

도시경관을 위한 건축물 높이관리 기준의 도입과 기대효과

권순갑
부산광역시 도시계획과 과장

건축물 높이관리 기준 수립 배경

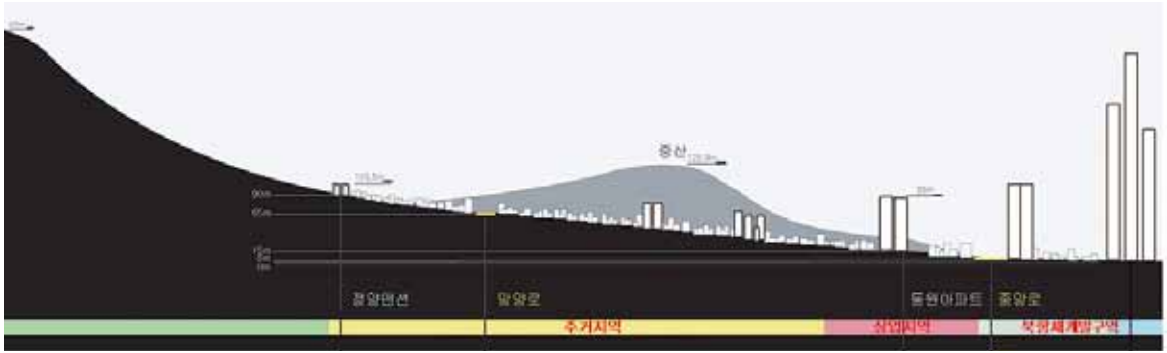
부산은 전체 16개 구·군 중 9개 지역이 해안을 끼고 있으며, 시가지 전체 면적 중 55.4%가 표고 100m 이상인 구릉지와 고지대에 위치한다. 낙동강 건너 강서평야는 오랜 기간 개발제한구역으로 묶여 도시의 확산을 막았다. 340만 명이 생활하는 우리나라 '제2의 도시' 부산은 행정구역 안에 바다·강·산이 어우러진 멋진 자연환경을 가진 도시이지만, 도시계획적 측면에서는 평지가 부족하여 도시의 성장을 위한 개발가능지 확보가 어려운 여건을 지니고 있다.

6·25전쟁 당시 피란민들의 임시 거처로 형성된 원도심 산복도로 주변 주거지역은 현재까지 노후 불량주거지로 남아 있고, 1990년대 대규모 택지공급에 따라 조성된 도시 외곽과 구릉지 주변은 아파트 병풍이 펼쳐져 있다. 해운대 일원에 형성된 센텀시티와 마린시티는 50층 이상 초고층건축물이 가장 많은 지역이 되었고, 최근 추진된 북항재개발 1단계 사업은 과거 항만시설로 인해 단절되었던 수변에 대한 접근성이 향상될 것이라는 기대와 달리 초고층건축물 장벽이 펼쳐져 구릉지에서 해안에 이르는 지형과 어우러지지 못하는 경관을 형성해 놓았다.

최근 시민들은 도시의 경쟁력이자 랜드마크라고 만족스러워하던 고층아파트로 형성된 스카이라인에 대해 '일부 거주민들이 사유화하는 도시경관을



해운대해수욕장~해운대 달맞이 일원 구릉지 및 해안과 조화롭지 못한 건축물



초량 산복도로(구릉지)~북항재개발구역(해안)에 이르는 건축물 단면도

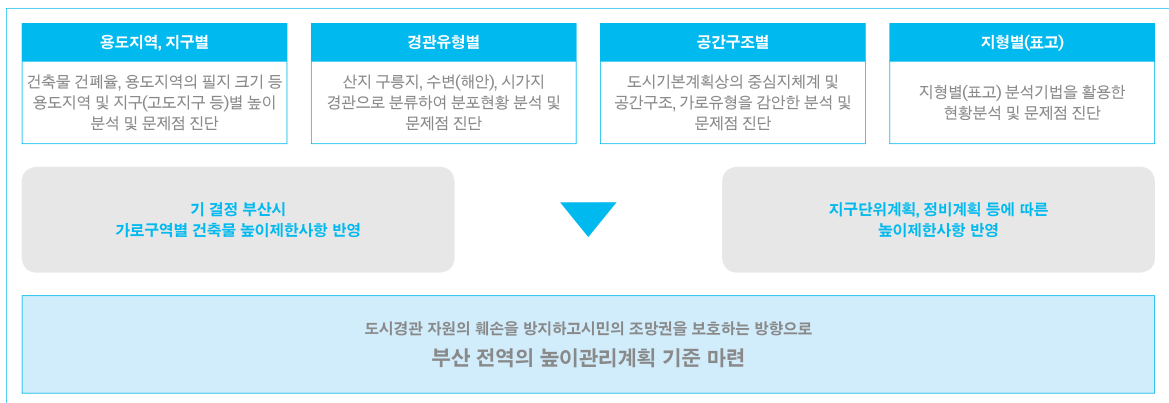
시민 모두가 누려야 할 공공재로서 인식하고, 주변 자연환경과 조화로운 모습으로 가꾸어 가야 한다'고 요구하고 있다.

이에 부산시는 2019년 6월 '도시경관 관리를 위한 건축물 높이관리 기준 수립 용역'을 발주하였으며, 용역을 수행한 (사)대한국토·도시계획학회는 2020년 12월 용역 결과를 시에 제출하였다. 부산시는 용역 결과를 토대로 도시의 스카이라인을 관리해 나갈 예정이다.

건축물 높이관리 기본방향

부산시의 건축물 높이관리는 원칙적으로 용도지역별 특성을 고려하고, 도시공간구조 및 지형적 여건

을 고려하고자 한다. 왜냐하면 건축물 높이관리에 대한 필요성이 제기된 이유 중 하나가 구릉지에 위치한 정비구역의 제2종 일반주거지역이 추진과정에서 제3종 일반주거지역으로 상향되어 개발밀도가 급격히 높아지고 도시경관을 훼손하였기 때문이다. 따라서 부산시는 주거지역에 대해 일정 표고 이상 산지와 구릉지의 용도지역 변경에 대응하기 위해 최고 높이 한정량을 산정하고 도시 전체의 최대 허용 가능한 높이를 도출하였다. 반면 상업지역은 도시경쟁력 강화를 위해 도심지역에는 토지이용의 효율적 활용을 도모하고, 나머지 일반상업지역은 도시 주거의 전략적 배분을 통해 지역 간 균형을 도모할 수 있는 높이관리 방안을 제시하였다. 또한 산복도로 일원



높이관리계획 기본방향

주요 조망점에서 바라본 북향의 조망을 관리하기 위한 뷰콘 관리 방안을 도입하였다.

주거지역 건축물 높이관리 방안

중층 이상 주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위해 지정한 제2종 및 제3종 일반주거지역은 아파트 건축을 기본 전제로 하되, 구릉지에 위치한 경우 기반시설 여건 등을 고려하여 건축물 높이를 관리할 필요가 있다. 따라서 제2종 및 제3종 일반주거지역은 건축물 기준높이 120m를 기준으로 사업대상지로부터 1.2km 내 권역중심지를 찾고, 이를 기준으로 지형의 경사와 고저 등을 고려하여 허용 가능한 건축물 높이를 결정한다. 주거지역 건축물 기준높이 120m는 부산의 상징인 부산타워 높이이며, 「건축법」상 고층건축물의 기준에 해당된다. 권역중심지 표고는 사람의 시각적 범위인 1.2km 내에 포함되는 도시철도역과 주요 교차로, 해안선 및 하천구역의 표고 평균값을 적용한다. 사업대상지의 지형 여건을 고려하는 높이보정계수는 한국부동산원에서 발표하는 지역별 토지·주택가격비준표에서 필지의 고저 및 경사도에 관한 보정계수를 활용하였다.

다만 대상지가 권역중심지에 비해 많이 높아 주거지역 산식에 따른 허용높이가 50m 미만일 경우 최저 15층 정도 아파트 건축이 가능하도록 50m까지 완화 허용한다.

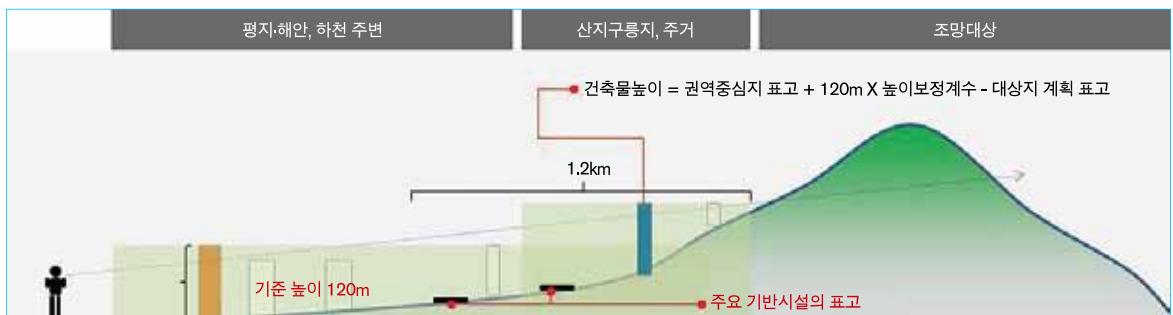
상업지역 건축물 높이관리 방안

상업지역은 상업·업무기능을 위해 지정한 지역으로, 토지의 집약적 활용을 위해 높은 용적률과 건폐율을 허용하고 있다. 하지만 부산의 상업지역에서 다수를 차지하는 주거복합건축물은 용적률은 높지만, 건폐율은 낮다. 그리고 2009년부터 준주거지역과 상업지역에 대해 가로구역별 최고높이를 지정하여 관리하고 있지만, 해당 지침과 타 법령에 의한 인센티브가 과도하게 적용되어 최고높이가 최대 2배까지 완화되는 경우가 발생하여 건축물 높이관리 기준으로서 한계점이 드러났다.

이러한 사항을 보완하기 위해 이번 용역 결과는 준주거지역과 상업지역의 건축물 높이관리를 위해 조정건폐율을 제안하고 있다. 조정건폐율은 비주거용 시설의 입지를 유도하는 상업지역과 준주거지역의 특성에 따라 최저건폐율을 설정하는 것이다. 조정건폐율은 층별 평균건폐율의 개념을 적용하는데, 준주거지역은 조정건폐율 20% 이상, 상업지역은 조정건폐율 40% 이상을 원칙으로 한다. 다만 상업지역에서 건축하는 주거비율이 50% 이상인 주거복합건축물에 대해서는 조정건폐율 30% 이상을 원칙으로 한다.

공업지역 건축물 높이관리 방안

과거 제조업을 기반으로 성장한 부산은 시가지에 많



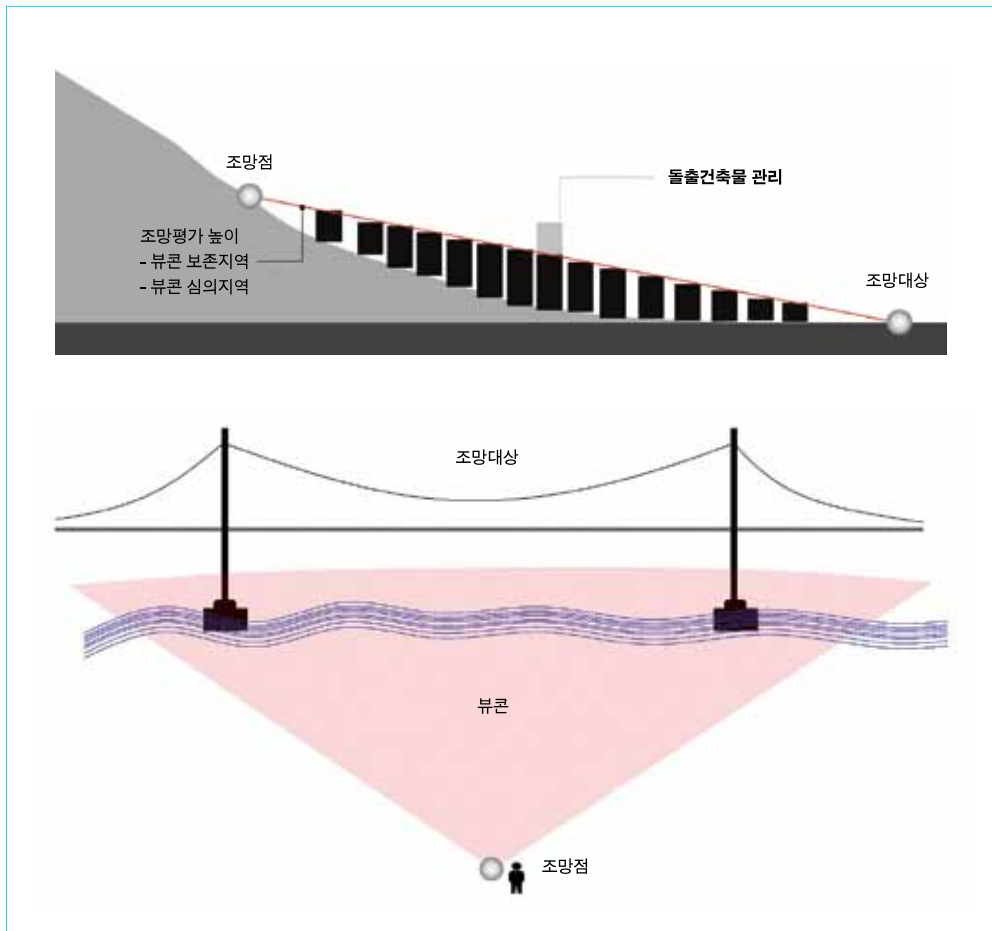
제2종·제3종 일반주거지역 건축물 허용높이 산정방식

은 공업지역이 존재하고 있으며, 이 중 준공업지역은 최근 산업구조의 변화에 따라 다양한 용도의 건축물이 혼재하고 있는 지역이다. 특히 공장지대에 건축되는 오피스텔과 요양병원 등 일부 건축물은 주변과 조화롭지 않은 높이계획으로 이질적인 도시경관을 형성하게 된다. 따라서 부산시는 공업지역의 건축물 높이관리를 위해 공업지역 기준높이 40m를 기준으로 주변 지역의 기반시설을 고려한 개발여건계수와 해안으로부터의 이격거리를 고려한 지역여건계수, 지역활성화를 위한 공공지원 인센티브를 적용한 건축물 허용높이를 산정하였다.

뷰콘 관리방안

부산시의 높이관리 방안 중 눈여겨볼 사항은 산복도로에서 바라본 바다의 조망을 지키고자 주요 조망점에서 뷰콘을 설정하고 뷰콘에 따른 높이관리 방안을 제시한 점이다. 앞서 살펴본 용도지역별 건축물 높이관리 방안이 시가지에서 주변 산지를 올려다봤을 때 도시의 스카이라인을 결정하는 사항이라면, 뷰콘 관리는 고지대 전망대에서 바다를 바라본 부감경관을 관리하는 것이다.

공공이 조성한 주요 전망대 중 선정된 8개의 조망점에서 바라본 남향과 북향 일원에 대한 12개



뷰콘 개념도



김민부 전망대에서 부산항대교를 바라본 뷰콘 관리지역 모습



뷰콘 관리지역 내 건축계획에 대한 경관시뮬레이션 모습

의 뷰콘 관리지역은 건축계획 시 경관시뮬레이션을 통해 현재 조망이 얼마나 훼손되는지 판단하고 훼손을 최소화하고자 한 지역이다.

건축물 높이관리 기준의 운영과 향후 계획

부산시가 이번 용역을 추진하면서 유난히 힘들었던 점 중 하나는 고층건축물을 지을 곳을 다 지었는데, 왜 이제야 스카이라인을 관리한다고 규제를 만드느냐는 비판이다. 용도지역제에 따라 건폐율과 용적률이 결정되어 있으며, 「건축법」의 일조권 등에 따라 건축물 높이는 결정되는데, 추가적인 규제사항이 발생하는 것은 시대에 역행한다는 반발이었다. 또한 사업성이 좋은 지역은 이미 초고층아파트 단지가 되었는데, 고지대의 열악한 주거지역은 새로운 규제로 인해 지역의 쇠퇴를 방지하는 것이 아니냐는 지적도 있었다. 340만 부산시민의 입장에서는 도시의 경관 관리가 필요하지만, 개별 토지소유자의 입장에서 규제가 발생하는 것에 반대한다는 점도 충분히 이해될 만하다.

그럼에도 불구하고 도시의 모습을 앞으로 어떻게 가꾸어 갈 것인지에 대한 부산시의 고민이 있었기에 건축물 높이관리 방안을 추진할 수 있었으며, 용역 추진 과정 중 다양한 형태의 세미나와 공청회 등을 통해 시민의 사회적 합의를 도출하고자 노력하였다.

물론 앞으로 건축물 높이관리에 관해서는 지속적으로 더 많은 연구가 필요하다. 전체적 틀은 마련되었지만, 수많은 경우의 수에 따른 개별 높이관리 기준으로서의 부족할 수 있기 때문이다. 따라서 부산시는 마련된 건축물 높이계획 관리 기준을 우선 가이드라인으로 탄력적으로 운영하면서 발생하는 문제점 등을 보완하고, 단계적으로 제도적 위상을 강화해 현재 수립 중인 ‘2040 부산광역시 도시기본계획’에 담을 예정이다.

부산시는 건축물 높이관리에 대한 기준이 마련되면, 현재와 같은 획일적인 계획이 아니라 해안과 구릉지·평지 등 지형여건에 적합한 여러 건축배치와 설계를 위한 건축가·계획가의 고민이 깊어질 것이며, 이로 인해 도시의 경쟁력이 향상될 수 있을 것이라 기대하고 있다. 모든 일은 시작이 반이라고 하였다. 부산시는 도시의 스카이라인 관리를 위한 첫걸음을 떤 것이므로, 이제 차근차근 단계를 밟아 나가길 기대해 본다.

참고문헌

- 1 부산광역시. (2020). 도시경관 관리를 위한 높이관리 기준 수립.