광저우시의 높이 규제를 둘러싼 논의들

[글] **김현수** 박사연구생 ohdolssibaby@naver.com
중국인민대학교 경제학원

도시경관을 위해 건축물 규제에 나선 광저우시

건축물 높이를 둘러싼 논의는 현대 도시의 발전에서 빼놓을 수 없는 것으로, 여러 도시들의 특징을 나타내는 중요한 요소이기도 하다. 특히 공원을 비롯한 역사·문화 시설은 도시 이미지와 경관의 핵심이기 때문에 각국의 지방정부는 이러한 시설 주변의 건축물 높이를 규제하여 도시경관을 아름답게 조성하려는 노력을 기울이고 있다.

중국의 경우 베이징, 상하이, 광저우 등 특대 도시를 중심으로 역사 유산의 주변 경관 관리에 주력해온 반면 공원이나 휴양지, 녹림, 해양 등 자연경관에 대한 관심은 상대적으로 낮은 편이다. 현재 중국에서 공원 및 수변 지역에 대한 도시경관 정책을 시행하는 도시는 우한시, 톈진시, 선전시 등으로, 대부분 호수 및 해양자원을 보유하고 있다.

광저우시에서는 2010년대부터 도시경관을 위한 건축물 높이를 규제하는 데 관심을 기울여왔으며,[1] 최근에는 공원 등 자연환경 자원의 주변 건축물 규제 정책을 시행하고 있다. 2009년 광저우 시정부가 류화(流花)호수공원, 웨시우(越秀)공원, 둥산(东山)호수공원 등 경내의 대규모 공원을 무료로 개방한 것이 계기가 되었다.[2] 공원을 비롯한 자연 및 문화유산을 통해 도시의 매력을 높이고 주민들의 편의와 문화 향유 수준을 제고하기 위한 노력의 일환이었다.

1
광저우시의 공원 주변 건축물 높이 규제에 대한 최초의 연구는 2010년 董锡의 연구였으며, 주로 공학적 접근법을 통해 건축물 높이 규제 메커니즘을 설명하는 초보적인 연구에 그치고 있다.

2
류화 호수공원이나 둥산 호수공원 등은 신중국 건국 초기인 1950년대에 시정부가 인민 노동력의 결집과 관개수로의 확보를 위해 실시한 대규모 인공호수 사업이다. 즉, 설립 초기의 목적은 도시경관 및 휴양을 위한 공원이 아니었으며, 이후 공원으로 조성된 후에도 적극적인 시민들의 이용을 유인하지 않았다.

그림1 류화호수공원 경관

자료 바이두 검색(http://image.baidu.com/ 2018. 2. 15

2014년에는 2003년부터 단계적으로 준비한 광저우시 역사·문화유산 보호규획(广州历史文化名城保护规划, 이하 '문화유산 보호규획')이 마련되어 전격 실시됨에 따라 역사문화 유산 주변 지역의 건축물에 대한 높이 규제가 처음 시행되었다.[3] 2017년 11월, 시정부 산하의 국토규획위원회가 발표한 광저우시 건축경관 설계지침(广州市建筑景观设计指引)은 좀더 구체화된 도시경관 계획으로, 산지·강가·해변 지역 주변 건물 스카이라인에 대한 계획을 담고 있다.

광저우시 역사·문화유산 보호 규획 중 건축물 높이 규제 사항

- **핵심보호지역**(약 2.5㎢) : 신축 건물 높이 12m 이하(주택 4층 이하, 비즈니스 건물 3층 이하)
- **건축제한지역**(약 2.5㎢) : 신축 건물 높이 18m 이하(주택 6층 이하, 비즈니스 건물 4층 이하)
- **환경협조지역**(약 15㎢) : 신축 건물 높이 30m 이하(주택 10층 이하, 비즈니스 건물 7층 이하)

▶주요 대형 공원은 '환경협조지역'에 포함되며, 이에 주변 건축물은 30m 높이 제한을 받음.

공원 주변 건축물은 무조건 30미터 이하로?

류화호수공원 주변 건축물 높이 규제에 대한 새로운 제안

현재 류화호수공원 인근 지역은 2014년 실시된 '문화유산 보호규획'에 따라 환

3
'광저우시 역사·문화유산 보호규획'은 2003년부터 2014년까지 12년간 지속하여 연구·검토되어 완성된 정책이나, 초기에는 주로 역사 유산에 대한 보호규정이 주를 이루었다. 공원 등과 같은 자연환경에 대한 경관 조성 규정은 2010년대 이후 본격적으로 추진·발전되었다.

경협조 지역으로 분류되어, 주변 건축물은 일괄 30m 높이 제한[4]을 받고 있다. 류화호수공원 주변 건물은 대부분 10층 이하의 중저층으로, 10층 이상의 고층 건물은 호수의 남쪽에 위치한 둥펑서로(东风西路)와 북쪽에 위치한 역전로(站前路) 앞에 일부 입지해 있다.〈그림2 참조〉 하지만 이들 고층 건물은 규제 정책 이전에 세워졌을 뿐만 아니라 대부분 방송, 철도, 병원 및 군대시설 등 도시 발전 및 안보 차원의 필수 건물로서 20층 60m까지 허용되고 있다. 따라서 신규 건축물과 정책적으로 충돌할 여지는 적으며, 현재까지 정책은 안정적으로 시행되고 있다고 할 수 있다.

그러나 2017년 중국의 저명한 학술지인 '중국명성(中国名城)'에 발표된 한 논문은[5] 류화호수공원 주변 건물의 높이 규제에 대해 새로운 방안을 제안하고 있다. 즉 도시경관을 위하여 공원 주변의 건축물 높이를 규제할 때 일괄적으로 높이를 제한하기보다는 시각적 갤러리 효과를 극대화하고, 주변 건물의 가시성을 측정하고, 스카이라인을 분석하는 등의 방식을 제안한 것이다.

이 연구에서는 공원 내 주요 시점에서 주변 경관 갤러리를 분석한 뒤 호수공원의 경관과 배후에 위치한 경관의 복합적 효과에 대해 설명한다. 그리고 류화호수 동서를 가로지르는 축과, 류화호수 남쪽 전경축 등 2가지 시각 갤러리를 형성하는 것을 제안하고 있다. 가로축은 류화호수 동쪽의 웨시우산(越秀山)-란푸공

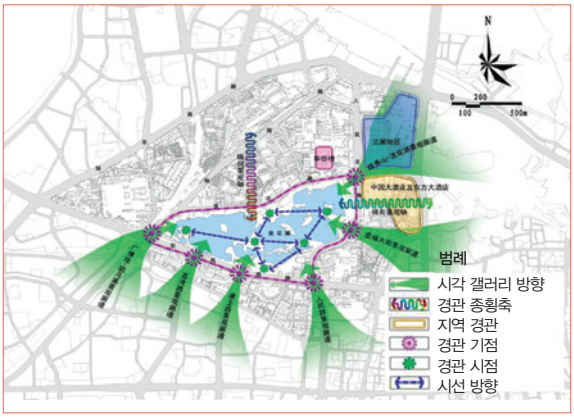
그림2 류화호수공원 주변 건축물 고도 분포도

자료 艾勇军 외, 2017.

4
1층을 3m 기준으로 측정하여 30m 높이 제한은 10층 이하의 건물만 입지가 가능하다는 뜻이다.

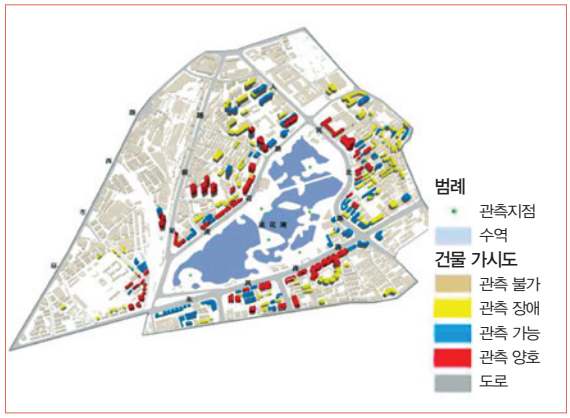
5
艾勇军·梁颢严·何朗杰, 2017, 城市公园周边地区建筑高度控制方法探讨——广州以流花湖公园为例, 中国名城 第8期.

그림3 류화호수공원 주변 경관 시각적 갤러리 분석도



자료 艾勇军 외, 2017.

그림4 류화호수공원 주변 건축물 가시도 거리 분석도



자료 艾勇军 외, 2017.

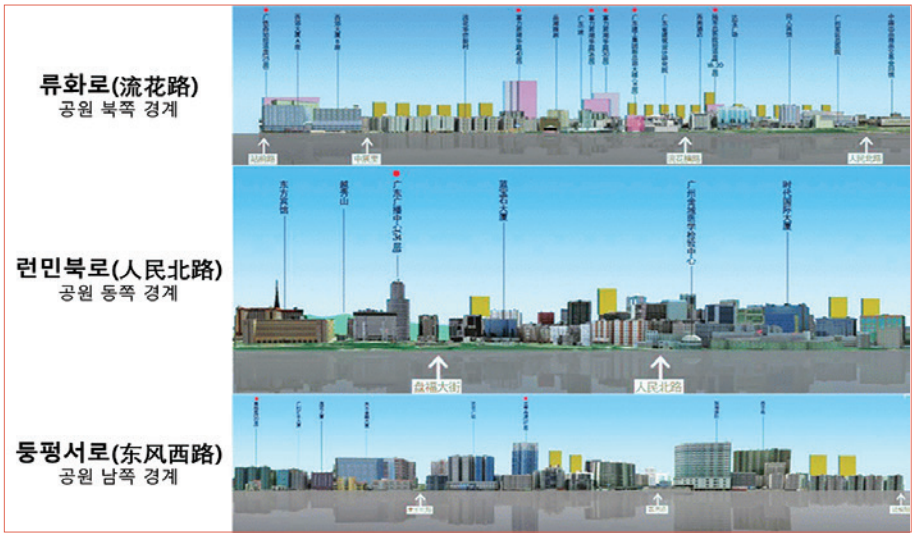
원(兰圃公园)–중국대주점(中国大酒店) 지역과 서쪽의 광푸시엔(广佛线)–스마용(驷马涌) 지역을 아울러 시각 갤러리를 형성하고, 다른 한쪽은 런민로(人民路)–캉왕로(康王路)–리완로(荔湾路)–판푸다제(盘福大街)를 잇는 류화호수 남쪽 전경 갤러리로 구분된다. 이에 비교적 고층 건물이 밀집된 가로축 동쪽 지역과 둥펑서로 지역에는 전경의 조화를 위해 높이 제한을 완화하고, 상대적으로 저층 건물이 밀집된 지역에는 기존의 높이 제한을 유지할 것을 주장하고 있다.

또한 공원 내 임의의 6개 관측 지점에서 1.6m 키의 사람의 시선을 기준으로 주변 건축물을 관측한 결과를 토대로 신규 건축물 높이 가능 수준을 〈그림 4〉와 같이 나타내었다. 분석 결과에 따르면 류화호수공원의 동북, 동남, 서남 방면의 고층 건물 가시도가 높아 주변 지역에 중고층 건물 건설 가능성이 높다.

마지막으로 스카이라인 분석 기법을 통해 높이 규제 완화 지역을 살펴보면, 〈그림 5〉에서 노란색 건물로 표시된 건물은 배후 고층 건물 건설 가능 지역이다. 현재 존재하는 건물들은 아니고, 류화호수공원에서 바라볼 때 스카이라인에서 특별히 돌출되거나 기괴한 형태가 나타나지 않도록 적정한 배후 고층 건물 입지를 지정한 것이다. 이러한 분석 기법은 최근 제기된 '광저우시 건축경관 설계지침'에서도 광저우시 주장(珠江) 수변지역 건축물 높이 제한의 주요 규제 근거로 활용되기도 하였다.

이상 세 가지 분석 방법을 통해 광저우시 류화호수공원 주변 건축물 높이 규제에 대한 개선 방안을 검토한 결과, 연구자들은 광저우시가 현재 시행하고 있는 공원 주변 30m(환경협조 지역 기준)의 일괄적인 높이 규제가 매우 비효율적임을

그림5 류화호수공원 주변 도로 스카이라인 분석도



자료 艾勇军 외, 2017.

지적하고 있다.[6] 결과적으로, 같은 거리와 범위 내에 있다 하더라도 시각적 갤러리 환경과 주변 스카이라인, 가시(可視) 건축물 수준 등에 따라 좀더 세분화되고 면밀한 건축물 높이 규정이 마련되어야 한다고 주장했다.

실효성 없는 건축 높이 제한

그렇다면 일괄적으로 시행되고 있는 공원 주변의 건축물 높이 규제는 제대로 작동하고 있을까? 철저히 지켜지고 있다고 볼 수는 없다. 대표적인 예외 사례로, 광저우시 구도심 지역인 웨시우구(越秀区)에 건설 중인 웨시우전시센터를 들 수 있다. 이 센터의 건축부지는 동쪽으로는 웨시우공원과 인접해 있고, 북쪽으로는 란푸공원, 서남쪽으로는 류화호수공원과 가까우며, 광저우 기차역으로부터 500m밖에 안 되는 입지를 차지하고 있다.

2012년 본래의 진한전시센터가 철거되기로 결정된 직후, 해당 부지에 150m 높이 규모의 웨시우스포츠빌딩이 들어선다는 소식이 있었다. 하지만 이 지역은 광저우시 역사문화 구역 환경협조 지역이어서 30m의 엄격한 건축 높이 제한을 받는 곳이었다. 이후 건설 단위에서는 스포츠센터가 아닌 60m 높이의 전시센터를 건설하기로 수정 계획을 제출하였으나, 여전히 규정보다 높은 탓에 규획당국으로서는 건설을 허가할 수 없는 상황이었다.

6
이는 건물 높이 규제를 시행하고 있는 중국의 다른 도시(예컨대, 톈진, 선전, 우한시 등)에서도 동일한 문제로 지적되고 있다. 다른 도시들도 대부분 도시경관 핵심지역으로부터의 거리에 따라 건축물의 높이 규정을 일괄적으로 적용하고 있다.

그림6 웨시우전시센터 위치

자료 바이두 지도 검색(http://map.baidu.com/ 2018. 2. 22)

하지만 '문화유산 보호규획'이 실시되기 전에 해당 지역에 고층 건물을 짓기로 계획되어 있는 사업도 적지 않았을 뿐만 아니라, 60m 높이는 바로 인접한 70m 높이의 중국대주점(中国大酒店) 및 웨시우산보다 낮아서 결국 규획당국은 건설을 허가하고 말았다. 2016년 4월, 웨시우전시센터 계획은 마침내 광저우시 국토규획위원회의 비준을 받아 지상 16층(60m), 지하 3층, 총 면적 96,600㎡ 규모의 복합적 컨벤션센터로 건설되기 시작했다. 현재 건설사 측은 해당 지역의 역사·문화에 대한 전시 시설을 늘리고 지역 산업의 발전을 유도한다는 명분으로 높이를 60m에서 65m로 상향 신청한 상태이며, 주변 전시장의 쇠퇴와 상권의 축소를 우려하여 규획당국에서도 긍정적으로 검토 중이다.

그림7 철거 전 진한전시센터(좌) 및 웨시우전시센터 조감도(우)

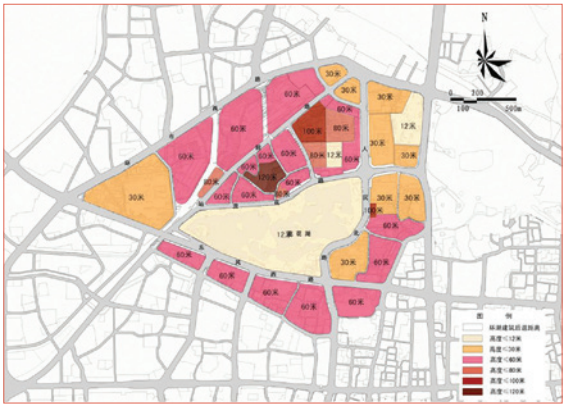
자료 바이두 검색(http://image.baidu.com/ 2018. 2. 15)

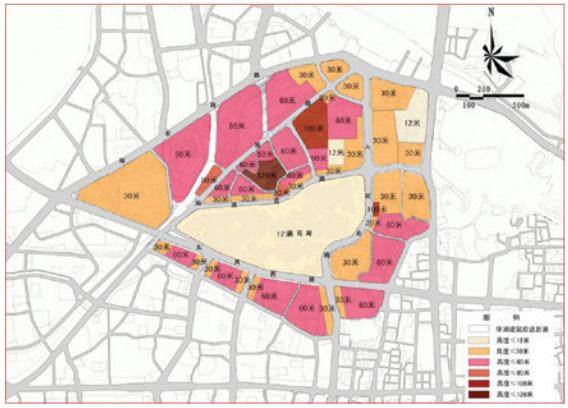
높이 규제, 세분화되고 정밀해져야 한다

광저우시는 2010년대 들어 역사·문화공간의 도시경관을 가꾸기 위해 노력하고 있으나 정책적 완성도는 높지 않은 수준이다. 이에 따라 현재 시행되고 있는 정책의 실효성에 대해 의문을 제기할 만한 사례들이 나타나고 있으며, 연구자들 또한 정책적 보완을 촉구하고 있는 실정이다. 더욱이 도시경관을 위한 건축물 높이 규제에 대한 논의가 미흡한 상황에서 일괄적으로 시행되고 있는 높이 규제마저 제대로 지켜지지 않는 사례도 발생하고 있다. 물론 애초에 예외 규정이 없어야 할 일이지만, 정책의 시행 시기와 건축 시공과의 시간적 격차와 경제적 효율성 등 다양한 측면에서 유연하지 못한 정책은 쉽게 한계를 드러낼 수 있다.

이에 대해 앞서 소개한 류화호수공원 주변 건축물의 높이 규제에 대한 새로운 방안은 자못 흥미롭다. 다양한 각도와 방법을 통해 획일적이지 않고 세분화된 정책적 대안을 제시하기 때문이다. 연구자들은 분석을 통해 두 가지 규제 수정안을 제시하고 있다.〈**그림8** 참조〉 첫 번째 수정안은 기존의 30m 규정을 세분화하여 수정하되, 기존 고층 건물 밀집 지역은 규제를 완화하여 구역별로 명확히 구분된 건축물 입지를 구성하는 방안이다. 이러한 방안은 도시경관을 고려하는 한편 토지의 집약적 사용에 초점을 맞춘 발전 지향적 방안이라고 할 수 있다. 두 번째 수정안은 스카이라인의 균형과 도시경관에 초점을 둔 방안으로, 기존 '문화유산 보호규획'의 규정을 따르되 배후 지역의 규제를 완화하는 형태로 구성한 것이다.

그림8 류화호수공원 주변 건축물 높이 규제에 대한 두 가지 방안





자료 艾勇军 외, 2017.

광저우의 사례를 참고할 때, 우리나라 재개발 지역의 건축물 높이 규제는 도시경관의 유지라는 측면에서 좀더 세분화되고 정밀하게 이루어질 필요가 있다. 지나치게 엄격하고 포괄적으로 적용할 경우 정책의 실효성과 지속가능성이 위협받을 수 있을 뿐만 아니라 자칫 부작용을 낳을 수 있다. 이에 따라 지역적 특성과 현재 건물들의 입지 상태, 향후 입지계획 등을 면밀히 고려해 앞에서 소개한 방법 외에 다양한 방안으로 도시경관을 유지하면서도 도시의 발전을 이루어야 할 것이다. W

참고문헌

– 董锡 · 刘洪杰, 2010, 城市公园周围建筑高度控制问题初探, 华南师范大学学报 第4期.
– 艾勇军·梁颢严·何朗杰, 2017, 城市公园周边地区建筑高度控制方法探讨——广州以流花湖公园为例, 中国名城 第8期.
– 金羊网(广州), 越秀展览中心申请"拔高"5米, 2017. 3. 17.
– 金羊网(广州), 流花湖公园将整改餐饮建筑并拆围透绿, 2015. 9. 19.
– 广州日报. 琶洲塔南北向视野廊道范围内 建筑物高度控制不能高于15米, 2017. 4. 1.
– 广州市人民政府, 广州市国土规划委发布《广州市建筑景观设计指引》, 2017. 11. 14.