

현안연구 2011-2

제주지역 건축물 고도관리 합리화 방안

이성용 · 남 진

제주발전연구원

발 간 사

사람들이 도시에 모여 사는 정도를 파악하기 위해서 도시화율 확인하는 경우가 많다. 도시화율은 전체인구 중에서 도시지역 거주 인구의 비율을 말하며 우리나라 2010년말 기준 도시화율이 90%가 넘었다고 한다. 대부분의 사람들이 도시에 집중되어 살고 있다고 보아도 무방하다. 왜 이렇게 도시에 모여 살게 되었을까? 직장이나 생활여건 등이 가장 큰 원인일 것이다. 이러한 도시로의 집중으로 인해서 도심의 고밀개발, 압축개발 등 여러 가지 도시관리 전략이 구사되고 있다. 최근에는 주상복합건물이나 초고층건물이 유행하고 있다. 이러한 추세가 제주지역에도 영향을 미치고 있다. 초고층건물 허가가 되었고, 고층건물을 건설하고자 하는 경우가 나타나고 있다.

제주는 우리나라에서는 최초로 세계 유네스코가 지정하는 세계자연유산, 세계 생물권 보전지역, 세계지질공원으로 인정받아 트리플크라운 달성을 한 곳이다. 또한 최근에는 제주도를 중심으로 하여 국내·외에서 New7wonders의 세계7대 자연경관 선정에 노력하고 있다.

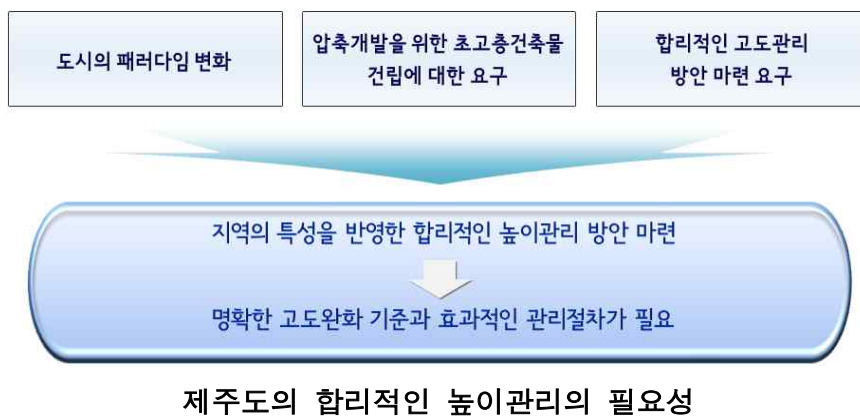
이런 상황에서 도심을 고밀로 개발하는 것이 바람직한 것인지에 대한 많은 우려가 있고 도심관리의 방향 설정이 필요하게 되어 본 연구를 수행하게 되었다. 아무쪼록 본 연구가 세계자연유산 제주의 지속적이며 경쟁력 있는 지역으로 자리매김을 더욱 공고히 하는데 도움이 되기를 기대한다.

2011. 4.

제주발전연구원
원장 양 영 오

요 약

- 도시의 패러다임이 변화하고, 촉개발을 위한 초고층건축물 건립에 대한 요구의 증가
- 합리적인 고도관리 방안 마련의 요구, 지역의 특성을 반영한 합리적인 높이관리 방안의 마련
- 고도완화에 대한 근거 및 향후 도심관리 전략이 필요한 시점임



- 따라서 다음과 같이 고도관리의 3가지 목표를 설정함
 - － 국제자유도시의 위상에 맞는 친환경적 도시 조성
 - － 제주를 대표하는 역사·문화·자연환경의 보존을 통한 정체성 확립
 - － 토지이용의 효율적인 관리를 통한 지속가능한 도시구현
- 고도관리 방안으로는 단기적 관리방안과 장기적 관리방안으로 제시함
- 단기적 관리방안으로는 합리적으로 최고높이를 설정하여 일률적으로 관리
 - － 현재의 개발압력을 관리하는데 활용가능, 한라산을 중심으로 한 자연

경관자원을 고려하고 합리적인 스카이라인의 보호를 위해 기존의 높이기준을 준용함

- 지역별 특성을 고려한 세밀한 고도조정이 어려움, 미래의 필요용량의 충족여부에 대한 판단이 어려워 완화의 기준을 정함
- 기존의 '경관관리지침'을 준용하되 도시계획구역내 공익적 필요성이 인정되는 경우에 한하여 최고높이 안에서 지구단위계획 등을 통해 결정
- 지구단위계획을 통한 고도완화는 기존용도지역에서 제한하고 있는 높이의 140%를 최대로 하고 완화받고자 하는 시설의 공공성, 기능성 등을 평가하여 100~140% 범위내에서 완화하도록 함

□ 지구단위계획을 통한 고도완화 범위(예시)

	평가점수	평가점수별 완화비율1)				
		0-20점	21-40점	41-60점	61-80점	81-100점
공공 기여도 (40%)	0~40	-	최대 10% 인센티브	최대 20% 인센티브	최대 30% 인센티브	최대 40% 인센티브
자연및역사경관 (15%)	0~15					
건축물지속가능성 (15%)	0~15					
교통인프라 (15%)	0~15					
시가지 경관보호 (15%)	0~15					
합계	100점	용도지역별 기준높이 100% + 인센티브% = 고도완화 높이				

주 1) : 서울시 사례 및 캐나다 벤쿠버 등의 인구, 도시규모, 역사적 특성 등을 고려하여 완화 비율을 선정함

- 장기적 관리방안으로는 블록별 높이기준 설정 + 공익적 측면에서 고도완화 기준 마련
- 미래의 개발수요를 예측하고 용량을 산정하여 최소한의 높이기준 설정

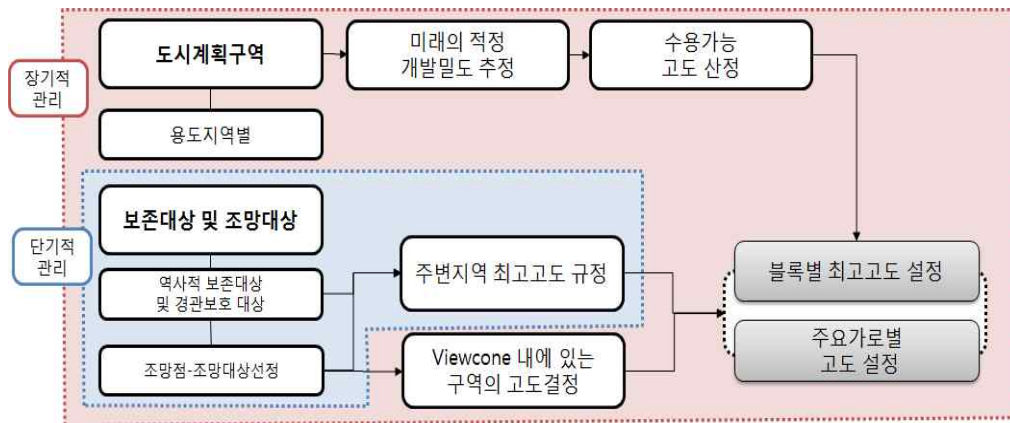
- 보존대상(문화재, 경관 등)을 보호할 수 있는 고도관리 기준 설정
- 조망점과 조망대상 사이에 뷰콘(Viewcone)을 설정하고 뷰콘(Viewcone) 내의 높이를 관리
- 공익적 측면에서 고도완화가 필요한 경우 타당성을 판단하기 위한 체크리스트를 마련 : 단기적 방안으로 마련된 체크리스트를 전문가 협의 및 토론 등을 거치고 도민 공감대를 형성한 이후에 수정 보완
- 역사·환경·경제적 측면 등에 대한 고려가 가능하므로 제주도의 특성을 살릴 수 있음
- 장시간의 연구기간이 요구되며 관련 기관과 연계 연구가 필요함
- 건축물 절대높이 완화가 필요한 경우 높이조정을 위한 체크리스트 작성 : 단기적 방안에서 마련된 체크리스트를 발전시킴

□ 평가항목 세부내용(예시)

평가항목	평가점수	세부내용
공공 기여도 (40%)	0~40점	◦ 공개공지 확보 면적 ◦ 부지내부로의 일반인의 접근성 ◦ 공공공간 및 시설에 대한 기여도 ◦ 도입된 시설이 지역의 핵심으로 역할
자연및역사경관 (15%)	0~15점	◦ 주변과의 관련성 ◦ 역사적 환경에 대한 영향
건축물지속가능성 (15%)	0~15점	◦ 설계안의 지속가능한 디자인 도입 여부 ◦ 기술 및 재정측면에서 디자인 신뢰성
교통인프라 (15%)	0~15점	◦ 시설입지로 인한 교통영향의 저감방안 도입 ◦ 주출입구와 부출입구를 분리 도입 ◦ 대중교통 활성화 방안 도입 여부
시가지 경관보호 (15%)	0~15점	◦ 건폐율 축소로 비건폐지의 충분한 확보 ◦ 지역환경에 대한 영향 ◦ 부지, 넓은 지역으로의 조망 확보 여부

- 기타구역의 고도관리는 기존에 운영 중인 용도지역별 높이기준 준용

-경관시물레이션 강화(조망점, 조망대상 설정 등)를 통한 고도규제 완화 기준을 마련하여 관리



□ 최고높이 설정을 위한 향후 연구

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
II. 도시관리 전략	5
1. 압축개발의 정의	5
2. 압축개발의 요소 및 장·단점	7
3. 해외 압축개발 사례	10
4. 종합	14
III. 고도관리 사례	15
1. 서울시의 고도관리 사례	15
2. 외국의 고도관리 사례	24
3. 고도관리 사례의 시사점	30
IV. 고도관련 법·제도 검토	31
1. 랜드마크(Landmark)의 정의 및 적용	31
2. 제주특별자치도 경관 및 관리계획상 높이 관련 연구	35
3. 초고층건물의 의의와 문제점	36
4. 고도관련 법·제도 검토	40
V. 제주지역 고도관리 방안	53
1. 고도관리의 방향 설정	53
2. 도시계획구역 고도관리 방안	56
3. 기타구역 고도관리 방안	62
4. 결론	64
5. 향후 연구방향	68
[참고문헌]	70
[부록 : 2011. 03. 17 자문회의 회의록]	73
[부록 : 2011. 04. 07 중간보고 회의록]	74
[부록 : 2011. 04. 25 전문가 토론회]	75

표 차 례

표 1 압축개발의 개념	6
표 2 압축형 신도시의 계획요소	8
표 3 서울 도심부 높이기준	20
표 4 세운재정비촉진지구 고도규제관련 주요내용	21
표 5 초고층 사례 개요	38
표 6 제주특별자치도 고도제한의 변화	41
표 7 건축물 고도기준	44
표 8 고도지구에 의한 높이관리	49
표 9 고도지구 지정현황	49
표 10 유원지내 건축물 고도완화를 위한 평가항목별 세부 배점 기준	51
표 11 경관시물레이션을 통한 주요 조망점 산정(서울시 예시)	60
표 12 영국의 건축물 높이제한 완화시 검토사항	62
표 13 지구단위계획을 통한 고도완화 범위(예시)	65
표 14 평가항목 세부내용(예시)	66

그림 차례

그림 1 제주도 합리적인 높이관리의 필요성	3
그림 2 압축개발의 등장 배경	5
그림 3 압축개발의 요소	7
그림 4 시노노메 도시주거(Tokyo Shinonome)	10
그림 5 시나가와역 재개발 프로젝트	11
그림 6 롯본기 힐즈	12
그림 7 리브교슈 (Rive Gauche)	13
그림 8 서울시 도심부 높이관리의 양상	16
그림 9 서울시 도심부 높이 계획	19
그림 10 도심부 발전계획(2004)상 높이계획	20
그림 11 세운재정비촉진지구 조감도	21
그림 12 웰링턴 중심부 시각회랑 위치도	24
그림 13 Viewshaft 보호규정과 현황 및 조망구간	24
그림 14 웰링턴시의 스카이라인 형성 개념도	25
그림 15 웰링턴시의 스카이라인	25
그림 16 웰링턴시의 건축물 높이 규제도	25
그림 17 세인트폴 대성당주변의 거리별 높이규정	26
그림 18 세인트폴 대성당의 경관보호 심의영역 다이어그램	26
그림 19 RPG3A에서 제안된 10개 경관 영역	26
그림 20 주 의사당 조망 코리더 범위	28
그림 21 주 의사당 조망 코리더지구의 높이 계산 공식도	28
그림 22 View Cones의 현황	29
그림 23 View Cone내 건축물 높이 결정 예시도	29

그림 24	시드니의 오페라하우스	32
그림 25	파리의 에펠탑	32
그림 26	제주도의 오름	33
그림 27	한라산	33
그림 28	주요 조망점 선정 알림도(*일부 조망점은 지도간 중복표기)	33
그림 29	제주의 주요 조망점(•→: 조망점 위치와 조망방향을 표시함)	34
그림 30	제주 시가지 지역	35
그림 31	엠펙이어스테이트 빌딩	38
그림 32	페트로나스 빌딩	38
그림 33	상해세계금융센터	39
그림 34	버즈두바이	39
그림 35	원추표면 및 수평표면	41
그림 36	제주공항의 항공고도	42
그림 37	제주공항의 현황	42
그림 38	고도관리 방향 설정	55
그림 39	오름의 일정 지점을 기준으로 수평 높이를 절대높이로 하는 방법	57
그림 40	조망점과 오름의 일정지점을 잇는 조망선을 절대높이로 지정하는 방법	58
그림 41	오름의 일정 높이 이상 지점을 기준으로 절대높이로 하는 방법	59
그림 42	조망점과 한라산의 일정지점을 잇는 조망선을 절대높이로 지정하는 방법	59
그림 43	한라산 또는 오름을 기준으로 한 높이기준	63
그림 44	오름과 한라산 사이에 건축물이 있는 경우	63
그림 45	최고높이 설정을 위한 향후 연구	67
그림 46	최고고도 완화를 위한 향후 연구과제	69

I. 서론

1. 연구의 배경

□ 도시의 패러다임 변화

- 대도시의 무분별한 외연적 확산으로 인한 교통 문제, 대기오염 문제, 기반시설 공급 비용 상승 문제 등 사회적 비용이 증가함에 따라 이를 해결하기 위한 도시성장 관리에 대한 관심이 증가하고 있음
- 도시의 외연적 확산은 도시재생을 통한 도심 활성화로 도시관리 전략이 변화하고 있으며, 도심내 가용지가 부족한 대도시나 급격한 성장추세에 있는 도시들은 기존 도심을 고밀화하거나 확장하기도 함
- 이러한 상황에서 기존 도심을 고밀화하는 방법으로 토지의 효율적 활용을 위하여 초고층 건축물을 활용한 수직적 고밀복합개발을 추진하기도 함

□ 압축개발을 위한 초고층건축물 건립에 대한 요구의 증가

- 최근 제주지역에서도 초고층건축물의 건축허가가 이루어지는 등 초고층 건축물의 건립에 대한 요구가 증가하고 있음
- 그러나 초고층건축물에 대한 우려와 현재의 규제 중심의 획일적인 고도관리 방안으로는 압축개발이 용이하지 않음
- 또한 압축개발의 방식이 초고층건축물의 건립과 개발과 궤를 같이 한다고 볼 수 없으며, 제주지역에서의 압축개발에 대한 공감이 아직 이루어지지 못한 상황임

□ 합리적인 고도관리 방안 마련의 요구

- 도시관리 전략에 부합하고 제주의 특성을 보존할 수 있는 합리적인 고도관리 방안의 마련이 필요한 실정임
- 대도시나 육지부의 타 도시에서는 도시화가 가속화되면서 도심의 무분별한 확산을 방지하고 토지의 효율적 활용을 위해 고층 및 초고층 건물이 많이 활용되고 있음
- 이러한 추세에 따라 최근 도내에서도 고층건물에 대한 수요와 개발을 위한 움직임이 나타나고 있음
- 따라서 이러한 고층건물이 도입될 경우 도심에 어떤 영향을 미칠 것이며 향후 고층건물 도입을 확대할 것인지, 또한 어떻게 관리할 것인지에 대한 관심이 고조되고 있음
- 또한 이러한 초고층건물이 허용되는 근거에 대한 검토의 필요성이 국제자유도시인 제주의 도심관리 차원에서 제기되고 있음
- 따라서 제주지역의 고도관리 합리화 방안을 도출하기 위하여 연구를 진행하였음

2. 연구의 목적

□ 지역의 특성을 반영한 합리적인 높이관리 방안의 마련

- 현재는 용도지역 및 지역에 따라 고도의 가이드라인을 정한 규제중심의 획일적인 고도관리방식에서 개발이 필요한 지역과 보존이 필요한 지역을 차별적으로 관리할 수 있는 다원화된 고도관리 방안의 제시가 요구되고 있음

- 또한 유네스코가 인정하여 ‘트리블크라운’이라고 불리는 천혜의 자연 경관 가치와 제주도 자체가 세계적인 브랜드로서 존재감이 커지고 있으며, 자연과 경관이 아름다운 살아있는 제주의 특성을 살리는 고도관리 방안 마련이 요구됨

□ 초고층 건물의 도입에 따른 고도완화 기준과 효과적 관리절차 마련

- 2010년말 기준으로 제주도내 고도완화를 적용받은 초고층건물로는 서귀포 예레유원지의 버자야리조트와 제주시 노형동에 드림타워가 허가되어 공사 중에 있음
- 하지만 현재 공사의 진척이 늦어지고 있을 뿐만 아니라 노형동의 드림타워인 경우는 건립이 불투명한 실정임
- 따라서 제주지역의 여건과 향후 도시개발의 방향을 고려한 고도완화 가이드라인 설정할 뿐만 아니라 고도완화와 관련하여 엄격한 규정 적용이 필요함
- 뿐만 아니라 초고층 건축물의 도입에 따른 고도완화의 적절성을 검토하고 관리할 수 있는 기준 마련

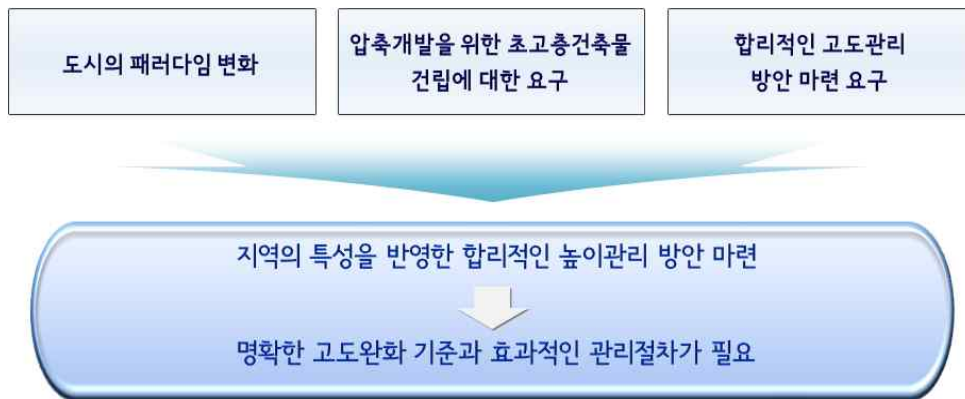


그림 1 제주도 합리적인 높이관리의 필요성

□ 고도완화에 대한 근거 및 향후 도심관리

- 서귀포 예레유원지와 노형동 드림타워가 지구단위계획을 통하여 고도완화를 받은 이후에 도심에서 고층건물 입지를 위한 고도완화 요구 및 절차를 진행 중인 곳이 나타나고 있음
- 그러나 이러한 고층건물에 대한 관심증대에 따른 문제점으로 최근에 초고층 건물에서 화재가 발생해서 큰 피해가 발생, 지진, 태풍 등 자연재해에 취약하다는 지적이 제기되고 있음
- 현재 규제된 고도규제를 완화해주는 조건으로 도심부의 랜드마크로 인정되는 경우 허용해주고 있는데 이러한 것이 현 시점에 재검토되어야 함. 이러한 완화가 제주의 경관을 해치고 무분별한 허용으로 불필요한 건물을 양산하는 계기가 될 수 있음
- 따라서 고도완화를 요청한 조건에 해당되는지에 대한 검토와 관리운영을 어떻게 해 나갈 것인지 등에 대한 문제점이 나타나고 있음
- 경관상의 문제점과 압축개발의 장점뿐만 아니라 도심교통 혼잡 유발 및 미분양 발생시 나타날 수 있는 부작용 등 다양한 측면에서 고층건물 도입의 문제점이 나타나고 있음

II. 도시관리 전략

1. 압축개발의 정의

1) 압축개발의 배경 및 정의

□ 압축개발의 배경

- 우리나라는 1970년대와 1980년대 추진된 신도시 건설과 관련한 난개발 및 무분별한 도시의 외연적 확산은 교통문제, 대기문제, 각종 공공 인프라 시설의 공급비용 증가 및 도시의 녹지량 감소와 같은 사회적 비용이 유발되었음
- 이러한 사회적 비용이 증가함에 따라 도시의 지속가능한 개발에 대한 방안을 마련해야 한다는 목소리가 높아지고 문제해결을 위해 도시내부를 집약적으로 발전시킬 필요성이 제기됨

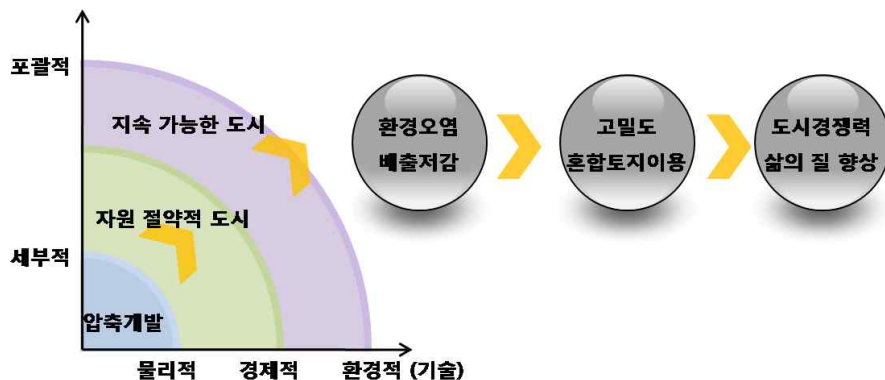


그림 2 압축개발의 등장 배경

□ 압축개발의 정의

- 압축개발은 사회적·경제적·환경적 측면을 포함하는 광의적 개념인

“지속가능한 도시”와 도시계획 조류의 하나인 “자원·에너지 절약적인 도시”를 실현하기 위한 하위의 개념으로 물리적 측면의 도시개발 수법임

- 일반적으로 압축개발을 추진하기 위한 기본조건은 도시의 인프라가 잘 갖추어져 있고, 인구가 밀집되거나 이용자가 많아 시설을 효율적으로 이용할 수 있어야 함
- 주거·상업·공업 등 다기능적인 요소가 고밀도(high-density)로 집적하여 혼합된 토지이용(mixed-use)을 통해 압축적인 도시공간 구조를 만들어서 공공시설과 서비스에 대한 접근성을 제고하고 에너지 소비량과 공해의 발생을 저감하는 도시형태의 개발방식을 의미함

표 1 압축개발의 개념

출 처	내 용
유럽위원회 (1990)	◦ 다음과 같은 목표를 수행하기 위한 고밀도 도시개발 - 도시계획과 사회경제적인 지속가능성간의 연계성을 강화 - 엄격한 용도지역제를 탈피, 분산된 집중개념에 따라 다핵화 전략 - 경제적 수행력과 도시의 활력을 개선함으로써 차후의 도시성장을 기존 도시 경계 내에 수용
Burton (2000) ¹⁾	◦ 기본적으로 높은 밀도(high-density), 혼합토지이용(mixed-use), 효율적인 공공에 기초(based on an efficient public), 교통시스템과 걷거나 자전거이용의 장려차원(transport system and dimensions that encourage walking and cycling)의 의미를 포함
김찬호 (2007)	◦ 직주근접에 의한 교통수요 절감 뿐 아니라 혼합토지이용(Mixed land use planning)에 따른 자족기능을 확보할 수 있는 개발방식으로 토지이용의 효율성 향상, 기반시설 설치시 비용 절감 등이 가능하다고 정의
송기욱 (2009)	◦ 압축형 도시(Compact City)에 대해 일반적으로 고밀개발과 함께 주거·직장·상업·여가 등의 다양한 기능들을 도시중심부에 수용함으로써, 주민들의 이동거리를 줄이는 동시에 자동차 의존도를 감소시켜 이로 인한 에너지 소비량과 공해의 발생을 저감하는 도시형태의 개발방식
국토해양부 (2010)	◦ ‘지속가능한 신도시 계획기준’의 제4절 용어정의에서는 ‘압축형 개발’을 개발밀도를 고밀화하고 복합적 토지이용과 대중교통체계를 확립함으로써 토지이용의 효율성을 제고하고 도시의 자족기능을 향상시키는 지속가능한 도시개발 방안이라 정의

1) Elizabeth Burton, 2000. The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis, Urban Studies, Vol. 37, No.11, pp1970

2. 압축개발의 요소 및 장·단점

1) 압축개발의 요소

- 압축개발에 대한 장·단점 등을 분석하기 위하여 기존의 압축개발에 대한 여러 연구를 통해 공통적인 특징 및 요소를 도출함
- 압축개발과 관련한 대표적인 연구로는 권성실(2005)²⁾의 연구에서 압축개발 요소 및 적정 수준에 대해 다음과 같이 제시함
- 권성실은 압축개발의 요소로 크게 토지이용, 교통, 환경 및 에너지로 구분하였고, 각 요소내에 하위항목으로는 토지이용의 하부에는 인구 규모, 지역환경파괴의 최소화, 고밀도 개발, 역주변 집중개발, 복합토지이용을 언급하였음
- 교통요소의 하위항목으로는 대중교통체계 연계, 보행친화적 도로, 자전거도로, 환경 및 에너지요소의 하위항목으로는 녹지 및 오픈스페이스, 친수환경 조성, 생태적 가로수 식재로 구분하였음

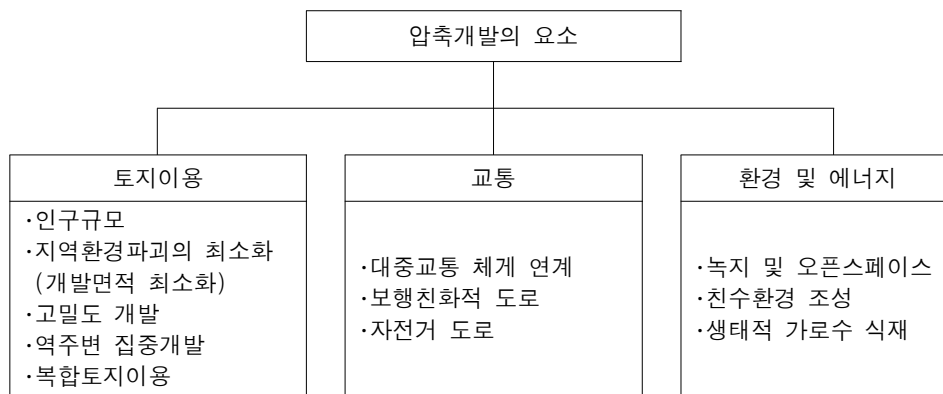


그림 3 압축개발의 요소

2) 권성실, 2005. 압축형 신도시 개발관점의 수도권 1기 신도시 계획특성. 충남대학교 대학원 (건축공학과 건축계획전공) 박사학위논문

- 주요항목별 계획요소로는 인구규모의 경우 교통에너지, 공공서비스 비용 측면에서 2만5천명 규모가 적절한 것으로 판단함 등과 같은 내용을 표2와 같이 제시하였음

표 2 압축형 신도시의 계획요소

분야	주요항목	계획요소
토지 이용	인구규모	-교통에너지, 공공서비스 비용 측면에서 250,000명 규모가 적절한 것으로 판단됨
	보행 및 자전거로 이용 가능한 규모의 도시 총면적	-가능한 한 도시 총면적을 작게 할 필요가 있음
	적정밀도	-순밀도 500~600인/ha, 총밀도 208~250인/ha
	이동거리 최소화	-역 주변 중심상업지역 배치, 역 주변 및 중심지 고밀 배치, 외곽지역 저밀 배치, 복합토지이용
교통	대중교통 체계 연계	-지역간 전철 연계, 보행거리 내에 버스정류장 설치, 전철 및 간선교통과 셔틀버스의 연계
	보행 친화적 도로	-차도 폭 축소 및 요철형 포장, 보행동선 연계, 보행자 전용공간
	자전거 도로	-독립적인 자전거 도로망, 자전거도로 연계
환경 및 에너지	녹지 공간 및 오픈스페이스	-녹지공간 및 오픈스페이스 확보 및 연계, 친수 환경 조성, 생태적 가로수 식재

2) 압축개발의 장점

- 압축개발의 장점 중에서 대표적인 것이 고밀개발(고층화)에 따른 토지이용의 효율성을 극대화 및 쾌적성(Amenity) 추구
 - 도시 주변부의 토지를 보전 및 여유 공간의 녹지화가 가능해짐으로써 쾌적성(Amenity)을 향상시키고 환경오염을 감소
- 혼합된 토지이용(Mixed Land Use)을 바탕으로 직주근접을 실현
 - 자족기능의 확보와 기능적 요소 복합에 의한 One-Stop Service를 제공
- 대중교통수단 중심의 체계로 접근성과 이동성을 제고

- 교통량 및 교통기반시설비용의 저감, 자전거·도보 등 대중교통수단 연계를 통해 자동차 의존도를 줄임
- 복합용도개발 추구로 도시생활의 다양성을 제공하여 사회적 형평성 (Social Equity)을 제공함
- 기존 시설물을 재이용함으로써 기반시설 설치시 비용을 절감, 에너지 공급에도 유리한 장점을 보유
- 경관을 고려한 계획적인 스카이라인(Skyline)의 구성에 따라 도시경관의 미학적 가치를 증대

3) 압축개발의 단점

- 교외 주변과 농촌 지향적인 삶을 원하는 전원도시(Green City)와 모순됨
- 기반시설이 확보되지 않을 경우, 고밀로 인한 인구의 과도한 집중은 혼잡을 유발하여 교통 체증을 야기, 쾌적한 공간을 잠식하고 그로인한 쾌적성 상실, 건강성 저하, 개인 사생활 침해(Privacy) 등이 우려
- 도시집중에 따른 자동차 의존에 따른 에너지절감의 효과는 실제로 그리 크지 않으며, 오히려 에너지 절감의 비효율이 발생
- 경제활동 집중에 따른 도심지가의 상승으로 도시 내 토지를 소유한 기득권자의 이익에 기여하여 사회적 형평성을 저해³⁾
- 제주도의 경우 압축개발의 장점보다는 단점이 더 많아서 적절한 도시관리 전략이 아니라고 판단되지만 향후 제주국제자유도시가 활성화되고 인구가 급격히 증가될 경우에는 고려되어야 할 도시관리 전략임

3) 송기욱, 2010. 압축형 도시특성요소가 교통에너지 소비에 미치는 영향에 관한 실증분석. 서울시립대학교 대학원 (도시공학과) 석사학위논문

3. 해외 압축개발 사례

1) 시노노메 도시주거(Tokyo Shinonome)

- 도쿄의 임해공업지가 입지한 주거·공업 혼재지역으로 중소규모 산업 시설과 주거시설이 밀집되어 있는 도쿄의 전형적인 낙후 지역임
- ‘주택시가지 종합정비사업’을 통해 약 6,000호의 공단 주거를 공급하면서 지구의 재생을 시도함
- 고밀도의 도시주거를 형성하기 위해 ‘시가지유도형 지구계획’ 수법을 도입해 도로사선 제한을 완화하고 일조규제의 제한을 폐지함
- 시노노메 도시주거는 단지 전체의 스카이라인을 일정한 높이의 주거동 계획을 통해 통일감 있는 경관스카이라인을 형성함은 물론, 고밀도 압축개발을 통한 녹지량을 늘린 경우임



그림 4 시노노메 도시주거(Tokyo Shinonome)

출처: <http://blog.naver.com/yaree22/140117193209>

- 시노노메 도시주거의 계획 및 디자인의 특징
 - 고밀도 블록형 도시주거 형성, 도시가로의 유입, 개방적 단지 구성
 - 도심부에 가까운 입지조건 등으로 400%가 넘는 높은 밀도에 대응하기 위해 6개의 주거블록으로 구분
 - 도시형 ‘블록형 주거형식’을 제안하면서 주동형식에 있어서도 중복도나 양복도 방식을 통한 밀도증가에 대응

2) 시나가와역 재개발 프로젝트

- 도쿄 부도심에 위치한 시나가와는 도쿄와 요코하마를 연결하는 중요한 교통의 결절점에 위치하고 있음
 - JR신칸센역의 설치와 더불어 교통요충지로서의 중요성이 더해지면서 교통결절점의 입지를 살린 업무기능을 중심으로 거주 기능도 겸비하는 복합용도로 개발하였음
- 고밀개발하고 쾌적성(Amenity)이 풍부한 환경을 형성하고 지역사회의 활성화 및 시가지 환경의 개선을 도모하고자 하는 기본적인 개념을 도입함



그림 5 시나가와역 재개발 프로젝트

- 시나가와 지구의 마스터플랜은 지구 전체의 토지의 고도 이용추진과

공개공지나 부지 내 공지를 일체적으로 계획하여 안전하고 쾌적한 녹지 공공공간을 창출하고 있는 점이 특징

- 복수의 초고층 빌딩이 하나의 도시블록 속에 건립되고 각 동 사이에는 차도가 없어, 하나의 도시블록이 외부도로에 둘러싸여 하나의 도시가구를 형성
- 고밀개발을 위한 방안으로 건축물간의 일정한 간격을 통해 연담화된 빌딩군의 시각적 압박을 해소하고 고층건축물은 150m의 일정한 높이로 제한하여 스카이라인의 통일감과 더불어 압축적 개발을 도모하였음

3) 롯본기 힐즈

- 롯본기 힐즈는 도쿄의 도심(마루노우치 지구)과 부도심(시부야)의 중간지점에 위치함
- 개발 이전에는 공습 후 복구가 되지 않은 채 주거지가 형성된 지구로 구획도로가 좁고 요철이 많아 도시기반시설이 열악한 지구였으나, 도쿄 중심부에 어울리는 국제적인 수준의 시설과 문화공간을 가지는 21세기형 도심상업지 복합용도개발을 시도하여 도쿄를 문화거점으로 서 다양한 도시복합용도의 도입과 문화시설의 집중적인 유치



그림 6 롯본기 힐즈

출처: <http://blog.naver.com/woiheejeun/70092248542>, 도쿄시티뷰(<http://www.roppongi-hills.com/kr>)

- 고밀개발 및 경관조성을 위한 방안으로 재개발 지구계획에 의해 용적률 등의 제한을 완화하고 롯데빌딩, 모리타워와 고층타워형 주거동이 롯데빌딩 지구 전체의 시각적 인지성과 중심성을 부여하는 지구의 랜드마크를 형성
- 사업지구가 전형적인 기성시가지의 공간 구조인 점을 고려해 주변은 저층, 중층의 건축물로 계획하고 중심으로 갈수록 고층건축물로 배치해 지구 스카이라인의 변화를 도모

4) 리브고슈(Rive Gauche)

- 리브고슈는 파리도심에서 남동쪽 2km 지점에 위치함
- 1991년부터 2010년까지 파리개발공사(SEMAPA)에 의해 주거·상업·업무·교육을 복합적으로 개발하고자 통합적인 토지이용 형태를 보이고 있음



그림 7 리브고슈 (Rive Gauche)

출처: <http://blog.naver.com/jyhan1/150090582107>

- 계획 및 디자인의 특징
 - 파리개발공사(SEMAPA)가 건축인허가 및 디자인 가이드 라인제시 등 사업을 주도
 - 재개발 지역 건축 허가는 파리개발공사(SEMAPA)에서 직접 내주는

데, 건물 색채와 형태 등을 세밀하고 종합적으로 따져 건축물의 허가를 내어줌

- 세느강 주변에서 미테랑 국립도서관을 제외하고는 8층이내(37m)의 건축물 높이제한하고 고밀도 개발을 추진

4. 종합

- 압축개발을 통해 단순히 도시밀도만 높이는 것이 아니라 개발해야 할 곳은 집중적으로 개발되 기타 지역은 오픈 스페이스와 녹지로 남겨 두는 것을 원칙으로 할 경우 환경친화적이고 지속가능한 도시 개발에 크게 기여⁴⁾
- 압축도시의 직주근접에 의한 교통수요 절감 뿐 아니라 혼합토지이용(Mixed land use planning)에 따른 자족기능의 확보에 유리한 장점을 보유하고 있어 토지이용의 효율성 향상, 기반시설 설치시 비용 절감 등의 효과를 기대할 수 있는 지역에 활용
- 종합적이고 체계적인 도시관리를 위해서는 도시별 또는 광역에 대해 장기적이고 종합적인 기본계획을 바탕으로 개발을 추진
 - 일괄적인 규제로는 개발의 압력이 밀려오는 도심을 유지하는데 한계 발생하게 되어 제도적으로 이를 보완하기 위해 노력
 - 지역·지구에 대해 용적률, 건폐율, 건축선, 건축물의 높이 등의 일률적인 건축제한을 하기 때문에 지역의 특징을 고려한 도시관리 방안을 모색

4) 김찬호 외, 2007, 지속가능한 신도시 개발을 위한 한국형 압축도시모형 정립에 관한 연구, 「국토계획」 제42권 제2호, p.52

Ⅲ. 고도관리 사례

1. 서울시의 고도관리 사례

1) 서울시 도심부 높이관리 변화와 특징

□ 2000년 이전

- 2000년 이전에는 서울의 경우에도 도심부의 높이관리에 대한 종합계획이 없었음
 - 서울 도심부는 역사성 및 전통성을 지니고 있지만, 종합적으로 관리할 수 있는 계획안이 부재
 - 서울 도심부의 역사성을 유지하기 위해 역사적 경관에 대한 높이관리가 필요함에도 불구하고 이러한 계획은 전무하였음
- 일률적인 도심부의 높이관리
 - 도심부의 지역별 역사적인 건축물과 경관을 고려하지 않은 고층건물에 대한 일률적인 높이제한을 실시함
- 도심부 높이관리의 필요성 제기
 - 서울의 역사성을 고려하지 않은 도심재개발 기본계획에 대한 문제점이 제기됨
 - 따라서 서울의 역사성을 살릴 수 있는 건축물 높이관리계획의 필요성 대두됨

□ 2000년 이후

- 2000년 이후에는 서울 도심의 특성을 고려한 높이관리가 이루어짐

- 도심의 역사성 및 경관을 고려한 차등적 높이규제를 실시함
- 도심개발 활성화를 위해 일정부분 높이규제를 완화함
- 종합적인 경관관련 계획의 수립
 - 기 수립된 다양한 경관계획들을 종합화한 기본경관계획을 수립
 - 지역적 특성을 고려한 경관정책의 기본방향을 제시

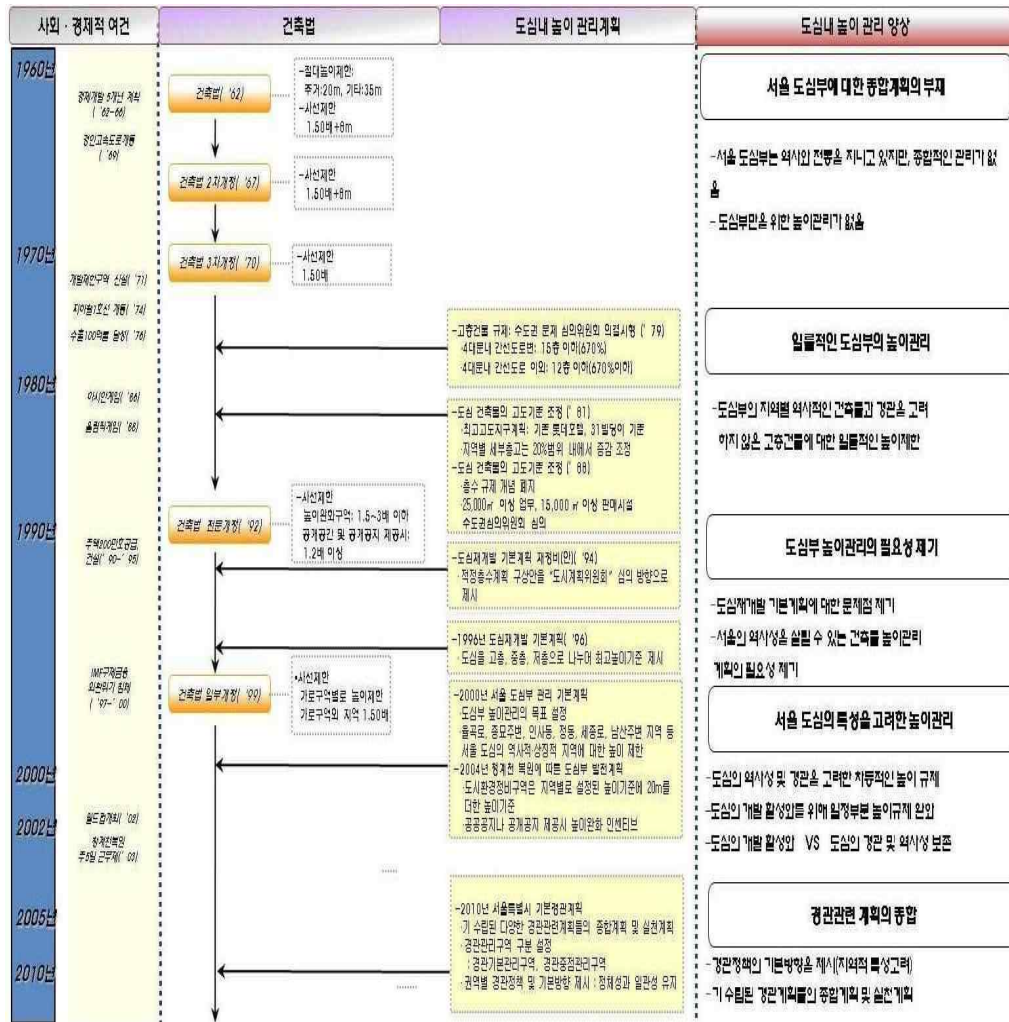


그림 8 서울시 도심부 높이관리의 향상

2) 서울시 도심부 높이관리계획 변화의 주요 내용

□ 2000년대 이전의 고도관리계획

- 2000년대까지는 높이를 관리하는 계획이 따로 수립되어 있지 않은 상태에서 건폐율·용적률 규제의 기본틀 안에서 도심재개발사업을 통한 도심부 개선정책 추진
- 1996년 7월 서울시 도시계획위원회에서 고층·고밀화로 인한 도심의 문제를 제기하면서 도심부 관리를 위한 고도관련 정책지침의 수립 필요성을 제기함
 - － ‘도심재개발 기본계획’ 수정안에 대한 문제점 인식 및 도심부 역사성 보전을 위한 정책지침의 수립 필요성 제기
 - － 고밀개발에 대한 서울도심의 1/2에 불과한 동경의 용적률
 - － 도심의 역사성과 정체성의 보전에 대한 필요성 인식
 - － 역사성, 경제성, 쾌적성 등이 살아있는 도심부의 미래상 필요

□ 서울 도심부 관리 기본계획(2000)

- 서울 도심부 관리 기본계획의 의의
 - － 고밀개발에 대한 문제해결과 서울시 도심의 정체성 확립을 위하여 도심부 관리기본계획이 처음으로 수립됨
 - － 비법정계획으로 법적효력이 없으나 이후 수립되는 도심의 법정계획에 기초를 이룸
- 서울 도심부 관리 기본계획의 주요 내용
 - － 도심부 높이관리의 필요성 정립
 - 서울의 도심이 갖은 고유한 입지조건 및 정체성을 경쟁력으로 인식하고 역사성, 경제성, 쾌적성 등이 살아있는 도심부 미래상 계획

- 도심부 높이계획 수립의 기초 정립 : 내사산으로 둘러싸인 위요감 유지
 - 내사산(남산-인왕산-낙산-북악산)은 시민들이 도심을 전체로서 조망하는 주요 조망점
 - 주요 조망축 보호와 내사산 조망 확보
- 도심부의 역사성 및 인간적 스케일 유지
 - 도심부 역사문화유산의 보호를 위한 과도한 고층개발 방지
 - 경희궁·경복궁, 종묘 주변지역, 정동, 인사동, 북촌지역의 높이계획 수립
 - 역사적 거리와 장소를 파악하고 가로별 특징(건폐율과 높이에 따라 블록을 구분) 보행량을 조사하여 도심의 매력상실을 방지하고 가로의 활력을 위한 방안 제시
 - 가로활력을 위한 저층화 추구(오픈스페이스 확보를 위한 건폐율 강화에 대한 한계 인식)
- 스카이라인의 돌발적 변화 지양
 - 내사산 주변부 고층개발을 방지 및 과도한 돌출개발 방지
- 점진적이고 품격 있는 변화유도
 - 도심부의 건물높이 변화가 점진적으로 이루어지게 하여 변화에 따른 도심경관의 변형을 최소화
 - 고층개발이 이루어진 곳과 아닌 곳을 구분하여 지역별로 개발의 허용 수준을 달리함
- 도심부 높이관리 원칙제시
- 도심내 특정지역의 고밀화를 방지하고 도심 전체의 활성화를 위하여 도심부 최고 높이를 90m로 규정
- 지역의 특성을 감안한 높이 지침을 제안

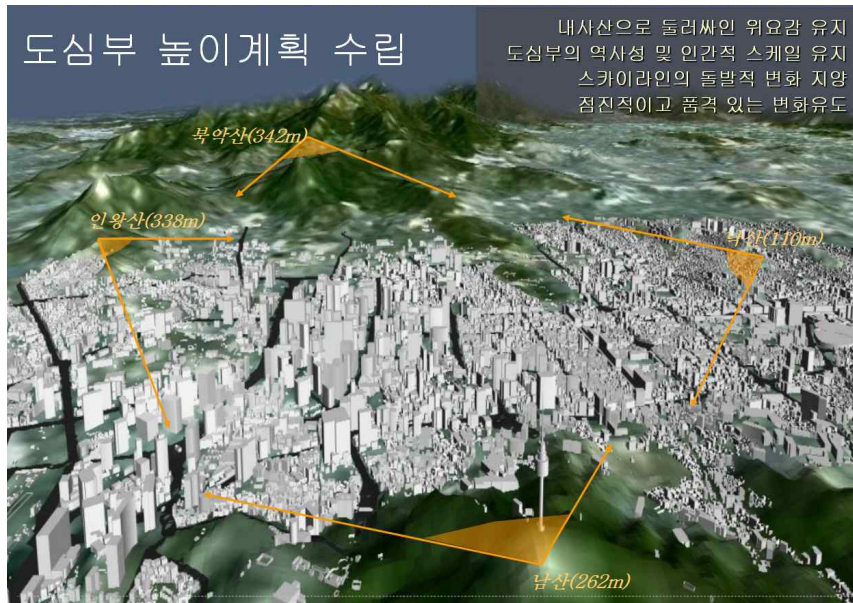


그림 9 서울시 도심부 높이 계획

출처: 서울시정개발연구원(2007).서울 도심부 높이계획:원칙과 기준.

□ 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획

- 청계천 복원에 부합하는 도심부 계획의 변경 필요성 대두
 - 도심부 관리 기본계획(2000)의 기초를 유지하는 선에서 높이를 조정
 - 높이규제로 인한 개발의 활성화를 위하여 높이규제가 완화
 - 규제가 필요한 일부부분(세운상가 주변 등)은 높이를 낮춤(90m→70m)
 - 기부채납에 의한 높이 상향기준 설립, 단일사업주체가 정비구역단위로 다수의 건물을 개발할 경우 허용된 높이를 평균높이로 하여 건축물 높이 규제(최고높이는 허용높이의 120%이하, 도시계획위원회 심의)
 - 공공용지를 추가 부담하는 경우 최고 높이 이하의 범위에서 상향(도시계획위원회 심의)

○ 도심부 높이관리 원칙

- 점진적인 스카이라인의 변화를 도모하기 위해 30미터 지역, 50미터 지역, 70미터 지역, 90미터 지역으로 나누어 높이 관리 기본틀 설정

표 3 서울 도심부 높이기준

		최고높이		비고
		서울 도심부관리 기본계획(2000)	도심부발전계획 (2004)	
도심 전지역	도심부	-대부분 90m	-지역별 구분 -30, 50, 70, 90m 완화기 준 부여 -최대 20m상향 또는 최 대높이120%이내	2004년에는 완 화 기 준 부여
주요 지역별	북촌 지역	-을곡로변은 30m -을곡로 남측은 50m -북촌 내부지역은 10m	-을곡로변 30m -을곡로 남측 50m -내부 10m	주요지역은 기존계획의 기조를 유 지
	정동지역	-30-50m	-30-50m	
	인사동 지역	-간선도로변 50m, 내 부지역 30m	-30m이내	
	세종로, 남산주변	-50-70m	-50-70m	

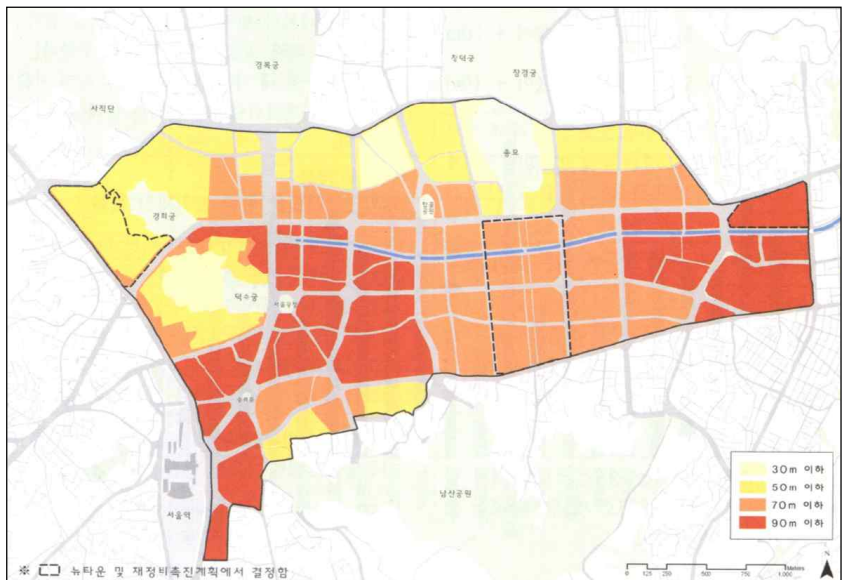


그림 10 도심부 발전계획(2004)상 높이계획

출처: 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문)

3) 서울시 도심부 고도관리의 최근 이슈

□ 최근 이슈

- 세운 재정비촉진지구내 초고층빌딩 건립과 관련하여 고도규제 완화에 대한 찬반 의견이 대립

표 4 세운재정비촉진지구 고도규제관련 주요내용

날짜	주요내용
2006년 10월	세운상가 2,3,5 구역 도시환경정비계획 수립하는 과정에서 중구청 주도로 도심발전에 대한 개발목표와 전략을 초고층계획과 연계하고 진행
2007년 1월	서울시에 도심부 높이제한 해제 및 초고층 건축을 허용해줄 것을 요청 (중구청→서울시)
2008년 6월	재정비촉진계획의 조속한 수립에 대한 필요성이 대두 →서울시와 중구청의 양자간 합의
~현재	기존의 도심부 관리계획 등의 높이계획 기초를 반영하여 세운재정비촉진계획을 수립 유지



그림 11 세운재정비촉진지구 조감도

출처: 서울시 균형발전추진본부(2007), 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획안,

□ 초고층 빌딩건립 찬성 입장(중구청)

- 획일적 높이 규제의 한계
 - 도심지 수직공간 활용에 제약이 발생하여 비효율적이고 기형적인 토지이용 초래
 - 강북 도시개발 억제로 인하여 강남·북 불균형 문제가 발생하고 도시경쟁력이 약화
 - 획일적 높이규제로 인한 관상형 건축물 조성으로 도시경관 저해
- 서울의 정체성 확립 필요
 - 도심은 서울의 정체성을 나타내는 지역으로 효율적 토지이용이 필요한 지역
- 서울의 위상과 수준을 향상 시키고 도시경쟁력 강화
 - 도시민의 자부심을 높이고 긍지를 표현할 수 있는 랜드마크 역할
 - 수익정보다 부가가치를 높이는 수단
 - 도시경관에 대한 시민의식이 변화
 - 도시마케팅과 부합
- 환경적 측면의 적합성
 - 폭넓은 개방공간 및 시각통로 확보 가능
 - 복합적 토지이용으로 에너지소비 저감
 - 입체도시 및 압축도시의 실현

□ 초고층 빌딩건립 반대 입장(서울시)

- 고도규제 완화의 이익배분 문제(개발이익 환수)
 - 규제의 완화는 기반시설의 증가와 녹지공간의 확보 등 공공이 누릴 수 있는 이익이 증가하기는 하지만 결국 개인의 이익으로 귀결되는

결과를 초래

- 도심 정체성형성 요소로서 한계
 - 도시의 정체성은 역사·문화·자연환경과 도시의 활동이 복합적으로 작용하여 발생하는 것으로 초고층건물을 건설할 경우 거리의 활력이 떨어져 오히려 도시의 정체성과 활력에 역효과를 일으킬 수 있음
- 도심부 활성화 가능성의 미검증
 - 높이 규제완화를 통한 초고층건물이 도심부 활성화에 기여한 사례와 실패한 사례가 있어 확실한 가능성이 검증되지 않았으며, 도심부 활성화에 실패할 경우 큰 문제로 작용될 소지가 있음
- 초고층 건물의 랜드마크 역할 여부
 - 세계적 건축명작은 초고층이 아닌 경우가 많으며, 랜드마크는 공원, 하천, 산 등 다양한 요소가 될 수 있음
- 오픈스페이스로 인한 가로활력저하 가능성
 - 확보된 오픈스페이스가 외부인의 이용을 제한하는 폐쇄적 형태의 공간으로 사용될 경우 공공성과 가로활력이 저하될 가능성이 존재
 - 가로활성화 계획이 수립되지 않은 곳은 오히려 가로활력을 저하시킬 가능성이 큼
- 기반시설의 과부하
 - 고층고밀 개발로 인하여 도시에 인구가 집중하고 교통난이 발생할 수 있는 등 기반시설 과부하 문제가 나타날 수 있음

2. 외국의 고도관리 사례

1) 뉴질랜드 웰링턴

□ 조망축(Viewshaft) 제도 도입배경

- 뉴질랜드 웰링턴은 항구를 중심으로 발달한 도시로 항구에 면한 구릉지에 주거지가 형성됨
- 도시의 확장과 도심(CBD)지역의 고층화가 일어나 구릉지에서 바다로의 조망이 훼손됨
- 구릉지에서 형성된 주거지에서 바다로의 조망을 확보하고자 조망축(Viewshaft)제도를 도입함



그림 12 웰링턴 중심부 시각회랑 위치도

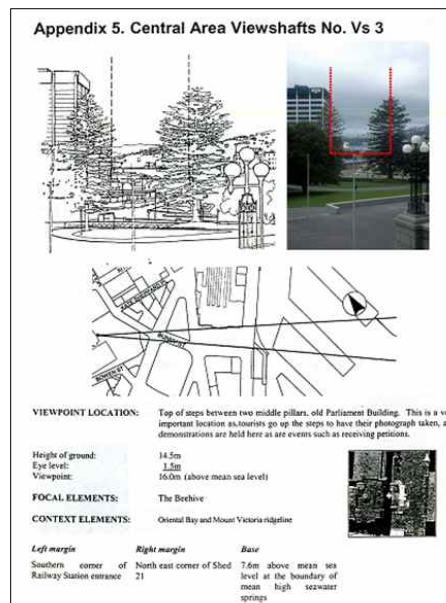


그림 13 Viewshaft 보호규정과 현황 및 조망구간

출처 : 강복구(2008). 삼각산 주변 경관 합리화 방안, p.64
 광주발전연구원(2008). 체계적 경관관리를 위한 조망점 선정 기준에 관한 연구, p.3

□ 조망축(Viewshaft) 설정 기준

- 시민과 관광객이 많이 모이는 쇼핑지구
- 주요 CBD 지역에서 항구가 조망되는 지역
- 주요한 관광지역에서 해변이 조망되는 지역
- 이 기준에 의거하여 22개 조망점에서 27개의 조망축이 설정되어 운영됨

□ 건축물 높이 규제제도

- 해변에서 산쪽으로 갈수록 높아지고, 도심지역이 높게 외곽으로 갈수록 낮아지도록 건축물 높이규제 실시
- 중심지역은 고층도시지구(95m, 해수면 기준), 저층 도시지구(2~12층, 지반고 기준)로 나누고 엄격한 건축물 행위제한을 실시

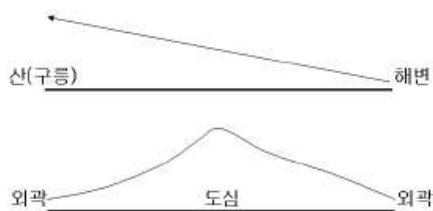


그림 15 웰링턴시의 스카이라인
형성 개념도



그림 15 웰링턴시의 스카이라인



그림 16 웰링턴시의 건축물 높이 규제도

2) 영국 런던

□ 랜드마크 경관보호 정책 도입 배경

- 런던의 주요 이미지와 도시경관을 형성하는 세인트폴 대성당의 상징성 보호를 위하여 경관관리를 시작함

□ 조망축 설정 기준

- 1991년 런던정부에 의해 전략적 경관의 보호에 대한 Regional Planning Guidance 3A(RPG3A)를 제정하여 고층건축물이 경관에 주는 영향에 대한 구체적 방침을 규정함
- 세인트폴 대성당, 웨스트민스터 궁전으로의 조망확보를 위해 8개의 조망점, 10개의 조망지구 설정을 통한 높이 제한

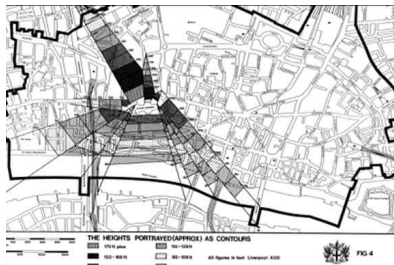


그림 17 세인트폴 대성당주변의 거리별 높이규정

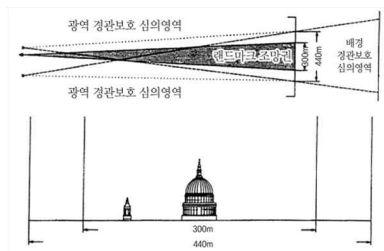


그림 18 세인트폴 대성당의 경관보호 심의영역 다이어그램



그림19 RPG3A에서 제안된 10개 경관 영역

출처 : 강복구(2008). 삼각산 주변 경관 합리화 방안, p.63

광주발전연구원(2008). 체계적 경관관리를 위한 조망점 선정 기준에 관한 연구, p.31

□ Regional Planning Guidance 3A(RPG3A)

- 조망점과 대상물(폭 300m)을 맺는 쉼기형 구역을 설정하여 조망의 보호범위를 극대화함
- 광역 경관보호 심의영역과 배경 경관보호 심의영역으로 쉼기형의 경관보호 영역을 확장하여 주변 경관까지 규제 실시
- 영역내 개발되는 건물의 높이, 색, 재료 등에 제한을 두고 랜드마크의 조망을 극대화
- 랜드마크를 입체적, 종합적 관리하기 위한 적극적인 방법

3) 미국 오스틴

□ 오스틴의 'Capitol View Corridor' 조례

- 오스틴시의 주 의사당에 대한 조망확보를 위해 '주의사당 조망 코리더 지구(Capitol View Combining District)' 및 '다운타운 조망규제(Downtown Overlay Combining)'지구를 설정함

□ 주 의사당 조망 코리더 지구(Capitol View Combining District)

- 공원, 도시 진입부, 주요 간선도로, 강, 공항, 주요 공공건축물 등과 같이 시의 중요한 지점에서 주 의사당의 조망을 확보하기 위해 지정된 지역이 조망 코리더 지구임
- 시 전역에 걸쳐 중심으로 28개의 조망 코리더 지구가 설정됨
- 지구 내 건축물 높이는 주의사당 돔의 베이스(Dome-base)에 조망기점(Viewpoint)을 설정하고 각 적용지점에서 최고높이를 구함

□ 다운타운 조망규제 지구(Downtown Overlay Combining District)

- 주 의사당의 시각적 상징성과 다운타운의 특성을 보호하고 향상시키기 위해 주 의사당 주변지역에 건축물 높이를 제한함
- 주 의사당의 돔을 중심으로 반경 1,320ft(약400m)이내의 지구에 높이규제가 설정됨

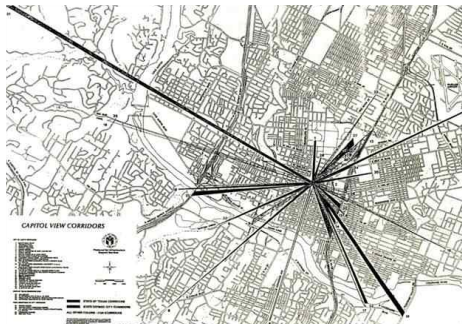


그림 20 주 의사당 조망 코리더 범위

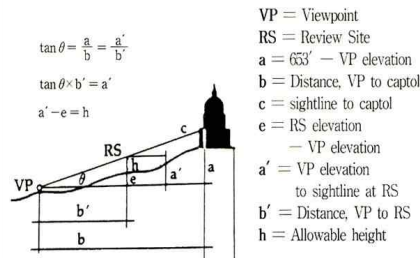


그림 21 주 의사당 조망 코리더지구의

높이 계산 공식도

출처 : 서울시 강북구(2008) 삼각산 주변 경관 합리화 방안 p.58

4) 캐나다 밴쿠버

□ 자연경관의 조망을 보호하기 위한 건축물 높이제한

- 조망경관의 주요 대상이 되는 중심지구는 기존 절대고도 300ft(약 91m) 이하로 높이 제한, 조망경관 라인에 의해서 100~280ft(약 34~85m)로 제한
- 북 해안(North Shore)의 산들과 수변의 조망을 보호하기 위해 27개의 View cones를 지정

□ View cone 내 건축물 높이 통제

- View cone에 포함된 지역은 용도지역제와 개발조례에 명시된 것 외에 조망을 보호하기 위해 건축물 높이가 추가적으로 제한

- 조망점은 인간의 눈높이를 더한 표고값으로 하고 그 위치는 교량, 공원, 도로로 크게 구분하고 있음
- View cone 내 건축물 높이는 양각의 조망선을 이용하여 설정됨
- 조망선은 조망점과 조망대상 사이에 기준점을 선정하고 조망점에서 기준점을 지나 조망대상을 이어 작성함
- 기준점과 조망대상 사이에 위치한 지역의 건축물 높이는 조망선 이하로 통제받음



그림 22 View Cones의 현황

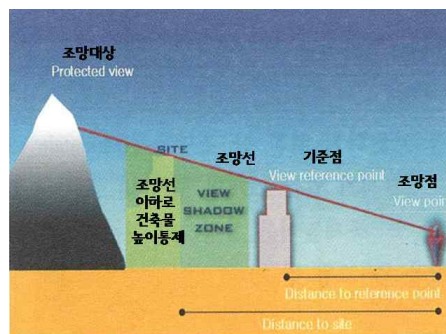


그림 23 View Cone내 건축물 높이 결정 예시도

출처 : <http://www.city.vancouver.bc.kr>
 서울시(2002) 서울의 주요 산 주변 조망경관 보전계획, p.15

3. 고도관리 사례의 시사점

1) 도시 중심부의 스카이라인 관리

- 외국과 타지역의 사례를 기준으로 볼때 도시 중심부의 스카이라인 관리를 위하여 도심지역 스카이라인의 급격한 변화를 방지하고 있음
- 도시 중심부의 스카이라인을 관리하기 위하여 지역별로 차등하여 절대높이 규제를 두고 운용함

2) 도시의 주요 경관자원 보호

- 사례분석에서는 도시의 자연경관 및 주요 건축물에 대한 조망훼손을 방지하고 있음
- 조망점을 지정하여 일정 범위에서 주요 경관자원에 대해 조망을 훼손하지 않도록 높이규제를 하고 있음
- 조망대상이 되는 건축물 주변에는 높이규제가 설정되어 있고, 설정된 높이에 근거하여 운용됨

3) 도시디자인을 위한 관리요소로 건축물 높이제한을 활용

- 건축물 높이제한을 도시디자인을 위한 관리요소의 하나로 인식
 - 효과적이고 탄력적인 운용을 하는 여지를 마련
 - 단, 외국의 경우 높이 제한을 변경하고자 할 경우 매우 까다로운 지침을 통과해야 가능함
- 기존의 도시구조에 어울리도록 지침(고도제한+건축물배치+건축물외형)을 통하여 관리하고 있음

IV. 고도관련 법 · 제도 검토

1. 랜드마크(Landmarks)의 정의 및 적용

□ 랜드마크(Landmarks)의 정의

- 랜드마크⁵⁾란 서울 남산의 N 서울타워, 63빌딩, 부산의 자갈치시장, 울산의 공업탑과 같이 사람들이 그 지역의 상징으로 삼고 있는 대표적인 시설물을 의미
- 세계적으로 유명한 대부분의 도시, 또는 도시내의 특정 장소와 공간은 바로 ‘랜드마크’라는 수식어로 불림. 예를 들어, 파리의 에펠탑, 시드니의 오페라하우스, 런던아이 등이 대표적임
- 랜드마크⁶⁾란 점을 나타낸 것이며, 관찰자에게서 거리를 두고 존재하며, 여러 가지 크기의 단순한 물리적 요소로서 성립. 어느 도시에 관하여 잘 안다는 사람일수록 길의 표적으로서 랜드마크의 시스템에 의존하려는 경향이 보였음
- 랜드마크를 사용하는 일은 필연적으로 무한한 가능성 중에서 하나의 요소(element)를 뽑아낸다는 것을 의미하는 것이므로, 이 경우에 가장 중요한 물리적 특색은 어떤 특이성, 즉 주위의 물건 가운데 눈에 잘 띄어 기억하기 쉬운 그 어떤 특징인 것임
- 랜드마크⁷⁾란 단경이나 점경은 어떤 국지적 경관의 위치와 성격을 알려주는 지표물이 되며, 특히 이것은 비슷비슷한 건물들이 가득 들어

5) 서정렬 · 김현아, 삼성경제연구소, 도시는 브랜드다:랜드마크에서 퓨처마크로, PP101-102

6) Kevin Lynch, 도시의 상, P124

7) 황기원, 도시락맛보기, P259

차 있고, 그렇고 그런 길만 나 있는 도시에서 시민들로 하여금 방위나 위치를 쉽게 알 수 있게 하는데 쓸모가 있음



그림 24 시드니의 오페라하우스



그림 25 파리의 에펠탑

□ 제주특별자치도 경관 및 관리계획 상 랜드마크(Landmark)

- 제주특별자치도 경관 및 관리계획(2009. 10)에 의하면 랜드마크 재정의 필요성을 강조하면서 모든 인공구조물(인조환경)은 한라산, 오름 그리고 해안선을 존중하는 디자인으로 계획 관리함
 - 인공구조물보다는 한라산, 오름 등을 제주 풍경의 랜드마크로 정의할 필요성을 강조함
- 현재 지구단위계획을 통하여 건축물 고도완화를 요청하고 있는 경우 랜드마크로서 역할 때문에 고도완화를 요구함
- 따라서 도시계획과 관련하여 랜드마크를 다음과 같이 정의함
 - 유일하면서 독특한 구조
 - 지역, 도시의 상징일 것
 - 향후 초고층건물을 랜드마크로 인정하는 것은 바람직하지 못함



그림 26 제주도의 오름



그림 27 한라산

□ 제주특별자치도 경관 및 관리계획상 조망점

- 제주특별자치도 경관 및 관리계획에서는 지역별로 주요 조망점을 선정하고 경관관리를 도모하고 있음
- 제주 조망경관의 현황 및 문제점, 주요 조망점 선정을 통한 일반적인 경관관리 방식을 고려하여 제주도 전 지역을 시가지와 주요 도로의 노선과 경승지, 해안선을 따라 총 100개의 대표 조망점을 선정함

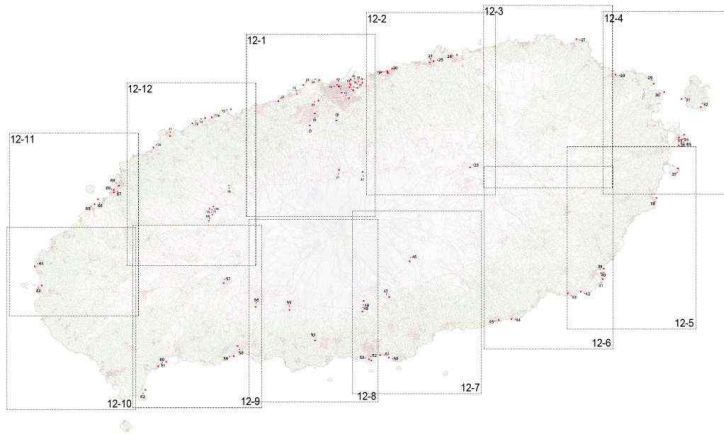


그림 28 주요 조망점 선정 알림도(*일부 조망점은 지도간 중복표기)

출처: 제주특별자치도 경관 및 관리계획(경관관리지침)

- 향후 해당지역의 경관관리를 위한 경관 통제점으로 함
- 선정된 지역별 대표 조망점들은 향후 해당지역의 도시계획의 스카이라인 통제의 기준점, 지구단위계획의 경관계획, 그리고 각종 관광개발 계획시 경관통제거점으로 활용함

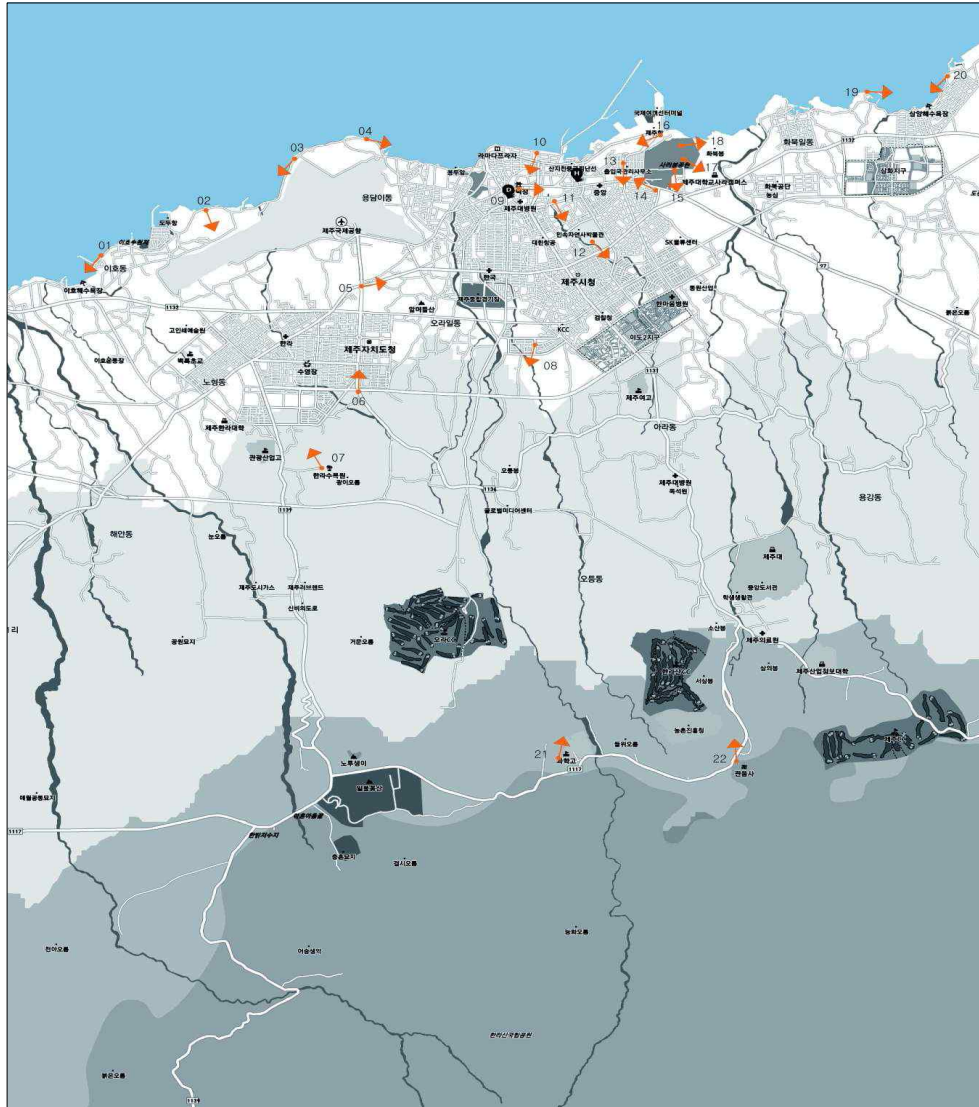


그림 29 제주의 주요 조망점(→: 조망점 위치와 조방방향을 표시함)

출처: 제특별자치도 경관 및 관리계획(경관관리지침)

2. 제주특별자치도 경관 및 관리계획상 높이 관련 연구

- 경관 및 관리계획의 전체 경관단위별 적용사항에서 높이와 관련된 것은 ‘경관관리지침’에서 규정
- 오름의 하부경계선으로부터 1.2Km 이내 구역의 구조물의 높이는 오름 높이의 3/10 이내로 함
- 2층 이하 또는 8m 이하의 구조물은 행위제한에서 제외한다고 정하고 있음
- 현재 도내에는 368개의 오름이 있지만 최근의 「경관심의대상 및 경관관리지침 적용기준」에 의하면 제주시 연동 삼무공원 안에 있는 배두리오름(비고 10m) 및 오라동 개새끼오름(비고 20m)은 시가지 안에 있고 오름으로서의 기능이 상실되어 위의 규정을 제외함



그림 30 제주 시가지 지역

출처: 제주특별자치도 경관 및 관리계획(경관관리지침)

3. 초고층건물의 의의와 문제점

□ 초고층건축물의 정의⁸⁾

- 현재 초고층건축물에 대한 법적 정의가 명확히 이루어져 있고, 세계 초고층도시주거협의회(CTBUH, Council on Tall Building and Urban Habitat)에 의하면 고층건축물(Tall Building)은 건축물의 높이 혹은 층수에 의하여 정의되지는 않고
- 오히려 고층 건축물이란 건축계획 즉 디자인 그리고 용도상에 직접적으로 영향을 주는 요소로서 앞에서 언급한 고층성(Tallness)을 가진 건축물이며, 그 고층성으로 인하여 어떠한 지역이나 시대에 존재하는 일반적인 건축물의 디자인 및 시공 그리고 사용 및 유지관리 측면에서의 보편적인 조건과 다른 특별한 조건을 유발하는 건축물로 정의
- 현재 국내에서 초고층 정의는 층수가 층고에 관해 행정적으로나 법적으로 정의된 바가 없음. 그러나 일반적으로 받아들여지기로는 세계 초고층도시주거협의회(CTBUH : Council on Tall Building and Urban Habitat. USA)에서 초고층 건축물을 높이 200m 또는 50층 이상인 건축물로 정의하여 받아들여지고 있음

□ 도시적 측면의 초고층건축물의 의의

- 도시 스카이라인을 재구축 : 도시의 경관적인 특성은 지역에 따라 다르지만 각 도시는 자연적, 문화적, 역사적, 사회적인 특성에 따라 고유한 경관을 창출. 도시경관을 구성하는 가시적인 물리적 이미지 기

8) 초고층 개발의 도시계획적 의미, 도시정보, 2009. 3

본 요소로는 기존의 건물이나 토지이용에 따른 가로망 등이 있는데, 그 중에서도 건축물이 중요한 부분을 차지함

- 상징성 : 초고층은 현대도시에 물리적 이미지뿐만 아니라 장소성이라는 측면에서 강한 상징성을 가짐. 하지만 이러한 초고층을 담아내는 도시의 인프라가 제대로 구축이 되지 않아 도시기능 저하나 교통혼란, 비효율 등이 가중되기도 함
- 시각통로(visual Corridor) : 초고층 건축물은 도시적 이미지에서 건물 폭에 의하여 형성되는 시각통로라는 의미도 있음. 이러한 시각통로는 도시내에서 중첩된 건축물에 의하여 형성되는 것으로서 건물과 건물사이의 물리적이고 공간적인 경관
- 이러한 건물에 의하여 나타나는 중첩된 경관으로서의 스카이라인을 형성할 뿐만 아니라 통로와 통로 사이에서 일어나는 중첩된 변화를 미시적으로 보여주기 때문에 그에 따른 경관적인 효과는 더욱 크다고 할 수 있음

□ 건축적 측면의 초고층건축물의 의의

- 초고층 건축물은 자체의 기능적 특성상 구조시스템 및 제반기술의 뒷받침없이 실현될 수 없는 공학기술의 결정체로서 건축공학기술 부분의 발전차원에서 관심이 시작되었음
- 그러나 복합용도 건물의 사용 및 유지관리와 도시계획적 측면에서의 관점이 중요한 요소로 대두되고, 초고층 건축물은 단일용도이기보다는 복합용도로 개발됨
- 복합용도의 건축물이기에 초고층 건물 자체가 하나의 도시적인 기능을 수행하는 도시내의 도시를 창조하는 복합성을 가짐
- 초고층 건물은 많은 자금이 투자되면서 건설 중에는 건설산업에서부

터 건설 후에는 그 공간을 활용할 여러 고용을 창출시킴. 역사적으로 세계초고층 빌딩의 건설은 그 나라, 도시의 랜드마크로서의 경쟁력을 과시하는 측면이 있었음

- 엠파이어스테이트 빌딩(뉴욕, 미국, 1931), 페트로나스 트윈타워(쿠알라룸푸르, 말레이시아, 1996), 상해센터 빌딩(상하이, 중국, 2008), 버즈 두바이(두바이, 아랍에미레이트, 2009)등이 주요 사례임

표 5 초고층 사례 개요

구분	엠파이어스테이트	페트로나스	상해세계금융센터	버즈두바이
위치	뉴욕	말레이시아	중국	두바이
높이(m)	443	452	492	800+
층수	103층	88층	101층	160+층
공사기간	1930-1931.3 (1년45일)	1994.3-1996.6 (2년3개월)	2007-2008	2005.1-2009.6 (3년11개월)



그림 31 엠파이어스테이트 빌딩



그림 32 페트로나스 빌딩



그림 33 상해세계금융센터



그림 34 버즈두바이

□ 초고층건축물의 영향

- ① 토지이용 효율화 효과
 - 토지이용측면에서는 지가가 높은 도심을 고밀 개발함으로써 압축도시(compact city)의 장점을 살릴 수 있음. 또한 도시가 평면적으로 비대해지는 것을 방지할 수 있음
- ② 도시 이미지 제고 효과
 - 초고층 건물이 도시의 랜드마크 역할을 하지만 초고층 건축물을 짓는다고 하여 도시의 이미지가 급상승하는 것은 아님. 다른 문화적 요소와 경관적 요소가 결합되어야 긍정적 효과를 볼 수 있을 것임
- ③ 교통 및 환경비용 감소 효과
 - 도시공간구조 측면에서 중심지역에 초고층 건축물이 들어서면 도시의 평면적 외연확산을 방지 할 수 있기 때문
- ④ 초고층 건설관련 효과

- 고용증대 효과는 건축하는 단계에서 건설로 인한 고용증가가 클 것으로 평가되며, 건설뿐만 아니라 그와 동반되는 산업분야에 파급효과가 큼
- ⑤ 관광효과
 - 미국 뉴욕의 엠파이어스테이트 빌딩(1931)은 연간 방문객이 약 350만명이 찾아오지만 이 건물을 방문하기 위해서 뉴욕을 찾는 것이 아니라 다량의 명소중의 하나이기 때문에 관광객들이 찾고 있으며, 또한 오픈스페이스를 확보하는 효과가 있음

4. 고도관련 법 · 제도 검토

1) 항공법

- 제주국제공항으로 인하여 구제주 및 신제주 일원에는 항공법에 의한 고도제한을 받고 있음
- 항공법 시행규칙 개정(05.3.11) 및 제주공항 육상비행장 변경 고시(05.3.15)됨에 따라 고도제한 범위 축소 및 고도제한 높이 완화
- 고도제한 범위 축소
 - 각 활주로마다 따로 기준을 적용할 수 있도록 항공법 시행규칙이 개정됨에 따라 남북 활주로의 경우 고도제한 범위가 공항에서 수평거리 1.3km가 축소됨
 - 수평표면: 남북활주로 3km, 동서활주로 4km
 - 원추표면: 남북활주로 0.8km, 동서활주로 1.1km
- 제주특별자치도의 항공고도 제한 현황
 - 제주공항의 비행장시설은 동서방향 활주로 길이 3,000m(확장사업 후 3,180m)와 남북방향 활주로 1,910m로 2개의 십자 활주로로 시

설되어 있음

- 고도제한 범위는 동서방향 긴 착륙대에서 반경 4.0km(남북 활주로는 3.0km)까지 수평표면, 수평표면에서 반경 1.1km(남북 활주로는 0.8km)까지 원추표면으로 설정되어 있으며, 고도제한은 공항에서 수평거리 3.8km가 적용되는 지역임
- 이에 따라 제주여고 남측 일원 및 아라동 도시개발사업지구 등 아라동 녹지지역 대부분 지역에 고도제한 대상에서 제외



그림 35 원추표면 및 수평표면

출처: 제주특별자치도 제주특별자치도 내부자료

○ 고도제한 높이

- 종전 고도제한 높이

- 구제주 일원은 칼호텔 높이(123.5m)를 기준으로 하고 신제주 일원은 한국통신 철탑(146m)의 기준을 적용

- 변경 고도제한 높이

- 구제주 일원은 종전 123.5m에서 항공기운항 자연장애물인 사라봉 높이(해발 148m)를 적용하여 완화
- 신제주 일원은 종전 146m에서 항공기운항 자연장애물인 남조순 오름 높이(해발 296m)를 적용하여 완화

표 6 제주특별자치도 고도제한의 변화

구분	종전	변경
구제주	칼호텔 높이(123.5m)	한국통신 철탑(146m)
신제주	사라봉 높이(해발 148m)	남조순 오름(해발 296m)



그림 36 제주공항의 항공고도

출처: 제주특별자치도 내부자료



그림 37 제주공항의 현황

출처: 구글(Google)지도

2) 건축법

□ 건축물의 높이제한

- 가로구역별로 건축물의 최고높이를 지정할 수 있으며, 지정되지 않은 가로구역의 경우 건축물의 각 부분의 높이는 전면도로의 반대쪽 경계선까지 1.5배를 초과할 수 없음

□ 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한

- 전용주거지역 및 일반주거지역안에서 건축물의 높이는 일조 등의 확보를 위하여 정북방향인 인접대지경계선으로부터 일정거리 이상 이격해야 함

□ 적용

- 정비계획, 재정비촉진계획, 제1종지구단위계획(상업지역, 35m이상 도로)인 지역은 「건축법」 제60조와 제61조의 건축물 높이제한에 해당되지 않음

3) 제주국제자유도시종합계획 (2002~2011)

□ 계획의 특성 및 주요내용

- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 222조에 근거한 제주도의 최상위 계획임
- 21세기 지역발전의 기본방향과 비전을 제시하는 중·장기 전략계획인 동시에 도민이 주체가 되어 지역특성을 조화시켜 합리적인 발전 방향을 모색하고 효율적인 정책집행을 도모하는 실천계획임
- 「제4차 국토종합계획」 등 관련계획의 기본방향과 정책 골격을 수렴하여 성공적인 ‘제주국제자유도시’ 건설과 ‘세계평화의 섬’ 조성을 통해 동북아의 거점도시로 도약할 수 있는 중·장기적인 실천 발전방향을 제시함
- 주요내용으로는 제주특별자치도의 발전 방향을 제시하고 있으며, 구체적으로 국제교류도시, 지식기반도시, 청정산업도시, 녹색정주도시, 환경생태도시를 목표로 국제자유도시로서의 추진전략을 보여주고 있음

□ 환경생태도시 추진전략

- 환경생태도시 추진전략 중에서 경관자원의 보전·관리를 위한 건축물의 고도기준 설정하고 있음
- 제주도의 건축물 고도는 일반적으로 용도지역별로 최고높이를 두어 건축물의 고도를 관리함. 제주국제자유도시종합계획은 제주특별자치도의 최상위 법정계획이므로 원칙적으로 제주도의 모든 지역은 종합계획에 의한 높이기준을 적용받음
- 예외사항
 - 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」에 의한 개

- 발사업의 승인을 얻은 경우에는 그 계획에 의하면 경관고도규제계획이 이미 수립된 지역은 기 수립된 경관고도규제계획에 따르고 있음
- 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의거 도시관리계획(지구단위계획 또는 도시계획시설)으로 건축물의 높이를 결정하는 경우에는 도시관리계획에 의하여 결정된 건축물의 높이에 의함으로 용도지역별 건축물 고도기준을 적용받지 않음
 - 단, 교육, 문화, 체육시설 등의 공용시설과 첩탑·고가수조·싸이로시설·관망탑 등과 같은 특수시설은 제주도 건축위원회 심의결과에 의해 탄력적으로 운영됨
 - 경관고도규제계획에 따라 제주시 상업지역이 최고 55m, 주거지역이 최고 45m, 서귀포시 상업지역이 최고 40m, 주거지역이 최고 30m로 지정됨

표 7 건축물 고도기준

시 군 별	지 역 별		건축물의 최대높이(m)	경관고도 규제계획(m)
제주시 도시계획구역	신제주	상업지역	35	35 ~ 55
		준주거지역	35	25 ~ 45
		주거지역	20	25 ~ 45
		녹지지역	15	15
	신제주 이외 지역	상업지역	35	30 ~ 55
		준주거지역	20	30
		주거지역	20	8 ~ 30
		공업지역	20	20
서귀포시 도시계획구역		녹지지역	15	15
		상업지역	30	20 ~ 40
		준주거지역	20	15 ~ 30
		주거지역	20	12 ~ 30
		공업지역	20	
읍, 면 도시계획구역		녹지지역	15	
		상업지역	25	
		준주거지역	20	
		주거지역	20	
		공업지역	20	
비도시지역			15	
관광단지, 관광지구 및 개발진흥지구			20	

4) 2025년 제주광역도시계획

□ 계획의 특성 및 주요내용

- 제주광역도시계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제10조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제243조 제4항에 근거하는 장기적이고 종합적인 계획이며 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 19조에서 제시하고 있는 도시기본계획의 내용을 포함하는 도시 기본계획의 성격을 동시에 지님
- 2006년 7월 제주특별자치도(이하 제주도) 출범에 따라 제주도 전체를 단일도시계획 체계로의 전환을 위해 제주도 전체를 대상으로 장기발전방향 및 도시기반시설 정비 방향을 제시함
- 도시기본계획의 성격을 동시에 지니고 있으며, 계획의 주요내용을 다음과 같음
 - － 광역계획권의 현황 및 특성, 광역도시계획의 목표와 전략, 공간구조의 구상, 토지이용계획, 주거환경계획, 교통물류계획, 정보통신계획, 광역기반시설계획, 산업진흥계획, 환경보존계획, 집행 및 관리계획
- 계획의 주요내용 중 건축물의 고도관리에 관한 내용은 토지이용계획과 경관·미관 계획을 통해 반영됨

□ 토지이용계획에서의 높이관리

- 환경적 문제가 발생하지 않는 범위 내에서 토지이용 및 건축 규제가 대폭 완화된 특정지구(regulation-free zone)지정 가능토록 도시계획 조례 반영
- 랜드마크적 시설 설치, 선도적 전략사업 민가유치추진 등의 경우 입지나 부지면적을 특정하지 않고 용도지역별 또는 제2종지구단위계획

이 수요 최대 범위 내에서 허용할 수 있도록 함

□ 경관·미관 계획을 통한 높이 관리

- 제주도의 자연경관 및 미관의 보호를 위해 건축물 고도관리가 필요함
- 경관관리계획 수립시 경관형성의 타당성(시뮬레이션 등) 검토를 통하여 건축물의 고도에 대한 가이드라인을 제시하고 도시관리계획 정비 또는 지구단위계획 수립 과정에서 도시관리계획으로 결정하여 건축물의 고도를 탄력적으로 운용할 필요가 있음
- 주요 도심부의 랜드마크적 건축물의 입지 및 재개발사업, 관광지 개발계획 등에 의한 건축물 등의 높이제한 완화 요청시 도시관리계획 결정 또는 가로구역지정 등을 통한 고도완화의 검토
- 제주시의 경우 경관고도 이외에 항공고도가 지정되어 있으므로 랜드마크적 건축물의 입지 및 기타 사업 등에 의한 고층화에 대비하여 가로구역 지정 또는 제1종지구단위계획 수립 등에 의한 방법으로 항공고도 내에서 부분적 고도완화 검토
- 특히 읍면지역에서의 고도완화에 있어서는 환경적 저해요인에 대한 규정을 엄격히 설정하고 사전에 가이드라인 제시

5) 2015 제주특별자치도 도시관리계획

□ 계획의 특성 및 주요내용

- 제주특별자치도 출범이후 최초로 제주특별자치도 전 지역을 단일권으로 하는 도시관리계획을 정비하는 법정계획임
- 상위계획인 제주광역도시계획을 구체화하고 달성하기 위한 현실적인

법정계획으로 전환하는 수단으로 종전 3개 시·군 도시관리계획의 문제점을 검토, 정비하여 지속가능하고 환경 친화적인 도시환경을 조성함

- 주요내용으로 용도지역계획, 용도지구·구역계획, 지구단위계획, 도시계획시설계획, 도시개발사업계획 등으로 구성됨
- 건축물 높이와 관련된 주요내용은 용도지구계획 중 경관·미관지구에서의 높이제한과 고도지구에서의 최고고도지구와 최저고도지구를 통해 건축물에 대한 높이관리가 이루어짐

□ 경관·미관지구에 의한 높이관리

- 경관지구: 도시의 자연경관 및 인공경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지역에 지정하고, 자연경관, 수변경관, 시가지경관지구로 세분화됨
 - 건축물 높이관리: 자연 및 수변경관지구는 2층(10미터)이하이고, 시가지경관지구는 3층(12m)이하임
- 미관지구: 도시의 미관을 유지할 필요가 있는 지역에 지정하고 중심지미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구로 세분화 됨
 - 건축물의 높이제한: 중심지미관지구는 3층 이상, 역사문화미관지구는 3층이하(20m 이상 도로에서는 4층 이하)의 건축물을 세울수 있음

□ 고도지구를 통한 높이관리

- 고도지구: 도시의 환경조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지역에 지정함
- 최고고도지구: 도시환경의 조성과 경관유지 및 제고
 - 지구지정기준

- 공원, 녹지대 등의 경관을 차단함을 방지하기 위하여 필요한 지역
- 문화재 및 문화재적 가치가 있다고 인정되는 시설물 또는 기타 주요 시설물의 시설 및 경관보호를 위하여 필요한 지역
- 시가지 내 관광도로 등으로부터 조망되는 시가지 경관 차단을 방지하기 위하여 필요한 지역
- 이미 설치되었거나 계획된 도로, 상하수도, 학교 등 기반시설의 적정 이용량 유지를 위하여 단위지역내 전체건물의 용도·인구밀도 등을 일정 수준으로 제한할 필요가 있는 지역
- 시가지내 공기 흐름의 차단방지 또는 바람의 통로확보를 위하여 필요한 지역
- 그 밖에 시가지 경관 및 미관조성 등을 위하여 건축물 높이를 제한할 필요가 있는 지역

－ 지정 현황

- 제주시 구제주 일원: 8m~55m
- 제주시 신제주, 연동, 이호동, 외도동 일원: 25m~55m
- 제주시 화북동, 삼양동, 도련동, 봉개동 일원: 20m~35m
- 서귀포시 동지역, 시가화지역: 12m ~ 40m
- 서귀포 신시가지: 8m~18m

○ 최저고도지구: 도시환경의 조성, 토지의 고도이용과 증진

－ 지구지정기준

- 도심 주요부 등 특히 고층화가 필요한 지역
- 아파트 건설 등 토지이용의 고도화가 필요한 지역
- 스카이라인 계획에 의하여 고층화가 필요한 지역
- 토지의 고도이용, 미관조성 등을 위하여 일정높이 이상의 건축물을 건축할 필요가 있는 지역

－ 지정 현황

- 제주시 연동택지개발지구내 3층 이상

표 8 고도지구에 의한 높이관리

구분	내용	
고도지구	-쾌적한 환경조성 및 토지의 고도이용과 증진	
최고고도지구	-환경과 경관을 보호하고 과밀을 방지하기 위하여 건축물 높이의 최고한도	-제주시 동지역 시가화용지: 8~55m -서귀포시 동지역 시가화용지: 12~40m -서귀포시 신시가지 8~18m
최저고도지구	-토지이용을 고도화하고 경관을 보호하기 위하여 건축물 높이의 최저한도	-연동택지개발 상업용지 3층 이상

표 9 고도지구 지정현황

구분	시설별	제주특별자치도		제주시 동지역		서귀포시 동지역	
		개소	면적	개소	면적	개소	면적
고도지구	소계	86	29,059,834.1	24	17,172,193.1	62	11,887,641
	최고	85	28,890,400.1	23	17,002,759.1	62	11,887,641
	최저	1	169,434	1	169,434	-	-

6) 고도제한 완화조건

□ 제1종 지구단위계획구역 지정

- 경관고도규제계획에 의한 고도기준과 최고고도지구의 높이제한을 완화하기 위해 제1종지구단위계획 구역을 지정하여 고도제한 완화가 가능
- 제1종지구단위계획 신청대상

- 상업지역 및 준주거지역에서 고도지구의 높이 기준을 초과하는 건축물의 건축
- 일반주거지역에서 고도지구의 높이 기준을 초과하는 공동주택을 건축하는 경우
- 기타 도지사가 필요하다고 인정되는 경우
- 제1종지구단위계획 수립 시 착안사항 중 건축물 고도와 관련사항
 - 경관상세계획 수립대상(미관지구 등)에 해당하는지와 계획내용의 적절한지 여부
 - 도시전체의 스카이라인과 인근지역의 스카이라인과 조화를 이루고 있는지 여부
 - 계획구역 주변과 연계한 경관시물레이션(매스모델 또는 합성사진)을 분석하고 경관에 대한 종합적인 검토가 되었는지 여부
 - 주요 조망점 설정의 적정한지 여부
 - 건축물의 형태, 역사성·배경과의 대비성, 공간적 배치 등 디자인, 공공기여도 등 랜드마크로서 적합한지 여부

□ 「유원지내 건축물의 고도완화 기준안」을 통한 유원지에서의 건축물 고도완화

- 도시계획시설인 유원지 개발사업에 관한 건축물의 고도완화에 대하여 합리적인 기준을 마련하여 투자유치 활성화를 도모하며 주변과 조화된 아름다운 도시경관 형성 등 환경 친화적 개발을 유도하기 위해 제시함
- 적용기준(기본요건)
 - 건축물의 고도완화 제안대상은 사업면적이 50만㎡ 이상이고, 투자금액이 미화5억불 이상인 관광개발사업에 한함

- 고도완화 대상지역이 「제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례」에 의한 경관보전지구의 경우 4등급 및 5등급 지역에 한하여 적용됨
- 제안대상 건축물의 층수가 7층을 초과하는 부분의 건축면적 또는 수평투영면적은 전체 구역면적의 1퍼센트 미만의 면적으로 함
- 위의 기본요건을 충족하면 평가항목별 배점에 따라 산정한 점수가 80점 이상인 경우에 건축물의 고도완화를 제안함. 평가항목별 배점은 아래의 표10과 같음
- 현재 평가항목 및 기준이 세분화되어 있지만 사업내용의 경관 등에 미치는 영향 등에 대한 항목이 없어서 보완되어야 할 것임

표 10 유원지내 건축물 고도완화를 위한 평가항목별 세부 배점 기준

평가항목 및 기준		평가방법	배점 기준	비 고
개발면적 (20)	◦개발면적이 50만㎡ 이상 ~ 70만㎡ 미만	정량평가	11	
	◦개발면적이 70만㎡ 이상 ~ 100만㎡ 미만		14	
	◦개발면적이 100만㎡ 이상 ~ 300만㎡ 미만		17	
	◦개발면적이 300만㎡ 이상		20	
투자금액 (20)	◦미화 5억불 이상 ~ 10억불 미만	정량평가	14	총사업비를 말함
	◦미화 10억불 이상 ~ 15억불 미만		17	
	◦미화 15억불 이상		20	
완화 면적률 (20)	◦고도완화면적 / 전체면적 = 0.7%이상~1%미만	정량평가	14	
	◦고도완화면적 / 전체면적 = 0.4%이상~0.7%미만		17	
	◦고도완화면적 / 전체면적 = 0.4%미만		20	
지역경제 공헌도 (20)	◦지역업체 참여 비율	정량평가		하도급 포함
	- 총 공사비 대비 30% 이상 ~ 40% 미만		6	
	- 총 공사비 대비 40% 이상 ~ 50% 미만		8	
	- 총 공사비 대비 50% 이상	정량평가	10	
	◦지역주민 고용(총 고용인원)			
녹지 면적률 (20)	- 100명 이상 ~ 500명 미만		6	
	- 500명 이상 ~ 1,000명 미만	정량평가	8	
	- 1,000명 이상		10	
	◦녹지면적 / 전체면적 = 20%이상 ~ 25%미만	정량평가	11	
	◦녹지면적 / 전체면적 = 25%이상 ~ 30%미만		14	
	◦녹지면적 / 전체면적 = 30%이상 ~ 35%미만		17	
	◦녹지면적 / 전체면적 = 35%이상		20	

7) 고도관련 법제도의 한계

- 제주도의 건축물의 고도는 제주국제자유도시종합계획과 2025제주광역도시계획, 2015 제주특별자치도 도시관리계획에 의해 규제를 받고 있음
- 제주도의 제주시와 서귀포시의 도심지는 제1종지구단위계획 구역지정으로, 외곽지역은 「유원지내 건축물의 고도완화 기준안」 의해 건축물의 고도제한이 완화됨
 - 제1종지구단위계획 구역지정에서의 건축물 고도완화 기준은 기준완화에 대한 근거가 없으며, 객관성이 결여됨
 - 「유원지내 건축물의 고도완화 기준안」에서의 건축물 고도완화 기준은 비교적 명확하고 객관적이나 주변의 경관 및 미관을 고려하지 않고, 지역의 랜드마크가 될 수 있는 가능성과 지역경제 활성화 측면만 고려함
- 그러나 건축물 고도제한 완화에 대한 구체적인 기준안이 미흡하고 설령 있다 하더라도 제주도의 경관 및 미관에 대한 고려가 없어 보다 합리적인 건축물 고도제한 완화 기준안이 필요함

V. 제주지역 고도관리 방안

1. 고도관리의 방향 설정

1) 고도관리의 목표설정

- 국제자유도시의 위상에 맞는 친환경적 도시 조성
- 제주를 대표하는 역사·문화·자연환경의 보존을 통한 정체성 확립
- 토지이용의 효율적인 관리를 통한 지속가능한 도시구현

2) 고도관리의 방향 설정

- 기존의 제주도의 높이관리 방식은 일률적인 높이 규제를 통하여 이루어져왔기 때문에 개발에 대한 요구와 보존에 대한 요구를 충족시키는데 한계가 있었음
- 따라서, 단조로운 경관을 연출하는 일률적인 높이규제에서 개발에 대한 요구와 보존에 대한 요구를 합리적으로 조정할 수 있는 차별적 고도관리 방안 마련
- 개발압력이 높고 경제활동이 상대적으로 활발한 도시계획지역과 기타지역으로 구분하여 고도를 관리
 - ① 도시계획지역 : 구제주와 구서귀포, 전략개발사업구역
 - ② 기타지역 : 도시계획지역 외 관광·휴양지조성을 위한 개발이 요구되는 지역
- 도시계획구역은 다시 3가지 관리 방향을 설정하여 체계적으로 관리하도록 함

- ① 역사·문화·자연환경 등 보존이 필요한 지역과 항공법에 의한 규제지역의 경우 기존의 계획을 유지하거나 강화하도록 함
- ② 개발이 압력이 높은 도심부의 경우는 절대높이 기준과 조망선에 의한 높이기준 설정 등 합리적인 고도제한 방안을 마련하여 블록별로 높이규제를 할 수 있도록 함
- ③ 공공의 목적에 부합하거나 전략적으로 개발이 필요한 지역의 경우 제한적으로 높이규제를 완화
- 기타구역의 경우 기존 계획을 유지하되 관리기준이 미비한 점을 보완하여 고도관리를 할 수 있도록 함
- 차별적이고 체계적인 관리를 위하여 장·단기적 관리방안을 설정
 - ① 단기적으로는 절대높이 기준을 마련하여 무분별한 고도제한 해제를 방지
 - ② 장기적으로는 지역의 특성, 미래개발에 대한 수용능력을 고려하여 블록별 높이기준을 마련하여 관리하는 방안을 마련

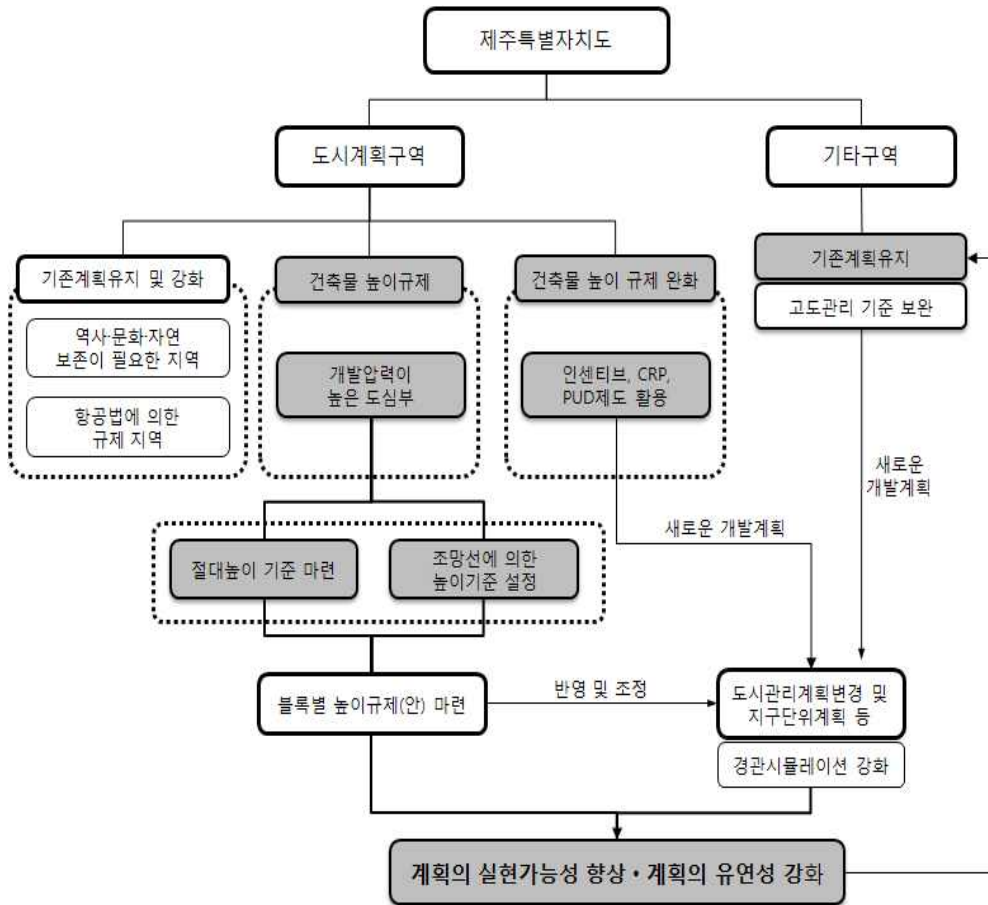


그림 38 고도관리 방향 설정

2. 도시계획구역 고도관리 방안

1) 높이관리 방안

- 합리적이고 효율적인 건축물 높이규제를 위하여 단기적으로 절대높이 기준을 마련하고 장기적으로 블록별 높이 규제(안)을 마련하도록 함

① 단기적 관리방안 : 건축물의 절대높이 기준 마련

- 제주도의 주요 경관을 고려하여 건축물에 대한 절대높이 기준 마련
 - 제주도의 주요 조망대상인 한라산과 오름을 기준으로 오름과 현재 건축물과의 높이를 비교하고, 각각의 경우에 따른 최고높이를 설정하도록 함
 - 오름의 높이가 현재 건축물 최고높이보다 높을 경우와 낮을 경우로 구분하여 절대 높이 기준의 대안 제시
- 오름의 주변에 관한 높이규제는 『제주특별자치도 경관 및 관리계획 -경관관리지침』에서 기준을 제시하고 있으므로 이를 준용하고, 기준범위⁹⁾외 지역 및 기준범위내의 일부 예외지역에 한하여 주요 오름의 높이를 기준으로 한 절대높이 설정
 - 도시계획구역이 포함되어 있는 경우는 개발사업의 공익성이 인정되는 구역에 한하여 최고높이 기준 이하에서 지구단위계획을 수립하여 세부높이를 정할 수 있도록 함

□ 오름의 높이가 현재 건축물의 최고높이보다 높을 경우

- 오름의 높이가 현재 건축물의 최고높이보다 높을 경우 오름을 기준으로 절대높이를 결정

9) 오름의 하부경계선으로부터 1.2km 이내

- 오름을 기준으로 절대높이를 설정하는 방법은 크게 오름의 일정 지점을 기준으로 수평높이를 절대높이로 하는 방법(대안1 ~ 대안3)과 조망점과 오름의 일정지점을 잇는 조망선을 절대높이로 지정하는 방법(대안4 ~ 대안5)이 있음
- 대안1~대안3의 경우는 문화재 등이 주변에 존재하지 않아 오름과의 높이만을 고려하는 경우 활용할 수 있는 방법으로 최고높이의 결정이 쉬우나 지역특성과 상관없이 획일적인 높이관리가 이루어질 가능성이 높음
- 대안4~대안5의 경우는 문화재 등 경관을 관리해야 할 건축물이 있는 경우 이를 고려하여 절대높이를 결정하는 방법으로 조망점의 위치와 보존건축물 등의 위치에 따라 관리되어야 하는 건축물의 높이가 달라지므로 조망지점을 잘못 지정할 경우 경관관리가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있음

대안1. 오름의 최고높이

대안2. 오름의 7/10지점

대안3. 특정조망대상이 오름에 존재할 경우 조망대상의 높이

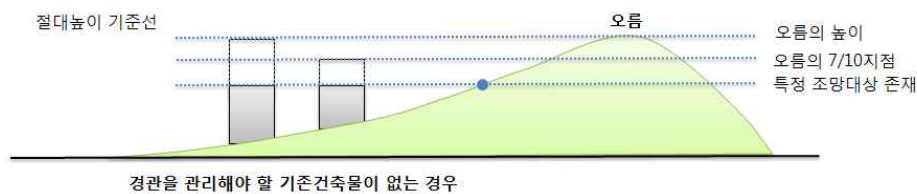


그림 39 오름의 일정 지점을 기준으로 수평 높이를 절대높이로 하는 방법

대안4. 조망점과 조망대상인 오름의 정상을 이은 조망선 아래로 건축물 높이를 제한

대안5. 오름에 특정조망대상이 있을 경우 조망점과 특정조망 대상을 이은 조망선 아래로 건축물 높이를 제한

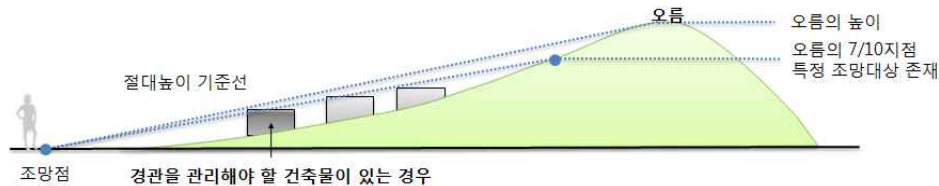


그림 40 조망점과 오름의 일정지점을 잇는 조망선을 절대높이로 지정하는 방법

□ 오름의 높이가 현재 건축물 최고높이보다 낮을 시 건축물의 절대높이

- 오름의 높이가 현재 건축물의 최고높이보다 낮을 경우 오름을 기준으로 절대높이를 결정하거나 한라산의 조망을 고려하여 절대높이를 결정
- 오름을 기준으로 절대높이를 설정하는 방법은 크게 오름의 일정 높이 이상 지점을 기준으로 수평높이를 절대높이로 하는 방법(대안1)과 조망점과 한라산의 일정지점을 잇는 조망선을 절대높이로 지정하는 방법(대안2 ~ 대안3)이 있음
 - 대안1의 경우는 오름의 높이가 너무 낮아 오름의 최고높이로 절대높이를 결정할 수 없을 경우에 활용 가능한 방법으로 절대높이의 결정이 상대적으로 쉬운 반면 오름의 조망을 보호할 수 없는 한계가 있음
 - 대안2~대안3의 경우는 한라산의 일정 지점을 대상으로 조망선을 연

결하여 최고높이를 지정하는 방법으로 조망점을 어떻게 형성하느냐에 따라 높이관리의 효율성이 결정됨

대안1. 오름의 최고높이+(오름의 최고높이 $\times \frac{1}{2}$)

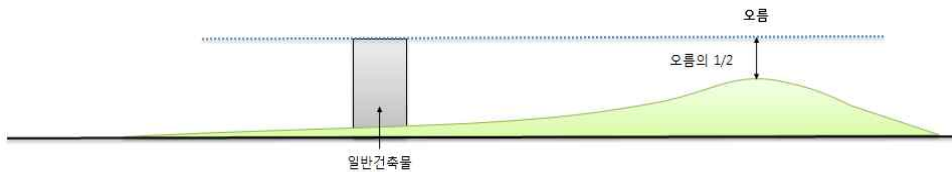


그림 41 오름의 일정 높이 이상 지점을 기준으로 절대높이로 하는 방법

대안2. 한라산을 기준으로 특정조망대상이 존재할 경우 조망점에서 특정 조망대상을 이은 조망선 아래로 건축물 높이를 제한

대안3. 한라산을 기준으로 특정조망대상이 없는 경우 조망점과 한라산 최고높이에 7/10 지점과 연결한 조망선 아래로 높이를 제한

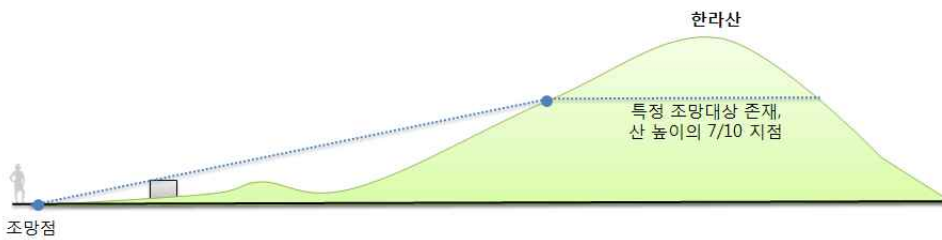


그림 42 조망점과 한라산의 일정지점을 잇는 조망선을 절대높이로 지정하는 방법

② 장·단기적 관리방안을 종합한 블록별 높이 규제(안) 마련

- 단기적 관리방안의 한계점을 개선하고 도시공간구조와 토지이용 현황 등을 고려할 수 있도록 경관시뮬레이션을 실시하여 블록별 최고 높이를 조정
 - 한라산이나 오름 등 주변의 주요 조망대상을 결정한 후 시뮬레이션을 실시
 - 역사적 건축물이나 자연경관 보호가 필요한 구역내 건축물은 경관시뮬레이션을 강화
 - 뷰콘(Viewcone)을 설정하고 뷰콘(Viewcone) 내의 높이를 관리
- 보존적 측면에서 뿐만 아니라 도시활성화 측면에서 미래의 수요를 충분히 수용해야 하므로 이를 추정하여 합리적인 고도관리 방안을 마련하는 것이 필요함

표 11 경관시뮬레이션을 통한 주요 조망점 산정(서울시 예시)

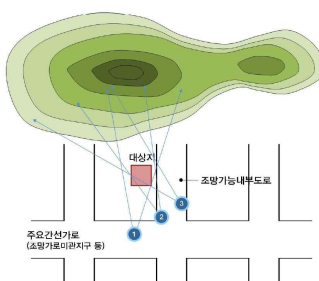
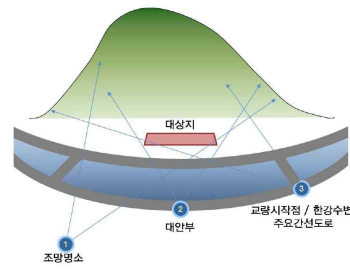
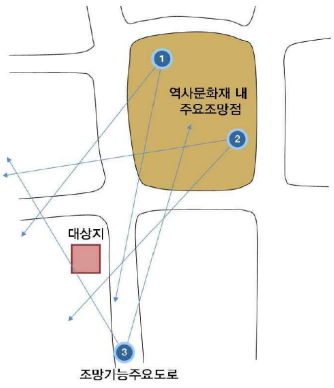
구역	주요 조망점	
내사산·외사산 경관중점관리구역		-주요 간선가로 1곳 (조망가로미관지구 등 미관지구 지정도로 우선) -산 조망이 가능한 내부도로 2곳
한강축 경관기본 및 중점관리구역		-대표적 조망명소 1곳 (한강 8경, 신한강 8경, 조망명소 등) -대안부(한강시민공원)1곳 -교량시작점/주요간선도로 중 택 1곳

표 11 경관시물레이션을 통한 주요 조망점 산정(서울시 예시)<계속>

구역	주요 조망점	
역사특성거점 경관중점관리구역	 역사문화재 내 주요조망점 대심지 조망가능주요도로	-면적 역사문화재 내 조망점 2곳 -역사자원 조망이 가능한 주요도로 1곳 (역사문화 미관지구 등 미관지구 지정 도로 우선)

출처 : 서울시(2009).서울특별시 기본경관계획

2) 선택적 높이 규제 완화 방안

- 도시계획구역내의 개발수요 증가로 인하여 건축물의 절대높이 완화가 필요할 경우 이를 위한 방안의 마련이 필요함
- 영국의 경우 ‘Guidance on tall Buildings’를 통해 건축물 절대높이 기준에 대한 완화 조건을 제시하고 객관성을 확보하고 있음
 - ‘Guidance on tall Buildings’에서는 11가지의 완화 조건을 제시하고 있는데 각각의 조건들은 자연 및 역사경관 보존, 공공에 기여 및 활용, 건축물의 지속가능성, 시가지경관 보호의 내용을 포함
- 따라서 장기적인 관점에서 개발사업이 공공에 기여하거나 지역경제 발전에 공헌할 경우 건축물의 절대높이를 완화해줄 필요가 있으며, 이 경우 공정한 판단을 위하여 지구단위계획이나 정비사업을 통하여 도시계획위원회 심의를 받은 후 높이 완화를 결정¹⁰⁾하도록 함

10) 현재 제주특별자치도 도시계획위원회에서도 이러한 과정을 거쳐 고도완화를 판단하고 있지만 고도완화의 평가항목이나 체크리스트 등이 마련되어 있지 못함

표 12 영국의 건축물 높이제한 완화시 검토사항

항 목	내 용
자연 및 역사경관의 보존	◦ 주변과의 관련성(The relationship to context) ◦ 역사적 환경에 대한 영향(The effect on the historic context) ◦ 세계유산 지역에 대한 영향(The effect on world heritage sites)
공공성에 대안기여도 및 활용	◦ 교통 인프라와의 연관성(The relationship to transport infrastructure) ◦ 공공 공간 및 시설에 대한 기여도(The contribution to public space and facilities)
건축물의 지속가능성	◦ 건물의 규모를 포함한 건물의 건축적인 질(The architectural quality of the building including its scale) ◦ 설계안의 지속가능한 디자인 및 건축(The sustainable design and construction of the proposal) ◦ 기술 및 재정측면에서의 디자인 신뢰성(The credibility of the design, both technically and financially)
시가지 경관 보호	◦ 지역환경에 대한 영향(The effect on the local environment) ◦ 부지 및 보다 넓은 지역으로의 투과성에 대한 기여도(The contribution made to the permeability of a site and the wider area) ◦ 잘 계획된 환경의 확보(The provision of a well-designed environment)

3. 기타구역 고도관리 방안

1) 높이관리 방안

□ 기존의 고도관리방안의 한계를 보완하여 적용

- 기존의 건축물 고도지구 높이 기준에 의한 일률적인 높이관리의 한계를 보완하여 제도를 운용하는 것이 효과적이라 판단되므로 기존의 틀을 유지하고 효과적인 높이관리가 이루어질 수 있도록 보완하도록 함
- 읍면 도시계획구역에 포함된 비도시지역의 경우 기존의 건축물 고도지구 높이기준을 준용

- 대안1. 특정조망대상이 없는 경우 해안도로 등 주요조망점과 한라산(오름)의 7/10지점 또는 오름의 정상을 이은 조망선 아래로 높이를 제한
- 대안2. 특정조망대상이 있는 경우 해안도로 등 주요조망점과 특정조망대상을 이은 조망선 아래로 높이를 제한

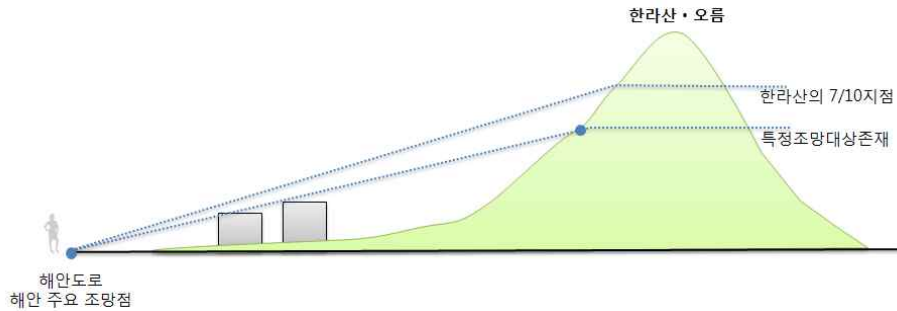


그림 43 한라산 또는 오름을 기준으로 한 높이기준

- 높이규제 완화는 최고높이 이내에서 지구단위계획을 수립하거나 건축규제가 완화된 특정지구 지정 등을 통하여 결정
- 도시계획시설인 유원지 개발사업의 경우 ‘유원지내 건축물의 고도완화 기준안’을 준용

- 대안1. 오름내 특정 조망점이 없는 경우 ‘경관관리지침’ 준용
- 대안2. 오름내 특정 조망점이 있는 경우 수평높이를 최고높이로 설정

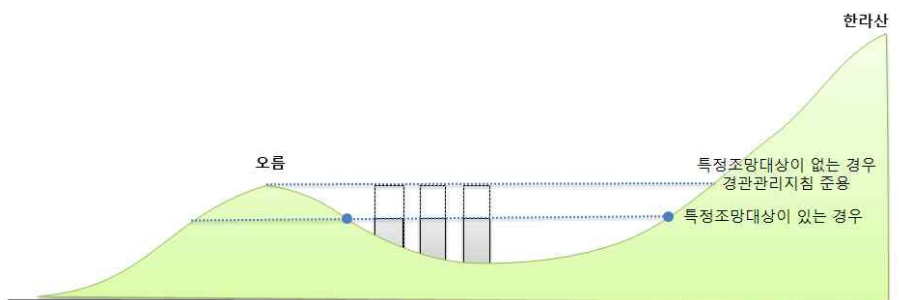


그림 44 오름과 한라산 사이에 건축물이 있는 경우

2) 선택적 높이 규제 완화 방안

□ 기존 높이완화 기준의 보완

- 제2종지구단위계획 구역지정에서의 건축물 고도완화 기준은 기준완화에 대한 근거가 없으므로 이를 보완할 수 있는 근거의 마련
- ‘경관관리지침’의 기준을 준용하고, 이외의 지역에 대하여 최고높이 기준을 설정
- 최고높이 기준을 설정하고 공공의 이익이 되는 사업에 한하여 지구단위계획을 통해 최고높이 내에서 결정할 수 있도록 함

4. 결론

1) 도시계획구역의 고도관리

□ 제주도의 특성을 살릴 수 있는 고도관리

- 제주도의 특성을 살릴 수 있는 고도관리를 위해서는 블록별 최고높이를 설정하여 운영하는 것이 필요함 → 미래의 적정 개발밀도를 수용할 수 있는 고도 분석 + 역사·환경을 보존할 수 있는 고도를 분석
- 그러나 현재 무분별한 초고층건물의 난립을 막기 위해서는 단기적 관리방안의 설정이 시급함
- 따라서 본 연구에서는 단기적으로 완화의 절대높이를 설정하고 장기적으로 블록별 최고높이 설정과 높이관리 방안을 마련하도록 함

□ 단기적 관리방안 마련

- 합리적으로 최고높이를 설정하여 일률적으로 관리

- 현재의 개발압력을 관리하는데 활용가능, 한라산을 중심으로 한 자연 경관자원을 고려하고 합리적인 스카이라인의 보호를 위해 기존의 높이기준을 준용함
- 지역별 특성을 고려한 세밀한 고도조정이 어려움, 미래의 필요용량의 충족여부에 대한 판단이 어려워 완화의 기준을 정함
- 탄력적인 최고높이의 조정
 - 기존의 ‘경관관리지침’을 준용하되 도시계획구역내 공익적 필요성이 인정되는 경우에 한하여 최고높이 안에서 지구단위계획 등을 통해 결정
 - 지구단위계획을 통한 고도완화는 기존용도지역에서 제한하고 있는 높이의 140%를 최대로 하고 완화받고자 하는 시설의 공공성, 기능성 등을 평가하여 100~140% 범위내에서 완화하도록 함

<표 13> 지구단위계획을 통한 고도완화 범위(예시)

	평가점수	평가점수별 완화비율1)				
		0-20점	21-40점	41-60점	61-80점	81-100점
공공 기여도 (40%)	0~40	-	최대 10% 인센티브	최대 20% 인센티브	최대 30% 인센티브	최대 40% 인센티브
자연및역사경관 (15%)	0~15					
건축물지속가능성 (15%)	0~15					
교통인프라 (15%)	0~15					
시가지 경관보호 (15%)	0~15					
합계	100점	용도지역별 기준높이 100% + 인센티브% = 고도완화 높이				

주1) : 서울시 사례 및 캐나다 벤쿠버 등의 인구, 도시규모, 역사적 특성 등을 고려하여 완화 비율을 선정함

<표 14> 평가항목 세부내용(예시)

평가항목	평가점수	세부내용
공공 기여도 (40%)	0~40점	◦ 공개공지 확보 면적 ◦ 부지내부로의 일반인의 접근성 ◦ 공공공간 및 시설에 대한 기여도 ◦ 도입된 시설이 지역의 핵심으로 역할
자연및역사경관 (15%)	0~15점	◦ 주변과의 관련성 ◦ 역사적 환경에 대한 영향
건축물지속가능성 (15%)	0~15점	◦ 설계안의 지속가능한 디자인 도입 여부 ◦ 기술 및 재정측면에서 디자인 신뢰성
교통인프라 (15%)	0~15점	◦ 시설입지로 인한 교통영향의 저감방안 도입 ◦ 주출입구와 부출입구를 분리 도입 ◦ 대중교통 활성화 방안 도입 여부
시가지 경관보호 (15%)	0~15점	◦ 건폐율 축소로 비건폐지의 충분한 확보 ◦ 지역환경에 대한 영향 ◦ 부지, 넓은 지역으로의 조망 확보 여부

□ 장기적 관리방안 마련

- 블록별 높이기준 설정 + 공익적 측면에서 고도완화 기준 마련
 - － 미래의 개발수요를 예측하고 용량을 산정하여 최소한의 높이기준 설정
 - － 보존대상(문화재, 경관 등)을 보호할 수 있는 고도관리 기준 설정
 - － 조망점과 조망대상 사이에 뷰콘(Viewcone)을 설정하고 뷰콘(Viewcone) 내의 높이를 관리
- － 공익적 측면에서 고도완화가 필요한 경우 타당성을 판단하기 위한 체크리스트를 마련 : 단기적 방안으로 마련된 체크리스트를 전문가 협의 및 토론 등을 거치고 도민 공감대를 형성한 이후에 수정 보완
- － 역사·환경·경제적 측면 등에 대한 고려가 가능하므로 제주도의 특성을 살릴 수 있음

- 장시간의 연구기간이 요구되며 관련 기관과 연계 연구가 필요함
- 건축물 절대높이 완화가 필요한 경우 높이조정을 위한 체크리스트
작성 : 단기적 방안에서 마련된 체크리스트를 발전시킴

2) 기타구역의 고도관리

- 기존에 운영 중인 용도지역별 높이기준 준용
- 경관시물레이션 강화(조망점, 조망대상 설정 등)를 통한 고도규제 완화 기준을 마련하여 관리

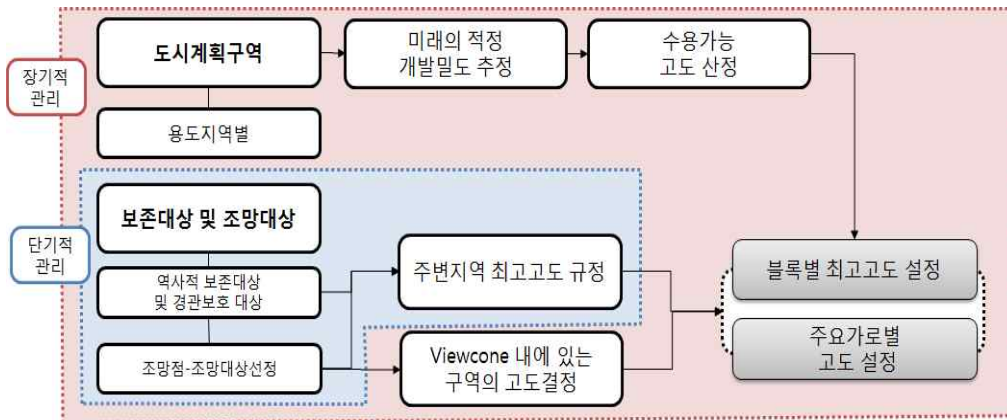


그림 45 최고높이 설정을 위한 향후 연구

5. 향후 연구방향

1) 블록별 최고높이 설정

□ 용도지역별 적정 개발 밀도를 추정

- 고도완화의 필요성 검증을 위해 향후 개발의 요구에 대한 밀도를 추정하여 과도한 높이 완화 문제 발생을 방지
- 과도한 개발로 인한 지역활성화 저해문제 발생(공실률 증가 등)을 사전에 방지

□ 보존대상(문화재, 경관 등)을 보호하는 고도관리 기준 설정

- 문화재 주변지역 높이기준을 설정
- 조망점과 조망대상 사이에 뷰콘(Viewcone)을 설정하고 뷰콘(Viewcone) 내의 높이를 관리(건축물 형태나 외장재 등도 관리)

2) 최고높이 완화기준 보완

□ 공익 등 개발 필요성에 따라 탄력적 대안 마련

- 공익 등 개발 필요성이 있는 경우 탄력적으로 수용할 수 있는 대안 마련 위해 기 제시된 안을 발전시킴
- 기존에 마련된 안을 전문가 토론 등을 거쳐 도민공감대를 얻을 수 있도록 적정한 고도상향을 위한 프로세스를 거치도록 함

□ 고도상향과 관련된 체크리스트 보완

- 다양한 관점에서 고도상향의 문제와 필요성 검토할 수 있는 체크리

스트를 보완하고 높이관련 내용 뿐만 아니라 공익에 부합하는지에 대한 사항 및 기존 도시조직과의 관계성 등을 파악할 수 있는 체크리스트 작성하여 제공토록 함

- 고도의 상향조정의 객관성을 확보하고 합리적 고도조정이 가능하도록 유도해야 함



그림 46 최고고도 완화를 위한 향후 연구과제

참 고 문 헌

- 국토해양부, 지속가능한 신도시 계획기준, 2010
- 권상준, 전통도시의 경관보전과 도시발전을 위한 분석체계: 청주사례중심으로, 「도시지역개발연구」 제8집 제1호, PP.175-190. 2000
- 권성실, 압축형 신도시 개발관점의 수도권 1기 신도시 계획특성, 충남대학교 대학원 박사학위논문. 2005.
- 금기반·여홍구, 도시경관관리를 위한 규제수준의 합리적인 조정방안 도출을 위한 사례연구: 대전광역시 최고고도지구 규제내용을 중심으로, 「국토계획」 제40권 제3호 pp.141-157, 2005.
- 김기호, 게슈탈트(Gestalt)이론을 적용한 도시경관관리에 관한 연구(산을 중심으로): 도시경관보전을 위한 도시계획적 접근방법에 관한 연구, 「국토계획」 제31권 제3호 pp.143-157, 1996.
- 김도년 외, 세계 주요도시의 높이관리, 서울시정개발연구원, 2001.
- 김도년 외, 도시경관에 있어서 높이기준유형별 건축물의 형태적 특진에 관한 연구, 「대한건축학회논문집 계획계」 제20권 제8호 pp.149-159, 2004
- 김용수 외, 도시경관계획을 위한 지표의 연구경향과 유형, 「국토계획」 제41권 제5호 pp.117-129, 2006.

김찬호 외, 지속가능한 신도시개발을 위한 한국형 압축도시모형 정립에 관한 연구, 「국토계획」 제42권 제2호 pp.49-68, 2007.

목정훈, 주거지역 공동주택 높이관리방안 연구, 서울시정개발연구원, 2005.

박봉규, 서울시와 뉴욕시의 건축물 높이규제에 관한 비교 연구: 상업지역의 도로사선제한 중심으로, 「지역사회개발연구」 제27권 제2호 pp.115-128, 2002.

서울특별시, 2020년 목표 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 : 도시환경정비사업부문, 2010.

서울특별시, 서울시 도시관리계획 용도지구 재정비, 2010.

서울특별시, 서울특별시 기본경관계획, 2009.

서울특별시, 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획, 2004.

서울특별시, 서울의 주요 산 주변 조망경관 보전계획, 2002.

서울특별시, 서울 도심부 관리 기본계획, 2000.

서울시 강북구, 삼각산 주변 경관 합리화 방안, 2008.

서울시 도봉구, 북한산 국립공원 주변(도봉구) 최고고도지구 완화 타당성 검토, 2008.

손명진, 인천경제자유구역 송도지구 국제 업무단지 경관계획에 관한 연구: 단지의 워트프론트 경관계획을 중심으로, 인하대학교 석사학위 논문, 2008

이상창·박현찬, 강·산·역사를 아우르는 사울시 경관 전략, 서울시정개발원 SDI 정책리포트 제76호, 2010.

이인재 외, 가로구역별 건축물 높이제한 제도 적용에 관한 연구, 인천발전연구원, 2008.

이정형, 도시재생과 경관만들기: 일본의 13_도시재생 프로젝트, 발언

정성구 외, 체계적 경관관리를 위한 조망점 선정 기준에 관한 연구, 광주발전연구원, 2008.

정성국, 도시관리수단으로서의 고도지구에 관한 연구, 서울시립대 도시과학대학원 석사학위 논문, 2008

제주특별자치도, 제주특별자치도 경관 및 관리계획 :경관관리지침, 2010.

제주특별자치도, 2015 제주특별자치도 도시관리계획, 2010.

제주특별자치도, 2025년 제주광역도시계획, 2007.

제주도, 제주국제자유도시종합계획(2002-2011), 2003.

English Heritage & CABE, Guidance on tall buildings, 2007.

GLA(Great London Authority), The London Plan : Spatial Development Stragy for Greater London, 2009

Mighael Neuman, The Compact City Fallacy, Journal of Planning Education and Research 25: 11-26, 2005

[부록: 2011. 03. 17 자문회의 회의록]

일시	2011.03. 17(목) 16:00~18:00
장소	서울시립대 배봉관 6-324호
참석자	남진 교수, 이인성 교수, 이희정 교수, 김정빈 교수(이상 시립대), 김정훈(아키텍스 대표), 현주현(제주도청), 이성용(제주발전연구원)

구분	주요내용	비고
제주도의 현황	· 제주도 현황 및 고도관리의 필요성 제시 · 제주지역은 건축물 높이규제 완화에 대한 기준이 모호함 · 서울의 경험을 통해 제주도의 고도관리 해법을 찾을 필요가 있음	
주요안건	· 제주지역의 초고층 건축물 개발이 필요한지 논의가 되어야 함 · 제주도의 건축물 높이기준이 될 만한 자연경관 및 중요건물에 대한 설정이 필요함 · 주변지역의 교통량 분석을 실시하여 교통 인프라를 갖추지 못하면 높이제한을 완화하지 못함 · 일률적인 건축물 높이 제한보다 각 지역별 특성을 고려한 차별적인 높이기준안을 마련해야 함	
방안제시	· 단기적으로 높이규제 완화에 대한 좀더 심플한 접근이 필요함 · 장기적으로 제주도의 여건을 고려하여 체계적인 고도관리 방안을 마련해야함 · 밀도와 건축물 부하기준은 중요한 경관보다 낮게 설정해야 함 -각 지역별 형태 및 밀도에 관한 Zoning은 향후 과제로 넘김	

[부록 : 2011. 04. 07 중간보고 회의록]

일시	2011.4.7(목) 16:00~18:00
장소	제주발전연구원 회의실
참석자	김태일(제주대학교 건축학과 교수), 이성호(제주관광대학 교수), 김한진(김한진건축사무소 소장), 강미란(JPM 엔지니어링 상무), 이성용(JDI)

구 분	주 요 내 용	비 고
김태일	· 블록별 가로높이 설정으로 통한 높이 규제 필요성에 공감함 -토지의 형상,지형,지세를 고려한 기준이 마련되어야 함 · 기존의 고도관리 기준을 유지하지 못하고 고도 완화를 한 것이 문제임	
이성호	· 지역경제 활성화와 랜드마크로 인정해서 고도완화를 해주는 것은 지양해야 함 · 시설의 기능과 공공성, 기반시설의 확보 가능성 등이 고려되어야 할 것임	
김한진	· 고도 완화의 경우 건폐율을 낮추고 용적율을 높여주어야 함 -건폐율을 강화하고 셋백이나 공개공지 확보한 경우에는 용적률 인센티브를 제공 · 필지를 합필한 경우 용도제한을 할 필요가 있음 · 고도완화를 받은 경우 승인허가 이후 일정기간 이후에는 높이 완화를 철회할 수 있어야 함	
강미란	· 최근의 관리계획 정비시 최고고도지구를 폐지하고 블록별 기준 마련을 검토한 적이 있음 · 공공성을 확보하고 랜드마크로 인정되는 경우 고도완화를 받고 있음 -중국투자자들인 경우 고층, 대규모, 전망대 등에 대한 수요가 높음	

[부록 : 2011. 04. 25 전문가 토론회]

일시	2011.4.25(월) 10:00 ~ 12:00
장소	제주상공회의소 4층 회의실
참석자	양영오(제주발전연구원장), 박철민(제주대학교 건축학부 교수)김태석(제주특별자치도의회 환경도시위원회 위원장), 이성호(제주관광대학 디자인경영과 교수), 선은수((주)종합건축사사무소 선건축 대표), 김병곤(건설엔지니어링 대표), 이성용(제주발전연구원), 남진(서울시립대학교 교수), 관계공무원, 일반 도민 등

구분	주요내용	비고
이성호	· 동서 축의 스카이라인이 고려 안됨 · 초고층건물에 대한 수요에 대한 대응은 어떻게 할 것인가? · 경관심의 시 완화하는 제도에 대해 개발업체가 이용하는 것은 아닌가?(법 취지에 어긋남) · 상위법과 하위법의 기준이 통일이 안되어 있음(규제와 허용) · 구도심재생 시 사업성과 건축물고도의 상충되는 점	
선은수	· 제주산업구조로 보면 압축개발이 가능한지의 문제 검토 · 기존 도심의 압축개발시 기반시설의 문제 · 제주지역의 압축개발이 다른 도시와의 차이점을 구체적으로 제시(장기적인 수요 등) · 인구증가, 관광객 증가에 따른 수요를 구체적으로 제시	
김병곤	· 압축개발 등 도심으로 개발 이동시 지가상승 발생으로 고도는 상승할 수밖에 없음 · 많은 고도관련 규제의 통합 방안 필요 · 실제 적용시 도심의 오름에 대해 전수조사, 오름에 대한 규정 마련(1.2km 기준 등) · 조망대상을 확정하여 계획에 반영(산 또는 바다) · 동서축 스카이라인을 메인으로 하여야 함 · 제주지역 특성은 블록, 택지, 도로여건 등 고층화 될 수 있는 부분이 적기 때문에 시장에 맞겨도 통제 가능하다고 생각됨	

구분	주요내용	비고
박철민	· 제주의 정체성을 대표하는 랜드마크의 정확한 정의가 필요 -초고층 빌딩이 아닌 한라산, 아름다운 건축물, 조형물, 역사적 시설(관덕정, 월드컵경기장 등)	
엄상근	· 공간단위(경관상세계획, 전체시물레이션 등)가 제시되어야 함 · 사례 중 제주지역과 특성이 비슷한 지역인가 대한 검토 · 압축개발시 제주지역은 다른 도시와는 특성이 다름 · 제주지역에 맞는 가이드라인 마련 · 고도 측면을 중시하여 높이만 생각하지 말고 도시기반 시설도 함께 고려해야 됨	
JIBS기자	· 노형의 초고층건물에 대해 규제완화사례가 되는 것은 아닌가? · 랜드마크를 한라산, 오름등으로 봤을 때 초고층건물이 들어설 수 있는가?	
도민	· 도심 외곽 개발로 구도심 공동화를 초래한 것인지 검토가 필요하고, 구도심 활성화방안 제시가 필요 · 초고층건물에 대해서 규제를 하되 일반 고층건물은 규제 대폭 완화 · 초고층건물의 인허가시 공사 진행이 안될 시 제제 방안 필요	
건축사협회회장	· 서울시의 경우 어떠한 방향으로 진행되고 있는지 설명 -서울시의 경우 높이를 낮추는 방향으로 진행됨 · 1종지구단위 등 규제 또는 완화할 수 있는 점수의 마련 (체크리스트 등) · 구도심개발과 탐라문화권 개발(제주성 복원 등)의 연계 방안 제시	

연구진

연구책임	이 성 용(제주발전연구원 연구위원)
	남 진(서울시립대 도시과학연구소)

현안연구 2011-2

제주지역 건축물 고도관리 합리화 방안

발행인 | 양 영 오

발행일 | 2011년 4월

발행처 | 제주발전연구원

690-029 제주시 청사로1길 18-4번지

전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168

홈페이지: www.jdi.re.kr

인쇄처 | 한미기획출판 (064) 753-7891

ISBN 978-89-6010-186-9 93540

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.