

경관향상을 위한 도시특성별 건축물 높이 관리 방안 연구  
- 국내외 사례를 중심으로 -

A Study on a City-Specific Building Height Management  
for Landscape Improvement

이상민 Lee, Sang Min  
서남희 Seo, Nam Hee

( a u r i

AURI-정책-2010-6

경관향상을 위한 도시특성별 건축물 높이 관리 방안 연구

A study on a city-specific building height management for landscape improvement

지은이: 이상민, 서남희

펴낸이: 손세관

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-00005호

인쇄: 2010년 11월 23일, 발행: 2010년 11월 30일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

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

가격: 7,000원, ISBN: 978-89-93216-52-3

\* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.



## 연구진

---

- Ⅰ 연구책임            이상민 부연구위원
  - Ⅰ 연구진             서남희 위촉부연구위원
  - Ⅰ 연구보조원        김다슬 · 명준영
- 

- Ⅰ 외부연구심의위원    김정훈 (주)아키플랜종합건축사사무소 사장  
                              유성룡 국토해양부 도시정책과장  
                              이성창 서울시정개발연구원 연구위원
- Ⅰ 내부연구심의위원    김상호 건축도시공간연구소 연구위원  
                              차주영 건축도시공간연구소 부연구위원
- Ⅰ 연구자문위원        국승렬 서울시 도시경관과 경관정책팀장  
                              김도년 성균관대학교 교수  
                              김상조 국토연구원 연구위원  
                              김혜정 (주)아키플랜 종합건축사사무소 소장  
                              변재상 신구대학 교수  
                              안재락 경상대학교 교수  
                              윤영미 도시공간디자인연구원(주) 이사  
                              윤희재 (주)도시건축 소도 차장  
                              임철희 인천자유구역청 도시디자인담당



## 연구요약

건축물은 도시 경관을 구성하는 가장 기본적인 요소이면서 동시에 경관 훼손의 주요한 원인이 되고 있다. 따라서 건축물의 높이와 같은 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 기울이면서 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 개별 건축물이 아니라 도시차원에서 도시의 특성에 적합한 방식으로 다루어져야 한다. 따라서 이를 위해서는 일방적이고 일률적인 규제보다는 도시적 관점에서의 포괄적이고 총체적인 계획이 필요하며, 이러한 3차원적인 접근을 통해서만 도시 전체의 경관을 향상시킬 수 있을 것이다.

따라서 정부나 지자체에서 제시하는 일방적인 방향이나 원칙이 아니라

전체 도시차원에서 도시의 특성을 고려한 건축물 높이 관리에 대한 기본방향과 원칙을 수립하고 공무원, 사업자, 주민 등 모든 이해당사자들의 공감대를 형성하여 이에 대한 합의 도출이 무엇보다도 필요하다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 도시경관의 향상 및 보전을 위해 각 도시의 특성에 적합한 건축물 높이 관리의 필요성 및 기본방향을 제시하여 중앙정부는 물론이고 각 지자체, 그리고 시민들에게 건축물 높이 관리에 대한 인식전환과 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 한다.

제2장에서는 국내 건축물 높이 관련 제도적 현황과 그에 대한 구체적인 사례로, 절대높이 규제와 특정경관계획을 활용하고 있는 서울시 남산 주변, 절대높이와 용적을 규제를 함께 도입한 진주시, 가로구역별 최고높이를 지정한 서울시 테헤란로, 경관상세계획을 수립한 송도 신도시를 살펴보았다.

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 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 방법으로 강제력이 없는 경관법에 근거하고 있어, 아직까지 현 제도 내에서는 도시차원의 건축물 높이 관리를 통한 경관향상이나 스카이라인 형성에 많은 한계를 보이고 있다.

현실적으로 우리나라에서는 건축물의 높이가 사업성과 직결된다는 인식 때문에 강력한 규제 없이는 관리가 어려운 실정이다. 하지만 건축물 높이관리가 일방적인 규제와 같은 제도적 장치에만 의존하는 것은 도리어 많은 사람들의 반발을 가지고 올 수 있다. 따라서 건축물 높이 관리가 반드시 필요한 지역인가에 대한 심도있는 검토를 바탕으로 도시에 대한 특성을 충분히 반영된 적합한 기준을 마련하고, 이에 대해 가능한 많은 공감대를 형성해서 사회적 합의를 도출해야 한다. 그리고 해당 지역에 대해서는 실행력 있는 규제적 수단과 유도적 수단을 모두 마련함으로써 실현과정 속에서 유연한 운용이 가능하도록 해야 한다.

하지만 이러한 접근방식 보다도 우선적으로 도시차원에서 건축물 높이 관리에 대한 필요성과 도시의 스카이라인이나 주요한 경관요소가 공공재라는 인식이 확산되어야 한다. 즉 높이 관리가 무조건 도시의 발전을 저해하고 사업성 및 사유재산을 침해한다는 인식을 바꿀 필요가 있다.

제3장에서는 도시특성별 건축물 높이 관리의 기본방향을 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 셰필드를 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.

셰필드는 과거 영국의 대표적인 산업도시로, 최근에 쇠퇴한 도시를 재생하기 위한 전략과 함께 도시 스카이라인에 대해 관심을 갖기 시작하였다.

특히 고유한 스카이라인을 형성할 수 있도록 고층건축물에 대한 도시차원의 검토를 시작하여 도심 내 15층 이상 고층건축물의 계획 가능한 범위로 설정하고 건축물의 형태와 디자인을 차별화시키고 있다.

한편, 랜드마크를 중심으로 조망경관을 관리하고 있는 대표적인 도시로 런던을 사례를 살펴보았다. 세계적으로도 유명한 랜드마크가 도심부에 산재하고 있는 런던은 ‘런던플랜’을 뒷받침하는 구체적인 지침(SPG, Supplementary Planning Guidance)의 하나로써 ‘런던조망경관관리체계(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 조망경관보전지역에 대해서는 ‘산악조망확보를 위한 건축설계 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 수립한 지자체의 노력을 볼 수 있다.

마지막으로 싱가포르의 효율적인 토지이용을 위해 ‘도시마스터플랜’을 수립하고 이것에 의해 건축물 높이를 관리하고 있다. 따라서 일반적인 높이규제가 존재하지 않으며 싱가포르 전역에 대한 구체적인 높이기준을 도시마스터플랜에 제시하여 이를 토대로 협의와 심의를 통해 개별사업들을 진행하

고 있다.

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 제도와 관련 사례를 통해 앞으로 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 기본방향을 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 반영한 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 규제적인 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 관리차원에서 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.

**주제어 : 건축물 높이, 스카이라인, 조망경관관리, 도시특성, 입체적 접근**



## 차 례

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경 및 필요성	1
2) 연구의 목적	5
2. 연구의 내용 및 방법	7
1) 연구의 내용	7
2) 연구수행방법	7
3. 관련 선행연구 검토	9
1) 관련 선행연구 현황	9
2) 선행연구와의 차별성	11
<b>제2장 국내 건축물 높이 관리 현황 및 필요성</b>	<b>15</b>
1. 국내 고층건축물 현황	15
2. 국내 건축물 높이 관련 제도적 현황	23
1) 국내 건축물 높이 관리의 목적과 수단	23
2) 국내 건축물 높이 관련 제도의 한계	26
3. 국내 건축물 높이 관리 사례	27
1) 절대높이 규제에 의한 관리: 서울시 남산 주변	27
2) 절대높이 및 용적률 규제에 의한 관리: 진주시	31
3) 가로구역별 최고높이 지정에 의한 관리: 서울시 테헤란로	42
4) 경관상세계획에 의한 관리: 송도 신도시	53

5) 특정경관계획에 의한 관리: 서울시 남산 주변 .....	66
6) 국내 사례 종합 .....	74
4. 도시차원의 건축물 높이 관리 필요성 .....	77

### 제3장 해외 건축물 높이 관리 사례 ..... 83

1. 도시의 스카이라인 형성을 위한 높이 관리 .....	83
1) 샌프란시스코(San francisco) .....	83
2) 셰필드(Sheffield) .....	93
2. 도시의 주요 조망경관 보전을 위한 높이 관리 .....	100
1) 런던(London) .....	100
3. 자연경관자원의 보전을 위한 높이 관리 .....	114
1) 모리오카(盛岡) .....	114
2) 고베(神戸) .....	124
4. 효율적인 토지이용을 위한 높이 관리 .....	135
1) 싱가포르(Singapore) .....	135
5. 분석종합 및 시사점 .....	144

### 제4장 결론 ..... 147

1. 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 기본방향 .....	147
2. 연구한계 및 향후 연구과제 .....	153

참고문헌 .....	155
------------	-----

SUMMARY .....	161
---------------	-----

부록. 모리오카시 경관형성을 위한 높이제한 기본방향 .....	169
------------------------------------	-----

## 표차례

[표 1-1] 선행연구 검토 및 차별성 .....	11
[표 2-1] 시도별/층수별 건축물 현황 .....	16
[표 2-2] 용도별/ 층수별 건축물 현황 .....	17
[표 2-3] 국내 초고층 건축물 건설계획 현황 .....	18
[표 2-4] 서울시 30층이상 주거용 초고층건축물 .....	20
[표 2-5] 국내 건축물 높이 관리의 제도적 현황 .....	25
[표 2-6] 용적률 제한 및 진주시 경관조례의 기준용적률 .....	37
[표 2-7] 고도관련지구의 지정현황(1997년 현재) .....	38
[표 2-8] 경관지구의 지정기준(2005.2.3 기준) .....	38
[표 2-9] 서울시 가로구역별 높이기준 설정유형 .....	45
[표 2-10] 높이기준 .....	51
[표 2-11] 상업지역 간선가각부 간선변 세부높이기준 .....	51
[표 2-12] 인천경제자유구역의 가로구역별 건축물 높이 지정 현황 .....	59
[표 2-13] 자연녹지경관계획의 전략별 적용구역 및 경관관리방안 .....	68
[표 2-14] 남산 조망경관형성구역 후보지역 .....	69
[표 2-15] 경관사업 예시 .....	72
[표 2-16] 국내 건축물 높이 관리 사례 종합 .....	74
[표 2-17] 세계 도시별 스카이라인 순위 .....	80
[표 3-1] 런던플랜에서 지정한 조망 .....	104
[표 3-2] 조망가능 건축물 높이의 허용치 .....	121
[표 3-3] 사례지구 조망 특성 및 과제 .....	128
[표 3-4] 조망점 위치와 기준면 표고 산정식 .....	131
[표 3-5] 조망점 위치와 기준면 표고 산정식 .....	133
[표 3-6] 허용된 추가용적률 기준 .....	140

## 그림차례

[그림 1-1] 외인아파트 철거 .....	2
[그림 1-2] 국토경관SOS사진공모전 수상작 .....	3
[그림 2-1] 망진산 판상형 아파트 .....	31
[그림 2-2] 강변의 판상형 아파트 .....	32
[그림 2-3] 진주 구시가지의 도시경관구조 .....	33
[그림 2-4] 진주 시가지 모습 .....	34
[그림 2-5] 구시가지의 주요건축물과 아파트 높이 및 용적률 현황 .....	35
[그림 2-6] 진주시 경관관리계획에서 제안된 경관지구 지정계획도 .....	36
[그림 2-7] 천수교변 작은 망진산과 후면에 가려진 아파트 모습 .....	39
[그림 2-8] 강변카누빌 .....	40
[그림 2-9] 남강아파트 .....	40
[그림 2-10] 진주산업대학교 산학협력관 .....	40
[그림 2-11] 진주산업대학교 산학협력관 .....	40
[그림 2-12] 사선제한의 문제점에 대한 최고높이 계획의 대안 .....	43
[그림 2-13] 높이 규제방식별 건축 가능 공간 비교 .....	43
[그림 2-14] 가로구역별 필지크기 비교 .....	44
[그림 2-15] 가로구역별 높이기준 용어의 개념 .....	46
[그림 2-16] 가로구역별 가로구역의 구분 .....	46
[그림 2-17] 평균도로폭원의 개념 .....	47
[그림 2-18] 평균도로폭원의 개념에 의한 높이의 산출 .....	47
[그림 2-19] 건축물의 높이에 관한 결정도 .....	49
[그림 2-20] 간선높이 적용구간(왼쪽), 이면높이 적용구간(오른쪽) .....	50
[그림 2-21] 간선가로변 가로구역별 높이 적용 범위 .....	50
[그림 2-22] 주거지역 연접구역 적용범위 .....	50

[그림 2-23] 테헤란로 현황사진 .....	52
[그림 2-24] 송도지구 매립지 현황 .....	53
[그림 2-25] 송도지구 위치도 .....	53
[그림 2-26] 개발계획 및 지구단위계획과의 연관성 .....	54
[그림 2-27] 송도지구 전경(미추홀공원 일원) .....	54
[그림 2-28] 텐트구조의 스카이라인 .....	58
[그림 2-29] 국제업무단지 스카이라인 구상도 .....	58
[그림 2-30] 주요 고층건축물 및 높이 .....	59
[그림 2-31] 국제업무단지 지구단위계획과 사선제한에 의한 높이 차이 .....	60
[그림 2-32] 경관 조감도 .....	61
[그림 2-33] 송도지구 스카이라인 형성 개념도 .....	62
[그림 2-34] 경관상세계획 협의회 구성 .....	63
[그림 2-35] 송도신도시 현황 .....	64
[그림 2-36] 산 주변 고층아파트 .....	66
[그림 2-37] 대규모 아파트에 의한 북한산의 조망차폐(하월곡동, 2004) .....	67
[그림 2-38] 조망경관형성구역의 개념 .....	68
[그림 2-39] 조망경관형성구역 선정 .....	69
[그림 2-40] 경관형성기준 반영절차 .....	72
[그림 2-41] 수변의 스카이라인을 위한 높이 관리 적용구역 .....	78
[그림 2-42] 한강 주변 아파트 건축물에 의한 경관 .....	81
[그림 3-1] 구릉지를 고려한 도시경관 .....	85
[그림 3-2] 구릉지를 고려한 고층건축물 계획 .....	85
[그림 3-3] 샌프란시스코 건축물 높이 가이드라인 .....	87
[그림 3-4] 샌프란시스코 건축물 용적가이드라인 .....	87
[그림 3-5] 광역시 조닝맵(Citywide Zoning Map) .....	87
[그림 3-6] 린콘힐을 포함하는 조닝지역 .....	88
[그림 3-7] 린콘힐의 스카이라인 .....	89
[그림 3-8] 높이 규제(Height Limits) .....	90
[그림 3-9] 새로운 근린생활환경 조성 .....	90
[그림 3-10] 용적규제(Bulk Control) .....	91
[그림 3-11] 가로계획(Street Plans) .....	91

[그림 3-12] 린콘힐 재개발계획 변천과정 .....	92
[그림 3-13] 린콘힐 전경과 린콘힐 사우스 타워 .....	92
[그림 3-14] 도심재생기본계획 .....	95
[그림 3-15] Sky Edge에서 바라본 셰필드 도심부 스카이라인 .....	96
[그림 3-16] 고층건축물 계획범위 설정 .....	97
[그림 3-17] 지구별 관리 특성(Quarter Specific Intervention) .....	98
[그림 3-18] 세인트 빈센트 개발방향 .....	99
[그림 3-19] 지형을 고려한 조망관리 .....	99
[그림 3-20] 영국 LDF 체계 및 구성 .....	101
[그림 3-21] 런던의 주요 조망경관 .....	103
[그림 3-22] 런던의 주요 조망점 .....	103
[그림 3-23] Alexandra Palace의 조망점(1A.1, 1A.2)에서 바라본 전경 .....	107
[그림 3-24] Alexandra Palace부터 St Paul's Cathedral까지 보호되는 경관 .....	108
[그림 3-25] 조망경관 시뮬레이션 평가 .....	109
[그림 3-26] The Mall 거리의 선형 조망축 (The Mall to Buckingham Palace) .....	110
[그림 3-27] Admiralty의 조망점에서 바라본 전경 .....	110
[그림 3-28] 밀레니엄 브릿지와 테이트모던 템즈강변 조망 .....	111
[그림 3-29] 퀸즈 워크에서 바라본 런던타워 .....	112
[그림 3-30] 시청에서 바라 본 파노라마뷰 .....	113
[그림 3-31] 런던타워 경관을 보호하기 위한 평가 .....	113
[그림 3-32] 모리오카시 전경 .....	114
[그림 3-33] 모리오카시 경관계획체계 .....	115
[그림 3-34] 경관계획구역 .....	116
[그림 3-35] 경관형성구역 .....	117
[그림 3-36] 경관형성중점구역 .....	117
[그림 3-37] 모리오카성지공원 니노마루~이와테산조망 .....	119
[그림 3-38] 단면구상도 .....	120
[그림 3-39] 조망점과 조망대상의 관계 .....	120
[그림 3-40] 조망영역 .....	120
[그림 3-41] 최소한의 조망확보 범위 .....	120
[그림 3-42] 모리오카성지 공원 니노마루부터 이와테산 조망영역도 .....	121

[그림 3-43] 개운교~이와테산 조망 .....	122
[그림 3-44] 개운교부터 이와테산 조망영역도 .....	123
[그림 3-45] 고베시 전경 .....	124
[그림 3-46] 고베시의 지형특성과 경관특성 .....	125
[그림 3-47] 조망경관형성을 위한 기본방침 .....	126
[그림 3-48] 조망점: 포아이 시오사이 공원(현황사진) .....	129
[그림 3-49] 규제, 유도범위 및 기준선 설정 .....	130
[그림 3-50] 규제 및 유도 범위 도면(조망점: 포아이 시오사이 공원) .....	130
[그림 3-51] 조망점:모토마찌 1번지교차점(현황사진) .....	132
[그림 3-52] 규제,유도범위 및 기준선 설정 .....	132
[그림 3-53] 규제,유도범위 및 기준선 설정 .....	132
[그림 3-54] 규제 및 유도 범위 도면(조망점: 조망점:모토마찌 1번지 교차점) .....	134
[그림 3-55] 컨셉플랜 2001(Concept Plan 2001) .....	136
[그림 3-56] 마스터플랜 2008(Master Plan 2008) .....	137
[그림 3-57] 다운타운 코어의 위치 .....	138
[그림 3-58] 다운타운 코어 토지이용계획 .....	139
[그림 3-59] 추가 용적률이 적용되는 주요 MRT역 반경 .....	140
[그림 3-60] 다운타운 코어의 높이계획 .....	141
[그림 3-61] Raffles Place .....	141
[그림 3-62] Tanjong Pagar MRT .....	142
[그림 3-63] China Town .....	142
[그림 3-64] 복합용지 내 건축규제 완화 .....	143
[그림 3-65] 다운타운 코어 CBD 전경 .....	143





## 제1장 서론

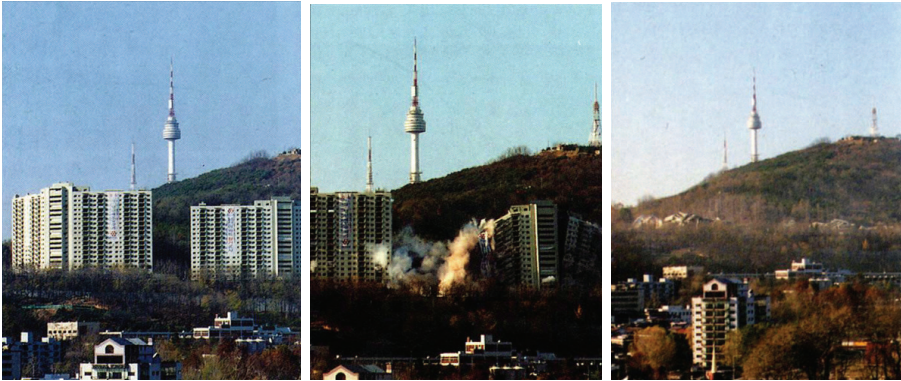
1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 내용 및 방법
3. 관련연구 검토

### 1. 연구의 배경 및 목적

#### 1) 연구의 배경 및 필요성

남산살리기운동의 일환으로 추진된 1994년 11월 20일 남산외인아파트 폭파는 우리나라에서 경관에 대한 인식의 전환점이 되었다고 말할 수 있는 사건이다. 전국에 생중계된 외인아파트 폭파장면을 통해 사람들은 폭파 후의 시원한 남산경관을 보면서 자연경관의 중요성을 인식하게 되었고, 이와 함께 먹고사는 문제가 아닌 경관사업에도 1,560억이라는 막대한 세금을 투자할 수 있다는 인식을 심어주게 되었다. 또한 서울시가 서울정도(1394년 11월) 600년 기념사업의 클라이막스로써 막대한 예산이 드는 이 사업을 선택하였다는 것은 서울이라는 도시에서 남산경관의 상징적 의미가 그만큼 중요하고 크다는 것을 말해주는 것이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

1) 임승빈, 2008, “경관 폴리틱스-21c 새로운 도시경쟁력의 발견”, 『한국도시설계학회 춘계학술발표대회 논문집』 p.65.



[그림 2-1] 외인아파트 철거  
출처: 서울시(2010) 재인용

지난 2010년 8월 국토해양부와 한국토지주택공사는 국토경관 개선을 통한 품격향상을 위하여 국토 및 도시의 경관 불량 및 훼손 사례에 대해 ‘국토 경관 SOS사진공모전’을 개최하였다. 일상생활 속에서 체감하는 불량한 경관이나 경관의 훼손 실태와 원인, 영향정도를 파악하여 국토 및 도시경관 관리 제도를 개선하기 위해 추진된 이 사업은, 건축물 등의 구조물로 인한 자연경관 훼손 사례, 건축물의 스카이라인, 규모, 형태, 색채 등이 주변과 부조화된 사례, 전원주택지 등 소규모 형질변경으로 자연경관이 훼손된 사례, 기타 경관 불량 및 훼손 사례(간판 등 옥외광고물 관련사항 제외) 등이 주된 주제였다. 공모전 결과 그림2와 같은 사진들이 수상하였는데, 16년전 남산외인아파트 폭파전의 남산과 유사한 경관들이 대부분이었으며, 이외에 아파트에 의한 답답하고 천편일률적인 경관, 건축물과 같은 인공구조물에 의한 조망차폐 등 도시의 경관문제를 지적할 때 흔히 언급되는 상황들이 응모작의 다수를 차지하였다.



[그림 1-3] 국토경관SOS사진공모전 수상작(윗줄 좌부터 최우수상:박건희, 장려상:유종상, 참가상:구정원,성상명,유은미,이호기)  
출처:www.city.go.kr

이렇게 문제시되는 경관의 가장 주된 요소로 건축물이 지목되는데, 건축물은 도시 경관을 구성하는 가장 기본적인 요소이면서 동시에 경관훼손의 주요한 원인이 되고 있다. 이에 따라 경관적 차원에서 건축물을 다룰 때 높이와 같은 규모, 색채나 형태, 재료에 대해서는 많은 관심을 기울이고는 있으나 대부분의 개별건축물들은 사적 영역이므로 공공에서 실질적으로 개입하는데 많은 한계가 있다. 특히 건축물의 높이는 개인 재산권 침해, 건축자유의 제한, 주변지역과의 형평성 등 여러 가지 복잡한 문제들과 얽혀 있어 관련된 이해당사자들이 참여하게 부딪힐 수 있는 사안이다. 그러나 사유재산인 건축물

또한 도시차원에서는 공공재이므로 도시경관을 논의할 때 건축물 높이라는 측면을 더 이상 외면할 수 없으며, 이제는 이것에 대해 많은 사람들의 심도 있는 논의와 검토가 필요한 시점이라 하겠다. 또한 이를 통해 도시에서 건축물(높이)에 대한 인식의 전환과 공감대형성이 전제될 때, 도시 경관에서 건축물 또는 건축물의 높이(규모)가 더 이상 골칫거리나 경관훼손의 주범으로 다루어지지 않을 것이다.

현재 우리나라 도시에서 건축물의 높이는 주로 개별필지의 개별 건축물에 대해 일방적인 규제의 형태로 일률적으로 관리되고 있다. 따라서 대부분의 지자체는 경관향상을 위해 많은 노력을 기울이면서도 현재 도시의 특성과 잠재력을 고려하지 않은 채 현재의 법체계 속에서 개별적으로 건축물을 계획하고 허가하면서 의도하지 않게 점점 더 경관을 훼손하거나 훼손시키는 일을 방임하고 있다.

하지만 건축물들이 입지하는 개별필지는 물론이고 이러한 필지들이 무수히 많이 모여 조직되는 도시는 모든 다른 조건들을 가지고 있다. 그러므로 건축물의 높이는 개별 건축물이 아니라 도시차원에서 접근해야 한다. 즉 도시마다 그 특성에 적합하게 각기 다른 관점에서의 접근이 필요한데, 여기서 도시특성이란 지형이나 수계, 기후 등과 같은 자연환경뿐만 아니라 인구, 경제, 교통, 역사문화, 생활환경 등 인문환경적인 특성을 모두 포함할 수 있다.

이러한 접근을 위해서는 단순히 법체계의 개선에 의한 일방적이고 일률적인 규제보다는 도시적 관점에서의 포괄적이고 총체적인 계획에 의한 유도적인 수단을 필요로 하며, 이러한 3차원적인 접근을 통해서만 도시 전체의 경관을 향상시킬 수 있을 것이다.

현재 개별건축물 군으로 바람직한 도시경관형성을 기대할 수 없는 우리나라 도시에서 일반적으로 도시를 상징하는 역사적인 건조물이나 자연경관요소에 대한 조망경관을 확보하는 것이 도시 경관관리의 중요한 수단으로 사용되고 있다.<sup>2)</sup> 하지만 이러한 방식의 높이제한 역시 인접지역간의 형평성문제

가 제기되고 건축자유의 제한, 개인재산권 침해 등 여러 문제가 제기되고 있으며, 또한 일정 지구에 국한되어 규제적인 수단으로 관리를 함으로써 여러 한계에 부딪히고 있다.

실제로 좋은 도시의 이미지를 가지고 있는 해외의 도시들은 각 도시의 상황에 맞게 도시차원에서 건축물이 높아져야 할 곳과 낮아져야 할 곳을 구분하고 엄격하게 지켜오고 있으며, 이러한 관리를 규제라기보다는 당연히 그러해야 하는 상식으로 인정하는 문화를 형성하고 이에 대한 사회적 합의를 도출하였다. 이러한 도시들은 개별건축물에 대한 일률적인 기준보다는 건축물 높이를 포함하는 종합적인 3차원적 관리정책을 시행하여 건축물이 높은 곳과 낮은 곳을 합리적으로 결정하여 장기적이고 일관성있게 건축물 높이를 관리하고 점진적으로 도시전체의 경관 및 도시카이라인을 바람직한 방향으로 유도, 형성해나가고 있다.

따라서 우리나라에서 도시의 경관향상을 위한 건축물 높이 관리를 위해서는 먼저 도시경관 및 스카이라인의 관리에 대한 공무원, 사업자, 주민 등 모든 이해당사자들의 공감대가 형성되어야 하며, 이를 위해서 정부나 지자체에서 제시하는 일방적인 방향이나 원칙이 아니라 전체 도시차원에서 도시의 특성을 고려한 건축물 높이 관리에 대한 기본방향과 원칙을 수립하고 이에 대한 합의 도출이 반드시 필요하다.

## 2) 연구의 목적

이러한 배경을 바탕으로 이 연구의 목적은 도시경관의 향상 및 보전을 위해 각 도시의 특성에 적합한 건축물 높이 관리의 필요성 및 기본방향을 제시하여 중앙정부는 물론이고 각 지자체, 그리고 시민들에게 건축물 높이 관리

---

2) 남산의 경관관리구역의 고도제한, 제주 모항봉지구경관고도규제, 군산시 월명공원주변고도제한 등 조망경관의 규제사례가 있으며, 그 밖에 대전시, 광주시, 밀양시 등에서도 최고고도지구를 통한 조망경관을 확보하고 있다.

에 대한 인식전환과 공감대를 형성하고자 하는 것이다.

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 개선을 위한 기본방향을 제시하고자 한다.

궁극적으로 이 연구를 통해 도시의 합리적인 건축물 높이 관리에 의한 바람직한 도시경관 형성에 대한 필요성을 인식하고 도시의 스카이라인을 관리하여 도시 이미지 향상 및 정체성 확보에 기여할 수 있을 것이라 기대한다. 더불어 도시차원에서 미래 도시경관에 대한 예측을 통해 개발수요가 적은 지방도시의 무분별한 건축행위를 제한하여 전 국토 차원에서 경관 훼손을 사전에 예방할 수 있으며, 아름다운 도시 경관 및 스카이라인 형성을 위한 건축물 높이 관리가 단순히 재산권 침해가 아니라 공공을 위한 경관정의의 실현이라는 사회적인 합의가 될 수 있다는 인식전환의 발판을 마련할 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

### 1) 연구의 내용

본 연구의 내용은 크게 국내 건축물 높이 관리 현황과 해외 주요 도시의 건축물 높이 관리 사례, 그리고 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 기본 방향 제시로 나누어진다.

국내 건축물 높이 관리 현황에서는 국내의 건축물 높이 관리 관련 제도적인 현황과 실제 적용 사례를 검토한다. 해외 주요 도시의 건축물 높이 관리 사례는 일본, 미국, 영국, 싱가포르 등 각 나라의 도시계획체계 속에서 도시별로 어떠한 여건과 목적에 의해서, 어떠한 방식으로 건축물 높이 관리가 이루어지고 있는지를 검토하고 이를 적용한 구체적인 사례를 조사한다.

마지막으로 본 연구는 도시적 차원에서의 건축물 높이 관리에 대한 인식전환과 공감대형성을 위한 기초연구로써 도시특성별 건축물 높이 관리를 위해 향후 중앙정부나 지방자치단체가 추진해야할 정책의 기본방향과 건축물 높이 관리를 위해 필요한 향후 추진과제의 방향을 제안한다.

본 연구에서 건축물의 ‘높이 관리’란 단순히 높이에 대한 규제의 의미가 아니라 높이의 규제와 완화 개념 모두 포함하고 있으며, 관리의 범위도 도시지역과 비도시지역 모두를 포함하는 도시 전체를 대상으로 하고 있다.

### 2) 연구수행방법

#### □ 문헌조사

건축물 높이 및 도시 스카이라인 관리와 관련된 선행연구를 검토하고 이와 동시에 건축물 높이 관리와 관련된 현행 법규 및 제도의 검토를 통해 현 제도의 현황과 문제점을 파악한다.



#### □ 국내 현황조사

국내 도시의 건축물 높이 관리 관련 제도적 현황과 실제 사례현황을 조사한다. 특히 제도적 차원에서 현황 및 한계점 검토하기 위해 관련 사례에 대한 현지조사와 문헌조사, 관련 실무자 면담조사 등을 통해 건축물 높이 관리와 관련된 현실의 문제점을 파악한다.

#### □ 해외 사례조사

일본, 영국, 미국 등 해외 주요도시의 건축물 높이 관리 사례를 분석하여 각 도시의 여건과 목적에 따라 어떠한 관리 방식을 적용하고 있는지 검토한다. 특히 각 도시의 도시계획체계와 관련하여 건축물 높이를 관리하는 제도적인 현황을 파악하고 국내 적용가능성 및 시사점을 도출한다.

#### □ 관련 전문가 활용

건축물 높이 관리와 관련하여 현황과 문제점, 그리고 다양한 접근방법 등에 대해 건축, 도시, 조경, 경관 등 관련 분야의 실무자, 교수, 공무원 등과 자문회의를 통해 다양한 의견을 수렴한다.



### 3. 관련 선행연구 검토

#### 1) 관련 선행연구 현황

건축물 높이 관리와 관련하여 진행된 국내의 선행연구로는 도시 스카이라인 보존과 관리 및 그 형성기법에 관한 연구, 역사경관보전을 위한 건축물 높이 관리 관련 연구, 그리고 최근에 각 도시별로 가로구역별 최고높이 지정을 위한 연구로 구분하여 살펴보았다.

##### □ 도시스카이라인 관련 연구

도시스카이라인과 관련된 연구들은 주로 무분별한 도시 재개발과 더불어, 특히 초고층건물의 증가추세로 인한 도시 스카이라인의 중요성을 인식한 데서 출발하고 있다.

도시스카이라인의 보존과 관리에 관한 대표적인 연구는 ‘도시 스카이라인 보존·관리기법에 관한 연구(임승빈외, 1994)’가 있는데, 이 연구는 도시 스카이라인의 효율적인 보존 및 관리를 위해 구체적인 도시스카이라인 보존과 관리기법과 그 계획과정을 도출했으며, 보존과 관리계획을 도시경관 기본계획의 일부분으로 보고 도시기본계획, 도시경관 기본계획과의 체계를 정립하고 있다.

도시 스카이라인의 형성기법에 관한 연구는 미국 주요도시의 스카이라인의 형성요인과 기법적 특성을 중심으로 분석한 ‘도시경관관리를 위한 스카이라인 형성기법에 관한 연구(임승빈외, 2002)’가 있다. 미국 내 주요도시의 스카이라인 관리방안에 대한 사례연구를 통하여 우리나라 도시에서의 적용가능성을 검토하고, 도시경관과 스카이라인 관리에 대한 방안을 제안하고 있으며 각 도시의 실정에 맞는 다양한 전략수립의 필요성을 언급하였다.

#### □ 역사경관보전 관련 연구

역사경관보전과 이를 둘러싼 조망경관 보호를 위한 건축물 높이 관리에 관한 연구로, 최형석은 2001, 2002년 두 번에 걸쳐 ‘역사경관보전을 위한 건축물 높이 규제에 관한 연구(I, II)’를 진행하였는데, 국내 역사경관보전을 위한 건축물 높이 규제의 당위성을 전제로 하여 관련 현안 문제점들의 개선과 국내 역사경관보전을 위한 건축물 높이 규제와 운영체계에 대한 개선방안을 제안하고 있으며, 이를 토대로 도시 각각의 역사경관보전 관련 제도를 어떻게 시행하고 있는지 건축물 높이 규제를 통하여 공간이 어떻게 형성되고 있는지에 대해 사례와 함께 보여주고 있다.

‘조망경관 보호를 위한 건축물 고도제한에 대한 준거설정 연구(안재락 외, 2009)’에서는 진주성 주변의 고도지구를 중심으로 조망경관관리 수법 중에서 가장 일반적으로 활용되고 있는 건축물의 높이제한을 역사적 경관보호를 위하여 활용하고 있다. 특히 이 연구에서는 진주성주변의 조망경관보호를 위한 적절한 고도제한의 준거를 제시하고 역사적 건조물 주변의 조망경관관리를 위한 방법을 제안하였다.

#### □ 가로구역별 높이지정 관련 연구

2000년대 후반에 들어서는 각 광역시별로 건축물높이 지정이나 기준조정 등의 연구가 주로 가로구역별로 진행되었다.

‘가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안 연구(정성구, 2009)’는 광주시 간선가로변의 건축물 높이설정은 높이수요의 변화에 따른 제어를 위해 도시경관관리 측면에서 접근하여 도시기본계획의 중심지 위계에 따라 반영하고 상업지역과 미관지구 중심의 가로구역별 최고높이 규제를 용도용적제와의 상호 보완 속에서의 도입을 제안하고 있다.

‘부산시 최저고도지구 실태 및 기준 조정에 관한 연구(이동현, 2008)’는

부산시에 지정된 최저고도지구의 지정현황과 실태를 파악하여 지정 기준의 적정성을 검토하였으며, 이에 따라 토지의 고도이용과 가로경관 향상을 위해 최저고도지구 기준의 상향 등을 제안하고 있다.

인천시의 상업지역 건축물 높이에 대한 체계적인 검토를 통하여 기존 사선제한 제도에서 나타나는 문제점에 대한 대응방안을 검토한 ‘가로구역별 건축물 높이제한 제도 적용에 관한 연구(이인재, 2008)’가 있다. 기존의 사선 제한 제도를 가로구역 건축물 높이 관리 제도로 전환하고 건축물 높이기준은 사업지역의 위계와 전략적인 개발의 중요도에 따라 차등 적용할 것 등의 개선사항을 건의하고 있다.

## 2) 선행연구와의 차별성

그동안 건축물 높이 관리와 관련된 연구에서는 주로 연구의 공간적 범위가 대도시로 집중되어 있거나 역사경관보전과 같은 특정한 지구나 개별건축물에 대한 높이 규제 및 관리방안 등이 주로 다루어졌다. 이에 비해 도시차원에서 건축물 높이 관리에 대한 연구는 미흡한 상황이다.

따라서 본 연구는 국내 도시에서 발생할 수 있는 무분별한 건축행위를 사전에 유도할 수 있도록 도시의 특성에 따른 건축물 높이 관리를 위한 기본 방향을 도시전체의 관점에서 제시하여 도시이미지 향상과 지역고유의 경관을 보전 및 형성할 수 있도록 함은 물론이고 이러한 건축물 높이 관리의 목적과 기본방향에 대한 이해당사자들의 공감대 형성을 위한 기초를 마련하고자 한다.

[표 1-1] 선행연구 검토 및 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
도시 스카이라인	-과제명: 도시 스카이라인 보존·관리기법에 관한 연구	-경관자원 현황조사, 대표경관 조사, 주요 대표경관 보존범위에 대한 가시분석	-서울시 남산 및 한강변 지역의 도시스카이라인 보존·관리계획과 관악산에 대

인 관 련 연구	-연구자(년도):임승빈(1994) -연구목적: 도시스카이라인의 효율적인 보존·관리를 위한 구체적 도시스카이라인의 보존·관리기법 및 계획과정 도출	및 오픈스페이스 체계 제시 - 경관유형별 해당지역 심층조사, 주민 설문조사 -주요 대표경관에 대해 보존범위 내 가시지역 컴퓨터 분석	한 도시스카이라인 보존·관리계획 수립 -도시스카이라인 보존·관리계획의 실천성 및 실효성을 위한 종합적이고 세밀한 도시경관 기본계획 수립 필요성 제안
	-과제명: 도시경관관리를 위한 스카이라인 형성기법에 관한 연구 -연구자(년도):임승빈(2002) -연구목적: 미국 주요 도시를 분석, 우리나라 실정에 적합하고 효율적인 경관관리 방안 및 스카이라인 형성방안 도출	-미국 각 도시의 스카이라인을 위한 심의사례 법규, 신문기사 및 관련문헌 고찰 -서울시를 대상으로 우리나라에서의 적용가능성 검토	- 다양한 미국도시의 접근 방법 및 성공사례를 찾아 서울시에 응용할 것을 제안
역 사 경 관 보 존 관 련 연구	-과제명: 역사경관보존을 위한 건축물 높이 규제에 관한 연구(Ⅰ) -연구자(년도):최형석(2001) -연구목적: 국내 역사경관보존을 위한 건축물 높이 규제의 목적과 운영체계에 대한 개선방안 제시	-국내 역사경관보존을 위한 건축물 높이 규제 관련 현안 문제점 파악 -관련 법제도의 운영과 보존대상, 시점, 규제범위, 보존방법 등 제도 개선방안 검토	-보존목적 다양화를 위한 경관지구의 유연한 적용, 문화재보호법 시행령에 의한 사전검의기준 작성 등의 제도적 보완 내용 제시 -보존목적에 따라 개별적 제도 통합운영 가능한 관련조례 개정 -미래지향적인 역사경관보존의 기틀 마련
	-과제명: 역사경관보존을 위한 건축물 높이 규제에 관한 연구(Ⅱ) -연구자(년도):최형석(2002) -연구목적: 역사경관보존 관련 제도의 시행방법과 건축물 높이와 관련한 공간 형성 사례연구를 통하여 향후 추진방향 모색	-서울, 수원, 전주, 진구, 경주와 같은 역사도시들을 사례로 역사경관보존 목적에 따른 각 제도들의 특징 비교·검토함으로써 관련 제도들의 현황을 고찰, 비교 -역사경관보존 목적과 유형별 국내 시행사례 조사	-심의의 객관성과 형평성 차원에서 심의 기준이나 심의 지침 마련 -기존 제도와 새로운 제도와의 보완과 조화 요구 -보존목적 확대할 수 있도록 시행의 폭 확대 및 강화되는 보존 논리에 따라 적절한 보상 방법 강구 제안
	-과제명: 조망경관 보호를 위한 건축물 고도 제한에 대한 준거설정 연구 -연구자(년도):안재락 외(2009) -연구목적: 진주성 주변의 조망경관보호 위한 적절한 고도제한의	-고도지구 내 주민들의 고충처리위원회의 민원제기, 진주시의 답변, 고충처리위원회의 조정의견 등에서 나타난 조망경관에 대한 이해 당사자들의 시점 차이 분석 -시각적 구조에 대한 분석과 컴퓨터 시뮬레이션을 통한 이미지 평가 실시	-경관시뮬레이션에 의해 건축물의 '높이', '크기'의 물적 요인보다 '주변 건축물과의 조화', '건축물의 트임'이 결정적 요인으로 조사 -주변과의 조화와 트임 정도에 따라 일률적 높이 규제보다 건축물의 형태변화

	준거 제시 및 역사적 건조를 주변의 조망경 관관리 방법 모색		통한 경관관리 방안 제안
가 로 구 별 높 이 정 관 연 구	<p>-과제명: 가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안</p> <p>-연구자(년도):정성구 (2009)</p> <p>-연구목적: 건축법상의 '가로구역별 최고높이 지정' 규정의 도입방안을 모색하고 광주시 도심부 건축물의 개발밀도에 대한 대안 제시</p>	<p>-건축물 높이 규제 관련 제도 및 문제점 검토</p> <p>-가로구역별 최고높이 지정 기준 관련 개념과 적용방법 및 높이 결정요소의 특성 검토</p> <p>-가로구역별 최고높이 지정 규정을 도입한 서울 및 수도권 사례 조사</p> <p>-높이 규제와 관련한 해외 사례 조사 및 시사점 도출</p>	<p>-광주시 간선가로변의 건축물 높이 설정은 도시경관관리 측면에서 접근 및 도시기본계획의 중심지 위계 반영 제안</p> <p>-상업지역과 미관지구를 중심으로 가로구역별 최고높이 규제를 용도용적제와의 상호보완 속에서 도입 제안</p>
	<p>-과제명: 부산시 최저고도지구 실태 및 기준 조정에 관한 연구</p> <p>-연구자(년도):이동현 (2008)</p> <p>-연구목적: 부산시에 지정된 최저고도지구의 지정현황과 실태를 파악하여 지정기준의 적정성을 검토하고 새로운 기준 제시</p>	<p>-부산의 서면일대를 시범지구로 선정, 상세조사 실시</p> <p>-최저고도지구 내 지번 현황 조사</p> <p>-조사결과에 따른 현장조사 및 GIS구축</p>	<p>-도심부 건축물에 대하여 설문조사 결과를 토대로 전면도로폭원과 이면도로폭원의 평균을 최저고도지구의 최저기준높이로 설정</p> <p>-토지의 고도이용과 가로경관 향상을 위해 최저고도지구 기준을 7층(21m) 이상으로 상향 제안</p>
	<p>-과제명: 가로구역별 건축물 높이제한 제도 적용에 관한 연구</p> <p>-연구자(년도):이인재 (2008)</p> <p>-연구목적: 인천시 상업지역의 건축물 높이에 대한 체계적인 검토를 통하여 기존 사전제한 제도의 문제점에 대한 대응방안 검토 및 개선사항 건의</p>	<p>-현행 건축물 높이 관련 기준 검토</p> <p>-대표 상업지역 간선도로변 건축물 높이, 용적률 등 조사, 상업지역 건축물의 높이 의미와 한계 분석</p> <p>-새로운 제도 적용시의 개발 후의 모습을 3차원적으로 예상하고, 건축물 최고높이 적용 효과 분석</p>	<p>-가로구역 건축물 높이 관리 제도 도입을 위해 건축물 높이기준을 상업지역의 위계와 전략적인 개발 중요도에 따라 차등 적용 제안</p> <p>-높이제도 적용을 위한 기반시설의 용량문제, 민간 개발이익의 변화에 대처한 지구단위계획 동시 수립할 것을 제안</p>
관 연 구	<p>-과제명: 경관향상을 위한 도시특성별 건축물 높이 관리방안 연구</p> <p>-연구목적: 도시 특성별로 건축물 높이를 합리적으로 관리하기 위한 기본방향 제시</p>	<p>-관련문헌 및 제도 분석</p> <p>-문헌조사를 통한 해외사례 조사</p> <p>-도시차원의 높이 관리 기본방향 제시</p>	<p>-국내 건축물 높이 관리 현황</p> <p>-해외 주요도시 특성별 건축물 관리 사례분석</p> <p>-도시특성별 합리적인 건축물 높이 관리를 위한 기본방향 제시</p>



## 제2장 국내 건축물 높이 관리 현황 및 필요성

1. 국내 고층건축물 현황
2. 국내 건축물 높이 관련 제도적 현황
3. 국내 건축물 높이 관리 사례
4. 도시차원의 건축물 높이 관리 필요성

### 1. 국내 고층건축물 현황

우리나라 전국 층수별 건축물 현황을 보면, 전국적으로 31층 이상의 건축물이 583동 있으며, 주로 서울, 부산, 경기, 대구, 인천 지역에 집중되어 있음을 알 수 있다. 실제로 경기도와 광역시를 제외하고 고층건축물에 대한 수요는 많지 않은데, 이렇게 고층건축물에 대한 수요가 많은 대도시와 상대적으로 적은 중소도시가 건축물 높이 관리에 대해 거의 동일한 기준으로 접근한다는 것 자체가 합리적이지 못하다고 생각된다. 예를 들어 도시 경관 및 스카이라인에 대한 관심을 갖고 있는 중소도시가 있다면 건축물 높이 관리에 대한 방향과 그에 따른 원칙을 미리 수립한다면 향후 개발수요가 생기더라도 불필요한 갈등이나 혼란을 막을 수 있을 뿐만 아니라 이러한 도시경관이나 스카이라인이 도시의 고유한 이미지나 정체성 형성에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

따라서 도시차원에서 도시의 특성에 맞게 건축물 높이를 높여야 할 곳과 낮게 해야 할 곳을 조율하여 전체적인 방향을 설정할 수 있는 적합한 기

준과 제도적 수단이 필요하다.

[표 2-1] 시도별/층수별 건축물 현황

(단위 : 동)

구분	계	1F	2~4F	5F	6~10F	11~20F	21~30F	31F 이상	기타
전국	18,131	4,247,523	2,084,223	121,537	56,399	66,882	11,409	583	29,58
	100.0%	64.2%	31.5%	1.8%	0.9%	1.0%	0.2%	0%	0.4%
서울	661,581	156,209	427,454	43,719	18,274	12,208	2,783	197	737
부산	386,440	174,595	189,000	10,645	5,621	3,434	1,800	158	1,187
대구	253,290	97,986	143,140	5,470	1,889	3,235	517	43	1,010
인천	208,888	91,429	101,287	8,538	3,143	3,244	827	31	389
광주	138,036	63,432	66,917	2,830	1,360	2,734	271	0	492
대전	130,137	55,109	67,470	2,471	1,694	2,449	381	16	547
울산	125,091	65,896	52,681	2,337	1,656	1,460	271	8	782
경기	995,718	549,814	383,501	21,036	9,824	19,100	3,370	90	8,983
강원	362,047	276,291	78,044	2,930	1,401	2,241	60	0	1,080
충북	344,378	264,035	73,623	2,351	1,289	2,227	32	4	817
충남	491,338	403,370	76,679	2,963	1,576	2,893	159	15	3,683
전북	403,432	330,859	64,339	2,709	1,149	2,501	47	1	1,827
전남	586,978	511,735	66,953	2,127	1,328	2,031	77	2	2,725
경북	731,567	602,469	117,923	4,386	1,831	2,512	256	11	2,179
경남	654,487	493,173	144,403	5,963	3,474	4,423	557	7	2,487
제주	144,723	111,121	30,809	1,062	890	190	1	0	650

※ 주1 : 2009년 12월 말 기준

※ 주2 : 기타는 미기록 혹은 기록 오기임

※ 자료 : 국토해양부 국토정책국 도시정책관 건축기획과



또한 고층건축물의 용도를 살펴보면 표3에서 보는 바와 같이 우리나라는 주거용 건축물이 대부분임을 알 수 있다. 주거용 건축물은 사적영역이라 재산권 침해라고 관점에서 관리가 어렵기는 하지만 고층건축물 신축에 의해 주변지역에 미치는 영향은 다른 건축물에 비해 절대적으로 크므로 도시차원에서 계획적으로 접근이 필요할 것이다. 특히 도시경관이 공공재라는 측면에서 보면 고층건축물 신축 시 주변에 미치는 영향에 대해 특히나 더 면밀한 검토가 필요하며, 도시차원에서 어느 정도 사회적 합의가 필요하다고 생각한다.

[표 2-2] 용도별/ 층수별 건축물 현황

(단위 : 동)

구 분		계	1F	2~4F	5F	6~10F	11~20F	21~31F	31F
합 계		6,369,782	4,139,161	2,004,236	112,614	52,011	53,355	8,241	164
주거용	소계	4,309,578	2,885,003	1,300,107	54,170	15,220	47,641	7,318	119
	단독	3,994,415	2,878,765	1,110,178	4,883	587	2	—	—
	공동	315,163	6,238	189,929	49,287	14,633	47,639	7,318	119
상업용		1,103,325	447,267	488,490	45,778	29,083	2,471	197	39
농수산용		259,140	254,383	4,549	128	77	3	—	—
공업용		193,145	125,837	64,887	1,241	1,032	139	9	—
공공용		23,444	16,400	6,133	524	290	88	9	—
문교 사회용		146,562	72,023	63,132	7,374	3,774	253	5	1
기타		424,588	338,248	76,938	3,399	2,535	2,760	703	5

※ 주 : 2005년 12월 말 기준

※ 자료 : 국토해양부 국토정책관 도시정책관 건축기획과

## □ 국내 초고층 건축물<sup>3)</sup> 현황과 문제점

우리나라는 현재 신도시나 대규모 택지개발계획이 수립될 때마다 초고층건축물 도입이 추진되고는 있으나 실제로는 여러 가지 이유로 실현되기 어려운 것이 현실이다. 실제 국내 초고층 건축물 건설계획 현황은 [표 4]와 같으나 이 중에는 사업계획만 세우고 중단되거나 여러 가지 현실적인 문제로 계획대로 진행되지 못하는 사업들도 있다.<sup>4)</sup> 따라서 사업에 대한 국민들의 관심과 기대감을 갖게 하기 위한 홍보수단으로서의 일회적인 계획건축물이 아니라면 계획 수립이전에 면밀한 검토가 이루어져야 한다.

[표 2-3] 국내 초고층 건축물 건설계획 현황

프로젝트명	위치	발주처	사업자	층수/ 높이	착공예정/ 준공예정	사업비
부산 제2 롯데월드	부산 중구	롯데물산	롯데물산	110층/ 510m	2009.3 /2014.6	1,2조원
인천 151타워	인천 송도	인천경제자유구역청	송도랜드마크시티	151층/ 601m	2009.4 /2014	3조원
잠실 제2 롯데월드	서울 잠실동	롯데쇼핑	롯데쇼핑	123층/ 555m	2010.6 /2014.12	2조원
상암DMC 타워	서울 상암동	서울시 PF사업	SPC(Seoul Lite)	133층/ 640m	2010.10 /2015.4	2조원
뚝섬 현대차	서울 성수동	현대 기아차	현대 기아차	110층/ 540m	2010.10 /미정	2조원
부산 해운대 관광리조트	부산 해운대	부산 도시공사	트리플스퀘어	117층/ 511m	2010 /2015	2.5조원

※ 주 : 2007년 1월 기준

※ 자료 : www.emporis.com

3) 건축법 시행령 5조 15항에서 "초고층 건축물"이란 층수가 50층 이상이거나 높이가 200미터 이상인 건축물로 정의하고 있다.

4) 박치호 외, 2007, "초고층 건축물이 경제, 사회에 미치는 영향요인 분석", 「대한건축학회논문집」, v.23(5), p.181.

1971년에 완공된 삼일빌딩을 필두로 국내에서도 고층 건축물이 생겨나기 시작하였다. 특히 70년대 경제 성장과 더불어 20층 이상의 고층 건물들이 생겨났으며, 80년대엔 명실 공히 세계 초고층 빌딩 대열에 들어 설 수 있는 63빌딩과 무역센터 빌딩이 실현되었다.

최근에는 63빌딩과 무역센터 빌딩에 버금가거나 혹은 더 높은 도곡동의 타워팰리스와 목동의 하이페리온 등이 실현되었다. 이 초고층 주상복합 아파트들은 당연히 63빌딩보다 층수(타워팰리스: 69층, 하이페리온: 69층, 63빌딩: 60층)에서나 높이(타워팰리스: 264m, 하이페리온: 256m, 63빌딩: 249m)에서 더 높지만 우리나라의 대표적 초고층 건축물로서는 크게 인식되고 있지는 못하는 실정이다.

우리나라에서 90년대 초고층 건축물에 대한 관심은 국내의 대표적 기업체로 하여금 100층 이상 규모의 많은 초고층 계획안들을 발표하게 하였다. 그러나 사회 및 제도적인 상황에 따른 어려움과 IMF로 인한 경제적인 영향은 거의 모든 계획안들을 무산시키고 보다 현실적인 방안으로 초고층 주상복합 아파트를 선택하게 된다.

원래 초고층 주상복합 아파트는 도심의 공동화 방지 및 도시 업무 및 상업 기능을 위한 도시의 인프라 구축의 선상에서 개발되어져야 하는 도시적 주거기능이 목적이나 국내에서는 이러한 취지와는 다르게 수익사업에 따른 개발이익이 우선이 되어 자체 빌딩 혹은 아파트 단지 내에 입주자들만의 거주성을 위하여 도시 인프라 구축과는 상관없이 배타적인 독립적인 영역을 구축해오면서 도시 내의 사회적 위화감을 불러 일으켰으며, 또한 도시 체계와는 상관없는 여기저기에 산재된 독립 주거단지를 형성함으로써 도시적인 역기능을 불러일으키기에 이르렀다.<sup>5)</sup>

초고층 아파트는 그 규모 및 밀도적인 측면이나 도시의 인프라를 구축

---

5) 크게는 도시 내 각 용도에 따른 영역간의 물류 및 인적 소통을 가로막으며, 물리적으로는 도시 교통문제를 불러 일으키고 더불어 주변에 대한 일조권과 조망권 침해 등이 새로운 사회적 이슈로 떠오르게 되었다.

하는 기능체로서 사회적 영향력이 상당하기 때문에 도시 내에서 초고층 아파트가 형성되어야할 지역적 특성을 검토하여 도시계획적인 차원에서 다루어져야 한다. 그러나 우리나라에서 초고층 아파트는 그 기능에 따른 최적의 장소를 찾지 못하고 여기저기 산재해 개발되면서 도시 경관과 일조권에 따른 문제점이 발생하고 있다.<sup>6)</sup>

[표 2-4] 서울시 30층이상 주거용 초고층건축물

아파트명	층수	주소	주상복합	층수	주소
타워팰리스 1	59	강남구 도곡동 467	아카데미 스위트	51	강남구 도곡동
타워팰리스 2	66	강남구 도곡동 467-17	타워팰리스 123차	58	강남구 도곡동
타워팰리스 3	69	강남구 도곡동 467-29	우성캐릭터199	33	강남구 도곡동
대림아크로빌	46	강남구 도곡동 467-6	대림 아크로리버	37	광진구 구의동
우성캐릭터199	31	강남구 도곡동 467-24	더샵 스타시티	58	광진구 자양동
삼성동 IPARK	46	강남구 삼성동 87	삼성 셰르빌	30	동대문구 장안동
The # 서초	32	서초구 서초동 1445	오벨리스크 명품	37	마포구 도화동
현대 슈퍼빌	46	서초구 서초동 1446-11	메트로디오빌	30	마포구 신공덕동
아크로비스타	37	서초구 서초동 1685-3	현대 슈퍼빌	46	서초구 서초동
갤러리아 팰리스	46	송파구 잠실동 40	롯데캐슬골드	37	송파구 신천동
롯데캐슬골드	37	송파구 신천동 7-18	갤러리아 팰리스	46	송파구 잠실동
잠실 시그마 타워	32	송파구 신천동 7-19	트윈빌	31	양천구 목동
현대타워	34	송파구 신천동 7-28	현대하이페리온	69	양천구 목동
대우레이크월드	31	송파구 송파동 58-1	삼성 셰르빌	39	양천구 신정동
하이페리온	69	양천구 목동 916	대우트럼프월드 1차	41	영등포구 여의도동
목동트윈빌	40	양천구 목동 905-22	롯데캐슬아이비	35	영등포구 여의도동
대우트럼프월드3	31	용산구 한강로3가 65-230	롯데캐슬 엠파이어	39	영등포구 여의도동

벽산메가트리움	33	용산구 한강로2가 2-5	용산파크자이	34	용산구 한강로1가
용산파크자이	34	용산구 한강로1가 50-1	벽산메가트리움	33	용산구 한강로2가
대우트럼프월드1	41	영등포구 여의도동 55-1	롯데캐슬천지인	30	종로구 송인동
대우트럼프월드2	40	영등포구 여의도동 48			
금호리첸시아	40	영등포구 여의도동 61			
롯데캐슬아이비	40	영등포구 여의도동 43-4			
롯데캐슬엠파이어	40	영등포구 여의도동 36			
신한리버타워	37	영등포구 여의도동 61-5			

※ 자료: 여영호(2006), “초고층 건축물, 무엇이 문제인가?”, 「한국초고층건축포럼」, p.25.

초고층건축물의 높이는 용도지역에 의한 용적률 제한과 사선제한에 의해 결정되므로 도시차원에서의 계획적인 관리가 미흡하며, 결과적으로 수익을 높이기 위한 주상복합건물을 중심으로 한 급격한 고층화의 추세를 낳아 도시로서 서울의 이미지를 증진시키는 스카이라인을 형성하고 있지 못한 결과를 초래하고 있다.

초고층건축물은 단순히 건물자체의 의미 이상으로 도시문화적 환경 속에서 차지하는 비중이 크고, 거대한 개발규모로 인해 일반건축물과는 비교할 수 없을 정도로 지역에 미치는 파급효과가 지대하여 일단 완공된 후에는 이것에 의해 발생하는 부정적인 영향을 제어하기가 사실상 불가능하다.

하지만 지금까지 초고층 주거건축물 대부분은 도시적 차원의 마스터플랜과 지역차원에서의 검토가 부족한 상태에서 계획되고 완성되었다. 따라서 앞으로 계획될 초고층건축물의 공공성 증진을 위해서는 도시적 차원의 검토

6) 여영호, 2006, "초고층 건축물, 무엇이 문제인가?", 「한국초고층건축포럼」, pp.20-22.

에 따른 계획방향의 모색이 요구된다. 즉 도시적 차원에서 초고층건축물이 도시의 랜드마크적 역할이나 주변건축물들과의 스카이라인의 조화를 통해 도시의 이미지를 향상시킬 수 있도록 초고층건축물의 입지별 특성을 살려 계획에 반영하도록 해야 한다. 구체적으로는 초고층건축물이 입지하는 도시공간위계 내에서 지역경관특성의 보전 혹은 경관형성을 위하여 조망권을 확보하고, 도시경관 및 주변지역과 조화되고 도시이미지를 부각시키며 야간도시경관의 이미지를 창출하는데 기여할 수 있도록 검토해야 할 것이다.<sup>7)</sup>

결국 이러한 초고층건축물만이 도시에서 가시적인 돌출물이 아닌 그 당위성을 인정받아 모든 시민들에게 환영받는 도시의 랜드마크로서 중요한 경관 자원이 될 수 있을 것이다.

---

7) 신중진 외, 2004, “초고층건축물의 공공성 증진을 위한 계획방향에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집』, v.20(10), pp.33-42.

## 2. 국내 건축물 높이 관련 제도적 현황

### 1) 국내 건축물 높이 관리의 목적과 수단

이제까지 국내에서 건축물 높이 관리의 목적은 건축물 규모의 관리, 개방감 확보를 통한 일조와 통풍 조건 개선, 통일감 있는 가로경관 형성, 건축물 형태 관리라는 측면에서 접근하였다.<sup>8)</sup> 이에 따라 높이 관리의 제도적 수단으로 국내에서는 4가지 유형-층수제한(절대높이 규제), 용적률 규제, 사선제한(도로폭원에 의한 규제), 가로구역별 최고높이 지정(지구차원의 높이 규제)-을 사용하고 있는데, 각각에 대해 살펴보면 다음과 같다.

- 층수제한(절대높이 규제)

가장 오래된 높이 규제방식으로, 건축물의 최고높이를 제한하여 도시전역에 일정한 스카이라인을 유도하는 것을 목적으로 한다. 산업화이전 고층개발에 대한 경제적, 건축적 수요가 낮은 역사도시에서 적용되어 왔으나 현대도시에서는 대부분 폐지되고, 파리, 베를린 등 유럽의 역사도시에서는 시가지 역사환경과 기형성된 도시경관을 보호하려는 목적으로 운영하고 있다.

- 사선제한(도로폭원에 의한 높이 규제)

가로변의 개방감과 일조를 확보하고, 가로변 건축물의 통일된 높이를 유도하기 위하여 도로폭에 따라 최고높이를 다르게 설정하는 방식으로, 도로폭에 따른 높이 규제는 도로폭에 따라 최고높이를 제한하거나, 도로폭과 높이비(사선제한)를 제한하여 일조, 통풍을 확보하는 방식 등이 있다.

- 용적률 규제

별도의 높이제한을 두지 않고, 용적률 규제를 통해 건축규모를 제어함으로써 높이를 간접적으로 제한하는 방식으로, 용적률로 높이를 규제하는 경우, 건폐율에 따라 건축물 높이가 달라지므로 높이예측이 어렵고, 용적률 완

---

8) 이인재, 2008, 「가로구역별 건축물 높이제한 제도 적용에 관한 연구」, 인천발전연구원, pp.9-10.

화에 따라 돌출개발이 발생하는 문제가 발생할 수 있다.

용적률에 의한 높이 규제 방식은 오피스 수요를 확보하려는 현대도시의 요구에 맞게 도입된 방법이지만, 최근 들어 용적률 완화와 함께 돌출개발이 발생하여 가로환경과 도시경관이 파괴됨에 따라 뉴욕의 경우 최고 높이제한을 도입하여 돌출개발을 제어하려는 움직임이 있다.

- 가로구역별 최고높이 지정(지구차원의 높이 규제)

각 지역별로 그 지역의 여건을 고려하여 상세하게 작성된 지구단위의 계획에 의하여 높이를 제어하는 방식이다. 이것은 전체지역에 대하여 적용하는 경우와 필지별 높이 규제를 보완하는 별도의 높이 규제방식으로 특정지역에 대하여 적용하는 경우가 있다.

최근에는 사선제한이 지속적으로 완화되면서 상업지역의 경우 실제로 사선제한의 취지 및 의미가 상당히 축소되고 있으며, 서울시를 시작으로 대도시에서는 전반적인 도시 이미지와 지역적 특성 그리고 건축행위에 대한 종합적 고려를 바탕으로 가로구역별 높이 관리방식이 점차 확대 적용되고 있다.<sup>9)</sup>

층수제한과 용적률 규제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거하여 용도지역과 지구에 의해서 관리하고 있으며, 사선제한과 가로구역별 최고높이 지정은 「건축법」에 근거하고 있으며, 결국 모든 관리 유형들은 실제 지구단위계획이라는 도시설계적 기법을 사용하여 적용되고 있다.

일반적인 국내 건축물 높이 관리와 관련된 제도 현황은 다음의 표와 같으며, 이외에도 규제적 차원에서 역사경관보전을 위해 문화재관리법에 의한 높이 규제가 있다.<sup>10)</sup> 각각 제도와 관련된 구체적인 적용 사례는 2장3절에서 살펴보기로 한다.

9) 서울시, 2001, 「가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구」, pp.11-13.

10) 본 연구에서는 도시차원의 일반적인 높이 관리수단을 주로 다루었으며, 역사경관이나 자연경관과 같은 특정경관을 관리하기 위한 제도는 제외하였다.



[표 2-5] 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 지구단위 계획	2차원적 접근
	용적률				
	사선제한	도로폭에 의한 건축물 높이 결정	건축법	지구단위 계획	개별필지에 국한되어 경관에 대한 고려 없음
	가로구역별 최고높이 지정	최고높이 설정	건축법		개별필지에 국한 높이가 완화수단으로 사용
유도적 차원	경관상세계획	도시스카이라인 방향제시 주요 조망축이나 조망경관 설정	지구단위계획 수립지침	지구단위 계획	강제성이 없어 실현가능성이 적음
	기본경관계획/특정경관계획		경관법	관련 주체협의 or 관련심의	
	기타 경관관련계획		-	지구단위 계획	

현행 제도 가운데 유도적 차원에서 적용하고 있는 관리 유형 가운데 기타 경관계획에 해당하는 신도시의 경관계획은 비교적 도시적 차원에서 접근하고 있는 높이 관리 수단이라 할 수 있다. 이와 관련해서 판교, 화성동탄, 김포 등 2기 신도시의 경관계획 관련 내용을 살펴보면, 1기 신도시에 비해 2기 신도시는 건축물의 층고, 용적률, 지붕형태, 입면점유율, 주변 지형과의 관계성 검토 등을 통해 유연한 도시스카이라인 형성계획을 수립하여 실행하고자 노력하였다.<sup>11)</sup> 그리고 이러한 내용들은 관련 택지개발사업 지구단위계획 또는 지구단위계획 시행지침에 따라 경관계획의 실행력을 담보하고자 하였다.

하지만 이러한 계획들이 실제 도시 조성과정에서 얼마나 잘 반영되었는지는 좀 더 시간을 두고 지켜봐야 할 것이다.

## 2) 국내 건축물 높이 관련 제도의 한계

현재 우리나라에서 건축물의 높이는 용도지역과 지구, 사선제한, 가로구역별 최고높이 지정이라는 기준을 모두 검토해야 최종적으로 결정되며, 주거지역의 경우 일조확보 조건이 추가된다. 이러한 결정과정은 전문가들조차도 최종적인 설계가 끝날 때까지 결과적으로 얼마만한 높이를 가진 어떤 규모의 건축물이 개별필지에 건축될 수 있는지 파악하기 어려울 뿐만 아니라 도시 전체의 스카이라인 또한 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.

따라서 현재 이러한 제도를 보완하고자 가로구역별로 최고높이를 지정하여 지구단위 차원에서 건축물 높이를 관리하고는 있으나 이것 또한 전체 도시적 맥락에서 지역지구나 지구특성에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않고 있다. 뿐만 아니라 가로구역별로 계획적인 높이 관리라는 처음 제도의 도입 의도와는 다르게 실제 적용단계에서 단순히 상업지구나 미관지구에 대한 높이완화의 수단으로 사용되는 경우가 많이 발생하면서 또 다른 문제를 양산하고 있다.

---

11) 안광현, 2009, 「신도시건설과 도시경관계획 적용에 관한 사례분석 연구」, 경기대학교 행정대학원 석사학위 논문, p.136.

### 3. 국내 건축물 높이 관리 사례

#### 1) 절대높이 규제에 의한 관리: 서울시 남산 주변

##### ① 배경 및 목적

남산은 서울의 중심부에 위치하여 도심에 녹지와 조망의 기회를 제공하는 대표적인 자연경관요소이다. 그러나 동시에 지리적인 위치로 인해 일제강점기와 서울의 고도성장기를 지나면서 남산과 그 주변의 식생과 지형은 많이 훼손되었다.<sup>12)</sup> 특히 20세기 후반 신규주택 공급 및 주거환경을 개선하기 위한 고층고밀의 아파트가 건립되면서 남산의 조망을 가로막기 시작하였다.

최근 시민들의 도시경관 개선에 대한 욕구가 증대되면서 자연경관을 보존하고 훼손을 억제하기 위한 움직임이 활발하다. 이에 발맞추어 서울수도 남산주변의 경관을 회복하고 가치를 향상시키기 위한 노력을 기울이고 있다.

최고고도지구는 1970년대 남산 주변이자 성곽 주변 주거지역인 충현동 일대에 성곽의 보호 및 영빈관 경호를 위해 최초로 지정하게 되었다. 그 이후 1995년에는 남산의 경관적 중요성을 인식하고 남산 주변지역에 최고고도지구를 지정함으로써 남산 및 주변지역에 대한 조망경관을 확보하고 이를 보호하고자 하였다.

그러나 남산 주변에 거주하는 주민들은 형평성 및 재산권을 보장해야 한다는 이유로 고도제한을 완화해야한다고 주장하고 있다. 서울시에서도 지역균형발전과 주민 편익을 위해 고도제한을 탄력적으로 적용하고자 하는 움직임

---

12) 8·15광복과 한국전쟁 후 월남민과 피난민의 주거지 형성되고 박물관, 조선신궁 등 일제 잔치시설이 군부대, 학교, 호텔, 공공기관, 민족의식 관련기념관 등으로 대체되었으며, 수십 개의 동상과 기념비 건립으로 인하여 자연파괴가 행해졌다. 또한 1962년 7월에는 장충단공원의 일부를 해체하고 자유센터, 타워호텔(1968년 완공)을 건설하였고, 1970년 남산2호터널 개통, 1971년 장충 리틀야구장 건설, 1972년 남산 외국인 임대아파트(16-17층)완공, 1973년 국립중앙극장, 국립국악원, 국립국악고등학교 건설, 1974년 어린이회관(지상13층, 지하 3층, 現서울시교육정보연구원)개관, 1975년 서울타워 개관, 1978년 남산3호터널 개통 등 공원용지 해체와 잔치시설물 조성으로 남산공원의 훼손이 심화되었다.

(남산 르네상스 홈페이지: <http://namsan.seoul.go.kr/intro/history03.jsp>)

이 있으나 아직까지 남산을 포함한 서울시 고도지구는 해제하지 않고 지속적으로 최고고도지구로 제한하고 있다.

## ② 현황 및 계획

용도지구 중 고도지구는 높이를 규제하는 도시계획의 제어수단으로 규제방법이 단순하여 이해가 쉽고 관리도 용이하다. 고도지구 지정의 초기인 1970년대에는 정부요인의 경호, 공항 시설물의 보호, 국가기관의 권위 확보를 위해 활용하였다. 그러나 점차 도시경관 확보를 목적으로 고도지구를 지정하기 시작하였고 현재 서울시 10개소 중 9개소가 이에 해당된다.<sup>13)</sup>

서울시는 1965년 도시계획법시행령<sup>14)</sup>에 고도지구가 도입된 이후, 1972년 남산 주변 충현동(현재 신당동) 일대 32,322m<sup>2</sup>에 대해 최초로 고도지구를 지정하였다. 이 지역에 위치한 영빈관이 주변에 고층건물들로 인해 경호에 지장을 줄 것을 우려하였기 때문이었다. 또한 대부분 영세필지이기 때문에 건축물의 규모와 형태가 난잡해질 것을 우려하여 성곽높이 이하로 규제하였다.

1995년에는 중구 회현동 및 용산구 한남동 일대 등의 남산 주변의 약 950,000m<sup>2</sup>가 고도지구로 결정되었다. 경관분석 시뮬레이션 결과를 토대로 높이 규제를 세분화하여 현재는 도로면, 3층, 5층 이하로 구분되어 최고고도지구가 지정되어 있다.<sup>15)</sup>

2005년에는 9월에는 최고고도지구 2개소의 높이제한 기준이 완화되어 남산주변에 지정된 최고고도지구 중 3층 이하(건축물과 대지가 접하는 최저점으로부터 12m이하)는 3층 12m이하(완화 시 4층 16m이하)로, 5층 이하(건축

---

13) 고도지구는 지정목적에 따라 산 주변 경관보호(3개소), 주변경관 조화(3개소), 공공청사 주변(2개소), 문화재 주변(1개소), 비행안전(1개소)로 모두 10개소이다. 정성국, 2008, 「도시관리 수단으로서의 고도지구에 관한 연구:서울시 최고고도지구를 중심으로」, 서울시립대학교 석사학위논문, p.27, p.37.

14) 도시계획법 제12조 제1항, 시행령 제6조 제1항

15) 정성국, 2008, p.133.

물과 대지가 접하는 최저점으로부터 18m이하)는 5층 20m이하(완화 시 7층 28m이하)로 변경되었다.

### ③ 운용 및 문제점

남산주변 최고고도지구 지정 이후 남산 주변에 위치한 기존 고층건물, 시가지, 간선도로 배치현황 등 지역여건과 현실사정에 상관없이 획일적 규제를 시행함으로써 문제가 발생하였다. 이에 해당 지역에 거주하는 주민들은 재산권 보장과 형평성 측면에서 일률적 고도제한 보다는 탄력적인 적용을 통해 현실에 맞게 고도제한을 재조정할 것을 요구하고 있다.

다음은 남산주변 최고고도지구를 해제 또는 완화하자는 입장과 관련된 언론기사이다.<sup>16)</sup>

- 남산주변 고도지구 지정과 ‘도심부관리계획’ 등에 따라 건축물 높이를 90m로 제한받고 있는 중구 세운상가 지역에서는 “높이 제한을 풀어 달라.”며 15만 6600여명의 주민 서명을 서울시에 제출하기도 했다. ...
- 정동일 중구청장은 “일본도 도쿄 왕궁 주변의 높이 규제를 없애 300m 높이 건물 10여개가 들어서고 있는 등 도심에 랜드마크 건물을 세워 문화재와 동반상승 효과를 꾀하는 것이 세계적 추세”라며 220층 초고층빌딩 신축의 견을 굽히지 않고 있다. ... (중략) ... “전면 해제가 아니더라도 합리적인 실사 후 다시 지정받아야 한다.”는 주문이 나오고 있다...

2008년 이후 서울시에서는 일부 건축물의 고도제한 완화를 찬성하는 입장을 보였으나 남산을 포함한 서울시 내 10곳에 해당하는 고도지구는 아직 해제가 곤란하다고 밝혔다.<sup>17)</sup> 이에 따라 고도제한을 받는 단국대학교에서 소송을 제기하였고 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 단국대학교 부지는 강변에서 볼 때 서울시의 도시경관을 대표하는 남산과 조망상 일체를 이룸으로써 최고고도를 제한하고 있다. 이에 대해 단국대학교에

16) 2008.1.25, 서울신문(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20080125015003>)

17) 2008.1.25, 서울신문(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20080125015003>)

서 소송을 제기하였다. 그 결과 서울시민의 쾌적한 환경 및 경관유지에서 오는 이익이 제한받는 주민의 개별적 재산피해보다 크다고 보고 지속적으로 최고고도를 제한하기로 결정하였다.

이처럼 절대높이 규제에 의한 건축물 높이 관리는 남산에 대한 조망을 확보하는데 긍정적인 영향을 주었으나, 일부는 형평성 및 재산권에 대한 문제를 제기하며 반대하는 입장을 보이기도 했다. 이에 따라 절대높이 규제에 대한 기준과 그 범위를 둘러싼 논쟁을 조정하고 사회적 합의를 도출하는 것이 큰 이슈로 대두되고 있다.

## 2) 절대높이 및 용적을 규제에 의한 관리: 진주시

### ① 배경 및 목적

진주시는 굽이치는 남강과 나지막한 구릉지로 둘러싸인 아름다운 도시이다. 특히 진주시의 중심에 위치한 진주성은 대표적인 역사문화자원이며, 남강과 함께 구릉지에 위치한 진주성은 진주시의 비교적 많은 장소에서 조망할 수 있다.

그러나 도시의 발전과 지역경제성장 등으로 인해 건축물이 고층화되기 시작하자 진주시에서는 주요한 역사문화유산을 도시민의 경관자원으로 보전하기 위한 대비책을 마련하였다. 특히 진주성과 남강에 대한 지속적인 조망을 확보하기 위해서는 비교적 관리기준이 명확하여 운용 및 관리가 용이한 건축물의 높이 규제가 요구되었다.

진주시가 역사문화의 보존과 도시경관의 중요성을 인식하고 다른 도시보다 앞서 경관관리계획을 수립하고 실시할 수 있었던 직접적인 이유는 1990년대 중반 이후 남강 연접부와 진주성 주변 구릉지 등에 대형의 판상형 아파트가 들어서면서부터였다.



[그림 2-1] 망진산 판상형 아파트  
출처:이상민(2010)



[그림 2-2] 강변의 판상형 아파트  
출처: 정현태(2009)

그러나 건축물의 높이 규제는 사유재산권을 침해하고, 구도심의 쇠퇴를 촉진시킨다는 이유로 경관지구를 해제하거나 높이 규제를 완화하자는 의견이 끊임없이 제기되었다. 특히 진주성 주변에 고도지구가 추가로 지정되자 주민들은 국민고충처리위원회에 ‘고도지구 지정계획 철회청원서’를 제출하였다.

이를 계기로 진주시는 1998년에 「진주시 신축건물고도조정 및 경관기본계획(이후 경관관리계획)」을 수립하여 본격적으로 진주성 주변에 대한 건축물의 높이를 관리하기 시작하였다. 전반적인 진주시의 경관을 검토하는 것으로 시작하였으나 예산제한으로 인해 구시가지만 경관지구 등으로 지정하고 나머지는 용도지구를 통해 관리하였다. 이는 시장, 공무원의 의지 및 연구원과의 신뢰가 바탕이 되어 여러 시민단체의 노력과 IMF 이후의 건설 불황시기와 맞물려 가능할 수 있었다.<sup>18)</sup>

진주시의 건축물 높이 관리를 위한 계획은 경관법이 시행되기 이전에 비법정 계획으로 수립되었다. 따라서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거하여 경관지구로 지정하였으며, 이는 기초지자체에서는 최초의 사례로써 그 의미가 크다.

당시에는 도시경관에 대한 인식이 활발하지 않았으므로 진주시는 시민, 시민단체, 관련업계를 위한 수차례의 설명회를 실시하고 2001년 3월 도시계

18) 안재락, 윤영미 교수님 자문내용



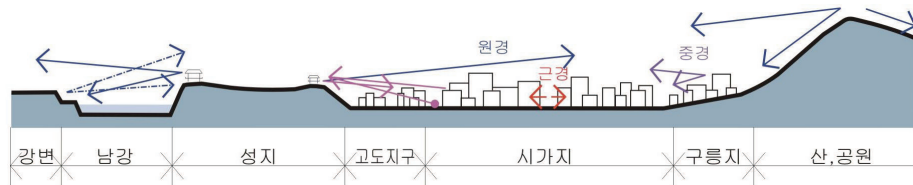
획조례에 경관지구를 지정하였다.

2009년 3월 정비예정지구의 대부분이 경관지구에 포함된 「진주시 도시주거환경정비 기본계획」이 수립되고 48m의 최고높이 규제를 받던 「중심지 경관지구」가 「중심지 미관지구」로 변경되면서 현재 건축물 높이 관리에 대한 변화가 불가피하게 되었다.

## ② 현황 및 계획

### □ 경관현황

진주는 남강을 중심으로 하여 구릉지가 시가지를 둘러싸고 있다. 구릉지는 나지막한 높이로 건축물의 높이가 높지 않아도 구릉지에 대한 조망을 방해할 수 있다. 그러므로 다른 도시보다 건축물의 높이문제가 민감할 수밖에 없는 상황이다.



[그림 2-3] 진주 구시가지의 도시경관구조  
출처: 정현태(2009)

그 예로 남강변에 위치한 대규모의 판상형 아파트와 대형 건축물에 의해 시야가 막히고 학교나 공장 등 대규모 이적지가 획일적인 고층의 아파트 단지 등으로 시야가 막히기 시작하였다. 그 밖에도 강변이나 구릉지, 기존 주거근린의 시가지에 한 두동의 나홀로 아파트가 도시공간의 질서를 왜곡시키고 경관을 파괴하는 원인이 되었다.

또한 시가지의 건물 간에 맥락이 없고 무원칙적으로 지어져 도시 스카이라인이 혼란스러운 모습을 보이기 시작하였는데, 이는 진주성 주변의 미관

및 고도지구 규제기준이 자주 변경되어 일관성을 유지하기 어려운 것과는 연관이 있었다.



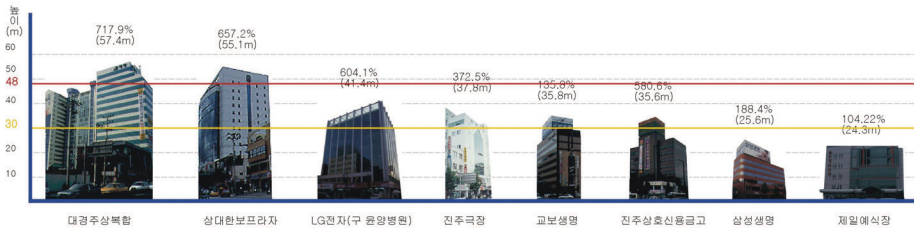
[그림 2-4] 진주 시가지 모습  
출처:이상민(2010)

#### □ 경관관리계획

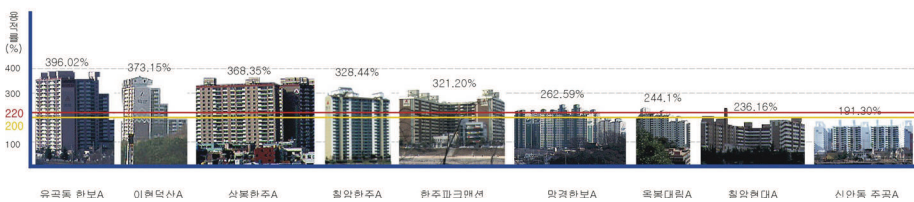
진주시 경관관리계획의 기본적인 틀은 건축물의 고도를 관리하기 위한 경관지구의 지정과 그 외의 지구에 대한 적정한 용적률을 위한 다운조닝이었다. 기존의 미관지구와 12m 및 21m 최고고도지구는 경관지구로 대체하고 단계적으로 지구단위계획구역으로 지정하여 체계적으로 경관을 관리하였다.

경관지구는 진주성주변 경관지구와 남강변 경관지구, 구릉지 경관관리지구, 시가지 경관지구로 나누어지며, 진주성주변과 남강변은 연접지구와 배후지구로 나누어 관리수준을 달리하였다. 진주성주변은 진주성에서 시가지를 바라볼 때 시가지에 트임을 느낄 수 있고 주변의 산자락이 보일 수 있도록 유도하였다. 남강변은 남강에서의 시선과 조망이 차단되지 않도록 하며 구릉지는 자연구릉과 조화를 이루고 지형의 변화를 읽을 수 있도록 하는 것이 목적이었다.

### ■ 대형건축물 높이와 용적률



### ■ 아파트 용적률



[그림 2-5] 구시가지의 주요건축물과 아파트 높이 및 용적률 현황

출처: 정현태(2009)

## ③ 운용 및 문제점

### □ 운용<sup>19)</sup>

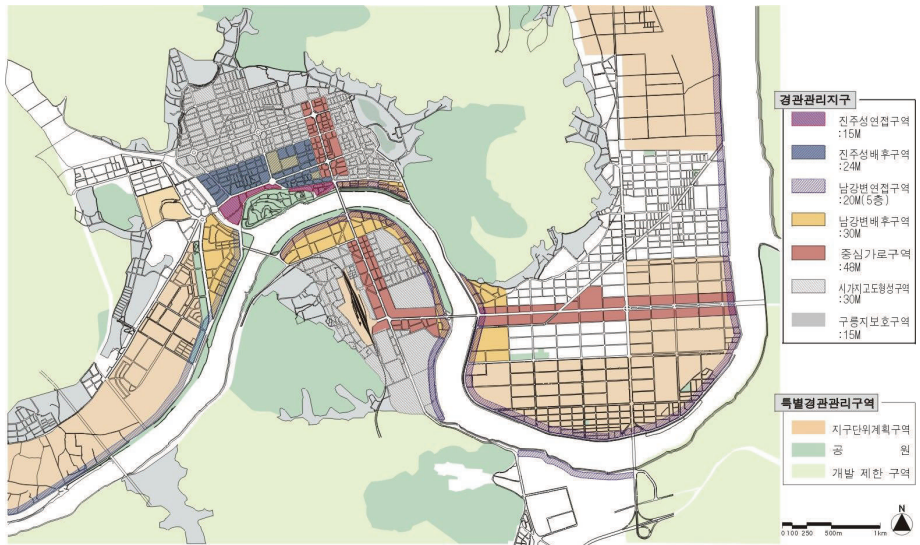
진주시 경관관리계획의 범위는 그동안 고도지구 운용과정에서의 형평성 문제와 진주시의 지형적·공간구조적인 특성에서 볼 때, 구시가지 전역에 걸쳐 고도의 관리가 필요하다고 판단하였다.

따라서 현재 진주시의 구시가지는 높이 규제를 실시하고 나머지 지역은 용도지구를 통해 밀도로 관리하고 있다. 기존 개발 상태에서 가장 높은 밀도를 조사했을 때 일반상업의 경우 500%이하, 아파트의 경우 150% 이하, 일반 건축물을 200%로 규제하면 높이 문제를 해결함과 동시에 주택 수급이 적절하게 충족될 것으로 예상하였다.<sup>20)</sup>

19) 안재락, 윤영미 교수님 자문내용

20) 안재락, 윤영미 교수님 자문내용

그러나 공무원이 규제하기에는 기준이 복잡하다는 문제가 제기되어 4개의 구역으로 나누어 관리하도록 하였다. 진주성 주변은 중점관리구역으로, 남강은 반경 50m 주변의 연접 및 배후지역을 관리하고, 구릉지 주변 50m는 아파트를 금지하였다. 마지막으로 시가지는 중심축을 형성하는 중심상업구역과 나머지 구역으로 나누어 관리하였다.



[그림 2-6] 진주시 경관관리계획에서 제안된 경관지구 지정계획도  
출처: 정현태(2009)

별도의 고도지구를 지정하기보다는 경관지구 내의 높이제한 규정을 운용하도록 하였으며, 대규모 필지나 재건축 필지 등 일률적인 고도적용이 불합리한 대지는 전문가로 구성된 위원회의 심의를 받도록 하였다.

현재 지역의 건축사회를 비롯한 직능단체의 반대가 지속적으로 이루어지고 있으나 큰 틀에서의 경관지구 원칙은 현재까지 지켜져 오고 있다. 그러나 진주시 경관지구는 중심가로 미관지구와 제2종 자연경관지구 등 일부 지구의 고도제한이 해제되거나 완화되고 제안형 제1종 지구단위계획을 통해 대규모 필지의 고도제한이 완화되는 사례가 발생하고 있다.

따라서 구체적인 경관지구의 운용을 위한 지침이나 경관지구 관리를 위한 지구단위계획이 수립되지 않은 상태에서 앞으로 경관지구의 기본틀을 지속적으로 유지하기는 어려울 것이다.

[표 2-6] 용적률 제안 및 진주시 경관조례의 기준용적률

용적률 용도지역			경관계획의 제안(%)	진주시 도시계획조례	법정 용적률
주거 지역	전용 주거	제1종	100(x)	80	50~100
		제2종		120	100~150
	일반 주거	제1종	120(단독주택지) 150(일반주거지) 220(공공주거지)	150	100~200
		제2종		200(공동주택은 180)	150~200
		제3종		250(공동주택은 220)	200~300
	준주거		400	300	200~700
상업 지역	중심상업		900(x)	800	400~1500
	일반상업		강북은 500 기타는 700	600	300~1300
	유통상업		500(x)	400	200~1100
	근린상업		400(x)	400	200~900
공업 지역	전용공업		300	200	150~300
	일반공업		300(x)	250	200~350
	준공업		220	300(공동주택은 220)	200~400
녹지 지역	보전녹지		300	50	50~100
	생산녹지		100	100	50~100
	자연녹지		100	80	50~100
용도지역지정이 없는지역 및 도시계획구역외지역			220	50	50~100

※ 주1 : x는 현재 진주시 도시계획구역 내에 지정되어 있지 않은 지역

※ 주2 : 경관계획의 제안용적률은 도시계획법 개정 전의 용적률을 기준으로 제안된 것이며, 일반주거지역은 당시 인구 50만 명이상의 도시에서만 가능하였지만, 주거지의 경관관리를 위해 세분한 것임

※ 자료 : 정현태(2009), 「경관지구의 지정 및 운용에 관한 실증적 연구」, p.55.

[표 2-7] 고도관련지구의 지정현황(1997년 현재)

지구·구역	세부 기준	위치	면적	결정년월일	규제내용
문화재 보호 구역	-	진주성내	53,483평	1960.10.2	성벽내에 있는 건물
미관 지구	4종	본성동 진주공원 주변 상업지역	39,180㎡	경남고시 제216호(1986.10.27)	진주시 도시계획조례에 명시
고도 지구	최고	남성동 진주공원 북측경계와 대3-9호선 사이의 주거지역	59,200㎡	경남고시 제216호(1986.10.27)	높이제한 현지반고에서 12m이하, 지상3층이하
	최고	인사동 대3-9호선 북측의 일반 주거지역과 상업지역일부	53,852㎡	경남고시 제208호(1992.6.27)	높이제한 현지반고에서 21m이하

※ 자료 : 정현태(2009), 「경관지구의 지정 및 운용에 관한 실증적 연구」, p.46.

[표 2-8] 경관지구의 지정기준(2005.2.3 기준)

지구명		위치 및 지역	건축물 높이
경관 지구	제2종 자연경관지구	시가지 주변 구릉지, 구릉지 보호구역	높이 20m이하
	제2종 수변경관지구	남강변 수변경관보호 및 유지	높이 20m이하
	시가지경관지구	쾌적한 도시경관 및 스카이라인 확보	높이 33m이하
	조망권경관지구	진주성 보호 및 성지의 시계확보	높이 24m이하
	전통경관지구	진주성 경관보호	높이 12m이하

※ 자료 : 정현태(2009), 「경관지구의 지정 및 운용에 관한 실증적 연구」, p.46.

## □ 운용 사례<sup>21)</sup>

- 천수교변 작은 망진산의 보존

천수교변의 작은 망진산은 진주성 남안 독길의 가장 높은 지점으로, 중요한 경관요소이다. 그러나 당시 작은 봉우리의 정상은 개인 소유였으며, 이 부지에 교회의 허가권이 제출되었으나 부지의 경관적 중요성을 고려하여 진주시가 건축주와 협의하여 망진산을 보존하기로 하였다.



[그림 2-7] 천수교 변 작은 망진산과 후면에 가려진 아파트 모습  
출처: 정현태(2009)

- 남강변 구안기부 부지의 강변카누빌 아파트 높이 조정

당초 15층 이상의 단독형 아파트 건축안이 제출되었으나, 진주시는 경관계획에서 제시된 남강변 연접경관지구의 기준이 5층 이하로 건축할 것을 요구하였고 건축주와의 협의 끝에 20m 이하 7층으로 건설되었다.

- 남강변 아파트의 재건축 억제

경남문화회관 주변의 경승지에 위치한 남강 아파트(3층)의 재건축 계획이 경관조례에 의해 5층과 33m로 규제됨으로써 고층으로의 재건축 계획이 백지화되었다.

- 진주산업대학교 산학협력관

진양교의 서단에 위치한 진주산업대학교의 산학협력관은 현상설계를 통해 8층으로 계획되었으나 경관계획의 기준에 따라 5층 이하 20m로 조정되었다.

21) 정현태, 2009, 「경관지구의 지정 및 운용에 관한 실증적 연구」, pp.68~71.





[그림 2-8] 강변카누빌



[그림 2-9] 남강아파트



[그림 2-10] 진주산업대학교 산학협력관 [그림 2-11] 진주산업대학교 산학협력관  
출처: 정현태(2009)



## □ 문제점

진주시의 경관지구 지정 및 관리는 무분별하게 들어서는 초고층의 공동주택 입지를 체계적으로 관리하여 역사·문화도시로서의 진주를 지키기 위한 작업으로, 타 시군에 앞서 ‘경관’이라는 키워드를 도시행정에 도입하였다는 점에서 의미가 크다.<sup>22)</sup> 또한 여러 지자체의 경관계획이 단순히 선언적 계획이거나 부분적으로 활용하는데 그쳤으나 진주시는 비법정 계획이었던 경관계획을 제도화 과정을 거쳐 자리매김했었는데 의의가 있다.

그러나 경관계획에 대한 사례와 지정 및 운용의 경험이 부족한 상태에서 시행됨에 따라 의도했던 내용과 수법을 적용하는데 어려움이 있었다. 즉

22) 정현태, 2009, p.166.



건축물의 고도제한이라는 일률적인 규제에 치중함으로써 이해 당사자들의 반대를 가져오는 결과를 낳았으며, 관련 주체들의 사회적인 합의를 형성하지 못하여 이후 운용과정에서도 지속적인 대립양상을 가져왔다. 또한 고도제한을 통한 관리는 기준의 명확성과 행정적 관리의 손쉬움은 있으나 주변지역간의 형평성 문제 및 높이에 대한 합리적인 준거마련의 어려움 등이 존재하고 있다.

계획보다는 제도에 근거한 경관지구의 관리는 일정부분 올바른 도시 경관을 형성하는데 일조하였으나 시장의 정책변화, 행정담당자의 인식의 차이, 의회의 이해관계 등에 의해 지속성을 유지하기에 어려움이 많았다. 이 과정에서 기존에 예외사항으로 두었던 ‘별도의 계획’에 해당하는 부분을 ‘지구단위계획’으로 잘못 이해하여 사용함으로써 규제를 완화하는 사례가 발생하게 되었다.

또한 2001년 고도지구, 미관지구 등을 알기 쉽도록 경관지구로 변경하였으나 해당 내용에 대한 명칭이 경상남도 경관지구 내의 부재로 인해 도시계획조례 경관지구 부분에서 이에 대한 조항을 나열하는 등 법적 어려움이 존재하였다.

### 3) 가로구역별 최고높이 지정에 의한 관리: 서울시 테헤란로

#### ① 배경 및 목적

테헤란로는 서울의 대표적인 노선형 상업지역으로, 전국의 주요 업체들이 위치하고 있어 앞으로도 입지 잠재력이 높은 지역이다. 업무용 건축물도 계속해서 들어서고 있는 상황이므로 토지지가와 함께 고층건축물에 대한 수요 또한 높은 편이다.

기존에는 고층건축물의 관리를 위해 건축법에서 도로폭원에 의한 높이 제한(사선제한)<sup>23)</sup>을 시행하였다. 사선제한은 도로경계선으로부터 1:1.5의 비율로 그려지는 사선 하에서 건축하도록 하는 높이기준으로 1980년대까지 유지해왔다.

그러나 경제성장과 함께 고층건물에 대한 수요가 높아지면서 건축물의 높이도 지속적으로 완화되어 사선제한이 가지는 기존의 취지가 상당히 축소되었다.<sup>24)</sup> 뿐만 아니라 종전의 사선제한은 건축물의 높이를 산정하는 과정이 복잡하여 해당 필지에 해당하는 건축물의 높이를 사전에 명확하게 파악하는 것이 어려웠다. 또한 필지별 사선제한 방식은 도로, 공원, 하천 등의 너비에 영향을 받았으므로 건축물의 높이와 규모에 대한 예측과 관리가 어렵고 무분별한 도시 스카이라인을 초래하는 단점이 존재하였다.

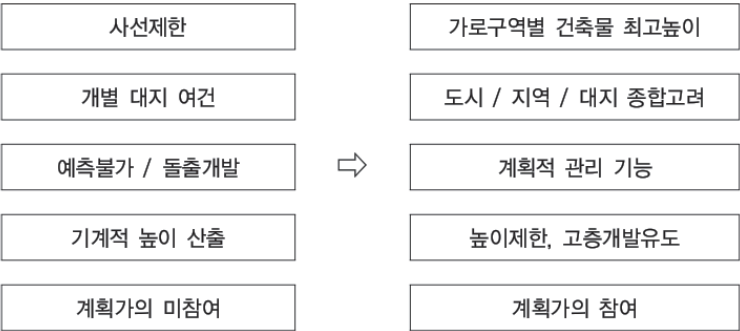
이후 도로폭원에 의한 높이제한(사선제한)으로 유지되던 건축물의 높이 관리는 1999년 2월 건축법이 개정되면서 가로구역별 건축물 최고높이기준으로 변경되었으며, 서울시는 1999년 7월에 시조례로 상업지역 및 미관지구예

---

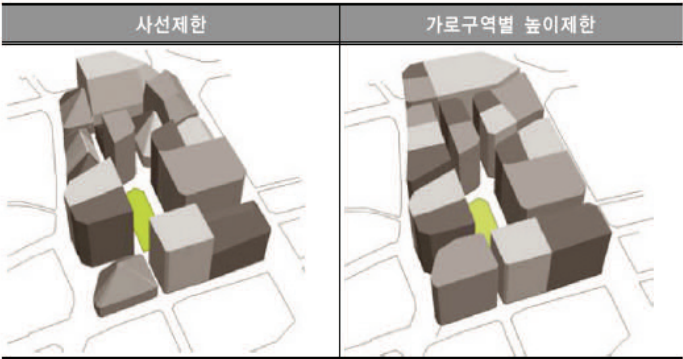
23) 사선제한 방식은 크게 도로의 개방감을 확보하기 위하여 전면도로폭에 따라 건축물의 높이를 제한하는 도로에 의한 사선제한과 일조, 채광, 통풍, 방화 등의 위생적인 생활환경 조성을 위하여 건물과 이웃건물 간의 일정한 거리를 확보하려는 의도하의 인접대지경계선에 의한 높이제한 방식으로 분류될 수 있다. 정성구 외, 2009, 「가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안」, pp.4~5.

24) 1992년에는 높이제한완화구역을 통한 높이완화(1:1.5~3), 공개공지 등의 제공에 따른 인센티브로서의 완화(1.2배) 등의 기준이 마련되었다. 서울특별시, 2001, 「가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구」, p.15.

대해 가로구역별 건축물 최고 높이를 적용하도록 하였다.<sup>25)</sup> 테헤란로의 경우 업무 중심의 고층건물이 선적으로 개발되어 있기 때문에 가로는 주요한 경관 요소로서 가로구역별 건축물 높이 관리가 필요한 측면이 있다.



[그림 2-12] 사선제한의 문제점에 대한 최고높이 계획의 대안  
출처: 정성구 외(2009)



[그림 2-13] 높이 규제방식별 건축 가능 공간 비교  
출처: 정성구 외(2009)

25) 가로구역별 최고높이가 지정되지 않은 지구단위계획구역(종전의 도시설계지구·상세계획구역) 및 도심재개발구역은 각각 당해 건축계획과 도심재개발사업조례에서 정하는 기준을 적용토록 하고 있으며, 전용주거지역은 2층 이하 또는 8m 이하로 정하고 있다. 서울특별시, 2001, p.3.



[그림 2-14] 가로구역별 필지크기 비교  
출처: 네이버 항공사진 편집

가로구역별로 건축물의 최고높이를 관리하고자 하는 목적은 첫째, 도시적 특성과 다양한 지구차원의 특성을 반영하여 높이를 지정하여 대지여건과 주변 건물과의 조화가 이루어지도록 함으로써 도시경관을 개선하는데 기여하고자 한다.

둘째, 가로구역별 높이 규제를 통해 미래의 지역발전 여건과 토지이용의 잠재력을 반영하여 추후 개발에 대비하는 높이기준을 수립하고자 한다. 이는 가로구역이 공공시설인 도로로 구획되므로 공익적 목적에 의한 것이 아니면 그 형태가 변하지 않으므로 가능하다. 그러므로 미래 도시경관의 골격에 대해 제시한 도시기본계획을 바탕으로 기존계획의 취지와 목적에 부합하는 높이를 설정하고 도심부관리계획 및 지구단위계획 등 기존의 서울시내 중요 지역을 계획적으로 관리하는데 반영하고자 한다.

셋째, 대지의 합병이나 공동개발과 같은 필지조건에 따라 달라지는 건축물의 높이에 대응하고자 한다. 사선제한을 통해서는 다양한 필지의 조건과 변화에 따른 건축물의 규모나 예측이 어렵다. 그러나 가로구역별 높이기준은 비교적 영구적인 높이기준으로 운용할 수 있고 예측가능하다.

## ② 현황 및 계획

### □ 계획(서울시 가로구역별 건축물 높이제한)

서울시는 건축조례를 개정하여<sup>26)</sup> 관련 조항을 신설하고 가로구역별 건축물 높이를 단계적으로 지정하였다.

[표 2-9] 서울시 가로구역별 높이기준 설정유형

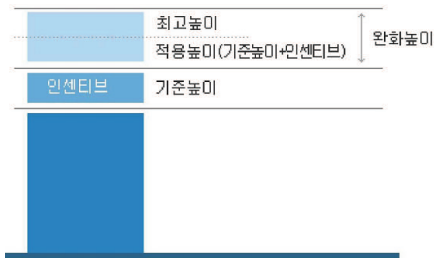
구분	내용
가로구역 유형	간선가로구역, 이면가로구역, 특별높이운영구역, 주거지역 연접구역 등
높이기준 유형	기준높이, 최고높이

26) 서울특별시 건축조례 제33조(가로구역별 건축물 높이제한) (개정 2009.11.11)

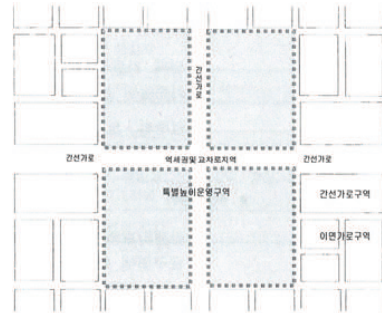
시장이 도시관리를 위하여 법 제60조제2항에 따라 정하는 건축물의 최고높이는 다음 각 호와 같다.

1. 제1종전용주거지역 안에서의 주거용건축물(다음 각목의 어느 하나에 해당하는 건축물을 제외한다)의 최고높이는 2층 이하로서 8미터 이하로 하며, 주거용 이외의 용도에 쓰이는 건축물(주거용과 다른 용도가 복합된 건축물을 제외한다)의 높이는 2층 이하로서 11미터 이하로 한다.
- 가. 1층의 바닥이 지표면으로부터 0.5미터를 넘는 높이에 있는 건축물로서 그 0.5미터를 넘는 높이에 8미터를 가산한 높이가 12미터 이하인 건축물
- 나. 지붕의 경사가 3:10이상인 건축물로서 높이 12미터 이하인 건축물
2. 상업지역·미관지구 및 시장이 도시경관 조성을 위하여 필요하다고 인정하는 구역 안에서의 가로구역(해당지역·지구가 속해 있는 가로구역을 포함한다)별 건축물의 최고높이는 시장이 지정·공고한다. 이 경우 사전에 지정하고자 하는 내용을 15일 이상 주민에게 공람한 후 시 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
3. 가로구역별 건축물의 최고높이가 지정·공고되지 않은 지구단위계획구역·도시환경정비구역 및 재정비촉진지구 안에서의 건축물의 최고높이는 다음 각 목의 기준에 따른다. (개정 2003.12.30, 2007.05.29, 2009.11.11)
  - 가. 지구단위계획구역 안에서의 건축물의 최고높이는 해당 구역안의 건축계획에서 정하는 기준에 따른다.
  - 나. 도시환경정비구역 안에서의 건축물의 최고높이는 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」에서 정하는 기준에 따른다.(개정 2003.12.30, 2009.11.11)
  - 다. 재정비촉진지구 안에서의 건축물의 최고높이는 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제12조에 따른 재정비촉진계획에서 정하는 기준에 따른다. (신설 2007.05.29, 개정 2009.11.11)
4. 제2호 및 제3호에 따라 동일한 가로구역 안에서 건축물의 최고높이를 정하는 때에는 건축물의 용도 및 형태에 따라 건축물의 높이를 다르게 정할 수 있다. )
5. 가로구역별 건축물의 최고높이를 완화하여 적용할 필요가 있다고 판단되는 대지에 대하여는 법 제60조제1항단서규정에 따라 영 제82조에서 정하는 바에 따라 위원회의 심의를 거쳐 최고높이를 완화하여 적용할 수 있다.

가로구역별 최고높이는 간선가로, 이면도로, 주거지역인접구역으로 구분되었다. 간선가로의 경우 서울시의 주요 간선도로에 접하는 블록의 준거높이, 기준높이, 최고높이를 정하고, 위계에 따라 가로구역 높이를 차등적으로 적용하였다.<sup>27)</sup>



[그림 2-15] 가로구역별 높이기준 용어의 개념  
출처: 정성구 외(2009)

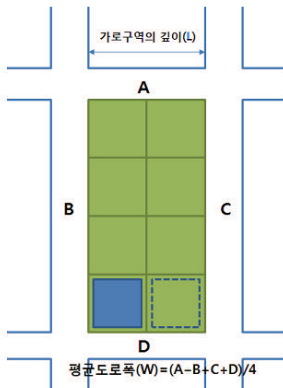


[그림 2-16] 가로구역별 가로구역의 구분  
출처: 서울시(2001)

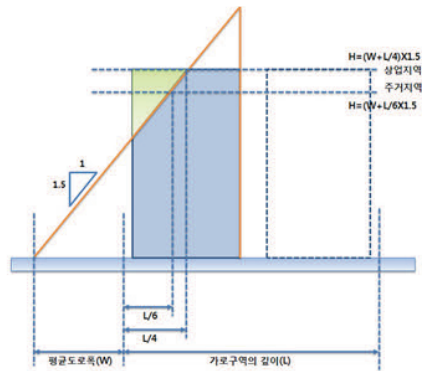
가로구역에서 합필과 공동개발을 통한 과도한 개발과 사선제한으로 인한 도시경관을 해치는 건축물의 건설을 방지하기 위해 평균도로폭원<sup>28)</sup>의 개념을 도입하였다. 평균도로폭원은 블록 둘러싸고 있는 도로들의 폭원을 산술 평균한 값으로 계산이 용이한 장점이 있다. 기준높이는 평균도로폭원 및 대지 중심까지의 거리에서 사선제한계수(1:1.5)를 적용하여 만나는 높이이다.

27) 간선도로 폭원이 50m인 경우, 건축물 높이는 사선제한에 의하여 75m로 한정되지만, 가로구역별 높이에 의하여 대지규모와 특별구역여부에 따라 100~250m 높이를 허용함. 남부순환로의 경우 간선도로 폭원이 40m이면 건축물 높이제한에 의하여 60m이지만, 공간구조의 위계를 고려하여 가로구역별 높이를 30m로 적용하고 있다.

28) 실제 건축에서는 사선제한시 공간이용의 효율성이 낮아 실제로 건축이 되지 않는 사선모양의 상층 부분이 실제 건축되어 이용이 가능한 공간으로 바뀌는 셈이어서 가로 구역별 최고높이 계획 하에서의 실제 건축규모는 사선제한에서보다 높아진다고 할 수 있다.



[그림 2-17] 평균도로폭원의 개념



[그림 2-18] 평균도로폭원의 개념에 의한 높이의 산출

출처: 정성구 외(2009)

가로구역별 건축물의 최고높이는 기준높이의 완화높이를 의미하며 「건축법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 높이완화 규정과 인센티브 등을 감안하여 지정한다. 기준높이와 인센티브를 합했을 때의 높이는 최고높이를 초과할 수 없으며, 또한 건축위원회의 심의를 거쳐야만 최고높이의 완화가 가능하다.<sup>29)</sup>

#### □ 현황(테헤란로의 가로구역별 최고높이지정 계획)

테헤란로는 서울의 주요한 업무기능을 담당하는 고층건물이 가로를 따라 입지한 대표적인 상업지역이다. 테헤란로의 남측 이면부는 최고높이제한이 해제되면서 역세권 주변 및 이면부에서 고층개발이 일어났다. 이로 인해 테헤란로와 이면도로변과의 조화로운 스카이라인을 형성하지 못하고 기반시설을 고려하지 못하여 교통문제 등이 발생하였다.

29) 가로에서의 최고높이 완화는 특별높이운영구역 내에 입지하고 있는지의 여부와 접하고 있는 도로의 너비가 20m가 넘는지의 여부에 따라 다르며, 당해 대지가 특별높이운영구역 내에 있다면 접한 도로에 관계없이 10%의 최고높이 완화범위를 적용받을 수 있다. 당해 대지가 특별높이운영구역 내에 있지 않다면 접하고 있는 도로의 너비가 20m이상일 경우만 10%의 최고높이 완화범위를 적용받을 수 있다.



이에 따라 테헤란로는 건축물의 높이 관리에 대한 필요성이 높아졌으며 업무 부도심으로서의 상징성과 구릉이 있는 지형적 특성 그리고 주변 건물과의 조화를 목적으로 건축법과 지구단위계획으로 규제가 이루어지게 되었다.

간선가로구역의 경우 테헤란로에 접하는 1열과 2열 가로구역 및 3열 이상 가로구역의 전면 필지를 대상으로 기준높이와 최고높이를 설정하였다. 이면가로구역은 테헤란로와 접하지 않은 가로구역으로 이면가로구역 산출식<sup>30)</sup>에 의해 높이를 산출하였다.

특별높이운영구역은 역세권 및 테헤란로와 강북지역을 연결하는 주요 간선가로변 지역으로 필지의 규모에 따라 최고높이를 설정하며, 대지가 5,000㎡이상일 경우 건축물의 최고높이는 심의를 통해서 결정된다.<sup>31)</sup>

### ③ 운용 및 문제점

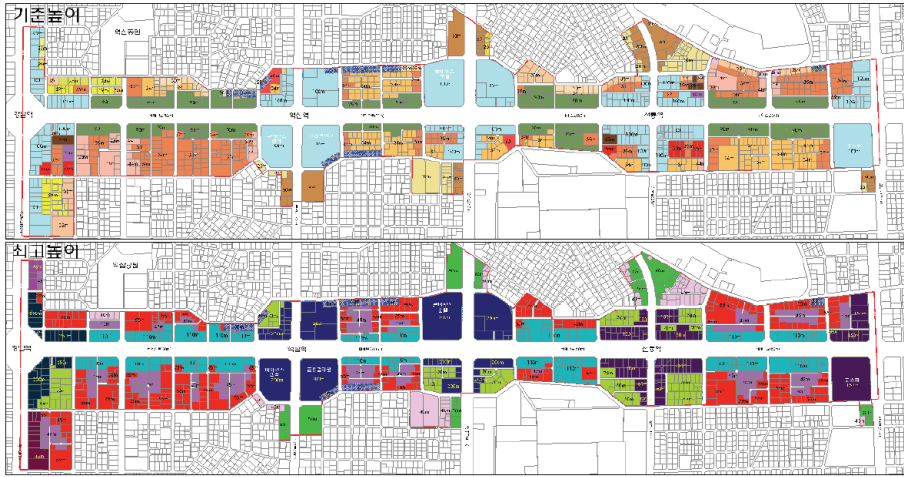
#### □ 운용(강남구 테헤란로 지구단위계획)

테헤란로는 제1종 지구단위계획 구역으로 지정되어 있으며 건축물 높이에 대한 규정은 지구단위계획 운영지침에 명시되어 관리되고 있다. 지구단위계획 운영지침은 민간부문과 공공부문으로 나누어져 있으며 민간부문 지구단위 시행지침 제5장에서 높이에 관한 사항을 다루고 있다. 이를 바탕으로 건축허가 또는 지구단위계획 변경 시 체크리스트를 작성한다.

30) 가로구역 기준높이(상업지역) = (평균도로폭원 + 평균대지중심거리) × 1.5(사선계수), 정성구외, 2009, 「가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안」, p.57.

31) 서울특별시, 2001, 「가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구」, p.135.



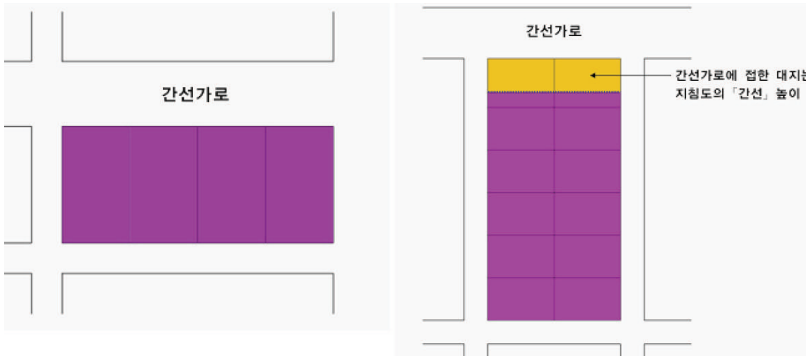


[그림 2-19] 건축물의 높이에 관한 결정도  
출처: 서울시(2009)

건축물은 최고높이 범위 안에서 기준높이를 완화할 수 있으며, 간선도로의 접한 대지는 간선도로에 접한 길이(L)를 폭으로 하여 수직방향으로 간선도로에 접한 길이의 3배(3L)이내에 한하여 적용하도록 되어 있다. 주거지역 연접구역<sup>32)</sup>의 기준높이는 20~30m이며 최고높이는 30m를 초과할 수 없다.<sup>33)</sup>

32) 주거지역 연접구역은 제1종일반주거지역, 제2종일반주거지역(7층이하)의 대지경계선으로부터 수평거리 30m 이내 구간을 말한다.

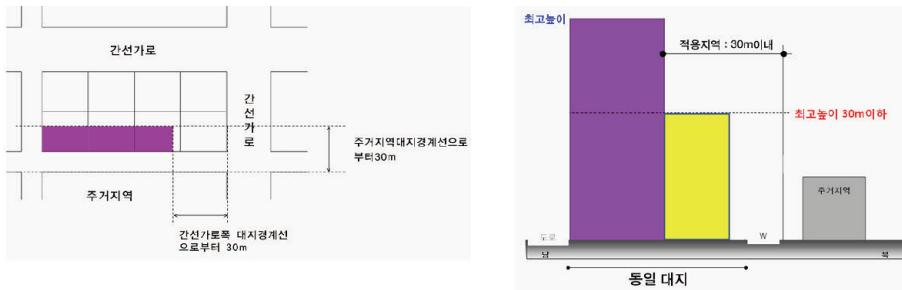
33) 단, 용도지역이 제1종일반주거지역 및 제2종일반주거지역(7층이하)이나 도시계획시설인 경우는 주거지역 연접구역 높이제한을 적용하지 않는다.



[그림 2-20] 간선높이 적용구간(왼쪽), 이면높이 적용구간(오른쪽)  
출처: 서울시(2010)



[그림 2-21] 간선가로변 가로구역별 높이 적용 범위  
출처: 서울시(2010)



[그림 2-22] 주거지역 연접구역 적용범위  
출처: 서울시(2010)

[표 2-10] 높이기준

구분			계획내용	
			기준높이	최고높이
상업 지역	가선가각부 일대 (강남역주변/역삼역주변 /테헤란로언주로교차로 주변/선릉역주변/포스코 사거리주변)	간선변	100~200m이하	120~250m이하
		이면부	25~65m이하	55~70m이하
	강남대로변(북측)	간선변	100m이하	135m이하
	강남대로변(남측)	간선변	100m이하	145m이하
	테헤란로변	간선변	90m이하	110m이하
	—	이면부	24~44m이하	40~55m이하
주거 지역	—	간선변	60m이하	80m이하
	—	이면부	20~29m이하	40~55m이하

※ 자료 : 서울시(2009), 「테헤란로 제2지구 제1종지구단위계획 운영지침」

[표 2-11] 상업지역 간선가각부 간선변 세부높이기준

구분	세부높이기준					
	대지면적 3,000㎡미만		대지면적 5,000㎡미만		대지면적 5,000㎡이상	
	기준 높이	최고 높이	기준 높이	최고 높이	기준 높이	최고 높이
강남역주변	100m 이하	120m 이하	120m 이하	150m 이하	200m 이하	250m 이하
역삼역주변 및 테헤란로, 언주로, 교차로	100m 이하	120m 이하	120m 이하	150m 이하	160m 이하	200m 이하
선릉역주변 및 포스코사거리 주변	100m 이하	120m 이하	120m 이하	150m 이하	120m 이하	150m 이하

※ 자료 : 서울시(2009), 「테헤란로 제2지구 제1종지구단위계획 운영지침」

만약 다른 규제를 받는 둘 이상의 필지를 합병하거나 공동 개발할 경우에는 기준높이가 높은 필지의 높이기준을 적용한다. 또한 기준 및 최고높이, 기준높이 완화기준을 변경할 경우에는 서울시 도시·건축공동위원회 심의를 통해 변경할 수 있다.

이러한 가로구역별 건축물 높이 관리를 통해 테헤란로는 대도시의 중심 업무지역으로서의 이미지 및 도시경관을 확보하였다. 그러나 간선도로변 가로구역별 건축물 높이완화가 가능해지면서 민간개발이 활발히 이루어지고 전반적인 고층화가 나타나고 있다. 이러한 고밀개발에 따른 도시의 기반시설에 대한 수용능력을 고려하여 과부하에 대비할 필요가 있다. 이를 위해서는 가로구역별 단위로 건축물을 제한하기 위한 대지 및 주변지역의 토지이용계획과 도로의 너비, 상·하수도 등에 대해 많은 자료 조사와 분석이 수반되어야 할 것이다.



[그림 2-23] 테헤란로 현황사진  
(좌측 위부터 강남역, 선릉역, 역삼역 주변, 포스코 건물 앞)  
출처: 네이버 지도 거리뷰

#### 4) 경관상세계획에 의한 관리: 송도 신도시

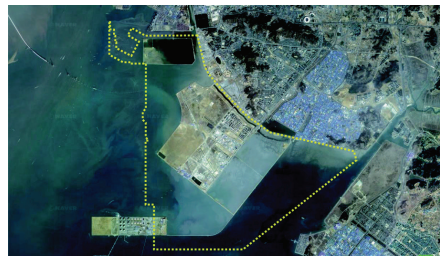
##### ① 배경 및 목적

송도신도시는 인천경제자유구역(IFEZ)이자 국제업무지구가 속해있는 신개발지로서 고층건축물의 건설에 대한 수요가 높을 뿐만 아니라 토지효율성을 높이고 개발을 촉진하기 위해 높이를 완화할 필요가 있는 지역이다.

또한 송도신도시는 바다를 매립하여 토지를 조성하였으므로 다른 도시와 달리 보존할 역사문화 유산이나 고유한 자연지형을 보유하고 있지 않으므로 스카이라인의 기준이 없는 실정이다.



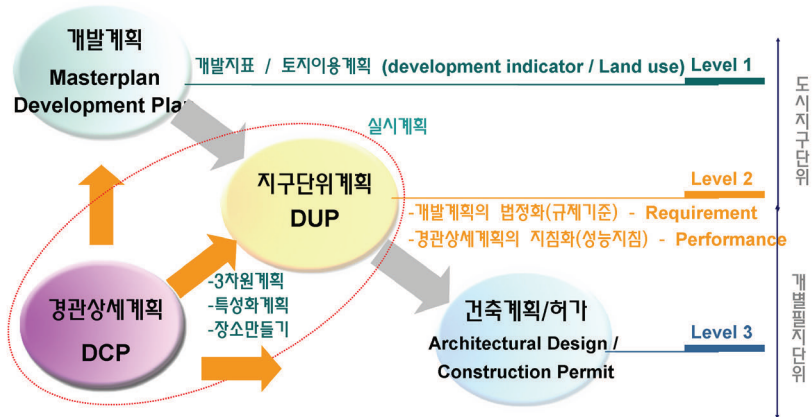
[그림 2-24] 송도지구 매립지 현황  
출처: 한국경관협의회(2008)



[그림 2-25] 송도지구 위치도  
출처: 네이버 위성사진 편집

그러나 인천국제공항에서 15분(9km)의 근접한 거리에 위치하며 비행기에서 3분 이상 조망하게 되는 위치에 송도신도시가 입지하고 있다. 또한 인천대교 및 외곽순환도로에서 승용차와 송도신도시와 접한 바다를 이용하는 선박에서는 전반적인 도시경관을 지속적으로 제공하며 특히 스카이라인이 중요한 경관적 요소로서 작용하게 된다.

따라서 송도신도시에서의 도시경관과 스카이라인에 대한 관리가 당위성을 갖게 되면서 경관계획 수립에 대한 관계자들의 공감대가 형성되면서 마스터플랜(2004)과 인천경제자유구역 송도지구 경관기본계획(2005), 지구단위계획이 모두 수립된 상태에서 도시경관을 관리할 수 있는 구체적인 계획을 다시 마련하였다.



[그림 2-26] 개발계획 및 지구단위계획과의 연관성  
출처: 한국경관협의회(2008)



[그림 2-27] 송도지구 전경(미추홀공원 일원)  
출처: 인천광역시(2010)



이에 송도신도시에서는 관련 부처에서 개별적으로 이루어지던 계획들을 통합하여 독창적인 계획개념을 포괄한 경관상세계획(2007)을 마련하고 송도신도시만이 가진 특성을 고려한 구체적이며 종합적인 가이드라인을 제시하였다. 경관기본계획과 송도도시 경관계획(2008)이후에는 시간의 경과에 따라 변경된 개발계획을 고려하여 송도 5·7공구 경관상세계획(2009)을 수립하였다.

또한 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제3조, 제6조, 제8조, 제9조2항, 동법 시행령 제5조에서 도시경관계획에 관련된 내용이 규정되어 있다. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제5조 제1항 4호에서는 ‘도시경관계획’을 법 제3조에서 규정하고 있는 ‘경제자유구역개발계획’에 포함되는 계획으로 규정하고 있다.<sup>34)</sup>

법 제8조의 규정에 의하면, 경제자유구역의 지정이 있을 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제22조에 따른 도시기본계획의 수립 또는 변경과 이에 대한 국토해양부장관의 승인이 있는 것으로 의제하고 있다. 특히 법 제8조 16호의 단서 조항에 ‘경제자유구역 외의 지역에 대한 도시기본계획 변경안을 마련하여 국토해양부장관에게 제출하여 승인받은 경우에 한한다’라는 규정을 두어, 경제자유구역과 그 외 지역 간의 공간구조 및 경관 등이 정합성을 갖도록 하고 있다.

---

34) IFEZ, 2009, 「송도 도시경관계획 보고서」, p.9.

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」

제5조(경제자유구역개발계획)

- ① 법 제6조제1항제13호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
  1. 개발사업의 시행기간
  2. 용수·에너지·교통·정보통신 등 기반시설에 관한 사항
  3. 문화시설·공원·녹지계획
  4. 도시경관계획
  5. 존치하는 기존 건축물 및 공작물 등에 관한 계획
  6. 공동구 등 지하매설물 계획
  7. 주요 유치시설과 그 설치기준에 관한 사항
  8. 경제자유구역 개발에 필요한 주요 사회간접자본 등 기간시설계획의 경제성 검토
- ② 경제자유구역개발계획에는 다음 각 호의 서류와 도면을 첨부하여야 한다.
  1. 경제자유구역의 위치를 표시한 축척 2만 5천분의 1 이상의 지형도와 경제자유구역을 표시한 축척 5천분의 1 이상의 지형도
  2. 경제자유구역 경계를 표시한 지적도나 임야도
- ③ 지식경제부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 시·도지사에게 경제자유구역개발계획에 포함될 사항을 추가로 요청할 수 있다.

## ② 현황 및 계획

### □ 건축물의 높이 관리 및 스카이라인 형성계획

송도신도시의 전반적인 개발방식과 토지이용계획은 기본계획 및 사업화 계획 수립 용역(2000)을 통해 그 토대를 마련하였다. 이후 인천경제자유구역 개발계획(2003)을 통해 도시경관축에 따라 고층 건물군을 배치하고 내륙에서 해안부로 물결을 연상시키는 스카이라인을 제시하였다. 인천경제자유구역 송도지구 경관기본계획(2005)의 유형별 관리방향에서는 조망경관 중 스카이라인 계획과 건축물의 높이계획 방향 및 구상에 관한 내용을 포함하고 있다.

인천경제자유구역 송도지구 국제업무단지의 경관상세계획(2007)에서는 1:3공구에 해당하는 지역에 대해 조닝과 블록별로 상세한 계획을 제시하고 전반적으로 텐트구조에 의한 스카이라인을 형성하고자 하였다. 이후 현재까지 실시된 송도신도시의 경관계획이 그 운용과정에서 수정이 필요하거나 실제로 일부가 변경되면서 이를 재검토하고 새로이 개발되는 공간을 포함하여 통합



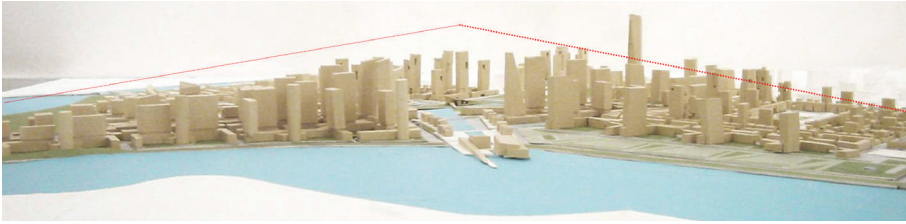
적으로 아우를 수 있는 스카이라인 계획을 수립하고자 송도 5·7지구 경관상세 계획(2009)을 수립하였다.

#### □ 1:3공구 경관상세계획(2007)

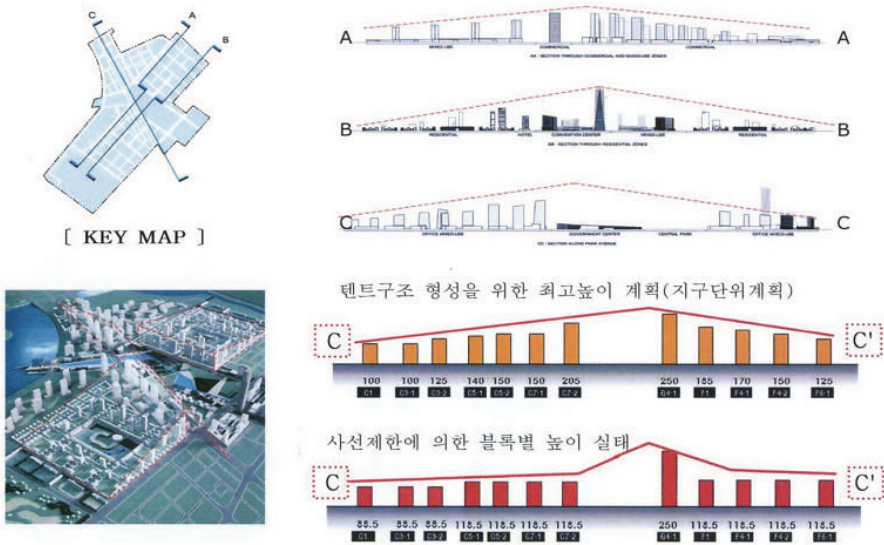
경관기본계획(2000) 수립 이후 송도신도시만의 차별화된 도시경관을 조성하기 위해 경관상세계획(Detailed Cityscape Plan, 2007)을 수립하였다. 이 과정에서 개발주체인 NSC와 행정 공무원, 전문가들이 함께 모여 협의 하에 계획을 수립했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이미 결정된 지구단위계획과 개발계획을 수정하는 경우가 발생하기도 했다.

경관계획을 시행할 수 있도록 구체적인 가이드라인을 작성하였으며 이는 계획이 뒷받침되어 법적근거로 작용하였다. 따라서 가이드라인을 제안하는 자체로 만족하는 것이 아니라 실효성 있게 작동하며 개별 건축물의 설계에 반영하도록 하였다. 특히 블록별 매매 시 계약서에서 이와 같은 내용을 포함시켜 계약자가 이에 동의하도록 하였으며 이것도 일종의 1인 협정형식으로 진행되었다.

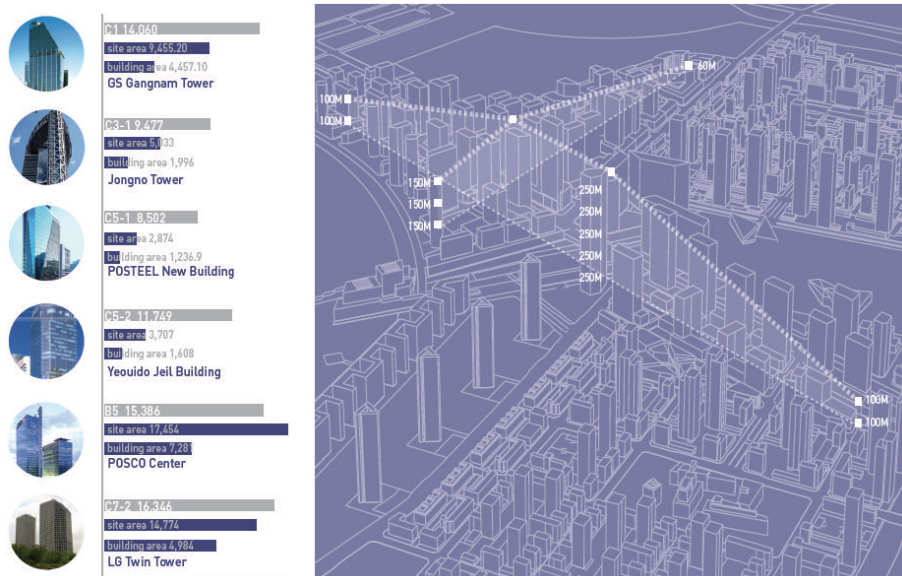
전체적인 스카이라인 계획은 한국적 지형을 담는 완만한 형상과 정점부가 높은 텐트구조(Mountainscape)로 설정하였다. 송도신도시의 경우 바다를 매립한 평지이므로 기존의 자연적 지형이 없으므로 해양도시, 매립도시로써의 상징성을 표현할 수 있는 고유한 스카이라인과 랜드마크를 계획하였다. 일반적으로 지구단위계획과 사선제한을 적용하였으나 특정구역에 대해서는 최고 높이를 지정하였다.



[그림 2-28] 텐트구조의 스카이라인  
출처: 한국경관협회의회(2008)



[그림 2-29] 국제업무단지 스카이라인 구상도  
출처: 정성구 외(2009)



[그림 2-30] 주요 고층건축물 및 높이  
출처: IFEZ(2007)

[표 2-12] 인천경제자유구역의 가로구역별 건축물 높이 지정 현황

구분	지정내용	블록수
국제업무단지(1,3공구)	최저 8m(H1-2, H1-3블록) 최고 240m(A3블록), 제한 없음(A2블록)	139
첨단산업클러스터단지 (5,7공구)	최저 20m(집하블록) 최고 350m(Cr1블록)	103
송도국제화복합단지	최저 20m(집하블록) 최고 300m(M-1블록)	16

※ 자료:정성구 외(2009), 「가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안」, p.64.

전체 스카이라인은 공간구조와 경관특성에 따라 각 존(Zone) 및 블록(Block)별 가이드라인을 통해 구체화되었다. 가이드라인은 시간 및 여건 변화에 따라 조정이 가능하도록 유동적인 지침을 제시하였는데, 주요 지역 및 물리적 환경은 구체적 지침을 적용하고 기타 일반 구역에는 여건에 따른 계획의도를 제시하는 이원적인 지침을 마련하였다. 규제기준이 아닌 국제업무단지의 개념을 설명하고 성능기준을 제시하여 실행 당위성에 대한 이해를 높이고

자 하였다. 또한 기존 지구단위계획의 평면적 표현의 차이점을 극복하고자 상  
세지침을 활용하여 도면상에 위치를 표현하고 차등적 지침을 마련하였다.



[그림 2-31] 국제업무단지 지구단위계획과 사선제한에 의한 높이 차이  
출처: 정성구 외(2009)

#### □ 5·7공구 경관상세계획(2009)

기개발지와 함께 신개발지인 5·7공구 또한 송도 전체지구와 어울릴 수  
있도록 정비 및 관리 방안을 모색하였다. 이를 통해 통합적으로 송도신도시  
전체를 관리할 수 있는 계획을 수립하였다.

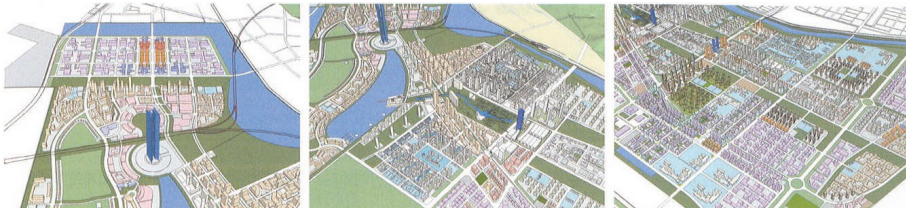
특히 조망경관계획에는 크게 스카이라인 형성, 주요 조망지점 선정 및  
조망경관 특성, 주요 조망자원 및 조망지점의 관리에 대한 내용을 담고 있다.

송도신도시의 스카이라인은 인천타워 북측 6·8공구 내의 주상복합건물  
군, 인천타워, 1·3공구의 국제업무단지, 동북아트레이드타워, 송도테크노파크  
확대조성단지를 주축으로 형성된다. 이에 따라 송도를 A에서 E지역으로 구분  
하고 각 지역에 대한 스카이라인의 기본 골격을 계획하였다.

A지역은 인천타워 북측 6·8공구 내의 주상복합 건물군 및 9공구 상업·업무시설군에 의해 피라미드 형태의 스카이라인이 형성된다. 특히 인천타워는 151층으로 송도신도시에서 가장 높은 수직경관요소이므로 랜드마크의 기능과 함께 스카이라인의 굴곡을 형성하는 중점요소로 활용하였다.

A지역과 마찬가지로 핵심 건물이나 지역을 중심으로 볼륨감있는 스카이라인을 구성하게 되는데 B지역은 1·3공구의 주상복합단지와 국제업무단지를 중심으로, C지역은 65층의 동북아트레이드타워가 그 역할을 맡게 된다.

D지역은 송도테크노파크확대조성단지 내 상업시설<sup>35)</sup>을 중심으로 선형 골격을 형성하고 E지역은 해변에 랜드마크 빌딩을 계획하였으며, 더불어 송도지구 주요 조망점에서 스카이라인을 점검할 수 있는 시스템이 확보되어야 할 필요가 있다.

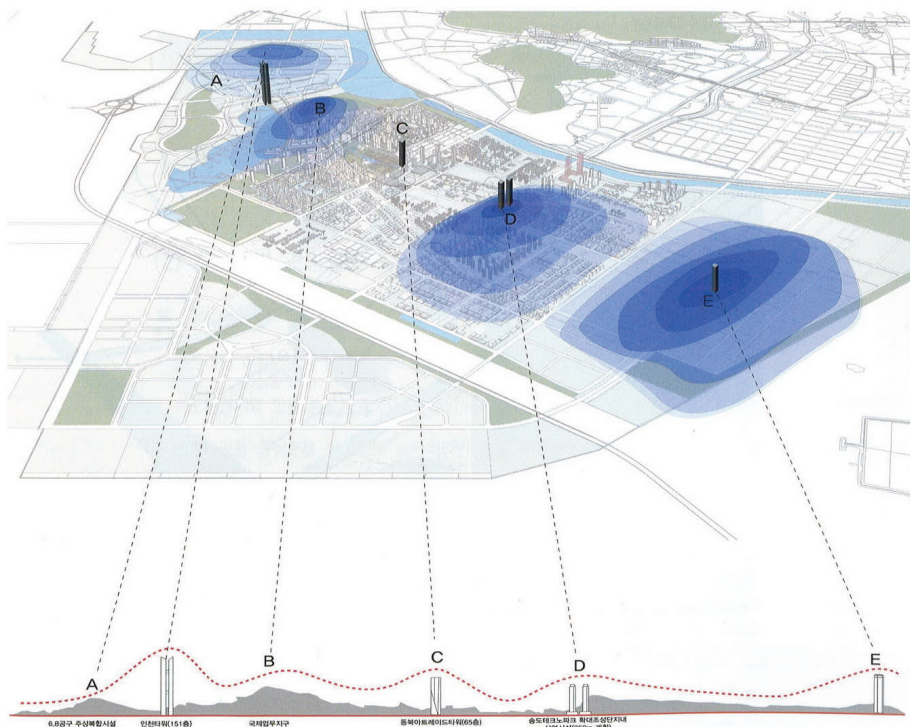


[그림 2-32] 경관 조감도(왼쪽부터 A지역, B지역, D지역)

출처: IFEZ(2009)

35) 송도테크노파크확대조성단지 내 상업시설은 50m로 계획하고 있다.





[그림 2-33] 송도지구 스카이라인 형성 개념도  
출처: IFEZ(2009)

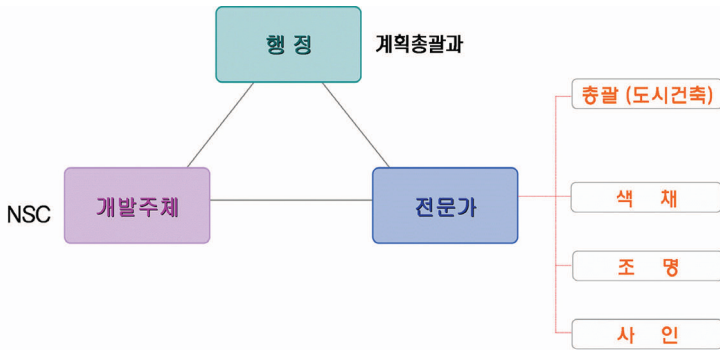
### ③ 운용 및 문제점

#### □ 운용

송도신도시는 지구단위구역별로 경관상세계획을 수립하여 운영하고 있다. 최근에는 5·7공구에 대한 경관상세계획을 수립하면서 송도신도시 전체에 대한 경관계획을 다시 한번 검토하였다. 이 과정에서 스카이라인을 5개의 랜드마크로 설정하여 다텐트구조로 구성하였다.

이러한 지구단위의 경관상세계획을 가이드라인으로 하여 개별 필지 사업시 인천경제자유구역청과 사업시행자, 전문가는 경관협의체를 구성하고 모든 경관관련 사항을 협의한다. 개별 필지를 매매할 때 계약조건에 경관상세

획 수립에 대한 사항을 명시하였으므로 사업자들은 경관협의체 구성 및 경관 관리에 대해 협조하는 방식을 취하고 있다.



[그림 2-34] 경관상세계획 협의회 구성  
출처: 한국경관협의회(2009)

또한 각 지구별 지구단위계획 수립 시 ‘지구단위계획 운용에 관한 계획’에서 경관상세계획의 적용에 대한 사항을 명시하고 있다.

「첨단산업클러스터(5,7공구) 제1종 지구단위계획」 p.283.

5. 경관형성계획의 적용

- 인천경제자유구역청과 사업시행자는 경관협의체를 운영하고, 이를 통해 모든 경관관련 사항을 협의함
- 인천경제자유구역청과 사업시행자는 경관협의체를 통해 협의한 사항을 ‘경관상세계획(DCP)’에 수록하고 이를 시행함
- 인천경제자유구역청과 사업시행자가 협의하여 기 수립한 ‘경관상세계획(DCP)’에 대한 변경은 경관협의체를 통해 작성 및 운영하도록 함
- 인천경제자유구역청과 사업시행자는 필지별 경관상세계획 및 지침도를 수립하고 이를 필지별 건축 및 옥외공간 계획에 적극 반영토록 함

이와 함께 최근에는 ‘IFEZ SKYLINE in 3D’라는 송도지구 경관시뮬레이션을 제작, 이를 통해 경관심의, 건축심의 등 각종 위원회 개최 시 시행하고 있다. 건축, 도시, 기반시설, 공공시설물 등에 대한 계획 및 설계 시공 시 인허가 담당자는 물론이고 민원인들이 직접 활용하도록 권장하고 있다.



[그림 2-35] 송도신도시 현황  
출처:이상민(2010)

#### □ 경관상세계획 적용의 문제점

송도신도시의 경관상세계획은 법과 제도가 미비한 상태에서 시도되어 강제성이 없어 기초자치단체가 운영하기 어려운 점이 있다. 도시관리가 일관성 있게 이루어지기 위해서는 합당한 원칙과 기준마련이 절실하다.

특히 송도신도시는 고유한 자연지형이 존재하지 않으므로 계획적으로 스카이라인을 조성하였으나 건축물의 최고높이 기준을 설정할 수 있는 근거



를 마련하는데 더욱 어려움이 있었다. 이로 인해 건축물의 높이에 대한 협의 과정에서 담당자는 건축물 높이 규제에 대해 심각하게 인식하지 못한 상태에서 개발압력이 작용할 경우 기존의 스카이라인 계획이 무너지는 경향이 있었다.

이러한 개발압력 또는 사업성 논란이 존재하더라도 지가가 워낙 저렴했으므로 어느 정도의 건축물 높이가 관리되었으나 여전히 블록이나 대지가 작고 건축물의 높이가 낮게 설정되면 사업성이 없다고 판단하는 경우가 여전히 많은 상태이다.

또한 송도신도시의 전반적인 스카이라인의 관리가 제대로 이루어지지 않아 각 공구나 지역별로 개별적인 스카이라인을 조성하는 경우가 발생하였다. 송도국제업무지구인 1·3공구는 입체적이며 강력한 높이 규제를 실시하여 스카이라인을 조성하였으나 경관상세계획보다 일반적인 지구단위계획을 우선적으로 따르게 되면서 도시전체의 스카이라인을 형성하는데 어려움이 있었다.

이는 구체적인 경관계획이 아니라 개략적인 토지이용계획을 통한 용도가 우선적으로 설정된 상태에서 토지가 배분됨으로써 시장의 개발논리에 의해 건축물의 높이가 결정된 것을 원인으로 볼 수 있다.

<p><b>「제1종지구단위계획 수립지침」 제16절 경관</b></p> <p>3-16-1. 도심지나 시·군의 특성을 살릴 수 있는 곳에서 야간 경관을 향상시킬 필요가 있는 경우에는 그 방안을 제시하도록 한다.</p> <p>3-16-2. 다음과 같은 지역에는 <b>경관상세계획을 수립하는 것을 원칙으로</b> 한다.</p> <p>(1) 광역도시계획·도시기본계획 또는 <b>도시관리계획</b>에서 경관상세계획을 수립하도록 결정한 지역</p> <p>(2) 주요 문화재나 한옥 등 전통적 건조물, 시대적 건축특성이 반영되어 있는 건물들이 밀집해 있어 보존이 요구되는 역사환경지역</p> <p>(3) 깨끗한 공기, 맑은 하늘, 주위의 산세, 양호한 수림대, 구릉지, 하천변, 청정호수 등 우수한 기후 및 지리적 조건을 갖춘 시·군에 개발압력이 존재하고 있어 양호한 자연환경 및 경관의 보전이 필요한 지역</p> <p>(4) 독특한 경관형성이 요구되는 시·군의 상징적 도로, 공원, 광장, 녹지대 등의 주변지역으로서 인위적 경관형성이 필요한 지역</p> <p>(5) 경관지구 및 미관지구에 지정된 지구단위계획구역</p>
---

## 5) 특정경관계획에 의한 관리: 서울시 남산 주변

### ① 배경 및 목적

서울시는 1990년대부터 남산 제모습 가꾸기 사업 등의 경관관련 사업을 통해 급격한 개발로 훼손된 서울의 자연녹지경관을 회복하고자 하였다. 이러한 사업의 일환으로 추진된 남산 외인아파트 철거는 서울 시민뿐만 아니라 전문가들에게 도시경관을 인식하는 계기를 마련하였다.

이에 따라 도시경관을 관리하기 위한 연구가 활발히 진행되었으며 2000년대에는 ‘서울의 주요 산 경관풍치 보전계획(2000)’, ‘서울의 주요 산 주변 조망경관보전계획(2002)’ 등의 연구를 실시하고 2005년에는 ‘서울시 경관관리 기본계획’을 통해 산 주변 및 구릉지에 대한 종합적인 관리방안을 제시하고 보존하고자 하였다. 현재는 ‘서울특별시 기본경관계획(2009)’을 보완하여 자연녹지의 이용 및 형성을 유도하는 다양한 녹화정책과 함께 구체적인 관리방안을 제시하기 위해 ‘자연녹지경관계획(2010)’을 수립하였다.



[그림 2-36] 산 주변 고층아파트(좌, 관악구 삼성동, 2008)  
교통시설물의 난립에 의한 조망차폐(우, 한강로, 2004)  
출처: 서울시(2010)



[그림 2-37] 대규모 아파트에 의한 북한산의 조망차폐(하월곡동, 2004)  
출처: 서울시(2010)

## ② 현황 및 계획

서울시는 기존 자연녹지경관의 문제점을 보완하고 경관정책에 직접 활용할 수 있는 자연녹지경관계획(2010)을 수립하여 중단기 경관정책의 전략을 도출하고 경관관리방안으로 적용구역과 경관형성기준을 제시하였다. 또한 경관관리방안을 실현하기 위해 경관사업 및 경관협정을 제시하였다.

중·단기 경관정책의 세 가지 전략은 내외사산 조망기회의 증대, 자연녹지 회복 및 가치향상, 산에서 시가지로의 자연녹지 경관의 확장이다. 이러한 전략 중 내외사산 조망기회의 증대를 위한 경관관리방안으로 조망형성기준을 마련하고 조망점과 조망축, 조망경관형성구역으로 구분하였다.

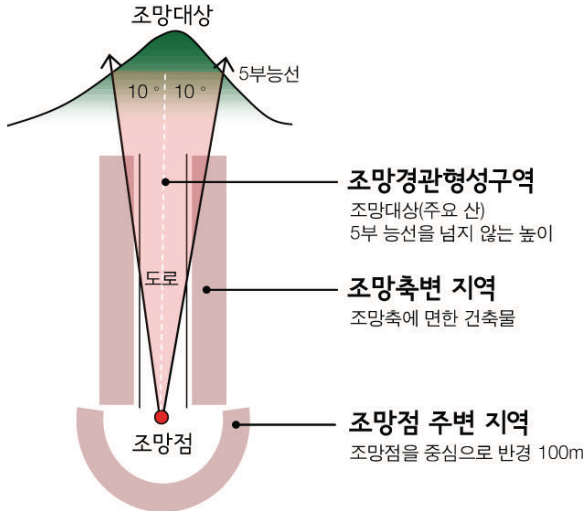
조망점은 조망대상을 바라볼 수 있는 지점으로 산이 잘 보이는 장소와 시가지가 내려다보이는 장소로 구분하여 선정하였다. 조망축은 조망점에서 조망대상을 향하는 직선상의 도로나 축으로, 서울시는 조망과 관련한 계획 및 정책을 통해 조망축과 조망가로를 선정하였다.<sup>36)</sup>

36) 서울특별시, 2010, 「자연녹지경관계획」, p.51과 p.63

[표 2-13] 자연녹지경관계획의 전략별 적용구역 및 경관관리방안

전략		적용구역		경관관리방안
자연 녹지	전략1 내외사산 조망기회 증대	조망점	1순위 조망점 28개소 시가지에서 산조망	조망경관형성 기준
		조망축	1순위 조망축 9개소	
		조망경관형성 구역	3개소 삼일로, 한강로, 세운녹지축	
	전략2 자연녹지 회복 및 가치향상	표고 40m이상 구릉지 주거지역	양호한 구릉지역	구릉지 경관형성기준
			훼손우려 구릉지역	
	전략3 산에서 시가지로 자연녹지 경관의 향상	자연녹지 경관기본관리 구역	도시계획시설 학교,광장,주차장,공 공공지,조망가로 등	구릉지 경관형성기준
			도시관리 및 대규모 개발예정지역	시가지 녹화 경관형성기준

※ 자료 : [http://design.seoul.go.kr/policy/plan\\_2.php](http://design.seoul.go.kr/policy/plan_2.php)



[그림 2-38] 조망경관형성구역의 개념  
출처: 서울시(2010)

[표 2-14] 남산 조망경관형성구역 후보지역

조망대상	조망축	조망점
남산	삼일로	삼일교
	한강로	용산역 앞
	세운녹지축	종묘앞 광장

※ 자료 : 서울특별시(2010), 「서울특별시 자연녹지경관계획」, p.71.

조망형성구역은 조망점에서 조망대상의 5부 능선, 조망축을 중심으로 좌우 10°를 기준으로 하는 삼각뿔의 입체적 형상으로 이 중 조망경관 형성과 관리가 특별히 필요한 지역으로 설정하였다.<sup>37)</sup> 조망경관형성구역 7개 지역<sup>38)</sup> 중 남산이 조망되며 조망축과 조망점이 중첩되어 있는 곳은 삼일로, 한강로, 세운녹지축이다.



[그림 2-39] 조망경관형성구역 선정  
출처: 서울시(2010)

조망경관형성구역 내에서 계획하는 건축물의 높이는 관련법에 의한 기

37) 서울특별시, 2010, 「자연녹지경관계획」, p.70

38) 7개 조망경관형성구역의 조망대상(조망축-조망점)은 남산(삼일로-삼일교, 한강로-용산역 앞, 세운녹지축-종묘앞 광장, 서울시청), 북악산, 북한산(광화문광장, 북한산(불광천-해담는다리, 방학로-방학사거리)이다.

준과 관련계획에서 제시하는 범위 내에서 조망기준높이인 산의 5부 능선을 초과하지 않도록 노력해야 한다. 만약 조망기준높이를 초과하는 경우에는 초과 정도나 조망대상으로의 조망훼손 정도 등을 충분히 검토해야 한다.

조망경관에 대한 검토가 제대로 이루어지기 위해서 조망경관형성 및 관리의 우선순위가 높은 3개 이상의 조망점에 대한 경관시물레이션을 작성하고 관련심의위원회의 심의를 실시하도록 계획하였다.<sup>39)</sup> 이를 통해 조망경관형성 구역 내에서 개발이 이루어질 경우 지형의 훼손을 최소화하고 가급적 지형변동을 지양하도록 하기 위한 것이다.

### ③ 운용 및 문제점

#### □ 서울시 자연녹지경관계획의 운용 및 문제점

서울시에서 도시계획 및 개발, 경관사업계획 등의 관련계획<sup>40)</sup>을 수립할 때는 적용구역을 확인한 후 자연녹지경관계획에서 마련한 경관형성기준을 반영하도록 하였다. 즉 기본구상과 계획에 대한 작성이 이루어지기 전에 구역해당 여부 및 관련기준을 확인함으로써 사전에 이를 인지하고 계획을 수립할 수 있도록 한 것이다. 이 과정에서 총괄계획가(MP, Master Planner)가 참여하도록 권장하며 부득이한 경우는 경관전문가의 자문으로 대체할 수도 있다.

작성된 계획은 주민공람 및 유관부서의 협의와 함께 도시경관담당관이 경관형성기준의 반영결과를 확인하고, 반영 내용에 대해 보완할 부분이 있을 경우 이를 제시한 후 관련위원회의 심의가 이루어지도록 계획되었다.

경관사업은 수변, 자연녹지, 역사문화경관을 개선하기 위한 것으로 서

39) 경관시물레이션은 눈높이(eye level, 화면상의 지평선과 일치)에서 조망대상을 향해 최적 시야각(수평각 20°, 수직각 20°)으로 촬영한 사진을 바탕으로 작성하였다. 작성된 경관시물레이션이 조망대상으로의 조망 차폐, 해당 건축물의 위압돌출경관 형성 여부, 주변지역과의 조화 등을 판단하기에 적합하지 않을 경우에는 UPIS를 이용하여 건축물 높이의 적합여부를 검토하도록 하였다.

40) 지구단위계획, 도시및주거환경정비계획, 재정비촉진계획, 각종 경관관련 공공사업 등

을시 차원의 중점사업과 지자체 차원의 선도사업으로 나누어 단계적으로 추진되는데, 이러한 경관사업은 원칙적으로는 경관협정과 연계하여 시행된다.

서울시는 경관법 제 6조 규정에 따라 수립한 ‘서울시 수변, 자연녹지, 역사문화 경관계획’을 서울시보<sup>41)</sup>에 공고하고, 서울특별시 수변, 자연녹지, 역사문화 경관계획 시행방침<sup>42)</sup>에 따라 2010년 9월 1일부터 자연녹지경관계획을 시행하였다.

따라서 서울시의 자치구나 시청 내의 관련 사업부서에서 도시계획 및 개발, 경관사업계획 등의 관련계획<sup>43)</sup>을 수립 또는 협의 시에 도시경관과에서 검토하여 의견을 통보한다. 즉 적용구역이 조망경관형성구역에 해당하는지를 확인한 후 자연녹지경관계획에서 마련한 경관형성기준을 반영하도록 하였다. 결국 기본구상과 계획에 대한 작성이 이루어지기 전에 구역해당 여부 및 관련기준을 확인함으로써 사전에 이를 인지하고 계획을 수립할 수 있도록 하였으며, 이 과정에서 총괄계획가(MP, Master Planner)가 참여하도록 권장하고 부득이한 경우는 경관전문가의 자문으로 대체할 수 있도록 하고 있다.

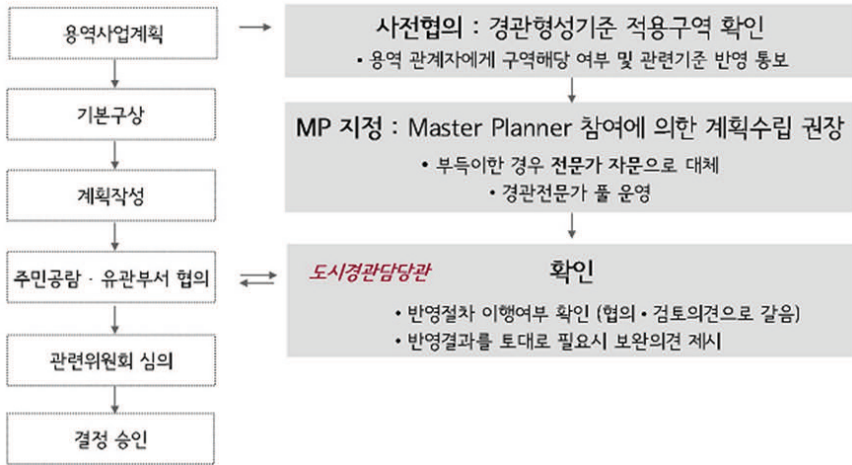
---

41) 2010.07.22 서울시보 제2987호(서울특별시공고 제 2010-1342호)

42) 2010.07.13 서울특별시장 방침 제263호

43) 지구단위계획, 도시및주거환경정비계획, 재정비촉진계획, 각종 경관관련 공공사업 등





[그림 2-40] 경관형성기준 반영절차  
출처: 서울시(2010)

[표 2-15] 경관사업 예시

구분	경관사업 예시
중점사업	녹색터널조성사업, 주요 조망장소 명소화사업, 주요 옛길 조성사업, 아트팩토리 조성사업, 주요 역사문화자원 주변 경관개선사업 등
선도사업	그린웨이조성사업, 지천변 경관개선 사업, 강변고가하부 경관개선사업, 지하체별 역사문화자원 주변 경관개선사업 등

※ 자료 : [http://design.seoul.go.kr/policy/plan\\_2.php](http://design.seoul.go.kr/policy/plan_2.php)

이렇듯 조망경관형성구역에 속할 경우 경관형성기준을 반영하도록 권장하고 있으나 근본적으로 경관법 자체가 법정계획이면서도 구속력이 없어 실제적으로 시행하는데 많은 한계를 갖고 있다.

서울시는 2010년 10월 13일부터는 관련부서 담당공무원을 대상으로 교육을 실시하고 서울시디자인서울총괄본부 홈페이지에 관련 내용을 게시하여 업무진행 과정에서 참고할 수 있도록 하였다. 그러나 특정경관계획의 내용 자체가 관련공무원이나 사업시행자가 어려운 측면이 있을 뿐만 아니라 시행된 지 얼마 되지 않은 시점이므로 관련 심의 및 부서에 제대로 홍보 및 숙지되



어 있지 않아 시행에 어려움이 있다.

이보다 먼저 시행된 시가지경관의 경우에는 현재 시범적용이므로 경관 설계관련 체크리스트만 받아 취합하고 있는 실정이며<sup>44)</sup> 2011년 초에 그동안의 결과를 분석하여 확대 적용할 계획을 가지고 있다고 한다.<sup>45)</sup>

그러나 민간 사업자의 입장에서는 고려해야할 관련 계획이 너무 많아지면서 절차가 복잡해지기 때문에 구속력이 없는 경관계획을 따르기에 어려움이 있다. 현재 정책적으로 규제완화라는 취지에도 어긋나므로 경관계획의 실행력을 담보하기 어려운 상황이다.

현재 관련 사업담당 공무원은 특정경관계획에 해당하는 용역 발주 시 과업지시서에 경관계획에 대한 내용을 명시하도록 권고하고 있다. 이를 통해 사업시행자가 사업진행 초기부터 이러한 특정경관계획에 대해 인지할 수 있을 것으로 보인다.<sup>46)</sup>

---

44) 각 자치구나 담당부서에서 사업시행자에게 받아 분기별로 서울시 도시경관과에서 취합하고 있다.

45) 서울특별시 국승렬 팀장 자문내용

46) 서울특별시 국승렬 팀장 자문내용

## 6) 국내 사례 종합

국내 건축물 높이 관련 제도적 현황과 그에 대한 구체적인 사례로, 절대높이 규제와 특정경관계획을 활용하고 있는 서울시 남산 주변, 절대높이와 용적을 규제를 함께 도입한 진주시, 가로구역별 최고높이를 지정한 서울시 테헤란로, 경관상세계획을 수립한 송도 신도시를 살펴보았다. 국내 사례의 구체적인 관리목적과 유형, 방법 등을 정리하면 다음과 같다.

[표 2-16] 국내 건축물 높이 관리 사례 종합

구분	관리 목적	관리 유형	관리 내용 및 방법	법적 근거
서울 남산	서울의 중요한 자연경관요소로서 남산의 조망 기회 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	고층 건축물에 대한 수요가 높은 상업지역 관리 및 가로경관 향상	가로구역별 최고높이 지정	가로구역별 건축물 높이 지정 제1종지구단위계획 운영지침으로 관리	건축법 국토의계획및이용에관한법률
송도 신도시	국 제 도 시 로 서 독특한 도시경관 및 스카이라인 형성	경관상세계획 수립	경관상세계획에서 제시한 스카이라인에 따라 가로구역별 최고높이 지정 협의와 심의를 통해 조정	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 지구단위계획수립지침

국내에서 현재 건축물 높이 관리는 규제적 성격의 필지별로 사선제한이나 가로구역별 최고높이제한, 용적을 규제, 양각기준(문화재보호지역) 등을 사용하고 있다. 이외 유도적인 성격으로 경관 관련 계획을 통해 관리의 방향을 제시하고 이에 대해 협의나 심의를 통해 적용할 수 있도록 권장하고 있다.

이러한 모든 관리 방식들은 현재 지구단위계획이라는 제도적 수단을 활용하여 실제 적용하고 있다. 본래 지구단위계획의 목적이 도시의 기능 및 미관을 증진시키기 위하여 도시 내 일정구역에 대하여 도시기반시설 및 건축물 등을 정비하고 가로경관을 조성하는 것인만큼 현 제도에서는 지구단위계획을 구체적이고 적극적인 건축물 높이 관리의 집행수단으로 사용하는 것은 적합하다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 제도를 건축물 높이 완화의 수단을 잘못 운영하고 있는 사례가 많아지면서 여러 문제를 낳고 있다.

또한 현재 국내에서 운영되는 제도적 상황 속에서는 경관향상을 위해 도시 차원에서의 건축물 높이 관리가 어려운 실정이다. 우선 건축물 높이 관한 내용은 주로 개별필지의 건축물에 국한하여 건축법에서 다루고 있으며, 계획을 수립하여 도시차원에서 접근할 수 있는 방법은 강제력이 없어 실행력이 떨어진다고 지적받고 있는 경관법에 근거하고 있기 때문에 아직까지 많은 한계가 있다. 이는 현재 우리나라에서 도시경관 차원의 건축물 높이 관리방식이 근본적으로 직접적이거나 강제적인 규제 수단으로써 작동하지 못한다는 것을 의미하며, 결국 도시라는 총체적인 관점에서 건축물 높이 관리를 통한 스카이라인이나 도시경관을 형성하기 어렵다는 것을 보여주는 것이다.

그러나 현실적으로 우리나라에서는 건축물의 높이가 사업성 및 재산과 직결된다는 인식 때문에 강력한 규제 없이는 효과적으로 운영하기 어렵다. 동시에 건축물의 높이 관리가 곧 형평성 및 사유재산의 침해로 보는 주민 또는 사업시행자의 고정관념 또한 큰 방해요인으로 작용한다.

또한 현실적으로 건축물 높이 관리에 대한 합리적 기준이 절실히 필요하다. 하지만 이것을 실제 적용하는 방식이 일방적인 규제와 같은 제도적 장치에만 의존하는 것은 도리어 많은 사람들의 반발을 가지고 올 수도 있다. 따라서 건축물 높이 관리가 모든 지역에 반드시 필요한지, 이것이 반드시 강력한 법적 수단으로써 적용되어야 할 것인가에 대해 본질적인 문제제기가 먼저 이루어져야 한다. 즉 반드시 건축물의 높이 관리가 필요한 지역인가에 대한

심도있는 검토가 선행되어야 한다. 만약 필요한 지역이라고 결정된다면 해당 지역 또는 도시에 대한 특성을 충분히 고려하여 그에 적합한 기준을 마련하고, 이에 대해 가능한 많은 공감대를 형성해서 사회적 합의를 도출해야 한다. 그리고 해당 지역에 대해서는 실행력 있는 규제적 수단과 유도적 수단을 모두 마련함으로써 실현과정 속에서 유연한 운용이 가능하도록 해야 할 것이다.

하지만 이러한 접근방식 보다도 우선적으로 도시차원에서 건축물 높이 관리에 대한 필요성을 인식하고 도시의 스카이라인이나 주요한 경관요소가 공공재라는 인식이 확산되어야 한다. 즉 높이 규제가 도시의 발전을 무조건 저해하고 사업성 및 사유재산을 침해한다는 인식을 바꿀 필요가 있다. 도리어 적절한 수요 및 공급으로 인한 재산가치의 유지와 높이 제한 내에서 건축적 노력에 의한 디자인 개선은 도시의 이미지를 강화하고 도시 정체성을 확보하는데 더 좋은 결과를 가져올 수 있을 것이다. 이러한 사회적 공감대가 형성되지 않으면 계획의 논리가 경제성의 논리를 극복하기 힘들다.

특히 지방도시의 경우 경관법이나 경관지구 등에 대한 전문적인 지식과 이해가 부족하여 합리적인 계획과 기준을 마련하여 실제 운영하기가 어려운 실정이다. 따라서 우선적으로 도시경관 관리의 중요성에 대한 공무원의 인식 변화가 우선적으로 이루어져야 할 것이며, 이를 바탕으로 건축물 높이 관리에 대한 당위성과 명분을 찾아가야 한다. 이후에는 각 도시만이 가진 지형과 특성 등을 고려하여 건축물 높이 관리가 이루어질 수 있도록 중앙정부차원의 지원과 유도가 뒷받침되어야 한다.

#### 4. 도시차원의 건축물 높이 관리 필요성

서울시는 가로구역별 건축물 최고높이를 지정하면서 서울시 건축물 높이 관리, 즉 도시차원의 높이기준 설정의 필요성을 다음과 같이 제시하였다.<sup>47)</sup>

먼저 서울시의 도시여건에 적합한 높이기준의 부재를 지적하였다. 현재까지 도시차원의 계획적 높이기준이 없이 도로에 의한 사선제한이 일조, 통풍, 채광, 도로의 개방감 확보라는 본래 취지와 달리 높이제어 수단으로 운영되어 왔다. 따라서 한정적으로 고도지구나 일부 도시설계 및 상세계획구역, 도시개발사업지구 등에 높이기준을 적용하고 있으나 이러한 접근방식은 도시차원의 높이 관리라는 관점에서는 많은 한계를 가지고 있다.

다음으로는 도시의 중심지위계 반영이 불가능하다는 것이다. 도시 차원의 높이기준이 부재하다보니 사선제한만으로는 개별 건축행위에 나타나는 돌출적인 고층건축물을 예측하기 어려우며, 따라서 도시의 관리적 측면에서 계획적으로 대응하기 곤란한 상황이 발생하게 되었다.

마지막으로는 지구특성 및 도시기반시설의 반영이 점점 어려워지고 있다는 것이다. 도시기반시설(특히 대중교통 및 도로서비스 수준)이 양호한 구역과 열악한 구역에 관계없는 동일한 높이기준의 적용으로 간선가로교차로 및 지하철 역세권의 양호한 도로기반시설이 갖추어진 지역의 효율적 토지이용은 물론이고 열악한 지역에 대한 개선이 어려운 상황이다.

이외에도 필지별 일률적인 사선제한으로는 필지조건과 변화에 따른 개별건축행위의 높이제어에 한계가 있어 서울시에서는 도시 차원의 건축물 높이 관리, 그리고 이에 적합한 높이기준의 필요성을 제기하고 있다.

하지만 이러한 필요성을 바탕으로 도시차원의 높이기준 설정을 위한 제도적 수단 마련에 대한 적극적인 검토는 없었으며, 대신 2007년 제정된 경관

47) 서울특별시, 2001, 「가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구」, p.28.

법에 근거하여 2010년 서울시가 발표한 서울기본경관계획과 특성경관계획으로서 수립된 수변경관계획, 시가지경관계획, 역사문화경관계획, 자연녹지경관계획 등에서 설계지침으로써 건축물의 높이에 대한 부분을 중요한 항목으로 넣고 있으며, 특히 수변경관계획에서는 아래 그림과 같이 한강변을 높이보존, 관리, 유도, 완화구역으로 설정하여 구역별 높이 관리의 틀을 제시하고 있다.



■ 높이보존구역 ■ 높이관리구역 ■ 높이유도구역 ■ 높이완화구역 ● 추후검토구역  
(지천변의 추후검토구역은 도시계획변경 사전협상 대상지의 16개소 조건부 협상대상을 대상으로 함)

[그림 2-41] 수변의 스카이라인을 위한 높이 관리 적용구역

출처: 서울시(2010)

우리나라 대부분의 지자체들은 경관법이 제정되기 이전부터 도시차원에서 경관관리 및 형성방안을 마련하기 위하여 경관계획을 수립해 왔으며, 이러

한 계획안에서 건축물 높이 관리와 관련된 내용을 다루어 왔다.

제주도에서는 90년대 제주도개발특별법에 의해 일정규모 이상의 신규건축물에 대해서 경관영향평가제도를 실시하고, 관광단지에 대해서는 경관고도 규제계획을 세워 도지사 승인을 받도록 하는 강력한 스카이라인 관리제도 운영하고자 하였다. 서울시에서도 90년도부터 남산경관관리구역지정, 남산 외인 아파트철거, 도시경관관리방안연구, 한강연접지역 경관관리 방안연구, 조망가로조성 등 도시의 경관과 스카이라인 관리를 위한 노력을 계속하고 왔다.<sup>48)</sup>

이처럼 1990년대 이후 경관에 대한 관심이 대두되면서 도시차원의 경관이나 스카이라인에 대한 관리의 노력이 꾸준히 지속되고 있으나 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 지대한 영향을 미치므로 단어 그대로 높이만의 문제로 한정지어 생각하면 지금의 한계에서 벗어날 수가 없다.

또한 건축물의 높이는 개별적인 건축물 또는 개별적 필지의 문제로 접근해서는 안 된다. 왜냐하면 도시는 개별건축물의 집합에 이루어지는 것이므로 이것들이 모여 형성하는 건축물군은 도시의 경관뿐만 아니라 여러 가지 주변 환경에 영향을 미치므로 절대적으로 도시차원에서의 접근이 필요하다.

하지만 이러한 방식으로 접근한다하여도 우리나라 많은 도시들이 건축물 높이관리에 대해 일률적이고 단일한 처방을 받아서는 않된다. 각 도시의

---

48) 임승빈 외, 2002, 「도시경관관리를 위한 스카이라인 형성기법에 관한 연구」, p.14.

실정과 특성에 따른 합리적이고 전략적인 기본방향의 설정이 필요하며, 특히 건축물의 높이 규제라는 단편적이고 일방적인 방법보다는 관련된 다양한 요인을 고려하여 다차원적인 접근을 모색해야 한다.

보스턴의 ‘신성한 스카이라인’, 뉴욕의 ‘번영의 스카이라인’, 샌프란시스코의 ‘우아한 스카이라인’, 시애틀의 ‘시민제한 스카이라인’은 일률적이고 일방적인 방법이 아니라 각 도시의 지리적 위치, 지형, 경제활동, 도시규모 및 기능 등을 고려한 종합적인 관리전략에 의해 형성된 것임을 이해해야 한다.<sup>49)</sup>

[표 2-17] 세계 도시별 스카이라인 순위

순위	도시명	인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )	고층빌딩 수
1	홍콩	6,943,600	1,053	7,683
2	뉴욕	8,391,881	800	5,898
3	시카고	2,853,114	589	1,118
4	싱가포르	4,351,400	710	4,363
5	상파울로	10,990,249	1,523	5,667
<b>6</b>	<b>서울</b>	<b>10,331,244</b>	<b>616</b>	<b>2,878</b>
7	상하이	9,145,711	6,639	989
8	도쿄	8,653,000	621	2,702
9	방콕	7,587,882	1,569	784
10	두바이	1,241,000	3,885	541
35	런던	7,556,900	1,579	1,461
43	샌프란시스코	815,358	121	416

※ 자료 : www.emporis.com (2010.10 업데이트)

독일 프랑크푸르트에 본사를 두고 세계 각지의 빌딩들에 대한 자료와 사진을 모아 출판하는 부동산 정보 회사인 Emporis<sup>50)</sup>는 높이에 따라 고층건

49) 임승빈 외, 2002, p.15.



축물에 대한 점수를 부여하여 세계 주요도시들의 스카이라인에 대한 순위를 정하였는데, 여기서 서울은 6위를 차지하였다. 세계적으로 초고층 건축물의 도시로 알려진 홍콩, 뉴욕, 시카고, 싱가포르 등과 서울이 도시 스카이라인을 비교할만한 수준이라는 것은 매우 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 이 순위는 어디까지나 양적인 비교라는 점에 주목하여야 한다. 앞으로 서울이 질적인 측면에서도 세계적인 도시들과 비교될 수 있으려면 무엇보다도 도시특성별로 건축물 높이 관리를 위한 도시차원의 3차원적인 계획이나 전략이 수립될 수 있는 기반이 마련되어야 한다.

아래는 한강 수변에 위치한 아파트 재건축 전후의 모습이다. 재건축 이전에는 동일한 아파트 건축물의 반복적인 나열로 인해 획일적인 경관을 양산하는 것이 문제였다면, 재건축 이후에는 고층, 고밀의 아파트 건축물로 위압적인 경관을 양산하고 있는 것이 현재 우리 도시경관의 실태이다.<sup>51)</sup> 이러한 경관을 전 국토에 확산시키지 않으려면 도시차원의 계획과 함께 도시의 경관, 특히 건축물 높이에 대한 이해당사자들의 인식전환과 이에 대한 공감대가 형성되어야 할 것이다.



[그림 2-42] 한강 주변 아파트 건축물에 의한 경관  
출처: 서울시정개발연구원(2009)

50) emporis는 빌딩과 관련하여 권위 있는 미디어 정보 홈페이지인 [www.emporis.com](http://www.emporis.com)를 운영하면서 다양한 데이터베이스를 제공하고 있다. 특히 고층빌딩(high-rise buildings, 35-100m)와 초고층 빌딩(skyscrapers, 100m이상)에 초점을 맞추고 있다.

(<http://en.wikipedia.org/wiki/Emporis>)

51) 서울시, 2009, 「한강 공공성 재편계획」, pp.40-41.



## 제3장 해외 건축물 높이 관리 사례

1. 도시의 스카이라인 형성을 위한 높이 관리
2. 역사문화자원의 보전을 위한 높이 관리
3. 자연경관자원의 보전을 위한 높이 관리
4. 전체 도시계획 관리를 위한 높이 관리
5. 사례종합 및 시사점

### 1. 도시의 스카이라인 형성을 위한 높이 관리

#### 1) 샌프란시스코(San francisco)

##### ① 샌프란시스코시의 도시계획체계

샌프란시스코 도시계획 법체계는 지역의 종합계획(General Plan), 조닝 제도에 관련한 법령집(Planning Code) 및 조닝맵(Zoning Map)으로 구성된다. 종합계획은 캘리포니아주법에 의거하여 도시계획에 관한 최고 상위계획으로 도시의 비전을 제시하는 것이며, 법령집은 종합계획을 실현하기 위한 법적 근거를 제공하고 있다. 그 내용으로는 조닝, 용도에 따른 적용사항, 보존지정, 사인규제, 개발심사, 인센티브 조항, 개발권이양(TDR), 링키지(Linkage)정책 등에 관한 규정 등이 포함된다. 또 조닝맵에서는 법령집의 규정들을 지도로 표현하고 있는데 ‘높이 및 용적조례’와 관련한 지구의 용도, 높이 및 크기 등에 관한 규제 계획도와 특별용도지구, 보존지구, 특별사인지구의 지도, 수변지구에 대한 계획도가 정리되어 있다.

이러한 법체계 속에서 전개되는 도시디자인 정책은 전 지역을 대상으로 한 ‘도시디자인 플랜(Urban Design Plan)’에 근거하고 있다. 종합계획의 일부로 1972년에 책정된 ‘도시디자인 플랜’은 경관 컨트롤 정책의 지침으로써 도시패턴, 보전, 중요 신규개발, 근린환경의 4가지 테마로 나누어 테마별로 목적, 기본적인 원칙, 방침 등이 정해져 있다. 경관정책과 관련된 규제내용으로는 건축물의 규모, 형태, 스카이라인, 조망 코리더(View Corridor)의 유지, 연속적인 가로경관 등이 포함된다.

#### □ 종합계획(General Plan)의 구성 및 특징

종합계획은 크게 2부로 구성되어 있는데, 제1부 ‘계획요소(Plan element)’에는 10개의 항목<sup>52)</sup>에 관해 각 요소별로 목적(objectives)이 설정되고, 이를 실행하기 위한 방침(policies)이 제시되어 있다. 제2부에서는 10개의 지구에 대해 ‘지구계획(Area Plan)’<sup>53)</sup>이 책정되어 있는데, 각각의 지구계획 역시 목적과 이를 실행하기 위한 방침으로 구성되어 있다. 또 특정지역의 정비개발계획 등 단일 프로젝트의 성격을 가지는 개발에 대한 구체적인 방침에 대해서는 별도의 디자인 가이드라인을 통해 전개하고 있다. 지구계획은 2010년 현재 16개 지구로 구성되어 있으며 도시계획의 변화에 따라 지구의 범위와 지정 내용이 변경된다.<sup>54)</sup>

52) 공기 질(Air Quality), 예술(Art), 상업과 산업(Commerce and Industry), 커뮤니티 시설(Community Facilities), 커뮤니티 안전(Community Safety), 환경보호(Environmental Protection), 주거(Housing), 휴양과 오픈스페이스(recreation and Open Space),교통(Transportation), 도시 디자인(Urban Design)

53) 베이뷰 헌터스 포인트(Bayview Hunters Point), 센트럴 워터프론트(Central Waterfront), 차이나타운(China Town), 공관 지구(Civic Center), 다운타운(Downtown), 북동쪽 워터프론트(Northeastern Waterfront), 사우스 오브 마켓(South of Market), 린콘 힐(Rincon Hill), 반 네스 가로(Van Ness Avenue), 서쪽 해안선(Western Shoreline)

54) 이정형, 2008, 「미국 샌프란시스코시 도심부 디자인 컨트롤 수법에 관한 연구」, pp.274-275.

## □ 도시 디자인(Urban Design)

- 주요한 신규개발 기본원칙(Fundamental Principles for Major New Development)

도시경관, 중요한 자연경관 그리고 기존 건물의 경관에 있어 건물의 크기와 형태의 관계는 도시의 이미지와 특성을 결정짓는 중요한 요소이다. 특히 구릉지의 고층건물은 구릉지 형상을 강조하고 새로운 경관을 형성한다. 따라서 경관을 위해 구릉지의 경사면보다 정상부근에 고층건물을 계획해야 한다.



[그림 3-1] 구릉지를 고려한 도시경관  
출처: San francisco General Plan



[그림 3-2] 구릉지를 고려한 고층건축물 계획  
출처: San francisco General Plan

또한 특색있는 도시경관을 위해 랜드마크 역할을 하는 건물의 시각적 색채를 강화해야 한다.<sup>55)</sup>

- 정책의 방향(Policy)

- 신규 건물은 크기, 형태, 비율 등이 기존의 오래된 건물과 조화를 이루어야 한다.
- 공공성을 해치는 과도한 색채, 형태의 건물은 피해야 한다.
- 중요한 공간의 건물은 질적으로 높은 디자인을 장려한다.
- 공공공간이나 오픈스페이스를 고려한 건물 디자인을 해야 한다.
- 기존 도시의 특징, 패턴, 높이를 고려해 건물의 높이를 설정해야 한다.
- 신규 건물의 과도한 용적과 규모를 피해야 한다.

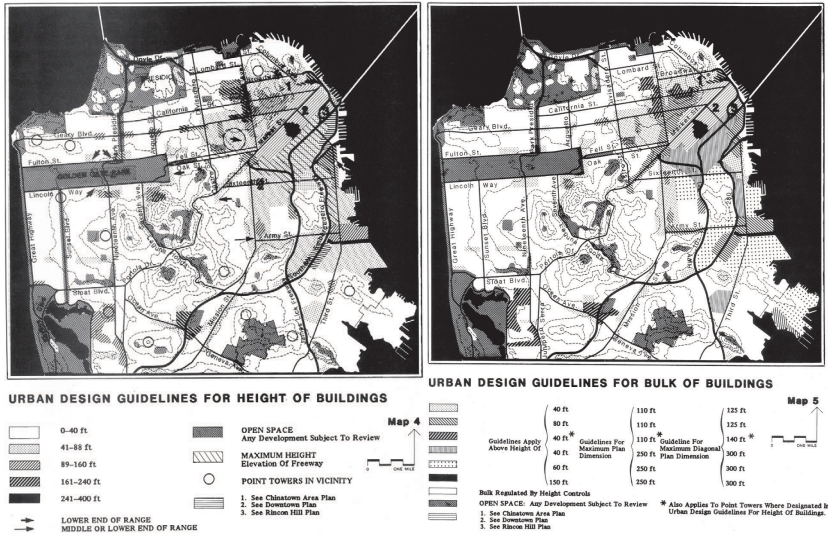
#### □ 높이 및 용적조례(Height and Bulk Ordinance)

높이 및 용적조례는 도시디자인 플랜의 책정과 더불어 새롭게 제정되어 시 전역을 대상으로 한 규제이다. 이는 용도지구(Use District) 규제와 1대1로 대응하지 않기 때문에 도시디자인적인 시야를 최우선으로 하는 높이 및 용적지구(Height and Bulk Districts)가 용도지구와는 별도로 설정되어 있다. 이러한 2개의 지구규제(용도지구/높이 및 용적지구)는 양자모두 조닝맵에 수록되어 있다.<sup>56)</sup>

---

55) San Francisco General Plan, 샌프란시스코 도시계획국 홈페이지

56) 이정형, 2002, 「도시의 경관계획」, 세진사

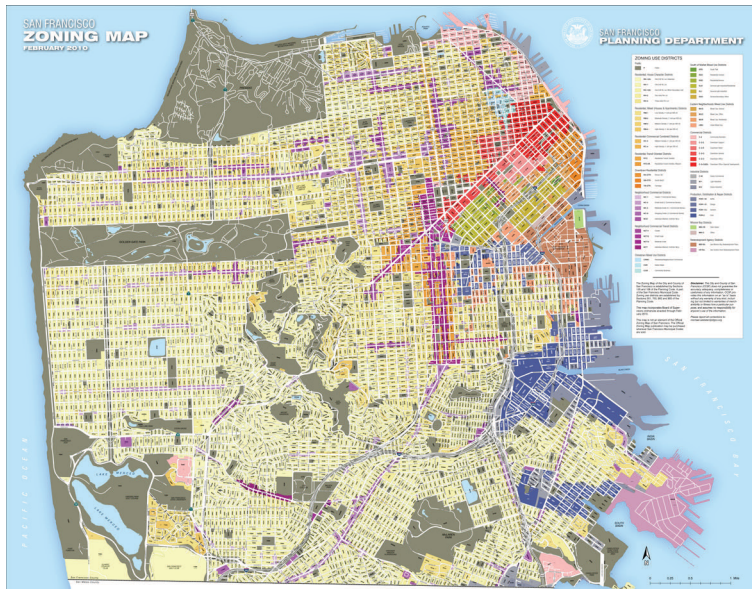


[그림 3-3] 샌프란시스코 건축물 높이 가이드라인

출처: San francisco General Plan

[그림 3-4] 샌프란시스코 건축물 용적가이드라인

출처: San francisco General Plan



[그림 3-5] 광역시 조닝맵(Citywide Zoning Map)

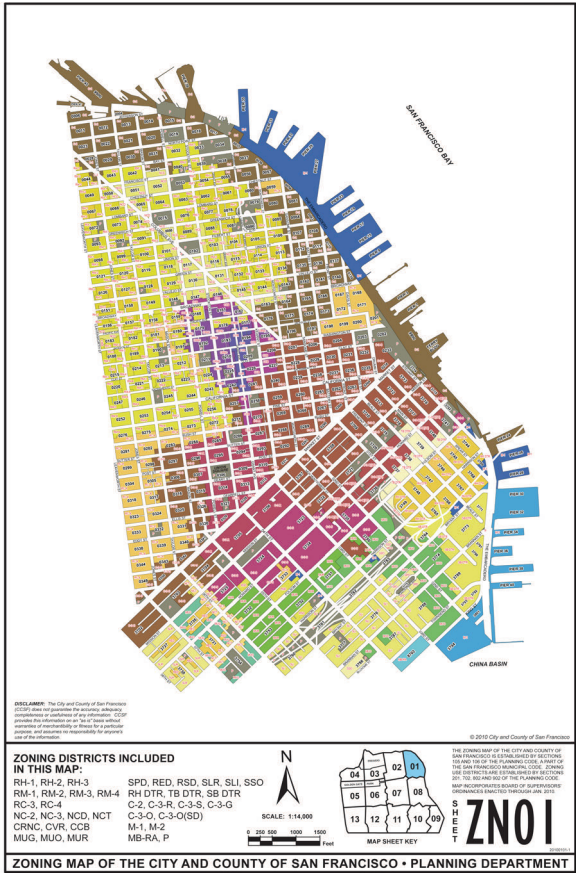
출처: San francisco General Plan



② 린콘힐 지구의 건축물 높이 관리

□ 린콘힐 지구계획의 목적

린콘힐 지구계획의 목적은 기존 주거지역에 필요한 서비스를 제공할 수 있는 복합시설타운을 만드는데 있다. 기존 산업지구의 성격을 가진 도시패턴을 거주 지역에 맞는 규모의 블록패턴으로 바꿔 안전하고 살기 좋은 도시를 창조하려고 한다. 또한 밀집한 주거환경, 복잡한 도시가로, 매력 없는 스카이라인을 개선하여 바람직한 근린환경과 도시풍경을 조성하려 한다.



[그림 3-6] 린콘힐을 포함하는 조닝지역  
출처: San Francisco Zoning Maps



## □ 도시 디자인(Urban Design) 원칙

린콘힐은 자연지형에 순응한 독특한 스카이라인을 구성하고, 해안가를 향한 조망을 보호하기 위해 건물의 높이와 용적을 규제하였다. 다음은 이를 위해 제시된 도시 디자인 원칙이다.



[그림 3-7] 린콘힐의 스카이라인

출처: Rincon Hill Area Plan

- 모든 건물의 형태는 린콘힐의 지형의 모습과 같은 형태와 스카이라인을 형성해야 한다.
- 건물의 높이를 다양화해야 한다.
- 구조적으로 안전하고, 심미적으로 아름다우며, 채광을 위해 폭이 좁아야 하며 건물의 용적을 최소화해야 한다.
- 저층부 가로와 오픈스페이스의 그림자를 최소화하고 고밀화를 방지하기 위해 건물 타워부분의 간격이 85~115 feet가 되도록 한다.
- 주거시설의 채광과 통풍, 쾌적한 가로환경을 위해 블록당 3개의 타워로 제한한다.
- 건축적 요소를 살리고 기계실을 가리기 위해 타워의 고층부를 디자인 한다.
- Bay Bridge와 Bay Bridge에서 바라보이는 다운타운의 경관보호를 고려해 계획한다.
- 연속되는 가로풍경을 위해 45~85 feet의 Street Wall을 계획한다.
- 휴먼스케일을 위해 가로별로 45~65 feet 기단(podium) 윗부분은 후퇴(setback)시킨다.
- 저층부 가로에 면하는 상업시설이 75%가 되도록 한다.

Slender, Secluded, Adequately Spaced Residential Towers

Residential Podium Sets Back at the Ground and Upper Stories to provide semi-public transitional spaces

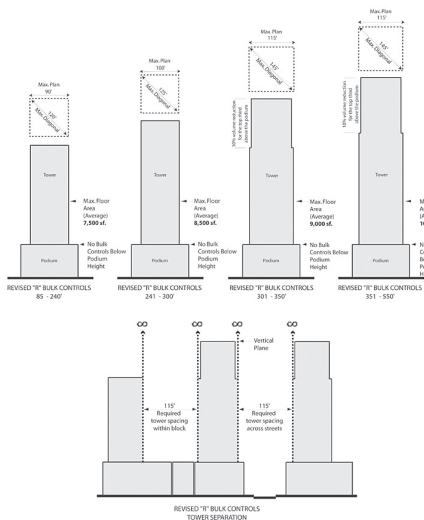
Individual Residential Entries Engage the Street

Wideened Sidewalks and Traffic Calmed Streets

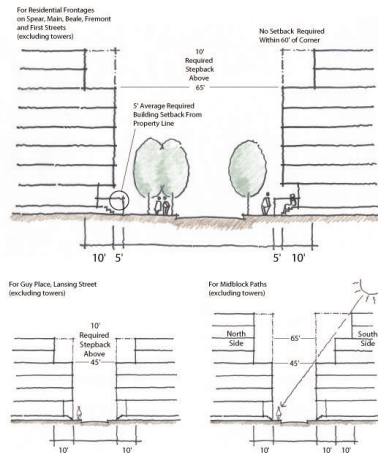
Roofing, Courtyard and Terrace Open Spaces, Public open spaces should be at grade

Ground Floor Retail Uses, Fabricated Boulevard

Parking Underground



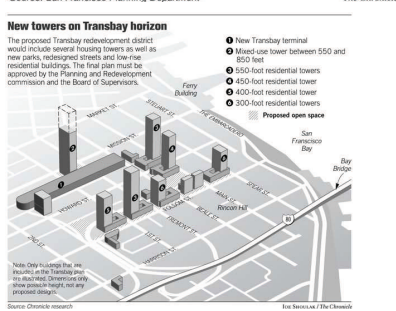
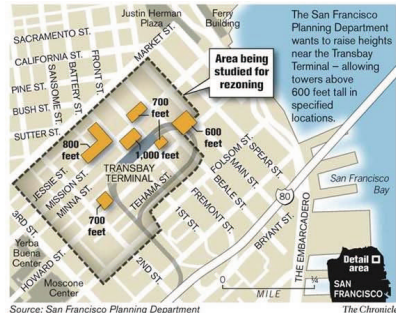
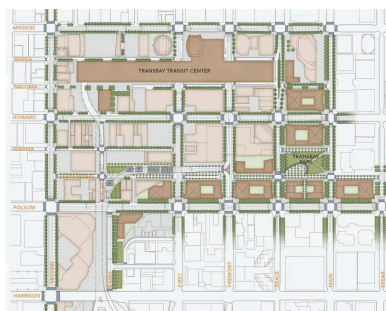
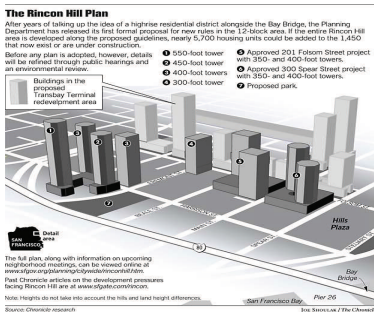
[그림 3-10] 용적규제(Bulk Control)  
출처: Rincon Hill Area Plan



[그림 3-11] 가로계획(Street Plans)  
출처: Rincon Hill Area Plan

#### □ 최근 린콘힐 재개발계획 변화과정

당초에는 Bay Bridge를 따라 초고층 주거타워를 건설함으로써 5700세대 규모의 주택공급을 위한 계획이었다. 따라서 트랜스베이 터미널(Transbay Terminal) 주변에 6~7동의 초고층 업무용 빌딩을 건립할 수 있도록 이 지역에 적용되고 있는 550 feet 고도제한 규정을 rezoning을 통해 해제 또는 완화하자는 것이었다. 그러나 현재는 트랜스베이 터미널주변으로 공원과 주거용 빌딩이 들어서고, 새롭게 조성되는 거리를 따라 저층의 주거용 빌딩이 들어서고 있다.



[그림 3-12] 린콘힐 재개발계획 변천과정(출처: <http://www.rinconhillsf.org>)



[그림 3-13] 린콘힐 전경과 린콘힐 사우스 타워  
출처: 구글 이미지 편집

## 2) 셰필드(Sheffield)

### ① 셰필드의 도시적 상황

셰필드 시는 런던 북쪽 약 250km 지점에 위치한 요크셔(Yorkshire) 지방의 중심도시로써, 인구 56만 명의 영국 제 5위의 도시이다. 전통적으로 셰필드는 포크, 나이프 등 정밀공업과 숙련기술로 유명한 산업도시였으나 1970년대 이후부터는 산업혁명 이후 전통산업의 근간이 되어 온 철강 및 금속산업의 쇠퇴, Manchester, Leeds 등 주변 대도시와의 경쟁력 약화, 도시 외곽 지역의 무분별한 개발로 인한 개발여력의 상실 등으로 인해 1980년대 초반에는 불과 3년 만에 약 25,000명의 실업자가 발생하고 실업률이 당시 영국의 평균치를 훨씬 상회하여 15.8%에 이르게 되는 등 도시의 경제적 여건이 급속히 악화되었다. 또한 도심상주인구의 절대적 감소와 함께 도심부내 일정지역에 저소득층이 밀집 거주하게 됨에 따라 도심부의 정주환경이 악화되었을 뿐 아니라, 구 공업지역 내 주요 공장 부지나 역사 등 핵심적 시설의 약 1/3이 유희시설로 방치되는 등 도심부 쇠퇴현상이 심화되게 되었다.

이에 따라 1984년에 셰필드 시에서는 기존의 철강산업을 대체할 새로운 미래형 산업으로서 지식정보산업(IT), 정밀기계산업, 관광·문화산업, 그리고 현대형 레저산업을 선정하여 이를 집중 육성하는 신산업 전략으로 정책방향을 선회하게 되었다. 셰필드 시의회는 1988년에 도심부 지역 30ha를 ‘문화산업지구(CIQ)’로 지정하고 이를 위한 사업계획을 승인하였다. 이를 위해 교외형 대형쇼핑센터인 메도우 홀(Meadow Hall) 유치, 도심부 외곽의 유희산업지구인 로어 돈 밸리지구(Lower Don Valley) 재개발을 포함하는 4개 촉매 프로젝트를 추진하여 지역경제를 재건하고 도시 활성화를 도모하고자 하였으며, 1991년도에는 하계 유니버시아드 대회를 유치하여 도심부내의 물리적 환경을 개선하고 도시 이미지를 쇄신하고자 하였다. 그러나 이러한 개별적이고 상징적인 프로젝트는 개발의 파급효과가 지속적이지 못한 채 제한적인 효과만을 가져왔으며, 특히 도심 외곽지역에서의 대규모 쇼핑센터 건설을 오히려 도심

부의 소매기능에 심각한 타격을 가하게 됨으로써 도심부 쇠퇴를 더욱 촉진하는 결과를 초래하게 되었다.

#### □ 도심재생의 새로운 방향 및 전략

이처럼 도심부 쇠퇴에 대한 도시정책적 차원의 대응이 미흡한 것을 인식하게 된 셰필드 시에서는 1994년 도심부의 주요 4개 지구에 대한 도심업무 기본계획(City Center Business Plan)을 수립하여 도심재생을 위한 기반조성에 착수하였다. 여기에서는 보다 청결하고 건전한 도심부의 조성, 도심부 접근성 향상, 문화공간의 확충 등을 목적으로 2,300명의 신규고용인력 창출, 14%의 상점가 매출 증가, 5%의 방문자 증가 등 구체적인 목표를 설정한 후 중심부를 4개의 지구로 나눠 각 지구별 특성을 살릴 수 있는 개발계획을 수립하였다.

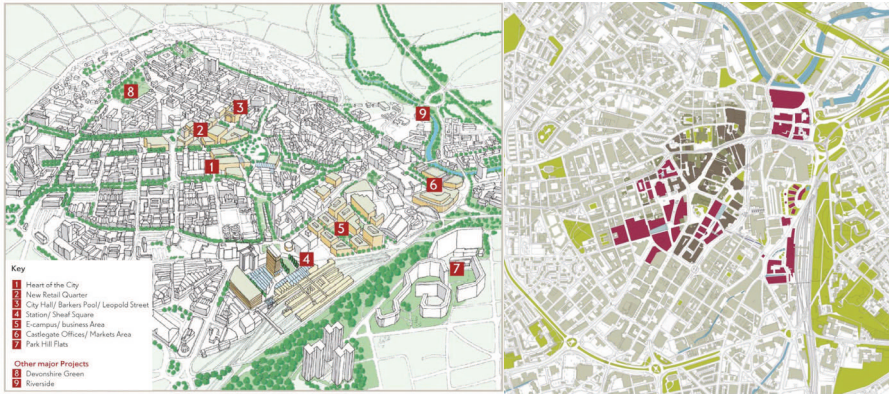
이상과 같은 기본계획에 기초하여 셰필드 시정부에서는 2001년에 셰필드를 영국 중부지역의 중심도시로 육성하기 위한 종합계획안이라고 할 수 있는 도심종합개발계획(City Center Integrated Development Plan)을 수립하여 도심부에 첨단 제조업을 집중적으로 육성하는 등 도심부가 도시경제 활성화 및 지역혁신의 견인차 역할을 담당하도록 하였다. 그리고 같은 해에 이를 효과적으로 추진하기 위한 전담기구로서 셰필드 도시재생공사(Urban Regeneration Companies, URCs)인 'Sheffield One'을 결성하고 이 기구 주도하에 셰필드 시 도심재생기본계획(City Center Masterplan)을 수립하였다.

도심재생기본계획에서는 셰필드 시 도심재생을 위한 비전과 중·장기적인 전략을 수립하고, 마스터플랜식 접근을 통해 구체적인 도시의 미래상을 제시함과 아울러 도심부 내에서의 직업창출, 민간투자의 유도, 지역경제의 활성화를 목표로 지구별 핵심사업을 추진하고 있다.<sup>58)</sup>

---

58) 김영환 외, 2003, "영국 셰필드시 도심재생계획 특징에 관한 연구", 「대한건축학회 논문집」 pp.71-72.





[그림 3-14] 도심재생기본계획(source : Koetter Kim masterplan)

출처: Sheffield Urban Design Compendium

## ② 셰필드의 도시 스카이라인

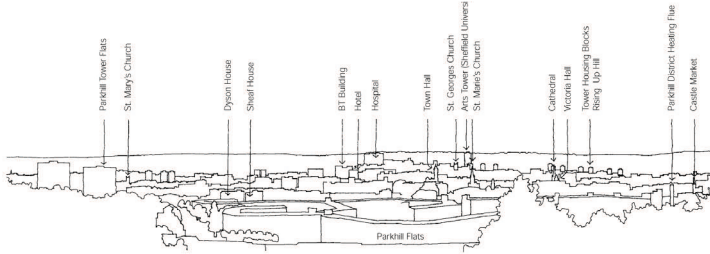
1970년대까지 셰필드 시의 스카이라인은 대부분 창고 및 공장 굴뚝이 지배했다. 그러나 개발로 인해 오늘날 셰필드의 스카이라인을 구성하는 역사적 건물은 많이 남아있지 않으며 종교적 건물들도 더 이상 구성요소가 되지 못하고 있다. 전후 건물들이 셰필드 시의 실루엣을 이루고 오피스나 주거용도의 고층건물들은 도심부에 산재해 있다. 따라서 셰필드의 스카이라인은 특징 없는 다양한 건물들에 의해 평범한 도시풍경을 만들었다. 이에 건축환경위원회(CABE : Commission for Architecture and the Built Environment)에서 다음과 같은 가이드라인을 제시하였다.

- 도시차원의 고려(City wide considerations)

고층건축물은 도시차원에서 고려되어야 한다. 필지의 상황뿐만 아니라 도시에 대한 영향도 평가되어야 한다. 그동안 버려져 있던 건물을 다시 활용하는 경우 긍정적인 방향의 도시재생이 될 수 있도록 하며 다각도의 분석을 필요로 한다. 가로환경에의 영향, 다른 건물과의 조화, 도시 스카이라인 형성 등 정확한 이해가 중요하다.

- 위치(Location)

고층건축물은 그 위치가 중요하다. 따라서 지역의 입구성을 가진 곳, 도심의 결절점, 주요 조망권 형성 지점 등에 위치하여야 한다.



Panoramic View of Sheffield City Centre looking west from Sky Edge (Elevation 125m) - (Gillespies)



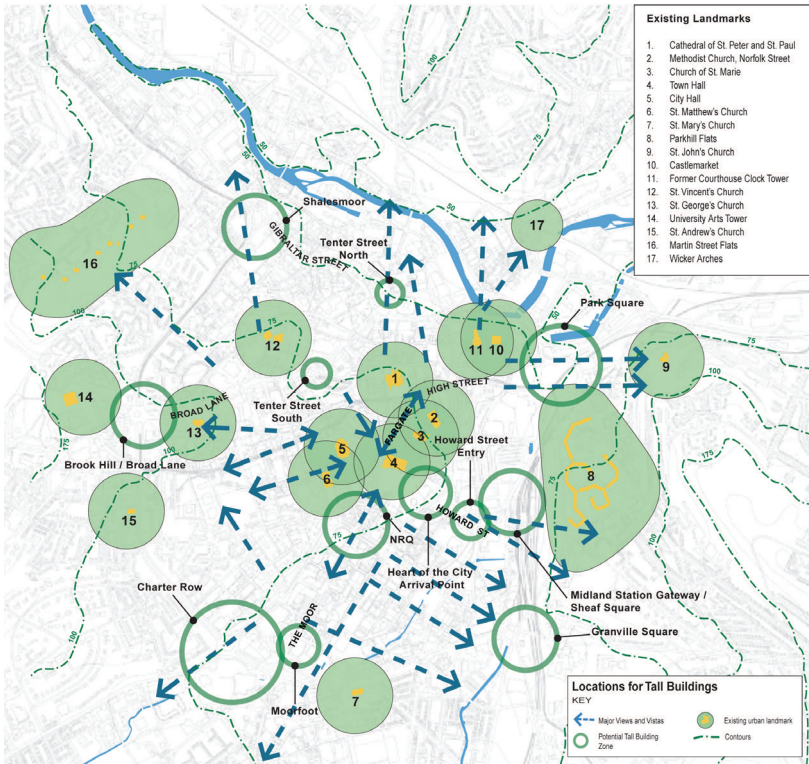
[그림 3-15] Sky Edge에서 바라본 셰필드 도심부 스카이라인

출처: Sheffield Urban Design Compendium

#### □ 랜드마크로서의 고층건축물(Tall building as landmark)

고층건축물은 도시의 장소를 만들고 상업 및 문화적 중요성을 가지며 지역의 입구성을 띄어야 한다. 따라서 셰필드에서는 15층 이상 건물들의 형태와 디자인을 차별화시켜 결국 이러한 건물들이 셰필드 시의 스카이라인을 재정의할 수 있도록 하고 있다.



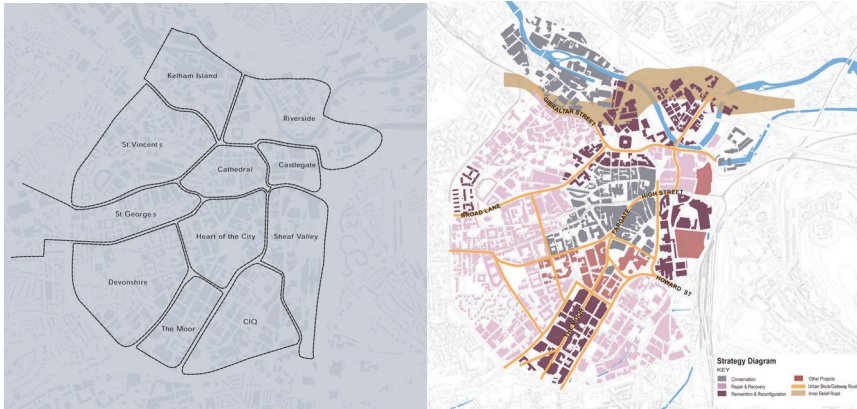


[그림 3-16] 고층건축물 계획범위 설정  
출처: Sheffield Urban Design Compendium

### ③ 지구별 건축물 높이 관리 사례

쉐필드 시는 1994년 City Centre Strategy에 따라 11개의 지구(Quarter)별로 나누어 관리되고 있다. 각 지구들은 그 지역만의 역사와 도시 형태를 갖추고 있으며 토지이용 및 패턴도 다르다.

지역별로 보존(Conservation), 복구(Repair&Recovery), 재창조(Reinvention&Reconfiguration)등의 구역을 설정하여 관리하고 있다. 도심부(Heart of the City)는 이미 시정부의 지속적인 지원을 받아 도심재생을 위한 투자를 하고 있으며, 도심 외곽지역들도 특성에 맞추어 성장의 방향을 수립하고 있다.<sup>59)</sup>



[그림 3-17] 지구별 관리 특성(Quarter Specific Intervention)

출처: Sheffield Urban Design Compendium

#### □ 세인트 빈센트(St. Vincent's) 지구

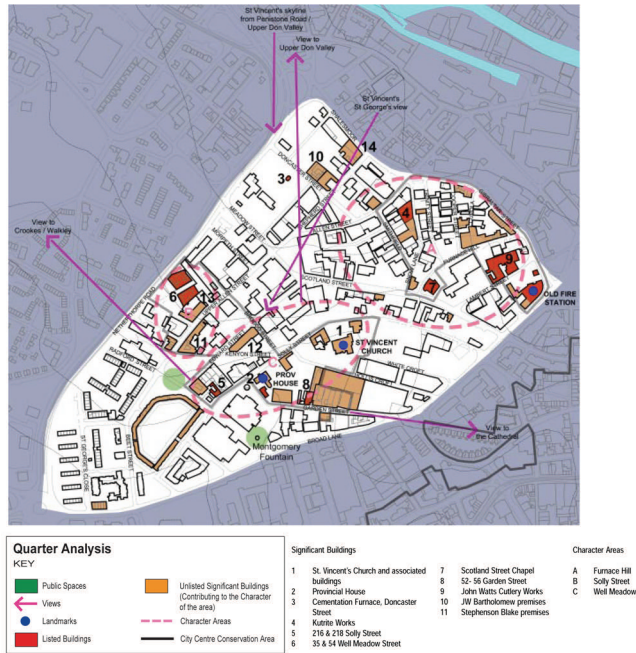
이 지역에는 18~19세기 산업지구 도시패턴과 그 때 당시 사용되었던 벽돌 건물들이 남아있고, 슬럼가 정비 및 전쟁으로 인해 많은 공공공간과 건물들이 피해를 입었다. 전체적으로 기존 2~4층 규모의 건물들과 도시조직을 유지하는 선에서 개발방향을 잡고 있다.

특히 세인트 빈센트 교회(St. Vincent's church)는 이 지역의 랜드마크로서 조망을 보호하고 개선해야 하므로 교회의 조망을 보호하고 스카이라인을 유지하는 선에서 신규개발을 허용하고 있다.

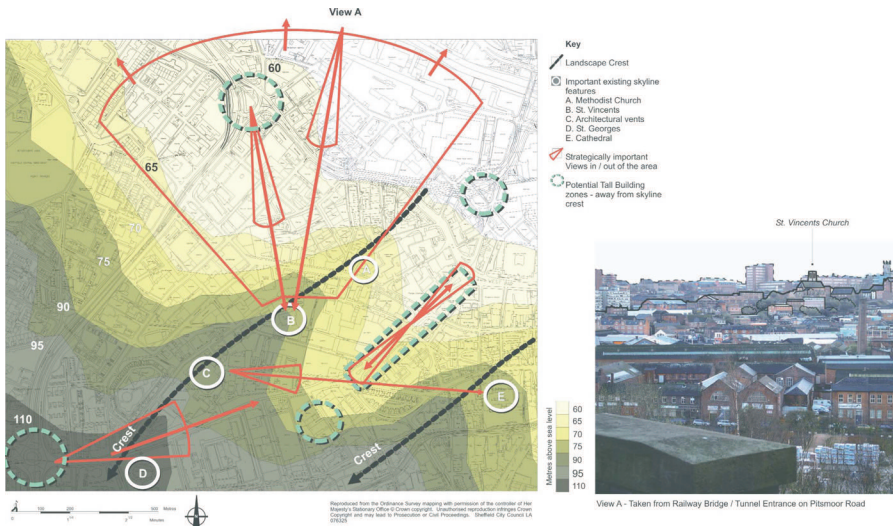
Solly Street에서 3층 이상 높이의 건물을 짓기 위해서는 이 지역의 스카이라인에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 사진합성을 통해서 입증하고 허가를 받아야 한다. 또한 북서측의 고지대에서 내려다 봤을 때 저층부지역의 컨텍스트를 깨지 않도록 해야 한다. 또한 고층건축물의 형태, 규모, 디자인, 입지는 Sheffield City Centre Urban Design Compendium을 참고하도록 하고 있다.<sup>60)</sup>

59) Sheffield Urban Design Compendium

60) St Vincent's Action Plan



[그림 3-18] 세인트 빈센트 개발방향  
출처: Sheffield Urban Design Compendium



[그림 3-19] 지형을 고려한 조망관리  
출처: St Vincent's Action Plan

## 2. 도시의 주요 조망경관 보전을 위한 높이 관리

### 1) 런던(London)

#### ① 영국의 도시계획체계

##### □ 도시계획체계

영국은 2004년 9월 새롭게 개정된 도시계획체계에 따라 광역차원의 공간전략(RSS: Regional Spatial Strategy)과 위계별 개발전략이 통합된 지역단위의 개발계획(LDF: Local Development Framework)을 수립하여 운영하고 있으며, 이는 디자인정책을 반영한 전략적 성격의 계획체계로 지역의 개발방향과 계획운영에 관한 사항을 포함하고 있다.

LDF를 중심으로 한 새로운 계획체계는 10년 이상 걸쳐 수립되던 기존의 통합개발계획(UDP: Unitary Development Plan)이 변화하는 환경에 유기적으로 대응하지 못할 뿐 아니라, 다원화되는 이해관계자들의 요구를 반영하지 못하고 다양한 주체의 참여와 협력이 보장되지 않은 한계를 보완하는 것을 주요 목표로 한다. 이를 위해 LDF는 기초지방정부차원에서 도시계획체계를 단일화하고, 계획을 3년 단위로 수립하여 개발과정에 나타나는 문제에 대응하여 필요한 조치를 즉각적으로 취할 수 있도록 하였으며 실제 개발행위에 부합하는 합리적인 운영을 목적으로 한다.

영국에서는 LDF 뿐 아니라 모든 개발행위와 관련된 계획이나 도시기본계획을 수립하는데 있어 중앙정부가 제시하는 계획정책지침서(Planning Policy Guidance, Planning Policy Statement)와 지역정책지침(Regional Policy Guidance)을 준용해야 한다.

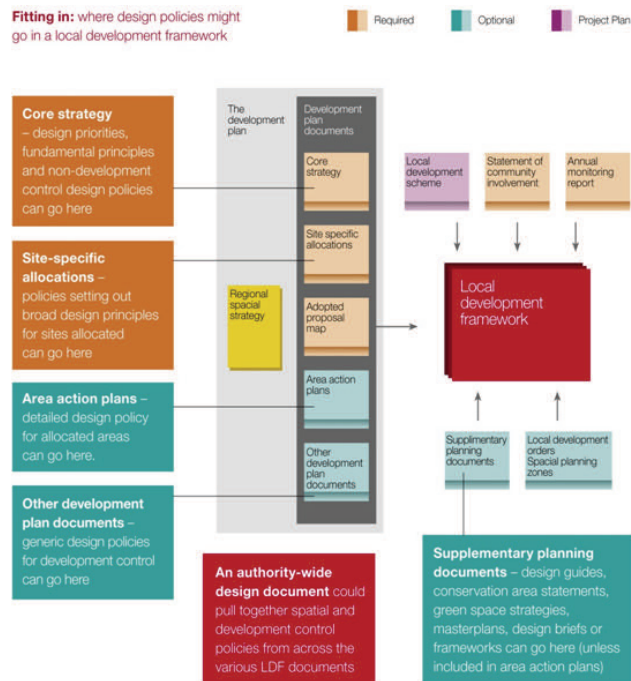
##### □ LDF의 주요 내용과 실행수단

LDF는 지역의 장·단기적인 공간계획 전략과 방향을 제시하며 5가지 근



본적인 기준에 의해 작성해야 한다. 즉, LDF는 지역, 지구 등 공간위계에 따른 디자인 정책과 커뮤니티 전략을 반영하는 것으로 도시계획과 고속도로, 주택, 경제개발과 환경관리에 대한 정확한 목표와 전략을 제시해야 한다. 또한 수준 높은 공간환경디자인을 유도하기 위해 다양한 레벨의 도시디자인 전략을 제시해야 하며, 입체적인 공간계획을 통해 토지이용과 커뮤니티 시설간의 연계 방안을 구체적으로 표현해야 한다.

LDF의 목적은 지역의 다양성과 활력을 도모하는 것으로, 개별부지에 대해 동일한 수준의 계획을 수립하기 보다는 지구의 특성에 따라 다양한 레벨과 위계를 갖는 공간계획을 수립해야 한다. 따라서 이러한 LDF는 국가의 디자인정책을 바탕으로 지역의 전반적인 개발정책과 도시환경에 대한 구상 및 개발방향을 제시하는 전략계획이다.



[그림 3-20] 영국 LDF 체계 및 구성  
출처: CABE(2005)

LDF는 지역의 공간정책을 제시하는 동시에 도시기본계획의 성격을 갖고 있으며, 구체적인 실행을 위한 개발 전략과 개발행위 허가를 위한 별도의 지침들을 포함하고 있다. 특히 공간특성에 따라 차별적으로 적용하는 다양한 보완도서(Supplementary Planning Guidance, SPG)들이 LDF를 구현할 수 있도록 하고 있다.<sup>61)</sup>

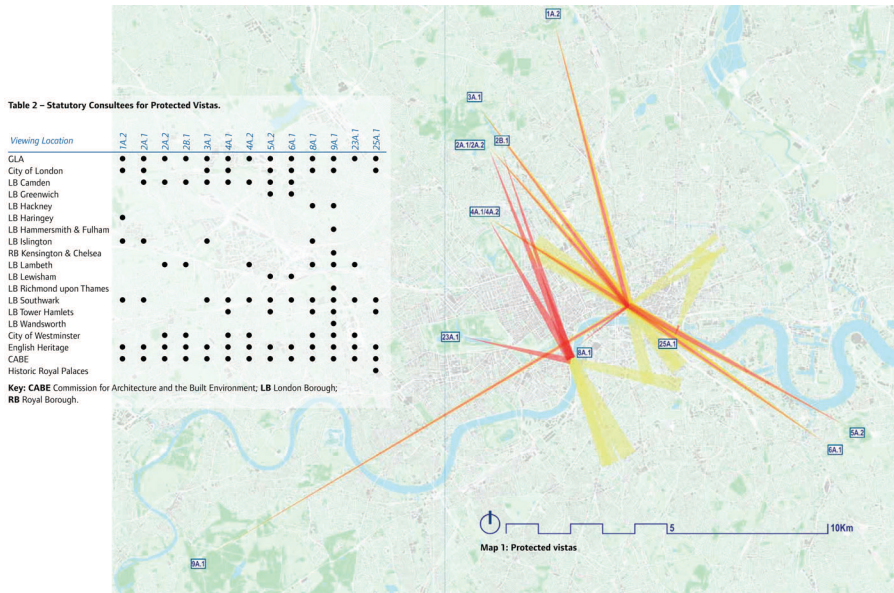
## ② 런던의 조망경관관리체계

런던 도심부에는 유명한 랜드마크가 많이 분포하고 있다. 그 중에 세인트폴 성당을 위한 조망축은 1930년대 이후로 법적으로 보호를 받고 있다. 세인트폴 성당이나 런던타워 등 국제적으로 유명한 랜드마크들은 국가에서 정책적으로 통합관리하고 있다. 따라서 런던시는 런던플랜의 SPG로서 ‘런던조망경관관리체계(London Views Management Framework)’를 마련하여 랜드마크의 조망권을 보호하기 위해 보다 더 자세한 관리계획을 제공하고 있다.

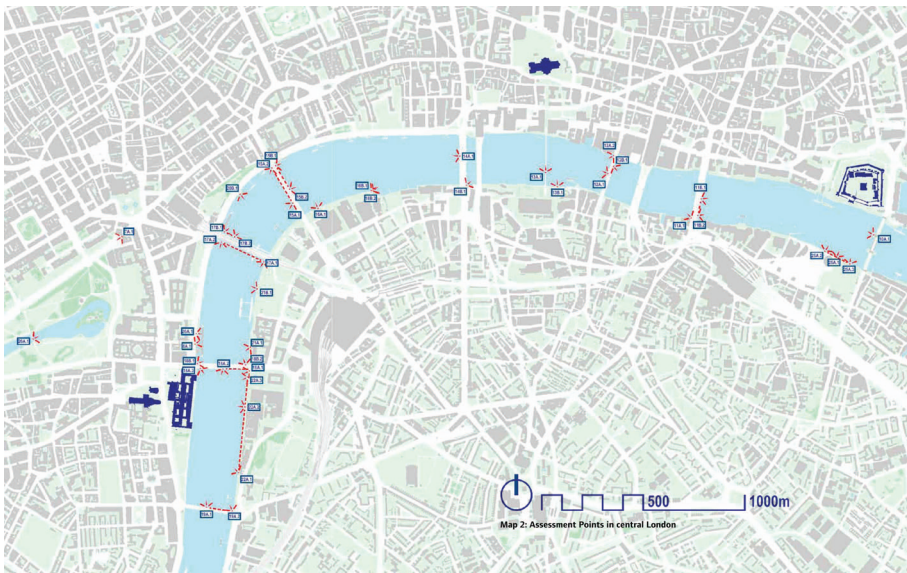
런던시는 런던 고유의 랜드마크와 역사적인 경관보호 및 세계문화유산 지역 보호를 위한 지침을 제시하고 있다. ‘런던조망경관관리체계’는 런던의 랜드마크와 세계문화유산을 무분별한 개발로부터 그 경관이 훼손되지 않도록 하는 수단이 된다. 동시에 런던의 파노라믹한 경관 내에 지어질 건물에 대한 더욱 명확한 지침을 제시한다. 따라서 개발자와 건축가들의 건물 조성과정에 있어 계획과 의사결정과정에 기준으로서 활용되고 있다. 이 지침서에는 런던의 중요한 랜드마크와 조망을 보호, 관리하기 위한 26개의 기준을 설정하고 있는데, 이것은 런던 파노라마(London Panorama), 선형 조망(Linear Views), 강변 조망(River Prospects), 시가지 조망(Townscape Views) 4가지로 구성되어 있다.

---

61)서수정 외, 2008, 「살고 싶은 도시 조성을 위한 도시, 경관, 건축디자인 설정방안 연구」, 건축도시공간연구소, pp.105-111.



[그림 3-21] 런던의 주요 조망경관  
출처: City of London(2010)



[그림 3-22] 런던의 주요 조망점  
출처: City of London(2010)

[표 3-1] 런던플랜에서 지정한 조망

1.Management Plans : London Panoramas		
지정 조망	조망 지점	조망 대상
Alexandra Palace	The Viewing Terrace	St Paul's Cathedral
Parliament Hill	The Summit	St Paul's Cathedral
Kenwood	The Gazebo	St Paul's Cathedral
Primrose Hill	The Summit	St Paul's Cathedral
Greenwich Park	The General Wolfe Statue	St Paul's Cathedral
Blackheath Point	The Point	St Paul's Cathedral
2.Management Plans : Linear Views		
지정 조망권	조망 지점	조망 대상
The Mall	Admiralty Arch	Buckingham Palace
Westminster Pier	Orientation Plaque	St Paul's Cathedral
King Henry VIII's Mound	The Viewing Point	St Paul's Cathedral
3.Management Plans : River Prospects		
지정 조망권	조망 지점	조망 대상
Tower Bridge	The North Bastion	—
London Bridge	The Pavement	—
Southwark Bridge	The Pavement	—
Millennium Bridge and Thameside at Tate Modern	Millennium Bridge Thameside at Tate Modern	—
Blackfriars Bridge	The Pavement	—
Waterloo Bridge	The Pavement	—
The South Bank	Outside the National Theatre Gabriel's Wharf	—
Golden Jubilee / Hungerford Footbridge	The Footbridge The Westminster bank	—
Westminster Bridge	The Pavement	—
Lambeth Bridge	The Pavement	—
Victoria Embank	County Hall Cleopatra's Needle	—
Jubilee Garden and Thameside in front of County Hall	In front of County Hall Jubilee Garden	—
Albert Embankment between Westminster and	Between Lambeth and Westminster Bridge	—



Lambeth Bridge		
4.Management Plans : Townscape Views		
지정 조망권	조망 지점	조망 대상
Bridge over the Serpentine Hyde Park to Westminster	The Bridge	Palace of Westminster
Island Gardens, Isle of Dogs to Royal Naval College	Opposite the Royal Naval Hospital	Royal Naval College
The Queen's Walk	The Public Terraces	Tower of London
St James' Park to Horse Guard Road	The Footbridge Across the Lake	—

※ 자료 : City of London(2010)

#### □ View Management Plans(조망경관관리계획)

- Visual Management Guidance for all London Panoramas

파노라마 관리는 조망하는 풍경을 지배하는 건물과 공간의 패턴을 조화시키고 그 주변으로 적절한 개발이 이루어질 수 있도록 하는 방법이다. 또한 조망하는 랜드마크 주변으로 새로 개발되는 건물들이 밀집되는 것을 방지하도록 한다.

런던 파노라마는 웨스트민스터 사원(The Palace of Westminster)과 세인트폴 성당(St Paul's Cathedral)에 초점을 맞추고 있다. 이 건물은 런던의 문화적 랜드마크로서 기능하며 파노라마 경관의 축과 구조를 형성한다. 경관 보호를 위해 런던 파노라마의 전경(Foreground), 중경(Middle Ground), 후경(Background)에서의 개발과 그에 대한 관리가 필요하다. 경관에서 전경과 중경은 조망점에서 가장 중요한 부분이며 그 풍경들은 건물의 색채, 형태, 질감 등에 의해 영향을 받는다. 그러므로 경관을 해치는 개발행위의 제한이 가장 필요한 곳이다. 또한 후경은 사람들이 중요한 랜드마크를 인지하기 위한 가장 중요한 부분을 차지하기 때문에 신규개발관리에 신경을 써야한다.

- Visual Management Guidance for all Linear Views

선형 조망은 중요 건축물이나 집합적인 건축물을 주변 환경과 결합시켜서 하나의 풍경으로 관리하는 방법으로, 특히 기존의 건물과 자연환경의 사이 공간을 활용하는 방법이다. 그래서 주변환경과의 관계 속에서 랜드마크가 인식될 수 있도록 관리하는 것이 필요하며 전경과 중경의 경관요소들이 보존되어야 한다.

- Visual Management Guidance for River Prospects

강변조망 관리는 중요한 랜드마크와 강변을 포함한 다양한 요소들이 런던 컨텍스트 안에서 조화롭게 배치되고 인식되도록 하는 방법이다.

런던에서 템즈강의 경관은 런던의 이미지와 도시의 정체성을 만드는 중요한 요소이다. 따라서 건물과 그것들이 만들어내는 스카이라인은 도시를 대표하는 이미지가 된다. 강변에 위치하는 세계문화유산의 역사적인 풍경을 보호하고 신규개발에 의해 경관을 해치는 일이 없도록 중점 관리되어야 한다. 강변 조망의 전경, 중경은 랜드마크와 제방, 다리 등과 같은 요소로 구성된다. 후경관리는 세계문화유산 관리계획과 함께 이루어져야 한다.

- Visual Management Guidance for Townscape Views

시가지 조망은 선형 조망과 마찬가지로 중요 건축물이나 집합적인 건축물을 주변 환경과 결합시켜서 하나의 풍경으로 관리하는 방법이다.

도시풍경은 역사적으로 중요한 건축물과 그것이 만들어 내는 경관에 초점을 맞추고 있다. 풍경의 전경과 중경은 잘 보존된 기존의 환경에 의해 만들어지며, 후경은 변화에 민감하다. 따라서 기존 스카이라인의 특성이 신규개발에 의해 영향을 받지 않도록 보호해야 하며, 역사적인 문화 환경의 보호계획에 반하여 계획되지 않도록 주의해야 한다.

### ③ 유형별 조망경관관리계획의 기본방향<sup>62)</sup>

#### □ 런던 파노라마(London Panoramas)

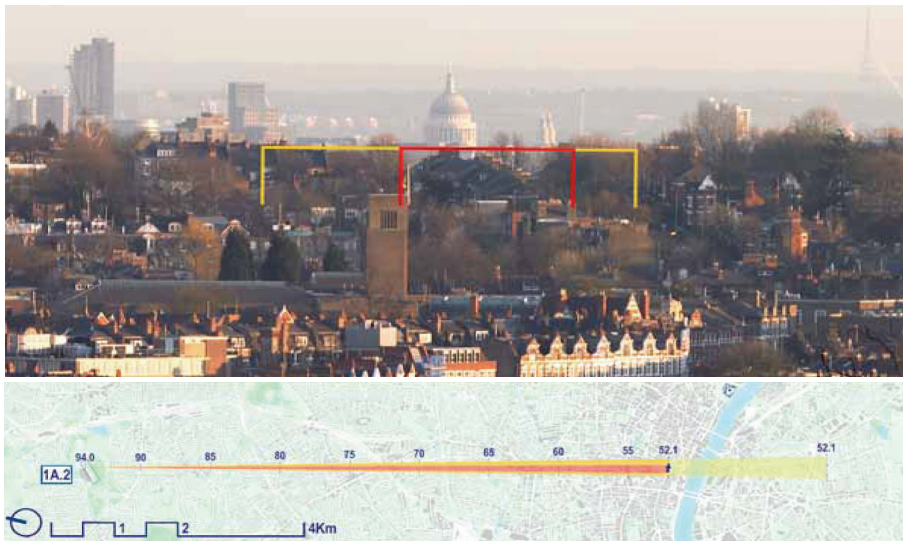
알렉산더 궁전(Alexandra Palace)에서 세인트폴 성당(St Paul's Cathedral)까지의 파노라마뷰는 런던 동부의 평평한 지형학적 특징을 강력하게 보여준다. 도심부의 조망을 위해 저밀도의 주거단지의 특성과 도심부의 고밀도 지역의 특성을 구분하고, 고층건물들은 별도로 통합 관리될 필요가 있다.



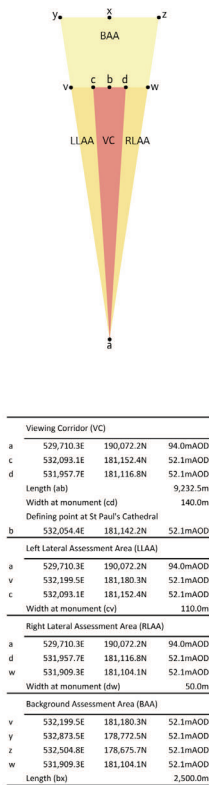
[그림 3-23] Alexandra Palace의 조망점(1A.1, 1A.2)에서 바라본 전경  
출처: City of London(2010)

62) City of London, 2010, *London View Management Framework*.

특히 세인트폴 성당 같은 랜드마크 주변은 경관을 형성하는 도시풍경 요소들을 경관을 해치지 않는 범위 내에서 주의 깊게 관리되고 있다. 평평한 들판과 같은 수평적 요소와 구분이 될 수 있는 수직적 요소인 성당의 돔 부분과 열주랑이 인지될 수 있어야 한다.



[그림 3-24] Alexandra Palace부터 St Paul's Cathedral까지 보호되는 경관  
출처: City of London(2010)



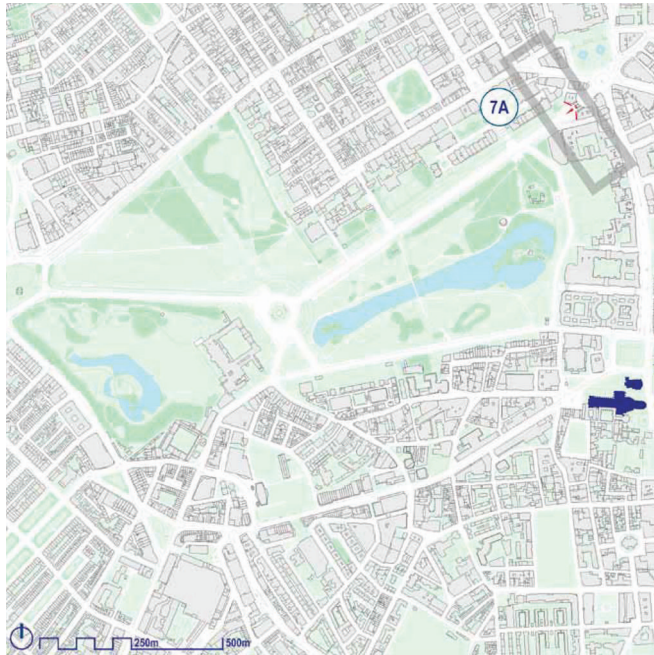
[그림 3-25] 조망경관 시물레이션 평가  
출처: City of London(2010)

## □ 선형 조망(Linear Views)

런던 The Mall거리는 행사 때마다 국왕의 행진에 사용되는 유명한 기념비적 도로이다.

버킹검 궁전은 영국의 국왕이 사는 곳이므로 그 위상에 맞게 시각적으로 강조시켜야 한다. 이 조망축의 전경과 중경을 구성하는 버킹검 궁전을 향한 조망축은 The Mall 거리를 따라 늘어선 가로수들을 시각적으로 통일시켜 관리해야 한다. 후경은 궁전의 경관을 해치는 어떠한 개발행위도 해서는 안된다.





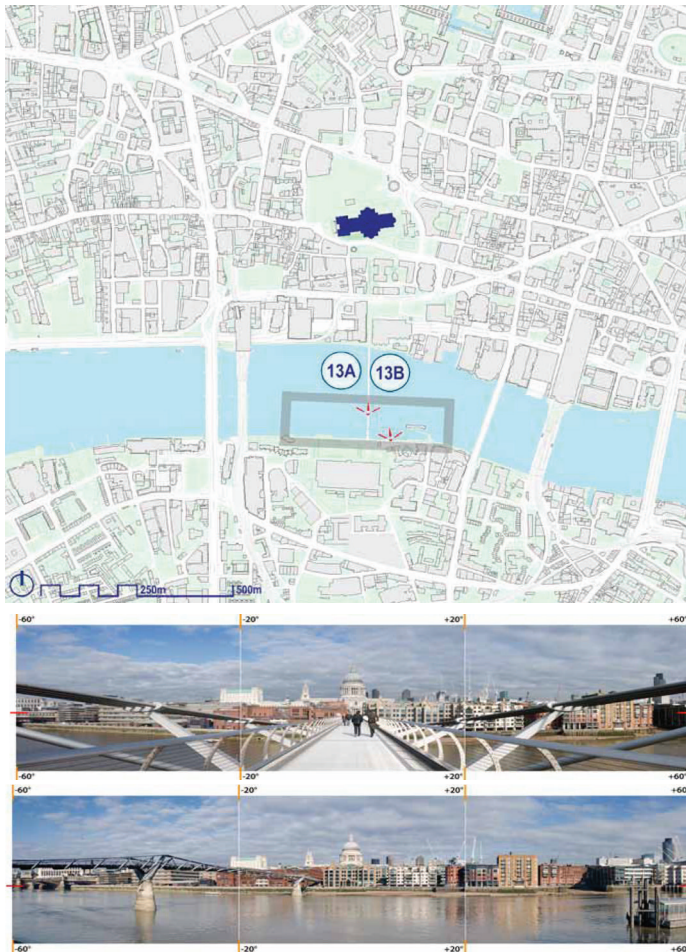
[그림 3-26] The Mall 거리의 선형 조망축 (The Mall to Buckingham Palace)  
출처: City of London(2010)



[그림 3-27] Admiralty의 조망점에서 바라본 전경  
출처: City of London(2010)

□ 강변 조망(River Prospects)

이 지역의 가장 중요한 경관을 형성하는 세인트폴 성당의 풍경을 저해하는 요소나 불필요한 개발은 피해야하며, 개발업자들은 성당 주변의 높이제한 구역 내에서 가능한 쾌적한 도시풍경이 될 수 있도록 디자인을 해야 한다. 또한 성당이 돋보일 수 있는 배경이 될 수 있도록 후면부의 개발에도 신경을 써야하며, 경관에 저해가 되는 요소들의 개발을 제한해야 한다.



[그림 3-28] 밀레니엄 브릿지와 테이트모던 템즈강변 조망  
출처: City of London(2010)

#### □ 시가지조망(Townscape Views)

시청에서 바라보는 풍경에는 도심부의 고층빌딩군, 런던타워, 타워브릿지가 포함된다. 이것들은 900년 이상 이어져 온 런던 발전의 역사를 반영하는 것이다. 타워브릿지와 북쪽 제방의 수많은 고목들은 세계문화유산인 런던타워의 입지를 구성하는 중요한 요소이다. 또한 현대도시와 역사도시의 두 가지 모습을 동시에 품고 있는 곳이기도 하다.

런던타워 부근의 신규개발은 적당한 높이, 규모, 체적, 재질 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 특히 런던타워 내의 흰색 타워의 특징과 이러한 분위기를 살리기 위한 디자인에 신경 써야 한다. 주변 계획들은 HRP(Historic Royal Palaces)에서 발행한 세계문화유산 관리계획에 근거해야 한다.

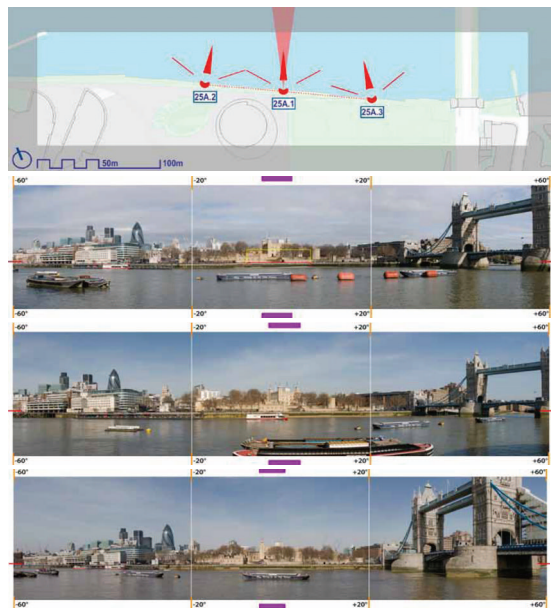


[그림 3-29] 킹즈 워크에서 바라본 런던타워  
출처: City of London(2010)

템즈강은 이 조망의 근경, 중경을 지배하는 중요한 요소이다. 신규개발은 런던타워와 템즈강 사이의 조화로운 관계 속에서 경관을 개선시켜야 하며, 런던타워의 조망을 가리는 전면부 개발은 지양해야 한다. 주변의 고목들은 런던타워의 경관을 구성하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 런던타워의 후면 개



발은 흰색타워의 풍경을 살리는 긍정적인 방향으로 진행되어야 한다. 흰색 타워가 이루는 수평적 실루엣과 스카이라인을 저해하는 개발을 해서는 안된다.



[그림 3-30] 시청에서 바라 본 파노라마뷰  
출처: City of London(2010)



[그림 3-31] 런던타워 경관을 보호하기 위한 평가  
출처: City of London(2010)

### 3. 자연경관자원의 보전을 위한 높이 관리

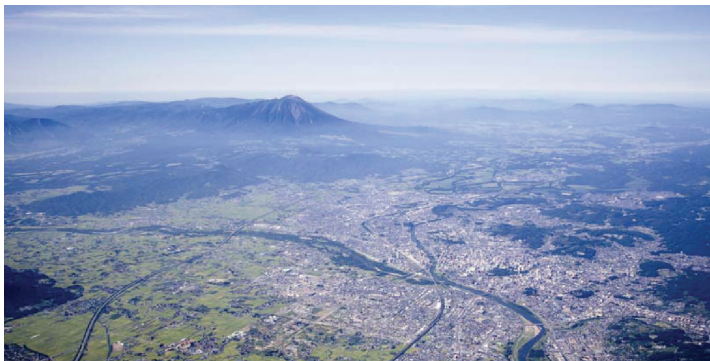
#### 1) 모리오카(盛岡)

##### ① 모리오카시 도시적 상황

인구 약30만 명, 886.47km<sup>2</sup> 면적의 모리오카시는 이와테현(岩手縣)의 현청소재지가 있는 곳으로, 이와테현의 내륙중심부에 위치하고, 동쪽에 태평양을 면하고 있다.

모리오카성 축성 이래 400여년의 역사와 전통을 가지고 있으며, 이와테산(岩手山)이나 히메카미산(姫神山)을 비롯해 주변의 산들과 시내를 흐르는 기타카미가와(北上川), 나카쓰가와(中津川) 등의 자연경관이 있다. 시가지 형성 이후에는 역사적, 문화적 경관을 기반으로 길러진 도시경관과 시가지 주변에 펼쳐지는 전원이나 구릉 등의 균형 잡힌 자연경관이 도시를 형성하고 있다.

도후쿠 신간선(東北新幹線)의 하치노헤(八戸) 연장선이나 아키타 신간선(秋田新幹線)의 개통 등에 의해 거점으로서 점점 중요해지고 있으며, 현(縣)전체의 발전을 유도하고 북동북쪽의 교류 거점도시로써 향후 발전을 기대하고 있는 가운데 경관형성에도 역점을 두고 있다.

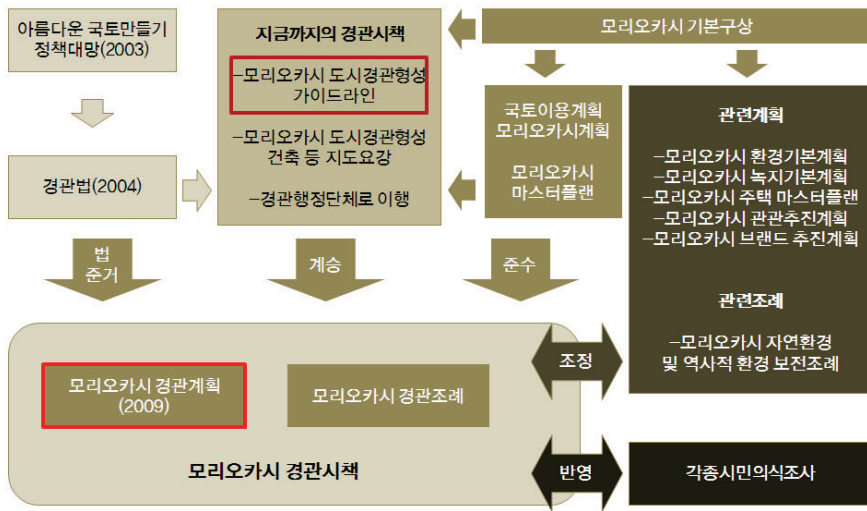


[그림 3-32] 모리오카시 전경  
출처: 모리오카시 경관계획(2009)

## ② 모리오카시 경관계획

### □ 경관계획의 개요

모리오카시에서는 모리오카 고유의 경관을 지키고, 만들고, 키워가기 위해 1980년도부터 경관정책에 노력하고 산악조망의 확보 등 독자적인 정책을 마련하고 있다. 그 가운데서도 2004년 경관법이 제정된 것을 계기로 수립된 「모리오카시 경관계획」은 기존에 시민과 사업자 모두의 이해와 협력으로 진행되어 온 「도시경관형성 가이드라인」에 의한 경관정책을 계승·발전시켜 다음세대에 물려줄 수 있는 ‘아름다운 모리오카’를 실현해 가는 것을 목표로 하고 있다.



[그림 3-33] 모리오카시 경관계획체계

출처: 모리오카시(2009)\_재정리

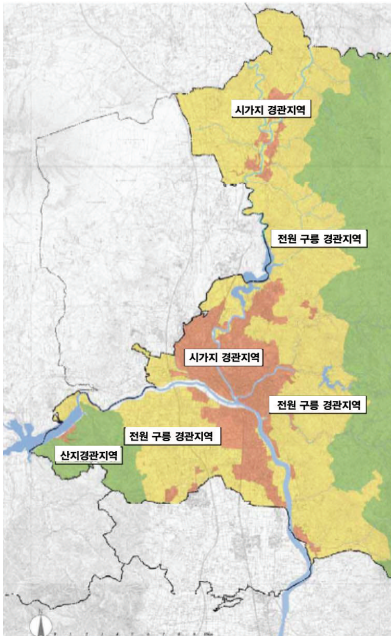
모리오카시는 지역의 특성을 살린 마을 형성이나 산악의 조망확보 등 우수한 도시경관의 보전과 창조를 도모하고 자연환경과 역사적 환경이 조화된 모리오카다운 도시경관의 형성을 위해 경관계획구역을 설정하였다. 경관계획구역은 시전체를 대상으로 크게 경관형성지역과 경관형성중점지역으로 구분된다.

경관 계획 구역	지역특성에 의한 분류	경관형성지역	시가지 경관지역	
			전원 · 구릉경관지역	
			산지경관지역	
	주요경관 요소에 의한 분류	경관형성 중점지역	조망경관보전지역	모리오카성지공원~이와테산 조망
				모리오카성지공원~난쇼우산 조망
				개운교~이와테산 조망
				요노지교~아타고산 조망
			하천경관보전지역	키타가미천
				시즈꾸이시천
				나가쓰천
				3하천 합류점
				각 지역의 하천, 호수, 수변경관
			역사경관보전지역	모리오카성지공원과 그 주변
				키타야마 존
				키난 존
			가로경관보전지역	광역간선도로
				시가지 간선도로
				역사적 가로

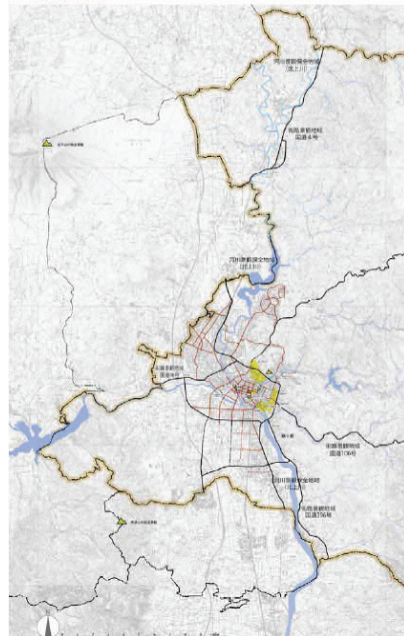
[그림 3-34] 경관계획구역  
출처: 모리오카시 경관계획 (2009)

경관형성지역은 시가지, 전원, 구릉, 산지 등 공통되는 경관구성요소를 중심으로 설정되며, 이들 중 산악조망, 하천경관 등 주요 경관구성요소를 중심으로 한 지역을 경관형성중점지역으로 설정하였다.

이러한 경관계획구역은 지형과 토지이용이 각기 다르므로 지세와 구조를 유형별로 정리하여 계획구역을 분류하고, 각각의 특성에 따라 경관형성 방침을 설정하여 경관형성을 유도하고 있다.



[그림 3-35] 경관형성구역  
출처:모리오카시(2009)



[그림 3-36] 경관형성중점구역  
출처:모리오카시(2009)

#### □ 양호한 경관형성을 위한 행위제한

각 지역에 대한 기본방향이나 방침을 세운 뒤 그 방침을 실현하기 위해 건축물 등의 구체적인 행위를 제한하고 있다.

특히 건축물 높이와 관련해서 경관형성지역(시가지경관지역, 전원·구릉지경관지역, 산지경관지역)의 모든 건축물은 저층건축물과 대규모건축물로 나뉘어져 있는데,<sup>63)</sup> 저층건축에 대해서는 주로 건축물의 형태나 색채 등에 대한 사항들만 제시하고 높이에 대한 언급은 명시하고 있지 않다. 그러나 대규모 건축물에 대해서는 높이와 관련해서 ‘산 능선이나 구릉지를 배경으로 하

63) 대규모 건축물은 지상 3층 이상의 건축물, 높이가 10m를 넘는 건축물 또는 연면적 3,000평방미터를 넘는 건축물로 정하고, 이 기준에 해당하지 않는 규모의 건축물을 저층건축물로 구분하고 있다.

는 지역에 있어서는 능선의 조망을 보전하도록 건축물·공작물의 위치 및 규모를 고려한다’는 항목이 거의 대부분이며, 이외에 ‘건축물의 높이는 주위의 자연경관을 저해하지 않도록 가능한 저층으로 억제 한다’라고 언급되어 있는 등 구체적 내용은 명시되어 있지 않다. 각 지역의 높이와 관련한 행위제한사항은 부록에 자세히 정리하였다.

### ③ 조망경관보전지역 사례 : 산악조망확보를 위한 건축설계 가이드라인

모리오카시는 경관법 제정 이전인 1980년도부터 건축물을 주체로 하여 모리오카성지 공원(또는 이와테 공원)에서 이와테산 조망확보를 시작으로 도시전체의 아름다움과 조화라는 관점에서 도시경관정책을 실시했다.

특히 1984년 모리오카시 독자의 경관형성수법으로서 「도시경관형성가이드라인」을 책정하여 모리오카다운 도시경관 형성을 위해 노력해 왔다. 현재 남아있는 「도시경관형성가이드라인」은 1995년 주변도시(都南村, 도난무라)와의 합병을 계기로 도시경관정책의 시전체 종합화를 위해 실시한 1993년~1994년 도시경관 대책조사의 결과를 가지고 새롭게 개정된 것으로 「모리오카시 경관계획」 제3장의 '양호한 경관형성을 위한 행위제한에 관한 사항'에 요약, 정리되어 있다.<sup>64)</sup>

「모리오카시 경관계획」에서 제시한 경관형성중점구역에서 건축물 높이가 관리와 관련이 깊은 ‘조망경관보전지역’에 대해서는 「도시경관형성가이드라인」 중 「산악조망확보를 위한 건축설계 가이드라인」으로 정리하고 있는데, 여기서 ‘조망경관보전지역’의 구체적인 사례를 살펴보고자 한다.

---

64) [그림77] 모리오카시 경관계획체계 참조



□ 모리오카성지 공원(이와테공원)에서 이와테산 조망



[그림 3-37] 모리오카성지공원  
노마루~이와테산조망  
출처 : 모리오카시(2009)

모리오카성지 공원은 이와테 공원이라고도 하는데, 이곳에서 이와테산을 조망하는 것은 모리오카 고향의 산을 바라보는 것으로 모리오카 시민에게는 물론 그 곳을 찾는 방문객들에게도 모리오카다움을 대표하는 조망경관이 다. 또한 조망점인 모리오카성지 공원은 모리오카 역사에서 중요한 상징적인 공간이며, 시가지중심부에 위치하는 대표적인 도시공간으로써 시민에게 친숙한 곳이다.

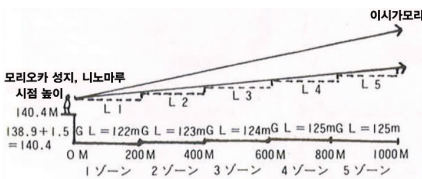
따라서 모리오카성지공원에서 이와테산을 조망하는 일은 매우 중요하며, 무엇보다도 모리오카를 대표하는 중요한 경관이 되고 있다. 그러므로 양호한 조망경관을 형성하기 위하여 조망점인 모리오카성지 공원에서 이와테산의 조망을 확보하기 위한 건축물 등의 높이를 규제하는 것을 경관형성의 기본방침으로 삼는 것은 모리오카에서는 가장 기본적인 것이다.

경관형성의 기준은 조망점장을 공원 내의 니노마루(二の丸)라는 곳으로 설정하고 이와테산(2,038m)의 산세 중 이와테산의 앞에 있는 이시가모리산(446m)의 능선보다 상부의 조망을 보전하는 것으로 기준을 삼는다.

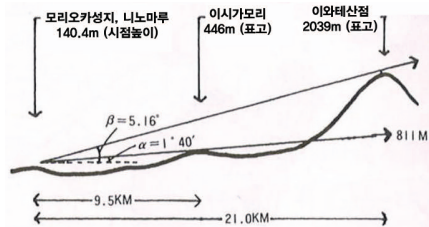


건축물 등 각 부분의 높이(옥상 공작물 등을 포함한 절대적 높이)는 시점장의 표고(138.6m)로 조망점에서 건축물 등의 각 부분까지의 수평거리로 양각 $1^{\circ}53'$ ( $\tan 1^{\circ}53' = 0.0330$ )을 곱한 수치 및 1.5m(사람의 눈높이 평균높이)를 더한 수치에서 건축물 등의 계획부지의 표고를 뺀 수치 이하로 기준을 정하고 있다. 건축물 높이제한에 대한 구체적인 산정식은 다음과 같다.

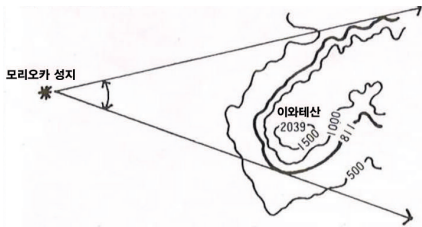
- 건축물 높이의 상한치=((조망점장의 표고:138.6m+1.5m)+조망점에서 건축물의 각부분까지의 거리 $\times \tan 1^{\circ}53'$ )-계획지의 지반표고



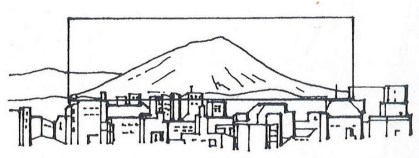
[그림 3-38] 단면구상도



[그림 3-39] 조망점과 조망대상의 관계



[그림 3-40] 조망영역



[그림 3-41] 최소한의 조망확보 범위



[그림 3-42] 모리오카성지 공원 니노마루부터 이와테산  
조망영역도 (●조망점 위치)  
출처 : 모리오카시(1995)

[표 3-2] 조망가능 건축물 높이의 허용치

영역	1	2	3	4	5
현황지반 높이	122.2~ 124.8m	124.4~ 126.3m	122.4~ 123.9m	122.1~ 124.6m	122.4~ 125.7m
조망라인 표고 $\alpha = 1^{\circ} 40'$ 일때	140.4m + 0~200 $\times \tan \alpha$	140.4m + 200~400 $\times \tan \alpha$	140.4m + 400~600 $\times \tan \alpha$	140.4m + 600~800 $\times \tan \alpha$	140.4m + 800~1,000 $\times \tan \alpha$
	140.4~ 146.22m	146.22~ 152.04m	152.04~ 157.68m	157.86~ 163.68m	163.68~ 169.5m
조망확보 가능건축물 높이	15.6~ 24.0m	23.8~ 25.7m	29.6~ 33.9m	35.8~ 39.1m	41.3~ 43.8m

※ 자료 : 모리오카시(1995)

□ 개운교에서의 이와테산 조망영역



[그림 3-43] 개운교~이와테산 조망  
출처: <http://www.jal-foundation.or.jp/>

개운교에서 이와테산을 바라보는 경관 역시 빼놓을 수 없는 모리오카다움을 대표하는 조망경관 중의 하나이다.

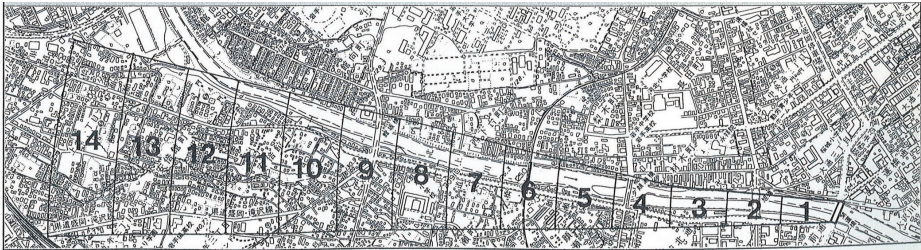
조망점으로써 개운교는 모리오카의 현관인 모리오카역에서 걸어서 시가지로 들어가는 입구이다. 따라서 고향을 찾는 사람들이 역에 내려서 모리오카에 귀향했다고 실감할 수 있는 장소이다. 개운교에서 이와테산을 조망할 경우, 키타가미천의 풍부한 수면과 함께 하천경관축을 이루는 양쪽 강가의 빌딩이나 수목에 의해 전형적인 비스타경을 형성하고 있는 경관이기도 하다. 따라서 개운교에서 통경으로 보이는 이와테산의 모습은 또 하나의 모리오카의 대표적인 풍경이 되고 있다.

이러한 경관적 가치를 바탕으로 개운교에서 이와테산의 조망을 확보하기 위해 건축물의 높이를 규제하는 것을 양호한 경관형성을 위한 기본방침으로 설정하고 있다.

조망점장을 개운교 다리 위로 설정하고 이와테산(2,038m)의 산세 가운데 이와테산의 앞산인 이시가모리산(446m)의 능선에서 상부를 조망하는 것을 보전하기 위한 경관형성의 기준을 설정한다. 건축물 등 각 부분의 높이(옥상 공작물 등을 포함한 절대적 높이)는 조망점의 표고(125.6m) 및 조망점장에서

건축물 각 부분까지의 수평거리에 양각  $2^{\circ}8'$ ( $\tan 2^{\circ}8' = 0.0372$ )를 곱한 수치에 1.5m(사람의 눈높이 평균높이)를 더한 수치에서 건축물 등 계획부지의 표고를 뺀 수치 이하로 한다. 건축물 높이제한의 구체적 산정식은 다음과 같다.

- 건축물 높이의 상한치 = ((조망점장의 표고: 125.6m + 1.5m) + 조망점장에서 건축물 각부분까지의 거리  $\times \tan 2^{\circ}8'$ ) - 계획지의 지반표고



[그림 3-44] 개운교부터 이와테산 조망영역도  
출처 : 모리오카시(1995)



## 2) 고베(神戸)

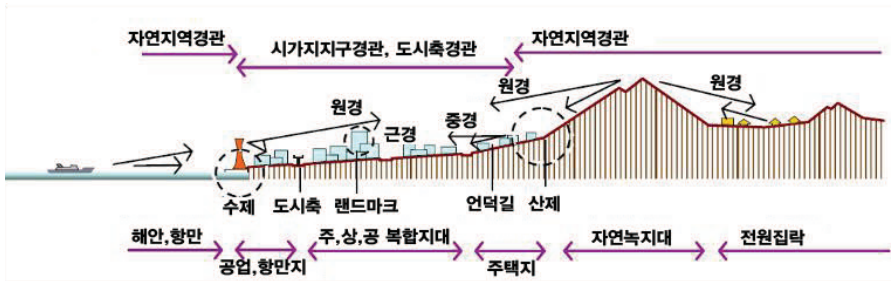
### ① 고베시의 도시적 상황

고베시는 인구 약 150만명, 552.23km<sup>2</sup> 면적으로 효고현(兵庫縣) 남부에 위치하고, 남쪽에 오오사카만을 면하고 있다. 현청소재지가 있는 곳으로, 일본 제3위의 무역항이 있고, JR토카이선(東海線) 등 7개 철도 노선이 통과하는 정치·경제·문화의 중심지를 이루는 국제무역도시이다.

지형적으로 보면 크게 성격이 다른 두 개의 지역으로 구분된다. 롯코산(六甲山)에서 북부의 자연과 전원집락이 일체된 서북신(西北神)지역과 남부의 바다를 향해서 완만한 경사면이 이어져 있는 기성시가지로 나뉜다. 시 중앙부의 롯코산지가 바다부근까지 직면하고 있기 때문에 시가지는 남북으로 좁으며 동서로 길다. 또한 시가지의 주요 도로와 하천은 각각의 지역이나 지구를 유기적으로 연결해서 도시공간의 골격을 형성하여 경관적으로도 중요한 역할을 하고 있다.



[그림 3-45] 고베시 전경  
출처 : 네이버백과사전



[그림 3-46] 고베시의 지형특성과 경관특성  
출처 : 고베시(1982)

## ② 고베시 도시경관형성 기본계획

### □ 도시경관형성 기본계획 개요

「고베시 도시경관형성 기본계획」은 「고베시 도시경관조례」<sup>65)</sup> 제4조에 근거하여 고베다운 도시경관을 만들기 위해 1982년 7월에 수립되어 현재에 이르고 있다. 이 계획은 「신(新)고베시종합기본계획」<sup>66)</sup>의 계획이념과 정책 방향 및 체계를 기본으로 하고 있으며, 특히 도시공간계획의 내용을 보완하고 있다. 따라서 고베다운 도시경관의 형성에 관련된 기본이념과 정책을 제시함과 동시에 정책 실현을 위한 가이드라인 역할을 하고 있다.

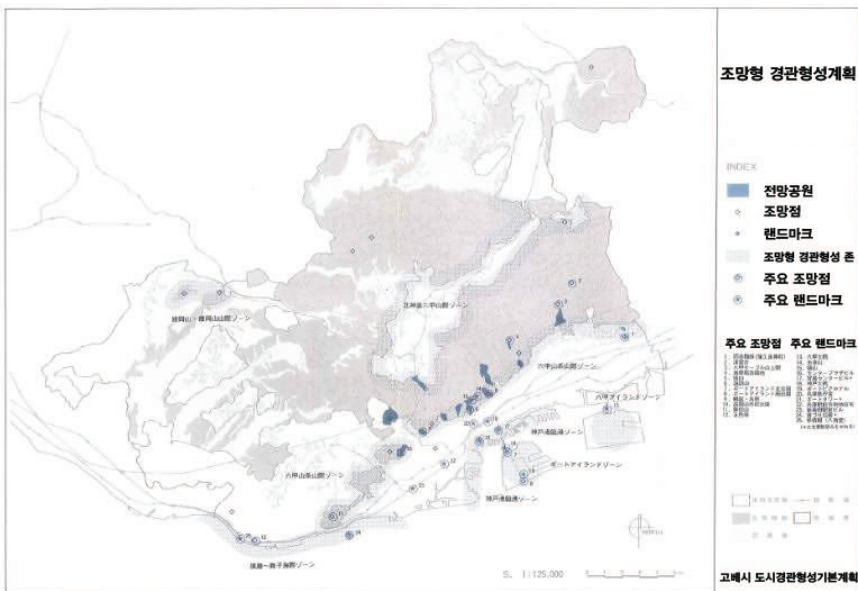
65) **고베시 도시경관조례(1978.10공포)**: 고베다운 도시경관을 지키고, 키우며, 만들기 위한 시민·사업자·전문가·시의 역할을 명확히 하고 도시경관형성지역, 전통적건조물군 보존지구, 미관지구, 경관형성지정 건축물 등 신고지역, 경관형성 시민단체, 조성, 도시경관 심의회 등의 제도를 정한다. 일본에서는 현대적 도시경관형성조례 중 초기의 대표적인 예이며, 일본 최초로 도시경관형성지역을 지정하는 등 단계적으로 콘트를 가능하게 한 조례이다. 자주조례와 위임조례의 조합을 이룬 복합형 조례로 선구적이라고 알려져 있다. 니시무라유키로, 2004, 「도시보전계획」 동경대학출판회, p.307.

66) **신(新)고베시 종합기본계획(1976.10)**: 「고베시종합기본계획」을 개정하여 고베시의 새로운 마스터플랜으로 만들어진 것으로, 이 계획은 [인간 도시 고베]를 시민이 키워가는 시민주체도시, 자연과 인간과의 따뜻한 만남이 있는 인간환경도시, 모든 시민이 여유와 보람을 가진 인간복지도시, 생활 속에 창조의 기쁨이 넘치는 시민문화도시, 시민의 생활과 문화가 연결된 산업을 육성하는 국제정보도시라는 5개의 면으로 만들어진 것이다.

## □ 조망형 경관형성계획

고베시는 도시 경관을 보는 주체와 보여지는 대상과의 상호 관계에 의해 조망형 경관과 환경형 경관으로 구분하고 있다. 조망형 경관은 산 정상이나 해상 혹은 빌딩의 옥상 등으로부터 바다나 산을 시가지와 함께 바라보는 경관이며, 환경형 경관은 각각의 지역 속에서 자기 자신을 둘러싸는 주변 환경으로써의 경관을 의미한다.

조망형 경관형성계획의 기본방침은 먼저 고베다운 조망형경관의 보전과 육성을 시작으로 자연환경과 시가지환경의 조화, 명확한 도시 패턴의 실현으로 하고 있다. 이에 따라 양호한 조망경관형성을 위하여 고층·대규모 건축물 등에 대한 경관적 배려를 위한 제한을 두거나 도로식재와 도로조명 등의 계획적 정비, 그리고 랜드마크의 육성을 통하여 조망점 정비를 정책방향으로 설정하고 있다.



[그림 3-47] 조망경관형성을 위한 기본방침  
출처 : 고베시(1982)



### ③ 고베다운 조망경관 유도기준

#### □ 고베다운 조망경관 유도기준의 개요

지금까지 고베시의 경관형성 정책은 주로 경관계획 구역이나 도시경관 형성지역의 지정 등에 의해 각 지역에 우리를 둘러싼 주변 환경으로써의 경관인 ‘환경형 경관’에 대해서 경관유도나 마을조성 활동 등의 실적을 올렸다.

이것은 산 정상이나 해상 혹은 빌딩의 옥상 등으로부터 바다나 산을 시가지와 함께 바라보는 등의 보다 광역적인 경관인 ‘조망형 경관’ (이하 조망경관이라고 함)에 대한 관리의 필요성이 오늘날만큼 자각되지 않았기 때문이었다. 그러나 최근 초고층 건축물이 증가하면서 조망경관에 대한 시민의 관심이나 문제의식이 높아지고, 2004년 경관법이 제정됨에 따라 고베시에서도 조망경관에 대한 중요성이 인식되기 시작하였다.

따라서 고베시 도시경관심의회에서는 2007년 3월에 고베시장으로부터 「조망경관형성에 대해」 자문의뢰를 받고, 「조망경관 검토부회」를 설치하는 동시에 시민공모를 바탕으로 「고베다운 조망경관 50선, 10선」을 2008년 2월에 선정하여 고베다운 조망경관의 보전·육성을 위한 정책의 본래 취지를 정리하였다. 이와 함께 시민의견을 물어 유도기준안을 마련하고 이에 대해 시민의견을 다시 묻는 과정을 거친 후 2010년 3월에 구체적인 기준을 책정하여 「고베다운 조망경관 유도기준」을 발표하였다.

「고베다운 조망경관 유도기준」은 보다 실효성이 있는 정책을 위해 규제·유도와 수경(修景) 정비와 더불어 시민·사업자 등을 위한 보급·계발에 노력을 기울이고 있다.

□ 고베다운 조망경관 선정과 유형

고베시는 조망경관을 보전·육성하기 위한 정책을 검토함에 있어 먼저 그 대상으로 삼는 ‘고베다운 조망경관’을 널리 시민에게 알려 공모하고, 「고베다운 조망경관 50선, 10선」을 선정했다.

<b>모집기간</b> : 2007년 8월1일부터 8월31일까지
<b>응모자수</b> : 91명
<b>응모건수</b> : 162건 (중복 등을 정리한 선정 대상 93건) 선정 대상 93건에 대해서, 다음의 3항목에서의 평가를 바탕으로 선정했다.
① 「조망점」의 액세스 용이성, 정비 충실도, 지명도 등
② 「조망대상」의 고유성, 저해 요소의 과다 등
③ 「시야」의 전망 정도, 통경 정도 등

□ 조망경관형성 유도방침 및 기준 사례

[표 3-3] 사례지구 조망 특성 및 과제

모 델 지구	조망 특성	과제
포 아 시 오 사 이 공 이 원	<b>전망형경관</b> -바다로부터 산을 바라보는 경관 -매우 광범한 범위를 바라볼 수 있고, 건축물과 배후 산맥과의 간섭이 적음 -산맥을 배경으로 시가지가 펼쳐져 고베항을 바라볼 수 있음 -초고층 건물이 산맥을 꿰뚫고 나가는 사례가 있음	-고층건축물에 의해 산맥의 능선이 세분화되지 않도록 보전 -산맥의 녹지 부분을 가능한 확보
모 토 마 치 1번지 교 차 점	<b>통경형경관(도로축경관+심불형경관)</b> -도로양측의 가로를 통해서 산으로의 조망이 열리고 정면에 산의 심불 조망가능 -대체로 닳모양의 전경을 바라다볼 수 있도록 함	-고층건축물에 가로막히지 않도록 심불(닳모양)을 보전

※ 자료 : 고베시(2007)

□ 전망형(파노라마) 조망경관: 포아이 시오사이 공원에서 시가지와 배후의 산악 조망

포아이 시오사이 공원에서 시가지를 바라보았을 때, 동측 하버 랜드(아메리칸 파크)로부터 고베대교의 서쪽에 걸친 산맥(키쿠스이(菊水)산~마야(摩耶)산 부근)의 능선이 건물 등에 가리지 않도록 보전하기 위해 신축하는 건물 등의 높이를 유도한다. 또한 폭이 넓은 건물이 들어서 조망을 저해하지 못하도록 건물 고층부분의 폭을 유도한다.

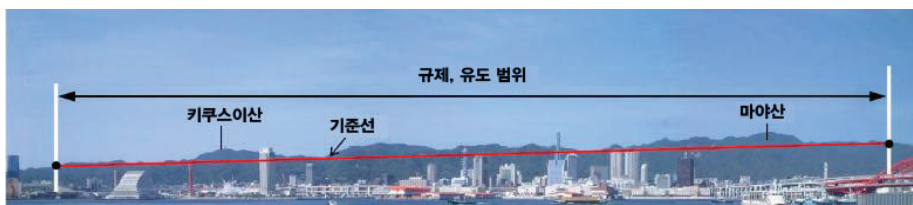
포아이 시오사이 공원에서 시가지를 바라보았을 경우 하버 랜드 주변에서는 배후의 산맥이 낮아지고 있어 이미 많은 건물 등에 의해 능선이 숨겨져 있으며, 고베대교 주변 배후의 시가지는 고가다리에 숨겨져 건물 등을 확실하게 볼 수 없는 것이 현재 경관적 특징이다.



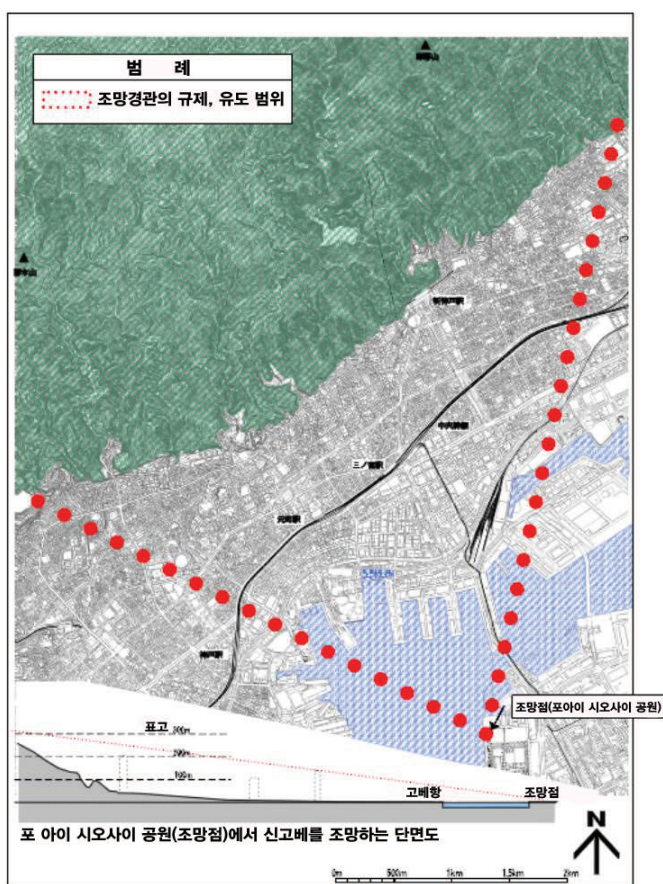
[그림 3-48] 조망점: 포아이 시오사이 공원(현황사진)  
출처 : 고베시(2007)

건축물 등의 규제·유도 범위는 동측 하버 랜드(아메리칸 파크)로부터 고베대교의 서쪽까지로 한다. 건축물이 산의 능선을 꿰뚫고 나가지 않도록 알기 쉬운 직선의 기준선을 설정하고 조망경관형성을 위해 높이를 그 이하로 유도하고 있는데, 이때 높이는 절대높이가 아니라 포아이 시오사이 공원에서 보았을 경우 산맥과의 위치 관계에 따른 상대적인 높이에 의한 것으로 한다.

조망을 가로막는 판상형 건물을 지양하고 동서방향(산맥에 병행되는 방향) 폭의 기준을 설정하고, 건축물 등 고층부분의 폭은 그 이하로 한다.



[그림 3-49] 규제, 유도범위 및 기준선 설정  
출처 : 고베시(2007)



[그림 3-50] 규제 및 유도 범위 도면(조망점: 포아시 시오사이  
공원) 출처 : 고베시(2007)

[표 3-4] 조망점 위치와 기준면 표고 산정식

조망점 위치 상세표기	각 지점에서의 기준면 표고 산정식
북위 34° 40 '21 "68615, 동경 135° 12 '5 " 49699 (평면직각좌표계(5계)) X=-146903.013, Y=79563.232) 표고3.3m (동경만평균 해면에서의 높이)	Z=0.0652401X-0.0259351Y+11652(단 위:m) Z:기준면의 표고(동경만 평균면에서의 높이) X,Y:평면직각좌표계 (5계)에 있어서의 좌표값

※ 출처 : 고베시(2007)

구체적인 조망경관 형성을 위한 유도기준을 살펴보면, 건축물 높이는 기준면을 건축물이 넘지 않는 것으로 하며, 건축물 폭은 높이 60m 이상의 건축물일 경우 높이 60m 이상 부분에 대하여 도심부를 가로지르는 도시계획도로 중앙간선에 평행하는 폭이 40m 이내가 되도록 한다.

하지만 그 중에서 이미 존재해 있는 건축물, 별도로 도시계획이나 경관 계획에서 건축물의 높이나 규모의 제한을 마련하고 있는 지역·지구, 그리고 양호한 경관형성을 도모할 수 있는 건축물이라고 인정받는 것들에 대해서는 위의 기준이나 규제를 적용하지 않는다.

□ 통경형(비스타)조망경관\_심볼형: 모토마찌 1번지(오오마루 앞)에서 이카리산 조망

모토마찌 1번지 교차점(오오마루 앞)으로부터 이카리(땃)산을 바라보았을 때, 땃 모양이 건축물 등에 의해 가려지지 않도록 신축하는 건축물 높이의 유도기준을 정한다.

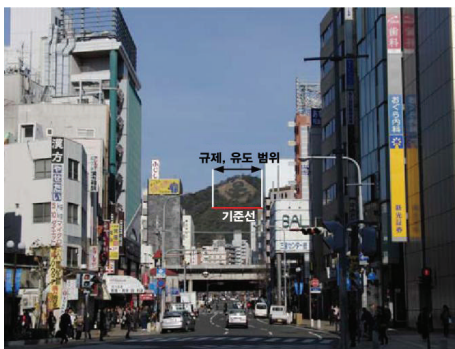
오오마루에서 이카리산을 바라보았을 때 근접해 있는 건물에 의해 산의 좌우 능선이 자연스럽지 못한 것이 현재 경관적 특징이다.



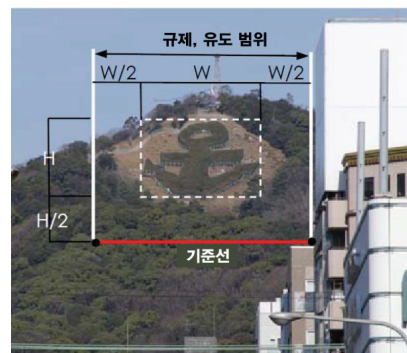
[그림 3-51] 조망점:모토마찌  
1번지교차점(현황사진)  
출처 : 고베시(2007)

이카리산의 닷 모양 주위에 어느 정도 여유를 두고 닷 모양의 동서 양 끝에서 각각 일정한 거리(닷 폭의 반 정도를 최저한으로)를 둔 공간을 범위로 건축물을 규제 또는 유도한다.

구체적으로 모토마찌 1번지 교차점의 조망점에서 이카리산을 바라보았을 경우, 닷 모양의 하단에서 닷 높이의 1/2 내려간 수평선 가운데 닷 모양 폭에 상당하는 부분에서 동서로 닷의 폭 1/2씩 연장한 부분을 기준선으로 조망점과 기준선을 이은 평면을 기준면으로 한다.



[그림 3-52] 규제, 유도범위 및 기준선  
출처 : 고베시(2007)



[그림 3-53] 규제, 유도범위 및 기준선  
출처 : 고베시(2007)

돛 모양의 하단에서 일정한 거리(돛 높이의 반정도를 최저한으로)를 두고 기준선을 설정하여 건축물의 높이를 그 이하로 조망경관형성을 위한 유도 방침을 세운다.

높이는 절대높이가 아닌 모토마찌 1번지 교차점에서 보았을 경우, 돛 모양과의 위치관계를 상대적인 높이에 의한 것으로 하고 유도기준으로는 규제유도 기준면을 건축물이 넘지 않는 것으로 한다.

위의 적용이 제외되는 것은 기존의 건축물과 별도로 도시계획이나 경관 계획에 있어서 건축물의 높이, 규모의 제한을 마련하고 있는 지역·지구이며, 양호한 경관형성을 도모할 수 있는 건축물이라고 인정받는 것 등이다.

[표 3-5] 조망점 위치와 기준면 표고 산정식

조망점 위치 상세표기	각 지점에서의 기준면 표고 산정식
북위 34° 41 '19 "92000, 동경 135° 11 '23 " 44001 (평면직각좌표계(5계)) $X=-145117.801$ , $Y=78477.329$ 표고3.0m (동경만평균 해면에서의 높이)	$Z=0.0760061X-0.1000164Y+18883$ (단 위:m) Z:기준면의 표고(동경만 평균면에서의 높이) X,Y:평면직각좌표계 (5계)에 있어서의 좌표값

※ 출처 : 고베시(2007)





## 4. 효율적인 토지이용을 위한 높이 관리

### 1) 싱가포르(Singapore)

아름다운 도시경관으로 대표적인 싱가포르는 다른 도시와 다르게 일반적인 높이 규제가 없으며, 대신에 마스터플랜에 의하여 구체적인 높이를 유도하고 있다. 싱가포르시 전역에 대하여 55개의 DGP's로 구성된 마스터플랜이 작성되어 있는데, 이 DGP's에는 토지이용, 용적률, 높이, 오픈스페이스, 도로 및 기반시설계획 등 상세한 계획이 포함되어 있으며, 이러한 구체적인 계획이 현재와 같은 매력적인 도시경관을 창조하였다고 할 수 있다. 마스터플랜에서는 최고높이를 제시하고 있는데, 싱가포르에서는 개발을 하기 위해서는 높이 계획을 포함하는 개발계획을 수립하고 이에 대한 심의를 통과해야만 한다.<sup>67)</sup>

#### ① 싱가포르 도시계획체계

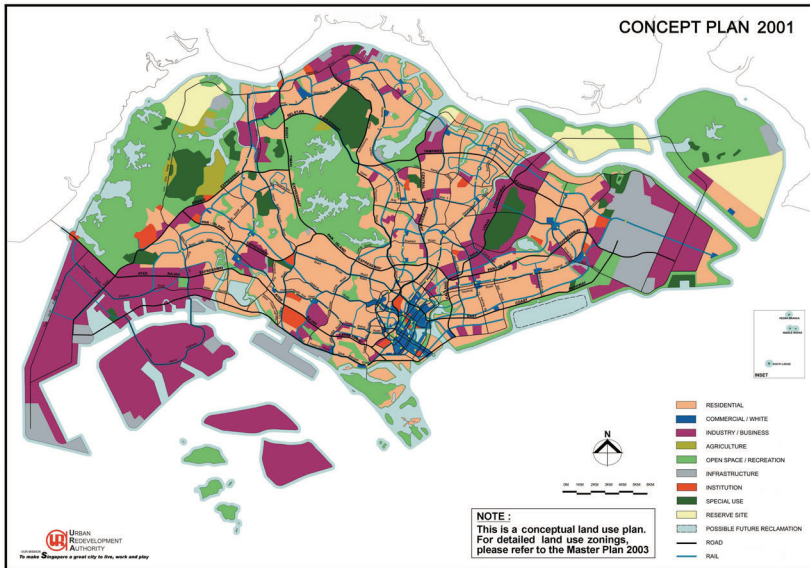
##### □ 컨셉플랜 2001(Concept Plan 2001)

컨셉플랜은 40~50년 뒤의 비전을 제시하는 장기 계획으로 1971년에 최초로 수립되었고, 10년마다 재정비된다. 대규모 지역에 대한 토지이용 및 교통에 대한 장기적인 전략 및 정책을 그 주요 내용으로 한다. 따라서 법정 계획인 마스터플랜보다 인구 및 맥락 변화에 융통성이 있고 성장 추이에 민감하다는 장점이 있다.

가장 최근에 재정비된 2001년 컨셉플랜은 '지속가능한 싱가포르'를 목표로 삼아 경제성장, 삶의 질 향상, 균형잡힌 지속가능한 환경 등에 초점을 맞추어 계획하고 있다. 이 계획의 가장 핵심부분은 충분한 녹지 공간속에서 편안한 주거 환경을 제공하는 것과 국제 업무를 위한 융통성 있는 공간구획을 하는 것이다.

---

67) 서울시정개발연구원, 2001, 「해외주요도시의 높이 관리」, p.55.



[그림 3-55] 컨셉플랜 2001(Concept Plan 2001)

출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지

#### □ 개발지침계획(Development Guide Plans)

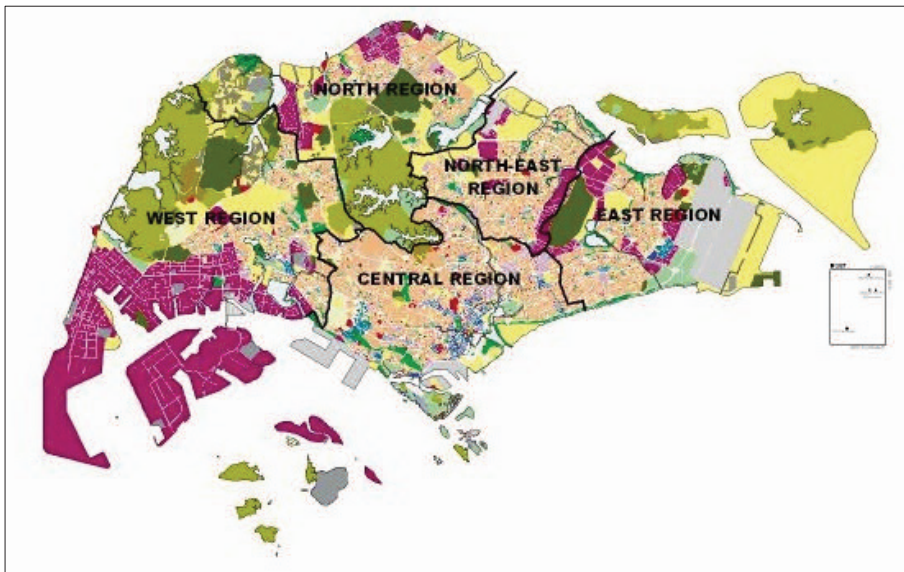
개발지침계획은 완성된 컨셉플랜에 따라 마스터플랜을 작성하기에 앞서 미리 계획된다. 컨셉플랜의 광범위한 비전을 명확한 제안으로 구체화하고, 각 구역에 대한 세부 프로그램을 수립하며 법적인 구속력을 지니게 된다. 비전에 대한 전략이며 도시설계에 있어서 가이드라인이기도 하다. 계획수립과정의 투명성과 확실성에 초점을 두기 때문에 개발자들이 개발지침을 명확하게 이해할 수 있도록 작성된다. 또한 개발자들이 주어진 개발지침에 부합하게 계획을 작성해 오면 오랜 시간과 노력이 소요되는 개발계획 승인과정을 단축시켜 주는 혜택을 주고 있다.

#### □ 마스터플랜 2008(Master Plan 2008)

마스터플랜은 10~15년 후를 전망하여 개별 필지의 토지이용 및 밀도에

구체적인 지침을 제시하는 법정계획으로, 도시개발을 올바른 방향으로 조정하는데 중점을 두고 있다. 앞서 수립한 컨셉플랜과 공원 및 수변공간계획, 아이덴티티 계획, 개발지침계획 등의 전략과 설계를 바탕으로 작성하며 도시재개발청(URA)이 수립한다.

싱가포르는 일반적인 높이 규제방식이 존재하지 않으며 지역별로 구체적인 마스터플랜을 작성하여 높이를 규제한다. 마스터플랜은 무분별한 도시확장을 억제하고 효율적인 토지이용을 위해 1958년 싱가포르 개선조례에 의해 만들어졌으며, 전체 55개의 도면들(DGP's)로 구성된다. 마스터플랜은 1958년 이후 2009년 3월까지 총 7차에 걸쳐 개정되고 있는데, 마스터플랜 내의 높이계획은 장기적인 토지이용계획의 성격인 컨셉플랜에 부합하도록 URA가 용적률과 높이 규제 기준을 정하고 있다. 마스터플랜은 5년마다 개정되며, 현재는 2008년의 마스터플랜을 사용하고 있다.<sup>68)</sup>



[그림 3-56] 마스터플랜 2008(Master Plan 2008)  
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지

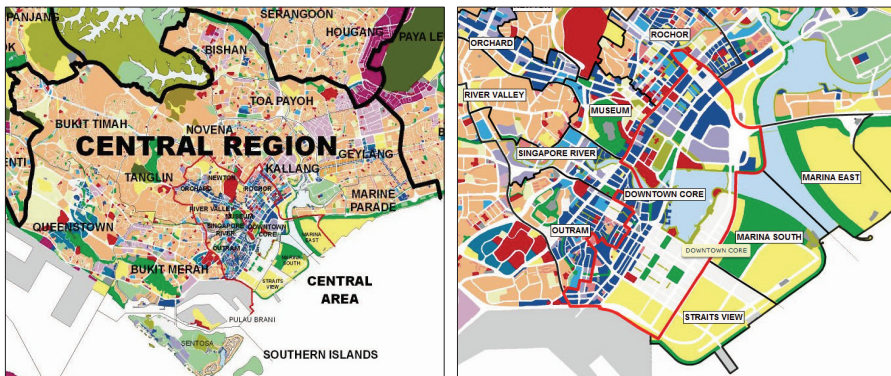
68) 김기호 외, 2006, 「도시의 생명력 그린웨이」, pp.147-149.



## ② 다운타운 코어(Downtown Core)의 건축물 높이 관리

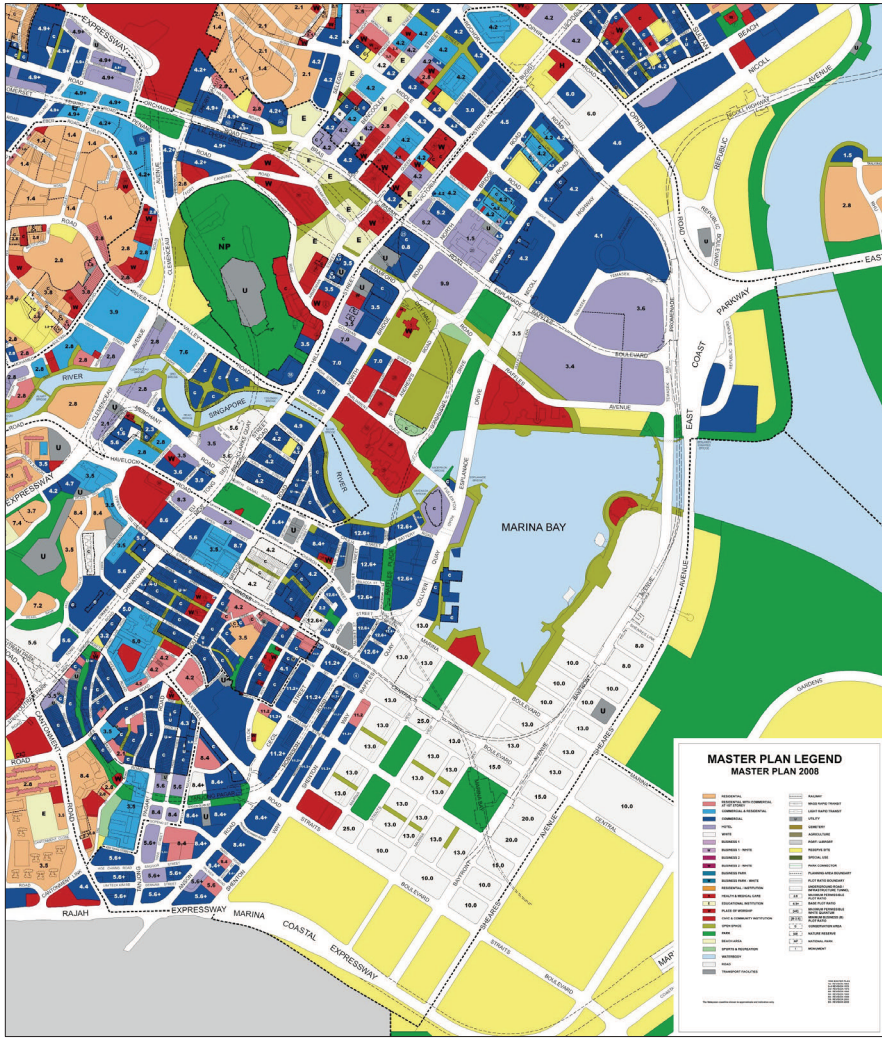
Central Area안에 위치한 Downtown Core는 기존의 다운타운과 Marina Bay 근처로 연장된 신 다운타운을 포함한다. 현재의 다운타운은 기존에 존재했던 곳으로 4개의 구역으로 나눌 수 있다. Downtown Core의 면적은 266ha에 이른다. Sub-Zone은 Bugis, City Hall, Marina Centre와 CBD로 크게 나눌 수 있으며 CBD는 다시 7개의 작은 지역으로 나뉜다.

다운타운 코어지역은 싱가포르강을 중심으로 남쪽과 북쪽으로 분리되어 있다. 싱가포르 남쪽에는 CBD가 위치하고 있으며 강 북측 지구에는 공공 문화시설이 집중적으로 위치한 Marina Center 지역이 위치하여 Central Area의 코어로서 그 역할을 하고 있다. CBD는 싱가포르의 금융과 비즈니스의 중심지로써의 역할을 하고 있으며 초고층 건물과 오피스 건물들이 집중적으로 배치되어 있어 도시의 스카이라인을 형성하고 있다. 이 지역의 대부분이 간척지이며, 주요 오픈스페이스와 지하철역 사이에는 주변 지역으로 연결되는 지하 보행자 네트워크와 가로 레벨의 아케이드가 형성되어 보행자들에게 제공된다.<sup>69)</sup>



[그림 3-57] 다운타운 코어의 위치  
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지

69) 인천광역시, 1998, 「해외파견활동보고서: 싱가포르 도시재개발청(URA)」



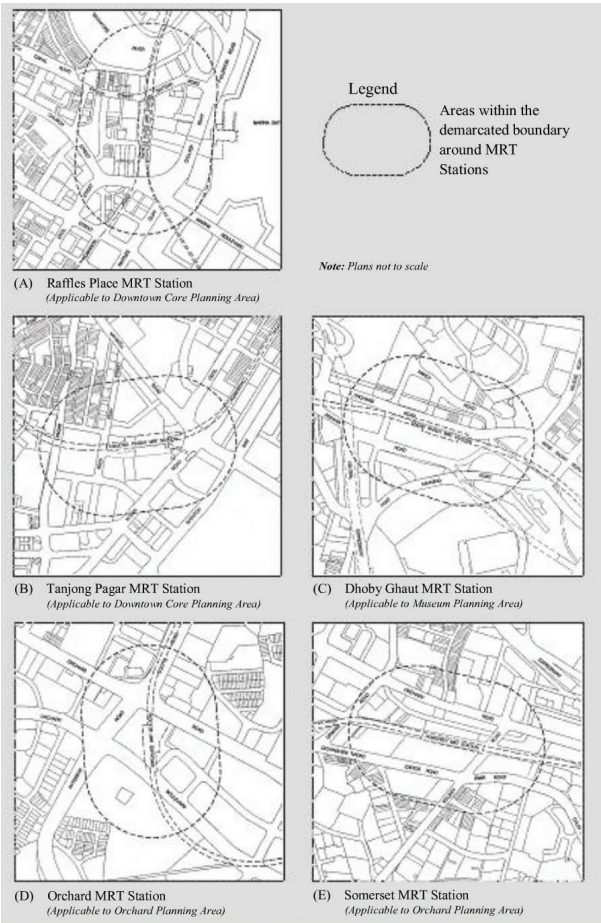
[그림 3-58] 다운타운 코어 토지이용계획  
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지

용적률은 기본적인 용적률과 지역의 조건에 따라 추가적으로 설정되는 보너스 용적률로 나누어진다. 보너스 용적률은 크게 MRT역 반경 200m 이내에 지역의 접근도와 획지크기 조건에 따라 적용된다.

[표 3-6] 허용된 추가용적률 기준

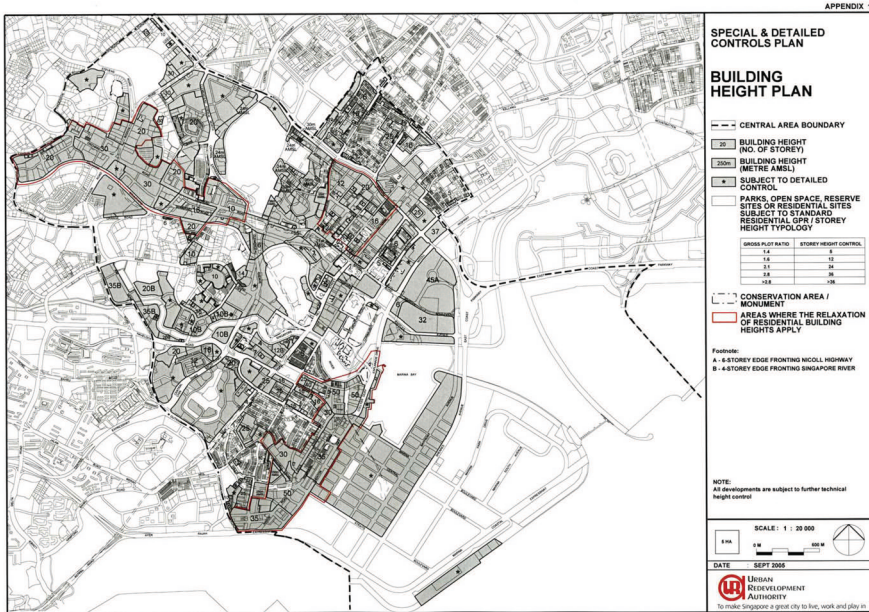
기준		추가 용적률(%)
MRT역 반경 내 대상지 면적	50% 미만	5
	50% 이상	10
획지면적(sq m)	3000~5500	5
	5501~8000	10
	8000 이상	15

※ 자료 : 싱가포르 도시재개발청 홈페이지\_Master Plan Written Statement 2008



[그림 3-59] 추가 용적률이 적용되는 주요 MRT역 반경  
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지

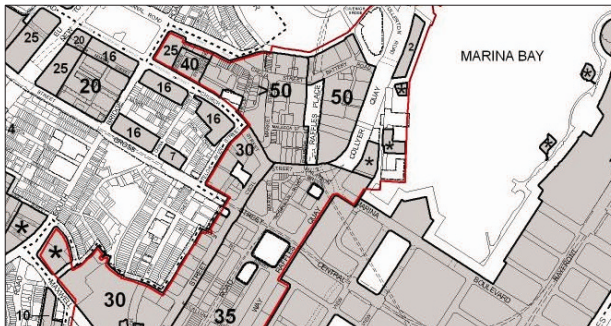




[그림 3-60] 다운타운 코어의 높이계획

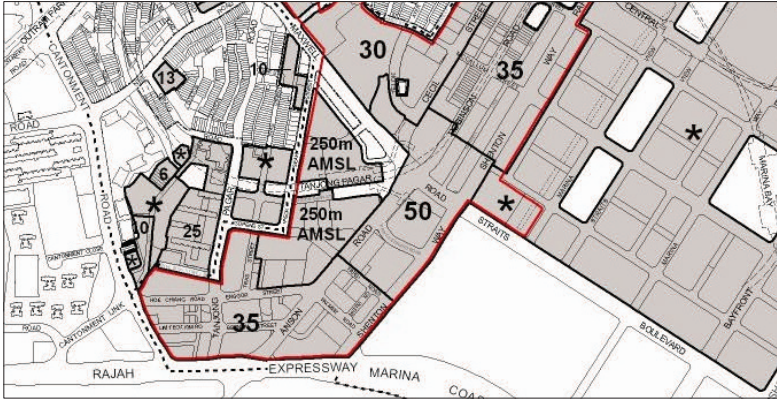
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지

높이계획은 용적률을 고려하여 결정되며, 래플스 플레이스에는 50층 이상의 고층지역이 설정되고 Tanjong Pagar MRT역 주변지역에는 50층이 설정되고, 세실가에서 차이나타운 보존지역까지 35층에서 16층까지 점차적으로 낮아지는 형태로 계획한다.

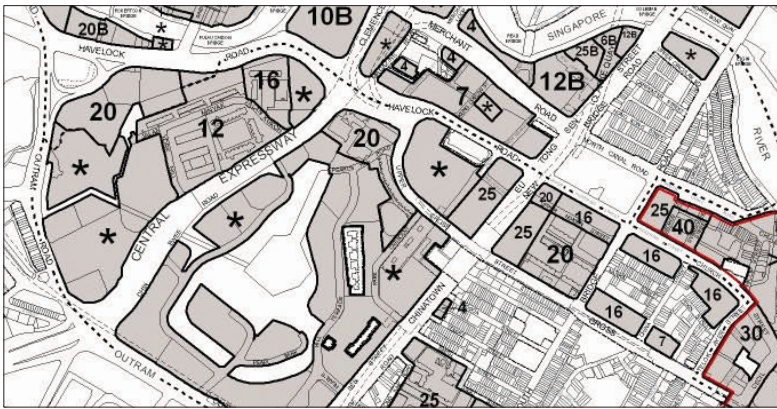


[그림 3-61] Raffles Place

출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지



[그림 3-62] Tanjong Pagar MRT  
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지



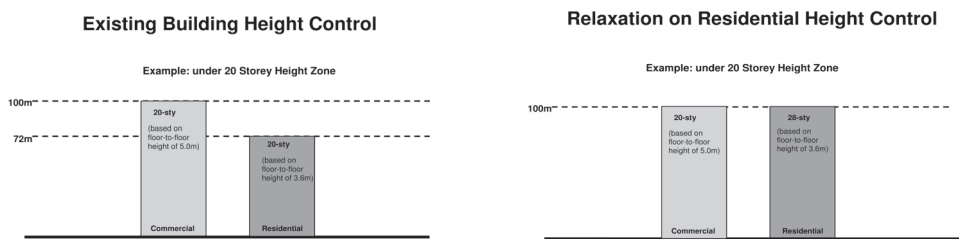
[그림 3-63] China Town  
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지

시청지구 내의 건물높이는 보존건물, 기념물, Fort Canning Hill로의 시각을 고려하여 구체적인 규제를 하고 기타지역은 이들 지역과 비교하여 각 지역의 특성에 따라 설정한다.<sup>70)</sup>

다운타운 코어 도심의 상업 및 복합용지내의 주거지 개발은 마스터플랜 2008(Master Plan 2008) 특별계획구역(Special & Detailed Controls Plan) 높이기준을 따른다. 일반적으로 주거용 건물은 층고 3.6m, 상업 및 숙박시설

70) 서울시정개발연구원, 2001, 「해외주요도시의 높이 관리」, pp.57-60.

은 5.0m이다. 상업 및 복합용지내의 주거용 건물은 상업용 건물과 인접해 있는 경우 낮게 계획한다. 또한 복합용지내(건물높이계획 도면에서 빨간선으로 표시된 지역)의 주거용 건물은 높이 제한이 있는 용지에서도 상업건물의 상한선까지 높이계획이 가능하다.<sup>71)</sup>



[그림 3-64] 복합용지 내 건축규제 완화  
출처: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지



[그림 3-65] 다운타운 코어 CBD 전경  
출처: 구글 이미지 편집

71) Urban Design Guideline for Central Area, 싱가포르 도시재개발청 홈페이지



## 5. 분석종합 및 시사점

제3장에서는 도시특성별 건축물 높이 관리의 기본방향을 제시하기 위하여 해외 주요 도시들의 건축물 높이 관리 사례를 도시별 관리 목적에 따라 어떠한 관리방식을 선택하고 있는지를 살펴보았다. 여기서 관리 목적은 결국 도시의 현황과 특성에 따라 결정되는 것으로, 크게 도시 스카이라인 형성, 주요 조망경관 보전, 자연경관자원 보전, 그리고 효율적 토지이용으로 나누어 검토하였다.

도시차원에서 독특한 스카이라인의 형성과 관리를 위해 건축물 높이 관리에 중점을 두고 있는 도시로 샌프란시스코와 웨필드를 살펴보았다. 구릉지와 함께 아름다운 도시 스카이라인을 가지고 있는 도시로 유명한 샌프란시스코는 종합계획의 일부인 도시디자인 플랜 안에 경관관리지침으로 건축물의 규모와 형태, 스카이라인, 조망경관 등을 관리하고 있다. 또한 시 전역을 대상으로 높이와 용적에 관한 조례가 적용되고 있는데, 이러한 내용들을 용도지구와 함께 zoning맵에 수록하여 계획도 형태로 제시하고 있다. 결국 샌프란시스코는 도시차원에서 아름다운 스카이라인을 형성하기 위해 개별 지구에 대한 용도는 물론이고 건축물의 높이와 용적, 그리고 관련된 디자인가이드라인들을 서로 연계하여 계획하고 있다.

과거 영국의 대표적인 산업도시였던 웨필드는 70년대 이후 쇠퇴한 도심을 재생하기 위한 전략과 함께 도시 스카이라인에 대한 관심을 갖기 시작한 도시이다. 특히 별다른 특색없이 여러 건축물들에 의해 형성된 평범한 웨필드의 경관에 대해 문제의식을 가지고 웨필드의 고유한 스카이라인을 형성할 수 있도록 고층건축물에 대한 도시차원의 검토를 시작하였다. 따라서 15층 이상의 고층건축물은 필지의 상황뿐만 아니라 도시차원에 대한 영향도 평가하도록 하였으며, 도심 내 고층건축물의 계획가능한 범위를 설정하고 건축물의 형태, 디자인을 차별화시키고자 하였다. 또한 버려진 건축물을 다시 활용하여 도심을 재생할 수 있는 다각도의 분석을 시도하였다.

우리나라에서도 가장 많이 활용하고 있는 주요 조망경관 관리 사례로는 런던을 살펴보았다. 런던은 오래전부터 조망경관을 관리하고 있는 대표적인 도시로, 유명한 랜드마크가 도심부에 산재하고 있어 국가에서 정책적으로 이러한 것들을 통합, 관리하고 있다. 특히 런던은 런던플랜을 뒷받침하는 구체적인 지침(SPG)의 하나로서 ‘런던조망경관관리체계’라는 것을 수립하여 이를 통해 랜드마크의 조망권 보호를 위한 자세한 관리계획을 제시하고 있다. 이것은 무분별한 개발로부터 경관훼손을 막는 중요한 수단이며, 동시에 런던 도시에 지어질 건축물에 대한 명확한 지침을 제공해 준다. 따라서 개발자와 건축가들은 이러한 명확한 지침을 바탕으로 모든 의사결정을 하게 되는데, 이 지침서에서는 런던의 조망경관을 런던 파노라마 경관, 선형조망, 강변 조망, 시가지 조망 등 4가지로 구분하고 있으며, 이 구분에 따라 총 26개의 조망을 지정하여 각각에 대한 구체적인 경관 특성과 관리 기준을 제시하고 있다.

자연경관자원을 보전하기 위해 건축물 높이를 관리하고 있는 사례로는 일본의 모리오카와 고베를 조사하였다. 자연경관자원을 보전하기 위한 방식은 결국 주요 조망경관 관리로 런던과도 접근방식이 비슷하지만 일본은 우리나라와 도시계획체계가 가장 유사하기 때문에 국내에 시사하는 점이 크다고 할 수 있다. 먼저 모리오카는 이와테산을 비롯하여 하천과 같은 자연경관자원이 도시 경관을 형성하는데 중요한 역할을 하고 있는 도시로, 이러한 고유한 경관특성을 유지하고 산악 조망확보 등 우수한 경관을 보전하기 위하여 독자적인 경관정책을 수립하고 있다. 특히 경관계획구역에서는 각 지역의 특성에 적합하도록 건축물 높이에 관한 행위를 제한하고 있으며, 그 가운데서 조망경관 보전지역에 대해서는 ‘산악조망확보를 위한 건축설계 가이드라인’을 따로 마련하여 건축물에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있다.

고베시는 1980년대부터 꾸준히 진행하고 있는 도시경관형성 기본계획 외에, 최근 초고층건축물의 증가로 조망경관에 대한 시민들의 관심과 문제의식이 높아짐에 따라 ‘고베다운 조망경관 유도기준’을 마련하게 되었다. 시민들

의 적극적인 참여와 이해를 위해 3여년에 걸친 여러 단계의 논의과정을 통해 수립한 이 기준은 고베의 정체성이라고 할 수 있는 매력적인 조망경관을 후손들에게 물려주기 위한 것으로, 고베시는 무엇보다도 이에 대한 시민과 관련 이해당사자들의 공감대 형성을 통해 빠른 시일 내에 정착할 수 있도록 노력하고 있다.

마지막으로 싱가포르는 효율적인 토지이용을 위해 도시마스터플랜을 수립하고 이것에 의해 건축물 높이를 관리하고 있는 대표적인 도시로, 모든 도시 계획적 내용을 도시마스터플랜에 담고 있으며 이를 기반으로 협의와 심의를 통해 개별사업들을 진행하고 있다. 따라서 일반적인 높이 규제가 존재하지 않고 마스터플랜에 의해 싱가포르시 전역에 대한 구체적인 높이기준-최고높이-을 제시함으로써 아름다운 도시경관을 형성하고 있다.

이러한 사례들은 공통적으로 도시경관의 향상을 위해 각 도시의 특성에 맞는 합리적이고 분명한 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 수단을 다양하게 마련하고 있다. 특히 목표 실현을 위한 구체적인 수단은 단편적인 규제가 아니라 보다 상위의, 도시차원의 계획이나 전략 하에서 검토되어 전반적인 규제나 지침이 서로 정합성을 갖고 있다.

또한 건축물 높이 관리가 단순히 2차원적인 용도지정이나 필지단위의 층수제한이 아니라 3차원적인 관점에서 개별 필지, 지구, 그리고 도시전체로 이어질 수 있는 일관적인 방향성을 가지고 있다. 주요 조망경관의 관리도 단순히 주요 조망경관에 국한된 것이 아니라 먼저 도시차원에서 큰 맥락을 검토하고 이에 따라 주요한 조망경관에 대한 관리 방안을 마련하고 있으며, 그 방식이 매우 구체적이고 명확하여 관련된 이해당사자들의 의사결정이나 협의시에 분명한 기준을 제시해 주고 있다.

## 제4장 결론

1. 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 기본방향
2. 연구한계 및 향후 연구과제

### 1. 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 기본방향

건축물 높이 관리와 관련한 국내외 제도와 관련 사례를 통해 앞으로 도시특성별 건축물 높이 관리를 위한 기본방향을 다음과 같이 제시해 볼 수 있다.

#### □ 도시경관 향상을 위한 건축물 높이 관리에 대한 공감대 형성

도시에서 건축물의 높이 관리는 개인의 재산권 침해나 건축의 자유를 제한하는 것 이전에 건축물 자체가 공공성을 띠는 도시의 중요한 경관요소이자 공공재라는 것을 인식하고 공익의 차원에서 다루어져야 함에 대한 폭넓은 공감대 형성이 무엇보다도 전제되어야 한다.

앞에서 살펴본 샌프란시스코나 런던, 고베, 모리오카 등 많은 도시들이 건축물의 높이를 효과적으로 관리할 수 있었던 것은 공통적으로 각 도시의 주민들이 도시 또는 지역 경관에 대한 애착과 긍지를 바탕으로 현 경관에 대한 문제의식을 같이 공유하고 이를 개선해야 한다는 공감대를 형성하여 출발하였다는 점이다.



그런데 아직까지 우리의 시민의식은 이중성을 띠고 있다. 각 지자체의 경관계획 수립시 실시하는 설문조사 결과를 살펴보면 각 도시의 경관자원에 대한 가치를 중요하게 생각하고 있으며, 이에 대한 보호와 관리가 필요하다는 것에는 거의 동의하고 있다. 하지만 막상 내 소유의 필지에서 건축행위를 제한 받게 되면 기존에 가지고 있던 공익적 차원의 사고는 없어지고 개인의 사유재산 침해라는 관점만이 남게 된다.

따라서 중앙정부는 건축물 높이 관리와 관련한 또 다른 규제를 만들기 보다는 각 지자체에 자발적으로 건축물에 대한 높이 관리를 추진할 수 있도록 각 도시의 경관향상을 위한 노력이 도시 경쟁력 확보나 도시 이미지 향상에 중요하다는 것을 홍보하고 교육시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다.

이와 함께 각 지자체는 건축물의 높이 관리에 대해 정치적 차원에서 접근하는 것이 아니라 도시차원에서 그 중요성을 인식하고 개선하려는 의지를 확고히 하며, 건축물 높이 관리에 의한 도시 경관의 관리가 중요함을 주민들과 관련 이해당사자들에게 인식시키고 이에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 정책 방향을 설정해야 한다.

이러한 인식의 전환과 공감대가 형성되어야지만 도시차원에서 건축물 높이를 관리하면서 발생할 수 있는 많은 갈등과 분쟁을 막을 수 있으며, 더 나아가서는 관련 이해당사자들이 모두가 공감할 수 있는 합리적인 기준에 따라 사업추진과정에서 충분히 협의를 할 수 있는 문화가 형성될 수 있을 것이다.

더불어 필요한 것이 전문가들의 노력이다. 이제까지 전문가 집단에서는 전문가적인 관점에서 적용가능한 기준과 제도를 모색하는데 열중하였다면, 앞으로는 많은 사람들이 공감할 수 있는 사회적 합의 형성을 위한 기틀을 마련해야 할 시점이다.

#### □ 도시특성별 입체적인 건축물 높이 관리 방향과 전략 수립

무엇보다도 도시특성을 반영한 도시차원의 입체적인 접근방법이 요구된다. 이제까지와 같은 2차원적인 용도지정이나 높이 제한 같은 방식이 아니라 높이 관리를 공간계획과 연계하여 검토할 수 있는 관점이 필요한 것이다. 이러한 입체적인 접근이야말로 우리의 도시 경관을 실질적으로 향상시킬 수 있을 것이다. 결국 건축물 높이 관리는 종합적이고 입체적인 도시 관리가 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. 따라서 먼저 도시 차원의 큰 틀을 짜고 이에 따라 도시의 각 부분을 구체적으로 만들어 가야 한다.

하지만 반드시 도시기본계획과 같이 딱딱하고 제도적인 틀에 얽매이기 보다는 각 도시마다 자율적으로 적합한 시스템을 만들어 가는 것도 중요하다. 그리고 각 지자체에서 건축물 높이 관리 정책이나 기준을 만들어 가는데 있어서 어떠한 방법을 취할 것이냐는 것도 중요할 수 있지만 그보다 주목해야 할 것은 얼마나 도시의 특성에 적합한 장기적인 비전을 가지고 합리적인 기준을 만들어 가고 있는지에 더욱 관심을 기울여야 한다. 왜냐하면 이것은 규제를 하느냐 안하느냐, 관리를 하느냐 안하느냐의 문제가 아니라 기준이나 원칙이 합리적이냐 그렇지 못하느냐의 문제가 더 중요하기 때문이다.

따라서 각 지자체는 오랜 시간이 지난 후에서 쉽게 변하지 않을 기본적인 대원칙을 마련하는 일은 매우 필요하다. 이것은 그 도시만이 갖고 있는 문제점을 찾아내고 그것을 해결하기 위한 절실함에서 출발해야 하며, 이를 바탕으로 도시특성에 맞는 건축물 높이 관리의 방향이나 목표를 수립하여 보다 견고하고 보다 명확한 방향과 기준을 마련해야 한다. 이때 제시되는 기본적인 원칙과 방향은 이해하기 쉽고 누구나 납득할 수 있도록 분명해야 한다.

이러한 도시차원의 관리 방향과 전략의 수립은 현재 경관법에 근거한 기본경관계획을 활용할 수 있다. 서울시는 경관정책 마스터플랜으로써 2009년 수립한 기본경관계획에서 ‘2020 서울도시기본계획’의 경관부문별 계획과 기 수립된 다양한 경관 관련 계획들을 포괄하여 종합적이고 실천적인 경관관

리 방향과 전략을 제시하고 있으며, 특히 경관관리구역 지정, 이에 대한 경관 설계지침을 제시하였다.

또한 향후에는 현재 추진 중인 ‘국토이용통합지침’을 활용할 수 있을 것이다. 통합지침은 계획지침과 정책지침으로 구성되는데, 여기서 정책지침은 도시계획의 내용적 요소를 규정하게 된다. 따라서 정책지침에 따라 지역특성에 적합한 정책적 이슈 또는 전략적으로 선택과 집중해야할 이슈를 중심으로 계획을 수립하게 되어 있으며, 현재 통합지침(안)에서는 ‘경관관리와 디자인’에서 도시스카이라인과 관련된 내용을 담고 있다. 이것은 해외사례에서 살펴 보았던 런던플랜을 보완하는 SPG로서 제시된 런던의 ‘조망경관관리체계’와도 유사한 방식이라고 할 수 있다.

#### □ 건축물 높이 관리를 위한 다양한 제도 마련

마지막으로 도시특성별 건축물 높이 관리를 위해 설정된 기본목표와 원칙을 현실에서 효과적으로 활용할 수 있는 다양한 제도가 수반되어야 한다. 즉 분명하고도 합당한 목적을 위한 다양한 기법 또는 수단을 마련해야 하며, 이를 위해서는 각 도시의 현실을 인정하고 이에 대해 깊이 있는 검토와 대안적 논의가 전제되어야 한다.

현재 건축물 높이는 주로 지구단위계획이나 경관계획에 의해 관리되고 있다. 이러한 방식뿐만 아니라 다양한 접근 방법을 검토하여 각 도시의 특성과 지향하는 목적에 따라 취사선택할 수 있는 제도적 수단을 마련해야 한다. 이러한 수단은 규제적인 것일 수도 있지만 규범적이거나 유도적인 수단도 가능할 것이다.

최근 부산시는 가로구역별 최고높이 지정을 위해 자발적으로 부산시 전체에 대한 고도관리 마스터플랜(2007~2008)을 수립하고 이에 따라 지구별로 높이 관리를 위한 최고높이를 설정하였다. 이러한 고도관리 마스터플랜은 아무런 법정 구속력이나 실행력이 없었으나 현재 시차원에서 이를 계획적 차원

에서 반영할 수 있는 방안을 검토 중이라고 한다.

하지만 도시 차원에서 도시특성에 적합한 건축물 높이 관리의 기본방향과 전략이 먼저 수립된다면 구체적인 수단은 현재의 제도를 통해서도 충분히 가능할 것으로 판단된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 경관법에 근거한 특정경관계획을 통해 주요 지역에 대한 건축물 높이 관리의 지침을 마련할 수 있으며, 지구단위계획 수립지침에 근거한 경관상세계획을 통해 일정한 지역에 대한 건축물 높이 관리 수단으로 활용할 수 있다. 물론 이러한 수단들이 모두 강제력을 갖지 못한다는 한계가 있으나 건축물 높이 관리는 공감대 형성을 바탕으로 한 사회적 합의를 근거로 출발해야 한다는 관점에서 본다면 장기적으로는 이러한 접근이 훨씬 설득력을 가질 수 있을 것이라 생각한다.

이와 함께 중앙정부는 각 지자체에게 도시특성별 건축물 높이 관리를 유도할 수 있는 방안을 마련해야 하는데, 그 가운데 중요한 것이 건축물 높이 관리와 관련 다양한 경험과 전문가가 부족한 지자체에 전문적인 인적자원 지원할 수 있는 제도적 장치이다. 이외에도 중앙정부는 일방적이고 일률적인 규제를 제시하는 것이 아니라 지자체가 이러한 정책을 추진할 수 있는 다양한 지원방안 마련이 필요하다.

도시가 점점 복잡해지면서 그만큼 복잡하고 다양한 제도가 만들어지고 운영되고 있다. 이러한 제도 자체는 나름의 논리를 가지고 합목적으로 운영되고 있으나 항상 문제점이 지적되며, 그 이면을 들여다보면 그것을 운영하는 사람의 문제가 대부분임을 알 수 있다.

건축물의 높이 관리방식도 이와 다르지 않다. 많은 사람들이 필요성을 인식하고 공감대를 형성해서 하고자하는 의지만 있다면 현재의 제도적 틀 안에서도 충분히 실현할 수 있다. 하지만 아직까지 이러한 문화를 형성하고 있지 못한 것이 우리의 현실이다.

결론적으로 다시 요약하면 도시의 경관향상을 위한 건축물 높이 관리는 필요에 따라 도시별 또는 지역별 목적과 특성에 맞게 적합한 기준과 방법을

찾아 운영하는 것이 가장 중요하다. 그리고 이것은 종합적인 도시 관리차원에서 건축물 높이에 대한 장기적인 전략 또는 마스터플랜 하에 용적률, 건폐율, 높이가 서로 연계되는 입체적 시스템을 구축할 수 있다면 지금보다는 더욱 적극적이고 효과적으로 도시 경관을 관리하고 형성할 수 있을 것이라 기대한다.

## 2. 연구한계 및 향후 연구과제

이 연구는 도시차원에서 도시의 특성에 적합한 건축물 높이 관리를 위한 필요성을 인식하고 이에 대한 기본방향을 제시하기 위해 출발하였다. 하지만 시간적, 공간적 한계로 건축물 높이 관리와 관련된 좀 더 다양한 국내사례에 대한 조사와 분석이 진행되지 못하였으며, 특히 해외 사례의 경우 문헌 조사에 국한되어 해외 도시의 특성과 여건, 실질적인 제도의 운영현황이나 문제점, 관련 이해당사자들의 사회적 합의형성 과정 등에 대한 조사하는데 한계가 있었다. 뿐만 아니라 도시특성별 건축물 높이 관리에 대한 필요성 인식 및 이를 위한 기본적인 추진방향을 설정하기 위한 많은 관련 전문가들과 심도있는 논의과정이나 의견 수렴과정이 충분하지 못하였다.

따라서 향후에는 이 연구를 바탕으로 하여 도시차원에서 도시의 여건과 특성에 적합한 건축물 높이 관리를 위한 시민 및 관련 이해당사자들, 전문가들의 의견을 수렴하여 사회적 공감대를 형성하기 위한 연구가 진행되어야 한다. 또한 국내 지자체의 현황과 문제에 대한 기초적인 조사연구를 바탕으로 현 제도 내에서 적용가능한 건축물 높이 관리 방안을 실질적으로 검토하여 이를 시범적으로 적용할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 이러한 작업들을 밑거름으로 바람직한 도시의 높이 관리를 위한 다양한 기법과 합리적인 기준 마련을 위한 연구들이 진행된다면 향후 아름다운 도시 경관 형성 및 보전에 단단한 기초를 다질 수 있을 것이라 기대한다.





## 참고문헌

- A.Amin · N. Thrift(2002), Globalization, institutional thickness and local economy, op. cit, 재인용, 최병두, 「근대적 공간의 한계」, 삼인.
- CABE(2005), *Making Design Policy*, London: the Commission for Architecture and the Built Environment.
- CABE(2008), *Creating successful masterplans: a guide for clients*, London: the Commission for Architecture and the Built Environment.
- City of London(2010), *Core Strategy, Development Plan Document*, London.
- City of London(2010), *London View Management Framework, SPG*, London.
- Edward Wilson(2005), *Consilience: The Unity of Knowledge*, 최재천 역, 사이언스북스.
- Fox, Richard G(1977), *Urban Anthropology*.
- G. Stanley Collyer(2004), *Competing Globally in Architecture Competition*, Academy Press.
- Gale International Korea & Archiplan Inc. *Detailed Cityscape for Songdo International City Plan*.
- Greater London Authority(2010), *Revised Supplementary Planning Guidance-London View Management Framework*.
- Hilde De(1988), *Architects in Competition*, THAMES & HUDSON.
- IFEZ(2007), 「인천경제자유구역 송도지구 국제업무단지 경관상세계획」.
- IFEZ(2010), 「송도 도시경관계획 보고서(송도 5·7공구 경관상세계획)」.

- Jack L. Nasar(2006), *Design by Competition*, Design by Competition.
- John Comerford(1947), *The Story of the Peckham Experiment*, London.
- Judith Strong(1976), *Participating in Architectural Competition*, Architectural Press.
- 강동진(2008), "해외리포트: 새로운 스카이라인 창조를 위한 샌프란시스코의 도전", 「도시정보」, 통권 319호, pp.18~20.
- 강석진 외(2007), "전문가집단을 통해 본 초고층 건축물의 법제 개선 방향", 「대한건축학회논문집(계획계)」, v.23(11), pp.161~172.
- 岡田新一(1994), 「プロデューサー方式の地域デザイン, 快適環境社會の形成」, 東京: ぎょうせい.
- 岡田新一(1994), 「プロデューサー方式の地域デザイン, 快適環境社會の形成」, 東京: ぎょうせい.
- 건설교통부(2006), 「행정중심복합도시 건설기본계획 보고서」, 한국도시설계학회.
- 건설교통부(2007), 「지속가능한 신도시 계획기준」, 건설교통부.
- 기획예산처(2007), 「2008년도 예산안작성 세부지침」.
- 김기호 외(2006), 「도시의 생명력 그린웨이, 세계의 도시에서 배운다」, 랜덤하우스중앙.
- 김도년 외(2004), "도시경관에 있어서 높이기준유형별 건축물의 형태적 특징에 관한 연구" 「대한건축학회논문집 (계획계)」, v.20(8), pp.149~159.
- 김도년(2006), "3차원적 도시관리, 그리고 예측이 가능한 건축물 높이기준의 필요성", 「대한건축학회지 건축」, 4월호, pp.51~60.
- 김도년(2006), "미래 서울의 품격... 스카이라인의 원칙이 있는가", 「대한건축학회지 건축」, 4월호, pp.65~72.
- 김도년(2006), "특집: 3차원적 도시관리, 그리고 예측이 가능한 건축물 높이기준의 필요성" 「대한건축학회지」, v.50(4), pp.53~67.
- 김문일 외(2007), "일반상업지역에서 대지가 2이상의 도로에 접하는 경우의 건축물 높이 연구" 「대한건축학회논문집(계획계)」, v.23(6), pp.115~128.
- 김민수(2009), "부산광역시 초고층복합주거에 대한 도시설계적 고찰", 「대한건축학회지회연합회 논문집」, 11권(1), pp.35~44.
- 김영환 외(2003), "영국 셰필드시 도심재생계획 특징에 관한 연구", 「대한건축학회 논문집」, pp.161~174.

- 김인호 외(2008), "지속가능한 도시경관설계방법에 관한 연구" 「한국주거환경학회 논문집 주거환경」, v.6(1), pp.51~60.
- 김자경 외(2008), "서울시 초고층 주거 건축의 특성 및 개선 방향에 관한 연구-환경친화적 관점을 중심으로-", 「서울도시연구」, v.9(2), pp.132~141.
- 김충식 외(2005), "건축제어요소가 가로경관 선호도에 미치는 영향 분석" 「한국도시계획학회지」, v.6(4), pp.219~230.
- 류중석(2009), "초고층 건축 이대로 괜찮은가?" 「Urban Review」, 통권 19호, pp.93~103.
- 목정훈 외(2006), "서울시 일반주거지역 공동주택 층수 분석을 통한 높이 관리 개선 방안 모색 연구" 「대한국토도시계획학회지(국토계획)」, v.41(3), pp.22~31.
- 박병규(2005), "도시경관을 위한 용적률 및 건축물 높이 제한 규제방법연구" 「지역사회발전학회논문집」, v.30(1), pp.137~148.
- 박봉규(2002), "서울시와 뉴욕시의 건축물 높이 규제에 관한 비교 연구-상업지역의 도로사선제한 중심으로-", 「지역사회발전학회논문집」, v.27(2), pp.115~128.
- 박치호 외(2007) "초고층 건축물이 경제·사회에 미치는 영향요인 분석", 「대한건축학회 논문집」, v.23(5), pp.179~186.
- 변재상 외(2006), "도시 이미지에 기초한 도시유형 분류" 「대한국토도시계획학회지 국토계획」, v.41(3), pp.7~20.
- 서수정 외(2008), 「살고 싶은 도시조성을 위한 도시, 경관, 건축디자인 설정방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 서울시정개발연구원(2001), 「해외 주요도시의 높이 관리-뉴욕·시카고·도쿄·싱가폴·쿠알라룸푸르」, 서울시정개발연구원.
- 서울특별시(2001), 「가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구」, 서울특별시.
- 서울특별시(2008), 「한강 공공성 재편계획」, 서울특별시.
- 서울특별시(2010), 「서울특별시 자연녹지경관계획」, 서울특별시.
- 서울특별시(2010), 「테헤란로 제2지구 제1종지구단위계획 운영지침」, 서울특별시.
- 西村幸夫(2004), 「都市保全計画」, 東京: 東京大学出版会.
- 신중진 외(2004), "초고층건축물의 공공성증진을 위한 계획방향에 관한 연구", 「대한건축학회 논문집」, v.20(10), pp.33~42.

- 안광현(2009), 「신도시건설과 도시경관계획 적용에 관한 사례분석 연구」, 경기대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 안재락 외(2009), "조명경관 보호를 위한 건축물 고도제한에 대한 준거설정연구-진주성주변 고도지구를 중심으로", 「대한국토도시계획학회지(국토계획)」, v.44(4), pp.99~117.
- 여영호, 2006, "초고층 건축물, 무엇이 문제인가?", 「한국초고층건축포럼」, pp. 19~30.
- 윤혁경(2008), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설」, 기문당.
- 이동현 외(2007), "경관시물레이션을 통한 건축물 높이 관리에 관한 연구", 「한국지리정보학회지」, v.10(4), pp.243~252.
- 이동현 외(2008), "부산시 최저고도지구 실태 및 기준조정에 관한 연구", 「한국지리정보학회지」, v.11(2), pp.39~51.
- 이원규 외(2008), "싱가폴 도심부의 디자인가이드라인 구성과 특징에 관한 연구", 「한국도시설계학회 춘계학술발표대회 논문집 일반인세션」, pp.55~67.
- 이원근(2006), "일반주거지역 세분화에 따른 건축물높이와 규모 변화에 관한 연구", 「대한건축학회논문집(계획계)」, v.22(12), pp.219~230.
- 이인재(2008), 「가로구역별 건축물 높이제한 적용에 관한 연구」, 인천발전연구원.
- 이정형(2002), 「도시의 경관계획」, 세진사.
- 이정형(2008), "미국 샌프란시스코시 도심부 디자인 컨트롤 수법에 관한 연구", 「대한건축학회 논문집」, v.24(6), pp.273~284.
- 이주아 외(2006), "건축물 높이 규제 방식이 가로의 물리적 환경에 미치는 영향", 「대한국토도시계획학회지 국토계획」, v.41, pp.143~157.
- 이희정 외(2007), "특집: 초고층건축과 도시발전: 초고층건축에 따른 도시계획적 대응방향", 「도시문제」, v.42(466), pp.22~31.
- 인천광역시(1998), 「해외파견활동보고서: 싱가포르 도시재개발청(URA)」.
- 인천광역시(2010), 「변화하는 인천의 도시모습」.
- 임승빈 외(1993), "도시 스카이라인 보존·관리 기법에 관한 연구(I)", 「한국조경학회지」, v.21(3), pp.77~88.
- 임승빈 외(1994), "도시 스카이라인 보존·관리 기법에 관한 연구(II)", 「한국조경학회지」, v.22(3), pp.105~120.
- 임승빈 외(1995), "경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구", 「대한국토

- 계획학회지」, v.30(1), pp.325~348.
- 임승빈 외(2002), "도시경관관리를 위한 스카이라인 형성기법에 관한 연구-미국 주요도시의 스카이라인 형성요인과 기법적 특성을 중심으로", 「한국도시설계학회지」, v.6(1), pp.5~18.
- 임승빈(2008), "경관 폴리텍스-21c 새로운 도시경쟁력의 발견", 「한국도시설계학회 춘계학술발표대회 논문집」 pp.65~74.
- 전소영(2009), "대도시 도시마케팅을 위한 건축물 높이기준 및 초고층건물 제도개선 연구", 「시정연찬」, v.20(8), pp.361~382.
- 정경석 외(2009), "경관지구의 지정 및 운용이 건축행위에 미친 영향 분석", 「한국도시설계학회 춘계학술발표대회 논문집」, pp.707~719.
- 정성구 외(2009), 「가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안」, 광주발전연구원.
- 정성국(2008) 「도시관리수단으로서 고도지구에 관한 연구-서울시 최고고도지구를 중심으로」, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 정현태(2009) 「경관지구의 지정 및 운용에 관한 실증적 연구-진주시 조망경관관리를 중심으로」, 경상대학교 박사학위논문.
- 정희석 외(2009), "도시계획 차원의 초고층건축물 계획지표개발에 관한 연구" 「한국도시설계학회 춘계학술발표대회 논문집」, pp.66~75.
- 佐澤始 外(1998), 「脱設計入札を檢證する」, 東京:NIKKEI ARCHITECTURE.
- 佐澤始 外(1998), 「脱設計入札を檢證する」, 東京: NIKKEI ARCHITECTURE, 1993.
- 최형석(2001), "역사경관보전을 위한 건축물 높이 규제에 관한 연구(1)", 「대한국토도시계획학회지(국토계획)」, v.36(1), pp.99~117.
- 최형석(2002), "역사경관보전을 위한 건축물 높이 규제에 관한 연구(2)", 「대한국토도시계획학회지(국토계획)」, v.37(2), pp.117~131.
- 최형석(2008), "경관계획 및 설계 기준에 관한 연구-건축물 높이와 산림스카이라인의 조화를 중심으로", 「한국환경복원녹화기술학회지」, v.11(1), pp.39~51.
- 하해진 외(2005), "도시계획 관련제도 고찰을 통한 효율적 도시 관리방안에 관한 연구", 「대한건축학회지」, v.21(11), pp.243~252.
- 한국경관협의회(2008), 「경관법과 경관계획」, 보문당.



## A study on a city-specific building height management for landscape improvement: focusing on domestic and international case studies

Lee, Sang Min  
Seo, Nam Hee

Building structures are basic elements comprising urban landscape and a major source of landscape impairment at the same time. Accordingly, much effort is being put into building height, colors, shapes and materials. However, the public is limited in intervening in the management of individual buildings since they are private. Despite that, it is imperative to include private buildings in the discussion on urban landscape although they are private properties.

Currently, building height is managed in a uniform manner under regulations for individual buildings within individual lots of land in the nation. While local governments are making much effort for landscape improvement, a majority of them are forced to plan and permit building construction case by case under current laws, unintentionally causing landscape impairment.

A city is comprised of a great many of lots of land which locate building structures. Therefore, it is advisable to approach building height management at the city level, employing city-specific measures, instead of an approach to each individual building. In this point of view, it is necessary to provide a comprehensive plan from the urban



perspective, rather than unilateral and uniform regulations. Only through this three-dimensional approach can the entire landscape of a city be enhanced.

In brief, it is necessary to establish directions and principles for building height management which take into account what characterizes a city, instead of approaches and principles unilaterally suggested by central government agencies or local governments. Then, it is required to build consensus and reach an agreement on those directions and principles among the entire stakeholders including public workers, builders and local residents.

With this backdrop, the study is intended to argue for the need and suggest directions towards a city-specific building height management, which is required for improvement and conservation of urban landscape. Based on this, the study intends to alter people's perception on building height management and formulate a consensus. To achieve the research objectives, the study reviews the current status and issues in the nation's building height management, along with laws and regulations involving building height management. Also, the study performs case studies on related issues of foreign cities. Based on this, the study provides directions towards policy and system improvement aimed at a city-specific building height management.

The second chapter explores the current legal status of building height management in the nation, along with case studies as follows: Mt. Namsan and its neighborhood in Seoul where absolute height limits and special landscape planning are applied, Jinju City which has introduced absolute height limits and floor area ration regulations together, the Teheranro Avenue of Seoul for which maximum height of buildings for each avenue district is set, and Songdo New Town that has established a detailed plan for landscape.

Currently, diagonal-line restrictions by lot, maximum building height for each avenue district, floor area ratio regulations, and elevation standard for cultural heritage conservation areas are employed for the management of building height in the nation. Besides, directions for height management are suggested in landscape-related planning, which are encouraged to be utilized through consultations and deliberations. These methods are being actually applied by means of a legal tool, the District Units Plan.

However, they are creating problems as cases of wrong operations increase, where people employ the methods to ease building height regulations. In addition, current laws and regulations involving building height are limited to buildings within individual lots, which are dealt with pursuant to the Building Act. Furthermore, methods that make a urban approach easier are based on the Landscape Act which is legally unbounded. In brief, landscape improvement or skyline formation through building height management is greatly limited under the current legal system.

In reality, it is difficult to control building height without strong regulations due to the public perception that building height is directly related to business value. However, to depend solely on legal tools including unilateral regulations would backfire among people. Therefore, what has to precede is to carry out a deliberative review on whether it is necessary to introduce building height management to the area concerned. Based on this, criteria should be provided that fully consider the characteristics of the city, and build a broad consensus on, finally reaching an agreement. For the area concerned, both regulatory and incentive tools should be provided to be flexibly applied during the process of building height management.

However, prior to this approach, it is necessary to recognize the

need for building height management at the city level. Also, the perception that urban skylines and other major landscape elements are public goods should become widespread. In other words, it is essential to change the perception that height restriction only impedes development of a city, infringes on private properties and lessens the business value.

Chapter Three examines major cities overseas to explore what specific goals each city sets and how it approaches building height management according to the conditions and characteristics of the city concerned, in order to provide directions towards a city-specific building height management.

First of all, the study investigates San Francisco and Sheffield, both of which put focus on building height management for unique skyline creation and management. San Francisco, which boasts of hilly areas and beautiful urban skylines, puts under management the scales and structures of buildings, skylines, and bird's eye view landscape, according to the Guidelines for Landscape Management under the Urban Design Plan, part of the Master Plan. In particular, the city establishes its urban plans by giving links between the height and floor area ratio of each building, and related design guidelines, as well as the purpose of each individual district in order to create beautiful skylines for the entire city.

Sheffield, a typical industrial city of the UK in the past, began to show interest in urban skylines as part of the strategies for regeneration of decayed urban centers. In particular, in order to formulate unique skylines of its own, Sheffield began to review high-rises within the city, set the scope for the construction of skyscrapers of a 15 story or above, and made plans to differentiate shapes and designs of the buildings from one another.

With famous landmarks spread in the center, London is an exemplary city for a long-standing management of bird's eye view

landscape. In particular, the city has in place the London View Management Framework, part of the Supplementary Planning Guidance that supports the London Plan. The Guidelines classify the London view into four categories including London Panorama, Linear View, River Prospect and Townscape. They are again divided into 26 views, for each of which specific landscape characteristics and management criteria are provided.

For building height management aimed at conservation of natural landscape resources, the study examines Morioka and Kobe of Japan. First, Morioka with superb natural landscape resources promotes independent landscape policies to maintain and conserve such landscape characteristics. In particular, for the Bird's Eye View Landscape Conservation Area, the city has in place specific criteria for buildings by separately establishing the Building Design Guidelines for Securing of Mountainous Landscape.

As people's interest and awareness of landscape grow following the recent increase in ultra high-rise buildings in the city, Kobe has established the 'Criteria to Encourage Kobe-like View.' Most of all, the criteria have been established through a three-year-long discussion with citizens and other stakeholders in order to encourage active participation and consensus building.

Finally, Singapore has formulated the Urban Master Plan for effective land use, and manages building height according to the plan. Therefore, there does not exist regular height regulations, but for the entire Singapore specific height standards are provided in the Urban Master Plan. Individual projects are promoted according to the standards through consultations and deliberations.

What is commonly provided in these example of foreign cities is the fact that reasonable and clear city-specific goals are set up and a variety of concrete tools are put in place to realize the goals. In

particular, specific tools for the goals are reviewed under city-level solid plans and strategies, which lead overall regulations and guidelines to match one another. The methods are greatly specified and distinct, which successfully gives clear criteria for the stakeholders concerned upon decision-making or consultations.

Based on the results of the review of domestic and foreign systems and policies for building height management and studies of related cases, directions towards a city-specific building height management can be suggested as follows;

What has to be done first is to build a consensus on building height management aimed at urban landscape improvement. Specifically, it is important that a consensus be built on the fact that building structures themselves are major landscape elements of a city that have a public nature, and that they should be approached from the perspective of public interest, ahead of the argument that building height management infringes upon the right to private properties or restricts architectural freedom.

Accordingly, the central government is required to provide a system to educate and support local governments so that they can be capable enough to independently promote building height management. Coupled with this, each local government is requested to set specific and practical policy directions in order to have their residents and other stakeholders recognize the importance of urban landscape being managed through building height restrictions while formulating a consensus on this.

Second, it is important to forge directions and strategies for a city-specific and three-dimensional building height management. What is required most is a three-dimensional approach at the city level which takes into account the characteristics of the city concerned. A totalistic perspective is required so that height management can be reviewed through spatial planning linked to the management plan. Therefore, first

each local government should establish directions and vision for a long-term and city-level building height management which are suitable for the characteristics of the city. Based on this more solid and clearer directions and criteria should be formulated.

Lastly, a variety of systems should follow that will make it possible to effectively utilize in reality the vision and goals set for a city-specific building height management. In other words, diverse tools and approaches should be prepared to choose from depending on the characteristics and objectives of each city. They may take the form of either regulations or incentives. In addition, these systems should take easy and clear approaches which are comprehensible for everyone.

In conclusion, what is the most important for building height management for the improvement of urban landscape is that the management be implemented according to the criteria and methods suitable for the purpose and characteristics of the city and region concerned. It is desirable that a three-dimensional system be constructed which provides links among floor area ratio, building-to-land ratio and building height, under long-term strategies or master plans for building height management at the city level. It is expected that this way it will become possible to manage and formulate urban landscape in a more positive and effective fashion than now.

**Keywords : Building Height, Skyline, View Management, City-Specific, Three-Dimensional Approach**





## 부록. 모리오카시 경관형성을 위한 높이제한 기본방향

구분	구역	구성존	기본방향	높이제한사항지침	권고기준
경관 형성 구역	시가지 경관 지역	대규모 건축물	시가지에 입지하는 상업시설과 사무소, 공장 등 대규모건축물은 주변의 경관적 영향도 크며, 가로의 인상을 결정하는 역할도 하기 때문에 높이 등의 유도에 의해 가로 풍경조성의 핵으로 장소성을 소중히 하며 아름답고 쾌적한 경관형성을 지향 한다	○ 산의 능선이나 구릉지를 배경으로 하는 지역에 있어서는 능선의 조망을 보 전하도록 건축물/공작물의 위치 및 규모를 고려할 것	○ 명시안됨
	전원/ 구릉 경관 지역	대규모 건축물	전원이나 구릉에 입지하는 공공시설이나 공장 등 대규모건축물은 주변의 경관적 영향도 크기 때문에 경관형성에 대한 고려사항을 정해서 상세하게 설정함에 따라 시설 입지가 지역경관 향상에 기여하고, 포근하고 아름다운 주변 자연과 조화된 생활이 될 수 있는 경관형성을 지향 한다	○ 산의 능선이나 구릉지를 배경으로 하는 지역에 있어서는 능선의 조망을 보 전하도록 건축물/공작물의 위치 및 규모를 고려할 것 ○ 건축물의 높이는 주위의 자연경관을 저해하지 않도록 가능한 저층으로 억제할 것	○ 명시안됨
	산지 경관 지역	대규모 건축물	산지에 입지하는 공공시설 등의 대규모 건축물의 주변에의 경관배려사항을 정하고 풍부한 자연에 둘러싸인 현상의 환경이나 조망대상으로서의 경관유지를 지향 한다	○ 산의 능선이나 구릉지를 배경으로 하는 지역에 있어서는 능선의 조망을 보 전하도록 건축물/공작물의 위치 및 규모를 고려할 것 ○ 건축물의 높이는 주위의 자연경관을 저해하지 않도록 가능한 저층으로 억제할 것	○ 명시안됨

구분	구역	구성존	기본방침	높이제한사항지침	권고기준
경관환경영향평가	조망경관보전지역	모리오카성지공원~이와테산조망영역	모리오카성지 공원에서 이와테산의 조망을 확보하기 위해 건축물 등의 높이를 규제 한다	○ 건축물 높이제한의 상한치: 본문 제3장 3절의 1) 참조	○ 권고기준: 본문 제3장 3절의 1) 참조
		모리오카성지공원~난소우산조망영역	모리오카성지 공원에서 난소우산의 조망을 확보하기 위해 건축물 등의 높이를 규제 한다	○ 건축물 높이제한의 상한치: 본문 제3장 3절의 1) 참조	○ 권고기준: 본문 제3장 3절의 1) 참조
		개운교~이와테산조망영역	개운교에서 이와테산의 조망을 확보하기 위해 건축물 등의 높이를 규제한다	○ 건축물 높이제한의 상한치: 본문 제3장 3절의 1) 참조	○ 권고기준: 본문 제3장 3절의 1) 참조
		요노지교~아타고산조망영역	나기쓰천변에 아타고산을 바라보는 조망의 대표적 조망장으로서 요노지교를 설정하여 그곳에서의 조망을 확보하기 위해 전경이 되는 건축물의 높이를 규제 한다	○ 건축물 높이제한의 상한치: 본문 제3장 3절의 1) 참조	○ 권고기준: 본문 제3장 3절의 1) 참조
		하천경관보전지역	키타가미천은 시 전역을 물과 녹지에 의해 가로지르며 수량도 풍부하다. 하천부지나 다리 등 주변과의 일체성을 살리고 강에서의 산악조망을 확보하여 시가지에서 가깝게 자연을 느끼게 함으로써 윤곽한 공간으로서의 경관형성을 지향 한다	○ 하천의 대안에서 봤을 때 건축물이 하천의 경관에 대해 압박감을 주지 않도록 대안에서 봤을 때의 양쪽에 의한 건축물 등의 높이 및 하천에 면한 축의 건축물의 배치, 형태, 외장에 따른 색채에 대해 고려할 것 ○ 건축물의 높이에 대해서는 각 다리위에서의 아타고산이나 주위의 산악조망으로의 영향을 근거로 해서 계획할 것	○ 하천의 대안에서 볼 때 압박감을 경감하기 위해 건축물 등의 각 부분의 높이는 하천대안의 표고에, 하천대안으로부터 건축물 등의 각 부분까지의 수평거리에 양각 20도( $\tan 20^\circ = 0.3639$ )를 곱한 수치 및 1.5m(사람눈높이의 평균높이)를 더한 수치에서의 건축물 등의 계획부지의 표고를 뺀 수치이하로 할 것

구분	구역	구성존	기본방침	높이제한사항지침	권고기준
		시즈꾸이 시천	<p>시즈꾸이시천은 하천부지가 넓고 많은 수목들이 있다. 하천부지와 다리 등 주변과의 일체성을 살리고 강에서의 산악조망을 확보하여 풍부한 자연환경의 보전과 광대하고 개방적인 공간으로서의 경관형성을 지향 한다</p>	<p>○ 하천의 대안에서 봤을 때 건축물이 하천의 경관에 대해 압박감을 주지 않도록 대안에서 봤을 때의 양각에 의한 건축물 등의 높이 및 하천에 면한 축의 건축물의 배치, 형태, 외장에 따른 색채에 대해 고려할 것</p> <p>○ 건축물의 높이에 대해서는 각 다리위에서의 이타고산이나 주위의 산악조망으로의 영향을 근거로 해서 계획할 것</p>	<p>○ 하천의 대안에서 볼 때 압박감을 경험하기 위해 건축물 등의 각 부분의 높이는 하천대안의 표고에, 하천대안으로부터 건축물 등의 각 부분까지의 수평거리에 양각 20도(tan20° =0.3639)를 곱한 수치 및 1.5m(사람눈높이의 평균높이)를 더한 수치에서 건축물 등의 계획부지의 표고를 뺀 수치이하로 할 것</p>
		나가쁘천	<p>나가쁘천은 주위에 역사적인 풍경을 느낄 수 있도록 마을이나 다리가 있고 시민생활 등에 의해 하천부지를 활용 유지시키고 있다. 하천 규모의 척도에 맞는 하천부지나 다리 등 주변과의 일체성과 강으로부터의 산악조망을 확보하여 휴먼스케일과 조화된 친근한 자연공간으로서 친근함을 가지고 전할 수 있는 하천으로서의 경관형성을 지향 한다</p>	<p>○ 공통</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 하천의 대안에서 봤을 때 건축물이 하천의 경관에 대해 압박감을 주지 않도록 대안에서 봤을때의 양각에 의한 건축물 등의 높이 및 하천에 면한 축의 건축물의 배치, 형태, 외장에 따른 색채에 대해 고려할 것</li> <li>- 건축물의 높이에 대해서는 각 다리위에서의 난소산이나 주위의 산악조망으로의 영향을 근거로 해서 계획할 것</li> </ul> <p>○ 요나이천 합류점에서 동대교(東大橋)까지의 존</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축물높이가20m(6층 정도)를 넘는 경우는 가능한 슬림한 형태로 할 것</li> <li>- 나가쁘천 좌측대안의 도로를 조망점으로 하여 이타고산방면을 조망하는 범위에 대안에 건축물 등을 건축할 경우는 인공간격을 벌리는 등 이타고산의 능선이 보이도록 고려할 것</li> </ul>	<p>○ 공통</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 하천이나 하천변의 도로에 면한 건축물은 하천에 대해서 정면성을 의식한 형태 및 의장으로 하고, 하천경관과 일체감 있는 경관형성을 고려할 것</li> <li>- 건축물 등의 최상부의 형태이며 시가지의 스카이라인을 구성하는 옥상공작물, 옥탑 등에 대해서는 마을의 연속성과 산악이 끊어지지 않도록 유의할 것</li> <li>- 다리 옆에 면하는 건축물에 대해서는 전면에 공지를 설치하고 1,2층을 저층으로 하며, 동시에 패쇄적이지 않도록 형태 의장을 취할 것 등,다리 옆에 대해 압박감을 주지 않도록 고려할 것</li> <li>○ 요나이천 합류점에서 동대교(東大橋)까지의 존</li> <li>- 명시안됨</li> </ul>

구분	구역	구성존	기본방침	높이제한사항지침	권고기준
				<p>○ 동대교에서 3하천의 합류점까지의 준 - 요노지교 좌측대안을 조망점으로 하여 아타고산(196m)의 표고174m의 라인 이상의 조망을 확보할 것</p>	<p>○ 동대교에서 3하천의 합류점까지의 준</p> <p>- 하천에 면하는 건축물의 1.2층 부분을 부드러운 형태의 장으로 하고 수변의 경관에 조화 되도록 고려할 것</p>
		<p>키타가미 천/ 시즈꾸이 시천/ 나가쓰천 3하천합 류점</p>	<p>3하천 합류점은 모리오키시의 중심부에 있어 광대하며 공간적으로 개방되어 있는 것이 특징이다. 신간선차량에서 조망할 때 마을모습이 인상지를 수 있는 장소이기도 하므로 하천의 공간적 개방감과 도시의 정서감을 살린 경관형성을 지향 한다</p>	<p>○ 하천의 대안에서 봤을 때 건축물이 하천의 경관에 대해 압박감을 주지 않도록 대안에서 봤을 때 의양각에 의한 건축물 등의 높이 및 하천에 면한 속의 건축물의 배치, 형태, 의장에 따른 색채에 대해 고려할 것</p> <p>○ 키타가미천 우측 대안에서 신간선에 인접하는 토지는 조근경이 되도록 가늘한 대규모 건축물 등의 계획을 피하고 옥상공작물이나 옥탑 등, 건축물의 옥상형태 및 의장에 충분히 고려할 것</p>	<p>○ 하천의 대안에서 볼 때 압박감을 경감하기 위해 건축물 등의 각 부분의 높이는 하천대안의 표고에, 하천대안으로부터 건축물 등의 각 부분까지의 수평거리에 양각 20도(<math>\tan 20^{\circ} = 0.3639</math>)를 급한 수치 및 1.5m(사림높이)의 평균높이)를 더한 수치에서 건축물 등의 계획부지의 표고를 뺀 수치이하로 할 것</p>
		<p>각지역의 하천, 호수, 수변경관</p>	<p>각 지역에 흐르는 하천과 호수 등의 수변경관은 주변의 녹지와 함께 마을에 편안함과 윤택함을 준다. 따라서 친수성을 강조 하고 부드러운 정감 있는 경관형성을 지향 한다</p>	<p>○ 하천의 대안에서 봤을 때 건축물이 하천의 경관에 대해 압박감을 주지 않도록 대안에서 봤을 때 의양각에 의한 건축물 등의 높이 및 하천에 면한 속의 건축물의 배치, 형태, 의장에 따른 색채에 대해 고려할 것</p> <p>○ 건축물의 높이에 대해서는 각 다리위에서의 신축조망으로의 영향을 근거로 해서 계획할 것</p>	<p>○ 하천의 대안에서 볼 때 압박감을 경감하기 위해 건축물 등의 각 부분의 높이는 하천대안의 표고에, 하천대안으로부터 건축물 등의 각 부분까지의 수평거리에 양각 20도(<math>\tan 20^{\circ} = 0.3639</math>)를 급한 수치 및 1.5m(사림높이)의 평균높이)를 더한 수치에서 건축물 등의 계획부지의 표고를 뺀 수치이하로 할 것</p>

구분	구역	구성존	기본방침	높이제한사항지침	권고기준
	역사 경관 지역	모리오카 성지 공원과그 주변	모리오카성지 공원은 모리오카의 상징적 존재이며 성을 중심으로 한 도시(城下町)로서의 성립을 소중히 하기 위해 주변의 건축물 등에 대해 배치와 색채 및 높이의 경관적 유도에 의해 성지의 틀림과 녹지가 자아내는 차분함과 풍격에 조화된 경관형성을 지향 한다	○ 모리오카성지 주변에서는 성의 조망이 저해되지 않도록 건축물의 높이를 고려할 것	○ 명시안됨
		키타야마 존	키타야마 주변의 시민들은 사찰건축, 수목이 일체된 치분한 삶을 양출할 수 있다. 따라서 건축물 등에 적절한 높이 유도, 형태의장, 색채의 고려에 의해 전통문화를 농후하게 남기는 마을을 유지향상 하도록 경관형성을 지향 한다	○ 사찰들의 지붕을 조화롭게 하고, 건축물 높이는 인접 또는 해당지역의 시민들의 높이를 넘지 않을 것	○ 명시안됨
		키난 존	성읍도시 모리오카의 생활이 지금까지 전해 내려는 민가나 다양한 경관자산이 남아있는 키난 지역은 지역 고유의 경관을 소중히 함에 따라 주변과 일체되어 차분함이 있는 마을이다. 현대에도 살아 숨쉬는 역사성을 잘려 유지할 수 있는 경관형성을 지향 한다	○ 건축물 등의 높이에 대해서는 사찰이나 역사적 마을의 역사적 경관과 조화 되도록 적극 저증으로 할 것	○ 명시안됨
	기로 경관 지역	광역의 간선가로	광역의 간선가로는 도로폭원이 넓어 교통량도 많다. 따라서 주변의 건축물과 옥외광고물의 설치 등에 적절한 경관유도를 하고, 정연하고 개방적인 공공공간으로서의 경관형성을 지향 한다	○ 산악의 풍경(비스타)이 확보되도록 건축물, 공작물 및 옥상공작물 등의 위치, 규모, 형태 등에 대해 고려할 것	○ 명시안됨
		시가지의 간선가로	일상적으로 이용되는 간선가로는 보행자에서 자전거까지 다양한 이용형태가 있기 때문에 각각의 장소성에 유의하고, 통행성 편리함이나 도로 공간이 안전하고 쾌적하도록 건축물과 옥외광고물 등의 배치나 형태, 색채가 적절히 조화되는 경관형성을 지향 한다	○ 산악의 풍경(비스타)이 확보되도록 건축물, 공작물 및 옥상공작물 등의 위치, 규모, 형태 등에 대해 고려할 것	○ 명시안됨
		역사적인 가로	성읍도시로서의 이름에 걸맞게 가로는 모리오카 고유의 경관이며 장소 고유의 차분한 풍경을 느낄 수 있는 것에서 소재, 색채, 벽면의 위치 등의 매우 상세한 배려에 의해 역사성 있는 모습이 현대의 생활문화에 활용되어 유지 보전 되도록 경관형성을 지향 한다	○ 역사적인 마을을 계승하기 위해 건축물등의 높이를 저증으로 억제하는 것을 고려할 것	○ 명시안됨

