

건축협정제도의 도입과 장소만들기

서수정
건축도시공간연구소
선임연구위원

건축협정제도의 도입 취지와 배경

2014년 1월에 「건축법」 개정과 함께 도입된 건축협정제도는 노후주거지의 점진적 재생을 목표로 하고 있다. 건축협정제도는 마을만들기 운동이 싹트기 시작한 2000년도 초반부터 시민사회를 중심으로 ‘주민참여를 통한 건강하고 지속가능한 마을만들기’를 실현할 수 있는 수단으로 제도화 요구가 있었다. 그러나 용도지정 규정에 대한 일부 종교단체의 반발로 무산되었다. 당시 검토된 건축협정 내용 중 가로경관형성과 관련한 건축물의 의장·색채 및 광고물 관리, 외부공간에 관한 집단관리 등의 내용은 2007년 「경관법」 제정과 함께 경관협정제도로 정착되었다. 이번에 도입된 건축협정제도는 경관협정만으로 해결하기 어려운 주거지 관리와 가로환경정비 등을 유도할 수 있는 소규모 주택정비사업 활성화 정책의 일환이다.

건축협정제도는 지역주민 스스로 경제적인 부담능력에 따라 주택정비를 선택적으로 적용할 수 있다는 점에서 자본주도적인 대규모 전면철거정비방식이 유발하는 거주자의 재정착 저하, 주택가격의 상승에 따른 근린지역 내 저비용 주택의 감소, 기반시설정비에 따른 대규모 자본의 유동화 등의 문제를 해결하기 위한 대안 가운데 하나라고 할 수 있다.

국토교통부는 제도의 조기정착과 현장 밀착형 사업추진의 가능성을 검증하기 위해 건축협정제도 시행과 함께 시범사업을 계획하여 2014년 12월 4개의 시범사업구역을 선정하였다. 그러나 시범사업에 대한 보도자료가 나가자마자 제도의 도입 취지와 달리 그동안 여러 가지 이유로

주택사업을 미루었던 토지소유주와 가옥주, 주택사업자들은 뉴타운사업이나 재개발·재건축사업의 출구전략으로 건축협정사업을 인식하기에 이르렀다.

일부 민간사업자나 주민들은 건축협정제도가 대지 안의 공지, 건축물의 높이제한과 같은 건축특례조항을 적용받을 수 있다는 점에서 1990년대 초반까지 부동산 시장에서 호황을 누리던 다세대·다가구 건축사업과 같은 ‘황금알을 낳는 거위’로 생각하기도 한다. 그러나 과거 다세대·다가구 건축에 적용되었던 건축특례가 인접필지의 프라이버시 침해, 일조권 침해, 주차장 부족 문제를 불러 일으켰던 것과 달리 건축협정제도의 건축특례는 기존 단독주택지의 잠재력을 살리면서도 개별 필지단위의 건축행위가 주변 환경에 부정적 영향을 미치는 난개발의 원인이 되지 않도록 주민이 주도하는 집단관리방식을 병행한다는 점에서 차이가 있다. 또한 맞벽건축을 통해 필지소유관계를 유지하면서 소규모 공동개발사업의 효과를 얻을 수 있지만, 토지공유를 전제로 하는 지주 공동개발사업방식과는 다르다.

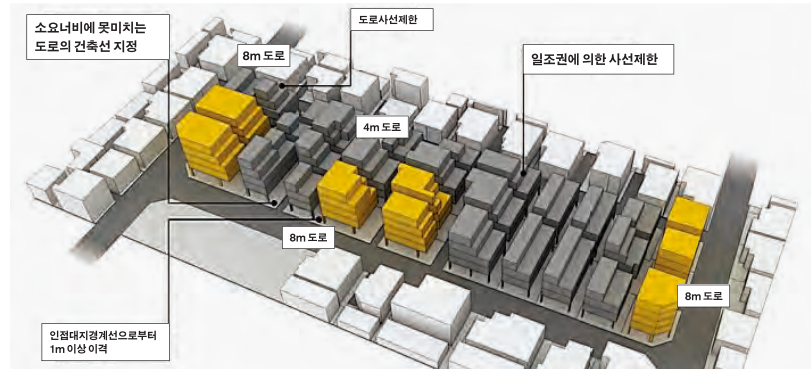
건축협정제도는 2012년 도입된 「도시 및 주거환경정비법」의 주거환경관리사업 및 가로주택정비사업과 함께 소규모 주택정비사업의 다양한 수단 중 하나로, 필요한 지역에 적용하면 효율적인 주거지 정비효과를 기대할 수 있는 수법이다.

이 글에서는 새롭게 도입된 건축협정제도의 도입 취지와 의미, 주요 내용을 소개하고 실제 노후주거지에서 주택정비 효과가 어떻게 나타날 수 있는지에 대한 실현 가능성을 검증함으로써 현재 부동산 시장에서 과도하게 해석되고 있는 건축협정제도에 대한 올바른 이해를 돕고자 한다.

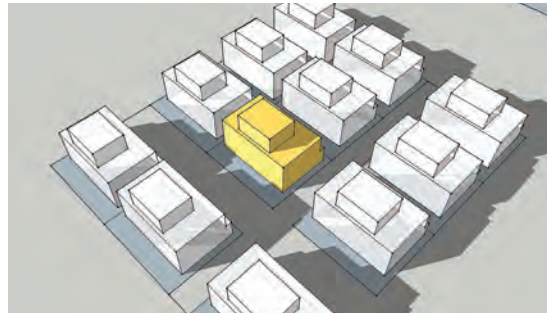
노후주거지 재생과 건축협정제도의 활용 의미

노후 단독주택밀집지역은 세입자가 많을 뿐 아니라 자가 소유주라도 고령가구 비율이 높고 소득수준이 낮아 자력으로 주택정비 의지를 갖기 어려운 것이 현실이다. 더욱이 신규 택지개발지구와 달리 부지의 향, 4m 미만 도로에 접한 필지 접도조건, 소규모 필지와 주택규모, 도로와 필지의 관계, 복잡한 소유관계 등으로 인해 기존 「건축법」만으로는 현행 용도지역 체계상 허용하는 밀도를 확보하기 어려운 것도 주택정비를 지연시키는 원인이다.

제2종 일반주거지역에서 필지단위 주택정비 시 법규 검토 예시



현행 건축법 적용



용적률 130%

설계 개요

대지면적 : 195m ²	용적률 : 130%
연면적 : 253.5m ²	층수 : 3층
건폐율 : 60%	최고높이 : 9m

자료: 서수정·성은영, 『필지단위 주택정비 활성화 방안 연구』, 2011, 건축도시공간연구소, p.24.

노후주거지는 그동안 필지단위의 주택개량이 효과적으로 추진될 수 있는 정책과 제도가 미비하여 대규모 전면철거재개발 이외에는 주민 자력으로 주택정비사업이 활발하게 전개되지 못하였다. 주거환경관리사업이 도입되기 이전에 유일한 필지단위 주택정비방식이었던 현지개량방식은 정비구역단위의 도로정비나 상·하수도 등 일부 기반시설 정비에 국한되었을 뿐 아니라 정비계획에서는 노후도와 주택구조에 따라 개량·철거·존치·신축 등으로만 구분하였다.



현지개량방식 정비계획에 반영된 건축물 개량계획(왼쪽)과 합필계획(오른쪽)

자료: 서수정·성은영, 『필지단위 주택정비 활성화 방안 연구』, 2011, 건축도시공간연구소, p.16.

영세필지에 대해서는 주민들의 합의나 동의절차 없이 합필조건만 제시하고 있어 건축행위 자체가 어려운 형편이나 개별 필지에 대해서는 국민주택기금에서 주택개량자금을 융자해 주는 것이 전부였다.

이러한 여건은 사업성 확보의 어려움으로 재개발사업이 지연되고 있음에도 불구하고 지역주민들 대다수가 여전히 재개발예정구역으로 지정되기를 바라는 원인이기도 하다.

토지구획정리사업으로 조성되어 기반시설 여건이 비교적 양호한 단독주택밀집지역 주민들도 사정은 마찬가지이다. 건축협정은 이러한 단독주택 밀집지역에서 별도의 정비계획 없이도 개별 필지단위 주택정비가 가능하도록 건축행위 관련 법적 요건을 개선하여 주민 스스로 주거환경을 개선해 갈 수 있는 정비수법이다.

건축협정은 토지 및 건축물 소유자들이 건축물의 건축 또는 대수선을 하고자 할 때(「건축법」 제77조의 4) 건축협정운영회를 설립하여(「건축법」 제77조의 5) 「건축법」 특례조항을 적용받기 위하여 주민 간 맺는 건축행위에 대한 약속을 정하는 것이다.* 가로와 필지 여건을 개선하기 위하여 대지 안의 공지와 건축물의 높이제한, 맞벽개발 허용 등이 적용된다. 영세필지의 건축 활성화를 위한 면적·높이·층수 산정규제와 건축선 지정 등의 특례도 적용된다.

* 성은영·임현성, 『생활환경 개선을 위한 주민주도형 건축협정 제도 연구』, 건축도시공간연구소, 2013, p.35.

장소만들기
수단으로써
건축협정제도의
효과

이러한 특례 적용에 동의하는 연속한 2필지 이상의 토지 및 건축물 소유주 간에 협정을 체결하면 개별 필지단위로 주택 개·보수, 증축, 신축 등의 행위를 점진적으로 추진할 수 있다.*

건축협정은 필지 소유관계를 유지하면서 필지별로 분산되어 있는 공지를 유효하게 활용할 수 있는 여건을 마련해 준다는 점에서 점진적인 주거지 재생을 위한 적합한 수단이며, 공공재로서 개별 필지의 가치를 중시하는 정비수법이다.

따라서 건축협정은 토지소유권의 선택성과 자율성을 제약하지 않으면서 주민의 의사와 경제적인 부담능력에 따라 주택정비를 개별적으로 추진할 수 있도록 지원해 주는 주민주도형 주거지 재생 정책의 실천 수단이다.

건축협정제도는 필지단위 주택정비를 위한 「건축법」 특례적용에 동의하는 주민들 간의 약속을 정하고, 지속가능한 주거지 재생을 위하여 행정이 필지단위 정비를 위해 필요한 제도적 지원을 한다는 점에서 주민들 간의 상호 협의에 의한 자주적인 도시관리수단이다.

노후한 단독주택 밀집지역은 도시생태학적 측면에서 커뮤니티 형성에 유리한 대면적인 관계(face to face), 주민 상호작용(interaction), 주민 간의 개인적인 인상이나 정체성을 공유할 수 있는 위계적인 공간구조를 갖추고 있다(박광재, 1997; 민병호, 2002; 佐藤滋, 1978).** 위계적인 공간구조란 ‘개별 건축물과 필지, 가로와 블록, 도시조직’을 형성하는 것으로, 개별영역인 필지와 공공영역인 가로가 접하는 면이 많을수록 커뮤니티 단위의 방법효과가 좋으며, 이웃 간의 정보교환을 통한 상부상조가 가능한 구조를 말한다***. 건축협정은 이러한 위계적 공간구조를 유지하면서 이웃 간의 합의과정을 통해 싹틔줄 같은 가로망을 유지하면서 도시환경을 점진적으로 변화시킬 수 있는 수단으로써 미래 세대를 위한 공유재로서 개별 필지와 도시조직의 가치를 유지함으로써 오래된 주거지의 장소가치를 지키는 효과를 기대할 수 있다.

노후주거지의 물리적 쇠퇴는 사회·경제적 쇠퇴를 유발하고 지속가능한 커뮤니티 형성을 저해하는 원인이 되므로 주거지 재생을 위해서는 물리적 환경개선을 동반한 장소만들기가 전제되어야 한다. 노후 단독주

택 밀집지역은 오래된 주택과 신축주택, 다양한 가격의 주택이 혼재되어 있어 거주자들이 경제여건과 가구구성원에 따라 선택할 수 있는 주택재고를 보유하고 있다. 거주자들은 생애주기에 따라 지역 내에서 주거선택과 이동의 자유를 보장받게 되며, 지속가능한 지역 커뮤니티를 형성할 수 있게 된다. 결국 오랜 시간의 켜가 주거지의 물리적 변화 과정 속에 남아 있어 거주자들 스스로 이야기를 품고 있는 장소로서의 의미가 주거지에 남아 있다는 것이다.

건축협정은 개별 필지단위의 건축행위가 점진적으로 이루어질 수 있도록 개인 의사결정과정과정에 맞춘 정비수단이라는 점에서 주거지의 장소성을 훼손하지 않으면서 환경을 개선할 수 있는 효과를 발휘할 수 있다. 대규모 정비방식과 달리 이웃들 간에 건축협정을 맺었다라도 필지소유관계가 변하지 않으므로 개인이 정비시기와 규모를 정할 수 있어 계획과정이 단순하다는 장점이 있다.

최근 단독주택에 대한 관심이 높아지면서 새롭게 등장한 땅콩주택은 맞벽건축으로 2호의 주택이 공지를 공유하고 있으나 토지소유가 분리되어 있지 않아 향후 주택매각 과정에서 어려움을 겪을 수 있다. 반면 건축협정은 필지소유가 구분되어 있으므로 향후에도 소유권과 관련한 분쟁에서 자유로울 수 있다는 게 장점이다.

또한 건축협정은 필지 간의 공지를 공유하고, 인접필지와 건축선을 맞추어 가로환경을 새롭게 형성할 수 있다는 점에서 주민의 자발적인 참여에 의한 집단적인 주거지 관리 효과를 기대할 수 있다. 특히 건축협정 체결 과정에서 건축행위와 관련된 사항뿐 아니라 주택의 유지·관리, 가로환경관리 등과 관련된 사항 등에 대한 약속을 자율적으로 정할 수 있으며, 경관협정과 함께 체결하면 주거지를 보다 효율적으로 관리할 수 있다.

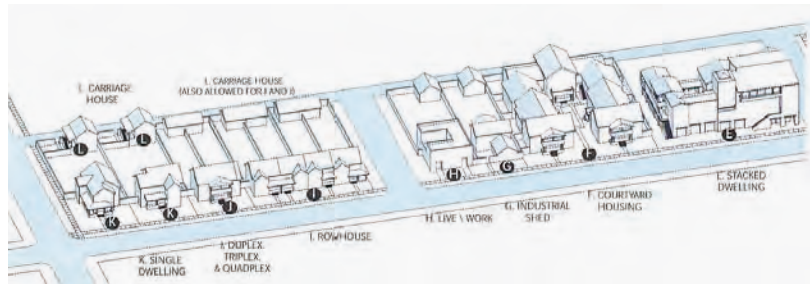
* 서수정, 「건축문화기반의 도시재생을 위한 새로운 제도의 활용」, 『건축과 도시공간』 Vol.13, 건축도시공간연구소, 2014, p.14.

** 서수정·성은영, 『필지단위 주택정비 활성화 방안 연구』, 건축도시공간연구소, 2011, p.27.

*** 상계서, p.29.

이처럼 건축협정은 노후주거지의 점진적 정비효과를 기대하기 위해 도입되었으나 1인 협정제도의 도입, 인접필지 간 공동개발에 따른 부설주차장 설치규정 등 택지개발지구의 단독주택지나 상업지에도 적용할 수 있는 규정이 마련되어 있다. 특히 1인 건축협정은 개별 소유주의 부분별한 취향에 따라 양호한 주거지 경관을 형성하지 못하는 신규 단독주택지에 적용하기 위한 수단이다. 주택사업자가 택지개발지구에서 건축행위와 관련된 필지와 가로경계부 설계기준, 주거지 경관형성을 위해 필요할 경우 지붕형태와 건축물의 재료 등에 대한 기준을 만들어 사업자 1인이 협정서를 체결한 뒤 택지분양 시 건축협정의 내용을 조건으로 토지를 매각하는 방식이다. 일본이나 미국에서는 이미 상품가치를 높이는 수단으로 적용되고 있다.

형태기반코드(Form-based Code)로 알려진 미국의 토지이용 관리 수단이 대표적인 1인 건축협정제도와 유사한 사례이며, 일본에서는 최근 주택관리진흥공단에서 마치즈쿠리 코디네이터 방식이라는 단독주택지 조성 프로그램을 운영하면서 건축협정제도를 적용함으로써 주거지경관을 효과적으로 형성하고 있다.



Santa Ana Transit Zoning에서의 건물유형 구분

자료: 형태기반규제협회 홈페이지 www.formbasedcodes.org

서수정·임유경·임강륜, 『주거다양성을 위한 단독주택지의 계획적 조성정책 연구』, 건축도시공간연구소, 2014, p.100. 재인용

맺음말

한편 소규모 필지가 밀집한 상업지역에서 맞벽건축과 지하주차장 통합 설치 등의 건축협정을 체결하면 상업가로에서 필지별로 조성되는 주차장진·출입구를 줄이는 대신 연속된 보행공간 형성을 통한 가로공간의 쾌적성과 안정성을 확보할 수 있을 뿐 아니라 토지의 효율적 활용이 가능하다는 점에서 향후 적용 가능성을 검토해 볼 필요가 있다.

건축협정은 주민의 자발적 참여에 의한 건축행위 의지가 전제되어야만 정착될 수 있는 제도이다. 건축협정제도는 지방자치단체가 건축협정 체결에 따른 주거지 정비를 유도하기 위해 기반시설 정비를 지원하도록 규정하고 있다. 그러나 가로환경정비나 씬지공원 조성 등을 위해서는 별도의 도시관리계획이 병행되어야 하며, 이에 따른 별도의 예산 확보가 필요하다. 아직 건축협정은 「건축법」 특례적용에 따른 부정적 효과를 예방하기 위해 지구단위계획구역이나 정비구역으로 지정된 일부 지역에서만 적용하도록 규정되어 있다. 이에 건축협정제도가 효과적으로 작동되기 위해서는 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경관리사업과 현지개발사업, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 도시재생사업과 같은 계획적 관리수단이 병행되는 사업과 함께 적용하는 것이 필요하다.

건축협정체결의 주체는 지역주민인 토지와 건물 소유주이지만, 주민들 스스로 어려운 「건축법」의 적용범위와 협정체결의 가능성을 파악하기란 쉽지 않다. 이를 위해서는 지방자치단체 차원에서 지역주민을 대상으로 건축협정체결에 도움을 줄 수 있는 전문가를 지원하는 체계를 마련할 필요가 있다. 아직까지 건축협정제도에 대한 내용과 취지, 적용 효과 등에 대해서 지역주민뿐 아니라 협정체결 인가권자인 지자체 건축행정 담당자들, 일선 건축가들도 정확하게 이해하지 못하고 있는 실정이다.

건축협정제도가 지속가능한 주거지 정비수단이자 도시의 장소만들기를 실현할 수 있는 새로운 수단으로 정착하기 위해서는 앞으로 해결해야 할 일이 많다. 시범사업 추진을 통해 적용가능성을 검증하고, 미비한 제도를 보완하며 행정·건축가·주민 모두가 공감할 수 있는 매뉴얼과 가이드라인을 만드는 일도 중요하다.

앞으로 건축협정제도가 정착되기 위해서는 시범사업 추진 과정을 모니터링하고 성과평가와 개선방안의 과정을 거치는 환류체계를 구축하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 1 서수정·성은영, 『필지단위 주택정비 활성화 방안』, 건축도시공간연구소, 2011.
- 2 성은영·임현성, 『생활환경 개선을 위한 주민주도형 건축협정 제도 연구』, 건축도시공간연구소, 2013.
- 3 서수정, 「건축문화기반의 도시재생을 위한 새로운 제도의 활용」, 『건축과 도시공간』 Vol.13, 건축도시공간연구소, 2014.