

서울시 건축협정제도 도입 및 활용방안 모색 세미나

일시 : 2006. 11. 28 (화) 15:00 - 18:00

장소 : 한국과학기술회관 제3회의실

주최 : 서울시정개발연구원 · 한국도시설계학회

후원 : 서울특별시



서울시 건축협정제도

도입 및 활용방안 모색 세미나

- 주최: 서울시정개발연구원
한국도시설계학회
- 후원: 서울특별시
- 일시: 2006년 11월 28일(화) 3시
- 장소: 한국과학기술회관 제3회의실

주제발표	15:30	제1주제: 현지개발사업의 활성화 및 주민참여 유도방안 (이창호 박사, 주택도시연구원)
		제2주제: 서울시 건축협정제도 도입 및 활용방안 (목정훈 박사, 서울시정개발연구원)
	16:30	휴식
토론	16:40	좌 장 / 강준모 교 수(홍익대 도시공학과)
		토 론/ (가나다순)
		김기석 서기관(건교부 건축기획팀)
		김세용 교 수 (고려대 건축학과)
		김정훈 대표이사 ((주)아키펠랜종합건축사사무소)
		권기범 서 기 관 (서울시 건축과)
		이인성 교 수 (시립대 조경학과)
		이상일 논설위원 (서울신문 문화국장)
질의응답	17:30	

서울시 건축협정제도 도입 및 활용방안

목정훈 (서울시정개발연구원)

1. 연구의 배경	· · · · · 5
2. 건축협정의 정의 및 국내추진경위	· · · · · 7
건축협정의 개요 및 용어정의	
건축협정 추진경위	
3. 일본 건축협정 사례검토	· · · · · 10
일본 건축협정 개요	
일본 건축기준법 건축협정 내용	
4. 서울시 건축협정제도 활용방안	· · · · · 13
서울시 건축협정제도 도입방안	
서울시 건축협정조례(시안)	
서울시 건축협정 활용방안	
5. 연구결론 및 의의	· · · · · 26

“주거환경 보호, 가꾸는 제도로서 건축협정 도입해야”

■ 건축협정 정의 및 추진경위

- 건축협정은 일본에서 1950년대 도입된 제도로서 그 취지는 주거지 및 상업지에서 건축 관련 이해관계를 주민간의 합의에 의해 합리적으로 관리할 수 있도록 하고자 하는 취지에서 등장한 제도이다.
- 우리나라에서 건축협정의 도입은 2004년 5월 건축법내 건축협정제도 입법예고를 시작으로, 2005년 3월 국무회의 의결을 거쳐 입법화가 시도되었으나 건축협정 주민합의율과 특정용도(시설) 등의 조정문제로 2005년 9월 국회 건교위 법안소위에서 건축협정 조항이 유보된 채 2005년 10월 건축법 개정안이 통과되어 도입이 늦춰지고 있다.

■ 서울시 건축협정 필요성

- 서울시의 경우 건축 관련 민원(2002-2004년)을 분석한 결과, 전체 민원중 약 68%가 공사와 관련된 분진, 소음, 도로점유로 인한 교통방해 및 생활침해 관련 민원으로 조사되었고, 나머지 32%가 비공사 관련 민원으로서 그중 약 80% 이상이 특정용도의 입지나 이로 인한 피해에 관한 민원으로 조사된 바 있다(서울시 용도지역별 허용용도 기준정비연구 자료 참조 정리).
- 이와 같이 현행 건축법과 국토의계획및이용에관한법률 상의 최소규정으로는 기존주거지의 주거성격을 벗어난 건축행위와 주거지역 위해용도 침투에 의한 주거환경 보호차원에서 효과적 대응의 어려운 실정이다.
- 따라서 서울시는 건축협정을 서울시 조례로서 도입하여 첫째, 기존양호한 주택지의 보전, 둘째, 주거환경의 유지 및 관리, 셋째, 건축 민원에 대한 사전 주민합의제도로써 활용하고자하는 방안에 대해 검토하였다.

■ 서울시 건축협정조례(안)의 주요내용

- 서울시 건축협정조례는 현재 건축법 건축협정 도입이 지연되고 있는 가운데 지방자치법 제15조에 의거 서울시 자주조례로서 제정할 것을 검토 중에 있다.
- 건축협정조례는 건축협정의 목적 및 내용, 건축협정의 체결주체, 건축협정의 인가신청, 건축협정의 승인에 관한 사항, 건축협정 운영위원회의 설치 및 운영, 건축협정의 변경 및 폐지, 건축협정의 준수 등에 관한 사항, 건축협정 시범사업 및 공공지원에 관한 사항 등으로 구성하는 방안이 검토되고 있다.
- 건축협정의 체결주체는 건축협정구역내 토지소유자, 차지권자, 건물의 차주 등이 될 수 있으며 건축협정에 동의하는 필지 소유자 전원합의를 바탕으로 건축협정서를 작성하여 해당 구청장의 인가를 받아야 한다.
- 건축협정서에는 해당구역 건축협정의 내용과 효력기간, 위반시 제재사항 등을 담을 수 있고 협정의 변경 및 폐지는 체결자 과반수의 동의와 구청장 인가를 받아야 한다.

■ 건축협정의 활용 및 기대효과

- 서울시 건축협정조례가 제정되면 앞으로 주민합의를 통해 건축물의 외관 · 형태, 건축물의 용도, 의장 및 건축설비시설 그리고 옥외광고물 등에 관한 내용을 정할 수 있다.
- 결과적으로 서울시는 주민합의 주거지관리 및 지원제도로서 건축협정을 도입, 주택 재개발 · 재건축 이전 또는 이외지역 등에서 주거지 관리수법으로 활용할 수 있다.
- 서울시는 각 구청별 동네 주거환경을 가꾸고 건축민원 사전 주민합의 차원에서 건축협정을 활용하고자 하는 경우 전문가파견, 디자인 지원, 환경정비사업 지원 및 건축협정 시범운영사업 등을 통한 다양한 지원을 제공할 예정이다.

1. 연구의 배경

■ 주거지역 주민 민원이 증가하고 있어 주민간 이해 및 갈등 조정을 위한 주민협의 과정이 요구되고 있으며 중재적 관리행정 역할의 중요성 또한 증대되고 있다.

- 과거에는 공사로 인한 직접적인 피해로 인한 민원발생이 대부분이었으나 최근에는 건축물의 용도나 외형, 프라이버시 침해 및 환경훼손 등 간접적인 피해에 대한 민원건수가 높아지고 있다. 건축 중인 건축물에서 민원이 발생하는 경우 민원 해결을 위하여 건축허가 내용을 변경하거나 다른 비용의 부담을 통하여 해결하는 사례가 다수 나타난다.
- 이러한 사후 조정시 공사 중단 및 중재와 협상을 위한 기간소요 뿐 아니라 공동체 와해 등 다양한 문제가 발생하게 된다. 따라서 건축인허가 이전의 지역주민의 의견수렴과정을 거치는 절차규정을 마련함으로써 발생 가능한 지역문제를 사전예방하고, 지역의 특성을 살릴 수 있도록 할 필요가 제기되고 있다.

■ 지역 주거환경 문제에 대한 주민자치 관리방안 도입, 주거환경 보호 및 관리를 위한 행정제도 개선, 친환경적이고 지속가능한 주거지 관리 수단의 개발이 요구된다.

- 도시문제를 법제도를 통한 규제만으로 해결하기에는 지역적인 여건을 반영할 수 없어 한계가 있다. 따라서 건축 인·허가 전에 지역주민의 의견수렴과정을 이행하도록 하는 절차규정을 둠으로써, 지역문제를 사전에 도출하여 도시문제의 해결을 보다 용이하게 할 수 있으며, 이러한 절차를 통하여 지역의 특성을 반영한 도시 관리 및 정비 실현이 가능하다.

■ 단독주택 주거지역 및 특색있는 주거지가 점차 소멸되고 있고, 주택 재개발·재건축으로 인한 주택건설의 사회적 비용이 증대되고 있다.

- 서울시의 경우 주거형태가 단독주택중심에서 공동주택으로 급격히 변화되고 있다. 1990년 당시 단독주택과 공동주택의 비율이 각각 47%와 53%였었던 것이 1995년

34%와 66%, 2000년 현재 26%와 74%로 단독주택의 비율이 급격히 줄어들고 있으며¹⁾, 격차는 더욱 심해질 것으로 예상된다.

- 현행 건축법으로는 주거지역내 위락 및 유흥시설 침투, 주거지 여건을 무시한 과도한 개발 등의 주거환경관리 및 주거기본권 보호에 효과적으로 대처하기에 한계가 있다. 이로 인해 일반적인 주거지역 및 주택지에서의 전반적인 주거환경의 악화가 초래되고 서울의 아파트 일변도에 의하여 강북의 특색 있는 주거지가 소멸되고 있다.

1) 통계청 자료(http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi) 재가공

2. 건축협정의 정의 및 국내추진경위

■ 건축협정의 정의 및 용어정의

○ 건축협정의 개념

- 건축협정이란 일본에서 1950년대 최초로 도입된 제도로써, 주거지의 일조, 조망 및 주거환경 등과 관련한 이해관계를 주민간의 합의와 자율에 의해 합리적으로 관리할 수 있도록 하는 주민주도의 도시 관리 제도이다.
- 건축협정은 일정지역 주민들이 건축기준법과 지방자치단체 조례에 의거하여 주택지의 환경과 상점가의 외관 및 쾌적성 등을 증진시키기 위하여 건축물의 부지, 위치, 구조, 용도, 형태, 외장 및 건축설비에 관한 기준 등을 주민들 간의 논의를 거쳐 협정의 형태로 정하는 것으로서, 행정청 즉 기초자치단체의 인가를 얻어 그 효력이 발생한다.



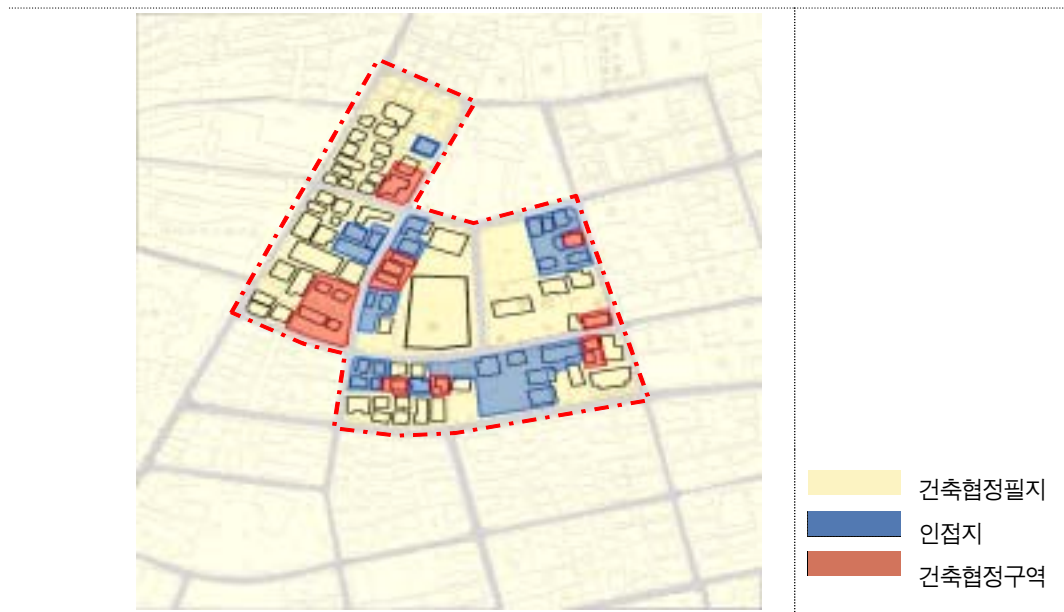
[그림1] 건축협정의 내용

○ 일본 건축협정 관련 용어정의

▶ 건축협정구역

- 건축협정구역이란 주민협의체의 의견교류 및 의결을 통하여 건축협정서를 작성하고, 해당 시정촌의 인가를 받은 구역이다.

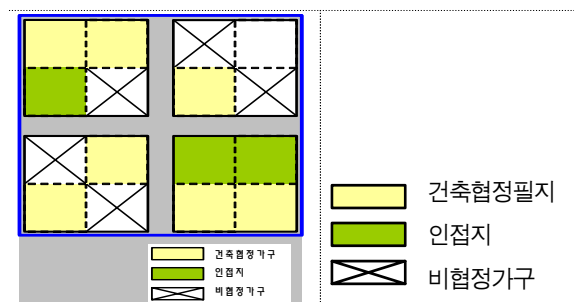
- 건축협정 구역의 경계는 협정체결자들의 합의에 의하여 임의로 지정할 수 있다. 건축협정구역 내에는 건축협정을 체결한 필지와 체결하지 않은 필지가 공존하므로 구역 내의 모든 필지가 동의할 필요는 없으며, 건축협정구역에 접하여 있거나 영향을 미치는 토지에 대하여 인접지로 지정할 수 있다.



[그림2] 건축협정구역 개념도 (초루마키4정목)

▶ 건축협정구역 인접지

- 해당 건축협정구역 내의 토지소유자 등은 건축협정구역 내의 토지 중에서 건축협정구역에 인접하거나 건축협정구역의 양호한 환경 형성에 이바지한다고 판단한 토지에 대하여 '건축협정구역 인접지'로 지정할 수 있다.
- 인접지의 토지소유자 등은 건축협정의 체결 이후 해당 시정촌에 서면으로 의사표시를 하여 협정에 참여할 수 있다.



[그림3] 인접지 개념도

▶ 1인 협정

- 건축협정은 토지 소유자 등의 합의에 의하여 체결하는 것이지만 한 명의 토지 소유자 외에 토지 소유자 등이 없는 토지의 구역에 대하여 해당 토지 소유자가 혼자서 협정을 설정할 수 있는 특례가 인정된다.
- 1인 협정은 분양 택지 등의 건축 협정 체결을 용이하게 할 수 있으며, 1인 협정은 3년 이내의 기간에 대하여 체결할 수 있으며, 해당 건축협정구역에 2명 이상의 토지 소유자가 생기는 시점부터 효력을 발생한다.

■ 국내 건축협정 추진 경위

- 건설교통부는 2004년 5월 건축법 내에 건축협정제도를 신설하는 방안을 입법예고하였다(건축법 중 개정법률안 입법예고, 2004.5.27). 이 제도는 특정용도문제, 주민합의율, 세입자 참여 문제 등으로 인하여 여러 논란을 불러일으켰으나 2005년3월 국무회의 의결을 거쳐 입법화과정을 거쳤다.
- 그러나 같은 해 6월 당정협의를에서 종교시설 제외와 주민합의율 조정 등에 대한 보완이 지적되면서, 2005년 9월 국회 건설교통위원회 법안심사소위에서 특정시설용도를 제외할 경우 법제도의 실효성이 훼손될 수 있다고 판단하여 건축법 건축협정제도 도입은 유보된 상태이다.
- 본 연구에서는 건축법 건축협정제도 도입 지연시 서울시 자치조례로 건축협정제도를 활용할 수 있는 방안 및 향후 건축법 건축협정을 재도입하는 경우의 서울시 건축협정제도의 대응방안 및 시사점을 도출하고, 서울시에서 건축협정제도를 효과적으로 실행하기 위하여 이 제도가 갖추어야 할 인센티브 등의 공공지원책 및 시범사업 추진을 검토하고자 한다.

[표1] 건축협정제도 추진경위

2004. 5.	입법예고	건축법개정안 중 건축협정제도 신설
2005. 4.	국무회의	건축법 개정안 의결을 통한 건축협정제도 입법화 추진
2005. 4	임시국회	건축협정제도 중 용도(종교시설 등), 주민합의율, 세입자 참여문제 등 지적
2005. 6.	당정협의	법안 보완안 제시 (합의율 조정, 종교시설 제외, 절차 등)
2005. 9.	국회건설교통위원회 법안 심사소위	건축법 개정법률안 중 건축협정제도 도입규정 삭제의결 → 특정시설 예외시 법제도 실효성 의문
2005.10	정기국회	건축법 개정안 통과(건축협정제도 보류)

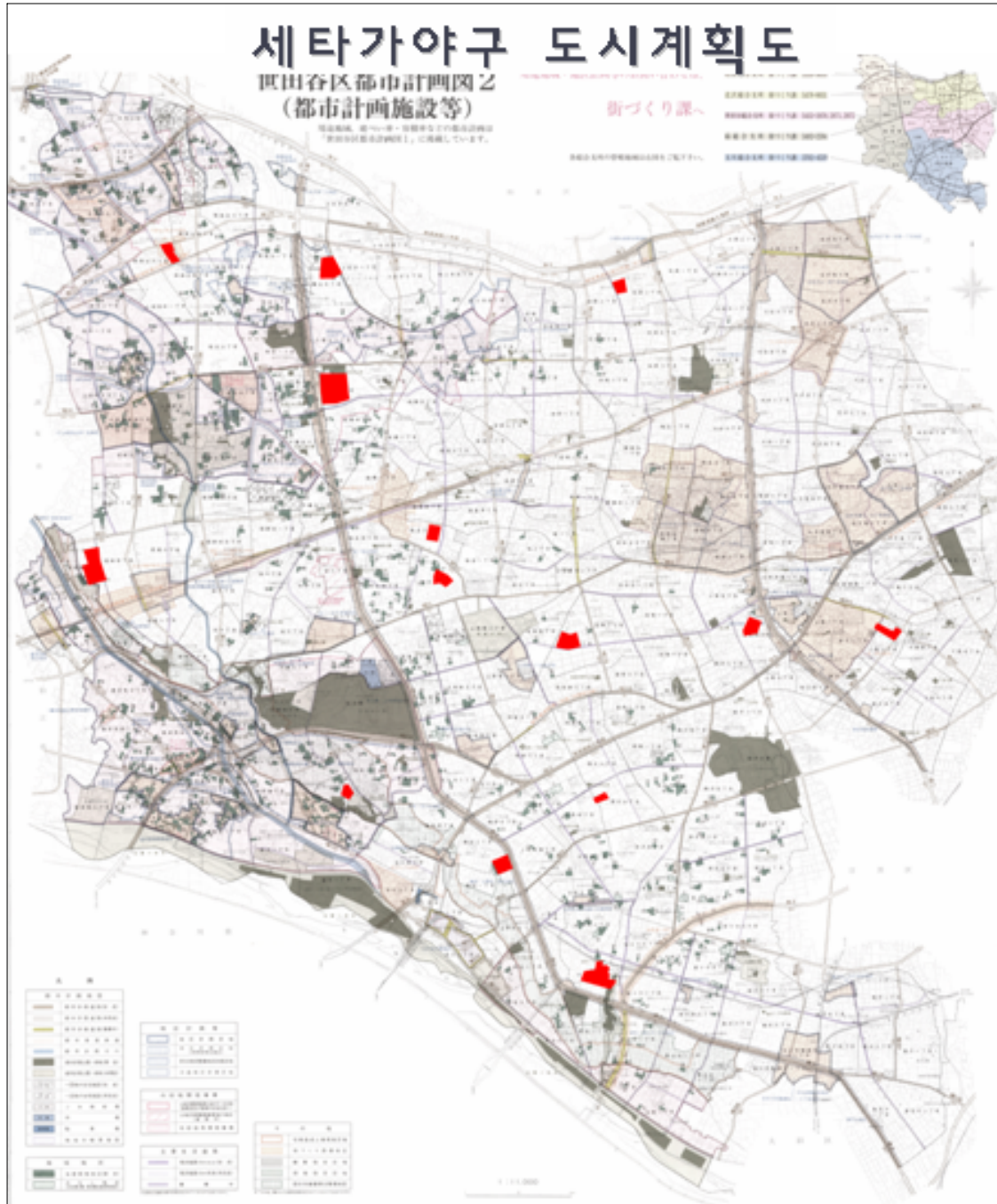
3. 일본 건축협정 사례검토

■ 일본 건축협정 개요

- 건축기준법 제정 이전에는 가구 규제와 관련하여 「시가지건축물법」이 있었으며, 시가지건축물법에서는 철도사업과 연계한 신규주택지의 개발 분양에서 건축물 이용의 제한과 상점가의 상점가 외관유지를 위한 토지소유권자 협의이행 규정이 있었다. 이것이 오늘날 건축협정제도의 원형이 되었으며 건축협정은 이러한 건축물의 이용제한 및 지역고유의 협의를 하나의 법 형식으로 제도화 한 것이다.
- 건축협정은 건축기준법상에서 규정하고 있는 최소한도의 일률적 적용이 지역특성을 충분히 반영할 수 없는 한계를 보완하기 위하여 나타났으며, 1950년 건축기준법이 제정되면서 건축협정제도가 도입되었다. 당시 건축을 위한 토지분양 규약을 설치한 전원도시 등에서 주거환경을 양호하게 보전하는 것에 성공한 것을 계기로 민간협정의 법적근거를 강화하기 위해 건축협정제도가 만들어진 이후 현재까지 널리 사용되고 있다.
- 1961년 주택단지조성사업에서 주택·건축물의 분양 후의 주택환경의 유지보전에 대한 관심이 고조되어 협정내용에 건축물의 용도가 추가되는 형태로 법이 개정된 이후 현재와 같은 건축협정의 틀을 가지게 되었으며 2005년 요코하마시 176개 유효 건축협정이 지정되어 운용되고 있다.

[표2] 일본건축협정 주요연혁

1951년	건축기준법에 건축협정 포함
↓	
1954년	일본 최초 건축협정체결
↓	
1957년	요코하마 최초 건축협정 「후쿠토미초통(福富町通) 건축협정(나카구)」 인가되어 실시
↓	
1967년	신규개발지 최초 「카미이다 모델 주택지구 건축 협정(이즈미구)」 인가
↓	
1976년	「1인협정(一人協定)」 가능 - 건축기준법 개정
↓	
1996년	「건축협정구역 인접지」 도입



[그림4] 동경도 세타가야구 건축협정구역 도면

■ 일본 건축기준법 건축협정 내용

- 일본의 「건축협정」은 건축기준법에 근거하여, 지역 주민 등이 스스로 지역의 특성 등을 고려하여 건축물 등에 대한 일정한 규정을 만들어 주민들 간의 협정을 체결하는 형태로 이루어진다.
- 건축협정은 협정구역 내의 필지별 토지 소유자 등의 전원의 합의가 필요하고, 주민들 간의 협의를 통해 만들어진 건축협정 내용에 대하여 해당 시정촌 장의 인가를 얻어 성립하게 된다. 건축협정을 지켜나감으로서 장래 지역의 주거환경을 보전하여 매력적이고 개성적인 마을만들기를 진행할 수 있다.

일본 건축기준법 제 4장 건축협정

(1) 건축협정의 목적(제69조)

- 주거환경 등의 편리 유지증진 및 건축물의 이용 개선을 목적으로 한다.

(2) 건축협정의 인가신청(제70~72조)

- 토지소유자 등은 건축협정서를 작성하여 토지의 소유자 등의 전원의 합의를 받아 행정청에 제출한다.
- 건축협정서가 제출시 그 취지를 공고하여 20일 이상 관계인이 열람할 수 있다.
- 열람기간 만료 후 의견 청취를 실시하고 의견 및 규정에 의한 기록을 첨부하여 현에 송부한다.

(3) 건축협정의 인가·변경·효력·폐지(제73~76조)

- 시정촌의 장은 건축협정의 목적에 부합하고 인접지의 경계가 명확하며 국토교통성령으로 정하는 기준에 적합한 협정에 대하여 인가하여야 한다.
- 주민의 요구나 시대의 변화에 따른 협정의 변경이나 폐지를 원할 경우 과반수의 합의를 얻어 행정청에 신청할 수 있다. 그런 경우 행정청은 협정의 변경 및 폐지 취지를 공고하여야 한다.
- 건축협정은 공고일 이후의 소유자 등에 대해서도 그 효력이 승계되며 인접지의 소유권자는 공고일 이후에도 행정청에 서면으로 의사를 표시하여 건축협정에 참여할 수 있다.

(4) 건축물 차주의 지위(제77조)

- 건축협정의 기준이 건축물 차주의 권한과 관련되는 경우 차주를 토지의 소유자 등으로 간주한다.

4. 서울시 건축협정제도 활용방안

■ 서울시 건축협정제도 도입방안

○ 서울시 건축협정 도입의 필요성

- 2004년 5월 건설교통부는 건축법 내 건축협정제도 신설을 입법예고하였으나 특정용도 문제, 주민합의율, 세입자 참여 문제 등이 지적되면서 건축법 건축협정 도입이 지연된 상태이다.
- 2002년~2004년 서울시 건축민원 분석²⁾ 결과, 전체 민원중 약 68%가 공사와 관련된 분진, 소음, 도로점유로 인한 교통방해 및 생활침해 관련 민원으로 조사되었고, 나머지 32%가 비공사 관련 민원으로서 그중 약 80% 이상이 특정용도의 입지나 이로 인한 피해에 관한 민원으로 조사되었다.
- 이와 같이 현행 법제도 상의 최소규정으로서는 기존주거지의 주거성격을 벗어난 개별 건축행위와 주거환경 보호차원에서 위해용도에 대한 효과적 대응에 한계가 있다.

○ 서울시 건축협정 제도화 대안개발 및 검토

- 서울시는 건축협정 활용을 위한 제도화 방안으로 건축법 건축협정 도입 이전 서울시 건축협정조례를 제정하여 자주적인 건축협정을 운영하는 방안과 용도지구로서 건축협정 지구를 도입·신설하여 건축협정을 운용하는 방안, 그리고 궁극적으로 건축법 건축협정이 제도화되어 건축법과 서울시 건축협정조례에 의거하여 운용하는 방안 등을 대안으로 제안할 수 있다.

[표3] 서울시 건축협정 제도화 방안

	대안1 서울시건축협정조례	대안2 서울시건축협정조례, 건축협정지구	대안3 건축법 건축협정, 서울시건축협정조례
법제여부	- 건축법 건축협정 도입이전 활용	- 건축법 건축협정 도입이전 활용	- 건축법 건축협정 도입 후 활용
근거법	- 서울시 건축협정조례	- 국토계획법, 서울시 건축협정조례	- 건축법, 서울시 건축협정조례
내용	- 건축물의 부지, 위치, 구조, 용도, 형태, 외장 및 건축설비 (법적 구속력 미약)	- 건축물의 용도, 높이, 배치, 형태, 외장 등(도시관리계획 결정으로 구속력)	- 건축물의 용도, 부지, 위치, 구조, 용도, 형태, 외장 및 건축설비
추진주체	- 주민협의체	- 행정청, 주민협의체	- 주민협의체
실효성	- 자주조례로는 행위제한 한계 따름 - 지방정부의 응동적 재량 큼	- 규제에 대한 도시관리계획적 구속력 - 주민제안이 가능하나 주민주도의 계획 및 지속적 관리 어려움	- 위임조례로서 규제에 대한 법적 구속 근거
장단점	- 조례로는 재산권 대한 규제 미흡 - 건축협정 초기 시행단계에 건축협정 홍보, 시범사업 추진수법 활용	- 규제적 실효성 있으나 건축협정은 주민 자발적 주거지관리가 주요 취지로서 용도지구방식은 한계 있음 - 북촌 한옥마을과 같이 지역고유의 건축 특성 보호를 위해 도입활용 가능	- 장기적 관점에서 최종적으로 제도화해야 할 방안

2) 서울시 용도지역별 허용용도 기준정비연구 자료 참조 정리

○ 대안1 : 서울시 건축협정조례에 의한 방안

- 서울시 건축협정조례에 의하여 건축협정을 활용하는 경우 서울시 건축협정조례를 신규 제정하여 제도화한다. 앞서 건축협정을 실행하고 있는 일본의 경우 일본 건축기준법에서 건축협정의 목적, 절차, 체결 및 운영에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있으므로 시정촌의 건축협정조례에서 해당 시정촌에 적합한 건축협정의 목적, 취지 등 시정촌의 특색에 맞는 조례를 제정하고, 개별 건축협정에서 협의한 협정내용에 대한 효력을 발생함으로써 건축협정이 운영된다.
- 이에 준하여 서울시에 적용할 경우 건축법 건축협정 도입 이전에는 상위법의 근거 규정 및 운영에 관한 법이 없으므로 서울시 건축협정조례에서 건축협정의 목적, 절차, 체결 및 운영에 관한 일반적인 사항 및 해당 지자체에 적합한 건축협정의 목적, 취지 등 지자체의 실제 활용에 관한 내용을 모두 포함하여 제도화한다.
- 이러한 경우 서울시 건축협정조례는 총칙, 건축협정의 체결, 건축협정의 운영, 건축협정의 지원으로 구성될 수 있다.

[표4]서울시 건축협정조례에 의한 방안

일본		우리나라
<div>건축기준법</div> <div> 건축협정의 목적 건축협정의 신청 공고 및 의견청취 건축협정의 절차 차주의 지위 등 </div>		<div>건축협정조례(서울시)</div> <div> 총칙 -건축협정 목적 및 내용 -다른 법규와의 관계 건축협정 체결 -건축협정 체결주체 -건축협정 인가 신청 -건축협정 승인 건축협정 운영 -건축협정 운영위원회 -건축협정 변경 및 폐지 -건축협정 준수 건축협정 지원 -건축협정 시범사업 -공공지원 </div>
+	VS	
<div>건축협정조례(시정촌)</div> <div> 건축협정 취지 건축협정 체결 건축협정 가능지역 </div>		

서울시 건축협정조례를 제정하여 건축협정을 시행하는 방안은 건축법 건축협정 도입이전 활용이 가능하나 모법의 근거가 없이 자주조례로서 행위제한의 한계가 예상된다. 그러나 지자체의 의지에 따라 활용 유연성이 크기 때문에 건축협정 초기 단계 건축협정시범사업 등과 연계하여 활용이 가능하며 건축법 건축협정 제도화 이전 지자체 차원의 유용한 수단으로 활용될 수 있다.

○ 대안2 : 건축협정지구 지정에 의한 방안

- 서울시 건축협정지구에 의하여 건축협정을 활용하는 경우 「국토의계획및이용에관한법률」 제 37조 11항③에 의거하여 시·도지사는 지역여건의 필요에 따라 용도지구의 명칭 및 지정목적, 그 밖의 행위금지 및 제한에 관한 사항을 결정할 수 있다. 이에 따라 서울시는 용도지구로서 건축협정지구를 도입하여 지정하고, 건축협정에 대한 구체적인 내용은 서울시 건축협정조례로서 운영할 수 있다.
- 이러한 경우 서울시 건축협정조례의 내용은 상위법에서 근거규정 이외의 내용을 담고 있지 않으므로 대안 I 과 같이 총칙, 건축협정의 체결, 건축협정의 운영, 건축협정의 지원 등 건축협정의 체계와 활용에 대한 내용을 모두 포함하여 구성한다.
- 건축협정지구의 세분 및 지정은 모법에 근거하여 가능하며 서울시 건축협정조례와 함께 운용할 수 있겠다. 그러나 이 방안은 공공이 특정 지역의 건축특성보호가 필요한 지역에 한하여 건축협정지구를 지정하고 관리하는 방안으로서 제한적 활용이 요구된다.

[표5] 건축협정지구에 의한 방안

「국토의계획및이용에관한법률」		서울시 건축협정조례
제37조11항③ 시·도지사는 지역여건상 필요한 때에는 당해 시·도의 조례로 용도지구의 명칭, 지정목적, 행위금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각호의 용도지구외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다.	+	<p>총칙</p> <ul style="list-style-type: none"> -건축협정 목적 및 내용 -다른 법규와의 관계 <p>건축협정 체결</p> <ul style="list-style-type: none"> -건축협정 체결주체 -건축협정 인가 신청 -건축협정 승인 <p>건축협정 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> -건축협정 운영위원회 -건축협정 변경 및 폐지 -건축협정 준수 <p>건축협정 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> -건축협정 시범사업 -공공지원

「국토의계획및이용에관한법률」에 근거해 건축협정지구를 도입, 지정할 경우 건축협정 위반시 행위제한의 구속력이 확보되나, 용도지구 지정방식은 주민합의의 자주적 관리를 유도하고자 하는 건축협정 기본 취지에 벗어난다. 따라서 건축법 건축협정 도입 이전 특색 있는 주거지역 보호를 위한 한정적 대안이라 하겠다.

○ 대안3 :건축법 건축협정과 서울시 건축협정조례에 의한 방안

- 2006년 11월 현재 건축법 건축협정 도입(건교부 추진)이 지연되고 있으나 재입법이 지속적으로 검토 중에 있다.
- 대안 1과 대안 2에서 살펴본 바와 같이 건축법 건축협정 도입 이전에도 건축협정의 활용이 가능하나 건축협정을 주민주도의 실효성 있는 제도로 활용하기 위해서는 궁극적으로 건축법 건축협정 도입이 필요하다.
- 건축협정은 획일적 법체계를 탈피하고 지역특색과 주민의견을 반영하기 위해 만들어진 제도이므로 제도가 구체적으로 마련될수록 적용될 수 있는 부분이 줄어든다. 따라서 건축법 건축협정 도입으로 제도의 틀 및 규제력을 갖추고, 지자체의 조례로서 법에서 다루지 못하는 부분을 세부적으로 제어할 수 있도록 지자체에 위임하여 자율적 운영의 여지를 남겨두는 것이 바람직하다.
- 이러한 경우 건축협정의 근거 및 운영에 관한 사항 등을 상위법에서 규정하고 있으므로 지자체의 건축협정조례에서는 건축협정의 실제 활용에 관한 내용을 규정하여 건축협정조례를 제도화할 수 있다. 건축법 건축협정 도입시 서울시 건축조례의 내용은 대안 I 서울시 건축협정조례 항목에서, 건축법 건축협정에서 규정되어 서울시의 조례에 포함하지 않아도 되는 항목을 제외하고, 건축법 조항의 내용에 따라 서울시에 적용이 가능하도록 수정 보완한 건축협정 조항으로 구성한다.

[표6]건축법 건축협정 도입에 의한 방안



궁극적으로 건축법 건축협정이 법제화되고 상위법에 근거하여 서울시 건축협정조례를 제정하여 특색있는 지역 건축 환경을 보호하기 위해 건축협정을 운영하는 방안이 바람직함.

○ 대안 평가

- 서울시 건축협정 제도화 대안은 건축법 건축협정의 법적 근거여부, 건축협정 활용가능성 및 건축협정 실효성 등을 기준으로 검토하였다.
- 대안 1 서울시 건축협정조례에 의한 방안은 건축법 건축협정 도입 이전 서울시 건축협정조례를 제정하는 방안이다. 이 경우 건축법 건축협정 도입 이전에도 활용이 가능하여 건축협정 초기 도입단계 및 시범사업에서 활용할 수 있고 자주조례로서 지자체의 의지에 따라 융통성 있게 활용이 가능하나 반면 법적 구속력 및 행위제한에 한계가 따를 수 있다.
- 대안 2 건축협정지구 방안은 도시관리계획의 용도지구로서 건축협정지구를 신설하는 방안으로 「국토의계획및이용에관한법률」에 근거하여 용도지구 신설과 서울시 건축협정조례 도입과 더불어 함께 운용할 수 있다. 이 경우 지역 건축특성보호가 필요한 한정된 지역이나 지구단위계획구역에서 주민합의적 관리가 필요한 곳에 건축협정지구를 지정하여 활용할 수 있으나, 건축협정지구에 의한 방안은 행정주도의 도시관리계획으로서 주민주도의 주거환경정비라는 건축협정 기본 취지에 어긋난다.
- 대안 3 건축법 건축협정 도입방안은 건축법 건축협정 도입 이후 서울시 건축협정조례와 연계하여 활용하는 방안이다. 건축협정제도의 지속적이고 안정적인 운영을 위해서는 법제화가 수반되어야하기 때문에 궁극적으로는 건축법 건축협정 도입이 장기적으로 추진되어야 한다.
- 따라서 본 연구에서는 건축협정의 단계적 도입방안을 제안하고자 한다. 건축협정의 초기 단

[표7]대안의 비교 및 평가

	대안1	대안2	대안3
제도안	- 서울시 건축협정조례	- 건축협정지구, 서울시 건축협정조례	- 건축법 건축협정, 서울시 건축협정조례
법제 여부	- 건축법 건축협정 도입이전 활용 가능	- 건축법 건축협정 도입 이전 활용가능	- 건축법 건축협정 도입 필요
활용 시기	- 현 단계 및 시범사업에서 활용 가능	- 지역 고유의 건축특성 보호를 위해 조례 이상의 건축제한 구속력을 시급히 확보해야 할 곳에서 활용가능	- 장기적 관점에서 최종적으로 지향해야 할 방안
실효성	- 모법이 없는 자주조례로는 행위 제한에 한계 따름 - 지자체 의지에 따라 지원 및 활용 유연성 큼	- 용도지구 방식으로서 주민주체에 의한 자율적 관리한계	- 규제에 대한 근거법이 있으므로 법적구속 근거 확보

제로 건축법 건축협정 도입 이전 서울시 건축협정조례를 제정하여 건축특성 보호를 위해 꼭 필요한 지역 및 일반적인 주거지역 주거환경 보호를 위해 건축협정시범사업 등과 연계하여 활용한다.

- 다음 단계로 건축법 건축협정 도입 이후 서울시 건축협정조례 개정을 통하여 건축협정제도를 안정화시킨다. 건축협정의 단계적 도입방안은 건축협정 초기단계 시행을 통한 건축협정 제도의 수정 및 보완이 가능하여 제도적용의 문제점을 최소화할 수 있다.

■ 서울시 건축협정조례(시안)

○ 서울시 건축협정조례의 마련

- 현재 건축법 건축협정 도입이 지연되고 있으므로 서울시 차원의 건축협정 조례 시안을 마련하여 제도적 대응을 준비하여야 한다. 건축협정 도입 필요에 따른 서울시 건축협정조례 제정시 건축법 건축협정 도입 이전 서울시 자구조례로 운용하고 건교부의 법안 마련 후 법안에 맞춰 조례를 개정하는 단계별 진행이 필요하다.
- 따라서 서울시는 지방자치법 제15조에 의거하여 건축협정을 서울시 조례로서 도입할 수 있으며 조례 제정의 주 목적은 첫째, 기존 양호한 주택지의 보전, 둘째, 주거환경의 유지 및 관리, 셋째, 건축민원에 대한 사전 주민합의제도로써 활용하고자 도입하고자 한다.
- 서울시 건축협정조례는 앞서 건축협정을 활용하고 있는 일본의 건축협정제도의 구성 및 형태를 참조하여 마련할 수 있으며 이에 따라 서울시 건축협정조례는 총칙, 건축협정의 체결, 건축협정의 운영, 건축협정의 지원 등으로 구성하는 것이 바람직하다.
- 건축협정조례는 제1장 「총칙」에서 건축협정의 목적 및 내용 등을 규정하고, 제2장 「건축협정의 체결」에서 건축협정의 체결주체, 건축협정의 인가신청, 건축협정의 승인에 관한 사항 등을 규정하며, 제3장 「건축협정의 운영」에서 건축협정 운영위원회의 설치 및 운영, 건축협정의 변경 및 폐지, 건축협정의 준수 등에 관한 사항을 규정하고, 제4장 「건축협정의 지원」에서 건축협정 시범사업 및 공공지원에 관한 사항 등으로 구성하여 운영하고자 한다.

[표8] 서울시 건축협정조례(시안)의 구성

총칙	건축협정의 목적 : 서울시 도시 주거환경의 보전 및 개선에 기여 건축협정의 내용 : 건축물의 부지, 위치, 구조, 용도, 형태, 외장 및 건축설비에 관한 사항을 주민간의 합의를 통해 규정
건축협정의 체결	건축협정의 체결주체 : 토지소유자 및 차지권자, 건물의 차주 건축협정의 인가신청 : 주민합의체 건축협정서 작성 인가 신청 건축협정의 승인 : 건축협정서 공고/열람, 의견청취 후 구청장 승인
건축협정의 운영	건축협정운영위원회 : 건축협정운영위원회의 설치 및 운영 건축협정의 변경 및 폐지 : 체결자 전원합의시 협정 체결가능, 체결자 과반수 이상 합의시 변경 및 폐지 가능 건축협정의 준수 : 건축협정 위반시 운영위원회는 필요한 조치를 요구 또는 제소할 수 있음
건축협정의 지원	건축협정 시범사업 : 건축협정 시범사업의 추진 및 지원 공공지원 : 전문가 파견, 디자인지원, 환경정비사업 등 지원

서울시 건축협정조례(시안)

제 1장 총칙

제 1조 (건축협정의 목적)

1. 서울시 건축협정조례는 양호한 주거환경 및 특색 있는 주거환경의 보호 및 관리를 위하여 서울특별시 건축협정에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 서울시 도시 주거환경 보전 및 개선에 기여하고자 한다.
2. 주거환경을 개선하기 위하여 당해지역 토지소유자 (이하 “소유자 ”라 한다)는 일정지역 대상지의 건축물에 대하여 대지·위치·구조·용도·규모 및 형태 등에 관한 주민간의 협정(이하 “건축협정”이라 한다)을 체결하여 시장·구청장으로부터 인가를 받을 수 있다.

제 2조 (건축협정의 내용)

1. 건축협정을 체결할 때에는 다음 각 호 중 필요한 사항을 정하여야 한다.
 - ① 협정의 명칭
 - ② 협정의 대상이 되는 토지의 구역(주소·소유자·면적 및 지목 등을 포함한다)
 - ③ 협정의 목적
 - ④ 협정체결의 내용
 - ⑤ 협정체결자 및 협정위원회의 이름과 주소
 - ⑥ 협정의 유효기간
 - ⑦ 협정의 변경 및 폐지에 관한 사항
 - ⑧ 협정을 위반한 경우의 조치에 관한 사항
 - ⑨ 기타 협정에 필요한 것으로서 해당청의 조례로서 정한 사항

제 3조 (다른 법규와의 관계)

1. 서울시 건축협정은 건축법, 서울시건축조례 및 기타 서울특별시 자치법규에서 특별히 정한 규정을 제외하고 이 조례가 정하는 바에 의한다.

제 2장 건축협정의 체결

제 4조 (주민협의체의 설립)

1. 건축협정을 체결하고자 하는 일정 구역(이하 “건축협정구역”이라 한다)내의 소유자 등은 건축협정 체결을 위하여 주민협의체를 설립하여야 한다.
2. 주민협의체를 설립하고자 하는 경우에는 소유자 등의 2분의 1 이상 동의를

언어 대표자를 포함한 5인 이상의 위원(소유자가 5인 이하인 경우에는 1인 이상 5인 이하)을 구성하여 건축협정조례 시행규칙이 정하는 기준 및 절차에 따라 시장·구청장에게 신고하여야 한다.

제 5조 (건축협정의 체결대상)

1. 토지 소유자 등은 필지단위별 전원합의에 인해 건축협정을 체결할 수 있다. 단, 해당 토지의 단일 소유자만이 존재하는 경우에도 필요하다고 인정되는 경우 1인 협정을 체결할 수 있다.
2. (토지 공유자 등의 취급)토지의 공유자 또는 공동 차지권자는 토지의소유자 또는 차지권자로 간주한다.
3. (건축물 차주의 지위)건축협정의 목적에 부합하는 건축물에 관한 기준이 건축물의 차주의 권한과 관련되는 경우 그 건축협정에 대해서는, 해당 건축물의 차주는 토지의 소유자 등으로 간주한다.
4. (인접지)건축협정서에 동의하지 않은 필지이나 지역 주거환경의 일체적 관리를 위해 필요한 경우 건축협정구역내 건축협정필지와 인접하여 건축협정 인접지를 둘 수 있다.

제 6조 (건축협정의 인가신청)

1. 건축협정을 체결하려고 하는 소유자 등은 건축협정구역에 관한 건축협정서를 작성하여 그 대표자가 구청장에 제출하여 인가를 받아야 한다.
2. 건축협정의 체결을 위해서는 건축협정구역내 건축협정에 동의하는 소유자 전원합의가 있어야 한다.
3. 건축협정구역이 여러 관할구역에 걸쳐있을 때는 당해 지자체의 장을 경유해야 한다.
4. (건축협정의 공개 및 열람)구청장은 건축협정서가 제출된 경우 즉시 그 취지를 공고하여 20일 이상 이것을 관계인이 열람할 수 있도록 한다.
5. (주민 및 관련인 의견청취)구청장은 전조의 열람기간 만료 후 관계인의 출두를 요구하여 공개에 의한 의견청취를 요구할 수 있다.

제 7조 (건축협정의 인가)

1. 해당 행정청은 건축협정의 인가 신청이 다음의 조건에 해당할 경우 건축협정을 인가해야 한다.
 - ① 제1조의 목적에 부합하는 것.
 - ② 건축협정이 해당 지역의 토지 및 건축물의 이용을 부당하게 제한하는 것이 아닌 것.
 - ③ 건축협정구역 및 인접지의 필지구분이 명확하게 정해진 것.
2. (건축협정의 공람 및 열람)구청장이 협정을 인가한 경우에는 지체 없이 그 건축협정서를 20일 이상 공고해야 한다. 이 경우, 해당 건축협정구역이 타 행정청의 구역에 걸쳐 있을 때는 그 소재지의 지자체장에게 건축협정서의 사본 및 그 취지를 송부해야 한다.

3. 인가를 한 구청장 및 건축협정서의 송부를 받은 지자체의 장은 그 건축협정서를 해당 사무소에 비치하여, 일반이 열람할 수 있도록 한다.

제 3장 건축협정의 운영

제 8조 (건축협정 운영위원회의 설치)

1. 건축협정체결자는 건축협정서의 작성과 건축협정을 관리하기 위해서 필요한 경우 건축협정체결자들간에 자율적 운영기구로서 건축협정 운영위원회(이하“운영위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.
2. 운영위원회를 설치하고자 하는 경우에는 협정체결자 과반수 동의를 얻어 운영회 위원을 구성하고 이를 구청장에게 신고하여야 한다.

제 9조 (건축협정의 체결기간)

1. (건축협정 체결기간)협정기간은 건축협정지역과 주민들의 특성을 고려하여 주민들이 자율적으로 정하도록 한다.
2. (건축협정 체결기간의 연장)협정기간이 만료된 이후에는 논의를 통해 협정의 갱신여부를 결정하고, 협정을 갱신하려고 할 때는 협정기간이 만료되기 전까지 갱신인가를 받아야 한다.

제 10조 (건축협정의 변경 및 폐지)

1. (건축협정의 변경)건축협정구역 내에서 토지의 소유자 등은, 인가를 받은 건축협정과 관련된 내용을 변경하고자 하는 경우 건축협정체결자 과반수 이상 동의를 얻어 그 변경내용을 관할 행정청에 신청해 인가를 받아야 한다.
2. (건축협정의 폐지)건축협정 구역 내 인가를 받은 건축협정을 폐지하려고 하는 경우 건축협정체결자 과반수 이상 동의를 얻어 행정청에 신고하여 그 인가를 받아야 하며 행정청은 건축협정 폐기 인가시 즉각 그 내용을 20일 이상 공고해야 한다.
3. (건축협정의 직권폐지)
 - ① 구청장은 건축협정을 운영함에 있어 중대한 법령 위반사항이 발생할 때에는 건축협정구역내 소유자 등의 의견을 수렴한 후 지방건축위원회 자문을 거쳐 직권으로 건축협정 인가를 취소할 수 있다.
 - ② 제1항의 규정에 의하여 인가를 취소하는 경우에는 그 사실을 공고하고, 당해 건축협정구역내 소유자들에게 인가취소 사유서를 송부하여야 한다.

제 11조 (건축협정의 준수)

1. (건축협정 체결자의 권리 및 의무)
 - ① 건축협정은 인가 공고일 이후 해당 건축협정 구역 내 토지의 소유자 등에게 그 효력이 미친다.

- ② 건축협정구역 인접지의 소유자 등은 건축협정 인가 등의 공고일 이후 행정청에 대해서 서면에 의한 의사 표시를 통하여 해당 건축협정에 참가할 수 있다.
- 2. (건축협정 승계)공고일 이후에 있어 토지의 소유권을 승계한 소유자에 대해서도 그 효력이 있는 것으로 한다.
- 3. (건축협정구역 내 건축 등)
 - ① 건축주는 인가된 건축협정의 내용대로 건축물의 건축·수선 및 용도변경을 하여야 한다.
 - ② 시장·구청장은 건축물의 건축·수선 및 용도변경의 허가·신고 및 건축물대장 기재사항을 변경할 경우 해당 구역의 건축협정에 적합여부를 확인하여야 한다.
- 4. (건축협정 위반자 조치)운영위원회는 건축협정 위반자에 대해서 위반 사항을 시정하기 위해 필요한 조치를 위반자에게 요구할 수 있으며 협정 위반자가 시정요구에 따르지 않는 경우 제소할 수 있다.

제 4장 건축협정의 지원

제 12조 (건축협정 시범사업)

- 1. (건축협정 시범사업의 실시)시장·구청장은 지역 주거환경의 개선 및 주민참여의지를 높이고 건축협정의 원활한 운영을 위하여 시범사업을 실시할 수 있다.
- 2. (건축협정 시범사업지역의 선정) 시장, 구청장, 주민 및 시민단체 등은 건축협정 시범사업 지역을 추천할 수 있으며 시범사업구역으로 지정된 경우에도 시범사업의 원활한 시행을 위해서 해당 구역내 과반수 이상 주민동의를 얻어야 한다.
- 3. (건축협정 추진위원회)시장·구청장은 시범사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우 건축협정조례 시행규칙이 정하는 기준 및 절차에 따라 전문가, 시민단체 및 지역주민 등으로 구성된 건축협정 추진위원회를 구성하여 운영할 수 있다.

제 13조 (건축협정 공공지원)

- 1. (공공지원의 범위)건축협정의 공공지원에 관한 내용은 다음 각 호와 같다.
 - ① 건축협정서 작성 지원
 - ② 건축협정 전문가 파견지원
 - ③ 건축협정구역 내 가로환경정비사업 지원
- 2. (공공지원의 주체)구청장은 건축협정을 승인하였을 때 위원회의 자문을 거쳐 건축협정에 대한 가로환경정비사업을 지원할 수 있다.
- 3. 주민협의체 및 건축협정운영위원회 등은 주민회의, 워크숍 등의 개최를 위해 필요한 비용 등을 지원받고자 할 때에 계획서를 작성하여 해당 관할청 담당과에 공공지원을 신청할 수 있다.

■ 서울시 건축협정 활용방안

○ 주민협정의 주거지관리 및 지원제도 확립

- 지역 주민간에 지역 문제 및 민원사항에 대한 사전합의를 지원하고 유도함으로써 궁극적으로 주민들 스스로 지역문제를 해결하고 관리할 수 있도록 하는 주민협정의 시스템으로서 건축협정 활용을 지원하고 유도한다.
- 건축협정 운영위원회 등에 건축협정 조치에 관한 제한된 권한을 부여함으로써 지역 환경문제에 대해 사회구성원 스스로 규정하고 지켜갈 수 있도록 유도한다.

○ 재개발 재건축사업 이전 또는 이외 주거지역 관리수법

- 재개발 · 재건축사업 이전 또는 재개발 · 재건축 이외의 지역에서 건축협정을 적극적으로 활용하도록 유도하여 서울의 특색 있는 주거지역을 보호하고, 정비사업에서 제외된 지역의 주거관리 수단으로 활용한다.
- 지구단위계획은 법정계획으로서 법적 구속력을 갖는데 비해 건축협정은 주민에 의해 수립, 변경, 폐지 등이 가능하며 지침 이외의 주거환경 보호 유지를 위해 필요한 관리적 내용 등을 담을 수 있는 장점이 있어 지구단위계획 보조수단으로 활용될 수 있다.
- 또한 건축협정은 개발제한구역 및 규제완화지역, 환경정비형 지구단위계획구역 등에서 지구단위계획과 연계하여 활용할 수 있다.

○ 건축협정 시범사업 내용

▶ 시범사업의 목적

- 지자체의 장은 지역 주거환경의 개선 및 주민참여 의지를 높이고 건축협정의 원활한 운영을 위해 건축협정시범사업을 추진할 수 있다.

▶ 시범사업의 원칙

- 시장, 구청장, 주민 및 시민단체 등이 건축협정시범사업 구역을 추천할 수 있고, 추천된 해당지역을 시범사업구역으로 선정하기 위해서는 주민 과반수이상 동의를 얻어야 한다.
- 필요한 경우 지자체의 장은 전문가, 시민단체 및 지역주민으로 구성된 건축협정 추진위원회를 구성하여 운영할 수 있다.

- 건축협정시범사업은 주민간의 합의를 통해 지역 주거환경정비를 지원하는 사업이므로 각 지역의 개성을 잘 드러낼 수 있도록 지자체가 자율적으로 수행하여야 한다.

▶ **시범사업 방식**

- 건축협정시범사업은 전문가를 파견하여 주민협의체를 구성하여 주민합의에 의한 건축협정안을 마련하고 건축협정을 체결하도록 지원한다. 또한 건축협정으로 인한 주거환경개선 효과를 높이기 위해 디자인 지원 및 자치구 및 서울시 환경정비사업 등을 연계시켜 지원하는 방식으로 진행된다. 그 외에 주택개량 관련 저리융자를 알선하여 건축물 외부뿐 아니라 내부의 정비를 지원한다.

5. 연구결론 및 의의

■ 건축협정조례의 단계적 도입

- 건축협정의 도입은 단계적으로 추진될 필요가 있다. 초기단계 건축협정시범사업과 서울시 건축협정조례(안) 운영 등을 통해 건축협정제도의 수정·보완이 필요하고, 제도 적용의 문제점을 검토하여 조례화 하는 방안이 바람직하다.
- 따라서 건축협정 초기 단계에는 서울시 건축협정조례 제정과 건축협정 시범운영사업을 동시에 추진하여 지역 건축특성 보호를 위해 꼭 필요한 지역과 일반적인 주거지역에서 시급히 주거환경 보호가 필요한 지역 등에서 건축협정 활용을 촉진한다.
- 나아가 최종적으로는 건축법 건축협정 도입 이후 서울시 건축협정조례 제정(또는 개정)을 통해 건축협정제도를 안정화시키는 방안이다. 건축협정제도의 지속적이고 안정적인 운영을 위해서는 궁극적으로 건축법 건축협정 법제화가 수반되어야 한다.

■ 건축협정의 의의

- 서울시는 건축법 건축협정 도입 이전 서울시건축협정조례 제정을 통해 날로 늘어나는 주거지역 건축 민원에 대한 사전 주민합의 제도로서 건축협정 도입을 검토할 필요가 있다.
- 건축협정조례의 제정은 서울의 다양하고 특색 있는 주거지역을 보호하며 점차 훼손되어 가고 있는 우리 주변의 주거환경을 보호하고, 살기 좋은 동네를 가꾸기 위한 수단으로서 기여할 것이다.
- 나아가 건축협정이 지구단위계획, 주택재개발·재건축사업 및 뉴타운개발 등과 연동되어 사업구역 이외지역 또는 사업이전 해당지역의 주민합의에 의한 관리수법으로서 주민 갈등 및 이해관계를 조정하는 수단으로서 활용될 수 있도록 제도적 연계에 대한 고려가 요구된다.