

# 서울연구원의 축적된 연구결과 기반으로 지난 20년간 서울시 한옥정책·성과 평가

## 서울연구원의 14년간 한옥 관련 연구결과, 서울시 한옥정책 평가하는 ‘바로미터’

『서울시 한옥주거지 실태조사 및 보전방안 연구(2006)』와 『서울시 한옥 보전·진흥정책의 평가와 개선방향(2013)』 연구를 통하여 서울시에 산재하여 있는 도시한옥(이하 한옥)의 수량을 지속적으로 모니터링함으로써 서울시의 한옥정책을 평가하는 바로미터로 활용하였다. 비록 시간적, 재정적인 한계로 각각의 연구마다 연구의 범위에는 조금씩 차이가 있었지만 연구를 거듭하여 진행하면서 한옥에 대한 판단기준이 명료해지고 조사방식도 발전함에 따라 데이터에 대한 신뢰도도 높아지고 있다.

그러나 북촌가꾸기를 계기로 2002년 제정되었던 「서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례」가 지난 2019년 「서울특별시 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 조례(이하 서울시 건축자산 조례)」에 통합되면서 기존 서울시의 한옥정책이 건축자산 진흥정책의 틀 속에서 추진되게 되었다. 이러한 정책적 변화에 따라 한옥의 보전현황을 모니터링하는 연구의 방향도 이에 맞추어 전환되어야 할 필요가 발생하였다.

이번 연구에서는 『서울특별시 한옥 등 건축자산 진흥 시행계획(2017)』에서 제시한 기초조사 매뉴얼에 따라 정해진 양식(한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 시행규칙(이하 건축자산법 시행규칙) 별표 제1호 서식)에 맞추어 조사를 진행하였다. 개개의 한옥에 대한 건축물대장열람과 현장조사결과를 바탕으로 멸실·훼손여부와 관리활용현황을 사진과 함께 기초조사표에 기입하고 건축자산적 가치를 판단하기 위한 문헌조사결과와 전문가 의견을 첨부하였다. 한편 건축연한이 30년 이상인 한옥만을 조사하였던 과거와는 달리 이번 연구에서는 은평 한옥마을을 포함한 최근에 지어진 신규 한옥도 모두 포함하여 조사하였다.

## 2014~2020년 서울시 한옥 연간 감소율은 4.5%로 단독주택(5.8~7.9%)보다 낮아

「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률(이하 한옥 등 건축자산법)」 제2조 제2항에서 한옥은 주요 구조가 기둥·보 및 한식지붕틀로 된 목구조로서 우리나라 전통양식이 반영된 건축물 및 그 부속 건축물로 정의하였다. 이에 따라 ①주요 부재의 재료(목구조), ②기둥, 보, 도리, 인방, 대공, 서까

래 등의 결구방식, ③한식기와, 겹처마, 딱지소로, 한식대문 등 한옥의 의장요소 채용 등을 기준으로 한옥을 선별, 발굴하였다. 이때 보전이 불가능할 정도로 훼손된 한옥과 문화재로 지정되어 보호를 받고 있는 한옥 건축물(단, 한옥정책의 범위 안에서 공공한옥으로 지정·관리되고 있는 백인제 가옥(서울시 민속문화재 제22호), 홍건익 가옥(서울시 민속문화재 제33호), 배림 가옥(등록문화재 제85호)은 제외)은 한옥수량에서 제외하였다.

2020년 3월 현재, 서울시 한옥은 한양도성 내부지역에 2,874채, 한양도성 외부지역(중부권)에 5,302채, 한양도성 외부지역(강북강북권)에 410채 등 총 8,586채가 남아있는 것으로 조사되었다. 2006~2014년 서울시 한옥은 매년 평균 6.01%가 감소한 것으로 나타난 반면 2014~2020년 한옥의 연평균 감소율은 4.51%로 나타났다. 이는 2016~2018년 서울시 단독주택의 연간 멸실률인 5.8~7.9% (KOSIS)보다 현저하게 낮은 수치이다. 특히 2014~2020년 한양도성 내부지역 한옥의 연평균 감소율이 2.50%인 것에 비하여 한양도성 외부지역(중부권)의 경우 5.97%로 나타나 한양도성 내부지역 대비 한양도성 외부지역(중부권)의 연평균 감소율이 높은 것으로 조사되었다.

[표 1] 지역별 한옥의 분포현황 및 변화추이(2006, 2014, 2020)

(단위: 채, %)

지역	한옥 현황			연평균 감소율*		지역별 한옥의 비중		
	2006	2014	2020	2006-14	2014-20	2006	2014	2020
서울시	22,672	11,776	8,586	6.01%	4.51%	100.00%	100.00%	100.00%
한양도성 내부	4,857	3,380	2,874	3.80%	2.50%	21.42%	28.70%	33.47%
한양도성 외부 (중부권)	17,815	8,263	5,302	6.70%	5.97%	78.58%	70.17%	61.75%
한양도성 외부 (강북·강남권)	-	133	410	-	-	-	1.13%	4.78%

\* 한양도성 외부지역(강북·강남권)의 경우, 2014년과 2020년 한옥전수조사방법의 차이로 변화추이분석은 생략

## 지난 6년간 사라진 한옥의 81%, 대규모 정비사업 아닌 필지단위 개발이 원인

2014~2020년 멸실된 한옥 가운데 대규모 개발사업으로 사라진 한옥의 수량은 713채로, 전체 멸실 한옥 3,655채의 19.50%를 차지하였다. 반면, 2014~2020년 소규모 필지단위의 개발행위로 멸실된 한옥의 수량은 2,942채로 전체 멸실 한옥의 80.50%를 차지한 것으로 조사되었다.

한양도성 내부지역보다는 외부지역(중부권)에서 2014~2020년 대규모 개발사업으로 인하여 멸실된 한옥의 비율이 높았다. 2030 서울도시기본계획(2014)에서 도심으로 지정되어 있는 한양도성 내부지역에서는 대부분 도시환경정비사업을 통하여 14채의 한옥이 사라졌으며, 이는 한양도성 내부지역에서 멸실된 한옥 670채의 2.09%에 해당하는 수치이다. 서울의 배후 주거지로 개발되었던 외부지역(중부권)에서는 주택재개발사업으로 멸실된 한옥이 443채(14.84%)로 가장 많았다.

그러나 2014~2020년 사라진 한옥의 대부분은 한양도성 내부·외부지역(중부권) 모두 대규모 개발 사업보다는 소규모 필지단위의 개발행위로 멸실되었으며, 그 수량은 각각 656채, 2,286채에 달한다. 또한, 소규모 필지단위 개발로 멸실된 한옥의 비율은 한양도성 내부지역에서 동일 기간 멸실된 한옥의 97.91%, 한양도성 외부지역(중부권)에서는 76.58%를 차지한다.

[표 2] 지역별 멸실 한옥의 분포현황(2014~2020)

(단위: 채, %)

지역	대규모단위 개발				개별단위 개발	지역별 멸실한옥 총 수량
	도시환경 정비사업구역	주택재개발 사업구역	주택재건축 사업	주거환경 개선사업구역	일반지역 개발	
서울시	264 (7.22)	443 (12.12)	6 (0.16)	- (-)	2,942 (80.50)	3,655 (100.00)
한양도성 내부	14 (2.09)	- (-)	- (-)	- (-)	656 (97.91)	670 (100.00)
한양도성 외부 (중부권)	250 (8.38)	443 (14.84)	6 (0.20)	- (-)	2,286 (76.58)	2,985 (100.00)
한양도성 외부* (강북·강남권)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)

\* 한양도성 외부지역(강북·강남권)의 경우, 2014년과 2020년 한옥전수조사방법의 차이로 멸실 현황 분석은 생략

## 지난 20년간 서울시 한옥지원정책 범위 계속 확대 … 지원내용도 다양화·세분화

북촌 가꾸기를 시작으로 지난 20년간 서울시의 지속적인 노력에 힘입어 서울시의 정책적 보호를 받는 한옥밀집지역(현재는 건축자산 진흥구역으로 변경·지정)이 한양도성 내부지역을 넘어 그 주변지역으로 점차 확대되었다. 또한 스스로 한옥을 지키고자 하는 지역주민의 수도 한옥등록 건수의 증가추이를 통하여 확인할 수 있었다. 특히 한옥밀집지역 이외의 지역에서 한옥등록이 꾸준히 증가하고 있어 한옥 보전에 대한 시민들이 인식이 크게 개선되고 있음을 파악할 수 있었다.

한편 한옥의 보전·진흥을 위한 서울시의 지원방식도 기존의 한옥 내·외부수선, 부분수선, 한옥 신축에 한정하여 보조금과 융자금을 지원하는 방식에서 한옥상당, 현장점검, 소규모 수선지원, 노후 전기배선 교체 등 한옥의 관리상태에 따라 다양화, 세분화되고 있다. 특히 서울시가 한옥에 거주하면서 발생하는 시민들의 불편사항을 접수하고 직접 현장을 방문하여 문제점을 진단, 적절한 수선방안과 지원프로그램을 안내하여 줌으로써 행정에 대한 시민들의 신뢰를 확보하는 동시에 보수 지연으로 인한 한옥의 멸실·훼손, 안전사고의 위험 등을 사전에 예방할 수 있게 되었다.

그러나 멸실·훼손의 위기에 처해 있는 한옥을 적극적으로 보호하고 서울시민이 한옥의 장점을 몸소 체험함으로써 한옥살이에 대한 관심을 유도하기 위하여 서울시·서울주택공사가 직접 매입·운영하고 있는 공공한옥이 북촌과 경복궁 서측지역에만 한정되어 있어 한양도성 외부지역으로 확대·시행이 요구되는 상황이다. 특히 한양도성 외부지역의 경우, 한양도성 내부지역에 비하여 남아

있는 한옥의 수량이 적고 보존상태도 양호하지 못하여 크고 작은 개발로 없어진 사례가 많아 향후 사라질 위기에 처할 우려 또한 높은 실정이다.

한편 한옥을 설계, 시공한 장인의 노력을 격려하고 해당 한옥 거주자의 긍지를 높이고자 2016년부터 시행하고 있는 서울우수한옥 인증제도는 심사기준이 너무 주거용도의 전통한옥에만 맞추어져 있어 다원화되고 있는 현대생활의 요구를 반영한 새로운 용도와 디자인의 한옥에 대해서는 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 기존 주거용도의 전통한옥을 카페나 음식점, 쇼룸, 회의실, 병원 등 생활의 필요에 따라 적합한 디자인으로 변형하여 활용하고 있는 소위 생활한옥이나 전통한옥을 현대적으로 재해석한 현대한옥의 경우, 저명한 기관으로부터 건축상을 수상하는 등 건축 디자인적으로 우수성을 인정받았다고 하여도 전통한옥의 기준에 벗어나는 시도 등으로 인하여 우수한옥으로 선정되지 못하는 사례가 발생하고 있다. 따라서 이들 한옥을 수용할 수 있는 새로운 평가기준의 마련이 시급한 실정이다.

### 마을공동체 내실화, 온라인 플랫폼 활용 등으로 한옥문화의 지속 발굴·진흥 필요

서울시 한옥 보전·진흥정책의 시행으로 점차 한옥과 한옥밀집지역의 물리적 환경이 개선되면서 서울시의 정책적 관심이 단순히 한옥 거주민의 거주공간을 보호하는 것에서 지역주민과 함께 전통적인 마을을 복원하고 서울시민의 삶이 담긴 한옥의 문화적 가치를 서울시민과 공유하는 방향으로 발전하고 있다. 이에 따라 한옥마을 지역주민을 위한 마을 공동체 지원사업과 서울시민을 대상으로 한 다양한 홍보·교육 프로그램이 마련되었다.

2012년부터 지속적으로 서울시가 한옥마을을 대상으로 다양한 공동체 활동을 지원한 결과, 지역주민과 한옥마을의 장소적 가치를 공유하고 고유한 지역문화를 육성할 수 있었다. 사업초기에는 한옥마을의 역사적 가치를 발굴하고 지역주민에게 전달하기 위한 아카이브/스토리텔링 사업과 주민워크숍이 주로 이루어졌지만 시간이 지나면서 점차 지역주민이 직접 참여하여 마을의 문화적 가치를 체험하고 생산하는 형태의 문화 공동체 활동으로 발전하였다.

그러나 마을 공동체 사업에 지원한 주체가 전문가가 아닌 마을주민이었기 때문에 사업 결과물에 부족한 점이 많았고 기존 사업의 결과물과 노하우를 공유할 수 있는 기회가 없어 사업내용을 심화·발전하는 데 어려움도 있었다. 또한 마을 공동체 활동이 1회성 이벤트로 끝나기보다는 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 지역의 젊은 활동가를 발굴하고 육성하는 일도 해결되어야 할 문제점으로 남았다. 이러한 여러 문제점을 해소하기 위해서는 지금까지 추진되었던 다양한 마을 공동체 활동 가운데 성공사례를 발굴하고 이를 마을주민과 공유하는 일이 필요하다. 이때 시간적, 공간적 제약으로 참여자 간의 피로감이 생기기 쉬운 직접적인 대면접촉보다는 서울시가 이미 구축해 놓은 온라인 플랫폼을 적극 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편 서울의 전통적인 거주공간으로서 한옥에 담긴 문화를 서울시민과 향유하기 위하여 2016년부터 한옥지원센터에서 매년 시민한옥학교를 운영하고 있다. 한옥건축교실, 한옥살이교실, 한옥소목교실, 한옥캠프 등 프로그램별로 특성화하여 우리나라 고유의 건축문화, 주거문화로서 한옥의 가치를 서울시민과 공유하였다.

현재 시민한옥학교에 대한 시민들의 호응은 높은 편이다. 한옥의 건축적 가치나 삶으로서의 가치 등 세분화된 주제로 전문적으로 공부할 수 있는 기회가 부족한 상황에서 서울시가 운영하는 시민한옥학교가 시민들의 신뢰를 얻었기 때문이다. 그러나 현재까지는 오프라인으로만 운영되고 있어 시민들의 자유로운 참여가 제한되어 있는 실정이다. 높은 수준의 프로그램을 지속적으로 확보해 나가는 것도 중요한 문제이지만 보다 많은 시민들과 공유할 수 있도록 유튜브 등과 같은 온라인 플랫폼에 관련 프로그램을 게재하는 방안도 검토할 필요가 있다.

### 서울시 한옥자료, 서울연구원의 근현대 문화유산 DB시스템 활용한 관리 기대

서울연구원은 도시한옥을 시작으로 미래유산, 건축자산 등 서울시에 산재한 다양한 근현대 문화유산을 발굴하고 이에 대한 기초조사를 지속적으로 수행해오고 있다. 2018년에는 건축자산 DB관리 시스템을 구축하여 보다 체계적으로 다양한 문화유산에 대한 자료조사·입력, 관리·분석이 용이하게 되었다. 근현대 문화유산에 대한 조사 매뉴얼도 2015년에 마련되어 비교적 일관된 조사기준에 따라 조사가 추진되고 있어 자료의 통합적인 활용을 위한 기반도 어느 정도 형성되어 있다.

무엇보다도 건축자산 DB관리 시스템이 웹기반의 개방형 플랫폼으로 구축되어 있어 올해 코로나 사태로 인한 사회적 거리두기에도 불구하고 기초조사원과 실무위원 등이 시간과 장소에 구애받지 않고 한옥 관련 자료를 업로드하고 활용하는 데 어려움이 발생하지는 않았다. 하지만 현행 건축자산 DB관리 시스템은 연구 프로젝트 단위로 한시적으로 구축된 시스템으로 지속적인 데이터 관리를 위해서는 별도의 시스템 구축이 필요한 상황이며 서울시 소재 한옥에 대한 조사자료의 양이 점차 방대해지면서 DB관리 시스템에도 과부하가 걸리고 있는 실정이다.

따라서 이번 연구에서 마련한 한옥 관련 DB를 비롯하여 서울연구원에 축적해오고 있는 근현대 문화유산에 관한 자료를 종합적으로 관리할 수 있는 별도의 근현대 문화유산 DB관리 시스템 구축이 필요한 실정이다. 단기적으로는 서울시와도 자료공유를 통하여 학술연구뿐만 아니라 서울시 관련 정책의 입안과 진단 등을 위한 기초자료로 활용할 수 있도록 기반을 마련할 필요가 있다. 한편 일부 조사자료의 대시민 공개를 통하여 서울시 한옥을 포함한 근현대 문화유산에 대한 시민의 관심을 높이고 자발적인 문화유산의 보전관리에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

[표 3] 근현대 문화유산 DB관리 시스템의 기본구조(제안)

**[행정지원서비스]**

- 건축자산, 미래유산, 도시한옥 등에 대한 자료를 통합적으로 관리할 수 있는 DB관리 시스템을 구축
- 공공API(또는 외부 API(ex. 로드뷰, 배경지도, 항공지도))를 활용하여 위치정보를 기반으로 서비스 제공

**[학술연구서비스]**

- 서울시 자료인 지형도, 도시관리계획(정비사업구역 포함), 매장문화재, 옛길(물길)지도, 성곽, 문화유산분포지도, 과거 서울시 항공사진(V-WORLD활용도 검토), 지상·지하공간의 보행네트워크(보행로, 횡단보도, 지하보도 등), 역사문화표석현황자료(역사문화재과) 등과 연계
- 연구원 내부자료(빈집 분포자료, 공공부지 관련연구 등)와의 연동 가능성 고려
- 관련 홈페이지(문화재청, 서울역사박물관, 서울역사편찬원, tbs '시간을 품다' 등) 연동
- 일부 문화유산에 대해서는 3D이미지 스캐닝(대선제분) 실시

**[정책홍보서비스]**

- 건축자산, 미래유산, 도시한옥, 등록문화재 등 문화유산 보전 정책에 대한 홍보서비스
- 지도상에 표기된 문화유산에 대한 간략한 소개
- 건축자산, 미래유산, 도시한옥 등 분포 현황, 지역별 특징 등에 대한 정보를 제공하는 인포그래픽 작성
- 서울연구원에서 제공하는 “사진으로 본 서울”과 연동, 주요 우수건축자산의 관리현황을 시계열단위로 기록
- 시민제보나 구정연구단을 활용한 문화유산의 지속적인 멸실·훼손여부 파악
- 시민추천을 통한 건축자산 등 문화유산의 지속적인 발굴
- 근현대 문화유산을 체험하는 도보관광코스(감성서울, 3.1운동, 인권, 문학지도 등) 제공

