三次元的 都市管理 手段으로서의 建築物 높이基準 設定方向 硏究

A Study of a New Direction in Building Height Control for an 3-Dimensional Urban Management of Seoul

김 도 년* 정 재 용** 정 상 혁***
Kim Donyun Chung Jae-Yong Jeong Sang-hyeok

Abstract

The height of buildings define the skyline of cities, and in recent years, building height control have been approached from urban design aspect to bring about harmonious townscape as well as provide identity of city. Yet in Korea, the building height control has remained based on the width of the road they face. This has resulted in many problems such as skyline control, high density developments in outlying areas, land-use problems and lack of city identity.

This research examines the existing height control system, the problems inherent in it and reviews building height control in advanced industrialized countries. The paper examines various urban planning as well as site specific considerations in resolving the problems in the building height control system currently in use, and introduces a new direction in building height control based on the street block.

키워드 : 높이기준, 사선제한, 스카이라인
Keywords : Building Height Control, Skyline

1. 서론

1.1 연구배경

도시의 이미지는 자연과 지형으로 이루어지는 도시 본래의 모습과 사람에 의해 만들어진 건물의 스카이라인에 의해 형성되므로 도시의 스카이라인은 한 도시를 상징하는 요소로 작용하기도 한다.

이에 세계의 주요도시들은 도시이미지 또는 도시의 정체성(identity)확보가 도시환경의 경쟁력임을 인식하여 도시이미지 관리에 많은 노력을 기울이고 있는데 이를 위한 대표적 수단의 하나가 건물의 높이관리를 통한 도시 스카이라인 관리이다.

서울의 경우 3차원적 도시관리를 위한 건물의 높이관리는 사실상 없었다고 해도 과언이 아니다. 일부 주요 산과 역사경관 등 지역적인 높이관리를 고도지구 등을 통해 일부지역에 한해 관리하고는 있지만, 대부분의 시가지는 용도지역에 의한 용적률제한과 도로사선제한에 의해 높이가 결정되어 계획적인 도시차원의 높이관리는 미흡하였다.

이러한 결과로 건물의 높이가 높아져야 할 곳과 낮아져야 할 곳에 대한 도시차원의 계획 없이 고층화로 수익을 높일 수 있는 용도가 있는 건물만이 높아지는 상황으로 서울의 곳곳에서 예측하지 못한 고층건물이 들어서고 있는 실정이다. 결과적으로, 서울시는 최근 주상복합건물을 중심으로 한 급격한 고층화 추세를 서울의 이미지를 증진시키는 스카이라인 형성으로 유도하지 못하는 등 도시관리에 어려움을 겪고 있다.

이러한 개발추세는 부동산 개발논리에 따라 사업성에 입각한 입지 및 높이가 결정됨으로써, 주요지역의 집중개발로 토지이용의 합리화를 도모하기 위해 설정된 도시중심지체계와 상치되고 자연·역사경관을 훼손하거나 기존 도시조직과 조화를 이루지 못하는 과도개발 등으로 인해 도시 이미지 형성에 혼란을 초래하고 있다.

본 연구는 이러한 현상의 원인은 일차적으로 법상의 높이기준에 있다고 보며, 1999년 건축법 개정으로 건축물 높이제한 방식이 최고높이기준으로 대체되고 있는 시점에서 도시차원의 높이관리방향 설정 및 방법론 모색이 중요한 과제로 대두되고 있다고 본다.

1.2 연구의 목적

* 정회원, 성균관대학교 건축공학과 조교수
** 정회원, 충남대학교 건축공학과 전임강사
*** 정회원, 서울시정개발연구원 연구원, 서울대 대학원 박사과정
이 연구는 서울시정개발연구원의 '가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구(2001)'의 일부를 토대로 진행된 글임

본 연구는 도로사선제한을 중심으로 한 기존건축물 높이관리제도를 진단하고 문제를 규명하고자 한다. 또한 이를 통해 도시차원의 높이관리의 필요성을 제시하고 가로구역별 건축물 최고높이제도를 수단으로 기존제도의 장점을 활용하여 기성시가지 여건과 지구특성에 적합한 건축물 높이계획 수립을 위한 기본방향을 제안하고자 한다.

1.3 연구의 방법

2장에서는 건축물 높이기준의 역할, 기능 및 유형을 고찰하고 우리나라 사선제한제도의 변천과정 분석을 통해 시사점을 도출하였으며, 3장에서 기존 건축물 높이관리제도를 도시, 지구, 필지차원에서 분석하여 제도의 문제를 규명하였다. 이를 토대로 4장에서는 건축물높이관리의 필요성 및 가로구역별 건축물 최고높이를 통한 건축물 높이계획 수립을 위한 기본방향을 제시하였다.

2. 건축물 높이기준 고찰

2.1 높이기준의 역할과 기능

건물의 높이는 토지의 가치, 필지의 개발방향, 그리고 도시스카이라인 형성에 영향을 주기 때문에 이를 적절히 규제하는 것은 도시관리에 있어 매우 중요하다.

일반적으로 높이규제를 느슨하게 하면 고층건물이 자유롭게 분포되어 특별한 스카이라인이 형성되지 않는다. 반면에 일률적으로 높이기준을 강화하면 넓은 지역에서 개발이 이루어지면서 도시중심지 형성 또는 중심지의 업무상업활동에 제약을 주게되므로 도시경관적 차원 뿐만 아니라 도시계획방향과 조화를 이루어 계획되는 것이 바람직하다.

건축물의 높이규제는 대체로 일조, 통풍, 개방감 등 생활환경보호를 위한 기준으로 출발하였으며 건축물의 규모에 영향을 미침으로써 간접적으로 과밀개발을 억제하는 밀도규제의 역할도 함께 하였다. 그러나, 1960년대 이후 경제성장에 따른 개발수요가 높아지면서 건폐면적을 확대하여 규모를 최대한 확보하는 방향으로 개발됨에 따라 보다 정밀한 통제를 위해 규모를 직접적으로 규제하는 용적률 개념을 도입하였다.[1] 따라서 현재와 같은 용적률제도하에서는 제도의 취지상 건축물의 높이규제는 직접적인 규모제한 보다는 건폐율기준과 함께 건축물의 형태를 제한하는 역할이 커졌다.

그러나 우리나라와 같이 용도지역이 세분화되지 않고 용적률 상한선이 높게 설정되어 있으며 도로폭에 의한 높이제한(이하 도로사선제한이라 함)을 운영하는 경우 높이제한이 개발밀도 통제의 역할을 함께 수행하고 있다. 그러나 도로사선제한은 도로폭과 대지규모라는 대지의 물리적 여건에 국한되어 결정되므로 도시공간구조계획 또는 도시관리방향과 연계되지는 못하고 있다.

2.2 건축물 높이관리의 유형

건축물 높이기준의 목적은 일반적으로 도시의 혼잡도를 줄이고 일조 및 통풍을 확보하며 미관 또는 경관을 조성하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 사용되는 높이규제 수단으로 도로폭원에 따른 높이기준을 사용하였으며 시대적 여건변화에 따른 도시별 필요성에 따라 다른 수단으로 변화 또는 보완되고 있다.

1) 도로폭에 의한 높이기준

우리나라와 일본은 도로경계선으로부터의 거리의 일정비율 이하로 높이를 제한하는 도로사선제한을 사용하고 있다.[2] 이 도로사선제한기준의 시초는 1913년 일본 도쿄시 건축조례의 사선제한규제에 있는데 당시 도쿄시는 구미 40여개 도시조례 조문을 연구하여 사선제한과 최고높이를 병행하는 높이기준을 마련하였다(그림1).[3]

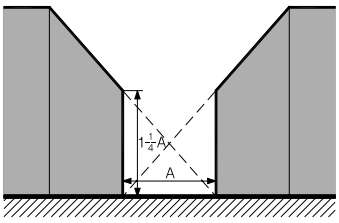

그림 2 일본의 1919년 시가지 건축물법에 의한 높이기준

그러나 경제성장에 따른 고층건축의 필요성이 대두되면서 1963년과 1970년에 최고높이제한을 폐지하였고 1987년에는 사선제한의 도시경관상의 문제가 제기됨에 따

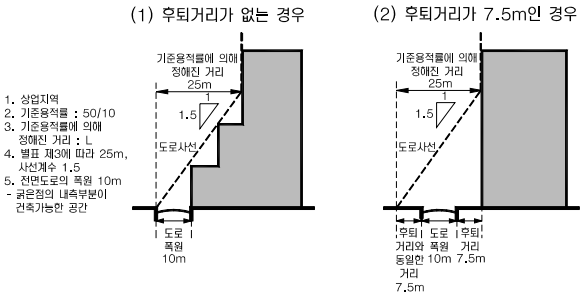

그림 2 일본의 도로사선제한(상업지역)

1) 프랑스에서는 이미 1783년 8월 10일 법령으로 도로폭에 따른 높이제한을 시작하는 등 서구에서는 높이제한이 일종의 밀도규제수단이었으나 1960년대 이후부터 용적률기준을 규모규제수단으로 사용하기 시작하였다. (이영웅, 1998) 미국은 1916년 조닝, 일본은 1919년 건축기준법을 제정하면서 사선제한기준을 마련하였으며 각각 1961년, 1963년에 용적률규제를 본격화하였다.

2) 도로사선제한의 기원은 도로폭에 따라 건축물의 외곽선을 규제하는 파리의 가바리(gabarit)로 1784년 파리속령에 도로폭 7.8m(30피트)에서 건물높이 7.8-9.75m까지, 도로폭 9.75m 이상은 17.54m, 그 이상은 45도 사선제한을 적용하고 최고 26.41m까지 건축가능하였다.(Jonathan Barnett, " The Fractured Metropolis " , IconEditions. 1995. pp186-188참조)

3) 건축 · 마치나미경관연구회, 조용준외 공역, 도시건축의 경관창조, 기문당 1998

라 사선제한을 완화하여 전면도로에서 일정거리[4] 이내부분만 적용하도록 개정되었다(그림2).

그러나 오피스 수요가 증대하면서 고층개발에 대한 경제적, 건축적 수요가 높아짐에 따라 점차 일률적인 사선제한기준을 완화 또는 제도적 보완을 거치거나 지구차원의 계획적 높이기준을 통한 높이관리로 변화하고 있다.

2) 지구차원의 계획적 높이기준

뉴욕은 1916년 조닝에서 도로변의 일조, 통풍 확보를 위하여 도로폭에 따른 사선규제를 적용하였으나[5] 1961년 조닝개정시 오피스 수요증대에 대응하기 위한 용적확보와, '웨딩케이크형' 건물형태를 배제하기 위하여 천공노출면(sky exposure plane)규정을[6] 도입하여 가로변으로부터 일정거리부분에 대해서만 사선제한을 적용하고 나머지는 용적률 적용에 의하여 높이를 제한하는 내용으로 변화하였다(그림3).

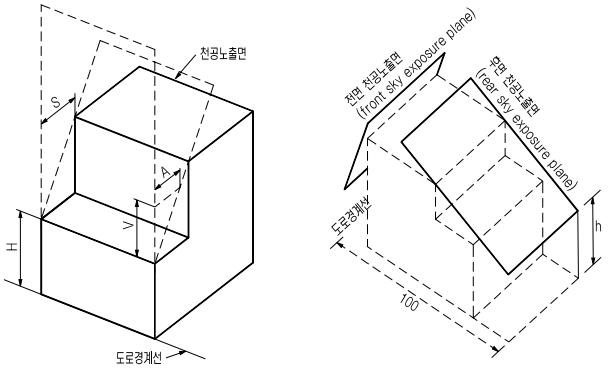

그림 3 천공노출면
(S:최초셋백거리, H:도로경계선에서 천공노출면의 높이, h: 후면 천공노출면의 높이, V: 수직거리, A: 수평거리 * V와 A를 규정하여 천공노출면의 기울기를 정함)

또한 필지별 높이기준의 한계를 보완하기 위하여 특별구역(special district)이나 주변이미지정합지구(contextual zoning district) 등을 통해 지역여건을 반영한 구체적인 건축기준에 의하여 도시이미지 형성에 기여할 수 있는 높이를 유도하고 있다.

일본의 경우도 도로사선제한 적용으로 건축선 후퇴에 따라 가로의 연속성이 파괴되고 최대개발규모 확보를 위한 기형적 건물이 건축되는 등 필지별 사선제한의 문제가 심화되면서, 1987년 건축기준법 개정으로 가로변에서 일정거리부분에만 사선제한을 적용하는 방식으로 사선제한기준을 보완하였고 도시내 주요지역에 대해서는 특정가구제도, 가로유도형지구계획 등 지구차원의 구체적인 건축기준을 통하여 통일된 가로경관 형성을 유도하고 있다.

3) 최고높이제한과 계획적 높이기준 병행

파리, 베를린 등 유럽의 역사도시 구시가지의 경우 지역별로 절대높이규제를 적용함으로써 역사도시로의 이미지와 통일된 스카이라인을 형성하고 있다.

최고높이제한을 운영하는 대표적인 도시인 파리의 구시가지의 경우 기본적으로 15m, 18m, 25m, 31m, 37m 등 5개 지역으로 최고높이를 제한하고 있으며 지구단위계획 성격의 협의개발지구(ZAC)를 두어 계획적 높이기준을 적용하고 있다. 이외에도 지붕구배 등 건축물 윤곽을 제한하는 가바리(gabarit), 조망경관 보호를 위한 후조(huseaux) 등의 높이규제로 구시가지 건축물을 엄격히 관리하고 있다. 베를린 또한 강력한 최고높이제한을 원칙으로 역사적 중요지역의 엄격한 보존, 신시가지 등 개발필요지역의 고층고밀화 유도 등을 높이관리방향으로 설정하고 있으며, 처마선 22m, 지붕선 30m 등 역사도시로서의 이미지를 보존하고 있다.

그러나 파리나 베를린의 라데팡스, 포츠다머플라츠 등 새로운 도시기능의 수용과 변화에 대한 전략적 대응을 위한 첨단업무중심의 신시가지의 경우에는 지구차원의 계획적 높이기준을 통해 비교적 고밀개발을 허용함으로써 현대도시의 이미지를 강조하고 있다.

4) 도시차원의 마스터플랜에 의한 높이계획

뉴욕과 일본이 지구차원의 계획적 높이기준이 필지별 높이기준을 보완하는 별도 높이기준으로 운영되고 있지만 싱가폴은 이러한 지구단위의 구체적 높이기준이 도시전역에 적용되는 예로서, 전도시에 대해 마스터플랜을 작성하고 개별지역에 대한 상세한 건축지침을 제시함으로써 각 지역여건을 고려하여 수립된 높이계획에 의하여 구체적인 높이를 유도하고 있다. 시드니의 경우도 도시차원의 마스타플랜에 의해 구역별 최고높이(district hight limit)를 적용하여 높이를 관리하고 있다.

위에서 살펴 본 바와 같이 세계 주요도시들의 경우 건축물 높이관리를 도시정체성(identity) 그리고 이미지(image)와 스카이라인(skyline)으로 대표되는 도시상을 종합적인 도시관리 차원에서 중요한 요소로 다루고 있으며, 또한 도시활동의 활성화와 최소환경기준확보 측면에서 일조, 통풍, 개방감 등 가로환경 및 경관(street level)관리를 위해 도시관리상 필요지역의 높이를 중점 관리하는 지구차원의 계획적 높이기준으로 변화하고 있다.

2.3 우리나라 도로사선제한기준과 변천

우리나라의 건축물 높이제한은 집단규정으로서 도로에 의한 사선제한, 인접대지경계선에 따른 높이제한, 일조권 등을 위한 높이제한 등이 있으며 여기서는 상업지역의 기본적인 높이기준인 도로에 의한 사선제한에 한하여 고

4) 용적률에 따라 주거지역 20-30m, 사선제한 1:1.25, 상업지역은 20-35m, 사선제한 1:1.5를 적용함

5) 대지면적의 25%는 사선제한을 배제하여 건축선 후퇴 없이 고층화가 가능하였음

6) 천공노출면은 중밀도 이상의 지역에서, 도로경계선으로부터 일정높이 이상에서 일정 기울기의 가상의 면으로 이를 설정함으로써 가로와 대지내 공지에 빛과 개방감을 확보하려는 것임. 특정지역에서는 후면 천공노출면도 규정함으로써 후정에 보다 많은 빛과 통풍을 확보토록 하고 있음. 다만 대지면적의 40% 이내의 타워부는 이 규정을 적용하지 않음

찰한다.

우리나라의 기존 높이기준(건축법 제51조 건축물의 높이제한)은 건축물 높이규제를 통해 도로의 일조, 통풍, 개방감 등을 확보하기 위한 기준으로서, 도로경계선으로부터 1:1.5의 비율로 그려지는 사선이하에서 건축토록 하는 높이기준이다. 사선제한의 일률적 적용에 따른 도시관리의 한계를 보완하기 위하여 건축법에는 높이제한완화구역[7], 통과도로로 둘러싸인 구역안의 높이제한[8] 등 몇 가지 완화규정을 두었다.

1934년 조선시가지계획령에서도 규제하였던 사선제한은 기본적으로 1:1.5를 유지하면서 1980년대까지 지속되었다. 그러나 경제성장과 함께 고층건물에 대한 수요가 높아지면서 1992년에는 높이제한완화구역을 통한 높이제한완화(1:1.5-3), 공개공지등의 제공에 대한 인센티브로서의 완화(1.2배완화) 등의 기준이 마련되면서 고층건물 입지가 가능한 상업지역의 경우에는 상당부분 사선제한이 완화되었다[9].

이와 같이 사선제한은 일본의 경우에서와 같이 제도의 일률성 또는 경직성으로 인해 이를 유연하게 적용하기 위해 여러가지 보완장치가 마련되는 등 실제로 업무 또는 상업지역에서의 사선제한제도의 취지나 의미는 상당히 축소되어왔다고 할 수 있다.

표 1 건축물 높이기준 변천과정

내용	1934년 (조선시가지계획령)	1962년 (건축법 분리)	1967년 (2차 개정)	1970년 (3차 개정)	1992년
절대높이	주거: 20m 기타: 31m	주거 20m 기타 35m	-	-	-
사선제한	주거:1.25배+8m이내 기타:1.50배+8m이내	1.50배+8m이내	1.50배+8m이내	1.50배 이내	높이완화구역: 1.5~3배 이하 공개공간 및 공개공지제공시: 1.2배 이하

3. 기존 건축물높이 관리제도의 문제점

3.1 도시차원: 도시공간구조계획과 건축물 높이와의 부조화

한 도시의 관리 및 발전방향을 위한 계획은 기본적으로 도시공간구조계획에 담겨 있으며 이는 중심지를 체계적으로 도시공간위에 계획하는 것으로 구체화되며 이는 법적으로 도시기본계획으로 수립된다. 도시계획법 제3조에 나타난 도시기본계획의 정의를 보면 “도시의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시계획수립의 지침이 되는 계획”으로 설명하고 있다. 여기서 공간구조는 도심, 부도심, 지역중심, 지구중심 등의 중심지계획을 골간으로 하며 도시개발의 거점역할을 할 수 있도록 도로교통체계 및 도시기반시설을 집중시켜 고밀개발을 유도하게 된다. 따라서 일정지구단위의 건축물 규모 또는 높이는 이러한 중심지의 위계와 조화될 필요가 있다.

그러나 도로사선제한은 최소환경의 질을 확보하기 위한 기준으로 용도지역 · 지구 등의 도시계획이나 지구특성과 관계없이 동일하게 개별필지단위로 적용하는 일률적 기준이므로 지역특성을 반영한 도시관리가 어렵다. 도로폭이 넓거나 공원, 하천 등이 인접하는 등 단순히 필지의 물리적 입지조건만으로 고층화가 가능하며 여기에 무계획적인 높이완화가 병행되면서 중심지위계와는 무관하게 고층화가 이루어질 수 있다.

90년 이후 준공되거나 공사중인 서울시의 30층 이상 고층건물(아파트제외) 47개동의 입지분포를 서울시 도시기본계획상의 중심지위계와 비교해 보면 대부분 중심지위계가 낮거나 심지어 비중심지 지역에서 개발된 경우가 1/5 정도로 나타나고 있는 점을 보아도 잘 알 수 있다.

표 2 고층건축물의 입지분포(30층이상) : 1990년 이후

구분	도심	부도심	지역중심	지구중심	비중심지
위치	사대문내	영동 여의도	잠실 목동	구로 도곡	보라매 반포 장안 구의
동수 (%)	5개동 (11%)	15개동 (32%)	9개동 (19%)	9개동 (19%)	9개동 (18%)

7) 높이제한완화구역은, 도로폭원, 접도수 등에 따라 도로여건과 대지규모가 양호한 경우, 사선제한계수 1:1.5를 최대 1:2 내지 1:3으로 완화하여 적용할 수 있도록 하여, 도시의 계획적인 개발과 토지의 효율적인 이용을 유도하기 위한 취지의 제도이다(종전건축법 제52조, 동법시행령 제85조). 이 규정은 1999년 건축법 개정시 삭제되었고, 높이제한완화구역은 가로구역별 건축물 최고높이가 지정될 때까지 한시적으로 유지되고 있다.

8) 이 규정의 취지는 한 가로구역이 접하는 도로들의 폭이 현저한 차이가 있는 경우, 그 가로구역안의 건축물들의 높이에 심한 부조화가 일어나는 문제를 완화하는 데 있다. 이 규정에 의하면, 가로구역에 접하는 가장 넓은 도로를 가로구역안의 모든 필지의 가상의 전면도로로 볼 수 있도록 한 것으로 이 역시, 1999년 건축법 개정시 삭제되었다(종전 건축법 시행령 제84조, 자치구 조례).

9) 우리라나의 도로사선제한의 변화과정을 살펴보면 다음과 같다.
① 1934년 조선시가지계획령: 우리나라에서 근대건축과 관련하여 건축물의 높이제한 규정은 조선시가지계획령시행규칙(64조, 104조)에서 처음 도입되었다. 주거지역 20m, 기타지역 31m 등의 최고높이기준과 도로에 의한 사선제한기준(1.5배, 주거지역은 1.25배)을 같이 적용하고 도로폭에 의한 최고높이 한도를 도로폭 1.5배+8m로 하였다.
② 1961년 최초의 건축법: 조선시가지계획령의 골격을 유지하면서 사선제한제도가 건축법에서 그대로 도입되었다. 그동안 상업지역 및 기타지역(주거지역제외)에 대하여 적용되어 왔던 31m 규정이 35m로 완화 적용되었다.
③ 1967년 건축법 개정: 사선제한과 별도로 운영되어 오던 최고높이제한이 폐지되고, 주거지역에 별도로 적용되어왔던 전면도로폭원의 1.2배 사선제한이 전면도로폭원의 1.5배 사선제한으로 완화적용되면서, 주거지역과 상업지역의 사선제한 규정이 전면도로폭원의 1.5배에 8m를 가산한 높이 이내로 단일화되었다.
④ 1970년 건축법 개정: 1.5배의 사선제한에 가산되었던 8m 높이제한규정이 폐지되었으며, 전면도로폭원의 1.5배 사선제한으로 정착되었다.
⑤ 1992년 건축법 개정: 상업지역에 대하여 도시의 계획적 개발과 토지의 효율적 이용을 위하여 높이제한완화구역을 신설하여 1.5배 이상 3배 이하에서 사선제한을 완화하였다. 공개공지 및 공개공간을 제공하는 경우 당해 건축물에 적용되는 높이기준의 1.2배 이하로 높이제한을 완화 가능하도록 하였다.
⑥ 1999년 건축법 개정: 가로구역(블럭)별로 최고높이를 정할 수 있도록 하였으며, 가로구역별 최고높이가 지정되지 않은 곳은 종전의 사선제한 1:1.5를 적용하도록 하였다.

3.2 지구차원: 지구특성(경관)과 부조화

서울의 시가지는 대부분 개발이 완료된 상황으로 현재까지 건축된 기존 건축물들의 높이나 규모에 의해 일정 구간별로 유사한 특성을 가지는 가로경관이 형성되어 있다.

테헤란로의 경우 고층 건축물이 연속되어 일정한 높이의 가로경관이 형성되고 있다(그림6). 강남역 사거리부터 삼성동 사거리 2.1km 구간 테헤란로 북측 건물 79동으로 96.2%가 21층 이하이며 최고 층수(27층)와 큰 차이를 보이지 않고 있다.

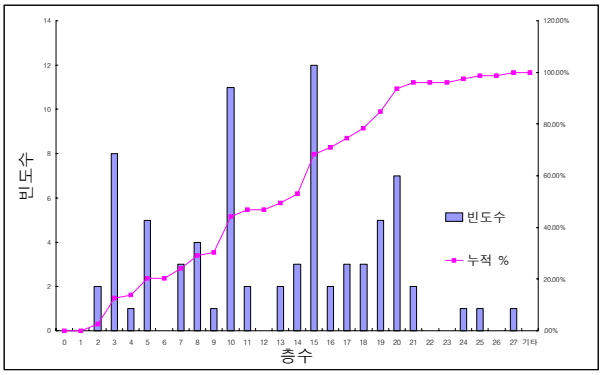

그림 4 테헤란로변(북측) 건축물 층수분포

그러나 일반적으로 간선가로변의 경우 일정규모의 대지만 확보된다면 기존에 형성된 규모나 높이와 현저한 격차를 보이는 건축이 가능함으로써 기존 가로경관과 불균형을 초래할 수 있다.

일반적인 간선가로변으로 천호대로 신답역에서 군자교 구간(2.3km)의 경우를 보면(그림7), 천호대로 북측으로 접하는 건물이 81동이며 78동(96.3%)이 10층 이하의 높이로 가로경관을 형성하고 있으나 답십리역 주변으로 최근 20층 높이로 개발되면서 기존 가로경관과의 부조화 현상이 나타나고 있다.

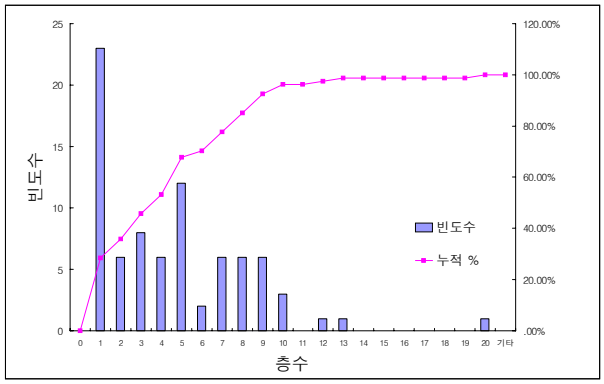

그림 5 천호대로변(북측) 건축물 층수분포

이면도로변의 경우 합필, 공동개발 등을 통해 간선가로변 보다 높고 규모가 큰 돌출적인 고층건물이 가능하게 된다. 이는 도로폭이 협소하며 주거지역이 인접해 있는 이면도로의 지구여건상 교통 및 보행문제를 야기하며 소형건물이 대부분인 이면도로변 가로경관과 조화를 이루지 못한다.

대표적인 간선가로인 테헤란로(강남역-삼성역, 상업지역 대상)를 분석해 보면 2000년 현재 이면가로변의 경우 90년 이후의 건물 283개동을 보면 평균 5-6층 정도이고 90% (252동)가 10층 미만이나 필지합필 또는 통과도로에 의한 높이완화(종전건축법 시행령 84조)의 적용으로 20층 이상이 11개동으로 나타나고 있다.

3.3 필지차원: 필지변동에 따른 개발높이의 변화

도로사선제한은 전면도로의 폭원과 대지규모에 비례하는 상대적 높이기준이다. 사선제한에 의하면 전면도로의 폭원과 대지규모가 클수록, 건물을 전면도로경계선으로터 후퇴할수록 허용높이가 높아지게 되므로, 필지합필, 공동개발 등 필지규모나 형태의 변화에 따라 허용높이가 달라지게 된다.

따라서 개발압력이나 고층건물에 대한 수요가 발생할 경우 적정한 도로 또는 대지조건만 확보하면 고층 대규

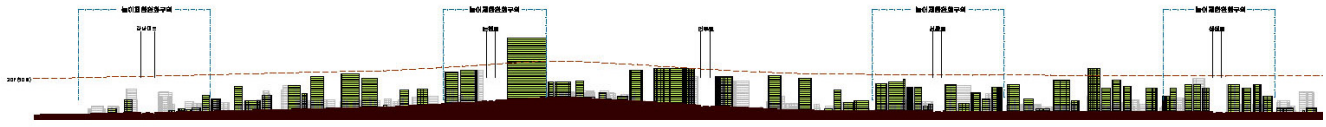

그림 6 테헤란로변 북측 가로경관 현황

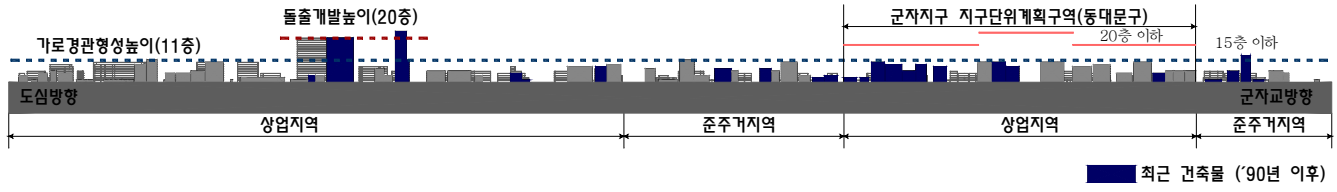

그림 7 천호대로변 북측 가로경관 현황

모 건축이 가능하므로 그 입지나 건축높이를 사전에 예측하기 어려운 제도이다. 결과적으로 도시 스카이라인이나 도시경관의 계획적 관리에 한계가 있다.

이러한 건축높이는 건축심의라는 행정절차를 거치면서 다시 한번 조정되므로 행정뿐만 아니라 건축주의 입장에서도 건축가능한 높이를 예측한다는 것은 사실상 어려운 상황이다.

일정규모나 층수 이상의 건축물은 건축법상의 높이기준에 의한 높이산정 및 설계 이후에도 도시경관 등 도시관리측면에서 건축계획을 검토하는 건축심의과정을 거치면서 조정되고 있다. 현재 상당수 건축물의 높이는 실질적으로 건축심의에서 최종적으로 결정된다고 할 수 있으므로 건축주와 건축사는 건물의 최종높이를 건축심의 이전까지는 확신할 수 없다.

97-98년 사이의 한해동안 서울시 건축심의에서 건축계획과 관련된 14건의 지적사항중 개발규모와 관련된 내용이 9건, 이중 높이와 관련된 내용이 6건으로 주변과의 조화라는 근거에 의해 계획높이보다 낮아지는 경우가 많다(서울시정개발연구원, 1998). 건축높이에 관해서는 구체적인 심의기준이 마련되어 있지 않으므로 건축위원회의 경험과 판단에 의해 결정하는 절차로 이루어지고 있다.

따라서 도시차원의 높이기준이 없는 현행 법체계에서는 법기준에 의한 건축행위일지라도 행정절차속에서 조정되는 개연성이 존재함에 따라 민간의 규제적 인식과 반발로 인해 행정운용에 어려움이 있다.

4. 건축물 높이 관리제도의 필요성 및 높이계획 방향

4.1 높이관리의 필요성

현재까지 우리나라는 사선제한을 중심으로 한 일반적 기준과 고도지구, 일부 도시설계 및 상세계획구역, 도시개발사업지구 등에 한정적으로 높이기준을 적용해 왔다. 그러나 개별필지단위의 일률적 높이기준인 사선제한 일변도의 운영은 결과적으로 이상에서 살펴 본 도시, 지구, 필지 차원의 다양한 문제를 해결하기 어려운 상황을 초래하였다.

예상하기 어려운 돌출적 고층건축물, 도시공간구조와 무관하게 개발되는 고층건축물은 도시관리측면에서 계획적 대응을 어렵게 만들었다. 도시기반시설(특히 대중교통 및 도로서비스수준)이 양호한 구역과 열악한 구역에 관계없이 적용됨으로써 간선가로교차로 및 지하철역세권의 양호한 도로기반시설이 갖추어진 지역의 효율적 토지이용을 곤란하게 하였으며, 이면가로변의 고층 대규모 건축으로 교통적 부담 및 지구차원의 개발밀도 계획 · 관리에 어려움을 초래하고 있다.

따라서 도시계획 및 관리방향과 연계할 수 있고 도시경관적 콘트롤이 가능한 건축물 높이관리제도 마련의 필요성은 매우 높다고 할 수 있다. 특히 도시기본계획은 도시중심지체계 구상을 통해 도시공간구조 형성 및 도시발전방향을 계획하고 있으므로 중심지위계를 반영할 수 있는 도시차원의 높이계획이 필요하다.

이를 위해서는 기존 도로사선제한제도를 현재의 우리나라 기성시가지 상황에서 그 취지와 효과성을 평가하여 제도의 장점을 취하고 문제를 개선할 수 있는 높이기준의 변화가 필요하며 이러한 기준은 특히 합필, 공동개발 등 필지조건의 변화에 의한 영향을 최소화할 수 있는 예측가능하고 지속성 있는 높이기준이어야 할 것이다.

1999년 종전 사선제한을 대치할 수 있도록 제도화된 가로구역[10]별 건축물 최고높이는 이러한 높이관리를 위한 시행수단으로 유용하다고 판단된다. 건축법 제51조에서 정하고 있는 가로구역별 건축물 최고높이는 도시 및 지구여건을 고려하여 계획적으로 적용토록 하고 있으며(가로구역을 단위로 하고 있으나 동일한 가로구역내 대지라도 경우에 따라서는 다른 높이를 허용하고 있다) 이전의 도로사선제한과는 다음과 같은 차이점을 가진다.

도로사선제한은 필지단위로, 가로구역별 최고높이는 가로구역 단위로 적용되는 기준이라는 점에서 기본적인 차이가 있다. 필지는 토지소유자의 의사에 따라 변화가능하나 가로구역은 도로로 구획되어 있으므로 도로체계의 변화가 없는 한 비교적 영구하다고 볼 수 있다. 따라서 공공은 도시관리방향에 부합하며 지구차원의 여건을 반영하는 건축물 높이를 계획할 수 있다. 또한 건축주는 당해 대지의 허용높이를, 계획가와 행정은 개발높이를 용이하게 예측할 수 있다.

4.2 건축물 높이계획 설정방향

도시관리의 한 수단으로서 건축물의 높이계획이 마련되어야 할 지역은 높이와 규모에 대한 수요가 높은 지역인 상업지역 또는 간선가로변 미관지구로 우선적으로 설정할 수 있다.

일반주거지역은 생활환경 보호라는 목적이 우선되므로 기존 사선제한을 존치할 수 있고 현재 일반주거지역 종세분화로도 어느 정도 높이관리가 가능하기 때문이다. 또한 지구단위의 계획적 개발지구는 자체사업계획에서 지구특성에 부합하는 높이계획을 수립할 수 있기 때문이다.

높이계획 수립대상지인 우리나라 기성대도시의 간선가로변은 다음과 같은 토지이용 및 형태적 특성을 가진다.

우리나라 시가지의 개발패턴을 보면 일반적으로 간선가로를 중심으로 선적으로 그리고 교차로 또는 역세권을 중심으로 고밀개발되어 있으며, 주거지역과 인접하고 있는 특성을 가지고 있다. 토지이용적으로는 간선가로에 접한 업무상업기능의 가로구역과 이면가로에 접한 업무상업지원용도의 가로구역으로 구분되고 있다.

10) 건축법에서 가로구역이라는 용어를 별도로 정하지는 않고 있으나 51조에서 보면 괄호처리하여 도로로 둘러싸인 일단의 토지로 설명하고 있다.

형태적 측면에서 보면 기존도심부를 제외하면 토지구획정리사업, 택지개발사업 등으로 조성된 지역으로 비교적 정형의 가로구역을 형성하고 있다. 1960년대 토지구획정리사업의 가구표준인 장변 120m, 단변 16-66m 규모로 주로 2열형 가구와 4열 이상의 대형가구로 구획정리되었다[11]. 가구내 필지체계는 시간의 흐름과 함께 변화를 거쳤으나 도로로 구획되는 가로구역의 형태는 거의 유지되는 경우가 일반적이다.

이러한 상업지역의 특성을 토대로 간선가로와 접하는 가로구역(이하 간선가로구역이라 한다)과 간선가로와 접하지 않는 가로구역(이하 이면가로구역이라 한다)으로 유형화할 수 있으며 이러한 유형에 적합한 높이계획을 수립하도록 한다.

1) 간선가로구역 높이설정 방향

간선가로변의 가로구역은 상업 또는 업무용도의 특화, 고층 또는 중층건물로 일정한 건물높이로 이루어진 가로경관 등 노선상업지역의 특성이 일정구간에 가로경관 및 이미지로 분명히 나타난다.

넓은 도로폭 및 중규모 이상의 정형화된 필지 등의 필지조건상 사선제한하에서는 법적 허용용적률 확보가 용이하여 사선제한이 규모결정에 중요한 역할을 하지 않는다. 다만 건폐율을 낮게 할 경우 사선제한이 중요한 규모결정 요인으로 작용하는 지역이다.

따라서 간선가로변의 건축물 높이설정은 높이수요의 변화에 따른 돌출적 개발 등을 제어할 수 있도록 도시경관관리 측면에서 접근되어야 한다. 이러한 도시경관관리는 도시기본계획의 중심지위계를 반영하도록 한다. 특히 역세권 및 교차로주변 지역은 토지이용의 효율성 및 시각적 상징이 가능하도록 높이를 설정하여야 할 것이다.

• 도시공간구조계획(중심지위계)과 연계

도시계획에서 계획하고 있는 토지이용, 개발밀도 및 도시발전방향과 조화를 이루는 건축물을 유도하기 위해서는 도시계획방향의 기저를 이루는 도시기본계획상의 중심지체계와 연계되어야 한다.

• 도시 스카이라인 및 경관 고려

도시미관 및 경관계획 등에서 설정하고 있는 도시경관관리방향에 부합하며 서울의 주요 조망요소에 대한 경관적 개방감을 확보하도록 하며, 지역차원의 도시경관 및 필요지역에 대해 선별적으로 상징성을 강조한다.

2) 이면가로구역 높이설정 방향

앞서 살펴본 바와 같이 상업지역의 용도지역·용적률 세분화가 이루어지지 않은 현재 상황에서 그간 도로사선제한은 간접적으로 도로폭, 필지규모 등에 비례하는 개발이 이뤄지도록 통제해 온 것이 사실이다. 가로구역별 최고높이기준이 지정될 경우 이러한 기능의 사선제한을 대체하므로 높이계획시 기반시설 여건을 고려해야 하며 특히 기반시설 여건이 양호하지 못한 이면가로변 높이계획의 주요방향이 될 수 있다.

기성시가지의 이면가로변은 도로폭이 좁고 대지규모가 작으므로 허용용적률을 달성하기 어려운 경우가 많다. 그러나 개발압력이 변화할 경우 도로 보다는 필지합필, 공동개발 등 대지규모 변화가 가능하므로 돌출적인 과도한 개발이 나타날 수 있다. 이러한 과도개발은 기반시설여건에 한계가 있는 이면부의 혼잡도를 증가시키게 된다.

따라서 이면가로구역은 경관적 측면보다는 지구차원의 도로, 대지여건 등 기반시설용량을 반영하여 높이설정이 이루어져야 한다.

• 도시기반시설을 고려한 높이기준 설정

대상지의 도로용량, 상하수도 등 간선시설의 수용능력을 고려하여 높이계획에 의한 개발규모가 과부하를 주지 않도록 설정한다.

• 지구차원의 특성 고려

기존 건물의 높이·스케일, 최근 개발추세, 인접주거지환경 등을 고려하여 돌출개발을 가급적 억제하여 신규개발과 기존환경의 조화를 유도한다.

5. 결 론

서울의 도시형성이 600년의 역사문화의 소산임을 항상 자랑스럽게 이야기할 수 있기 위해서는 서울의 건축물은 역사문화환경 및 자연환경과 조화를 이루어야 할 것이며, 도시의 필요지역은 높은 건물이 들어서서 우리의 스카이라인을 다양하게도 해주어야 하고, 더 이상 건물의 높이가 민간의 개발논리에만 결정권을 내주어서는 안될 것이다.

이를 위해서는 고층화가 적정한 지역과 저층으로 보존되어야 할 지역 등 건축물 높이의 계획적 관리를 위한 기본방향을 마련하여야 하며 이에 따라 지구차원에서 구체화된 건축물의 입지와 높이의 틀 속에서 민간의 개발논리와 조화를 이루는 개발이 유도되어야 할 것이다.

세계 주요도시의 높이관리수법을 보더라도, 도시이미지와 스카이라인 형성과 도시내 토지이용 등 도시관리방향을 근거로 건축물의 높이를 관리하고 있으며, 개별 필지중심의 건물 규모제한 차원의 높이기준에서 지구차원의 계획적 높이기준으로 전환하고 있는 추세이다. 현재 도시들은 품격 높은 도시 환경이 도시경쟁력과 일치한다는 생각아래 3차원적 도시관리에 역점을 두고 있다.

현재 우리나라도 1999년 건축법 개정을 통하여 그간의 사선제한이 가지는 적용의 획일성, 높이의 예측 불가능성, 운영상의 복잡성 등의 문제를 개선하고자 가로구역별 건축물 높이기준을 도입하여 지구차원의 높이관리를 위한 제도적 여건이 마련됨으로써 지역여건에 적합한 합리적 높이, 예측 가능한 높이의 설정, 이를 통한 바람직한 높이관리의 틀 제시가 가능해졌다.

11) 민경호, 일반단독주택지의 물리적 특성과 주택의 변화에 관한 연구, 성균관대학교, 박사논문, 19999, p35

이러한 제도적 기반을 토대로 도시 이미지 형성에 기여할 수 있는 건축물 관리를 위해서는, 건축물의 높이와 도시기본계획에서 설정하고 있는 도시 중심지의 위계가 상호 조화를 이루도록 해야 할 것이다.

도시기능적으로 중요한 지역을 중심으로 민간의 개발압력을 도시관리방향에 적합하도록 유도하여 적정한 지역에 한해 현행 용적률하에서 고층개발이 이루어지도록 함으로써 공간적 기능과 시각적 인지의 상호조화를 유도하여 바람직한 도시 이미지 형성에 기여할 수 있을 것이다.

또한, 지구차원에서는 다양한 지구여건을 세밀히 반영하여 지역상황에 적합한 높이기준을 수립함으로써 도시정체성의 증진과 이미지의 형성에 부합할 수 있는 높이관리가 가능할 것이다.

참고문헌

1. 강남구, 「테헤란로 도시설계 재정비」, 1996
2. 건설부, 「건축물의 형태 및 규모규제에 관한 기준 연구」, 1987
3. 서울시정개발연구원, 「서울시 중심지체계 변화분석과 정책과제」, 1998
4. 서울시정개발연구원, 「건축심의제도개선방안 연구」, 1998
5. 서울특별시, 「가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구」, 2001
6. 서울특별시, 「2011년 서울도시기본계획」, 1997
7. 이영웅, "도시지역의 용적률기능과 도시계획적 운용방안 연구", 「국토계획」, 33권5호, 1998
8. 日端康雄(김영하역) 마이크로 도시계획과 토지이용, 대한교과서주식회사, 1992
9. Barnett, Jonathan The Fractured Metropolis, IconEditions, 1995
10. Attoe, Wayne Skylines: understanding and molding urban silhouettes, John Wiley and Sons, 1981
11. Willis, Carol Form Follows Finance, Princeton Architectural Press, 1995
12. The Municipal of Art Society of New York, "Zoned Out", 1999
13. 中井檢裕外, 都市の風景計劃, 學藝出版社, 日本:京都, 2000

(接受 : 2003. 1. 2)