

auribrief.

No. 47

경관향상을 위한 도시특성별 건축물 높이 관리방안 연구

국내외 사례를 중심으로

이상민 부연구위원

1. 서론

건축물은 도시 경관을 구성하는 가장 기본적인 요소 이면서 동시에 경관훼손의 주요한 원인이 되고 있다. 따라서 건축물의 높이와 같이 규모, 색채나 형태, 재료에 대해서 많은 관심을 기울이고는 있으나 개별 건축물들은 사적 영역에 해당하므로 공공이 실질적으로 개입하는데 많은 한계가 있다. 그러나 사유재산인 건축물 또한 도시차원에서 경관을 논의할 때 외면할 수 없는 문제이다.

현재 우리나라에서 건축물 높이는 주로 개별필지의 개별 건축물에 대해 규제의 형태로 일률적으로 관리되고 있다. 따라서 대부분의 지자체는 경관향상을 위해 많은 노력을 기울이면서도 현재의 법체계 속에서 개별적으로 건축물을 계획·허가하면서 의도하지 않게 경관을 훼손하거나 훼손시키는 일을 방임하고 있다.

하지만 도시는 건축물들이 입지하는 개별필지들이 무수히 많이 모여 조직되므로 건축물의 높이는 개

별 건축물이 아니라 도시차원에서 도시의 특성에 적합한 방식으로 다루어져야 한다. 이를 위해서는 일방적이고 일률적인 규제보다는 도시적 관점에서의 포괄적이고 총체적인 계획이 필요하며, 이러한 3차원적인 접근을 통해서만 도시 전체의 경관을 향상시킬 수 있을 것이다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구는, 도시경관의 향상 및 보전을 위해 중앙정부나 지자체에서 일률적으로 제시하는 원칙이 아니라 각 도시의 특성에 적합한 건축물 높이 관리의 필요성을 제시하여 중앙정부는 물론이고 각 지자체, 그리고 시민들에게 건축물 높이 관리에 대한 인식을 전환하고 공감대를 형성하고자 출발하였다. 이를 위해 현재 우리나라의 건축물 높이 관리와 관련된 현황 및 문제점을 진단하고, 이와 관련된 현행 법규 및 제도, 해외 주요도시의 관련 사례를 검토하여 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 정책 및 제도 개선의 기본방향을 제시하고자 하였다.

2. 국내 건축물 높이 관리 현황 및 필요성

이제까지 국내 건축물 높이 관리의 목적은 건축물 규모의 관리, 개방감 확보를 통한 일조와 통풍 조건 개선, 통일감 있는 가로경관 형성, 건축물 형태 관리라는 측면에서 접근하고 있다.¹ 이에 따라 건축물 높이 관리를 위해 크게 4가지 유형-층수제한(절대높이 규제), 용적률 규제, 사선제한(도로폭원에 의한 규제), 가로구역별 최고높이 지정(지구차원의 높이 규제)-의 제도적 수단을 사용하고 있다. 국내 건축물

높이 관리와 관련된 일반적인 제도 현황은 표1과 같으며, 이외에 역사경관보전을 위해 문화재관리법에 의한 높이 규제가 있다.

현행 제도가운데 유도적 차원에서 적용되고 있는 기타 경관관련계획에는 신도시의 경관계획이 포함되는데, 이것은 비교적 도시적 차원에서 접근하고 있는 높이 관리 수단이라 할 수 있다. 신도시 경관계획의 내용들은 관련 택지개발사업 지구단위계획 또는

1. 이인재, 「가로구역별 건축물 높이 제한 제도 적용에 관한 연구」, 『인천발전연구원』, 2008, pp.9-10.

표1 국내 건축물 높이 관리의 제도적 현황

구분	관리유형	관리내용	법적 근거	관리수단	비고
규제적 차원	층수제한	용적률, 건폐율 및 최고높이 규제	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	지구지정 및 지구단위계획	2차원적 접근
	용적률				
	사선제한	도로폭에 의한 건축물 높이 결정	건축법	지구단위계획	개별필지에 국한되어 경관에 대한 고려 없음
	가로구역별 최고높이 지정	최고높이 설정	건축법		개별필지에 국한 높이 완화수단으로 사용
	경관상세계획	도시스카이라인 방향제시 주요 조망축이나 조망경관 설정	지구단위계획 수립지침	지구단위계획	강제성이 없어 실행가능성이 적음
유도적 차원	기본경관계획/ 특정경관계획		경관법	관련 주체협의 또는 관련심의	
	기타 경관관련계획		-	지구단위계획	

지구단위계획 시행지침에 따라 그 실행력을 확보하려고 하는데, 실제로 이러한 계획 내용들이 얼마나 잘 반영되었는지는 이제 모습을 드러내고 있는 2기 신도시들을 대상으로 다시 검토해봐야 할 문제이다.

현재 국내 건축물 높이는 건축물이 입지하는 용도 지역과 지구, 사선제한, 가로구역별 최고높이 지정이라는 기준을 모두 검토해야 최종적으로 결정되며, 주거지역의 경우 일조확보 조건이 추가된다. 이러한 결정과정은 매우 복잡하여 전문가들조차도 최종적인 설계가 끝날 때까지 얼마만한 높이를 가진 건축물이 개별필지에 건축될 수 있는지 파악하기 어려우며, 따라서 도시 전체의 스카이라인은 더욱 예측할 수가 없다.

또한 3차원적으로 도시전체의 관점이나 경관 측면에서도 전혀 고려되지 못하고 건축물의 높이가 결정되다보니 도시기본계획에서 제시하고 있는 도시의 중심지 위계에 부합하지 못하는 고층건축물, 기존 가로경관을 파괴하는 간선가로변의 고층건축물, 이면도로변의 지구 여건에 부합하지 못하는 고층건축물 등이 도시 내에 등장하게 되었다.

이러한 제도를 보완하고 지구단위 차원에서 건축

물 높이를 관리하기 위해 가로구역별 최고높이라는 제도가 도입되었으나 이것 또한 전체 도시적 맥락에서 지역지구나 지구특성에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않은 채 적용되고 있다. 또한 가로구역별로 계획적인 높이 관리라는 제도를 도입한 처음 의도와는 다르게 실제 적용단계에서 단순히 상업지구나 미관지구에 대한 높이완화의 수단으로 사용되는 경우가 많아 또 다른 문제를 양산하고 있다.

이러한 국내 건축물 높이 관리와 관련한 제도에 대한 구체적인 사례로, 절대높이 규제와 특정경관계획을 활용하고 있는 서울시 남산 주변, 절대높이와 용적율 규제를 함께 도입한 진주시, 가로구역별 최고높이를 지정한 서울시 테헤란로, 경관상세계획을 수립한 송도 신도시를 살펴보았다.(표2 참조)

국내에서 현재 건축물 높이 관리는 규제 성격인 필지별 사선제한이나 가로구역별 최고높이제한, 용적률 규제, 양각기준(문화재보호지역) 등을 사용하고 있다. 이외에도 경관 관련 계획을 통해 관리의 방향을 제시하고 이를 협의나 심의를 통해 적용할 수 있도록 유도하고 있다. 이러한 현재의 관리 방식들은 현재 지구단위계획이라는 제도적 수단을 활용하여

표2 국내 건축물 높이 관리 사례 종합

구분	관리 목적	관리 유형	관리 내용 및 방법	법적 근거
서울 남산	서울의 중요한 자연경관 요소로서 남산의 조망기회 유지 및 확대	최고높이 제한	남산주변 최고고도지구 지정	국토의계획및이용에관한법률
		특정경관계획 수립	경관형성구역에 대해 경관형성기준 반영하도록 권고	경관법
진주	진주의 대표적인 역사문화자원인 진주성과 남강, 주변 구릉지 경관보전	건축물 최고높이와 용적을 규제	구시가지는 경관지구로 지정 그 외 지구는 용도지구로 관리	국토의계획및이용에관한법률
서울 테헤란로	고층건축물에 대한 수요가 높은 상업지역 관리 및 가로경관 향상	가로구역별 최고높이 지정	가로구역별 건축물 높이 지정 제1종지구단위계획 운영지침으로 관리	건축법 국토의계획및이용에관한법률
송도 신도시	국제도시로서 독특한 도시경관 및 스카라인 형성	경관상세계획 수립	경관상세계획에서 제시한 스카이라인에 따라 가로구역별 최고높이 지정협의와 심의를 통해 조정	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 지구단위계획 수립지침

실제 적용하고 있으나 최근에 건축물 높이 완화의 수단으로 잘못 운영하고 있는 사례가 많아지면서 새로운 문제를 낳고 있다. 또한 현재 국내에서 운영되는 건축물 높이에 관한 내용은 주로 개별필지의 건축물에 국한하여 건축법에서 다루고 있으며, 비교적 도시적 접근이 가능한 방법은 강제력이 없는 경관법에 근거하고 있어, 아직까지 현 제도 내에서는 도시차원의 건축물 높이 관리를 통한 경관향상이나 스카이라인 형성에 많은 한계를 보이고 있다.

1990년대 이후 경관에 대한 관심이 대두되면서 우리나라 대부분의 지자체들은 경관법이 제정되기 이전부터 도시차원에서 경관관리 및 형성방안을 마련하기 위하여 경관계획을 수립해 왔으며, 이러한 계획 안에서 건축물 높이 관리와 관련된 내용을 다루어 왔다. 그러나 20년이 지난 현재까지도 우리나라에서 스카이라인이 아름다운 도시로서 내세울 만한 도시가 없는 것이 안타까운 현실이다. 이것은 부동산 개발논리에 의해 사업성 위주로 건축물의 입지와 높이가 결정되어 건축물의 높이 관리가 도시차원에서 스카이라인을 관리할 수 있는 수준에까지 이르지 못하는

우리나라의 상황을 가장 큰 요인으로 지적할 수 있다.

그러나 ‘건축물의 높이’라는 문제는 단순히 건축물의 높고 낮음의 문제가 아니다. 건축물의 높이에 의해서 기본적으로 규모(용적)가 결정되는 것뿐만 아니라 건축물 안과 밖의 다른 요소들에 많은 영향을 미치므로 단어 그대로 높이만의 문제로 한정지어 생각한다면 지금의 한계에서 벗어날 수가 없다. 또한 건축물의 높이는 개별적인 건축물 또는 개별 필지의 문제로 접근해서도 안 된다. 도시는 개별건축물의 집합에 이루어지는 것이므로 이것들이 모여 형성하는 건축물군은 도시의 경관뿐만 아니라 여러 가지 주변 환경에 영향을 미치므로 도시차원에서의 접근이 절대적으로 필요하다.

이러한 접근방식이 전제된다 하더라도 국내 많은 도시들이 건축물 높이관리에 대해 일률적이고 단일한 처방을 받아서는 안 된다. 각 도시의 실정과 특성에 따른 합리적이고 전략적인 기본방향의 설정이 필요하며, 특히 건축물의 높이 규제라는 단편적이고

일방적인 방법보다는 관련된 다양한 요인을 고려한 다차원적인 접근을 모색해야 한다. 보스턴의 ‘신성한 스카이라인’, 뉴욕의 ‘변영의 스카이라인’, 샌프란시스코의 ‘우아한 스카이라인’, 시애틀의 ‘시민 제안 스카이라인’은 일률적이고 일방적인 방법이 아니라 각 도시의 지리적 위치, 지형, 경제활동, 도시규모 및 기능 등을 고려한 종합적인 관리전략에 의

해 형성된 것임을 이해해야 한다.²

그리고 무엇보다도 가장 중요한 것은 도시차원에서 건축물 높이 관리에 대한 필요성과 함께 도시의 스카이라인이나 주요한 경관요소가 공공재라는 인식의 확산이다. 즉 건축물의 높이 관리가 무조건 도시의 발전을 저해하고 사업성 및 사유재산을 침해한다는 인식을 바꿀 필요가 있다.

3. 해외 건축물 높이 관리사례

제3장에서는 도시특성별 건축물 높이 관리의 기본 방향을 제시하기 위하여 해외 주요 도시들의 구체적인 사례를 통해 각기 도시의 여건과 특성에 따라 어떤 목적을 설정하여 어떻게 건축물 높이를 관리하고 있는지 살펴보았다.

먼저 도시차원에서 독특한 스카이라인의 형성과 관리를 위해 건축물 높이 관리에 중점을 두고 있는 샌프란시스코와 웨필드를 살펴보았다. 샌프란시스코는 구릉지와 함께 아름다운 도시 스카이라인을 가지고 있는 도시로 유명하다. 주로 종합계획의 일부인 도시디자인 플랜 안에 경관관리지침으로 건축물의 규모와 형태, 스카이라인, 조망경관 등을 관리하고 있으며, 특히 도시차원에서 아름다운 스카이라인을 형성하기 위해 개별 지구에 대한 용도는 물론이고 건축물의 높이와 용적, 그리고 관련된 디자인가이드라인들을 서로 연계하여 계획하고 있다.

웨필드는 과거 영국의 대표적인 산업도시로, 최근에 쇠퇴한 도심을 재생하기 위한 전략과 함께 도시 스카이라인에 대해 관심을 갖기 시작하였다. 특히 고유한 스카이라인을 형성할 수 있도록 고층건축물

에 대한 도시차원의 검토를 시작하여 도심 내 15층 이상 고층건축물의 계획 가능한 범위를 설정하고, 건축물의 형태와 디자인을 차별화시키고 있다.

한편, 랜드마크를 중심으로 조망경관을 관리하고 있는 대표적인 도시로 런던을 살펴보았다. 세계적으로도 유명한 랜드마크가 도심부에 산재하고 있는 런던은 ‘런던플랜’을 뒷받침하는 구체적인 지침(SPG, Supplementary Planning Guidance)의 하나로서 ‘런던 조망경관관리체계(London View Management Framework)’를 수립하였다. 이 지침서에서는 런던의 조망경관을 각각 ‘파노라마 경관’, ‘선형조망’, ‘강변 조망’, ‘시가지 조망’ 등 4가지로 구분하고, 이것을 다시 26가지 조망으로 나누어 각각에 대한 구체적인 경관 특성과 관리 기준을 제시하고 있다.

자연경관자원을 보전하기 위해 건축물 높이를 관리하고 있는 사례로는 일본의 모리오카와 고베를 조사하였다. 먼저 자연경관자원이 우수한 모리오카는 이러한 경관특성을 유지하고 보전하기 위하여 독자적인 경관정책을 추진하고 있는데, 특히 조망경관 보전지역에 대해서는 ‘산악조망확보를 위한 건축설

2. 임승빈 외, 「도시경관관리를 위한 스카이라인 형성기법에 관한 연구」, 『한국도시계획학회지』, v.6(1), 2002, p.15.

그림 1 샌프란시스코 건축물 용적가이드라인(출처: San francisco General Plan)



계 가이드라인'을 따로 마련하여 건축물에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있다.

고베시는 최근 초고층건축물의 증가로 조망경관에 대한 시민들의 관심과 문제의식이 높아짐에 따라 ‘고베다운 조망경관 유도기준’을 마련하였다. 이 기준은 무엇보다도 시민과 관련 이해당사자들의 공감대 형성을 도모하고, 적극적인 참여를 유도하기 위해 3여년에 걸친 논의과정을 거쳐 수립하였다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

마지막으로 싱가포르르는 효율적인 토지이용을 위해 ‘도시마스터플랜’을 수립하고 이것에 의해 건축물 높이를 관리하고 있다. 따라서 일반적인 높이 규제가 존재하지 않으며 싱가포르 전역에 대한 구체적인 높이 기준을 도시마스터플랜에 제시하여 이를 토대로 협의와 심의를 통해 개별사업들을 진행하고 있다.

그림2 셰필드 고층건축물 계획범위
(출처: Sheffield Urban Design Compendium)

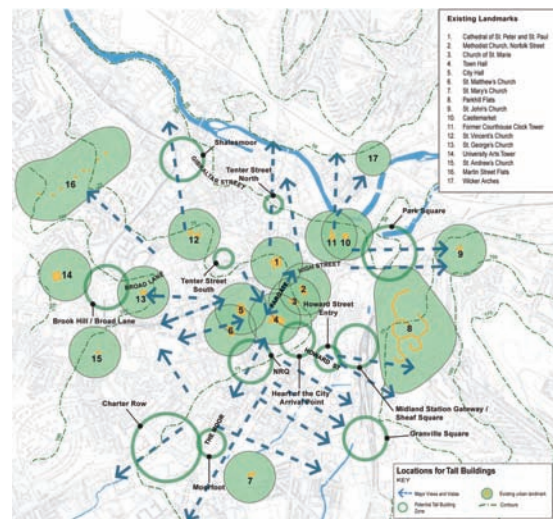


그림3 런던의 주요 조망점(출처: City of London, 2010)

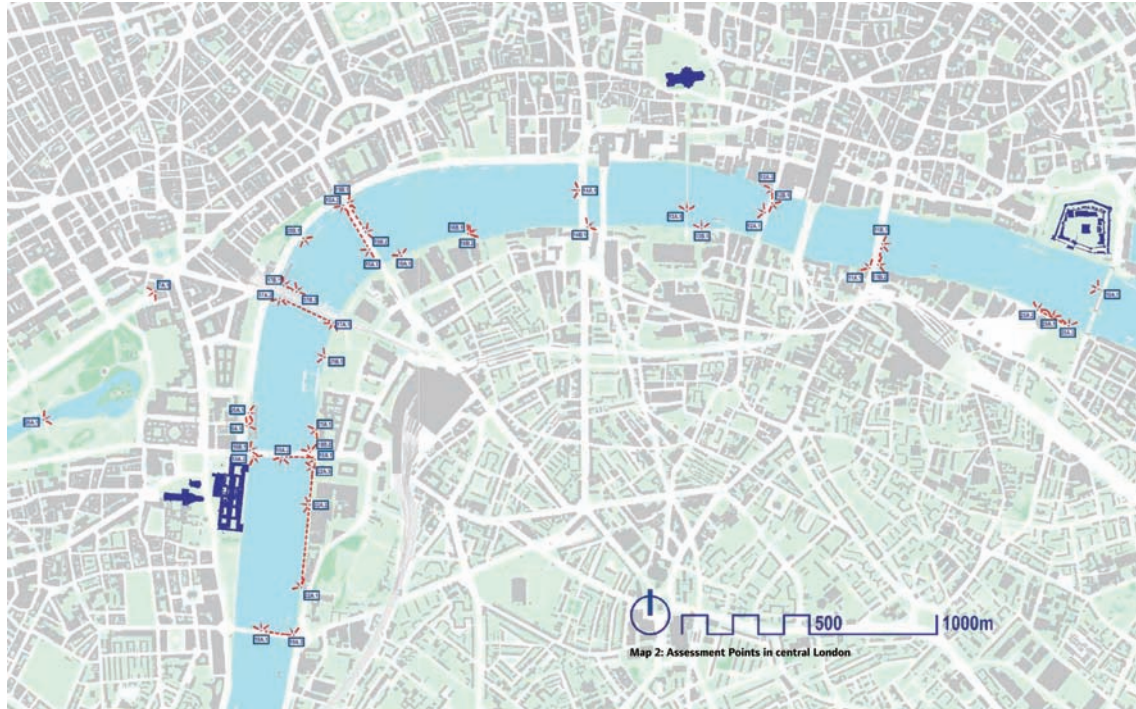
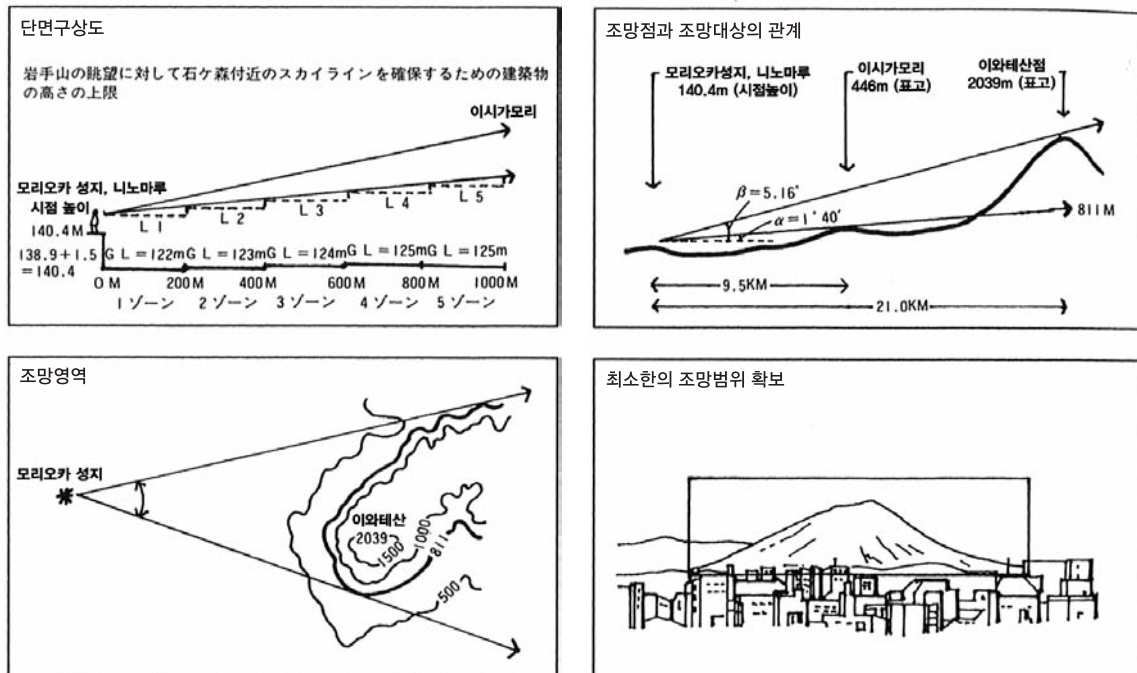


그림4 모리오카 산악조망확보를 위한 건축설계 가이드라인 일부(출처:모리오카시 경관계획, 1995)



4. 결론

이러한 해외 사례들의 공통점은 도시경관의 향상을 위해 각 도시의 특성에 맞는 합리적이고 분명한 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 수단을 다양하게 마련하고 있다는 것이다. 특히 목표 실현을 위한 구체적인 수단은 도시차원의 입체적인 계획이나 전략 하에서 검토되어 전반적인 규제나 지침이 서로 정합성을 갖고 있으며, 그 방식이 매우 구체적이고 명확하여 관련된 이해당사자들의 의사결정이나 협의 시에 분명한 기준을 제시해 주고 있다.

건축물 높이 관리와 관련한 국내외 사례 조사를 통해 앞으로 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 기본 방향을 다음과 같이 제시해 볼 수 있다.

첫 번째로 도시경관 향상을 위한 건축물 높이 관리에 대한 공감대 형성이다. 도시에서 건축물의 높이 관리는 개인의 재산권 침해나 건축의 자유를 제한하는 것 이전에 건축물 자체가 공공성을 띠는 도시의 중요한 경관요소라는 것을 인식하고 공익의 차원에서 다루어져야 함에 대한 폭넓은 공감대 형성이 전제되어야 한다. 따라서 중앙정부는 각 지자체에 자발적으로 건축물 높이 관리를 추진할 수 있도록 교육하고 지원할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이와 함께 각 지자체는 건축물 높이 관리에 의한 도시 경관 관리의 중요성을 주민들과 관련 이해당사자들에게 인식시키고 이에 대한 공감대를 형성할 수 있는 구체적이고 실질적인 정책 방향을 설정해야 한다.

두 번째는 도시특성별 입체적인 건축물 높이 관리 방향과 전략 수립이다. 무엇보다도 도시특성을 반

영한 도시차원의 입체적인 접근방법이 요구된다. 높이 관리를 공간계획과 연계하여 검토할 수 있는 총체적인 관점이 필요한 것이다. 따라서 먼저 각 지자체에서 도시의 특성에 적합한 도시차원의 장기적인 건축물 높이 관리의 방향이나 비전을 수립하고 이를 바탕으로 보다 견고하고 명확한 방향과 기준을 설정해야 한다.

마지막으로 도시특성별 건축물 높이 관리를 위해 설정된 비전과 목표를 현실에서 효과적으로 활용할 수 있는 다양한 제도가 수반되어야 한다. 즉 각 도시의 특성과 지향하는 목적에 따라 취사선택할 수 있는 다양한 수단 또는 기법을 마련해야 하며, 이것은 구체적인 것과 유도적인 것, 모두 가능할 것이다. 또한 이러한 제도들은 누구나 이해할 수 있도록 쉽고 명료한 방식을 취해야 할 것이다.

결론적으로 도시의 경관향상을 위한 건축물 높이 관리는 필요에 따라 도시별 또는 지역별 목적과 특성에 맞게 적합한 기준과 방법을 찾아 운영하는 것이 가장 중요하다. 그리고 이것이 종합적인 도시 관리 차원에서 건축물 높이에 대한 장기적인 전략 또는 마스터플랜 하에 용적률, 건폐율, 높이가 서로 연계되는 입체적 시스템을 구축할 수 있다면 지금보다 더욱 적극적이고 효과적으로 도시 경관을 관리하고 형성할 수 있을 것이라 기대한다. **auri**brief.

이상민 9642, smlee@auri.re.kr