

왜 35층인가

서울시 높이관리 기준의 배경과 의미

[글] 정상혁 연구위원 vidiot@si.re.kr
서울연구원 도시공간연구실

경관은 공공재이다

한 도시의 정체성은 고유한 자연과 역사 그리고 현대적 도시 문화가 어우러짐으로써 형성된다. 서울이라는 도시는 산으로 둘러싸여 있고, 도심 한복판으로 한강이 흐르며, 곳곳에 역사문화 경관이 산재해 있다. 우리는 이러한 경관의 조화 속에서 ‘서울다움’을 느끼게 된다.

그러나 개발의 시대였던 1970~1980년대 폭증하는 인구를 수용하기 위해 도시의 시가지가 확대되고 사업성 위주의 대규모 고층 개발이 이루어짐에 따라 주요 산과 구릉지 지형이 훼손되었고, 한강으로 대표되는 수변 경관이 차단되었으며, 도심 재개발사업으로 많은 역사적 장소가 사라졌다. 경관의 측면에서 볼 때 개발 시대가 남긴 상처는 작지 않다. 도시의 자연과 역사 경관은 시민 모두가 함께 향유해야 할 공공재로서, 한번 훼손되면 온전한 회복이 불가능하다.

이에 대한 반성으로써 체계적으로 경관을 관리하는 방안이 논의되기 시작했고, 2007년에 비로소 경관법이 제정되었다. 그리고 2013년 서울시는 경관 자원을 보호하고 건물이 주변과 조화하는 것을 원칙으로 한 경관계획을 세웠다.

경관을 공공재로서 관리하기 위해서는 경관 구성에 가장 큰 영향을 끼치는 건축물의 규모와 높이를 관리해야 한다. 서울시는 전역을 15개의 용도지역으로 나누어 정하고 용적률을 제한하여 관리하고 있지만, 범위 내에서는 다양한 형태

의 건축이 가능하므로 건축물의 최종적인 규모와 형태를 예측하기 어렵다. 따라서 개발 용적과 함께 건축물의 최고 높이를 제한하여 개략적인 윤곽을 관리하고 있다.

그동안 서울시는 제1종 일반주거지역, 제2종 일반주거지역 중 일부지역, 주요 산 주변과 간선가로변 중심으로 높이를 제한하였다. 그러나 주거지역 조망권의 경제적 가치가 높아지면서 건축사업은 아파트를 필두로 고층화되어 왔다. 따라서 주거 지역의 높이 제한을 두지 않으면 고층화 현상을 제어할 수 없다. 고층화는 경관 자원이 거주민 위주로 사유화되는 현상을 빚을 뿐만 아니라 경관이 차단되는 결과를 초래한다. 공공재로서의 경관이 훼손되는 것이다. 그런 탓에 뉴욕이나 동경 등의 해외 대도시들은 주거 지역의 높이를 중심업무·상업지역보다 낮게 관리한다.

2030 서울플랜이 제시하는 서울 경관

공공재로서 경관을 관리하기 위해서는 개발 규모와 형태를 한정하는 높이 기준이 필요하다. 그러나 경관 자체의 상대성 혹은 모호성 때문에 객관적 기준을 정하는 데 어려움이 따를 수밖에 없다. 이와 관련하여 서울시는 도시관리의 틀을 제시하는 도시계획 차원에서, 법정 최상위 계획인 ‘2030 서울플랜(서울시 도시기본계획)’을 통해 높이관리 원칙과 기준을 제시했다. 이로써 한강변 관리 기본계획 등 다양한 지역별 관리계획과 개발계획에 적용하고 있다.

서울시 스카이라인 관리원칙

- 1_ 도시공간 구조 및 위계에 맞게 관리한다.
- 2_ 서울만이 지닌 수려한 자연자원과 어우러지도록 관리한다.
 - 주요 산 주변, 구릉지는 저층을 원칙으로 한다.
 - 한강변 등 수변 연접부는 위압감을 완화 할 수 있는 스카이라인이 형성되도록 한다.
 - 조망점, 조망대상, 조망축 및 부감기준을 통하여 자연자원을 보호한다.
- 3_ 역사·문화유산 보호하도록 관리한다.
 - 주요 관리지역을 설정하고 구체적 계획을 수립한다.
 - 문화재법에 의한 획일적 관리에서 벗어나 도시계획적 관리 수법을 도입하여 체계적으로 관리한다.
(조망점, 조망축 및 부감기준 등 적용)

그림1 길음뉴타운의 어제와 오늘 (2000년과 2010년)



자료 서울연구데이터서비스(<http://data.si.re.kr>)

표1 서울시 높이관리 기준

구분	도심·광역중심	지역·지구중심	그 외 지역
상업·준주거	복합: 51층 이상 가능 주거: 35층 이하	복합: 50층 이하 주거: 35층 이하	복합: 40층 이하 주거: 35층 이하
준공업	복합: 50층 이하, 주거: 35층 이하		복합: 40층 이하 주거: 35층 이하
일반주거	제3종일반: 주거 35층 이하, 복합 50층 이하 제2종일반: 25층 이하		제3종일반: 35층 이하 제2종일반: 25층 이하

서울시는 자연과 역사 경관을 저해하는 고층건물의 난립을 억제하고 중심지 체계라는 입지 위계에 따라 건축물의 높이를 차등 관리하고 있다. 따라서 용도지역별 개발밀도를 고려하여 활동 중심지는 고층화를 허용하고 주거지역이나 경관 자원이 있는 지역은 주변과의 조화 및 경관 보호를 위해 낮은 높이를 제시하고 있다. 그러나 바람직한 높이에 대한 논의는 현재진행형이다.

서울시는 곳곳마다 경관 여건이 다르기 때문에 정교한 경관관리를 종합적으로 끌어내기란 어렵다. 현재 마련된 높이관리 기준은 도시의 입지에 따라 차등관리 하면서 경관이 더 이상 훼손되는 것을 막기 위한 최소한의 노력이다. 한강변 건축물의 고층화 또는 획일화된 경관 문제를 해결하기 위해서는 높이 기준뿐만 아니라 사업성 위주의 건설 관습, 사회문화적 인식의 변화가 동반되어야 한다.

높이 기준은 도시관리에 끼치는 영향이 매우 크기 때문에 서울시는 전문가와 시민의견 수렴 과정을 거쳤다. 분야별 전문가, 도시계획위원회, 정책자문단의 자

문, 지역별 주민간담회와 공청회를 거쳐 다양한 의견을 수렴한 뒤 이를 토대로 스카이라인 관리 원칙을 만들었다. 이 원칙은 최상위 도시계획인 도시기본계획안에 반영하여 다시 시민, 전문가, 도시계획위원회, 공청회 등의 의견수렴 절차를 거쳐 결정하였다. 이 과정에서 중점을 둔 것은 높이 기준이 관리원칙에 부합하지 과도한 규제가 되지 않도록 함으로써 장기적이고 일관된 관리 기준을 마련하는 것이었다. 구체적인 높이 기준은 그간의 다양한 건축계획, 관련 심의 이력, 밀도별 층수 현황, 사업성까지 종합적으로 고려하고 검토하여 결정하였다.

쟁점이 되는 35층 높이 기준은 서울시 전역이 아니라 용도지역이 제3종 일반주거지역인 곳에 적용된다. 35층이란 제3종 일반 주거지역에서 주거용으로 개발할 때 적용되는 최고층수 기준이다. 도시공간 구조위계상 중심지에 해당한다면 최고층수는 50층이 적용된다.

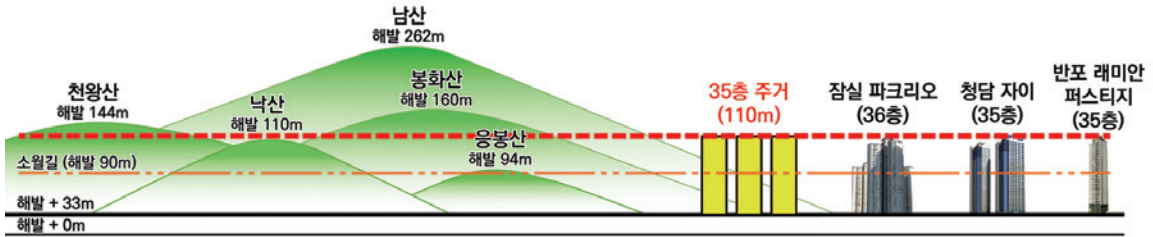
과거 한강변에 50층 이상의 초고층 건축물을 세울 수 있었던 상황에 비추어 35층 규제가 과도하다는 시각은 층수만을 고려한 오해라고 말할 수 있다. 재건축 사업이 집중된 한강변의 경우 종전에는 단지를 통합하여 개발하고 공공성을 확보(토지 등 공공기여 25% 이상)하는 대신 개발용적을 제공하기 위해 50층 이상의 초고층 높이를 허용하는 방식이었다. 그러나 통합개발에 따른 사업 장기화로 인해 이것이 오히려 규제로 작용하게 되었다. 따라서 단지별 개발을 전제로 합리적 수준의 공공성 확보(토지 또는 시설 공공기여 15% 이상)와 연계하여 합리적 수준으로 높이를 조정할 도시 차원의 경관관리로 전환되었음을 이해하여야 한다.

35층 기준의 의미

높이 관리의 필요성에 대해서는 대체로 공감을 얻었으나, 관리의 수준이 문제다. 서울시의 높이 기준은 그간의 건축계획을 고려하여 기본적인 사업성을 확보할 수 있도록 입지별로 차등관리하기 위해 상한선을 정한 것이다. 즉 조망 확보 등 순수 경관관리를 위한 정교한 관리수단으로서의 기준이 아니다. 조망의 관점에서 보면 조망 대상, 조망 확보의 양, 조망점 등 세부적인 기준을 추가적으로 마련되어야 한다. 서울시의 경우 조망 확보를 주요 수단으로 관리하고 있는 곳은 북한산과 남산 등 주요 산 주변지역 정도다. 실제로 시민인식 조사에 의하면 한강의 경우 경관적 선호도가 비교적 높게 나타나는 높이는 12~15층 수준이므로 현행 높이 기준과 상당한 격차가 있다.¹

¹ '서울시 주요 하천변 경관개선방안 연구(한국조경학회/한국도시설계학회, 2003)'에 따르면 한강에 대한 경관적 선호도가 비교적 높게 나타난 12~15층을 양호한 수변경관 관리 기준높이로 설정

그림2 서울시 높이관리기준 및 경관관리방안



자료 서울특별시 도시계획국(2017.2.9.)

35층은 법적 용적률 상한선인 300퍼센트를 확보하고 주변지역과의 조화를 고려한 기준으로서, 도시관리에 무리가 없는 수준이다. 아파트단지 계획에서 일반적으로 건폐율 수준은 20% 정도이다. 모든 동을 15층으로 건축할 경우 용적률 기준에 도달하게 되므로 최고 층수 35층은 각 동의 높이에 변화를 줄 여지가 있는 수준이다.

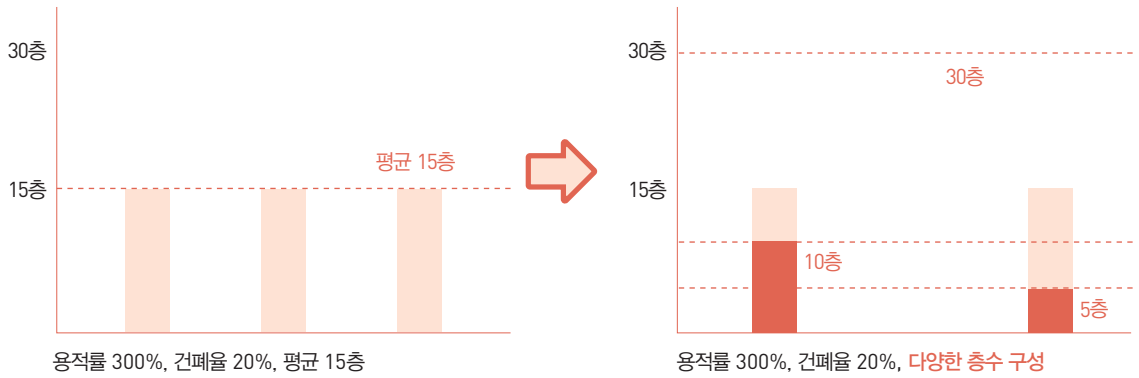
실제로 35층이라는 높이는 100미터가 넘는 높이로 남산 소월길과 낙산을 넘어서는 높이이다. 이는 2009년 한강변 초고층 건축이 허용되던 시기에 심의하고 결정된 아파트의 최고 층수 수준으로서 법적 개발밀도 내에서 건축계획을 수립하는데 무리가 없는 기준이다.

일반주거 지역에서 250~300퍼센트의 용적률로 건축할 경우 잠실 파크리오 (36층), 청담 자이(35층), 반포 래미안퍼스티지(35층) 등 35층 높이로도 충분히 건축할 수 있다. 주거지역 개발사업을 둘러싼 그간의 갈등과 사회적 비용을 고려할 때 도시관리 차원에서 일관되고 예측 가능한 기준의 필요성은 분명하다. 이 기준을 가지고 서울시는 2013년부터 약 4년 동안 70개소 이상의 주거지 정비사업을 일관성 있게 추진했다. 이 사업들의 단지별 최고 층수는 평균 23층 수준이며 층수는 9층부터 35층까지 다양하게 계획되었다는 점에서 합리적 수준으로 볼 수 있다. 또한 높이 기준은 계획안에 대한 사전협의나 관련 위원회 심의에서 소요되는 시간을 단축함으로써 사업기간에도 긍정적 영향을 끼쳤다.

35층 기준에 대한 우려

첫째, 35층으로 높이를 제한하면 모든 건축물이 35층으로 지어져 획일화된 경관을 초래한다는 주장이 있다. 그러나 그러려면 용적률이 500~600퍼센트가 되

그림3 35층 이하에서 다양한 층수 구성 개념



*용적률 = 연면적/사업부지면적, 건폐율=1층 건축면적/사업부지면적, 평균층수=용적률/건폐율

자료 서울특별시 도시계획국

어야 하므로 설득력이 없다. 실제 건축계획에서는 제한 높이 범주에서 단지 내부의 주동 높이를 차별화하여 다양한 스카이라인을 만들 수 있다. 이미 허가가 난 한강변 재건축 아파트 현황을 보면, 단지 외곽은 15~20층, 내부는 35층까지 높이를 다양하게 설계하고 있다. 획일적인 35층 건물이 아니라 창의적인 경관을 만들어내는 다양한 사례가 늘고 있는 것이다.

셋째, 35층 높이 기준에 대한 또 다른 우려 중 하나는 통경축 확보에 불리하다는 것이다. 뒤집어 말하자면, 35층 이상으로 고층화하면 시각을 차폐하는 건축물을 줄일 수 있어 통경축 확보가 용이하다는 주장이다. 개발 대상지를 단일 단지로 전제할 경우에는 그럴 수 있다. 그러나 배후에서 또 다른 개발이 이루어져 고층 건물이 중첩된다면 결국 통경축이 차단될 수밖에 없다. 이런 경우 지역 단위로 통경 확보를 위한 배치계획을 수립하는 별도의 경관계획이 요구된다.

특히 35층 이상으로 건축할 경우 지역에 따라 주요 산에 대한 경관 조망이 어려워질 수 있다. 한강변 관리 기본계획에서 따르면, 시가지 내에서도 표고가 가장 낮은 편인 한강변에서 배후산 7부 능선이 조망되는 높이는 해발 45~90미터 수준이다(배후산이 비교적 양호하게 조망되는 10개 지점에서 대안부를 바라볼 경우 배후산의 7부 능선이 조망되는 높이). 표고 100미터 수준의 35층 높이는 주요 산 조망경관을 모두가 향유할 수 있는 최소한의 기회를 보호하기 위한 주거지역 내 보편적 높이 기준으로 이해할 수 있다.

셋째, 경관에 대한 주관적 해석을 고려하여 여건에 따라 탄력적으로 기준을 적용할 수 있다는 의견이 있다. 이에 대해 조명래 교수(단국대학교 도시계획·부동

그림4 다양한 스카이라인을 형성한 아파트



산학부)는 사업성을 최우선으로 하는 정비 방식이 주도하는 상황에서 35층 기준에 플러스알파를 둔다면 결국 완화된 높이로 획일화될 수밖에 없다고 설명하고 있다.² 과거에 도심부 높이관리 기준인 90미터에 플러스알파(30미터)를 운영했던 사례를 이유로 제시했다. 당시 탄력적으로 운영하고자 완화 기준을 도입한 결과 도미노 현상처럼 거의 대부분의 건축물이 상향 조정되어 110미터 높이로 지어진 것이다. 창의적 경관 형성 등을 위하여 건축기준 완화가 가능한 특별건축구역 등 별도의 제도를 운용할 수 있는 만큼 완화 기준을 배제한 것은 장기적이고 합리적인 선택이다.

향후 서울시 높이관리 방향

개발 압력이 높은 대도시에서 개발 규모를 억제하는 높이관리 기준은 운영상 사회적 비용이 많이 소요될 수 있는 제도다. 높이 기준은 개발 밀도, 나아가 도시의 기능에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 높이 기준은 현재와 같이 경관 차원에서 논의하기보다는 범위를 확대하여 도시관리 차원에서 종합적으로 검토되어야 한다. 어찌됐든 높이 기준을 둘러싼 논쟁은 경관관리에 대한 인식 확산과 사회적 합의에 기반을 둔 제도화 등 성숙한 도시관리를 향한 출발점으로서 의미가 있다. 자의든 타의든 지금 우리는 사회적 합의에 대한 학습과정을 거치고 있기 때문이다.

² "초고층 재건축의 욕망을 넘어서", 경향신문, 2017. 2. 24

현재 대부분의 재건축 단지들은 스카이라인 관리원칙에 따라 사업이 진행되고 있고 위원회 심의를 통해 공공에 기여하는 다양한 경관을 만들어내고 있다. 서울 시의 높이 기준은 중심지 위계에 맞는 경관을 형성하고 자연·역사적 경관자산 보호를 위한 원칙적인 틀에서의 기준이다. 높이의 최고한도 하에서 바람직한 경관 유도를 위하여 개별 주동의 높이, 통경축, 건축물 디자인과 용도 등 세부적인 사항에 대해서는 위원회 심의를 통해 유도하고 있다. 향후 위원회 심의 등 합의된 기준을 정리하고 중점관리가 필요한 지역에 대해서는 경관법에 의한 특정 경관계 획을 수립하고 관리수단으로서 경관지구 등 도시관리계획 입안을 통한 단계적 제도화가 필요하다.

이제 높이관리에 대한 제도가 자리 잡게 된다면 정교한 관리수단도 보완되어야 할 것이다. 즉 서울시의 중요한 경관자산을 선정하고, 그에 따른 경관 보호를 위해 건축물의 높이뿐 아니라 배치와 형태 및 재료 등에 대해서도 논의할 필요가 있다. 이와 병행되어야 할 것은 자연경관 지구 등에 대한 규제로 노후건물 갱신이 어려운 대상을 지원하는 일이다. 특히 주요 산과 인접한 강북 노후주택이나 아파트는 높이와 규모가 제한되어 있는데, 도시재생활성화사업 등 다양한 지원구조가 병행되어야 할 것이다. **W**

참고문헌

- 박현찬·정상혁, 2017, 누구를 위한 높이인가, 서울연구원
- 서울특별시 도시계획국, 2017, 서울시 높이관리기준 및 경관관리방안, 서울특별시
- 서울특별시, 2003, 서울의 주요하천변 경관관리방안 연구, 서울특별시
- 서울특별시, 2009, 한강 공공성 재편계획, 서울특별시
- 서울특별시, 2015, 2015 SEOUL, 서울특별시
- 서울특별시, 2015, 한강변 관리 기본계획, 서울시
- 조명래, 2017, 초고층 재건축의 욕망을 넘어서, 경향신문, 2017.2.24.
- 서울연구데이터서비스 사진자료 (data.si.re.kr)