

익선동 도시환경정비사업구역 내 한옥보존정책 반대 청원 심사보고서

청원 번호	68
----------	----

2017. 4. 21
도시계획관리위원회

1. 경 과

- 청 원 자 : 서울시 종로구 최동식 외 24명
- 소개의원 : 유찬중 의원(도시계획관리위원회)
- 접수일자 : 2017. 3. 21 (68번)
- 회부일자 : 2017. 3. 23
- 상정 및 의결일자
 - 제273회 임시회 제3차 도시계획관리위원회(2017.4.21. 상정·채택)

2. 청원요지

- 이 청원은 익선동 주민들 일부가, 현재 수립 중인 익선 지구단위계획에서 한옥보존정책을 철회하고 상업지역 도심재개발 성격의 계획 수립을 요청하는 내용임.

3. 소개의원 청원 소개 요지 (유찬중 의원)

- 청원요지는 익선 도시환경정비구역 해제 이후 관리방안의 성격인 익선 지구단위계획이 한옥의 보전 및 건축 등을 유도하는데 치중되어 주민들의 반대가 커지고 있는 실정이므로, 현장방문·주민간담회 등을 통하여 지역현장을 명확히 이해하고 익선 구역의 한옥보존정책에 대한 근본적인 재검토와 실질적인 환경개선방안을 마련해 줄 것을 요청하는 것임.

4. 검토보고의 요지 (조정래 수석전문위원)

- 이 청원은, 구역 해제가 신청된('14.7.) 익선 도시환경정비구역 관리 방안을 마련하는 성격의 익선 지구단위계획에서 한옥보전을 철회하고 상업지역 도심재개발 성격으로 지구단위계획을 수립해 달라는 요구임.
- 익선 도시환경정비구역은 '04년 4월 정비구역으로 지정되었으나¹⁾ 부동산 경기 침체 등으로 사업 진척이 없어 「도시 및 주거환경정비법」(이하, 도정법)²⁾에 따라 '13년 추진위원회 해산을 신청하고('13.10. 해산 동의율 52%(123명/239명)) 정비구역 해제를 위한 도시계획위원회 심의를 하였으나 해제 이후 관리방안 마련이 선행되어야 함을 들어 심의가 보류되었고('14.10.)³⁾ 현재 익선 지구단위계획을 수립 중이며('15.6.~'17.5.) 지난 2월 주민설명회를 개최한 바 있음('17.2.28.).
- 익선 지구단위계획(안)의 주요 내용을 살펴보면, 한옥 보전 및 관리를 기본방향으로 전체 구역을 한옥밀집지역 및 특별건축구역으로 지정하

1) '04.5. 도시환경정비구역 지정(서울특별시 고시 제124호) : 건폐율 60% 이하, 용적률 450% 이하, 층수(높이) 14/5층(50m이하), 주용도(주거/판매)

'05.6. 추진위원회 승인

'13.10. 추진위원회 해산 신청(해산 동의율 52%)

'13.12. 추진위원회 승인 취소(종로구고시 제106호)

'14.7. 도시환경정비구역 해제 신청

2) 제16조의2(조합 설립인가등의 취소) ① 시장·군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 추진위원회 승인 또는 조합 설립인가(이하 이 조에서 "조합 설립인가등"이라 한다)를 취소하여야 한다.

1. 추진위원회 구성에 동의한 토지등소유자의 2분의 1 이상 3분의 2 이하의 범위에서 시·도 조례로 정하는 비율 이상의 동의 또는 토지등소유자 과반수의 동의로 추진위원회의 해산을 신청하는 경우 (2016년 1월 31일까지 유효함)

3) 도시계획위원회 심의 의견('14.10.) : 대상지는 한옥밀집지역으로, 이에 대한 대책 없이 정비구역을 해제할 시 무분별한 철거나 다른 개발 허가 요청이 발생할 수 있으므로 지구단위계획 구역 지정, 한옥밀집구역 지정 등 해제에 따른 대책이 마련되기 전까지 도시환경정비구역 해제를 보류함

여 한옥 보전 및 한옥 건축 유도를 도모하되, 한옥보전구역·일반관리 구역(한옥유도구역)·가로특성구역·돈화문로구역·태화관길구역 등 5개 구역으로 구분하여 구역별 세분화된 계획 지침을 마련함.

〈익선 지구단위계획(안) 주요 내용 (역사도심재생과 자료 재구성)〉



구역	계획방향	개발규모	용도	높이	형태
한옥보전 구역	한옥보전(누동공터) · 전통문화(한옥) · 기존 신흥활동*의 보전 및 유지	· 합필제어 · 기존 필지 단위유지 · 330㎡ 이하	· 기존 지역성 유지 · 기존 지역성 유지 · 가로별 특화	· 1층 이하	한옥 형태 보전 · 유도
일반관리 구역	일반관리(한옥일부) · 지역성을 보존하는 범위 내에서 일반관리			· 2층 이하	
가로특성 구역	완충공간 · 가로의 고유특색 보전 및 가로활성화 유도			· 3층 이하(동남측) · 5층 이하(북·남측, 6m 이상 도로 접도)	
돈화문로 구역	돈화문로(왕의길) · 돈화문로 지구단위계획과 연속성 유지(지침 준용)			· 5층 이하	
태화관길 구역	태화관길(음식 · 음악) · 가로환경개선 및 기존 가로특성 강화			· 5층 이하	

* 카페, 식당, 게스트하우스 등

○ 좀 더 살펴보면, 한옥보전구역·일반관리구역은 한옥이 밀집된 구역으로 한옥 보전과 한옥 건축 유도에 초점을 두고 각각 1층 이하, 2층

이하의 엄격한 층수 규제를 추진하고 있고,

돈화문로 및 종로3가역에 인접한 돈화문로구역과 태화관길구역은 역사성은 있으나 일반시가지의 형태로서 인근 돈화문로 지구단위계획 높이지침을 반영하여 5층 이하로 계획하며,

한옥밀집구역(한옥보전구역·일반관리구역)과 일반시가지구역(돈화문로구역·태화관길구역)의 완충공간 성격인 가로특성구역은 접도조건(도로폭) 등을 감안하여 3층 이하, 5층 이하로 높이를 계획함.

- 익선 지구단위계획(안)과 종전 계획인 익선 도시환경정비계획, 그리고, 인근(운현궁주변·돈화문로) 지구단위계획을 비교해 보면(붙임1), 최고높이는 종전 또는 인근 50m 대비 20m로서 30m가 낮고, 익선 구역 대부분이 1층 이하 또는 2층 이하의 층수 규제를 받음으로써 익선 지구단위계획(안)의 높이 규제가 가장 엄격한 편이라고 볼 수 있음. 대신, 특별건축구역·한옥밀집지역·한옥보전구역·화재경계지구·문화지구 지정 등을 통한 다양한 인센티브 제공을 추진하고 있음(붙임2).

〈관련 계획 비교 (역사도심재생과 자료 재구성)〉



구분	익선 도시환경정비계획	익선 지구단위계획(안)		운현궁주변 지구단위계획	돈화문로 지구단위계획
용도 지역	일반상업지역	일반상업지역		일반상업지역	일반상업지역
용도 지구	중심지미관지구 방화지구	중심지미관지구 방화지구		미관지구 방화지구	미관지구 방화지구
용적률	450% 이하	600% 이하		450~600% 이하	600% 이하
높이 층수	50m이하/ 지상14층 이하	한옥 보전	1층 이하 (한옥)	간선가로구역 50m이하 소가로구역 30m이하	돈화문로 5층20m이하 이면부 5층(20m)이하 2층(8m)이하 지하철역세권 높이제한없음
		일반 관리	2층 이하		
		가로 특성	이면도로변 3층 이하 6m이상도로변 5층 이하		
		돈화 문로	5층(20m) 이하		
		태화 관길	5층(20m) 이하		

- 익선 구역은 고려시대 물길의 흔적, 조선시대 피맛길 및 누동궁⁴⁾, 근대시대 도시형 한옥단지 및 궁중문화 관련 업종(한복, 국악 등), 50~60년대 요정 등 우리나라 역사 문화의 흔적이 겹겹이 쌓여 있고 60년대 이전 건설된 119동의 도시형 한옥이 현재까지 유지되고 있는 곳으로서, 익선동의 역사적 의미와 가치를 감안해 볼 때 지구단위 계획에서 한옥 보전의 취지는 충분히 공감할 수 있다 하겠음.
- 그러나, 익선 구역은 도심재개발이 추진되었던 상업지역으로, 종전의 정비계획과 현재 수립 중인 지구단위계획을 비교해 보면 현행 계획에서 주민의 자산 가치가 현저히 낮아질 수 있고 이는 서울시 도심정책의 급속한 변경⁵⁾에 기인한 것으로 사실상 예측하기 어려웠으며, 일반

4) 익선 지구단위계획(안)에서 한옥보전구역에 해당하는 곳으로, 철종 생부인 전계대원군의 사저이자 종택이었으나, 일제 강점기 때 우리나라 최초의 시행사라고 할 수 있는 건양사의 정세권이 해당 대지를 매입하여 도시형 한옥마을을 건설하여 분양하였음.

적으로 도심부 상업지역이 높은 개발수요에 따라 고밀고층 개발이 이루어지고 있고 익선 구역 바로 인근에 10층 호텔이 건립된 상황⁶⁾ 등을 감안하면, 형평성 등을 들어 한옥보전정책 철회를 요청한 이 청원의 취지도 충분히 이해된다고 하겠음.

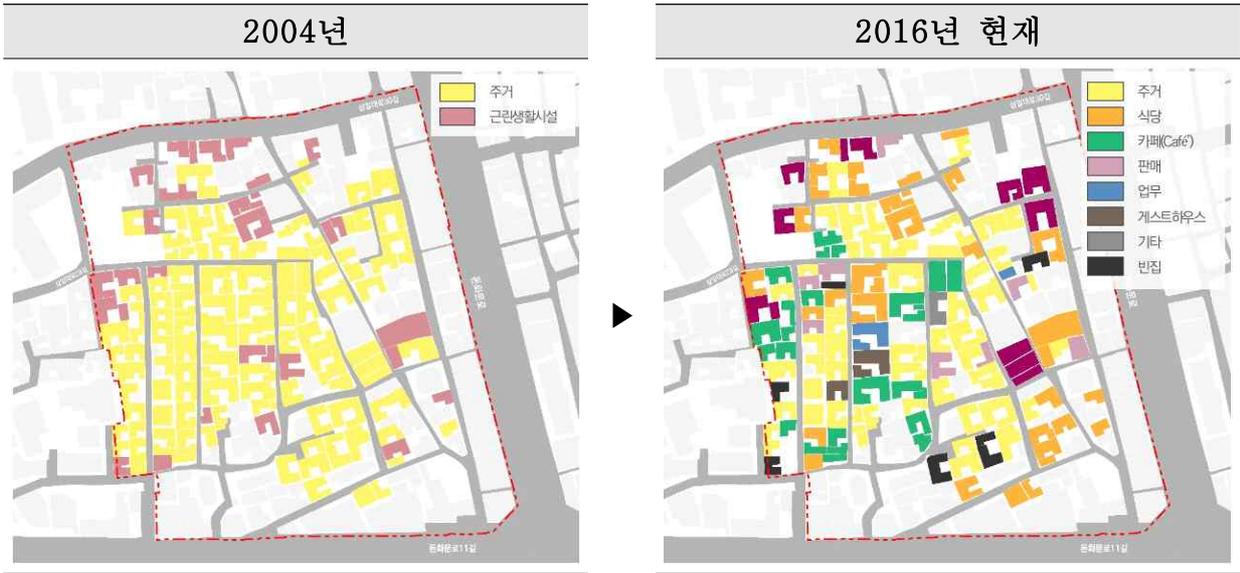
“한옥 보전 vs. 장소성 보전·창출”

- 특히, 익선 구역의 한옥들이 급속히 개보수(개량·리모델링)되어 음식점 등 상업시설로 전환되고 있는 상황에서 해당 한옥들이 보전의 가치가 있는지, 그리고, 한옥밀집지역으로 지정한다 하더라도 현행 한옥지원 대상에 부합하여 인센티브를 받을 수 있는지 등의 여부도 면밀한 재검토가 필요하다고 사료됨.
- 한옥밀집지역의 한옥 신축 및 수선 등에 소요되는 비용은 한옥위원회 심의를 거쳐 지원할 수 있는데(서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례, 붙임3), 현행 심의기준(‘16.6)은 전통한옥 보전의 기초로서 한옥의 공간구성·배치·구조·외벽·입면·지붕·담장·마당 및 한옥자재(목재 등) 사용 등을 전통한옥과 견주어 심의하고 있는 반면,
- 익선 구역의 한옥은 상업지역의 한옥으로, 전통한옥 형태가 아닌 이형의 입면, 창호 변경 등을 통해 주거 이외의 근린생활시설로 활용되고 있고 앞으로도 이러한 현상은 확산될 것으로 예상되는 바, 익선 구역의 한옥비용 지원이 쉽지는 않을 것으로 예측됨.

5) 오세훈 전시장 때까지만 하더라도 도심부에 넓은 공원녹지와 (초)고층고밀 개발을 도모해 왔으나, 박원순 시장 때부터 역사문화 도심부 가치를 걸고 도시조직·장소 보전과 소규모 정비 등으로 도심정책이 급속히 변경되었음

6) 요정 정치의 근거지로 유명한 오진암(‘53. 단층한옥(700평)을 요정으로 개업)의 경우, 익선 구역에 연접한 운현궁주변 지구단위계획구역에 포함되어 있고 익선 구역 바로 인근에 위치하고 있으나, 10층의 관광호텔(이비스엠베서더인사동, ‘13.9.사용승인)로 재건축됨

〈용도 변경 현황 (도면: 역사도심재생과 자료, 사진: 인터넷)〉



- 오히려, 개량 한옥의 상업시설은 독특한 장소성을 창출하여 시민·관광객 등의 호응도가 높으므로, 일반적인 한옥보전 정책보다는 익선동의 역사문화적 콘텐츠를 활용한 장소성 보전과 창출에 지구단위계획 수립의 초점을 둘 필요가 있고, 이를 토대로 엄격한 층수 기준보다는 합리적이고 유연한 높이계획으로 지역 장소성 창출과 지역경제 활성화를 도모하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단됨.
- 즉, 익선 지구단위계획(안)에서 한옥보전구역은 1층으로, 주변 일반관리구역은 2층으로 층수를 규제코자 하는데, 개량 한옥 확대로 독특한

장소성이 창출되고 있는 한옥보전구역의 경우, 디자인에 따라 2층 한옥으로도 개량될 수 있는 여지가 있고, 일반관리구역의 경우에는 도로 폭 등 접도여건 및 디자인 재량에 따라 개발규모 및 경관형성이 달라질 수 있는 상황에서 1층 이하, 2층 이하의 획일적인 층수 규제는 현장에서 무리하게 작용될 수 있으니,

- 층수보다는 높이를 규제하여 건축 디자인의 재량을 높이고 이를 통하여 고유한 장소성을 토대로 보다 창의적인 공간 조성 및 자연스러운 경관 형성을 유도할 필요가 있다고 사료됨. 예를 들어 돈화문로 지구 단위계획에서 이면부는 2층(8m) 이하로 계획되어 있음을 참고하면, 익선 구역에서 일반관리구역은 8m 이하, 한옥보전구역은 4m 이하 등의 높이 계획을 들 수 있겠음.
- 대신, 개량 전 한옥들에서 보전의 가치가 있는 한옥은 현실적이고 실질적인 지원방안을 통해 가급적 원형을 보전할 필요가 있다고 보여짐. 즉, 익선 구역의 한옥 정책은 개량 전 한옥 보전과 개량 한옥의 장소성 창출이라는 이원화된 접근이 필요하다고 보여지며, 한옥의 보수 또는 신축시 가급적 익선 고유의 도시형한옥 특성을 훼손하지 않으면서 창의적 공간을 조성할 수 있도록⁷⁾ 디자인 가이드라인 제공 및 공공건축가 지원도 필요하다고 판단됨.

“도심 정책의 급격한 변경 vs. 완충적 정책·계획적 노력”

- 또한, 청원인이 주장한 바와 같이, 익선 구역 바로 인근의 한옥(오진암)이 10층 호텔 건물로 재건축된 상황 등을 감안시, 서울시 도심

7) 한옥 보수 또는 신축시, 익선 도시형한옥 특성을 유지할 수 있도록 필수적으로 지켜야 할 디자인·구조·자재 등의 항목을 제시하고, 이와 더불어, 경관형성·공간감 등을 위하여 1층은 가로에 바로 접하되 2층3층은 셋백(set-back)시키는 디자인 기법 등 세밀한 건축디자인 가이드라인을 제공할 필요가 있겠음.

정책의 급속한 변경으로 도심부 계획의 연속성 문제가 발생하고 익선동 일대 도시계획이 일관된 맥락으로 재정비되지 못한 상황에서 개발 시기에 따라 재산권 행사의 폭, 자산 가치 등이 크게 달라지면서 상대적 불이익에 따른 주민 불만이 팽배해질 수 있으므로 도심 정책 급변경에 따른 완충적인 정책적·계획적 노력이 요구된다고 하겠고, 이러한 측면에서도 익선 구역의 높이 계획에서 합리적 유연성 제고가 필요하다고 하겠으며,

- 또 한편으로는, 개발밀도와 경관형성의 주요 계획요소인 용적률과 높이에 있어, 익선 지구단위계획(안)과 같이 용적률은 높은 반면 높이는 낮아서, 개발수요·인프라 등을 감안한 용적률 계획과 역사문화 경관 등을 고려한 건축물 높이 계획이 서로 괴리되어 있는 도시계획의 기형성도 시급히 개선될 필요가 있다고 판단됨.

“지역 현장 이해와 보다 열린 정책·계획적 소통”

- 이 청원의 주요 요지 중 하나인 주민들과의 실질적 소통을 통한 계획 수립 요구는, 이미 거의 정해진 계획을 주민들에게 설득시키는 차원이 아닌, 지역현장을 명확히 이해하고 주민들과의 적극적 소통을 통해 계획의 수정·보완도 이루어질 수 있는 열린 정책적·계획적 소통을 요하는 것으로 이해됨.
- 계획의 실천력을 위해서는 지역사회의 공감대 형성이 필수적인 만큼, 수립 중인 계획 내용을 주민들에게 적극 배포·공개하고 여러 다양한 공론화 자리를 통해 계획의 수정과 보완도 이루어지며 익선 지구단위 계획에 실질적인 주민 참여가 이루어질 수 있도록 노력이 필요하다고 사료됨.

“종합하면”

- 지역사회의 특성, 정책·계획의 형평성 문제 등을 들어 한옥보전정책 철회를 요청한 이 청원은 일면 타당하다고 사료되고, 익선 고유의 ‘도시형한옥 보전’과 개량 한옥을 중심으로 ‘새로운 장소성 창출’이라는 한옥정책의 이원화를 통해 익선 지구단위계획의 합리성을 제고할 필요가 있다고 보여지며, 한옥 보전을 위한 엄격한 층수 규제보다는 계획의 유연성과 자연스러움을 높일 수 있는 도로폭에 따른 높이 계획 등의 검토도 필요하다고 사료됨.
- 서울시 도심 정책이 높은 개발수요에도 불구하고 역사문화성 보전으로 급변경된 상황과 이에 따른 계획의 연속성 문제, 형평성 문제 등을 감안하여 완충적인 정책적·계획적 노력이 요구된다고 하겠고, 용적률은 높은 반면 높이는 낮은, 즉, 용적률 계획과 높이 계획이 서로 괴리되어 있는 도시계획의 기형성도 개선될 필요가 있다고 판단됨.
- 또한, 계획이 계획으로 끝나지 않고 실현되기 위해서는 해당 지역 주민의 계획 공감대 형성이 가장 중요한 만큼 거의 결정된 계획을 주민들에게 설득해 나가는 차원을 넘어서, 주민의견을 반영하여 계획을 수정·보완하는 등 익선 지구단위계획에 실질적인 주민 참여가 이루어질 수 있도록 하는 노력도 필요하다고 사료됨.

5. 질의 및 답변 요지 : 생략
6. 토론 요지 : 없음
7. 소위원회 심사보고의 요지 : 해당 없음
8. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함
9. 소수의견의 요지 : 없음
10. 의견서 : 별첨

의견서

□ 청원명

- 익선동 도시환경정비사업구역 내 한옥보존정책 반대 청원

□ 채택의견

- 이 청원은 현재 수립 중인 익선 지구단위계획에서 한옥보존정책을 철회해 달라는 것으로, 전통한옥보다는 개량형한옥 위주의 지역사회의 특성, 구역 바로 인근에 10층 호텔이 건립되는 등 도심부 정책·계획의 형평성 문제 등을 들어 도심 상업지역의 개발수요 등을 감안한 현실적인 개발규모를 확보하기 위한 것으로 이해됨.
- 익선 구역의 한옥들이 급속히 개보수(개량·리모델링)되어 음식점 등 상업시설로 전환되며 독특한 장소성을 창출하고 있는 상황에서 한옥 보전을 위한 엄격한 층수 규제보다는 계획의 유연성과 자연스러움을 높일 수 있는 도로 폭에 따른 높이 계획 등의 검토가 필요하고, 다양한 주민의견 수렴 및 도심부 정책의 급변경에 따른 제도의 유연성 확보도 필요하다고 보아 이 청원을 채택하였음.

청 원 요 지 서

접수번호	68	접수연월일	2017. 3. 21
청 원 인	주 소	서울시 종로구	
	성 명	최동식 외 24명	
소개의원	유찬중	소속위원회	도시계획관리
건 명	익선동 도시환경정비사업구역 내 한옥보존정책 반대 청원		
소 관 위 원 회	도시 계획 관리		
<p>○ 익선동 일대는 2004년 재개발구역으로 2005년 도시환경정비사업 구역으로 지정후 10년동안 뚜렷한 진척사항이 없었고 최근 이 일대에 대한 구역해제가 추진되었으나 구역해제 이후의 관리방안은 한옥의 보존 및 수선 지원 유도에만 치중되어 있는바 15년 이상 재산권 행사 제한을 감내해온 주민들의 반대가 커지고 있는 상황이므로 이에 이 지역일대에서 시행중인 서울시의 한옥보존정책에 대한 반대를 요청함</p>			