

(auri)

한옥정책 BRIEF

No. 5

한옥마을 지원정책 현황과 평가

권영상

인천대학교 도시건축학부 교수

신치후

국가한옥센터 부연구위원



www.hanokdb.kr

한옥정책브리프는 한옥정책과 관련된 지식, 문화, 산업이슈를
간략하게 정리한 학술자료입니다.



1. 한옥마을 지원정책의 변화

1) 1단계 : 전통한옥마을 보존(保存)정책

한옥마을 지원정책에 있어서 첫 번째로 진행된 사항은 전통한옥마을을 대상으로 마을에 대한 종합적 조사 및 국토개발과정에서 마을이 수몰되는 경우 현황조사 보고 등이다. 이를 토대로 1984년부터 하회, 양동을 비롯하여 6개 마을이 문화재보호법 제2조에 의한 중요민속자료(현재 중요민속문화재)로 선정되면서 보존정책의 대상범위에 포함되고 지원되어 왔다. 이들 안동하회마을, 월성양동마을, 제주성읍민속마을, 고성왕곡마을, 아산의 암마을은 중요민속자료로 선정 당시 임의적 개발금지 등 보존을 중심으로 한 정책추진으로 현재도 주민들에 의한 불만과 반발이 크다. 안동하회마을, 월성양동마을의 경우 2010년도에 유네스코 세계문화유산으로 등재됨에 따라 관광객의 급격한 증가 및 이에 따른 주민들 간의 새로운 갈등양상이 나타나고 있는 상황이다.

2003년 이후에도 문화재청 주도로 이들 민속마을에 대한 10개년을 목표로 하여 ‘민속마을 보존·활용 및 종합정비사업’을 진행하고 있으며, “활용”과 “정비”쪽으로 새로운 무게중심이 이동하는 모습을 보여 왔다. 한옥마을 정비사업은 2003년부터 2012년까지 10개년 계획으로 문화재청이 수립하였으며, 국고 1,188억 원을 포함하여 1,940억 원의 예산투입이 이루어졌다. 주요 사업내용은 문화재 원형보존과 같은 내용도 포함되어 있으나, 마을공동시설 및 기반시설 확충, 관람객 편의시설 및 관광시설 지원 등의 내용을 포함하여 저자거리조성, 담장 및 대문 보수사업, 가로경관조성사업 등이 진행되었다.

2) 2단계 : 도시한옥마을 보존(保全) 활성화 정책

두 번째로 진행된 정책은 문화재가 아닌 도시한옥마을에 대한 보존(保全) 활성화 정책이며, 이는 북촌가꾸기 기본계획(2001)과 한옥실측 도면집(2001, 서울시) 등 정책연구와 및 시민들과의 협의가 병행되어 진행되었다. 이를 토대로 북촌한옥마을 및 전주한옥마을에 대한 도시한옥마을 보존 활성화 정책이 진행되었고, 「국토법」상의 지구단위계획이 수립되었으며, 도시관리정책의 변화와 연계되어 있다.

원래 북촌한옥마을과 전주한옥마을은 1970년대부터 현대건축물들이 신축되기 시작하면서 1983년 이 지역을 제4종 집단미관지구로 지정하면서 보존 위주의 한옥정책을 추진하다가 주민들의 반발로 1990년 미관지구를 해제하면서 다가구 주택의 급격한 확산에 따른 반발로 시작되었다. 이에 서울시는 1997년 서울시 도심부 관리계획을 수립하면서 북촌 한옥주거지 정비 및 지원정책을 시작하였고, 2000년 이후부터는 북촌가꾸기 사업을 추진하면서 적극적인 보존 활용정책을 진행하였다. 이들 도시한옥마을의 경우 문화재보호법에 의한 별도의 집단적 한옥마을로 지정되어 있지는 않지만 ①북촌의 경우 「국토법」상의 제1종일반주거지역, 제2종일반주거지역, 준주거지역, 일반상업지역, 자연녹지지역 (지구단위계획 상의 범위 내 용도지역), 역사문화미관지구, 자연경관지구, 최고고도지구, 방화지구 등으로 지정되고, ②전주의 경우 제1종일반주거지역, 제2종일반주거지역, 상업지역, 최고고도지구로 지정되어 한옥마을의 보존 활성화 정책을 진행하였다. 최근의 한옥활성화 정책의 주요 시작점은 이들 도시한옥마을의 보존 활성화 정책에서 시작된 측면이 크다.

3) 3단계 : 신규한옥마을 육성 및 경관조성 정책

이들 도시한옥마을에 있어서도 최근 들어 새로운 한옥마을 조성과 같은 정책변화가 서울시 등에서 시도되고 있다. 서울시 한옥선언(2009)의 경우 서울 4대문 인근지역을 대상으로 보전지원, 멸실 제어 뿐 만 아니라 신규조성을 주요 골자로 하고 있다는 측면에서 기존의 서울시 한옥정책과 차이점을 가지며, 특히 '성북동 한옥마을'조성 사업과 같이 기존의 한옥밀집지역이 아닌 지역에 신규 한옥을 개발하는 성격을 가진다.

한편 이와 별도로 2007년부터 진행된 한스타일 육성종합계획과 2008년부터 진행된 '전라남도 행복마을 조성사업' 등을 통해 기존의 한옥마을 보전 정책에서 한 단계 더 나아가서 새로운 한옥마을을 조성하겠다는 정책전환이 이루어지고 있다. 이러한 신규 한옥마을 육성정책은 ①주거문화의 다양화 및 ②농어촌 정주환경개선, ③신한옥연구 개발 등과 연계되면서 새로운 전환점을 맞이하고 있는데, 특히 도시의 경쟁력강화를 위한 경관조성정책과 연계되는 경향을 보이고 있다.

표1. 한옥마을 지원정책의 변화과정

	1단계 전통한옥마을 보존정책 (1984~2000, 2000이후)	2단계 도시한옥마을 보전활성화 정책 (1997~	3단계 신규한옥마을 육성정책 / 신한옥육성정책 (2007~
추진상황	(1970) 조사보고서 (1984) 중요민속자료지정 (1984) 하회, 양동, 성읍 (1999) 외암 (2003~2012) 민속마을 보존활용 및 종합정비사업 추가시행 (2010) 하회/양동 세계문화유산 등재	(1970) 현대건축물 신축 (1990) 북촌/전주한옥마을 미관지구해제 (1997) 도심부관리계획 (2000) 북촌가꾸기 사업시행 (2009) 서울시 한옥선언 (2010) 전주시 신한옥플랜선언	(2007) 한스타일 육성종합계획발표 (2008) 신한옥 R&D기획 (2009) 신한옥 R&D착수 (2010) 신한옥플랜 발표 (2010) 역사문화경관계획수립
성격	문화재급 한옥마을 보존정책	비문화재급 한옥마을 보전활용정책	비문화재급 한옥/한옥마을 보전 및 신한옥보급정책
주체	문화재청	지자체	국토해양부
방향	최근 활용 및 정비로 방향을 확대개편	최근 서울형 한옥개발 등 기존한옥이외 발전방향 모색	신한옥R&D등 연구개발과 보급에 중점

2. 한옥마을 지원정책 현황

1) 한옥마을 지원정책 대상별 현황

□ 주거환경개선 : 국토해양부, 농림수산식품부, 지방자치단체

주거환경개선을 위한 한옥마을 지원정책을 추진하고 있는 부서는 국토해양부, 농림수산식품부, 기타 지방자치단체 등이 있다. 국토해양부의 ‘주거환경개선사업’, 농림수산식품부의 ‘농어촌 주거환경개선사업(농어촌주택개량촉진법)’, ‘농촌마을 종합개발사업(2004~2017)’, ‘전원마을조성사업(2005~)’과 기타 지방자치단체에서는 한옥지원조례에 근거한 한옥개량사업이 추진되고 있다.

□ 국토지역발전 : 행정안전부, 국토해양부

국토지역발전을 목표로 정책을 추진하고 있는 부서는 국토해양부와 행정안전부로서 국토해양부는 ‘살고싶은 도시만들기’사업을, 행정안전부는 ‘살기좋은 지역만들기’와 ‘간판시범거리조성사업’ 등을 추진하였다.

□ 전통문화보전 : 국토해양부, 문화체육관광부, 문화재청

또한 전통문화보전을 위한 정책을 추진하고 있는 부서는 문화체육관광부, 문화재청과 국토해양부, 기타 지자체 등이 있는데, 국토해양부는 ‘한옥지원사업(08~)’, 문화체육관광부는 ‘생활공간 문화적 개선사업’, ‘문화중심도시조성사업’, ‘문화역사마을가꾸기 사업’을, 문화재청은 ‘민속마을 보존·활용 및 종합정비사업(03~)’, ‘고도보존 및 정비에 관한 특별법 관련사업(04~)’을 추진하고 있으며, 기타 서울시의 경우 ‘한옥선언(2008~)’을 통해 관련정책을 수립하고 있다.

□ 관광지역개발 : 문화체육관광부, 지방자치단체

마지막으로 관광지역개발을 목적으로 한옥마을을 활용한 정책을 수립하고 있는 중앙부처는 문화체육관광부로서 (경북북부)유교문화권관광개발계획’사업을 추진하고 있고, 그 외 각 지자체에서 관련 관광개발사업을 추진하고 있다.

표2. 한옥마을 지원정책의 유형

	국토해양부	행정안전부	농림식품부	문화체육관광부	문화재청	지자체
주거환경개선	○		○			○
국토지역발전	○	○				
전통문화보전	○			○		○
관광지역개발				○		○

2) 한옥마을 지원정책 주체별 현황

□ 중앙정부

표3. 중앙정부추진 한옥마을관련 지원정책 사업 분석

구분	사업명	사업 수(개)		투입예산(억 원)	
국토해양부	살고싶은도시만들기	7	11	292.43	347.24
	한옥지원사업	4		54.81	
행정안전부	살기좋은지역만들기	8	10	3398.28	3423.18
	간편시범거리조성사업	2		24.9	
문화체육관광부	생활공간문화개선사업	2	29	9.80	74596.21
	문화중심도시조성사업	3		63203.00	
	문화역사마을가꾸기사업	8		155.00	
	유교문화권관광개발계획	16		11228.41	
문화재청	민속마을보존활용및종합정비	5	9	1939.70	15696.30
	고도보존	4		13756.60	
농림수산식품부	농촌마을종합개발사업	14	36	839.48	1146.82
	전원마을조성사업	22		307.34	
총계		95		95209.75	

※ 출처 : 권영성, 조민선(2011)

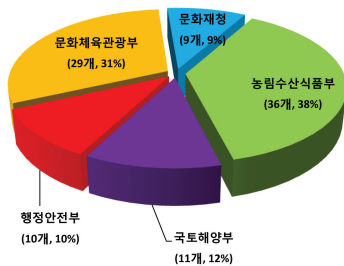


그림 1. 중앙정부추진 한옥마을관련 지원정책 사업 수

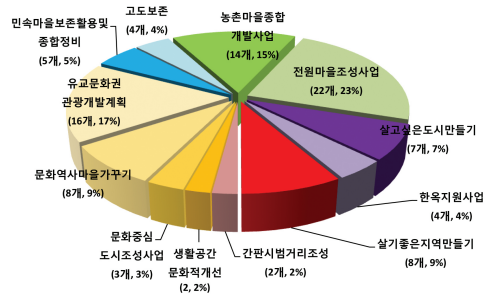


그림 2. 중앙정부추진 한옥마을관련 지원정책 세부사업 수

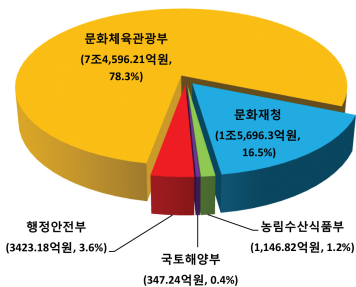


그림 3. 중앙정부추진 한옥마을관련 지원정책 투입예산

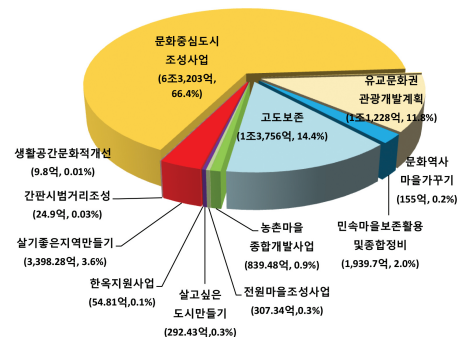


그림 4. 중앙정부추진 한옥마을관련 지원정책 세부사업 투입예산

□ 지방자치단체

표4. 지방자치단체 한옥마을관련 지원정책 사업 분석

구분	사업 수(개)		투입예산(억 원)	
	자체추진 사업	총 사업	지자체추진 사업	총 사업
서울특별시	9	10	6416.43	6417.43
인천광역시	1	2	7.02	7.80
대전광역시	1	3	14.37	64.03
대구광역시	2	3	46.25	114.50
광주광역시	0	2	85.07	185.23
울산광역시	1	1	220.17	220.17
경기도	4	6	345.81	351.81
강원도	0	1	74.18	230.99
충청북도	0	1	5.00	15.00
충청남도	2	8	6208.85	19222.52
전라북도	5	14	10527.46	21404.74
전라남도	95	137	32428.20	35876.76
경상북도	6	29	16224.80	49850.22
경상남도	1	4	73.05	201.00
제주도	0	3	225.01	618.8
총 계	127	224	72901.67	134781.00

※ 출처 : 권영상, 조민선(2011)

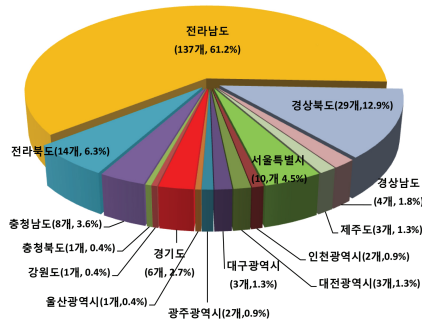


그림 5. 지자체 한옥마을관련 지원정책 사업 수

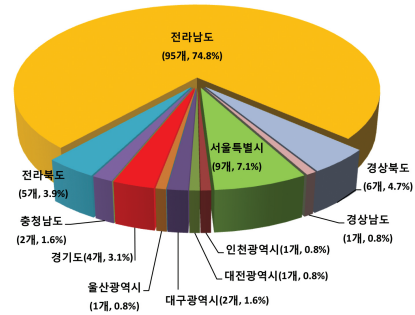


그림 6. 지자체 자체추진 한옥마을관련 지원정책 사업 수

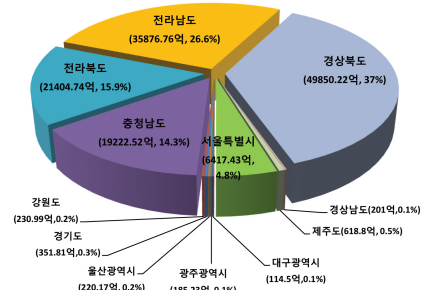


그림 7. 지자체 한옥마을관련 지원정책 투입예산 (총 사업비)

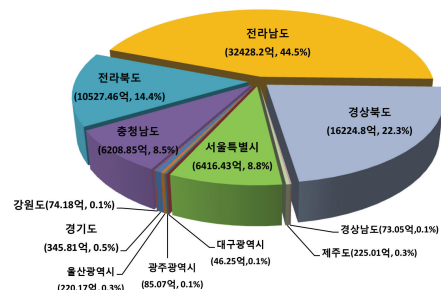


그림 8. 지자체 한옥마을관련 지원정책 투입예산 (지자체비)

3. 한옥마을 지원정책 평가

1) 예산지원 부분

□ 사업과 조례에 의한 지원의 이원화

기존에 중앙정부와 지자체에서 지원한 한옥마을의 상황을 살펴보면, 조례에 의해서는 개별한옥의 신축, 개보수를 지원해왔고, 재정투입사업으로 진행되는 경우에는 집합적인 한옥마을의 조성에 지원이 보다 많이 진행된 것으로 확인되었다.

국토해양부, 행정안전부 등 집합단위 한옥마을 지원의 경우 대부분이 가로경관조성사업에 집중되고 있으나, 오히려 신규한옥마을의 지원에 있어서는 소극적인 것으로 조사되었으며, 조례에 의해 각 지자체에서 진행하고 있는 개별한옥건축의 지원을 중복해서 진행하고 있는 상황이 발견되었다. 예산지원규모가 크고 집합단위의 마을 혹은 도시를 지원하고 있는 문화재청, 문화체육관광부사업의 경우 문화재로서의 한옥마을 혹은 역사도시지원에 집중되고 있기 때문에 거주환경으로서 한옥마을 지원은 중앙정부차원에서 거의 미흡한 상황이다. 또 한옥인 농림부의 경우 집합단위 지원정책의 개수와 예산규모는 크지만, 한옥에만 집중되는 것이 아니라 포괄적인 농어촌 정주환경 개선이기 때문에 한옥정책에 대한 직접적인 수혜범위가 크지 않다. 한편, 가로경관조성사업의 경우에는 한옥마을조성과 관련된 5개 부처 모두 사업내용에 포함되어 있는 점은 긍정적이거나, 반대로 중복투자 및 가로경관 조성이 각 부처의 입맛대로 진행될 위험성을 내포하고 있다.

□ 중앙정부 투입예산의 중복성

현재 중앙정부와 지자체에서 투입된 한옥마을 지원정책 예산들을 살펴보면, 수립된 계획들이 집행되는 과정에서 각 부처와 지자체 각 부서의 예산으로 흩어져서 실제로 얼마가 지원되었고, 어떤 성과가 있었는지 모니터링이 쉽지 않은 상황이다. 또한 하나의 한옥마을에 여러

부처에서 중복지원 한 경우도 발견되고, 형평성 부분에서도 문제가 있는 점들이 발견되었다.

□ 1년 단위 예산회계의 문제점

일선 지자체의 담당 공무원 면담결과, 현재와 같은 1년 단위 예산회계체계로는 5월에 예산을 투입하여 계획을 수립하지만, 10월까지 결과가 나오지 못해 당해 연도 10월에 예산신청을 정확하고 치밀하게 하지 못하는 문제점이 발견되었다. 또한 그 결과 예산소진을 충분히 하지 못하여 계획상에 포함시켰던 예산규모가 그 이듬해에 경제기획부처로부터 지속적으로 삭감되는 경우가 발생하여 한옥마을 지원에 문제가 발생하였다.

2) 추진체계 부분

□ 한옥마을 커뮤니티 형성의 어려움

기존 한옥마을의 경우 한옥에 대한 개별지원이 늘어나거나 한옥마을의 가로환경에 대한 정비가 진행된 경우 부동산가치가 상승하게 되고, 그 결과 기존주민들이 떠나는 상황이 발생하였다. 이러한 상황은 한옥마을의 정비가 활성화되고, 그 결과 관광객이 많이 늘어날수록 나타나고 있으며, 사례로 조사한 북촌과 전주의 경우 이러한 경향이 강하게 나타나고 있다. 최근 유네스코 세계문화유산으로 지정된 안동하회마을과 경주양동마을의 경우 한옥마을에 대한 방문객이 증가하면서, 주민과 주변지역 전문가(교수 등)에 의한 자발적인 거버넌스가 형성되고 있다. 한옥마을의 지속성확보를 위해서는 이러한 자발적인 주민참여가 바람직하며, 이러한 성과의 확산이 필요하다.

신규 한옥마을의 경우 1) 일반적인 단독주택 분양방식이나 2) 동호인주택 혹은 사전분양방식(20세대미만)으로 진행될 가능성이 크며, 후자의 경우를 제외하고는 주민들의 자발적인 커뮤니티 형성이 어려울 것으로 예상된다.

표5. 추진체계별 한옥마을관련 지원정책 사업성격

구 분	물리적 지원			비 물리적 지원	
	기존 지원		신규 지원	행사, 이벤트 등 프로그램	전문가 지원
	개별 한옥 건축	가로경관조성	신규한옥마을 조성		
국토해양부	○	○	—	○	○
행정안전부	○	○	—	○	—
문화체육 관광부	—	○	○	○	○
문화재청	—	○	○	○	—
농림수산 식품부	—	○	○	—	—

□ 각기 다른 한옥마을 관리부서

현재의 한옥마을 관리부서를 조사한 결과 각 지자체별로 각기 다른 부서에서 한옥마을을 관리하고 있는 상황이 발견되었다.

서울시의 경우 주택본부 밑에 있는 한옥문화과에서 한옥마을정책을 총괄하고 있으나, 역사문화가로 정비사업 등의 재정지원은 주택본부가 아니라 도시계획국에서 담당하고 있으며, 역사문화가로시설물 등 디자인정비 및 관리방안은 행정국소관이 아니라 문화관광디자인본부에서 담당하도록 편제되어 있고, 전라남도의 경우 행복마을은 행정지원국에서 담당하고, 여수한옥마을은 여수박람회지원과, 관광부분은 관광문화국에서 각각 지원하고 있어서 각기 다른 형태와 모양으로 구성되어 있다. 전주시의 경우 한스타일관광과의 경우 문화경제국에서 담당하고 있어서 지구단위계획 등과 연계되지 못하는 측면이 발견되었고, 경주시의 경우 도시개발국과 문화관광국에서 각각 경주시 일반 한옥마을과 양동한옥마을, 교촌한옥마을을 나누어서 관리하고 있어서 일반 한옥마을의 경우에는 경주시의 전통적인 이미지에 비해 한옥경관관리가 어려운 측면이 발견되었다.

한옥마을의 조성 및 지원의 경우 각 지자체마다 한옥마을이 어디에 조성되어 있는지(도시지역에 형성되는 경우와 비도시지역에 형성되는 경우), 역사문화자원이 있는지 여부(문화재나 민속자료로서 전통한옥이 있는 경우와 없는 경우)가 각기 다른 상황이라고 할 수 있다.

※ 본 내용은 권영상, 조민선(2011), 「한옥마을 지원정책을 통한 역사문화가로경관 조성방안」을 바탕으로 재정리함

인천대학교 도시건축학부 교수 권영상

건축도시공간연구소 국가한옥센터 부연구위원 신치후

chihoo1@auri.re.kr