

요약 및 정책건의

1. 연구의 개요

1) 연구의 배경

- 서울은 내외사산과 주요 하천이 도시의 골격을 이루며, 산세가 빗은 고유한 자연지형이 특징적인 도시이다. 또한, 구릉 주거지는 도시의 골격과 자연발생적으로 생성된 도시 취락구조가 어우러져 서울 고유의 주거지 경관을 접할 수 있는 지역이라고 할 수 있다.
- 특히 산 주변의 주거지는 산으로의 조망을 중시하여 건축물의 높이를 집중적으로 관리하였는데, 현재 구릉 주거지역의 약 65% 이상이 용도지역·지구제에 의해 높이가 관리되고 있으며, 이에 따라 전반적으로 구릉에 순응한 원경을 형성하고 있다.
- 그러나 구릉지는 입지특성상 모든 건물이 시야에 노출되어 높이 외에도 건축물의 형태, 규모, 외관 등이 평지에 비해 더욱 중요한 지역임에도 이를 관리할 수단이 없어 근중경 관리에는 한계가 따르고 있는 실정이다.
- 또한 구릉 주거지역은 자생적으로 형성된 주거지의 특성상 열악한 기반시설과 노후화된 주택여건으로 낙후한 주거환경과 불량한 주거지 경관의 개선을 위해 과거부터 대규모 주택재개발사업의 대상이 되었다. 그러나 정비사업에 의한 문제경관 양산 및 과도한 지형훼손 등의 문제와 전면철거에 따른 기존 도시구조 및 커뮤니티 파괴 등의 문제가 제기되며 새로운 정비방식 마련에 대한 필요성이 높아졌다.
- 이에 따라 서울시는 2008년부터 특별히 경관관리가 필요한 지역에 대하여 건축설계 및 주거형태의 차별화 또는 다양화를 유도하기 위한 ‘특별경관관리 설계자’를 선정하도록 하였다. 현재는 창조적 도시공간을 창출하는 정비모델 개발용역이 진행 중이다.
- 그러나 정비사업이 예정되어 있지 않은 지역에서는 이와 같은 제도를 적용할 수 없는데, 특히, 용도지역·지구제에 의해 높이가 관리되고 있는 지역의 90%가 정비사업이 예정되어 있지 않으며, 용도지구로 지정된 구릉지의 건축물은 대부분 노후화되어 구릉 주거지역의 경관 및 주거환경 개선을 위한 새로운 방안모색이 시급한 실정이다.

2) 연구의 목적

- 구릉 주거지역의 경관적·주거환경적·관리적 측면의 현황 및 문제점 등을 토대로 구릉지 경관을 위해 지켜야 하는 기본원칙 및 방향, 구릉지 경관의 가치와 의미 등 구릉지 경관의 기본방향을 정립하고자 한다.
- 또한 열악할 수밖에 없는 구릉지역의 주거환경 개선방안을 모색하고, 구릉지에 적합한 건축물의 형태기준을 제시하여 건축물의 신축·리모델링 시 경관을 고려한 구릉지 건축물이 입지할 수 있도록 유도하고자 한다.

2. 해외사례 검토

- 미국 골레타(Goleta)시와 일본 아시아(芦屋)시는 서울시와 마찬가지로 아름다운 자연경관에 둘러싸여 있다는 공통점을 지닌 도시들이다. 골레타시는 ‘농산개발의 강력규제’, 아시아시는 ‘자연경관과 어우러진 고급 주택지의 도시 이미지 유지’라는 분명한 관리 목표하에 ‘강력한 규제’와 바람직한 경관형성을 위한 ‘탄력적 유도’를 동시에 추진하고 있다.

1) 규제수단을 통한 경관관리

- 골레타시와 아시아시 모두 법적 근거를 갖는 수단으로 경관관리가 필요한 지역을 설정하고, 경관관리가 필요한 지역의 건축물 높이를 제한하고 있다.

2) 유도수단을 통한 경관형성

- 골레타시와 아시아시 모두 분명한 관리목표를 설정하고, 지역에 맞는 바람직한 경관형성을 위한 방안으로 가이드라인을 마련하여 건축물 설계에 참고하도록 하고 있다. 골레타시는 가이드라인을 통해 구릉지 건축물의 형태 및 유형 등 비교적 구체적인 설계지침을 제시해주며, 특히 주민의견 청취 등을 통해 지역특성 및 마을의 콘텍스트 등을 이해하고 설계하도록 유도하고 있다. 아시아시도 형태의장 규제라 하여 가이드라인을 통해 건축물의 형태에 대한 방향을 제시하고 있다.

3) 심의를 통한 관리목적 달성

—경관관리가 필요하다고 설정한 지역은 심의를 받도록 되어 있는데, 심의를 통해 반드시 준수해야 하는 건축물 높이를 검토하는 것은 물론이고, 가이드라인이 심의기준으로 활용되고 있어 가이드라인을 참고하여 설계한 건축물이 바람직한 경관을 형성하고 있는 지도 함께 심의하도록 하고 있다.



〈그림 1〉 해외사례의 시사점

3. 구릉지 경관 및 주거환경 개선방안

—구릉 주거지역의 경관적·주거환경적·관리적 측면의 문제를 해결할 수 있도록 구릉 주거지역의 경관개선을 위한 「구릉지 경관 가이드라인」과 주거환경 개선을 위한 「지구 차원 가이드라인」을 제시하고자 한다.

1) 구릉지 경관 가이드라인

—구릉지 경관의 가치와 의미, 구릉지에서 지켜야 하는 원칙 등의 내용을 담은 가이드라인으로 서울시 기본경관계획의 경관설계지침 내용을 보완하였다.

2) 지구차원 가이드라인

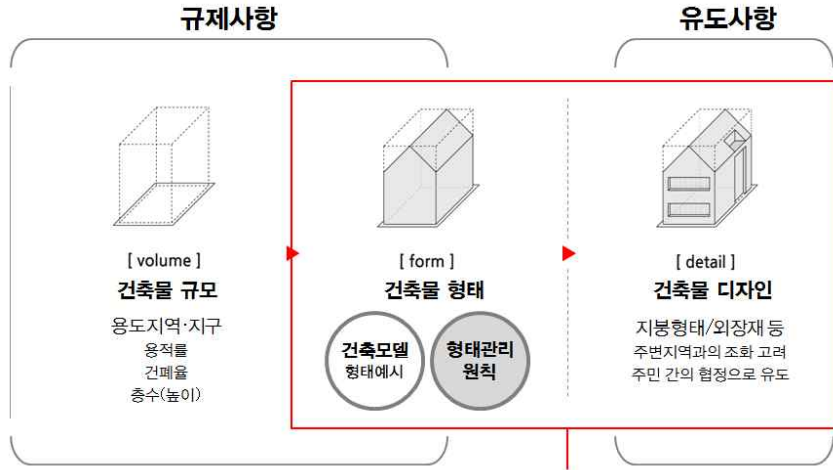
- 주거환경관리사업의 사업범위를 대상으로 하며, 지구차원의 경관개선을 위해 서울시 특 정경관계획 중 구릉지를 연구의 대상으로 하는 서울시 자연녹지 경관계획의 경관형성 기준을 보완하였다.
- 또한 주거환경 개선을 위해서 현장조사를 통해 도출된 문제점을 토대로 개선이 시급하 다고 판단한 ‘주차장 확보’, ‘보행환경 개선’ 등에 대한 보다 실질적인 개선방안을 제시 하였다.

4. 건축단위 정비방안

- 신축·리모델링을 통한 구릉지 건축물의 개선방안과 신축·리모델링 시 건축물 계획에 참고할 수 있는 건축단위 정비모델을 제안하고자 한다. 건축단위 정비모델은 구릉지에 적합한 건축물의 형태와 주변 자연경관과 조화를 이룰 수 있는 세부 디자인을 제시한다.

1) 건축단위 정비모델


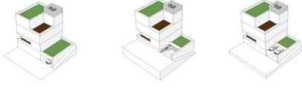


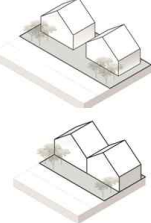


- 건축단위 정비모델은 경관을 관리하기 위한 ‘규제사항’과 경관을 형성하기 위한 ‘유도 사항’으로 구분할 수 있다. 규제사항은 용도지역·지구제에서 정하는 건축물의 규모 외 에 형태를 예시하는 ‘모델’과 형태관리의 ‘기본원칙’으로 구성되어 있고, 유도사항은 주 민 간의 약속으로 정하는 건축물의 세부 디자인이라 할 수 있다.
- 건축단위 정비모델은 지역의 지형적 특성, 접지상태, 주변 지역과의 조화 등을 고려하여 지역마다 ‘건축모델’과 ‘유도사항’이 달라질 수 있으며, 형태관리의 ‘기본원칙’ 또한 지 역에 따라 추가·보완이 가능하다.



〈그림 2〉 건축단위 정비모델의 개념

① 건축모델

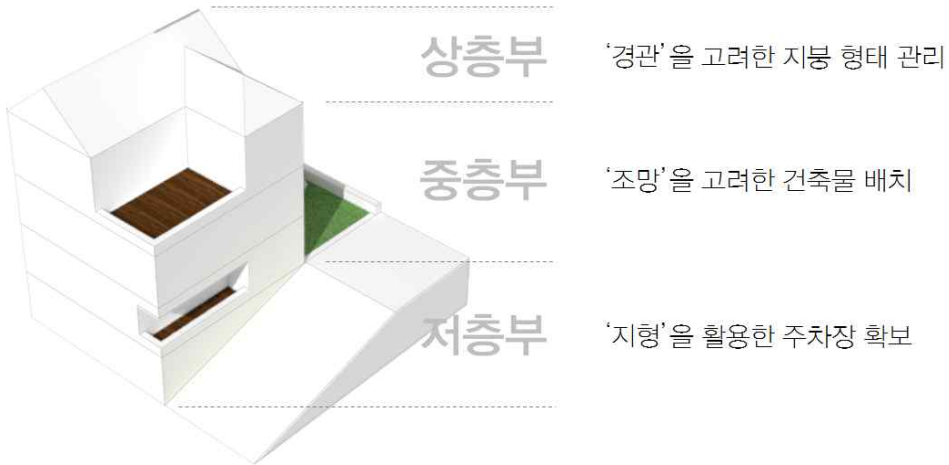
－건축모델은 경사, 접지상태, 주택유형에 따라 유형을 구분할 수 있다.

주택유형	접지상태	건축단위 정비모델
 <p>단독형</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 대지의 낮은 레벨이 도로에 접하는 경우 · 대지의 높은 레벨이 도로에 접하는 경우 · 대지의 경사면이 도로에 접하는 경우 	
 <p>맞벽형</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 대지의 낮은 레벨이 도로에 접하는 경우 · 대지의 높은 레벨이 도로에 접하는 경우 · 대지의 경사면이 도로에 접하는 경우 	
 <p>공동주택형 다세대형 연립형</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 대지의 낮은 레벨이 도로에 접하는 경우 · 대지의 높은 레벨이 도로에 접하는 경우 · 대지의 경사면이 도로에 접하는 경우 	<p>다세대형</p>  <p>연립형</p> 

〈그림 3〉 건축모델의 유형구분

② 형태관리 원칙

- 건축물의 형태를 상층부와 중층부, 저층부로 구분하여 상층부는 ‘경관’을 고려한 지붕형태 관리, 중층부는 ‘조망’을 고려한 건축물 배치, 저층부는 ‘지형’을 활용한 주차공간 확보라는 기본방향을 설정하고 이를 실현하기 위한 방안을 제시하고자 한다.



〈그림 4〉 건축물 부분별 기본방향

- 건축물의 상층부 관리를 위해 지역특성을 토대로 지붕형태를 관리하고, 경사지붕의 방향은 자연경관과의 조화를 고려한다. 중층부 관리를 위해 조망확보에 필요한 건축물의 입면폭을 관리하고, 건축물의 높은 부분은 뒤로 배치하도록 한다. 또한 장대한 입면을 지양하여 일부 맞벽·합필을 제한하고자 한다.
- 건축물의 저층부 관리를 위해 경사지형을 활용하여 주차장을 확보할 수 있는 지하주차장을 권장하나, 각 건축물은 경사 및 접지상태에 따라 가장 적합한 주차장을 조성하도록 한다.

③ 유도사항

- 건축단위 정비모델의 유도사항은 주민 간 약속에 의해 건축물 디자인을 제안하는 내용으로 지역 및 주민특성에 따라 달라질 수 있다. 지붕형태와 창문을 비롯한 외부공간의 수종, 외부공간의 이용 및 배치, 담장의 소재, 입면의 외장재 및 색상, 대문의 소재 및 색상 등 유도사항의 각 항목은 지역에 따라 달라질 수 있으며, 세분화가 가능하다.

2) 건축물 개선방안

—구릉 주거지역에서의 신축·리모델링 시 건축물의 개선방안을 제시하고자 한다.



〈그림 5〉 구릉지 건축물의 개선방안

① 구릉지 건축물의 신축

—건축단위 정비모델을 참고하여 건축물을 계획한다.

② 구릉지 건축물의 리모델링

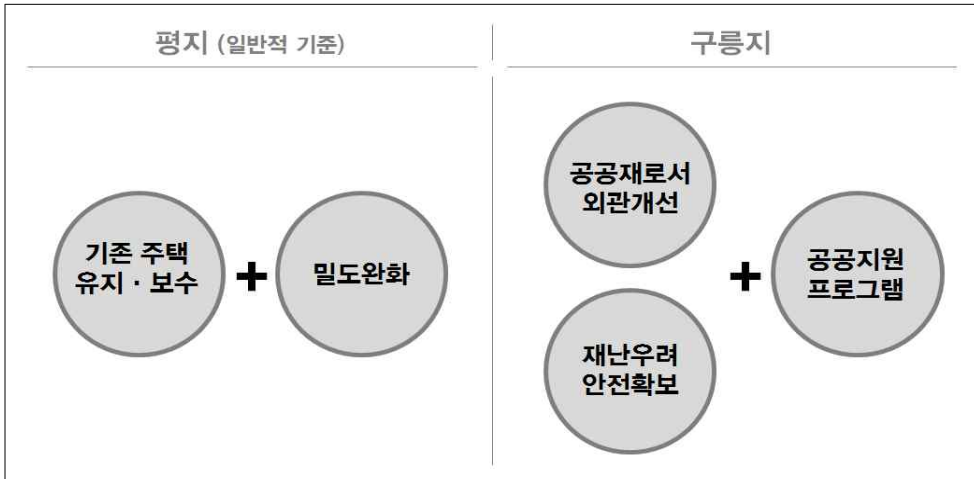
—구릉지 건축물의 리모델링은 공공지원을 기반으로 하고, 건축물의 형태는 신축과 마찬가지로 건축단위 정비모델을 적용하여 계획하도록 한다.

—리모델링은 현재의 경관을 유지하면서 노후화된 건축물을 개선하는데 가장 적합한 방법이라 할 수 있다. 서울시는 이와 같은 리모델링의 장점을 활용하여 리모델링을 활성화 시키고자 ‘리모델링 활성화구역’을 도입하였다.

—그러나 리모델링 활성화구역 제도의 구릉지 적용은 수직증축에 따른 경관훼손 우려, 신축에 비해 상대적으로 막대한 비용 소요 및 주거환경 개선효과 미흡 등 한계가 있는 것으로 나타났다.

—따라서 평지와는 다른 방식의 구릉지형 리모델링 활성화구역 제도를 제안하고자 하며, 이는 평지의 리모델링 활성화구역이 조건 충족 시 연면적을 완화해주었다면, 구릉 주거지역에서의 리모델링 활성화구역은 조건 충족 시 공공지원 혜택을 주는 방식이다.

—공공지원을 통한 구릉지역의 리모델링 활성화구역은 2가지 유형으로 구분할 수 있는데, 도시경관을 형성하는 공공재로서 공공이 제시하는 외관으로 리모델링 시 공공지원 혜택을 받는 ‘경관우선 리모델링’과 화재 및 산사태에 취약한 노후 건축물 밀집지역으로 안전확보를 위한 구조보강 시 공공지원 혜택을 받는 ‘안전우선 리모델링’이다.



〈그림 6〉 구릉지 리모델링 활성화구역의 개념

5. 결론 및 제언

—공공이 주도하는 규제중심의 경관관리에서 주민이 함께 만들어가는 창의적 경관형성으로 구릉지 경관관리의 방향을 전환하고, 경관과 주거환경을 동시에 개선할 수 있도록 공공지원의 범위 및 적용기준을 확대 · 완화하고자 한다. 또한 주민이 원하는 모습의 마을을 주민 스스로 만들어 나가기 위해 경관을 지키고 가꾸어 갈 수 있는 체계를 정립하고자 한다.



〈그림 7〉 연구의 결론 및 제언

1) 구릉지 경관관리의 방향 전환

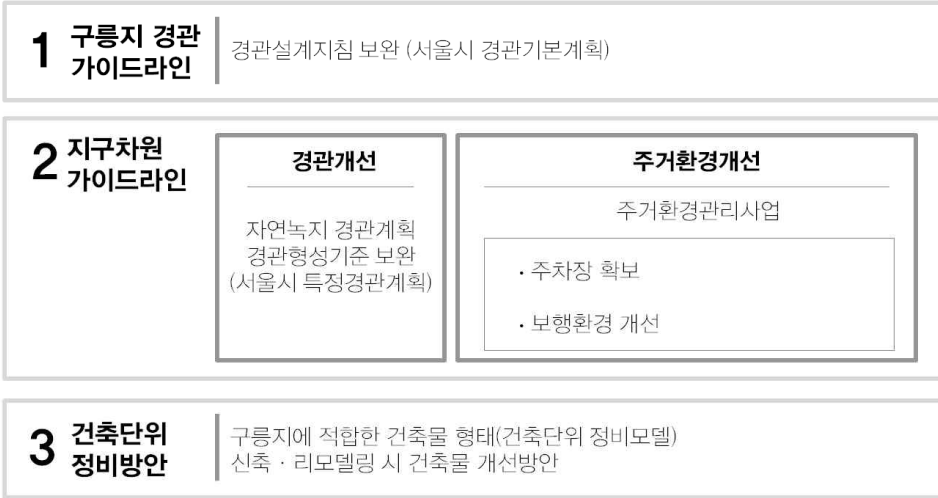
- 용도지역·지구제에 의한 강력한 규제와 더불어 경관을 형성·유도해나갈 수 있는 가이드라인을 함께 운용하여 구릉지의 경관을 종합적으로 관리하고자 한다.
- 현재 자연경관지구 및 최고고도지구로 지정된 지역의 건축물은 신고범위 외의 모든 행위에 대해 심의를 받도록 하고 있다. 건축물의 높이 및 규모에서 건축물의 형태로 심의의 기능을 확대하고, 심의의 기준으로 구릉 주거지 가이드라인을 활용하도록 제안하고자 한다.
- 구릉 주거지역의 경관적·주거환경적·관리적 측면의 문제해결을 위해 공공지원을 기반으로 하는 주거환경관리사업을 검토하며, 사업 시행 시 지침으로 활용할 수 있는 구릉 주거지 가이드라인을 제시하고자 한다(<그림 8> 참조).

2) 공공지원 중심의 구릉 주거지 관리

- 공공지원을 기반으로 하는 구릉지의 주거환경관리사업은 경관 및 주거환경을 위한 다양한 사업과의 연계를 제시하였다. 또한 평지에서 이루어지는 사업의 지원조건 및 지원범위 등을 일반적 기준이라고 한다면, 구릉지에서의 사업은 지형적 특성을 고려하여 일반적 기준의 완화·조정을 제안하였다.

3) 주민 스스로 경관을 지키고 가꾸어가는 체계 정립

- 지금까지의 경관관리는 공공이 주도하는 방식으로 기존 경관의 유지·관리가 중심이었다면, 앞으로의 경관관리는 공공의 관리와 더불어 주민이 스스로 경관을 만들어가는 ‘경관유도’에 의해 새로운 경관의 형성 및 창출이 이루어질 것으로 기대된다. 이를 위해 공공은 주민 스스로 경관을 지키고 가꾸어갈 수 있는 체계를 정립하도록 지원한다.



〈그림 8〉 구릉 주거지 가이드라인의 구성