

이웃과 함께하는 소규모 주택 정비, 건축협정제도를 통한 도시재생

여혜진
건축도시공간연구소
부연구위원

건축협정제도의 정의

건축협정제도는 「건축법」에 의해 건축협정 체결자의 지위를 갖는 토지 소유자 등 주민이 이웃과 협정을 체결하면 서로 붙어 있는 2개 이상의 토지를 하나의 토지로 간주하여 건축이나 대수선 또는 리모델링을 할 수 있도록 공공이 허용하는 제도이다. ‘2개 이상의 토지를 하나의 토지로 간주하여’ 건축기준을 통합적으로 적용하지만 필지별 독립적인 건축물대장, 토지등기, 건물등기를 유지하기 때문에 기존의 합필 개발이나 지주공동 개발과는 다르다. 「건축법」에서는 법 제77조의 6에 따라 토지등소유자가 신청하고 건축협정 인가권자(시·도 및 시·군·구)가 인가하여 지정하는 건축협정구역과 같은 법 제77조의 14에 따라 건축협정 인가권자가 지정하는 건축협정집중구역을 두어 지역의 여건에 따라 주민 또는 지자체가 주도할 수 있도록 하고 있다.

도시재생 뉴딜에서 건축협정제도의 필요성

건축협정제도는 특정한 사업 방식이라기보다 주민이 주도하는 다양한 소규모 주택정비사업에 유연하게 접목될 수 있는 제도로 이해하는 것이 적절하다. 새 정부의 도시재생 뉴딜정책에서 쇠퇴지역의 근본적인 주거 환경 개선을 위해 도입한 주거지정비형과 우리동네살리기 등에 건축협

정제도를 활용하면 어떨까? 건축협정제도는 뉴타운 등 정비구역해제지역, 저층주거지에 밀집한 맹지, 막다른 골목에 접하는 등 접도 여건이 불량한 소형필지, 이형필지에서 주차장을 확보하고 법정 건폐율과 용적률을 달성하는 데 유리하다. 이는 맞벽, 합벽, 소블록형 단지 개발로 전용면적을 최대한 확보하면서도 양호한 주거환경을 조성할 수 있게 한다.

이러한 주택정비는 서민이 부담 가능한 중소 규모 주택스톡을 유지하며, 이웃 공동체를 중심으로 한 장소 단위의 공간 관리를 유도한다. 나아가 아파트 재건축사업 위주로 시장이 편향되고 IMF 발생으로 무너진 지역 기반 소규모 재건축, 집수리 관련 업종 일자리가 만들어지면서 지역의 다양한 일거리에 청년과 경력 단절 여성 등 취업 취약 계층의 고용도 활발해질 수 있다.

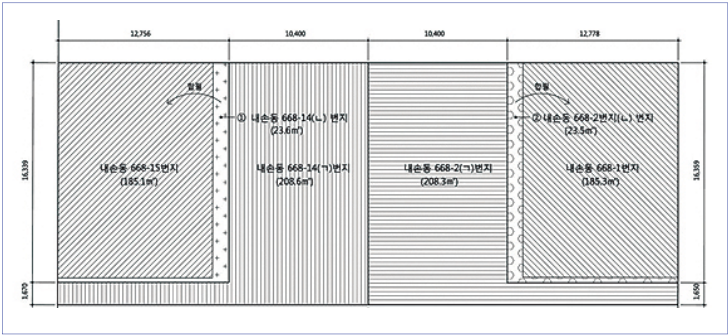
이러한 측면에서 정부, 지자체, 주민, 건축 전문가가 건축협정제도를 잘 이해하고 활용하도록 실제 건축협정제도를 잘 접목한 소규모 주택 정비사업 추진 과정 사례를 살펴봄으로써 도시재생 뉴딜에서 주목해야 할 논의를 짚어보고자 한다.

이웃끼리 대지 분할 및 용적률 배분을 통한 정비 여건 합의

모든 필지는 도로와 접하는 여건이 다르다. 대부분의 필지는 정남향보다 동서남북향이 섞여 있는 경우가 일반적이다. 건축행위 여건이 복잡하게 얽혀 있는 노후 저층주거지 소규모 필지에서 건축선을 두고 북측 필지에 대한 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한을 적용하면 인접하는 필지라도 건폐면적이나 용적률을 균등하게 확보하기 어렵다. 이러한 여건에서 이웃끼리 어떻게 건축에 따른 수익을 합리적으로 합의할 수 있을까? 특히 협정건축물은 필지경계선에 벽체 등 구조를 두어 필지 소유권과 건물 소유권을 독립적으로 유지해야 하기 때문에 필지별 유사한 수준의 용적률을 확보하는 것이 이웃 간 합의에 매우 중요한 영향을 끼친다.

의왕시 내손동 건축협정은 이 문제에서 시작하였다. 대상지는 아래와 같이 맹지의 면적이 접도 필지보다 더 커서 건축협정을 체결하면 맹지의 용적률이 접도 필지의 용적률을 크게 상회하게 된다. 대지 면적을 조정해야 주민 합의가 이루어질 수 있다. 그런데 「건축법」에서는 주거지역에서 60m² 미만으로 대지 분할을 제한하고 있어서 소규모 필지 교환을 하

의왕시 내손동 건축협정제도 적용에 따른 필지 분필 및 합필 결과



자료: 의왕시 내손동 건축협정 건축허가도서 중 일부 자료 참고; 국토교통부·건축협정지원센터(2018), 건축협정제도 교육자료 참고 재작성

지번	면적(m ²)	합필 후 면적(m ²)	용적률
A	185.1	208.7	197.19
B(L)	23.6		
B(ㄱ)	208.6	208.6	191.66
C(ㄱ)	208.3	208.3	191.94
C(L)	23.6	208.9	197.19
D	185.3		
총계	834.5		

의왕시 내손동 개별필지 주택 및 협정주택 규모 비교

구분	접도필지			맹지			전체
	개별	협정	증감	개별	협정	증감	증감
건폐율(%)	59.69	58.2	▽	21.35	57.9	△	△ 71.55
용적률(m ²)	155	197.19	△	21.35	191.94	△	△ 417.57
연면적 중 전용면적(m ²)	250.82	346.99	△	49.5	334.87	△	△ 783.75
가구 수	5가구	6가구	△	1가구	6가구	△	△ 12
주차면(대)	8	6	▽	0	6	△	△ 10

주: 4개 필지 중 최소 최댓값 비교
자료: 여혜진·박성남·강윤정(2017), 「집단적 건축협정 도입 및 건축협정 활성화를 위한 제도개선 연구」, 국토교통부, p.213~214의 시뮬레이션 결과 참고 재작성

지 못한다. 주민들은 건축협정제도에 의한 대지 분할 제한 적용 배제 특례(「건축법」 제57조 제1항)를 활용하여 맹지(B, C)의 23.6m²를 분필하고 접도 필지(A, D)에 합필하여 필지 간 유사한 용적률(평균 약196%)의 6세대로 구성된 다세대주택을 건축하였다.

특례를 활용한
토지 이용의 효율성 증대와
우리 동네 장소만들기

건축협정제도는 건축기준과 행정 절차에 관한 열세 가지 특례를 부여한다. 자칫하면 과밀개발, 난개발로 주거환경을 더 열악하게 만들 수도 있지 않을까? 그러나 「건축법」 제5조, 제57조, 59조, 제77조의 13에서 정하는 건축 기준 특례는 단순히 사업성 개선을 위한 개발밀도 증대에만 초점이 맞추어져 있지 않고, 지자체 건축위원회 심의를 거치도록 하여 우리동네 장소 만

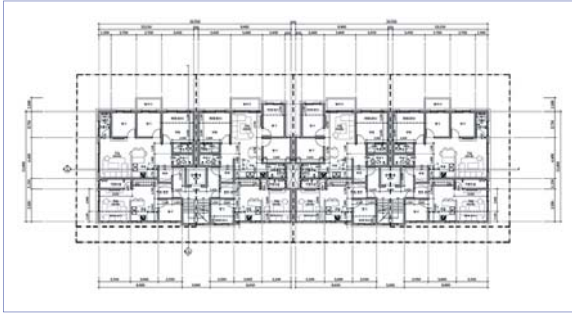
들기를 위한 주민자율적 공간관리 실현 수단의 의미를 갖도록 하고 있다.

의왕시 내손동 사례에서 활용한 건축기준 특례는 대지 분할 제한, 도로와의 관계, 대지 내 공지 적용 배제, 맞벽건축, 그리고 계단 및 엘리베이터, 부설 주차장, 조경의 통합 설치로 모두 일곱 가지이다. 용적률을 최대한 확보하였지만 최대한의 가구 수 확보 대신 분양성을 갖추기 위해 신혼부부를 위한 단층 가구, 자녀가 있는 가구를 위한 복층 가구, 부모와 함께 사는 가구를 위한 복층의 테라스와 다락방이 있는 가구 등 세대별 평면 설계를 다양화하였다.

의왕시 내손동 건축협정제도 적용 전후

구분	건축협정제도 적용 전	건축협정제도 적용 후
용도지역·지구	·제1종 일반주거지역 ·지구단위계획구역 (다세대주택 불허)	·제1종 일반주거지역 ·지구단위계획구역(4필지 공동개발 시 다세대주택 허용)
도로 여건	(동측)4m, (서측)6m	-
필지 구성	접도필지 2개, 맹지 2개	-
건축물 용도	단독주택 4동	다세대주택 4동(24세대, 필지별 6세대)
규모	지상 2~3층	지상 5층
대지면적	(A) 185.1m ² , (B) 232.2m ² , (C) 231.9m ² , (D) 185.3m ²	(A) 208.7m ² , (B) 208.6m ² , (C) 208.3m ² , (D) 208.9m ²
주차장	단독주택 법정기준	24대
추진 주체	-	주민 3인, 시공사
건축협정 체결 항목	일반	건축물 용도(다세대주택)
	특례	·(적용 배제) 대지 분할 제한, 대지와 도로와의 관계, 대지 내 공지 ·(통합 적용) 맞벽건축, 계단 및 엘리베이터, 부설주차장, 조경
위반 시 제재사항 (주민규약)	-	건축협정운영회 탈퇴 시 부동산 매매 외는 불가하므로 새로운 소유자를 운영회에 기조건으로 가입하는 것을 원칙으로 하며, 협정 유효기간 내에 계약 위반 시 민사소송 등에 의해 시정 및 손해배상을 하도록 함
기타	뉴타운 해제지역	·(세금) 대지 분할 및 합필에 의한 양도세와 취득세 발생 ·인접도로 대지경계선으로부터 2m 후퇴 건축선 지정 ·시공사가 소유한 인근 공동주택을 시공 기간 임시 이주 공간으로 제공 ·주민규약 체결

자료: 여혜진·심경미(2016), 「건축협정제도 활성화를 위한 건축법령 정비방안 연구」 참고 제작성

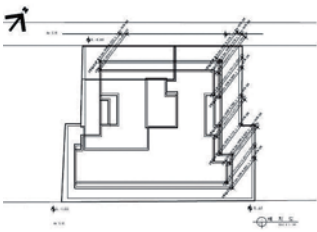
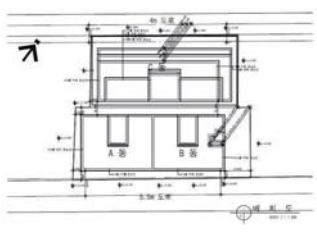
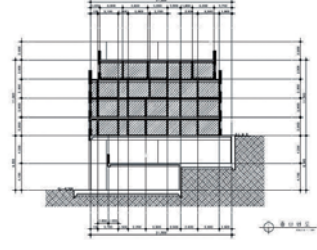
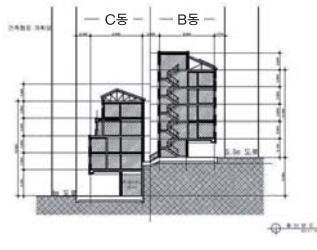


자료: 여혜진·심경미(2016), 「건축협정제도 활성화를 위한 건축법령 정비방안 연구」, 건축도시공간연구소.

입주 후 현장 인터뷰 결과, 입주자의 생활환경에 대한 만족도는 상당히 높았다. 통합 조성으로 넉넉해진 공용공간에 엘리베이터와 무인택배함을 설치하여 생활 편의성을 높였다. 통합 주차장의 24대 주차면은 모두 일렬주차방식으로 조성하면서 그간 다세대주택의 5대 이하 연접주차에 따른 주차 불편과 이웃 간 갈등 문제를 완전히 해소하였다. 또한 쓰레기가 쌓이고 방치되던 대지 내 공지 등 자투리 공간을 건축 면적으로 사용하면서 4m, 6m 도로로부터 2m, 인접대지 경계선으로부터 4m 후퇴하여 충분한 외부공간을 확보하고 화단을 설치하는 등 토지 이용의 효율성을 높이면서도 주거환경도 동시에 개선하였다. 이는 노후저층주거지에서 기존의 소규모주택과 합필로 개발한 연립주택 간에 일어나는 프라이버시·일조·통풍 침해, 주민 간 갈등과 민원의 문제를 해소하고 주거지 골목환경을 개선하는 가능성을 보여주고 있다.

SH공사가 매입임대주택사업에 건축협정제도를 활용한 경우도 유사한 시사점을 준다. 성북구 장위동 뉴타운 해체지역 3개 필지에서 주택사업자는 합필을 통한 연립주택을 계획하였다. 층당 7가구를 계획하다 보니 층별 4가구의 거실 및 주방이 먹방이 되면서 채광과 환기의 문제점이 드러났다. 문제 해결을 위해 건축협정제도를 활용하면서 신축하는 3개 다세대주택에 엘리베이터 설치로 접근성이 향상되고, 일조·프라이버시 문제가 해소되고, 1층에 약 74m² 규모의 커뮤니티센터를 조성하여 인근 공동체 활성화에 기여하는 양질의 임대주택이 건축되었다.

성북구 장위동 합필에 의한 연립주택과 건축협정제도를 활용한 다세대주택 건축 비교

3필지 합필에 의한 연립주택 계획	3필지 건축협정제도 활용에 의한 다세대주택 계획
최초 계획안 	3차 심의 계획안 
	
· 연면적: 1,351m², 용적률 199%, 건폐율 59% · 규모: 지하 2층, 지상 4층 · 가구 수: 29가구, 주차 24대 · 층당 7가구 중 4가구의 거실 및 주방이 막혀 채광과 환기의 문제점 발생	· 연면적: 1,351m², 용적률 199%, 건폐율 59% · 규모: 지하 1층, 지상 5층 · 가구 수: 29가구, 주차 23대 · C동 E.V 계획, 커뮤니티 공간(74m²) 확보로 지역 활성화 도모, 층고 조정으로 일조, 프라이버시 개선

자료: SH공사 매입임대주택사업처(2018), 장위동 231-233외 2 건축협정 효과분석(내부자료) 재구성

주민 주도 장소 맞춤형 행위를 지원하기 위한 지구단위계획 연계

건축협정제도를 활용한 건축사업의 경우 건축위원회 심의와 건축허가를 거쳐야 한다. 만약 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 자율주택정비사업에서 건축협정제도를 활용하려면 건축심의회와 사업시행인가를 받아야 하며, 가구 수에 따라 「주택법」을 적용받는 사업은 사업계획시행인가 절차를 따라야 한다. 「건축법」에 의한 건축협정제도가 별도의 사업법적 절차를 갖지 않고 다양한 사업에 연계 활용될 수 있도록 각 법에서 정하는 최종 인허가 절차에 선행하거나 동시에 건축협정 인가 절차를 거치도록 하고 있기 때문이다. 그래서 아직까지는 지자체의 건축협정제도를 활용한 사업의 인허가 행정업무의 대상과 절차에 대한 건축 담당 부서와 「주택법」, 지구단위계획 관련 협조부서의 업무 숙련도가 높지 않다. 대부분의 지자체 담당자는 관할 구역에서 처음 이루어지는 건축협정 인가 심의에 대해 국토교통부나 건축협정지원센터로 여러 차례 문의하

며 행정업무를 처리하고 있어서 통상적인 기간보다 더 소요되기도 한다.

의왕시 내손동 대상지 일대는 단독주택밀집지역으로 뉴타운이 해제되면서 지구단위계획으로 10여 년간 다세대주택 불허로 규제하고 있었고, 주민은 단독주택을 다세대주택으로 건축하고자 하였다. 사업은 2015년 5월부터 2016년 10월까지 건축협정 체결 및 인가, 건축허가, 준공 및 사용승인 완료에 약 18개월 소요되었다. 세부 절차로는 지자체 사전협의 및 지구단위계획 변경에 약 7개월, 2015년 11월 토지등소유자의 건축협정 체결과 2016년 2월 건축협정 인가, 건축허가 및 경관심의를 거치기까지 약 3개월, 시공 및 사용승인까지 약 8개월 소요되었다.

사업성에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나인 사업기간 장기화는 건축협정제도에서 부여하는 특례 활용과 상충되는 지구단위계획 시행지침을 변경하기 위한 담당부서 협의 및 행정절차가 원활하게 이루어지지 못했기 때문이다. 대체로 지자체 행정조직에서 「건축법」과 지구단위계획 소관 부서가 다르기 때문에 담당자가 건축협정제도와 지구단위계획 모두를 이해하고 두 제도를 유연하게 연계하는 것은 쉽지 않다.

이러한 여건에서 국토교통부와 건축협정지원센터는 시범사업으로 지정된 의왕시 내손동 사업의 원활한 추진을 위해 의왕시 관계자와 수차례 업무협의를 가졌고, 이 과정에서 의왕시장은 뉴타운 해제지역에서 주민자율갱신의 해법으로 건축협정제도를 활용한 정비 효과를 인식하게 되었다. 이에 따라 의왕시 도시과와 건축과 간 업무협조를 통해 기존의 다세대주택 불허 규제를 4필지 건축협정 시 다세대주택 허용으로 지구단위계획이 재정비되었다. 주민이 주도하는 소규모 정비사업에서 지자체 행정의 적극적 지원은 중요한 대목이다.

지역 영세업체의 일자리 창출

건축협정제도를 활용하는 소규모 주택 정비는 대규모 수익이 보장되는 건설사업이 아니다. 지역의 문제와 주민들의 수요를 잘 파악하고 협의하기 위해서는 지역 내 건축·시공 전문가의 일거리가 되어야 한다. 그런데 통상적으로 소규모 시공업체는 관내 영세한 건축사무소에 하청을 주어 품질이 낮은 건축허가도서를 만든다. 건축협정제도는 일반적인 건축기준을 적용하지 않거나 통합·완화 적용하는 특례 활용, 이에 따른 지구단위계획

시행지침과의 관계 해석, 다수 건축주의 합의를 도출하기 위한 필지 간 이해관계 조정 등 수준 높은 설계 능력을 요구한다. 1필지 1인의 건축주를 대상으로 하는 설계업무보다 훨씬 복합적인 문제를 해결해야 하는 것이다.

의왕시 내손동 사업은 단독주택에 거주하는 주민 4인의 의뢰를 받은 지역의 5인 규모 영세 시공업체가 기획, 설계의뢰, 시공, 분양 업무를 하였다. 시공업체가 원래 설계를 의뢰했던 건축사는 이러한 설계과제를 성공적으로 수행하지 못하여 몇 차례 의왕시 건축과와의 사전협의에서 보완 조치가 요구되었고 수개월 건축협정 인가심의를 진행하지 못하고 있었다. 국토교통부와 건축도시공간연구소는 제도 정착 및 활성화를 위해 2015년 건축협정 아이디어 공모를 통해 위촉한 수도권 지역 건축협정 코디네이터(신진건축사)를 추천하고 시공업체는 건축협정 코디네이터에게 설계 업무를 맡기면서 건축협정제도에 따른 사업성 확보와 공공성을 갖추어 건축협정 인가와 건축허가를 완료하였다. 이 업체는 시공 및 시행, 분양 업무 등을 수행하면서 지역에 거주하는 청년 2명, 경력 단절 여성 2명을 포함하여 총 8명을 추가 고용하였고, 사업 종료 후에도 협정주택 공용공간 관리업무를 수행하면서 11명의 고용 인력을 유지하는 업체로 성장하였다.

도시재생 뉴딜지역의 건축전문가 참여를 통한 건축협정 희망지 발굴

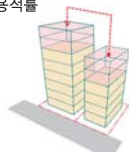
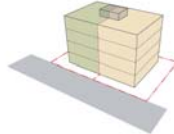
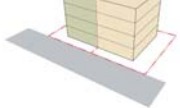
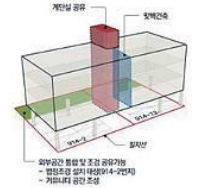
그간 추진된 사례를 살펴볼 때, 다음과 같은 물리적 여건을 갖는 지역에서 건축협정의 수요가 예상된다. 이는 향후 도시재생 뉴딜지역에서 주거지 정비 및 우리동네만들기사업에서 수요가 급증할 것으로 예상되는 자율주택정비사업에서 유용하게 참고할 수 있을 것이다.

건축협정제도 수요 예상 지역

1	지구단위계획구역 내 세가로, 막다른 골목, 꺾이는 골목 등 행위 여건이 불리한 필지와 양호한 필지 혼재 지역
2	현재 법정용적률에 미달하고 남북 방향으로 접하여 사선제한 적용 배제로 용적률 달성에 유리한 필지군
3	소형필지가 혼재하고 이면가로 주차장 조성 및 주차진출입구 계획이 불합리한 근린생활시설 밀집지역
4	토지등소유자 및 소규모 주택사업자의 토지 가격이 건축 조성비보다 높아서 분양·임대사업으로 사업 투자비 회수가 가능한 서울·수도권 일대
5	소유주가 거주하여 권리관계 협의가 단순하고 건축협정 합의 도출을 위한 소요 기간이 길지 않을 것으로 예상되는 주택

그런데 살펴본 사례에서 알 수 있듯 기획 단계에서 건축협정제도 활용 여부를 결정하기 위해서는 건축전문가가 사업성을 검토하고 주민 합의 도출을 지원하는 과정이 필요하다. 제도가 시행(2014.10.)된 후 국민신문고와 건축협정지원센터로 접수된 민원과 질의는 대략 400건이 넘지만, 건축협정 인가 건은 전국적으로 20여 건에 그치고 있는 이유이기도 하다. 따라서 지자체와 건축전문가가 선제적으로 수요 예상 지역 주민에게 용적공유형, 맞벽·합벽형, 시설통합형, 소가구단위 블록형, 대가구단위 구역형 등 다양한 건축협정제도의 활용 방안을 검토할 수 있도록 관련 정보와 교육을 제공할 필요가 있다.

건축협정제도를 활용한 필지단위 및 구역단위 소규모 주택 정비 유형 예시

필지단위	용적 공유형	용적통합형 공동개발로 건물지분 소유 	용적교환형 잔여용적을 교환 		
맞벽/합벽 건축형	필지경계선에 맞벽건축		필지경계선까지 수평증축		
시설 통합형	계단통합형 계단(코어) 공유 	주차장통합형 지상 또는 지하주차장 	조경통합형 조경 통합 설치 		
구역단위	소가구 단위 블록형				
대가구 단위 구역형		 ■ 맞벽건축형 + (자차) 주차장 + 간벽층통합형 - 상설된 수평면이 최대인 형태 - 지하주차장 통합 조성: 지하별 주차실 층간구 감소 - 연속된 벽면방금 양상: 가로 폭적정, 보행자 안전성 확보	 계단상 공유 맞벽건축 외부공간 통합 조성(중앙가랑) - 방화문 설치(방화구 4~6면차) - 커리비드 공간조성	 C: 맞벽건축형 + 주차장 + 간벽층통합형 - 지하주차장 통합조성 - 중립한 주차면 확보: 광범 주차 감소 - 연속주차 형성으로 건물 이용률 지속 상승 - 가로광안 개선, 공공보행환경 조성	

건축협정제도는 다양한 사업과 연계를 통해 실효성을 갖는 제도로서, 개별적인 정비사업으로서의 법적 절차와 지원 근거가 설계되어 있지 않다. 아직까지 건축협정제도와 연계 가능한 사업 관련법에 근거규정이 마련되어 있지 않아서 현장에서 활용하는 데 혼선과 충돌이 발생하고 있기도 하다. 또한 사업추진 절차 및 금융·세제에 대한 지원은 없기 때문에 건축협정 체결 후 주민·건축사·시공업체가 추진 과정에서 직면하는 어려움은 상당 부분 개인의 부담으로 남겨져 있기도 하다. 실제로 의왕시 내손동 사업은 건축협정 인가 전에 주민 1인이 건축협정 포기 의사를 밝힘에 따라 사업이 중지될 상황에 처하기도 했으나, 시공업체가 해당 필지를 매입하여 사업이 와해되지 않았다.

한편 대규모 재건축과 달리 토지등소유자가 사업비를 전액 부담해야 하는 소규모 정비사업에서 주민 스스로 이주 대책을 마련하는 것도 사업 진행에 걸림돌이 되는데, 의왕시 내손동 사례는 시공업체가 지역에서 소규모 주택사업을 함에 따라 대상지 인근에 신축 후 입주가 진행되지 않은 주택을 임시주거로 제공하는 등의 편의를 제공하여 원주민 모두 협정주택에 재입주할 수 있었다. 건축협정제도를 활용한 주민주도 소규모 주택정비 시 발생할 수 있는 여러 가지 문제들과 어려움을 해소하기 위한 노력이 많이 필요할 것이다. 이에 정부와 지자체는 앞으로 현장 여건 맞춤형 건축협정제도를 활용하기 위한 다양한 지원방안을 모색하여 이웃이 살고 지역이 사는 도시재생 뉴딜이 추진되길 바란다.

참고문헌

- 1 여혜진·박성남·김정아(2018), 2017년 건축협정지원센터 운영 및 관리용역, 국토교통부.
- 2 국토교통부·건축도시공간연구소(2017), 「7가지 키워드로 알아보는 건축협정 매뉴얼」.
- 3 여혜진·박성남·강윤정(2017), 「집단적 건축협정 도입 및 건축협정 활성화를 위한 제도개선 연구」, 국토교통부.
- 4 여혜진·서수정·김수빈(2016), 「건축협정 활성화를 위한 건축협정 가능지역 수요조사 연구」, 국토교통부.
- 5 서수정·손동필·박성남·성은영·여혜진·윤주선·임유경·조영진(2017), 「새정부에 대응하는 도시재생 정책방안 마련 연구 - 지방중소도시 도시재생 추진을 위한 건축도시 분야 연계방안」, 건축도시공간연구소.
- 6 서수정·성은영(2011), 「필지단위 주택정비 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 7 성은영·임현성(2013), 「생활환경 개선을 위한 주민주도형 건축협정 제도 연구」, 건축도시공간연구소.
- 8 여혜진·심경미(2016), 「건축협정제도 개선을 위한 건축법령 정비방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 9 여혜진·심경미(2017), “주민주도형 소규모 정비 활성화를 위한 건축협정제도 개선 방안”, 「auri brief」 No.157.