

# 농촌 정주형 역사환경 보전방법론 고찰

- 외국 선례를 중심으로 -

강 동 진

경산대학교 건축조형대학 건축학부

## Conservation Methods for Historic Rural Settlements

- with focus on foreign precedents -

Kang, Dong-Jin

Faculty of Architecture, College of Architecture & Art, Kyungsan Univ.

### ABSTRACT

Now, the conservation policy of historic environments in Korea which started in early 1980's, is in a danger. In addition, because of economic crisis started last year, the concerns for historic environments are growing weaker. However, this situation can be a good opportunity to prepare for the coming conservation works.

The purpose of this study is to find clues for conservation of historic environments by considering foreign precedents. For concrete results, this study selects historic rural settlements as a case and focuses on the relationship among related people in the light of the their rights.

Based on the consideration of foreign precedents, three different characters in the conservation process could be identified compared with korean cases: 1) Except partial works of public sector, generally the conservation process is under the control of nonprofit groups and residents themselves, 2) Conservation methods include with the proper change process for the sustainable settlement, and avoid the unconditional past-oriented approach, 3) Conservation methods are composed of not only the preservation of external forms such as assets but also the continuous participation and management of the community. And the most important clue which has been extracted is that the diverse rights of related people in the historic rural settlements should be kept in balance thoroughly.

## I. 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

최근, 날로 악화되어 가는 환경문제로 인한 생태환경에 대한 관심과 배려의 증가 현상은 전국적이라 할 수 있다. 이에 반해, 작년 말 이후 시작된 경제적 어려움으로 인해 '90년대 들어 어느 정도 확보되어 가던 문화와 역사환경에 대한 배려와 관심은 급격히 축소되고 있는 실정이다. 그러나 얼마 후, 경제가 회복기에 접어들면 또다시 문화와 역사환경에 대한 투자와 관심의 증가는 자명한 일이라 할 수 있다. 이러한 상황을 고려해 볼 때, 현 시기는 앞으로의 문화·역사환경의 보전을 위한 준비작업이 절실히 요구되는 시기라고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 준비작업들이 필요한 대상들 중, 현재 일부 몇몇 마을 외에는 고유한 특성을 잃고 있거나 소멸되고 있는 '농촌 정주형 역사환경'<sup>1)</sup>에 초점을 둔다. 현 상황은 농촌 정주형 역사환경의 보호를 위해 국가의 공식적인 개입이 시작된 '80년대 초반 이후 약 15여 년 동안 추진되어 온 국가의 보전정책과 결과들을 평가해 볼 수 있는 좋은 시기라고 생각한다. 그러나 우리에게 이러한 보전정책과 결과들에 대한 비판과 평가를 할 수 있는 원칙들이 아직 마련되지 못해 올바른 평가가 불가능한 상황이며, 또한 이러한 상황은 올바른 보전을 하지 못하고 있는 현실의 근원이 되고 있다고 생각한다.

이러한 시각 속에서, 본 연구는 농촌 정주형 역사환경의 보전 필요성을 배경으로 하며, 외국 선례들의 보전결과들을 검토하여 나름대로의 시각 속에서 우리의 상황과 비교할 수 있는 원칙들과 기본 틀을 정리하는 것이다. 그러므로 본 연구의 목적은 우리의 농촌 정주형 역사환경의 보전에서 나타나는 문제들의 본질을 파악하여 이와 관련한 외국 선례들을 고찰하는 것을 목적으로 한다. 도출되는 결과들은 기존 보전결과에 대한 평가와 앞으로 추진되어야 할 관련

계획과 정책 마련의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

### 2. 연구 방법

본 연구는 농촌 정주형 역사환경의 보전과정 속에 내재되어 있는 기본 시스템에 대한 이해를 통해 고찰 대상들을 설정한 후, 설정된 고찰 대상들을 중심으로 보전과정에서 나타나는 제 경험들과 그 결과들을 고찰하는 연구 과정을 거친다. 본 연구는 농촌 정주형 역사환경의 일반적인 보전방법론의 고찰을 목적으로 하기 때문에, 국가간 또는 선례들간의 직접적인 비교를 통한 결과 도출보다는 연구자가 설정한 보전과정의 시스템을 기준으로 각 선례들의 제 양상들을 고찰한다.

이를 위해 국외의 문헌연구를 중심으로 하며, 관련서적, 논문, 보고서 등을 기본으로 한다. 또한 직·간접적으로 취득한 조례(historic preservation ordinance, 保存條例 등)와 홍보용 간행물(팸플렛, 신문, 소책자 등) 등도 자료로 활용한다. 단, 고찰대상은 자료취득이 가능한 영국, 미국, 독일, 일본 등으로 제한한다.

### 3. 연구사

정주형 역사환경과 관련된 연구들의 영역은 매우 광범위하지만<sup>2)</sup>, 본 연구에서는 농촌 정주형 역사환경의 보전과 관련된 연구들에 초점을 둔다. Jackson(1984), Gerloff(1992), Heyer(1990) 등은 농촌 정주형 역사환경의 보전 이념과 중요성에 대해 정리하였으며, Michael(1989), Neessen(1989, 1990), Samuel(1989), Frederic(1991), Surto(1991), Roddewig(1983, 1994) 등은 다양한 유형의 지속 가능한 보전 방법론들을 사례분석을 통해 설명·제안하고 있다.

우리의 경우에는 보전방법론을 제안하고 있는 연구로는 문화체육부(1994), 강동진(1997)의 연구와 전통마을 정비를 위한 계획보고서들이 주를 이룬다. 그러나 이들 외에 여러

1) '定住'는 기본적으로 한정된 공간 속에서 여러 가지 생업에 종사하고 생활한다는 개념이며, '정주형 역사환경'은 강한 지속성을 바탕으로 주어진 환경 및 사회조건에 각기 다른 양상으로 적용하여 온 어느 정도 보전 가치가 있는 면으로 형성된 대상을 말한다. 또한 '농촌 정주형 역사환경'은 고유한 역사성이 유지되고 있는 비도시지역으로서 주민들의 삶과 전통적인 공간구조가 동시에 유지되고 있는 농촌지역 또는 마을 등이 해당된다. 구체적으로 농촌 정주형 역사환경은 현재 공식적인 법(문화재보호법과 전통건축물보존법)으로 보호받고 있는 마을은 6곳과, 비공식적이지만 '전통문화마을'로 지정되어 보호를 받고 있는 31개소 등을 1차적으로 포함하며, 이 외에 역사성과 전통성을 보유하고 있는 일련의 마을들을 통칭하는 개념이다.

2) 이와 관련된 논의는 다음의 줄고에서 상세히 정리된 바 있다. 강동진(1997), "정주형 역사환경 보전방법론 설정," 「국토계획」, 32(4), pp.168~169.

연구에서 외국 사례에 대한 내용들이 언급은 되고 있지만, 대부분 나열 식이거나 부분적 인용에 그침으로써 사례분석을 통한 실제 보전작업에의 응용 가능성은 매우 희박한 한계를 가지고 있다.

## II. 고찰의 전제적 조건

### 1. 기본 시각

지난 15여 년 동안 진행되어 온 보전방법론들은 주로 '문화재 보존'에 초점을 두어왔고, 이로 인해 초기의 보전 노력들이 축소되어 나타나거나 많은 오류를 범하고 있다고 생각한다.

이러한 시각을 보완하기 위해 본 연구에서는 논의의 초점을 '물적 대상'이 아닌 농촌 정주형 역사환경의 운영 주체인 '사람'에 둔다. '사람'은 주민과 방문객을 포함한 모든 관련인들을 의미하며, 포괄적으로는 이들의 역사환경에 대한 각각의 입장, 보전과정 속에서의 이들의 체험적 역할과 이를 통해 나타난 결과들까지 포함하는 개념이다. 또한 본 연구의 논의도 이러한 시각 속에서 전개하며, 특히 농촌 정주형 역사환경의 보전과정에 내재된 권리들의 관계에 초점을 둔다.

### 2. 권리의 정립

#### 가. 권리들의 관계

본 논의의 초점이 되는 '농촌 정주형 역사환경'에 작용되고 내재되어 있는 법적인 권리는 시각에 따라 차이는 있을 수 있지만, 먼저 역사환경 자체의 시각 속에서 표출되는 권리인 「향유권」<sup>3)</sup>과 「환경권」<sup>4)</sup>을 생각해 볼 수 있다. 일본의 경우, 향유권은 '72년부터 '79년에 걸쳐 진행된 '伊場遺跡 소송'을 계기로 대중운동이나 지역적인 애환운동에서 법률문제로 전환되는 과정 속에서 정립되게 된다. 또한 이 시기에는 「문화재」에 대한 개념이 '학술연구에 있어서의 불가결의 사료'라는 관점에서 '국민생활에 있어서의 필수적 역사적 문화환경'이라는 개념으로 전환되게 된다(오세탁, 1983:159 참조).

이와 함께 이러한 논의들이 문화재를 향유하는 국민의 권리가 주민의 생존적 법익의 문제까지 발전되어 「역사·문화적 환경권」을 확립하는 계기를 제공하게 되고, 이러한 법리가 형성되는 것과 거의 동시인 1975년에 일본은 面으로 형성된 역사환경의 보호를 위해 「전통적건조물군보존지구」라는 제도를 도입하게 된다.

그러나 이러한 논의는 「문화재」와 「주변환경」과의 관계 속에서 발전되어 온 개념들로서 역사환경과 직접적인 관련이 없는 일반인들의 시각 속에서 그들의 법적 권리를 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다. 본 연구의 대상인 '농촌 정주형 역사환경'은 사람들이 생활하고 있는 정주지이기 때문에 이러한 논의를 넘어서는 더 복합적인 논의가 필요함을 암시한다. 즉 '일반인들의 권리'와 함께 역사환경 자체가 '주민들의 재산'이라는 재산권과 관련된 '소유권'과 '이용권'에 대한 이해가 필요함을 알 수 있다.

- 3) 「향유권」은 일반적으로 문화재향유권(The Enjoyment Right of Cultural Properties)으로 불리어지고, "문화재를 향유할 수 있는 국민의 권리이고, 국민의 공유재산으로서의 문화재를 보존하고 활용하여 그 생활이익으로 삼을 수 있는 권리"를 말하며 문화재향유의 침해를 배제할 수 있는 것을 그 보장수단으로 한다.
- 4) 본 연구에서의 「환경권」은 「역사적 문화적 환경권」을 지칭하는 것이다. 일본에서는 이를 다음과 같이 정의한다.
  - ① 大阪辯護士會(1971), "環境權確立のための提言," 「ジュリスト」 479號, p.72.  
: 「환경권이 다만 생물로서의 생존권만을 구하고 있는 것이 아닌 이상, 그 대상으로서의 문화유산으로서의 유적과 같은 환경도 포함시켜야 한다.
  - ② 椎名愼太郎(1978), "伊場訴訟と文化的環境權," 「考古學研究」 99호, p.7.  
: 「문화재에는 고유한 가치가 있는 것이고 국민(주민)에게는 향유할 권리가 지정여하에 불구하고 있어야 할 것」이고 「역사적 환경을 향유하는 이익은 오늘날 인간의 생존에 무시할 수 없는 환경문제의 일환으로 파악되어야 한다」면서 헌법 25조의 생존권이 「건강하고 문화적인 최저限度的 생활을 영위할 권리」라고 하는 것도 이 점을 확인하는 것이며 이를 「문화적환경권」이라고 할 수 있다.
  - ③ 林 迪廣(1980), "文化財指定解除處分と國民の利益," 「判例時報」 957號, p.153.  
: 문화재향유권은 자본제사회에 있어서 생겨나는 인간소외의 상황 속에서 경제적 불이익을 회복하기 위한 하나의 권리라 하는 데에 특징이 있고, 인간에 작용하는 기능을 가지고 있는 문화재는 정신적 이익의 보장에 있어서 불가결한 것이고 그것을 향유하는 권리는 「인간으로서 가치있는 생존」의 보호법익이라고 해석할 수 있다.

이 권리들은 권리의 주체와 대상에 따라 더욱 다양한 관계를 가지겠지만, 실제 관련인들을 중심으로 보면 (그림 1)과 같은 관계 속에 있음을 알 수 있다. 공공은 '공적 규제'와 '계획 집행'을 수단으로 '사권 침해'를 하게 되고, 이에 대해 주민들의 '소유권' 보장을 위한 노력이 따르게 된다. '계획 집행'의 결과로 일반인과 관련전문가들의 교육·학술적인 목적의 '향유권'이 개입되게 되고, 이 권리는 일반인들의 '이용권'과도 상관관계를 가지며, 이에 '문화·역사환경권'<sup>5)</sup>이 추가된 복잡한 양상으로 나타나게 된다.

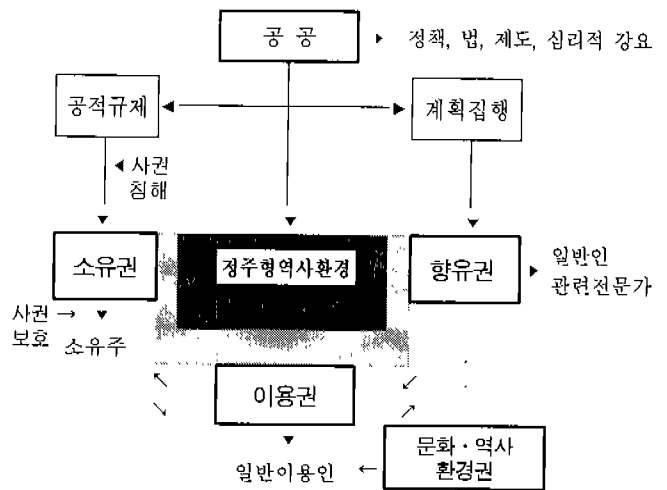
나. 손실보상과 보전방법

우리의 경우, 이렇게 잠재되어 대립되고 있는 각 권리들에 대한 불명확한 대응으로 인해 현재의 문제들을 양산하는 직접적인 원인이 되고 있다고 할 수 있다. 이러한 권리들의 재정립과 확보를 위해서는 권리들간에 발생하는 갈등들을 해소하고, 이에 대한 적절한 대응 방안을 찾는 것이 가장 실천적인 보전방법이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그러므로 미확보되거나 형성되지 못하고 있는 권리는 "손실" 차원에서, 이를 위한 대응들은 "보상"이라는 차원에서 생각해 볼 수 있다<sup>6)</sup>.

현재 우리나라에서 농촌 정주형 역사환경에 적용되고 있는 보상정책들은 모두 「헌법」 23조 3항을 기본으로 개별법인 「문화재보호법」을 근거로 하고 있다. 「헌법」에서의 정당한 보상이라 함은 보상부여의 기준 측면에서는 '실질적 보상'<sup>7)</sup>과 보상정도의 기준 측면에서는 '정당한 보상'<sup>8)</sup>을 의미하고 있다고 판단된다. 그러나 그 동안 적용되어 온 손

실보상의 기준들은 정주지에 적용 가능한 내용이 아닌 '문화재 보존'에 적용을 위한 내용들이 대부분이기 때문에 '문화재' 외의 대상들에게는 적용되지 못하거나 오히려 마을 전체에 잘못 적용되어 더 큰 문제들을 초래하고 있는 것이다.

현재의 법적 제한은 소유자들만이 손해를 보게되는 '특별 희생'에 해당하며, 이에 대한 손실보상의 유형은 '하명보상'<sup>9)</sup>에 해당한다. 그러나 보상 방법이 수 백년동안 지속되어 온 삶의 터전, 즉 정주지에 대한 고려가 결여된 상태에서 일시적인 보상차원으로만 진행되어 왔고, 개개별의 재산 손실을 공정하게 평가할 수 있는 기준이 없기 때문에 현재 주민들의 불만과 갈등들을 완전하게 해소하기는 어려운 일이다.



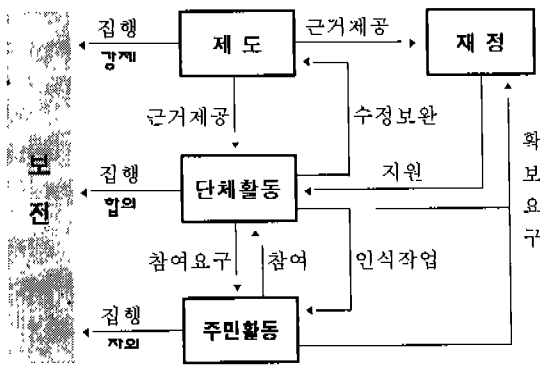
<그림 1> 정주형 역사환경에 관련된 권리

- 5) 1995년 9월 17일 서울지법 민사합의21부는 (주)신성이 봉은사를 상대로 낸 '공사중지가처분의신청'에서 자연적인 환경뿐만 아니라 문화재 등 역사적 환경도 헌법에 보장된 환경권의 대상에 포함시켜야 한다는 판결을 내렸다(봉은사의 역사적 가치와 불교도량으로서의 환경파괴를 우려하여 원래 19층의 건물을 15층으로 제한하게 된다). 그 동안 환경권은 자연적 환경권으로만 해석되어 왔으나, 이 판결은 문화 역사적 자원까지 해석범위를 확대한 우리나라 최초의 판결이다(동아일보, 1996, 9, 18일자).
- 6) 손실보상(compensation)은 적절한 공권력의 행사에 의하여 가해진 재산상의 특별한 희생에 대하여 사유재산의 보장과 공공부담의 원칙에 입각하여 그것을 조절하기 위한 재산적 보상으로 구분할 수 있고, 적용행위로 인한 것인 점에서 결과책임을 바탕으로 하는 손해보상과는 구별된다(박윤훈, 1992:697).
- 7) '실질적 보상'이란 특별한 희생과 사회적 제약의 구별을 침해행위의 본질성과 강도라고 하는 실질적 기준에서만 찾는다. 일정한 한도를 넘어서 재산권의 본체에 영향을 주는 침해는 특별한 희생으로 본다든 견해이다.
- 8) 헌법상의 '정당한 보상'은 완전보상을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 보상의 범위를 특정한 재산권이 침해되는 상황에 있어서의 제반사정을 종합적으로 고려하여 구체적, 개별적, 상대적으로 판단하여야 한다는 것이다(서원우, 1988:723).
- 9) 국민에 대하여 행위, 불행위를 명하는 처분이 행하여진 경우, 당해 처분에 의해 국민에 발생한 손실을 보상하는 경우이다. 대표적인 대상으로 철도법 76-3, 문화재보호법 18-3, 도로법 50-3, 79 등이 있다.

### 3. 고찰대상과 내용

상위의 논의를 통해, ‘손실정도와 대상에 대한 파악 → 올바른 손실 보상 → 관련인들의 만족도 확보 → 온전한 보전’이라는 관계의 설정이 현 상황을 극복하는 실마리가 된다고 생각한다. 즉 역사환경의 올바른 보전을 위해서는 “관련인들의 만족도”가 최대한 확보되어야 한다는 것이며, 이러한 만족도 확보를 위한 노력은 각 관련인들의 권리를 최대한 존중하는 것으로 귀결된다.

이러한 권리들은 일반적으로 역사환경에서는 ‘제도,’ ‘재정,’ ‘단체활동,’ ‘주민활동’ 등의 매체를 통해 표출된다. ‘제도’ 만에 의존하는 보전은 강제적으로 진행되겠지만, 제도로부터 존재 근거를 제공받은 ‘단체’가 개입되면 제도에 의한 강제 집행을 합의에 의해 수정·보완할 수 있을 것이다. 또한 다양한 재정 지원과 함께 단체의 활동을 통한 주민 참여 요구와 인식 작업(교육 등)의 결과로 관련인들의 참여가 이루어지면 보전과정은 순조롭게 진행될 수 있는 여건을 갖추게 되는 것이다.



〈그림 2〉 보전과정의 기본 원리

이러한 기본 원리를 고려해 보면, 각각의 개별매체만으로 보전과정이 진행되는 것은 불가능하며, 어느 정도 이들의 상호보완 관계 속에서 보전과정은 진행되는 것이다. 즉, 보전과정이 어느 매체에 치우치느냐에 따라 보전결과는 매우 다른 양상으로 나타나며, 또한 매체들간의 조화도와 유형에 따라서도 보전결과에 따른 만족도가 매우 다르게 나타날 것이다. 그러므로 올바른 보전을 위해서는 각 매체들간의 관계 파악이 매우 중요할 것으로 판단되지만, 보전과정 속에 내재된 원리들은 주어진 조건에 따라 매우 다양

한 상호관계를 형성하고 있기 때문에 각 매체들간의 실질적인 관계 파악을 위해서는 이러한 관계들을 포괄하는 상위 시스템을 고려할 필요가 있다.

이러한 상위 시스템은 다음의 세 가지 차원으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 가장 먼저 국가 정책, 제도, 시민운동 등 보전작업을 촉발하게 하는 어떠한 시스템이 존재하며, 또한 이러한 시스템의 작동을 지원하는 비가시적인 시스템이 존재하고 있을 것이다. 마지막으로 이러한 시스템들은 가시적인 어떠한 보전작업의 결과물들의 형성에 직·간접적인 작용을 하고 있을 것으로 판단한다. ‘보전활동을 촉발하는 시스템’은 주로 보전정책과 수단에 연관되며 크게 ‘정책적 차원’과 ‘계획적 차원’의 내용들로 구성되어 있으며, ‘보전작업을 지속하게 하는 비가시적인 시스템’은 보전작업을 지원하는 참여프로그램과 역사환경 자체의 보전을 지속하게 하는 유지관리프로그램으로 구성되어 있다. 또한 ‘가시적인 보전작업의 결과물’들은 역사환경 자체의 정체성을 보전하기 위한 내용들과 정주민들의 쾌적한 환경을 보전하는 내용들로 구성되어 있다고 볼 수 있다

이러한 보전과정 속에 내재된 세 가지 차원의 시스템에 대한 고찰은 보전과정의 기본 원리로 작용하고 있는 각 매체들간의 상호작용의 정도와 유형을 파악하는 것이며, 궁극적으로는 이러한 상호작용간에 내재되어 있는 각 권리들에 대한 이해를 의미하는 것이다.

〈표 1〉 고찰 대상

보전과정 속의 시스템		고찰 대상
보전활동을 촉발하는 시스템	▶ 보전정책과 수단	정책적 차원
		계획적 차원
보전작업을 지원하는 비가시적 시스템	▶ 비물적 보전방법론	참여프로그램
		유지관리프로그램
가시적인 보전작업의 결과물	▶ 물적 보전방법론	정체성 확보 작업
		쾌적성 확보 작업

### Ⅲ. 보전방법론 고찰

#### 1. 보전정책과 수단

##### 가. 제도적 접근

## 1) 기본 내용

기본적으로 외국에서의 농촌 정주형 역사환경<sup>10)</sup>의 보전은 농촌경관을 문화적으로 고수하려는 지역(유럽, 북미)에서 발달하였다. 일반적으로 '농경지 보존', '마을경관과 자연환경의 보호' 및 '마을사회와 마을 성격유지'라는 3가지 항목에 관심을 두며, 이를 위한 제도적 수단으로 조례가 채택된다. 또한 일반 조례로는 유지가 불가능하여 특별한 보호가 필요한 곳들은 특별지역제(special zoning)를 적용 받는다. 이 특별지역제는 영국에서는 '보전지역(conservation area)'으로 미국에서는 '역사지구(historic district)'와 '보전지구(conservation district)'로 일본에서는 '保存地區', '傳統的建造物群保存地區' 등으로 불려진다. 이러한 역사보전과 관련된 조례의 점진적인 양적 증가<sup>11)</sup>와 특별지역제의 도입은 기존의 지역 및 도시계획과의 결합 여부가 점차 중요한 관건으로 등장한다. 이러한 법·제도의 도입은 각 지역 조건과 현실 조건에 따라 접근 방법이 매우 다르게 나타나지만, 일반적으로 '인문 및 자연자원의 보전'과 '주민 보호'를 목적으로 한다.<sup>12)</sup>

## 2) 접근 유형

크게 하향적 접근(top-down approach)과 상향적 접근(bottom-up approach)으로 대별할 수 있다.

하향적 접근은 마을의 역사성과 지역성 보호를 위한 공식적인 법적 근거(상위법, 조례, 규칙 등)를 통해 '행위 금지 및 제어'를 수단으로 하는 경우가 대부분이며, 일반적인 방법은 지역제(zoning)와 분할규제(subdivision)가 있다. 최근에는 하향적 접근의 단점을 보완하기 위해 다양한 경향들이 나타나고 있는데 i) 지역제와 분할규제의 결합, ii) 변수조정이 가능한 토지이용규제(flexible land-use regulations) (Stokes, 1989:143)<sup>13)</sup>, iii) 개발이양권(transfer of development rights)<sup>14)</sup>, iv) 보전지역권(conservation easements)<sup>15)</sup> 등이 있다.

상향적 접근은 마을자체에서 자발적으로 추진되는 보전 프로그램의 일환으로서, 각 대상의 독특한 특성과 기능에 따라 특화 되어 적용된다. 영리단체 및 비영리단체의 참여가 필수적이며, 이러한 단체들에 의해 운영되는 예로는 신탁 운영 방법(trust)<sup>16)</sup>과 회전 자금(revolving funds)<sup>17)</sup>이 있다. 최근 새로운 경향으로는 조건용도제(conditional uses)와 지역특성을 고려한 특별규제(special restriction)의 적용을 들 수 있다. 조건용도제는 모든 곳에 획일적으로 적용될 수 없으나(Surto, 1991:8~9), 미국 만테오(Manteo)의 보전작업(Hester, 1983:4)<sup>18)</sup>을 통해 볼 때, 효과적으로 활용 가능하다고 판단된다. 또한 특별규제의 적용은 기존 조건을 넘는 특별한 개념(제도)을 도입하거나 몇 가지의 제도를 통합·적

10) 이하 '농촌 정주형 역사환경'은 '마을'로 통칭하여 사용한다.

11) 미국의 경우, 70-80년대에 역사보존조례(historic preservation ordinances)를 채택한 지구가 급격히 증가하게 되며, 최초로 보존관련 조령조례를 도입한 곳은 일리노이주의 Kane county이며, 1975년에 421개, 1983년에 1,000여개, 1993년에 1,863개로 증가하는 추세를 보인다(White and Roddewig, 1994:1).

12) 일본은 우리와 유사한 접근인 '역사환경 보전' 차원에서 전통마을에 대한 정책을 펴고 있고, 독일은 '지역 보전' 차원에서 정주지(rural settlement)의 보전을 위해 독특한 방법론(일명 Dorfneuerung programme)으로 접근하고 있다(강동진, 1994:59). 두 국가의 정책 목표는 유사하지만 일본은 주민생활 보호차원에서 관광사업을 권장하고 있고, 독일은 주민참여의 차원에서 생산기반 구축을 마을 보전 방법론으로 활용하는 등 상당한 차이를 보인다.

13) 예로써 performance zoning, overlay zoning, cluster development 등이 있다.

14) 일반적으로 마을 보전에서는 'rural area = the receiving area', 'historic village = the sending area'로 구분하여 적용을 하지만 프로그램이 복잡하여 단리지자체 수준에서는 성립시키기 매우 어려워 성공된 예는 별로 없다(Surto, 1991:28).

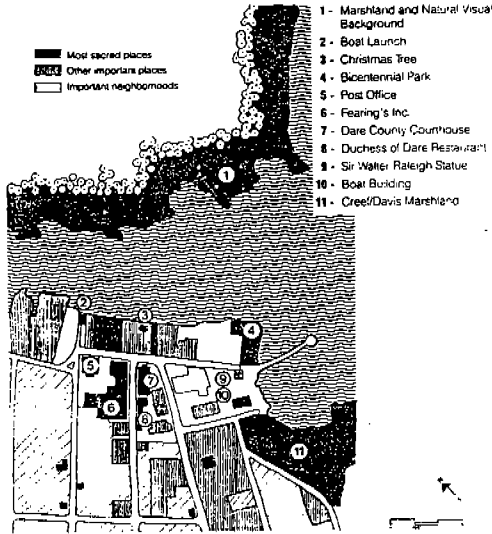
15) 보전지역권은 자산소유자들이 자신 소유의 자산 내에서 미래에 발생할 개발의 양과 유형을 제한하기 위해 도입하는 일종의 법적 합의이며, 이 합의를 통해 소유자는 보전수혜자(conservation recipient / 공공단체, 토지 신탁, 역사보존관련단체 등)에게 자산의 관리권을 이전하게 된다. 지역권의 이름은 자산의 종류에 따라 'scenic easements', 'openspace easements', 'conservation easements', 'facade easements', 'historic preservation easements' 등으로 불려진다(Diehl, 1988:5).

16) 주로 건축과 토지에 적용되며, 마을의 경우 토지신탁(land trust)이 주를 이룬다. 토지신탁은 독특하고 다양한 자연성과 중요한 휴양성을 가진 토지의 보존, 농지 보호와 역사지역의 보존을 위해 설립되어 공공을 위한 교육적, 휴양적, 고고학적 활동들을 책임지게 된다.

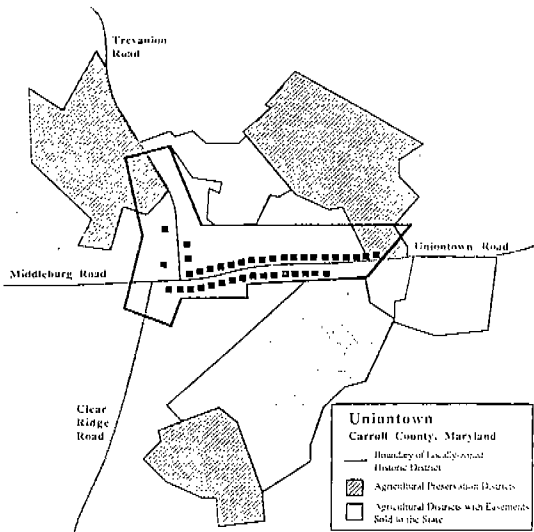
17) 첫 사례는 1742년에 지어진 목조가옥을 파손으로부터 구해낸 미국의 북캐롤라이나주의 Edgecombe County의 'Historic Preservation Fund'이다. 파괴 위험을 받는 고건축물을 이러한 영리 및 비영리단체에서 매입하고, 복원 관리하여 재판매하며, 판매 수익은 새로운 작업을 위해 재투자된다.

18) 마을 조성 400주년이 되는 해를 기념하여 수립한 마을재생계획에서 시도된 조건용도제는 절대보존지구인 '신성구역'(sacred structure)을 설정하기 위한 장치로 사용되었다(Sargent, 1991:144~147).

용할 경우 사용되는데, 복합적인 제도를 통해 마을을 재생한 미국 캐롤의 유니언타운의 예를 들 수 있다.<sup>19)</sup>



<그림 3> 만테오의 '신성구조' (sacred structure) 계획 (USA, North-Carolina)  
 자료: Sargent, F. O., et al.(1991), p.146.



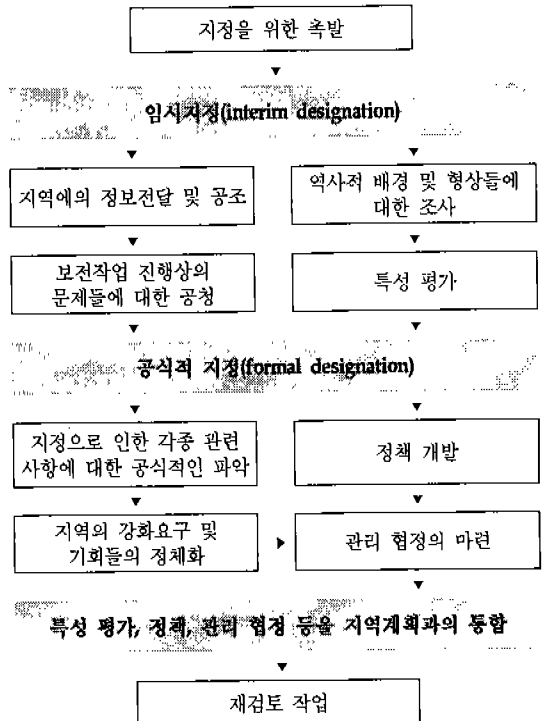
<그림 4> 유니언타운의 복합제도를 활용한 보전 (USA, Maryland)  
 자료: Stokes, S. N.(1989), p.170.

또한 최근 영국의 존스와 라크햄(Jones and Lakhham, 1993)에 의해 제안된 보전과정에는 임시 지정(interim designation) 절차, 보전과정 절차상에 자원 특성 평가, 지역 계획에서 보전계획 시행의 의무화 등의 항목이 공식적으로 도입되어 상·하향적 접근의 병행을 통한 복합적인 효과를 거두고 있다.

나. 계획적 접근

1) 기본 내용

가장 일반적인 계획적 접근인 보전계획(conservation planning)은 '일반 지역계획'과 '역사보존조례'를 연결하는 역할과 함께 역사보존조례를 구체적으로 표현하여 실천에 이를 수 있도록 유도하는 장치이다. 프로그램, 계획과 설계, 지자체에 의한 공공 발표 등으로 표현되며, 보전정책과 절차들을 조정하는 형식적인 문서로 볼 수 있다.



<그림 5> 영국의 보전지구 지정 과정.  
 자료: Jones, A. N. and P. J. Larkham(1993), p.129.

19) 유니언타운의 경우 '역사지구' (historic district), '농업보존지구' (agricultural preservation district), '지역권이 적용된 농업지구' (agricultural districts with easements sold to the state) 등의 제도를 복합적으로 적용하여 마을을 재생하였다.

보전계획은 적용범위에 따라 매우 다르며, 각 국가별 특성 및 접근 방법에 따라 매우 다양하게 나타난다. 영국은 'enhancement scheme,' 'town scheme' 등으로, 미국은 'preservation plan'으로, 일본은 '保存計劃'으로 적용되고 있고, 독일은 'Dorfneuerung programme'이란 유형이 있다. 이 중 일본의 '보존계획'만이 법적 계획이며, 대부분 지역 보전 차원에서 접근하고 있다. 또한 커뮤니티의 개발정도, 규모, 역사자원의 보유 정도, 역사자원에 대한 인식도, 현재의 보호 능력 및 인센티브 부여방식 등에 따라 각 마을별로 매우 다르게 적용되고 있다.

그러므로 보전계획의 내용은 각 사례별로 다르지만 필수적으로 포함되어야 하는 내용으로 i) 보전계획의 목적, ii) 보전대상의 역사적 특성, iii) 과거 노력들에 대한 평가, iv) 역사자원의 조사·분석, v) 관련계획과의 조화, vi) 공공부문의 임무, vii) 각종 인센티브, viii) 지역교육프로그램과의 연계 방안, ix) 보전계획의 미래전망 등이 해당된다(White and Roddewig, 1994:2~20).

## 2) 보전계획의 실천

일반적으로 보전계획의 시작은 책(조사보고서)의 발간<sup>20)</sup>, 보존과 개발과의 갈등<sup>21)</sup>, 관광객의 증가로 인한 커뮤니티 내부의 위기감 증대<sup>22)</sup>, 특별 프로젝트의 실행, 주민유출로 인한 커뮤니티의 파괴 등에서 비롯된다. 보전계획은 상당한 준비작업이 이루어진 후 커뮤니티에 의해 수용되어지며, 지역을 근거로 하는 공공·민간단체들에 의해 추진된

다.<sup>23)</sup>

보전계획은 계획 그 자체만큼이나 성공적인 실천이 중요하기 때문에 공공에 의한 장기적인 검토와 전문가의 지속적인 연구지원, 관련 이익단체, 소유자 등과의 지속적인 협조체제 속에서 정책적인 실천을 위한 장치와 경제적 인센티브 등이 매우 중요하게 다루어진다. 이를 위해 영국은 보전지구를 더욱 효과적으로 다루기 위해 환경관리계획(environmental management plan)차원으로 접근하고 있다.

## 2. 비물적 보전방법론

### 가. 참여방법론

#### 1) 마을 내·외의 단체 조직

농촌 정주형 역사환경의 보전을 실행을 위한 과정 중 가장 중요한 것 중의 하나가 역사환경 자체를 구성하고 있는 커뮤니티의 승인을 얻는 일이며, 이러한 과정은 마을 내·외에 조직된 단체들을 통해 각종 보전 노력이 추진될 때 달성이 가능하다.<sup>24)</sup> 특히 지자체(공식)와 비영리단체(비공식)가 개입되면 더욱 효과적이다. 지자체는 개별적인 토지이용 등을 공공의 입장에서 제어할 수 있고, 비영리단체는 공공에서 개입이 어려운 각종 갈등 상황에 대한 내용들을 다룰 수 있다는 장점을 가진다(Stokes, 1989:150).

공식단체를 통한 지원은 일방적인 하향식 접근보다는 공공기관과 중간 성격의 공공기관(semi-public institute)과의

20) 일리노이주의 케인(Kane County)에서는 A Barn Sampler: Rural Architecture in Kane County(1977)의 출간을 계기로 일리노이 최초의 역사보존조례가 제정된다. i) 1985년, 보존법(the county preservation act) 제정. ii) 1987년, 역사보존위원회(The Kane County Historic Preservation Committee) 설립. iii) 1988년, 역사보존조례(The Kane County Historic Preservation Ordinance) 채택 등의 순으로 진행되었다.

21) 애틀랜타의 'Atlanta's Comprehensive Historic Preservation Program'의 예를 들 수 있다. 1986년 보존주의자와 개발업자간의 갈등이 첨예화되자 i) 지역신문에서 여론화, ii) 중재협의체 조직, iii) 자금확보를 위해 National Trust for Historic Preservation의 a Critical Issues Fund grant 요청, iv) Historic Preservation Negotiation Project의 실행 등의 작업을 추진하였다.

22) 일리노이의 엘사(Elsah)의 예를 들 수 있는데, 약 50여 채의 19세기 양식의 건물들로 인해 독특한 New England의 농촌특성을 가진 곳으로 관광객에게 알려지기 시작하였다. 점차 관광산업의 발전으로 비보호대상의 상업건물들이 무차별적으로 도입되어 마을특성이 약화되는 위기에 처하게 된다. 이에 새로운 건물들과 용도들의 규제가 불가능한 기존 역사보존조례의 권한을 넘어서는 마을 자체 보전계획을 수립하게 된다.

23) 일반적으로 지역 정책운영위원회(local policy steering committee), 지역역사보존위원회(local historic preservation commission) 또는 특별단체(local preservation advocacy group)들이 보전계획의 개념을 발전시키는 선두적인 역할을 한다.

24) 이 계획들은 주로 농촌마을의 버려진 공간과 시설을 대상으로 enhancement scheme을 근간으로 한다. Yorkshire Dales 국립공원(72km)의 돌담과 전통양식의 야외창고들의 원형들을 보전하기 위한 'A Barns and Walls 보전계획'이 대표적인 사례이다(Haskell, 1992:244~246).

25) 최초의 단체로는 조지워싱턴의 버지니아 생가를 구하기 위해 설립된 'Mount Vernon Ladies' Association'이며, 비영리단체로는 1891년 메사추세스에서 설립된 'Trustees of Reservations'이다.



협조로 추진되는 것이 가장 바람직하다.<sup>26)</sup> 일본의 경우, 법적인 근거는 「문화재보호법」에서 출발하지만 직접적인 행정조직은 국가 기구의 문화청과 각 지방의 시·정·촌의 교육위원회이며, 또한 각 지역적인 특성에 맞추어 교육위원회 내에 여러 유형의 부서를 자율적으로 두거나 각 마을마다 특별 부서를 두고 자발적으로 운영하고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 이러한 지원 범위를 초과하는 영역은 신탁단체<sup>28)</sup>를 활용하는 것이 가장 용이하고 일반적이다.

역사보전을 위한 비영리단체의 구성에서 중요한 요소는 '구성 시기'와 '초기 구성원(initial organizers)<sup>29)</sup>의 역할'이며, 이들의 활동은 공식단체의 직접적인 참여보다 신뢰도를 높일 수 있고 자원봉사 및 지원금 모금 등의 활동 수행이 더 용이하다. 또한 이러한 단체들은 초기보전작업이 끝난 후에는 마을 보전을 직접 수행하는 공식적인 핵심 단체로 발전하는 경우가 대다수이다.<sup>30)</sup>

## 2) 교육을 통한 인지도 확보

마을보전의 당위성을 확보하기 위해서는 마을 내·외의 관련인들에 대한 교육이 필수적이다. 우선되어야 하는 것은 '삶의 가치에 대한 인식'과 '마을 자체의 가치에 대한 인식' 등을 통해 주민들의 자긍심을 확보하는 일이다. 전자의 경우 삶의 동기를 문화적 맥락 속에서 찾는 방법을 주로 사용하며, 후손들과 직접 접촉하면서 이렇게 과거에 영위했던 고유한 활동을 유지할 수 있는 이러한 기회 제공은 경제적 목적 외에 자신들과 마을의 존재 이유를 스스로 인식할 수 있는 기회도 부여한다. 후자 경우는 주민 교육을 통

해 이루어지며 마을 보전작업의 승패를 좌우하는 핵심적인 요소이다. 주민이 직접 참여하는 야외조사, 대중매체를 통한 캠페인, 신문광고, 워크숍, 이벤트, 전시행사 등을 통해서 마을 보전 교육은 이루어진다.

마을 외부 관련인들을 대상으로 하는 작업들은 주로 홍보계획을 통한 일련의 작업들이 해당되며, 그 수단으로는 대중매체, 어린이 활동, 교육 및 홍보시설, 이벤트, 시상제도 등을 들 수 있다. 어린이들의 활동이 병행되는 이벤트는 마을의 인식도를 높이는 좋은 방법중의 하나이다. 직접적으로 어린이들을 통해 마을의 각종 시설 및 공간의 구전역사(oral histories)를 발전시켜 전시, 슬라이드쇼, 비디오 방영 등도 병행한다. 또한 보전계획을 수립하기에 앞서, 마을에 대한 어린이들의 생각을 표현시켜 봄으로써 마을 보전계획에서 반영해야 할 가장 기본적인 생각들과 아이디어를 도출하기도 한다.

이러한 활동을 수용하는 교육 및 홍보시설은 단일형과 복합형으로 구분할 수 있으며, 후자의 예로, 미국에서는 어느 한 시기의 마을 상황을 재현한 'living history farm'이라는 복합형 시설을 통해 다양한 프로그램을 운영하며, 이들은 단순 전시용이기보다는 마을보전을 위해 다목적으로 운영된다.<sup>31)</sup>

마을에서 행해지는 이벤트들의 유형은 크게 전시회, 트레일 여행, 마을 축제<sup>32)</sup> 등으로 구분할 수 있고, 이러한 이벤트들은 경제적 효과보다는 주민에게 마을을 홍보하는 기회를 제공한다. '트레일 탐방'의 경우, 마을 내부형과 지역 차원의 외부형으로 나눌 수 있다.<sup>33)</sup> 이는 마을 보전작업에

26) 공공에 의한 공식적 지원은 관련단체들과의 상호협조체계 유지가 매우 중요하다. 영국의 경우, 거의 모든 계획들은 주의회, 지역의회, 영국유산협회(English Heritage) 등의 공동작업으로 시작한다. 또한 관련 공무원, 계획위원회(planning commission), 특별위원회(special project commission), 보전위원회(conservation commission), 시민단체위원회(citizens commission) 등도 함께 공조하게 된다(Sargent, 1991:42).

27) 妻籠宿(つまこ)에 설치되어 있는 '妻籠宿보존대책실'의 경우에는, 교육위원회를 초월한 조직으로 각종 마을내의 문제와 행정을 다루고 있다(官澤智士, 1993:326~327).

28) 역사적 건물들의 보존을 달성하고 보존기금마련을 위해 신탁단체는 일반적으로 매입→수리→매매→매입 등의 순환 프로그램 속에서 보전 작업을 진행한다. 대표적으로 영국의 건물보존신탁(Building Preservation Trusts)이 있다.

29) 초기 구성원은 자원봉사자와 외부전문가 등이 주축을 이루며, 보전작업의 이념과 원칙들이 설정되는 초기단계에 매우 효과적인 역할을 수행한다.

30) 대표적인 사례로 Amana Heritage Society (일시적인 보전위원회 성격, 지역의 보전활동을 통합하는 기능, 보전계획을 준비하는 기능 등 수행)는 보전작업이 어느 정도 성공을 거둔 후, 공식단체인 Amana Preservation Foundation으로 발전하였다.

31) 버지니아의 워터포드(Waterford)마을의 경우 'Waterford Foundation'의 지원으로 매년 3-4학년 어린이를 대상으로 워터포드의 마을 역사와 풍습을 소개 전달하는 'Waterford One-Room School'이라는 프로그램을 운영하고 있다.

32) 외부 지향적인 프로그램을 운영하기보다는 마을 자체의 축제 형식으로 운영되는 프로그램으로서는 미국 버지니아의 워터포드(waterford)에서 10월 초순에 열리는 'Homes Tour & Crafts Exhibit'와 영국 웨일즈의 헤이 온 와이(hay-on-wye)에서 5월말에 열리는 'book festival' 등이 있다.

33) 마을과 지역 여건에 따라 'Circular Walks,' 'Village or Town Walks,' 'nature hikes,' 'farm visits,' 'garden tours' 등의 유형이 있다.

직접적으로 외부인들을 참여시킬 수 있는 가장 좋은 방법 중의 하나이며, 실제적인 체험 과정이 동반되기 때문에 마을보전의 현실과 어려움을 느낄 수 있고, 마을의 본질을 이해할 수 있다는 장점을 가진다. 미국은 국가에서 공식적으로 역사와 경관에 관련된 각종 유형의 트레일을 지정하여 관리하고 있다.<sup>34)</sup>

이와 병행하여 시상(施賞)프로그램을 활용한 주민들의 노력에 대한 평가 작업도 보전 효과 상승 및 동기 부여의 역할을 수행한다. 가장 대표적인 시상프로그램은 약 20년 넘게 진행되어 온 영국의 Civic Trust의 시상 프로그램이며, 이 프로그램은 역사적인 대상의 보전 작업에 대한 공공의 관심을 증폭시키는데 매우 중요한 역할을 하여 왔다. 또한 단순히 시상프로그램만으로 운영되기보다는 다른 이벤트 계획과 병행하여 시상제도가 운영되면 더욱 큰 홍보 효과를 거둘 수 있다.<sup>35)</sup>

## 나. 유지관리방법론

### 1) 생활 및 생산 근거 제공

일반적으로 다루어지는 마을 경제에 관한 문제는 단순히 '경제' 만으로는 접근할 수 없으며 마을 문화, 생태적 조건 등과의 통합 체계로 이해해야 한다. 이러한 체계 유지를 위한 원칙들은 i) 전통적인 농업과 농촌커뮤니티의 유지를 지원할 수 있어야 하고, ii) 생산양식의 다양화, 농업의 지속과 경관특성 유지, 자연 보전의 가치 부여 등을 수용해야 하며, iii) 농촌지역에서 환경 적으로 수용이 가능한 비농업 경제활동을 강화할 수 있어야 한다.

지속성을 가진 마을 경제는 커뮤니티 내부의 모든 관계가 상호 공평하게 유지되는 것을 말하며, 변화의 융통성을 가지고, 시대 흐름에 따라 지속적인 변화가 이루어지는 것을 말한다. 이를 위해서는 외부 자본에 의존되는 성장 정책

은 배제되어야 하는데 이러한 접근의 요건으로는 마을경제와 관련된 마을 내·외의 인적 자원을 개발하는 일과 이들의 활동에 대한 제어 방법을 다양화하는 일일 것이다.

그러므로 마을보전작업에서의 경제성 향상을 위한 목표는 '생산'(production)이 아니라 '생산할 수 있는 능력 배양'(the capacity to produce)이 되어야 하며(Sargent, 1991:193), 이에 부가적으로 커뮤니티 지향적인 접근과 주변 지역사회에서의 광범위한 지원도 요구되는 것이다.

이렇게 지속가능한 생활 및 생산의 근거 제공을 위한 방법들은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 자체적인 자금 확보이다. 가장 용이한 방법은 비영리단체를 통해 기여자를 확보하는 방법이다. 마을 보전작업 참여자들의 회비, 지자체의 기부, 연중 행사를 통한 수입(축제, 공예 박람회 등), 안내책자 판매, 특별 프로젝트 수행 등을 들 수 있다. 둘째, 마을 자원을 소득원화 하는 방법이다. 일반적으로는 관광사업과 결부되며, 마을이 보유한 깨끗한 환경, 아름다운 경관, 역사적인 문화와 생활 양식, 마을 민속 등을 활용한다. 셋째는 공공으로부터의 지속적인 지원과 다양한 유형의 보상이다.

### 2) 지속적인 유지관리와 평가

올바른 유지관리와 평가를 위해서는 지속적인 조사 및 모니터링<sup>36)</sup>과 관리 대상을 마을 전체로 확대하는 작업이 필요하다. 보전작업의 혜택이 실질적으로 작용하여 결과로 인식되기 위해서는 많은 시간을 필요로 하는데, 이 중에는 실제 보전작업을 추진하기 위해 필요한 시간외에 관련된 사람들을 설득하는 시간도 포함된다. 이러한 과정은 지속적으로 핵심적인 환경 자원들을 보전하고, 주변 환경의 전체적 특성과 질을 유지할 수 있도록 장기적인 관점에서 진행되며(Storkes, 1989:14)<sup>37)</sup>, 또한 실현가능한 시간 속에서 단기적인 목표도 병행·적용된다.

34) 1968년에 National Trails System Act를 제정하여 전국의 휴양, 역사, 경관트레일 시스템을 만들었고, 1987년에 8개의 National Scenic Trails(14,000마일), 7개의 National Historic Trail(10,000마일)을 지정했으며, 현재 772개의 휴양 트레일(8,500마일)이 있다(Sargent, 1991:229).

35) 최근에 시행된 대표적인 예로서는 영국 켄트의 지자체(Kent County Council)에 의해 매년 정기적으로 시행되고 있는 '3-day Conservation Show'라는 프로그램을 들 수 있다. 켄트의 마을박물관(Museum of Kent Rural Life)에서 개최되며 마을 재생을 위한 기술과 결과물을 전시하여 마을 보전의 동기 부여와 함께 일반인과 어린이들에게 마을 보전을 이해시키는 데에 큰 역할을 하고 있다.

36) 올바른 관리와 평가를 위해서는 지속적인 조사와 모니터링이 필수적이다. 최근에 행해지는 조사들의 경향은 단순히 조사대상의 실태만을 파악하는 것뿐만 아니라 보전작업에서의 새로운 이슈를 찾아내는 수단으로 사용되기도 한다.

37) 영국 랭카셔(Lancashire County)에서 추진된 'Wycoler Country Park Conservation Plan'은 1973년에 제안되었고, 그 후 약 10년 동안 실행되었다. 장기적인 실행으로 보전작업에서 가장 민감한 변화들을 적절히 수용하여 성공을 거둔 예이다(Haskell, 1993:225~227).

이를 위해 일반적으로 마을을 구성하고 있는 모든 요소들을 유지·관리의 대상으로 삼고 있으며, 특히 경관상 중요한 요소들(길, 담, 수목, 야외창고 등)에 대한 조사와 관리·지원이 활발히 진행된다.

이와, 함께 최종적으로 추진되는 평가과정(questioning process)은 보전작업에 대한 평가 외에 기존 보전 목표들의 달성을 위해 노력하여 온 관련인들에게 힘을 부여하고, 새로운 프로그램을 창안하여 추진할 수 있게 하는 촉발제의 역할을 한다.



〈사진 1〉 지속적인 평가를 위한 전문가참여  
 자료: Sutrt, S.(1990), p.32.



〈사진 2〉 지속적인 유지관리를 위한 주민참여  
 자료: Magel, H. and J. Attenberger(1990), p.41.

### 3. 물적 보전방법론

#### 가. 정체성 확보 차원

##### 1) 외형적 측면

마을 외형의 정체성 확보를 위한 대상이 되는 자원은 자연경관자원(natural resource and scenic resource)과 역사문화자원(historic and cultural resource)으로 구분할 수 있다. 자연경관자원들은 항상 미(美)와 관련된 외형적 조건으로 제한되는 것은 아니며, 역사환경의 정체성 형성을 돕는 주요한 시각적 대상들은 모두 포함된다. 그러므로 ‘마을 특성’이란 단순히 건축물로만 판별될 수는 없으며, 자연요소 및 도로 등의 기반요소와 이에 부가된 충전요소인 수목, 건축물, 장치물 등의 결합으로 이루어진다고 볼 수 있다.<sup>38)</sup>

또한 역사문화자원의 고려는 커뮤니티를 형성하고 있는 경제적, 지리적, 사회적, 문화적인 힘을 이해하고 인식할 수 있도록 도움을 준다. 즉, 역사자원을 보호한다는 것은 마을의 실제적이고 명확한 과거와의 관계를 보전하는 것이고, 지역의 정주·발전·쇠퇴 등의 진행과정에 대한 역사적인 정보를 공급받을 수 있는 중요한 자원들을 보호하는 것을 말한다(Stokes, 1991:38).

##### 2) 기능적 측면

1차적으로는 마을을 유지하는 비물리적인 속성으로 볼 수 있고, 2차적으로는 생산과 생활에 관련된 기능을 말한다. 이러한 기능을 유지하기 위한 핵심자원은 인적자원(human resource)이라 할 수 있고, 이는 주민 자체만을 의미하기보다는 주민들간의 관계와 지식, 기술, 기억 등의 총체를 의미한다. 이들은 주민들의 생활 및 생산의 기반을 제공하며, 또한 주민들의 종교, 윤리 및 직업적인 배경에 근거하여 마을에 독특한 잠재적 특성을 부여한다.

또한 커뮤니티 존속의 가장 중요한 생산양식인 농업은 커뮤니티를 구성하고 있는 다양한 요소들과 복합적으로 작용하고 있기 때문에, 미래에는 ‘농업 자체의 보존’(preservation of agriculture)보다는 ‘농업적 특성의 보존’(the preservation of agricultural character)이 더 중요한 사안으로 판단된다(Heyer, 1990:2 참조). 이러한 농업적 특성의 보존을 위한 기술로는 일반적으로 토지분할제한, 보전지구지정,

38) 마을 외형의 정체성 회복을 통해 마을 보전을 추진하는 방법은 독일의 농촌 보전프로그램인 ‘Dorfneuerung programme’에서의 핵심사업 중 하나이며 주민 및 일반인들의 향수를 자극함으로써 마을 보전의 이해와 의지를 높일 수 있는 방법이다. 대표적인 복원 사례로는 마을광장 소개울 등의 마을 소공간이며, 또한 땀공장 등 마을의 중요한 기능을 담당했던 건물과 마을을 상징하던 동상 등의 장치물도 대상이 된다.

개발권이양권, 지역권, 민간토지신탁, 토지평가 및 필지평가<sup>39)</sup> 등이 활용된다.

### 3) 심미적 측면

심미적인 측면에서 마을에서 인지되는 가장 기본적인 특성은 '마을 배치 패턴'과 '마을의 자연미와 장소성'이며, 농업적 특성, 마을 성장 패턴, 새로운 경제 활동 등도 이에 해당된다(Stokes, 1991:135). 또한 마을 내 길의 보호, 목가적인 분위기를 전달하기 위한 경관 조망점의 확보, 마을 광장의 재생, 수목보전작업, 마을 광고물 정비 등도 심미적 측면에서 마을 특성을 유지하는데 크게 기여한다.

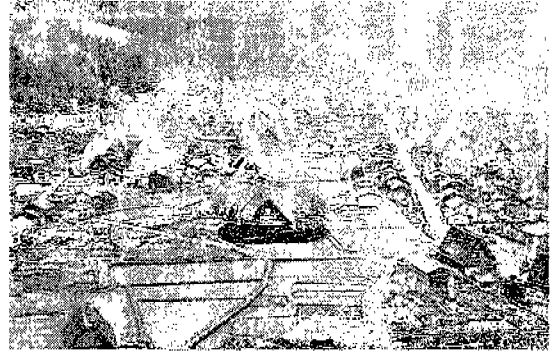
## 나. 쾌적성 확보

### 1) 환경개선 차원

환경개선 차원의 작업들은 농촌문제와 결합되어 사회계획(positive social planning)의 성격을 많이 포함하게 되며<sup>40)</sup>, 이러한 목적의 보전계획은 일반적으로 개별건물의 보호에 초점이 맞추어지는 경향이 있다. 이에 반해, 일본은 '기반시설의 확보'를 통한 주민들의 쾌적한 생활과 안정성 확보를 매우 중시하며, 미국과 영국은 '보행권 회복'을 목표로 환경개선을 추진하는 경향을 보인다. 특히, 미국은 오래되고 낙후된 근린지역 보전(neighborhood conservation)을 위해 '중심가로계획(Main Street Projects)'를 실시하여 많은 낙후한 정주형 역사환경들에 새로운 활력을 제공하였다. 영국은 주로 'Enhancement Scheme'와 'Town Scheme'을 통해 이러한 목표를 실행하며, 이에 포함되는 내용들은 보행공간개선, 가로장치물 조성, 경관 구성, 건축물 재생 및 복원 등이다(Jones and Larkham, 1994:88).

이러한 노력들의 실천을 위해서는 실질적으로 사업을 추진해 나가는 보전분야의 전문공무원이 필요하며, 단일형식의 지원보다는 전반적인 사회·경제적 지원과 연계된 복합 형식의 지원이 필요하다. 또한 지속적인 주민 설득작업도 요구되는데, 최근에는 디자인 매뉴얼(design manual)을 이용한 방법이 점차 보편화되고 있는 추세이다. 이 방법은

관습적인 것과 창의적인 대안과의 차이점들을 그래픽 또는 이야기형식을 통해 'good plan'과 'bad plan'으로 비교하는 것이다. 이 디자인 매뉴얼의 검토작업을 통해, 환경개선을 위해 마련된 마스터플랜의 계획의도들이 주민합의 하에 조례형태(ordinance form)로 발전되게 된다.



〈사진 3〉 일본 白川마을의 재난방재시설

자료 : 宮澤智士(1987), p.4.

### 2) 설계기준 차원

마을환경개선을 위한 설계기준은 마을단위, 건물단위, 외부공간단위로 구분된다. '마을단위'에서 설계기준은 주로 토지이용, 접근로, 교통체계, 주차·보행, 건물 위치·형태, 공급처리시설, 재난방재시설, 식생, 오픈스페이스 등에 적용된다. 그러나 지표화되어 적용되는 설계지침들은 마을의 정체성과 지역성 등을 고려하지 못하거나 지나치게 이상적인 기준으로 적용되어 실천성이 약화되는 경우도 발생한다. 이러한 설계기준들은 지역 유형을 고려하여 일반화된 일반형<sup>42)</sup>과 마을단위에 직접 적용 가능한 특화형으로 구분할 수 있고, 대부분 현재 전문단체의 검토와 마을의결기관의 동의를 통해 조례로 적용한다. 이렇게 조례화된 내용들은 보전 대상의 기초적인 소개에서부터 구체적인 보전(시공)방법에 이르기까지 다양한 정보를 전달하며, 지침들은 소유주가 손쉽게 적용할 수 있도록 간단하게 표현한다.

건축단위에서 적용되는 설계기준의 유형은 크게 세 가

39) 개발을 조절하는 방법이 아니라 비교가치들을 세우는 정보체계이며, 농업잠재력의 견지에서 땅의 상대적 가치의 평가를 위한 장치이다.

40) 이 계획은 모든 주민들을 위해 마련되며, 'affordable housing', 'neighborhood integrating protection', 'public access to public vistas', 'community parks and playgrounds', 'public transportation system', 'bike and pedestrian system' 등의 계획 등의 통합 적용이 필요하다(Sargent, 1991:150).

41) 1980년부터 시작되었고, 31개주 500여 마을에서 이 프로그램을 도입하였다.

42) 주로 토지이용정책, 건축재활용방안, 광고물처리, 기반체계구축, 주민참여방안 개발 등의 내용을 다룬다.

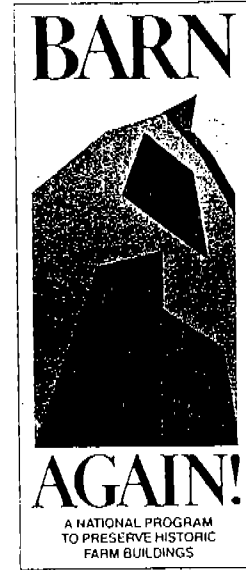
▶ 현황



▶ after conventional development



▶ after creative development



〈사진 4〉  
‘BARN AGAIN’ 홍보물  
자료: Johnson, D. (1989). p.5.

지로 나눌 수 있다. 첫째, 용도변경(conversion)을 위한 지침을 들 수 있는데, 원래는 쓰이지 않는 건물들의 용도전환과 재활용(reuse)을 위해 제기된 방안이다. 주로 창고 등 부속 건물들의 용도전환이 다루어진다. 미국에서는 오래된 창고 건물들을 재활용하려는 움직임이 80년대 초반부터 일기 시작하여, 1987년에는 ‘National Trust for Historic Preservation’의 주도로 시행한 ‘BARN AGAIN’이란 마을창고 보전운동은 마을의 역사적인 창고들의 보전뿐만 아니라 경제적 혜택을 얻을 수 있다는 가능성을 열어준 계기가 된다(Johnson, 1989:2~14; Stokes, 1989:41).

둘째, 주변과의 조화를 위한 지침들이다. 마을에서 건축물의 신축이나 노후 건물들의 재생 작업은 마을의 미래를 위해서는 필수적이지만, 신·증축 건물들은 건축물의 역사성이 결여되어 있어 마을 전체의 조화성 측면에서 문제가 된다. 이러한 문제의 해결을 위해 수 세기동안 누적·적응되어 온 마을 분위기와 전체적인 마을 맥락을 신·증축 시에 인식하고, 이러한 조건을 고려한 설계 기준을 미리 조례에서 제시하여 올바른 마을 보전을 유도하고 있다.<sup>43)</sup>

셋째, 건물 가치를 규정하는 지침들이다. 일반적으로 국가 지정의 보호대상들을 1등급으로 하고 나머지도 자체적으로 등급을 두어 보전 강도 및 활용 정도를 결정한다.

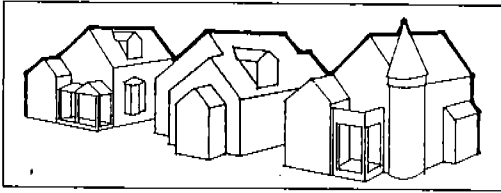
외부공간단위의 설계 기준들은 마을 길, 마을 광장, 마을 정원, 공용주차공간 등의 단위공간에 대한 기준들과 개인정

〈그림 6〉 (디자인 매뉴얼(design manual)의 적용 예

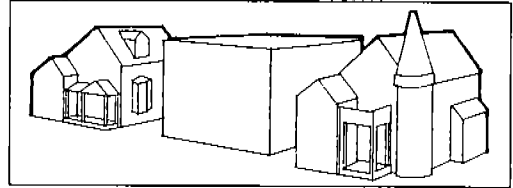
▶ 자료: Massachusetts Department of Environmental Management and Center for Rural Massachusetts(1993), pp.51~53.

▶ 규모(massing)

권장

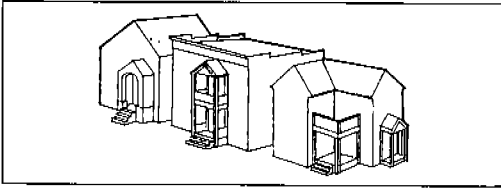


금지

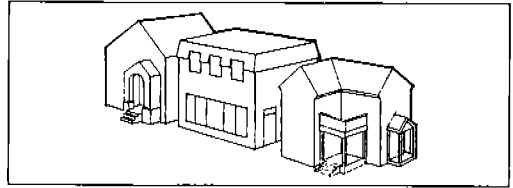


▶ 입구감(sense of entry)

권장



금지



<그림 7> 주변과의 조화를 위한 설계기준의 예

자료: Roddewig, R.(1983), p.35~36.

원, 가로장치물, 보호수목 등에 대한 기준들로 구성한다.<sup>44)</sup>

### IV. 결론

#### 1. 고찰 결과

외국 선례들을 통한 보전방법론에 대한 고찰 결과는 (표 2)과 같이 정리할 수 있다. 이러한 고찰 결과들을 우리의 상황과 비교해 볼 때, 크게 세 가지의 특성들을 발견할 수 있다. 첫째, 전반적으로 비공식적 단체 또는 주민 스스로에 의한 상향적 접근 위주로 보전과정이 전개되며, 공공에 의한 하향적 접근은 부분적인 보조수단으로만 작용하고 있다. 둘째, 보전방법들이 과거적 자산에 대한 무조건적인 보존보다는 현실 조건에 대한 적절한 고려를 통해 정주지의 지속가능성을 확보하고 있다는 것이다. 마지막으로는 역사환경에 대한 외형적 조건에만 치우치기보다는 프로그램 위주의 다양한 보전방법론들을 적용하여 지속적인 주민참여와 유지·관리가 이루어지고 있다는 것 등이다.

이러한 결과를 통해 볼 때, 각 지역의 조건과 주어진 사

회·경제적인 배경에 따라 조금씩 다른 보전방법들이 적용되고 있었지만, 공통적인 사실은 보전작업의 기본 원칙들 속에 마을에 대한 관련인들의 권리들이 균형 잡힌 시각 속에서 철저히 존중되고 있다는 사실이다. 즉, 다양한 인센티브와 체계적인 보전계획의 적용을 통한 주민들의 지속적인 생산기반의 유지와 쾌적한 생활공간의 확보는 주민들이 마을에 대한 '역사환경권'과 '소유권'에 대한 강한 자신감을 부여하게 되고, 이러한 노력들이 일반인들의 마을에 대한 '향유권'과 '이용권'을 확보하는 데에 따른 갈등들을 최소화시키게 된다. 이러한 과정은 마을의 유지·관리작업에 주민과 관련인들의 자발적이고 적극적인 참여 등을 유발하여 자연스럽게 상호간의 만족도가 확보되고, 이를 통해 온전한 마을보전이 진행되는 것이다.

또한 이러한 과정 속에는 역사환경 자체에 대한 가치 존중 이외에 주민들의 존재 가치에 대한 철저한 인정과 배려가 내재되어 이로 인해 주민 스스로의 자긍심을 배양하게 되고, 이것이 올바른 유지·관리로 연계되는 결과로 나타나는 것을 발견할 수 있다.

43) 주변과의 조화측면을 마을조례화 하여 사용하고 있는 벨티모어(Baltimore)의 사례는 다음과 같다. 설계지침들은 주변 건물들과 관련하여 평가하여야 하며 그 기준항목은 다음과 같다.

① 높이 ② 전체규모와 매칭 ③ 파사드의 주 분할과 리듬감 ④ 개구부의 개방성 정도(창문과 벽과의 관계)  
 ⑤ 지붕처리 ⑥ 재료, 색채, 건물표면 재료 등 ⑦ 일반적 건축 특성 ⑧ 가로와의 관계 ⑨ 대상지의 형상 또는 안전성 등 (참조: "Guideline for development in Rural Conservation Commercial Zone and Commercial Rural District Baltimore County Code," 1978 as amended, Section 22-104)

44) 설계기준서인 Southampton Village Designbook(미국, 텍스)에는 마을 분위기 유지에 필요한 '가로수', '지표', '관목' 등의 처리방법에 관한 지침이 수록되어 있고, 사용할 수목 및 조화의 종류도 구체적으로 제안하고 있다.

〈표 2〉 고찰 결과

구분		보전방법 및 내용		시사점	
보전정책과 수단	제도적 접근	하향적 접근	공식적 근거 가변제어방법	지역제, 지역분할제, 특별지역제 등 가변토지이용규제, 개발이양권, 보전지역권 등	정주지의 지속가능성 확보 및 보호
		상향적 접근	전통적 방안 응용형 방안	신탁기금, 회전자금 등 조건용도제와 특별규제, 보전과정의 다양화	단순한 재정지원에서 탈피하여 다양한 정책개발과 결합
	계획적 접근	보전계획 유형	법적	보존계획(일본) enhancement scheme, town scheme(영국) preservation plan(미국), Dorferneuerung programme(독일)	각 정주지의 조건에 따른 다양한 접근 시도
			형식	프로그램, 계획·설계, 공공발표 등	역사보존조례와 일반 지역계획의 연계방안 구축
		보전계획 실천	축발 근거	조사서 발간, 보존과 개발 갈등, 관광객 증가로 인한 커뮤니티 파괴 등	장기적 준비와 지역 커뮤니티의 협조 유도
			주요 실천 항목	장기 검토, 지속적인 연구지원, 경제적 인센티브 개발 등	
비물적 보전방법론	참여 프로그램	마을 내·외의 단체 조직	공식단체 비영리단체	중간성격의 'semi-public institute'가 유리 역할: 자원봉사·지원금 모집, 공공과 주민 갈등해소 등 초기보전작업 후 공식적 핵심단체로 발전·승격	다양한 보전단체를 통한 커뮤니티의 승인 확보
		교육을 통한 인지도 확보	주민자긍심 확보	삶의 가치에 대한 인식과 마을 가치에 대한 인식 교육(마을조사의 참여, 어린이 활동, 워크숍, 마을축제 등)	마을보전의 당위성을 확보하기 위한 수단으로 활용
			외부인 교육	홍보작업(대중매체, 교육·홍보시설, 이벤트, 시상제도 등)	
	유지관리 프로그램	생활 및 생산 근거 제공	원칙	농촌 커뮤니티 유지, 마을지속가능성 확보, 비농업 경제 활동 강화 등	지속성있는 마을 경제 확보를 위한 커뮤니티 내부의 상호공평성 보장
			목표	생산할 수 있는 능력 배양	
		지속적인 유지관리와 평가	방법	자체적 자금 확보, 마을자원의 소득화, 공공으로부터의 지속적인 지원과 보상 등	
지속적 유지관리	지속적 유지관리 올바른 평가		전체적인 환경의 질과 특성 유지가 가능한 장기적 관점 관련인들에 자긍심 부여, 새로운 프로그램 창안 등	마을의 모든 구성요소들을 유지관리와 평가대상으로 설정	
물적 보전방법론	정체성 확보 작업	외형적 차원	자연경관자원	미적 조건 외에 정체성 확보와 관련된 대상 모두 포함	마을특성의 외형 유지를 위한 자연·역사문화환경 고려
			역사문화자원	현재와 과거와의 관계 보전, 마을의 역사문화정보 공급	
		기능적 차원	비물적 속성	주민들간의 관계와 지식, 기술, 기억 등의 총체	주민들의 종교, 윤리, 직업 배경 등에 근거한 잠재적 특성 개발
			생산·생활관련 기능	농업적 특성의 보존	
	심미적 차원	기본적 특성	마을배치패턴, 자연미와 장소성, 농업 특성, 마을 성장 패턴, 새로운 경제활동 등	타 마을과 차별화된 마을이미지 확보	
		부가적 특성	마을길, 마을 조망점, 광장, 고목 등의 재생과 보전		
패적성 확보 작업	환경개선 차원	농촌 계획적 접근	개발건물 보호, 기반시설 확보 등	사회·경제적 지원과 연계된 복합지원 추진	
		특화 전략적 접근	보행권 회복, 근린지역 보전 등		
	설계기준 차원	유형	마을·건물·외부공간단위, 일반형·지역특화형	전문단체의 검토를 거친 후, 구속력 있는 마을조례로 적용	
		내용	건축관련	용도변경기준, 주변과의 조화기준, 건물가치기준 등	
조경관련	단위외부공간기준, 조경요소기준 등				

2. 시사점

외국 선례들의 보전과정과는 달리, 우리나라의 농촌 정

주형 역사환경들을 보전하기 위한 노력은 80년대 들어 특별한 준비작업 없이 법·제도에 의해 갑자기 시작됨으로써 큰 혼란을 초래하게 된다. 또한 일본과 같이 '향유권'과

‘환경권’ 등의 권리에 대한 법리형성과정이 제외된 채, 일방적인 하향적 접근 위주로 추진됨으로서 올바른 보전작업이 진행되고 있지 못한 실정이다.

외국 선례들을 고려해 볼 때, 이러한 상황 극복을 위해서는 크게 두 가지 차원의 발상 전환이 필요하다. 첫째는 보전대상이 ‘문화재 위주의 개별 대상’에서 ‘정주지 전체 차원’으로의 전환이며, 둘째는 보전방법들이 마을의 기능측면을 활성화시키기 위한 ‘장기적인 지원형식’과 주민들의 삶을 보장할 수 있는 ‘지역차원의 접근’으로의 전환이다. 이러한 새로운 접근을 위해서는 법 자체가 다양한 시대적·지역적인 변화를 수용할 수 있는 융통성을 가져야 하고, 물리적 대상을 보존하기 위한 현재의 규제 및 금지위주

의 방법보다는 새로운 미래 변화를 수용할 수 있는 다양한 제어방법의 개발이 필요하다 할 수 있다.

본 연구는 '80년 대 초반 이후 우리나라에서 약 15여 년 동안 추진되어 온 농촌 정주형 역사환경의 보전정책과 결과들의 올바른 평가를 위한 전제적 조건들을 외국 선례들을 통해 도출해 보았다. 일부 국가에 한정된 선례 선정과 문헌연구 위주의 한계로 인해 부분적인 오류가 있을지도 모르지만, 그 동안의 농촌 정주형 역사환경의 보전과정에서 나타난 문제점들을 보완하고, 새로운 시각의 계획과 이의 추진작업에 근거 자료가 될 수 있으리라 판단된다.

## 參 考 文 獻

1. 강동진(1995) “역사환경 관련법이 농촌지역에 미친 영향에 관한 연구 -경주 양동마을 및 인동마을을 사례로-,” 「국토계획」 30(3).
2. 강동진(1997) “정주형 역사환경 보전방법론 설정 -전통마을을 중심으로-,” 「국토계획」 32(4).
3. 박윤흔(1993) 『행정법강의(상)』, 서울: 국민서관.
4. 문화체육부(1994) 『전통문화마을 보존 전승을 위한 모델 개발 연구』, 서울: 문화체육부.
5. 서원우(1988) 『현대행정법론(상)』, 서울: 박영사.
6. 오세탁(1983) “문화재보호법연구 -문화재 향유권 법리를 중심으로-,” 단국대학교 대학원 박사학위논문.
7. 유희일(1988) “계획제한과 사권보호에 관한 연구,” 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
8. 大阪辯護士會(1971) “環境權確立のための提言,” 「ジュリスト」 479號.
9. 椎名愼太郎(1978) “伊場訴訟と文化的環境權,” 「考古學研究」 99號.
10. 林 迪廣(1980) “文化財指定解除處分と國民の利益,” 「判例時報」 957號.
11. 今村成和(1973) “文化財保護と補償問題,” 「ジュリスト」 第544號.
12. 宮澤智士(1987) 『町ならびみ保存のネットワーク』, 東京: 第一法規.
13. Ardent, R., et al.(1994) *Rural by Design: Maintaining Small Town Planning*, Chicago: APA Press.
14. Baltimore County Office of Planning and Zoning(1990) *Hereford Community Plan*, Towson, Md.
15. Bucks County Planning Commission(1985) *Southampton Village Designbook*, Doylestown, Pa.
16. Bucks County Planning Commission(1989) *Village Planning Handbook*, Doylestown, Pa.
17. Chesterfield County Planning Department(1989) *Chester Village Plan*, Chesterfield, Va.
18. Community Vision Inc. and Center for Rural Massachusetts(1992) *A Design Guideline Manual for Sustainable Development on Cape Cod, MA*: Cape Cod Commission.
19. Countryside Commission, English Heritage and English Nature(1993) *Conservation Issues in Strategic Plans*, Northampton: Countryside Commission
20. Frederic, O. S. et al.(1991) *Rural Environmental Planning for Sustainable Communities*, Island Press.
21. Gerloff, R.(1992) “Rediscovering the Village,” *Utne Reader*, 51.
22. Haskell, T.(1993) *Caring for Our Built Heritage: Conservation in Practice*, London: E & FN SPON.
23. Hester, R. T. and M. J. McNally(1983) “Manteo,



- North Carolina, Avoids the Perils of Boom-or Bust Tourism." *Small Town*, 14(3).
24. Heyer, F.(1990) *Preserving Rural Character*, Chicago: APA Press.
  25. Hubbard, P. J.(1993) "The value of conservation," *Town Planning Review*, 64(4).
  26. Johnson, D.(1989) "Using Old Farm Building," *FORUM Information* 46, National Trust for Historic Preservation.
  27. Jackson, J. B.(1984) *Discovering the Vernacular Landscape*, Yale Univ. Press
  28. Jones, A. N. and P. J. Larkham.(1993) *The Character of Conservation Areas*, London: The Royal Town Planning Institute.
  29. Kane County(1977) *A Barn Sampler: Rural Architecture*, Kane County.
  30. Kent County Council(1991) *Conservation Show 91*.
  31. Magel, H. and J. Attenberger(1990) *Das Bayerische Dorferneuerungs programm in Kommunal-politischer Leifaden 9*, Hanns-Seidel-Stiftung eV.
  32. Morris, M.(1992) *Innovative Tools for Historic Preservation*, Chicago: APA Press.
  33. National Trust for Historic Preservation(1990) *Appraising Easements: Guideline for Valuation of Historic Preservation and Land Conservation Easements(2nd edition)*.
  34. National Trust for Historic Preservation(1992) "Strategic Planning for Nonprofit organization." *FORUM Information Series* No. 66.
  35. Nelessen, A.(1989) *Village and Hamlet Development*, Princeton: Anton Nelessen Association.
  36. Nelessen, A.(1990) *Continuity Image Preference: A Guide for Future Development in Chesterfield Township*, Princeton: Anton Nelessen Association.
  37. Roddewig, R. J.(1983) *Preparing a Historic Preservation Ordinance*, Chicago: APA press.
  38. Sargent, F. O., et al.(1991) *Rural Environmental Planning for Sustainable Communities*, Washington, D.C.: ISLAND PRESS.
  39. Stokes, S. N., et al.(1989) *Saving America's Countryside: A Guide to Rural Conservation*, Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
  40. Surto, S.(1990) *Reinventing the Village*, Chicago: APA press.
  41. White, B. J. and R. J. Roddewig(1994) *Preparing a Historic Preservation Plan*, Chicago: APA press.
  42. Wright, J. B.(1993) "Conservation Easements: An Analysis of Donated Development Rights," *American Planning Association Journal*, Autumn.
  43. Yaro, R. D. et al.(1993) *Dealing with Change in the Connecticut River Valley: A Design Manual for Conservation and Development(5th edition)*, Cambridge: Lincoln Institute Land Policy.