

# 고도 이미지찾기의 성과 및 발전 방향

김용희

문화재청 고도보존육성과 사무관

## 고도보존육성정책과

### 고도 이미지찾기 사업의 의의

2004년 제정된 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」(이하 고도육성법)은 고도(古都)\*의 역사문화환경을 효율적으로 보존·육성함으로써 고도의 정체성을 회복하고 주민의 생활을 개선하여 활력 있는 역사문화도시를 조성하는 데 목적이 있다. 현재 법률에서 정한 ‘고도’는 과거 우리 민족의 정치 및 문화의 중심지로서 역사상 중요한 의미를 지닌 경주·부여·공주·익산 등 4개 지역이다. 이는 삼국시대의 왕경 또는 왕도로서 정치 및 문화의 중심지를 이룬 지역으로, 경주 역사지구 및 백제 역사유적지구이며 세계유산에 등재되어 있다는 공통점을 가진다.

이러한 고도의 역사문화환경은 삼국의 왕도 또는 왕경 문화층을 토대로 남북국시대, 고려, 조선, 근현대까지 켜켜이 쌓인 다양한 역사와 문화층을 포괄하고 있다. 따라서 고도 정체성 회복 방향은 시대별 문화층을 이룬 역사문화환경에 대해 역사적 맥락에서 가치를 규명하는 데 있다. 고도보존육성정책과 사업은 고도의 생성과 발전이라는 역사적 관점에서 고도의 역사문화환경의 구성 요소를 통합적으로 보존육성하기 위한 전략과 관리체계가 필요하다.

고도보존육성정책은 범고창신(法古創新)의 기본 철학을 바탕으로 고도의 정체성 회복을 통한 활력 있는 역사문화도시를 조성하기 위해 통합적인 보존육성체계의 틀과 역사도시경관 디자인 전략을 수립하여야 한다. 이 중 ‘고도 이미지찾기 사업’은 고도보존육성정책의 근간이 되는 정책으로, 전통문화유산을 보존하고 주거환경 및 공공편의 개선 등을 통하여 한국식 역사도시경관 디자인 재생 사업을 이끄는 모델로서 그 의의가 크다.

\* 옛 도읍

## 고도 이미지찾기 사업의 추진 배경

고도 이미지찾기 사업은 고도의 역사문화환경을 개선하여 고도의 정체성을 제고하고 고도 지구의 활력을 찾기 위한 정책이자 사업으로, 2015년부터 문화재청과 4개 고도 지자체 및 고도 지역 주민들의 적극적인 참여로 추진되고 있다. 사업은 고도의 생성과 발전 과정에서 형성된 유·무형의 유산으로 「문화재보호법」에서 지원하는 지정 등록문화재를 제외한 유산과 자연환경 등 모든 경관요소를 대상으로 하며, 사업 지역은 고도의 역사문화환경 중 고도 지구로 지정된 곳이다. 특히 고도지정지구는 「문화재보호법」, 「고도육성법」, 「매장문화재법」 등으로 이중삼중의 규제를 받는 문화재 지역과 도시계획상 구도심 내 도시재생이 필요한 노후 주거지와 근린생활 지역으로, 유산의 보존정책과 주민의 생활환경 개선이라는 개발정책이 첨예하게 공존한다. 이러한 특수한 환경을 종합적으로 고려하여 사업을 수행하기 위해서는 무엇보다 도시의 역사 및 문화에 대한 맥락적 이해를 바탕으로 역사도시경관 보존과 조성을 위한 통합적 틀과 접근 전략, 경관 요소별 사업 개발이 필요하다. 이번 국내동향에서는 고도 이미지찾기 사업을 역사도시경관 재생 디자인 정책 관점에서 살펴보고 유형별 성과를 분석하여 기술하고자 한다.

## 고도 이미지찾기 사업의 주요 성과

고도 이미지찾기 사업의 지원 대상은 「문화재보호법」에서 지원하지 않는 비지정 고도유산\* 정비사업과 주거환경 개선을 위한 한옥지원사업, 가로경관·전통조경·향유공간·편익시설 등 역사도시경관 개선을 위한 사업이다. 2015년부터 2021년까지 7년간 진행된 사업 결과를 바탕으로 제도·경제·인식 등 세 가지 관점에서 주요 성과를 살펴보면 다음과 같다.

## 고도의 통합적 역사도시경관 관리체계 수립

제도적 성과로는 고도의 통합적 역사도시경관 관리체계를 마련한 경주 황남동 일원의 ‘경주역사문화환경 보존육성지구 지구단위계획’이 있다. 경주시는 2018년 「고도육성법」의 ‘역사문화환경 보존육성지구’를 도시계획의 수단인 경주역사문화환경 보존육성지구 지구단위계획으로 수립하였다. 이는 통합적인 역사도시경관을 디자인할 수 있는 관리체제로, 문화유산이 집적된 지역과 그 주변의 역사문화환경을 도시계획으로 통합한 국내 최초의 선도적 제도이다.

그동안 고도 이미지찾기 사업은 사업적 측면에 비해 제도적 측면인 경관관리체계가 다소 미흡하였다. 「고도육성법」이 지향하는 도시적 틀에서 고도의 경관을 관리하기 위한 제도적 장치가 구체적으로 제시되지 않아 고도보존육성기본계획 및 시행계획에 한계가 있었다. 이에 현행 경관관리제도와 「고도육성법」이 갖는 경관관리제도의 한계를 극복하고자 도시 기능 향상을 위한 도시기반시설 설치·정비·개발 및 교통동선계획 등 지구단위계획과 고도보존육성정책을 상호 보완하여 통합적 역사도시경관 관리체계를 수립하였다.

## 지역경제 활성화

문화재청은 고도 이미지찾기 사업에 2015년부터 2021년까지 약 554억 원(국비 388억 원)을 투자하여 4개 고도 지역에 656건(경주 136건, 공주 230건, 부여 152건, 익산 138건)의 사업을 지원하고, 고도 지정지구 내 노후한 주거환경과 불편한 생활시설을 개선하였다.

\* 역사적 가치가 있는 고도유적 및 건축물, 옛 물길, 옛 도로 등

구분	합계	주민지원					지자체
		한옥	한옥양식	담장대문	가로변 건축물	간판시설	역사문화환경 개선
경주	136	73	5	24	0	27	7
공주	230	101	0	79	31	6	13
부여	152	84	0	41	0	0	27
익산	138	54	0	45	0	11	28
계	656	312	5	189	31	44	75

고도 이미지찾기 사업의 추진 방식은 전통·건축·조경·예술 등 전통경관기법을 접목하여 역사도시경관을 구축하는 경관요소별 개선사업으로 이뤄진다. 지원 대상과 내용에 따라 고도 지역 주민이 직접 참여하는 방식인 생활환경 개선을 위한 한옥 및 한옥담장 대문정비 지원, 가로 건축물의 외관 및 안내판 정비가 있으며, 지자체가 직접 수행하는 방식인 비지정 고도 유적 정비, 공원 조성 등 전통조경 정비, 보행로 및 차도 정비 등 고도 역사문화환경 개선 사업이 있다.

문화재청이 2015년부터 2021년까지 시행해 온 고도 이미지찾기 사업의 성과를 분석한 결과, 경주 황리단길(황남동 일원)과 공주 공산성 및 제민천 일원, 부여 쌍북리, 익산 금마지역 등 고도 지구 내 쇠퇴한 생활지역은 사업지원 후 한옥·주택·숙박·음식점·제과점·카페 등 다양한 생활문화시설이 들어서면서 국내외 관광객들에게 각광받는 새로운 명소이자 매력적인 문화공간으로 변모하였으며, 자산가치도 상승한 것으로 나타났다. 이 중 고도 이미지찾기 사업을 통해 카페, 식당, 사진관 등이 밀집한 거리로 변화한 경주 황리단길은 2015년 사업 초기 대비 현재 2~4배 이상 자산가치가 상승하였으며 2016년부터 매년 관광객이 10~20%씩 증가하는 등 성공적인 사례로 손꼽힌다. 아울러 고

2015~2020년 고도 이미지찾기 사업의 관광총량 관광지표 분석

구분	연평균 증가율
관광 횟수	12.52%(2014년 138만 회 → 2019년 249만 회)
관광 지출액	15.42%(2014년 146억 원 → 2019년 299억 원)
관광 이동총량	12.33%(2014년 2,248,139일 → 2019년 4,020,884일)



경주 황리단길



공주 송산 마을  
출처: 문화재청(2022)

도 이미지찾기 사업이 관광에 미치는 효과를 보여주는 '관광총량 관광지표 분석 결과'에서 관광 횟수(12.52%), 지출액(15.42%), 이동총량(12.33%) 등의 연평균 지표가 증가하여 지역관광 활력 제고 및 지역경제 활성화에 기여한 것으로 나타났다.

특히 2018년 고도 이미지찾기 사업에서 공주 반죽동 지역의 주민 한옥지원 사업 중 대통사(大通寺)\*와 관련된 명문기와 등 옛 도성과 관련된 유구 및 유물이 출토되어 학계와 언론의 집중 조명을 받았다. 이는 고도 역사문화환경의 보존육성 접근 방식을 재편하는 계기가 되었으며, 거주지 아래 분포하는 역사유적을 보존하고 주민들의 적극적 참여를 유도하기 위한 여러 지원대책의 필요성도 커졌다. 이후 공주 반죽동 지역의 사례처럼 고도 이미지찾기 사업 과정에서 고도의 유적을 발견하고 문화재 보존 조치가 결정될 경우 「고도육성법」에 따른 '손실보상제도'를 통해 철거비용 등에 대한 손실보상을 실시하도록 하였다. 이를 통해 고도 이미지찾기 사업은 유물 발굴은 물론 주민들의 사업에 대한 신뢰도와 참여도를 높이고 「고도육성법」의 취지를 되새기는 핵심 정책사업으로 위상을 재정립할 수 있었다.

### 주민지원사업을 통한 삶의 질 향상

고도 이미지찾기 사업을 통해 '문화재는 개발의 걸림돌'이라는 부정적 인식을 긍정적으로 바꾸는 전환점을 마련하였다는 점에서 의의가 크다. 2015년 사업 초기만 해도 4개 고도 지역 주민들의 공통된 인식은 문화재 보존 중심의 규제정책에 대해 매우 부정적이었으며, 고도 지역의 매장문화재 발굴조사 특성상 주민 참여율 역시 저조하였다.

하지만 2016년부터 현재까지 고도 지구의 이미지 개선을 위한 사업 다양화, 매장문화재 소규모 발굴조사 지원제도 개선, 역사문화환경 개선사

업, 고도 홍보 프로젝트 'GO! DO! 고도' 등을 지속적으로 추진한 결과 고도 이미지찾기 사업 만족도는 75.14점(2018년) → 73점(2019년) → 84.9점(2020년) → 85.1점(2021년)으로 증가하였다. 현재 고도 지역 주민들의 적극적인 참여 속에 지원 확대가 필요하다는 긍정적인 인식으로 전환되어 사업 활성화에 탄력을 받고 있으며, 이를 통해 사업효과 역시 커질 것으로 판단된다.

### 고도 이미지찾기 사업의 발전방향과 및 향후계획

고도 이미지를 강화하고 지속가능한 역사도시 재생의 성공적 모델로 발전시키기 위해서는 100년 후 미래를 바라볼 수 있는 제도를 구축하고, 보존육성체계를 마련하는 것은 물론 전통유산의 가치 재창출 등을 포함하는 통합적인 역사도시경관 디자인 정책이 필요하다.

### 역사도시경관 관리체계 고도화

첫 번째, 「고도육성법」의 고도보존육성기본계획과 고도 지구, 용도지역·지구 및 지구단위계획 등 도시계획과 고도 역사문화환경 간 관리체계 고도화가 필요하다. 각각의 법령에서 정하고 있는 여러 제도와 사업이 고도보존육성기본계획의 사업과 연계된 고도(도시) 디자인 전략과 사업계획이 수립될 수 있도록 해야 한다.

경주의 고도 역사문화환경 보존육성지구 지구단위계획은 고도의 핵심유적(지정문화재) 보호를 위한 고도보존육성기본계획과 문화재 보존관리 및 활용 기본계획 또는 신라왕경 핵심유적과 복원정비

\* 삼국시대 사찰 중 고문헌에 유일하게 위치가 기록된 웅진백제도읍기의 최고 사찰이자 웅진백제 도성체계를 밝힐 수 있는 백제왕도 핵심유적.

계획과 연계성을 이루며 고도 지구의 뚜렷한 경관 관리 목표와 의지를 담고 있는 통합 제도이자 관리 수단이다. 타 법령의 계획과 여러 사업이 통합된 관리 체계로 연계함으로써 역사도시경관 재생이라는 하나의 목표와 방향으로 나아가고 있다. 이에 따라 고도 보존육성기본계획에서 부족하였던 도시기반시설 개선사업을 보완하여 고도 지구의 환경을 보다 쾌적하게 개선하고, 고도 보존육성기본계획과 정합성을 이루며 고도의 문화유산과 조화로운 경관을 조성하는 제도적 장치를 마련하였다는 데 그 의의가 크다. 다만 이럼에도 불구하고 경주시가 마련한 고도 보존육성지구의 지구단위계획 수립의 사업적 실행력 제고를 위해서는 관리제도를 뒷받침할 수 있도록 도시의 주거환경 개선을 위한 각각의 재정 사업들을 일원화하여 선택과 집중의 전략에 따라 예산을 마련하고 집행하는 체계가 갖춰져야 한다.

이처럼 고도의 정체성을 회복하고 이미지를 강화하기 위해서는 역사적 맥락에서의 유적 보존과 역사도시경관을 조화롭게 조성하고 가꾸기 위한 계획과 실행력을 담보할 수 있는 통합적 경관관리체계를 만들어야 한다.

### 역사적 맥락을 고려한 보존관리체계 마련

두 번째, 고도의 정체성 회복과 도성체계의 규명, 정치·문화상의 가치를 제고하기 위해서는 고도의 역사문화환경을 구성하는 주요 요소들이 「문화재보호법」의 지정문화재 보존관리 체계와 조화를 이룰 수 있도록 역사적 맥락을 고려한 입체적인 보존 틀을 마련하여야 한다.

고도의 도성체계를 밝히기 위한 보존 정책으로 경주 지역은 '신라왕경 핵심유적 복원정비 사업'을, 공주·부여·익산 지역은 '백제왕도 핵심유적 복

원정비 사업'을 실시하여 지정문화재 중심의 핵심유적에 대한 고도 골격 회복을 위한 기본계획을 수립하고 있다.

하지만 핵심유적 외에 고도의 도성체계와 정치·문화상의 가치를 더할 수 있는 고도 유적에는 비지정 중요유적이 있다. 특히 ▲고대 도시의 계획과 구조를 살펴볼 수 있는 옛 가로망(방리제) ▲원지, 시장유적, 제철 관련 유적, 공방지, 생활 가마터 등 생활유적 ▲설화 및 인물 사건 관련 유적지 ▲제방유적과 역사경관 숲 등 다양한 고도의 역사문화환경 구성 요소에 대한 상세한 현황 분석과 함께 고도의 비지정문화재에 대한 목록화 작업이 시급하다. 이는 고도의 역사문화환경을 효율적으로 보존하고 육성하고자 하는 「고도육성법」의 취지를 살려 실질적 실행력을 확보하기 위한 제도적 장치이다.

고도 보존육성지구에 대한 지구단위계획 수립을 통해 고도 문화유산 주변의 통합적 경관관리체계를 마련하여 실행력을 확보하였듯이 고도 유적에 대해서도 옛 도움으로서 신라왕경과 백제왕도의 온전한 복원정비를 위해서는 고도의 비지정 중요유적에 대한 통합적 관리체계 마련이 필요하다. 이에 고도의 비지정 중요유적에 대한 현황 분석 및 목록화를 통한 대장관리와 고도 비지정 중요유적에 대한 통합적 복원정비계획을 마련하여야 한다. 그리고 핵심유적과 중요유적을 하나로 통합한 고도 보존육성 관리체계를 마련하고 옛 도시 구조에 맞춰 모든 유적을 정비한다면 고도의 도성체계와 정치·문화상의 가치 규명을 통해 정체성을 회복할 수 있을 것으로 판단한다.

### 창조적인 역사도시경관 디자인 도입

세 번째, 전통·건축·조경·예술 등 전통유산 기법을 현대적 기법과 접목하는 창조적인 역사도시경관 디



자인 전략이 무엇보다 필요하다. 전통 연못 조성 기법인 방지원도(方池圓島)와 현대적 연못 조경 기법을 접목한 사례처럼, 전통과 현대의 조화를 통해 새로운 가치를 창출하는 것이다.

이렇듯 고도의 역사유적과 마을과의 경계를 이루는 인접부의 공공공간에 우리의 전통유산 기법과 현대적 기법을 접목하여 새로운 정원으로 만드는 도전이 요구된다. 현재 공원 조성 기법에서 전통유산 기법과 현대적 조경 기법이 시도되고 있는데, 고도 지구에서 보다 활발하게 진행된다면 새로운 경관 조성을 통해 고도의 이미지 경관 향상과 미래의 경관 가치까지 창출할 수 있을 것으로 판단된다.

우리가 자연스럽게 접하는 고도의 가로경관은 고도의 문화유산과 더불어 역사도시의 첫인상을 결정하는 가장 중요한 요소이다. 오스트리아 잘츠부르크 게트라이데 역사거리는 모차르트 생가가 있는 거리로, 당시 문맹이 많았던 중세시대에 구매자들이 알아보기 쉽도록 간판에 철 세공 등 공예기술을 접목함으로써 간판을 예술로 승화시킨 우수 사례이다.

특히 4개 고도 지역은 전통유산의 이미지와 공예기술 등 뛰어난 전통문화유산을 보유하고 있기 때문에 이들 전통유산의 가치를 재해석하고 접목하여

간판을 디자인한다면 고도별 정체성 확보와 경쟁력 있는 거리 조성을 통해 지속가능한 활력 넘치는 고도를 조성할 수 있을 것으로 판단된다.

### 고도 마을 가꾸기 사업의 도입

네 번째, 주민과 탐방객 등 누구나 참여하여 역사문화도시로서 고도를 누릴 수 있도록 역사도시경관사업과 역사도시 향유 프로그램이 결합된 ‘고도 마을 가꾸기 사업’이 필요하다. 현재 운영되는 프로그램은 점 단위 문화재 중심의 문화유산 교육체험 프로그램이 주를 이루고 있으며, 역사도시 차원에서 고도의 가치를 경험할 수 있는 프로그램과 사업은 부재한다. 대표적 해외 사례인 스페인 코르도바(Cordoba) 역사지구 마을 가꾸기 파티오 축제는 처음에 주민들이 파티오(안뜰, 마당), 골목길, 건축물 벽면과 담장에 꽃과 식물들을 치장하여 함께 즐기는 축제로 시작되었는데, 지금은 역사도시의 탐방 및 체험을 위한 국제적 축제로 발전하였다. 이 축제는 역사도시 속에서 만들어진 생활공간이 새로운 정원문화를 만들며 인간과 꽃 그리고 정원이 함께 어우러진 축제로서 개방과 공유 그리고 참여의 정신을 담았다는 데 의의가 있다.

### 통합적인 보존육성체계 마련

끝으로 역사도시경관 조성을 위해서는 고도의 유적(지정문화재의 핵심유적, 비지정문화재의 중요유적) 간 맥락적 복원정비와 주변 생활경관의 정비를 위한 통합적인 보존육성체계를 마련해야 한다. 그래야 고도별 정체성을 회복하고, 이를 통하여 도시의 경쟁력을 확보할 수 있다고 판단된다.

### 향후 계획

문화재청은 정책의 성과와 한계를 분석하여 고도 이



‘세계에서 가장 아름다운 거리’로 불리는 오스트리아 잘츠부르크 게트라이데 거리의 간판

©Shutterstock

### 주거환경 개선사업 세부내용

구분	주거환경 개선 전	주거환경 개선 후
한옥	가. 비한옥 및 불량한옥을 한옥으로 신축·개축·재축하는 경우 · 총 공사비의 3분의 2 범위에서 최대 1억 원 지원 나. 한옥으로 신축·증축하는 경우 · 총 공사비의 3분의 2 범위에서 최대 8,000만 원 지원 다. 한옥을 대수선하는 경우 · 총 공사비의 3분의 2 범위에서 최대 5,000만 원 지원	가. 한옥으로 신축·개축·재축·증축하는 경우 · 담장·대문 포함: 총공사비의 50% 범위에서 최대 1억 5,000만 원 지원 · 담장·대문 미포함: 총 공사비의 50% 범위에서 최대 1억 1,000만 원 지원 나. 한옥을 수선·대수선하는 경우 · 총 공사비의 50% 범위에서 최대 8,000만 원 지원
건축자산	-	가. 「한옥등건축자산법」 제10조에 따라 우수건축자산으로 등록된 건축자산을 수선·대수선하는 경우 · 총 공사비의 50% 범위에서 최대 1억 3,000만 원 지원 나. 고도의 역사적 사건·인물 등과 관련된 건축물 중 건립한 지 50년이 지나 보존할 가치를 지닌 건축물로 고도보존육성지역심의위원회를 거친 건축자산을 수선·대수선하는 경우 · 총 공사비의 50% 범위에서 최대 8,000만 원 지원

### 가로경관 개선사업 세부내용

구분	가로경관 개선 전	가로경관 개선 후
담장·대문	총 공사비의 3분의 2 범위에서 최대 2,000만 원 지원	총 공사비의 50% 범위에서 최대 3,000만 원 지원
가로변 건축물 외관정비	총 공사비의 3분의 2 범위에서 최대 3,000만 원 지원(간판시설 포함)	총 공사비의 50% 범위에서 총별 3,000만 원 지원(간판시설 포함)
간판	총 설치비의 3분의 2 범위에서 최대 200만 원 지원	총 설치비의 50% 범위에서 최대 200만 원 지원

미지찾기 사업의 활성화를 위해 사업의 규제개선을 통한 주민지원을 확대한다. 그동안 꾸준히 상승한 한옥 건축 자재비와 전통건축 인건비를 현실적으로 반영하고, 주민들이 실질적인 혜택으로 느낄 수 있도록 지원 방안을 마련한 결과이다. 이에 지원 대상을 한옥에서 건축자산으로 확대하였으며, 지원 금액은 최대 1억 5,000만 원으로 높였다. 앞으로도 문화재

청은 경주와 공주, 부여, 익산 지자체들과 함께 고도 이미지찾기 사업을 활성화하여 아름다운 고도를 만드는 데 앞장서고자 한다.

#### 참고문헌

- 1 문화재청, (2022), 고도 주민 주거환경 개선 지원 확대, 10월 14일 보도자료.