

서울시 한옥정책의 성과와 향후 방향

이기봉
서울시 한옥조성과
한옥조성팀장

들어가며

「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」(이하 「한옥 등 건축자산법」)이 2014년 6월 3일 제정되어 2015년 6월 4일부터 시행됨에 따라 재정 지원의 제도적 장치가 마련되는 등 한옥정책에 커다란 변화를 맞게 되었다.

이전의 대표적인 서울시 한옥정책은 2001년 ‘북촌가꾸기사업’과 2008년 ‘한옥선언’이 있었지만 별다른 제도적 기반을 갖지 못한 상태에서 방침에 의한 예산확보와 사업진행이 이루어졌기 때문에 정책 시행의 일관성과 지속성 확보가 어려웠다. 그러나 이제 법적 기반이 마련되어 한옥정책수립에 새로운 탄력을 받게 되었다.

「한옥 등 건축자산법」에서 규정한 한옥정책과 관련된 대표적 사항을 살펴보면 ‘서울시 한옥보전 및 진흥에 관한 조례’에 규정된 한옥밀집지역과 같은 개념인 건축자산진흥구역의 지정, 기반시설 및 마을단위로의 지원, 한옥마을 조성에 대한 지원 등이다. 그동안의 한옥정책이 개별 한옥 보전에 초점이 맞추어진 점에 비하면 이제는 선(線)적에서 좀 더 면(面)적으로 확대된 점이 특이할 만하다.

이제 이러한 제도적인 기반하에서 그동안의 서울시 한옥정책에 대한 평가를 통하여 잘된 점은 지속적으로 추진하고 미흡한 점에 대해서는 문제점을 분석하여 향후 나아가야 할 방향을 논의해 보고자 한다.

앞서 언급하였듯이 서울시의 대표적 한옥정책은 ‘북촌가꾸기사업’과 ‘한옥선언’이다. 앞으로의 한옥정책을 수립하는 데에는 이 두 가지 정책에 대한 평가와 문제점을 분석하여 추진하는 것이 필요할 것이다.

‘북촌가꾸기사업’의 성과와 한계

1990년대 말 북촌지역의 한옥이 급속히 멸실되기 시작하면서 위기를 느낀 주민들이 대책수립을 요구하면서 시작된 ‘북촌가꾸기사업’의 주요 내용은 한옥등록제를 비롯하여 한옥 개 보수비용 지원, 가로환경개선사업 등이다.

‘북촌가꾸기사업’ 이후 가장 큰 변화는 한옥멸실의 감소로 이어졌고 한옥의 개·보수를 통한 한옥의 상태도 크게 향상되었다는 점이다. 아울러 사회적 관심 증가로 한옥의 경제적 가치 또한 큰 폭으로 증가되었다. 북촌가꾸기 정책추진의 근본취지인 북촌한옥 되살리기, 한옥 주거지 경관 보전, 그리고 살기 좋은 북촌 만들기라는 목표에 비추어 볼 때 북촌한옥 되살리기와 살기 좋은 북촌 만들기 측면에서는 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 그러나 북촌이라는 지역 중심의 한옥보전정책이었으며 보전 방식도 한옥 개·보수를 중심으로 하는 소극적인 방식이라는 한계를 보이고 있다.

‘2008 한옥선언’의 성과와 한계

2008년 12월에 발표한 ‘2008 한옥선언’은 2009년부터 시작하여 2018년까지 10년 동안 약 3,700억 원을 들여 4,500동의 한옥을 보전하는 계획으로서 사업추진은 단기(2009~2010), 중기(2011~2014), 장기(2015~2018)로 나누어 진행되는데 현재 중기사업까지 진행된 상태다.

서울연구원 조사결과 2006년 한옥의 수는 2만 2,672동이었으나 2014년에는 1만 1,195동으로 절반 이상이 감소된 것으로 조사되었으며, 동 조사결과를 활용하여 2006년 대비 멸실현황이 기사화*되어 한옥보전 정책에 대한 질책을 받기도 하였다. 그러나 한옥선언 전후로 멸실률을 비교하여 보면 한옥선언 이전에 비해 멸실률은 감소된 것으로 나타나 한옥선언의 효과가 크게 있었음을 알 수 있다.

* ‘8년 새 절반 뚝... 서울시내 한옥이 사라진다’, 동아일보, 2014.7.4.

북촌가꾸기 성과와 한계 종합

평가항목		성과	한계
정책 효과 평가	북촌한옥 되살리기: 한옥의 보존, 재생, 활용	· 한옥멸실을 감소 · 한옥상태의 개선 · 한옥의 경제적 가치 상승 · 국내외 관심증가 · 한옥으로의 전입인구 증가 · 한옥 매각의사 감소	· 한옥수선 형태 획일화 · 한옥 매입 및 활용 어려움 · 주민구성의 변화로 커뮤니티 의식 약화
	한옥주거지 정취 보존	북촌 경관 향상	· 제도적·계획적 장치 부족 · 주거기능과의 마찰 발생 · 상업용도의 침투
	살기 좋은 북촌 만들기	· 주차장, 공원 확충 · 보행환경 개선	· 주민 참여 기회 부족
	공공가치 창출	· 한옥의 가치 상승 · 북촌환경 개선 · 역사문화환경 보존 · 지불의사: 연간 785억 원	
정책 추진 체계 평가	마을만들기 지원행정	· 현장행정의 실시 · 주민신뢰 회복	· 정책 일관성 문제 · 업무체계 혼선
	주민참여 및 민간참여	주민 및 민간참여 확대	· 의사결정과정에 주민참여 미흡
	커뮤니티 거버넌스 형성	· 커뮤니티 거버넌스 형성의 가능성, 잠재력 높음 · 북촌가꾸기, 북촌의 가치, 보존필요성에 대한 지역 내부 인식비율 높음 · 지리적으로 명확한 경계 · 주민들의 높은 참여의지	· 기존커뮤니티응집력약함 · 논의, 합의도달, 협력경험 부족 · 회의체, 토론의 장 부족
한옥 개·보수 평가	한옥 개·보수 질	도시형 한옥의 설계 및 시공기법에 대한 다양한 경험 축적	· 현행 건축법과의 마찰 · 한옥멸실에 대한 대책 전무 · 간편한 공사방식으로 획일화 우려 · 관리체계 미비
의견 청취	주민, 전문가, 방문객 설문조사	주민 66%, 전문가 98% 긍정적 평가	의사결정 과정에 주민참여 미흡
	관련자 의견청취	사업초기 성과 거둠	장기적·지속적 추진 필요

자료: 정석, 「북촌가꾸기 중간평가 연구」, 2005, p.216.

한옥선언 전후 멸실률 비교

(단위 : 동)

구분	2006년	2008년 (한옥선언)	2014년	한옥선언 전후 멸실 현황			
				2006~2008 (한옥선언 이전)		2008~2014 (한옥선언 이후)	
				멸실동수	멸실률	멸실동수	멸실률
서울시 전체	22,672	13,703	11,195	8,969	39.56%	2,508	18.30%
한양도성 안	4,857	3,654	3,380	1,203	24.77%	274	7.50%
한양도성 밖	17,815	10,049	7,815	7,766	43.59%	2,234	22.23%

자료: 민현석, 「서울연구원 정책리포트172」, 2014, p.10. 참고로 재구성

정비사업으로 인한 멸실률 비교

(단위 : 동)

구분	2006~2008			2008~2014		
	서울시 내 멸실한옥	정비구역내 멸실한옥	정비사업으로 인한 멸실률	서울시 내 멸실한옥	정비구역 내 멸실한옥	정비사업으로 인한 멸실률
서울시 전체	8,969	3,382	37.71%	2,508	2,100	83.73%
한양도성 안	1,203	229	19.04%	274	111	40.51%
한양도성 밖	7,766	3,153	40.60%	2,234	1,989	89.03%

자료: 민현석, 「서울연구원 정책리포트172」, 2014, p.11.

하지만 멸실된 한옥의 다수가 정비사업 과정에서 훼손되었다. 2006~2008년 정비사업으로 멸실된 한양도성 밖 한옥의 비중이 40.6%에서 89.0%로 크게 증가하였다.

또한 ‘한옥선언’은 한옥의 보전가치와 개발진행 단계에 따라 차등화된 보전방안을 구상하고 한옥 주거지 관리 및 창신을 위하여 크게 ‘멸실제어책’, ‘보전지원책’, ‘신규조성책’ 등 세 가지의 시책을 마련하였고, 시책의 중요도 및 시급성에 따라 단기와 중·장기로 나누어 단계별 추진전략을 수립하였다. 특기할 만한 점은 한옥보전의 범위가 북촌에서 서울시 전역으로 확대되었으며, 보전방식도 기존의 한옥 개·보수를 중심으로 하는 소극적인 방식에서 한옥마을의 조성을 통하여 신규 한옥을 공급하는 적극적인 방식으로 전환하였다는 점이다.

이를 통하여 ‘한옥선언’ 이후 기존의 북촌지역 1곳 외에 인사동, 돈화문로, 운현궁, 경복궁 서측 지구단위계획구역 등 4곳이 한옥밀집지역으로 추가 지정되었으며, 한옥 개·보수 비용 지원은 최대 6,000만 원의 보조

와 최대 4,000만 원의 용자로 각각 2배씩 상향조정이 되어 단기적으로 상당한 실적을 거두었다. 그러나 한옥이 포함된 재개발예정구역에서의 한옥을 보전하는 계획 수립이나 신규로 한옥마을을 조성하는 사업이 사업추진주체와의 갈등으로 지지부진한 점은 향후 지속적으로 해결해 나가야 할 과제다.

멸실제어책·보전지원책·신규조성책의 세부 내용

멸실제어책	단기	재개발예정구역에서 한옥을 존중하는 개발계획 수립 · 한옥보전을 고려한 공동주택 개발계획수립 · 한옥보전을 위한 광역적 마스터플랜 수립 시범사업 시행
	단기	한옥 재활용 사업 추진 · 재개발구역 내 한옥을 공익시설로 활용 시 공익시설 설치비용 지원 · 재개발구역의 양호한 철거한옥 자재 수거 및 재공급 활용시스템 구축
	단기	한옥멸실제어 관련 법령 정비 · 도시 및 주거환경정비법 및 조례, 건축법
	단기	한옥밀집지역의 재개발예정구역의 구역 변경 또는 해제 · 도시·주거환경정비 기본계획 재정비시 양호한 한옥밀집지역 재개발예정지역 지정 재검토
	단기	한옥지원 대상지 1단계 확대 지정 · 사대문안 궁궐 및 중요문화재 주변 한옥밀집지역 · 지구단위계획구역 : 인사동, 돈화문로, 운현궁 주변, 체부동일대 4개 지역 · 사업 대상지 확대 지원의 근거 마련을 위한 한옥지원조례 개정
보전지원책	단기	한옥개·보수 비용지원 상향 조정 및 다양화 · 지원비 상향, 지원의 정기화
	단기	한옥 보전관리 및 신규조성을 위한 조직 신설 · 골목길환경개선사업, 생활편의시설 설치, 전통문화보전육성사업 추진 등
	단기	한옥 보전관리 및 신규조성을 위한 조직 신설 · 통합확대조직(서울시) 및 건물관리부서 신설(SH공사)
	중·장기	한옥지원 대상지 2,3단계 확대 지정 · 한옥을 활용한 재개발 추진 완료지역 · 한옥 관련 경관사업이 승인된 지역
	단기	한옥단지 신규 조성 시범사업 추진 · 한옥단지+구릉지 순응형 공동주택 시범사업 시행
신규조성책	중·장기	한옥단지 조성 확대 · 대상지 : 성곽 주변 500m 재개발구역, 구릉지, 문화재주변, 택지개발지구 등 · 사업내용 : 재개발구역 내 양호한 철거한옥을 매입 후 대상지에 리모델링 이축, 대상지에 한옥주거지 신규 조성 · 활용방안 : 한옥 Shift, 외국인 및 관광객 한옥체험마을(한옥숙박촌) 등으로 활용 · 사업시행자 : SH공사

자료: 민현석, 「서울시한옥보전·진흥정책의 평가와 개선방향 연구」, 2013, p.71.

2001년 ‘북촌가꾸기사업’과 2008년 ‘한옥선언’을 거쳐 2014년 「한옥 등 건축자산법」의 제정을 계기로 이제 서울시는 한옥정책의 새로운 비전을 제시해야 한다. 이에 따라 앞서 추진했던 한옥정책에서 나타난 문제점과 「한옥 등 건축자산법」에서 규정한 내용 중 중요한 사항을 중심으로 앞으로의 추진방향을 몇 가지 제시해 보고자 한다.

우선 현재 한옥수선 비용지원 범위가 한양도성 내부인 종로구에만 국한되어 있는데, 지원범위를 한양도성 외부지역까지 추가 확대해야 할 것이다. 올해 성북지역에 두 곳을 추가로 지정, 고시하였고 지속적으로 그 범위를 넓히는 계획을 추진하고 있다. 이와 더불어 앞서 설명하였듯이 한양도성 외부지역의 멸실률이 크게 증가하였고 이는 정비사업구역 내의 건축물로서 한옥이 노후도에 포함되는 법령상의 문제에도 기인한 것이므로 관련 법령의 개정과 함께 종합적으로 개선해야 할 필요가 있다.

둘째, 건축자산정보체계를 구축·운영하도록 되어 있는 바, 한옥 등 건축자산에 대한 아카이브를 구축하여야 한다. 아울러 건축물대장상 한옥을 목구조·기와로만 표기하고 한옥임을 표기하지 않고 있어 정확한 한옥 통계를 파악하지 못하고 있는 실정으로, 이에 대한 제도개선 및 시스템 마련이 필요하다.

셋째, 건축자산 전문인력의 양성을 위하여 한옥 유지 및 보수와 관련된 한옥교육이 절실하며, 한옥을 소유하고 있는 건축주나 한옥에 관심이 있는 주민에게도 한옥교육을 위한 체계적이고 지속가능한 지원시스템 도입이 필요하다.

그동안 서울시에서는 한옥보전을 위해 예산지원과 행정제도개선 등 많은 정책을 수립하여 추진해 왔지만 일부 주민들은 아직도 불만이 많다. 한옥위원회의 비용지원 심의에 대한 불만을 비롯하여 한옥 수선비용이 실제 공사하기에는 터무니없이 적어 지원금의 상향조정을 요구하고 있으며, 지구단위계획의 과도한 규제에 의한 재산권 침해 민원 등 아직도 해결해야 할 과제가 적지 않다. 또한 법적 근거가 마련되어 새로운 한옥정책을 추진할 수 있는 운신의 폭이 넓어졌지만 아직도 한옥과 관련한 많은 법제도의 개선이 필요한 실정이다.



성북 한옥밀집지역 예정지

하지만 긍정적인 부분도 있다. 올해 초까지만 해도 매각이 지지부진하던 은평한옥마을 한옥부지가 100% 분양*되었고, 한옥에 대한 호감도가 상승하는 등 한옥을 바라보는 시선 및 인식이 변화되고 있고, 그동안 한옥정책 수립 시 미처 생각하지 못한 방안들이 다양한 경로를 통해 쏟아져 나오고 있다. 서울시는 이러한 변화에 맞춰 한옥붐이 조성될 수 있도록 사람중심의 새로운 한옥정책을 준비하고 있다.

* '2년 2개월만에... 은평한옥마을 '완판'', 한국경제, 2014.12.3.

참고문헌

- 1 정석, 「북촌가꾸기 중간평가연구」, 서울시정개발연구원, 2005.
- 2 (주)코레스엔지니어링, 「한옥주거지 관리 및 조성방향 설정 연구용역」, SH공사, 2008.
- 3 이경아, 「서울시 한옥 보전 및 진흥정책」, 서울시, 2011.
- 4 민현석, 「서울시 한옥보전·진흥정책의 평가와 개선방향연구」, 서울연구원, 2013.
- 5 민현석, 「서울시 도시형한옥의 분포현황 및 한옥 보전·진흥정책의 개선방안」, 서울연구원, 2014.