전통문화도 지키고 주거환경도 개선하다

샤오허즈지에(小河直街) 역사 거리 재생사업을 중심으로

[글] **송영현** 연구교수 pm1032@daum.net
한양대학교 중국문제연구소

중국의 급속한 도시화에 따른 주거환경의 노후화

중국의 도시화는 어느 수준에 이르렀을까? 중국 국가통계국 자료에 따르면, 2016년 기준 중국의 도시화율은 약 57.4%로 선진국에 비해 높은 수준은 아니다. 그러나 중국의 도시화율은 매년 빠르게 증가하고 있다. 또한 베이징, 상하이, 선전, 항저우 등 인구가 1,000만 명에 육박하는 대도시들은 1970년대 후반부터 진행된 개혁개방 정책 이후 꾸준히 도시화가 진행되어 이미 도시화율이 70~80% 수준에 이르렀다.

이 대도시들은 도시화에 따른 다양한 경제·사회적 구조변화를 겪었다. 산업구조 고도화 및 이에 따른 고용구조의 변화가 나타났으며, 고밀주거·상업시설들이 대거 건축되고 각종 도시 인프라 시설들이 보급되기 시작하였다. 이러한 변화에 순조롭게 적응하여 지속적으로 발전한 지역도 있지만, 반대로 쇠퇴의 양상을 보인 지역도 있다. 후자의 경우 여러 가지 문제를 드러냈는데, 대표적으로 인구 및 고용 감소에 따른 도심 공동화, 주거 및 기반시설의 노후·불량화 등이었다.

중국은 이와 같은 문제 해결을 위해 2000년대 중반 이후 11~13차 '5개년 규획'[1]에서 도시민의 삶의 질 제고를 위한 도시관리 정책을 강조했다. 이에 따라 각 도시정부별로 노후·불량 주거시설을 개선하는 다양한 정책이 펼쳐지고 있다. 그 중 항저우(杭州)시가 실시한 '샤오허즈지에(小河直街) 역사 거리 보호 프로젝트'는 대표적인 성공사례로 꼽힌다. 역사 및 문화적인 가치가 높은 지역의 특성을 반영하여 최대한 노후한 주거환경을 개선하였기 때문이다.

이 글에서는 샤오허즈지에 역사 거리의 노후 주거지 재생사례를 면밀히 살

1
중국 중앙정부가 국민경제 및 사회발전을 목표로 5년마다 발표하는 국가발전계획으로, '11차 5개년 규획'은 2006~2010년, '12차 5개년 규획'은 2011~2015년, '13차 5개년 규획'은 2016~2020년의 국가발전계획을 의미한다.

펴보고, 그 성공요인에 대해 검토해보고자 한다. 또한 이러한 사례 검토를 통해 최근 이슈로 떠오른 도시재생 뉴딜 정책에 참고가 될 만한 점들을 제시하고자 한다.

샤오허즈지에 역사 거리는 어떻게 탄생했나?

노후주거지 재생 프로젝트의 배경

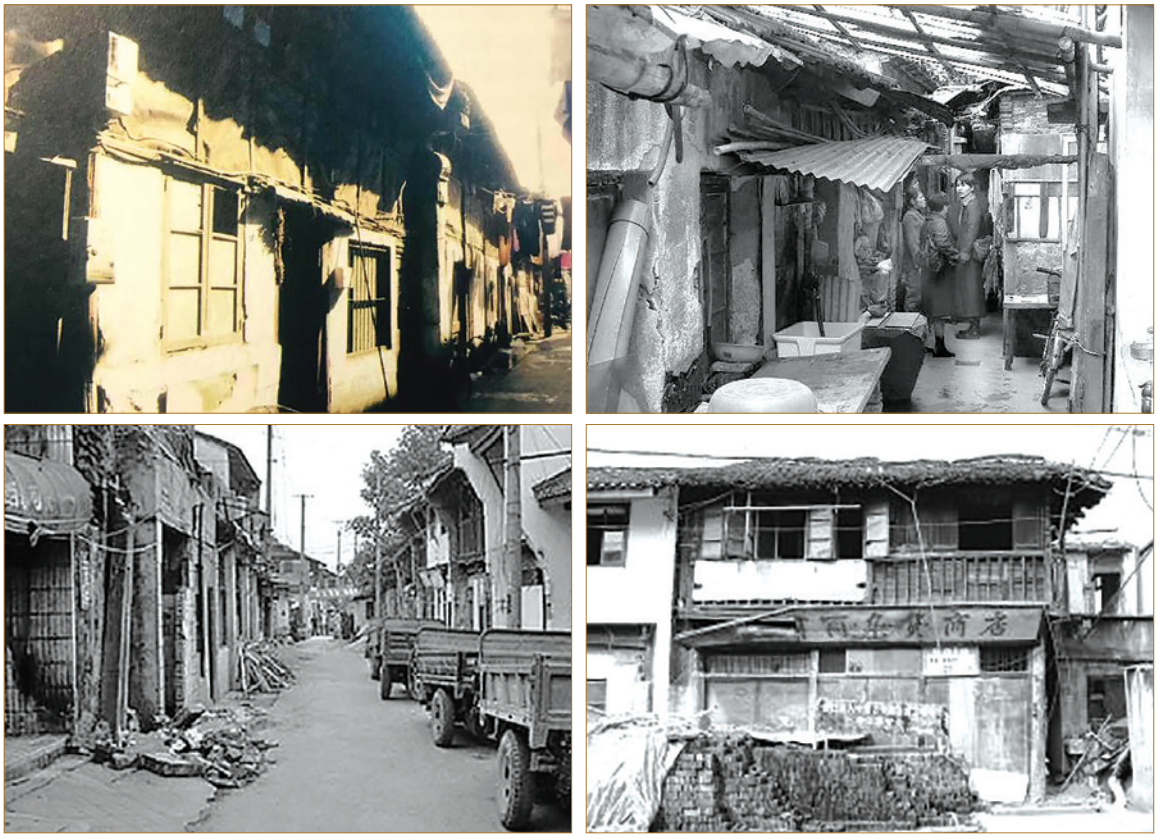
중국 남부 항저우시에 위치한 샤오허즈지에 거리는 항저우시 10대 역사보호지구 중 한 곳이다. 항저우시 북부 윈허(運河), 샤오허(小河), 위항탕허(余杭塘河) 등 3개 강이 합류하는 지역으로 송나라와 당나라 때부터 시장 및 교통의 요충지 역할을 하였으며, 이러한 흐름은 청나라 및 중화민국 시대[2]까지 이어졌다. 그러나 도시화가 진행되고 운송수단이 다양해지면서 샤오허즈지에는 교통 요충지의 기능이 축소되었고 상업 기능마저 쇠퇴하기 시작하였다. 그 결과 2000년대 중반에 이르러서는 주로 저소득·노년층 주민들만 남게 되었다.

더욱이 청나라 또는 중화민국 시대에 지어진 노후주택에 여전히 거주하는 사람들도 많았다. 주민 대다수는 1인당 주거면적이 10㎡ 이하인 협소한 공간에서 거주하고 있었으며, 주방이나 욕실이 없거나 다른 가구와 공동으로 사용하는 주택이 많았다. 도시 기반시설도 상당히 열악한 수준이었다. 상하수도 시설이 제대로 정비되지 않은 곳이 많아서 주민들은 비위생적인 환경에서 삶을 영위해야 했다.[3] 그러나 주민의 소득 및 교육수준이 전반적으로 낮았기 때문에 이러한 문제를 스스로 해결하기는 어려웠으며, 지방정부의 행정의식도 별반 다르지 않았다. 결국 2000년대 중반까지 이 지역은 항주시의 대표적인 빈곤층 거주지역이 되어버렸다.

2000년대 들어 국가적으로 도시 관리에 대한 관심이 높아지면서 항저우시에서도 도시관리 문제, 특히 쇠퇴 지역에 대한 관리 문제를 논의하기 시작했다. 그 결과 시내에 다양한 역사 거리를 지정하여 도시의 사회문화 자원으로 보존하면서 지역주민들에게 양호한 도시 및 주거환경을 제공하는 항저우시 역사 거리 보호 프로젝트가 도출되었다. 이는 크게 상업·관광형, 주거지 재생형, 관광형의 형태로 진행되었다. 2017년 현재 약 25개의 프로젝트가 진행되었거나 진행 중이며, 각 사업의 형태는 다를지라도 기본적으로는 해당 지역의 역사문화를 최대한 보호하며 도시를 개발·관리한다는 목표를 가지고 있다.[4] 이중 샤오허즈지에 역

2
1919년 신해혁명으로 청나라가 무너지고 난 후 1949년 중화인민공화국이 출범하기 전까지 중국에 세워진 국가를 의미한다.
3
항저우 시정부, 2014
4
鄧媛棋 외, 2017

그림1 프로젝트 시행 전 샤오허즈지에 역사 거리의 노후주택 전경



자료 저장신문(浙江新聞), 독특한 운하문화지구 조성지(打造運河文化孤本地), 2017년 6월 19일

사 거리 보호 프로젝트는 주거지 재생형으로, 청나라 말기 및 중화민국 시대의 주거양식을 보존하면서도 주민들에게 양질의 주거환경을 제공하는 데 초점을 두었다.

"핵심은 보호하고, 합리적으로 남길 것을 남긴다"

샤오허즈지에 역사 거리 보호 프로젝트는 2006년부터 항저우시 정부에 의해 추진된 주거지 재생형 도시재생 사업이다. 2006년 항저우시 정부가 최초 사업계획을 입안하여, 2007년 1월부터 본격적으로 프로젝트가 추진되었다. 주민들의 이해도와 참여도가 높아 프로젝트가 상당히 순조롭게 추진되었으며, 그 결과 이듬해인 2008년에 성공적으로 완료되었다. 전체 프로젝트 대상가구 및 주민 수는 286가구 1,420명이었으며, 사업면적은 12만 9,000㎡, 이중 건축면적은 4만

표1 샤오허즈지에 역사 거리 보호 프로젝트 개요

구분	내용
기간	2006~2008년
면적	• 전체 사업면적 : 12만 9,000m² • 건축면적 : 4만 1,500m²
대상가구·주민 수	• 가구수 : 286가구 • 주민수 : 1,420명
예산	인민폐 2억 5,000만 위안(한화 약 399억 원)
시행 및 관리주체	• 총괄관리 : 항저우 시정부 • 시행자 : 윈허유한공사
목표	• 전통건축물의 유지보수 • 지역의 쾌적성 증가를 위한 건축물 신·증축 • 건축물의 낮은 층수 유지 • 도시 및 주거환경개선 • 주민생활의 현대화+전통적인 건축양식 보호 동시 달성

자료 항저우망(http://z.hangzhou.com.cn/)

1,500m²이다. 정부주도형 도시재생 사업인 만큼 항저우시가 이 프로젝트의 총괄 관리자로 나섰으며, 약 2억 5,000만 위안[5](한화 약 399억 원)의 예산을 투입하였고, 시정부 산하 기업인 윈허(運河)유한공사가 사업 시행자로 참여하였다.

한편 시정부는 "전통 건축물을 유지·보수하고 지역의 쾌적성을 증가시킬 수 있도록 건물의 신축·증축을 실시하며, 건축물의 낮은 층수를 유지하고, 도시 및 거주환경을 개선하며, 주민의 현대적인 생활에 대한 요구치를 만족시키면서도 전통적인 운하·연안지역의 생활방식 및 건축양식을 회복한다"라는 구체적인 프로젝트 시행 목표를 내놓았다. 이러한 시행 목표는 전반적으로 수익성보다 공익성을, 단순한 물리적 환경개선보다는 도시민의 삶의 질 제고 및 도시경관의 보호에 중점을 두고 있음을 말해준다. 즉 샤오허즈지에 역사 거리 보호 프로젝트는 재개발·재건축사업이 아닌 도시재생 사업의 특징을 강하게 내포하고 있다.

프로젝트의 세 가지 쟁점

앞서 말한바, 이 프로젝트는 매우 순조롭게 추진되었다. 추진 과정에서 프로젝트의 성패를 좌우하는 몇 가지의 쟁점이 나타났으며, 쟁점이 논의·결정되는 과정을 통해 프로젝트의 성공 원인을 확인해볼 수 있다.

첫째, 원주민의 이주 및 보상에 관한 쟁점을 살펴볼 필요가 있다. 대부분의 주민들은 수십 년간 샤오허즈지에 역사 거리에 살고 있었으며 지역에 강한 애착을

5 2008년 연말에 고시된 원화 및 인민폐 매매기준율(인민폐 1위안=원화 159.51원)을 통해 계산하였다.

표2 이주·보상대책

유형	내용
타 지역 주택으로 영구 이주 (異地安置)	• 프로젝트가 시행되는 주변 지역의 주택으로 주거지 이전→원주민들이 본래의 주거환경을 최대한 지키고 싶어 한다는 의사 반영 • 프로젝트에 대한 주민 반발 감소
타 지역 주택에서 임시 거주 후 본래 거주지역에 재정착 (原地回遷)	• 원주민들이 본래의 주거환경을 지키고 싶어 한다는 의사 전면 반영 • 원주민들에게 공급하는 주거면적 증가→최소 48m²이상의 주택 공급(실제 공급되는 주택 대부분의 면적은 56~100m²수준) • 신규 공급주택 금액이 기존주택 평가액에 비해 비쌀 경우 원주민들에게 주택가격 관련 인센티브를 제공하여 쉬운 재정착이 가능하도록 조치
현금 보상 (貨幣安置)	시장평가액에 따라 원주민 소유 주택에 대해 현금보상 실시 후 이에 대한 권리 청산 실시

자료 항저우망(http://z.hangzhou.com.cn/)

가지고 있었다. 프로젝트 추진에 따라 당분간 혹은 영원히 다른 지역으로 이주할 수 있다는 점은 주민들에게 불안요소였다.[6] 이러한 문제를 해결하기 위해 항저우 시정부와 윈허유한공사는 세 가지의 이주·보상대책을 내놓았다.〈**표 2** 참조〉

이러한 세 가지 이주 및 보상정책의 기본 취지는 샤오허즈지에 주민들이 프로젝트 시행 후에도 기존의 주거 및 생활환경을 유지할 수 있도록 하는 데 있었다. 특히 재정착 대책뿐만 아니라 프로젝트가 시행되는 동안 원주민들이 주변 지역의 주택으로 이전하도록 조치한 점은 주민의 만족도를 제고하는 합리적인 결정이었다. 정책에 대한 주민들의 호응도는 높았다. 이주 및 보상대책을 제시한 지 두 달 만에 샤오허즈지에의 모든 주민이 항저우시의 제안에 합의하였다.

둘째, 주거지의 건축설계 방향 역시 주요 쟁점이었다. 프로젝트 추진 과정에서 샤오허즈지에의 역사 및 전통 보호라는 가치는 주민들의 주거환경 개선 욕구와 충돌할 가능성이 높은 편이었다. 항저우 시정부는 중화민국 및 청나라 말기의 건축양식을 유지하고 싶어 했으며, 주민들은 주거생활의 불편함 해소를 우선시했기 때문이다. 시정부는 건축 외관을 최대한 유지하면서도 거주환경을 개선할 수 있는 다양한 방식을 제안했고,[7] 이에 대한 주민들의 만족도는 높았다. 시정부가 제안한 건축설계 모델은 크게 세 가지로 구분된다. 바로 실내환경 개선 및 건축양식 원형 유지형, 실내외 환경 개선 및 건축양식 원형 유지형, 전면 개조형이다.〈**표 3** 참조〉

세 가지 주거지 건축설계 모델은 세부적인 차이는 있지만 샤오허즈지에 역사거리를 상징하는 전통적인 건축양식에 기본을 두고 있다는 점에서 동일하였다. 또한 주민들이 이전에 비해 안정된 주거환경에서 거주해야 한다는 프로젝트의

6
周永廣과 顧宋華(2010)의 연구에 따르면 프로젝트 완료 후 재정착을 원하는 주민들의 비율은 전체 주민의 91%에 달하는 것으로 나타났다. 이를 통해 당시 주민들이 자신들의 거주 지역에 상당한 애착을 가지고 있음을 확인할 수 있다.

7
이 당시 시정부가 내세운 슬로건은 "핵심은 보호하고, 합리적으로 남길 것을 남기며, 부분적으로 주택을 개조하고, 보편적으로 환경을 개선한다(重點保護、合理保留、局部改造、普遍改善)"였다('첸장완바오(錢江晚報)', "샤오허즈지에, 원래의 모습으로 변신(小河直街, 原汁原味的轉身)", 2015년 1월 8일).

표3 주거지 건축설계 모델

유형	내용
실내 환경개선+건축양식 원형유지형 (原模原樣型)	• 대표성 있는 전통 주거양식을 가진 주택 선정 후, 건축외관의 원형을 유지하되 필요한 부분에 한해 최소화된 복원 실시 • 주택 안의 위생, 주방, 단열, 방음, 환기시설 등 개선 • 전체 프로젝트 대상면적의 36%
실내외 환경개선+건축양식 원형유지형 (原汁原味型)	• 침수 및 지반침하 우려가 있는 주택을 선정하여 외관을 보수하되, 가급적 원형을 유지하는 방향으로 보수 • 주택 안의 위생, 주방, 단열, 방음, 환기시설 등 개선 • 전체 프로젝트 대상면적의 40%
전면 개조형 (似曾相識型)	• 노후 및 불량도가 높은 주택 전면 철거 후 중화민국 및 청나라 말기 건축양식에 맞게 재건축 • 전체 프로젝트 대상면적의 24%

자료 孫以棟와 沈字星, 2012, 曆史文化街區的動態保護與更新–以杭州小河直街曆史街區爲例, 裝飾

기본목표 역시 충실히 반영하고 있었다.

마지막으로, 프로젝트 자금 마련 역시 주요 쟁점 중 하나였다. 공익성이 강하고 수익성이 상대적으로 낮은 사업이기 때문에 부동산 개발회사의 참여가 어려웠던 만큼 민간으로부터의 자금조달은 어려웠다. 물론 프로젝트 대상지역 전반에 걸쳐 도시 및 주거환경 개선작업이 이뤄져야 했기 때문에 대량의 사업자금이 요구되는 상황이었다. 항저우 시정부는 프로젝트의 시행자인 윈허유한공사를 통해 샤오허즈지에 역사 거리 내 일부 토지의 사용권을 매각함으로써 2억 5,000위안의 사업자금을 확보하였다.[8] 이를 통해 공익성이 보장되는 프로젝트의 추진 기반이 마련되었다.

갈등 없이 전통문화도 지키고 주거환경도 개선하다

프로젝트 추진 결과 샤오허즈지에 역사 거리의 주거환경이 대폭 개선되었으며, 잘 정비된 도시 기반시설을 갖추게 되었다. 기존 노후·불량주택들의 주거면적은 상당히 늘어났고, 주방 및 화장실 등 기본적인 주거시설을 갖추게 되었으며, 침수 및 지반 침하의 우려에서 벗어나 안정적인 주거생활을 영위할 수 있게 되었다. 주거지 또한 청나라와 중화민국 시대의 정취를 충분히 느낄 수 있도록 설계되었다. 이를 통해 항저우 시정부는 샤오허즈지에 역사 거리의 낙후된 주거환경을 개선하면서도 해당 지역의 전통역사를 보호한다는 목표를 달성할 수 있었으며, 재정착에 성공한 원주민들은 원래의 생활환경을 그대로 유지하며 살아갈 수 있게 되었다.

한편 286가구 중 재정착에 성공한 가구는 총 96가구로, 원주민 재정착률은

8 샤오허즈지에 역사 거리에 입지했던 일부 기업들은 외부 지역으로 이전하였고, 항저우 시정부 및 윈허유한공사는 기업들이 떠난 자리의 토지사용권을 매각하여 사업자금을 마련하였다.

그림2 프로젝트 시행 후 샤오허즈지에 역사 거리의 주택가 전경

자료 중국 바이두(www.baidu.com) 사진검색 자료(검색일 : 2017년 10월 15일) 및 저장신문(浙江新聞), 독특한 운하문화지구 조성지(打造運河文化孤本地), 2017년 6월 19일

약 33.6%였다.[9] 이렇게 낮은 원주민의 재정착 결과는 이 프로젝트에 한계가 있었음을 보여주는 것이기도 하다. 그러나 기존 주택에 재정착하지 않은 원주민들은 대부분 프로젝트 시행 주체가 마련한 인근지역 주택으로 이주하였으며, 기존과 크게 다르지 않은 환경에서 양호하게 주거생활을 하고 있다는 점을 고려해볼 필요가 있다. 이러한 부분을 감안할 때 원주민 재정착률이 다소 낮다는 것은 샤오허즈지에 역사 거리 보호 프로젝트의 큰 한계점은 아니였으며, 오히려 이 프로젝트가 2008년 건설부의 '중국인민환경모범사례상(中國人居環境範例奬)'을 수상한바 성공적인 사례로 입증되었다.

9
周永廣과 顧宋華, 2010

지역자산을 활용한 주민 참여형 도시재생을 위하여

문재인 정부 출범 이후 '도시재생 뉴딜정책'이라는 이름 아래 도심지역의 노후 주거지 및 낙후된 도시환경을 살리기 위한 각종 재생사업이 적극적으로 추진되고 있다. 특히 저층 주거지의 주거환경을 개선하고 생활 편의시설을 제공하는 '우리 동네살리기'형 정책이 다수 펼쳐질 것으로 예상된다. 이 정책은 낙후지역 주민들이 개선된 주거환경을 누리면서도 기존에 형성된 공동체를 유지할 수 있다는 점에서 샤오허즈지에 역사 거리의 주거지 재생과 맥락을 같이한다.

샤오허즈지에 역사 거리의 사례에 비추어볼 때 우리나라 도시재생 사업은 두 가지 부분을 고민할 필요가 있다. 첫째, 지역이 가진 역사 또는 문화적 자산을 활용하여 주거지 재생을 도모하는 방안에 대해 검토하는 것이다. 이는 지역주민들의 유대감 및 자긍심을 높여줄 뿐만 아니라 궁극적으로는 기존의 지역공동체를 더욱 공고하게 하는 데 기여할 것이다. 또한 지역 자체가 하나의 문화 콘텐츠로 기능하는 지역자산으로 활용될 수도 있다. 둘째, 사업을 진행할 때 지역 중심의 거버넌스 체제를 확립할 필요가 있다. 도시재생 뉴딜정책은 국가가 중점적으로 추진하는 사업인 만큼 자칫 지역의 특성이 제대로 반영되지 않을 수 있다. 또한 사업 추진 주체 중 공공의 역할이 클 경우 기반시설 정비에 치중될 수 있고, 주민의 역할이 클 경우 주거시설 개·보수에 치중될 수 있다. 따라서 지역의 다양한 참여 주체가 역할 및 권한을 적절히 나눠 가질 수 있는 지역 중심의 사업 관련 거버넌스 체계를 확립할 필요가 있다. W

참고문헌

– 노춘희 외, 2017, 도시미래와 재생, 형설출판사
– 대한국토도시계획학회, 2015, 도시재생, 보성각
– 孫以棟와 沈字星, 2012, 曆史文化街區的動態保護與更新–以杭州小河直街曆史街區爲例, 裝飾
– 周永廣과 顧宋華, 2010, 對杭州市曆史街區原住民回遷的調查與思考, 經濟論壇
– 吳偉進 외, 2008, 曆史街區的複蘇與有機更新以杭州市小河直街曆史街區保護開發規劃爲例, 浙江建築
– 杜瑩, 2008, 曆史街區保護改造與舊城更新的區別和聯系, 山西建築
– 鄧媛棋 외, 2017, 住區再生爲主導的曆史街區保護模式研究—以杭州市小河直街曆史街區與小營港曆史街區爲例, 規劃·園林
– 첸장완바오(錢江晚報), 샤오허즈지에, 원래의 모습으로 변신(小河直街, 原汁原味的轉身), 2015년 1월 8일
– 저장신문(浙江新聞), 독특한 운하문화지구 조성지(打造運河文化孤本地), 2017.6.19
– 항저우 시정부, 2014, 샤오흐어즈지에 역사거리보호 프로젝트 소개(小河直街保護工程項目介紹), 항저우망(http://z.hangzhou.com.cn/)
– 항저우망(http://z.hangzhou.com.cn/)