

한강변 층수 규제, 무엇이 문제인가

[글] 박인혜 기자 inhyeplove@mk.co.kr
매일경제 부동산부

‘층수만 있을 뿐 ‘높이’는 없다

서울시는 도시의 중심부를 가로지르는 한강을 기준으로 생활권이 남과 북으로 나뉘어 있고, 그렇다 보니 도시 중심이 강변에 집중된 독특한 구조를 이루고 있다. 도시경관의 핵심이 한강변일 수밖에 없는 이유다.

아름다운 경관을 사랑하는 도시들은 대체로 강변에 랜드마크 건물들을 전진 배치한다. 그러나 1970~1980년대, 서울이 본격적으로 개발될 당시 한강변에는 상업 시설이나 도시의 상징이 될 만한 건축물 대신 아파트들이 자리하게 되었다. 아쉽게도, 오늘날 한강변이라는 희소하고 한정적인 공간은 ‘아파트 경관’을 이루고 있다. 이왕 이렇게 됐다면, 아파트로써 한강변의 경관을 멋지게 만드는 방안을 고민해 봐야 한다. 때마침 산업화 시대에 한강변에 우후죽순 지어졌던 아파트들의 재건축 시기가 잇따라 도래하여 그 변화의 계기를 맞고 있다. 그러나 2014년 발표된 ‘2030 서울플랜’의 ‘35층 규제’ 항목이 관계자들 사이에서 논란을 빚고 있다. 이에 재개발 아파트를 통한 경관 창출과 층수 규제에 어떤 문제가 있는지 살펴보고자 한다.

우선 35층이라는 숫자의 의미를 생각해볼 필요가 있다. 35층은 누군가에게는 높고 누군가에게는 높지 않다. 상대적이다. 그렇다면 왜 한강변의 재건축 아파트의 층수 제한을 35층으로 정했는지에 대해선 답변이 필요하다. 서울시 관계자는 “한강변 주요 조망 지점을 중심으로 배후 경관을 조망할 수 있는 적정 높이”라고 답변했다.¹

¹ 서울시 도시계획국 문의 결과 답변.

이 말에는 조망의 각도와 범위에 따라 그 경관이 각각 다르다는 뜻이 포함되어 있다. 즉 서울의 동남권인 잠실 일대에서 보이는 경관이 다르고, 서북쪽인 마포구 한강변에서의 조망이 다르다. 또 중심권이라고 할 수 있는 용산에서 남쪽을 내려다보는 경관이 있다면, 반포에서 남산 쪽을 바라보는 경관이 있다. 경관이라는 것은 위치와 방향에 따라 다르기 때문이다. 이를 총체적으로 고려했을 때 35층이 적절한 높이라는 것이 서울시의 입장이다.

그런데 서울시의 이러한 기준에는 ‘층수’만 있을 뿐 ‘높이’는 없다. 통상 아파트 1개 층의 높이는 2.4~2.6m로 계산된다. 이 높이를 기준으로 35층 아파트를 세우면 최고 80~90m 높이로 추정할 수 있다. 하지만 필로티 구조로 하여 1층을 20m 높이로 하고 나머지 34개 층도 고급화를 이유로 3m까지 전고를 높이면 어떻게 될까? 같은 35층이라도 높이 차이는 크게 날 수밖에 없다. 서울시의 35층 규제가 우악스럽게 느껴지는 이유 중 하나다.

한강변 아파트들은 대부분 35층 규제를 적용받는 제3종 일반 주거지역이다. 그런데 여의도를 비롯한 몇몇 지역은 상업지로 지정되어 예외적으로 최고 50층까지 세울 수 있다. 오세훈 전 서울시장 시절에 인허가 받은 성수동의 한강변 아파트들도 최고 50층까지 재개발 건축이 가능하다. 요즘 크게 주목받고 있는 성수동 트리마제 아파트는 이미 47층으로 건설되었다. 도시계획은 과거와 현재가 어우러진 도시의 특성을 고려하고, 각기 다른 상황과 입장과 범위 등을 감안해서 추진해야 하는데, 일률적으로 ‘한강변 아파트 재건축은 35층까지’로 규제하는 것은 고개를 가우뚱하게 만든다.

도시는 오랜 기간에 걸쳐 차곡차곡 만들어진 공간이다. 이런 관점에서 볼 때 한강변이라는 다채로운 공간을 높이 기준도 없이 일률적으로 35층으로 묶어두는 방식은 설득력이 떨어진다. 어떤 곳은 35층이 아니라 10층이나 15층이 적절할 수 있고, 어떤 곳은 70층짜리 고층 빌딩을 짓는 게 적절할 수도 있다.

이런 여러 가지 상황에 대해서 서울시는 도시계획위원회가 감안하여 심의하기 때문에 별 문제가 없다고 답변할 것이다. 그러나 서울시 도시계획의 최상위 계획인 ‘2030 서울플랜’이 35층이라는 규정을 두고 있기 때문에 심의위원들은 그 안을 기준으로 삼을 수밖에 없다. 결국 이해 당사자들은 10층이 적절한 경우에도 쓸데 없이 35층을 세우거나, 70층이 마땅한 경우에도 35층 규제에 맞추어야 할 상황이다. 일률적 규제에 문제가 있다고 생각하는 대목이다.

과거의 성냥갑 아파트로 회귀하나?

서울 시민이라면 누구나 ‘성냥갑 아파트’라는 표현을 들어봤을 것이다. 말 그대로 네모반듯한 성냥갑을 층층이 쌓아놓은 모양이어서 붙여진 불명예스러운 별칭이다. 이러한 성냥갑 아파트는 서울 어디에서든 볼 수 있다. 송파구 잠실동, 강남구 압구정동 등의 부촌뿐만 아니라 다른 지역에서도 흔히 볼 수 있다.

물론 판상형 구조를 띤 성냥갑 아파트의 장점도 있다. 네모반듯하게 지어 면적 낭비가 없고, 맞통풍 구조라서 통풍 환기에 용이하다. 한국인의 생활 스타일을 고려할 때 성냥갑 아파트는 포기하기 어려운 대안이다. 더욱이 면적 대비 공간의 최대화라는 점에서 땅을 효율적으로 활용할 수 있다.

반면 건축의 다양성이나 도시경관 차원에서 보자면 직사각형의 아파트들이 일렬로 늘어선 풍경은 보는 사람으로 하여금 공포감을 안겨준다. 가뜩이나 차가운 느낌이 강한 메가시티에서 거대한 아파트들이 촘촘히 붙어 있는 모습은 아름다운 도시의 얼굴을 만드는 데 결코 긍정적이지 않다. 따라서 기술의 발전과 더불어 다양한 건축기법을 활용할 수 있는 오늘날 성냥갑 형태의 건축은 지양하는 흐름이다.

문제는 아파트라는 공간의 특수성이다. 상업시설이나 도시를 대표하는 건축물들(예를 들면 남산타워)의 경우엔 효율성만큼이나 경관미도 중요한 요소이기 때문에 다양한 건축기법을 동원하여 독특한 개성을 연출하고자 한다. 그러나 아파트는 집이라는 원초적인 공간의 집합체다. 따라서 사람들은 이 공간적 재산을 양보할 마음이 없다. 자기가 사는 아파트 공간의 전망이 좋기를 원하고, 공간의 손실 없이 좋은 구조를 원하는 것이 인지상정이기 때문이다. 그런 까닭에 1970년대로부터 40년이 지난 지금까지도 효율성 좋은 성냥갑 아파트는 포기할 수 없는 대안이었다.

여기에 35층 규제가 발표되자 성냥갑 아파트에 대한 니즈는 되레 커져갔다. 한정된 용적률에서 아파트라는 공간의 편의성과 재산을 놓치고 싶지 않은 심리가 직사각형 건물의 네모난 아파트를 선택하게 만들고 있는 것이다. 10년 전 재건축으로 재탄생한 송파구 잠실 아파트 단지가 그러한 사례를 대표한다. 잠실 아파트 단지에 들어서면 한결같이 35층으로 줄지어선 모양에 동간 간격도 매우 좁은 편이다. 그러나 주민들에겐 이것이 가장 이상적 형태다. 즉 한정된 용적률에 층수가 제한되어 있으니, 현재의 판상형 아파트가 최선이었던 것이다.

그림1 2000년대에 재건축된 잠실 일대의 성냥갑 아파트



자료 네이버지도 항공뷰

그림2 재건축되고 있는 송파구 가락동의 헬리오시티



자료 박인혜 매일경제 기자

가락시영 아파트를 재건축하여 1만 가구에 가까운 대단지 아파트로 선보이는 헬리오시티는 올 연말 입주를 앞두고 있다. 이 아파트 단지 역시 동간 간격이 좁아서 벌써부터 주변 사람들의 우려를 자아내고 있다. 그러나 재건축 확정 이후 아파트의 가격은 수억 원이 뛰었다. 이 아파트가 과연 도시경관상 ‘아름다운’ 아파트인지, 여기에 서울시의 층수 규제가 어떤 작용을 했는지 생각해볼 일이다.

필자가 35층 규제에 반대하는 취지의 기사를 쓸 때마다 따라붙는 댓글이 있다. “부자 동네 잘살게 하려는 수작”이라는 것이다. 압구정동이나 대치동 등의 재건축 아파트 정도는 돼야 50층쯤의 건축 공사비를 감당할 수 있고, 층수 규제에 가장 강력히 반대하는 쪽이 주로 강남 재건축 아파트들이다 보니 그렇게 생각할 수 있다.

그러나 규제의 명목이 경관을 위한 것이라면 35층이든 50층이든 간에 ‘일률 규제’는 없어지는 것이 맞다. 앞서 언급했듯이 서울은 큰 도시다. 인구 1000만이 살고 있고, 경기도와 인천에서도 출퇴근하는 유동인구까지 감안하면 1000만을 훌쩍 넘어선다. 또한 외국인 관광객들이 가장 많이 찾는 대한민국의 대표적인 메가시티다. 이런 메가시티의 한 중앙을 가로지르는, 서울을 통과해 강화만에 이르는 무려 497.5km 길이의 한강변을 일률적인 높이로 관리한다는 발상은 그 자체로 순진해 보인다. 대도시 서울의 건축물 높이는 지역 맞춤형으로 관리되어야 한다.

건물이 높아야만 좋은 것이 아니며 나지막한 건물도 아름답고 가치 있을 수 있다는 생각에는 누구나 동의할 것이다. 용산구 한강로에 새롭게 들어선 아모레퍼

시픽 본사 건물을 보자. 이 건물은 2014년 건축계획을 확정하고 공사가 시작되면 서부터 화제였는데, 그 이유는 30층까지 지을 수 있는데도 건축주 스스로 22층으로 결정했기 때문이다. 잠실의 롯데월드타워가 대한민국 최고층이라는 상징성을 획득하는 과정에서 불러일으킨 논란을 생각할 때 참 이례적인 일이다. 과거 서경배 아모레퍼시픽 회장은 기자와의 인터뷰에서 “길쭉한 전형적 빌딩 스타일의 건물보다는 주변과의 조화를 감안한 정육면체 스타일의 건물을 지어보고 싶었다”고 말한 바 있다. 정육면체의 반듯한 형태이지만 건물 한 가운데를 비워둔 개방 공간으로, 비움의 미학을 구현한 건축물로 단연 화제가 되었다.

하지만 가장 인구밀도가 높은 수준²인 서울시에서 모두에게 고밀 압축 개발을 지양하라고 강요할 순 없다. 특히 아파트라는 공동주택이 도시 경관 형성에 큰 비중을 차지하는 우리나라의 경우, 지역의 특수성과 상황을 고려하지 않고 ‘한강변’이라는 이유만으로 획일적인 높이 기준을 적용하는 것은 지방자치단체와 정부의 지나친 규제로 보인다.

결과적으로 35층이라는 규제는 인센티브가 되기는커녕 기존보다 좀더 세련되고 편리한 새로운 성냥갑 아파트를 양산할 뿐이다. 아파트가 뻑뻑이 들어선 현재의 한강변 경관을 완전히 바꿀 수도 없는 상황에서 경관 확보를 위해 시민에게 재산권을 양보하라고 요구할 수는 없다. 지방자치단체와 정부의 역할은 되도록 아름답게 짓도록 유도하는 것이다.

통경축을 위한 슬렌더 빌딩

미국 뉴욕의 ‘슬렌더 빌딩’ 사례는 우리가 벤치마킹할 만하다. 슬렌더(Slender)란 호리호리하다는 뜻으로, 높지만 가느다란 슬렌더 빌딩을 한강변 아파트에 적용해볼 수 있다. 실제 한강 이남에서 북쪽을, 북쪽에서 남쪽을 바라보면 경관과 시야를 방해하는 것은 높은 건물이라기보다는 통경축이 확보되지 않은 밀집 건물이다. 한강 이남에서 남산타워를 바라볼 때 남산 타워를 가리고 있는 아파트는 16층에 불과하다. 35층의 절반도 안 되는 층수지만 뻑뻑이 밀집한 아파트 때문에 시야가 좋지 않다. <그림3 참조>

같은 위치에서 서쪽으로 시야를 돌리면 가장 먼저 들어오는 건물이 있다. 용산구 이촌동에 소재한 래미안 첼리투스 아파트다. 최고 층수가 56층에 달하지만 소

² 인구 10,124,579명, 인구밀도 1km²당 16,729명, 서울특별시 서울통계

그림3 한강 이남에서 바라본 남산타워



자료 박인혜 매일경제 기자

그림4 한강 이남에서 바라본 용산구 이촌동의 래미안 첼리투스 아파트



자료 박인혜 매일경제 기자

그림5 뉴욕 슬렌더 빌딩



자료 <http://www.skyscrapercenter.com/building/111-west-57th-street/14320>

위 ‘성냥갑’으로 불리는 아파트들보다는 통경축이 여유 있게 확보돼 경관이 훨씬 더 시원스럽다.〈그림4 참조〉

결국 경관에 도움이 되는 것은 몇 층으로 짓느냐보다는 얼마나 시야를 확보할 수 있느냐, 즉 통경축을 확보하는 것이다. 뉴욕이라고 해서 용적률이나 층수의 제한이 없는 것이 아니다. 하지만 이들은 ‘용적률 거래제’라는 제도를 적극 활용하고 있다. 이 제도는 보존 지역의 규제로 인해 사용하지 못하는 용적률을 사

들이는 것으로, 초고층으로 하되 경관 확보를 위해 호리호리한 형태로 건물을 올리는 식이다. 우리나라에도 오랜 고심 끝에 지난해에 이 거래 제도가 도입되기는 했으나, 적용 조건이 까다로워서 시행이 활발하지 못한 상태이다.

층수 규제, 재논의를 바란다

서울은 도시를 가로지르는 거대한 강, 그 강변을 따라 포진돼 있는 아파트들, 높은 인구밀도와 넉넉하지 않은 땅, 이러한 한계를 지니고 있다. 이런 한계는 서울만의 문제는 아니다. 특히 높은 인구밀도는 도쿄, 상하이, 싱가포르, 홍콩 등 어지간한 아시아 도시들이 공통적으로 가지고 있는 문제다. 지금 이 도시들은 도시 대 도시로 경쟁하고 있다. 한국과 일본의 경쟁이 아닌 서울과 도쿄가 경쟁하는 중이다. 도시환경이 엇비슷해진 오늘날 서울은 차별화를 통해 경쟁우위를 점할 수 있다. 그런 관점에서 볼 때 한강은 한계라기보다는 훌륭한 자산이다. 일반적인 공간보다 특별한 한강변이기에 서울시도 많은 규제를 두고 있다. 35층 규제도 아름다운 도시 경관을 보호하기 위한 것이다. 그러나 반세기 전 한강변에 자리 잡은 아파트들이 새로 거듭나는 시기를 맞아, 과거의 성냥갑 아파트로 회귀하는 모습이 곳곳에서 목격되고 있다. 더욱이 이 개발이 도시의 경관을 해치는 과밀 건축이라 평가받고 있다.

어느 정도 기준을 제시하는 층수 규제는 필요하다. 하지만 ‘층수’보다는 ‘높이’ 기준이 돼야 하고, 그 높이 기준은 합리적이고 치열한 논의 과정을 거쳐 만들어져야 한다. 또 층수 규제보다 중요한 것은 통경축 확보나 건폐율과 관련된 논의와 심의다. 현재는 서울시 도시계획위원회라는 다소 폐쇄적이고 시민들의 정보 접근이 제한된 기구에서 이 과정이 이루어지고 있다. 필자는 지난 1년여 서울시와 서울시 도시계획위원회 심의 과정을 취재하는 과정에서 정작 중요한 다른 논의, 이를 테면 한강변 공원을 아파트 주민만의 것이 아닌 일반인에게도 제공되는 공원 확보나 통경축 확보 등과 같은 논의가 뒷전으로 물러난 경우를 수없이 보았다.

좋은 경관, 아름다운 경관에 대해서는 호불호가 있다. 홍콩이나 상하이와 같은 화려한 메가시티 야경을 선호하는 사람도 있고, 옛 건축물을 그대로 살린 유럽 스타일을 선호하는 사람도 있다. 이렇듯 경관이라는 것은 주관적이다. 따라서

어떤 경관이 옳다 그르다 말할 수는 없다. 그러나 도시의 얼굴이고 도시 문화를 보여주는 한 표상이기 때문에 매우 중요한 요소이다. 그렇다면 신경 써야 할 일이 많으며, 획일화된 규제에 대해서도 재논의가 필요하다. ‘모든 한강변 3종 일반 주거지 35층 규제’에 반대한다. **W**

참고문헌

— 서울특별시 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr>)