

## 마을 만들기에서 시민단체의 역할 - 서울시 북촌 지역을 사례로 -

The Role of Civil Society Organization in the Place-making:  
Case study of North Village in Seoul

이소영\*

본 연구는 마을 만들기의 지속적인 추진을 위해서는 시민단체의 역할이 중요할 것이라는 관점에서 한국의 대표적 마을 만들기 사례로 여겨지는 서울시 북촌 지역 사례로 마을 만들기의 과정을 분석하였다.

지역주민단체는 마을 만들기 사업을 발의하고 행정으로 하여금 이를 추진하게 할 수 있기는 하지만, 실제 사업이 추진되는 과정에서는 자신의 이해관계로부터 자유롭지 못하여 지역 공동의 문제를 해결하는 데 있어 한계를 보이게 된다. 이 경우 와해된 지역 공동체를 재형성하여 마을 만들기를 지속시켜 나가는 역할을 시민단체에서 수행할 수 있다. 북촌의 예에서 보듯이, 시민단체들은 해당 지역의 문제를 이슈화하여 개인공간에만 집착하던 개개인들을 공유공간에 관심을 갖게 하고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험하게 하며, 다양한 이해집단과 관련 단체 간의 이견을 조율해 가는데 주도적인 역할을 하고 있다.

물론 마을 만들기의 주요 추진체계로서 시민단체를 고려하기 위해서는 시민단체 자체의 자격 요건에 유의하여야 한다. 시민단체에 대한 평가에 대해서는 보다 정제된 분석이 후속되어야 하겠지만, 지속적인 마을 만들기의 추진만을 고려한다면, 시민단체의 실천성, 자율성, 신뢰성 등을 기준으로 적절한 시민단체를 판별, 시민단체에 의한 사람 만들기로써 공동체 만들기를 완성, 거리 조성 및 미화작업 등 깃대기반의 삶터 가꾸기가 아닌 진정한 의미의 마을 만들기를 추진해 나가도록 해야 한다.

주요어: 마을 만들기, 시민단체, 서울시 북촌

\* 한국지방행정연구원 수석연구원(sy2@krila.re.kr)

## 1. 서론

최근 들어 한국 사회에서 ‘마을 만들기’에 대한 관심이 높아져, 살고 싶은 도시 만들기, 살기 좋은 지역 만들기, 문화·역사마을 가꾸기 등의 참여적 도시 및 지역계획이 정책적으로 반영될 만큼 마을 만들기에 대한 논의가 유행처럼 번지고 있다.

본격적인 지방자치제도가 도입된 지 10여 년이 넘어서고 있는 지금, 지방자치의 본연으로서 주민자치를 실질적으로 추구해 볼 수 있는 제도로서 마을 만들기에 대한 관심의 집중과 이의 제도적 반영이라는 점에서 일련의 마을 만들기 관련 정책들의 근본 취지는 공감된다. 그러나 ‘마을 만들기’라는 개념 자체가 학자마다 다양하게 정의되고 있으며, ‘주민자치활동’이라는 키워드를 공유한다고 할지라도 강조하는 바가 다를 수 있다. 강조하는 바에 따라, 도시의 물리적 환경이 중시될 수도 있고 지역사회 공동체 형성이 중시될 수도 있으며, 추진 체계 또한 행정의 역할이 강조될 수도 있고 주민단체나 시민단체 등의 역할이 강조될 수도 있다.

본 논문에서는 마을 만들이란 ‘일상 생활환경의 문제를 다루는 주민자치운동’으로서 이해하고 이 과정에서 시민단체의 역할을 상대적으로 강조해 보고자 한다. 물론 주민자치운동의 실질적 주체로서 지역주민의 역할과 이를 지원해 주는 행정의 역할 또한 무시할 수는 없겠지만, 일상 생활환경의 문제를 해당 지역의 이해관계에만 기반을 두지 않고 사회문제로 승화시키고 지속적으로 이를 행정에 요구할 수 있는 마을 만들기의 추동력은 시민단체에 있기 때문이다.

마을 만들기 과정에서 시민단체의 역할을 구체적으로 살펴보기 위하여 한국의 마을 만들기의 전형적 사례로 제시되고 있는 서울시 북촌 지역을 대상으로 마을 만들기 과정과 시민단체의 역할을 분석하여, 한국의 마을 만들기 추진체계상의 함의를 제시하도록 하겠다.

## 2. 마을 만들기에 관한 논의

한국의 ‘마을 만들기’라는 개념 자체는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり)라는 용어를 직역하여 사용하고 있다는 느낌을 완전히 배제할 수는 없다. 물론 한국의 마을 만들기 논의와 실천은 순전히 한국적 상황을 배경으로 한 것이겠지만, 개념의 명확화를 위하여 이론적 논의는 일본의 마을 만들기에서부터 시작하도록 한다.

### 1) 일본의 마을 만들기(まちづくり)

마을(町; まち)이라는 명사형과 만들기(づくり)라는 명사형 동사가 결합된 복합어인 마치즈쿠리(まちづくり)라는 말이 어떤 특정의 의미를 담아서 이용하게 된 것은 일본에서도 전후부터일 것이라고 추정하고 있다. 그 하나의 경로가 전후 연합군사령부 점령하에서, 미국의 지역사회 조직화(Community Organizing)의 번역어로 마치즈쿠리가 이용되었을 것이라는 추정이다. 당시 일본의 사회학자를 중심으로 주민 스스로에 의한 지역사회 형성이라는 의미로 마치즈쿠리라는 용어를 사용한 예가 빈번하게 발견되고 있으며, 부락 만들기(村づくり, 무라즈쿠리) 등 전후의 지역운동들도 민주화의 흐름에서 주민자치를 운동론적으로 전개하려고 한 것이었다(渡辺俊一·小泉 秀樹, 1997).

일본은 1950년대 중반 이후 고도성장기를 거치면서 대도시문제, 환경문제, 농촌지역 과소문제 등이 심각하게 대두되기 시작하였다. 특히 급격한 산업화로 인한 ‘이타이이타이병’ 등의 공해문제는 시민운동을 촉발시킨 계기가 되었으며, 이후 시민운동은 점차 ‘유홍시설입지 반대’, ‘야하기(矢作) 강의 환경보전’ 등 일상생활의 영역에서 시작하여 ‘구획정리 반대운동’ 등 도시정비, 재개발사업, 도시환경정비들과 같은 제도화된 영역에까지 다양한 영역으로 확대되어 왔다.

1960년대 후반을 거쳐 1970년대에 들어오면서 니시아마 우조우(西山

卯三)의 연구 그룹을 중심으로 고베시를 중심으로 한 관서 지역의 주민에 의한 주거환경정비를 지향한 마을 만들기(まちづくり)가 아닌 거리 만들기(街づくり, 마치즈쿠리)가 실천되었다. 이 연구그룹의 일원이었던 히로하라(廣原, 1973)는 마치즈쿠리에 처음으로 이론적 정의를 준 인물로, 마치즈쿠리를 “과학에 의거하여 주민 스스로에 의한 자발적이며 지속적인 주거환경개선운동”이라고 정의하고 있으며, 이러한 이론의 실증적 실험장소였던 고베시의 마노(眞野)지구는 지진 등의 재해를 거쳐 현재까지도 마치즈쿠리의 표본적 사례로 여겨지고 있다(小泉 秀樹, 2006).

이후 1980년대 주거환경정비, 시가지정비를 지향하는 마치즈쿠리는 주민 스스로가 아닌 오히려 행정이 발의하면서도 주민과 전문가의 협조적인 활동을 얻는 사업으로 전개되었다.<sup>1)</sup> 관동지방의 예를 들면, 동경의 세타가야구(世田谷區), 사이타마(埼玉)현의 아게오시(上尾市) 등지에서 시가지 정비를 중심으로 다양한 주거환경정비 사업 등이 진행되었으며, 마치즈쿠리를 목적으로 하는 NPO의 수가 동경만 해도 1,500개를 넘어서게 되었다. 활동 목적 또한 주거환경개선은 물론 녹지 및 하천 보전, 고령자가 살기 좋은 마을 만들기, 아티스트가 살 수 있는 마을 만들기, 노숙자의 주택확보 및 생활재건, 방재대책 등 다양한 영역에서 이루어지고 있다(小泉 秀樹, 2006).

이렇듯 일본의 마을 만들기란 전후 급격한 산업화로 인한 공해문제 등의 각종 지역문제에 대응한 주민자치운동을 지칭하다가 점차 도시기본계획에서 주민 참여, 주민에 의한 주거환경개선운동 등 제도화된 영역에서의 주민참여 문제를 일컫게 되었으며, 정책 영역 또한 주거환경개선에서부터 점차, 문화, 환경, 복지, 방재 등 정책의 전 영역에서의 주민참여 문제로 확대되어 가고 있다.

1) 1983년 나카소네 내각은 민간의 활력을 토대로 여유와 활력 있는 지역사회 형성을 내세우며 주로 교통사고 예방, 환경보호, 공해추방, 건축물관리 등과 같이 공공부문에서 접근하기 어려운 사업을 주민이 참여하는 마치즈쿠리로 해결하고자 하였으며, 이를 계기로 마치즈쿠리 운동도 본격적인 궤도에 올랐다(진영환, 2006: 30).

한국에서 흔히 마을 만들기를 지역사회 형성을 강조하는 주민자치운동 또는 주민에 의한 주거환경개선운동이라는 두 가지 측면으로 이해하고 있는 것은 일본의 마을 만들기의 논의에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

## 2) 한국의 마을 만들기

마을 만들기<sup>2)</sup>를 일상 생활환경의 문제를 다루는 주민의 자치활동이라는 개념으로 이해한다면, 이러한 움직임이 확산되기 시작한 것은 1990년대에 들어서고부터이다.<sup>3)</sup> 1980년대까지의 시민운동은 군사정권하에서 ‘민주화’를 기치로 한 전국 차원의 정치투쟁이 위주였다면, 1990년대 들어서는 지방자치제도 등의 실시와 더불어 지역 단위의 생활환경 운동으로 운동의 방향과 내용이 점차 바뀌게 되었다.

참여연대가 주도해 온 ‘아파트 공동체 운동’을 비롯하여, 각 지역 YMCA가 주민들과 함께 전개하고 있는 ‘아름다운 마을 만들기 운동’과 ‘마을학교 개최’, 녹색연합의 ‘생태마을 학교’, 도시연대의 ‘원서동 한평 공원 만들기’, ‘인사동 작은가게 살리기’ 등 다양한 활동들이 곳곳에서 진행되어 왔다.

2) 일본의 마치즈쿠리를 직역한 느낌이 없지 않은 ‘마을 만들기’는 생활환경에 관심을 갖고 행동하는 주민들의 활동을 지칭하는 말로 그동안 ‘지역 만들기’, ‘동네 가꾸기’, ‘마을 가꾸기’ 등과 혼용되어 왔으나, ‘마을’이 품고 있는 공동체적 의미, 가꾸기가 담고 있고 물리적 치장의 의미로 인하여 전문가와 시민운동가들 사이에서 ‘마을 만들기’라는 용어로 자연스럽게 수렴되고 있는 추세이다(정석, 1999: 2~3).

3) 한국에서 지역 만들기 또는 지역운동이란 말은 1990년대 초반부터 사용되었다. 당시 YMCA가 ‘21세기 지역 만들기 운동’을 전개하면서 사람들의 입에 오르내리기 시작한 ‘지역 만들기’란 말에는 지방자치시대를 맞아 그동안의 광역적이고 전국적인 차원의 정치투쟁 위주의 시민운동에서 벗어나 지방과 지역으로 시민운동의 방향과 내용을 선회하자는 뜻이 담겨 있었다. 그러나 이때의 지역은 ‘전국’ 또는 ‘중앙’의 상대개념으로 쓰이기는 하나, 때로는 ‘도시’보다도 더 큰 공간범위를 의미하는 경우가 있어 일상 생활환경의 문제를 다루는 주민활동을 지칭하는 마을 만들기의 의미와는 완전히 일치하는 개념은 아니다(정석, 1999: 3).

<표 1> 한국의 마을 만들기 사례

구 분	지 역	활 동 사 례
골목가꾸기	동대문구 용두1동 종로구 가회동 대구시 삼덕동	꽃길골목 만들기 장미골목 만들기 담장허물기(대구사랑운동시민회의)
푸른마을가꾸기	서울 은평구 진관내동 수원 전주 관악구 사당3동 마포구 성남 분당	한평 공원 만들기(도시연대) 한양주택 생울타리조성 수원천 하천가꾸기(수원환경운동센터) 전주천 자연형 하천복원(공동협의회) 양지공원 조성·관리 성미산 살리기(성미산 지키기 모임) 맹산 살리기(분당 환경시민의 모임)
주차장만들기	강북구, 강서구, 용산구	주택 내 내주차장 갖기
보행환경 개선	불광2동 정릉, 전농동 은평구 녹번동	안전한 통학로 만들기(도시연대) 차없는 골목 어린이통학로 개선
사회·문화시설 조성	인천시 부평 부산 금샘마을 전주시 신일강변아파트 성남시 분당 동아아파트 신천동 미아3동	문화의거리 조성(추진협의회) 마을잔치(금샘사랑방) 문화공간 마련, 마을축제 도서관 운영 어린이도서관 운영 놀이터 가꾸기(열린사회시민복부회)
음식물쓰레기 처리	서울시 목동아파트 서울시 중계주공아파트	음식물쓰레기 자원화 음식물 재활용사업
마을유지관리	사당2동 동작구 송파구	양지공원주민관리(주민자율관리위원회) 뒷골목청소, 재활용품수거(녹색봉사단) 청소, 골목관리(골목관리자원봉사단)
재래시장살리기	경동시장 대구 남성로 명동 인사동	약령시장 정비(상인조합) 약령시장 정비(보존위원회) 중앙로정비 작은가게 살리기(도시연대)

자료: 진영환(2006: 25~26).

정립된 이론에 의해 추동되었다기보다는 마을단위의 지역운동의 성격  
을 띠고 있는 한국의 마을 만들기의 특성을 마을 만들기에 관한 초기 연  
구자 정석(1999: 5)은 다음과 같이 요약하고 있다.

첫째, 마을 만들기는 삶터 가꾸기이다. 마을 만들기는 마을 삶터(생활

환경)를 주민들(시민, 이용자)이 스스로 나서서 가꾸어 가는 일이다. 생활하는데 고통과 불편을 주는 생활환경의 문제를 스스로 해결하고 개선하며, 주민의 편의를 높이고 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 공용공간이나 시설, 장소를 만들어가는 일이다.

둘째, 마을 만들기는 공동체 이루기이다. 마을 만들기는 마을공동체(주민조직)를 이루는 일이다. 공유공간에서 벌어지는 공동의 문제를 함께 해결하고 개선하며 새롭게 만들어 가는 과정을 통해 단절된 이웃과의 관계를 회복하고 의사소통의 경로와 활동체계를 만들며, 주민공동체를 이루어 가는 일이다.

셋째, 마을 만들기는 사람 만들기이다. 마을 만들기는 책임감 있고 자격 있는 건강한 마을사람(주민, 시민)을 기르는 일이다. 개인공간에만 집착하던 개개인들이 공유공간에 관심을 갖고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험함으로써 진정한 주민으로, 민주시민으로 새롭게 태어나는 과정이다.

김현수(2006)는 마을 만들기의 추진체계를 고려하면서, 골목 가꾸기, 단지 가꾸기 등의 마을의 삶터 가꾸기는 행정의 영역, 주민조직 만들기, 규칙 만들기, 주민행사 등의 개척로서 마을 공동체 만들기는 주민의 영역, 주민의식 함양 및 민주시민 육성 등의 사람 만들기는 시민단체와 전문가 집단의 영역으로 분석하고 있다. 물론 각 영역은 중첩되는 기능을 담당하는 것이기는 하나, 이러한 분석은 마을 만들기의 추진 주체의 역할을 보다 분명히 해주는 측면이 있다. 이 설명대로라면 이 글은 사람 만들기에 주목한 마을 만들기에 관한 연구가 될 것이다.

### 3. 북촌 마을 만들기 추진 과정

#### 1) 지역 현황

북촌 지역은 예로부터 경복궁과 창덕궁, 종묘의 사이에 위치한 지역으로 서울 600년 역사와 함께 해온 우리의 전통 거주 지역이다. 이 지역은 뛰어난 자연경치를 배경으로, 서측에는 조선시대 정궁인 경복궁이, 동측에는 세계문화유산으로 지정된 창덕궁이 있어 거대한 두 궁궐 사이에 위치하고 있다. 전통 한옥과 수많은 가지모양의 골목길을 그대로 보존하고 있어 600년 역사도시의 풍경을 그대로 보여주고 있는 곳이다. 예로부터 원서동, 재동, 계동, 가회동, 인사동으로 구성된 이 지역은 청계천과 종로의 윗동네라는 이름에서 ‘북촌(north village)’이라는 이름으로 불리었다. 당시로서는 왕실의 고위관직에 있거나 왕족이 거주하는 고급 주거지구로 유명하였다.

조선 말기에 이르러 이 지역은 사회, 경제상의 이유로 대규모의 토지가 잘게 나뉘어 소규모의 택지로 분할되었으며, 오늘날에 볼 수 있는 어께를 맞댄 도심주거형 한옥<sup>4)</sup>은 1930년도를 전후하여 개량된 것으로 추정되고 있다. 이전의 대형한옥이 고급자재와 전문 목수(도목)에 의해 설계, 시공되고 건물의 배치가 성글게 놓였던 데 비해 이 시기에 지어진 도심 한옥군은 필요에 의해 대규모로 생산되었으며, 중정을 갖는 전통배치를 유지하면서도 좁은 공간 속에서 최대한의 공간 활용을 하는 방식으로 설계되었다. 여러 채의 한옥이 지붕처마를 잇대고 벽과 벽을 이웃과 함께 사용하고 있는 풍경은 현대사회에서 잊고 살았던 따뜻한 정과 살아

4) 개량한옥 또는 집장사집으로 불리기도 하는 이 한옥들은 그 이전의 한옥과는 다름과 같은 점에서 구별된다. 첫째, 유리와 합석, 타일 등 새로운 재료가 사용되고 평면이 단순화되고 표준화되었으며, 둘째, 대규모로 건설된 후 분양되는 방식으로 공급되었으며, 셋째, 주거지와 한옥이 동시에 건설되면서 전통적인 한옥이 근대적인 도시조직과 만나면서 진화된 도시주택유형이다. 무엇보다도 세 번째 특성에 주목하여 도시한옥이라고 부를 수 있다(서울시, 2001: 27~28).



갈 맛을 느끼게 해주는 경관을 창출한다. 전통한옥군뿐만 아니라, 관상감관천대 등의 국가지정 문화재와 동십자각, 재동 백송 등의 서울시지정 문화재가 다수 분포하고 있어 도심 속 거리박물관으로서의 역할도 하고 있다.

## 2) 한옥지구 보존에 대한 주민의 반대운동

북촌의 한옥을 보호하기 위한 최초의 시도는 1976년 ‘민속경관지역’으로 지정하는 것에서 비롯되었다. 이는 법적인 효력을 지닌 것은 아니었지만, 사라져 가는 우리의 전통문화인 한옥을 보존해야 한다는 관점이 처음으로 공식적으로 드러난 시점으로 볼 수 있다. 1976년 민속경관지역에 대한 논의가 시작된 지 7년이 지난 1983년 서울시는 우리나라 고유의 건축양식의 보전 및 주거생활환경의 미관유지 목적을 지니고 있던 제4종 집단미관지구를 북촌 전역에 지정하였고, 1984년 미관지구 내 ‘특정구역 안의 건축제한’ 규정에 근거하여 제정된 별도의 건축기준에 따라 북촌 지역 내 건축물의 규모, 양식 등에 대한 규제를 시행하면서 본격적인 한옥보존제도가 시작되었다.<sup>5)</sup>

1985년 한옥지구도시설계가 수립되는 것을 계기로 강력한 규제에 대한 주민 반발이 가시화되기 시작하였으며, 1980년대 후반에 들어서면서 한옥보전에 대한 행정의 이중적인 태도가 주민들의 불만을 더욱 높였다. 한편으로는 북촌의 한옥보전을 위한 강력한 제도의 시행을 추진하면서도 다른 한편에서는 행정이 주도하여 한옥을 훼손하는 일이 발생하였던

5) 당시 건축지침에서는 건축물의 높이를 단독주택은 1층 이하, 공동주택은 2층 이하, 상업용 건물은 3층 이하로 용도별로 차등 제한하였으며, 맨사드 지붕이나 눈썹지붕 등과 같은 양식을 외래 양식으로 규정하고 그와 같이 건축하는 것을 제한하고 있다. 이러한 규제와 함께 한옥에 대한 지원의 일환으로 재산세 50% 감면을 내용으로 하는 조례를 제정하여 시행하기도 하였지만, 건물의 내구연한, 구조, 규모 등을 기준으로 산정되는 재산세의 산정 기준으로 볼 때, 한옥의 재산세는 그 액수가 크지 않아 주민들에게 실질적인 혜택으로 여겨지지 않았다(김근영, 2003: 34~35 참조).

것이다. 10m 최고고도지구로 지정되어 있던 가회로 서측지역의 창덕여고 자리에 헌법재판소 건설을 위해 최고고도를 20로 완화한 것과 북촌길의 확폭에 따른 한옥들 철거가 대표적인 예이다. 서울시가 전통문화지대 복원정비 실시계획(안)을 수립하는 시기인 1990년에 들어 주민들의 반발은 더욱 심화되었다(조준범, 2003: 43). 이에 1990년 ‘가회동 한옥보존지구 지정해제 추진위원회’가 결성되어, 조직적인 규제 반대운동을 전개하게 된다.<sup>6)</sup> 때마침 1990년 여름의 호우로 인하여, 정책의 규제로 보수를 하지 못한 낡은 한옥의 지붕이 무너져 내려 한 가족이 몰살당하는 사건이 일어났으며, 이 사건이 도화선이 되어 주민들의 보존지구 지정해제운동의 불을 댕기게 되었다. 빗발치는 주민 민원과 반발로 인하여 1990년 12월 27일 서울시는 ‘한옥보존지구 정비계획 방침’을 마련, 북촌지구 일대를 적극적으로 보존할 지역(전통건조물 보존지구)<sup>7)</sup>과 수준 높은 건축을 유도할 지역(도시설계지구)으로 구분한 뒤, 전체의 23%에 이르는 보존지구에 대해 재정투자 계획을 세웠으나 역시 주민들의 반발로 제대로 시행되지 못하였다.<sup>8)</sup>

- 
- 6) 주민들은 ‘가회동 한옥보존지구 해체추진위 주민총회’에서 가회동 일대 전체 가옥 중 전통한옥은 3%, 불량한옥은 30% 등 한옥이 33%에 불과한데도 해당구역 내 가옥 1,560채 모두를 한옥보존 대상으로 묶는 바람에 생활상의 불편은 물론 토지가격하락 주거환경훼손 등 막대한 피해를 입고 있다고 주장했다... 한옥보존지구 해체추진위 위원장 이형술 씨(53)는 “서울시의 조치는 지역 현실을 무시한 것”이라며 “전통한옥지역이란 이름만 그럴듯할 뿐 사실은 한옥 양육 판잣집이 난립해 있다”고 말했다(《조선일보》, 1990년 3월 12일자 참조).
- 7) 여기서 ‘전통건조물보존지구’란 1984년 12월 31일 제정된 ‘전통건조물보존법’이 규정하고 있는 개념으로 “건립 축조된 지 50년 이상 되는 민가, 사찰, 향교, 서원, 사묘, 정자 등의 건조물로서 역사적 의의를 가진 것을 말하되, 『문화재보호법』의 규정에 의한 지정 문화재를 제외한다”고 규정된 것이다.
- 8) 주민들의 주장은 이 지역과 그 외의 보존지구에서 해제되는 지역이 무슨 차이가 있느냐는 것이었다. 일제시대에 ‘집장사’가 지은 집을 원형보존이라는 기준으로 보존을 할 필요가 없을 뿐만 아니라, ‘전통건조물 보존지구’에 있는 한옥과 그 외의 기존 제4종 집단미관지구로 지정되었다가 해제되는 지역에 있는 한옥들 간의 차이가 없기 때문에 지역을 구획 짓는 데 있어서 형평성에 어긋난다는 것이 주민들이 반대하는 내용의 요점이었다(김근영, 2003: 36).

1991년 4월 29일, 주민들은 ‘가회동 한옥보존지구 해제추진위원회’를 체계적으로 정비하여 30여 명의 이사를 중심으로 사단법인 종로북촌가꾸기회를 설립하였다. 이와 같은 주민들의 조직적인 반발에 부딪치게 되자 서울시는 한옥보존 원칙에서 다소 후퇴하여 지역 환경의 보호와 개선에 중점을 두기 시작, 1991년 5월 15일, 제4종 미관지구 내 건축기준 가운데 주택의 경우 1층으로 규제하던 건물높이를 10m 이하(3층 이하)로 완화하게 되는데, 이것이 북촌 지역의 다세대·다가구 주택의 신축을 열어 주는 계기가 된 것으로 평가된다(정석, 2000: 21).

1994년 지방자치제가 실시되면서 한옥보전에 대한 구도는 새로운 양상으로 변화되었다. 지방자치제 이전의 관계가 서울시와 주민 간의 관계였다면, 이후의 관계는 서울시, 종로구, 주민 간의 관계가 되어, 일부 건축물의 허가와 신고 등의 내용이 서울시에서 종로구로 이관되었다. 북촌 지역에 대한 건축기준 또한 1994년 8월 12일 재공고됨으로써, 1984년부터 이루어진 한옥보전제도는 종로구에서 전담하게 되었다. 북촌 지역의 높이 제한이 10m에서 16m로 완화된 것도 이 시기였다. 또한 1995년 9월에는 종로구가 역사문화미관지구<sup>9)</sup>의 재검토를 서울시에 처음으로 건의하였고, 1997년 ‘종로 북촌마을 도시계획 타당성 및 정비계획’ 수립연구를 통해 북촌 지역에 대한 구체적인 해제안까지 마련하여 서울시에 건의하기에 이른다. 그러나 서울시는 당시 ‘서울시 도심부 관리 기본계획’ 수립을 이유로 북촌 지역에 대한 해제안을 수립 이후로 판단 유도하였다.<sup>10)</sup>

### 3) 서울시 북촌가꾸기 사업의 추진

1999년 9월, 한옥보전정책에 반대하던 주민들이 결성하였던 ‘사단법

- 9) 2000년 7월 1일 법령 개정에 따라 ‘제4종 집단미관지구’는 ‘역사문화미관지구’로 명칭이 변경되었다.
- 10) 1992년과 1995년에 가회동 1번지 일대와 원서동 일부 지역이 주거환경개선사업으로 지정되면서, 이전까지의 한옥보존에서 주거환경을 우선시하는 방향으로 변화하였다(조준범, 2003: 44).

인 종로북촌가꾸기회'가 '서울시장과의 토요데이트'라는 대화 창구를 통해 북촌마을 현안 해결 및 보전대책 수립을 공식 요청하면서 북촌 지역은 새로운 전기를 맞게 된다. 한옥보전정책에 반대하며 개발을 원하였던 주민들이 거꾸로 한옥마을의 보전을 요구하게 된 것은 첫째, 1,500여 동에 이르던 한옥이 900여 동 남짓으로 급격히 감소하는 가운데, 한옥을 헐은 자리에 건설된 다세대주택들이 동네의 모습을 흉하게 만들고, 주거환경 또한 악화시키는 것을 목격했기 때문이며, 둘째 이러한 다세대주택 건설이 IMF 금융위기와 맞물리면서 주택건설로 인한 개발이익의 기대가 실현되지 않은 가운데, 북촌의 미래와 경제적 가치에 대한 발상의 전환을 자극하게 된 것이다. 즉 한옥을 철거하고 다세대주택을 짓는 것보다 한옥을 잘 지키고 살리는 것이 한옥의 가치는 물론 동네의 품격과 값을 높이는 데 효과적일 수 있다고 판단한 것이다.

이러한 주민들의 요구가 2000년 수립된 서울시의 새로운 도심부 관리정책과 일치함으로써 북촌가꾸기 시작의 계기가 마련되었다. '서울시 도심부 관리 기본계획'의 북촌에 관한 지침을 살펴보면, 가회동 한옥을 보존하고 동네를 정비하여 운치 있는 도심주거지로 되살리기 위해 한옥 매입 및 한옥 수리비용 지원, 세금감면 현실화, 생활환경 정비 등 한옥의 멸실을 방지하기 위한 장치를 마련할 것 등을 제시하고 있다(서울시, 2000: 94).

이후 주민설명회의 과정을 거치면서 2000년 10월, 북촌가꾸기 종합대책이 시장 방침으로 최종 확정되게 되었으나, 북촌가꾸기 자체를 반대하는 주민들의 반발로 인해 적지 않은 진통을 겪게 된다. 대표적 한옥밀집지역인 가회동 31번지와 11번지 일대 주민들로 구성된 반대위<sup>11)</sup>는 두

11) '사적지 건축물 보전지정 결사반대 투쟁위원회', '사적지 건축물 지정 반대 위원회', '가회동 마을가꾸기 주민자치회', '가회동 지역 한옥보존 반대위원회' 등의 이름으로 활동하던 당시 주민들의 주장의 요지는 "한옥의 집값 하락이 우려되니 아무런 규제도 하지 말라"는 것이었으며, 반대운동을 주도하던 리더격인 정의철 씨의 경우, "최근 평당 1,000만 원에 집을 내놓았다가 약 800만 원 선에서 거래가 이루어지려는 순간, 서울시 북촌가꾸기 사업 소식 때문에 거래가 이루어지지 못했다"며 원망하기도 하는 등, 북촌가꾸기 정책을 예전의 동결식 한옥보전정책과 동일한 것으로 여겨, 정책이 실행되기 이전에 이를 막으

<표 2> 서울특별시 한옥지원조례

구분	내용
한옥의 등록 (제4조)	① 전통한옥밀집지역 안에 소재한 한옥의 소유자 등은 규칙이 정하는 바에 따라 시장에게 당해 한옥의 등록을 신청할 수 있다. ② 시장은 제1항에 의한 신청을 받은 때에는 관계서류의 검토와 현장조사 등을 한 후 당해 한옥의 등록여부를 결정한다. 이 경우 시장이 필요하다고 인정하는 때에는 한옥위원회의 심의를 거쳐 등록여부를 결정할 수 있다.
한옥 수선 등의 비용 지원 (제8조)	① 한옥수선 등의 경우 · 외관의 경우: 비용의 3분의 2 이하의 범위 안에서 최대 3천만 원까지 보조지원 · 상기를 제외한 외관 및 내부의 경우: 비용의 범위 안에서 최대 2천만 원까지 용자지원 ② 개방형 한옥수선 등의 경우 : 비용의 3분의 2 범위 안에서 최대 6천만 원까지 보조지원(다만, 이 경우 외관수선 등의 소요비용이 1/2 이상이어야 함) ③ 용자액의 용자조건은 무이자로 하며, 3년 거치 10년 균등분할상환으로 한다.
한옥매수 (제13조)	시장은 전통한옥밀집지역을 보존하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 한옥 등을 매수하여 보존에 필요한 조치를 할 수 있다.
한옥 위원회 (제14조)	① 시장은 한옥보전정책, 한옥 수선 등 기준의 수립 및 변경 등에 관한 사항을 조사·심사·자문하게 하기 위하여 서울특별시한옥위원회를 둔다. ② 한옥위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 7인 이상 30인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 주택국장이 되며 부위원장은 위원 중에서 호선한다. ③ 한옥위원회 위원은 건축·한옥·문화·예술·역사 등에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람 또는 관계공무원 및 서울특별시의원 중에서 시장이 위촉하는 자가 된다.

번에 걸쳐 주민설명회 개최를 무산시키며 극심한 반대운동을 펼쳤다. 이들은 복촌의 한옥이 대부분 낡고 변형되어 보전가치가 없으므로 주민들이 자유롭게 개발할 수 있도록 규제를 전면 해제할 것을 요구하였고, 한옥에 대한 지원과 공공투자를 통한 지역의 가치 상승에 대해서도 상당한 불신감을 드러내었다.

이러한 상황에서 당초 한옥의 보전과 재생을 유도하기 위한 각종 지원조치와 한옥의 멸실과 난개발을 방지하기 위한 최소한의 규제조치를

려는 움직임을 보인 것이다(정석, 2000 참조).

<그림 1> 한옥 개·보수 전후 모습



자료: 《한겨레》, 2004년 9월 2일자.

병행하는 것을 골간으로 했던 북촌가꾸기 종합대책은 그 내용이 다소 바뀌어 ‘한옥등록제’의 도입과 서울시의 ‘한옥매입’을 근간으로 한 정책으로 수립하게 된다(서울시, 2001: 7~8).

2001년부터 2006년까지의 사업 기간 동안 실시된 북촌가꾸기 사업은 첫째, 한옥보전을 위하여 한옥등록제를 시행, 등록된 한옥에 대하여는 개·보수비용의 일부를 보조 또는 용자해 주며, 한옥으로 신·개축할 경우에도 비용의 일부를 용자하는 등(<표 2> 참조) 전통주거문화를 보존·계승할 수 있도록 하며,<sup>12)</sup> 둘째, 주차장 정비, 쓰레기 수거시설 정비, 전신주 지중화 등 생활환경을 정비하고 북촌 역사문화탐방로의 조성 등으로 살고 싶은 북촌, 찾고 싶은 북촌마을 가꾸기에 사업의 초점을 두고 있다.

‘살고 싶은 북촌 만들기’ 사업이 북촌 지역의 주민들을 대상으로 생활환경을 개선하는 사업이라면 ‘찾고 싶은 북촌 만들기’ 사업은 외부의 주민들, 즉 관광객 및 각종 방문객을 위한 역사문화환경 조성 사업이었다. 즉 외부의 사람들이 찾고 싶은 북촌을 만들기 위해서 서울시는 북촌 지

12) 2004년, 924동의 한옥 중 318동의 한옥이 등록되었으며, 총 24개 동의 한옥이 서울시 및 에스에이치(SH)공사에 의해 매입되었고, 등록한옥에 대해서 한옥 개보수를 하는 집주인에게 3,000만 원까지 공사비를 지원해 주는 사업 프로그램에 의해 186채의 한옥이 리모델링되었다(서울시 내부자료, 2004).

<그림 2> 가회동 역사탐방로 조성 전후 모습



역에 위치하고 있는 역사적 유적과 주요 한옥들, 문화예술 관련 시설 등의 다양한 역사문화자원을 발굴하고 이를 체계적으로 엮기 위한 역사문화탐방로 조성을 계획·실시하였다. 이에 따라 가회동 골목길(700m)과 북촌길(830m), 계동길(420m), 화동길(450m), 풍문여고길(480m) 약 3km 구간이 역사문화탐방로로 조성되었다. 2003년 말 정비를 끝낸 가회동 일부 지역의 골목길의 경우, 황토색 포장재를 덮어 흙길과 같은 느낌이 들도록 하였으며, 전신주와 공중의 전선을 지중화함으로써 한옥의 풍광을 살리고, 한옥 180여 채도 리모델링을 거쳐 외벽과 지붕 처마선을 살려내는 등 한옥과 골목길의 인위적인 외관 조성에 노력을 기울였다.

한편 북촌가꾸기 사업을 통해 서울시에 의해 매입·보존된 한옥 및 서울시로부터 보수지원을 받은 개방한옥들이 일반인들에게 공개되면서 북촌 한옥의 관광상품화도 진행되었다. 서울시에 의해 매입된 한옥 24개 동 중, 철거되어 주차장 및 공원화되는 5개 동을 제외한 19개 동은 모두 개방되어 한옥체험관 및 전시장, 공방 등으로 활용되었으며(<표 3> 참조,<sup>13)</sup>

13) 서울시는 매입된 한옥을 보존·활용하기 위해 매입한옥에 대한 위탁운영자를 선정하고 있다. 선정된 운영자는 한옥을 한옥체험관, 소규모박물관, 전통공방(전통문화작업실)으로 운영하여야 하며, 신청자격은 각각 게스트하우스 또는 민박 운영 경험자, 한국 고유의 전통생활문화와 관련된 기능을 가진 자(무형문화재, 민족고유기능 전승자, 명장으로 선정된 자, 국내기능경기대회 상위 입상자), 한국 고유의 전통생활문화와 관련된 예술품, 생활용품을 소장하고 있는

<표 3> 북촌 지역 개방형 한옥 현황(2004년)

소유	용도	명칭	주소	비고
서울시 (SH 공사)	한옥체험관	서울 게스트하우스	계동 135-1	운영
		우리집 게스트하우스	계동 104-3	운영
		북촌 게스트하우스	계동 72	운영
		-	계동 15-6	공사
		-	계동 135-2	공사
	전시장	가회박물관	가회동 11-103	운영
		북촌문화센터	계동 105	운영
		전통매듭박물관	가회동 11-7	운영
		-	가회동 11-32	공사
		-	가회동 11-95	철거
	공방	문화재과 활용	계동 53-1	
		백록담(표구)	가회동 11-39	운영
		옷칠공방(무형문화재)	계동 33	운영
		각궁공방(무형문화재)	원서동 38	운영
		-	계동 2-131	
		-	원서동 41	공사
		-	가회동 35-2	공사
		-	화동 1-9	공사
	한옥체험관	락고재	계동 98	운영
	공방	공방 기인(거문고)	계동 100-7	운영
-		삼청동 35-1	운영	
-		삼청동 35-21	운영	
-		소격동 21	공사	
매듭공방		계동 78-1	운영	
고사리공방		안국동 52-4	운영	
전통매듭연구소		삼청동 35-167	운영	
인강죽장전시관		가회동 11-9	운영	
전시장	오원고미술관	소격동 88-11	운영	
	편도나무	사간동 126-1	운영	
	-	안국동 100	운영	
	-	계동 2-164	운영	
	노인정	소격동 43-1	운영	
서당	노들답수녀회 운영	가회동 11-25	운영	
사무실	(재)아름지기	안국동 3	운영	
휴게실	안동교회	안국동 28	운영	
다도	울불	삼청동 35-70	운영	
	반아르차도 문화원	가회동 31-39	운영	

자료: 서울시 관광과(2004), 내부자료.

자이다. 위탁운영자는 북촌한옥 위탁운영자 선정위원회에서 심의 후 결정된다 (서울시 공고 제2004-656호 참조).



개방형 한옥의 조건으로 최대 6,000만 원까지 보수지원을 받은 개인 소유 한옥들도 한옥체험관, 전시장, 공방, 다도장 등으로 개방되었다. 이상과 같은 북촌의 관광상품화 전략을 수행하기 위해 그동안 주택국 도시정비반 소관이었으며 2006년까지 추진될 예정인 북촌가꾸기 사업의 예산을 2003년부터 문화관광국 소관으로 편성하였으며(《동아일보》, 2003년 3월 24일자 참조), 북촌 매입 한옥의 활용방안 등 이후의 사업 관장과를 관광과로 이관하였다.

#### 4) 북촌가꾸기 사업추진에 대한 주민과 시민단체의 대응

사업 초기 당시의 극심했던 주민 반발은 자체적으로 해소되거나 이합집산하여 2002년 가회동 지역주민이 중심이 되어 ‘한옥마을지킴이연대(약칭 한지연)’라는 주민자치조직을 결성하게 되었으며, 가회동 일대의 전통한옥마을 경관 유지를 위한 감시 및 개선활동을 펼치게 되었다. 이후 북촌가꾸기 사업에 대한 주민 반발은 사업 자체에 대한 반발이기보다는 사업 추진의 구체적인 사안에 대한 반발의 형태를 띠게 되었다. 사업 초기 당시, 서울시의 새로운 한옥보전정책으로 인해 재산권 침해 등을 우려했던 주민들은 북촌가꾸기 사업으로 주거환경이 개선되며 오히려 집값이 상승<sup>14)</sup>하는 것을 목도하게 되어 북촌가꾸기 사업 자체에 대한 반발은 감소하였으나 서울시장이 바뀐 이후 북촌가꾸기 사업에 대한 추진 의욕이 감소하여 한옥 매입에 대한 예산이 삭감되고<sup>15)</sup> 소관 부서가 이관되는 등 사업의 기조 변경에 대한 주민들의 불만이 고조되었다.

14) 가회부동산 사장은 “경기 침체로 줄기는 했지만, 한 달 평균 15~16건 정도 한옥을 사고 싶다며 문의하는 전화가 온다. 집값도 뛰여 2~3년 전만 해도 평당 400~500만 원 하던 한옥값이 최근에는 1,000~1500만 원이나 한다”고 한다(《조선일보》, 2004년 8월 16일자 참조).

15) 종로북촌가꾸기회 이형술 회장은 “2002년 시장이 바뀐 뒤, 서울시가 청계천 복원에만 주력하느라 북촌 문제를 소홀히 하고 있다”며 예산 집행 계획이 2년 연장된 것이 그 증거라고 주장하고 있다(《동아일보》, 2003년 3월 24일자 참조).

이러한 북촌 지역의 관광자원화에 대하여 가장 반발하였던 것은 한옥 지킴이 연대를 중심으로 한 지역주민과 북촌의 일상생활문화가 저급한 관광문화로 변질될 것을 우려하는 시민단체들이었다. 한지연은 종로북촌가꾸기회가 제안하며 추진하고 있는 사업 가운데, 대형 공동주차장 건설, 계동길 확장 등의 생활환경 정비는 주거지역인 북촌을 한정식촌으로 변질시킬 위험성이 있는 사업으로 파악하며 북촌의 관광지화에 반대하였다.

북촌 지역의 문화예술인들로 구성된 북촌문화포럼은 북촌을 한옥민속 마을로 바라보는 시각은 주거공동체인 북촌을 저급한 관광상품화로 만들 우려가 있다며, 관찰자 시각에서 벗어나 내부생활자 중심의 일상문화 형성을 통해 마을 공동체라는 정체성을 살려나갈 필요가 있음을 지적하였으며(이주연, 2003), 공간문화센터 또한 서울시의 북촌가꾸기 사업이 외부관광객을 위한 관광활성화 방향으로 수정되고 있는 경향에 대해 주민이 북촌문화를 삶 속으로 내부화할 수 있는 프로그램이 우선되어야 하며 관광은 그것을 머물면서 체험할 수 있도록 기획·관리될 수 있어야 한다고 지적하였다(최정환, 2003).<sup>16)</sup> 유사한 의견으로 도시연대도 서울시의 북촌 지역 관광자원화 방안이 마을 공동체에 대한 고려 없이 단순히 외부에 보이기 위한 방안만을 고려하여, 지역내발적인 마을문화를 만들어나가기보다는 인위적인 관광마을 조성에 주안점을 두고 있는 것이 아닌지를 우려하였으며,<sup>17)</sup> 전통문화의 관광자원화를 제안하였던 한옥을 사랑

16) 공간문화센터 최정환 대표는 “북촌 마을은 엄연히 주민이 살고 있는 주거 공간”이라며 “주민의 생활편의를 우선으로 하지 않은 채 관광을 위한 거리로 변질되어서는 안 된다”고 하고 있다(《동아일보》, 2003년 3월 24일자 참조).

17) 예컨대 서울시의 매입한옥 위탁사업자 공모 운영의 경우, 인위적으로 문화예술 인촌을 형성하려는 경향이 있어, 자연스럽게 형성되어 있는 북촌의 기존 문화 예술인들의 삶을 오히려 굴절시킬 수 있다 한다(도시연대 사무국장 심충면접 조사결과). 실제로 서울시의 매입한옥 위탁사업에 대해 상업적 운영을 초래할 우려가 있음이 지적되고 있다. 시의 운영자로 선정되면 한옥체험관의 경우 1,800여만 원, 소규모 박물관이 2,000여만 원, 공방이 700여만 원에 해당하는 1년치 월세를 한꺼번에 내야 하는데, “1년치 월세를 한꺼번에 낼 돈도 없는데

<표 4> 북촌 문화의 날 행사(2002년)

구 분	내 용	비 고
1부 북촌문화체험	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조일순의 전통염색/매듭</li> <li>· 가회박물관의 부적탁본</li> <li>· 윤병훈의 오죽공예</li> <li>· 허순자의 한복매듭</li> <li>· 금현국악원의 국악 공연</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장소: 북촌문화센터</li> <li>· 대상: 북촌주민/참여 신청한 내외국인</li> </ul>
2부 북촌문화체험투어	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북촌한옥마을의 한옥밀집지역 탐방</li> <li>· 한옥개보수 현장견학</li> <li>· 다양한 역사문화자원 및 장인들의 공방, 가회박물관, 한국불교미술박물관 등 탐방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장소: 북촌일대</li> <li>· 대상: 참여 신청한 내외국인(30명)</li> </ul>
3부 북촌마을잔치 및 공연	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 잔치음식 나눔 및 뒤풀이</li> <li>· 북촌문화체험 참가자, 북촌주민들, 자원봉사자가 함께 어울리는 마을잔치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장소: 우리집게스트하우스</li> </ul>

자료: 공간문화센터(2002), 내부자료.

하는 사람들의 모임(한사모)의 박인숙 회장도 초기 제안과 달리 과도하게 관광지화되어 가는 북촌 지역에 대해 우려를 표하였다.<sup>18)</sup>

이에 같은 고민을 하게 된 주민단체와 시민단체가 뜻을 함께 해 북촌 지역의 정체성을 살린 마을 만들기를 기획·운영하기도 하였다. 공간문화센터는 2002년 11월 23일 한사모와 공동으로 ‘북촌 문화의 날’을 개최, 북촌문화의 맥을 잇고 있는 장인들과 문화예술인들이 참여하는 ‘북촌문화체험 및 투어’ 등의 프로그램을 진행하고 지역주민들이 어울릴 수 있는 북촌마을잔치를 개최하였으며, 도시연대의 북촌문화체험 투어 프로그램과 한사모의 북촌마을잔치 개최에 있어서도 상호 협력하고 있다.

다, 그 돈을 내려면 공방을 상업적으로 운영할 수밖에” 없다고 한 공방 관계자는 실토하고 있다(《한겨레》, 2004년 9월 2일자).

18) “자꾸 과대포장이 된다는 생각이 들어요. 뭐든 지나치면 안 좋잖아요. 실제의 모습을 잃을까봐 걱정이 되기도 해요. 투기 대상이 되고, 관광지화 되고. 매스컴의 관심이 어떤 중요한 것을 변질시키고 있다는 생각도 들고요. 자꾸 ‘꺼리’가 된다는 느낌도 들고. 사람 사는 것이 보여지기 위한 것은 아니잖아요. 그냥 사는 거죠”(《디지털라이프 LG》, 304호).

< 표 5 > 북촌문화학교(2004년)

구 분	내 용	대 상
일시	3~10월(총 9회 매회 약 3시간 소요)	
장소	서울시 북촌문화센터/가회동 주민자치센터	
1~3회(3월)	· 역사유적지 답사 및 문화체험 · 탁본뜨기, 사포질하기, 부채만들기	재동초등학교 학생
4회(4월)	· 북촌문화체험 · 염색하기, 탁본뜨기	가회어린이집
5회(5월)	· 장인탐방 및 문화체험(쪽염색하기, 부적찍기, 옷칠공방, 오죽장, 국궁 등) · 역사유적지 답사	중앙고등학교 학생
6회(5월)	상동	중앙중학교 학생
7회(6월)	· 북촌문화체험 · 부적찍기, 쪽염색하기, 사포질하기 등	외국인
8회(9월)	· 유적지, 한옥 탐방 및 문화체험 · 옷칠공방, 가회박물관, 하늘물빛	지역주민
9회(10월)	· 한옥 탐방 · 윤보선가, 김성수가, 가회동 31번지 등	일반시민

자료: 도시연대(2004), 내부자료.

특히 이들의 문화 프로그램은 관광객에게 보이기 위한 문화이기에 앞서, 북촌의 마을 문화 공동체 조성을 위해 기획된 것이었다. 즉 외부의 관광객을 위한 문화 프로그램 제공의 성격보다는 내부의 장인, 지역주민들의 결속을 위해 마련된 것이므로 이 기획에서 마을잔치는 매우 중요한 역할을 한다. 공간문화센터와 한사모가 공동으로 기획·운영하던 ‘북촌 문화의 날’ 행사(< 표 4 > 참조)는 한사모를 중심으로 한 지역주민들의 북촌마을잔치로 변형하여 운영되어 오고 있으며,<sup>19)</sup> 북촌문화체험 및 투어

19) 지역주민들이 주최·주관·후원하여 펼쳐지는 북촌마을잔치는 한 달에 한 번꼴로 펼쳐진다. 2004년 6월 25일에 열린 잔치에는 재일교포 가수 이정미 씨가 출연해 100여 명의 관객들과 잔잔하고 신명나는 공연을 벌였다. 이정미 씨는 출연료를 받지 않고 기꺼이 노래를 불렀으며, 김밥집을 하는 주민은 김밥을, 음식점을 하는 주민은 김치를, 게스트하우스를 운영하는 주민은 간식거리를 가져와 모두 나누어 먹었다(《한겨레》, 2004년 9월 7일자).

<그림 3> 도시연대의 북촌문화투어



프로그램은 2001년부터 북촌문화투어 프로그램을 진행해 오고 있는 도시연대가 2003년부터 프로그램을 정례화하여 가회동 주민자치센터와 공동으로 북촌문화학교를 운영하고 있다<표 5> 참조.

#### 4. 마을 만들기 과정에서 시민단체의 역할

##### 1) 북촌 마을 만들기 과정에서 시민단체의 역할

일상 생활환경의 문제를 다루는 주민자치운동으로서 북촌의 마을 만들기는 1990년 가회동 한옥보존지구 지정해제 추진위원회에서부터 시작 되었다고 볼 수 있을 것이다. 이는 폭압적 보존 규제에 대한 지역주민의 권리를 주장한 것으로 다분히 지역주민의 이해에 기반을 두고 있던 주민 반대운동이었으나 이후 한옥지구보존을 둘러싼 행정당국과의 작용·반작용으로 북촌의 한옥 보존대책에 대한 대안을 제시해 가며 지역문제를 해결해가려는 자율적 자치운동으로 발전해 나갈 수 있게 되었다. 1999년 그간의 반대운동을 주도해오던 지역주민들을 중심으로 종로북촌가꾸기 회를 결성, 북촌의 현안 해결 및 보전 대책 수립 등을 시에 요구하였고, 지역주민으로부터 정책 수요를 받아들여 2001년 서울시는 북촌가꾸기

사업이라는 제도화된 마을 만들기 사업을 시작하게 되었다.

그러나 이는 북촌 마을 만들기 과정의 시작에 불과한 것이다. 약 5년간의 사업이 진행되는 과정에서 사업을 주도하던 서울시, 애초에 이를 요구 하였던 지역주민 간에도 다양한 갈등양상이 나타나게 되었고, 서로의 이해관계가 상반된 경우 지역주민 상호 간에도 이견을 보이게 되었다. 예컨대, 살고 싶은 북촌가꾸기 사업의 하나로서 주차장 정비의 경우, 북촌가꾸기회는 대형 공동주차장 건립을 주장한 데 반해, 한옥지킴이연대는 소형 주차장 건립을 주장하는 등 사안별로 대립하는 경향을 띠게 되었다.

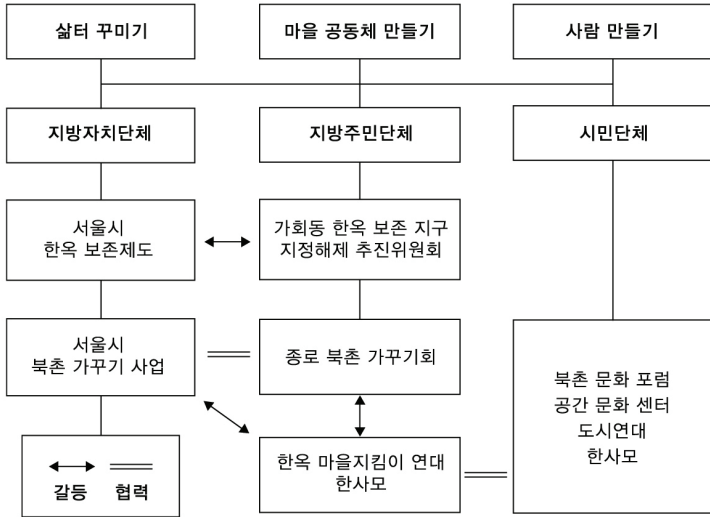
북촌이라는 공유공간에서 벌어지는 공동의 문제, 즉 한옥보존이라는 문제를 함께 해결하고 개선하며 새롭게 만들어 가는 과정을 통해 종로북촌가꾸기회(1999), 한사모(2000), 한지연(2002) 등의 주민조직을 결성, 마을 공동체를 형성해갔고 규제 위주의 한옥보존제도에서 한옥매입·활용 등을 중심으로 하는 북촌가꾸기 사업으로 서울시의 한옥정책을 진화시켜 나갔지만, 사업 추진과정에서 마을 공동체는 이해관계의 차이로 인한 갈등으로 점차 와해되기 시작하였다.

관련 집단의 상반된 주장을 상호 간의 토론과 협의를 통해 합의점을 찾아가고 서울시 북촌가꾸기 사업에 적절히 반영될 수 있도록, 2003년 공간문화센터가 주도하여 ‘북촌 지역단체협의회’를 구성,<sup>20)</sup> 서울시 공무원, 전문가, 지역주민, 관련 단체가 함께 북촌 관련 이슈에 대한 논의와 협의를 할 수 있는 장을 마련하였지만, 종로북촌가꾸기회는 두 차례 모임에 참석한 이후 협의회에서 탈퇴하고 만다.

북촌의 사례에서 볼 수 있듯이, 지역주민단체는 마을 만들기 사업을 발의하고 행정으로 하여금 이를 추진하게 할 수 있지만, 마을 만들기를 단순히 거리 조성사업이나 미화사업 이상의 지역 공동체 형성 과정으로 승화시켜 이를 지속시켜 나가게 하는 것은 시민단체의 사람 만들기에 의해서이다. 시민단체는 보존문제 등을 이슈화하여 개인공간에만 집착하

20) 공간문화센터, 도시연대, 북촌문화포럼, 한옥마을지킴이연대, 한옥사랑시민모임, (사)종로북촌가꾸기회 등의 단체가 참여하였다(이소영, 2006a: 266).

<그림 4> 북촌 마을 만들기의 추진 체계



던 개개인들을 공유공간에 관심을 갖게 하고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험하게 함으로써 진정한 주민으로, 책임감 있고 자격 있는 마을 사람을 양성해 나간다. 한편으로는 자기 이해에, 또 한편으로는 지역 공동의 문제를 해결하고자 하는 일면 야누스와 같은 지역주민이 진정한 지역의 주인으로 자리매김할 수 있도록 끊임없이 격려, 견제, 통제해 주고 있는 것이다. 즉 도시연대, 공간문화포럼, 한사모, 북촌문화포럼 등의 시민단체들은 북촌의 한옥보존운동이 방향성을 상실하지 않도록 지속적으로 보존 이슈를 제기하는 한편,<sup>21)</sup> 다양한 이해집단

21) 2000년 4월, 서울시 지정 문화재 민속자료 제27호인 윤보선이 담 바로 옆에 있던 한옥 두 채가 헐린 뒤, 그 자리에 4층 규모의 상가건물의 신축공사가 시작되었다. 1999년 4월, 행정처리기간 단축이라는 명목 아래 건축법시행령이 개정되면서 문화재보호구역 경계로부터 100m 이내 건축물의 건축허가 사전승인제가 폐지된 것이 문화재 환경 훼손의 부작용을 낳게 된 것이다. 이에 2000년 6월, 도시연대와 문화개혁시민연대, 한옥아낌이모임 등 6개 시민단체가 긴급기자회견을 갖고 행정자치부, 문화재청, 서울시 등에 ‘윤보선이 보존을 위한 시민청원’을 내었으며(《동아일보》, 2000년 6월 19일자), 2002년에는 (주)한샘이 한국 최초의 서양화가

과 관련 단체 간의 이견을 조율해 가는 데 주도적인 역할을 하고 있다.

## 2) 시민단체 역할의 한계 및 가능성

북촌의 마을 만들기 과정에서 공간문화센터, 도시연대, 한사모, 북촌 문화포럼 등의 시민단체들의 사람 만들기가 북촌의 마을 만들기를 지속 시켜 나가는데 크게 기여하고 있음을 알 수 있었다. 그런데 북촌 지역의 지역문제를 사회적으로 이슈화하여 한옥 및 문화유산 등의 보존운동에 관여하는 단체는 이들 단체뿐만 아니라 다양한 단체들이 활동하고 있으며(<표 6> 참조), 이 가운데에서는 지역의 정체성을 고려하지 않은 활동으로 지역주민들로부터 외면을 받고 있는 단체 또한 있다.<sup>22)</sup>

고회동의 고택을 사들여 건물을 헐고 디자인 연구소를 건립하겠다는 계획을 표명 하면서 고회동 고택 보존 논란이 일어났다. 이에 6개 시민단체(북촌문화포럼/한옥 마을지킴이연대/한사모/공간문화센터/도시연대/문화연대)가 2003년 1월, 고회동 고택 앞에서 기자회견을 열고, 고택 멸실을 막기 위한 주민 서명운동과 보존을 촉구하는 시위를 벌였으며(《한겨레》, 2003년 1월 29일자), 시민단체들의 고택 보존운동에 힘입어, 2003년 5월 서울시는 고회동 한옥을 매입·보존하여 전시실 등 문화공간으로 활용할 것을 밝혔다(《한겨레》, 2003년 5월 20일자).

- 22) 특히 북촌 지역주민들에게 있어 한아모의 한옥 매입활동은 외지인의 한옥 사재기 정도로 폄하되고 있기도 하다. 외지인들이 원주민들의 주거용 한옥을 사들여 보존용이나 별장용으로 바꿔 쓰면서 북촌한옥마을의 큰 특징이었던 사람 사는 마을 구조가 깨지게 된다는 것이다. 지역주민은 “가회동 11번지 일대에서도 외지인이 산 뒤 텅 빈 채로 있는 한옥이 서너 채 된다”며 “살지도 않을 집을 왜 자꾸 사들이는지 모르겠다”며 불멘소리를 하기도 한다. 이에 대해 ‘한옥 아낌이 모임’의 관계자는 “주민들이 한옥을 헐고 다세대 주택을 짓는 것을 막기 위해 사들인 것”이라며 “보존 목적으로 사들인 것이고, 사정이 여의치 않아 들어가 살기 어려운 경우가 많다”고 밝혔다. 80여 명의 회원이 활동하고 있는 한아모는 앞으로 한옥을 100채 정도까지 매입할 계획이라고 한다. 그러나 주거용으로 활용되지 않은 보존은 죽은 보존이라며, 이들의 활동을 꺾이기 보존에만 연연하는 것으로 비판하는 단체도 있다(《한겨레》, 2004년 9월 1일자). 실제로 2001년 당시 한아모의 회원인 박모 씨는 “북촌마을 한옥의 아름다움에 빠져 한 채를 사 개보수를 하고 있다”며 “월드컵을 전후해서는 민박용으로 내놓을 생각”이라고 말해(《동아일보》, 2001년 12월 10일자), 이들의 보존활동과 부동산 재테크는 전혀 무관한 관계는 아닌 듯하다.



<표 6> 북촌 마을 만들기 관련 시민단체의 활동

구분	창립목적	북촌 관련 활동	비고
견고 싶은 도시만들기 시민연대 (도시연대)	‘도시에서 사람들이 살아갈 수 있는 인간 환경을 회복함으로써 삶의 질을 개선하고 도시 문화와 역사를 보존·창조해 나가는 것’을 활동목표로 삼고 ‘회원이 중심에 서는 운동, 대안을 중시하는 운동, 현장에 밀착하는 운동’을 3대 운동원칙으로 삼고 거창한 정책보다는 구체적인 생활현장 속에서 시민이 함께 호흡하고 공감하는 활동에 주력	-북촌문화투어 프로그램 진행 -북촌문화학교 운영 -윤보선가 보존 -고희동 고택 보존	-1997년 창립
한옥을 사랑하는 사람들의 모임 (한사모)	한옥을 좋아하는 삼청동 및 가회동 일대 10여 명의 주민들이 한옥보존의 필요성에 공감하며 자연스럽게 모여 만든 반상회 같은 모임이 이후 ‘한옥사랑( <a href="http://cafe.daum.net/hanoksarang">http://cafe.daum.net/hanoksarang</a> )’이라는 인터넷 동호회 개설로 일반시민의 관심을 불러 모으게 된 단체	-북촌 문화의 날 행사 프로그램 -북촌마을잔치 운영 -고희동 고택 보존	-2000년 창립 -일반시민들의 온라인 활동과 지역주민들의 오프라인 활동으로 이원화
북촌 문화포럼	서울의 북촌 지역 일대의 살림터와 일터를 갖고 있는 문화예술인들이 북촌역사환경의 보존과 북촌문화의 창조적 발전을 위한 대화와 토론의 장을 열기 위해 결성한 순수민간 비영리 문화단체	-2002년 1월, 제1차 창립기념포럼 개최 이후 연 2회 포럼 개최 -고희동 고택 보존	-2002년 창립 -교수, 건축가, 미술관장 등 참여
공간문화 센터	도시연대의 전 사무총장이 지역문화의 활성화와 시민사회 발전에 기여하고 문화정의와 공간정의를 실현함을 목적으로 설립. 도시연대가 도시정책, 역사문화, 시민교통 등 도시와 관련된 제반 문제에 폭넓게 관여하고 있다면, 공간문화센터는 공간문화라는 특화된 부문에 주력하고 있다는 것을 제외하고는 현장 위주의 활동이라는 점에서 큰 차이는 없음	-고희동 고택 보존 -북촌 문화의 날 행사 프로그램 -북촌 지역단체협의회 구성·운영	-2002년 창립
아름지기	‘전통 문화유산이 개발이라는 이름 아래 스러지는 것을 막고, 보수라는 이름 아래 개악되지 않도록 돌보며, 관광자원이라는 이름 아래 훼손되지 않도록 지키는 일’을 하는 단체	-창덕궁 청소 등 창덕궁 환경가꾸기 -북촌의 한옥 사옥 개방 및 자료제공	-2001년 창립
문화개척을 위한 시민연대 (문화연대)	문화운동을 통해 문화민주주의를 실현하고 문화적 공공성을 확대함으로써 문화사회를 건설하고자 설립	-윤보선가 보존 -고희동 고택 보존	-1999년 창립
한옥아낌이 모임 (한아모)	성북동 한국기구박물관 정미숙 관장을 주축으로 문화예술계에 영향력을 미치고 있는 재력인사들의 모임. 한옥을 아끼는 마음에서 전통한옥 마을 보존과 문화재, 문화유산 등의 보존과 관리 유지에 관심을 가지고 북촌 일대 한옥 매입 운동을 벌임	-삼청각 보존운동 -윤보선가 보존운동 -한옥매입운동	-1999년 창립

현재 북촌 지역의 마을 만들기 과정에 관여하는 시민단체들<sup>23)</sup>의 활동을 살펴보면, 그 실천성에 있어 몇 가지 한계를 보이고 있다.

첫째, 활동에 있어 지속성을 담보하고 있지 못하다는 것이다. 지역문화, 보존 등과 관련된 문제가 발생하였을 때 이를 인지한 시민, 전문가, 문화예술인 등은 문제를 사회적으로 이슈화하고 대안을 모색 또는 모색한 대안을 사회에 알려나가기 위해 자율적 결사체를 결성하게 된다. 사회적 비판의 생산 및 대안 창출이 단체 결성의 주요한 목표가 되는 경우, 이 매개집단들은 해당 문제가 해결 또는 문제의 급박성이 소진해 나갈 경우, 점차 실천성을 잃어가 단체 자체가 소진해 버리거나 단체의 이름만 유지해 나가는 경우가 많다. 이는 비단 문화 관련 시민단체의 경우에서만뿐만 아니라, 여타의 시민단체들의 경우에서도 빈번히 발생하고 있는 일이다. 목표를 달성한, 또는 목표 달성의 의욕을 상실한 매개집단이 더 이상 단체를 유지해가지 않는 것 자체가 문제적 상황은 아니지만, 시민단체를 마을 만들기의 주요 주체로 삼기 위해서는 해당 지역에 지속적인 관심을 가지며 관여해나갈 필요가 있으므로 지속성의 문제는 중요한 요인이 된다.

둘째, 시민단체를 구성하는 구성원들이 자신의 이해관계로부터 자유롭지 못하여 ‘문화의 생산과 소비의 매개에 관여하는 자발적 결사체’로서의 역할보다 구성원들의 이해관계를 대변하는 이익집단으로 역할하는 경우가 있다. 한옥아낌이모임의 경우 한옥을 아끼고 보존하는 마음에서 한옥 매입 활동을 벌이고 있지만, 이들의 대량 한옥 구입 및 방치는 진정한 지역문화의 보존이기보다는 지역 공동체를 파괴하고 부동산 시장을 왜곡시키는 것이어서 해당 지역주민들과 시민단체로부터 반발을 사고 있는 것이다. 사실 지역의 문화전략의 주요한 주체로서 소위 문화매개집단의 역할을 주목하는 것은 문화 변화의 일선에 서서 일상의 문화적 가치를 넓히고자 한 문화 활동가, 즉 부르디외(Bourdieu, 1984)가 신문화매개

23) 이들은 문화적 이슈에 관여하는 자율적 결사체이므로, 문화시민단체 또는 문화매개집단으로 파악해 볼 수도 있을 것이다. 문화매개집단의 역할에 관한 자세한 내용은 이소영(2006b) 참조.

자로서 파악한 집단의 역동성에 힘입는 것이었다. 변화의 주동자로서 문화매개집단의 역할을 활용하고자 한다면, 우선 현실의 문화매개집단이 정치적·경제적 영향 면에서 자율적인가를 판단해야 할 필요성이 있는 것이다.

셋째, 시민단체가 문화와 관련된 전문지식으로 무장하여 새로운 문화 권력 집단으로 대두, ‘매개’의 기능을 상실하고 독단화될 우려이다. 이를 방지하기 위해서 무엇보다도 시민단체에 대한 시민의 지지 기반이 중요한데, 북촌 지역 관련 시민단체 가운데에서는 북촌문화포럼과 같이 소수의 지역 문화예술인들만으로 구성된 단체가 존재한다. 사실 문화 관련 자율적 결사체의 경우, 많은 경우 일반시민의 폭넓은 지지 기반보다는 문화 전문지식을 갖춘 문화 관련 인사들의 소수일지라도 핵심적인 활동이 보다 중요하다. 그러나 마을 만들기 과정에서 야기되는 갈등을 조정해가며 마을 만들기를 지속시켜 나가고자 하는 경우 갈등의 이해당사자들로부터 신뢰의 획득은 중요한 문제가 된다.

그러나 이상의 한계점들은 한국의 시민단체에 내재되어 있는 문제점이기보다는 운영상의 한계들이다. 북촌 지역의 마을 만들기 과정에 관여하고 있는 시민단체들 가운데에서는 구성원들의 이해관계에 의해 움직이지 않고서도 지속적인 활동을 수행하며, 일반시민의 지지를 획득하고 있는 단체들도 존재한다. 문제는 마을 만들기 과정에서 시민단체의 역할이 중요함을 인정, 시민단체의 적극적인 역할을 고려하고자 할 때 지역주민과 행정을 매개하는 매개집단으로서 자격 요건을 갖춘 시민단체를 어떻게 선별할 것인가 하는 것이다. 이는 앞서 언급한 한계를 극복할 수 있는 요건을 갖추고 있는가로 판단할 수 있을 것이다. 즉, 첫째 지속적인 실천력을 갖고 있는가, 둘째, 정치적·경제적 영향 면에서 자유로운가, 셋째, 지역주민, 시민 등 문제의 당사자로부터 신뢰를 획득하고 있는가 등이다. 각각의 영역은 시민단체의 실천성, 자율성, 신뢰성의 측면을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

이 세 가지 측면을 기준으로 시민단체의 활동을 평가해 보면, 정부에

의해 주도되는 관변단체의 성격을 띠는 단체, 단체 자체가 단체 운영자의 정치적 야심 또는 입신양명을 위해 설립되는 경우, 최선의 경우 시민 단체의 운동에 대한 시민의 지지를 확보하지 못하는 시민 없는 시민단체 등의 문제를 해결하며 사람 만들기의 주체로서 요건을 갖춘 시민단체에 의해 추동력 있게 마을 만들기를 지속시켜 나갈 수 있을 것이다.

## 5. 결론

본 연구는 마을 만들기의 지속적인 추진을 위해 시민단체의 역할이 중요할 것이라는 관점에서 한국의 대표적 마을 만들기 사례로 여겨지는 서울시 북촌 지역 사례를 분석하였다.

지역주민단체는 마을 만들기 사업을 발의하고 행정으로 하여금 이를 추진하게 할 수 있기는 하지만, 실제 사업이 추진되는 과정에서는 자신의 이해관계로부터 자유롭지 못하여 지역 공동의 문제를 해결하는 데 있어 한계를 보이게 된다. 이 경우 와해된 지역 공동체를 재형성하여 마을 만들기를 지속시켜 나가는 역할을 시민단체에서 수행할 수 있다. 북촌의 예에서 보듯이, 시민단체들은 해당 지역의 문제를 이슈화하여 개인공간에만 집착하던 개개인들을 공유공간에 관심을 갖게 하고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험하게 하며, 다양한 이해집단과 관련 단체 간의 이견을 조율해 가는데 주도적인 역할을 하고 있다.

물론 마을 만들기의 주요 추진체로서 시민단체를 고려하기 위해서는 시민단체 자체의 자격 요건에 유의하여야 한다. 관변단체들뿐만 아니라 단체 운영자의 정치적 야심에 의한 이름뿐인 시민단체들이 참여라는 미명하에 주민자치의 본질을 호도하는 경우도 있기 때문이다. 북촌의 경우에서도 활동의 지속성, 이해관계로부터의 자유로움, 시민의 지지 등에 있어서 몇몇 제약들을 보이는 시민단체들이 존재하고 있었다.

시민단체에 대한 평가에 대해서는 보다 정제된 분석이 후속되어야 하

겠지만, 지속적인 마을 만들기의 추진만을 고려하진대, 시민단체의 실천성, 자율성, 신뢰성 등을 기준으로 적격한 시민단체를 판별, 시민단체에 의한 사람 만들기로써 공동체 만들기를 완성, 거리 조성 및 미화작업 등 껍데기만의 삶터 가꾸기가 아닌 진정한 의미의 마을 만들기를 추진해 나가도록 해야 한다.



❖ Abstract

The Role of Civil Society Organization in the Place-making:  
case study of North Village in Seoul

Lee, So-Young

This study aims to investigate and analyze the role of civil society organization in a process of place-making. North Village in Seoul, Korea is examined in detail as a case study.

Various conflicts among the parties concerned in the process of North Village place-making have been examined. As an efficient mediator of conflicts in place-making, civil society organizations that this study focuses on are not only capable of raising awareness of crucial issues, but is also able to provide alternatives, and in addition produce social goods and services that make the parties of conflicts aware of public issues and participant settlement of regional problems.

And there are some conditions like credibility, autonomy, sustained practice(of course more researches are needed) required for civil society organization to function successfully as a major agent in the process of place-making.

Keywords: place-making, community-based, civil society organization, North Village.

참고문헌

김근영. 2003. 『현대 도시에서 한옥의 의미-서울 북촌의 사례 연구』. 서울대 인류학과 석사학위논문.

김현수. 2006. 『살고 싶은 도시만들기의 사례와 추진체계』. 살고싶은 도시만들기의 필요성과 정책과제 세미나 자료집. (사)대한국토·도시계획학회 주관, 지방의제21전국협의회. 마을만들기네트워크 주최.

서울시. 2000. 『서울 도심부 관리 기본계획』.

\_\_\_\_\_. 2001. 『북촌가꾸기 기본계획』.

이소영. 2006a. 『서울시 북촌 지역의 장소관측 전라과정 연구』. 김형국 외. 『한국의 장소관측』, 서울: 박영사, 236~272쪽.

\_\_\_\_\_. 2006b. 『지역문화관광 상품화 과정의 문화매개집단 역할에 관한 연구-일본 가나자와시 히가시 야마 지역을 사례로』. 서울대 박사학위논문.

이주연. 2003. 『주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 북촌가꾸기 방안』. 북촌가꾸기의 새로운 전망수립을 위한 주민·행정·전문가 워크숍 자료집. 주최: 북촌 지역단체협의회.

정석. 1999. 『마을단위 도시계획 실현 기본방향(I)-주민참여형 마을 만들기 사례연구』. 서울시정개발연구원.

\_\_\_\_\_. 2000. 『마을단위 도시계획 실현 기본방향(II)-북촌가꾸기 사례연구』. 서울시정개발연구원.

조준범. 2003. 『도시건축제도와 서울 북촌 도시조직의 변화』. 서울시립대 건축공학과 박사학위논문.

진영환. 2006. 『견고 싶은 국토 만들기란 무엇인가』. 『살고 싶은 국토』, 새국토연구협의회 2006년 워크숍 자료집, 한국지역학회 발행, 21~44쪽.

최정한. 2003. 『주민이 함께하는 북촌문화 활성화방안에 대하여』. 북촌가꾸기의 새로운 전망수립을 위한 주민·행정·전문가 워크숍 자료집. 주최: 북촌 지역단체협의회.

小泉 秀樹. 2006. 『まちづくりと都市の計画システム』, 『살기 좋은 도시 만들기 국제 세미나』. 주최: 국토연구원. pp.21~40.

渡辺俊一·小泉 秀樹. 1997. 『用語 ‘まちづくり’に関する文献研究』. 《日本都市計画學會論文集》, No.32, pp.43~48.

Bourdieu, P. 1984. *Distinction*. London: Routledge and Kegan Paul.

《동아일보》. 2000년 6월 19일자; 2001년 12월 10일자; 2003년 3월 24일자.

《디지털라이프 LG》(LG 그룹 사보). 2003년 10월, 304호.

《조선일보》. 1990년 3월 12일자; 2004년 8월 16일자.

《한겨레》. 2003년 1월 29일자; 2003년 5월 20일자; 2004년 9월 1일자; 2004년 9월 2일자; 2004년 9월 7일자.

K C I