

# 도시재생 전략으로서 문화재 복원<sup>\*</sup>

- 전라감영을 중심으로 -

임한솔<sup>\*</sup> · 배정한<sup>\*\*</sup>

<sup>\*</sup>서울대학교 대학원 협동과정 조경학전공 박사과정 수료 · <sup>\*\*</sup>서울대학교 조경·지역시스템공학부 교수

## I. 서론

2015년 말, 구 전북도청사가 철거되었다. 구 전북도청사는 1952년에 지어져 2005년 전북도청이 신청사로 옮겨지기 전까지 50년 이상 전라북도의 최상위 행정기관으로 쓰였다. 현재 그 자리에 도청의 흔적은 보이지 않고 조선시대 전북도청에 해당하는 전라감영이 2020년 완공, 복원되어 있다.

행정기관의 이전으로 인한 도시의 쇠퇴를 문화 자원으로써 극복하겠다는 발상은 특별히 보이지 않는다. 그러나 그 핵심 전략이 철거를 동반한 복원이라면 다르다. 역사문화환경 차원에서 도시의 문화재는 대체로 개발로부터 지켜내고 적절히 활용할 대상으로 여겨진다. 2019년 국토교통부가 제시한 관계부처와의 도시재생 연계사업(국토교통부, 2019) 가운데 문화재청 항목에서도 복원은 언급된 적이 없다. 복원은 왜 도시재생에서 적극적으로 등장하지 않는 것일까? 그 이유는 '복원(restoration)'이라는 말과 '재생(regeneration)'이라는 말의 차이를 떠올리면 다소 가늠이 된다. '다시(re-)'라는 의미는 공통적이나 있던 것을 되살리기와 사라진 것을 되살리기 사이에는 분명한 차이가 있다.

복원이라는 행위는 필연적으로 훼손 가능성과 활용이라는 목적성을 안고 있다. 유럽연합 보존가 협회에 따르면 "복원은 손상되거나 열화된 문화유산에 대한 인식, 감상, 이해를 도모할 목적으로 그 미학적, 역사적, 물리적 요소를 가능한 한 최대한 존중하여 행하는 직접적인 작업을 말한다"(ECCO, 2002; 국립문화재연구소, 2011: 45 재인용). 말하자면 복원은 꼭 필요할 때 최소한으로 행해야만 가치를 높이는 행위가 될 수 있다.

따라서 재개발의 반작용으로 성립한 한국의 도시재생 사업에서 1950년대 공공서의 철거를 동반한 복원은 결코 가벼운 당위성과 추진력만으로 성립될 수 없다. 이러한 관점에서 본 연구는 전라감영 복원을 뒷받침한 배경(II장)과 복원이 이끌어낸 도시재생 전략(III장)을 차례로 살피고, 결론을 대신하여 비판적 검토(IV장)를 제시하고자 한다. 즉, 문화재 복원을 도시재생 전략으로 성립하게 한 근거와 실천 방안을 발판 삼아 그 난관이자 쟁점을 드러냄으로써 앞으로의 관련 사업에 참고할 만한 시사점을 제시하려 한다.

## II. 전라감영 복원의 배경

### 1. 전북도청의 이전

전라감영의 복원은 전북도청 이전의 결과인 동시에 근거로 작용했다. 1993년 시작된 전주시의 서부신시가지 조성사업으로 인해 1996년 전북도청의 이전이 결정되었는데, 최초로 신청사 건립 예산을 위해 매각하려던 부지는 정부로부터의 비용 확보를 목적으로 2001년 '전라감영지'라는 기념물로 지정되었으며, 그 결과 500여 원의 이전 비용이 확보되었다(전라감영복원재창조위원회 등, 2015: 129-137). 전북도청의 이전이 가시화되며 공동화에 대한 우려가 제기되었고, 감영 복원을 중심으로 한 활성화 방안이 본격적으로 논의되었다(전라감영복원재창조위원회 등, 2015: 137-158).

### 2. 감영이라는 문화자원

감영은 건축물과 유적을 넘어서 감영문화, 즉 '지역문화 정체성의 거점'이자 '특수한 지역문화원형의 전승체'로 이해된다(이해준, 2008). 따라서 감영 소재지는 지방 도시 중에서 가장 폭넓고 힘 있는 역사콘텐츠 자원을 갖춘 셈이다. 그중에서 전라감영은 전라도 문화 자원의 보고이며, 동학농민혁명의 중심이었다는 점에서 의미가 있다(원도연 등, 2008: 27). 전라감영의 복원이 전통 중심의 문화 비전 실현으로 인식될 수 있는 까닭이다.

### 3. 전통도시의 이상

2002년 월드컵에 발맞춘 한옥마을의 성공 이래 '전통문화도시'로서 전주의 위상은 상당하다. 2014년 문화재청의 보고에 따르면 문화체육관광부와 국토연구원 등이 기획에 관여했을 뿐 아니라, 관련 기본계획의 총 사업비가 약 1조 7천억원에 달한다(문화재청, 2014). 이러한 맥락에서 전라감영 복원은 객사, 성문 등 산재한 중요 문화재를 연결해 동반 상승효과를 일으키고, 옛길의 의미를 회복하게 함으로써 전주부성의 도시구조를 돋보이게 할 것으로 기대된다.

<sup>\*</sup>: 이 논문은 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(No. NRF-2019R1F1A1060431).

### III. 전라감영 복원과 연계한 도시재생 전략

#### 1. 문화재의 복합문화공간화

전라감영은 단순히 박제화된 건축 유산이 아니라, 대중에게 널리 활용되는 공공 공간으로 설정되어 있다. 가령 2008년 전북발전연구원의 보고서에서 전라감영은 '제2의 풍피두센터 같은 복합 문화 공간'으로 서술되었으며(원도연 등, 2008), 복원 기본계획에서는 '역사공원'이라는 명목하에 휴식, 관광, 역사, 교육의 장으로 설정되었다(전라감영복원재창조위원회 등, 2015: 294). 이러한 비전은 아직 실행되지 않은 2단계 복원안의 대상지인 서측 부지와 아직 마련되지 않은 남측 부지에 집중되어 있다. 설계 공모 당선안의 청사진과 복원 기본계획에서 이 공간들은 각종 부대시설과 휴식공간이 어우러진 곳으로 묘사되었다.

#### 2. 가로경관 정비사업의 전개

감영의 복원 시점과 맞물려 최근에 두 가지 가로경관 개선 사업이 진행되고 있다. 하나는 '전라감영로 특성화 사업'으로서 전라감영 일대 도로 500m를 보행 중심으로 재편하는 사업이다. 다른 하나는 '전라감영로 경관협정'이다. 감영 주변 도로의 건축물에 외벽, 창호, 지붕, 차양, 간판 등에 대한 경관 가이드라인을 제공하고, 참여 주체에게 최대 2,000만원을 지원하는 것이다. 이러한 가로경관 정비사업은 연결성과 환경의 개선을 통해 보행량을 증가시키고 전통경관을 형성함으로써, 감영의 복원 효과를 적극적으로 확산하려는 전주시의 의도를 잘 드러낸다.

#### 3. 관련 프로그램의 활성화

활용 프로그램은 복원 논의 초기부터 지속적으로 강조된 사안이다. 현재 전라감영은 문화재청의 생생문화재 사업 지원을 받아 각종 활용 사업의 장으로 쓰이고 있으며, 전라감사의 업무 인수인계식 재현, 전문가가 안내하는 대상지 투어, 진상품 만들기 체험 등으로 이루어져 있다. 전라감영과 직간접 관계를 맺고 있는 각종 학술·활용 프로그램들이 꾸준히 시행되고 있으며, 전주 역사박물관, 어진박물관, 전주문화연구회, 전북사학회 등 역사와 문화를 다루는 지역 기관들이 이를 주도한다.

### IV. 전라감영 복원에 대한 비판적 검토

이상의 문제의식과 복원 배경, 재생 전략을 바탕으로 도시재생 전략으로서 전라감영의 복원 양상을 비판적 관점에서 살펴볼 것이다. 첫째, 감영과 같은 도심 문화재 복원은 터에 있던 근현대 건축물의 철거를 동반한다. 구 원주우체국을 철거하고 후원을 복원한 강원감영과 구 대구경북지방병무청을 철거하고 발굴조사를 진행한 경상감영 부지에서도 유사하게 일어난 일이다. 구 전북도

청의 철거는 단식 농성과 취소 성명을 유발했을 정도로 반대가 있었는데, 특정 시점의 역사 자원을 중시하는 태도는 유구의 정비 방향에서도 나타난다. 발굴조사에서 감영의 정청 유구가 확인되지 않은 반면, 일제강점기 유구와 함께 전주에서 드물게 후백제 시기 유구가 확인되었음에도 복원 정비는 조선시대 감영에만 집중했다. 일각에서는 "전라감영 복원이라는 성과 이면에 그에 따른 역사 문화적 단층이라는 부작용"(하태규, 2020)을 지적하기도 했다. 최근의 '서울 의정부지 유구보호시설 조성 설계공모'와 '한양도성 유적전시관'을 떠올려보면 교란된 다층 유구를 그대로 보여 주는 정비 방식과의 차이를 알 수 있다.

둘째, 복원된 감영은 주변 일대에 전통경관 보존이라는 의무를 부과한다. 물론 주변에는 이미 국가지정문화재인 풍납문(보물 제308호), 풍패지관(보물 제583호), 경기전(사적 제339호)이 있다. 전라감영지(전라북도 기념물 제107호)는 비교적 낮은 등급의 문화재로서 관련 제약이 약하다. 그러나 사적으로의 등재 추진, 감영 중심의 전통도시 정체성 강화 등 감영으로 인해 무형의 개발 제한이 더해질 것은 분명해 보인다. 따라서 감영 복원이 야기하는 도시재생-활성화 효과와 전통경관 보존의 의무는 경우에 따라 동반과 상충의 모순을 되풀이할 것으로 예상된다.

셋째, 이상의 두 지점으로 인해 도시는 '만들어진 전통'(Hobsbawm and Ranger, 1983)의 전시 공간으로 재편되어 간다. 근현대보다 조선에 비중을 둔 복원사업, 그리고 이와 연계한 가로경관 정비사업은 '역사'가 아닌 '전통'을 중심으로 일대의 외형 변화를 유도한다. 가령 등록문화재에 해당하지 않는 근현대 건축 경관은 관광산업의 부흥과 맞물려 소규모 신축 및 증개축의 연쇄와 함께 점점 지워질 가능성이 높다. 이러한 변모가 일어난다면 역사경관의 연속적 시간층이 전통경관의 단절된 시간층으로 바뀔 것으로도 볼 수 있다.

전라감영 복원의 도시재생 효과는 분명 유의미할 것이다. 다만 본 연구의 논점들이 앞으로의 크고 작은 사업들에 있어 생각을 환기하고, 방향을 단단히 하는 작은 실마리가 되면 좋겠다.

#### 참고문헌

1. 국토교통부(2019) 관계부처 연계사업(78개) 설명자료.
2. 국립문화재연구소(2011) 보존윤리규범 기초연구.
3. 문화재청(2014) 고도 주민지원사업 활성화 방안 마련 연구.
4. 원도연, 이성재, 황인욱, 박서란, 이경은(2008) 전라감영 복원사업의 기본방향과 추진방안. 전북발전연구원.
5. 이해준(2008) 조선시대 감영 문화사와 자원의 성격. 지방사와 지방문화 11(2): 7-28.
6. 하태규(2020) 「전라감영 복원의 의미와 과제」에 대한 토론문. 전라감영의 역사와 복원. 전라감영복원 준공기념 학술대회.
7. 전라감영복원재창조위원회, 사)한국고전문화연구원(2015) 천년의 시간을 읽다: 전라감영 복원백서. 전주: 전주시.
8. Hobsbawm, E. J. and T. O. Ranger, eds.(1983) The Invention of Tradition. Cambridge: New York: Cambridge University Press.
9. 전주도시혁신센터 홈페이지 <http://www.jsec.or.kr/>
10. ECCO(2002) Professional Guidelines.