

건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도 도입방안 연구

Policy Proposal for Introduction of the Negotiation System to the Building Regulation Special Permit

이여경 Lee, Yeokyoung

김준래 Kim, Junlae

한승연 Han, Seungyeon

(auri)

[기본연구보고서 2021-3](#)

건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도 도입방안 연구

Policy Proposal for Introduction of the Negotiation System to the Building Regulation Special Permit

지은이	이여경, 김준래, 한승연
펴낸곳	건축공간연구원
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄	2021년 10월 26일, 발행: 2021년 10월 31일
주소	세종특별자치시 가름로 143, 8층
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 27,000원, ISBN: 979-11-5659-327-0

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

| 연구책임

이여경 연구위원

| 연구진

김준래 연구원
한승연 연구원

| 외부연구진

김진욱 (주)예지학 대표
송준환 일본 아마구치국립대학교 교수
이운용 중앙대학교 강의전담교수

| 연구보조원

김설영 연구원
이소연 연구원

| 연구심의위원

유광흠 부원장
오성훈 기획조정실장
임유경 건축연구단장
김성호 국토교통부 건축정책과장
김지엽 성균관대학교 교수

| 연구자문위원

김범식 비엠도시건축사사무소 대표
김종천 한국법제연구원 연구위원
설준호 (주)엠브레인퍼블릭 부장
이수형 에이앤유디자인그룹 전무
이우진 에이앤유디자인그룹 팀장
이원규 비엠도시건축사사무소 실장
주정준 Boston Planning & Development
Agency Urban Designer
차주영 공간환경컨설팅 지음 대표

1. 서론

최근 규제혁신과 규제의 유연한 운영에 대한 정책적 수요가 높아지는 배경 속에서, 「건축법」에 도입된 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 등 각종 건축규제 특례제도에 대한 활용 수요도 높아지고 있다. 하지만 이러한 건축규제 특례제도에 대해 건축주·사업자, 행정, 전문가 등 관계 주체 모두가 운영과정상의 불만을 토로하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구는 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 대안을 모색하는 것을 목적으로 하며, 구체적으로 현행 특례제도 운영상의 의사결정 합리화를 위해 협의조정제도의 도입방안을 제시하고자 하였다.

2. 건축규제 특성 및 협의조정에 대한 고찰

제2장에서는 건축규제 특성과 협의조정에 대한 고찰을 통해, 규제정책의 패러다임이 규제를 감축하고 폐지하는 ‘규제 완화’ 방식이 아닌 동일한 규제 목표를 달성하더라도 선택적 적용을 허용하는 ‘규제 유연화’ 방식으로 전환되고 있음을 언급하였다. 또한 규제 완화방식으로 인해 도시·건축 환경에 미치는 부정적 영향을 미칠 가능성이 높은 현행 건축규제 특례제도 역시 이러한 정책 패러다임 변화에 따라 운영방식을 전환할 필요가 있다고 지적하였다. 아울러 타 제도에서 규제특례를 운영하는데 있어 합리적인 의사결정을 위해 도입하고 있는 협의조정의 개념과 절차에 대해 검토하고, ‘협의조정’의 개념을 “특례적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾기 위한 일체의 과정”이라고 정의하였다.

3. 건축규제 특례제도 운영실태 및 협의조정시스템 도입 필요성

제3장에서는 건축규제 특례제도 운영상의 문제점, 특히 현행 심의제도의 한계를 명확히 밝히고, 관련 주체들의 특례제도 운영과정에 대한 개선 및 협의조정제도에 대한 수요를 파악하였다. 본 연구에서 현행 건축규제 특례제도 운영 현황 및 사례 중심의 실태분석을 통해 도출한 특례제도 운영상의 문제는 '내용적 측면'에서 ①'건축계획 심의'와 '특례적용 심의'의 구분 부재, ②'공공성 확보'의 적절성 판단 한계, ③특혜시비 우려 등으로 인한 특례 적용 '사전차단', ④특례적용의 타당성을 검토하는 관점의 한계 등이 있었다. 또한 절차적 측면에서는 ①협의, 자문, 심의 등의 여러 절차를 거치도록 함에 따라 특례적용을 위한 행정절차에 오랜 시간 소요, ②특례적용 및 공공성 확보에 대한 심의과정의 의사 결정방식의 한계 등의 문제가 대두되었다. 또한 이러한 제도 운영상의 한계로 인해 건축 규제 특례적용으로 인한 '부작용'에 대한 제어 한계나 건축규제 특례제도 운영 한계로 인한 행정 부담과 사업자 사업 추진 한계도 건축규제 특례제도 운영상의 문제점으로 도출하였다. 건축실무자, 담당공무원, 건축위원회 위원을 대상으로 실시한 설문조사 결과에서 도 관계 주체들이 특례적용 및 공공성 확보를 위한 판단기준 부재, 특혜시비로 인한 특례 적용 사전차단 등을 주요 문제라고 지적하여 현행 특례제도 운영상의 문제에 대해 공감대가 형성되어 있음을 확인하였다.

한편, 건축규제 특례제도를 운영하는데 있어 협의조정제도 도입 필요성과 활용의사에 대해 조사한 결과, 조사대상자 전체의 62%(건축실무자의 82%)가 필요성을 공감하고, 실제 제도 도입에 따른 활용 의사도 71%(건축실무자의 90%)나 됨을 확인하였다.

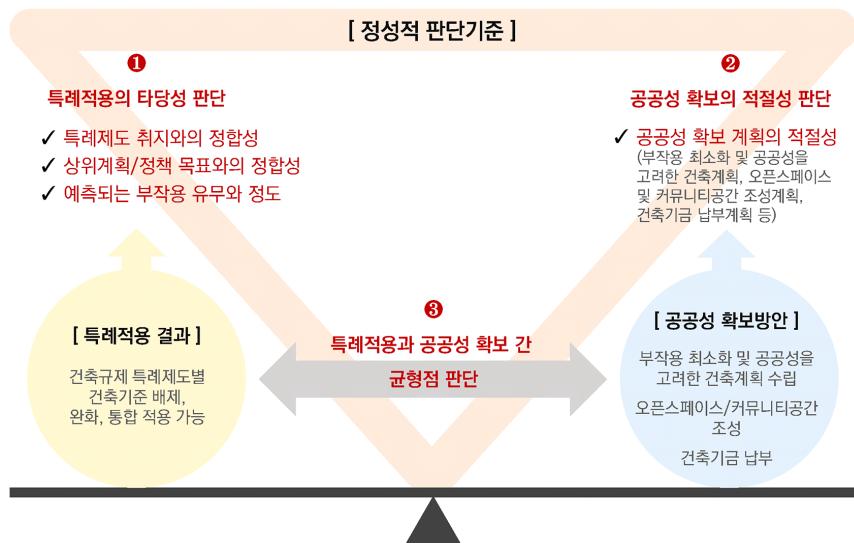
4. 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정 시스템 도입사례

제4장에서는 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도의 도입방안을 마련하는데 있어 실효성 있는 운영모델 마련을 위해 해외 및 타 분야의 협의조정제도를 검토하였다. 그 결과, 해외 및 타 분야의 특례적용의 목적은 '도시공간 및 건축물의 유효 활용',

‘건축물 및 공간환경 가치 및 수준 향상’, ‘새로운 건축적 시도에 대한 수용성 확보’ 등이며, 이로 인해 특례제도는 단순한 규제 완화 수단이 아니며 규제 완화와 공공성 확보 간의 적정선을 찾는 의사결정과정(협의조정)이 필수적임 확인하였다. 협의조정 과정에서 특례에 대한 범위는 행정에서 몇 가지 특례불가항목을 정하는 등 기본적인 원칙을 설정하고, 민간이 세부 계획을 수립하여 제안하는 방식으로 결정되었으며, 특례적용에 따른 공공성 확보는 정책목표나 상위계획에서 설정한 방향과 기준을 반영하여 공공성을 높이도록 건축계획을 수립하는 방식, 공공공간 또는 오픈스페이스 조성, 기금 납부 방식 등이 적용되고 있음을 확인하였다. 또한 협의조정제도는 별도의 전담조직에서 담당하거나 협의·조정 업무를 전담하는 협의회나 위원회에서 운영하고 있으며, 협의조정 과정에서 지역주민이나 이해관계자가 공청회, 설명회 또는 위원회 공개회의에 참여하는 것이 특징이었다.

5. 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정제도 도입방안

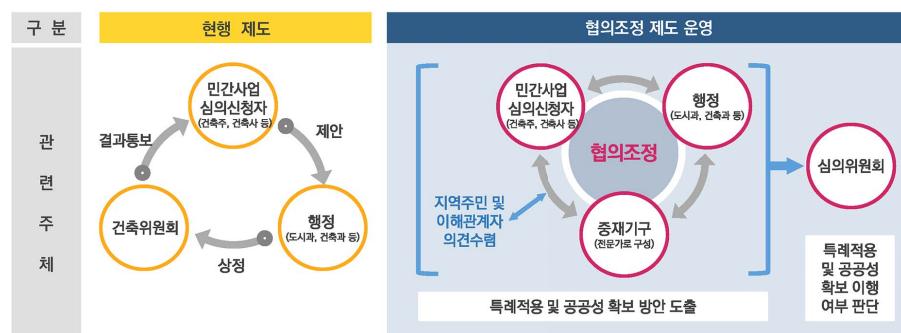
제5장에서는 앞선 분석결과를 반영하여 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도 운영모델을 제안하였다. 새로운 건축적 시도에 유연하게 대응하면서도 특례 적용에 따른 부작용은 최소화하고 공공성은 높이기 위한 목적으로 협의조정제도를 운영하도록 하였으며, 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 등 현재 문제제기가 많이 되고 있는 제도에 우선 적용하도록 하였다. 협의조정 사항 중 특례제도의 항목은 현행법에 따른 기준을 따르도록 하였으며, 특례적용에 따른 공공성 확보 조건으로는 ‘특례 적용 부작용 최소화 및 공공성 확보를 위한 건축계획 수립’, ‘오픈스페이스 또는 커뮤니티 공간 조성’, ‘건축기금’ 등을 제안하였다. 또한 협의조정의 판단기준으로는 특례적용의 타당성 판단, 공공성 확보의 적절성 판단, 특례적용과 공공성 확보 간 적정선 판단이라는 3가지 항목과 이에 따른 몇 가지 정성적 기준을 마련하였다.



[그림 1] 협의조정 판단기준

출처 : 연구진 작성

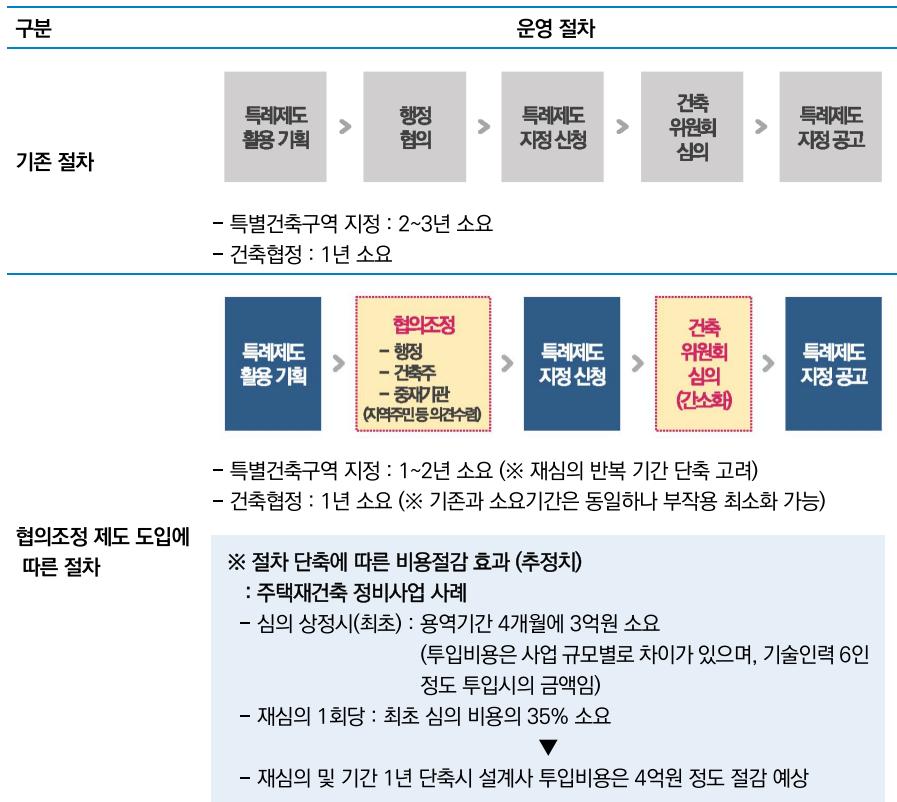
협의조정제도는 지자체 차원에서 별도의 위원회(가칭 협의·조정위원회)를 구성하여 운영하거나 전담조직을 지정 또는 설치하여 운영하도록 하였으며, 초기 제도 정착을 위해 임시적으로 중앙정부 차원에서 시범사업을 통해 지원하는 방안도 제시하였다. 또한 협의 조정의 절차는 건축주나 사업자가 선택할 수 있도록 하고 심의 단계로 실시하도록 하였으며, 심의단계에서는 협의조정 결과 이행 여부를 확인하는 것으로 절차 간소화를 제안하였다. 아울러 협의조정과정을 거치는 동안 지역주민과 이해관계자가 협의조정 과정에서 의견을 개진할 수 있도록 하였다.



[그림 2] 협의조정제도 운영주체

출처 : 연구진 작성

[표 1] 협의조정제도 운영 절차



출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

이렇게 설정한 협의조정제도 운영모델을 토대로 ‘특례적용 사전차단 사례’와 ‘특례적용에 따른 부작용 발생 사례’를 대상으로 제도 도입 효과를 검증하였다. 그 결과, ‘특례적용 사전차단 사례’의 경우 기준에 행정에서 제한한 특례를 추가로 적용하여도 주변지역에 미치는 부작용이 없고 오히려 공공성 확보가 다양해 질 수 있으며 이를 통해 심의절차 단축으로 행정절차에 소요되는 시간을 단축시킬 수 있음을 확인하였다. 또한 ‘특례적용에 따른 부작용 발생 사례’의 경우에는 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 찾는 협의조정 과정을 거치면 기준과 동일하게 특례를 적용하는 하면서도 공공성도 함께 고려할 수 있어 주변지역 및 해당 필지의 거주환경을 개선하는데 기여할 수 있음을 확인할 수 있었다.

6. 협의조정제도 도입을 위한 실행방안

제6장에서는 이러한 협의조정제도 운영모델을 실행하기 위한 제도화 방안과 단계별 실행과제를 제시하였다. 건축규제 특례제도 운영절차상 협의조정제도 도입을 위해 「건축법」 제8장의4(건축기준 특례의 협의·조정) 신설을 제안하였으며, 이에 따른 기존 특례제도 절차를 정비하기 위한 제도 개선방안도 마련하였다.

[표 2] 협의조정제도 관련 조문 구성

조문		주요 내용
제8장의4 건축기준 특례의 협의·조정	제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청	- 협의조정의 목적 및 요청에 관한 근거
	제77조의19 협의·조정위원회 등의 설치·운영	- 협의조정의 주체 규정
	제77조의20 협의·조정사항	- 협의조정 사항 및 조건, 판단기준 규정
	제77조의21 협의·조정 절차	- 협의조정의 절차 규정
	제77조의22 협의·조정의 지원 등	- 지자체 협의조정의 업무 지원, 관리 등을 위한 근거

출처 : 연구진 작성

아울러 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 협의조정제도를 도입하기 위해 추진해야 할 실행과제를 단계별·주체별로 구분하여 다음과 같이 제안하였다.

[표 3] 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제

단계	실행과제	추진주체
1단계	협의조정제도 도입·운영을 위한 건축법 개정	국토교통부
2단계	협의조정제도 운영을 위한 업무매뉴얼 마련	국토교통부 + 지방자치단체
3단계	지자체 협의조정제도 운영체계 구축	지방자치단체
	협의조정제도 운영 지원사업 추진	국토교통부

출처 : 연구진 작성

주제어

규제 유연화, 건축규제 특례제도, 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 건축심의, 협의조정 시스템

차 례

CONTENTS

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구 배경 및 필요성	1
2) 연구 목적	6
2. 연구 범위 및 방법	7
1) 연구 범위	7
2) 연구 방법	8
3) 연구수행과정	9
3. 선행연구 고찰 및 연구의 차별성	10
1) 선행연구의 주요내용	10
2) 본 연구의 차별성	11

제2장 건축규제 특성 및 협의조정에 대한 고찰

1. 건축규제 특례 유형 및 운영방식	13
1) 건축규제의 개념과 특징	13
2) 건축규제 특례의 유형 구분	17
3) 건축규제 특례제도의 운영방식	18
2. 규제정책의 패러다임 변화	20
1) 규제 개혁 : ‘규제 완화’를 넘어 ‘규제 유연화’로	20
2) 사회여건 변화에 대응한 건축규제 완화	23
3) 건축규제 특례제도 운영에 대한 정책방향 전환의 필요성	27
3. 규제특례 운영과 협의조정제도	31
1) 분야별 대표 규제특례 현황	31
2) 특례적용을 위한 협의조정 기능 및 절차	33
3) 협의조정의 개념 및 역할 정립	37

제3장 건축규제 특례제도 운영실태 및 협의조정시스템 도입 필요성

1. 분석 개요	39
2. 건축규제 특례제도 현황	41
1) 제도 개요	41

2) 제안 및 지정 주체	43
3) 적용 지역 및 대상	45
4) 건축기준 특례사항과 특례적용조건	49
5) 운영절차	53
3. 건축규제 특례제도 운영실태 분석	60
1) 제도 운영 현황	60
2) 제도별 운영 사례분석	62
4. 건축규제 특례제도에 대한 인식 및 협의조정제도 수요 검토	90
1) 조사 개요	90
2) 건축규제 특례제도 운영 한계점	92
3) 건축규제 특례제도 운영과정의 심의제도에 대한 인식	94
4) 건축규제 특례제도 운영 개선을 위한 협의조정제도에 대한 수요	98
5. 건축규제 특례제도 운영과정의 협의조정시스템 도입 필요성과 수요	104
1) 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정시스템 도입 필요성	104
2) 협의조정시스템 도입에 대한 관계 주체 인식과 수요	109

제4장 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정시스템 도입사례

1. 사례조사 개요	111
1) 조사 개요	111
2) 국가별 건축규제 체계 비교	114
2. 공간전략 실현을 위한 특례적용과 계획적 공공성 확보 사례	117
1) 시애틀시 Departure 제도	117
2) 일본 종합설계제도	126
3. 정책목표 달성을 위하여 따른 특례적용과 기금 등 다양한 공공편익 확보 사례	130
1) 보스턴시 Article 80 특례	130
2) 메사추세츠주 Chapter 40B 특례	138
4. 민간의 새로운 시도에 대한 재량적 특례적용과 공공기여 요구 사례	142
1) 일본 도시재생특별지구 제도	142
2) 서울시 도시계획변경 사전협상제도	147
5. 시사점	156
1) 특례 목적 : 공간 수요를 반영한 규제의 유연한 적용	156
2) 특례 유형 : '예외 인정형'과 '정책목표 달성형'으로 구분	158
3) 특례적용 범위 : 행정기관에서 제시한 가이드를 토대로 민간이 제안	159
4) 특례적용 조건 : 규제 완화·배제 등 특례 적용에 따른 공공성 확보	160
5) 특례제도 운영절차 : 협의·조정 절차 도입 및 주민·이해관계자 의견 수렴	162
6) 특례제도 운영주체 : 특례적용의 타당성을 검토·심의하는 전담조직 운영	163

제5장 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정제도 도입방안

1. 협의조정의 방향과 원칙	165
1) 건축규제 특례제도 운영과정의 민간과 행정의 협의조정의 의미	165
2) 협의조정의 기본원칙과 운영방향	168
2. 협의조정제도 운영모델	169
1) 협의조정제도의 목적	169
2) 협의조정 가능구역	169
3) 협의조정 대상 : 건축규제 특례와 특례적용 조건	169
4) 협의조정 판단기준	176
5) 협의조정제도 운영 주체 및 절차	179
3. 협의조정제도 시범적용을 통한 제도 도입의 효과 검증	182
1) 시뮬레이션 개요	182
2) 시나리오 1 : 특례적용 사전차단 사례	183
3) 시나리오 2 : 특례적용으로 인한 부작용 발생 사례	188
4) 시뮬레이션 결과 종합	190

제6장 협의조정제도 도입을 위한 실행방안

1. 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정 제도화 방안	191
1) 제도화 방향	191
2) 협의조정제도 도입을 위한 조문 신설방안	194
3) 협의조정제도 도입에 따른 특례제도별 기존 절차규정 개정방안	199
2. 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제	206
1) 1단계 : 협의조정제도 도입·운영을 위한 건축법 개정	206
2) 2단계 : 협의조정제도 운영을 위한 업무매뉴얼 마련	207
3) 3단계 : 지자체 협의조정제도 운영체계 구축 및 정부 지원사업 추진	209

제7장 결론

1. 연구결과 종합	211
2. 연구의 의의 및 향후 과제	216
참고문헌	217
Summary	225

표차례

LIST OF TABLES

[표 1-1] 「건축법」 내 건축규제 특례제도	2
[표 1-2] 건축규제 특례제도에 대한 관계주체 간 상반된 의견	4
[표 1-3] 선행연구 고찰 및 연구 차별성	11
[표 2-1] 「건축법」에 따른 기속행위와 재량행위	16
[표 2-2] 「건축법」 내 건축규제 특례의 유형 구분	17
[표 2-3] 「건축법」 내 건축규제 특례 적용에 대한 의사결정과정	19
[표 2-4] 규제 유연화 관련 개념	21
[표 2-5] 규제 유연성 관점에서 본 규제 유형	22
[표 2-6] 여건 변화에 따른 건축수요를 반영한 규제 완화의 흐름 (건축법 제6조 적용의 완화)	24
[표 2-7] 「건축법」에 따른 구역 단위 건축규제 특례제도	25
[표 2-8] 건축규제 특례제도에 대한 패러다임 전환 방향 : '규제 완화'에서 '규제 유연화'로	30
[표 2-9] 연구분야별 '협의조정'의 개념 정립	38
[표 3-1] 분석 대상	39
[표 3-2] 분석 내용 및 방법	40
[표 3-3] 특별건축구역 관련 법조문 체계	41
[표 3-4] 특별가로구역 관련 법조문 체계	42
[표 3-5] 건축협정 관련 법조문 체계	42
[표 3-6] 결합건축 관련 법조문 체계	43
[표 3-7] 건축규제 특례제도의 제안주체 비교	44
[표 3-8] 건축규제 특례제도의 지정주체 비교	44
[표 3-9] 지정 주체별 특별건축구역 대상	45
[표 3-10] 특별건축구역 내 특례적용 대상 건축물	46
[표 3-11] 특별가로구역 도로 조건	46
[표 3-12] 건축협정 대상 지역	47
[표 3-13] 대지조건별 결합건축 대상	48
[표 3-14] 특별건축구역 건축규제 특례사항	49
[표 3-15] 서울특별시 특별건축구역 특례적용조건	50
[표 3-16] 서울특별시 특별건축구역 지정 신청 시 공공성 확보방안 세부 작성 방법	51
[표 3-17] 건축협정 체결 건축물 건축규제 특례사항	52
[표 3-18] 결합건축 체결 건축물 건축규제 특례사항	53
[표 3-19] 특별건축구역 지정 절차	54
[표 3-20] 특별건축구역 지정 심의사항	54

[표 3-21] 특별건축구역 내 건축물 특례 적용 심의내용	55
[표 3-22] 특별건축구역 지정 절차 관련 지자체 운영지침 비교	56
[표 3-23] 특별가로구역 지정 절차	56
[표 3-24] 특별가로구역 지정 심의내용	57
[표 3-25] 건축협정 체결 절차	58
[표 3-26] 건축협정 내용	58
[표 3-27] 결합건축 절차	59
[표 3-28] 제도별 사례분석 대상	60
[표 3-29] 2021년 특별건축구역 지정 현황(2021년 8월 기준)	61
[표 3-30] 건축협정 인가 현황(2014~2020)	61
[표 3-31] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 사업추진경위	63
[표 3-32] 서울 신반포1차 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정을 위한 공공성 확보방안 (2014년 3월 18일 구역변경 심의도서)	66
[표 3-33] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정 관련 도시계획위원회 심의내용	68
[표 3-34] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 변경지정 관련 건축위원회 심의내용	69
[표 3-35] 신반포 1차 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정 관련 건축위원회 심의단계별 특례적용 제안사항	71
[표 3-36] 신반포 1차 주택재건축정비사업 특별건축구역 특례적용에 따른 계획안 및 심의의견	72
[표 3-37] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 및 건축물 심의 절차	77
[표 3-38] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정을 위한 공공성 확보방안	79
[표 3-39] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 관련 특별소위원회 자문의견	81
[표 3-40] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 관련 건축위원회 심의내용	82
[표 3-41] 부천 소사역세권 특별건축구역 특례적용에 따른 계획안 및 심의의견	83
[표 3-42] 서울 누하동 건축협정 사례 지정 절차	85
[표 3-43] 2019년 누하동 건축협정 인가 신청시 특례적용에 따른 계획안 및 심의의견	86
[표 3-44] 2020년 누하동 건축협정 변경인가 관련 건축위원회 심의내용과 동일 회차 건축물 심의내용 비교	87
[표 3-45] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례의 지정 절차	88
[표 3-46] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 내 특례적용사항과 관련 심의의견	89
[표 3-47] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 인가 관련 건축위원회 심의내용	89
[표 3-48] 조사 설계	90
[표 3-49] 주요 조사 내용	91
[표 3-50] 응답자 특성	91
[표 3-51] 응답자별 건축규제 특례제도의 본래 취지에 맞는 운영 여부에 대한 응답결과 비교	92
[표 3-52] 응답자별 건축규제 특례제도 운영 절차상 심의허가의 난이도에 대한 응답결과 비교	93
[표 3-53] 응답자별 건축규제 특례제도 운영과정에서 혈행 심의절차의 합리성에 대한 인식 비교	95
[표 3-54] 응답자별 특례적용에 대한 공공성 확보 필요성에 대한 인식 비교	96

[표 3-55] 응답자별 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 찾기 위한 바람직한 방식에 대한 인식 비교	97
[표 3-56] 응답자별 건축규제 특례 운영과정에서 협의조정제도 도입의 필요성에 대한 인식 비교	98
[표 3-57] 응답자별 건축규제 특례 운영과정에서 협의조정제도 도입시 운영활용 의향 비교	98
[표 3-58] 응답자별 협의조정제도 실효성 확보를 위한 고려사항 비교(1+2순위 종합)	100
[표 3-59] 응답자별 협의조정제도 운영주체에 대한 선호도	102
[표 3-60] 응답자별 공정성 확보 관점에서의 중재기구 구성 주체 비교(1+2 순위)	103
[표 3-61] 응답자별 실현가능성 관점에서의 중재기구 구성 주체 비교(1+2 순위)	103
[표 4-1] 사례유형별 조사 대상	113
[표 4-2] 사례조사의 틀	114
[표 4-3] 시애틀시 건축규제 특례적용 관련 협의조정제도 운영주체	121
[표 4-4] chapter 23.48 시애틀 복합용도지역(Seattle Mixed) 내용 중 사우스 레이크 유니언 관련 조항	121
[표 4-5] 조경기준 완화 및 면적 산정 결과	125
[표 4-6] 종합설계제도 적용 가능 구역 및 부지면적	127
[표 4-7] 종합설계제도 관련 협의조정 운영주체	129
[표 4-8] 씨포트 스퀘어 협상사항 (공공편익패키지)	135
[표 4-9] 도시재생특별지구의 적용을 통한 계획 및 규제 사항	144
[표 4-10] 도시재생특별지구 제도 관련 협의조정 운영주체	146
[표 4-11] 도시계획변경 사전협상 대상인 지구단위계획구역 내 건축기준 완화사항	150
[표 4-12] 서울시 공공기여의 종류	151
[표 4-13] 서울시 도시계획변경 사전협상의 주요 절차	153
[표 4-14] 서울시 도시계획변경 사전협상제도 운영주체	154
[표 4-15] 서울시 용산관광버스터미널 부지 사전협상 과정	155
[표 4-16] 건축규제 특례제도의 주요 목적	157
[표 4-17] 건축규제 특례제도의 유형	158
[표 4-18] 건축규제 특례적용 조건	161
[표 4-19] 건축규제 특례제도 유형별 운영절차	163
[표 5-1] 건축규제 특례제도 운영과정의 협의조정절차 필요성	166
[표 5-2] 협의조정 대상 중 건축규제 특례사항	170
[표 5-3] 건축규제 특례제도별 공공성 확보 기준 유무 및 내용	172
[표 5-4] 건축규제 특례제도별 공공성 확보 수단 적용 가능성	175
[표 5-5] 협의조정의 판단 항목, 기준 및 방법	178
[표 5-6] 협의조정제도 운영 주체 대안 및 장단점 비교	180
[표 5-7] 협의조정제도 운영 절차	181
[표 5-8] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 ‘건축위원회 심의’ 과정에 따른 계획안 변경	184
[표 5-9] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 ‘높이제한 배제’ 적용 시뮬레이션 결과	185

[표 5-10] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 사례의 협의조정제도 도입 이전과 이후의 건축개요 비교	185
[표 5-11] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 '진폐율 배제' 적용 시뮬레이션 결과	186
[표 5-12] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례의 사전협의조정제도 도입 이전과 이후	189
[표 6-1] 협의조정제도 관련 조문 구성	192
[표 6-2] 협의조정제도 조문의 위치와 구성	193
[표 6-3] 「제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청」 조문 신설안	194
[표 6-4] 「제77조의19 협의·조정위원회 등」 조문 신설안	195
[표 6-5] 「제77조의20 협의·조정사항」 조문 신설안	196
[표 6-6] 「제77조의21 협의·조정 절차」 조문 신설안	197
[표 6-7] 「제77조의22 협의·조정의 지원」 조문 신설안	198
[표 6-8] 특별건축구역 관련 절차 개선방안	199
[표 6-9] 「제71조 특별건축구역의 지정절차 등 및 제72조 특별건축구역 내 건축물의 심의 등」 개정안	200
[표 6-10] 특별가로구역 관련 절차 개선방안	201
[표 6-11] 「제77조의2 특별가로구역의 지정 및 제77조의3 특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등」 개정안	202
[표 6-12] 건축협정 관련 절차 개선방안	203
[표 6-13] 「제77조의6 건축협정의 인가」 개정안	204
[표 6-14] 결합건축 관련 절차 개선방안	204
[표 6-15] 「제77조의16 결합건축의 절차」 개정안	205
[표 6-16] 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제	206
[표 6-17] 협의조정제도 운영 매뉴얼의 구성과 주요 내용	207
[표 6-18] 「서울시 도시계획변경 사전협상 운영지침」의 구성과 주요 내용	208
[표 7-1] 협의조정제도 운영 절차	214
[표 7-2] 협의조정제도 관련 조문 구성	215
[표 7-3] 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제	215

그림차례

LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 문재인 정부의 「포괄적 네거티브 규제」 정책	1
[그림 1-2] 연구의 대상	7
[그림 1-3] 연구의 흐름도	9
[그림 3-1] 분석 개요	40
[그림 3-2] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정 과정	64
[그림 3-3] 중저층이 혼합된 입체적인 경관계획	66
[그림 3-4] 통합부지 내 균린공원 및 보행동선 연결	66
[그림 3-5] 커뮤니티시설 확충계획	67
[그림 3-6] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 과정	78
[그림 3-7] 건축규제 특례제도의 본래 취지에 맞는 운영 여부	92
[그림 3-8] 건축규제 특례제도 운영 절차상 심의·허가의 난이도	93
[그림 3-9] 특례적용 과정이 어렵다고 생각하는 이유	94
[그림 3-10] 건축규제 특례제도 운영과정에서 현행 심의절차가 비합리적이라고 생각하는 이유	95
[그림 3-11] 특례적용에 대한 공공성 확보 필요성과 그 이유	96
[그림 3-12] 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 찾기 위한 바람직한 방식	97
[그림 3-13] 협의조정제도를 활용하고자 하는 이유와 활용하지 않으려는 이유	99
[그림 3-14] 협의조정제도의 실효성 확보를 위한 고려사항	100
[그림 3-15] 협의조정제도의 바람직한 운영 방식	101
[그림 3-16] 협의조정제도 운영시 참여 주체 및 참여 형태	102
[그림 3-17] 공정성 확보 및 실현가능성 관점에서의 중재기구 구성 주체	103
[그림 4-1] 한국과 미국·일본의 건축규제 체계 비교	116
[그림 4-2] 시애틀시 건축규제 특례적용에 대한 협의조정 절차	120
[그림 4-3] 사우스 레이크 유니언 지구 내 가로변 파사드 건축선 셋백 기준	121
[그림 4-4] 사우스 레이크 유니언 지역 블록체계	122
[그림 4-5] 사우스 레이크 유니온 93블록 초기 계획안(좌)과 앨리 베케이션을 도입한 변경계획안(우)	123
[그림 4-6] 자발적 건축선 후퇴에 따른 공공편익제공 계획	123
[그림 4-7] 파사드 접도 길이 완화에 따른 건축선 후퇴부 통합가로 시설물 계획	124
[그림 4-8] 종합설계제도의 모식도	128
[그림 4-9] 종합설계제도에서 할증 용적률 산정식	128
[그림 4-10] 종합설계제도의 사전 협의 및 허가 절차	129
[그림 4-11] 보스턴시 개발계획 심사절차 (대규모 프로젝트 사례)	133

[그림 4-12] 사우스 보스턴 워터프론트(1995년 항공사진)와 초기 계획안	134
[그림 4-13] 2010년 씨포트 스퀘어 협상절차	137
[그림 4-14] 2010년 씨포트 스퀘어 PDA	137
[그림 4-15] 2017년 씨포트 스퀘어 마스터플랜 조감도	137
[그림 4-16] 히로시마시 도시재생특별지구 계획제안에 대한 평가지표	145
[그림 4-17] 도시재생특별지구 제도의 사전 협의 및 허가 절차	146
[그림 4-18] 서울시 도시계획변경 사전협상 사례 : 용산관광버스터미널 부지의 공공기여 계획	155
[그림 5-1] 특례적용 조건 1 : 특례적용 부작용 최소화 및 공공성을 고려한 건축계획 수립	173
[그림 5-2] 건축협정 구역 내 거주민 커뮤니티공간 확대 조성 사례	173
[그림 5-3] 특례적용 조건 2 & 3 : 오픈스페이스·커뮤니티공간 조성 또는 건축기금 납부	175
[그림 5-4] 협의조정 판단기준	176
[그림 5-5] 협의조정제도 운영주체	180
[그림 5-6] 시뮬레이션 대상 선정	182
[그림 5-7] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업의 공공성 확보계획	184
[그림 5-8] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 사례 시뮬레이션 결과	186
[그림 5-9] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 ‘건축위원회 심의’ 절차와 ‘협의조정제도’ 절차 비교	187
[그림 5-10] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례 시뮬레이션 결과	189
[그림 7-1] 협의조정 판단기준	213
[그림 7-2] 협의조정제도 운영주체	214

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구 범위 및 방법
3. 선행연구 고찰 및 연구의 차별성

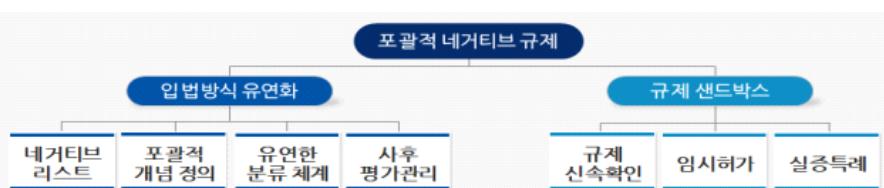
1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

□ 사회·정책적 여건 변화에 따른 건축규제 혁신 수요와 규제특례 도입

- 규제의 유연한 적용에 대한 사회·정책적 수요 증가

사회 구성원들의 합의의 결과인 규제는 시대적 흐름과 사회 여건 변화에 따라 개선되어야 한다. 이로 인해 ‘규제개혁’은 국내외에서 항상 중요한 정책이슈 중 하나이다. 특히, 최근 국내에서는 포괄적 네거티브 규제방식을 도입하여 규제 샌드박스, 입법방식 유연화 등의 정책을 추진하면서, ‘규제개혁’과 ‘규제혁신’은 행정규제를 둘러싼 중요한 시대적 화두로 대두되고 있다. 기존의 규제개혁 정책이 규제를 완화하고 감축하는데 중점을 두었다면, 최근 규제정책은 규제의 유연한 적용에 초점을 두고 있는 것이 특징이다.



[그림 1-1] 문재인 정부의 「포괄적 네거티브 규제」 정책
출처 : 국무조정실(2019, 4월 18일 보도자료, p.2)

- 건축규제 혁신 수요와 ‘건축규제 특례제도’ 도입

「건축법」은 건축분야의 대표적 행정규제이다. 건축물의 안전, 기능, 환경 및 미관을 향상 시켜 공공복리를 증진하기 위한 목적으로 규제가 시행된다. 하지만 안전, 기능, 환경 및 미관에 대한 시대적 요구는 계속 변화하며, 이에 따라 건축기준도 강화되거나 완화되어 왔다. 재해재난으로 인한 안전사고가 증가할수록 안전과 관련된 건축기준은 강화된다. 반면, 건축물에 대한 사회적 요구가 다양화되고 가치 지향점이 변화하면서 이에 대응하기 위해 건축기준을 배제·완화하는 특례를 부여하기도 한다.

행정규제의 일부 또는 전부를 적용 제외 또는 완화하는 제도를 흔히 ‘규제특례’라고 일컫는다. 「건축법」 내에도 건축규제의 적용을 배제하거나 완화하는 각종 특례제도가 있다. 이러한 특례제도는 건축규제를 둘러싼 시대적 흐름과 사회 여건 변화에 따른 정책 수요를 반영하여 도입되었다. 이로 인해 법령이 계속 개정되어 각종 건축기준이 강화되어 현행법 적용이 불합리한 필지의 경우에 건축기준을 완화 적용할 수 있으며(법 제5조·제6조), 특수구조 건축물, 부유식 건축물 등 특수한 건축물 유형에 대해서는 건축기준을 변경하여 적용할 수 있다(법 제6조의2·제6조의3). 또한 조화로운 도시경관 창출이나 창의적인 건축물 조성 등에 대한 사회 수요와 정책방침에 의해 특별건축구역, 특별가로 구역 등의 제도가 도입되고, 제도 취지에 부합할 경우 건축기준을 배제·완화·통합 적용 할 수 있도록 특례를 부여하고 있다(법 제69조·제77조의2). 주민들의 자발적인 소규모 주택정비를 활성화시키기 위해 도입된 건축협정 제도 역시 건축기준 적용에 대한 특례를 부여하고 있다(법 제77조의4).

[표 1-1] 「건축법」 내 건축규제 특례제도

근거조항	건축규제 특례제도
건축법 제5조	적용의 완화
건축법 제6조	기존의 건축물 등에 관한 특례
건축법 제6조의2	특수구조 건축물의 특례
건축법 제6조의3	부유식 건축물의 특례
건축법 제8조	리모델링에 대비한 특례 등
건축법 제69조	특별건축구역
건축법 제77조의2	특별가로구역
건축법 제77조의4	건축협정
건축법 제77조의15	결합건축

출처 : 「건축법」 법률 제18341호(2021. 7. 27. 일부개정)를 토대로 연구진 작성

□ ‘심의 의존형’ 건축규제 특례 운영에 대한 관계 주체들의 불만과 한계

- 건축규제 특례 적용을 위한 필수 절차인 ‘심의’

「건축법」 내에 도입된 대부분의 특례제도는 허가권자가 특례를 허용하기 전에 건축위원회 심의를 거치도록 하고 있다. 이는 분야별 전문가로 구성된 건축위원회의 자문을 통해 허가권자가 특례 허용에 대해 최종적으로 결정하는데 참고하기 위함이다.

- 건축규제 특례제도 운영과 심의에 대한 관계주체들의 문제 제기

하지만 이러한 심의 의존형 건축규제 특례 운영에 대해 건축실무자, 관련 업계, 그리고 담당공무원까지 관계 주체들의 불만과 문제 제기가 이어지고 있다. 이러한 현장의 목소리는 현행법 적용이 불리하거나 특수 건축물, 부유식 건축물 등 예외적 상황에 대한 특례 보다는 사회여건 변화를 반영하여 정책적 수요에 따라 도입된 특례제도에 집중된다. 「건축법」 제8장에서 규율하는 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 및 결합건축 제도가 그 예이다.

건축규제 특례를 적용하기 위해 거쳐야 하는 건축위원회 심의에 대해 건축실무자나 관련 업계에서는 구체적인 판단기준 부재(김철영, 서수정, 2011, p.109; 정범선, 2015; 이여경, 김준래, 2020, p.122)와 특례적용을 ‘특혜’라고 생각하는 인식(이보람 외, 2017, p.53; 최진, 2020)으로 인한 과도한 행정 요구 등의 문제를 제기해 왔다.

반면, 행정과 전문가들은 건축규제 특례 악용사례에 대한 문제점을 지적하기도 한다. 가령, 건축협정 체결이 필요하지 않는 필지에 분양이익을 목적으로 규제특례를 적용한 사례¹⁾가 다수 발생하고 있으며, 특별건축구역 지정 시 규제완화 악용에 대한 우려도 제기되고 있다.²⁾

건축협정 제도 악용 사례 (매일건설신문, 2019)

(종 략) 건축협정은 소규모 재건축과 자율주택 정비 등 도시재생 뉴딜사업의 활성화에 필수적인 제도로서, 소규모 토지나 맹지 등의 통합개발을 가능케해 주민참여도 이끌어낼 수 있다.

그런데 실무에서는 굳이 건축협정이 필요치 않은 사업지에서 민간사업자가 분양이익을 목적으로 제도를 악용하려해도, 현재로서는 이를 차단할 근거규정이 없어 허가권자인 지자체와의 분쟁으로 발전한 사례 등이 보고된 바 있다. 이러한 건축물은 이후 건축을 이용자의 안전을 위협할 가능성도 있다.

* 출처 : 문기환. (2019). 이은형 책임연구원, 행정안전부 장관상 수상 - '민생규제 혁신과제 공모전' ...
도시재생 건축협정 악용 사례 등 지적. 매일건설신문. 12월 2일 기사.

http://www.mcnews.co.kr/sub_read.html?uid=67871§ion=sc59 (검색일 : 2021.9.3.)

1) 이은형 대한건설정책연구원 책임연구원은 ‘2019 민생규제 혁신과제 공모전’에서 분양이익을 목적으로 건축협정 제도를 악용한 몇 가지 사례를 제시하고, 건축협정 특례 운영에 대한 문제점을 지적하였다. (문기환, 2019)

2) 부산시는 특별건축구역 지정을 통한 규제완화 악용사례를 방지하기 위해 특별건축구역 전문위원회를 구성하여 제도 운영에 대해 모니터링하였다. (목상균, 2016; 부산광역시, 2015, p.2)

특별건축구역 지정을 통한 규제 완화 악용 우려 사례 (한국일보, 2016)

(중략) '특별건축구역'이란 건축물에 대한 디자인, 재료 건설기술 등을 창의적으로 구상·실현시키기 위해 건축과 관련한 일부 법령을 적용하지 않거나, 완화해 적용할 수 있도록 특별히 지정하는 구역. 이번에 지정한 구역은 부산항(북항) 재개발사업지구(1단계) 건축부지의 상업·업무지구 등 64만8,572㎡로 전체 재개발사업면적 153만2,419㎡의 42%에 달한다.

건축물의 설계개념 및 운영방식은 부산의 우수한 건축디자이너를 비롯한 세계적으로 실력 있는 건축가들이 마음껏 실력을 겨룰 수 있는 열린 공간을 제공하는 설계공모 방식을 채택했다.

또한 시는 이런 규제 완화를 악용하는 사례를 방지하기 위해 현재 운영 중인 공공건축가들을 중심으로 특별건축구역 전문위원회를 구성해 법령 완화 적용여부 및 설계단계에서 자문 및 공모 당선작대로 설계 또는 지정목적에 부합하는지 확인하고, 시공단계에서는 공공건축가로 하여금 외관 디자인 시공과정에 참여해 확인하고 사용승인 후에는 모니터링 대상건축물을 지정, 검사 및 결과분석을 해 지속적으로 지정목적에 부합토록 관리·발전을 도모할 계획이다.

※ 출처 : 목상균. (2016). 부산시, 북항에 '특별건축구역' 지정. 한국일보. 6월 27일 기사.

[표 1-2] 건축규제 특례제도에 대한 관계주체 간 상반된 의견

건축규제 특례에 대한 건축실무자 및 관련 업계 의견	VS.	건축규제 특례에 대한 행정 및 전문가 의견
<ul style="list-style-type: none">✓ 특례적용에 대한 건축위원회 심의 판단기준 부재✓ 특례적용을 '특혜'라고 인식함에 따른 행정의 과도한 요구		<ul style="list-style-type: none">✓ 건축규제 특례제도 악용사례 발생으로 인한 제도 활용 제어 필요✓ 건축규제 특례제도 악용사례 발생 우려로 인한 제도 적용 모니터링 시행 필요

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

□ 건축규제 특례제도 운영방식의 개선 필요성

- 건축규제 특례제도 활용 수요 증가 추세

최근 각종 건축규제 특례제도에 대한 활용 수요가 급증하고 있다. 특히, 「건축법」 제8장에서 규정하고 있는 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 등의 제도에 대한 활용 수요는 나날이 증가하고 있다. 건축협정 제도는 3~4년 전과 비교해 사례수가 2~4배까지 증가하였다(이여경 외, 2021b, p.23).³⁾ 서울시 등 일부 지자체는 주택공급과 특별건축구역 지정을 결합하여 향후 빠르게 주택을 공급하면서 공공성도 확보하겠다고 발표함에 따라 제도 특별건축제도의 활용수요도 급증할 것으로 예측되고 있다(방윤영, 2021). 한편, 그동안 타 제도에 비해 상대적으로 활성화되지 않았던 특별가로구역도 최근 지자체에서 구역지정 움직임이 나타나고 있으며(서초구, 2021), 특별가로구역 제도 활성화를 위해 지정 목적 및 적용대상 확대도 검토되고 있는 실정이다(임유경 외, 2021, pp.168-172).

3) 2017년 기준 건축협정 체결 사례수는 11건이었으나, 2018년 24건 → 2019년 34건 → 2020년 44건으로 급격히 증가하고 있는 추세이다.

- 건축규제 특례제도의 합리적 운영 방안 모색 필요

사회적·정책적 여건 변화, 특례제도에 대한 인식 확대 등으로 인해 건축규제 특례제도의 활용 수요가 증가하면서 동시에 앞서 언급한 바와 같이 제도 운영에 대한 관계자들의 불만도 커지고 있는 실정이다. 특례를 적용받으려는 주체인 건축주·사업자, 그리고 이를 지원하는 건축사는 특례적용에 대한 심의의 문제와 특혜라는 인식으로 인한 과도한 행정 요구에 불만의 목소리를 높이고 있다. 반면, 행정과 전문가는 특례적용 취지에 맞지 않는 특례 악용사례가 증가하고 있어 이를 제어해야 한다고 지적한다. 특례를 적용받으려는 주체(건축주, 사업자, 건축사)와 특례적용을 막으려는 주체(행정과 전문가) 사이의 대립 구도가 이어지고 있다.

「건축법」 내에 도입된 건축규제 특례제도는 사회적·정책적 요구에 의해 도입된 제도로써 본래 취지에 부합하게 운영하면서 부작용을 최소화한다면 충분히 규제 목표를 달성하면서 효과적으로 활용할 수 있다. 하지만 현재는 건축주·사업자, 건축사, 행정, 전문가 등 관계된 모든 주체가 특례적용을 위한 기준과 절차에 대해 문제를 지적하고 있는 실정으로 제도 개선이 시급한 상황이다.

□ 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 대안과 가능성 확인

앞서 언급한 바와 같이 건축규제 특례적용을 위해 통과해야 하는 가장 핵심적인 절차는 건축위원회 ‘심의’이다. 타 분야 및 해외에서는 특례적용을 위해서는 별도의 행정절차를 가지고 있다는 점과 비교하면 매우 특수한 상황이라 할 수 있다. 가령, 타 산업 분야에서는 신산업과 관련된 규제특례는 산업융합규제특례 심의위원회, 지역특구 특례에 대해서는 특구위원회 등 별도의 위원회를 구성하여 운영한다. 또한 국내의 도시계획 분야나 해외의 도시·건축규제 관련 특례는 협상과 협의조정 등 별도의 절차에 의해 운영되고 있다. 이와 비교하면 건축규제와 관련된 대부분의 행정절차들이 모두 건축위원회에서 이루어진다는 점에서 건축위원회 심의에 대한 의존도가 상당히 높다고 볼 수 있다.

따라서 단순히 현재 특례적용을 위해 운영하고 있는 건축위원회 ‘심의’ 제도를 일부 개선하는 차원이 아닌 이를 보완·대체할 수 있는 대안까지도 검토할 필요가 있다. 또한 이러한 절차적 대안이 건축규제 특례제도를 합리적으로 운영하는데 실효성 있게 작동할 수 있을지에 대한 검증도 필요한 실정이다.

2) 연구 목적

본 연구는 점차 활용 수요가 높아지는 건축규제 특례제도를 제도 취지에 부합하면서 부작용은 최소화할 수 있도록 합리적으로 운영하기 위한 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 특히, 현행 건축규제 특례제도 운영에 있어 핵심적 절차인 건축위원회 ‘심의’를 보완·대체할 수 있는 절차적 대안으로써 협의조정제도의 도입방안을 제시하는데 초점을 두고 있다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다.

- 건축규제 특례제도 운영과 관련한 쟁점과 그 원인은 무엇인가?
- 건축규제 특례제도를 합리적으로 운영하기 위한 요건과 절차적 대안은 무엇인가?
- 건축규제 특례적용을 위한 심의의 대안으로써 협의조정제도는 차별성과 실효성을 확보할 수 있는가?
- 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 협의조정제도를 도입·실행한다면, 어떠한 제도적·행정적 기반이 필요한가?

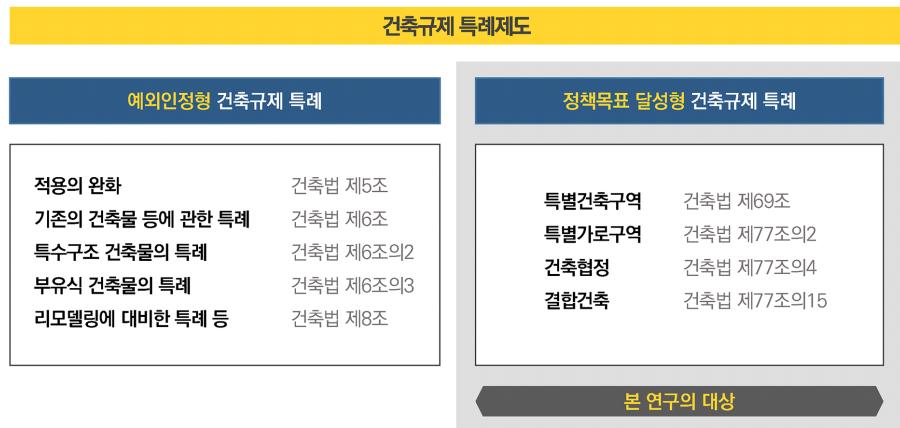
2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

「건축법」에 근거해 운영되고 있는 건축규제 특례제도에는 ‘예외적인 상황을 인정하는 특례’와 ‘특정 정책 목표 달성을 위한 특례’가 있다. ‘예외적인 상황을 인정하는 특례’는 법 개정으로 인한 현행법상 건축행위가 어려운 건축물이나 부유식 건축물, 특수구조 건축물 등 특수한 여건을 가지는 건축물에 예외적으로 건축허가를 하는 제도이다. 따라서 특례사항이 한정되고 부득이한 상황에 대한 공감대가 어느 정도 형성되어 이와 관련된 관계주체의 문제 제기도 많지 않은 편이다.

반면, 특별건축구역, 건축협정 등 ‘특정 정책 목표 달성을 위한 특례’ 제도는 특례사항이 광범위하여 변수가 다양하고 이와 관련된 관계주체들의 문제 제기도 지속되고 있다.

따라서 본 연구에서는 ‘특정 정책 목표 달성을 위한 특례’를 중심으로 연구를 진행하였으며, 이러한 특례제도에는 「건축법」 제8장에 포함된 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 제도가 포함된다.



[그림 1-2] 연구의 대상

출처 : 연구진 작성

2) 연구 방법

본 연구에서의 주요 연구 방법은 다음과 같다.

□ 문헌조사

- 규제정책, 규제특례 및 건축규제 특례 관련 선행연구 및 정책 분석
- 건축규제 특례제도를 둘러싼 사회문제 파악을 보도자료 수집·분석
- 건축법령 및 지자체 건축조례를 중심으로 건축규제 특례제도 현황조사
- 해외 건축규제 특례제도 및 사례별 관련 행정자료 및 도면 조사·분석

□ 국내외의 건축규제 특례제도 운영실태 및 사례 분석

- 사례를 기반으로 국내 건축규제 특례제도의 운영실태 진단
- 미국과 일본의 건축규제 특례제도 운영 현황 및 사례 분석
(※ 학계 전문가와 협업)

□ 건축규제 특례제도 운영 및 협의조정제도 수요에 관한 인식조사

- 건축실무자, 담당공무원 및 건축위원회 심의위원이 생각하는 건축규제 특례 제도 운영의 문제 및 협의조정제도에 대한 수요 파악을 위해 설문조사 시행

□ 전문가 자문

- 건축규제 특례제도의 운영상 문제점에 대한 의견 수렴
- 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도 도입방안 및 운영 모델에 대한 자문
- 협의조정제도 도입을 위한 제도화 방안에 대한 건축 및 법제 전문가 자문

□ 협의조정제도 도입 효과 검증을 위한 시뮬레이션

- 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 방안으로써 본 연구에서 제안하는 협의조정제도를 실제 사례를 토대로 시뮬레이션하여 제도 도입의 효과를 검증 (※ 관련 경험이 풍부한 건축사사무소와 협업)

3) 연구수행과정

본 연구의 연구진행 과정과 주요 내용은 다음과 같다.



[그림 1-3] 연구의 흐름도

출처 : 연구진 작성

3. 선행연구 고찰 및 연구의 차별성

1) 선행연구의 주요내용

□ 건축규제 특례제도 관련 연구

건축규제 특례제도 관련 선행연구에서는 건축심의에 의존한 특례 운영에 대한 문제점을 지적하였다. 대표적으로 김철영, 서수정(2011)은 특별건축구역의 특례규정의 적용에 관한 구체적인 판단기준과 특례적용시의 대체방안이나 주변환경과의 관계에 대한 근거 기준의 부재를 지적하였다. 또한, 이여경 외(2021a)는 건축협정 인가의 적절성을 판단하기 위한 심의기준은 일반 건축물에 대한 심의기준과 차별화되어야 함에도 현재는 일반적인 건축심의와 유사하게 운영되고 있음을 문제점으로 제기하였다.

한편, 특례 적용에 대한 명확한 기준 부재로 인해 특혜 논란과 공공성 확보에 대한 행정의 과도한 요구를 받는 문제도 제기되었다. 대표적으로 이보람 외(2017)는 특별건축구역 제도가 도시적 차원의 공공성에 기반함에도 불구하고 도시맥락을 고려한 특례사항이 없으며 특히, 주변과의 정합성 측면에서 특혜시비의 오해소지가 있음을 지적하였다.

□ 규제 유연화 관련 연구

규제 유연화와 관련해서는 주택사업, 토지이용 및 신산업 분야 규제 유연성 제고방안에 대한 연구가 주로 진행되었다. 먼저, 염철호, 여혜진(2012)은 주택 수요 변화에 따른 소규모 주택사업방식 다양화를 위한 주택 관련 제도 유연화 방안을 모색하였으며, 김동근 외(2017)는 용도지역제의 사전결정으로 인한 경직성, 시장수요와의 괴리에 대응하여 도입된 토지이용 유연화 제도를 검토하고 도시경쟁력을 높일 수 있는 수단으로 활용하기 위한 제도 개선방안을 제시하였다. 한편, 이종한, 홍승현(2019)은 신산업 분야 규제 유연성 제고를 위해 규제유연성 지수를 개발하고, 이종한 외(2020)는 장단기 규제개선 전략과 실행방안을 마련하는 등 신산업 분야 규제 유연화 방안 연구도 다수 진행되었다.

□ 행정(지자체)과 민간 간의 협상제도 관련 연구

도시·건축규제에 대한 행정(지자체)과 민간 간의 협상과 관련해서는 도시계획변경 사전 협상제도에 관한 연구가 주로 진행되어 왔다. 대표적으로 김상일(2009)은 지역발전 거점 확보를 위해 도입된 도시계획변경 사전협상제도의 성공적인 정착을 위한 과제를 제시하였으며, 김지엽 외(2010)는 뉴욕시 도시계획 변경과정에서 공공과 민간의 협상

과정을 컬럼비아대학교 확장개발사업과 실버컵 개발사업 사례를 중심으로 분석하여 서울시 사전협상제도의 정착을 위한 시사점을 도출하였다. 또한, 김지엽 외(2016)는 서울시 사례를 중심으로 도시계획변경 사전협상제도의 공공기여 개념과 의미를 정립하고, 법적 한계를 분석하여 제도 개선방향을 제시하였다.

2) 본 연구의 차별성

지금까지 건축규제 특례제도에 관한 연구는 개별 제도의 운영을 개선하기 위한 방안을 모색하는 차원에서 일부 다루어져 왔다. 또한 규제의 유연한 운영이나 이를 위한 협의 조정 절차 등에 관한 연구주제는 주로 신산업, 도시 등 타 분야에서는 상당한 논의가 이루어지고 있으나, 건축 분야에서는 다루어지지 않았다.

앞서 언급한 바와 같이 최근 규제의 유연한 운영에 대한 사회적·정책적 관심이 높아지고, 규제를 유연하게 운영하기 위한 수단인 건축규제 특례제도에 대한 활용 수요도 증가하고 있다. 하지만 건축규제 특례제도의 활용 수요가 높아지는 것과 더불어, 제도 운영과정에서 반드시 거쳐야 하는 건축심의나 특례제도 운영에 대한 관계주체들의 불만도 증가하고 있는 실정이다.

본 연구는 이러한 문제 인식하에 유사한 절차로 진행되는 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 등 「건축법」에 따른 건축규제 특례제도의 합리적인 운영방안을 모색하는데 있어 유사 제도를 총체적으로 검토한다는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다. 또한 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 기존 절차인 건축위원회 심의를 일부 개선하는 수준을 넘어 기존의 제도 운영방식을 보완·대체할 수 있는 대안을 모색한다는 측면에서도 선행연구와 차별화된다.

[표 1-3] 선행연구 고찰 및 연구 차별성

연구분야	선행연구		
	연구목적	연구방법	주요 연구 내용
건축규제 특례제도	<ul style="list-style-type: none">- 과제명: 특별건축구역제도의 운영에 있어서 과제 및 제도 개선 방향에 관한 연구- 연구자: 김철영, 서수정(2011)- 연구목적: 특별건축구역제도의 효율적인 운영을 위한 제도 개선방안 마련	<ul style="list-style-type: none">- 건축법규 조문 분석- 특별건축구역 사례 검토- 국내외 유사사례 검토	<ul style="list-style-type: none">- 특별건축구역 제도 도입과 법제도 분석- 특별건축구역 특례적용 사항과 해외 유사제도 운영사례- 특별건축구역 제도 개선방안 도출
	<ul style="list-style-type: none">- 과제명: 2020년 건축협정지원센터 운영 및 관리- 연구자(년도) : 이여경 외(2021)- 연구목적: 건축협정 제도 확산과 원활한 시행을 위한 제도 개선방안 마련	<ul style="list-style-type: none">- 문헌조사- 관련 주체 면담- 전문가 의견수렴(자문회의)- 관계자 간담회	<ul style="list-style-type: none">- 건축협정 체결 및 운영 현황 데이터 구축- 건축협정 제도 개선사항 발굴- 건축협정제도 개선방안 마련- 건축협정지원센터 블로그 운영

연구분야	선행연구		
	연구목적	연구방법	주요 연구 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 공동주택 경관향상을 위한 특별건축구역제도 적용실태 분석에 관한 연구 - 연구자: 이보람 외(2017) - 연구목적: 특별건축구역제도 실증분석을 통한 내용적 특징과 효율적 운영을 위한 시사점 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 이론 고찰 - 계획적 관점과 절차적 관점의 분석 - 실태조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 법제도 현황 검토 - 적용실태 분석 - 개선방안 제안
규제유연화	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 소규모 주택사업방식 다양화를 위한 주택관련 제도 유연화방안 연구 - 연구자: 염철호, 여혜진(2012) - 연구목적: 소규모 주택사업방식의 다양화 및 활성화를 도모하기 위하여 주택 제도의 유연화 방안 모색 - 과제명: 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안 - 연구자: 김동근 외(2017) - 연구목적: 도시경쟁력을 높일 수 있는 수단으로써 토지 이용 유연화 제도 개선방안 제시 - 과제명: 융복합신산업 규제유연성 측정에 관한 연구 - 연구자: 이종한, 홍승현(2019) - 연구목적: 규제거버넌스 시각에서 규제유연성 지수를 개발하고, 규제유연성 지수의 활용방안 제시 - 과제명: 규제자체 해소를 위한 유연성 제고방안 - 신산업 중심으로 - 연구자: 이종한 외(2020) - 연구목적: 규제자체 문제를 해소하고, 신기술신사업을 위한 장단기 규제개선 전략과 실행방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 - 해외 사례조사 - 관계자 인터뷰조사 - 관계자 및 전문가 자문회의 - 사업 유형별 시뮬레이션 - 법제도 분석 - 제도 운행실태 분석 - 관련 부처 및 외부전문가 의견수렴 - 문헌연구 - 질적조사 - 사례조사 - 설문조사 - 문헌 분석 - 법조문 분석 - 국내외 규제사례 비교분석 - 멤버이조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택시장의 변화와 소규모 주택사업방식의 실태 - 해외 소규모 주택사업방식 다양화 사례 - 소규모 주택사업방식 다양화를 위한 주택관련 제도 유연화 방안 제안 - 용도지역제도의 한계와 토지이용 유연화의 필요성 - 토지이용 유연화 관련 제도 현황 및 진단 - 토지이용 유연화 방안 제안 - 규제유연성 관련 이론과 변화 검토 - 국내외 규제환경의 변화 양상과 규제개혁 사례 분석 - 설문조사를 통한 규제유연성지수 도출 - 규제유연성지수 활용방안과 법제화 방안 - 유연성 측정방법과 신산업 규제사례 분석 - 국내 신산업 규제사례 유연성 측정 - 해외 신산업 규제사례 유연성 측정 - 델파이 조사를 통한 유연성 제고방안 도출 및 정책 제언
공공-민간 협상제도	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 도시계획 사전협상제도 : 성공적 정착을 위한 과제 - 연구자: 김상일(2009) - 연구목적: 서울시에서 도입한 도시관리계획 변경 사전협상 제도의 정착을 위한 개선과제 제안 - 과제명: 뉴욕시 도시계획 변경과정에서 공공과 민간의 협상에 관한 연구 - 연구자: 김지연 외(2010) - 연구목적: 뉴욕시 도시계획변경과정에서 공공과 민간의 협상을 개발사업사례를 중심으로 분석하여 서울시 사전협상제도의 정착을 위한 시사점 도출 - 과제명: 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계 - 연구자: 김지연 외(2016) - 연구목적: 도시계획변경 사전협상제도의 법적 한계를 분석하여 제도개선방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 - 사례분석 - 문헌연구 - 사례분석 - 문헌연구 - 사례분석 - 문헌연구 (법과 법리 검토) 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획 변경 협상제도의 필요성 - 서울시 도시관리계획 변경 사전협상제도 - 협상제도의 성공적 정착을 위한 과제 - 뉴욕시 도시계획 변경과 협상 - 컬럼비아대학교 확장개발사업과 실버컵 개발 사업의 협상 사례 분석 (추진과정 및 주요 쟁점) - 협상내용과 결과, 결과물 분석 - 정책적 시사점 도출 - 사전협상제도 관련 법과 법리 검토 - 사전협상제도에서 공공기여의 의미와 법적 한계 - 도시계획변경 사전협상제도 개선방향 제시
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정 제도 도입방안 연구 - 연구목적: 건축규제 특례제도를 합리적으로 운영하기 위해 건축위원회 심의제도를 보완·대체할 수 있는 절차적 대안으로써 '협의조정제도' 도입방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌연구 - 건축규제 특례제도 운영실태 조사 - 건축규제 특례제도 인식 및 협의조정 제도 수요 파악을 위한 설문조사 - 건축규제 특례의 합리적 운영을 위한 국내외 협의조정제도 운영 사례분석 - 협의조정제도 적용 시뮬레이션 - 전문가 워크숍 및 자문 	<ul style="list-style-type: none"> - 건축규제 특성 및 협의조정에 대한 고찰 - 건축규제 특례제도 운영실태 및 협의조정시스템 도입 필요성 분석 - 건축규제 특례제도 운영을 위한 협의조정시스템 도입사례 분석 - 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정 시스템 도입방안 제시 - 협의조정시스템 도입을 위한 실행방안 제시

출처 : 연구진 작성

제2장 건축규제 특성 및 협의조정에 대한 고찰

-
- 1. 건축규제 특례 유형 및 운영방식
 - 2. 규제정책의 패러다임 변화
 - 3. 규제특례 운영과 협의조정제도
-

1. 건축규제 특례 유형 및 운영방식

1) 건축규제의 개념과 특징

□ 건축규제의 개념과 범위

건축규제는 “국가나 지방자치단체가 특정 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과”¹⁾하는 행정규제로서, 건축행위와 관련된 법령, 조례, 규칙 등에서 규정된 사항을 말한다. 건축행위와 관련 법령이란 결국 건축물 조성과정에 지켜야 하는 법령, 조례, 규칙 등이며, 광의적으로 보면 건축허가를 득하기 위해 검토해야 하는 각종 법령과 자치법규를 모두 포괄할 수 있다.²⁾ 반면, 협의적으로 해석하면, 건축물의 안전·기능·환경·미관 향상을 통해 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 한 행정규제인 「건축법」 등에 국한하여 그 개념과 범위를 설정할 수도 있다.

1) 「행정규제기본법」(법률 제16954호, 2020. 2. 4. 타법개정) 제2조제1항

2) 「건축관련 통합기준」에서 제시한 건축허가 시 검토해야 하는 법령으로는 「건축법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 건축허가 시 확인법령 24개, 의제 법령 17개, 보조 확인 필요 법령 26개가 있으며, 관련 자치 법규도 검토대상에 포함된다(황은경 외, 2019, pp.17-18; 이여경, 김준래, 2020, p.20.).
(※ 본 연구에서는 건축규제에 대해 등록규제를 중심으로만 검토하였으며, 미등록규제나 형태규제는 제외함)

- (광의적 개념) 건축물 조성(허가)과정에 지켜야 하는 각종 행정규제
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」, 「주차장법」 등 관련 법령 및 자치법규
- (협의적 개념) 건축물의 안전·기능·환경·미관 향상을 위해 공공복리를 증진시키기 위한 행정규제인 건축법령
 - 「건축법」 및 하위규정, 지자체 건축조례, 지침, 기준 등

□ ‘도시계획적 차원의 기준(집단규정)’과 ‘기술적 건축성능기준’

건축규제의 목적과 내용을 기준으로 보면, 도시공간의 질서 유지를 위한 도시계획적 차원의 건축기준과 건축물의 안전 및 성능 확보를 위한 기술적 측면의 건축기준으로 구분할 수 있다. 도시계획적 차원의 건축기준을 규율하는 대표적 법령은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」이며, 「건축법」에서도 도시공간과 건축물의 관계를 규정하는 건축기준을 일부 포함하고 있다.

「국토계획법」에서는 용도지역·용도지구 등에 따라 건축을 제한한다. 용도지역·용도지구 등에 따라 입지 가능한 건축물이 정해지며, 용적률·건폐율·높이 등도 결정된다. 이와 같은 「국토계획법」에 따른 용적률, 건폐율, 높이 등의 기준은 도시계획 및 관리를 위해 확보 할 수 있는 최대 기준이다. 한편, 「건축법」에서도 도시공간과 건축물의 관계를 규정하는 집단규정이나, 구역 단위로 특정 목적을 달성하기 위해 도시계획적 측면의 건축기준을 재조정하는 제도를 포함하고 있다. 「건축법」 내 “제4장 건축물의 대지와 도로”, “제6장 지역 및 지구의 건축물”, “제8장 특별건축구역 등” 및 “제8장의2 건축협정”에서 규정하는 건축기준이 그 예이다. 먼저, 도시공간과 건축물과의 관계에 대해 「건축법」에서는 건축선, 대지안의 공지, 공개공지 확보 등에 대한 ‘최소기준’을 제시한다. 도시관리 차원에서 규제를 한다는 목적은 같으나, 용적률, 건폐율, 일조 높이 제한 등 건축행위가 가능한 ‘최대기준’을 제시하는 「국토계획법」과는 규제 방식에 차이가 있다.

한편, 건축물의 안전이나 성능 확보를 목적으로 하는 기술적 건축기준은 「건축법」과 「건축물의 구조기준 등에 관한 규칙」, 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 등의 관련 하위규정, 그리고 「화재예방·소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 등의 개별법령에서 규율된다. 이러한 기술적 기준은 대부분 건축물의 안전이나 성능 확보를 위해 지켜야 하는 최소한의 기준을 제시하는 것이 특징이다.

□ 건축법령 집행과정의 행위 : ‘기속행위’와 ‘재량행위’

사회 질서 유지를 위해 법령이나 자치법규의 형태로 행정규제가 존재하지만, 모든 문제를 법률에서 정할 수는 없다. 전문적 또는 정책적 판단이 필요한 사항도 있으므로 이러한 사항에 대해서는 행정 또는 위원회 등에서 결정할 수 있도록 재량권을 주고 있다. 이와 같은 법규 속성을 기준으로, 행정행위를 행할 때 일반적으로 법규에서 규정한 요건을 충족하면 법규 내용대로 집행하는 ‘기속행위’와 행정기관이 재량권을 행사할 수 있는 ‘재량행위’를 구분한다.

「건축법」에 따른 각종 행정행위 역시 기속행위와 재량행위로 구분된다. 가령, ‘건축 허가’는 원칙적으로 「건축법」 등 관계 법규에서 정하는 기준에 충족하면 허가해야 하는 ‘기속행위’ 중 하나이다.³⁾ 다만, 건축허가가 원칙적으로 기속행위이더라도, “위락시설이나 숲박시설에 해당하는 건축물의 건축물을 허가하는 경우 해당 대지에 건축하려는 건축물의 용도·규모 또는 형태가 주거환경이나 교육환경 등 주변 환경을 고려할 때 부적합하다고 인정되는 경우”⁴⁾ 등 일부 상황에 대해서는 예외적으로 건축위원회 심의를 거쳐 허가하지 않도록 행정에 재량권을 주기도 한다.

한편, 「건축법」 내 재량행위의 대표적 사례는 건축위원회 심의이다. 「건축법」 제4조의2 및 동법 시행령 제5조의5에 근거해 “도시 및 건축 환경의 체계적 관리를 위하여”⁵⁾ 지자체장이 필요하다고 인정하는 경우에는 건축물을 건축하거나 대수선할 때 건축허가 이전 단계에 건축위원회 심의를 거치도록 하고 있다. 재량행위의 또 다른 사례는 창의적 건축물 조성이나 건축행위 여건 합리화를 위해 도입한 특별건축구역, 특별가로구역, 건축 협정, 결합건축 등 각종 규제 특례제도를 허가 또는 인가하는 행위이다. 「건축법」에서는 이러한 제도를 적용하고자 할 때에는 그 적정성을 판단하기 위해 반드시 건축위원회의 심의를 거치도록 하고 있다.

3) “건축허가권자는 건축허가신청이 건축법 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조에서 정하는 건축허가를 하여야 하고, 중대한 공익상의 필요가 없는데도 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 거부할 수는 없다.”
(대법원 2009.9.24. 선고 2009두 8946 판결)

4) 「건축법」 법률 제18341호(2021. 7. 27. 일부개정) 제11조(건축허가) 제4항

5) 「건축법 시행령」 대통령령 제31668호(2021. 5. 4. 일부개정) 제5조의5(지방건축위원회) 제1항제8조

[표 2-1] 「건축법」에 따른 기속행위와 재량행위

구분	행정행위 사례	근거 조문
기속행위	건축허가 (원칙적으로 기속행위. 다만, 예외도 존재)	건축법 제11조
	사용승인	건축법 제22조
재량행위	건축위원회 심의	건축법 제4조의2
	적용의 완화	건축법 제5조
	기존의 건축물 등에 관한 특례	건축법 제6조
	특별건축구역의 지정 및 건축물 심의	건축법 제69조 ~ 제77조
	특별가로구역의 지정	건축법 제77조의2 ~ 제77조의3
	건축협정 인가(변경인가)·폐지	건축법 제77조의4 ~ 제77조의14
	결합건축 허용	건축법 제77조의15 ~ 제77조의17

출처 : 「건축법」 법률 제17171호(2020. 3. 31. 타법개정)

건축규제에 있어 기속행위와 재량행위의 구분은 우리나라 뿐 아니라 해외에서도 일반적으로 규제 집행행위를 구분하는 기준이다. 대표적으로 미국의 규제 집행행위를 보면, as-of-right action과 discretionary action으로 구분하고 있다. as-of-right action은 “조닝규제(또는 건축규제)를 준수하면 허가되는 행위로써 별도의 위원회 심의를 거치지 않는 행위”(기속행위)를 의미한다.⁶⁾ 반면, discretionary action은 “위원회의 리뷰나 승인이 필요한 행위”(재량행위)로써, 용도지역·용도지구를 변경하는 행위(Zoning amendments), 특별허가(special permits), 예외허가(variances) 등의 행위가 discretionary action에 해당된다.⁷⁾

종합하면, 건축규제는 집행행위를 기준으로 법령만 준수하면 되는 ‘기속행위’와 위원회 등을 거쳐 별도의 검토나 심의가 필요한 ‘재량행위’로 구분되며, 용도지역·지구 변경, 특별허가, 예외허가 등 기존 규제를 넘어서거나 변경하여 적용하고자 할 때 별도의 전문적인 판단이 요구되는 행위는 모두 재량행위에 포함된다고 할 수 있다.

6) NYC Planning, “As-of-right Development”, <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page>(검색일 : 2021.9.30.)

7) NYC Planning, “Discretionary Action”, <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page>(검색일 : 2021.9.30.)

2) 건축규제 특례의 유형 구분

「건축법」 내 건축규제 특례제도를 해당 특례의 도입 배경과 특성을 기준으로 유형을 분류하면 크게 ‘예외 인정형’과 ‘정책목표 달성형’으로 구분할 수 있다.

[표 2-2] 「건축법」 내 건축규제 특례의 유형 구분

유형 구분	근거조항	건축규제 특례제도	주요 특징
예외 인정형	건축법 제5조	적용의 완화	법령 개정 또는 사회 수요 변화에 따라 현행법 적용이 불합리 또는 불가능한 경우에 한해 특례 적용
	건축법 제6조	기존의 건축물 등에 관한 특례	
	건축법 제6조의2	특수구조 건축물의 특례	
	건축법 제6조의3	부유식 건축물의 특례	
	건축법 제8조	리모델링에 대비한 특례 등	
정책목표 달성형	건축법 제69~77조	특별건축구역	특정한 정책목표를 달성하는 위하여 전략적으로 특례를 허용하고, 이를 통해 목표하고자 하는 정책의 확산 또는 활성화를 도모
	건축법 제77조의2~3	특별가로구역	
	건축법 제77조의4~14	건축협정	
	건축법 제77조의15~17	결합건축	

출처 : 「건축법」 법률 제18341호(2021. 7. 27. 일부개정)를 토대로 연구진 작성

□ 예외 인정형 특례

예외 인정형 특례란 법령 개정 또는 사회 수요 변화에 따라 현행법 적용이 불합리 또는 불가능한 경우에 한해 특례를 부여하는 유형으로 「건축법」 내에 5가지 특례 조문이 이에 해당된다.

먼저, 「건축법」 제5조(적용의 완화)에서는 「건축법」을 적용하는 것이 매우 불합리하다고 인정되는 건축물 및 기준에 대해 건축기준을 완화하여 적용할 것을 허가권자에게 요청 할 수 있도록 규정하고 있다. 제6조(기존의 건축물 등에 관한 특례)에서는 법령의 제정 및 개정 등의 사유로 대지나 건축물이 맞지 않은 경우에 대한 특례를 부여하고, 제6조의2(특수구조 건축물의 특례)에서는 건축물의 구조, 재료, 형식, 공법 등이 특수하여 현행 기준을 적용하기 어려운 경우에 특례를 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 제6조의3(부유식 건축물의 특례)에서는 일반적인 대지가 아닌 공유수면 위에 고정된 인공대지를 설치하고 그 위에 설치하는 건축물 등 특수한 경우에 대한 특례를 규정하고 있다. 마지막으로 제8조(리모델링에 대비한 특례 등)에서는 리모델링이 쉬운 구조로

건축하는 경우에 용적률, 높이 제한, 일조 기준 등을 20% 범위 내에서 완화 적용할 수 있도록 규정한다.

□ 정책목표 달성형 특례

정책목표 달성형 특례란 특정한 정책목표를 달성하는 위하여 전략적으로 특례를 허용하고, 이를 통해 목표하고자 하는 정책의 확산 또는 활성화를 도모하고자 하는 유형으로 「건축법」 내 4가지 특례제도가 이에 해당한다.

먼저, 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준 향상 등을 도모하기 위하여 도입한 특별건축구역 제도는 제도 취지에 부합하고 공공성을 확보하는 경우에 한해 「건축법」 제73조와 제74조에 근거해 일부 건축기준을 배제, 완화 또는 통합 적용할 수 있도록 특례를 부여하고 있다. 도로에 인접한 건축물의 조화로운 도시경관 창출을 도모하고자 도입된 특별가로구역 역시 「건축법」 제73조의3에 의거해 건축기준 특례가 부여된다.

또한, 주민자율적 소규모 정비를 지원하기 위하여 도입된 건축협정제도도 「건축법」 제77조의13에 근거해 건축협정을 체결하는 경우 건축기준을 개별 건축물마다 적용하지 않고 건축협정구역을 대상으로 통합하여 적용할 수 있도록 하고, 일부 건축기준은 완화하거나 배제할 수 있도록 특례를 부여한다. 마지막으로 결합건축 제도는 노후 건축물의 리뉴얼 사업을 촉진하기 위한 목적으로 도입되었으며, 결합건축 협정을 체결하는 경우에는 용적률 특례를 부여하여 개별 필지 단위로 적용하던 용적률을 공동으로 개발할 필지 상호 간에 거래할 수 있도록 허용한다.

3) 건축규제 특례제도의 운영방식

□ 현행 건축규제 특례제도 운영을 위한 필수 절차인 ‘심의’

「건축법」 집행과정에서 대부분의 절차는 건축위원회 ‘심의’ 과정을 거친다. 해외의 경우 하나님의 분야라고 하더라도 다양한 기관에서 전문성을 발휘하여 법을 집행하도록 업무를 분담하고 있는 것과는 대조적으로 「건축법」 내에서는 모든 자문과 심의 등의 업무가 건축 위원회 심의라는 하나의 수단에 집중된다.

「건축법」 내에 도입된 건축규제 특례제도도 마찬가지다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 대부분의 특례제도 운영과정에서 허가권자는 특례를 허용하기 전에 건축위원회 심의를

거치도록 하고 있다. 이러한 특례제도는 앞서 설명한 건축규제 집행행위 유형 중 재량 행위에 해당되며, 특례 적용을 위해서는 건축위원회의 자문과 심의를 거쳐 이를 토대로 최종적으로 허가권자가 특례 허용 여부를 결정하는 과정을 거쳐야 한다.

[표 2-3] 「건축법」 내 건축규제 특례 적용에 대한 의사결정과정

건축규제 특례제도	의사결정과정
적용의 완화	[특례적용 신청] → [건축위원회 심의] → [허가권자 결정] → [결과 통보]
기존의 건축물 등에 관한 특례	[특례적용 신청] → [허가권자 결정] → [결과 통보]
특수구조 건축물의 특례	[특례적용 신청] → [건축위원회 심의] → [허가권자 결정] → [결과 통보]
부유식 건축물의 특례	[특례적용 신청] → [허가권자 결정] → [결과 통보]
리모델링에 대비한 특례 등	[건축허가 또는 사업계획승인 신청] → [건축위원회 심의] → [허가권자 결정] → [결과 통보]
특별건축구역	<p>〈구역 지정〉</p> <p>[구역 지정(특례적용) 신청] → [건축위원회 심의] → [허가권자 결정] → [결과 통보]</p> <p>〈구역 내 건축물 심의〉</p> <p>[특례적용 신청] → [건축위원회 심의] → [허가권자 결정] → [결과 통보]</p>
특별가로구역	[특례적용계획 수립(국토교통부 장관 또는 허가권자)] → [건축위원회 심의] → [국토교통부 장관 또는 허가권자 결정]
건축협정	[특례적용(건축협정 인가) 신청] → [건축위원회 심의] → [허가권자 결정] → [결과 통보]
결합건축	[특례적용(결합건축 협정체결) 신청] → [건축위원회 심의(또는 도시건축공동위원회 심의)] → [허가권자 결정] → [결과 통보]

출처 : 「건축법」 법률 제18341호(2021. 7. 27. 일부개정), 「건축법 시행령」 대통령령 제31668호(2021. 5. 4. 일부개정) 및 「리모델링이 용이한 공동주택 기준」 국토교통부고시 제2018-774호(2018. 12. 7. 일부개정)를 참고하여 연구진 작성

2. 규제정책의 패러다임 변화

1) 규제 개혁 : ‘규제 완화’를 넘어 ‘규제 유연화’로

□ 규제 개혁에 대한 논의

- ‘규제 완화(de-regulation)’에서 ‘규제 유연화(regulatory flexibility)’로 전환

전통적인 규제 방식은 ‘명령통제방식’이다. 명령통제방식의 규제는 “기업 및 개인이 해야 하는 것과 하지 말아야 하는 것을 법으로 정해놓고 이를 위반시 제재를 통해 통제하는 방식”⁸⁾으로, 사전에 강제적 기준을 정하여 명령(command)하고 사후에 제재하여 통제(control)하는 것이다. ‘명령통제방식’의 규제는 사전에 구체적인 규제 기준을 정확하게 알 수 있는 장점이 있는 반면, “규제의 경직성, 피규제자의 규제 회피 동기 양산, 과도한 비용”⁹⁾ 등의 문제를 야기해 왔다.

이러한 전통적 규제방식에 대한 문제인식 하에 우리나라를 비롯해 대부분의 국가에서는 규제의 유연성을 확대하는 방향으로 규제개혁 정책을 추진하고 있다. 지금까지의 규제 개혁 정책은 주로 규제를 폐지하거나 규제 기준·요건을 완화하는 ‘규제 완화(de-regulation)’ 정책 위주였다.¹⁰⁾ 하지만 최근과 같이 사회가 빠르게 변화하고 불확실성이 커지는 상황에서는 ‘규제 강화’와 ‘규제 완화’와 같은 이분법적 규제개혁 프레임을 적용하는 것은 적절하지 않다는 공감대가 형성되면서 규제 유연성 제고의 필요성이 제기되고 있다.¹¹⁾

전통적인 명령통제방식이나 규제 완화 방식의 대안으로 응답적 규제, 스마트 규제, 위험기반규제, 메타 규제 등에 대해 논의되어 왔는데, 이러한 대안들의 공통적 특징은 ‘유연한 규제’의 중요성을 강조한다는 점이다.¹²⁾ 또한 규제를 유연화하기 위해 “집행의 유연성”, “규제집행 및 입법 시 사회적 요구를 유연하게 반영하는 것”, “규제의 분권화” 등이 요구된다고 주장한다.¹³⁾

8) 이종한, 홍승현(2019, p.16)

9) Sinclair(1997); Lodge & Wegrich(2012); 이종한(2013, pp.40-41); 이종한, 홍승현(2019, p.16) 재인용

10) 이종한, 홍승현(2019, pp.13-14)

11) 이종한 외(2020, p.92)

12) 이종한, 홍승현(2019, pp.34-35)

13) 이종한, 홍승현(2019, p.34)

- 규제 유연화의 개념

‘규제 완화(de-regulation)’는 규제의 유연성을 확대한다는 개념을 포함하고 있기는 하지만 ‘규제 유연화’와 동일한 의미를 가지는 것은 아니다. 규제 완화는 규제를 줄이는 탈규제를 의미하는 반면, 규제 유연화는 규제의 질적 변화를 의미한다.

구체적으로 설명하면, 규제 유연성의 확대는 “규제 목표를 달성하기 위하여 피규제자의 자유로운 의사결정을 최소한으로 제약하면서, 규제순응을 위한 선택의 폭을 확대하는 것”¹⁴⁾을 말한다. 즉, 규제 유연화는 “규정에 대한 기계적 순응이 아니라 규제가 지향하는 본질적 목표와 집행수단의 목표달성을 여부에 초점을 맞추면서 규제순응에 대한 보다 총체론적(holistic)이고 실용적이며 결과지향적”¹⁵⁾ 관점으로 접근한다.

최근 이러한 규제 유연화에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있으며, 선행연구에서는 이와 관련하여 ‘유연한 규제’나 ‘규제 유연성’에 대해 다음과 같이 개념을 정립하고 있다.

[표 2-4] 규제 유연화 관련 개념

용어	연구자 (연도)	연구자별 규제 유연화 관련 개념 정립
유연한 규제	Porter & van der Linde (1995)	규제의 목적을 총족시키는 특정한 수단이나 기술을 제시하거나 구체적인 규정에 근거한 절차를 따르기 보다는, 규제의 목적달성이라는 결과에 초점을 맞춘 규제 (※ 성과중심규제(performance-based regulation) 또는 원칙중심규제(principle-based regulation))
	Ford(2017)	결과중심적이고, 실용적이며, 데이터에 기반한 규제
규제 유연성	이종한·홍승현(2019)	규제목표를 달성하기 위해 피규제자들이 다양한 순응방식을 선택할 수 있는 규제
	Bennear & Coglianese(2013)	피규제자가 지닌 선택의 폭(degree of choice)을 제한하는 정도
	Ramanathan et al.(2018)	규제요건을 총족시키는데 있어 피규제자에게 주어지는 자유의 정도
	이종한·홍승현(2019)	규제의 설계, 집행, 피드백 등 전 규제과정을 통해 규제 거버넌스가 피규제자들이 규제목적 달성을 위한 다양한 순응 방식을 선택할 수 있도록 보장하는 수준

출처 : 이종한, 홍승현(2019, p.14, pp.35-36, p.108) 및 이종한 외(2020, p.92) 내용을 토대로 작성

Treib et al.(2007)에 따르면, 규제 집행의 특성(경직, 유연)과 법률적 수단(강제, 비강제)에 따라 다음과 같이 ‘강제(Coercion)’, ‘목표 설정(Targeting)’, ‘프레임워크 규제(Framework Regulation)’, ‘자발성(Voluntarism)’과 같이 4가지 성격의 규제 유형으로 구분된다고 한다.

14) 이종한, 홍승현(2019, p.14)

15) Ford(2017); 이종한, 홍승현(2019, p.17) 재인용

[표 2-5] 규제 유연성 관점에서 본 규제 유형

구분		법률적 수단(legal instrument)	
집행 (implementation)	경직 (rigid)	강제 (binding)	비강제 (non-binding)
		Coercion <ul style="list-style-type: none"> 명령통제방식 (Command-control) 규범적 규제 (Prescriptive Regulation) 	Targeting <ul style="list-style-type: none"> 비강제 권고 자율성에 비해 보다 구체적이고, 집행단계 재량의 여지가 적음
유연 (flexible)		Framework Regulation <ul style="list-style-type: none"> 동일한 강제규정이지만 Coercion과 달리 집행단계의 재량행위 여지 제공 (※ 달성해야 하는 목표만 설정. 집행방법은 개별적으로 구체화하거나 가능한 정책수단 범위를 제시하고 선택권 부여) 	Voluntarism <ul style="list-style-type: none"> 추상적 목표만 설정 (※ 비강제적 지침, 가이드라인)

출처 : Treib et al.(2007); 이종한 외(2020, p.80) 재인용

규제 집행의 유연성을 가지면서 법적 강제력을 가지는 유형이 'Framework Regulation'이고, 규제 집행의 유연성은 가지지만 법적 강제력이 없는 유형이 'Voluntarism'이다. 규제의 유연성 관점에서 보면, "자발성(Voluntarism) → 목표 설정(Targeting) → 프레임워크 규제(Framework Regulation) → 강제(Coercion) 순으로 규제의 유연성이 감소"¹⁶⁾ 한다.

앞서 살펴본 "유연한 규제"나 "규제 유연성"에 대해 연구자들이 정립한 개념을 종합하여, 그 목적과 방법 등을 포함한 "규제 유연화"의 개념을 정리하면 다음과 같다.

「규제 유연화」란,

“규제가 지향하는 본질적 목표 달성을 위해
 피규제자들이 다양한 순응방식을 선택할 수 있도록
 규제의 유연성을 높이는 것”

- 국내에서도 규제 유연화 정책 수요가 증가하고, 관련 제도 마련을 위한 논의 진행

해외의 규제정책 흐름을 보면, 세계적 경제위기를 맞으며 규제정책의 효과와 효율성에 대한 검증이 이슈화되었고, 규제의 부정적 효과를 최소화하기 위해 유연한 규제수단을

16) 이종한 외(2020, p.81)

도입해 왔다.¹⁷⁾ 최근 국내에서도 전세계적 규제정책의 흐름과 코로나19 등으로 인해 급변하는 사회여건 속에서 규제 유연성 제고에 관한 다양한 논의들이 이어지고 있다.

2019년 「행정규제기본법」을 개정하여 포괄적 네거티브 규제방식을 적용하도록 하였고, 신산업·신기술 분야에는 규제샌드박스를 도입·운영하고 있다. 또한 최근에는 규제의 유연성을 측정하기 위한 지표를 개발하고, 기존 규제에 대해 규제의 유연성을 심사하는 「규제유연성법」이 도입되어야 한다는 제안도 있다.¹⁸⁾ 사회여건이 급변하는 상황 속에서 국내에서도 규제 유연화를 향한 정책적 움직임이 본격화되고 있다.

2) 사회여건 변화에 대응한 건축규제 완화

□ 여건 변화에 유연하게 대응하기 위한 건축규제 완화

사회여건 변화에 따라 새로운 유형의 건축물이 계획될 필요가 있거나 기존에 없던 건축 수요가 발생할 경우에 이러한 수요에 대응하기 위해 건축규제를 완화해 오고 있다. 이는 「건축법」 제5조(적용의 완화) 및 동법 시행령 제6조(적용의 완화) 규정의 변천과정을 보면 명확히 드러난다.

2021년을 기준으로 “적용의 완화” 대상은 13가지 행위인데, 이는 1999년 4월 제도 신설부터 지금까지 점차적으로 그 대상이 확대되어 온 결과이다. 1999년에는 △수면 위 건축물, △거실이 없는 통신시설·기계·설비, △31층 이상의 건축물과 발전소·제철소·운동시설 등의 특수 용도 건축물 3가지와 관련된 건축행위에 대해서만 건축기준을 완화하였다. 하지만 그 이후 △2000년 전통문화 보전을 위한 건축물, △2001년 노후되어 리모델링이 필요한 건축물, △2006년 방재지구 내 건축물, △2009년 조화롭고 창의적 건축물, △2010년 보금자리주택 건설, △2012년 공동주택 내 비영리 주민공동시설 설치 행위, △2014년 건축협정 체결 건축물 등으로 그 대상이 확대되었다.

또한, 「건축법 시행령」 제6조(적용의 완화)에서는 이와 같은 각각의 건축물 유형 또는 행위별로 「건축법」에 따른 건축기준을 완화 적용받을 수 있도록 규정하였다. 따라서 건축주 등이 “적용의 완화”를 요청하는 경우에는 허가권자가 건축위원회 심의를 거쳐 완화 허용 여부와 적용 범위를 결정할 수 있다.

17) 이종한, 홍승현(2019, p.15)

18) 이종한, 홍승현(2019); 이종한 외(2020)

[표 2-6] 여건 변화에 따른 건축수요를 반영한 규제 완화의 흐름 (건축법 제6조 적용의 완화)

적용의 완화 조건	도입 연도										
	1999. 4.30	2000. 6.27	2001. 9.15	2006. 5.8	2008. 10.29	2009. 6.30	2009. 7.30	2010. 12.13	2012. 12.12	2014. 10.14	
1. 수면위에 건축하는 건축물등 대지의 범위를 설정하기 곤란한 경우	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
2. 거실이 없는 통신시설 및 기계·설비인 경우	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
3. 31층 이상인 건축물과 발전소·제철소·운동시설 등 특수 용도 건축물인 경우	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
4. 전통문화의 보존을 위하여 지자체 조례로 정하는 건축물인 경우		■	■	■	■	■	■	■	■	■	
5. 경사진 대지에 계단식으로 건축하는 공동주택				■	■	■	■	■	■	■	
6. 사용승인을 얻은 후 20년/15년 이상 경과되어 리모델링이 필요한 건축물			(20년)	(20년)	(20년)	(15년)	(15년)	(15년)	(15년)	(15년)	
7. 기존 건축물에 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 따른 편의시설을 설치하는 경우				■	■	■	■	■	■	■	
7의2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 지구단위계획 외의 지역 중 동이나 읍 내 건축물						■	■	■	■	■	
8. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 방재지구 내 건축물로서 재해예방 조치가 필요한 경우				■	■	■	■	■	■	■	
9. 조화롭고 창의적인 건축을 통하여 아름다운 도시경관을 창출한다고 허가권자가 인정하는 건축물과 도시형 생활주택				■	■	■	■	■	■	■	
10. 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」에 따른 보금자리주택								■	■	■	
11. 공동주택 내 비영리 주민공동시설을 설치하는 경우									■	■	
12. 건축협정을 체결하여 건축·대수선 또는 리모델링하는 경우										■	

출처 : 「건축법 시행령」 대통령령 제16284호(1999. 4. 30. 일부개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제16874호(2000. 6. 27. 일부개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제17365호(2001. 9. 15. 일부개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제19466호(2006. 5. 8. 일부개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제21098호(2008. 10. 29. 일부 개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제21590호(2009. 6. 30. 타법개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제21656호(2009. 7. 30. 타법개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제22526호(2010. 12. 13. 일부개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제24229호(2012. 12. 12. 일부개정); 「건축법 시행령」 대통령령 제25652호(2014. 10. 14. 일부 개정)를 토대로 연구진 작성

□ 도시 및 건축환경 향상을 위한 건축규제 완화

2008년부터 「건축법」에는 구역 단위로 집단적으로 건축기준을 완화 적용할 수 있는 특례 제도가 도입되기 시작하였다. 2008년 1월 18일 신설된 특별건축구역, 2014년 1월 14일 신설된 특별가로구역과 건축협정 제도, 2016년 1월 19일 신설된 결합건축 제도가 그 예이다.

이러한 특례제도는 「국토계획법」에 따른 용도지역, 용도지구 등의 토지이용계획은

그대로 유지하면서 더 나은 도시공간 및 건축 품질 향상을 목표로 건축계획의 유연성을 제고하기 위해 건축기준의 일부를 완화 적용할 수 있도록 한다. 특별건축구역은 “조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출”¹⁹⁾을 목적으로 2008년에 도입되었으며, 특별가로구역도 미관지구 내 도로에 접한 일정 구역의 조화로운 도시경관 조성을 위해 2014년에 신설된 제도이다.²⁰⁾ 건축협정의 경우에는 기성시가지 노후화에 대응하여 합리적으로 공간을 활용하고 주민의 자율적 건축을 도모하도록 하기 위해 도입되었다.²¹⁾

이후 2015년 정부는 건축물 노후화가 빠르게 진행됨에 따라 규제 및 인센티브 한계 등으로 건축투자로 이어지지 못하고 있다는 인식하에 “건축투자활성화대책”²²⁾을 마련하였으며, 이러한 정책적 방향 속에서 2016년 용적률을 개별 대지가 아닌 2개 대지(2021년 기준으로는 3개 대지) 간 통합 적용하도록 규제를 완화하는 결합건축제도가 신설되었다.²³⁾

이러한 각각의 특례제도는 제도 도입의 목적에 따라 다음과 같은 건축기준 특례를 부여한다.

[표 2-7] 「건축법」에 따른 구역 단위 건축규제 특례제도

구분	신설연도	제도 목적	건축기준 특례사항 (배제, 완화, 통합적용)
특별건축구역	2008	조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출	적용배제 - 건축법 제42조(대지의 조경) - 건축법 제55조(건축물의 건폐율) - 건축법 제56조(건축물의 용적률) - 건축법 제58조(대지 인의 공지) - 건축법 제60조(건축물의 높이 제한) - 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) - 주택법 제35조(주택건설기준 등) 중 일부

19) 「건축법」 법률 제8662호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2007, <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

20) 「건축법」 법률 제12246호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2014, <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

21) 「건축법」 법률 제12246호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2014, <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

22) 제8차 무역투자진흥회의(2015.7.9.)에서 건축투자활성화 대책이 발표되었으며, 해당 회의에서 결합건축 제도 도입을 제안(국토교통부, 2015, 7월 9일 보도자료)

23) 「건축법」 법률 제13785호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2016, <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

구분	신설연도	제도 목적	건축기준 특례사항 (배제, 완화, 통합적용)
			<ul style="list-style-type: none"> - 건축법 제52조의4(건축자재의 품질관리 등) - 건축법 제53조(지하층) - 건축법 제62조(건축설비기준 등) - 건축법 제64조(승강기) - 녹색건축물 조성 지원법 제15조(건축물에 대한 효율적인 에너지 관리와 녹색 건축물 조성의 활성화)에 따른 기준 또는 성능
			<p>통합적용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「문화예술진흥법」 제9조에 따른 건축물에 대한 미술작품의 설치 - 「주차장법」 제19조에 따른 부설주차장의 설치 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 공원의 설치
특별가로구역	2014	미관지구 내 도로에 접한 일정 구역의 적용배제 조화로운 도시경관 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 건축법 제42조(대지의 조경) - 건축법 제46조(건축선의 지정) - 건축법 제55조(건축물의 건폐율) (※ 지구단위계획구역은 제외) - 건축법 제56조(건축물의 용적률) (※ 지구단위계획구역은 제외) - 건축법 제58조(대지 안의 공지) - 건축법 제60조(건축물의 높이 제한) - 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) - 주택법 제35조(주택건설기준 등) 중 일부 - 민법 제242조(경계선 부근의 건축)
			<p>완화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 건축법 제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등) - 건축법 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽) - 건축법 제50조의2(고층건축물의 피난 및 안전관리) - 건축법 제51조(방화지구 안의 건축물) - 건축법 제52조(건축물의 마감재료) - 건축법 제52조의2(실내건축) - 건축법 제52조의3(건축자재의 제조 및 유통관리) - 건축법 제52조의4(건축자재의 품질관리 등) - 건축법 제53조(지하층) - 건축법 제62조(건축설비기준 등) - 건축법 제64조(승강기) - 녹색건축물 조성 지원법 제15조(건축물에 대한 효율적인 에너지 관리와 녹색 건축물 조성의 활성화)에 따른 기준 또는 성능
건축협정	2014	기성시가지 노후화에 대응하여 합리적으로 공간을 활용하고 주민의 자율적 건축(정비) 도모	<ul style="list-style-type: none"> - 건축법 제57조(대지의 분할 제한) - 건축법 제58조(대지 안의 공지) - 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) - 민법 제242조(경계선 부근의 건축)
			<p>완화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 건축법 제42조(대지의 조경) - 건축법 제55조(건축물의 건폐율) - 건축법 제56조(건축물의 용적률) (※ 건축위원회 및 도시계획위원회 심의 필요) - 건축법 제58조(대지 안의 공지) - 건축법 제60조(건축물의 높이 제한) - 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) - 주택법 제35조(주택건설기준 등) 중 일부
			<p>통합적용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 건축법 제42조(대지의 조경) - 건축법 제44조(대지와 도로의 관계) - 건축법 제53조(지하층) - 건축법 제55조(건축물의 건폐율) - 주차장법 제19조(부설주차장의 설치·지정) - 하수도법 제34조(개인하수처리시설의 설치)
결합건축	2016	건축물 노후화 대책에 따른 기성시가지 내 건축투자 여건 개선	<p>통합적용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 건축법 제56조(건축물의 용적률)

출처 : 「건축법」 법률 제8662호(2007. 10. 17. 일부개정, 2008. 1. 18. 시행) 제정·개정이유; 「건축법」 법률 제12246호(2014. 1. 14. 일부개정, 2014. 7. 15. 시행) 제정·개정이유; 「건축법」 법률 제13785호(2016. 1. 19. 일부개정, 시행 2016. 7. 20. 시행) 제정·개정이유; 「건축법」 법률 제18341호(2021. 7. 27. 일부개정)를 토대로 연구진 작성

3) 건축규제 특례제도 운영에 대한 정책방향 전환의 필요성

□ 건축규제 완화의 부작용

앞서 언급한 바와 같이 「건축법」 내에 규정된 '적용의 완화', '특별건축구역', '특별가로구역', '건축협정', '결합건축' 등 건축규제 특례제도는 사업자들에게는 규제 완화 수단으로 활용되고 있다.

하지만 이러한 규제 완화가 특정 정책목표를 달성하는 데는 기여할 수 있으나, 한편으로는 도시 및 거주환경을 저해하는 요인이 된다는 부정적 시각도 있다. 그 대표적인 사례가 2000년대 중반 주택공급 확대를 목적으로 도입된 오피스텔, 다세대·다가구 주택, 도시형 생활주택 등에 대한 건축규제 완화이다. 일조권을 배제시키고 주차장 설치기준을 완화 했으며, 스프링클러 설치 등 설비기준도 완화하였다. 규제 완화로 인해 사업성 확보가 용이해지면서 주택사업이 활성화되고 주택공급도 확충되었으나, 일선에서는 이러한 규제 완화로 인해 주거환경이 악화되고, 시민 안전을 위협한다는 논의들이 이어지고 있다.

- 규제 완화로 주택 공급 늘리려다 주거환경 악화

한국경제는 2006년 '오피스텔·다세대 건축규제 완화 한다는데… 공급 늘리려다 주거 환경 악화 우려'²⁴⁾라는 기사를 통해서 건축규제 완화에 따른 주거환경 악화 문제를 지적한 바 있다. 규제 완화로 인해 인동거리가 제대로 확보되지 못해 프라이버시를 저해하고, 주차난을 가중시키며 도시 미관까지 해치는 등 주거환경이 악화된다는 것이다.

오피스텔·다세대 건축규제 완화 한다는데… 공급 늘리려다 주거환경 악화 우려 (한국경제, 2006)

(중략) 문제는 이 같은 오피스텔 및 다세대주택 규제완화가 자칫 공급확대 효과는 거두지 못한 채 주거환경 악화라는 부작용만 더욱 키울 수 있다는 점이다. 특히 다세대 주택의 경우 전문가들 사이에서 조차 규제완화에 반대하는 의견이 많은 게 사실이다.

한 전문가는 "주택과 주택이 다닥다닥 붙어있어 프라이버시를 해치고 주차난을 가중시키는 것은 물론 서울 등 대도시의 도시미관까지 해치는 주범이 다세대·다가구 주택"이라며 "규제완화가 단기적으로 주택공급을 늘리는 효과는 있을지 몰라도 종장기적으로는 서민들의 주거여건을 더욱 악화시키는 부작용으로 이어질 것"이라고 지적했다.

※ 출처 : 강황식. (2006). 오피스텔·다세대 건축규제 완화 한다는데… 공급 늘리려다 주거환경 악화 우려. 한국경제. 11월 12일 기사. <https://www.hankyung.com/realestate/article/2006111206741>(검색일: 2021.5.16.)

최근까지도 규제완화에 대한 우려는 지속되고 있다. 조선비즈에서는 2021년 1월 '오피스텔·도시형생활주택 규제완화 목소리에… 전문가 "약보다 독"²⁵⁾이라는 기사를 통해

24) 강황식(2006, 11월 12일 기사)

25) 혀지윤(2021, 1월 14일 기사)

정부의 규제 완화를 통해 추진하는 무리한 주택 공급정책은 낮은 품질의 주택을 양산하는 등의 부작용이 생길 수 있다고 지적하였다.

오피스텔·도시형생활주택 규제완화 목소리에… 전문가 “약보다 독” (조선비즈, 2021)

(중 락) 정부는 공공과 민간이 협력해 시장에 주택 공급을 촉진할 수 있도록 할 방안을 찾고 있다. 국토부는 최근 주택 관련 민간 핵심기관과 정책 간담회를 열기도 했다. 이 간담회에서 대한주택건설협회와 한국주택협회 등은 임대주택 관련 세제·금융 지원과 소규모 주택에 대한 건축 기준 완화, 분양가 심사 개선, 도심 주택공급 확대를 위한 도시규제 개선 등을 요구했다.

이와 함께 민간에서는 오피스텔과 도시형생활주택 규제 완화도 건의했다. 일조권·층수 제한 완화, 매입임대 시 인센티브 확대 등이 필요하다는 것이다. 이들 유형을 빠르게 공급하면 주택 시장 안정에 도움이 된다는 논리다.

하지만 상당수 시장 전문가 사이에서는 효과를 보기 어려운데다 부작용이 우려된다는 목소리도 만만치 않은 상황이다.

(중 락) K법무 전문가는 “오피스텔이나 도시형생활주택이 1~2인 가구와 대기 수요자들의 주거 마련 장점다리 역할을 할 수 있는 있겠지만, 주택 수요자들이 원하는 궁극적인 주거 형태가 아니기 때문에 주택 시장 안정화 효과를 내기 어렵다”면서 “또 자칫 민간 오피스텔, 도시형생활주택 등에 대한 공급 확대 및 규제 완화가 투자 수요를 부추길 수 있다는 점에서 부작용이 생길 수 있다”고 지적했다.

※ 출처 : 허지윤. (2021). 오피스텔·도시형생활주택 규제완화 목소리에… 전문가 “약보다 독”. 조선비즈. 1월 14일 기사.
https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/01/13/2021011302502.html(검색일: 2021.3.16.)

- 규제 완화로 인해 건축물 안전 취약

주거환경 악화 보다 심각한 문제는 건축물이 안전사고에 취약할 수 있다는 점이다. 실제 건축규제 완화로 인해 건축물 안전이 제대로 확보되지 않아 화재사고가 나기도 했다. 도시형 생활주택으로 지어진 의정부의 대봉그린아파트에서 2015년 화재사고가 났다. 경향신문은 이 사고를 보도하며 ‘건물 간격 1~2m ‘도미노 화재’… 규제 완화가 화 키웠다’²⁶⁾라는 기사를 통해 규제 완화로 인해 발생하는 안전사고 문제를 지적하였다.

[의정부 화재 참사] 건물 간격 1~2m ‘도미노 화재’… 규제 완화가 화 키웠다 (경향신문, 2015)

■ 어설픈 건축정책

(중 락) 도시형 생활주택은 2009년 도입된 부동산 정책 중 하나다. 1~2인 가구와 서민 주거안정 대책의 하나로 공급이 추진됐다. 건물 간격이나 주차공간 확보 등의 규제를 받지 않는 주거용 건물을 상업지역에 짓을 수 있게 했다. 원룸형 오피스텔이나 다가구주택과 같지만, 아파트로 이름붙일 수도 있다. 아파트에 비해선 각종 안전 및 편의 시설 설치 의무가 대폭 줄었다. 관리사무소도 없다. 일조권 적용에서도 배제돼 건물 간격이 최소 50cm만 넘으면 된다.

■ 방재시설 전무해도 ‘준공’

허술한 방재시스템이 피해를 키웠다. 10층짜리인 대봉그린·드림타운아파트는 스프링클러 설치 대상 건물에서 제외돼 있다. 소방법상 스프링클러는 11층 이상에만 의무적으로 설치하도록 돼 있다. 두 건물에는 화재경보시스템과 소화전 등만 설치돼 있다.

(중 락) 스프링클러만 설치됐어도 이 같은 참사는 막을 수 있었다는 아쉬움이 남는 대목이다. 특히 건물 외벽에 스티로폼이 들어가는 단열마감재인 ‘드라이이트’를 사용한 것도 피해를 키웠다.

※ 출처 : 박준철 외. (2015). 건물 간격 1~2m ‘도미노 화재’… 규제 완화가 화 키웠다. 경향신문. 1월 12일 기사.
https://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201501112116565#csidxdd63280d99233c3b791bb20c4f16d94(검색일: 2021.3.16.)

26) 박준철 외(2015, 1월 12일 기사)

□ 건축규제 특례제도 운영방식의 개선 필요성

- 제도 악용, 특혜시비나 분쟁 등 건축규제 특례제도 운영 관련 문제 대두

건축규제 특례제도를 운영하는데 있어서도 앞서 지적했던 것과 유사한 문제들이 나타나고 있다. 가령, 과도한 규제 특례 적용 등으로 인한 제도 악용 사례나 특혜시비나 환경 악화의 문제로 특례적용을 사전에 차단하는 등의 사례가 최근 이슈화되고 있다.

가령, 건축협정제도와 관련해서는 건축협정 체결이 필요하지 않는 필지에 분양이익을 목적으로 규제특례를 적용한 사례²⁷⁾가 빈번히 나타나고 있어 특례제도 악용에 대한 문제가 제기되고 있다. 또한 특별건축구역과 관련해서는 특혜시비를 우려해 특례적용을 과도하게 막는 사례도 나타나고 있다. 특별건축구역에 대해 지자체가 특혜시비 및 주변 지역과의 분쟁발생을 우려하여 특별건축구역 지정을 꺼려하기도 하는 것이다. 연합뉴스 기사²⁸⁾에 따르면, 최근 인천경제자유구역청은 송도 워터프런트 수변 공동주택 부지를 특별건축구역으로 지정해 달라는 시민 청원에 수용이 어렵다는 입장을 밝혔다. 건축 규제를 완화하여 적용할 수 있는 제도가 도입되자 사업자 입장에서는 이를 활용하고자 하지만, 지자체는 규제 완화로 인한 타 부지와의 형평성 문제, 특혜시비, 조망권·일조권 등에 대한 분쟁 발생 우려로 사전에 자체적으로 제도 적용을 차단하는 것이다.

'인천경제청, 워터프런트 공동주택 특별건축구역 지정 난색' (연합뉴스, 2020)

(중 략) 인천경제청장은 15일 시민 청원에 대한 영상 답변에서 "특별건축구역은 독창적인 건물 디자인 설계를 유도하면서 아름다운 도시 경관을 꾸밀 수 있다는 이점이 있지만, 특별계획구역 일부 지역에만 혜택을 주게 될 수 있다"고 설명했다.

이어 "기준 단지들과의 형평성 문제나 특혜 시비가 불거질 수 있고, 조망권과 일조권을 두고 분쟁이 발생할 여지도 적지 않다"고 지적했다.

※ 출처 : 강종구. (2020). 인천경제청, 워터프런트 공동주택 특별건축구역 지정 난색. 연합뉴스. 12월 15일 기사.
[https://www.yonhapnews.co.kr/view/AKR20201215081600065?input=1195m\(검색일: 2021.5.16.\)](https://www.yonhapnews.co.kr/view/AKR20201215081600065?input=1195m(검색일: 2021.5.16.))

건축주나 사업자의 건축규제 특례제도에 대한 인식이 높아지고 정부 차원의 제도 활성화 노력이 지속되는 상황 속에서 건축규제 특례제도의 활용 수요는 앞으로도 높아질 것으로 예상된다. 하지만 건축규제 특례제도의 활용수요가 높아질수록 제도 악용, 특혜시비나 분쟁 등의 문제는 더욱 확산될 것이므로 이에 대한 대책 마련이 시급한 상황이다.

27) 이은형 대한건설정책연구원 책임연구원은 '2019 민생규제 혁신과제 공모전'에서 분양이익을 목적으로 건축 협정 제도를 악용한 몇 가지 사례를 제시하고, 건축협정 특례 운영에 대한 문제점을 지적하였다. (문기환, 2019, 12월 2일 기사)

28) 강종구(2020, 12월 15일 기사)

□ 특례제도 운영 개선을 위해 단순한 ‘규제 완화’를 넘어 ‘규제 유연화’로 전환 필요

앞서 언급한 몇 가지 사례를 통해 확인할 수 있듯이 단순히 규제를 완화하거나 폐지하는 방식의 규제개혁은 이제 더 이상 유효하게 작동되기 어렵다. 보다 종합적인 관점으로 접근해야 하고, 제도를 운영하는 데 있어 합리적인 의사결정 과정이 요구된다.

「국토계획법」이나 「건축법」 등은 도시 및 건축 환경을 일정 수준 이상으로 관리하기 위한 고유의 목적과 그에 따른 규제 체계를 가지고 있으므로, 이러한 기존의 건축규제 체계를 전반적으로 유연화할 필요는 없다고 판단된다.

하지만 이미 개별법령 내에 ‘규제 완화’ 사항을 포함하고 있는 건축규제 특례제도의 운영방식에 대해서는 재검토가 필요하다. 건축규제는 건축물의 기능, 안전, 환경, 미관 등을 향상을 위해 존재하므로 특례제도라고 하더라도 이러한 본질적인 규제 목표를 완전히 배제시키는 것은 바람직하지 않다. 즉, 규제를 일부 완화하거나 적용을 배제하는 ‘규제 완화’ 방식을 넘어 규제를 유연하게 적용하도록 규제작용 방식의 폭을 넓히면서도 건축규제의 본질적 목표를 저해하지 않도록 하는 ‘규제 유연화’의 방식으로의 전환이 필요하다.

[표 2-8] 건축규제 특례제도에 대한 패러다임 전환 방향 : ‘규제 완화’에서 ‘규제 유연화’로



출처 : 연구진 작성

3. 규제특례 운영과 협의조정제도

1) 분야별 대표 규제특례 현황²⁹⁾

□ 정보통신 융합 등 기술서비스 관련 규제특례

2013년 제정된 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법(이하 정보통신융합법)」은 정보통신을 진흥하고 정보통신을 기반으로 한 융합 활성화를 위한 정책 추진 체계, 규제 개선, 인력 양성, 벤처육성 및 연구개발 지원 등을 규정함으로써 정보통신산업의 경쟁력을 제고하고 공공복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.³⁰⁾ 2018년에는 신산업 활성화 및 네거티브 규제로의 전환을 위해³¹⁾ 법 제38조의2(실증을 위한 규제특례)를 신설하여, 신기술 및 서비스가 다른 법령에 의하여 허가 등을 신청하는 것이 불가능하거나 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확한 경우 관련 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 않는 규제특례를 신청할 수 있도록 하였다.

□ 산업융합과 신산업 관련 규제특례

2011년에는 산업융합 촉진을 위한 추진 체계와 지원 기반을 조성하기 위한 목적으로 「산업융합 촉진법」이 제정되었다.³²⁾ 「정보통신융합법」과 마찬가지로 2018년에 법 10 조의3(실증을 위한 규제특례)가 신설되어³³⁾, 허가 등의 근거가 되는 법령에 해당 산업융합 신제품·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없거나 다른 법령에 의하여 허가 등을 신청하는 것이 불가능한 신제품·서비스에 대하여 제한된 구역·기간·규모 안에서 실증이 필요한 경우 규제특례를 신청할 수 있도록 하였다.

29) 분야별 규제특례 현황은 ‘혁신의 실험장’으로 평가받고 있는 ‘규제 샌드박스’의 운영체계의 5가지 분야를 고려하여 작성하였다.

30) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 법률 제12032호

31) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 법률 제15786호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2018, <https://www.law.go.kr/lslInfoP.do?lslSeq=204763&ancYd=20181016&ancNo=15786&efYd=20190117&nwjoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>)

32) 「산업융합 촉진법」 법률 제10547호

33) 「산업융합 촉진법」 법률 제15828호

□ 지역특구 관련 규제특례

「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(이하 지역특구법)」은 “지역특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례 등을 적용함으로써 지역의 자립적이고 지속적인 성장기반을 구축하여 국가균형발전과 지역의 혁신적이고 전략적인 성장에 기여하는 것”을 목적으로 2004년에 제정되어 운영되고 있다.³⁴⁾

「지역특구법」에서는 타 법에서 규정한 사항에 대한 규제특례를 다루고 있으며, 지역특화 발전특구로 지정된 경우 학교설립에 관한 특례를 포함하여 40여개의 타법에 따른 특례를 적용받게 된다. 또한, 규제자유특구로 지정된 경우에는 연구개발특구의 육성에 관한 특례를 포함하여 80여개의 타법 관련 특례를 적용할 수 있다.

□ 금융혁신 관련 규제특례

2018년 “혁신적인 금융서비스의 개발과 발전을 촉진함으로써 금융소비자의 편익을 증대시키고, 금융서비스 관련 일자리 창출을 도모하여 국민경제에 이바지함”을 목적으로 「금융혁신지원 특별법(금융혁신법)」이 제정되었다.³⁵⁾ 법 제17조(혁신금융사업자에 대한 규제 적용의 특례)에서는 사업 또는 사업자의 인허가등록신고, 사업자의 지배구조·업무 범위·건전성·영업행위 및 사업자에 대한 감독검사와 관련이 있는 금융 관련 법령의 규정 중 특례가 인정되는 규정은 적용하지 아니하도록 규정하고 있다.

□ 스마트도시 관련 규제특례

「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률(스마트도시법)」은 스마트도시의 효율적 조성·관리·운영 및 산업진흥 등을 위한 목적으로 전신(前身)인 「유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률(유비쿼터스도시법)」 개정을 통해 제정되었다.³⁶⁾ 「스마트도시법」 제17조에 따라 실시계획승인 등에 관한 특례가 부여되며, 이외에도 국가시범도시의 지정 등을 위하여 제36조의2(공동출자법인에 대한 특례 등)를 포함한 10여개의 특례와 스마트혁신·실증사업에 대한 규제 특례를 적용받을 수 있도록 하였다.

34) 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 법률 제7192호
(법 제정 당시에는 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이었으나, 2018년 12월 31일 전부 개정되면서 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」으로 법률 제명이 변경됨)

35) 「금융혁신지원 특별법」 법률 제16183호

36) 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 법률 제14718호

2) 특례적용을 위한 협의조정 기능 및 절차

앞서 언급한 규제특례제도들은 특례적용에 관한 검토와 조정을 위한 협의과정을 거치고 있다.

□ 「정보통신융합법」의 신기술·서비스심의위원회

「정보통신융합법」에서의 임시허가(제37조)와 실증을 위한 규제특례(제38조의2)에 관한 사항을 전문적으로 심의·의결하기 위하여 신기술·서비스심의위원회를 구성·운영하고 있다. 또한 심의·의결 사항을 사전에 검토하기 위하여 분야별 사전검토위원회를 두어 본 심의 위원회 개최 전에 사전검토할 수 있도록 한 것이 특징이다.

「정보통신융합법 시행령」 제8조의2(신기술서비스심의위원회의 구성 등)

- ⑤ 심의위원회는 심의·의결 사항을 사전에 검토하기 위하여 심의위원회에 분야별 사전검토위원회(이하 "사전 검토위원회"라 한다)를 둘 수 있다.
- ⑥ 제5항에 따라 사전검토위원회를 두는 경우 각 사전검토위원회는 위원장 1명을 포함한 5명 이내의 위원으로 구성하고, 사전검토위원회 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 심의위원회 위원장이 임명하거나 위촉하되, 제1호에 따른 위원을 1명 이상 포함해야 한다. 이 경우 사전검토위원회 위원장은 심의위원회 위원장이 사전검토위원회 위원 중에서 지명한다.

※ 출처 : 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 시행령」 대통령령 제31764호

□ 「산업융합 촉진법」의 산업융합 규제특례심의위원회

「산업융합 촉진법」에 따른 실증을 위한 규제특례(제10조의3)와 임시허가(제10조의5)에 관한 사항 등 산업융합 관련 정책을 심의·조정하기 위하여 산업융합 규제특례심의위원회를 둔다. 또한, 산업융합 신제품·서비스의 등장에 따라 기존 사업자 등과 갈등 해결이 필요한 경우를 감안하여, 사안별로 갈등조정위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 산업융합과 관련하여 규제특례심의위원회는 일반적인 심의 외에도 협의·조정의 역할을 할 수 있다.

「산업융합 촉진법」 제8조 산업융합 규제특례심의위원회

- ① 제10조의3에 따른 실증을 위한 규제특례 및 제10조의5에 따른 임시허가에 관한 사항 등 산업융합 관련 정책을 심의·조정하기 위하여 산업통상자원부장관 소속으로 산업융합 규제특례심의위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.
 - 1~9. (생략)
 - 10. 실증을 위한 규제특례 및 임시허가에 관한 사항
 - 11. 그 밖에 위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항

※ 출처 : 「산업융합 촉진법」 법률 제15828호

□ 「지역특구법」의 규제자유특구 규제특례 등 심의위원회

「지역특구법」에 따라 운영되는 위원회는 지역특화발전특구위원회, 규제자유특구위원회, 규제자유특구규제특례등 심의위원회 등이 있다. 먼저, 지역특화발전특구위원회는 특화특구에 관한 정책부터 구역 지정, 계획, 규제특례의 적용, 주체별 의견 조정, 운영 평가 등에 관해 총괄적으로 심의한다. 규제자유특구위원회는 규제자유특구제도 및 규제자유특구 지정에 관한 사항 등을 심의한다. 또한 추가적으로 규제자유특구에서 지역개발사업구역, 투자선도지구, 도시개발구역 및 관광단지 등의 인·허가 절차를 위하여 국토교통부와 시도에 중앙통합심의위원회와 지방통합심의위원회를 두도록 하고 있다.

아울러 「규제자유특구규제특례등 심의위원회」에서는 특례적용을 위한 협의·조정 기능을 담당하고 있다. 심의위원회는 위원회에 상정되는 안건, 이해관계자의 갈등, 지정 목적 범위 내에서의 변경사항 등을 조정하며, 분야별 특성을 고려하여 분과위원회를 둘 수 있다.

「지역특구법」 제79조 규제자유특구규제특례등 심의위원회

- ① 규제자유특구위원회에 상정할 안건에 대한 사전 검토와 규제자유특구위원회에서 위임한 사항을 심의하기 위하여 중소벤처기업부장관을 위원장으로 하는 규제자유특구규제특례등심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 중소벤처기업부에 두고 다음 각 호의 사항을 수행하게 할 수 있다. 다만, 심의위원회가 제2호 및 제3호의 업무를 수행한 경우에는 규제자유특구위원회가 심의·의결한 것으로 보며, 그 결과를 규제자유특구위원회에 보고하여야 한다.
 1. 규제자유특구위원회에 상정할 안건 및 이해관계자 갈등 조정 등에 대한 사전 심의
 2. 규제자유특구 지정 후 규제자유특구 지정 목적·취지의 범위 내에서 규제자유특구사업자, 규제특례등, 규제자유특구 면적 및 부가조건 등의 변경 심의·의결
 3. 그 밖에 규제자유특구위원회가 의결을 거쳐 심의위원회에 위임한 사항의 심의·의결

「지역특구법 시행령」 제49조 규제자유특구규제특례등 심의위원회의 구성 및 운영 등

- ④ 심의위원회는 규제자유특구위원회 상정안건의 전문적인 검토와 이해관계자 간의 갈등 조정 등을 위해 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다.

※ 출처 : 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 법률 제18102호;
「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 시행령」 대통령령 제31931호

□ 「금융혁신법」의 혁신금융심사위원회

「금융혁신법」에 따라 혁신금융서비스 지정 신청 사항을 심사하기 위하여 혁신금융심사위원회를 두고 있다. 혁신금융심사위원회는 기존 서비스와 비교하여 혁신적인지, 혁신금융서비스로 인해 소비자 편익이 증대되는지, 부작용은 초래되지 않는지 등을 검토하는 역할을 한다. 심사의 공정과 효율성을 기하기 위하여 신청자, 이해관계자, 관련 분야 전문가 등의 의견을 청취할 수 있도록 의견청취(제15조) 규정도 두고 있다.

즉, 혁신금융심사위원회는 특례의 제도 취지와의 적합성을 판단하고 이로 인한 효과와 부작용을 검증하고 조정·심의하는 역할을 하며, 그 과정에서 다양한 관계주체의 의견을 수렴하여 조율할 수 있는 절차적 대안도 마련하고 있다.

「금융혁신법」제13조 혁신금융심사위원회의 설치 및 구성 등

- ④ 혁신금융심사위원회는 다음 각 호의 기준을 고려하여 혁신금융서비스 지정 신청을 심사한다.
1. 해당 금융서비스를 제공하려는 자가 국내 금융시장에서 주된 활동을 하는 것을 목표로 하고 있는지 여부
 2. 해당 금융서비스가 기존의 금융서비스와 비교할 때 충분히 혁신적인지 여부
 3. 해당 금융서비스의 제공에 따라 금융소비자의 편익이 증대되는지 여부
 4. 이 법에 따른 규제 적용의 특례 없이도 금융관련법령에 따라 해당 금융서비스를 제공할 수 있거나, 특례를 적용할 경우 특례가 적용되지 않는 규제를 회피하거나 우회하는 결과를 초래하는지 여부
(이하 생략)

「금융혁신법」제15조 의견청취

- ① 혁신금융심사위원회는 심사의 공정과 효율성을 기하기 위하여 신청자, 이해관계자, 관련 분야 전문가 등의 의견을 청취할 수 있다. 이 경우 혁신금융심사위원회는 해당 의견 청취를 위하여 토론회나 공청회 등을 개최할 수 있으며, 신청자, 이해관계자, 관련 분야 전문가, 관련 행정기관과 그 권한을 위임받거나 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인 등으로 하여금 심사 기일에 출석하거나 서면으로 의견을 제출하도록 할 수 있다.

※ 출처 : 「금융혁신지원 특별법」 법률 제18117호

□ 「스마트도시법」의 국가스마트도시위원회 및 규제특례 전문위원회

「스마트도시법」에 근거해 스마트도시에 관련되는 사항에 대한 심의를 위하여 국가스마트도시위원회(제23조)를 설치하며, 규제특례 분야 등 특정 분야별로 전문위원회를 두고 있다. 또한 지자체 차원에서는 심의를 지원하기 위한 협의체를 별도로 설치하도록 하였다.

아울러 특례적용에 대한 조율 기능을 직접적으로 담당하지는 않지만 원활한 추진을 위한 다양한 추진체계를 두고 있다. 예를 들어, 국가시범도시의 지정·운영과 효율적인 개발 지원을 위하여 국가시범도시지원단(제23조의2)을 설치하며, 스마트도시건설사업 등을 추진하려는 경우 실시계획, 기반시설의 관리·운영 및 재정확보, 인수인계 등의 원활한 추진을 위해 스마트도시사업협의회(제24조)를 운영하도록 하고 있다.

「스마트도시법」제23조 국가스마트도시위원회

- ① 스마트도시에 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 스마트도시위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
1. 종합계획에 관한 사항
 2. 국가가 시행하는 스마트도시건설사업에 관한 사항
 3. 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장 간의 의견 조정에 관한 사항
 4. 스마트도시 활성화를 위한 정부의 지원사항
 5. 스마트도시서비스 활성화를 위한 분야별 정보시스템의 연계·통합에 관한 사항
 6. 국가시범도시의 지정·해제 및 범위의 변경에 관한 사항

- 7. 혁신성장진흥구역의 지정 · 변경 또는 해제에 관한 사항
- 8. 스마트도시와 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항
- 9. 삭제
- 10. 삭제
- 11. 스마트혁신사업 · 스마트실증사업의 승인 · 변경 · 취소에 관한 사항
- 12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요 사항
(중략)
④ 위원회의 심의를 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문위원회 또는 지방자치단체로 구성된 협의체를 둘 수 있다.

「스마트도시법」 제23조의2 국가시범도시지원단

- ① 국가시범도시의 지정 · 운영과 효율적인 개발 · 지원 등 다음 각 호의 사항을 지원하기 위하여 국토교통부 소속으로 국가시범도시지원단(이하 "지원단"이라 한다)을 설치한다.
 - 1. 국가시범도시의 지정 · 운영 · 개발
 - 2. 국가시범도시 조성을 위한 협력체계 구축
 - 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

「스마트도시법」 제24조 스마트도시사업협의회

- ① 스마트도시건설사업 등을 추진하려는 지방자치단체의 장은 사업 추진을 위한 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 스마트도시사업협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성 · 운영하여야 한다.
 - 1. 실시계획에 관한 사항
 - 2. 스마트도시기반시설의 관리 · 운영 및 재정확보 방안에 관한 사항
 - 3. 스마트도시기반시설의 인수인계에 관한 사항
 - 4. 그 밖에 스마트도시건설사업의 원활한 추진을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

「스마트도시법」 제24조의2 스마트도시협회

- ① 스마트도시사업자 등은 스마트도시의 건전한 발전과 공동이익을 도모하기 위하여 스마트도시협회(이하 "협회"라 한다)를 설립할 수 있다.
- ② 협회는 법인으로 한다.
- ③ 협회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 - 1. 스마트도시에 관한 자료 및 정보의 수집 · 분석
 - 2. 스마트도시의 발전을 위한 정책제안 및 제도 개선 건의
 - 3. 스마트도시에 관한 국제협력 및 해외진출 지원에 관한 사항
 - 4. 스마트도시와 관련된 자에 대한 교육훈련
 - 5. 스마트도시의 기술에 관한 각종 자문
 - 6. 스마트도시의 실적확인 지원에 관한 업무
 - 7. 국토교통부장관으로부터 위탁받은 업무
 - 8. 그 밖에 협회의 설립목적을 달성하는 데 필요한 사업

「스마트도시법 시행령」 제27조 전문위원회 또는 지방자치단체로 구성된 협의체

- ① 법 제23조제4항에 따라 스마트도시에 관한 전문적인 조사 · 연구 및 위원회의 심의를 지원하기 위하여 위원회에 다음 각 호의 분야별로 전문위원회를 둔다.
 - 1. 규제특례 분야
 - 2. 국가시범도시 지원 분야
 - 3. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 분야
 - 4. 삭제
- ② 법 제23조제4항에 따라 같은 조 제1항제1호 및 제3호에 관한 위원회의 심의를 지원하기 위하여 위원회에 지방자치단체로 구성된 협의체를 둔다.

* 출처 : 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 법률 제17945호;
「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 시행령」 대통령령 제31779호

3) 협의조정의 개념 및 역할 정립

타 법령에 따른 규제특례제도 현황과 규제특례 운영방식에 대해 검토한 결과, 특례적용의 적절성을 판단하기 위해 별도의 위원회를 두고 있으며, 단순한 심의·의결이 아닌 협의조정의 과정을 거치고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 타 법령에 근거한 규제특례 운영과정에서의 협의조정에 대한 검토 결과와 기존의 관련 선행연구에서의 논의들을 토대로 본 연구에서 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 도입을 제안하고자 하는 ‘협의조정’의 개념과 역할을 정립하고자 한다.

□ 사전적 정의

- 타협점을 찾아 합의하도록 서로 협력하여 의논하는 행위

‘협의조정’이란 협의와 조정의 합성어로서, 협의(協議)는 둘 이상의 사람이 서로 협력하여 의논함을 의미하며, 조정(調停)은 분쟁을 중간에서 화해하게 하거나 서로 타협점을 찾아 합의하도록 하는 행위를 말한다(국립국어원 표준국어대사전). 즉, 사전적 정의로 보자면 ‘협의조정’이란 주체에 따라 상반되거나 대립관계에서 타협점을 찾아 합의하도록 서로 협력하여 의논하는 행위로 해석된다.

□ 분야별 연구에서의 정의

- 협력이 필요한 관계주체들 간의 협의·조정 행위나 절차

협의조정에 대한 사전적 정의를 활용하여 다양한 분야의 연구에서 관련 제도나 기구의 개념 정립을 시도하였다. 대표적으로 유만희(2019)는 「사회보장기본법」 제26조에 따라 사회보장제도를 신설하거나 변경할 때 중앙정부와 지자체 간의 협의 및 조정의 과정을 ‘협의조정’으로 정의하였으며, 주재복(2014)은 협의조정을 직접적으로 정의하지 않았으나 「지방자치법」에 의한 갈등조정제도 관점에서 협의조정제도를 검토하였다. 또한, 김재운, 이주락(2012)은 지방행정과 경찰행정 간의 협력 필요성을 제기하며, 지방자치 단체의 치안업무 협의조정기구를 제도와 연계하여 검토하였다.

종합하면, 분야별 연구 주제에 따라 차이는 있으나 공통적으로 법령이나 제도를 집행하는 과정에서 협력이 필요한 관계 주체들이 각각의 입장을 고려하여 합리적인 결정을 위하여 상호협의하고 이를 조정하는 행위나 절차에 대해 ‘협의조정’이라는 용어를 사용하고 있다는 것이다.

[표 2-9] 연구분야별 '협의조정'의 개념 정립

분야	개념정립
사회보장제도	중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우, 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 하는 행위를 '협의조정'으로 정의 (사회보장기본법 제26조 협의 및 조정)
지방자치제도 (행정)	국가의 주요 정책을 둘러싸고 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 의견의 불일치나 갈등의 해결을 위한 행위를 '협의조정'으로 보고 있으며, 당사자 간 해결이 아닌 제3자에 의한 해결 수단으로써 '행정협의조정위원회'에 대해 정의 (지방자치법 제168조 중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정)
치안업무	경찰과 지방자치단체간의 종합적 치안업무의 협력조정기구로서 '협의조정기구'를 설명

출처 : 유만희(2019, p.32), 주재복(2014, pp.502-503), 김재운, 이주락(2012, pp.34-35)을 토대로 연구진 작성

□ 건축규제 특례제도 운영과정상의 '협의조정'의 개념과 역할

- 특례 적용시 '사업성'과 '공공성 확보' 간의 적정선을 찾기 위한 일체의 과정

본 연구에서 제안하고자 하는 건축규제 특례제도 운영에 있어 협의조정의 개념은 큰 틀에서 타 연구에서의 정의와 유사하다. 법령에서 규정한 특례제도의 적용 타당성을 검토하여 특례적용 수준을 결정한다는 하나의 목표를 위해 관계 주체의 입장은 종합적으로 고려하고, 이를 위한 일련의 협의 및 조정 과정을 거치도록 한다는 점에서 유사하다고 할 수 있다.

건축규제 특례제도를 운영하는데 있어 주요 주체는 건축주·사업자, 그리고 행정(지자체)과 행정을 지원하는 건축위원회이다. 일반적으로 건축규제 특례제도에 대해 건축주나 사업자는 사업성을 우선적으로 고려하고, 행정(지자체)과 건축위원회는 공공성의 관점에서 바라보게 된다. 이렇듯 건축규제 특례제도를 둘러싼 상반된 입장의 주체는 특례적용 여부와 그 수준을 결정해야 한다.

따라서 건축규제 특례제도를 운영하는 과정에서 건축주·사업자의 입장과 행정(지자체)·건축위원회의 입장을 종합적으로 고려하여 그 적정선과 합의점을 찾는 행위와 과정은 특례제도 운영의 핵심이라고 판단된다. 본 연구에서는 건축규제 특례 적용을 위해 사업자가 추구하는 사업성과 지자체나 건축위원회가 중시하는 공공성 간의 적정선을 찾기 위해 협의하고 조정해 나가는 일체의 과정을 '협의조정'이라고 정의하고자 한다.

이러한 협의조정의 절차는 기존에 건축규제 특례제도를 운영하는데 있어 일방적으로 심의·의결되는 건축위원회 '심의' 방식의 한계를 보완할 수 있는 대안적 수단으로 검토될 수 있을 것이다.

제3장 건축규제 특례제도 운영실태 및 협의조정시스템 도입 필요성

1. 분석 개요
 2. 건축규제 특례제도 현황
 3. 건축규제 특례제도 운영실태 분석
 4. 건축규제 특례제도에 대한 인식 및 협의조정제도 수요 검토
 5. 건축규제 특례제도 운영과정의 협의조정시스템 도입 필요성과 수요
-

1. 분석 개요

□ 분석 대상

제도 운영과정에서 문제가 지적되고 있는 정책목표 달성을 위한 건축규제 특례제도인 ‘특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 제도’를 실태분석 대상으로 설정하였다.

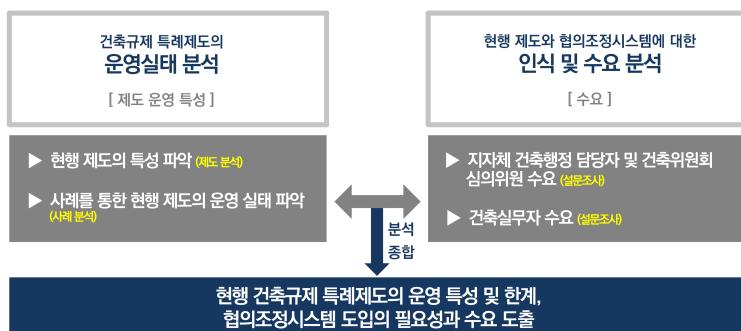
[표 3-1] 분석 대상

분석대상	근거법	특징
특별건축구역	건축법 제69조 ~ 제76조	- 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출을 목적으로 하는 구역에 대해 건축기준 배제·완화·통합 적용
특별가로구역	건축법 제77조의2 ~ 제77조의3	- 미관지구 내 도로에 접한 일정 구역의 조화로운 도시경관 조성을 위해 지정된 구역에 대해 건축기준 배제·완화
건축협정	건축법 제77조의4 ~ 제77조의14	- 기성시가지 노후화에 대응하여 합리적으로 공간을 활용하고 주민의 자율적 건축을 도모하도록 하기 위해 협정 체결시 2개 이상의 필지에 건축기준을 통합 적용하거나 건축기준 배제·완화
결합건축	건축법 제77조의15 ~ 제77조의17	- 노후 건축물을 정비 및 건축투자활성화를 위해 결합건축 협정 체결시 개별 대지가 아닌 2개 또는 3개 대지 간 용적률 통합 적용

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

□ 분석 내용 및 방법

본 장에서는 건축규제 특례제도의 △현황, △운영실태, △협의조정제도 수요에 대해 분석하고자 한다. ‘제도 현황’에서는 현행 건축규제 특례제도의 개요, 제안 및 지정 주체, 적용 지역 또는 대상, 특례사항 및 조건, 운영절차에 대해 관련 법제도를 토대로 분석하였다. 또한 각 제도의 ‘운영실태’는 총 적용 사례건수와 제도별 운영사례에 대해 문헌조사와 사례조사 방식으로 파악하였다. 실태분석을 통해 제도 운영과정과 단계별 검토 내용을 분석함으로써 제도 운영과정의 문제점을 파악하고 협의조정의 필요성을 검토하였다. 마지막으로 건축실무자, 지자체 공무원, 건축위원회 심의위원 대상의 설문조사를 토대로 건축규제 특례제도 운영에 대한 인식과 제도운영 합리화를 위해 심의의 보완·대체수단으로써 ‘협의조정제도의 수요’를 파악하였다.



[그림 3-1] 분석 개요

출처 : 연구진 작성

[표 3-2] 분석 내용 및 방법

분석 내용	분석 항목	분석 방법
[법제도 현황] 건축규제 특례제도 현황	<ul style="list-style-type: none">• 제도 개요• 제안 및 지정 주체• 적용지역 또는 대상• 특례사항(규제 완화사항) 및 특례적용조건• 운영절차	- 법제도 분석
[운영실태] 건축규제 특례제도 운영실태 분석	<ul style="list-style-type: none">• 제도 운영 현황 : 제도별 사례건수• 제도별 운영사례 분석<ul style="list-style-type: none">- 개요 : 지정 목적, 지정 경위- 제도 지정 심의 주체별 역할 및 검토내용 : 건축위원회 심의, 도시계획위원회 심의, 특별소위원회 자문, 담당부서 협의	- 문헌조사 - 사례조사
[개선 수요] 건축규제 특례제도의 인식 및 협의조정제도의 수요 분석	<ul style="list-style-type: none">• 건축규제 특례제도 운영현황 및 제도에 대한 인식• 심의에 대한 인식과 협의조정제도 수요• 협의조정제도의 효율적 운영방안	- 설문조사 (건축실무자, 지자체 공무원 및 건축위원회 심의위원 대상)

출처 : 연구진 작성

2. 건축규제 특례제도 현황

1) 제도 개요

□ 특별건축구역

특별건축구역 지정 제도는 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준 향상을 목적으로 2008년 1월 「건축법」에도입되었다.¹⁾ 현재 특별건축구역 관련 사항은 ‘제8장 특별건축구역 등’의 제69조(특별건축구역의 지정)부터 제77조(특별건축구역 건축물의 검사 등)에서 규율하고 있다.

[표 3-3] 특별건축구역 관련 법조문 체계

「건축법」	「건축법 시행령」	「건축법 시행규칙」
제69조(특별건축구역의 지정)	제105조(특별건축구역의 지정)	제38조의2(특별건축구역의 지정)
제70조(특별건축구역의 건축물)	제106조(특별건축구역의 건축물)	
제71조(특별건축구역의 지정절차 등)	제107조(특별건축구역의 지정 절차 등)	제88조의3(특별건축구역의 지정 절차 등)
제72조(특별건축구역 내 건축물의 심의 등)	제108조(특별건축구역 내 건축물의 심의 등)	제38조의4(특별건축구역 내 건축물의 심의 등)
제73조(관계 법령의 적용 특례)	제109조(관계 법령의 적용 특례)	
제74조(통합적용계획의 수립 및 시행)		
제75조(건축주 등의 의무)		
제76조(허가권자 등의 의무)		
제77조(특별건축구역 건축물의 검사 등)		

출처 : 「건축법」 법률 제17171호 제69조~제77조, 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제105조~제109조, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의2~제38조의4를 참고하여 연구진 작성

□ 특별가로구역

특별가로구역 지정 제도는 2014년 1월 조화로운 도시경관 조성을 위해 미관지구에서 도로에 접한 대지의 일정 구역을 지정할 수 있도록 도입되어, 현재 ‘경관지구 또는 지구 단위계획구역 중 미관 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 구역’까지로 확대되었다.²⁾ 특별가로구역 관련 사항은 「건축법」 제77조의2(특별가로구역의 지정), 제77조의3(특별

1) 「건축법」 법률 제8662호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2007, <https://law.go.kr/LSW/lsvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

2) 「건축법」 법률 제12246호(국가법령정보센터, 2014, <https://law.go.kr/LSW/lsvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>), 「건축법」 법률 제14535호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2017, <https://law.go.kr/LSW/lsvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등)에서 규율된다. 구역 변경 절차나 건축 기준 적용 등 일부 기준은 특별건축구역의 규정을 준용하고 있는 것이 특징이다.

[표 3-4] 특별가로구역 관련 법조문 체계

「건축법」	「건축법 시행령」	「건축법 시행규칙」
제77조의2(특별가로구역의 지정)	제110조의2(특별가로구역의 지정)	제38조의6(특별가로구역의 지정 등 의 공고)
제77조의3(특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등)		제38조의7(특별가로구역의 관리)

출처 : 「건축법」 법률 제17171호 제77조의2~제77조의3, 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제110조의2, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의6~제38조의7을 참고하여 연구진 작성

□ 건축협정

건축협정은 토지소유자 등이 자발적으로 참여하여 효율적으로 도시 및 건축물의 정비를 추진할 수 있도록 일정한 구역에서 협정을 체결하여 함께 정비할 수 있도록 도입된 제도이다.³⁾ 2014년 1월 「건축법」 개정을 통해 건축협정이 제도화되었으며, 관련 주요 사항은 ‘제8장의2 건축협정’의 ‘제77조의4(건축협정의 체결)부터 제77조의14(건축협정 집중구역 지정 등)’에서 규율하고 있다.

[표 3-5] 건축협정 관련 법조문 체계

「건축법」	「건축법 시행령」	「건축법 시행규칙」
제77조의4(건축협정의 체결)	제110조의3(건축협정의 체결)	-
제77조의5(건축협정운영회의 설립)	-	제38조의8(건축협정운영회의 설립 신고)
제77조의6(건축협정의 인가)	-	제38조의9(건축협정의 인가 등)
제77조의7(건축협정의 변경)	-	제38조의10(건축협정의 관리)
제77조의8(건축협정의 관리)	-	-
제77조의9(건축협정의 폐지)	제110조의4(건축협정의 폐지 제한 기간)	제38조의11(건축협정의 폐지)
제77조의10(건축협정의 효력 및 승계)	제110조의5(건축협정에 따르어야 하는 행위)	-
제77조의11(건축협정에 관한 계획 수립 및 지원)	제110조의6(건축협정에 관한 지원)	-
제77조의12(경관협정과의 관계)	-	-
제77조의13(건축협정에 따른 특례)	제110조의7(건축협정에 따른 특례)	-
제77조의14(건축협정 집중구역 지정 등)	-	-

출처 : 「건축법」 법률 제17171호 제77조의4~제77조의14, 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제110조의3~제110조의7, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의8~제38조의11을 참고하여 연구진 작성

3) 「건축법」 법률 제12246호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2014, <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

□ 결합건축

결합건축 제도는 2016년 1월 노후 상가건축물의 재건축 활성화를 위하여 「건축법」 또는 「민법」의 일부규정을 배제하고, 소규모 건축물 재건축 또는 리모델링 시 사업성을 높일 수 있도록 도입되었다.⁴⁾ 결합건축 관련 주요 사항은 「제8장의3 결합건축」의 「제77조의15(결합건축 대상지)부터 제77조의17(결합건축의 관리)」에서 규율하고 있다.

[표 3-6] 결합건축 관련 법조문 체계

「건축법」	「건축법 시행령」	「건축법 시행규칙」
제77조의15(결합건축 대상지)	제111조(결합건축 대상지)	
제77조의16(결합건축의 절차)	제111조의2(건축위원회 및 도시계획위원회의 공동 심의)	제38조의12(결합건축협정서)
제77조의17(결합건축의 관리)	제111조의3(결합건축 건축물의 사용승인)	제38조의13(결합건축의 관리)

출처 : 「건축법」 법률 제17171호 제77조의15~제77조의17, 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제111조~제111조의3, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의12~제38조의13을 참고하여 연구진 작성

2) 제안 및 지정 주체

□ 제안 주체

특별건축구역, 건축협정, 결합건축은 공공과 민간 모두 구역의 지정을 제안할 수 있는 제도이다. 특별건축구역 제도는 2020년 4월 이전까지 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 등 공공(행정)에서만 제안이 가능하였으나, 2020년 4월 법개정 시 “지정신청 기관 외의 자”도 특별건축구역 지정을 제안할 수 있도록 확대하였다(건축법 제71조).⁵⁾

건축협정의 제안은 “토지 또는 건축물 소유자, 지상권자 등”이 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 공공과 민간 모두 협정체결자의 조건을 충족하는 경우 건축협정을 제안할 수 있다 (건축법 제77조의4 및 건축법 시행령 제110조의3).⁶⁾ 결합건축 또한 대지의 건축주가 서로 합의에 의해 체결할 수 있도록 도입된 제도이므로 공공과 민간 모두 제안이 가능하다.

4) 「건축법」 법률 제13785호 제정·개정이유(국가법령정보센터, 2016, <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>)

5) 「건축법」 법률 제17171호 제71조

6) 「건축법」 법률 제17171호 제77조의4: 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제110조의3

반면, 특별가로구역 제도는 공공(국토교통부장관 또는 허가권자)이 제안하고, 지정하는 절차를 갖는 제도이다.

[표 3-7] 건축규제 특례제도의 제안주체 비교

구분	특별건축구역	특별가로구역	건축협정		결합건축 필지
	구역	구역	구역	필지	
공공	○	○	○	○	○
국토교통부장관	○	○	-	-	
특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사	○	○	○	○	
도지사	○	-	○	○	
시장·군수·구청장	○	○	○	○	
민간	○	-	-	○	○

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

□ 구역 지정 주체

특별건축구역의 지정 주체는 국토교통부장관 또는 시·도지사이며, 특별건축구역의 특례 적용이 필요하다고 인정한 도시 또는 지역의 일부를 특별건축구역으로 지정할 수 있다. 특별가로구역의 지정 주체는 「건축법」 제77조의2에 따라 국토교통부장관 및 허가권자(특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사, 시장·군수·구청장)이다.

또한 건축협정의 지정주체는 '건축협정인가권자'로, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 이에 해당된다(법 제77조의6). 결합건축의 경우에는 건축주가 건축허가 시 결합건축협정서를 제출하면 허가권자가 확인 후 허가하도록 규정하고 있다(법 제77조의16).

[표 3-8] 건축규제 특례제도의 지정주체 비교

구분	특별건축구역	특별가로구역	건축협정		결합건축 필지
	구역	구역	구역	필지	
국토교통부장관	○	○	-	-	-
특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사	○	○	○	○	○
도지사	○	-	○	○	-
시장·군수·구청장	-	○	○	○	○

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

3) 적용 지역 및 대상

□ 특별건축구역

• 특별건축구역 지정 대상지역

특별건축구역의 지정 대상은 지정주체(국토교통부장관, 시·도지사)에 따라 차이가 있으며, 지정주체별 특별건축구역 지정 가능 대상지역은 다음과 같다.

[표 3-9] 지정 주체별 특별건축구역 대상

구분	지정주체	
	국토교통부장관	시·도지사
지정 가능 대상	법	
	· 국가가 국제행사 등 개최하는 도시 또는 지역의 사업구역	· 지자체가 국제행사 등 개최하는 도시 또는 지역의 사업구역
시행령		
	· 행정중심복합도시의 사업구역 · 혁신도시의 사업구역 · 경제자유구역 · 택지개발사업구역 · 공공주택지구 · 도시개발구역 · 국립아시아문화전당 건설사업구역 · 지구단위계획구역 중 현상설계 등에 따른 창의적 개발을 위한 특별 계획구역	· 경제자유구역 · 택지개발사업구역 · 정비구역 · 도시개발구역 · 재정비촉진구역 · 국제자유도시의 사업구역 · 지구단위계획구역 중 현상설계 등에 따른 창의적 개발을 위한 특별 계획구역 · 관광지, 관광단지, 관광특구 · 문화지구
시행규칙		
	-	· 도시·군계획 또는 건축 관련 박물관, 박람회장, 문화예술회관, 그 밖에 문화예술공간을 조성하는 지역 · 복합적인 토지 이용 증진이 필요한 지역(조건O) · 그밖에 특별건축구역으로 지정할 필요가 있다고 인정한 도시 또는 지역

* 국토교통부장관, 시·도지사 중복 대상

출처: 「건축법」 법률 제17223호 제69조; 「건축법 시행령」 대통령령 제31100호 제105조를 참고하여 연구진 작성

• 특별건축구역 내 건축물 특례적용 대상

특별건축구역 내에서는 ‘국가 또는 지자체가 건축하는 건축물’, ‘한국토지주택공사·한국 수자원공사·한국도로공사·한국철도공사·국가철도공단·한국관광공사·한국농어촌공사가 건축하는 건축물’, ‘그 밖에 특례적용이 필요하다고 인정한 건축물’인 경우 특례를 적용받을 수 있다.

‘그 밖에 특례적용이 필요하다고 인정한 건축물’은 「건축법 시행령」 [별표 3]에서 건축 물의 용도에 따라 규모를 규정하고 있다. 2021년 1월 대상 건축물의 규모 기준이 개정되어,

공동주택은 100세대 이상인 경우, 문화 및 집회시설은 2천 제곱미터 이상인 경우, 업무 시설은 3천 제곱미터 이상인 경우 특례적용 대상이 된다.

[표 3-10] 특별건축구역 내 특례적용 대상 건축물

적용 대상	• 그 밖에 특례적용이 필요하다고 인정한 건축물	규모(연면적, 세대 또는 동)
1. 문화 및 집회시설, 판매시설, 운수시설, 의료시설, 교육연구시설, 수련시설	2,000㎡ 이상	
2. 운동시설, 업무시설, 숙박시설, 관광휴게시설, 방송통신시설	3,000㎡ 이상	
3. 종교시설		-
4. 노유자시설	500㎡ 이상	
5. 공동주택(아파트 및 연립주택만 해당)	100세대 이상(주거용 외의 용도와 복합된 건물 포함)	
6. 단독주택 (한옥이 밀집되어 있는 지역의 건축물로 한정, 단독주택 외 용도로 쓰이는 건축물을 포함할 수 있음)	한옥 또는 한옥건축양식의 단독주택 10동 이상,	그 밖의 단독주택 30동 이상
7. 그 밖의 용도	1,000㎡ 이상	

출처: 「건축법」 법률 제17223호 제70조, 「건축법 시행령」 대통령령 제31668호 제106조제2항 및 [별표3]을 참고하여 연구진 작성

□ 특별가로구역

- 특별가로구역 지정 대상지역 및 도로 조건

특별가로구역은 법령에 따라 대상 지역과 도로 조건을 모두 충족해야 지정될 수 있다. 즉, ‘경관지구 또는 지구단위계획구역 중 미관 유지를 위해 필요하다고 인정하는 구역에 해당하는 지구 또는 구역’에 위치하여야 하고, ‘시행령 제110조의2 제1항에서 규정하는 도로’에 접한 대지의 일정 구역에 특별가로구역을 지정할 수 있다.

[표 3-11] 특별가로구역 도로 조건

「건축법 시행령」 다음 중 어느 하나에 해당하는 도로에 접한 대지의 일정 구역
제110조의2 • 건축선을 후퇴한 대지에 접한 도로로서 허가권자(허가권자가 구청장인 경우에는 특별시장이나 광역시장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 건축조례로 정하는 도로 • 허가권자가 리모델링 활성화가 필요하다고 인정하여 지정·공고한 지역 안의 도로 • 보행자전용도로로서 도시미관 개선을 위하여 허가권자가 건축조례로 정하는 도로 • 「지역문화진흥법」 제18조에 따른 문화지구 안의 도로 • 그 밖에 조화로운 도시경관 창출을 위하여 필요하다고 인정하여 국토교통부장관이 고시하거나 허가권자가 건축조례로 정하는 도로

출처: 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제110조의2를 참고하여 연구진 작성

□ 건축협정

• 건축협정 대상지역

건축협정은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 지구단위계획구역, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업을 시행하기 위해 지정·고시된 정비구역, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 존치구역, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생활성화지역 및 지자체 조례로 정하는 구역에 위치한 대지 중 토지 또는 건축물의 소유자, 지상권자의 전원 합의에 의해 체결할 수 있다.

[표 3-12] 건축협정 대상 지역

건축협정 대상 지역 (법 제77조의4)	다음 중 어느 하나에 해당하는 지역 또는 구역
	• 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따라 지정된 지구단위계획구역
	• 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목에 따른 주거환경개선사업을 시행하기 위하여 같은 법 제8조에 따라 지정·고시된 정비구역
	• 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제2조제6호에 따른 존치지역
	• 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제5호에 따른 도시재생활성화지역
	• 그 밖에 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “건축협정인가권자”라 한다)이 도시 및 주거환경개선이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 구역

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제77조의4를 참고하여 연구진 작성

□ 결합건축

• 결합건축 대상지역 및 대지 조건

결합건축은 대상지역과 대지 조건을 모두 충족하는 2개 이상의 대지에서 체결할 수 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 상업지역, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발구역, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업의 시행을 위한 구역 등의 지역에서 대지간의 최단거리가 100미터 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 범위에 있는 2개의 대지의 건축주가 서로 합의한 경우 2개의 대지를 대상으로 결합건축이 가능하다.

또는 동일한 지역 조건에서 ‘지역 국가·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 소유 또는 관리하는 건축물과 결합건축하는 경우, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집 또는 「건축물관리법」에 따른 빈 건축물을 철거하여 그 대지에 공원, 광장 등 대통령령으로 정하는 시설을 설치하는 경우’ 등 대통령령으로 정하는 범위에 있는 3개 이상 대지의 건축주가 서로 합의한 경우 3개 이상의 대지를 대상으로 결합건축이 가능하다.

[표 3-13] 대지조건별 결합건축 대상

구분	내용
지역 조건	<ul style="list-style-type: none">「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따라 지정된 상업지역「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 역세권개발구역「도시 및 주거환경정비법」 제2조에 따른 정비구역 중 주거환경개선사업의 시행을 위한 구역그 밖에 도시 및 주거환경과 효율적인 토지이용이 필요하다고 대통령령으로 정하는 지역<ul style="list-style-type: none">- 건축협정구역- 특별건축구역- 리모델링 활성화 구역- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제5호에 따른 도시재생활성화지역- 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 제17조제1항에 따른 건축자산 진흥구역
대지 조건	<ul style="list-style-type: none">대지간의 최단거리가 100미터 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 범위에 있는 2개의 대지<ul style="list-style-type: none">다음 중 어느 하나에 해당하는 경우 대통령령으로 정하는 범위에 있는 3개 이상의 대지<ul style="list-style-type: none">-국가 · 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관이 소유 또는 관리하는 건축물과 결합건축하는 경우-「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제1호에 따른 빈집 또는 「건축물관리법」 제42조에 따른 빈 건축물을 철거하여 그 대지에 공원, 광장 등 대통령령으로 정하는 시설을 설치하는 경우-그 밖에 대통령령으로 정하는 건축물과 결합건축하는 경우
대통령령으로 정하는 범위(모두 충족하여야 함)	
	<ul style="list-style-type: none">2개의 대지 모두가 동일한 지역에 속할 것2개의 대지 모두가 너비 12미터 이상인 도로로 둘러싸인 하나의 구역 안에 있을 것. 이 경우 그 구역 안에 너비 12미터 이상인 도로로 둘러싸인 더 작은 구역이 있어서는 아니 된다.대지 모두가 같은 지역에 속할 것모든 대지 간 최단거리가 500미터 이내일 것

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제77조의15; 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제111조를 참고하여 연구진 작성

4) 건축기준 특례사항과 특례적용조건

□ 특별건축구역

- 특별건축구역 특례사항

「건축법」 제73조 및 「건축법 시행령」 제109조에 근거하여 건축물의 대지와 도로, 건축물의 구조와 재료, 지역 및 지구의 건축물, 건축설비, 기타 주택건설기준 등에서 해당 기준을 통합하여 적용하거나 완화 및 배제하여 적용할 수 있다.

[표 3-14] 특별건축구역 건축규제 특례사항

구분	특례 적용대상 건축기준	특례	
		유형	적용
	제42조(대지의 조경) 제55조(건축물의 건폐율) 제56조(건축물의 용적률) 제58조(대지 안의 공지) 제60조(건축물의 높이 제한) 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)	기준	배제 가능
「건축법」	제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등) 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽) 제50조의2(고층건축물의 피난 및 안전관리) 제51조(방화지구 안의 건축물) 제52조(건축물의 마감재료) 제52조의2(실내건축) 제52조의3(건축자재의 제조 및 유통 관리) 제53조(지하층) 제62조(건축설비기준 등) 제64조(승강기)	기준	완화 가능 ※ 기준 또는 성능 등을 대신할 수 있으며 지방건축위원회가 인정하는 경우
「주택법」	제35조(주택건설기준 등) 중 1. 주택 및 시설의 배치, 주택과의 복합건축 등에 관한 주택건설기준 2. 세대 간의 경계벽, 바닥충격음 차단구조, 구조내력(構造耐力) 등 주택의 구조 · 설비기준 3. 부대시설의 설치기준 4. 복리시설의 설치기준 5. 대지조성기준 6. 주택의 규모 및 규모별 건설비율 ※ 주택건설기준 등에 관한 규정 : 제10조(공동주택의 배치), 제13조(기준척도), 제35조(비상급수시설), 제37조(난방설비 등), 제50조(근린생활시설 등), 제52조(유지원)	기준	배제 가능
「녹색건축물 조성 지원법」	제15조(건축물에 대한 효율적인 에너지 관리와 녹색건축물 조성의 활성화)	기준	완화 가능 (※ 기준 또는 성능 등을 대신할 수 있으며 지방건축위원회가 인정하는 경우)
「소방시설 설치 · 유지 및 안전관리에 관한 법률」	제9조(특정소방대상물에 설치하는 소방시설등의 유지·관리 등) 제11조(소방시설기준 적용의 특례)	기준	완화 가능 (※ 기준 또는 성능 등을 대신할 수 있으며 지방소방기술심의위원회가 심의하거나 소방본부장 또는 소방서장과 협의한 경우)
「문화예술진흥법」	제9조(건축물에 대한 미술작품의 설치 등)	기준	
「주차장법」	제19조(부설주차장의 설치지정)	기준	통합 적용 가능

구분	특례 적용대상 건축기준	특례	
		유형	적용
「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」	공원의 설치	기준	

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제73조 및 제74조를 토대로 연구진 작성

- 특별건축구역 특례적용조건

특별건축구역으로 지정받기 위해서는 「건축법」 제71조에 따라 구역 지정의 필요성, 타당성 및 공공성 등이 인정되어야 하며, 피난·방재 등 안전에 문제가 없어야 한다.

특별건축구역 지정 요건

「건축법」 제71조(특별건축구역의 지정절차 등) (중 략)

- ④ 국토교통부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사는 제1항에 따라 지정신청이 접수된 경우에는 특별건축구역 지정의 필요성, 타당성 및 공공성 등과 피난·방재 등의 사항을 검토하고, 지정 여부를 결정하기 위하여 지정신청을 받은 날부터 30일 이내에 국토교통부장관이 지정신청을 받은 경우에는 국토교통부장관이 두는 건축위원회(이하 "중앙건축위원회"라 한다), 특별시장·광역시장·도지사가 지정신청을 받은 경우에는 각각 특별시장·광역시장·도지사가 두는 건축위원회의 심의를 거쳐야 한다.

※ 출처 : 「건축법」 법률 제17223호

특례적용을 받기 위한 구체적인 조건은 특별건축구역 관련 지자체 운영지침에서 명시하고 있다. 서울특별시 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」에 따르면 특별건축구역 내 건축물은 공공성 확보 기준에 부합해야 한다. 공공성 확보 기준은 '지역경관과의 어울림, 다양한 공동주택 유형 적용, 길 중심의 지역에 열린 주거문화 생성, 모두에게 안전하고 편리한 가로환경 조성, 공동체를 위한 공유 커뮤니티 조성'으로 구성되며, 5가지 기준을 모두 충족해야 한다.

[표 3-15] 서울특별시 특별건축구역 특례적용조건

운영지침명	「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」
지정요건	<p>① 특별건축구역을 지정하고자 하는 대상은 원칙적으로 정비구역 범위를 초과할 수 없음 - 도시경관 향상과 지역의 정체성 및 이미지 향상에 기여 - 건축의 생활공간적 공공성, 건축의 사회적 공공성, 건축의 문화적 공공성에 기여</p> <p>② 특별건축구역 내 건축물의 계획은 공공성 확보 기준에 부합하여야 함 - 지역경관과의 어울림, 다양한 공동주택 유형 적용, 길 중심의 지역에 열린 주거문화 생성, 모두에게 안전하고 편리한 가로환경 조성, 공동체를 위한 공유 커뮤니티 조성</p> <p>③ 사업시행자와 행정은 특별소위원회 사전자문, 공공건축가 자문 등 의견수렴과 합의형성을 위한 과정을 거쳐 건축물의 계획, 설계, 시공의 전 과정에서 통일성과 일관성 유지</p> <p>④ 특례사항을 적용하기 위해서는 해당 특례와 관련된 적용 사유 및 예상효과 기술, 대체기술의 성능 및 효과 증명</p>

출처 : 서울특별시(2013c, p.4)를 참고하여 연구진 작성

특별건축구역 지정을 위한 공공성 확보방안에 대한 구체적인 계획방향은 「도시 및 주거 환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」 [별표 1] 특별건축구역 지정 신청서(설명서 포함) 세부 작성 방법 및 [부록 1] 특별건축구역 지정을 위한 정비사업 디자인가이드라인에서 제시하고 있다.

[표 3-16] 서울특별시 특별건축구역 지정 신청 시 공공성 확보방안 세부 작성 방법

- | | |
|---------------------------------------|--|
| ① 지역경관과 맥락을 살리며 동네
풍경에 보탬이 되는 공동주택 | - 구릉지, 수변, 역사적 흔적 등 지역 특성을 고려한 대지조성 및 배치계획
- 주변 주거지 특성과 조화로운 다양한 층수계획, 입면형태 등 창의적인 건축물
디자인계획
- 에너지 저소비형 친환경 건축설계 계획 |
| ② 다양한 수요에 맞는 다양한 공동
주택 주거유형 | - 수요조사 결과, 다양한 규모·평면 주택계획안, 다양한 형태의 주택계획안,
변화가 가능한 주택계획안 |
| ③ 길 중심의 지역에 열린 주거문화
창출 | - 도시가로의 유입 등 주변과 연계된 열린 가로계획
- 휴먼스케일의 가로환경 조성계획, 가로활성화를 위한 커뮤니티 프로그램
계획 |
| ④ 모두에게 안전하고 편리한 가로
환경 | - 건축물, 가로시설물, 식재 등 가로공간 요소의 통합계획
- 가로공간의 무장애 디자인 및 범죄예방 환경설계 계획 |
| ⑤ 공동체를 위한 공유(Sharing) | - 지역의 커뮤니티 수요조사 결과, 총량제 및 공공기여에 따른 의무 권장 커뮤
니티시설 설치계획, 커뮤니티 시설의 운영 및 지역 개방방안 |
| ⑥ 주민 간 차별이 없는 공동주택 | - 임대주택 혼합배치계획안, 입면 및 자재 등 계획안, 공동사용 커뮤니티 계획안 |

출처 : 서울특별시(2013c, p.11)를 참고하여 연구진 작성

□ 특별가로구역

• 특별가로구역 특례사항

특별가로구역 내 건축물의 건축기준 완화사항은 「건축법」 제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등), 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽), 제50조의2(고층건축물의 피난 및 안전관리), 제51조(방화지구 안의 건축물), 제52조(건축물의 마감재료), 제53조(지하 층), 제62조(건축설비기준 등), 제64조(승강기) 등이다.

또한 특별가로구역 내에서 건축물에 대한 건축기준 중 「건축법」 제42조(대지의 조경), 제55조(건축물의 건폐율), 제56조(건축물의 용적률), 제58조(대지 안의 공지), 제60조(건축물의 높이 제한), 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한), 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제10조(공동주택의 배치), 제13조(기준척도), 제29조(삭제), 제35조(비상급수시설), 제37조(난방설비 등), 제50조(근린생활시설 등), 제52조(유치원), 국토부장관 또는 허가권자가 배치기준을 따로 정하는 경우 「건축법」 제46조(건축선의 지정) 및 「민법」 제242조(경계선 부근의 건축) 등을 배제할 수 있다.

- 특별가로구역 특례적용조건

특별가로구역은 특별건축구역 제도와 다르게 특례적용조건이 별도로 규정되어 있지 않다.

□ 건축협정

- 건축협정 특례사항

「건축법」 제77조의13 및 「건축법 시행령」 제110조의7에 근거하여 건축물의 대지와 도로, 지역 및 지구의 건축물, 기타 주택건설기준 등에서 해당 기준을 통합하여 적용하거나 완화 및 배제하여 적용할 수 있다.

[표 3-17] 건축협정 체결 건축물 건축규제 특례사항

구분	특례 적용대상 건축기준	특례	
		유형	적용
	제11조(건축허가) 제17조(건축허가 등의 수수료) 제21조(착공신고 등) 제22조(건축물의 사용승인) 제25조(건축물의 공사감리)	절차	통합 적용 (※ 공동 허가 신청)
	제42조(대지의 조경) 제44조(대지와 도로의 관계) 제53조(지하층) 제55조(건축물의 건폐율)	절차	통합 적용 가능
「건축법」	제42조(대지의 조경) 제55조(건축물의 건폐율) 제56조(건축물의 용적률) ※ 건축 및 지방도시계획위원회 통합 심의 제58조(대지 안의 공지) 제60조(건축물의 높이 제한) 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)	기준	통합 적용 가능
	제57조(대지의 분할 제한) 제58조(대지 안의 공지) (※ 맞벽건축 또는 연결복도 설치 시) 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) (※ 맞벽건축 또는 연결복도 설치 시)	기준	완화 가능
「주택법」	제35조(주택건설기준 등)	기준	배제 가능
「주차장법」	제19조(부설주차장의 설치지정)	기준	완화 가능
「하수도법」	제34조(개인하수처리시설의 설치)	기준	통합 적용 가능
「민법」	제242조(경계선 부근의 건축)	기준	배제 가능

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제77조의13, 제59조 및 제57조를 토대로 연구진 작성

- 건축협정 특례적용조건

건축협정 역시 특별건축구역 제도와 다르게 특례적용조건이 별도로 규정되어 있지 않다.

□ 결합건축

- 결합건축 특례사항

결합건축 협정 시 건축주의 합의에 따라 일정 거리를 둔 인접한 건축물 간에 용적률을 통합 적용할 수 있다.

[표 3-18] 결합건축 체결 건축물 건축규제 특례사항

구분	특례 적용대상 건축기준	특례	
		유형	적용
「건축법」 제56조(건축물의 용적률)	기준	통합 적용 가능 ※ 건축위원회 또는 도시계획위원회 심의 공동	

출처 : 「건축법」 법률 제17223호

- 결합건축 특례적용조건

건축협정과 더불어 결합건축도 특례적용에 대한 조건을 제시하고 있지 않다.

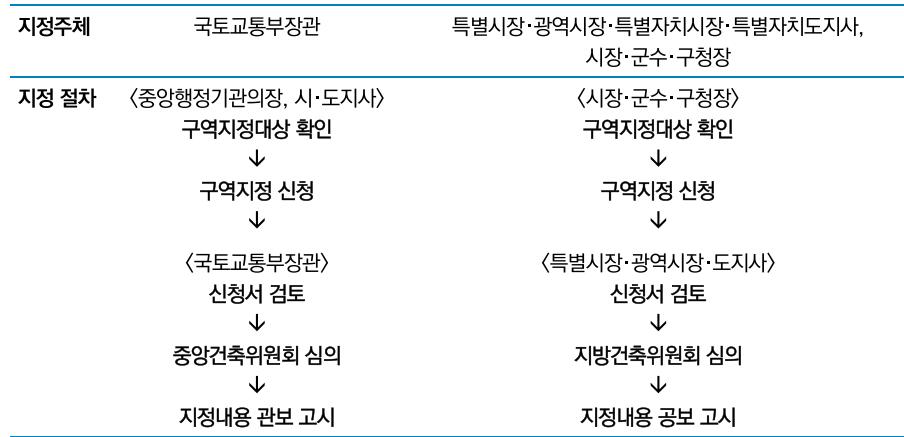
5) 운영절차

구역단위 건축규제 특례제도인 특별건축구역과 특별가로구역은 구역 지정 절차와 해당 구역 내 건축물의 특례적용 결정 절차로 구분된다. 건축협정과 결합건축의 경우에는 건축기준 특례적용의 범위가 필지단위로, 소유자 등의 협정체결 과정에서 특례적용에 관한 사항이 결정된다.

□ 특별건축구역 지정 절차 및 구역 내 건축물 특례적용절차

특별건축구역 지정은 중앙 또는 지방건축위원회 심의를 통해 결정되며, 지정주체(국토교통부장관, 시·도지사)에 따라 검토대상 및 심의기관이 다르다. 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 특별구역지정을 신청할 경우, 중앙건축위원회의 심의를 통해 국토교통부장관이 특별건축구역을 지정할 수 있다. 반면 시장·군수·구청장이 특별건축구역을 신청할 경우, 시·도 지방건축위원회의 심의를 통해 특별시장·광역시장·도지사가 구역을 지정할 수 있다.

[표 3-19] 특별건축구역 지정 절차



출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제69조, 제71조를 참고하여 연구진 작성

건축위원회는 특별건축구역 지정과 관련하여 '특별건축구역의 위치·범위 및 면적 등에 관한 사항, 특별건축구역의 지정 목적 및 필요성, 특별건축구역 내 건축물의 규모 및 용도 등에 관한 사항, 특별건축구역 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용하는 미술작품, 부설주차장, 공원 등의 시설에 대한 운영관리 계획 등'에 대한 내용을 심의하게 된다.

[표 3-20] 특별건축구역 지정 심의사항

심의 주체	중앙건축위원회, 특별시장·광역시장·도지사가 두는 건축위원회
심의 내용	<ul style="list-style-type: none">• 특별건축구역의 위치·범위 및 면적 등에 관한 사항• 특별건축구역의 지정 목적 및 필요성• 특별건축구역 내 건축물의 규모 및 용도 등에 관한 사항• 특별건축구역의 도시 · 군관리계획에 관한 사항(세부 내용은 시행령 제107조 제1항에서 규정)• 건축물의 설계, 공사감리 및 건축시공 등의 발주방법 등에 관한 사항• 통합적용을 받고자 할 경우, 특별건축구역 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용하는 미술작품, 부설주차장, 공원 등의 시설에 대한 운영관리 계획• 특별건축구역의 주변지역에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조에 따라 도시 · 군관리계획으로 결정되었거나 설치된 도시 · 군계획시설에 관한 사항• 특별건축구역의 주변지역에 대한 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획의 내용 등에 관한 사항• 「건축기본법」 제21조에 따른 건축디자인 기준의 반영에 관한 사항• 「건축기본법」 제23조에 따라 민간전문가를 위촉한 경우 그에 관한 사항• 제105조제3항제2호의2에 따른 복합적인 토지 이용에 관한 사항(제105조제3항제2호의2에 해당하는 지역을 지정하기 위한 신청의 경우로 한정)

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제71조, 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제107조를 참고하여 연구진 작성

건축위원회의 심의를 통해 해당 건축물의 특별건축구역 지정 목적 부합 여부 및 특례적용 계획서 등의 사항을 검토하고, 특별건축구역 내 건축물 특례적용의 내용이 결정된다

(법 제72조). 하지만 「건축법」 제71조에서는 구역 지정을 위해 필요성, 타당성, 공공성 및 안전성을 검토하도록 하였으며, 심의의 가부를 결정하는 구체적인 심의기준이 존재하지는 않는다.

[표 3-21] 특별건축구역 내 건축물 특례 적용 심의내용

심의 주체 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 설치하는 건축위원회(지방건축위원회)

심의 내용 특례적용계획서 내용

- 제5조(적용의 원칙) 기준원칙 적용 요청 사항
- 특별건축구역 지정요건에 관한 사항
- 적용배제 특례 적용사유 및 예상효과
- 완화적용 특례의 등등 이상에 대한 증빙내용
- 건축물의 공사 및 유지관리 등에 관한 계획

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제72조를 참고하여 연구진 작성

지자체별로 지침을 수립하여 특별건축구역 제도의 운영절차를 구체화하기도 한다. 서울특별시는 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」에 의해 특별건축구역 대상을 공동주택으로 한정하였으며, 특별건축구역 지정과 구역 내 건축물 심의를 일괄적으로 진행할 수 있도록 규정하고 있다. 반면, 경기 부천시의 특별건축구역 제도는 특별건축구역 지정 이후 특별건축구역 내 건축물의 심의를 받도록 선후관계를 명확히 제시하고 있다.

[표 3-22] 특별건축구역 지정 절차 관련 지자체 운영지침 비교

구분	서울특별시	부천시
지정 절차	정비구역 지정 신청 (특별건축구역 지정계획 포함) ↓ 특별소위원회 사전자문 ↓ 도시계획위원회(도시재정비위원회) 심의 ↓ 정비구역 지정 결정/고시 ↓ 건축위원회 심의 (특별건축구역 지정 및 구역 내 건축물의 심의) ↓ 특별건축구역 지정/고시 ↓ 사업시행인가 및 고시	특별건축구역 지정 신청 (사업시행자) ↓ 담당부서 협의 ↓ 특별소위원회 사전 자문 (지정의 당위성 및 공공성 등 검토) ↓ 건축위원회 심의 (특별건축구역 지정) ↓ 특별건축구역 지정 및 고시 ↓ 건축위원회 심의 접수 (특별건축구역 내 건축물의 심의) ↓ 건축위원회 심의 (교통·경관 통합 심의) ↓ 인허가

출처 : 서울특별시(2013c), 「서울특별시 도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」, 「부천시 특별건축구역 운영지침」 부천시예규 2019-제77호를 참고하여 연구진 작성

□ 특별가로구역 지정 절차 및 구역 내 건축물 특례적용절차

특별가로구역은 건축위원회의 심의를 받은 이후 국토교통부장관 또는 허가권자가 특별가로구역을 지정할 수 있다. 구역 지정 이후 해당 내용에 대해 관보 또는 공보 고시를 하여야 한다. 특별가로구역 내 건축물의 특례적용절차는 특별건축구역의 절차와 동일하며, 건축위원회의 심의를 통해 특례적용의 범위가 결정된다.

[표 3-23] 특별가로구역 지정 절차

지정주체	국토교통부장관	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도 지사, 시장·군수·구청장
지정 절차	(국토교통부장관 지정건) 중앙건축위원회 심의 ↓ 특별가로구역 지정 ↓ 지정내용 관보 고시	(허가권자 지정건) 지방건축위원회 심의 ↓ 특별가로구역 지정 ↓ 지정내용 공보 고시

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제77조의2, 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제110조의2, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의6을 참고하여 연구진 작성

건축위원회는 특별가로구역 지정과 관련하여 '특별가로구역의 위치·범위 및 면적 등에 관한 사항, 특별가로구역의 지정 목적 및 필요성, 특별가로구역 내 건축물의 규모 및 용도 등에 관한 사항, 특별가로구역에서 이 법 또는 관계 법령의 규정을 적용하지 아니하거나 완화하여 적용하는 경우에 해당 규정과 완화 등의 범위에 관한 사항 등'에 대한 내용을 심의하게 된다.

[표 3-24] 특별가로구역 지정 심의내용

심의 주체 중앙건축위원회(국토교통부장관 지정) 또는 지방건축위원회(허가권자 지정)

- 심의 내용
- 특별가로구역의 위치 · 범위 및 면적 등에 관한 사항
 - 특별가로구역의 지정 목적 및 필요성
 - 특별가로구역 내 건축물의 규모 및 용도 등에 관한 사항
 - 특별가로구역에서 이 법 또는 관계 법령의 규정을 적용하지 아니하거나 완화하여 적용하는 경우에 해당 규정과 완화 등의 범위에 관한 사항
 - 건축물의 지붕 및 외벽의 형태나 색채 등에 관한 사항
 - 건축물의 배치, 대지의 출입구 및 조경의 위치에 관한 사항
 - 건축선 후퇴 공간 및 공개공지등의 관리에 관한 사항
 - 그 밖에 특별가로구역의 지정에 필요하다고 인정하여 국토교통부장관이 고시하거나 허가권자가 건축조례로 정하는 사항

출처 : 「건축법」법률 제17223호 제77조의2, 「건축법 시행령」 대통령령 제31270호 제110조의2, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의6을 참고하여 연구진 작성

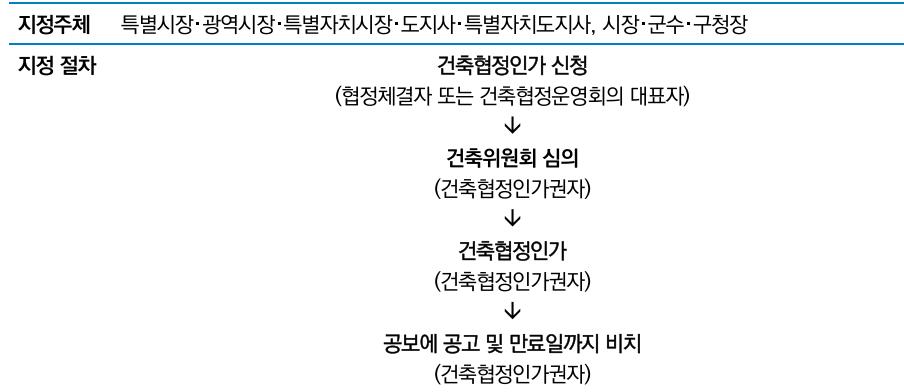
하지만 특별가로구역 지정에 대한 명확한 심의기준은 없는 상황이다. 특별건축구역의 경우에는 「건축법」에서 구역 지정 시 필요성, 타당성과 더불어 공공성, 안전성 등을 검토하도록 하였으나, 특별가로구역의 경우에는 기본적인 심의원칙도 부재하다.

□ 건축협정

- 건축협정 체결 절차

「건축법」 제77조의6(건축협정의 인가)에 따라 건축협정을 체결하려는 자(협정체결자)가 건축협정서를 작성하여 건축협정인가권자에게 신청하면, 건축협정인가권자는 인가 전 건축위원회의 심의를 추진하여야 한다. 건축협정이 인가된 후에는 건축협정인가권자가 지자체 공보에 공고하도록 규정하고 있다. 협정체결자는 건축협정 추진 및 관리 등을 위해 건축협정운영회를 설립할 수 있고, 운영회 설립 후 15일 이내 건축협정인가권자에게 해당 내용을 신고해야 한다(법 제77조의5).

[표 3-25] 건축협정 체결 절차



출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제77조의6, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의9를 참고하여 연구진 작성

건축협정 신청 시 제출해야 하는 건축협정서는 ‘건축협정의 명칭 및 목적, 건축협정 대상 지역의 위치 및 범위, 건축협정의 내용’으로 구성된다. 건축협정 내용에는 ‘건축물의 건축·대수선 또는 리모델링에 관한 사항과 건축물의 위치·용도·형태 및 부대시설에 관한 사항’을 포함하여야 한다.

한편, 건축협정의 경우에도 건축협정 인가를 위한 건축위원회 심의 시에 고려해야 하는 명확한 기준이 없는 상황이다.

[표 3-26] 건축협정 내용

건축협정 내용 (법 제77조의4, 시행령 제110조의3)	<ul style="list-style-type: none">• 건축물의 건축 · 대수선 또는 리모델링에 관한 사항• 건축물의 위치 · 용도 · 형태 및 부대시설에 관하여 대통령령으로 정하는 사항<ul style="list-style-type: none">- 건축선- 건축물 및 건축설비의 위치- 건축물의 용도, 높이 및 층수- 건축물의 지붕 및 외벽의 형태- 건폐율 및 용적률- 담장, 대문, 조경, 주차장 등 부대시설의 위치 및 형태- 차양시설, 차면시설 등 건축물에 부착하는 시설물의 형태- 법 제59조제1항제1호에 따른 맞벽 건축의 구조 및 형태- 그 밖에 건축물의 위치, 용도, 형태 또는 부대시설에 관하여 건축조례로 정하는 사항
---------------------------------------	--

출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제77조의4, 「건축법 시행령」 대통령령 제31668호 제110조의3를 참고하여 연구진 작성

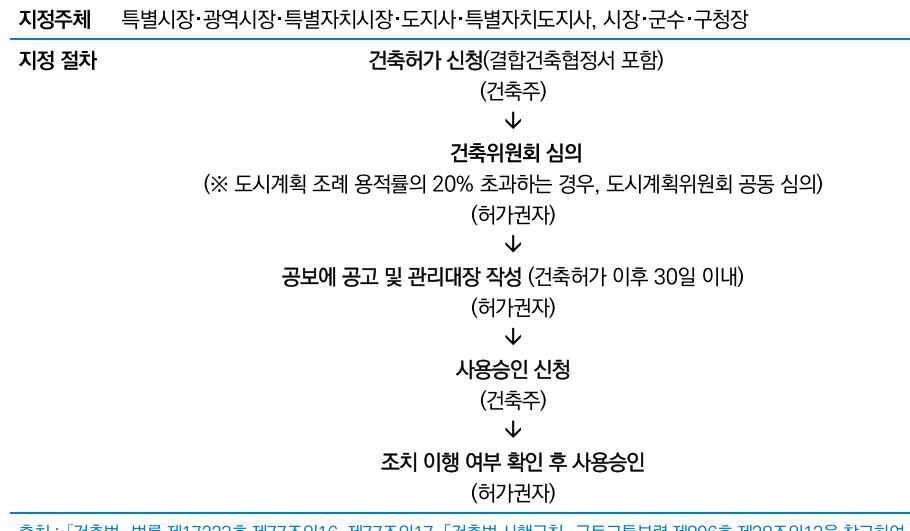
□ 결합건축

• 결합건축 체결 절차

「건축법」 제77조의16(결합건축의 절차)에 의해 결합건축을 하고자 하는 건축주는 결합건축협정서 및 관련 도서 등을 첨부하여 건축허가를 신청하고, 허가권자는 건축허가가 이전 건축위원회의 심의를 거쳐야 한다. 또한 결합건축으로 조정되는 대지의 용적률이 해당 대지의 도시계획 조례 용적률의 20%를 초과할 경우 건축위원회와 도시계획위원회가 공동으로 심의해야 한다.

하지만 결합건축 역시 제도 적용의 타당성을 검토하기 위한 심의기준은 부재한 실정이다.

[표 3-27] 결합건축 절차



출처 : 「건축법」 법률 제17223호 제77조의16, 제77조의17, 「건축법 시행규칙」 국토교통부령 제806호 제38조의13을 참고하여 연구진 작성

3. 건축규제 특례제도 운영실태 분석

앞서 4가지의 현행 건축규제 특례제도에 대해 관련 법령을 토대로 각 제도의 운영주체, 적용 대상, 특례사항 및 특례적용조건, 운영절차 등을 검토하였다. 본 장에서는 이러한 제도들이 실제 얼마나 활용되고 있고, 앞선 법제도 분석에서 도출한 건축규제 특례제도 적용을 위해 필수적으로 거치는 ‘심의’가 제도 적용과정에서 어떠한 영향을 미치는지 확인하기 위해 사례를 중심으로 운영실태를 분석하였다.

먼저, 제도 운영 현황에서는 법제도 분석의 대상이었던 4가지 건축규제 특례제도 중에서 현재까지 사례가 전무한 결합건축 제도는 제외하고⁷⁾, 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 3개 제도를 대상으로 현황을 파악하였다. 또한 제도 운영실태 분석에서는 제도별로 사례자료 구득이 가능한 몇 가지 사례를 선정하여 지정 목적 및 경위, 심의 기준, 특례사항과 심의의견 등에 대해 심층 분석을 시행하였다. 다만, 제도 적용사례가 전무한 결합건축과 특수한 사례 1건만 있는 특별가로구역⁸⁾은 사례 분석 대상에서 제외하였다.

[표 3-28] 제도별 사례분석 대상

구분	사례분석 대상
특별건축구역	<ul style="list-style-type: none">서울 신반포1차 주택재건축정비사업 특별건축구역부천 소사역세권 특별건축구역
건축협정	<ul style="list-style-type: none">서울 누하동 건축협정○○시 자율주택정비사업 건축협정

출처 : 연구진 작성

1) 제도 운영 현황

특별건축구역은 2007년 「건축법」 개정에 따른 제도 도입 이후 69건의 지정사례가 있는 것으로 확인되었다. 서울특별시 29건, 세종특별자치시 25건으로 두 지자체에 특별건축 구역 지정사례가 집중되는 것이 특징이며, 그 외에 경기도에서 12건, 부산광역시에서 3건 지정된 바 있다.

7) 방재성 외(2020, p.52)에서 건축행정시스템 세움터를 통해 확인한 결과임

8) 임유경, 이여경, 오민정, 박태홍(2021, p.1)

[표 3-29] 2021년 특별건축구역 지정 현황(2021년 8월 기준)

분류	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	계
서울특별시	1	0	0	1	2	1	8	5	1	1	4	5	29
부산광역시	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	3
경기도	1	2	0	1	0	0	2	0	2	0	4	0	12
세종특별자치시	0	0	0	16	7	0	1	0	0	0	0	1	25
합계	2	2	0	18	9	1	12	5	3	1	10	6	69

출처 : 임유경, 아주경, 김준래(2021, 발간예정)를 참고하여 연구진 작성

4개의 건축규제 특례제도 중에서 민간주도로 제도가 활용되는 건축협정의 활용이 가장 활발하다. 건축협정의 경우에는 2014년 제도 도입 이후 2020년 12월까지 총 117건의 건축협정이 체결되었다(이여경 외, 2021b, p.25).

[표 3-30] 건축협정 인가 현황(2014~2020)

분류	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
서울특별시	0	1	0	4	8	9	11	33
인천광역시	0	0	0	0	1	1	0	2
광주광역시	0	0	0	1	1	0	0	2
대전광역시	0	0	0	0	2	7	4	13
경기도	0	0	1	6	11	16	28	62
강원도	0	0	0	0	0	1	0	1
경상북도	0	0	2	0	0	0	0	2
충청남도	0	0	0	0	1	0	1	2
합계	0	1	3	11	24	34	44	117

출처 : 이여경 외(2021b, p.25)

반면, 특별가로구역은 제도 도입 이후 1건(삼성동 무역센터 일대) 지정된 바 있다.

2) 제도별 운영 사례분석

① 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역

□ 개요

- 지정 목적

서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업은 2011년 한강 수변 주거의 새로운 패러다임 변화를 유도하고자 수립된 한강변 공공성 재편계획에 의해 특별건축구역 지정을 권유 받아 특별건축구역 지정 절차를 수행하게 되었다.⁹⁾ 협행법 적용 시 같은 높이의 획일화된 공동주택 단지로 계획되는 문제를 해결하기 위해 특별건축구역을 지정한 사례이다.

- 지정 경위¹⁰⁾

신반포1차아파트 주택재건축정비사업은 2011년 12월 특별건축구역 지정을 신청하면서 관련 행정절차가 시작되었다. 이후 2012년 4월과 6월 특별건축구역 지정 등에 관한 도시계획위원회의 자문이 이루어졌으며, 2012년 9월에는 특별건축구역 신규지정 및 건축계획 등에 대한 건축위원회의 심의를 받았다. 이후 추가적으로 세 번의 건축위원회 심의와 한 번의 건축위원회 자문을 거쳐, 2013년 5월에 특별건축구역으로 지정을 받았다 (서울특별시 고시 제2013-162호). 이후 서울시는 2013년 6월에 「도시 및 주거환경 정비 사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」을 마련하여, 향후 특별건축구역 제도 운영을 위한 구체적인 지침을 제시하였다.

신반포1차아파트 주택재건축정비사업은 특별건축구역 지정 이후 사업시행변경인가에 따라 2014년 3월부터는 특별건축구역 변경지정 관련 건축위원회 심의절차를 이행하였다. 2014년 3~4월 총 세 차례의 건축위원회 심의를 거쳐 2014년 6월 해당 사업은 특별건축구역으로 변경지정을 받았으며, 최종적으로 대상지 내부에 한하여 “일조 등의 확보를 위한 높이 제한” 완화가 인정되었다(서울특별시 고시 제2014-230호).

9) ANU 담당자 면담결과를 토대로 연구진 작성

10) 지정 경위는 조사내용을 토대로 연구진 작성

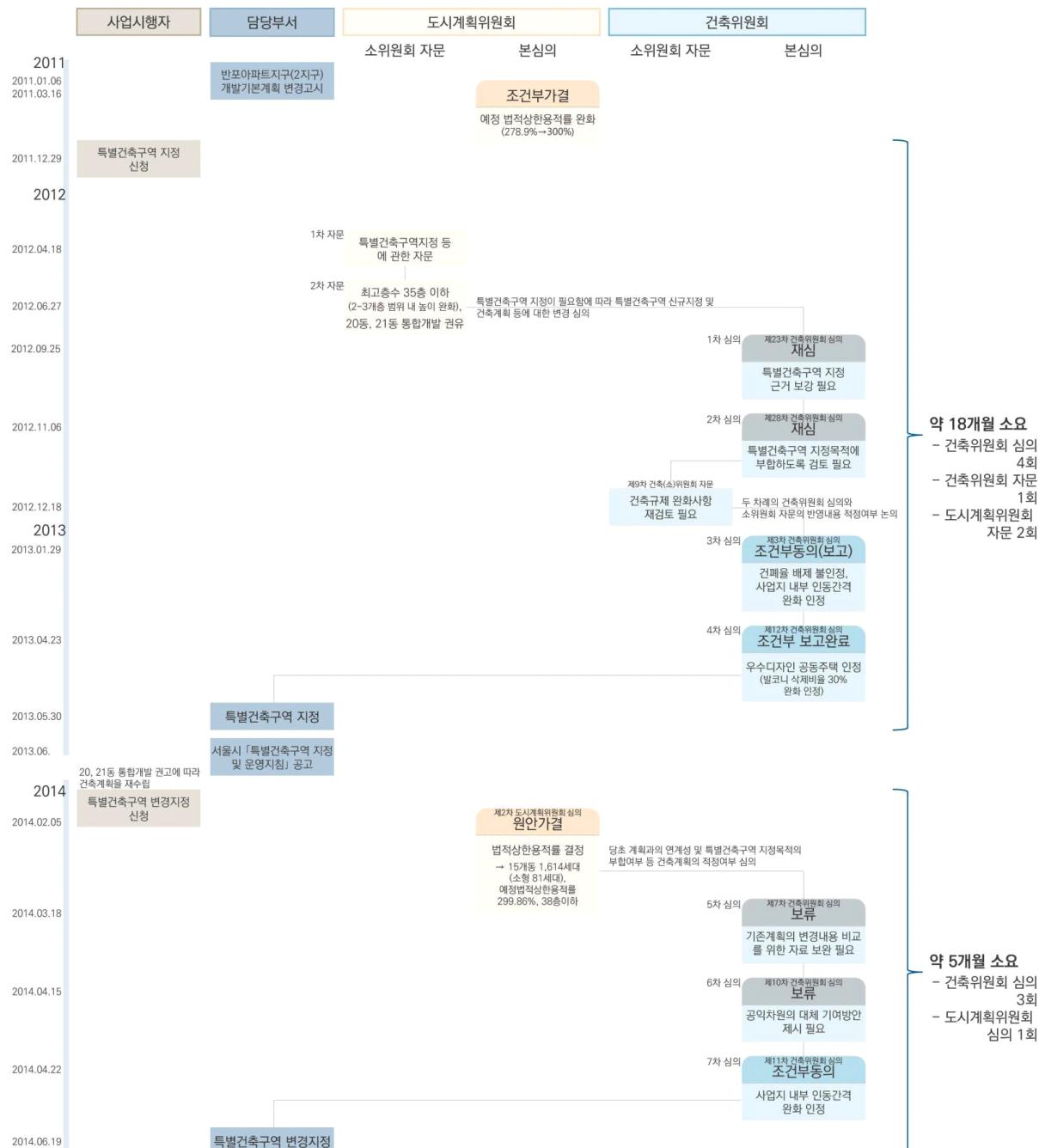
(※ 신반포1차아파트 주택재건축정비사업은 특별건축구역 지정 관련 서울특별시 운영지침이 고시되기 이전에 추진되어, 현행 운영지침에서 규정하고 있는 특별건축구역 지정 절차와 실제 운영된 절차가 일부 상이함)

[표 3-31] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 사업추진경위

구분	서울시 운영지침*상 절차	위원회 개최일	지정 절차	내용
구역 지정 이전 단계	-	2002년 11월 11일	서울특별시 반포아파트지구개발 기본계획 변경고시	서울특별시 고시 제2002-397호
	-	2003년 6월 27일	조합설립인가	-
	-	2005년 5월 16일	사업시행인가	용적률 278.9%, 1,037세대
	도시계획위원회 심의	2011년 3월 16일	도시계획위원회 심의	조건부 가결 - 예정 법적상한용적률 완화(278.9%→300%)
특별건축 구역 지정	특별건축구역지정 신청	2011년 12월 29일	특별건축구역 지정 신청	-
	-	2012년 4월 18일	도시계획위원회 자문 (2012년 제7차 도시계획위원회 자문)	특별건축구역지정 등에 관한 자문
	-	2012년 6월 27일	도시계획위원회 자문 (2012년 제13차 도시계획위원회 자문)	통합개발 협의를 통하여 구역에 포함 권유
	건축위원회 심의 (특별건축구역 지정 및 구역 내 건축물의 심의)	2012년 9월 25일	건축위원회 심의 (2012년 제23차 건축위원회 심의)	재심 - 특별건축구역 지정 근거 보강 필요
건축위원회 심의 (특별건축구역 지정 및 구역 내 건축물의 심의)	-	2012년 11월 6일	건축위원회 심의 (2012년 제28차 건축위원회 심의)	재심(소위원회 자문 선행) - 지정 목적에 부합하도록 다양한 주거유형, 강변 커뮤니티, 스카이라인, 공공기여 등에 대한 면밀한 검토 필요
	-	2012년 12월 18일	건축위원회 자문 (2012년 제9차 건축(소)위원회 자문)	자문(조건부 본위원회 상정) - 건축규제 완화사항 재검토 필요(단지 외부에 대한 완화 불가)
	-	2013년 1월 29일	건축위원회 심의 (2013년 제3차 건축위원회 심의)	조건부 동의(보고) - 건폐율 배제 불인정(아파트지구 기본계획 범위 내 인정) - 사업지 내부 인동간격 완화 인정(사업지 외부 불인정)
	-	2013년 4월 23일	건축위원회 심의 (2013년 제12차 건축위원회 심의보고)	조건부 보고완료 - 우수디자인 공동주택 인정
	특별건축구역 지정/고시	2013년 5월 30일	특별건축구역 지정/고시	서울특별시고시 제2013-162호
특별건축 구역 지정 변경	사업시행인가	2013년 8월 23일	사업시행변경인가	-
	-	2013년 8월 30일	착공신고	-
	-	2013년 11월 8일	관리처분인가	-
	-	2013년 11월 13일	조합설립변경인가	20동, 21동 통합
	-	2013년 11월 28일	1차 입주자 모집공고승인	일반분양 515세대
	도시계획위원회 심의	2014년 2월 5일	도시계획위원회 심의	원안가결
	건축위원회 심의 (특별건축구역 지정 및 구역 내 건축물의 심의)	2014년 3월 18일	건축위원회 심의 (2014년 제7차 건축위원회 심의)	보류
특별건축구역 지정/고시	-	2014년 4월 15일	건축위원회 심의 (2014년 제10차 건축위원회 심의)	보류 - 공공성 기여방안 제시 필요
	-	2014년 4월 22일	건축위원회 심의 (2014년 제11차 건축위원회 심의)	조건부동의 - 사업지 내부 인동간격 완화 인정(사업지 외부 불인정) - 우수디자인 공동주택 인정
	사업시행인가	2014년 7월 1일	사업시행변경인가	-

* 서울특별시(2013c)의 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」

출처 : ANU(2014b, p.6), 서울특별시(2012a, p.1), 서울특별시(2012b, p.1), 서울특별시(2012c, p.1), 서울특별시(2013a, p.5), 서울특별시(2013b, pp.2-3), 서울특별시(2013d, p.78), 서울특별시(2014a, p.2), 서울특별시(2014b, pp.13-14), 서울특별시(2014c, p.7), 서울특별시(2014d, pp.5-6), 서울특별시(2014e, p.4), 서울특별시(2014f, pp.5-6), 서울특별시(2014g, p.2), 서울특별시(2014h, p.109) 및 ANU 면담결과를 토대로 연구진 작성



[그림 3-2] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정 과정

출처 : ANU(2014b, p.6), 서울특별시(2012a, p.1), 서울특별시(2012b, p.1), 서울특별시(2012c, p.1), 서울특별시(2013a, p.5), 서울특별시(2013b, pp.2-3), 서울특별시(2013d, p.78), 서울특별시(2014a, p.2), 서울특별시(2014b, pp.13-14), 서울특별시(2014c, p.7), 서울특별시(2014d, pp.5-6), 서울특별시(2014e, p.4), 서울특별시(2014f, pp.5-6), 서울특별시(2014g, p.2), 서울특별시(2014h, p.109) 및 ANU 면담결과를 토대로 연구진 작성

□ 특별건축구역 지정 관련 주체별 검토 및 심의의견

◦ 사업자의 특례적용 및 공공성 확보 제안

서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업에서는 특별건축구역 지정을 통해 도시경관을 창출하고 단지 내 공공성을 높이기 위한 다양한 계획을 제안하였다. 최초 제안한 계획안에서는 창의적 건축물을 조성하고 도시경관을 창출하기 위해 「건축법」 제73조에서 허용하고 있는 특례 중에서 다음의 3가지 건축기준을 적용 배제시키는 것을 제안하였다.

- ✓ 적용배제 제안 1) 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 높이제한)
- ✓ 적용배제 제안 2) 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한)
- ✓ 적용배제 제안 3) 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율)

하지만 건축위원회 심의를 거치면서 최종적으로는 「건축법」 제61조에 대한 배제만 인정 받게 된다.

한편, 특례적용으로 인해 계획의 유연성이 확보됨에 따라 사업시행자는 다양한 공공성 확보계획을 마련하였다. 건축위원회 심의를 거치면서 계획안이 계속 수정되었으며, 변경 인가신청한 당시의 제안한 공공성 확보 계획을 보면 서울시 「도시 및 주거환경 정비사업 (재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」 제2장제1조제3항에서 제시하는 6가지 항목 및 [부록 1] 특별건축구역 지정을 위한 정비사업 디자인가이드라인에 맞게 구체적인 계획을 수립하였음을 알 수 있다.

「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침」

제2장 특별건축구역의 지정 요건 및 절차

제1조 특별건축구역의 지정 요건

③ 특별건축구역은 건축물 디자인뿐만 아니라 도시 관리적 측면에서 도시경관, 주변 건축물과 조화, 도시맥락과 연계 등이 종합적으로 고려되어야 하며, 특별건축구역 내 건축물의 계획은 다음 각 호에 해당하는 공공성 확보 기준에 부합하여야 한다.

1. 지역경관과 맥락을 살리며 동네풍경에 어울리는 공동주택을 만든다.
2. 다양한 수요에 맞는 다양한 공동주택 유형을 만든다.
3. 길 중심의 지역에 열린 주거문화가 생겨나는 공동주택을 만든다.
4. 모두에게 안전하고 편리한 가로환경을 만든다.
5. 공동체를 위한 공유(Sharing) 커뮤니티를 만든다.
6. 주민 간 차별이 없는 공동주택을 만든다.

※ 출처 : 서울특별시. (2013c). 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」

[표 3-32] 서울 신반포1차 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정을 위한 공공성 확보방안 (2014년 3월 18일 구역변경 심의도서)

서울시 운영지침* 내 공공성 확보기준	신반포1차아파트 건축계획 주안점	공공성 확보계획 내용
1. 지역경관과 맥락을 살리며 동네풍경에 어울리는 공동주택을 만든다.	5. 공유경관을 위한 입체적 스카이라인 및 통경축 계획 (자연경관의 공공성 확보)	<ul style="list-style-type: none"> • 20동, 21동 통합 개발에 따른 입체적 경관 변경을 최소화함으로써 기존 생활환경 훼손을 지양 하며 도시주거로서의 공공적 디자인 가치를 향상 • 아파트 병풍으로 한강을 가로막던 차폐조망을 개선하고, 주변 주거지 및 보행로에서 한강 경관을 조망할 수 있도록 시각적으로 열린 통경축 확보 • 도시의 획일적 경관을 피하고 다양한 형태의 공동주택이 건설되도록, 지역적 특성을 고려한 주동 형태 및 층수변화를 통해 리듬감 있는 스카이라인 계획
2. 다양한 수요에 맞는 다양한 공동주택 유형을 만든다.	8. 창의적 도시경관을 창출하는 건축계획 (지역경관의 공공성 향상)	<ul style="list-style-type: none"> • 획일적 경관의 단조로움을 피하는 다양한 주동형태 계획 • 가로변 고층 건축물에 의한 위압감 최소화 및 주변지역과 단절해소를 위한 가로변 중·저층 건축물 계획을 통해 주변지역과 주가 계획되는 입면 디자인 연속성 확보 • 중·저층 주동의 혼합을 통해 높이의 변화를 줌으로써 리듬감 있는 스카이라인 형성
3. 길 중심의 지역에 열린 주거문화가 생겨나는 공동주택을 만든다.	9. 디자인 품격을 향상시키는 특화 계획 (우수디자인 경관성 향상)	<ul style="list-style-type: none"> • 위엄적 규모·이질적 디자인이 아닌 주변 주거지 경관과 조화되는 도시주거로서의 디자인 향상 • 길을 따라 만나는 커뮤니티를 통해 가로에 활력을 부여하고 보행자의 심리적 안정감을 위해 휴먼스케일의 저층부 커뮤니티 디자인 계획 • 중층 스카이라인에 체감 녹지를 증기시키는 옥상녹화 및 정원을 설치하여 도시의 Green Roof Zone을 형성
4. 한강의 접근성을 향상시키는 보행환경 개선계획 (한강의 공공성 회복)	8. 창의적 도시경관을 창출하는 건축계획 (지역경관의 공공성 향상)	<ul style="list-style-type: none"> • 획일적 경관의 단조로움을 피하는 다양한 주동형태 계획 • 가로변 고층 건축물에 의한 위압감 최소화 및 주변지역과 단절해소를 위한 가로변 중·저층 건축물 계획을 통해 주변지역과 주가 계획되는 입면 디자인 연속성 확보 • 중·저층 주동의 혼합을 통해 높이의 변화를 줌으로써 리듬감 있는 스카이라인 형성
5. 한강의 접근성을 향상시키는 보행환경 개선계획 (한강의 공공성 회복)	1. 한강의 접근성을 향상시키는 보행환경 개선계획 (한강의 공공성 회복)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 도시맥락을 유지하고 지역사회와 관계성을 맺기 위해 기존 도시가로를 단지 내로 유입하고 한강으로 쉽게 접근할 수 있는 공공 보행로를 계획 • 입주민과 지역주민이 이용할 수 있는 시설을 생활가로와 공공보행로에 배치하여 기존 시설 배치와 연계하여 연속적으로 계획 • 신반포 역에서 단지 내로 진입하는 보행환경을 개선하고 주민운동시설 및 커뮤니티 시설을 추가 배치하여 대지의 통합에 따른 공공성 확보 추가 계획
		<p>[그림 3-3] 중저층이 혼합된 입체적인 경관계획 출처 : ANU(2014a, p.19)</p>
		<p>[그림 3-4] 통합부지 내 균린공원 및 보행동선 연결 출처 : ANU(2014a, p.12)</p>

서울시 운영지침* 내 공공성 확보기준	신반포1차아파트 건축계획	
	주안점	공공성 확보계획 내용
	4. 단지와 균린공원과의 연계 및 접근성 향상 (단지의 공공성 확보)	<ul style="list-style-type: none"> • 한강과 균린공원의 원활한 보행동선 확보 및 균린공원의 남측에 순환형 보행동선(산책로 확보) 확보 • 20동, 21동 통합 후 단지 내 보육시설과 연계된 유아놀이터, 주민들의 건강 및 체력증진을 위한 운동시설(배드민턴장) 및 부대시설의 확충 • 한강변 주민운동시설 확충 및 균린공원 접근로 개선을 통한 공공성 확보
	6. 지역커뮤니티와 가로 활성화를 도모하는 커뮤니티가로 계획 (커뮤니티 가로의 공공성 향상)	<ul style="list-style-type: none"> • 위압적 규모·이질적 디자인이 아닌 주변 주거지 경관과 조화되는 도시주거로서의 디자인 향상 • 길을 따라 만나는 커뮤니티를 통해 가로에 활력을 부여하고 보행자의 심리적 안정감을 위해 휴먼스케일의 저층부 커뮤니티 디자인 계획 • 중층 스카이라인에 체감 녹지를 증가시키는 옥상녹화 및 정원을 설치하여 도시의 Green Roof Zone을 형성
4. 모두에게 안전하고 편리한 가로환경을 만든다.	7. 공공적 가치를 향상시키는 가로 경관 통합디자인 계획 (지역경관의 공공성 향상)	<ul style="list-style-type: none"> • 위압적 규모·이질적 디자인이 아닌 주변 주거지 경관과 조화되는 도시주거로서의 디자인 향상 • 길을 따라 만나는 커뮤니티를 통해 가로에 활력을 부여하고 보행자의 심리적 안정감을 위해 휴먼스케일의 저층부 커뮤니티 디자인 계획 • 중층 스카이라인에 체감 녹지를 증가시키는 옥상녹화 및 정원을 설치하여 도시의 Green Roof Zone을 형성
5. 공동체를 위한 공유 (Sharing) 커뮤니티를 만든다.**	2. 지역에게 열린 커뮤니티 계획 (커뮤니티의 공공성 확보)	<ul style="list-style-type: none"> • 가로 및 커뮤니티시설 계획을 통해 사람과 장소중심의 도시주거로서의 공공성 회복 • 가로를 활성화하는 생활가로변 연도형 커뮤니티시설의 연속 배치계획 • 주변지역과 인접한 생활가로에 주민공동시설(작은도서관, 어린이집, 경로당 등) 배치로 지역커뮤니티 활성화 도모
		<p>[그림 3-5] 커뮤니티시설 확충계획</p> <p>출처 : ANU(2014a, p.13)</p>
6. 주민 간 차별이 없는 공동주택을 만든다.	3. 차별없는 단지조성 및 임대세대 추가계획 (단지의 공공성 확보)	<ul style="list-style-type: none"> • 주동의 소셜믹스 계획으로 임대세대의 차별이 없는 단지 커뮤니티 조성 • 주로 접근성이 좋은 생활가로변에 분산 배치 • 임대주택 분양 61세대+임대주택 분양예정 24세대 = 총 85세대 임대주택 분양

* 서울특별시(2013c)의 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」

** 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침」 내 “부록 1. 특별건축구역 지정을 위한 정비사업 디자인가이드라인”에서는 커뮤니티 시설 총량에 대한 정량적 기준을 제시하고 있으며, 일반 정비구역 보다 15%p 높게 시설면적 기준을 설정하였다(서울특별시, 2013c, p.31).

출처 : ANU(2014a, pp.12-20)를 토대로 연구진 작성

- 도시계획위원회 자문내용 : 구역지정안 검토 및 용적률 상한선 결정

신반포1차아파트 주택재건축정비사업에 대한 도시계획위원회 심의에서는 사업구역의 법적상한용적률을 결정하기 위한 자문이 진행되었으며, 구역 지정 단계와 구역 변경지정 단계에 각각 한 번씩, 총 두 차례 개최되었다.

특별건축구역 지정 신청 단계에서는 도시계획위원회의 자문을 받았으며, 그 결과 구역 지정 및 통합개발 등에 대한 의견이 제시되었다.¹¹⁾ 이후 통합개발에 따른 특별건축 구역 변경지정 신청 단계에서는 도시계획위원회 심의가 개최되었으며, 심의 결과에 신반포1차아파트는 예정법적상한용적률 299.86% 이하, 38층 이하 등 도시계획 측면의 상한선이 결정되었다.¹²⁾

[표 3-33] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정 관련 도시계획위원회 심의내용

구분	신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 심의내용
	2014년도 제2차 도시계획위원회 심의(2014년 2월 5일)
서울특별시 도시계획위원회	<ul style="list-style-type: none"> 안건 : 신반포1차아파트 재건축정비사업 통합개발에 따른 법적상한용적률 결정(안) 내용 : 15개동 1,614세대(소형 81세대) 38층이하, 예정법적상한용적률 299.86% 이하 결과 : 원안가결
출처	: 서울특별시(2014a, p.2)를 참고하여 연구진 작성

- 건축위원회 심의내용①¹³⁾
: 판단기준 부재 및 사업자에게 구역 지정 타당성 및 공공기여방안 지속 요구
(특혜시비 회피를 위한 심의의견 제시)

서울 신반포1차아파트는 특별건축구역 지정 및 특별건축구역 내 특례적용을 위해 2011년 9월부터 2014년 4월까지 7번의 심의와 1번의 자문을 거쳤다. 특별건축구역 지정과정에서 개최된 1차·2차 건축위원회 심의에서 ‘특별건축구역 지정목적’에 부합하는 계획안 제출을 요청받았으며, 2차 심의에서는 건축(소)위원회의 자문을 받도록 의결되었다. 초기 2번의 건축위원회 심의와 1번의 건축(소)위원회 자문에서는 반복적으로 ‘특별건축구역 지정목적에 부합하도록 다양한 주거유형, 강변 커뮤니티, 스카이라인, 단지 주변 주민들을 위한 공공기여 등에 대한 구체적인 대안’을 제출하여야 한다는 의견이 제시되었다.¹⁴⁾

11) ANU(2014b, p.6)

12) 서울특별시(2014a, p.2)

13) 서울시는 특별건축구역 지정 심의와 구역 내 건축물의 심의를 동시에 진행하고 있으나, 검토내용에 따라 ‘특별건축구역 지정 타당성 및 공공기여 방안 검토’와 ‘특례적용사항 결정’으로 구분하여 분석함

그러나 ‘특별건축구역의 지정 타당성’을 판단하는 기준이 미비하였고, 이에 기준이 없는 채 사업시행자에게 공공기여방안을 마련하도록 요구하였다. 또한 판단기준이 모호한 상황에서 특별건축구역 지정으로 특례가 적용됨에 따라 ‘사업대상지민의 특혜’가 되지 않도록 지속적으로 특별건축구역 지정 근거를 요구한 것으로 판단된다.

이후 2014년부터 진행된 특별건축구역 변경지정과 관련해서도 세 차례의 건축위원회 심의가 진행되었다. 5차¹⁴⁾·6차·7차 심의에서 모두 ‘특별건축구역 지정 변경의 적합성’과 ‘공익차원의 대체기여방안’에 대해 논의되었다. 회차별 심의의견서를 보면, 구역변경에 대한 심의단계에서도 ‘적정 수준’의 공공기여방안에 대한 기준 없이 사업시행자에게 지속해서 공공기여방안을 요구한 것을 알 수 있다.

[표 3-34] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 변경지정 관련 건축위원회 심의내용

구분	건축위원회 심의내용
	5차 심의 : 2014년도 제7차 건축위원회 심의(2014년 3월 18일) <ul style="list-style-type: none"> • 안건 : 인허가권자 및 관련 위원회에서 통합권고에 따라 반포동 2~9번지(20동, 21동)을 통합 후 건축계획을 수립하여 본 위원회에 심의 상정하는 것으로 당초 계획과의 연계성(지형순응형 계획, 소셜미스, 공공공지계획의 적정성 등) 및 특별건축구역 지정목적에의 부합여부 등 건축계획의 적정여부 • 내용(건축 분야) <ul style="list-style-type: none"> - 통합 전 1동 ~ 14동에 대한 변경내용을 확인할 수 있도록 도서를 보완할 것 - 사업부지 남측의 근린공원과 단지를 적극적으로 열어주는 방안 검토 바람 - 20동, 21동 통합으로 추가된 단지의 지형 레벨은 이웃단지, 서측공원, 도로레벨 등을 고려하여 지형순응형으로 계획할 것 • 결과 : 보류
서울특별시 건축위원회	6차 심의 : 2014년도 제10차 건축위원회 심의(2014년 4월 15일) <ul style="list-style-type: none"> • 안건 <ul style="list-style-type: none"> - 건축위원회 심의(제7차, ‘14.03.18) 시 ’단지 통합전 1동 ~ 14동에 대한 변경내용을 확인할 수 있는 도서 보완’ 등의 의견으로 보류 의결되었기에 관련자료를 보완하여 재심의하는 것으로 건축계획의 지적사항 수용 등 적정여부 - 특별건축구역의 지정 변경에 따른 적합여부 및 우수디자인 공동주택 인정 신청 • 내용(건축 분야) <ul style="list-style-type: none"> - 당초 심의 시 특별건축구역 지정 및 우수디자인 심의요소 종의 하나였던 임대동의 그린테라스 가 임대주택 소셜미스에 따라 그 의미가 퇴색하였으므로 특별건축구역 및 우수디자인에 걸맞는 공익차원의 대체기여방안을 제시하기 바람 - 신설하는 100동의 필로티 하부공간(동진입구 계단 및 램프)을 근린공원 접근동선에 지장이 없도록 조정하기 바람 • 결과 : 보류

14) 서울특별시(2012a, pp.10-11), 서울특별시(2012b, p.1), 서울특별시(2012c, p.1)

15) 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 변경지정 절차를 기준으로 첫 번째 건축위원회 심의이나, 전체 특별건축구역 지정과정에서 다섯 번째 건축위원회 심의이기 때문에 ‘5차 심의’로 표현

7차 심의 : 2014년도 제10차 건축위원회 심의(2014년 4월 22일)

- 안건 : 건축위원회 심의(제7차, '14.03.18) 시 '단지 통합전 1동 ~ 14동에 대한 변경내용을 확인 할 수 있는 도서 보완' 등의 의견으로 보류 의결되어 제10차 건축위원회에서 재심의하였으나, 특별건축구역 및 우수디자인에 걸맞는 공익차원의 대체기여방안을 제시하도록 의결되었기에 관련자료를 보완하여 재심의하는 것으로 건축계획의 자적사항 수용 등 적정여부 - 특별건축구역의 지정 변경에 따른 적합여부 및 우수디자인 공동주택 인정 신청
- 커뮤니티시설 설치(하늘도서관)에 따른 용적률 완화 신청
- 내용
 - (특별건축구역 분야) 건축법 제61조의 사업지 내부 인동간격 완화 인정함(사업지 외부 불인정)
 - (건축 분야) 공공성 확보방안에서 제시한 대안2를 중심으로 하되, 하늘도서관은 장애인과 노약자들도 이용할 수 있도록 지상에서 접근 가능한 동선을 확보하기 바람
 - (건축 분야) 발코니 삭제비율 완화신청은 '우수디자인 공동주택'으로 인정하여 신청한대로 30% 완화 인정함
 - (건축 분야) 건축법시행령 제6조제1항11목 및 서울시건축조례 제3조제7항에 따른 공동주택 주민공동시설의 용적률완화 신청은 영리를 목적으로 하지 않는 하늘도서관의 면적을 용적률 완화 인정함
- 결과 : 조건부동의

출처 : 서울특별시(2014b, pp.13-14), 서울특별시(2014c, p.7), 서울특별시(2014d, pp.5-6), 서울특별시(2014e, p.4), 서울특별시(2014f, pp.5-6), 서울특별시(2014g, p.2)를 참고하여 연구진 작성

- 건축위원회 심의② : 신청한 특례에 대한 적용 차단
→ 제한적 특례적용 허용 (구역 내 인동간격 완화)

특별건축구역에서 건축규제 특례사항을 적용받기 위해서는 특례적용계획서를 제출하여야 하며, 건축위원회 심의를 통해 특례적용사항이 결정된다.¹⁶⁾ 서울특별시의 경우 특별건축구역 지정 심의와 구역 내 건축물의 심의가 동시에 이루어지기 때문에 신반포1차 아파트는 특별건축구역 지정(변경지정) 심의 마다 건축기준 등의 특례사항을 신청하였다.

1차 심의 때는 '조화롭고 창의적인 도시경관 창출 및 다양한 주거공간 구현', '도시가로변에 연접한 중저층 공동주택 배치로 활성화된 도시가로 중심의 지역커뮤니티 조성'을 이유로 '건축물의 인동간격 적용 배제'와 '건축물의 높이 제한 적용 배제'를 요청하였다. 또한, 수변공간과 연계한 데크계획의 필요성을 강조하며 '건축물의 건폐율 적용 배제'를 신청하였으나, 특별건축구역 지정 타당성에 대한 논의로 인해 건축물의 특례적용사항에 대한 심의가 이루어지지 않았다.¹⁷⁾

3차 심의 이전에 이행된 건축(소)위원회 자문결과, 특례적용이 가능한 지역이 '사업대상지 내부'로 한정하도록 의견이 제시되었다.¹⁸⁾ 이후 3차 심의에서는 사업대상지 내부로

16) 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안)」 제2장 특별건축 구역의 지정 요건 및 절차 제2조 특별건축구역의 지정 절차(서울특별시, 2013c, p.5)

17) ANU(2012a, pp.163-167)

한정된 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 적용 배제만을 인정하고 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제는 인정하지 않았다.¹⁹⁾

신반포1차 아파트는 특별건축구역 변경지정에 따른 5차·6차·7차 심의 신청서 및 심의 도서에는 특별건축구역 지정 시 인정받은 특례적용사항 인정만을 요청하였고, 최종적으로 7차 심의에서 사업대상지 내부의 인동간격 완화가 인정되었다.²⁰⁾ 「건축법」에서 규정하는 특례적용사항이 다양함에도 불구하고 ‘사업대상지 특혜 우려’ 등으로 인해 신반포1차아파트 특별건축구역의 특례적용사항은 초기 3건에서 최종 1건으로 대폭 축소되었다.

[표 3-35] 신반포 1차 주택재건축정비사업 특별건축구역 지정 관련 건축위원회 심의단계별 특례적용 제안사항

구분	건축위원회 심의 일정	사업자의 특례적용 제안사항	심의결과
특별건축구역 지정 심의	1차 건축위원회 심의 (2012.11.6.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	-
	2차 건축위원회 심의 (2012.12.18.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	-
	건축(소)위원회 자문 (2012.12.18.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	• 특례적용 가능 범위를 사업자 내부로 한정
	3차 건축위원회 심의 (2013.01.29.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 건축법 제61조의 사업지 내부 인동간격 완화 인정 (※ 사업지 외부 불인정) 건축법 제55조의 건폐율 배제 불인정
특별건축구역 지정 변경심의	4차 건축위원회 심의 (2013.04.23.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	
	5차 건축위원회 심의 (2014.03.18.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 	
	6차 건축위원회 심의 (2014.04.15.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 	
	7차 건축위원회 심의 (2014.04.22.)	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 건축법 제61조의 사업지 내부 인동간격 완화 인정 (※ 사업지 외부 불인정)

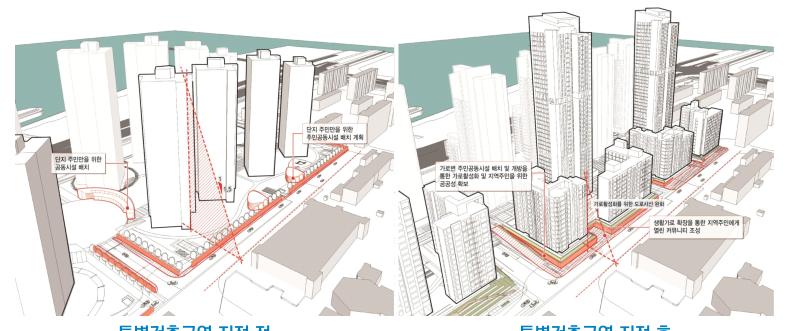
출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

18) 서울특별시(2012c, p.1)

19) 서울특별시(2013b, pp.2-3), ANU(2013a, pp.229-231), ANU(2013b)

20) 서울특별시(2014g, pp.2-3), ANU(2014a, pp.21-24), ANU(2014b, pp.44-47)

[표 3-36] 신반포 1차 주택재건축정비사업 특별건축구역 특례적용에 따른 계획안 및 심의의견

특례적용사항 및 특례적용사유 (계획안)	건축위원회 심의의견
1차 심의(2012년 9월 25일) 특례적용 요청사항 : ①건축물의 인동거리 적용 배제, ②높이제한 적용 배제, ③건폐율 적용 배제	
건축기준 적용배제 <p>① 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 → 단지 내 주거성능 및 거주민 프라이버시를 저해하지 않고 성능기준을 만족할 경우, 가로 활성화와 적정한 외부공간의 확보를 위해 건축물의 높이제한 완화 필요 → 가로에 연속된 주거동 배치 및 주거동 저층부에 가로특성에 적합한 프로그램을 설치하여 지역 커뮤니티 및 가로 활성화 유도</p>	
※ 특례적용 건축계획 내용 <ul style="list-style-type: none"> • 조화롭고 창의적인 도시경관 창출 및 다양한 주거공간 구현 <ul style="list-style-type: none"> - 한강으로 열린 통경축 계획을 통해 공유조망 극대화 - 중저층 주동의 혼합을 통해 높이의 변화를 줌으로써 리듬감 있는 스카이라인 형성 - 휴먼스케일의 저층부 입면계획 및 통합디자인을 통해 다양한 수변경관 형성 	
 <p style="text-align: center;">특별건축구역 지정 전 특별건축구역 지정 후</p>	
<p>② 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제 → 현행 법률 적용으로 인한 주거동의 동일한 이격제한은 인접대지 및 단지 내외부와의 커뮤니티 활성화에 어려움이 있는바 완화 필요</p>	
※ 특례적용 건축계획 내용 <ul style="list-style-type: none"> • 도시가로변에 연접한 중저층 공동주택 배치로 활성화된 도시가로 중심의 지역커뮤니티 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 가로변 중저층의 건축물을 배치를 통해 주변지역과 시각적인 연속성 확보 - 가로특성에 적합한 프로그램을 설치하여 지역커뮤니티 및 가로 활성화 유도 - 중고층 주동의 혼합을 통한 리듬감 있는 스카이라인 형성 	
 <p style="text-align: center;">특별건축구역 지정 전 특별건축구역 지정 후</p>	

특례적용사항 및 특례적용사유 (계획안)

③ 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제

- 상위계획에 의한 공공공지 및 올림픽대로(+17)와 레벨차를 없애고, 한강조망을 통한 수변경관의 공공성 확보를 위한 데크계획 마련 필요
- 데크설치에 따른 지상층 레벨 상승으로 단지 내 거주민의 프라이버시 보호 및 쾌적한 정주환경 확보
- 데크 하부에 지역커뮤니티 활성화를 위한 시설을 설치하여 지역의 공공성 향상

※ 특례적용 건축계획 내용

- 데크설치로 한강경관의 공공성 확보 및 지역커뮤니티 활성화
 - 상위계획에 의한 공공공지와의 레벨차를 없애고, 수변경관의 공공성 확보를 위한 데크계획
 - 데크하부에 지역커뮤니티 활성화를 위한 공간(작은도서관, 독서실 등)을 설치하여 지역의 공공성 극대화
 - 데크설치에 따른 단지내 거주민의 프라이버시 보호 및 쾌적한 정주환경 확보

건축위원회 심의의견

- 특별건축구역으로 지정해야 할 근거를 보강·제출할 것
- 사업대상지만을 위한 특별건축구역 지정은 바람직하지 않으며, 공공성(예: 시민들의 한강 접근성 향상 등)에 대한 구체적 근거 제시
- Deck층에 대한 재검토 필요
- 불필요한 데크계획(5.5m)으로 주변지역과의 단절 및 위화감을 야기할 것으로 우려되며, 거의 모든 기능이 주차장이므로 지하에 설치하는 것으로 변경



(기타) 층수 완화(층수 미산입)

- 데크 계획을 통한 지역커뮤니티시설 설치 시 층수 미산입(건폐율 특례 적용)
- 주동 하부 필로티층에 커뮤니티시설 설치 시 층수 미산입(높이제한 특례 및 층수산정제외 요청)

2차 심의(2012년 11월 6일) 특례적용 요청사항 : ①건축물의 인동거리 적용 배제, ②높이제한 적용 배제, ③건폐율 적용 배제

건축기준 적용배제

- ① 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제
(특례적용사유 및 건축계획 내용은 1차 심의 때와 동일)

- 특별건축구역 지정목적에 부합하도록 다양한 주거유형, 강변 커뮤니티(community), 스카이라인, 공공기여 등에 대한 면밀한 검토 필요

- 특별건축구역으로 지정함에 있어 '조화롭고 창의적인 건축'이라는 공공성이 드러나야 법령완화 등의 인센티브를 부여할 수 있을 것으로 판단되며, 단순히 디자인 개선만으로는 지정 불가

- 같은 용적으로 다양화된다고 설명하나, 단순히 기존의 주거 유닛을 재조합한 정도로는 주거유형이 다양화가 되었다고 보기 어려움

② 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제

(특례적용사유 및 건축계획 내용은 1차 심의 때와 동일)

특례적용사항 및 특례적용사유 (계획안)	건축위원회 심의의견
<p>③ 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 (특례적용사유 및 건축계획 내용은 1차 심의 때와 동일)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 단지 전체 테크층 설치는 당초 도시계획위원회 자문시 '특별건축구역 지정을 통해 부분적으로 2~3개층 높이를 완화' 할 수 있도록 허용한 취지에 어긋나며, 과다한 램프가 주민 시설의 활용도를 저하시키므로 재검토할 것
<p>(기타) 총수 완화(총수 미산입) (특례적용사유 및 건축계획 내용은 1차 심의 때와 동일)</p>	-
<p>3차 심의(2013년 1월 29일) 특례적용 요청사항 : ①건축물의 인동거리 적용 배제, ②건폐율 적용 배제</p> <p>① 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 → 일률적인 법률 적용 시 고층과 중·저층이 혼합되어 있는 새로운 주거단지 및 건축물의 형태 구현에 제약이 따름 → 특별건축구역 지정 목적에 부합하는 창의적인 건축물 배치 및 다양한 건축물의 형태 및 높이 계획을 위한 공간 확보</p>	<ul style="list-style-type: none"> 건축법 제61조의 사업지 내부 인동간격 완화 인정 (※ 사업지 외부 불인정)
<p>※ 특례적용 건축계획 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> 주변 지역 주거환경의 악화를 방지하기 위해 단지 내부만 인동거리 완화 적용 <ul style="list-style-type: none"> 현행법안의 일조불만족세대 비율을 저감시켜 성능 향상 (연속일조2시간만족세대 5.3% 증가) 	<p>1,412세대 중 516세대 (36.5%)</p> <p>1,522세대 중 637세대 (41.8%)</p> <p>121세대, 5.3%p 증가</p>
<p>② 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 → 일률적인 고층형 아파트 배치에서 벗어나 주동 다양화를 구현 → 휴먼스케일의 외부공간 계획</p>	<ul style="list-style-type: none"> 건축법 제55조의 건폐율 배제 불인정 (아파트지구 기본계획 범위 내 인정)
<p>※ 특례적용 건축계획 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> 주동 다양화 구현 <ul style="list-style-type: none"> 휴먼스케일의 외부공간 계획 저층과 고층의 아파트가 혼합되어 있는 다양한 주동 및 휴먼스케일의 외부공간 계획을 통해 경관과 주거환경의 질적 향상 가능 	



4차 심의(2013년 4월 23일) → 특별건축구역 지정 관련 보고사항 없음(우수디자인 공동주택 인정)

5차 심의(2014년 3월 18일) 특례적용 요청사항 : ①건축물의 인동거리 적용 배제

- 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 ([단지 내부](#))
 - 일률적인 법률 적용 시 고층과 중·저층이 혼합되어 있는 새로운 주거단지 및 건축물의 형태 구현에 제약이 따름
 - 특별건축구역 지정 목적에 부합하는 창의적인 건축물 배치 및 다양한 건축물의 형태 및 높이 계획을 위한 공간 확보

※ 특례적용 건축계획 내용

- 건축물 높이제한 완화에 따른 오픈 스페이스 및 통경축 계획으로 쾌적한 거주환경 및 경관의 공공성 확보
- 자유로운 배치 및 형태 계획으로 낮은 높이의 연도형 건축물 배치가 가능, 한강변과 외부가로변 등 주변과 조화로운 경관 창출
- 주거동의 일조를 위하여 세대의 채광방향을 남동, 남서로 배치
- 단지 내 주거성능 및 거주민 프라이버시를 저해하지 않도록 적용
- 현행법 준수(안)의 2시간 연속일조 검토 결과와 비교하여 등등 이상의 일조성능 확보

6차 심의(2014년 4월 15일) 특례적용 요청사항 : ①건축물의 인동거리 적용 배제

- 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 ([단지 내부](#))
(특례적용사유 및 건축계획 내용은 5차 심의 때와 동일)

7차 심의(2014년 4월 22일) 특례적용 요청사항 : ①건축물의 인동거리 적용 배제

- 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 ([단지 내부](#))
(특례적용사유 및 건축계획 내용은 5차 심의 때와 동일)
- 건축법 제61조의 사업지 내부 인동간격 완화 인정
(※ 사업지 외부 불인정)

출처 : ANU(2012a, pp.13~15, pp.163~167), ANU(2012b, pp.29~33), ANU(2013a, p.32), ANU(2014a, pp.23~24), ANU(2014b, pp.46~47), ANU(2014c, pp.24~25), 서울특별시(2012a, p.10), 서울특별시(2012b, p.1), 서울특별시(2013a, pp.5~6), 서울특별시(2014g, pp.2~3)를 참고하여 연구진 작성

② 부천 소사역세권 특별건축구역

□ 개요

- 지정 목적

소사역세권 일대는 부천시에 중요한 교통요지 중 하나로서, 도시경관 창출에 기여하고 지역활성화를 도모하는 등 공공성을 강화하여 특화설계를 하기 위해 사업시행자는 특별건축구역 지정을 제안하였다.²¹⁾ 또한 특별건축구역 지정으로 일조 높이 제한 기준을 적용 배제시키는 특례를 적용하고자 하였다.²²⁾

- 지정 경위²³⁾

부천 소사역세권 사례는 ‘특별건축구역 지정 신청’ 단계 이전에 구역 지정을 건의하고 설득하기 위한 사전 설명회 개최, 부서 사전 협의 등에 약 20개월 정도 소요되었다. 2019년 9월 부천시 「특별건축구역 지정을 위한 운영지침」이 고시되고, 같은 해 10월 사업 시행자가 특별건축구역 지정을 신청함으로써 본격적인 특별건축구역 지정 절차가 추진되었다. 2021년 「건축법」이 개정되어 민간에서도 직접 특별건축구역 지정을 제안할 수 있게 하였으나, 그 이전에는 공공만이 구역 지정을 제안할 수 있었기 때문에 특별건축구역 지정 신청에 앞서 긴 설득의 시간이 필요하였다.

2019년 10월 사업시행자의 특별건축구역 지정 신청 후 담당부서는 신청서 보완을 요청하였으며, 두 차례의 신청서 보완 이후 2020년 2월 특별소위원회 사전 자문회의가 개최되었다. 이후 2020년 3월 특별건축구역 지정에 관한 건축위원회 심의가 진행되었고, 조건부로 의결되었다(부천시 고시 제2020-87호).

부천시의 경우에는 특별건축구역 지정 심의와 구역 내 건축물 심의를 구분하고 있다. 이에 2020년 6월에 구역 지정과는 별도로 구역 내 건축물에 대한 심의를 진행하였으며, 그 결과 구역 내부에 한하여 ‘일조 등의 확보를 위한 높이 제한’ 완화 특례가 적용되었다.

21) ANU(2020a, p.3)

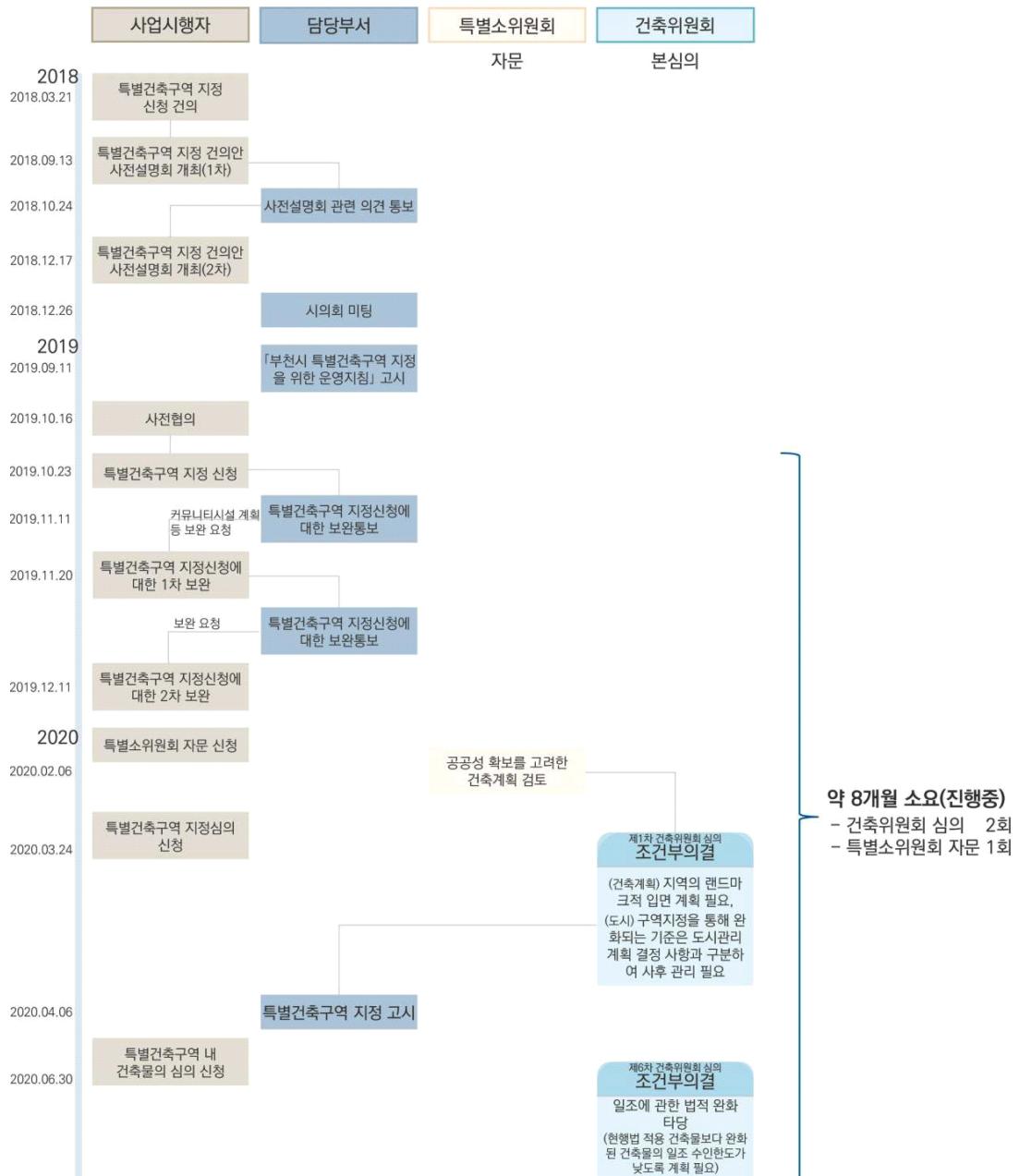
22) ANU(2020a, p.9)

23) ANU(2020a, p.4), 부천시(2020a, p.1). 부천시(2020b, p.1) 및 ANU 담당자 면담결과를 토대로 연구진 작성

[표 3-37] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 및 건축물 심의 절차

구분	「부천시 특별건축구역 운영지침」에 따른 절차	신청일	실제 구역지정 절차	비고
사전협의	-	2018년 3월 21일	특별건축구역 지정 신청 건의	부천 소사역세권 지구단위계획 중 특별계획구역 내 특별건축구역 지정 건의
	-	2018년 9월 13일	특별건축구역 지정 건의안 사전 설명회 개최(1차)	-
	-	2018년 10월 24일	사전 설명회 관련 의견 통보	-
	-	2018년 12월 17일	특별건축구역 지정 건의안 사전 설명회 개최(2차)	-
	-	2018년 12월 26일	시의회 미팅	-
	-	2018년 12월 27일	소사역세권 지구단위계획 변경	특별계획구역 세부개발계획수립 주민 제안
	-	2019년 1월 30일	주민제안에 대한 의견 통보	미반영
	-	2019년 9월 11일	「부천시 특별건축구역 운영지침」 고시	부천시예규 제77호
	-	2019년 10월 16일	부천시 사전협의	-
특별건축구역 지정	특별건축구역 지정 신청	2019년 10월 23일	특별건축구역 지정 신청	-
	담당부서 협의	2019년 11월 11일	신청서 보완 통보	-
		2019년 11월 20일	사전협의 후 보완 (1차)	-
		2019년 12월 11일	사전협의 후 보완 (2차)	-
	특별소위원회 사전 자문	2020년 1월 6일	특별 소위원회 접수	-
		2020년 2월 6일	특별 소위원회 자문	본회의 상정(조건부)
		2020년 2월 17일	특별 소위원회 자문 의견 통보	-
	건축위원회 심의 (특별건축구역 지정)	2020년 3월 6일	특별건축구역 지정심의 신청	-
		2020년 3월 24일	건축위원회 심의 (2020년 부천시 제1차 건축위원회)	조건부의결 - 지역의 랜드마크적 입면 계획 필요 - 특별건축구역 지정을 통해 완화되는 기준을 도시관리계획으로 결정될 사항과 특별건축구역 지정을 통한 조건 사항을 명확히 구분하여 사후 관리 필요
	특별건축구역 지정 및 고시	2020년 4월 6일	부천시 특별건축구역 지정 고시	부천시 고시 제2020-87호
특별건축구역 내 건축물 심의 (구역 내 건축물 심의)	건축위원회 심의	2020년 5월 14일	특별건축구역 내 건축물의 심의 신청	-
	구역 내 건축물 심의	2020년 6월 30일	건축위원회 심의 (2020년 부천시 제6차 건축위원회)	조건부의결 - 일조에 관한 법적 완화 타당
	인허가	2021년 3월 17일	주택건설사업계획승인	-

출처 : 「부천시 특별건축구역 운영지침(부천시예규 2019-제77호)」 제7조, ANU(2020a, p.4), 부천시(2020a, p.1), 부천시(2020b, p.1), 부천시(2020c, p.1) 및 ANU 담당자 면담결과를 토대로 연구진 작성



[그림 3-6] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 과정

출처 : 「부천시 특별건축구역 운영지침(부천시예규 2019-제77호)」 제7조, ANU(2020a, p.4), 부천시(2020a, p.1), 부천시(2020b, p.1), 부천시(2020c, p.1) 및 ANU 담당자 면담결과를 토대로 연구진 작성

□ 「특별건축구역 지정 단계」의 관련 주체별 검토 및 심의 의견

◦ 사업자의 특례적용 및 공공성 확보 제안

부천 소사역세권 사업에서는 특별건축구역 지정을 통해 도시경관 창출 및 공공성 확보를 위한 다양한 계획을 수립하고, 이를 위해 「건축법」 제61조(일조 등 확보를 위한 높이제한) 기준을 적용 배제시키고자 하였다. 특례적용에 따른 공공성 확보 방안은 「부천시 특별건축 구역 운영지침」 제6조제4항에서 제시하는 6가지 공공성 확보기준에 대응하여 제안하였다.

[표 3-38] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정을 위한 공공성 확보방안

공공성 확보기준	소사역세권 특별건축구역의 공공성 확보 전략
1. 지역경관과 맥락을 고려한 조화로운 디자인으로 동네 풍경에 보탬이 되는 건축물	1. 소사로 및 경인로로 점차 높아지는 도시 맥락에 대응한 안정적 형태의 텐트구조로 입체적 스카이라인 형성 2. 지역과 공유하는 경관 창출을 위해 단지 내 바람길과 통경축을 확보하여 지역에 열린 경관 형성 3. 건축물과 일체화된 창의적인 야간경관 디자인을 통해 소사역세권의 랜드마크로서의 상징적 경관 형성
2. 다양한 수요에 맞는 다채로운 디자인의 창의적인 건축물	4. 인자성을 확립하는 헤드디자인과 피난층 디자인 특화 등 원경을 고려한 입면 특화로 상징적 건축경관 형성 5. 다양한 주거유형의 조합, 주동과 일체화된 통합디자인 등 매스변화를 통한 입면 차별화로 창의적 건축경관 형성
3. 지역에 열린 가로 및 활성화 시설 계획으로 편리하고 활기찬 보행자 중심의 가로환경	6. 소사역까지 500m 이상 이어지는 기존 보행축과 연결되는 'Forestia Avenue'를 계획하고 24시간 개발하여 지역 주민의 보행 편의성 증대 7. 기존 차량 중심의 소사로에 선형공지와 연도형 상가를 계획하여 사람중심의 걷기 편한 도시가로공간으로 개선 8. 인접대지와의 레벨차에 의한 옹벽으로 열악한 보행환경의 공공보행통로를 공공개방 커뮤니티, 기부채납, 조경 등이 조화롭게 어우러진 걷고 싶은 거리로 계획
4. 주민 수요를 반영한 공유 프로그램 계획으로 활성화 된 지역 공동체	9. 지역주민의 Needs와 사회적 트렌드 분석에 따라 교육, 문화, 생활을 '공유·체험' 할 수 있는 3가지 테마의 공공개방 커뮤니티시설 제안 10. 대상지는 총량제 대비 약 2.55배 넓은 커뮤니티시설을 조성하고 커뮤니티시설의 약 78% 이상을 지역주민에게 개방하여 지역 활성화 유도 11. 누구나 편리하게 접근할 수 있는 공공보행통로 변에 공공개방 커뮤니티시설 및 기부채납시설을 계획하여 지역주민의 이용성 및 접근 편의성 확보 12. 사회적 공유 트렌드에 부합하고 공공개방 커뮤니티시설과 연계되는 기부채납시설 Common Lounge 계획
5. 다양한 유형의 창의적 열린 공간 계획으로 활기차고 쾌적한 생활환경	13. 기존 소사역 4번 출구의 옹벽 제거, Set-back, 광장으로 연결되는 다양한 가로계획 등으로 소사역 이용자들의 보행편의성 극대화 14. 소사역 4번 출구와 Forestia Avenue를 연결하는 내부 가로변에 지역에 개방된 실내 오픈 스페이스를 계획하여 주민 휴식 및 상설 전시 공간으로 활용 15. 공공보행통로와 공공개방 커뮤니티시설, 기부채납시설 등을 유기적으로 연계하고, 다양한 공연 등의 지역행사가 가능한 계단식 광장 Community Field 계획 16. 경인옛로 변에 위치하여 모이기 쉽고, 24시간 개방하는 공개공지로 계획하여 플리마켓 등 다양한 지역 이벤트로 활기찬 모두의 광장 Play Park 계획
6. 사회·환경적 변화에 대응한 다양한 자연친화 계획으로 지역 생활여건 개선	17. 발코니 및 테라스 녹화, 옥상녹화, 식재와 조화된 광장 등 다양한 수직·수평적 녹화계획을 통해 자연친화적 녹색경관 창출 18. 환경적 변화에 대응하고, 주민의 삶의 질 향상과 부천시의 시정목표와 부합하는 제로에너지 건축물 인증 취득 등 친환경 시스템 계획

출처 : 「부천시 특별건축구역 운영지침」 제6조제4항, ANU(2019, p.20)을 참고하여 연구진 작성

이와 같은 특별건축구역 지정 신청에 대해 구역 지정 관련 주체(담당부서, 특별소위원회, 건축위원회)별로 검토 또는 심의의견을 살펴보면 다음과 같다.

- 담당부서 검토내용 : 신청서를 토대로 전반적인 내용 검토

부천시는 서울시와 달리 「부천시 특별건축구역 운영지침」에 따라 특별건축구역 지정 심의 이전에 부천시 담당부서와의 협의과정을 지정 절차에 포함시키고 있다. 부천시 담당부서와 특별건축구역 지정의 당위성 및 공공성 등을 사전 협의하여야 한다.

「부천시 특별건축구역 운영지침」

제2장 특별건축구역의 지정 요건 및 절차

제7조(특별건축구역의 지정 절차) ② 특별소위원회 사전자문 전 부천시 담당부서와 특별건축구역의 공공성 및 공공 개방커뮤니티시설 등에 관련하여 협의를 실시한다.

1. 협의 시 특별건축구역 지정의 당위성 및 공공성 등을 우선적으로 협의한다.
2. 특별건축구역 특례사항 적용 항목 및 범위(외부, 내부 등)에 대해 협의한다.
3. 공공개방 커뮤니티시설 설치 필요 시 시설의 종류, 규모, 운영방식 등에 대하여 협의한다.

※ 출처 : 「부천시 특별건축구역 운영지침」부천시예규 제77호.

부천 소사역세권 특별건축구역 신청건에 대해 부천시 담당부서는 ‘지구단위계획구역의 수립·변경 등에 관한 사항, 기부채납에 대한 사항, 특별건축구역의 건축계획에 대한 사항’ 등에 대한 자료 보완을 요청하였고, 커뮤니티 공간, 오픈 갤러리 등 사업시행자가 계획한 공간이 취지에 맞게 조성될 수 있도록 공공성 확보 측면에서 계획안을 검토하였다.²⁴⁾

- 특별소위원회 사전자문 내용
: 구역 지정 당위성 및 공공성 확보를 위한 시설의 적절성에 대한 검토 부족

부천시는 「부천시 특별건축구역 운영지침」 제7조제1항에 의거해 건축위원회 개최 전에 특별소위원회의 자문을 거치도록 한다. 특별소위원회는 건축위원회의 심의 상정 가능 여부를 판단하고, ‘특별건축구역 지정의 당위성’, ‘공공성 확보에 관한 사항’ 등을 확인하는 역할을 수행하여야 한다(「부천시 특별건축구역 운영지침」 제7조 제3항).²⁵⁾

하지만 실제 제시된 특별소위원회의 자문의견을 보면, 특별건축구역 지정 타당성에 대한 의견보다는 건축계획, 교통 등에 대한 의견이 상당수 제시되었다. 또한 공공성 확보에 대한 검토가 이루어졌으나, 공공성 확보를 위한 시설의 종류나 규모 등의 적절성 보다 개별시설의 건축계획이나 디자인에 대한 의견이 많은 비중을 차지하였다.²⁶⁾

24) ANU 담당자 면담결과를 토대로 연구진 작성

25) 「부천시 특별건축구역 운영지침」 제7조 제3항에 의거해 “특별건축구역의 지정의 당위성 및 공공성 검증 관련하여 참석위원의 4/5이상이 동의를 할 경우 공공성을 확보하였다고 판단한다.”

[표 3-39] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 관련 특별소위원회 자문의견

구분		특별소위원회 자문의견
도로	소로 3-517	<ul style="list-style-type: none"> • 소로 3-517을 폐지할 것인지 명확히 할 것 - 계획상 통경축, 보행자 도로로 계획 되었는 바, 도로를 대지화하여야 적절할 것임
공공성	가로활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 공공보행통로 조경과 쉬어갈 수 있는 공간 검토 • 길 일자 말고 구불구불하게 해서 벤치도 넣는 형식을 나중에 갖출 수 있도록 할 필요 • 보행통로의 폭의 변화 및 포켓파크 검토 • 공개공지B에 설치된 지하진입부(ESC, 계단) 위치를 공개공지의 이용과 공간 형식을 감안하여 검토 후 계획 필요 • 보행통로 내 수직동선을 ESC 외에 ELEV(NUDE) 설치 검토 • 지상1층 소사역 4번 출구 통로와 공개공지 A 부분 NODE부 활성화 계획 • 소사역 4번출구와 연결되는 유니온스퀘어와 경인로 방향 공개공지의 연결부분에 대하여 분리되는 개념이 아닌 묶어서 한 둉어리로 계획 검토 • 동측 보행통로(공공)의 대지 내 보행통로와 동서간 연계 보행동선의 강화 필요 • 동측 보행통로(공공)의 폐지와 중앙부 보행통로를 강화하는 안을 계획하고 제시 요망 - 우측 공공보행통로를 중앙 보행축으로 통합 계획 검토 필요 • 2개로 양분된 중앙 보행축과 우측 공공보행통로에 대해 가운데 하나로 통합하는 안 검토 필요 • 중앙 보행축과 우측 공공보행통로 2개가 모두 필요한지 검토 필요 - 중앙으로 몰아서 계획할 경우 아래 블록으로부터의 연속성 문제와 두 곳으로 나눌 경우 분리되는 문제 검토 • 향후 소사로를 중심으로 도시가 발달할 것으로 예상되며 사람들이 이 뒤쪽으로 움직이는 게 아니라 소사로 부근으로 움직일 확률이 많을 것으로 판단됨 • 보행자 통로의 설치 등을 개념적으로 표시할 필요 • 공개공지의 위치를 연결하는 공공보행통로에 대해 24시간 개방하는 방안 검토 • 공개공지를 아래 위로 둔 것을 감안하여 중앙 보행축에 대하여 공개공지와 같은 개념으로 표현 검토
	기부채납	<ul style="list-style-type: none"> • 기부채납시설의 운영주체와 협의 후 공간배치 및 계획안 조정 필요 • 기부채납시설의 관련 시설 운영프로그램에 관하여 운영주체와 협의 필요 • 공용주차장 설치에 대한 효용성과 타당성, 위치가 적절한지 구체적인 검토 필요 • 주차장 진출입 분리와 관련하여 2개를 연결하는 방안 검토 • 소사역 4번 출구 지하부분과 지하 2층 연계를 감안할 것. 향후 주차수요 미비시 거실용도로 전환 검토 • 기부채납 공공주차장에 대해 향후 소사~원시민자복합역사 실행시 연결시킬 수 있는 계획을 고려하여 지하층에 대한 총고를 주차장이 아닌 거실로도 변경 사용 가능하도록 레벨지정 검토
디자인	랜드마크경관	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 타워형으로 디자인 양호하므로 오버디자인 안 하도록 할 것
	주동디자인	<ul style="list-style-type: none"> • 주동디자인의 요철부(모자 발코니) 제외 후 단순미로 표현 • 주동 디자인의 변화 요망(십자형-90도 대향부 프라이버시 침해 → 120도 정도로 완화)
	발코니	<ul style="list-style-type: none"> • 오픈발코니 계획시 안전과 면적 산정 검토 (20층 오픈형 발코니는 조금 과한 감이 있는바 이를 둘출형 발코니로 처리)
교통	경인로 불허구간 진출입로	<ul style="list-style-type: none"> • 경인로 진출입과 관련해서 객관적인 데이터를 가지고 교통영향평가시 자세히 검토해야 할 것임 • 단지 내 차량 출입구 재검토 필요 (주변 교통환경을 포괄적으로 검토하여 경인옛길에서 진출입하도록 재검토) • 공용주차장의 규모에 대하여 효율성 확인 필요 • 경인로 방향 주차장 출입구 설치 필요여부 검토 필요
	경인옛로	<ul style="list-style-type: none"> • 경인옛로 차로 확폭만으로는 소사로로 연결될 교통정체에 대한 근본 해결이 되지 않음. 대안 검토 필요
기타사항	사회적주택	<ul style="list-style-type: none"> • 공공적 측면에서 사회적 주택 검토 필요
	입주민계약	<ul style="list-style-type: none"> • 공공보행통로는 지역주민과 입주민 간 갈등의 소지가 예견되므로 입주자 계약시 완충될 수 있도록 할 것

출처 : ANU(2020b, pp.3-6)

- 건축위원회 심의내용 : 구역 지정의 타당성 보다는 디자인 관련 의견이 다수

부천 소사역세권 특별건축구역 지정(안)은 지정 신청 후 담당부서 협의 및 특별소위원회 사전자문을 거쳐 건축위원회 심의안건으로 상정되었으며, 심의안건 자료는 특별소위원회 자문서 제출한 내용과 유사하였다(ANU, 2020b).

이에 대한 건축위원회의 심의의견을 살펴보면, 주로 건축계획, 도시계획 등과 관련된 세부 사항에 대한 의견이 대부분이다. 특별건축구역임을 감안하여 건축물의 입면디자인 업그레이드에 대한 의견이 많았으며, 도시관리계획과의 관계 명확화에 대한 요구도 있었다. 즉, 특별건축구역의 지정 타당성이나 공공성 확보의 적절성에 대한 검토 보다는 건축 계획적 측면의 검토가 주로 이루어졌음을 알 수 있다.²⁷⁾

[표 3-40] 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 관련 건축위원회 심의내용

구분	건축위원회 심의의견
행정 분야	<ul style="list-style-type: none"> 금번 심의는 특별건축구역 지정 건으로 건축계획, 도시계획, 교통 등 세부 분야에 대한 사항은 관련 별도의 심의를 통해 결정되어지는 사항임 향후 도시관리계획(세부개발계획 수립) 변경 및 건축·경관 위원회 심의 등 행정절차 준수 하여 추진할 것
건축계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 랜드마크적 입면 계획의 디자인 업그레이드 <ul style="list-style-type: none"> 피난층에 대한 구체적 제시 또는 돌출을 강조한 디자인의 도입이 필요함 특별건축구역 임을 감안하여 한층 더 발전된 외관디자인이 될 수 있도록 조치할 것 장식적 요소보다는 매스적인 통일감 있는 디자인 필요 본 건물로 인하여 주변건물에 디자인 상승효과를 유발하는 특별한 디자인 계획 필요 P71 두 번째 그림 남측면의 입면디자인은 단순하게 디자인 요망 등 에스컬레이터 노출에 따라 지붕 계획 등을 통하여 관리측면을 검토 할 것 비상사를 대비하여 두 주차구역(주거, 공용)을 연결하는 통로를 개설하는 계획 검토 주거출입구 부분 우측하단에 있는 출입구 레벨의 급한 경사와 그 위에 보행자통로가 지나가는 부분의 계획적인 부분 검토할 것
도시 분야	<ul style="list-style-type: none"> 구역지정에 따른 용적률, 건폐율 등은 도시관리계획(지구단위계획)과 상충되지 않도록 할 것 특별건축구역 지정을 통해 완화되는 기준을 도시관리계획으로 결정될 사항(공공보행통로 등)과 특별건축구역 지정을 통한 조건 사항(중앙보행축 등)을 명확히 구분하여 향후 사후 관리가 될 수 있도록 조치할 것

출처 : 부천시(2020a, p.1)

27) 반면, 행정에서는 해당 심의는 특별건축구역 지정건이므로 건축계획, 도시계획, 교통 등 세부 분야에 대한 사항은 관련 별도의 심의를 통해 결정되어지는 사항이라고 심의의결서에 정리하고 있다. 이는 건축위원회가 제시한 심의의견과 상충되는 면이 있어 사업자에게 혼란을 야기할 수 있는 요소라고 판단된다.

□ 「특별건축구역 내 건축물 심의 단계」의 건축위원회 심의의견

- 주변지역에 대한 영향을 고려하여 제한적 특례적용 허용

부천시는 특별건축구역의 지정과 구역 내 건축물의 심의를 분리하여 진행하도록 규정하고 있다. 이에 부천 소사역세권 특별건축구역 지정 이후 특례적용사항을 결정하기 위한 건축위원회가 개최되었다. 이에 심의안건 자료에서는 특별소위원회 심의자료와 유사하였으나, 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)의 적용배제라는 특례적용 내용을 부각시켰으며, 구역 지정 심의 때와 같이 공공성 확보를 위한 전략과 이를 위한 세부계획을 제시하였다(ANU, 2020a).²⁸⁾

이에 대해 건축위원회는 「건축법」 제61조를 배제하는 것을 인정하였으나, 단지 내부에만 허용하고 주변지역에 대한 일조기준은 오히려 현행법 적용 건축물 보다 강화하여 적용하도록 하는 심의의견을 제시하였다. 이렇게 제한적으로 특례를 허용하는 이유는 주변 지역에 대한 주거환경적 측면의 영향을 최소화하는 한편, 특례허용에 따른 특혜시비 논란을 피하기 위한 것으로 해석된다.

[표 3-41] 부천 소사역세권 특별건축구역 특례적용에 따른 계획안 및 심의의견

특례적용사항 및 특례적용사유 (계획안)	건축위원회 심의의견
<p>건축기준 적용배제 • 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제</p> <p>※ 특례적용 건축계획 내용 및 특례적용사유</p> <ul style="list-style-type: none">- 창의적 건축계획을 통해 부천시 주요거점지역인 소사역세권이 새로운 중심지로의 위상재정립- 도시백락에 대응하고 주변지역으로 열린 거점으로서 보행동선 연계 및 통경축 조성- 단지내부 및 주변지역으로 열린 공공개방 시설 및 외부공간 조성 <p>(특별적용에 따른 전·후 비교)</p> 	<ul style="list-style-type: none">• 특별건축구역의 지정 목적에 따라 도시기능과 경관 창출, 공공기여 등을 위하여 일조에 관한 법적 완화는 타당• 건축계획시 주변 도시환경에 미치는 일조(음영)의 영향이 현행법을 적용한 건축물보다 적용의 완화를 반영한 건축물이 더 낮도록 계획할 것(일조 수인 한도가 낮도록 계획할 것) → 「건축법」 제61조 적용배제를 허용하였으나, 건축물 외부에 대한 일조기준은 오히려 강화• 내·외부의 소음과 바람의 영향 등을 종합적으로 고려하여 최종적인 형태와 배치를 수립할 것• 주택 분양시 세대별 일조 수인한도 등에 관한 내용을 정확히 명기 필요

출처 : ANU(2020a, p.11) 및 부천시(2020b, p.1)를 토대로 연구진 작성

28) 다만, 기존에는 공공성 확보를 위한 전략이 18가지였으나, 일부 전략을 통합하여 12가지로 재편하였다.
(ANU, 2020b, p.38)

부천시는 특별건축구역 지정 심의와 구역 내 건축물의 심의를 구분하여 추진하고 있으나, 두 종류의 심의에 제출된 신청서의 계획이 거의 동일하였다. 공공성 확보방안 전략은 일부 통합되고 제외된 항목이 있으나 계획상의 큰 수정은 없었으며, 구역 내 건축물 심의에서 제시한 특례적용계획 및 시뮬레이션 결과는 구역 지정 심의 때 제출된 내용과 유사하다. 부천시 사례는 기 계획된 사항에 대해 두 번의 절차로 나누어 심의함으로써 약 3개월의 기간이 추가적으로 소요되었다.

또한 전체 일정을 종합해 보면, 부천시 소사여세권 특별건축구역 지정 및 건축물의 적절성을 판단하기 위해 △담당부서 검토, △특별소위원회 자문, △구역지정 관련 건축위원회 심의, △구역 내 건축물에 대한 건축위원회 심의라는 4단계의 행정절차가 진행되었다. 단계별로 1회씩 개최되었으나 단계별 진행상황은 양호하였다고 볼 수 있으나, 결과적으로 특별건축구역 지정 신청부터 구역 내 건축물 심의까지 행정절차 이행에 약 8개월이라는 상당히 오랜 기간이 소요됨을 확인할 수 있었다.

③ 서울 누하동 건축협정

□ 개요

- 지정 목적

누하동 건축협정은 협소한 부정형 필지로 인해 개발이 불리하여 필지 여건을 개선하고자 협정을 체결한 사례이다(예지학, 2019, p.17).

- 지정 경위

2019년 2월 누하동 건축협정 사례에 대한 건축위원회 심의가 개최되었으며, 건축위원회 심의 결과 원안 동의로 의결되었고,²⁹⁾ 2019년 3월 종로구청은 건축협정 인가를 공고하였다(서울특별시 종로구 공고 제2019-329호). 이후 건축물 높이 변경으로 인해 협정 변경사항이 발생하여 2020년 2월 건축위원회의 심의를 다시 받았다. 이에 대해 건축 위원회는 조건부 동의로 의결하여, 2020년 3월 누하동 건축협정 변경인가사항이 공고 되었다(서울특별시 종로구 공고 제2020-400호).

[표 3-42] 서울 누하동 건축협정 사례 지정 절차

구분	법적절차	개최일	실제 인가 절차	내용
건축협정 인가	-	2019년 2월 22일	- 건축협정지원센터 컨설팅 (※ 소유자 선택사항)	건축협정 가능여부, 용적률 완화 적용 가능 여부 등
	건축협정 인가 신청	-	[Step 1] 건축협정인가 신청	-
	건축위원회 심의	2019년 2월 28일	[Step 2] 건축위원회 심의 (2019년 제6차 건축위원회 심의)	원안 동의
	건축협정 인가 공고	2019년 3월 22일	[Step 3] 건축협정 인가 공고	서울특별시 종로구 공고 제2019-329호
건축협정 변경인가	건축협정인가 변경신청	-	[Step 1] 건축협정 인가 변경 신청	-
	건축위원회 심의	2020년 2월 27일	[Step 2] 건축위원회 심의 (2020년 제5차 건축위원회 심의)	조건부 동의
	건축협정 변경인가 공고	2020년 3월 27일	[Step 3] 건축협정 변경인가 공고	서울특별시 종로구 공고 제2020-400호

출처 : 건축도시공간연구소 건축협정지원센터(2019, p.1), 서울특별시 종로구(2019a, p.2), 서울특별시 종로구(2019b), 서울특별시 종로구(2020a, p.2), 서울특별시 종로구(2020b)를 참고하여 연구진 작성

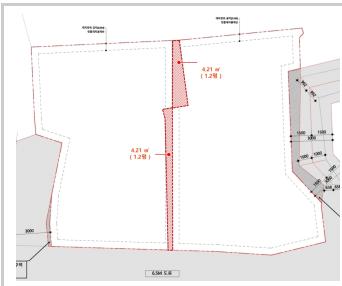
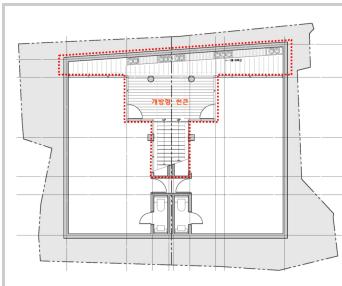
29) 서울특별시 종로구(2019a, p.2)

□ 건축위원회 심의내용

- 건축협정 인가에 대한 심의였지만 특례적용사항에 대한 검토 부족
(일반적인 건축계획 심의와 차별성 부재)

누하동 건축협정 사례는 초기 인가 신청 당시 ‘토지의 지적 변경(분할 및 합필)’, ‘지하층 구조물 맞벽 및 연결통로’, ‘지상 연결 복도’의 세 가지 협정사항을 신청하였고, 자체적으로 특례적용으로 확보할 수 있는 공공휴게 공간 및 개방형 썬큰 등을 계획하여 공공적 가치 증대를 고려하였다.³⁰⁾

[표 3-43] 2019년 누하동 건축협정 인가 신청시 특례적용에 따른 계획안 및 심의의견

특례적용사항 및 특례적용사유 (계획안)	건축위원회 심의의견
<p>건축기준 적용배제 • 「건축법」 제57조(대지의 분할 제한) 배제</p> <p>※ 특례적용 건축계획 내용 및 특례적용사유 - 상호 간의 인접대지 부정형 경계를 소유자 간의 협정을 통한 필지 정형화로 건축물 형태의 정형화로 가로경관 향상 도모</p>   <p>〈필지의 분할 및 합필〉</p> <p>〈지하층 진입계단 맞벽구조로 계획〉</p>	-
<p>• 「건축법」 제77조의13 제5항 및 제59조에 의거해 대지안의 공지 기준 및 일조기준(건축법 제58조, 제61조), 경계선 이격거리 기준(민법 제242조) 적용 배제</p> <p>※ 특례적용 건축계획 내용 및 특례적용 사유 ① 맞벽건축 - 지하층 주 진입계단을 맞벽구조를 통해 계획하고 통합 사용으로 피난계단의 유효폭 확대로 비상시 피난 안전 증대 - 두 동의 썬큰 연결과 주 가로에서의 썬큰으로의 직접 진입으로 보행자의 휴식공간 제공 - 두 개 동 맞벽구조와 연결복도 형성으로 지하층 굴토 공사 시 안전성 확보 ② 연결복도 - 두 동간의 지상 3층의 통로 연결로 비상시 피난로 확보 - 옥상 3층의 연결통로 계획으로 옥상 휴게공간의 이용성 증대</p>	• 지하층 계단 유효높이 2.1m 이상 확보 확인 할 것

출처 : 예지학(2019, pp.18~20)을 토대로 연구진 작성

30) 예지학(2019, pp.18~20) 자료를 토대로 연구진 작성

2019년 2월 누하동 건축협정에 대해 건축위원회가 개최되었으며, 건축협정에 대한 심의 의견은 없었으며 “아름답고 좋은 건물명을 지을 것(권장)”이라는 의견만 제시되었다 (서울특별시 종로구, 2019a, p.2). 이후 1년 뒤인 2020년 2월에 건축협정 변경인가 심의가 개최되었으나, 건축위원회 동일한 회차의 다른 안건³¹⁾과 비교한 결과, 건축협정에 관한 심의임에도 다른 안건 심의와의 내용적 차별성을 확인할 수 없었다(서울특별시 종로구, 2020a, p.2).

[표 3-44] 2020년 누하동 건축협정 변경인가 관련 건축위원회 심의내용과 동일 회차 건축물 심의내용 비교

구분	서울 누하동 건축협정 인가 관련 건축위원회 심의내용
서울 누하동 건축협정 변경인가 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 안건 : 누하동 경복궁서측 지구단위계획구역내 총수완화(1개층) 및 일반주거지역 3층이상 건축물의 건축(신축)에 관한 심의 (→ 건축협정 변경인가 심의임에도 불구하고 안건명에서 건축협정에 대한 언급 부재, 타 심의와 내용적 차별성 부재) • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 지하층 계단 유효높이 2.1m 이상 확보 확인할 것 - 담장 녹화를 도로변 벽면녹화로 계획할 것 - 주민휴게시설은 통로와 구분할 것 - 지상 1층 돌음계단 삭제할 것 - 대지 자투리 부분에 담쟁이식물 등 조경 식재할 것 (우리 구 건축위원회 심의기준(아름다운 골목길 사업시행)) - 아름다운 건물명을 지을 것(권장) • 결과 : 조건부 동의
서울특별시 종로구 건축위원회 (2020년 5차 건축위원회)	<ul style="list-style-type: none"> • 안건 : 관철동 일반상업지역 내 3층이상 건축물의 건축(경관)에 관한 심의 및 중점경관관리구역(역사도심) 내 5층 이상 건축물의 건축(경관)에 관한 심의 • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 굴토 깊이가 9m 이상이므로 지하층 굴착시 인접지반 안전성 확보를 위한 가설흙막이 계획(설계도서 작성)을 제출할 것 - 정화조 기초판까지 깊이가 10m가 넘을 경우 굴토심의 받을 것 - 옥상에 흡연구역 계획 할 것 - 아름다운 건물명을 지을 것(권장) • 결과 : 조건부 동의
동일 회차 타 건축물 심의사례 1	<ul style="list-style-type: none"> • 안건 : 경복궁서측 지구단위계획구역내 총수완화(1개층) 및 일반주거지역 내 3층이상 건축물의 건축(증축)에 관한 심의, 중점경관관리구역(역사도심) 내 공동주택의 경관계획에 관한 심의 • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 구조계산서 제출 할 것 - 집수정, 우수처리 등 설계도면 보완할 것 - 경사지붕 다락은 지붕경사도 3/10 이상으로 계획할 것 - 대지 자투리 부분에 담쟁이식물 등 조경 식재할 것 (우리 구 건축위원회 심의기준(아름다운 골목길 사업시행)) - 아름다운 건물명을 지을 것(권장) • 결과 : 조건부 동의
동일 회차 타 건축물 심의사례 2	<ul style="list-style-type: none"> • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 구조계산서 제출 할 것 - 집수정, 우수처리 등 설계도면 보완할 것 - 경사지붕 다락은 지붕경사도 3/10 이상으로 계획할 것 - 대지 자투리 부분에 담쟁이식물 등 조경 식재할 것 (우리 구 건축위원회 심의기준(아름다운 골목길 사업시행)) - 아름다운 건물명을 지을 것(권장) • 결과 : 조건부 동의

출처 : 서울특별시 종로구(2020a, pp.1~2)를 참고하여 연구진 작성

31) 서울특별시 종로구(2020a, pp.1-2)

④ ○○시 자율주택정비사업 건축협정

□ 개요

- 지정 목적

○○시 건축협정은 자율주택정비사업의 일환으로, 8개 필지에 대해 4명의 소유주가 건축 협정을 체결한 사례이다. 대상지는 도시재생활성화지역에 위치하고 있으며, 소규모 필지 내 주거환경개선을 목적으로 건축협정을 체결하였다.

- 지정 경위

○○시 건축협정 사례는 건축주의 건축협정 인가 신청에 따라 2020년 4월 건축협정 인가를 위한 건축위원회 심의가 서면으로 일주일간 개최되었다. 이후 약 1개월 뒤인 6월에 건축협정 인가가 공고되었다.³²⁾

[표 3-45] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례의 지정 절차

법적절차	개최일	실제 인가 절차	심의결과
건축협정 인가 신청	-	[Step 1] 건축협정 인가 신청	-
건축위원회 심의	2020년 4월 27일~ 5월 8일	[Step 2] 건축위원회 심의 (2020년 제5회 건축위원회 심의 : 서면심의)	조건부 의결
건축협정 인가 공고	2020년 6월 2일	[Step 3] 건축협정 인가 공고	-

출처 : ○○시 비공개 내부자료를 토대로 연구진 작성

□ 건축위원회 심의내용

- 건축협정 체결 타당성 및 특례적용사항에 대한 심의의견 부재

○○시 건축협정에서 건축주는 「건축법」 제77조의13(건축협정에 따른 특례)에 의거해 「건축법」 제42조(대지의 조경), 「주차장법」 제19조(부설주차장의 설치·지정) 및 「하수도법」 제34조(개인하수처리시설의 설치) 및 계단과 엘리베이터를 통합 설치하고, 「건축법」 제57조(대지의 분할 제한)의 적용을 배제하는 것을 제안하였다.³³⁾ 하지만 해당 특례를 적용하는 것에 대한 타당성 및 특례적용 범위의 적절성 등에 대한 논의는 이루어 지지 않았다.³⁴⁾

32) ○○시 비공개 내부자료를 토대로 연구진 작성

33) ○○시 사례는 전체 대지면적 782.0m² 중 개발불가 면적이 508.0m², 협소 대지면적이 70.0m²로, 주민협의체 건축협정을 통해 4개의 필지로 정리 및 분할하였음

34) ○○시 비공개 내부자료를 토대로 연구진 작성

[표 3-46] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 내 특례적용사항과 관련 심의의견

특례적용사항	특례적용사항에 대한 건축위원회 심의의견
건축기준 통합적용	<ul style="list-style-type: none">「건축법」 제42조(대지의 조경) 통합 적용「주차장법」 제19조(부설주차장의 설치·지정) 통합 적용「하수도법」 제34조(개인하수처리시설의 설치) 통합 적용「건축법」 제77조의13(건축협정에 따른 특례) 제5항에 따른 합벽건축 → 계단 및 엘리베이터 통합 적용
건축기준 적용배제	<ul style="list-style-type: none">「건축법」 제57조(대지의 분할 제한) 배제

출처 : ○○시 비공개 내부자료를 토대로 연구진 작성

- 인접건축물 피해 우려에 따른 사전조치 관련 1건의 심의의견 제시

○○시 건축협정에 대해서는 건축물 구조적 측면에서 “기존 건축물 철거 및 신축 시 인접 건축물에 대한 피해 발생”이 우려됨에 따라 “인접건축물에 대한 사전조사 및 계측관리”를 하도록 하는 1건의 심의의견이 조건으로 부여되었다.³⁵⁾

[표 3-47] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 인가 관련 건축위원회 심의내용

구분	○○시 자율주택정비사업 건축협정 인가 관련 건축위원회 심의내용
	2020년도 제5차 건축위원회 심의(2020년 4월 27일~5월 8일)
○○시 건축위원회	<ul style="list-style-type: none">• 심의의견<ul style="list-style-type: none">- 기존 건축물 철거 및 신축 시 인접건축물에 대한 피해 발생 우려 및 진동 등에 의한 구조적 손상을 가할 수 있다고 판단되므로 인접건축물에 대한 사전조사 및 계측관리 실시• 결과 : 조건부 의결

출처 : ○○시(2020, p.1)를 참고하여 연구진 작성

○○시 건축협정에 대한 건축위원회 심의에서 구조적 측면의 단 하나의 의견만 제시됨에 따라 건축협정 체결 및 특례적용의 타당성이나 공공성 측면의 검토가 미흡하였다는 것을 알 수 있다. 서면심의로 건축위원회 심의가 개최되어 충분한 논의가 이루어질 수 없었다는 한계가 있었지만, 그럼에도 불구하고 관련 심의의견이 한 건만 제시됨에 따라 건축위원회 심의에서 특례제도 운영에 대한 심도 있는 논의가 이루어지고 있지 않음을 확인할 수 있었다.

35) ○○시(2020, p.1)

4. 건축규제 특례제도에 대한 인식 및 협의조정제도 수요 검토

1) 조사 개요

□ 조사 목적

건축규제 특례제도의 합리적 운영방안을 마련하기 위해서는 이해당사자인 특례제도 운영 관련 주체의 현행 제도에 대한 인식과 제도 개선 수요 등을 검토할 필요가 있다. 이에 「건축법」에서 규정하고 있는 3가지 제도(특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정)에 대하여 지자체 공무원 및 건축위원회 심의위원, 실무자(건축사 등)를 대상으로 제도 운영에 대한 인식을 파악하고 제도 개선 수단으로써 협의조정제도 도입에 관한 수요 조사를 진행하였다.

[표 3-48] 조사 설계

구 분	건축규제 특례제도 운영에 대한 인식 및 제도개선 수요조사
조사 대상	건축행정 담당 공무원 및 건축위원회 심의위원, 실무자 중 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 제도 인지자
조사 방법	온라인 조사
유효 표본	68명(공무원 및 심의위원 35명, 실무자 33명)
조사 기간	2021년 8월 9일(월) ~ 8월 27일(금)

출처: 연구진 작성

□ 주요 조사 내용

본 조사를 통해 살펴보기자 한 사항은 크게 3가지 영역으로 △현행 건축규제 특례제도의 운영 현황 및 제도에 대한 인식, △건축규제 특례제도 운영과정의 심의제도에 대한 인식, △건축규제 특례제도 운영 개선을 위한 협의조정제도에 대한 수요이다.

- 건축규제 특례제도 운영현황 및 제도에 대한 인식
- 건축규제 특례제도 운영과정의 심의제도에 대한 인식
- 건축규제 특례제도 운영 개선을 위한 협의조정제도에 대한 수요

[표 3-49] 주요 조사 내용

조사 영역	설문 항목
A. 건축규제 특례제도 운영현황 및 제도에 대한 인식 (건축규제 특례제도 운영 한계점)	건축규제 특례제도에 대한 인지 수준 건축규제 특례제도 업무 경험 및 경험 진행 단계 건축규제 특례제도 도입 취지에 부합한 운영 여부 건축규제 특례제도 관련 특례 적용의 필요성 및 추가 필요사항 건축규제 특례적용 절차의 심의허가 난이도
B. 건축규제 특례제도 운영과정의 심의제도에 대한 인식	특례적용에 대한 심의절차의 합리성 여부 특례적용 시 공공성 확보 필요성과 그 이유 특례적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾기 위한 방법
C. 건축규제 특례제도 운영 개선을 위한 협의조정제도에 대한 수요	특례적용을 위한 협의조정제도 도입의 필요성 및 활용 의향 협의조정제도의 실효성 확보를 위한 고려사항 협의조정제도의 바람직한 운영 방식 협의조정제도 참여 주체 및 참여 형태 공정성 확보 및 실현가능성 관점에서의 중재기구 구성 주체

출처 : 연구진 작성

□ 응답자 특성

본 조사의 유효 표본 수는 총 68부로 공무원과 심의위원 그룹에서 35명, 건축실무자 그룹에서 33명 참여하였다. 그 외에 응답자 특성에 대한 세부 정보는 다음과 같다.

[표 3-50] 응답자 특성

구 분	사례수(명)	비율(%)
전체	68	100.0
소속	공무원+심의위원	35
	실무자	33
소속 지자체	광역지자체	3
	기초지자체	19
업무 경력	1년 미만	2
	1~3년 미만	2
	3~5년 미만	4
	5~10년 미만	6
	10~20년 미만	27
	20년 이상	27
성별	남성	50
	여성	18
연령	20대	3
	30대	8
	40대	37
	50대 이상	20

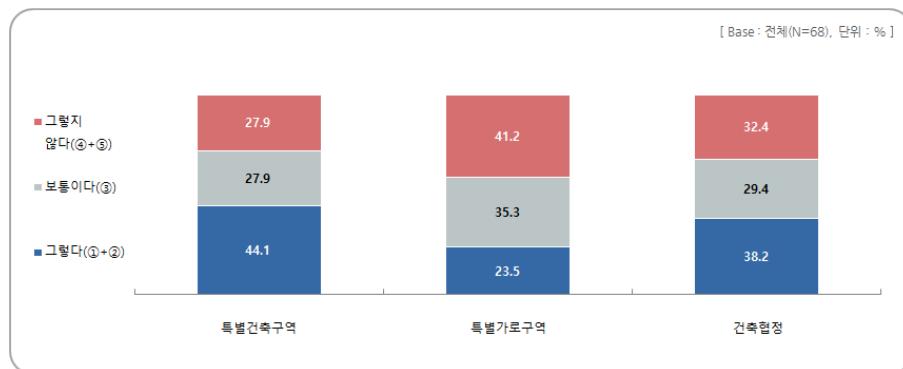
출처 : 연구진 작성

2) 건축규제 특례제도 운영 한계점

□ 건축규제 특례제도 도입 취지에 부합한 운영 여부

- 제도 취지에 부합한 운영은 특별건축구역 > 건축협정 > 특별가로구역 순

건축규제 특례제도가 본래의 제도 도입 취지에 부합되게 운영되고 있는지 여부에 대해 긍정적 응답은 특별건축구역(44.1%), 건축협정(38.2%), 특별가로구역(23.5%) 순으로 높은 것으로 나타났다.



[그림 3-7] 건축규제 특례제도의 본래 취지에 맞는 운영 여부

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

응답자 그룹별로 살펴보면, 제도 도입 취지에 부합하게 운영되고 있다는 긍정적 의견 비율은 '특별건축구역'에서는 실무자(45.5%)가 공무원과 심의위원(42.9%)보다 높은 반면, '건축협정'에서는 공무원과 심의위원(42.9%)이 실무자(33.3%)보다 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다. 반면, 부정적 의견은 상대적으로 특별가로구역(41.2%)에서 높게 나타났으며, 모든 건축규제 특례제도에서 실무자가 공무원과 심의위원보다 더 부정적 의견을 보였다.

[표 3-51] 응답자별 건축규제 특례제도의 본래 취지에 맞는 운영 여부에 대한 응답결과 비교

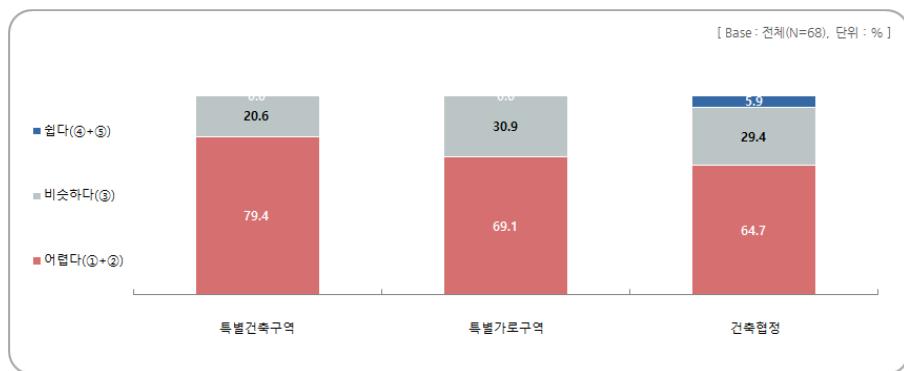
구분	특별건축구역			특별가로구역			건축협정		
	긍정적 의견	보통	부정적 의견	긍정적 의견	보통	부정적 의견	긍정적 의견	보통	부정적 의견
전체(68)	44.1%	27.9%	27.9%	23.5%	35.3%	41.2%	38.2%	29.4%	32.4%
공무원 및 심의위원(35)	42.9%	34.3%	22.9%	25.7%	40.0%	34.3%	42.9%	31.4%	25.7%
실무자(33)	45.5%	21.2%	33.3%	21.2%	30.3%	48.5%	33.3%	27.3%	39.4%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

□ 건축규제 특례적용 절차의 심의·허가 난이도

- 건축심의 과정에서의 특례적용의 어려움 확인

특례적용 여부를 결정하는 건축위원회 심의에 대한 난이도를 일반적인 건축위원회 심의와 비교하여 검토하였다. 분석결과, 특례적용 절차가 일반적인 건축심의·허가와 비교하여 어렵다는 인식이 지배적인 가운데, 특히 '특별건축구역'(79.4%) 제도에서 어려움이 상대적으로 높은 것으로 확인되었다.



[그림 3-8] 건축규제 특례제도 운영 절차상 심의·허가의 난이도

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

응답자 그룹별로 살펴보면, 모든 특례제도에 대해 실무자가 공무원과 심의위원에 비해 특례적용 절차의 난이도가 높다고 인식하였으며 특히, 특별건축구역에 대해서는 실무자의 90.9%, 특별가로구역에 대해서는 실무자의 81.8%가 어렵다고 인식하는 것으로 나타났다.

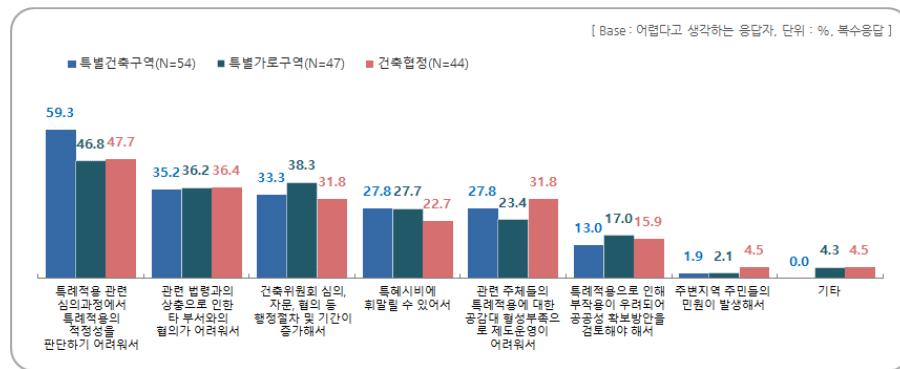
[표 3-52] 응답자별 건축규제 특례제도 운영 절차상 심의·허가의 난이도에 대한 응답결과 비교

	특별건축구역			특별가로구역			건축협정		
	어렵다	비슷하다	쉽다	어렵다	비슷하다	쉽다	어렵다	비슷하다	쉽다
전체(68)	79.4%	20.6%	0.0%	69.1%	30.9%	0.0%	64.7%	29.4%	5.9%
공무원 및 심의위원(35)	68.6%	31.4%	0.0%	57.1%	42.9%	0.0%	60.0%	37.1%	2.9%
실무자(33)	90.9%	9.1%	0.0%	81.8%	18.2%	0.0%	69.7%	21.2%	9.1%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

특례제도 운영과정이 일반적 심의·허가 보다 상대적으로 어렵다고 생각하는 이유에 대해서는 모두 '특례적용의 적정성을 판단하기 어렵기 때문'이라는 이유가 가장 높은 비중을 차지하였다. 이는 적용가능한 특례 조항이 개별 사례에서 실제로 적용되는 것이

쉽지 않다는 것을 보여주는 결과이며, 무엇보다 특례적용의 적정성을 판단할 수 있는 기준과 절차의 필요성을 강하게 시사한다.



[그림 3-9] 특례적용 과정에서 어렵다고 생각하는 이유

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

3) 건축규제 특례제도 운영과정의 심의제도에 대한 인식

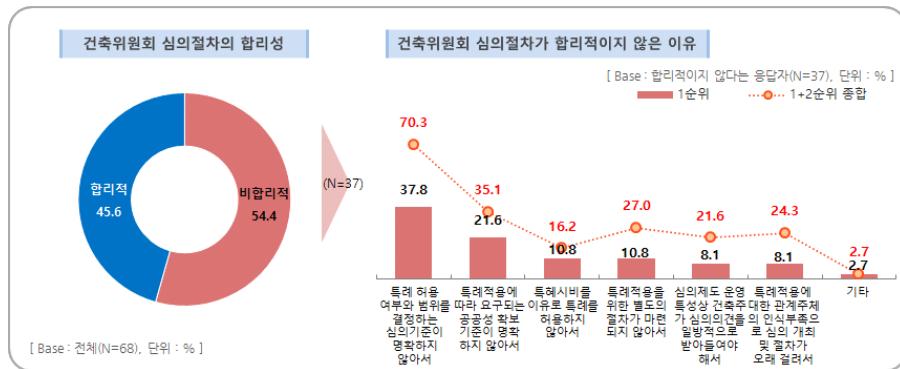
□ 특례적용에 대한 심의절차의 합리성 여부

- 실무자는 심의절차에 대하여 비합리적이라고 인식

건축규제 특례제도를 운영과정에서 적용가능한 특례 조항을 실제로 적용받기 위해서는 건축위원회 심의를 거치도록 규정하고 있다. 이에 특례적용을 위한 건축위원회 심의의 합리성 여부를 검토하였다.

전체적으로 특례를 적용받기 위해 거치는 건축위원회 심의가 비합리적이라는 응답(54.4%)이 합리적이라는 응답(45.6%) 보다 높은 것으로 나타났다. 조사대상자 그룹별로 구분하여 살펴보면, 공무원과 심의위원은 '대체로 합리적이라는 의견'이 60.0%로 나타나 실무자(30.3%) 대비 2개 가까이 높은 반면, 실무자는 '비합리적이라는 의견'이 69.7%로 높은 편으로 건축위원회 심의절차의 합리성 여부에 대한 상반된 인식이 확인되었다.

특히, 주목할 점은 실무자(21.2%)는 합리성에 강한 의구심을 갖고 있어 전혀 합리적이지 않다고 인식하였다. 이에 특례적용의 건축위원회 심의절차가 합리적이지 않다고 생각하는 37명에게 그 이유를 물어본 결과, '특례 허용 여부와 범위를 결정하는 심의기준이 명확하지 않는 점(70.3%)'과 '특례적용에 따라 요구되는 공공성 확보(공공기여) 기준이 명확하지 않는 점(21.6%)' 등을 주된 이유로 제시하였다.



[그림 3-10] 건축규제 특례제도 운영과정에서 현행 심의절차가 비합리적이라고 생각하는 이유

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

[표 3-53] 응답자별 건축규제 특례제도 운영과정에서 현행 심의절차의 합리성에 대한 인식 비교

	전혀 합리적이지 않음	합리적이지 않은 편	대체로 합리적인 편
전체(68)	10.3%	44.1%	45.6%
공무원 및 심의위원(35)	0.0%	40.0%	60.0%
실무자(33)	21.2%	48.5%	30.3%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

건축위원회 심의절차의 합리성 여부 및 합리적이지 않은 이유를 요약하면, 공무원과 심의위원 그룹과 실무자 그룹이 상반된 의견을 갖고나 전반적으로 합리적이지 않다고 인식하고 있으며, 그 이유는 명확한 판단기준의 부재에 기인하는 것으로 나타났다.

□ 특례적용 시 공공성 확보의 필요성과 그 이유

- 주변과의 조화를 위하여 공공성 확보 필요

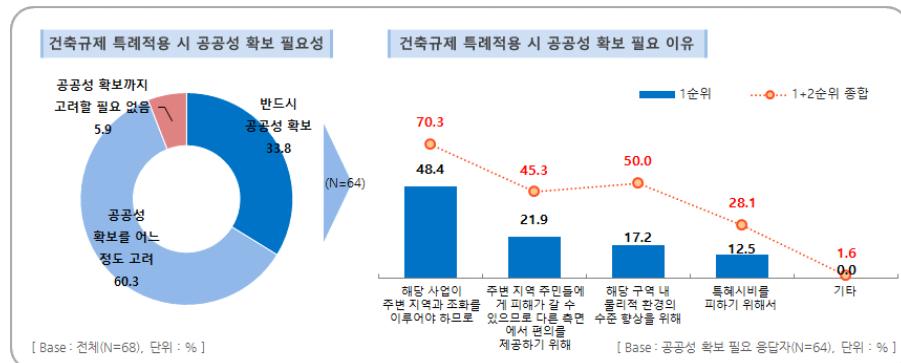
건축규제 특례제도 운영과정에서 특례적용에 따른 공공성 확보 필요성에 대해서는 특례를 적용하는 대신 '어느 정도 공공성 확보가 필요하다'는 의견(60.3%)이 가장 많았으며, '반드시 공공성 확보가 필요하다'는 의견(33.8%)도 높은 비중을 차지하여 전체적으로 공공성 확보가 필요하다는 응답(94.1%)이 절대 다수를 차지하였다.

조사대상자 그룹별로 구분하여 살펴보면, 두 그룹 모두 공공성 확보를 어느 정도 고려해야 한다는 의견이 60%대로 높았으며 특히, 실무자(30.0%)보다 공무원과 심의위원(37.1%) 그룹에서 반드시 공공성 확보가 필요하다는 의견 비중이 높은 것으로 나타났다.

공공성 확보가 필요한 이유에 대해서는 '해당 사업의 주변 지역과의 조화'에 대한 응답

(70.3%)이 가장 많은 가운데, ‘해당 구역 내 물리적 환경 수준 향상’(50.0%), ‘피해 유발에 대한 반대급부로서의 편의제공’(45.3%) 등도 중요하게 인식하는 것으로 확인되었다.

특례적용 시 공공성 확보의 필요성과 그 이유를 요약하면, 공무원과 심의위원 그룹과 실무자 그룹 모두 공공성 확보의 필요성에 동의하고 있으며, 그 이유로는 해당 사업의 주변 지역과의 조화가 필요하기 때문인 것으로 확인되었다.



[그림 3-11] 특례적용에 대한 공공성 확보 필요성과 그 이유

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

[표 3-54] 응답자별 특례적용에 대한 공공성 확보 필요성에 대한 인식 비교

	반드시 공공성 확보 필요	공공성 확보를 어느 정도 고려	공공성 확보까지 고려할 필요는 없음
전체(68)	33.8%	60.3%	5.9%
공무원 및 심의위원(35)	37.1%	60.0%	2.9%
실무자(33)	30.3%	60.6%	9.1%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

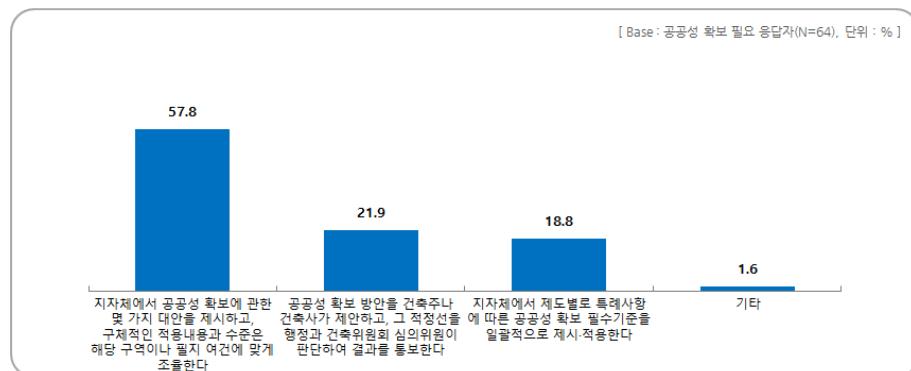
□ 특례적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾기 위한 방법

- 지자체 대안 제시 및 여건별 조율 선호

특례적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾기 위한 방법으로는 전체적으로 ‘지자체에서 공공성 확보에 관한 몇 가지 대안을 제시하고, 구체적인 적용내용과 수준은 해당 구역이나 필지 여건에 맞게 조율하는 방식’(57.8%)을 가장 선호하는 것으로 나타났다.

응답자 그룹별로도 큰 차이가 없었으며, 실무자와 공무원과 심의위원 모두 가장 선호하는 방식인 것으로 나타났다. 다만, 바람직한 방식에 대한 두 번째 높은 순위에서는 차이를

보여 공무원과 심의위원은 ‘지자체에서 제도별로 특례사항에 따른 공공성 확보 필수 기준을 일괄적으로 제시·적용’ 하는 방식(26.5%)을 더 선호하는 반면, 실무자는 ‘공공성 확보 방안을 건축주나 건축사가 제안하고, 그 적정성을 행정과 건축위원회 심의위원회 심의위원이 판단’ 하는 방식(23.3%)을 더 선호하였다.



[그림 3-12] 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 찾기 위한 바람직한 방식

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

[표 3-55] 응답자별 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 찾기 위한 바람직한 방식에 대한 인식 비교

	지자체에서 공공성 확보에 관한 몇 가지 대안을 제시하고, 구체적인 적용내용과 수준은 해당 구역이나 필지 여건에 맞게 조율한다	공공성 확보 방안을 건축주나 건축사가 제안하고, 그 적정성을 행정과 건축위원회 심의위원회 심의위원이 판단하여 결과를 통보한다	지자체에서 제도별로 특례사항에 따른 공공성 확보 필수기준을 일괄적으로 제시·적용한다	기타
전체(68)	57.8%	21.9%	18.8%	1.6%
공무원 및 심의위원(35)	52.9%	20.6%	26.5%	0.0%
실무자(33)	63.3%	23.3%	10.0%	3.3%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

4) 건축규제 특례제도 운영 개선을 위한 협의조정제도에 대한 수요

□ 특례적용을 위한 협의조정제도 도입의 필요성 및 활용 의향

- 전반적으로 협의조정제도 도입에 대해 긍정적 의견

특례적용을 위한 현행 건축위원회 심의의 대안으로서 행정(지자체)과 민간이 협의·조정 할 수 있는 '협의조정제도'의 도입 필요성에 대하여 '필요하다'는 의견(61.8%)이 '필요하지 않다'는 의견(38.2%) 보다 높게 나타나 긍정적인 답변이 우세함을 알 수 있었다.

다만, 조사대상자 그룹별로 상이하여 공무원과 심의위원은 도입이 필요하지 않다는 의견 (57.1%) 비중이 높아 실무자의 불필요 의견보다 3배 이상 높은 것으로 나타났다.

[표 3-56] 응답자별 건축규제 특례 운영과정에서 협의조정제도 도입의 필요성에 대한 인식 비교

	있다	없다
전체(68)	61.8%	38.2%
공무원 및 심의위원(35)	42.9%	57.1%
실무자(33)	81.8%	18.2%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

- 주체별 인식 차이는 존재하나 협의조정제도에 대한 활용 수요 확인

특례적용을 위한 협의조정제도가 도입 시 운영·활용할 의향을 조사한 결과, 긍정적 응답 (70.6%)이 부정적 응답(29.4%)보다 높은 것으로 나타났다. 다만, 조사대상자 그룹별로 구분하여 살펴보면, 실무자는 대부분(90.9%)이 활용할 의향을 보인 반면, 공무원과 심의위원은 상대적으로 운영·활용할 의향이 없다는 응답(48.6%)이 높게 나타나고 있어 부정적 시각도 확인되었다.

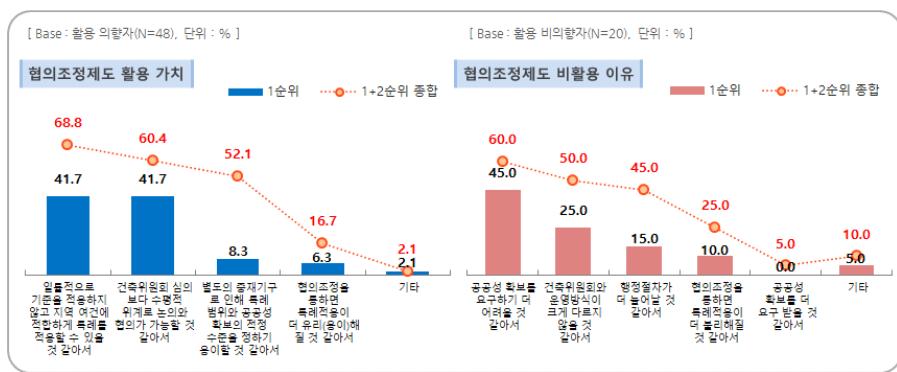
[표 3-57] 응답자별 건축규제 특례 운영과정에서 협의조정제도 도입시 운영·활용 의향 비교

	있다	없다
전체(68)	70.6%	29.4%
공무원 및 심의위원(35)	51.4%	48.6%
실무자(33)	90.9%	9.1%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

협의조정제도의 운영 또는 활용을 찬성 또는 반대하는 이유를 조사한 결과, 협의조정제도를 활용하고 싶은 이유로는 ‘일률적으로 기준을 적용하지 않고 지역 여건에 적합하게 특례를 적용할 수 있을 것 같다’는 점과 ‘건축위원회 심의보다 수평적 위계로 논의와 협의가 가능할 것 같다’는 점과 우세하였다.

반면, 협의조정제도를 운영·활용하고 싶지 않은 이유로는 ‘공공성 확보를 요구하기 더 어려울 것 같다(행정이나 심의위원 입장)’는 점, ‘건축위원회와 운영방식이 크게 다르지 않을 것 같다’는 점 등 실질적 제도 운영방식에 대한 불신이 주요 이유로 인 것으로 나타났다.



[그림 3-13] 협의조정제도를 활용하고자 하는 이유와 활용하지 않으려는 이유

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

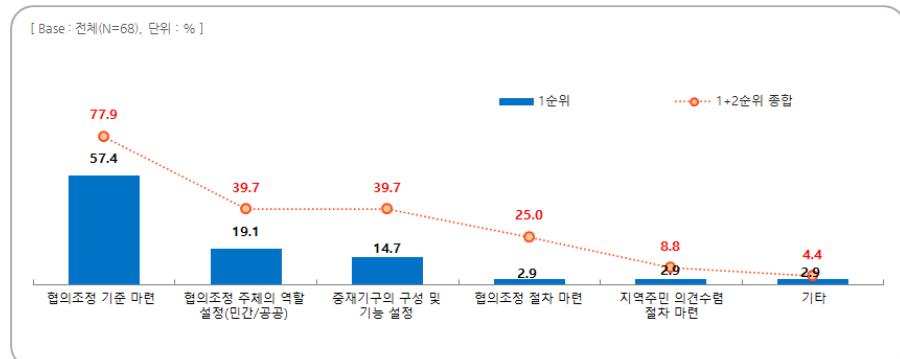
□ 협의조정제도의 실효성 확보를 위한 고려사항

- 제도 도입을 위한 최우선 과제는 협의조정 기준 마련

건축규제 특례제도에 대한 협의조정제도가 도입된다면, 무엇보다 운영방안이 매우 중요할 것으로 예상된다. 일률적인 기준이 아닌 개별 사례에 따른 여건과 환경의 차이를 감안하여 특례적용 여부와 세부사항에 대하여 협의조정을 진행하므로 그 운영방식에 따라 다양한 결과가 도출될 수 있기 때문이다. 이에 협의조정제도의 실효성을 확보하기 위한 고려사항들을 검토하였다.

전체적으로 특례적용과 관련한 협의조정제도가 실효성을 가지려면 무엇보다 특례적용과 공공성 확보의 내용 및 범위를 규정한 ‘협상 기준 마련’(57.4%)이 가장 우선되어야 한다는 의견이 우세하였다. 조사대상자 그룹 간 차이를 보여 공무원과 심의위원(48.6%)과 실무자

(66.7%)는 다소 차이를 보였으나, ‘협상 기준 마련’ 모든 그룹에서 가장 중요하게 생각하는 사항임을 알 수 있었다. 이 외에도 ‘협상 주체(민간/공공)의 역할 설정’, ‘중재기구의 구성 및 기능 설정’이 필요하다는 응답이 높은 비율을 보였다.



[그림 3-14] 협의조정제도의 실효성 확보를 위한 고려사항

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

[표 3-58] 응답자별 협의조정제도 실효성 확보를 위한 고려사항 비교(1+2순위 종합)

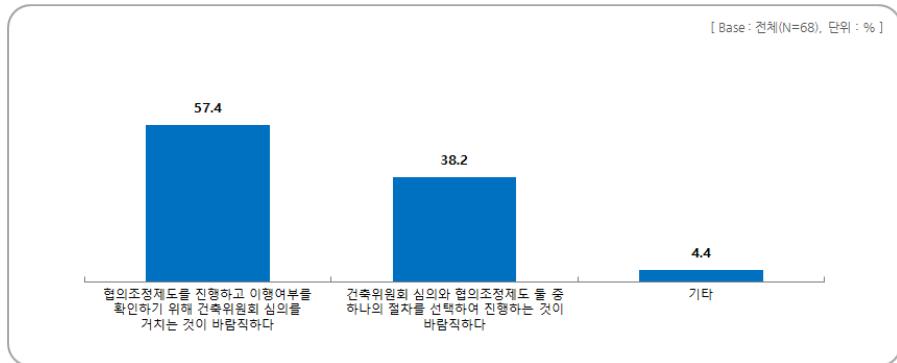
	협의조정기준 마련	협의조정 절차 마련	협의조정 주체의 역할 설정 (민간/공공)	중재기구의 구성 및 기능 설정	지역주민 의견수렴 절차 마련	기타
전체(68)	77.9%	25.0%	39.7%	39.7%	8.8%	4.4%
공무원 및 심의위원(35)	71.4%	14.3%	45.7%	42.9%	14.3%	5.7%
실무자(33)	84.8%	36.4%	33.3%	36.4%	3.0%	3.0%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

□ 협의조정제도의 바람직한 운영 방식

- 선(先) 협의조정, 후(後) 건축심의 방식 선호

특례적용을 위한 바람직한 협의조정제도 운영 방식으로는 선(先) 협의조정 후(後) 건축심의 방식을 선호하는 것으로 나타났다. 전체적으로 ‘건축위원회 심의와 협의조정제도’들 중 하나의 절차를 선택하여 진행하는 방식’(38.2%)보다 ‘협의조정을 먼저 진행하고 협의내용의 이행여부를 확인하기 위하여 건축위원회 심의를 거치는 방식’(57.4%)이 바람직하다는 의견이 높게 나타났다. 대상자 그룹별로 살펴보면, 공무원과 심의위원 그룹에서는 선(先) 협의조정 후(後) 건축심의 방식 선호 비율(60.0%)이 실무자(54.5%) 보다 더 높은 것으로 나타났다.



[그림 3-15] 협의조정제도의 바람직한 운영 방식

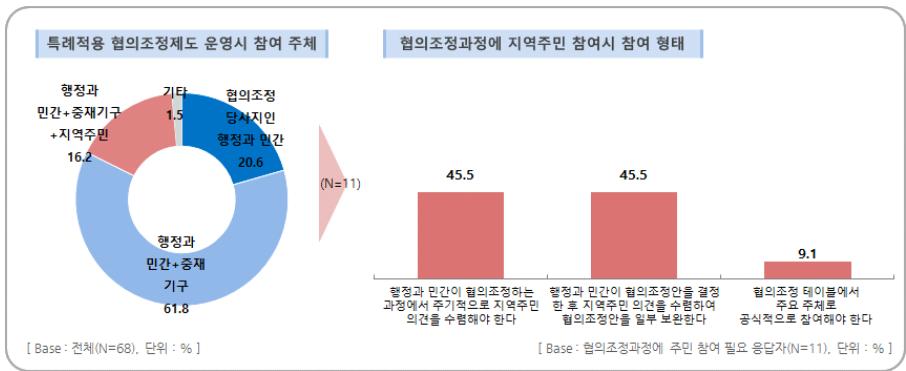
출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

□ 협의조정제도 참여 주체 및 참여 형태

- 이해당사자(민간+공공)와 함께 중재기구를 포함한 협의조정제도 운영 선호

전체적으로 협의조정제도 운영에 참여하는 주체로 ‘행정과 민간+중재기구’(61.8%)를 가장 선호하는 것으로 나타났으며, 다음으로 ‘협의조정 당사자인 행정과 민간’(20.6%), ‘행정과 민간+중재기구+지역주민’(16.2%) 순으로 나타났다. 조사대상자 그룹별로 살펴보면, ‘행정과 민간+중재기구’에 대한 선호도는 공무원과 심의위원(57.1%) 보다 실무자(66.7%) 그룹에서 더 높은 비율을 보였으며, ‘협의조정 당사자인 행정과 민간’에서도 유사한 경향을 보여 실무자(24.2%)가 공무원과 심의위원(17.1%)보다 더 높았다. 다만, 협의조정제도 참여 주체에 지역주민까지 포함하는 방식에 대해서는 공무원과 심의위원의 선호 비율(22.9%)이 실무자(9.1%)에 비해 매우 높게 나타났는데, 이는 공무원과 심의위원 그룹에서 공공성 확보 차원에서 지역 주민의 의견수렴 과정이 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다고 인식하고 있음을 시사한다.

지역주민이 협의조정 과정에 참여하는 방식으로는 ‘주기적으로 의견을 수렴’(45.5%) 하는 방식과 ‘행정과 민간이 협의조정안을 결정한 후 의견을 수렴하여 협의조정안을 보완’(45.5%)하는 방식 등 협의조정의 주요 주체로 참여하는 것보다 절차상 의견을 청취하는 수준에서 진행하는 것이 합리적이라는 인식이 확인되었다.



[그림 3-16] 협의조정제도 운영시 참여 주체 및 참여 형태

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

[표 3-59] 응답자별 협의조정제도 운영주체에 대한 선호도

	협의조정 당사자인 행정과 민간	행정과 민간+중재기구	행정과 민간+중재기구+지역주민	기타
전체(68)	20.6%	61.8%	16.2%	1.5%
공무원 및 심의위원(35)	17.1%	57.1%	22.9%	2.9%
실무자(33)	24.2%	66.7%	9.1%	0.0%

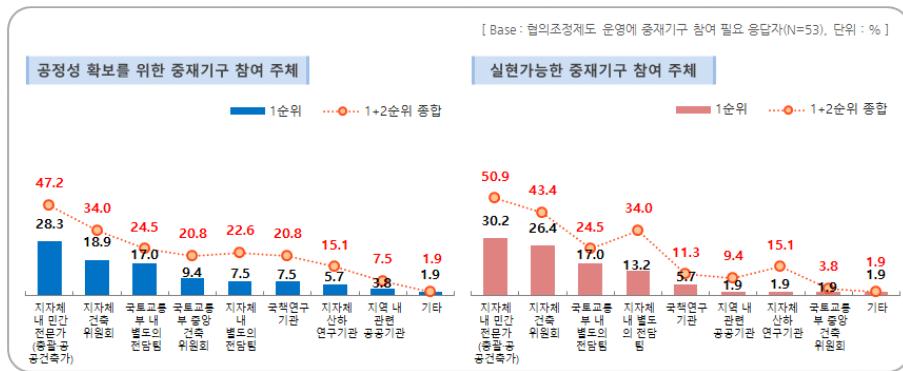
출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

□ 공정성 확보 및 실현가능성 관점의 중재기구 구성 주체

- 지역 민간전문가를 활용한 중재기구 구성 선호

협의조정제도의 진행과정을 객관적으로 중재할 수 있는 기구를 공정성 관점과 실현 가능성 관점에서 각각 1+2순위 합산 순위로 살펴본 결과, 공정성 확보 관점에서 적절한 중재기구 주체로는 ‘지자체 내 총괄·공공건축가 등 민간전문가’(47.2%)와 ‘지자체 건축 위원회’(34.0%)를 응답한 비율이 높게 나타났고, 실현가능성 관점에서 적절한 중재기구 참여 주체도 동일한 경향이 확인되었다.

다만, 조사대상자 그룹별로 살펴보면 상이한 결과를 보였다. 공정성 확보 관점에서 공무원과 심의위원은 ‘지자체 건축위원회’(50.0%)가 가장 적절하다고 판단하는 반면, 실무자는 ‘지자체 내 총괄·공공건축가 등 민간전문가’(52.0%)가 가장 적절한 주체라고 생각하였다. 실현가능성 관점에서도 유사한 경향을 보여 공무원과 심의위원은 ‘지자체 건축위원회’(57.1%)에 대한 선호도가 가장 높은 반면, 실무자는 ‘지자체 내 총괄·공공건축가 등 민간전문가’(52.0%)에 대한 선호가 가장 높은 것이 확인되었다.



[그림 3-17] 공정성 확보 및 실현가능성 관점에서의 중재기구 구성 주체

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

주목할 점은 공정성과 실현가능성 관점에서 모두 지자체 차원의 중재기구 설치에 대한 높다는 점이 나타났다. 이는 지역의 개별 사업에 대해 협의조정과 중재를 해야 하는 기구의 특성상 지역 여건과 현황 파악이 중요하다고 생각하기 때문인 것으로 유추된다.

[표 3-60] 응답자별 공정성 확보 관점에서의 중재기구 구성 주체 비교(1+2 순위)

	지자체 건축위원회	지자체 민간전문가	지역 내 관련 공공기관	지자체 산하 연구기관	지자체 별도 전담팀	국토부 중앙 건축위원회	국가정책 연구기관	국토부 별도 전담팀
전체(68)	34.0%	47.2%	7.5%	15.1%	22.6%	20.8%	20.8%	24.5%
공무원 및 심의위원(35)	50.0%	42.9%	14.3%	7.1%	21.4%	17.9%	17.9%	25.0%
실무자(33)	16.0%	52.0%	0.0%	24.0%	24.0%	24.0%	24.0%	24.0%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

[표 3-61] 응답자별 실현가능성 관점에서의 중재기구 구성 주체 비교(1+2 순위)

	지자체 건축위원회	지자체 민간전문가	지역 내 관련 공공기관	지자체 산하 연구기관	지자체 별도 전담팀	국토부 중앙 건축위원회	국가정책 연구기관	국토부 별도 전담팀
전체(68)	43.4%	50.9%	9.4%	15.1%	34.0%	3.8%	11.3%	24.5%
공무원 및 심의위원(35)	57.1%	50.0%	10.7%	14.3%	28.6%	0.0%	14.3%	21.4%
실무자(33)	28.0%	52.0%	8.0%	16.0%	40.0%	8.0%	8.0%	28.0%

출처 : 설문조사 결과를 토대로 연구진 작성

5. 건축규제 특례제도 운영과정의 협의조정시스템 도입 필요성과 수요

1) 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정시스템 도입 필요성

□ 건축규제 특례제도 운영과정의 「심의 내용」의 한계

- ‘건축계획 심의’와 ‘특례적용 심의’의 구분 부재 심의내용적 측면 한계 1

특별건축구역, 건축협정 등 건축규제 특례제도의 운영실태를 살펴본 결과, 제도 운영과정에서 특례적용의 타당성에 대한 검토가 미흡하거나 판단기준이 모호하여 심의가 반복적으로 일어나는 문제가 있었다. 건축협정제도 운영과정에서는 건축협정 인가 심의임에도 불구하고 협정 체결 및 그에 따른 특례적용의 타당성에 대한 검토가 누락되고 일반적인 건축계획 심의만 이루어지는 경우가 많았다. 또한 특별건축구역 제도의 경우에는 법령 상에 제도 적용의 타당성, 공공성 등을 확보하도록 함에 따라 해당 사항에 대한 심의가 진행되고 있으나, 공공성 확보에 대한 구체적인 판단기준은 부재하여 협의, 자문 또는 심의를 시행할 때마다 사업자에게 반복적으로 공공성을 요구하여 사업자에게 부담을 야기하기도 한다.

- ‘공공성 확보’의 적절성 판단 심의내용적 측면 한계 2

현행 「건축법」에 따른 정책목표 달성형 건축규제 특례제도 중 특별건축구역 제도만이 구역지정 요건을 명시하고 있다. ‘구역 지정의 필요성, 타당성 및 공공성 등이 인정되고, 피난·방재 등의 문제가 없는 경우’ 특별건축구역으로 지정받을 수 있다. 제도 분석에서 언급하였듯이 ‘구역 지정의 필요성, 타당성 및 공공성’과 관련된 세부 기준은 법령에서 규정한 바가 없으며, 일부 지자체의 특별건축구역 운영지침에서 ‘공공성 확보기준’ 등을 명시하고 있다. 서울특별시의 「도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침」과 부천시 「특별건축구역 운영지침」에서는 ‘공공성 확보기준’을 기본원칙 수준으로 제시하고 있다. 디자인 가이드라인에서는 기본원칙을 보다 구체적으로 제안하고 있으나, 정성적인 기준이기 때문에 사업시행자, 지자체 담당 공무원, 건축위원회 위원 등 관련 주체가 공공성 확보방안의 적정성을 판단하여야 한다. 건축계획 심의는 도시계획 심의와 달리 정량적 데이터를 근거로 결정할 수 있는 사항이 많지 않기 때문에 심의기준을 구체화하는 것도 한계가 있다. 이로 인해 건축위원회에서도 구체적인 의견을 제시하기보다 “공공기여방안 재검토” 등으로 심의 의결하고 있다. 하지만 ‘공공적

가치'에 대한 행정과 사업시행자의 견해 차이가 있을 수 있고, 특별가로구역·건축협정·결합건축은 '공공성'관련 요건이 없기 때문에 건축위원회 심의에서 공공성 확보를 요구하기도 어려운 실정이다.

또한 설문조사 결과를 보면 건축실무자들은 특례적용의 적절성을 판단하기 어려워 제도 운영과정에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이로 인해 공무원과 건축위원회 심의 위원은 현행 제도운영 절차가 합리적이라고 판단하는 반면, 건축실무자는 건축규제 특례제도 운영과정이 불합리하다고 인식하는 것으로 나타났다. 주로 특례 허용 여부와 범위에 대한 판단기준이 명확하지 않고 특례적용에 따라 요구되는 공공성 확보 기준이 모호한 것이 제도 운영이 불합리하다고 생각하는 주된 이유였다.

- 특혜시비 우려 등으로 인한 특례 적용 '사전차단' 심의내용적 측면 한계 3

현행 「건축법」에 따라 운영되고 있는 건축규제 특례제도는 모두 심의에 의해 가부가 결정된다. 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 모두 필수적으로 건축위원회 심의를 거쳐야 한다. 이러한 건축규제 특례제도의 운영실태를 분석한 결과, 특별건축 구역 특례적용에 관한 행정절차가 상당한 기간이 소요되고 있음을 확인할 수 있었다. 가령, 서울시와 부천시 특별건축구역 사례는 특별건축구역 지정과 구역 내 건축물 특례 적용을 위한 행정절차만 약 1년이 소요되었다.

한편, 건축위원회는 사업대상지의 지정 근거와 주변 지역주민을 위한 공공기여 방안 등을 사업시행자에게 지속적으로 요구하면서, 동시에 특례적용사항에 대해서는 주변 지역 주민의 주거환경 악화 우려 등을 근거로 구역 내부로 규제완화 범위를 한정하였다. 서울시 특별건축구역 사례는 첫 번째 건축위원회 심의에서 3가지 조항에 대한 특례적용을 신청하였으나, 최종적으로 1가지 항목(구역 내 인동거리 적용 배제)에 대해서만 특례 적용이 인정되었다. 또한 부천시 특별건축구역 사례는 대략 2년간 지자체와 특별건축구역 지정에 관한 협의 과정이 있었으나, 특례적용사유를 설득하지 못하고 1개 조항에 대한 특례적용을 신청하였다. 현행 건축규제 특례제도는 「건축법」에 따른 일부 조항을 배제, 완화, 통합 적용할 수 있으나, 건축위원회 심의에서 인정되는 사항은 특정 조항으로 한정되어 있는 실정이다. 건축규제 특례제도의 활용 수요가 증가하고 있는 추세이므로, 규제특례 적용의 행정 부담 완화와 특례적용의 가능성의 차단되지 않도록 제도 운영상의 개선이 필요한 상황이다.

- 특례적용의 타당성을 검토하는 관점의 한계 심의내용적 측면 한계 4

건축규제 특례적용의 타당성을 판단하기 위해서는 사업성과 공공성 간의 적정선을

찾는 과정이 필요하다. 사업자의 입장에서는 건축규제 특례를 적용하여 해당 제도의 목표를 달성하면서도 사업성을 향상시키는 것을 우선 고려할 것이다. 건축규제 특례를 적용했음에도 사업성이 향상되지 않는다면 제도가 활용되지 않을 것이다. 한편, 지자체 입장에서는 특례를 적용하는 구역 또는 필지 뿐 아니라 특례적용에 영향을 받는 주변지역 까지 고려해야 하고 사업성 보다는 공공성을 향상시키기 위해 노력할 수밖에 없다. 따라서 적정 수준의 특례를 적용하고 그 과정에서 공공성 확보도 고려하는 과정이 필요하다.

현행 건축규제 특례제도 운영과정의 심의 주체는 건축위원회이며, 건축위원회의 주요 구성원은 건축계획 및 설계, 건축구조 등에 대한 전문가이다. 또한 건축위원회는 최종 의사결정자인 허가권자를 지원하는 역할을 한다. 즉, 건축위원회는 공공성 확보를 우선적으로 검토하는 지자체(허가권자)와 동일한 관점에서 볼 수밖에 없다.

이로 인해 특례적용의 타당성과 적절성을 판단하는 기준이 지자체 입장과 반영하는 경향이 있다. 앞서 제기한 특혜시비를 우려하여 특례적용을 사전차단하는 문제도 이러한 한계에 의해 발생하게 된다. ‘특례적용’과 ‘이로 인한 부작용을 막기 위한 공공성 확보’ 간의 균형점을 찾는 과정에서 공공성 확보 측면에서 주로 심의를 하게 됨에 따라 균형 있는 관점을 갖지 못하게 된다.

□ 건축규제 특례제도 운영과정의 「심의 절차」의 한계

- 협의, 자문, 심의 등의 여러 절차를 거치도록 함에 따라 특례적용을 위한 행정 절차에 오랜 시간 소요 의사결정 프로세스 측면의 한계 1

현재 건축규제 특례제도는 특례적용에 대한 행정(지자체)의 부담을 최소화하기 위해 협의, 자문, 심의 등의 여러 절차를 거쳐 운영하고 있다. 부천시 특별건축구역 사례와 같이 담당 부서 협의, 특별소위원회 자문, 건축위원회 심의 등의 절차를 거치거나 서울시 특별건축 구역 사례와 같이 여러 차례의 건축위원회 심의를 통해 특례제도 적용의 당위성, 공공성 확보방안 및 특례적용사항 등을 확인하고 결정하는 방식으로 운영한다.

그러다 보니 앞선 사례조사에서 보았듯이 특별건축구역의 경우에는 구역 지정에 대한 심의 신청부터 구역 지정까지 20~24개월이 걸리며, 변경심의를 신청하는 경우 똑같은 기간이 소요됨에 따라 2배로 소요기간이 늘어난다. 이는 자문 또는 심의 등의 일정이 1~3개월 간격으로 개최되며 이를 위해 심의 전 준비 및 사후 절차 등이 수반되므로 동일 건이라고 하더라도 연속적으로 진행되는 것이 아니라 심의회차별 일정을 따라야 하기 때문이다.

- 특례적용 및 공공성 확보에 대한 의사결정방식의 한계 _ 의사결정방식 측면의 한계 2

건축규제 특례적용의 주요 결정 주체인 건축위원회 심의 운영방식 특성상 협의과정이 아닌 심의의견 통보와 사업자의 심의의견 반영이라는 일방적인 관계 속에서 의사결정이 진행된다. 물론 사업자가 이의제기를 할 수 있는 제도적 근거가 있지만 사업 일정에 차질을 주기 때문에 사업자는 심의의견을 수용하는 편이다.

하지만 건축규제 특례제도는 기본적으로 규제를 완화하려는 취지가 반영되어 있으므로 일반적인 건축계획 심의처럼 건축물의 안전, 기능, 환경 등에만 초점을 두어서는 안 되며, 특례적용과 공공성 확보 간의 균형을 이루는 것이 중요하다. 이를 위해서는 일방적이고 경직된 의사결정방식인 심의 보다는 유연한 협의조정의 과정이 필요하게 된다.

□ 건축규제 특례제도의 운영상 한계로 인한 부작용

- 건축규제 특례적용으로 인한 ‘부작용’에 대한 제어 한계 _ 제도 운영 한계로 인한 문제 1

건축위원회를 통해 심의된 건축규제 특례사항의 효과는 건축물이 건축된 이후에 확인이 가능하다. 건축규제 특례제도를 적용받은 사업이 특례조항으로 사업성만 극대화하고, 공공성이 결여된 채 주변 지역의 환경을 오히려 악화시킬 수도 있다. 그러나 건축물 특성상 건축물이 건축된 이후에는 이전의 상태로 되돌리기 쉽지 않다. 따라서 건축규제 특례제도 심의에서 부작용 가능성은 검토해야 한다.

특별건축구역 사례의 경우, 구역 단위의 개발이므로 주변 지역에 미치는 영향이 필지 단위 개발에 비해 크기 때문에 상대적으로 부작용에 대해 검토를 면밀히 진행하고 있었다. 반면, 건축협정 사례의 경우 한 번의 건축위원회 심의로 의결되어 건축협정인가를 받았다. 건축 위원회 심의를 1회만 진행하더라도 특례적용사항과 부작용에 대해 제대로 검토가 된다면 부작용 발생 우려가 적으나, 그렇지 않을 경우 ○○시 건축협정의 사례와 같이 협정에 따른 특례적용만 적용 받고, 공공적 가치는 고려되지 않은 건축물이 조성될 수 있다.

- 건축규제 특례제도 운영 한계로 인한 행정 부담과 사업자 사업 추진 한계

_ 제도 운영 한계로 인한 문제 2

특별건축구역 실태분석 결과를 토대로 보면 특례적용에 많은 시간과 노력이 투입됨을 알 수 있다. 이와 같은 제도 운영과정상의 의사결정 프로세스나 기준 등의 한계로 인해 늘어나는 행정절차는 행정(지자체)과 사업자 양쪽 모두에게 부담이 된다. 사업자는 행정 절차에 소요되는 기간이 늘게 되면 단순히 사업기간 연장을 넘어 경제적인 부담으로까지

이어진다. 또한 특례적용을 신청한 안건에 대한 반복적인 자문이나 심의 등을 거치면 이를 준비하는 행정(지자체)의 업무 부담 및 소요 예산도 늘어나게 된다. 따라서 건축 규제 특례제도의 운영을 합리화하는 것은 관련 주체 모두의 업무 부담 및 재정적 부담을 감축하는데 도움을 줄 수 있다.

□ ‘건축위원회 심의 방식’의 한계를 극복하기 위한 ‘협의조정시스템’ 도입 필요

- 특례적용과 공공성 확보의 적절성 판단을 위한 균형있는 관점 필요

앞서 기준에 건축규제 특례제도의 한계점에서 지적한 바와 같이 현행 건축위원회 심의는 지자체 입장은 반영할 수밖에 없으나, 건축규제 특례제도의 기본적인 제도 취지는 특정 정책 목표를 달성하기 위해 규제를 완화하는 것을 전제로 하고 있으므로 공공성 확보에만 치중해서는 안 되며 특례적용과 공공성 확보 사이의 적정성을 판단할 수 있는 균형있는 시각이 필요하다.

- 주변지역에 영향을 줄 가능성이 높은 특례적용에 대한 타당성과 적절성에 대한 일관되고 심도 깊은 판단 필요

또한 건축규제 특례제도 운영실태 분석결과에서도 확인할 수 있듯이, 건축규제 특례를 적용하여 건축기준을 완화하게 되면 주변지역에 영향을 줄 수 있고 현재 이러한 점으로 인해 지자체에서는 특례적용을 사전에 차단하고 있다. 이러한 문제를 최소화하기 위해서는 특례적용의 적절성과 이로 인한 부작용이 발생하지 않도록 공공성 확보에 대한 심도 깊은 검토 과정이 중요하다고 하겠다.

특례적용으로 인해 발생될 수 있는 문제를 우려해 특례적용 자체를 사전에 차단하는 것이 아니라 특례적용에 따른 영향을 분석하고 이를 해결하기 위한 계획적 수단을 검토하는 등의 과정을 거쳐 합리적으로 의사결정할 필요가 있다.

- 특례적용에 대한 합리적인 의사결정 방식 및 절차 필요

건축규제 특례제도가 특정 정책 목표 달성을 전제로 기본적으로 기존의 건축기준 완화를 허용하는 제도이므로, 단순히 최대한으로 공공성을 확보하도록 요구하는 것이 아니라 사업성도 함께 고려하여 적정 수준의 특례를 적용하도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 건축위원회 심의와 같이 일방적인 심의결과 통보 방식이 아닌 관계주체 간의 협력의 관점에서 유연한 의사결정을 위한 협의조정 과정이 요구된다. 기존의 심의 방식에 있어 ‘지자체나 건축위원회’와 ‘사업자’는 상하관계이지만, 특례적용과 공공성 확보 사이의 적정성을 찾기 위해서는 두 주체가 수평적 관계 속에서 협의를 통해 의사결정을 할 필요가 있다.

- ‘협의조정시스템’ 도입을 통해 건축규제 특례제도 운영의 합리성 제고

균형있는 관점, 특례적용과 공공성 간의 적절성 판단을 위한 심도 깊은 검토와 판단, 의사결정방식과 절차상의 합리성을 도모하기 위해서는 행정(지자체)와 사업자 간 협의 조정의 절차가 필요하다. 2장에서 개념 정립을 한 것처럼 ‘협의조정’은 기본적으로 상반된 양측의 입장을 모두 고려하여, 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 양측이 협의를 거쳐 최종적인 의사결정에 이르는 과정이다. 건축규제 특례제도를 운영하는 과정에서 이러한 협의조정의 절차를 거친다면 기존에 심의과정에서 발생하고 있는 심의내용 및 심의절차 상 한계를 극복할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 협의조정시스템 도입에 대한 관계 주체 인식과 수요

□ ‘협의조정시스템’ 도입에 대한 관계 주체 인식

- 협의조정제도 도입에 긍정적인 민간 주체

‘건축실무자’의 80%는 건축규제 특례제도 운영과정에서 협의조정이 필요하다고 인식하였다. 이는 ‘공무원 및 건축위원회 심의위원(43%)’가 생각하는 필요 정도의 2배 가량 높은 수준이다. 결국 피규제자의 입장인 건축실무자는 협의조정제도 도입에 상당히 공감하는 반면, 현재 제도를 운영하는 주체인 공무원이나 건축위원회는 협의조정의 필요성에 대해 절반 정도만 공감하여 인식 차이를 보였다.

□ ‘협의조정시스템’에 대한 활용 수요

- 민간 90% 이상이 건축규제 특례제도 운영에 협의조정제도 활용 의사 표명

관계자 설문조사에서 특례적용을 위한 협의조정제도 도입을 전반적으로 찬성하였으며, 특히 90%의 건축실무자가 협의조정제도를 활용하고자 하는 의사를 표명하였다. 활용 하려고 하는 이유로는 ‘일률적인 기준을 적용하지 않고 지역 여건에 적합하게 특례를 적용할 수 있을 것 같다는 점’과 ‘건축위원회 심의 보다 수평적 위계로 논의와 협의가 가능 할 것 같다는 점’을 주된 이유로 제시하여, 협의조정시스템을 기존의 심의 방식의 한계를 극복할 수 있는 수단으로 활용되기를 희망하고 있음을 확인할 수 있었다. 반면, 공무원과 건축위원회 심의위원의 경우에는 51% 정도만이 협의조정 제도를 활용하겠다는 입장으로 건축실무자 그룹과 인식 차를 보였다.

- 협의조정의 기준 마련 및 관계주체·중재기구의 역할 설정의 중요성 언급

관계자 설문조사 결과, 향후 협의조정제도가 그 취지에 맞게 운영되기 위해서는 협의조정의 기준이 마련되고, 협의조정의 주체나 중재기구의 역할을 명확히 설정하는 것이 중요하다는 의견이 제시되었다.

- 지자체의 공공성 확보방안 우선 제안 및 여건에 맞는 조율 선호

또한 설문조사 응답자 대다수가 특례적용을 받는 조건으로 어느 정도의 공공성 확보가 필요하다고 인식하였으며, 그 이유로는 주변 지역과의 조화, 구역 내 물리적 환경 수준 향상 등을 꼽았다. 하지만 현재 건축규제 특례제도는 규제 특례적용을 위한 명확한 기준이 미비하고, 각 사업에서 제시한 공공성 확보방안의 적절성을 논의하는 심의가 여러 번에 걸쳐 이루어지고 있으나 특례적용과 공공성 확보방안의 적정성을 찾는 것이 어려운 실정이다. 이에 관계주체들은 공공성 확보방안은 지자체에서 우선적으로 대안을 제시하고, 구체적인 내용은 지역 여건에 맞춰 조율하는 방식으로 반영해 나가는 것을 가장 선호하는 것으로 나타났다.

- 중재기구를 포함한 협의조정시스템 운영 및 주민 참여 선호

현행 건축규제 특례제도는 공공 또는 민간이 특례제도 적용을 제안하고, 공공에서 심의 절차와 허가절차를 통해 허가해주는 형태로 운영되고 있다. 하지만 관계자 설문조사 결과, 건축실무자와 공무원 및 건축위원회 심의위원 모두 협의조정제도 도입 시 행정(지자체)과 민간, 그리고 중재기구가 함께 협의조정의 과정을 거치는 것을 가장 선호하였다. 또한 건축규제 특례적용과 공공성 확보방안을 조율하는 협의조정의 과정에서 지역주민도 참여하여 주민의견을 청취하고 반영하는 과정도 필요하다고 인식하고 있었다.

제4장 건축규제 특례제도 운영 합리화를 위한 협의조정시스템 도입사례

1. 사례조사 개요
 2. 공간전략 실현을 위한 특례적용과 계획적 공공성 확보 사례
 3. 정책목표 달성을 기여에 따른 특례적용과 기금 등 다양한 공공편익 확보 사례
 4. 민간의 새로운 시도에 대한 재량적 특례적용과 공공기여 요구 사례
 5. 시사점
-

1. 사례조사 개요

1) 조사 개요

□ 조사 목적

제3장에서 건축기준 특례제도 운영실태를 분석한 결과, 「건축법」 내에 건축기준에 대한 특례를 적용하는 여러 제도들이 운영되고 있으나, 제도 취지에 부합하게 활용되지 못하거나 심의 과정에서 특례 적용의 한계가 발생하고 있음을 알 수 있었다. 또한 특례 허용에 따른 특혜시비나 주변환경 저해 등을 우려해 사전에 특례 적용이 차단되기도 하였다.

이러한 문제가 발생하는 주요 원인은 건축기준 특례 적용의 적정선을 찾기 위한 명확한 판단기준이 없기 때문이다. 적용 기준이 명확하지 않으니 지자체 담당공무원은 특혜 시비를 피하기 위해 소극행정을 하고 심의과정에서는 지자체마다 다른 잣대로 판단하며 법에서 정한 특례 기준들이 제대로 적용되지 못하게 되는 것이다.

결국 건축기준에 대한 각종 특례제도를 운영하는데 있어 핵심은 특례 적용의 적정선을 찾는 것이다. 사전에 일괄적으로 구체적인 판단기준을 마련하면 가장 명확하겠지만, 구역 또는 필지마다 상황이 다르기 때문에 획일적인 기준이나 공식을 만드는 방식도 합리적 이지 않다. 이로 인해 특례 적용의 적정선을 찾기 위한 과정이 필요하며, 이 과정에서 민간이 추구하는 ‘사업성이나 계획 합리성’과 행정(지자체)이 요구하는 ‘공공성’이 균형을 이루어야 한다. 사업성을 추구하는 ‘민간’은 사업에 유리한 특례를 적용하는데 초점을 맞추는 반면 ‘행정(지자체)’은 공공성 확보를 중요시할 수밖에 없다. 따라서 ‘민간’과 ‘행정(지자체)’ 각각이 주장하는 내용의 균형점을 찾아가기 위한 의사결정과정이 필요하게 된다. 이러한 의사결정과정에서 특례적용과 공공성 확보 사이의 협의·조정은 필수적이다.

해외 및 국내 타 법령에서는 건축규제 특례제도를 운영하는 과정에서 합리적인 의사 결정을 위해 민간과 행정 간 ‘협의조정’을 시행하도록 제도적 근거를 두고 있다. 해외의 경우에는 건축규제의 유연한 운영을 위해 특례제도 운영과정에 협의조정시스템을 도입·운영하고 있으며, 국내 도시 분야에서는 토지이용규제의 유연한 운영을 위해 사전협상 제도를 도입하여 운영 중이다. 하지만 국내외의 건축규제 관련 제도적 기반이 다르기 때문에 해외 또는 타 분야의 특정제도를 「건축법」에 그대로 들여오는 것은 의미가 없다.

따라서 본 연구에서 제안하고자 하는 특례제도에 대한 협의조정시스템을 선행하여 도입·운영 중인 국내외 유사 사례를 검토함으로써 시행착오를 줄이고 실효성 있는 대안을 모색하기 위한 목적으로 사례 분석을 실시하였다. 이에 건축규제 특례제도와 관련된 협의 조정시스템의 제도적 근거 보다는 민간과 행정이 특례 적용과 공공성 확보 사이의 적정선을 찾아가기 위한 ‘협의조정’의 내용과 조건, 판단기준, 운영주체 및 절차 등 제도 운영모델과 관련된 시사점을 찾는데 초점을 두었다.

□ 조사 대상

건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 협의조정시스템을 선도적으로 운영하여 경험이 축적된 미국, 우리나라와 제도적 기반이 유사한 일본, 그리고 국내 관련 분야에서 운영 중인 협의조정 제도를 대상으로 사례조사를 실시하였다. 국내외에서 건축규제 관련 협의 조정 절차를 거치는 제도를 조사한 결과, 특례적용의 목적과 협의조정 조건인 공공성 확보 방안에 따라 다음과 같은 3가지 유형으로 구분할 수 있었다.

- 유형 1 : 공간전략 실현을 위한 특례적용과 계획적 공공성 확보
- 유형 2 : 정책목표 달성 기여에 따른 특례적용과 다양한 공공편익 확보
- 유형 3 : 민간의 새로운 건축적 시도에 대한 재량적 특례적용과 공공기여 요구

3가지 유형별로 구분하여 각각의 사례에 대해 조사·분석하였으며, 유형별 조사대상은 다음의 표와 같다.

[표 4-1] 사례유형별 조사 대상

구분	사례 유형	조사대상
유형 1	공간전략 실현을 위한 특례적용과 계획적 공공성 확보	- 미국 시애틀시 SMC(Seattle Municipal Code) 내 Departure 제도 - 일본 종합설계제도
유형 2	정책목표 달성을 기여에 따른 특례적용과 다양한 공공편익 확보 (공공공간, 기금 등)	- 미국 보스턴시 Article 80 - 미국 메사추세츠주 Chapter 40B
유형 3	민간의 새로운 건축적 시도에 대한 재량적 특례적용과 공공기여 요구	- 일본 도시재생특별지구 제도 - 서울시 도시계획변경 사전협상제도

출처 : 연구진 작성

□ 조사 방법

사례조사는 문헌조사와 외부 전문가를 활용한 심층조사 방법을 병행하였다. 1차적으로 국내외에서 운영 중인 협의조정에 의한 건축규제 특례제도 사례에 대해 선행연구, 관련 홈페이지 자료 등을 토대로 문헌조사를 실시하였다.

이후 국내 사례에 대한 심층조사를 위해 관련 연구를 수행한 전문가와의 자문회의를 거쳤으며, 해외 사례에 대한 심층조사를 위해서는 미국과 일본의 관련 분야 외부전문가¹⁾에게 원고를 의뢰하여 조사내용을 보완하였다.

□ 조사 내용

사례조사 목적에서 언급한 바와 같이 본 조사는 민간과 행정(지자체)이 특례 적용과 공공성 확보 사이의 적정선을 찾아가기 위한 ‘협의조정’의 내용과 조건, 판단기준, 운영 주체 및 절차 등에 초점을 두고 있다.

이러한 목적을 반영하여 사례조사는 기본적으로 건축규제 특례의 목적, 유형, 운영방식을 파악하고, 이를 운영하는 과정의 협의조정 사항(특례적용 범위와 조건), 판단기준, 절차 및 운영주체에 대해 구체적으로 확인하는 방식으로 진행하였다.

국내외 사례조사의 틀은 다음의 표와 같다.

1) 미국사례는 이운용 중앙대학교 강의전담교수, 일본사례는 송준환 국립야마구치대학 교수와 협력하여 사례조사를 진행하였다.

[표 4-2] 사례조사의 틀

구분	조사 항목	조사 내용
건축규제 특례	제도적 근거	- 제도적 근거
	특례 목적	- 공간전략 실현, 특정 정책목표 달성을 기여, 민간의 새로운 건축적 시도 수용 등
	특례 유형	- 예외인정형, 정책목표 달성형 등
	특례 운영방식	- 심의, 협의조정 등
특례 적용을 위한 협의조정 체계	운영 근거	- 제도적 근거 또는 운영 근거
	협의조정사항	- 특례적용 범위, 특례적용 조건(공공성 확보 방안)
	협의조정 판단기준	- 특례적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾기 위한 판단기준
	협의조정 절차	- 협의조정의 단계별 절차, 심의와의 관계 등
협의조정 사례*	협의조정제도 운영주체	- 협의조정 당사자, 운영기관, 참여주체 등
	사례 개요	- 사례 지역 및 사업에 대한 개요, 협의조정 배경 등
	협의조정사항	- 특례적용 범위, 특례적용 조건(공공성 확보 방안)
	협의조정 판단기준	- 특례적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾기 위한 판단기준
협의조정 체계	협의조정 절차	- 협의조정의 단계별 절차, 심의와의 관계 등
	협의조정제도 운영주체	- 협의조정 당사자, 운영기관, 참여주체 등

* 일본 사례에 대한 실제 적용사례에 대한 데이터 구들이 어려워 적용사례는 제외하고 건축규제 특례와 협의조정 체계만 검토
출처 : 연구진 작성

2) 국가별 건축규제 체계 비교

국가별로 건축규제에 대한 제도적 체계가 다르므로, 건축규제 특례제도 운영과정상의 협의조정시스템 사례를 조사하기 앞서 사례조사 대상인 미국과 일본의 우리나라와의 건축규제 관련 제도 체계의 차이에 대해 짚고 넘어가려 한다.

□ 미국의 건축규제 체계

미국은 건축 및 토지이용에 관한 규제를 지방정부 차원에서 직접 규율한다. 주정부가 제정한 수권법과 주정부에서 권한을 위임받은 지방정부의 개별법에 의해 운영된다.²⁾ 미국의 건축 및 토지이용에 관한 규제로는 「Zoning Code」와 「Building Code」가 있다. 「Zoning Code」에서는 용도지역, 건축물 용적률·건폐율, 높이, 형태, 조경, 공개공지

2) 미국연방헌법은 “연방정부가 헌법에서 위임한 사항 외에 주정부에 개입할 수 없다”고 명시하고 있다.
(유광흠, 진현영, 2010, p.73)

등 도시 맥락 및 주변과의 관계성을 고려한 집단규정을 포함한다. 지방정부별 「Zoning Code」는 일반적으로 종합계획(Comprehensive Plan)의 내용을 반영한다. 반면, 「Building Code」는 건축물의 안전이나 기능 확보를 위한 기술기준을 포함한다.

미국의 이러한 도시건축규제 체계는 우리나라의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」과 「건축법」과는 차이가 있다. 특히, 우리나라 「건축법」과 미국의 「Building Code」의 내용적 차이가 크다. 우리나라 「건축법」은 집단규정과 기술규정이 혼재해 있다. 「건축법」 “제4장 건축물의 대지와 도로”와 “제6장 지역 및 지구의 건축물”은 도시공간과 주변 지역과의 관계를 설정하는 집단기준을 포함하고 있으며, “제8장 특별 건축구역 등”과 “제8장의2 건축협정”, “제8장의3 결합건축” 등은 구역 단위로 건축기준에 대한 특례 적용이 가능하도록 되어 있다. 반면, 「건축법」 “제5장 건축물의 구조 및 재료 등”과 “제7장 건축설비”는 구조, 재료, 설비 등 자극히 기술적인 기준에 대해 규정하고 있다.

미국과 우리나라 도시건축규제 체계를 비교하면, 미국의 「Zoning Code」는 우리나라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 전부와 「건축법」의 일부 내용을 포함한다고 볼 수 있다. 따라서 건축규제 특례와 관련된 사항은 「Zoning Code(또는 Land Use Code)」에서 규율하고 있다. 건축규제 특례는 주정부 또는 시정부에 따라 다르긴 하지만, 일반적으로 예외 허가(variance)와 같이 예외적 상황에 부득이한 특례를 적용하는 경우와 그 외에 특별 허가(special permit), 인센티브 조정, PUD 등 다양한 정책적 목표와 전략에 따라 특례를 적용하는 경우로 나눌 수 있다.

□ 일본의 건축규제 체계

일본의 건축규제와 관련된 법체계는 ‘일반법’과 ‘특별법’으로 나누어 설명할 수 있다. ‘일반법’으로는 「도시계획법」, 「건축기준법」, 「도시개발법」이 있다. 「도시계획법」과 「건축기준법」의 관계는 우리나라 「국토계획법」과 「건축법」의 관계와 유사하다. 이러한 각각의 일반법에 근거하여 건축규제의 유연한 적용을 위한 특례적 장치가 존재한다. 그 중에서 「건축기준법」에 의한 주요 특례로는 ‘제48조 용도지역의 열외허가’와 ‘제59조의2 부지 내에 넓은 공지를 지닌 건축물의 용적률 등의 특례에 관한 적용(종합설계제도)’ 등이 있다.

한편, 건축규제와 관련된 ‘특별법’으로는 2002년에 공포된 「도시재생특별조치법」에 의해 특례를 적용할 수 있는 도시재생특별지구 제도가 있으며, 「건축기준법」 제60조의2항에서는 도시재생특별지구 내에서 완화되는 건축기준에 대해 구체적으로 규율한다.

미국	Form-based Codes		
	<ul style="list-style-type: none"> 용도지역·지구 필지의 구획 및 형상 건축물의 용적률·건폐율, 높이 건축물의 용도, 형태 조경, 공개공지, 주차관련 기준 등 	<ul style="list-style-type: none"> 건축물 구조 기준 건축물 설비 기준 등 	
	Zoning Code	Building Code	
한국	국토계획법	건축법	
	<ul style="list-style-type: none"> 제2장 광역도시계획 제3장 도시·군기본계획 제4장 도시·군관리계획 <ul style="list-style-type: none"> - 용도지역·용도지구·용도구역 - 도시·군계획시설 - 지구단위계획 제5장 개발행위의 허가 등 제6장 용도지역·용도지구 및 용도구역에서의 행위 제한 <ul style="list-style-type: none"> - 용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등 - 용도지역의 건폐율 - 용도지역에서의 용적률 - 개발제한구역에서의 행위 제한 등 	<ul style="list-style-type: none"> 제4장 건축물의 대지와 도로 <ul style="list-style-type: none"> - 대지의 조경 - 공개 공지 등의 확보 - 대지와 도로와의 관계 - 도로의 지정·폐지 또는 변경 - 건축선의 지정 - 건축선에 따른 건축제한 제6장 지역 및 지구의 건축물 <ul style="list-style-type: none"> - 건축물의 건폐율 - 건축물의 용적률 - 대지의 분할 제한 - 대지 안의 공지 - 건축물의 높이 제한 - 건축물의 일조 높이 제한 제8장 특별건축구역 (특별건축구역, 특별가로구역) 제8장의2 건축협정 제8장의3 결합건축 	
일본	도시계획법	건축기준법	
	<ul style="list-style-type: none"> 제2장 도시계획 제3장 도시계획 제한 등 제4장 도시계획사업 제5장 도시시설 등 정비협정 	<ul style="list-style-type: none"> 제2장 건축물의 부지, 구조 및 건축설비 제3장 도시계획구역 등에서 건축물의 부지, 구조, 건축설비 및 용도 제3장의2 형식적합인정 등 제4장 건축협정 	<ul style="list-style-type: none"> 제2장 건축물의 부지, 구조 및 건축설비 제3장 도시계획구역 등에서 건축물의 부지, 구조, 건축설비 및 용도

[그림 4-1] 한국과 미국·일본의 건축규제 체계 비교

출처 : 연구진 작성

2. 공간전략 실현을 위한 특례적용과 계획적 공공성 확보 사례

1) 시애틀시 Departure 제도

건축규제 특례 ³⁾	제도적 근거	- Seattle Municipal Code(SMC) Title 23 내 각 조문
목적		- 시애틀시의 공간특성 강화 및 정책적 공간전략(근린계획 및 디자인가이드라인) 실현
특례적용을 위한 협의조정	운영 근거	- SMC 23.41.004 / 23.41.012 / 23.41.014
	협의조정 사항	- (특례) 용도, 획지형상기준, 최대규모 용도, 주거밀도 제한, 소음 및 악취 기준 등을 제외한 건축기준 완화 가능 - (조건) 균린지구계획, 균린지구별 디자인가이드라인을 실현하기 위한 건축계획
	협의조정 판단기준	- 균린지구계획 및 균린지구별 디자인가이드라인을 토대로 건축주/사업자, 행정, 디자인 심사 위원회, 지역 주민 등 관계 주체의 의견을 종합하여 판단 (정성적 판단)
	협의조정 절차 및 주체	- (절차) 디자인 심사 절차 속에서 협의조정 진행 - (주체) 협의조정 당사자 : 건축주/사업자, 행정(시애틀시) 운영 주체 : 디자인 심사 위원회(전문가) + 행정 참여 주체 : 지역주민, 이해관계자, 일반 시민 등
협의조정 사례		- 사우스 레이크 유니언 93블록 등 다수

① 건축규제 특례

□ 제도적 근거 및 목적

시애틀의 도시건축규제는 시애틀 자치법규인 Seattle Municipal Code(이하 SMC이라고 한다) 내 Title 22 Building and Construction Codes(건축 및 건설 관련 기준) 및 Title 23 Land Use Code(토지이용기준)에서 규율한다. Title 22의 기본구성은 건설일반기준, 대지경사기준, 주택기준, 배관기준, 소방기준, 우수기준, 건축허가 수수료, 부칙이고, Title 23은 일반규정, 구획요건, 토지이용 규정, 제도운영 규정으로 구성된다. 앞서 우리나라와 미국의 건축규제 체계를 비교하며 언급한 것처럼 본 연구에서 중점적으로 보고자 하는 건축기준 중 집단규정과 관련한 특례적용에 대해서는 Title 23에서 규율하고 있다.

한편, 시애틀시는 「Title 23 Land Use Code」 내의 건축기준에 대해 허가신청자가 배제, 완화 등의 특례를 신청할 수 있도록 하고 있는데⁴⁾, 이는 시에서 설정한 정책 목표를

3) 해당 표는 연구진이 사례별로 조사·분석한 내용을 요약하여 정리한 표이다. 시애틀시 뿐 아니라 다른 사례에서도 요약표를 제시하였으며, 표 내용의 출처는 분석항목별로 보고서에서 제시한 출처와 동일하다.

4) 하나의 조항에서 특례를 일괄적으로 규율하지 않고, 각각의 조항마다 허용하는 사항에 대해 정하고 있다.

달성하기 위해서이다. 따라서 시에서 설정한 정책 목표, 계획 및 디자인가이드라인에 충족하는 사업에 대해 특례를 허용한다(SMC 23.41.012 A).

□ 특례 유형 및 운영방식

시애틀시가 「Title 23 Land Use Code」에 근거해 특례(departure)를 부여하는 이유는 시에서 설정한 정책 목표나 계획·디자인가이드라인 실행에 기여하는데 목적이 있으므로, 이는 정책목표 달성형 특례에 해당된다. 또한 건축물 개발 시에는 우리나라와 마찬가지로 심의를 받도록 하는데, 특례적용으로 해당 지역에 정해진 건축기준을 초과(departure)하는 대상은 반드시 디자인 심사(Design Review)를 거쳐야 한다(SMC 23.41.004 A & 23.41.012 A). 가령, Title 23 Division 3에서는 시애틀시의 독특한 자연적·역사적 특색을 강화하고 특정지역별로 시의 정책 목표를 달성하기 위해 Overlay District를 지정하고 있다(SMC 23.59.010).⁵⁾ 하지만 SMC 23.41.012 A에 의하면 Overlay District로 지정한 지역에서 시애틀시 특성 강화 및 상위계획에서 수립한 공간 전략을 반영하여 계획을 수립하는 경우, 건축물의 높이, 건축선 등 기준에 정해진 건축 기준을 완화할 수 있게 되며, 이는 디자인 심사과정에서 협의조정 과정을 거쳐 결정된다.

- 특례 유형 : 정책목표 달성형 특례적용
- 특례 운영방식 : 디자인 심사(review) 과정 내의 협의조정(negotiation)

② 특례적용을 위한 협의조정 체계

□ 운영 근거

- 시애틀시 자치법규 SMC 23.41.004 & 23.41.012 & 23.41.014

시애틀시 SMC 23.41.004 및 23.41.012에 따르면, 건축주 또는 사업자는 건축규제 특례 적용을 요청할 수 있다. 또한 이 경우에는 심의 이전에 지역사회 의견수렴, 공개회의 및 허가권자, 디자인 심사 위원회 등과 함께 협의조정 절차를 거쳐야 한다(SMC 23.41.014).

□ 협의조정사항

- 특례적용 가능구역 : 디자인 심사 대상 구역

특례적용 제안은 자치법규 SMC Title 23에서 규율하고 있는 디자인 심사 대상에 해당되는 지역에서 가능하다(SMC 23.41.012 A). 일반적으로 디자인 심사 대상은 컨텍스트,

5) City of Seattle. (2021). Seattle Municipal Code – Title 23 Land Use Code – Division 3 Overlay Districts

규모, 지역특성 등을 고려하여 결정된다(SMC 23.41.004 A). 일부 지역의 경우에는 이러한 기준에도 불구하고 디자인 심사 대상에서 제외되지만, Multifamily, Commercial, Seattle Mixed, Downtown 등의 지역에서는 건축기준을 초과하는 건축행위를 할 경우 반드시 디자인 심사를 받아야 한다(SMC 23.41.004 A).

- 특례적용 사항 및 범위 : 높이, 건축선 등은 기존의 건축기준 상회 가능

시애틀시 디자인 심사과정에서 협의조정 가능한 특례(departure)는 기본적으로 자치 법규인 SMC Title 23에서 정하는 전체 건축기준을 대상으로 하지만, 완화하거나 배제 할 수 없는 건축기준을 정하여 제외시키고 있다(SMC 23.41.012 B).

시애틀시 건축규제 특례적용 제외사항

- 절차(Procedures)
- 정의(Definitions)
- 평가방법(Measurements)
- 허용, 불허, 조건부 용도 관련 조항(Permitted, prohibited, or conditional use provisions)
- 흙지형상기준(Lot configuration standards in subsections 23.22.100.C.3, 23.24.040.A.9, 23.28.030.A.3)
- 최대규모 용도(Maximum size of use)
- 주거밀도 제한(Residential density limits)
- 소음 및 악취 관련 기준(Noise and odor standards) 등

※ 출처 : City of Seattle. (2021). Seattle Municipal Code – Title 23 – 23.41.012. B

이렇듯 시애틀은 협상이 가능한 대상을 규정하지 않고, 협상이 불가한 기준과 대상을 명시 하여 불가대상 외의 기준에 대해서는 유연하게 적용할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 또한 특례(departure)는 기존의 건축기준을 초과하는 것을 의미하지만, 그 범위를 설정 하지 않았다. 다시 말해 높이, 건축선 샛백 기준, 파사드 접도 조건, 가로변 용도, 조경기준 등의 건축기준을 협의조정 과정을 거쳐 유연하게 완화하여 적용할 수 있는 것이다.

- 특례적용 조건 : 상위 공간계획 및 디자인가이드라인 준수

시애틀시는 도시기본계획 내에 균린지구계획과 각각의 균린지구 단위의 디자인가이드라인을 수립하여 지구별 공간전략을 세웠다. 또한 이러한 정책적 공간전략과 가이드라인 실행에 기여할 때 특례적용이 가능하도록 하였다(SMC 23.41.012 A). 특례적용에 관한 논의는 디자인 심사 과정에서 진행되며, 이러한 사항에 대해 디자인 심사의 최종 결정권자인 허가권자는 디자인가이드라인을 준수하고 그 목적과 의도를 달성하기 위해 제안된 프로젝트에 대해 건축기준을 조정하여 적용할 수 있는 권한이 있다(SMC 23.41.014 F).

이는 시에서 수립한 공간 전략과 가이드라인을 실현하는데 기여하는 프로젝트에 한해 특례적용을 허용함을 의미한다.

□ 협의조정 판단기준

- 관계 주체와의 논의를 통한 정성적 판단

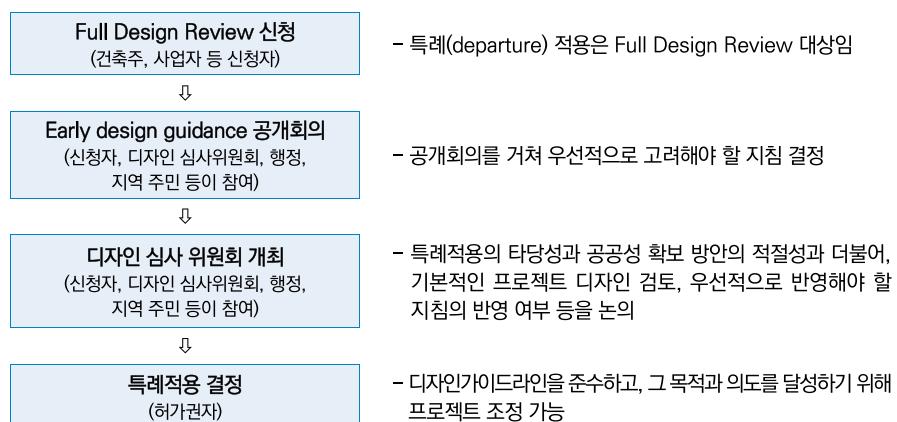
시애틀시가 특례적용의 기준으로 내세우고 있는 것은 상위 공간계획 및 디자인가이드라인이다. 시애틀시는 특례적용 범위에 대한 제한을 두고 있지 않으며, 적용되는 특례가 자치법규와 정책계획에서 설정한 공간 전략을 얼마나 잘 실행하는지에 따라 특례적용 여부와 범위를 결정한다(SMC 23.41.014 F). 또한 이를 판단하기 위한 정량적 산식이나 기준이 있는 것도 아니며, 관련 주체와의 협의조정과정을 거쳐 합의점을 찾아가는 방식으로 진행한다. 따라서 전문가로 구성된 디자인 심사 위원회에서 협의조정의 절차를 거치고, 지역주민과 이해관계자가 참여할 수 있도록 공개회의를 개최하는 것이다.

즉, 시애틀시의 건축기준에 대한 특례 운영 과정은 건축주나 사업자, 행정, 전문가, 지역 주민과 이해관계자가 협의조정과정을 거쳐 만들어가는 합리적 의사결정과정인 것이다.

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

- 건축주, 디자인 심사위원회, 행정, 지역주민 등이 함께 공개적으로 논의

시애틀시에서 건축규제 관련 특례(departure)를 적용하기 위해서는 다음 그림과 같은 절차를 거친다. 절차상 특징적인 점은 특례적용 여부를 결정하는 과정에 건축주, 디자인 심사위원회, 행정(지자체), 지역 주민 등이 함께 참여한다는 점이다. 특히, 사전 검토나 심사 위원회 등을 모두 공개회의로 진행하여 다양한 주체의 의견을 듣고 논의 함으로써 특례적용에 대한 투명성과 공정성을 높이고 있다.



[그림 4-2] 시애틀시 건축규제 특례적용에 대한 협의조정 절차

출처 : City of Seattle. (2021). Seattle Municipal Code – Title 23 – 23.41.014를 토대로 연구진 작성

[표 4-3] 시애틀시 건축규제 특례적용 관련 협의조정제도 운영주체

구분	주체
협의조정 당사자	- 건축주, 사업자 등 - 행정(시애틀시)
운영 주체	- 디자인 심사위원회 + 행정
참여 주체	- 지역주민, 이해관계자, 일반시민 등

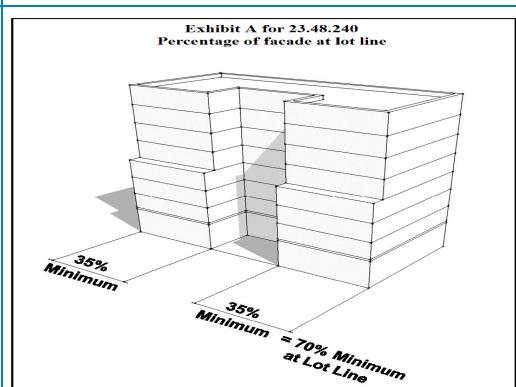
출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

③ 협의조정 사례 : 시애틀 사우스 레이크 유니언 93블록

□ 사례 개요

사우스 레이크 유니온 93블록 사례는 사우스 레이크 유니언(South lake Union) 지구에 위치하며 복합용도지구(Seattle Mixed)에 해당된다. SMC 23.48 subchapter II에서는 사우스 레이크 유니언 복합용도지구에 대해 다음 표와 같은 토지이용 및 건축기준을 제시하며, 각각의 조문마다 구체적인 건축기준을 규율한다. 예를 들어 23.48.240 가로레벨 개발기준을 보면, 가로변에 형성되는 파사드는 셋백하도록 하고⁶⁾, 보행자 가로의 경우 파사드 길이의 최소 70퍼센트가 대지경계선에 면하도록 하였다(SMC 23.48.240 B).

[표 4-4] chapter 23.48 시애틀 복합용도지역(Seattle Mixed) 내용 중 사우스 레이크 유니언 관련 조항

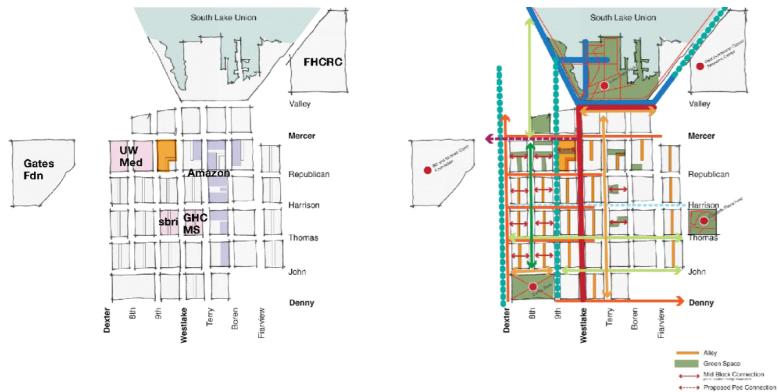
조항	조문	예시
23.48.200	사우스 레이크 유니언 기준 적용 범위	
23.48.205	사우스 레이크 유니언 용도	
23.48.220	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 용적률(FAR)	
23.48.221	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 추가 면적 (면적 완화)	
23.48.225	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 높이	
23.48.230	SM 조닝의 추가 높이 (높이 완화)	
23.48.232	SM-SLU/R 55/85의 대지면적 제한	
23.48.235	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 상부 건축선 후퇴 기준	
23.48.240	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 가로레벨 개발기준	
23.48.245	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 상층레벨 개발기준	
23.48.250	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 업무시설의 오픈스페이스 기준	
23.48.255	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 차폐 및 조경기준	
23.48.280	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 주차기준	
23.48.285	사우스 레이크 유니언 어반센터 내 주차위치, 접근로, 연석	

[그림 4-3] 사우스 레이크 유니언 지구 내 가로변 파사드 건축선 셋백 기준
출처 : City of Seattle. (2021). Seattle Municipal Code – Title 23 – 23.48.240

주 : SM은 시애틀 복합용도 조닝(Seattle Mixed), SLU는 사우스 레이크 유니언 어반센터(South Lake Union Urban Center)의 약어임
출처 : City of Seattle. (2021). Seattle Municipal Code – Title 23 – chapter 23.48.

6) 단, 23.48.240.C에서 규율한 특정 대지는 제외한다. (SMC 23.48.240 B)

한편, 사우스 레이크 유니온 지역에 대한 근린계획은 다음과 같이 수립되어 있는데 보행 및 녹지 연계성을 중점적으로 고려하도록 계획되어 있다.



[그림 4-4] 사우스 레이크 유니언 지역 블록체계

출처 : City of Seattle. (2012, p.3)

□ 협의조정 배경 및 목적

시애틀 사우스 레이크 유니온 근린계획에서는 블록 간 보행 및 녹지 연계성 등을 중요시하고 있다. 하지만 근린계획에서는 방향성만 제시할 뿐 구체적인 기준을 제시하고 있지는 않으므로 여러 계획안이 도출될 수 있다.

사우스 레이크 유니온 93블록의 개발사가 제출한 계획안은 근린계획에서의 블록 체계는 반영하였으나 보행 연계성에 대한 고려는 미흡하였다. 이로 인해 관련 부서 및 디자인 심사 위원회 검토과정에서 보행 연계성 강화의 필요성이 제기⁷⁾되었고, 개발사는 사업성을 지나치게 저해받지 않으면서 공공성 확보에 기여하기 위해 특례적용을 요청하게 된다.

□ 협의조정 사항

- 특례적용 조건 : 근린계획 및 가이드라인 반영 및 보행 연계성 강화

사우스 레이크 유니온 93블록 사업에 대해 행정과 디자인 심사 위원회에서 제시한 조건은 근린계획 및 가이드라인에서 제시한 보행 연계성 강화를 위해 블록 내 보행자를 위한 앤리(alley)를 형성하는 것이었다.⁸⁾ 기존에는 블록의 남북방향으로만 앤리가 형성되었으나,

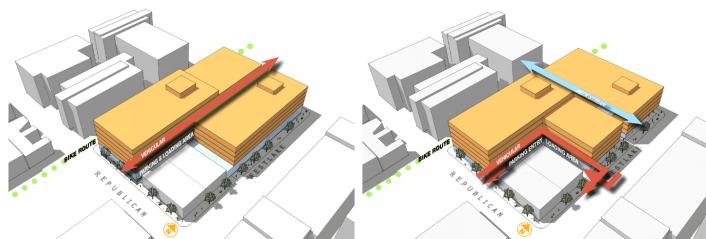
7) 2012년 6월 6일에 개최된 EDG(Early Design Guidance) 회의에서 Alley Vacation option 및 Block Connection에 대한 논의가 이루어졌다. (City of Seattle, 2012, p.6, <https://www.seattleinprogress.com/project/3012563/page/1>)

8) City of Seattle. (2012, pp.5-6, <https://www.seattleinprogress.com/project/3012563/page/1>)

이는 보행자 중심이기 보다는 서비스 위주의 공간이었다. 따라서 행정에서는 주변 블록에 녹지공간과 연결될 수 있는 앤리를 조성하여 동서 방향의 가로 연계를 강화하도록 요구하였다. 이러한 의견을 반영하여 사업자는 동서방향 앤리를 신설하고 중간 블록에 보행자 중심의 갤러리아를 조성하여 공공공간을 연결하도록 특화하였다.

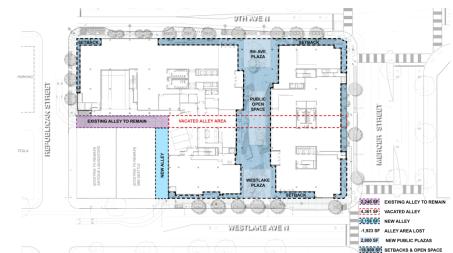
- 특례적용 사항 : 파사드 접도 길이 및 조경기준 완화

사우스 레이크 유니온 93블록에서 시애틀시가 요구하는 동서방향의 보행자를 위한 앤리를 형성할 경우 블록이 1/2에서 1/3로 세분됨에 따라 공간적 손실이 야기되고 공간효율이 저감된다. 따라서 개발사는 1층부 외부공간의 활용성을 높이기 위해 파사드 접도 길이 완화와 조경기준 완화 등을 특례로 적용하고자 하였다.



[그림 4-5] 사우스 레이크 유니온 93블록 초기 계획안(좌)과 앤리 베케이션을 도입한 변경 계획안(우)

출처 : City of Seattle(2012, p.5, <https://www.seattleinprogress.com/project/3012563/page/1>)



[그림 4-6] 자발적 건축선 후퇴에 따른 공공편의제공 계획

출처 : City of Seattle(2012, p.4, <https://www.seattleinprogress.com/project/3012563/page/1>)

〈 1. 파사드 접도 길이 완화 〉

SMC 23.48.240에 따라 ‘보행자가로1’에 면한 파사드는 최소 70% 이상이 대지경계선 (property line)에 면하도록 기준이 설정되어 있으나, 본 사업에서는 해당 기준을 완화 적용하였다. 구체적으로 ‘보행자가로1’ 유형에 해당하는 웨스트레이크 애브뉴 (Westlake Avenue)는 파사드의 최소 70% 이상(227'-1", 약 70미터)이 대지경계선에 접해야 하지만, 이 기준의 약 13.5%에 해당하는 30'-8.75"(약 9.45미터)만 접하도록 계획 되었다.⁹⁾ 그러나 계획안을 보면 이 역시 단순히 사업성을 높이기 위해 특례를 적용한 것이 아니라 상업시설과 연계된 보도에서 보행자 활동을 활성화시키고 더 활력 있는 보행 오픈 스페이스를 형성하기 위한 의도가 반영되어 있다.

9) City of Seattle(2013, p.1)



[그림 4-7] 파사드 접도 길이 완화에 따른 건축선 후퇴부 통합가로 시설물 계획

출처 : City of Seattle(2013, p.5)

〈2. 건축물 셋백 기준 및 조경면적 기준 완화〉

사우스 레이크 유니언 지구의 가로레벨 셋백기준(SMC 23.48.240 B)에서는 구조물은 대지경계선에서 12피트(약 3.6미터) 후퇴하고, 건축선 후퇴부 규정에 의거하여 조경을 설치하도록 규율한다. 또한 셋백된 가로벽(street wall) 길이의 30퍼센트까지 추가적인 건축선 후퇴가 허용될 수 있다(SMC 23.48.240 B).

그러나 93블록 계획에서는 건축선 셋백 및 조경기준을 초과하였다. 계획안에서 보행 영역을 증대시켜 상업시설에서 발생하는 동선에 할애할 계획을 수립¹⁰⁾하고, 이 제안을 바탕으로 건축선 후퇴부와 활용기준 완화에 대해 협의·조정하였다. 또한 개발사는 자발적 건축선 후퇴를 통해 공공편익을 고려한 더 넓은 보행공간을 제공하고자 하였고, 일부 건축선 후퇴 구역 내 조경 설치기준은 대폭 완화받아 보행공간(하드페이빙)을 확장하는데 활용하였다.

10) City of Seattle(2013, p.1)

[표 4-5] 조경기준 완화 및 면적 산정 결과

블록에 면한 가로	면적 산정 결과	
머서 스트리트 (MERCER STREET)	전체 건축선 후퇴면적	$244+866+468 = 1,670 \text{ SF}$
	하드페이빙* 면적	$344+458 = 802 \text{ SF}$
	하드페이빙의 비율	48% (30% 허용) → 조경면적을 완화받아 법적 기준 18% 초과
9번가 노스 (9TH AVENUE N)	전체 건축선 후퇴면적	$325+168+184+499+302+220+119+483+184 = 2,484 \text{ SF}$
	하드페이빙 면적	$325+168+184+302+220+119+184 = 1,502 \text{ SF}$
	하드페이빙의 비율	60.5% (30% 허용) → 조경면적을 완화받아 법적 기준 30.5% 초과
리퍼블리칸 스트리트 (REPUBLICAN STREET)	전체 건축선 후퇴면적	$184+174 = 358 \text{ SF}$
	하드페이빙 면적	184 SF
	하드페이빙의 비율	51% (30% 허용) → 조경면적을 완화받아 법적 기준 21% 초과
코너부	머서 / 웨스트레이크	553 SF
	머서 / 9번가 노스	3,856 SF
	리퍼블리칸 스트리트 / 9번가 노스	726 SF

* 주 : 하드페이빙은 보행공간으로 활용

출처 : City of Seattle(2013, p.6)

□ 협의조정 판단기준

- 균린계획 및 가이드라인

시애틀시 사우스 레이크 유니언 93블록과 관련된 협의조정 과정에서의 판단기준은 지자체가 수립한 균린계획과 가이드라인이었다. 이를 토대로 개발사와 시애틀시, 디자인 심사위원회, 지역주민 등이 협의조정과정에 참여하여 의사결정을 하였다. 또한 특례적용 범위 역시 균린계획과 가이드라인의 방향성을 훼손하지 않는 범위 내에서 적용되었다.

□ 협의조정 절차 및 주체

시애틀시 사우스 레이크 유니언 93블록과 관련된 협의조정은 앞서 설명한 SMC 23.41.014에 따른 절차대로 추진되었으며, 개발사와 행정(시애틀시), 디자인 심사위원회, 지역주민 등의 관련 주체가 참여하였다.

2) 일본 종합설계제도

건축규제 특례	제도적 근거	- 「건축기준법」 제59조의2(부지 내에 넓은 공지를 지닌 건축물의 용적률 등의 특례)
	목적	- 토지의 합리적 이용 촉진과 공개공지 등 공공적인 공지와 공간 확보를 통해 시가지 환경 개선
특례적용을 위한 협의조정	운영 근거	- 「건축기준법」 제59조의2에 근거한 지자체 운영지침
	협의조정 사항	- (특례) 용적률, 높이 등의 완화 - (조건) 공개공지 면적 증대
	협의조정 판단기준	- 정량적 산식에 따라 적정성 판단 (정량적+정성적 판단) (※ 공개공지 면적 뿐 아니라 규모, 질(quality) 등도 산식에 반영)
	협의조정 절차 및 주체	- (절차) 행정기관과의 사전협의 + 별도의 협의회에서 적정성 판단 - (주체) 협의조정 당사자 : 건축주/사업자, 행정(지자체) 운영 주체 : 별도의 협의회 (예: 대규모건축계획연락협의회) 참여 주체 : 주변지역 이해관계자

① 건축규제 특례

□ 제도적 근거 및 목적

일본 정부는 토지의 유효 활용과 합리적 이용 촉진을 도모하면서, 공개공지 등 공공적인 성격의 공지와 공간을 확보하고, 이를 통해 시가지 환경을 개선하기 위해 「건축기준법」 제59조의2(부지 내에 넓은 공지를 지닌 건축물의 용적률 등의 특례) 제도를 도입하였다.¹¹⁾ 법적 용어는 아니지만 일반적으로 ‘종합설계제도’라고 일컫는다.

건축기준법 : 제59조의2(부지 내에 넓은 공지를 보유한 건축물의 용적률 등의 특례)

- 해당 부지 내에 정령으로 정한 공지를 보유하고, 동시에 해당 부지면적이 정령으로 정한 일정 규모 이상인 건축물로, 특정행정청이 교통상, 안전상, 방화상 및 위생상 지장이 없거나, 동시에 해당 건폐율, 용적률 및 각 부분 높이에 대해 종합적인 고려가 되어 있는 것으로 시가지의 환경정비개선에 준한다고 인정하여 허가한 것의 용적률 혹은 각 부분의 높이는 해당 허가의 범위 내에서 제52조제1항부터 제9항까지, 제55조 제1항, 제56조 혹은 제57조의2 제6항의 규정에 따라 한도를 초과하는 것으로 할 수 있다.
- 제44조제2항의 규정은 전항의 규정에 따라 허가를 하는 경우에 준용한다.

※ 출처 : 建築基準法 昭和二十五年法律第二百一号

□ 특례 유형 및 운영방식

종합설계제도의 목적을 보면, 이는 중앙정부 차원에서 설정한 시가지 내 공간 활용에 대한 정책적 전략에 의해 도입된 제도라고 할 수 있다. 또한 「건축기준법」 상에서는 종합설계

11) 環境省(2012, p.168, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

제도의 운영에 대한 명확한 기준을 두고 있지 않으나, 정부부처에서 발행하는 참고자료에서는 행정기관과의 사전협의 및 별도의 협의회 등을 거치도록 하였다.¹²⁾

- 특례 유형 : 정책목표 달성형 특례적용
- 특례 운영방식 : 행정기관과의 사전협의 + 별도의 협의회 부의

② 특례적용을 위한 협의조정 체계

□ 운영 근거

- 「건축기준법」 제59조의2 및 법령에 근거한 지자체 요강 또는 지침

법령상에서 별도의 운영 규정을 두고 있지 않으면, 「건축기준법」 제59조의2에 근거해 지자체마다 요강이나 지침 등을 마련하여 운영하고 있다. 가령, 도쿄도의 경우에는 「도쿄도 종합설계 허가 요강(東京都総合設計許可要綱)」에 근거하여 운영한다.

□ 협의조정사항

- 특례적용 가능구역 : 용도지역 등에 따라 부지면적을 기준으로 적용

「건축기준법」 시행령 제136조(부지 내의 공지 및 부지면적의 규모) 제3항에서 용도지역별로 종합설계제도를 적용할 수 있는 부지면적을 정하고 있으며, 시행령으로 정한 범위 내에서 특정행정청이 가구 형상, 택지 규모 등 필지 여건에 따라 그 규모를 조정할 수 있다.¹³⁾

[표 4-6] 종합설계제도 적용 가능 구역 및 부지면적

구분	지역 또는 구역	부지면적의 규모 (단위 평방미터)	규칙으로 정할 수 있는 부지면적의 규모 (단위 평방미터)
(1)	제1종 저층주거전용지역 또는 제2종 저층주거전용지역 및 전원주거지역	3,000	1,000 이상 3,000 미만
(2)	제1종 중층주거전용지역, 제2종 중고층주거전용지역, 제1종 주거지역, 제2종 주거지역, 준주거지역, 준공업지역, 공업지역 또는 공업전용지역	2,000	500 이상 2,000 미만
(3)	근린상업지역 또는 상업지역	1,000	500 이상 1,000 미만
(4)	용도지역을 지정하지 않은 구역	2,000	1,000 이상 2,000 미만

출처 : 建築基準法施行令 (昭和二十五年政令第三百三十八号) 第百三十六条(敷地内の空地及び敷地面積の規模)

12) 環境省(2012, p.168, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

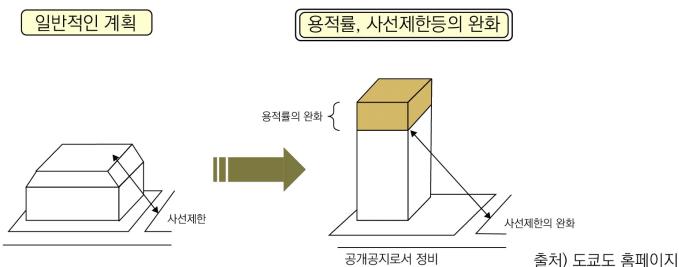
13) 建築基準法施行令 (昭和二十五年政令第三百三十八号) 第百三十六条(敷地内の空地及び敷地面積の規模)

- 특례적용 사항 및 범위 : 용적률 및 건축물 높이

「건축기준법」 제59조의2(부지 내에 넓은 공지를 지닌 건축물의 용적률 등의 특례)에 근거해 종합설계제도 적용시 제52조(용적률), 제55조(제1종 저층주거전용지역 혹은 제2종 저층주거지역 내에서 건축물 높이의 한도), 제56조(일조에 따른 중고층 건축물 높이의 제한), 제57조의2(특례용적률적용지구 내 건축물의 용적률 특례) 기준을 완화할 수 있다.¹⁴⁾ 완화 범위는 협의조정의 판단기준인 산식에 따라 결정된다.

- 특례적용 조건 : 공개공지 면적 증대

종합설계제도에서 용적률, 건축물 높이 등의 특례를 적용받기 위한 조건은 대지 내 공개 공지 면적을 확보하는 것이다.



[그림 4-8] 종합설계제도의 모식도

출처 : 環境省(2012, p.168, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

□ 협의조정 판단기준

종합설계제도 공개공지 확보에 따른 용적률 할증은 다음의 식을 따른다.¹⁵⁾ 최종적으로는 정량적 산식에 따라 계산되지만, 주변 녹지와의 연계, 수목 종류의 다양성 등을 고려하는 질 평가가 이루어지는 공개공지의 질 계수 등이 산식에 포함되는 것이 특징이다.

$$\text{할증용적률}(\%) = \frac{(\text{유효공개공지율} - \text{유효공개공지율의 최저한도}) \times \text{공개공지의 질계수}^* \times ((\text{기준용적률}) + \text{종합설계종류별 계수} \times \text{주택계수}) \times \text{환경성능계수} \times \text{대지규모별계수}}{\text{잔디/수면 등으로 덮음 정도 (피복), 건축물 위의 녹화로부터 } 1.0 \sim 1.3 \text{ 으로 정해진다. (도쿄도의 경우)}}$$

[그림 4-9] 종합설계제도에서 할증 용적률 산정식

출처 : 環境省(2012, p.168, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

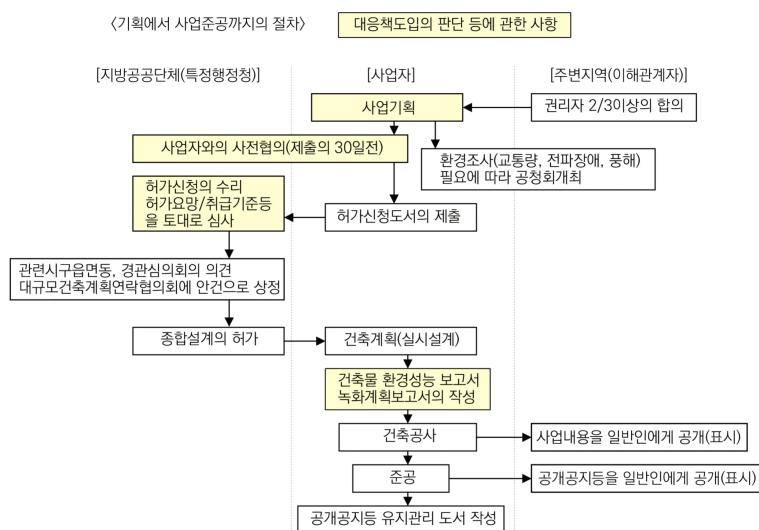
14) 建築基準法(昭和二十五年法律第二百一号) 第五十九条の二敷地内に広い空地を有する建築物の容積率等の特例

15) 環境省(2012, p.168, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

- 사업자, 주변지역 이해관계자, 지자체 및 별도의 협의회를 중심으로 운영

종합설계제도는 지자체마다 요강이나 지침 등에 따라 운영되고 있으므로, 절차나 주체 역시 지자체마다 조금씩 다르다. 하지만 일반적으로는 사업기획에 대한 주변지역 이해관계자(권리자)의 2/3이상의 합의를 바탕으로 사업기획 제출의 30일전에 사업자와 지자체와 사전협의를 실시하고 필요에 따라서는 공청회를 개최하게 된다. 이후 사업자는 허가신청서를 제출하고, 지자체는 허가요망사항과 취급기준 등을 토대로 심사를 실시한다. 또한 시구읍면동, 경관심의회 등 관계주체의 의견을 수렴하며, 최종적으로는 대규모 건축계획연락협의회의 안건으로 상정하여, 종합설계를 허가하게 된다. 협의조정 절차는 법에 근거한 행위가 아니므로 「건축기준법」에 따른 건축심사회가 아닌 '대규모건축계획연락협의회'라는 지자체 차원의 협의회를 중심으로 운영되는 것이 특징이다.



[그림 4-10] 종합설계제도의 사전 협의 및 허가 절차

출처 : 環境省(2012, p.168, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

[표 4-7] 종합설계제도 관련 협의조정 운영주체

구분	주체
협의조정 당사자	- 건축주, 사업자 등 / 행정(지자체)
운영 주체	- 별도의 협의회 (예 : 대규모건축계획연락협의회)
참여 주체	- 주변지역 이해관계자 (2/3이상 합의 필요)

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

3. 정책목표 달성 기여에 따른 특례적용과 기금 등 다양한 공공편익 확보 사례

1) 보스턴시 Article 80 특례

건축규제 특례	제도적 근거	- Article 80 of the Boston Zoning Code
	목적	- Article 80 실행에 있어 시민들의 삶의 질에 영향을 미치는 개발 행위에 대한 심의나 검토에 지역사회 참여 유도
특례적용을 위한 협의조정	운영 근거	- Article 80 of the Boston Zoning Code
	협의조정 사항	- (특례) 조닝 완화 - (조건) 주택기금, 일자리 기여기금 등 기금 납부 협약, 중·저소득층 주택공급 등
	협의조정 판단기준	- 획일적인 기준을 두고 있지 않으며, 사례별로 보스턴 계획·개발청(BPDA)의 전문적인 검토를 진행
	협의조정 절차 및 주체	- (절차) 보스턴 계획·개발청(BPDA)의 전문적 검토 및 위원회 심의 - (주체) 협의조정 당사자 : 건축주·개발사, 행정(보스턴시) 운영 주체 : 보스턴계획·개발청(BPDA), 도시디자인위원회, 조닝위원회, 항소위원회 참여 주체 : 지역커뮤니티
협의조정 사례		- 보스턴 씨포트 스퀘어 등 다수

① 건축규제 특례

□ 제도적 근거 및 목적

보스턴시에서 집단규정에 속하는 건축규제와 관련된 기준은 모두 Article 80 of the Zoning Code(이하 Article 80)에서 규율하고 있다. Article 80에서는 개발프로젝트를 대규모 프로젝트, 소규모 프로젝트, 계획개발지역, 공공시설 마스터플랜 등 4가지로 구분 하며, 이에 따라 심사도 대규모 프로젝트 심사(Large Project Review), 소규모 프로젝트 심사(Small Project Review), 계획개발지역 심사(Planned Development Area Review), 공공시설 마스터플랜 심사(Institutional Mater Plan Review) 등으로 구분 하여 운영하고 있다.¹⁶⁾

시애틀시와 마찬가지로 보스턴시 역시 특례에 대한 별도의 조항을 두고 있지 않으며, Article 80 내 개별 조항에 근거하여 개발사업 추진과정에서 사업자가 특례적용을 요청

16) City of Boston. (2021). ARTICLE 80 of the Boston Zoning Code - DEVELOPMENT REVIEW AND APPROVAL - Section 80-1(Purpose of this Article).

(approval requirements)할 수 있다. 예를 들어, 대규모 프로젝트의 경우에는 Article 80 내 Section 80B-2에 근거해 특례적용을 요청할 수 있고, 특례적용 요청시 Section 80B-7(Development Impact Project Exactions) 및 Section 80B-8(Disclosure of Beneficial Interests)도 준수해야 한다. 보스턴시의 Article 80은 조닝에서 규정한 사항을 실행하는데 있어 시민들의 삶의 질에 영향을 미치는 개발행위에 대한 심의나 검토에 지역사회 참여를 유도하는 것을 주요 목적으로 하며(Article 80 - Section 80-1), Article 80의 일환인 특례제도 역시 이러한 취지가 반영되어 운영된다고 볼 수 있다.

□ 특례 유형 및 운영방식

앞서 언급한 것처럼 보스턴시 Article 80에서 허용하는 특례는 해당 지역 조닝에서 규정한 사항을 실행하는데 지역사회 참여를 유도하기 위해 주어지는 것으로써, 이는 정책목표 달성을 특례라고 볼 수 있다. 또한 보스턴시는 건축 및 개발 사업에 대한 검토나 심사 과정에서 협의조정을 통해 이러한 특례적용 여부와 범위를 결정한다. 다만, 다른 사례들과 달리 보스턴시는 보스턴 계획·개발청(Boston Planning & Development Agency, 이하 BPDA)이라는 별도의 전담기관에서 협의조정의 기능을 담당하도록 한 것이 특징이다.¹⁷⁾

- 특례 유형 : 정책목표 달성을 특례적용
- 특례 운영방식 : 협의조정 전담기관 운영 + 기준 위원회 의결

② 특례적용을 위한 협의조정 체계

□ 운영 근거

보스턴시에서 특례적용을 위한 협의조정은 기본적으로 Article 80에 근거해 운영되지만, 자치법규에는 상세한 기준이 나와 있지 않으며, 보스턴 계획·개발청(BPDA)이라는 조직에 해당 업무를 위임하고 있다.¹⁸⁾

□ 협의조정사항

- 특례적용 사항 및 범위 : 조닝 완화

Article 80에 근거해 적용될 수 있는 특례는 용적률, 높이 등 조닝에서 규정하고 있는 기준이 모두 포함된다.¹⁹⁾

17) Boston Planning & Development Agency 소속의 주정준 Urban Designer와의 면담 결과

18) Boston Planning & Development Agency 소속의 주정준 Urban Designer와의 면담 결과

- 특례적용 조건 : 기금 납부 협약, 주택공급 등

법령에서 제시하는 특례적용 조건은 기금 납부와 주택 공급 등이 있다. 이 중에서 조닝 완화에 대한 기금 납부 협약이 주로 검토된다. Article 80 내 Section 80B-7. 3에 근거해 조닝완화 신청자가 개발영향 프로젝트의 기금납부 조건을 준수하고 보스턴 계획·개발청과 협약을 체결하여야 조닝완화에 관한 권한이 부여된다.²⁰⁾ 기금 외에 신청자가 선택할 수 있는 옵션은 주택공급 옵션이다.²¹⁾ 이와 같은 2가지 유형의 특례적용 조건에 대한 세부 협상내용은 사례마다 유연하게 운영된다.

이 중에서 기부 납부 협약에 대해 구체적인 내용을 살펴보면, 협상이 가능한 프로젝트는 상기 언급한 바와 같이 개발영향 프로젝트로 한정된다. 개발영향 프로젝트는 주택기금 신탁(Neighborhood Housing Trust)과 일자리 기여기금신탁(Neighborhood Job Trust)의 2가지 기금을 조성하여 협상을 진행할 수 있다.²²⁾ 주택기금은 연면적 100,000 스퀘어피트의 초과분에 한해 1 스퀘어풋 당 13달러씩 납부하도록 기준을 마련하였다(Section 80B-7. 4 (a)). 또한 일자리 기여기금은 개발영향 용도 점유면적 100,000 스퀘어피트 초과분에 대해 1 스퀘어풋 당 2.39달러씩 납부하도록 되어 있다(Section 80B-7. 5 (a)).²³⁾

아울러 특례를 적용받은 대규모 프로젝트는 Section 80B-8에 근거해 “편익적 이윤”²⁴⁾을 공개할 의무도 주어진다.²⁵⁾ 이는 도시의 토지이용 결정을 개선하고, 개발사업에 대한

19)Boston Planning & Development Agency 소속의 주정준 Urban Designer와의 면담 결과

20) City of Boston. (2021). ARTICLE 80 of the Boston Zoning Code - DEVELOPMENT REVIEW AND APPROVAL - Section 80B-7(Development Impact Project Exactions), 3. Requirement of Development Impact Project Exaction.

21) City of Boston. (2021). ARTICLE 80 of the Boston Zoning Code - DEVELOPMENT REVIEW AND APPROVAL - Section 80B-7(Development Impact Project Exactions), 4. Housing Exaction, (b)Housing Creation Option.

22) City of Boston. (2021). ARTICLE 80 of the Boston Zoning Code - DEVELOPMENT REVIEW AND APPROVAL - Section 80B-7(Development Impact Project Exactions), 3. Requirement of Development Impact Project Exaction.

23) 일자리 기여 옵션은 일자리 및 지역서비스 국장(the Mayor's Office of Jobs and Community Services)이 승인하는 경우, 신청자가 제안프로젝트에서 영구적인 고용을 창출할 수 있도록 일자리 트레이닝 프로그램 개발에 일자리 기여기금을 활용할 수도 있도록 한다.(City of Boston. (2021). ARTICLE 80 of the Boston Zoning Code - DEVELOPMENT REVIEW AND APPROVAL - Section 80B-7. 5. Jobs Contribution Exaction.)

24) Article 80 - Section 80B-8의 정의에 따르면 “편익적 이윤(beneficial interests)”이란 모든 법적 또는 이와 동등한 직접적·간접적 소유에 따른 이윤을 의미한다.

25) 공개 대상은 조닝완화를 받은 모든 제안 프로젝트로 100,000 스퀘어피트 이상의 건축물 또는 구조물, 100,000 스퀘어피트 이상을 증가시키는 확장 또는 증축, 100,000 스퀘어피트 이상의 용도변경 등이 해당 된다(Article 80 - Section 80B-8. 2).

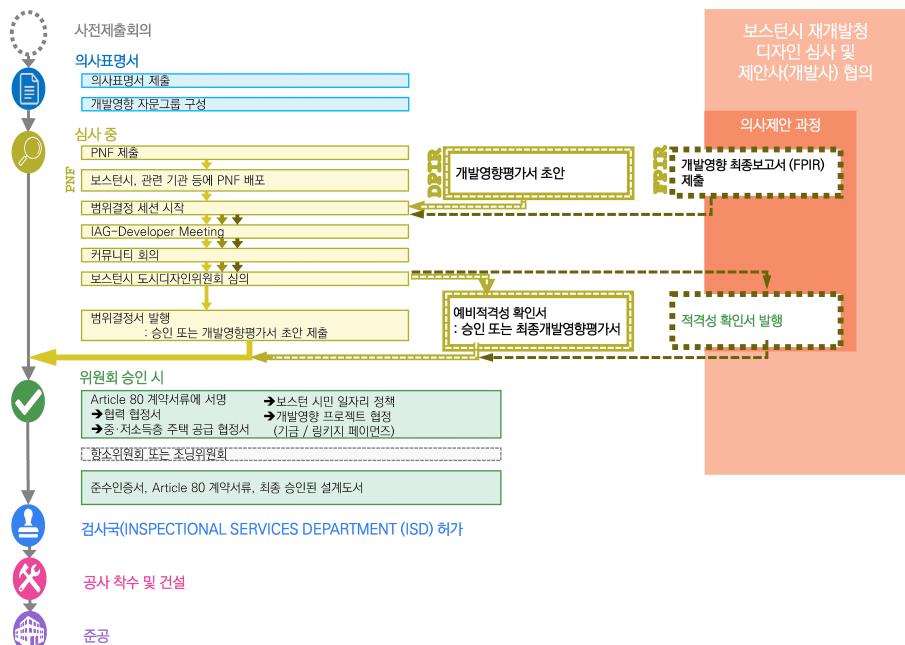
검토 및 심사 절차에 대한 시민들의 이해와 신뢰를 높이기 위함이다(Section 80B-8. 1).

□ 협의조정 판단기준

특례적용에 따른 공공성 확보 기준 중 기금의 경우에는 앞서 설명한 바와 같이 정량적 기준을 마련하고 있으나, 그 외에는 보스턴 계획·개발청을 중심으로 개발사와 행정 등이 상호 협의하여 정성적 판단에 따라 결정하게 된다.²⁶⁾

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

협의조정의 주요 운영 주체는 보스턴 계획·개발청(BPDA)이라는 기관이며, 협의조정 사항은 대부분 보스턴시 계획·개발청에서 어느 정도 확정된다.²⁷⁾ 이후 도시디자인위원회 등의 의견을 수렴하여 최종적으로 조닝위원회(Zoning Commission) 또는 항소위원회(Board of Appeal)에서 승인한다. 또한 그 과정에서 지역 커뮤니티의 의견수렴 및 설명회 등도 진행된다.



[그림 4-11] 보스턴시 개발계획 심사절차 (대규모 프로젝트 사례)

출처 : Boston Planning & Development Agency. (2021). “Article 80 Infographic”, <http://www.bostonplans.org/news-calendar/news-updates/2014/08/07/article-80-infographics> (검색일 : 2021.8.10.)

26) Boston Planning & Development Agency 소속의 주정준 Urban Designer와의 면담 결과

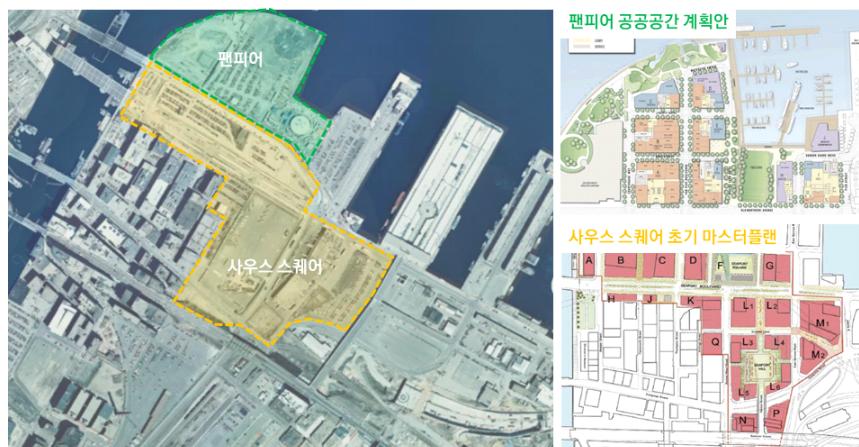
27) Boston Planning & Development Agency 소속의 주정준 Urban Designer와의 면담 결과

③ 협의조정 사례 : 보스턴 씨포트 스퀘어(Boston Seaport Square)

□ 협의조정 배경 및 목적

보스턴시의 해안산업지역인 사우스 보스턴 워터프론트(South Boston Waterfront)는 1980년대부터 2000년대 초까지 고속도로, 대중교통 노선, 공항 등 연방정부에서 실시한 공공기반시설 프로젝트가 투입되어, 보스턴시의 새로운 성장거점으로 자리 잡은 지역이다.²⁸⁾ 이 중 사우스 스퀘어 부지는 2006년 Morgan Stanley와 보스턴시 지역개발사인 Hynes가 파트너십인 MS Boston Seaport LLC를 조직하여 매입하였고,²⁹⁾ MS Boston Seaport LLC는 씨포트 스퀘어라는 브랜드를 개발하고자 초기 마스터플랜을 수립하였다.

하지만 2008년 보스턴시 재개발국에 계획안을 제출하여 사업을 준비하던 중 개발환경에 변화가 발생하였다. 2007~2008년에 발생한 세계적 경제위기는 대규모 프로젝트 시행에 필요한 자본과 부채를 제한한 것이다. 이러한 경제적 상황을 해결하고자 보스턴시는 씨포트 스퀘어 프로젝트를 협상의 우선 순위로 지명했다. 보스턴시는 경제 불황을 극복하고 도시의 새로운 앵커 육성 및 지역 활력의 전략적 수용을 위해, 그리고 민간주체인 MS Boston Seaport LLC는 마스터플랜의 실행에 필요한 용도와 밀도 수용으로 사업실행력을 담보하기 위해 협상을 추진하였다.³⁰⁾



[그림 4-12] 사우스 보스턴 워터프론트(1995년 항공사진)와 초기 계획안

출처 : Patrick Downey(2020, p.25, 27, 28)

28) Patrick Downey(2020, p.24)

29) Patrick Downey(2020, p.27)

30) Patrick Downey(2020, pp.28-29)

□ 협의조정 사항

- 특례적용 사항 및 범위 : 용적률, 용도 등

사우스 보스턴 워터프론트 지역의 높이는 미국연방항공청(Federal Aviation Administration)의 제한에 따라 250-274피트로 설정되어 있었다. Hynes는 초기 타당성분석을 실시하여 현 높이규제에서 실질적으로 실현할 수 있는 밀도를 5~7백만 스퀘어피트로 산정하였다.³¹⁾

이후 2010년 10월 보스턴시 재개발청(現 계획·개발청)과 조닝위원회는 총 연면적 6,335,000 스퀘어피트에 용적률 6.3의 최종 개발계획을 승인하였다. PDA 계획 승인 시, 필지계획(parcel plan)은 완료되지 않은 상태였으나 개발사에 건축기준(build requirements)을 제한하지 않고 일반적 수준에서 유연하게 용도와 밀도를 계획하도록 허용하였다.³²⁾

- 특례적용 조건 : 공공편익 증진을 위한 주택, 공공시설, 기반시설, 기금 납부 등

씨포트 스퀘어 프로젝트에서 용도와 밀도에 관한 협상과 동시에 공공편익을 증진하기 위한 조건이 부여되었다. 앞서 Article 80 내 특례적용 조건에서 언급한 바와 같이, 주택 공급, 기금 납부 등을 비롯한 다양한 공공 기여가 이루어졌다. 씨포트 스퀘어 프로젝트에 제공한 공공 편의 패키지(public benefits package)의 세부 내용은 다음과 같다.

[표 4-8] 씨포트 스퀘어 협상사항 (공공편의파키지)

공공 편의 구분	요약
주거시설	<ul style="list-style-type: none">• 2,500호의 주택• 수용적 개발정책(IDP, Inclusive Development Policy)에 따른 326호의 중·저소득층 주택 (전체 주택수의 13% / 시세의 15% 가격)• IDP 주택 승인에 비해 수익이 높은 입주자들을 대상으로 한 325호의 혁신창업 주택
공공시설	<p>총 212,000 스퀘어피트</p> <ul style="list-style-type: none">• A블록 : 방문객 센터• D블록 : 전시시설• G블록 : 문화/교육시설• P블록 : 공연시설
공공오픈스페이스	<p>총 162,500 스퀘어피트</p> <ul style="list-style-type: none">• 씨포트 스퀘어 그린, 씨포트 힐, 코트하우징 스퀘어, Q블록 여가공간, P블록 오픈스페이스
혁신용도	<ul style="list-style-type: none">• 비주거 시설 면적의 20%• 혁신센터• J블록 혁신공간

31) Patrick Downey(2020, p.29)

32) Patrick Downey(2020, p.30)

공공 편의 구분	요약
기반시설	<ul style="list-style-type: none"> MBTA 에드하우스 하버스트리트 - 써머와 씨포트 블루버드의 남북간 연결도로 어텀 레인 - 이스트 서비스로와 보스턴워크로간 동서 연결도로 씨포트와 팬피어 블루버드를 연결하는 톰슨 플레이스 판스원스 가로 연장 씨포트 스퀘어 그린 동쪽 신규 도로 씨포트 블루버드 중앙분리대와 조경
교통	<ul style="list-style-type: none"> 교통 / 대중교통 모니터링 실버레인 이용자 모니터링
에너지/녹색빌딩	<ul style="list-style-type: none"> LEED 골드등급 프로젝트 개별 건축은 LEED 실버등급 지향
기타	<p>세수</p> <ul style="list-style-type: none"> 신규 자산세 : 35,000,000달러 신규 판매세 : 31,000,000달러 신규 호텔세 : 3,500,000달러 <p>일자리</p> <ul style="list-style-type: none"> 건설업 : 약 10,000 고정일자리 : 약 20,000 <p>기금 납부(Linkage Payments)</p> <ul style="list-style-type: none"> : 32,063,904달러 주택기금 : 26,731,242달러 일자리 기금: 5,332,662달러

출처 : Patrick Downey(2020, p.34)

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

- 운영 주체 : 개발계획 협상 단계와 공공편의 협상 단계의 주요 주체 상이

개발계획 협상단계와 공공편의 협상단계로 나누어 씨포트 스퀘어 개발의 협의조정 과정에 참여한 주요 주체를 구분할 수 있다. 우선 개발계획 내용에 대해서는 민간개발 파트너쉽인 MS Boston Seaport, 보스턴시 재개발청(現 계획·개발청), 보스턴시 도시 디자인 위원회가 수차례 회의를 거쳐 협상을 진행하였고, 최종적으로 조닝위원회에서 승인하였다.³³⁾ 한편, 공공편의 협상단계에서는 주로 MS Boston Seaport와 보스턴시 재개발청(現 계획·개발청)이 공공 편의 패키지 내용 및 범위에 대해 협상을 진행하였다.³⁴⁾

- 운영 절차 : 보스턴시 재개발청(現 계획·개발청) 중심의 협상 절차 진행

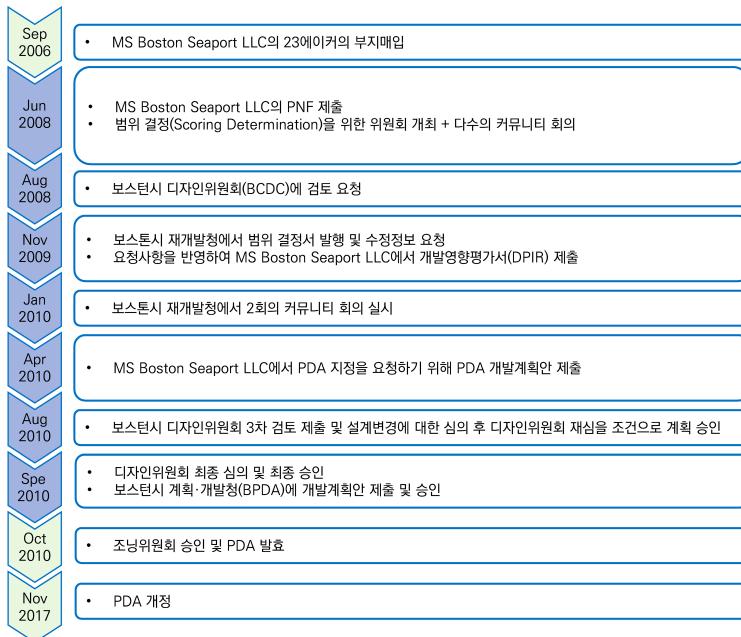
2006년부터 진행된 씨포트 스퀘어 개발 프로젝트의 추진과정과 협상 절차를 정리하면 다음 그림과 같다. 보스턴시 재개발청(現 계획·개발청)이 중심이 되어 개발계획과 공공 편의에 대한 협상이 이루어졌으며, 다수의 커뮤니티 회의와 디자인위원회 및 조닝위원회의 검토와 심의를 거친 것이 특징이다.

2010년 PDA 승인 이후, 개발 중에도 여러 차례 PDA의 수정이 이루어졌으며 2017년 소유권 변동에 따라 PDA 재협상이 발생하였다. 2017년 협상에서는 시장 여건 변화와

33) Patrick Downey(2020, p.31)를 토대로 연구진 작성

34) Patrick Downey(2020, p.31 & p.35)를 토대로 연구진 작성

도시 전략의 우선순위를 반영하고 개발사와 보스턴시 모두에게 보다 유연성을 부여하는 방향으로 개정되었다.³⁵⁾



[그림 4-13] 씨포트 스퀘어 프로젝트의 협상절차

출처 : Patrick Downey(2020, p.31)



[그림 4-14] 2010년 씨포트 스퀘어 PDA

출처 : Patrick Downey(2020, p.32)



[그림 4-15] 2017년 씨포트 스퀘어 마스터플랜

조감도

출처 : Patrick Downey(2020, p.40)

35) Patrick Downey(2020, p.40) 요약 정리

2) 메사추세츠주 Chapter 40B 특례

건축규제 특례	제도적 근거	- MGL c. 40B Regional planning 중 Section 20~23
	목적	- 중·저소득층 주택의 공급부족 문제를 해결하고자 개발계획에 대한 협상이 가능하도록 제도적 기반 제공
특례적용을 위한 협의조정	운영 근거	- MGL c. 40B 및 Chapter 40B 항소위원회 핸드북(Chapter 40B Handbook for Zoning Boards of Appeals)
	협의조정 사항	- (특례) 밀도, 규모, 건축디자인, 주거유형, 오픈스페이스, 조경 등에 관한 사항 - (조건) 중·저소득층 주택 공급
	협의조정 판단기준	- 지자체별로 세부기준을 마련하도록 하며, 메사추세츠주에서는 중·저소득층 주택에 포함되는 4가지 조건만 제시
	협의조정 절차 및 주체	- (절차) 항소위원회(ZBA) 심사 - (주체) 협의조정 당사자 : 건축주/사업자, 행정(지자체) 운영 주체 : 지역별 항소위원회(ZBA) 참여 주체 : 지역주민, 이해관계자, 일반 시민 등

① 건축규제 특례

□ 제도적 근거 및 목적

메사추세츠주의 조닝 관련 제도는 메사추세츠 주법령(Massachusetts laws)³⁶⁾의 MGL c. 40A Zoning, MGL c. 40B Regional planning, MGL c. 40R Smart-growth zoning에서 다루고 있다.³⁷⁾ 이 중에서 Chapter 40B의 Section 20~23은 중·저소득층 주택(affordable housing) 관련 특례에 관한 내용으로, 이 편은 흔히 “안티스노즈닝(Anti-Snob Zoning Act)” 또는 “종합허가법(Comprehensive Permit Statute)” 등으로 불리기도 한다.³⁸⁾ 메사추세츠주의 안티스노즈닝은 허가절차, 조닝설정 및 기타 제한으로 인해 발생하는 불필요한 장벽을 줄임으로써 주 전체에 중·저소득층 주택 부족 문제를 해결하기 위해 제정되었다.³⁹⁾ 다시 말해 중·저소득층 주택 부족 문제에 기여하는 사업에 대해서는 건축규제 특례를 부여한다.

36) Massachusetts(2021, “Massachusetts laws”, <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-law-about-zoning#massachusetts-laws>)

37) MGL은 메사추세츠주 일반법(Massachusetts General Laws)의 약어임

38) Massachusetts(2021, “Massachusetts laws”, <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-law-about-zoning#massachusetts-laws>)

39) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.1)

□ 특례 유형 및 운영방식

메사추세츠주 Chapter 40B Section 20~23에 근거한 특례제도는 중·저소득층 주택 확충이라는 정책목표 달성을 유도하기 위해 특례를 부여하고 있다. 또한 특례를 적용한 중·저소득층 주택개발 관련 승인은 개발사와 지자체가 협상을 진행하고 지역 항소위원회(local board of appeals)에서 최종적으로 결정하도록 하였다.⁴⁰⁾

- 특례 유형 : 정책목표 달성형 특례적용
- 특례 운영방식 : 사업자와 지자체 간 협의조정 후 위원회 승인

② 특례적용을 위한 협의조정 체계

□ 운영 근거

메사추세츠주에서 Chapter 40B Section 20~23 관련 특례적용을 위한 협의조정 체계는 자치법규인 「Chapter 40B」, 「Chapter 40B 항소위원회 핸드북(Chapter 40B Handbook for Zoning Boards of Appeals)」 등에 근거해 운영된다.

□ 협의조정사항

- 특례적용 사항 및 범위 : 밀도, 규모, 건축디자인, 조경 등

중저소득층 주택개발 시 협의·조정과정에서 “제안된 프로젝트의 밀도나 규모, 건축 디자인 변경, 주거유형 및 가구 규모, 오픈스페이스 및 외부 레크리에이션 시설, 조경, 보행자 안전을 확보하기 위한 보도 연결과 같은 대지주변부 조건 완화 등”에 관한 규제 특례를 논의하고 협상을 진행할 수 있다.⁴¹⁾ 조닝 항소 위원회(Zoning Boards of Appeals, 이하 ZBA)는 이와 같은 건축기준에 대해 조정할 수 있으나, 개발의 경제적 실현가능성을 담보하는 한도 내에서 의견을 제시하는 것⁴²⁾은 주목할 만한 점이다.

40) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.3)

41) Massachusetts Housing Partnership(2017, p.23)

42) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.3)

- 특례적용 조건 : 중저소득층 주택 제공

메사추세츠주에서 특례를 허용하는 전제조건은 개발사업을 추진하는데 있어 일정 비율의 중·저소득층 주택을 제공하는 것이다. 메사추세츠주는 연간 공급되는 주택의 10% 정도를 중·저소득층 주택으로 유지하거나 지역 내 주거, 상업, 산업 용도의 1.5% 미만은 중·저소득층 주택으로 유지하는 것을 목표로 하고 있으며,⁴³⁾ 이러한 방향에 근거하여 지자체 별로 세부 기준을 마련하여 협상이 진행된다.

□ 협의조정 판단기준

메사추세츠주에서 개발사업 내 중·저소득층 주택 공급에 따른 각종 건축기준 완화에 대한 특례를 부여할 수 있도록 하였지만, 지자체에서 진행될 협의조정에 대한 구체적인 판단 기준은 지자체별로 마련하도록 하였다. 다만, 메사추세츠주에서는 주에서 목표로 하는 연간 공급 주택의 10% 비율로 제공되는 중·저소득층 주택에 포함되기 위한 조건은 다음과 같이 제시하고 있다.⁴⁴⁾

- 1) 공공, 비영리단체 또는 유한협동조합이 건설했거나 운영 중인
"보조금" 지원 개발의 일부일 것
- 2) 중산층 소득기준 80% 미만의 소득가구를 25% 이상 수용하고
최소 30년간 유지할 것
- 3) 공공기관 또는 비영리 단체가 모니터링하고
법적 효력이 있는 협정서에 의거한 개발일 것
- 4) 소유주가 주택마케팅 요구조건에 동의한 상황일 것

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

- 협의조정 주체 : 항소위원회(ZBA)를 중심으로 운영

메사추세츠주에서 발행한 Chapter 40B 항소위원회 핸드북(Chapter 40B Handbook for Zoning Boards of Appeals)을 보면 협의조정과정의 주요 운영주체를 항소위원회(Zoning Boards of Appeals, ZBA)로 설정하고 있음을 알 수 있다. 항소위원회(ZBA)는 프로젝트의 실행성을 검토하고, 공청회를 운영하여 관계주체의 의견을 수렴하며 주택공급

43) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.3)

44) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.4)

관련 협상을 진행하는 실질적인 제도 운영자이자 관리자의 역할을 수행한다.

- 협의조정 절차

1) 개발제안서의 적격판정

Chapter 40B 조건을 신청하기 위해 가장 먼저 수행할 절차는 MassHousing, MassDevelopment, Department of Housing and Community Development 등에서의 주 또는 연방주택 프로그램과 비교하여 개발제안서가 적정한지 프로젝트 적격판정서를 득하는 과정이다.⁴⁵⁾

2) 신청서 제출

프로젝트 적격성이 확인되면, 개발자는 지역 항소위원회에 종합허가 신청서를 제출할 수 있다. 항소위원회는 프로젝트에 필요한 모든 지역 승인을 행할 권한을 가지며, 항소 위원회의 권한에 따라 조닝위원회 심사절차가 간소화된다.⁴⁶⁾

또한 항소위원회는 지역 조닝조례에서 규정한 기준 보다 유연하게 기준을 적용할 수 있는 권한이 있다.⁴⁷⁾ 예를 들어, “지역 조닝에서 각 주택 부지를 2에이커로 제한하거나 다가구 주택 입지가 제한된 경우”, “Chapter 40B에 의거하여 개발자가 항소위원회에 요청하고 위원회에서 프로젝트의 밀도 상향을 승인할 수 있다.”⁴⁸⁾

3) 지역심사 절차

항소위원회에서는 관련 지역 위원회에 공지하고, 자문을 요청한다. 신청서 수령 후 30일 내에 위원회가 지역주민, 이해관계자 등을 대상으로 공청회(최대 6개월)를 개최하고, 공청회 후 40일 내 결정서를 발행한다.⁴⁹⁾

45) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.2)

46) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.3)

47) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.3)

48) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.3)

49) Citizens' Housing and Planning Association(2011, p.3)

4. 민간의 새로운 시도에 대한 재량적 특례적용과 공공기여 요구 사례

1) 일본 도시재생특별지구 제도

건축규제 특례	제도적 근거	- 도시재생특별조치법 및 건축기준법
	목적	- 토지의 합리적이고 건전한 고도의 이용 도모
특례적용을 위한 협의조정	운영 근거	- 도시재생특별조치법 및 지자체 운영지침
	협의조정 사항	- (특례) 모든 토지이용 및 건축규제에 대한 특례 적용 가능 - (조건) 지역정비방침 준수, 도시재생에 대한 공헌 정도 등 (기존 계획의 범위를 넘어 부족한 도시 기능 강화, 지구 환경 개선, 지구 밖 공공시설 정비 등 포함)
	협의조정 판단기준	- 지역정비방침, 도시재생에 대한 공헌 정도 (정성적 판단)
	협의조정 절차 및 주체	- (절차) 도시계획 심의회에서 협의조정 진행 (※ 지자체에 따라 심의회 이전 단계에 별도의 도시계획 제안심사 위원회 등을 운영) - (주체) 협의조정 당사자 : 건축주/사업자, 행정(지자체) 운영 주체 : 도시계획 심의회 참여 주체 : 지역주민, 이해관계자 등(사전 합의 필요)

① 건축규제 특례

□ 제도적 근거 및 목적

일본 「도시재생특별조치법」 제36조에 따른 도시재생특별지구 제도는 도시재생긴급정비 지역 내에서 도시의 재생에 공헌하고, 토지의 합리적이고 건전한 고도 이용을 도모할 필요가 있는 구역을 국가가 지정하는 제도이다. 해당 구역으로 지정되면 기존의 용도 지역 등에 근거한 용도, 용적률 등의 건축규제를 배제시키고 사업자가 창의력을 발휘하여 자유롭게 계획을 수립할 수 있다.⁵⁰⁾

건축기준 배제·완화에 대한 구체적인 기준은 「건축기준법」 제50조(용도지역 등에 있어서 건축물의 부지, 구조 또는 건설에 대한 제한), 제56조의2(일영에 의한 중고층 건축물의 높이 제한), 제60조의2(도시재생특별지구) 등에서 규정하고 있다.⁵¹⁾

50) 都市再生特別措置法 (平成十四年法律第二十二号)

51) 建築基準法 (昭和二十五年法律第二百一号)

□ 특례 유형 및 운영방식

사업자의 자유로운 특례 제안이 가능한 도시재생특별지구 제도는 제도 목적에도 나타나듯이 그 주체가 사업자이며 특례 범위도 광범위하다. 하지만 「도시재생특별조치법」의 법령 도입 취지인 도시 재생이라는 정책목표에 대한 기여 정도에 따라 특례가 적용되므로 정책목표 달성형 특례라고 할 수 있겠다.

또한 도시재생특별지구에 대해서는 사업자의 창의력을 최대한 발휘할 수 있도록 일률적인 기준에 의하여 심의하지 않고 건별로 개별적인 협의와 심사를 실시한다.⁵²⁾ 즉, 사전 협의, 검토회, 심사회 등을 거치면서 제안된 안건에 대해 협의·조정하는 과정을 거친다.

- 특례 유형 : 정책목표 달성형 특례
- 특례 운영방식 : 행정기관과의 사전협의 및 검토회·심사회 부의를 통한 협의조정

② 특례적용을 위한 협의조정 체계

□ 운영 근거

도시재생특별지구는 토지이용 및 건축규제와 관련된 법적 기준을 포괄적으로 배제·완화할 수 있기 때문에 구역 지정 및 특례 적용에 대한 협의 및 심사가 필수적이다. 이는 「도시재생특별조치법」 제37조~제41조의 도시계획 결정 제안과 이를 확정하는 규정에 근거해 운영된다. 하지만 법령에서 지역 여건에 부합하는 구체적인 기준을 제시할 수 없기 때문에 협의조정 체계와 과정에 대한 세부 기준은 지자체마다 지침을 마련·운영하고 있다.

□ 협의조정사항

- 특례적용 가능구역 : 도시재생긴급정비지역

「도시재생특별조치법」 제36조에 따라 도시재생긴급정비지역으로 지정된 지역 내에서 도시재생특별지구를 지정할 수 있다.

- 특례적용 사항 및 범위 : 사업자의 계획에 따른 특례사항 및 범위 결정

도시재생특별지구의 적용을 통해 계획할 수 있는 사항과 규제 적용을 배제할 수 있는 사항이 있다. 가령, 용적률·건폐율·높이의 최고한도, 건축면적의 최저한도, 건축선 위치 등을 계획할 수 있으며, 「건축기준법」에 따른 사선제한, 일영규제 등을 배제할 수 있다.

52) 環境省(2012, p.172, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

[표 4-9] 도시재생특별지구의 적용을 통한 계획 및 규제 사항

계획할 수 있는 사항	적용 배제 사항
<ul style="list-style-type: none">• 유도해야 할 용도• 용적률의 최고한도(400%이상) 및 최저한도• 건폐율의 최고한도, 건축면적의 최저한도• 높이의 최고한도• 벽면(건축선)의 위치의 한도	<ul style="list-style-type: none">• 용도지역 및 특별용도지역에 의한 용도제한• 용도지역에 의한 용적률 제한• 사선제한• 고도지구에 의한 높이제한• 일영규제

출처 : 国土交通省(2021, <https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/kisei/60-2toshisaisei.html>)를 바탕으로 표 작성

- 특례적용 조건 : 지역정비방침, 도시재생에 대한 공헌 정도

제도 도입 목적에서 언급한 바와 같이 도시재생특별지구에서 건축규제 특례적용을 허용하는 이유는 도시재생긴급정비 지역의 정비방침을 실현하면서 도시재생에 대한 공헌을 높이도록 하기 위함이다. 따라서 각종 규제특례를 적용하기 위해서는 지역정비방침 준수, 도시재생에 대한 공헌 정도 등을 입증해야 한다.⁵³⁾

□ 협의조정 판단기준

- 지역정비방침, 도시재생에 대한 공헌 정도

도시재생특별지구에서 사업자는 토지이용규제와 건축규제를 넘나들며 창의적인 사업 계획을 수립할 수 있다. 하지만 제안내용에 따라 특례를 적용하기 위해서는 평가와 심의를 거치게 된다. 사업자가 제안하는 내용에 대한 평가 포인트는 다음과 같다.

- ① 지역정비방침 등에 대한 적합, 주변 환경에 대한 배려, 도시 기반과의 균형이 확보된 계획에 대하여 도시재생 공헌 정도에 따른 용적률 등의 완화를 인정한다.
- ② 공공적인 오픈스페이스 확보나 특정가구 등 기존의 제도에 대한 평가 항목으로 한정하지 않고, 평가 항목을 폭넓게 다변적으로 다루면서 도시재생에 대한 공헌 정도를 평가한다.⁵⁴⁾

- 지자체별 판단기준 구체화

지자체에서는 위의 두 가지 평가기준을 반영하여 지자체 특성에 맞도록 평가와 심사 기준을 구체화한다. 예를 들어, 도쿄도의 경우에는 「도쿄도 도시재생특별지구 운영지침」 내에 다음의 8가지 항목에 대한 세부 기준을 마련하고 있다.⁵⁵⁾

53) 環境省(2012, p.172, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

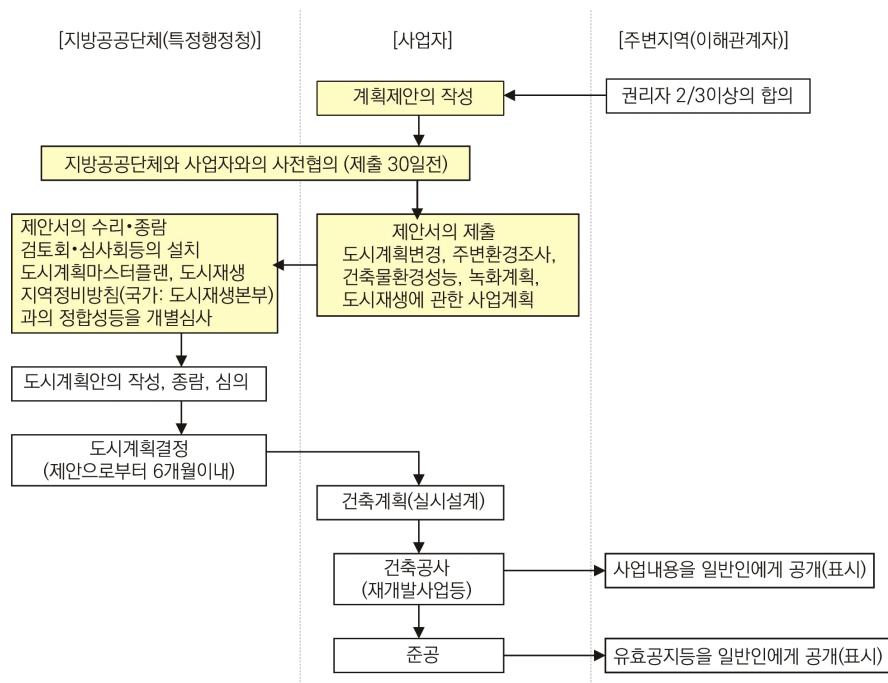
54) “문화교류시설 등 지역에 부족한 기능 강화, 독창적인 도시의 매력 창출, 지구 밖에 관련 공공시설 등 정비, 지구 환경 개선에 대한 공헌 등”이 평가 항목에 포함된다.
環境省(2012, p.172, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

55) 東京都(2019, pp.3-6, https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/tokku/pdf/tokku_honbun.pdf)

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

- 행정(사전협의), 검토회, 심의회 등과의 협의조정

종합설계제도와 동일하게 계획 제안을 하기 전에는 주변지역 이해관계자 2/3 합의가 필요하다. 계획 제안 이후에는 행정과 사전협의를 하며, 지자체에 설치된 검토회, 심의회 등을 거쳐 개별안건에 대한 검토, 평가 및 심사가 진행된다. 협의조정의 과정의 상당 부분은 행정과의 사전협의와 검토회 운영 과정에서 이루어진다.



[그림 4-17] 도시재생특별지구 제도의 사전 협의 및 허가 절차

출처 : 環境省(2012, p.172, <https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>)

[표 4-10] 도시재생특별지구 제도 관련 협의조정 운영주체

구분	주체
협의조정 당사자	- 건축주, 사업자 등 - 행정(지자체)
운영 주체	- 검토회 (예: ひ로시마 도시계획제안심사 위원회 - 비법정) - 심의회 (예: ひろ시마 도시계획심의회 - 법정)
참여 주체	- 주변지역 이해관계자 (2/3이상 합의 필요)

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

2) 서울시 도시계획변경 사전협상제도

건축규제 특례	제도적 근거	- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제51조제1항제8의2호와 제8의3호 등 - 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례
	목적	- 복합기능 도입을 통한 토지이용 증진, 유휴토지의 효율적 개발 및 기반시설 재배치
특례적용을 위한 협의조정	운영 근거	- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제51조제1항제8의2호와 제8의3호 등 - 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 - 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영지침
	협의조정 사항	- (특례) 건축물 용도·건폐율·용적률, 대지와 도로와의 관계 등 - (조건) 공공시설, 기반시설, 공공임대주택, 기반시설 설치비용
	협의조정 판단기준	- 도시계획변경에 따른 토지가치상승분 감정평가 결과
협의조정 절차 및 주체	협의조정 절차 및 주체	- (절차) 사전협상을 위한 별도의 절차 진행 - (주체) 협상단 : 건축주/사업자, 행정(서울시) 운영 주체 : 협상조정협의회(협상단+외부전문가)
	협의조정 사례	- 용산관광버스터미널 부지 등

① 건축규제 특례

□ 제도적 근거 및 목적

‘도시계획변경 사전협상’이라는 용어는 법적 용어는 아니며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 제51조제1항제8의2호와 제8의3호 등의 실행과 관련하여 서울시에서 사용하는 용어이다. ‘도시계획변경 사전협상’ 제도가 적용되는 대상은 「국토계획법」 제51조제1항제8의2호와 제8의3호, 동법 시행령 제42조의2와 제43조에 근거해 지구 단위계획구역으로 지정할 수 있는 지역이다.⁵⁶⁾

도시계획변경 사전협상 제도는 기존에 서울시 방침에 따라 운영되었으나, 2011년 4월 「국토계획법」 내에 복합기능 도입을 통한 토지이용 증진, 유휴토지의 효율적 개발 및 기반 시설 재배치가 필요한 지역을 지구단위계획구역으로 지정할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 이는 기존에 도시계획 또는 도시관리계획이 수립되어 있는 지역이라고 하더라도 특정 목적 달성을 위해 별도의 관리계획(지구단위계획)을 수립하여 계획을 변경하는 것을 허용하겠다는 의미이다. 즉, 기존의 도시계획이나 도시관리계획의 유연한 적용을 위한 법적 근거를 마련한 것이라고 해석할 수 있다.

56) 서울특별시(2018, p.2)

국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제51조(지구단위계획구역의 지정 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다.

1~8. (생략)

8의2. 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역
으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

8의3. 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을
이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역
으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

※ 출처 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제16902호(2020. 1. 29. 타법개정)

'도시기능 복합 및 기반시설 재배치 등을 위한 지구단위계획 대상 확대 및 용도지역 변경 허용' 배경

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정·개정 이유 (법률 제10599호, 2011.4.14. 일부개정)

라. 지구단위계획의 형식적 구분 폐지 및 지구단위계획구역의 지정 대상 확대

(안 제49조, 제51조제1항·제3항 및 현행 제51조제4항 삭제)

- 1) 지구단위계획을 제1종과 제2종으로 구분함에 따라 도시지역과 계획관리지역의 개발수단으로만 인식하는 한계를 극복하고, 기후변화에 대응한 기존 시가지의 압축도시(Compact City) 개발, 용도지역상의 제한을 넘는 복합용도개발, 유휴부지 및 입지 부적격시설의 이전·재배치를 통한 도심재개발 등 새로운 도시개발방식을 수용하기 위한 제도적 근거를 마련할 필요가 있음.
- 2) 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하는 대신 지구단위계획구역의 지정 목적 및 중심기능, 해당 용도지역의 특성을 고려하여 지구단위계획을 수립하도록 하고, 준산업단지, 관광단지, 도시지역 내 복합적인 토지이용 증진을 위한 체계적인 개발이 필요한 지역, 도시지역 내 유휴토지의 효율적 개발 등을 위한 정비가 필요한 지역에도 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 함.

※ 출처 : 국가법령정보센터. (2011). 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제10599호 제정·개정이유

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제정·개정 이유 (대통령령 제23718호, 2012. 4. 10. 일부개정)

나. 지구단위계획구역 지정대상 확대(안 제42조의2제2항제8호 등 신설)

주거·상업·업무 등 복합적인 토지 이용을 증진시키고, 토지 이용을 합리화하기 위하여 복합용도개발이 필요한 지역, 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 군사시설·교정시설 등 대규모 시설 이전에 따른 도시기능의 재배치와 정비가 필요한 지역 및 지정하려는 구역 면적의 50퍼센트 이상이 계획관리지역으로서 생산관리지역을 포함한 지역 등을 지구단위계획구역으로 지정할 수 있도록 지정대상을 확대함.

다. 지구단위계획을 통한 용도지역 변경 일부 허용(안 제43조제2항 및 제3항 신설)

도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하기 위하여 도시지역 내 1만제곱미터 이상의 유휴토지 또는 군사시설, 교정시설, 철도, 항만, 공항, 공장, 병원, 학교, 공공청사 등의 이전 부지 및 복합용도개발이 필요한 지역에 대해서는 지구단위계획으로 용도지역 변경이 가능하도록 함.

※ 출처 : 국가법령정보센터. (2012). 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제23718호 제정·개정이유

□ 특례 유형 및 운영방식

도시계획변경 사전협상제도는 정책적으로 토지이용 증진, 유휴토지의 효율적 개발 및 기반시설 재배치 등을 유도하기 위해 사업자가 해당 부지에 대한 지구단위계획을 변경하는 행위를 허용하는 것으로 정책목표 달성형 특례적용 사례라고 할 수 있겠다. 또한 제도 명칭에도 나타나듯이 사업자, 행정, 외부전문가 간의 협상이 가능한 제도이다.

- 특례 유형 : 정책목표 달성형 특례적용
- 특례 운영방식 : 사업자, 행정(지자체), 외부전문가 간 협의조정 진행

② 특례적용을 위한 협의조정 체계

□ 운영 근거

서울시 도시계획변경 사전협상 제도는 「국토계획법」 제51조제1항제8의2호·제8의3호 및 하위규정, 서울특별시 도시계획변경 사전협상 관련 조례 및 운영지침에 근거해 운영된다.

- 「국토계획법」 제51조 제1항 제8의2호, 제8의3호 및 하위규정
- 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례
- 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영지침

□ 협의조정사항

- 특례적용 가능구역 : 지구단위계획구역

도시계획 변경 사전협상 제도는 「국토계획법」 제51조제1항제8의2호·제8의3호 및 하위규정에 근거해 지구단위계획구역으로 지정 가능한 구역을 대상으로 한다. 서울시의 사례를 토대로 보면, 도시계획 사전협상제도는 용도지역 및 도시·군관리계획의 변경을 통해 종 상향 및 용적률 인센티브 적용을 목적으로 활용되며, 주로 5,000m² 이상의 부지에서만 적용 가능하다.⁵⁷⁾

- 특례적용 사항 및 범위 : 법령을 준수하여 제안자가 특례적용 제안

사전협상의 대상이 되는 지구단위계획구역에서는 「국토계획법」 제52조제3항에 근거해 「건축법」 및 「주차장법」 등에 따른 각종 건축기준을 완화 받을 수 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제52조(지구단위계획의 내용) (중 띵)

③ 지구단위계획구역에서는 제76조부터 제78조까지의 규정과 「건축법」 제42조·제43조·제44조·제60조 및 제61조, 「주차장법」 제19조 및 제19조의2를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

※ 출처 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제16902호(2020. 1. 29. 타법개정)

규제완화가 가능한 사항을 구체적으로 살펴보면, 「국토계획법」에 따른 용도지역 및 용도지구별로 건축할 수 있는 건축물의 용도·건폐율·용적률, 「건축법」에 따른 대지의 조경·공개공지·대지와 도로와의 관계·건축물 높이 제한·일조 높이 제한, 그리고 「주차장법」에 따른 부설주차장 설치기준 등이 있다(국토계획법 제52조제3항).

57) 제도 목적과 적용대상이 다르므로, 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 등 건축규제 특례제도를 운영하는데 적용되기는 어렵다.

[표 4-11] 도시계획변경 사전협상 대상인 지구단위계획구역 내 건축기준 완화사항

구분	규제 완화사항
국토계획법	제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축제한 등) 제77조(용도지역의 건폐율) 제78조(용도지역에서의 용적률)
	제42조(대지의 조경) 제43조(공개 공지 등의 확보)
	제44조(대지와 도로의 관계) 제60조(건축물의 높이 제한) 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)
건축법	제19조(부설주차장의 설치·지정) 제19조의2(부설주차장 설치계획서)
주차장법	

출처 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제16902호(2020. 1. 29. 타법개정) 제52조제3항에 근거하여 연구진 작성

- 특례적용 조건 : 공공시설, 기반시설, 공공임대주택, 기반시설 설치비용

앞서 언급한 건축기준을 완화받기 위해서는 「국토계획법」 제52조제3항 및 동법 시행령 제46조·제47조에 따라 대지의 일부를 공공시설 등의 부지 또는 공공시설을 제공하거나 의무면적을 초과하여 공개공지를 설치하는 등 공공기여 조건이 충족되어야 한다.

공공기여 근거 및 기준 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제52조(지구단위계획의 내용) (종 략)

③ 지구단위계획구역에서는 제76조부터 제78조까지의 규정과 「건축법」 제42조 · 제43조 · 제44조 · 제60조 및 제61조, 「주차장법」 제19조 및 제19조의2를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

※ 출처 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제16902호(2020. 1. 29. 타법개정)

공공기여 근거 및 기준 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) ① 지구단위계획구역(도시지역 내에 지정하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설등의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우 [지구단위계획구역 밖의 「하수도법」 제2조제14호에 따른 배수구역에 공공하수처리시설을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역에 다른 공공시설 및 기반시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)를 포함한다]에는 법 제52조제3항에 따라 그 건축물에 대하여 지구단위계획으로 다음 각 호의 구분에 따라 건폐율 · 용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다. 이 경우 제공받은 공공시설들은 국유재산 또는 공유재산으로 관리한다.

1. 공공시설등의 부지를 제공하는 경우에는 다음 각 목의 비율까지 건폐율 · 용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다. 다만, 지구단위계획구역 안의 일부 토지를 공공시설등의 부지로 제공하는 자가 해당 지구단위계획구역 안의 다른 대지에서 건축물을 건축하는 경우에는 나목의 비율까지 그 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.
가. 완화할 수 있는 건폐율 = 해당 용도지역에 적용되는 건폐율 × [1 + 공공시설등의 부지로 제공하는 면적(공공시설등의 부지를 제공하는 자가 법 제65조제2항에 따라 용도가 폐지되는 공공시설을 무상으로 양수받은 경우에는 그 양수받은 부지면적을 빼고 산정한다. 이하 이 조에서 같다) ÷ 원래의 대지면적] 이내
나. 완화할 수 있는 용적률 = 해당 용도지역에 적용되는 용적률 + [1.5 × (공공시설등의 부지로 제공하는 면적 × 공공시설등 제공 부지의 용적률) ÷ 공공시설등의 부지 제공 후의 대지면적] 이내
다. 완화할 수 있는 높이 = 「건축법」 제60조에 따라 제한된 높이 × (1 + 공공시설등의 부지로 제공하는 면적 ÷ 원래의 대지면적) 이내
2. 공공시설등을 설치하여 제공(그 부지의 제공은 제외한다)하는 경우에는 공공시설등을 설치하는 데에 드는 비용에 상응하는 가액(價額)의 부지를 제공한 것으로 보아 제1호에 따른 비율까지 건폐율 · 용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다. 이 경우 공공시설등 설치비용 및 이에 상응하는 부지 가액의 산정 방법 등을 시 · 도 또는

대도시의 도시·군계획조례로 정한다.

3. 공공시설등을 설치하여 그 부지와 함께 제공하는 경우에는 제1호 및 제2호에 따라 완화할 수 있는 건폐율·용적률 및 높이를 합산한 비율까지 완화하여 적용할 수 있다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 지구단위계획구역에 있는 토지를 공공시설부지로 제공하고 보상을 받은 자 또는 그 포괄승계인이 그 보상금액에 국토교통부령이 정하는 이자를 더한 금액(이하 이 항에서 “반환금”이라 한다)을 반환하는 경우에는 당해 지방자치단체의 도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 제1항제1호 각 호를 적용하여 당해 건축물에 대한 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화할 수 있다. 이 경우 그 반환금은 기반시설의 확보에 사용하여야 한다.

③ 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하고자 하는 자가 「건축법」 제43조제1항에 따른 공개공지 또는 공개공간을 같은 항에 따른 의무면적을 초과하여 설치한 경우에는 제52조제3항에 따라 당해 건축물에 대하여 지구단위계획으로 다음 각 호의 비율까지 용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다.

1. 완화할 수 있는 용적률 = 「건축법」 제43조제2항에 따라 완화된 용적률 + (당해 용도지역에 적용되는 용적률 × 의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반 ÷ 대지면적) 이내

2. 완화할 수 있는 높이 = 「건축법」 제43조제2항에 따라 완화된 높이 + (「건축법」 제60조에 따른 높이 × 의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반 ÷ 대지면적) 이내

④ 지구단위계획구역에서는 법 제52조제3항의 규정에 의하여 도시·군계획조례의 규정에 불구하고 지구단위계획으로 제84조에 규정된 범위안에서 건폐율을 완화하여 적용할 수 있다.

⑤ 지구단위계획구역에서는 법 제52조제3항의 규정에 의하여 지구단위계획으로 법 제76조의 규정에 의하여 제30조 각호의 용도지역안에서 건축할 수 있는 건축물(도시·군계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물의 경우 도시·군계획조례에서 허용되는 건축물에 한한다)의 용도·종류 및 규모 등의 범위안에서 이를 완화하여 적용할 수 있다.

⑥ 지구단위계획구역의 지정목적이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 법 제52조제3항의 규정에 의하여 지구단위계획으로 「주차장법」 제19조제3항의 규정에 의한 주차장 설치기준을 100퍼센트까지 완화하여 적용할 수 있다.
(중략)

⑦ 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 법 제52조제3항의 규정에 의하여 지구단위계획으로 당해 용도지역에 적용되는 용적률의 120퍼센트 이내에서 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.
(중략)

⑧ 도시지역에 개발진흥지구를 지정하고 당해 지구를 지구단위계획구역으로 지정한 경우에는 법 제52조제3항에 따라 지구단위계획으로 「건축법」 제60조에 따라 제한된 건축물 높이의 120퍼센트 이내에서 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다.
(이하 생략)

* 출처 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제16902호(2020. 1. 29. 타법개정)

서울시는 「도시계획변경 사전협상 운영지침」에서 공공기여의 종류와 계획기준을 구체적으로 규정하고 있다. 공공기여의 종류에는 다음과 같이 공공시설, 기반시설, 공공임대주택, 기반시설 설치비용 4가지로 구분한다.

[표 4-12] 서울시 공공기여의 종류

공공기여의 종류	공공기여 시설 또는 비용	비고
공공시설	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호에 의한 시설	도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설
기반시설	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에 의한 시설	가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설 나. 광장·공원·녹지 등 공간시설 다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설 라. 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설 마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설 바. 장사시설 등 보건위생시설 사. 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설

공공기여의 종류	공공기여 시설 또는 비용	비고
공공임대주택	국가 및 지자체의 정책 목적 달성 및 지역 현안 문제 해소 등을 위해 설치하는 공공성 있는 시설로서 「공공주택특별법」 제2조 제1호 가목에 의한 공공임대주택	임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택
기반시설 설치비용	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의3 제13호 내지 제15호에 따른 기반시설의 설치를 목적으로 하는 비용	(제13호) 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설등이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보호지구, 방재지구 또는 공공시설등이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 공공시설등을 설치하거나 공공시설등의 설치비용을 부담하는 것으로 갈음할 수 있다. (제15호) 제12호 및 제13호에 따른 공공시설등의 설치내용, 공공시설등의 설치비용에 대한 산정방법 및 구체적인 운영기준 등은 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정할 것

출처 : 서울특별시(2018, pp.22-23); 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제16902호(2020. 1. 29. 탑재개정), 「공공주택 특별법」 법률 제17986호(2021.4.1. 일부 개정); 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제31417호(2021.1.26. 일부개정)에 근거하여 연구진 작성

□ 협의조정 판단기준

- 토지가치상승분 산정을 위한 감정평가 결과

민간 사업자가 도시계획변경 사전협상을 통해 규제 특례를 받으려면 사업계획서 제출 시, 공공기여 계획서를 제출해야 하며, 계획서에는 공공기여 제공방법 및 범위, 내용 및 시설별 명세 그리고 필요시 시설별 성능요구 수준 등을 담아야 한다.⁵⁸⁾ 이를 토대로 공공기여의 적정성은 용적률 증가, 건축기준 완화 등에 따른 토지가치상승분 산정을 위한 감정평가를 실시한 결과를 기준으로 판단한다.⁵⁹⁾

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

- 협의조정 절차

도시계획변경 사전협상 절차 등 구체적인 운영기준은 「국토계획법」 제42조의3제2항제15호에 따라 지자체 조례로 위임하고 있다. 서울시를 기준으로 보면, 2009년부터 「도시계획변경 사전협상 운영지침」에서 절차에 대해 규정해 왔으며, 2019년에는 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」를 제정하여 관련 절차를 제도화하였다.⁶⁰⁾

서울시 조례와 운영지침에서 규정하는 도시계획변경 사전협상의 절차는 크게 ‘①협상 대상지 선정’, ‘②협상 진행’, ‘③협상결과 이행’ 3단계로 구분된다.

58) 서울특별시(2018, p.16)

59) 서울특별시(2018, p.18)

60) 2021년 현재 서울시는 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」에서 ‘협상조직(제2장)’, ‘협상절차(제3장)’ 및 ‘공공기여 기준(제4장)’에 대한 기본적인 사항을 규정하였으며, 구체적인 기준은 별도의 운영지침을 마련하여 운영할 수 있도록 조례 내에 근거(제22조 운영지침)를 두고 있다.

[표 4-13] 서울시 도시계획변경 사전협상의 주요 절차

단계	세부 절차	비고
Step 1 협상대상지 선정	개발계획(안) 검토신청서 접수	민간(사업자) → 공공(서울시 또는 해당 자치구)
	협상대상지 선정을 위한 평가 및 선정	도시·건축공동위원회 자문, 실무 TF 검토 ※ 선정평가 검토기준 1) 중심지 육성 및 발전전략상 균형발전과 지역발전 등을 위해 필요한 경우 2) 상위계획의 실현 및 지역 거점개발 등을 위해 전략개발이 필요한 경우 3) 지속기능한 지역정비 및 발전을 촉진할 수 있는 좋은 개발이 필요한 경우 4) 시설 노후화 및 부적격 시설 등의 활용을 통해 지역 활성화가 필요한 경우 5) 기능이 쇠퇴한 도시계획시설 등의 관리 정책 전환의 필요성이 인정되는 경우
	협상 범위 및 대안 작성	공공 (관련 규정 법령 적합성 검토, 협상범위·원칙·기준 마련, 공공성 향상을 위한 대안 마련 → 민간에 제시)
Step 2 협상 진행	사업제안서 제출	민간 (공공에서 제시한 전제조건 및 대안 수용 여부 반영)
	협상조정협의회 구성	공공
	사업계획(안) 협상의제 선정	공공+민간
	사업계획(안) 협상	공공+민간
	감정평가 시행	전문기관
Step 3 협상결과 이행	협상결과의 확정 및 통보	공공→민간
	도시관리계획 결정(변경)	공공
	(필요시) 추가 협상	공공+민간

출처 : 서울특별시(2018, pp.8-14)를 토대로 연구진 작성

- 협의조정 주체 : 협상단과 협상조정협의회

협상제도의 주요 운영 주체는 민간(사업자)과 공공(서울시)이다. 서울시에서는 도시계획 변경 사전협상 관련 주체로 “협상단”과 “협상조정협의회”를 두고 있다. 주요 협상 주체인 민간(사업자)과 공공(서울시)이 “협상단”에 해당되며, “협상조정협의회”는 각 측 협상단과 외부전문가로 구성된 협의체이다.⁶¹⁾

공공측 협상단에서는 서울시 도시재생본부장이 협상대표자로 참석하며, 협상주관부서장, 관계기관 부서장 등이 포함된다. 민간측 협상단은 토지소유자를 협상 대표로 하고, 관련 관리를 위임받은 사업자도 참여해야 한다.⁶²⁾ 한편, 협상조정협의회는 민간과 공공 양측의 이해를 교환·중재하고, 관련 위원회의 검토사항에 대해 사전 검토하는 역할을 한다. 협상 조정협의회는 공공측·민간측 협상단과 시 도시계획위원회, 도시건축공동위원회, 건축 위원회 등 관련 위원회 위원, 관련 분야 전문가 등이 포함된다.⁶³⁾ 협상조정협의회는 협상건마다 구성하여 운영하며, 협상기간 동안 정기적으로 회의를 개최한다.

61) 서울특별시(2018, pp.5-6)

62) 서울특별시(2018, p.5)

63) 서울특별시(2018, p.5)

[표 4-14] 서울시 도시계획변경 사전협상제도 운영주체

구분	주체
협의조정 당사자	- (협상단) 토지소유자, 사업자 등 / 행정(서울시)
운영 주체	- 협상조정협의회
참여 주체	- 관계부서 등

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

③ 협의조정 사례 : 용산관광버스터미널 부지

□ 협의조정 배경 및 목적

민간 사업자가 용산관광터미널 부지를 활용하여 지역관광인프라를 확충하기 위한 관광 호텔 개발 사업 추진에 관해 제안하고, 이에 따른 도시계획변경 사전협상을 진행하였다.

□ 협의조정 사항

- 특례적용 사항 및 범위 : 도시계획시설 변경

용산관광버스터미널 부지는 도시계획시설로, 사업자는 이를 변경하여 기존의 여객자동차 터미널을 폐지하고 관광호텔을 개발하고자 하였다.

- 특례적용 조건 : 공영차고지 기부채납, 주민휴식공간 및 주민편의시설 제공

“전체 사업부지 면적(18,953.7m²)의 20%(3,791m²)를 공영차고지로 서울시에 기부채납”⁶⁴⁾하고, 주민휴식공간(공공공지) 200m²를 용산구에 기부채납하였다. 또한 “원효전자상가 내에 사업자((주)서부티엔티) 소유 건물 중 6,003m²(부속토지 2,600m² 포함)를 용산구에 기부채납”⁶⁵⁾하고, 기부채납되는 원효전자상가 건물에는 산업지원센터, 어린이집, 도서관, 문화체육센터 등의 주민편의시설을 제공하였다.

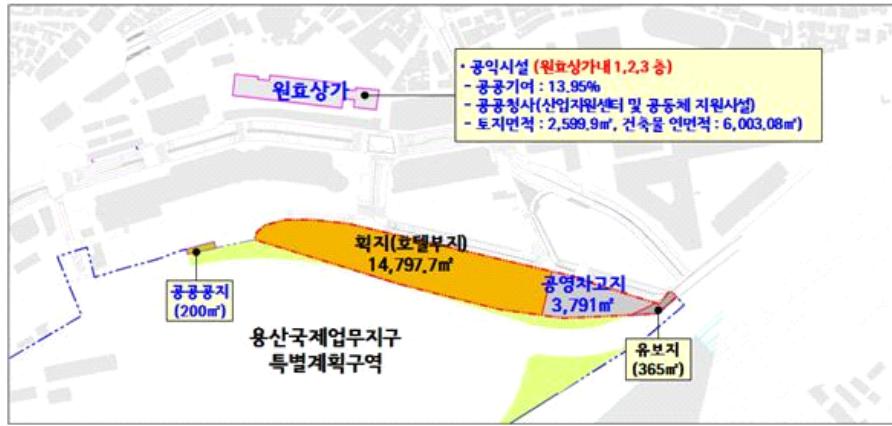
용산관광버스터미널 부지 사전협상에서의 공공기여 계획

- 공공기여 총량 : 3,791m² (부지면적의 35% 상당)
 - ① 자동차점류장(공영차고지) 3,791m² (부지면적의 20%) : 서울시
 - ② 공공공지(주민휴식공간) 200m² (부지면적의 1.05%) : 용산구
 - ③ 공익시설(원효전자상가 내) 6,003m² (부지면적의 13.95%) : 용산구
 - 어린이집, 주민공동이용시설, 산업지원센터 등 조성

※ 출처 : 서울특별시 홈페이지(2013, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/26228>)

64) 서울특별시 홈페이지(2013, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/26228>)

65) 서울특별시 홈페이지(2013, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/26228>)



[그림 4-18] 서울시 도시계획변경 사전협상 사례 : 용산관광버스터미널 부지의 공공기여 계획
출처 : 서울특별시 홈페이지(2013, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/26228>)

□ 협의조정 판단기준

협의조정을 위한 판단기준은 운영지침에서 제시한 바와 같이 토지가치상승분에 대한 감정평가 결과이다.

□ 협의조정 운영 절차 및 주체

협의조정은 협상조정협의회를 중심으로 진행되었으며, 도시계획위원회 자문, 주민설명회 및 의견 정취, 관련부서 협의 등을 거쳤다. 용산관광버스터미널 사전협상과 관련된 협상 추진절차와 세부 경위는 다음과 같다.

[표 4-15] 서울시 용산관광버스터미널 부지 사전협상 과정

단계 (소요기간)	세부 추진경위
협상대상지 선정 (2.5개월)	2009.3.23. : 도시계획 변경 사전협상 제안 신청서 제출 2009.6.3. : 도시계획위원회 자문 2009.6.5. : 조건부 협상 대상지로 선정
사업제안서 제출	'10. 8.30. : 도시계획변경 사전협상 사업제안서 접수 (사업제안자 → 서울시) '10. 9. ~ '11. 9. : 제안서 검토, 협의, 보완
협상 진행 (2년)	'11.10. ~ '12. 5. : 협상조정협의회 개최(4회) '12.10. ~ '13. 6. : 위원회 자문(3회), 주민설명회 '13. 8.30.~ 9.13. : 지구단위계획 주민의견 청취, 관련부서협의 '13.10.23. : 도시건축공동위원회 심의 (※ 협상 확정)

출처 : 서울특별시 홈페이지(2013, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/26228>) 및 주식회사 서부티엔티(2010, p.34)를 종합하여 연구진 작성

5. 시사점

1) 특례 목적 : 공간 수요를 반영한 규제의 유연한 적용

국가별로 도시와 건축을 규제하는 제도적 체계는 차이가 있으나, 건축규제를 둘러싼 특례 제도가 등장한 배경을 보면 공통적인 문제 인식을 발견할 수 있다. 기존 규제의 경직성으로 인해 지역의 변화나 커뮤니티의 요구를 수용하지 못해 스프롤, 공간 활용의 효율 저하 등 도시문제를 야기한다는 것이다. 기본적으로 도시·건축 관련 규제는 공공복지 확립을 위해 경찰권을 행사하도록 운영되어 왔으나, 공공복지 확립이라는 규제 목표를 달성하면서도 규제 방식에 있어 유연성 확보에 대한 필요성이 제기된 것이다. 이러한 배경 속에서 건축규제와 관련하여 각국에 도입된 특례제도는 주로 다음의 3가지 목적을 가진다.

□ 여건 변화에 따른 ‘도시공간 및 건축물의 유효 활용’

건축규제 특례제도 중 지속적인 법 개정으로 현행법 적용이 어려운 필지에 대해 예외적으로 특례를 인정하는 제도나 이용 수요가 높은 지역에 대해 용적률을 완화하는 제도가 도입된 배경을 보면, 기존 도시공간과 건축물을 효율적으로 활용하도록 유도하고자 하는 정책적 의도가 담겨 있음을 확인할 수 있다.

가령, 기존에는 정상적으로 건축·개발행위를 할 수 있었던 필지였지만 오랜 기간 사용 하여 노후화된 건축물을 다시 신축 또는 리모델링하려면 현행법과 상충되는 사례가 발생할 수 있다. 이러한 경우에 안전, 위생 등의 최소한의 공공성을 확보하면 예외적으로 적정 규모의 건축행위가 가능하도록 하여 기존 필지를 유효하게 활용하도록 하기 위한 목적으로 특례를 부여한다. 앞서 살펴본 미국의 ‘예외 허가(variance)’, 일본의 ‘열외 허가’ 제도나 우리나라의 ‘적용의 완화’ 제도가 이러한 사례에 해당된다.

또한 각국에서는 중심시가지, 역세권 등 공간활용 수요가 높지만 현행법으로는 건축·개발에 한계가 있는 지역에 대해 규제를 완화해 줌으로써 도시공간과 건축물의 활용성을 높이는 목적으로도 특례를 부여하고 있다. 보스턴시의 Article 80에 근거한 특례, 일본의 도시재생특별지구에 대한 건축규제 특례, 우리나라의 건축협정, 결합건축, 도시계획변경 사전협상제도 등이 그 예이다.

□ ‘건축물 및 공간환경 가치 및 수준 향상’ 유도

다른 한편으로는 건축물 및 공간환경의 가치나 수준을 향상시키기 위한 목적으로 있다.

건축규제 특례제도 중 일부는 창의적인 건축물과 시민들의 공간 이용성을 고려한 공간 환경 조성, 풍부한 공공공간과 녹지공간 확보 등을 유도하기 위한 목적으로 운영된다. 시애틀시의 「Land Use Code」 내에서 운영되는 건축규제 특례(departure)는 도시마스터 플랜에서 설정한 주요 방침을 따르면서 이를 실행하기 위한 구체적인 대안을 마련하는 경우에 특례를 부여한다. 즉, 가로 네트워크 형성, 가로 공간의 이용성 향상 등을 반영 하여 건축계획을 할 때 건축선, 조경 면적 등을 완화·조정할 수 있는 기회를 준다. 일본의 「건축기준법」에 따른 종합설계제도 역시 공개공지 확보 면적에 따라 용적률을 상향 적용할 수 있는 특례를 부여한다. 이와 마찬가지로 우리나라의 경우에도 조화로운 도시경관과 가로경관을 형성하거나 창의적 건축물을 조성하고자 할 때 특별건축구역, 특별가로구역 등으로 지정하도록 하고 이에 따라 특례를 허용한다.

□ 새로운 건축적 시도에 대한 수용성 확보

국가별로 건축규제 특례제도를 운영하는 주요 이유 중 하나는 새로운 건축적 시도에 대해 수용성을 높이고 규제 유연성을 확보하기 위함이다. 빠르게 변화하는 도시공간의 변화와 수요에 대해 사전에 모든 것을 예측하여 법제도를 개정하거나 신설하기는 어렵다. 결국 법제도와 지역의 변화나 민간의 요구 사이의 간극이 생길 수밖에 없다. 이러한 상황에 유연하게 대응하게 위해 각국에서는 특정 필지나 구역에 한해 특정 조건에 부합하는 경우 기존 규제를 완화·배제할 수 있도록 특례를 부여하고 있다. 보스턴시의 「Article 80」에 근거한 특례, 일본의 도시재생특별지구, 우리나라의 특별건축구역, 특별가로구역, 결합 건축, 도시계획변경 사전협상 등의 제도 취지 내에는 새로운 건축적 시도를 적극 수용하고자 하는 의도가 내재되어 있다.

[표 4-16] 건축규제 특례제도의 주요 목적

구분	미국	일본	한국	
특례 목적	① 도시공간 및 건축물의 유효 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 <variance> • 보스턴시 〈Article 80 특례〉 	<ul style="list-style-type: none"> • 열외 허가 (건축기준법) • 도시재생특별지구 제도 (도시재생특별조치법) 	<ul style="list-style-type: none"> • 적용의 완화 (건축법) • 건축협정 (건축법) • 결합건축 (건축법) • 도시계획변경 사전협상제도 (국토계획법)
	② 건축물 및 공간환경의 가치 및 수준 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 시애틀시 <Land Use Code - departure> 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합설계 제도 (건축기준법) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별건축구역 (건축법) • 특별가로구역 (건축법)
	③ 새로운 건축적 시도에 대한 수용성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 보스턴시 〈Article 80 특례〉 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생특별지구 제도 (도시재생특별조치법) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별건축구역 (건축법) • 특별가로구역 (건축법) • 결합건축 (건축법) • 도시계획변경 사전협상제도 (국토계획법)

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

2) 특례 유형 : ‘예외 인정형’과 ‘정책목표 달성형’으로 구분

해외 및 타 분야의 건축규제 관련 특례도 국내와 유사하게 ‘예외 인정형 특례’와 ‘정책목표 달성형 특례’ 두 가지로 구분할 수 있다.

□ 예외 인정형 특례

현행법 적용이 어려운 필지에 대해 예외적으로 허가하는 제도로써 미국의 variance 제도, 일본의 열외허가 제도, 한국의 적용의 완화 제도가 이에 해당된다.

□ 정책목표 달성형 특례

그 외에는 특정한 정책목표를 기준으로 이를 달성하기 위한 목적으로 특례를 적용할 경우 기준 규제를 완화·배제·통합할 수 있도록 허용하는 정책목표 달성형 특례에 해당된다. 여기서 말하는 정책목표는 국가나 제도에 따라 구체성에 차이는 있다. 시애틀시처럼 도시마스터플랜 목표 달성이거나 우리나라의 특별건축구역, 특별가로구역처럼 조화로운 도시경관 창출을 유도하는 등 방향성만을 제시하는 수준일 수 있고, 일본의 종합설계 제도나 메사추세츠주 Chapter 40B에서와 같이 공개공지 추가 확보, 일정 비율 이상의 임대주택 공급 등과 같은 하나의 구체적인 목표 달성을 요구하는 경우도 있다.

[표 4-17] 건축규제 특례제도의 유형

구분	미국	일본	한국
특례 유형	① 예외 인정형 특례 • 미국 <variance>	• 열외 허가 (건축기준법)	• 적용의 완화 (건축법)
	② 정책목표 달성형 특례 • 보스턴시 <Article 80 특례> • 시애틀시 <Land Use Code – departure > • 메사추세츠주 <Chapter 40B 특례>	• 종합설계 제도 (건축기준법) • 도시재생특별지구 제도 (도시재생특별조치법)	• 도시계획변경 사전협상제도 (국토계획법) • 특별건축구역 (건축법) • 특별가로구역 (건축법) • 건축협정 (건축법) • 결합건축 (건축법)

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

3) 특례적용 범위 : 행정기관에서 제시한 가이드를 토대로 민간이 제안

□ 예외 인정형 : 현행법 적용이 어려운 사항에 한정

예외 인정형 건축규제 특례제도의 경우에는 기본적으로 현행법 적용에 한계가 있는 사항들에 한해 제한적으로 특례를 허용한다. 즉, 도로 접도조건이 충족되지 않는 등의 특수한 상황에 한해 해당 문제를 해결할 수 있도록 일부 기준을 완화해주는 것이다. 따라서 특례적용은 민간에서 자유롭게 제안할 수 있으나, 그 범위는 현행법 적용이 어려운 사항 정도로 상당히 제한된다.

□ 정책목표 달성형 : (행정) 특례 적용가능 범위 설정 + (민간) 특례적용 제안

정책목표 달성형 건축규제 특례제도는 지자체별로 설정한 정책목표의 내용 및 범위에 따라 특례적용 범위가 달라진다. 가령, 공개공지 면적 확보만을 요구하는 종합설계 제도에서 특례사항은 용적률 하나이며, 용적률 적용 범위는 유효공개공지율, 공개공지 질, 대지 규모, 환경 성능 등을 고려하여 산출하는 산식에 따르도록 한다.

하지만 미국 시애틀시에서는 특례적용이 불가한 항목을 설정하고 그 외에는 모두 특례 적용이 가능하도록 하고 있으며, 우리나라의 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 그리고 일본의 도시재생특별지구 등도 광범위한 특례를 부여한다. 가령, 시애틀시는 필지 형태, 용도, 주거밀도 제한, 소음·악취 기준 등의 일부 항목을 제외하고, 그 외의 용적률, 높이, 건축선, 파사드 접도조건, 가로변 건축물 용도, 조경면적 등의 건축기준에 대해 모두 특례 적용을 허용한다. 우리나라 역시 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 등의 제도에서 용적률, 건폐율, 대지 안의 공지 등 각종 건축기준을 배제·완화·통합할 수 있도록 「건축법」에서 규정하고 있다.

기본적으로 법제도에서 정하고 있는 특례허용 범위 내에서 민간 또는 행정(특별가로 구역의 경우)에서 특례적용을 제안할 수 있으며, 그 타당성이나 적합성에 대해 검토하고 협의하여 최종적으로 특례사항과 특례적용 범위가 결정된다.

4) 특례적용 조건 : 규제 완화·배제 등 특례 적용에 따른 공공성 확보

□ 예외 인정형 : 안전, 위생 등 최소한의 공공성 고려

예외 인정형 건축규제 특례제도에서 특례를 적용하기 위한 조건은 교통·안전·방화·위생상 지장이 없는지 등 최소한의 공공성을 확보하는 것이다. 예외적 상황과 이러한 최소한의 공공성 확보 요건만 충족되면 특례적용이 가능하다.

또한 일본에서는 예외 인정형 건축규제 특례인 ‘열외 허가’ 제도를 운영하면서 그동안의 사례 데이터를 기반으로 정형적인 사례에 대해서는 사전에 검토기준을 제시하여 이에 충족할 경우 심사 과정에서 별도의 논의없이 허가를 인정하도록 절차를 간소화하기도 하였으며, 이를 ‘포괄 동의’라는 명칭으로 운영하고 있다.

□ 정책 목표달성형 : 특례적용을 위한 다양한 정성적·정량적 공공성 확보조건 부여

반면, 정책 목표달성형 건축규제 특례제도의 경우에는 특례 적용에 따른 다양한 공공성 확보 조건이 부여된다. 또한 국가별·제도별로 각기 다른 정성적 또는 정량적 공공성 확보 수단을 제시한다.

- ① 정책목표로 설정한 방향과 기준을 반영한 건축계획 수립

시애틀시는 도시마스터플랜에서 설정한 균린계획이나 가이드라인에 부합하는 방향으로 건축계획을 수립하는 경우에 협의조정과정을 거쳐 필요한 특례를 허용한다. 사례로 살펴본 사우스 레이크 유니언 93블록에서는 보행환경 개선, 공공 오픈스페이스 통합 조성 등을 조건으로 건축선과 조경기준 완화라는 특례를 적용할 수 있었다. 또한 메사추세츠 주의 경우에는 주 정책 목표인 연간 10%의 중·저소득층 주택 공급에 기여하여 사업에 대해 각종 건축기준 완화를 허용한다. 일본의 도시재생특별지구 역시 토지이용 효율 증진이라는 정책목표에 부합하는 계획안에 대해 광범위한 특례를 부여한다.

우리나라의 특별건축구역이나 특별가로구역도 마찬가지다. 이 두 제도는 조화로운 도시 경관과 가로경관 창출이라는 정책 목표를 달성하는 구역에서 공공성을 고려하여 설계하는 경우에 한해 각종 건축기준을 배제·완화·통합 적용할 수 있도록 특례를 부여한다. 다만, 앞서 설명한 시애틀시와 국내 특례제도의 차이는 시애틀시의 경우에는 도시마스터플랜에서 지역별로 설정한 공간단위의 세부 목표가 있지만, 우리나라는 조화로운 도시경관·가로경관 창출이라는 방향성 외에 세부 기준은 부재하다는 것이다. 결국 제안자의 의견을 기준으로 공공성이 반영되며 건축위원회 심의를 거쳐 최종 결정된다.

- ② 공공공간 또는 개방형 오픈스페이스 조성

한편, 기반시설이나 공공공간 또는 공적 성격을 가지는 오픈스페이스 조성을 특례적용 조건으로 제시하기도 한다. 일본 종합설계제도는 공개공지를 더 확보하면, 그 면적과 공개 공지의 질적 수준 등을 고려하여 용적률을 완화하는 특례를 부여하고 있다. 또한 보스턴 시의 경우에도 공공편의 증진을 위한 공공시설, 기반시설 등의 제공을 특례적용에 따른 협상과정에서 공공편의 품질에 포함시키고 있다.

- ③ 지역 발전을 위한 기금 납부 : 주택기금, 일자리기금 등

미국 등 일부 국가에서는 규제 완화를 조건으로 기금 납부를 공공성 확보 수단으로 제시하기도 한다. 보스턴시 개발사업에 대한 용적률 완화의 조건은 주택기금과 일자리기금 납부이다. 보스턴시 Article 80 내 Section 80B 7.4에서는 연면적 100,000스퀘어피트 초과분에 한해 1스퀘어피트 당 13달러의 주택기금을 내도록 하였다. 또한 Section 80B 7.5에 근거해서는 개발영향 용도 점유면적 100,000 스퀘어피트 초과분에 대해 1스퀘어피트당 2.39달러의 일자리기금을 내도록 하였다.

[표 4-18] 건축규제 특례적용 조건

구분	미국	일본	한국
예외 인정형 특례	• 미국 <variance>	• 열외 허가 (건축기준법)	• 적용의 완화 (건축법)
안전, 위생 등 최소한의 공공성 고려			
정책목표 달성형 특례			
① 정책목표로 설정한 방향·기준을 반영한 건축계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 시애틀시 <Land Use Code – departure> 메사추세츠주 <Chapter 40B> 보스턴시 <Article 80 특례> 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생특구 제도 (도시재생특별조치법) 	<ul style="list-style-type: none"> 특별건축구역 (건축법) 특별가로구역 (건축법) 건축협정 (건축법) 결합건축 (건축법)
② 공공공간 또는 개방형 오픈스페이스 조성	<ul style="list-style-type: none"> 보스턴시 <Article 80 특례> 시애틀시 <Land Use Code – departure> 	<ul style="list-style-type: none"> 종합설계 제도 (건축기준법) 	<ul style="list-style-type: none"> 특별건축구역 (건축법)
③ 지역 발전을 위한 기금 납부	• 보스턴시 <Article 80 특례>	-	-

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

5) 특례제도 운영절차 : 협의·조정 절차 도입 및 주민·이해관계자 의견 수렴

□ 예외 인정형 특례의 운영 절차

미국의 variance, 일본의 열외 허가, 우리나라의 적용의 완화 제도 등 예외 인정형 특례에 대해서는 예외적 상황의 부득이함에 대해 논의하는 심의를 거친다. 심의를 통해 예외적 상황이 인정될 경우 해당 문제를 해결하는 수준에서 특례가 주어진다.

□ 정책목표 달성형 특례의 운영절차

- ‘협의 검토를 통한 조정’과 심의

정책목표 달성형 특례제도는 예외 인정형 특례 보다 적용되는 특례의 폭이 넓으며, 이로 인해 요구되는 공공성 확보의 기준도 높은 편이다. 정량적 또는 정성적 조건이 복합적으로 주어지기도 하고, 정성적 조건의 경우에는 그 적합성을 판단하기 위한 별도의 절차를 거쳐야 한다. 이러한 절차를 이행하는데 있어 앞서 살펴본 미국이나 일본 사례에서는 특례 적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾아가기 위해 민간과 행정(지자체)이 협의조정과정을 거치고 있음을 확인할 수 있었다. 구역이나 필지 여건이 다르므로 범용적인 기준을 토대로 운영하는 것은 한계가 있다는 인식하에 개발 여건을 고려하여 개별사례별로 협의조정 과정을 통해 특례 적용 여부와 범위, 공공성 확보 조건, 그리고 특례적용과 공공성 확보 간의 균형점을 찾는다. 예를 들어, 미국 보스턴시에서는 보스턴 계획·개발청(BPDA)에서 특례적용에 대한 협의조정의 역할을 담당하고, 조닝위원회 또는 항소위원회 심의를 통해 최종 승인하는 절차를 거친다. 또한 일본의 종합설계제도나 도시재생특별구역 제도의 경우에도 각각 대규모 건축계획협의회, 도시계획제안 검토회 등에서 협의조정의 절차를 거쳐 특례 적용 범위, 공공성 확보 정도 등이 결정된다.

- 주민 및 이해관계자 의견수렴

해외 건축규제 특례제도 운영사례를 보면, 공통적으로 주민 및 이해관계자의 의견수렴 절차를 거치고 있다. 보스턴시의 경우에는 특례적용 신청서를 제출하고 커뮤니티회의에서 주민의견을 수렴한 후 협의과정에서 조정된 사항이 있으면 다시 커뮤니티회의를 열어 주민의견을 듣도록 하였다. 시애틀시의 경우에도 조례에서 건축기준 관련 특례를 적용하고자 할 경우 해당 계획안을 공고하여 지역주민들의 의견을 수렴하도록 규정한다.

또한 일본의 종합설계제도와 도시재생특별구역 제도를 운영하는데 있어서도 특례적용을 위한 사업기획 및 계획 이전에 반드시 주변지역 주민이나 이해관계자의 의견을 수렴

하고 관계자의 2/3 이상의 합의를 얻도록 하고 있다.

[표 4-19] 건축규제 특례제도 유형별 운영절차

구분	미국	일본	한국
예외 인정형 특례	조닝위원회 심의 • 미국 <variance>	건축심사회 심의 • 열외 허가 (건축기준법)	건축위원회 심의 • 적용의 완화 (건축법)
정책목표 달성형 특례	BPDA 위원회의 검토 및 협의조정 + 조닝 또는 항소위원회에서 결정 • 보스턴시 <Article 80 특례> 항소위원회의 협의조정 및 결정 • 메사추세츠주 <Chapter 40B 특례> 디자인 심사위원회의 협의조정 및 결정 • 시애틀시 <Land Use Code – departure>	대규모 건축계획협의회의 검토 및 결정 • 종합설계 제도 (건축기준법) 도시계획안 검토회/심사회의 협의조정 • 도시재생특구 제도 (도시재생특별조치법)	건축위원회 심의 • 특별건축구역 (건축법) • 특별가로구역 (건축법) • 건축협정 (건축법) • 결합건축 (건축법) 별도의 협상조직에서 협의조정 • 도시계획변경 사전협상제도 (국토계획법)
특례 운영 절차			

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

6) 특례제도 운영주체 : 특례적용의 타당성을 검토·심의하는 전담조직 운영

□ 예외 인정형 특례 운영 주체 : 기존 위원회

예외 인정형 건축규제 특례제도는 조닝위원회, 건축심사회, 건축위원회 등 기존의 위원회에서 예외적 사항을 인정하면 특례적용이 결정된다.

□ 정책목표 달성형 특례 운영 주체 : 별도의 위원회 또는 전담조직 운영

반면, 대부분의 정책목표 달성형 건축규제 특례제도는 폭넓은 특례를 적용할 수 있는 만큼 그 타당성을 검토·심의하기 위한 전담조직을 운영하는 것이 특징이다.

- **별도의 위원회 또는 협의회 구성·운영**
: 메사추세츠주, 보스턴, 일본, 국내 도시계획변경 사전협상

가장 높은 비율을 차지하는 건축규제 특례 운영 주체는 지자체 내 별도의 위원회나 협의회이다. 메사추세츠주나 보스턴시의 경우 협의조정을 거쳐 특례의 범위와 공공성 확보 수준 결정을 항소위원회(Board of Appeal)에서 담당한다. 또한 일본 「건축기준법」에

따른 종합설계제도의 경우에도 건축심사회가 아닌 대규모 건축계획협의회 등과 같은 별도의 협의회에서 담당한다. 국내(서울시)에서 운영 중인 도시계획변경 사전협상의 경우에도 도시계획위원회가 아닌 민간, 행정, 외부 전문가로 구성된 협상조정협의회에서 사전협상제도의 운영을 담당한다.

- **전담기관 지정·운영 : 보스턴시**

건축규제와 관련한 협의조정의 가장 선진적인 사례라고 일컬어지는 미국 보스턴의 경우에는 보스턴 계획·개발청(BPDA)에서 이러한 협의조정 업무를 전담한다. 보스턴시는 자체 내 조닝 또는 항소위원회가 특례적용과 공공성 확보 조건에 대해 최종 결정을 하기 전에 특례적용과 공공성 확보 조건을 조율하는 협의조정 업무를 보스턴 계획·개발청(BPDA)에서 전담하도록 위임하였다. 이에 보스턴 계획·개발청(BPDA)은 건축규제 특례 적용과 공공성 확보 조건 간의 조정을 위한 관련 법령 검토, 관계 부서 협의 등의 협의조정의 주요 업무를 수행한다.

- **기존 위원회 내 협의조정 대상과 절차 마련 : 시애틀시**

한편, 시애틀시와 같이 기존에 운영하고 있는 디자인 심사위원회에서 협의조정 대상과 절차를 마련하여 특례 적용 여부와 공공성 확보 조건 등을 논의하고 확정하기도 한다.

제5장 건축규제 특례제도

운영 합리화를 위한 협의조정제도 도입방안

-
1. 협의조정의 방향과 원칙
 2. 협의조정제도 운영모델
 3. 협의조정제도 시범적용을 통한 제도 도입의 효과 검증
-

1. 협의조정의 방향과 원칙

1) 건축규제 특례제도 운영과정의 민간과 행정의 협의조정의 의미

□ 건축규제 특례제도 운영과정의 「협의조정 필요성」

협의조정 절차의 도입 배경은 현행 건축규제 특례제도에 대한 문제인식과 개선 필요성에서 시작된다. 앞서 건축규제 특례제도 운영실태 분석결과를 통해 확인한 바와 같이 현재는 특례제도 운영 과정에서 특혜 의혹을 피하기 위한 특례적용의 사전차단, 특례 적용으로 인한 부작용 발생, 심의과정 상의 특례적용에 대한 검토 부실 등의 문제가 발생되고 있다. 행정(지자체)에서 특례적용을 사전에 차단하는 행위는 특례적용의 목적과 범위에 대한 법적 기준이 명확하지 않기 때문에 특혜 의혹에 대한 우려로 인해 발생한 것이다.

하지만 특례적용의 범위는 제안자가 정하며 특례사항이 폭넓게 그리고 복합적으로 적용될 수 있으므로 획일적인 판단기준을 설정하기도 쉽지 않다. 또한 건축규제 특례 적용

여부와 정도는 건축위원회 심의에서 결정되는데 심의과정에서 특례적용에 대한 논의가 부족하면 부작용이 발생되기도 한다. 결국 현행 건축규제 특례제도를 둘러싼 문제를 해결하기 위해서는 특례적용의 적정 수준과 공공성 확보 사이의 합의점을 찾아가는 의사 결정과정이 필요하다. 즉, 건축규제 특례적용의 적정 수준과 공공성 확보 사이의 합의점을 찾아가기 위해 민간과 행정(지자체)의 협의조정과정이 필요한 것이다.

[표 5-1] 건축규제 특례제도 운영과정의 협의조정절차 필요성

[건축규제 특례제도 운영과정의 문제점]

- 건축규제 특례제도 운영과정의 「심의 내용」의 한계
 - '건축계획 심의'와 '특례적용 심의'의 구분 부재
 - '공공성 확보'의 적절성 판단 한계
 - 특혜시비 우려 등으로 인한 특례적용 '사전차단'
 - 특례적용의 타당성을 검토하는 관점의 한계
- 건축규제 특례제도 운영과정의 「심의 절차」의 한계
 - 협의, 자문, 심의 등 여러 절차를 거쳐 특례적용을 위해 오랜 시간 소요
 - 특례적용 및 공공성 확보에 대한 의사결정방식의 한계
- 건축규제 특례제도 운영상 한계로 인한 부작용
 - 건축규제 특례적용으로 인한 '부작용'에 대한 제어 한계
 - 건축규제 특례제도 운영 한계로 인한 행정 부담과 사업자 사업 추진 한계



[합리적 의사결정을 위한 협의조정절차의 필요성]

- 특례적용과 공공성 확보의 적절성 판단을 위한 균형있는 관점 필요
- 주변지역에 영향을 줄 기능성이 높은 특례적용에 대한 타당성과 적절성에 대한 일관되고 심도 있는 판단 필요
- 특례적용에 대한 합리적인 의사결정 방식과 절차 필요

출처 : 연구진 작성

□ 건축규제 특례제도 운영과정에서 「협의조정」 절차 도입의 의미

- 특례제도 운영과정의 의사결정 전문성 확보
: '균형 잡힌 관점'과 '특례적용과 공공성 확보에 대한 심도 깊은 검토'

지금까지 우리나라에서 건축규제 특례제도는 대부분 건축위원회 심의를 거쳐 허가권자가 결정하는 방식으로 진행되었다. 제도적으로는 허가권자가 결정하는 것으로 되어 있으나

실질적으로 허가권자가 건축위원회 심의 결과에 반하는 의사결정을 하지 않기 때문에 건축위원회 심의결과와 특례허용 결과를 동일시하는 것이 일반적이다.

건축위원회 자문과 심의는 우리나라의 건축물 수준을 높이는데 상당히 기여하고 있다. 하지만 「건축법」에서 규정하고 있는 대부분의 의사결정과정에 건축위원회 자문 또는 심의를 포함하도록 하다 보니 건축위원회의 역할과 기능이 방대해지고 있는 실정이다.

건축규제를 둘러싸고 각기 다른 상황과 제도적 기반을 가지고 있지만, 해외 또는 타 분야에서는 규제 집행과정의 의사결정을 합리화하고 업무의 효율과 전문성을 높이기 위해 건축규제의 유형과 특성에 따라 절차와 담당 주체를 세분화하고 있다. 이와 비교하면, 「건축법」의 집행은 상당히 ‘건축위원회 의존형’ 또는 ‘심의 의존형’으로 추진되고 있는 것이다.

본 연구에서 다룬 건축규제 특례제도는 특례적용과 관련된 이해관계자가 다양하고, 특례 적용의 수준과 고려해야 할 요소가 많아 제도 운영의 난이도가 상당히 높은 편이다. 따라서 합리적 의사결정의 과정이 무엇보다 중요하다. 본 연구에서 제안하고자 하는 ‘협의조정 제도’는 건축규제 특례제도 운영과정의 의사결정의 합리성과 전문성을 높이기 위한 의사결정 절차로써 의미가 있다. 특례적용 수준의 적절성, 특례로 인한 부작용을 최소화하기 위한 공공성 고려 등 특례적용 과정에서 검토해야 하는 사항을 민간과 행정이 심도 있게 논의하고 합의점을 찾아가는 절차이다.

- 합리적인 의사결정방식과 절차 도입

기존의 건축위원회에서 다루던 특례적용에 대한 사항을 ‘심의’라는 광범위한 개념에 포함시키지 않고 ‘특례적용에 대한 협의조정’이라는 명확한 절차를 거치도록 함으로써 민간과 행정이 합리적 의사결정을 하도록 유도하고자 한다. 또한 우리나라에서 위원회 심의의 운영 특성상 위원회와 제안자(심의신청자)는 수평적 관계가 아니므로, 민간과 행정이 특례적용과 공공성 확보 사이의 적정선을 결정하는데 수평적 관계에서 논의가 진행되도록 별도의 협의조정 절차를 제안하고자 한다.

- 사업자와 행정의 부담 감축

균형 잡힌 관점으로 특례적용 및 공공성 확보에 대해 심도 깊게 논의하고 관계 주체 간 협의조정 과정을 거쳐 의사결정을 하도록 방식과 절차를 개선하면, 건축규제 특례제도 운영과정에서 제기된 심의내용 및 절차상 한계를 극복함과 동시에 사업자에게는 행정 절차의 예측가능성이 높아지는 장점이 있고, 행정(지자체)에게는 자문, 심의 등으로 인해 반복되는 행정업무를 감축할 수 있게 된다.

2) 협의조정의 기본원칙과 운영방향

□ 협의조정의 기본원칙

앞서 국내외 유사사례 분석에서 볼 수 있듯이 건축규제 특례제도 운영과정에서 협의조정 제도가 그 취지에 부합하게 운영되기 위해서는 몇 가지 원칙이 필요하다.

- 첫째, 특례적용 목적과 대상을 명확히 설정하여야 한다. 목적 & 대상
- 둘째, 특례적용 원칙과 공공성 확보를 위한 방법을 사전에 행정에서 명확히 제시하여야 한다. 특례적용 사항과 조건
- 셋째, 특례적용과 공공성 확보의 타당성을 판단할 수 있는 기준을 행정에서 제시하여야 한다. 특례적용 판단기준
- 넷째, 협의조정은 특례적용 범위와 공공성 확보 사이의 적정선을 찾기 위한 민간과 행정의 합리적 의사결정과정으로써 기존 심의와 별도의 절차로 진행되어야 한다.
운영절차
- 다섯째, 협의조정은 건축심의와 차별화된 절차로써 해당 업무를 담당하는 전담 조직 또는 위원회가 별도로 운영되어야 한다. 운영주체

□ 협의조정제도의 운영방향

일반적인 건축심의 대상과 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 등 특례를 적용하고자 하는 대상에 대해 검토하는 과정은 차별화되어야 한다. 검토해야 할 항목이 다르기 때문이다. 하지만 현행 「건축법」 체계상 특례적용 대상이더라도 「건축법」에서 규정한 심의대상에 포함되면 심의 - 허가라는 행정프로세스를 벗어기는 어렵다.

따라서 협의조정제도를 별도의 절차로 도입하되, 기존의 심의 - 허가 절차 이전 단계의 사전적 절차로 도입하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 이 경우 협의조정 절차를 거쳐 정해진 민간과 행정의 규약은 반드시 유지되도록 하고, 심의과정에서는 협의조정 절차에서 결정된 사항에 대해 확인하는 수준으로 절차를 간소화할 필요가 있다.

- 건축심의 이전 단계에서 건축규제 특례적용의 범위와 공공성 확보 수준을 협의·조정
- 협의·조정을 위한 별도의 절차를 도입하고 건축심의 단계에서는 민간과 행정이 협의·조정한 사항에 대해서는 확인하는 수준으로 절차 간소화
(※ 건축규제 특례사항 외에 건축구조 심의 등 기존의 건축위원회 기능은 유지)

2. 협의조정제도 운영모델

1) 협의조정제도의 목적

본 연구에서 제안하고자 하는 협의조정제도는 건축규제 특례제도를 운영하는 과정에서 새로운 건축적 시도에 대해 유연하게 대응하면서도 이와 관련된 부작용은 최소화하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 민간과 행정이 특례적용과 공공성 확보 사이의 적정선을 찾는 협의조정 과정을 거치도록 함으로써 건축규제 특례제도의 원활한 운영을 도모하는데 기여하고자 한다.

2) 협의조정 가능구역

건축규제 특례제도 중 특례적용 항목과 범위가 상대적으로 광범위한 ‘정책목표 달성형 특례’ 제도에서 협의조정제도를 우선적으로 도입할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 ‘정책 목표 달성형 특례’에는 「건축법」 제8장에서 규정하고 있는 특별건축구역, 특별가로 구역, 건축협정, 결합건축 제도가 포함되며, 이러한 제도를 근거로 지정된 구역을 협의 조정 가능구역으로 설정할 수 있다.

‘예외 인정형 특례’에 해당되는 「건축법」 제5조 적용의 완화 제도의 경우에는 제도 신설 초기에는 예외적 상황에 한해 규제 완화를 하도록 하였으나, 최근에는 리모델링 활성화, 조화로운 도시경관 창출, 경사지의 계단식 건축물 조성 등 특별히 현행법으로 건축행위가 불가능한 상황은 아니지만 다양한 공간 수요에 대응하기 위해 규제를 완화하도록 대상을 점차 확대하고 있다. 특례제도를 효율적으로 운영하기 위해서는 특례 성격에 따라 절차를 구분할 필요가 있으며, 적용의 완화 대상 중에서 ‘정책목표 달성형 특례’와 유사한 특성을 가지는 대상에 대해서는 향후 협의조정제도를 확대 적용하는 것도 검토할 필요가 있다.

3) 협의조정 대상 : 건축규제 특례와 특례적용 조건

협의조정은 건축규제 특례사항과 이에 대한 부작용 최소화를 위한 공공성 확보 사이의 적정선 찾기 위한 과정이다. 따라서 협의조정 대상은 제도별 특례항목과 이에 대한 특례 적용 조건이 된다.

□ 제도별 건축규제 특례 항목

협의조정 가능구역으로 설정한 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축에 대해서는 이미 「건축법」에서 건축기준을 완화, 배제, 통합 적용할 수 있도록 제도별로 특례사항을 세부적으로 규율하고 있다. 하지만 현행법상 적용할 수 있는 특례도 운영과정에서 제대로 적용되지 못하고 있다. 앞선 제도 운영실태 분석에서 언급한 바와 같이 해당 특례가 실효성이 없다기 보다 특혜 의혹 또는 부작용 등을 우려해 사전차단되고 있다. 실제 서울시 특별건축구역의 경우에는 건폐율·용적률 완화도 미미하게 적용되지만, 구역 내 인동거리 기준 완화 특례 1건이 주요 특례로 적용되고 있다. 관계자 인식조사 결과에서도 특별건축구역과 관련하여 일조와 인동거리의 배제가 추가적으로 필요하다는 의견이 다수 제기되었는데 현행 「건축법」에서 일조 기준은 이미 배제 가능하도록 규율하고 있다. 이러한 인식조사 결과를 통해서도 현행법에 따라 적용가능한 특례가 제도 운영과정에서 차단되거나 제대로 적용할 수 없는 여건임을 확인할 수 있다.

따라서 협의조정 대상 중 건축규제 특례사항은 기본적으로 현행법으로 적용가능한 제도별 특례사항이 된다. 다만, 그동안의 제도 운영 경험을 토대로 일부 제도개선 수요를 반영하여 특례사항이 추가될 필요는 있겠다. 현행법으로 적용가능한 제도별 특례사항과 관계자 인식 조사 결과에서 도출된 추가적으로 요구되는 특례사항을 정리하면 다음과 같다.

[표 5-2] 협의조정 대상 중 건축규제 특례사항

구분	건축기준 특례사항		
	배제	완화	통합적용
특별건축구역	건축법 제42조 대지의 조경 건축법 제55조 건축물의 건폐율 건축법 제56조 건축물의 용적률 건축법 제58조 대지 안의 공지 건축법 제60조 건축물의 높이 제한 건축법 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 주택법 제35조 주택건설기준 등 (일부) + 〈 건축실무자 추가 요청사항 〉 주택법 제35조 주택건설기준 등 (동 길이, 호수) 문화예술진흥법 제9조 건축물에 대한 미술작품의 설치 (완전 배제)	건축법 제49조 건축물의 피난시설 및 용도제한 등 건축법 제50조 건축물의 내화구조와 방화벽 건축법 제50조의2 고층건축물의 피난 및 안전관리 건축법 제51조 방화지구 안의 건축물 건축법 제52조 건축물의 마감재료 건축법 제53조 지하층 건축법 제62조 건축설비기준 등 건축법 제64조 승강기 녹색건축을 조성 지원법 제15조 건축물에 대한 효율적인 에너지 관리와 녹색건축을 조성의 활성화 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제9조 특정소방대상물에 설치하는 소방시설의 유지 관리 등 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제11조 소방시설기준 적용의 특례 + 〈 건축실무자 추가 요청사항 〉 건축법 제46조 건축선의 지정 건축법 제47조 건축선에 따른 건축제한	문화예술진흥법 제9조 건축물에 대한 미술작품의 설치 주차장법 제19조 부설주차장의 설치 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 공원의 설치 + 〈 건축실무자 추가 요청사항 〉 건축법 제43조 공개 공지 등의 확보 건축법 제43조 공개 공지 등의 확보
특별가로구역	건축법 제42조 대지의 조경 건축법 제58조 대지 안의 공지	건축법 제42조 대지의 조경 건축법 제43조 공개 공지 등의 확보	-

구분	건축기준 특례사항		
	배제	완화	통합적용
	건축법 제60조 높이 제한 건축법 제61조 일조 높이 제한 건축법 제46조 건축선의 지정 민법 제242조 경계선 부근의 건축 주택법 제10조 공동주택의 배치 주택법 제13조 기준점도 주택법 제35조 비상급수시설 주택법 제37조 난방시설 주택법 제50조 근린생활시설 등 주택법 제52조 유치원 + < 건축실무자 추가 요청사항 > 건축법 제47조 건축선에 따른 건축제한 건축법 제52조 건축물의 마감재로	건축법 제44조 대지와 도로의 관계 건축법 제60조 건축물의 높이 제한 건축법 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 건축법 제49조 건축물의 피난시설 및 용도제한 등 건축법 제50조 건축물의 내화구조와 방화벽 건축법 제50조의2 고층건축물의 피난 및 안전관리 건축법 제51조 방화지구 안의 건축물 건축법 제52조 건축물의 마감재로 건축법 제52조의2 실내건축 건축법 제52조의3 건축자재의 제조 및 유통관리 건축법 제52조의4 건축자재의 품질관리 등 건축법 제53조 지하층 건축법 제62조 건축설비기준 등 건축법 제64조 승강기 국토계획법 제76조 용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축제한 등 국토계획법 제77조 용도지역의 건폐율 국토계획법 제78조 용도지역에서의 용적률 주차장법 제19조 부설주차장의 설치·지정 주차장법 제19조의2 부설주차장 설치계획서 + < 건축실무자 추가 요청사항 > 건축법 제56조 건축물의 용적률	
건축협정	건축법 제57조 대지의 분할 제한 건축법 제59조 맞벽 건축과 연결 복도 민법 제242조 경계선부근의 건축 + < 건축실무자 추가 요청사항 > 건축법 제60조 건축물의 높이 제한 건축법 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한	건축법 제42조 대지의 조경 건축법 제55조 건축물의 건폐율 건축법 제56조 건축물의 용적률 건축법 제58조 대지 안의 공지 건축법 제60조 건축물의 높이 제한 건축법 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 주택법 제35조 주택건설기준 등 (일부) + < 건축실무자 추가 요청사항 > 건축법 제49조 건축물의 피난시설 및 용도제한 등 건축법 제84조 면적높이 및 층수의 산정 주차장법 제19조 부설주차장의 설치·지정	건축법 제11조 건축허가 건축법 제17조 건축허가 등의 수수료 건축법 제21조 착공신고 등 건축법 제25조 건축물의 공사감리 건축법 제42조 대지의 조경 건축법 제44조 대지와 도로의 관계 건축법 제53조 지하층 건축법 제55조 건축물의 건폐율 주차장법 제19조 부설주차장의 설치·지정 하수도법 제34조 개인하수처리시설의 설치
결합건축	건축법 제56조 건축물의 용적률		

주 : 추가 요청사항은 건축규제 특례제도에 대한 관계자 인식조사 결과를 정리한 내용이다. (※ 특례사항 추가의 타당성은 별도로 심도 깊게 논의되어야 할 것이다.)
 출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

□ 특례적용 조건 : 공공성 확보 수단

앞서 건축규제 특례제도 운영과정상 특례적용의 사전차단과 특례적용에 따른 부작용 발생 문제를 지적한 바 있다. 이 두 가지 문제가 발생하게 된 원인은 공공성에 대한 고려 부족이다. 건축규제에 대한 특례적용은 제도의 본래 목표 달성을 더불어 사업성이 높이 지는 장점이 있지만 반면 사업성만을 고려한 과도한 특례 악용은 오히려 공간환경의 질을 저하시키는 원인이 된다. 이로 인해 특례적용에 따른 부작용이 생기는 것이고, 이러한 부작용을 우려해서 행정은 특혜라는 이유로 특례적용에 제한을 두게 된다.

결국 건축규제 특례제도를 합리적으로 운영하고 특례적용이 또 다른 도시문제를 발생

시키는 것을 최소화하기 위해서는 ‘공공성 확보’가 특례적용 조건이 되어야 한다. ‘공공성 확보’ 방식에는 여러 가지가 있을 수 있으며, 사업의 규모와 특례 적용 범위 등에 따라 차별적으로 적용될 수 있을 것이다.

현행 건축규제 특례제도 운영실태 및 국내외 유사사례 분석 결과를 종합하여, 다음과 같은 공공성 확보 수단을 제안하고자 한다.

- 특례적용 부작용 최소화 및 공공성을 고려한 건축계획 수립

첫 번째, 공공성 확보 수단으로는 특례적용으로 인한 부작용을 최소화하면서 공공성을 고려하도록 건축계획을 수립하도록 하는 것이다. 이는 모든 건축규제 특례제도에 적용 가능하며, 반드시 고려해야 할 수단이다. 예를 들어, 현재 건축협정제도를 활용할 경우 제도적으로 공공성을 고려하도록 하는 규정이 없어 사업성만 극대화하는 제도 악용 사례들이 빈번히 나타나고 있다. 협의조정과정을 거쳐 건축계획적으로 거주환경 측면이나 주변 컨텍스트와의 연계성 측면에서 최소한의 공공성을 고려하도록 한다면 지금과 같은 제도 악용사례를 막을 수 있을 것으로 판단된다.

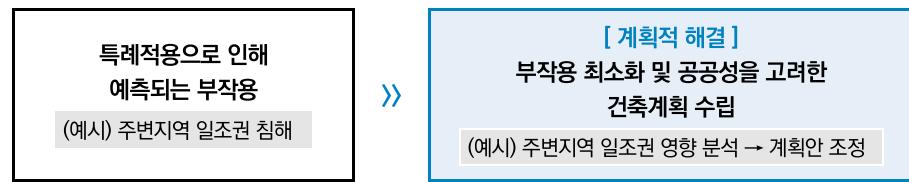
[표 5-3] 건축규제 특례제도별 공공성 확보 기준 유무 및 내용

구분	공공성 확보 관련 기준 유무	공공성 확보 관련 내용
특별건축구역	●	특별건축구역 지정의 필요성, 타당성 및 공공성 등과 피난·방재 등의 사항을 검토 (건축법 제71조제6항)
특별가로구역	X	-
건축협정	X	-
결합건축	X	-

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

나아가 특별건축구역이나 특별가로구역과 같이 구역 단위로 적용되는 특례의 경우에는 지자체에서 해당 지역에 설정한 공간관리에 대한 정책 전략 등을 반영할 필요도 있다. 해외사례에서 살펴본 바와 같이 시애틀, 보스턴 등 일부 도시에서는 도시마스터플랜, 근린 계획 등에서 설정한 공간 전략을 반영하는 것을 특례적용 조건으로 제시하기도 있다.

이렇듯 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해서는 사업자에게 특례적용으로 인해 발생될 수 있는 부작용을 면밀히 분석하도록 하고, 부작용을 최소화하고 공공성을 높일 수 있는 대응방안을 마련하도록 ‘공공성을 고려한 건축계획 수립’을 첫 번째 조건으로 제시하여야 할 것이다.



[그림 5-1] 특례적용 조건 1 : 특례적용 부작용 최소화 및 공공성을 고려한 건축계획 수립

출처 : 연구진 작성

- 개방형 오픈스페이스 또는 커뮤니티공간 조성

첫 번째로 제시한 공공성 확보 수단인 공공성을 고려한 건축계획 수립을 적용하였음에도 지역사회에 미치는 부정적 영향이 해결되지 않는다면 지역 주민에게 개방되는 오픈 스페이스 또는 커뮤니티 공간 제공 등의 공간적 혜택을 주는 방안도 특례적용 조건으로 제시될 수 있다. 다만, 이러한 조건은 특별건축구역이나 결합건축, 특별가로구역 등과 같이 특례적용으로 인한 용적률 완화로 사업성이 급격히 증대되거나 공간적 여유가 있는 경우에 더 활발히 적용될 수 있을 것이다. 건축협정 구역에서는 지역주민을 위한 공간 보다는 거주민을 위한 커뮤니티공간 확보 등을 검토할 수 있겠다.

실제 평택시 건축협정 체결 사례를 보면, 「건축법」 내에 공공성 확보 기준이 없지만 사업자가 건축협정 체결에 따른 특례적용으로 합벽건축 조성이 가능해짐에 따라 주거 밀도가 높아지는 부정적 영향에 대한 대응방안을 자체적으로 마련하기도 하였다. 합벽 건축 조성으로 코어면적이 줄어듦에 따라 절감된 면적의 일부를 주민공동체를 위한 커뮤니티공간을 조성함으로써 거주환경 개선을 위한 방안을 마련한 것이다.

건축협정 구역 내 공공성 확보방안으로써 거주민을 위한 커뮤니티공간 조성사례 : 평택시 건축협정

- (특례) 건축협정 체결을 통해 합벽건축, 코어 통합, 조경통합 설치에 관한 특례 적용
- (공공성 확보) 건축협정 체결로 인해 확보할 수 있는 여유 공간을 활용하여 공동으로 사용하는 커뮤니티 공간으로 조성
 - 건축협정 특례적용으로 인해 주거밀도가 높아졌으나, 합벽건축 특례 적용으로 인해 줄어든 코어면적의 일부를 할애하여 커뮤니티공간을 조성함으로써 거주환경 개선



[그림 5-2] 건축협정 구역 내 거주민 커뮤니티공간 확대 조성 사례

출처 : 예지학. (2021). 건축협정 사례. 건축협정 사례공유 세미나 발제자료. p.23.

- 건축기금 납부

건축규제 특례적용으로 인한 주변지역에 경미한 불편사항을 야기하지만, 개방적 오픈 스페이스나 커뮤니티공간 등 공간적 혜택을 제공하는데 한계가 있을 경우에는 건축기금 등을 납부하는 방식도 적용 가능하다. 가령, 보스턴시의 경우에는 용적률 특례를 부여하는 대신에 일정 규모 이상의 연면적 초과분에 대해서는 주택기금이나 일자리기금을 납부하도록 하고, 해당 기금을 토대로 지역에 요구되는 사업을 추진한다.

보스턴시의 건축규제 특례적용에 따른 기금납부 제도 사례

- (주택기금) 연면적 100,000스퀘어피트 초과분에 한해 1스퀘어피트당 13달러 납부
- (일자리기금) 개발영향 용도 점유면적 100,000스퀘어피트 초과분에 한해 1스퀘어피트당 2.39달러 납부

출처 : City of Boston. (2021). Article 80 of the Boston Zoning Code – Section 80B-7.3.

만약 국내에 이러한 기금 납부제도를 도입한다면, 「국토계획법」에 근거한 관리계획 또는 지자체 조례에서 규정한 건축기준 초과분에 대해 기금을 납부하도록 하는 방식으로 추진할 수 있을 것이다.

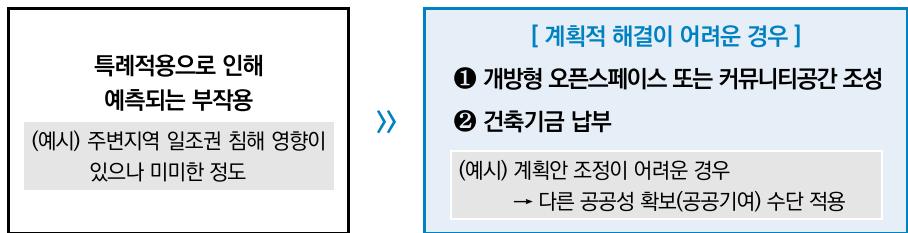
다만, 현재 우리나라 건축분야 기금으로는 「녹색건축물 조성 지원법」에 따른 그린리모델링 기금 뿐으로, 만약 건축규제 특례제도를 운영하는데 있어 공공성 확보 수단 중 하나로 기금 납부를 포함시킨다면 건축기금 조성을 위한 법 개정이 수반되어야 한다.

공공성 확보 수단으로 법을 개정하지 않고 현행법에 따른 건축부문 특별회계를 활용하는 방법도 있다. 건축부문 특별회계는 ‘건축안전특별회계, 건축진흥특별회계, 건축자산특별회계’가 있으며, 이들은 각각 「건축법」, 「건축서비스법」, 「한옥등건축자산법」에 따라 설치 및 운영되고 있다.¹⁾ 건축부문 특별회계의 기부금으로 납부하게 되면 해당 지자체에 조성된 건축물의 안전 강화 또는 품격 제고, 건축자산의 진흥 등을 위한 사업 수행에 비용으로 사용될 수 있다. 하지만 건축규제 특례 대상지의 인근 주민이 직접적으로 혜택을 받을 수 없으며 특별회계별 별도의 목적이 있어 기부금 활용도 자유롭지 않다.

현재 주택·도시분야에서는 재건축초과이익환수에 따른 재건축부담금, 수도권정비계획에 따른 과밀부담금 등 개발로 인해 발생하는 영향을 일정 금액으로 부과하고 있다.

1) 건축안전특별회계는 지역건축안전센터의 설치·운영 등을 지원하기 위해 설치될 수 있고, 현재 3개 광역지자체와 40개 기초지자체에서 건축안전특별회계 관련 조례를 제정하였다. 건축진흥특별회계는 건축서비스 산업의 진흥을 위한 사업·활동 지원을 위해 설치할 수 있고, 현재 전라남도 지역의 6개 기초지자체에서 건축 진흥특별회계 관련 조례를 제정하였다. 건축자산특별회계는 건축자산의 조성 및 관리를 위한 사업·활동 지원을 위해 설치할 수 있으며, 현재 2개 광역지자체에서 관련 조례를 제정하였다(김은희 외, 2021, pp.55-63).

이와 같은 부담금은 주택·도시 관련 특별회계의 재원으로 투입되어, 주택·도시 관련 사업 추진에 폭넓게 활용되고 있다.²⁾ 건축분야에서도 건축규제 특례를 받는 대신 기부금을 부과하여, 지역의 공공성을 증대하기 위한 재원으로 사용될 수 있도록 건축부문 특별회계를 활용할 수 있으나, 인근 지역주민에게 직접적 혜택이 주어지기에는 한계가 있어 기존의 특별회계와 연계시킬 경우에는 지자체별로 추가적인 기준을 마련하여야 한다.



[그림 5-3] 특례적용 조건 2 & 3 : 오픈스페이스·커뮤니티공간 조성 또는 건축기금 납부

출처 : 연구진 작성

각각의 건축규제 특례제도도 특성을 고려하여 앞서 제안한 공공성 확보수단의 적용가능성을 예측하면 다음과 같다.

[표 5-4] 건축규제 특례제도별 공공성 확보 수단 적용 가능성

구분	건축규제 특례적용에 따른 공공성 확보 방식		
	① 특례적용 부작용 최소화 및 공공성을 고려한 건축계획 수립	② 오픈스페이스/ 커뮤니티공간 조성	③ 기금 납부
특별건축구역	(기본적인 공공성 고려 + 도시마스터플랜, 생활권 계획 등에서 제시한 공간 전략 반영)	■	■
특별가로구역	(기본적인 공공성 고려 + 도시마스터플랜, 생활권 계획 등에서 제시한 공간 전략 반영)	■	□
건축협정	(기본적인 공공성 고려)	■	□
결합건축	(기본적인 공공성 고려)	■	■

주 : ■ 적용 가능. □ 일부 가능

출처 : 조사내용을 토대로 연구진 작성

2) 김은희 외(2021, pp.111-112)

4) 협의조정 판단기준

건축규제 특례적용 범위와 공공성 확보 사이의 적정선을 찾기 위한 협의조정과정에서 판단이 필요한 부분은 크게 3가지이다.

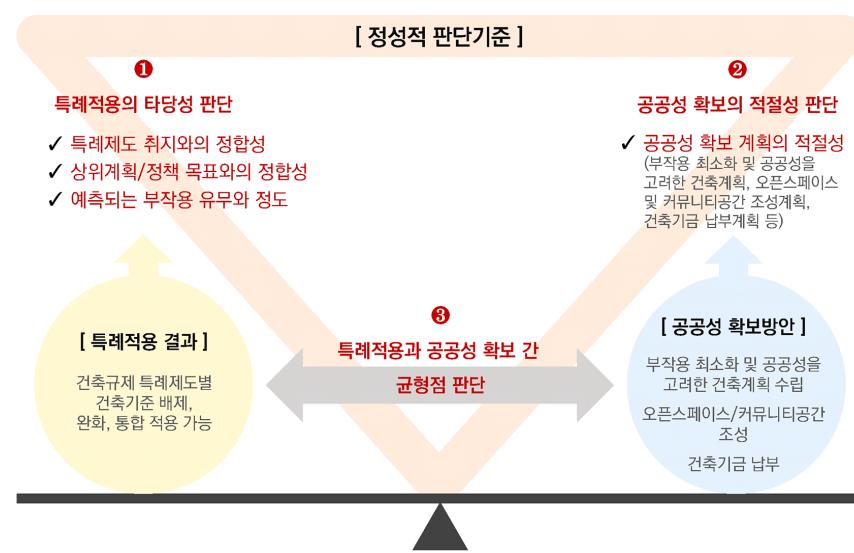
첫째, 특례적용 내용과 범위가 타당한가 _ ① 특례적용의 타당성 판단

둘째, 특례적용에 따른 부작용 최소화 및 공공성 확보를 위한 계획은 적절한가

_ ② 공공성 확보의 적절성 판단

셋째, 특례적용 정도와 공공성 확보 간에 적절한 균형이 이뤄졌는가

_ ③ 특례적용과 공공성 확보 간의 균형점 판단



[그림 5-4] 협의조정 판단기준

출처 : 연구진 작성

□ 「특례적용의 타당성」 판단기준

- 특례제도 취지와의 정합성

각각의 건축규제 특례제도는 제도 도입 취지가 있다. 특별건축구역은 조화로운 도시경관 창출과 창의적인 건축물 조성을 유도하기 위해서, 특별가로구역은 조화로운 가로경관 창출을 위해 도입되었다. 또한 건축협정은 맹지, 부정형 필지 등 필지 여건이 열악한 주민 자발적인 소규모 주택정비를 활성화시키기 위해 도입되었다. 이렇듯 각각의 특례

제도의 취지와 어느 정도의 정합성을 가지는지는 특례 허용 여부와 그 적용범위를 결정하는 주요한 판단기준이 되어야 한다.

- 상위 계획이나 정책 목표와의 정합성

도시기본계획 등 상위 법정계획, 정책 목표(비법정 정책계획 및 정책방침) 등에서 지자체가 설정한 공간적 전략이나 가이드와의 정합성을 가지는지도 검토할 필요가 있다. 특히, 특별건축구역이나 특별가로구역과 같이 건축 또는 개발 규모가 커서 주변지역에 미치는 영향력이 큰 특례제도의 경우에는 반드시 상위계획 및 정책 목표 등을 반영할 필요가 있다. 다만, 특례적용 계획이 지구단위계획 등 기존 관리계획과 내용과 상이한 경우에는 특례적용의 적정성에 대해 검토하여 타당성이 인정되면 관리계획을 변경하는 절차를 거쳐야 할 것이다.

- 예측되는 부작용 정도

행정에서 특례적용을 허용하지 않으려고 하는 이유는 사업성을 극대화하여 공공성을 저해하는 사례가 발생하기 때문이다. 건축규제 특례제도에서 특례 허용은 해당 제도 도입 취지의 목적을 달성하도록 유도하기 위함이지, 건축주와 사업자의 사업성을 극대화하기 위한 목적이 아니며 공공성을 저해하면서까지 특례를 적용하라는 의미가 아니다. 따라서 특례적용으로 인해 막대한 부작용이 발생된다면 특례적용에 대해 재검토해야 한다. 다만, 주변지역 또는 해당 구역 내에 미치는 부정적 영향이 경미하고 이를 계획적으로 개선할 수 있는 경우에는 특례적용에 따른 공공성 확보방안 마련을 통해 협의조정이 가능하다.

□ 「공공성 확보의 적절성」 판단기준

공공성 확보의 적절성은 앞서 제안한 3가지 공공성 확보 방안에 대한 적절성을 판단하는 것으로, 계획안에 대한 정성적 판단과 분석데이터를 기준으로 한 정량적 판단이 병행될 수 있다. 가령, 주변지역에 일조권에 부정적 영향을 미치는 부작용을 최소화하기 위해 조정한 건축계획을 계획적 측면(정성)과 일조량 분석결과(정량)를 토대로 그 적정성을 판단할 수 있다.

공공성 확보를 위한 오픈스페이스나 커뮤니티공간 조성에 대해서는 계획적 측면에서 정성적 판단을 하되, 제도 운영사례가 축적되어 정형화된 사례에 대해서는 일부 정량적 산식을 마련하여 판단할 수도 있겠다. 건축기금 납부 방식에 있어서는 해외와 마찬가지로 특정 기준을 토대로 초과분에 대해 단위당 기금액을 정하여 정량적으로 적절성을 판단할 수 있다.

□ 「특례적용과 공공성 확보 간의 균형점」 판단기준

건축규제 특례 적용 범위와 공공성 확보 간의 균형을 가지도록 적정선을 찾는데 고려해야 할 판단기준은 공공성과 사업성이다. 일반적으로 건축주나 사업자는 사업성을 높이기 위해 특례를 적용한다. 반면, 행정에서는 특혜 시비를 피하고 공간환경의 수준을 높이기 위해 공공성 확보를 요구하게 된다. 협의조정 과정에서는 공공성과 사업성이라는 이 두 가지 사항에 대해 적절한 균형점을 찾도록 해야 한다.

앞서 언급한 ‘특례적용의 타당성’과 ‘공공성 확보의 적절성’이 인정되면, 우선 특례적용으로 인한 부작용을 최소화하기 위한 수준으로 공공성 확보를 요구할 필요가 있다. 가장 우선적으로는 계획적으로 해당 문제를 해결하고, 이를 계획적으로만 해결할 수 없는 경우에는 다른 방식의 공공성 확보가 필요하다. 여기서 공공성 확보의 수준은 특례적용으로 인해 발생할 수 있는 부작용을 해결하는 정도이어야 하며, 사업성을 결여시킬 정도의 과도한 공공기여를 요구하면 안 된다. 또한 이를 위해 판단사항에 따라 정성적·정량적 기준을 마련하여야 한다.

[표 5-5] 협의조정의 판단 항목, 기준 및 방법

협의조정 판단항목	판단기준	판단방법	
		정성적 판단	정량적 판단
① 특례적용의 타당성	특례제도 취지와의 정합성	● (제도 해석과 특례적용 목적을 비교하여 판단)	X
	상위계획·정책 목표와의 정합성	● (상위계획이나 정책 목표와 특례적용 계획을 비교하여 판단)	X
	특례적용에 따른 부작용 정도	○ (기타 계획적 측면의 판단, 민원이 발생할 것 같아서 등과 같은 명확하지 않은 부작용은 제외)	● (데이터를 기준으로 판단)
② 공공성 확보의 적절성	부작용 최소화 및 공공성을 고려한 건축계획의 적절성	● (계획적 측면의 판단)	● (데이터를 기준으로 판단)
	개방형 오픈스페이스 또는 커뮤니티 공간 조성계획의 적절성	● (계획적 측면의 판단)	○ (정형화된 사례에 대해서는 정량적 산식 제시 가능)
	건축기금 납부계획의 적절성	X	○ (정량적 산식 적용)
③ 특례적용과 공공성 확보 간의 균형점	공공성 사업성	● (공공성, 사업성 등을 고려하여 종합적 판단)	● (정량적 산식이 있을 경우, 산식에 따라 계산)

출처 : 연구진 작성

5) 협의조정제도 운영 주체 및 절차

□ 운영 주체

기존의 건축규제 특례제도는 건축주나 사업자가 특례적용을 제안하고 행정부서에서 건축 위원회 안건으로 상정하여 심의·의결하는 절차로 이루어진다. 따라서 참여하는 주체는 특례적용을 제안하는 건축주·사업자와 이를 심의하는 건축위원회·행정으로 구성된다.

- 주요 주체 : 건축주·사업자 + 행정 + 중재기구

반면, 협의조정에서 중요한 주체는 특례적용을 제안하는 건축주·사업자와 공공성 확보를 요구하는 행정과 더불어 이 둘 사이를 조율하는 중재기구이다. 중재기구의 구성원은 특례 제도에 대한 이해가 높아야 하며, 특례적용과 공공성 확보 사이의 적정 수준에 대한 객관적인 판단이 가능해야 한다. 또한 건축 분야 뿐 아니라 공공성에 영향을 줄 수 있는 분야를 포함하여 관련 전문가로 구성되어야 한다. 실제 해외에는 특례적용과 공공성 확보 정도를 판단하기 위한 전담기관이나 별도의 위원회를 건축, 도시, 법률, 행정, 공중위생 등 다양한 분야의 전문가가 참여하고 있다.

중재기구는 자체 내에서 별도의 전담기관을 지정·설치하는 방법과 건축규제 특례 제도만을 담당하는 별도의 위원회를 설치하는 방법으로 구성할 수 있다. 협의조정 업무의 전문성 강화를 위해서는 해당 업무를 전담하는 전담기관을 지정하거나 설치하는 것이 바람직하지만 실현 가능성 및 재정 효율성 측면을 고려할 때는 건축규제 특례제도 운영을 전담하는 별도의 위원회(가칭 협의·조정위원회)를 구성하는 것이 현실적일 것으로 판단 된다. 이 경우 협의·조정위원회(가칭)에는 관련되는 분야별 전문가 및 자체에서 활동 하는 총괄건축가·공공건축가 등으로 구성될 수 있겠다.

또한 건축규제 특례제도에 대한 협의조정 절차의 조기 정착을 위해 중앙정부 차원에서 운영을 지원하고 시범적으로 운영하는 방식도 고려할 수 있겠다. 최근 제도 활용 수요는 특별건축구역은 연간 20건, 건축협정은 연간 40건 정도이며, 특별가로구역과 결합건축은 5건 미만이다. 초기 단계에 협의조정 제도를 중앙에서 시범 운영하고 운영절차나 방법을 고도화하여 자체에 매뉴얼을 제시하는 방식도 가능할 것으로 판단된다.

[표 5-6] 협의조정제도 운영 주체 대안 및 장단점 비교

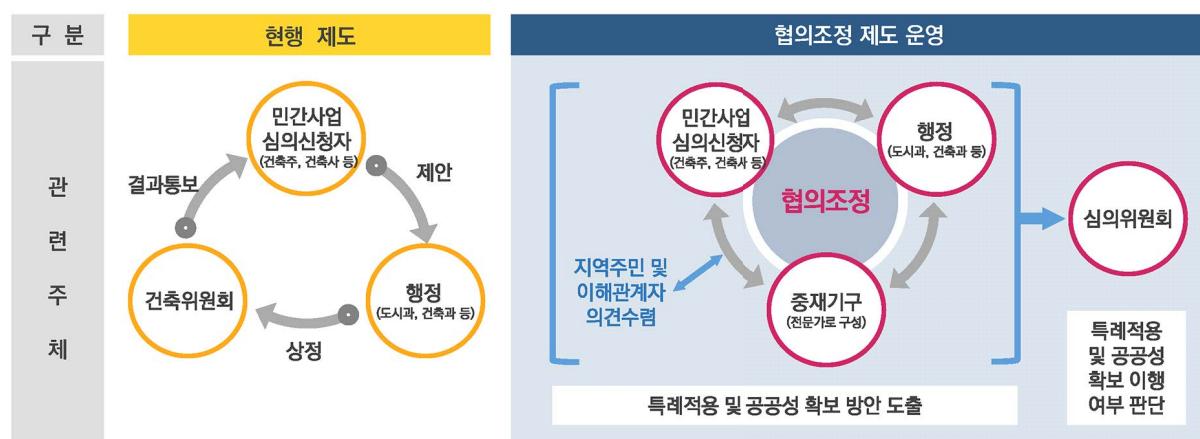
중재기구 형태	판단기준			비고
	전문성	재정 효율성	실현 가능성	
지자체 차원 전담조직 지정 또는 설치	◎	△	△	2순위
지자체 차원 건축규제 특례 운영을 위한 별도의 위원회 (가칭 협의·조정위원회)	◎	○	◎	1순위
중앙정부 차원 (임시적 시범 운영) 중央건축위원회	◎	○	○	기타 대안
중앙정부 차원 (임시적 시범 운영) 전문기관 위탁	◎	○	○	기타 대안

◎ 높음, ○ 보통, △ 낮음

출처 : 연구진 작성

- 참여 주체 : 지역주민 및 이해관계자

아울러 건축규제 특례적용에 따른 협의조정 제도를 운영함에 있어 지역주민 및 이해관계자 역시 협의조정 제도 운영에 참여하는 주체 중 하나가 되어야 하겠다. 부작용, 공공성 확보 방안 등과 가장 밀접하게 연관된 주체가 지역주민이나 이해관계자이기 때문이다.



[그림 5-5] 협의조정제도 운영주체

출처 : 연구진 작성

□ 운영 절차

‘건축주·사업자’와 ‘행정’이 ‘중재기구’와 협의하여 특례적용과 공공성 확보 방안을 마련하는 과정이 협의조정제도의 주요 절차이다. 그 과정에 지역 주민과 이해관계자 의견 수렴 절차도 포함된다. 이러한 협의조정 과정을 거쳐 결과가 도출되면 추후 이행 확인은 건축위원회 등 기존 위원회에서 판단할 수 있겠다. 이 경우 건축위원회에서는 특례 적용의 타당성이나 공공성 확보의 적절성에 대한 판단이 아닌 협의조정을 통한 최종 결정사항에 대한 이행여부만 판단함으로써 절차를 간소화할 필요가 있다.

다만, 협의조정제도 도입단계에서는 건축규제 특례제도를 적용하고자 할 때 의무적으로 거치는 절차가 아니라 건축주나 사업자가 판단하여 협의조정을 거치는 절차를 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 향후 협의조정제도 적용사례가 늘어 제도의 장단점 분석이 가능해지면 절차적으로 의무화하는 것이 행정이나 사업자의 부담을 줄이면서 새로운 제도를 적용할 수 있는 합리적인 방안이라 판단된다.

[표 5-7] 협의조정제도 운영 절차

구분	운영 절차				
기존 절차					
	<ul style="list-style-type: none">- 특별건축구역 지정 : 2~3년 소요- 건축협정 : 1년 소요				
협의조정 제도 도입에 따른 절차	 <ul style="list-style-type: none">- 특별건축구역 지정 : 1~2년 소요 (※ 재심의 반복 기간 단축 고려)- 건축협정 : 1년 소요 (※ 기준과 소요기간은 동일하나 부작용 최소화 가능) <p>※ 절차 단축에 따른 비용절감 효과 (추정치) : 주택재건축 정비사업 사례 - 심의 상정시(최초) : 용역기간 4개월에 3억원 소요 (투입비용은 사업 규모별로 차이가 있으며, 기술인력 6인 정도 투입시의 금액임) - 재심의 1회당 : 최초 심의 비용의 35% 소요 ▼ - 재심의 및 기간 1년 단축시 설계사 투입비용은 4억원 정도 절감 예상</p>				

출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

3. 협의조정제도 시범적용을 통한 제도 도입의 효과 검증

1) 시뮬레이션 개요

□ 시뮬레이션 목적 및 대상

앞서 건축규제 특례제도의 운영을 합리화하기 위한 협의조정제도 운영모델을 제안하였다. 기존의 건축위원회 심의제도와 비교하여 협의조정제도의 차별성과 효과성을 검증하기 위해 건축규제 특례제도 적용 사례를 선정하여, 협의조정제도 절차 수행 시 도출할 수 있는 결과를 시뮬레이션하였다.

협의조정제도는 건축위원회 심의 운영의 문제점을 보완하기 위한 수단이므로, 3장 건축 규제 특례제도 운영실태 분석에서 도출된 ‘특례적용 사전차단’ 문제와 ‘특례적용 부작용 발생’ 문제가 드러난 사례를 대상으로 시뮬레이션을 수행하였다.

서울시 특별건축구역 사례와 ○○시 건축협정 사례는 두 가지 문제점을 잘 보여주는 사례이다. 서울시 특별건축구역 사례는 신청한 특례적용사항이 건축위원회 심의과정을 거치면서 대부분 허용되지 않았으며, ○○시 건축협정 사례는 특례적용으로 발생될 문제점을 건축위원회 심의에서 제어하지 못하였다.

건축위원회 심의 운영의 문제점	시뮬레이션 대상
건축위원회 심의과정에서 <u>특례적용사항 사전차단</u>	→ 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역
사업 개발 가능성에만 초점, 공공성 미확보	→ ○○시 자율주택정비사업 건축협정

[그림 5-6] 시뮬레이션 대상 선정

주 : 특별건축구역 사례의 경우 해당 계획을 수립한 건축사사무소로부터 자료를 직접 구득하여 자료 공개를 허락받았으나, 건축협정 사례는 지자체 요청으로 지자체 명칭 및 주소 등은 비공개로 처리함

출처 : 연구진 작성

□ 시뮬레이션 방법

건축계획에 대한 전문적 검토를 위해 (주)예지학 건축사사무소와 협업하여, 건축위원회 심의에 의해 특례적용이 불가했던 사례와 특례적용으로 부작용이 발생한 사례를 대상으로 협의조정제도 활용 시 가능한 계획안을 도출하는 시뮬레이션을 실시하였다.

2) 시나리오 1 : 특례적용 사전차단 사례

서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 사례는 구역 지정을 위해 도시 계획위원회 자문 2회, 건축위원회 심의 5회(자문 1회 포함) 이행하였으며, 이 과정만 약 13개월이 소요되었다. 특별건축구역 지정 신청 이전에 수행된 도시계획위원회 심의를 포함하면 약 2년간 특별건축구역 지정을 위한 노력이 투입되었다.

이 사례의 특징은 초기 신청자가 제안한 특례가 대부분 허용되지 않고 최종적으로 사업 구역 내부에 한정한 일조권 기준 배제만 가능했다는 것이다. 따라서 실제 초기 신청자가 제안한 특례를 적용할 경우 결과적으로 부작용이 발생되는지, 그리고 협의조정을 통해 합리적인 의사결정을 할 경우 어떻게 변화될 수 있는지 검토하였다.

□ 협의조정제도 도입 전 (현행)

- **특례 :** 「건축법」 인동간격 배제 적용 (→ 다른 특례는 적용 차단)

서울시 특별건축구역 사례의 초기 계획안에서는 「건축법」 제42조(건축물의 건폐율), 제60조(건축물의 높이제한), 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제를 받고자 하였다. 이에 대해 도시계획위원회 자문에서 특별건축구역 지정을 통해 부분적으로 2~3개층 범위 내에서 높이 완화를 인정하였다.

1차 심의에서 논의된 데크 계획은 건폐율 배제가 적용될 때 가능한 계획안이었으나, 건축 위원회는 주변 지역과의 단절 및 위화감 조성 등을 우려하였다. 2차 심의에서도 동일하게 인동간격 배제 적용, 건축물 높이 제한 배제, 건축물의 건폐율 배제를 신청하였다. 2차 심의에서도 데크층 설치가 도시계획위원회 자문 시 허용된 높이 완화 취지에 어긋난다는 이유로 건축위원회는 재검토를 요청하였다. 3차 심의에서 건폐율 배제는 인정하지 않았고, 사업지 내부에 대한 인동간격 완화가 인정되었다. 마지막 4차 심의를 거치며 최종적으로는 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)를 사업지 내부에서만 허용하는 것으로 결정되었다.

- **공공성 확보 :** 공공성을 고려한 계획 수립

사업시행자는 한강변 커뮤니티를 지역 사회와 공유, 수요자 특성을 반영한 주택 공급, 건축 디자인과 도시경관 향상에 기여, 건축물의 성능 및 도시관리의 효율화를 특별건축구역 지정의 목적으로 제시하였다. 또한, 지역의 상징성, 수변경관 등의 입지적 중요성, 공공성의 확보, 친환경 수변주거로서의 선도성 확보를 구역 지정의 필요성으로 제안하였다. 이에

따라 자연과 단지가 어우러진 외부공간계획, 한강 조망을 고려한 건축계획, 단지 내 한강 동선을 고려한 공공보행 통로계획, 가로활성화를 위한 연도형 커뮤니티시설 계획 등 공공성을 고려한 계획을 수립하다.



[그림 5-7] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업의 공공성 확보계획

출처 : ANU(2014a, pp.10-11)를 토대로 연구진 작성

[표 5-8] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 '건축위원회 심의' 과정에 따른 계획안 변경

구분	도시계획위원회 자문 신청 (초기 계획안)	1차 심의	3차 심의	4차 심의
계획안				
특례적용 사항	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제
심의의견	<ul style="list-style-type: none"> 한강변에 접한 쪽의 건축물 총수 하향 조정 방안 검토 최고층수 35층 이하(특별건축구역 지정을 통해 부분적 2~3개층 범위 내에서 높이 원화) 	<ul style="list-style-type: none"> 불필요한 데크계획(5.5m)으로 주변지역과의 단절 및 위험감을 야기할 것이 우려되며, 거의 모든 기능이 주차장이므로 지하에 설치하는 것으로 변경 	<ul style="list-style-type: none"> 건축법 제61조의 사업지 내부 인동간격 완화 인정(사업지 외부 불인정) 건축법 제55조의 건폐율 배제 불인정(아파트지구 기본계획 범위 내 인정) 	-

출처 : ANU(2012a, p.144), ANU(2013a, p.34), ANU(2013b, p.34)를 참고하여 연구진 작성

□ 협의조정제도 도입 후

- 특례 : 「건축법」 건폐율의 완화 적용, 높이제한 및 인동간격 배제 적용 가능

서울시 특별건축구역 사례는 특별건축구역 지정 신청 초기 계획안과 같이 3가지 조항에 대해 특례적용신청을 전제로 시뮬레이션을 진행하였다. 협의조정제도를 활용하면 「제61조 인동거리 완화」 인정과 함께 「제42조 건폐율의 완화」와 「제60조 높이제한 배제」 적용이 가능하다고 전제하였다. 「높이제한 배제」 적용으로 최고층수가 상향되면 주동 층수가 다양해질 수 있고, 이에 따라 88세대가 한강 조망권을 갖게 되어 사업성이 높아지게 된다. 협의조정기관이 최고층수가 38층에서 44층으로 변경을 하여도 한강 경관이 훼손되지 않는다고 판단한다면, 높이제한 배제를 적용받을 수 있다.

[표 5-9] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 「높이제한 배제」 적용 시뮬레이션 결과

협의조정제도 도입 이전(건축위원회 심의 절차)	협의조정제도 도입 이후
최고층수 38층 	최고층수 44층 → 주동 층수 다양화, 한강조망권 88세대 추가 확보 가능 

출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

- 공공성 확보 : 현행안의 공공성 확보 방안 + 한강변 주민커뮤니티시설 확충 가능

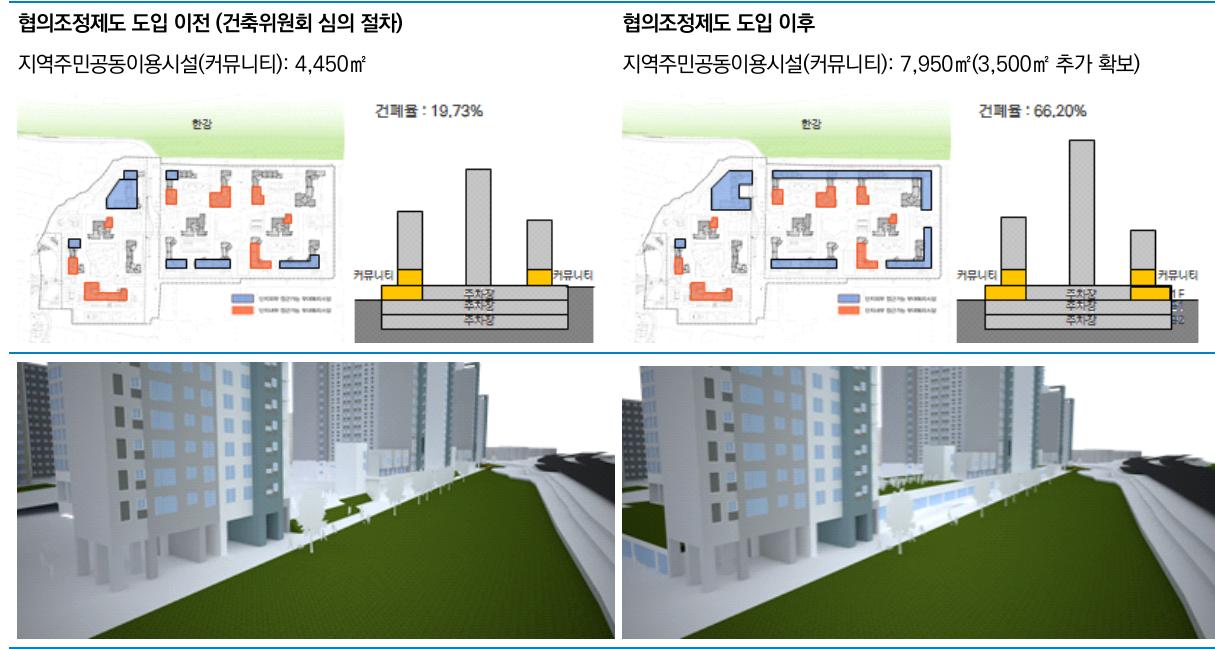
협의조정제도를 통해 「건폐율의 배제」를 적용받으면 데크 하부의 가로인접면과 한강변을 지역주민 공동이용 커뮤니티로 활용할 수 있다. 또한 지하주차장 기존 3개 층에서 2개 층으로 줄어들어 굴토 및 가시설 흙막이 공사에 소요되는 공사비 약 41.4억 원(추정치)을 절감할 수 있다. 한강변을 따라 지역주민의 커뮤니티 시설을 배치하고, 커뮤니티 시설의 면적도 증가하므로 공공적 가치 증대 측면에서 특례적용 협의의 가능성성이 있다.

[표 5-10] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 사례의 협의조정제도 도입 이전과 이후의 건축개요 비교

구분	협의조정제도 도입 이전		협의조정제도 도입 이후	
건축 개요	대지면적 / 규모	68,853.23㎡ / 15동 (지하3층, 지상38층)	68,853.23㎡ / 15동 (지하2층, 지상44층)	
	용적률 / 건폐율	299.73% / 19.73%	299.73% / 66.20%	
	세대수 / 주차대수	1,612세대 / 2,973대(법정:2,235대)	1,612세대 / 2,973대(법정:2,235대)	
커뮤니티 면적	입주자전용 / 개방형	4,110㎡	4,450㎡	4,110㎡ 7,950㎡ (3,500㎡ 추가확보)
	합계	8,560㎡		12,060㎡

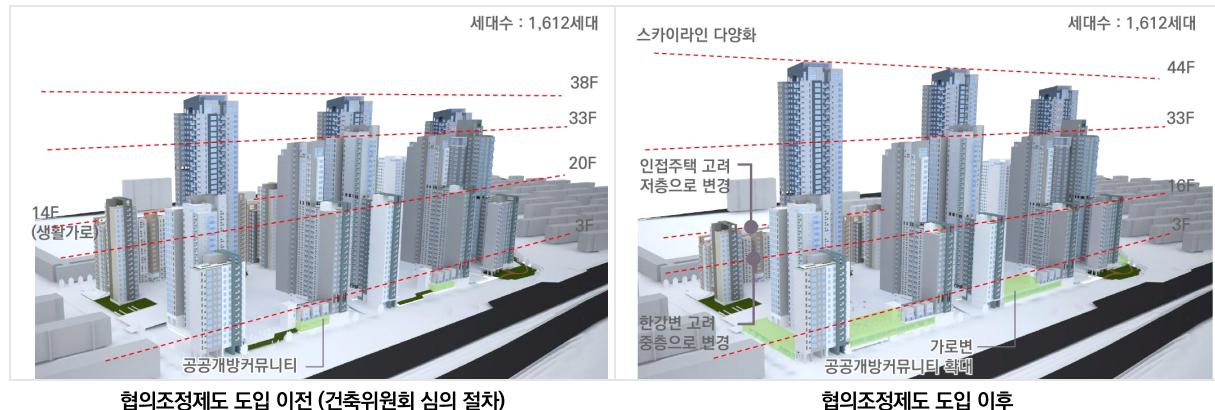
출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

[표 5-11] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 '건폐율 배제' 적용 시뮬레이션 결과



출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

아울러 건폐율 및 높이제한 완화로 인해 주변지역과 연접부의 주택을 저층으로 변경하여 일조권 문제도 해결할 수 있게 된다.



[그림 5-8] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 사례 시뮬레이션 결과

출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

- 기타 : 협의조정제도 도입에 따른 절차 단축 효과 추정

서울시 특별건축구역 사례는 특별건축구역 지정 신청 이후 도시계획위원회 자문까지 약 3개월, 도시계획위원회 2회 자문으로 약 3개월, 건축위원회 5회 심의·자문으로 약 11개월, 특별건축구역 지정 고시까지 약 1개월이 소요되어 총 약 18개월이 소요되었다. 반면, 협의조정제도는 협의조정기관(중재기구)이 행정, 건축주와 협의를 진행하고, 이후 협의조정기구를 중심으로 3자 협의안이 도출되는 절차로 진행됨에 따라, 건축위원회의 심의와 자문의 기간이 대폭 감소될 것으로 예상된다. 또한 협의조정 결과를 토대로 건축 위원회에서는 협의조정내용이 이행되었는지 최종 검토하는 과정을 수행함으로써 기존 보다 약 1년 정도의 기간을 단축할 수 있을 것으로 추정되었다. 건축주 입장에서는 사업 기간 단축으로 사업성이 증대되는 효과를 얻을 수 있으며, 지자체 담당부서는 협의조정 기관(중재기구)의 관여로 행정 부담이 완화될 수 있을 것이다.

〈건축위원회 심의 절차〉

3개월	3개월	11개월	1개월
(담당부서) 유관부서 협의	(도시계획위원회) 도시계획위원회 자문	(건축위원회) 건축위원회 심의	구역 지정

VS.

〈협의조정제도 절차〉

3개월	1개월	2개월	1개월	1개월
(협의조정기관) 협의 자문	(도시 계획 위원회) 도출	3자협의 협상안 도출	(담당 부서) 유관부 서 협의	(건축위 원회) 심의

[그림 5-9] 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 특별건축구역 '건축위원회 심의' 절차와 '협의조정제도' 절차 비교

출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

3) 시나리오 2 : 특례적용으로 인한 부작용 발생 사례

○○시 건축협정은 사업성만을 고려하고 공공성을 전혀 고려하지 않아 주거 밀도가 증가하고 거주민의 휴식공간은 고려되지 않는 등의 문제를 가지고 있는 사례이다.

□ 협의조정제도 도입 전 (현행)

- **특례** : 부설주차장 및 개인하수처리시설의 통합 설치, 합벽건축에 따른 계단 및 엘리베이터 통합 설치, 대지의 분할 제한 배제 적용

○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례는 건축위원회 서면심의 1회로 건축협정이 인가되었다. ○○시 사례는 「건축법」 제42조(대지의 조경), 「주차장법」 제19조(부설주차장의 설치·지정), 「하수도법」 제34조(개인하수처리시설의 설치) 통합 적용, 「건축법」 제77조의13 제5항 합벽건축에 따른 통합 적용(계단 및 엘리베이터 설치), 제57조(대지의 분할 제한) 배제 등의 특례를 부여받았다.

- **공공성 확보** : 부재

앞서 3장의 운영실태 분석에서도 지적한 바와 같이 ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례에서 특례적용에 따른 부작용이나 이에 대한 조치를 위한 공공성 확보 방안 등에 대해서는 인가 신청자도 제안하지 않았고, 건축위원회에서도 논의하지 않았다.

□ 협의조정제도 도입 후

- **특례** : 부설주차장 및 개인하수처리시설의 통합 설치, 합벽건축에 따른 계단 및 엘리베이터 통합 설치, 대지의 분할 제한 배제 적용 (기준과 동일)

○○시 사례의 협의조정제도 도입 시뮬레이션에서는 건축협정 특례사항을 모두 적용 받으면서도 공공성 확보가 가능함을 확인하고자 하였다. 따라서 현재와 동일하게 「주차장법」 제19조(부설주차장의 설치·지정), 「하수도법」 제34조(개인하수처리시설의 설치) 통합 적용, 「건축법」 제77조의13 제5항 합벽건축에 따른 통합 적용, 제57조(대지의 분할 제한) 배제 특례 등을 적용하였다.³⁾

- **공공성 확보** : 옥외 녹지 및 커뮤니티 공간 면적 증대 가능

시뮬레이션 결과, 계단 및 엘리베이터를 통합 설치 시 확보되는 면적을 커뮤니티 시설로 계획할 수 있고, 주차장 통합 적용으로 옥외 녹지 및 커뮤니티 공지를 확보할 수 있었다.

3) 「건축법」 제42조(대지의 조경)는 통합 적용 받지 않아 제외함

또한 옥외주차장과 커뮤니티 공지를 활용하여 프로그램을 도입할 수도 있을 것으로 예측되었다. 반면, 이와 같이 녹지공간, 옥외 커뮤니티 공지, 개방형 커뮤니티 공간 등을 계획하더라도 용적률과 건폐율의 감소는 없는 것으로 확인되었다. 즉, 공공성을 고려하여 계획하여도 특례를 부여하고 있으므로 사업성에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

[표 5-12] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례의 협의조정제도 도입 이전과 이후의 건축개요 비교

구분	협의조정제도 도입 이전		협의조정제도 도입 이후	
	가 필지	나 필지	가 필지	나 필지
건축개요	대지면적	199 + 192 = 391 m ²	199 + 192 = 391 m ²	
	용적률	259.06%	268.68%	259.06% 280.00%
	건폐율	63.70%	66.01%	63.70% 66.01%
	주차대수	10대	10대	10대 10대
공공성 확보	개방형 커뮤니티	0m ²	0m ²	0m ² 45m ²
	개방형 공지(녹지)	0m ²	0m ²	35m ² (대지면적의 9%이상 확보 가능) 35m ² (대지면적의 9%이상 확보 가능)

출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성



[그림 5-10] ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례 시뮬레이션 결과

출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

4) 시뮬레이션 결과 종합

앞서 운영실태 분석에서 건축규제 특례제도의 문제로 지적하였던 특례적용 사전차단 사례와 특례적용으로 인한 부작용 사례를 대상으로 협의조정절차 도입에 따른 시뮬레이션을 진행하였다. 특례적용 사전차단 사례는 서울 신반포1차아파트 주택재건축정비 사업 특별건축구역 사례를 대상으로, 특례적용으로 인한 부작용 사례는 ○○시 자율주택정비사업 건축협정 사례를 대상으로 시뮬레이션하였다.

특례적용 사전차단 사례는 특별건축구역 지정 신청 초기에 작성된 계획안을 기준으로 현재 인정받아 적용된 '현행 특례사항'과 '향후 협의조정제도 도입 시 인정될 수 있는 특례 사항'을 비교하였다. 서울시 특별건축구역 사례는 초기에 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 배제, 「건축법」 제60조(건축물의 높이 제한) 배제, 「건축법」 제55조(건축물의 건폐율) 배제'를 신청하였으나, 건축위원회 심의를 거쳐 최종적으로 제61조의 적용 배제만 인정되었다. 그러나 시뮬레이션을 통해 초기 제안된 3가지 특례가 모두 적용될 경우 부작용이 발생하는지에 대해 검토한 결과, 3가지 특례를 모두 적용받더라도 일조권 등의 문제가 생기지 않으며 한강변과 가로변에 따라 배치된 공공개방 커뮤니티시설을 확대 설치할 수 있는 장점이 있는 것으로 나타났다. 따라서 협의조정 과정을 통해 특례적용의 타당성과 공공성 확보에 대해 심도 깊게 논의하여 특례를 적용한다면, 특혜시비나 주변지역에 대한 일조권 영향을 우려해 특례적용을 사전차단하는 사례는 발생하지 않을 것으로 예상된다.

한편, 특례적용으로 인한 부작용 사례를 대상으로 기존과 동일한 특례를 적용하였을 때 가능한 공공성 확보방안을 확인하였다. 앞선 실태분석을 통해 현재 건축협정 체결 사례 중 일부는 건축위원회 심의를 거치더라도 사업성만 극대화하는 사업에 대해 제재하는 것에 한계가 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 이러한 사례를 대상으로 시뮬레이션 한 결과, 기존과 동일한 특례를 적용하고 지역 개방형 커뮤니티공간, 녹지공간 등 지역의 공공성을 고려한 계획안을 마련하더라도 사업성에는 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이렇듯 공공성과 사업성의 균형이 맞추어가는 과정을 협의조정제도를 통해 실행한다면, 건축규제 특례제도가 사업자를 위한 '특혜'가 아닌 지역의 환경 개선에 도움을 주는 제도로써 작동할 수 있을 것이라 판단된다.

제6장 협의조정제도 도입을 위한 실행방안

1. 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정 제도화 방안
 2. 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제
-

1. 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정 제도화 방안

1) 제도화 방향

□ 기본방향

제도화 방안에서는 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 기존 건축위원회의 심의 절차를 보완하고 일부 기능을 대체하는 협의조정을 시행하는 것을 전제로 제도설계를 진행하였다. 실제 「건축법」에 근거한 건축규제 특례적용에 협의조정제도가 적용되기 위해서는 법률상 제도적 기반이 마련되어야 하므로 법령 개정의 구체적인 대안을 모색하고자 한다. 아울러 앞서 협의조정제도의 운영모델에서 제시한 제도 목적, 대상, 특례적용 항목과 조건, 판단기준, 운영주체 및 절차 등을 제도설계를 위한 구성요소로 설정하였다.

- 건축규제 특례제도 운영과정에서 협의조정을 시행하는 것을 전제
- 협의조정은 기존 건축위원회 심의를 보완하고 일부 기능을 대체하는 성격으로 「건축법」 개정 제안
- 협의조정제도 설계를 위한 구성 요소로 제도 목적, 대상, 특례적용 항목과 조건, 판단기준, 운영주체 및 절차 고려

□ 제도화 대안 검토

본 연구에서 다룬 건축규제 특례제도는 「건축법」 제8장~제8장의3에서 규정하는 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 4가지이다. 각각의 제도 운영 절차에 협의조정 절차를 포함시키기 위한 제도화 대안으로는 ① 협의조정에 대한 별도의 조문을 신설하고 해당 조문을 각 제도의 절차의 일부에서 준용하는 방법과 ② 「건축법」 제8장에서 첫 번째로 규정하고 있는 특별건축구역 절차상 협의조정에 대한 조항을 신설이고 이후 나오는 특례제도에서 이를 준용하는 방법이 있다.

협의조정에 대한 목적, 대상, 기준과 조건, 운영 주체와 세부 절차 등에 대해 규정해야 하므로 현행 제도별 운영절차의 일부로 구성하기에는 내용이 방대할 수 있다. 따라서 두 가지 대안 중에서 첫 번째 별도의 조문을 신설하는 방향으로 법령 개정방안을 제안하고자 한다.

□ 협의조정제도 조문의 위치 및 구성

- 조문 위치

협의조정제도의 적용 대상인 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축은 「건축법」 제8장~제8장의3에서 규정하고 있으므로, 이와 연계하여 협의조정에 대한 조문을 신설하는 것이 합리적이다. 또한 조문 신설을 위한 여러 방법이 있으나, 가장 일반적으로 활용되는 가지번호를 사용하는 방법을 활용하여, 「건축법」 제8장의 4 건축기준 특례의 협의 및 조정'의 신설을 제안하는 바이다.

- 조문 구성

'제8장의 4 건축기준 특례의 협의 및 조정' 내에 협의조정제도와 관련된 조문은 앞서 언급한 제도 구성요소를 고려하여 다음과 같이 구성하였다.

[표 6-1] 협의조정제도 관련 조문 구성

	조문	주요 내용
제8장의4 건축기준 특례의 협의·조정	제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청	- 협의조정의 목적 및 요청에 관한 근거
	제77조의19 협의·조정위원회 등의 설치·운영	- 협의조정의 주체 규정
	제77조의20 협의·조정사항	- 협의조정 사항 및 조건, 판단기준 규정
	제77조의21 협의·조정 절차	- 협의조정의 절차 규정
	제77조의22 협의·조정의 지원 등	- 지자체 협의조정의 업무 지원, 관리 등을 위한 근거

출처 : 연구진 작성

[표 6-2] 협의조정제도 조문의 위치와 구성

구분	현행	개선
특별건축구역	제8장 특별건축구역 등 제69조 특별건축구역의 지정 제70조 특별건축구역의 건축물 제71조 특별건축구역의 지정절차 등 제72조 특별건축구역 내 건축물의 심의 제73조 관계 법령의 적용 특례 제74조 통합적용계획의 수립 및 시행 제75조 건축주 등의 의무 제76조 허가권자 등의 의무 제77조 특별건축구역 건축물의 검사 등	〈기준과 동일〉
특별가로구역	제77조의2 특별가로구역의 지정 제77조의3 특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등	〈기준과 동일〉
건축협정	제8장의2 건축협정 제77조의4 건축협정의 체결 제77조의5 건축협정운영회의 설립 제77조의6 건축협정의 인가 제77조의7 건축협정의 변경 제77조의8 건축협정의 관리 제77조의9 건축협정의 폐지 제77조의10 건축협정의 효력 및 승계 제77조의11 건축협정에 관한 계획 수립 및 지원 제77조의12 경관협정과의 관계 제77조의13 건축협정에 따른 특례 제77조의14 건축협정 집중구역 지정 등	〈기준과 동일〉
결합건축	제8장의3 결합건축 제77조의15 결합건축 대상지 제77조의16 결합건축의 절차 제77조의17 결합건축의 관리	〈기준과 동일〉
건축기준 특례의 협의·조정	〈신설〉	제8장의4 건축기준 특례의 협의·조정 제77조의18 건축기준 특례작용의 협의·조정 요청 제77조의19 협의·조정위원회 등의 설치·운영 제77조의20 협의·조정사항 제77조의21 협의·조정 절차 제77조의22 협의·조정의 지원 등

출처 : 연구진 작성

2) 협의조정제도 도입을 위한 조문 신설방안

□ 「제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청」 조문 신설방안

- 조문 내용

「제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청」에서는 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 등에서 제시하는 건축기준 특례적용에 관한 사항을 기존의 건축위원회 심의가 아닌 협의조정절차로 진행할 수 있음을 밝히고, 이를 위한 신청방법을 규정한다.

협의·조정을 위한 제출 자료는 각각의 특례제도에서 관련 조문에서 정하고 있는 제출 자료와 동일한 자료를 제출하도록 하고, 제출자료 내에 특례적용사항과 공공성 확보에 대한 계획을 포함시키도록 한다.

- 제도 신설안

[표 6-3] 「제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청」 조문 신설안

현행	개선
〈신 설〉	<p>건축법 제77조의18(건축기준 특례적용의 협의·조정 요청)</p> <p>① 이 법에 근거해 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 및 결합건축 제도를 활용하여 건축기준의 특례를 적용받고자 하는 자(이하 협의·조정 신청자라고 한다.)는 건축위원회 심의 이전에 각각의 지정권자, 인가권자 또는 허가권자(이하 하가권자라고 한다.)에게 특례적용에 대한 협의·조정을 요청할 수 있다. (→ 협의·조정 근거)</p> <p>② 협의·조정 신청자는 이 법에서 정한 특별건축구역 및 특별가로구역의 지정 신청 또는 구역 내 건축물 심의를 위한 자료, 건축협정 인가 및 결합건축 신청을 위한 자료를 제출하여야 한다. (→ 협의·조정 방법)</p> <p>③ 협의·조정 신청자는 제2항에 따른 제출 자료에 대통령령으로 정하는 바에 따라 특례적용사항 및 공공성 확보에 대한 계획을 포함하여야 한다. (→ 협의·조정을 위한 제출자료의 내용)</p>

출처 : 연구진 작성

□ 「제77조의19 협의·조정위원회 등의 설치·운영」 조문 신설방안

• 조문 내용

특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 제도의 지정권자, 인가권자 또는 허가권자는 협의·조정제도를 운영하기 위해 별도의 전담조직을 둘 수 있도록 「제77조의19 협의·조정위원회 등」의 조문을 신설하는 것을 제안한다. 전담조직의 유형은 협의조정 제도 운영모델에서 검토한 바와 같이 가장 이상적인 대안으로 설정한 지자체 내 별도의 협의·조정위원회의 설치나 해당 업무를 전담하는 별도의 기관을 지역 여건에 따라 선택적으로 운영할 수 있도록 하였다. 또한 협의·조정위원회나 전담기관의 구성이나 운영, 그 밖의 필요한 세부 사항에 대해서도 지역 여건에 다를 수 있으므로 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부령이나 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하위규정에 위임하였다.

• 제도 신설안

[표 6-4] 「제77조의19 협의·조정위원회 등」 조문 신설안

현행	개선
〈신 설〉	<p>건축법</p> <p>제77조의19(협의·조정위원회 등의 설치·운영) ① 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 및 결합건축 제도와 관련한 허가권자는 협의·조정의 전문성을 강화하고 효율적 운영을 위하여 협의·조정위원회를 구성하거나 해당 업무를 전담하는 별도의 기관(이하 '협의·조정위원회 등'이라고 한다.)을 지정할 수 있다. (→ 협의·조정 전담조직 설치 또는 지정 근거)</p> <p>② 제1항에 따른 협의·조정위원회 등의 조직·운영, 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부령이나 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. (→ 협의·조정 전담조직 구성·운영에 관한 세부 사항)</p>

출처 : 연구진 작성

□ 「제77조의 20 협의·조정사항」 조문 신설방안

• 조문 내용

「제77조의19 협의·조정사항」에서는 특례적용 사항과 공공성 확보 방법, 그리고 이 두 가지 사항을 고려한 협의조정과정의 판단기준에 대해 규율한다. 먼저, 특례적용 사항은 각각의 특례제도에서 규율한 특례에 한정한다.¹⁾ 공공성 확보 방법은 앞서 협의조정제도 운영모델에 관해 제안한 바와 같이 부작용 최소화를 위한 공공성 확보 계획 수립, 오픈스페이스 또는 커뮤니티공간 조성, 건축기금 납부 등의 방법이 있을 수 있다. 다만, 이러한 공공성 확보 방법은 추가 또는 변화 가능성이 있으므로 세부 적용방법에 대해서는 대통령령으로 위임하는 것을 제안하였다. 마찬가지로 협의조정 과정의 주요 내용과 판단기준도 앞서 언급 했듯이 판단이 필요한 3가지 주요 사항(특례적용의 타당성, 공공성 확보의 적절성, 특례적용과 공공성 확보 간 균형)에 대해서는 법령에서 규율하고 세부 기준은 대통령령으로 위임하였다.

• 제도 신설안

[표 6-5] 「제77조의20 협의·조정사항」 조문 신설안

현행	개선
〈신 설〉	<p>건축법 제77조의20(협의·조정사항)</p> <p>① 법 제77조의18에 따른 협의·조정 신청자가 협의·조정을 요청할 때에는 특례적용 항목·내용 및 공공성 확보 계획 등에 대해 협의·조정할 수 있다. (→ 협의·조정 주요 내용)</p> <p>② 협의·조정사항 중 특례적용 항목은 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축과 관련하여 이 법에서 정하는 바에 따른다. (→ 협의·조정사항 중 특례적용 항목)</p> <p>③ 협의·조정사항 중 공공성 확보 계획 수립과 관련된 세부 기준과 방법 등 필요한 사항 대통령령으로 정한다. (→ 협의·조정사항 중 공공성 확보 방안)</p> <p>④ 협의·조정위원회 등은 협의·조정 과정에서 특례적용의 타당성, 공공성 확보의 적절성, 특례적용과 공공성 확보 간 균형에 대해 검토하여 결정해야 한다. 이 경우 협의·조정을 위한 세부 판단기준 등은 대통령령으로 정한다. (→ 협의·조정 주요 내용과 판단기준)</p>

출처 : 연구진 작성

1) 앞서 건축실무자가 요청한 몇 가지 추가적인 특례사항 중 도입 필요성이 인정된 사항에 대해서는 제도별로 규율하고 있는 특례 관련 조문 내에 반영하여야 할 것이다.

□ 「제77조의21 협의·조정 절차」 조문 신설방안

• 조문 내용

「제77조의21 협의·조정 절차」에서는 각각의 특례제도 활용 신청시 건축위원회 심의 이전에 특례적용사항과 공공성 확보 방안에 대한 적정성을 협의·조정위원회 등에서 결정하도록 하였다. 주변 지역 주민과 이해관계자가 있는 경우에는 협의·조정 과정에서 의견수렴을 진행하도록 하였다. 또한 절차적 중복을 피하고 소요기간 단축 등 행정절차 효율화를 위해 건축위원회에서는 협의·조정위원회 등에서 결정된 범위 내에서 일반적인 건축계획 심의를 진행하도록 하였다.

• 제도 신설안

[표 6-6] 「제77조의21 협의·조정 절차」 조문 신설안

현행	개선
〈신 설〉	<p>건축법</p> <p>제77조의21(협의·조정절차) ① 협의·조정 신청자가 협의·조정을 요청하는 경우에 허가권자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 협의·조정위원회 등에 안건을 상정하여야 한다. (→ 협의·조정 위원회 등에 안건 상정)</p> <p>② 제1항에 따라 협의·조정 신청을 받은 협의·조정위원회 등은 협의·조정 신청자와 관련 관계 부서와 특례적용과 공공성 확보 방안에 대한 협의를 진행한다. (→ 협의·조정 위원회 등의 운영)</p> <p>③ 협의·조정 안건과 관련된 이해관계자나 영향을 받을 수 있는 주민이 있는 경우에는 협의·조정 신청자는 해당 이해관계자 또는 주민들의 의견을 청취하여야 한다. (→ 협의·조정 과정의 이해관계자 및 주민 의견청취)</p> <p>④ 협의·조정위원회 등은 제2항에 따라 협의·조정의 결과가 정해지면 협의·조정사항에 대한 규약서를 작성하여 협의·조정 신청자, 관계 부서 및 건축위원회에 통보한다. (→ 협의·조정의 결과로써 규약 작성 및 통보)</p> <p>⑤ 제3항에 따라 협의·조정사항에 대한 규약을 통보받은 건축위원회는 협의·조정의 범위 내에서 자문 또는 심의의견을 제시하여야 한다. (→ 협의·조정의 결과에 따른 건축위원회 운영)</p>

출처 : 연구진 작성

□ 「제77조의22 협의·조정의 지원 등」 조문 신설방안

• 조문 내용

협의조정제도를 운영하기 위해서는 별도의 위원회를 구성하거나 전담기관을 지정하여 한다. 전문인력의 수가 많은 수도권의 경우 위원회 구성이 용이하지만, 지방도시의 경우에는 여건이 여의치 않을 것이라 판단된다. 따라서 중앙정부 차원에서 해당 업무를 지원 할 필요가 있다. 또한 제도의 원활한 운영 및 초기 정착을 위해 중앙정부 차원의 업무 매뉴얼 배포, 시범사업 추진 등도 요구된다. 이에 「제77조의22 협의·조정의 지원 등」에서는 지자체가 시행할 협의·조정제도 운영에 대한 중앙정부 차원이 지원 근거를 마련 하였다.

또한 협의·조정 절차 및 운영 과정의 투명성 확보를 위해 협의·조정의 결과를 공개하도록 하였다. 지자체에서 협의·조정의 결과 등을 공개하면 중앙정부에서는 그 결과를 모니터링 하고 절차 개선 또는 성과 관리 등의 지원 업무를 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

• 제도 신설안

[표 6-7] 「제77조의22 협의·조정의 지원」 조문 신설안

현재	개선
〈신 설〉	<p>건축법</p> <p>제77조의22(협의·조정의 지원 등) ① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체가 협의·조정제도를 운영하는 것을 지원할 수 있다. (→ 중앙정부 차원의 협의·조정 운영 지원 근거)</p> <p>② 협의·조정위원회 등은 협의·조정의 일시·장소·안건·내용·결과 등이 기록된 회의록과 이 법 제77조의21 제4항에 따른 규약서를 공개하여야 한다. 다만, 협의·조정 신청자의 이름, 주민등록번호 등 대통령령으로 정하는 개인 식별 정보에 관한 부분의 경우에는 그러하지 아니한다. (→ 협의·조정 결과 등의 공개)</p>

출처 : 연구진 작성

3) 협의조정제도 도입에 따른 특례제도별 기준 절차규정 개정방안

□ 특별건축구역 절차규정 개정방안

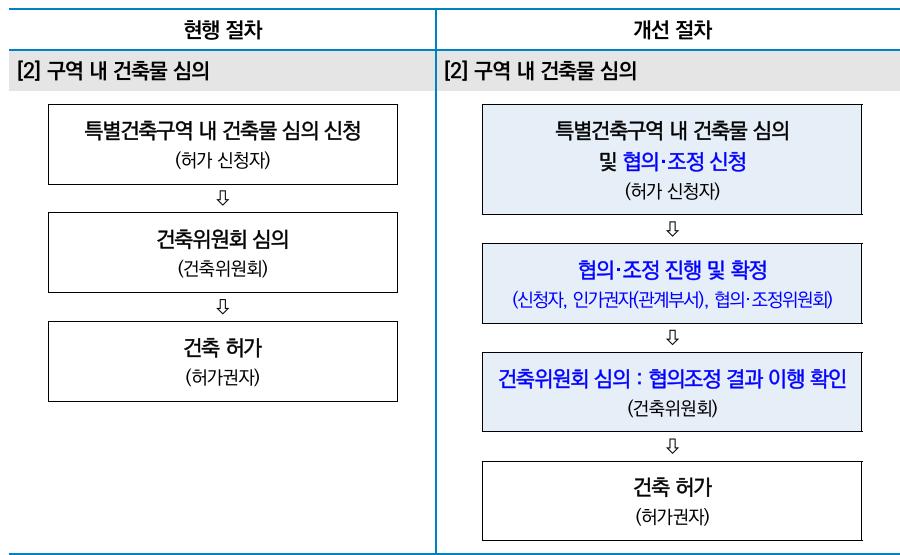
• 개정 내용

「건축법」 제71조(특별건축구역의 지정절차 등) 제1항 및 제2항에 따라 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 그리고 그 외의 자는 특별건축구역을 지정할 수 있다. 그리고 제4항에서는 국토교통부장관 및 허가권자가 두는 건축위원회의 심의를 거치도록 하였다. 여기서 특별건축구역 지정을 제안 또는 신청하는 자는 건축위원회 심의 이전에 앞서 제안한 「건축법」 제8장의 4 제77조의 19에 근거한 협의·조정위원회 등을 거쳐 제 77조의 21(협의·조정절차)를 따를 수 있도록 절차 규정을 개정하는 것을 제안한다. 협의 조정제도는 지방자치단체에서 운영하는 것을 기준으로 설계된 제도이므로, 국토교통부장관이 지정하는 특별건축구역 지정절차는 기준과 동일하게 유지되도록 하였다.

또한 제72조(특별건축구역 내 건축물의 심의 등)에 근거해 특별건축구역 내 건축물을 심의할 때에도 협의조정을 신청할 수 있도록 하였다.

[표 6-8] 특별건축구역 관련 절차 개선방안

현행 절차	개선 절차
	<p>※ 신청자가 절차 선택 가능 〈대안 1〉 현행 절차와 동일하게 진행하려는 경우 → 현행과 동일한 절차 이행 〈대안 2〉 협의·조정 절차를 거치는 경우 → 아래의 절차 이행</p>
[1] 구역 지정 	[1] 구역 지정



출처 : 연구진 작성

- 제도 개선안

[표 6-9] 「제71조 특별건축구역의 지정절차 등 및 제72조 특별건축구역 내 건축물의 심의 등」 개정안

현 행	개 정 안
건축법 제71조(특별건축구역의 지정절차 등) ① ~ ④ (생 략)	건축법 제71조(특별건축구역의 지정절차 등) ① ~ ④ (현행과 같음) <u>⑤ 제1항 및 제2항에 따라 특별건축구역 지정을 제안 또는 신청하는 자는 제77조의18에 따라 건축위원회의 심의 이전에 특례적용 범위 등을 결정하기 위한 협의·조정을 신청할 수 있다. 이 경우 협의·조정의 절차와 건축위원회의 심의에 관한 사항은 제77조의21에 따른다.</u> <u>⑥ ~ ⑫ (현행 제5항부터 제11항까지와 같음)</u>
〈신 설〉 ⑤ ~ ⑪ (생 략)	<u>제72조(특별건축구역 내 건축물의 심의 등) ① · ② (생 략)</u> <u>③ 제1항에 따른 허가신청자는 제77조의18에 따라 건축위원회의 심의 이전에 특례적용 범위 등을 결정하기 위한 협의·조정을 신청할 수 있다. 이 경우 협의·조정의 절차와 건축위원회의 심의에 관한 사항은 제77조의21에 따른다.</u> <u>④ ~ ⑨ (현행 제3항부터 제8항까지와 같음)</u>
제72조(특별건축구역 내 건축물의 심의 등) ① · ② (생 략) 〈신 설〉 ③ ~ ⑪ (생 략)	

출처 : 연구진 작성

□ 특별가로구역 절차규정 개정방안

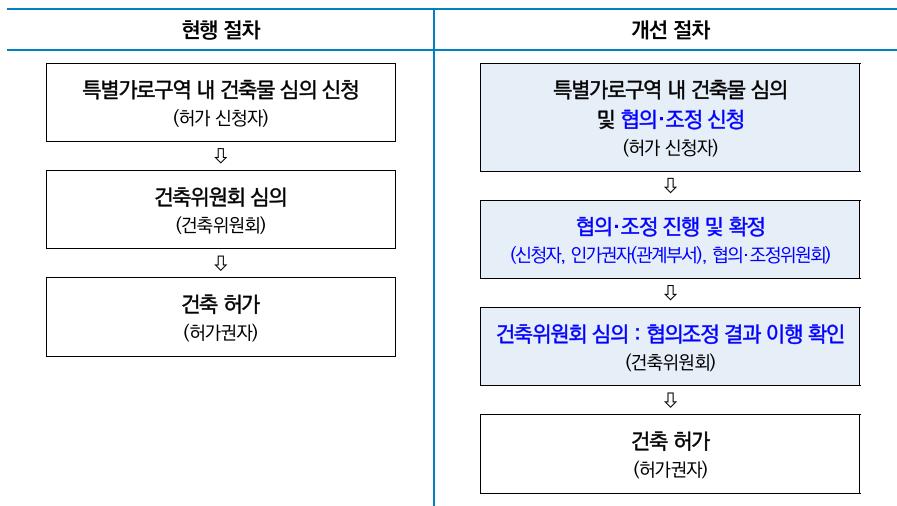
「건축법」 제77조의2(특별가로구역의 지정) 제1항에서는 국토교통부장관 및 허가권자가 특별가로구역을 지정할 수 있도록 하였으며, 제2항에서는 국토교통부장관 및 허가권자가 두는 건축위원회의 심의를 거치도록 하였다.

여기서 허가권자가 필요하다고 인정할 때에 건축위원회 심의 이전에 앞서 제안한 「건축법」 제8장의4 제77조의19에 근거한 협의·조정위원회 등을 거쳐 제77조의21(협의·조정 절차)를 따를 수 있도록 절차 규정을 개정하는 것을 제안한다. 협의조정제도는 지방자치 단체에서 운영하는 것을 기준으로 설계된 제도이므로, 국토교통부장관이 지정하는 특별가로구역 지정절차는 기존과 동일하게 유지되도록 하였다.

또한 제77조의3(특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등)에 근거해 특별가로구역 내 건축물을 심의할 때에도 협의조정을 신청할 수 있도록 하였다.

[표 6-10] 특별가로구역 관련 절차 개선방안

현행 절차	개선 절차
	<p>※ 신청자가 절차 선택 가능 〈대안 1〉 현행 절차와 동일하게 진행하려는 경우 → 현행과 동일한 절차 이행 〈대안 2〉 협의·조정 절차를 거치는 경우 → 아래의 절차 이행</p>
[1] 구역 지정 <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;">특별가로구역 지정 신청 (허가권자) ↓ 건축위원회 심의 (건축위원회) ↓ 특별가로구역 지정 (허가권자)</div>	[1] 구역 지정 <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;">특별가로구역 지정 및 협의·조정 신청 (허가권자) ↓ 협의·조정 진행 및 확정 (신청자, 인가권자(관계부서), 협의·조정위원회) ↓ 건축위원회 심의 : 협의조정 결과 이행 확인 (건축위원회) ↓ 특별가로구역 지정 (허가권자)</div>
[2] 구역 내 건축물 심의	[2] 구역 내 건축물 심의



출처 : 연구진 작성

- 제도 개선안

[표 6-11] 「제77조의2 특별가로구역의 지정 및 제77조의3 특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등」 개정안

현 행	개 정 안
제77조의2(특별가로구역의 지정) ① · ② (생 략) <u>〈신 설〉</u>	제77조의2(특별가로구역의 지정) ① · ② (현행과 같음) ③ 제1항에 따른 허가신청자(국토교통부장관은 제외 한다.)는 제77조의18에 따라 건축위원회의 심의 이전에 특례적용 범위 등을 결정하기 위한 협의·조정을 신청할 수 있다. 이 경우 협의·조정의 절차와 건축위원회의 심의에 관한 사항은 제77조의21에 따른다. ④ (현행 제3항과 같음)
제77조의3(특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등) ① (생 략) ② 특별가로구역의 변경절차 및 해제, 특별가로구역 내 건축물에 관한 건축기준의 적용 등에 관하여는 제71조 제9항 · 제10항(각 호 외의 부분 후단은 제외한다), 제72조제1항부터 <u>제5항</u> 까지, 제73조제1항(제77조의2 제1항제3호에 해당하는 경우에는 제55조 및 제56조는 제외한다) · 제2항, 제75조제1항 및 제77조제1항을 준용한다. 이 경우 “특별건축구역”은 각각 “특별가로구역”으로, “지정신청기관”, “국토교통부장관 또는 시·도지사” 및 “국토교통부장관, 시·도지사 및 허가권자”는 각각 “국토교통부장관 및 허가권자”로 본다.	제77조의3(특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- <u>제6항</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
③ (생 략)	③ (현행과 같음)

출처 : 연구진 작성

□ 건축협정 절차규정 개정방안

• 개정 내용

「건축법」 제77조의5(건축협정의 인가)에 근거해 협정체결자 또는 건축협정운영회의 대표는 협정 체결 인가를 받기 위해 인가 신청을 해야 한다. 또한 인가신청을 받은 건축협정인가권자는 인가하기 전에 건축위원회 심의를 거치도록 규정하고 있다.

여기서 건축위원회 심의 이전에 건축협정 인가 신청자가 협의·조정 신청을 할 수 있도록 하고, 이 경우 앞서 제안한 「건축법」 제8장의4 제77조의21(협의·조정절차)에 따르도록 근거 규정을 마련하는 것을 제안한다.

[표 6-12] 건축협정 관련 절차 개선방안

현행 절차	개선 절차
<p>건축협정 인가 신청 (협정체결자 또는 건축협정운영회의 대표자)</p> <p>↓</p> <p>건축위원회 심의 (건축위원회)</p> <p>↓</p> <p>건축협정 인가 (건축위원회)</p> <p>↓</p> <p>구역이 둘 이상의 지자체에 걸치는 경우 관련 지자체 협의 (건축협정인가권자)</p> <p>↓</p> <p>건축협정 인가 (건축협정인가권자)</p>	<p>※ 신청자가 절차 선택 가능 〈대안 1〉 현행 절차와 동일하게 진행하려는 경우 → 현행과 동일한 절차 이행</p> <p>〈대안 2〉 협의·조정 절차를 거치는 경우 → 아래의 절차 이행</p> <p>건축협정 인가 및 협의·조정 신청 (협정체결자 또는 건축협정운영회의 대표자)</p> <p>↓</p> <p>협의·조정 진행 및 확정 (신청자, 인가권자(관계부서), 협의·조정위원회)</p> <p>↓</p> <p>건축위원회 심의 : 협의조정 결과 이행 확인 (건축위원회)</p> <p>↓</p> <p>구역이 둘 이상의 지자체에 걸치는 경우 관련 지자체 협의 (건축협정인가권자)</p> <p>↓</p> <p>건축협정 인가 (건축협정인가권자)</p>

출처 : 연구진 작성

- 제도 개선안

[표 6-13] 「제77조의6 건축협정의 인가」 개정안

현 행	개 정 안
제77조의6(건축협정의 인가) ① (생 략) 〈신 설〉	제77조의6(건축협정의 인가) ① (현행과 같음) ② 제1장에 따라 인가신청을 하는 협정체결자 또는 건축협정운영회의 대표자는 제77조의18에 따라 건축위원회의 심의 이전에 특례적용 범위 등을 결정하기 위한 협의·조정을 신청할 수 있다. 이 경우 협의·조정의 절차와 건축위원회 심의에 관한 사항은 제77조의21에 따른다.
② · ③ (생 략)	③ · ④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)

출처 : 연구진 작성

□ 결합건축 절차규정 개정방안

- 개정 내용

「건축법」 제77조의16(결합건축의 절차)에서는 결합건축을 하고자 하는 건축주가 건축 허가 신청 때 결합건축 신청서를 제출하도록 하고, 허가권자가 허가 전에 건축위원회 심의를 거치도록 규정하고 있다.

여기서 결합건축을 하고자 하는 건축주가 허가 신청 때 결합건축 신청과 동시에 협의·조정 신청을 할 수 있도록 하고, 이 경우 앞서 제안한 「건축법」 제8장의4 제77조의21(협의·조정절차)에 따르도록 근거 규정을 개정하는 것을 제안한다.

[표 6-14] 결합건축 관련 절차 개선방안

현행 절차	개선 절차
	※ 신청자가 절차 선택 가능 〈대안 1〉 현행 절차와 동일하게 진행하려는 경우 → 현행과 동일한 절차 이행 〈대안 2〉 협의·조정 절차를 거치는 경우 → 아래의 절차 이행



출처 : 연구진 작성

- 제도 개선안

[표 6-15] 「제77조의16 결합건축의 절차」 개정안

현행	개선
제77조의16(결합건축의 절차) ① ~ ③ (생 략) <신 설>	제77조의16(결합건축의 절차) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 제1항에 따라 결합건축을 신청하고자 하는 건축주는 제77조의18에 따라 특례적용의 범위 등을 결정하기 위해 협의·조정을 신청할 수 있다. 이 경우 협의·조정의 절차와 건축위원회 심의에 관한 사항은 제77조의21에 따른다.</u>
<u>④ (생 략)</u>	<u>⑤ (현행 제4항과 같음)</u>

출처 : 연구진 작성

2. 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제

건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 협의조정제도를 도입하기 위해 추진해야 할 실행과제를 단계별·주체별로 구분하여 다음과 같이 제안하고자 한다.

[표 6-16] 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제

단계	실행과제	추진주체
1단계	협의조정제도 도입·운영을 위한 건축법 개정	국토교통부
2단계	협의조정제도 운영을 위한 업무매뉴얼 마련	국토교통부 + 지방자치단체
3단계	지자체 협의조정제도 운영체계 구축	지방자치단체
	협의조정제도 운영 지원사업 추진	국토교통부

출처 : 연구진 작성

1) 1단계 : 협의조정제도 도입·운영을 위한 건축법 개정

건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 협의조정제도를 도입하기 위해 첫 번째로 추진해야 할 실행과제는 협의조정제도 운영을 위한 제도적 근거를 「건축법」 내에 마련하는 것이다. 앞서 제안한 바와 같이 「건축법」 내 '제8장의 4 건축기준 특례의 협의 및 조정'을 신설하고 이와 관련된 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 등의 건축규제 특례제도 운영절차상 협의조정 절차가 개입될 수 있도록 법령을 개정해야 한다.

- 「건축법」 내 '제8장의 4 건축기준 특례의 협의 및 조정' 신설
 - <제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청> 신설
 - <제77조의19 협의·조정위원회 등의 설치·운영> 신설
 - <제77조의20 협의·조정사항> 신설
 - <제77조의21 협의·조정 절차> 신설
 - <제77조의22 협의·조정의 지원 등> 신설
- 건축규제 특례제도 운영과정에 협의·조정이 가능하도록 제도별 절차규정 개선
 - <제71조 특별건축구역의 지정절차 등> 내 절차규정 개선
 - <제77조의2 특별가로구역의 지정> 내 절차규정 개선
 - <제77조의6 건축협정의 인가> 내 절차규정 개선
 - <제77조의16 결합건축의 절차> 내 절차규정 개선

2) 2단계 : 협의조정제도 운영을 위한 업무매뉴얼 마련

모든 신설되는 제도는 제도 도입의 취지에 맞게 정착하는데 일정 시간이 소요된다. 때로는 제도 활용과정에서 제도 취지에 맞지 않게 악용되거나 집행과정에 관계 주체의 혼란을 야기하기도 한다. 이러한 시행착오를 최소화하기 위해 법령상에 최대한 상세히 규정 하여야 하지만, 모든 기준을 법령에서 규율하는 것도 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 세부사항에 대해서는 업무매뉴얼 형태로 마련하고, 이를 훈령·예규 등²⁾으로 지시한다.

협의조정제도 역시 제도 도입의 취지에 맞는 지자체 차원에서 제도를 운영하도록 지원하기 위해 업무매뉴얼을 마련할 필요가 있다. 따라서 다음의 내용을 포함하는 「(가칭) 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도 운영 매뉴얼」을 마련하는 것을 제안하고자 한다. 업무매뉴얼의 기본적인 틀은 정부 차원에서 제시하고 지역별 여건에 맞게 지자체에서 세부 기준을 마련하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

[표 6-17] 협의조정제도 운영 매뉴얼의 구성과 주요 내용

구성	주요 내용
제1장 총칙	- 목적, 법적 근거, 기본원칙, 운영방향
제2장 협의조정체계	- 협의조정주체, 협의조정위원회, 협의조정 전담기관, 관련 주체(이해관계자, 지역주민 등)
제3장 협의조정절차	- 1단계 : 협의·조정 신청 - 2단계 : 협의·조정 진행 - 3단계 : 협의·조정 확정 및 결과 이행
제4장 협의조정 기준	- 협의조정 대상 특례 - 특례적용을 위한 공공성 확보 방법 및 기준 : 부작용 최소화를 위한 공공성 확보계획, 오픈스페이스·커뮤니티 공간 조성, 건축기금 납부 등 - 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 찾기 위한 판단기준

2) 공문서의 종류에는 법규문서, 지시문서, 공고문서로 구분되며, 업무매뉴얼은 일반적으로 지시문서 중 훈령이나 예규의 형태로 작성되는 것이 일반적이다.

- 법규문서 : 헌법 · 법률 · 대통령령 · 총리령 · 부령 · 조례 · 규칙
- 지시문서 : 훈령 · 지시 · 예규 · 일일명령 등 행정기관이 그 하급기관이나 소속 공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서
 - * 훈령 : 상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령으로서 조문형식 또는 시행문형식에 의하여 작성하고, 누년 일련 번호를 사용
 - * 예규 : 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서외의 문서로서 조문형식 또는 시행문형식에 의하여 작성하고, 누년 일련번호를 사용
- 공고문서 : 고시 · 공고 등

출처 : 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 대통령령 제29305호(2018. 11. 27. 일부개정) 제4조;
「사무관리규정 시행규칙」 행정안전부령 제200호(2011. 3. 22. 일부개정) 제3조

구성	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> ① 특례적용의 타당성 : 특례제도 취지와의 정합성, 상위계획·정책 목표와의 정합성, 예측되는 부작용 유무와 정도 ② 공공성 확보 방안의 적절성 : 부작용 최소화 및 공공성을 고려한 건축계획의 적절성, 오픈스페이스 및 커뮤니티공간 조성계획의 적절성, 건축기금 납부계획의 적절성 등 ③ 특례적용과 공공성 확보 간 균형점 (정성적 판단 또는 정량적 기준)

출처 : 연구진 작성

제도 운영 효율화를 위한 업무매뉴얼 사례 : 서울시 도시계획변경 사전협상 운영지침

- 총칙, 협상조직, 협상절차, 공공기여이행, 협상주요기준으로 구성
- 그 외에 행정사항과 불임자료 안내 (※ 불임에는 검토신청서, 협상제안서, 협상절차도 등을 포함)

[표 6-18] 「서울시 도시계획변경 사전협상 운영지침」의 구성과 주요 내용

구성	주요 내용
제1장 총칙	<ul style="list-style-type: none"> - 목적, 법적 근거, 기본원칙, 운영방향
제2장 협상조직	<ul style="list-style-type: none"> - 협상단, 협상조정협의회, 협상정책회의, 전문가 자문
제3장 협상절차	<ul style="list-style-type: none"> - Step 1. 협상대상지 선정 <ul style="list-style-type: none"> : 개발계획(안) 검토 부지, 개발계획(안) 검토신청서 접수, 협상대상지 선정을 위한 평가(도시·건축공동위원회 자문 등), 협상대상지 선정 평가 검토기준, 협상대상지 선정, 협상범위 및 대안작성, 제안서 제출 - Step 2. 협상진행 <ul style="list-style-type: none"> : 협상조정협의회 구성, 사업계획(안) 협상의제 선정, 사업계획(안) 협상, 공공기여계획(안) 협상의제 선정, 공공기여계획(안) 협상, 특정지정용도 계획(안) 협상의제 선정 및 협상, 협상 기간, 감정평가 시행, 협상결과의 확정, 주민제안서(지구단위계획) 제출 - Step 3. 협상결과 이행 <ul style="list-style-type: none"> : 도시관리계획 결정(변경)과 추가협상, 공모방식의 적용
제4장 공공기여이행	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기여 계획서(주민제안 지구단위계획), 공공기여 이행 및 담보
제5장 협상주요기준	<ul style="list-style-type: none"> - 감정평가기준 - 공공기여시설의 종류 및 계획기준 - 철도역사 복합개발 시전협상시 공공기여 기준
행정사항	<ul style="list-style-type: none"> - 시행일, 경과 규정, 다른 기준의 개정
불임	<ul style="list-style-type: none"> - 개발계획(안) 검토신청서 작성안내 - 개발계획(안) 협상제안서 작성안내 - 협상절차도 - 사전협상형 지구단위계획 수립기준

출처 : 서울특별시. (2018). 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정). 일부개정 2018. 11. 13. 서울특별시
행정2부시장 방침 제247호

3) 3단계 : 지자체 협의조정제도 운영체계 구축 및 정부 지원사업 추진

□ 지자체 협의조정제도 운영체계 구축

협의조정제도 운영을 위한 제도적 기반인 「건축법」이 개정·시행되고 관련 업무매뉴얼이 마련되면, 지자체 차원에서 운영체계를 구축해야 한다. 법령에서 제도 운영을 위한 조직과 절차, 판단기준 등에 대한 원칙적인 사항을 규율하더라도, 지역 여건에 따라 선택적으로 운영하거나 지자체에 위임한 부분이 있기 때문에 이러한 사항을 고려하여 지자체 차원의 제도 운영체계를 구축할 필요가 있다.

- 전담조직 구성

먼저, 협의조정제도를 전담할 조직을 마련해야 하겠다. 여기서 말하는 전담조직은 협의조정제도를 운영하는 주체로써 앞서 제안한 「건축법」 개정안에서는 지자체 내에 협의·조정위원회를 구성하거나 전문성을 가진 별도의 기관을 지정하도록 하였다. 이러한 두 가지 대안 중 지자체 여건을 감안하여 지자체가 선택적으로 전담조직을 구성할 필요가 있다.

- 협의조정 절차 구체화

「건축법」 개정안에서 규율한 협의조정의 절차는 ① 협의조정 신청(신청자) → ② 협의조정 진행(신청자, 관계부서, 협의·조정위원회 등) → ③ 협의조정 확정 및 결과 이행 등으로 구성된다. 하지만 지자체마다 관계 부서와 협의조정 업무를 담당하는 조직이 다르므로 실제 제도를 운영하기 위해서는 지역 여건을 고려하여 협의조정의 절차를 구체화할 필요가 있겠다.

- 지역 여건에 맞는 협의조정 세부 기준 마련

아울러 「건축법」 개정안에서 ① 특례적용의 타당성, ② 공공성 확보 방안의 적절성, ③ 특례적용과 공공성 확보 간 균형점 등을 협의조정 시 고려해야 할 판단기준으로 제시하고 있으나, 법령에서 규율한 바와 같이 세부 기준은 지자체에서 여건에 맞게 마련하여야 하겠다.

□ 협의조정제도 운영 지원사업 추진

지자체에서 협의조정제도를 제도 취지에 부합하게 원활히 운영하도록 지원하고, 지역 여건에 따라 당장 제도 시행이 어려운 경우 해당 지자체를 대상으로 중앙정부 차원에서 제도 운영을 지원하는 시범사업(가칭 협의조정제도 운영 지원사업)을 추진하는 것도 검토할 수 있겠다.

지원사업을 추진하기 위해서는 중앙정부 차원에서 협의조정제도의 시범 적용을 전담할 수 있는 조직을 마련해야 한다. 이를 위해 중앙건축위원회를 활용하거나 별도의 전문 기관에 업무를 위탁하는 대안이 있을 수 있다.

하지만 중앙정부 차원의 협의조정제도 운영 지원사업은 어디까지나 제도 시행 초기 단계에 제도 정착을 위한 시범사업의 성격으로 2~3년 정도 시행하고 성과와 한계를 모니터링하여, 그 결과를 토대로 지자체 제도 운영을 위한 구체적인 지원방안을 마련하여야 하겠다,

제7장 결론

-
1. 연구결과 종합
 2. 연구의 의의 및 향후 과제
-

1. 연구결과 종합

최근 규제혁신과 규제의 유연한 운영에 대한 정책적 수요가 높아지는 배경 속에서, 「건축법」에 도입된 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정 등 각종 건축규제 특례제도에 대한 활용 수요도 높아지고 있다. 하지만 이러한 건축규제 특례제도에 대해 건축주·사업자, 행정, 전문가 등 관계 주체 모두가 운영과정상의 불만을 토로하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구는 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 대안을 모색하는 것을 목적으로 하며, 구체적으로 현행 특례제도 운영상의 의사결정 합리화를 위해 협의조정제도의 도입방안을 제시하고자 하였다.

제2장에서는 건축규제 특성과 협의조정에 대한 고찰을 통해, 규제정책의 패러다임이 규제를 감축하고 폐지하는 ‘규제 완화’ 방식이 아닌 동일한 규제 목표를 달성하더라도 선택적 적용을 허용하는 ‘규제 유연화’ 방식으로 전환되고 있음을 언급하였다. 또한 규제 완화방식으로 인해 도시·건축 환경에 미치는 부정적 영향을 미칠 가능성이 높은 현행 건축규제 특례제도 역시 이러한 정책 패러다임 변화에 따라 운영방식을 전환할 필요가 있다고 지적하였다. 아울러 타 제도에서 규제특례를 운영하는데 있어 합리적인 의사결정을 위해 도입하고 있는 협의조정의 개념과 절차에 대해 검토하고, ‘협의조정’의 개념을 “특례적용과 공공성 확보 간의 적정선을 찾기 위한 일체의 과정”이라고 정의하였다.

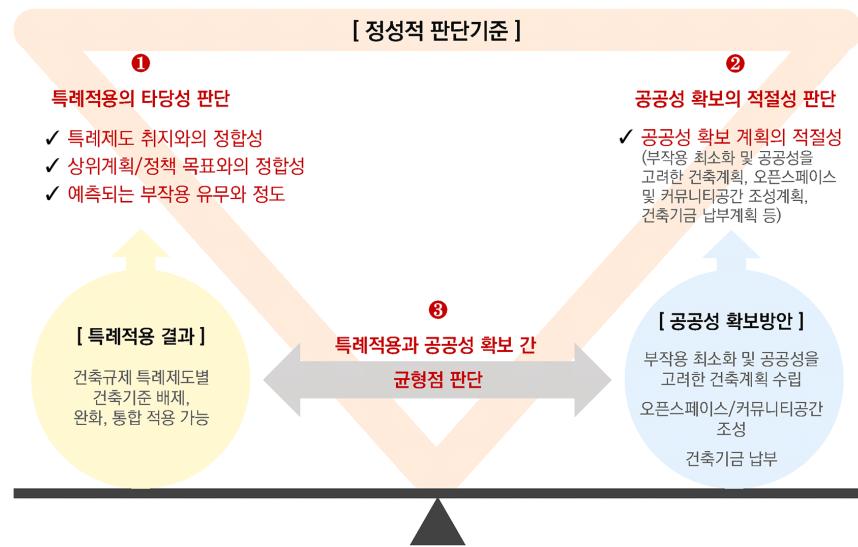
제3장에서는 건축규제 특례제도 운영상의 문제점, 특히 현행 심의제도의 한계를 명확히 밝히고, 관련 주체들의 특례제도 운영과정에 대한 개선 및 협의조정제도에 대한 수요를 파악하였다. 본 연구에서 현행 건축규제 특례제도 운영 현황 및 사례 중심의 실태분석을 통해 도출한 특례제도 운영상의 문제는 '내용적 측면'에서 ①'건축계획 심의'와 '특례적용 심의'의 구분 부재, ②'공공성 확보'의 적절성 판단 한계, ③특혜시비 우려 등으로 인한 특례 적용 '사전차단', ④특례적용의 타당성을 검토하는 관점의 한계 등이 있었다. 또한 절차적 측면에서는 ①협의, 자문, 심의 등의 여러 절차를 거치도록 함에 따라 특례적용을 위한 행정절차에 오랜 시간 소요, ②특례적용 및 공공성 확보에 대한 심의과정의 의사 결정방식의 한계 등의 문제가 대두되었다. 또한 이러한 제도 운영상의 한계로 인해 건축 규제 특례적용으로 인한 '부작용'에 대한 제어 한계나 건축규제 특례제도 운영 한계로 인한 행정 부담과 사업자 사업 추진 한계도 건축규제 특례제도 운영상의 문제점으로 도출하였다. 건축실무자, 담당공무원, 건축위원회 위원을 대상으로 실시한 설문조사 결과에서 도관계 주체들이 특례적용 및 공공성 확보를 위한 판단기준 부재, 특혜시비로 인한 특례 적용 사전차단 등을 주요 문제라고 지적하여 현행 특례제도 운영상의 문제에 대해 공감대가 형성되어 있음을 확인하였다.

한편, 건축규제 특례제도를 운영하는데 있어 협의조정제도 도입 필요성과 활용의사에 대해 조사한 결과, 조사대상자 전체의 62%(건축실무자의 82%)가 필요성을 공감하고, 실제 제도 도입에 따른 활용 의사도 71%(건축실무자의 90%)나 됨을 확인하였다.

제4장에서는 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도의 도입방안을 마련하는데 있어 실효성 있는 운영모델 마련을 위해 해외 및 타 분야의 협의조정제도를 검토하였다. 그 결과, 해외 및 타 분야의 특례적용의 목적은 '도시공간 및 건축물의 유효 활용', '건축물 및 공간환경 가치 및 수준 향상', '새로운 건축적 시도에 대한 수용성 확보' 등이며, 이로 인해 특례제도는 단순한 규제 완화 수단이 아니며 규제 완화와 공공성 확보 간의 적정선을 찾는 의사결정과정(협의조정)이 필수적임 확인하였다. 협의조정 과정에서 특례에 대한 범위는 행정에서 몇 가지 특례불가항목을 정하는 등 기본적인 원칙을 설정하고, 민간이 세부 계획을 수립하여 제안하는 방식으로 결정되었으며, 특례적용에 따른 공공성 확보는 정책목표나 상위계획에서 설정한 방향과 기준을 반영하여 공공성을 높이도록 건축계획을 수립하는 방식, 공공공간 또는 오픈스페이스 조성, 기금 납부 방식 등이 적용되고 있음을 확인하였다. 또한 협의조정제도는 별도의 전담조직에서 담당하거나 협의·조정 업무를 전담하는 협의회나 위원회에서 운영하고 있으며, 협의조정 과정에서 지역주민이나 이해관계자가 공청회, 설명회 또는 위원회 공개회의에 참여하는

것이 특징이었다.

제5장에서는 앞선 분석결과를 반영하여 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도 운영모델을 제안하였다. 새로운 건축적 시도에 유연하게 대응하면서도 특례 적용에 따른 부작용은 최소화하고 공공성은 높이기 위한 목적으로 협의조정제도를 운영하도록 하였으며, 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축 등 현재 문제제기가 많이 되고 있는 제도에 우선 적용하도록 하였다. 협의조정 사항 중 특례제도의 항목은 현행법에 따른 기준을 따르도록 하였으며, 특례 적용에 따른 공공성 확보 조건으로는 ‘특례 적용 부작용 최소화 및 공공성 확보를 위한 건축계획 수립’, ‘오픈스페이스 또는 커뮤니티 공간 조성’, ‘건축기금’ 등을 제안하였다. 또한 협의조정의 판단기준으로는 특례 적용의 타당성 판단, 공공성 확보의 적절성 판단, 특례 적용과 공공성 확보 간 적정성 판단이라는 3가지 항목과 이에 따른 몇 가지 정성적 기준을 마련하였다.

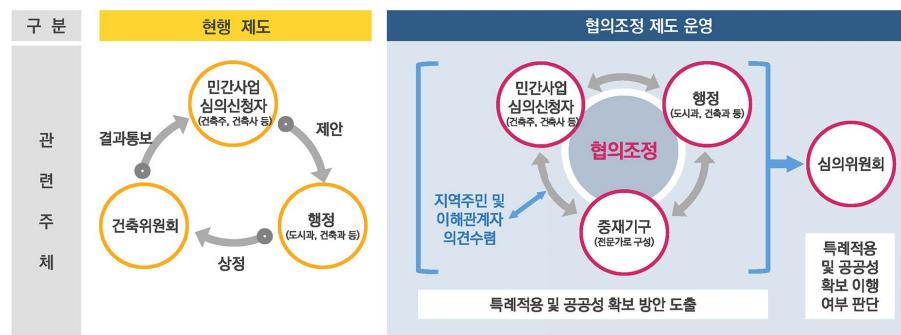


[그림 7-1] 협의조정 판단기준

출처 : 연구진 작성

협의조정제도는 지자체 차원에서 별도의 위원회(가칭 협의·조정위원회)를 구성하여 운영하거나 전담조직을 지정 또는 설치하여 운영하도록 하였으며, 초기 제도 정착을 위해 임시적으로 중앙정부 차원에서 시범사업을 통해 지원하는 방안도 제시하였다. 또한 협의 조정의 절차는 건축주나 사업자가 선택할 수 있도록 하고 심의 이전 단계로 실시하도록 하였으며, 심의단계에서는 협의조정 결과 이행 여부를 확인하는 것으로 절차 간소화를

제안하였다. 아울러 협의조정과정을 거치는 동안 지역주민과 이해관계자가 협의조정 과정에서 의견을 개진할 수 있도록 하였다.



[그림 7-2] 협의조정제도 운영주체

출처 : 연구진 작성

[표 7-1] 협의조정제도 운영 절차

구분	운영 절차				
기존 절차	특례제도 활용 기획 > 행정 협의 > 특례제도 지정 신청 > 건축 위원회 심의 > 특례제도 지정 공고				
	<ul style="list-style-type: none"> - 특별건축구역 지정 : 2~3년 소요 - 건축협정 : 1년 소요 				
협의조정 제도 도입에 따른 절차	특례제도 활용 기획 > 협의조정 (행정, 건축주, 종재기구 (지역주민등 의견수렴)) > 특례제도 지정 신청 > 건축 위원회 심의 (구조화) > 특례제도 지정 공고				
	<ul style="list-style-type: none"> - 특별건축구역 지정 : 1~2년 소요 (※ 재심의 반복 기간 단축 고려) - 건축협정 : 1년 소요 (※ 기준과 소요기간은 동일하나 부작용 최소화 가능) 				
	<p>※ 절차 단축에 따른 비용절감 효과 (추정치)</p> <p>: 주택재건축 정비사업 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> - 심의 상정시(최초) : 용역기간 4개월에 3억원 소요 (투입비용은 사업 규모별로 차이가 있으며, 기술인력 6인 정도 투입시의 금액임) - 재심의 1회당 : 최초 심의의 35% 소요 - 재심의 및 기간 1년 단축시 설계사 투입비용은 4억원 정도 절감 예상 				

출처 : 예지학 위탁용역 결과를 토대로 연구진 작성

이렇게 설정한 협의조정제도 운영모델을 토대로 ‘특례적용 사전차단 사례’와 ‘특례적용에 따른 부작용 발생 사례’를 대상으로 제도 도입 효과를 검증하였다. 그 결과, ‘특례적용 사전차단 사례’의 경우 기존에 행정에서 제한한 특례를 추가로 적용하여도 주변지역에 미치는 부작용이 없고 오히려 공공성 확보가 다양해 질 수 있으며 이를 통해 심의절차 단축으로 행정절차에 소요되는 시간을 단축시킬 수 있음을 확인하였다. 또한 ‘특례적용에 따른 부작용 발생 사례’의 경우에는 특례적용과 공공성 확보 간 적정선을 찾는 협의조정 과정을 거치면 기존과 동일하게 특례를 적용하는 하면서도 공공성도 함께 고려할 수 있어 주변지역 및 해당 필지의 거주환경을 개선하는데 기여할 수 있음을 확인할 수 있었다.

제6장에서는 이러한 협의조정제도 운영모델을 실행하기 위한 제도화 방안과 단계별 실행과제를 제시하였다. 건축규제 특례제도 운영절차상 협의조정제도 도입을 위해 「건축법」 제8장의4(건축기준 특례의 협의·조정) 신설을 제안하였으며, 이에 따른 기존 특례제도 절차를 정비하기 위한 제도 개선방안도 마련하였다.

[표 7-2] 협의조정제도 관련 조문 구성

	조문	주요 내용
제8장의4 건축기준 특례의 협의·조정	제77조의18 건축기준 특례적용의 협의·조정 요청	- 협의조정의 목적 및 요청에 관한 근거
	제77조의19 협의·조정위원회 등의 설치·운영	- 협의조정의 주체 규정
	제77조의20 협의·조정사항	- 협의조정 사항 및 조건, 판단기준 규정
	제77조의21 협의·조정 절차	- 협의조정의 절차 규정
	제77조의22 협의·조정의 지원 등	- 지자체 협의조정의 업무 지원, 관리 등을 위한 근거

출처 : 연구진 작성

아울러 건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위해 협의조정제도를 도입하기 위해 추진해야 할 실행과제를 단계별·주체별로 구분하여 다음과 같이 제안하였다.

[표 7-3] 협의조정제도 도입·운영을 위한 실행과제

단계	실행과제	추진주체
1단계	협의조정제도 도입·운영을 위한 건축법 개정	국토교통부
2단계	협의조정제도 운영을 위한 업무매뉴얼 마련	국토교통부 + 지방자치단체
3단계	지자체 협의조정제도 운영체계 구축	지방자치단체
	협의조정제도 운영 지원사업 추진	국토교통부

출처 : 연구진 작성

2. 연구의 의의 및 향후 과제

□ 연구의 의의 및 한계

본 연구에서는 제도 활용 수요는 높아지지만 모든 관계주체가 문제를 제기하고 있는 건축규제 특례제도의 합리적 운영방안을 모색하고, 특례적용에 대한 의사결정을 합리적으로 도출하기 위해 협의조정제도의 도입방안을 제시하였다. 아울러 이러한 협의조정제도 운영모델을 실행하기 위한 제도화 방안과 단계별 실행과제를 제시하였다. 본 연구는 그간 건축규제 특례제도의 운영과 건축분야 심의제도의 대안으로써 협의조정에 관한 연구가 부족한 상황 속에서 건축규제 특례제도의 운영을 합리화하기 위한 대안으로 협의조정제도의 도입에 대해 처음으로 검토하고 제도화 및 실행 방안을 구체화하였는데 의의가 있다. 본 연구의 결과가 특별건축구역, 특별가로구역, 건축협정, 결합건축과 같은 최근 활용 수요가 높은 제도의 합리적 운영을 위해 활용되도록 정책적·제도적으로 반영되기를 기대한다.

본 연구에서 다루었던 건축규제 특례제도 운영실태 조사 및 국내외 사례분석은 코로나19로 인해 강화된 방역수칙으로 국내외 출장이 무산되면서 문헌자료 및 설문조사를 통해 진행되었다. 제도별·사례별로 구득가능한 모든 자료를 수집·분석하고자 하였지만, 각각의 제도 운영에 대한 지자체 면담 등의 심층조사가 부족하였다는 한계를 가진다. 또한 협의조정제도 운영모델에 대해 2가지 상황만을 예시로 제도 적용 시뮬레이션을 실시하였으나, 연구 기간, 비용 등의 제약으로 인해 좀 더 다양한 시나리오와 세부 기준을 마련하기에는 한계가 있었음을 밝혀둔다.

□ 향후 과제

건축규제 특례제도의 합리적 운영을 위한 협의조정제도의 도입이 추진된다면, 본 연구에서 제안한 제도 도입방안과 실행방안을 토대로 실효성 있는 제도 운영을 위해 다음의 연구가 추가로 진행될 필요가 있겠다.

- 협의조정제도 도입을 위한 제도화 방안 구체화
 : (단기) 「건축법」 개정 → (중장기) 건축규제 특례법(특별법) 제정
- 협의조정제도 운영을 위한 업무매뉴얼 마련
- 지자체(광역·기초) 차원의 협의조정제도 운영체계 구축방안 모색
- 협의조정제도 운영 성과관리방안 마련

- 강종구. (2020). 인천경제청, 워터프런트 공동주택 특별건축구역 지정 난색. 연합뉴스. 12월 15일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201215081600065?input=1195m>(검색일: 2021.5.16.)
- 강황식. (2006). 오피스텔·다세대 건축규제 완화 한다는데… 공급 늘리려다 주거환경 악화 우려. 한국경제. 11월 12일 기사. <https://www.hankyung.com/realestate/article/2006111206741>(검색일: 2021.5.16.)
- 건축도시공간연구소 건축협정지원센터. (2019). 건축협정 컨설팅 검토의견서(no.2018_014). 비공개 내부자료
- 국가법령정보센터. (2004). 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 법률 제7192호 제정·개정이유. <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=009641&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일: 2021.9.13.)
- 국가법령정보센터. (2007). 「건축법」 법률 제8662호 제정·개정이유. <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일: 2021.4.13.)
- 국가법령정보센터. (2011). 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제10599호 제정·개정이유. <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=009294&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일: 2021.9.13.)
- 국가법령정보센터. (2012). 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제23718호 제정·개정이유. <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=011902&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일: 2021.9.13.)
- 국가법령정보센터. (2014). 「건축법」 법률 제12246호 제정·개정이유. <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일: 2021.4.13.)
- 국가법령정보센터. (2016). 「건축법」 법률 제13785호 제정·개정이유. <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일: 2021.4.13.)
- 국가법령정보센터. (2017). 「건축법」 법률 제14535호 제정·개정이유. <https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001823&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일: 2021.4.13.)

un=all(검색일: 2021.4.13.)

국가법령정보센터. (2018). 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 법률 제15786호 제정·개정이유.

<https://www.law.go.kr/lslInfoP.do?lslSeq=204763&ancYd=20181016&ancNo=15786&efYd=20190117&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>(검색일: 2021.9.13.)

국립국어원 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr>(검색일: 2021.9.13.)

국무조정실. (2019). 네거티브 규제 전환, 본격적으로 확산합니다. 4월 18일 보도자료

국토교통부. (2015). 노후건축물 정비 촉진 등 건축투자 활성화 대책 발표. 7월 9일 보도자료

김동근, 김상조, 송지은, 장용혁, 양재섭, 김용진. (2017). 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안. 국토연구원.

김상일. (2009). 도시계획 사전협상제도 : 성공적 정착을 위한 과제. SDI 정책리포트 서울시정개발연구원

김은희, 김효정, 한승연. (2021). 건축부문 특별회계·기금 활성화 방안 연구. 국토교통부.

김재운, 이주락. (2012). 경찰과 자치단체간의 치안업무 협의조정기구에 관한 연구. 한국치안행정논집, 9(4), 29-50.

김지엽, 김상일, 임희지. (2010). 뉴욕시 도시계획 변경과정에서 공공과 민간의 협상에 관한 연구. 서울도시연구, 11(3), 49-68.

김지엽, 남진, 홍미영. (2016). 서울시 사전협상제도를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 한국도시설계학회지, 17(2), 119-129.

김철영, 서수정. (2011). 특별건축구역제도의 운영에 있어서 과제 및 제도개선 방향에 관한 연구. 한국도시설계학회지 도시설계. 제12권 제3호. 101-118.

대법원. 2009.9.24. 선고 2009두 8946 판결.

목상균. (2016). 부산시, 북항에 '특별건축구역' 지정. 한국일보. 6월 27일 기사.| <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201606271899992631>(검색일 : 2021.9.3.)

문기환. (2019). 이은형 책임연구원, 행정안전부 장관상 수상 - '민생규제 혁신과제 공모전'... 도시재생 건축협정 약용 사례 등 지적. 매일건설신문. 12월 2일 기사.

http://www.mcnews.co.kr/sub_read.html?uid=67871§ion=sc59(검색일 : 2021.9.3.)

박준철, 경태영, 고희진. (2015). 건물 간격 1~2m '도미노 화재'... 규제 완화가 화 키웠다. 경향신문. 1월 12일 기사.

https://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201501112116565#cs_idxdd63280d99233c3b791bb20c4f16d94(검색일: 2021.3.16.)

방윤영. (2021). 오세훈표 재건축, 스피드·공공성 동시에... '특별건축구역' 확대. 머니투데이. 4월 20일자 기사. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021041914470181960> (검색일 : 2021.9.3.)

방재성, 양은영, 박태홍. (2020). 시민주도 민간건축 활성화를 위한 연구. 국토교통부.

부산광역시. (2015). 부산항(북항) 재개발사업지구(1단계) 특별건축구역 설계 및 건축 기본기이드 (변경). 부산광역시.

- 부천시. (2020a). 2020년도 제1차 부천시 건축위원회 통합심의 결과서. 부천시.
- 부천시. (2020b). 2020년도 제6차 부천시 건축위원회 결과서. 부천시.
- 부천시. (2020c). 소사 환승역 주변 특별건축구역 지정 고시. 부천시 고시 제2020-87호.
- 서울특별시. (2012a). 건축위원회 심의의결조서(2012.9.25.).
- 서울특별시. (2012b). 건축위원회 심의의결조서(2012.11.6.).
- 서울특별시. (2012c). 건축위원회 심의의결조서(2012.12.18.).
- 서울특별시. (2013a). 2013년 제3차 건축위원회 개최결과 보고. 2월 6일 보고자료.
- 서울특별시. (2013b). 제12차 건축위원회 회의록(2013.4). 서울특별시 주택정책실.
- 서울특별시. (2013c). 도시 및 주거환경 정비사업(재정비촉진사업)에 대한 특별건축구역 지정 및 운영지침(안). 서울특별시.
- 서울특별시. (2013d). 특별건축구역 지정 고시. 서울특별시고시 제2013-162호
- 서울특별시. (2014a). 2014년 제2차 도시계획위원회 개최결과. 2월 6일 보도자료.
- 서울특별시. (2014b). 2014년도 제7차 서울특별시 건축위원회 개최 보고. 3월 18일 보고자료.
- 서울특별시. (2014c). 2014년도 제7차 서울특별시 건축위원회 개최결과 보고. 3월 21일 보고자료.
- 서울특별시. (2014d). 2014년도 제10차 서울특별시 건축위원회 개최 보고. 4월 16일 보고자료.
- 서울특별시. (2014e). 2014년도 제10차 서울특별시 건축위원회 개최결과 보고. 4월 21일 보고자료.
- 서울특별시. (2014f). 2014년도 제11차 서울특별시 건축위원회 개최 보고. 4월 22일 보고자료.
- 서울특별시. (2014g). 2014년도 제11차 서울특별시 건축위원회 개최결과 보고. 4월 28일 보고자료.
- 서울특별시. (2014h). 특별건축구역 지정 고시. 서울특별시고시 제2014-230호.
- 서울특별시. (2018). 도시계획변경 사전협상제도 개선시행에 따른 사전협상 운영지침(4차 개정). 서울특별시 행정2부시장 방침 제247호.
- 서울특별시 종로구. (2019a). 2019년 제6차 건축위원회 심의 의결서.
- 서울특별시 종로구. (2019b). 건축협정 인가공고. 서울특별시 종로구 공고 제2019-329호.
- 서울특별시 종로구. (2020a). 2020년 제5차 건축위원회 심의 의결서.
- 서울특별시 종로구. (2020b). 건축협정 변경인가공고. 서울특별시 종로구 공고 제2020-400호.
- 서울특별시 홈페이지. (2013). <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/26228>(검색일 : 2021.5.1.)
- 서초구. (2021). 서초대로 명소거리 조성을 위한 특별가로구역 지정 과업지시서. 서초구.
- 염철호, 여혜진. (2012). 소규모 주택사업방식 다양화를 위한 주택관련제도 유연화 방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 예지학. (2019). 누하동 근린생활시설 건축협정 신축 심의보고서. 비공개 내부자료.
- 예지학. (2021). 건축협정 사례. 건축협정 사례공유 세미나 발제자료
- 유광흠, 진현영. (2010). 건축법의 체계적인 정비를 위한 기본방향 연구. 건축도시공간연구소.

- 유만희. (2019). 중앙과 지방정부 간 협치방안으로 협의조정제도 연구. *한국지역사회복지학*, 70, 29-49.
- 이보람, 이수형, 이정형. (2017). 공동주택 경관향상을 위한 특별건축구역제도 적용실태 분석에 관한 연구: 신반포1차아파트 주택재건축 정비사업을 대상으로. *한국주거학회논문집*, 28(3), 45-54.
- 이여경, 김준래. (2020). 건축규제 합리화를 위한 규제모니터링 제도화 방안 연구. *건축도시공간 연구소*.
- 이여경, 임유경, 오민정, 김준래. (2021a). 2020년 건축협정지원센터 운영 및 관리. 국토교통부.
- 이여경, 이주경, 오민정, 김준래. (2021b). 건축협정 특례제도 효과성 분석 연구. 국토교통부.
- 이종한. (2013). 규제성과의 측정 및 활용에 관한 연구. *한국행정연구원*.
- 이종한, 홍승현. (2019). 융복합·신산업 규제유연성 측정에 관한 연구. *한국행정연구원*.
- 이종한, 김신, 홍승현, 김성부. (2020). 규제지침 해소를 위한 유연성 제고방안: 신산업 중심으로. *한국행정연구원*.
- 임유경, 이여경, 오민정, 박태홍. (2021). 특별가로구역 제도 활성화 방안 연구. *국가건축정책위원회*.
- 임유경, 이주경, 김준래. (2021). 특별건축구역 운영 가이드라인 마련 연구. *건축공간연구원*. 발간 예정.
- 정범선. (2015). 건축협정제도의 시행과 실효성 제고를 위한 과제 ④. 도시미래신문. 5월 8일자 기사. http://m.ufnews.co.kr/main/sub_news_detail.html?wr_id=1839 (검색일 : 2021.9.3.)
- 주식회사 서부티엔티. (2010). 용산구 한강로3가 40-969번지외 4필지 新도시계획운영체계에 따른 사업제안서. 내부자료.
- 주재복. (2014). 중앙-지방 간 갈등조정제도의 운영 현황 및 문제점 분석: 행정협의조정위원회 제도를 중심으로. *서울행정학회 학술대회 발표논문집*, 495-510.
- 최진. (2020). 재건축업계 “특별건축구역 도입무색... 분양가 통제위해 법무시”. 하우징헤럴드. 2월 17일 기사. <http://www.housingherald.co.kr/news/articleView.html?idxno=38081> (검색일: 2021.3.16.)
- 허지윤. (2021). 오피스텔·도시형생활주택 규제완화 목소리에... 전문가 “약보다 독”. 조선비즈. 1월 14일 기사. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/01/13/2021011302502.html (검색일: 2021.3.16.)
- 황은경, 서동구, 이종호. (2019). 건축허가 및 심의절차 선진화 방안연구. *국가건축정책위원회*.
- 시. (2020). 건축협정 인가 공고. 비공개 자료.
- ANU. (2012a). 반포동 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 건축위원회 심의(특별건축구역 신규지정 및 건축·교통 변경심의)(2012. 9). 비공개 내부자료.
- ANU. (2012b). 반포동 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 건축위원회 심의(특별건축구역 신규지정 및 건축·교통 변경심의 - 재심)(2012. 11). 비공개 내부자료.
- ANU. (2013a). 반포동 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 건축위원회 심의(특별건축구역 지정 및 건축·교통 변경심의 - 재심)(2013. 1). 비공개 내부자료.
- ANU. (2013b). 반포동 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 건축위원회 심의(특별건축구역

- 지정 및 건축·교통 변경심의 - 보고(2013. 4). 비공개 내부자료
- ANU. (2014a). 반포동 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 건축위원회 심의(특별건축구역 변경 지정 및 건축·교통 변경 심의)(2014. 3). 비공개 내부자료
- ANU. (2014b). 반포동 신반포1차아파트 주택재건축정비사업 건축위원회 심의(특별건축구역 변경 지정 및 건축·교통 변경 심의 - 보류)(2014. 4). 비공개 내부자료
- ANU. (2014c). 「반포동 신반포1차아파트 주택재건축정비사업」 특별건축구역 지정 및 특별건축 구역 내 건축물의 심의 신청서(변경)(2014. 03). 비공개 내부자료
- ANU. (2019). 부천 소사역세권 특별계획구역 S1 특별건축구역 지정 신청 설명서(보완 2차). 비공개 내부자료
- ANU. (2020a). 부천 소사역세권 특별계획구역 S1 특별건축구역 완화심의(구역 내 건축물 심의). 비공개 내부자료
- ANU. (2020b). 부천 소사역세권 특별계획구역 S1 특별건축구역 지정심의. 비공개 내부자료

- 広島市. (2021). (様式1) 基礎評価表
https://www.city.hiroshima.lg.jp/uploaded/life/197371_288230_misc.pdf(검색일 : 2021.08.10)
- 環境省. (2012). 参考資料1 - 17 民間都市整備事業・建築計画に関する関連制度の整理
<https://www.env.go.jp/air/report/h25-02/05-ref1-17.pdf>(검색일 : 2021.8.10.)
- 国土交通省. (2021). “規制・誘導 - 都市再生特別地区”.
<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/kisei/60-2toshisaisei.html>
(검색일 : 2021.8.10.)
- 東京都. (2019). 東京都における都市再生特別地区の運用について.
https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/tokku/pdf/tokku_honbun.pdf
(검색일 : 2021.8.10.)
- Boston Planning & Development Agency. (2021). “Article 80 Infographic”.
<http://www.bostonplans.org/news-calendar/news-updates/2014/08/07/article-80-infographics>(검색일 : 2021.8.10.)
- City of Seattle. (2012). Block 93 South Lake Union(2012 1107 DRB Recommendation Meeting).
<https://www.seattleinprogress.com/project/3012563/page/1>(검색일 : 2021.08.10.)
- City of Seattle. (2013). Departure DRB Recommendation Packet(2013 0116 Development Standards Departures - Block 93 South Lake Union).
- Citizens' Housing and Planning Association. (2011). Fact Sheet on Chapter 40B. Updated October 2011.
- Ford, C. (2017). Innovation and the State: Finance, Regulation, and Justice. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2012). Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy. New York: Palgrave MacMillan.

NYC Planning, “As-of-right Development”,
<https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page>(검색일 : 2021.9.30.)

NYC Planning, “discretionary action”,
<https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page>(검색일 : 2021.9.30.)

Massachusetts Housing Partnership. (2017). Chapter 40B Handbook for Zoning Boards of Appeals. Massachusetts Housing Partnership.

Massachusetts. (2021). “Massachusetts laws”,
<https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-law-about-zoning#massachusetts-laws>(검색일: 2021.5.08.)

Patrick Downey. (2020). Negotiated and Prescriptive Zoning: A Comparison of Boston and Seattle Through the Lens of Seaport Square, Massachusetts Institute of Technology.

Sinclair, D. (1997). Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. *Law & Policy*, 19(4), 529–559.

Treib, O., Bahr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European public policy*, 14(1), 1–20.

건축법 법률 제17171호

건축법 법률 제17223호

건축법 법률 제18341호

건축법 시행령 대통령령 제16284호

건축법 시행령 대통령령 제16874호

건축법 시행령 대통령령 제17365호

건축법 시행령 대통령령 제19466호

건축법 시행령 대통령령 제21098호

건축법 시행령 대통령령 제21590호

건축법 시행령 대통령령 제21656호

건축법 시행령 대통령령 제22526호

건축법 시행령 대통령령 제24229호

건축법 시행령 대통령령 제25652호

건축법 시행령 대통령령 제31100호

건축법 시행령 대통령령 제31270호

건축법 시행령 대통령령 제31668호

건축법 시행규칙 국토교통부령 제806호

공공주택 특별법 법률 제17986호

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 법률 제16902호
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 대통령령 제31417호
규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 법률 제18102호
규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 시행령 대통령령 제31931호
금융혁신지원 특별법 법률 제16183호
금융혁신지원 특별법 법률 제18117호
리모델링이 용이한 공동주택 기준 국토교통부고시 제2018-774호
부천시 특별건축구역 운영지침 부천시예규 2019-제77호
사무관리규정 시행규칙 행정안전부령 제200호
산업융합 촉진법 법률 제10547호
산업융합 촉진법 법률 제15828호
스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 법률 제14718호
스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 법률 제17945호
스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 시행령 대통령령 제31779호
정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 법률 제12032호
정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 시행령 대통령령 제31764호
지역특화발전특구에 대한 규제특례법 법률 제7192호
행정규제기본법 법률 제16954호
행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 대통령령 제29305호

建築基準法 昭和二十五年法律第二百一号

建築基準法施行令 昭和二十五年政令第三百三十八号

都市再生特別措置法 平成十四年法律第二十二号

City of Boston. (2021). Article 80 of the Boston Zoning Code - DEVELOPMENT REVIEW AND APPROVAL

City of Seattle. (2021). Seattle Municipal Code - Title 23 Land Use Code

Policy Proposal for Introduction of the Negotiation System to the Building Regulation Special Permit

SUMMARY

Lee, Yeokyung
Kim, Junlae
Han, Seungyeon

□ Background and purpose

As policy demands for regulatory innovation and flexible operation are increasing, the demands for the use of various building regulations special permits such as Special Architectural District, Streetside Special District or Building Agreement in the 「Building Act」 are also getting noticeable. However, there are many complains from all related entities such as building owners, constructors, administrators, and experts due to its disutility(irrationality) of special permits in the operation process. In this regard, this study is to seek alternatives for the rational operation of the building regulation special permits. Specifically, the study suggests policy proposal that helps introduce a negotiation system to rationalize decision-making process in the operation of the current special permits.

□ The operating status of the building regulation special permits and the introduction of the negotiation system

Chapter 3 illuminated the problems in the operation of the building regulation special

permits, especially the limitations of the current review system and identified the demand for improvement in the operation process of the special permits and the negotiation system. Through the analysis of operation status and case study, the problems in the operation of the special permits are as follow. In 'the aspects of contents', ① the absence of a distinction between 'architectural review' and 'special permit review', ② limitations in judging the adequacy of 'Securing publicness', ③ 'proactive cut-off' of the application of special permits due to concerns about the special exception controversy, etc. are drown. In 'the aspects of procedure', ① long administrative procedures to apply special permits, ② issues such as limitations of the decision-making ways in the review process were confirmed.

In addition, the administrative burden due to the limitation of the control of the 'side effects' of the special permits and the limitations of the developments were identified as problems in the operation of the building regulation special permits. In the results of a survey conducted on architecture professionals, public officers and members of the review committee, the survey participants pointed out that the main problems were the absence of assessment criteria and the proactive cut-off for application of the special permits. We confirmed a consensus on main issues.

On the other hand, the other survey was conducted on the demand for the introduction of the negotiation system in operating the building regulation special permits. 62% of the total (82% of architecture professionals) agreed on necessity of the policy and 71% of them showed the intention to use it according to the introduction. (90% of architecture professionals)

- Case study on introduction of the negotiation system in operation of the building regulation special permits

We reviewed the negotiation system abroad and in the other fields in order to prepare an effective operating model when introducing negotiation system for the building regulation special permits in Chapter 4. We found out that the purposes of the special permits from those cases are 'effective utilization of urban spaces and buildings', 'improvement of the value and level of buildings and spatial environment', 'accommodation of new design attempts', etc. It was confirmed that the system is not a simple means of relaxation and that the negotiation procedure as a decision-making

mean is essential to find an appropriate line between relaxation and securing publicness in operating the system.

The scope of special permits were determined by the basic principles including non-negotiable standards during the negotiation process and the private sectors established and proposed detailed development plans. It was confirmed that the methods to secure publicness in the special permits are establishing an architectural plan to enhance publicness by reflecting the direction and standards in the master plans, creating of public spaces or open spaces and making contribution fund. Regarding operation, an independent organization is responsible for the operation of the negotiation system or a council or committee which is in charge of consultation and mediation.

- Introduction the negotiation system to rationalize the operation of the building regulation special permits

With the results of the analysis, the operation model in the negotiation system was proposed for the rational building regulation special system. While responding flexibly to new design attempts, the negotiation system functioned for the purpose of minimizing the side effects of the application of special permits and enhancing the publicness. It was suggested to apply to the existing system including Special Architectural District, Streetside Special District or Building Agreement in the 「Building Act」 which have presented some issued in their operation.

Among the standards of negotiation, the standards of the special permits should follow the current regulation. In order to secure publicness in the special permits, some conditions should be considered such as ‘establishment of architectural plan including detailed plans with minimizing side effects and achieving publicness’, ‘creation of public spaces or open spaces’ or ‘collection of architectural fund’. We also proposed the validity of the application of special permits, the adequacy of level of public interest and the appropriateness between the application of special permits and securing publicness as the criteria for assessing negotiation standards. Several qualitative standards were prepared succeedingly.

For organization of the negotiation system, we suggested that the local government forms or appoints an independent committee (for instance, Negotiation Committee for

Special Permits) or the central government conducts the demonstration project to support the organization temporarily in the initial settlement. The procedure of negotiation is proposed to make a choice by owners or developers and is carried out before the review stage. In the review stage, it was proposed to simplify the procedure by checking whether the results of negotiation are implemented. In addition, local residents and stakeholders are allowed to express their opinions during the negotiation process.

Based on the operation model and simulations comparing before and after the introduction of the negotiation system, we verified the effect of introducing the system. The simulation examined two cases, ‘proactive cut-off’ and ‘side effects due to the application of special permits’. As a result, we found out that in the case of ‘proactive cut-off cases’, there is no adverse effect on the surrounding area and the measures to secure publicness can be diversified. It was confirmed that the required period is reduced with reducing the review process. In the case of ‘side effects due to the application of special permits’, the special cases can be operated to maintain business feasibility by going through a negotiation process and it helps to improve the surrounding living environment while securing publicness.

Implementation plans for the introduction of the negotiation system

In conclusion, we proposed that the establishment of Chapter 8-4 (Negotiation of Special Permits Standards) of the 「Building Act」 to implement the operation of the negotiation system. With the establishment of the standards, we prepared the improvement of the existing special permits procedure. Finally, we identified a step-by-step implementation task of the Ministry of Land, Infrastructure and Transport and local governments to implement the negotiation system in the operation of the building regulation special permits.

Keywords

Regulatory flexibility, Building regulation special permits, Special architectural district, Streetside special district, Building agreement, Architectural Review, Negotiation system