

## 북촌 가꾸기 중간평가와 정책제언

- |                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| 1. 북촌 가꾸기 중간평가의 필요성      | 3. 북촌 가꾸기 부문별 평가      |
| 2. 북촌 가꾸기 5년의 성과와 주요 변화들 | 4. 정책제언 : 앞으로의 북촌 가꾸기 |

### 1. 북촌 가꾸기 중간평가의 필요성

#### ○ 북촌 가꾸기란?

- 경복궁과 창덕궁 사이의 정취 있는 도심 한옥마을 북촌을 지키고 가꾸려는 서울시의 새로운 정책실험이 2001년부터 시작되어 시행 5년째를 맞고 있음.
- 1980년대의 강제적 한옥보전 규제와 주민반발, 1990년대의 규제완화에 따른 한옥멸실과 난개발의 악순환을 경험했던 주민들이 1999년 서울시에 북촌 가꾸기를 요구하였고, 서울시는 서울시정개발연구원의 정책연구<sup>1)</sup>를 토대로 2000년 10월 새로운 북촌 가꾸기 정책을 세워 2001년부터 시행중임.
- 북촌 가꾸기는 주민의 자율의사에 따른 한옥등록과 서울시의 개보수 비용지원, 서울시의 한옥매입과 활용, 북촌의 거주환경 개선을 위한 환경정비사업 시행을 주요 내용으로 하고, 주민이 스스로 한옥과 마을을 지키고 가꾸며 행정이 이를 돕는다는 측면에서 “마을 만들기” 방식, “거버넌스(governance)” 방식으로 진행되고 있음.

#### ○ 북촌 가꾸기 중간평가의 필요성

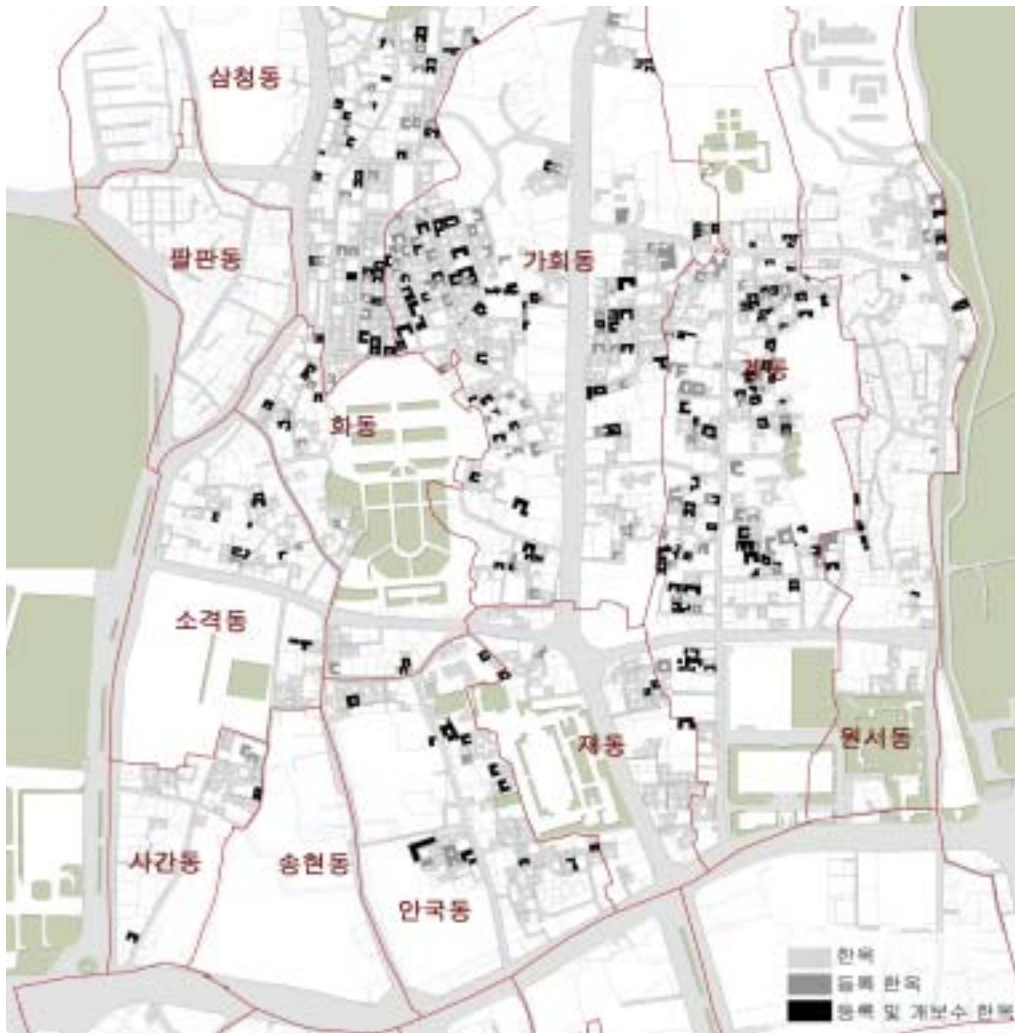
- 북촌 가꾸기 시행 5년째를 맞아 그동안의 성과와 문제점에 대한 중간점검이 필요함.
- 2001년부터 2006년까지 한시사업으로 시행중인 북촌 가꾸기를 2007년 이후에도 지속할 것인지에 대한 정책적 판단을 위해서도 객관적 평가가 필요함.
- 또한 중간평가 결과는 향후 중장기적 관점의 북촌정책 수립을 위한 기초자료 및 근거로 활용될 것임.

1) 정석, 2000, 「마을단위 도시계획 실현 기본방향 (II) : 북촌가꾸기 사례연구」, 서울시정개발연구원.

## 2. 북촌 가꾸기 5년의 성과와 주요 변화들

### ○ 한옥등록과 개보수

- 2001년 7월초부터 시행된 한옥등록제에 따라 2005년 11월까지 총 912동의 북촌한옥 가운데 353동(38%)의 한옥이 주민의 자율의사에 따라 등록되었고, 이 가운데 230동 한옥의 개보수가 완료됨.
- 서울시는 북촌한옥자문위원회의 개보수 심의를 거쳐 외관 개보수에 대한 보조(최대 3천만원) 313건, 내부 개보수에 대한 용자(최대 2천만원) 191건 등 총 504건에 대해 126억원의 개보수 비용을 지원함.



[그림 1] 한옥등록 및 개보수 현황



[그림 2] 개보수된 한옥(전후 비교)



○ 한옥매입과 활용

- 서울시는 북촌의 한옥 또는 비한옥을 전략적으로 매입하여 문화공간과 주민편의시설 등으로 활용하고 있음.
- 2005년까지 112억원을 들여 한옥 20동과 비한옥 8동을 매입하였고, 개보수된 한옥은 북촌 문화센터, 한옥체험관(3개소), 전통공방(4개소), 박물관(2개소)으로 활용되고 있음.



북촌문화센터(계동 105번지)

서울게스트하우스(계동 135-1번지)

북촌게스트하우스(계동 72번지)

우리집게스트하우스(계동 104-3번지)

연장죽장전시관(원서동 41번지)

가회박물관(가회동 11-103번지)

[그림 3] 매입한옥의 활용

○ 환경정비사업 시행

- 북촌을 살기 좋고 정취 있는 도심주거지로 가꾸기 위해 대표적 한옥밀집지역내 골목길부터 단계적으로 가로환경정비사업이 시행중임.
- 1단계로 가회동 31번지와 가회동 11번지의 골목길 바닥포장 개선 및 전신주 지중화공사가 2003년 12월에 완공되었고, 2005년에는 계동길과 북촌길 정비사업이 완료되었으며, 화동길과 풍문여고길 등 나머지 구간도 단계적으로 정비사업이 진행중임.



[그림 4] 환경정비사업 시행 전(상)·후(하) 모습(가회동 31번지 골목길)

○ 북촌의 변화

- 북촌 가꾸기 시행 이후 북촌지역내 한옥의 부동산 거래와 주민전입이 증가하여 주민구성에도 변화가 있음. 한옥 매수자의 한옥등록률이 비교적 높아 한옥의 가치를 인식하는 사람들로 주민구성이 변화하는 긍정적 측면을 보이고 있으나, 일부 매수자는 북촌에 거주하지 않는 경우도 있어 부정적 영향도 우려됨.
- 북촌 주민들의 행정에 대한 불신도 크게 감소하였고, 한옥생활과 북촌지역에 대한 주민만족도 역시 2000년에 비해 크게 향상됨. 2000년 설문조사 당시 한옥 매각의사를 밝힌 주민이 46%였으나 2005년도에는 27%로 감소하였고, 북촌을 매력 있는 거주지라고 응답한 주민이 66%에 달함.
- 주민단체인 한사모(한옥을 사랑하는 주민들 모임)와 시민단체인 도시연대가 주최하는 북촌 문화의 날 행사가 매년 열리고, 북촌문화포럼을 비롯한 민간단체들의 활동이 확산되는 등 주민단체와 시민단체의 북촌 가꾸기 참여가 더욱 활발해지고 있음.



[그림 5] 한사모의 주요활동



- 북촌의 한옥이 더 이상 급속히 멸실되지 않고, 상태 또한 향상되고 있는 것도 북촌 가꾸기 시행에 따른 중요한 변화로 지적됨. 1985년 이후 매년 평균 40채씩 멸실되던 한옥의 멸실 추세가 크게 줄었고, 많은 한옥이 개보수됨에 따라 상태가 양호한 한옥의 비율도 2000년의 25%에서 2005년에는 43%로 증가함. 한옥의 경제적 가치 또한 2000년 당시 평당 500만원 내외보다 2배 이상 상승하여 현재 평당 1천만원 이상의 가격으로 거래되고 있는 것으로 조사됨.
- 북촌 가꾸기 이후 북촌에 대한 사회적 관심도 크게 증가하여 북촌의 변화와 한옥의 가치를 재평가하는 국내외 언론보도 사례가 늘고 있으며, 북촌을 찾는 국내외 방문객의 수도 늘고 있음.

### 3. 북촌 가꾸기 부문별 평가

#### ○ 정책의 효과 및 추진체계 평가

- 북촌 가꾸기는 당초 한옥의 멸실을 방지하고 되살리며, 북촌을 살기 좋은 도심주거지로 가꾸는 것을 중요한 정책목표로 삼았고, 이를 시행하는 방식에 있어서 1980년대와 같은 강제적 규제가 아닌 주민의 자율의사를 존중하고 행정이 적극적으로 지원하는 새로운 접근방법을 택했다는 점에서 전례 없던 정책실험이라 할 수 있음.
- 시행 5년째를 맞아 북촌 가꾸기 실험은 성공적인 정착단계에 들어서고 있음. 특히, 한옥의 멸실이 크게 줄고, 많은 한옥이 개보수되어 상태가 개선되었으며, 환경정비사업의 시행과 매입한옥 활용으로 공공문화시설이 확충됨에 따라 북촌의 전반적인 지역가치와 한옥의 경제적 가치가 상승되는 등 의도했던 정책목표를 성공적으로 달성한 것으로 판단됨.
- 북촌 가꾸기를 시작하던 초기에 북촌에 현장사무소를 개설하고 한옥등록 및 개보수 지원 업무 등의 행정서비스를 현장에서 직접 제공했던 점과, 주민단체와 시민단체들이 북촌 가꾸기에 적극적으로 참여하고 역할을 담당했던 점도 마을 만들기 또는 거버넌스 방식의 새로운 정책실험을 뿌리내리는 데 기여했던 것으로 판단됨.
- 그러나 시행과정에서 업무분장의 변경으로 현장행정이 약화되고, 환경정비사업의 계획수립 및 시행과정에서 주민참여가 미흡했던 점, 주민들이 참여하는 공식적인 의사결정 기구가 없다는 점과 주민조직의 대표성 문제 등은 앞으로 개선과 보완이 요구됨.

○ 한옥 개보수 평가<sup>2)</sup>

- 230여동의 개보수된 한옥에 대한 평가 결과, 전반적으로 볼 때 북촌 한옥이 지니는 고유한 특성을 유지하면서도 편리한 현대생활을 영위할 수 있도록 설계 및 시공방식이 다양하게 시도되고 있고, 개개 한옥의 상태 개선뿐만 아니라 골목길의 경관이 제 모습을 되찾고 한옥이 모여 형성하는 가로경관이 개선되는 등의 긍정적 성과를 거둔 것으로 평가됨.
- 그러나 개보수 과정에서 몇 가지 문제점도 노출되고 있음. 한옥의 외관이 획일화되는 경향이 있고, 개보수 지원금에 맞추어 간편하게 시공한 결과 한옥 개보수의 품질이 저하되는 경우도 있음. 또한 공사업체별로 수준의 편차가 있고, 시공과정에 대한 관리감독이 어려워 시공품질이 저하되는 경우와, 현행법제가 한옥의 특수성을 배려하지 못하여 불가피하게 발생하는 문제들도 있음.
- 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 현재의 한옥개보수기준을 보완하여 개보수심의기준 및 개보수매뉴얼 등으로 활용하고, 개보수 시공과정에 대한 현장관리 및 감독을 개선하는 등의 개보수 관리체계 개선이 필요함.

○ 주민 및 관계자 의견

- 2005년 8월 22일부터 9월 2일까지 10일간 북촌주민 209명, 내국인 112명과 외국인 58명을 포함한 방문객 170명, 전문가 45명 등 총 424명을 대상으로 북촌 가꾸기에 대한 의견을 묻는 설문조사를 시행함.
- 설문조사결과, 주민의 60%와 전문가의 91%가 북촌 가꾸기의 내용을 알고 있고, 북촌 가꾸기의 효과에 대해서도 주민의 68%와 전문가의 95%가 긍정적 평가를 내리고 있으며, 방문객들도 북촌방문 이후 북촌이 전통주거지, 전통문화 체험장소, 역사문화자원이 풍부한 지역이라는 인식이 강화된 것으로 응답하는 등 북촌의 가치 및 북촌 가꾸기 정책에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타남.
- 설문조사와는 별도로 북촌 가꾸기 업무를 담당했던 전현직 공무원, 지역주민단체, 시민단체, 매입한옥 임대운영자, 한옥개보수 참여업체, 정부기관의 관계자를 대상으로 북촌 가꾸기에 대한 의견을 수렴함.
- 전현직 담당공무원들은 현장행정의 지속과 한옥관련 법제도 개선 필요성을 제기하였고, 주민단체 및 시민단체에서는 한옥 개보수에 대한 지원을 늘리고 주민참여를 더욱 확대할

---

2) 북촌 한옥의 개보수 과정 및 결과에 대한 평가는 서울시립대 도시과학연구원에서 수행하였음.



것을 요구함. 매입한옥 임대운영자들은 임대료의 감액 및 납부방식 개선, 임대한옥 관련 업무창구의 일원화를 요구하였고, 한옥 개보수업체에서는 한옥공사 관련 법제도 개선, 한옥 자재 확보 지원, 한옥시공업체 풀(pool)제 도입 등을 건의함. 문화관광부, 건설교통부, 문화재청 등 관련 중앙부처 관계자들도 대부분 북촌의 지역가치와 북촌 가꾸기의 중요성에 대해 공감하였고, 제도개선 및 국가차원의 재정지원 등에 대해 향후 함께 협의하고 노력할 것을 합의함.

#### 4. 정책제언 : 앞으로의 북촌 가꾸기

##### ○ 북촌 가꾸기 지속 및 중장기 정책 수립

- 현재 북촌 전체한옥의 약 40%가 등록되었고, 개보수가 완료된 한옥은 전체 한옥의 4분의 1 정도이므로, 향후에도 주민의 자율의사에 따른 한옥등록과 서울시의 한옥개보수 비용 지원은 지속되어야 함.
- 한옥 또는 비한옥의 전략적 매입과 활용 역시 지속될 필요가 있음. 특히 한옥밀집지역의 경관회복을 위해 밀집지역내 비한옥 매입을 우선적으로 추진할 필요가 있음. 매입한 비한옥은 철거후 한옥으로 신축하여 골목길의 연속된 한옥경관을 회복하고 주거용으로 임대하거나 주민편의시설로 활용함.
- 가로환경정비사업은 물리적 환경개선사업 차원에서 벗어나 주민이 참여하는 골목길 가꾸기 방식으로 전환하여 지속할 필요가 있음. 이를 위해 골목길 단위로 주민모임 구성 및 협의과정을 지원하고, 주민합의에 이른 골목길부터 우선적으로 사업을 진행할 것을 제안함.
- 또한 앞으로 북촌 가꾸기를 일관되고 지속적으로 추진하기 위해서는 백년대계(百年大計)의 장기적 관점에서 북촌 중장기 정책을 세워야 함. 여기에는 북촌의 역사문화적 가치 규명, 장기비전 정립, 북촌 관리의 기본원칙과 장단기 실천과제 및 실천전략 등이 제시되어야 할 것임.

##### ○ 북촌 경관관리를 위한 제도적 장치 마련

- 현재의 북촌 가꾸기는 규제보다는 지원과 유도 위주로 진행되고 있어 북촌지역의 체계적인 경관관리를 위한 제도적 장치가 미흡하므로, 양궁 사이에 위치한 북촌 전역의 역사경관 보호를 비롯해 한옥밀집지역의 경관보호를 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있음.

- 북촌지역은 현재 대부분 역사문화미관지구(4층 이하)로 지정되어 있어 저층경관 유지를 위한 최소한의 제도적 장치가 마련되어 있으나, 기무사 부지, 미대사관 숙소, 현대 사옥 등 일부 대규모 부지들이 배제되어 있으므로 역사문화미관지구를 이들 지역까지 포함하여 확대 지정함으로써 높이에 관한 일관된 관리장치를 갖추어야 함.
  - 현재 유보지역으로 남아 있는 북촌지역의 일반주거지역 종세분화 결정도 조속히 북촌지역 전체를 제1종 일반주거지역으로 재조정하는 방향으로 결정해야 함. 한옥밀집지역을 제외한 여타지역을 제2종으로 지정할 경우 현재의 높이관리기준을 넘어서는 고층개발이 가능해져 북촌전역의 저층경관 유지가 곤란해질 것임.
  - 한옥밀집지역의 경우 더욱 강화된 높이관리 및 세심한 경관관리가 필요하므로, 건물의 층수와 한옥외관에 대한 상세한 경관 가이드라인을 비롯해, 한옥의 임의철거 방지, 상업용도의 침투 금지 등에 관한 건축기준을 마련해야 함. 이를 위해서는 주민합의를 전제로 건축협정 또는 경관협정 등의 주민협정을 체결하여 관리하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단되고, 대안으로서는 서울시 도시계획조례에 도입되어 있는 '사적건축물 보전지구'의 지정방안을 검토할 수 있음.
  - 북촌전역의 경관을 체계적으로 관리하고 개별 건축행위를 상세히 제어하기 위해서는 지구단위계획을 수립하는 것이 근본적인 대책이 될 것임. 지구단위계획 수립을 통해 향후 개발 움직임이 있는 대규모 부지들에 대한 개발방향과 가이드라인을 마련하고, 북촌의 각 지역별 특성에 맞는 상세한 건축기준과 지침 등을 마련할 수 있을 것임.
- 한옥 개보수의 문제점 개선
- 2001년에 만들어진 현행 한옥 개보수기준의 보완이 필요하므로, 개개 한옥의 외관 및 내부에 관한 개보수기준뿐만 아니라 주변 한옥과의 조화 및 골목길 경관에 대한 고려, 한옥의 구성체계, 부착시설물 등에 관한 기준이 추가된 한옥개보수기준을 마련해야 함.
  - 한옥 개보수기준은 한옥자문위원회의 개보수심의회 체크리스트로 활용될 수 있고, 이것을 바탕으로 별도의 한옥수선 매뉴얼 또는 시방서를 작성하여 한옥설계 및 시공업체들의 이해를 높일 필요가 있음.
  - 한옥 개보수 관리체계의 개선이 필요하므로 한옥의 설계 및 시공에 밝은 전문인력을 배치하고 상담, 자문 및 현장관리 등을 강화할 필요가 있으며, 소규모 공사에 대한 직접 지원과 매입한옥의 유지관리를 위해 서울시가 직접 소규모 공사팀을 운영할 필요가 있음. 공사팀은 서울시에서 직접 운영하는 방안과 우수업체를 선정하여 일정기간 공공건축가(public architect)의 역할을 부여하는 방안을 고려할 수 있음.

○ 추진체계 정비

- 현재 서울시의 북촌 가꾸기 추진체계는 주택국, 문화국, SH공사, 종로구 등으로 업무가 분산되어 있어 주민에게 불편과 혼선을 주고 현장행정의 약화를 초래하는 원인으로 작용하고 있으므로 단기적으로는 행정업무의 통합 및 일원화가 필요하고 중장기적으로는 별도의 북촌 가꾸기 전담조직의 구성이 필요함.
- 단기적으로는 현재 분산된 업무체계를 한옥등록 및 개보수 지원업무를 담당하는 주택국을 중심으로 통합하고, 북촌 가꾸기 사업을 전담하는 별도의 조직(가칭 북촌사업소)을 서울시의 행정조직내 또는 산하기관에 신설할 필요가 있음.
- 장기적으로는 주민대표와 행정, 전문가 등이 함께 참여하는 민관협력형 관리조직(가칭 북촌재단)을 구성하여 자체적으로 지역관리기금을 모금하여 운영하고, 사업을 자체적으로 추진하도록 이양할 필요가 있음.

○ 법제도 개선

- 현행 건축법 및 주차장법은 한옥에 대한 배려가 미흡하여 한옥의 신축 또는 개보수 과정에서 현행 법령과 불가피하게 상충되는 경우가 발생함. 따라서 건축법 등 관련법령 내에 한옥에 대한 특례규정을 두거나 별도의 한옥건축법을 제정하는 등의 법제 개선이 필요함. 또한 한옥과 근대건축물 등의 임의철거를 방지할 수 있도록 한옥철거허가제의 도입이 필요함.
- 현재의 북촌 가꾸기는 별도의 법제도적 기반을 갖지 못한 상태에서 시장방침에 근거하여 예산확보 및 사업진행이 이루어지고 있어 정책의 일관성 유지가 어렵고 법정분쟁 발생시에도 어려움이 있으므로, 국가차원의 상위법에 북촌의 보전과 지원에 관한 법제도적 근거를 마련해 둘 필요가 있음.
- 이를 위해서는 문화재보호법을 개정하여 북촌과 같은 지역단위의 역사문화환경을 생활문화재로 지정하여 보호하고 지원하게 하는 방안, 또는 고도보존법에 근거하여 서울의 사대문안을 고도(古都)로 지정하고 북촌을 이 법에서 규정하는 역사문화환경지구로 지정하는 방안, 또는 현재 입법과정에 있는 경관법내에 역사문화경관 보전과 지원에 관한 근거를 마련하는 방안 등을 고려할 수 있음.

정석 | 서울시정개발연구원 연구위원  
02-2149-1048  
[jerome@sdi.re.kr](mailto:jerome@sdi.re.kr)