

# auri brief.

건축공간연구원

## 특별건축구역 제도의 운영 원칙과 방향

임유경 연구위원 (044-417-9615, yklim@auri.re.kr)

이주경 부연구위원 (044-417-9658, jklee@auri.re.kr)

김준래 연구원 (044-417-9694, jkim@auri.re.kr)

\* 이 글은 임유경 외. (2021). 특별건축구역 운영 가이드라인 연구. 건축공간연구원. 중  
일부 내용을 정리하여 작성함

특별건축구역 제도는 건축물의 안전, 기능, 환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리에 증진한다는 「건축법」의 목적에 부합하고 「건축기본법」에서 규정하는 건축의 공공성을 확보하는 방향으로 운영 되어야 한다. 제도 적용 시 이웃 대지의 환경권은 보호되어야 하며, 도시계획 절차와 상호 연계가 필요하다.

### ● 특별건축구역 제도 도입과 운영 경과

2005년 12월에 출범한 ‘대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회’에서는 건축 설계의 창의력 제한 문제를 해결하고 건설기술 발전을 위한 기반을 마련하기 위해 건축기준을 완화할 필요성을 제기하였으며, 창의적인 설계 및 공공선도 시범사업 수행을 위해 특별건축구역 제도를 도입할 필요가 있다는 논의를 진행하였다.

위원회의 제안은 제도 도입을 위한 입안 노력으로 이어졌으며, 2007년에 「건축법」이 개정되면서 특별건축구역 제도가 신설되었다. 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도 개선을 도모하기 위하여 특별건축구역을 지정할 수 있으며, 구역 내에서는 「건축법」 또는 관계 법령에 따른 일부 규정을 적용하지 않거나 완화 또는 통합하여 적용할 수 있도록 하였다.

제도 도입 후 14년이 경과한 현재, 전국에 총 70개소의 특별건축구역이 지정되었다. 평균적으로 연간 5개소의 특별건축구역이 지정된 것인데, 지역별로 보면 서울특별시 29개소, 부산광역시 4개소, 세종특별자치시 25개소, 경기도 12개소로 수도권과 대도시, 신도시에 집중되어 있다. 70개소 가운데 공동주택 사업구역이 63개소로 절대 다수를 차지하며, 그 외에 한옥 4개소, 기타 3개소가 지정되었다.

지자체별 특별건축구역 지정 현황(2021년 10월 말 기준, 사업구역 단위: 개소)

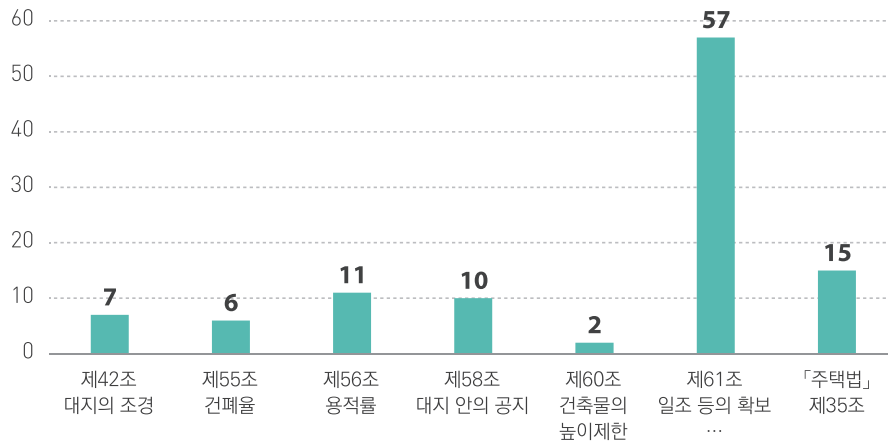
구분		서울특별시	부산광역시	세종특별자치시	경기도	합계
유형별	공동주택	26(3)	3	24	10	63
	한옥	3		1	1	5
	복합용도		1		1	2
합계		29(3)	4	25	12	70(3)

\* 2021년 8월 기준 특별건축구역으로 지정된 대상지의 지역별 현황으로 지정권자와는 상이함

\*\* ( ) : 건축위원회 심의결과 조건부결정으로 통과된 지정고시 예정인 사례

출처: 17개 시·도별 특별건축구역 지정 현황 회신 자료

심의자료 확인이 가능한 58개 특별건축구역에 적용된 특례 조항을 분석한 결과, 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)에 따른 인동간격 기준을 배제한 경우가 57개(81.4%)로 가장 많았다. 다음으로 「주택법」 제35조 중 대통령령으로 정하는 규정인 「주택건설기준 등에 관한 규정」 배제가 15건(21.4%), 「건축법」 제56조(용적률) 배제가 11건(15.7%), 제58조(대지안의 공지) 배제가 10건(14.3%) 순으로 나타났다.



특별건축구역 지정 사례 중 '배제 특례'가 적용된 사례 건수

특별건축구역으로 지정된 사례에서는 통경축 확보, 조화로운 경관 형성, 지역 맥락을 고려한 스카이라인, 다양한 주동 유형, 평면세대의 다양화 및 입면디자인 차별화 등 우수한 디자인을 적용하기 위한 시도들이 나타났다. 그 외에 다수의 공동주택 사례에서 공동주택의 경계부를 주변 지역과 연계하거나 커뮤니티시설을 지역 주민에게 개방하여 공공성을 확보하고자 하였다.



© 운영건축사무소

용적률과 인동거리 완화를 통해 부대복리시설 및 다채로운 도시풍경을 구현한 고덕강일지구 1BL 공동주택 계획 사례

## ● 특별건축구역 제도 활성화를 위한 법령 개정

특별건축구역 제도는 2007년 신설 이후 지속적으로 개정을 거쳤는데, 특별건축구역 제도 활성화 및 창의적인 주택의 공급을 촉진하기 위해 특별건축구역 지정신청의 권한을 다변화하고, 특례사항 적용 대상 건축물을 확대하였다.

2014년 1월 14일에는 「건축법」 개정으로 지정권자에 국토교통부 장관 외에 시·도지사를 추가하였으며, 특례 적용 조건 변경 및 특례사항을 확대하였다. 2016년 2월 3일 「건축법」 개정에서는 특별건축구역 지정 금지 대상에서 군사기지 및 군사시설 보호구역을 삭제함으로써 지정 대상을 확대하는 한편, 「건축법」 제56조(용적률)를 특별건축구역 내 배제 가능 항목에 추가하였다. 2020년 4월 7일에는 「건축법」 개정으로 지정신청기관 외의 자가 사업구역을 관할하는 시·도지사에게 특별건축구역의 지정을 제안할 수 있도록 하였으며(제71조 제2항 신설), 2021년 1월 8일 영 개정으로 특별건축구역의 지정 제안 절차를 신설(제107조의 2)하였다. 2021년 1월 8일에는 「건축법 시행령」 개정으로 공동주택 300세대에서 100세대 이상으로, 한옥 50동에서 10동 이상으로, 한옥 외의 주택은 30동 이상으로 특례사항 적용 대상 건축물을 확대하였다.

#### 「건축법」 및 동법 시행령의 특별건축구역 관련 조문 변화 및 주요 특징

구분	개정(시행)	주요 특징
법	2007.10.17.(2008.1.18.)	-제8장 특별건축구역 등 신설 (제60조~제67조)
법	2009.4.1.(2009.10.2.)	-제8장 특별건축구역 등(제69조~제77조로 변경) -(제71조)심의기관인 중앙건축위원회 설명 추가
법	2014.1.14.(2014.10.15.)	-(제69조, 제71조, 제72조, 제76조)지정권자에 시·도지사 추가 -(제73조)특례 적용 조건 변경 및 특례 사항 확대 -(제75조)모니터링 기간 규정
법	2016.2.3.(2016.8.4.)	-(제69조)특별건축구역의 지정대상 확대(군사기지 및 군사시설 보호구역) -(제72조)모니터링 실시 및 특례적용계획서 제출 -(제76조)허가권자의 모니터링 결과 제출 의무 및 제도개선 노력 -(제77조)직접 모니터링 및 용역 의뢰
법	2020.4.7.(2020.10.8.)	-(제71조)지정신청기관 외의 자가 시·도지사에게 지정 제안 가능
령	2021.1.8.(2021.7.9.)	-(제107조의 2)특별건축구역의 지정 제안 절차 -(별표 3)특별건축구역의 특례사항 적용 대상 건축물의 확대

제도 도입 당시에는 공공 부문이 선도하는 시범사업 수행을 위한 제도로 설계되었으나, 민간 등 지정신청기관 외의 지정 제안 제도가 도입되어 이해관계집단의 구도가 변화하는 등 특별건축구역 제도는 도입 이후 작동 체계가 크게 변화하였다. 또한 제도 초기에는 신도시 또는 신개발 지역에 지어지는 사업을 주요 대상으로 적용되었으나 점차 기성시가지 공동주택, 한옥을 포함한 단독주택 등으로 범위가 확대되면서 특별건축구역이 주변 지역에 미치는 영향이 커지고 있다. 따라서 특별건축구역의 효율적 운영을 위해서는 용적률 추가 확보, 일조 높이제한 완화로 인한 세대수 증가 등 제도를 적용함으로써 얻을 수 있는 편익에 대해 공공성을 어떻게 확보할 것인가에 초점을 맞춰서 제도 운영 원칙과 방향을 제시할 필요가 있다.

	제도 도입	추진 경과 및 관련 논의	추진 과제
취지	창의적인 건축물의 건축을 통해 도시경관의 창출, 건설기술 수준 향상, 건축 관련 제도 개선을 도모	지역개발사업 투자 활성화 건설투자 활성화 주택공급 활성화	도입 취지를 고려한 제도 운영 방향 정립
대상	공공주도 사업 중심	대상 확대: 공공주택 세대 수 완화 단독주택(한옥 포함) 밀집지역	주변 지역 고려 필요성 증대 인접 지역과 조화 중요
구도	지정권자: 국토교통부 장관	지정권자 확대 → 시·도지사 민간 제안 가능	이해관계집단 변화에 따른 운영 원칙 정립

특별건축구역 제도 적용 특성 변화

## ● 특별건축구역 제도의 운영 원칙과 방향

특별건축구역 제도의 작동체계 변화를 고려할 때 제도의 운영 원칙과 방향을 설정하기 위해서는 지정권자, 지정제안자, 건축사사무소 등 관련 주체의 의견을 다각적으로 수렴할 필요가 있다. 건축공간연구원에서는 2021년 3월 8일부터 11월 3일까지 업무협의 9회, 세미나 4회, 지정기관 담당자 의견청취 2회, 전문가 자문회의 10회를 거쳐 특별건축구역 제도의 운영 원칙과 방향을 제안하였다.

특별건축구역 제도가 양적 완화의 수단으로 활용되어 도시환경과 주변 대지에 부정적인 영향을 미치는 것을 방지하기 위해서는 제도 운영 시 다음과 같은 원칙을 적용할 필요가 있다. 첫째, 특별건축구역을 통해 건축물의 안전, 기능 환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리 증진에 기여하도록 한다. 둘째, 건축의 생활공간적 공공성, 사회적 공공성, 문화적 공공성을 실현할 수 있도록 한다. 셋째, 도시경관 창출, 건설기술 수준 향상, 건축 관련 제도 개선을 도모하도록 한다. 넷째, 특별건축구역 외 이웃 대지의 환경권을 보호할 수 있도록 한다. 마지막으로 타법 및 관련 계획을 상호 발전적인 방향으로 검토하고 기존에 수립된 계획 변경이 필요한 경우 사전 협의를 통해 관련법에 따른 절차를 신속하게 이행하도록 한다.

「건축법」 제71조 제4항에서는 특별건축구역 지정 시 구역 지정의 필요성, 타당성, 공공성 관련 사항을 검토하도록 하였는데, 주요 검토사항은 다음과 같다. 먼저 구역 지정의 필요성을 충족하기 위해서는 법 제69조에 따라 국토교통부 장관 또는 시·도지사가 지정할 수 있는 사업구역이어야 한다. 그 밖에 지정권자가 특별건축구역 지정이 필요하다고 인정하는 때로 국제행사를 개최하거나

경관을 향상해야 하거나 건축문화 진흥을 위해 창의적인 건축물을 조성하고자 할 때, 건축제도 개선이 필요하거나 건설기술 발전을 위해 선진 기술 적용하는 등 규제완화를 적용하려는 경우가 해당된다. 다음으로 구역 지정의 타당성을 확보했는지 판단하는 기준은 상위 및 관련 계획과의 관계를 검토했는가 여부이다. 주변 개발계획 및 도시계획과 연계성 및 정합성을 검토하여 계획에 반영한 경우이거나 기존 도시·군관리계획 조정을 통해 지속가능한 도시발전을 도모할 것으로 예상되는 경우이다. 마지막으로 공공성 확보를 위한 기준은 「건축기본법」 제7조~제9조의 내용에 근거하여 안전한 생활을 위한 건축과 공간을 조성하기 위한 ‘생활공간적 공공성’, 지속가능한 미래를 위한 사회 문제 해결과 관련된 ‘사회적 공공성’, 창의적이고 조화로운 건축디자인과 관련된 ‘문화적 공공성’으로 구분할 수 있으며, 세부 사항은 아래 표와 같다.

특별건축구역의 지정 심의 시 검토사항

구분		검토사항
필요성		- 국제행사를 개최하거나 건축문화 진흥을 위하여 창의적인 건축물 조성 필요
		- 경관 향상 필요
		- 선진기술 적용을 위해 규제 완화 필요
		- 불합리한 건축제도 개선 필요
		- 그 밖에 지정권자가 특별건축구역 지정이 필요하다고 인정하는 경우
타당성		- 주변 개발계획 및 도시계획과 연계성 및 정합성을 검토
		- 기존 도시·군관리계획 조정을 통해 지속가능한 도시발전을 도모
		- 그 밖에 지정권자가 특별건축구역 지정이 타당하다고 인정하는 경우
공공성	생활공간적 공공성	- 건축물 및 공간 환경을 안전하게 조성하고 안전수준을 지속적으로 유지하기 위한 방안 강구
		- 사용자의 건강과 장애인·노약자·임산부 등 사회적 약자의 이용을 배려
		- 피난과 방재, 구조 적합성 검토
		- 범죄 예방을 위한 공간 계획
	사회적 공공성	- 미래 사회의 문화적 요구 변화와 기술변화에 능동적으로 대응하기 위해 새로운 공간구성이나 건축 기술을 도입
		- 자원 재이용·재생 촉진, 주변 경관 및 자연환경과 조화를 이루는 건축디자인 및 탄소 중립을 위한 건물 에너지 절감 등 환경에 대한 영향 최소화
		- 임대주택 이미지 개선을 위한 디자인 특화, 임대주택에 대한 소셜믹스 구현
		- 다양한 이해관계자들의 참여와 토론을 통한 의사결정, 이용자 수요에 대응하는 건축물 용도 및 종류 계획 등 다양한 요구와 다원적 문화에 부응
		- 단지 내 주민운동시설, 주차장 등 부대·복리시설을 외부인에게 개방·공유하여 지역 커뮤니티에 기여
	문화적 공공성	- 특수한 외관을 계획하거나 공동주택의 경우 다양한 주동 형태를 계획하는 등 창의적인 디자인을 통해 건축의 문화적 가치를 향상
		- 창의적인 건축물 조성을 위해 설계공모를 시행하는 등 관련 전문가의 창의성을 존중
		- 전통 한옥을 건축·보존하거나 지역의 역사문화경관을 보존하는 등 지역 풍토나 역사 또는 환경에 적합하게 조성
		- 구역 내에 지역 개방 가로를 설치하는 등 기존 공간 환경과 조화롭고 균형 있는 계획을 수립하고 주변 지역과 대상지 간 연계성을 검토, 보행자 중심의 가로경관을 조성하거나 지역 주민과 공유하는 공지를 조성하는 등 지역 경관 및 맥락을 고려하고 활력 있는 가로를 조성

특별건축구역의 특례 규정은 적용배제, 적용완화, 통합적용으로 구분된다. 배제 특례를 적용하기 위해서 신청자는 적용 배제 사유 및 예상되는 효과를 기술해야 하며, 지정권자는 상위계획과 정합성, 주변 환경과 조화, 구역 외 이웃 대지의 환경권 침해 여부 등을 고려하여야 한다. 완화 특례 적용 시에는 해당 규정 완화 전과 비교하여 동등하거나 높은 성능을 입증하여야 한다. 규정을 통합하여 적용하고자 할 경우에는 해당 시설은 개별설치 기준과 같거나 보다 높은 기준으로 설치하여야 한다.

## ● 특별건축구역 제도의 효율적 운영을 위한 향후 과제

위의 특별건축구역의 운영 원칙과 방향은 주무부처인 국토교통부와 협의와 검토를 거쳐 「특별건축구역 운영 가이드라인」에 반영되었다. 가이드라인은 총칙, 운영 방향 지정 및 심의 절차, 지정 시 검토사항, 건축물의 특례 적용 시 검토사항, 건축물의 통합적용 시 검토사항, 지정 이후 관리 관련 사항을 포함하며, 2021년 11월 3일에 국토교통부 훈령으로 공포되었다.

주택공급 활성화 정책에서 특별건축구역 제도는 규제 완화를 위한 수단으로 활발하게 논의되고 있다. 2021년에서 2022년 사이에도 서울시에서는 지역 특성을 고려하면서 건축물의 용적률과 높이 등 건축규제를 완화할 수 있도록 잠실과 사당동 등지의 재건축·재개발 사업 구역을 특별건축구역으로 지정한 바 있다. 부동산 정상화를 위해 재개발·재건축·리모델링을 활성화하고 저층 단독·다가구 주택 정비를 활성화하는 내용을 담은 새 정부의 공약에서도 건축규제 완화 필요성이 언급되고 있는 바, 특별건축구역 제도 적용 요구는 지속될 것으로 예상된다.

건축물의 조화롭고 창의적인 건축을 위해 도입된 특별건축구역 제도가 양적 완화 수단으로 오용될 경우 오히려 도시경관을 악화시키고 이웃 주민의 환경권을 침해할 우려가 있다. 특별건축구역을 지정할 경우에는 이 글에서 제시한 바와 같이 필요성, 타당성, 공공성에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다. 향후에는 도시경관의 창출, 건설기술의 수준 향상, 건축 관련 제도 개선이라는 특별건축구역 제도 도입 취지에 부합하는 다양한 사례가 시도되기를 기대한다.

- 국민의힘. (2022). 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국, 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.
- 국토교통부. (2021). 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안. 3월 4일 보도자료.
- 서울시. (2022). 서울시, 노후 저층주거지 '사당5구역' 특별건축구역 지정...507세대 아파트로. 1월 14일 보도자료.
- 임유경, 이주경, 김준래. (2021). 특별건축구역 운영 가이드라인 마련 연구. 건축공간연구원.
- 「잠실아파트지구 잠실미성크로바아파트 재건축사업 특별건축구역 지정 고시」 서울특별시고시 제2021-700호. 2021.12.6. 고시
- 「특별건축구역 운영 가이드라인」 국토교통부훈령 제1445호. 2021.11.3. 제정