

축사 (환영사)

부동산은 흔히 10년 주기의 경기변동을 보인다고 말하고 있습니다. 지난 2007년부터 시작된 세계적인 금융 위기는 사실상 현 세대의 가장 큰 경제위기로 공황이었지만 우리는 성공적으로 극복하였습니다. 한국의 부동산 시장도 점차 회복되어 국지적으로는 상승하는 추세에 이르렀습니다.

정부의 정책은 부동산 가격의 안정화에 맞추어져 있고 이에 따라 부동산 시장은 숨고르기 양상을 보이고 있습니다. 문재인 정부의 부동산 정책은 여러 가지 측면에서 전 정부와는 다른 접근방법을 보이고 있습니다. 개발보다는 토지공개념과 도시재생에 초점을 맞추고 있는 것입니다. 이제는 부동산 시장도 관련 학계도 이러한 정책의 공과와 유효성에 대해서 분석해 볼 필요성이 제기되고 있습니다.

이러한 시점에서 한국부동산경영학회에서 『토지공개념과 부동산 시장의 공존』에 대해서 학회와 시장의 저명한 연구자분들이 모여 토론을 가지는 것은 현 정부의 지난 1년간의 부동산 정책에 대해서 진단을 해 보고 향후 방향성도 가늠해 본다는 측면에서 커다란 의미가 있다고 할 것입니다.

금번 세종사이버대학교와 세종대에서 개최되는 학회가 성공적으로 결실을 맺기를 기원하며 우리 학교와 학회간에 보다 긴밀한 학술교류와 발전이 있기를 기원해 마지 않습니다.

본 학교에 개최를 위해 수고하여 주신 이방주 한국부동산경영학회 학회장님과 여러 발표자님들, 토론자 여러분, 그리고 바쁘신 중에도 학회에 참석해 주신 여러분께 심심한 감사의 말씀을 전합니다. 감사합니다.

2018. 6. 2

세종사이버대학교 /세종대학교 총장 신구



모시는
클

안녕하십니까?

우리 학회는 토지공개념과 부동산시장의 공존전략이라는 주제로 2018년 하반기 학술세미나를 개최하게 되었습니다.

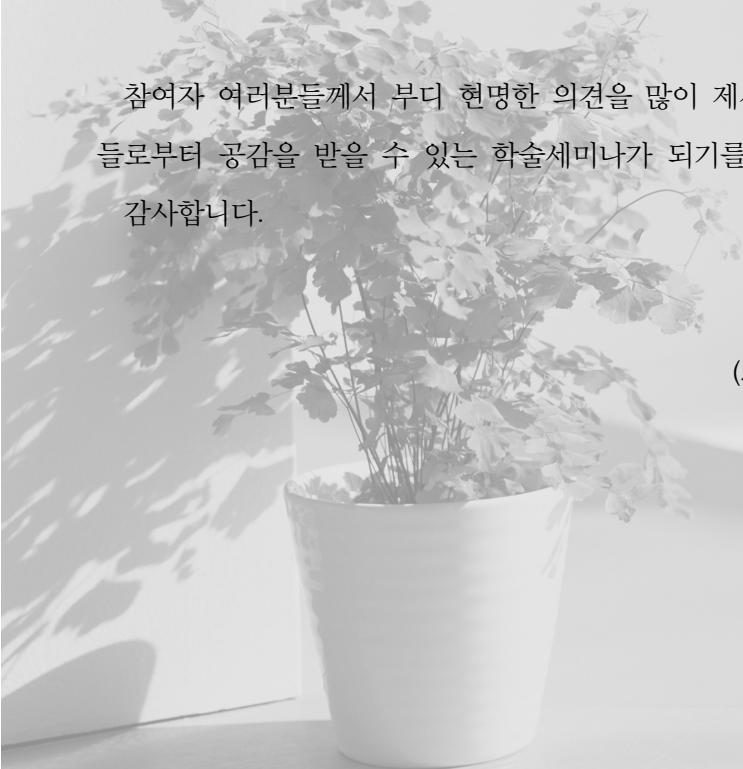
토지공개념은 정치적, 경제적으로 매우 무거운 주제입니다. 그러나 부동산시장과는 너무나 밀접한 관계가 있으므로 결코 외면할 수 없는 주제이기도 합니다.

참여자 여러분들께서 부디 현명한 의견을 많이 제시하여 주시어 많은 시장 참여자들로부터 공감을 받을 수 있는 학술세미나가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2018년 6월 2일

(사)한국부동산경영학회 회장 **이방주**





상반기 학술세미나

“토지공개념과 부동산시장의 공존 전략”

〈제1부〉

14:00 - 14:30 **등록 및 접수**

14:30 - 15:00 **국민의례**

축사(환영사) : 세종사이버대학교 총장

인사말씀 : 한국부동산경영학회 회장

〈제2부〉 세미나 **좌장** : 서진형 교수(경인여자대학교)

15:00 - 15:20 **제1주제 : 토지공개념에 관한 소고**

발표자 : 김학환 교수-승실사이대학교

15:20 - 15:40 **제2주제 : 근린재생형 도시재생사업의 활성화 방향**

발표자 : 박종현 박사과정-서울벤처대학원대학교

15:40 - 16:00 **제3주제 : 풍수이론을 반영한 수목장지 입지해석과 부동산적 개발**

발표자 : 최승규 박사과정·천인호교수(동방문화대학원대학교)

16:00 - 16:10 **휴식**

16:10 - 17:00 **종합토론**

제1주제 토론

우경 교수(김포대)

김재태 교수(서울벤처대학원대)

손진수 교수(명지전문대)

제2주제 토론

김준환 교수(서울디지털대)

허명 교수(부천대)

김범석 교수(극동대)

제3주제 토론

김상범 교수(세종사이버대)

박필 교수(동서울대)

17:00 - 17:20 **연구윤리교육**

17:20 **폐회** : 이방주 한국부동산경영학회 회장

17:00-19:00 **석식만찬**(인근 식당)

제1주제

토지공개념에 관한 소고



발표자 : 김학환 교수(송실사이대학교)

토지공개념에 관한 소고

A Study on the Public Concept of Land Ownership

김학환(Kim, Hack-Hwan)¹⁾

目 次

- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| I. 서 론 | III. 토지공개념 강화를 헌법개정안과 찬반논란 |
| II. 토지공개념의 도입과 전개 | 1. 토지공개념과 헌법개정안 |
| 1. 우리나라 토지시장의 특징과 토지공개념의 도입배경 | 2. 찬반논란 |
| 2. 토지공개념의 전개 | IV. 토지공개념 강화를 헌법개정과 파급효과 |
| 3. 최근 토지공개념 재론의 배경 | V. 결론 |

I. 서 론

현행 헌법은 1987. 10. 29. 전부 개정되어, 1988. 2. 25.부터 시행되고 있어, 개정된지 30년이 경과하고 있다. 이에 따라 시대적 사명, 사회·경제 사정의 변화를 반영하는 개헌에 대한 공감대가 형성되어, 국회 ‘헌법개정 및 정치개혁특별위원회’까지 구성되었

1) 숭실사이버대학교 교수, 법학박사

으나 국회의 헌법개정안은 현재까지 마련되지 못한 상태이다.²⁾

한편 문재인 대통령은 국회에서의 개헌에 논의가 권력구조와 선거제 등을 둘러싼 각 당의 이해관계 때문에 지지부진하자 헌법개정안을 국회에 제출하였다.³⁾

이 개정안에는 토지공개념을 분명히 하겠다는 것을 제안 이유의 하나로 들고 있다. 토지공개념은 해석상 인정되고 있으나, 개발이익환수 등 토지공개념과 관련된 정책에 대해 끊임없이 논란이 있어 왔기에, 사회적 불평등 심화 문제를 해소하기 위해 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에만 법률로써 특별한 제한이나 의무를 부과할 수 있도록 토지공개념의 내용을 헌법에 명시한다는 것이다.

현행법상 토지공개념이 무엇인가에 대한 법률적 개념 정의 규정은 없다.⁴⁾ 금번 개정안에서도 헌법 제128조를 개정하여, “국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에만 법률로써 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.”는 조항을 신설하고자 하는 것이다.

그러나 토지공개념을 확대 내지 강화(이하 ‘강화’라 한다)하는 개정안에 대해서는 찬반 논란이 뜨겁다. 토지공개념에 대한 찬성론자는 토지 정의와 주거 복지의 구현이라는 관점에서 그 정당성을 주장하지만, 반대론자는 토지공개념은 자유시장경제와 사유재산권 보장을 약화시킬 수 있는 사회주의적 발상이라고 주장한다.

따라서 헌법 개정에서 토지공개념은 개정안 제출 단계부터 논란의 중심이 되고 있다. 이러한 시점에서 토지공개념은 과연 어떠한 의미를 갖는 것이며, 현행 헌법상의 토지공개념에 관한 규정을 넘어 이를 강화할 필요성이 있는지에 관하여 검토해 보는 것은 어쩌면 부동산학도의 입장에서는 신성한 의무라고 생각한다.

이를 위해 본고에서는 토지공개념의 의미와 도입 및 전개 과정, 또한 토지공개념을 강화하는 경우 헌법상 이를 어떻게 규정할 것인지에 대한 논의도 제기되고 있는바, 이에 대해서도 간단히 고찰하였다. 이어서 뜨거운 감자인 토지공개념의 강화에 대한 찬반 양론에 대하여 각 각의 논거를 중심으로 고찰하였다.

2) 개헌은 지난 대선 당시 여야 공통의 공약사항이었다. 정치권에서는 국회 주도의 개헌안을 마련하고, 국민투표를 실시하여 2018년 내에 개헌하는 것을 목표로 하였다.

3) 대통령이 발의한 헌법개정안은 2018. 3. 26.에 국회에 제출되었으므로 20일 이상 헌법개정안 공고, 공고 60일 이내 국회재적 2/3 이상 의결, 2018. 5. 25.(투표18일 전까지)에 국민투표 공고, 2018. 6. 13.(국회의결 30일 내)에 헌법개정을 위한 국민투표를 실시하여야 한다.

4) 토지공개념과 주택공개념, 또 이 2개를 합하여 부동산공개념이라는 용어가 사용되기도 하다. 이에 대해서는 김용민, “부동산공개념에 관한 논의”, 「부동산학보」, 제46집, 한국부동산학회, 2011, pp.108-109.

마지막으로 토지도 부동산이기에 실제 우리가 피부로 느끼는 부동산시장 내지 부동산정책의 관점에서 토지공개념의 강화를 골자로 하는 헌법 개정안의 통과 여부에 따라 그 결과가 어떻게 될 수 있을 것인지를 논리적으로 예측하여 보고, 이를 기초로 하여 토지공개념을 강화하는 헌법 개정이 과연 바람직한 것인지를 검토하였다.

II. 토지공개념의 도입과 전개

1. 우리나라 토지시장의 특징과 토지공개념의 도입배경

우리 나라 토지시장의 특징은 급격한 지가상승과 토지 소유의 편중이라고 볼 수 있다. 지가의 연평균 상승률이 1960년대에는 50% 정도이었다. 1970년대 중반에는 중동 건설 특수로 들어온 유동자금으로 부동산 시장은 과열되었다. 이에 1976년 신현식 건설부 장관은 부동산시장의 과열을 억제하기 위해 “토지를 절대로 사유물로 인정하기 어려운 우리나라 실정에 비추어 볼 때 토지공개념의 도입이 필요하다”고 말했다.

1980년대에도 시중에 돈이 흘러넘치자 부동산 투기 조짐이 일었다. 1987년 토지가격 상승률은 전년의 2배를 기록, 투기 광풍의 전조를 보이더니 1988년에 들어서자 본격적으로 불붙기 시작했다. 1980~1987년 연평균 10.5%였던 지가상승률은 1988년 전국 평균 27.5%, 이듬해 32.0%로 가파르게 상승했다. 1988년 13.2%를 기록한 집값 상승률은 이듬해 14.6%, 1990년에는 최고인 21.0%를 기록했다. 당시 ‘전국의 돈이 부동산으로 몰린다’는 이야기가 있을 정도로 부동산 열풍은 거셌다.⁵⁾

1990년대에 비로소 지가는 안정되었지만 전체적으로 보면 다른 어떤 경제지표보다도 높았다. 이런 시점에서는 토지공급이 원활하게 이루어지기 어렵고, 항상 초과수요의 상태에 있었기 때문에 토지투기 등 불안요소를 항상 내포할 수밖에 없는 구조이다.

또한 토지소유의 편중이 너무 심하여 소득분배에도 악영향을 끼치고 있다. 1989년 초 국토연구원은 처음으로 전국적인 토지 소유 실태조사를 발표했다. 그 결과 “상위 5%가 전체 민간 소유토지의 65.2%를 갖고 있다”는 수치가 나왔다.

이러한 토지시장의 현상에 대처하기 위하여 이른바 토지공개념 제도가 강력한 추진력으로 진행돼 갔다. 1988년에는 정부가 급격히 상승하는 부동산 가격에 대한 부동산

5) ‘盧·盧 정부’ 때부터 이어진 토지공개념 논란, 문재인 정부가 마침표 찍나?(월간조선, 2018. 3)

종합대책을 발표하면서 토지의 공개념을 바탕으로 하여 토지제도를 근본적으로 개혁하기로 하고 토지공개념연구위원회를 구성하여 토지공개념의 도입방안을 검토하도록 했다.⁶⁾

당시 정부가 토지공개념 도입이 불가피하다고 판단한 근거는 네 가지였다.⁷⁾

첫째 도시화, 산업화로 토지수요가 급증하는 데 비해 토지공급이 제한되어 주택 등 건축가능한 1인당 평균대지가 점차 줄어들고 있다는 점, 둘째 지가가 지나치게 상승하여 이로 인한 소득불균형이 심화되고 공공사업비가 증가하며 물가불안도 커진다는 점, 셋째 토지개발에 따른 지각의 급격한 상승으로 개발이익이 발생하는데, 이것이 토지소유주 개인의 사익으로 변질되고 있다는 점, 넷째 법인이 과도하게 토지를 소유하여 개인의 토지가 적고, 그것도 소수에 집중되어 있는 점이었다.

이에 따라 1989년 4월 토지공개념 연구위원회 주최로 ‘토지공개념 확대도입을 위한 국민토론회’가 개최되었으며, 그 결과 토지공개념의 핵심이 되는 3개 법안인 택지소유 상한에 관한 법률, 개발이익 환수에 관한 법률, 토지초과이득세법이 1989년 정기국회에서 통과되어 1990년부터 시행되었다.

또한 토지공개념 3 법이외에도 공시지가제(1989년), 종합토지세제(1990년), 등기의 무제(1990년), 기업의 비업무용토지에 대한 지방세법, 법인세법상의 기준통일 및 기업의 토지과다보유억제대책(1990년) 등이 함께 도입되었다.⁸⁾

따라서 당시 토지공개념이 도입된 근본 취지는 토지가 사유재인 동시에 공공적인 특성을 가지므로 공익을 우선으로 하여 토지소유를 제한하여 토지소유를 적정화하고, 토지거래를 규제하여 실수요자의 토지소유를 지원하고, 개발이익을 불로소득으로 환수하고, 기업의 과다토지 보유를 억제하여 토지이용의 효율성을 높이고자 함에 있었다고 볼 수 있다.

2. 토지공개념의 전개

그러나 토지공개념 3법은 과도한 재산권 침해라는 문제와 IMF위기 극복 과정에서 부동산거래의 활성화의 필요성 등으로 위헌성에 대한 논란이 제기됐다.

이에 대하여 헌법재판소는 토지공개념과 관련 제도는 합헌이라고 인정하고 있다.

6) 다음 백과, <http://100.daum.net>

7) 다음 백과, <http://100.daum.net>

8) 박헌주 외 3인, 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후과제」, 국토개발연구원, 1998, p.17.

그러나 토지공개념을 인정하더라도 재산권의 본질적 내용을 침해하는 경우에는 위헌이라는 입장이다. 헌법재판소의 토지공개념에 대한 입장은 다음과 같은 결정례에 잘 나타나 있다.⁹⁾

재산권행사의 사회적 의무성의 정도는 재산의 종류, 성질 등에 따라 달라진다 할 것인데, 특히 토지는 자손 만대로 함께 살아가야 할 생활터전으로서, 그 공공성 등의 특성에 비추어 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익을 관철할 것이 요구된다. 그래서 토지에 대하여서는 헌법 제122조가 명문으로 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”고 별도로 규정하고 있는데, 이것이 ‘토지공개념’의 기초가 되는 것으로서, 토지에 관한 각종 규제법률이 이를 근거로 하여 토지소유자 등에게 여러 가지 의무와 부담을 과하고 있는 것이다.

그러나 이러한 토지소유자 등에 대한 여러 가지 의무의 부과와 제재도 헌법 제37조 제2항에 의하여 그 한계가 있음은 물론 재산권의 본질적인 내용을 침해할 수도 없는 것이다.

이에 따라 유희지의 가격 상승분에 최대 50%의 세금을 부과하는 토지초과이득세법은 양도세와 같이 실제 매도를 하여 이익이 실현되었을 때 세금을 부과하는 것이 아니라 팔지 않고 보유만 한 상태에서 오르기만 해도 부과하는 제도로, 실현되지 않은 이익에 대한 과세논란이 생겼고, 1994년 헌법불합치 결정¹⁰⁾을 받으면서 1998년 폐지되었다.

택지소유상한에 관한 법률은 특별시와 광역시 내 개인택지 중 200평을 초과한 토지에 대해 부담금을 부과하여 개발을 촉진하고, 일부에게 소유가 편중되는 것을 막기 위한 목적이었으나, 서울 등 6개 대도시를 대상으로 1가구 당 200평 이상의 토지 취득 시 허가제와 200평 초과 보유 시 부담금 부과는 역시 재산권의 침해문제로 위헌 결정¹¹⁾이 내려졌고 1999년 폐지되었다.

9) 헌재 1998. 6. 25. 95헌바35 등, 판례집 10-1, p.771.

10) 헌재 1994. 7. 29. 92헌바49 등, 판례집 6-2, p.64.

11) 헌재 1999. 4. 29. 94헌바37 등, 판례집 11-1, p.289.

“택지는 인간의 존엄과 가치를 가진 개인의 주거로서, 그의 행복을 추구할 권리와 쾌적한 주거생활을 할 권리를 실현하는 장소로 사용되는 것이라는 점을 고려할 때, 소유상한을 지나치게 낮게 책정하는 것은 개인의 자유실현의 범위를 지나치게 제한하는 것이라고 할 것인데, 소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 일률적으로 200평으로 소유

택지, 관광단지 조성 등 개발사업 시행자로부터 개발이익의 50%를 환수하는 개발 이익환수에 관한 법률은 실제 매입가액에 의하여 개시시점 지가를 산정할 수 있는 경우를 행정청에 의하여 한정적·열거적으로 정할 수 있도록 규정한 조항은 위임입법의 한계를 일탈하여 위헌이라는 결정¹²⁾을 받았고, 1999년 법 개정을 통하여 1999년 12월 31일 이전 인가를 받은 개발 사업의 개발 부담금은 면제해주고 2000년 이후 사업에는 부과율을 25%로 낮춰주어 유명무실해 졌다. 다만, 재건축 사업을 통해 조합원 평균 3,000만 원 이상 개발이익을 얻으면 이익의 최고 50%를 부담금으로 환수하는 재건축 초과이익 환수제로 이어지고 있다.

3. 최근 토지공개념 재론의 배경

토지공개념 3법에 대한 위헌결정과 보수적 정권교체로 이명박, 박근혜 정부의 부동산시장 친화적 정책으로 토지공개념은 무력화되었다고 볼 수 있다.

그러나 재건축에 대한 규제 완화로 인한 재건축시장의 과열과 그에 따른 주택가격의 상승, 시세차익 등으로 이에 대한 규제의 필요성과 개발이익에 대한 환수 등이 사회적 이슈가 되었다.

특히 고삐 풀린 강남재건축 투기수요에 대하여 초과이익환수제 부담금을 대책으로 내놓자(유보된 재건축초과이익환수제 부활) 이에 대한 헌법소원이 제기되는 등 위헌 논란¹³⁾이 행하여졌다. 이에 유효 적절한 부동산정책 추진에 장애가 될 수 있는 요인에 대하여 아예 헌법상 명시적 근거를 마련함으로써 위헌성 시비를 차단하고자 한 것이다.

또한 보수에서 진보로 정권교체가 되면서 토지 정의론, 주거복지 등이 강조되었다. 즉, 각종 개발사업에서 토지가격의 상승으로 인한 불로소득이 개발사업자나 토지소유

상한을 제한함으로써, 어떠한 경우에도, 어느 누구라도, 200평을 초과하는 택지를 취득할 수 없게 한 것은, 적정한 택지공급이라고 하는 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 넘는 과도한 제한으로서, 헌법상의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이다.”

12) 현재 1998. 6. 25. 95헌바35 등, 판례집 10-1, p.771.

13) 최근 서울 강남구 대치동 대치쌍용2차, 송파구 잠실주공5단지를 비롯해 11개 재건축 조합이 헌법재판소에 제기한 재건축 초과이익환수에 관한 법률에 대한 위헌 확인 소송을 제기하였다. 그러나 헌법재판소는 재건축 초과이익환수법상 준공 인가 이후에야 청구인들이 '재건축 부담금'의 부과 대상인지 여부가 결정되기 때문에 소송을 제기한 조합들이 현재 기본권을 침해받고 있지 않다는 점을 이유로 각하 결정을 하였다(현재 2018. 4. 10. 2018헌마338 결정).

자들에게 사적으로 귀속되는 문제는 개발사업의 정당성을 훼손하고 경제정의의 관념에도 큰 상처를 주었다¹⁴⁾고 보는 것이다.

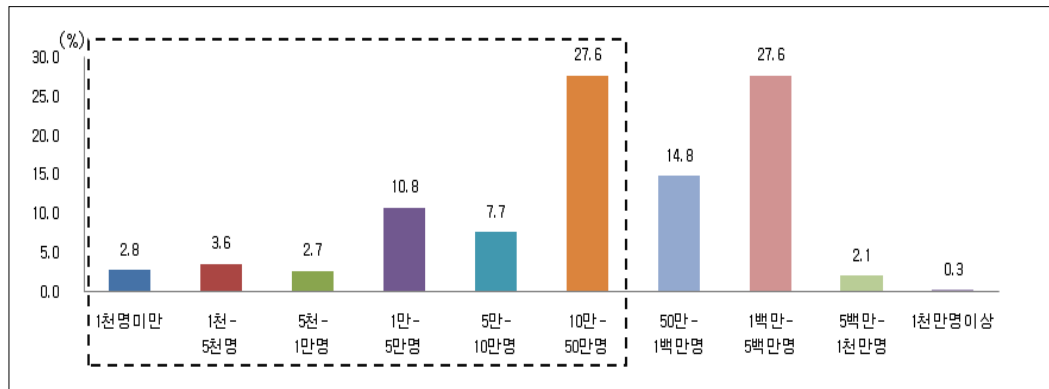
나아가 모든 국민의 생산 및 생활의 기반인 토지 소유가 일부에 편중되고 있는 점도 여전히 문제로 인식되고 있다. 2013년 토지 소유 현황 통계에 의하면, 토지소유자 1,532만명 중 5십만명이 55.2%의 면적을 소유하고 있다(2006년 12월말 56.7%에 비해 1.5% 포인트 감소). 개인 토지의 순위별 소유현황과 소유 현황 비율은 다음과 같다.¹⁵⁾

〈표 1〉 개인 토지의 순위별 소유 현황

(단위 : km², %)

구분	합계	1천명 미만	1천~5천명	5천~1만명	1만~5만명	5만~10만명	10만~50만명	50만~1백만명	1백만~5백만명	5백만~1천만명	1천만명 이상
‘06년	48,517	1,438	1,846	1,351	5,454	3,860	13,543	7,201	12,971	750	103
	(100.0)	(3.0)	(3.8)	(2.8)	(11.2)	(8.0)	(27.9)	(14.8)	(26.7)	(1.5)	(0.2)
‘12년	47,504	1,322	1,709	1,262	5,144	3,681	13,089	7,035	13,114	982	165
	(100.0)	(2.8)	(3.6)	(2.7)	(10.8)	(7.7)	(27.6)	(14.8)	(27.6)	(2.1)	(0.3)

〈그림 1〉 개인 토지의 순위별 소유 현황 비율



14) 김남근, ‘재건축초과이익 환수해 낙후지역 개발에 투자해야’, 한국일보 기고문(2018. 5. 23)

<http://www.hankookilbo.com>.

15) 국토교통부, 보도자료(전국 토지소유 현황을“한눈에”... 통계작성 공표), 2013. 11. 5.

Ⅲ. 토지공개념의 강화를 위한 헌법 개정안과 찬반 논란

1. 토지공개념과 헌법 개정안

현행 헌법에는 ‘재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.’(제23조 제2항), ‘국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.’(제122조)고 규정하고 있는데, 이는 토지공개념의 근거규정이라고 볼 수 있다.

한편 외국의 입법례를 보면, 사회주의 국가인 러시아 헌법 제9조·제36조, 중화인민공화국 헌법 제10조 외에도 자본주의 국가인 스페인 헌법 제47조, 멕시코 헌법 제27조, 그리스 헌법 제18조 등에서도 토지공개념을 규정하고 있다. 다만, 토지공개념의 규정 형태도 토지에 대한 국가 소유를 원칙으로 한다든가 개인 소유를 인정하더라도 사회적 구속을 하는 형태 등 다양하다.

헌법개정 및 정치개혁특별위원회 자문위원회(이하, ‘헌정특위 자문위원회’라 한다)에서는 토지공개념에 관한 내용을 규정하도록 개정하고, 공공주택 공급 등 주택개발 정책과 공정한 임대차를 규정하는 안을 채택하였다. 구체적으로 현행 제122조 제1항을 개정하고, 현행 헌법 제35조 제3항을 공공주택 공급을 명시하여 제120조 제2항으로 옮겨서 규정하고, 주거 및 영업활동 안정을 위한 공정한 임대차에 관한 규정을 신설(제120조 제3항)하는 내용이다(다수의견).¹⁶⁾

그러나 문재인 대통령이 제출한 헌법개정안에서는 현행 제122조를 안 제128조 제1항으로 하고 제2항을 신설하여 제128조 2항에 ‘국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에만 법률로써 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.’고 규정하였다.

16) 그러나 소수의견은 토지공개념에 관하여는 제23조에서 규정할 필요가 있고, 주택공급 및 임대차에 관한 조문 신설에 반대하였다. 이에 대해서는 헌법개정특별위원회 자문위원회 경제·재정분과 세미나자료, 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 경제·재정분과, 2017, pp.199-201.

〈그림 2〉 헌정특위 자문위원회 개정안

현행	조문시안
<p>제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.</p> <p>제23조 ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 〈후단 신설〉</p>	<p>[다수의견] 제120조 ① 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발·보전을 도모하고, 토지 투기로 인한 경제왜곡과 불평등을 방지하기 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 필요한 제한과 의무를 과한다. [소수의견] (차진아 위원) 제23조 ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 토지재산권에 대하여는 공공복리를 위하여 특별한 제한과 부담이 부과될 수 있다.</p>
<p>제35조 ③ 국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거 생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다. 〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p>	<p>[다수의견] 제35조 ③ <삭 제> ② 국가는 공공주택 공급 등 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다. [소수의견] (차진아 위원) 제2항 신설에 반대</p> <p>[다수의견] ③ 국가는 주거 및 영업활동의 안정을 도모하기 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 공정한 임대차가 이루어지도록 노력하여야 한다. [소수의견] (차진아 위원) 제3항 신설에 반대</p>

2. 찬반 논란

1) 찬성하는 견해

토지의 특수성에 비추어 토지재산권은 다른 재산권과는 달리 다루어야 하고, 보다 엄격한 공적 규제를 하기 위해서는 토지공개념의 이념표방이 필요하다. 토지의 유한성, 생산수단·생활기반으로서의 중요성, 토지 공급과 수요의 불균형 및 이로 인한 사회적 불평등 심화의 문제를 해소하기 위하여 토지공개념의 중요성을 강조 한다는 측면에서 토지공개념에 대한 별도의 헌법규정을 마련할 필요가 있다.

토지공개념의 뿌리는 ‘진보와 빈곤’의 저자이자 경제학자인 헨리 조지(Henry George)의 이론에서 출발한다. 소득보다 토지가격이 빠르게 상승하면 토지수요자들은 불로소득으로 부유해지는 반면 다수의 대중은 더 빈곤해져서 사회적 불평등이 심화된다는 것이다. 그런 점에서 토지공개념은 선진국에서 도입된 제도이며, 이 제도의 채택으로 토지로 인한 불로소득이 줄어들게 되어 서민들의 상대적 박탈감이 해소되고, 투기가 제한되면서 부동산 시장이 안정되기 때문에 소수의 자본가들과 다수의 빈곤층이 발생하는 양극화 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다.

따라서 토지문제의 근원이 된 토지투기를 억제하기 위해서는 시민법원리에 대한 수

정을 통해 토지질서를 확립할 필요가 있다.

또한, 토지소유권은 역사적 개념이고 상황구속성을 갖고 있으므로 조정과 규제를 위한 토지공개념이 필요하다. 그리고 토지공개념을 주장한다고 하더라도 사유재산제도의 부정이나 토지의 국·공유화를 시도하는 것이 아니며, 다만 다른 재산권보다 좀 더 강한 공적규제를 가하는 것뿐이다. 따라서 토지공개념은 사유재산제도의 원칙에 위배되지 않는다. 토지공개념의 핵심은 토지에 대한 불로소득의 환수인데, 토지의 불로소득은 소유자의 노력과 기여가 아니라 사회의 발달과 정부의 정책 등 사회적 요인에 의하여 발생한다. 그런데 개인이 만드는 가치는 개인에게, 사회가 만드는 가치는 공적으로 환수하여 사회에 돌리는 것이 사실 진정한 사유재산제도라고 볼 수 있다.

헌법상 재산권보장의 의미를 재산의 종류와 관계없이 보편화시켜 토지재산권에도 그대로 적용하는 것은 타당하지 않으며, 이미 부분적으로 헌법에 규정되어 있다. 따라서 국민 개인의 자유와 자기 책임적 삶의 실현에 직접적인 관계가 없는 토지소유, 국토의 효율적 이용을 저해하는 토지의 소유와 이용, 자기노동에 의하지 않는 토지투기 소득이나 개발이익소득에 대해서는 광범위한 사회적 구속이 인정되는 것은 당연하다.

토지공개념 관련 법률이 헌법재판소의 위헌 결정을 받은 점을 볼 때 향후 관련 정책을 추진할 때 위헌 논란이 재발될 우려가 있으므로 헌법 개정 시 이러한 점을 고려할 필요가 있다. 또한 부동산투기와 투기를 통한 불로소득 발생의 문제에 대응하기 위하여 헌법에 있는 현행 토지공개념을 더욱 분명하게 규정할 필요가 있다.

토지공개념 입법은 1989년 당시에 머물러선 안 되고 사회경제적 변화를 반영할 필요가 있으며, 개헌을 통해 확대한 토지공개념에 기반을 둔 부동산 과세 및 도시개발 정책을 마련해야 한다. 토지소유가 소수에게 편중되면서 주거권 불안이 악화되고 젠트리피케이션이 발생하는 등 부작용이 지속되고 있기에 이제는 투기억제 등을 통한 경제질서 왜곡과 불평등 방지라는 차원을 넘어 토지에 대한 평등한 접근 보장을 통한 도시의 포용성 증진과 사회경제적 지속가능성까지 염두해 둔 토지공개념을 재정립할 필요가 있다.¹⁷⁾

상위 1% 가구가 전체 민간보유토지의 34.1%에 이르는 면적을 가지고 있어(2005년 세대별 토지소유현황조사 결과), 주거권 및 생계권 보장에 필요한 제한이 가능하도록 헌법상 토지공개념 규정을 확대할 필요가 있다.¹⁸⁾

17) 이강훈, 토지공개념의 재소환과 현재·미래, 「응답하라! 1989 토지공개념 청문회 세미나자료집」

18) 류후규, 토지공개념 세미나 토론문, 「응답하라! 1989 토지공개념 청문회 세미나자료집」

헌법재판소는 토지공개념을 구현한다는 입법취지와 목적은 ‘합헌’이지만, 제한의 수준이 과도했다는 점을 문제 삼은 것이다. 토지공개념 개헌안을 두고 일각에선 사유재산제와 사유재산권을 혼돈다고 아우성치나 이는 무지의 소산이거나 악의적 왜곡에 불과하다. 대한민국 헌법에 담긴 사유재산권 보장, 재산권 행사의 사회적 구속성, 토지재산권의 특수성 등에 비춰볼 때, 토지공개념 개헌안은 사유재산제 근간을 해치는 게 아니다. 토지재산권은 분명 재산권의 하나다. 하지만 본질적 속성과 사회적 영향력 등의 측면에서 다른 재산권보다 무거운 사회적 구속을 받아왔다. 헌법적 관점에서 보면, 토지공개념은 토지재산권에 가중된 사회적 구속성이라고 할 수 있다. 토지재산권의 속성이나 토지재산권 행사가 사회에 끼치는 엄청난 영향력에 비춰, 재산권 가운데서도 훨씬 더 공공복리에 적합하게 행사돼야 한다는 것이다.

따라서 “토지의 공공성과 합리적 사용을 위해 필요한 경우에 한해 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다”는 수준의 토지공개념을 헌법에 명시하는 것 자체는 전혀 문제가 되지 않는다. 헌법 정신에 따라 입법기관인 국회가 명문화된 토지공개념을 법률 형식으로 제도화하는 후속 과정을 거쳐야 하고, 토지공개념 관련 법률은 당연히 헌법재판소에서 사법 심사 대상이 되기 때문이다.

나아가 이제는 토지공개념 논란을 넘어 부의 불평등을 개선하기 위해 더욱 적극적인 노력을 기울여야 할 때이며, 정부는 기대에 비해 증세나 복지의 확충을 통해 불평등에 맞서는 의지가 부족해 보인다는 비판을 귀담아 들어야 할 필요가 있으며, 토지공개념을 심각한 불평등과 지대추구를 해결하고 자본가로부터 자본주의를 구해내는 수단으로 활용할 필요가 있다.¹⁹⁾

토지공개념은 현행 헌법을 근거하여 부동산법제 개선을 통해서 구현될 수 있다. 즉 현재 우리 사회에서 발생하고 있는 부동산투기와 주거불안정은 헌법이 아닌 법률의 문제이다. 2015년 기준 지목별 토지이용 현황에 따르면 20.2%가 경자유전의 원칙이 적용되는 농지와 토지구제 강도가 강한 산지가 63.8를 차지하고 있으며 공공용지학교용지도로철도하천 등 공공성이 강한 토지도 9.9%에 이르고 있어 현행헌법 및 토지이용규제 운영을 통해 상당 부분 토지공개념을 관철할 수 있다고 판단된다. 다만 그간 토지 토지정책에서 가장 문제가 된 개발이익 환수는 토지공개념을 보완하는 차원에서 헌법재판소를 통해 확립된 개발이익환수 및 조정에 관한 사항을 헌법에 명확하게 규정할 필요가 있다.²⁰⁾

19) 이강국, 토지공개념과 부의 불평등, 2018. 3. 26. <http://www.hani.co.kr>.

20) 허강무, 토지공개념-부동산 경제민주화를 중심으로-, 「내 삶을 바꾸는 개헌, 경제민주화와 토

토지공개념은 토지의 효율적 이용에 기여할 수 있다. 즉 시장만능주의자들은 토지에 절대적 배타적 소유권을 이전해야만 토지자원의 효율적 배분이 가능하고 오용을 막을 수 있으며 토지사용의 안정성을 보장할 수 있다고 생각한다. 그러나 토지에 절대적 배타적 소유권을 인정하여 사용권과 처분권뿐만 아니라 수익권까지 개인에게 부여할 경우 투기적 보유를 자극해 오히려 토지의 효율적 이용이 저해된다. 투기적 보유자들은 이용이 아니라 적당한 시기에 토지를 팔아서 시세차익을 챙기는데만 관심이 있기 때문에 보유토지의 최선 사용에는 무관심하다. 사용자에게 배타적 사용권을 설정해 주고 사용 분량에 상응하는 사용료를 징수하거나 남용을 막기 위한 관리제도를 마련하는 것이 정답이며 이는 시장친화적 토지공개념의 정신과 정확하게 일치한다.²¹⁾

토지공개념은 토지투기의 폐해를 막을 수 있다. 토지공개념 정책이 미비하면, 부동산투기의 주기적 발발, 토지불로소득으로 인한 불평등의 양극화 심화 등 부동산 투기는 여러 가지 경로로 경제효율을 저해하고 노동자들의 근로의욕과 기업가들의 기업심 저하 및 경쟁력을 갖춘 사람들의 창업을 방해하며, 지가의 투기적 상승은 과잉투자 야기하고 자금배분의 비효율 초래하여 사회 전체가 지대추구 사회로 변질될 가능성이 있기 때문이다.

2) 반대하는 견해

토지공개념은 법적으로 적절하지 않으며, 자유시장 경제질서를 유지하는 우리 나라 경제질서 하에서 토지공개념에 의한 토지소유권제한은 역사적 반동이며 사회주의체제로의 접근을 의미하는 발상이다. 더욱이 공공복리를 위하여 개인의 토지재산권을 규제하겠다는 것은 역사적 사실에 비추어보더라도 극히 위험하다. 개헌안대로 토지공개념을 헌법에 명시하면 재산권의 과도한 제한이나 토지의 실질적 국유화를 초래할 가능성이 있다.

또한 토지투기도 자본주의체제 하에서는 불가피한 병리현상이므로 조세에 의해 징수한다면 자유시장 경제질서 및 토지소유권을 제한하지 않고서도 투기억제의 목적을 충분히 달성할 수 있다. 현행 헌법 하에서도 토지공개념에 기반한 법률과 제도가 존재하므로 토지공개념에 대한 별도의 헌법규정을 마련할 필요가 없다. 현재도 개발제

지공개념 토론회 자료집」

21) 전강수, 토지공개념 헌법명기의 필요성과 방법, 「내 삶을 바꾸는 개헌, 경제민주화와 토지공개념 토론회 자료집」

한구역 등 토지 관련 규제가 강한 측면이 있다.

한편 토지공개념은 처분권의 제한이 포함되는데, 이는 인격권의 침해이므로 사유재산제도의 위기를 초래할 수 있다. 따라서 토지도 다른 재화와 마찬가지로 사적자치의 원칙에 의해서 지배되어야 하며, 초헌법적 이데올로기 사고인 토지공개념의 주장은 시민법질서와의 결별인 동시에 사회주의로 나아가는 근거를 제공하는 것이다.

개헌안의 토지공개념 규정에 추가된 ‘특별한 제한·의무’란 문구도 모호하다. ‘특별한’이라는 단어를 자의적으로 해석하면 일부 시민단체 등이 현재 주장하는 공공토지 임대제도까지 등장할 수 있으며, 중국과 베트남의 사례에서 알 수 있듯이 토지공개념 입법을 한다고 하더라도 부동산 투기나 불로소득이 사라지는 않는다. 또한 토지공개념이 보유세를 강화하기 위한 것이라면 헌법을 손댈 이유도 없다.²²⁾

헌법상 토지공개념을 강화하는 문제보다는 실질적이고 구체적인 방안에 대한 논의가 더 시급하다. 왜냐하면, 이미 헌법에서 토지공개념을 인정하고 있기 때문이다. 따라서 특별히 토지공개념을 헌법에 추가하지 않아도 할 수 있는 방안이 많다. 가령 보유세의 경우 특정계층에 한정된 징벌적 조세인지 아니면 전반적으로 적용할 것인지 뚜렷하지 않다. 또한 규제주체인 정부도 실패할 수 있는데, 정부에 대한 견제 측면에서 보더라도 헌법상 토지공개념을 과도하게 강화하는 건 바람직하지 않다.²³⁾

경제사는 사적소유권 확대의 역사이며, 공공의 이익을 위해 사적인 재산이라도 규제를 할 수 있다는 토지공개념이 지나치면 오히려 시장을 왜곡시킬 수 있다.²⁴⁾

토지공개념은 자유시장경제와 사유재산권 보장을 기본으로 하는 대한민국 정체성에 맞지 않는 사회주의적 발상이며, 국가 개입 강화에 따라 개인 재산권이 침해되고 행사에 제약을 받을 경우, 재화와 자원 가격이 수요와 공급의 원칙에 따라 적정하게 결정되지 않을뿐더러 효율적인 자원 배분이 제대로 이뤄질 수 없다. 토지공개념을 기반으로 잘못된 입법과 정책이 성행하면 결국 창의적 경제활동이 쇠퇴하고 국민 생활은 피폐해질 수밖에 없다. 따라서 국가적으로 심각한 부작용을 낳고 번영에 걸림돌이 되는 폐해를 자초하면서 구태여 토지공개념을 헌법에 명문화할 필요는 없다.²⁵⁾

토지공개념의 의미가 모두에게 동일한 의미로 와 닿지 않는 상태에서 헌법에서 불

22) 김정호, 토지공개념 개헌 시도에 대한 토론문, 「응답하라! 1989 토지공개념 청문회 세미나자료집」

23) 김현아, 「응답하라! 1989 토지공개념 청문회 세미나자료집」

24) 김승욱, “1989 토지공개념확대 도입, 배경과 내용”에 대한 토론문, 「응답하라! 1989 토지공개념 청문회 세미나자료집」

25) 홍기영, 토지공개념 담은 개헌안(매경이코노미, 2018. 4) <http://news.mk.co.kr>

명확한 개념을 도입하는 것은 큰 혼란과 갈등을 초래할 가능성이 크다.²⁶⁾ 토지공개념이 토지나 주택을 공적인 개념으로 파악하여 공공재로 보게 되면 결국 토지와 주택의 국가소유를 확대해야 한다는 주장으로 연결될 가능성이 크고, 정부 소유의 임대주택을 늘리기 위해 공영개발을 확대하자는 개념으로 이어질 수 있기 때문이다.

IV. 토지공개념 강화를 위한 헌법개정과 파급효과

토지공개념의 강화를 위한 헌법 개정에 대해서 찬반에 논의를 살펴보았다. 찬성하는 견해든 반대하는 견해든 현행 헌법에서도 토지공개념이 인정된다는 점에서는 이론이 없는 것 같다. 그럼에도 불구하고 2018년 다시 논의되는 토지공개념은 일차적으로는 1989년 토지공개념 3법 등의 입법과 그 일부 입법의 위헌·폐지등과 관련하여 토지공개념 입법의 정당성을 확보하고 토지의 투기방지와 과도한 토지 집중에 따른 국토의 비효율적 이용과 불평등의 확산을 방지하고 불로소득의 환수입법의 강화 등에 초점이 맞추어진 것이라고 볼 수 있다.

그렇다면 여기서 토지공개념을 더욱 강화하는 내용의 헌법 개정이 이루어지는 경우²⁷⁾에 그에 따라 어떤 파급효과가 있을 것인지를 예측해 볼 필요가 있다. 토지공개념 개헌이 통과되었을 경우, 예측되는 파급효과는 다음과 같다.

첫째, 헌법재판소의 결정에 대한 영향이다. 현행 헌법도 토지이용에 대한 정부의 광범위 한 간섭을 인정해왔다. 하지만 헌법상 공익을 위해 기본권을 제한하더라도 필요 최소한도에 그쳐야 한다는 과잉금지의 원칙에 어긋나면 위헌이 된다. 그러나 토지공개념 개헌이 되면, 해당 조항과 관련된 헌법재판소의 결정에 있어 과잉금지의 원칙의 적용이 다소 약화될 소지가 있다. 이에 따라 과거 재산권 침해를 이유로 헌법불합치 또는 위헌판결을 받았던 토지공개념이라는 이름으로 입법되었던 택지소유상한제나 토지초과이득세 등의 위헌법률들에 대해서 헌법재판소의 관점과 태도도 전향적으로 바뀔 수밖에 없을 것이다.

26) 두성규, 토지공개념에 대한 토론자 의견, 「내 삶을 바꾸는 개헌, 경제민주화와 토지공개념 토론회 자료집」

27) 국회가 2018. 5. 24.에 문재인 대통령이 발의한 헌법개정안에 대한 표결을 실시했지만 의결정족수에 미달하면서 ‘투표 불성립’이 선포되어 사실상 폐기되었다.

둘째, 정치에서의 반응이다. 사실 경제관련 개헌안이 구체적으로 무엇인지 국민들은 잘 모른다. 가진 자들을 징벌하는 어떤 장치 정도로 이해하고 있을 가능성이 높다. 개헌안이 통과되고 나면 국민들은 정부가 그 기대를 채워주기 바랄 것이다. 현행 헌법 하에서는 생각하기 힘든 혁명적 조치, 예컨대 소유권과 이용권의 분리, 부분적 부동산 국유화 같은 조치도 고조된 국민적 기대 속에서 정당화될지도 모른다.

셋째, 토지에 대한 규제를 대폭 강화하는 헌법적 근거가 마련됨으로써 부동산 보유세 인상을 비롯해 부동산 시장에 상당한 충격을 줄 소지가 있다.

넷째, 토지뿐만 아니라 주택 등 부동산 자산에 고율의 보유세와 각종 개발이익환수 장치의 헌법적 근거가 더 명확하게 됨으로써 불로소득 환수에 대한 입법 재량 범위가 한결 확대될 가능성도 크다. 또한 토지공개념 개헌과 그에 따른 입법·행정 조치는 투기 목적의 주택 소유 욕망을 억제할 가능성이 높다. 만약 토지공개념이 고율의 보유세 형태로 구현되면 다주택자 가운데 상당수가 부동산 시장에 매물을 내놓을 것이고, 주택 매매와 전·월세 가격이 하향 안정될 수 있을 것이다.

다섯째, 다만 토지공개념의 강화가 지가안정이나 토지소유의 불평도 완화 등에 실제로 얼마나 기여할 수 있는 것인지는 실증분석을 통하여 예측 내지 판단해 볼 수 있는 문제이다. 과거 토지공개념 관련제도의 평가를 위한 연구결과에 의하면, 토지공개념 관련제도의 도입으로 인한 토지세의 변동율은 거의 없으므로 지가안정 효과는 낮았으며, 종합토지세와 주택분 재산세에 대한 지니계수를 추정한 결과, 토지소유의 불평도를 다소 완화 시켰으나 주택 200만 호의 건설이 거의 동시에 이루어짐으로써 그 효과가 중복되었고, 토지이용의 효율화에는 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는 것으로 분석되었다.²⁸⁾

V. 결론

현행 헌법은 재산권의 내용과 한계에 대한 법률 규정, 공공복리 적합 행사, 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한과 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위한 법률상의 제한 및 필요한 의무를 부과할 수 있도록 하는 이른바 토지공

28) 박헌주 외 3인, 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후과제」, 국토개발연구원, 1998, p.124.

개념의 내용이 포함된 규정과 근거를 두고 있다.

따라서 부동산가격의 상승, 투기적 거래 등 부동산에 관한 현상과 문제를 해결함에 있어서 다소 정책적 한계가 있다 하더라도 사유재산제와 기본권의 본질을 침해할 우려가 있는 토지공개념을 강화하는 헌법개정은 신중한 접근이 필요할 것 같다. 토지공개념을 강화하는 헌법 개정은 자칫하면 경제 문제, 부동산문제를 넘어 이념 문제로 번지면서 불필요한 논란이 될 수 있기 때문이다.

현행 헌법의 토지공개념의 틀 속에서도 부동산에 정책적 대응으로 부동산에 대한 적절한 규제는 얼마든지 할 수 있고, 재건축 초과이익의 환수나 보유세 등의 인상도 추진할 수 있다면 굳이 충격적 요법을 쓸 필요는 없다고 생각한다. 최근 재건축의 초과이익의 환수에 대한 헌법소원에 대하여 현행 헌법 하에서도 위헌소송에 대한 각하 결정을 한 사례, 과거 택지소유상한제법의 위헌 사유가 소유 상황이 지나치게 낮다는 것이었고, 토지초과이득세법은 과세표준 산정방식이 잘못되었다는 이유였지 토지공개념에 기반한 토지공개념 3법 자체가 본질적으로 위헌이라는 것은 아니었다. 이는 토지공개념 자체에 대한 부정이 아닌 다소 사소한 이유였는데 당시 정부와 국회가 이들 법안을 더 세련되게 손질을 다시 했더라면 합헌이 될 수 있었다.

또한, 부동산시장 안정, 주거복지를 위한 토지공개념에 대해 다수의 국민이 공감할 수도 있다. 그러나 부동산시장은 역전세난, 거래절벽, 1990년대말 IMF경제위기 와같은 상황에서는 오히려 토지공개념의 강화가 아니라 약화가 바람직한 상황이 될 수도 있다.

따라서 이미 대부분의 토지가 사유화되었고, 국가보다는 개인의 이익추구를 더 큰 가치로 생각하고 있는 요즘 시대에 부동산시장의 상황에 따라 헌법의 근본가치와 충돌할 우려가 있는 토지공개념을 강화하는 식의 헌법 개정은 적합하지 않다고 판단된다.

〈참고문헌〉

- 김상용, 「토지정의론」, 피앤씨미디어, 2017.
- 김용민, “부동산공개념에 관한 논의”, 「부동산학보」 제46집, 한국부동산학회, 2011.
- 국회도서관, 「세계의 헌법Ⅱ」, 국회도서관 법률자료과, 2013.
- 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 경제·재정분과, 「내 삶을 바꾸는 개헌: 경제민주화와 토지공개념 세미나 자료집」, 2017.
- 박종근·김형수, “토지공개념의 제도사적 고찰 : 토지제도의 변이와 토지공개념의 도입 과정을 중심으로”, 「한국동북아논총」 제21권 제3호(통권80집), 한국동북아학회, 2016.
- 전정현, “토지공개념정책과 한국 헌법재판소의 역할”, 「동북아법연구」, 제10권 제2호, 전북대학교 동북아법연구소, 2016.
- 국회 도시재생·전략포럼·임팩트금융포럼, 「응답하라! 1989 토지공개념 청문회 세미나 자료」, 2018.
- 이형찬 외 6인, 「계획이익 조정체계 정비에 관한 연구」, 국토연구원, 2016.
- 박헌주 외 3인, 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후과제」, 국토개발연구원, 1998.
- 홍기영, 토지공개념 담은 개헌안, 매경 이코노미 제1952호, 2018. 4.
- 이태경, ‘부동산공화국’ 병폐 줄이는 근본 처방, 이코노미 인사이트 제97호, 한겨레신문사, 2018. 5.

제2주제

근린재생형 도시재생사업의 활성화 방안에 관한 연구



발표자 : 박종현 박사과정(서울벤처대학원대학교)

근린재생형 도시재생사업의 활성화 방안에 관한 연구

A Study on the Activation of Urban Regeneration Projects in Neighborhood

- 서울형 근린재생일반형인 성수동외 4개 시범지역 사업의
운영사례를 중심으로 –
(A Study on the Operation of 4 Demonstration Area
Projects in Seongsu-dong and other Seoul-based
Neighborhood Regeneration General Type)

박 종 현(Park, Jong-Hyun)*

김 재 태(Kim, Jae-Tae)**

目 次

I. 서 론	
II. 이론적 고찰	IV. 실증분석
1. 도시재생 사업개요	1. 시범사업지역 주민의식 분석결과
2. 선행연구 검토 및 차별성	2. 전문가 AHP 분석결과
III. 시범사업 현황	V. 결론 및 제언
1. 사업개요 및 지역특성	
2. 사업 추진 현황	

* 서울벤처대학원대학교 부동산학과 박사과정. 주저자.

** 서울벤처대학원대학교 부동산학과 교수, 교신저자.

<Abstract>

The purpose of this study is to find ways to revitalize the urban regeneration throughout resident's participation, and also to present implications for successful pursue of Urban Regeneration New Deal later on. Seongsu-dong and four other areas in Seoul were selected as neighborhood renewable demonstration area projects in the public offering project promoted by Seoul City and 25 autonomous regions. Seoul Metropolitan Government made a goal to develop the region by reviving the economy and improving the residential environment in the underdeveloped and declining areas of Seoul. As a result, in order to effectively promote the low-rise residential urban regeneration project, which is a general type of neighborhood regeneration, it is necessary to resolve the regional conflicts based on strengthening the capacity of local residents throughout urban regeneration, and also to lead resident's participation by strengthening partnership between resident and professional. In addition, if the urban regeneration project can not find projects considering the local situation and characteristics by examining various aspects such as business discovery, execution, and operation management, similar projects can be invested in duplicate and waste administrative power as well as budget. Therefore, I would like to analyze the characteristics of the project by operating the urban regeneration demonstration area of the low-rise residential area of the Seoul-type neighborhood regeneration general type and present the policy proposal about the direction of the urban regeneration neighborhood revitalization general business in the future.

Key-Word : Real Estate, Urban Regeneration New Deal, Low-rise residential area, neighborhood regenerative general type.

한글주제어 : 부동산, 도시재생 뉴딜, 저층주거지, 근린재생일반형, 저층주거지.

I. 서론

1976년(도시재개발법)~2000년대(도시 및 주거환경정비법) 도심재개발, 주택재개발, 공장재개발 도입과 도시환경정비사업이 정착되면서 노후된 주택의 재개발, 재건축 사업이 실시되었다. 또한 택지개발촉진법(1980년), 도시 저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법(1989년) 등으로 사업이 진행되면서 도시의 구시가지가 철거되고 아파트가 신축되었다. 이후 도시재개발법이 도시 및 주거환경정비법으로 변경되면서 신개발 보다는 노후 구도심, 노후 주거지를 정비목적으로 재개발, 재건축 등의 사업이 중심이 되었다.

이러한 기존의 무분별한 개발에 의한 정비사업은 민간개발 위주의 사업방식으로 인한 공공성 결여, 주민참여의 부족과 사회적 약자에 대한 배려가 미흡하고 도시의 물리적 환경에 대한 정체성 상실, 원도심의 쇠퇴와 소외 등의 문제점 등을 가져와 이에 대한 필요성으로 도시재생이 대두되기 시작하였다.

도시환경의 물리적 사업의 한계로 인해 주민, 공공, 전문가의 협력을 통한 거버넌스 시스템을 마련하여 사회경제적 측면까지 포함한 정비를 통해 주민이 체감하는 사회 및 경제적 생활의 재생사업이 될 수 있도록 도시재생 기술의 마련이 요구되었다.

이에 따라 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 「도시재생법」)」이 2013년 12월 시행된 이후, 2014년 4월 국토교통부(이하 국토부)는 서울특별시(이하 서울시) 창신승인을 포함한 전국 13개 지역을 도시재생선도지역으로 선정되어 2017년 6월 현재 지자체 마다 도시재생 활성화지역을 438곳을 지정하였다.

그리고, 서울시는 2015년 12월에 1단계로 총13개 지역 경제기반형 3곳, 중심시가지형 3곳, 근린재생일반형 8곳 선정하고, 2017년 2월에 2단계로 총14개 지역 경제기반형 1곳, 중심시가지형 6곳, 근린재생형 7곳을 선정하여 도시재생사업을 진행하고 있다.

또한, 2018년 4월 24일 도시재생 뉴딜 사업을 국토교통부에서 서울은 우리동네살리기 2곳, 주거지지원형 및 일반근린형 5곳 등 총 7곳을 물량 배정되었다.

도시재생사업은 계획측면에서는 지역주민의 의견을 수렴하여 계획을 세우는 상향식 계획이지만, 재정적 측면에서는 시 예산이 투입되는 공공투자사업으로 지역의 주거환경, 문화, 일자리 등에 직·간접으로 영향을 주고 있고, 공공의 예산이 투입되는 도시재생사업을 효과적으로 수행하기 위해서는 지역주민의 의견이 반영된 사업발굴, 집행, 운영관리 등 다양한 측면으로 검토하여야만 지역현황 및 특성을 고려한 사업이

발굴되고 선정되어야 한다. 만약, 이러한 사항을 간과할 경우 유사한 사업이 중복 추진되어 예산낭비 및 행정력 낭비가 초래될 수 밖에 없다.

따라서, 성수동의 4개동 도시재생 시범사업의 중복성은 계획수립, 시행주체, 사업내용 등에서 공존하는 문제점을 계획수립단계에서 충분히 개선·검토해야할 필요가 있고, 이러한 문제의식에서 도시재생사업의 지속적인 추진을 위해서는 계획수립단계에서 지역 맞춤형 사업발굴을 통한 지역역량 강화 및 문제해결이 필요하다.

이와 함께, 성수동의 4개동 도시재생 시범사업지역에서 추진하고 있는 도시재생활성화계획(안)을 분석하여 어떤 유형의 사업이 중점적으로 추진되고 있으며 어떻게 자원 조달하고 있는지를 파악하고자 한다. 결과적으로 성수동의 4개동 근린재생형 시범사업의 운영경험을 통한 특성을 분석하여 앞으로 도시재생 뉴딜 성공적 추진을 위한 저층주거지의 도시재생사업이 지향해야할 방향에 대해 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구는 2014년 10월 시범사업 공모계획을 발표하여 14개 자치구에서 15개 사업을 접수하여 지정된 서울형 근린재생일반형 5개소를 대상으로 하였다.

각 장별 연구의 방법 및 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1장에서는 연구의 배경 및 목적, 방법을 이야기 하고, 2장에서는 근린재생일반형 사업의 개념과 이에 관련된 정책 법률, 선행연구 등을 고찰하고 선행연구를 통해 연구의 차별성을 도출한다.

3장에서는 지역주민의 설문 받은 내용과 도시재생활성화계획(안)을 근거로 분석대상을 유형을 분류하고, 성수동의 4개동 도시재생 시범지역을 중심으로 현재 진행되고 있는 사업의 특성을 분석하기 위해 도시재생활성화계획(안)과 「도시재생법」을 참고하여 예산배정 유형, 사업개요, 도시재생사업유형으로 분류하였다. 4장에서는 성수동 외 4개동 도시재생 시범지역 사업의 특성 및 우선순위 중요 요인을 분석하였다. 마지막으로 5장에서는 이 연구의 결론과 함께 향후 도시재생 뉴딜사업인 근린재생일반형 도시재생사업의 활성화를 위한 방향을 설정해 앞으로 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 도시재생 사업개요

서울시는 인프라·안전 등 생활여건이 열악해 도시재생이 시급한 지역을 대상으로

그 지역주민과 자치구가 적극적으로 참여해 ‘낙후·쇠퇴지역 활성화’, ‘지역경제 부활’이라는 두 개의 목표를 실현하는 권역별 도시재생 모델을 발굴, 이를 도시 전역으로 확산하려고 진행 중에 있다.

공모 유형은 근린재생일반형으로, 생활권 단위의 생활환경개선, 기초생활 인프라 확충, 공동체 활성화 등의 필요한 지역과 도시재생이 시급한 지역을 대상으로 하였고, 여기에 지역의 기존자원을 최대한 활용하되 권역별 도시재생전략 기본 방향을 고려해 지역정체성을 회복하고 지역경제 부활로 이끌 수 있는 지역을 우선 선정하였다.

예컨대, 역세권 쇠퇴지역 활성화, 전통시장 주변 쇠퇴지역 활성화, 마을기업을 통한 지역밀착형 경제 활성화, 서민주거안정을 위한 커뮤니티 활성화 등의 유형으로 지역주민과 관계 전문가, 자치구가 함께 도시재생계획을 수립하도록 하였다.

시범사업 응모자격은 「도시재생법」에 따라 도시재생활성화계획 수립권자인 자치구청장이 신청하도록 되어 있고, 응모사업의 평가는 시범사업으로서의 적정성, 자치구의 추진역량, 주민의 역량 및 참여도, 사업의 파급효과, 지역의 쇠퇴도 등을 평가항목으로 하되, 우선적으로 주민, 자치단체 추진의지, 실현가능성, 자료의 정확성 등을 중점으로 평가하였다. 아울러, 선정된 시범사업에 대해 사업별로 100억원 범위 내에서 서울시가 90%, 해당 자치구가 10%를 분담해 지원하였다.

근린재생일반형 시범 지역은 「도시재생법」에 따라 서울의 낙후되고 쇠퇴한 지역 경제부활 및 주거환경 개선 등을 위해 추진 도시재생활성화를 도모하는 지역을 말한다. 상향식 도시재생의 취지를 살리기 위하여 공모방식으로 진행하여 14개 자치구에서 15개 사업을 신청하여 건축, 도시, 교통, 역사문화, 사회·인문복지, 도시행정, 시의원 등 여러 분야의 전문가로 구성된 평가 위원회가 서면 및 현장평가를 통해 근린재생형 총 5곳(성북구 장위동, 성동구 성수동, 강동구 암사동, 서대문구 신촌동, 동작구 상도4동)이 지정되었다.

서울의 쇠퇴하고 낙후된 지역의 지역경제 부활 및 공동체 활성화로 시민의 행복, 삶의 질 향상 및 서울 도시재생의 성공적 모델 정립 등을 목표로 한다. 이러한 시범지역은 서울시가 4년(2015년~2018년)간 마중물사업을 지원하고 그 이후의 자생적으로 사업을 지속할 수 있게 하는데 목표가 있다.

2. 선행연구 검토 및 차별성

본 연구와 관련한 선행연구 검토는 도시재생법 제정 이후 추진되고 있는 근린재생

형 도시재생사업은 선도사업인 창신·승인외 2개소, 1단계 근린재생형 시범사업 5개소, 2단계 근린재생일반형 6개소가 진행 중인 관계로 특별법 이후의 계획, 사업, 추진체계와 재원 등에 대하여 학계, 제도권 실무분야에서 논의가 진행 중이다.

근린재생일반형 도시재생사업의 지속가능성 요인과 관련한 선행연구와 자료는 주로 정책토론회와 세미나 발표집 그리고 정부의 가이드라인, 연구보고서 등이 주를 이루고 있다.

우선 도시재생사업의 진행에 앞서 김주진(2014), 이재우(2014) 등의 연구에서는 도시재생사업이 이루어지기 위한 공공부분의 역할, 지방자치단체의 사업추진 전략 등이 검토되었다.

이정목 외(2015)는 선도지역 사례분석을 토대로 국내 도시재생사업의 협업수준을 진단하고 효율적인 방향을 제시하였고, 김갑성(2015)은 장소중심 도시재생사업을 활성화하기 위한 부처 간 협업 필요성과 시사점을 도출하였다.

박정은(2015)은 국내 도시재생의 그간 흐름과 도시재생법 제정이후의 사업추진 현황을 정리하고, 지속가능한 도시재생 사업추진을 위해 고려해야할 사항을 연구하였고, 우신구(2016)는 도시재생사업 참여경험과 사례를 바탕으로 시사점과 근린재생형 도시재생사업의 지속가능 조건을 직접적으로 검토하였다.

이왕건 외(2016)는 장소 중심의 통합적 도시재생 실현 방안을 모색하기 위해 사업 내용, 조직, 재정프로그램을 분석하였다.

또한, 정책연구로 진행된 국토교통부(2016) 연구는 국비지원 도시재생사업에 참여하는 참여주체간 역할 정립, 협력방안 등 실효성 있는 거버넌스 체계 마련을 위해 폭넓은 분석과 연구가 수행되었다.

선행연구 분석결과 도시재생 관련 선행연구들의 대부분은 도시재생사업을 위한 기준 및 정책방향을 제시하고 있으나, 최근 지역 경제기반형, 중심시가지형, 근린재생일반형, 우리동네 살리기 등 다양한 유형으로 도시재생관련 사업들이 추진되고 있다.

따라서, 이 연구의 차별성은 주민들이 직접적으로 체험하고 경험하는 근린재생형의 연구 및 실제 사업을 운영한 사례는 없는 바, 성수동외 4개동 근린재생일반형 시범지역의 테스트베드 사업을 통해 저층주거지의 도시재생 마중물 사업의 완성도를 확보하고 이를 통한 실용성 있는 도시재생 뉴딜사업인 저층주거지의 도시재생 모델의 구축 및 법·정책적인 발전을 통해 전국적으로 확산 시키려는 목적을 갖고 있다.

본 연구는 도시재생사업의 지속가능성을 확보하기 위해 문헌검토를 통해 도출된 중요 요인간 우선순위를 정하기 위해 전문가를 대상으로 AHP분석을 수행하였다. 선행

연구에서 도출된 16개 정책요인으로 계층적 분류를 하고, 16개 정책요인을 재분류하여 4개의 상위계층을 도출하였다.

대상은 도시재생사업의 직간접 경험이 많은 도시재생 사업의 총괄코디네이터, 광역 및 지자체 도시재생지원센터 근무자, 도시재생 공무원 등을 대상으로 설문을 실시하였으며 일관성지수를 충족하는 유의치를 분석하고 결과를 도출하였다.

III. 시범사업 현황

1. 사업개요 및 지역특성

근린재생일반형 5개 시범사업은 서울의 낙후되고 쇠퇴한 지역 경제부활 및 주거환경개선 등을 위해 2015년에서 2018년까지 추진 중이다. 첫째, 성동구 성수동(886,560㎡)은 지역산업 쇠퇴 및 주거환경 노후화로 환경정비가 필요한 주거·산업 혼재지역으로 지역산업을 보호·육성하고, 산업·주거·문화·자연 등 지역자원과 연계한 종합적·통합적 도시재생을 추진하고 있다.

둘째, 성북구 장위동(318,415㎡)은 전형적인 저층주거지로 장기적인 뉴타운 사업지연 이후 구역 해제로 인해 방치된 노후·불량 주택문제를 해결하고 열악한 주거환경을 개선하기 위한 지역주민 및 세대가 공감하는 서울형 도시재생을 추진하고 있다.

셋째, 서대문구 신촌동(432,629㎡)은 대학문화정체성 상실, 주거지 노후화, 임대료 상승 및 프랜차이즈 자본 잠식 등 쇠퇴문제 해결을 위한 대학·지역 연계를 통한 문화·경제·주거 통합재생 추진하고 있다.

넷째, 동작구 상도4동(726,512㎡)은 다양한 계층이 함께 물리·경제·사회적 통합재생을 실현하여 쾌적하고 안전한 생활환경 조성, 마을공동체 육성, 지역자산을 활용한 마을경제 활성화를 도모하고자 한다.

다섯째, 주거환경이 열악하여 인구감소, 고령자 증가 및 산업·지역경제가 쇠퇴한 지역으로 주민역량강화, 역사문화재생, 자족경제 재생을 통해 주민이 만들어가는 역사·문화가 공존하는 마을을 조성하고자 한다.

〈그림 1〉 서울형 도시재생 근린재생일반형 시범지역 공간적 범위

				
성동구 성수동 (886,560㎡)	성북구 장위 (318,415㎡)	서대문구 신촌동 (432,629㎡)	동작구 상도4동 (726,512㎡)	강동구 암사동 (634,885㎡)

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

근린재생일반형 5개 시범사업은 '15년 뉴타운 해제된 노후 저층주거지, 북한산 최고고도지구 등 쇠퇴하고 있는 저층주거지로서 주민역량강화 및 공동체활성화 등 주민의 자발적 구조를 마련하고자 하는 지역이다.

첫째, 성수동은 수제화 관련 제조업이 약 500개소 밀집되어 있고, 20년 이상된 노후 건축물은 68%로 주거환경이 악화되는 지역이다. 수제화 등 토착산업과 IT산업, 사회적경제 등 지역산업의 집적되어 있다.

또한, 준공업지역과 주거지역이 8:2로 혼재되어 있고 수제화산업이 전국 39%가 분포되어 있는데 86%가 성수동에 입지하고 있다.

둘째, 장위동은 1960년대 말~1970년대 초 주택지 조성사업으로 신흥 부촌마을이 된 지역으로 노후건축물 비율 2013년 75.8% 뉴타운 부분해제 구역으로 노후화 심화되고 있다. 거주인구도 2004년 대비 2013년 거주인구 25,420명으로 8.5%감소하고, 고령화 인구도 65세 이상 인구비율이 12.2%로 서울시 평균 11.8%보다 높다.

셋째, 신촌은 연세대학교와 이화여자대학교와 인접하고 있고 1인 주거 비율이 높은 지역으로 대부분의 용도가 유흥, 쇼핑, 음식점 등으로 대학가라는 차별성이 없어 점차 지역상권이 경쟁력이 저하되고 있으며, 대학인구 밀집으로 인해 학생모임 및 활동이 활발한 것으로 나타났다. 인구는 5,558명으로 상업지역과 주거지역 3:7로 혼재되어 있고 유동성이 높은 20, 30대 1인 가구가 55%로 높게 나타났다.

넷째, 상도4동은 한강이남 개발을 시작으로 1960년대 주거지로 성장한 지역으로 낡은 저층주택, 좁은 골목길, 오래된 주민공동체 등 저층주거지의 특성을 보유하고 있고 지역내 주택비율 92%, 단독·다가구 89.8%, 20년 이상 노후건축물 65.9%이다. 경제활동인구도 2014년 기준 10년간 19% 하락되었고, 소득분위 하락이 인접한 강남과

36.2%의 격차가 발생되고 있다. 주거지 1km²당 14세 이하 어린이 인구가 서울시의 약 1.7배로 서울시 약4,043명이면, 상도4동 약 6,996명으로 나타났다. 어린이집이 25개소 도화공원 및 별님어린이공원 외에 어린이 놀이공간이 부족한 것으로 나타났다.

다섯째, 암사동은 암사선사유적지, 암사역사생태공원 등 자연과 역사 자산을 지닌 지역으로 서울 가축산업의 30%를 차지하는 가축공예의 중심지역이다. 지역 중 일부는 주택재건축 정비예정구역이 해제된 지역이기도 하고 암사 1,2동 인구는 53,972명이다. 주택 비율(84.1%)이 높고 인구 감소율이 서울시 평균보다 높은 지역으로 서울시 전체가 -0.01%이면 암사동은 -1.16%로 나타났다.

2. 사업 추진 현황

2013년 12월 도시재생특별법 시행 이후 선도지역 지정 공모 이후 2014년 12월 서울시에서는 서울형 도시재생 시범사업 선정하고 2015년 2월에 서울시립대 남진 교수 등 5명을 총괄계획가(MP) 위촉하였다.

각 지역마다 차이는 있으나 성수동의 4개동이 2015년 3월~4월까지 도시재생지원센터를 개소하였고, 활성화계획 수립 용역도 같이 착수하여 용역을 시행하였다.

용역이 진행되는 동안 앵커시설 착공, 주민협의체 발족 및 워크숍, 도시재생아카데미, 주민공모사업 등을 개최하고, 주민의견수렴 및 전문가들의 의견을 수렴하여 주민공청회하였으며, 구의회의견청취, 구 도시계획위원회 자문 등을 통해 서대문구 신촌동이 최초로 2016년 12월에 최초 고시되었고 성북구 장위동이 마지막으로 2017년 9월에 최종 고시되었다.

그리고, 근린재생일반형 5개 시범사업은 지역산업 쇠퇴 및 주거환경 노후화로 환경정비가 필요한 주거, 산업 혼재지역으로 지역산업을 보호·육성하고, 산업·주거환경·자연 등 지역자원과 연계한 종합적, 통합적 도시재생을 추진하고 있다. 이들의 사업추진 현황을 살펴보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 사업추진현황

단위사업	주요지표	추진현황 ('17.12.31)		
		' 17년 계획	실적	진도율
① 성수동 도시재생시범사업	사업추진율(%)	활성화계획 고시 및 8개 마중물사업 착수	활성화계획 수립고시 ('17.6.1)	25%
② 장위동 도시재생시범사업	사업추진율(%)	활성화계획 고시 및 11개 마중물사업 착수	활성화계획 수립고시 ('17.9.14)	31%
③ 신촌동 도시재생시범사업	사업추진율(%)	13개 마중물사업 착수	활성화계획 수립고시 ('16.12.29)	25%
④ 상도4동 도시재생시범사업	사업추진율(%)	활성화계획 고시 및 13개 마중물사업 착수	활성화계획 수립고시 ('17.8.17)	34%
⑤ 암사동 도시재생시범사업	사업추진율(%)	활성화계획 고시 및 9개 마중물사업 착수	활성화계획 수립고시 ('17.6.8)	34%

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

사업비는 총 450억원으로 지역별 90억씩이며 시·구 매칭 9:1로 구에서 10억씩 배정되어 총 500억원의 사업비가 되었다.

〈표 2〉 지역별 사업비 현황

(단위 : 백만원)

단위사업	계	2015	2016	2017	2018	자치구 비용
계	50,000	5,000	17,414	9,487	13,099	5,000
① 성수동 도시재생시범사업	10,000	1,000	4,045	2,246	1,709	1,000
② 장위동 도시재생시범사업	10,000	1,000	3,231	1,619	3,150	1,000
③ 신촌동 도시재생시범사업	10,000	1,000	3,388	2,305	2,307	1,000
④ 상도4동 도시재생시범사업	10,000	1,000	3,155	1,733	3,112	1,000
⑤ 암사동 도시재생시범사업	10,000	1,000	3,595	1,584	2,821	1,000

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

그러나, 현재 자치구 마다 예산 교부는 신촌동이 23억 원으로 가장 많이 교부되었고, 암사동이 16억 원으로 가정 적게 교부된 것으로 나타났다.

또한, 예산 집행은 성수동이 14억으로 가장 많이 집행하였고 장위동이 가정 적게 2억 원 정도를 집행하였다.

〈표 3〉 예산집행현황

(시비, 단위 : 백만원, %)

단위사업	서울시 보조금 교부('17년도)			자치구 집행('17년도)		
	예산액	집행 현황 (12.31)		예산액 (이월액포함)	집행 현황 (12.31)	
		집행액	집행률(%)		집행액	집행률(%)
계	9,487	9,487	100%	25,539	4,198	16.44%
① 성수동	2,246	2,246	100%	6,771	1,359	20.07%
② 장위동	1,619	1,619	100%	3,579	198	5.53%
③ 신촌동	2,305	2,305	100%	6,458	323	5.00%
④ 상도4동	1,733	1,733	100%	4,247	1,097	25.83%
⑤ 암사동	1,584	1,584	100%	4,484	1,221	27.23%

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

사업의 유형은 마중물 사업, 부서협력사업, 민간추진사업으로 크게 3가지로 계획되었는데 우선 마중물사업은 문화복지문화거점 조성사업, 나눔공유센터 건립 등 연계사업, 도시재생 활성화계획 수립, 주민역량강화 및 공동체 활성화 등의 사업이 있다.

첫째, 성수동은 100억 사업 중 성장가도 산업혁신공간 조성사업, 우리동네 안심길 등 H/W 사업이 89억으로 높은 사업비 비율을 차지하고 있고, 주민역량강화 사업 등 S/W 사업의 경우 11억으로 투입되는 것을 볼 수 있다.

둘째, 장위동은 100억 사업 중 골목·보행환경 개선공사, 주민편의 도모사업 등 H/W 사업이 87.9억으로 높은 사업비 비율을 차지하고 있고, 공동체활성화 사업 등 S/W 사업의 경우 12.1억으로 투입되는 것을 볼 수 있다.

셋째, 신촌동은 100억 사업 중 신촌문화플랫폼 구축사업, 상권공간 개선사업 등 H/W 사업이 88.6억으로 높은 사업비 비율을 차지하고 있고, 청년 창업활동 지원사업 등 S/W 사업의 경우 11.4억으로 투입되는 것을 볼 수 있다.

넷째, 상도4동은 100억 사업 중 어린이집 중심 골목공원 조성사업, 마을 공간 활용

주민 공용시설 확충사업 등 H/W 사업이 93.0억으로 높은 사업비 비율을 차지하고 있고, 시설개선 및 프로그램 운영지원, 친환경 주민모임 등 S/W 사업의 경우 11.4억으로 투입되는 것을 볼 수 있다.

다섯째, 암사동은 100억 사업 중 CCTV 설치, 집수리 지원사업 등 H/W 사업이 92.2억으로 높은 사업비 비율을 차지하고 있고, 도시재생지원센터운영 및 공동체 활동거점 조성 등 S/W 사업의 경우 7.8억으로 투입되는 것을 볼 수 있다.

그러나, 근린재생일반형 도시재생사업 유형은 지역자산활용, 지역 정체성회복, 지역경제 활성화 및 일자리 창출 등을 위한 활성화계획을 수립하도록 되어 있으나, 특화가로 도로포장, 교각 하부 조명 그래픽 디자인, 주차장 건립공사 등 사업의 취지와 맞지 않는 사업이 다수 계획되었고 높은 사업비가 투입되어 있는 것을 볼 수 있다.

이와 함께, 이들 지역의 사업을 총괄적으로 보면 국가중앙정부나 시, 구의 자치단체가 추진하는 사업으로 공간환경개선 사업, 우리동네 안심길 등 연계사업, 지역문화 특화가로 사업 등이 있고, 민간추진 사업으로는 지역문화 특화사업, 기타연계사업 등을 하고 있다.

이중에서 성수동은 국가·시·자치구·민간 협력사업이 20개 사업, 445억원이 투자되고 있다.

〈표 4〉 사업 유형(성수동)

(단위 : 억원)

사업명	사업내용	사업비				자치구 주관 부서
		계	국·시	구	민간	
합계		444.6	177.55	57.10	209.95	
1. 주민역량강화	디자인을 테마로 네트워크 추진	0.68	0.11	0.57		지역경제과
2. 성장가도 산업혁신 공간 조성사업	지역경제 혁신센터 종합운영 등 6개 사업	132.32	95.82	36.50		지속발전과 등 6개
3. 성장가도 교각하부 공간환경개선 사업	교각 하부 씨티클라이밍 시설 설치 및 운영 등 2개 사업	8.00	3	-	5	민간 등 2개

4. 우리동네 안심길	경동초 내부 에코스쿨 조성 등 3개 사업	22.8	11.8	12	-	공원녹지과 등 3개
5. 자전거 순환길	자전거 노면 표시, 안내표지 설치	0.97	0.97	-	-	교통행정과
6. 지역문화 특화가로	성동구 고유자원 활용마을여행 사업 추진 등 6개 사업	112.91	271.98	0.93	102	안전관리과 등 6개
7. 도시재생지원센터 건립	사회적경제지원센터 건립	10.10	9.00	1.10	-	도시재생과
8. 기타연계사업	1가2동 주민센터 부지 활용 공공복합 청사 건립	155.82	46.87	6.00	102.95	민간(김코)

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

〈그림 2〉 사업 기본구상도(성수동)



<p>C1 지역문화 특화가로</p> 	<p>D1,2,3 성장지원센터</p> 	<p>D3 나눔공유센터</p> 	
<p>일터 재생</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역산업 생태계 활성화 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 수제화 허브센터 설치 운영 a ▶ 마중물사업 A1 <ul style="list-style-type: none"> - 성장가도 청년혁신공간 - 성장가도, 산업홍보관 영세업체 임대공간 확충·작업환경 개선 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 쉼트리의케이션 제도 기반 - 희망일대센터 설립 운영 ▶ 마중물사업 A2 <ul style="list-style-type: none"> - 소셜패션산업 육성공간 조성 사회적경제의 허브공간 확보 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제 패션클러스터 조성 ▶ 마중물사업 A3 <ul style="list-style-type: none"> - 성장지원센터(2018년 이후) - 청년활동지원센터 산업 Re-Up 사이클링 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 마중물사업 A4 <ul style="list-style-type: none"> - 성장가도 Re-Up 공방 	<p>삶터 재생</p> <ul style="list-style-type: none"> 건고심은 안전한 가로 조성 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 수제화거리 주변 보행환경 개선 c - 상원길 보행환경 개선공사 h - 노인보호구역 신규지정 i ▶ 마중물사업 B1 <ul style="list-style-type: none"> - 보행중심가로 시설개선 사업 - CCTV, LED 가로등 설치 - 골목길 환경개선사업(벽화, 조명개) 생활 자전거 이용 활성화 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 마중물사업 B2 <ul style="list-style-type: none"> - 생활권 자전거순환길 조성 - 자전거 편의시설 설치 온세대 돌봄시설 확충 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 마중물사업 B3 <ul style="list-style-type: none"> - 아동 청소년 돌봄시설 신설 - 어르신 쉼터 개선 공원녹지 확충 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 에코스쿨 조성 사업 i ▶ 마중물사업 B4 <ul style="list-style-type: none"> - 한뼮녹지 확대사업(공모) 	<p>쉼터 재생</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역문화 탐방 관광루트 개발 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 언더스탠드 예비뉴 조성 b - 연무장길 주차장 건립계획 - 연무장길 전선지중화 및 도로정비 c - 성수근린공원 화정실 리모델링 ▶ 마중물사업 C1 <ul style="list-style-type: none"> - 수제화 패션거리 - 생활문화거리 - 혁신공유거리 - 자동차 역사탐방길 지역자원을 활용한 문화예술 활성화 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 서울숲일대 보행환경 개선사업 d - 서울숲 마을여행 ▶ 마중물사업 (프로그램) C2 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 특화사업 지원 - 방동대 골목상권 활성화 불량한 편문지역 공간환경개선 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 어린이 피티클라이밍 e - 무지개 어린이공원 교육특화 공원조성 f ▶ 마중물사업 C3 <ul style="list-style-type: none"> - 교각경관 개선 사업 - 조형물 설치, 종합안내시설 	<p>공동체 재생</p> <ul style="list-style-type: none"> 주민역량강화 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 성동글로벌 영어하우스 운영 k ▶ 마중물사업 D1 <ul style="list-style-type: none"> - 역량강화 프로그램 운영 - 주민공모사업 - 협동조합 육성 프로그램(성수배움터) 지속 가능한 마을재생 기반마련 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연계사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제 지원센터건립 l ▶ 마중물사업 D2 <ul style="list-style-type: none"> - 공공 복합청사 건립 k - 재생지원센터 (성장지원센터) 신축 분야별 공동체간 참여 및 유기적 연계 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 마중물사업 D3 <ul style="list-style-type: none"> - 마을공동체 지원센터 - 나눔공유센터(성수사랑방)

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

장위동은 국가·시·자치구·민간 협력사업이 17개 사업, 214억원이 투자되고 있다.

〈표 5〉 사업 유형(장위동)

(단위 : 억원)

사업명	사업내용	사업비				자치구 주관 부서
		계	국·시	구	민간	
합계		214.17	107.77	90.85	15.55	
1. 살기좋은 주거환경	공영주차장 복합개발 등 11개 사업	115.47	49.32	50.60	15.55	공원녹지과 등 11개
2. 소통하는 주민문화	복합 복지문화센터 건립 추진	93.70	53.45	40.25		지속발전과 등 6개
3. 활력있는 마을 경제	주택개보수상담, 사회 서비스 수요조사	5.00	5.00	-	-	마을사회적경제과

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

〈그림 3〉 사업 기본구상도(장위동)



자료 : 서울시 주거재생과(2017)

신촌동은 경우는 국비 및 민간 협력사업, 시·자치구 사업이 14개 사업, 214억 원이 투자되고 있다.

〈표 6〉 사업 유형(신촌동)

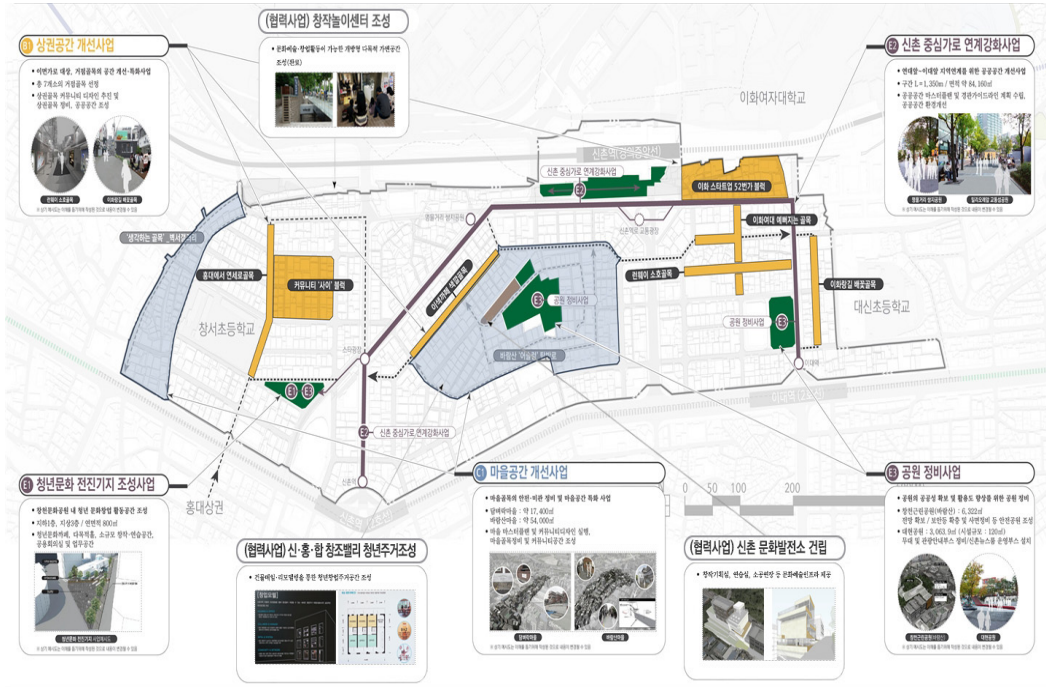
(단위 : 억원)

사업명	사업내용	사업비				자치구 주관 부서
		계	국·시	구	민간	
합계		214.17	107.77	90.85	15.55	
1. 청소년문화 재생	창작놀이센터 설치 등 3개소	54.91	40.1	13.31	1.5	창업지원과 등 3개
2. 신촌경제 재생	거리예술존 운영 등 4개소	28.73	0.2	28.53	-	문화정책과 등 4개
3. 신촌하우스 재생	문화발전소 건립 등 2개소	27.59	27.59	-	-	문화정책과 등 2개
4. 공동체 재생	서울 매력명소 스토리텔링 개발 활용사업 등 2개소	2.19	1.95	0.24	-	관광정책과 등 2개
5. 공공기반시설 재생	도심형 아리수움 수대 조성 등 3개 사업	47.28	47.28	-	-	물재생계획과 등 3개

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

〈그림 4〉 사업 기본구상도(신촌동)





자료 : 서울시 주거재생과(2017)

상도4동은 경우는 국비 및 민간 협력사업, 시·자치구 사업이 31개 사업, 219억 원이 투자되고 있다.

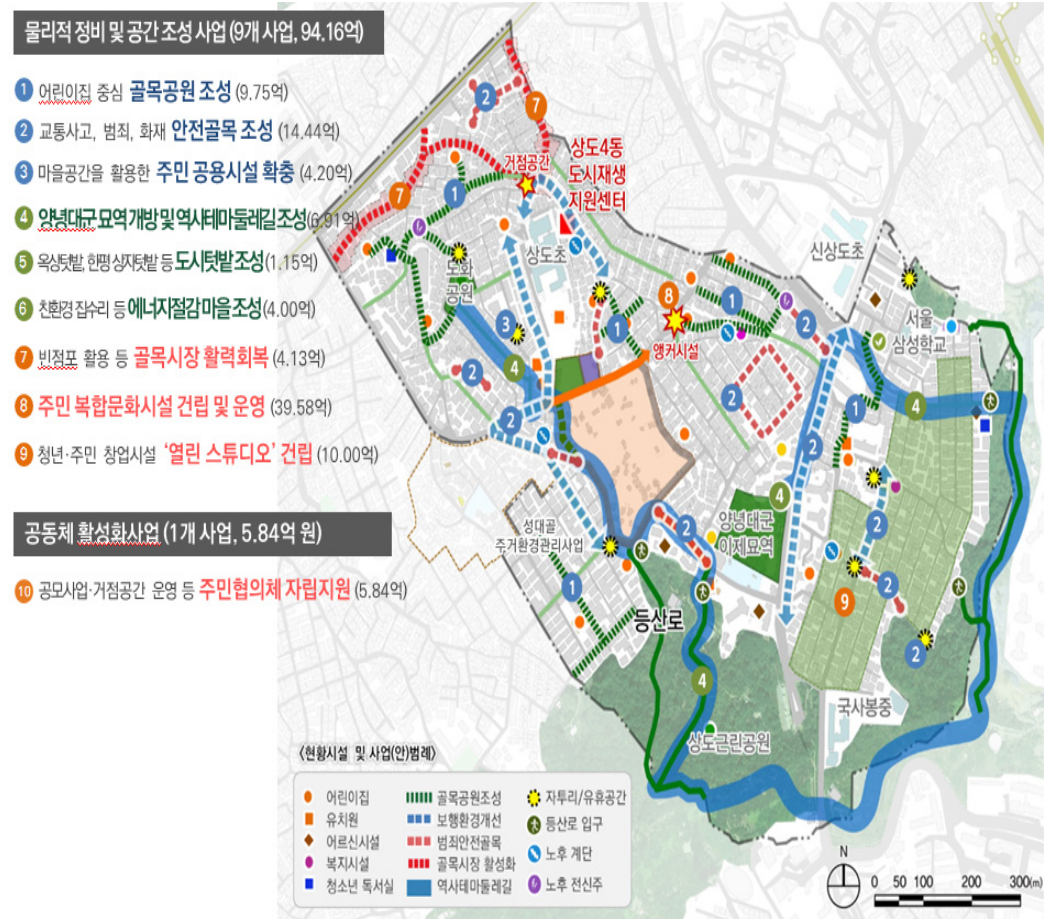
〈표 7〉 사업 유형(상도동)

(단위 : 억원)

사업명	사업내용	사업비				자치구 주관 부서
		계	국·시	구	민간	
합계		218.6	5.85	139.46	15.55	
1. 안전마을	주민참여 골목길 가꾸기 등 15개소	59.57	47.6	11.97	-	공원녹지과 등 15개
2. 푸른마을	양녕대군 이제모역 개방관련 지원사업 등 11개소	51.05	11.65	1.4	38(기금)	교육문화과 등 11개
3. 마을경제·공동체	골목시장 공중선 정비 등 5개소	107.98	145.31	14.74	58.55	문화정책과 등 5개

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

〈그림 5〉 사업 기본구상도(상도4동)



자료 : 서울시 주거재생과(2017)

암사동은 경우는 국비가 없고 시·자치구·민간사업이 5개 사업, 66원이 투자되고 있다.

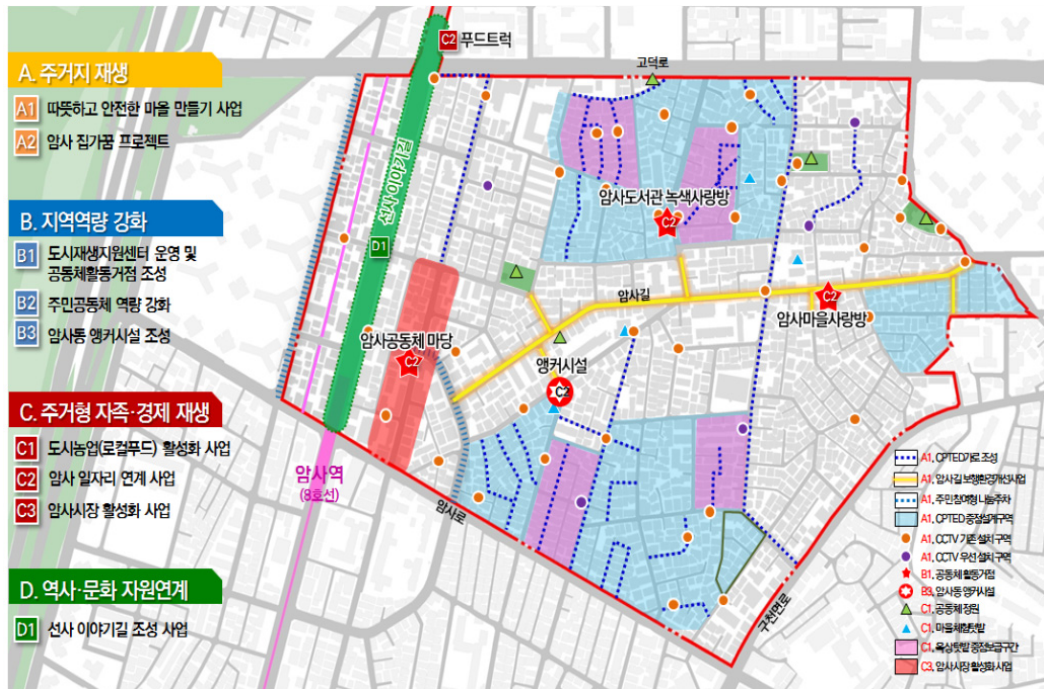
〈표 8〉 사업 유형(암사동)

(단위 : 억원)

사업명	사업내용	사업비				자치구 주관 부서
		계	국·시	구	민간	
합계		66.34	6.75	26.82	32.77	
1. 경관개선사업	가로환경, 정관테마 미관개선	6.75	6.75	-	-	도시활성화 과
2. 노후하수관 정비사업	하수관로 정비	10.00	-	10.00	-	강동구 치수과
3. 불량공중케이블 정비사업	불량공중케이블 정비	25.27	-	-	25.27	8개 통신업체
4. 간판이 아름다운 거리조성 사업	암사길 내 간판 100 개소	2.62	-	2.62	-	강동구
5. 올림픽로 가공선로 지중화사업	선사사거리~암사동 유적입구	21.70	-	14.20	7.50	문화정책과 등 5개

자료 : 서울시 주거재생과(2017)

〈그림 6〉 사업 기본구상도(암사동)



자료 : 서울시 주거재생과(2017)

주민협의체라 함은 해당지역의 도시재생 계획수립 및 사업시행 과정에 참여하고 적극적으로 의견을 제시하기 위하여 구성된 자발적인 주민 협력조직을 말하며, 도시재생지원센터는 지역에서 활동 중인 시민단체, 마을만들기 단체, 사회복지단체 등과 협력하고, 조직기능프로그램 등의 지원 기능을 수행하도록 되어 있는데 서울형 근린재생일반형의 주민협의체와 도시재생지원센터는 아래와 같이 구성되어 있다.

첫째, 성수동은 2018년 2월 현재 4개 분과 253명이며, 도시재생지원센터 운영은 10명에서 하고 있다.

〈표 9〉 주민협의체 구성·운영 및 도시재생지원센터 운영(성수동)

('18. 2월 현재)

모집기간	인원	분과	추진사항	비고
'15.5.4.~ (수시 모집)	253명	- 주민분과(114명) - 소상공인분과(64명) - 사회적경제분과(14명) - 문화예술분과(60명)	- '16.4.18. 출범(196명) - 주민협의체 워크숍(7회) - 분과별 회의(18회) - 전체 회의(2회)	

위치	개소일	참여인력(10명) (상주 6명)	비고 (자치구 전담)
독섬로1길2 3층	'15.4.6.	○ MP(1명) : 남0 (시립대 교수) ○ 센터장(1명) : 표0 (법무법인 하우) ○ 자문계획가(3명) - 공동체 분야 : 김00 (성동희망포럼 조직국장) - 경관 분야 : 이00 [(주)해안건축 소장] - 산업경제 분야 : 남00 (시립대 교수) ○ 구 직원 1명 ○ 코디네이터 4명	도시재생과 도시재생팀 ('15.3. 신설)

둘째, 장위동은 2018년 2월 현재 5개 분과 257명 이며, 도시재생지원센터 운영은 7명에서 하고 있다.

〈표 10〉 주민협의회 구성·운영 및 도시재생지원센터 운영(장위동)

('18. 2월 현재)

모집기간	인원	분과	추진사항	비고
'15. 7 ~ 수시모집중	257명	-문화예술분과 -마을안전분과 -주거환경분과 -친환경분과 -공동체활성화분과	- 주민협의회 워크숍 (7회) - 주민협의회 월례회의 (16회) - 주민협의회 주간회의 (7회) - 주민협의회 임시회의 (1회) - 주민협의회 임원회의 (6회)	

위치	개소일	참여인력(7명) (상주 6명)	비고 (자치구 전담)
성북구 장위동 219-341	'15. 3. 19.	○ 총괄계획가 (1명) : 김00 (고려대 교수) ○ 센터장 (1명) : 박00 ((주)동네목수 대표) ○ 마을활동가 5명	도시재생 디자인과 상임기획팀

셋째, 신촌동은 2018년 2월 현재 4개 분과 258명이며, 도시재생지원센터 운영은 11명에서 하고 있다.

〈표 11〉 주민협의회 구성·운영 및 도시재생지원센터 운영(신촌동)

('18. 2월 현재)

모집기간	인원	분과	추진사항	비고
'15. 5. ~ 수시모집중	258명	- 주거공동체분과 - 상권경제분과 - 문화예술분과 - 청년분과	- 주민협의회 전체회의(11회) - 주민협의회 운영위원회 회의 (30회) - 사업추진협의회(7회)	

위치	개소일	참여인력(11명) (상주 8명)	비고 (자치구 전담)
창천동 62-10 2층	'15.3.31.	○ 센터장 : 최00 (아름건축사사무소) ○ 총괄계획가 : 이00 (연세대 교수) ○ 자문계획가(2명) - 공동체 분야 : 김00 (도시연대정책연구센터장) - 사회적경제 분야 : 박00 (광운대 교수) ○ 구 직원 1명, 코디 6명(중급1, 초급3, 수습 2)	지역활성화와 도시재생팀 ('15.2. 신설)

넷째, 상도4동은 2018년 2월 현재 3개 분과 222명이며, 도시재생지원센터 운영은 8명에서 하고 있다.

〈표 12〉 주민협의체 구성·운영 및 도시재생지원센터 운영(상도4동)

('18.2월 현재)

모집기간	인원	분과	추진사항	비고
'15. 5 ~ 수시모집중	222명	-안전마을분과(57) -푸른마을분과(59) -마을경제공동체분과(56) ※ 분과미정(10명)	- 주민협의체 총회 개최 (7회) - 주민협의체 권역별 모임 (2회) - 주민협의체 운영위원회 회의 (23차)	

위치	개소일	참여인력(8명) (상주 6명)	비고 (자치구 전담)
상도4동 주민센터 3층	'15.4.20	○ 센터장(MP)(1명) : 류00 (중앙대 교수) ○ 사무국장(1명) : 최00 ○ 자문계획가(1명) - 어린이행복 분야 : 정00 (행복한 어린이집 원장) ○ 구 직원 2명 ○ 공동체 코디네이터 3명	도시전략 사업과 도시재생팀

다섯째, 암사동은 2018년 2월 현재 4개분과 260명이며, 도시재생지원센터 운영은 8명에서 하고 있다.

〈표 13〉 주민협의체 구성·운영 및 도시재생지원센터 운영(암사동)

('18.2월 현재)

모집기간	인원	분과	추진사항	비고
'15. 4. ~ 수시모집중	260명	- 마을경제분과장 - 공동체분과장 - 역사문화분과장 - 마을환경분과장	- 주민협의체 전체회의(23회) 주민협의체 임원회의(8회)	

위치	개소일	참여인력(8명) (상주 6명)	비고 (자치구 전담)
강동구 올림픽로 98가길 57 암사1동 주민센터 2층	'15.4.2.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄계획가(MP)(1명) : 이00(한양대 교수) ○ 센터장(1명) : 이00 ○ 자문계획가(1명) - 공동체 분야 : 김00 (도시재생학회 책임연구원) ○ 구 직원 2명, 활동가 3명 	도시계획과 도시재생팀 ('14.8. 신설)

그러나, 지역별로 주민협의체 참여 인원이 전체 인구대비 신촌(4.49%) > 장위(2.27%) > 성수(1.43%) > 상도4(0.73%) > 암사(0.68%)순 것으로 파악되어, 지역간 격차가 심하며 주민협의체 회원수 등 외연적 주민참여 확대를 위한 행정의 지속적인 노력이 미흡하였다.

IV. 실증분석

본 분석은 시범사업지에 속한 주민의 의견조사로 재생사업이 지역에 어떻게 인식되고 있는지 우선 살펴보고, 사업이 보다 효율적으로 추진되며 지속성을 띠기 위해서는 어떤 요인들이 있는지 전문가에 AHP분석을 실시하여 중요요인을 도출하고자 하였다.

1. 시범사업지역 주민인식 분석결과

본 내용에서는 서울형 근린재생일반형 도시재생 시범사업에서 저층주거지가 가장 영향을 많이 받고 있는 성북구 장위동에 대한 주민의견 특성을 주민위주로 조사를 진행하였다.

조사 방법은 구조화된 설문지를 제출받아 자기기입법으로 기입하도록 하였다. 설문지의 조사기간은 2015년 6월 15일부터 7월 24일까지 39일간에 걸쳐 이루어 졌다. 배포부수는 636부로 직접 회수 도는 골목길 1:1 면접 등으로 조사하였다. 회수된 627부중 응답이 부실한 설문지를 제외한 483부를 유효설문으로 최종분석에 사용하였다. 설문조사 내용은 기초적인 인적사항과 도시재생시범사업이 진행될 경우 지역발전 가능성

에 대한 내용 등을 조사하였다.

〈표 14〉 표본의 특성

구 분		응답자	
		인원	비율(%)
성 별	남	222	46.0
	여	261	54.0
연 령	30대	61	12.6
	40대	94	19.5
	50대	175	36.2
	60대	153	31.7
주택 유형	단독 주택	260	53.8
	다가구 주택	104	21.5
	다세대 주택	104	21.5
	아파트	15	3.1
점유 형태	자가	300	62.1
	전세	138	28.6
	월세	45	9.3
직 업	자영업	151	31.3
	전문직(교수, 의사 등)	11	2.3
	학생	9	1.9
	회사원(사무직)	57	11.8
	공무원·공사	7	1.4
	전업주부	124	25.7
	무직	85	17.6
	기타(일용직, 봉사활동 등)	39	8.1

응답자들의 경우 총483명 중에 남성이 222명(46.0%)이고 여성은 261명(54.0%)로 조사되었고, 응답자의 주택유형은 단독주택(53.8%), 다가구 주택(21.5%), 다세대 주택(21.5%), 아파트(15%) 순으로 나타났으며, 점유 형태는 자가(62.1%), 전세(28.6%), 월세(9.3%) 순으로 구성되어 있었다.

서울형 근린재생일반형 도시재생 시범사업에 대해 이 사업이 진행될 경우 “지역발전이 어느 정도 좋아 질 것이라는 의견”에 대해 카이제곱검정(유의수준 5%)을 통해 비교분석하여 살펴보았다.

남녀로 답변 내용을 살펴보면 도시재생시범사업이 지역발전에 “어느 정도 발전하여 좋아질 것이다” 이라는 응답을 남자가 52.3%, 여자는 49.8%로 응답하였다.

응답자의 연령대 답변 내용을 살펴보면 도시재생시범사업이 지역발전에 “어느 정도 발전하여 좋아질 것이다” 이라는 20~60대까지 가장 많은 응답(51.8%)을 하였다.

〈표 15〉 연령대별 특성

구분/내용		A	B	C	D	계
20~30대	빈도	3	36	20	2	61
	분야(%)	4.9	59.0	32.8	3.3	100
40대	빈도	10	44	37	3	94
	분야(%)	10.6	46.8	39.4	3.2	100
50대	빈도	20	88	59	8	175
	분야(%)	11.4	50.3	33.7	4.6	100
60대	빈도	32	78	37	6	153
	분야(%)	20.9	51.0	24.2	3.9	100
계	전체(%)	12.0	51.8	32.5	3.7	100

df=9, $\chi^2=16.927$ p=0.050

- * A : 많은 발전으로 살기가 더 좋아질 것이다.
- B : 어느 정도 발전하여 좋아질 것이다.
- C : 현재와 비슷한 수준일 것이다.
- D : 현재보다 안 좋아질 것이다.

응답자의 주택유형 답변 내용을 살펴보면 도시재생시범사업이 지역발전에 “어느 정도 좋아질 것이다” 이라는 응답을 가장 많이 단독(55.4%) > 아파트(53.3%) > 다가구(46.2%) > 다세대(44.2%) 순으로 응답하였다.

〈표 16〉 주택유형 특성

구분/내용		A	B	C	D	계
단독	빈도	43	144	62	11	260
	분야(%)	16.5	55.4	23.8	4.2	100
다가구	빈도	8	48	42	6	104
	분야(%)	7.7	46.2	40.4	5.8	100
다세대	빈도	11	46	45	2	104
	분야(%)	10.6	44.2	43.3	1.9	100
아파트	빈도	3	8	4	-	15
	분야(%)	20.2	53.3	26.7	-	100
계	전체(%)	13.7	49.8	33.5	3	100

df=6, $\chi^2=22.483$ p=0.001

- * A : 많은 발전으로 살기가 더 좋아질 것이다.
- B : 어느 정도 발전하여 좋아질 것이다.
- C : 현재와 비슷한 수준일 것이다.
- D : 현재보다 안 좋아질 것이다.

응답자의 점유형태 답변 내용을 살펴보면 도시재생시범사업이 지역발전에 “어느 정도 좋아질 것이다” 이라는 응답을 가장 많이 월세(62.2%) > 자가(50.7%) > 전세(47.8%) 순으로 응답하였다.

〈표 17〉 점유형태 특성

구분/내용		A	B	C	D	계
자 가	빈도	44	152	85	19	300
	분야(%)	14.7	50.7	28.3	6.3	100
전 세	빈도	21	66	51	-	138
	분야(%)	15.2	47.8	37.0	-	100
월 세	빈도	-	28	17	-	45
	분야(%)	-	62.2	37.8	-	100
계	전체(%)	10.0	53.6	34.4	2.1	100

df=6, $\chi^2=22.483$ p=0.001

- * A : 많은 발전으로 살기가 더 좋아질 것이다.
- B : 어느 정도 발전하여 좋아질 것이다.
- C : 현재와 비슷한 수준일 것이다.
- D : 현재보다 안 좋아질 것이다.

응답자의 직업형태 답변 내용을 살펴보면 도시재생시범사업이 지역발전에 “어느 정도 좋아질 것이다” 이라는 응답 42.4%로 가장 많이 하였다.

〈표 18〉 직업형태 특성

구분/내용		A	B	C	D	계
자영업	빈도	16	74	58	3	151
	분야(%)	10.6	49.0	38.4	2.0	100
전문직	빈도	4	5	0	2	11
	분야(%)	36.4	45.5	-	18.2	100
학 생	빈도	0	7	2	0	9
	분야(%)	-	77.8	22.2	-	100

회사원	빈도	4	33	16	4	57
	분야(%)	7.0	57.9	28.1	7.0	100
공무원	빈도	0	5	1	1	7
	분야(%)	-	71.4	14.3	14.3	100
전업 주부	빈도	24	58	37	5	124
	분야(%)	19.4	46.8	29.8	4.0	100
무직	빈도	14	36	33	2	85
	분야(%)	16.5	42.4	38.8	2.4	100
기타	빈도	3	28	6	2	39
	분야(%)	7.7	71.8	15.4	5.1	100
계	전체(%)	12.2	57.8	23.4	6.60	100

df=21, $\chi^2=44.437$ p=0.002

- * A : 많은 발전으로 살기가 더 좋아질 것이다.
 B : 어느 정도 발전하여 좋아질 것이다.
 C : 현재와 비슷한 수준일 것이다.
 D : 현재보다 안 좋아질 것이다.

응답자의 주택유형별 개선이 필요한 분야에 답변 내용을 살펴보면 “노후 건물 및 주택 개선” 이라는 응답 50.9%로 가장 많이 하였다.

〈표 19〉 주택유형별 개선이 필요한 분야

구분/내용		A	B	C	D	E	F	G	계
단독	빈도	132	36	20	26	45	1	-	260
	분야(%)	50.8	13.8	7.7	10.0	17.3	0.2	-	100
다가구	빈도	52	17	9	2	22	2	-	104
	분야(%)	50.0	16.3	8.7	1.9	21.2	1.9	-	100

다세대	빈도	49	20	6	4	19	5	1	104
	분야(%)	47.1	19.2	5.8	3.8	18.3	4.8	1.0	100
아파트	빈도	13	-	2	-	-	-	-	15
	분야(%)	86.7	-	13.3	-	-	-	-	100
계	전체(%)	50.9	15.1	7.7	6.6	17.8	1.7	0.2	100

df=18, $\chi^2=35.374$ p=0.008

- * A : 노후 건물 및 주택 개선 (지붕 및 창문 개량, 리모델링, 소규모 재건축 등)
 B : 아파트단지와 같은 편의기능 도입 (택배 저장소, 쓰레기집하장 등)
 C : 주민 커뮤니티시설 및 문화공간 설치 (다용도 세미나실, 마을사랑방 등)
 D : 에너지절감 등 통한 자연친화 마을조성 (옥상녹화텃밭, 빗물공동체, 친화경 벽화)
 E : 골목길 및 보행환경 정비 (CCTV설치, 가로환경 개선, 담장허물기 등)
 F : 교육을 통한 주민역량강화 및 공동체 프로그램 지원 (마을축제, 평생교육, 공모사업)
 G : 일자리창출 및 소규모 창업지원 등 지역경제 활성화 (상가공실개선, 창업지원사업)

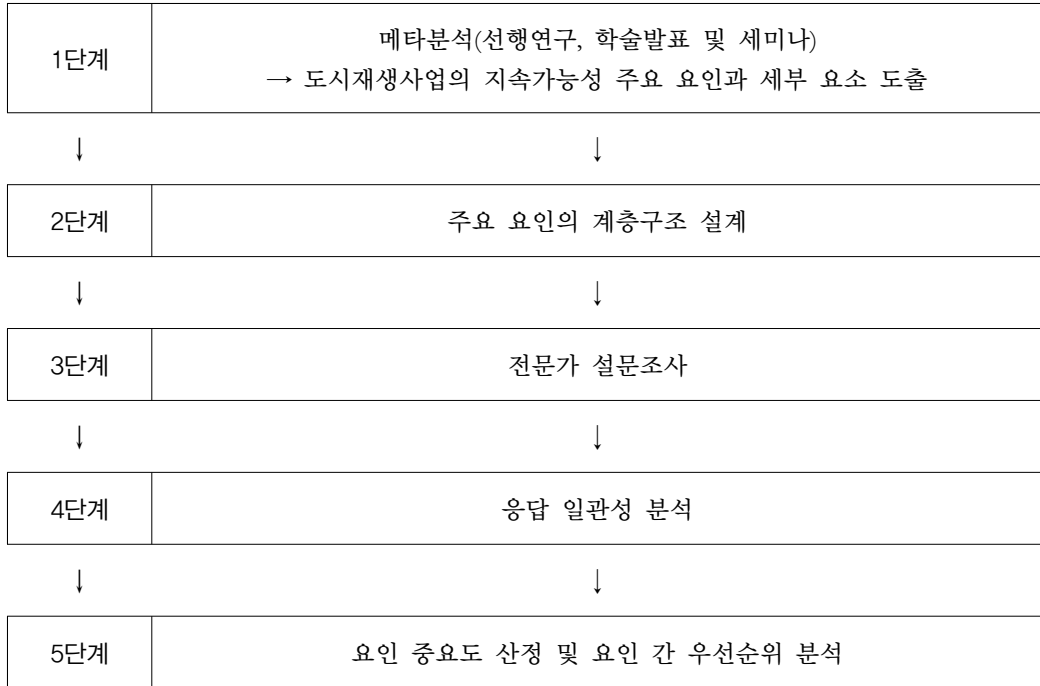
이와 같이 지역주민의 인식을 살펴본 결과 전 연령대의 모든 주택 유형과 점유형태에서 도시재생시범사업은 ‘지역발전에 어느 정도 기여할 것’으로 긍정적으로 찬성하고 있으며 지속성이 담보될 필요성을 띠고 있다.

2. 전문가 AHP분석결과

이후 전문가의 AHP는 도시재생법 이후 추진된 선도사업의 실효를 살펴보고 근린재생형 도시재생사업이 지속가능성을 확보하고 주민도 만족할 수 있으며 보다 효율적으로 수행할 수 있는 중요요인을 파악하는 것은 무엇인지 우선 살펴보고자 한다.

또한 사업진행에 대한 중요요인의 우선순위를 제시함으로써 향후 도시재생 뉴딜 사업에 정책적으로도 의미 있는 시사점을 제시할 수 있다고 여겨진다.

이 같은 배경에서 지속가능성 확보를 위한 중요요인을 도출하고, 요인 간 계층구조 파악을 위하여 다음과 같이 수행한다.



〈그림 7〉 분석 단계별 주요 내용

조사 대상자 총괄코디네이터, 서울시 도시재생지원센터 근무자, 도시재생 업무 담당공무원, 현장도시재생센터 근무자(코디네이터), 현장 활동가 등으로 구성한다. 설문 조사는 이들 대상자 총 50명을 대상으로 구조화된 설문지를 활용하여 2018년 4월 23일부터 약 3주간 실시하였으며, 이 중에서 46부를 회수 후 일관성지수가 결여된 6부를 제외한 40부를 분석하였다.

〈표 20〉 응답 대상자 현황

구 분		빈도	백분율(%)
도시재생사업 참여역할	총괄 코디네이터(센터장)	3	7.5
	현장 코디네이터	14	35.0
	도시재생 업무용역사	1	2.5
	도시재생 업무 담당 공무원	16	40.0
	시/구 도시재생지원센터	4	10.0
	기타(사무국장)	2	5.0
	합 계	40	100

소속 (근무처)	서울시 주거재생과	5	12.5
	각 자치구 담당과	11	27.5
	서울시 도시재생지원센터	4	10.0
	현장 도시재생지원센터	19	47.5
	도시재생 업무용역사	1	2.5
	합 계	40	100

도시재생 뉴딜사업의 지속가능성 중요요인은 AHP기법을 활용하여 분석되었으며, 상위계층 4개요인간 중요도 분석, 각, 상위계층 내 하위요인간 중요도 분석, 그리고 상위계층 요인의 중요도와 하위요인의 중요도를 종합한 전체 16개 하위요인별 중요도 분석이 이루어졌다.

〈표 21〉 도시재생사업 지속가능성 중요요인의 계층요인별 중요도

상위계층 요인	하위계층 요인(요인값)		요인 중요도	
				순위
계획수립 과정과 내용 (0.172)	여건진단	0.220	0.038	14
	사업 콘텐츠	0.218	0.037	15
	사업간 연계성	0.168	0.029	16
	지역주체 참여	0.395	0.068	4
재원 조달가능성 (0.255)	서울시의 지원정도	0.535	0.136	1
	자치구 재정	0.232	0.059	8
	민간투자 여건	0.233	0.060	7
사업추진 협업체계 (0.256)	자치구 내부 협업	0.258	0.066	5
	서울시 부서간 협업	0.223	0.057	10
	민관협력	0.171	0.044	13
	사업현장 중심 협업체계	0.348	0.089	3
지역역량 (0.317)	지역 주민의 사업이해와 참여도	0.291	0.092	2
	지역공동체 역량	0.208	0.066	6
	주민참여사업 운영관리	0.155	0.049	12
	자치구 행정 역량	0.182	0.058	9
	도시재생지원센터	0.163	0.052	11

도시재생사업의 지속가능성을 구성하는 상위요인의 중요도 분석결과, ‘지역역량(0.317)’이 가장 중요한 지속가능 요인으로 파악되었으며, ‘사업추진협업체계(0.256)’, ‘재원조달가능성(0.255)’, ‘계획수립 과정과 내용(0.172)’ 순으로 중요도가 분석되었다.

또한, 하위계층 전체 중요도 요인들을 살펴보면, 서울시의 지원정도(0.136) > 지역주민의 사업이해와 참여도(0.092) > 사업현장 중심 협업체계(0.089) > 지역주체 참여(0.068) > 자치구 내부 협업(0.066) > 지역공동체 역량(0.065) > 민간투자 여건(0.060) > 자치구 재정(0.059) > 자치구 행정 역량(0.058) > 서울시 부서간 협업(0.057) > 도시재생지원센터(0.052) > 주민참여사업 운영관리(0.049) > 민관협력(0.044) > 여건진단(0.038) > 사업 콘텐츠(0.037) > 사업간 연계성(0.029) 순서로 분석되었다.

따라서, 근린재생형 일반형의 경우는 서울시의 지원의 정도가 중요성이 강조된 것은 성수동외 4개 시범지역 자치구 공공재원의 재정자립도가 2015년 평균 28.12%로 너무 낮기에 재원조달문제가 가장 중요한 핵심요인으로 작용하고 있음을 확인할 수 있다.

아울러, 근린재생형 일반형 사업에 필요성과 수요에도 불구하고 주민참여형, 민간협력 등 도시재생사업을 추진하고 완료한 국내 경험축적이 미흡하다 보니 도시재생사업에 대한 지역의 역량이 중요하고 이중에서도 지역주민의 사업이해도와 참여도에 관한 요인 또한 상당히 중요한 요인인 것으로 분석되었다. 특히 이들 사업의 추진은 사업현장 중심의 협업체계를 구성하며 지역주체가 주로 참여하여야 효과적이며 사업이 지속될 것으로 분석되었다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 근린재생일반형인 성수동외 4개 시범지역을 대상으로 활성화계획에서 나타난 사업의 유형과 특성을 분석하고, 2014년 12월에 서울형 도시재생 시범사업 선정된 이후 3년이 지난 지금 근린재생일반형 특성을 분석하여 살펴보면 다음과 같은 결과로 요약할 수 있다.

첫째, 상위계층의 요인들은 분석한 결과 도시재생사업에 참여하는 지역주민, 조직, 공무원 등 ‘지역역량’은 사업의 지속가능성을 위해 가장 중요한 요인으로 확인되었다.

주민협의체 등 주민은 활성화계획 수립을 위한 협의 조직으로서만 인식되고 있었고, 계획초기 의견수렴 단계에 참여했던 주민모임이 해당사업이 실행 및 관리, 운영단계까지 지속적으로 참여할 수 있는 구조가 미비하였다. 상기 관련 규정에 따라 주민협의체가 지역의제 사업발굴, 시행 등 사업비 지원을 통해 주체적으로 재생사업을 추진할 수 있음에도 공공의 지원 노력이 부족하였으며, 주민협의체 회원수 등 외연적 주민참여 확대를 위한 행정의 지속적인 노력 미흡하였다.

주민협의체 모집 확인결과, 2015년 5월 모집을 시작으로 5개 사업 평균 2016년 8월까지 약161명(0.79%), 2017년 8월 약220명(1.07%)으로 증가되었으나, 2016년 말 활성화계획 절차이행 이후부터 증가세가 둔화되었다.

또한, 현장지원센터 내 구성원(행정, 전문가, 주민)간 문화의 차이, 근무형태, 상호간 입장 및 역할에 대한 이해 및 공감 부족으로 갈등발생 요인이 상존하고 있는 것으로 조사되었다.

둘째, 자치구 내부 협업, 서울시 부서간 협업, 민관협력, 사업현장 중심 협업체계 등 ‘사업추진 협업체계’는 사업의 지속가능성을 위해 둘째로 중요한 요인으로 확인되었다. 사업현장 중심 협업체계에서 주민모임 구성, 의견수렴 등에 많은 시간이 투입되었고, 계획기간은 5개 사업 평균 26.2개월 소요되어 잔여 사업기간은 18개월에 불과해 행정 부담으로 작용하였고, 용역 착수부터 활성화계획 수립·고시까지 장기간 소요되었으며 마중물사업 지연으로 주민체감도 및 참여의지가 저하되었다. 예산집행, 절차이행 등 법정사무 대부분이 행정에서 추진되고 있으나, 진행상황에 대해 현장지원센터장과의 정보공유도 부족하였다.

셋째, 서울시의 지원정도, 자치구 재정, 민간투자 여건 등 ‘재원 조달가능성’은 사업의 지속가능성을 위해 셋째로 중요한 요인으로 확인되었다. 도시재생사업비의 편성 및 집행 부문에서는 활성화계획 수립 지연 등 지역별 공정상황을 고려하지 않고 사업초기인 2015년~2016년 224억 편성하고 2017년도로 182억원(81.2%) 이월하여 사업비 관리에 부담이 발생하였다.

또한, 지역 거점 앵커시설 확보·운영에 대한 부문에서는 앵커시설 공간계획 및 건립 지연이 앵커시설 자립구조 마련을 위한 사전준비(재생연계, 수익분석, 운영주체 등)에 필요한 시간부족 등 부정적 영향을 초래하였다. 앵커시설 사업비 비중이 매우 높고 잔여 예산으로 기타 사업에 배분함으로써 사업 계획시 유연성이 부족하여 재생사업 전반에 대한 효과가 저감되고 있었으며, 앵커시설 사업비가 평균 4,334백만원(부지매입비 1,475, 건립비 2,859)으로 나타났다.

넷째, 여건진단, 사업콘텐츠, 사업간 연계성, 지역주체 참여 등 ‘계획수립 과정과 내용’은 사업의 지속가능성을 위해 넷째로 중요한 요인으로 확인되었다. 활성화계획 수립 및 사업 추진과 관련해서는 인문, 사회, 역사자원, 주민수요 등 지역특성을 면밀히 분석하여 지역별 특화된 전략사업을 발굴, 추진하여야 하나 기존의 사업 아이템들을 일부 나열식으로 계획 수립하였고, 지역재생회사를 고려한 계획 및 사업 진행의 정도가 상이한 것으로 확인되었으며, 지역현황 검토 후 자원 및 사업의 발굴 등 맞춤형 지원방향의 모색이 필요한 것으로 나타났다.

결론적으로, 주민모임 구성, 의견수렴 등 활성화계획 수립 및 고시까지 빠른 시일 안에 구축되어야 하고, 지역 거점 앵커시설 확보·운영에 대한 사전준비가 철저히 되어야 하며, 도시재생사업비의 편성 및 집행에서도 지역별 고려와 초기에 예산 편성이 과다 편성되지 않도록 하여야 한다.

또한, 자치구의 사업 추진 조직의 구성 및 운영이 안정될 수 있도록 자치구 행정전담조직을 팀 단위로 신설하고, 행정협의회 운영을 철저히 하여야 하며 주민협의체 주민참여 확대를 지역의제 사업발굴 및 시행으로 주체적으로 재생사업을 추진할 수 있도록 하여야 한다. 이와 함께, 지역재생회사에 대한 법적 제도적 근거가 필요하고 자생력 확보가 될 수 있는 기간 동안은 예산이 지원되어야 한다.

본 연구의 대상지인 근린재생일반형인 성수동외 4개동 도시재생 시범 지역 사업은 아직 진행 중에 있다.

또한, 2단계 근린재생일반형 활성화지역 6개소가 활성화계획 수립 이전에 있어 현 시점에서 앞으로 사업이 성공적으로 마무리되기 위해 나아가야 할 방향을 설정하는데 가이드라인 역할을 할 수 있을 것이며, 도시재생 뉴딜 근린재생일반형 사업이 지향해야할 방향에 대해 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 지속가능한 도시재생사업 추진을 위한 관리방향을 다양한 요인을 도출하고 중요도를 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 본 연구의 결과가 향후 서울시와 자치구 도시재생사업 추진과정에 반영되어 도시재생 뉴딜사업의 지속가능성 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

< 국문요약 >

본 연구의 목적은 서울형 근린재생일반형인 성수동외 4개 지역의 도시재생 시범지역의 운영경험 사례를 중심으로 주민참여 및 주민주도 중심의 도시재생이 지속될 수 있는 활성화 방안을 모색하고, 향후 도시재생 뉴딜의 성공적 추진 방향에 대한 시사점을 제공하는 것이다. 서울시 성수동의 4개 지역은 서울시와 25개 자치구에서 추진한 공모사업에서 근린재생형 시범 지역사업에 선정되었다. 서울시 차원에서는 서울의 낙후되고 쇠퇴한 지역의 경제부활 및 주거환경 개선 등으로 지역을 발전시키는 목표를 세웠다. 결과적으로 서울형 근린재생일반형인 저층주거지 도시재생사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 도시재생을 통해 지역주민의 역량강화를 바탕으로 지역의 갈등을 해소하고, 공공, 주민, 전문가 간의 파트너십을 강화하여 주민협의체 역량 및 활발한 주민참여를 이끌어 내는 것이 필요하다. 또한, 도시재생사업은 사업발굴, 집행, 운영 관리 등 다양한 측면을 검토하여 지역현황 및 특성을 고려한 사업을 발굴하지 못하면 유사한 사업이 중복 투자되고 예산뿐만 아니라 행정력 낭비를 초래할 수 있다. 따라서 서울형 근린재생일반형인 저층주거지의 도시재생 시범지역을 운영경험으로 사업의 특성을 분석하여 앞으로 도시재생 뉴딜 근린재생일반형 사업이 지향해야할 방향에 대해 정책적 제언을 제시하고자 한다.

〈참고문헌〉

1. 김호철, “AHP분석을 통한 지속가능한 도시재생사업의 중요요인 분석 연구: 근린재생형 도시재생사업을 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 제29권 제3호, 한국지역개발학회, 2017.
2. 김주진, “지방도시 재생 활성화를 위한 공공의 역할”, 「2014 한국지역개발학회 동계학술세미나자료집」, 2014.
3. 이정목외 3, “2016. 도시재생사업 활성화를 위한 지자체 부서간 협업 수준 진단”, 「도시행정학보」, 제29권 제2호, 한국도시행정학회, pp.25-46.
4. 김갑성, “부처 간 협업을 통한 장소중심의 도시재생사업 활성화방안”, 「성공적인 도시재생사업의 실현을 위한 부처간협력강화방안 세미나 자료집」, 2015.
5. 박정은, “도시재생사업의 지속가능성 확보방안”, 「아주경제 2015 부동산포럼 자료집」, 2015.
6. 우신구, “지속적 도시재생사업의 조건”, 「한국도시재생학회 하반기종합학술세미나 자료집」, 2016.
7. 이왕건외 1, “도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안”, 「국토정책 Brief」, 제559호, 국토연구원, 2016, pp.1-8.
8. 서울형 도시재생 시범사업 신촌동 도시재생활성화계획 보고서(2016. 12)
9. 서울형 도시재생 시범사업 성수동 도시재생활성화계획 보고서(2017. 6)
10. 서울형 도시재생 시범사업 암사동 도시재생활성화계획 보고서(2017. 6)
11. 서울형 도시재생 시범사업 상도4동 도시재생활성화계획 보고서(2017. 8)
12. 서울형 도시재생 시범사업 장위동 도시재생활성화계획 보고서(2018. 3)

제3주제

풍수이론을 반영한 수목장지 입지해석과 개발 제언



발표자 : 최승규 박사과정
천인호교수(동방문화대학원대학교)

풍수이론을 반영한 수목장지 입지해석과 개발 제언

Woodland Burial(樹木葬) by Feng Shui Theory and Development proposal

—인천가족공원을 중심으로—

—Focusing on Incheon City Cemetery—

최승규(Choi, Seung-Kyu)* · 천인호(Cheon, In-Ho)**

目 次

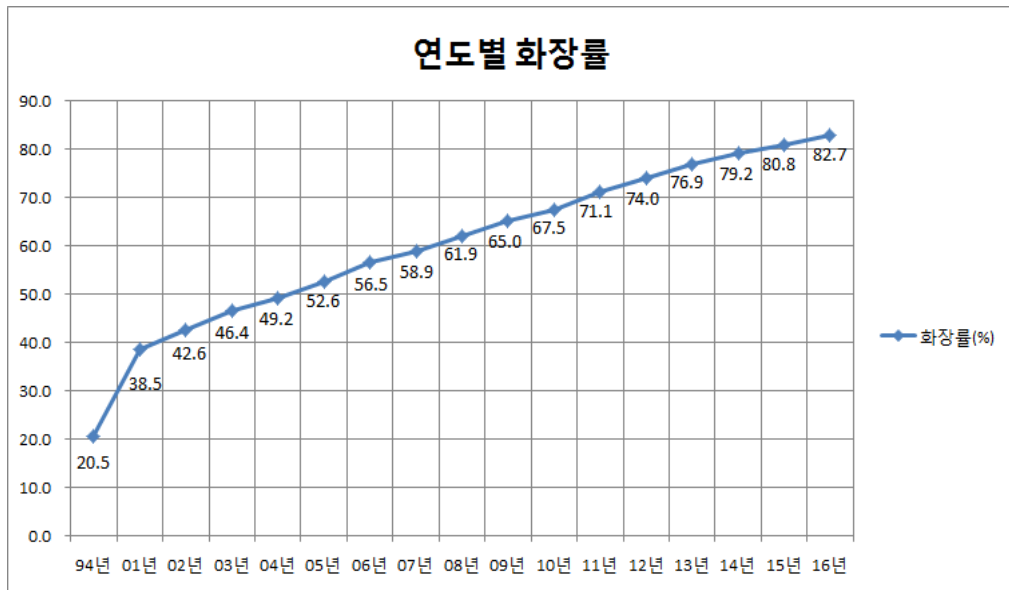
- I. 서론
- II. 동기감응론 고전해석
- III. 인천가족공원의 현황과 풍수입지 분석
- IV. 권역별 종합평가와 부동산적 개발
- V. 결론

* 동방대학원대학교 박사과정

** 동방대학원대학교 교수

I. 서론

장묘문화가 2000년대 들어 급속하게 바뀌고 있다. 보건복지부의 공식자료에 의하면 <그림 1>과 같이 2016년 화장률은 82.3%에 이른다. 이는 90년대 화장률 20%에 비해 4배 증가한 것이다.¹⁾ 화장율 80%대는 최근 3~4년간 큰 변화가 없어 거의 정착된 것으로 보인다. 화장을 선호하는 이유는 사후관리 편리가 44.6%로 가장 많았고 국토협소 22.1%, 자연환경 보존 15.9% 등의 순이었다.²⁾ 2016년 조사에서는 화장 후 처리에서 봉안시설에 안치되는 것이 73.5%, 자연장 16%, 유택동산 산골 5.7%, 강·바다·산 등에 산골이 4.8%였다.³⁾



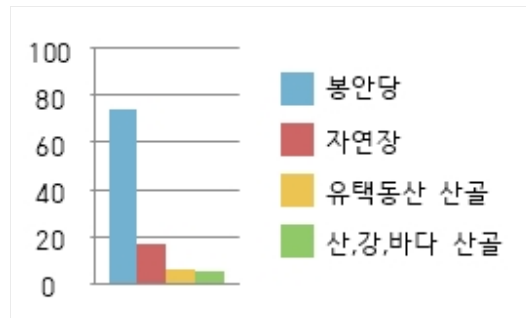
<그림 1> 연도별 화장률 추이

출처 : 보건복지부, 『보도자료』 2917.12.7일자

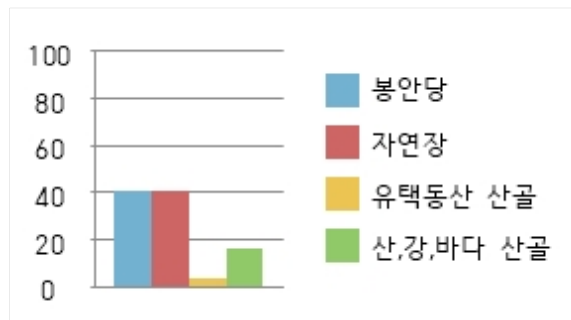
보건복지부 산하 한국장례문화진흥원 2017년 발표에 의하면 <그림 2>와 <그림 3>에서 보는 바와 같이 봉안당 비율 40.5%, 자연장 비율 40.1%로 거의 비슷한 것으로

1) 보건복지부, 『보도자료』 2017. 12. 7.일자
 2) 2011.09.06. 연합뉴스 기사.
 3) 연합뉴스 기사 : 2016년 9월 17일

조사되었다. 이어서 산이나 강에 뿌리는 산골 15.9%, 화장시설 내 집단으로 사용하는 유택동산에 뿌리는 것이 2.9% 순이었다. 1년 만에 자연장 비율이 25% 증가했고, 봉안당 비율은 33% 감소했다. 이는 친환경적인 자연장에 대한 긍정적인 인식이 확산되었기 때문으로 보인다. 따라서 시간이 지날수록 봉안당 보다는 자연장 비율이 높아질 것으로 예상하고 있다.



〈그림 2〉 화장 후 처리 선호도(2016년)



〈그림 3〉 화장 후 처리 선호도(2017년)

자연장은 잔디장, 화초장, 수목장으로 구분할 수 있다. 잔디형은 골분을 잔디밭에 묻는 것이고, 화초형은 골분을 꽃밭 또는 화초 아래에 묻는 형식이며, 수목장은 골분을 나무뿌리 근처에 묻는 방식이다. 같은 조사에 의하면 자연장을 희망하는 사람들은 수목형 53.8%, 수목장림 30.5%, 화초형 10.4%, 잔디형 5.4% 순이었다. 나무나 숲에 유품을 묻는 방식이 84%로 매우 높은 편인데, 이는 고인을 추모할 상징물인 나무가 있기 때문이다.⁴⁾ 자연장 중에서 수목장은 일반적인 매장이나 납골 방식과 달리, 화장

4) 보건복지부 한국장례문화진흥원 2017발표, SBS 취재파일, 2017년 10월 5일 보도.

한 유골의 골분을 숲 속의 나무 주변에 뿌리거나 묻는 장례방식으로 수목장 비율이 높은 것은 과거와는 달리 수목장에 대한 인식이 긍정적인 것으로 볼 수 있다.

이러한 장묘문화의 급속한 변화는 기존의 공원묘지나 공동묘지에도 영향을 주어 매장묘지를 정비하여 자연장으로의 전환이 크게 증가할 것으로 예상된다. 수요자의 입장에서 기존 분묘를 관리하는 것보다 자연장으로의 전환이 관리가 쉽고 비용이 크게 절감되기 때문이다. 이러한 추세에 발맞추어 인천광역시가 관리주체인 인천가족공원은 2021년까지 공동묘지 내 매장분묘를 자연장지로 전환한다는 계획을 수립하여 단계적으로 추진하고 있다. 자연장 중에서도 매장분묘가 경사진 구릉지형에 있기 때문에 수목장 위주로 전환을 계획하고 있다.⁵⁾

수목장은 화장을 전제로 한다는 점에서는 기존의 매장(埋葬)과는 다르나, 봉안당이나 봉안담과는 달리 땅 속에 묻는다는 점에서는 기존의 매장(埋葬)과 유사하다. 따라서 매장을 선호해왔던 전통적인 장법(葬法)과도 크게 괴리되지 않으면서, 땅 속에 묻는다는 점은 풍수적으로 해석할 수 있는 계기를 제공한다.

따라서 본 연구는 과거 매장 위주의 장묘제도에서 대안으로 부각되고 있는 수목장도 전통적인 풍수이론에 따른 동기감응이 가능하다는 점을 토대로 현재의 수목장을 풍수논리에 따라 해석하고 풍수와 수목장의 결합한 최적의 조성방법에 대한 부동산적 개발 대안을 제시함을 목적으로 한다.

수목장에 대한 선행연구로는 변우혁(2006)⁶⁾은 고인의 분골을 나무 밑에 묻거나 뿌리는 수목장은 현실적으로 많은 장점을 갖고 있다고 하였다. 이러한 수목장은 현재 장묘문화의 주류인 매장이나 납골이 낳고 있는 국토잠식이나 환경피해가 없으며, 아름드리나무를 키울 수 있기에 환경 개선 효과까지 있다는 것이다. 더군다나 어떤 장법보다 저렴한 비용으로 장례를 치를 수 있기에 경제적인 장점도 있다고 보았다. 따라서 수목장이 장차 우리나라 장묘문화의 주류로 자리매김 할 것이라 확신한다고 하였다. 권오규(2006)⁷⁾는 수목장 조성시 중요한 요소는 숲의 아름다움과 접근성이 용이한 곳을 꼽았다. 따라서 국토잠식과 자연환경 및 산림훼손을 수반하는 매장방식의 장묘문화를 환경친화적 장례법으로 제도화하여 수목장을 관광자원화 하는 방안이 필요하다고 하였다. 권병석·변우혁·우재욱(2014)은 전국 장사시설 방문자 848명에 대한 설문조사를 실시하였다. 조사결과 수목장은 200만원 이하의 가격으로 30-45년을 이용할

5) 잔디장이나 화초장은 주로 평지에 조성한다.

6) 변우혁, 『수목장』, 도솔, 2006, p.12.

7) 권오규, 「수목장의 필요성에 관한 연구」, 한국산림휴양학회지 10, 2006, pp.17-21.

수 있는 형태가 적합하다고 하였다.

이상 보았듯이 수목장에 대한 기존의 선행연구는 수목장의 인식제고와 필요성 등을 강조하면서 수목장의 장점을 부각시키는 연구였다. 그러나 본 연구는 우리나라 고유의 장례문화라고 할 수 있는 풍수적인 측면을 고려하여 수목장지 입지에 적용을 제안함으로써 우리 고유문화와 자연친화적인 수목장의 융합을 통한 새로운 형태의 장례 문화를 제시한다는 점은 선행연구에서 연구되지 않은 본 연구의 차별점이라 할 수 있다. 인천가족공원을 사례대상지로 선택한 이유는 수도권에 근접하여 이용의 편리성, 이용객의 다양성과 아울러 대규모 시설단지로서 국내 최대의 화장로를 보유하고 있다. 또한 매장 뿐 아니라 봉안담, 자연장 및 수목장 등의 시설을 보유하고 있으며 특히 2023년부터 모든 장지가 수목장으로 전환된다는 점에서 수목장 개발 대상으로 선택하였다.

Ⅱ. 동기감응론 고전 해석

음택풍수는 동기감응론을 기반으로 하여 선조의 유해를 지기가 충만한 곳에 매장하고, 그 골해를 매개로 하여 후손들이 보다 안락한 생활을 영위하고자 하는 동양의 전통적인 장례방법이다. 동기감응에 대한 최초의 문헌은 『주역』에 “공자가 말씀하기를 같은 소리는 서로 응하고(同聲相應), 같은 기운은 서로 구해서(同氣相求) 물은 습한 곳으로 흐르고 불은 마른 곳을 취하며, 구름은 용을 따르고 바람은 범을 따른다.”⁸⁾이다. 즉 같은 기운은 서로 따른다는 것이다.

풍수 고전인 『청오경』에는 “백년에 죽음을 맞게 되니 형체를 벗어나 본디로 돌아가고, 정과 신은 문으로 들어가며, 뼈는 뿌리로 돌아가는데, 길한 기가 감응하면 복이 사람에게 미친다.”⁹⁾고 하였다. 이는 좋은 땅의 기운이 유해에 미치면 그 좋은 기운이 후손에게 미친다고 하여 풍수의 동기감응론에 대한 기본적인 전제를 의미하는 것이다.

『금낭경』에는 “동쪽 산에 불꽃이 오르면 서쪽 산에 구름이 일어나는 것이니, 혈이 길하고 온화하면 부귀가 끊이지 않지만, 혹 그 반대면 자손은 외롭고 가난해진다.”¹⁰⁾

8) 『周易』 乾卦, 九五曰, “子曰 同聲相應 同氣相求 水流濕火就燥 雲從龍風從虎”

9) 『靑鳥經』. 百年幻化 離形歸真 精神入門 骨骸反根 吉氣感應 累福及人,

는 기사와 “구리광산이 서쪽에서 무너지니, 영험한 종이 서쪽에서 응한다.”¹¹⁾라고 하여 동쪽 불꽃 = 서쪽 구름의 인과관계를 설명하면서 동쪽 산의 불꽃과 서쪽 산의 구름은 같은 기운(同氣)이며, 종의 원료인 구리를 캐는 광산이 무너지자 같은 기(同氣)인 종이 울리는 것을 동기감응으로 비유하고 있다. 이상은 망자(亡者)의 유해가 땅의 기운과 감응함으로써 그 기운이 후손에게 전달된다는 매커니즘이다.

그러나 수목장은 기본적으로 화장을 전제로 한다. 전통적인 풍수의 시각에서는 화장을 할 경우 동기감응의 매개가 되는 뼈가 없어지기 때문에 동기감응이 되지 못한다는 견해들이 있다. 그러나 동기감응은 적덕과 적선, 효, 마음(心), 조상과의 의(義)를 통해서도 감응된다는 고전적 근거와 현대적 연구결과도 있다. 풍수 고전 중 『疑龍經』에는

“옛사람들은 일찍이 혼을 불러 장사를 지내는 초혼장(招魂葬)이 있었는데, 하늘에 있는 사람의 영혼을 부르는 것도 하나의 방법이다. 어찌 조상의 골해에만 집착하여 친부모 장사만 지내려 하는가. 중요한 것은 제사를 받들고 향불을 밝히는 것이다. 따라서 양자든 친자든 한가지로 조상의 영혼으로부터 생명을 받는다는 점에서 차이가 없음을 알아야 한다.”¹²⁾

즉, 『의룡경』에는 동기감응은 반드시 유해를 매개체로 해야만 되는 것이 아니라 제사와 초혼장으로도 가능하다고 보고 있으며 양자(養子)도 마찬가지로 동기감응이 된다고 보고 있다. 『朱子語類』에서는 제사의 예법은 공경하는 마음이 진실 되어야 한다고 하였다. 공경하는 마음이 바르면 조상과의 소통이 이루어진다는 것이다.¹³⁾ 이러

10) 『青烏經』. 東山吐焰 西山起雲 穴吉而溫富貴延綿 其或反是子孫孤貧.

11) 『錦囊經』 第一 氣感編. 銅山西崩 靈鐘東應,

12) 『疑龍經』 疑龍十問. 古人嘗有招魂葬 招魂天人可爲樣 何拘骸骨葬親生 只要祀事香火明 乃知抱養與親生 同受生靈無以異

13) 『朱子語類』 卷3:52, 祖考之精神魂魄雖已散 而子孫之精神魂魄自有些小相屬 故祭祀之禮盡其誠敬 便可以致得祖考之魂魄 這箇自是難說 看既散後一似都無了 能盡其誠敬 便有感格 亦緣是理常 只在這裏也 재인용 : 민병삼, 「주자의 풍수지리 생사론 고찰」, 유교사상연구, 2009, pp.249-280. 조상의 정신과 혼백이 이미 흩어졌어도 자손의 정신과 혼백에 본래 서로 조금은 이어져 있다. 그러므로 제사의 예에 정성을 다하면 곧 조상의 혼백에 이를 수 있다고 믿는데 그것은 원래 말하기 어렵다. 이미 흩어진 후에 살펴보면 조금도 없는 듯하다. 정성과 공경을 다 할 수 있으면 곧 감응하고 느껴서 이를 수 있는 것 또한 이치가 항상 그 속에 있기 때문이다.

한 것이 실제 가능하다면 장묘문화가 획기적으로 바뀔 수 있다. 즉 동기감응은 조상의 유해 뿐 아니라 혼백이나 제사 등의 행위로 가능하다면 굳이 매장 묘를 쓸 필요가 없기 때문이다.

이상의 풍수 고전의 인용에서 볼 수 있듯이, 동기감응은 유해 뿐만 아니라 초혼장과 양자인 경우라도 조상을 향한 마음과 제사라는 의식을 통해 감응할 수 있다고 보고 있다. 따라서 과거와 같은 매장 뿐만 아니라 화장을 하여도 마음과 제사라는 의식을 통해 동기감응이 될 수 있다는 점을 의미하는 것이기도 하다. 즉, 화장을 통한 봉안당, 봉안담과 자연장 역시 동기감응이 될 수 있는 것이며, 수목장은 화장한 유해가 직접 땅에 묻히는 방식이기 때문에 다른 장법보다는 풍수적이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 인천가족공원의 현황과 풍수입지 분석

1. 개요

인천가족공원은 일제시대인 1934년 공동묘지로 조성되었다. 경기도는 이곳에 분묘수가 증가하자 1971년 ‘부평 묘지공원’으로 지정해 공식적으로 관리를 하였다. 1977년 부평 시립 승화원을 이곳으로 옮기고, 1994년에는 현대식 화장장을 신설하였다. 2002년에는 시에서 관리하던 것을 시설관리공단에 위탁하였다. 2002년에는 봉안당 ‘추모의 집’을 준공하는 등 현대식 시설로 교체하여 현재에 이르고 있다.

〈표 1〉 인천가족공원 주요 연혁

일시	주요 연혁
1934	공동묘지 형태로 자연적 조성
1971	부평묘지공원 결정고시(건설부 고시 제356호)
1977	부평시립 승화원 남구 주안동에서 이곳으로 이전
2003	현대식 화장장 11기 준공
2003	봉안당 ‘추모의 집’ 준공
2004	화장장 4기 증설(총 15기)
2006	명칭변경(부평묘지공원 → 인천가족공원)

2007	봉안당 ‘금마총’ 준공
2010	봉안당 ‘만월당’ 준공
2011	승화원 화장로 5기 증축(총 20기)
2015	봉안당 ‘평온당 안치 시작’
2017	야외 봉안당 안치 시작

출처 : <http://www.insiseol.or.kr>에서 주요 내용 발췌

인천가족공원의 공간분포를 보면 크게 승화원, 봉안시설, 자연장지, 가족묘지로 구분된다. 전체면적은 1,737,737㎡(525,665평)이고, 총 안치기수는 52,860기에 이른다.

인천가족공원 승화원은 화장로 20기를 확보해 하루에 72구를 처리할 수 있다. 전 국민 누구나 이용할 수 있으나 1구를 처리하는데, 관내 주민은 16만원, 관외주민은 100만원으로 차별화하고 있다. 한국장례문화진흥원 자료에 의하면 2017년 8월 전국 17개 시도광역시의 전국 평균 화장률 85%를 보이고 있다. 17개 광역시 중 가장 화장률이 높은 곳은 인천광역시로 93.6%가 화장을 하고 있다. 전국적인 추세보다 약 9% 높은 편이다.

봉안시설은 건물을 지어 건물 속에 안치하는 봉안당과 외부에 담장 형태의 구조물을 설치해 벽면 속에 안치하는 봉안담으로 구분된다.¹⁴⁾ 자연장지는 잔디장과 수목장으로 구분할 수 있으며, 2017년 현재 잔디장에는 9,143기가 안치되어 있고 수목장에는 978기가 안치되어 있다.

〈표 2〉 자연장시설 안치규모 (2017년 9월 20일 현황)

구분	시설명칭	면적(㎡)	안치규모(기)	비고
잔디장	자연장1	10,752	1,602	
	자연장2	17,760	2,528	
	자연장3	12,140	624	
	늘푸른 잔디장	712	1,321	포화
	하늘정원 잔디장	2,475	3,068	2015년부터 운영
	합계	43,839	9,143	

14) 봉안담은 2018년 8월부터 시행 예정이다.

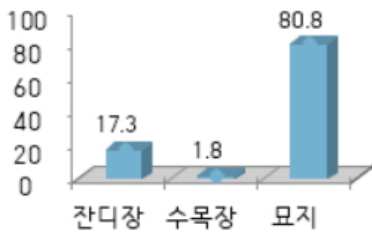
수목장	사색의 집	23,500	191	2012년 포화
	영생의 집		227	2012년 포화
	솔향기정원 수목장	1,669	71주 : 560	2015년부터 운영
	합계	25,169	978	

묘지 면적은 총 1,668,729㎡이고 묘지 수는 42,739기가 조성되어 있다. 그 중 공동묘지부터 있던 기존의 규모는 35,639기, 시에서 관리하여 계단식으로 조성한 묘가 7,100기에 이른다. 묘지가 전체 안치 기수의 80.8%를 차지하고, 잔디장 17.3%, 수목장 1.8%를 차지하고 있다. 면적은 묘지가 전체의 96%, 잔디장 2.5%, 수목장 1.4%를 차지하고 있다. 묘지는 현재 포화상태이기 때문에 더 이상의 신규매장은 받지 않으며 이미 분양 받은 가족묘에 한해서만 매장(2기)이 가능하다.



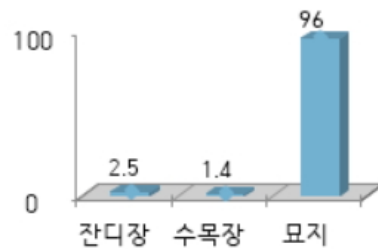
〈그림 4〉 인천시에서 조성한 계단식 묘지

안치 수 비율(%)



〈그림 5〉 안치 수 비율

면적 비율(%)



〈그림 6〉 면적 비율

이상 보았듯이 인천가족공원은 전체 면적 중 묘지가 차지하는 비율이 가장 많다. 그러나 잔디장과 수목장이 빠르게 확산되는 추세다. 그러므로 시간이 경과할수록 기존의 묘가 법정 연한기간 종료로 인해 화장 후 자연장으로 이동할 것이 예상되므로 현재의 비율은 크게 바뀔 것으로 보인다. 특히 공동묘지 시절 조성된 규모는 대부분

평지가 아닌 능선에 있기 때문에 잔디장보다는 수목장이 될 수밖에 없다. 잔디장은 평지에서만 가능하기 때문이다.

한편 장사 등에 관한 법률 제19조 ‘분묘의 설치기간’에 의하면 공설묘지 및 사설묘지에 설치된 분묘의 설치기간은 30년이며, 1회에 한하여 30년 연장을 할 수 있다. 단 지방자치단체의 조례에 의해 1회 연장 기간을 5~30년으로 단축할 수 있다.¹⁵⁾ 위에서 말한 공설묘지는 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 관리하는 곳을 말하고, 사설묘지는 개인묘지, 가족묘지, 종중묘지를 말한다. 즉 매장묘의 경우 최하 30년에서 최장 60년을 유지할 수 있다. 이러한 규제는 무분별한 산림훼손으로 인한 환경파괴를 법적으로 막기 위한 제도적 장치였지만, 산림훼손의 우려는 화장의 증가로 인해 자연스럽게 감소하고 있다. 그 뿐 아니라 기존의 오래된 묘들도 관리의 편의성을 도모해 화장을 한 후 한 곳으로 集墓하는 사례가 늘고 있다. 따라서 매장 묘의 조성으로 인한 산림훼손은 앞으로 크게 줄 것으로 보인다. 물론 보수적인 관념으로 매장을 선호하는 경우도 약 10%에 이르기 때문에 이들에 의한 산림훼손의 우려는 여전히 잔존한다고 볼 수 있지만, 크게 우려할 부분은 아니라고 본다. 매장에 의한 훼손보다 화장 후 집묘로 인한 산림 복원률이 월등하게 높기 때문이다. 화장에 의한 장묘문화가 정착된 단계에서 매장에 대한 규제는 더 이상 불필요한 법조항이 되었다고 보아도 크게 무리는 아니라고 본다.

2. 권역별 입지분석

인천가족공원까지 이어지는 산줄기는 대동여지도 상에는 군포 수리산에서 소래산을 거쳐 안남산을 지나 김포로 향하는 것으로 나타난다. 그러나 소래산(299m)은 성주산(216m)에서 남쪽으로 뻗은 방릉이고, 정릉은 거마산으로 이어진다. 안남산은 지금의 계양산(395m)을 말하는데, 그 밑에 부평도호부가 자리하고 있다. 이러한 산줄기를 산경표로 보면 백두대간 속리산에서 호서정맥이 분파되고 다시 안성 칠장산에서 한남정맥으로 갈라져 북진하는 산줄기이다. 한남정맥의 주요 산을 보면 안성 칠장산(492m)-의왕 백운산(566m)-군포 수리산(489m)-부천 성주산(216m)-거마산(210m)-철마산(202m)으로 이어지고 있다. 한남정맥은 계속해서 계양산(395m)과 문수산(376m)을 지나 인천 지역 바닷가에 이른다.

본 연구에서는 인천가족공원을 크게 3개 권역으로 구분하였다. 이는 현재의 수목장

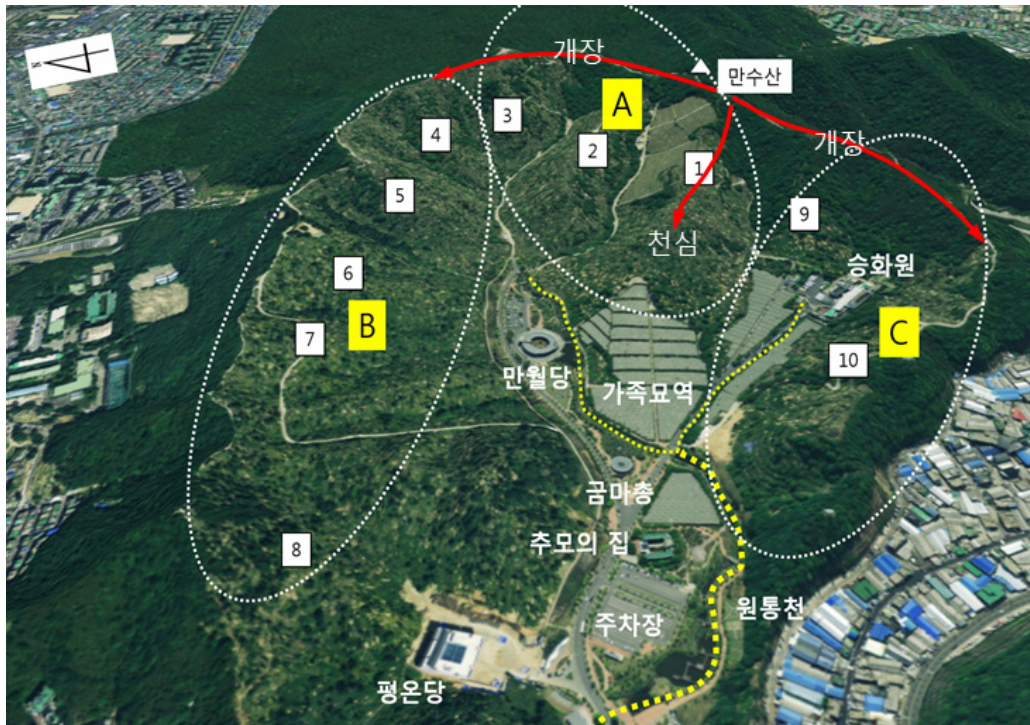
15) 2015년 12월 29일 개정

지의 범위가 <그림 8>에서 보듯이 A, B, C 지역 전체이지만 풍수분석은 혈을 중심으로 한 절대적 방위가 아니라 상대적 방위라는 점을 반영한 것이다. 즉, <그림 3-5>의 A권역은 주산이 만수산이며, 주산아래 혈장이 맺히기 때문에 이 혈장을 중심으로 주위의 다양한 砂와 水 및 좌향을 분석하게 된다. B권역은 주산은 여러 봉우리가 있으며, 주산아래의 여러 능선에 대한 풍수분석을 하게 된다. 이때 B권역 주산은 A권역 백호가 되고, C권역이 안산이 된다. 따라서 권역을 3개로 나누어 분석하는 것은 이러한 풍수적 상대성을 감안하였기 때문이다.



<그림 7> 대동여지도 부평지역

출처 : 대동여지도 필자편집



<그림 8> 인천가족공원 3개 권역과 개장, 천심

자료 : 구글자료 필자 편집

1) A권역

A권역에 대한 용세분석은 다음과 같다. 인천가죽공원 산줄기는 철마산(202m)으로 부터 이어진다. 군포 수리산을 지난 산줄기는 시흥 목감동에서 대야동까지 약 5km를 큰 변화 없이 야트막한 산줄기로 이어지다가 부천에서 성주산(216m)과 거마산(210m)을 다시 일으키고 있다. 성주산에서 철마산까지의 거리는 4km에 이르는데, 그 모습이 이전과 달리 상하기복 변화를 보이고 있다. 철마산에서는 다시 앞으로 진행해 만수산(200m)을 이루었다. 철마산부터 만수산까지 약 100m가 특히 맥세는 상하로 굴곡(屈曲)하는 기복(起伏)이 있어야 하는데 기복이 있어야 활동하는 것이고, 기복이 없다면 죽은 것이다.¹⁶⁾ 또한 좌우로 움직이는 변화 위이(委迤)가 있어야 하는데 이러한 변화가 많을수록 산의 맥세가 살아있다고 하여 생룡(生龍)이라고 한다. <그림3-6>에서 보듯이 1과 3은 과협(過峽)으로 상하운동을 의미하며 2, 4, 5는 맥이 방향을 전환할 때 이를 받혀주는 요도(橈棹)이며 방향 전환을 위해서는 돌, 바위 등이 뒷받침해주어야 강한 회전력을 가지는데 이를 모두 충족시키기 때문에 주산으로 들어오는 맥은 생룡으로 추정할 충분한 근거가 있다.



〈그림 9〉 만수산 입수맥의 상하 및 좌우변화

주 : 1과 3은 과협, 2와 4는 요도를 나타냄. 자료: 필자편집

혈을 맺는 조건 중의 하나는 개장(開帳)과 천심(穿心) 여부이다. 개장은 장막을 펼친 듯한 모습으로¹⁷⁾ 새가 날개를 펼친 듯로 용(귀인)이 장막을 열고 얼굴을 내미는 것과 같다¹⁸⁾고 하여 개장과 천심을 혈을 맺는 중요한 요인으로 보고 있다.

16) 『地理正宗』, 「山龍語類」, “龍有起伏則活動而生 無起伏則猷傀而死”

17) 『撼龍經』, 「廉貞」, “形如帳幕開張樣 一中入帳一重出 四重五重如巨浪”

18) 『地理正宗』, 「山龍語類」, “開帳者 龍障開面猶 貴人之蓋帳開張也 又如鳥舒翼如 凡龍開帳無論吉

<그림3-7>과 같이 만수산은 좌우로 맥을 뺀어 마치 새가 날개를 펼친 모양을 하고 있으며 그 가운데 맥이 가운데로 뺀는데 이것이 천심이며 ①번 능선으로 가족 공원 한 가운데 자리하게 된다. 천심이 살아있는 용(生龍)인가의 여부는 맥의 좌우변화와 상하변화를 살피게 된다.



<그림 10> 만수산의 개장과 천심.

자료 필자편집

천심이 살아있는 용(生龍)인가의 여부는 맥의 좌우변화와 상하변화를 살피게 된다. 주성(主星) 뒤의 한 봉우리를 태라고 하고, 태 아래 걸인 속기된 곳을 식, 주성의 꼭대기를 잉, 혈이 형성된 곳을 육이라고 하였는데¹⁹⁾ 이는 부모가 자식을 낳는 과정에 해당하는 것으로 혈이 부모인 주산에서 어떠한 형태변화를 통해 내려오는가를 보는 것이다. 여기서 태는 부모산에서 내려오는 맥을, 식은 속기처를, 잉은 주성의 꼭대기를, 육은 혈이 맺힌 곳을 의미한다. 따라서 <그림3-8>에서 주산에서 혈장까지의 좌우의 변화를 볼 수 있으며, 식에서 과협을 형성함으로써 상하변화를 볼 수 있어 주맥은 생룡으로 판단할 수 있는 충분한 근거가 있다.

凶星體 皆屬貴龍”

19) 『山法全書』, 「胎息孕育」, “主星後一頂曰胎 胎下速咽曰息 主星頂曰孕 成穴處曰育 此四者乃葬法之緊關 于此辯陰陽察生死之所也”



<그림 11> A권역의 주맥 변화.

자료 : 필자편집

인천가족공원 A권역에는 <그림 8>과 같이 이곳의 주산인 만수산이 있고 ① ② ③ 3개의 능선이 있으며, 서향의 입지를 하고 있다. ①의 한쪽 면에는 계단식 조성 묘가 있으나 급한 경사면에 북향을 하고 있다. 혈은 주산의 역량에 의해 결정된다는 것을 감안하면 만수산 정상에서 개장천심으로 파생된 A권역 능선①이 중심맥이 된다.

혈세는 인천가족공원 전체의 보국을 볼 때는 와겸유돌(窩鉗乳突)의 사상(四象)에서 는 와혈(窩穴)에 해당하는 것으로 추정할 수 있다. 와혈은 제비집 같은 형태로 입을 벌리고 양손으로 물건을 움켜지는 형태²⁰⁾로서, 동지처럼 굽어야 하면 좌우측으로 치 우치거나 기울어져서는 안된다²¹⁾는 전제가 있다.

<그림 10>에서 보듯이 A맥과 C맥이 인천가족공원을 감싸는 형태를 하고 있는 제 비집 모양을 볼 수 있다. 또한 와혈은 한쪽 맥이 다른 쪽 맥을 완전히 감아도는 와유 현릉(窩有弦稜)이 되어야 더욱 좋은데, C맥이 A맥을 완전히 감싸는 모습을 보이고 있 다. 다만 A권역의 각 줄기에 있는 개별 음택들은 유혈(乳穴)로 추정할 수 있다.

인천가족공원 A권역의 사신사는 <그림 >에서 보는 바와 같이 주산은 만수산이다. 좌청룡 2겹인데 내청룡은 A이며 만월산(B)은 외청룡이 되는데, 내청룡 A가 실질적인 청룡으로 가족공원 전체를 좌측에서 감싸고 있다. 백호는 C로써 길게 뻗어가면서 가 족공원을 환포하고 있다. 내청룡(A)과 백호(C)는 그 높이는 균등하나, 백호가 내청룡 보다는 규모가 크다. 다만 외청룡(B)가 다시 내청룡을 감싸주고 있는데 백호와 외청룡

20) 村山智順(1931), 『朝鮮의風水』, 朝鮮總督府, 104, 『地理正宗』, 『山龍語類』, 窩穴法, “窩穴法 窩穴者乃穴星開口 曲抱而成 形如掬珠 如鷄窠 燕巢 燈盞 凹字 掌心 金盤 鍋底 旋螺”

21) 『疑龍經』, 下篇, “窩形須要曲如窠 左右不容少偏陂 偏陂不可名窩穴 到仄傾摧禍奈何”

의 규모는 비슷한 수준으로 내외청룡과 백호가 묘역 전체를 환포하면서 감싸주는 모습이다. 안산은 본신(本身)의 산에서 생겨나 혈 앞을 옆으로 가로막아 원진수(元辰水)를 막아주는 것이 가장 좋다.²²⁾ 이를 본신안산이라고 하는데 A권역의 안산은 주산에서 백호로 뻗어간 맥이 수구처(水口處)에서 다시 감돌아 생긴 것이다. 면(面)이란 오목하게 들어간 곳²³⁾으로, 수려하고 운택하고 매끈하고 평평하고 완만²⁴⁾하여 유정(有情)하다고 한다. 혈장을 중심으로 사신사가 환포할 경우 이를 용의 배면(背面)에서 면(面)에 위치한 것으로 판단한다. 즉 <그림 12>와 같이 인천가족공원을 중심으로 주산, 백호, 청룡은 모두 혈장을 환포하고 있고 백호의 끝 부분의 안산 역시 혈장을 등글게 환포하고 있어 사신사의 면에 위치한 것으로 판단할 수 있다.



<그림 12> 만수산의 면배

자료 : 구글지도 필자편집

22) 『人子須知』, 「論案山」, “本身山生來 橫在穴前水關元辰之水 而爲案者極吉”

23) 『撼龍經』, 「祿存」, “凹處是面凸是背”

24) 『雪心賦』, 「論分合向背倒杖卦例」, “面秀背粗 面潤背枯 面博背厚 面凹背凸 面平緩背陡峻”

이상 살펴보았듯이 인천가족공원의 사세는 풍수지리 장풍법에서 요구하는 지형조건에 부합되는 형태를 이루고 있다. 청룡의 세가 짧은 듯하지만, 외청룡이 거듭 감싸주면서 보완해 주고 있다. 전체적으로 사세의 국세가 잘 짜여진 곳이다.

〈표 3〉 사신사의 오형산 분류

	현무	청룡	백호	주작
오형산	목형산	수형산	수형산	금형산



〈그림 13〉 인천가족공원의 사신사. 자료 : 필자 편집

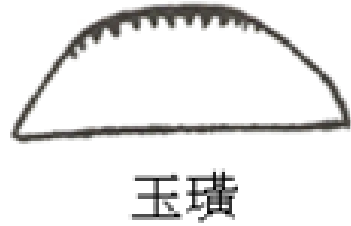
사신사 각각의 오형산별 형태는 먼저 주산의 경우 명확한 모습이 나타나지는 않고 있다. 다만 천심이 시작된 봉우리를 중심으로 볼 때 목형(木形)의 형태로 청룡과 백호는 모두 수형(水形)의 형태이며, 안산인 주작은 금형(金形)으로 분류할 수 있다.

목형은 구성(九星)에서는 탐랑성(貪狼星)이라 하여, 총명, 문필, 인구, 관직, 재물, 부, 효와 의를 관장한다고 하였다.²⁵⁾ 금형은 구성에서는 무곡성(武曲星)이라 하는데, 산봉우리가 종이나 솔을 뒤엎어놓은 모양으로 명예와 재물을 관장한다고 하였다.²⁶⁾ 따라서 주산과 안산의 그 형태는 풍수적으로 좋은 것으로 판단할 수 있다.

25) 胡舜申, 『地理新法』, 「貪狼」, “貪狼爲九星魁神 古謂之生氣 又爲之生龍 主總名文章人口官職之事 亦主財富孝義”

26) 『撼龍經』, 「武曲」, “武曲星峰覆鍾釜 武曲端嚴富貴牢”

안산은 『지학(地學)』에 의하면 <그림 14>와 같이 옥황(玉璜)의 모양인데, 옥황은 벽(壁 : 둥그런 고리모양으로 가공하여 귀인이 차고 다니는 옥)의 반쪽 모양인데 허리에 차는 옥이다. 이 모양의 안(案)으로는 수재(秀才)가 나서 과거에 급제하고 옥황사(玉璜沙)가 청수한 모양이면 문과에, 풍만한 모양이면 무과에 급제하며 용격이 보통이라도 수재가 난다.²⁷⁾고 한다.



<그림 14> 옥황

출처 : 허찬구역, 『지학』, 세종출판사, 2001, p.302.

혈 앞에서 청룡과 백호를 따라 흐르는 물이 합해지는 것을 합수(合水)라고 하는데 이러한 형태는 사람의 가슴의 옷깃이 서로 합하는 것과 같아 합금수(合襟水)라고 한다²⁸⁾. 인천가족공원의 물길은 크게 두 줄기이다. 한줄기는 능선③ 밑에서 시작되었고, 또 한 줄기는 승화원 뒤편 수목장 안쪽에서 시작하였다. 두 물은 <그림 15>와 같이 봉안당 금마총 앞에서 합수하여 공원입구로 빠지고 있어 합금수에 해당하여 물의 흐름도 좋은 것으로 해석할 수 있다.



<그림 15> 합수처와 한문

출처 : 항공사진 필자편집

27) 허찬구역, 『지학』, 세종출판사, 2001, 322

28) 『地理正宗』, 「山龍語類」, 龍水, “合襟水者 穴旁左右水 流出會合 如人胸前衣襟相交 一名金魚水 昔人云 蠚眼上分 金魚下合”, 『人子須知』, 「水法」, 論諸水 凡二十一條 “合襟水者 穴前界脉上分 下合之水 如胸前衣襟之交合 故名合襟水也”

혈장내의 물이 마지막으로 합쳐 빠져나가는 곳을 수구(水口)라고 한다. 좋은 수구의 조건은 빗장을 걸어 잠그는 국세로 이빨처럼 꼭 다물고 있는 곳²⁹⁾으로 마치 호리병의 목과 같이 긴밀한 것이다.³⁰⁾ 이를 수구가 관쇄(關鎖)되었다고 한다. 또한 수구에는 각종의 사(砂)들이 있어 더욱 주밀하게 빗장을 걸어놓은 듯해야 한다. 수구사 중 한문(捍門)은 높은 봉우리가 수구를 막는 것으로 어금니를 깨문 듯, 빗장걸 듯 가로 막아야 기운이 모이게 된다.³¹⁾ <그림 15>와 같이 인천가족공원내의 모든 물이 모여 빠져나가는 마지막 위치, 즉 수구처에는 한문이 좌우로 자리하여 수구를 다시 관쇄시키고 있다. 또한 월통천은 부평삼거리 역에서 또 다시 수구막이산인 법성산에 가로막혀 안산쪽으로 거의 90도 각도로 방향을 바꿔 굴포천을 통해 한강으로 입수한다. 특히 수구처에서 한번 회전한 물이 법성산 앞에서 다시 회전하여 마치 S자 모양으로 빠져나감으로써 물의 흐름은 매우 좋은 편이다.

좌향을 정하는 방법은 크게 형세론적 접근과 이기론적 접근이 있다. 형세론적 접근은 배산입수를 기본으로 용맥의 흐름에 따라 자연스럽게 정해지게 된다. 따라서 대체로 A권역은 서향을 이루게 된다. 구체적으로 능선①에서는 乾坐巽向이고, 능선③에서는 乙坐辛向이었다. 전체적으로 양지바른 지형이다.

2) B권역

B권역에 대한 용세분석은 다음과 같다. 만수산에서 개장한 산줄기는 하나는 B권역으로 진행해 백호를 만들고, 다른 한 줄기는 C권역으로 진행해 청룡을 이루었다. B권역에는 ④, ⑤, ⑥, ⑦, ⑧ 5개의 능선을 형성했는데, 이는 상하 기복변화를 하면서 계속 진행한다는 뜻이다. 이로 말미암아 B권역의 큰 줄기 능선은 생룡의 조건을 갖춘 것으로 판단된다. 그러나 혈은 간룡의 능선에서 지룡으로 분파되면서 생성되기 때문에 각각의 능선 상태를 분석해야 한다.

29) 『疑龍經』, 「上篇」, “要尋大地尋關局 關局大小水口山 到此先看水口山 水口交牙 內局寬便就寬”

30) 『雪心賦』, “水口則愛 其緊呂葫蘆喉”

31) 『地理正宗』, 「山龍語類」, 水口星, “捍門者 力量宏大 故看水口山 則知內有真龍落穴 高峰絕立者 名捍門星 此乃破祿二星 宜交牙緊閉關關水口 收鎖堂氣如得”



〈그림 16〉 능선⑤의 후면

자료 : 구글자료 필자편집

능선④의 주봉은 안정적인 봉우리를 형성하였다. 그러나 용맥의 변화가 활발하지 못하고 밋밋한 경사를 이루고 있다. 용맥으로 보기 보다는 지각으로 보는 것이 옳을 듯하다.

능선⑤의 주봉 뒤편은 V형을 이루고 있는데 ③의 200m고지에서 이어지다 횡룡(橫龍)으로 맥이 뻗은 것이다. 횡룡이란 옆으로 들어오는 것³²⁾인데 혈 뒤에 낙산(樂山)과 귀성(鬼星)이 필요하다.³³⁾ 즉, 횡룡의 경우 90도에 가깝게 맥이 꺾이면서 허(虛)하기 때문에 뒤편이 바람을 차단하기위한 산(樂山)과 횡룡의 맥을 받쳐 주기 암석(鬼星)이 필요하지만 그것이 존재하는 것을 확인할 수 없었다. 또한 주봉 뒤편의 V형 협곡은 마치 기왓장의 골처럼 여러 가닥으로 파여져 일명 양와(仰瓦)라고도 한다. 이 경우 골짜기를 타고 흐르는 물이 혈내로 스며드는 임두수(淋頭水)³⁴⁾가 되어 좋지 않은 것으

32) 『地理正宗』, 「山龍語類」, 「入首論」, “入首有三 盡龍直入 橫龍側入 回龍轉入”

33) 『人子須知』, 「論入首五格」, “橫龍者 乃橫脈入首而結穴者也 或從左來 或從右來 必要穴後有樂有鬼 此穴不宜元辰直長”

34) 『地理正宗』, 「山龍語類」, 龍水, “淋頭水 穴上無脈漏槽貫頂也”

로 판단한다.

능선⑦은 주봉이 안정적으로 솟았고 용맥 또한 양호하다.

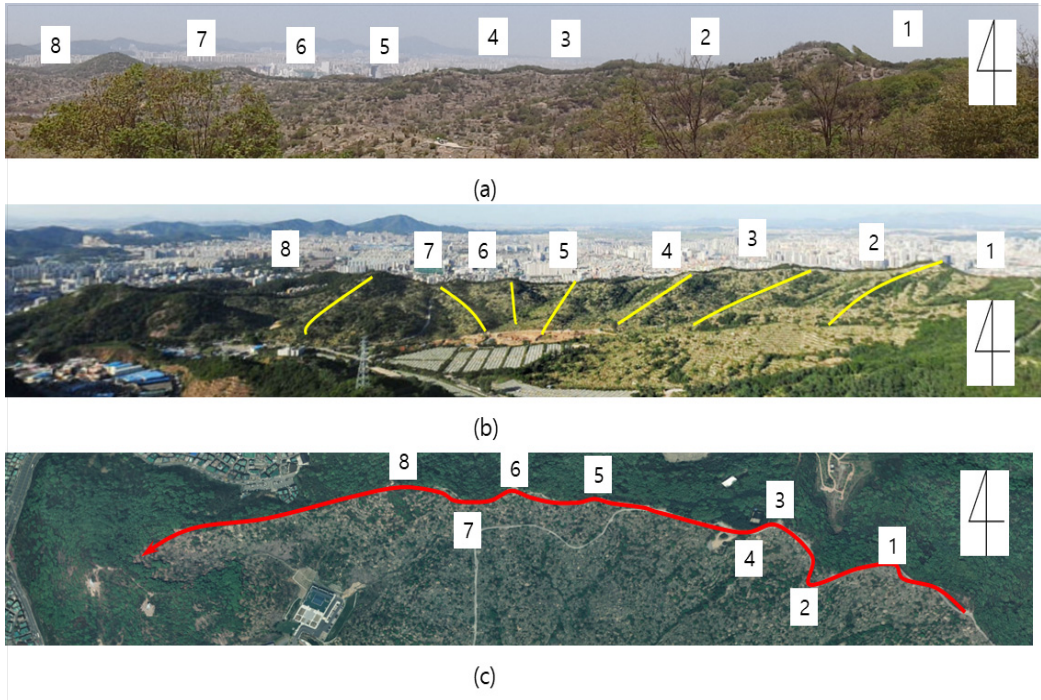
능선⑧은 앞의 A권역의 안산인데, 그 형태가 <그림 14>에서 보듯 마치 큰 종을 얹어 놓은 듯하다. 그러나 용맥은 급경사를 이루어 뚜렷하지 못하지만, 능선의 하부에서 과협과 기복을 거치면서 생룡이 되었다.



<그림 17> 능선 ⑧의 금형체 주산과 평온당

자료 : 필자촬영

B권역 5개 능선 중에서 용세가 가장 좋은 곳은 능선 ⑦과 ⑧이었다. 만수산에서 중출맥으로 진행한 기맥은 A권역의 능선 ①과 ③에서 혈을 맺었다. 그리고 <그림 >에서 보는 바와 같이 B권역으로 진행하면서 (a)와 (b)에서 보는 바와 같이 총 7개의 상하변화(과협)과 (c)와 같이 8번의 방향전환을 하고 있어 생룡으로 추정한다. 그리고 (b)의 실선은 용맥을 전진시키는 지각(枝脚)을 의미한다. 따라서 지각에서는 혈이 맺히지 못하기 때문에 B권역에서는 앞의 <그림 8>의 ⑦과 ⑧에서 혈이 맺혀지게 된다.



〈그림 18〉 B권역의 상하변화와 좌우변화

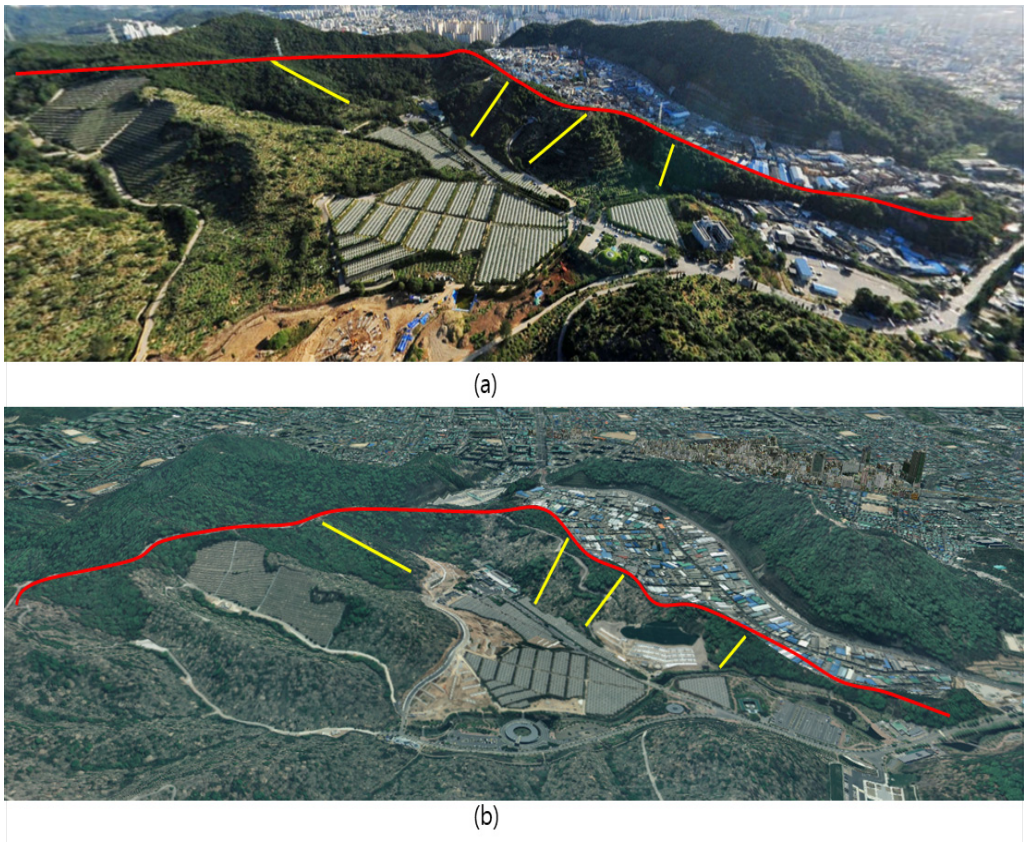
자료 : (a) 필자, (b) 네이버 항공지도 (c) 브이월드 필자 편집

B권역에서 가장 중심 되는 능선 ⑦을 기준하면 능선 ④, ⑤, ⑥이 청룡이 되어 겹겹으로 감싸고 있다. 그리고 능선 ⑧이 크게 환포하면서 백호를 이루었다. 청룡·백호가 좌우 가까이에서 혈을 감싸고 있다. 전면에는 능선 ⑩이 안산이 되었고, 그 너머로 만월산이 조산을 이루면서 멀리까지 조망을 확보하고 있어 수려한 조·안산이 되었다. 인천가족공원의 경우 수구가 하나이기 때문에 어느 권역이라도 수구에 관한 판단을 동일할 수 밖에 없다. B권역 물길은 능선 ②의 좌우에서 발원한 작은 계곡물이다. 이 물은 능선 ⑦을 기준하면 좌측에서 우측으로 흐르는 左旋水가 된다. 이 물은 만월당과 금마총 뒤편을 흐르다가 능선 ⑨에서 흐르는 물과 합수하여 원통천을 이룬다. 원통천은 다시 인천가족공원의 입구로 빠지는데, 좌우의 산이 긴밀하게 막아주면서 물 빠짐이 전혀 보이지 않는다. 원통천 좌우에 도열한 산이 수구막이 역할인 것이다. 만월당 뒤편에서는 인위적으로 작은 연못을 조성했는데, 수량은 비록 많지 않지만 취수(聚水)로 볼 수 있다. B권역에서도 능선 ⑦은 7부 능선을 혈처로 볼 수 있다. 이 곳을 중심으로 볼 때 좌측의 청룡과 우측의 백호가 비교적 균형이 있으며, 백호의 끝 부분

이 혈처를 향하여 환포하고 있다. 안산과 조산은 중첩되었지만 혈처에서는 그다지 높지 않아 조망을 확보하고 있으며 특히 정남향하는 지세로 남향을 선호할 경우 선호도가 높을 수 있는 지역이기도 하다.

3) C권역

C권역에 대한 용세분석은 다음과 같다. 만수산에서 개장한 산줄기가 좌측으로 C권역으로 진행하면서 인천가족공원의 청룡을 이루었다. 전체적인 큰 줄기는 B권역의 상하 기복변화에 비해 미흡한 편이다. C권역의 산줄기 끝은 관리사무소까지 진행하여 원통천 앞에서 멈추었다.



〈그림 19〉 C권역의 용맥흐름

자료 : (a) 네이버 항공사진 (b) 브이월드

앞의 <그림 19>에서 C권역에는 능선 ⑨, ⑩이 있다. 전체적으로 보아 상하변화와 좌우변화의 정도가 약하다. 또한 지각이 있기는 하지만 급경사로 이루어져 제대로 된 지각의 역할을 하기에는 부족한 것으로 보인다. ⑨는 현재 인천가족공원에서 수목장지로 활용되는 지역이지만 주봉의 모양이 분명지 않고 주봉에서 내려오는 맥세 또한 큰 변화가 없다. 능선 ⑩은 승화원 뒤쪽 능선이나 ⑨와 마찬가지로의 판단이다.

C권역 능선 ⑨를 기준할 경우 백호는 ①번 능선으로 볼 경우 백호는 혈장을 어느 정도 환포하지만 좌청룡은 혈장을 환포하지 못하고 옆으로 계속가다 수구처에서 약간 환포하고 있다. 즉 혈장에 대한 용호의 환포성은 약한 것으로 판단할 수 있다.

C권역 능선 ⑨와 ① 사이에서 발원한 물은 길게 직수로 흐르다 능선 ③에서 발원한 물과 금마총 인근에서 합수되어 가족공원 입구로 빠진다. 합수되기 까지 직수로 흐르는 것은 약 500m로 좋은 물길이라 할 수는 없다. 합수된 원통천은 공원 입구 주차장 뒤편에 조성된 인공의 연못으로 인해 취수(聚水)를 이루면서 직수의 불리함을 보완하였다.

C권역에서 능선 ⑨는 북서향으로 능선의 경사면은 수목장지로 활용되고 있다. 능선 ⑩은 동북향으로 많은 민묘가 자리하고 있다. 그 외에 C권역은 대체로 동북향을 이루고 있어 일조량을 받는데, 다소 불리한 지형이다.³⁵⁾

IV. 권역별 종합평가와 부동산적 개발

1. FGI 설문조사

앞서 인천가족공원을 크게 A, B, C 3개의 권역으로 나누어 풍수분석을 하였다. 풍수분석은 다분히 주관적일 수밖에 없다. 특히 보는 시각이나 사람에 따라 그 결과를 달리하기도 한다. 따라서 이를 극복하고 객관성을 확보하기 위해 풍수전문가 11인이 현장을 공동으로 방문하여 각각의 권역을 조사하고, 이를 토대로 <표 4>와 같이 각 권역별 풍수평가에 따라 점수를 부여하였다. 즉, 각 권역별로 부합여부에 따라 최대 5점, 최소 1점의 점수를 부여하여 조사하였다.

35) 이 분류는 연구자의 주관적 평가이기 때문에 타인과 다를 수 있다.

〈표 4〉 각 권역별 입지조건

구분	세분	A권역	B권역	C권역
龍勢	개장여부			
	천심여부			
	생룡여부			
	박환여부			
	상하변화 여부			
	좌우변화 여부			
穴處	혈성의 완전성 여부			
	입수의 완전성 여부			
	귀성의 유무(횡룡일 경우)			
四勢	현무수두 여부			
	주작상무 여부			
	청룡완연 여부			
	백호준거 여부			
	장풍의 완전성 여부			
	용호의 환포와 균형 정도			
	주산과 조산의 균형 정도			
	五星으로 분류한 주산 모양의 길 여부			
	背面에서 面に 위치여부			
水勢	수구관쇄 여부			
	수구사 존재 여부			
	물흐름의 길 여부			
총점				

〈표 5〉 풍수전문가 11인의 점수 합계

구분	A권역	B권역	C권역
평가자 1	99	76	60
평가자 2	105	84	48
평가자 3	87	77	38
평가자 4	95	77	66
평가자 5	93	80	86
평가자 6	71	48	43
평가자 7	91	55	52
평가자 8	86	83	71
평가자 9	95	58	56
평가자 10	80	60	40
평가자 11	86	61	50
평균	89.8	69.0	55.4

그 결과 <표 5>와 같이 총 11문항의 105점 만점에서 A권역 평균은 89.8점, B권역 평균은 69점, C권역 평균은 55.4점으로 평균의 차이가 존재하였으며, 평균점수의 순위는 A권역>B권역>C권역의 순서였다.

2. 일원배치분산분석에 의한 평가

이러한 평균의 차이가 통계적 유의성이 있는지를 확인하기 위해 일원배치분산분석을 실시하였다. 그 결과 분산의 동질성 검정에서 유의확률이 0.212로서 모집단의 분산이 동일하다는 가정이 성립하였으며, 분산분석 결과 유의확률 0.000으로 99% 신뢰수준에서 적어도 한 집단 이상은 평균점수의 차이가 존재하였다.

〈표 6〉 일원배치분산분석 결과

분산의 동질성에 대한 검정								
Levene 통계량		자유도1	자유도2		유의확률			
1.634		2	30		0.212			
분산분석								
		제공합	자유도	평균제공	F	유의확률		
집단-간	(조합됨)		6,591.697	2	3,295.848	21.530	0.000	
	선형항	대비	6,494.727	1	6,494.727	42.427	0.000	
		편차	96.970	1	96.970	0.633	0.432	
집단-내		4,592.364	30	153.079				
합계		11,184.061	32					
다중 비교								
	(I) 권역	(J) 권역	평균차 (I-J)	표준오차	유의확률	95% 신뢰구간		
						하한값	상한값	
Tukey HSD	A	B	20.81818	5.27565	0.001	7.8123	33.8241	
		C	34.36364	5.27565	0.000	21.3577	47.3696	
	B	A	-20.81818	5.27565	0.001	-33.8241	-7.8123	
		C	13.54545	5.27565	0.040	0.5395	26.5514	
	C	A	-34.36364	5.27565	0.000	-47.3696	-21.3577	
		B	-13.54545	5.27565	0.040	-26.5514	-0.5395	
Scheffe	A	B	20.81818	5.27565	0.002	7.2323	34.4040	
		C	34.36364	5.27565	0.000	20.7778	47.9495	
	B	A	-20.81818	5.27565	0.002	-34.4040	-7.2323	
		C	13.54545	5.27565	0.051	-0.0404	27.1313	
	C	A	-34.36364	5.27565	0.000	-47.9495	-20.7778	
		B	-13.54545	5.27565	0.051	-27.1313	0.0404	

사후분석 결과 Tukey 사후검정에서는 A권역과 B권역, A권역과 C권역의 평균차이는 99% 신뢰수준하에서 유의하였으며, B권역 및 C권역간의 평균차이는 95% 신뢰수준하에서 유의하였다. Scheffe 사후검정에서는 A권역과 B권역, A권역과 C권역의 평균차이는 99% 신뢰수준하에서 유의하였으며, B권역 및 C권역간의 평균차이는 90% 신뢰수준하에서 유의하였다.

본 연구의 대상은 11명을 대상으로 한 소표본이기 때문에 추가적으로 비모수검정의 크리스크-윌리스의 순위에 의한 일원배치분산을 하였다. 그 결과 3권역에 대한 평균순위가 나타났으며, 카이제곱의 값은 19.608이었다. 이 때의 근사 유의확률 $0.000 < 0.01$ 이므로 99% 신뢰수준하에서 A, B, C 3권역의 평균점수는 차이가 있다고 할 수 있다.

〈표 7〉 크리스크-윌리스 검정결과

				검정 통계량(a, b)	
				순위	점수
	권역	N	평균순위		
점수	A	11	26.91	카이제곱	19.608
	B	11	15.14	자유도	2
	C	11	8.95	근사 유의확률	0.000
	합계	33			

a. Kruskal Wallis 검정

b. 집단변수: 권역

이상에서 권역별 풍수 평가에서는 $A > B > C$ 권역의 순서로 풍수순위가 성립하였다. 이를 종합적인 풍수평가는 다음과 같다.

첫째, 용세를 보면 A권역의 경우 만수산으로부터 개장과 천심이 잘 이루어졌으며, 상하좌우 변화가 이루어져 박환이 되어 생룡을 이루었다. B권역에서는 특별한 주산이 없어 개장을 하지 못하였다. 그러나 각각의 봉우리에서 용맥을 뺏어 천심을 이루었다. 상하좌우 변화가 활발하지는 않지만 변화가 전혀 없는 직룡은 아니다. 박환은 이루어져 생룡으로 판단하였다. C권역은 혈처를 감싸주는 역할로서 특별한 봉우리를 형성하지 못했다. 그리하여 개장을 하지 못했으며, 천심 또한 없다. 밋밋한 봉우리에서 파생된 용맥은 상하좌우 변화가 약해 충분한 박환을 이루지 못했다. 그리하여 생룡이라 할 수 없다.

둘째, 혈처를 보면 A권역의 경우 능선 ①과 능선 ③에서 귀성을 형성하였고, 유형

을 맺은 것으로 보인다. B권역에는 5개의 능선이 있으나 능선 ⑦, ⑧에서 귀성을 형성하고 작은 혈을 맺은 것으로 보인다. C권역에서는 뚜렷한 주산이 없을 뿐 아니라 귀성도 없어 혈을 생성하지 못하였다.

셋째, 사세를 보면 A권역은 전체의 중심지에 자리하고 있다. 현무는 수두하고, 주작은 상무하며, 청룡완연과 백호준거가 교과서 같이 이루어졌다. 특히 청룡·백호의 환포로 인해 장풍이 잘 이루어 졌다. 주산과 조산은 주인과 손님으로 마주하면서 균형감과 주종의 질서가 있다. B권역도 각각의 봉우리를 형성하면서 현무가 수두하였고, 주작이 남쪽에 펼쳐져 있어 상무하는 듯한 형태이다. 청룡은 길게 이어짐이 완연하고, 백호는 의젓하게 준거하였다. 역시 청룡과 백호가 환포하여 장풍이 잘 이루어진 곳이다. 주산에 비해 조산이 나지막하게 있어 균형감이 있다. C권역은 주산의 봉우리가 없으니 현무가 수두하지 못했다. 그러나 전면의 산들은(A, B권역) 생동감이 있어 춤추는 듯하다. 청룡은 입구쪽으로 일직선으로 향하고 백호는 형성되지 못했다. 그러한 관계로 청룡백호가 환포하지 못했다. 그럼에도 불구하고 특별히 허한 곳은 없어 장풍은 잘 이루어졌다. 주산과 조산의 균형 여부는 조산이 주산에 비해 높기 때문에 균형을 이루지 못했다.

넷째, 수세를 보면 A권역의 물길은 서쪽으로 향하다가 입구에서 90도로 방향을 바꾸어 남쪽으로 빠지고 있다. 그러나 용호와 안산 등에 가려 물 빠짐이 전혀 보이지 않는다. 따라서 득수가 잘 이루어진 곳이다. B권역의 물길은 좌측에서 우측으로 흐르는 횡수가 되었다. 그러나 역시 물 빠짐이 전혀 보이지 않기 때문에 득수를 이루었다. 또 파구처에는 작은 연못도 있어 득수를 돕고 있다. C권역에서는 물이 우측에서 좌측으로 흐르는 횡수이다. 그러나 물이 곧고 길게 빠지기 때문에 득수를 이루었다 할 수 없다.

여섯째, 주된 좌향은 A권역은 서향이고, B권역은 남향이며, C권역은 북동향이다. 좌향만 본다면 B권역이 가장 양지바른 곳이 된다.

일곱째, 토질은 A권역의 용세가 상하좌우 변화가 많아 충분히 박환된 관계로 토질이 좋다. B권역의 토질 또한 양호한 편이다. 그러나 C권역은 부분적으로 암석이 많고 거친 편이다.

이상을 풍수적 측면에서 종합적으로 분석할 경우 풍수적 평가 순위는 A권역, B권역, C권역 순이었다. A권역의 풍수적 장점은 주산이 뛰어나고 용세가 역동적이어서 능선①과 ③에서 뛰어난 혈을 맺었다. 두 곳은 인천가족공원 전체 중에서 가장 뛰어난 곳으로 평가할 수 있다. 풍수적 단점은 능선②는 주산도 없고 직룡을 이루고 있어

크게 미흡하였다. 또 능선③의 경우 혈처를 제외하면 경사가 급하게 되었다. 따라서 특정 지점 외에는 묘를 쓰거나 수목장을 조성하기에 불리한 지형이다. B권역의 장점은 5개 능선 대부분 남향을 하고 있어 양지바른 곳이며, 안산과의 거리가 충분하여 일조량이 풍부하다는 특징이 있다. 그로 인해 뛰어난 조망을 확보하고 있다. 5개의 능선 대부분이 완만한 능선을 형성하면서 많은 묘나 수목장을 조성할 수 있다는 장점이 있다. 5개의 능선이 높이와 길이가 비슷하여 각각의 청룡과 백호를 형성하면서 장풍국면을 이루었다는 것도 유리한 점이다. 그 중에서 능선⑦은 청룡과 백호의 세가 균등하게 형성되면서 어느 정도의 역량을 갖춘 혈처를 이루었다. 능선⑧은 특정한 지점에서 역시 나름대로의 혈을 맺고 있다. 그러나 A권역 능선①, ③의 혈에 비해서는 다소 미흡한 면이 있다. 이는 주산의 역량에서 차이가 나기 때문이다. 즉 B권역은 특출한 주산을 형성하지 못한 관계로 뛰어난 혈을 맺지는 못하였다.

풍수고서 『洞林照膽』³⁶⁾에서 말하기를 청룡이 봉우리를 일으키고 백호가 혈을 향해 마치 신하가 임금을 대하듯 하면 長子가 벼슬을 한다고 하였고, 청룡의 중간부위가 봉우리를 일으키면 中子가 과거급제를 하고, 청룡 끝부분에 봉우리가 좋으면 막내아들이 부귀를 누린다 하였다.³⁷⁾ 결국 B권역은 일반적인 면에서는 평범하지만, 특출한 혈처를 이루지는 못했다. 이점이 단점이지만 오히려 많은 묘를 쓸 수 있기 때문에 장점이 되기도 한다.

C권역은 능선⑨와 ⑩이 있다. 능선⑨는 어느 정도 역량을 갖춘 능선으로 평가할 수 있다. A, B권역의 능선이 워낙 뛰어난 곳이기 때문에 상대적으로 불리할 뿐 독자적으로 평가할 때는 평균 이상은 된다. 그러나 능선⑩은 북향에 가까운 북동향으로 다소 어두운 면이 있다. 또 능선⑨의 일부분을 제외하고는 험석이 많아 토질이 불량한 것도 단점이 된다. 특히 능선⑨에서 발원한 물길이 곧고 길게 빠지는 점은 문제점으로 지적된다. 이상을 표로 정리하면 다음과 같다.

36) 『洞林照膽』은 중국 五代(907-979) 시기의 범월공이 지은 책이다. 주로 이기론을 다루고 있지만, 좌향과 물길 중심이 아니라 坐山을 중심으로 길흉을 전개한다는 특징이 있다. 조선에서는 풍수학 과시과목으로 책정되기도 했다.

37) 『洞林照膽』 龍虎篇 第六, 青龍起乳白虎登對者 長男食祿也, 左腰起乳者 中子科名也, 左尾有峯者 小子富貴也

〈표 8〉 각 권역별 장단점

권역	장점	단점
A권역	<ul style="list-style-type: none"> ▶주산이 뛰어나다. ▶용맥이 역동적이다. ▶정혈을 이루었다. ▶주변 사격이 뛰어나다. ▶토질이 좋다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶능선②는 ①과 ③에 비해 미흡하다. ▶능선③은 혈처를 제외하면 경사가 급하다. ▶전체적으로 혈처를 제외하면 대중적인 묘를 쓰기에 적합하지 않다.
B권역	<ul style="list-style-type: none"> ▶5개의 능선 모두가 완만하여 많은 묘를 쓰기에 적합하다. ▶남향을 이루고 있어 양지바른 곳이다. ▶청룡·백호의 환포가 잘 이루어졌다. ▶조망이 뛰어나다. ▶토질이 좋다. ▶능선⑧은 회룡고조를 이루었다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶주산이 빼어나지 못하다. ▶용맥의 역동성이 떨어진다. ▶특출한 혈처를 이루지 못했다.
C권역	<ul style="list-style-type: none"> ▶능선⑨는 어느 정도 역량을 갖춘 곳이다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶물길이 길게 빠진다. ▶토질이 험하다. ▶경사가 급하다. ▶좌향이 북동향으로 다소 어둡다. ▶능선⑩은 풍수적 조건이 미흡하다.

V. 맺음말

본 연구는 수목장지의 선정과 개발에 있어 풍수적 제언을 하기 위한 것으로서 인천가족공원을 대상지로 하였다.

인천가족공원의 전체적인 입지는 풍수에서 장소성을 의미하는 보국(保局)이 안정되어 있고, 특히 A권역을 중심으로 볼 때 풍수의 논리체계인 용, 혈, 사, 수의 측면에서 상당히 높은 평가를 할 수 있는 지역이다.

인천가족공원에서는 2021년까지 공동묘지 내 매장분묘를 자연장지로 전환한다는 계획을 세우고 있다. 그럴 경우 전체면적의 96%를 차지하는 규모 42,739기는 모두 개장을 하고, 개장한 지점에는 나무를 심어 수목장으로 전환할 계획이다. 이러한 계획이 차질없이 수행될 경우 더 많은 수목장지가 개발될 것이며 현재의 분묘는 모두 사라질

것이다. 또한 면적대비 수용가능 수목장지도 현재의 분묘의 형태보다 더욱 커질 것이다.

인천가족공원에는 현재 C권역에 수목장지가 집중 조성되어 있다. 이는 A권역과 B권역은 과거 매장수요가 높아 수목장지로 개발할 여력이 적었던 반면, C권역은 매장수요가 낮은 대신 그 대체로서 수목장지가 입지한 것으로 볼 수 있다. 앞서 권역별 입지평가에도 나타났듯이, 현재 수목장지가 입지해 있는 C권역은 A권역과 B권역에 비해 풍수적 평가가 낮은 실정이었다. 이러한 실정을 감안하여 향후 수목장지로 개발하기 위해 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 인천가족공원의 10개 능선은 상부위는 평탄하지만 하부위는 경사가 급한 편이다. 따라서 경사가 급한 5부 능선 이하는 수목장림 조성을 지양할 필요가 있다. 경사가 급한 곳은 통행이 쉽지 않으며, 수목이 비바람에 쉽게 노출됨으로서 고사나 훼손의 위험이 있기 때문이다.

둘째, C권역은 A, B권역에 비해 능선이 짧고 경사가 심하므로 입지조건이 더욱 불리하였다. 이러한 지역에서는 7부 능선 이상에만 수목장을 조성할 필요가 있다.

셋째, 현재 수목장지로 활용되는 C권역 ⑨능선에는 수목의 간격이 좁고 울창하여 하루 종일 음지를 이루고 있다. 따라서 현재의 수목장지는 간벌과 가지치기 등을 정기적으로 해줄 필요가 있다. 또한 A, B권역의 수목들 사이의 간격도 충분히 유지해야 한다.

넷째, C권역에서는 물길이 약 500m 가량 직수로 빠지고 있다. 풍수에서 물길은 곧 재화를 의미하므로 중간에 연못을 조성하는 등의 비보가 필요하다.

다섯째, A권역 능선①에는 새롭게 조성한 묘지가 석물로 축대를 쌓아 계단식으로 조성되었다. 이 곳은 경사면이 급하고 북향을 이룬 곳으로 입지조건이 불리한 곳이었다. 이곳의 분묘 또한 일정기간이 지나면 개장을 하게 되는데, 이 지역의 계단식 축대는 모두 제거할 필요가 있다. 지나친 석물로 인해 전체 분위기를 흉물스럽게 하기 때문이다. 그리고 그 지점에는 울창한 수림을 조성하되 수목장으로는 활용하지 않는 것이 좋다. 북향의 급경사지로 입지조건이 불리하기 때문이다. 하지만 만약 그것이 여의치 않다면 그 지점에 잔디장을 조성하는 것도 차선이 된다. 이 경우 기존의 계단식 공간을 재활용할 수 있다.

여섯째, 분묘를 정비한 뒤 수목장으로 분양할 때는 능선별로 구역을 나누어 순차적으로 분양하는 것이 유리하다. 전 구역을 동시에 분양하면 유리한 입지를 선점하려고 하면서 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 이러한 분양방식은 국립으로 운영되는 양평

하늘숲추모원의 사례를 벤치마킹하는 것이 좋을 것으로 본다.

일곱째, 기존의 ⑨ 능선에서 행해지는 수목장을 보면 무분별하게 지표에 표식을 하고 쓰레기가 방치되고 있어서 주변 환경이 산만하게 되었다. 그러한 연유로 인해 숲에 대한 거부감이 형성되고 있다. 결국 숲에는 사람의 접근이 쉽지 않게 되면서 산자와 망자가 함께 하는 숲이라는 수목장의 목적에 상반된 결과를 보이고 있다. 따라서 새로운 수목장에서는 이러한 규제가 좀 더 엄격할 필요가 있다. 그리하여 수목장 본연의 취지에 걸 맞는 망자와 산자가 공존하는 숲이 되어야 한다.

이상의 제언에서 대체로 5부 이하의 능선은 수목장의 적지가 아닌 것으로 밝혔다. 이 경우 유희지가 생기기 때문에 수익성의 측면에서는 문제점이 나타날 수 있다. 그러나 인천가족공원은 사설수목원과 같이 수익성이 우선이 아니라 시립으로 운영되어 공공성이 우선되는 시설이다. 따라서 5부 능선이하의 수목장지가 아니라 수목장지를 이용하는 유족들이나 인근 주민들이 쉽게 활용할 수 있는 다양한 유희공간으로의 개발이 필요하다.

〈참고문헌〉

1. 고문헌

- 『靑鳥經』
- 『錦囊經』
- 『人子須知』
- 『明山論』
- 『疑龍經』
- 『洞林照膽』
- 『地理五訣』
- 『地理新法』
- 『地學』

2. 단행본

김두규, 『풍수학사전』, 비봉출판사, 2005.

무라야마 지준著·최길성譯, 『조선의 풍수』, 민음사, 1990.

변우혁, 『수목장』, 도솔, 2006.
우재욱, 『수목장·자연장 숲이 되는 묘지』, 어드북스, 2017.
천인호, 『풍수지리학 연구』, 한국학술정보, 2012.

3. 논문

권오규, “수목장의 필요성에 관한 연구”, 『한국산림휴양학회지』, 제10집 제2호, 한국산림휴양학회, 2006, pp.17-21.
권병석·변우혁·우재욱, “수목장에 대한 국민의식 조사 분석”, 『한국산림휴양학회지』, 제18집 제2호, 한국산림휴양학회, 2014, pp.33-46.
변우혁, “새로운 장묘문화인 수목장의 도입과 정책 방향”, 『한국자연공원협회』, 제81집, 한국자연공원협회, 2006, pp.15-30.
서경석·김갑렬, “수목장의 도입을 통한 산림의 효율적 활용방안에 관한 연구”, 『주거환경』, 제4집 제1호, 한국주거환경학회, 2006, pp.115-128.
우재욱·변우혁·김학범·박원경·김민수·노슈하다, “산지묘지 훼손지 복원을 위한 수목장 지로의 전환”, 『한국조경학회지』, 제40집 제3호, 한국조경학회, 2012, pp.69-80.
이진삼·천인호, “風水 同氣感應論은 親子感應인가?”, 『한국학논집』, 제9집, 계명대학교한국학논집, 2012, pp.379-404.

3. 인터넷사이트

국토지리정보원 <http://www.ngii.go.kr>
대한민국 산경도 http://blog.daum.net/fred_cho/7808972
인천광역시시설관리공단 <http://www.insiseol.or.kr>
V월드 지도서비스 <http://map.vworld.kr>
서울대학교 규장각 <http://kyujanggak.snu.ac.kr>