

## 요 약

### 제1장 서론

- 사회의 다양성 증대, 경제력의 신장, 국제교류의 활성화 등에 따라 과거 양적 성장 위주의 급속한 도시개발 과정에서 등한시되었던 도시경관에 대한 관심이 크게 증대되고 있음.
- 주거지역의 경우, 공동주택이 거주형태의 주도적 유형으로 자리매김하면서 공동주택의 경관적 문제들이 부각됨.
  - 대부분 획일적인 판상형 주동으로 경관적 다양성을 상실하고 있으며, 녹지공간의 잠식, 주변 경관의 차폐 등 다양한 경관적 문제점을 양산
- 공동주택의 경관에 있어 시지각적으로 가장 우위에 있는 요소는 주동의 규모임.
  - 이와 관련하여, 탑상형 공동주택은 도시경관의 질 향상 측면뿐만 아니라 토지이용의 효율화, 개발과 보전의 조화 등에서 많은 장점을 가지고 있음.
- 그러나 사회적 변화에 따른 탑상형 공동주택의 장점과 필요성에도 불구하고 주거지역의 건축물 규모관리 패러다임은 과거와 변화가 없음.
  - 대표적인 사례로서 제2종 일반주거지역의 경우 층수제한으로 탑상형 주동의 건축에 근본적인 제약이 존재
  - 이 외에도 현행 공동주택의 규모관리 원칙 및 규제방식은 탑상형 공동주택을 제약할 뿐만 아니라 더 나아가 주거지역의 바람직한 도시경관 창출에 기여하지 못하고 있음.
- 본 연구에서는 주거지역 경관 향상을 위한 방안의 하나로서 규모관리 차원에서 탑상형 주동의 활용 필요성에 초점을 맞춤.
  - 탑상형 공동주택을 제약하거나 규제의 근본 취지를 달성하지 못하고 있는 규모관리제도에 대한 개선방안 제시
  - 장기적으로 주거지역의 경관 향상을 위하여 건축물의 규모관리 방식이 지향해야 할 바에 대해 논의

## 제2장 탑상형 공동주택의 현황 및 필요성

### ○ 정의 및 동향

- 본 연구에서 사용하는 탑상형은 고층화를 포함하는 개념임.
  - 고층화란 규모관리 요소 중에서 용적률을 고정시킨다는 전제를 반영
  - 즉, 용적률을 고정시킨다면 탑상형을 구현하기 위해서는 고층화가 동시에 이루어진다는 것을 전제
  - ‘주어진 밀도조건에서 고층화를 통한 건축물의 슬림화’로 표현할 수 있음.
- 탑상형 공동주택은 초고층 주상복합과는 그 접근방식이 상이함.
  - 초고층 주상복합 : 밀도가 매우 높은 상업건물의 성격으로서 랜드마크적 접근, 복합개발의 필요성, 도시의 상징성, 국가들 사이의 경제와 건축 기술력의 상징 등의 배경을 가지고 있으며, 특수해로서 접근
  - 주거지역의 탑상형 공동주택 : 조망권, 일조권, 녹지공간 등 주거환경의 개선, 외부적인 개방감의 확보, 주동의 획일성 탈피를 통한 도시경관 향상 등의 배경을 가지며, 주거지역 규모관리의 일반해로서 접근
- 최근 동향 및 활성화 원인은 아래와 같음.
  - 주거환경에 대한 인식변화 : 향에 대한 선호도 감소와 조망권 및 녹지공간에 대한 선호도 증가
  - 아파트에 대한 소비자 선호 변화 : 초고층 주상복합들의 성공 이후 탑상형 아파트에 대한 선호가 크게 증가. 기존의 고층아파트와 비교했을 때 고급화된 주거라는 인식을 심어주었기 때문
  - 제도적 지원 : 몇몇 지자체에서는 탑상형 주동의 설계를 제도적으로 지원. 인천시의 경우 탑상형을 전체 연면적의 60% 이상으로 지으면 5%의 용적률 보너스를 제공하고, 제3종 일반주거지역에서 아파트를 신축할 경우 전체 세대수의 50%를 탑상형으로 건축하도록 규정

### ○ 탑상형의 장점 및 필요성

- 탑상형의 장점은 미적, 경관적, 거주환경적 측면에 있으며, 크게 거주민들의 주거환경 측면과 개방감 등 외부인들의 시각적 선호로 구분하여 볼 수 있음.
  - 판상형에 비해 대지 면적에 비례한 건폐율을 낮추고 녹지율을 높이는 탑상형의 특성에서 공통적으로 기인하는 효과
  - 주거환경 측면 : 조망권 및 일조권의 확보, 녹지공간의 증가 등
  - 시각적 선호도 : 미관 증진, 시각적 차폐도 감소 등
- 고층화의 장점은 주로 토지이용의 효율성 제고 측면에 있으며, 교통비용, 환경비용, 기반시설 비용의 절감과 토지이용의 친환경성 제고 등이 대표적인 장점임.
  - 대중교통의 이용이 편리한 도시 중심지역에서 고층화를 통한 집약적, 복합적 토지이용은 교통비용과 환경비용을 절감하는 데 효과적
  - 도시 중심지역의 고층화는 광역적 차원에서 도시의 평면적 외연확산을 방지하며, 국지적인 차원에서는 토지이용의 친환경성을 제고하고 도시환경을 개선하는 데 중요한 역할을 할 수 있음.

## 제3장 현행 공동주택 규모관리제도 및 외국의 사례

### ○ 주거지역의 규모관리제도

- 「건축법」의 경우, 가로구역별 건축물의 최고 높이가 근간으로서 시도 조례로써 건축물의 최고 높이를 정할 수 있도록 함. 가로구역별 최고 높이가 정해지지 않은 지역에서는 사전제한이 적용
  - 일조권 확보를 위한 높이제한도 존재
- 「국토계획법」에서는 일반주거지역을 1종, 2종, 3종으로 세분하고 건축물의 층수와 함께 용적률 규제를 병행함.

### 「국토계획법」상 주거지역의 규모관리 기준

| 구분       |    | 정의                    | 건폐율<br>(%) | 용적률<br>(%) | 층고<br>제한 |
|----------|----|-----------------------|------------|------------|----------|
| 전용<br>주거 | 1종 | 단독주택 중심의 양호한 주거환경 보호  | 50         | 50 ~ 100   |          |
|          | 2종 | 공동주택 중심의 양호한 주거환경 보호  | 50         | 100 ~ 150  |          |
| 일반<br>주거 | 1종 | 단독주택 중심의 주거환경         | 60         | 100 ~ 200  | 4층       |
|          | 2종 | 연립·저층아파트 중심의 주거환경     | 60         | 150 ~ 250  | 15층      |
|          | 3종 | 고층아파트 중심의 주거환경        | 50         | 200 ~ 300  |          |
| 준주거      |    | 주거기능을 주로 하되 상업적 기능 보완 | 70         | 200 ~ 500  |          |

- 서울시 도시계획조례에서는 제1종 전용주거지역은 2층, 제1종 일반주거지역은 4층, 제2종 일반주거지역은 기본적으로 12층의 층수제한을 두고 있음.
- 층수의 적용에 있어 평균층수의 개념을 새로이 도입하여 높이 규제를 다소 완화하고 융통성을 부여
- 평균층수란 하나의 대지 안에서 여러 동의 건물 층수가 서로 다른 경우 이를 평균하여 산정한 층수

### 일반주거지역에서의 밀도·높이제한 규정

|          | 용도지역<br>구분 |     | 건폐율<br>(%) | 용적률<br>(%) | 높이제한                | 비고                                        |
|----------|------------|-----|------------|------------|---------------------|-------------------------------------------|
| 주거<br>지역 | 전<br>용     | 제1종 | 50         | 100        | 2층<br>9m(11m)       | 높이제한은 건축조례 규정                             |
|          |            | 제2종 | 50         | 150        | -                   | 서울시 미지정                                   |
|          | 일<br>반     | 제1종 | 60         | 200        | 4층                  |                                           |
|          |            | 제2종 | 60         | 250        | 7층(10층)<br>12층(15층) | ( )는 지구단위계획구역안의<br>경우 도시계획위원회 심의<br>거처 완화 |
|          |            | 제3종 | 50         | 300        | -                   |                                           |
|          | 준주거지역      |     | 70         | 300        | -                   |                                           |

- 기타 규모관리제도
  - 지구단위계획구역에서는 해당 계획에서 규정하는 바에 따르며, 이 경우 건축물의 용도 및 형태에 따라 건축물의 높이를 다르게 정할 수 있음.
  - 서울시 ‘건축위원회공동주택심의에 관한 규칙’에서는 입면적, 입면차폐도, 구릉지 높이 한계 등의 규정을 통해 공동주택의 규모를 제한함.

## ○ 외국의 사례

- 단순한 용적률과 높이제한의 규제방식에서 벗어나 다양한 시도를 통해 도시경관 및 도시 외부공간의 질적 향상을 달성하고 있는 사례들을 검토함.
  - 뉴욕 : 3차원적 관리체제
  - 샌프란시스코, 시애틀 : 높이와 연계된 형태의 제어
  - 일본 : 사선제한 및 천공률 규제
  - 싱가포르, 시드니, 상해 : 마스터플랜에 의한 높이 규제
- 사례로부터의 시사점은 다양하고 조화있는 도시경관을 창출하기 위해 건축물의 높이에 대한 체계적인 접근을 통해 획일성을 탈피하고 해당 지역에 적합한 규제수단을 적용한다는 것으로서, 크게 두 가지 부분에서 찾을 수 있음.
  - 첫째는 건축물 규모관리의 획일성 탈피로서, 다양화와 융통성 부여를 통해 획일적인 건축물 형상을 막고 지역의 맥락에 부합하는 도시경관을 달성함.
    - 미국에서는 지역특성에 맞게 3차원적으로 높이를 관리하고, 건축물의 높이와 형태를 연계하여 규제하는 방식이 활용됨.
    - 일본의 천공률 규제도 기존의 사선제한으로 인한 획일성과 제약을 벗어나기 위한 제도적 개선으로 이해할 수 있음.
  - 둘째는 도시 전체의 경관관리 및 토지이용관리에 입각한 전략적이고 체계적인 높이관리를 수행함.
    - 싱가포르, 시드니, 상해 등의 사례에서와 같이 장기적인 도시의 미래상과 계획을 담고 있는 마스터플랜을 통해 높이 규제를 활용

## 제4장 공동주택 규모관리의 문제점 및 개선방안

### 1. 규모관리의 전환 필요성 및 기본 관점

- 공동주택의 규모관리는 향후 주거지역의 경관을 결정짓는다는 측면에서 매우 중요함.
  - 최근 우리나라의 주거지역은 재건축·재개발 등으로 급격한 변화를 겪고 있으며, 주거지역의 개발 패러다임이 변화하는 접점에 서있음.
  - 지금의 공동주택 규모관리제도는 향후 몇십년의 주거지역 경관과 주거환경을 결정짓게 됨.
  - 따라서 공동주택 규모관리에 대한 새로운 개념과 방향설정이 시급히 요구됨.
- 공동주택 규모관리에 대한 기본적 관점은 탑상형의 장점과 필요성을 인정하는 것을 바탕으로 함.
  - 공동주택의 층수에 대해 원칙적으로 자율성을 부여하고,
  - 지역의 특성을 반영하여 높이의 관리 및 보전이 필요한 지역은 장기적인 계획에 따라 체계적이고 철저히 관리해야 함.

### 2. 현실적 문제점 및 개선방안

#### ◦ 제2종 일반주거지역의 층수제한 폐지

- 제2종 일반주거지역의 층수제한으로 나타나는 문제점은 다음과 같다.
  - 층수의 획일화 및 탑상형 제약 :  
주거지역 세분화에서 지정한 최고층수가 공동주택의 층수로 계획 고층화를 제약하여 탑상형 주동의 가능성을 막고 있으며, 사실상 한계 층수의 동일한 판상형 주동을 유도
  - 용적률과 높이의 이중 규제 :  
도시의 기반시설이나 도시경관을 고려한 용적률의 범위 내에서 지역적 특성을 고려한 층수규제가 이루어지는 것이 바람직하며, 층수에 의한 높이제한은 토지이용의 효율성 및 양호한 도시환경 조성에 역행

- 주거지역 접합부에서의 부조화
 

세분화된 주거지역별로 각각 다른 층수규제를 적용하는 것은 이들 주거지역의 접합부에서는 부조화스러운 경관으로 나타남.

지역의 외곽부에서는 다른 용도지역과의 부조화 및 주거환경 관련 마찰을 발생시키게 됨.
- 이러한 문제점을 해소하기 위한 가장 근본적인 해결책은 용적률에 기반한 층수 관리 시스템을 활용하는 것임.
  - 층수제한을 폐지하거나 사회적으로 허용될 수 있는 최고 한도에서 규제하고 용적률에 기반하여 건축물의 규모를 관리
  - 용적률로 기본적인 규모를 제어하고, 층수제한을 통해 얻고자 하는 다양한 계획목적들을 효과적으로 구현할 수 있도록 녹지율, 시각적 차폐도 등 제어 요소를 활용
- 용적률을 통한 규모관리 시스템에는 다양한 전제가 필요함.
  - 기본적으로는 층고에 대한 자유를 부여하되 층고의 관리가 필요한 곳은 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기반이 구축되어야 함.
  - 층수제한의 폐지로 인한 개방감 확보 효과를 높이기 위해서는 다양한 시각적 차폐도 지표와 연계될 필요가 있음.
  - 탑상형 공동주택 건축 및 이로 인한 도시경관의 변화에 대한 사회적 공감대 위에서 이루어져야 함.
- 입면차폐도 기준 개선
  - 현행 입면차폐도 기준은 건축물 입면적의 합계를 단지의 가장 긴 길이로 나눈 값으로서 면적인 규제가 아니라 선적인 규제를 통한 층수의 제한임.
  - 층수가 낮은 판상형과 층수가 높은 탑상형이 동일한 차폐도로 적용
  - 이러한 산술 방식으로는 30층 이상의 탑상형 아파트의 개발이 불가능
  - 이에 따라 현행 입면차폐도는 도시경관에 있어서 악영향을 최소화하고 양호한 자연환경의 차폐를 방지하고자 하는 근본 취지를 살리지 못하고 있음.

- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 입면차폐의 기준을 단지의 수직적 면에 대한 주택 입면의 차폐비율의 산정방식으로 전환해야 함.
- 길이에 대한 면의 규제에서 차폐 기준면에 대한 주택 입면의 비율, 즉 면적 규제로 전환되어야 함.

#### ◦ 일조규제를 성능기준으로 개선

- 현재의 정복 방향 및 인동간격을 고려한 높이제한은 판상형 방식의 주동에 적합한 기준임.
- 인접 대지의 일조권 및 조망권을 해치지 않는 범위 내에서 토지이용의 효율성을 추구하기 위해서는 일조에 대한 성능기준으로의 기준 개정이 이루어져야 함.
- 높이에 대한 규제 방식보다는 실질적으로 일조를 위한 시간을 규제함으로써 탑상형 주거단지를 유도하고 이것을 통하여 일조권과 조망권의 분쟁을 미연에 방지할 수 있음.
- 따라서 현재의 일조의 높이 규제 방식보다는 시간 규제를 통한 기준의 개정이 필요함.

### 3. 주거지역 규모관리의 장기적 개선방안

#### ◦ 체계적인 높이관리 시스템 구축

- 용적률에 기반한 규모관리 시스템이 기본이 되어야 함. 이 방식의 적용을 위해서는 높이에 대한 자율성이 부여되는 곳에서의 최대 상한선 설정과 높이에 대한 관리가 필요하다고 인정되는 곳에 대한 관리시스템 마련이 필수적
- 기본적인 방향은 도시경관에 대한 마스터플랜을 구축하고 이에 의하여 세분화된 가로구역별 높이 기준을 적용하는 것임.
- 그러나 주거지역 전반에 걸쳐 이와 같은 세분화된 규제방식을 실현하기 위해서는 상당한 노력과 시간이 요구됨.

- 따라서 보다 현실적으로는 절대높이제한과 개발허가 시스템 내지 심의 등을 통한 관리를 병행하는 방법을 고려해 볼 수 있음.
- 구릉지, 문화재 조망 등 조망경관이 중요한 지역 등 특별히 높이의 제한이 필요한 일부 지역에 대해서만 절대높이의 제한을 유지
- 기타 지역에서는 원칙적으로는 용적률로만 높이를 관리하되 영국과 유사한 개발허가 시스템이나 현행 공동주택 심의 등을 통해 적절한 제어를 하는 방안을 고려

#### ◦ 새로운 시각적 차폐도 지표의 도입

- 층수제한 폐지의 취지와 탑상형으로 인한 경관적 효과의 극대화를 위해서는 실효성 있는 시각적 차폐 지표의 활용이 필요함.
- 기존의 일반적인 도시밀도 관리지표인 용적률, 건폐율, 건축물의 높이 등과 같은 지표들과 실질적인 시각 차폐도 간의 연관성은 크지 않기 때문
- 그러므로 아파트 단지에 대한 규모관리에 있어서 실질적인 시각적 차폐 효과를 측정할 수 있는 지표적 심의기준의 적용이 매우 중요함.
- 현재 적용되고 있는 입면적이나 입면차폐도 규제에는 한계가 존재함.
- 입면차폐도는 한강변이나 구릉지 등 시점이 분명한 곳에 대한 시각 확보를 목적으로 제시된 지표로서 차폐 관리를 위한 일반해로서는 한계가 있음.
- 입면적 규제는 주동 건물 하나에 대한 규제로서 실질적으로 단지 전체에 의해 발생하는 시각 차폐의 정도를 수치적으로 측정할 수 없음.
- 따라서 우리나라 실정에 가장 적합하고 효율적인 시각적 차폐 지표에 대해서는 지속적인 연구가 필요할 것임.

#### ◦ 사회적 인식변화

- 건축물 규모에 대한 사회적 인식의 변화는 직접적인 규모관리 방식의 개선방안 못지않게 중요함.

- 일반적으로 고층이거나 고밀이면 도시환경에 부정적 영향을 미친다고 생각함.
  - 그러나 상업지역에서의 복합적·입체적 토지이용이나 주거지역에서의 탑상형 주동은 토지이용, 도시경관, 주거환경 등 다양한 관점에서 그 장점이 인정되고 있음.
- 고층화 및 고밀화의 핵심은 토지이용의 효율성 제고와 연계되어 있음.
  - 도시지역에서의 고층화 및 고밀화는 지가 수준에 상응하는 선택·집중형 고밀개발을 통해 토지이용의 효율성을 제고한다는 측면에서 전향적으로 검토될 필요가 있음.
  - 과거의 고층화에 대한 반성과 바람직한 고층화의 모습에 대한 논의를 통한 건축물의 규모에 대한 시각 전환이 무엇보다 중요함.

## 제5장 결론

- 본 연구에서는 공동주택의 경관 향상과 주거환경의 개선을 위해서는 탑상형의 활용이 필요하다는 관점에서 현행 규모관리제도의 개선방안을 제시함.
  - 그러나 탑상형 주동의 장점은 일반적으로 인정되고 있으나, 용적률을 고정시킬 경우 탑상형에 수반되는 주거의 고층화에 대해서는 많은 논란이 존재함.
  - 이 논란은 단지 경관 및 도시계획적 측면만이 아니라 주택에 대한 부동산 정책, 사회적 양극화 및 빈부격차 등의 사회병리적 현상과도 연계되어 있음.
- 도시공간의 계획과 관리는 사회의 변화를 반영해야 함은 물론이고, 더 나아가 미래의 바람직한 도시공간의 모습과 그것을 달성하기 위한 전략에 대한 깊은 고민과 성찰을 거쳐 결정되어야 함.
  - 현재 주거지역은 재건축·재개발을 통해 새로운 건축 유형으로 탈바꿈하는 전환기에 서 있으며, 지금이 향후 몇 십년의 주거지 경관과 주거환경을 결정짓는 중요한 시기임.
  - 따라서 앞으로 장기적인 관점에서 주거지역의 정비 및 관리를 위한 활발한 논의와 연구가 필요할 것임.