

서울시 높이관리기준 및 경관관리방안

2017. 2.



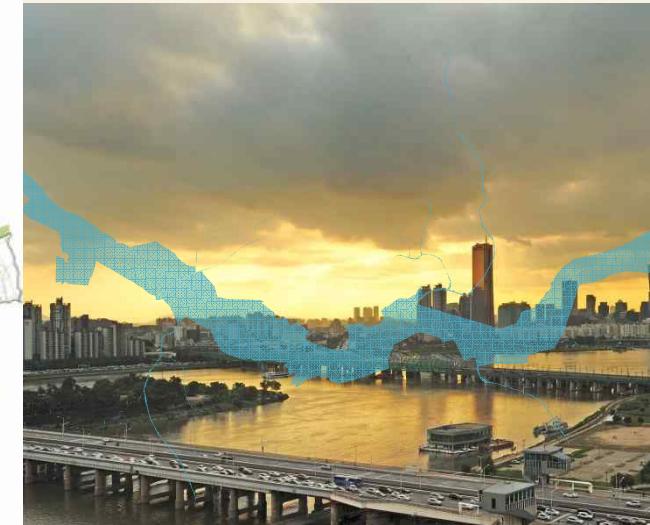
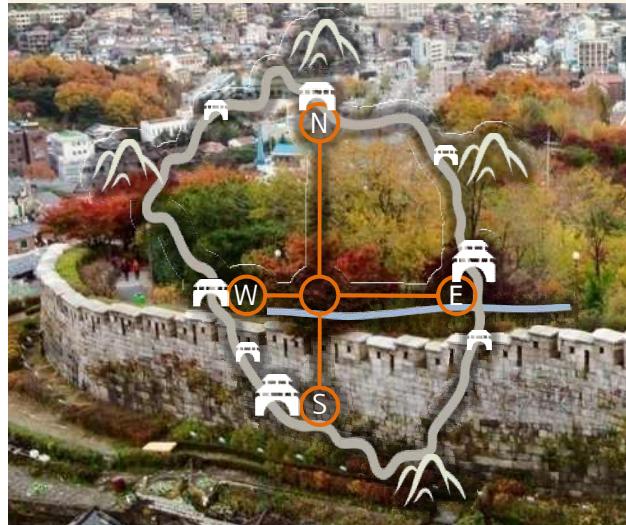
목 차

1. 높이관리기준 도입배경 및 주요내용
2. 높이관리기준, 어떻게 만들어졌나
3. 높이관리기준 운영현황
4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

1. 높이관리기준 도입배경 및 주요내용

1. 높이관리기준 도입배경

서울은 **한양도성**, 자연문화유산인 **한강·내사산·외사산**으로 둘러싸인
역사와 자연, 도시가 어우러진 매력적인 도시입니다.



테크노마트 전망대에서 바라본 한강 일대 전경



용봉산에서 바라본 한강 일대 전경

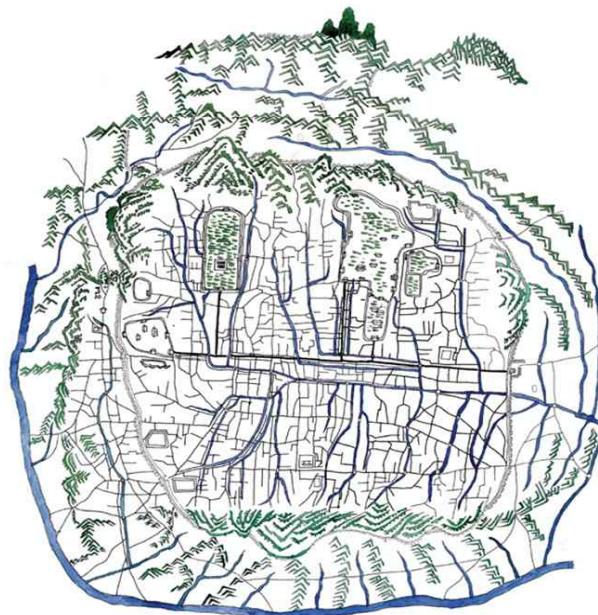
1. 높이관리기준 도입배경

하지만 그간 서울에서는

(도시적 차원) **서울다움과 도시 정체성 훼손,**

(시민 측면) 건강문제, 위압감, 삵막함, 갈등 및 공동체 파괴,

(사업자 측면) 기대감과 좌절, **사업지연(비효율)**의 문제점이 발생하였습니다.



정체성 훼손



고층주민과 인접 저층주민 갈등



중심지 외 초고층 개발 제한

1. 높이관리기준 도입배경

특히, 우후죽순 획일적 고층 아파트의 건설은
서울 도시 경관의 정체성, 경쟁력을 훼손하였습니다.



아파트에 가려져 보이지 않는 산



강북구 미아동

한강변 돌출경관



용산구 이촌동

획일화된 아파트 건설

주거지역 면적의 1/3이 아파트



초고층 아파트 단지 연속 개발에 따른 차폐경관 예시(조망권 사유화)

서초구 반포동

※ 평당 1,800 만원 수준까지 조망에 따른 가격차이 형성 (국토부 실거래가 공개 시스템, '16.12)

1. 높이관리기준 도입배경

이는 성장, 개발에 초점을 맞춘 도시관리,
랜드마크, 디자인에 대한 잘못된 인식,
높이관리 체계와 정교한 관리 틀 미흡이 원인이었습니다.

개발압력·속도, 주택공급 등 다른 가치 중시

랜드마크, 도시 디자인에 대한 잘못된 인식으로 고층건물 vs 산·강·성곽, 거시적 디자인 vs 미시적 디자인의 충돌 발생
계획의 흥수 속에서 서울 전체에 적용할 수 있는 일관되고 실효성 있는 원칙과 기준부재



1. 높이관리기준 도입배경

당시 상당수 시민들도
초고층 개발과 높이관리에 대한 문제인식을 가졌습니다.

도시기본계획 시민참여단 (2012.10.8)

“서울의 정체성 강화를 위한 역사문화자원 보존 및 경관 관리”

| 미래 세대와 함께 누릴 수 있는 역사문화자원의 유지

- 서울의 가치있는 역사문화자원을 활용한 세계적인 도시만들기
- 서울의 고유한 정체성을 가진 도시환경 조성 및 경관 관리
- 미래 세대와 공유할 수 있는 역사환경의 보전 및 민관소통형 미래도시 지향

| 한강변 고층주거 개발 제한

- 한강변의 경관을 보호하고, 서울 시민 모두가 함께 한강을 즐기고 느낄 수 있도록 고층주거 개발 제한

“도시개발 방식의 전환을 통한 지역특성 보존”

| 주변 환경과 공존하는 개발로의 전환

- 자연환경과 역사문화의 복원 및 보호를 우선
- 특히, 서울을 대표하는 지역을 선정하여 복원·보호하는 방식으로 도시개발의 방향을 전환

1. 높이관리기준 도입배경

해외의 선진도시들은 이미 도시의 경관을 도시의 경쟁력으로 인식하고, 정체성을 살리면서도 높일 곳은 높이고, 관리할 곳은 관리하는 정책을 펴고 있습니다.

뉴욕 맨해튼 : 배터리 파크 복합개발 사례



- 상업지역(C5-5), 용적률 1,500%, 최고 43층
- 백화점, 오피스 빌딩, 호텔, 소매상점,
- 비즈니스 서비스, 제조업, 주거 등 다양한 용도 복합

뉴욕 맨해튼 북측 할렘-브롱스 주거지역 사례



- 주거지역(R6, R7-2), 용적률 250%~350%
 - 최고 14층 내외 공동주택 허용
- ※ 오픈스페이스 추가확보에 따라 추가층수 허용

※ 100m 이상 고층건축물 중 주거건축물이 차지하는 비율은 서울 40%, 뉴욕 44%, 도쿄 26%, 런던 34%(출처 : <http://skyscrapercenter.com>)

1. 높이관리기준 도입배경

해외의 선진도시들은 스카이라인 관리를
디자인 차원을 넘어 도시 정체성 차원에서 중시하고 있습니다.

| 도시만의 역사적, 지형적 특성에 따라 관리

| 고층 가능 지역은 제한적, 정교하게 관리

- 초고층 건축의 경우 유럽도시에서도 여전히 제안되고 추진되나,
- 정교한 계획과 절차로 관리되어 초고층 건축의 장점을 충분히 살리고 있음

| 수변부, 역사자원 보호 (주변 저층 원칙)

- 대부분 원칙을 지키고 있으며 그렇지 않은 이유(정치적, 개발압력 등)로 원칙에 부합되지 않게 건설된 건축물에 대해 비판

| 장기적이고 구체적인 계획 수립, 관리체계 구축

- 정책 모니터링, 홍보, 업데이트

1. 높이관리기준 주요내용

이제는 서울도 100년대계 서울의 모습을 도시자원으로 활용하기 위해 경관을 포함한 도시 전반에 대해 중·장기적인 원칙과 기준을 적용하기 시작하였습니다.

2013



서울 도시계획 100년 기반 마련
도시관리의 흔들리지 않는 정교한 틀

2014



2030 서울플랜 수립
서울시 전역을 대상 입지별, 용도별 높이관리기준 제시

2015



한강변 관리 기본계획
한강 양안의 27개 지구별 높이관리 가이드라인 제시

2016



서울시 경관계획

서울시 주요 지점에 대한 조망점, 조망축, 통경축, 보행축 설정

1. 높이관리기준 주요내용

정책방향

1. 서울시만의 특성을 고려한 원칙 마련
2. 서울 모든 지역의 예측 가능한 높이관리
3. 견고한 제도적 틀 마련

관리기본원칙

1. “도시공간 구조 및 위계에 맞게 관리한다.”
2. “서울만이 지닌 수려한 자연자원과 어우러지도록 관리한다.”
3. “역사 · 문화유산을 보호하도록 관리한다.”



1. 높이관리기준 주요내용

서울 모든 지역에서 입지, 밀도, 용도에 따라 최고높이를 차등 관리하는 예측 가능한 원칙을 마련, 시행합니다.

높이관리 기준			
용도지역 / 입지	도심·광역중심	지역·지구중심	그 외 지역
상업지역 (용적률 800%) 준주거지역 (용적률 400%)	<ul style="list-style-type: none">복합 : 51층 이상 가능아파트 : 35층 이하	<ul style="list-style-type: none">복합 : 50층 까지 가능아파트 : 35층 이하	<ul style="list-style-type: none">복합 : 40층 이하아파트 : 35층 이하
준공업 (용적률 400% 이하)	<ul style="list-style-type: none">복합 : 50층 까지 가능주거 : 35층 이하		
일반주거 (용적률 250% 이하)	<ul style="list-style-type: none">제3종일반 : 아파트 35층 이하, 복합 50층 까지 가능제2종일반 : 25층 이하		<ul style="list-style-type: none">제3종일반 : 35층 이하제2종일반 : 25층 이하

* 2013. 4 서울시 스카이라인 관리원칙 대외발표

* 2014. 5 2030서울플랜 수립 (서울시 전역에서 준수해야 할 높이기준을 도시기본계획에 명시)

1. 높이관리기준 주요내용

업무상업 기능이 집적된 중심지는 50층 내외 초고층경관을,
이외의 주거지역은 35층 수준 이하에서 주변과 조화로운 경관을 유도합니다.

고밀 업무 상업기능 도입 중심지

상업·준주거
(도심·광역중심)

상업·준주거·준공업
(지역·지구중심)

상업·준주거·준공업
(그 외 지역)

복합개발을 통한 50층 내외 초고층경관 적극유도



지속 가능한 주거환경 조성 필요 일반주거지

제3종일반
(그 외 지역)

제2종일반
(그 외 지역)

공동주택은 35층 이하에서 조화롭게 관리



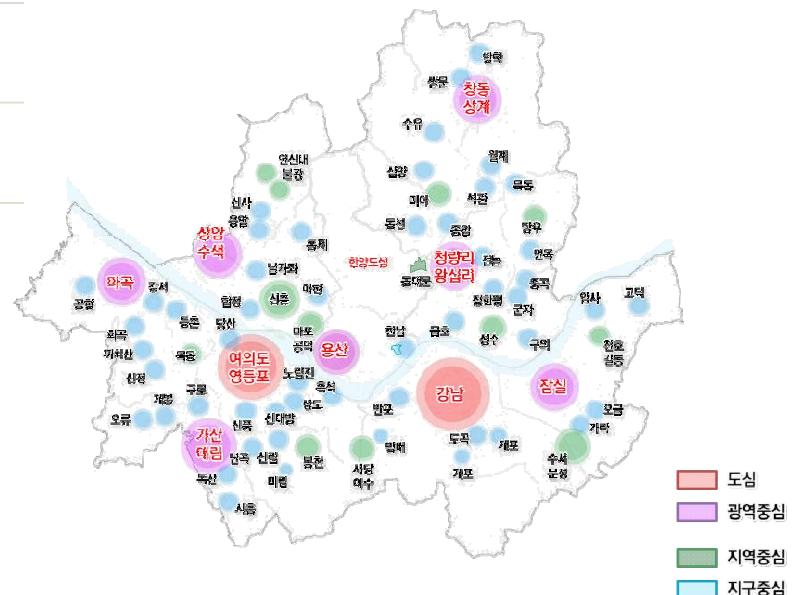
1. 높이관리기준 주요내용

경쟁력 강화가 필요한 시가지 면적 15%를 차지하는 중심지는 복합개발을 통해 50층 내외 초고층 개발을 허용, 권장합니다.

높일 곳은 높이고 관리할 곳은 관리, 원칙 속에서의 다양성

역사도심을 제외하더라도 전체 시가지 면적 15%를 차지하는 중심지에서는 복합개발을 통한 50층 내외 초고층 개발이 허용

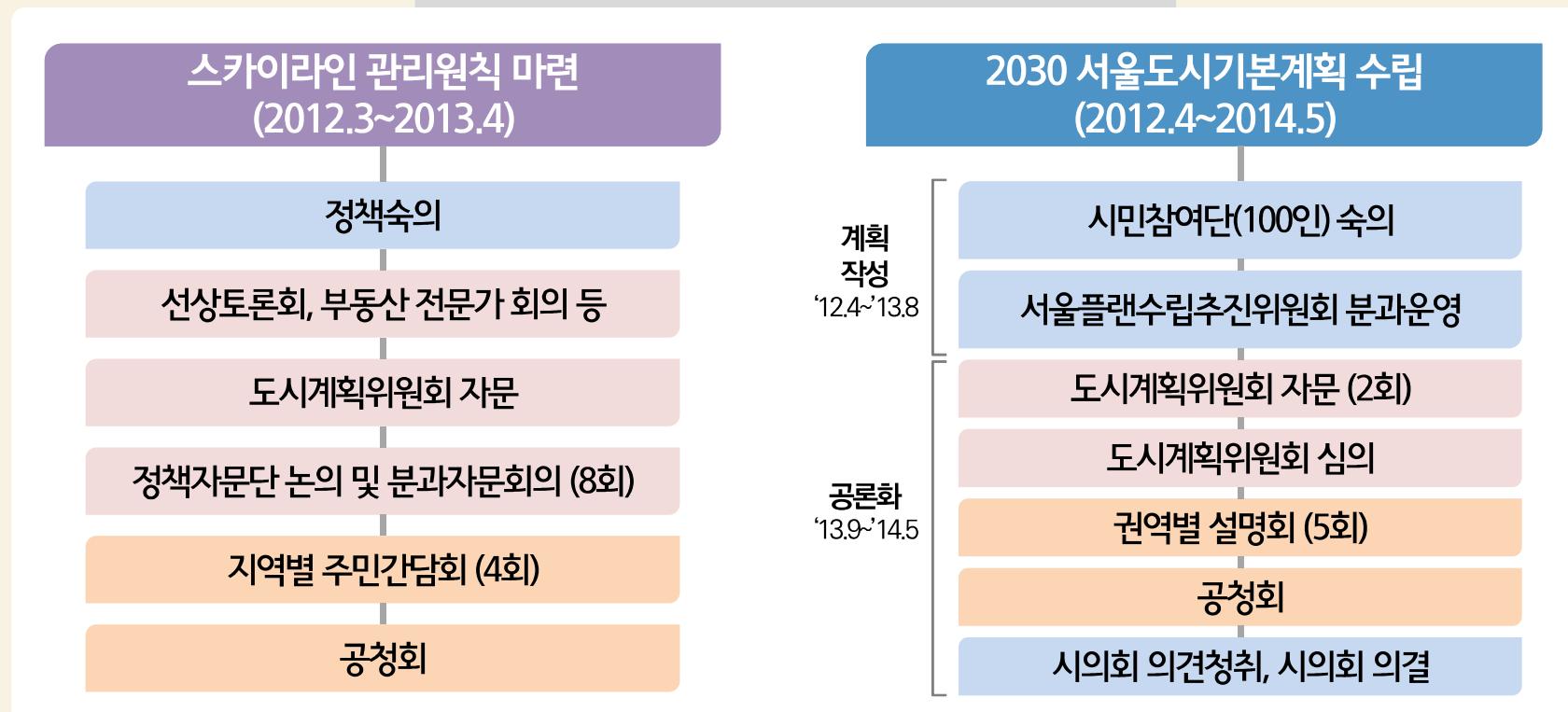
구분	중심지 복합개발 가능면적	복합건물 가능 높이
도심·광역중심 (10개소)	<ul style="list-style-type: none"> 도심(3개소) : 20,569천m² 광역중심(7개소) : 13,851천m² 	50층 이상
지역·지구중심 (65개소)	<ul style="list-style-type: none"> 지역중심(12개소) : 9,901천m² 지구중심(53개소) : 11,681천m² 	50층 이하
계	<p>56,001천m² (한양도성 17,900천m² 제외)</p> <p>*전체 시기화 면적 366km²의 15.3%</p>	



1. 높이관리기준 주요내용

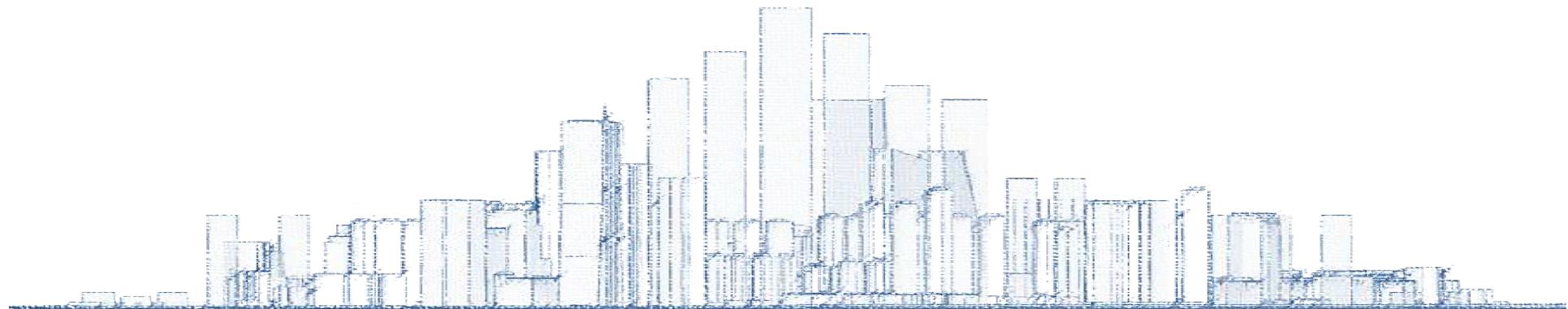
높이관리 기준은 장기간 전문가 논의와 시민 공론화 과정을 거쳐 결정하였으며, 시민대표가 주도적으로 참여한 2030 서울도시기본계획에서 도시관리 원칙으로 명문화 되었습니다.

2030 서울플랜 등 높이관리기준 정립 과정



높이관리기준은 경직된 규제가 아니라,
서울의 정체성 보존과 경쟁력 확보를 목적으로
도시경관을 합리적으로 관리하기 위한 것입니다.

원칙과 기준에 맞는 개발은
서울시의 적극적인 지원을 거쳐 신속하게 진행될 것입니다.



2. 높이관리기준, 어떻게 만들어졌나



2. 높이관리기준, 어떻게 만들어졌나

과거 **한강 공공성 재편 정책**이 주민의 적극적 반대로 **실패**하면서
한강변 높이관리에 대한 **근본적 정책 전환**이 요구되었습니다.

한강공공성재편계획과 논란

'09년 발표된 한강공공성 재편계획

단지간 통합개발, 25%이상 기부채납 조건 -> 주거지역 50층, 상업지역 무제한

⇒ 통합개발과 과도한 기부채납으로 인한 **주민반발**

예외적 몇 개소를 제외하고는 **실현되지 못하고 논란만 야기**

한강변 전략정비구역 개발 '난항'

- 여의도주민 개발 반대 집단행동
- 압구정 기부채납률 높고 논란

한강 르네상스 서울시의 '독선' 여의도·압구정 주민시선 '싸늘'

"기부채납 비율 높고 멀쩡한 아파트 재개발 싫다"



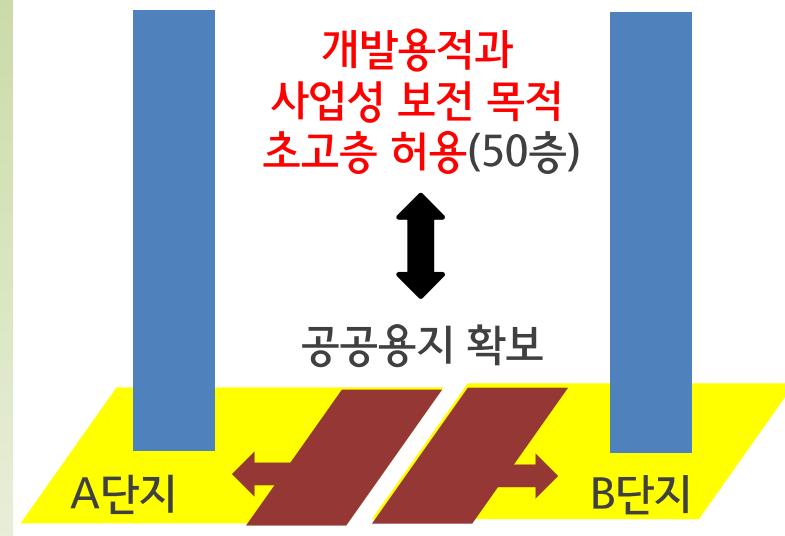
2. 높이관리기준, 어떻게 만들어졌나

정책을 합리적 수준의 공공성 확보와 도시차원 경관관리로 전환하면서,
중심지 이외 주거지역에 대한 합리적인 최고층수 조정이 필요하였습니다.

한강변 주변 3종 일반주거지역(250%~300%) 층수조정 개념

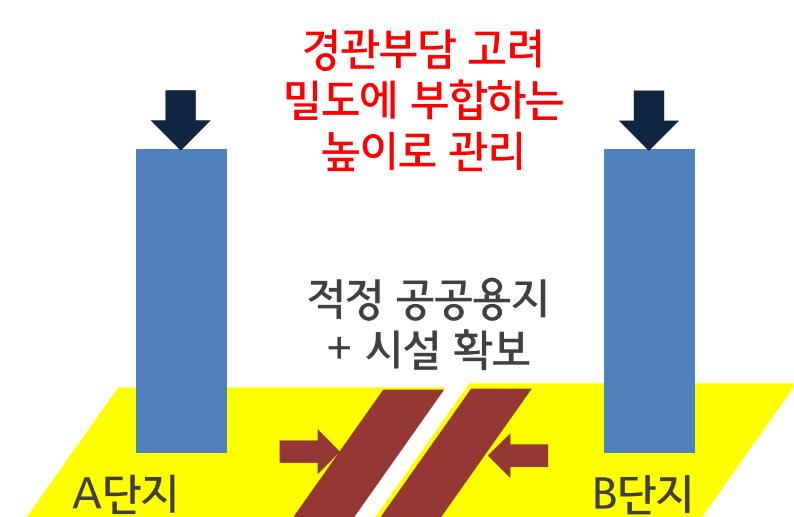
'09~'12 한강 공공성 재편계획

통합개발, 25% 이상 토지 기부채납



정책전환에 따른 층수조정

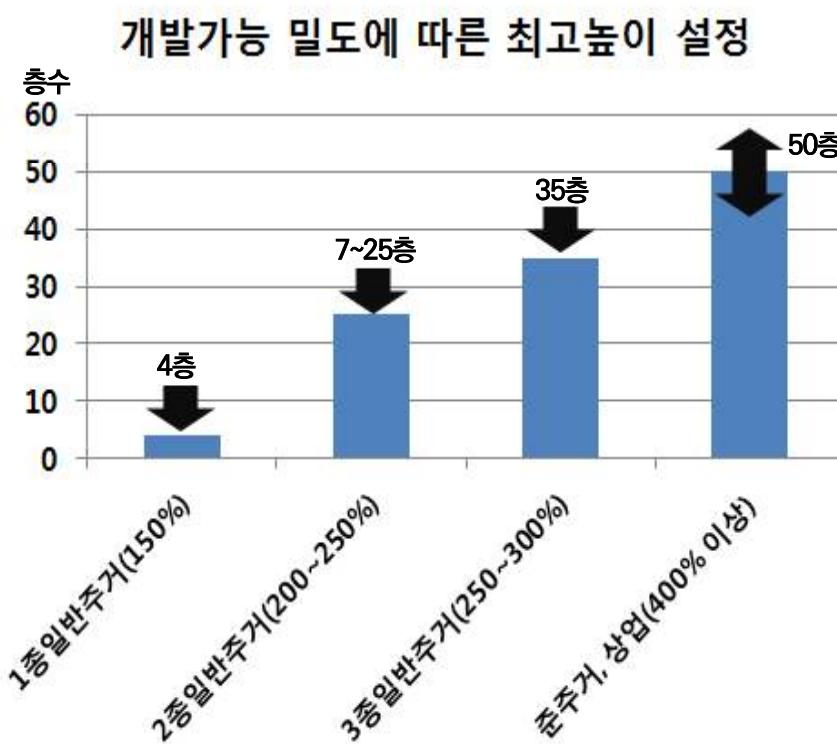
단지별 개발, 15% 이하 토지/시설 기부채납



2. 높이관리기준, 어떻게 만들어졌나

이러한 연장선에서 **개발밀도와 최고높이가 비례되도록** 하면서,
다양한 건축계획과 사업 가능성, 심의이력 및 밀도 별 층수현황까지
종합적으로 고려하여 수치적 기준이 설계되었습니다.

개발밀도 별 차등적 높이관리 개념



2. 높이관리기준, 어떻게 만들어졌나

50층 수준 아파트는 예외적으로 **한강공공성 재편정책을 수용**한 2개소 뿐이며 나머지는 아파트가 아닌 고밀의 초고층 주상복합건축물입니다.

예외적 50층 수준 아파트



- 용도지역 : 제3종일반주거
- 층수 : 지상 22층 ~ 56층



- 용도지역 : 제3종, 제2종(7종)
- 층수 : 지상 28층 ~ 47층

고밀 초고층 주상복합



- 용도지역 : 일반상업지역
- 층수 : 지상 69층



- 용도지역 : 준주거지역
- 층수 : 지상 49층



- 용도지역 : 일반상업지역
- 층수 : 지상 58층

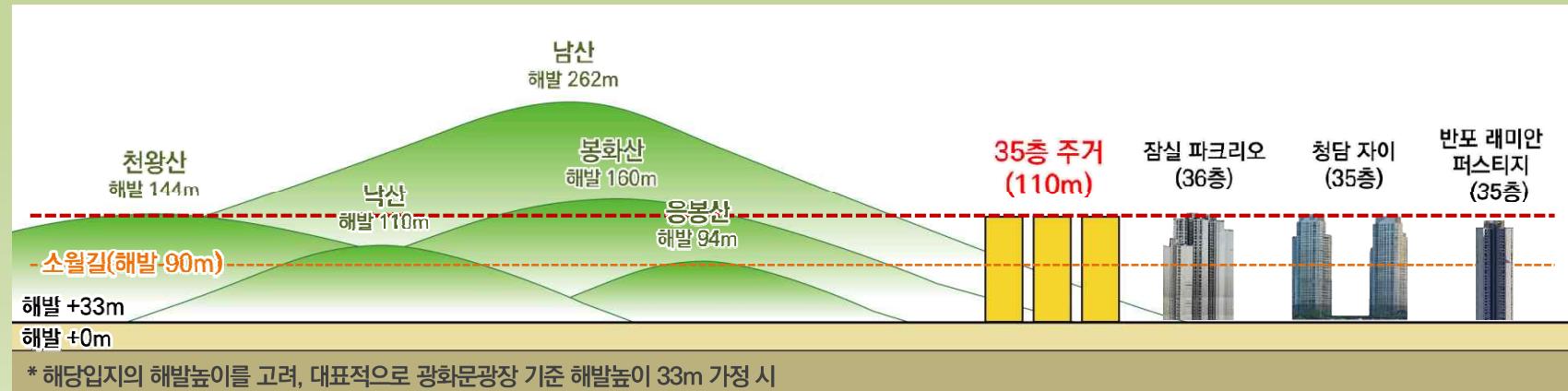


- 용도지역 : 일반상업지역
- 층수 : 지상 69층

2. 높이관리기준, 어떻게 만들어졌나

일각에서 **과도한 규제**로 언급되는 35층은 100~120m에 달하는 높이이며, 한강공공성 재편 이전 서울에서 건립된 공동주택 최고층 수준이기도 합니다.

35층 높이 수준 (해발 33m 기준)



3. 높이관리기준 운영현황

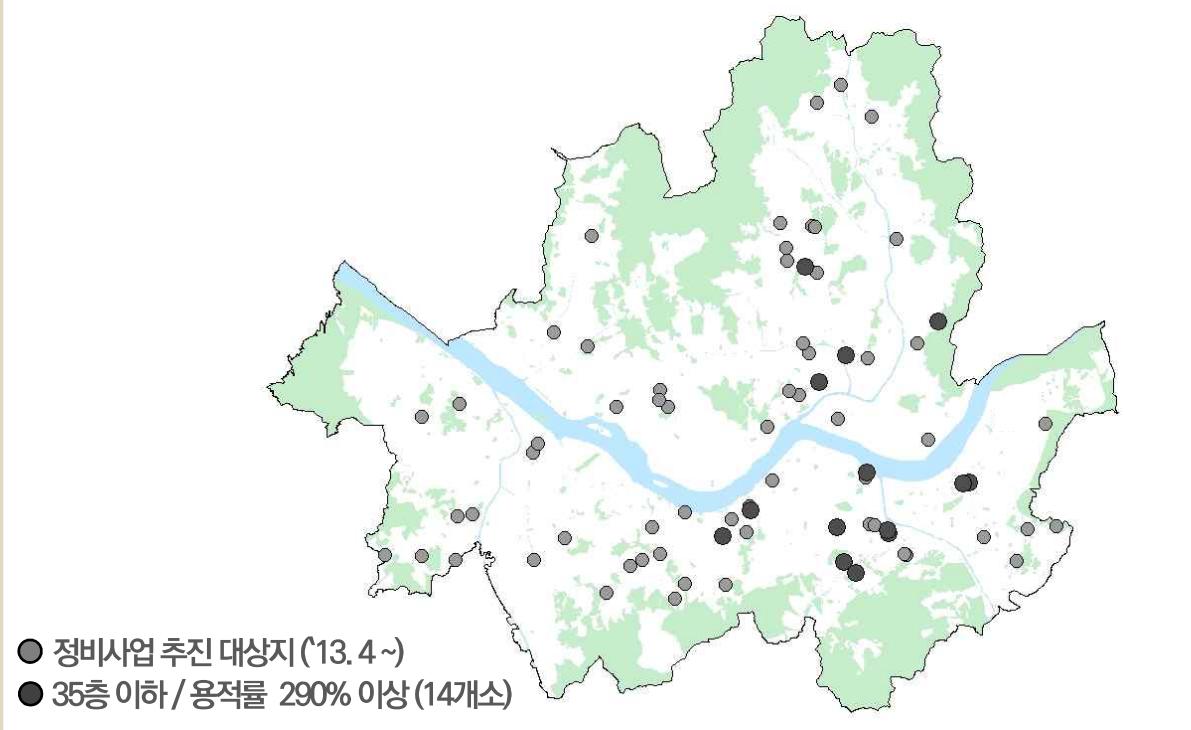
3. 높이관리기준 운영현황

기준이 마련된 '13년 이후 약 4년 동안 **74개 주거지 정비사업**에서
예측가능한 최고높이 기준에 따라 **신속하게 사업이 진행**되고 있습니다.

일반주거지역 내 정비사업 추진 현황 ('17. 1 기준)

평균용적률은 257%, **단지별 최고층수는 평균 23층 수준**

'13년 4월 기준마련 이후 계획결정된 주거지 정비사업 분포



3. 높이관리기준 운영현황

높이관리기준에 부합하면서 주거환경, 다양한 층수와 특화된 디자인을 모두 충족하는 계획을 마련하고 있습니다.

높이관리기준 적용, 사업추진 주요사례

반포 1단지 1,2,4 주구(35층), 신반포 3차 경남아파트(35층), 잠실 우성(35층) 등

반포 1단지 (1,2,4 주구)

- 용적률 : 299.95% / 건폐율 : 19.95%
- 최고층수 : 35층 (추진현황 : 수권 소위원회)

조감도(안)



신반포 3차 경남아파트

- 용적률 : 299.95% / 건폐율 : 19.86 %
- 최고층수 : 35층 (추진현황 : 수권 소위원회)

조감도(안)



다양한 입면특화(안)



3. 높이관리기준 운영현황

**초고층 건립을 위해서는
공공적 측면에서 입지와 용도의 타당성이 전제되어야 합니다.**

높이관리기준 불부합, 사업추진 사례

그러나, 몇몇 단지에서 입지와 용도가 타당하지 않음에도 무조건적인 초고층 건립만을 주장

- ✓ 순수 일반주거지역에서 35층 이상 건축계획 수립
- ✓ 중심성이 없음에도 불구, 준주거로 용도지역 변경 후 높이기준 미적용
- ✓ 주거중심 지역으로 광역적 중심성 확보 가능성에 대한 검증 필요

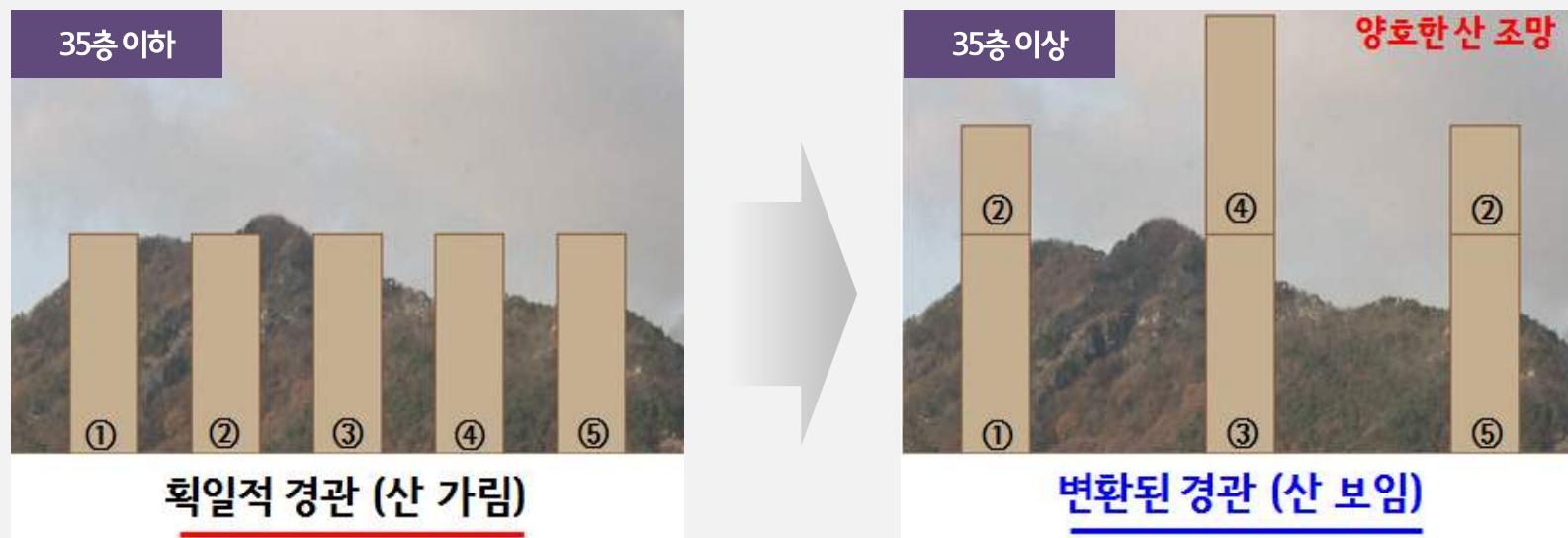
4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

문제 제기 1 통경축 확보 문제

최고층수 35층 제한으로 통경축의 확보가 어렵고, 배후산이 가리워지게 되므로

최고층수 대폭 완화를 통한 배후 산 등으로 조망확보가 필요하다?



4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

문제 제기 1 통경축 확보 문제

실제 조망경관 현황

실제 서울의 도시차원 경관은 배후로 건축물이 중첩되는 형태로 나타나게 되어 건물 사이로 보이는 조망경관은 존재하지 않는 경우가 대다수입니다.

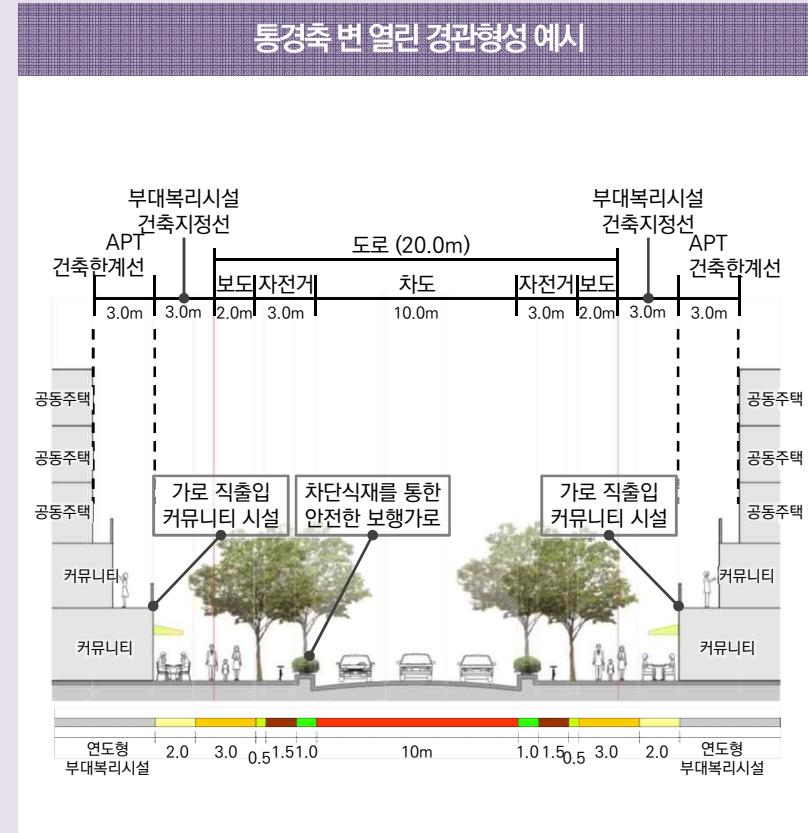


4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

문제 제기 1 통경축 확보 문제

실효성 있는 경관관리

효과적 통경과 배후산 조망을 위해서는, **고층화를 통한 아파트 동간 거리확보가 아닌 도시전체 차원에서 계획적인 최고높이 · 통경축 · 조망점 관리가 필요합니다.**



4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

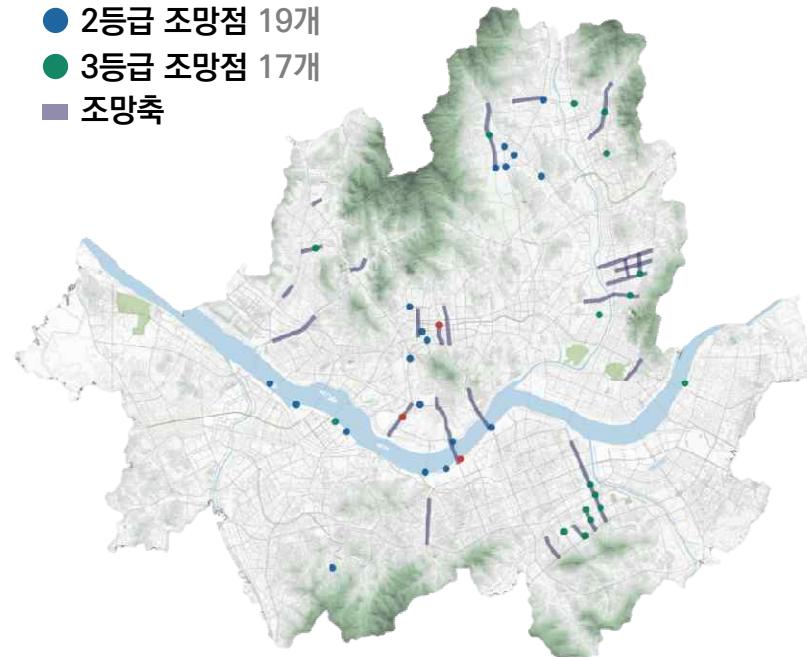
문제 제기 1 통경축 확보 문제

서울시 조망경관 관리방안

이에 서울시는 법정 경관계획을 통해 서울 전역 통경축과, 조망점을 지정하고 있으며, 도시 차원에서 필요한 열린 경관형성을 계획적으로 관리하고 있습니다.

주요 지점 대한 조망점(39개) 조망축(26개) 설정

- 1등급 조망점 3개
- 2등급 조망점 19개
- 3등급 조망점 17개
- 조망축



* 경관심의를 통해 조망과 통경을 관리해야 할 곳 선별

수변 공간 통경 및 보행축 설정

- 수변조망점
- 수변통경축
- 보행활동축



* 한강변으로 총 97개의 통경축, 보행활동축 설정 · 관리

4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

문제 제기 2 획일적 경관 형성

최고층수 35층 제한으로 획일적 스카이라인과 건축디자인만 양산되기 때문에,
최고층수를 완화하여 다양한 층수구성이 가능하도록 해야 한다 ?



4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

문제 제기 2 획일적 경관 형성

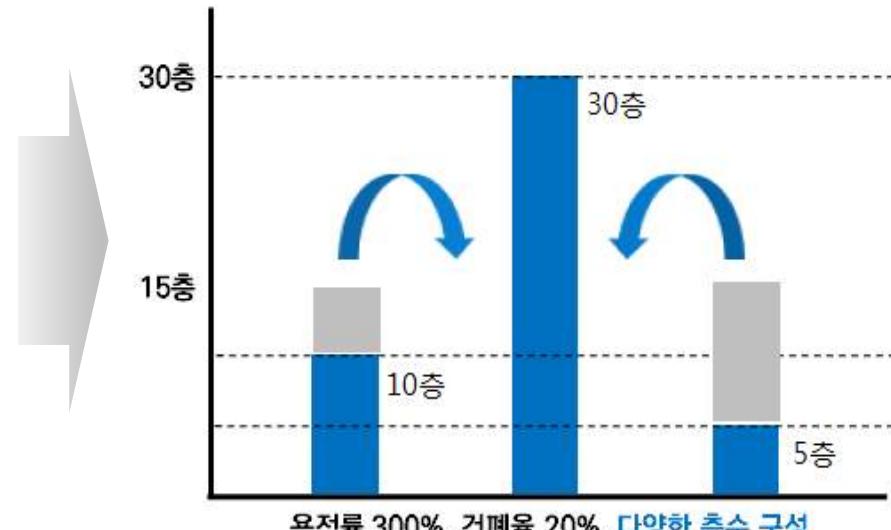
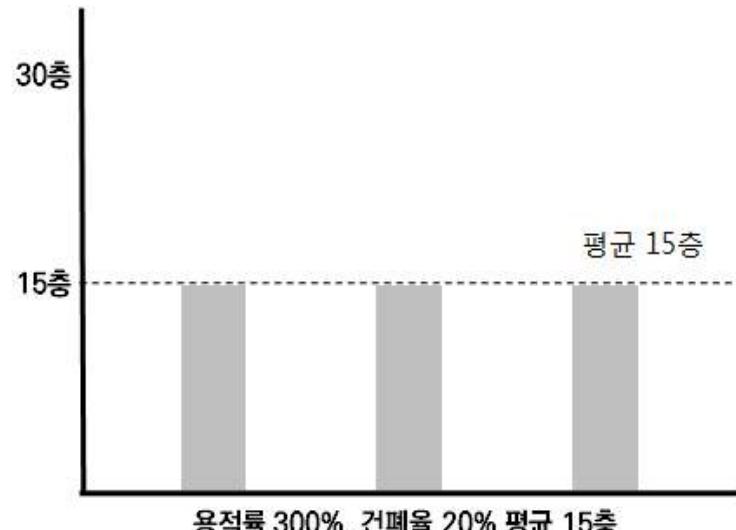
용적률과 높이의 상관관계

35층 이하에서도 얼마든지 다양한 층수 구성과 디자인이 가능하며,
이는 공동주택 개발밀도와 층수 간 간단한 계산으로도 쉽게 알 수 있습니다.

〈35층 이하에서 다양한 층수 구성 개념〉

공동주택에서 허용되는 최대 용적률 300%를 통상적인 건폐율 20%(오픈스페이스 80%)로 건축할 경우 산술적인 평균높이는 15층에 불과

⇒ 주거 쾌적성을 확보하면서도, 얼마든지 다양한 높이와 형태로 건물 배치가 가능



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

4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

문제 제기 2 획일적 경관 형성

한남3구역 정비계획 사례

한남3구역 건축계획 사례의 경우 주어진 개발밀도(2종, 3종, 준주거)를 충족하면서도 자연지형과 순응하는 다양한 형태의 건축디자인 및 스카이라인을 구현하고 있습니다.



4. 높이기준 관련 잘못된 이해와 실제

문제 제기 2 획일적 경관 형성

다양한 공동주택 디자인 사례

또한 우수하고 다양한 공동주택 디자인은 50층 수준의 초고층개발 여부와 무관하게 해외와 국내의 많은 건축물에서 구현되고 있습니다.



싱가폴 Interlace (최고 24층)



밀라노, The Libeskind Residences (최고 14층)



베이징, Linked Hybrid (최고 21층)



싱가폴 Waterway Terrace (최고 18층)



서울 강남 힐스테이트 (최고 18층)



수원시, 아이파크시티 (최고 13층)

서울 전체 도시관리 차원에서 높이관리에 대한
지속적 논의와 공론화는 필요합니다.

그러나 일부 왜곡된 주장과 잘못된 인식으로 인해
이제 수립, 운영 중인 기준이 흔들리는 것은 바람직하지 않습니다.

서울시는 개별 단지 차원이 아닌 도시차원
중장기적 관점에서 도시를 관리하고자 하는 만큼
일관성 있게 기준을 적용해 나갈 계획이며

이를 통해 도시의 정체성과 경쟁력이 함께 확보되는
진정한 명품도시 서울로 거듭날 수 있기를 희망합니다.

