

## 서울시 일반주거지역의 공동주택 높이관리 개선방안

1. 공동주택 높이관리의 필요성
2. 일반주거지역 공동주택 높이 현황
3. 공동주택 높이관리 개선방안
4. 정책적 시사점

### 1. 공동주택 높이관리의 필요성

#### ○ 공동주택 높이관리의 문제점

- 서울시 주거지역의 47%를 차지하는 제2종 일반주거지역에서 대규모 공동주택 재개발·재건축사업의 경우 법적 허용한도에서 최고층수로 건축되고 있으며 이로 인한 획일화와 고층화로 인해 주거지 환경이 급속하게 변화하고 있음(그림 1) 참조).
- 기존 주거지의 고층 재개발·재건축은 주변 주거지역과 일조, 통풍 등 주거환경과 관련된 문제 및 조망을 둘러싼 부동산가치의 변화에 따른 도시·사회적 문제를 야기하는 원인이 되고 있음.



제2종 일반주거지역 구릉지에 건축된 공동주택  
(성동구 금호동 대우아파트)



제3종 일반주거지역 주상복합(35층) 건축물  
(동대문구 장안동 삼성쉐르빌)

[그림 1] 일반주거지역 공동주택 건축물의 높이 부조화

○ 높이관리의 필요성

- 일반주거지역 공동주택 높이의 급속한 변화는 우리의 도시 주거지 모습이 앞으로 어떻게 변화할지 예측하기 힘들게 하며, 또 이로 인한 도시 공간의 부정합성, 지역성 및 도시경관의 상실, 주거환경의 훼손이 점차 심화되고 있음.
- 현행 용도지역제에 의한 고도관리의 기초를 최대한 살리면서 절대고도 개념의 층고제한 규정으로 인해 발생하는 일률적 층수, 인접 지역과의 부조화, 지역 및 경관특성의 미반영 등에 대한 개선·보완 대책으로 일반주거지역 공동주택에 대한 계획적·합리적 높이관리 방안 마련이 필요함.
- 주거지역 공동주택의 획일적 층수와 주변지역과의 층고차이 문제를 개선하고 서울의 도시 공간구조 및 지역 경관특성을 반영할 수 있는 계획적 높이관리 방안의 하나로서 일정규모 이상 공동주택에 대한 평균층수제도 도입의 검토가 필요함.

2. 일반주거지역 공동주택 높이 현황

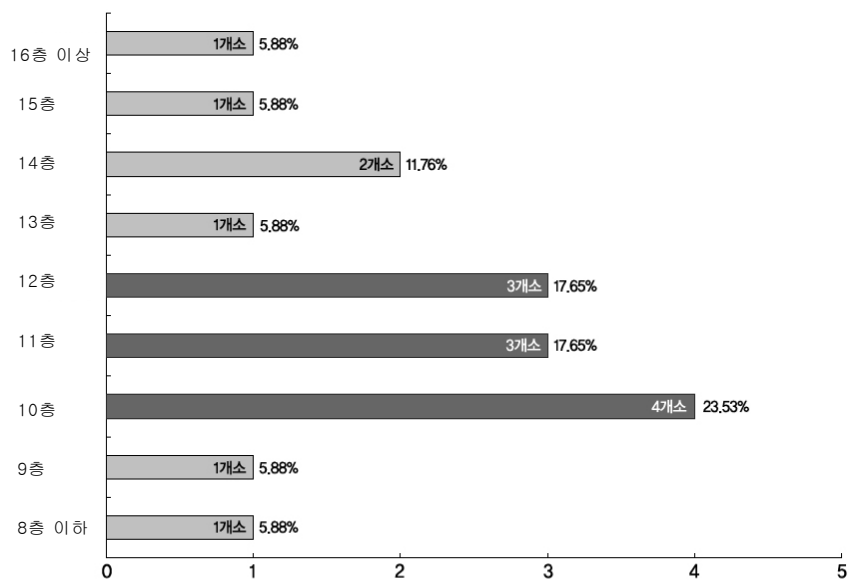
○ 일반주거지역 층수현황 조사

- 일반주거지역에서 사업승인 연도를 기준으로 2000년에서 2005년 사이 승인된 120개소 공동주택을 조사함(<표 1> 참조).

<표 1> 조사대상 공동주택

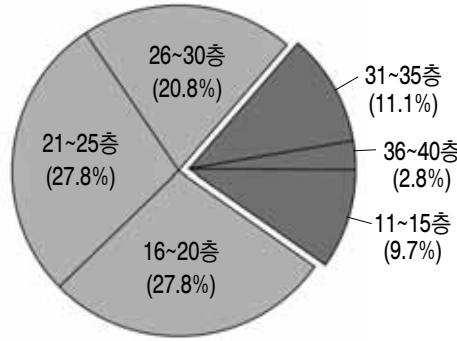
조사대상 공동주택	개소
공동주택건립을 위한 지구단위계획	5개소
주택법의제처리 관련 지구단위계획	7개소
택지개발지구에 대한 지구단위계획	3개소
이전적지에 대한 공동주택건립 특별계획구역	3개소
노후불량주거지 정비에 대한 특별계획구역	18개소
건축심의대상 공동주택	84개소
총 계	120개소

- 조사대상 공동주택 중 제2종 일반주거지역 공동주택은 총 17개소 97개동으로 조사되었음. 이들 제2종 일반주거지역에서 층수분포를 살펴보면, 조사대상의 58.8%가 10~12층으로서 제2종 일반주거지역에서 가장 높은 비율을 차지하는 것으로 파악됨(그림 2) 참조). 또한 제2종 일반주거지역의 평균층수(층수합계를 동 수로 나누어 산출된 평균층수)는 11.5층으로 산출됨. 이는 제2종 일반주거지역의 7층, 12층 높이제한 규정에 따라 조사대상 공동주택의 절반 이상이 10~12층 사이에 분포하고 있기 때문으로 판단됨.



[그림 2] 제2종 일반주거지역 층수분포

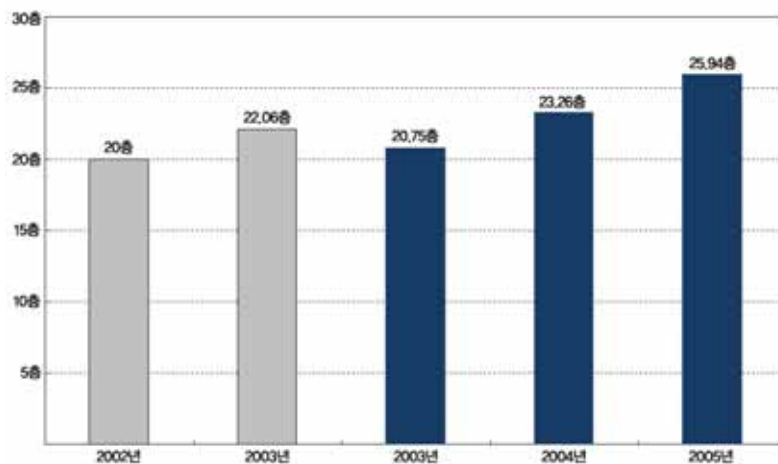
- 제3종 일반주거지역 공동주택은 총 71개소 826개동으로 조사되었음. 높이제한이 없는 제3종 일반주거지역에서 층수분포를 살펴보면 11~15층 9.7%, 16~20층 27.8%, 21~25층 27.8%, 26~30층 20.8%, 31~35층 11.1%, 36~40층 2.8%로서 조사되었음. 따라서 3종 일반주거지역 공동주택 전체의 3/4이 16층에서 30층 사이에서 층수가 결정되고 있음을 알 수 있음(그림 3) 참조). 제3종 일반주거지역 평균층수(층수합계를 동 수로 나누어 산출된 평균층수)는 23.9층으로 조사되었음.



[그림 3] 제3종 일반주거지역 층수분포

○ 주거지역세분화에 따른 층수변화 추이

- 제3종 일반주거지역의 경우, 주거지역 세분화 이전 2002년도 평균층수는 20층(1개소), 2003년도 평균층수는 22.06층(16개소)로 조사되었으며, 세분화 이후 2003년도 평균층수는 20.75층(4개소), 2004년도 평균층수는 23.26층(20개소), 2005년도 평균층수는 25.94층(30개소)로 각각 조사됨(그림 4) 참조). 주거지역 세분화계획 적용 이후 2003년도 평균층수는 적용 이전과 비교하여 약간 낮아졌으나, 2004년, 2005년도 제3종 일반주거지역의 평균층수가 계속 증가하고 있음을 알 수 있음. 이를 볼 때 종세분화가 결정된 이후 높이제한이 없는 제3종 일반주거지역에서 고층 공동주택 건축이 증가하고 있는 것으로 판단됨.



[그림 4] 제3종 일반주거지역에서 주거지역 세분화 전과 후의 층수변화 추이

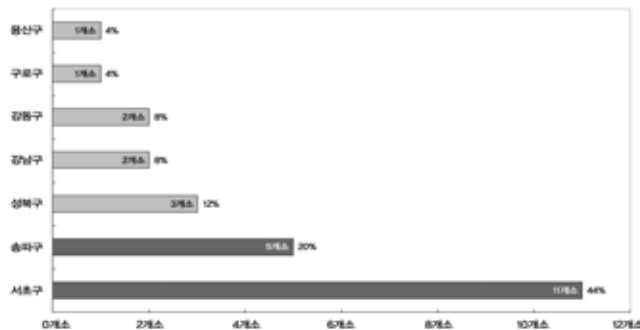
- 제3종 일반주거지역에서 조사된 평균층수 23.9층 보다 높게 사업 승인된 26층 이상 공동주택 자료를 재추출하여 입지특성 및 여건 등을 분석한 결과, 개발유형은 재건축 23개소(92%), 재개발 2개소(8%) 순으로 파악되었으며, 주변지역 토지이용 현황은 동일한 제3종 일반주거지역이 19개소(76%), 용도혼합은 3개소(12%), 제2종 일반주거지역은 2개소(8%), 상업지역은 1개소(4%)의 순으로 조사됨. 또한 주변지역 주거형태는 대규모 재건축 아파트 단지가 76%(19개소), 다세대/다가구/단독주택지가 20%(재개발구역 3개소, 제2종(7층) 일반주거지역 2개소), 상업지가 4%(1개소)인 분포를 보임(<표 2> 참조).

<표 2> 제3종 일반주거지역 26층 이상 공동주택 특성분석

구분	해당구역	비율	내용
개발유형	23개소	92%	재건축 구역
	2개소	8%	재개발 구역
주변지역 주택유형	19개소	76%	대규모 재건축 아파트단지
	5개소	20%	다세대/다가구/단독주택지
	1개소	4%	상업지
주변지역 용도지역	19개소	76%	제3종 일반주거지역
	3개소	12%	혼합용도지역*
	2개소	8%	제2종 일반주거지역
	1개소	4%	상업지역

\* 3종+상업(2개소), 준주거+2종7층(1개소)

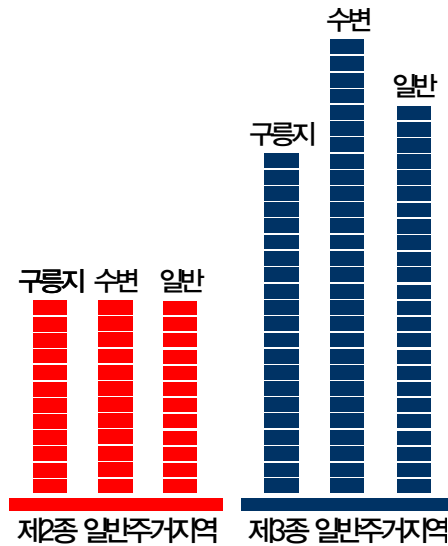
- 제3종 일반주거지역에서 26층 이상 공동주택은 대부분 대규모 재건축 단지이고, 주변지역이 제3종 일반주거지역 또는 용도혼합지역이거나 상업지역과 인접한 지역에서 나타나는 것으로 분석됨. 특히 26층 이상 공동주택 상당수가 서초구(반포), 송파구(잠실) 등의 대규모 재건축단지에서 나타나고 있는 것으로 분석됨(그림 5) 참조.



[그림 5] 자치구별 제3종 일반주거지역내 26층 이상 공동주택 사업승인 현황(2000-2005년)

○ 지형 및 경관특성에 따른 층수 현황

- 현행 공동주택 높이에서 지역 및 경관특성이 반영되고 있는지를 살펴보기 위해 서울의 구릉지 지역(해발 표고 40m 이상)과 한강 수변 지역(한강 500m 이내) 공동주택 층수현황을 분석한 결과, 제2종 일반주거지역에서는 평지 주거지역과 구릉지 및 한강 수변지역에서 모두 별 차이 없이 11.5층 내외의 평균층수가 산출됨. 이는 제2종 일반주거지역에서 용적률 및 건폐율에 의한 밀도제한 이외에 별도의 7층, 12층 높이제한이 있기 때문에 제2종 일반주거지역은 주거지역 세분화 취지에 부합되도록 관리되고 있는 것으로 판단됨.
- 역으로 이 결과는 제2종 일반주거지역에서 구릉지 및 한강 수변특성이 공동주택 높이계획 수립에 반영되고 있지 못한 실정을 반증한다고 볼 수 있으며, 구릉지 및 경관특성에 관계 없이 대부분 지역에서 12층 내외의 건축이 이루어지고 있는 것으로 해석될 수 있음.
- 제3종 일반주거지역 평지지역과 구릉지 및 한강 수변지역에서의 평균층수는 각각 23.9층, 21.0층, 27.9층으로 조사됨. 이는 한강 수변지역은 한강으로의 조망에 따라 고층화가 선호되고 있으며, 구릉지 지역은 고층으로 인한 지형 및 경관훼손에 대한 시민 사회의 우려로 평지 보다 낮은 층수로 공동주택 승인이 나기 때문인 것으로 보임((그림 6) 참조).



[그림 6] 경관특성에 따른 층수분석 결과

### 3. 공동주택 높이관리 개선방안

#### ○ 주변지역과의 층고차이 완화를 위한 평균층수 제도 도입

- 서울의 일정규모 이상 공동주택단지에서 일반주거지역과 인접한 층으로 저층을 배치하여 주변지역과 층고차이를 해소하고, 상대적으로 낮아진 층수만큼 동일 단지에서 일정 한도 이내의 최고층수를 운용하여 용적률을 확보하도록 하는 평균층수제도의 도입이 필요함.
- 평균층수란 하나의 대지 안에서 여러 동의 건축물의 층수가 서로 다른 경우 이를 평균하여 산정하는 방식으로서 일반적인 “층수 평균에 의한 방식”과 동별 연면적의 합을 바닥기 준면적의 합으로 나누는 “기준면적에 의한 방식” 두 가지가 있음.
- 위의 두 가지 평균층수 산정방식에 대한 컴퓨터 시뮬레이션 결과 층수평균에 의한 평균층 수 산정방식은 단지 내 고층과 저층의 혼합에서 왜곡이 심화되어도 동별 층수의 산술적인 평균에 그친 방식이므로 실제 층수의 평균을 반영하는 정도가 미흡한 것으로 나타난 반면, 기준면적에 의한 평균층수 산정방식은 최고층수가 높아지고, 인접 동간의 층고차이가 커짐에 따라 산출된 평균층수가 증가함으로써 실제 층수 평균을 반영하는 정도가 층수평균방식 보다 우수한 것으로 나타남.
- 평균층수제도 도입 시 공동주택 사선제한 최고층수 시뮬레이션 결과<sup>1)</sup>와 2000~2005년 사이에 사업승인을 받은 공동주택 평균층수 조사결과 등을 바탕으로 제2종 일반주거지역 최고층수의 범위는 제2종 일반주거지역 공동주택 평균층수 11.5층, 사선제한 시뮬레이션 결과 최고 16~22층 그리고 제3종 일반주거지역 공동주택 평균층수 23.9층 등의 분석결과를 참조하여 운용될 필요가 있음.

#### ○ 지역 및 경관 특성의 반영

- 서울의 구릉지 일반주거지역에서 공동주택으로 인한 조망경관 영향 분석을 알아보기 위해 구릉지에 입지한 제2종 일반주거지역 사례연구지인 용산구 한남동과 은평구 역촌동 대상지를 모의 분석한 결과, 12층 높이계획의 경우 조망경관 훼손이 발생하지 않는 것으로 나타남. 그러나 15층 높이계획부터 대상지내 일부 해발표고가 높은 지역에서 조망훼손이 발생하였으며 18층 높이계획 시 대상지 전체에서 조망경관 영향이 심각한 것으로 분석됨.

1) 목정훈, 2005, 「주거지역 공동주택 높이관리방안 연구: 제2종 일반주거지역을 중심으로」, 서울시정개발연구원.

- 평균층수제도를 도입·운영함에 있어서도 이와 같이 구릉지 지형과 조망경관 특성을 보호할 수 있는 차등화된 규정으로 지역 고유의 특성을 보호할 수 있는 장치가 마련되어야 함.

#### 4. 정책적 시사점

- 서울의 일반주거지역 공동주택의 합리적·계획적 높이관리 방안의 하나로서 현행 공동주택의 일률적인 층수와 주변지역과의 심각한 높이차이 문제를 해결하고 지역 및 경관 특성 반영을 모색하기 위해 평균층수제도 도입이 검토될 필요가 있음. 그러나 평균층수도입에 앞서 평균층수 도입의 대상과 적용범위, 최고층수의 한도 및 운영방식, 평균층수제도의 효용성 등을 심층적으로 검토할 필요가 있음.
- 평균층수제도 도입을 위해서는 현행 도시계획조례와 시행규칙 관련 규정의 개정 및 신설이 필요하고, 공동주택 높이계획 및 관리와 관련하여 서울시 “공동주택건립 관련 지구단위계획 수립지침” 및 “지구단위계획 수립 매뉴얼”에서 ‘건축물의 높이계획’ 및 ‘도시경관에 관한 사항’등의 관련 규정 개정·보완이 요구됨.
- 서울시 도시디자인 및 지구단위계획 심의위원회의 공동주택 경관심의 기능을 강화하여 경관영향에 대한 심의업무 보완 및 지원이 이루어질 필요가 있음.

목정훈 | 서울시정개발연구원 부연구위원  
02-2149-1047  
[jhmok@sdi.re.kr](mailto:jhmok@sdi.re.kr)