

건축협정 제도의 활용 방안

성은영 연구원, 임현성 연구원

요약

- 새로운 제도의 도입에 대하여 기대와 우려가 공존하는 시점에서, 주거지 안정화 및 도시재생 관련 정책 수단으로서 건축협정 제도의 적용 및 활성화 방안 마련 필요
- 건축협정은 공동주택의 생활규약과 경관협정, 지구단위계획에서 건축지침에 해당하는 주민간 공간 활용 및 행위 규정에 대하여 강력한 약속으로 작동 가능
- 노후한 주거지를 정비하거나 양호한 주거지를 지속적으로 관리하기 위하여 건축협정 제도를 활용시, 현행 법률로 담보할 수 없었던 기반시설에 대한 공공재정 투입 효율성을 제고하고 과밀 주거지의 리모델링 활성화를 위한 성능 강화 등에 기여
- 특히, 1인 협정을 통한 새로운 수요에 대응하는 소규모 정비사업 추진 활성화 기대

정책제안

- 건축협정 제도가 주민이 주도적으로 활용할 수 있는 제도로서 정착되기 위해서는 홍보 및 교육을 통한 주민의 제도에 대한 이해 제고와 자치조직의 역량강화 필요
- 가로주택정비사업, 도시형생활주택 등의 소단위 정비사업 유형들이나, 주민 발의 지구단위계획제도, 경관협정 등 건축협정과 유사한 제도들의 특성 및 관계 명확화를 통한 제도의 효율화 도모
- 건축협정 제도가 주민주도의 주거지 정비 및 관리 수단으로 적극적으로 활용되기 위해서는 장기적 활성화 방안과 단계적 추진 계획을 기반으로 한 정책적 지원 필요

1 서론

- 철거식 재개발을 통한 주거지 정비방식의 경제적 수익 하락과 주거 수요의 변화로 최근 노후한 저층주거지에 대한 정비 및 재생 방식도 소규모 단위의 정비 및 관리를 지향하는 다양한 형태로 추진되고 있음
- 그러나 정부의 재정 투입만으로 주거지의 물리적, 사회·문화적, 경제적 재생을 동시에 추진하기에는 한계가 있으며 제도가 견인하지 못하는 시민단체의 활동은 시설 및 공간의 정비를 기대하기 어려운 실정임
- 정부는 주민의 자주적 주거지 정비 및 관리를 촉진하기 위하여 「건축법」 개정을 통해 주민간 협정시 노후 주택 정비를 위한 관련 규정을 완화해주는 “건축협정 제도”의 도입을 추진하였음
- 2013년 12월, 도입이 확정된 건축협정 제도는 개별 필지단위에서 주민의 직접적인 정비와 관리가 가능한 반면, 맞벌건축을 통한 주택의 정비시 건축특례 및 완화 조항에 초점하고 있기 때문에 법의 악용 가능성도 배제할 수 없음
- 새로운 제도의 도입에 대하여 기대와 우려가 공존하는 시점에서, 본 고에서는 주거지 안정화 및 도시재생 관련 정책 수단으로서 건축협정 제도의 적용 및 활성화 방안을 제시함으로써 새로운 제도의 정착과 활성화에 기여하고자 함

2 건축협정 제도의 도입과 활용 방향

■ 건축협정 제도의 도입 추진 경과

- 서울시와 건설교통부는 각각 2004년과 2005년에 건축협정 제도의 도입을 추진하였으나, 협정구역내 건축물의 용도 제한 조항에 대한 종교계의 반발로 인하여 제도 도입이 무산된 바 있음¹⁾
- 이후 주민의 자주적 주거지 관리를 위한 경관협정 등 유사 제도들이 시행되고 주거지의 관리에 대한 수요가 변화되는 등 제도의 도입 여건이 성숙됨에 따라, 국토교통부는 2011년부터 다시 건축협정 제도의 도입을 추진해 왔음²⁾

1) 2005년 4월, 정부에서 건축제도의 도입을 추진하였으나 국회의 심의과정에서 논쟁 끝에 심사 보류가 결정되었다. (원세용, 2006, 건축협정제도의 도입시도와 쟁점에 관한 연구, 대한건축학회지회총합논문집 10권 4호, p.124)

2) 이러한 정책적 수요를 반영하여 건축도시공간연구소에서는 2011년 정책과제로서 “필지단위 주택정비 활성화 방안(서수정 외, 2011)”을 수행하여 건축협정 제도의 초안을 구상한바 있으며, 2012년 국토해양부(2012. 6. 28, 보도자료)는 건축협정 제도의 도입 추진을 공식화하였다.

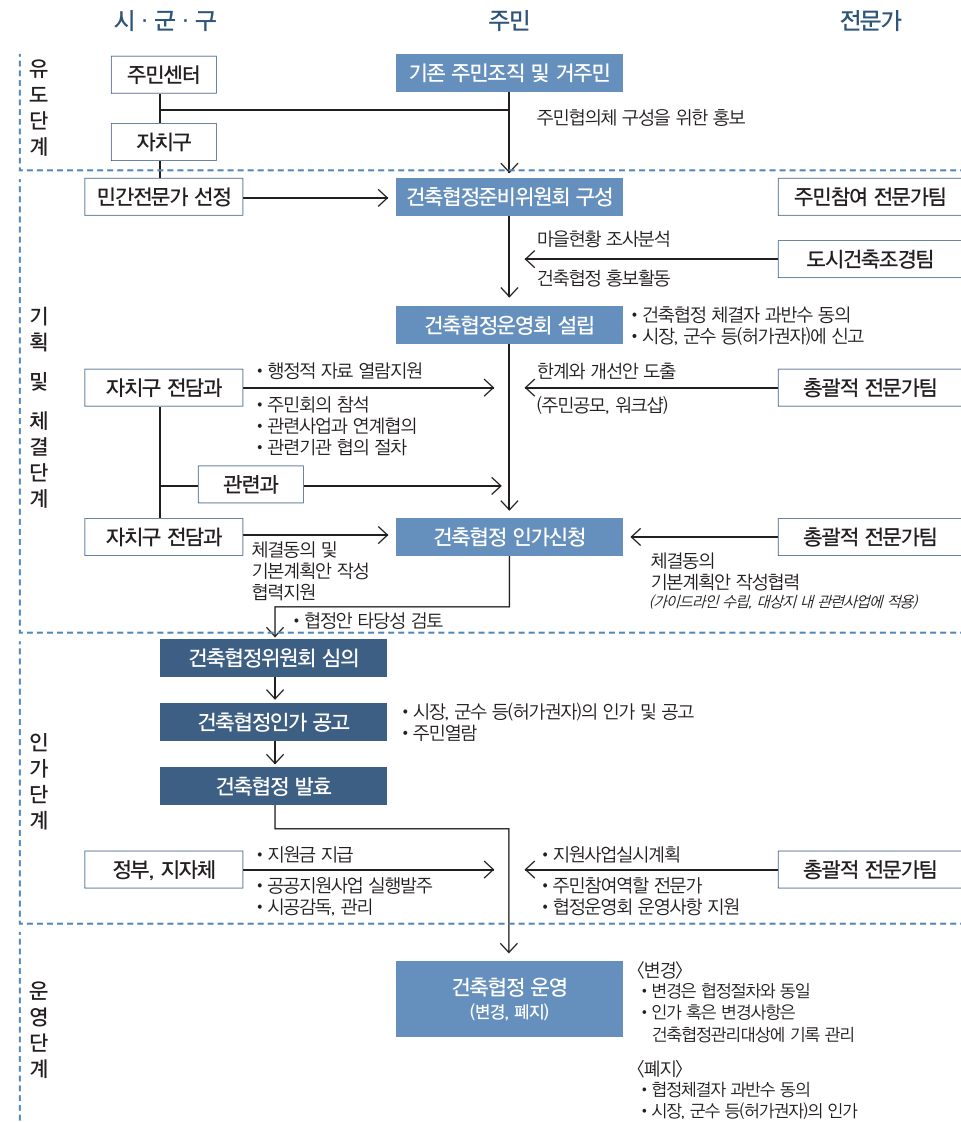
- 2013년 1월 정부는, 주민의 자주적 주거지 정비 및 관리를 촉진하기 위하여 건축협정 구역에 대한 건축법 특례 조항을 포함하는 「건축법」 일부 개정안을 제안하였으며, 2013년 12월 국회 본회의 심의를 통과하여 시행을 앞두고 있음

■ 건축협정 제도의 내용

- 건축협정 제도는 도심의 노후된 주거지의 정비를 활성화하기 위하여 주민간 건축협정시 협정필지를 하나의 대지로 간주하여 주차장 및 조경 등을 통합 설치하는 내용을 골자로 함

– 2개 이상의 대지에 대하여 건축협정을 맺고하자 하는 토지 및 건축물 소유자, 지상권자 전원의 합의 시 체결 가능

※ 1인 협정: (2개 이상의 대지를 소유한 1인이 체결하는 건축협정)도 체결 가능



건축협정의 절차 및 주체별 역할

- 건축물의 건축, 개량, 보수에 관한 사항(건축, 대수선, 리모델링 등), 각 건축물의 위치나 용도, 형태, 외장 및 부대시설 등에 관한 사항을 주민간 협정으로 체결
- 법정 건축협정 구역은 지구단위계획구역, 주거환경개선사업구역 혹은 주거환경관리사업 구역, 재정비촉진지구 중 존치구역을 우선 대상으로 함
- 건축협정구역내의 건축물에 대하여 대수선 또는 리모델링 외에도 건축물의 용도, 건축물의 배치, 외장 및 형태 변경, 조경 및 식재 관련 사항의 변경 행위에 대해서도 건축협정의 효력이 발생되며, 소유자의 권리 이전시 협정 내용도 승계
 - 건축협정은운영위원회를 설립하여 건축협정서를 작성하여 건축위원회의 심의 및 허가권자의 인가를 득하면 효력이 발생
 - 건축협정을 인가한 경우에는 별도서식의 건축협정 관리대장에 기재, 관리하고 이해관계자에 열람, 공개 가능

■ 건축협정 체결시 건축법 적용 특례

- 건축협정 체결시 약속의 이행을 담보로, 건축협정구역을 하나의 대지로 간주하여 건축행위 및 건축행정에 관한 건축법의 일부 조항에 대하여 특례를 적용
- 건축협정구역에 대하여는 대지의 분할 제한, 건축물의 사선제한과 관련된 규정을 적용하지 않으며 맞벽건축시에는 건축 행정의 일괄처리에 관한 특례를 적용

건축협정 수립시 건축법 적용 특례

적용 대상	특례 사항	관련 법 조항 내용
건축협정 구역 전체	대지의 분할 제한 미적용	<ul style="list-style-type: none"> • 제57조 (대지의 분할) : 건축물이 있는 대지에서 60㎡(주거지역: 영 제80조 1.) 이하로 분할 할 수 없고, 제44조(대지와 도로와의 관계), 제55조(건축물의 건폐율), 제56조(건축물의 용적률), 제58조(대지 안의 공지), 제60조(건축물의 높이제한), 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)의 기준에 못미치게 분할할 수 없다는 조항을 건축협정 구역에 대하여 적용하지 않음
	건축물의 사선제한 미적용	<ul style="list-style-type: none"> • 제60조 (건축물의 높이제한) : 가로구역단위로 허가권자가 높이를 지정하지 않은 경우, 건축물의 각 부분의 높이는 전면 도로의 반대쪽 경계선까지 수평거리 1.5배를 넘을 수 없다는 도로에 의한 사선제한 조항을 건축협정구역에 대하여 적용하지 않음 • 조례가 정하는 바에 따라 별도의 높이 정할 수 있음
	건축물의 건축 기준 통합 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 제42조 (대지의 조경) • 제44조 (대지와 도로와의 관계) • 제53조 (지하층의 설치) • 「주차장법」 제19조 (부설주차장의 설치)
맞벽 건축시	건축허가 공동 신청	<ul style="list-style-type: none"> • 제11조 (건축허가)
	허가 신청한 건축물 전부 또는 일부를 통합적용	<ul style="list-style-type: none"> • 제17조 (건축허가 등의 수수료) • 제21조 (착공신고 등) • 제22조 (건축물의 사용승인) • 제25조 (건축물의 공사감리)

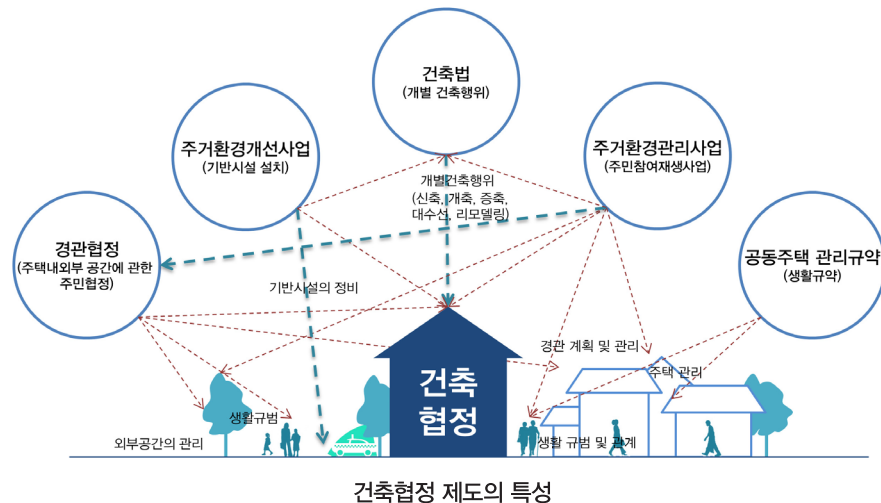
자료: 건축법 (일부개정안 2014. 1. 14 법률 제 12246호) 제77조의 13

- 건축협정 제도를 통해 개별법(건축법)내에서 소규모 주거지 정비가 가능하고, 주거지 정비 및 관리가 시급한 취약지역에 대하여 주거환경관리사업 및 주거환경개선사업 등 기존 정비사업과 연계한 사업비용의 지원 가능

■ 건축협정의 제도적 특성

- 건축협정 제도는 생활규약으로서 주민협의 체계이자, 필지단위 건축행위를 기반으로 한 주변 주거지의 정비 및 관리 수단으로 활용 가능
- 기존의 주거지 정비 관련 제도들은 공간의 물리적 개선에만 초점하고, 주민간 약속 제도들은 경제적 혹은 사회적 동인 없이 사람간의 관계에 기반하여 활성화에는 한계
- 생활환경에 대한 주민약속을 제도화함으로써 공동주택의 생활규약과 경관협정, 지구단위계획에서 건축지침에 해당하는 주민간 공간 활용 및 행위 규정에 대한 강력한 약속으로 작동 가능

정비사업(기반시설) + 건축행위(주택) + 생활규약(주민)
: 마을단위 생활환경(주거지, 주택, 생활)에 대한 종합계획적 정비 및 관리 수단



3 노후주거지 정비 및 관리시 건축협정 제도 활용 방안

■ 주거지 정비사업시 공공재정 투입 효율성 확보

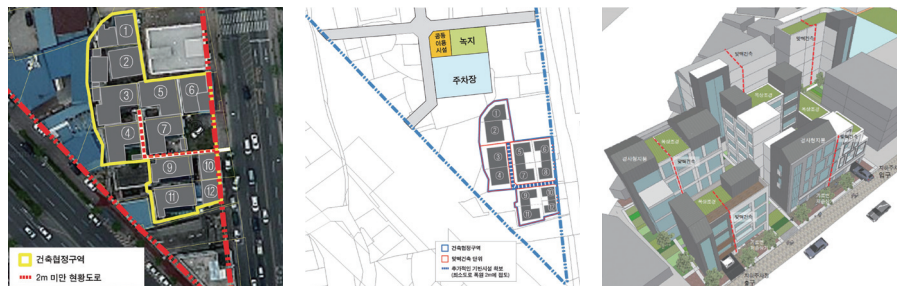
- 쇠퇴한 주거지, 열악한 주거환경을 갖는 주거지를 재생하기 위하여 기반시설 확충에 공공재정을 투입할 때, 건축협정을 통해 필지 교환에 의한 필지 정형화, 합필을 통한 공동개발, 맞벽건축 등 건축행위의 유도 가능

- 기반시설 공급에 공공재정을 투입하는 주거환경개선사업 후 주민주도적 주택개량 활성화 유도
- 공공복리 등 필요에 따라 건축협정 체결을 전제로 주차장설치기준을 완화, 맹지의 완화 등을 통해 주택 갱신을 유도하는 방안을 고려
- 현황: 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량한 건축물이 과도하게 밀집된 지역에 주거환경개선사업 실시하는 경우
- 현행 주거환경개선사업 시: 중앙 및 지방 정부의 협력을 통한 도로 및 기반시설 공급한 후에도 여전히 필지 문제의 개선이 어려워 주택개량으로 연결되지 못함
- 건축협정 체결시: 기반시설의 설치 후 내부 블록을 일단의 구역으로 건축협정을 체결하여 건축법 특례 적용 등을 기반으로 필지개선 및 건축행위 가능성 제고



주거환경개선사업구역의 현황 및 기반시설 정비계획

좌 : 현황, 우 : 주거환경개선사업시 기반시설 정비 계획



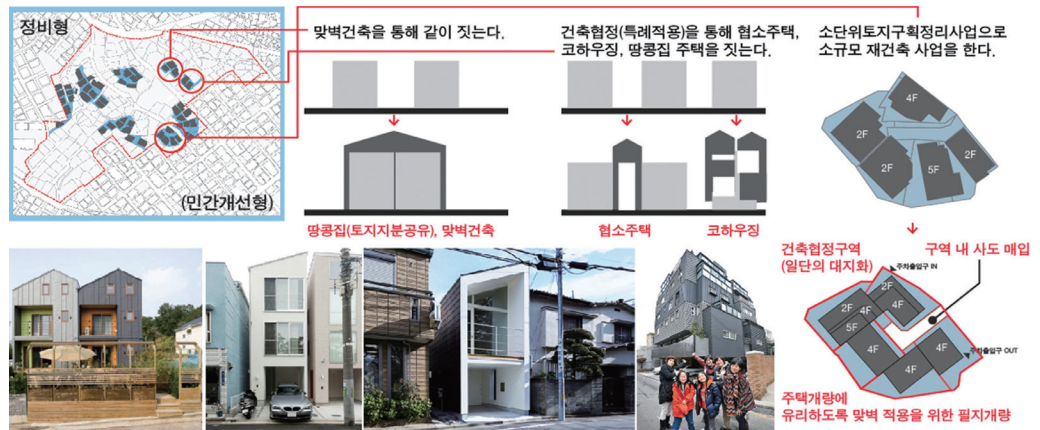
기반시설 정비 후 필지현황 → 건축협정으로 추가적 기반시설 설치 → 건축협정을 통한 주택개량

주거환경개선사업구역에서의 건축협정 활용

■ 새로운 수요에 대응하는 소규모 정비사업으로 추진

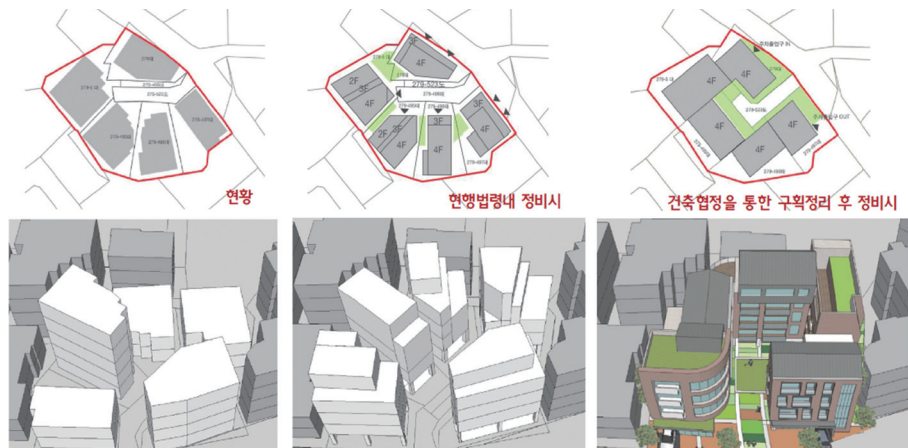
- 주변지역의 부동산 수요는 많지만 현행법상 건축행위가 어려운 필지들에 대하여 코하우징, 협소주택, 땅콩주택 등 소규모 협력형 재건축 사업 가능

- 입지상 주변지역에는 개발수요가 있으나 대상지의 주택이 낡고 기반시설이 좋지 않음에도 건축행위가 어려운 경우, 건축협정을 통해 새로운 건축유형을 고려



협소주택, 코하우징, 땅콩주택 등 새로운 건축수요에 건축협정으로 대응

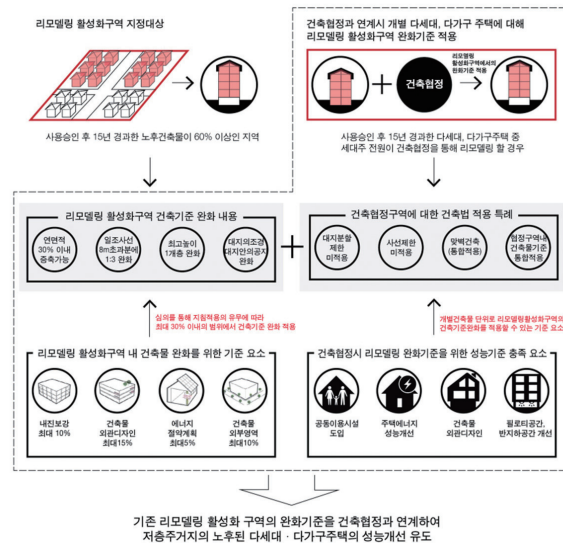
- 자연발생적인 필지 특성으로 부정형인 필지가 많고 입지여건 및 점도조건이 좋지 않아서 개별건축이 어려운 경우 건축협정을 통해 다양한 방식으로 주택개량을 유도
 - 현황: 자연발생적인 주거지의 경우 아래 그림에서와 같이 관습화된 사도(私道)외에 점도하지 못한 대지들은 현행법령내 건축행위 불가
 - 현행법령상 건축행위시: 사도를 도로로 인정하는 경우에도 내부 필지는 건축행위 불가하며 건축행위시에도 현행 허용 밀도 불충족
 - 건축협정 체결을 통한 정비시: 점도된 필지들과 하나의 구역으로 건축협정 체결시, 밀도상향 및 개방감 있는 주거지로 정비 가능
- ※ 다수협정을 통한 동호인 주택 마련, 1인 협정을 통한 정비 및 분양 등 다양한 활용 가능



부정형 필지내 노후한 주택의 정비

■ 과밀 주거지의 리모델링 활성화를 위한 성능담보 기준으로 활용

- 과밀 노후한 다세대·다가구 주택지의 성능개선을 유도하기 위하여 건축협정 체결을 통해 강화된 성능 적용시 최소한의 건축기준 완화 적용
 - 현황: 허용밀도가 충족된 노후한 다세대·다가구 주택의 경우, 편의시설이 부족하고 환경이 열악함에도 건축 및 환경 개선 행위 자체가 불가능함
 - 현행 리모델링활성화구역 추진시: 건축법상은 아파트만 해당되며, 서울시조례에서는 단독주택의 리모델링을 허용하고 있으나 성능기준의 실효성이 미비
 - ※ 리모델링 활성화구역에서 층수완화, 용적률 완화 일조사선 완화 등 허용
 - 건축협정 체결시: 리모델링활성화구역에 대한 건축협정 체결을 통해, 공동이용시설 도입, 건축물외관, 반지하공간 개선 등 강화된 성능기준 적용을 담보로, 리모델링 활성화구역의 건축기준 완화 및 건축협정의 건축법 적용특례를 추가허용 가능
- 건축협정 체결을 통해 주민 스스로 노후한 다세대·다가구 주택의 생활환경을 개선할 수 있도록 지방정부의 제도적 지원 가능



리모델링활성화구역 및 건축협정 제도를 연계활용한 노후주거지 성능개선

노후한 다세대 주택지에서 건축협정 제도를 활용하여 커뮤니티 공간 마련 예시



■ 정비해제구역 등 노후주거지의 마을단위 정비계획을 통한 지역활성화

- 노후주거지에서 기반시설의 공동이용을 통해 추가설치를 최소화하고 환경을 개선하기 위한 마을단위 정비계획으로서 건축협정 활용
 - 건축협정시 디자인 가이드라인이나 주민 약속의 내용을 통해 생활환경 및 가로환경 개선의 목표를 실현
 - 특히, 역사적인 도시조직을 간직한 지역인 경우 도로, 주차장, 공원 기반시설 확충시 기존 도시맥락이 훼손되는 것을 방지하기 위해 기반시설의 설치를 최소화하여 마을단위 정비 및 관리 계획의 수립이 필요할 때 건축협정제도를 활용
- 건축협정을 통한 일정 수준이상의 마을단위 정비 및 관리 조건을 수용하면 점도조건 완화, 주차장설치기준 완화 등 건축기준 완화를 통해 정비를 유도
 - 공공은 양호한 주거지 수준을 담보하고, 이 기준을 맞춘 거주자는 일정 범위내의 건축행위를 허용
 - 건축기준 완화시 적용해야 할 원칙을 협정으로 운영하여 특화된 마을로 개선, 골목길 보전 및 관리, 기반시설 인입에 대한 원칙 설정, 건축물 지붕 및 외관, 주차 등



기반시설 설치를 최소화하는 건축협정 구역의 마을단위정비계획

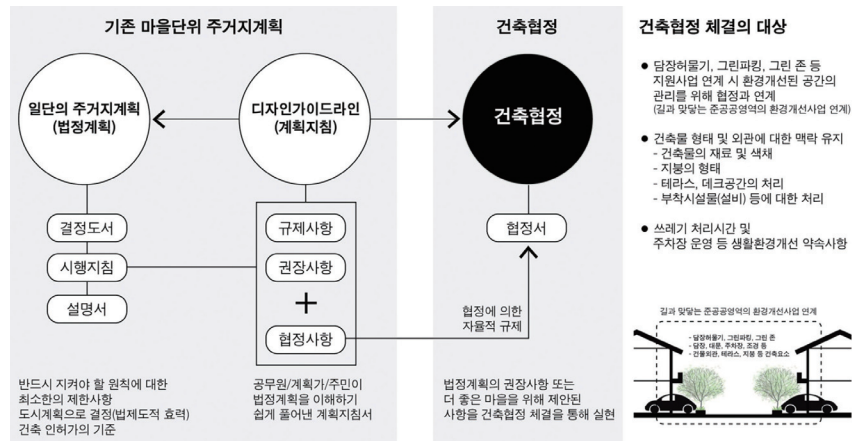


건축협정을 통한 개선효과

주택	기반시설의 확충없이 적정규모 내에서 주택 재건축 및 성능개선 점도 불충족 대지 및 맹지에 주택 건축 허용
외부공간	가로변을 따라 조경 식재, 보행친화적인 외부공간 조성
기반시설	도로 확보 등의 기반시설 확충은 없으나 기존 생활가로로 사용된 2m미만의 도로 포장 개선
경관	적정개발밀도 제어를 통한 주변과 조화된 경관 유도

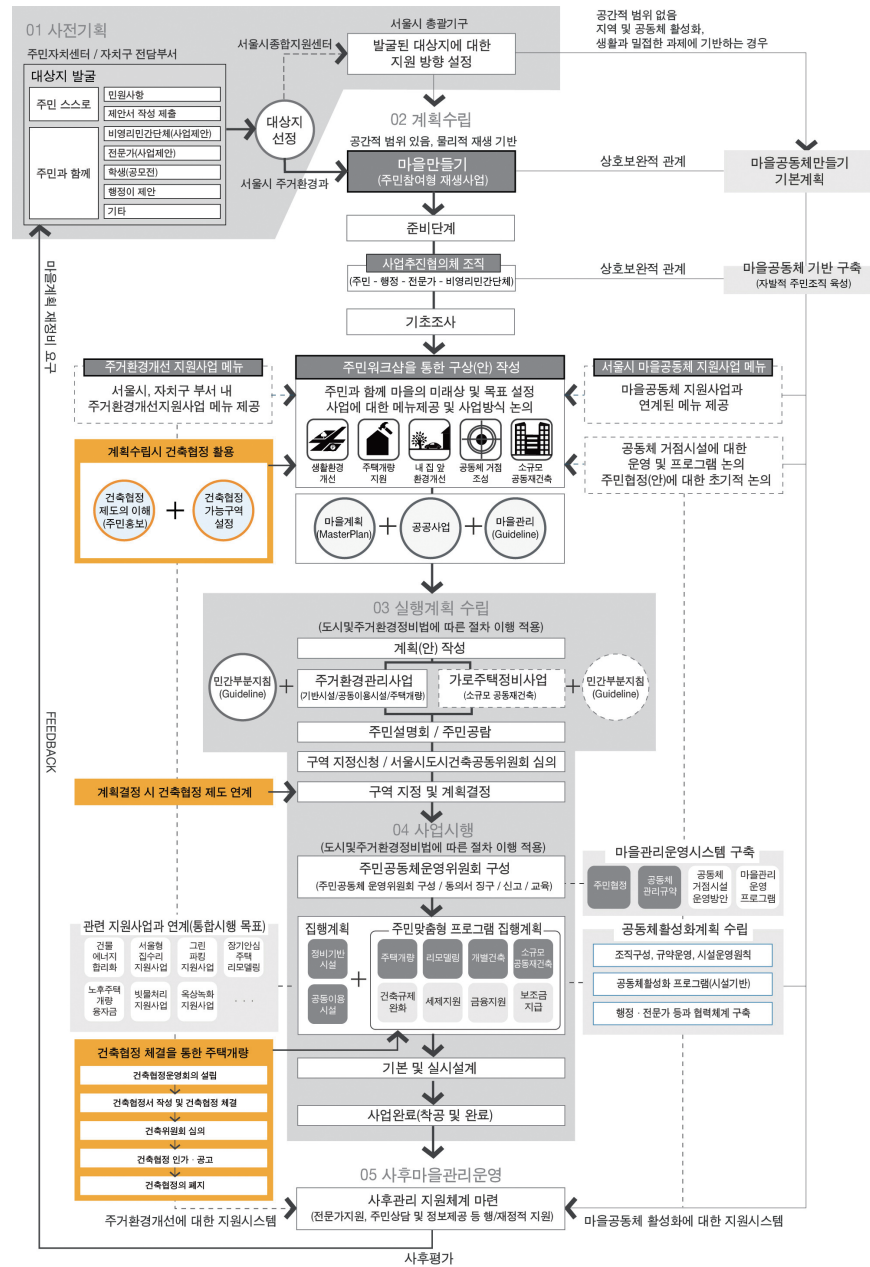
■ 양호한 주택지의 마을단위 관리계획 수단으로 활용

- 건축협정을 통해 일단의 양호한 주거지의 관리를 위한 자율적 규제가 가능
 - 건축협정시 디자인 가이드라인이나 주민 약속의 내용을 통해 생활환경 및 가로환경 개선의 목표를 실현
 - 특히 공공이 지원하는 환경 개선사업과 연계하면 공공의 양호한 주거지의 수준을 확보함과 동시에 주민의 자율적 관리를 유도할 수 있으며, 주민들은 이를 담보로 공공의 지원 사업을 유치 가능
- 일단의 양호한 주택지의 주택, 외부공간, 행위규제 등의 관리계획수단으로 활용
 - 현황: 주민의 자주적인 마을단위 정비 및 관리계획 수단이 없음
 - 기존 지구단위계획 등: 법정계획 추진시 구역이 광범위하여 합의도달이 어려우며, 특정 개발압력이 발생하지 않은 경우 계획된 건축행위를 유발시킬 동인이 없으므로 생활환경이 개선 효과가 미미함
 - 건축협정시: 건축물의 형태, 외관, 사용, 주민의 생활 등 매우 구체적이고 세부적인 사항들에 대하여 주민합의를 통한 자율적 규제가 가능하며 각종 지원사업들과 연계한 적극적인 마을단위 정비 및 관리 추진



건축협정을 통한 마을환경 및 주택 성능 개선





주거환경관리사업과 주거환경개선사업을 연계한 건축협정 절차

4 결론

- 건축협정제도는 생활규약으로서 주민협의 체계이자, 필지단위 건축행위를 통한 주거지 정비 수단으로서, 주거지의 생활환경 문제 해결을 위해 다양한 활용이 가능한 획기적 제도임

- 공공에서는 건축협정구역에 대하여 생활환경 수준이나 주택의 성능 기준 달성을 담보로 건축기준의 완화 적용 및 공공시설 지원이 가능하므로, 건축협정 제도는 지방정부의 공간관리 수단이자 주민의 주거지 및 주택 정비 동인이 될 수 있음
- 특히 주거지 정비사업에서 공공재정 투입 효율성을 확보하거나, 과밀 주거지의 리모델링 활성화를 위한 성능담보 기준으로, 또한 노후주거지의 마을단위 정비 및 관리 계획의 수단으로 적극 활용할 수 있으며, 1인 협정을 통한 새로운 수요에 대응하는 소규모 정비사업의 활성화를 기대할 수 있음
- 그러나 건축협정 제도는 건축행위와 생활약속의 의미가 혼합되어 있고, 기성 시가지에 대한 정비사업적 특성이 일부 포함되어 있어 실제로 주민이 제도를 이해하고 적극적으로 활용하는 데는 오랜 시간이 소요될 것으로 예상됨
- 따라서 건축협정 제도가 의도하는 주민주도의 주거지 정비 및 관리 수단으로 적극적으로 활용되기 위해서는 다음과 같은 장기간의 정책적 지원이 필요할 것임
 - 경관협정 제도는 도입된 지 7년 여가 지나고 대규모 시범사업을 진행하였음에도 주민 주도형의 협정 체결은 거의 없으며, 일본의 경우에도 건축협정의 제도화 후 활성화되는데 약 20여 년이 소요되었음
 - 주민의 자주적인 제도로 정착되기 위해서는 주민들의 제도에 대한 이해와 자치조직의 역량강화가 우선되어야 함
 - 다양한 제도의 집합체로서 건축협정 제도의 이해도 제고와 활용성 증대를 위해서는 일본의 경우처럼 다양한 주체들의 관계와 이들에 대한 역할을 구체적으로 제시할 필요가 있음
 - 또한 대단위 시범사업을 통해 건축협정의 성공 사례 공유 및 장애 요인 개선이 필요하며 더불어 제도 정착 및 활성화를 위한 장기적 활성화 방안과 단계적 추진 계획을 마련하여 지속적, 순차적으로 추진해야 할 것임

성은영 연구원 (031-478-9651, eyseong@auri.re.kr)

임현성 연구원 (031-478-9638, archilim@auri.re.kr)

