Protección)을 통해 문화유산의 보존 개념 및 다양한 보존 방식에 대한 기준을 정립하고, 문화유산 보존과 도시재생을 동시에 고려한 관리계획을 수립하여 운영하고 있다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

우리나라는 역사문화환경 보존과 도시재생을 각각의 관련법에

근거한 제도로 이원화하여 운영하고 있어, 역사문화환경에 대한 통합적이고 종합적인 관리계획 수립이 어렵다.

스페인의 특별보호계획제도는 스페인 역사유산법에 근거한 제도로서, 도시계획과도 연계되는 별도의 '특별보호계획' 수립을 통해 역사적 구시가지 및 역사지구의 문화유산 보존뿐 아니라 정주환경 재활성화를 유도하는 종합적이고 전략적인 계획을 수립하고 있다. 이에 이 연구에서는 우리보다 먼저 문화유산 보존과 도시재생 계획제도를 연계하여 역사문화환경을 통합적으로 관리하고 있는 스페인의 특별보호계획제도를 사례조사 대상으로 선정하였다.

이 연구는 해외사례 분석을 통해 역사문화환경의 보존 및 관리방안에 대한 정책적 시사점을 도출하기 위한 연구로서 크게 세 단계로 나누어 진행된다.

우선 1단계로 우리나라의 역사문화환경 관련법과 제도 고찰을 통해 역사문화환경에 대한 기존 관리방식의 문제점을 분석한다. 2단계는 문화유산의 보존과 주변 도시지역의 재생을 하나의 계획 체계 내에서 추진하고 있는 스페인의 역사지구 특별보호계획제도를 고찰한다. 사례도시로는 유네스코 세계유산도시이자 약 2,000년의 역사를 가진 스페인의 대표적인 고도인 톨레도와 최초의 계획된 대도시로서 유럽과 아메리카의 도시계획에 많은 영향을 주었던 알칼라 데 에나레스 시의 역사지구를 대상으로 선정한다. 3단계는 해외사례분석 연구를 토대로 시사점을 도출하여 우리나라 역사문화환경의 통합적 관리제도 운영에 대한 정책적 시사점을 제안한다.

연구의 방법은 본 연구의 특성상 문헌연구를 중심으로 관련 법령, 계획지침 및 계획도면, 관련연구 등을 분석하였다. 우선 스페인 현지 기관 방문을 통해 역사지구 특별보호계획 담당자 면담과 스페인 변호사의 자문으로 특별보호계획제도에 대한 전반적인 개요를 조사하였다. 이후, '톨레도 역사지구 특별계획'(Plan Especial del Casco<sup>6)</sup> Histórico de Toledo, PECHT)과 '알칼라 데 에나레스 역사지구 특별보호계획'(Plan Especial de Protección del Casco Histórico Alcalá de Henares, PEPCHAH)에 대한 승인문서와 계획도면 및 관련 조례 등을 분석하여 각 도시의 역사적 특성과 특별보호계획의 수립과정, 역사문화환경 보존 및 관리 방식, 도시재생 방안 등에 대한 조사를 진행하였다.

## II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

### 1. 문화유산 '보존'과 역사문화환경 '보전'

문화유산 및 역사문화환경의 보호와 유지관리에 주로 사용되는 용어로는 '보존'과 '보전'이 있다. 사전적 의미로 보존(保存)은 잘 보호하고 간수하여 남긴다는 뜻이며, 보전(保全)은 온전하게 보호하여 유지한다는 의미이다. 일반적으로 보존은 외형적 변화

를 동반하지 않는 즉, 현상유지 차원의 관리를 의미하며, 보전은 이에 더하여 가치의 유지를 위한 보호적 차원의 관리를 수반한다는 측면에서 보존보다는 보다 포괄적인 의미로 사용된다.

문화재 관련 분야의 연구에서는 문화유산의 유일성, 희귀성 등의 가치를 있는 그대로 지킨다는 의미의 '보존'이라는 용어를 주로 사용한다. 문화유산의 '보존'을 지칭하는 용어는 나라별로 다양하며, 같은 단어라도 단어가 내포하고 있는 개념은 시대별·상황별로 변화한다. 가장 많이 사용되고 있는 영어의 'preservation'과 'conservation'이라는 단어는 각각 '보존'과 '보전'으로 번역되거나 혹은 서로 바뀌어 번역되기도 한다. 이코모스 헌장이나 선언문에서는 두 용어 모두 유적과 기념물의 보존을 염두에 둔 것이므로 '보존'으로 통일하여 번역하고, 꼭 필요한 경우에 한하여 '보전'으로 번역하고 있다(이코모스 한국위원회, 2010).

'preservation'은 가장 폭넓은 개념의 용어로 문화유산을 안전하게 보전하여 현상을 유지하도록 보호한다는 의미이며, 'conservation'과 'restoration'은 이에 대한 구체적인 행위를 나타내는 용어로 사용된다(강대일·이수정, 2003). 즉, 문화유산의 보존(preservation)이라는 당위적 가치를 실현하기 위한 보존방식으로 보존(conservation), 복원(restoration), 재건(reconstruction), 재생(rehabilitation)이라는 용어 등이 사용되고 있다.

한편, 역사문화환경과 관련한 도시계획 분야의 연구에서는 '보존'도 사용되나, '보전'이라는 용어가 보다 폭넓게 사용되고 있다. 역사문화환경은 문화유산뿐 아니라 문화재 주변 지역과 건축물, 도로, 필지로 이루어진 역사적 도시조직 및 군집되어 형성된 한옥마을 등을 포함한다. 따라서 현재의 삶터로서의 유지보수를 포함하여 시대의 환경에 부합하는 어느 정도의 변형을 동반할 수밖에 없다. 이에 강동진·최동식(2002)은 "보전은 개발과 보존을 동일한 위계로 보는 복합적 개념이며 역사적인 맥락을 근거로 한 창조적인 행위를 의미하는 용어"로 정의하고, 역사지구 등에서는 과거의 유지뿐 아니라 미래를 위한 변화를 허용하는 보전 개념을 사용할 것을 주장하였다.

문화유산은 역사문화환경을 구성하는 핵심적인 요소로서 해당 문화유산을 어떻게 보존하는지에 따라 주변 역사문화환경의 쇠퇴와 활성화에 많은 영향이 있다.

문화유산의 '보존'과 역사문화환경의 '보전'은 궁극적으로 추구하는 바가 같다. 그러나, '보전'이라는 용어가 '보존'에 비해 도시적 개발 또는 문화유산의 변형을 허용한다는 의미가 가미되면서 각각의 분야에서 다른 의미로 사용되어 왔다. 우리나라의 문화재적 관점의 문화유산 보존과 도시적 관점의 역사문화환경 보전은 각자 다른 영역으로 발전하였고, 도시재생 개념이 등장하기 전에는 문화유산 보존과 도시개발이 긴 시간 동안 서로의 반대 개념으로 인식되기도 하였다.

그러나 현대의 보완적 보존이론에서는 보존의 의미가 절대적 보존에서 창조적 변형을 허용하는 보존개념으로 확장되고 있으

며, 보존의 대상도 문화유산에서 주변 역사문화환경으로 확대되고 있다. 따라서 문화유산 보존과 역사문화환경 보전은 점차 그 외연이 같아지고 있다. 이에 본 논문에서는 역사문화환경 보존과 보전 개념을 모두 '보존'으로 용어를 통일하여 작성하였다.

## 2. 역사문화환경 보존과 도시재생

역사문화환경의 광의적 개념은 과거의 역사를 통해 형성된 모든 환경을 의미하며, 협의적으로는 보전하여 후손에게 물려줄 만한 가치가 있는 환경을 말한다(강동진, 1999). 문화재보호법상 '역사문화환경'은 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말한다(문화재보호법 제2조 제6항, 2018.6.12.). 도시적 차원의 역사문화환경 보존 및 관리범위는 점적인 문화재 보존에서 역사지구, 구도심 등 일상생활이 이루어지는 면적인 도시공간 관리로 점차 확대되었다(김기호, 2004; 정석, 2009).

이 연구에서는 역사문화환경의 보존과 도시관리 측면에 초점을 맞추어 역사문화환경이란 도시 내 일정면적을 점유하여 도시 발전에 영향력을 행사하는 문화재 및 문화유산과 그 주변 지역으로 형성된 물리적 도시공간으로 개념을 한정하였다.

도시 내 역사문화환경을 보존해야 하는 이유는 다양하나 크게 고고학적·역사적 측면, 예술적·심미적 측면, 사회적 측면의 세 가지로 나누어 볼 수 있다(김기호, 1999). 역사적 기념물, 건축유산, 고고유적지 등의 문화유산은 오래된 유산으로서의 고고학적·역사적 가치가 있으며, 해당 시대의 예술성과 기술력의 집합체로서의 예술적·심미적 가치가 있다. 따라서 각각의 전문분야별로 보존의 필요성이 인정되어 해당 유산에 대한 학술적 연구와 보존이 이루어져왔다. 그러나, 역사문화환경의 사회적 가치는 보다 포괄적인 개념으로 역사적 건축물, 유적지 등의 문화유산과 그 주변 지역으로 형성된 역사문화환경이 특정 개인이나 전문가 집단에 국한된 자산이 아니라 사회구성원 모두의 것이라는 인식에 기반한다.

역사문화환경은 과거에도 있었고 현재에도 있었으며, 미래에도 그 자리에 남아 해당도시의 랜드마크가 된다. 역사문화환경의 보존은 그 도시만의 특별한 도시 정체성을 지키는 일이며, 그 도시를 살아가는 사람들의 삶의 체험과 기억을 풍요롭게 하는데 기여한다. 따라서 역사문화환경 보존에 대한 사회적 공감대 형성 및 도시계획적 차원의 보존 관리계획이 필요하다.

역사문화환경은 해당 유산 자체에 대한 보존뿐 아니라 주변 지역에 대한 광범위한 보호와 그에 따른 규제를 동반한다.<sup>7)</sup> 따라서 대규모 부동산 유적지 주변이나 한옥마을 등과 같은 역사문화환경은 해당 지역의 쇠퇴와 발전에 큰 영향력을 행사한다. 역사문화환경의 보존과 도시재생을 함께 논해야 되는 이유가 여기에 있다. 국가적·공공적 자산으로서 보존이 필수 불가결한 역사문화환

경은 급진적인 개발 보다는 점진적이며 지속가능한 계획이 필요하다.

‘도시재생’에 대한 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)상 정의는 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다(도시재생법 제2조).”

과거 개발연대에서는 문화재 보호 및 주변 지역의 규제로 역사문화환경의 보존은 도시개발의 반대개념으로 인식되기도 하였다. 그러나 2000년대 이후 도시계획의 패러다임이 도시재생으로 전환되면서, 도시의 급격한 변화와 양적 팽창을 초래하였던 신규 개발 및 재개발·재건축 중심의 도시개발보다는 기존의 도시조직과 지역적 자산을 활용하여 도시환경의 점진적 변화 및 질적 개선을 추구하는 역사문화환경 보존을 통한 도시재생이 주목받게 되었다.

역사문화환경이 풍부한 도시는 수천 년 혹은 수백 년 동안 그 자리에 위치했던 옛 왕궁, 사찰, 고택 및 그 주변에 형성된 오래된 길들이 자아내는 독특한 정취로 일반적인 현대도시와는 차별화된 도시경관을 형성한다. 또한 이러한 오래된 장소들에 담긴 수많은 삶의 기억과 이야기들은 물리적 환경으로서의 가치뿐 아니라 스토리텔링을 통한 역사적 도시재생을 위한 중요한 지역적 자산이 된다.

이처럼 도시재생의 시대의 역사문화환경은 해당 도시가 다른 도시와 차별화된 정체성을 가질 수 있는 지역적 자원의 핵심적 요소로 부각되고 있다. 역사문화환경은 도시의 다양성을 추구할 수 있는 매개체로서, 문화유산의 양과 질적 수준은 도시재생의 성과에도 영향을 미칠 수 있다(강동진, 2013). 따라서 도시의 지역적 자산으로서 역사문화환경 보존 및 이를 활용한 도시재생 방안에 대한 연구 필요성이 증대되고 있다.

### 3. 선행연구 검토

역사문화환경 관리방안에 대한 선행연구들은 우리나라 역사문화환경 보존제도의 경향 및 특성 연구를 시작으로 면적보존제도와 지구단위관리 등 제도적 관리방안에 대한 연구를 거쳐 최근에는 문화유산을 활용한 도시재생 방안에 대한 연구들로 확대되고 있다.

역사문화환경 보존제도에 대한 선행연구들은 역사문화환경 보존체계를 문화재적 측면과 도시계획적 측면으로 나누어 분석하고, 역사문화환경 보존 개념이 점적 문화재 보존 단계에서 면적 도시 보존 단계로 확대되고 있다고 진단하였다. 대표적인 연구로는 이호정·김기호(2001), 장옥연·김기호(2003), 김기호(2004), 정석(2009) 등의 연구를 들 수 있다. 장옥연·김기호(2003)는 본격적

으로 문화재보호법과 도시계획법 제도가 제정된 1960년대부터 2000년대 초반까지의 제도 변화 및 관련 연구를 중심으로 시대적 변화에 따른 역사문화환경 보존의 경향과 특성을 분석하였다. 이를 통해 문화재와 주변 지역의 일체화된 환경조성을 위한 계획개념의 도입과 역사문화환경 보존의 가치에 대한 학계와 시민들의 합의 및 공감대 형성의 필요성을 주장하였다.

면적보존제도에 대한 김기호(2004)의 연구는 역사문화환경의 면적보존대상을 점적 문화재와 주변 지역, 집단을 위한 면적보존 지역의 두 종류 구분하고, 개별적으로는 가치가 높지 않으나 집단을 이루어 자연환경과 조화됨으로서 역사적·학문적·경관적 가치가 형성된 지역에 대한 면적보존의 필요성을 제시하였다. 또한 구도심의 역사적 장소, 구조물, 도시조직 등 다양한 가치가 있는 도시 역사문화환경의 면적보존을 바탕으로 도심재활성화를 도모할 것을 제안하였다. 정석(2009)은 개개의 유산을 개별적으로 보전하는 것보다 문화유산과 주변환경을 일체적으로 보전하는 면적보존제도의 도입을 주장하였다. 면적보존제도 도입을 위한 대안으로는 문화재보호법을 개정하는 방안, 면단위 역사문화환경 보전 및 활용에 관한 새로운 법률 제정, 현행 문화재보호법과 관련법을 활용한 임시적 조치 방안의 세 가지 개선방안을 제안하였다.

해외사례 분석을 통해 역사문화환경의 제도적 관리방안에 대한 시사점을 제시한 연구로는 권영상·강성원(2010), 장민영·이명훈(2011), 최민아(2013) 등의 연구가 있다. 권영상·강성원(2010)은 지구단위의 역사문화환경 관리제도로서 호주 멜버른의 헤리티지오버레이(Heritage Overlay) 제도를 연구하였다. 이 연구는 역사문화환경 관리를 위한 지구단위의 도시공간 관리제도 도입을 위해 별도법 제정 또는 국토계획법 개정의 필요성을 제안하고 역사문화환경을 유물이 아닌 도시공간의 일부로서 적극 활용할 것을 주장하였다. 장민영·이명훈(2011)의 연구는 일본 가나자와 시와 서울시 종로구를 대상으로 문화재 보전과 도시계획 측면의 행정적·제도적 관리 특성을 비교·분석하여 역사문화환경의 종합적이고 일체적인 관리방안을 제안하였다. 이 연구는 역사문화환경을 관리하는 전담부서의 설치와 문화재보호법과 국토계획법 개정 및 최종적으로는 종합적인 역사문화 마스터플랜 수립을 위한 새로운 법률의 제정 필요성을 논하였다.

문화재 및 문화유산의 보존을 도시재생과 연결하여 활용방안을 모색한 연구로는 김항집(2011), 강동진(2013), 이경찬 외(2014) 등의 연구가 있다. 김항집(2011)은 도시재생에 성공한 선진국 중소도시의 재생사업 분석을 통해 우리나라 지방중소도시의 도시재생을 위해서는 역사문화자원과 연계한 수복형의 보전적 도시재생 정책이 필요하다고 하였다. 강동진(2013)은 도시재생 관점에서 ‘도시유산’에 대한 개념을 정립하고, 국내·외 도시유산 보전에 대한 사례분석을 통해 도시유산과 도시재생의 관계를 규명하는 연구를 수행하였다. 이 연구에 따르면 도시유산은 해당 도시의 정체성을 강화하고 새로운 개념의 ‘문화 서비스 산업’을 창출

하여 여가·관광수요 유발과 고용 창출로 도시재생을 촉진함으로써 지역경제 활성화에 기여한다. 이경찬 외(2014)는 역사문화자원을 다수 보유하고 있으나 쇠퇴하고 있는 우리나라의 전형적인 중소도시로서 태안읍을 선정하여 구체적인 쇠퇴의 원인을 진단하고 물리환경 개선과 지역경제 재생사업 제안 및 역사문화자원을 이용한 구도심 활성화 방안을 제안하였다.

역사문화환경의 보존 및 관리방안에 대한 선행연구들은 공통적으로 역사문화환경에 대한 면단위 또는 지구단위 규모의 도시공간적 관리의 필요성과 문화유산과 주변공간에 대한 일체적이고 통합적인 관리를 위한 새로운 제도 도입 및 기존제도의 개선을 요구하고 있다. 또한, 문화유산을 활용하여 역사문화환경의 보존과 도시재생을 동시에 도모할 것을 제안하고 있다.

### III. 문제점 분석 및 분석의 틀

#### 1. 국내 역사문화환경 보존정책의 문제점 분석

##### 1) 통일성 없는 역사문화환경 관리 체계

우리나라에서 역사문화환경을 제도적으로 관리하는 법에는 문화재보호법, 국토계획법, 고도육성법이 있다. 그러나, 각각의 법률이 다루는 공간적 범위는 <표 1>과 같이 해당 법규별로 차이가 있다.

문화재보호법은 문화재를 둘러싸고 있는 주변 지역을 대상으로 ‘역사문화환경 보존지역<sup>8)</sup>’을 지정하여 현상변경 허용기준을 설정하여 관리하고 있다. 국토계획법은 문화재를 비롯한 문화유산과 주변 지역을 모두 보호하기 위하여 ‘역사문화환경 보호지구’를 지정하고, 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지역에는 ‘역사문화 미관지구’를 지정하여 관리하여 왔었다. 고도육성법에서는 고도의 역사문화환경 보존에 핵심이 되는 지역으로 그 원형을 보존하거나 원상이 회복되어야 하는 지역을 ‘역사문화환경 특별보존지구’로 지정하고, 자연적 배경을 비롯하여 고도의 원형을 보존하기 위하여 추가적인 조사가 필요한 지역이나 역사문화환경 특별보존지구 주변 지역 등 고도의 역사문화환경을 보존·육성할 필요가 있는 지역을 ‘역사문화환경 보존육성지구’로 지정하여 관리하도록 하고 있다.

이에 따라, 역사문화환경과 관련된 지역과 지구들은 각각의 관련법에 따라 외연적 경계가 다르며, 공간적으로는 중첩되는 경우가 발생한다. 현행 법체계에서는 중첩되는 구역의 성격에 따라 우선 적용법을 달리하고 있다. 역사문화환경 중 문화재로 지정된 구역은 타법에 의해 중복적인 지구지정이 되더라도 문화재보호법에 따르도록 되어있으며(국토계획법 제76조, 제5항, 제4호), 문화재보호법에 따른 역사문화환경 보존지역과 국토계획법에 의한 역사문화환경 보호지구 및 역사문화 미관지구는 중복될 경우 해당 규정을 모두 따라야 한다. 단, 고도육성법에 의해 지구지정이 된 4개 고도의 경우 문화재 지정구역은 문화재보호법이 우선하나, 역사문화환경 보존지역은 고도육성법의 계획내용을 따르도록 되어있다(고도육성법 제11조의 2). <그림 1>은 역사문화환경과 관련되어 문화재보호법, 국토계획법, 고도육성법 등 각각의 법에 의해 모두 지구지정이 이루어진 경주시의 지구지정 현황도면으로서, 역사문화환경의 보존이라는 동일한 목적으로 지정된 지구들의 범위가 해당법의 지향점과 한계에 따라 차이가 있음을 알 수 있다.

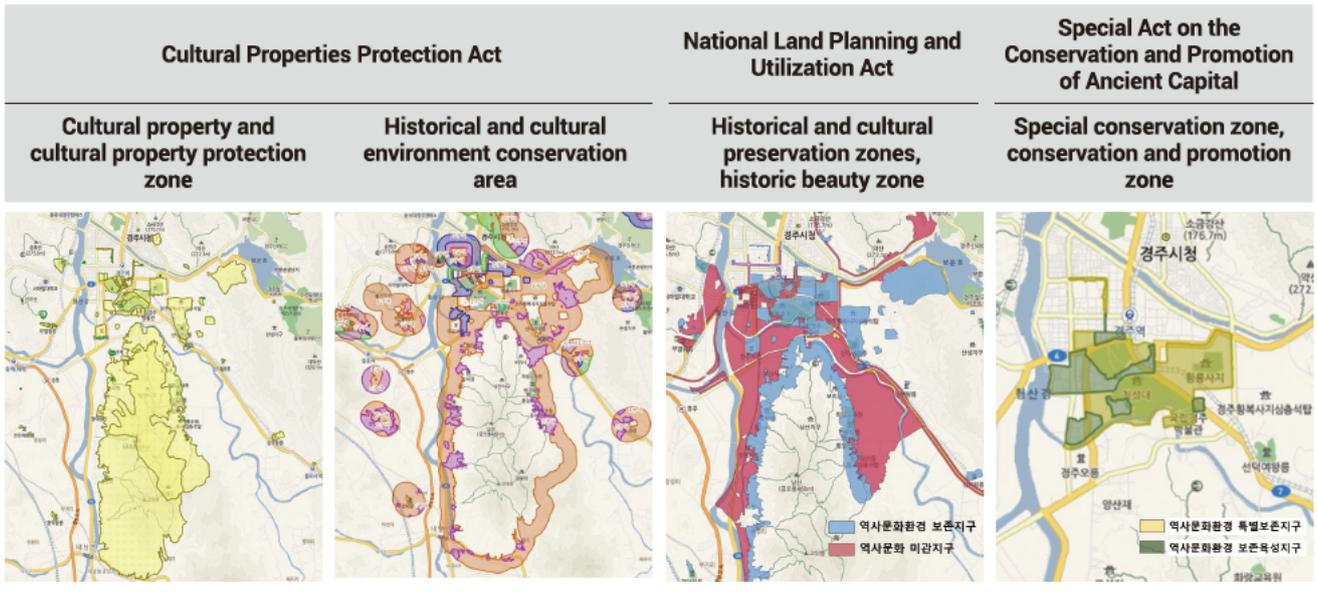
정부는 이러한 유사목적 지역지구 통합의 필요성을 인정하고 2008년 ‘국토이용 효율화 방안’을 통해 문화재 주변 지역에 대한 지역지구를 단일화하고자 하였다. 이에 따라 문화재보호법에서는 통상 현상변경 허용구역 등으로 불리던 지역을 ‘역사문화환경 보존지역’으로 지정하고, 국토계획법에서도 문화자원 보존지구를 ‘역사문화환경 보존지구’로 개칭하였었다. 그러나, 현재까지도 공간적 범위의 통합은 이루어지지 않고 있으며, 역사문화환경 보존지구의 명칭은 2018년 다시 ‘역사문화환경 보호지구’로 개칭되었다. 이러한 지구지정 범위 및 위계의 차이는 계획의 특성과 법적 구속력의 차이로 이어진다. 동일한 조건의 지역임에도 관련법에 따라 계획내용과 규제 및 지원 강도가 달라져 계획의 일관성 부재 및 형평성 논란을 일으키기도 한다.

##### 2) 역사문화환경의 도시공간적 관리 미흡

우리나라의 역사문화환경 관리제도는 그동안 역사문화환경의 중심요소인 문화재 및 문화유산 자체에 대한 보존과 보호를 우선적으로 하다 보니 역사문화환경의 도시공간적 의미 및 관리방안에 대한 고찰은 심도있게 이루어지지 않았다. 또한 문화재 관리

Table 1. Comparison of spatial range of historical and cultural environment

| Classification  | Spatial range   |
|---|---|
| 문화재보호법<br>Cultural Properties Protection Act                              | 문화재 주변 지역<br>Surrounding area of cultural Property  |
| 국토계획법<br>National Land Planning and Utilization Act                       | 문화재+문화유산+주변 지역<br>Cultural Property+Cultural heritage+Surrounding area of cultural Property                           |
| 고도육성법<br>Special Act on the Conservation and Promotion of Ancient Capital | 문화재+문화유산+주변 지역+자연적 배경<br>Cultural Property+Cultural heritage+Surrounding area of cultural Property+natural background |



**Figure 1.** Comparison of district designation scope according to laws and regulations related to historical and cultural environment in Gyeongju city

Source: 문화재 공간정보서비스, Cultural Heritage GIS Service, <http://gis-heritage.go.kr/>

정책과 도시공간 관리정책의 연계성 부족으로 역사문화환경 주변 지역에 대한 종합적 관리도 이루어지지 못했다(권영상·강성원, 2010).

문화재 관리제도 측면에서는 대부분의 역사도시 및 역사지구에서 역사문화환경의 물리적 핵심을 이루는 요소가 대규모 건축물, 유적지 등의 부동산 문화재임에도 이를 도시공간적으로 해석할 수 있는 문화재 관리 원칙 및 관리방식에 대한 기준이 미흡하다. 현재 우리나라의 문화재 분류체계는 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속문화재의 4가지로 구분되어 있으며, 부동산 문화재에 대한 별도의 분류체계 및 관리기준이 없다. 그러다 보니 부동산 문화재 관리에도 유물형 문화재 중심으로 형성된 통상적인 원형보존 원칙이 적용되어 현상동결적 관리방식이 적용되고 있다(정상우, 2011).

이에 따라 도시 내 문화유산은 새로운 이용 및 활용방안이 검토되지 못하고, 과거의 특정 시간대에 고정된 경직된 공간으로 조성되어 현재의 삶과 유리되는 경우가 많다. 이러한 관리방식은 특히, 유적지나 고도처럼 대규모 면적공간이나 정치·경제·문화적 중심지로서 복합적 성격을 갖고 있는 공간을 보호·관리하는데 한계가 있다(문화재청, 2016).

부동산 문화재에 대한 유연하지 못한 보존 및 관리방식은 또한 주변 지역 관리방식에도 영향을 미친다. 역사적 건축물 및 유적지 등은 해당 유산에 대한 보존뿐 아니라 주변 지역 건축물들의 신축, 층수·높이, 용도 제한 등의 규제를 동반함으로써 문화재 주변 지역의 노후화 및 낙후를 초래한다. 역사문화환경이 있어 해당 도시가 문화적으로 풍요로워지는 것이 아니라 지역주민들의 정주환경을 개선을 막는 규제요인으로 작용하여 구도심 쇠퇴의

원인이 되기도 한다.

이에 문화재청은 2009년 역사적 건축물과 유적지를 별도로 관리하기 위한 기준의 필요성을 인식하고 ‘역사적 건축물과 유적의 수리·복원 및 관리에 관한 일반원칙’을 최초로 수립하였다. 그러나, 이 원칙은 문화재급의 건축물과 유적지에 자체에 대한 수리와 복원을 중심으로 정립되다보니, 일반건축물이 포함되어 복합적인 성격을 갖고 있는 역사문화환경에 포괄적으로 적용하기에는 한계가 있다.

국토계획 관리제도 측면에서는 도시의 정체성과 미래 가치를 높일 수 있는 자산으로서 역사문화환경을 육성하고 활용하기 위한 관리계획보다는, 건축물 형태 및 용도에 대한 행위제한을 통해 기존 건축물을 보호하고 신규 건축물을 제한함으로써 현 상황을 유지하기 위한 규제 위주의 관리계획을 수립하여왔다. 또한 용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 자체가 문화재 보호법에 따라 지정된 지정문화재 또는 천연기념물과 그 보호구역의 경우 문화재보호법을 따른다고 규정함으로써(국토계획법 제76조 제5항 제4호) 역사문화환경의 물리적 핵심요소인 부동산 문화재구역에 대한 건축물 관리계획을 문화재보호법에 일임하여왔다.

국토계획법은 우리나라의 법체계가 정비되기 시작한 1960년대부터 현재까지 보존지구, 미관지구, 고도지구, 보호지구 및 경관지구 등의 용도지구 지정을 통해 역사문화환경을 관리하여 왔다. 미관지구는 1962년 도시계획법 제정 시에 도입되어 1973년 제1종에서 제5종으로 세분화되었고, 1992년부터 한국 고유의 건축양식을 보존하거나 전통적 미관을 유지하기 위한 지구로서 제4종 미관지구가 지정되기 시작하였다. 이후 2000년도의 법 개정으로 미

관지구가 중심지·역사문화·일반미관지구로 세분화되었다. 역사문화 미관지구는 건축물 형태·높이·색채 등에 관한 규제를 통해 문화재 주변 도시공간에 가장 큰 영향력을 행사한 지구였으나, 2018년 유사목적의 용도지구 통합 및 불합리한 토지이용규제 해소를 위한 국토계획법 개정으로 특화경관지구로 통합·변경되었다. 보존지구는 1971년 문화재 및 중요시설물의 보호와 보존을 위해 도입되었으며, 2000년에 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 위하여 필요한 지구로서 문화자원보존지구가 세분화되었다. 문화자원보존지구는 2012년 역사문화환경보존지구 개칭되었다가 2018년 다시 역사문화환경 보호지구로 개칭되었다.

이처럼 국토계획법 체계에 역사문화환경 관련 지구가 등장한 것은 2000년대 이후이나, 약 20여년이 지난 현재까지도 행위제한을 통한 규제 위주의 도시관리로 도시의 성장을 저해하는 용도지구로 인식되어 지구지정 자체를 폐지하거나, 유사목적의 지구에 통합되고 있는 추세이다.<sup>9)</sup>

### 3) 역사문화환경 보존방식에 대한 개념 정립 미비

서양의 경우 15세기 이후 역사적 건축물을 중심으로 보존에 대한 논의가 시작되었으며, 18세기 이후 계몽주의에 따른 합리적 사고로 역사적 건축물 등에 대한 보호와 보존 개념이 분리되어 논의되었고, 20세기에 이르러서는 보존을 시대적 가치로 인정하는 기능주의와 역사적·예술적 관점에 따라 다양한 표현과 재구성을 요구하는 포스트 역사주의적 관점으로 나뉘어왔다(홍순연 외, 2010).

문화유산의 보존 개념에 대한 논의는 특히 19세기 비올레 르 뒤(Viollet-le-Duc, 1814년~1879년)의 '완전한 복원(restoration)' 개념과 존 러스킨(John Ruskin 1819년~1900년)의 '원형의 최대한 보존(conservation)' 개념의 대립을 거쳐 체사레 브란디(Cesare Brandi, 1906~1988)의 '중립적 보존이론'이 정립되었다(Jokilehto, 2009).

보존 개념과 보존 방식에 대한 논의는 20세기 이후 국제적 회의로 발전하여 1931년 아테네 헌장, 1964년 베니스 헌장, 1994년 나라문서, 1999년 역사적 목재구조물의 보존원칙 등과 같은 국제헌장과 권고안 채택으로 이어져 역사적 기념건조물과 유적의 보존 및 복원에 관한 다수의 국제적 원칙들이 만들어졌다.

우리나라에서 역사문화환경을 계획·관리하데 있어서 가장 많이 사용되는 용어는 보존이다. '역사적 건축물과 유적의 수리·복원 및 관리에 관한 일반원칙'에서는 보존(保存)을 "문화재의 가치를 유지하기 위하여 행하는 제반조치"라고 정의하고 있다. 즉, 보존이라는 용어는 역사문화환경의 현 상태를 유지하거나, 역사적 가치 회복을 위해 역사문화환경의 원형이 형성되었던 시기로 되돌리거나, 또는 전성기의 형태로 복원하는 행위 등 다양한 의미로 사용될 수 있다.

서양의 경우, 문화재 보호를 통한 손상 방지 및 지속적 유지를 위한 예방적 차원의 보존(conservation) 개념과 적극적인 개입을 통해 문화재의 미학적·외형적 측면을 향상하는 복원(restoration) 개념이 현대의 보완적 보존이론이 등장하면서는 거의 동일하게 사용되고 있다(강대일·이수정, 2003).

그러나, 우리나라에서 역사문화환경 보존계획을 논할 때 보존이라는 용어는 여전히 원형보존 및 현상동결식의 절대적 보존개념으로 사용되는 경우가 많으며, 비올레 르 뒤와 존 러스킨이 복원과 보존 개념으로 대립하였던 시기처럼 여전히 복원의 반대개념으로 인식되고 있기도 하다. 또한, 역사문화환경의 보존이라는 궁극의 목적으로서의 보존 개념과 이를 실현하기 위한 수단으로서 보존 방식이 그 외연에 차이가 있음에도 이에 대한 구분이 이루어지지 않고 있다.

역사문화환경은 문화재로 지정된 공간뿐 아니라 주변 지역을 포함하는 복합적 성격의 공간이다. 따라서, 역사문화환경에 대한 보존 개념 및 보존 방식도 문화유산 자체에 적용할 때와 주변 도시공간에 적용할 때를 구분할 필요성이 있다. 특히 보존, 수리, 보강, 수복, 복원, 재현, 재생 등 역사문화환경을 보존하기 위한 수단으로서 보존 방식에 대한 개념 정립 및 사회적 공감대 형성이 필요하다.

## 2. 분석의 틀

이 연구는 스페인의 특별보호계획제도 및 두 사례도시의 역사지구 특별보호계획을 분석하여, 문화유산 보존과 도시재생을 연계한 역사문화환경의 통합적 관리방안에 대한 정책적 시사점을 도출하기 위해 수행되었다. 이 연구의 분석의 틀은 다음과 같다.

첫째, 스페인 특별보호계획의 제도적 위상과 성격을 살펴보았다. 문화유산 보호와 도시재생이라는 두 가지 목적으로, 우리나라로 치면 문화재보호법과 국토계획법 모두에 상관이 있는 특별보호계획제도가 실질적으로 어떻게 운용되고 있는지 고찰하여 우리나라 계획제도에 적용할 수 방안을 모색해 보고자 하였다. 이를 위해 스페인의 역사문화환경 관련 법체계, 특별보호계획제도의 도입 배경 및 목적, 수립 권한, 계획적 특성, 도시계획과의 관계 등을 조사하였다.

둘째, 공간적·건축적 측면에서 역사문화환경의 보존 및 관리 방식을 조사하였다. 역사지구는 문화유산과 역사적 가치가 있는 건축물, 일반 건축물 등이 혼재되어 있는 물리적 공간이다. 역사지구에 대한 구체적인 사례조사를 통해 역사문화환경의 보존을 위한 공간적·건축적 관리계획이 실질적으로는 어떻게 구현되고 있는지 살펴보았다. 이를 위해 두 역사지구 특별보호계획에 대한 계획적 내용과, 관련 조례 및 도면, 관련 논문 등을 조사하여 역사지구의 보존 원칙, 역사지구의 특성 보호를 위한 공간적·건축적 관리방안, 건축물 형태적 특성 유지 기준 등을 분석하였다.

셋째, 역사지구의 도시재생 방안을 살펴보았다. 역사지구는 일반적으로 문화유산 보호에 따른 규제로 신규개발이 어려워 주거지가 낙후되고, 현대적 생활편의를 위한 기반시설 및 공공시설이 충분하지 못해 주민생활의 불편으로 정주민구가 감소하기도 한다. 두 역사지구의 특별보호계획 내용 중 주거지 재생과 공공사업을 위한 통합재생지구 지정과 기반시설 및 공공시설 관련 계획 및 도면, 관련 논문 등을 분석하여 역사지구 재활성화를 위해 어떤 재생계획들이 수립되었는지 조사해보았다.

## IV. 특별보호계획 제도를 통한 역사지구의 통합적 관리

### 1. 스페인 특별보호계획 제도의 성격

#### 1) 제도 도입 배경 및 목적

스페인의 역사문화환경 관리제도의 기본 틀은 우리나라와 유사하다. 문화재(Bien Interés Cultural)에 해당하는 기념물, 사적지, 역사지구 등은 우리나라 문화재보호법과 유사한 스페인 역사유산법(Ley del Patrimonio Histórico Español)으로 관리하고, 일반 도시지역은 토지 및 도시재생법(Ley de Suelo y Rehabilitación<sup>10)</sup>)으로 관리하여 문화유산과 일반 도시지역의 관리체계를 구분하고 있다. 그러나 스페인은 이에 더하여 1985년 제정된 국가법인 스페인 역사유산법 제20조 제1항에 의거하여 ‘특별보호계획’ 제도를 별도로 운영하고 있다. 스페인의 특별보호계획제도는 도시 내 문화유산과 주변 도시공간을 하나의 계획체계 안에서 체계적으로 보존 및 재생하기 위한 통합적 계획·관리제도이다.

스페인 역사유산법 상 문화재 구분은 부동산유산과 동산유산으로 구분되며, 부동산유산은 기념물(monumentos), 역사지구(Conjunto Histórico), 유적지(Sitio Histórico), 고고유적지대(Zona Arqueológica), 역사정원(jardines históricos)으로 구분된다. 역사지구, 유적지, 고고유적지대 등의 부동산유산을 문화재로 지정할 시, 관할 자치정부 및 시정부는 해당 문화유산의 영향을 받는 지역에 대한 특별보호계획 또는 기타 도시계획 관련 법령에 근거한 보호계획을 수립할 의무를 갖게 된다.

스페인이 특별보호계획 제도를 채택한 이유는 첫째, 역사지구와 유적지 등과 같이 도시 내 문화유산이 대규모로 밀집되어있는 지역의 경우 주변 지역에 미치는 영향이 지대하므로 일반적인 문

화재 관리와 도시계획만으로는 관리가 어렵다는 문제인식에서 출발하였다. 둘째, 역사적 구시가지 및 중심지들이 거주환경 악화와 도시기능 변화로 인구감소 및 도시쇠퇴를 겪게 됨에 따라 역사지구의 중심성을 회복하기 위해 도시재생의 필요성이 증대되었다. 셋째, 역사지구 내 건축물들의 경우 대부분 예술적·역사적 가치가 있는 것들이어서 이를 보존하면서 도시재생을 추진하기 위해서는 종합적인 전략계획이 필요하였기 때문이다.

즉, 과거 문화유산의 가치를 보존함과 동시의 현대적 도시기능도 도입하여 역사도시의 지속가능한 발전을 추구하고자 하였다. 이에 따라 문화유산이 밀집된 구시가지, 역사적 중심지(centro histórico) 및 세계유산으로 지정된 도시<sup>11)</sup>들에는 일반적인 도시계획과는 별도로 특별보호계획을 수립하여 역사지구의 보존 및 도시재생을 함께 도모하게 되었다.

#### 2) 수립 권한 및 절차

스페인의 경우 행정체계가 중앙행정과 지방행정으로 나뉘어 운영되며, 17개의 각 자치지방(Comunidad Autonoma)별로 역사유산법, 도시계획법 등을 별도로 만들어서 운영하고 있다. 특히, 도시계획은 국가적 차원의 법령에서 최소한의 정책적 기준만 제시하고, 해당지역의 문화적·기후적 특색을 고려하여 자치지방의 자치법규와 해당 시의 조례로 수립하도록 하고 있다.

특별보호계획은 <표 2>와 같이 해당 자치지방 단위로 별도로 수립되는 역사유산법 및 도시계획법의 관련 조항들에 근거하여 해당 시정부에 의해 수립된다. 수립된 특별보호계획은 이후 관할 자치지방정부와의 협의를 거쳐 최종적으로는 우리나라의 문화재청에 해당하는 문화부의 승인을 받게 된다. 계획수립 이후의 집행 권한은 중앙정부, 자치지방정부 및 관할 시정부 모두에 있으나, 실질적인 집행 권한은 시정부가 갖는다.

#### 3) 특별보호계획의 특성 및 도시계획과의 관계

스페인은 행정체계의 특성상 중앙행정기관에 의한 일괄적 계획보다는 해당 도시의 지역특성을 반영한 지방자치정부의 계획 권한을 더 중시한다. 따라서 주로 해당 시정부의 주도로 수립되는 특별보호계획은 해당 도시 및 역사지구별로 당면한 문제상황이 달라 승인된 계획내용 및 계획도면의 종류가 일관되지 않고 각기 다른 특성을 갖고 있다. 또한, 문화유산 보존과 도시재생이라는 복합적인 목표를 갖고 수립되는 만큼 특별보호계획의 분석내

Table 2. Role sharing by administrative organizations

| Administrative agency | Roles and Permissions             | Related Laws   |
|-----------------------|-----------------------------------|--|
| Municipality          | Planning, plan execution          | Ordinances of the special protection plan                                      |
| Autonomous community  | Plan consultation, plan execution | Law of cultural heritage of the autonomous community and the urban legislation |
| Central government    | Plan approval, plan execution     | Spanish constitution, Spanish heritage law, land and urban rehabilitation law  |

용 및 계획내용이 방대하다.

그럼에도 하나의 계획 제도 하에서 역사문화환경 보존과 도시 재생이라는 동일 목적을 갖고 역사지구의 특성을 유지·보존하고, 도시 기능을 재정립하며, 주거환경 정비 및 공공시설 개선으로 역사지구를 재활성화 하기 위한 계획을 수립하고 있다는 공통점이 있다.

또한 세부적인 계획내용은 각각 다를지라도 스페인 역사유산 법에 의거하여 다음의 세 가지 조항은 공통으로 포함하고 있다. 첫째, 모든 대중들의 사용을 위해 건물 및 공간에 적합한 설치 우선순위를 정한다. 둘째, 주거지역의 재생과 적절한 경제 활성화를 위해 통합재생지구(áreas de rehabilitación integrada<sup>12)</sup>) 지정을 고려한다. 셋째, 건축물 파사드(facade)와 지붕에 대한 보존 및 설치기준을 포함한다.<sup>13)</sup> 즉, 특별보호계획을 통해 역사지구의 전체적인 공간관리 방향과 정주환경 재생을 위한 통합재생계획을 수립하며, 역사지구의 건축적 특성 보존을 위한 세부기준을 제시한다. 이를 통해 문화유산의 보호뿐 아니라 새로운 활용방안을 제시하고, 역사지구의 특성을 유지하되 미래에도 지속가능한 성장을 할 수 있는 토대를 만들고 있다.

스페인 특별보호계획은 또한 계획 수립에 그치지 않고 계획내용 자체를 법제화함으로써 계획의 실행력과 지속력을 담보하고 있다. 각 법령 단계에서 규정한 위원회의 심의를 거쳐 승인된 특별보호계획의 주요 계획내용과 관련도면을 해당 시의 조례로 고시하여 변경이 없는 한 지켜야 하는 법규로 운영하고 있다.

1985년 제정된 스페인 역사유산법 제20조에 의해 역사지구 등이 특별보호계획을 통해 관리하도록 결정됨에 따라 역사지구가 있는 시의 일반 도시계획은 계획 초기단계부터 특별보호계획의 수립을 염두에 두고 계획된다. 1986년 수립된 톨레도시의 일반 도시계획은 계획승인 당시 특별보호계획이 수립 중이었던 톨레도 역사지구에 대한 규제계획을 수립하지 않고 비워둠으로써 향후 수립될 특별보호계획의 내용을 준용하게 하였다. 알칼라 데 에나레스 시는 일반 도시계획 초안과 함께 역사지구에 대한 특별보호

계획 초안 작성을 시작하였다. 1991년 승인된 일반 도시계획에 역사지구는 특별보호계획 구역으로만 표기되었고, 역사지구에 대한 구체적인 특별보호계획은 1998년에 승인되었다(〈그림 2〉 참조).

#### 4) 제도 적용 과정의 문제점

문화유산 보존과 도시재생을 동시에 추진하는 제도인 만큼 스페인도 특별보호계획제도의 적용과정에서 많은 문제점을 겪어왔다. 우선 계획수립 과정이 지난하고 승인까지 긴 시간이 소요되었다. 톨레도의 경우 1990년에서 1996년까지 계획수립에만 6년이 걸렸으며, 지역주민들의 동의와 중앙정부의 승인을 거쳐 주요내용을 조례로 공표하기까지 추가로 2년여의 시간이 더 소요되었다. 이후, 주택보수지원금에 관한 인센티브 조례는 그 후 3년 뒤에야 제정되었다.

알칼라 데 에나레스의 경우 1985년에서 1989년까지 초안계획과 승인에 4년이 소요되었으며, 2001년 변경 승인된 이후 역사지구 특별보호계획에 대한 통합조례는 2014년에서야 제정되었다. 계획의 수립과 승인까지 보통 1-2년 정도의 기간을 소요하는 우리나라의 계획과정 및 행정 현실에 비해 스페인은 계획수립을 위한 사전조사와 의견조율에 많은 시간을 할애하고 있다.

이러한 특별보호계획을 현실에 적용하는 과정에서 시정부 담당자가 체감하는 가장 어려운 문제는 제정 문제이다. 스페인의 고도이자 톨레도주의 주도로서 주정부 및 중앙정부의 전폭적인 지원을 받은 톨레도시의 경우 특별보호계획 관련 사업들을 신속하게 추진할 수 있었으나, 다른 중소역사도시들의 경우 제정상의 어려움으로 사업추진의 부진을 겪고 있다. 그러나 스페인의 경우 개인소유의 역사적 건축물은 개인이 보존해야 하는 유산이라는 역사적 인식이 강해 계획과 사업추진이 부진 속에서도 지역주민들의 반발은 우리나라에 비해 상대적으로 적다고 한다.

## 2. 톨레도 특별보호계획 사례

### 1) 톨레도 역사지구 특별보호계획 개요

#### (1) 톨레도 역사지구 역사

톨레도는 타호 강으로 삼면이 둘러싸인 언덕 위에 입지한 로마 시대에 형성된 성채도시 중 하나로서 1085년부터 1560년까지 약 500년 간 스페인의 수도로서 번영을 누렸던 도시이다. 톨레도 역사지구는 서고트족 교회부터 로마시대, 18세기 바로크 유적까지 독특한 예술적 업적의 연속체로서 산후안 데 로스 레예스 성당, 대성당, 산 후안 바우티스타 성당, 산타 크루스 병원, 푸에르타 누에바 데 비사그라 등 15-16세기에 형성된 스페인 황금기의 종교 건축, 병원, 군사시설 건축의 고유한 형태를 보여주는 완벽한 사례들이 많이 남아있다.<sup>14)</sup> 1986년에는 이를 인정받아 스페인에서는 두 번째로 유네스코 세계유산도시로 지정되었다(〈그림 3〉 참조).

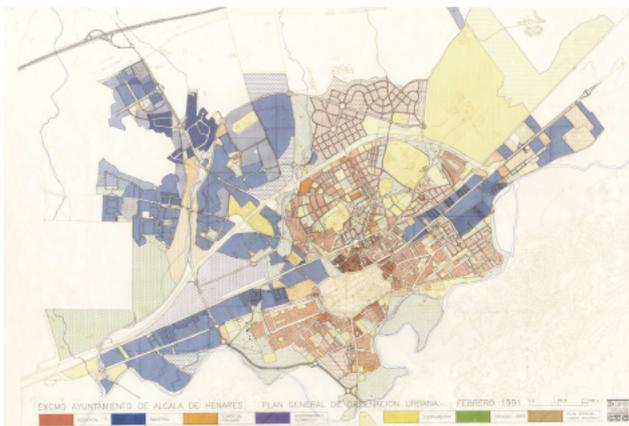
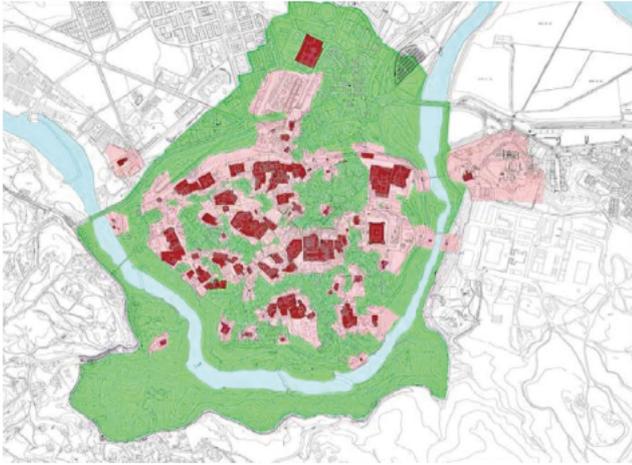


Figure 2. Plan general de ordenación urbana. 1991.

Source: Anduiza(2011)

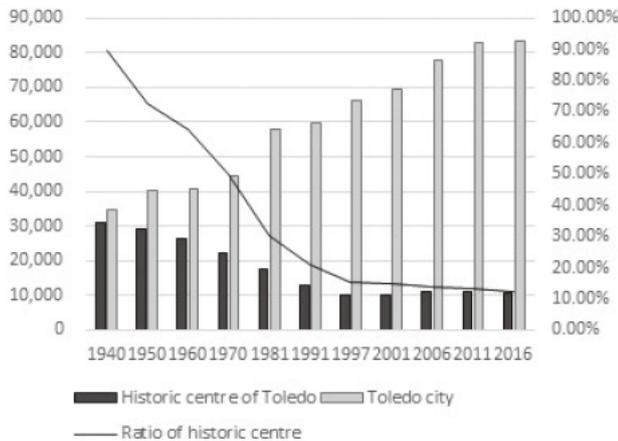


**Figure 3.** Areas of protection BIC and humanity heritage area  
Source: Ahedo(2017)

(2) 특별보호계획의 배경 및 목적

1940년대 약 3만 명이었던 톨레도 역사지구 내의 인구는 1990년대에 이르러 <그림 4>와 같이 1/3 수준인 약 1만 명으로 급격히 감소하였고, 역사지구는 쇠퇴하였다.<sup>15)</sup> 이는 톨레도시의 도시개발 정책과도 관련이 있는데, 1960년대 이후 역사지구의 외곽지역의 개발이 확산되면서 톨레도시의 전체인구는 증가하였으나, 역사지구 내 자체 인구는 지속적으로 감소하였다. 이는 톨레도 역사지구 내 주민들이 오래된 도시에서 벗어나 보다 현대적이고, 편안하며, 보다 넓은 집에서 살기 위해 주변 지역으로 이동했기 때문으로 분석되고 있다(Sálinchez, 2007). 이에 스페인 정부와 톨레도시는 역사지구의 보호 및 도시쇠퇴를 막기 위해 ‘톨레도 역사지구 특별계획(Plan Especial del Casco Histórico de Toledo, PECHT)’을 수립하게 되었다.

PECHT의 목적은 톨레도의 미래 도시 모델을 정의하고 주요기능을 재활성화하는 것이었다(Busquets, 2014). 문화유산의 보존뿐 아니라 새로운 이용 및 활용에 대한 균형을 유지하며, 지속적



**Figure 4.** Trends in demographic change in the historic centre of Toledo

Source: <http://www.toledo.es> and <http://www.ine.es>

인 도시성장을 위한 계획을 수립하고자 하였다. 이에 따라 PECHT에는 문화유산의 보호뿐 아니라 역사지구의 도시기능 재생을 위한 건축물 복원·정비계획 및 주민편의와 복리증진을 위한 공공시설과 공공공간에 대한 종합적 정비계획을 담게 되었다. 현재 역사지구 내 인구는 감소세가 둔화되어 약 1만 명 정도를 유지하고 있으며, 관광객은 2015년 기준 350만 명에 이르고 있다.

(3) PECHT 수립 과정 및 권한

PECHT는 스페인 역사유산법 제20조에 의거한 법정계획으로서 1989년 중앙정부기관인 문화부, 카스티야라만차 자치지방(Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha), 톨레도 시 및 톨레도 왕립재단(Real Fundación de Toledo)이 특별계획 수립을 위한 협약에 서명하면서 시작되었다. PECHT는 스페인 건축가 조안 부스케츠(Joan Busquets)를 중심으로 약 6년(1990-1996)에 걸쳐 수립되어 1997년 승인되었으며, 톨레도 왕립재단이 PECHT에 대한 기술적 자문 및 재정적 지원을 수행하였다.

이후 톨레도 시청은 1998년 역사지구 특별계획의 핵심내용들을 ‘톨레도 역사지구 특별계획 조례’(Ordenanzas del Plan Especial del Casco Histórico de Toledo, 이하 PECHT 조례)로 만들어 관련도면과 함께 고시함으로써 계획에서 제시된 규제 및 가이드라인과 계획도면이 법적 효력을 갖게 하였다. 2001년에는 ‘톨레도 역사지구의 건물 및 주택 재생 지원에 대한 조례<sup>16)</sup>’를 제정하였다.

(4) PECHT의 성격 및 조례 구성

PECHT 조례는 조례 자체에 특별보호계획에서 수립한 주요 계획내용과 역사지구의 특성 보호를 위한 관리기준 등이 담겨져 있다. 우선 총칙에서는 PECHT가 스페인 역사유산법, 카스티야라만차 역사유산법 및 도시계획법에 따라 역사지구로 지정된 지역의 보호를 목적으로 수립된 법정계획임을 명시하였다.<sup>17)</sup> PECHT에 대해 법적 효력을 갖는 문서로는 보고서, 법령, 도면, 보호대상목록이 있으며, 주된 집행기관으로 톨레도 시청을 지정하고 있다. 톨레도 역사지구의 문화유산 보호를 위한 지구보존의 범위는 톨레도 역사지구 내 도시 및 건축물뿐 아니라 그 주변 환경의 특성까지 보존함을 원칙으로 한다. 톨레도 역사지구 내에서는 PECHT의 내용이 아닐 경우 부동산의 부분적 변경도 불가하도록 하고 있다(Todedo, 1998).

PECHT 조례는 총칙, 제1장 문화유산 보호, 제2장 톨레도 건축물의 구체적 특징에 대한 공통규정, 제3장 시설 및 서비스에 대한 공통규정, 제4장 도로 및 공공공간에 대한 공통규정, 제5장 유산의 보호 및 가치 부여에 관한 고유 규정, 제6장 건축물의 보존에 관한 특별 규정, 제7장 톨레도 주변 보호지역 규정, 제8장 특별계획의 관리규정으로 구성되어 있다.

이에 따른 계획도면은 총 9개가 고시되어 법적 구속력을 행사하고 있다. 각 고시도면의 제목은 ①조닝, ②기준 및 제안된 시

설, ③기념비적 지구와 역사적 가치가 있는 건축물, ④건축물의 공공공간, ⑤기반시설 및 서비스, ⑥통합재생지구, ⑦건축물 높이, ⑧액션 프로그램, ⑨종합계획도이다.

## 2) 역사문화환경의 보존 및 관리

### (1) 역사지구 보존 및 재생 원칙

역사지구의 보존은 도시 및 건축 구조의 유지뿐 아니라 그 주변 환경의 일반적 특징에 대한 유지관리를 포함한다. 부동산유산에 대한 변경은 원칙적으로 불가하나 PECHT에서 허용하는 범위는 가능하다. 역사지구 전체의 보존과 보호에 부합하는 용도만 허용되며, 이러한 용도의 사용은 살아있는 도시 구조로서 역사지구의 유지에 기여하도록 장려된다.

PECHT는 톨레도의 건축적 특성을 유지하고 주요기능의 재활성화를 위해 ‘재생(rehabilitation)’을 계획의 우선적 원칙으로 선언하였다. 여기서 재생이란 건축물의 복원, 거주할만한 환경의 조성 및 명백하거나 숨겨진 자산 가치 모두의 향상을 지향하는 것으로서, 재생을 통한 조치들은 건설기간의 다양한 시대적 가치에서 출발하며 역사지구에 수정을 수반할 수 있다.<sup>18)</sup>

### (2) 문화유산의 보호

톨레도는 서고트 왕국, 이슬람 왕국, 카스티야 왕국의 수도였던 도시로 역사지구 전역에 걸쳐 수 백년 이상 된 역사적 건축물들이 수없이 많이 남아있다. 이에 톨레도의 문화유산 보호체계는 역사적 건축물의 보존을 중심으로 형성되었다.

PECHT는 톨레도 역사지구 내 역사적 건축물의 보존을 위해 해당 건축물의 역사적 중요도에 따라 M·P·A의 3가지 등급으로 나누어 차등적인 보호를 하고 있다(〈그림 5〉 참조). 이때 M등급(Monumento)은 문화재에 해당하는 기념물에 부여되고, P등급

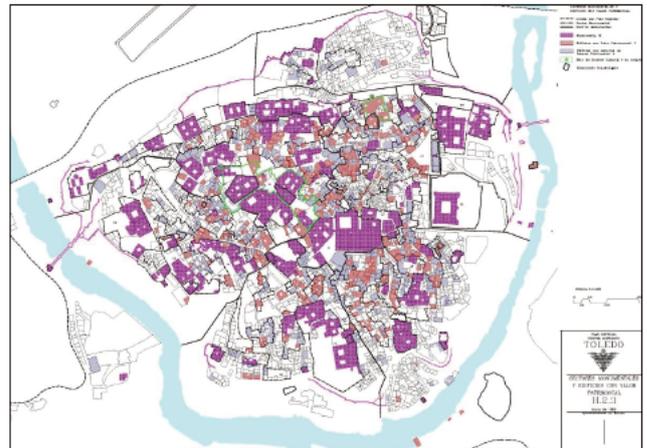


Figure 5. Monumental sectors and buildings with patrimonial value

Source: 톨레도 시청, Ayuntamiento de Toledo, <http://www.toledo.es/>

(Edificios con Valor Patrimonial)은 역사적 가치가 있는 건축물에 부여되는데, 건축물의 외부형태 및 상태를 엄격히 유지하면 내부를 개조하여 호텔, 숙박시설 및 다른 용도로 사용할 수 있다. A등급(Edificios con Aspectos de interés Patrimonial)은 역사적으로 흥미로운 측면을 갖고 있는 건축물에 부여된다.

알카자르(Alcázar), 톨레도 대성당 등 톨레도를 상징하는 기념물로서 M등급에 해당하는 건축물은 총 97개가 목록에 등재되어 보호되고 있다. 역사적 건축물과 역사적 거리, 광장 등에 해당하는 P등급은 총 749개가 목록에 등재되어 별도로 관리되고 있다.<sup>19)</sup>

### (3) 역사지구의 특성 보호를 위한 공간 구분

PECHT에서는 톨레도의 특성을 명확하게 유지·보존하기 위해 역사지구의 상황을 〈표 3〉과 같이 통합재생지구 및 공공사업지

Table 3. Definition and delimitation of the particular situations or zones in the historic center of Toledo

| Classification                              | Contents   |
|---|--|
| Sectors of Integrated Rehabilitation        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- These are sectors that the Special Plan delimits for the implementation of integrated actions of predominant public initiative.</li> <li>- The Special Plan has designated a total of 21 integrated rehabilitation sectors.</li> </ul>  |
| Monumental Sectors                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monumental Sectors are sets of buildings, with corresponding public spaces, or individual constructions that are delimited for the protection of their specific values.</li> </ul>  |
| Buildings with Individual Patrimonial Value | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buildings will be included in some of the following protection regimes.</li> <li>- Level "M", which includes the monuments</li> <li>- Level "P", which guarantees the integral protection or maintenance of the basic characteristics of the property, according to the specifications of the corresponding form.</li> <li>- Level "A"<sup>20)</sup>, which guarantees the conservation of the unique elements that justify inclusion in this scheme.</li> </ul>    |
| Buildings with No Specific Heritage Value   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- It will be understood that buildings not included in any of the levels of protection referred to in the previous article.</li> <li>- The actions carried out in these buildings must respect the general conditions established in Title 2, the individuals of the Monumental Sector, if they are included in any of them, and, in any case, they will adapt to the urban and architectural structure of the general characteristics of its environment.</li> </ul> |

Source: Ordenanzas del Plan Especial del Casco Histórico de Toledo

구, 주된 또는 보완적인 기념비 지구, 독특한 역사적 가치가 있는 건축물 지구, 특별한 가치가 없는 건축물 및 건축물이 없는 지구의 4가지로 구분하여 관리하고 있다. 역사지구 내 플롯(plots)들은 이 4가지 상황 중 하나 또는 하나 이상에 해당된다.

통합재생지구는 주거지 재생사업 및 공공주도의 재생사업 시행이 정해진 지역이다. 쇠퇴한 주거지 재생을 위해 PECHT에 의해 21개 지구가 지정되었다. 기념비적 지구는 기념물과 유산적 가치가 있는 건축물 및 공공공간이 밀집되어 있는 곳으로서 주요지구와 부속지구로 구분된다. 문화유산적 가치가 큰 주요 밀집지구는 알카사르 성이 있는 파차다(Fachada) 지구, 콜리나(Colina) 지구, 라데라(Ladera) 지구 등이 있다. 독특한 역사적 가치가 있는 건축물은 건축물 보존등급 M·P·A에 해당하는 건축물들이며, 보호등급이 부여되지 않은 건축물들은 특별한 가치가 없는 건축물들로 여긴다.

(4) 역사지구 내 건축물 관리 기준

PECHT에서는 역사지구만의 특수한 건축적 특성을 유지하고 회복하기 위해 <표 4>와 같이 보호수준에 따라 건축물 등급을 나누고, 등급별로 가능한 공사의 종류를 세분화하고 있다. M등급과 P등급의 건축물은 정기적인 유지관리가 필요하며, 건축물의 전체 및 부분 손실 시 역사적 가치를 훼손하지 않는 선에서 복원

(reconstruction)도 가능하다. A등급의 건축물은 일반적인 건축물 정비가 가능하며 역사적 가치가 보장된다면 구조조정(restructuring)도 가능하다. 등급이 부여되지 않은 건축물들은 어떤 종류의 공사도 가능하다.

건축물 등급에 따른 보수 유형은 <표 5>와 같이 일반 유지관리, 특별 유지관리, 건축물 개조, 도시 개조의 4가지 유형으로 구분되며, 보수 유형별로 가능한 보수공사의 종류가 구분되어 있다. 이에 따라 M등급과 P등급의 건축물은 필요한 경우 일반 유지관리와 특별 유지관리를 통해 보존, 보강 및 복원공사를 시행할 수 있고, 건축물의 소실 등으로 재건이 필요한 경우 및 건축물의 문화유산적 가치를 보호하면서 거주 조건을 개선할 경우 건축물 개조도 가능하다. 역사적 가치가 있는 요소를 일부 갖고 있는 A등급의 건축물은 일반 및 특별 유지관리가 가능하며 개보수, 개조 및 재건이 가능한 건축물 개조도 허용된다. 특별한 가치가 없는 건물 및 건물이 없는 지역의 경우 모든 형태의 보수공사를 허용함으로써 건축물 등급별로 가능한 보수 공사의 차등을 두고 있다.

기존 건축물일 경우 가능한 보수공사의 종류는 보존, 보강, 복원, 개보수, 개조, 철거가 있으며,<sup>21)</sup> 새로운 공사일 경우 개축, 교체, 신축, 증축이 가능하다.<sup>22)</sup> 보수공사의 종류와 개념은 PECHT 조례에 명시되어 있다.

Table 4. Degree of protection of the elements and permitted works according to building level

| Classification                            | Definition  | Permitted works   |
|---|---|---|
| Level M                                   | Level "M", which includes the monuments.  | - As required by ordinary and extraordinary maintenance.<br>- Reconstruction of missing buildings or building bodies that are interested in recovering, provided that their preexistence is accredited and reconstruction does not impair the building's heritage value.        |
| Level P                                   | Level "P", which guarantees the integral protection or maintenance of the basic characteristics of the property, according to the specifications of the corresponding form. | - Demolition of elements added to the original construction and that do not degrade its nature.<br>- Conditioning of buildings with level "P" when they can be destined to uses of equipment or hotel with rigorous respect to the morphology and preservation of the building. |
| Level A                                   | Level "A", which guarantees the conservation of the unique elements that justify inclusion in this scheme.  | - It is permissible to carry out the usual and extraordinarily necessary actions, as well as those of building restructuring Provided that the preservation of the property values that warrant their inclusion in this regime is guaranteed.                                   |
| Buildings with No Specific Heritage Value | It will be understood that buildings not included in any of the levels of protection referred to in the previous article.   | - Interventions of any kind will be allowed.  |

Source: Ordenanzas del Plan Especial del Casco Histórico de Toledo

Table 5. Types of repair works possible by intervention regimes

| Intervention Regimes                       | Classes of works  |
|--|---|
| 일반 유지관리 (MO, Mantenimiento ordinario)      | 보존(conservation)  |
| 특별 유지관리 (ME, Mantenimiento extraordinario) | 보강(consolidation), 복원(restoration)                        |
| 건축물 개조 (RE, Reestructuración edilicatoria) | 개보수(conditioning), 개조(restructuring), 재건(reconstruction), |
| 도시 개조 (RU, Reestructuración urbanística)   | 교체(substitution), 신축(new plant), 증축(extension)            |

Source: Ordenanzas del Plan Especial del Casco Histórico de Toledo

(5) 건축물의 형태적 특성 유지

PECHT는 톨레도 역사지구의 건축물의 형태적 특성을 유지하기 위해 기초 및 담장, 지붕, 외벽, 사이벽 및 격벽에 대한 상세한 기준을 제시하고 있다.

담장의 경우 두께 55cm 이상일 경우 유산적 가치가 있는 것으로 보고, 해당 건축물의 철거 및 변형 공사 시 공식적 조사를 해야 한다. 지붕은 경사지붕만 가능하며, 최대 기울기는 25%까지 허용되고, 처마길어도 최대 0.5m 정도만 돌출하되 처마가 있는 쪽 길의 1/3 이상을 넘지 않도록 하였다.

건축적 특성에 관한 규정 중 외벽에 대한 규제가 가장 많아 자재는 벽돌, 석조재, 전통적 방식의 혼합재, 석고 등으로 제한하고 색상은 황갈색, 황토색, 흰색 및 기존 건물에 쓰여진 목재 또는 파스텔 톤의 따뜻한 계열의 색으로 제한하였으며 개구부, 장식물, 발코니, 망루 등 전면설치물에 관한 규정을 별도로 두고 있다.

형태적 특성에 관한 규정으로는 필지규모, 건축선, 외부건축선, 내부건축선, 높이, 파티오 주택,<sup>23)</sup> 공지 또는 정원이 속한 필지, 별장지역, 용적률, 지하로 나누어 각각에 대한 세부 가이드라인을 제시하고 있다. 건축물 높이는 최대 4층까지 허용되며, 3층 규모가 전체의 과반 이상을 차지하고 있다. 안뜰에 해당하는 파티오는 1층일 경우 필지면적의 20% 이상, 상층부일 경우 12% 이상 되도록 하여 전통적인 건축 형태를 유지하고 일조와 통풍 등 주거조건이 유지되도록 하고 있다.

3) 역사지구의 도시재생

(1) 도시재생 목적

세계유산으로 지정된 역사지구의 보존과 현대도시로 발전 사이의 균형을 잡기 위해 가장 중요한 것은 오래된 주거지를 재생하는 것이다. PECHT 수립 당시 역사지구의 가장 큰 문제는 정주민구 감소와 주차문제였다. 톨레도 역사지구 재생의 목적으로 첫째, 노후 건축물의 재생을 통한 역사적 중심성 회복 및 인구감소 방지와 둘째, 주차장 등 인프라시설 건설을 통한 교통문제 해결을 주요점으로 선정하였다(Busquets, 2014).

(2) 통합재생지구 지정을 통한 주거환경개선

통합재생지구는 특별계획에서 정한 공공주도의 통합정비사업이 시행되는 지구로서 계획수립 당시 총 21개 지구가 지정되었다(〈그림 6〉 참조<sup>24)</sup>). 통합재생지구에는 역사지구 내 주민들의 주택 재생을 위해 건축물의 복원, 재건, 교체 등 주거지 정비사업이 중점적으로 계획되었다. PECHT의 시행 이후 약 700채 건축물이 재생되었다(Busquets, 2014).

통합재생지구에 대한 세부계획에서는 각 지구별 필지 및 건축물 현황을 토대로 계획방향을 제시한다. 계획내용에는 주요 용도, 사업 신청 여부, 재생·신축·공공기여에 대한 예상 실적과 대략예산 등이 수립되어있다(Busquets, 2000) .



Figure 6. Sectors of integrated rehabilitation and detailed planning

Source: 톨레도 시청, Ayuntamiento de Toledo, <http://www.toledo.es/>

(3) 기반시설 및 공공시설 정비

1997년 PECHT 수립 이후 오래된 건물들의 건축 활동이 15%에서 30%로 증가하였는데, 이는 역사지구의 회복에 가장 큰 영향을 미치는 사안으로 톨레도시가 엄청난 노력을 기울인 공공투자의 결과이다(Ahedo, 2017). 톨레도시는 자체 예산 및 유럽 투자은행에서 받은 막대한 보조금(당시 화폐로 6200 million de Ptas)을 역사지구 중심부의 기반시설 강화를 위해 투자하였다.

대표적인 시설로는 역사지구 내 자동차 진입을 제한하기 위해 진입부에 대형주차장 2개소를 배치하였고, 톨레도의 경사지형을 극복하기 위해 당시로서는 혁신적이었던 전동 에스컬레이터를 계획하였다(〈그림 7〉 참조). 이를 통해 역사지구의 보행접근성을 높이고 만성적 교통문제를 해소하고자 하였다.

(4) 건축물 및 주택 재생에 대한 인센티브

톨레도는 역사지구 내 건축물 보존에 대한 인센티브로 '재생 지원금'을 지원하고 있다. 재생 지원금은 '톨레도 역사지구의 건물



Figure 7. Infrastructure and services systems

Source: 톨레도 시청, Ayuntamiento de Toledo, <http://www.toledo.es/>

및 주택 재생 지원에 대한 조례'에 의거하여 심사를 거쳐 신청자에게 지급된다. 지원금의 지급은 2000년에 설립된 톨레도 왕실의 후원으로 시작되었는데, 현재 개인 건축물 재생에 대한 지원은 톨레도 컨소시엄<sup>25)</sup>의 주도로 이루어지고 있다.

재생 지원금의 종류는 주택 재생 지원금과 건축물의 공통요소 및 공공공간 재생 지원금, 건축적 가치가 있는 특별 요소에 대한 재생 지원금 등으로 나뉜다. 지원 금액은 세대별 소득수준에 차등을 주어 공사비용의 최대 40%까지 보조하고 있다. 단, 1981년 이전에 건설된 건물에 한하며, 보수공사 후 주거용도가 전체 건물 면적의 70% 이상일 경우 지급된다. 2016년도 역사지구의 재생 지원금 예산은 약 700,000유로였으며, 주택유형에 따른 지원금 규모는 <표 6>과 같다(경주시, 2017).

또한 설문조사를 통해 지역주민들의 의견을 반영하여 공공임대아파트, 지하주차장, 시장, 체육시설, 공원 등의 복지 및 주민 편의시설을 조성하였다.

### 3. 알칼라 데 에나레스 특별보호계획 사례

#### 1) 알칼라 데 에나레스 역사지구 특별보호계획 개요

##### (1) 알칼라 데 에나레스 역사지구 역사

알칼라 데 에나레스<sup>26)</sup>는 스페인에서 가장 오래된 도시 중 하나로 로마시대 정착지를 거쳐 중세도시로 성장하다 15세기 경 유대인들이 스페인에서 추방되면서 비워졌다. 16세기 초 당시 추기경 시스네로스(Cisneros)는 버려진 중세도시였던 알칼라 데 에나레스에 남아있던 기존 도시구조를 바탕으로 일데폰소 대학(Colegio de San Ildefonso, 1537-1553년 건설)을 설립하여 세계 최초의 계획된 대학도시를 건설하였다.<sup>27)</sup> 알칼라 데 에나레스는 이후 스페인 선교사들이 아메리카 대륙에 세운 이상적인 도시 공동체인 '키비타스 데이(Civitas Dei, 신의 도시)'의 전형이자 유럽 등지에 생겨난 대학도시들의 모범이 되었다.<sup>28)</sup> 스페인 정부는 1968년 이 지역을 '역사예술지구(recinto Histórico Artístico)'로 지정하여



Figure 8. World Heritage Record UNESCO. 1998

Source: Anduiza(2011)

보호하였고, 유네스코는 1998년 알칼라 데 에나레스 대학과 역사지구를 세계유산으로 지정하였다(<그림 8> 참조).

##### (2) 특별보호계획의 배경 및 목적

대학도시로 성장하던 알칼라 데 에나레스는 16세기에 약 12,000명이었던 학생 수가 경제위기와 지적 폐쇄로 17세기 중반부터 감소하기 시작하였다. 1836년에는 성직자와 교회 재산을 몰수하는 스페인의 멘디사발(Mendizabal) 정책으로 대학이 마드리드 콤플루텐세 대학(Complutense University of Madrid)으로 이전되었다. 대학기능의 이전으로 대규모 군대와 수도원 및 교도소가 그 자리를 대체하면서 개방적이고 활기가 넘쳤던 대학도시는 그 정신을 잃게 되었다. 1936년 스페인 내전으로 역사지구는 심각한 손상을 입었고, 1960-70년대의 산업화를 거치며 인구가 증가와 무분별한 도시개발 및 도로개설 등으로 손상되어 갔다.

알칼라 데 에나레스의 경우 최초의 계획된 대학도시로서의 정체성 회복과 주변 도시개발로 인한 역사지구의 훼손이 가장 큰 문제였다. 1970년대에 들어서며 대학기능을 다시 되찾아 역사지구

Table 6. Amount of subsidy by residential type

| Residential types  | Subsidy    | Condition   |
|--|------------|---|
| Apartment or common residential building (per household or 100 square meters)    | 2,500 EURO | Preservation subsidy  |
|  | 3,500 EURO | Preservation and sustainability and building improvement grants |
|  | 2,500 EURO | 30% reduction in annual building energy consumption             |
|  | 5,500 EURO | 50% reduction in annual building energy consumption             |
|  | 4,500 EURO | Improved accessibility of buildings                             |
| * The above amount can be increased or decreased by 10% for protected buildings. |            |   |
| Private house or private building  | 1,500 EURO | Preservation subsidy.   |
|  | 1,500 EURO | Sustainability and building improvement grants                  |
|  | 2,000 EURO | Improved accessibility of buildings                             |

Source: <http://www.castillalamancha.es/>

를 지켜야 한다는 운동이 지역주민들을 중심으로 시작되었다. 1974년 마드리드 콤플루텐세 대학의 경제학부 이전을 시작으로 3년 뒤인 1977년 알칼라 데 에나레스 대학이 설립되었다.

1985년 알칼라 데 에나레스 시의회, 대학, 중앙정부, 마드리드 자치지방(Comunidad Autónoma de Madrid), 과달라하라(Guadalajara) 대표단은 역사지구의 대학기능을 회복하기 위한 협약을 체결하였다. 협약의 목적은 첫째, 군대시설 등으로 사용되던 오래된 대학건물들에 다시 대학 및 문화적 용도를 설치하여 역사적 중심지로서의 기능을 회복하고, 둘째, 역사지구 내 주거기능 및 공공기능을 재활성화 하는 것이었다. 이에 따라 '알칼라 데 에나레스 역사지구 특별보호계획'(Plan Expicial de Protección del Casco Histórico Alcalá de Henares, PEPCHAH)이 수립되었다. PEPCHAH는 대학의 특성 회복을 위해 캠퍼스에 대한 완전한 회복과 역사지구 내 보호가치가 있는 건축물들의 재생을 목적으로 한다.

### (3) PEPCHAH 수립 과정 및 권한

PEPCHAH는 스페인 역사유산법 제20조에 의거한 법정계획으로서, 1985년 체결된 관계부처의 협약을 기반으로 시작되었다. 그러나, PEPCHAH 수립 과정에서 가장 주목할 만한 점은 알칼라 데 에나레스 시민들에 의해 조직된 공동소유주회(Sociedad de Condueños)의 활동이다. 알칼라 시민들은 역사적 건축물과 도시조직을 지키기 위해 공동소유주회를 조직하여 대학 건물들을 매입하였다. 대부분 공동소유주회와 군대의 소유였던 역사적 중심지는 이후 빈 건물인 상태로 보존될 수 있었다. PEPCHAH가 본격적으로 추진되면서 공동소유주회는 시스네로스 추기경에 의해 지어진 7개의 건물을 양도하였고, 다른 역사적 건축물들도 매입되었다.

PEPCHAH는 1989년 카달로그 초안 승인을 시작으로 1998년 최초계획이 승인되었고, 2001년의 변경 승인을 거쳐 2014년 '알칼라 데 에나레스 역사지구 특별보호계획 수정조례'(Refundido de las Normas Plan Especial de Protección del Casco Histórico Alcalá de Henares, 이하 PEPCHAH 조례)가 제정되었다.

PEPCHAH의 효력은 스페인 역사유산법에 무기한으로 명시하고 있다. PEPCHAH의 개발 및 시행기관에 대해서는 지정된 문화재는 스페인 문화부가 권한을 갖으며, 역사지구에 대해서는 마드리드 공동체 문화위원회가 권한을 갖는다고 구분하고 있다. PEPCHAH에서 정의한 기념물과 역사적 공원을 제외한 역사지구 내 모든 건축물은 마드리드 공동체의 도시계획위원회가 보호에 책임을 지며, 알칼라 데 에나레스 시의회는 PEPCHAH 및 세부 연구를 승인하고 집행할 권한을 갖고 있다. PEPCHAH 또한 PECHT처럼 조례에 역사지구 내 세분화된 구역 구분과 그에 따른 계획내용이 명시되어 계획자체가 조례로 작용하고 있다.

### (4) PEPCHAH 성격 및 조례 구성

PEPCHAH 조례는 조례 자체에 특별보호계획에서 수립한 현황분석 및 주요 계획내용과 역사지구의 특성 보호를 위한 공간적 관리기준 등이 담겨져 있다. PEPCHAH의 조례 총칙에서는 PEPCHAH의 성격에 대해 스페인 역사유산법에 근거한 조례임을 명시하고 마드리드 자치지방과 알칼라 데 에나레스 시의 도시계획법에 따라 1968년 역사예술지구로 지정된 지역과 알칼라 데 에나레스 역사지구로 지정된 지역을 대상으로 한다고 규정하였다(Alcalá de Henares, 2014). 법적효력이 있는 문서는 PEPCHAH 보고서, 카달로그, 법령, 도면으로 구성되어 있으며, 주된 집행기관은 알칼라 데 에나레스 시청이다.

PEPCHAH 조례는 제1장 총칙, 제2장 일반 규정, 제3장 건축물 공통 규정, 제4장 보호 규정, 제5장 건축물 사용 규칙, 제6장 지구별 규정의 총 6개 장과 부속서로 구성되어 있다.

이에 따른 도면은 총 19개로 현황분석도면 3개와 계획도면 16개가 고시되었다. 현황분석도면은 ①블록별 평균 토지 이용율, ②기존 건물의 이용 범위, ③필지의 분할 및 크기 이다. 계획도면은 ①보호, 존중 및 차등적 관리 영역 구분, ②보호지역 영역 및 G1, G2 존중영역 구분, ③환경-시각 및 경관적 관계, ④역사적 관점의 우선 영역-보호단계, ⑤공공공간 시스템과 우선적 보호 건물그룹, ⑥동질의 도시그룹 분류, ⑦특별하게 보호되는 건물의 특수한 상황, ⑧특별하게 보호되지 않는 건물의 특수한 상황, ⑨마요르 거리에서 오픈스페이스의 보호 및 회복, ⑩상세한 토지이용-건물의 차별적 이용 구역, ⑪역사적 기원의 도시 구역과 차별화된 배치 및 관리, ⑫건축물 전면 파사드 높이, ⑬배치 및 경사, ⑭이용 유형과 기관 및 보조금 할당 구역, ⑮-1. 이용 유형과 주거 배분 영역 AR.R 1-7, ⑮-2. 이용 유형과 주거 배분 영역 AR.R 8-12의 총 16개가 고시되었다.

## 2) 역사문화환경의 보존 및 관리

### (1) 역사지구 보존 및 재생 원칙

PEPCHAH에서 사용되는 보호의 의미는 광의의 의미로서 역사적 구조물, 요소, 환경 일체의 보존(conservation)과 복원(restoration)뿐 아니라 개선 및 마무리(improvement and finishing)와 재생(rehabilitation)도 포함한다. 또한 과거로부터 물려받은 부동산유산의 보존뿐 아니라 문화유산에 의미를 부여하는 것을 목표로 한다. 특히, 역사적 의미가 있는 건축물 및 요소들을 보존하기 위한 설계 및 구축 능력을 보존하여, 우리 사회가 요구하는 새로운 건축물과 요소들로 역사적 중심지를 완성함을 목표로 한다.<sup>29)</sup>

이러한 역사지구 재생의 두 가지 목적은 첫째, 기념물의 가치 회복과 둘째, 위대한 건축적 가치가 없더라도 도시조직 그 자체로서의 가치를 인정하는 것을 의미한다.

(2) 문화유산의 보호

PEPCHAH는 역사지구 내 예술적, 학술적 가치가 있는 문화유산의 보호를 위해 목록을 작성하였다. 이미 문화재로 등록된 유산에 더하여 PEPCHAH 자체적으로 작성한 목록에 등재된 유산들도 보존 의무를 갖으며, 토지 및 도시재생법에서도 보호해야 할 가치가 있는 것으로 인정되어 관련 규정에 의해 제공되는 보조금, 세금면제 및 유지보수, 복구, 개조 등에 대한 혜택을 받게 된다.

〈표 7〉은 역사지구 내 부동산유산의 보호 및 관리를 위한 세분화된 유형 분류 기준이다. 이 기준에 따르면 문화유산은 문화재와 ‘기타 역사적 가치가 있는 부동산유산’으로 분류되고, 기타 역사적 가치가 있는 부동산유산은 그 특성과 규모에 따라 건물, 필지, 도로와 광장 및 공공공간, 차별화된 도시 존, 존중 및 시각적 영역으로 구분된다. 이 5가지 유형은 다시 용도, 공간규모, 보호 수준의 차이에 따라 하위 유형으로 세분류된다. 이렇게 분류된 유산들은 각 단계별로 차등적인 보호를 받게 된다. 존중 및 시각적 영역은 역사적 중심지와의 거리를 기반으로 하며 가장 기본 보호 수준이 적용되나, 지형 및 경관과의 상호 연관성에 따라 다르다.

(3) 역사지구의 특성 보호를 위한 공간 구분

알칼라 데 에나레스 역사지구에는 세계유산으로 지정된 대학, 교회 및 중세시대의 건축물들이 많이 남아있다. 이에 PEPCHAH에서는 〈표 8〉과 같이 역사지구 내부를 문화유산의 종류에 따라

교회구역(Recinto Eclesiástico), 중세구역(Recinto Medieval), 대학구역(Recinto Universitario)의 3가지 구역으로 구분하고 각 구역별 특성을 유지하기 위해 우선용도를 지정하였다.

교회구역은 역사지구 기념물인 대주교궁이 위치한 곳으로 역사지구 서북측 진입부에 위치하며, 교회 관련기관 및 용도로 사용이 가능하다. 중세구역은 고딕양식의 마히스트랄 대성당(Iglesia Magistral)을 중심으로 방사형으로 펼쳐진 도로망을 따라 형성된 지역으로 역사적 가치가 있는 건축물과 도시조직이 많이 남아있는 지역이다. 중세구역의 절반이상 규모로 남측지역에 ‘주거 우선 사용지역’이 지정되어있으나, 혼합용도 및 기관용도 사용도 가능하다. 대학구역은 세르반테스(Cervantes<sup>30)</sup>) 광장 서쪽에 형성된 지역으로서 역사적 대학도시로서의 알칼라 데 에나레스 대학의 정체성 회복을 위해 캠퍼스 복원사업과 이를 위한 토지 수용 등이 가능하도록 계획되었다. 역사지구 외부지역은 3단계(G1, G2, G3)의 존중영역으로 차등을 두어 구분하고 보호 수준을 달리하고 있다(〈그림 9〉 참조).

(4) 역사지구 내 건축물 관리 기준

PEPCHAH는 다양한 보존단계에 있는 70채 이상의 기관건물의 문화유산의 보존을 위한 근본적인 결정과 400채가 넘는 주거 건물 목록, 역사지구와 상충되는 건물 목록, 역사적 형태학에 따른 건축물 허용용도 결정 및 역사적 건축물의 용도와 일치하는 방

**Table 7.** Type classification for the protection and management of real estate properties of historical interest in the historic center of Alcalá de Henares

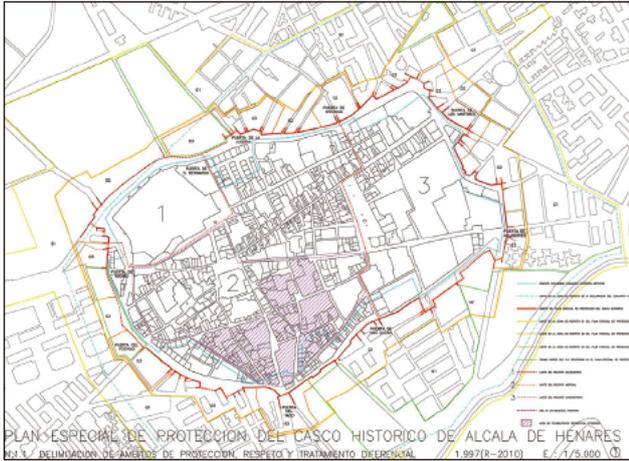
| Classification                                      | Type classification                | Subtype subdivision  |
|---|------------------------------------|--|
| Assets of Cultural Interest                         | Monuments                          | -  |
|   | Buildings                          | - Buildings and unique elements with integral protection<br>- Unique buildings with structural protection<br>- Residential buildings with structural protection<br>- Residential buildings with environmental protection |
|   |                                    | Plots  |
| Other Real Estate Properties of Historical Interest | Public spaces, streets and squares | - Spaces for integral protection<br>- Structural protection spaces<br>- Spaces for environmental protection  |
|   | Differentiated urban zones         | - Historical origin, Ordering, Management  |
|   | Area of respect and visualization  | - Areas of Respect: Zone G1, Zone G2, Zone G3<br>- Points of view and views to protect   |

Source: Refundido de las Normas, Plan Especial de Protección del Casco Histórico Alcalá de Henares

**Table 8.** Definition and delimitation of the particular situations or zones in the historic center of Alcalá de Henares

| Classification           | Contents   |
|--------------------------|--|
| Ecclesiastical Enclosure | Institutional and ecclesiastical and other uses associated with them, in the ecclesiastical enclosure      |
| Medieval Enclosure       | Mixed, residential and institutional, allowing detailed uses and diversified building in the Medieval Area |
| University Campus        | University, including related institutions, in the University campus                                       |

Source: Ordenanzas del Plan Especial del Casco Histórico de Toledo



**Figure 9.** Delimitation of areas of protection, respect and differential treatment

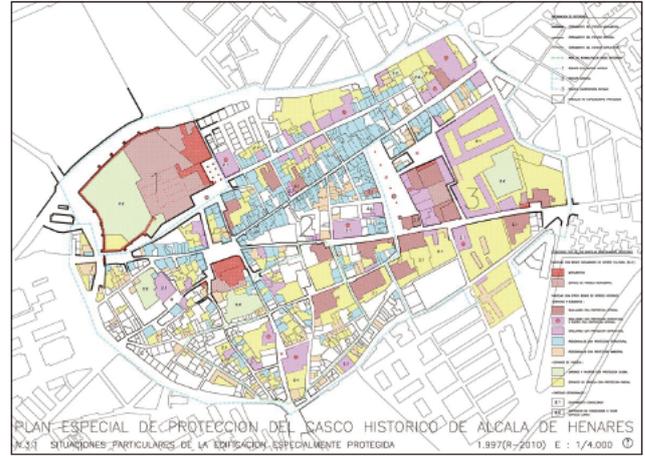
Source: 알칼라 데 에나레스 시청, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, <http://www.ayto-alcaladehenares.es/>

식의 사용을 결정한다(Anduiza, 2011).

PEPCHAH는 개별 건축물과 필지를 보호하기 위한 분류작업을 통해 <표 9>와 같이 보호 등급을 6가지 단계로 구분하고 각 등급별 보호수준을 제시하고 있다. 건축물의 경우는 기념비적, 전체적, 구조적, 환경적 보호의 4단계로 구분된다.

즉, 기념비적인 건물은 문화재인 기념물 등급으로 분류되고, 역사적·예술적 가치가 풍부한 건물은 전체적 보호 단계가 지정된다. 구조체에 역사적 가치가 있는 건물은 구조적 보호 단계로 보호되며, 개별적인 건축물로서의 가치보다는 건축물들의 관계성, 형태적 또는 특성적 집합이 가치가 있는 건물들은 환경적 보호 단계가 부여된다.

<그림 10>은 특수하게 보호되고 있는 건축물들에 대한 특정상황을 나타낸 도면이다. 문화재구역 및 기념비적 지구, 역사적 가치가 있는 건축물 구역에 대한 보호단계(전체적 보호, 기관 건물의 구조



**Figure 10.** Particular situations of specially protected building

Source: 알칼라 데 에나레스 시청, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, <http://www.ayto-alcaladehenares.es/>

보호, 주거용 건물의 구조 보호, 주거용 건물의 환경 보호), 구획된 공간(세계적 정원, 부분적으로 보호되는 공간) 등으로 세분화된 조닝을 필지단위로 표현하고 있다. 이러한 도면들은 PEPCHAH의 일부분으로 지정고시된 것으로서 법적 구속력을 갖는다.

역사지구 건축물에 가능한 보수공사의 종류는 기존 건축물의 경우 유지보수, 보강, 복구, 개·보수, 개조, 증축, 철거로 구분하였으며, 새로운 공사의 경우 개축, 교체, 신축, 증축 공사로 구분하여 제시하고 있다. 각각의 보수 공사에 대한 개념은 PEPCHAH 조례로 명시되어 있다.

#### (5) 역사지구의 공간 관리 기준

PEPCHAH는 명확하고 구체적인 관리계획 수립을 위해 역사지구의 전체 필지들을 15개의 특정구획 및 상황으로 구분하였다. 각각의 특정구획 및 상황에 대한 정의, 범위, 사업 역량 및 권한,

**Table 9 .** Degree of protection of the elements

| Classification           | Contents   |
|--------------------------|--|
| Monumental Protection    | Monumental, which applies to real estate declared or with initiation of file for declaration as a Property of Cultural interest (category-monument).   |
| Integral Protection      | Integral, that applies to those buildings that, without being declared as monument, are for their historical artistic interest qualified candidates to be it. This grade has only been applied to singular buildings of a more permanent character than the residential one. |
| Structural Protection    | Structural, that is applied to those buildings of interest, in itself and by its relation with others, with which it forms sets of interest. It applies indistinctly to singular institutional buildings and residential buildings.  |
| Environmental Protection | Environmental, which applies to those buildings whose interest depends more on their affinity or belonging to typologies or characteristic sets than their individual value.   |
| Global Protection        | Global, which applies to those parcels with gardens and other elements of interest. This protection is assimilated to the integral protection of buildings.  |
| Partial Protection       | Partial, which applies to parts of plots not occupied by the building, whose interest depends on its complementarity with the main building, without prejudice to the interest of some elements and characteristics of them.   |

Source: Refundido de las Normas, Plan Especial de Protección del Casco Histórico Alcalá de Henares

사업 허가, 사전 연구, 행위의 조건 및 형태가 조례로 명시되어 있다. <표 10>은 15개 특정구획 및 상황<sup>31)</sup>별로 허가되는 행위의 종류를 요약한 것으로서, 해당 구획별로 가능한 공사의 종류들을 제시하고 있다.

<그림 11>은 이러한 분류체계를 기준을 역사적 관점의 보호 우선순위를 5가지 단계로 구분하여 도시적 조닝을 표현한 도면이다. 우선 역사적 기념물인 대주교궁과 대성당, 대학과 그 주변 환경에 대해서는 우리나라의 문화재 구역과 역사문화환경 보존지역처럼 기념물 단계와 기념비적인 주변 환경 보호 단계를 지정하였다. 그리고 역사적 관점에서 가치가 있는 건물과 공간에 대해

서는 보호 등급에 따라 차이를 두어 전체적 보호 단계, 구조 보호 단계, 환경 보호단계를 설정하여 조닝을 구분하였다. 이러한 공간적 보호단계 설정은 역사적 거리, 건축물 밀집지 특성을 반영하여 면적으로 이루어진다.

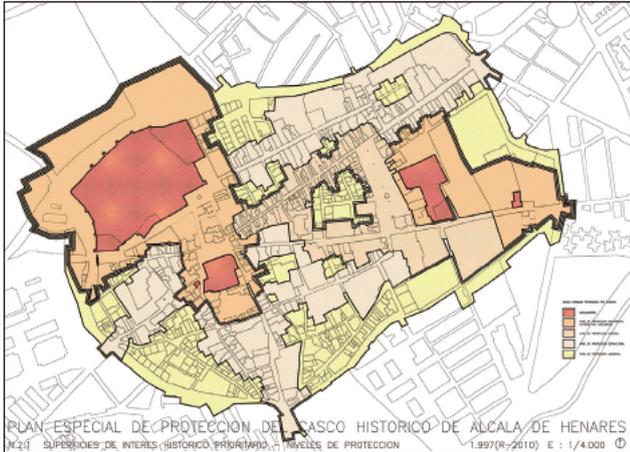
(6) 건축물의 형태적 특성 유지

PEPCHAH에서는 건축물의 형태, 외관에 대한 조항을 통해 알칼라 데 에나레스의 전통적 건축양식을 보존해 나가고 있다. 이 조항은 주택의 형태, 주변 건물과의 관계, 주거용 건물 높이, 파사드(구조, 재료), 지붕, 처마 및 처마장식, 발코니, 조경, 광고,

**Table 10.** Division and permitted works of the historical center in areas or particular situations of the construction of the plots

| Classification  | Permitted works  |
|---|--|
| 1. Plots with Monuments   | Only those authorized by the competent body, according to article 6 of the said heritage law, are allowed, following the determinations thereof.   |
| 2. Plots with Unique Buildings of Integral Protection           | Maintenance, consolidation and recovery works are permitted, and, exceptionally, those for conditioning to new uses and signaling and lighting installations. It is forbidden to fix overlapping elements and external installations, signaling and aerial and other strangers to the building.  |
| 3. Plots with Unique Structural Protection Buildings            | Maintenance, recovery and conditioning works are allowed for new uses and, only exceptionally, those involving partial restructurings, modification of the external envelope or of the structural elements. It is forbidden to fix overlapping elements and external signaling installations and aerial lines and other strangers to the building.                         |
| 4. Plots with Residential Structural Protection                 | Maintenance, recovery and conditioning works are allowed for new uses and, only exceptionally, those involving partial restructurings, modification of the external envelope or the structural elements. It is forbidden to fix overlapping elements and external signaling installations and aerial lines and other strangers to the building.                            |
| 5. Plots with Residential Building for Environmental Protection | Maintenance, consolidation, recovery, conditioning and restructuring, as well as expansion with conditions are allowed.  |
| 6. Plots with Old Residential Building of Possible Replacement  | All types of works will be allowed, including: maintenance, consolidation, recovery, conditioning, restructuring, extension, demolition, new building  |
| 7. Plots and Land without Consolidated Building                 | Only the following will be allowed: demolition and preparatory acts of the land, new building.   |
| 8. Plots with Recent Consolidated Building                      | All types of works will be allowed, including those of new construction.   |
| 9. Plots with Recent Building Discordant                        | Only works of: maintenance, consolidation, demolition, new building  |
| 10. Plots with Recent Conflicting Building                      | Only works of: maintenance, consolidation, demolition, new building  |
| 11. Gardens and champaigns with global protection               | The plots will only allow actions aimed at preserving their integrity, and the values they contain, as well as the restoration of those that have been degraded, in a way similar to that established for the integral protection of elements. It will also allow actions aimed at promoting the use and enjoyment of collective, by the public, even if it is restricted. |
| 12. Non-Residential Plots                                       | All types of works will be allowed, from simple maintenance to new construction, only subject to municipal authorization.  |
| 13. Non-Buildable Plots   | -  |
| 14. Spaces of Plots with Partial Protection                     | The expansion works of the specially protected building will be allowed, compatible with the conservation of this and with the preservation of the integrity of the partially protected plot spaces. They are only allowed, on enclosures, auxiliary elements, furniture, trees and other vegetation of meaning value, actions of maintenance, consolidation and recovery. |
| 15. Protected Public Spaces                                     | On these spaces will be allowed all those actions that were consistent with the degree of protection of said spaces.   |

Source: Refundido de las Normas, Plan Especial de Protección del Casco Histórico Alcalá de Henares



**Figure 11.** Areas of priority historical interest - levels of protection

Source: 알칼라 데 에나레스 시청, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, <http://www.ayto-alcaladehenares.es/>

안뜰(patio), 설비, 차양의 총 12개 항목별로 건축물 형태 및 외관에 대한 준수사항을 제시한다. 특히, 새로운 건물의 신축 시 인접한 건물의 크기, 층별 높이, 파사드의 비율 및 구성, 축벽의 형태, 처마장식 등과 조화를 이루어야하며, 지붕의 경우도 인접한 건물의 기울기에 맞추어 25~50% 범위 내에서 건설하도록 하고 있다.

### 3) 역사지구의 도시재생

#### (1) 도시재생 목적

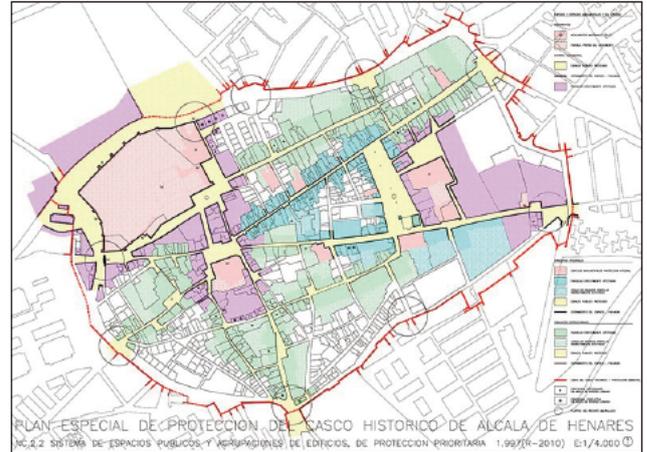
PEPCHAH는 역사지구의 보존 및 재활성화를 위해 도시계획적 관점에서 주거지 재생 및 신규개발 기준에 대한 구체적인 연구를 수행하였다. 문화유산에 대한 역사적, 물리적, 도시적 및 기록적 정보의 체계화는 역사지구의 개선 및 관리를 위한 새로운 아이디어를 개발하기 위한 계획 및 프로그래밍의 역할을 수행한다. 이를 통해 주택 및 건축물의 재생과 신축을 위한 관련 규정을 마련하고, 역사지구에서 필요한 대규모 공공시설개발을 가능하게 하였다.

#### (2) 통합재생지구 지정을 통한 주거환경개선

PEPCHAH는 PEPCHAH의 통합재생지구는 앞의 <그림 9> 하단의 빗금친 영역으로, 중세구역의 '주거우선 사용지역' 중 남동쪽에 위치한 11개 블록에 지정되어있다. PEPCHAH는 역사지구 내 남아있는 이전 건축물에 대한 구체적인 연구를 수행하여 주거지 재생 및 신규건축을 위한 상세규정을 마련하였다. 통합재생지구 내 건축물들은 15가지 필지별 상황 중 '구조적 보호의 주거용 건물' 및 '환경적 보호를 위한 주거용 건물'에 해당한다. 대부분 집합주거 형태로 모든 주거용 건물은 주택 또는 기타 호환용도로의 사용이 가능하다.

#### (3) 기반시설 및 공공시설 정비

PEPCHAH에 의한 기반시설 및 공공시설 정비는 기념물과 광



**Figure 12.** System of public spaces and groups of buildings, of priority protection

Source: 알칼라 데 에나레스 시청, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, <http://www.ayto-alcaladehenares.es/>



**Figure 13.** Protection and recovery of free space on Major street

Source: 알칼라 데 에나레스 시청, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, <http://www.ayto-alcaladehenares.es/>

장, 주요 진입로를 연결하는 역사적인 거리들을 중심으로 계획되었다. 역사적 거리들은 마히스트랄 대성당 앞에서 방사형으로 배치되어있고, 주변 지역을 연결하는 8개의 게이트와 만난다(<그림 12> 참조). 역사적 거리는 공공공간으로서 인접한 필지에 적용받는 규정을 함께 적용받으며, 역사적 거리의 역사적 특성에 부합하도록 전면 파사드를 정비해야한다.

마히스트랄 성당과 세르반테스 광장을 연결하는 마요르 거리는 역사지구의 주요 도로로서 사람들의 체류와 휴식을 위해 건축물에 속한 오픈스페이스를 공공장소로 제공한다. 마요르 거리에 남아있는 역사적인 기존 오픈스페이스를 보호하고, 훼손된 역사적 오픈스페이스의 복구 및 오픈스페이스와 거리를 연결하는 역사적인 통로를 복구하는 계획이 수립되었다. 이러한 계획들을 통해 역사지구 도시조직을 재생하고 역사적 거리의 정취를 유지·보존하고자 하였다(<그림 13> 참조).

#### 4. 정책적 시사점

##### 1) 특별보호계획제도 시사점

스페인의 특별보호계획제도는 문화유산 보존과 주변 도시공간의 관리를 위한 통합적 관리제도로써 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다.

첫째, 역사유산법과 토지 및 도시재생법 등 관련 제도와의 연동을 통해 도시 내 문화유산의 보존과 도시재생을 위한 통합적 역사지구 관리계획제도를 운용하고 있다는 점이다. 특별보호계획은 문화유산의 보존뿐 아니라 역사지구의 특성 보호 및 도시재생을 위해 지구단위계획 수준의 상세한 도시계획까지 수립하게 된다. 특별보호계획은 역사유산법에 근거한 계획이나, 특별보호계획이 수립될 예정인 역사지구에 대해서는 일반 도시계획을 수립하지 않거나 일반 도시계획 규정을 보완하여 특별보호계획을 수립하게 함으로써 특별보호계획의 권한과 독립성을 인정해 주고 있다. 즉, 역사유산법에 근거한 계획임에도 역사지구 내에서는 도시관리계획에 준하는 기능과 효력을 갖게 된다. 특별보호계획은 또한 승인 이후, 주요 계획내용이 시조례로 공포되고 관련도면도 함께 고시됨으로써 계획의 공식적인 변경 전까지는 법정계획으로서 일관되고 지속적인 시행을 보장받고 있다.

둘째, 문화유산뿐 아니라 역사지구 전체에 대한 유지관리 및 포괄적 의미의 재생계획을 수립하고 있다. 역사지구의 문화유산 보존, 공간적·건축적 특성 보호, 도시재생 및 기반시설 조성계획 등을 모두 고려한 종합적인 공간관리 계획을 수립하고 있다. 사례도시들의 특별보호계획 분석 결과 역사지구의 보존은 문화유산의 보존뿐 아니라 역사적 건축물, 도시구조, 환경에 대한 일체의 유지관리를 포함한다. 톨레도의 경우 건축물의 보호등급 및 역사지구의 4가지 상황을 토대로 관리기준을 제시하였고, 알칼라 데 에나레스의 경우 부동산유산의 유형분류와 6단계 보호등급을 기준으로 도출한 15가지 구획 별 상황에 따라 관리기준을 제시하고 있다. 그리고, 역사지구의 재생은 문화유산의 재생과 도시재생을 모두 포함하는 포괄적이고 적극적인 의미로 사용되고 있었다. 문화유산의 재생은 남아있는 유산의 보존뿐 아니라 훼손된 유산의 복원, 역사적 가치 부여, 역사적 건축물 및 요소들을 보존

하기 위한 설계 능력의 구축 등을 포함한다. 이때 문화유산은 기념물뿐 아니라 역사지구의 도시조직 및 환경까지도 포함한다. 역사지구의 도시재생은 주거지 재생과 기반시설 및 공공시설의 재정비를 의미한다. 특히, 노후주거 밀집지역에 대한 통합재생지구 지정을 통해 해당 지역의 건축적 특성을 살린 주거지 재생사업을 추진하여 지역주민들의 오래된 삶터로 기능하였던 역사도시로서의 정체성을 유지해 나가고 있다.

셋째, 역사지구 내 건축물의 보존과 관리를 위한 명확한 정비 개념을 제시하고 있다. 역사지구 내 건축물의 경우 훼손에 따른 보수공사 및 복원의 방법과 수준을 결정하는 것은 민감한 사항이다. 이에 특별보호계획에서는 요소별 특성에 따라 기념물, 역사적 가치가 많아 전체를 보존해야 하는 건축물, 역사적 가치가 있어 일부 보존이 필요한 건축물, 특별한 가치가 없는 건축물, 환경적 보존이 필요한 건축물 등으로 보존의 단계를 세분화하고, 각 단계별 가능한 공사의 종류를 제시함으로써 다양한 보수공사가 가능하도록 하였다. 기존 건물의 경우 보존, 보강, 복원, 개·보수, 개조, 철거가 가능하고 신축 시에는 증건, 교체, 신축, 증축 등이 가능하다. 이때 특별보호계획 조례로 공사별 정의를 명시하여 해당 공사가 어떤 행위를 수반할 수 있는지를 명확히 함으로써 논란을 최소화하고 있다.

##### 2) 역사문화환경 관리제도와 계획여건 비교

특별보호계획 제도의 우리나라 도입 검토를 위해 스페인의 역사문화환경 관리제도와 우리나라 역사문화환경 관리제도의 계획 여건을 비교하면 다음과 같은 차이점이 있다(〈표 11〉 참조).

첫째, 제도적 측면이다. 전술하였듯이 우리나라는 역사문화환경에 대한 이원화된 관리체제로 통합적인 공간관리계획에 어려움을 겪고 있다. 스페인도 우리와 유사한 역사문화환경 관리체계를 갖고 있으나, 특별보호계획제도를 추가적으로 운영함으로써 역사지구 등에서 문화유산 보존과 도시재생을 연계한 통합적 공간관리계획을 수립하고 있다. 그리고, 특별보호계획의 주요내용을 조례화하여 계획의 강제력과 지속성을 확보하고 있다. 우리나라도 역사문화환경과 관련한 다양한 계획들이 수립되고 있지만 대부분 비법정계획으로 수립되어 단발성 계획에 그치는 경우가

Table 11. Comparison of historical cultural environment management system and planning conditions

| Division                   | Korea  | Spain   |
|----------------------------|--|---|
| Institutional Aspect       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- A dualized management system for the historical and cultural environment</li> <li>- Unintegrated space management for the historical and cultural environment</li> <li>- A non-law-based plan</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Complementing the system through the special protection plan</li> <li>- Integrated space management through the special protection plan</li> <li>- A law-based plan</li> </ul>                                       |
| Planning Conditions Aspect | <ul style="list-style-type: none"> <li>- A short-term commitment to planning</li> <li>- Establish individual plans for each department</li> <li>- Inadequacy of criteria for preservation and rehabilitation of historical and cultural environment</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- A long-term commitment to planning</li> <li>- Operation of integrated administrative body</li> <li>- Establishment of criteria for preservation and rehabilitation of historical and cultural environment</li> </ul> |

많은 역사문화환경에 대한 지속적이고 일관적인 관리에 어려움이 있다.

특별보호계획은 법정계획으로서 우리나라에 제도 도입을 위해서는 문화재보호법 및 국토계획법 등 관련법규에 관련조항의 신설 및 변경이 필요하다. 스페인은 역사유산법 제20조 제1항에서 “역사지구, 유적지, 고고유적지대 등의 부동산유산을 문화재로 지정할 시, 관할 자치정부 및 시정부는 해당 문화유산의 영향을 받는 지역에 대한 특별보호계획 또는 기타 도시계획 관련법령에 근거한 보호계획을 수립해야 한다.”라는 규정에 근거하여 특별보호계획제도를 운영하고 있다.

둘째, 계획환경 측면이다. 특별보호계획은 문화유산 보존과 도시적 관리를 함께 계획하는 복합적 성격의 계획이다. 해당지역의 역사문화환경 조사 및 지역특성을 반영한 공간관리계획을 수립해야 하며, 계획과정 중에 지역주민들의 이해 및 공감대도 형성해야 한다. 이에 스페인은 특별보호계획 수립 자체에 많은 시간을 할애하고 있다. 톨레도는 계획수립에 6년의 기간이 소요되었고, 알칼라 데 에나레스는 10여 년 이상을 소요하였다. 우리나라의 경우 일반적인 도시계획수립 기간이 약 1년에서 길어도 2년 정도이며, 단기적인 성과를 요구하는 경우가 많다. 복합적 성격의 특별보호계획 도입을 위해서는 계획수립 기간에 대한 인식의 전환이 필요하다.

우리나라는 통합된 역사문화환경 관리제도가 없음에 따라 역사문화환경 관리계획도 문화재 및 도시계획 부처 등에서 개별적으로 수립하고 있다. 스페인은 특별보호계획의 수립과 운영을 위해 관련 행정부처 및 민간인 대표까지 포함된 통합된 행정기구를 운영하고 있다. 특별보호계획은 또한 관련 조례에 역사지구의 보존원칙과 재생개념을 명시하고 재생을 위해 사용할 수 있는 다양한 보수공사의 종류와 개념에 대해서도 정의하고 있다. 우리나라의 경우 보존, 복원, 재생에 대한 개념이 각각의 전문분야별로 다르게 사용되고 있고, 역사지구에서 가능한 보수공사의 종류도 정립되지 않아 각 분야가 함께 계획적 합의에 도달하기 어렵다. 특별보호계획은 통합적 계획의 성격인 만큼 제도 자체의 통합뿐 아니라 제도운용을 위한 통합된 행정기구가 필요하며, 역사지구의 보존과 재생을 위한 계획 원칙 및 방법론에 대한 관련 분야의 사회적 합의도 필요하다.

## V. 결론

이 연구는 스페인의 특별보호계획제도에 대한 고찰과 ‘톨레도 역사지구 특별계획’ 및 ‘알칼라 데 에나레스 역사지구 특별보호계획’을 사례로 문화유산 보존과 도시재생을 연계한 통합적 관리제도에 대한 정책적 시사점을 도출해 보았다.

스페인은 역사유산법에 기반한 특별보호계획제도를 통해 도시공간에 큰 영향력을 행사하는 역사지구, 대규모 유적지 등에 대

한 문화유산 보존과 도시공간의 관리를 하나의 계획제도 안에서 체계적으로 하고 있었다. 또한 역사지구의 문화유산 보존뿐 아니라 지역주민의 삶터로서의 기능도 증시하여 도시재생계획도 함께 수립하고 있었으며, 과거 유산으로서의 역사지구 보존뿐 아니라 미래도시로서 역사지구의 가치와 방향성에 대한 고민도 계획에 담고 있었다.

톨레도의 경우, 역사지구 보존과 현대도시로의 발전 사이의 균형을 잡기 위해 가장 중요한 문제로 오래된 주거지 재생을 목표로 삼았다. 이를 위해 통합재생지구 21개소를 지정하여 낙후한 주거지에 대한 대대적인 정비사업을 시행하였고, 현재 역사지구 전체로 사업을 확장해 나가고 있다. 또한 문화유산의 보존과 재생 측면에서도 상당히 적극적인 계획들을 많이 수립하였다. 역사적 건축물의 보존 원칙을 ‘재생’으로 선언하고, 기념물 및 문화유산의 적극적인 복원과 활용계획을 수립하였다. 기념물을 제외한 P등급의 역사적 가치가 있는 건축물은 내부개조를 통해 호텔로 사용할 수 있게 함으로써 역사지구의 체류시간을 늘리고, 교통 혼잡을 줄이는데 기여하였다. 역사지구 전체의 도시재생을 위해서는 대규모 주차장, 보행 에스컬레이터 등 현대적 도시기반시설을 설치하여 관광객들의 이용편의를 도모하였다. 체계적으로 잘 보존되고 정비된 문화유산과 보행중심적으로 조성된 교통순환시스템으로 톨레도는 세계적인 관광지로 각광받고 있다.

알칼라 데 에나레스 역사지구는 역사지구의 재생을 위한 선결과제로 마드리드로 이전되어 폐쇄되었던 대학기능을 다시 유치하기 위해 많은 노력을 하였다. PEPCHAH를 통해 한때 군사시설과 교도소로 이용되어 잊혀지고 동결된 역사지구에 대한 역사적 연구를 수행하고, 물리적 복구를 위한 방대한 자료들을 수집하였다. 이를 통해 알칼라 데 에나레스 대학건물들을 복원하고 대학의 기능도 되찾았다. 스페인 내전으로 폐허가 되었던 역사지구의 역사적 특성을 다시 살리기 위해 역사지구를 교회적 구역, 중세적 구역, 대학구역으로 나누고 각 구역별 성격에 부합하는 용도로 해당 구역을 활성화하였다. 중세적 구역에는 통합재생지구를 지정하여 지역주민들의 주거지 재생을 지원하고, 역사적 가로를 중심으로 역사적 도시조직을 복원하기 위한 공공정비사업을 시행하였다.

이처럼 사례연구를 통해서 본 특별보호계획은 역사지구의 보존뿐 아니라 도시재생을 위해 상당히 적극적인 계획들을 수립하고 관련 사업들을 추진해나가고 있었다. 국가법인 스페인 역사유산법에 기반한 제도로서 특별보호계획의 제도적 위상과 관할 시 정부 및 관계부처의 협조, 문화유산에 대한 지역주민들의 보존의식이 함께하여 역사지구에 대한 통일성 있는 계획관리를 수행하고 있었다.

특별보호계획은 문화유산 보존과 도시재생이라는 복합적인 목표를 갖고 수립되는 만큼 분석내용 및 계획내용이 방대하다. 또한 각 역사지구별로 처한 문제 상황이 다르다 보니 각각의 특별보

호계획별로 계획항목 및 세부 계획내용이 다르다. 그러나, 두 사례 모두 하나의 계획 제도 하에서 역사문화환경 보존과 도시재생이라는 동일 목적을 갖고 역사지구의 특성을 유지·보존하고, 도시 기능을 재정립하며, 주거환경 정비 및 공공시설 개선으로 역사지구를 재활성화하기 위한 계획을 수립하고 있다는 공통점이 있었다. 본 연구를 통해 특별보호계획에 대한 제한적인 부분만을 살펴본 것 하였으나, 역사문화환경의 통합적 관리계획제도 도입의 필요성은 인식할 수 있었다.

역사문화환경은 문화재보호법으로 관리되는 문화유산이자 국토계획법으로도 관리되는 도시공간이다. 한 분야에 치우친 계획이 아닌 두 가지 측면의 중요성을 동시에 고려한 통합적 계획이 수립되어야 하며, 이를 뒷받침하는 제도적 정비 및 관련 개념의 정립이 지속적으로 필요하다. 향후 후속연구를 통해 구체적인 제도화 방안과 역사지구의 보존과 재생을 위한 개념 정립, 역사지구 도시재생을 위한 지원 기준 등에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

- 주1. 국토계획법 일부개정(2018.4.19.)에 따라 기존 '역사문화환경 보존지구'는 '역사문화환경 보호지구'로, '역사문화 미관지구'는 '특화경관지구'로 통합·변경되었다. 그러나 아직 시군단계에서의 지구지정은 부분적으로 유지되고 있다.
- 주2. 2004년 제정된 고도보존특별법은 역사문화환경의 보존뿐 아니라 주민 지원사업을 통한 고도지역의 육성을 법의 주요 목적으로 명시하기 위해 2011년 '고도 보존 및 육성에 관한 특별법'으로 명칭이 개정되었다.
- 주3. 2004년 경주·공주·부여·익산이 고도로 지정되었고, 2012년 4개 고도에 대한 지정지구 고시와 고도보존계획이 승인되었다. 이후 2014년 공주 고도보존육성 기본계획(변경), 2016년 부여, 익산 고도보존육성 기본계획(변경), 2017년 경주 고도보존육성 기본계획(변경)이 승인되었다.
- 주4. 고도육성법에 따라 고도로 지정고시된 지구는 10년 단위의 '고도보존육성 기본계획'을 수립하여 '고도보존육성사업'과 '주민지원사업'을 추진하도록 하고 있으며, 문화재청은 해당 시군별로 매년 그 성과를 평가하고 있다.
- 주5. 문화재보호법 상의 문화재 분류기준에서 보면 기념물에 해당하는 사적(궁터, 관아, 서원, 향교, 옛 무덤군 등), 명승(산악, 하천, 해안 등), 천연기념물(서식지 및 산지 등) 등이 주로 부동산 문화재에 해당한다. 유형문화재 중에서는 국보 및 보물로 지정된 건조물(목조 및 석조 건축물)과 고고자료(고분, 패총, 사지)가 문화재 지정과 더불어 문화재 구역 및 보호구역을 부여함으로써 면단위의 부동산 문화재로 지정되고 있다. 중요 민속문화재 중에서는 민속문화재가 일정구역에 집단적으로 소개한 경우 '집단민속문화재구역'으로 지정하여 면단위로 관리하고 있다.
- 주6. 스페인어인 "Casco Histórico"는 역사적 중심지, 역사적 구시가지, 역사지구 등으로 번역할 수 있으며, 본 연구에서는 역사지구로 통일하여 사용하였다.
- 주7. 문화재보호법에 따른 '역사문화환경 보존지역'에는 인접한 문화재와의 조화 및 과도한 개발을 억제하기 위해 신축 금지, 층수 제한, 건축물 형태 등에 대한 행위제한이 이루어진다.
- 주8. 2010년 문화재보호법이 전면 개정되면서 그 이전까지 명확한 법적 정의 없이 현상변경허용구역 등으로 통용되던 문화재 주변 지역에 대하여 '역사문화환경 보존지역'이라는 법적 용어가 정립되었다.
- 주9. 서울시는 지난 4월 미관지구 330개소를 폐지하였는데 이중 역사문화미관지구는 전체 50개소 중 44개소가 폐지되었다. 나머지 6개소는 역사문

- 화특화경관지구로 통합되었다(출처: 서울시 보도자료 2019.4.4. <https://seoulboard.seoul.go.kr/>).
- 주10. 스페인어의 rehabilitación은 영어의 rehabilitation에 해당하는 용어로서 재생, 재건, 복원, 정비 등으로 번역할 수 있는데, 스페인의 토지 및 도시 재생법(Ley de Suelo y Rehabilitación)에서는 Rehabilitación을 도시재생의 의미로 사용하였다.
- 주11. 2019년 기준으로 스페인은 15개의 세계유산 도시를 보유하고 있으며, 이중 계획수립 예정에 있는 아빌라(Ávila)를 제외한 14개 도시는 특별보호계획이 수립되어 있다.
- 주12. rehabilitación은 우리나라에서 도시수복(urban rehabilitation) 및 도시정비, 재생 등으로 번역되어 왔다. 스페인 특별보호계획제도에서 rehabilitación은 수복 같은 보수적인 의미가 아니라 적극적인 재생의 의미로 사용하였으므로, 본 연구에서는 rehabilitación을 재생으로 번역하였다.
- 주13. 스페인 역사유산법 제20조 제2항
- 주14. <http://heritage.unesco.or.kr/whs/historic-city-of-toledo/>
- 주15. 툴레도 역사지구의 인구는 1940년 31,000명, 1950년 29,184명, 1960년 26,172명, 1970년 22,169명, 1981년 17,461명, 1991년 12,717명으로 지속적으로 감소하였고, 계획이 수립된 해인 1997년에는 10,318명으로 가장 적었다. 이후 2006년 10,924명, 2009년 11,442명, 2012년 11,148명, 2016년 10,447명으로 1만 명 남짓으로 인구가 유지되고 있다.
- 주16. Ordenanza Municipal Reguladora de las Ayudas a la Rehabilitación de Edificios y Viviendas en el Casco Histórico de Toledo
- 주17. 툴레도 역사지구 특별계획 법 제1조
- 주18. 툴레도 역사지구 특별계획 조례 제2장 제2조의1.
- 주19. M등급과 P등급 목록은 툴레도 시청에서 확인 할 수 있다. (자료: Catálogo del Plan Especial del Casco Histórico de la Ciudad de Toledo(PECHCT), <http://www.toledo.es/>)
- 주20. 툴레도 역사지구 특별계획 조례에는 E등급으로 표기되어 있으나, 도면에 A등급으로 표기되어 있으므로 도면의 표기를 우선한다는 조례 총칙 규정에 따라 A등급으로 변경하여 표기하였다.
- 주21. 보존(conservación): 건축물의 구조와 배치를 변경하지 않고 건축적 또한 형태적 가치를 감추거나 수정하지 않으면서도 건축물의 위생적·장식적 조건을 유지하는 것, 보강(consolidación): 손상된 요소를 보강하거나 교체하여 건축물의 안정성을 보장하고 구조물의 기본적인 사용조건을 유지·관리하며, 건축물의 구조 및 배치를 근소하게 변경하는 것, 복원(restauración): 기존 건축물의 전체 또는 일부를 원상태나 조건으로 되돌리는 것으로, 보강공사 및 부분적 철거공사를 포함함, 개보수(accondicionamiento): 건축물의 형태적 특성을 유지하면서 시설의 교체나 현대화 및 내부공간의 재배치를 통해 건축물 또는 일부공간의 거주환경을 개선하는 것, 개조(reestructuración): 건축물의 구조적 형태를 변경하는 것. 건축물의 내부를 포함하여 건물 전체에 영향을 줄 경우를 전체 개조라 하고, 건축물의 일부 및 일부층에 대해 공사가 이루어져 내부를 다 철거하지 않을 경우는 부분 개조라 함, 철거(demolición): 건축물의 전체 또는 일부분을 소멸하는 것(자료: 툴레도 역사지구 특별계획 조례 제1장 제1조의7, 제1항.)
- 주22. 개축(reconstrucción): 기존 건축물의 전체 또는 부분을 대체하여 동일 대지 안에 그 건축물의 형태적 특성을 재현하여 다시 짓는 것, 교체(sustitución): 기존 건축물 및 건축물의 일부를 철거하고 해당 대지 안에 새로운 건축물을 세우는 것, 신축(nueva planta): 건축물이 없던 부지에 새로 짓는 것, 증축(ampliación): 기존 건축물의 층수나 면적을 증가시키는 것(자료: 툴레도 역사지구 특별계획 조례 제1장 제1조의7, 제2항)
- 주23. 파티오 주택(casa patio)이란 집 안쪽에 정원이 있는 스페인의 전통주택 형태이다.
- 주24. 통합재생지구는 2010년 더 효과적인 시행을 위해 툴레도 역사지구 전체로 확대되었다.
- 주25. 툴레도 컨소시엄(Consortio de Toledo)은 툴레도 왕립재단과 도시계획과

관련된 모든 공공 및 민간단체 대표들로 이루어진 국가행정기관이다.

주26. 알칼라(Alcalá)는 아랍어로 성벽이라는 뜻이며, 에나레스는 이 지역에 흐르는 강 이름이다. 알칼라 데 에나레스라는 지명은 성벽도시라는 뜻이다.

주27. 대학의 수는 꾸준히 증가하여 25개 소대학(Colegios Menores)이 건립되었고, 8개의 대규모 수도원들도 단과대학으로 변경되었다.

주28. <http://heritage.unesco.or.kr/whs/university-and-historic-precinct-of-alcala-de-henares/>

주29. 알칼라 데 에나레스 특별보호계획 수정조례 제1장 제1조의6.

주30. 알칼라 데 에나레스는 스페인의 대표적인 소설가 세르반테스(Cervantes, 1547-1616)의 고향이다.

주31. 15개 존에 대한 원어 표기는 다음과 같다.

①Parcelas con Monumentos, ②Parcelas con Edificios Singulares de Protección Integral, ③Parcelas con Edificios Singulares de Protección Estructural, ④Parcelas con Edificación Residencial de Protección Estructural, ⑤Parcelas con Edificación Residencial de Protección Ambiental, ⑥Parcelas con Edificación Residencial Antigua de Posible Sustitución, ⑦Solares y Terrenos sin Edificación Consolidada, ⑧Parcelas con Edificación Reciente Consolidada, ⑨Parcelas con Edificación Reciente Discordante, ⑩Parcelas con Edificación Reciente Conflictiva, ⑪Parcelas Dotacionales, ⑫Parcelas no Edificables, ⑬Espacios de Parcelas con Protección Parcial, ⑭Jardines y Huertas con Protección Global, ⑮Espacios Públicos Protegidos

## 인용문헌 References

- 강대일·이수정, 2003. “문화재 보존의 개념과 이해”, 『전통문화논총』, 1: 107-128.  
Kang, D.I. and Lee, S.J., 2003. “Concept and Theoretical Issues of Conservation of Cultural Properties”, *Journal of the Korea National University of Cultural Heritage* 1: 107-128.
- 강동진, 1999. “근대역사환경 보전의 패러다임 모색”, 『국토계획』, 34(1): 127-143.  
Kang, D.J., 1999. “Exploring a Paradigm for Conservation of Modern Historic Environment in Korea”, *Journal of Korea Planning Association*, 34(1): 127-143.
- 강동진, 2013. “도시재생 관점에서의 도시유산 개념 정의에 관한 연구”, 『국토계획』, 48(6): 253-267.  
Kang, D.J., 2013. “Exploring a Definition of Urban Heritage with Focused on Urban Regeneration”, *Journal of Korea Planning Association*, 48(6): 253-267.
- 강동진·최동식, 2002. “역사지구의 개념 확대와 정립을 위한 기준”, 『국토계획』, 37(4): 41-58.  
Kang, D.J. and Choi, D.S., 2002. “The Guideline for the Extension and Establishment of Historic District’s Concept in Korea”, *Journal of Korea Planning Association*, 37(4): 41-58.
- 경주시, 2017. 『경주 고도보존육성 기본계획』, 경주. Gyeongju. Gyeongju-si, 2017. *Ancient Capital Conservation Development Basic Plan of Gyeongju*, Gyeongju.
- 권영상·강성원, 2010. “역사문화환경의 지구단위 관리정책과 도시공간분석: 호주 멜버른 도심지역 헤리티지오버레이 제도를 중심으로”, 『도시설계』, 11(5): 5-20.  
Kwon, Y.S. and Kang, S.W., 2010. “District-based Conservation System for Historic and Cultural Environments: In Case of the Heritage Overlay within the Capital City Zone in Melbourne”, *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 11(5): 5-20.
- 김기호, 1999. “권두언: 왜 보존하는가?”, 『도시정보』, 331: 2.  
Kim, K.H., 1999. “Preface: Why Conserve?”, *Urban Information Service*, 331: 2.
- 김기호, 2004. “도시 역사환경 보존: 면적 보존을 중심으로”, 『건축역사연구』, 13(4): 156-162.  
Kim, K.H., 2004. “Conservation of Urban Historical Environment: Focused on the Area-based Conservation”, *Journal of Architectural History*, 13(4): 156-162.
- 김향집, 2011. “역사·문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안”, 『한국지역개발학회지』, 23(4): 123-148.  
Kim, H.J., 2011. “The Regeneration Policy in Connection with Historic and Cultural Assets in Local Small City”, *Journal of the Korean Regional Development Association*, 23(4): 123-148.
- 문화재청, 2016. 『문화재 지정·분류체계 개선 기초연구』, 대전. Cultural Heritage Administration, 2016. *Basic Research on Improvement of Designation and Classification System of Cultural Properties*, Daejeon.
- 이경찬·민웅기·김남조, 2014. “역사문화자원을 활용한 지방도시 재생방안: 태안읍을 중심으로”, 『도시설계』, 15(5): 67-91.  
Lee, K.C., Min, W.K., and Kim, N.J., 2014. “Strategy for Regenerating Local Cities through the Sustainable Use of Historic Cultural Resources: The Case of Taean-eup”, *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 15(5): 67-91.
- 이코모스 한국위원회, 2010. 『이코모스 현장 선언문집』, 서울. International Council on Monuments and Sites Korean National Committee, 2010. *ICOMOS Charter and Statement*, Seoul.
- 이호정·김기호, 2001. “우리나라 도시계획에서 역사환경 보전의 전개과정 연구: 1960년 이후 법제의 변화를 중심으로”, 2001 한국 도시설계학회 추계학술발표대회, 경주: 경주대학교.  
Lee, H.J. and Kim K.H., 2001. “A Study on Development Process of Historical and Cultural Environments Preservation in Korea: Focused on the Legal System since the 1960’s”, Paper presented at 2001 Autumn Conference Urban Design Institute of Korea, Gyeongju: Gyeongju University.
- 장민영·이명훈, 2011. “문화재 보전과 도시계획 연계를 통한 역사문화환경 관리방안 연구”, 『국토계획』, 46(1): 171-187.  
Jang, M.Y. and Lee, M.H., 2011. “A Study on the Management System of Historic and Cultural Environments by Collaboration of Heritage Preservation and Urban Planning”, *Journal of Korea Planning Association*, 46(1): 171-187.
- 장옥연·김기호, 2003. “우리나라 역사환경 보존의 경향과 특성: 제도와 연구경향 변화를 중심으로”, 『도시설계』, 10(1): 21-37.  
Jang, O.Y. and Kim, K.H., 2003. “The Characteristics of Area-based Conservation in Korea”, *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 10(1): 21-37.
- 정상우, 2011. “문화재 보호법의 편제 개편 및 분법화 경향 연구: 동아시아 비교를 중심으로”, 『토지공법연구』, 53: 355-378.  
Jang, S.W., 2011. “A Study on the Tendency of The Legal System for Cultural Property Protection: Through the Comparison among the East Asian Countries”, *Public Land Law Review*, 53: 355-378.
- 정석, 2009. “역사문화환경의 면적 보전제도 도입방안”, 『도시설계』, 10(4): 233-248.  
Jung, S., 2009. “A Study on the Area-based Conservation System for

- Historic Cultural Environments”, *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 10(4): 233-248.
18. 최민아, 2013. “지방분권화 이후 역사문화환경 보존지구 제도 변화 연구: 프랑스 건축·도시·경관보호지구(ZPPAUP)를 중심으로”, 『국토계획』, 48(3): 217-234.  
Choi, M.A., 2013. “Transformation of the Historical and Cultural Preservation Zone after Decentralization: Focused on the Architecture, Urban and Landscape Protection Zone(ZPPAUP) in France”, *Journal of Korea Planning Association*, 48(3): 217-234.
  19. 홍순연·옥선호·김기수, 2010. “역사적 건축문화유산의 인식변화와 보존가치의 형성”, 『석당논총』, 46: 381-409.  
Hong, S.Y., Ok, S.H., and Kim, K.S., 2010. “A Study on the Change of Recognition and Formation Value of Conservation in Historical Architecture as Culture Heritage”, *Journal of the Seokdang Academy*, 46: 381-409.
  20. Jokilehto, J., 2009. 『건축문화유산의 보존과 역사』, 최병하 역, 서울: 기문당.  
Jokilehto, J., 2009. *A History of Architectural Conservation*, Translated by Choi, B.H., Seoul: Kimoodang.
  21. Ahedo, I.Á., 2017. *La Evolución Urbana de Toledo*, Ávila: Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad.
  22. Alcalá de Henares, 2014. “Refundido de las Normas, Plan Especial de Protección del Casco Histórico Alcalá de Henares”, Spain.
  23. Anduiza, C.V., 2011. *La Evolución Urbana de Alcalá de Henares*, Ávila: Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad.
  24. Busquets, J., 2000. *Toledo y su Futuro: El Plan Especial del Casco Histórico*. Toledo: Ayuntamiento de Toledo.
  25. Busquets, J., 2014. “Plan Especial del Casco Histórico de Toledo”, *Royal Foundation of Toledo*, Accessed Apr 20, 2017. <http://www.realfundaciontoledo.es/gestion/docum/PlanEspecialdelCascoHistorico>
  26. Sálnchez, V., 2007. “Diea Años del Despegue del Casco”, Accessed February 18, the ABC Newspaper, <http://www.abc.es/hemeroteca/>
  27. Todedo, 1998. “Ordenanzas del Plan Especial del Casco Histórico de Toledo”, Spain.
  28. 문화재 공간정보서비스, 2019.4.20 읽음. <http://gis-heritage.go.kr/CulturalHeritageGISService>, Accessed Apr 20, 2019. <http://gis-heritage.go.kr/>
  29. 서울시 홈페이지, 2019.4.4 읽음. <https://seoulboard.seoul.go.kr/>  
Seoul City, Accessed Apr 4, 2019. <https://seoulboard.seoul.go.kr/>
  30. 알칼라 데 에나레스 시청, 2017.9.27 읽음. <http://www.ayto-alcaladehenares.es/>  
Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Accessed Sep 27, 2017. <http://www.ayto-alcaladehenares.es/>
  31. 유네스코와 유산, 2017.4.20 읽음. <http://heritage.unesco.or.kr/>  
UNESCO & HERITAGE, Accessed Apr 20, 2017. <http://heritage.unesco.or.kr/>
  32. 카스티야라만차 자치지방, 2016.7.20 읽음. <http://www.castillalamancha.es/>  
Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, Accessed Jul 20, 2016. <http://www.castillalamancha.es/>
  33. 톨레도 시청, 2017.6.14 읽음. <http://www.toledo.es/>  
Ayuntamiento de Toledo, Accessed Jun 14, 2017. <http://www.toledo.es/>

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| Date Received              | 2017-11-18 |
| Reviewed(1 <sup>st</sup> ) | 2018-01-02 |
| Date Revised               | 2019-05-20 |
| Reviewed(2 <sup>nd</sup> ) | 2019-06-04 |
| Date Accepted              | 2019-06-04 |
| Final Received             | 2019-06-12 |