

제주시 원도심 도시재생의 문제점과 개선방향

김 태 일

제주대학교 건축학부 교수

1. 서문

현재 노후화와 공동화로 인해 도시환경의 개선이 요구되고 있는 무근성, 칠성통, 산지천 일대를 중심으로 추진되는 도시재생사업이 지역사회에 큰 관심을 불러일으키고 있다. 제주도 최초의 도시재생사업방식이라는 점도 있으나 이 지역이 지닌 제주사회에서의 사회적 경제적, 그리고 역사적 의미가 그만큼 큰 장소이기 때문일 것이다.

물론 도시재생사업은 주거기능을 중심으로 상업기능이 혼재된 이른바 복합개발이 필요하지만 역사와 문화의 자원을 적극 활용하는 지혜도 필요함을 강조하고 싶다. 동시에 제주의 도시경관형성과 더불어 제주적인 도시공간과 건축적 양식을 개발하고 정착 시킬 수 있는 절호의 기회로 삼아야 할 것이다. 그리고 제주의 역사와 문화가 어우러진 경관계획이 소기의 성과를 얻기 위한 전제조건은 제대로 된 전문가가 참여할 수 있는 조직과 역할분담이 중요하다고 할 수 있다. 조직에는 행정과 전문가, 그리고 실제로 도시공간을 사용하게 될 주민들이 포함되어야 할 것이다. 가장 중요한 것은 전문가의 아이디어와 실천적 방안들이 존중되어야 할 것이고 이점이 가장 중요하다고 할 수 있다.

경관은 문화라고도 할 수 있다. 역사와 문화라는 키워드를 중심으로 개발되는 도시재생대상지역이 제주스러움이 느껴지는 거리와 건축, 도시공간의 문화적 자원들로 만들어진다면 제주국제자유도시의 상징적인 경관도 자연스럽게 만들어지리라 기대해 본다.

2. 도시재생의 목표

2-1 우리나라 도시와 제주도시의 현주소

우리나라 모든 도시, 지역이 안고 있는 문제는 노후(老朽)화와 공동(空洞)화 현상이다. 이는 확장중심의 도시개발로 인해 오랫동안 삶의 흔적이 축적되어 왔던 도시내부가 상대적으로 기능이 약화되었고, 또한 도시중심의 산업집중과 생활권 형성은 농촌지역의 과소(過疎)화로 이어져 심각한 사회문제를 야기 시키고 있는 것이 우리의

현실이다.

제주지역 역시 1960년대부터 시작된 도시확장 정책과 1980년대의 택지개발은 제주시의 비대화와 아울러 타 지역의 과소(過疎)화로 이어져 제주지역 고유의 정체성과 쾌적성(Amenity)의 상실로 이어지고 있다(그림1, 그림2).

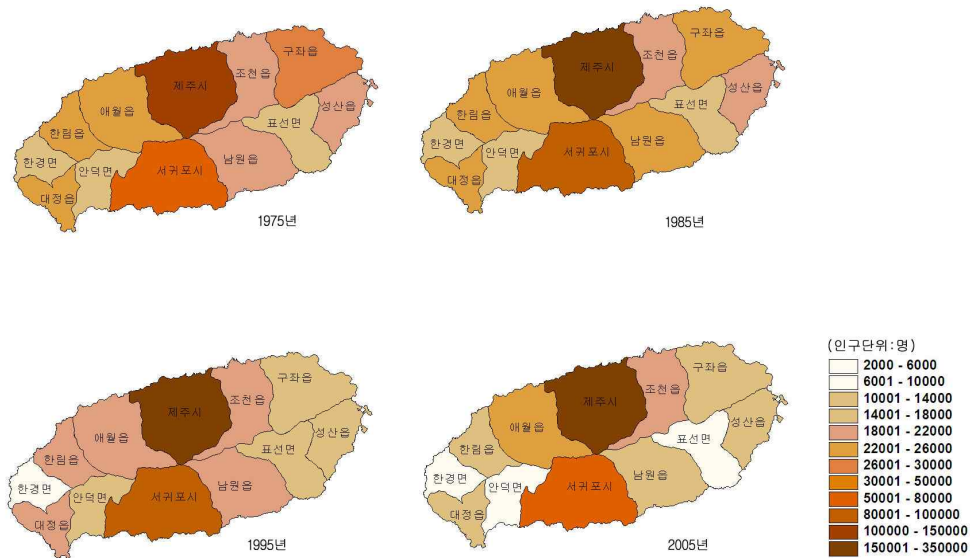


그림 1 제주도 행정구역별 인구변화(1975년 ~ 2005년). 서귀포시를 비롯하여 인근 행정구역의 인구는 감소하는 반면 제주시 인구는 급증하고 있음을 보여주고 있다.(Arc View GIS로 작성)

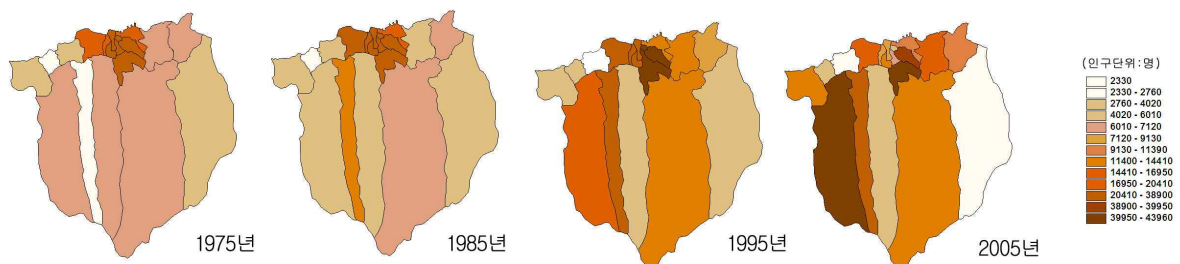


그림 2 제주시 행정구역별 인구변화(1975년 ~ 2005년). 1985년까지만 하여도 구도심의 인구는 감소하지 않았으나 1990년대 들어 구도심 인구가 대규모 택지개발이 이루어졌던 외곽지역을 중심으로 이동하고 있음을 알 수 있다.(Arc View GIS로 작성)

이러한 생활환경의 문제는 이미 오래전부터 지적되어 왔던 문제이기는 하지만, 지역의 정체성¹⁾(Identity)과 쾌적성(Amenity)을 확보하는 것, 이것이야말로 도시공간 재생의 시작(목표)이라고 할 수 있을 것이다. 뒤돌아보면 우리들은 새로운 것에 너무 많은 의미와 가치를 부여하였다. 오래된 집과 좁은 길은 불편하고 오랫동안 이용하여

1) 지역이 갖고 있는 색깔을 있는 그대로 표현해 내는 것이며 역사와 문화의 자원뿐만 아니라 환경의 조건 등을 적극적으로 활용하는 행위와 아울러 인간의 무리한 개발행위로 인해 훼손된 환경 등을 복원한다는 의미도 포함하고 있다.

왔던 물건들은 가치 없는 것으로 생각하였다. 그래서 크고 높은 건축물과 넓은 도로를 개설(그림3)하고 제주의 방언과 음식문화를 잊으려고 하고 있는 것이 지금의 현실이다.

그러나 이러한 것이 오히려 국제화를 만들지 못하게 하는 요인들이 되고 있다. 지역성이 없는 것은 국제화도 될 수 없기 때문이다. 다행히 때늦은 감은 있으나, 최근 살기 좋은 지역 만들기에는 대한 관심과 움직임이 지역 주민을 중심으로 일어나고 있는 것은 다행스러운 일이다. 기본적으로 공간의 재생 목적은 살기 좋은 쾌적한 거주환경의 조성을 기반으로 하면서도 그 지역이 갖고 있는 많은 역사와 문화적 가치를 새롭게 인식하고 보존해 가려는 노력이 표출될 때 지역의 더욱 가치가 빛나는 것이고 나아가 관광자원으로 활용될 수 있을 것이다.

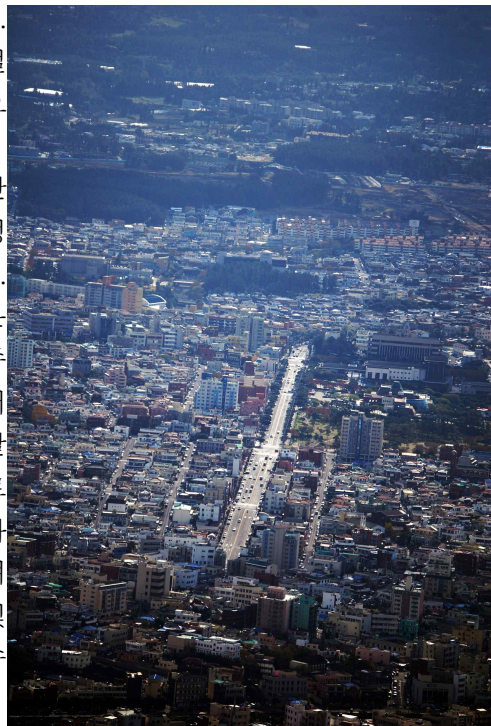


그림3. 거대한 인공구조물만이 존재하는 제주시의 모습

2-2 도시재생과 도시재개발의 의미²⁾

도시재개발과 도시재생은 도시에서 발생하는 슬럼화의 원인에 따른 도시개조방식의 차이점이라고 할 수 있다. 유럽의 경우 도시 내부시가지의 쇠퇴문제, 미국에서의 교외화 및 도시인구감소 등에 따른 기존시가지 성장 침체 문제 등이 나타난 20세기 중반부터는 기존의 재개발 개념과는 다른 더욱 적극적인 도시개조방식 도입 즉, 도시재생방식을 도입하였다.

도시재개발은 주거환경개선, 주택공급의 문제, 급속한 도시화에 대한 대처를 위한 도시문제로 인식하는 반면 도시재생은 삶의 질을 충족시키고, 도시민들의 문화적 욕구를 해소하고 다른 도시와는 차별화되는 도시생활공간을 통해 도시의 경쟁력 확보, 환경 보존, 변화하는 인구구조에 적극 대응하는 것이 주요 목적이라고 할 수 있다.

따라서 도시재생은 기존의 도시재개발방식보다는 근본적이고 광범위한 도시 활성화 방안으로 인식되고 있다. 도시재생은 과거의 도시재개발과는 달리 주거지 개선중심의 물리적 환경 개발인 아닌 주거, 상업, 업무의 복합적인 용도를 담는 개발일 뿐만 아니라 예술, 문화 등이 포함되는 것으로 물리적인 재개발, 재건축을 넘어서 지역경제의 재건, 지역문화의 부흥, 그리고 새로운 도시 생활양식을 구축하려는 새로운 도시 개발정책이라고 할 수 있다.

2) 이주형, 21세기 도시재생의 패러다임, 보성각, pp40-41

3. 제주시 구도심 도시재생사업의 쟁점과 실천방향

3-1 구도심 재생사업의 쟁점

1) 구역설정

재정비 구역의 범위가 너무 넓어 사업추진에 적지 않은 어려움이 예상될수 바에 없으며 기존 도시재개발방식에 접근하는 방식과 같은 토지이용계획이어서 사업의 실효성이 있을지 의문이다. 특히 개발촉진지역의 경우 공동주택지역으로 설정한 지역이 무근성지역이어서 적지 않은 문제가 발생할 것으로 예상된다. 외국의 사례를 고려할 때 도시공간의 핵심적인 지역에 한정하여 집중적으로 공공성이 강한 공간을 추진함으로써 적은예산으로 사업의 효율성을 높이고 시민의 삶의 질을 높일수 있는 방향으로 재검토 되는 것이 필요하다고 생각된다.

2) 공공기관 유치

앞서 설명한 바와 같이 도시재생의 성격을 고려할 때 공공성이 있는 사업프로그램이 포함되는 것은 필수적이라 할 수 있다.

3) 사업주체와 방식

도시재생이 갖는 사업의 특수성이나 공공성을 고려한다면 행정에서의 참여가 필수적이라고 생각되며, 리스크 분담과 사업내용의 효율성을 확보하기 위해서는 제3섹터방식이 중요하다고 생각된다. 여기에 참여하는 조직은 제주도, JDC, 제주개발공사, 금융권, 그리고 토지주의 참여로 구성이 바람직 할 것이다. 제3섹터방식은 막대한 비용의 부담을 줄임으로서 개발 리스크를 분산 시킬 수 있고 특히 공공기관의 참여를 통해 사업의 공공성을 담보할수 있다는 신뢰성을 갖게 된다는 점이다.

4) 고도제한 및 용적률 완화

사업계획안에서는 현행 30미터의 고도제한을 60미터, 상업지구는 75미터까지 완화한 반면, 용적률은 현재보다 낮춰서 많은 주민들이 용적률 완화에 대한 주민의 요구가 있다. 이는 사업주체와 사업방식과 밀접한 관련성이 있다고 할 수 있다.

즉 주민조합방식으로 할 경우 주민 부담이 높아지고 경제성을 가지기 위해 주민입장에서는 당연히 용적율을 높이려 할 수밖에 없는 것이다.

대상지역이 해안에 인접해 있는 낮은 지형이어서 고도제한 및 용적률 완화는 결국 심각한 경관훼손으로 이어질 수밖에 없을 것이다. 그리고 이와 같은 고도제한과 용적률 완화는 단기적으로는 효과적일지 모르겠으나 장기적으로는 도시공간의 매력이 떨어져 새로운 도시슬럼화의 가능성이 높아 신중한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

3-2 역사·문화공간 구축과 주거환경개선을 위한 원칙과 방향

-점(點)적인 개발에서 선(線)적 개발, 면(面)적 개발로의 전환

(1) 도시재생의 원칙

현재 노후화와 공동화로 인해 도시환경의 개선이 요구되고 있는 무근성, 칠성동, 산지천 일대를 중심으로 추진되는 도시재생지역이 지역사회에 큰 관심을 불러일으키고 있다. 제주도 최초의 도시재생방식이라는 점도 있으나 이 지역이 지닌 제주사회에서의 사회적 경제적, 그리고 역사적 의미가 그만큼 큰 장소이기 때

문일 것이다.

그러나 다분히 경제적 관점에 초점을 두고 있는 현재의 개발에 있어서 우리가 간과하고 있는 점이 없는지 좀 더 신중한 논의의 과정이 필요하리라 생각된다. 고도규제의 완화로 인한 한라산과 바다의 조망과 주변의 조화로운 풍경이 훼손되는 도심경관의 문제는 없는지, 그리고 이 지역이 무근성이라는 지명에서 알 수 있듯이 무근성이 존재하였던 제주의 가장 오랜 된 취락이 형성되었던 곳이기도 하고 제주목관아, 그리고 제주 최초의 초등학교인 북초등학교 등이 자리하고 있는 곳으로 역사적 의미가 있을 뿐만 아니라 근현대사의 역사적 의미를 고스란히 지닌 크고 작은 건축물들이 남아 있기도 하고(그림4), 과거 일제 침탈시대에 만들어진 신작로를 따라 형성된 상업지와 칠성로, 동문시장이 아직 존재하는 상업1번지인 이곳의 역사와 문화적 자원에 대한 배려가 결여되지나 않았는지 논의가 필요할 것이다.

그리고 산지천의 중류부분에는 신산공원, 자연사박물관, 삼성혈과 같은 제주지역의 역사와 문화, 그리고 녹지공간이 형성되어 있다. 하류지역을 따라서는 남수각을 거쳐, 제주의 대표적인 상권이라고 할수 있는 동문시장과 칠성통, 그리고 목관아, 관덕정이 있으며 동쪽 건입동에는 일제시대 조성된 측후소와 일본인 거주관사가 있는 대표적인 역사문화공간이기도 하다. 이 지역에 이르러서야 비로소 산지천의 복원된 존재와 가치를 인식하게 된다.



그림4. 원도심(原都心)의 도로(왼쪽)와 관덕정 주변 확대부분(오른쪽)

철거되어 사라진 제주성의 흔적(곡선의 도로)이 희미하게 보이며 여전히 부지의 안쪽에는 과거의 길의 흔적들이 남아 있음을 보여준다.



그림 5 산지천 주변 건축물의 구조현황(Arc View GIS로 작성)

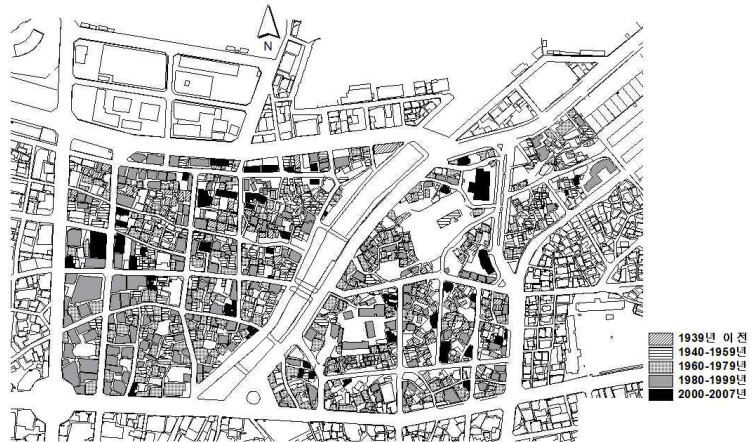


그림 6 산지천 주변 건축물의 연도별 분포현황(Arc View GIS로 작성)

또한 산지천 끝 자락에는 창고와 어시장 등이 남아 있어 번성하였던 산지포구의 모습을 반영하고 있다. 해안을 따라서는 매립지역으로 본래의 모습을 상실하기는 하였으나 여전히 많은 사람들이 찾는 탐동이 있고 탐동 서쪽 끝자락에는 한천, 병문천을 끼고 용연이 자리 잡고 있다. 이 모든 것들이 제주의 대표적인 관광자원이며 주요 경관의 요소이기도 하다.

그러나 이들 자원들은 단순히 점(點)적인 존재로 개발되어 있고 자원의 연속성이 결여되어 있을 뿐만 아니라 개발 역시 비문화적이고 친환경적이지 못한 요소들이 많다.

실제로 도시내부의 물리적 현황을 살펴봐도 최소한의 개발을 통해 도시공간의 활력소를 불어 넣을 수 있는 여지가 많다(그림5, 그림6).

따라서 현재와 같은 대규모 전면개발형식이 아닌 부분적 핵심적 공공공간을 중심으로 단계적으로 추진한 것이 중요하다고 할 수 있으며 도시재생사업을 통해 사람들이 안전하고 쾌적하게 활동할 수 있는 문화 도시공간으로 재생하기 위해서는 다음과 같은 원칙과 방향을 설정하여 추진할 필요가 있다.

도시재생의 원칙은 다음과 같다.

- 원칙1: 기존의 블록형태와 과거 골목길의 흔적을 가능한 한 원형 그대로 유지하도록 하여 역사적 문화적 흔적을 존중하도록 한다. 이를 통해 궁극적으로는 국책사업으로 추진 검토되고 있는 탐라문화권 조성사업 및 지역주민의 경제적 기반이 될 수 있는 관광자원으로 연계되도록 한다.
- 원칙2: 기존의 필지를 합필하는 등 훼손하지 않고 그대로 유지하거나 합필이 불가피한 경우 보행통로를 중심으로 건축물을 여러 개의 매스로 분할하는 등 기본적인 땅의 조건을 유지한다.
- 원칙3: 도로가 관통하여 공간적 기능을 단절시키지 않도록 하고 주차공간은 일정부분에 공용주차장(외곽을 중심으로)을 설치하여 내부는 철저히 보행자를 위한 공간이 되도록 한다.
- 원칙4: 향후 건축물의 디자인에 있어서는 제주 전통가옥의 의장(意匠) 및 공간의 성격을 적극적으로 수용하면서도 함축적인 의미의 이해를 바탕으로 현대적으로 표현할 수 있도록 디자인 컨트롤하고 그에 대응할 수 있는 건축물 고도(高度)를 검토한다.
- 원칙5: 활기찬 지역을 만들기 위해 저층은 상업공간, 상층은 주거공간으로 하고 주거공간은 젊은 층과 중장년층 등 다양한 세대가 거주할 수 있도록 다양한 평면의 주거공간을 제공한다.
- 원칙6: 상업기능과 주거기능 이외에 적절한 문화공간도 계획하도록 한다.
- 원칙7: 보행자 위주의 생활공간이 될 수 있도록 계획되 불필요한 자동차의 교통량을 줄이고 계획지역에 보다 많은 사람들이 찾을 수 있도록 논의되고 있는 노면전차와 같은 신개념의 교통을 적극적으로 검토하도록 한다.
- 원칙8: 인위적인 수로개설보다는 계획지역에 인접한 산지천, 병문천, 한천주변을 친수 녹색공간으로 조성하여 자도와의 적절한 완충기능과 경관조성기능을 갖도록 한다.
- 원칙9: 주민조합방식 이외에도 제3섹터방식 등을 적극 검토하여 사업의 공공성 및 신뢰성을 높이고 지역주민의 참여 및 경제적 부담을 최소화하면서도 향후 사업종료 후 정착율을 높일 수 있는 방안을 검토한다.
- 원칙10 : 도시계획의 큰 틀에서 대상지역의 재생기능을 종합적으로 구상한다.

(2) 도시재생의 실천방향

아울러 구체적인 실천방향은 다음과 같다.

- 첫째, 병문천, 한천 그리고 해안변으로 갈수록 고층주거건축물을 건립함으로써 관덕정을 비롯한 문화재 주변의 경관이 적지않게 훼손될 가능성이 높아. 특히 45m에서 100m로 고도규제의 완화로 인한 한라산과 바다의 조망과 주변의 조화로운 풍경이 훼손되는 도심경관의 문제는 없는지 역사와 문화경관에 대한 세심한 배려가 필요하다.(역사문화경관의 조성)
- 둘째, 상업공간과의 복합화를 이룬 저층고밀화에 의한 주거공간 형성 및 쾌적성을 확보하는 것(지역공간의 활성화와 주민복지증대).
- 셋째, 산지천을 따라 남수각, 관덕정으로 이어지는 주변에 산재해 있는 역사와 문화적 자원을 주거지역과 연계하고 자원간의 연속성을 확보한다. (에코뮤지엄³⁾의 실현

3) 에코뮤지엄은 독립된 박물관의 한정된 공간에서 지역의 역사와 문화를 체험하는 것이 아니라 외부의 열린공

과 체류공간, 체류시간의 연장),
 넷째, 청정 제주의 이미지에 걸맞게 산지천-관덕정으로 이어지는 공간을 따라 녹지축을 형성하면서 다양한 활동이 이루어지도록 작은 공용공간(Small Open Space)을 적극적으로 조성(여기에 적절한 조형물을 설치) 하고 이들 공용공간을 주민 및 관광객의 보행로 및 산책로 확보와 함께 연결하여 자원의 연속성을 확보한다.

4. 맺으며

다분히 경제적 관점에 초점을 두고 있는 현재의 도시재생 사업에 있어서 우리가 간과하고 있는 점이 없는지 좀 더 신중한 논의의 과정이 필요하리라 생각된다. 45m에서 100m로 고도규제의 완화로 인한 한라산과 바다의 조망과 주변의 조화로운 풍경이 훼손되는 도심경관의 문제는 없는지, 그리고 이 지역이 무근성이라는 지명에서 알 수 있듯이 묵은 성이 존재하였던 제주의 가장 오랜 된 취락이 형성되었던 곳이기도 하고 제주목관아, 그리고 제주 최초의 초등학교인 북초등학교 등이 자리하고 있는 곳으로 역사적 의미가 있을 뿐만 아니라 근현대사의 역사적 의미를 고스란히 지닌 크고 작은 건축물들이 남아 있기도 하고, 과거 일제 침탈시대에 만들어진 신작로를 따라 형성된 상업지와 칠성로, 동문시장이 아직 존재하는 상업1번지인 이곳의 역사와 문화적 자원에 대한 배려가 결여되지나 않았는지 논의가 필요할 것이다.

지역의 역사와 문화는 한정되어 전시되는 것이 아니라 역사와 문화가 만들어져 왔던 지역사회의 공간 속에서 전시되고 소개되어야 함이 절실히 필요하며 이러한 개념이 “에코 뮤지엄”이다. 에코뮤지엄(Eco-Museum)은 그 지역사회가 갖고 있는 잠재적인 자연요소와 문화적 자원을 찾아내어 새롭게 인식하는 것이다.

제주지역, 마을에는 과거 역사와 문화가 여전히 남아 있다. 제주 목관아를 둘러싼 지역 역시 제주지역의 주요한 역사문화공간이기 때문에 아름다운 자연요소와 역사 흔적들이 재발견되고 평가되어야 할 것이다.

문제는 이들 요소들을 도시와 건축이라는 생활공간 속에 적절히 반영되어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 지역의 정체성 확보와 지역주민 삶의 질 향상이라는 원칙 아래 장기적으로 도시계획의 차원에서 지역공간의 효율적 활용, 그리고 건축물에 있어서는 지역 정체성의 확보에 대한 철학과 원칙수립이 중요하다고 할 수 있으며 단기적으로는 현재 추진되는 마을만들기 사업, 공공디자인사업에서 성과를 얻을 수 있도록 사업내용의 조정이 필요하다고 할 수 있다.

참고문헌

김영기, 김승희, 난부 시계키, 도시재생과 중심시가지 활성화, 한울, 2009
 다니엘 팽송, 건축과 근대성, 영림카디널, 1999

간, 지역사회를 단위로 하여 역사와 문화, 지역주민들의 생활을 보고, 듣고, 느끼고 생각할 수 있도록 지역 그 자체를 뮤지엄화하는 것을 의미한다. 따라서 그 지역에 사는 사람들이 그 곳에 잠재하는 매력적인 자연이나 문화의 자원, 즉 지역자원(지역의 보물)을 스스로 찾아내 재인식하는 활동을 의미한다.

도시재생네트워크, 뉴욕 런던 서울의 도시재생이야기, 픽셀하우스, 2009

대한건축학회, 건축, 2008, 제52권 제7호

이주형, 21세기 도시재생의 패러다임, 보성각, 2009

阿部大輔、バルセロナ旧市街の再生戦略、学芸出版社、2009