



# 전주 한옥마을 조성사업의 도심재생 성과 분석 및 개선방안





# 전주 한옥마을 조성사업의 도심재생 성과 분석 및 개선방안

2010

**국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)**

전주 한옥마을 조성사업의 도심재생 성과 분석 및 개선방안  
/ 장성화. — 전주 : 전북발전연구원, 2010  
p. ; cm. — (Jthink ; 2010-BR-11)

ISBN 978-89-6612-009-3 93530 : 비매품

한옥[韓屋]  
관광 개발[觀光開發]

326.39-KDC5  
338.4791-DDC21

CIP2011001186

## 연구진

---

공동연구	장성화 • 전북발전연구원 연구위원
연구보조	조아라 • 전북대학교 대학원 건축도시공학과
연구자문	남해경 • 전북대학교 건축공학과 교수
	권대환 • 전주시정개발연구원 연구원
	정성엽 • 전주시 한옥보존위원회 사무국장
	윤정란 • 토지주택연구원 수석연구원

---

연구관리 코드 : 10GI11

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.



# 목 차

제 1 장 서 론 .....	3
1-1. 연구의 배경 및 목적 .....	3
1-2. 연구의 방법 및 체계 .....	4
1-2. 연구의 체계 .....	6
1-3. 연구의 기대 효과 .....	6
제 2 장 이론적 배경 및 정책 동향 .....	9
2-1. 도시 및 도심 재생의 개념과 의미 .....	9
2-2. 국내·외 도시재생 동향 분석 .....	22
2-3. 전주 한옥마을 도시한옥군의 특성과 가치 .....	32
제 3 장 국내·외 사례의 고찰 .....	43
3-1. 일본 가나자와시(日本 金沢市) .....	43
3-2. 일본 분고다카타시(日本 豊後高田市) .....	50
3-2. 이탈리아 볼로냐(Italy Bologna) .....	54
3-4. 서울 북촌 한옥마을 .....	60
3-5. 국내·외 사례고찰의 시사점 .....	63
제 4 장 한옥마을 조성사업의 성과 분석 .....	67
4-1. 한옥마을 조성사업의 경위와 현황 .....	67
4-2. 한옥마을 조성에 따른 구도심 재생성과 분석 .....	76
4-3. 한옥마을 조성사업의 성과와 과제 .....	92
제 5 장 한옥마을 지속성 유지를 위한 개선방안 .....	101
5-1. 한옥마을에 대한 합의된 미래상의 공유 .....	101
5-2. 규제 및 지원정책의 합리화 .....	102
5-3. 경관협정을 통한 주민주도형 관리체계로의 전환 .....	104
제 6 장 결론 및 정책적 제언 .....	111
6-1. 결 론 .....	111
6-2. 정책 제언 .....	112

## 표 목 차

〈표 2-1〉 지역별 도시한옥의 배치 유형 .....	35
〈표 3-1〉 가나자와 코마치나미보존지구의 보조금 지원 내역 .....	45
〈표 3-2〉 가나자와의 주요 문화공간 .....	47
〈표 3-3〉 가나자와의 전통산업 유형별 육성 현황 .....	48
〈표 3-4〉 볼로냐의 기존 건축물 복원 활용 사례 .....	58
〈표 3-5〉 북촌 관련제도 및 계획의 성격 .....	61
〈표 4-1〉 한옥마을 주요 사업 내용 .....	71
〈표 4-2〉 한옥마을 지구단위계획의 변경 전·후 비교 .....	74
〈표 4-3〉 전주시 한옥보전 지원조례의 변경 내역 .....	75
〈표 4-4〉 건축물 구조 변화 추이 .....	77
〈표 4-5〉 건축물 지붕재료 변화 추이 .....	78
〈표 4-6〉 한옥마을 관광객 추이(천명) .....	79
〈표 4-7〉 건축물 용도 현황(2010년) .....	80
〈표 4-8〉 건축물 용도 변화 추이 .....	80
〈표 4-9〉 종류별 지가의 관계 변화 .....	83
〈표 4-10〉 한옥마을 내부 토지의 매매시기별 변화 .....	87
〈표 4-11〉 연도별 한옥 보조금 지급 현황 .....	88
〈표 4-12〉 한옥 보조금 지급 유형별 분포(2008년 기준) .....	89
〈표 4-13〉 한옥마을 거버넌스 구축 과정과 주체별 역할 .....	91
〈표 5-1〉 역사·문화지역 협정의 요소별 분류 예시 .....	106
〈표 5-2〉 역사·문화지역의 협정의 유형별 적용 항목 .....	107
〈표 5-3〉 역사·문화지역 협정의 법령별 분류 .....	108

## 그림 목차

〈그림 1-1〉 연구대상지의 위치 .....	5
〈그림 3-1〉 가나자와시 히가시차야가이 지구지정 도면 및 현황사진 .....	44
〈그림 3-2〉 보존지구 건축물의 정비 전·후 비교 .....	45
〈그림 3-3〉 하쿠만고쿠축제의 가가사다리 오름 공연 .....	46
〈그림 3-4〉 가나자와 전통예능자들의 전통공연 .....	47
〈그림 3-5〉 가나자와 시민예술촌 전경 .....	48
〈그림 3-6〉 쇼와의 건축 재생 사례(쇼와시대 풍으로 간판 정비) .....	51
〈그림 3-7〉 쇼와의 역사 재생 사례(쇼와시대의 생활상 전시) .....	52
〈그림 3-8〉 쇼와의 상품 재생 사례(쇼와시대의 상품 전시) .....	52
〈그림 3-9〉 쇼와의 거점시설 정비 사례 .....	53
〈그림 3-10〉 레스타우로 방법의 적용 예시 .....	56
〈그림 3-11〉 볼로냐의 상징인 포티코 조성 사례 .....	59
〈그림 3-12〉 북촌 한옥마을 한옥개보수 전·후 모습 .....	62
〈그림 4-1〉 전주의 도시구조와 한옥마을의 관계 .....	67
〈그림 4-2〉 전주시의 한옥보전정책 전개 과정 .....	69
〈그림 4-3〉 한옥마을 주요 사업 추진 현황도 .....	71
〈그림 4-4〉 전주 한옥마을 지구단위계획(2000년) 주요 내용 .....	72
〈그림 4-5〉 지구단위계획 보완(2006)에 따른 토지이용계획도 .....	73
〈그림 4-6〉 조사항목과 부문별 재생과의 관계 .....	76
〈그림 4-7〉 한옥마을 건축물의 용도별 입지 분포의 변화 추이 .....	82
〈그림 4-8〉 한옥마을 공시지가 변동 추이 .....	83
〈그림 4-9〉 구도심지역 공시지가 변동 추이 .....	83
〈그림 4-10〉 한옥마을조성사업 추진 이전의 지가 분포(1990년~2000년) .....	85
〈그림 4-11〉 한옥마을조성사업 추진 이후의 지가 분포(2001년~2009년) .....	86
〈그림 4-12〉 한옥보조금 지급 대상 건축물의 입지 분포 .....	90
〈그림 5-1〉 경관협정제도의 개념 .....	105





# 제 1 장



## 서 론

- 1-1. 연구의 배경 및 목적
- 1-2. 연구의 방법 및 체계
- 1-3. 연구의 기대효과



# 제1장 서론

## 1-1. 연구의 배경 및 목적

전주시를 비롯한 우리나라 지방의 주요 거점도시들은 역사적으로 오랜 기간 동안 해당 지역의 중심도시로서의 역할을 담당해 왔다. 또한 이들 도시들은 1960년대 이후 산업화에 기인한 급격한 도시화가 진행되기 이전까지 대부분 단핵도시의 구조를 가지고 있었기 때문에 구시가지는 전통적으로 도시의 핵심지역으로서 상업·업무 등 도시 중심 기능을 수행해 왔다. 그러나, 이들 지역은 도시가 확장되면서 그 기능이 점차 쇠퇴하였으며, 신시가지의 개발에 의한 부도심권의 성장에 따라 상대적으로 침체의 속도는 가속되어 왔다

정부를 비롯한 자치단체에서도 도심부의 기능을 회복하고 경제활성화를 도모하기 위해 그동안 다양한 노력을 기울였다. 그러나, 과거 우리나라의 도심재생을 위한 정비사업은 장기적인 시각에서 충분한 분석이 이루어지지 못한 관계로 기존 도시조직들과의 괴리, 사업추진의 성과 미흡 등의 결과를 가져왔다. 기존 도시구조 속에서의 공간적 맥락에 대한 고려가 부족한 상태에서 단기적 이익을 위한 물리적 정비사업은 도심부의 활성화를 유도하기에 한계가 있다. 따라서, 거시적 차원에서 도시환경을 분석하고 장기적인 관점에서 효과적인 사업을 추진할 수 있는 전략이 마련되어야 한다.

이러한 측면에서 전주시에서 추진하고 있는 한옥마을 조성사업의 사례는 도시가 가진 역사적인 자원을 적절하게 활용하여 도시를 대표하는 매력적인 도시관광 상품을 개발한다는 측면 이외에도, 사업의 추진을 통해서 수십년 동안 침체되어 있던 도심지역에 활력을 되찾는 새로운 재생의 계기를 마련하고 있다는 측면에서 중요한 의미를 가지고 있다.

한옥마을 보전정책의 기원은 1970년부터이지만 본격적인 도시한옥의 보전·활용 정책은 2000년 지구단위계획의 수립을 계기로 시작되어 10년여이 경과하면서 사업지구 내부의 건축·도시 환경은 많은 변화를 보이고 있다.

한옥마을 조성사업은 역사·문화자원을 활용한 지방 중소도시 구도심 재생사업의 대표적 사례로서 학술적·정책적인 차원에서 국내·외 도시재생 관련 분야의 연구 및 전략

설정에 많은 시사점을 제공해 주고 있다. 그러나 다른 한편으로 한옥마을 조성사업 추진과정에서 나타나는 신축 한옥의 건축물 양식의 혼재와 주거용 한옥의 감소 및 상업 용도의 급속한 증가 등 많은 문제점들이 제기되고 있다.

본 연구의 목적은 우리나라의 대표적 한옥 밀집지역인 전주 한옥마을을 대상으로 한옥 마을 조성사업 추진에 따른 구도심 재생의 성과를 분석하는 것이다. 또한, 성과 분석과정에서 도출된 과제에 대응하여 한옥마을이 지방중소도시 재생의 대표적 모델로서 지속성을 가지고 추진될 수 있는 방안을 모색하는데 목적이 있다.

## 1-2. 연구의 방법 및 체계

### 가. 연구의 방법

연구의 진행은 크게 문헌조사, 사례조사 그리고 한옥마을 조성사업의 성과 분석 및 개선방안 제시의 순서로 수행 되었다.

문헌을 통해서는 도시 및 도심재생의 개념과 의미, 국내·외 도시재생의 동향 분석, 전주 한옥마을의 역사적·학술적 가치에 대한 국내·외 관련 이론을 조사하고 관련 제도·법규 및 정책 등을 종합적으로 검토하였다. 선행연구의 고찰에서는 도시 및 도심재생에 관련된 기존 연구를 부문별로 구분하여 그 특성과 시사점을 도출하였다.

사례조사는 일본의 가나자와시와 분코다카타시, 이탈리아의 볼로냐를 대상으로 도시의 역사·문화자원을 활용한 도시 및 도심 재생 사례의 개요와 추진 성과 등을 고찰하고 시사점을 도출하였다.

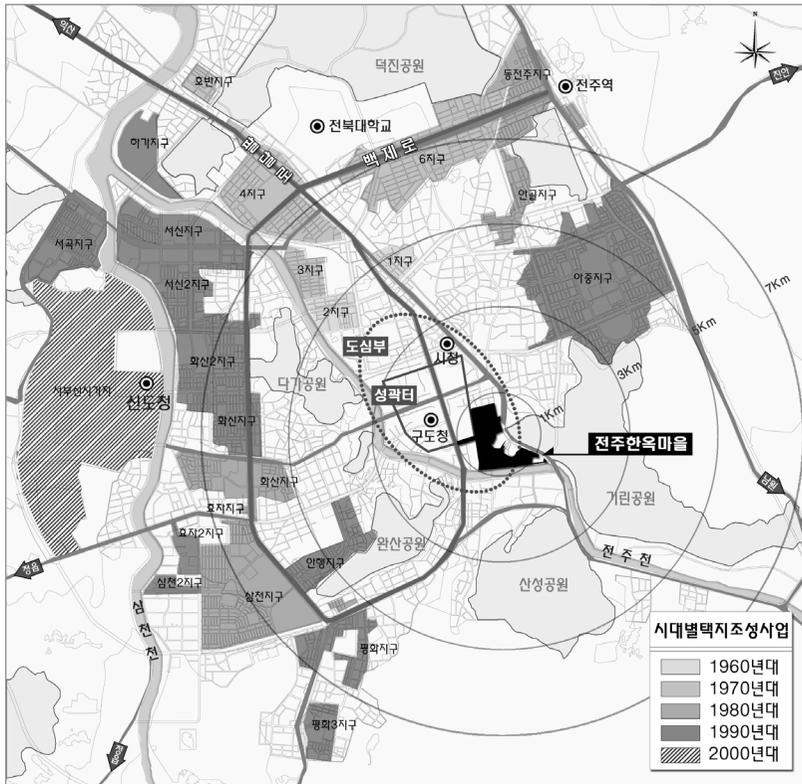
한옥마을 조성에 따른 재생 성과분석에서는 경관, 기능, 경제, 지원, 참여의 부문에 대하여 건축물, 지가, 용도, 관광객 등의 관련 지표를 대상으로 검토를 실시하였다. 건축물 및 토지 관련 자료는 기존 계획에서 정리된 자료와 GIS 건축물 통합정보 등을 활용하였으며, 최근 현황에 대해서는 현장조사를 통해 DB를 구축하여 연구에 사용하였다. 또한 일부 자료에 대해서는 전주시의 내부자료를 확보하여 연구에 사용하였다.

이상에서 고찰·분석된 내용을 기반으로 전주 한옥마을 조성사업의 도심 재생 성과와 과제를 도출하고 이에 대응하여 한옥마을 조성사업의 지속성 유지를 위한 대안을 제시하였다.

## 나. 연구의 범위

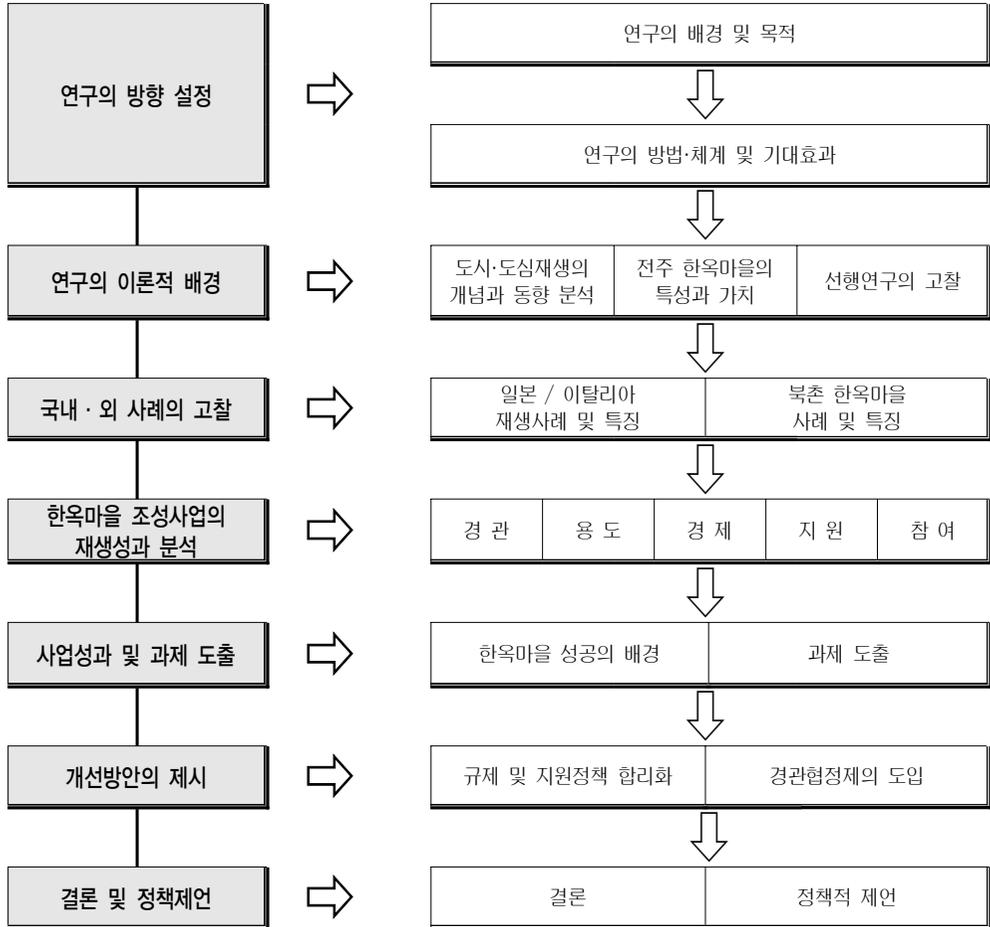
본 연구의 공간적 범위는 2006년 지구단위계획으로 결정된 전주한옥마을(296,330m<sup>2</sup>)을 대상으로 하였으며, 시간적 범위는 전통문화특구 기본 및 사업계획 수립의 조사 시점인 1998년부터 현재까지의 변화상황을 시계열적으로 분석하였다.

시계열적 분석의 기준 시점은 1999년 전통문화특구 기본계획, 2000년 지구단위계획, 2006년 지구단위계획 보완 자료를 기준으로 2010년의 현황조사 자료를 통해 비교·검토하였다.



〈그림 1-1〉 연구대상지의 위치

## 1-2. 연구의 체계



## 1-3. 연구의 기대 효과

본 연구는 역사자원을 기반으로 하는 자치단체의 경관보전·활용정책을 평가·분석하여 장기적 측면에서 사업의 지속성을 확보할 수 있는 발전 방향을 모색하기 위한 논리적 근거를 제공하는데 있다. 또한, 전주 한옥마을의 도시한옥군이 학술적 가치를 보존·활용하면서 전주시를 대표할 수 있는 관광자원으로서 뿐만 아니라 시민들의 삶의 터전으로 정착됨으로써 도시재생을 도모할 수 있는 토대를 마련할 것이다.

# 제 2 장



## 이론적 배경 및 정책동향

- 2-1. 도시·도심 재생의 개념
- 2-2. 국내·외 도시재생의 동향 분석
- 2-3. 전주 한옥마을 도시한옥군의 특성과 가치
- 2-4. 선행연구 고찰



## 제 2장 이론적 배경 및 정책 동향

### 2-1. 도시 및 도심 재생의 개념과 의미

#### 가. 도시재생의 개념

도시재생이나 도심재생은 최근 도시 관련 분야에서 가장 많이 사용되고 있는 용어의 하나이다. 그럼에도 불구하고 도시재생에 대한 기본적인 정의나 용어에 대한 합의 없이 자의적이거나 막연하게 사용되며, 때로는 상호 모순적으로 사용되기까지 한다. 따라서 연구를 시작하기에 앞서 도시 및 도심재생의 개념적 정의를 살펴보도록 하였다.

#### 1) 도시의 변화와 도시 재개발

도시는 역동적 유기체이다. 도시는 전통적으로 은신, 안전, 사회적 상호작용, 상품과 서비스의 구입과 판매 등 광범위한 기능을 수행해 왔다. 이들 전통적 기능간의 상대적 중요성은 시대에 따라 달라지며, 그에 따라 토지, 건물 및 인프라에 대한 새로운 수요가 발생하게 된다. 또한 도시지역은 인간의 삶과 일과 휴식을 위한 공간임과 동시에 부의 창출 기능을 하며 이것이 도시변화를 요구하기도 한다(Peter Robert·Hugh Sykes: 2000).

도시를 둘러싼 환경과 도시 내부조건의 변화에 따라, 도시는 끊임없이 변화한다(Chris Coucl 외, 20303: xv). 정체되지도 멈추지도 않는다. 새로운 환경에 대한 적응 여부에 따라 도시는 발전 또는 쇠락한다. 도시는 생성 이후 도시 안팎의 요구에 대응하며 변화를 추구하는 바 이를 넓은 의미의 재개발이라 정의할 수 있다. 따라서 도시 재개발은 도시발전사를 의미할 정도로 도시의 기원과 그 역사를 같이 한다(노춘희, 1985:29).

재개발은 도시의 생존을 위한 생명활동이며, 사회·경제적 여건에 따라 각 시기별로 그리고 도시의 특성에 따라 다양한 형태와 방식을 취한다. 현대적 의미의 도시재개발은 19세기 산업혁명기간 중에 급속한 도시화로 인한 영국의 슬럼 철거재개발에서 찾아볼 수 있으며, 영국, 미국, 일본 등 주요 산업국가에서 산업화와 도시화 과정에서 발생한 불량주거지 문제 해결 등을 위해 재개발은 지속적으로 발전한다.

그런데 20세기 후반 중후장대(重厚長大)산업에서 지식기반산업으로 산업구조의 재편과 지구적 차원의 경쟁 심화에 따른 도시의 전략적 적응과정은 이전의 재개발과는 구별되는 다른 특징을 지니며 이를 도시재생이라 칭할 수 있다. 이에 비하여 도시환경정비 또는 주거환경정비는 공법적인 측면에서 한국의 재개발사업이다.

## 2) 도시재생의 정의

많은 동적 사회현상이 그렇듯이 도시재생은 매우 역동적이며, 새롭게 전개되고 있는 도시현상이기에 모든 특징을 반영하면서도 상호모순 없는 일관된 개념으로 정의하는 것은 쉽지 않다. 하지만 서구의 도시재생 현상을 고려하여 도시재생을 개념화 하면 다음과 같이 정의할 수 있을 것이다.

도시재생(regeneration)은 장기적이며 구체적인 비전에 입각하여 도시 내 쇠퇴 또는 저활용 지역을 물리적으로 개선하고 경제·사회·문화적으로 활성화하여 도시의 지속적인 성장을 도모하는 동시에 도시의 각종 문제를 포괄적이고 종합적으로 해결하고자 정부, 비영리, 영리 등 사회 전 부문이 참여하는 전략적인 활동이다.

도시재생은 장기적이며 구체적인 비전에 입각한다. 이는 도시발전에 대한 종합적인 계획이 전제가 된다. 최소한 도시에 대한 맥락적인 접근이 전제가 되어야 한다. 따라서 도시문제에 대한 진단과 이에 바탕을 둔 종합적인 처방을 전제로 하지 않은 개별사업자에 의한 기성시가지의 재개발사업은 도시재생에는 기여할지 몰라도 도시재생이라고 할 수는 없다.

도시재생의 대상지역은 도시 내 쇠퇴 또는 저활용 지역이다. 따라서 도심뿐만 아니라 도시 내 전지역을 대상으로 한다. 다만 도심은 도시재생에서 특별한 의미를 지닌다.

도시재생은 물리적 개선뿐만 아니라 경제활성화를 위한 투자유치, 고용창출을 위한 노동자의 교육, 전통문화의 이벤트화를 통한 도시활성화 모두를 포함한다. 이들 모두가 도시의 쇠퇴 개선 및 방지를 통한 도시재생에 기여하기 때문이다. 그러나 건조환경의 개선은 도시재생의 핵심적 사안이라 할 수 있다.

도시의 문제가 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 유기적인 형태로 발생하는 만큼 단기적이며 단편적인 처방으로 해결되지 않는다. 도시재생은 보다 장기적 기간에 걸쳐서 추진되어야 하며, 접근 방식 또한 종합적이어야 한다. 도시문제에 대한 장기적이며 종합적인 접근은 구체적으로 표현된 도시의 미래상 즉 비전에 입각하여 통합되고 지속

화 되어야 한다.

도시의 쇠퇴는 도시재생이 대응해 나가야 할 주요한 과제이지만 도시재생은 쇠퇴에 대한 대응 이상의 의미를 갖는다. 도시재생은 쇠퇴에 대한 단순한 처방이 아니라 보다 적극적으로 도시발전을 추구한다. 이는 사회일반에 점점 더 강하게 확산되고 있는 경쟁원리가 도시에도 적용되고, 도시가 경쟁의 주요 단위가 되고 있기 때문이다. 도시재생이 범세계적인 화두가 되고 있는 것은 세계경제의 전일화(全一化)에 따라 가속화되고 있는 경쟁의 한가운데 도시가 있기 때문이기도 하다.

도시재생의 주체는 공공, 영리, 비영리를 망라하는 사회 전부문이라 할 수 있다. 도시재생을 민간이 주도하는 경우도 있고 공공이 주도하는 경우도 있을 것이다. 하지만 공공과 민간 전 부문이 참여할 때 그 효과는 더 크다. 도시재생에서 파트너십이 중시되는 것이 바로 이 때문이다. 파트너십은 본질적으로 같은 양의 자원으로 더 큰 효과를 내거나, 새로운 자원을 동원하여 더 많은 효과를 가져다 준다. 파트너십의 중요성은 도시재생 선진국이라 할 수 있는 영국의 도시재생의 역사가 잘 보여준다. 도시재생 파트너십에서 지역사회의 중요성은 갈수록 더 부각되고 있다.

마지막으로 도시재생은 전략적 활동이다. 도시재생은 구체적 목적에 입각하여 다양한 주체가 참여하여 포괄적인 동시에 장기적으로 도시의 문제 해결과 발전을 도모하는 유기적인 활동인 만큼 치밀한 계획과 참여자의 분명한 책임성을 필요로 한다.

## 나. 도시재생의 대두 배경

도시재생을 정확히 이해하기 위해서는 도시재생의 대두 배경을 살펴볼 필요가 있다. 도시재생은 많은 요인의 복합적 작용으로 등장한다. 우선 언급할 수 있는 것이 도시간 경쟁의 심화이다. 영국 부총리실의 도시재생보로서는 도시재생의 배경으로 정보화 사회, 환경 보존, 라이프스타일의 변화 등을 들었다(Urban Task Force, 1999:27-29). 이외에도 도시의 외연적인 성장의 한계, 도시문제에 대한 종합적 대응의 필요성 등을 들 수 있을 것이다.

### 1) 도시간 경쟁의 심화

현실 사회주의의 몰락과 신자유주의의 팽배는 사회 전 분야에 걸쳐서 경쟁을 일상화

하고 있다. 특히 경제적 우위를 점하기 위한 경쟁은 다른 어느 분야보다도 시하다. 자본주의의 전일화(全一化)에 따른 국가간 제도적 장벽의 제거와 통신기술의 발전으로 인한 물리적 거리의 소멸은 도시를 세계경제의 주체로 등장하게 하였다. 도시간 생존 경쟁으로 인한 경쟁의 심화는 도시의 양극화 현상으로 나타나고 있다.

이른바 세계도시는 세계경제의 허브(Hub)로서 계속 성장하며 다른 도시와 격차를 벌리고 있다. 이런 도시 간 경쟁의 심화는 도시 관리자 및 도시민으로 하여금 자신들의 도시를 더욱 매력적이고 경쟁력 넘치는 곳으로 만들기 위한 노력을 기울이게 하였으며, 이것이 바로 도시재생의 가장 큰 동력으로 작용하고 있다. 도시재생은 국가 발전 차원에서도 중요한 의미를 지니며, 국가적 차원의 지원 또한 가속화되고 있다.

## 2) 정보화 사회

탄소자원에 기반한 경제(carbon-based economy)로부터 지식자원에 기반한 산업으로의 전환은 사회변화의 촉진제일 뿐만 아니라 도시변화의 촉진제이기도 하다. 제조업의 쇠퇴는 실업과 사회적 박탈뿐만 아니라 많은 황폐 토지(wasteland)를 발생시킨다.

전자통신의 발전은 처음 예측과 달리 대량의 교외이주를 발생시키진 않았으나, 사무공간의 입지에 많은 유연성을 제공한다. 그렇다고 이 유연성이 사무공간의 분산을 유발하지는 않는다. 오히려 대면활동을 위한 새로운 도시집중을 발생시키고 있다. 경제활동의 중심 특히 고급의 관리 기능은 거대도시 내에 존재한다. 정보기술로 첨단화된 거대도시는 지구적 차원의 관리를 용이하게 하기 때문이다. 조닝에 의한 직주분리는 더 이상 절대적이지 않으며 주거, 상업, 레저기능이 하나의 건물에서 가능해져 기능과 사용자간의 새로운 시너지효과를 낳는다.

## 3) 환경 위협

지난 100년간 세계인구는 10억에서 60억으로 증가했다. 2025년에는 85억으로 증가할 것이다. 20세기 초 세계인구의 10%만이 도시에 살았으나 현재는 50% 이상이 도시에 거주한다. 인구성장과 도시화의 복합적 효과는 환경과 자원에 치명적 위협이 되고 있다. 이미 모든 오염의 75%가 도시 환경으로부터 발생하는데, 대략 건물에서 45%, 교통에서 30%가 발생한다.

도시는 적지 않은 쓰레기 발생지역일 뿐만 아니라, 내부적으로 과부하가 걸리기 쉬운 매우 취약한 유기체이다. 자연환경만이 아니라 건조환경에 대해서 보다 높은 환경 기준을 적용하는 것은 매우 중요한 일이다.

지속가능성에 대한 관심의 확산은 이미 건축, 교통, 물, 에너지 관리 등의 분야에서 환경친화적인 기술을 발전시키고 있다. 지속가능성이 도시내부보다 더 요구되는 곳은 없기 때문에 이러한 기술의 발전은 우리 도시의 개선에 새로운 기회와 필요성을 제공하고 있다.

#### 4) 생활양식의 변화

경제 성장과 기대 수명의 증가에 따른 생활 패턴의 변화는 도시에 새로운 수요를 발생시킨다. 19세기에 주 80시간이던 노동시간은 오늘날 절반으로 줄었다. 반면에 수명은 2배로 늘었으며 더 늘어갈 것이다. 출생의 감소와 이혼의 증가로 가정은 급격히 위축되고 있다. 동시에 새로운 추세 특히 1인가구의 증가로 생활양식은 더욱 다양화되고 소비는 증대된다.

경제발전과 수명이 늘어감에 따라 전체 삶의 기간에서 노동과 양육기간이 차지하는 비율은 줄어들었으며, 레저, 문화, 교육 시간은 늘어나고 있다. 유동인구 또한 늘어나고 있으며, 거주이전도 쉽게 한다. 사람들은 집안에서 다양한 활동이 가능한 주택을 원할 것이며, 이러한 욕구를 수용할 수 있는 주택 건립이 요구된다. 기대수명의 증가는 평생 학습을 보편화할 것이며, 이는 연구조직과 사업장을 강하게 연계시킨다. 사람들은 유연한 근무시간을 원하고, 이에 따른 도시인구의 활동시간 변화는 도시공간의 변화를 가져온다.

#### 5) 도시의 외연적 성장의 한계

오래전부터 도시정책의 주된 관심사인 도시의 스프롤(sprawl) 방지와 기존 토지활용의 극대화는 도시재생의 중요한 배경이 된다. 많은 고용과 장비를 필요로 하는 제조업에서 지식의 생산과 활용이 고부가가치를 창출하는 지식기반산업으로 경제성장의 방식이 바뀔에 따라 도시의 외연적 확산을 동반하는 도시성장 방식 또한 바뀔 수밖에 없다.

여기에 더하여 이른바 이미 개발된(developed) 국가들의 인구성장률 정체<sup>1)</sup>는 도시의 외연적 확산을 통하여 높아진 욕구를 수용할 수 있는 새로운 공간을 창출할 수 있는 기회를 줄였으며, 도시 내부 환경개선에 대한 관심을 증가시킨다. 도시의 외연적 확산에 대한 수요의 감소뿐만 아니라 외연적 확산 자체에 대한 저항 또한 증가되고 있다.

환경에 대한 관심의 증가는 개발과정에서 자연환경을 파괴할 뿐만 아니라 교통량의 증가 등으로 인해 지속적으로 환경에 악영향을 미치는 신도시 개발에 대한 부정적인 인식과 저항을 증가시키고 있다.

## 다. 도시재생과 도심

도시재생은 도시 전체를 대상으로 하지만, 도심은 도시재생에서 특별한 의미를 지닌다. 도심은 공간적으로 도시의 중심이며, 역사적으로 도시의 생성장소이며, 도시의 상징적 지위를 갖기 때문이다.

도심이 공간적 중심지로서 갖는 가장 큰 이점은 접근성이다. 접근성은 도시기반시설과 편의시설의 입지배분에 중요한 지표이다. 접근성의 이점으로 인해 공공행정, 금융 등 많은 사람들이 의존하는 서비스 기능이 전통적으로 도심에 밀집하며, 도심의 접근성은 기능적 중심성을 가져온다.

접근성은 단순한 통행의 용이성 뿐만 아니라 통행인이 어떤 특정한 활동에 참여할 수 있는 기회 정도를 내포하므로(원광희, 2003, 임강원, 1986 재인용), 도심의 중심성은 더욱 강화된다. 따라서 최적의 접근성을 지닌 도심을 개발하는 것은 외곽개발에 비해 파급효과가 크다. 도시의 활성화를 위해서는 도심의 높은 접근성을 최대한 활용할 필요가 있다.

도시는 만남의 장소로 출발했으며, 이는 현재까지도 도시의 본질적 속성이다. 한때 정보통신 기술의 발전으로 인해 도시가 쇠퇴할 것이라는 추론이 있었으나, 도시의 현실적 진행은 그렇지 않았다. 정보통신 기술이 인간간의 직접적 대면접촉을 대체할 수는 없다. 최적의 접근성을 지닌 도심이 공간적 측면에서 차지하는 중요성은 여전히 크다.

---

1) 미국의 비영리 인구통계기관인 인구조사국(PRB)에 따르면 전 세계 인구는 계속 증가하고 있으나 인구 증가의 약 99%를 차지하고 있는 지역은 기개발국 이외의 지역으로 나타났다.

출처: <http://www.voanews.com/Korean/archive/2005-08/2005-08-24-voa7.cfm>

도시재생의 관점에서 도심이 공간적 측면에서 차지하는 지위보다 더 큰 의미를 지니는 것은 역사성과 상징성이다. 도심은 단순한 물리적 장소가 아니다. 대부분의 경우 오랜 역사를 지닌 도시의 도심은 정치, 상업의 중심지로서 역사성을 가지며 이로 인해 도심은 도시의 상징적 지위를 갖는다.

도심의 역사성과 상징성으로 인해 도심은 도시 정체성의 지역적 근원이 된다. 월드컵 응원, 민주열사 장례식, 각종 구국적 시위 등 국가적 상징성을 갖는 각종 자발적 행사가 열리는 곳은 구도심인 광화문 지역임을 감안하면 이는 쉽게 이해할 수 있다. 도심은 우리의 정체성의 일부이며, 도심의 쇠퇴는 우리 정체성의 일부를 상실하는 것이다. 반면에 도심의 활성화는 물리적 파급효과를 크게 할 뿐만 아니라 인간의 자부심을 향상시켜 정신적으로도 고양시킨다.

이러한 지역적 정체성은 오랜 시간에 걸쳐서 생성된 문화적 자산으로 신규개발지에서는 쉽게 생성되지 않는다. 교통 및 통신기술의 발전과 인구의 새로운 밀집을 통해 물리적 접근성은 일정부분 대체 또는 보완할 수 있지만 도심에 오랜 시간 축적된 상징적 지위는 대체될 수도 보완될 수도 없다.

도심은 도시의 정체성을 지닌 상징적 장소일 뿐만 아니라 기능적으로도 도시활동이 가장 활발한 곳이다. 도심의 재생은 도시의 위상을 높이고, 도시의 매력도를 높여 도시재생의 대외적 효과를 높일 뿐만 아니라 도시내적으로도 도시재생의 파급효과를 가장 크게 발휘할 수 있는 곳이다. 도심재생은 도시 전체 활성화의 촉진제가 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 단기적 이익을 중시하는 민간은 물론 공공조차도 도심이 지니는 가치에 대한 응분의 고려를 못하고, 시청 등 공공기관을 외곽으로 이전하여 도심쇠퇴를 앞장서서 유발시켰다.

신도시 개발은 '단기간'에 '경제적'으로 도시용지 공급 확대와 저렴한 주택 공급이 가능하여 지역에 관계없이 전국적으로 선호된 도시개발 방식이다. 신도시개발을 통한 도시발전은 개별사업 또는 개별사업자의 입장에서는 경제적이지만, 이는 단기적이며 근시안적인 경제성이며, 개별 사업주체 입장에서의 경제성이다. 도시 전체의 관점에서 볼 때 그리고 장기적으로 발생할 환경비용, 교통비용, 도심쇠퇴로 인한 도시정체성의 상실로 인한 비용을 고려하면, 결코 경제적이라고 할 수가 없다. 우리가 효과적인 환경정책과 교통정책을 수행하고, 역사유적을 보호하려면 도심은 중요할 수밖에 없다.

그러나 도심이 갖는 독자적이며 고유한 가치에도 불구하고 도심의 재개발은 쉽지 않다. 소유관계가 복잡하고, 기반시설 설치가 곤란하다. 장기간의 시간이 필요하고 공적자금을 투입해야 하며, 합리적 중재가 작동해야 한다. 하지만 그간 우리는 공적자금 투입 없이, 최소한의 협의를 통한 신속한 도시개발을 선호했다. 이는 신도시 건설을 통하여 가능했으며, 신도시 건설이 활발했던 것은 이런 이유 때문이다.

하지만 지속가능성에 대한 요구는 신도시 개발에 많은 제한을 가하게 하며, 세계화 시대의 도시는 자신만의 고유한 특성을 가져야 한다. 이는 도시의 역사성과 상징성을 지닌 도심의 재생을 통해 실현되어야 할 것이며, 세계화로 인해 문화적으로 종속화되거나 획일화되지 않고, 경제적으로 경쟁력을 가지려면 도심 재생은 필수적이다 (Rypkema, 2003).

## 라. 부문별 도시재생

도시재생은 종합적 접근을 특징으로 하며 다양한 정책과 활동이 통합적으로 시행된다. 물리적 재생은 경제적 재생 특히 공급측면의 경제적 재생과 관련이 깊으며, 문화적 재생은 물리적 재생을 동반하며 도시에 경제적 활력을 불러온다. 그리고 도시재생은 지역사회의 활성화를 수반해야 한다는 측면에서 사회적 재생과 무관한 도시재생은 없다. 따라서 도시재생의 부문을 나누는 것은 어느 정도 자의적일 수 밖에 없다. 하지만 도시재생을 보다 깊이 이해하고 구체화하기 위해서는 도시재생을 물리적, 경제적, 사회적, 문화적 재생을 나누어 살펴보는 것이 필요하다.

### 1) 물리적 재생

#### 가) 물리적 재생의 의미

도시와 근린주구의 물리적 외관과 환경의 질은 도시의 번영과 삶의 질의 수준을 직접적으로 보여주며, 이는 도시의 기업과 시민의 자존심이기도 하다. 물리적 도시재생에서 흔히 관심을 두는 것은 외관상 나타나는 건물의 상태이나 물리적 재생의 범위는 훨씬 넓어 토지와 도시의 입지, 도시 공간, 오픈스페이스와 물, 통신과 교통 등 각종 기반시설과 서비스, 환경의 질 등을 모두 포함한다.

노후한 주택, 빈 토지, 쇠락한 공장, 쇠퇴한 도심 등은 빈곤과 경제쇠퇴의 외적 모습이다. 이들은 쇠퇴의 상징이며, 도시가 사회적 경제적 변화에 제대로 적응하지 못하고 있다는 징후이다. 하지만 역으로 비효율적이고 부적합한 기반시설과 노후한 건물이 도시 쇠퇴의 원인으로 작용하기도 한다. 열악한 물리적 환경은 새롭게 성장하는 기업의 요구를 충족시키지 못하고, 개선과 유지에 많은 비용을 발생시킨다. 뿐만 아니라 새로운 투자와 생산활동을 저해하고, 재산가치를 하락시키며, 생활과 거주에 불편을 초래하며 도시민의 자존감을 손상시킨다. 이는 도시의 기능과 명성에 해를 입힌다.

도시의 디자인은 점차 중요해지며, 교통, 통신 등 도시의 서비스수준을 결정하는 기반시설과 건물, 공원 등의 건조환경은 도시를 구성하는 결정적 요소이다. 기반시설이 충분히 않으면 새로운 개발이 일어나지 않는다. 정보통신시설의 중요성은 점차 커지고 있다. 높은 수준의 교통 네트워크, 대중교통시설, 철도와 공항 등은 전반적인 물리적 개선에 필수적이다. 또한 지역의 경쟁력을 유지하기 위해서는 높은 질의 쇼핑여건과 업무환경이 필요하다.

물리적 개선은 그것만으로 성공적인 도시재생을 충족시키진 않지만 도시재생에서 필수적 요소이다. 상황에 따라서는 도시재생의 주된 동력으로 작용한다. 물리적 개선은 도시가 변하고, 개선되고 있음을 눈으로 직접 확인시킨다. 따라서 도시의 물리적 재생은 도시재생의 근간이 된다.

## 나) 물리적 재생의 역할과 방식

물리적 재생은 방식에 따라 그 역할이 다르지만 도시재생 전반에 미치는 영향은 결정적이라고 할 만큼 크다. 지역의 전체적 재생을 위해서 물리적 재생이 수행하는 최소한의 다섯 가지 역할이 있는데 제약요소의 제거, 변화의 선도, 기회의 제공, 공급측면의 투자, 사회경제적 변화와 물리적 변화의 통합 등이다.

재개발의 방식이 변하듯 물리적 재생의 방식 또한 시대에 따라 변한다. 주택이 재생을 이끌기도 하며, 시범사업이 선도하기도 한다. 물리적 쇠퇴에 대한 해결방식이나 강조점이 상황에 따라 달라진다. 대상지역의 문제점, 시장 상황, 재원조달의 방식, 정책적 맥락 등에 따라서 다양한 접근방식이 있을 수 있다. 성공적인 물리적 재생의 열쇠는 기존의 물리적 상태의 잠재력과 제약을 정확히 이해하고 평가하는 것이다.

## 다) 물리적 재생에 있어서 주택의 의미

주택은 물리적 재생의 중요한 부문일 뿐만 아니라 도시재생 전반에 걸쳐서 갖는 의미는 매우 크다. 우리 삶의 많은 것들이 우리가 사는 장소에 달려있다. 주거란 단순히 사는 곳 이상이다. 좋은 주택은 삶의 질을 고양시키고, 범죄를 줄이고, 건강을 유지·개선시키며 가족의 유대를 깊게 한다. 사회통합 또한 주택 공급을 통하여 지원될 수 있다.

가장 살기 좋은 곳은 조밀하고, 직주 근접이며, 기반시설이 좋고, 전면철거 없이도 지속적으로 변화를 수용할 수 있는 주거지이다. 우리가 보다 광범위한 사회적 수요를 위해 직장과 편의시설 근처에 높은 수준의 주택을 공급할 수 있다면, 그때 우리는 도시를 재생하는데 기여할 수 있으며, 도시 삶의 르네상스를 도모할 수 있다.

## 2) 경제적 재생

경제적 재생은 도시재생의 빠질 수 없는 요소이다. 도시재생은 무엇보다도 경제환경에 많은 영향을 미치는 세계화와 경제활동의 변화 속에서 도시가 겪는 경제적 쇠퇴에 대응해야만 한다. 도시재생 선진국인 영국의 지난 30년간의 도시정책의 발전은 도시경제의 변화와 그것의 공간적 표현에 대한 대응과정이었다고 할 수 있으며, 그 중심에 도시재생을 위한 경제 정책이 있었다. 그런 만큼 경제적 재생은 도시정책에서 중요한 부분을 차지한다.

### 가) 경제적 재생의 구성

경제적 재생은 두가지 접근방법이 있다. 하나는 도시 내의 소비를 촉진하는 것이며, 또 다른 하나는 도시내의 생산활동을 활발히 하는 것이다. 전자는 수요측면의 경제적 재생, 후자는 공급측면의 경제적 재생이라고 할 수 있다.

수요측면의 경제적 재생은 지역주민들의 소비지출을 최대한 지역내에서 이루어지게 하며, 외부의 소비는 최대한 끌어들이는 도시의 능력에 의해 결정된다. 수요측면의 경제적 재생을 위해서는 도시내에 새로운 소비의 원천을 만드는 노력이 필요하다. 예를 들면 국제회의와 관광시장의 개발은 도시경제를 활성화시키기 위한 전략의 하나로 활용한다.

공급측면의 경제적 재생은 도시의 생산능력에 따라 달려있다. 기존 산업의 성장과 새로운 기업의 설립이 도시의 생산능력을 증가시킨다. 기반시설의 개선에 대한 투자는 공급 측면에서 경제 활성화에 기여한다. 토지는 기존 산업과 새로운 산업을 위하여 재개발되고, 재활용됨으로서 지역의 경제적 재생에 기여할 수 있다.

## 나) 경제적 재생 방안

경제적 재생을 위한 주요 프로그램으로는 보조금지원과 규제완화가 있다. 보조금지원과 규제완화는 경제적 재생의 주요한 수단이다. 보조금 지원은 민간부문의 진입을 용이하게 하여 투자를 증대시킨다. 보조금 지원은 이른바 지렛대 효과를 위해 자주 활용된다. 지렛대 효과는 일정 부분의 공적 자금 투입을 통하여 그 몇배 되는 민간자금을 유치하여 민간자원의 활용을 최대한 도모하는 것이다.

## 3) 사회적 재생

사회적 재생은 지역사회를 활성화하고 고용, 보건, 교육훈련 등 다양한 지원활동을 수행함으로써 개인의 삶의 질을 향상시키고, 사회통합에 기여한다. 도시재생의 주된 관심이 장소로부터 사람으로 이전되면서 사회적 재생이 갖는 의미는 점점 더 커지고 있다. 특히 양극화의 심화와 빈곤의 대물림이 지역적으로 고착화되고 있는 현실에서 사회적 재생은 매우 절실하다. 사회적 통합 없는 도시는 실패한 도시이며, 지속가능하지도 않기 때문이다.

### 가) 지역사회의 활성화

도시재생에서 지역사회의 활성화는 그 자체가 목적이면서 수단이다. 도시재생은 지역주민의 욕구를 폭넓게 충족시켜야 하며, 도시재생의 방향설정과 프로그램 관리에 지역조직이 기여하는 바는 매우 크고, 지역주민의 프로그램 접근성과 능력 제고는 지역사회의 활성화 없이는 불가능하다. 이런 이유로 도시재생에서 지역사회의 중요성은 갈수록 커지며, 고용, 교육, 보건 등 사회적 재생의 많은 것들이 지역사회와 관련을 갖는다.

도시재생을 성공시키기 위해서는 도시문제의 해결과정에 지역사회의 참여를 유도하고 활성화될 수 있도록 지원해야 한다. 공공자금이 투입되는 서구의 재생 프로그램들은 지역사회의 참여를 필수조건으로 규정하고 있다. 그러나 지역사회는 도시재생의 한 주체가 되기에 충분한 정도로 역할이 축적되어 있지 못한 경우가 많다.

특히 쇠퇴지역의 경우 오랜 기간에 걸친 활력의 상실, 사기의 저하로 지속적인 지원과 준비 없이는 도시재생의 동등한 행위자로 참여할 수 없다. 지역사회의 활성화를 위해서는 비영리단체의 역할이 중요하다. 비영리단체들은 자신들의 문제를 혼자서 표현하지 못하는 계층을 대면함으로써 지역주민의 권익을 보호한다. 이들은 공적·사적부문으로부터 자금을 받고자 하는 계층에게 필요한 연결을 해주거나 전문적 지원이나 조언을 한다. 그리고 지역주민들과 함께 지역의 욕구를 분명히 하고, 지역 프로젝트의 관리의 질을 개선할 수 있다.

## 나) 고용

산업화 시대 이후 도시의 성장은 고용에 결정적으로 의존하며, 실업은 도시위기의 중심에 자리잡고 있다. 실업은 도시경제가 잠식되는 징후이며, 빈곤, 주택의 노후화, 사회적 배제 등을 곧바로 유발한다. 고용은 도시활력의 근원이다. 일자리는 산업으로부터 창출되어 경제적인 문제로 보이지만 노동이 인간존재에 미치는 영향은 보다 근원적이다.

직업이 없이는 온전한 생활이 불가능하다. 도시의 많은 사회적 문제가 실업으로부터 발생하여 사회적 재생에서 실업문제는 빼놓을 수 없는 주제이다. 실업은 도시공간에도 영향을 미친다. 도시 인근의 출퇴근 노동자를 통하여 도시지역이 경제적으로 성공할 지라도, 지역 내 고용이 없는 지역은 밤에는 황량해진다.

그리고 적절한 직업의 선택 가능성은 도시 거주민들이 우선적으로 요구하는 사항으로 고용문제의 해결은 도시활성화를 위해 필수적이다. 노동시장의 주된 이슈들은 다른 많은 문제와 밀접하게 연관되어 있으며, 이의 해결을 위해서는 다양한 공공정책의 도입과 공공부문 안팎의 많은 기관의 참여가 필요하다.

#### 4) 문화적 재생

현대도시는 편의성 못지않게 자신만의 독자적인 특성이 요구된다. 아무리 첨단 시설의 편리함과 쾌적성을 갖추었다고 해도 이는 명품도시가 되기 위한 필수조건일 뿐 충분조건은 될 수 없다. 도시에 자신만의 색깔을 부여해주는 것이 문화적 측면이다. 인간 생활과 산업 전반에 걸쳐서 문화가 차지하는 비중은 점차 커지고 있으며, 도시에 대한 새로운 욕구를 반영하는 도시재생에서 문화적 부분이 차지하는 비중과 역할 또한 마찬가지로이다. 대표적인 문화적 재생활동이 역사유적 재단장, 문화공간 조성 등이며, 문화적 재생은 전통문화공연 및 무형문화재를 활용한 다양한 이벤트까지 그 범위를 넓힐 수 있다.

##### 가) 역사유적을 활용한 재생방안

역사유적을 활용한 재생방안으로는 전통건축물과 문화재의 현대적 보전 및 주변시설과의 연계활용, 역사적 도시경관 및 가로경관 보전, 역사건축물 외관 개선 등을 들 수 있으며, 문화공간 조성은 도서관, 미술관, 공연시설 확충 등 신규 문화공간 건립을 통한 방법과 시청사, 의회 등 접근성이 양호한 기존의 공공건물을 도시 문화활동의 중심점으로 활용하는 방안이 있다.

역사적 환경이 도시생활에 미치는 영향(임만택, 1997)은 매우 크다. 역사적 환경의 보전과 재생은 도시경관에 독특성과 정체성을 가져다 준다. 역사적 환경은 주민을 하나로 묶어줄 수 있는 상징적 가치가 있으며, 새로운 건축물과 도로만으로 조성된 가로보다 오래된 건축물과 공존하는 가로가 도시민들에게 주는 즐거움과 정감은 훨씬 크며, 더 나아가서는 정신적 가치로서 사람이 살아가는 의미를 부여해 준다. 따라서 도시는 역사성이 계속 읽혀질 수 있도록 관리되고 개발되어야 한다.

##### 나) 문화유적지

도시의 역사성을 가장 잘 살리는 것이 도시가 가지고 있는 문화유적지이다. 우리에게 문화적 자산이 무궁무진하다. 현존하지 않은 문화재라 할지라도 그에 대한 기록은 매우 풍부하다. 내용이 풍부할 뿐만 아니라 쉽게 검색 또한 가능한 조선왕조실록

등 많은 문헌자료를 활용한다면, 지역의 역사유적을 되살리는 것은 그리 어려운 일이 아니다.

문화유적지는 도시재생의 훌륭한 자원이며, 인간의 삶에서 문화가 지니는 의미가 커질수록 문화적 재생의 중요성 또한 커질 것이다. 하지만 그 중요성 만큼 문화적 재생은 조심스러운 접근이 필요하다. 그것은 문화재가 가지는 비가역성 때문이다. 기술의 발전으로 건조환경은 더 이상 비가역적이 아니다. 잘못된 건조환경은 필요하다면 그리고 예산이 허락한다면 언제든지 더 좋은 건조환경으로 바꿀 수 있다. 하지만 문화재는 다르다. 여전히 비가역적이다. 문화재의 고유성은 한번 훼손되면 다시는 회복이 힘들다. 문화재는 보전 그 자체를 무엇보다 중시해야 한다.

따라서 도시재생의 어느 분야보다도 문화적 재생, 특히 역사문화 자원을 기반으로 하는 도시재생은 전문가들의 의견을 수렴하여 장기간에 걸쳐서 조심스럽게 추진되어야 한다. 특히 도시관리자들이 도시재생의 효과를 극대화하기 위해서 문화적 재생에 의욕을 갖는 것은 바람직하지만 단기적 목적 달성을 위한 문화유적지나 역사문화자원의 복원은 안하느니만 못하므로 엄격히 통제되어야 한다.

## 2-2. 국내·외 도시재생 동향 분석

### 가. 외국의 도시재생 동향

#### 1) 도시재생의 배경

주로 산업혁명 이후 형성된 기존 산업의 사양화를 겪은 유럽의 도시들은 산업구조의 변화에 의해 도시가 전체적으로 활력을 잃거나 쇠퇴하게 되어 도시 전체의 기능 회복이나 쇄신이 주된 과제가 되고 있다. 이들 선진자본주의 사회의 도시재생의 배경과 조건은 다음과 같이 나누어진다.

## 가) 신산업의 등장과 새로운 도시경관의 출현

선진국 도시들은 이른바 ‘고철지대(rust-belt)’ 산업으로 불리던 철강, 자동차 산업, 기계공업 등 중공업과 직물·화학 등 산업이 쇠퇴하면서 유휴시설이 늘어나고 실업이 늘면서 그 지역이 황폐화됨에 따라 도시재생의 필요성이 커졌다.

전자공학, 하이테크, IT산업 등 이른바 신산업과 금융, 컨설팅, 회계 등 고도화된 생산자 서비스업과 소비자 서비스업이 구 산업을 대체하면서 첨단지식산업과 국제적 두뇌집단을 유치할 수 있는 도시의 물리적, 사회적, 문화적, 제도적 인프라의 질적 수준이 도시경쟁력의 주 요소로 인식되고 많은 도시재생 프로젝트들이 이의 확보에 초점을 두고 있다.

## 나) 포스트모던 생활양식의 확산

경제적 환경의 변화는 사회적으로는 실업 발생, 생산·유통 시설 유휴화 등 도시 문제를 초래하는 한편, 첨단지식산업 및 그에 따른 고도 서비스산업의 성장은 가구경제, 삶의 패턴 및 업무여건의 변화를 초래하였다.

신산업의 등장으로 맞벌이 부부, 전문 자영업 등 가구의 경제패턴도 달라지고, 가처분소득이 늘어나 소비·문화생활에서도 레저활동과 색다른 체험을 추구하고 다양한 문화적 관심을 표출하는 포스트모던 라이프 스타일이 확산되면서 새로운 생활문화환경과 복합적 소비문화공간에 대한 수요를 유발하였다. 이에 따라 도시의 한편에서는 쇼핑/레저단지, 과학/업무 파크, 인텔리전트 오피스 빌딩 등 새로운 형태의 경관과 건축이 등장하여 도시의 물리적 모습도 변화시켰다.

반면에 빈곤층은 붕괴된 기존 산업을 대신하여 새로 등장한 경제·산업 및 사회서비스로부터 소외되고, 이들이 모여 사는 도심의 노후·낙후·쇠퇴지역은 점점 더 고립되는 경향을 보이는 등 사회적 약자가 공간적으로도 배제, 격리되는 등 도시공간이 분화, 파편화되기에 이르렀다.

이처럼 1980년대 출현한 고도로 파편화된 포스트모던 도시의 특징은 분산, 분화, 파편화라는 말로 표현할 수 있는데, 도시 변두리는 비즈니스 파크, 신주거지 및 상가단지 등의 개발사업이 급증하는 한편, 기존의 도시조직들은 변덕스런 분화의 영역으로서 성공적 재생지역이 있는가 하면, 새로운 경제적 기회에 안착하지 못하는 많은 파편화된

지역들이 산재하고도시전체가 쇠퇴하는 곳도 발생하였다. 소외된 빈곤지역 등이 산재 하기도 한다.

따라서 단순히 노후한 물리적 환경의 쇄신을 목적으로 하던 것과 달리 새로운 산업 과 환경에 대한 수요 충족을 위한 도시정비, 즉 종합적 안목에서의 도시재생의 전략이 필요하게 되었다.

#### 다) 민관 파트너십에 의한 도시 거버넌스

선진자본주의 사회에서는 이른바 68혁명이라고도 불리는, 60년대 말에 세계적으로 표출되었던 기존질서와 체제에 대한 광범한 도전과 타도운동 이후 국가의 권위와 정당 성에 대해서도 의문이 제기되기 시작했다. 동시에 재정 한계에 따른 복지국가의 해체 로 국가의 주도권이 약화되기 시작하고 신자유주의의 확산에 따른 시장 영역의 확대와 더불어 제3부문이라 불리는 비영리 민간부문이나 지역사회, 시민사회 부문의 역할이 증대되었다.

이에 따라 이전에는 국가가 주도적으로 문제를 규정하고 해결책을 모색하고 실천하 던 많은 사회적 과제들이 국가부문과 민간부문 및 이 제3부문 간의 파트너십이나 네트 워크 체제를 통해 다루어지게 되었다. 이 네트워크 체제는 경제학적으로는 다음과 같 은 의미를 갖는다.

의료, 교육 등의 공공재나 가치재의 전달에서 빚어지는 것과 같은, 사는 자가 불이익 을 받게 되는 ‘시장실패’, 가격보다 적은 서비스를 제공함으로써 추가 이익을 취하는 영리민간부문의 ‘계약실패’, 소수집단 배려 한계 및 관료적 비능률에 의한 ‘정부실패’, 박애적 비능률성과 아마추어리즘 등에 의한 비영리부문의 ‘自願 失敗’ 등 각 부문은 각 기 강점과 약점을 다르게 가지기 때문에 이들 시장, 정부, 영리, 비영리 부문 간 관계 는 상호대체 관계였으나 서로간의 네트워크 협력체제로 전환함으로써 서로의 한계를 보완하게 된다는 것이다.

좌파적 시각에서는 민영화나 민간 파트너십이니 하는 것들이 자칫 자본의 이익을 대 변하는 국가의 역할을 회피하거나 축소하기 위한 것이라는 비판을 받기도 하지만 도시 의 거버넌스도 관리적 거버넌스에서 기업적 거버넌스로 전환하여 엔이블링, 임파워먼 트, 역량 배양 등이 키워드로 등장하게 되었고 민영화, 규제완화, 시장기능 촉진 및 도 시 간 경쟁을 이용한 도시재생 촉진이 확대되었다.

## 라) 도시경쟁력 제고를 위한 문화전략의 중요성 증가

지구화의 파급효과로 과거 한 국가 내에서 서로 경쟁하던 도시들은 이제 지구차원에서 경쟁하게 되어, 투자처를 옮겨 다니는 기업들을 유치하기 위한 환경 조성, 이미지 고양 전략, 도시마케팅 전략이 필요하게 되고, 자기 도시를 지구적 경제무대에 올려놓을 수 있는 도시의 두뇌집단들이 중요하게 되어 전문직 고소득층의 필요와 취향에 맞는 도시환경의 조성이 필요하게 되었다.

도시 경쟁력이 노동비용, 노동의 질, 원료 접근성 등 생산요소에 크게 좌우되던 1960년대는 효율적 인프라를 구축하여 공업생산을 촉진하는 한편, 노동자들이 삶을 영위하면서 훈련을 받고 직장을 다닐 수 있는 환경의 조성이 도시관리의 주목적이었다. 이제는 앞서 말한 바와 같이 경제·사회·정치적 변동의 힘이 모두 '도시'라는 경연장에 집적되어 도시의 구조를 재편하고 그에 따라 사회적, 문화적 인프라 및 환경을 더 중요시하게 작용하게 되었다.

도시재생에서도 과거의 기능 중심에서 나아가 미학적 환경을 중시하여 페스티벌, 스포츠, 문화행사, 역사·문화환경 보전 등 이른바 문화전략이 중요시되고 있다. 이에 따라 선진국들은 80년대 이후 도시의 재생(regeneration), 재활성화(revitalization)라는 이름으로, 도시재개발의 목적을 물리적 환경의 정비와 함께 지역의 경제기반 붕괴와 함께 대두된 실업, 빈곤, 일탈행위 등 사회적 문제를 해결하여 도시의 경제적 사회적 삶의 여건을 회복하는데 두고 있다.

## 2) 주요 국가의 도시재생 정책

영국, 일본, 미국 등 선진국의 경우 도시개발 수요에 대응하기 위해 무분별한 외연적 확산을 지양하는 대신, 기성 시가지내 쇠퇴지역의 재생사업을 통해 신·구도시간 균형 발전 및 지속가능한 개발을 도모하고 있다.

### 가) 영국

영국은 낙후 시가지의 재활성화를 위해 중앙정부 차원의 TCM(Town Center Management, 1980)를 설립하고 도시개발공사(Urban Development Corporation)를 통

한 도시재생사업을 추진해 왔으며, 1999년에는 블레어 내각의 부수상부(ODPM)에 도시 재생 전문 기관인 EP(English Partnership, 1999)를 창설하여 민·관협력에 의한 도시재생사업 활성화를 국가차원에서 적극 지원하고 있다. 대표적인 도시재생 사례로는 뉴캐슬(Newcastle Upon Tyne) 및 셰필드(Sheffield) 개발이 있다.

## 나) 일본

일본은 고이즈미 내각에서 도시재생본부를 발족하고(2001), 도시재생특별법을 제정(2002)하고 중심시가지활성화법(1998)과 민관협력조직인 도심관리기구(TMO: Town Management Organization)를 통해 다양한 방식의 재생사업을 추진하고 있다. 특히 일본은 2002년 도시재생특별조치법 제정 이후 국가경쟁력 제고 차원에서 도시재생사업을 적극 지원하여 추진 중이며, 영국과 일본 모두 도시재생사업의 성공적 추진을 위해 전략적으로 민간부문의 기술력과 자금력을 효율적으로 활용할 수 있는 민관협력사업방식을 채택하고 있으며, 민간의 적극적 참여를 유도할 수 있도록 정부의 다양한 지원프로그램을 개발하여 적용하고 있다.

대부분의 도시재생사업은 기존 토지이용에 따른 이해관계가 복잡하여 신개발사업보다 사업추진이 어렵고 까다로우며, 장기에 걸친 대규모사업으로 자금조달 및 자금회수의 어려움 또한 중요한 문제이다. 이를 극복하기 위해 민간의 자금력과 기술력을 효과적으로 활용하기 위한 민관협력사업방식을 활성화하고 있으며, 다양한 금융기법과 사업비 조달방식을 통해 사업 참여자간 리스크를 효과적으로 관리하고 있다.

## 다) 미국

미국은 도심지 낙후 커뮤니티 재생 및 연방정부 보조금에 근거한 근린재투자공사(1978), 쇠퇴한 상업구역의 상권활성화 지구(Business Improvement District) 설정과 민관협력조직 구성, 기성시가지내 미활용·저활용 토지에 대한 Infill, Brownfield, Grayfield 개발을 추진하고 있다. 1990년대에 들어 도심재생과 더불어 도시확산의 역제를 도모하려는 성장관리정책을 추진하고 있는데 성장관리정책의 성공적 사례로는 얼바인(City of Irvine) 등이 있다.

## 나. 우리나라 도시재생의 현황 및 과제

### 1) 우리나라 도시재생사업의 추진 현황

우리나라의 현행 법제도 하에서 그동안 이루어져온 대표적인 도시재생관련 사업으로는 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 그리고 이른바 뉴타운식 재정비촉진사업 등을 들 수 있다.

먼저 주택재개발사업의 경우 2007년 말 현재 이미 완료된 364건과 시행중인 132건, 그리고 아직 미시행중인 165건을 모두 포함해서 전국에 총 661건이 추진 중인데 그 가운데 수도권지역이 462건(서울 448 경기·인천 14)으로 약 70%를 차지하고 있다. 주택재건축사업의 경우도 2007년 말 현재 이미 준공된 1,440건과 사업계획이 승인된 786건, 그리고 조합인가가 난 595건을 포함하여 전국적으로 모두 3,516개 조합에서 사업이 진행되고 있으며 이 가운데 수도권지역이 3,060개 조합(서울 2,453 경기·인천 607)으로 우리나라 전체 재건축사업의 87%를 점하고 있다.

도시환경 정비사업은 2006년 말 기준으로 이미 완료된 곳 181건, 시행중인 42건, 그리고 미시행 상태인 288건 등 모두 511건이 전국에서 추진되고 있는데 이 가운데 서울이 475건으로서 무려 93%를 점하고 있으며 그 밖의 지역에서는 부산이 26건(5%), 대구가 8건(2%), 그리고 경기도 및 충청남도에서 각 1건씩 진행되고 있다.

한편 뉴타운 사업을 포함한 재정비촉진지구 지정현황을 보면 2008년 6월말 현재 전국 73개 지구 가운데 서울 35개(48%), 인천 8개(11%), 경기도 17개(23%) 등 수도권 지역에 총 60개가 지정되어 전체의 82%를 차지하고 있다. 나머지 지구도 대부분 지방대도시에 지정되어 있어 수도권과 지방대도시를 합한 지구수가 모두 72개로 전국 73개소의 99%를 차지하는 셈이다.

이처럼 대부분의 우리나라 도시재생관련 사업은 주로 서울과 인천, 경기도 등 수도권지역에 편중되어 추진되고 있고 나머지 부분 역시 일부 지방대도시에 한해 시행되고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 지역적 편중현상은 우리나라의 도시재개발관련 사업들이 공공부문의 지원이 없는 상황에서 거의 전적으로 민간주도의 시장기능에 맡겨지고 있어 수도권과 일부 지방대도시를 제외한 나머지 지역에서는 수익성을 담보할 수 없기 때문인 것으로 해석된다.

## 2) 우리나라 도시재생사업의 문제점

### 가) 공공의 역할부재와 개발이익의 사유화

「도시 및 주거환경 정비법」은 도심지역 정비 및 재개발관련사업의 근거법이기도 하지만 공공부문의 지원이 거의 없거나 명목적으로만 규정되어 있어 우리나라의 재개발관련 사업은 거의 대부분 시장기능에 맡긴 상태라고 할 수 있다. 그 결과 창출된 개발이익은 공공으로 환수되지 못하고 개발업자와 조합원에게 대부분 귀속되었으며 이 과정에서 강제로 이탈되는 세입자들의 주거문제는 물론 저소득 계층의 현지 정착률 또한 많이 저하되는 등 저소득계층의 보호와 사회적통합을 크게 훼손하게 되었다.

### 나) 지방 중소도시의 도시재생 사각지대화

우리나라의 많은 지방중소도시들은 인구유출과 감소, 고령화 진행, 도시경제의 쇠퇴와 새로운 성장 동력의 부재로 활력을 상실한지 오래다. 여기에 더해서 지방자치제 실시 이후 유행처럼 번진 신시가지 조성과 행정기관의 외곽 신도심이전은 구도심의 쇠퇴를 가속화 하였다. 상황이 그러함에도 거의 전적으로 민간주도의 시장기능에 맡겨져 추진되고 있는 우리나라 도시재생사업의 속성장 수익성을 담보할 수 없는 지방중소도시의 경우는 도시재생사업 자체를 불가능하게 하는 문제를 안고 있다.

### 다) 다양한 사업방식의 부재

외국의 경우 정비대상지역의 특성에 따라 다양한 방식의 정비사업을 시행하는데 비해 우리의 「도시 및 주거환경 정비법」은 현지개발방식, 공동주택방식, 환지방식 등 세 가지 방식으로 한정되어 있으며 그나마 민간에서 추진하는 재개발사업은 전면철거에 의한 공동주택 건설사업 위주로 이루어지고 있다. 그런데 이 같은 방식으로 이루어지는 재개발사업은 주로 저소득층이 거주하는 지역이어서 주민들을 위한 다양한 복지프로그램이 도입되어야 하는데 단순히 물리적 사업위주로 추진하는 과정에서 주민들의 삶의 질 악화 등 많은 문제가 나타나고 있다.

### 라) 재원조달 방안의 미비

다양한 선진 금융기법의 부재로 말미암아 재개발관련 사업의 추진에 절실히 요구되

는 재원조달 방법에 한계와 어려움이 많다. 사업시행자의 수익성 악화는 사업추진 자체를 어렵게 할 뿐 아니라 사업의 장기화로 리스크를 더욱 증대시킨다.

또한 공공의 지원이 없는 상황에서 기반시설 역시 사업시행자의 부담으로 이루어지게 되는데 지가가 높은 곳이나 사업성이 낮은 구역의 경우 기반시설의 확보 자체가 부진하여 사업시행을 지연시키거나 불가능하게 하기도 한다. 뿐만 아니라 재원조달이 어려우면 지나치게 고층·고밀의 사업성 위주로 도시 재생사업을 추진하게 되어 시민들이 기대하는 보다 쾌적하고 품위 있는 도시환경을 조성하기가 쉽지 않다.

#### 마) 갈등조정기구의 부재

도시재생관련 사업에 수반되는 갈등을 중재하고 조정할 수 있는 공적 기능의 부재로 인해 추진위원회, 개발업체, 토지소유자, 세입자, 임차상인 등 참여주체 간, 이해관계자 간의 끊임없는 불신과 갈등이 야기되고 있다. 이러한 갈등이 증폭되고 심화되면 경우에 따라서는 사업시행자체를 어렵게 하거나 지연시킬 수도 있다는 점에서 갈등조정을 위한 공적 기구의 설치가 크게 요청되고 있다.

#### 바) 서민주택의 멸실에 따른 재고 잠식문제

주택재개발사업이나 주택재건축사업 등 도시재생사업의 추진을 통해 시정부는 총량적으로는 양질의 주택재고를 보다 많이 확보할 수 있다. 그러나 이 과정에서 봉착하게 되는 가장 큰 부작용은 저렴한 주택 재고를 일시에 소멸시켜 기존 저소득 계층 및 사회에 갓 진출한 젊은 직장인들의 주거안정을 크게 위협한다는 점이다. 뿐만 아니라 사업지구지정과 함께 나타나는 주택매매가격 및 전세가격 양등과 같은 부작용들이 주변 지역으로 널리 파급됨으로써 서민들의 주거비 부담을 가중시키는 등 많은 문제를 야기시킨다.

#### 사) 부처별로 분산된 정부지원프로그램의 운영

현재 우리나라에 도시재생을 위한 특별한 재원은 마련되어 있지 않지만 부처별로 다양한 형태의 정책사업 재원들이 분산적으로 지방자치단체에 지원되고 있다. 예를 들어 경쟁력제고 관련은 지식경제부, 교육환경개선은 교육과학기술부, 문화환경 조성 관련은

문화체육관광부, 살고 싶은 지역 만들기 지원은 행정안전부, 도서지방의 재생과 살고 싶은 도시 만들기 지원사업은 국토해양부, 복지정책과 관련해서는 보건복지가족부가 지원하고 있다. 이와 같은 방식의 부문별 지원방식이 효과적일 수도 있지만 서로 상충되거나 중복되어 효과가 떨어지고 낭비되는 경우도 있을 수 있으므로 통합운영 등 제도의 개선이 요망된다.

### 8) 효율적인 도시재생사업의 실현을 위한 추진체계의 부재

우리나라의 도시재생관련 사업은 기본적으로 지방자치단체 및 사업 중심으로 추진하고 있으며 중앙정부차원이나 지방 자치단체에서의 도시재생사업 전담조직이나 지원체제 구축은 극히 미흡한 실정이다. 그 결과 지방자치단체에서 도시재생사업을 추진하고자 하는 경우, 사업시행자는 협의채널의 부재로 관련 부서들과 개별적으로 협의해야 하기 때문에 계획수립에 많은 시간이 소요된다. 뿐만 아니라 지방자치단체 내 관련 부서간 협조가 원활히 이루어지지 못해 사업추진에 많은 애로가 발생하고 있는 것이 현실이다

## 3) 우리나라 도시재생정책의 과제

### 가) 도시재생관련 법제의 개편

기존의 우리나라 도시재개발 관련 법률만으로는 도시쇠퇴지역 문제에 효율적으로 대처하는데 한계가 있다. 도시환경의 물리적 구조개선이나 도시 시설의 설치는 어느 정도 가능하지만 도시 쇠퇴지역이 안고 있는 산업적, 경제적, 문화적, 시민 사회적 측면 등 근본적인 문제의 해결이 간과되고 있기 때문이다. 현행 관련법 가운데 도시재생사업추진과 가장 관련이 깊은 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 역시 광역적 정비사업 시행을 통한 도시의 균형발전을 추구하지만 대부분 대도시 위주로 추진되고 있고, 주로 민간이 주도하는 단위사업에 의존하며 물리적 정비에 그치는 한계 때문에 특히 지방 중소도시의 도시재생추진과 사회경제적 재생에는 별로 기여하지 못하고 있다.

따라서 도시재생관련 법제의 개편이 불가피하다는 데 이견이 없지만 그 개편방법으로 새로운 입법을 할 것인가 아니면 기존 도시재개발 관련법의 재정비를 할 것인가 하는 문제는 보다 심도 있는 연구를 통해 진지하게 검토되어야 하겠다.

## 나) 공공과 민간의 합리적인 역할분담

민간에게 과도하게 의존해온 그동안의 우리나라 재정비사업은 개발이익의 과도한 사유화, 도시기반시설의 부족과 기형적인 난개발, 도시 어메니티 상실, 저소득계층의 주거안정훼손 및 사회적 통합저해 등 많은 부작용을 초래하였다. 그 결과 민간위주의 재정비사업은 노후정도나 기능회복의 필요성보다는 수익성이 기대되는 곳에서만 사업이 이루어짐으로써 소규모단위 사업이나 사업성이 없는 노후·불량주거지의 방치, 무분별한 전면철거재개발로 인한 장소성·역사성의 상실, 지나친 수익성중심 개발과 공공성 결여 등 많은 문제점을 낳게 되었다.

따라서 앞으로의 도시재생사업에서는 초기단계부터 민간과 공공이 합동으로 참여하는 합리적인 민간·공공 공동재생사업 모델이 개발되어야 하겠다.

## 다) 도시재생 추진체제의 개발

낙후 지역의 경제 활성화나 지역커뮤니티 활성화 등을 종합적으로 고려한 도시재생 사업을 뒷받침하기 위해서는 법제의 체계적인 정비 뿐 아니라 경제, 사회, 문화, 복지 등 다양한 차원에서 정부 부처간 도시재생 관련 업무의 분장과 연계를 도모하는 업무 협의체 및 이를 추진하기 위한 다양한 수준의 추진체제가 필요하다. 외국의 경우 국가 경쟁력 확보 및 국가경제재생 등 국가정책과의 연계를 위해 범정부차원에서 도시재생 사업을 총괄 추진하고 있다.

그러나 국가 도시재생사업의 총괄업무를 정부 내 특정 부처 차원에서 수행할 것인지, 혹은 일본의 도시재생본부처럼 그 상위의 차원에서 수행할 것인지는 외국의 앞선 경험과 사례, 그리고 우리나라의 특성을 충분히 검토한 후 신중하게 결정되어야 할 것이다.

## 라) 한국적 도시재생사업 모델의 개발

도시재생정책의 추진배경은 나라마다 조금씩 다른 특징을 갖고 있다. 예를 들어 영국의 도시재생정책은 1980년대에 경험한 산업구조의 급격한 변화에 따른 경기침체와 도시쇠퇴문제에 대응하기 위해 출발하였으며, 일본은 버블경제 붕괴이후 침체된 국가 경제를 부동산개발을 통해 재생시키고 대외적으로 일본의 국제경쟁력을 강화하려는 의도에서 비롯되었다. 우리나라의 경우는 주로 도시 내부의 균형발전과 도심활성화 차원

에서 도시재생에 대한 논의가 시작되었다. 그런 점에서 볼 때 선진 외국의 다양한 도시재생사업경험으로부터 많은 것을 배울 수는 있겠지만 그대로 답습하는 것은 많은 문제가 있을 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 상황과 특성에 부합하는 한국적 도시재생사업 모델을 개발하는데 많은 전문가들의 노력이 필요하다.

## 2-3. 전주 한옥마을 도시한옥군의 특성과 가치

### 가. 도시한옥의 발생 배경

#### 1) 시대적 배경

16~17세기 이후 우리나라에서도 자본주의적 사회경제를 지향하는 상황이 농·공·상업을 중심으로 전개되어 18세기말에는 건축에서도 현저한 발전양상이 나타나기 시작하였다. 당시 건축기술의 발달과 각종 기기의 도입, 자재수급의 혁신, 인력수급의 개선에 의해 건축분야에서도 탈봉건적, 봉건해체적 추이가 보이는데 이것은 18, 19세기 궁궐공사에서 더욱 발전되어 다양하게 나타났다.

그러나, 이 시기의 자생적 자본주의는 지속적인 발전을 하지 못한채 19세기말에 외래 자본주의의 침탈로 그 싹이 무참히 꺾이고 식민지 자본주의가 우리 나라를 지배하게 되는 과정에 이르게 된다. 이에 따라 건축에서도 전통적인 생산기술은 급격하게 후퇴하기 시작하였다.

특히, 일본의 건설분야는 우리 나라의 개항과 동시에 불법·합법적으로 입국하여 제국주의 확장을 목적으로 식민지 건설산업의 효율적 기반조성을 위해 각종 토목사업을 벌임으로서 도로공사, 철도공사, 간척공사, 항만공사, 하천 및 제방공사 등 크고 작은 건축공사를 독점하기 시작하였다. 이러한 경향은 강제병합 이후에 더욱 노골화되어 절충식 서구풍 건축물 뿐만 아니라 일식주택 건축이 성행하였다.

결국 민족 토착자본이 거의 형성되지 않은 상태에서 당시 대자본으로 발전한 일본의 건설업이 국내건설업을 독점하는 결과를 낳게 되었고, 우리나라의 전통 건축은 점차 그 명맥을 상실하게 되었다. 이후 3.1민족해방운동을 전후하여 농촌의 계층분화와 함께 이농현상이 급증하고 제1차 세계대전 후의 호황을 탄 일본의 각종 자본의 상륙으로 인

해 아직 채 형성되지 못한 한국의 민간 자본세력은 심대한 타격을 받아 극도로 위축되기에 이르렀다. 이 시기에 이르러서야 이전의 지방 지주층이 민족수탈에 자극되어 민족기업 설립에 앞장서기 시작한다.

## 나) 도시한옥의 발생

일제강점기의 건설 및 건축공사의 경우 관공사를 비롯한 대규모 공사는 일본인에게 독점된 상태에서, 조선인들은 지방의 소규모 공사와 같이 일본인들이 손대기 힘든 영역을 대상으로 소규모 자본으로 시작할 수 있는 업종을 찾아야 했다. 이 과정에서 우리의 전통적 특성을 활용한 업종이 유리함을 알게 되었고, 도시인구 급증으로 주택 수요가 증가하면서 한옥을 기반으로 하는 전통 주택건설업이 증가하게 된다. 전통 주택건설업은 생산자 자신의 의도 및 형편에도 맞을 뿐만 아니라 집이 없는 서민들의 요구에도 상호 합치되어 많은 실적을 올리게 된다.

1910~1918년에 걸쳐 실시된 토지조사와 함께 일본의 대자본에 의한 농지매수와 철도·도로·항만 등의 건설은 농촌인구의 도시 집중현상을 초래하였고, 계급사회의 해체에 따른 상민·천민의 사회적·경제적 성장의 결과로 형성된 신흥자본가들이 도시에 한옥을 짓고 집단거주하기 시작하였다. 이에 따라 1920년대 중반이후 본격적인 도시한옥 건설업자가 출현하게 되었고, 30년대에는 크게 발전하였으며 이후 일제의 국내자본에 대한 성장 억제정책에도 불구하고 계속적으로 도시한옥건설이 서울과 지방에서 이루어졌다.

전주의 경우, 전주부성의 성벽 철거와 가로 정비(시구개정)에 의해 조성된 도심부는 1920~1930년대 일본의 경제적 침투 및 상업자본의 번성에 따라 일본인이 독점하였다. 한편, 1930년대 전후 호남평야에서 농업 생산으로 부를 축적한 대·소 지주와 상업활동의 활성화로 자본을 축적한 중소상인들이 신흥자본가가 되어 교동·풍남동 일대에 고급주택가인 한옥집단지역을 형성하기 시작하였다.

이 지역의 한옥 주택은 해방을 거쳐 1970년대까지 지속적으로 공급되었으나 1970년대 중반이후에는 한옥보존지구 등의 동결적 보존정책이 시행되면서 더 이상의 한옥 신축이 중단되고 기존에 공급된 한옥들은 변화하는 사회적 상황과 주변 환경에 대응하여 증·개축을 통한 공간변형이 서서히 이루어지기 시작하였다.

## 나. 전주 도시한옥군의 특성과 학술적 가치<sup>2)</sup>

### 1) 도시한옥군의 정의

우리나라의 전통주택을 통칭하여 한옥이라 한다. 한옥에 대한 정의 및 특징에 대한 논의는 다양하나 공통적으로는 구들(방)과 마루, 처마와 기와지붕, 댓돌(기단)과 보석(步石) 및 섬돌을 들 수 있다. 이러한 전통적인 특징을 갖는 한옥이 도시에서 발생하여 농촌주택의 특징을 도시 여건에 적합하게 진화 혹은 적응된 주택을 도시한옥으로 구분할 수 있다.

한일합방 이후 도시개발이 활성화됨에 따라 도시로의 인구집중과 이에 따른 상업 활동의 활성화를 배경으로 자생적으로 형성된 도시한옥군은 서울, 전주, 대구, 경주 등의 전통적 도시에 건축적·공간 구조적 측면에서 각 도시의 고유한 특성을 나타내며 형성되었다.

### 2) 전주 도시한옥군의 특성

전주의 도시한옥은 호서 지방의 민가와 전북 지역의 부농주택에 기초를 둔 일자형 및 T자형 주택이 도시의 좁은 대지에서 합리적, 경제적인 공간활용에 대응하여 겹집화 및 실이 부가되는 형식으로 발전하였다. 건축물 배치의 구성은 안채와 부속건물로 이루어지는데 일부는 부속건물이 없어지는 경향을 보이기도 하나, 1960년대 이후 경제 성장과 더불어 부속건물 및 가재기 등 실의 부가현상이 두드러진다.

한옥의 규모를 결정짓는 안채의 간수에 의해 분류해 보면 3칸에서 7칸까지 발견되고 있으며, 이는 전주시 도시한옥이 가장 선호하는 도시화 방법 중의 하나가 실의 부가라는 것을 나타내고 있다. 또한 정지와 정지방이 겹집화 되어 있는 형태를 가지고 있고, 보통 정지가 뒷편에, 그리고 정지방이 앞편에 위치하는데 이는 민가에서 필요한 부역의 기능이 축소되었기 때문이다. 호서지방 민가의 영향으로 중앙에 대청마루가 없으며, 대신 안채가 중앙에 위치한다.

이른바 가재기라는 것이 거의 모든 집에 되어 있는데 이는 실내 공간을 확장하기 위한 목적으로 기존의 벽·지붕에 덧대어 실을 추가한 것으로, 가재기를 설치하는 경우는

---

2) 전주시, 전통문화특구 기본 및 사업계획(1999)에서 인용

부엌과 화장실 등 외부 물사용 공간을 실내로 유입시키기 위한 목적이거나, 안채와 주위의 벽과의 사이를 막아서 쓰는 경우이다.

전주 도시한옥군의 가구구조는 격자형으로 이루어져 있으며, 막다른 골목이 도로에서 가구 내부로 진입하는 보조가로의 역할을 담당하고 있다. 골목의 가로경관 형성에 있어서 서울의 북촌한옥마을은 건축물(문간채)이 연속되어 있는데 비해 전주에서는 담장이 중요한 공간구성요소로 되어 있어 비교적 여유로운 경관을 연출하고 있다.

〈표 2-1〉 지역별 도시한옥의 배치 유형

	전체적인 배치 유형	특 성
서울		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마당의 열린 방향에 따라 a형과 b형으로 구분</li> <li>• 대부분 남향 마당에 진입이 동서로 이루어지는 a형이 주를 이룸</li> </ul>
대구		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 a형이 대부분임</li> <li>• 일부는 a형에 부속채가 남측에 있는 b형과 -자형의 배치로 구성</li> </ul>
경주		<ul style="list-style-type: none"> <li>• a형과 b형이 비슷한 비율로 구성</li> </ul>
전주		<ul style="list-style-type: none"> <li>• a형이 가장 많이 분포</li> <li>• 겹집화로 폭이 깊어짐</li> <li>• b형은 -자형에 가까운 ㄱ자형</li> </ul>

\* 자료 : 도시전통주거지역 공간구조의 보존과 재생을 위한 조사 및 기법개발에 관한 연구, 한국과학재단, 1997

### 3) 도시한옥군의 학술적 가치

1910년을 전후하여 전국의 주요 도시에서 진행된 성곽의 철거는 우리나라 도시계획사에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 『뎀포드』의 정의처럼 성곽도시를 중세도시의 특징으로 구분한다면 이 시기는 우리나라의 많은 도시가 중세도시에서 근대도시로 넘어오는 전환기가 되기 때문이다.

성곽철거 후 교동·풍남동 일대에 조성된 한옥군은 전통적인 농촌주택의 특징을 갖는 한옥이 근대도시의 여건에 맞게 점진적으로 변화 혹은 적응된 우리나라 최초(초기)의

도시한옥으로 구분된다. 이곳의 도시한옥은 호서지방의 민가와 전주시 및 전북지방의 상류주택의 한옥을 기본으로 하여 도시화에 따른 주거지의 여건에 적응하여 고밀화·집적화된 형태를 갖는 새로운 주거유형이다. 즉, 건축적인 측면에서 집합화된 형태를 보이면서도 전통적인 한옥의 특성을 가지고 있을 뿐만 아니라 도시한옥 주거지 역시 농촌 주거지나 지금의 도시 주거지와는 다른 독특한 성격을 가지고 있다.

전주의 도시한옥을 세부적으로 살펴보면 시대적 상황에 따른 주택수요의 급증, 일본인에 의한 주택 건축기술 향상 및 기술자의 양성, 대량생산에 의한 도구 및 재료 가격의 하락, 새로운 건축재료의 도입 등의 영향으로 시멘트 기와 사용, 마루 전면의 유리창문 설치, 타일의 사용, 직선적 지붕선 등이 일부 건축물에 나타나고 있다. 이는 시대적 상황이 건축물에 투영된 결과로, 전통 한옥이 근대 도시화 과정을 겪으면서 축조된 최초의 도시한옥군이라는 측면에서 학문적 가치가 인정되어야 한다.

또한 일반적인 문화재와 같이 하나의 기념물에 의한 가치가 아닌 군집에 의해 이루어진 가치로서 지역적인 넓이 속에서 나타나는 통일감, 조화, 균형 등이 독특한 정서를 구성해주며 지역 전체에서 공유하는 통일된 형태에 의해 동질감을 나타내 준다. 군집을 이루는 도시한옥은 오랜 세월을 걸쳐 인간의 집단적인 생활로부터 생겨난 것이기에 인간과 자연, 건축 또는 시간과 공간의 조화에서 나타나는 안정감을 가지고 있다.

## **다. 전주 도시한옥군 보존의 필요성**

인간을 위한 생활환경 조성의 관점에서 역사적 환경은 인간이 살아가는데 직접적인 의미를 갖게 하고 동시에 미래 도시문화 창조의 원동력이 되게 한다. 역사·문화환경은 단순히 과거의 것이기 때문에 보존하는 것이 아니라, 거기에 스며있는 역사의 힘과 문화의 작용에 의하여 만들어진 산물로서 해당 민족, 문화의 특성을 알 수 있는 근거가 되기 때문이며, 역사·문화환경의 차별성은 그 민족, 그 문화의 미래를 향한 새로운 가능성을 찾을 수 있는 실마리를 제공하기 때문이다.

### **1) 도시한옥군의 원형보존**

60년대 이후 경제적 자립을 목표로 치열하게 추진되어온 산업화와 전국적인 개발지

상주의의 패러다임 속에서 우리나라의 주요 도시들은 기존의 전근대적인 도시구조와 경관에서 벗어나 전혀 새로운 모습으로 탈바꿈하게 되었다. 이러한 급격한 변화의 과정 속에서 오늘날 우리나라의 각 도시에서 전통과 역사를 표현하는 것은 몇몇의 개별적 문화재에 불과하며, 전통적인 집단 주거지로서 보존되고 있는 하회마을, 양동마을, 낙안읍성마을 등은 대부분 농촌지역의 취락이다.

도시한옥 보전정책이 본격적으로 추진되기 직전인 1990년대 후반, 도시 주거문화의 명맥을 간신히 유지하고 있던 서울의 북촌, 대구의 서교동, 경주의 동부동, 전주의 교동·풍남동 등의 도시한옥군은 지방자치제의 출범과 더불어 사유재산권 침해를 이유로 지역민의 요구에 의해 보존지역에서 해제되기에 이르렀다. 해제 이후 짧은 기간동안 서울, 대구, 경주의 도시한옥군은 원래의 경관을 완전히 상실했으며 전주의 교동·풍남동 한옥군만이 유일하게 그 원형을 어느 정도 유지하고 있는 상태였다.

우리나라의 근대화과정에서 발생한 최초의 도시한옥군이 100년을 채우지 못한 짧은 역사성과 시대적 상황에 따른 일부의 변형, 변화에 민감한 생활의 장이며 중요한 사유재산이라는 측면 때문에 적극적인 보존의 가치를 인식하지 못하는 가운데 소멸의 위기에 처한 것이다. 이에 대응하여 우리나라 최초의 도시한옥군을 보존하여 그 가치를 후손에게 체험케 하는 것이 전주 한옥마을 조성의 가장 근본적인 목적이었다.

## 2) 도시경관의 고유성 확보

산업화의 추진에 따라 경제성장이 가속화되면서 우리나라 대부분의 도시들은 급격한 인구증가로 인한 주택문제에 대면하게 되었다. 이 과정에서 건축분야는 공업화와 기술개발의 영향을 받아 전통적인 재료, 구조, 형태에서 벗어나 근대화라는 명목 하에 효율성과 경제적 합리성을 우선시 한 현대적인 건축양식인 철근, 콘크리트, 유리로 구성된 박스형 건축이 전통건축과 자리바꿈 해 갔으며, 이러한 현상은 세계 도처에서 동일한 양상으로 나타났다.

인간적인 척도를 고려하여 자연스럽게 형성된 전통 가로는 그 의미를 상실하고 자동차 통행과 주차가 가능한 현대적인 도로로 확장·전환되는 것을 계기로 근대건축의 확산은 가속화 되기 시작하였다. 그러나, 근대건축은 건축의 역사성, 상징성, 지역성, 장식과 양식 등을 부정하고 인터내셔널 스타일을 표방함으로써 기후와 문화와 특징이 다른 전 세계의 수많은 도시에 동일한 경관을 연출하는 원인이 된다.

도시 균일화에 대한 반성은 70년대 포스트모더니즘을 대두시켰다. 포스트모더니즘의 기본정신은 각 도시의 역사와 전통, 풍토에 근거하여 도시의 개성을 되찾으려는데 있다. 역사와 전통 속에서 재발견된 고유성에 근거하여 건축을 디자인함으로써 역사적 가로경관의 통일감을 유도하여 개성적이고 풍부한 도시상을 형성하고자 한 것이다.

포스트모더니즘의 움직임은 개체인 건축물을 디자인하는 디자이너가 도시의 역사와 전통의 문맥을 해석하는 다양성에 따라 표층을 중심으로 한 각각의 디자인을 주장함으로써 개체가 모인 전체로서의 가로경관에는 또 다른 혼란스러움을 초래하거나 포스트모더니즘풍의 새로운 균일화가 확산된다. 도시의 고유성을 회복하기 위해 출발한 포스트모더니즘에 대한 반성은 도시의 고유성이 도시의 역사와 전통에 대한 표층적 재현에 있는 것이 아니라 도시를 둘러싼 역사의 여러 시스템과 여러 제도의 고유성이 도시경관의 고유성이라는 형태로 나타나는 것임을 인식시키는 계기가 되었다.

이러한 의미에서 도시한옥군은 한옥이라는 전통적인 건축양식이 도시라는 환경적 조건에 적응하면서 생겨난 새로운 집합주거지로서 전통적인 공간구조와 건축양식으로 고유한 경관을 형성하고 있다는 점에서 그 가치를 찾을 수 있다.

### 3) 주민 생활환경의 보호

최근 전 세계적으로 역사적 자산에 대한 인식이 단일의 지정문화재에서 벗어나 면적 보존으로 확대되고 있다. 프랑스에서는 역사적가구보존법이 제정되어 도시재개발 속에 역사적 가구의 보존과 재생을 추진하고 있다. 영국에서는 역사적 환경을 시민생활의 어메니티를 확보하는 중요한 요소로 규정하고 전국에 많은 수의 보존지구를 지정하여 역사적 환경의 보존과 도시환경정비를 동시에 진행시키고 있다. 이탈리아의 볼료나, 베네치아 등에서는 역사적 가구를 복원·정비하여 공공시설 및 주택으로 활용하는 사업이 적극적으로 추진 되고 있다.

이러한 면적차원의 역사적 자산을 보존하는 사업의 특색은 역사적 자산을 단순한 문화재로 취급하는 개념에서 탈피하여 도시민의 일상적 환경 자체로 간주함으로써 그 보존과 재생은 도시계획의 기본사항 중의 하나라는 인식이 확산된 것으로 볼 수 있으며, 각각적으로 역사적 자산의 보존과 공존을 위한 지혜가 모아지고 있는 상황이다.

그러나, 역사도시에서 역사적 자산이나 역사적 환경의 보존을 위한 규제가 강화되면 상대적으로 발전이 더디게 될 것이라는 우려로 인해 반대가 커지며, 도심부에서는 지

가상승과 토지이용효율에 의해 역사·문화환경을 보존하기가 매우 어려운 실정이다. 안동의 하회마을이나 경주의 양동마을, 순천의 낙안성읍마을과 같이 전통적인 취락원형을 보존하고 있는 경우는 민속자료구역으로 지정하여 전체적으로 전통적인 공간구성에 부적합한 부분만을 점차적으로 개조해 감으로서 지정목적을 달성할 수 있다.

그러나, 교동·풍남동의 도시한옥군은 그 발생 배경을 중시하여 생활환경을 보호하면서 개별적으로 건축물 하나하나의 원형을 되찾아 보수·관리해야 하므로 특별관리에 의하지 않으면 보존이 불가능하다. 따라서 전주시에서는 교동·풍남동의 도시한옥군을 인접지역에 산재한 조선시대의 중요문화재와 연계하여 전통문화특구(이후 한옥마을로 변경됨)로 명명·지정하여 관리함으로써 조선시대는 물론 근대화 과정이 투영된 전통경관을 홍보·교육하고, 지역의 주체인 주민에게 양호한 정주환경을 제공하여 지역의 활성화에도 기여할 수 있도록 하였다.





## 국내 · 외 사례의 고찰

- 3-1. 일본 가나자와시(日本 金沢市)
- 3-2. 일본 분고다카타시(日本 豊後高田市)
- 3-3. 이탈리아 볼로냐(Italy Bologna)
- 3-4. 서울 북촌 한옥마을
- 3-5. 국내 · 외 사례 고찰의 시사점



## 제 3 장 국내 · 외 사례의 고찰

### 3-1. 일본 가나자와시(日本 金沢市)

#### 가. 도시의 개요

가나자와는 일본 이시가와현(石川縣)에 위치하며 면적 467.7km<sup>2</sup>, 인구 45만명의 도시이다. 지방 대영주(大領主)의 성읍으로 발전하여 메이지유신(明治維新) 직후까지 일본 5대 도시의 하나로 꼽혔다.

제2차 세계대전 중에도 전쟁의 피해를 거의 입지 않아 옛 거리나 주택, 문화유산 등이 그대로 남아있어 일본의 전통적 도시로 높은 평가를 받고 있다. 봉건영주의 보호와 장려로 발달한 도자기, 염색, 칠기, 견직물, 금박제조 등 전통공업이 활발하다. 메이지시대 이후부터 인견직물, 합섬직물 공업이 발달하였으며, 최근에는 직기, 공작, 목공기계, 전기야금, 인쇄, 식료품 등의 공업도 활발하다.



#### 나. 추진 배경

가나자와는 지역 정체성 확보와 경제 활성화, 지역 주민들의 문화적 수준 및 삶의 질 향상을 위한 이상적인 도시의 비전으로 ‘보존과 개발의 조화로운 공존’을 도시정책의 기본방침으로 설정하였다.

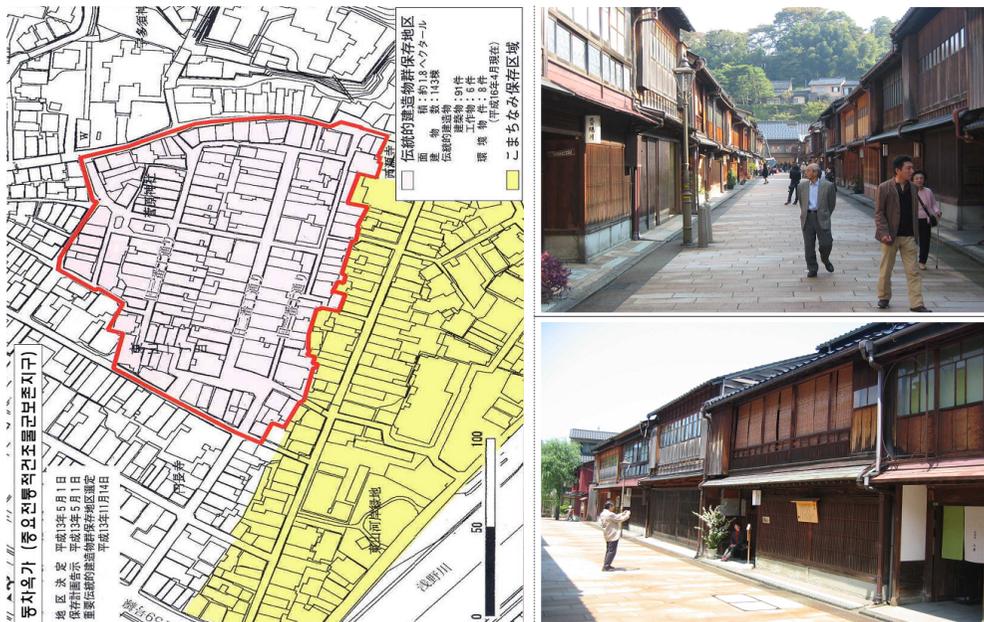
이를 위해 도시 내·외부에 산재되어 있는 역사문화경관 자원들의 통합적 관리의 필요성을 인식하고, 문화재적 가치가 있는 역사경관 뿐만 아니라 자연환경, 생활문화, 근대경관 까지도 포함하는 통합적인 도시이미지 경관관리 방안을 수립·시행하게 된다.

## 다. 도시정책 및 특징

### 1) 역사유산의 보존

가나자와는 약 40년 전부터 역사문화경관 관리를 위한 시책을 지속적으로 추진하고 있다. 일본 최초의 역사경관 관련 조례인 ‘金澤傳統環境保存條例’를 1968년 제정하면서 본격적으로 역사문화경관 관리를 시작하게 된다. 이후 1975년 중앙정부에 의해 ‘重要傳統的建造物群保存地區’ 제도가 수립되면서, 시에서는 1977년 ‘金澤市統的建造物群保存地區’를 제정하게 된다.

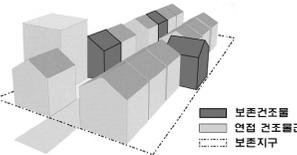
이후 많은 논란을 거쳐오다 2001년 비로소 ‘히가시차야가이’를 가나자와시전통적건조물군보존지구로 지정하고 2003년 카즈에마치차야가이를 추가로 지정하여 역사적인 건축물 및 환경을 보존하고 있다.



〈그림 3-1〉 가나자와시 히가시차야가이 지구지정 도면 및 현황사진

가나자와시에서는 전통적인 가로경관 보존을 위해 개축이나 수선 등 건축물 자체의 복원 및 보존은 물론 담장이나 문, 방화시설의 정비 등에 소요되는 경비의 일부를 자치단체의 조례를 통해 지원해주고 있다.

〈표 3-1〉 가나자와 코마치나미보존지구의 보조금 지원 내역

보조사업 종류	보존지구	보존 건조물	보존계획 체결건조물 (연접건조물)	
개축·수선 등 설계경비	30%(30만엔 이내)			 
신축·개축의 외관 변경	70%(200만엔이내)			
외관의 수선·복원	-	70%(500만엔이내)	70%(700만엔이내)	
담(塙)의 복원·정비	70%(300만엔 이내)			
담(나무 등) 복원·정비	70%(100만엔 이내)			
문의 복원·정비	70%(150만엔 이내)			
외벽체 복원·정비	90%			
방화시설의 정비	-	90%(300만엔 이내)		
방화구조의 정비		90%(300만엔이내)		
보존단체의 활동비	연간 10만엔 이내			



〈그림 3-2〉 보존지구 건축물의 정비 전·후 비교

## 2) 문화·예술

가나자와는 도시의 역사문화이미지와 경관관리를 기반으로 전통산업 및 관광활성화를 통하여 지역경제 활성화에 많은 노력을 기울이고 있다. 특히, 역사문화경관 자원을 활용한 관광프로그램, 상품개발 등 관광마케팅 전략을 수립하여 추진하고 있으며, 지역 고유축제를 개최함으로써 지역 정비 및 주민들의 애착심을 고취시키고 관광객들에게 즐길거리를 제공한다는 점에서 중요한 관광상품으로 육성하고 있다.

대표적인 지역축제로는 하쿠만고쿠축제와 히가시아마지역(전통건조물군보존지구)의 전통경관을 보존하기 위해 시작된 ‘아사노강원유희’를 들 수 있다. 하쿠만고쿠 축제는 1583년 마이다 토시에어라는 무사가 현재의 가나자와성인 오야마성에 입성한 위업을 기리기 위한 계기로 시작된 전통행사로 현재는 가나자와에서 가장 큰 규모의 축제로 발전하게 되었다.

하쿠만고쿠 축제는 크게 5개의 행사로 구성되어 있으며 각 행사에서는 도시형성과정의 역사성을 보여주는 다양한 형태의 전통행렬로 구성되어 이 행렬이 전통환경보존구역을 통과함으로써 시민들과 관광객들은 행렬과 같이 움직이면서 전통거리의 풍경 및 다양한 역사문화체험을 할 수 있다.



(그림 3-3) 하쿠만고쿠축제의 가가사다리 오름 공연

아사노강원유희는 히가시아마지역의 전통문화를 바탕으로 이루어지는 행사로 지역의 전통예능자(예기)들과 일본의 전통문화를 전수하고 있는 보존단체들의 다양한 공연이 펼쳐진다.



〈그림 3-4〉 가나자와 전통예능자들의 전통공연

가나자 축제의 특징은 세가지로 요약할 수 있는데, 첫째 중세의 일본 도시형태라 할 수 있는 성하정(城下町)도시의 역사성 보존 및 가나자와의 전통문화가 그대로 재현되고 있다는 것, 둘째 지역민들의 자발적인 참여를 유도하는 다양한 행사 프로그램이 제공되고 있다는 것, 셋째 관광객들이 즐길 수 있는 다양한 관광상품을 제공한다는 것이다.

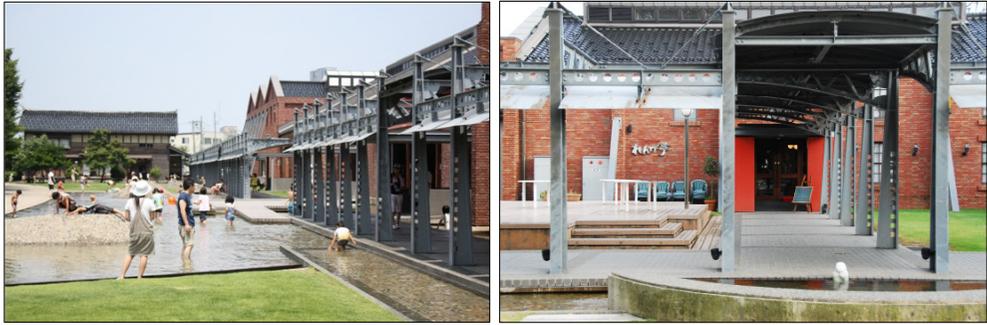
### 3) 경관

가나자와는 역사문화경관 관리를 위한 시책과 함께 도시미관 형성에 영향을 주는 옥외광고물에 관한 조례, 새로운 도시공간 등의 지역 특성에 부합하는 양호한 야간경관 형성을 위한 ‘야간경관형성조례’, ‘가로경관형성조례’ 등을 제정하여 시행중에 있다. 또한 역사문화경관을 시민들 스스로 지켜나갈 수 있는 시스템을 만들기 위해 일차적으로 역사문화에 대한 다양한 교육, 체험기회를 제공하는 공간(시설)들을 조성하고 있다.

문화공간 조성의 예로는 시민예술촌, 관광회관, 문화홀, 시민예술홀, 공예공방, 시민공방 등이 있고, 대부분 공연장 및 음악실, 연습실, 공방 등 시민들이 직접 활용·운영할 수 있는 시설 위주로 조성하고 있다. 특히 시민예술촌은 시민 누구나 직접 작품을 만들어 전시하고, 공연하며 동시에 그 기술을 직접 지도받을 수 있도록 조성된 시민참가형 생활문화공간이다.

〈표 3-2〉 가나자와의 주요 문화공간

목 적	시설 명칭	공간 특성
공연·전시	관광회관(1963년), 문화홀(1982년) 시민예술홀(1994년)	공연장, 음악실, 담화실, 집회실 등
전통공예	공예공방(1989년), 시민공방(1990년) 시민예술촌(1996년)	공예살롱, 공예품수장소, 공예품전시장
전통문화	21세기미술관	현청 이전적지를 문화공간으로 활용



(그림 3-5) 가나자와 시민예술촌 전경

#### 4) 산업·경제-전통문화산업 육성

##### 가) 희소 전통산업의 진흥

가나자와는 전통공예산업이 크게 발전한 도시로서 6개 업종을 ‘국가전통공예산업’으로 지정받아 보호산업으로 유지관리하고 있으며, 나머지 20여개 업종은 ‘희소전통산업’으로 분류하여 가나자와시가 별도의 산업으로 보호 육성하고 있다.

〈표 3-3〉 가나자와의 전통산업 유형별 육성 현황

목 적	시설 명칭	공간 특성
전통공예품	구타니야키, 가가유젠, 가나자와철기, 가나자와금박, 가나자와불단, 가가수 등	가가유젠(1579년 창업) 금박공예(1919년 창업)
전통음식	일본식 된장, 간장, 조림식품, 과자	조림식품(1946년 창업) 일본식 된장/간장(1909년 창업)
전통차	가나자와의 전통차(가가차)	전통차거리
기 타	근린생활상점	약국/목조 4층건물(1667년 창업) 쌀집(1860년 창업)

가나자와에서는 희소 전통산업의 후계자를 육성하기 위해 특정분야에 대한 기술지도 및 시민용 체험교실을 개최하고 있다. 또한 희소 전통공예품을 전시·판매하는 안테나숍을 운영하고 있다.

## 나) 전통산업 후계자 육성

### • 후계자 육성 장려비 지급

후계자 육성을 목적으로 3년에서 4년 이상 계속 전통산업에 종사한 젊은 기술자를 대상으로 지원하고 있다. 전통산업에 관련된 조합이 추천하면 시에서 선정하며, 지원규모는 2,000만엔으로 매년 28명에게 교부하며 그 내역은 다음과 같다. 전통산업기술연수자에게 월 6만엔, 회소 전통산업 후계자에게 월 12만엔, 가나자와 우다츠산 공예공방<sup>3)</sup> 기술자에게는 월 10만엔을 지급한다.

### • 전통공예 유학생 파견

전통공예에 관한 지식 및 기술 습득을 위해 해외 유학을 희망하는 자에게 교부하고 있다. 교부 대상은 가나자와시에 거주하는 45세 이하의 시민으로 경비의 2/3 이내로 한도액은 200만엔이다.

### • 전통산업 공헌자 표창

1977년 발족한 제도로 전통산업의 기술 향상, 후계자 육성 등에 공헌한 장인을 대상으로 연 1회 실시하고 있다.

## 다) 가나자와 브랜드 공예품 개발

현대생활에 어울리는 새로운 공예품 개발과 판로 확대의 지원을 목적으로 의욕있는 조합에게 한도액 20만엔, 기업·개인·조직에게는 한도액 10만엔을 지원하고 있다. 이외에도 히로사카 거리 주변의 빈 점포에 공에게 인큐베이션 실시 및 갤러리로 구성된 크래프트몰(craft mall) 히로사카(廣坂)를 조성하였고, 크래프트몰 겐로쿠(兼六)는 산간에 형성된 공방의 작가들이 중심이 되어 작품을 판매하는 것으로 판매를 목적으로 하기 보다는 작가들의 작품을 전시하는데 중점을 두고 있다.

---

3) 가나자와 우다츠산에 세운 공방으로 고도의 공예기술과 예술감각을 갖춘 젊은 기술자를 육성하는 동시에 가나자와의 전통공예의 전승과 문화진흥을 도모하는 종합기관이다.

## 라) 가나자와 공예품 보급 추진

가나자와에서는 공예품의 보급을 추진 정책의 일환으로 수도권 안테나숍을 개설하여 수도권에 가나자와 공예품의 판로 확대를 도모하고 있다. 또한, 전통산업에 종사하는 젊은 공예가의 해외 진출을 지원하기 위해 전람회 개최비와 해외 유학비를 각각 100만 엔 이내에서 지급하여 전통공예의 해외진출을 도모하고 있다.

가나자와에서 활동하는 젊은 전통 공예가를 육성하기 위해 이들이 개인전 또는 그룹 전시회를 개최할 경우 조성금을 지원하고 있으며, 지급 규모는 대도시권에서 개최할 경우에는 30만엔, 기타의 경우에는 15만엔을 지급하고 있다.

## 마) 산간지역 공방군 정비

산간지역의 빈집 등을 공예가의 창작활동의 장으로 활용하여 산간지역 공방군을 조성하는 사업을 1995년부터 시작하였다. 2005년까지 30건의 실적을 기록하였으며 공방을 개설한 사람들을 대상으로 교류회를 개최하여 네트워크를 구축하도록 지원하고 있다. 이 경우 200만엔의 한도 내에서 공방 개설비를, 공방개조비로는 75만엔의 한도 내에서 지원한다.

그리고, 중심시가지 상점가의 빈 점포 및 빈집을 공예가 및 장인의 창작활동의 장으로 활용하도록 지원하고 있다. 이 경우 250만엔의 한도 내에서 공방 개설비를, 그리고 100만엔 한도 내에서 공방 개조비를 지급하고 있다.

## 3-2. 일본 분고다카타시(日本 豊後高田市)

### 가. 도시 개요

분고다카타시는 오이타현 북부에 위치하고 있는 면적 206.6km<sup>2</sup>, 인구 2만6천명의 소규모 도시이다. 근대 이전에는 에도시대부터 근대에 이르기까지 오이타현 북부지역의 중심상업도시로 번성하여 많은 역사·문화유적을 보유하고 있다. 그러나 고도경제성장기 이후 생활양식의 변화와 교외의 대형 유통업체의 입지, 기존 점포주의 고령화 등 상권의 변화로 중심시가지는 쇠퇴가 진행되고 있다.

## 나. 추진 배경

분고다카타시에서는 쇠퇴하고 있는 상가의 재부흥을 위해 지역주민을 기반으로 상점가, 상공회의소, 지역유지를 중심으로 방향을 모색하였다. 상가의 재부흥 정책은 기존의 중심상점가가 가지고 있던 옛 정취와 개성의 보전을 중요 개념으로 설정하였다.

특히, 오늘날을 기준으로 30~40년 전의 과거인 쇼와(昭和)시대에도 역사와 전통이 존재한다는 인식하에 당시의 경관과 문화를 재현하는 ‘쇼와의 거리’ 조성사업을 추진하였다. 쇼와의 거리 만들기 사업은 쇼와 30년대 즉, 1950년대 중반의 거리, 시설, 역사 및 경관의 정비와 복원을 목표로 사업을 기획·추진하고 있다.

쇼와의 거리 조성사업은 1950년대의 시기적 배경을 테마로 건축, 역사, 상품, 상인 등 4가지의 아이টে를 재생하는 기본방향을 설정하였다.

## 다. 주요 사업 내용

### 1) 쇼와의 거리 정비사업

#### 가) 쇼와의 건축 재생

이 사업은 ‘오이타현 지역상업 매력 향상 종합 지원사업’ 및 ‘오이타현 빛나는 지역 창출 사업(명소육성사업)’과 연계하여 2005년까지 조성되었다. 주요 내용으로는 재래시장 내 34점포를 대상으로 전통적 건축양식을 복원하고 간판을 정비하였다.



〈그림 3-6〉 쇼와의 건축 재생 사례(쇼와시대 풍으로 간판 정비)

## 나) 쇼와의 역사 재생

‘분고다카타시 점포 전시시설 정비사업’과 연계하여 2001년~2005년에 걸쳐 추진된 사업으로 재래시장 내 26개 점포에 옛날의 도구나 생활용품 등을 전시할 수 있는 공간을 정비하였다.



〈그림 3-7〉 쇼와의 역사 재생 사례(쇼와시대의 생활상 전시)

## 다) 쇼와의 상품 재생

2001년부터 추진해오고 있는 사업으로 재래시장의 각 점포를 대상으로 독자적인 상품이나 특산품을 만들어 전시·판매하고 있다.



〈그림 3-8〉 쇼와의 상품 재생 사례(쇼와시대의 상품 전시)

## 라. 쇼와의 상인 재생

2001년부터 추진하고 있으며 재래시장의 각 점포의 상인들과 방문객들의 정감있는 교류 형성을 목표로 하고 있다.

## 2) 쇼와의 거점시설 활용 및 정비

중심상업가에 남아 있는 1950~60년대의 전통적인 건축물을 집객 교류시설로 활용하는 사업으로 개인 소유의 쌀보관 창고를 ‘쇼와 로망장’으로 정비하고 추억의 장난감 박물관, 쇼와의 그림동화책 미술관 등을 개설하였다. 또한 지역의 식재료만을 사용하는 향토 레스토랑, 쇼와의 생활체험관 등이 조성되었다.



〈그림 3-9〉 쇼와의 거점시설 정비 사례

## 3) 쇼와의 거리 주변환경 정비

전통적인 건축물 및 거리의 재현과 함께 주차장이나 공중 화장실의 정비와 안내판의 설치 등을 통해 방문객들의 편의를 제공하기 위한 지원시설을 조성하였다.

## 4) 쇼와의 거리 관리·운영주체 만들기

쇼와의 거리 조성사업 추진을 위해 분고다카타시, 금융기관, 지역기업, 지역주민들이 출자를 하여 제3섹터 형식의 ‘분고다카타시 관광 지역만들기 주식회사’를 설립하였다. 이 조직은 지역재생의 핵심인 관광진흥을 위해 쇼와의 거리 진흥, 쇼와 로망장(박물관, 미술관, 레스토랑) 운영 등 다양한 사업을 추진하고 있다.

## 라. 재생사업을 위한 지원책

### 1) 지역제안형 고용창조 촉진사업

이 사업은 후생노동성의 지원으로 쇼와의 거리 관광재생협의회를 주체로 2005년 설

립하여 2007년까지 추진되었다. 사업주체로는 분고다카타시, 상공회의소, 상점가 연합회, 공업 연합회, 관광협회, 농업협동조합, 집락영농연락 협의회, 실버인재센터, 일본경제연구소, 민간기업, 금융기관 등 다양하게 구성되어 있다. 이사업을 기반으로 분고다카타시에서는 지역인재 육성사업, 인재유치사업, 컨설팅 지원사업 등을 추진하였다.

## 2) 일본 정책투자은행의 저리융자 등

경제산업성 주관 사업으로서 지원을 받을 수 있는 대상은 지역재생계획 전체를 총괄할 수 있는 사업자(관광 거리만들기 주식회사), 쇼와의 거리 집객시설·교류시설·숙박시설 등을 정비·운영·관리하는 사업자, 지역재생사업과 연계되는 관광사업자, 교통사업자 등이다.

지원을 받을 수 있는 사업으로는 지역재생 기본방침에 어긋나지 않는 사업, 지역고용개발촉진사업, 마치즈쿠리사업, 지역사회자본 정비사업 등이다.

## 3-2. 이탈리아 볼로냐(Italy Bologna)

### 가. 도시의 개요

중세 이래 유럽의 학술과 예술의 중심지로 유명한 이탈리아 볼로냐는 인구 37만의 중소도시로 세계 최초의 대학인 볼로냐 대학을 비롯한 많은 대학이 있어 학문의 도시라고 불리우며, 교회와 각종 문화유산이 남아있는 역사적인 도시이다.

풍요한 농업지대에 위치하여 상공업의 중심을 이루었으며, 공업으로는 기계·자동차 제조·식품 가공 등이 활발하다. 현재는 첨단기술 제조업 중심의 산업도시로서 전통·보수적 성향과 현대성이 공존하는 독특한 문화의 도시가 되었다.



## 나. 추진 배경

1970년부터 볼로냐시의 외곽지역에 기계제조 기업들이 들어서며 교외지역의 급격한 팽창이 진해되었다. 이로 인해 역사적 건축물이 집중되어 있는 도심은 공동화되기 시작하였고, 볼로냐시는 역사적 시가지 보존과 재생이라는 도심 재생전략으로 역사적인 도시 이미지를 살려 문화관광산업을 활성화하고 지속가능한 주민 생활환경을 창조하는 도시전략을 수립하여 시행하게 되었다.

## 다. 도시정책 및 특징

### 1) 역사유산 보존

#### 가) 역사적 건축물의 복원·재생을 통한 쾌적한 주거공간 조성

볼로냐는 고도성장기에 100만의 도시로 발전할 가능성이 있었음에도 불구하고 그 길을 버리고 보존·재생을 중심으로 한 균형 잡힌 도시·지역의 형성이라는 길을 선택했다. 여기에서 말하는 보존은 종래의 문화재라는 틀을 크게 넘어 도시계획 그 자체와 깊에 연결되었다. 첸트로 스토리코를 관광이나 문화에 편중된 특수지구로 만들어 버리는 것이 아니라 일상 도시생활의 중심이자 시민생활의 무대로서 계속 살아남을 수 있게 한다는 목표를 세웠다.

이를 위해 첸트로 스토리코를 구성하는 모든 건물이 조사되었고, 건축적인 특징과 그 활용의 가능성이 분석되었다. 조사된 건축물들은 몇 개의 건축유형으로 분류되어 각각의 용적이나 공간구성에 어울리는 용도가 적용되었다.

특히, 산레오나르도 지구, 솔페리노 지구 등 5개의 서민지구를 보존·재생하기 위한 획기적인 공공사업을 추진하여 역사적인 분위기를 남기면서도 쾌적하게 살 수 있는 주거공간을 창조하였다. 이는 원래 주민이 같은 지구에서 계속 살아갈 수 있도록 배려했다는 것도 큰 특징이다. 물리적인 요소의 보존만이 아니라 사회조직의 유지·재생이 가장 중요한 문제라는 인식이 볼로냐에서 강조되었다.

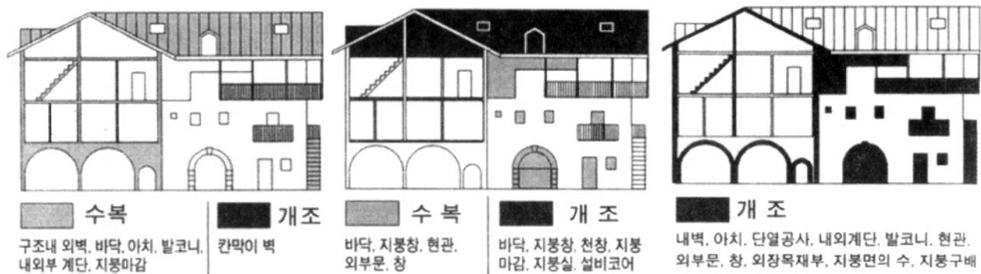
원래 교외의 주택을 공급하는데 사용되었던 저가형 서민주택의 법률을 적절히 해석하여 역사적인 지구에 처음으로 적용함으로써 문화재의 보존사업을 넘은 주택정책과

연동된 역사적 거리의 재생이 이루어졌다. 이와 같은 볼로냐의 실험이 성공함으로써 그 후 이탈리아의 다른 도시의 보존·재생을 위한 중요한 모델이 만들어 졌다.

## 나) 레스타우로 기술의 확산

첸트로 스코리코의 재생을 기본적으로 구성하고 있는 것은 오래된 건물의 복원·재생이다. 이는 이탈리아어로는 ‘레스타우로’라고 불리며, 시민들의 일상생활 속에서도 자주 등장한다. 레스타우로의 방법은 건물의 성격에 따라 다양한 기법으로 적용된다. 문화재적인 가치가 높은 기념물의 경우, 원래의 내부공간을 거의 변경하지 않고 구조적으로 강화하고 신기술을 도입함으로써 설비를 정비하여 현대적인 용도에 맞게 활용할 수 있도록 하고 있다. 사회적인 활용이 있고 나서 비로서 건물의 의미가 있는 것이라는 평가를 얻을 수 있는 것이다.

보다 일반적인 오래된 건물인 경우 구조벽을 변화시키지 않는 범위에서 내부 분위기를 크게 바꾸어 버리는 일도 있다. 외부는 역사적 표정을 지니고 있지만 내부는 극히 모던한 경우도 있다. 여기에는 외부의 입면(facade)이 공공성을 지님에 비하여 내부공간은 개인의 자유로운 생활의 무대라는 생각에 공감대가 형성되어 있는 것이다.



〈그림 3-10〉 레스타우로 방법의 적용 예시

## 2) 문화 · 예술

1960년대 이전 볼로냐는 상업문화 협으로 인해 고급 예술 중심의 축제 이벤트를 추진하였으나 1970년대 문화의 위기와 사회적으로 소외되었던 청년 계층과 정치조직들간의 마찰로 인해 문화정책이 변화되었다. 시민들의 연극과 공연예술 등의 문화소비가 높지만 시의회는 이러한 현상에 정책적으로 대응하지 않아 청년 계층의 반발로 movimento 운동이 확산되었다<sup>4)</sup>.

현재는 박물관과 아트 콜렉션 등에 일반인 접근이 용이하도록 문화인프라를 구축하고 박람회와 이벤트 특화도시로 조성하여 연간 65회의 박람회, 400여개의 국제회의 개최로 이탈리아에서 두 번째로 높은 소득수준을 유지하고 있다. 이와 같은 사례는 상황에 맞는 문화전문성 개발이 문화정책 성공의 열쇠라는 사실을 제시해 주는 것으로 대도시의 도시계획을 모방하기 보다는 문화적 능력을 보유한 인재, 소규모이지만 다양화된 시장, 탄탄한 지역 네트워크와 기간시설을 최대한 이용하여 도시의 고유한 문화경쟁력을 확보해 나갈 필요성을 시사해주고 있다.

### • Colombari

문화서비스의 현대화 노력으로 추진하는 ephemera(일시적 문화 이벤트)로 효과를 거두고 있다. 극장 수요 증가와 뮤지컬 및 페스티벌을 보러 오는 관광객의 수요에 대응하고자 볼로냐 예능 위원회를 구성하고 음악, 연극, 민속행사를 개최하고 있다.

궁극적으로는 볼로냐를 전국적인 아방가르드 연극 중심지로 개발하고 문화관광을 확대시키는데 있다.

### • Sandra Soster

문화정책을 시위원회의 우선과제로 삼아 많은 예산을 투자하여 다양한 행사를 개최하고 있다. 박물관의 현대화 사업으로 현대적인 시설과 안내시스템을 구비하고, 합동연구센터 등을 조성하였다. 소극장 협회와 시네클럽의 창의적인 젊은 인재를 경제적으로 지원하고 작업공간을 마련해주고 있다.

---

4) movimento운동이날 1977년 문화의 변화를 추구하고자 한 운동으로 공공기관이 문화에 대한 새로운 시각을 가질 것을 촉구하는 운동이지만 IPC(Italian Communistparty)의 반발에 부딪힘

• Nicola Sinici

문화가 경제발전의 자원이 될 수 있다고 인식하고 스폰서, 파트너, 광고를 통해 재원을 마련하여 박물관, 갤러리, 도서관 등의 문화시설에 예산을 집중하고 있다.

• Progetto Giovani

1981년에 만들어진 Progetto Giovani는 청소년이 자신의 재능을 개발하여 소규모 문화사업을 할 수 있도록 예산을 지원해주는 청소년 프로그램으로 유럽과 지중해 연안 국가들의 젊은 예술가를 대상으로 비엔날레를 개최하고 있다. 시장 및 공개매체와 젊은 예술가를 연계하여 기업, 개인 갤러리, 광고회사, 소매상, 문화센터, 텔레비전과 라디오를 총괄하는 유럽 네트워크를 구상하고 있다.

특히, 볼로냐가 문화수도로 지정된 것을 계기로 추진한 ‘볼로냐 2000프로젝트’는 도심 건축물의 외관은 보존하되 내부는 첨단문화공간으로 바꾸었다. 옛 주식거래소는 이탈리아 최대의 디지털도서관으로 변신했고, ‘팔라초 디 렌초’ 등 중세 귀족들의 저택은 대규모 이벤트와 회의를 열 수 있는 시설로 복원되었다. 이같은 노력으로 볼로냐는 국제아동도서전, 체르사이에(타일 인테리어 국제전시회) 등 세계적인 컨벤션과 이벤트를 개최하는 박람회 도시로 성장했다.

〈표 3-4〉 볼로냐의 기존 건축물 복원 활용 사례

기존 용도	복원·정비 후 용도
빵공장	현대 예술 박물관
도살장 건물	시립 영상 자료관
담배공장	최첨단 영상 교육센터
귀족 저택	중세사 박물관
시청 부속건물	시립 박물관

### 3) 경관

볼로냐시에서는 19세기 후반부터 20세기 전반의 건물도 해체시키지 않고 문화적으로 재창조하여 역사와 전통을 살려 문화적 가치를 높임으로써 관광도시와 문화도시로서의 명성을 높이고 있다.

특히 시가지 구석구석을 연결하는 포티코(portico: 柱廊)는 볼로냐만의 독특한 도시 경관으로 자리매김하고 있는데, 이는 시민들의 합의에 의한 ‘도시계획’ 결정이었기 때문이다. 포티코는 지붕이나 아치가 씌워진 보행가를 말한다. 모든 건물 1층에는 포티코가 조성되어 있는데, 이러한 포티코는 보행자를 눈, 비, 햇빛으로부터 보호해주고 카페나 식당에는 이곳에 테이블을 설치하여 손님을 맞이한다.

포티코의 유래는 대학교 때문이다. 유럽 각지에서 볼로냐 대학으로 공부하러 오는 유학생의 수가 많아지게 되자 시내 중심가에는 방이 부족하게 되었다. 그러나 주민들이 시청에 인도 위에 기둥을 세워 2층부터는 건물을 인도 위로 증축할 수 있게 해달라고 민원을 냈다. 이렇게 해서 생긴 것이 나무기둥 포티코이다. 이렇게 나무로 기둥을 하고 그 위에 건물을 증축하여 생긴 방에 유학생들을 받았다고 한다. 이것이 점차 보편화되면서 나무기둥으로 만든 포티코는 점차 석재 포티코로 발전하게 되어 오늘에 이르고 있다.



〈그림 3-11〉 볼로냐의 상징인 포티코 조성 사례

#### 4) 산업·경제

도시인구 약 37만명, 주변부를 포함하여 약 90만명의 도시권을 형성하고 있는 볼로냐시의 경우 카르피와 같이 니트산업만으로 특화된 ‘산업지구’와는 달리 섬유 및 가구 등 소비재 뿐만 아니라, 식료품·음료·담배·약품 등의 자동포장기계부터 페라리와 부가티로 대표되는 최고급 자동차·오토바이 등의 폭 넓은 분야의 기계공업과 이를 뒷받침하는 고품질 부품생산을 담당하는 수많은 중소기업으로 구성된 수많은 산업지구의 복합체 즉 산업 클러스터를 형성하고 있는 점이 특징이다.

역사적으로 보면 18세기까지 지역경제의 기반이었던 섬유산업이 쇠퇴하기 시작하자 지역 경제의 위기를 걱정한 사람들이 선진지역에서 기술을 배워 20세기 초부터 독자적으로 산업혁명을 이루고 기계공업을 이 지역에 정착시켰다.

이후 농업기계 및 수송기계가 산업화되고 현재는 각종 자동포장기계(Package machine) 제조기업이 모여있으며, 특히 1970년대에서 1980년대에 걸쳐 벤처기업이 독립 개업(Spin up)을 하였고, 이러한 발전상황이 세계적인 주목을 끌게 되면서 미국의 실리콘밸리와 비교하여 ‘패키지 밸리’라 불릴 정도로 발전했다. ‘패키지 밸리’의 성장요인으로는 인재양성기관으로서의 아르디니 발레리아니 공업학교에 의한 우수한 인력공급, 우수한 부품공급업체를 뒷받침해주는 기능인 연합의 활동, 행정기관 등의 지원시스템이 유기적으로 가능한 결과이다.

최근에는 바코드용 광전자입력장치로 유명한 데이터로직사와 같은 하이테크 기업과 멀티미디어 콘텐츠인 마이크로 기업을 육성하여 ‘멀티미디어 산업지구’를 지향하고 있다.

### 3-4. 서울 북촌 한옥마을

#### 가. 북촌 가꾸기 사업의 개요

북촌지역은 경복궁과 창덕궁, 종묘 사이에 위치하고 있고 조선시대부터 형성된 전통 거주지역으로서, 한옥주택과 골목길 등이 보존되어 있다. 원서동, 재동, 계동, 가회동 등으로 구성된 이 지역은 1999년부터 북촌마을 현안 해결 및 보존대책 수립이 시급히 요구됨에 따라 북촌가꾸기계획을 시작하게 되었다.

북촌의 한옥군을 보호하기 위한 최초의 시도는 1976년 민속경관지역의 지정에서 비롯되어 이후 1983년 제4종 집단미관지구 지정(645,000m<sup>2</sup>), 1984년 미관지구내 건축제한 규정에 근거하여 한옥보존제도가 시행되었다. 이후 1층으로 규제하던 건축기준이 1991년 10미터(3층) 이하, 1994년 16미터 이하로 점차 완화되었다.

건축 기준 완화로 다세대, 다가구 주택의 신축이 잇따라 일어나게 되었으나, 오히려 마을의 주거환경을 악화시키는 목격된 주민들은 1999년 북촌마을 현안 해결 및 보전대책 수립을 공식 요청하였으며, 이를 반영하여 2001년부터 2006년 서울시 북촌 가꾸기 사업을 시행했다.

〈표 3-5〉 북촌 관련제도 및 계획의 성격

제도 및 계획	성격	주요관심사항	실행여부
민속경관지역 지정('76)	대규모 개발에 따른 문화재 및 전통한옥 훼손 방지	법적 효력 없음 최고고도지구 지정(10미터 초과 건축행위 불허)	실행
4종미관지구내 특정구역 건축제한('84)	한옥건축양식을 강제하는 방식으로 한옥경관 유지	변화 형태 규제를 통한 지역 보존	실행
한옥지구 도시설계('85)	지역 내 전통건축물 및 지역의 보존과 관리	역사적 지역의 계획적 관리	실행 못함
전통문화지대복원정비 실시계획안('90)	도심부 전통문화지대의 복원과 정비를 위한 계획		실행 못함
한옥보존지구 정비계획('90)	한옥보존지구 해제 및 지역 실정에 맞는 건축기준 제시	선별적 보존과 관리(한옥밀집 지역과 일반지역의 구분)	실행 못함
종로북촌마을 도시계획타당성 및 정비계획안('97)	슬럼화 된 주거지역 인식 도시정비방향 제시	지역의 전면적 개발을 위한 계획	실행 못함
서울시 도심부 관리 기본계획('00)	도심부 체계적 관리를 위한 기본방향 제시	주민참여에 의한 자발적 보존 공공의 재정투자를 통한 보존	정책방향 제시

자료: 마을단위 도시계획 실현 기본방향(II), 서울시정개발연구원, 2000

## 나. 추진내용

### 1) 한옥 등록제의 도입

한옥을 보존하기 위해서 등록된 한옥에 대해서는 신·개축이나 보수 비용의 일부를 보조 또는 용자해주는 한옥등록제를 도입하였고 전통한옥밀집지역을 보존하기 위해 필요한 한옥 등을 매수하여 보존하는 한옥매입 정책을 시행하였다.

### 2) 북촌가꾸기 사업단 구성

북촌 가꾸기 추진기구 조직구성을 위한 북촌 가꾸기 시책을 총괄하는 북촌 가꾸기 사업단을 구성하여 매입과 개보수 지원 및 환경개선사업을 담당하였다. 그리고 개보수 비용 및 한옥 건축비의 일부를 보조 또는 용자하기 위한 '사적건축물보전지구조례'를 제정하여 법적근거를 마련하였으며 북촌 가꾸기 운동을 주도할 시민운동 기구로 북촌을 사랑하는 사람들의 모임을 결성하였다.

### 3) 기반시설 정비

주거생활환경의 정비를 위해 주차장 정비, 쓰레기 수거시설 정비, 전신주 지중화 등의 사업 시행과 함께 및 역사문화탐방로 조성 등 방문객을 위한 거리 정비 사업을 시행하였다. 또한 매입된 한옥은 한옥체험관, 공방, 전시장 등으로 개방하였으며, 개방형 한옥을 한옥체험관, 소규모박물관, 전통공방(전통문화작업실) 등으로 위탁 운영함으로써 다양한 전통문화 체험공간 및 프로그램을 마련하도록 하였다.

### 4) 북촌 현장사무소 개설

북촌 가꾸기 사업은 한옥보존을 반대해오던 주민에 의하여 보존 대책 마련이 주장되었다는 점에서 우리나라의 대표적인 주민주도형 사업이라 할 수 있다. 사업 진행 과정에서도 ‘북촌 현장 사무소’를 개설하여 주민들의 의견을 최대한 반영하도록 하였으며, 현재는 ‘북촌문화센터’로 전환되어 운영되고 있다. 북촌 가꾸기 사업의 성공요인은 지역주민의 의견이 반영된 현장 밀착형 사업 수행으로 마을만들기 사업 수행 과정에서 행정의 지원 시스템이 어떻게 갖추어져야 하는지를 시사해주고 있다.



〈그림 3-12〉 북촌 한옥마을 한옥개보수 전·후 모습

### 3-5. 국내·외 사례고찰의 시사점

일본의 가나자와시와 분고다카타시, 이탈리아의 볼로냐시, 서울의 북촌 한옥마을을 대상으로 한 국내·외 도시의 역사자원을 활용한 도심재생사업의 고찰을 통해 도출한 시사점은 다음의 4가지로 요약할 수 있다.

#### 1) 정주환경 개선을 목적으로 하는 지역 재생사업의 적극적 추진

일본의 경우 지방중소도시의 지역재생사업은 절반 정도가 정주환경 개선을 목적으로 하여 주로 노후화된 도로나 하수도의 정비 등과 같은 기반시설의 재정비를 적극적으로 추진하고 있다. 이는 도심재생은 거주인구의 확보가 가장 중요한 과제라는 측면에서 정주환경의 확보를 위해 가장 필요한 주택의 공급과 함께 이를 뒷받침해주기 위한 상·하수도 및 도로 등의 기반시설의 정비가 관광상품의 개발 등과 병행하여 추진되어야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

#### 2) 새로운 고용 창출 및 소득 창출을 통한 지역의 활력 증진

세 개의 사례도시에서 모두 지역의 향토산업과 같은 지역산업의 육성을 기반으로 지역 주민들에게 새로운 고용기회를 만들어주고 있다. 또한 각 지역의 특성이나 실정에 부합하는 재정적인 지원이나 운영체계의 마련을 위한 해당 지자체는 물론 국가적인 차원에서 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 이와 함께 민간의 역량을 최대한 활용하고 기존의 지역개발사업과의 적극적 연계를 통해 사업의 시너지효과를 극대화하고 있다.

#### 3) 지역재생을 위한 다양하고 폭 넓은 지원 프로그램

일본의 경우 국가적으로 7개의 지원 프로그램 및 53개의 세부 프로그램을 마련하여 자치단체에서 각 도시나 지구의 여건에 맞는 프로그램을 자율적으로 선택하여 운용할 수 있도록 하고 있다. 이와 함께 지자체의 시책사업과 연계를 위해 지역재생사업과 병행추진이 가능한 390여개의 시책 유형을 책정하여 다양한 사업들을 전개할 수 있도록 적극적인 지원정책을 추진하고 있다.

이와 같은 선택의 다양화 도모는 지원 프로그램의 마련의 기준을 국가가 아닌 재생 사업의 실질적인 주체인 지방 자치단체에 맞추므로써 제도 적용의 효과를 극대화할 수 있도록 함으로써 실질적인 사업추진이 가능하게 하는 기반이 되고 있다.

#### 4) 지역 주체간의 긴밀한 협조체계 및 명확한 역할 분담

사례 도시들은 지역의 재생사업에 있어서 주민(조직), 지자체, 상점가, 기업, 전문가 등 사업추진에 직·간접적으로 관련된 다양한 지역 주체간에 긴밀한 협조체계가 구축되어 있다. 이를 기반으로 사업추진 과정에 있어서도 이들 각 주체의 역할을 명확하게 구분하고 투명한 프로세스 속에서 자주적으로 진행함으로써 매끄러운 사업진행이 가능하도록 하고 있다. 이와 같은 역할 분담 및 투명한 프로세스의 진행이 가능한 것은 각 주체간의 신뢰와 존중이 자연스럽게 형성되어 재생사업과 관련된 이해관계도 원활한 합의 형성이 가능하도록 하고 있다.

특히, 서울의 북촌 현장사무소 사례는 지역주민의 의견이 반영된 현장 밀착형 사업 추진의 바람직한 모델로서 비슷한 유형의 도심재생사업 추진과정에서 행정의 지원 시스템을 어떻게 갖춰야 하는지에 대한 명확한 방향을 제시해주고 있다.

# 제 4 장



## 한옥마을 조성사업의 성과 분석

- 4-1. 한옥마을 조성사업의 경위 및 현황
- 4-2. 한옥마을 조성에 따른 구도심 재생성과 분석
- 4-3. 한옥마을 조성사업의 성과와 과제



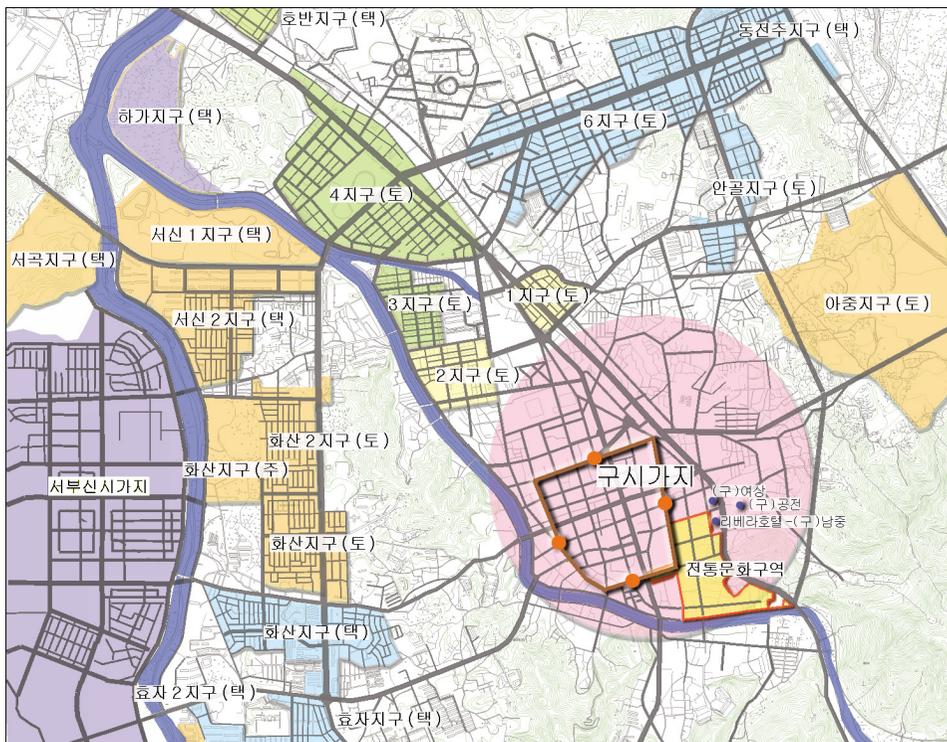
## 제 4 장 한옥마을 조성사업의 성과 분석

### 4-1. 한옥마을 조성사업의 경위와 현황

#### 가. 전주시 한옥보존 정책의 경위

##### 1) 한옥마을의 형성과 쇠퇴기

전주 한옥마을은 전주 부성이 축조된 시기부터 부성 주변에 한옥이 점적으로 형성되기 시작하다 1900년대 초기에 면적인 형태로 확산되어 오늘날과 같은 규모를 갖추게 되었다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 이 시기의 한옥은 우리나라 고유의 전통한옥을 도시조건에 맞도록 축소하거나 변형하여 건립한 것으로 시간의 흐름속에서 지속적인 변화과정을 거쳐 오늘날까지 유지되고 있다.



〈그림 4-1〉 전주의 도시구조와 한옥마을의 관계

우리나라 대부분의 지방도시와 마찬가지로 전주시에서도 도심지역이 점차 쇠퇴하기 시작하면서 전통 주거문화의 근간이었던 한옥마을 역시 활력을 잃어가기 시작했으며, 이에 따라 이 지역의 한옥들은 점차 멸실 위기에 놓이게 되었다. 이는 1960~70년대부터 도시의 인구가 급증함에 따라 원활한 주택 공급을 위해 도심 외곽지역에 공동주택을 대량으로 건설하면서 아파트가 보편적인 주거문화로 형성되었기 때문이다.

공동주택으로 대표되는 새로운 주거문화와 생활양식의 변화 과정에서 교동·풍남동 일대의 도시한옥을 보존하기 위한 노력은 1970년 행정명령에 의해 한옥마을 내에 신축되는 건축물을 한옥으로 제한하여 허가하는 제도를 도입하면서 시작되었다. 1970년 신축한옥에 대한 건축허가제도에서부터 1987년 제4종 미관지구로 변경되기 이전까지 이 지역 한옥 보존의 기본 방침은 문화재를 보존하는 개념에 근거하여 한옥의 원형 그대로 신축 또는 수선하도록 하는 일방적이고 동결적인 행정이 지속되었다.

## 2) 보존제도의 변화 및 중단

도시개발의 확산과 주거문화의 변화, 한옥의 노후화 등으로 인한 주민생활상의 불편이 가중되면서 주민들의 반발이 지속되자 기존의 보존제도를 2층 이하의 미관지구로 완화하였지만 주민들의 반발은 지속되었다. 이에 따라 1991년 시의회에서 한옥지구의 미관지구 지정(2층 이하)을 통한 한옥관리 방안이 주민들의 주거환경을 악화시키고 재산권을 침해한다는 사유를 제기함으로써 1995년 미관지구가 폐지되고 5층 이하의 최고 고도지구로 변경·지정되었다.

2000년 한옥마을 조성사업이 시작되기 이전까지 미관지구로 지정·관리되던 9년여의 기간동안 한옥마을에는 기존의 한옥이 철거되면서 비한옥 건축물이 가로변을 중심으로 확산되기 시작하였다. 한옥마을에 건립된 3~5층 규모의 비한옥 건축물로 인해 국내에서 유일하게 도심에 면적으로 형성되어 있는 도시한옥의 경관 훼손 및 전통적인 주거문화의 보존 필요성에 대한 논란이 발생하였다.

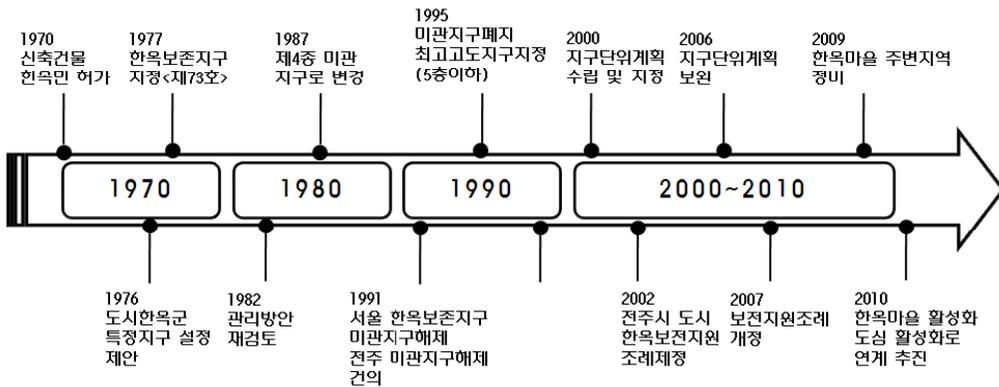
## 3) 한옥 보존정책의 재추진(한옥마을 조성사업)

2002년 월드컵 경기의 전주 유치가 결정되면서 국내 유일의 전통 주거문화·경관을 보존하면서 전주시를 전통문화도시로 육성하기 위한 일환으로 1999년 전통문화특구 기

본 및 사업계획이 수립되고, 이를 바탕으로 하는 전주 한옥마을 조성사업이 시작되었다. 2000년에는 지구단위계획을 수립하여 구체적인 한옥마을 보전 방안을 설정하고, 이를 기준으로 2002년 ‘전주시 한옥보전지원조례’를 제정하여 이듬해인 2003년부터 신축 한옥과 노후 한옥의 수선 및 증개축에 대한 보조금 지원이 이루어졌다.

한옥마을 보전에 관련하여 오랜 기간동안 규제·해제의 반복이 지속되면서 주민들이 거부감이 강한 상태였기 때문에 2000년 지구단위계획에서는 주민들의 반발을 고려하여 일률적인 규제가 적용되지는 못하였다. 그러나 2002년 월드컵 이후 한옥마을의 보전과 생활환경 정비사업 추진에 따라 가시적인 사업성과가 나타나기 시작하자 사업에 대한 주민들의 인식도 변화하면서, 주민 동의를 전제로 2006년 한옥마을 지구단위계획이 보완되고 2007년 한옥보전조례가 개정되었다.

2009년까지 많은 한옥의 수선 및 증·개축을 통해 주거환경의 개선과 전통경관의 향상이 이루어지면서 한옥마을 방문객이 증가하게 되자 이를 지원하기 위한 주차장 등의 기반시설 확충과 주변지역 정비에 대한 요구가 증가하기 시작하였다. 이와 함께 한옥마을 조성사업이 지속적인 효과를 유지하게 되면서 이를 도심에 산재해 있는 문화유산이나 거점시설과 연계하여 도심활성화로 발전시키기 위한 사업들이 추진되고 있다.



〈그림 4-2〉 전주시의 한옥보전정책 전개 과정

## 나. 한옥마을 조성사업의 기본 방향

전주 한옥마을에 대한 역사성 및 독창성을 재평가하고 전주를 한국의 대표적인 전통

문화도시로 육성하기 위해 1999년 ‘전통문화특구 기본 및 사업계획’이 수립되었다. 이 계획에서는 한옥마을의 보전과 지역활성화를 위해 제시된 기본방향은 다음과 같다.

• **주거환경 개선을 지원 지원대책 수립**

한옥의 노후화와 이로 인한 경관훼손 및 한옥의 멸실을 방지하기 위해 도시가스 공급과 한옥보조금 지원 등 주거환경 개선을 위한 지원방안을 우선적으로 마련하였다.

• **지구별 여건을 고려한 차등적인 규제와 지원방안 마련**

주거환경의 개선과 지원사업의 효율성 제고를 위해 한옥마을을 13개의 구역으로 구분하여 건축물의 소유주, 용도, 면적, 성능 등을 조사하고, 주민과 전문가 의견수렴 등의 과정을 거쳐 한옥마을을 태조로지구, 전통한옥지구, 전통문화지구, 향교지구 등으로 구분하고 각 지구별로 차등적인 규제와 지원방안을 마련하였다.

• **역사·문화시설과 연계한 거점 정비**

한옥마을 방문객들의 회유를 유도하고 한옥마을을 균형있는 발전을 도모하기 위하여 주요 가로변에 문화시설을 신설하고, 한옥마을 내에 산재되어 있는 역사·문화자원과 연계하는 거점정비방안을 마련하였다.

• **관련 법령의 완화적용을 통한 한옥 보전의 효율성 제고**

기존 건축법을 적용하여 한옥을 신축·개축할 경우 골목길 확장, 주차장 설치, 처마길이의 건폐율 포함 등으로 인해 한옥의 원형이 훼손·변형될 우려가 있었다. 이에 대응하여 한옥 건축물 및 한옥 밀집지역에 대한 건축법 완화적용 방안(건축법 시행령 6조 4항, 19조 2항 등)에 대한 검토와 건의를 통해 관련 법령의 개정을 유도하였다<sup>5)</sup>.

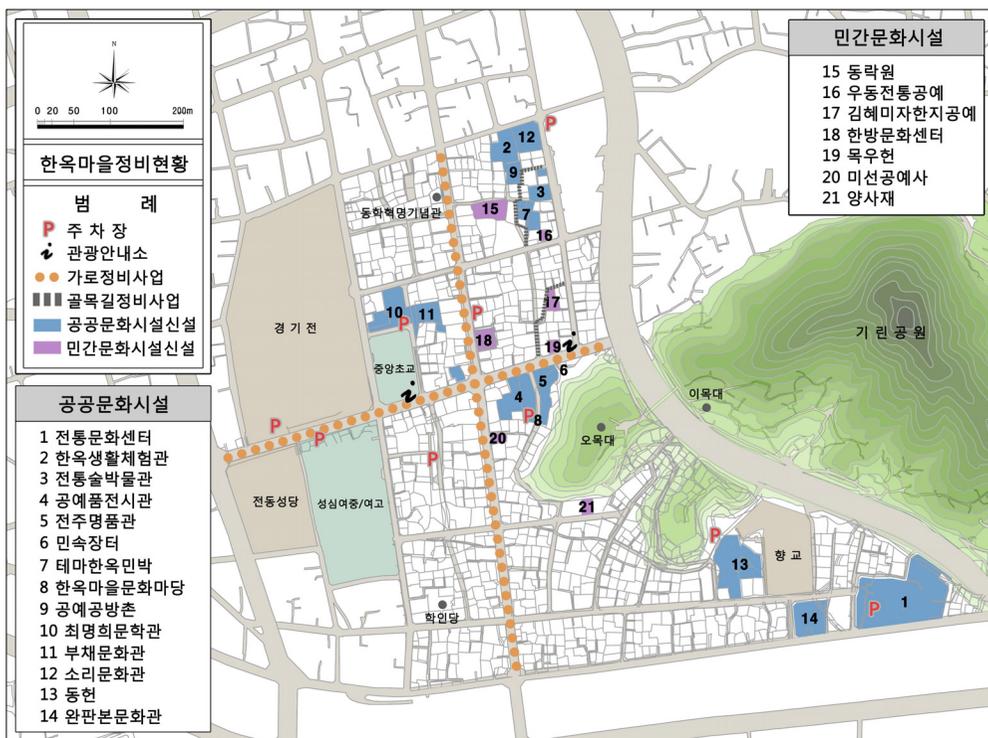
이와 같은 4가지의 기본방향을 바탕으로 한옥마을의 보전과 지역활성화를 위한 다양한 세부사업들이 계획되었으며, 이를 바탕으로 한옥마을 정비사업이 1999년부터 현재까지 한옥마을 조성사업이 추진되고 있다.

---

5) 장성화 외, 2003, 도시한옥의 보전과 주거환경 확보를 위한 규제완화 방안에 관한 연구, 대한국토도시계획학회지.

〈표 4-1〉 한옥마을 주요 사업 내용

사 업 명	사 업 내 용
한옥마을조성 계획수립	· 기본 및 사업계획, 지구단위계획, 한옥보전지원조례 제정
기반시설 및 가로경관 정비	· 태조로, 은행로 등 가로 정비 · 공공주차장 조성 · 야간경관 조명, 오목대 정비, 테마관광로 조성 · 골목길 정비사업 및 도시가스 공급
문화시설 건립	· 한옥생활체험관, 전통술박물관, 공예품전시관, 공예공방촌, 최명희문학관, 관광안내소 등 건립(13개)
한옥건축물 정비	· 민간 한옥 수선 및 신축 보조금 지급 · 전통한옥지구 매수청구



〈그림 4-3〉 한옥마을 주요 사업 추진 현황도

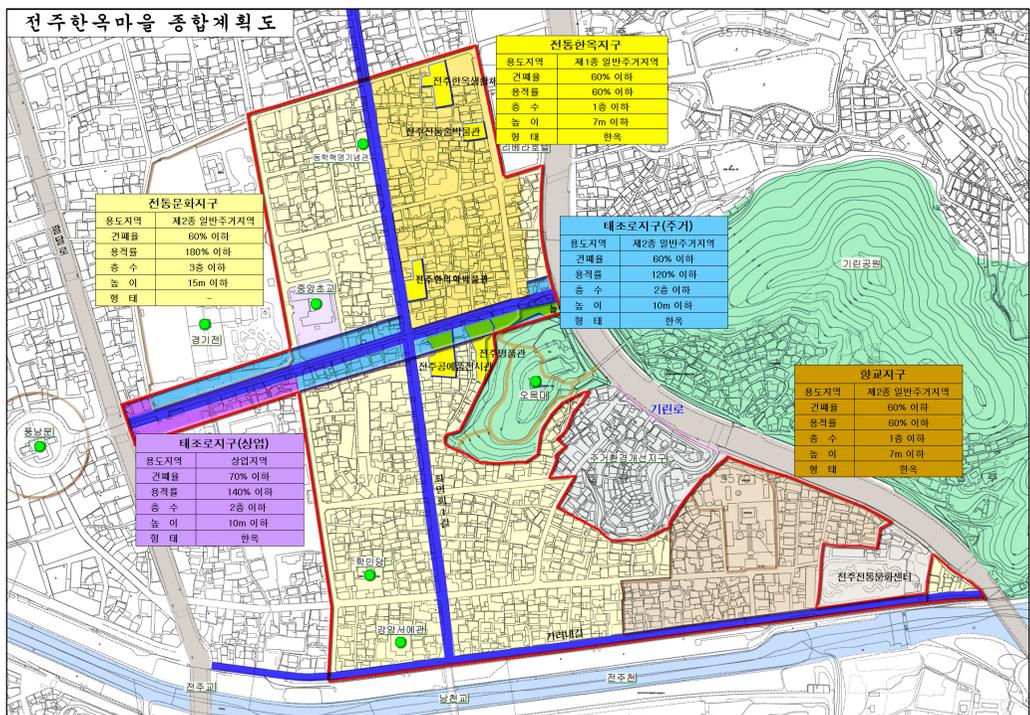
## 다. 한옥마을 조성을 위한 규제와 유도 정책

### 1) 지구단위계획의 수립 및 변경

전통문화특구 기본계획의 체계적인 실현을 위해 2000년에 ‘전통문화구역 지구단위계획’이 수립<sup>6)</sup>되었고, 이후 사업 추진과정에서 나타난 문제점에 대응하기 위해 2006년 ‘전통문화구역 지구단위계획 보완’을 통해 기존 결정내용이 일부 변경되었다.

당초의 지구단위계획(2000년)은 전주가 전통문화예술도시로 발전할 수 있는 기반을 조성하기 위해 한옥마을을 문화·예술 거점지역으로 정비하고 쾌적한 주거지로서 유지시키기 위한 정주환경 구축을 목표로 하였다.

이러한 목표를 실현하기 위해 대상지역을 부문별·특성별로 구분하여 거점정비구상, 루트정비구상, 거점시설구상, 기타 정비구상 등 구체적인 계획을 수립하였다.



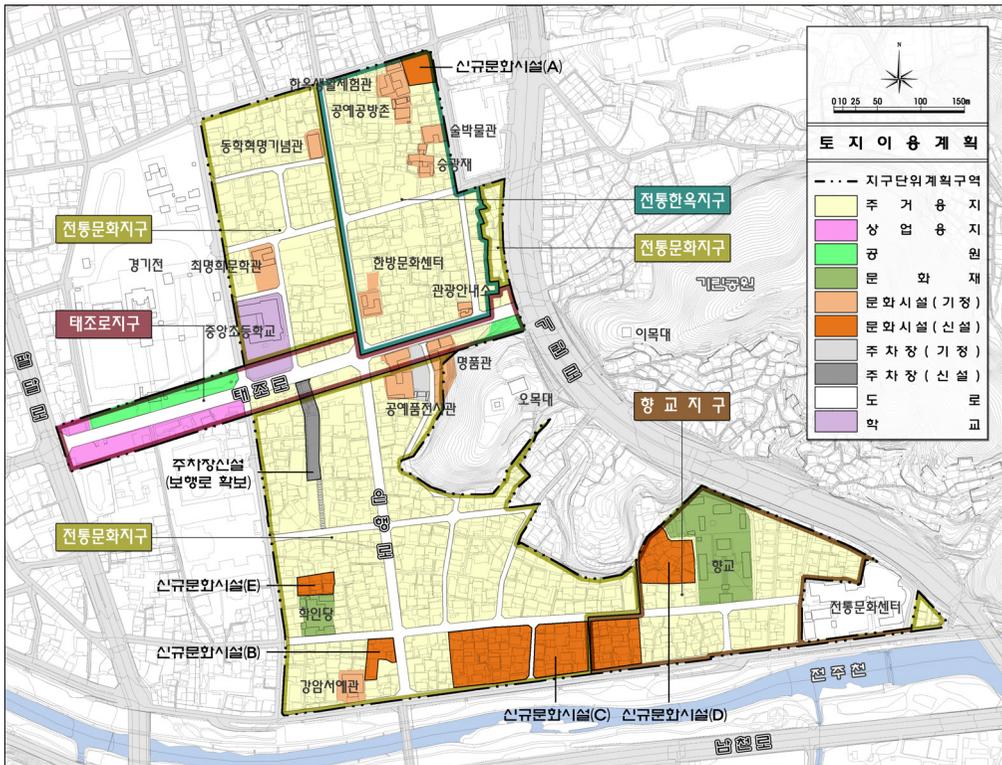
〈그림 4-4〉 전주 한옥마을 지구단위계획(2000년) 주요 내용

- 6) 전통문화구역 지구단위계획은 2000년에 수립되어 시·도 관련 위원회의 자문·심의 등을 거쳐 2003년에 고시되었다.

이후 당초의 지구단위계획이 시민들의 반발을 줄이기 위해 규제의 유연성을 적용한 결과 발생하는 지구별 규제의 차등 적용에서 제기된 문제들을 보완하고, 일부 지역에 편중된 사업 추진 및 과급효과를 한옥마을 전역으로 분산시키기 위한 목적으로 2006년 지구단위계획 보완 및 변경결정이 이루어졌다.

지구단위계획 변경(보완)에서는 당초 결정안에 포함되지 않았던 주거환경개선사업지구(완료)인 오목대 2지구를 구역 내부로 포함시켜 일체적인 정비를 도모하였고, 은행로 정비를 계기로 기존 4개 지구(태조로, 전통한옥, 전통문화, 향교)에 은행로지구를 신설하여 5개 지구로 나누어 관리하도록 계획하였다.

기존 지구단위계획에서 주민들의 반발을 고려하여 유연하게 적용하였던 건축물 용도 제한으로 인해 비한옥 건축물이 증가하면서 한옥경관 훼손의 문제가 발생하자 이에 대응하기 위해 강화된 규제 내용을 적용하게 되었다. 그리고, 태조로와 전통한옥지구에 집중된 공공시설의 배치문제에 대응하면서 한옥마을의 균형있는 발전을 도모하기 위해 한옥마을 남부 및 천변의 문화시설과 연계한 거점정비 방안을 제시하였다.



〈그림 4-5〉 지구단위계획 보완(2006)에 따른 토지이용계획도

〈표 4-2〉 한옥마을 지구단위계획의 변경 전·후 비교

지구명	규제 항목	2000 지구단위계획	2006 지구단위계획 변경
전통한옥 지 구	용도지역	제1종 일반주거	변경 없음
	건폐율/용적률	60% 이하 / 60% 이하	
	층수/높이/형태	1층 / 7m 이하 / 한옥, 목조	
	건축물 용도	허용 : 단독주택 심의 : 제1종근생시설, 일반음식점, 전시장, 주차장	허용 : 단독주택 심의 : 제1종근생시설, 일반음식점
전통문화 지 구	용도지역	제2종 일반주거	제1종 일반주거
	건폐율/용적률	60% 이하 / 180% 이하	60% 이하 / 120% 이하
	층수/높이/형태	3층 / 15m 이하 / -	2층 / 10m 이하 / 한옥
	건축물 용도	허용 : 단독주택, 제1종근생시설, 일반음식점, 휴게음식점, 기원, 서점, 소개업소, 출판사, 사진관, 표구점, 의약품도매점, 전시장, 주차장	허용 : 단독주택 심의 : 제1·제2종근생시설, 일반음식점, 휴게음식점, 기원, 서점, 소개업소, 출판사, 사진관, 표구점, 의약품도매점
향 교 지 구	용도지역	제1종 일반주거	변경 없음
	건폐율/용적률	60% 이하 / 60% 이하	
	층수/높이/형태	1층 / 7m / 한옥, 목조	
	건축물 용도	허용 : 단독주택 심의 : 제1종근생시설, 전시장	허용 : 단독주택 심의 : 제1종근생시설
태조로 지 구	용도지역	제2종 일반주거 / 상업	제1종 일반주거 / 상업
	건폐율/용적률	60%(70%) 이하 / 120%(140%) 이하	변경 없음
	층수/높이/형태	2층 / 10m 이하 / 한옥	
	건축물 용도	허용 : 단독주택, 제1·제2종근생시설 심의 : 일반음식점, 휴게음식점, 기원, 서점, 소개업소, 출판사, 사진관, 표구점, 의약품도매점, 전시장, 주차장	허용 : 단독주택, 제1종근생시설
은행로 지 구	용도지역	별도 지구지정 없음	제1종 일반주거
	건폐율/용적률		60% 이하 / 120% 이하
	층수/높이/형태		2층 / 10m 이하 / 한옥
	건축물 용도		허용 : 단독주택, 제1종근생시설 심의 : 일반음식점, 휴게음식점, 기원, 서점, 소개업소, 출판사, 사진관, 표구점, 의약품도매점

## 2) 한옥 보조금 지원

전주시에서는 한옥마을 조성사업의 주민참여를 독려하기 위한 사업의 일환으로 한옥 건축에 대한 보조금 지급사업을 2003년부터 시행하고 있다. 보조금의 지급은 <표 4-2>에서와 같이 지구별·건축행위별로 구분하여 차등 지급하고 있으며 2006년 지구단위계획 변경에 대응하여 지급 대상 및 규모도 일부 변경되었다.

당초의 보조금 지원사업은 ‘전주시한옥보전지원조례’에서 양호한 한옥이 많이 밀집되어 있던 전통한옥지구와 향교지구에 한하여 지원규모를 크게 적용하였으나, 지구단위계획 변경 이후 이같은 기준을 전지역으로 확대시킴으로써 다른 지구도 한옥의 수선이나 신축, 증·개축이 용이하게 되었다. 이는 당초의 지구단위계획이 가지고 있던 규제의 유연성으로 인해 발생된 문제에 대응하기 위해 지구단위계획을 변경하면서 강화된 규제 적용에 대한 인센티브 제공의 측면과 보조금 지원 폭의 확대를 통해 전통경관을 유지하고자 하는 의지가 반영되었기 때문이다.

또, 한옥 경관의 수준 향상을 위해 기존 한옥구조체의 신축 및 증·개축 등에만 지원하였던 보조금 지원 대상을 담장, 대문 등 경관시설이 전통도시한옥과 조화를 이루도록 신설·수선할 경우 주요가로 및 골목길에 면한 부분에 한하여 지원하는 방안을 제시하였다.

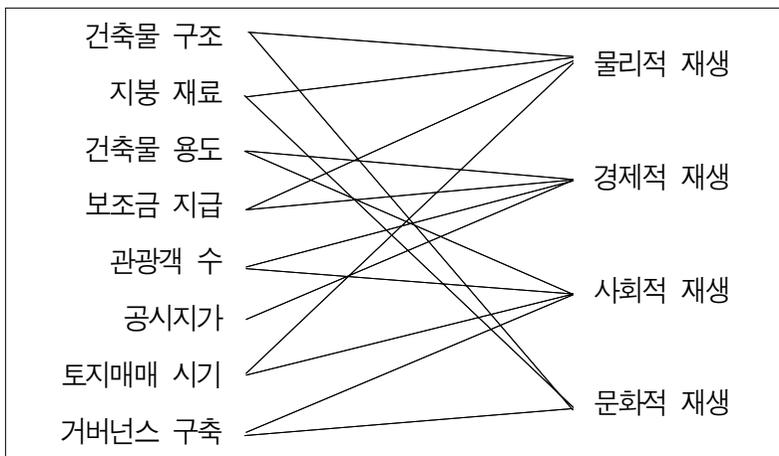
<표 4-3> 전주시 한옥보전 지원조례의 변경 내역

	지 구	대수선, 수선	신축, 증축, 개축	문화시설	비 고
2004년 제정	전통한옥	최고 5,000만원		2,000만원	공사비용의 2/3 이내
	태조로	최고 3,000만원			
	향교	최고 5,000만원			
	전통문화	최고 5,000만원	최고 5,000만원		
2007년 개정	전통한옥	최고 5,000만원		2,000만원	공사비용의 2/3 이내  경관시설의 신설·수선시 최대 800만원
	은행로	최고 4,000만원			
	태조로	최고 4,000만원			
	향교	최고 5,000만원			
	전통문화	최고 5,000만원	최고 5,000만원		

## 4-2. 한옥마을 조성에 따른 구도심 재생성과 분석

한옥마을 조성에 따른 구도심 재생성과는 2장의 이론적 고찰에서 제시된 바와 같이 4가지 분야(물리적, 경제적, 사회적, 문화적)와 관련된 지표들을 대상으로 사업추진 이전인 1999년부터 2010년까지의 변화상황을 시계열적으로 비교·분석하였다. 성과분석에 사용된 자료 중 현황조사가 필요한 항목에 대해서는 기존 계획 수립시 조사된 자료(1999년, 2006년)와 연구수행 과정에서의 현장조사를 통해 작성된 자료(2010년)를 비교·검토하였으며, 공시지가 등이 통계자료는 특성 도출이 가능한 시점을 기준으로 세분하여 검토하였다.

충실한 성과 분석을 위해서는 본 사업과 관련된 전반적인 부문에 대한 종합적인 검토와 분석이 수행되어야 하나, 기존 조사자료의 부족과 현황 조사의 한계 등으로 인해 <그림 4-4>와 같은 내용들을 중심으로 제한된 영역에서의 검토가 수행되었음을 미리 밝히고자 한다. 아래의 그림과 같이 각각의 항목들은 4가지의 재생지표와 복합적으로 관계를 맺고 있기 때문에 조사 항목의 특성을 기준으로 5가지 분야(경관, 기능, 경제, 자원, 참여)으로 구분하여 분석을 실시하였다.



〈그림 4-6〉 조사항목과 부문별 재생과의 관계

### 가. 전통적 경관의 보존·확산

전주 한옥마을과 같은 도시한옥군이 형성하는 전통경관의 특징은 도심지에서의 필지

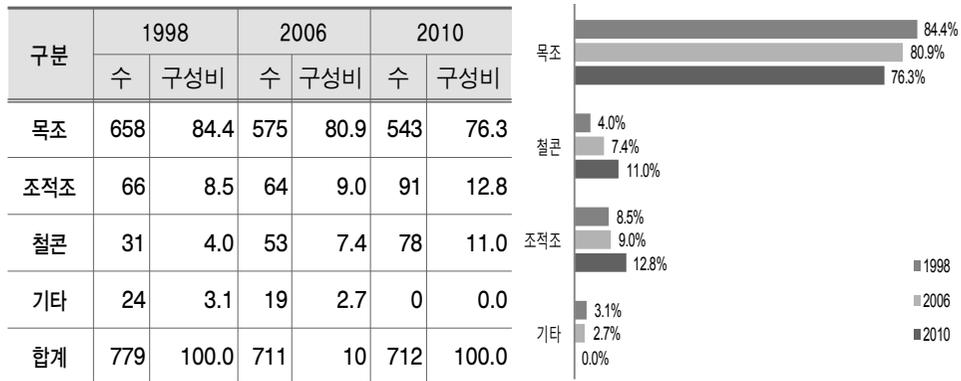
체계, 골목길의 형상, 건축물의 배치와 기와지붕의 재료 및 형태 등으로 형성되는 것이라 할 수 있다. 대상지내의 한옥들은 대부분 필지 규모가 협소(약 30여평 내외)하고 노후화 정도가 심하여 유지·관리가 어려워 미관지구로 지정되었던 시기에 많은 수의 한옥이 철거되고 비한옥건축물이 들어서면서 전체적인 경관이 크게 훼손되었다.

이와 같은 비한옥 건축물의 증가를 방지하기 위해서 사업초기부터 주민들의 주거환경을 개선하면서 훼손된 전통경관을 회복하는 방안을 동시에 모색하였다. 이에 따라 태조로, 전통한옥지구, 기존 시가지와의 연결부 등 방문객 동선이 많은 지역에 위치한 노후 한옥과 비한옥 건축물을 매입하거나 매수청구를 통해 확보한 부지에 공공문화시설을 한옥으로 신축하였다. 또, 주민들의 한옥건축을 장려하기 위해 보조금 지원정책을 도입하는 등 행정에서 적극적으로 사업을 선도하면서 주민들과의 신뢰를 형성함으로써 양호한 전통경관을 형성할 수 있는 기반을 마련하였다.

## 1) 건축물 구조

건축물 구조의 변화 추이를 보면 아래의 <표 4-3>과 같이 전통건축물인 목조건축물은 지속적으로 감소<sup>7)</sup>하고 있는데 비해 비한옥 건축물인 조적조나 철근콘크리트조의 건축물의 수와 구성비가 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-4> 건축물 구조 변화 추이



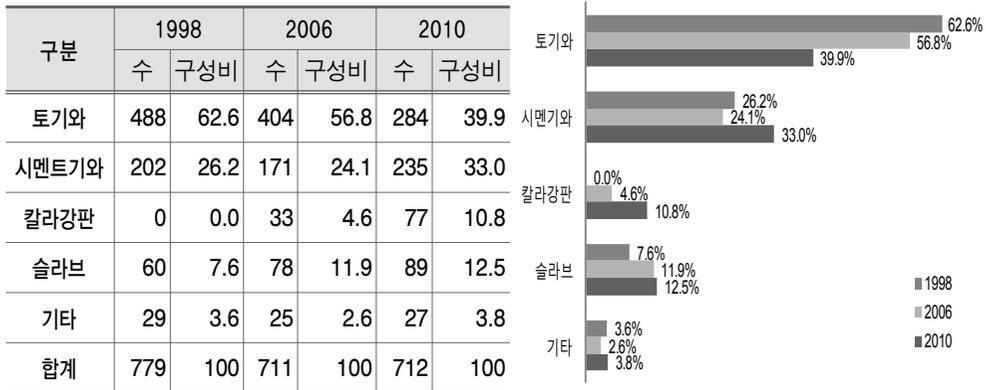
7) 전체 건축물의 수가 1998년에는 779채에서 2010년에는 712채로 급격하게 감소하였는데 이는 사업추진 과정에서 공공시설이나 도로(골목길) 개설을 위해 무허가 건축물 및 노후한옥, 비한옥 등의 건축물을 매입·철거 하하는 과정에서 멸실된 건축물로 인해 발생한 결과임

공공에서 추진하는 정비사업으로 인한 노후한옥의 철거에 따른 목조건물의 감소 이외에도 조적조나 철근콘크리트 건축물의 지속적인 증가도 목조건축 감소의 원인으로 작용하고 있다. 특히, 이와 같은 비한옥건축물들은 한옥규제의 강제력이 약한 전통문화 지구에서 신축되고 있는 것으로 파악되었다.

## 2) 지붕 재료

한옥마을의 지붕재료 변화 과정을 살펴 보면 사업 이전에 비해 전통적인 재료인 토기와로 시공되어 있는 한옥의 구성비가 급격하게 줄어들고 시멘트기와나 칼라강판의 사용이 급격하게 증가하고 있다.

〈표 4-5〉 건축물 지붕재료 변화 추이



토기와는 전통한옥을 구성하는 가장 대표적인 자재이지만 재료 자체의 무게로 인해 구조체가 노후화된 경우 지붕의 하중을 견디지 못하기 때문에 지붕 수선시에 무거운 토기와를 선택하기 어렵고, 가격면에 있어서도 시멘트기와(S형 개량기와)가 토기와 보다 저렴하기 때문에 많이 선택되고 있다. 한옥보존위원회의 심의 과정에서도 이러한 점을 고려하여 시멘트기와의 사용을 허용하고 있다.

이와 함께 한옥마을 내 건축물 중 칼라강판으로 지붕을 개수하는 사례가 급속하게 증가하고 있는데, 이는 보조금을 받아 지붕을 수선하려면 한옥보존협의회의 심의로 인해 제약조건이 많고, 가격면에서도 보조금 지원을 받아 토기와나 시멘트기와로 수선하는 것에 비하여 비용의 부담을 줄일 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 칼라강판 시공 사례의 증가는 전통적인 경관의 훼손이라는 비판이 많이 있지만 경제성이나 구조적인 측면을 고려한 주민들의 판단에서 기인한 것이기 때문에 조례나 지구단위계획으로 강제하기에는 어려운 측면이 있다.

## 나. 관광수요 증가에 따른 건축물 용도 변화

### 1) 관광객 증가<sup>8)</sup>

한옥마을 전체에 걸친 한옥 건축물의 정비와 태조로·은행로 등의 전통가로의 개설, 각종 공공문화시설의 조성 등 적극적인 정비사업 추진에 따라 한옥마을은 전주는 물론 전북을 대표하는 관광거점으로서 국내·외의 관심이 고조되고 있다.

한옥마을을 방문한 관광객 수는 오른쪽 표와 같이 2005년 이후 연간 100만명을 넘기 시작하여 2009년에는 286만명을 기록하였다. 이를 전주시 전체의 관광객 숫자와 비교해 보면 2005년 전주시 관광객의 증가요인은 한옥마을 방문객의 급증에 따른 결과인 것을 알 수 있다. 이와 같이 한옥마을은 전주시 관광 수요의 절반정도를 차지하는 대표적인 관광지로 성장하였다.

〈표 4-6〉 한옥마을 관광객 추이(천명)

	한옥마을	전주시	비율
2000	355	2,412	7.4%
2001	258	2,596	4.0%
2002	295	3,068	9.6%
2003	257	3,068	8.3%
2004	507	3,104	15.7%
2005	1,113	3,273	34.0%
2006	1,822	3,845	47.4%
2007	1,095	3,187	34.4%
2008	1,306	3,119	41.9%
2009	2,866	4,818	59.5%

그러나, 다른 한편으로 이와 같은 관광수요의 증가는 한옥마을내 상업 건축물 등 비주거용 건축물의 증가요인으로 작용하고 있다. 특히, 막다른 골목길의 연결과 블록 내부의 문화·상업시설 입지 등 주거지 내부로 침입한 비주거 용도의 증가로 인해 한옥마을 주민들의 정주환경은 갈수록 악화되고 있다. 비주거 건축물의 증가는 다음 절에서 세부적으로 분석하였다.

### 2) 건축물 용도 변화

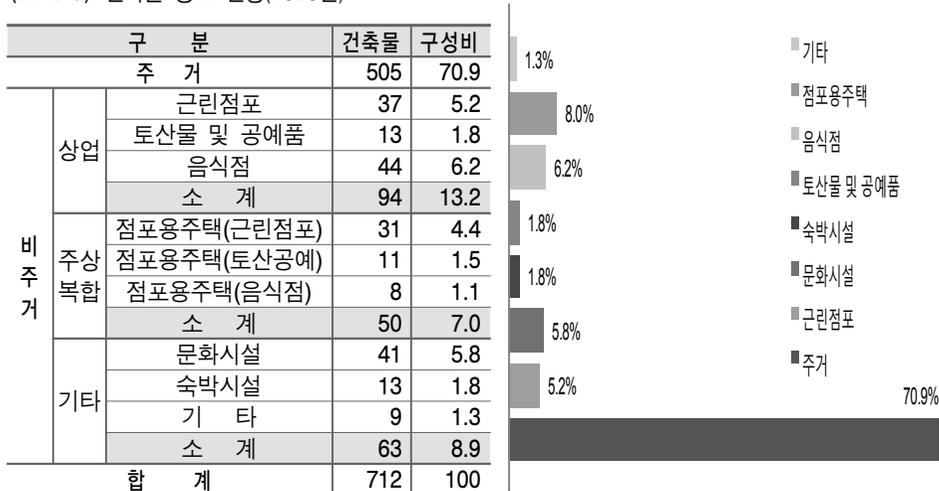
#### 가) 건축물 용도별 현황

2010년 현재 한옥마을내 건축물의 용도별 구성 현황을 살펴 보면 <표 4-6>과 같이 총 712동의 건축물 중 주거용 건축물이 70.9%(505동), 비주거용 건축물이 29.1%(207동)을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 비주거용 건축물 중 근린점포나 음식점 등 상업 전용으로 사용되고 있는 건축물은 94동으로 전체의 13.2%를 차지하고 있다. 특히 점포

8) 한국문화관광연구원의 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr)의 DB 자료를 토대로 재구성함

용 주택을 포함하여 근린점포로 사용되는 건축물은 68동으로 비주거용 건축물 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

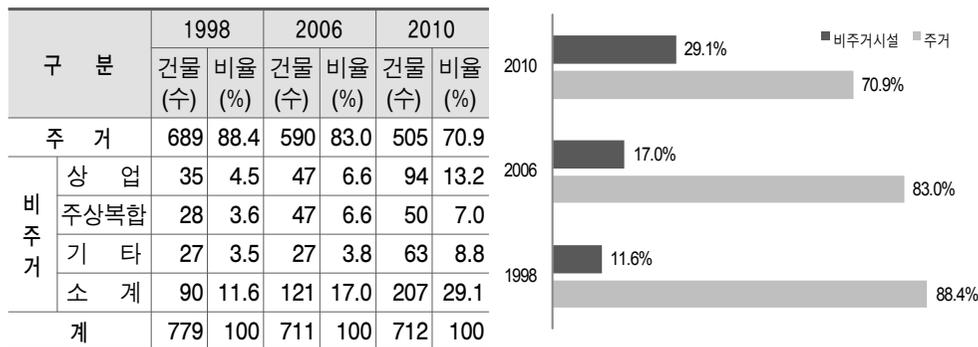
〈표 4-7〉 건축물 용도 현황(2010년)



### 나) 한옥마을 건축물의 용도변화 추이

한옥마을 건축물의 용도 변화 추이를 살펴보면 사업추진 이전인 1998년에 비해 주거용 건축물의 비중이 17.5% 감소한 것으로 나타났다. 반면, 상업건축물은 약 3배, 주상복합 및 기타 용도의 건축물 비중은 약 2개가량 증가한 것으로 조사되었다. 특히, 점포와 음식점 등 상업용 건축물은 2006년 이후 4년 사이에 두배 가까이 증가한 것으로 나타나 한옥마을내 건축물의 용도 구성이 최근들어 급격하게 변화하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 건축물 용도 변화 추이



이와 같이 2006년 이후 급격한 용도변화 추이를 나타내는 것은 한옥마을 조성사업이 가시화되면서 이에 따른 투자수요의 증가에 기인한 것으로 전통주거지로서의 기능은 감소하고 관광·상업에 관련된 기능이 향상된 것이라 할 수 있다. 하지만 이와 같은 비주거용 건축물의 증가는 장기적으로 정주환경 조성에 장애요인으로 작용하여 역으로 한옥마을 전체의 매력도를 떨어뜨리는 결과를 초래할 가능성이 있기 때문에, 관광지로서의 기능유지와 정주환경 조성의 조화를 고려한 균형있는 용도제어가 요구된다.

#### 다) 건축물 용도별 입지의 변화 추이

한옥마을 내 건축물의 용도별 입지 변화 추이를 살펴보면 아래의 그림에서와 같이 사업 초기에 비해 비주거용 건축물과 문화시설의 입지가 크게 증가한 것을 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 비주거 건축물의 증가는 상대적으로 주거용 한옥의 입지의 감소를 가져오고 있으며 일부 지역의 경우 비주거용 건축물에 둘러싸여 더 이상 주거공간으로서의 안정감이나 프라이버시 확보가 어려워 보이는 사례도 발견할 수 있다. 또한 이와 같은 비주거용 건축물은 2006년까지만 해도 큰 변화가 없지만 3~4년이 지난 2010년에는 주요 가로변 및 교차로를 중심으로 빠른 속도로 집중하고 있는 것으로 조사되었다.

문화시설의 경우에도 대부분 태조로 및 전통한옥지구를 중심으로 신규 시설의 입지가 집중되고 있으며, 골목길 정비<sup>9)</sup>로 블록 내부에도 비주거용 건축물과 문화시설의 입지가 지속적으로 증가하고 있다.

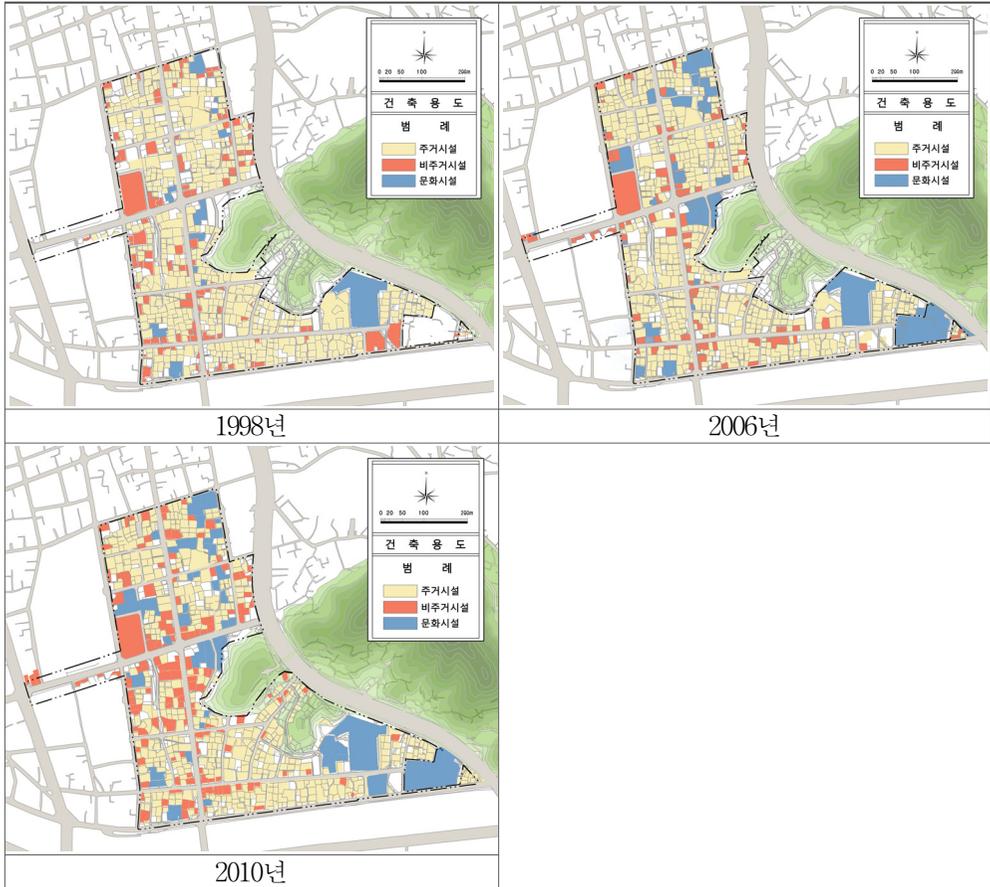
비주거용 건축물이나 문화시설의 블록 내부 확산은 관광개발의 측면에서는 바람직할 수도 있겠지만 주거지역으로서의 안정감이나 주민들의 프라이버시 확보에는 심각한 장애요인으로 작용하고 있다. 아울러 공공문화시설의 편중된 입지로 인해 한옥마을 내부의 곳곳에 산재되어 있는 다양한 잠재력 활용에 한계가 있을 것으로 판단된다.

또한, 한옥마을 내 건축물이 주거시설에서 비주거시설로 전환되는 경향은 관광수요가 증가할수록 더욱 가속화될 것이며, 이로 인해 한옥마을의 지가가 상승하게 되어 더 이상 주거지로서의 경쟁력을 보유할 수 없게 되어 다시 비주거시설이 증가하게 됨으로써 기존 주민들의 생활공간마저 위협받게 되는 악순환이 발생할 것으로 예상된다.

---

9) 관광루트 형성을 목적으로 블록 내부 필지를 매입하여 막다른 골목길을 상호 연결시켜 개통함으로써 블록 내부의 토지이용에 큰 변화 요인으로 작용하고 있다.

따라서, 이와 같은 비주거 건축물의 무분별한 확산이나 문화시설의 편중 배치 등을 예방하고 각 용도간의 조화있는 개발을 유지하기 위해서는 이를 제어할 수 있는 적절한 제도적 장치의 마련이 시급히 요구된다.



〈그림 4-7〉 한옥마을 건축물의 용도별 입지 분포의 변화 추이

## 다. 공시지가 추이를 통해 본 경제적 가치의 변화

### 1) 사업추진에 따른 한옥마을 지가 변동 추이

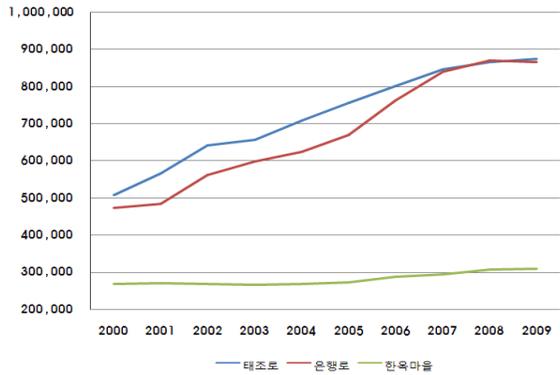
한옥마을 내부의 공시지가는 아래의 <그림 4-6>에서 보는 바와 같이 사업추진 성과가 나타나는 2003년부터 상승폭이 점차 커지고 있는 것을 알 수 있다. 한옥마을 내부 중 지가가 상대적으로 높은 지역인 태조로와 은행로의 상승 폭은 다른 지역에 비해 매우 큰 것으로 나타나고 있으며 특히, 은행로 주변은 도로정비가 이루어진 2006년을

전후하여 급격하게 상승하여 태조로와 비슷한 수준의 지가를 형성하고 있는 것으로 조사되었다.

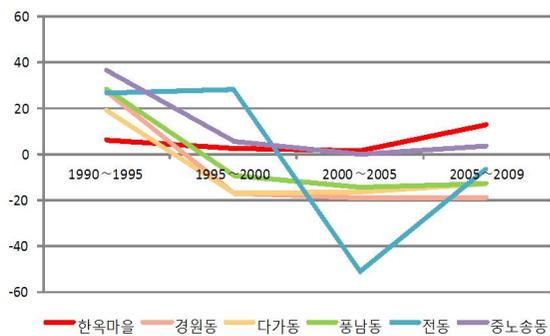
한옥마을의 지가 변동 추이를 주변의 구도심 동지역과 비교하여 보면 사업의 성과가 명확하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉, <그림 4-7>과 같이 구도심에 위치한 대부분의 지역에서 지가가 하락하고 있는 동안 한옥마을은 10여년 동안 지속적으로 상승세를 유지하고 있는 것으로 조사되었다. 이와 같은 현상은 단순히 물가 및 경제성장으로 인한 상승이 아닌 한옥마을 활성화로 인해 나타난 현상으로 매우 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

한옥마을 사업시기를 크게 3단계로 구분하여 공시지가와 실거래 가격, 매수청구에 의한 보상비 등 지가 관련 지표들을 비교하여 보면, 한옥마을 사업초기인 2003년 이전까지만 해도 공시지가와 실거래 가격이 거의 비슷한 양상을 보이면서 오히려 매수청구<sup>10)</sup>에 의한 지가가 상대적으로 높

았다. 이후 사업 중반기라 할 수 있는 2006년까지의 기간 동안에는 공시지가보다 실거래 가격이 높고, 실거래 가격과 매수청구 보상비가 비슷한 수준을 보임에 따라 매수청구에 따른 공공용지의 확보가 용이하였다.



<그림 4-8> 한옥마을 공시지가 변동 추이



<그림 4-9> 구도심지역 공시지가 변동 추이

<표 4-9> 종류별 지가의 관계 변화

사업초기 (2003년 이전)	공시지가≒거래지가<매수청구
사업중반기 (2004~2006)	공시지가<거래지가≒매수청구
현재 (2007년 이후)	공시지가<매수청구<거래지가

10) 매수청구에 따른 보상비에는 토지가격 이외에도 건물보상비와 이주비가 포함됨

2006년 이후 사업추진 효과가 가시화되면서 한옥마을 내부의 전반적인 지가 상승폭이 커짐에 따라 실거래 가격과 공시지가의 차이가 점차 증가하게 매수청구 보다는 민간에 의한 매매가 활발하게 이루어지고 있다. 현재 한옥마을 내부의 거래지가는 공시지가에 비해 대략 2~3배 정도의 수준으로 거래되고 있으며 2003년의 거래지가 수준이 2009년의 공시지가와 유사한 수준인 것으로 조사되었다.

## 2) 한옥마을 내부 필지별 공시지가 분포의 변화 추이

한옥마을 내부 필지의 공시지가 분포를 연도별로 비교해 보면 사업초기에는 전반적으로 필지별 지가의 편차가 크지 않았으나, 태조로·은행로 등 가로정비사업의 효과로 인해 최근에 들어설수록 중심 가로축 주변 필지의 지가가 급상승하면서 지가간의 편차가 계속 커지고 있다.

개별 공시지가의 변동 추이를 사업 추진 이전·이후로 구분하여 살펴보도록 한다.

### 가) 사업추진 이전(1990년~2000년)

한옥마을 조성사업이 추진되기 이전인 1990년부터 2000년까지의 공시지가 동향을 보면 <그림 4-8>에서와 같이 전체적으로 큰 변화 없이 간선 가로변을 중심으로 서서히 지가가 상승하는 것을 알 수 있다.

미관지구로 지정되어 있던 1990년은 태조로 등 주요 가로변과 학교 부근의 지가가 다른지역에 비해 조금 높은 분포를 보이고 있는 것으로 나타난다. 1997년에는 가로변 필지의 지가가 상대적으로 높은 분포를 보이는 것이 확연하게 구분되기 시작하는데, 이는 당시 미관지구가 해제된 시점으로 개발에 대한 기대감이 작용한 것으로 해석된다.

그러나, 2000년의 지가 분포를 보면 1997년에 비해 오히려 전반적인 지가가 낮아진 것을 알 수 있다. 이는 한옥마을 조성사업 추진에 따른 개발 규제의 재 적용과 함께 IMF 등으로 인한 전반적인 경기 침체에 기인한 것으로 판단된다.



〈그림 4-10〉 한옥마을조성사업 추진 이전의 대상지내 분포(1990년~2000년)

### 나) 사업추진 이후(2001년~2009년)

한옥마을 조성사업 추진 이후의 공시지가 동향은 2003년, 2007년, 2009년의 데이터를 분석하였다. 이는 현재를 기준으로 사업의 성과가 나타나기 시작하는 시점과 전체적인 사업의 성과가 드러나는 시점, 그리고 최근의 동향을 비교하기 위한 목적에서 이다.

먼저, 2003년의 지가 동향을 보면 전체적으로는 2000년과 큰 차이가 없지만 태조로의 확장 개설에 따라 가로변 필지의 지가상승이 두드러지게 나타나고 있는 것으로 조사되었다.

2007년에는 사업의 성과가 가시화되기 시작하면서 태로로와 은행로변 필지의 지가가 뚜렷하게 상승한 것을 비롯하여 나머지 가로변 필지들도 전반적으로 상승하고 있는 것

으로 분석되었다. 특히, 은행로 주변 필지는 도로 확장·정비의 영향으로 지가의 변화가 가장 크게 나타나고 있다

최근의 자료인 2009년의 지가분포를 보면 2007년과 큰 차이는 보이지 않고 있지만 향교, 오목대 주변에 위치한 필지로 지가의 상승세가 확산된 것을 알 수 있다. 한옥마을의 간선가로인 태조로변의 공시지가는 80만원/㎡로 나타나고 있지만 실제 거래지가는 3~4배에 달하고 있으며, 이마저도 계속 오름세를 보이고 있는 것으로 파악되었다.

2003년 이후의 지가 분포 동향은 전반적으로 사업 추진에 의한 환경개선과 관광객의 증가에 따라 지가가 지속적으로 상승하고 있으며, 특히 가로변 필지가 이러한 지가 상승을 주도하면서 블록 내부필지와 지가의 편차가 점차 커지면서, 주거지역 보다는 상업지역의 특성을 보이기 시작하는 것으로 분석된다.



〈그림 4-11〉 한옥마을조성사업 추진 이후의 대상지내 지가 분포(2003년~2009년)

## 다) 토지매매 시기별 변화

한옥마을 내부의 토지거래 동향을 파악하기 위해 토지매매 시기를 분석한 결과 아래의 <표 4-9>와 같이 1990년 이후 매입한 토지가 전체의 62%인 것으로 나타나 한옥마을 전체 토지소유주의 2/3가량이 교체된 것으로 조사되었다.

특히, 2006년 기준 자료에 의하면 사업착수 이후인 2000년 이후 토지소유주가 변경된 토지가 전체의 28.4%로 나타나고 있는데, 이는 한옥마을 조성에 따른 재생성과가 가시화되기 시작하면서 한옥마을 내부의 실질적인 토지 수요가 증가하는 것과 함께 지가상승에 대한 기대감으로 투자가 활발해 진 것에 따른 결과인 것으로 판단된다.

이와 같은 활발한 토지매매는 전입인구의 증가를 수반할 뿐만 아니라 한옥마을 외부에 거주하는 토지소유자의 비율도 점차 증가하고 있는 것으로 나타나 기존 주민의 감소와 구성원의 급격한 변화에 따른 지역 커뮤니티 형성의 장애요인으로 작용할 가능성이 있다는 측면에서 대응 방안의 마련이 요구된다.

<표 4-10> 한옥마을 내부 토지의 매매시기별 변화

구분	1999년			2006년		
	필지수(개)	면적(㎡)	구성비(%)	필지수(개)	면적(㎡)	구성비(%)
계	1,366	275,511.0	100.0	1,407	252,307.0	100.0
1950년 이전	119	14,978.3	5.5	107	13,741.1	5.4
1951~1970	135	42,958.2	15.6	96	13,031.9	5.2
1971~1980	186	34,802.1	12.6	108	21,819.1	8.6
1981~1990	365	72,739.5	26.4	233	47,309.9	18.8
1991~2000	561	110,032.9	39.9	446	84,690.4	33.6
2000년 이후	-	-	-	417	71,714.6	28.4

## 라. 한옥건축 장려를 위한 지원 제도

### 1) 한옥 보조금 지급 현황

전주시의 한옥보전지원조례에 의해 2003년부터 한옥 건축의 증·개축 및 수선에 소요되는 비용의 일부를 지원해주고 있다. 2008년까지 전체의 27.7%인 197채의 건축물에

대해 보조금이 지급되었으며, 사업초기 민간 영역의 한옥 확산 및 정비에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

연도별 지원 현황을 보면 연평균 약 33건의 지원실적을 보이고 있으며, 2008년에는 56건으로 가장 많은 지급 실적을 나타내고 있다. 이는 경관시설에 지원이 신설(2007)되면서 2008년에 14건의 경관시설 지원이 이루어졌기 때문이다.

수선에 대한 보조금은 총 120건으로 연평균 20여건씩 지원되어 가장 많은 지원실적으로 나타내고 있으며, 다음으로는 노후화된 한옥을 새로 건축하는 개축에 36건이 지원되었다. 이와 같은 노후한옥의 수선 및 개축에 대한 지원은 현재와 같은 한옥마을 경관이 형성되는 가장 큰 기반이 되었다.

〈표 4-11〉 연도별 한옥 보조금 지급 현황

구분	개축	증축	수선	대수선	문화시설	경관시설	용도변경	합계
2003	16	1	8	1	5	0	0	31
2004	5	0	16	0	2	0	0	23
2005	1	1	34	0	0	0	0	36
2006	5	0	18	0	0	0	0	23
2007	0	5	19	1	1	2	0	28
2008	9	5	25	1	1	14	1	56
총 지원건수	36	12	120	3	9	16	1	197
연평균 지원건수	6	2	20	0.5	1.5	8	0.1	32.8

## 2) 보조금 지급 대상의 용도별 분류

현행 조례에 의하면 보조금의 지급은 주거용 건축물 뿐만 아니라 근린생활시설이나 주상복합인 경우에도 적용된다. 이는 사업 초기 주택 뿐만 아니라 대상지 내부의 모든 건축물을 대상으로 한옥건축을 장려하기 위해 비주거용 건축물 까지도 보조금 지급 대상에 포함시켰기 때문이다.

보조금 지급 대상을 용도별로 분류하여 보면 아래의 <표 4-10>과 같이 총 197건의 지원실적 중 주거용 건축물에 137건으로 가장 많고, 근생시설 및 주상복합 등 비주거용 건축물도 56건으로 전체의 28.4%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

특히 주거용 한옥의 경우 전체 보조금 지급 건수의 80% 가량(106건)을 수선이 차지하고 있어 주거용 한옥의 경우 대부분 지붕개량을 위한 소극적인 정비가 주로 이루어지고 있는 것으로 파악된다.

반면, 근생·주상복합 용도의 경우 개축이 전체 56건의 1/3인 19건을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 이와 같이 지원금의 규모가 큰 증·개축에 대한 지원금 부문에서는 비주거용 건축물에 대한 지급 실적이 더 많은 것으로 나타나고 있다.

전주와 마찬가지로 한옥마을 조성사업을 추진하고 있는 서울시 북촌의 경우 박물관이나 전시관, 공방, 체험관, 교육관 등과 같은 개방형 한옥과 일반 한옥의 건축행위에 대해서 별도의 지원 기준을 마련하여 적용하고 있다. 즉, 개방형 한옥은 보조금의 지원 범위를 크게 적용하는 반면, 일반형 한옥의 경우에는 보조금 지급 범위를 축소하고 나머지를 융자하는 방식을 채택하고 있다

이와 같이 건축물의 용도나 개방 여부 등과 같이 영리 목적을 위한 건축이나 공공에 대한 기여 정도에 따라 보조금 지급의 기준을 구분하여 구체적으로 적용하는 방안에 대해서는 추후 면밀한 검토를 거쳐 개선되어야 할 필요가 있다.

〈표 4-12〉 한옥 보조금 지급 유형별 분포(2008년 기준)

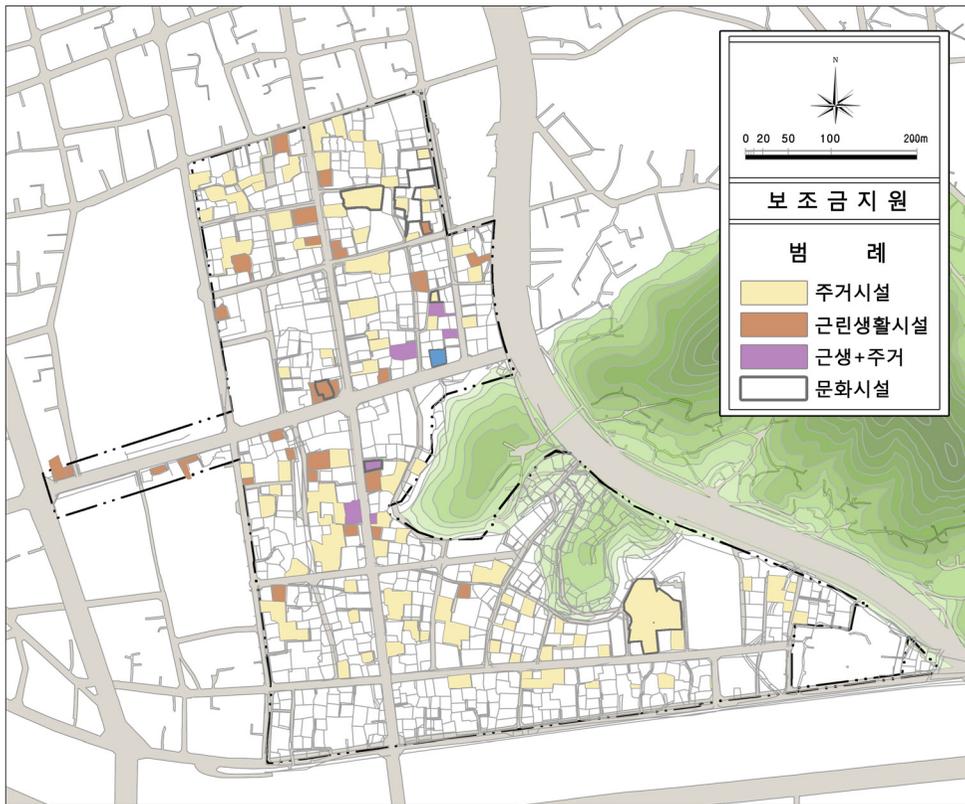
구 분	근린	주거	근+주	기타	합계
개축	15	16	4	1	36
증축	4	6	2	0	12
대수선	1	2	0	0	3
수선	12	106	1	1	120
경관시설	8	6	0	0	16
문화시설	6	1	2	0	9
용도변경	1	0	0	0	1
합계	47	137	9	2	197

## 2) 보조금 지급 건축물의 입지 분포

보조금 지급 건축물의 입지 분포를 살펴 보면 아래의 <그림 4-9>와 같이 태조로·은행로 등 가로정비가 실시된 지역과 기존에 공공문화시설이 입지하고 있던 지역을 중심으로 분포하고 있는 것으로 나타나고 있다.

세분해서 살펴보면 태조로를 기준으로 북측으로는 은행로를 중심으로 전통한옥지구와 도지사 관사가 위치한 블록에 집중적으로 위치하고 있으며, 남측으로는 오목대 서측으로 은행로 및 여기에서 진입하는 골목길에 면한 토지에 보조금 지원 대상 건축물이 집중적으로 배치되어 있다.

이들 지역은 인접 건축물과 연속하여 한옥 건축물의 수선 및 증·개축이 이루어지면서 양호한 전통가로의 경관을 형성하면서 그 파급효과가 한옥마을 전역으로 확산되기 시작했다. 이와 같은 지역 활성화의 효과는 한옥마을의 잠재력에 대한 재평가와 지가 상승으로 이어져, 결과적으로는 한옥마을에 대한 투자가치의 상승과 함께 비주거시설의 증가로 연계되고 있다는 점에서 보조금 제도에 대한 근본적인 재검토가 필요하다.



〈그림 4-12〉 한옥보조금 지급 대상 건축물의 입지 분포

## 마. 주민참여의 확대와 거버넌스 구성

한옥마을 사업 초기에는 규제 적용에 대한 주민들의 반발이 완전히 사라지지 않은 상태였기 때문에 행정에서 전반적인 사업을 주도하였다. 그러나 2003년 전문가와 주민대표를 중심으로 하는 한옥마을보존위원회가 구성되면서 주민참여를 기반으로 행정과 전문가에 의해 사업이 추진되기 시작하였다.

전주 한옥마을 조성사업 과정에서의 주민참여의 변화 양상을 살펴 보면, 사업 초기에는 일부 주민들의 반발과 함께 큰 관심을 보이지 않아 소극적인 참여에 그쳤다. 그러나, 정비사업의 추진에 따라 성과가 나타나기 시작하면서 한옥마을 내 주민들의 관심이 증가하기 시작하면서 2006년에는 한옥마을 내 자생단체(봉사대, 한옥마을 공동체, 상인회 등)를 중심으로 한옥보존협의회가 구성되어 적극적인 참여가 이루어지기 시작하였다.

이와 같이 주민들의 참여가 활발해지면서 자연스럽게 한옥마을 거버넌스가 구성되어 행정, 전문가, 주민이 각각의 역할을 분담하고 상호 협의를 통해 한옥마을 관련 사업들을 추진하고 있다. 이와 같은 거버넌스 체계의 구축은 아직 초기단계에 머물러서 일부 시행착오를 겪고 있기는 하지만 주민대표기구가 한옥마을 추진의 주체로서 행정과 주민들에게 공식적인 위상을 인정받아 활동 영역이 점차 확대되어 간다는 측면에서 큰 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-13〉 한옥마을 거버넌스 구축 과정과 주체별 역할

구 분		합계
초 기 (2003년 이전)		행정(전주시) 주도의 사업 추진 한옥마을 보존위원회 구성(2003년 3월)
중 기 (2004~2006년)		행정(전주시)+한옥마을 보존위원회(전문가+주민대표) 한옥보존협의회 구성(2006년 9월)
현 재 (2007년 이후)		행정(전주시)+한옥마을보존위원회+한옥보존협의회(자생단체대표)
한옥마을 거버넌스	행 정	규제와 지원을 통한 한옥마을 보전
	전문가	신축과 개축 등에 대한 심의 한옥마을 관련사업에 대한 자문 및 중재
	한옥보존협의회	한옥마을 보전을 위한 전반적인 활동 및 한옥마을 관리

### 4-3. 한옥마을 조성사업의 성과와 과제

이상에서 살펴 본 바와 같이 한옥마을 조성사업 추진에 따른 구도심재생의 성과를 5가지 측면으로 분류하여 살펴보았다. 이를 종합하여 한옥마을 조성사업의 성과와 배경, 그리고 향후 한옥마을이 지속성을 가지고 유지·발전해 나가기 위해 필요한 과제를 정리하여 개선방안 마련의 근거를 제시하고자 한다.

#### 가. 한옥마을 조성사업의 성과

##### 1) 차별화된 보전정책으로 전통문화도시로서의 위상 확립

전주시의 한옥마을 조성사업은 경주, 대구 등 타도시의 한옥지구가 관리의 부재로 보존에 실패한 것과 달리, 전통경관의 보전을 위한 규제와 함께 주민들의 정주환경 확보를 위한 실질적인 지원대책을 함께 마련하여 추진하였다. 이와 같이 타도시와 차별화된 보전 정책의 추진은 서울 북촌 한옥마을 조성사업의 초기 방향설정에도 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 전국적인 한옥마을 조성 신드롬을 일으키는 시초가 되었다. 또한 북촌 한옥마을과 함께 우리나라의 전통 주거양식을 체계적으로 정리하고 관련 기술을 개발하기 위한 국토해양부의 한옥건축 진흥 정책의 계기를 마련했다는 점에서 매우 큰 의미를 가지고 있다.

이와 함께, 그동안 전통문화와 예향의 도시로 자평하던 전주시의 도시 이미지를 국내는 물론 국제적으로 홍보하는데 크게 기여함으로써 전통문화중심도시로서의 위상 정립과 전주시의 브랜드 가치 및 이미지 향상에 크게 기여하였다.

##### 2) 주민의 동의와 참여를 바탕으로 하는 구도심 재생의 모델 제시

행정에서는 사업초기 보전정책의 재추진에 따른 지역 주민의 반발에 적극적으로 대응하면서 기본계획 수립단계에서부터 주민을 대상으로 하는 설명회 등을 통해 사업에 대한 적극적인 홍보와 의견 수렴 과정을 거치면서 주민들을 설득하기 위한 지속적인 노력을 기울였다. 이에 따라 반대 의견을 제시하거나 소극적이었던 주민들의 인식도 점차 개선되어 갔고, 현재에 이르러서는 주민이나 내부 자생단체 모두 자신들을 한옥

마을 조성의 주체로 인식하고 적극적인 참여를 통해 지역의 활성화에 기여하고 있다.

이와 함께 적극적인 예산확보와 사업추진을 통해 사업 성과의 조기 가시화를 위한 노력을 기울인 결과, 관광객 수, 건축 활동, 공시지가 등의 지표에서 나타나듯이 전국을 대표하는 도시재생의 모범사례로 대내·외적인 인정을 받기 시작했다.

전주 한옥마을 조성사업은 지역의 역사·문화자원을 기반으로 쇠퇴한 지역을 재생하고자 하는 행정에서의 적극적인 추진 의지와 함께 지역 전문가들의 지원과 주민들의 적극적인 참여가 조화를 이루면서 도시재생의 새로운 모델을 제시했다고 판단된다.

또한, 이와 같은 사업의 파급 효과를 도심 전체로 확산시키기 위해 한옥마을과 연계한 다양한 도심 재생사업들이 기획·추진되면서 한옥마을은 전주시 구도심활성화의 핵심 거점으로서의 역할을 담당하고 있다. 전주시의 전통문화도시 조성사업 기본계획에 근거하여 한옥마을을 중심으로 아·태 무형문화의 전당, 전라감영 및 4대문 복원, 한스타일 진흥원 등 대규모 사업들이 추진중에 있다.

## 나. 한옥마을 조성사업의 성공 배경

### 1) 시기의 적절성

1970년대부터 지속되어 오던 전주시를 비롯한 전국 한옥지구의 보전 정책이 미관지구의 해체와 맞물리면서 도시내부의 역사·문화자산에 대한 보전과 활용에 대한 관심이 고조되었다. 특히, 전주 한옥마을의 학술적인 가치와 함께 지역의 재생을 위한 귀중한 자산으로서의 잠재력을 인식한 학계와 지역 전문가를 중심으로 보존의 필요성이 제기되기 시작하였다.

이와 함께 2002년 월드컵 경기를 전주에서 개최함에 따라 국내·외 관광객의 증가에 대응하기 위한 대표적인 관광자원의 발굴·육성의 필요성이 제기 되면서 한옥마을은 전주시의 핵심 전략사업으로 적극적인 추진이 이루어지게 되었다.

### 2) 역사·문화자원에 대한 새로운 관점에서의 접근

기존의 역사·문화자원의 보존은 기본적으로 원형의 유지를 전제로 하는 동결식 보존을 원칙으로 일방적인 규제에 의해 관리되어 왔다. 그러나 전주 한옥마을 조성사업에

서는 사업의 선결과제로서 주민들의 정주환경 확보를 목표로 도시가스나 상·하수도의 정비와 같은 기반시설의 확충이나 건축물 개·보수에 대한 보조금 지급 등을 병행해서 추진하였다. 또한 건축물의 정비에 있어서도 외관은 전통적인 양식을 유지하되 내부는 현대적인 생활양식에 대응할 수 있도록 융통성을 부여함으로써 한옥 내부에서의 실질적인 생활이 가능하도록 고려했다.

이와 같이 기존의 동결식 규제의 관점에서 벗어나 변화와 활용을 염두에 둔 창조적인 관점에서의 접근은 한옥마을 조성사업이 오늘날과 같은 성과를 거두게 하는데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

### 3) 주민들의 참여와 합의 형성을 위한 노력

전술한 바와 같이 사업 초기부터 한옥 보전을 위한 규제·유도방안에 대한 지속적인 홍보와 설득을 통해 주민들의 인식 전환과 동의를 이끌어 냈다. 또한 태조로, 은행로 등 사업구역 내부의 간선가로를 확장·정비하는 과정에서도 지자체와 주민, 전문가들이 지속적으로 만나 협의를 하면서 최종적인 대안을 마련하여 사업을 추진하면서 순조로운 진행이 가능하였다.

### 4) 장기적 관점에서 단계적인 사업 발굴 및 추진

한옥마을 보전사업은 구도심 주거지역의 재생과 월드컵 개최에 따른 관광자원의 확보 필요성이라는 과제에 대응하기 위한 방안으로 도입되었다. 이후 전주시의 핵심 전략사업으로서 기본계획 수립을 통해 장기적인 안목에서의 사업의 틀을 마련하고 장·단기 사업의 적절한 조화를 통해 지속적인 사업 성과를 얻도록 하였다.

이와 함께 국비·도비 등 사업 추진을 위한 예산의 확보와 함께 전주시의 자체예산의 적극적인 투입을 통해 지속적·단계적인 사업추진이 가능도록 노력한 결과, 기대 이상의 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

## 라. 한옥마을의 조성사업의 과제 도출

한옥마을 조성사업의 과제를 도심 재생성과 분석에서와 같이 5가지 분야로 구분하여 제시하였다.

### 1) 변형된 전통경관의 대응

태조로, 은행로를 비롯한 주요 가로와 골목길, 한옥 건축물의 정비로 한옥마을의 전체적인 경관은 크게 향상되었으나, 여전히 많은 한옥들이 노후화된 상태로 남아있다. 이와 함께 한옥마을의 경관 형성과정에서 발생하는 변형된 전통경관의 대응과 관련하여 적극적인 대응이 필요할 것으로 판단된다.

기존 한옥 건축물의 노후화에 따른 기둥·보 등의 약화와 같은 구조적 문제와 경제적 부담으로 인해 전통 기와(토기와)를 사용하지 못하고 시멘트 기와를 사용할 수밖에 없다는 점은 아쉽지만 인정해야 하는 문제로 판단된다. 그러나, 최근 급속하게 증가하고 있는 칼라강판의 사용은 한옥마을 경관의 품격을 훼손시키는 매우 중요한 문제로서 적절한 제어 방안의 마련이 필요하다.

또, 보조금 지원에 따라 골목길과 담장의 정비가 많이 이루어지고 있지만 아직 70% 이상이 시멘트·조적조 담장으로 남아있어 전통적인 가로경관 형성의 장애요인으로 작용하고 있다.

이와 같이 전통재료가 아닌 대체 재료의 사용에 따른 한옥경관의 저해 요소의 증가에 대응하기 위해서는 관련 부문에 대한 심의 조항을 추가하는 한편, 보조금을 지원받는 건축물에 한해 적용되던 심의를 한옥마을 전체로 확대하여 양호한 한옥경관을 형성할 수 있도록 적극적인 방안의 마련이 요구된다. 물론 규제의 강화를 통한 강제적인 집행 보다는 주민들 스스로 경관형성에 기여할 수 있도록 자발적인 노력을 이끌어 내는 방안의 마련이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

### 2) 한옥마을의 정체성 유지를 위한 용도 제어

한옥마을의 방문객이 증가하면서 관광수요에 대응하기 위해 판매점·음식점과 같은 비주거시설이 급증하였다. 비주거시설들은 사업초기 한옥마을의 활성화를 선도하기 위

해 거점정비가 이루어졌던 지역을 중심으로 주요 가로변을 따라 입지하였으나, 점차 블록 내부의 주거지역까지 침투하고 있다. 특히 일부 음식점 등의 비주거시설은 단계적으로 인접 주택을 매입하여 면적으로 영역을 확장하고 있는 실정이다.

이와 같은 비주거시설의 증가와 주택가 침투는 프라이버시 침해, 소음 증가 등의 주거환경 악화로 이어질 뿐만 아니라 거주인구 감소의 원인으로 작용하고 있어, 장기적으로는 한옥마을 공동화 현상의 원인으로 작용할 가능성이 있다는 측면에서 중요한 문제로 인식할 필요가 있다.

비주거시설의 확산에 대한 문제는 행정과 주민, 전문가들의 협의를 통해 한옥마을의 발전방향이나 정체성을 명확히 확립하고 공통의 미래상을 만들어 내기 위한 합의를 기반으로 적극적인 대응이 필요하다.

### 3) 지가상승과 주거기능 확보의 상충문제 대응

관광수요의 급증과 판매·음식점 등의 비주거시설의 증가에 따른 지역의 활력 증대는 한옥마을의 경제적 가치 상승으로 이어졌고, 이는 한옥마을 내부 필지의 공시지가 변화 추이를 통해 확인할 수 있었다.

이와 같은 지가의 상승은 도심 재생의 측면에서 바람직한 현상이지만, 다른 한편으로 이와 같은 지가상승 추세가 지속된다면 한옥마을은 주거지역으로서의 경쟁력을 점차 잃게 될 뿐만 아니라, 전통 주거문화가 살아있는 거주지 보다는 투자의 대상으로 인식되는 결과를 초래했다. 한옥마을 내에 부지나 한옥 건축물을 매입했던 투자자들은 지가가 점차 상승함에 따라 투자의 효과를 극대화하기 위해 비주거시설로 용도를 전용하면서 비주거시설의 증가에 큰 영향을 미치고 있다.

이와 같은 한옥마을의 비주거시설 증가와 지가상승의 악순환은 전술한 바와 같이 주거환경의 악화로 이어지고 있어 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

또한 한옥마을에 거주하면서 민박이나 문화시설을 운영할 수 있도록 유도하고 있지만, 이미 기존에 한옥마을 내부에 다양한 상업이나 문화시설이 입지하고 있어 이들 시설의 신규 도입에 대해서는 주민들의 합의 형성을 통해 적절한 수준을 유지할 수 있도록 유도해야 한다.

#### 4) 재정적 지원의 대상과 기준의 재검토

기존 한옥의 노후화와 비한옥 건축물의 증가로 인해 점차 전통 주거지역으로서의 모습을 잃어가던 한옥마을 경관은 기반시설 및 공공문화시설의 정비와, 한옥보전지원조례에 의한 한옥보조금 지원을 통한 한옥건축 장려로 양호한 전통경관이 형성되어 가고 있다. 이와 같이 보조금 지원사업은 한옥마을의 양호한 전통경관 형성에 크게 기여한 것은 사실이지만 비주거시설에 대한 보조금 지원과 함께 문화시설을 2중으로 지원하고 있어 비주거시설의 증가에 영향을 미치고 있다.

보조금 지원을 통한 주거환경의 개선이라는 당초의 취지와는 달리 이 사업이 오히려 비주거시설의 증가에 영향을 미치고 있는 점을 고려할 때, 이를 방지하기 위한 지원정책의 근본적인 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

또한 한옥의 수선 및 증·개축에 대한 보조금 지원에도 불구하고 주거를 목적으로 하는 경우, 실제 한옥의 건축과정에서 소요되는 비용의 규모가 과다하여 주민들의 부담이 커지는 관계로 적극적인 환경·경관 개선이 이루어지지 못하고 지붕의 수선이 주를 이루고 있는 실정이다.

이와 같이 보조금 지원에 대한 주민들의 만족도가 높지 않은 점에 대해서는 다각적인 분석과 검토가 요구된다. 또한 현행 보조금 지원제도가 서울이나 전남에 비해 높은 수준을 유지하고 있다는 점이나 보조금의 지원 취지 등에 대한 적극적인 홍보를 통해 주민들이 보조금 지원에 대한 인식을 제고할 수 있도록 해야 한다.

#### 5) 주민참여에서 주민주도형으로 마을만들기의 패러다임 전환

한옥마을 조성사업이 추진된 지난 10여년 동안 주로 행정이 전반적인 사업을 주도해 왔지만, 이 과정에서 한옥마을 보존위원회와 한옥보존협의회가 구성되면서 거버넌스 체계가 구축되어 다른 지역에 비해 주민들의 참여도가 높고 적극적인 마을 가꾸기와 정비가 이루어지고 있다.

이와 같이 주민참여가 활발해지고 있지만, 다른 한편으로 일부 주민들은 행정 의존적이며 지속적인 지원이 이루어지기를 바라고 있는 것으로 조사되었다. 이는 거버넌스 구성 이후에도 여전히 행정이 전반적인 사업들을 선도하면서 주민들이 사업의 중심에 설 수 없는 구조적인 문제와 함께, 대부분 주민들의 경제수준이 높지 않기 때문에 주

거환경 개선에 소요되는 비용적인 부담이 커 행정의 지속적인 개입과 지원을 원하고 있는 것으로 파악된다.

반면, 한옥마을 내부의 경관 저해시설에 대한 규제방안에 대해서는 주민 스스로의 노력이 중요하다는 점을 인지하고 있어, 지속적으로 주민의식 향상을 위한 노력을 기울이면서 지속가능한 한옥마을의 운영·관리 주체로서 주민들이 주도하는 마을만들기로 사업의 패러다임을 전환해야 할 필요가 있다.

# 제 5 장



## 한옥마을 지속성 유지를 위한 개선방안

- 5-1. 한옥마을의 미래상에 대한 합의된 비전의 공유
- 5-2. 규제 및 지원 정책의 합리화
- 5-3. 경관협정을 통한 주민주도형 관리체계로의 전환



## 제 5 장 한옥마을 지속성 유지를 위한 개선방안

### 5-1. 한옥마을에 대한 합의된 미래상의 공유

지역주민들은 해당 지역의 환경 개선에 많은 관심을 가지고 있을 뿐만 아니라 지역 사회의 재생에 대해서도 다양한 아이디어를 가지고 있다. 하지만 많은 경우 이들 지역 사회에는 지역적 이해, 경제적 수준, 각종 단체 등 지역사회 내 갈등 또한 존재한다. 따라서 지역사회 모두가 공유하는 비전과 동의하는 집행의 우선순위를 정하는 것은 매우 어려우면서도 중요한 문제이다.

한옥마을의 경우 사업의 활성화와 함께 외부에서 상업활동 등을 목적으로 하는 전입 인구 증가에 따른 내부 구성원의 급격한 변화로 인해 기존 주민들과의 커뮤니케이션 부족이나 갈등의 야기 등에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이와 함께 상업시설 등 비주거 시설의 급격한 증가로 인해 적절한 제도적 마련을 통해 변화의 속도를 제어하지 못하면 머지 않아 한옥마을이 가지고 있던 전통주거지역으로서의 정체성마저 상실할 수 있다는 우려가 있는 것이 사실이다.

공유된 비전의 존재는 지역의 정치인, 공무원, 기업가, 주민들로 하여금 지역의 문제 극복 방식에 대한 방향제시를 용이하게 하며, 서로 다른 단체를 같이 하게 하는 지역의 이니셔티브를 가능하게 한다. 지역의 합의된 비전은 서로 다른 이해단체들의 상호 연계를 위한 확고한 근거를 제공한다. 지역사회는 이를 기초로 협조와 공통의 목적, 신뢰를 키워갈 수 있다. 지역사회 활성화의 성공여부는 공통의 비전을 얼마나 지속적으로 유지하고, 지역주민들이 이를 공동의 목표로 확인하고 공유하는가에 달려있다.

따라서, 전주 한옥마을의 가치와 정체성이 무엇인지, 그리고 향후 한옥마을의 바람직한 미래상은 어떤 것인지에 대하여 지역사회 내부에서의 충분한 검토와 의견교환이 이루어질 필요가 있다. 이러한 과정을 거쳐 한옥마을의 미래상에 대해 주민, 행정, 전문가 등 관련 주체간의 합의를 통해 공동의 비전을 설정하고 공유해야 한다.

그리고, 향후 한옥마을의 보전과 관리는 이러한 비전을 기반으로 방향을 설정하고 세부적인 사업계획을 마련하는 것이 사업의 지속성 유지를 위한 가장 중요한 선결과제인 것으로 판단된다.

## 5-2. 규제 및 지원정책의 합리화

한옥마을은 비주거 시설의 수가 지속적으로 증가하고 있어 향후 음식점 등과 같은 상업용도의 비주거시설의 증가는 적절하게 제어할 필요가 있다. 하지만, 다른 한편으로는 주민들의 생활을 지원해주기 위한 근린점포나 방문객을 수용하기 위한 문화시설이나 숙박시설은 수요에 비해 부족한 실정이기 때문에 체계적으로 입지할 수 있도록 유도하는 방안을 동시에 고려해야 한다.

이와 함께 최근 급증하고 있는 칼라강판 지붕의 시공을 비롯하여 일부 신축한옥에서 나타나고 있는 변형된 양식의 한옥건축물의 입지로 인한 한옥마을 전통경관의 품격 하락문제에 대응하기 위해서는 적극적인 규제와 유도가 뒷받침되어야 한다.

한옥마을 내부의 건축물 용도를 적절하게 제어하면서 전통경관의 수준을 지속적으로 유지하기 위한 방안으로 다음의 세가지 방안을 제안하고자 한다.

### 가. 건축물 용도별 입지 기준 강화(지구단위계획의 변경)

한옥마을의 현행 지구단위계획은 블록단위로 건축물의 규모나 용도를 제한하고 있어 건축행위에 대한 세부적인 제어는 어려운 상황이다. 따라서, 지구단위계획의 변경을 통해 추가로 면한 첫 번째 필지에 한정하여 근생시설(상업용도)의 입지를 허용하고, 가구의 내부는 주거기능이 유지되도록 용도에 제한을 둌으로써 블록 내부에 비주거 시설의 침투를 제어하는 방안이다.

태조로나 은행로를 비롯한 한옥마을 내부의 주요 가로축은 지가가 상승하여 더 이상 주거지역으로서 경쟁력이 떨어져 비주거시설로 밖에 활용할 수 없기 때문에 가로에 면한 첫개의 필지에 한해 비주거시설의 입지를 허용함으로써 지가 상승에 부합하는 토지이용을 도모하면서 블록 내부의 주거용도를 확보할 수 있는 것이다.

그러나, 비주거시설의 입지를 한정시키는 방안은 토지이용과 관련된 재산권 침해와 관련하여 반발이 있을 수 있기 때문에 용도 제어를 통한 적정한 토지이용의 추구하고 재산권 보호 사이에서의 접점을 찾기 위해 토지소유주를 비롯한 주민들과의 충분한 합의 형성과정을 거쳐 최종안을 확정할 필요가 있다.

## 나. 보조금 지원의 범위와 대상의 축소 조정(관련 조례 개정)

현재 한옥마을내 모든 한옥에 지원되는 보조금을 한옥의 활용 용도나 공공에 대한 기여도에 따라 차등 지원하거나 지원 대상을 제한하는 방안이다. 즉, 건축물의 용도에 따라 상업용 건축물에 대해서는 주거용 건축물에 비해 지원 규모를 축소해서 적용하거나, 주거용도 이외에는 보조금 지급 대상에서 제외시키도록 한옥보전지원조례를 개정하여 관련 기준을 강화하는 것이다.

현행 한옥보전지원조례에서는 비주거시설에 대해서도 주거용 건축물과 동일하게 보조금 지원이 가능하고, 문화시설의 신설시에는 한옥보존위원회의 심의를 통해 추가적인 지원이 가능하여 2중으로 지원되고 있어 비주거시설의 증가 요인이 되고 있다.

비주거시설의 증가를 방지하기 위해서는 서울의 보조금 지원 사례와 같이 개방한옥과 일반한옥을 구분하여 보조금을 지원하는 한편, 보조와 용자를 병행하는 방안의 도입에 대해서도 충분한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

## 다. 한옥마을 내부의 건축행위에 대한 심의 기준 강화(지구단위계획 변경)

한옥으로 이루어진 전통경관을 유지하면서 고유의 주거문화를 지속적으로 보전하고 관리해 나가기 위해서는 한옥마을 내 모든 건축물의 용도 변경, 신축, 증·개축 등과 같은 건축행위에 대해 심의를 강화할 필요가 있다.

현재 한옥마을 내부 건축물의 건축심의회는 보조금을 지원받는 경우에 한해서만 적용되고 있어 보조금 지원을 받지 않는 경우 변형된 한옥의 형태로 건축됨으로써, 한옥으로 이루어진 전통경관의 저해요소로 작용할 우려가 있기 때문에 한옥마을 내 수선 및 신·개축되는 모든 한옥에 대한 심의가 이루어져야 한다.

그러나, 건축행위에 대한 규제의 강화는 주민들의 발발이 클 것으로 예상되기 때문에 규제에 따른 적절한 지원책을 병행하면서 주민들과의 합의 형성을 통해 한옥마을의 변화 속도를 제어해야 한다.

## 라. 현장 지원시스템 구축(한옥마을 현장사무소 신설)

한옥마을 조성사업의 효율성을 제고하기 위하여 한옥마을 내에 사업을 전담하는 현

장사무소를 개설하고 담당 부서의 공무원과 기술인력이 상주하면서 현장 밀착형 행정을 추진하도록 하는 방안이다. 서울의 북촌한옥마을은 사업 초기에 북촌가꾸기 사업 현장사무소를 개설하고 담당 공무원들이 파견을 나와 주민 편의를 위하여 한옥을 등록하거나 개보수 하는 등의 지원업무를 현장에서 직접 제공하여 주민들의 호응이 컸다.

전주 한옥마을 현장사무소는 한옥 관련 업무의 대응에 더하여 현재 시범사업이 진행 중인 해피하우스 사업과 같이 노후화된 주택의 유지·관리에 관련된 서비스를 추가함으로써 주민들의 정주환경 조성에 기여할 수 있는 방안의 도입도 검토가 필요할 것으로 판단된다. 기존의 정주환경 조성을 위한 행정의 지원은 도시가스 공급, 건축물 개보수 지원, 골목길 정비 등과 같이 행정, 즉 공급자의 입장에서 사업 효과를 명확히 파악할 수 있는 사업 중심으로 구성되어 주민들의 실생활 유지에 필요한 기본적인 서비스는 부족한 실정이었다.

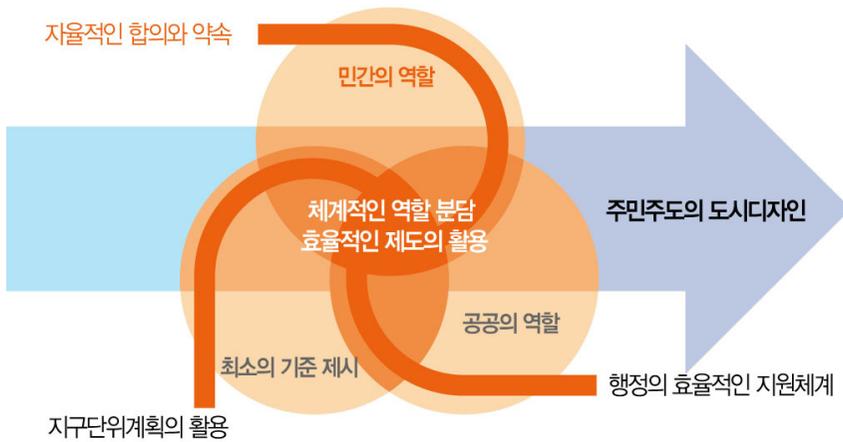
이와 같은 현장행정의 추진은 사업 추진의 효율성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 주민들의 정주환경 조성에 직·간접적인 지원이 이루어지게 함으로써 행정과 주민간의 신뢰 확보에도 기여할 수 있을 것이다.

### 5-3. 경관협정을 통한 주민주도형 관리체계로의 전환

#### 가. 한옥마을의 경관협정 도입의 의의

협정제도는 주민과 주민간의 합의와 자율에 의해 도시의 경관뿐만 아니라 디자인의 합리적 관리 및 보전을 목적으로 주민들의 주도에 의해 기획·성립되고 관리되는 체도를 말한다. 특히, 협정은 주민의 자발적인 참여와 주도를 통해 도시관리가 가능하도록 주민들 간의 약속이 법적인 구속력을 갖게 한다는 것으로, ‘참여’를 초월하여 주민 자신에 의한 주체적인 환경 형성을 도모할 수 있다는데 가장 큰 의의가 있다

특히, 한옥마을과 같은 역사·문화지역의 협정은 지역 주민 스스로 지역의 가치를 이해하고, 보전하면서 시대적 요구에 적합하게 변화시켜 지역 고유의 정체성을 형성해 나가는데 목적을 두고 있다.



〈그림 5-1〉 경관협정제도의 개념

## 나. 협정 대상의 설정

### 1) 구성 요소별 대상 분류

한옥밀집지역의 경우, 한옥의 특성과 주변의 생활공간, 가로, 구조물 규모, 형태, 색채, 재료 등을 주거기능, 상업기능의 등 그 지역의 토지이용에 맞추어 협정 대상을 분류할 수 있다. 구체적으로 보면 건축물에 대해서는 전통 건축물의 특성을 나타낼 수 있는 층수 지붕형태, 마감재료, 색채, 담장 등 목조구조 등으로 세분할 수 있으며, 용도의 경우 주거환경을 유지하기 위해서 용도를 제한하거나 전통적인 특색을 살릴 수 있는 업종이나 시설의 범위를 설정할 수 있다.

옥외광고물에 대한 사항은 상업지역으로 지정되어 있는 역사·문화지역에서 도입이 필요한 사항으로서 상업지역에서 보편적으로 나타나고 있는 옥외광고물에 관한 문제의 제어와 함께 옥외광고물의 설치가 어려운 우리나라 건축물의 특성을 고려해 건축물과의 조화를 이룰 수 있도록 구체적인 지침을 설정한다.

또한 과거의 생활을 기준으로 형성된 건축물, 담장, 대문 등 물리적인 공간 요소들은 주거·상업시설로서 사용가치 및 사유재산권 문제와 많은 관련이 있기 때문에 행위 제한, 위반시 지도방법 등의 관리운영에 대한 구체적인 지침이 마련되어야 한다.

<표 5-1> 역사·문화지역 협정의 요소별 분류 예시

분류	세부 항목	관련법	예시	
부지 (획지)	규모	• 국계법 • 건축법	• 최소 필지면적 ※ <sup>1)</sup> • 최대 필지면적 ※ <sup>1)</sup>	
	보행공간	• 경관법	• 가로에 대응하는 ※ <sup>2)</sup> m의 보행공간 설치 • 가로 마감재료와 통일성 유지	
건축물	건축선	• 국계법	• 도로경계선의부터 수평거리※ <sup>1)</sup> m이상	
	용도	• 국계법 • 건축법	• 자동차영업소·테니스장·볼링장·골프연습장·안마시술소·단란주점 불허※ <sup>2)</sup>	
	높이(층수)		• 층수, 1층부 높이, 건축물의 높이 규정 ※ <sup>2)</sup>	
	용적률		※ <sup>2)</sup>	
	건폐율		※ <sup>2)</sup>	
	구조	• 국계법 • 건축법 • 경관법	• 목조 구조나 목조 구조의 특성을 살릴 수 있는 구조로 함	
외면	재료		• 외벽재료는 회벽, 사고석, 자연석, 점토벽돌 등의 자연재료를 사용	
	색채		• 자연재료와 조화고려 • 지붕은 기와색과 유사한 명도 3도이하	
내면	지붕 및 차양	• 주변지역과의 조화 고려 • 팔작 지붕을 원칙으로 함 • 처마끝은 기단으로부터 30°내외 • 처마길이는 120cm 이상 • 지붕의 경사도는 3.5~10과 4.5~10까지의 비율을 사용		
	창문	• 외벽의 벽면적에 대한 창호의 면적은 1/2을 넘지 않도록 함		
외부공간	주차시설	• 국계법 • 경관법	• 가로에 면한 건축 전면부에 배치 금지	
	경계부		담장 또는 울타리	• 건물 본체의 처마선을 살릴 수 있도록 높이를 1.8m이하 • 담장재료는 전통재료(막돌, 등근돌쌓기, 사고석붙임, 회벽등)를 기본하되 신재료는 전통재료와 조화를 이루도록 함
			대문	• 대문의 경우 재료는 목재사용을 원칙 • 상가의 경우 전통문양의 도안이나 한식 문으로 개조하여 설치
공작물 및 설비	전기시설·통신시설	• 국계법 • 경관법	• 전선류는 지하매설하며, 건축설비는 집약화 함	
	옥상 시설		• 1층부는 에어컨 등의 설비 설치를 금지하며, 설비가 노출되지 않도록 함	
	옥외 조명		• 설비 설치시 차폐시킴 • 1층은 간접조명으로 은은한 분위기 연출	
녹화	식재 면적	• 국계법 • 건축법 • 경관법	• 부지면적의 ※ <sup>2)</sup> %를 조경면적으로 함 • 기존 식재 보존	
	옥외광고물	• 국계법 • 옥외광고물 등 관리법 • 경관법	• 가로형 간판 또는 세로형 간판 ※ <sup>1)</sup> 개와 돌출간판 ※ <sup>1)</sup> 개를 설치 • 1개 업소당 ※ <sup>2)</sup> 개 이내 • 건축물과 조화될 수 있는 재료 사용 • 판류형(플렉스 간판) 사용 제한 • 동일한 건물내에서는 가급적 동일한 재료와 색채를 사용 • 형광색은 사용 금지	
서체	• 글자면적은 광고물 전체면적의 ※ <sup>1)</sup> 이하로 함 • 동일한 건물의 설치되는 간판의 글자높이는 가급적 맞춤			
관리운영	행위 제한		• 경관법	• 소음, 진동, 악취, 쓰레기의 방치, 조명으로 인한 피해 등 주변의 환경을 저해 하는 행위
	위반자에 대한 지도		• 시정조치에 필요한 지도를 할 수 있음 • 위반자는 지도를 따르도록 함	

※<sup>1)</sup> 협정의 목적에 맞추어 정함

※<sup>2)</sup> 내용은 관련 상위법에 근거하여 시·군의 조례를 기준으로 역사·문화지역의 성격에 맞추어 정함

## 2) 지역별 대상 분류

한옥마을과 같은 역사·문화지역의 협정은 토지이용에 따라 주거지역과 상업지역으로 구분하여 적용해야 한다. 기존의 전통 건축물과 구조물의 특성 보전을 주목적으로 하기 때문에 건축물에 관한 사항이 제한적일 수밖에 없고, 증축이나 단순개선에 적용될 수 있는 항목이 많다. 부지안의 외부공간에 설치되는 담장과 대문에 대해서는 재료, 색채, 높이 등의 세부적인 지침을 규정하여 전통경관의 특징을 형성할 수 있다.

상업지역의 경우 옥외광고물은 전통건축물과의 조화를 위해 위치, 크기, 재료 및 색상 등에 대해 세부적인 지침이 마련되어야 한다.

〈표 5-2〉 역사·문화지역의 협정의 유형별 적용 항목

분류	세부 항목	주거지역	상업지역	비고	
부지(획지)	규모	■	■		
	보행공간		■		
건축물	건축선	■	■		
	용도	●	●		
	높이(층수)	▲	▲		
	용적률	▲	▲		
	건폐율	▲	▲		
	구조	▲	▲		
	입면	재료	▲	▲	
		색채	▲	▲	
지붕 및 차양		▲	▲		
	창문 및 쇼윈도	▲	●		
외부공간	주차시설		●		
	경계부	담장 또는 울타리	●	●	
		대문	●	●	
공작물 및 설비	전기시설·통신시설	●	●		
	옥상 시설	●	●		
	옥외 조명		●		
녹화	식재 면적	■	■		
	수종	■	■		
	식재 형태	■	■		
	유지관리 방법	●	●		
옥외 광고물	종류 및 위치		●		
	수량		●		
	재료 및 색상		●		
	서체		●		
관리운영	행위 제한	●	●		
	위반자에 대한 지도	●	●		

● 적용 가능한 항목 ■ 신축시 적용될 수 있는 항목 ▲ 증축이나 단순 개선키 적용될 수 있는 항목

### 3) 경관협정과 관련법에 의한 협정 대상 설정

역사·문화지역의 협정 항목은 국제법, 건축법, 옥외광고물 등 관리법 등에서 최소한의 기준이 설정되어 있고, 경관법에 근거한 경관협정을 통하여 세부적으로 규정할 수 있다. 협정 적용 항목의 법령별 분류는 경관협정의 내용과 관련법에서 다루는 대상의 내용이 유사하거나 중복될 경우 경관협정을 기준으로 구분하며, 그 밖의 관련법을 통해 양호한 주거환경 조성에 필요한 협정 적용 항목을 구분하였다.

〈표 5-3〉 역사·문화지역 협정의 법령별 분류

분류	세부 항목	경관협정	관련법	비고	
부지(획지)	규모	●	▲	·지구단위계획	
	보행공간	●	▲		
건축물	건축선	●	▲	·지구단위계획 ·건축법	
	용도	●	▲		
	높이(층수)	용적률		▲	·지구단위계획
		건폐율		▲	
		구조		▲	
		입면		▲	
	입면	재료	●	▲	·지구단위계획
		색채	●	▲	
		지붕 및 차양	●	▲	
		창문 및 쇼윈도	●	▲	
외부공간	주차시설	●	▲	·지구단위계획	
	경계부	담장 또는 울타리	●		▲
		대문	●		▲
공작물 및 설비	전기시설·통신시설	●	▲	·지구단위계획	
	옥상 시설	●	▲		
	옥외 조명	●	▲		
녹화	식재 면적	●	▲	·지구단위계획 ·건축법	
	수종	●	▲		
	식재 형태	●	▲		
	유지관리 방법	●	▲		
옥외 광고물	종류 및 위치	●	▲	·지구단위계획 ·옥외 광고물 등 관리법	
	수량	●	▲		
	재료 및 색상	●	▲		
	서체	●	▲		
관리운영	행위 제한	●			
	위반자에 대한 지도	●			

● 경관협정 적용할 수 있는 항목 ▲ 관련법에 의해 최소기준 있는 항목



# 제 6 장



## 결론 및 정책적 제언

6-1. 결 론

6-2. 정책적 제언



## 제 6 장 결론 및 정책적 제언

### 6-1. 결 론

전주의 한옥마을 조성사업은 도심에 위치한 노후화된 한옥 밀집지역을 대상으로 10여년에 걸친 사업추진 결과 역사·문화자원을 활용한 도심재생의 대표적 사례로 인정받고 있다. 이 사업은 1998년 수립된 기본계획을 바탕으로 행정의 적극적인 추진 의지와 지원, 학계·주민의 도움으로 짧은 시간에 주거환경의 개선 및 도심 재생의 측면에서 많은 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

본 연구에서는 한옥마을 조성사업에 따른 변화를 다양한 지표를 대상으로 검토하여 도심재생의 성과와 그 원인을 분석하였다. 이와 같은 성과들이 가능했던 것은 첫째, 역사·문화적 자산의 보전과 활용을 위한 사업추진의 시기가 적절했기 때문이다.

둘째, 한옥마을의 정비와 활성화를 위해서는 주민들의 생활환경을 우선적으로 향상시키면서 한옥을 동결적으로 보존하지 않고 활용과 창조를 연계해야 한다는 관점이 중요하게 작용하였다.

셋째, 한옥의 보전이나 도로 개설 과정에서 시민과의 합의형성에 시간이 걸리더라도 주민참여의 과정을 충분히 거침으로써 원활한 사업추진이 가능했다는 점이다.

넷째, 행정에서는 중장기적인 사업을 지속적으로 발굴하여 추진하고, 사업의 성과를 후속사업과 순차적으로 연계함으로써 정부의 예산 지원을 받아 복합적인 성과를 거둘 수 있었다.

그러나 한옥마을의 활성화로 지역의 여건이 급격하게 변화하면서 오랜 기간동안 주민들이 거주해 온 생활공간으로서의 정체성이 흔들리고 있으며, 대부분 주거기능으로 구성된 한옥마을 내부에 상업 등의 비주거 기능이 급속도로 확산되면서 주거기능과 관광기능간의 상충 문제가 발생하고 있다. 이와 같은 과도기적 시점에서 지가상승과 비주거시설의 증가의 악순환이 계속됨에 따라 한옥마을의 주거환경을 갈수록 악화되고 있는 실정이다. 이와 같은 문제점과 과제에 대응하기 위한 방안으로 합의된 비전의 공유, 규제 및 지원정책의 합리화, 경관협정의 도입을 통한 주민주도형 관리방안 등 세가지의 대안을 제시하였다.

이론적 고찰에서 전술한 바와 같이 도시 및 도심의 재생성과 분석을 위해서는 물리적 재생, 경제적 재생, 사회적 재생, 문화적 재생 등 네가지 부문에 관련된 지표들에 대하여 종합적인 검토와 분석이 이루어져야 한다.

그러나 본 연구에서는 사회적 재생 및 문화적 재생에 대한 평가가 중요한 항목임에도 불구하고 제대로 이루어지지 못한점은 아쉬움으로 남는다. 사회적 재생이나 문화적 재생은 정성적 평가를 통해 성과를 입증해야 하나 본 연구는 물리적·경제적 재생을 대상으로 정량적 평가를 중심으로 수행되면서 이 부분에 대한 성과 분석에 다소 한계가 있었음을 인정한다. 후속연구를 통해 한옥마을 조성사업과 같은 도시재생사업에서 사회적 재생이나 문화적 재생에 대한 심층적인 분석을 통해 다양한 대안의 제시가 이루어지기를 희망한다.

## 6-2. 정책 제언

한옥마을 조성과 같은 도심부의 역사자원을 활용한 재생사업의 성과 도출과 사업성과의 지속성 유지를 위해서는 다음과 같은 과제에 대한 충분한 고려와 대안 마련이 필요하다.

첫째, 현 시점에서는 한옥마을의 정비를 통한 보전의 성과가 언제까지 지속될 것인가에 대한 고민과 함께, 지금의 한옥이 오랜 기간 동안 발전의 과정을 거쳐 왔듯이 우리나라의 전통주거문화를 계승하기 위해서는 미래의 한옥을 어떤 관점에서 받아들이고 활용할 것인가에 대한 관점의 정립이 필요하다.

둘째, 시간의 흐름에 따라 사람의 가치관이나 생활형태가 변화되는 것처럼 한옥은 물리적으로 또 시간적으로 노후화되고 변화될 수 밖에 없다. 따라서 도시한옥을 이해하기 위해서는 이러한 변화의 측면을 충분히 수용하여 보전과 활용에서 창조로 이어지는 한옥 관련 정책의 미래상을 정립해야 한다. 이를 위해서는 관련 주체간의 관점의 차이를 좁히는데 필요한 다양한 연구가 수반되어야 한다.

즉, 진정한 의미에서의 한옥의 보전과 활용, 창조로 이르는 길은 무엇인가에 대한 보다 심층적이고 다양한 고민이 필요하다.

셋째, 유무형의 전통문화를 보전하면서 이를 산업과 연계하여 경제적 가치를 창조하는 방안의 마련이 필요하다. 이는 최근 세계 여러 도시에서와 같이 창조도시로 발전하기 위한 방향을 모색하고 있는 것과 일맥상통한다고 할 수 있다. 우리나라 전통문화의 맥을 이어온 장인들이 세대교체에 의해 점차 줄어들고 있기 때문에 이를 이어나갈 인재의 육성이 필요할 뿐만 아니라 전통문화사업을 어떻게 현대의 첨단산업과 연계시킬 것인가에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.





## 참고문헌



## 참 고 문 헌

1. 한국도시설계학회, 「지구단위계획의 이해」, 기문당, 2005
2. 김철수, 「단지계획」, 기문당, 2007
3. 황두진, 「한옥이 돌아왔다」, 공간사, 2006
4. 이규인, 「세계의 지속가능한 도시주거」, 발언, 2004
5. 김대휘, “도시한옥 보전의 평가와 과제에 관한 연구”, 전북대 석사학위논문, 2003
6. 고수연, “전통주거문화의 보전·계승을 위한 한옥마을의 정비방향에 관한연구”, 전북대 석사학위논문, 2007
7. 김갑도, “전통한옥마을이 도시이미지에 미치는 영향에 관한 연구”, 성균관대 석사학위 논문, 2005
8. 문정희, “한옥지구개발방향에 관한 연구”, 대한국토도시계획학회지 국토계획, 1986
9. 장옥연, 「소통과 협력을 통한 역사환경 보전 계획과정 연구」, 서울시립대학교 대학원, 2005
10. 土田夢子外, “町並み観光地の發展過程と観光振興および町並み保存をめぐる意見の關係に關する研究”, 「日本都市計畫學會論文集 no.43-3」, 2008
11. 채병선, “전주시 도시한옥의 보전방안에 관한 연구”, 한국도시설계학회논문집, 2001
12. 김현숙, “도시의 역사적 환경 보전행정에 관한 연구”, 대한국토도시계획학회지 국토계획, 2000
13. 전상윤 5. 外, “전통민속마을의관광지화에 따른 지역주민과 관광객의 변화 인식과 태도”, 대한국토도시계획학회지 국토계획, 2009
14. 김제담 外, “역사환경보전과 도시개발과의 갈등구조 분석”, 한국도시설계학회 2010 춘계학술대회 발표 논문, 2010
15. 전주시, 전통문화특구 기본 및 사업계획, 1999
16. 전주시, 전통문화구역 지구단위계획(안), 2000
17. 전주시, 전통문화구역 지구단위계획 보완, 2006
18. 전주시, 전주 한옥마을 데이터베이스 구축사업, 2008
19. 국토해양부, 한옥마을조성방안 연구, 2008



*Jthink* 2010-BR-11

## 전주 한옥마을 조성사업의 도심재생 성과 분석 및 개선방안

---

발행인 | 원도연

발행일 | 2010년 12월 31일

발행처 | 전북발전연구원

560-014 전북 전주시 완산구 전라감영로 57(중앙동 4가 1)

전화:(063)280-7100 팩스:(063)286-9206

---

ISBN 978-89-6612-009-3 93530

본 출판물의 판권은 전북발전연구원에 속합니다.







전북발전연구원

560-014 전라북도 전주시 완산구 전라감영로 57(중양동 4가 1번지)  
Tel. 063-280-7100 Fax. 063-286-9206  
www.jthink.kr

