

碩士學位論文

自然聚落地의 都市計劃街路網
構成에 關한 研究

- 西歸浦市를 中心으로 -

指導教授 楊 城 基



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

111.340

濟州大學校 產業大學院

建設環境工學科

全 明 澤

2001

自然聚落地의 都市計劃街路網 構成에 關한 研究

- 西歸浦市를 中心으로 -

指導教授 楊 城 基

이 論文을 工學碩士學位 論文으로 提出함.

2001年 6月 日



濟州大學校 產業大學院

建設環境工學科

土木工學專攻

全 明 澤

全明澤의 工學碩士學位 論文을 認准함.

2001年 6月 日

委員長 印

委 員 印

委 員 印

目 次

目 次	i
LIST OF TABLES	ii
LIST OF FIGURES	iii
I. 序 論	1
1. 研究背景	1
2. 研究目的	2
II. 都市計劃의 基本概念 및 關聯都市計劃	4
1. 都市計劃의 基本概念	4
2. 都市計劃 體系	5
3. 上位關聯計劃	9
4. 住宅地開發方法	11
III. 都市計劃施設 概要 및 基準	15
1. 都市計劃施設 및 樹立節次	15
2. 都市計劃道路 一般的 決定基準	19
IV. 研究對象地域 現況 및 影響分析	21
1. 都市計劃上 人口 및 土地利用 現況	21
2. 街路網計劃이 地域住民에 미치는 影響	26
3. 日刊紙에 輿論化됐던 社會問題	35
V. 考 察	47
1. 都市計劃施設 基準에 의한 街路網 計劃	47
2. 既存道路와 周邊與件을 活用한 街路網計劃	47
VI. 結 論	49
參 考 文 獻	50

LIST OF TABLES

Table 1. Division of City Planning	5
Table 2. Mutual Comparison of Development Business on Residential Districts	12
Table 3. Criteria of the Location in a Residential Area	13
Table 4. Classification According to the Location of Rural Residential District	14
Table 5. An Opening of Street Network	17
Table 6. Features and Conditions of Roads within a Housing Development	18
Table 7. Division and Arrangement Interval of Roads	19
Table 8. Criteria of the Width of Roads	20
Table 9. Criteria of Road Rates Classified by Usages and Areas ...	20
Table 10. The Scale of Present Houses	20
Table 11. Location on Longitude and Latitude	25
Table 12. Present Condition of Land Usages	26
Table 13. Present Condition of Incomplete Establishments of City Planning in Jeju	27

LIST OF FIGURES

Fig. 1. The Basic Plan of City Planning of the Subject Area of Study	3
Fig. 2. Device Procedures of the Basic City Planning	6
Fig. 3. Device and Decision Procedures of City Planning (Amount of money to be invested)	7
Fig. 4. Device Procedures regarding Establishments of City Planning	16
Fig. 5. Street Network According to Establishment Criteria of City Planning	28
Fig. 6. The Figure of Acreage Land Uses	29
Fig. 7. The Figure of Acreage Land Uses According to Land Adjustment & Development Methods of Building Sites	30
Fig. 8. The Plan of Street Network According to Present City Planning	31
Fig. 9. The Figure of Acreage Land Uses According to the Former City Planning	32

Study on the Street System of Natural Villages in Seogwipo Jeju.

Myeong-Taek Jeon

*Department of Construction and Environmental
Engineering*

Graduate School of Industry

Cheju National University

Supervised by Professor Sung-Kee Yang



Abstract

When the natural villages in Jeju province are incorporated into the district of city planning, they are considered as a small-scale residential district. Therefore, a garden city should be planned that considers the characteristics of the villages to implement an appropriate street system, to use the area effectively, and to harmonize the villages with the surrounding communities.

Especially, there have been many problems in the street system in Seogwipo city area, which was notified as the area of natural settlement.

This study analyzes the problems inherent in the street planning and the present condition of roads whose construction has been postponed for a long time due to several problems including the inappropriately planned street system. Based on the research of various documents, a practical street system has been investigated.

Most of the residents in natural settlement units demand to use the existing roads as well as to implement an effective street system. They ask for a street planning under which the involved construction would take only a short period of time and would result only in minimal damage to their existing properties. Therefore, the street system should be planned to preserve the nature-friendly features of natural settlement, its surroundings and tourism resources.

Even after the street planning and its completion year have been established, the plan should be continuously evaluated, analyzed and compared with other alternatives. The street plan should continuously incorporate improvement measures which would satisfy various aspects of street system including land use, traffic demand, and future demands of population.

Both amount of money to be invested and economical efficiency should be considered for the street planning since the street system has great impact on various industries. Unnecessary costs involved by the excessive construction of roads should be avoided. The street network plan should also include the complete evaluation of the natural topography as well as the buildings.

From the viewpoints above, the data concerning the current condition of the city and the related investigation play an important role in establishing the street plan. However, the investigation of future construction plans for the city is yet at the very early stage.

Therefore, there are urgent needs for the investigational study of the current city development plans. The street system for the natural settlement area should be established only after the thorough investigation of all aspects of street plan. In addition, the plan should be flexible enough to consider the characteristics of Jeju.

I. 序 論

1. 研究背景

21세기를 맞이하여 우리나라 지방행정의 커다란 변화는 지방화시대에 부응하며 발전된 새로운 패러다임의 요구라고 할 수 있다. 지방자치단체장 선거를 통해 지방화시대를 열게 되면서 과거 60~80년대의 성장위주 개발정책에서 다소 소홀해질 수밖에 없었던 문제들이 나타나고 있다. 이로 인하여 민선자치단체장들은 지역주민의 삶의 질에 관하여 주민의 목소리에 귀를 기울이게 되었다.

최근에 개정된 도시계획법은 그동안 산업화와 평면적인 도시팽창으로부터 많은 도시문제가 야기되어 확산되면서 개선의 필요성이 제기되고 있다. 그 예로서 개발제한구역의 개선방안이 전면 개정되어 장기미집행 도시계획시설의 문제해소방안, 광역도시계획수립제도를 1999년 12월 28일에 국회를 통과하여 2000년 6월 말까지 대통령령, 건설교통부령, 지방조례와 각종시행지침을 마련하여 2000년 7월부터 시행되고 있다.

개정된 중요사항 중 장기미집행시설의 문제해소방안에 관한 도시시설계획을 도시생활 및 도시기능유지에 필요한 도로, 공원 등의 입지나 규모를 도시계획법으로 결정하고 있다. 그러나 도시계획시설을 결정함에 있어서 투자재원이나 실현가능성에 대한 충분한 사전 검토와 분석과정을 거치지 않고 결정되어 지방재정형편이나 여건 등의 이유로 인하여 집행되지 못하고 장기간 방치되고 있는 실정이다.

현재 전국적으로 전체 도시계획시설면적은 3,023km²이다. 이중 미집행시설은 43%에 해당하는 1,300km²이며 그중 10년 이상 장기미집행된 시설은 57%에 해당하는 744km²가 방치되고 있다(이, 2000.).

이와 같이 장기 미집행도로는 개인의 재산권 행사에 막대한 지장을 초래하는데도 불구하고 공익을 추구한다는 명분아래 개인의 희생을 강요하는 가로망계획이 되고 더 이상 수인 할 수 없는 현실에 이르고 있어 이에 대한 재평가와 함께 새로운 방향에 대한 심도 있는 연구를 필요로 하고 있다.

특히 제주도는 지역특성상 인구증가가 거의 없는 설촌200~300년이 넘는 촌락지가 도시계획구역으로 편입되면서 주거지역으로 용도지역이 결정되고 있어 이에 대한 가로망계획을 수립하고 있는 실정이다. 이러한 여건 속에서 결정·고시된 지역의 가로망구성은 많은 문제점을 나타내고 있다.

가로망구성은 주택지개발방법에 따라 차이를 두고 구성하여야 하나 현재의 여건은 보편적인 격자형 가로망구성 방법을 사용함으로써 사유재산권 행사제한, 시설공사비 과다 등으로 인한 장기미집행 도시계획시설이 발생하고 있으며 현재 잘못 수립된 가로망계획이 여러 가지 이유로 인하여 개설되지 못하고 있는 사항을 신문기사와 각종 문헌조사를 통하여 보다 합리적인 방안을 모색하였다.

2. 研究目的

체계적인 도시발전과 공익을 위한 도시계획시설의 설치는 불가피하지만 정부가 도시계획으로 결정한 도시계획시설 중 가로망계획 집행이 장기간 지연됨으로서 도시민의 경제·사회적 활동여건이 개선되지 못해 주민의 생활에 불편이 계속되고 있는 실정이다. 토지이용의 제약 때문에 도시계획시설용지에 편입된 토지 및 건물은 매각이 안될 뿐 아니라 건물의 신축·증축도 못하고 있어 사유권행사에 심각한 문제가 발생하고 있다(이, 2000.).

제주도는 지역적인 특수성으로 인해 자연취락지가 도시계획구역으로 편입되면서 소규모(50000m²~100000m²) 주거지역으로 용도지역이 결정되고 있는 실정이다. 이에 따라 자연취락지 만이 갖고 있는 특수성을 고려한 전원

도시개발을 해야하며 이에 맞는 가로망계획을 수립하고 주변여건을 충분히 분석하여 효율적인 토지이용과 주변지역과의 조화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다.

특히 서귀포시도시계획은 Fig. 1에 나타난 것과 같이 자연취락지단위로 주거지역이 대부분 형성되어 있고 유명관광지도 다수 분포되어 있어서 이 연구에서는 제주도만이 갖는 특색 있는 전원도시를 개발함으로써 자연환경과 문화적 시설물을 최대한 보존하고 국제적 관광도시발전에 기여할 수 있는 가로망계획을 서귀포시 월평동을 중심으로 하여 분석하였다.

또한 그동안 등한시 되어온 장기미집행 도시계획시설인 가로망계획을 최근에 개정된 도시계획법과 일간지에 여론화 됐던 문제점 및 실태를 면밀히 조사하여 원인을 규명하는데 목적을 두고 지역실정에 맞는 가로망계획 수립에 합리적인 대안을 제시코자 한다.

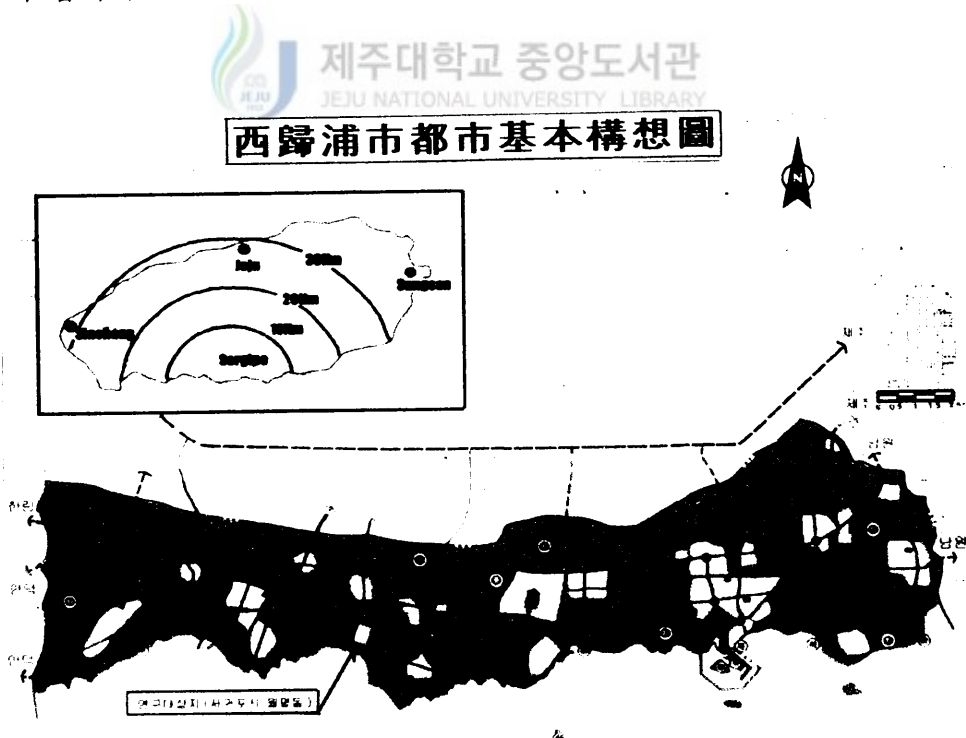


Fig. 1. The Basic Plan of City Planning of the Subject Area of Study

II. 都市計劃의 基本概念 및 關聯都市計劃

1. 都市計劃의 基本概念

1) 基本概念

도시계획은 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕 질서와 공공복리의 증진을 위한 토지이용, 교통, 위생, 상하수도, 공원녹지 등에 관한 계획을 말한다. 보다 구체적으로 (1) 지역, 지구 또는 구역의 지정 또는 변경에 관한 계획 (2) 도로, 철도, 쓰레기, 공공시설 등의 설치, 정비, 개량에 관한 계획 (3) 토지구획정리사업, 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업 또는 재개발에 관한 사업 등이다.

도시계획은 도시의 건설, 정비, 계량등을 위한 도시계획의 입안, 결정, 집행에 관하여 필요한 사항을 규정하여 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕 질서와 공공복리의 증진에 기여함을 그 목적으로 하고 있다. 이외에도 도시와 취락지의 물리적인 발달, 즉, 도시의 기능과 구조를 경제적, 사회적인 요구에 맞게, 특히 수요공급원칙에 조화하여 형성하고 유도함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공의 복리의 증진에 기여함을 목적으로 하여 위에서 규정한 이외에도 각종지역지구의 지정 및 설정과 기타 각 령에서 정하는 시설 계획이 도시계획의 범주에 속하며 이를 구분하면 아래와 같다.

- 도시발전계획(general town development plan)
- 법정도시계획(statutory town planning scheme)
- 지역계획(regional planning)
- 지방발전계획(local development planning)

2. 都市計劃 體系

도시계획체계는 도시의 발전상과 미래상을 제시하는 도시기본계획과 그 기본계획의 바탕 위에 구체적인 개발방향과 규제를 가하는 도시(재정비)계획으로 구분되며 후자는 토지이용과 건축물에 제한을 가하게되는 용도지역, 지구, 구역의 지정 및 변경에 관한 계획, 도시공공시설인 도시계획시설의 설치, 정비, 개량에 관한 계획, 토지구획정리사업, 일단의 주택단지조성사업, 일단의 공업단지조성사업, 재개발사업 등 도시개발에 관한 계획의 수립과 그 집행에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있다.

우리나라의 도시계획은 크게 비 구속적 계획인 도시기본계획과 구속적 계획인 도시(재정비)계획으로 구분된다. 도시기본계획은 20년마다 수립되며 도시의 장기적인 청사진을 제시하는 것을 목표로 하며 도시기본계획의 입안결정과정은 Fig. 2와 같다. 한편 10년 이내로 수립되는 도시(재정비)계획은 도시기본계획의 목표를 바탕으로 자세한 집행계획을 수립하는 것이며 수립절차는 Fig. 3에 나타내고 이를 요약정리하면 Table 1과 같다.

또한 도시(재정비)계획의 내용으로는 도시계획구역 및 지역·지구·구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 도시계획시설의 설치·정비·개량에 관한 계획, 도시계획사업에 관한 계획을 포함하고 있다. 앞으로 도시개발 법으로 대체될 도시계획사업이란 토지구획정리사업, 재개발사업, 일단의 주택단지 조성사업, 시가지조성사업, 일단의 공업용지조성사업 등을 포함한다.

Table 1. Division of City Planning

도시기본계획	도시재정비계획	도시계획지적고시
20년 장기계획	5년 ~ 10년	.
도시발전상 미래상제시	구체적 개발방향과 규제	지적도에 계획선 명시
Scale = 1/25000	Scale = 1/5000	Scale = 1/1200

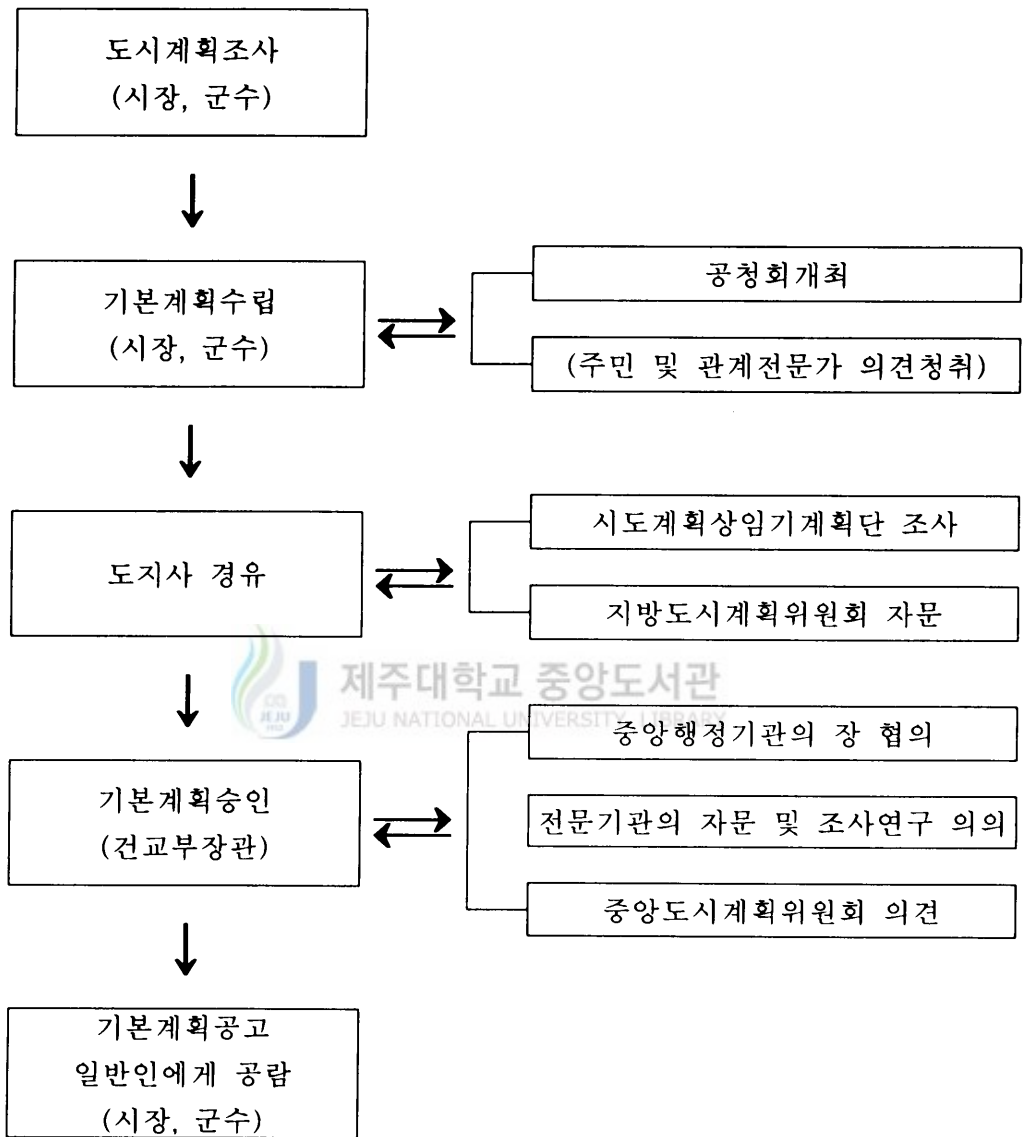


Fig. 2. Device Procedures of the Basic City Planning(김, 2000)

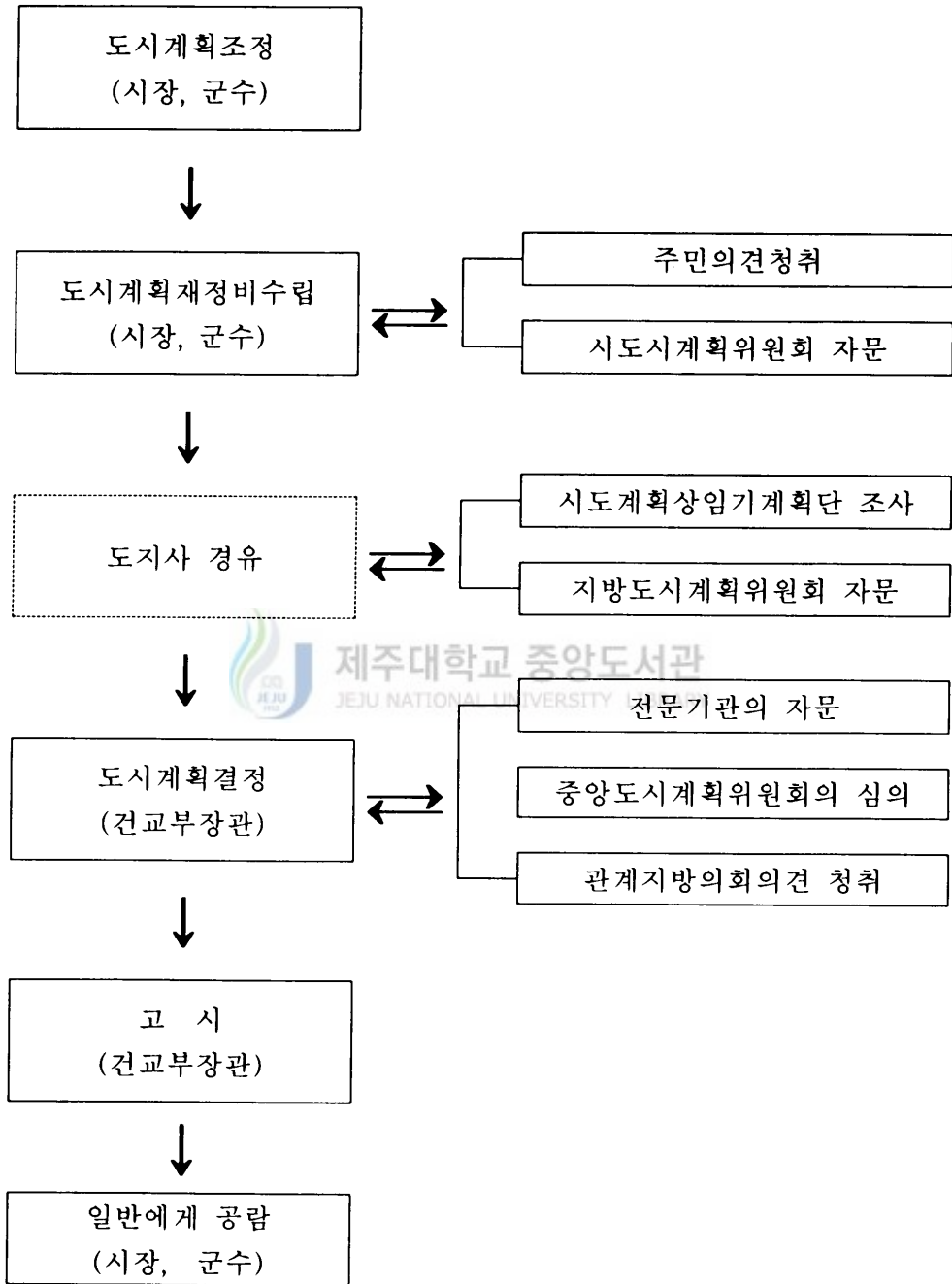


Fig. 3. Device and Decision Procedures of City Planning (Amount of money to be invested)(김, 2000)

1) 都市의 構成

(1) Urban Form : 도시내의 빌딩, 토지이용, 건축환경, 사회집단, 공공기관 등의 개개 요소의 공간적인 Pattern 혹은 개개 요소들의 배열이다. 도시가 어떤 것으로 구성되어 있는가를 파악하며 이는 도시공간이다. 이는 주로 주거지역, 업무지역, 상업지역, 공업지역 등 성격을 달리하는 지역으로 구성되어 있다. 이들 조성들의 변화가 도시의 변화를 초래하게 된다.

(2) Urban Interaction : 도시내의 개개요소들이 전체의 도시 내에서 기능적으로 움직일 수 있도록 통합하는 상호관계, 연계, 혹은 흐름 등을 말한다. 조직이란 조성구성요소의 상호관계로 정해진다. 예를 들면, 같은 주택지라도 일반주택지인가 주택공사가 건설한 주택단지인가에 따라 공간적인 특성은 달라지게 된다.

(3) Urban Spatial Structure : "Urban form"과 하부체계내의 상호활동, 형태 등을 공간의 조직규범에 의해서 결정된다. 조직규범은 예를 들면 시장 혹은 계획과정 등이 될 수 있다. 구성요소의 존재와 그들의 상호관계를 보장한다. 자연적인 구조와 함께 인위적인 구조로는 도로, 철도, 상하수도, 전력, 통신 등의 체계가 이에 속한다. 이것은 조성요소의 고유한 활동을 보장하고 유지하는 기능을 하도록 한다. 이와 같은 접근방법은 도시형태의 정적인 측면뿐만 아니라 규제·통제 혹은 상호의존성 등의 측면을 동시에 다룰 수 있으며, 또한 도시공간내의 공간적, 비 공간적인 측면뿐만 아니라 도시공간구조의 필수요소인 도시사회구조 혹은 도시경제의 측면도 언급하고 있다. 이와 같은 기본적인 요소에서 현실적인 도시공간은 이들의 상호의존관계에서 발전과 변화를 거듭하게 된다.

2) 都市의 景觀的인 特性

도시의 경관적인 특성은 지역에 따라 다르지만 각 도시는 사회적, 경제적, 문화적, 역사적인 특성에 따라 고유의 경관을 창출한다. 가시적인 경관을 이해하기 위해서는 비가시적인 요소도 이해해야 하는데 도시경관을 구

성하는 요소는 기존의 건물, 가로망, 토지이용, 지적 등은 역사적인 과정을 거쳐 형성된 것으로 화석경관(Fossil Landscape)으로 인식되어야 한다. 현대도시의 prototype과 정보화시대 도시의 prototype의 비교하면 도시는 촌락에 비해 인구집중으로 인해 건물의 밀도가 높아지고, 도시성장에 따라, 주변부로 토지이용이 확대되며, 농업에서 도시적인 측면으로 토지이용이 변화되며, 도시의 토지는 접근성이 수요에 큰 영향을 미치며, 그 경합의 정도에 따라 지가가 형성된다(균형이론). 따라서 높은 지가의 토지에는 토지의 집약적인 이용이 이루어지게 되고 도심의 토지이용의 고도화 혹은 고층화 되는 경향을 설명하고 있다. 또한, 사회적, 경제적, 문화적인 환경에 따라 경관이 좌우되게 된다(박, 1996).

3. 上位關聯計劃



1) 濟州道 綜合開發計劃, 西歸補市 實施計劃(서귀포시, 1995)

지역의 특성이나 여건을 감안하지 않은 개발로 기존의 도시문제를 해결하려고 하고 있으며, 주민의 생활개선을 위해 시설의 공간적 위치나 접근성을 고려하지 않고 양적 확보만을 추구하는 실정이다

서귀포시는 오랜 기간에 걸쳐 생성되었으며 지역의 특성이나 역사성이 강하게 배어있어 관광자원으로 기여하고 있는 기성시가지 또는 기존 취락지에 대한 배려와 정비가 새로이 조성된 신시가지에 비하여 상대적으로 소홀하게 다루어지고 있고, 관광자원개발에 대한 우선적인 투자로 인하여 지역주민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 시가지 내부정비가 소홀하다. 또한 주민의 활동 자연경관과 해양, 생태계에 미치는 영향을 고려하지 않고 도로를 건설하고 있어 이에 대한 대책마련이 필요하다.

2) 西歸浦市 都市 基本計劃(서귀포시, 1996)

천혜의 자연자원을 개발하여 국내외적 관광중심도시로 발전시키고 해안도로 및 동서지역간 도로 남북종단도로의 정비확충에 따른 관광수요를 증대시키며 자연적 지리적 특성을 감안하고 주거 및 위락시설 보유지를 개발한다.

도시형태가 동서간 28km에 달하여 도시기반시설비 과다 및 생활권간 연계성이 결여되어 있으며 자연취락지로 주거형성이 되어 있어 효율적인 도시 계획과 도시행정이 미비하다.

3개 생활권(구시가지, 신시가지, 중문단지) 균형개발이 미비하며 도시 대부분 기반 시설이 서귀포시 생활권에 편중되어 있으며 자연취락지내 주거지역은 50%이상이 과수원으로 점유하여 실 주택 수요가 적다.

3) 西歸浦市 都市計劃 再整備(서귀포시, 1997)

기 결정된 계획을 최대한 반영하되 계획상 모순이 있거나 불합리한 부분은 세밀히 검토하여 변경계획을 수립하고 자연발생적 생활권, 인위적 생활권의 조화를 도모하며 지형·지세 특성 및 행정구역, 도로 등 인문환경을 고려한 개발계획을 수립한다.

사회계층간 주거일상생활 패턴을 감안하여 독립성과 연계성이 잘 조화된 생활환경을 조성할 수 있도록 하며, 향후 도시성장 잠재력 및 추세를 감안한 장기미집행시설의 재검토로 탄력적인 토지이용에 의한 도시환경제고 및 도시행정의 신뢰성을 회복한다.

자연환경을 최대한 보전한 환경도시로서의 기능제고와 무분별한 개발을 지향하고, 적정규모 개발을 통하여 환경파괴를 최소화하는 친환경적 개발을 유도하여 자연취락지로 형성된 주거지역은 전용주거지역으로 계획을 수립한다.

4. 住宅地開發方法

1) 土地區劃整理 事業法

도시계획구역내 토지구획정리방식에 의하여 실시되는 도시계획사업이며 또한 국토이용관리법에 의한 특정지역 (취락지역) 내에서 대지로서 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 실시하는 토지의 교환 문합 기타 기획변경지목 또는 형질변경이나 공공시설의 설치변경에 관한 사업이다.

토지구획정리사업의 사업시행인가 신청을 위해서는 토지소유자 총수의 1/2이상 토지면적의 2/3이상의 동의를 얻어야 하며 관계서류사본을 14일간 일반에게 공람하고 이 기간동안 이해관계자는 의견을 제출할 수 있다.

토지구획정리 사업에서는 주로 환지계획에서 감보율이나 환지위치 등을 둘러싸고 토지소유자간에 마찰의 소지가 있는 단점이 있다.

2) 宅地開發事業法



일단의 토지를 도시의 기능 및 미관과 증진을 위하여 택지를 개발하여 각종 공공시설과 합리적인 상관관계를 갖게 하고 토지 이용하는 계획적인 개발을 유도하는 도시개발기법으로 대규모로 과감하고 계획적인 개발이 가능하며 도시계획 변경절차를 생략해도 되는 사업으로서 사업시행전 당해구역의 토지를 일괄 매입해야 하는 것이 사업시행의 전제이다.

3) 住宅建設事業法

주택공사에서 APT 공급을 목적으로 주로 시행되며, 개발이익을 사업주체가 갖는 방식으로 개발되나 용도지역변경을 하여야 하며 사업상 공공용지 확보가 곤란하다.

상기 개발방식에 의한 상호비교분석은 Table 2에 나타내었고 주거지역 입지기준, 입지에 따른 분류는 Table 3, Table 4에 정리하였다.

Table 2. Mutual Comparison of Development Business on Residential Districts

개발방법 구 분	토지구획정리사업	주택건설사업	택지개발사업
근 거 법	토지구획정리사업	주택건설사업	택지개발사업
목 적	<ul style="list-style-type: none"> • 미개발주거지에 대한 택지조성 • 공공시설의 정비개선 및 택지이용증진 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가주택용 대지 조성 및 공동주택 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 저렴한 택지의 대량 공급
도시계획상 조 건	<ul style="list-style-type: none"> • 주거지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지지역, 주거지역 (기본계획상 주거)
개 발 주 체	<ul style="list-style-type: none"> • 조합 • 지자체 • 국가공사 (토개공, 주공) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 • 국가공사 (토개공, 주공) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 • 국가공사 (토개공, 주공)
개 발 기 간	3~6년	3~4년	3~4년
용 지 확 보	환지방식	전면매수	전면매수
장 · 단 점	<ul style="list-style-type: none"> • 토지매입비불필요 • 개발이익: 토지 소유자 • 지역주민 터전 마련 -이주정책 불필요 • 지가상승: 사업이전 투기 발생 • 공공용지 확보 곤란 (공용의청사, 학교 등) • 과가한 개발 불가 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택공사에서 APT 공급목적으로 주로 시행 • 개발이익-사업주체 • 도시계획 용도변경 • 공공용지 확보 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모로 과감한 계획적 개발 가능 • 도시계획 변경 절차 생략 • 현 녹지지역 개발가능 • 개발이익: 사업주체 • 초기투자비 과다 - 용지매입 • 전면철거로 이주대책 및 세입자대책필요

자료 : 서귀포시 도시계획 재정비, 1997.

Table 3. Criteria of the Location in a Residential Area

구 분	입 지 기 준
전용주거지역	<p>지형상 자연경관이 양호하고 고밀도 주거지역 개발이 되어서는 안 되는 지역으로 대중교통수단보다 자가교통수단의 이용도가 높은 지역.</p> <p>도시 경관상 시각이 노출되는 상대적인 고지대 또는 도시 「SKY Line」 을 차폐할 가능성이 많은 지역.</p>
일반주거지역	<p>중, 고밀도 주거지역으로서 소규모 단독주택, 연립주택, 아파트 등 주택형을 중심으로 한 비교적 평탄한 지형으로 생활 편의시설의 접근이 용이한 지역.</p> <p>대중교통수단을 중심으로 최적주거환경유지가 가능한 지역.</p>
준주거지역	<p>상업지역주변 주거지역으로서 토지이용상 점조적 용도전환이 필요한 지역으로서 토지이용상 상업적용도로 변경될 가능성이 있는 지역.</p> <p>용도변경(주거지역-상업지역)에 따른 과도적 토지이용 구제가 필요한 지역.</p> <p>인근생활권 중심지로서 일상생활과 관련되는 지구중심의 상업지로 유도가 필요한 지역</p>

자료 : 서귀포시 도시계획 재정비, 1997.

Table 4. Classification According to the Location of Rural Residential District(박, 1997 ; 홍, 2000)

구 분	주 요 내 용
임 수 형	강이나 저수지, 실개천 등을 끼고 입지하여 조망을 하거나 직접적인 수상레저, 물놀이를 즐길 수 있는 형.
임 산 형	산악의 수려한 계곡에 입지하여 조용한 생활을 즐기거나 구릉성 산지에 입지하여 주위를 조망하는 형.
평 야 형	빼어난 경관은 아니라도 한국 특유의 전·답을 앞둔 주로 평평한 지역에 입지한 전원주택으로서 전원적 분위기가 잘 갖추어져 있으며 대체적으로 접근성이 양호한 입지형.
취락입지형	농어촌지역의 적은 촌락이나 인근지역에 기존의 농어가 주택과 혼재하는 형태로 주거시설이나 교통상의 이점으로 주로 상시 주거용으로 적합한 입지형.
레저시설근접형	스키, 골프장이나 온천휴양지, 관광지, 관광농원 등에 근접한 전원주택으로 휴식과 위락의 기능이 혼재하는 입지형.

Ⅲ. 都市計劃施設 概要 및 基準

1. 都市計劃施設 및 樹立節次

1) 都市計劃의 施設概要

도시계획시설에 관한 도시계획 결정절차는 일반적인 도시계획 수립절차와 동일하다. 한편 도시계획 시설 중 일부에 관련된 시설들에 대해서는 도시계획을 결정 시 지방의회의 의견을 청취해야 한다라고 도시계획법은 규정하고 있다. 도시계획시설의 입안은 일반적인 도시계획과 같이 원칙적으로 시장·군수가 입안하도록 되어 있으며, 14일 이상 주민의 의견을 청취한 후 시장 위임사항에 대해서 도시계획위원회가 구성되어 있는 시는 시 도시계획위원회의 의결을 거쳐 시장이 결정하며 그 밖의 도시계획시설 또는 도시계획위원회가 구성되지 않은 군 단위의 읍급 및 면급 도시의 경우에는 지방도시계획위원회의 의결을 거쳐 도지사가 결정을 하도록 되어 있다. 이렇게 결정된 도시계획시설은 일반에게 공람을 하여 명확한 법적 근거를 가지게 되며 수립절차는 Fig. 4에 표현하였으며 도시계획시설의 종류는 아래와 같다.

도시계획시설 : 도로, 광장, 주차장 자동차정류장, 철도, 궤도, 삭도, 하천, 운하, 항만, 공항, 녹지, 공원, 운동장, 유원지, 관망탑, 공공용지, 공용의청사, 학교, 도서관, 시장, 수도, 하수도, 공동구, 도살장, 공동묘지, 화장장, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 전기공급시설, 저수지, 방송시설, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비, 유통업무설비, 방수시설, 방화설비, 사방설비, 방조설비, 열공급설비 등(도시계획법 제2조 1항 나목) 기타의 계획시설로는 연구시설, 문화시설, 종합의료시설, 사회복지시설, 폐교장, 자동차 및 중기운전학원, 청소년수련시설, 장례식장등을 포함하고 있다.
(도시계획법 시행령 제2조)

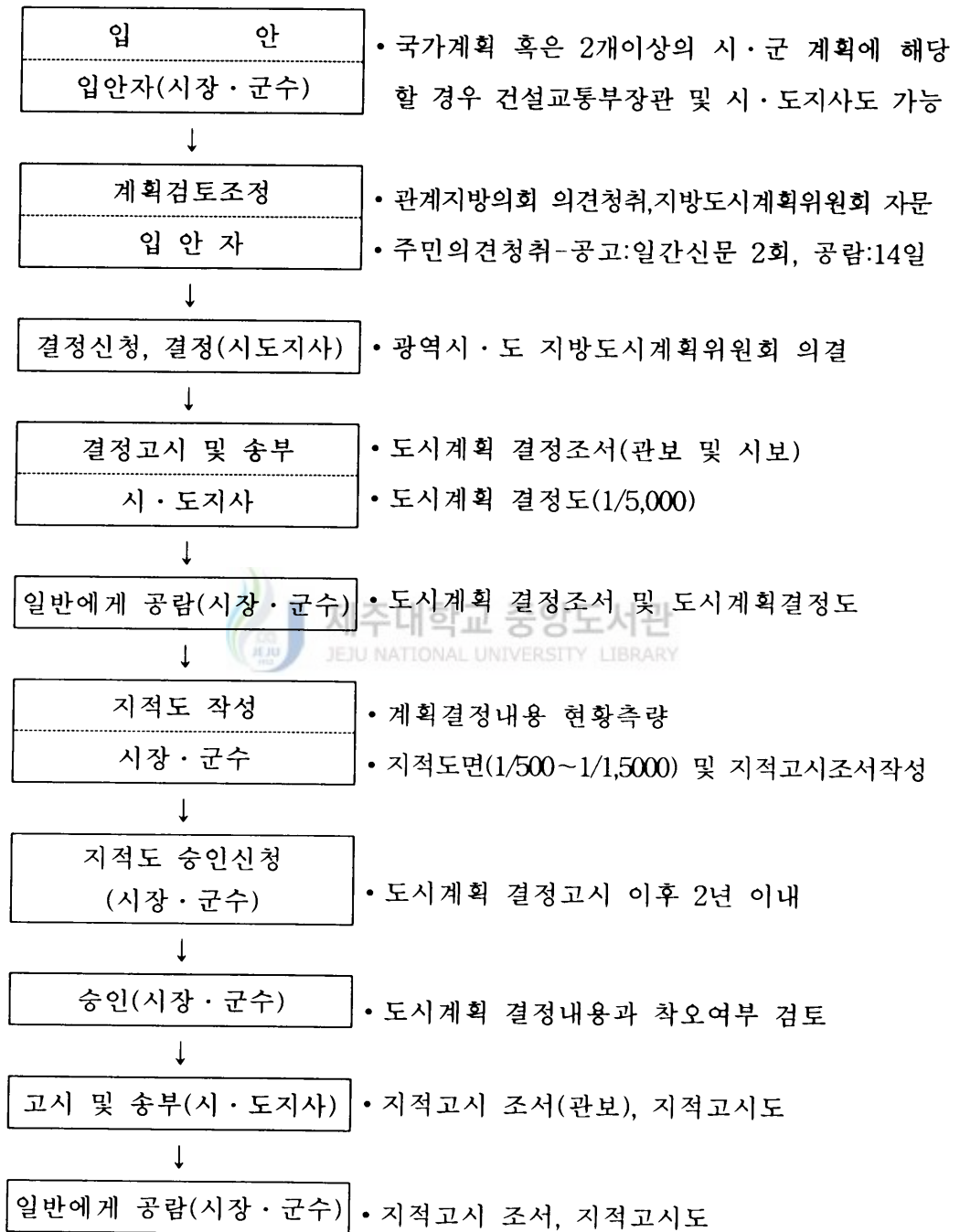


Fig. 4. Device Procedures regarding Establishments of City Planning (이, 2000)

2) 都市計劃道路 立案시 考慮事項

토지이용계획과 상관관계를 분석 다른 교통기관과 일체성을 고려하여 교통 발생 및 집중량과 교통기관별 분담상태를 조사함으로써 시설 도로망에 대한 유기적인 연결로 적절한 형성이 되도록 해야 한다. 교통수요에 대한 균형적이고 체계적인 적용을 해야하며 도시환경 보전과 창조 그리고 시설을 위한 자금조달 능력과 시행방법을 고려하여야 한다. 또한 어떤 가로망을 채택할 것인지(Table 5) 충분히 검토하고 Table 6에 표현한 도로형태 및 특성을 분석하여 입안하여야 한다.

Table 5. An Opening of Street Network

구 분	특 기 사 항	예
방형형(격자형)	지형이 평탄한곳에 적합	NewYork등 미국도시
대각선삽입(방형형)	사다리꼴 대지가 생김	Washington DC
환상방사선형	인구 100만 이상 대도시 토지 이용이 효율적	Paris, Seoul, Tokyo
집 중 형	간선도로가 방사선으로 도심을 향함으로서 교통이 번잡	Frankfurt
지 형 형	등고선에 따라 도시계획 주택지구에 적합	Boolmmouth
불 규 칙	무계획도로망 자연도시	Narenberg
환상,방사,방형,혼합형		Londen
방형,불규칙혼합형		Edinberg

박찬규 : 도시계획개론(동명사), 1996.

Table 6. Features and Conditions of Roads within a Housing Development(채, 1999)

구 분	특 성 분 석
T자형	<ul style="list-style-type: none"> - 차량 회전이 불편하며 자연지형과의 조화가 어렵다. - 필지를 정형으로 분할이 가능하다. - 단지규모가 비교적 큰지역에 용이하나 도로율이 낮다.
일자형	<ul style="list-style-type: none"> - 차량회전이 용이하고 자연지형과 조화된 개발이 가능하다. - 필지를 정형으로 분할이 가능하다. - 단지폭이 좁고 긴 지역에 용이하며 단지외곽에 2개 이상의 도로에 접해 있는 경우
Loop형	<ul style="list-style-type: none"> - 차량회전이 용이하고 자연지형과 조화된 개발이 가능하다. - 필지를 정형으로 분할이 가능하다. - 단지외곽에 기존도로가 접해 있는 지역에 용이하며 통과교통을 배제시킬 수 있다.
격자형	<ul style="list-style-type: none"> - 차량회전이 용이하고 자연지형과 조화된 개발이 가능하다. - 필지를 정형으로 분할이 가능하다. - 단지규모가 큰 지역에 용이하나 전원적 분위기보다는 도시적 분위기가 강하게 나타난다.
쿨데삭형 (Cul-de-sac)	<ul style="list-style-type: none"> - 차량회전이 용이하고 자연지형과 조화된 개발이 가능하다. - 필지를 정형으로 분할이 가능하다. - 단지의 폭이 좁고 긴 지역으로서 단지외곽에 접한 도로가 1개인 경우에 용이하다.

2. 都市計劃道路 一般的 決定基準

1) 都市計劃道路 配置距離 및 設置要件

(1) 배치거리

- 도로는 그 효용의 제고를 위하여 교통영역이 최대화되도록 배치하여야 하고 도로의 사용 및 형태별 구분과 도로 배치거리는 Table 7과 같다.

Table 7. Division and Arrangement Interval of Roads

도로의 구분	배치간격
주간선 도로와 주간선 도로	1000m 내외
주간선 도로와 보조간선도로	500m 내외
보조간선도로와 국지도로	500m 내외
구획도로의 배치거리	장측 120m - 150m , 단측 30m - 60m

자료 : 서귀포시 도시계획 재정비, 1997

- 도로의 규모는 당해 도시의 성격과 발전 추세를 감안한 교통량에 대한 목표연도에 있어서의 교통기관별 분담계획에 따라 결정하여야 하며 도로의 최소단위는 고속 차선 폭, 통일방향 차선수가 2개 이하인 경우 3.25m 3개 이상인 경우 3.5m로 하며 완속차선 폭은 3m 자전거전용차선 폭은 2m로 한다.

(2) 설치요건

도로에는 분리대, 안전지대, 식수대 및 노상공작물의 설치를 위하여 필요한 폭을 확보하도록 결정해야 하며 일반도로에는 보행자의 통행을 위한 충분한 폭의 보도를 확보하여야 하며 새로운 기술 발전에 따른 개선요구에 대처하기 위한 장래변경이 가능하도록 결정하여야 한다.

도로의 선형은 공사비, 용지비 또는 이전보상비 등을 고려하여 결정하여야 하며 지형지물을 가급적 활용할 수 있어야 하며 전력, 전화선 등의 가설 변압기 탑, 개폐기 탑 등 지장물의 설치와 상하수도, 공동구 등 지하시설물의 설치기반에 기여할 수 있도록 해야한다.

기존 설치된 도로에 확·폭이 불가피할 경우에는 어느 편 측으로 확·폭하는 것을 원칙으로 하고 이 경우 도로의 선형 보상비 공사의 난이도 및 공사비 연도의 토지 이용 효율성 타 공사 시설과의 관계 등을 비교 검토하되 국·공유지가 우선 편입될 수 있도록 하여야 한다.

2) 都市計劃 施設基準에 의한 道路基準

도시계획시설기준에 의한 도로기준은 Table 8과 같으며, 도시계획 가로망은 폭4m~12m인 소로를 기준으로 분석·검토하였다.

Table 8. Criteria of the Width of Roads

40m이상	35m	30m	25m	20m	15m	12m	10m	8m	6m	4m
광 로	1류	2류	3류	1류	2류	3류	1류	2류	3류	세로
	대 로			중 로			소 로			

자료 : 도시계획 시설기준에 관한 규칙

용도지역별 도로율 기준을 보면 Table 9와 같이 주거지역은 구획도로가 15~19%를 점유하며 현재 사용되는 가구의 규모는 주거지역을 기준으로 장변 80~200m, 단변 30~60m 가 적용되어 Table 10에 나타내었다.

Table 9. Criteria of Road Rates Classified by Usages and Areas

구 분	합 계	간 선 도로	구 획 도로
주 거 지 역	20~27%	5~8%	15~19%
상 업 지 역	28~37%	10~15%	18~22%
공 업 지 역	10~20%	5~10%	5~10%

자료 : 가로망계획수립에 관한 지침

Table 10. The Scale of Present Houses

구분 \ 지역		단위 : m			
		주거지역	상업지역	공업지역	가로망계획수립지침
장 변		80~200	80~200	100~200	90~150
단 변		40~60	40~60	60~80	30~60

자료 : 가로망계획수립에 관한 지침

IV. 都市計劃上 定義 및 研究對象地域 影響分析

1. 都市計劃上 人口 및 土地利用 現況

1) 人口 및 施設의 基本的 定義

(1) 人口 및 施設에 의한 定義

도시형성의 제1지표로서 「정주 인구의 다대성」을 들고 있다. 즉 도시란 많은 인간이 모여 사는 인구밀도가 높은 지역을 말한다. 그러나 각 국의 도시인구의 기준은 매우 다양하다. Bergel의 비평처럼(박,1996) 이와 같은 기준은 통계학적 요구는 충족될지 모르지만 사회학적인 시사는 거의 없다고 비판하고 있으며 오직 인구만 밀집되어 있다고 도시는 아니다. 이를 해결하기 위한 기준으로 도시는 ① 2차 혹은 3차 산업에 종사자의 상대적 비중을 기준으로 삼는 경우가 있다. ② 도시적 시설 혹은 물리적 조건을 감안하여 지표로 삼는 경우를 말한다. 이외에도 고대에는 중심부에서는 치는 북소리가 들이는 범위, 혹은 중세의 사원의 종소리가 들리는 범위, 혹은 물의 공급범위 등 다양한 기준이 적용된다.

(2) 行政상의 定義

각 국이 실제로 도시행정을 수행함에 있어 도시를 자치단체의 세력권이 나 역사적인 측면에서 고려되고 있다. ① 영국의 경우는 도시(municipal borough)는 2가지의 도시가 있다. 첫째는 1835년 municipal corporation act에 지금까지의 전통적인 도시가 정식으로 인정된 것이며 구시라 할 수 있다. 또 하나는 1882년 새로이 인정된 도시이며, 영국 도시의 특징은 인구와 면적 등의 기준에서가 아니라 전통과 격식에 기반을 두고 있으며 행정상의 권능은 상위 단체의 지배를 받는 borough와 독립적으로 움직이는 municipal borough가 있다. ② 미국의 도시는 행정상 대체로 state에 의해 인정되나

그 규모나 권한의 범위는 매우 다양하다. ③ 일본은 획일적으로 규정하고 있는데 인구는 5만 이상, 중심 시가지를 형성하고 있는 구역 내에 전체호수의 6할 이상이 있어야 하고, 상공업 기타 도시관련 업종에 종사하는 자가 6할 이상인 경우를 규정하고 있다. ④ 우리나라의 경우 시는 인구 5만 이상의 도시적 형태를 갖춘 곳, 읍은 인구 2만 이상의 도시적 형태를 갖춘 곳으로 규정.

(3) 文化的 社會的 定議

도시를 시민이 평등한 입장에서 대화하고 상호 변증법적으로 만들어질 경우이며, 한사람의 영광을 위해서 만들어진 도시는 시가 아니다. 주택은 취락을 만드나 시를 만드는 것은 인간이다. M. Weber는 도시란 그 주민의 대부분이 비 농업적이고 상업 혹은 공업적인 영리수입에 의해 생활하고 정주하는 곳이다 라고 규정하고 있고, 미국의 사회학자 L. Wirth는 도시는 비교적 인구가 많고 인구밀도가 높으며 사회적으로 이질적인 제요소의 영속적인 집단이라고 규정하였다(박, 1996).

(4) 機能에 의한 定議

기능면에 주안점을 두어 도시는 모든 정보의 중심지라고 지적하며, R. Meier는 communication theory에 바탕을 두면서 도시는 모든 정보의 집합지라고 규정하고 있다. 한편 도시는 정신에너지의 발현장소로서 정보기능의 집중지라고 규정하고 정보센터의 기능으로서 무한한 생명력과 지속력을 가지며 이는 20세기 후반의 Post industrial society 또는 정보화사회에 있어서 중요한 의미를 지닌다.

2) 土地利用分析

(1) 토지이용의 정의

토지이용의 일반적인 의미는 “일정한 공간 위에서 일어나는 제반활동 또는 이용의 형태”로 정의하고 있으며, Stuart Chapin은 urban land use planning에서 토지를 자원으로 인식하고 토지이용을 자원의 이용으로 규정

하고 있다. 도시토지이용을 “일정한 의지, 권리, 능력을 지닌 활동의 주체가 그 활동에 필요한 각종의 물리적 시설조건이 구비되어 있는 토지와 접촉하면서 도시활동의 한 부분인 특정활동을 지속적으로 수행하는 것”으로 정의하고 있다. 토지이용에 작용하는 인자는 매우 다양하게 나타나고 있으나 대표적인 것을 정의하면,

첫째, 경제적 이윤추구의 동기로 지가가 토지이용을 결정하는 가장 중요한 척도이다. 토지소유자는 토지의 가격에 부합되는 최선의 용도로 토지를 개발하여 활용함으로써 경제적인 잠재력을 최대한으로 살리는 데 목적이 있다.

둘째, 개인이나 집단의 취향, 선호도 또는 가치관 등의 문화적 요소도 토지이용에 영향을 미친다.

셋째, 지형이나 지세 등 물리적 특성이 토지의 이용에 영향을 미친다.

넷째, 토지소유관계, 지역지구제, 각종 도시계획상의 규제, 토지관련세제 등 제도적인 측면 토지이용에 영향을 미친다.

다섯째, 교통의 접근성, 필지, 규모, 건설기술 등 기술적인 요소가 토지이용에 영향을 미친다.

(2) 기능분화

도시지역 내에서 특정한 기능을 담당하는 수많은 개별입지들이 어느 장소에 국소적으로 집중되어 형성되는 입지집합체는 어떤 특화된 하나의 지역으로 기능을 담당하게 되는데 이렇게 형성된 지역을 기능지역이라고 하고 이와 같은 과정을 기능분화(functional differentiation)라고 한다. 하나의 유기체로 간주되는 도시는 동종의 기능간에는 집중 또는 집적의 과정을 거치게 되고 다른 기능간에는 분리의 과정을 거치면서 몇 개의 기능집단으로 분리되는데 기능의 지역분화현상으로 나타난다.

- 주거지역 : 주택은 일반적으로 지가가 높은 지역에 입지할 필요가 없으며, 환경이 쾌적한 도시 외곽부에 입지하며, 소득수준에 따라 고, 중, 저급 주택지역으로 구분된다.

- 상업지역 : 상업지역은 다양하게 입지 할 수 있지만 상가를 형성함으로써 집적의 이익을 누리고 소비자의 접근성을 용이하게 한다. Proudfoot(1937)는 도시내의 상업지역을 도심상업지역(central business district), 외곽상업지역(outlying business centers), 간선상가지역(principal business thoroughfare), 근린상점군(neighborhood store clusters)으로 분류된다. 또한 Berry는 중심형상업지역 (centers) : CBD, regional centers, community centers, neighborhood centers. 리본형 상업지역(ribbons) : 전통상가, 간선도로변상가, 신 교외지역상가, 특화상업지역(specialized areas) : 자동차관련상가, 인쇄관련상가, 위락지구 등으로 구분하고 있다.
- 공업지역 : 공업지역의 입지경향은 대체로 대규모의 부지를 필요로 하며, 상품의 출입을 위해 교통시설이 편리해야 하며, 셋째, 철도, 항만 등의 기반시설이 요구된다.
- 중간지역 : 상업지역은 대체로 도심을 선호하고 공업 및 주거기능은 외곽을 선호하게 된다. 이 두 지역의 완충지역이 중간지역이며 기능이 혼재하여 있고 토지이용상 매우 불안정한 것이 특징이다.

3) 研究對象地域 現況 分析

(1) 位置 및 地形

서귀포시는 제주도에서 한라산을 배후로 하여 산남지방에 입지하며, 남제주군과 함께 행정구역상으로 최남단에 위치하여 행정구역상 위치는 동으로 남원읍, 서로 안덕면, 남으로는 해안 그리고 북으로는 한라산을 정점으로 제주시, 애월읍, 조천읍 등과 접하여 위치한다.

도내 주요도시를 연결하는 해안일주도로가 도시간선으로 통과하고 있으며 제주시와는 5.16도로(11번국도)로 41km, 1,100도로(99번국도)로는 37km의 거리이며, 일주도로에 의해서 남원 15.4km, 표선 27.8km, 화순 22.9km, 모슬포 32.1km, 제주시와는 90.7km에 이른다.

연구대상지역인 서귀포시 월평동은 중문생활권에 속해 있는 전형적인 자연취락지로서 해안변에 위치하여 자연경관이 수려하며 주민들은 주로 농어업에 종사하고 있다.

Table 11. Location on Longitude and Latitude

극 단	경 도	극 단	위 도
방 위	동 경	방 위	북 위
동 단(하효동)	126° 37' 03"	남 단(범 섬)	33° 12' 44"
서 단(하예동)	126° 22' 12"	북 단(한라산)	33° 21' 41"

자료 : 서귀포시 도시계획 재정비, 1997

서귀포시는 다섯번의 화산활동으로 인한 화산지형으로서 지형의 대부분이 현무암으로 형성되어 있으며 한라산을 정점으로 해안에 이를수록 점차 저지대를 형성하여 깊은계곡, 기암괴석, 숲, 폭포 등의 천혜의 관광자원으로 형성되어 있다.

서귀포시의 대부분 주거지는 한라산을 배후로 남쪽으로 해안을 끼고 있는 전형적인 배산임수지형으로 형성되며 표고별 면적은 100~200m가 37.8km²로서 전체면적의 35.8%로 가장 많이 차지하고 70~100m가 20.6km²(19.5%), 70m이하가 33.91km²(32.0%)이며 300m이상은 13.4km²(12.7%)로 구성되어 있으며 경사는 20%이하가 98.511km²로서 전체면적의 93.2%를 차지하여 대부분이 개발가능지로 설정해도 타당하다.

또한 20% 이상은 7.2km²(6.8%)로 계획구역내의 지형은 대체로 평탄한 지형으로 이루어져 있다.

(2) 人口現況

서귀포시의 과거 10년 간 (89~99년) 평균 인구증가를 살펴보면 주민등록상 인구는 감소현상을 보였으나 신시가지 개발로 인해 점진적으로 증가할 것으로 전망되나 증가율은 미미할 것으로 추정된다.

제주도 종합개발계획에서 서귀포시에 배분된 인구계획은 2001년 기준 10

만인으로 시설인구(주, 야간) 3만인을 포함하여 13만인으로 추정되고 있으나 대부분 인구증가는 신시가지 기존 시가지에서 발생하며 자연취락지 주거지역 인구는 감소추세에 있다.

연구대상지 서귀포시 월평동은 설촌 200년이 된 마을로서 인구, 98년 현재 689인 191가구로 구성된 소규모 촌락으로 전형적인 전원주택지이며, 1985년 서귀포시 도시계획에서 일반주거지역으로 지정되어 지금에 이르고 있다.

(3) 土地利用現況

연구대상지 용도지역상 주거지역면적은 약 157300m²이며 이에 대한 현재 토지이용 현황은 1/5000 도상에서 분석한 결과 Table 12와 같다.

Table 12. Present Condition of Land Usages

(단위 : m²)

구 분	계	대 지	전/과수원	기 타	비 고
면 적	157300	77300	68600	11400	
구성비	100%	50%	40%	10%	

2. 街路網計劃이 地域住民에 미치는 影響

1) 長期未執行 都市計劃施設

도시계획시설의 장기미집행이란 도시계획시설의 설치가 도시계획으로 결정되었으나 당해 시설의 설치에 관한 사업이 재정형편이나 기타 등의 사유로 인하여 실시계획 인가 등의 절차를 거쳐 시행되지 아니하고 장기간 미집행인 상태로 방치되는 것을 말한다.

장기 미집행 도시계획시설은 사업시행용지 소유자의 재산권행사를 부당하게 제한할 뿐 만 아니라 당해 토지의 가격을 하락시켜 행정상의 손실보상 문제를 야기한다. 이 경우 어느 정도의 기간을 「장기」로 볼 것인가는

확연하지 않다. 따라서 사회통념으로 보아 상당하지 아니할 정도로 장기간에 걸친 것인가의 여부에 따라 판단할 수밖에 없다. 그러나 도시계획법 제 10조의 2(도시기본계획의 수립)에 의하면 장기도시개발의 방향을 설정하는 도시기본계획의 목표기간을 20년 단위로 규정하고 실질적으로 주민을 구속하는 도시계획이 10년을 목표로 하여 계획·운영되고 있으므로 일반적으로 도시계획결정 고시후 10년 이상이 경과된 것을 장기미집행시설의 시간적 기준으로 설정하여야 할 것이다. 또한, 도시계획의 결정내용이 고시되어 집행되기까지 미집행시설로 분류되고 있으나 집행과 미집행의 명확한 기준도 없다. 미집행도시계획시설은 시설결정고시내용과 같이 설치·정비·개량이 되지 않아 당초 목적과 기능발휘 등에 지장을 초래하여 시민에게 완전한 시설이용이 불가능한 사실이다.

이와 같이 미집행시설은 완전 미집행시설과 일부 미집행시설로 분류할 수 있다. 예를 들면 도로의 경우 완전 미집행시설은 시설의 설치가 불가하여 원활한 교통이 안 되는 도로가 해당되며, 일부 미집행시설은 일반의 교통에 사용되는 도로이나 일부노선구간 및 폭원만 완비 또는 준공하여 사용하는 도로이다.

Table 13. Present Condition of Incomplete Establishments of City Planning in Jeju

(단위 : 천㎡·억원)

시설명	결정면적	집행면적	미집행면적					소요 사업비
			소 계	10년 미만	10~ 20년	20~ 30년	30년 이상	
계	75,253	34,451(46%)	40,802(54%)	11,690	21,174	6,356	1,582	76,374
도 로	24,515	11,676(48%)	12,839(52%)	4,123	5,975	2,590	151	36,577
광 장	333	173(52%)	159(48%)	64	93		2	383
주차장	263	118(45%)	145(55%)	142	3			76
공 원	16,323	1,880(12%)	14,443(88%)	1,764	8,948	2,302	1,429	8,056
녹 지	569	106(19%)	463(81%)	70	393			352
유원지	11,382	2,492(22%)	8,890(78%)	3,947	3,479	1,464		24,209
기 타	21,868	18,006	3,863	12,876	2,283			6,721
사업외					34,425	16,111	1,962	

자료 : 제주도, 2000

2) 影響分析(서귀포시 월평동을 중심으로)

(1) 都市計劃施設基準에 의한 街路網計劃

도시계획시설기준에 의한 가로망계획을 도시계획사업으로 도로만 개설하였을 때 발생하는 주변지형과 조화, 저축가옥, 토지이용 등에 대한 문제점을 Fig. 5와 같이 지형도상에 나타내었다.

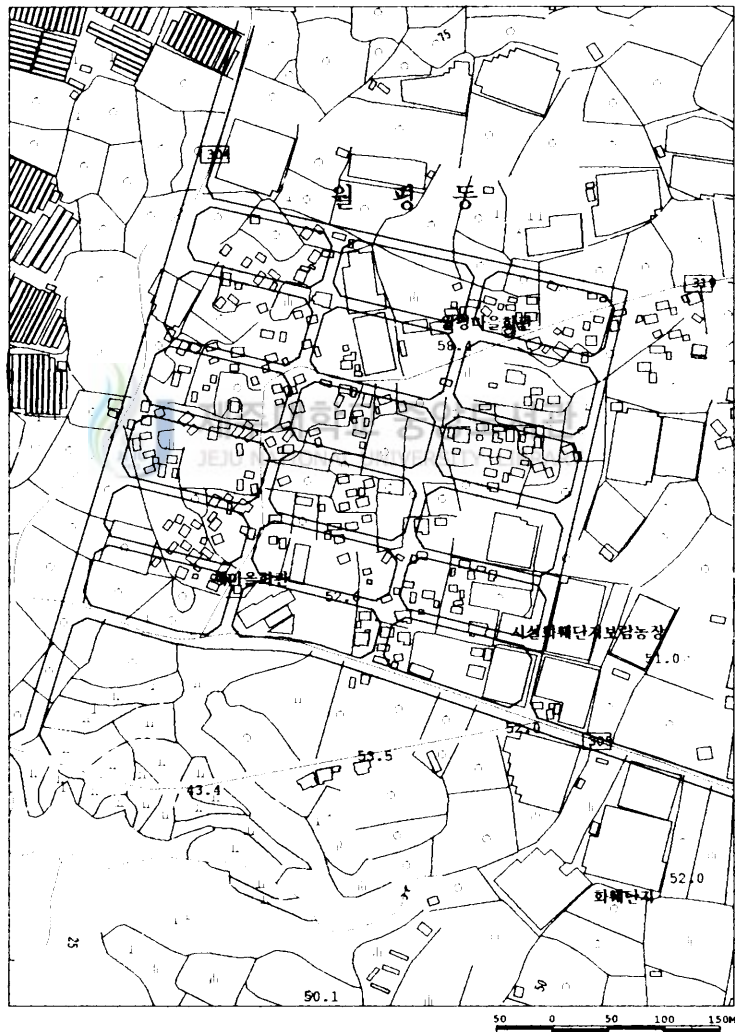


Fig. 5. Street Network According to Establishment Criteria of City Planning

도시계획시설 사업으로 도로만을 개설하였을 때는 시설공사비, 용지보상비 과다로 인한 장기미집행도로가 발생하며 이주대책 등 다수의 민원이 발생한다. 또한 주변과의 조화를 이루지 못하며 지적상 토지이용도 불합리하게 분석되어 Fig. 6에 표현하였다.

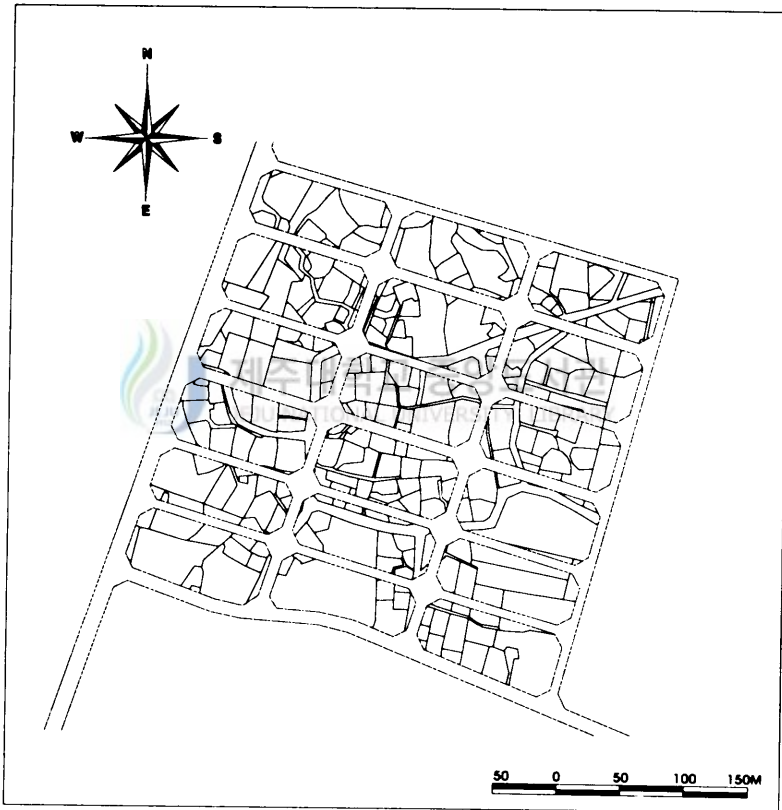


Fig. 6. The Figure of Acreage Land Uses

구획정리방식, 택지개발방식 등에 의하여 도시계획사업을 시행하였을 때는 토지이용의 극대화를 이룰 수 있으며 체계적이고 규칙적인 도시행정관리, 지적상 토지이용에도 유리하여 Fig. 7에 나타내었다.

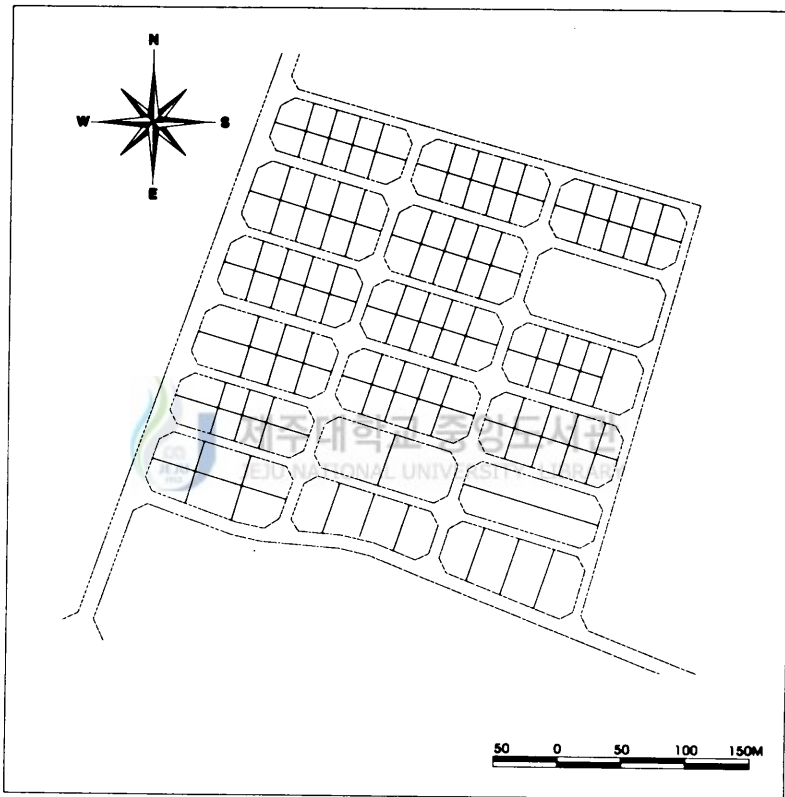


Fig. 7. The Figure of Acreage Land Uses According to Land Adjustment & Development Methods of Building Sites

(2) 現 都市計劃 街路網

기존에 결정고시 된 도시계획가로망계획을 가로망타당성 검토에 의하여 현재 변경·결정되어 있는 서귀포시 월평동 도시계획가로망계획을 지형도에 Fig. 8과 같이 나타내었다.

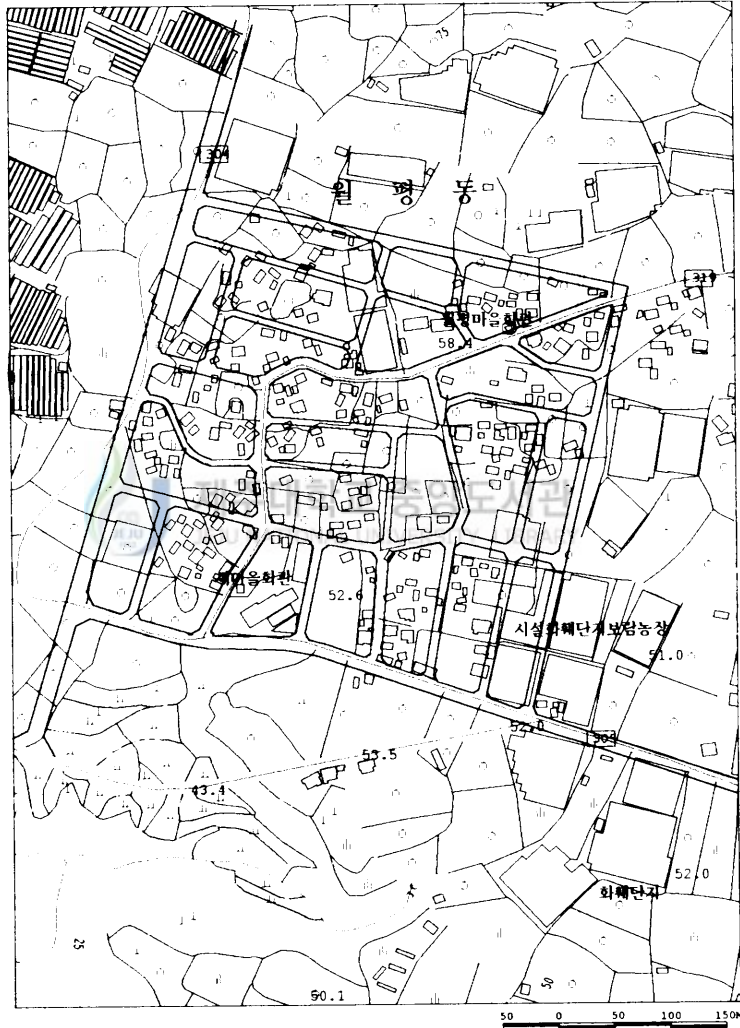


Fig. 8. The Plan of Street Network According to Present City Planning

(3) 既存都市計劃대로 道路事業을 執行했을 때

이 계획으로 구획정리방식 등을 했을 때는 토지이용에 다소 용이하며 일부기존도로를 이용하여 체계적인 가로망 형성을 유지하나 시설공사비, 용지 보상비 과다로 인한 장기미집행 가로망이 발생한다. 인구 900명의 소규모 자연취락은 규칙적인 도시계획 가로망을 형성하여도 효과가 미미하여 저촉 토지 이주문제 등 다수의 민원발생이 유발되는 것으로 나타나고 있으며 재정손실이 발생하고 주변 자연경관훼손으로 관광 제주발전에 지장을 주며 지적상 토지이용에도 불리한 영향을 미치는 것으로 분석되어 Fig. 8과 Fig. 9에 표현하였다.



Fig. 9. The Figure of Acreage Land Uses According to the Former City Planning

(4) 都市計劃 道路事業을 執行하지 못하여 長期未執行道路 됐을 때

여러 가지를 이유로 도시계획사업을 집행하지 못하여 주거지역으로서 기능을 충족시키지 못함으로 인한 주민불편이 가중되며 저촉토지, 사유재산권 행사 제한으로 다수 민원 유발되어 행정력에 대한 불신임과 건축행위 제한으로 생활환경 낙후되어 도시행정이 미비한 결과를 초래하고 있다.

(5) 既存道路를 최대한 活用하여 街路網 計劃을 했을 때

현재 생활환경을 유지하면서 최소한 투자로 공사를 완공함으로써 조기에 주거환경을 개선할 수 있으며 사유재산권을 최대한 보호하며 장기미집행 도시계획도로를 줄임으로써 행정력을 쇄신할 수 있는 장점이 있다. 다소 규칙적인 가로망보다 편리성과 합리성은 떨어지나 지적상 토지이용에 유리하며 제주만이 갖는 전원주택지의 특성을 살리고 자연환경, 문화유산을 보전하게 되어 관광제주 발전에 기여할 것으로 판단된다.

 제주대학교 중앙도서관
3) 影響分析에 제시된 代案 및 問題點 UNIVERSITY LIBRARY

주요대안 및 문제점을 요약정리하여 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 가로망계획의 합리적인 조정이다.

장기간 미집행된 가로망계획에 대하여는 여건변화 등으로 불합리하거나 실현 불가능하게 가로망계획에 대하여는 과감히 해제 및 조정하여 미집행 시설을 최소화하여야 하고, 사업시행계획이 없는 경우에는 계획시설의 신규 지정은 가급적 억제하여 자연취락지단위 일반주거지역내의 토지가 합리적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다. 또한, 결정된 가로망계획의 폐지 및 조정을 특혜차원으로 인식하거나 이해관계가 엇갈려 민원이 유발될 소지가 있음을 이유로 그래도 두고 있는 등 장기 미집행 시설에 대한 신축적 대응이 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 도시계획으로 결정된 지 10년 이상 집행되지 아니한 가로망계획에 대하여는 5년마다 도시계획상 필요한 시설인지를 여부를 종합적으로 검토하여 장기미집행 가로망계획이 최소화 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

(2) 가로망계획에 대한 조건부 도시계획 가로망 결정이 요망된다.

가로망계획에 관한 도시계획을 결정하고도 재원이 없다는 이유로 도시계획사업을 장기간 집행하지 않을 경우 토지소유자는 장기적인 행위제한으로 말미암아 재산권 침해를 받게되고, 도시계획 집행이 일정 기간 안에 이루어진다는 보장이 없으므로 토지소유자는 자신의 부동산을 임의로 처분들을 할 수 없는 제약을 받게된다. 따라서, 가로망계획을 결정할 때에는 계획집행에 관한 일정 등을 함께 수립하는 것이 필요하며, 도시계획법에서는 년차별 집행계획을 수립하도록 하고 있으나 가로망계획 가운데 년차별 집행계획이 수립되지 않은 경우가 많고, 집행계획이 수립되었다 하더라도 계획대로 사업이 추진되지 않는 경우가 많다. 이를 예방하기 위하여 도시계획사업을 일정기간내에 시행할 수 있는 경우에만 가로망계획에 관한 도시계획을 결정해야 하며 이를 만족하지 아니한 경우에는 도시계획 결정 효력이 상실되는 제도를 도입하는 방안도 신중히 검토할 필요가 있다.

(3) 지역적 여건분석을 고려한 가로망계획

지역적인 특수성으로 인하여 소규모 자연취락지가 일반주거지역으로 용도지역이 변경되었을 때는 기존도로를 최대한 활용한 가로망계획을 하여야 한다. 또한 주변여건을 충분한 사전검토를 하여 가로망계획수립지침에는 다소 미흡하나 가로망계획을 탄력적으로 구성하여 저촉토지 보상문제, 공사비, 주변경관 등이 보전될 수 있는 합리적인 계획수립이 되어야 한다.

(4) 가로망계획이 용지내 행위제한완화에 따른 문제점

장기 미집행에 대하여 행위제한을 대폭 완화하게 되면 민원을 일부 완화할 수는 있지만 도시계획 사업이 종전보다 더욱 어려워져 도시계획시설의 장기 미집행이 더욱 장기화되는 문제가 발생할 것이다. 특히 장기 미집행시설은 대부분 도로이므로 기존의 도시계획결정을 실효 시키기가 곤란한 문제점이 있으며, 언젠가는 도시계획사업을 시행해야 하기 때문에 문제가 심각하다 하겠다.

3. 日刊紙에 輿論化됐던 社會問題

잘못 수립된 도시가로망계획이 지역주민에 미치는 영향과 장기미집행 도시계획시설의 발생으로 사회문제화 되어 일간지에 여론화되었던(제민일보, 1998~2001) 사항을 정리하였다.

1) 미집행도로의 장기화(제민, 1998. 8)

근대 자본주의 사회에서 개인의 재산권은 자연권에 속한다. 재산은 노동의 성과이기에 그 사유는 신성한 것이고 불가침의 것이다. 따라서 이를 사용, 수익, 처분하는 사유재산권의 행사는 철저히 보장되어야 한다. 이는 공공사업에의 수용을 거부할 수 있는 절대적인 것은 물론 아니다. 그러나 사유재산의 수용은 충분한 보상을 전제로 한 것이어야 하고 불가피한 경우라 하더라도 사유권 행사의 제약을 최소화 해야함은 지극히 당연하다.

도시기반 확충을 위한 도로의 개설에 사유 토지의 수용은 불가피하다. 더구나 이는 공공이익의 실현이란 점에서 정당성을 지닌다. 그러나 미집행 도로의 장기방치는 행정편의에 의한 횡포라 해도 지나침이 아니다. 조기의 시설결정은 각종 행위 등의 제한으로 시설비의 최소화는 물론 순조로운 사업추진을 보장하는 제도적 장치란 점에서 이는 사유재산 침해를 담보로 한 행정이기의 소산으로 보아지기에서다.

차제에 장기미집행 도로의 실태를 전면조사, 현실에 맞게 그 계획의 시행일정을 분명히 밝혀야 한다. 장기미집행이 불가피한 경우에도 사유권 행사의 제약을 최소화 할 수 있는 조치를 마련해야 한다.

2) 장기미집행도로 많다(제민, 1998. 8)

제주시가 10m 이하의 도시계획도로를 지정만 해놓고 대부분 20년 지나도록 개설을 하지 않아 주민들이 재산권 행사에 막대한 지장을 초래하는 것으로 나타났다. 26일 제주시에 따르면 관내 10m이하의 도시계획도로 장기

미집행 도로는 1백33개 노선 25.42km에 달하고 있으며 시설결정 후 10~20년은 6개 노선 0.773km, 10년 미만은 7개 노선 1.153km로 조사됐다.

이 때문에 대부분의 도시계획도로에 저촉된 토지 주들은 20년 이상 재산권 행사에 제약을 받음으로써 계속적으로 민원을 제기하고 있는 실정이다.

3) 저촉토지 보상협의 지연 도로개설사업 추진 난항(제민, 1998. 10)

제주시 도시계획도로 개설사업이 토지보상협의가 제때 이뤄지지 않아 사업추진에 상당한 차질을 빚고 있다.

13일 시에 따르면 올해 도시계획도로 대상 사업 수는 33건에 이르고 있으나 토지보상협의가 완료된 사업은 3건에 불과하다.

4) 계획선만 그려진 소로 많다(제민, 1998. 10)

도시계획도로중 장기미집행 도로가 많다. 이 중에는 구역에 따라 지정돼 미집행 된 소로도 많은 부분을 차지, 시민들에 재산권 행사를 가로막고 있어 시대변화를 반영, 재지정 여부가 가려져야 할 것으로 보인다. 시 관내 도시계획도로 중 미집행 된 도로가 현재 모두 2백3건에 연장 1백26km로 집계되고 있다. 이 중 광로 와 대로, 중로를 제외한 소로도 1백55건에 30여km에 이르고 있다.

특히 이들 소로 중 지정된 지 20년 이상 미집행 된 도로도 45건에 9km에 이르는가 하면 10년에서 20년 된 도로도 1백1건에 19km나 되고 있다.

5) 도내 장기 미집행 도시계획 시설(제민, 1999. 8)

건설교통부가 99년 국회 건설교통위원회에 제출한 국정감사 자료에 따르면 제주도내 도시계획시설 결정면적은 2천3백47개소에 8만1천9백18km²였으며 이중에 장기미집행 도시계획시설은 5만5천4백39km²로 이를 해소하기 위해서는 5조6천5백88억원의 사업비가 필요한 것으로 밝혀졌다.

이를 기간별로 보면 20년 이상 미집행시설이 75개소에 5천6백61km²(사업

비 2천8백24억원), 10년~20년 미집행시설이 7백34개소에 3만3천4백92km²(사업비 3조1천5백44억원), 10년 미만 미집행시설이 5백56개소에 1만6천2백86km²(사업비 2조2천2백20억원)였다.

이에 따라 도시계획시설 내 토지의 재산권행사 및 건축행위 제한에 따른 민원이 빈번하게 발생하고 있는 것으로 나타났다.

6) 긴급진단 “미집행 도시계획시설”(제민, 1999. 10)

도시계획시설로 결정해 놓고 집행도 하지 않은 채 장기간 토지소유주의 재산권 행사를 막아온 현행 도시계획법 제4조에 대해 내린 헌법재판소의 헌법 불합치 결정은 ‘뭉기 일변도식’도시계획사업 관행에 제동을 걸었다는 데 큰 의미가 있다.

헌법재판소의 이번 결정은 이미 예고된 결정이나 마찬가지다.

헌재는 지난해 말 그린벨트에 대해 당초 지정목적대로 사용하지 못할 경우 보상해 주거나 해제해야 한다는 결정을 내린바 있으며, 법원은 97년 아무런 보상도 없이 사유지에 공원을 조성한 서울시에 대해 공원을 조성한 서울시에 대해 공원시설철거와 손해배상 판결을 내린바 있다.

제주지역에서는 지난해말 고충처리위원회가 북제주군 함덕 근린공원내 사유지에 대해 “공익을 위한 시설이라 할 지라도 아무런 계획 없이 장기간 사유재산을 침해해서는 안된다”며 “2001년 말까지 토지를 보상하거나 공원을 대체지정(해제)하라”고 시정 권고한 바 있다.

헌법재판소와 법원, 그리고 고충처리위원회의 결정은 ‘아무리 공익을 앞세운다 할 지라도 사유재산권을 지나치게 침해했을 때는 보상해 주야 한다’는 원칙을 재확인한 것으로 “보상할 수 없다면 해제하라”는 결정인 셈이다.

그러나 헌재는 이번 결정으로 큰 혼란이 일 것을 감안 새로운 도시계획법을 만들 때까지는 현행 법률을 그대로 적용한다는 헌법 불합치 결정을 내렸다. 그리고 늦어도 2001년 12월 31일까지는 보상입법을 마련하라고 구체적인 일정을 못박았다.

7) 미집행 도시계획도로 재검토

- 서귀포시, 타당성 연구용역 2억 투입(제민, 1999. 10)

서귀포 시내 장기 미집행 도시계획도로가 전면 재검토된다.

서귀포시는 10일 도시계획시설로 결정됐으나 개설되지 않고 있는 장기미집행 도로를 전반적으로 재검토, 불필요하다고 판단되는 도로는 과감하게 폐지할 방침이라고 밝혔다.

시는 또 여건 변화에 따라 필요한 지역에는 도시계획도로를 신설키로 하였으며 서귀포시는 이를 위해 내년 예산에 가로망 타당성 연구 용역비 2억 원을 배정할 계획이다.

시는 내년 4월까지 용역을 발주, 10월까지 계획안을 작성하고 주민의견수렴과 도시계획위원회 심의를 거쳐 늦어도 12월에는 폐지 또는 신설 도로를 결정 고시할 방침이다.

지난 65년 서귀읍도시계획, 75년 중문면도시계획이 세워진 후 서귀포 시내 도시계획도로가 전반적으로 재검토되기는 이번이 처음이다.

현재 서귀포 시내 도시계획도로는 1226개 노선 469km에 이르고 있으며 이 중 33%인 157km만이 개설되고 나머지 312km는 미집행 상태로 남아 있다.

특히 미개설 도시계획도로 중에는 고시된 지 20년이 넘는 것도 463개 노선에 194km에 이르고 있어 토지주들의 불만을 사고 있다.

8) 장기 미집행도로 '예물단지'

- 북군 관내 30년 이상만 35개 노선(제민, 1999. 10)

도로계획선만 그어진 채 장기간 도로가 개설되지 않아 토지주들이 재산권 행사에 상당한 제약을 받고 있다.

북제주군이 정기회 행정사무감사에 앞서 제출한 자료에 따르면 북군 관내 미집행 도시계획도로의 77%(총연장 기준)가 10년 이상 도로개설이 이뤄지지 않고 있는 것으로 나타났다.

이를 구분하면 30년 이상 장기미집행 도시계획도로만 35개 노선 8331m로

집계됐는데 면적으로는 6만462㎡다.

20년 이상 30년 미만의 장기 미집행 도시계획도로는 33개 노선 1만2290m로 9만1180㎡, 10년 이상 20년 미만은 386개 노선 11만3000m에 207만3000여㎡로 집계되고 있다.

북군관내 미집행된 도시계획도로 524개 노선 17만3644m(면적 233만 9515㎡) 가운데 10년 이상 도로개설이 이뤄지지 않는 노선을 454개 13만3625m에 이르고 있다.

9) 장기미집행 도시계획시설 ‘해제’ ‘매수’타당성 조사

- 20년 넘는 곳 효력상실(제민, 2000. 1)

개정된 도시계획법이 오는 7월1일부터 시행됨에 따라 10년 이상 장기미집행 도시계획시설에 대한 타당성 조사가 이뤄져 필요없는 시설은 해제되고 필요한 시설은 매수가 이뤄진다.

그런데 토지 매수청구권을 행사할 수 있는 토지가 대지로 제한돼 밭이나 임야 등 다른 지목 토지 소유자들의 형평성 제기 등 강한 불만이 예상된다.

제주도는 1월말까지 4846개소·7525만3000평방m의 도시계획시설 중 1431개소·2911만2000평방m의 10년 이상 장기미집행 도시계획시설의 토지이용 실태에 대한 현황조사를 마무리짓고 연말까지 타당성 조사를 벌인다.

도는 장기미집행 도시계획시설사업에 필요한 재원이 5조2498억원에 이른다는 점을 감안, 필요성이 없는 시설을 과감히 해제하고 꼭 필요한 시설에 편입된 토지는 매수할 계획이며, 20년이 넘는 590개소·793만8000평방m는 지목에 관계없이 도시계획시설 결정이 자동 실효된다.

10) 헌법재판소 결정 파장(제민, 2000. 2)

헌법재판소의 결정은 토지소유자의 재산권 행사에 물꼬를 터줬다는 긍정적 평가 못지 않게 기존의 도시계획 전반에 상당한 파장을 미칠 것으로 예상된다.

현재의 결정으로 도시계획시설 중 10년이 넘도록 지정용으로 활용되지 않은 장기 미집행시설 중 건물이 없는 나대지에 대해서 지방자치단체는 △금전적 보상 △도시계획시설 결정 해제 △토지매수 청구권 보장 또는 수용 신청권 중 한가지를 대안으로 선택해야 한다는 점에서도 문제가 적잖다.

우선 불법건축물의 양산이다.

현행 건축법상 건축허가는 2m이상의 도로(예정도로는 4m)에 접해야 가능하다. 그러나 자치단체가 일부 도로를 해제할 경우 도시계획도로를 옆두에 두고 허가를 받아 지은 건물들은 줄지에 불법건축물로 전락하고, 앞으로는 신축과 증·개축이 상당히 힘들 것으로 예상된다.

또 도로의 대다수 구간이 설치됐으나 아직 설치되지 않은 부분의 도시계획시설에서 물릴 경우 전체 도로의 기능을 상실하게 돼 일대혼란이 벌어질 가능성도 있는 것으로 도시 관계자들은 보고 있다.

이와 함께 재원이 부족한 일부 시·군에서 기존 도시계획시설을 해제함은 물론 앞으로 추가적인 공공시설 용지 확보는 더욱 어렵게 돼 주거환경이 더욱 악화될 것으로 예상된다.

제주시 관계자는 “도시계획시설상 도로와 공원 등으로 묶여 있어 이들 시설이 설치될 것으로 믿고 건물을 짓거나 사들인 경우 도시계획시설이 해제될 경우 심각한 혼란이 빚어질 가능성이 크다”고 우려했다.

11) 건교부 개정안 주 내용은 어떤 것인가(제민, 2000. 2)

- 10년 이상 방치된 도시계획용지 개정법 시행 2년 내에 필요성 재검토
- 20년 미집행시 자동상실 ‘일몰제’ 현재 결정으로 수정불가피한 입장

건설교통부는 장기 미집행 도시계획시설로 인해 주민 재산권이 지나치게 침해되는 데다 개발제한구역이 사실상 해제됨에 따라 이들 지역주민과의 형평성을 맞추기 위해 지난7월 도시계획법 개정안을 마련 현재 법제처 심의절차를 밟고 있다.

건교부가 마련한 개정안 주 내용은 10년 이상 방치된 도시계획용지는 개

정법 시행 2년 내에 필요성을 재검토해 불필요한 곳은 해제하며, 이후 5년마다 한번씩 타당성을 검토하도록 하고 있다.

또 지자체가 도시계획시설로 지정한 뒤 20년 동안 시행하지 않을 경우 도시계획 시설 결정 효력이 자동 상실되는 '도시계획시설 일몰제'를 담고 있다.

다음으로는 도시계획시설이 20년 동안 시행되지 않는 대지인 경우 토지 소유주가 시장·군수에게 매수청구권을 행사할 수 있으며, 2년 안에 매수하지 않을 경우 토지 소유주는 일정 규모의 건축물을 지을 수 있다. 또 시장·군수는 주민불편을 해소하기 위해 도시계획사업에 지장을 주지 않는 범위 내에서 가설 건물의 건축과 기존 건축물의 재·개축을 전면 허용토록 규정하고 있다.

마지막으로 자치단체가 매수청구권에 의해 토지를 살 경우 현금을 대신해 도시계획시설 채권으로 대신 지급할 수 있도록 한 내용이다. 건설교통부는 이 같은 개정안을 정기국회에 상정, 내년부터 시행할 방침이었다.

그러나 현재의 결정으로 수정이 불가피하게 됐다.

우선 일몰제 기간을 20년에서 10년으로 앞당겨야 하며, 매수청구권 역시 10년이 지나면 행사할 수 있도록 바뀌야 한다. 자치단체 또한 현재의 결정을 앞으로 어떻게 반영해 나가야 할지 구체적인 대책을 수립해야 하게 됐다.

당장 도시기본계획과 재정비계획을 내년 말까지 수립해야 하는 제주시는 이번 현재의 결정이 발등에 떨어진 불로 시급한 정책결정이 요구되고 있다.

12) 10년 넘게 도시계획 묶인 땅 단독주택 신축허용

- 건교부 도시계획법 개정(재민, 2000. 3)

도로, 학교 예정지 등으로 지정돼 10년이상 재산권 행사가 제한돼온 장기 미집행 도시계획시설 중 정부가 보상하지 못하는 대지(垆地)에는 빠르면 2002년부터 단독주택이나 수퍼마켓 등을 지을 수 있게 된다. 단독주택 밀집

지역 한 가운데 고층으로 들어서는 ‘나홀로 아파트’에 대한 규제도 강화된다.

13) 미집행 도시계획시설 토지매수 청구권 시행 앞뒤 지자체 보상대책 ‘전전공공’- 제주시관내 보상규모만 1천억원대. 시, 국비지원기금 설치 정부에 건의(제민, 2000. 4)

10년 이상 경과된 도시계획시설 예정부지중 지목이 대지인 토지에 대한 매수청구권이 2002년 1월부터 본격 시행됨에 따라 이에 대한 정부 차원의 지원대책이 마련돼야 한다는 지적이다.

개정된 현행 도시계획법은 도시계획 결정고시 일로부터 10년 이상 경과된 도시계획시설 예정부지중 지목이 대지인 토지에 대해선 2002년부터 토지소유자에게 매수청구권이 부여된다.

매수결정 통지 일로부터 2년 이내에 매수하지 않을 경우 건축물 설치를 허가해야 하고 20년이 경과할 때까지 시행되지 아니한 도시계획시설은 효력을 상실토록 하는 일목제도 도입된다.

현재 제주시만 하더라도 도시계획시설 결정면적중 아직 48%가 미집행 상태로 남아있고 이를 해소하는데는 3조원이상이 소요될 것으로 추정되고 있다.

14) 장기 미집행시설 전면 재검토, 타당성 없으면 ‘해제’

- 도, 재원확보 위해 국고지원 요청(제민, 2000. 10)

장기미집행 시설에 대한 전면 재검토가 내년에 이루어지나 이에 따른 막대한 재원확보는 지방재정형편상 현실적으로 어렵다는 지적이다.

제주도는 내년에 10년이상된 장기미집행 시설에 대해 시·군별로 전면 재검토한 후 불요불급하거나 타당성이 없는 시설은 해제할 방침이다.

도의 이같은 방침은 장기미집행 시설과 관련한 제도가 개편된데 따른 것으로 재검토 결과 존치되는 10년 이상 미집행시설 중 지목이 대지는 2002년부터 매수청구권이 부여된다.

이 경우 지방자치단체는 2년 이내에 매수여부를 결정하고 2년 이내에 매수해야 하며, 매수하지 못한 대지는 3층 이하의 단독주택이나 제1종 근린생활시설 등의 건축이 허용된다.

또 존치되는 모든 도시계획시설은 내년 말까지 재원조달계획과 보상계획 등을 포함한 단계별 집행계획을 수립해야 하며 시설 결정일로부터 20년 이상 미집행시는 자동으로 실효 된다.

이처럼 장기미집행 시설에 대해 일정기간이 경과할 경우 토지 소유주에게 매수청구권을 부여함으로써 사유재산권 행사 등에 도움을 줄 것으로 기대되고 있으나 지방자치단체로서는 열악한 지방재정형편상 해결이 사실상 곤란한 것으로 분석되고 있다.

15) 10년 이상 미집행된 도시계획 토지매수 청구후 4년 돼야 보상

- 지자체 재정취약 당초 계획에서 2년 늦춰(제민, 2000. 12)

도시계획시설로 결정 후 10년이 넘도록 사업이 집행되지 않은 토지(대지) 주인이 매수청구권을 행사한 후 보상받을 수 있는 기한이 당초 2년에서 4년으로 늦춰진다.

또 지방자치단체가 도시계획시설을 위한 재원조달과 보상방안, 연차별 집행계획 등 구체적 계획을 수립하지 않을 경우 도로·공원 등 도시계획을 짤 수가 없게 된다.

건설교통부는 “도시계획 결정 이후 10년이 넘도록 미집행 상태로 남아 있는 지적법상 대지 소유자들이 시장·군수를 상대로 매수청구권을 행사할 경우 2년 안에 매수여부를 결정, 소유자에게 통보하고 이를 2년 안에 사들이도록 했다”고 15일 밝혔다.

이는 당초 매수청구가 들어오면 2년 내에 땅을 사들이도록 했던 것을 2년 늦춘 것으로 토지매입비 확보를 위한 취약한 지방자치단체의 재정여건을 감안한 것으로 풀이되고 있다.

제주시는 이에 따라 도시계획법 시행일 이전에 결정된 도시계획시설 가

운데 10년 이상된 장기미집행 도시계획시설에 대해 2001년 12월 31일까지 세부적인 검토작업을 벌여 반드시 필요하지 않은 도시계획시설은 해제할 방침이다.

이에 따라 2002년 1월1일부터 10년 이상된 미집행시설 중 대지소유자는 지자체에 해당용지에 대한 매수청구권을 행사할 수 있어 제주시는 2005년 말까지 장기미집행 도시계획시설 대지를 매수해야 한다. 98년 말 현재 도시계획시설 결정 이후 10년이 넘은 대지는 2836필지, 28만7000m에 토지보상비만도 966억1000만원에 달하는 것으로 파악됐다.

16) 장기 미집행 도시계획 시설 전면 재검토(제민, 2001. 4)

10년 이상된 장기 미집행 도시계획시설에 대한 전면 재검토가 올해 말까지 이루어진다.

24일 제주도에 따르면 지난해 7월 도시계획법이 전면 개정돼 시행됨에 따라 제주시와 서귀포시, 북제주군, 남제주군 관내 13개 도시지역에 대한 도시계획재정비에 착수했다고 밝혔다.

도시계획재정비는 그동안 사유재산권 침해 등 많은 논란이 돼왔던 장기미집행 도시계획시설에 대해서 그 타당성을 검토하는데 주안점을 두게 되는데 올해 말까지 재원조달계획과 보상계획 등이 포함된 단계별 집행계획을 수립 공고하게 된다.

개정 도시계획법은 10년 이상된 미집행시설에 대해 5년마다 재검토하여 미집행시설을 최소화하도록 하고 있으며 미집행시설 재검토 결과 해제되지 않고 존치되는 경우 지목이 대지인 토지는 2002년 1월부터 매수청구권을 부여하고 있다. 그러나 재정이 열악한 지자체로서는 막대한 미집행시설을 매수할 수 있는 여력이 없어 도시계획시설이 무더기로 해제될 가능성이 많은 것으로 분석되고 있다.

현재 제주도내의 도시계획시설 중 미집행시설은 2103개소에 3675만5000㎡로 5조8000억원이 소요될 것으로 추정되고 있다.

특히 대지매수 청구제도 도입에 따라 도시계획 미집행시설중 지목이 대지인 토지만도 120만1000㎡에 2200억원(건물포함 3000억원)에 이를 것으로 파악되고 있다.

17) 도시시설 재검토 옥석 가려야(채민, 2001. 4)

도시계획법개정으로 장기미집행 도시계획시설에 대한 전면 재검토가 이뤄질 전망이다. 도내 4개 시군이 관내 13개 도시지역의 재정비작업에 착수했다. 장기미집행 계획시설은 계획은 돼있지만 예산이 뒷받침되지 않아 10년 이상 사업을 시행 못한 부분이다. 계획에 따라서는 40년 가까운 도로계획도 있을 것이다. 사유재산권 침해의 논란과 더불어 이제는 필요가 없어진 계획도 있을 수 있는 만큼 재검토는 바람직한 일로 여겨진다.

도시계획에 포함되는 시설의 대부분은 도로다. 한번 계획되면 사유지라 하더라도 재산권행사에 많은 지장을 받는 것이 주지의 사실이다. 도로선만 확정해놓고 매수를 하지 않으니 몇 년씩이나 재산권행사가 어렵다. 길이 날 줄만 알고 마냥 기다릴 수밖에 없다. 그렇다고 예산이 제대로 반영돼 예정 기간 내에 자치단체가 매수해 길을 내는 것도 아니다. 이렇게 시설결정만 해놓고 아직 장기간 집행이 되지 않은 곳이 도내에만 2103개소에 달한다고 하니 작은 일이 아니다. 소요비용만 5조원이 넘는다니 더욱 그렇다.

이 같은 문제를 해결해보려고 외채를 들여다 도로사업을 시행해 보기도 했다. 하지만 소요비용을 감당하기란 불가능에 가까운 것이다. 워낙 비용부담이 커 한꺼번에 시행할 수도 없을뿐더러 향후 예산이 뒷받침 될 확신도 없어 보이기 때문이다. 따라서 늦은 감이 없지 않으나 어차피 재검토 과정은 한번 거쳐야 한다. 이번에 재검토대상에 들게된 곳도 10년 이상 장기미집행 시설로 알려져 있다. 특히 도로의 경우 시가지가 외곽지로 팽창하면서 필요성이 없어진 곳도 있을 것이다. 따라서 꼭 필요한 부분이 아닌 경우 이를 해제하는 편이 예산절감을 위해서나 사유재산권을 보호하는데 도움이 될 것으로 본다.

그러나 예산이 없다고 해서 해제일변도가 능사는 아니다. 공원이나 도로 등 도시시설로 반드시 필요한 계획시설은 존속시켜야 하는 까닭이다. 다만 존속이 결정되면 예산반영을 서둘러 그동안 토지소유주이 겪는 불편을 최소화 해야한다. 사업의 우선순위를 계획연도 기준으로 채택하는 것도 바람직한 방법중의 하나다. 따라서 이번 계획시설에 대한 검토과정은 명확한 기준을 세워 옥석을 가리는 작업도 뒤따라야 할 것이다.



V. 考 察

1. 都市計劃施設 基準에 의한 街路網 計劃

현재의 도시계획 가로망계획은 토지이용계획을 중심으로 하는 종합계획으로 다루어지고 있어 가로망계획의 중요성이 부각되지 못하고 있는 실정이다. 실제로 많은 가로망계획에서는 도로시설현황, 교통수요 등 지역실정에 대한 충분한 자료조사의 분석없이 미래의 도로를 계획함으로써 많은 문제점이 도출되어 사회문제화 되고있다. 따라서, 가로망계획의 잦은 변경과 다수의 장기미집행 도로가 발생하여 계획의 효율성을 떨어뜨리고 사회문제가 되고 있으므로 상세한 기초자료를 토대로 충분한 사전분석을 한 후 가로망계획이 다루어져야 할 것이다.

제주도 자연취락지단위의 일반주거지역내 가로망계획은 현황조사, 자료형태에 따라 목적과 범위가 달라질 수 있으므로 일반적으로 요구되는 자료, 교통수요, 토지 이용, 인구, 주변여건 등을 고려하여 종합적인 분석을 해야 할 것이다. 또한 기존의 자연취락지단위 주거지역내 가로망계획은 충분한 현황조사와 자료 검토가 이루어진 후 불합리한 도시계획 가로망계획은 과감한 변경계획이 이루어져 현실에 맞고 해당 지역주민들이 이해할 수 있는 계획이 수립되어야 한다.

2. 既存道路와 周邊與件을 活用한 街路網計劃

도시계획도로가 영향을 줄 수 있는 영향인자 범위는 매우 넓다고 볼 수 있다. 직접적으로 도로의 신설이나 확장으로 인해 철거되는 주민들은 상당한 피해의식을 갖고 있으며, 대부분 자연취락지단위의 일반주거지역 주민들은 계획에 의한 도로를 개설 또는 확장을 해도 득보다는 실이 많다는 생각

이 지배적인 실정이다. 이러한 생각들을 하게된 원인에는 여러 요인이 있겠지만 그 중에서도 불합리한 가로망계획으로 장기미집행 시설이 발생함으로써 생활환경이 낙후하게 되고 이에 대한 소외감과 행정력에 대한 불신감 등으로 인한 주민의 피해의식이다.

자연취락지단위의 주거지역내에 거주하는 대부분의 주민들 요구는 가로망계획의 대안으로 기존도로를 정비하고 최소한의 가로망계획을 수립하여 조기에 시설할 수 있는 방안을 강구하여 주민피해를 최소화하는 것이다. 또한 다소 주거지역으로서 기능이 다소 떨어지나 자연취락지만이 갖고 있는 자연친화적 주거공간의 특성을 살리고 주변환경 및 관광자원 등을 보전하는 방향으로 기존도로를 최대한 활용할 수 있는 가로망계획이다. 가로망계획을 수립할 때에는 계획목표년도를 설정하여 목적에 부합될 수 있는 대안을 달성하고 비교평가·분석하여야 하며, 목적이 장래의 토지이용, 교통수요, 예측인구 수요 등을 만족시키기 위해 가로망계획은 가로망 전체를 대상으로 하여 개선안을 찾아내어 서로 유기적으로 유합되도록 해야한다.

도시계획 가로망계획은 사업을 전제로 하는 것인 만큼 투자비와 경제성을 감안하지 않을 수 없다. 무리한 호선 설정으로 과대한 투자비가 소요되는 가로망계획이 되지 않도록 하여야 하며 자연지형이나 토지가격 건축물 등의 보상대책 등을 미리 충분히 검토하여 가로망계획에 반영하여야 한다.

이상과 같은 관점에서 보면 가로망계획에 있어 도시현황 및 관련조사 자료는 대단히 중요하다. 그러나 아직까지도 이러한 도시활동에 관한 상관관계를 연결짓는 방법의 조사는 극히 초보적인 단계에 머물고 있는 실정이므로 이를 뒷받침해주는 이론적 연구가 필요한 실정이다. 이러한 의미에서 가로망계획이 지역주민생활에 미치는 영향을 충분히 고려한 현황조사와 자료조사가 병행되어진 후 자연취락지단위의 도시계획가로망계획을 수립하여야 한다. 또한 제주지역의 특수성을 고려한 유동성 있는 방안도 모색할 수 있어야 할 것이다.

VI. 結 論

제주도 자연취락지단위 주거지역의 도시계획 가로망구성에 대한 연구결과를 요약하며 다음과 같다.

- 제주도지역 자연취락지단위의 가로망계획은 기존도로, 자연지형, 장래 인구수요, 저축토지의 지적상 토지이용 등 충분한 주변여건을 분석하여 최대한 활용할 수 있는 계획을 수립하여야 한다.
- 사유재산권을 최대한 보호하고 최소한의 투자로 공사를 조기 완공하여 주거환경개선을 할 수 있는 가로망계획을 수립한다.
- 가로망수립지침의 기준을 탄력적으로 이용하여 가로망의 블록 구성을 최대한화하고 어떤 가로망형태를 채택할 것인지 충분히 검토한다.
- 여건변화 등으로 불합리하거나 실현불가능한 가로망계획은 과감한 해제 및 조정을 한다.
- 장기미집행 도시계획시설 감소로 주민피해를 최소화하고 행정에 대한 신뢰성을 회복한다.
- 주변여건을 고려한 계획으로 환경파괴를 최소화하고 자연환경 및 관광자원, 문화유산 등을 보전하여 관광제주발전에 기여한다.
- 제주지역 특성에 맞는 자연도시와 전원주택지 개발로 관광자원화 한다.

參 考 文 獻

- 조재천, 1996 : 국토개발에 있어서 효율성 증대와 환경과의 조화방안에 관한 연구, 부산대학교 석사학위논문, 8~35p
- 고동완, 1997 : 지역주민의 지각된 관광영향과 지역사회에 대한 태도, 성균관대학교 박사학위논문, 15~110p
- 박선규, 1997 : 수도권지역 단지형전원주택 개발실태분석 및 개선방향에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문 52~62p
- 신만석, 1998 : 전원주택지의 개발특성 및 개선방향에 관한 연구, 명지대학교 석사학위논문, 5~42p
- 채지영, 1999 : 단지형 전원주택의 외부공간계획에 관한 연구, 홍익대학교 석사학위논문, 12~72p
- 이명범, 2000 : 도시계획법 개정에 따른 장기미집행 도시계획시설 실태조사와 해소방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문 6~60p
- 김창연, 2000 : 주거수요변화에 따른 전원주택지개발에 관한 연구, 단국대학교 석사학위논문 8~85p
- 김경완, 2000 : 주택지에서 가구와 가구내 골목의 구성에 관한 연구, 대전대학교 석사학위논문 35~62p
- 홍성구, 2000 : 전원주택지 개발에 따른 문제점과 개선방안에 관한 연구, 영남대학교 석사학위논문 12~48p
- 김근후, 2000 : 도시계획관련 집단민원실태분석 및 해소방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문 5~80p
- 건설교통부, 1997 : 도시계획도로의 계획 및 설계기준 5~210p
- 건설교통부, 1996 : 택지개발편람 5~150p
- 건설교통부, 1996 : 도시계획사례집 15~450p
- 한국기술사회 도시계획 전문회, 1992 : 도시계획 Hand Book 5~120p
- 박찬규, 1996 : 도시계획 개론(동명사) 8~276p

- 김규진, 1997 : 토목공학 편람(진문사) 2363~2448p
- 제주도, 1994 : 제주도 종합개발계획 99~110p
- 제주시, 2001 : 도시계획 법령집 5~289p
- 서귀포시, 1990 : 서귀포시지 702~709p, 875~899p
- 서귀포시, 1995 : 제주도 종합개발계획 서귀포시 실시계획 3~369p
- 서귀포시, 1996 : 서귀포시 도시기본 계획 3~181p
- 서귀포시, 1997 : 서귀포시 도시재정비 계획 3~242p
- 제민일보, 1998~2001



감사의 글

본 논문에 의해 더욱 효과적인 가로망계획이 제안되고 도시계획관련 장기미집행시설이 감소되어 지역사회발전에 조금이나마 이바지할 수 있게되기를 기원합니다.

우선 바쁘신 일정 속에서 본 논문이 이루어지도록 정성으로 지도하시고 격려하여 주신 양성기 교수님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 본 논문을 심사하면서 부족한 저에게 많은 지도와 격려를 해주신 김남형 교수님, 김상진 교수님과 논문에 두루 고언을 주신 남정만 교수님, 이병걸 교수님, 박상렬 교수님께 감사 드립니다.



또 대학원 생활을 시작할 수 있게 동기부여를 하고 끝마칠 수 있도록 조언을 해 준 제주대학교 김창식 계장과 자료정리에 많은 도움을 준 (주)상아엔지니어링 직원들에게도 고마움을 전합니다.

이 논문과 오늘의 저는 가족들의 희생과 성원으로 이루어졌습니다. 특히, 학생이 되어버린 남편을 위하여 오로지 희생으로서 오늘까지 오게 해 준 사랑하는 아내 영희와 열심히 공부하며 최선을 다하는 딸 지혜, 혜성에게 사랑을 전하며 결실의 기쁨을 같이 하고자 합니다.

끝으로 성원하여 주신 모든 분들에게 다시 한번 감사 드리며 앞으로도 변함 없는 질책과 지도를 부탁드립니다.