

일본 건축협정제도의 운영과 마을만들기

원세웅
청주대학교
건축공학과 교수

상점가에서 주택단지로 확대된 건축협정제도

일본의 건축협정제도는 1951년에 건축기준법의 제정과 함께 도입되었지만, 최초에 허가된 것은 1958년 누마쓰시 혼도오리상점가(沼津市本通商店街)이다. 이어서 1958년 요코하마시 후쿠토미쓰상점가(横浜市福富通商店街)에 인가되는 등 협정제도를 먼저 적용한 곳은 상점가였고, 상점가의 정비 시 건물을 규제해서 조화롭고 편리한 상점가를 조성하는 것을 목적으로 하였다.

주택지에서 최초로 건축협정이 인가된 것은 1963년 신주쿠구 하쿠닌초(新宿区百人町)이다. 이 주택지는 전후 국유지에 급히 부흥주택이 건축된 지구이고, 주택이 장래에 불하되는 것을 전제로 체결된 협정이었다. 1968년에 신개발 주택지의 건축협정 제1호로서 요코하마시 가미다 모델주택(横浜市上飯田モデル住宅)이 인가되었다. 이 주택지는 요코하마시 건축조성공사가 개발한 지구로 지역지구가 미지정이었기 때문에 건축규제 수단으로써 건축협정의 체결이 유도되었다고 한다.

건축협정은 제도가 도입된 후 1970년까지는 7건만 체결되었지만, 이후 서서히 증가하였다. 주민 스스로 협정을 작성해서 인가된 지구는 1973년에 인가된 요코하마시 우쓰쿠시 오카쿠진주택회(横浜市美しい丘個人住宅会)가 최초이고, 이어서 1974년에 교토시 사쿄구 시모카모 제1주택(京都市左京区下鴨第1住宅)이 인가되었지만, 지구 주민 전원의 합의가 필요하기 때문에 인가 건수가 적어 건축협정이 도입된 곳은 주로 분양주택

지이다. 그 후 1977년에 1인 협정제도가 도입되면서 개발사업자가 건축협정을 체결하는 것이 가능해지면서 건축협정을 붙여서 분양하는 주택지가 급증하게 되고, 1인 협정주택지구가 주류를 점하게 되었다.

1962년 건축기준법의 개정으로 건축물의 '부지, 위치, 구조, 형태, 의장 및 건축설비, 용도'에 대해서도 협정이 가능하게 되었고, 1977년 법 개정에 의해 차지권*이 목적인 구획에서도 토지 소유자의 합의가 없어도 차지권자의 합의가 있으면 협정을 허가할 수 있게 되었다. 최근에는 분양주택지의 이미지 제고와 경관의 보전에 중점을 두고 색채기준, 지붕구배와 차양의 돌출 등의 기준을 정하는 등 경관형성을 위한 건축협정이 증가하고 있다.**

주민들의 합의로 주거환경을 지키는 합의협정

주택지의 양호한 환경과 상점가의 편리성을 유지·증진시키는 것을 목적으로 하는 것이 일본의 건축협정이다. 자신들의 주거환경과 상점가를 무분별한 신규 맨션***건설했다는 난개발로부터 지키기 위한 노력으로 건축협정을 도입해 온 교토시의 사례는 제도를 도입하는 우리의 시점에서도 참고할 만한 사례로 판단된다.

교토시의 합의협정 지구는 맨션건설에 대항한 마치즈쿠리****가 계기가 되었다. 교토시에서 1987년 6월에 제4차 전국종합개발계획을 바탕으로 민간 활동에 의한 교토개조운동을 추진하며 토지의 고도이용을 위한 토지이용 5원칙을 발표*****하면서 재산권 침해와 주거지 파괴를 우려한 주민들과의 갈등을 촉발(1982년 124건, 1986년 231건, 1988년 47건 등)

* 건물의 소유를 목적으로 하는 임차권(賃借權)과 지상권(地上權)을 차지권(借地權)이라 한다.

** 鈴木克彦, すぐに役立つ「建築協定」の運営とまちづくり, 鹿島出版会, 1992, pp.26~28.

*** 구분소유법에 따라 구분 소유한 분양 형식의 집합주택을 일반적으로 '분양'맨션'이라 한다. 일본의 버블시대(1986~1991년)에 도심의 저층 주택지에 부동산개발회사들이 경쟁적으로 고층주택을 건축하여 기존 지역 주민들과 일조, 통풍, 사생활 침해에 관해 많은 갈등이 발생하였다.

**** 木村万平, 京都破壊に抗して, かもがわ出版, pp.194~258.

***** ①토지 소유자의 이용 의무 ②토지이용에 있어 공공복지의 우선 ③계획적 토지이용의 실현 ④개발이익의 일부 사회 환원 ⑤이용과 수익에 대응한 사회적 부담의 공평화 등이다.

하였고, 지역에 대한 탐구운동과 자구책으로 교토 마치즈쿠리연합회*가 탄생하여, 2005년까지 96개 단체가 가입하게 되었다.

마치즈쿠리 활동은 단결력이 강한 초나िका이(町内会)를 중심으로 이루어졌고, 주로 맨션건설 반대운동을 위한 뉴스 제작, 계몽활동, 단체회칙 제정, 경관보호운동, 자연보호운동, 포스터 제작, 광고물 부착, 현수막 설치, 홈페이지 제작, 바자회, 개발지의 개발모형 제작 및 제시, 심벌 제작, 그리고 마치즈쿠리현장** 채택 등의 활동을 하였다. 1988년 9월 히가시아마·시라카와, 사사야초, 무카데야초(東山・白川, 笹屋町, 百足屋町)라고 하는 마치즈쿠리현장 선언을 채택한 3개의 주민단체가 모여 맨션건설 등 주환경의 파괴에 반대하는 시내 각 지역의 활동과 교류의 장을 만드는 것을 협의하기 시작해 10월 30일 교토 마치즈쿠리운동 교류집회를 열었다.

교토시의 건축협정(2015년 현재)

구분	소계	비고
사쿄구	8	
가미교구	3	
나카교구	2	
우쿄구	1	
니시쿄구	5	
니시쿄구·가쓰라자카지구	35	
후시미구	8	
계	62	



자료: <http://www.city.kyoto.lg.jp>

* 현재 기타구·시모쿄구·아마시나구·미나미구·히가시아마구는 건축협정이 없다.

마치즈쿠리연합회의 가입과 마치즈쿠리현장의 제정은 마치즈쿠리의 목표를 실현하려고 하는 주민의 높은 의식을 반영하는 것으로, 주거지의 파괴에 대해 법정투쟁도 하였으며, 이러한 법정투쟁을 통해 주거지를 지키고 마치즈쿠리현장에서 선언한 마을의 장래상과 마치즈쿠리를 진행하기 위해 법적으로 보호받을 수 있는 방법을 찾는 계기가 되었다.

이러한 활동과 경험을 통해 주민들이 스스로 건축협정과 지구계획을 추진하는 역량과 동력을 얻게 되었고, 마치즈쿠리현장을 제정(2005년 현재 38개 지역)한 지역 중 6개 지역에서 합의협정 방식의 건축협정을 체결

하였으며, 1개 지역에서는 지구계획을 체결하는 등 법적인 주거지 보호의 기반으로 발전하였다.

교토시 주교구 에비스초·마쓰야초지구 건축협정(京都市中京区夷町・松屋町地区 建築協定)은 1997년에 합의협정으로 건축협정이 체결되었다.*** 교토 고쇼(京都御所)의 남쪽에 위치한 상업지역으로 원룸맨션 및 풍속영업 등을 배제하고 거주환경을 지키고자 하였다. 덴슈초(天守町)에서 동시에 계획된 2개의 맨션건설에 반대해 1996년 8월 27일에 고쇼 미나미 가이와이(御所南界隈)를 생각하는 모임을 결성하고, 11월 5일 마치즈쿠리현장을 제정한 후, 두 지역의 건축협정을 인가받았다. 이 모임을 시작할 당시 건축협정의 도입을 첫째 목표로 하였고 건축협정 성립 후 지구계획의 도입도 추진하였다. 새로운 마치즈쿠리의 목표를 법으로 수호할 수 있도록 추진하였고, 건축협정은 주로 풍속영업(風俗營業)에 관한 용도와 원룸형 공동주택의 규제와 건축물 높이제한 등을 다뤘다.

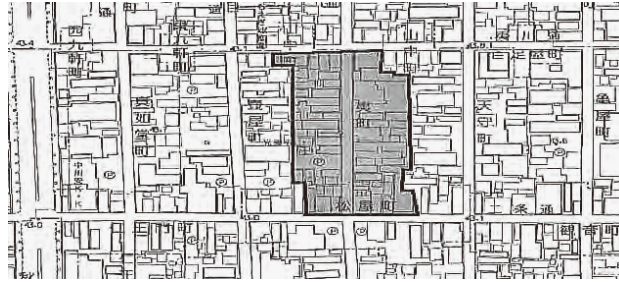
교토시 주교구 아네코지 가이와이지구(京都市 中京区 姉小路界隈地区) 건축협정은 2002년에 합의협정으로 체결하였다. 아네코지 가이와이 규칙을 실현하기 위해 도심지는 거주환경을 보전하는 한편 직주공존지구(職住共存地区)로서의 환경을 유지·증진하는 것을 목적으로 하였다. 2000년 4월 맨션 문제를 포함해 아네코지 가이와이를 생각하는 모임 총회에서 아네코지 가이와이 규칙(안)이 발표되고, 2001년 1월 인접한 아네키큐야초(姉菊屋町)의 건축협정 참여 의향을 확인하였다. 2001년 4월 아네키큐야초를 중심으로 협정의 경험이 있는 마쓰야초(松屋町)에 연락해 건축협정을 검토하기 시작하였고, 각 초나이카이(町内会)에서 검토 과정을 거쳐 아네코지 가이와이지구(姉小路界隈地区), 마쓰나카초지구(松長町地区) 2개의 인접 협정지구로 해서 마무리하게 되었다.

* 가입조건은 가입 당시에 교토시 내에서 주 환경을 지키는 활동을 하고 있는 것이었다. 마치즈쿠리연합회의 고문으로서 변호사·건축가를 위촉하였지만, 운동은 전체적으로 주민대표가 하고, 특히 전문가가 아닌 풀뿌리 주민운동으로서 일본 전국에서도 거의 최초였다.

*** 주민들이 지역상을 설정하고 그 목표를 향해 마치즈쿠리를 진행하는 결의의 표현이며, 주민의 자주규정이기 때문에 법적 구속력은 없다. 교토시에서 초기에는 현장을 만들어도 무시를 하였지만, 점차 주민의 단결과 의지를 가늠하는 첫 번째 척도로 인식하기 시작하였으며, 제정된 마치즈쿠리현장을 마을에 게시하여 선언의 의미를 주민들이 공유하도록 하였다.

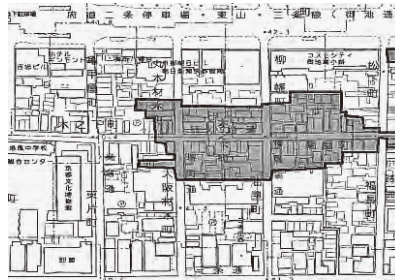
*** 木村万平, 京都破壊に抗して, かもがわ出版, pp.250 ~ 258.

협정내용을 보면 아네코지 가이와이지구는 건물의 높이 5층 이하, 18m 이하, 협정 참여자는 83인이고, 마쓰나카초지구(松長町地区)는 높이 6층 이하, 20m 이하, 협정자 19인, 협정기간 5년이다. 합의 면적이 합계 1만 9,313.21m², 13초(町)에 달하는 대규모 도심 건축협정지구이며, 건축협정 내용은 주로 풍속영업에 관한 용도와 원룸형 공동주택의 규제, 자동차 차고 및 기계식 주차장 등에 관한 규제, 건축물 높이제한을 다루고 있다.



그림출처 : <http://www.city.kyoto.lg.jp>

교토시 나카교구 에비스초·마쓰나카초지구 건축협정



그림출처 : <http://www.city.kyoto.lg.jp>

교토시 나카교구 아네코지 일대 지역 건축협정

주택개발회사가 만들고 주민들이 지켜가는 1인 협정

신주택지의 개발은 주택개발회사에서 주도하며 주거환경 관리 수단으로 지구계획과 건축협정*을 적용하여 관리하고 있다. 예를 들어 교토시 니시교쿠구 가쓰라자카지구(京都市西京区桂坂地区)는 지구계획과 건축협정이 동시에 적용된 지구로, 교토시의 신주택지 개발지구이다. 지구의 개발 개념은 ‘자연과 사람이 공생할 수 있는 주택지’, ‘자연과 융해되는 기분 좋은 생활’, ‘편안하고 안전한 마을만들기’, ‘가쓰라자카(桂坂)의 새로운 역사와 문화를 시작할 것’으로 정하고 있다. 가쓰라자카라는 지명은 세이브 도시카이하쓰, 현 (주)세이요칸교카이하쓰(西武都市開発, 現, 株西洋環境

開發)가 판매하면서 명명하였다. 총 면적은 약 1,630,000m², 가구수는 약 3,300가구, 입주자 수는 약 1만 1,000명의 주민이 거주하는 것을 내용으로 하고 있다. 지구의 위치는 교토 사쿄지역 오에키타 쿠쓰카케지구 6초 13-6(京都西京地域大枝北沓掛地 6町 13-6)이다.

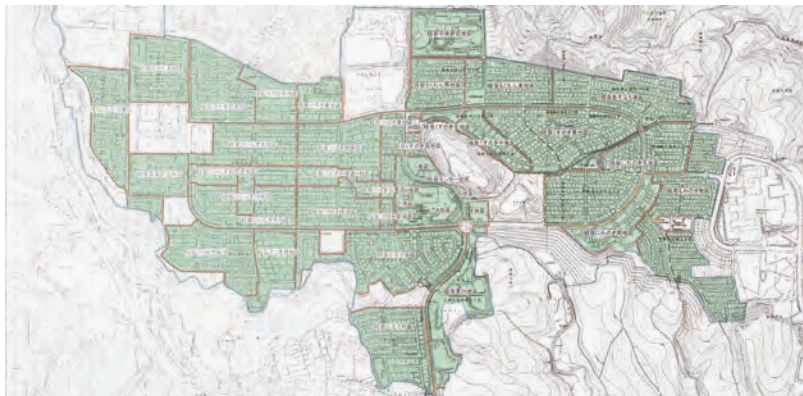
가쓰라자카지구 개발 과정

1983년	가쓰라자카지구 조성을 시작하여 1986년 4월 제1기 입주 시작
1987년	국제 일본문화연구 센터 설립
1989년	1월 아카시아 자치회, 히이라기 자치회의 발족
1990년	5월 국제일본문화연구센터 정보관리동, 국제교류동, 도서관이 완성 개소
1991년	포플러자치회, 동백자치회, 하나미즈키 자치회의 발족
1994년	만남회관 개설, 가쓰라자카 우체국, 중앙신용금고 가쓰라자카지점 개업
2007년	가쓰라자카지역 건축협정협의회 발족

가쓰라자카지구(桂坂地区) 지구계획의 목표는 주변 자연환경과 조화롭고 계획적인 좋은 거주환경의 형성·유도를 도모하는 것이며, 32개의 지구계획 지구로 구성되어 있다. 지구계획의 구성은 지역의 정비·개발 및 보전정책과 건축물 등의 용도제한으로 구성되고, 그 내용은 토지이용 방침, 지구시설의 정비방침, 건축물 등의 정비방침과 건축물의 용도제한으로 구성된다. 지역의 정비·개발 및 보전정책은 토지이용방침, 지구시설의 정비방침, 건축물 등으로 구성되며, 구체적인 내용보다는 주로 방향성을 언급하고 있다. 건축물 등의 용도제한에서는 부지의 분할을 제한하는 부지면적의 최소한도와 허용되는 건축물의 종류만 정해 최소한만 규정하고 있다.

가쓰라자카지구는 35개 지구에서 건축협정을 체결하고 있으며, 지구계획이 수립되어 있는 지역에서는 대부분 건축협정도 체결되어 있고, 지구계획이 수립되어 있지 않은 지구에 건축협정이 수립된 경우도 있다. 건축협정은 대부분 지구개발 초기에 개발회사가 만든 1인 건축협정으로 체결하였으나 10년 후인 건축협정 갱신 시기에 합의협정으로 갱신하지 않아 건축협정이 제외된 지구도 발생하고 있다.

* 建築協定日より 第1号~35号, <http://www.city.kyoto.lg.jp>



사쿄지구의 지구계획



사쿄지구의 건축협정 구역

가쓰라자카지구 내 가쓰라자카 사쿠라지구(桂坂さくら地区)의 지구계획 내용을 살펴보자.

위치는 가쓰라자카 개발지구의 동쪽 끝 모서리로 지구계획 구역 안에 2개의 건축협정구역이 있으며, 지구계획의 목표는 교토시의 교외 주택지로 주변의 자연환경·경관과 조화된 계획적이고 매력적인 거주 환경의 형성·유도로 정하고 있다. 토지이용정책은 저층 주택지로 의도하고, 도로와 공원을 정비해 쾌적하고 양호한 주거환경을 형성하는 것이다. 건축물 등의 정비방침은 좋은 주거환경을 형성·유도하기 위해 용도의 혼재를 방지하고 적절한 구획 규모와 함께 아름답고 통일감 있는 주택지 만들기를 목표로 하고 있다. 이러한 내용을 보면 지구계획에서는 개발지구의 방향성과 목표만을 정하고 그 구체적인 실현내용에 관해서는 건축협정에서 별도로 정하게 하고 있다.

가쓰라자카 사쿠라지구 제1·제2지구(桂坂さくら地区 第1・第2地区)의 건축협정은 건축물의 부지(부지면적, 구획당 건축물, 택지형상 변경 금지, 자동차출입구 위치 등), 건축물의 위치(도로에서의 이격거리, 인접지에서의 이격거리 등), 건축물의 용도와 형태(건축물의 용도: 단독주택, 병용주택, 파출소, 공중전화소 등, 지붕 및 외벽의 형태: 지붕의 마감 재료 및 색상, 지붕의 경사도)에 대한 규정을 정하고 있다. 건축물에 관한 내용 외에 식재 및 울타리(부지 내 식재면적, 식재의 위치, 부지경계선과 평행한 담장의 재료와 형식 등에 관해 규정), 광고물(건축물당 광고물의 개수와 간판의 면적, 부지 내 간판의 설치위치 등), 안테나(야외 안테나의 설치 시 승인 등), 공공시설(파출소, 공중전화소 등 공익에 필요한 건축물 및 공작물에 관한 내용 등)을 정하고 있다. 건축협정은 지구계획에서 언급한 지구계획의 목표와 토지이용정책 및 건축물의 정비 방향 등에 대한 구체적인 실현 내용으로 구성되어 있다. 가쓰라자카 사쿠라지구 제1·2지구의 건축협정 내용을 동일하게 구성되어 지구계획에서 정한 지구의 목표를 실현하도록 하고 있다.

건축협정과 함께 하는 마을만들기 제도

일본의 건축협정제도는 지구계획, 건축협정, 녹지협정, 경관협정이 상호 보완적 기능을 하며 운영되고 있다. 교토시의 도심주거지인 주교구 후야초도리 사사미치지구(中京区 麴屋町通笹町地区)의 건축협정과 지구계획 내용을 비교하여 보면 주요 제한 항목을 지구계획에서 정하고, 세부적인 내용을 건축협정에서 보충하여 각 제도의 단점을 보완하고 있고, 니시교구가쓰라자카와 가쓰라·고료자카(西京区 桂阪や桂・御陵坂)에서는 지구계획과 병용하여 건축협정을 정하고 있다. 교토시에서는 현재 도시재생을 위해 직주공존지구 가이드플랜을 정해 지구마다 마치고크리를 시민과 함께 생각하고, 순차적으로 지구계획을 정하도록 방침을 발표하였다.

신개발지는 개발 당시부터 주거지역으로 지정되어 건축이 가능한 건축물의 종류가 제한되어 건축용도의 제한을 건축협정에서만 정해도 가능하나, 상업지역에서는 건축제한이 가능한 건축물의 용도가 적어 지구단위 계획을 적용하여 건축물의 용도를 제한하고 있다.

1인 협정지구



사쿄구 가쓰라자카 사쿠라지구 계획



자료: <http://www.city.kyoto.lg.jp>



가쓰라자카 사쿠라 제1지구 건축협정



자료: <http://www.city.kyoto.lg.jp>



가쓰라자카 사쿠라 제2지역 건축협정



자료: <http://www.city.kyoto.lg.jp>

니시쿄구 가쓰라자카지구(西京区桂坂地区)에는 35개의 건축협정 지구와 각 건축협정 운영위원회가 있지만, 가쓰라자카 게이칸 마치즈くり 협의회(桂坂景観まちづくり協議会)를 2012년 11월에 창립하여 지구계획, 건축협정과 함께 경관에 관해서도 각 제도를 보완하며 아름다운 지역 만들기를 추진하고 있다.

건축협정으로 만든 마을 사례*

건축협정제도를 적용한 주택지의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 1인 협정지구 중에는 일본전통주택지의 모습으로 디자인하는 단지도 있다. 그 요소로는 2층 이하의 목구조, 일식 기와 경사지붕, 전통 주택의 외부재료 및 색상, 담장, 조경 등을 반영하고 있다.

다음으로 외부환경이 아름다운 주택지가 있다. 조경과 담장에 관해 협정 내용이 정해져 있지만, 조경에 관한 협정내용이 없어도 주택단지로 조성된 기간이 긴 지구의 경우에는 외부환경이 아름다운 경우가 많다. 이러한 지구들은 담장을 생울타리로 하고, 부지 내 건축물의 위치를 지정하여 이웃 필지와 연속적으로 아름다운 조경을 하고 있다.

저층 공동주택단지에 건축협정을 이용하는 사례도 있다. 일단지종합적설계제도**를 이용하여 저층 공동주택단지로 개발된 건축협정지구이다. 이러한 지구는 건축기준법의 건축제한 외에 정할 수 있는 항목이 적으므로 협정내용이 비교적 간단하다. 이들 주택 지구는 조경이 가꾸어진 외부환경과 어우러져 쾌적한 주택단지를 형성하고 있다.

건축협정을 적용한 주택단지 중 건축협정의 적용이 단점으로 작용하는 경우도 있다. 그중 대표적인 것이 대비되는 형태와 의장으로 인한 갈등이다. 대단위로 주택지역으로 개발된 지역의 경우 인접하는 주택지구 간 건축협정내용의 차이로 인접지 간 건축물과 외부환경의 모습이 매우 대조적인 경우도 있다. 이러한 경우는 주택지구 간 개발회사가 상이한 경우가 많고, 특히 1인 협정지역의 경우 지역별로 단지의 성격에 차이가 많을 경우 이질적인 경관이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제만이 아니라 획일적 건축물 유형이 등장하는 경우도 있다. 1인 협정지구의 경우 건축협정으로 상세한 건축제한과 필지의 형상과 규모가 비슷하여 건축물의 형태가 획일화될 우려가 높다.

* 원세용 외, 「일본 교토시의 건축협정지구 사례분석」, 『대한건축학회 논문집 계획계』, Vol.22, no.1, 2006, p.49 재정리

** 一団地総合的設計制度는 특정 행정정이 그 건축물의 위치 및 구조가 안전하고 방화 및 위생상 지장이 없다고 인정하는 건축물에 대해서 전체가 동일 부지 내에 있는 것으로 보고 규정을 적용하는 제도이다(법제86조). 이 제도의 적용에 의해 자유로운 건축물의 배치가 가능하고, 정리된 광장과 녹지가 있는 풍부한 주 환경을 형성하는 것이 가능하다. 이 제도의 인정 조건으로는 단지의 완성 후에도 주 환경의 일체성이 계승되도록 건축협정의 체결을 의무로 붙이는 경우이다.

아름다운 주거단지 조성

일본 전통주택 분위기



가쓰라자카 제1지구



이와쿠라무라마쓰초·
하세초지구



가쓰라자카 제15지구

우수한 외부환경



모모야마의 고토지구



가쓰라자카 제2지구



가쓰라자카 제4지구

저층 공동주택



니시타케 마을의 타운하우스 지구

저층 공동주택



기타오오지다카노 주택지구

주변 환경과의 갈등

대비되는 형태



히가시가쓰라자카 제2지구



한류한신 주택지구



가쓰라자카 제16지구

획일적인 건축물



니시가쓰라 제3지구



히가시가쓰라자카 제2지구



히가시가쓰라자카 제2지구

인접지와 트러블



니시타케 마을의 타운하우스
지구



히가시가쓰라자카 제2지구

인접지와 트러블



가쓰라자카 제5지구

특히 건축협정을 개발회사에서 주도할 경우 건축물의 디자인까지 획일화된 경우도 나타나고 있다. 그 외에 인접지구와의 갈등이 심하게 발생하는 경우도 있다.

건축협정제도를 이용한 마을만들기에서 어려운 점은 건축협정 참가필지와 미참가필지 간 건축물의 형태 및 의장의 두드러진 차이이다. 인접한 협정지구 간에도 협정 항목이 다를 경우 인접 지구 간 경관의 부조화가 발생하고, 건축물의 높이 차가 큰 경우는 프라이버시 침해에 대한 갈등이 발생하기도 한다.

참고문헌

- 1 木村万平, 京都破壊に抗して, かもがわ出版, 2007 ~
- 2 京都市建築協定連絡協議会, 建築協定だより 第1号~35号
- 3 鈴木克彦, すぐに役立つ「建築協定」の運営とまちづくり, 鹿島出版会, 1992
- 4 원세용 외, 「일본 교토시 건축협정지구의 사례분석」, 『대한건축학회논문집 계획계』, Vol.22, no.1, 2006
- 5 교토시 정보관 홈페이지(www.city.kyoto.lg.jp)