

## 주민주도형 소규모 정비 활성화를 위한 건축협정제도 개선 방안

여혜진 부연구위원, 심경미 연구위원

### 요약

- 도시재생 뉴딜정책의 주요한 실행 수단으로서 소규모 주택정비 활성화가 요구됨에 따라, 주민주도형 소규모 정비사업으로 건축협정의 활용 가능성 증대
- 그러나 2014년 건축협정제도 도입 이후 전국적으로 인가 사례가 10건에 못 미치는 등 활발하게 활용되지 못하고 있으며 국토교통부 시범사업, 건축협정지원센터 운영 이후 특정 조문 및 지자체 인가 심의 절차 운영에 관한 민원이 다수 발생
- 건축협정 인가 및 중도 포기 사례를 대상으로 애로사항을 조사하고, 국민신문고 등의 민원을 분석하여 주민과 지자체 공무원이 건축협정제도를 운용하기 쉽도록 제도 개선 및 지원 방안 제안

### 정책제안

- 건축협정에 의해 다수의 필지를 하나의 필지로 간주하는 개념에 대한 정의 규정을 신설하고, 경미한 변경의 경우 재인가를 면제하도록 법에서 시행령에 위임한 조문이 미비하여 경미한 사항의 변경에도 행정 절차를 다시 거쳐야 하는 불합리한 문제를 해소하기 위해 해당 조문 신설
- 「건축법」 제77조의13에 관한 해석이 크게 차이가 나는 문제를 해소하기 위해 제도의 취지와 법의 원리에 맞도록 전면 개정하고, 주민주도 소규모 정비 활성화를 위해 건축협정지원센터의 설치 규정을 마련하여 체계적인 지원업무 수행

## 1 건축협정제도의 개념 및 운영 현황

### ■ 건축협정의 개념

- 건축협정은 기존 필지소유권을 유지하면서 이웃과 협정을 통해 일부 건축기준을 적용 배제, 통합 적용, 완화 적용하되 단독 또는 공동개발을 자율 선택하는 수법
  - 지구단위계획은 획지단위로 공동의 건축물관리대장과 등기를 생성하지만, 건축협정은 건축물관리대장, 토지등기, 건물등기가 모두 각 필지별로 생성하여 원래의 독립적 권리관계를 유지한다는 점에서 차별적



건축협정과 지구단위계획의 개발행위 차이

※ 출처 : 국토교통부 · 건축협정지원센터(2017), 「건축협정제도의 이해」, p.5

### ■ 건축협정 적용으로 맹지, 이형필지, 소형필지 등의 정비행위 여건 개선

- 전국적으로 인가된 사례를 보면 뉴타운해제지역 · 노후저층주거지 · 도시재생선도 지역 내 맹지, 막다른 골목에 면한 필지, 이형필지, 소형필지가 인접한 양호한 필지에 다세대주택, 도시형생활주택, 점포주택, 순환형공공임대주택 등을 건축

#### 노후저층주거지의 건축협정 인가사례 현황

서울 금천구 시흥동	서울 금천구 시흥동	의왕 내손동	수원 팔달구	영주 영주동	서울 성북구 장위동	영주 후생시장
준주거지역		뉴타운해제지역	일반주거지역	도시재생선도지역	뉴타운해제지역	도시재생선도지역
지구단위계획구역				조례로 정하는 구역		
3	2	4	2	2	2	48
접도(막다른 골목)	접도(막다른 골목)	접도필지 및 맹지	접도필지 및 맹지	접도필지 및 맹지	접도(꺾인 골목)	접도필지 및 맹지
도시형생활주택, 근린생활시설, 업무시설	도시형생활주택	다세대주택	한옥	단독주택, 순환형 공공임대주택	도시형 생활주택 (단지형 다세대)	점포주택, 점포

※ 주 : 위 사례는 모두 2015년 7월부터 2017년 1월 사이 인가됨

※ 출처 : 각 지자체 건축협정인가 공보 자료; 건축협정지원센터 내부자료, 2017.4.30.기준

• 다음과 같은 지역에서 건축협정 적용 효과 기대

- 지구단위계획구역 내 세가로, 막다른 골목, 꺾이는 골목 등에 면하여 행위여건이 불리한 필지와 양호한 필지 혼재지역
- 현재 법정 용적률에 미달하고 남북방향으로 접하여 사선제한 적용배제로 용적률 달성에 유리한 필지군
- 소형필지가 혼재하고 이면가로 주차장 조성 및 주차장 출입구 계획이 불합리한 근린 생활시설 밀집지역
- 토지가격이 건축조성비보다 높아서 분양·임대사업으로 투자비 회수가 가능한 서울·수도권 일대
- 소유주가 거주하여 권리관계 협의가 단순하고 협의도출을 위한 소요기간이 길지 않을 것으로 예상되는 저층주거지 등

■ 지자체가 계획적으로 소규모 정비가 시급히 필요한 지역의 정비효과 견인 가능

- 전국 61개 지자체가 지역 여건에 따라 도시재생선도지역, 뉴타운해제지역 등 소규모 정비가 시급히 필요한 지역을 건축협정에 따른 ‘조례로 정하는 구역’으로 지정
- 향후 지자체가 도시재생활성화구역에서 건축협정집중구역(2017.10. 시행)을 지정하여 계획적으로 주민주도형 소규모 정비를 견인, 도시재생 뉴딜정책과 시너지 창출 가능
  - 영주시의 도시재생선도지역 내 순환형 공공임대주택 조성, 경기도청의 경기융합타운 내 공공청사 간 오픈스테이스 공유 및 시민 개방으로 공공성 확보
  - 의왕시 내손동 뉴타운해제지역(지구단위계획구역)에서 진행된 2015년 국토교통부 건축협정 시범사업을 수행한 지역 기반 소형 건축업체는 고용 규모가 5인에서 11인으로 2배 이상 확대(청년 2인, 경력 단절 여성 2인 포함)
  - 건축협정이 집산화되고 활성화될 경우 지역의 소규모 건축업 생태계 회복에 기여 예상

■ 전국적으로 건축협정 체결 저조 및 제도 활용 어려움에 대한 민원 증가

- 2014년 건축협정제도 도입 이후 3년이 경과하였으나 전국적으로 인가된 사례는 10건에 못 미치는 수준으로 활발하게 활용되지 못하는 상황
- 이제까지 ‘1 필지 1 건축물’의 관계에서 건축기준 적용을 원칙으로 하는 「건축법」에서 건축협정제도는 복수의 필지에 건축기준을 통합 적용하여 공동 또는 단독개발을 선택할 수 있도록 함에 따라 이에 대한 지자체의 법적, 행정적 이해가 낮은 형편

## 2 건축협정 운영 애로사항 및 민원 분석

### ■ 조사 개요

- (설문조사) 2015~2016 건축협정지원센터 컨설팅을 요청한 지자체 건축과 담당자 · 건축사 · 토지등소유자를 대상으로 2016년 8월 4일부터 9월 5일까지 설문조사 실시, 32건 중 17건 회수
- (민원조사) 국민신문고를 통해 접수된 토지등소유자 · 건축사 · 지자체의 민원 33건 (2014.7.~2016.4.접수), 건축협정지원센터에 접수된 컨설팅 요청(2015.1.~2016.9. 접수) 및 건축도시공간연구소 홈페이지로 접수된 컨설팅 요청 사례 총 84건 내용 분석

### ■ 사전협의 장기화에 따른 건축협정 추진 어려움

- 건축협정사업 중단단계 및 소요기간을 보면, 행정과 주민 간 사전협의와 심의단계에서 기간이 오래 걸리는 편
  - 토지등소유주가 협정인가 신청서를 작성하는 데 걸리는 기간은 대체로 1주 이내이고, 기획과 관련된 1, 2, 3단계는 대부분 1주에서 1개월 정도로 적정 기간 소요
  - 그러나 지자체 문의 및 사전협의, 건축협정 심의는 대체로 1개월에서 6개월 이상 소요되는 등 기간이 장기화되고, 소요 기간을 가늠하기 어려운 문제
  - 사업 중단이 가장 빈번하게 발생한 단계는 주민들이 건축협정을 체결한 후인 기본설계 단계, 지자체 사전협의, 건축협정 인가심의 단계로 사업 활성화를 저해하는 요인으로 작용

건축협정 진행과정상 사업 중단 단계

no.	진행단계	소요기간 (건)				중단된 단계					
		1주 이내	1개월 이내	6개월 이내	6개월 이상						
①	협정제도에 대한 이해	5	2	2	2						
②	협정 가능한 토지인지 확인(지자체)	4	0	2	2						
③	주민 간 협정내용 의논	4	2	0	0						
④	지자체 문의	3	2	2	2						
⑤	건축사에게 기획 및 기본설계 의뢰	1	4	1	0						
⑥	협정 인가 신청서 작성	4	0	1	0						
⑦	지자체 건축담당자와 사전협의	1	3	1	3						
⑧	건축협정 심의	0	0	2	1						
⑨	건축허가 심의	0	1	1	0						
⑩	건축물 착공	1	0	0	0						
계(건)						4	1	3	3	3	2

- 건축협정 중단 주요 원인으로 행정의 제도 이해 부족 및 협의의 어려움, 심의절차 및 건축협정 하위규정 부족에 따른 문제를 지목
  - ‘건축과 공무원의 제도 이해 부족으로 협정심의를 위한 사전협의 진행이 잘 되지 않은 점’이 8건으로 가장 많음
  - 협의가 어려운 사항은 「건축법」 제77조의13 건축기준 특례 활용 부분에 집중
  - 지자체는 건축협정제도가 주민주도 소규모 정비행위 여건 개선을 위해 대지와 도로와의 관계, 대지 내 공지 등 일부 건축기준을 적용하지 않도록 하거나 통합 적용하도록 하는 특례를 자칫 과밀 개발과 도시환경의 악화로 이어질 것에 대한 우려와 특례로 인식하는 상황

#### 건축협정 사업 중단 사유(복수응답)

		전체 17건
건축과 공무원의 제도 이해 부족으로 사전협의 진행 어려움	8건(47%)	
협정 폐지 후의 상황 예측이 안 되어서	6건(35%)	
협정에 따른 사후관리 문제가 우려되어	6건(35%)	
건축협정 심의절차가 까다로워서	5건(29%)	
조례로 정하는 구역 지정의 추진이 되지 않아서	3건(18%)	
등기 등 독립적인 재산권행사 여부 불명확	3건(18%)	
지구단위계획지침의 건축행위 규제와 상충	3건(18%)	
협정필지의 자산가치를 판단하기 어려워서	1건(6%)	
협정을 통한 투자대비 수익성이 낮아서	1건(6%)	
심의에서 반려되었기 때문에	1건(6%)	

- 건축협정 활성화를 위해서는 ‘담당공무원의 전문성 강화’가 필요하다는 의견(12명)이 가장 많았고, 다음으로 ‘행정절차의 간소화’가 필요하다는 의견(8명)이 많았음
  - 이는 건축협정이 「건축법」에 의한 소규모 정비사업의 형식을 띠다 보니, 담당 공무원이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 토지이용체계, 지구단위계획시행지침과의 관련성 등에 따른 정비행위에 대한 이해가 필요하기 때문
  - 또한 일반적인 건축허가업무와 달리 건축협정 인가심의 업무는 건축위원회 심의를 거쳐야 하는데 건축위원회도 「건축법」에 최초로 도입된 건축기준의 구역단위 통합 적용 개념을 이해하기 어려워하는 상황

#### 건축협정 활성화를 위해 필요한 사항(2개 복수선택)

no.	활성화를 위해 필요한 사항	응답 수(명)	비율(%)
①	제도 개선	3	8.8
②	행정절차의 간소화	8	23.5
③	담당 공무원의 전문성 강화	12	35.3
④	건축협정 전문가 양성(교육 등)	3	8.8
⑤	주민들의 이해도 제고(교육, 가이드라인 배포 등)	3	8.8
⑥	건축사들의 교육	1	2.9
⑦	건축협정 우수사례 홍보자료 배포	3	8.8
⑧	기타	1	2.9
	계	34	100

## ■ 「건축법」 적용 및 해석에 관한 민원 다발

- 민원은 대체로 「건축법」 제77조의4, 제77조의9, 제77조의13의 법적 개념, 행정 절차, 건축기준 특례 관련 제도 개선 요구가 다수
- 건축협정의 정의 규정이 부재하여 「건축법」에 의한 공동개발 행위의 개념, 토지와 건축물 간 소유권 관계 설정이 모호하며, 지자체 재량 판단에 의존하는 행정 부담이 가중되고 지자체 및 담당 공무원, 건축위원회 인식에 따라 행정절차 운영에 큰 차이 발생
  - 협정 건축물의 권리관계에 관한 규정은 「건축법」, 「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」 및 「부동산등기법」에 반영되어 있지 않음
- 상위법에서 규정할 사항과 하위법령에서 규정할 사항이 체계적으로 구성되어 있지 않고, 수차례 개정으로 건축기준 특례를 제시하고 있는 「건축법」 제77조의13의 제1항~제6항의 내용에 상호모순이 발생하여 사람에 따라 해석의 차이가 큰 문제 발생

국민신문고 및 건축협정지원센터에 접수된 민원의 주요 쟁점

구분	주요 내용	관련 법령
법적 개념	타 법령 준수 대상, 건축협정 법정지역, 건축물 용도에 따른 협정 가능 여부, 건축물 높이제한 관련 전면도로 적용기준, 건축협정에 의한 공동개발 형태, 지구단위계획의 획지 및 개발규모 기준 준수 여부	「건축법」 제77조의4
건축기준 특례	특례적용에 따른 건축 가능 형태, 맞벽건축 허가 여부, 맞벽에 의한 협정건축물의 면적 산정 기준, 협정건축물의 분류, 건축협정구역의 공개공지 계획기준, 주차장계획, 부대시설(공개공지)의 건축협정 여부, 건폐율의 통합적용, 협정건축물의 벽체 공유 여부(합벽), 협정건축물의 바닥면적 산정 기준, 분양 집합건축물의 건축협정 가능 여부, 지구단위계획의 단일건축물과 맞벽 협정건축물 정의 등	「건축법」 제77조의13
절차	건축협정 인가·변경·폐지 절차, 절차별 확인사항, 협정 폐지 후의 불법 건축물이 되는 경우의 문제, 집합건축물 소유 및 관리에 관한 법률과의 관계 등	「건축법」 제77조의9
권리관계	협정 건축물의 등기방식	—

## 3 주민주도형 소규모 정비 활성화를 위한 건축협정제도 개선 방안

### ■ 건축협정 정의 규정 신설

- 건축협정에 대한 정의 규정을 신설하여 건축협정의 개념을 명확하게 제시할 필요

#### 건축협정 정의 규정 신설(안)

법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

22. '건축협정'이란 서로 붙어있는 2개 이상의 토지를 하나의 토지로 간주하여 건축·대수선 또는 리모델링할 수 있도록 소유권자 등이 협정을 체결하여 이를 허용하는 행위를 말한다.

## ■ 「건축법」 제77조의13 건축기준 특례의 종류, 대상, 범위 해석이 명확하도록 개정

- 건축협정제도에 관한 법 해석 민원이 가장 많이 발생하고 있는 법 제77조의13을 건축 기준의 적용 배제, 통합 적용, 완화 적용의 범위가 명확하도록 개정할 필요
- 일례로 「건축법」 제77조의13 제3항에서 계단 등 일부 시설이 공유 대상에서 삭제하는 한편, 법 제77조의13 제5항은 ‘이 법의 모든 기준 통합적용’으로 규정하면서 건축협정으로 공유 가능한 범위에 대한 조문 내용이 상충되는 문제 해소 가능
- 지자체와 주민이 사전협의를 원활하게 하고, 지자체가 과도한 재량 판단으로 건축 기준 특례 적용을 회피하려고 하는 문제 해소 가능

「건축법」 제77조의13의 건축기준 특례 구성(2017.10. 시행 기준)

적용 배제	「건축법」 제5조 제1항 영 제6조 제1항제12호, 제2항제6호	- 건폐율 및 용적률 통합적용(건축허가 동시 신청 시)
	「건축법」 제57조 제3항	- 대지분할제한 적용배제
	「민법」 제242조 「건축법」 제59조 제1항 영 제81조 제1항, 제4항 영 제86조 제2항	- 경계선부근의 건축(「민법」 제242조): 0.5m 이상 이격 적용배제 - 대지안의 공지(「건축법」 제58조), 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한(「건축법」 제61조) - 조례로 정하는 맞벽건축 기준의 건축협정 적용배제
	영 제86조 제2항제2호 영 제110조의7	- 건축협정구역에서 대지 상호간에 건축하는 건축물의 일조사선제한 적용배제 - 건축협정구역에서 대지 상호간에 건축하는 공동주택의 일조사선제한 적용 완화(20%)
통합 적용	「건축법」 제77조의13 제3항	- 대지의 조경(법 제42조), 대지와 도로와의 관계(법 제44조), 지하층의 설치(법 제53조), 건폐율(법 제55조), 부설주차장의 설치(「주차장법」 제19조), 개인하수처리시설의 설치(「하수도법」 제34조)
	「건축법」 제77조의13 제3항, 제5항	- 맞벽, 합벽
완화 적용	「건축법」 제77조의13 제6항 영 제110조의7 제1항	- 대지의 조경(법 제42조), 건폐율(법 제55조), 용적률(법 제56조), 대지 안의 공지(법 제58조), 건축물의 높이 제한(법 제60조), 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한(법 제61조)에 대해 일정 조건을 만족하는 경우 기준의 20/100 범위 완화
	「주택법」 제35조	- 주택건설기준

## 「건축법」 제77조의13 개정안

현행법	개정안
<p>① 제77조의4 제1항에 따라 건축협정을 체결하여 제59조 제1항제1호에 따라 둘 이상의 건축물 벽을 맞벽으로 하여 건축하려는 경우 맞벽으로 건축하려는 자는 공동으로 제11조에 따른 건축허가를 신청할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 경우에 제17조, 제21조, 제22조 및 제25조에 관하여는 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 허가를 신청한 건축물 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.</p> <p>③ 건축협정의 인가를 받은 건축협정구역에서 연접한 대지에 대하여는 다음 각 호의 관계 법령의 규정을 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 건축협정구역의 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제42조에 따른 대지의 조경</li> <li>2. 제44조에 따른 대지와 도로와의 관계</li> <li>3. 삭제</li> <li>4. 제53조에 따른 지하층의 설치</li> <li>5. 제55조에 따른 건폐율</li> <li>6. 「주차장법」 제19조에 따른 부설주차장의 설치</li> <li>7. 삭제</li> <li>8. 「하수도법」 제34조에 따른 개인하수처리시설의 설치</li> </ol> <p>④ 제3항에 따라 관계 법령의 규정을 적용하려는 경우에는 건축협정구역 전부 또는 일부에 대하여 조경 및 부설주차장에 대한 기준을 이 법 및 「주차장법」에서 정한 기준 이상으로 산정하여 적용하여야 한다.</p> <p>⑤ 건축협정을 체결하여 둘 이상 건축물의 경계벽을 전제 또는 일부를 공유하여 건축하는 경우에는 제1항부터 제4항까지의 특례를 적용하며, 해당 대지를 하나의 대지로 보아 이 법의 기준을 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 허가를 신청한 건축물의 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.</p>	<p>① 제77조의4 제1항에 따라 건축협정을 체결하여 건축하는 경우에는 해당 대지를 하나의 대지로 보아 이 법의 기준을 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 허가를 신청한 건축물의 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.</p> <p>② 제77조의4 제1항에 따라 건축협정을 체결하여 주택을 건축하는 경우에는 「주택법」 제35조의 주택건설기준을 대통령령이 정하는 범위에서 완화하여 적용할 수 있다.</p> <p>③ 제1항의 경우에 제59조 제1항제1호에 따라 둘 이상의 건축물 벽을 맞벽으로 하여 건축하려는 경우 및 합벽으로 건축하려는 자는 공동으로 제11조에 따른 건축허가를 신청할 수 있고 제17조, 제21조, 제22조 및 제25조에 관하여 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 허가를 신청한 건축물 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따라 관계 법령의 규정을 적용하려는 경우에는 건축협정구역 전부 또는 일부에 대하여 조경 및 부설주차장에 대한 기준을 이 법 및 「주차장법」에서 정한 기준 이상으로 산정하여 적용하여야 한다.</p>

## ■ 건축협정 변경 시 절차 간소화를 위한 경미한 사항에 관한 관련 조문 신설

- 규모의 감소, 일정규모 이하의 변경, 위치변경 등의 사항을 건축협정 변경의 경미한 사항으로 두어 변경에 따른 인가절차를 생략하도록 관련 조문 신설 필요

**영 제00조의4(건축협정의 경미한 변경)** ① 법 제77조의13 제1항에 따라 이 법의 기준을 통합적용하지 아니한 사항에 대한 제12조 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항의 변경  
 ② 법 제77조의13 제1항에 따라 이 법의 기준을 통합적용하였으나 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우  
 1. 건폐율 또는 용적률 감소  
 2. 대지면적의 1/10 이내 규모의 대지분할  
 3. 연면적의 10% 이내 변경  
 4. 1m 이내 건축물 위치 변경  
 5. 건축물의 1m 이내 높이 변경  
 6. 맞벽 및 합벽을 유지한 구조 변경  
 7. 주차장, 조경, 계단 통합조성을 유지한 위치 변경  
 8. 건축물의 구조 및 연면적 변경이 없는 형태 또는 색채 변경  
 9. 법 제77조의13의 특례 이외의 사항의 변경  
 ③ 건축협정구역에 인접하는 토지 또는 건축물 소유자 등이 인가된 건축협정서에 포함되고자 하여 다음 각 호의 사항을 건축협정 인가권자에게 제출하는 경우  
 1. 건축협정 운영회 설립신고서  
 2. 건축협정인가신청서

## ■ 중앙정부 차원의 건축협정지원센터 설치 규정 마련 및 체계적 지원 강화

- 현재 비법정 지원센터로 운영 중인 건축협정지원센터를 법정 센터로 하는 근거 규정을 마련할 필요
  - 정부는 정책 지원 필요에 따라 관련법 및 고시로 지원센터를 한시적으로 설치 및 운영할 수 있음
- 건축협정지원센터는 제도 정착을 위해 일정 기간 전문 컨설팅 지원, 전문가 파견, 공무원 교육 프로그램 제공, 제도 홍보 업무를 담당하고 이후 제도 활성화 단계에서 지자체에 설치된 지원센터에서 관련 업무를 수행하도록 하는 것이 바람직

여혜진 부연구위원 (044-417-9840, hjyeo@auri.re.kr)

심경미 연구위원 (044-417-9654, kmsim@auri.re.kr)

