

碩師學位論文

景觀計劃을 考慮한 都市基本計劃樹立에
관한 研究



濟州大學校 産業大學院

建設環境工學科

宋 斗 湜

2005

Abstract

Urban, city or town planning, deals with design of the built environment from the municipal and metropolitan perspective. Other professions deal in more detail with a smaller scale of development, namely architecture and urban design. Regional planning deals with a still larger environment, at a less detailed level. Based on the concepts, we implement the urban planning has been a serious problem since the planing has no concepts of landscape of land view. From the law of urban and regional policies and strategies has constructed in 2003, Jeju city tried to develop the new urban city planning for the ares of up to 200m. However, urban city plan of the downtown of Jeju city was not carried out based on the landscape planning. To solve the problem, we have to construct guide line of the geight of building, unpredictable development of land and the detail management of sector and housing based on the landscape concepts. Particularly, I do area has a lot of problem without the landscape urban planning.

I. 서 론

1. 연구배경

환경과 보전에 대한 국민의 욕구가 증대됨에 따라 국토이용 · 관리에 관한 새로운 패러다임 정립이 필요한 실정이다.

종전에 기존의 도시계획법은 1962년 제정 도시의 계획적인 개발 · 정비 · 관리 · 보전을 위한 중요한 역할을 수행하여 왔으나 그 후 1971년 개발제한구역의 도입, 1981년 도시기본계획과 주민참여제도 및 주민공람 · 공청회 의무화, 2000년 도시계획의 일몰제와 보상청구권제도 도입 · 광역도시계획제도 도입 · 지구단위계획 등을 도입하면서 나름대로 균형 발전을 이루어 왔다.

그러나 급속한 도시의 인구집중과 1994년 용도지역제의 변경에 의해 도입된 준농림지역제도 등은 도시계획구역외의 도시 주변지역에 급속한 개발을 초래 하였고,

또한 국민의 정부시절 1971년 지정되어 잘 관리되어 오던 개발제한구역이 해제 방침에 의거 제주시도 2001년 6월 개발제한구역 82.6km²에 대한 해제가 되면서 도시의 무질서한 개발을 초래, 해제 지역에 대한 경관의 보호가 중요하게 대두됨은 물론 2002년 정부가 국토이용계획체계를 선 계획 - 후 개발 체계로 기존의 도시계획법과 국토이용관리법을 합한 국토의 계획 및 이용에 관한법률로 제정되면서 도시기본계획 수립 시 경관에 대한 별도의 계획을 수립토록 하고 있어 제주시의 경관에 대한 문제점과 병행하여 본 연구를 하게 되었다.

2. 연구의 목적

이처럼 도시기본계획은 종전과 달리 도시 내에서 매우 중요한 위상을 차지하게 되므로 향후 중요한 역할이 기대된다고 할 수 있다. 그러나 도시기본계획은 실제 수립하고자 하는 내용이 종전 도시계획법에서와 같이 도시지역을 주 대상으로 하는 분석틀에서 크게 벗어나지 못하고 있으며 현재 국토계획법상 도시기본계획수립 지침에 의해 2007년까지 종전의 도시계획 구역 외 지역까지 포함한 관리지역의 용도지역 세분을 수립하도록 하고 있다 .

따라서 본 논문은 국토계획법상 도시기본계획의 특징을 기존 도시계획법상 도시기본계획과의 비교 속에서 살펴보고 2002년 개발제한구역 해제 후 무질서한 개발이 가속화 되는 등, 특히 경관에 대한 중요성이 그 어느 때 보다 대두됨에 따라 제주시가 기 수립한 경관기본계획을 바탕으로 새로이 수립될 도시기본계획에 고려되어야 할 사항을 중심으로 연구하는데 그 목적이 있다.

3. 연구의 범위 및 방법

공간적 범위는 제주시 행정구역, 즉 제주시 도시계획구역을 대상으로 하였으며, 국토계획법상 도시기본계획의 주요특징, 제주시의 도시기본계획상 토지이용계획 및 주거환경계획, 2004년 수립된 제주시의 경관관리의 기본원칙과 지금까지 나타난 제주시의 경관관리에 대한 문제점 및 해소방안을 모색하고 2007년까지 수립되어야 할 도시기본계획에 경관에 대한 주요 고려사항 등을 실제 현장조사 등을 통하여 조사 연구를 하였다.

연구방법은 관련법령, 관련지침, 관련보고서 등의 검토와 실제 현장 확인을 통하여 경관저해 지역에 대한 현장 사진 채증 등으로 연구를 하였다.

Ⅱ. 국토계획법상 도시기본계획의 주요 특징

1. 지위와 성격

첫째, 국토종합계획 · 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시 · 군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이다.

둘째, 시 · 군의 물적 · 공간적 측면뿐만 아니라, 환경 · 사회 · 경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이다.

셋째, 시 · 군 행정의 바탕이 되는 주요 지표와 토지의 개발 · 보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시 관리 전략을 제시하여, 하위계획인 도시 관리계획 등 관련계획의 기본이 되는 전략계획이다. 참고로 도시계획의 개발 범위는 Fig. 1. 과 같다.

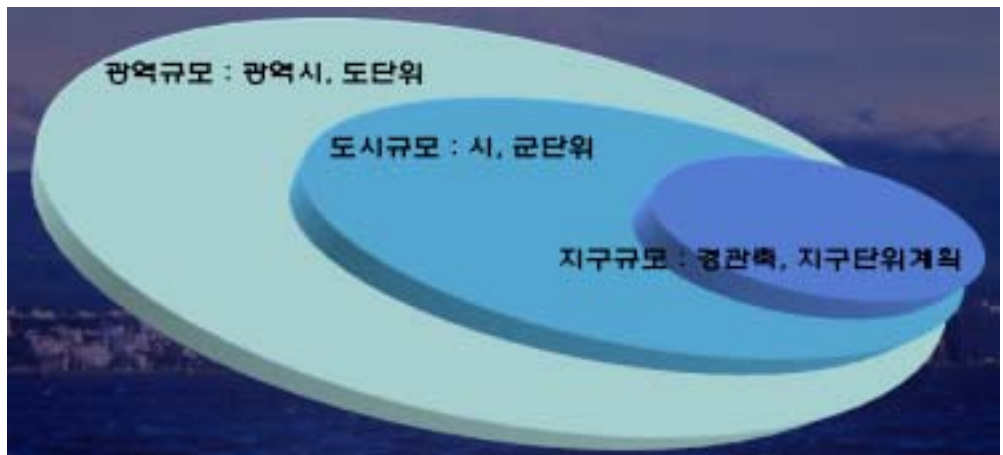


Fig.1. The boundary of development of urban and landscape view of Jeju city.

2. 계획구역

국토계획법상 도시기본계획은 계획구역을 시·군 관할구역 단위로 수립하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이로 인하여 전 도시를 대상으로 하는 『선 계획 - 후 개발』 체계가 확립되었다.

도시계획법상 도시기본계획에서도 당해 행정구역단위로 계획을 수립하는 것을 원칙으로 하고 있으나 대부분의 시·군의 경우 도시계획구역 위주로 계획을 수립하여 농촌 등 도시계획구역의 범위가 행정구역의 범위와 일치하지 않는 지역에서는 용도지역상 도시지역 등 행정구역의 일부만을 대상으로 하여 도시기본계획을 수립하여 왔다.

이로 인하여 그 동안 관리지역(종전 국토이용관리법상 준농림지역이나 준도시지역) 등 비도시지역에서 무계획적인 난개발이 이루어져 왔다. 이에 따라 국토계획법에서는 전 도시를 대상으로 하는 『선 계획 - 후 개발』 체계를 확립하기 위하여 도시기본계획을 전 행정구역으로 확대 적용하였다.

3. 계획수립의 기본원칙

1) 계획의 종합성 제고

토지이용 · 교통 · 환경 등 물적 공간구조와 경제 · 사회, 행정 · 재정 등 비 물적 분야를 포함하도록 하고 있다. 또한 부문별 기초조사 결과를 토대로 장래의 전망을 예측하여 전체의 구상이 창의적이 되게 하고, 시행의 과정과 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이며 개략적으로 수립하도록 하고 있다.

2) 환경친화적 계획의 수립

정주공간으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시개발이 이루어질 수 있도록 자연환경 · 경관 · 생태계 · 녹지 공간 등의 정비 · 개량 · 보호 및 확충과 도시간의 연담화 방지 및 환경오염 예방에 주력하도록 하고 있으며, 녹지축 · 생태계 · 우량농지, 임상이 양호한 임야, 양호한 자연환경과 수변지역 등 환경적으로 보전가치가 높고 경관이 뛰어난 지역은 보전하도록 하고 있다.

4. 기초조사

기존 도시계획법상 도시기본계획은 별도의 조사기준이 없었으나 국토계획법상 도시기본계획에서는 기초조사에 관한 별도의 장을 두고 조사내용과 방법에 대해 제시가 되는 등 기초조사부문을 대폭 강화하고 있다.

다음 Table 1.은 국토계획법에서 규정하고 있는 기초조사 항목으로서 자연환경, 인문환경, 토지이용 등 많은 부문에 걸쳐 다양한 항목의 기초조사를 하도록 하고 있다.

그리고, 기초조사의 내용을 상당부문 현지조사나 현장조사 등을 통해 하도록 하고 있어 종전 도시계획법에서와는 달리 도시기본계획의 현실성과 신뢰성을 강화하고 있다.

Table 1. Fundamental research into detail items of the National Land Planning Act

대항목	세부항목	조사 내용	비 고
자연환경	지형 및 경사도	고도분석, 경사도 분석	기존 지형도
	지질, 토양		기존 지질도
	자원	지하자원, 수자원, 임상자원	지질도, GIS데이터
	지하수	지하수용량, 개발현황, 지하수질, 지하수 오염	기존자료
	수리/수문/수질	수계분석, 하천별 수량, 수변여건	기존자료
자연환경	기후	기온, 강수량, 일조, 주풍방향, 풍속, 안개일수	기상청 자료
	풍수해 기록, 가능성	과거 50년간 풍수해 기록	기상청 자료
	지진 기록, 가능성	인근지역 과거 50년간 지진발생 기록	기존자료
	생태/식생	생태적 민감지역, 수림대, 보호식물, 비오톱	생태자연도, 현지조사
	동식물 서식지	동식물 집단서식지, 주요 야생동물, 이동경로	현지조사, 기존자료
인문환경	시·군의 역사	시·군의 기원, 성장과정, 발전연혁	기존자료
	행정	행정구역변천, 도시계획구역 변천, 행정조직	기존자료
	문화재, 전통건물 등	지정문화재, 전통양식 건축물, 역사적 건축물 역사적 장소 및 가로	기존자료, 현지조사
	기타 문화자원	유무형의 문화자원, 마을 신앙 및 상징물	현지조사
	각종 관련계획	상위계획, 관련계획상의 관련부분	기존자료
토지이용	용도별 면적, 분포	용도지역별 분포, 면적, 각종 지구, 구역분포	기존자료
	토지의 소유	공유지, 사유지 구분	기존자료
	지가	공시지가 분포(지역별 비교), 시가와 호가	기존자료, 현장조사
	지목별 면적, 분포	지목별 분포, 면적	기존자료

토 지 이 용	농업진흥 구역	농업진흥구역의 면적 및 분포	기존자료
	임 상	보전임지, 공익 임지	기존자료, 현장조사
	시가화 동향	지난 10년간의 용도지역 분포, 면적 변화 모습	기존자료
	GIS 구축내용	토지이용 및 건축물에 대한 시군의 GIS자료	기존자료
	주요개발 사업	10만㎡이상의 기 허가된 개발사 업 정부가 추진하는 주요개발사업	자료조사
	재해위험요소	재해위험 지역의 판단	기존자료, 현장조사
인구	인구총수의 변화	과거 20년간의 인구추이	기존자료
	인구밀도	계획대상구역 전체 또는 지구별 인구밀도	기존자료
	인구의 구성	연령별 인구, 성별인구, 노령인구, 장애인	기존자료
	주야간 인구	주간 거주인구, 활동인구의 구분	기존자료
	산업별 인구	1, 2, 3차 산업별 인구, 주요 특화산업인구 고용현황, 고용 유형별인구, 고용연령별 인구	기존자료
	가구	가구수 변화, 보통가구, 단독가구	기존자료
	생활권별 인구	행정구역단위별 인구상황	기존자료
	인구이동 현황	전출, 전입인구의 현황 및 변동추세	기존자료
주거	주택수	유형별, 규모별 주택수	기존자료
	주택보급률	무주택가구, 주택보급율 변동추이	기존자료
	주거수준	평균 주택규모, 인당 주거상면적	자료조사
	임대주택	임대주택 유형별 주택수, 사업계획	기존자료
	주택공급	재건축, 재개발, 주거환경개선 사업 등의 사업대상지, 공급규모	자료조사

경제	지역총생산		기존자료
	산업	산업별 매출총액, 사업체수, 종사자수	기존자료
	특화산업	시·군 대표산업, 성장산업과 쇠퇴산업	자료조사
	경제활동인구		기존자료
	기업체	규모별 업체수와 종사자수	기존자료
교통 시설	도로	도로기능별 총연장, 도로율, 주요노선	기존자료
	철도	철도연장, 노선, 철도역	기존자료
	항만	화물 처리능력, 선좌수, 화물유형	기존자료
	공항	게이트 수, 소음건, 연간 이용객, 처리화물	기존자료
	버스터미널	시외버스터미널, 고속버스터미널, 버스박차장	기존자료
	교통량	도시내교통, 지역교통, 출퇴근 교통, 교통 수단별 분담, 기종점 교통량, 여객교통, 화물교통	자료조사, 기존자료
유통 · 공급 시설	상수도	상수원(댐, 대·중규모저수지 등), 상수공급량과 공급율, 상수시설	기존자료
	전기	전력생산, 소비, 고압선루트, 전력선지중화	기존자료
	통신	전화공급, 광케이블 보급	기존자료
	가스공급	가스공급량, 저장소	기존자료
	열원공급	지역난방 보급면적 등	기존자료
공공 문화 체육 시설	교육문화 시설	각급 학교, 박물관, 공공도서관, 공연장, 종합운동장, 시민회관	기존자료
	복지시설	아동, 여성, 노인, 장애인 보호시설	기존자료
	공공청사	행정관리시설 등 공용의 청사	기존자료
공간 시설	공원/유원지	공원유형별 위치, 면적	기존자료
	녹지	시설녹지의 위치, 성격	기존자료, 현장조사
	광장/공공 공지	광장 및 공공공지의 위치, 개소, 면적	기존자료, 현장조사

환경기초시설	대기오염	지역별 대기오염 물질별 오염정도, 오염원	현장조사
	소음/진동/악취	주요 거주지 주야간 소음 및 진동정도, 공장지대 악취정도	현장조사
	수질오염	하천의 수질	현장조사
	토양오염	토양오염의 유형	현장조사
	폐수의 발생	생활하수 및 산업폐수로 구분하여 발생량, 처리능력, 하수배관, 하수구거 등	기존자료, 현장조사
	쓰레기/폐기물처리	생활폐기물 및 산업폐기물로 구분하여 발생현황, 처리시설의 위치 및 처리능력	기존자료
보건위생시설	화장장/납골시설	화장장/납골당의 위치, 용량	기존자료
	공동묘지	공동묘지의 수량 및 위치, 면적	기존자료
	도축장	도축장 위치, 처리능력	기존자료
	의료시설	종합병원, 보건소, 병상수, 특수병원	기존자료
방재시설	하천/유수지/저수지	위치 및 수량	기존자료, 현장조사
	방화/방수/방풍/사방/방조설비	설비의 위치 및 개소	기존자료, 현장조사
	재정자립도	재정자립도 추이	기존자료
재정	지방세수입	재산세, 기타 지방세	기존자료
	지방채 발행	발행, 지급	기존자료
	도시계획세	변동추이	기존자료
	교부금		기존자료

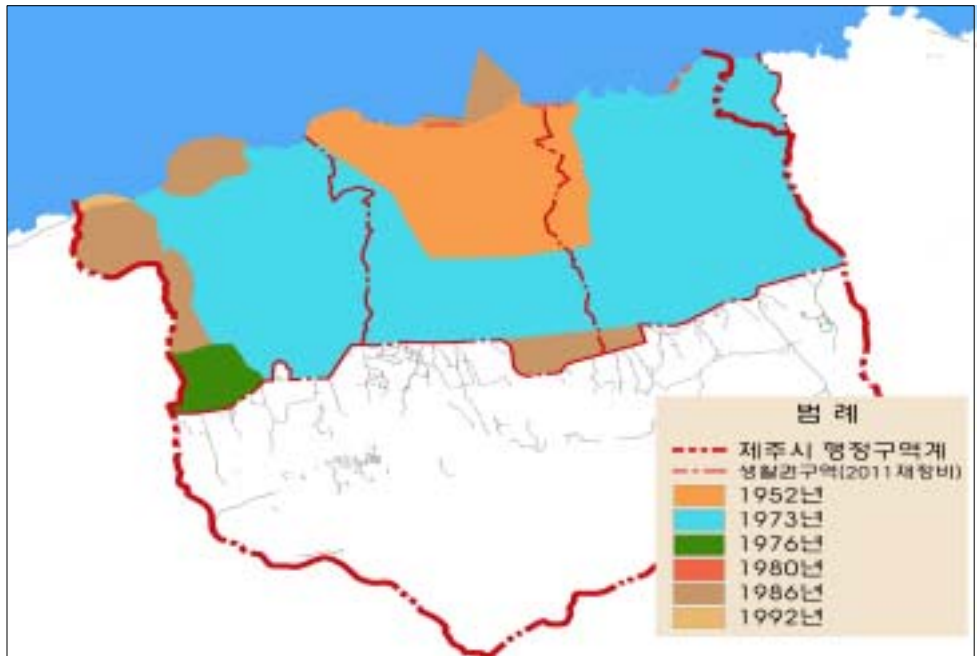
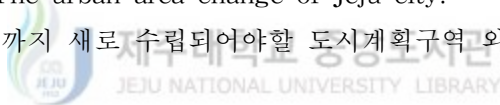


Fig. 2. The urban area change of Jeju city.

※ 2007년까지 새로 수립되어야할 도시계획구역 외 지역(중산간 한라산사이)



5. 계획의 목표와 지표 설정

1) 인가지표의 설정

기존의 도시계획법상 도시기본계획에서는 목표인구를 상주인구로 추정하며, 상위계획상의 지표나 가용토지자원과 인구수용 능력, 환경용량 등을 고려하여 적정규모로 정하도록 단순하게 언급하고 있으나 국토계획법상 도시기본계획에서는 상주인구를 자연증가분과 사회적증가분으로 구분하여 추정하도록 하고 있다.

그리고, 자연증가분의 추정은 생산모형에 의한 조성법을 사용되 인구의 전출입을 가감하지 않고 순수한 자연증가분만 계상토록 하며, 사회적

증가는 택지개발사업이나 산업단지개발사업과 같은 토지개발 사업을 대상으로 하되 이들 개발 사업이 계획수립 시점에서 결정된 경우에만 반영토록 하는 등 과도한 인구추정이 이루어지지 않도록 엄격하게 제한하고 있다.

2) 생활권설정 및 인구배분계획

생활권 설정은 시·군의 발전과정, 개발 축, 도시기능 및 토지이용의 특성, 주거의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따른 생활권을 설정하도록 하고 있으며, 인구배분계획은 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구(상주인구, 주간인구, 인구구조 등)를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립하도록 하고 있다.

또한 생활권별로 인구증감추세, 재개발, 재건축, 개발 가능지(미개발지나 저 개발지) 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립하도록 하고 있다.

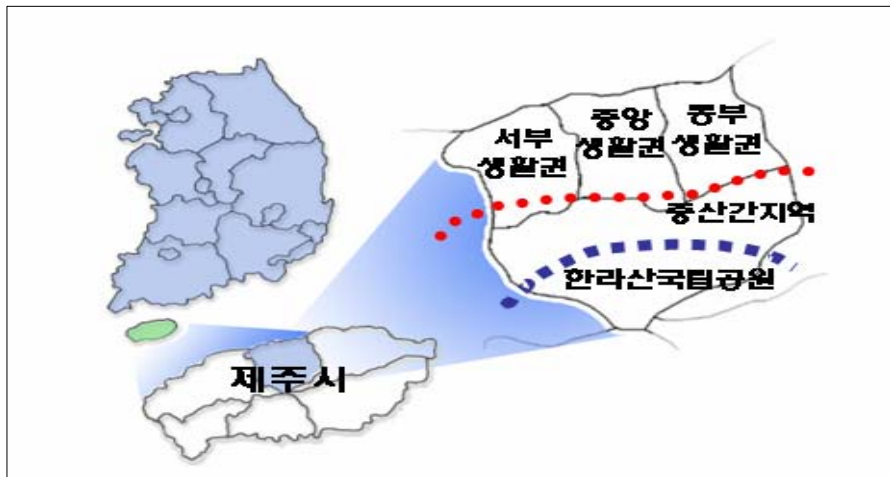


Fig.3. The sector characteristics of Jeju island.

6. 토지이용계획

1) 토지이용현황 분석 및 고려사항

토지이용현황은 기개발지, 개발 가능지, 개발억제지, 개발 불가능지로 구분 분석하여 장래 토지이용을 예측하며, 기개발지는 비효율적인 토지이용발생지역과 도시기능의 왜곡지역을 조사·분석하고 발생원인과 문제점을 판단하여 기존 토지이용계획을 변경할 필요가 있는 곳을 선별한다.

시가지 외곽에서는 난개발이 발생지역과 신규 개발 잠재력이 큰 지역을 현장을 조사 파악하며, 고려할 사항으로는 토지자원을 효율적·전략적으로 이용할 수 있도록 가용 토지 공급량을 고려하여야하며, 각 용지별 토지수요량은 인구 및 사업계획 등을 고려하여 합리적 수급계획이 수립될 수 있도록 하여야 한다.

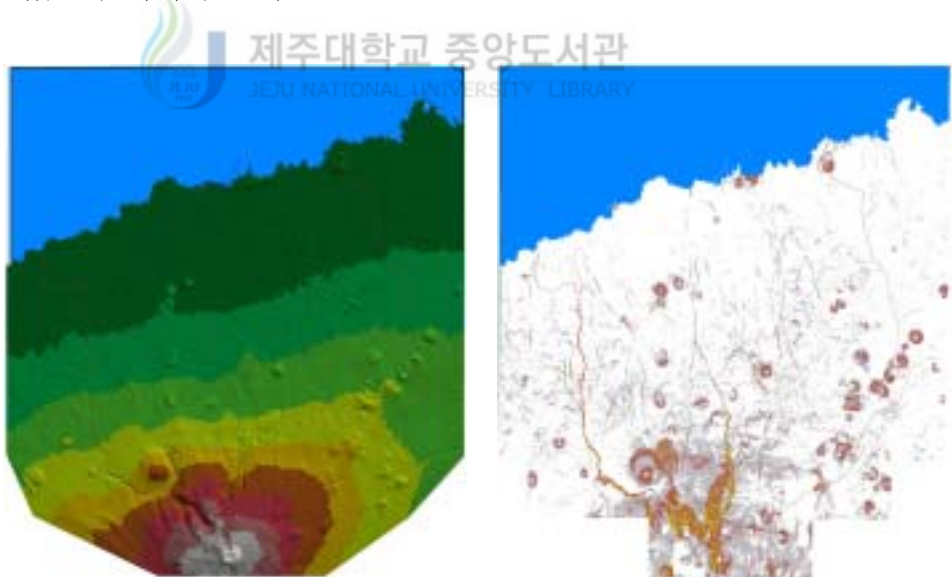


Fig.4. The height and land decline distributions of Jeju city.

왼쪽의 표고분석은 색이 진할 수록 높이가 높으며, 100m등고선 간격이다. 오른쪽의 경사분석에서 보면 한라산 부근을 제외하고 제주시의 경사가 전반적으로 완만하다.

2) 시가화예정용지의 설정

시가화 예정용지는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 계획적인 이용·개발을 도모하기 위하여 지정하는 것으로서, 종전 도시계획법상 도시기본계획에서는 도시지역을 대상으로 하여 시가화 예정용지를 지정하였으나 새로운 국토계획법상 도시기본계획에서는 계획관리 지역 등 비도시지역에 대하여도 시가화 예정용지를 지정하도록 하여 도시전체를 대상으로 계획적인 토지이용계획을 수립하도록 하고 있다.

한편, 종전 도시계획법상 도시기본계획에서는 시가화예정용지에 대해 개략적인 경계설정을 하고 있으나 국토계획법상 도시기본계획에서는 시가화 예정용지를 도시지역에 지정하여 제1종 지구단위계획을 수립해야 하는 시가화예정용지에 대하여는 직경 10mm의 주황색 점으로 표시하여 단지 위치개념으로 인식되도록 하고 비도시지역에 지정하여 제2종 지구단위계획을 수립해야 하는 시가화예정용지에 대하여는 위치표시를 하지 않고 생활권별로 토지소요량만 표시하여 향후 토지이용의 유연성을 기하도록 하고 있다.

3) 관리지역의 세분과 토지적성평가

토지적성평가제도는 국토계획법에 의해 새로이 도입, 제도화 되었는데, 도시기본계획 수립 시 관리지역을 대상으로는 토지적성평가를 실시하고 이에 따라 토지적성평가결과 1~2등급은 보전 및 생산을 위한 토지로 분류하고, 4~5등급은 계획적으로 개발할 수 있는 토지로 구분하며, 3등급은 지역의 여건을 고려하여 토지의 용도를 결정하도록 하고 있다. 그리고, 각각의 세부용도는 건교부에서 제시하는 지역유형평가결과 등을 참고하여 토지용도별 면적 및 세분비율을 정하도록 하고 있다.

7. 부문별계획

1) 도심 및 주거환경

국토계획법상 도시기본계획에서는 종전 도시계획법상 도시기본계획과 동일하게 지역특성을 고려한 시가지 정비방안에 대한 목표와 전략을 제시토록 하였으나 새로이 계획구역에 포함된 농촌지역에 대하여는 도시와 농촌간의 상호 유기적인 균형발전을 위한 방안을 제시하고, 비도시지역의 경우 취락의 정비 및 도시와의 유기적인 네트워크 개발에 대한 기본방향을 설정토록 하였다.

2) 경관 및 미관계획

국토계획법상 도시기본계획에서는 종전 도시계획법상 도시기본계획과 달리 필요시 별책보고서로 경관계획을 작성토록 하는 등 경관 및 미관계획 부문의 위상을 강화 하였다.

그리고 구체적 내용으로서 경관계획에 관한 구체적인 현황분석내용이나 기본구상이나 경관관리대상지역, 경관지침 등에 관한 구체적인 방안을 제시하고(Table 2.), 경관계획은 도시관리계획 · 지구단위계획 등 하위계획과 각종 개발사업의 지침이 되며, 개발행위허가시에 주요자료로 활용될 수 있도록 하였다.

그리고 이와 함께 경관계획의 집행 및 관리에 관한 실행계획을 수립하고 경관관리구상도면을 1/25,000 내지 1/50,000의 축척으로 작성하여 경관관리대상지역, 경관요소 등을 알기 쉬운 범례를 사용하여 표시하고 경관테마 및 주요한 경관 가이드라인을 파악할 수 있도록 하였다.

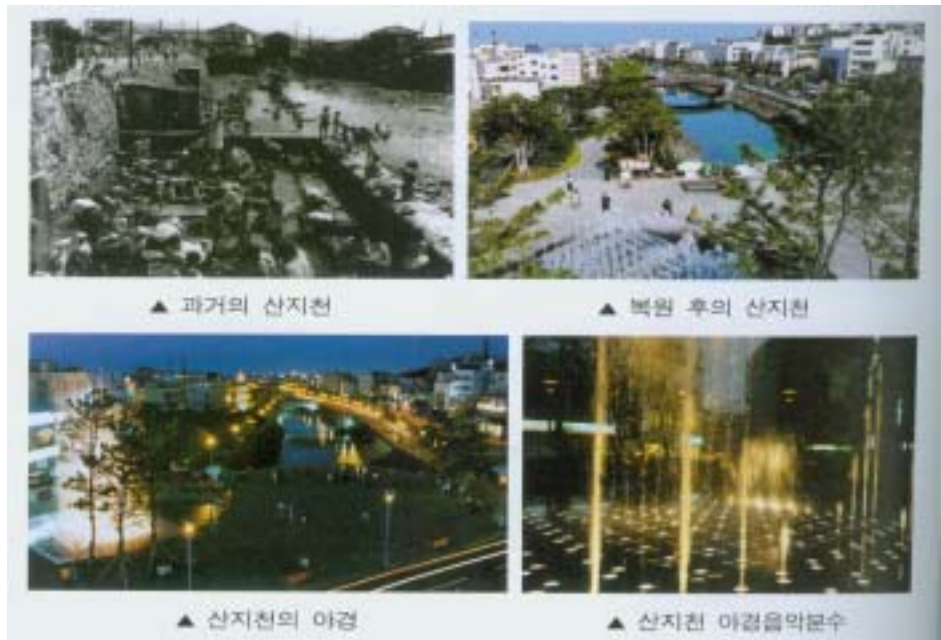


Fig. 5. Sanji ditch view of Jeju city.



Fig. 6. Sanji ditch view of Jeju city.

Table 2. Establishing the criteria for the Urban Landscape Planning report

보고서 항목	주요 고려사항
1. 서론 가. 배경 나. 목적 다. 범위 라. 계획수립 방법 마. 경관체계	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획 수립배경을 간략히 서술한다. · 쾌적한 주거환경조성, 지역 정체성 확보를 위한 이미지 연출, 관광환경 조성을 통한 지역의 경쟁력 향상 등 경관계획을 수립하는 목적을 제시한다. · 공간적 · 시간적 · 내용적 범위를 설정한다. · 조사 · 연구 및 접근방법을 설정한다. · 계획수립의 흐름도를 작성한다. · 경관계획의 내용을 각 장별로 간단히 언급한다.
2. 현황분석 가. 경관현황 조사 나. 의식조사 다. 관련계획 및 법규	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 시 · 군의 경관특성을 추출하기 위하여 경관 구성요소가 되는 지형 · 지질, 기후, 수, 녹, 동 · 식물, 역사적 유산, 산업, 토지이용, 기반시설, 랜드마크, 주요조망점 등의 현황을 파악한다. · 기초조사결과를 참조하여 경관과 관련한 인문 · 역사적 환경, 관광 환경 등을 파악한다. · 지역내 주요 경관요소 등 주민들의 경관에 대한 의식을 조사 · 분석한다. · 경관과 관련한 도시계획, 자치단체조례, 상수원보호구역 등 각종 구역 및 법정 · 비법정 계획을 조사하고 경관에 미치는 영향을 검토한다.
3. 경관계획의 종합분석 및 과제 추출	<ul style="list-style-type: none"> · 현황분석을 통하여 경관의 패턴을 추출 · 유형화하고 각 분야별로 보전 · 육성 · 창조 또는 제거해야 할 과제를 추출
4. 기본구상	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획의 목표(테마)를 구체화 한다. · 목표설정에 따른 양호한 경관형성을 목표로 한 전체적 및 개별 지구별 이미지 계획을 수립한다. · 경관 저해요소의 극복수단을 제시한다. · 효율적인 경관형성 전략을 제시한다.
5. 경관관리대상 지역 선정	<ul style="list-style-type: none"> · 경관현황과 기본구상을 고려하여 경관유형별로 전체지역을 권역별로 구분한다. · 역 · 터미널 · 관광지 · 시장 · 주요사거리 등 결절부와 수변 · 산지변 등을 대상으로 『경관중점관리지역』을 정한다. · 산정, 하천, 공원, 특화된 건물군, 역사문화유적지, 종교집 회장 공공청사 등 『랜드마크』 기능을 하는 장소 · 시설을 정한다. · 경관관리중점지역과 랜드마크에 대한 시야가 좋은 장소로서 주민 또는 관광객이 자주 방문하는 명소를 『조망점』으로 정한다.

보고서항목	주요 고려사항
6.경관기본구상도	<ul style="list-style-type: none"> · 지구별 경관유형, 경관중점 관리지역, 랜드마크, 조망점 등을 알기 쉬운 범례를 사용하여 표시하고 경관테마 및 경관관리 방향을 파악할 수 있도록 작성한다. (축척 1/25,000 내지 1/50,000) · 주요경관지역과 건축물 등의 높이를 제한하는 지역의 경우에는 모델제작 또는 컴퓨터프로그램 가동 등을 통한 시뮬레이션 작업을 시행할 수 있다.
7.경관지침	<ol style="list-style-type: none"> 1) 경관유형별 특성화 계획 <ul style="list-style-type: none"> · 경관유형별로 구분된 권역별로 지구의 이미지를 개성있게 가꾸는 방법을 강구하고, 권역별로 이미지 특성화를 위한 방안을 찾고, 체계화시킨다. 2) 토지이용계획에 따른 경관특성화 계획 <ul style="list-style-type: none"> · 상업·업무지역경관은 도시지역을 대표하는 외관과 기능을 채택한다. 건축물의 형태 결정은 건축물 높이, 외벽위치, 벽면선 지정 등을 고려한다. · 주택지 경관은 지붕구배, 색채·소재의 질적제고, 과소택지화방지, 택지내 녹화 등을 고려한다. · 공업지역 경관은 건물·설비디자인, 외벽색채, 부지주변 개방화 등을 고려한다. · 공공건축물은 시민을 위한 개방적 광장을 구축하고 상징적 디자인 도입과 역사적 건축물, 교량, 분수 등의 조명으로 『랜드마크』성을 높이는 야경을 연출하도록 한다. 3) 경관중점관리지역 경관연출계획 <ul style="list-style-type: none"> · 경관중점관리지역별로 경관테마를 설정하고 적절한 연출계획을 수립한다. 4) 『랜드마크』형성 및 조망연출계획 <ul style="list-style-type: none"> · 기존 『랜드마크』의 조망연출을 강화한다. · 조망점 주변의 건축물 높이를 규제하고, 건축물 옥상설비·전광판 등의 형태·규모의 조정을 통한 아름다운 조망을 유도한다. 5) 자연을 도입한 공간계획 <ul style="list-style-type: none"> · 녹지의 보전 및 확장을 통한 경관형성을 위하여 기준수립 보전, 보호수, 법면의 녹화, 미이용 공유지 및 하천녹화, 공공시설·주택·공장·업무지구의 녹화, 공원·녹지정비의 방안을 제시한다. 6) 건축물 디자인 야경계획 <ul style="list-style-type: none"> · 건축물은 가로변 건축, 각각건축, 기념비적 건축물 등으로 그 성격을 나눌 수 있으며, 자연환경과 가장 효과적인 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다. · 건축물은 도시경관을 좌우하는 가장 중점적 요소가 되는 것으로 토지이용계획과 연계되도록 스카이라인, 벽면 돌출후퇴, 건축물의 외장색채, 재질, 각각부분 처리방법, 벽면선 후퇴, 전정 식재 등에 대한 기본적인 가이드라인을 마련해 준다.

보고서항목	주요 고려사항
경 관 지 침	<p>·7) 색채계획</p> <ul style="list-style-type: none"> · 색채의 무절제한 난립을 막고 시가지의 질서와 조화를 위하여 필요한 경우, 주변 자연환경을 고려한 색상·명도·채도를 규정하여 안정된 경관을 형성하도록 하고, 동시에 향후 건설되는 시가지의 색채특성으로 통일성을 갖는 이미지를 형성할 수 있도록 유도한다. <p>8) 가로경관계획</p> <ul style="list-style-type: none"> · 가로등을 도로평면 및 선형특성에 따라 배치하여 리듬감을 연출한다. · 전신주 형태·색채디자인, 지하매설화로 전주와 전선류를 정리한다. <p>9) 공원녹지관리계획</p> <ul style="list-style-type: none"> · 양적 측면보다는 질적 측면을 강조하여, 평면적 공원녹지의 확충에서 한발 더 나아가 각 공원과 녹지별로 지역의 개성과 공원이 이미지 특성을 부여해 줄 수 있는 방안과 자연자원의 활용방안을 제시한다. · 자연환경과 인공구조물의 연결을 부드럽게 하고 생활의장을 보다 활기있는 것으로 할 수 있도록 하기 위하여 가족공원·녹지의 성격에개성을 부여한다. · 분수·조각·기념물 등을 통한 상징성을 강조하고 예술성을 도입하도록 한다. <p>10) 역사문화 유적지 경관</p> <ul style="list-style-type: none"> · 역사문화 유적지 자체의 보존에 대해서만 강조하지 말고 주변과의 상대적인 관계로서의 디자인에 대하여 초점을 맞춘다. · 역사적 문화유산을 활용하여 역사공원정비, 역사산책로를 정비한다. · 보전대상인 건축물은 역사성·문화성에 따라 차등적으로 주변 건축물의 규제지침을 정한다. · 주요 역사·문화경관자원의 보호를 위하여 필요한 경우 주변에 완충지대를 설정하거나, 역사·문화경관 조망권내의 주변건축물이나 구조물의 높이와 입지를 제한하여야 한다. <p>11) 옥외시설물 및 광고디자인 체계수립</p> <ul style="list-style-type: none"> · 기증 충족의 단계를 뛰어 넘는 새로운 경관미를 연출할 수 있는 체계적인 디자인이 필요하다. · 도시개발 후 필요시마다 설치하는 것보다 토지이용에 따른 장소적특성이 배려될 수 있도록 하고 옥외광고물법에 의한 규제와 동시에 활성화 유도지침을 마련하여 도시분위기의 특성이 나타날 수 있도록 기본적인 방향을 수립한다. · 옥상광고탑·옥상구조물 등의 형태·색채 등을 주변과 일체적으로 디자인하여 스카이라인 등의 정비를 도모한다. <p>12) 예술품 설치 가이드라인 계획</p> <ul style="list-style-type: none"> · 주요 결절점 또는 랜드마크가 될 수 있는 환경조형물이나 벽화의 설치를 미리 계획적으로 구상하여 환경의 질을 향상시키고 주민정서에 기여하여 지역민의 자부심과 긍지를 지닐 수 있도록 배치와 가이드라인을 설정한다. · 건축물에 대한 경관공사비를 확충하도록 한다.

Ⅲ. 제주시 토지이용계획 및 주거환경계획

1. 2021 도시기본계획상 토지이용 기본방향

1) 자연친화적 토지이용 구현

개발제한구역 해제지역은 보전을 원칙으로 하고, 신규토지이용배분은 기존의 자연녹지지역을 주로 사용하도록 하였으며, 신규개발지는 저밀도 개발이 되도록 유도하였다. 또한 하천·오름, 수림 등 주요 생태자원은 적극적으로 보전을 하고 도시와 연결한 공유수면은 보전에 힘쓰며 매립시 환경평가 등 보전계획을 수립 시행하도록 하고 있다.

2) 생활권별로 다양한 형평성을 고려

3핵 구성의 공간구조 개발구상에 따라 생활권별 균형개발을 위한 저개발지역의 개발을 촉진하도록 하며, 생활권별로 자족적 생활기능 도입을 위하여 기능 및 공공시설을 배분하도록 하였다.

3) 신규도입기능의 효율적 입지선정

국제자유도시 기능 등 신산업육성을 위한 도입기능을 기존도시기능과 연계를 고려한 적정입지를 선정토록 하였으며, 혼잡이 예상되는 중앙생활권의 중심기능을 분산시키기 위한 공공시설 이전계획을 검토하도록 하고 있다.

2. 토지이용계획 총괄

Table 3. General landuse plan on the Jeju-city urban master plan

구 분	계	시가화 용지	시가화 예정용지	보전용지	미지정	비 고
계(단위km)	140.0	17.04	9.52	108.53	4.91	
주거용지	20.21	12.53	7.68			
상업용지	3.5	3.06	0.44			
공업용지	2.85	1.45	1.40			
녹지	108.53			108.53		
해면	4.91				4.91	

※ 제주공항자유무역지역 0.44 상업용지, 과학기술단지1.00 및 제주외항부지0.40는 공업용지
 시민복지타운 0.43 및 생활권별 개발용지는 주거용지로 배분

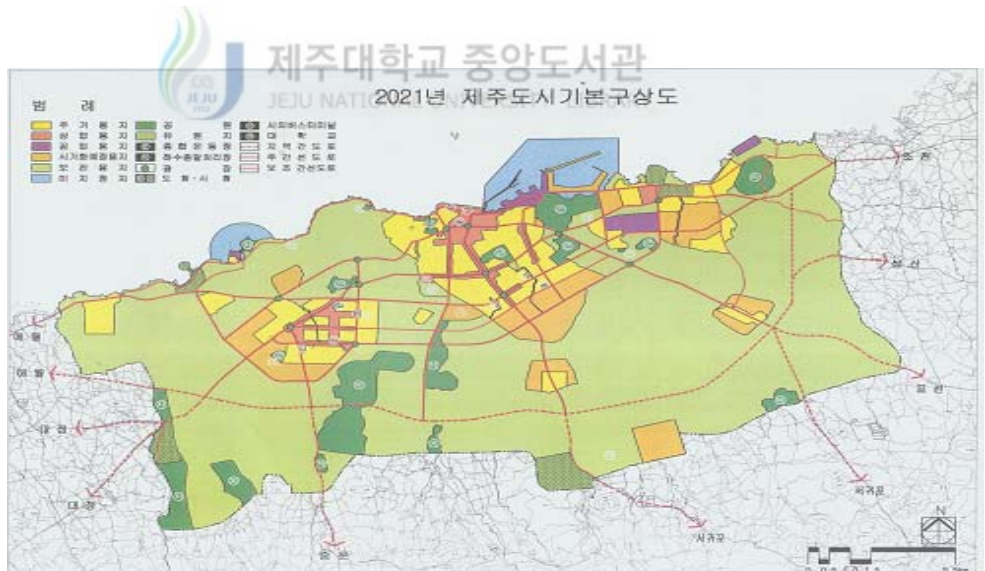


Fig. 7. The future of Jeju city urban planning in 2021.

- 계획인구 : 410천인, 계획구역 : 도시계획구역내 140.0km²
- ※ 그러나 2003. 국토계획법 제정으로 2007년까지 도시계획 구역 외를 포함한 도시기본계획 재수립(관리지역 포함)

1) 토지이용 정비방향

① 시가화 용지

상업용지는 탐동 및 중앙로 지역을 보행위주의 쾌적한 쇼핑, 위락, 문화의 거리로 정비해 나가며, 현재 미정비 상태인 동부 생활권의 화북 상업용지는 계획적 개발을 유도 하고, 주거용지는 부족한 근린생활기반시설인 주차장, 어린이공원 및 놀이터, 주민근린센터, 보육소, 노인운동시설 등을 정비하며, 화북 공업지역의 정비는 쾌적한 동부 생활권의 조성과 관련하여 단기적으로는 비 공해 업종으로 유도하되, 장기적으로는 광역행정차원에서 이전을 검토하도록 하고 있다.

② 시가화예정용지

신규 개발되는 주거용지는 택지개발사업이나 도시개발사업 시 지구단위 계획으로, 환지방식의 경우 160인/ha, 수용방식은 200인/ha정도로 개발되도록 유도하여 생태도시 및 관광휴양도시로서의 이미지를 유지 할 수 있도록 하고, 한라산의 조망을 고려하여 공동주택의 높이를 설정하도록 함, 또한 계획된 시가화 예정용지는 별도의 용도구분이 없으므로, 도시개발사업 시 근린상권 기능을 갖는 상업 및 준주거용지의 수요를 산정하여 지구단위계획으로 결정하도록 하고 있다.

2) 생활권별 주거용지 단계별 개발계획

Table 4. Residential area development plan for each living

구 분	계	1단계	2단계	3단계	4단계
계(단위 km)	7.25	2.76(100%)	2.12(100%)	1.37(100%)	1.00(100%)
서부생활권	1.81	0.69(25.0%)	0.62(29.2%)	0.50(36.5%)	-
중앙생활권	3.12	1.57(56.9%)	-	0.55(40.1%)	1.00(100%)
동부생활권	2.32	0.50(18.1%)	1.50(70.8%)	0.32(23.4%)	

※ 시민복지타운은 포함되지 않은 면적임

3) 단계별 개발계획 총괄



Table 5. General systematic urban development plan

구 분	1단계	2단계	3단계	4단계	
계획인구(인)	316,000	348,000	379,000	410,000	
토 지 이 용 계 획	계(km)	140.0	140.0	140.0	140.0
	주거용지	15.72	17.84	19.21	20.21
	상업용지	3.50	3.50	3.50	3.50
	공업용지	1.85	2.30	2.85	2.85
	녹 지	114.02	111.45	109.53	108.53
	해 면	4.91	4.91	4.91	4.91

3. 주거환경계획

1) 주택현황

'98년 제주시의 주택 수는 58,734호로 주택보급률은 87.7%로 전국보급률 92.4%보다 낮으며, '98년 부족 주택 수는 약8,200호임, 주택유형별로는 단독이47.4%, 아파트, 연립 · 다세대 등 공동주택이 52.6%를 보이고 있어 '95년의 58.8%(단독), 41.2%(공동)에 비해 공동주택비율이 커지고 있어 주택 당 밀도가 높아짐, 또한 제주시의 자가 가구비율 69.7%는 '95년 전 국가구의 자가 비율 53.3%에 비해 상당히 높은 것으로 나타났으며, 월세(사글세)의 비율은 10.5%로 높게 나타나는 특징을 보이고 있다.

2) 기본방향



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

주택보급률은 목표연도인 2021년에 100%로 목표로 하며, 최저주거기준 미달가구의 해소를 위해 공공임대주택 건설, 주택보조금, 임대료보조, 전세자금 지원 등의 정책을 개발하고 우선적으로 시행해 나가며, 쾌적한 관광 · 전원도시의 성격을 유지키 위해 중 · 저밀도의 개발을 적극 유도 하나 생활권별로 탄력적인 주거 밀도를 적용해 나가며, 단독가구와 노령가구의 증가 등 주택소요 패턴의 변화에 맞는 주택공급 및 정책개발을 해 나간다.

3) 주택수요 추정

주거요지 소요면적은 '05년도 제주시 주택 호당 면적이 25.8평에서

2021년에는 27평으로 늘어나게 되며, 1인당 주거면적은 '95년 5.1평에서 2021년에는 호당 평균 가구원수 2.61인으로 감소해 10.3평으로 증가 함. 2021년 제주시의 총 주거용지 소요면적은 19.78km² 임.

주택수요추정은 2021년까지 63,796호의 신규 주택수요가 있을 것으로 전망되며, 주택수요는 일반적인 방법인 일반가구에서 단독, 비 혈연 가구를 제외한 보통가구수로 구한 주택보급률에 의해 추정 된다.

4) 주택재고량 전망

Table 6. Estimation of total housing stock quantity

(단위 ; 인, 호)

구 분	1998	2001	2006	2011	2016	2021
인 구	274,842	287,000	316,000	348,000	379,000	410,000
가구당인구	3.15	3.12	2.96	2.83	2.71	2.61
가 구 수	86,052	91,990	106,760	122,970	139,850	157,090
주택실소유가구 1)	66,971	71,750	83,270	95,920	109,080	122,530
주택보급율(%)	87.7	89.0	92.0	95.0	98.0	100
주택재고량	58,734	63,860	76,610	91,120	106,900	122,530

주: 1) 외국인가구, 단독가구를 제외한 가구로서 단독 및 외국인 가구의 증가에 따라 총가구의 78%수준 적용.

2) '98년 자료는 현황 자료 임.

4. 경관 및 미관계획

1) 경관현황

해안과 하천이 보전되어 있고, 시가지에서 한라산으로 조망이 전개되고 있으며, 오름이 산재되어 있음, 그 동안 개발제한구역에 의하여 자연경관이 잘 보전되어 왔으나, 개발제한구역의 해제로 자연이 훼손우려가 있음. 삼성혈, 목관아지, 민속박물관, 취락 등 역사문화경관이 보전되어 있거나 복원 중에 있으며, 제주시의 해안성곽(환해장성)이나 해안가의 용천 등의 민속자료가 미 복원 상태이며, 시가지 경관은 저층 건물로 이루어져 있으나, 최근 개발된 연동, 외도지역의 아파트 건축물은 고층건축물로 지어지고 있어 대도시의 이미지를 보여주고 있다.

2) 경관구조 특성분석



주요가로 및 주요 조망점은 해안경관을 느낄 수 있는 주요가로로 해안도로 및 일주도로, 중산간지역의 경관을 맛볼 수 있는 동부 및 서부산업도로 그리고 제1 및 제2횡단도로가 있고, 시가지 내의 도로에서도 동부, 중앙 및 서부생활권 사이의 녹지지역을 통하여 한라산, 해안 등의 경관을 감상할 수 있다.

또한 시가지 전체를 조망할 수 있는 곳으로는 사라봉, 도두봉, 민오름 등 시내에 주요 오름이 있으며, 공항에서의 접근로인 공항로는 제주시에서 도착하는 관광객들이 제주시의 첫 이미지를 체험하는 주요 조망점이다.

주요경관대상으로는 한라산 및 별도봉, 사라봉, 도두봉 등 오름과 해안경관, 그리고 중산간지역의 초지와 같은 자연요소와 도시내의 공공건축물,

역사 문화적 건축물과 같은 인공적 랜드마크가 주요 경관대상이 된다.

조망점에서 도시를 조망하는 경우에는 도시전체의 스카이라인과 색채, 건물의 규모 등이 주요 경관대상이 된다.

건축물의 지역적 특성으로는 제주시의 대부분의 건축물은 타 지역과 유사한 형태로 건축되어지는 경향이 있으나, 공공건축물이나 특정건축물의 경우 제주고유의 둥근 지붕과 먹돌이나 송이를 이용한 외장 재료가 독특한 지역경관을 제공하고 있다.

3) 경관 및 미관계획의 기본방향

제주시의 독특한 자연경관 정비 및 보전을 위하여 관광휴양도시로서 자연이 펼쳐지는 시가지 경관을 조성하고 해변, 오름, 수림대, 도로변의 녹지 등 자연적 요소를 최대한으로 유지보존하며, 기존 시가지내의 복개하천 등을 복원하거나 친수공간을 조성하여 한라산 및 해안조망이 유지되도록 한다.

역사문화유산을 보존하고 복원하여 제주시의 역사성을 강화하며, 자연과 조화를 이룰 수 있도록 제주시의 토속적 자연재료를 활용한 개성이 돋보이는 건축물 건축을 유도해 나가며, 아울러 자연친화적 이미지를 유지할 수 있도록 나지막한 스카이라인을 유도한다.

4) 경관 및 미관계획

제주시 및 제주도의 독특한 자연형상인 오름을 공원으로 지정하여 보전을 하며 개발제한구역 해제에 따라 훼손이 예상되는 양호한 수림대를 보존녹지 및 자연공원으로 지정하여 보전한다.

또한 해제되는 개발제한구역내의 하천구역을 보존녹지지역으로 지정하

여 보전토록하며 한라산을 중심으로 한 중산간지역의 자연성을 유지할 수 있도록 보전녹지지역으로 지정하여 관리한다.

주요 조망점 에서의 경관조성을 위하여 제주국제공항과 신제주 시가지 사이의 수림대를 공원으로 보전하여 내도객에 대하여 자연속에 둘러싸인 시가지의 이미지를 제공하고 공항로 양측에 시설녹지를 지정하여 자연적 이미지를 유지하도록 하였다.

또한 도시진입 외곽도로에서의 전망을 조성하기 위하여 고층아파트가 들어서 있는 외곽지역의 시각적 완충을 고려하여 신규개발지의 건축높이를 조정한다.



IV. 제주시의 경관관리의 기본원칙

1. 경관관리 기본원칙

지금까지 기존 국내외 경관관련 사례와 제주시의 경관현황 및 제주도시 계획재정비(2002.4)를 토대로 경관관리 기본원칙은 약 6 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 제주도 자연 스카이라인 보존, 둘째, 주요 오름과 조화되는 건축물 스카이라인 계획, 셋째, 주요 경관 축에 대한 조망보호, 넷째, 흥미로운 건축물 스카이라인 형성, 다섯째, 건축물에 의한 차폐감 완화 및 개방감 확보, 여섯째, 제주도 진입부에 대한 상징성 강화로 요약할 수 있다.

2. 경관관리 기준

1) 제주도 자연스카이라인 보존

제주도의 가장 대표적인 자연경관인 한라산에 대한 스카이라인 보존, 가능한 제주도내 전역에서 한라산 스카이라인을 조망 할 수 있도록 한다.

한라산국립공원 및 중산간지역의 독특한 자연경관을 보호한다. 해안선을 기준으로 중산간 지역경계를 잇는 조망선을 설정하고 조망선 이하를 기준으로 건축물 높이를 관리 한다.



Fig. 8. The panoramic view of Jeju city from the ocean. In the figure, we found that the Halla mountain view is very important.



2) 주요 오름과 조화되는 건축물 스카이라인 계획

제주시 곳곳에 산재한 오름에 대한 절대조망을 보호 한다. 오름을 배경으로 건축물이 들어설 경우 자연 스카이라인 높이의 50% 정도에서 시각적으로 선호도가 가장 높은 연구결과를 활용한다.

주요 조망점 에서 바라볼 때 가능한 주요 오름 높이의 50%-60%수준에서 건축물 높이를 관리하도록 한다.

오름의 경사에 따라 건축물 스카이라인을 구성하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 오름 주변의 상업지역, 공동주택단지 등과 같이 집합적인 건축물이 들어설 경우 도시 이미지를 결정하는 도시 스카이라인 형성을 위한 가이드라인으로 활용한다.



Fig. 9. The coastal view of Jeju city. The random development destroyed ocean view.

3) 주요 경관축 조망보호

도로축, 하천축의 시각적 초점에 오름 등과 같이 주요 경관자원이 존재할 경 도로 및 하천 축을 중심으로 한 경관 축을 설정하고, 경관자원에 대한 조망을 보호하도록 한다.

도로변 사선에 의한 건축물 제한의 경우 도로 끝선을 기준으로 약 45° 정도의 조망선에 의해 건축물 높이가 형성될 경우 시각적 선호도가 가장 높다는 연구결과를 활용한다.

기존 국토계획법에 의하여 맞은편 도로를 기준으로 1:1.5의 사선제한을 규정하고 있으나, 이 경우 시각적인 고려보다는 건축물에 의한 폐쇄감 완화 및 일조권 확보에 그 목표를 두고 있어, 주요 조망대상에 대한 조망보호 및 개방감 확보를 위해 도로변 사선제한의 기준을 강화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

주요 경관 축을 형성하는 도로에 대해 도로변 경계를 기준으로 약

45-60°의 사선에 의한 건축물 높이를 제한하는 것이 바람직할 것으로 판단되나, 현실여건을 고려하여 도로 끝서 혹은 맞은편 도로 기준을 설정하는 것이 바람직하다.

주요 경관축이 될 수 있는 하천변의 경우 하천변 제방경계를 기준으로 30-45°의 수준의 건축물이 높이를 제한하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 주요 해안 도로변의 경우 도로경계를 기준으로 10-15m 정도의 건축선 후퇴를 통해 공공용지 및 녹지축을 확보하는 것이 바람직하다.

향후 주요 간선도로를 계획할 때에는 도로 양측을 경관지구로 설정하여 관리하도록 한다.

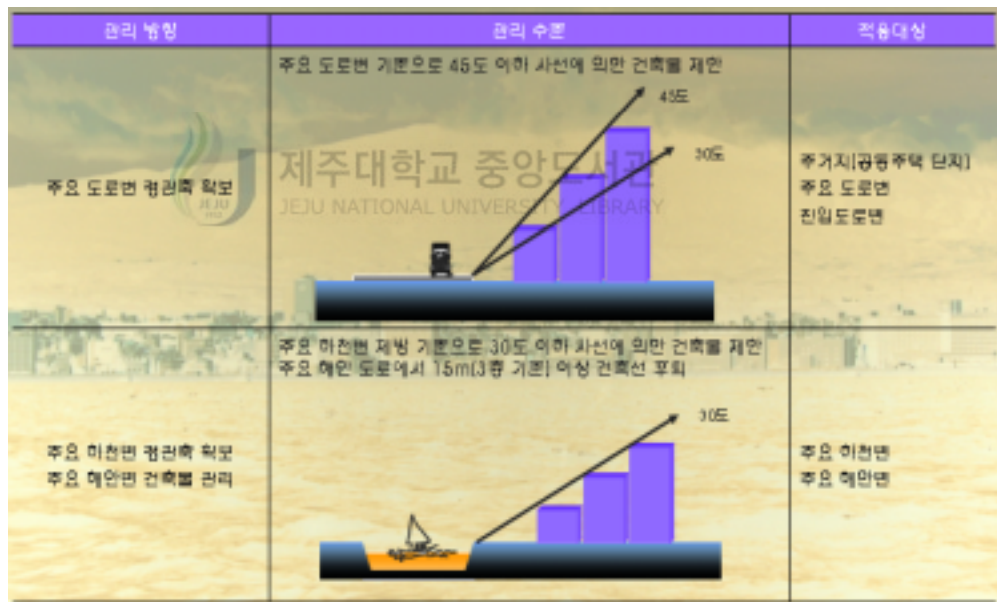


Fig. 10. Restriction of street width and building height.

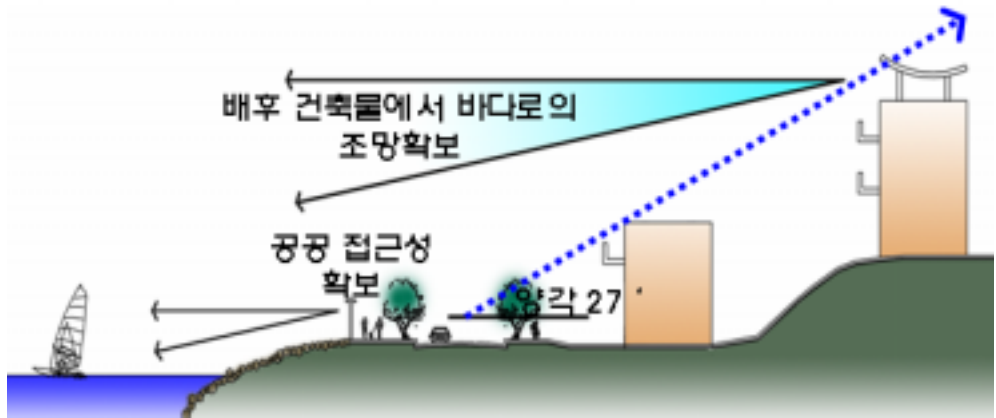


Fig. 11. The guideline of building height near the coastal area.

4) 흥미로운 건축물 스카이라인 형성

공동주택 단지 등과 같이 획일적 건축물의 반복이 예상되는 지역에서는 시각적 단조로움을 피하기 위해 다양한 경관을 연출할 필요가 있다.

따라서 절대높이 보다는 평균층수 개념을 도입한 흥미로운 스카이라인을 유도하도록 하며, 그 수준을 최저높이 및 최고높이 편차가 20% 이내 일 때 시각적 선호도가 가장 높다는 연구결과를 활용한다.

개별건축물인 경우 건축물의 입면을 가능한 2개 이상으로 분할하되, 그 높이 차는 10-20% 이내로 유도하며, 단지 전체 스카이라인도 평균층수 개념을 도입하여 전체 스카이라인의 변화량이 10-20% 수준이 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

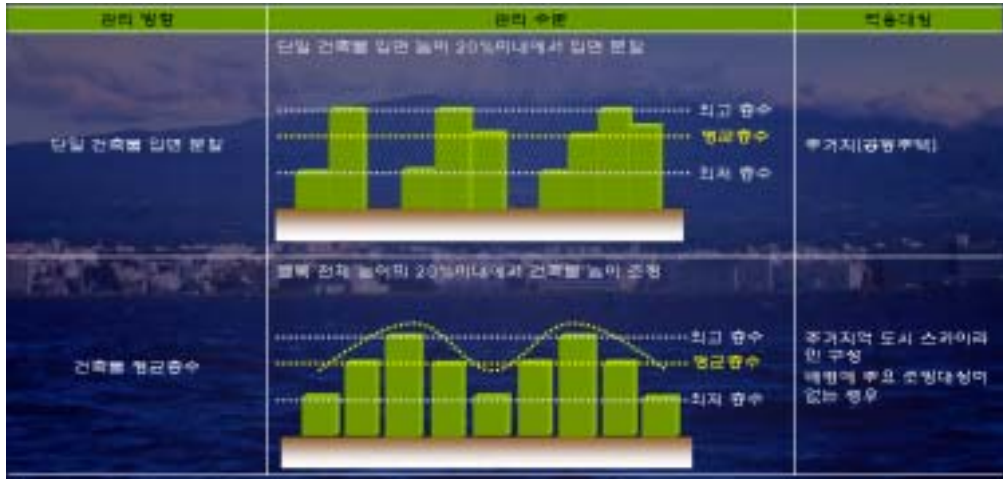


Fig. 12. The guideline of skyline of building.

5) 차폐감 완화 및 개방감 확보

주요 자연 스카이라인에 대한 시각축을 확보하기 위해 도로변 건축물에 대한 배치를 가능한 클러스터 형으로 배치하도록 유도한다.

대규모 건축물의 일자형 배치를 지양하고 가능한 45° 이상의 사각배치를 통해 개방감을 확보하도록 한다.

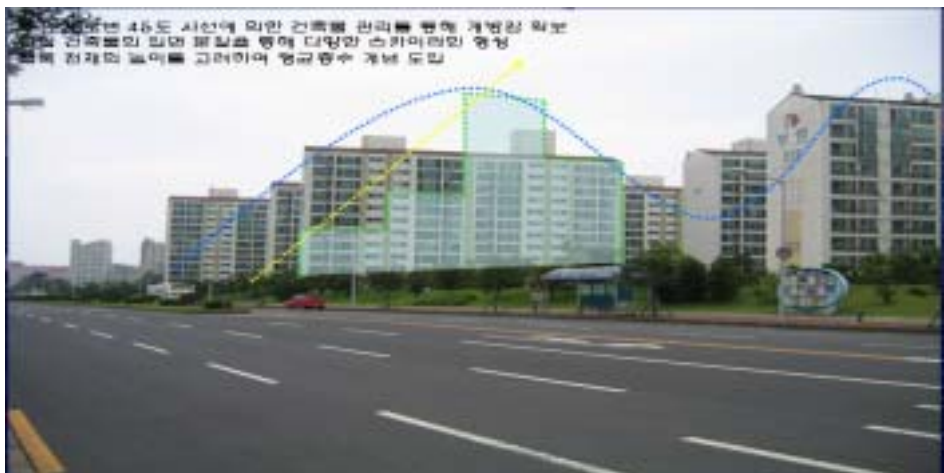


Fig. 13. The guideline of height and size of building based on landscape rule.

6) 제주시 진입부 상징성 강화

제주시 상징성 강화를 위한 기념조형물, 조명, 열주, 배너 등 설치한다. 제주시를 상징하는 수목 및 초화류 등의 식재를 통한 가로경관을 형성 한다.

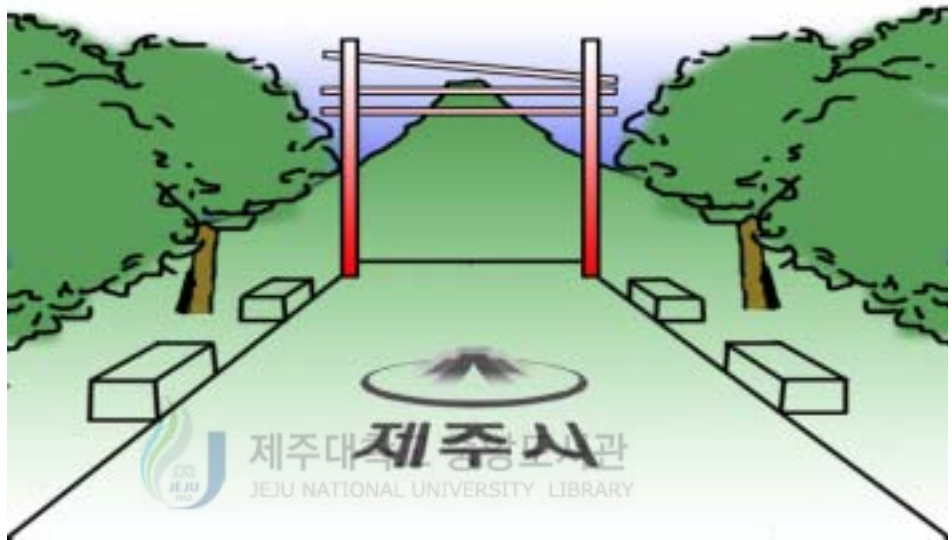


Fig. 14. The guideline of side area of street.

7) 시가지 경관 관리방안

시가지 부근의 경관은 주로 도로변의 건축물의 형태와 높이에 의하여 시가지 경관이 결정될 수 있다. Fig. 13과 같이 노형동의 도로변의 아파트 건축물의 경우 일반적인 직사각형의 구조를 가지고 있으나 이것은 계단 형으로 구성할 경우 시가지 경관의 형태를 개선하는데 많이 도움이 될 것이다.

그 밖에 도시경관관리 및 범위는 다음과 같다.(Table 7.)

Table 7. Management of urban landscape and its coverage

범위	거시적 경관관리	미시적경관관리
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 배치, 형태 및 고도 • 주요 축 • 도시 진입부 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 외부환경
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 도시의 스카이라인 형성 • 도시의 위압감 완화/ 개방감 확보 • 주요 조망대상의 보호 • 경관지구 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 쾌적한 가로환경 조성 • 쾌적한 주거지/상업지 경관 조성 • 녹지 및 근원의 보전 및 조성
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 조망점 설정 • 진입부 경관형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 입면 및 옥외광고물 • 도시색채관리 • 야간경관조성 • 도시경관 탐방로
방법	<ul style="list-style-type: none"> • 절대높이/평균층수 • 사선제한 • 입면적 규제/조망차폐율/개방지수 • 건축선 후퇴/전면금지 • 사각배치/직각배치 • 조망면 규제/시각외방 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 입면 및 지붕 형태 유도지침 • 옥외광고물 종류, 서체, 색채 관리지침 • 색채계획 및 권장지침 • 조명 및 야간경관의 형성 가이드라인 • 가로시설물 가이드라인



2) 계획지구(상세지구 등)에 대한 제도적 모순

지구단위 계획지구(구 상세계획지구)에 대한 제도적 모순과 관리소홀로 도시경관저해.

단독주택용지의 경우 근린생활시설 40% 허용으로 단독주택 부지 내 각종 근린생활시설(간이주점, 대중음식점 등) 입지로 각종 입간판, 주차난 등으로 무질서.

첫째, 일도택지개발지구의 각종근린생활시설 및 간선도로변 단독주택용지임에도 차후 용도변경 기대 심리로 임시용 건축물 건축 (건재상, 철물점, 대중음식점 난립).

둘째, 연동택지개발지구의 각종 근린생활시설 난립.



Fig. 16. The developed Ildo urban area I.

대로변 단독주택용지 임에도 추후 용도변경(상업 등) 기대로 임시 건축물 난립.



Fig. 17. The urban master plan of Ildo area of Jeju city.

※ 일도택지개발지구 : 1.092km² (택지 0.607, 공공용지 0.485).

- 계획인구 : 19,760명(5,200세대), 사업기간 : '89. 11~'94. 6 (사업비 1957억원)



Fig. 18. The developed Ildo urban area II.

3) 경관에 대한 주민참여 미흡

첫째, 도시경관조례가 제정이 되었음에도 법적 뒷받침 미비로 개발행위 주최자 즉 사업자에 대한 강제 조항 미비.

둘째, 경관형성계획 및 관리 · 이행에 따른 주민참여 미비.

4) 개발제한구역 해제지역에 대한 무질서 개발 가속화

개발제한구역 해제 이후 해제지역에 대한 난 개발 방지에 대한 제도적 장치가 미흡.

첫째, 녹지지역에 대한 공동주택 4층까지 허용으로 난개발과 주요경관 차단 원인.

둘째, 주요도로변 경관보호를 위한 경관지구 내 시설물 일부 난립으로 경관훼손.

(철물점, 공구상, 자동차중고 매매상, 자동차정비업소, 카센터, 농산물 판매임시용)



Fig. 19. Landscape destruction following injudicious construction in the green-belt abolition zone.



Fig. 20. Landscape destruction following injudicious construction in the green-belt abolition zone.

5) 기존시가지 경관고도 완화로 나홀로 아파트 난립 경관저해

국제자유도시(당시 국제적 관광도시) 위상 강화를 위하여 종전 최고고도 35m를 최고 55m 까지 완화로 나홀로 아파트 건립으로 조망권 차단 및 민원유발.

('97 ~'98년도 경관고도규제계획수립으로 경관고도 완화계기 마련, Fig. 21, 22)

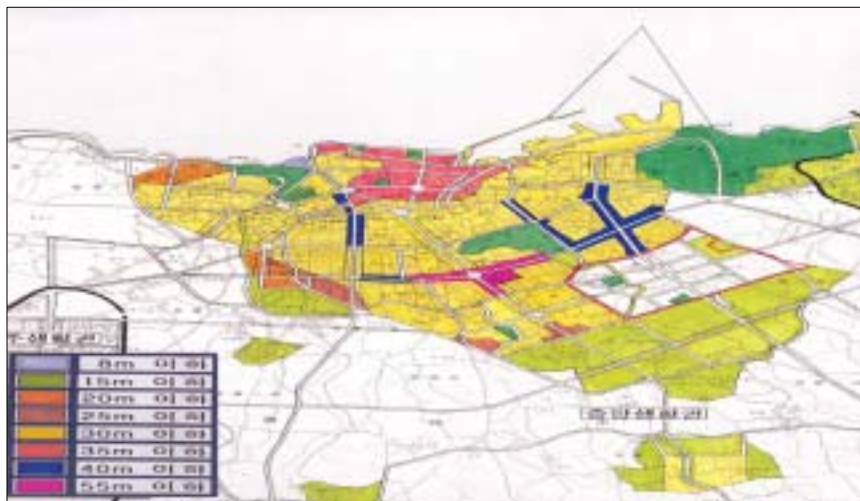


Fig. 21 . The map of guideline of building height of central area of Jeju city.

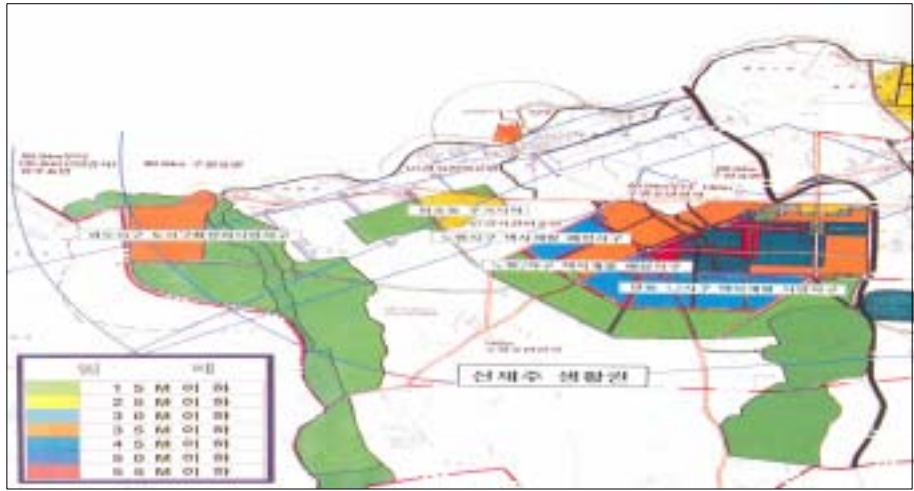


Fig. 22. The map of guideline of building height of western area of Jeju city.

Table 8. Building height regulation plan on Jeju Free International City

구역	지역별	용도별	건축물최대높이	경관고도규제계획
제주도시 계획 구역	신제주	상업지역	35m	35~55m
		준주거지역	35m	25~45m
		주거지역	20m	25~45m
	신제주 이외지역	상업지역	35m	30~55m
		준주거지역	20m	30m
		주거지역	20m	8~30m
		공업지역	20m	20m
비도시지 역		15m	녹지지역 15m	
유원지 등		20m	무수천,산천단25m, 삼양45m	



· Fig. 23. Isolated apartments located in the central living zone.



Fig. 24. Isolated apartments which are out of harmony with the environment through deregulation of building height at the central living zone.

6) 야간경간 창출 미흡

지역의 상징적인 공공건축물(도청, 시청, 공항, 항만 등), 시설물(교량 등), 대형건축물 등에 대한 야간 조명시설 미흡.



Fig. 25. Buildings that are equipped with night illuminations.

7) 기타 문제점

첫째, 해안변 시설물 관리자가 개별 설치한 각종 조명시설, 입간판, 좌판설치물 등 난립으로 해안경관 및 조망권 훼손.

둘째, 시가지내 각종 시설물 특히 가로등 전주의 경우 노선마다 모형과 색채가 다름.

셋째, 주요도로변 도로와 어울리지 않은 건축물 건립 (도로와 비대칭 건립) 경관저해.

넷째, 경관관련 전담부서 없이 각 부서별로 소관 분야만 추진.

다섯째, 건축물에 대한 외관모양, 색채 등 각양각색으로 경관·미관저해.

여섯째, 그밖에 제주시의 다양한 경관유형별 현황 및 문제점은 다음과 같다.(Table 8.)

Table 9. Various landscape types which are set out by jeju-city urban plan.

도시계획에 따른 경관유형	구성요소	현황 / 문제점
시가지	구제주 상업지역, 신제주 상업지역	<ul style="list-style-type: none"> 주변 자연경관과의 스카이라인 부조화 주요 자연경관으로의 조망차폐 전선 및 전신주로 인한 불량경관 가로수 부족 혼잡한 가로 장치물, 간판 등
주거지	단독주택, 공동주택단지	<ul style="list-style-type: none"> 기존 저층 단독주택지 주변은 주변 경관자원에 대한 조망확보 용이 단독주택지 내 고층 아파트 단지로 인한 주변과 부조화 건축물로 인한 주변 경관자원으로의 조망차폐 유사한 규모의 아파트 반죽으로 인한 단조로운 경관형성 대규모 아파트 단지로 인한 위압감 아파트 단지의 평행배치로 인한 시각적 치매감
전입로	일주도로, 예안도로, 동서부권경도로, 산록도로, 신태로, 연삼로, 충신간도로 등	<ul style="list-style-type: none"> 제주시 IDENTITY를 부재 전입로 주변 상징성 부족 방향성 부재

2. 경관에 대한 해소 방안

1) GIS를 활용한 주요 조망점 별 건축물 고도의 재정비

첫째, 국제도시의 상징성보다는 경관을 고려한 고도 재검토.

둘째, 일부지역의 대로변은 국제자유도시 상징성을 위해 현행 최고고도 유지 필요.

2) 지구단위계획지구의 당초결정 내용 존중 사후 관리 철저

첫째, 단독주택용지 지구 내 근린생활시설 혼합허용 금지('03. 6월부터 금지).

둘째, 지구단위계획내용이 존중되도록 조례 등 강화 필요.

일도, 연동택지지구의 단독주택 용지 내 근생시설 난립을 거울삼아 지구단위계획 수립 시 일상생활에 필요한 근린생활시설용지 적정 배치.

3) 행위 주최자가 도시경관내용을 강제할 수 있도록 제도 정비

즉 도시 관리계획으로 결정(지구단위계획) 관리.

4) 개발제한구역해제지역이 난개발 방지 및 경관보호를 위해 행위 제한 강화

첫째, 용적을 강화, 건축물 층수하향 및 고도하향 검토(15m →12m 이하) 등

둘째, 주요도로변 경관지구 일부 시설물 제한, 즉 포괄적인 근린생활시설용도 중 경관 및 미관저해 시설물 세분 제한.

예) 자동차관련시설(현 제도상 12m이상 도로에 접할 경우 가능) · 공동주택 · 가설건축물 · 도로와 비대칭을 이룬 건축물 등 제한, 주차장 전면 확보 의무화

⇒ 제주시도시계획조례 개정

5) 주요 대로변 경관지구내 미관(경관)심의 강화

미관을 저해하는 시설 전면시설 제한 유도

6) 경관관리계획수립후 각종시설물에 대한 일제 정비

즉 예측 · 조정 가능한 단계별 추진계획 수립

7) 시민의 직접 참여하는 시범경관마을 가꾸기 사업 추진

즉 주민자치에 의한 주민이 함께하는 마을가꾸기 사업 추진으로 인센티브 부여.

예) 골목길 울타리제거로 골목길 환경정비사업, 한쪽길 주차운동 등.

- 8) 지구단위계획지구에 대한 시뮬레이션 · 도시디자인 도입
- 9) 공공건축물 · 공공시설물에 대한 과감한 야간조명시설 도입
- 10) 경관전담 부서 신설

3. 도시기본계획수립시 고려사항

1) 기본원칙

① 개정된 국토계획법상 도시기본계획 수립 시 경관계획은 시·군관할 구역의 경관의 보호 및 형성을 위하여 수립하는 계획으로서, 당해지역의 이미지 개선, 경쟁력 증진 및 정체성 확보를 위한 구체적인 경관가이드라인을 제시하도록 하고 있음.

② 따라서 경관계획은 도시기본계획의 내용 중 하나이므로, 도시기본계획의 다른 부문과 연계 검토하여 수립하여야 하며

③ 도시관리계획 · 지구단위계획 등 하위계획과 각종 개발사업의 지침이 되며, 개발행위 허가 시에 주요자료로 활용될 수 있도록 앞서 설명한 바와 같이 구체적으로 작성을 하여야 한다.

④ 이와 더불어 앞에서 제시한 문제점과 개선방안에 대하여도 구체적인 대안을 제시하여야 한다.

2) 경관지침 작성 시 주요고려사항

① 경관유형별 특성화계획을 수립

경관별로 구분된 권역별로 지구의 이미지를 개성 있게 가꾸는 방법을 강구하고 권역별로 이미지 특성화를 위한 방안을 찾고, 체계화시킨다.

② 토지이용계획에 따른 경관특성화 계획을 수립한다

첫째, 상업·업무지역경관은 도시지역을 대표하는 외관 기능을 채택하며, 건축물의 형태결정은 건축물의 높이, 외벽위치, 벽면선 지정 등을 고려한다.

둘째, 주택지의 경관은 지붕구배, 색채소재의 질적 제고, 과소택지화방지, 택지 내 녹화 등을 고려한다.

셋째, 공업지역 경관은 건물 설비디자인, 외벽색채, 부지주변 개방화 등을 고려한다.

넷째, 공공건축물은 시민을 위한 개방적 광장을 구축하고 상징적 디자인 도입과 역사적 건축물, 교량, 분수 등의 조명으로 랜드마크성을 높이는 야경을 연출토록 한다.

③ 경관중점관리지역별로 경관테마를 설정하고 적절한 연출계획을 수립한다

④ 랜드마크 형성 및 조망연출계획을 수립한다

첫째, 기존의 랜드마크의 조망을 강화 한다.

둘째, 조망점 주변의 건축물 높이를 규제하고, 건축물 옥상설비·전광판 등의 형태·규모의 조정을 통한 아름다운 조망을 유도한다.

⑤ 자연을 도입한 공간계획을 수립한다

첫째, 녹지의 보전 및 확장을 통한 경관형성을 위하여 기존수림의 보전, 보호수, 법면의 녹화, 미 이용 공유지 및 하천녹화, 공공시설·주택·공장·업무지구의 녹화, 공원·녹지 정비의 방안을 제시한다.

둘째, 물을 도입한 환경조성과 도시 내 자연요소를 활용하기 위하여 분수·인공호수 등의 수경시설 정비와 수변공원·친수적인 호안정비를 유도하여 생태계를 이용한 수 질정 화와 수변의 건물이 일체화된 경관형성을 계획한다.

셋째, 지형여건을 수단으로 활용하기 위하여, 경관적 변화를 유도하는 곡선도로의 연출과 경사지를 이용한 건축기법, 경관지구의 지정 등을 통하여 사면녹지를 보존한다.

넷째, 도시화에 따른 도시 내의 동·식물 생태서식 환경을 보존하고, 계절에 따라 변화하는 식재·꽃나무 조성으로 사계절 이벤트를 연출한다.

⑥ 건축물 디자인과 야경계획을 수립한다

첫째, 건축물은 가로변 건축, 각각건축, 기념비적 건축물 등으로 그 성격을 나눌 수 있으며, 자연환경과 가장 효과적인 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 건축물은 도시경관을 좌우하는 가장 중심적 요소가 되는 것으로 토지이용계획과 연계 되도록 스카이라인, 벽면 돌출후퇴, 건축의 외장색채, 체질, 가가부분 처리방법, 벽면선 후퇴 등 기본적인 가이드라인을 마련해 준다.

셋째, 공공건축물에는 시민에게 개방되는 오픈스페이스 설계를 검토하고 경관 기본 축에 따라 건축물의 형태, 색채 등이 연속성과 통일성을 갖으며 거리의 인상을 강화할 수 있도록 한다.

넷째, 건축물간의 조화와 시민의 공유의식을 높이고, 건물외벽이나 옹벽 등에 벽화를 추진한다.

다섯째, 네온사인이나 쇼-윈도우에서의 야경연출로 24시간 도시 활동과 시민생활의 다양성을 확보한다.

여섯째, 대형건물 · 교량 · 분수 등의 조명과 항만 · 하천 등 수면에 대한 조명을 연출하여 물에 투영된 야경의 아름다움을 연출하도록 한다.

⑦ 색채계획을 수립 한다

첫째, 색채의 무질서한 난립을 막고 시가지의 질서와 조화를 위하여 필요한 경우, 주변 자연환경을 고려한 색상 · 명도 · 채도를 규정하여 안정된 경관을 형성하도록 하고, 둘째, 동시에 향후 건설되는 시가지의 색채 특성으로 통일성을 갖는 이미지를 형성할 수 있도록 유도한다.

셋째, 색채규제는 신중하게 접근하며, 한두 가지 중심색채를 권고할 경우에도 보조색채의 범위를 넓게 지정한다.

⑧ 가로경관계획을 연출 한다

첫째, 가로등을 도로평면 및 선형특성에 따라 배치하여 리듬감을 연출한다.

둘째, 광고물의 정리로 도로주변의 미적 측면을 고려한다.

셋째, 조각 · 식재 · 교통 「사인」 류 정비로 주 진입로 이미지를 강조한다. 전신주 형태 · 색채디자인, 지하매설화로 전주와 전선류를 정리 한다.

넷째, 보행자도로 · 중앙분리대 · 가로수 정비를 하여 교차점 공간을 연출한다.

다섯째, 벽면후퇴, 공개공지를 이용한 소광장 정비로 교차점 공간을 연출한다. 개성있는 디자인의 교량설계로 고수부지에서의 랜드마크 부각을 유도한다.

여섯째, 보도 확 폭, 공개공지 확보 등을 통하여 보행공간을 확충한다.

일곱째, 녹도, 가로수, 노면포장, 가로등, 안내표식, 벤치 등의 적정 배체에 의한 보행환경의 쾌적성을 제고할 수 있도록 한다.

⑨ 공원 · 녹지경관계획을 수립한다

첫째, 양적 측면보다는 질적 측면을 강조하여, 평면적 공원녹지의 확충에서 한발 더 나아가 각 공원과 녹지별로 지역의 개성과 공원이미지 특성을 부여해 줄 수 있는 방안과 자연자원의 활용방안을 제시한다.

둘째, 자연환경과 인공구조물의 연결을 부드럽게 하고 생활의 장을 보다 활기 있게 할 수 있도록 하기 위하여 가족 공원 · 녹지의 성격에 개성을 부여한다.

셋째, 사계절 변화를 연출할 수 있는 특색 있는 공원을 구축한다. 공원과 보도포장 및 식재의 통일로 공원과 지역을 연계한다.

⑩ 역사문화 유적지 경관계획을 수립한다

첫째, 역사문화 유적지 자체의 보존에 대해서만 강조하지 말고 주변과의 상대적인 관계로서의 디자인에 대하여 초점을 맞춘다.

둘째, 역사적 유산을 활용하여 역사공원 정비, 역사산책로를 정비한다.

셋째, 보전대상인 건축물은 역사성 · 문화성에 따라 차등적으로 주변 건축물의 규제지침을 정한다.

넷째, 주요 역사 · 문화경관자원의 보호를 위하여 필요한 경우 주변에 완충지대를 설정하거나, 역사 · 문화경관 조망권내의 주변 건축물이나 구조물의 높이와 입지를 제한 하여야 한다.

다섯째, 역사 · 문화경관 진입구 등 주변의 상업시설 등의 건축외관과 간판 · 재료 등은 당해 역사 · 문화경관과 조화되도록 선택하여야 한다.

⑪ 옥외시설물 및 광고디자인 체계수립을 한다

첫째, 기능 충족의 단계를 뛰어넘는 새로운 경관미를 연출할 수 있는 체계적인 디자인이 필요하다.

둘째, 도시개발 후 필요시마다 설치하는 것보다 토지이용에 따른 장소

적 특성이 배려될 수 있도록 하고 옥외광고물법에 의한 규제와 동시에 활성화 유도지침을 마련하여 셋째, 도시 분위기의 특성이 나타날 수 있도록 기본적인 방향을 수립한다.

넷째, 표식의 종합화(형상/ 색채/ 서체 등의 통일)로 안내정보시스템의 통일성을 도모 한다.

다섯째, 신축건물 및 옥상광고탑 설치 시 건축설계단계에서 건물과 조화되도록 재질 · 색채 · 형태 · 규모 등의 지침을 제시한다.

여섯째, 광고 · 간판류의 바탕색은 건축물 본체와 유사색으로 한다.

일곱째, 옥상광고탑 · 옥상구조물 등의 형태 · 색채 등을 주변과 일체적으로 디자인하여 스카이라인 등의 정비를 도모한다.

⑫ 예술품 설치 가이드라인 계획을 제시한다

첫째, 주요 결절점 또는 랜드마크가 될 수 있는 환경조형물이나 벽화의 설치를 미리 계획적으로 구상하여 환경의 질을 향상시키고 주민정서에 기여하여 지역민의 자부심과 긍지를 지닐 수 있도록 배치와 가이드라인을 설정한다.

둘째, 건축물에 대한 경관공사비를 확충하도록 한다.

VI. 결 론

이상 살펴본 바와 같이 2003년 1월부터 시행되고 있는 국토계획법제정 이전까지는 경관에 대한 구체적인 언급이 없이 각 시도별 나름 테로 경관의 중요성을 인식하여 경관조례제정, 경관기본 · 관리계획 수립 등을 시행 경관에 대하여 규제를 해 나가고 있다 보니 제도적 장치의 미흡으로 건축물의 고도 등에 대하여만 규제를 하므로 경관에 효율적인 관심을 가질 수 없었으나 늦게나마 새로운 국토계획법에서는 경관에 대하여 구체적인 작성기준을 제시하고 있으며, 새로운 도시기본계획 수립 시 경관계획은 도시관리계획 · 지구단위계획 · 개발행위허가 등 지표가 됨에 따라 비도시계획구역을 포함한 도시기본계획 재수립 시는 상위계획으로 보다 구체적인 가이드라인을 제시 할 수 있도록 하여야 하겠다.

또한 앞서 설명한바와 같이 도시기본계획 수립 시 제시된 확실적인 경관의 작성기준도 중요하겠지만, 제주시의 경관에 대한 특수성(건축물고도 재검토, 경관지구에 대한 허용용도 세분화로 경관저해 시설물 규제, 개발제한구역 해제지역에 대한 난개발 방지를 위한 제도 강화, 지구단위계획 지구의 사후 관리를 위한 제도 강화 등)에도 초점을 맞추어 새로운 도시기본계획이 수립되어야 할 것이다.

VII. 참고 문헌

1. 건설교통부, 2003, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 관련지침, 41~44p, 92~97p.
2. 문채교수외 4인, 2004, 새로운 도시기본계획의 수립과 풀어야 할 과제, 대한국토도시계획학회, 3~ 12p.
3. 제주시, 2001, 2021 제주시 도시기본계획, 101~ 228p.
4. 제주시, 2003, 경관관리조례.
5. 제주시, 2004, 제주시 도시경관 기본계획, 11~134p.
6. 제주시, 2002~2011, 제주국제자유도시종합계획, 337p.
7. 청주시, 2002, 청주시 경관형성기본계획, 85~93p.
8. 택지개발촉진법, 322p.
9. 한국토지개발공사, 1990, 제주일도지구 택지개발사업 기본계획 및 기본설계, 135p.