(auri)
국가한옥센터
No. 24
2013. 12.

한옥정책 브리프 hanok policy brief

일본 전통주택 활성화 정책의 시사점
– 교토시 교마치야(京町家) 정책의 사례

이강민 국가한옥센터장, 박민정 연구원, 옥채원 연구원

요약

- 일본 교토시의 전통주택 활성화 정책은 크게 새로운 마치야의 개발 및 보급의 측면과 전통 마치야의 경관 보전이라는 측면으로 구성
- '헤이세이의 교마치야' 정책은 헤이세이의 교마치야 컨소시움을 중심으로, 전통 개념과 신기술이 결합한 교토형 친환경 주택의 개발과 이에 대한 인정기준 마련을 통해 추진됨
- '교마치야 차트'는 교토시 경관·마을만들기 센터 주도로 1950년대 이전에 건축된 마치야 48,000건에 대한 정보를 수집한 것으로, 개보수시 저리 융자 등 혜택을 보장
- 연구회, 정보센터, 시공조직, 친목회로 구성된 NPO '교마치야 네트워크'는 교마치야의 재생과 관련된 대부분의 실제적인 업무를 담당

정책제안

- 한옥의 매매와 임대, 증축과 개보수 등의 활성화를 위해서는 거주자뿐만 아니라 관·산·학 등 건축 행위를 구성하는 주체들 간의 긴밀한 협력체계 구성이 필요
- 건축물의 현황뿐만 아니라 개보수 이력까지 관리하는 시스템 도입을 통해 실제적이고 효과적인 유지관리 및 보전전략 수립 필요
- 헤이세이의 교마치야의 '환경조정공간' 등을 참조해서 한옥에 적합한 새로운 성능기준 개발 필요

1. 전통주택의 보전과 보급이라는 두 가지 목표

■ 한국 한옥 정책과 일본 마치야 정책의 공통점

- 건축·도시 자원의 적극적 활용을 통한 보전정책
  - 문화재가 아닌 전통 및 근대 건축물에 대해, 거주자의 편의를 적극 고려한 증·개축을 허용하면서 경관의 연속과 정신의 계승을 보전의 대상으로 삼음
    ※ 서울과 교토 등 역사적 건조물이 풍부한 지자체를 중심으로 전통 형식의 주택을 문화·상업 시설뿐만 아니라 현대 주택으로 리모델링하는 일을 장려하여 도시의 정체성을 유지하고자 함

- 전통건축의 장점과 신기술을 융합한 새로운 주택유형의 보급
  - 친환경, 에너지 절약, 국산재 사용 등 건축계의 글로벌 이슈를 적극 수용하면서, 전통주택을 현대화하여 새로운 주택유형으로 발전시키는데 정부의 노력이 집중
    ※ 최근 한국 국토교통부가 추진한 한옥기술개발연구 사업은 '저렴하고 성능향상된 한옥'을 목표로 현 건축비의 60% 수준에서 현대적 환경성능을 만족시키는 새로운 한옥의 모델을 개발
    ※ 교토의 '헤이세이의 쿄마치야' 정책은 전통 쿄마치야의 공간구조와 정신을 계승하면서 현대 에너지 성능을 만족하고 지역 목재를 활용하는 주택유형을 개발

■ 쿄토시(京都市)의 마치야 정책 개요

- 쿄토 마치야의 보급정책
  - 쿄토 마치야의 보급정책은 '헤이세이의 쿄마치야 컨소시움'을 중심으로 현대건축의 주요 문제를 함께 고민하면서, 전통주택이 하나의 대안이 될 수 있도록 이론적·실제적 차원에서 현대건축과 전통주택의 장점을 융합시켰으며, 인정제도 운영을 통해 장려

- 쿄토 마치야의 보전정책
  - 쿄토 마치야의 보전정책은 '쿄토시 경관·마을만들기 센터' 주도로 시내의 마치야를 전수조사하는 것으로 시작하여, 개보수 이력을 관리하는 시스템을 구축하였으며, 민간조직인 '쿄마치야 네트워크'는 주민 교육 및 개보수와 부동산 중개 등을 담당

- 정책 추진과 운영방식의 특징
  - 쿄마치야 네트워크, 헤이세이의 쿄마치야 컨소시움 등 관·산·학 및 거주자와 수요자가 함께 참여하는 조직의 활동이 돋보이고, 이때 정부는 민간의 활동을 침해하지 않으면서, 적절한 역할분담을 통해 시장 활성화에 기여

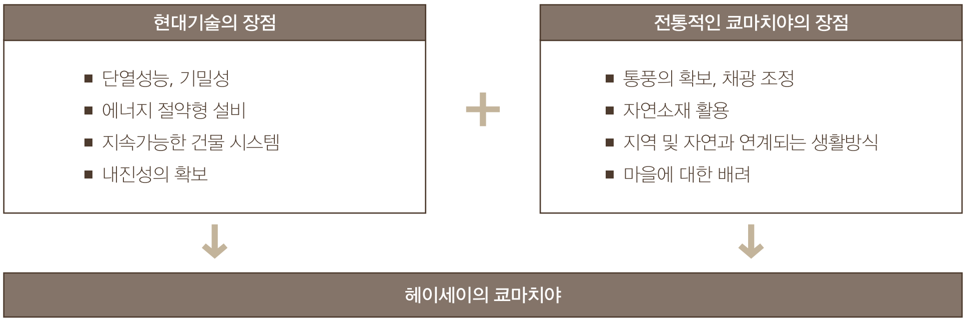
2. 헤이세이의 쿄마치야(平成の京町家) 정책

■ '헤이세이의 쿄마치야(平成の京町家)'의 개념

- 헤이세이의 쿄마치야의 정의
  - 쿄토의 전통적인 주택양식인 쿄마치야(京町家)의 주거 문화를 계승하는 한편, 현대의 환경기술을 도입하여 에너지 성능을 향상시킨 쿄토형 친환경 주택
  - 전통기술 측면에서는 공간 내외부의 관계, 식재, 통풍, 채광 등 자연에너지의 최대한 활용과 주변환경에 대한 배려를 꼽을 수 있고, 현대기술 측면에서는 단열 성능, 최신 설비 등을 도입

    ※ 에너지 절약은 일본의 주요 국책과제로서, 헤이세이의 쿄마치야 뿐만 아니라 모든 건축물에서 고기밀 및 고단열의 추구, 고성능 에어컨의 설치 등이 이미 필수 요소로 자리 잡음

그림 1. 새로운 쿄토형 친환경주택으로서의 헤이세이의 쿄마치야



- 전통 쿄마치야와 헤이세이의 쿄마치야의 차이점
  - 쿄마치야는 건축기준법이 제정된 1950년 이전에 지어진 목조건축을 가리키며, 헤이세이의 쿄마치야는 최근 지어지고 있는 쿄토형 환경주택을 가리키는데, 가장 큰 차이점은 건축법 상의 구조 안전기준 변경에 따른 구조 방식에 있음
  - 쿄마치야는 기둥마다 돌기초를 두고, 2층까지 한 번에 올라가는 통기둥을 사용하며, 충격을 흡수하는 수직과 수평의 유연한 목구조로 지어지지만, 구조계산을 통한 안정성이 입증되지는 않음
  - 이에 반해, 헤이세이의 쿄마치야는 구조계산을 통해 검증된 공법으로, 콘크리트 기초를 타설하고, 층층이 분리된 기둥을 사용하며, 사선부재를 덧대어 견고하지만 충격에 부러지기 쉬움
  - 이에 따라 헤이세이의 쿄마치야는 전통 쿄마치야와 전혀 관련이 없는 별개의 건축형식이라고 비판하는 시각도 있음

- 헤이세이의 쿄마치야의 지향점
  - 1997년 교토의정서 채택 이후 교토에서는 환경문제에 대한 토의가 활발히 이루어짐
  - 교토의 학자 및 시민들로 구성된 '나무의 문화를 소중히 하는 동네·교토' 시민회의(2010.03)에서는 선조들의 지혜와 현대 환경기술의 융합, 지역산 목재의 사용 등을 통해 탄소배출량을 줄일 수 있는 새로운 주택(헤이세이의 쿄마치야)의 필요성이 제기됨
  - 헤이세이 쿄마치야의 기본적인 개발방침은 쿄마치야의 현대적 가치인 생활문화, 공간문화, 마을만들기 문화를 바탕으로, ①사는 맛(住みごたえ), ②삶을 계승하다(住み継ぐ), ③동네에 살다(まちに住む)의 세 가지로 설정됨

표 1. 헤이세이의 쿄마치야가 지향하는 거주상

平成の京町家의 테마	平成の京町家가 지향하는 거주상
「사는 맛」 생활문화의 계승과 발전	자연과의 유대감을 실감하는 주거
	가족과의 유대감을 만들어 내는 주거
	사람에게 따뜻한 주거
	사람의 미적 감각을 키우는 주거
	나무 문화를 계승하는 주거
「삶을 계승하다」 순환형 목조건축 시스템의 재구축	오래 지속하는 시스템을 가지는 주거
	친환경적인 주거
	삶을 계승하는 주거
「동네에 살다」 「집」과 「동네」와의 관계성 재구축	동네 경관에 배려하는 주거
	지역과의 유대를 실감하는 주거
	방재·방범에 배려한 주거
	인접지의 환경에 배려한 주거

헤이세이의 쿄마치야 모델하우스 전시장

- 개요
  - 2012년 11월, 헤이세이의 쿄마치야 컨소시움 주도로 개관 (주소: 京都市下京区河原町通塩小路北西角)
  - 모델하우스 전시장은 시가지형 2동, 교외형 2동, 전통형 1동의 총 5동으로 구성
  - 시가지형 및 교외형은 각각 4개의 지역 주택공급업체가 설계·시공을 맡아 관리를 하고 있으며, 전통형은 교토건축전문학교 학생들의 실습작품으로 헤이세이의 쿄마치야 보급센터로 활용되고 있음
- 헤이세이의 쿄마치야 컨소시움
  - 헤이세이의 쿄마치야 보급 및 유통 촉진, 연구개발 및 정보 발신을 목적으로 설립
  - 대학교수 등 학술회원과 교토건축사회, 설계사무소 및 건설회사 등 일반회원, 지역 방송국과 신문사 등 홍보회원으로 구성되며, 교토시와 교토시주택공급공사가 행정을 담당

- 주요 업무는 모델하우스 전시장 기획, 주택대출 상품의 개발, 지역 목재의 안정공급 방안 연구, 헤이세이의 쿄마치야 인정기준 중 검증 및 정량적 심사가 어려운 부분에 대한 적합성 검토 등이며, 교토시 주택정책과가 컨소시움의 사무실로 활용됨

- 사례 A – 전통형 (쿄토건축전문학교)
  - 전통공법을 현대 건축법 기준에 맞춰 개량한 '재래공법'을 사용해서 지어짐
  - 쿄토건축전문학교(京都建築専門学校) 전통건축과 학생들이 직접 설계하고 시공한 졸업작품
  - 모델하우스전시장에서 유일하게 전통적 외관을 띤 건물
- 사례 B – 시가지형 (건축회사 리브)
  - 30~40대 젊은 세대를 겨냥한 디자인으로 거실과 부엌을 2층에 배치, 지인들을 불러 홈파티를 즐길 수 있는 공간 마련
  - 1층에 전통적인 쿄마치야의 도마(土間)처럼 신발을 신은 채로 입식 활동을 할 수 있는 공간 마련
  - 특수세라믹 간 공명을 활용한 복사형 난방 시스템(빛 난방)을 도입하여, 탄소배출량 및 에너지 사용량, 월 냉난방비 절감 실현
- 사례 C – 시가지형 (건축회사 제로코퍼레이션)
  - 모델하우스 중 경제적 측면에서 가장 현실적인 대안을 제시
  - 세 군데로 분산시켜 배치한 마당을 통해 채광과 통풍을 해결하는 등 헤이세이의 쿄마치야의 주요 개념인 환경조정공간을 부각시킨 디자인
  - 지붕, 기초, 창호, 바닥 등의 단면 목업 모형을 통해 주요 부재 성능을 설명 및 홍보
- 사례 D – 교외형 (건축회사 스테이지홈)
  - 세장형 필지가 많은 쿄토의 특성에 맞춰 기본계획 실시
  - 정면에서는 2층으로, 뒷면에서는 단층건물로 보이도록 디자인하여 주변에 억압감을 주지 않도록 기존 경관에 배려

그림 2. 사례 A – 전통형 (교토건축전문학교)

건물 정면

거실 테이블과 파여진 바닥

2층

지붕 아래 설치된 상량문 및 가신

그림 3. 사례 B – 시가지형 (건축회사 리브)

건물 외관

현관에서 신발을 신은 채 사용하는 입식공간

친환경 난방설비: 빛난방 시스템

2층 거실

그림 4. 사례 C – 시가지형 (건축회사 제로코퍼레이션)

좌측은 주차장 겸 앞마당, 우측에 현관

1층 부엌과 중정

미닫이문에 의해 방으로 구획되는 다실과 앞마당

2층 공간과 사다리를 둔 다락

그림 5. 사례 D – 교외형 (건축회사 스테이지홈)

건물 외관

거실에서 부엌을 바라본 모습

2층에서 내려다본 거실

2층 다락공간 활용

■ 헤이세이의 쿄마치야 인정제도와 운영

• 헤이세이의 쿄마치야 인정제도

- 제도 시행 초기(京都市平成の京町家認定基準, 2010.8.18.)에는 기본방침만을 제시하여 설계자의 재량에 많은 비중을 두었으나, 2012년 5월 11일 전면개정을 통해 체크리스트 양식으로 변경함

- 평가항목은 [공간 구성에 관한 기준], [환경 배려에 관한 기준], [나무 문화에 관한 기준], [형태 의장에 관한 기준], [유지 보전에 관한 기준] 등 5개 분야 인정기준과 이에 [근린배려에 관한 사항]을 더한 6개 분야 권장사항으로 구성됨

  ※ 환경배려에 관한 기준은 기존 제도인 '주택성능평가' 기준, '장기우량주택 보급의 촉진에 관한 법률'에 따른 인정기준, 또는 'CASBEE 쿄토' 기준을 활용, 이 중 한 가지 기준에서 일정 등급 이상을 취득할 것을 조건으로 함

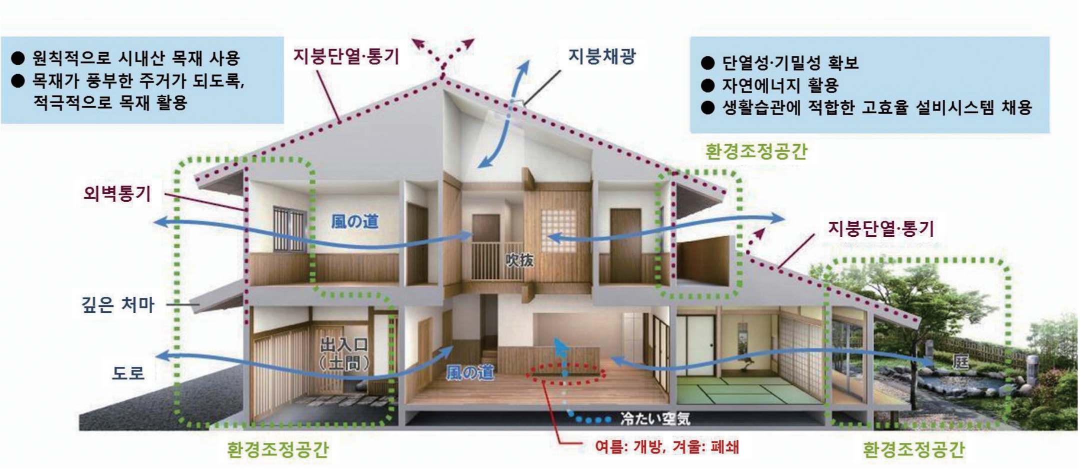
- 이중 핵심은 공간구성에 관한 기준으로, 전통 계승의 정신적인 부분을 부각시킨 항목과 이에 따른 기술 및 사양을 다루고 있는 항목으로 구성

- 기술 및 사양 기준을 만족하는 경우에도 쿄마치야의 정신을 계승하지 못한 건물에 대해서는 계획안 수정을 계도하는 등의 조치를 취하는 한편, 기술 및 사양 수준이 다소 미흡하더라도 정신에 충실한 계획안에 대해서는 심사위원회를 열어 해결책을 모색하는 등 전통정신 계승을 강조

- 실측, 실험 등 평가에 어려움이 따르는 성능 관련 기준은 전통건축의 특징인 '환경조정공간'의 유무에 따라 판단

- 성능을 뒷받침할 만한 객관적인 데이터가 없는 경우에도 환경조정공간이 적소에 배치되어 있는 경우, 일정 수준 이상의 성능을 만족하는 것으로 평가

그림 6. 환경조정공간의 예



출처: 「나무 문화를 소중히 하는 마을 · 쿄토」시민회의 검토보고서 요약판

- 인정제도의 운영과 혜택
  - 인정제도 운영은 공무원의 일상 업무 범위 내의 업무로, 별도의 신청비용이 필요치 않음
  - 인정제도가 시행된 2010년 이후 인정 건수는 총 39건
  - 제도 시행 당시 목표에는 미치지 못하였으나 쿄마치야의 정신을 계승한 친환경주택의 개시라는 측면에서 긍정적으로 평가
  - 헤이세이의 쿄마치야 인정을 받은 주택에 대해서는 건당 50만 엔의 보조금 지급
  - 1,000만 엔의 예산으로 연간 20건을 선착순 지원하며, 예산은 쿄토시와 국가가 1:1로 분담

    ※ 제도 시행 이후 2013년도까지 매년 지원건수 미달
  - 지원금 지급조건으로, 건축물 완공 후 이틀간의 견학회 개최를 의무화
  - 현재는 신축건물에 한해 인정이 가능하나, 향후 기존 건축물에 대한 인정기준도 마련할 계획

3. 쿄마치야 차트와 쿄마치야 네트워크

■ 쿄마치야 차트의 운영과 활용

- 쿄토시 경관·마을만들기 센터 (京都市景観·まちづくりセンター)
  - 시민, 기업, 행정의 파트너십을 통해 교토다운 경관을 보전·창조하고, 살기 좋은 주거환경을 형성하고자 설립된 공익재단으로, 쿄마치야 관련 업무로는 쿄토시내 쿄마치야의 전수조사 및 쿄마치야 차트 관리 등을 추진
- 쿄마치야 차트의 배경과 현황
  - 20~30년 마다 집주인이 바뀌는 쿄마치야의 특성 상, 집에 대한 정보가 다음 주인으로 전달되기 어려워, 주택의 현황 및 개보수 이력을 공공차원에서 관리하고자 쿄마치야 차트 작성에 착수
  - 개별 주택 이력을 차트로 관리함으로써 추후 예상되는 문제를 사전에 파악하고 멸실을 방지

    ※ 주택의 유지·보수를 위한 방법을 몰라서, 또는 비용 문제로 인해 철거로 이어지는 사례가 많은 것으로 밝혀짐
  - 2008~2009년에 걸친 쿄토 시내 쿄마치야의 전수조사 실시 결과 48,000건의 차트 구축

    ※ 쿄마치야는 메이지 말, 건축기본법이 제정되기 이전(1950년)에 전통공법으로 지어진 주택을 일컫는 것으로 그 이후에 지어진 것은 제외
  - 쿄토시에서는 조사된 48,000건 외에도 약 5만 건 정도의 쿄마치야가 더 남아있을 것으로 추산하고 있으며, 이 중 5~6만 건 정도만 제대로 유지관리가 되고 있을 것으로 예상

    ※ 예산 부족으로 누락 건수에 대한 추가조사 실시 여부는 불투명함

표 2. 쿄마치야 차트의 구성

구성	내용
기초정보	개별 ID, 집주인 이력, 외관 특성
문화정보	지역 역사, 건물 유래 및 유서, 재료 특성, 다른 집과의 차별성 등 개보수 시 중점적으로 파악해야하는 정보
건물정보	육안으로 확인가능한 범위 내에서의 건물구조
도면	배치도

- 쿄마치야 차트의 조사 및 작성 과정
  - 조사의 첫 단계는 세수대장 조사로, 1950년 이전부터 세금 납부기록이 있는 주택을 추출
  - 추출한 대상지에 현장조사원을 파견, 쿄마치야 여부를 판단

    ※ 마치야 여부는 외관(목구조, 지붕, 지붕높이 등)을 기준으로 판단하며, 외관이 개보수로 인해 변형이 되었더라도 내부가 보존되어있다고 판단되는 경우는 쿄마치야로 인정, 원상복구 가능성을 중시
  - 건축사, 목수, 자원봉사자가 한 팀을 이루어 현장을 방문, 약 1시간에 걸쳐 내외부를 조사하고, 소유자가 있을 경우 인터뷰 병행
  - 조사는 약 2년에 걸쳐 주말을 중심으로 실시되었으며, 쿄토시 공무원, 경관·마을만들기센터, 리츠메이칸(立命館)대학, 자원봉사자 등 약 600명이 참여
  - 차트 신청비용은 신청수수료 5,000엔과 작성료 30,000엔의 총 35,000엔으로, 작성료는 조사원 인건비로 지출됨
- 차트의 활용 및 과제
  - 개보수 시 금융기관 융자를 받기 쉽도록 하기 위해, 쿄마치야 전용 주택융자 상품 등 차트로 이력관리를 하는 쿄마치야에 대한 특별 상품을 개발

    ※ 쿄토신용금고에서는 100만 엔부터 최고 1억 엔까지 일반 주택융자보다 -1.8% 저리로 대출
  - 예산 상의 문제로 기존 데이터의 업데이트 계획이 불투명한 상황으로, 소유자의 자발적인 신고가 없으면 변동사항을 파악할 수 없는 시스템이라는 한계

    ※ 주기적인 데이터 업데이트에 따른 수수료 할인 등의 방안을 검토 중에 있음

    ※ 2010년도에 제안한 '쿄마치야 차트를 활용한 쿄마치야 관리운용시스템 및 쿄마치야DB 관리사업'은 GIS기반 정보구축 및 ID검색을 통한 과거 이력 조회 정도의 수준에 머물러 있고, 예산 확보의 어려움으로 더 이상 진행이 어려운 상태
  - 차트는 DB를 구축하여 관리중이나, 개인정보가 포함되어 있어 소유자 외에 열람 불가
  - 열람권한 상의 문제로 쿄마치야의 매매 및 임대의 중개 역할을 하고 있는 쿄마치야 정보센터와 연계되고 있지 못함

    ※ 차트를 활용한 부동산 사업에 대해서는 앞으로도 적극적으로 추진할 계획은 없음

■ 쿄마치야 네트워크의 활동

– 쿄마치야 계승을 위해 연구회, 정보센터, 시공조직, 친목회의 4개 조직이 쿄마치야 넷(京町家 net)이라는 협력체를 구성

– 실제로 '쿄마치야 네트워크'라는 이름을 걸고 활동하는 일은 없으며, 네트워크는 일종의 그룹 인식을 위한 프레임의 역할

- 쿄마치야재생연구회 (京町家再生研究会, 1992 설립)

– 연구자, 기술자, 거주자가 모여 쿄마치야 보전·재생을 위한 조사, 연구, 제언, 홍보 등의 활동을 하는 NPO

– 쿄마치야 네트워크의 산파 역할

- 쿄마치야정보센터 (京町家情報センター, 2002 설립)

– 부동산업체의 협조를 얻어 운영되는 쿄마치야 임대, 매매를 원하는 시민 네트워크로 빈집 활용에 대한 새로운 시스템 제안

– 임대 및 매각을 원하는 소유주는 무료 등록, 임차 및 매입 희망자에게는 등록비를 받아 정보 제공

– 아파트와는 달리 임대·임차 시 주의점이 많은 쿄마치야의 특성상, 부동산 거래뿐 아니라 집주인과 세입자에게 유지관리 교육을 실시하기도 함

- 쿄마치야작사조 (京町家作事組, 1999 설립)

– 실제로 쿄마치야의 재생을 담당하는 목수 및 시공회사·공무점 등 약 43개 업체가 모인 조직으로 쿄마치야 재생을 위한 기술 계승 및 공유를 목표로 함

– 현재까지 총 204건의 쿄마치야 개보수에 관여, 1년에 20건 남짓, 시공비의 5%인 수수료로 운영

- 쿄마치야친목회 (京町家友の会, 1999 설립)

– 약 400명 정도의 실제 거주자 및 애호가들의 친목 모임, 큐슈 지역부터 도쿄까지 다양하게 분포

– 월 2회 세미나, 견학회, 친목행사 등을 기획

■ 쿄마치야 재생의 과제

– 쿄마치야는 대부분 건폐율이 처음부터 현행법에 위배되고 있어 개보수에 어려움

※ 일반적인 쿄토 시내 주택가의 건폐율이 60%인데 반해 쿄마치야는 70~80%가 넘는 경우가 대부분

– 지나치게 까다롭고 어려운 용도변경 절차가 쿄마치야 멸실 가속화

– 전수조사 결과물인 쿄마치야 차트와 쿄마치야 정보센터에서 시장의 실질적 수요를 바탕으로 구축한 부동산 정보 간의 연계 미흡

4. 일본의 쿄마치야 정책의 시사점

■ 건축행위 주체들 간의 긴밀한 협력체계

– 거주자 및 수요자, 건설업체, 학계, 지자체 공무원, 일반 시민까지를 포함하는 유기적인 조직을 통해 보다 현실적이고 적용성을 높인 프로그램을 개발

※ 현재 한국에서는 서울 성북구의 '한옥아카데미' 등이 의미 있는 실험으로 평가되며, 앞으로 매매 및 개보수 등이 원활하게 이루어지기 위해서는 시민단체, 건설업체 등의 참여 필요

■ 개보수 이력관리 등 건축물 정보의 구축

– 건축물의 현황 및 개보수 이력 등 정보를 DB로 구축하여 효율적이고 구체적인 보전 방안 제시

※ 현재 한국에서 발의 중인 '한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률'이 통과되면 정부 차원에서 한옥 조사의 근거가 마련될 예정이며, 이때 학술적 의의뿐만 아니라 구체적인 개보수 내역 보강 필요

■ 전통건축물에 적절한 새로운 환경기준의 설정

– 건물 외피의 기밀성능과 단열성능에 전적으로 의존하는 현대의 에너지 성능기준과는 달리 환경조정공간을 통해 거주성을 보장했던 전통건축의 장점을 계승할 수 있도록, 새로운 환경기준을 개발

※ 자연스럽게 외기가 출입하는 공간에 대한 이슈는 한옥기술개발과 관련해서 끊임없이 제기되고 있으나 명쾌한 기준이 없는 실정에서, 쿄마치야의 환경조정공간 정의는 중요한 참조점이 될 수 있음

문의 | mjpark@auri.re.kr

auri NATIONAL HANOK CENTER
발행처 건축도시공간연구소 발행인 제해성
주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 230, B-301
전화 031-478-9600 팩스 031-478-9609 www.hanokdb.kr