

auri brief.

● 건축도시공간연구소

No. 83

2014. 2. 28.

특별가로구역 제도의 활용 방안

임유경 부연구위원

| 요약

- 2014년 1월 공포된 개정 「건축법」에는 도로에 인접한 건축물의 건축을 통해 조화로운 도시경관을 창출하기 위하여 미관지구에서 대통령령으로 정하는 도로에 접한 대지의 일정 구역에 대해 건축기준을 배제·완화하여 적용할 수 있는 특별가로구역 제도 신설
- 특별가로구역 제도는 가로 특성을 고려한 유연한 공간 관리를 가능하게 하는 반면, 대지의 조경, 건폐율, 대지안의 공지 등 건축기준 적용에 대한 특례 조항을 포함하고 있어서 법 적용에 따른 부작용도 우려되는 상황임
- 가로공간을 통합적으로 관리할 수 있는 제도적 수단을 확립하고 가로 특성을 면밀하게 고려하여 건축기준 배제·완화 규정을 적용할 경우, 특별가로구역 제도는 가로환경을 개선하고 정체성을 가진 가로경관을 창출하는 데에 기여할 것으로 기대

| 정책제안

- 특별가로구역에서 허용되는 건축기준 배제 및 완화가 가로환경 개선에 기여하는 방향으로 작동하기 위해서는 공공성 확보를 위해 가로공간의 통합적 관리 원칙과 방향을 담은 특별가로구역 '통합관리계획(가칭)' 제도화 필요
- 특별가로구역 제도가 실효성을 얻기 위해서는 지구단위계획, 건축협정, 리모델링활성화구역 등 다양한 도시관리수단과 연계 시행 필요

1 서론

- 도시 내에서 사람과 자동차의 통행이 이루어지는 이동 공간인 가로는 도시의 주요 공공공간으로서 시민들의 일상생활이 이루어지는 장소이자 도시의 대표적 이미지가 표출되는 공간임
- 도시환경의 질적 수준에 대한 사회적 요구가 커지면서 자동차 이동을 위한 기능적 공간이었던 ‘도로(road)’를 다양한 이용 주체의 활동이 조화롭게 이루어지는 ‘가로(street)’로 인식하고 가로환경을 개선하기 위해 다양한 정책적 노력을 경주
- 정부는 조화로운 도시경관을 조성하기 위하여 「건축법」개정을 통해 미관지구에서 도로에 접한 대지의 일정 구역을 특별가로구역으로 지정하여 건축물에 대한 조경, 건폐율, 높이제한 등 건축기준을 유연하게 적용할 수 있도록 “특별가로구역 제도” 도입을 추진하였음
- 2013년 12월 국회 본회의를 통과하고 2014년 1월 공포된 「건축법(법률 제12246호)」에 도입된 특별가로구역 제도는 가로 공간에 대한 통합적인 관리가 가능한 반면, 대지의 조경, 건폐율, 대지안의 공지 등 건축기준 적용에 대한 특례 조항이 포함되어 있어서 법 적용에 따른 부작용도 우려되는 상황임
- 2014년 10월 제도 시행을 앞두고 있는 시점에서, 본고에서는 가로 단위 공간 관리 수단으로서 특별가로구역 제도의 적용 가능성과 기대 효과를 제시하고 활용방향을 제안하고자 함

2 특별가로구역 제도의 도입과 주요 내용

■ 특별가로구역 제도 도입 추진 경과

- 국토교통부는 가로가 도시의 주요한 외부공간이며 도시 골격과 틀을 형성하는 중요한 환경적 요소임에도 불구하고 기존 제도가 가로환경 관리에 한계가 있다는 문제 인식 하에 정책 대안을 강구

- 특정 가로에 접한 대지의 일부를 “특별가로구역”으로 설정하고 구역 내에 건축물 등의 “형태관리계획”을 수립하여 가로에 면한 건축물, 조경, 광고물 등을 통합적으로 관리할 수 있도록 하는 내용을 담은 「건축법」 일부 개정안을 입법 예고함(2012. 03. 14)
- 의견 수렴과 부처간 조정 과정을 거친 후 정부는 2013년 1월 특별가로구역 지정과 구역 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 내용을 포함한 「건축법」 일부 개정안을 국회에 제출하였으며, 2013년 12월 국회 본회의 심의를 통하여 2014년 10월 건축협정과 함께 제도 시행을 앞두고 있음

■ 특별가로구역 제도의 내용

- 특별가로구역 제도는 도로에 인접한 건축물의 건축을 통한 조화로운 도시경관의 창출을 위하여 「건축법」 및 관계 법령의 일부 규정을 적용하지 아니하거나 완화하여 적용할 수 있도록 함

개정 건축법(법률 제12246호, 시행 2014. 10. 15)의 특별가로구역 관련 조문 주요 내용

조문번호	조문명	내용
제77조의2	특별가로구역의 지정	<ul style="list-style-type: none"> 미관지구에서 대통령령으로 정하는 도로에 접하는 대지의 일정 구역을 특별가로구역으로 지정할 수 있음 특별가로구역 지정 시 필요 자료 규정 : 위치 범위 면적, 지정 목적 및 필요성, 건축물의 규모 및 용도 등에 관한 사항, 그 외 대통령령으로 정하는 사항 구역 지정 절차 규정 : 국토교통부장관 및 허가권자가 별의, 건축위원회 심의 거치도록 함
제77조의3	특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등	<ul style="list-style-type: none"> 특별가로구역 지정 내용 작성 관리 특별가로구역의 변경절차 및 해제, 특별가로구역 내 건축물에 관한 건축기준의 적용 등에 관하여는 특별건축구역의 관련 조항 준용

- 특별가로구역 지정 권한은 국토교통부장관 및 허가권자에게 있으며, 구역을 지정하기 위해서는 법 제77조의2 제2항에 규정된 자료를 갖추어 해당 건축위원회 심의를 거치도록 함



특별건축구역과 특별가로구역 지정 절차

■ 특별가로구역에서의 건축법 적용 특례

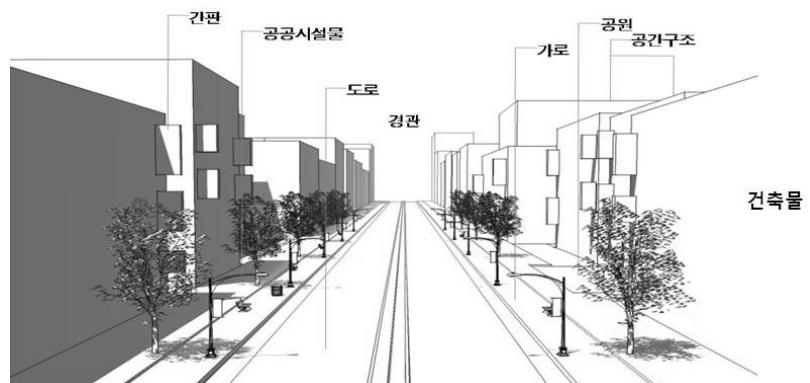
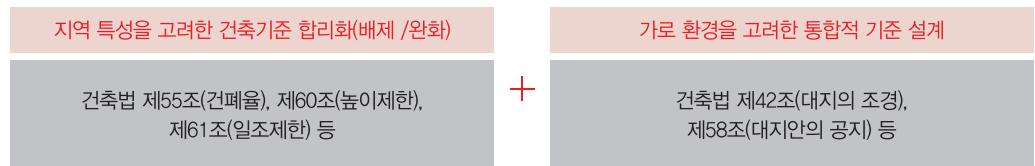
- 특별가로구역 내에서는 특별건축구역과 마찬가지로 건축법과 주택법의 일부 조항의 적용을 배제하거나 완화할 수 있음
 - (배제) 특별가로구역에 건축하는 건축물에 대해서 건축법 및 주택법 일부 조항을 적용하지 않을 수 있도록 함
 - (완화) 해당 규정에서 요구하는 기준 또는 성능 등을 다른 방법으로 대신할 수 있는 것으로 지방건축위원회가 인정하는 경우에 한하여 해당 규정의 전부 또는 일부를 완화하여 적용할 수 있도록 함

특별가로구역 내에서 배제 또는 완화 가능한 조항

구분	관련 법령	관련 법 조항
배제	건축법	· 제42조(대지의 조경), 제55조(건축물의 건폐율), 제58조(대지 안의 공지), 제60조(건축물의 높이 제한), 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)
	주택법	· 제21조(주택건설기준 등) 중 대통령령으로 정하는 규정 : 주택건설기준 등에 관한 규정 제10조(공동주택의 배치), 제13조(기준철도), 제29조(조경시설등), 제35조(비상급수시설), 제37조(난방설비 등), 제50조(근린생활시설 등) 및 제52조(유치원)
완화	건축법	· 제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등), 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽), 제50조의2(고층건축물의 피난 및 안전관리), 제51조(방화지구 안의 건축물), 제52조(건축물의 마감재료), 제53조(지하층), 제62조(건축설비기준 등), 제64조(승강기)
	녹색건축물 조성 지원법	· 제15조(건축물에 대한 효율적인 에너지 관리와 녹색건축물 건축의 활성화)

■ 특별가로구역 제도의 특성

- 도시 내에서 조화로운 가로경관을 창출하기 위한 목적으로 활용되어 온 미관지구 제도는 건축선 후퇴, 건축선 후퇴부에 대한 건축행위제한 등의 규정을 적용함으로써 간선도로변의 연속적이고 통일된 경관을 창출하는 데에 기여해 왔으나, 지역 특성을 고려한 세밀한 공간 관리에는 한계
- 지역 이미지를 형성하는 주요 요소인 가로 공간을 효율적으로 관리하고 가로환경의 질적 수준을 향상시키기 위해서는 도시구조, 가로변 건축물 용도, 거주자 및 이용자 특성에 따라 공간 관리 방향을 차별화할 필요가 있으며, 하향식의 규제보다는 지역의 공간 이용 수요를 고려한 유연한 관리 체계 도입 필요
- 특별가로구역은 특별건축구역과 마찬가지로 도시계획체계의 틀 내에서 지역 특성을 반영하여 건축기준을 유연하게 적용하기 위한 제도적 수단임
 - 특별건축구역이 블록 단위의 대규모 공동주택 프로젝트에 주로 적용되고 있는 데에 비해 특별가로구역은 가로를 중심으로 한 집합적 공간에 대한 관리 수단으로서 의미를 가짐



지역 특성을 고려한 합리적인 가로 공간 관리 >>> 가로경관 향상 및 공공공간 · 조경공간 질적 수준 향상

특별가로구역 제도의 특성

3 특별가로구역 제도 운영 기본 원칙

■ 가로 특성을 고려한 맞춤형 공간 관리

- 가로체계와 필지구조, 가로변 건축물의 용도 분포에 따라 가로와 가로변 건축물 사이의 관계, 건축물의 계획적 특성, 저층부 공간 이용 수요에 차이를 보이므로 가로 유형에 따라 차별화된 공간 관리 방향 설정 필요
 - 미관지구 지정 가로에 대한 현황 조사 결과 도로폭과 가로변 건축물 용도에 따라 업무·주상복합 용도 건축물이 연속된 대로, 상업 용도 건축물이 주로 들어선 대로, 소규모 균린생활시설이 입지한 소로의 세 가지 가로유형으로 구분
 - 가로유형별 공간 이용 특성과 문제를 고려하여 맞춤형 공간 관리 방향 설정

유형	건축물	필지내 외부공간	공공공간
대로 + 업무· 주상복합 용도			
	건축물 형태왜곡 없음	건축선 후퇴공간이 공지·테라스·주차장으로 이용	조경·공개공지 가로환경 기여 미흡
대로 + 상업 용도			
	건축물 형태왜곡 거의 없음	건축선 후퇴공간을 상가 테라스·주차공간으로 사용	상가 입간판 보도공간 침해
소로 + 근린생활시설 보행환경 개선 + 가로 활성화			
	도로폭 및 향에 따라 건축물 사선제한 영향	측면공간에 불법 가설물 설치	노점상 및 입간판으로 보행 방해
}}> 건축선 후퇴부 공간 통합계획 + 조경·공개공지 등 필지단위 기준 배제·완화 }}> 건축선 후퇴부 공간 통합계획 / 건축물 부속시설물 관리 + 조경·공개공지 등 필지단위 기준 배제·완화 }}> 건축선 지정을 통한 보행공간 확보 / 건축물 부속시설물 관리 + 도로·일조사선 완화로 건축계획 합리화 / 건폐율 완화로 저층부 공간 효율적 이용			

문제유형별 개선방향 설정

■ 공공성 확보를 위한 가로 단위 공간관리 규칙 수립

- 특별가로구역 내에서 대지의 조경, 건폐율, 대지 안의 공지, 건축물의 높이제한, 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한 등 건축기준의 배제 또는 완화가 무분별하게 이루어질 경우 가로환경을 악화시킬 우려가 있으므로 공공성 확보를 위한 제도적 장치 필요
 - 특별가로구역 지정 신청시 가로 특성을 고려한 특별가로구역 ‘통합관리계획(가칭)’을 수립하도록 하여 가로에 면한 필지 내 외부공간에 대한 공동의 약속을 정하고 건축기준 배제 완화 항목을 구체적으로 규정하도록 함
 - 특별가로구역 ‘통합관리계획(가칭)’은 공공성 확보를 위한 사전 약속으로서의 공적공간 조성 가이드라인과 더불어 건축기준 특례 적용 원칙, 이유와 기대효과 등을 포함

※ 가로구역 통합관리계획 수립 사례 : Hercules시 가로경관 유도 지구계획

- Hercules 디자인 코드에서는 가로유형에 따른 주요 개발 목표를 설정하고 건물 파사드 구성요소, 건축물 규제, 허용 용도, 일반 사항 등을 주요 관리 요소로 설정
- 가로유형별로 현재의 공간 특성과 주변 맥락에 대해 서술하고 이를 바탕으로 가로변 건축물들이 구체적으로 어떤 공간으로 계획되어야 하는지를 제시
- 주요 관리 요소 : 전면부 요소(facade elements), 건축기준(architectural regulations), 일반사항(general provisions)
- 세부 규제 내용 : 공공영역인 가로공간에 대해서는 보도공간 확보 및 개선, 식수대 설치와 관련한 사항들을 주로 제시. 사유지에 대해서는 건축물 위치와 볼륨, 전면공간에 대한 지침 부여

■ 민간 부문의 자발적 참여를 통한 가로 공간 만들기

- 대부분의 가로환경정비사업이 보도나 가로시설물 등 공공영역에 대한 정비를 중심으로 이루어진 반면, 특별가로구역 제도는 도로에 면한 대지에서 일어나는 건축 행위에 영향을 미치는 제도이므로 민간 부문의 자발적인 참여를 유도할 필요
 - 지구단위계획에서는 용도와 규모를 규제하고 건축선 등을 지정하여 대상 지역의 건축 행위를 제어하는 것을 목적으로 하는 데에 반해, 특별가로구역에서는 가로의 미래상을 제시하고 건축기준의 배제 또는 완화를 통해 자발적인 신축 또는 리모델링 유도

4 특별가로구역 제도 활용 방향

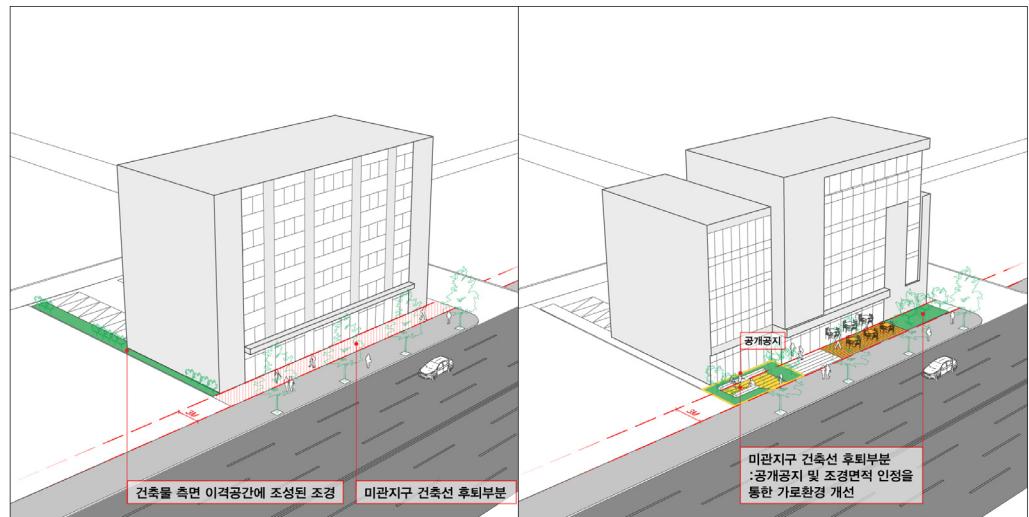
■ 미관지구 지정 도로의 공적공간 통합 관리를 통한 보행 환경 개선

- 가로 특성 : 도로 폭원 30미터 이상, 도로에 폭 5미터의 보도 조성, 미관지구 건축선 지정으로 건축물들은 대지경계선에서 3미터 후퇴, 가로변 건축물 용도는 대규모 업무시설 또는 주상복합시설
- 현황 : 도로에 이미 일정폭 이상의 보도가 확보되어 있는 경우 미관지구 건축선 후퇴 공간은 공지로 남아있거나 주차장 또는 카페 테라스 등의 상업 용도로 이용. 건축법에 따라 조성되는 조경공간과 공개공지는 대부분 건축물 측면 이격공간이나 후면부에 조성되어 가로환경 개선에 기여하지 못하고 있음
- 기본 방향 : 가로환경 향상에 기여하지 못하고 있는 건축선 후퇴공간을 조경, 휴게, 상업 공간으로 활용하여 공공성 확보 및 가로 활성화 도모. 건축선 후퇴공간 조성 및 관리에 대한 통합계획을 수립하고 이를 전제로 대지의 조경 등 건축기준 완화¹⁾
- 적용 결과 : 가로변 공적공간의 연속성 확보 및 가로환경 개선

미관지구 내 업무 · 주상복합가로 특별가로구역 지정을 통한 건축법 배제 조항 및 기대효과

공공성 확보	배제 조항	특례적용 사유
· 미관지구 건축선 후퇴공간조성 및 관리에 대한 통합계획 수립을 통한 가로변 공적공간의 연속성 확보	제42조 대지안의 조경 제55조 건축물의 건폐율 제58조 대지안의 공지 제60조 건축물의 높이 제한 제61조 일조 등 높이 제한	· 조경 설치의 합리화 · 저층부 이용 활성화 · 맞벽건축 허용/용도별 기준 합리화 -
제도연계	· 미관지구 건축선 후퇴부 관리 규정 예외 조항 활용(허가권자가 보행자의 편익 또는 가로미관 향상을 위하여 공간이용계획을 수립하여 해당 도시계획위원회의 심의를 거친 때 설치가능<서울시 도시계획 조례, 2008. 7. 30. 개정>)	-
기대효과	· (대지안의조경)미관지구 건축선 후퇴부분에 조경 설치를 통하여 가로환경 개선 · (건폐율)저층부 불법 점유를 방지하고 효율적 건축 유도 · (대지안의공지)건축물 용도에 따라 공지폭이 적용되는 현행 법규와 달리 가로환경을 고려하여 유연한 건축계획 가능	-

1) 건축법 제42조(대지의 조경)에 따라 대지면적이 200㎡ 이상인 경우 설치하도록 의무화되어 있는 조경 공간을 미관지구 건축선 후퇴부에 조성할 수 있도록 함



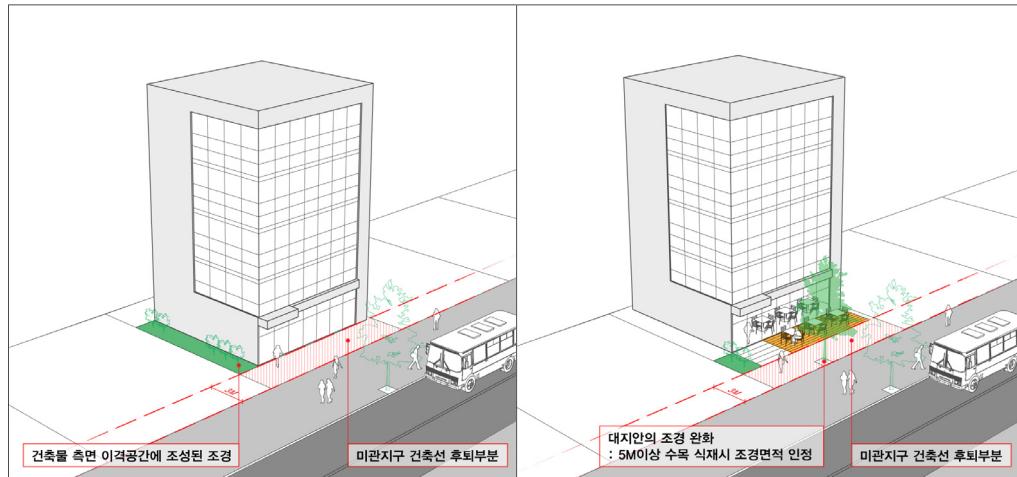
특별가로구역 제도 적용 전·후 비교 : 방이동 백제고분로

■ 상업가로 전면부 관리를 통한 가로환경 개선 및 가로 활성화

- **가로 특성 :** 도로폭 20미터, 보도폭은 4미터이며 가로변 건축물의 저층부 주요 용도는 상업시설이 대부분을 차지. 보행량은 주말 기준 약 5,000/hr로서 유동 인구가 많음
- **현황 :** 미관지구로 지정되어 있어서 후퇴된 건축선이 적용되지만 건축물의 건축 시기가 달라서 건축선 후퇴 규정이 적용된 건물과 미적용된 건물 혼재. 건축선 후퇴 공간에는 매대, 입간판, 테라스 등이 설치되어 있으며 보도의 많은 부분은 배전반과 노점상 등으로 점유되어 유효 보도폭이 2~3미터에 머무름
- **기본방향 :** 보행환경의 쾌적성을 증진시킬 수 있도록 가로 특성을 고려하여 대지의 조경 등 건축기준을 합리화. 개별 필지에 적용되어 자투리 공간에 설치되던 대지의 조경을 보도와 대지경계선 사이의 수목 식재로 대체. 건축물 사이공간에 불법 가설 물로 인한 가로 미관 해손 문제를 개선하기 위해 건축물 증축 또는 신축시 대지안의 공지를 배제하여 맞벽 건축 허용. 특별가로구역 통합관리계획에 건축물 전면부 부속시설물에 대한 통합 관리 방안 포함
- **적용 결과 :** 개별 필지 단위로 적용되는 건축기준 적용을 합리화함으로써 가로공간 관리의 실효성을 높이고 가로환경 개선 효과 기대. 보도와 대지경계선 사이에 수목 을 식재하고 이를 대지안의 조경 면적으로 인정함으로써 효율적이고 쾌적한 외부공간 조성

상업가로 특별가로구역 지정을 통한 건축법 배제 조항 및 기대효과

공공성 확보	배제 조항		특례적용 사유
· 가로변 수목 식재를 통한 가로환경 개선	제42조	대지안의 조경	· 조경설치의 합리화
· 건축물 부속시설물 관리를 통한 가로미관 개선	제55조	건축물의 건폐율	-
	제58조	대지안의 공지	· 맞벽건축 허용/용도별 기준 합리화
	제60조	건축물의 높이 제한	-
	제61조	일조 등 높이 제한	-
제도연계	· 리모델링 활성화 구역으로 지정하여 간판정비를 포함한 건축물 외관의 개선 도모 등의 목적에 부합하는 경우 증축면적 및 일부건축 기준의 완화 가능		
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> (대지안의 조경) 대지내 자투리 공간에 무의미하게 설치된 조경을 가로수 식재로 대체함으로써 효율적이고 쾌적한 외부공간 조성 가능 (대지안의 공지) 맞벽건축 허용으로 불법가설물로 인해 훼손된 가로미관 개선 가능, 건축물 용도에 따른 공지폭 적용에서 벗어난 가로환경을 고려한 유연한 건축계획 가능 		



특별가로구역 제도 적용 전·후 비교 : 창천동 연세로

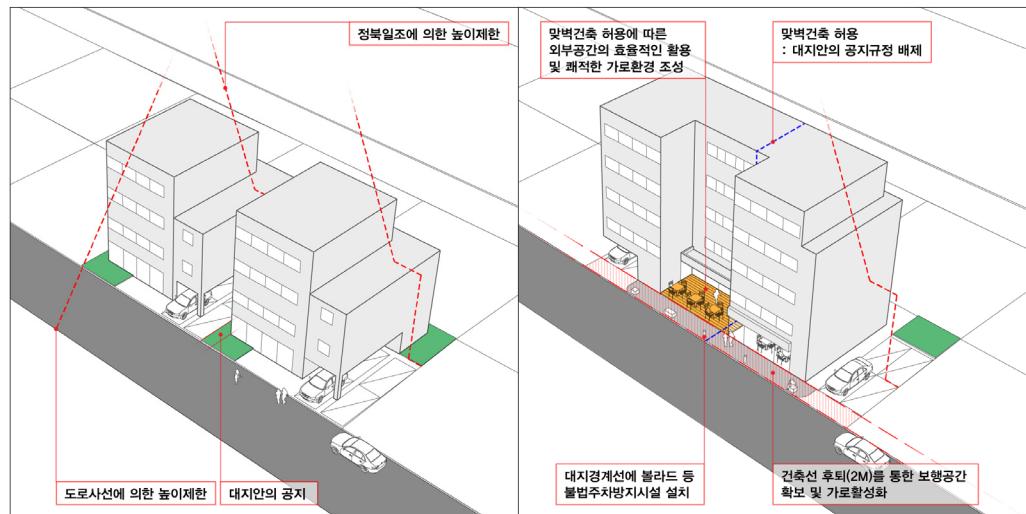
■ 건축선 지정을 통한 균린생활가로 보행환경 개선 및 가로 활성화

- 가로 특성 : 집단 미관지구로 지정된, 보도가 설치되어 있지 않은 블록 내부 8~10 미터 도로, 가로변으로 균린생활시설이 선적으로 밀집하여 입지
- 현황 : 보도가 설치되어 있지 않기 때문에 차량과 보행 동선이 혼재되어 보행환경이 열악하고 균린생활시설이 입지하는 건축물 저층부에는 영업 면적을 확보하기 위해 데크 등이 설치되어 있음. 필지 단위로 설치되는 조경공간은 건축물 측면 또는 후면에 조성되어 가로에서는 인식할 수 없을 뿐 아니라 일조량 확보가 어려워서 수목 성장 상태가 열악한 상황임

- 기본방향 :** 근린생활시설 저층부는 영업 공간 확보를 위한 공간 점유 수요가 높게 나타나므로 건폐율을 완화하여 저층부 이용을 활성화. 대지안의 공지를 배제하고 건축협정과 연계, 맞벽건축을 유도하여 풍부한 외부공간을 확보함과 동시에 기존에 달성하지 못했던 법정 용적률을 확보하도록 함. 주거환경을 보호할 수 있도록 주거 침해 용도의 입지를 금지하고, 보행공간 확보를 위해 건축선을 2미터 후퇴하며 보행 안전성을 위해 대지경계선에는 볼라드를 설치하도록 함
- 적용 결과 :** 건축기준 배제의 기본 전제로 건축선 후퇴 공간(2미터)을 확보하여 보행 환경을 개선하고 건폐율 및 대지안의 공지 규정을 배제함으로써 토지 이용 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대

근린생활가로 특별가로구역 지정을 통한 건축법 배제 조항 및 기대효과

공공성 확보	배제 조항	특례적용 사유
<ul style="list-style-type: none"> 용도규제(주거 침해용도 금지) 건축선 후퇴(2m)를 통한 보행공간 확보 및 가로활성화 대지경계선에 볼라드 등 차량진입방지시설 설치 	<p>제42조 대지안의 조경</p> <p>제55조 건축물의 건폐율</p> <p>제58조 대지안의 공지</p> <p>제60조 건축물의 높이 제한</p> <p>제61조 일조 등 높이 제한</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 저층부 이용 활성화 맞벽건축 허용 - -
제도연계	<ul style="list-style-type: none"> 건축선 지정(건축법제46조) : 특별자치도지사 또는 시장 군수 구청장은 시기지 안에서 건축물의 위치나 환경을 정비하기 위하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 범위에서 건축선을 따로 지정할 수 있다. 	
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> (건폐율) 저층부 불법 점유를 방지하고 효율적 건축 유도 (대지안의 공지) 맞벽건축을 허용하여 풍부한 외부공간 확보 및 가로환경 조성 	



특별가로구역 제도 적용 전 · 후 비교 : 방이동 위례성대로 18길

5 결론

- 특별가로구역 제도는 가로공간을 사람과 자동차 통행을 위한 ‘도로’가 아닌, 지역 정체성을 드러내고 지역 생활의 중심이 되는 ‘가로’로 인식하고 지역 문제 진단을 바탕으로 맞춤형 공간 관리를 가능하게 하는 제도로서의 의미를 가짐
- 따라서 특별가로구역 제도에 의한 가로 단위 공간관리는 가로의 물리적 환경뿐 아니라 공간 이용 특성, 주민·상인·방문자 등 관련 주체들의 수요를 충분하게 고려 해서 이루어져야 함
- 제도 적용 과정에서 일방향적인 건축기준의 배제·완화만 이루어진다면 가로환경을 오히려 악화시키는 요인이 될 수 있으므로 공공성 확보를 위해 공적공간에 대한 통합적 관리가 전제되어야 할 것임
- 공공성 확보를 위해서는 특별가로구역 지정시 특별가로구역 ‘통합관리계획(가칭)’을 수립하도록 시행령에서 규정하고 공적공간 조성 가이드라인과 건축기준 특례 적용 원칙, 구역 지정 이유와 기대효과 등을 계획에 포함시킬 것을 제안함
- 또한 제도 적용 효과를 높이기 위해서는 기 시행되고 있는 지구단위계획, 리모델링 활성화구역, 건축선 지정 가능 구역, 건축협정 등 다양한 도시관리수단과 연계 시행하는 방안을 모색해야 할 것으로 판단됨

임유경 부연구위원 (031-478-9615, yklim@auri.re.kr)

