

碩士學位論文

長期未執行 都市計劃施設 解消方案에
關한 研究

- 北齊州郡 都市計劃施設을 中心으로 -



濟州大學校 産業大學院

建設環境工學科

土木工學 專攻

金 良 勳

2 0 0 4

碩士學位論文

長期未執行 都市計劃施設 解消方案에 關한 研究

指導教授 朴 相 烈



濟州大學校 産業大學院

建設環境工學科

金 良 勳

2 0 0 4

長期未執行 都市計劃施設 解消方案에 關한 研究

指導教授 朴 相 烈

이 論文을 工學 碩士學位 論文으로 提出함.

2004年 6月 日

濟州大學校 産業大學院

建設環境工學科 土木工學 專攻



金良勳의 工學碩士學位 論文을 確認함.

2004年 月 日

委員長 金 誠 勤印

委 員 南 正 萬印

委 員 朴 相 烈印

목 차

I. 서 론	1
1.1 연구 배경과 중요성	1
1.2 연구 목적	2
1.3 연구 방법과 범위	3
II. 지방화시대에 있어서 도시계획의 역할	5
2.1 도시계획의 위상	5
2.2 지방화 시대와 개발계획	12
2.3 지방화 시대의 도시계획 방향	14
III. 도시계획시설과 장기미집행시설	18
3.1 도시계획시설의 개념 및 내용	18
3.2 토지이용의 제한과 내용	26
3.3 장기미집행 도시계획시설과 내용	31
3.4 장기미집행시설의 발생원인과 문제점	42
IV. 북제주군 장기미집행시설의 실태와 해소방안	50
4.1 북제주군 장기미집행시설의 실태와 분석	50
4.2 북제주군 장기미집행시설의 평가와 해소방안	69
V. 결 론	89
VI. 참고문헌	93

List of Tables

<Table 2-1> Korea's city planning system	11
<Table 3-1> City infrastructures	20
<Table 3-2> Details in city infrastructures	21
<Table 3-3> Unexecuted infrastructures for a long term in Cities and Provinces	36
<Table 3-4> Unexecuted infrastructures for a long term in detail	39
<Table 4-1> Changes in the designation of city planning zone in Bukjeju County	51
<Table 4-2> Unexecuted infrastructures in Bukjeju County city planning	56
<Table 4-3> Required for the construction of unexecuted infrastructures in Bukjeju County	58
<Table 4-4> Road planning and construction in Bukjeju County	61
<Table 4-5> Changed road work by Bukjeju city planning readjustment project in 2002	63
<Table 4-6> Increase in budget for Bukjeju County	64
<Table 4-7> Investment in city planning project for Bukjeju County	64
<Table 4-8> Park designation and its execution in Bukjeju County	66
<Table 4-9> Items in feasibility analysis	73

List of Figures

<Fig. 2-1> Laws and regulations related to city planning	6
<Fig. 2-2> City planning and boundary	7
<Fig. 2-3> Relations between basic city planning and management Planning	10
<Fig. 3-1> Planning procedure for city infrastructures	23
<Fig. 3-2> Schedule for finding solutions to unexecuted planned city infrastructures	33
<Fig. 3-3> Schedule for applying "sunset system" to unexecuted planned city infrastructures	35
<Fig. 3-4> Unexecuted infrastructures in cities and provinces	37
<Fig. 3-5> Long-term unexecuted infrastructures in cities and provinces	37
<Fig. 3-6> Distribution of Unexecuted infrastructures	40
<Fig. 3-7> Required budget for Unexecuted infrastructures	40
<Fig. 4-1> City planning map in Bukjeju County	51
<Fig. 4-2> Use distribution of Bukjeju city planning	53
<Fig. 4-3> Distribution of unexecuted infrastructures in Bukjeju County	57
<Fig. 4-4> Distribution of long-term unexecuted infrastructures in Bukjeju County	57

<Fig. 4-5> Required budget distribution for long-term unexecuted infrastructures	58
<Fig. 4-6> Yearly change in Bukjeju's population	60
<Fig. 4-7> Increase of Planned Road in Bukjeju County	62
<Fig. 4-8> Budget and expenditure for city planning project	64
<Fig. 4-9> Lattice-shaped horizontal roads	75
<Fig. 4-10> Plan for horizontal roads harmonizing with local geographical features	76



A Study on Solutions to Unexecuted Planned City infrastructures

- Focused on the Cases in Bukjeju County-

Yang-Hoon Kim

Department of Construction and Environmental Engineering
Graduate School of Industry
Cheju National University

Supervised by Professor Sang-Yeol Park

Summary

There have been complaints over long-term restrictions on the use of land that is affected by city planning. Many disputes have been raised in regard to the issue that the long-term restrictions go against the public interest. This study is aimed at finding solutions to the matter of infrastructures and lots which have long remained unexecuted as a result of suspended city planning. This study focuses on the review of such facilities and lots in five city planning zones in Northern Jeju and analysis of earlier surveys and of related regulations.

This research comprises of three parts: the first part, which comprises chapter 2, discusses the role of city planning in the era of

localization; the second part, Chapter 3, studies the problems caused by the infrastructures which have long been unexecuted and the last part, chapter 4, articulates the problems about the lots and facilities planned in the Bukjeju (North Jeju) County city planning and suggests related solutions.

This study suggests five feasible solutions to resolve the problem of the long-term unexecuted planned infrastructures made by city planning.

First, the system should be established to assess the unexecuted planned infrastructures considering the feasibility of policy, technology, and economy.

Second, in the case of road the revision or widening of current roads should be encouraged over the planning of new roads. The road work should be carried out in a way that best harmonizes with the natural and geographical features of the locality while avoiding the new construction of "lattice roads".

In the case of amusement park development, measures should be taken to attract more investment from the civil sector. One effective measure could be to ease regulations governing building-to-land ratios in regard to the construction of commercial establishments. If the government fails to obtain an active private investment it should cancel city planning projects affecting private lands in order to protect private property rights.

Fourth, other financial resources should be developed to cover the expenses needed for executing planned infrastructures because of the strict local government's budget. It is needed to increase the budget

by collecting special taxes such as traffic tax and city-planning tax or issuing city-planning bonds.

Finally, a special task force team should be formed to promote cooperation with the associated land-owners and a network of city planning should be built in an effort to resolve problems related to the suspended city planning projects.

Considering the characteristics of city planning, it is inevitable that some planned infrastructures remain unexecuted. However, measures should be taken to resolve those unexecuted planned lots and facilities to minimize restrictions on private land and to maximize the efficient use of land. This is one of the most important task for Bukjeju County in the era of localization.



I. 서론

1. 연구의 배경과 중요성

1990년대 이후 세계적으로 전개되고 있는 지방행정의 변화요인은 지방화, 정보화, 국제화(세계화) 시민참여의 요구 등으로 대변되는 무한 경쟁시대의 등장을 들 수 있다. 이러한 지방행정의 환경변화는 지방정부의 자율성이 그 어느때보다도 강조될 것이고 실질적으로 지방정부가 지역경제정책, 지역개발정책, 지역환경정책, 지방문화정책에 관여하게 됨으로써 새로운 형태의 정책 결정구조를 창출하게 될 것으로 보여진다.

지방정부의 여러 가지 정책 중 지역개발정책의 핵심인 도시계획은 주민생활과 밀착성이 높고, 지역의 특수성 반영도가 높은 도시의 장기발전 방향과 미래상을 구현할 수 있는 종합적이고 미래지향적인 계획으로 도시발전의 핵심적인 역할을 수행하기 위해 각 지방자치단체별로 수립되어 있다. 그동안 도시계획은 지역적인 업무이지만 그 효과에 있어서는 국가차원의 산업 발전을 지원하는 선도적 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다.

그러나 도시계획은 숙명적으로 공익과 사익이 첨예하게 대립하는 대표적인 분야로서 모든 시민의 누려야 할 물리적인 공동선과 사회적 가치를 추구하다 보니 도시계획시설에 저촉된 토지에 대해서는 장기간 동안 건축행위제한에 따른 재산권 가치의 하락 등 토지이용계약으로 인한 각종 민원이 야기되고 있다. 즉 주민의 사유재산권 제한의 관점과 도시의 건전한 발전을 도모하고 주민생활의 질을 향상시키려는 공익적 관점에서 발생하는 상충문제가 지방화시대를 맞이하여 분출되고 있어 이에 대한 해결방안이 절실하다고 하겠다. 또한 장기

미집행 도시계획시설은 도시개발의 불균형, 토지이용의 비효율성, 도시미관저해 등 효율적 도시공간 활용에 많은 문제를 노출시키고 있다.

헌법재판소에서는 1999년10월21일 장기미집행 도시계획시설과 관련하여 토지의 사적이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년 이상을 아무런 보상 없이 토지이용제한을 인정 하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서 정당한 화 될 수 없는 과도한 제한으로써 헌법상 재산권 보장에 위배된다고 보아야 한다.¹⁾는 헌법 불합치 판결을 내린바 있다.

2002년말 현재 전국적으로 도시계획으로 결정된 도시계획시설은 도로, 공원, 학교, 유원지 등 49종에 그 부지면적은 3,398km²에 달하며, 이중 57.4%인 1,950km²만 집행되고 42.6%인 1,448km²)은 아직 미집행된 상태로 남아 있는 상태이다.

그리고 도시계획시설로 결정되어 10년이 지나도록 집행하지 못한 장기미집행 도시계획시설은 전체 미집행 도시계획시설 면적의 65.3%에 달하고 있어 전체 도시계획시설에서 차지하는 비율은 매우 높다고 할 것이다.

2. 연구목적



장기미집행 도시계획시설에 대한 재산적 손실을 국가나 지방자치단체가 보상하여야 한다는 헌법재판소의 판결에 따라 2002년7월에 개정된 종전 도시계획법에서는 도시계획시설의 매수청구권을 부여하여 10년 이상 미집행된 도시계획시설 부지내의 대지에 대해서는 매수청구를 할 수 있도록 되어 있다.

2002년말 현재 전국적으로 도시계획으로 결정되어 미집행된 시설은 도로, 공

- 1) 헌법재판소의 종전 도시계획법제4조(행위등의제한)이 규정에 대한 헌법불합치판결 1999.10.21 선고, '97헌바26.
- 2) 건설교통부 「2002 도시계획현황」 2003. 6. p. 401.

원, 학교, 유원지 등 전체도시계획시설 면적 3,398km²에 42.6%인 1,448km²가 미집행된 상태로 남아 있으며 이중 10년이 지나도록 집행하지 않은 장기미집행도시계획시설은 미집행도시계획시설 면적의 65.3%에 달하고 있으며 이를 해소하는데 소요되는 비용도 약 97조원에 달하며, 이에 대한 재원은 지방자치단체가 부담하여야 하나 열악한 지방재정 현실로 보아서 사업비 재원을 마련한다는 것은 어려운 것으로 판단된다.

따라서 본 연구는 도시발전의 척도이며 주민의 편의를 측정하는 중요한 기준인 도시계획시설이면서도 여러 가지 사유로 미집행되어 도시행정에 대한 신뢰성을 떨어뜨리고 있는 장기미집행 도시계획시설에 대하여 북제주군 도시계획시설을 중심으로 합리적인 방안을 모색하여 토지의 효율적 이용으로 국제적인 관광도시의 발전 방안을 도출하는데 그 목적을 두고자 한다.

3. 연구방법과 범위



도로, 학교, 공원 등 도시계획시설은 도시생활 및 도시기능유지에 필요한 시설로 도시구조의 골격을 형성하는 중요한 시설이므로 합리적인 시설배치 등 도시계획시설과 관련된 이론적 쟁점들을 살펴보고 장기미집행 도시계획시설에 대한 선행 연구를 검토하기 위해 과거 문헌조사를 실시함은 물론 도시계획시설에 대한 지정 현황과 집행현황, 미집행 현황을 도시계획 통계 및 북제주군 통계자료, 재정현황 등을 참고하여 도시계획법과 개별법령에 의한 관련규정 등을 조사 분석한다.

본 연구는 장기미집행 도시계획시설에 따른 문제점을 인식하고 1965년도에 최초로 결정된 제주도 북제주군 한림도시계획구역 등 5개 도시계획구역을 중

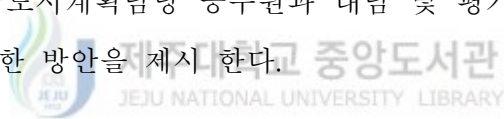
심으로 지방화 시대에 합리적으로 장기미집행시설에 대한 해소방안을 모색하기 위해 제1장에서는 연구의 배경과 중요성, 연구목적 그리고 연구방법과 범위를 제시하였고, 제2장에서는 지방화시대에 있어서 도시계획의 역할을 나열하였으며, 제3장에서는 도시계획시설과 장기미집행시설에 대한 문제점을 분석하였다. 그리고 제4장에서는 장기미집행 도시계획시설 해소방안을 북제주군 도시계획시설을 중심으로 다양한 방법으로 분석하여 제시하였으며, 제5장에서는 본 연구의 결과를 요약하는 것으로 구성하였다. 이러한 연구를 수행하기 위하여 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

① 도시계획과 관계되는 국내·외(번역문) 서적, 논문, 학술지를 수집하여 기존의 이론 및 연구자료 등에 대한 과거 문헌 조사를 실시한다.

② 북제주군 도시계획시설의 장기미집행 원인을 분석하기 위해 시설별로 그동안 법정 계획서와 현재의 도시계획도면을 중심으로 자료를 수집, 분석한다.

③ 수집, 분석된 자료에 대하여 시설별 분류와 해소방안, 대책 등을 일부 사례와 함께 제시한다.

④ 전문가 및 북제주군도시계획담당 공무원과 대담 및 평가를 실시하여 가장 현실적으로 해결 가능한 방안을 제시 한다.



Ⅱ. 지방화시대에 있어서 도시계획의 역할과 방향

1. 도시계획의 위상

1) 도시계획과 관련된 법률체계

우리나라 도시계획과 관련된 법률체계를 열거하면 국토기본법(2002)에 의한 국토계획, 국토이용계획법과 도시계획법을 통합하여 제정한 국토의계획및이용에관한법률(2002)에 의한 광역도시계획 및 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 그리고 건축법에 따른 개별 건축계획을 들 수 있다.

여기서 광역도시계획은 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역에 대하여 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 계획이며, 도시기본계획은 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향 제시 및 공간적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다.

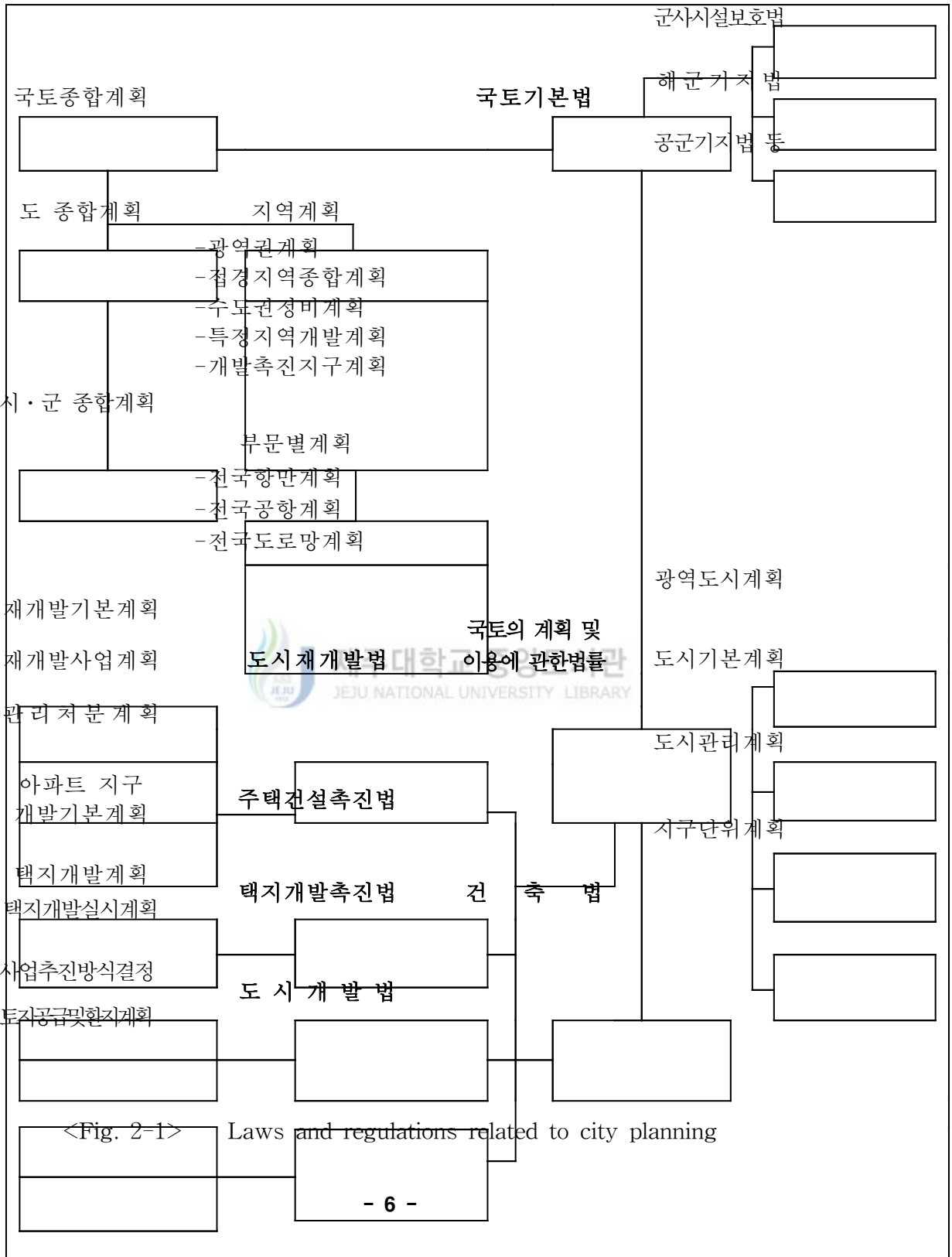
도시관리계획은 주민의 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하고 지속가능한 발전을 도모하기 위해 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획이며, 지구단위계획은 도시의 경관·미관을 개선하기 위해 체계적이고 계획적으로 관리하기 위해 수립하는 계획이나 건축계획은 개별 건축물을 대상으로 하여 수립된다.³⁾

계획대상 구역의 대소와 상응하여 국토계획은 모든 계획의 최상위에 위치하면서 하위계획에 지침을 제시하는 역할을 수행한다.

같은 논리로 도시관리계획은 상위계획인 국토계획, 광역도시계획, 도시기본계획의 지침을 수용하고 하위계획인 건축계획에 방향을 제시한다.

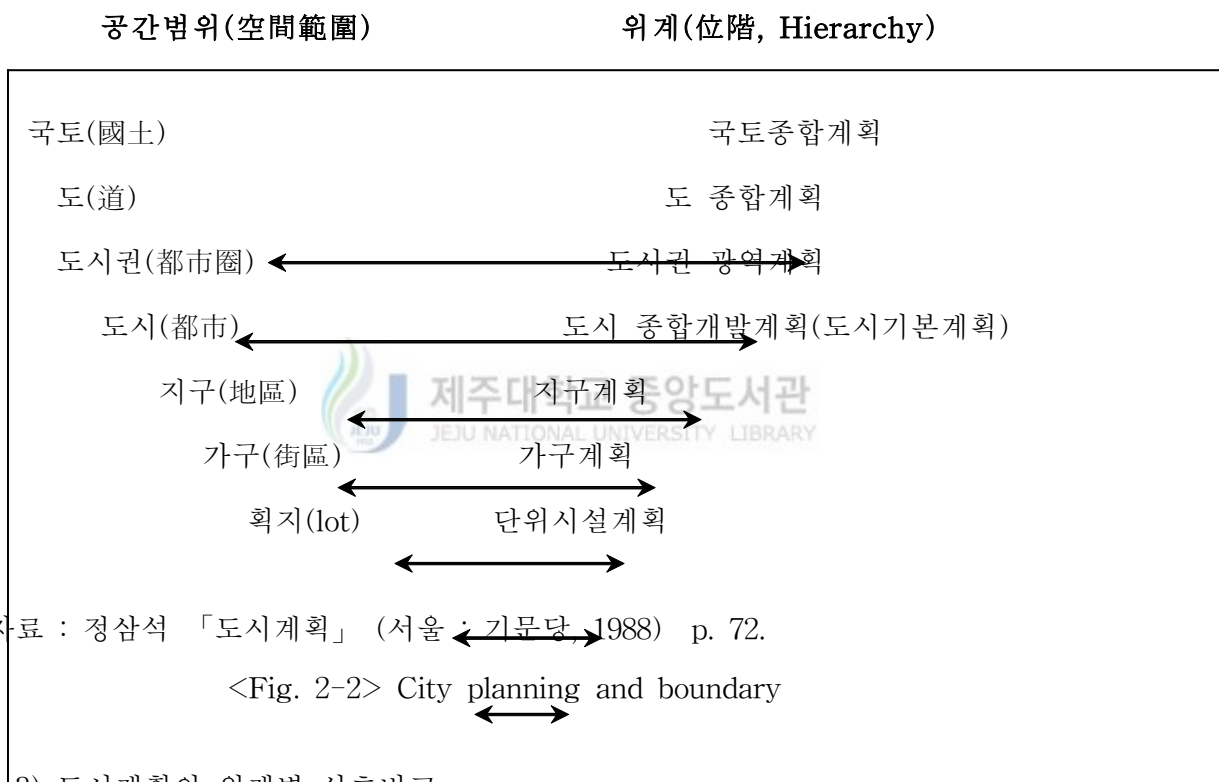
즉 도시관리계획은 국토계획과 지역단위의 개별 건축계획의 중간 단계에 위치하는 계획으로서 이를 이해하기 쉽게 요약하면<그림 2-1>과 같다.

3) 건설교통부 “국토의계획및이용에관한법률 관련 지침” 2003. 1. p. 103.



2) 도시계획의 지위

도시계획의 갖는 지위를 구분하면 공간적 범위는 최대 국토와 최소의 공간인 획지 사이의 도시지역이며, 위계적으로 구분하면 상위계획인 국토종합계획, 도 종합계획, 시·군 종합계획이 하위에 위치하면서 지구, 가구 단위 시설계획 보다는 상위인 중간적 위치에 있다고 할 수 있으며, 이를 쉽게 표시하면<그림 2-2>와 같이 요약할 수 있다.



3) 도시계획의 위계별 상호비교

우리나라의 도시계획은 국토의계획및이용에관한법률에 의거 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획, 도시개발사업 등으로 위계를 형성하고 있다.

(1) 광역도시계획

광역도시계획은 인접한 2이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역에 대하여 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 도시계획상의 최 상위계획으로서, 광역계획권내 시·군들의 도시기본계획·도시관리계획 등에 대한 지침이 되는 계획이다.

다만, 도시기본계획과 도시관리계획 등 하위계획이라 할지라도 전략적으로 중요한 사항이 있을 경우에 환류·조정하여 수용한다.

광역도시계획은 목표연도를 20년 내외를 기준으로 하며 원칙적으로 재검토하지 아니한다. 다만, 광역계획권의 급격한 여건변화로 인하여 계획을 전반적으로 다시 검토할 필요가 있는 경우에는 도시기본계획에 준하여 5년마다 타당성을 재검토하고 광역도시계획을 정비할 수 있으며, 광역계획권내 장기 도시개발의 방향 및 하위 도시계획 입안의 지침을 제시하는 데에 의의가 있으며 법적 구속력은 없다.

(2) 도시기본계획

도시기본계획(Master(Pilot) Plan)은 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이다.

시·군의 물적·공간적 측면뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이며, 주요지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시함은 물론 하위계획인 도시관리계획 등 관리계획의 기본이 되는 전략계획이며, 목표연도는 계획수립시점으로부터 20년을 기준으로 하되 5년마다 도시기본계획의 타당성을 전반적으로 재검토하여 이를 정비하고 여건변화로 인하여 내용의 일부 조정이 필요한 경우에는 도시기본계획을 변경할 수 있다.⁴⁾

(3) 도시관리계획

4) 건설교통부 “국토의계획및이용에관한법률 관련지침” 2003. 1. p. 7, 41.

도시관리계획은 시·군의 제반기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하면서 당해 시·군의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 수립하는 법정계획이다.

따라서 도시관리계획은 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화 하고 실현시키는 중기계획이며, 용도지역·용도지구·용도구역에 관한 계획, 기반시설에 관한계획, 도시개발사업 또는 재개발사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 일괄된 체계로 종합화하여 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획이다.

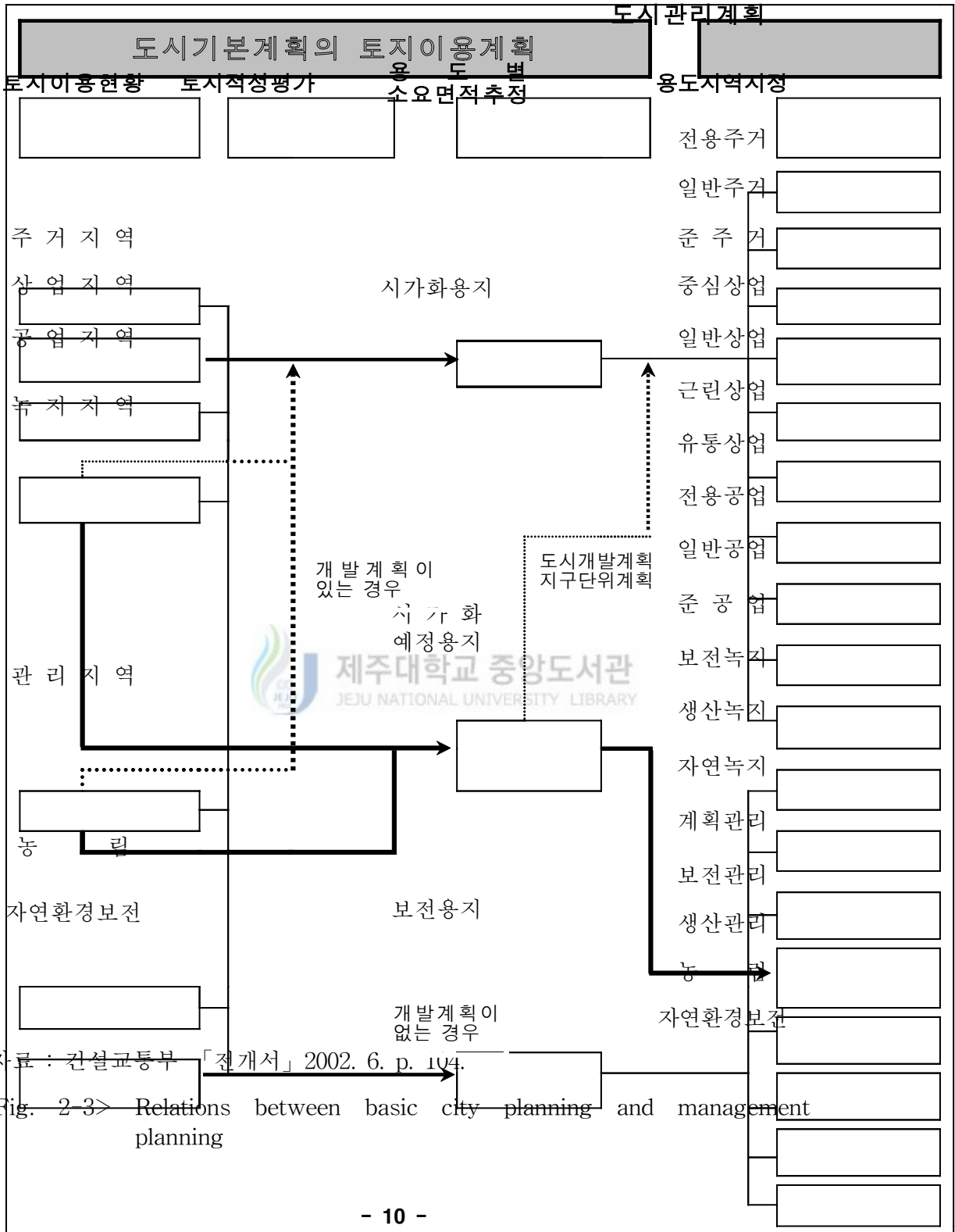
도시관리계획의 기준년도는 계획의 수립에 착수하여 토지이용현황 등 기초조사에 착수하는 시점으로 보며 목표연도는 기준년도로부터 장래의 10년을 기준으로 하되 주민의 재산피해와 민원을 해소하고 건전한 발전을 도모하기 위하여 도시관리계획수립에 신중을 기하고 원칙적으로 결정된 날부터 5년 이내에는 이를 변경할 수 없으며,⁵⁾ 토지이용계획에서 도시기본계획과 도시관리계획의 관계는 <그림 2-3>과 같다.

(4) 지구단위계획

지구단위계획은 도시지역 뿐 아니라 비도시지역까지 도시계획을 수립할 수 있도록 됨에 따라 지구단위계획 또한 계획수립의 공간적 범위를 넓히고 계획의 종류도 제1종과 제2종 지구단위계획으로 나누어 계획할 수 있도록 되어있다.

따라서 제1종 지구단위계획은 토지이용을 합리화·구체화하고 도시와 농·어촌의 기능을 증진시키고 양호한 환경을 확보하기 위해 수립하는 계획이며, 제2종 지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 관리하기 위해 건축물의 용도 등에 제한과 건폐율과 용적율에 대한 완화를 수립하는 계획이다.

5) 건설교통부 “국토의계획및이용에관한법률 관련지침” 2003. 1. p. 103.



(5) 도시계획사업

도시계획사업은 도시관리계획을 시행하기 위한 사업으로서 도시계획시설사업, 도시개발법에 의한 도시개발사업 및 도시재개발법에 의한 재개발사업을 말하며, 계획수립의 주체는 시장·군수, 사업시행자, 조합, 기타 등으로 다양하다. 이상의 다섯 가지 도시계획은 여러 가지 측면과 효력에서 큰 차이가 있어 이를 요약하면 <표 2-1>과 같다.

<Table 2-1> Korea's city planning system

구분	종류 도시기본계획	도시관리계획	도시계획사업 실시(시행)계획
계획의 목표	도시관리 전략 제시 및 도시의 미래상 제시	구체적인 도시관리 계획 및 규제	사업시행
계획의 내용	물적·경제적·사회적 측면의 종합적인 내용	물적 측면	특정대상계획
계획수립주체	시장·군수	시장·군수	시장·군수, 시행자, 조합, 기타
법적근거	국토의계획및이용에관한법	국토의계획및이용에관한법	국토의계획및이용에관한법, 도시개발법
법적구속력	無	有	등 개별 해당법 有
계획기간	20년	10년	1~5년
계획구역의 범위	시·군 관할구역	시·군 관할구역	도시지역내 일부지역 및 도시지역외 지역
시민참여형태	공청회	공람	공람 및 직접참여
도시변화에 대한 탄력성	변경불가, 탄력성 없음	여건에 따라 가능	여건에 따라 가능
계획간의 연계성	국토종합계획과 광역도시계획 등 상위계획에 지침수용	도시기본계획의 지침수용과 도시사업계획에 지침수용	도시기본계획 및 도시관리계획의 지침
계획의 개념적 표현 방식	계획적·계획적 표현	구체적·법적 표현	지구단위계획 및 설계
도면의 축척	1/50,000, 1/25,000	1/25,000, 1/5,000	1/25,000, 1/1,000
자료	국토의계획및이용에관한법률 제18조 내지 30조, 도시개발법 제4조.		

2. 지방화 시대와 개발계획

1) 지방화 시대와 지역개발

지방화시대(Localization)가 정확히 무엇을 의미하느냐에 대한 통일된 견해는 없다. 대체로 지방시대는 중앙집권화(Centralization)에 대치되는 개념으로 중앙집권화가 권력의 중심이 중앙정부에 위치해 있다면 지방시대는 권력의 중심이 지방으로 분권화 되는 것으로 의미한다.

다시 말해서 지방시대는 지역사회 공동체가 정치적 의사결정과 집행, 경제적 자원의 관리, 문화의 창조 등의 중요 공동체 활동에서 중앙중심의 체제로부터 지방의 자율적인 의사결정권을 확대해 나가는 과정이다.⁶⁾

지방시대 행정의 목표와 방향은 지역 균형발전, 지역 복지수준의 향상, 자치능력 향상과 참여기회의 확대 등이라고 할 수 있다.⁷⁾

이중 가장 중요한 목표는 지역 균형발전이라고 할 수 있다. 과거 우리나라의 경제 개발정책은 총량적 경제 발전을 중심으로 이루어졌기 때문에 지역발전에서 있어서 도시와 농촌간은 물론 도시와 도시간, 수도권과 기타 지역간의 불균형 현상이 크게 나타나게 되었다.

현재의 상황 하에서 지역개발이 안고 있는 문제점은 여러 가지가 있을 수 있으나 그 가운데 지방행정과 관련된 것으로는 첫째 지역개발 수준의 저조, 둘째 지방 특색성의 미약, 셋째 지역간 개발 격차의 심화라고 할 수 있다.

이와 같은 문제점을 극복하고 지역 균형발전을 위한 최선의 방향으로서는 생활기반 시설의 지원, 공공투자의 지역간 평등배분, 중앙정부 기능의 지방이양 등이 적극적으로 이루어져야 하며, 국토공간 구조 개편을 통한 도시와 농촌의 통합개발을 활발하게 유도하여 지역균형발전을 촉진하여야 할 것이다.

6) 사득환 “지방화가 국가경제 정책 결정과정에 미치는 영향” 지방행정연구 1996. 11월 p. 128.

7) 대한민국토·도시계획학회편저 「도시의 계획과 관리」(서울. 보성각. 1997) p. 708.

2) 지방화 시대의 도시계획 역할

지방화시대로 인하여 지방 주도의 사업이 확대되고, 각 도시의 연건에 부합되는 고유 공간의 구성이 요구될 것이며, 도시상호간의 경쟁도 심화 될 것으로 보여⁸⁾ 지역개발 정책에서 도시계획은 가장 핵심적인 역할을 수행할 것으로 보인다.

(1) 지방정부 개발계획의 방향 제공

도시계획은 도시지역내 토지의 난(亂) 개발 방지 및 경제적이고 효율적인 이용을 위한 공간적인 틀을 제시하고, 도시민의 복리증진과 도시 기능의 촉진을 목적으로 사회간접자본 시설을 체계적으로 공급하기 위해 마련하는 법정계획이다.⁹⁾

이러한 도시계획은 도시 전체 미래상의 실현을 목표로 하는 장기적이며, 종합적이고, 미래지향적인 도시의 기본 골격을 만드는 계획으로 전체의 구상이 창의적이고 포괄적이다. 따라서 현재 각 지방자치단체에서 개별법에 의거 각종 개발을 위한 기본계획을 수립하는데 기본 목표와 전략을 제시하는 역할을 수행하는 가장 핵심적인 계획이다.

(2) 도시발전의 지표 제공

도시계획은 도시민의 건강하고 문화적인 생활 및 기업의 경제활동을 원활히 할 수 있도록 토지의 합리적인 이용을 도모하기 위하여 토지의 용도를 지정하고, 시설을 배치하며, 개발의 방향을 제시하는 계획이며, 국토건설종합계획, 광역개발계획 및 도시기본계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 각종 계획의 기본이 될 수 있는 도시발전 지표를 설정하여 제공한다.

도시계획은 계획의 목표와 지표설정(인구, 경제, 환경지표), 공간구조의 설정, 토지이용계획, 기반시설, 도심 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관 및

8) 계기석, 변홍수 “사회변화에 따른 도시시설 전망과 계획적 입지방안 강구” 「국토연구원 1998」 p. 59.

9) 김용웅, 차미숙 “도시계획분야의 중앙-지방간 기능배분” 「도시정보 1997.5월」 p. 4.

미관, 공원·녹지, 방재 및 안전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥, 계획의 실행 등 도시 모든 분야의 지표를 설정 제공하기 때문에 장기적인 도시 발전의 청사진을 제공한다.

(3) 토지의 효율적 이용과 관리의 지침

도시지역에서의 개별 또는 단지 규모 토지의 이용 상태가 당해 토지의 문제가 아니라 주변 토지, 나아가 지역, 도시 전체의 토지이용에 영향을 미친다.¹⁰⁾

한번 개발된 토지를 원상회복 또는 교정하는데 많은 비용과 시간이 소요된다. 따라서 사전에 공공의 관점에서 일정한 질서를 부여함으로써 토지이용상의 다툼과 비효율을 예방하고 도시 전체가 바람직한 모습을 갖도록 하는 장치가 바로 도시계획이다.

도시계획은 지역·지구·구역의 지정 및 변경과 도시계획시설의 설치, 도시개발사업에 관한 계획을 일괄된 체계 하에 하나로 종합한 것으로 계획의 결정이 곧 토지소유자의 건축행위 등에 대한 법적 구속력을 수반하여, 한정된 토지를 경제적이고 효율적으로 이용하여 공공의 복리증진을 도모하는 역할을 수행하므로 주민의 복지향상을 목적으로 하는 지방시대에서 역할은 아주 중요하다고 할 수 있다.

3. 지방화 시대의 도시계획 방향

주민의 생활과 직접적인 연관이 깊은 도시계획은 지방시대를 맞이하여 자주성과 자율성이 증대되고 창의력과 자발성을 발휘하여 지역의 특성이 부각될 수 있도록 하기 위해서는 도시계획의 방향이 다음과 같이 전환되어야 한다.

10) 박무익 “개발제한구역과 도시정책 발전 방향” 「도시문제 1999. 10월」 p. 51.

1) 도시계획 기능의 분권화

(1). 도시계획기능의 이양

지방화시대를 맞이하여 도시계획업무의 합리적인 기능배분을 위해 국토의 계획및이용에관한법률 제정하면서 많은 도시계획 또는 개발과 관련한 업무를 지방으로 이양 하였으나 도시기본계획승인 등은 중앙정부가 갖고 있으므로 인해 지방자치시대가 퇴색되고 있다고 볼 수 있으므로 지방적 특수성을 띤 것(지방특례성)은 시·도지사에게 이양하고 주민편익이 증진되는 것(주민편의성)과 집행능률이 향상되는 것(능률성) 등의 업무는 시장·군수에게 이양하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

(2) 지방재정의 확충

도시계획의 결정과 집행권한을 점진적 단계적으로 지방정부에 귀속시킨다는 것은 행정의 민주성을 높일 뿐만 아니라 자치적 차원에서도 지극히 바람직하다. 그러나 지방의 도시계획이 차질 없이 집행되기 위해서는 지방자치단체의 예산편성과 계획수립과정이 보다 구체적으로 제시되고 이를 위한 자금 조달방안이 제도적으로 확립되어야 할 것이다.



2) 도시계획 행정의 광역화

지금까지 도시를 하나의 독립된 하나의 당위로만 생각하고 실제로 도시문제를 도시행정 구역내의 것으로만 파악하고 그 결과 도시와 도시간 또는 도시와 그 주변지역간의 행정 협조 미비에 따른 문제점이 노출되고 있다.

경제사회의 발달과 도시화의 진행, 교통, 통신의 발달로 인하여 주민의 생활권이 기존의 행정구역을 넘어서 확대되고 있기 때문에 주민의 생활권이 기존의 행정구역을 넘어서 확대되고 있기 때문에 주민이 요구하는 도시계획 행정수요도 다양하고 고도화되고 있으므로 보다 나은 행정수준과 능력이 광역화 추세로 전개되어야 할 것이다.

광역 도시계획에 적용 할 수 있는 내용으로는 공익사업과 도시 및 지역계

획의 분야에서 도시계획사업, 도로 건설, 자연공원의 개발과 관리, 건축허가, 댐 건설에 따른 공동대처, 도시 재개발이며, 교통 분야는 자동차 운수사업, 영업용택시 운행구역 조정, 시내버스 운행 개통 인·허가, 노선허가이며, 상·하수도 분야는 행정구역내 급수 구역 결정, 상수도사업, 하수도사업 등이며, 환경 분야는 공해대책, 쓰레기종말 처리장 시설, 산업폐기물 처리, 화장장 시설 공동 운영 등이다.11)

3) 도시계획 조직의 강화

(1) 도시행정 인력의 전문화

현재의 도시계획 조직 내에서는 도시 및 지역계획 전공으로 채용되는 공무원이 거의 없기 때문에 토목직, 행정직, 건축직 등의 공무원이 도시계획 업무를 순환 보직제 원칙하에 수행하므로 전문성이 결여되어 있다고 볼 수 있다.

도시계획 행정은 상당히 전문화된 분야이며, 이에 따른 전문인력의 확보여부가 업무수행의 관건이라 할 수 있는데, 현행 제도하에서는 인력이 중앙정부나 지방자치단체에서도 자유롭게 근무할 수 있도록 여건을 조성하고, 공무원의 재 교육장으로 대학을 활용하는 상호 공존의 보완장치가 필요하다.

(2) 보조기능의 활성화

도시계획의 전반적인 사항에 관한 사항을 심의·의결하는 기구인 도시계획위원회를 정기적인 회의로 변경하여, 부의된 안건에 대한 현지 확인과 준비된 기초조사 자료에 대하여 적절한 시간을 가지고 충분한 토의가 이루어지도록 해야 한다.

또한 현재 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 지방도시계획위원회에 도시계획상임기획단을 둘 수 있도록 된 조항을 활용하여 기초 자치단체에서도

11) 이를 시행하는 방법으로는 ① 행정구역에 의한 광역 도시계획, ② 도 지위에 의한 광역도시계획, ③ 특별행정기관에 의한 광역도시계획, ④ 행정협의회에 의한 광역도시계획으로 나눌 수가 있다.

도시계획에 관한 기획·조사 연구를 지속적으로 수행하여 효율적인 도시계획이 이루어지도록 보완해 나가야 할 필요가 있다.



Ⅲ. 도시계획시설과 장기미집행시설

1. 도시계획시설의 개념 및 내용

1) 도시계획시설의 개념과 필요성

(1) 도시계획시설의 정의 및 결정 목적

도시계획시설이란 기반시설(국토의계획및이용에관한법률제2조)중 도시관리계획(국토의계획및이용에관한법률제30조)으로 결정된 시설을 말한다. 기반시설은 도로, 철도, 항만, 공항, 공원, 녹지, 학교 등 도시생활 및 도시기능 유지에 필요한 기반시설로서 도시구조의 골격을 형성하는 중요한 요소이므로 합리적인 시설 배치를 위해 적정한 계획이 요구된다.

즉 도시계획시설은 개별 시설임에도 불구하고 일단 일정지역에 입지하게 되면 그 지역의 발전은 물론 도시 전체의 발전에 지대한 영향을 미치므로 이들 시설은 도시전체와의 관계에서 입지가 검토되어야 하며, 도시계획시설의 입지 및 규모를 도시계획으로 결정함으로써 건전한 도시발전을 도모하고자 하는데 그 목적이 있다.¹²⁾

(2) 도시계획시설의 필요성

도시 공공시설 중 일부 시설은 민간이 자율적인 시장기구를 통하여 효율적으로 설치하기 어렵기 때문에 공공기관이 직접 개입하여 설치하지 않으면 안 된다. 이러한 특성 때문에 도시계획시설의 필요성은 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 미래의 수요에 대비하여 필요한 토지를 미리 확보하지 않으면 장래에

12) 최삼립 "장기미집행도시계획시설 해소방안에 관한 연구" 2000. 2. p. 16.

13) 전병국 "장기미집행시설의 개념과 현황" 「도시문제」 1999. 8. p. 10.

는 시설용지의 부족으로 공공용지를 설치할 수 없게 되거나 많은 비용이 소요되는 부작용이 발생할 수 있다. 이런 부작용을 미연에 방지하기 위하여 정부는 도시계획을 수립하여 도시의 장기 발전방향을 설정하고 장래에 필요한 도시공공 시설의 수요를 예측한 뒤 가용자원의 범위 내에서 시설에 필요한 용지를 미리 확보하도록 한다.

둘째, 도시계획은 사회 전체의 관점에서 최선의 도시개발을 이룩하기 위해 토지이용과 도시 공공시설을 공간적으로 배치하는 공공계획으로써, 외부효과가 큰 도시 공공시설의 위치를 지정하고 토지이용과 공공시설간의 관계가 유기적으로 되도록 계획함으로써 토지이용의 외부 불경제를 미연에 방지할 수 있도록 한다.

셋째, 도시 공공시설인 도로, 공원 등은 시민 활동에 필수 시설이지만 자유경제시장 경제논리로 공공시설용 토지의 수용과 공급이 균형을 이룰 수 없다. 그러므로 정부는 사회가 필요로 하는 도시 공공시설의 효율적인 공급을 위하여 토지수용이나 행위제한 등과 같이 공권력을 통해 시설용지를 확보하여야 한다.



2) 기반시설의 분류

(1) 기반시설의 종류

기반시설의 종류는 국토의계획및이용에관한법률제2조제6호 및 같은법 시행령 제2조제1항에 규정한 53개 시설로 구분할 수 있으며 기능별로는 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설로 분류하고 있으며 이를 요약하면 <표 3-1>과 같다.

<Table 3-1>

City infra-structures

도시관리계획으로 결정하여야만 도시관리계획으로 결정하지 않아도		
구 분	시설가능 - 의무사항 (30개 시설)	시설가능 - 임의사항 (23개 시설)
교통시설 (11개 시설)	도로, 철도, 항만, 공항, 주차 자동차 및 장(특별·광역시장, 시장·군 건설기계운전학원, 공항(도십공항 수가 설치하는 1천제곱미터 터미널), 주차장(시장·군수가 설치하는 1천제곱미터 미만의 주차장 및 (전세버스운송사업용 여객자 그 외의 자가 설치하는 주차장), 동차터미널 제외), 궤도, 삭도, 여객자동차터미널(전세버스운송사업용 여객자동차터미널) - 9개 시설	건설기계검사시설, 자동차 및 운전학원, 공항(도십공항 수가 설치하는 1천제곱미터 미만의 주차장 및 (전세버스운송사업용 여객자 그 외의 자가 설치하는 주차장), 동차터미널 제외), 궤도, 삭도, 여객자동차터미널(전세버스운송사업용 여객자동차터미널) - 2개시설
공간시설 (5개 시설)	광장(건축물 부설 광장 제외), 공공공지, 공원, 녹지, 유원지 - 4개시설	광장(건축물 부설 광장) - 1개시설
유 통 · 공급시설 (9개 시설)	유통업무설비, 수도, 전카공급 설비(발전소, 변전소, 고압선), 전기공급 설비(발전소, 변전소, 고압선 가스공급설비(액화석유가스 제외), 송유설비(유류저장시설 제외) - 3개시설	열 공급설비, 방송·통신시설, 저장, 설비(발전소, 변전소, 고압선 가스공급설비(액화석유가스 제외), 송유설비(유류저장시설 제외) - 3개시설
공공 · 문화 체육 시설 (10개 시설)	중전시설 및 도시가스공급시설 제외), 공동구, 유류저장 및 송유설비(유류저장시설 제외) - 6개시설	중전시설 및 도시가스공급시설), 유류저장 및 송유설비(유류저장시설 제외) - 3개시설
방재시설 (8개 시설)	학교(유치원, 특수학교 제외), 운동장 - 2개 시설	공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 학교(유치원, 특수학교) - 8개 시설
보건 위생시설 (6개 시설)	하천, 우수지 - 2개 시설	저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비 - 6개 시설
환경 기초시설 (4개 시설)	화장장, 공동묘지, 납골시설 (시장·군수·구청장외의 자가 설치하는 시설제외), 도축장 (대지면적 500제곱미터이상) - 4개 시설	장례식장, 종합의료시설, 납골시설 (시장·군수·구청장외의 자가 설치하는 시설), 도축장(대지면적 500제곱미터미만), - 2개 시설
자료 : 국토의계획및이용에관한법률제2조제6호 및 제43조제1항, 같은법 시행령제2조제1항 및 제35조제1항. 같은법 시행규칙제6조제1항	하수도, 폐기물처리시설(재활 폐기물처리시설(재활용시설), 폐차장 용시설 제외), 수질오염방지지 - 1개 시설	폐기물처리시설(재활용시설), 폐차장 용시설 - 3개 시설

(2) 기반시설의 세분

기반시설중 도로, 철도, 자동차정류장, 광장, 공원 및 녹지시설은<표 3-2>와 같이 세분하여 각 시설물로 목적을 명확히 함으로써 충분한 기능을 발휘할 수 있도록 도시계획법시행령 제2조제2항에 규정되어 있다.

<Table 3-2> Details in city infrastructures

구분	시설의세분
도로	일반도로, 자동차전용도로, 보행자전용도로, 자전거전용도로, 고가도로, 지하도로
철도	일반철도, 도시철도, 고속철도
자동차정류장	여객자동차터미널, 화물터미널, 공영차고지
광장	교통광장, 일반광장, 경관광장, 지하광장, 건축물부설광장
공원	어린이공원, 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원, 체육공원
녹지	완충녹지, 경관녹지
자료	국토의계획및이용에관한법률 시행령제2조제2항.
(3) 광역시설 ¹⁴⁾	

기반시설 중 도로, 철도 등 광역적인 정비체계가 필요한 시설로서 2이상의 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역에 걸치는 시설과 2이상의 특별시, 광역시, 시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설을 광역시설이라 하며, 그 시설은 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째 : 2이상의 특별시, 광역시, 시 또는 군(광역시의 관할구역에 있는 군은 제외한다)의 관할구역에 걸치는 도로, 철도, 운하, 광장, 녹지, 수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 유류저장 및 송유설비, 하천, 하수도(하수종말처리시설 제외).

14) 국토의계획및이용에관한법률제2조제8호 및 같은법 시행령제3조

둘째 : 2이상의 특별시, 광역시, 시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설 항만, 공항, 자동차정류장, 공원, 유원지, 유통업무설비, 운동장, 문화시설, 체육시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 우수지, 화장장, 공동묘지, 납골시설, 도축장, 하수도(하수종말처리시설에 한함), 폐기물처리시설, 수질오염 방지시설, 폐차장.

(4) 공공시설

공공이용시설로 도로, 공원, 철도, 수도, 항만, 공항, 운하, 광장, 녹지, 공공공지, 공동구, 하천, 우수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비, 하수도, 구거 및 행정청이 설치하는 주차장, 운동장, 저수지, 화장장, 공동묘지, 납골시설 등이 있다.¹⁵⁾

3) 도시계획 시설의 결정

(1) 일반사항

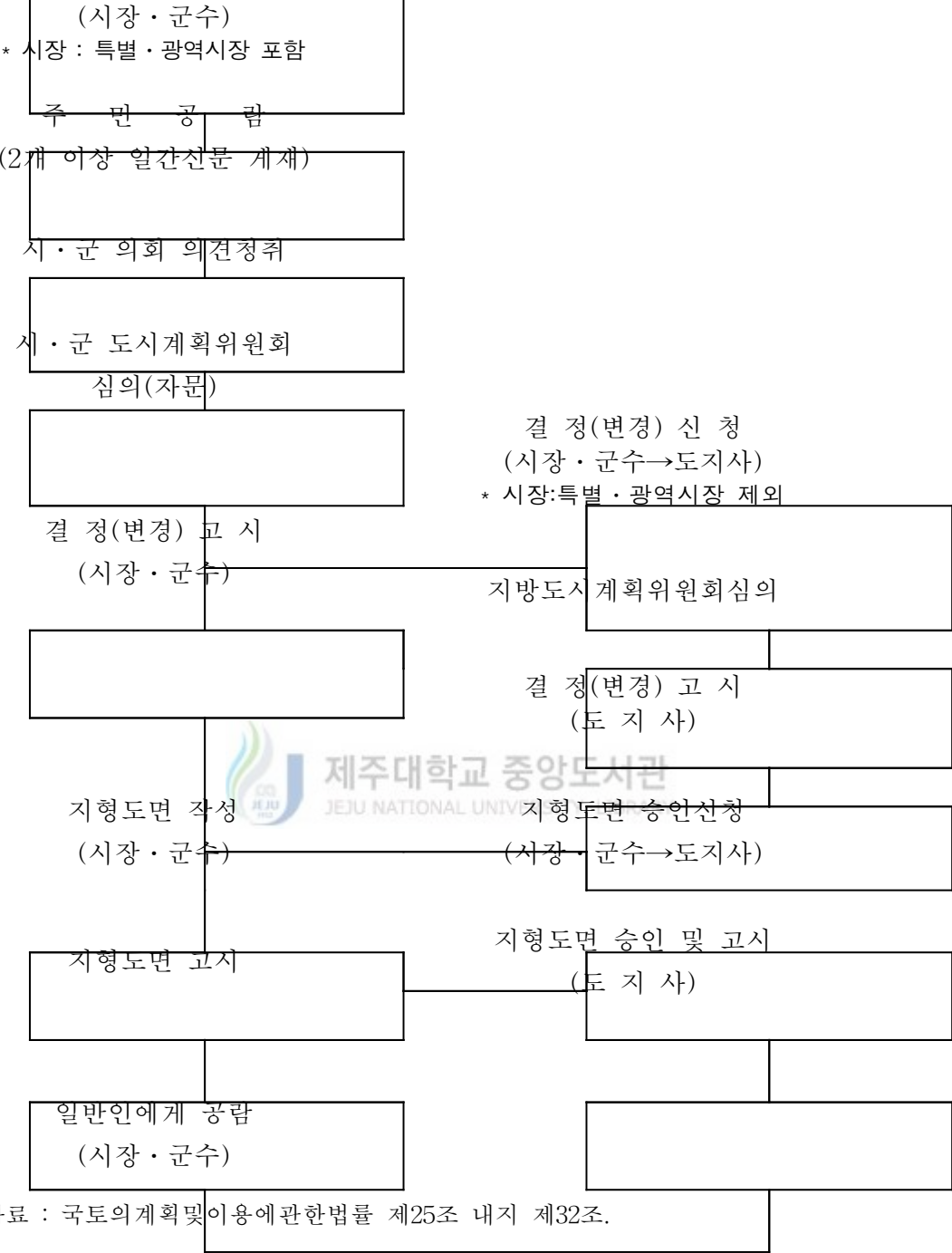
도시계획시설에 관한 계획은 도시관리계획의 일부를 구성하는 것이므로 계획수립은 시장(특별시장, 광역시장 포함)·군수가 입안하여, 그 지역을 주된 보급지역으로 하는 2이상의 일간신문에 공고하여 14일 이상 주민 열람 후 의회 의 건청취와 시·군 도시계획위원회의 심의 또는 자문을 받고, 도지사에게 변경 결정 신청을 원칙으로 하고 있으나 대부분의 도시계획 시설은 도시계획위원회가 설치된 시장·군수 및 구청장에게 위임하여 처리하고 있다.¹⁶⁾

도지사는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 결정 고시하며, 결정고시가 있는 날로부터 5일 후에 효력이 발생하고, 결정 고시 일로부터 2년이 되는 날 까지 국토의계획및이용에관한법률제32조제4항의 규정에 의한 지형도면의 고시를 하지 아니할 때는 2년이 되는 날의 다음 날에 효력을 상실하게 되며 이와 같은 과정은<그림 3-1>과 같이 요약할 수 있다.

15) 국토의계획및이용에관한법률 제2조제13호 및 같은법 시행령 제4조.

16) 각 시·도 도시계획조례 또는 사무위임조례로 도로, 주차장 등 40개 시설(제주도-시·도별로 위임 시설은 다를 수 있음)을 시·군·구에 위임 처리하고 있으며, 일부 시설중 규모가 큰 시설은 제외(국토의계획및이용에관한법률제139조제2항).

도시 관리 계획 입안



<Fig. 3-1> Planning procedure for city infrastructures

(2) 세부계획의 작성

기본시설에 대한 도시관리계획을 결정함에 있어 항만, 공항, 유원지, 유통업 무설비, 학교(고등교육법 제2조제1호 내지 제5호의 규정에 의한 학교에 한함) 및 운동장에 대하여 도시계획시설결정을 하는 경우에는 그 시설의 원활한 기능 발휘를 위하여 설치하는 중요한 세부 시설에 대한 조성계획을 함께 결정하여야 한다.¹⁷⁾

4) 도시계획시설의 설치 및 관리

(1) 대상지역

관할 행정구역 전 지역에 대해 도시관리계획에 의한 도시계획시설을 설치할 수 있으며, 도시와 농·어촌 및 산촌지역이 서로 연계될 수 있도록 계획을 수립하여야 한다.

(2) 도시계획시설의 설치

관할 행정구역 안에서 기본시설을 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 설치하고자 할 때에는 그 시설의 종류, 명칭, 위치, 규모 등을 미리 정하여 도시관리계획으로 결정하여야 한다.

따라서 도시계획시설을 설치하고자 할 때에는 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 결정과 같은법 제32조의 규정에 의한 도시관리계획에 관한 지형도면의 고시 등 도시계획시설의 설치 사업에 관한 실시계획인가를 득하여야만 가능하다. 단 국토의계획및이용에관한법률시행령 제35조 및 같은법시행규칙 제6조에 규정된 기본시설은 그러하지 아니할 수 있다<표 3-1 참조>.

(3) 도시계획시설의 관리

도시관리계획으로 설치된 시설의 관리에 관하여는 국토의계획및이용에관한법률 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 국가가 관리하는 경우에는 대통령령으로, 지방자치단체가 관리하는 경우에는 해당 지방자치단체

17) 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한규칙 제2조제2항

의 조례로 정하며, 국가가 관리하는 도시계획시설은 국유재산법 제6조의 규정에 의하여 해당 관리청이 관리한다.

(4) 공동구 설치 및 관리

공동구란 지하매설물(전기·가스·수도 등의 공급설비, 통신시설, 하수도 시설 등)을 공동수용 함으로써 도시 미관의 개선 도로구조의 보전 및 교통의 원활한 유통을 기하기 위하여 지하에 설치하는 시설물을 말한다.

따라서 관할구역안에 공동구가 설치된 경우에는 공동구에 수용되어야 할 시설은 빠짐없이 공동구에 수용되도록 하여야 하며, 그 공동구에 수용되어야 할 시설을 설치 할 의무가 있는 자에게는 공동구의 설치에 소요되는 비용을 부담시킬 수 있다.

공동구의 점용 또는 사용하는 자는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 점용료 또는 사용료를 납부하여야 하며, 공동구를 관리하는 시장(특별시장, 광역시장 포함)·군수는 1년에 1회 이상 공동구의 안전점검을 실시하여 이상이 있다고 인정되는 때에는 정밀 안전진단, 보수·정비 등 필요한 조치를 하여야 한다.¹⁸⁾

(5) 광역시설의 설치 및 관리

광역시설의 설치 및 관리는 도시계획시설의 설치·관리 기준 등에 준한다. 다만 관계 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수가 협약을 체결하거나 협의회 등을 구성하여 설치·관리할 수 있으며, 이때 협약의 체결 또는 협의체 등의 구성이 이루어지지 아니할 때는 시·군이 동일한 도에 속하는 경우에는 관할 도지사가 광역시설을 설치 및 관리한다.

상기의 규정에 불구하고 국가계획으로 설치하는 광역시설은 특별법에 의하여 광역시설의 설치·관리를 사업목적으로 하여 설립된 법인이 이를 설치·관리할 수 있다.

지방자치단체는 환경오염이 심하게 발생하거나 해당 지역의 개발이 현저하

18) 국토의계획및이용에관한법률 제44조.

게 위축될 우려가 있는 광역시설을 다른 지방자치단체의 관할구역에 설치하고자 하는 경우에는 환경오염 방지를 위한 사업 또는 당해 지역주민의 편익을 증진시키기 위한 사업을 시행하거나 이에 필요한 자금을 당해 지방자치단체에 지원하여야 한다. 다만 국토의계획및이용에관한법률 외에 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 의해 시행한다.¹⁹⁾

2. 토지이용의 제한과 내용

1) 토지이용 제한의 개념

토지이용의 제한이란 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공의 안녕 질서와 공공복리 증진에 기여하기 위하여 도시계획에 의해 지역지구 및 구역을 지정하고, 그 용도에 적합하게 토지이용을 제한하는 규제적 형성적 행정활동의 하나이다.²⁰⁾

즉 일반적으로 생활공간을 합리적으로 형성하여 지역 또는 도시의 계획적인 정비, 개발을 달성하기 위하여 행정 주체가 법률에 따라 공권력을 발동하여 사인 소유의 토지 등에 대하여 사인의 자유로운 이용개발 또는 사용·수익·처분의 자유를 제한하는 것을 말한다.²¹⁾

따라서 도시계획이란 시(특별시, 광역시 포함)·군의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분하며, 시·군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용, 교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 다음의 계획을 말한다.²²⁾

19) 국토의계획및이용에관한법률 제45조.

20) 석종현 "도시계획 제한과 손실보상" 「고시연구」 1985. 5. p. 73.

21) 김형원 "도시계획결정에 따른 사유재산권 규제 사례 분석" 1991. p. 13.

22) 국토의계획및이용에관한법률 제2조제2호 내지 4호.

첫째 : 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획

둘째 : 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

셋째 : 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획

넷째 : 도시개발사업 또는 재개발사업에 관한 계획

다섯째 : 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

2) 토지이용제한의 내용

(1) 개발행위의 제한(국토의계획및이용에관한법률 제56조제1항)

도시계획의 결정에 따른 사권에 대한 일반적인 제한은 다음과 같으며, 특별시장, 광역시장, 시장·군수의 허가를 받고 개발행위를 할 수 있다.

첫째 : 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

둘째 : 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경 제외)

셋째 : 토석의 채취

넷째 : 토지의 분할

다섯째 : 녹지지역 안에서 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위

(2) 개별적 행위제한

① 용도지역, 지구별 행위제한

지역, 지구제는 도시와 그 주변의 자연조건 및 토지이용 경향을 감안하여 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 용도별로 구분함으로써 도시기능의 증진, 주거환경의 보호, 상공업 편익의 증진, 도시의 미관과 경관의 유지, 보건위생, 공해방지, 안전성의 확보 또는 도시의 무질서한 방지(Sprawl) 등 도시생활의 공간적 조건을 합리화하기 위한 권력적 규제이다.²³⁾

② 개발제한구역내의 행위제한

개발제한구역(Green Belt)은 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변

23) 최충식 “도시계획 제한과 손실보상에 관한 연구” 1993. p. 15.

의 자연환경을 보존하여, 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위한 경우와 보안상 도시의 개발을 제한 할 필요가 있다고 인정되는 경우 개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법에 의해 개발제한구역으로 지정하여 매우 엄격한 행위를 제한하고 있다.²⁴⁾

③ 시가화조정구역내 행위제한(국토의계획및이용에관한법률 제39조)

시가화조정구역은 도시의 무질서한 시가화를 방지하고, 도시의 계획적, 단계적인 개발을 도모하기 위하여 5년 이상 20년 이내 기간동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되는 경우에 지정하여 행위를 제한한다.

④ 지구단위계획구역내의 행위제한

지구단위계획이라함은 도시계획수립 대상지역 안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 도시의 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말한다.

외국의 경우 우리의 지구단위계획과 유사한 것으로는 독일의 지구상세계획(B-Plan), 미국의 도시설계(Urban Desing) 또는 일본의 지구계획이다.

지구단위계획이라는 명칭은 2000년 도시계획법을 전문 개정하면서 도입된 것이며, 종전에는 건축법에서 규정하고 있던 “도시설계”와 도시계획법에서 규정하고 있던 “상세계획”을 발전적으로 통합하여 지구단위계획으로 명칭을 도입한 것이다.

지구단위계획은 도시계획의 일종이므로 도시관리계획결정의 효력을 갖는다. 따라서 지구단위계획에 위반되는 건축물과 공작물의 설치, 토지형질변경 등에 대한 개발행위가 불가능하다.

특히 건축물에 건축은 지구단위계획에서 정한 내용대로 건축하여야 한다. 예컨대 지구단위계획에서 5층 백색 건물을 건축 하도록 정하였다면 그렇게 건축하여야 하며, 지구단위계획에 배치되는 개발행위의 허가는 불가능하다.²⁵⁾

24) 「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」 2000.1.28 제정공포(법률 제6241호).

⑤ 도시계획사업의 장기적 미실시

도시계획사업의 설치가 도시관리계획으로 결정되었으나, 재정상의 문제로 장기간 미실시 상태로 방치됨으로 인해 토지소유자가 받는 재산권 행사의 제약이다.

토지소유자는 장기간의 토지이용 제한이 일상생활의 불편요인 일 뿐만 아니라 수용 등이 조속히 이루어지지 않으므로 인한 법률적 불안 상태에 놓이게 된다. 이런 점을 고려할 때 도시계획시설 구역으로 지정됨으로서 인근 지역과의 차이에서 오는 불균형을 어떻게 시정 할 것인가가 중요한 문제로 대두²⁶⁾되고 있다.

따라서 헌법재판소에서 1999년10월21일 장기미집행 도시계획시설에 대해 토지의 사적이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년 이상을 아무런 보상 없이 토지이용제한을 인정 하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서도 정당화 될 수 없는 과도한 제한으로 헌법상 재산권 보장에 위배된다고 보아야 한다는 헌법 불합치 판결을 하였다.

또한 2000년1월28일 도시계획법령이 전문 개정 공포되면서 10년 이상된 장기미집행 도시계획시설 내에 지목이 대지인 토지에 대해서는 매수청구권을 부여함으로써 그동안 토지소유자가 받은 재산권 행사제약에 불편은 일부 해소 될 것으로 예상되나 도시계획시설내에 지목이 대지인 토지를 소유하고 있는 일부 토지주들은 재산권 행사 제약에 따른 불편을 해소하기 위해 대지에 대한 매수청구를 해오고 있는 실정이나, 도시계획시설을 관리하고 있는 지방자치단체에서는 보상비 확보 등에 어려움이 있어 열악한 지방재정난을 더욱 가중시키고 있는 것으로 판단된다.

또한 매수청구 토지를 매수치 못 할 경우에는 건축행위 등 토지이용을 허

25) 박무익 “지구단위계획의 도입배경과 주요내용” 「도시문제」 2001. 4. pp. 9. 16.

26) 최충식 “전계논문” 1993. p. 25.

용 할 수 있도록 함으로써 무질서한 건축 행위 등으로 인한 도시미관 저해 및 도시계획시설용지 부족으로 공공시설을 설치할 수 없게 되거나 많은 비용이 소요되는 부작용이 발생 될 것으로 예상됨으로, 이에 따른 지방재정 확충 등이 중요한 문제로 대두되고 있다.

3) 도시계획시설의 지정 한계

도시계획시설의 지정 필요성이 인정한다 할지라도 정부가 도시계획을 통해 도시계획시설 설치에 개입하는 것은 언제나 정당화되는 것은 아니다. 즉 정부가 개입하여 이루고자 하는 도시공공서비스의 수준이 정상적인 토지시장에 의해서는 시장에 의한 경우보다 큰 사회적 효용을 산출할 수 있어야 한다.

또한 정부의 개입에 대한 필요성과 정당성이 인정된다 하더라도 당해 도시계획이 미집행된 상태에서 장기간 방치로 인한 개인의 재산권을 과도하게 침해되는 일은 없어야 한다는 것이다.

이러한 한계를 감안한다면 정부가 도시계획을 통해 도시공공시설의 설치에 개입하기에 앞서 시장기구가 도시공공시설을 원활하게 공급할 수 있는 여건을 마련하는 것도 필요하며, 도시계획에 의한 방법도 규제보다는 유인책을 우선적으로 고려하는 것이 바람직하다.

또한 결정된 도시계획시설은 계획된 기간 내에 집행하는 것이 중요하다. 그리고 도시계획시설의 결정 및 미집행으로 인하여 개인에게 과도한 재산권의 침해를 가한다면 헌법 제23조제3항에 의거 법률에 보상규정을 두어 정당한 보상을 지급하여야 할 것이다.²⁷⁾

27) 이병준 “장기미집행 도시계획시설의 발생원인 분석과 해소방안에 관한 연구” 2000. p. 13.

3. 장기미집행 도시계획시설과 내용

1) 장기미집행 도시계획시설의 개념

(1) 미집행의 개념

도시계획시설로 결정되어 고시되었으나 도시계획시설을 설치하기 위한 도시계획사업이 시행되지 아니하는 경우를 미집행 도시계획시설이라 하며, 다만 국토의계획및이용에관한법률제88조의 규정에 의해 실시계획의 인가 또는 그에 상당하는 절차가 다른 법률에 의해 이루어진 경우에는 미집행 도시계획시설에서 제외하도록 하였다.

또한 장기 미집행 도시계획시설에 대한 기준은 1999.10.21. 헌법재판소 판결문에 10년 이상 아무런 보상 없이 제한을 가하는 것은 과도하다는 취지의 판결로 장기에 대한 근거를 제시하였으며, 국토의계획및이용에관한법률제47조제1항의 규정에도 도시계획시설 결정의 고시일로부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우라고 규정되어 있다.

(2) 부분 미집행 인정

도시계획시설사업의 시행자는 도시계획시설사업의 효율적인 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 사업시행 대상지역을 2 이상으로 분할하여 도시계획시설사업을 시행 할 수 있도록 명시되어 있다(국토의계획및이용에관한법률 제87조).

이는 지방자치단체의 재원부족으로 인하여 일부만 집행되고 일부는 미집행 상태로 남아 있는 시설들은 전체 시설에 대하여 미집행 시설로 분류되어 각종 조치가 적용되지 않도록 하여 지방자치단체가 가능한 범위 안에서 차근차근 시설을 할 수 있도록 하였다.²⁸⁾

28) 박무익 “장기미집행시설의 해소” 「도시문제」 2000. 2. p. 81.

2) 장기미집행 도시계획시설에 대한 전면적인 재검토

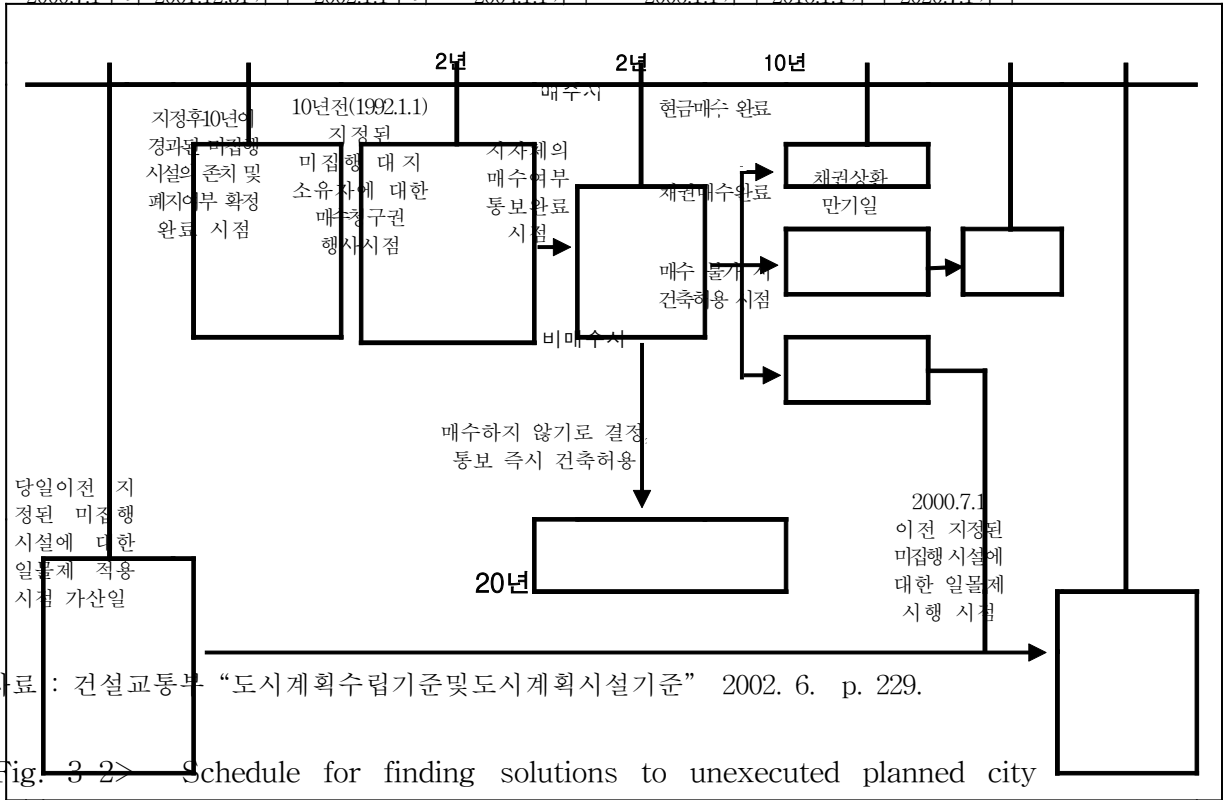
2000년7월1일 현재 도시계획결정 일로부터 10년 이상 미집행된 시설은 각 지방자치단체별로 2000년7월1일부터 2001년12월31일까지 1년6개월 동안 도시계획시설결정의 폐지여부를 결정<그림 3-2 참조>하여, 그 결과를 도시계획에 반영하도록 의무화(중전 도시계획법 부칙 제10조제1항) 하도록 함에 따라 지방자치단체는 반드시 필요하지 않는 시설이나 현실적으로 자원조달이 불가능한 것으로 판단되는 사업은 도시계획절차를 거쳐서 해제하도록 하였으나 구체적인 해소방안이나 자원조달 방안 등은 마련하지 못해 많은 문제를 야기하고 있다고 판단된다.

따라서 지방자치단체에서는 도시계획시설별로 당해 시설이 필요한지, 조속히 사업이 시행가능한지 여부에 대하여 명확히 입증하여야 하며, 만약 입증이 되지 않는 시설에 대해서는 해제하여야 한다.

또한 2001년 12월 31일까지 불요불급한 시설의 정리가 이루어졌다고 해서 조치가 끝나는 것은 아니다. 이후에도 매 5년마다 관할구역의 도시관리계획에 대하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토 하여 정비토록 규정(국토의계획 및이용에관한법률 제34조)되어 있으므로 이 때에도 고시일로부터 10년 이내에 당해 도시계획시설 사업이 시행되지 아니한 때에는 당해 도시계획시설결정의 타당성을 재검토 하여 그 결과를 도시관리계획입안에 반영토록 함으로서 미집행시설의 해소될 때까지는 지방자치단체가 방치하지 않도록 되어있다.²⁹⁾

29) 박무익 “전계논문” 「도시문제」 2000. 2. p. 81.

2000.7.1부터 2001.12.31까지 2002.1.1부터 2004.1.1까지 2006.1.1까지 2016.1.1까지 2020.7.1까지



자료 : 건설교통부 “도시계획수립기준및도시계획시설기준” 2002. 6. p. 229.

<Fig. 3-2> Schedule for finding solutions to unexecuted planned city infrastructures

3) 미집행시설에 대한 매수청구권부여 및 단계별 집행계획 수립

(1) 매수청구권의 부여와 매수방법³⁰⁾

도시계획시설 결정·고시 일로부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니한 경우, 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지중 지목이 대지인 토지의 소유자는 특별시장, 광역시장, 시장, 군수 또는 도시계획시설을 설치하거나 관리하여야 할 의무가 있는 자에게 토지의 매수를 청구할 수 있도록 되어있다.

따라서 토지를 매수 할 때에는 현금으로 대금을 지급함을 원칙으로 하되, 토지소유자가 원하는 경우와 부채 부동산 소유자의 토지 또는 비업무용토지로

30) 국토의계획및이용에관한법률 제47조.

서 매수대금이 3천만원을 초과하는 경우 10년 미만의 도시계획시설채권을 발행하여 지급할 수 있도록 하고 있으며 매수청구를 받은 매수의무자는 매수청구가 있는 날부터 2년 이내에 매수 여부를 결정하여 토지 소유자와 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 통지하여야 하며, 매수하기로 결정한 토지는 매수결정을 통지한 날부터 2년 이내에 매수하여야 한다.

(2) 단계별 집행계획 수립³¹⁾

특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수는 도시계획시설에 대하여 도시계획 결정·고시 일로부터 2년 이내에 재원조달계획과 보상계획이 포함된 단계별집행계획을 의무적으로 수립하도록 되어있다.

따라서 단계별 집행계획은 제1단계집행계획과 제2단계집행계획으로 구분하여 수립하되 3년 이내에 시행하는 도시계획시설사업은 1단계 집행계획에, 3년 후에 시행하는 도시계획시설사업은 제2단계집행계획으로 구분하여 수립하여야 한다.

(3) 미매수 부지에 대한 건축규제 완화³²⁾

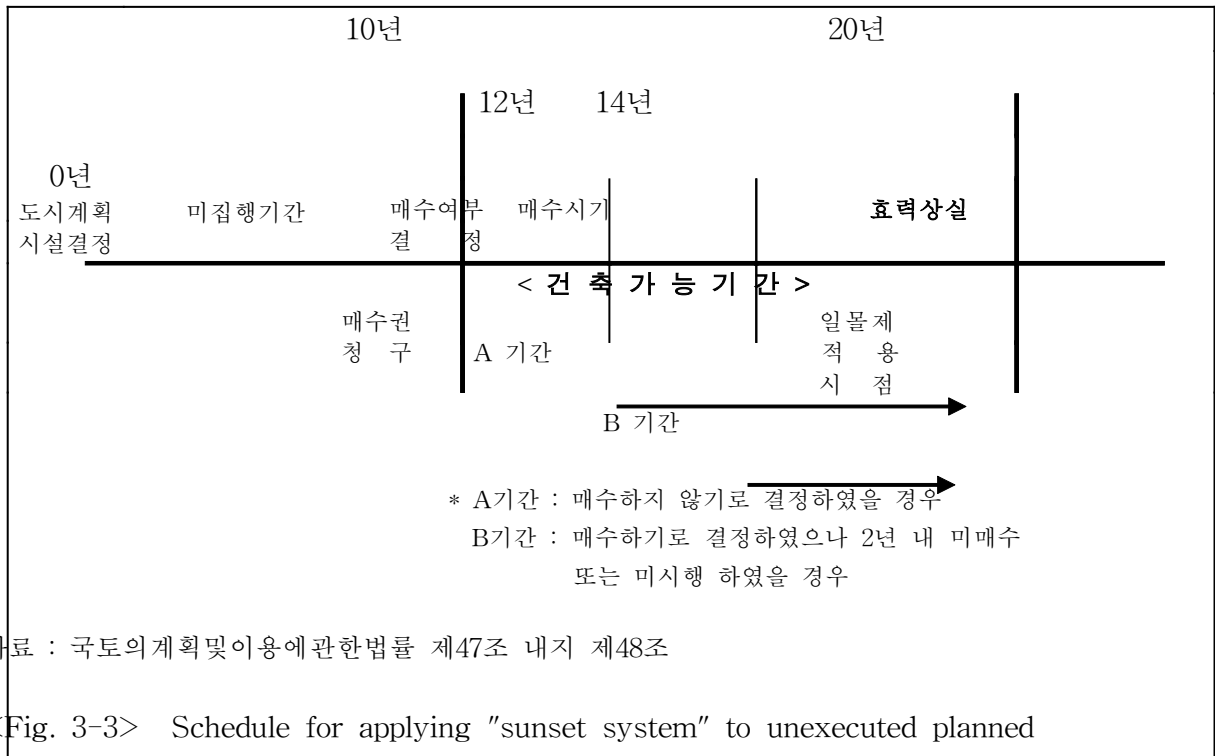
특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수에게 매수청구를 하였으나 매수치 않기로 결정한 경우와 매수하기로 통지하였으나 통지한 날로부터 2년이 경과할 때까지 당해 토지를 매수하지 아니한 경우에, 매수청구를 한 토지의 소유자는 3층 이하의 단독주택 및 제1종 근린생활시설 또는 공작물을 설치할 수 있다.

(4) 미집행 도시계획시설결정의 실효

도시계획시설 결정·고시 일로부터 20년이 경과 될 때까지 당해 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 도시계획시설로의 효력을 상실<그림 3-3참조>한다고 규정하고 있다.

31) 국토의계획및이용에관한법률 제85조.

32) 국토의계획및이용에관한법률 제47조제7항



4) 장기미집행도시계획시설 관리현황

(1) 도시계획시설 집행비율

전국 도시계획시설 결정 현황은 3,398km²로서 도시계획이 집행된 비율을 조사한 결과를 보면<표 3-3>과 같이 42.6%가 미집행 상태인 것으로 나타났다.

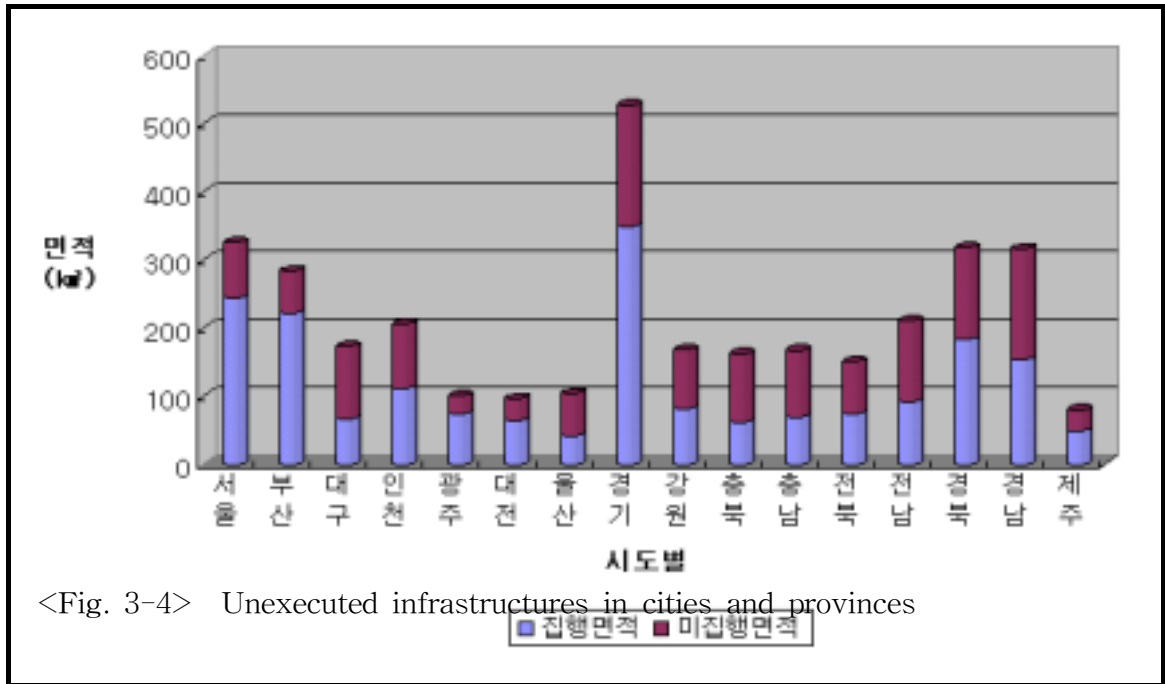
전체 도시계획 면적에 대한 도시계획시설 결정 면적은 서울·부산 등 7개 도시가 1,293km²로서 집행율은 64%이고, 경기·강원 등 9개 도는 2,105km²로서 집행율이 53%인 상태이다.

도시계획이 결정된 후 10년 이상 경과된 미집행 시설은 전체 미집행 도시계획시설 1,448km²의 65.3%인 946km²에 이르고 있으며, 이중 도시기본계획의 계획기간인 20년 이상을 넘는 시설만도 48.6%를 차지하고 있어 심각한 사회문제가 되고 있다.

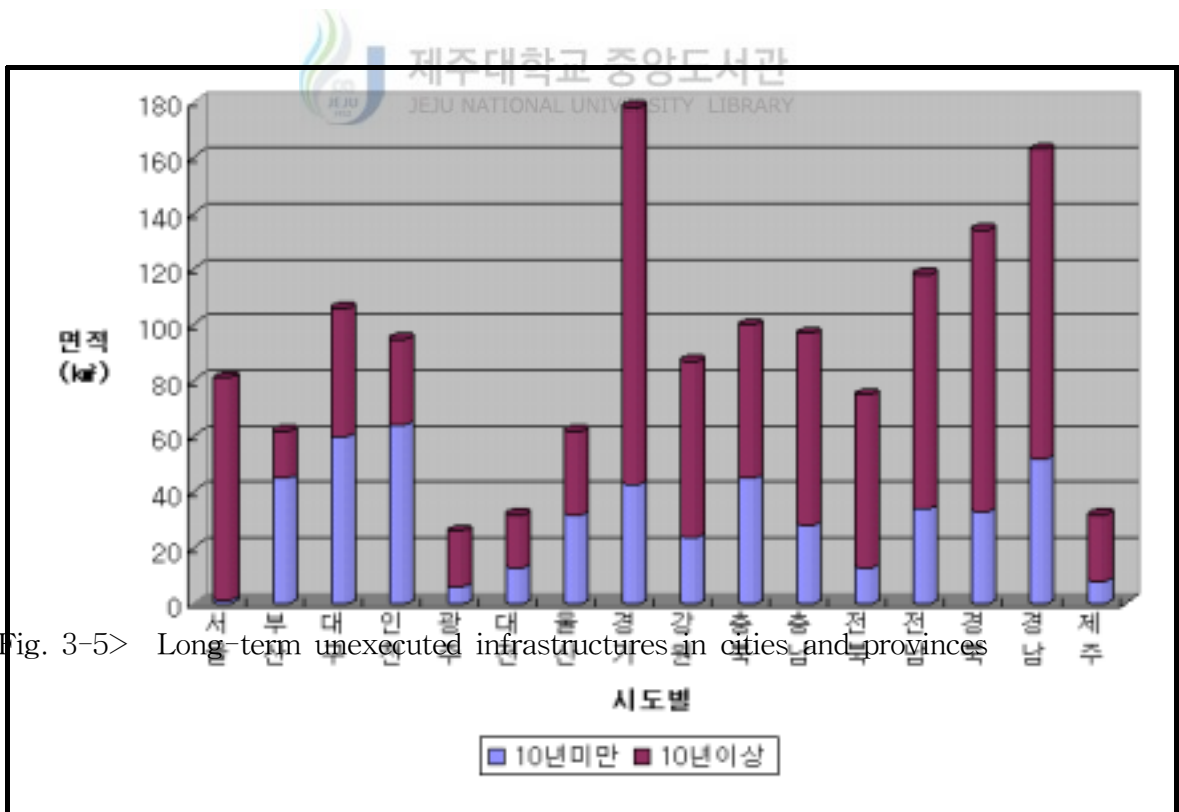
<Table 3-3> Unexecuted infrastructures for a long term in cities and provinces

(단위 : km², %, 조원)

시도별	결정면적	집행면적	집행비율 (%)	추정 사업비 금액	10년이상 장기미집행시설				
					비율	면적	①비율	②구성비율	
총계	3,398	1,950	57.4	155	100	947	65.3	100	
서울	326	245	75.1	13	8.4	80	97.9	8.4	
부산	284	222	78.0	10	6.5	17	26.7	1.8	
대구	174	68	39.3	12	7.7	46	43.3	4.9	
인천	206	111	53.9	6	3.9	31	33.0	3.3	
광주	101	75	74.4	7	4.5	20	78.5	2.1	
대전	97	65	66.8	2	1.3	19	59.8	2.0	
울산	105	43	40.9	10	6.5	30	48.3	3.2	
경기	527	349	66.7	21	13.5	135	75.6	14.3	
강원	169	82	48.8	10	6.5	63	72.6	6.6	
충북	163	63	38.6	7	4.5	55	54.8	5.8	
충남	168	71	42.0	9	5.8	69	70.8	7.3	
전북	151	76	50.5	8	5.1	62	83.2	6.5	
전남	211	93	43.9	12	7.7	84	70.5	8.9	
경북	318	184	57.9	10	6.5	101	75.5	10.7	
경남	317	154	48.7	13	8.4	111	68.7	11.7	
제주	81	49	59.2	5	3.2	24	73.1	2.5	
자료 : 건설교통부 “2002 도시계획현황” 2003. 6. p. 401.									
① 미집행 시설중 장기미집행 시설의 구성비율									
② 결정 후 10년 이상 경과된 시설의 자치단체별 구성비율									



<Fig. 3-4> Unexecuted infrastructures in cities and provinces



<Fig. 3-5> Long-term unexecuted infrastructures in cities and provinces

전국적인 관점에서 보면 지속적인 도시화 추세와 도시확장에 따른 시설 수요의 지속적인 증가가 이루어 질 것으로 예상되었으나, 국토의계획및이용에관한법률이 제정 되면서 장기미집행시설에 대한 타당성 검토와 매수청구권부여, 일몰제 적용 등에 따라 대부분의 지방자치단체에서는 지방재정난 등을 이유로 장기미집행시설에 대한 투자보다 해제하는 것을 골자로 한 타당성 검토가 이루어지고 있다.

사유재산권 보호를 위해서는 바람직하나 향후에 시설용지 부족으로 공공시설을 설치할 수 없게 되거나 많은 비용이 소요되는 부작용 발생이 불가피 할 것으로 보여진다.

(2) 지방자치단체의 능력을 초과하는 소요비용

전체 미집행시설의 집행을 위해 소요되는 비용이 약 155조원에 이를 것으로 추정되고 있으며, 이중 결정 된지 10년 이상 된 장기미집행 시설의 집행을 위해 소요되는 예산은 약 97조원에 이르는 것으로 추정되고 있다.

따라서 이러한 비용은 지방자치단체의 재정여건을 감안할 때 자치단체의 능력을 초과하는 재원이다.

(3) 미집행시설중 높은 장기미집행시설의 비율

전국적으로 볼 때 미집행 시설의 2/3가 장기미집행 시설에 해당된다. 특히 서울의 경우는 미집행 시설의 98%이상이 장기미집행 시설로 도시계획이 결정 되고 바로 집행이 이루어지지 않은 경우에는 대부분의 시설이 방치되어 장기 미집행 시설<표 3-3참조>이 되고 있다.

(4) 특정시설에 집중된 장기미집행 시설

도시계획시설중 도로, 공원, 유원지, 녹지가 90%로 대부분을 차지하고 있으며, 유형별로는 공원이 57%, 도로가 23%, 유원지가 6%, 녹지가 4% 등의 순으로 나타나고 있다. 또한 도시계획시설중 학교, 수도, 하천과 같은 시설은 비교적 집행율이 높은 반면 공원·녹지·유원지와 같은 가시적 효과가 없는 시설은 집행율이 매우 저조한 상태이다.

미집행 시설의 설치를 위해 필요한 사업비의 약 81%가 도로와 공원시설에 소요되는 비용이다. 즉 도로가 59%, 공원이 22%를 각각 차지하고 있어, 이 둘 시설이 미집행 시설<표 3-4>의 대부분을 차지하고 있음을 보여준다.

특히 공원은 미집행 시설 중 장기미집행 시설이 차지하는 면적 비율이 3/4을 차지하는 상태로 대표적인 장기미집행 시설이 되고 있다.

그리고 장기미집행 시설수로는 도로가 대부분을 차지하고 있으며, 면적으로는 공원이 73.8%를 차지하고 있어 도로와 공원이 장기미집행 시설을 대표하고 있다.

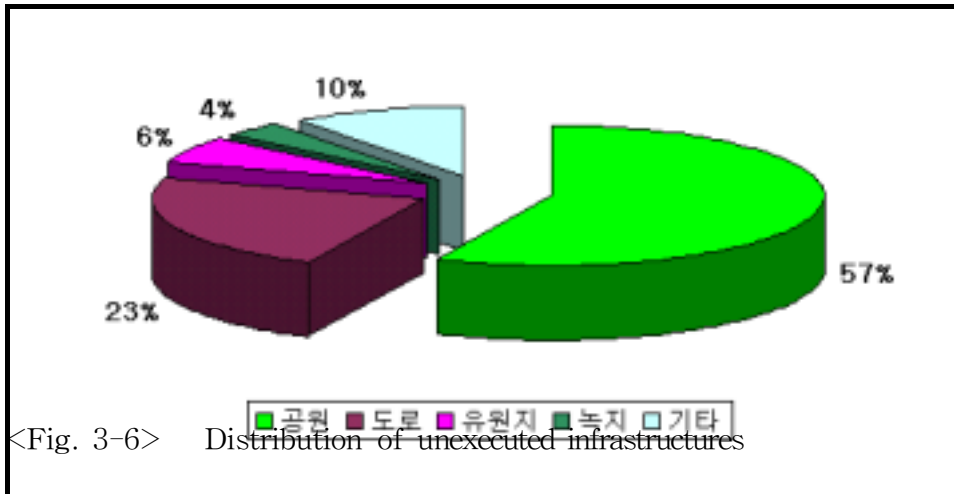
<Table 3-4> Unexecuted infrastructures for a long term in detail

(단위 : km², %, 조원)

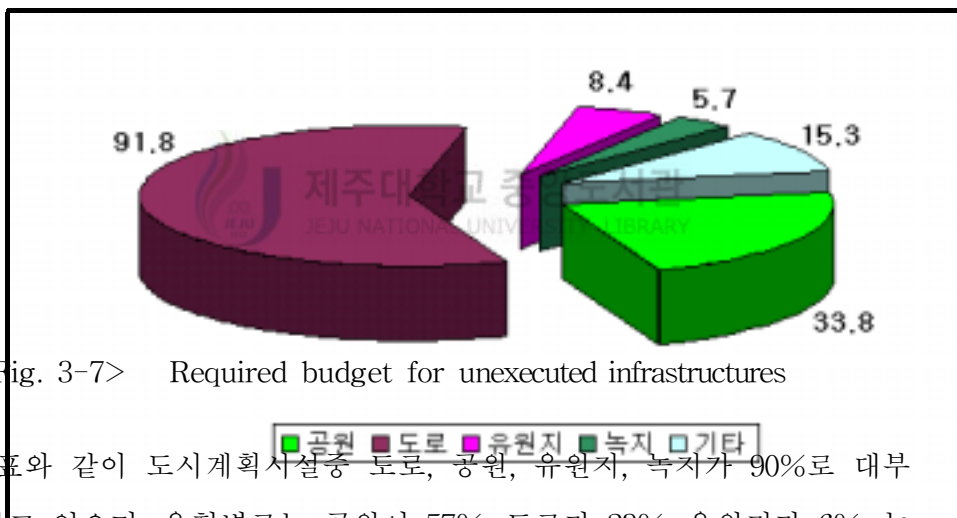
구 분	결정면적	집행면적	집행비율 (%)	추정 사업비 금액	사업비 비율	10년이상 장기미집행시설 면적		장기미집행시설 구성	
						①비율	②구성		
총 계	3,398	1,950	57.4	155.0	100	947	65.3	100	
도 로	928	592	63.8	91.8	59.2	199.3	59.3	21.1	
광 장	73	51	71.0	4.4	2.8	6.4	30.3	0.67	
주 차 장	8	6	79.9	0.6	0.4	0.5	29.4	0.05	
정 류 장	9	7	85.0	0.4	0.3	0.7	49.4	0.07	
철 도	61	56	91.3	0.4	0.3	3.3	61.1	0.35	
운 동 강	82	62	74.8	1.4	0.9	9.6	46.4	1.01	
학 교	242	224	92.5	4.1	2.6	9.8	53.6	1.03	
시 장	8	7	92.6	0.2	0.1	0.3	42.9	0.03	
수 도	30	29	95.8	0.4	0.3	0.8	61.9	0.08	
하 수 도	131	123	93.9	0.8	0.5	0.7	8.8	0.07	
공공청사	19	17	93.1	0.7	0.5	0.1	7.9	0.01	
하 천	336	318	94.4	0.6	0.4	7.6	0.9	0.80	
공 원	1,043	219	21.0	33.8	21.8	608.1	73.8	64.20	
녹 지	98	43	43.2	5.7	3.7	39.4	70.3	4.16	
유 원 지	130	44	34.2	8.4	5.4	57.9	67.7	6.11	
기 타	200	152	75.8	1.3	0.8	2.5	5.1	0.26	

자료 : 건설교통부 “2002 도시계획현황” 2003. 6. p. 403.

* ① ~ ② 광역자치단체별 장기미집행 시설 현황<표 3-3>과 동일.



(단위 : 조원)



위의 도표와 같이 도시계획시설중 도로, 공원, 유원지, 녹지가 90%로 대부분을 차지하고 있으며, 유형별로는 공원이 57%, 도로가 23%, 유원지가 6%, 녹지가 4% 등의 순으로 나타나고 있다.

도시계획시설중 학교, 수도, 하천과 같은 시설은 비교적 집행율이 높은 반면 공원·녹지·유원지와 같은 가시적 효과가 없는 시설은 집행율이 매우 저조한 상태이다.

(5) 외국의 사례

대부분의 유럽국가에서는 선 계획 후 개발 체계가 정립되어 계획이 사업이나 개발의 전제조건이 되기 때문에 제도적으로 우리나라와 같은 장기미집행 시설의 문제는 발생하지 않는다. 따라서 이와 유사한 개념으로 적용될 수 있는 제한된 범위 내에서의 사례³³⁾를 살펴보았다.

① 미국

도시계획으로 인한 토지이용이 제한을 당해 토지를 쓸모없게 하거나 매도할 수 없을 정도에 이르게 하는 경우 또는 개인의 토지를 3년 동안 동결시키는 효과를 가져오는 경우에 보상이 따르지 아니하는 한 도시계획시설은 위헌이라는 것이 판례이다.

따라서 사업집행계획이 사전에 수립되어 지방의회에서 결정되므로 예산이 미리 확보되어 있어 미집행 시설이 발생 할 여지가 적다.

② 프랑스

공용수용예정지에 대하여 공용수용을 고시하는 경우 이에 대한 집행기간을 반드시 함께 고시하도록 하고 있고, 이 경우에도 허용되는 집행기간은 원칙적으로 5년을 넘을 수 없도록 규정하고 있으며, 고시된 집행기간이 경과했음에도 불구하고 아직 수용이 이루어지지 않은 경우에는 공용수용에 관한 고시가 효력을 상실하도록 되어 있다.

③ 영국

도시계획과 관련 프랑스와 유사한 제도를 가지고 있는데, 부가적으로 토지심판소가 존재하여 토지매수가 거부된 경우 이곳에 제소할 수 있도록 되어있다.

④ 독일

도시계획의 수립기간 중에 도시계획예정구역에 대하여 형질변경 금지의 결정을 하는 경우에는 지방자치단체가 도시계획을 수립함에 있어서 언제나 일정 기간이 소요되는 것은 불가피 하다는 판단아래 4년까지 토지소유자에게 보

33) 건설교통부 “장기미집행 도시계획시설관련 외국사례 업무자료” 1999. 7.

상을 할 필요가 없으나 경과된 뒤에는 이로 말미암아 발생하는 재산적 손실에 대하여 적절한 금전보상을 하도록 규정하고 있으며, 도시계획이 이미 확정된 경우 토지소유자가 도시계획시설의 결정으로 현저한 재산적 손실을 입고 있다면 재산권에 대한 제한은 이미 수용적 효과를 가진 것으로 보아 곧바로 보상 청구권을 인정하고 있다.

⑤ 대만

도시계획시설이 25년 이상 미집행 되면 실효 되도록 규정되어 있으나, 실효 전에 정부와 지방자치단체가 토지를 모두 매수하고 있다.

4. 장기미집행시설의 발생원인과 문제점

1) 장기미집행시설의 발생원인

도시계획은 인구와 산업이 밀집한 도시지역을 체계적으로 개발, 관리하기 위해 고안된 제도이다. 그러나 그 동안 중앙집권적이고 개발지상주의의 연대를 거치면서 장기미집행 도시계획시설은 여러 문제가 복합적으로 작용하여 발생하였다.

이러한 미집행 시설의 발생 원인은 재정적인 측면, 계획적인 측면, 인식적인 측면 등으로 구분할 수 있으며, 그중 대표적인 원인을 제시해 보고자 한다.

(1) 장기적인 도시계획의 내재적 한계

도시계획은 도시의 장기 발전방향과 미래상을 제시하는 계획기간 20년 단위의 10년 후를 목표로 하여 도시계획시설을 결정하게 되고, 장차 도시계획시설 설치시 지장이 없도록 사유재산권을 제한하여야 하는 도시계획 제도의 특성상 일정 기간 미집행 시설의 발생은 불가피 하다.³⁴⁾

34) 규제개혁위원회 “장기미집행시설의 발생원인과 관련한 업무자료” 1999. 7.

(2) 재정여건 및 사업시행능력을 고려하지 아니한 도시계획

도시계획입안 및 결정시 사업집행 능력이나 설치시기를 고려하지 아니하고 이상에 치우친 도시계획 시설을 결정하는 경향이 있고 지방재정 취약 및 국고미 지원으로 이미 결정되어 있는 도시계획시설에 대한 목표연도에 집행이 불가능한 상태이다.³⁵⁾

(3) 불합리한 시설에 대한 폐지·조정 등 신축적 대응 미흡

도시계획시설은 장래 상태를 예상하여 결정하는 것이 대부분이므로 결정후 여건 변화 등으로 존치의 필요성이 없어지거나 불합리하게 되는 등 폐지 및 조정 대상이 발생³⁶⁾함에도 결정된 도시계획시설의 폐지·조정을 특례 차원으로 인식하거나 이해관계가 엇갈려 민원이 유발 될 소지가 있음을 이유로 그 대로 두고 있는 등 장기미집행 시설에 대한 신축적 대응 미흡으로 행위에 따른 민원이 누적되고 있다.

(4) 우선 투자 순위 부적정

도시계획시설은 도시의 장기발전 계획에 의거 결정하고, 사업은 재정규모의 범위 내에서 수립한 집행계획에 의거 년 차별로 집행하고 있는데 대부분의 건설계산은 교통난 완화를 위하여 시급한 간선도로에 중점 투자되고, 장기 미집행 시설의 대부분인 소로나 공원 등은 주민생활에 반드시 필요한 시설임에도 불구하고 투자 우선순위에서 뒤 쳐져 있어 장기 미집행 시설이 누적되고 있다.³⁷⁾

(5) 직선화된 격자형 가로체계의 지나친 적용

도시계획을 전공으로 하는 상당수 전문가 들 조차도 가로망을 계획함에 있어 다양한 형태의 가로망 구성이 가능함에도 불구하고 직선화된 격자형 가로 체계를 선호하고 있어, 도시계획의 비합리성이 가중되고 있으며 따라서 장기미

35) 규제개혁위원회 “전계자료” 1999. 7.

36) 규제개혁위원회 “상계서” 1999. 7.

37) 서울특별시 「장기 미집행 도시계획시설 정비계획」 1997. p. 261.

집행 도시계획시설을 양산시키는 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

이러한 현상은 건설교통부령 제343호로 정하여진 현행 도시계획시설기준에 관한규칙 제10조(도로의 일반적 기준)의 규정에 의거 지형조건 및 토지이용 계획, 인구밀도 등을 감안한 도로체계를 형성토록 하였으나 종전규정에 의한 격자형 도로체계를 형성하고 있어 장기미집행 시설을 양산하는 요인이 되고 있다.

(6) 불합리한 공원관련 제도

도시계획을 수립함에 있어 도시환경의 질을 나타내는 대표적인 시설인 공원의 경우 도시공원법에서 제시하는 기준면적의 확보를 위하여 지방자치단체의 특성을 무시하고 임상이 양호한 지역이나 도시내 산을 대상으로 무차별, 대규모로 결정하고 있으며, 이러한 현상은 도시공원법과 연계되어 공원이 미집행 도시계획시설의 대표적 시설로 되게 하는 원인을 제공하고 있다.

현재의 도시공원법은 소규모 공원의 효과적 공급과 관리보다는 시민 1인당 공원면적 등 양적 확충에만 주력하게 하며, 2001년 1월 1일부터 발효되고 있는 “환경·재해 등에 관한 영향평가법”은 실제 공원조성면적에 관계없이 전체 공원면적이 25,000m² 이상의 공원에서는 공원조성계획결정 이전에 환경영향평가를 받도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 이에 소요되는 비용이 민간자본에 의한 미시설로 공원조성의 활성화에 장애가 되고 있다.³⁸⁾

(7) 도시기본계획, 도시관리계획의 위상약화

국토의계획 및 이용에관한법률에 의한 도시기본계획 내지 도시관리계획은 당해 관한구역을 대표하는 최상위 법정계획으로서 여타 계획의 기본이 되어야 하나, 실제 그 위상은 일개 관련 부서에서 수립하는 많은 계획 중 또 하나의 계획에 불과하게 되어, 많은 도시계획사업이 도시기본계획 내지 도시관리계획에서 정하고 있는 방향과 관계없이 각 부서에서 수립되는 여러 계획에 의하여 추진되고 있다.

38) 이승주외4 “장기미집행 도시계획시설 대처방향” 「도시정보」 2001. 6. p. 7.

이와 같이 계획과 집행이 서로 다른 기준에 의하여 이루어지고 있어, 도시 계획이 결정되더라도 사회적 환경의 변화로 집행 우선순위에서 다른 계획에 밀리게 되어 장기미집행 시설이 발생하게 된다.

(8) 도시계획에 대한 보수적인 인식

일반적으로 일단 결정된 도시계획은 쉽게 바꿀 수 없는 것으로 인식되고 있다. 이러한 인식은 도시계획의 잦은 변경이 가져올 많은 부작용을 우려하여 도시계획의 변경에는 많은 제약과 절차가 요구된다. 이러한 이유로 대부분의 경우 일단 결정된 도시계획에 대하여 잘못 결정되었거나 불필요해진 경우에도 변경이 쉽지 않다.

그러나 시대적 사회적 환경의 변화에 따라 어느 정도 유연성을 가지고 조정되어야 하지만 도시계획에 대한 경직되고 보수적인 인식이 불합리하거나 불필요한 시설의 해제에도 작용하여 그대로 유지되도록 두어 장기미집행 도시계획시설의 누적에 한 몫을 하고 있다.³⁹⁾

2) 장기미집행시설의 문제점

기존의 장기미집행 도시계획시설 가운데에는 도시계획시설이 불합리하게 계획된 경우나 상위계획과의 관계에서 도시계획시설의 필요성이 반감되어 집행이 어려운 경우도 있으나 이는 주변지역의 여건, 주민여론, 지역의 특성을 충분히 고려하지 않고 시급히 계획됨으로 인해 발생하고 있다.

계획시점에서는 장래에 집행상 문제점은 없었으나 당해 지역의 특수한 여건 변화로 집행이 불가능 한 경우가 발생되기도 하므로 이로 인해 장기미집행 시설이 누적⁴⁰⁾되는 문제점 등을 제시해 보고자 한다.

(1) 사유재산권 제한과 민원발생

도시계획은 공익과 사익이 첨예하게 대립될 수밖에 없는 분야로서 지금까지

39) 이승주외4 “전계논문” 「도시정보」 2001. 6. p. 7.

40) 전병국 “장기미집행 도시계획시설 현황 및 문제점” 「도시문제」 1997. 9. p. 15.

지 다수인의 공익을 추구한다는 명분아래 사유재산권의 제한이 당연한 것으로 간주되어 왔다.

이것은 도시계획의 결정과 집행이 관 주도에 의해 추진되어 오면서 계획의 당위성만을 강조하다보니 사유권 제한에 따른 문제가 간과되었기 때문인 것으로 분석되고 있다.

장기 미집행 시설이 양산된 것은 다양한 이유가 있겠으나 엄청난 보상비를 지방정부의 취약한 재정으로는 감당할 수 없어 발생된 것이 대부분인 것으로 분석된다. 하지만 일제시대 때 결정된 도시계획시설이 지금까지 미집행 되어 사유재산권 제한을 강요하고 있는 현실은 당사자에게 합당한 이유를 내세워 설득한다 하여도 납득이 어려울 것이다.

장기미집행 시설은 도시계획시설에 저촉되어 장기간 건축행위 제한과 이에 따른 재산가치의 하락, 부동산 담보가치의 불인정 등으로 해당 주민들의 불이익에 따른 민원이 매우 심각한 상태에 있으며, 생존권에 관한 문제로까지 대두되고 있어 대책이 시급하다고 할 수 있다.⁴¹⁾

(2) 년차별 집행계획의 수립지연

중전 도시계획법 제14조의2에 의하면 도시기반 형성에 필요한 시설의 계획·집행 추진을 위하여 연차별 투자 집행계획을 수립 시행하도록 되어 있으나 타 사업 투자의 시급성으로 장기 미집행 시설에 대한 대책 방안은 전무한 상태이다.

도시행정의 일관성과 신뢰성을 제고시키기 위해서는 도시개발사업 및 재개발사업, 민자유치 등 다양한 투자방식을 장기미집행 시설로 선정하여 종합적이고 체계적인 정비 및 관리를 위한 연차별 투자집행계획 작성이 필요한데 대부분의 지방자치단체는 집행과 관리에 대한 예고없이 장기 미집행시설을 방치하고 있다.⁴²⁾

41) 최삼림 “전계논문” 2000. 2. p. 33.

42) 이재룡외1 “도시계획 장기 미집행시설과 관리” 「도시정보」 1996. 7. p. 5.

(3) 사회적 여건변화에 따른 존치의 애로

관 주도의 도시계획을 수립하는 시대는 지나고 주민과 지방자치 정부간의 합의에 의한 도시계획 수립이 요구됨으로, 장기 미집행 시설은 자치주민의 사유재산권 보호라는 차원에서 불합리한 시설은 과감하게 해제 또는 조정함으로써 계획으로만 그치는 장기 미집행 시설들을 정리해야 한다.

백년대계의 도시계획을 위해 계획선 만 그어 놓고 10년 이상이나 묶어둠으로서 발생하는 피해보다는 현재의 고통을 해결하기 위한 보상과 해제를 요구하는 횡수가 늘어나고 있다.

3) 장기미집행시설 관련 법령의 문제점

현행 국토의계획및이용에관한법률에서는 도시계획시설사업의 실시계획인가를 미집행과 집행을 구분하는 기준으로 삼고 있다.

실시계획인가에 의해 이미 도시계획시설로 이용되고 있으나 토지보상이 이루어지지 않은 시설도 집행된 시설로 볼 것인가에 대한 논란이 있을 수 있다.

도시계획시설부지 내에 사유지가 있거나 대지 등 시설목적에 부합되지 않는 지목이 남아 있는 경우 지방자치단체의 토지매입과 보상을 필요로 하기 때문에 사실상 미집행 시설이라고 볼 수 있으므로 이와 관련한 법령의 문제점 들을 살펴보고자 한다.

(1) 기존의 토지소유자에 대한 형평성 상실

현행의 제도에 의할 때, 10년 이상 토지이용권이 배제되어온 기존의 토지소유자들 역시 2002년 1월1일부터 대응할 수 있도록 함으로써 그 형평성을 상실하였다고 볼 수 있다.

(2) 모든 시설에 대한 일몰제의 적용에 따른 부작용과 모순

현행 국토의계획및이용에관한법률에서는 도시계획시설의 결정·고시일로부터 일정기간이 지나면 지목이나 시설의 종류에 관계없이 효력을 상실하는 소위 일몰제를 채택하고 있으나, 이에 대한 부작용이 우려된다.

특히, 공원 등과 같이 면적이 넓어 지방자치단체의 재정으로는 그 매수를 감당하기 어렵거나, 매수 하고자 하여도 매수 불가능한 경우까지도 일몰제에 해당될 수밖에 없다.

또한, 지목을 고려하지 않은 무조건적인 일몰제의 실시는 헌법재판소의 도시계획시설의 지정으로 말미암아 당해 토지의 이용가능성이 배제되거나 또는 토지를 종래에 허용된 용도대로 사용할 수 없기 때문에 현저한 재산적 손실이 발생하는 경우에 국가나 지방자치단체는 이에 대한 보상을 하여야 한다는 취지와도 상충된다고 할 수 있다.

(3) 도시계획시설채권 발행의 실효성 문제

토지를 현금으로 매수하기 어려울 때 대금을 도시계획시설채권의 발행을 통해 지급할 수 있도록 하고 있으나 이에 대한 실효성이 지적되고 있다.

첫째는 토지소유자가 원하는 경우로 국한하고 있으나 채권을 원하는 토지소유자가 거의 없을 것이다.

둘째는 부채 부동산 소유의 토지 또는 비업무용 토지에 있어 매수대금이 3천만원을 넘는 경우가 많지 않을 것이며, 재정형편이 열악한 지방자치단체의 여건을 고려할 때 활용도가 매우 낮을 것이다. 따라서 채권에 대한 신뢰성도 문제로 대두되고 있다.

(4) 단계별 집행계획의 실효성 문제

미집행 도시계획시설이 양산되는 것을 방지하기 위해 새로이 제정된 도시계획법에서는 재원조달계획과 보상계획이 포함된 도시계획시설의 단계별 집행계획 수립을 의무화하였다.

종전 도시계획법 제14조의2 43)에도 도시계획시설이 미집행 되는 것을 방지

43) 종전 도시계획법 제14조의2(년차별집행계획의 수립)①시장 또는 군수는 제2조제1항제1호 나목 및 다목에 관한 도시계획중 도로, 광장 기타 대통령령으로 정하는 사항에 관한 도시계획에 대하여는 제12조제4항에 의한 도시계획의 결정고시가 있는 날로부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 년차별집행계획을 수립하여야 한다. 제11조제1항 단서에 의하여 건설교통부장관이 그 집행계획을 수립하여 해당 시장 또는 군수에게 송부할 수 있다.

하기 위해 일부 도시계획시설이긴 하나 도로, 광장 등 주요 도시계획시설에 대해서는 도시계획의 결정고시가 있는 날로부터 2년 이내에 년 차별 집행계획을 수립하도록 하였음에도 불구하고 이 년 차별 집행계획은 형식적으로 수립되었을 뿐 미집행 도시계획시설의 방지에 큰 효력을 발휘하지 못하였다.



IV. 북제주군 장기미집행시설의 실태와 해소방안

1. 북제주군 장기미집행시설의 실태와 분석

1) 북제주군도시계획 현황

(1) 도시계획의 개요

북제주군의 도시계획은 1952년 3월25일 내무부고시 제26호로 제주읍 도시계획수립된 것이 최초의 도시계획으로써 계획면적 19.24km²을 대상으로 수립한 이후 제주읍은 급진적인 인구증가와 도시집중 등의 제요인에 기인하여 급격한 도시발전을 거듭해 왔으며 제주도의 남쪽 신비경을 찾는 관광객이 도래하는 등 불과 수년간에 실로 눈부신 발전을 초래하여 명실 공의 당당한 우리나라 남단 관광도시의 관문으로 등장하여 1955년 9월 1일에 시로 승격하게 됨에 따라 북제주군은 동·서로 나누어져 주민의 불편함은 물론 행정능률과 지역개발에 많은 지장을 초래하게 되었다.

제주읍을 시로 승격이후 1965년6월22일 건설부고시 제1640호로 한림도시가 계획면적 57.11km²을 대상으로 최초로 도시계획을 수립한 이후 1974년도에 조천도시 1981년도에는 애월과 세화도시계획 수립되었고, 1983년도에는 한경도시, 1986년도에 김녕도시가 최초로 도시계획을 수립하면서 동·서 6개 도시의 골격을 이루어 오다 2002년도에 세화와 김녕도시가 하나로 합쳐지면서 구좌도시로 명칭을 개편하게 되었다.

제주읍이 제주시로 승격해 나감으로써 많은 인구와 과세원의 대부분 상실한 북제주군은 재정적으로 큰 타격을 받았으며 제주시로의 승격 이전에는 재정규모나 자립도 면에서 가장 부유했던 군에서 가장 빈곤한 군으로 전락하게 되었다.⁴⁴⁾

또한 북제주군의 도시계획구역의 변경경위를 살펴보면 읍·면소재지를 중심

44) 북제주군 「북제주군지 上」 2000. 8. p. 769

으로 한 기존 농촌 마을과 농지들을 도시계획구역으로 지정하여 관리를 하게 되었으나 농지법에 의한 농지관리 및 종전 도시계획법령에 의한 관리 등 중복 지정으로 인한 토지소유자들이 재산권 행사 제약에 따른 불편을 감수해야 했다.

현재에 있어서북제주군의 도시계획구역은 행정구역면적 722.3km²의 12%인 88.42km²(2002.11.16)가 도시계획구역<그림 4-1>으로 하고 있으며 도시별 도시 계획구역 결정 및 변천경위는<표 4-1>과 같다.



<Fig. 4-1> City planning map in Bukjeju County

<Table 4-1> Changes in the designation of city planning zone in Bukjeju County

도시명 결정일자 고 시 근 거 면적 (km²) 주 요 변 경 내 용

1965. 6.22 건설부고시제1640호 57.11 최초결정

1976.12. 7 “ 제194호 32.90 1차 도시계획재정비(도시계획구역 추소 및 용도지역변경)

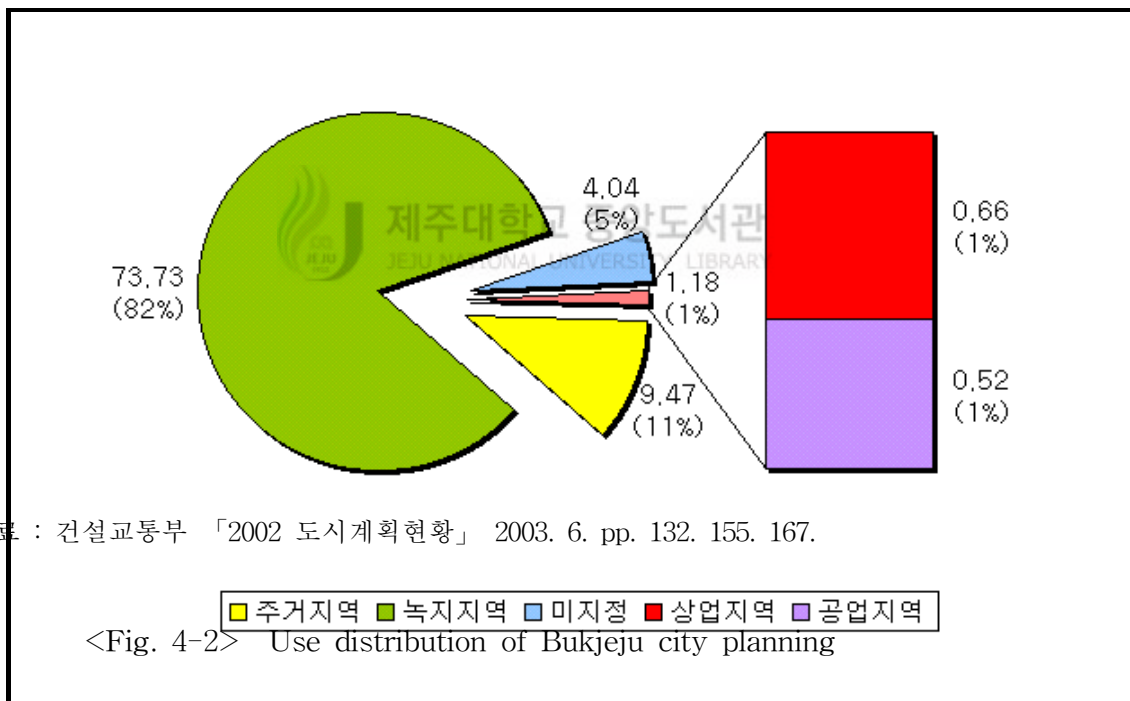
도시명	결정일자	고 시 근 거	면적 (km ²)	주 요 변 경 내 용
한림	1986. 1.27	“ 제37호	34.94	2차 도시계획재정비(도시계획구역 확대 및 용도지역변경)
	1993.11.16	제주도고시제93-50호	36.12	3차 도시계획재정비(도시계획구역 확대 및 용도지역 변경)
	1998. 2.17	“ 제98-10호	36.12	4차 도시계획재정비(용도지역 변경)
	2002.11.16	“ 제2002-38호	36.13	5차 도시계획재정비(용도지역 변경)

도시명	결정일자	교시근거	면적 (km ²)	주요변경내용
	1981. 4.22	건교부고시제128호	10.69	최초결정
애월	1988. 8.16	제405호	10.69	1차 도시계획재정비(용도지역 변경)
	1993.11.16	제주도고시제93-52호	11.15	2차 도시계획재정비(도시계획구역 확대 및 용도지역 변경)
	1998. 2.17	제98-13호	11.83	3차 도시계획재정비(도시계획구역 확대 및 용도지역 변경)
	2002.11.16	제2002-39호	12.25	4차 도시계획재정비(도시계획구역 확대 및 용도지역 변경)
	1981. 4.22	건교부고시제128호	10.25	세화도시 최초결정
	1986. 2.24	제79호	6.87	김녕도시 최초결정
구좌	1993.11.16	제주도고시제93-52호	10.86	세화도시 1차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	1993.11.16	제93-53호	7.06	김녕도시 1차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	1998. 2.17	제98-13호	10.86	세화도시 2차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	1998. 2.17	제98-13호	7.06	김녕도시 2차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	2002.11.16	제2002-40호	17.92	세화·김녕도시를 구좌도시로 명칭변경 및 용도지역 변경
	1974. 9.11	제주도고시제847호	19.78	최초결정
	1977. 2. 8	제994호	7.44	1차 도시계획재정비(도시계획구역 축소 및 용도지역 변경)
조천	1985. 8.12	제1683호	7.82	2차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	1993.11.16	제93-51호	8.06	3차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	1998. 2.17	제98-14호	11.23	4차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	2002.11.16	제2002-41호	11.23	5차 도시계획재정비(용도지역 변경)
	1983.12.27	제주도고시제1576호	10.89	최초결정
한경	1993.11.16	제93-54호	10.90	1차 도시계획재정비(도시계획구역 확장 및 용도지역 변경)
	1998. 2.17	제98-15호	10.90	2차 도시계획재정비(용도지역 변경)
	2002.11.16	제2002-42호	10.90	3차 도시계획재정비(용도지역 변경)
자료 : 건설교통부 「2002 도시계획현황」	2003. 6.	p. 82		

(2) 북제주군 도시계획 현황

북제주군의 2002년 12월말 현재 도시계획구역<그림 4-1>은 88.42km²로 이중 주거지역이 9.47km²로 11%를 차지하고 있으며, 상업지역이 0.66km²(1%), 공업지역 0.52km²(1%), 녹지지역 73.73km²(82%)이며, 미지정(해면)은 4.04km²(5%)로 분포 <그림 4-2>하고 있고, 도시계획상 시가화 용지(주거, 상업, 공업)는 10.65km²이나 기존 농촌마을을 중심으로 시가화 용지를 지정하면서 도시계획시설결정도 같이 하였으나 집행은 하지 않으므로 인해 재산권 행사 제약으로 인한 주민들이 많은 불편을 초래하고 있다.

(단위 : km²)



(3) 도시계획(재정비)결정 상황 분석

종전 도시계획법령에는 도시계획재정비라는 명칭이 법적으로 규정된 용어는 아니었으나 도시계획수립 지침에 의해 이미 사용되어 왔다.

각종 도시계획을 여건의 변화에 맞추어 재정비한다는 의미에서 편의상 사용해 왔으나, 2001년 1월 28일 도시계획법이 전문 개정되면서 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수는 5년마다 관할구역 안의 도시계획에 대해 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비토록 도시계획재정비(종전 도시계획법 제28조)라는 용어를 명확히 하였으며 현행 국토의계획및이용에관한법률 제34조의 규정에도 도시관리계획의정비를 5년마다 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비토록 하였다.

도시계획재정비의 주요내용은 도시계획구역 및 지역·지구·구역에 관한 계획, 도시기반시설에 관한 계획, 도시개발사업에 관한 계획과 지구단위계획 등을 일관된 체계로 종합화하여 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획이며, 계획 결정이 곧 일반인의 건축행위 등에 대한 법적 구속력을 수반하게 되고 또한 구체적이고 실현성이 수반된 내용을 담고 있다. 따라서 도시계획재정비는 변화된 여건에 대한 분석과 설명 및 재정비의 필요성 등을 제시하고 상위계획인 국토종합건설계획, 광역개발계획 및 도시기본계획 등의 사항을 수용토록 하여야 한다.

단 제주도의 경우는 제주국제자유도시특별법에 의한 제주도종합개발계획의 내용을 수용하여 개별 도시계획 시행(사업)계획과의 연관 관계를 고려하여야 한다. 그 동안 북제주군의 년대별 발전현황⁴⁵⁾을 분석해보고자 한다.

① 1960년대 북제주군의 도시발전 현황

1960년대의 북제주군은 제주개발에 대한 정부의 정책적 관심과 주민들의 개발 열망이 어우러져 개발 기반이 구축되기 시작한 시기였으며 정부가 제주도 전역을 '특정지역'으로 지정하고 제주개발을 특별 지원하는 것을 내용으로

45) 북제주군 「북제주군지 上」 2000. 8. pp. 764~768

하는 특정지역계획을 추진하게 됨에 따라 북제주군은 지역개발, 농어민 소득증대, 관광개발에 역점을 두고 시행하는 초기 단계였다.

또한 1965년도에는 한림항을 중심으로 서부지역의 발전을 위한 도시계획구역역을 최초로 지정하면서 항만도시의 기반을 다져 나가는 시기였다.

② 1970년대 북제주군의 도시발전 현황

1970년대의 북제주군은 1960년대에 구축된 개발을 토대로 새마을운동과 제주관광종합개발계획에 따른 개발사업의 추진을 통한 지역주민들의 소득증대와 생활환경개선을 가져와 도·농간 격차를 완화시키는데 크게 기여를 하였다.

또한 1974년도에는 제주시 인근인 조천과 함덕을 중심으로 한 도시계획을 최초로 결정 하면서 동부지역의 균형개발을 촉진 하게 되었으며 지금은 제주시의 휴양과 위성도시로의 기능을 담당하고 있다.

③ 1980년대 북제주군의 도시발전 현황

1980년대 전반기에는 제주관광종합개발계획에 따른 각종 개발사업이 추진되다가 후반기에 특정지역 제주도종합개발사업이 시행됨으로써 도로, 항만, 용수 등 사회간접자본시설 확충과 관광지개발사업이 이루어지면서 생활편익시설 확충 등을 통한 농어민 소득기반시설을 확충해 나아갔다.

1981년도에는 애월과 세화도시가 최초로 도시계획을 결정 하였으며, 1983년도에는 한경도시, 1986년에는 김녕도시가 최초로 결정되면서 전 읍·면이 읍면소재지 생활권을 중심으로 한 도시계획을 수립하면서 특정지역 제주도종합개발사업과 연계한 도시의 발전을 이룩해왔다.

④ 1990년 북제주군의 도시발전 현황

1960년대 이후 지역개발 과정에서 계속 문제가 되어온 주민참여를 활성화 시켜 지역 특성에 적합하고 형평성 있는 개발을 추진함으로써 동·서 지역간의 균형 발전과 지방화, 세계화의 구현에 역점을 두어 도시개발을 추진해 왔다.

따라서 하수도정비, 소도읍정비, 용수 및 도로개발사업이 활발히 추진되어 왔으며 우루과이라운드와 WTO 체제의 출범에 따른 감귤 등 농·축·수산물

의 수입개방에 직면하여 지역기반산업인 1차산업을 살리고 경쟁력 강화를 위한 농업기반시설의 확충, 특화작목 중심의 수출 농업육성 등의 사업과 지역개발사업, 주민복지사업 등을 연계하는 사업을 추진함으로써 읍·면 도시의 기능 확충에 일익을 담당해 왔다.

2) 북제주군 장기미집행시설의 원인과 문제점

(1) 장기미집행시설 현황

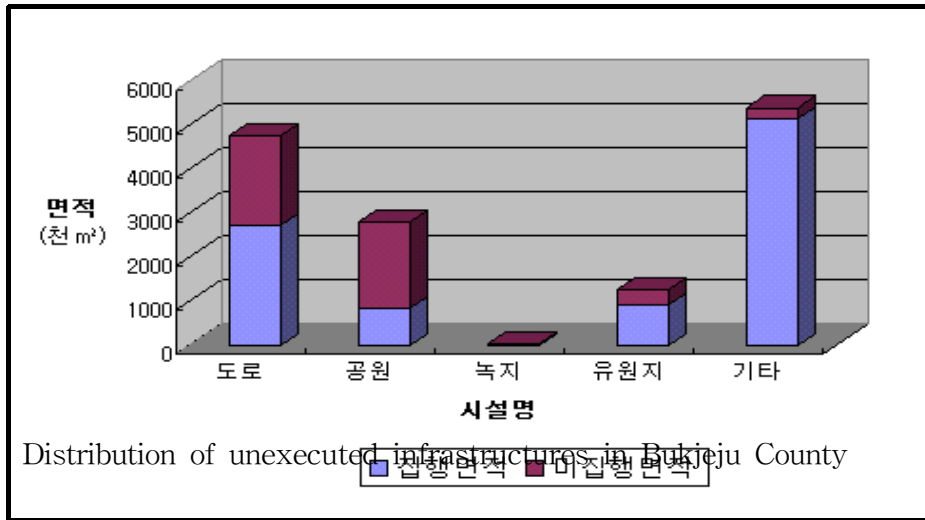
북제주군의 도시계획시설은 2003년말 현재 663건에 14.18km²가 결정되어 319건에 9.62km²(67.9%)는 집행이 완료되고 344건에 4.55km²(32.1%)는 미집행 되었으나 이를 해소하기 위해서는 5,503억원이 소요될 것으로 추정된다. 이는 북제주군의 1년 예산인 2,678억원(2002년도 일반회계)에 2배가 넘는 금액이며, 매년 100억원씩 미집행 도시계획시설에 투자를 하여도 55년 이라는 기간이 소요된다고 볼 수 있다.

따라서 미집행 내역을 분석하면 도로가 316건에 2,019km²(전체의 44.3%)로 미집행 시설에 대부분을 차지하고 있고 다음은 공원으로 16건에 1,953km²(전체의 42.8%)로 도로와 공원등 2개시설이 미집행시설 전체면적에 87%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이를 시설별로 분류하면<표 4-2>과 같다.

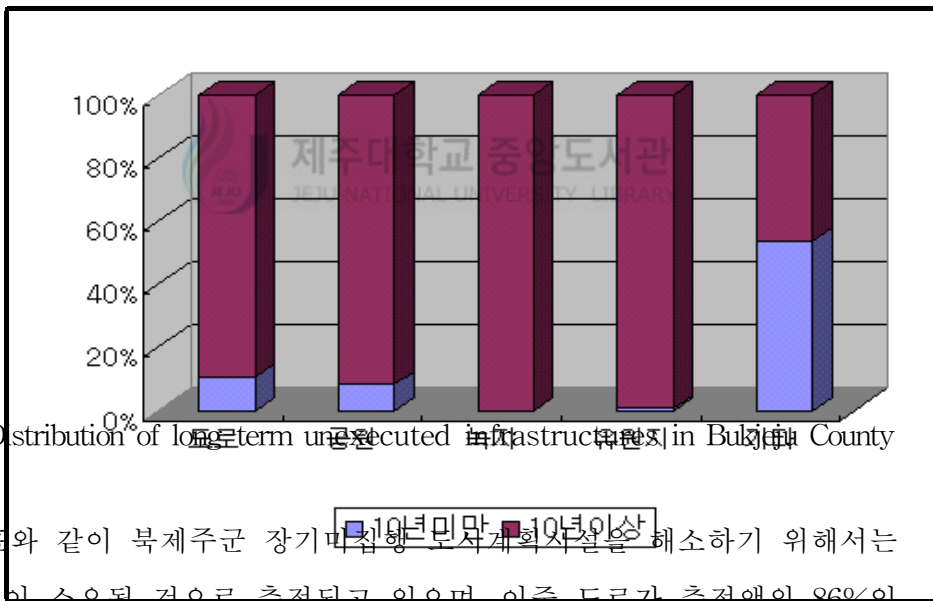
<Table 4-2> Unexecuted infrastructures in Bukjeju County city planning

(단위 : 천m²)

시설명	결정		집행		집행율 (%)	소계		미집행면적				미집행율 (%)
	개소	면적	개소	면적		개소	면적	10년미만		10년이상		
계	663	14,176	319	9,621	67.9	344	4,554	53	500	291	4,054	32.1
도로	569	4,734	253	2,714	57.3	316	2,019	45	212	271	1,807	42.7
공원	21	2,785	5	832	29.9	16	1,953	2	161	14	1,792	70.1
복지	6	40	1	9	22.5	5	31	-	-	5	31	77.5
유원지	5	1,238	3	919	74.2	2	319	1	2	1	317	25.8
기타	62	5,379	57	5,147	95.7	5	232	5	125	-	107	4.3
자료 :	북제주군청 도시과 (2003. 12. 31 현재)											
주) 기타시설 :	학교, 하천, 운동장, 광장, 문화시설, 청소년수련시설, 시장, 수도 등											



<Fig. 4-3> Distribution of unexecuted infrastructures in Bukjeju County



<Fig. 4-4> Distribution of long-term unexecuted infrastructures in Bukjeju County

위의 도표와 같이 북제주군 장기미집행 도시계획시설을 해소하기 위해서는 총 5,503억원이 소요될 것으로 추정되고 있으며, 이중 도로가 추정액의 86%인 4,723억원, 공원이 7%인 369억원, 유원지가 5%인 295억원이 소요될 것으로 분석되고 있으며, 이를 요약하면 <표 4-3>와 같다.

<Table 4-3> Required for the construction of unexecuted infrastructures in Bukjeju County

시설별	전 체		미집행 전체			매수청구대상		
	개소	면적 (천 m ²)	면적 (천 m ²)	계	보상비 공사비	면적 (천 m ²)	보상비 (억원)	
합 계	663	14,176	4,554	5,503	1,235	4,268	273	411
도 로	569	4,734	2,019	4,723	937	3,786	206	349
공 원	21	2,785	1,953	369	92	277	10	3
기 타	73	6,657	582	411	206	205	67	58

자료 : 북제주군청 도시계획(2003년 12월 31 현재)

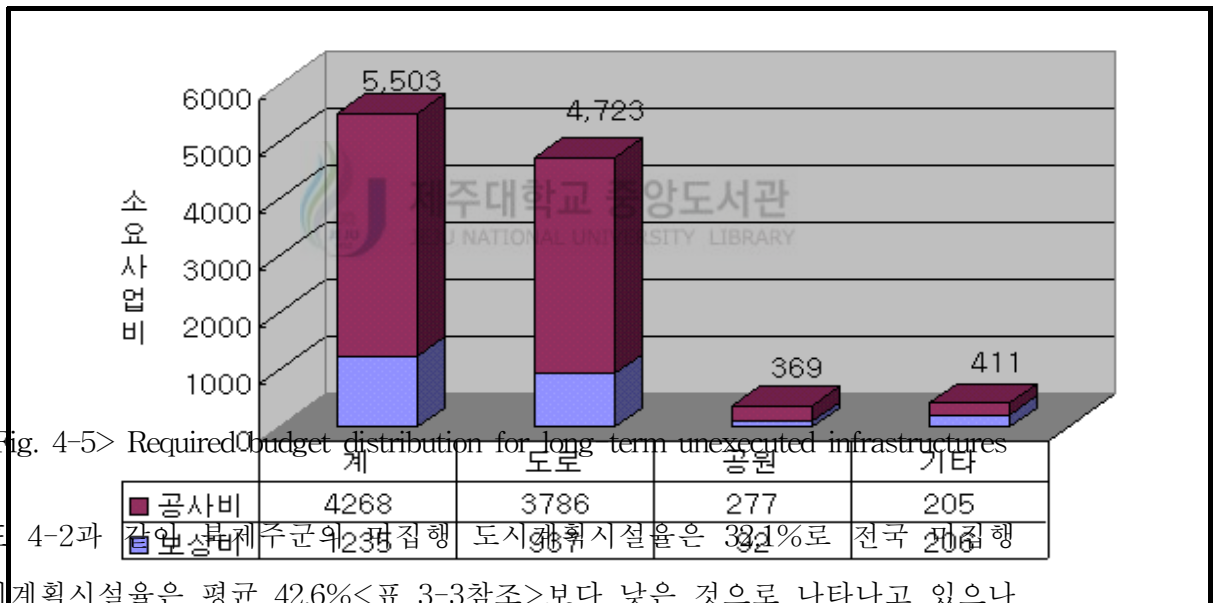


표 4-2과 같이 북제주군의 미집행 도시계획시설은 32%로 전국 미집행 도시계획시설율은 평균 42.6% <표 3-3참조> 보다 낮은 것으로 나타나고 있으나 북제주군 지역내 미집행 도시계획시설의 감소는 '97년도에 제주도에서 도 전체적으로 관광단지 연계도로 개설사업과 미집행 도시계획도로 개설사업을 위해 해외증권(사무라이본드) 200억엔(1,500억원)을 발행(10년 거치 일시상환, 이자

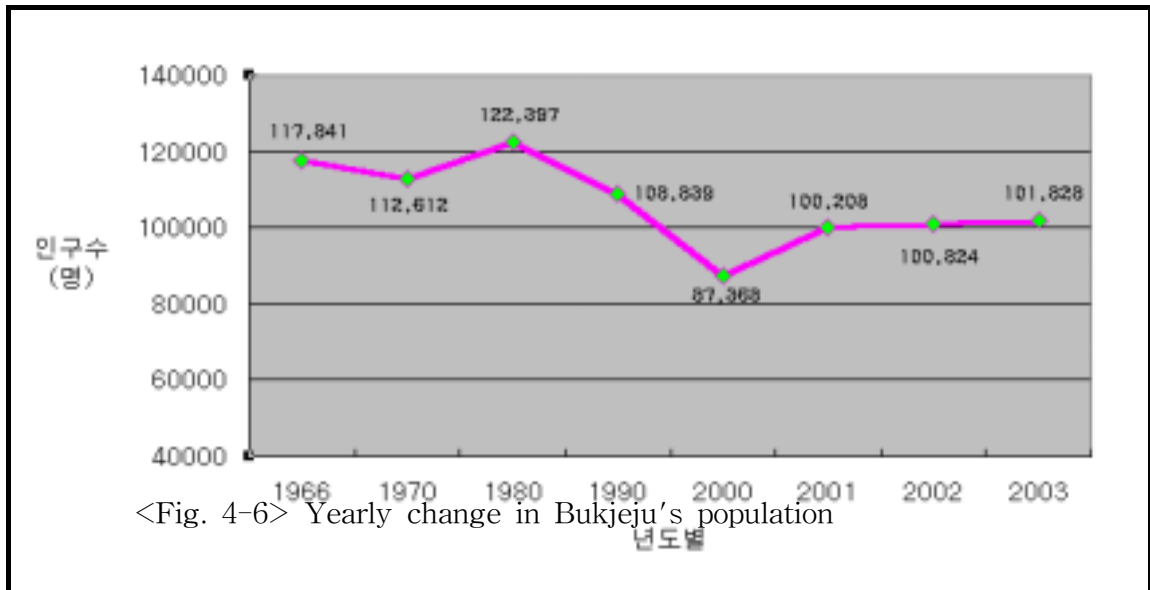
을 3.05%)하여 '98년도부터 2000년도까지 연차적으로 제주도내 장기미집행 도시계획도로 개설에 집중적으로 투자를 함으로써 많은 시설을 해소 하게 되었으며, 이로 인해 건설경기 활성화를 통한 지역경제 활성화와 미집행 시설로 인한 재산권 제약에 따른 주민불편 해소 등에 많은 일익을 담당 해 왔다. 그러나 IMF로 인한 환율 급상승 등 환차손 발생으로 지방 채무액이 증가하는 등 열악한 지방재정난을 더욱 가중시키는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.

또한 2000년도에 도시계획법령이 전면 개정되면서 2001년12월31일까지 불요불급한 도시계획시설에 대해서는 재정비토록 함과 동시에 도시계획재정비시 장기미집행 도시계획시설을 재검토토록 함에 따라 2002년 북제주군 한림·애월·구좌·조천·한경도시계획재정비시 미집행시설 416개소 중 도로, 공원 등 82개소를 폐지함으로 인해 미집행시설 해소에 많은 기여를 하였으나 시설용지 부족 등으로 공공용지를 설치 할 수 없게 될 뿐만 아니라 이로 인해 주민생활에 불편함과 간접적인 손해를 감수해야 하며 도시계획시설을 새로이 시설하고자 할 경우에는 많은 예산이 소요 될 것으로 예상된다.

(2) 도시계획의 비현실성

북제주군의 도시계획은 1965년도에 최초로 한림도시를 시작으로 1986년 김녕도시가 최초로 도시계획을 수립하면서 인구의 이동과 사회 경제적 제변수의 성장속도에 대한 예측이 정확성과 신축성을 기하지 못 하였다.

1955년도에 북제주군 제주읍이 제주시로 승격하면서 인구와 과세원의 상설 등으로 인한 재정난으로 도시개발 등이 이루어지지 못하고 있는 실정이며 제주시를 중심으로 동·서로 행정구역이 나누어지면서 행정능률과 지역개발에 많은 지장을 준 반면 제주시는 꾸준히 교육·문화환경개선과 주민 편의시설 확충 등 생활기반시설이 기틀이 마련됨으로 북제주군의 인구가 제주시로 이동되면서 북제주군의 인구<그림 4-6>는 날로 감소되다가 최근 3년 동안 약 10만을 유지하는데 급급한 상태이나 주민에 삶에 질 향상을 위한 인프라 구축이 되지 않은 한 제주시로의 인구이동은 계속 될 것으로 보인다.



그리고 도시계획은 건축물이 들어선 기존 농촌 마을을 중심으로 도로, 공원 등 많은 도시계획시설을 결정함으로써 인해 도로 등을 개설하려고 해도 건물 보상비 부담 등으로 막대한 예산이 소요되어 지금까지도 미집행 되고 있으며 이로 인해 도시환경을 악화시키고 있고 건전한 도시기능 발휘에 어려움이 따르고 있다고 볼 수 있다.

또한 종전 도시계획법 제14조의2 규정에 의거 도시계획시설의 미집행되는 것을 방지하기 위해 일부 시설이긴 하나 도로, 광장 등 주요 도시계획시설에 대해서는 도시계획결정고시가 있는 날로부터 2년 이내에 년 차별 집행계획을 수립하도록 되어 있음에도 불구하고 년 차별 집행계획은 형식적으로 수립되었을 뿐 미집행 도시계획시설의 방지에는 큰 효력을 발휘하지 못함은 물론 재정 운영계획과 연계되지 않으므로 유명무실하게 되었다.

따라서 장기미집행시설 발생의 주요원인은 절대적으로 재원이 부족한데에서 비롯되었다고도 하지만 과도한 도시계획 결정도 무시할 수 없는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

즉 도로의 경우 기존 마을을 주거지역으로 용도지역 변경시 가로망을 계획 하면서 도로간, 지역간 연계성만을 고려하여 자연적 지역 여건 및 기존 건축물 등에 대한 현황을 정확히 파악하지 않으므로 해서 미집행 기간이 장기화되는 시설도 있다.

(3) 미집행 시설별 발생원인 및 문제점

도시계획시설은 총 53개 시설이 있으나 2003년도 말 현재 북제주군의 미 집행된 도시계획시설을 중심으로 그 요인을 분석해 보고자 한다.

① 도시계획도로

○ 북제주군의 도시계획도로 현황

북제주군의 도시계획도로는 교통이 원활한 처리, 효율적인 토지이용의 유도, 화재의 방재와 소화, 채광, 통풍, 오픈스페이스, 광장 등의 역할과 상·하수도, 전력, 전화시설 등의 도시 하부시설 구축에 이용되고 있다. 또한 북제주군의 도시계획도로는 각 도시간을 연결하는 국도12호선(일주도로)을 중심으로 남북으로 주거지역내 가로망을 형성하였으나 도시계획도로 미집행<표4-4참조> 등으로 인한 지역간 연계 체계 미흡으로 교통난과 주차난이 심화되고 있는 실정이다.



<Table 4-4> Road planning and construction in Bukjeju County

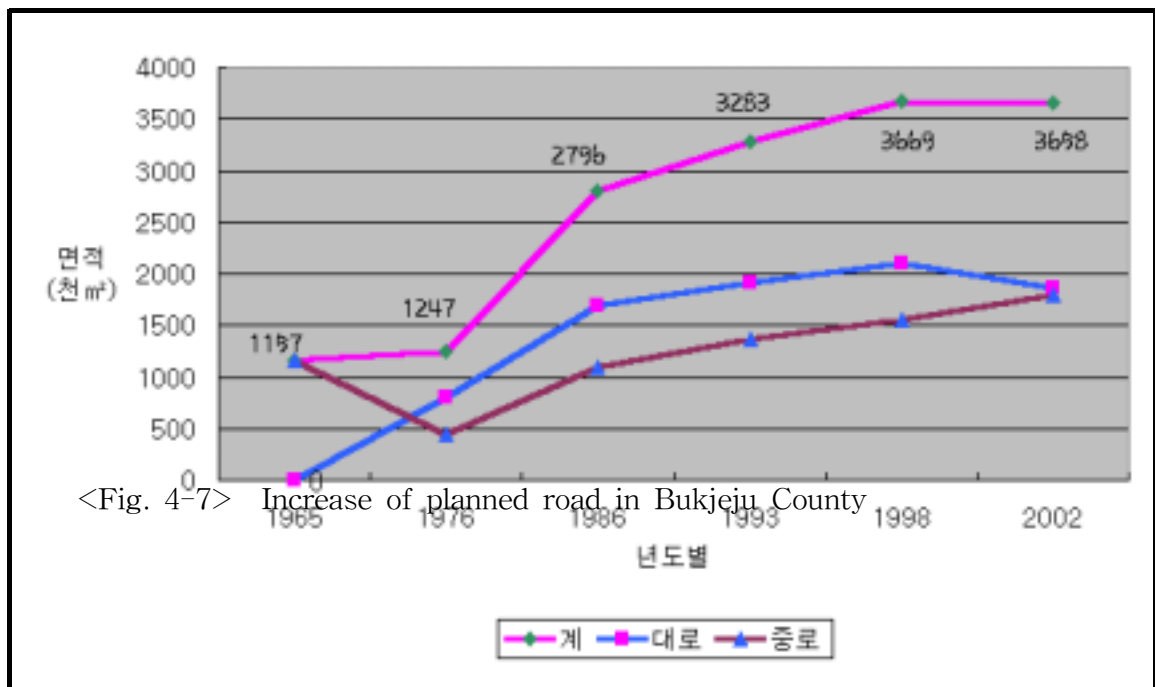
(단위 : 천㎡, 억원)

구분	결 정		집 행			미 집 행		추 정 사업비
	개 소	면 적	개 소	면 적	비율(%)	개 소	면 적	
계	569	4,734	133	2,714	57.3	436	2,020	4,724
대 로	16	2,112	6	1,394	66.0	10	718	2,354
중 로	121	1,791	52	1,045	58.3	69	746	1,195
소 로	432	831	75	275	33.1	357	556	1,175
자료 : 북제주군청 도시과 (2003. 12. 31현재).								
- 61 -								

○ 도시계획도로의 지속적인 신설

1965년에 한림도시계획의 최초로 수립된 이후 1974년에 조천도시, 1981년도에 애월·세화도시, 1983년도에 한경도시와 1986년도에 김녕도시가 최초로 수립하면서 지역개발 활성화에 대한 기대를 하면서 도시계획을 수립하였으나 인구유입 등 사회경제적 여러 변수의 예측에 정확성을 기하지 못한 것은 사실이다.

북제주군 행정구역이 동·서로 나누어져 있어 지역개발에 많은 지장을 초래하므로 도시계획 수립을 통하여 체계적인 도시의 발전을 기하려고 읍·면 소재지를 중심으로 도시계획을 수립하면서 주거 밀집지역에 대해 주거의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위해 주거지역으로 지정하면서 가로망을 계획하였으나 너무 조밀하고 도시발전 추세에 따라 도시구조 및 토지이용계획과 상호 관련적인 가로망 구성으로 간선도로망 체계를 확립하기 위해 지속적으로 신설해 왔다<그림 4-7참조>.



가장 최근인 2002년 북제주군 각 도시별 도시계획재정비의 도로결정 내용을 보면 1965년도에 최초 한림도시계획 수립당시의 도로는 16개 노선에 연장 80,820m에서 137개 노선에 연장 195,338m로 증가되었으며 면적으로는 최초 도시계획구립 당시보다 216%가 늘어난 3,658,334㎡ 이다.<표 4-5참조>

<Table 4-5> Changed road work by Bukjeju city planning readjustment project in 2002

구분	변경			변경사유	
	노선수	연장(m)	면적(㎡)		
계	137	195,338	3,658,334		
소계	16	63,387	1,867,285		
대로	1류	8	52,726	1,600,760	노선조정 1
	3류	8	10,661	266,525	노선조정 1, 신설 1
	소계	121	131,951	1,791,049	
중로	1류	7	5,261	105,220	연장조정 1, 노선조정 1
	2류	48	55,183	827,745	노선폭 확장 1, 연장조정 2
	3류	66	71,507	858,084	연장조정 8, 신설 11, 폐지 2
자료	북제주군 「2002 한림·애월·구좌·조천·한림도시계획재정비」 2003. 2.				
	○ 도시계획도로	개설사업 투자비 부족			

북제주군은 매년 도시계획 사업을 지속적으로 전개하여 도시계획 시설을 설치해 나가고 있다. 그러나 민선시대 이후 28,946백만원을 투자하여 해안도로 및 시가지내 소방도로 등 주요 간선도로 개설사업을 추진하고 있지만 많은 보상비의 소요로 사업 추진이 장기화되고 있는 실정이다.

또한 행위제한에 대한 규정 미흡으로 건물들이 들어섬으로 인해 건물보상에 따른 많은 예산확보와 협의에 어려움이 있는 노선으로 새로이 개정된 법령에 의거 미 매수토지에 대한 건축행위시는 더 많은 어려움이 예상되는 대표적인 사례이다.

북제주군의 예산현황<표 4-6>과 도시계획 사업에 투자되는 사업비<표 4-7>를 분석해 보면 일반회계의 예산증가는 '95년 대비 2003년에 156%가 증가하였으나 도시계획사업비는 오히려 줄어들고 있어 지방화 시대를 맞이하여 장기미집행 도시계획시설의 해소에는 소홀히 하고 있다는 것을 알 수 있다.

<Table 4-6> Increase in budget for Bukjeju County

(단위 : 억원)

1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
41	118	435	1,157	2,023	2,399	2,728	2,962
	(증188%)	(증268%)	(증166%)	(증75%)	(증19%)	(증14%)	(증 9%)

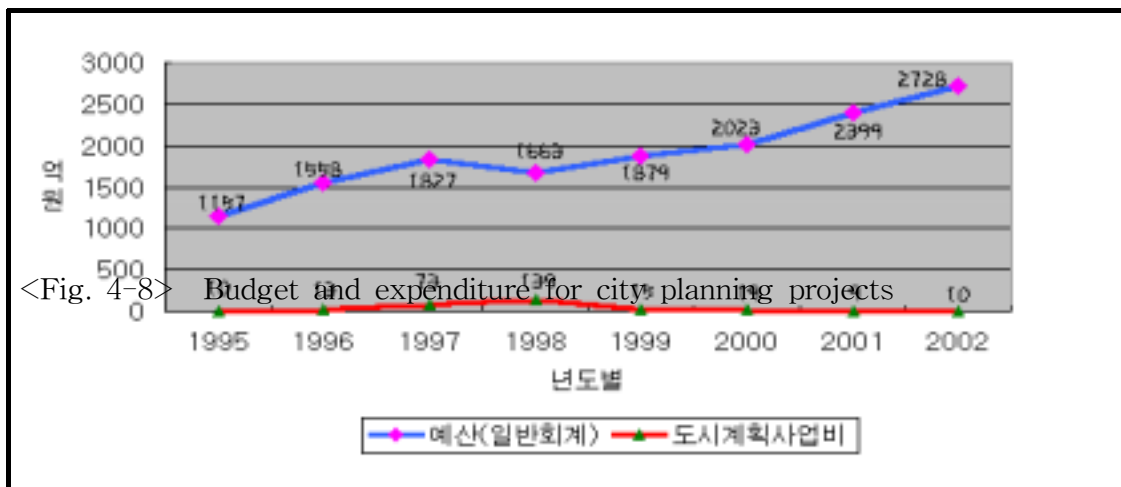
자료 : 북제주군 「'80~2003 예산서 및 통계자료」

<Table 4-7> Investment in city planning project for Bukjeju County

(단위 : 백만원)

2003년말현재 미집행 소요 사업비	계	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	2000년	2001년	2002년
5,503억원	28,946	1,034	1,322	7,338	13,919	1,500	1,909	935	989

자료 : 북제주군청 도시과.



그러나 도시계획시설 해소를 위해서는 총 5,503억원이 소요될 것으로 추정되는 미집행 시설 사업비는 2002년 예산규모의 약 2배이며, 2002년도 도시계획사업예산의 약 550배에 달하고 있어 도시계획사업을 통한 해소는 거의 불가능할 것으로 분석되고 있다. 따라서 북제주군의 재정여건을 볼 때 도시계획 사업을 통한 장기미집행 시설의 해소에는 한계가 있어 다각적인 대책이 요구되고 있다고 할 수 있다.

○ 여건변화에 대한 신속적 대응 미흡

도시계획 도로 중 가장 많이 미 집행된 소로(12m이하 도로)는 도시계획 재정비계획에 명시되지 않고 또한 8m미만의 도로는 연차별 집행계획에도 포함되지 않고 있기 때문에 지역적인 현실이 정확하게 반영되지 않고 도면에 의한 계획으로만 수립되어 왔다.

따라서 그 동안 여건변화 등으로 불합리하거나 실현 가능성이 없는 시설에 대한 폐지 또는 조정이 이루어져야 하나 결정된 도시계획시설 폐지·조정을 특례차원으로 인식하거나 이해관계가 엇갈려 민원이 유발될 소지가 있음을 이유로 능동적인 대응자세가 미흡했다고 할 수 있다.

또한 예산 부서와 도시계획사업 집행부서가 이원화되어 소규모 도시계획 도로 개설 사업비가 예산 심의 과정에서 투자 우선순위에서 뒤 처져 집행되지 않고 있는 실정이다.

○ 장기미집행시설 해제에 관한 양면성

기존 시가지의 도시계획도로는 일부 불합리한 점도 있으나, 주거 단지 내 토지에 대한 접근성과 이용성을 향상시키고 소방기능의 확충을 위해 규모 있게 계획되어 있다. 그러나 도시계획시설에 저촉된 주민들의 민원을 수용하여 도시계획도로를 해제 할 경우에는 도시의 슬럼화가 가속되어 도시 재개발 등이 이루어지기 전에는 주거환경 열악 등 방화기능 미약으로 주민들에 불편이 가중 될 것으로 보인다.

○ 도시공원 집행계획 미수립

근린공원 15개소 중 3개소만 집행되어 20%의 집행율을 보이고 있으나 집행된 내역을 보면 세화공원내에 해녀항쟁기념관 및 기념탑, 광장이 시설되어 있으며, 조천만세공원내에는 항일항쟁기념관과 기념탑 광장이, 애월 고내공원 내에는 도서관 및 문화관, 주차장 등이 시설되어 지역주민과 많은 학생들이 이용하고 있고 제주지역의 항일 독립운동에 관한 역사적 자료를 보존 전시하여 자라나는 후세들에게 올바른 역사의식과 애국·애향정신 함양을 위한 교육의 장으로 활용하고 있다.

그 외에 '65년도에 시설 결정된 한림읍 상명리에 있는 만조자연공원(386,000m²)과 '83년도에 시설 결정된 한경면 고산리의 당산공원(698,000m²), 그리고 '98년도에 시설 결정된 조천읍 신촌리 원당봉공원(159,000m²)등은 공원조성계획은 수립되어 있으나 조성시기 불투명 한 실정이다.

○ 과도한 사업비의 소요

도시자연공원은 자연경관의 보호와 시민의 정서생활의 향상을 목적으로 지정하고 있으나 종전 도시계획법 제14조의2 규정에 의거 연차별 집행계획의 대상에서는 제외되었으나, 새로이 제정된 국토의계획및이용에관한법률 제85조의 규정에는 도시계획으로 결정된 도시계획시설에 대해서는 결정의 고시일로부터 2년 이내에 재원조달계획·보상계획 등을 포함하는 단계별집행계획을 수립토록 됨에 따라 지방재정이 열악한 북제주군으로서 많은 부담이 아닐 수 없다.

따라서 북제주군에는 도시자연공원이 3개소에 1,243,000m²가 지정되어 있으나 미조성 상태이며, 근린공원은 15개소에 1,367,496m²가 지정되었으나 3개소에 472천m²만 조성되었을 뿐 전체적으로는 미집행 되었다고 볼 수 있다. 그리고 2002년도 한림도시와 구좌도시, 조천도시에 대한 도시계획재정비시 장기미집행 도시계획시설을 재검토 하는 과정에서 어린이의 정서함양 및 지역주민의 휴식 공간을 제공하기 위해 결정한 어린이공원이 10년 이내에 사업시행이 곤란하다는 이유로 어린이공원 20개소에 62,974m²를 해제함으로써 어린이들의 정서함양

과 지역주민들에 휴식공간이 사라짐으로 인한 주민불편이 가중 될 것으로 예상하고 있으며 향후 농촌 도시발전 등 생활환경 여건변화로 인한 어린이공원 등을 시설 할 경우에는 막대한 예산이 소요 될 것으로 예상된다.

미집행의 원인으로는 자연공원의 경우는 공원규모가 크고 또한 도시공원법에 의한 공원조성 계획을 수립하여 시행하기에는 관리자인 북제주군의 재정이 빈약하다고 할 수 있다. 또한 공원시설의 집행을 위해서는 부지매입 진입도로 개설, 공원시설물 배치 및 설치에 많은 사업비가 소요되고 농촌지역이라서 지역주민의 접근성이 불편함은 물론 농촌 정주환경여건 미흡으로 호응도가 낮고 사업이 장기간이 소요됨으로 지방자치단체장들이 가시적인 성과를 나타내는 사업에 우선투자를 하다 보니 도시공원 시설 투자에는 소극적이다.

③ 녹지 및 기타시설

녹지의 지정은 한림읍 동명리 발전소주변 일반공업지역내와 조천읍 조천항 주변 준공업지역, 구좌읍 동복에서 김녕구역계까지의 국도우회도로변과 조천읍 조천리와 함덕리 국도우회도로변, 한경면 신창에서 두모리까지의 국도우회도로변 주변 주거지역의 시설녹지로서 소음차단과 대형사고에 따른 피해를 최소화하는 것을 목적으로 지정하였으며 한림 발전소 주변 일반공업지역내 완충녹지만 집행되었고 나머지는 부분적으로 일부만 집행되었을 뿐 대부분 미집행 되었으며 함덕 택지개발지구경계지역내의 완충녹지는 택지개발사업과 연계하여 녹지를 시설하고 있다.

그러나 한경면 두모리와 신창리까지의 국도우회도로변 주변은 '83년도 도시계획재정비시 도시계획시설 결정을 하였으며, 조천항 주변 준공업지역과 조천리 국도우회도로 주변은 '85년도에 완충녹지를 결정 하였으나 지금까지 미시설로 인해 주민들이 사유재산권 행사 제약에 따른 불편을 초래하고 있다.

기타 시설로서 미집행된 내용을 보면, 유원지(2개소), 운동장(2개소), 문화시설(1개소) 등으로 도시의 발전에 따라 필요한 시설로 인정하여 도시계획 시설로 지정하였으나, 유원지의 경우는 민자유치를 통해 유원지시설을 하려고 하

였으나 경제악화 등으로 새로운 사업에 대한 투자기피 등 어려움이 따르고 있으며 운동장시설의 경우는 국제자유도시의 주변여건 변화에 따른 주민 체육생활을 제고시키기 위해 2002년 재정비서 확대 지정되었으나 개발지연시 새로운 미집행시설을 양산하는 결과만 초래할 수 있으므로 투자계획에 의한 조기투자가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것으로 판단되며 문화시설(박물관)의 경우는 2000년도에 투자자의 제안에 의해 도시계획시설을 결정 하였으나 2003년 12월 말까지도 착수조차 하지 않아 투자를 할 것인지에 대한 의구심이 나타나고 있고 자금조달 계획 등 투자계획이 불투명 할 경우에는 과감한 해제 등 사회의 발전 추세에 따라 도시계획시설로서의 필요성이 검토되어야 할 것으로 판단된다.

2. 북제주군 장기미집행시설의 평가와 해소방안

우리나라의 도시발전은 도시라는 정주형태가 발전되면서 과학기술 문명과 산업화가 추진되는 것이 아니라 먼저 산업화가 추진되고 도시라는 정주형태가 급속도로 보급되면서 성장을 시작하였다. 따라서 성숙된 도시문화가 형성될 수 없었고 합리적인 도시정책과 계획을 수립할 수도 없었다. 미성숙한 도시로 많은 사람들이 이주해 왔고 이들에게 최소한의 생활공간과 활동공간을 공급하는데 급급했던 것이 오늘날의 실정이다.⁴⁷⁾

도시의 규모가 커지면서 당연한 결과로 도로나 공원 같은 도시계획시설이 더 많이 필요하게 되는데 성장하고 있는 도시에서 필요한 도시시설을 충분히 공급하기는 대단히 어렵다. 도시시설을 설치하려면 자금이 있어야 하는데 성장속도에 맞추어서 자금을 확보하기가 사실상 불가능하기 때문이다.⁴⁸⁾

47) 황용주 「도시계획 삶과 문화의 틀 짜기」 1997. p. 161.

48) 최병선 “도시계획 미집행 시설 대책” 「도시문제」 1999. 8. p. 6.

지방재정이 충분하지 못한 상황에서 도시의 공공시설을 확보하는 유력한 수단으로 사용하여 온 것이 도시계획 규제이다. 즉 도시계획으로 도로, 공원 등 도시공공시설의 들어설 땅을 지정한 후 이 땅에 대한 사적인 개발 행위를 규제하거나, 기 도시가 조성된 지역에 도시계획 시설물을 배치한 후 자금이 확보되면 우선순위에 따라 시설을 설치하는 것이다. 따라서 이미 언급한 바와 같이 그 동안 도시계획시설로 지정한 후 장기 미집행 상태에 있는 시설물에 대한 토지소유자의 재산권 행사 문제가 중요한 사회 과제로 제기되고 있는 실정이다.

이상과 같은 도시계획 시설물에 대한 일반적인 논리가 북제주군의 미집행 시설물의 발생 원인을 연구한 결과 일치하고 있었다. 도시계획의 수립이 북제주군의 장기 미집행 시설에 미치는 영향으로는 도시계획 수립(재정비)시 장기 미집행 시설에 대한 검토가 미흡하고 도시계획이 갖는 장래성에만 의존하는 청사진의 제공 역할만 수행한 점이라고 할 수 있다.

시설물별로 도로의 경우는 농촌지역의 주거지역에 대해서 기존 주택 등을 감안한 가로망 계획을 하여야 하나 격자형 가로망을 계획 하므로 도시계획도로에 대한 투자비 부족 및 여건변화에 따른 신축적인 대응자세가 미흡 하는 등 도시계획시설이 갖는 양면성 때문에 미집행 시설이 늘어나고 있는 것으로 나타났다.

녹지 및 기타 시설물은 사업주체의 불분명, 사회의 발전추세에 따른 시설물 재검토가 미흡한 것으로 요약할 수 있다.

1) 북제주군 장기미집행시설의 평가

장기미집행시설의 해소를 위해서는 정확한 평가가 첫 걸음이라고 할 수 있다. 도시의 계획적인 개발·관리와 다수 주민의 편익 제고를 위해 도시계획시설이 갖는 공익적 측면이 결코 무시되거나 가볍게 다루어져서는 안될 과제이지만, 공익이라는 명분아래 지나치게 장기적으로 미 집행된 도시계획시설용지

에 편입된 토지나 건물의 사유재산권 행사에 대한 제약 문제도 방치되어서는 안될 과제라고 할 수 있다.

따라서 도시계획 시설에 대한 종합 타당성 분석과 투자 우선순위를 결정 한 후 여건상 시설설치가 사실상 불가능하거나 도시의 계획적 개발·관리 및 주민 수혜도 측면에서 중요도가 낮은 시설을 해제하기 위해서는 정확한 평가를 할 수 있는 체계의 확립이 무어 보다도 중요하다고 할 수 있다.

도시계획시설은 그 성격상 도시발전·정비와 효과, 주민생활 편의제공 등의 공익에 기여하는 공공시설이기 때문에 도시 정책적 측면, 주민 수혜 측면 그리고 시설 설치시 기술적 측면과 경제적인 측면에서 타당성을 검토 분석하는 방법을 다음과 같이 제시 할 수 있다.

(1) 정책적 타당성 분석

도시계획 시설에 대한 정책적 타당성 분석은 크게 두 가지 측면에서 검토 될 수 있다. 첫째, 도시계획시설은 그 도시의 미래 발전 비전과 목표에 따라 도시발전과 정비효과 측면에서의 중요도를 평가해야 한다.

간선도로와 근린공원 등 이른바 기간 시설로서 이용권이 전체 주민에 미치고, 시설이 설치될 경우 도시전체의 발전과 구조개편에 영향을 주는 시설들이 해당된다.

따라서 이러한 시설들은 건설비 또한 막대한 비용이 소요되므로 경제적 타당성 평가도 중요한 판단 기준이 된다.

기간시설에 대한 정책적 타당성 평가는 ① 미래의 도시정책 목표와의 부합성 검토 ② 도시개발, 정비에 미치는 효과와 과급 영향의 검토 ③ 도시계획시설 설치시 수혜 권역과 수혜 대상 주민의 수(가구수)등이 평가 분석되어야 한다.

둘째, 주민들의 생활환경의 질과 직접적인 연관성이 있는 이른바 생활 시설에 해당하는 도시계획시설은 생활환경 수준의 균등화 원칙에서 검토되어야 한다. 물론 도시 내의 지역별 기반시설 수준이나 환경수준이 격차가 있는 것은 당연하나 최대한 격차 수준을 줄이는 방향으로 도시계획시설에 대한 집행이

이루어져야 한다는 것이다.

다시 말하면 도시계획시설 집행은 도시내 지역별로 생활환경 수준이 상대적으로 낮은 지역에 우선 투자하여 주민 골고루 혜택이 배분 되도록 집행이 이루어져야 한다. 이런 측면에서 중로 이하의(생활)도로, 어린이공원, 소공원 등 주민의 근린생활 환경과 밀접한 도시계획시설에 대한 타당성 평가는 ① 도시계획 시설의 지역별 편중 정도 검토 ② 도시계획시설의 설치 또는 해제시 접근성(이용 편의성) 수준 ③도시계획시설 설치시 수혜 대상 권역과 주민의 수(가구수) 등이 평가 분석되어야 한다.

(2) 기술적 타당성 분석

기술적 타당성은 도시계획시설의 설치시 예상되는 기술적 용이성, 계획기준이나 환경보전 등의 측면에서 타당성을 종합적으로 분석한다. 첫째, 장기 미집행 도시계획시설은 계획당시의 제도나 계획기준 규정에 따라 결정된 시설이 대부분으로서 장기간 시간경과에 따라 시설별로 요구수준과 적정규모 등의 계획기준이 달라졌고, 엄청난 사회·경제적 수준향상과 기술혁신으로 배치기준의 적정성과 이용권(접근성)도 크게 달라졌다.

따라서 향후 전망되는 시설의 요구와도 도시발전 전망을 토대로 새로운 시설별 계획기준에 대한 조정이 필요하고, 이에 따른 도시계획시설의 재배치가 요구된다. 이런 측면에서 상당수 도시계획시설의 해제·조정 또는 신규 결정이 필요한바, 계획기준의 관점에서 미집행 시설의 타당성이 검토되어야 하며, 구체적인 분석 내용은 시설 접근성과 배후지 권역을 고려한 위치 적정성(노선, 적정성), 시설수요 측면에서 규모 적정성 등이 분석되어야 한다.

둘째, 지형 조건과 지장물 조건 등 물리적 측면에서 제반규정 적용상 당해 도시계획시설의 설치가 용이한지와 지장물이나 매설물 등 여건상 시설 설치가 용이한 지가 검토되어야 한다.

기술적 타당성은 특히 도로시설, 상·하수도시설 등의 전형적 시설과 대규모 토지를 필요로 하는 도시계획시설에서 중점적으로 검토되어야 한다. 이를테면, 도시

간선도로 설치시 적정 도로 구배, 사면 발생정도, 구조물 설치 용이성 등 시설 설치시 기술적 사항과 비용 증가 요인 등에 대한 타당성을 검토한다.

셋째, 도시계획시설로 결정된 토지나 지구의 환경적, 경관적 특성에 따른 환경보존·훼손과 경관 파괴 등의 측면에서 타당성을 검토한다.

도시계획시설로 결정된 지구나 노선으로 도시계획시설이 설치될 경우 예상되는 환경훼손과 도시경관 영향정도를 분석한다. 특히 보존되어야 할 역사 환경이나 특히 생태계의 파괴가 예상되는 도시계획시설의 설치의 집행 여부를 재검토하여야 한다. 이와 같이 기술적 타당성 측면에서 미집행 시설의 타당성을 검토 분석할 항목을 요약하면 <표 4-9>와 같다.

<Table 4-9> Items in feasibility analysis

구 분	분 석 항 목
계획적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 법·제도상 제반규정의 충족 여부 • 시설별 요구도와 배치기준 적정성 • 시설규모의 적정성 • 시설별 이용 접근성 기준 적합성 등
물리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 지형/지세 조건상 시설설치 적정성 • 치장물/지하매설물 여건상 시설설치 적정성 • 지나친 사면발생과 과다 구조물 설치로 설치비용 증가정도 등 • 산림훼손과 과다 지형변경 정도
환경적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 자연경관/도시경관 파괴정도 • 역사환경의 파괴 가능성 • 특히 생태계의 파괴 가능성 등
자료 : 유진성 “집행·미집행시설의 분류기준 설정” 「도시문제」 1999. 8.	
(3) 경제적 타당성 분석	

일반적으로 개발사업의 타당성은 개발주체의 사업수행 능력, 시장성분석(수요분석), 기술적 타당성 분석, 위험요소 및 성장성 분석, 자금조달 및 상환능력, 경제적 타당성 분석 등 여러 가지 평가요소에 대한 종합적 판단으로 결정된다.

특히 이 중에서도 경제적 타당성 분석은 최종적이고 가장 중요한 단계이다. 주택건설촉진법에 의한 주택지(대지) 조성사업이나 도시개발법에 의한 도시개발사업(중전 토지구획정리사업), 도시재개발법에 의한 도시재개발사업 등의 개발사업에서는 경제적 타당성이 담보되지 않을 때에는 시행여부 판단이 어렵다. 그러나 도시계획시설은 모든 시설 설치 사업에 대해 경제적 타당성에 의존하여 사업시행 여부를 결정하기엔 한계가 있다. 이는 공공시설이 갖는 특수성으로 인해 편익의 계량화된 측정이 쉽지 않기 때문이다.

따라서 막대한 사업투자비가 소요되는 기간 시설이나 사업은 반드시 경제적 타당성 분석을 시행한 후 시설 건설 여부를 결정함이 타당하나, 소규모의 도시계획시설에 대해서는 경제적 타당성 분석을 시행하는 것이 효율적이지 못하고, 편익의 측정도 사실상 한계가 있다고 하겠다.

2) 북제주군의 장기미집행 시설별 해소방안

(1) 도시계획도로

① 신규 도시계획도로지정 억제

장기간 미지행된 도시계획 시설에 대하여는 여건변화 등으로 불합리하거나 실현 불가능하게 된 시설에 대하여는 과감히 해제 또는 조정하여 미집행 시설을 최소화하여야 하고, 사업시행이 없는 경우에는 계획시설의 신규지정은 가급적 억제하여 도시내의 토지가 합리적으로 이용할 수 있도록 추진해 나가고 재정비 계획과 연계하여 단계별 집행계획을 수립 집행해 나가야 하겠다.

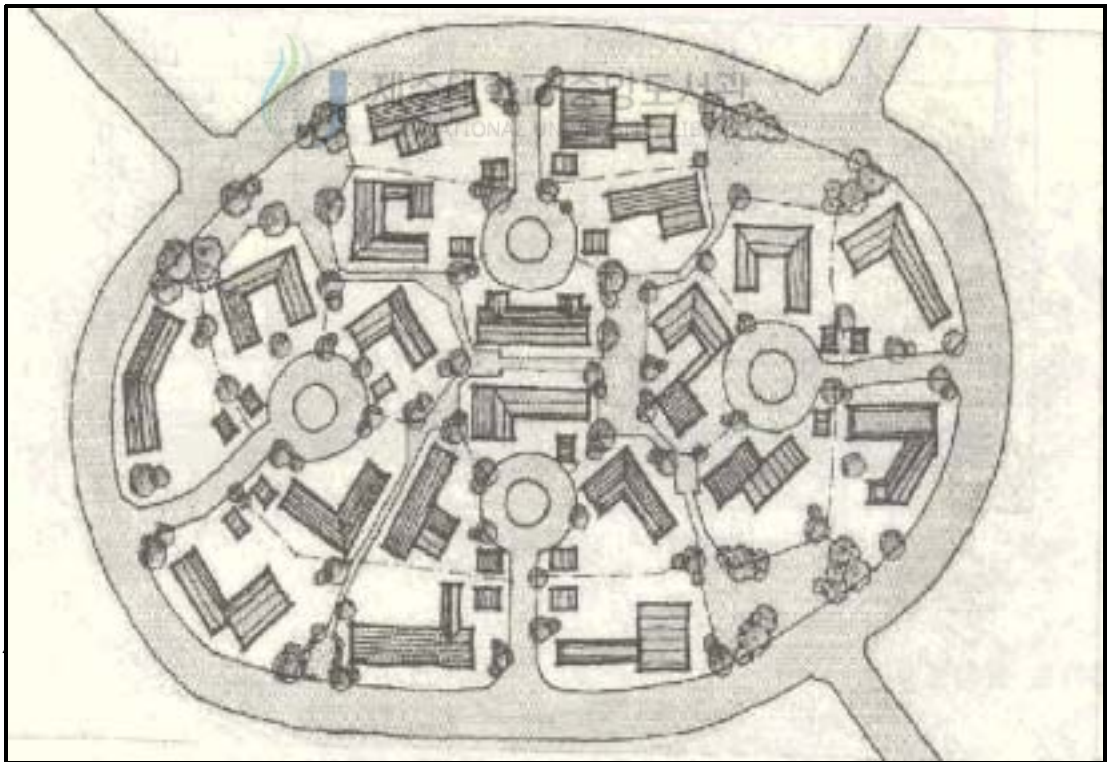
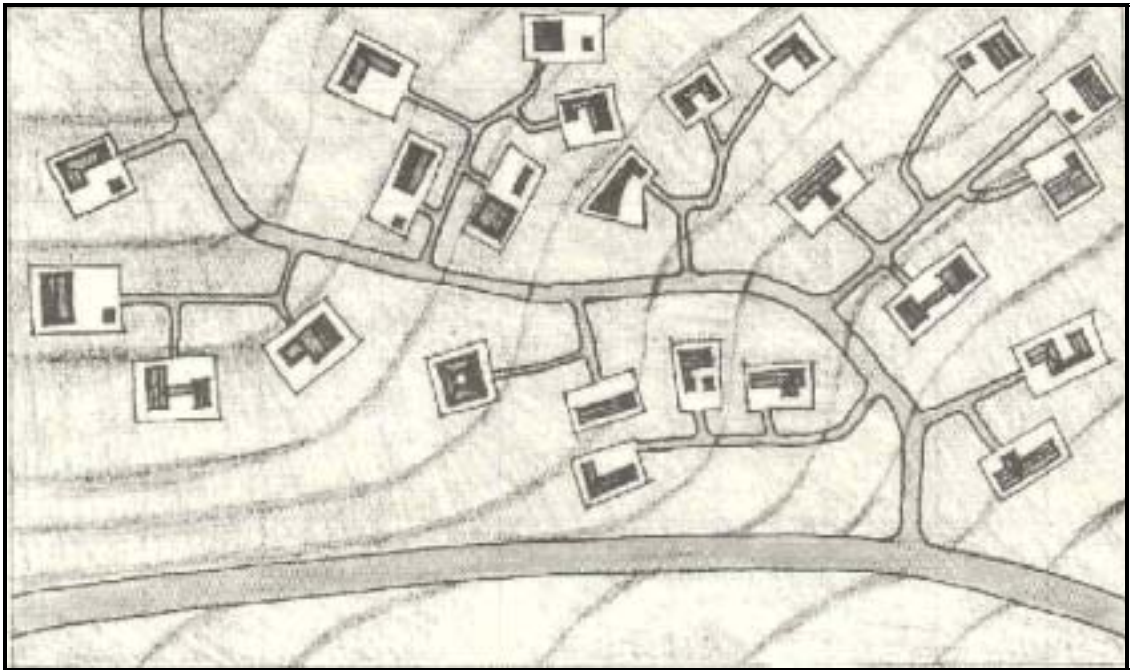
또한 지금까지의 주거지역내 가로망 계획은 격자형<그림 4-9>으로 계획을 해 왔으나 그 지역내 자연지형 및 기존 가로망을 최대한 활용한 가로망<그림 4-10> 계획이 바람직하며, 신규로 지정되는 주거지역에 대해서는 가로망 체계의 구성은 불가피 하나 지구단위계획을 수립하여 체계적인 개발을 해 나가고 기존도로 및 지형지물<그림 4-10>을 활용한 도로를 계획해 나가면 신규지정으로 인한 미집행시설을 감소해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<사례 2. 구좌도시 하도주거지역내 가로망계획>

<Fig. 4-9> Lattice-shaped horizontal roads



<Fig.

② 도시계획도로개설 사업비 확충

그 동안 북제주군은 매년 도시계획도로의 개설을 위해 매년 평균 36억원씩 지속적으로 사업비를 투자해 왔으나 가시적인 효과를 나타내지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 최근 8년간의 북제주군의 예산 현황과 도시계획사업에 투자되는 사업비를 분석해 보면 일반회계의 예산 증가는 '95년 대비 2003년에는 156%가 증가하였으나 도시계획 사업비는 오히려 줄어들고 있어 지방화 시대를 맞이하여 장기미집행 도시계획시설 해소에는 소홀하다는 것을 알 수 있다.

그러나 총 사업비는 약 5,503억원이 소요될 것으로 추정되는 미집행 시설 사업비는 2002년 예산액 규모의 약 2배이며, 2002년 도시계획 사업예산의 약 550배에 달하고 있어 도시계획 사업을 통한 해소는 거의 불가능 할 것으로 분석되고 있다.

따라서 국토의계획및이용에관한법률 제104조의 규정에 의거 행정청이 시행하는 도시계획시설 사업에 대하여는 당해 사업의 공사비(조사, 측량비, 설계비 및 관리비를 제외한 공사비와 감정비를 포함한 보상비)의 50% 이하를 국고에서 보조 또는 용자를 할 수 있도록 되어 있으나 이는 의무사항이 아니므로 많은 논란이 예상됨으로 법령 개정을 통해 지방자치단체의 재정여건을 감안하여 80%까지 지원할 수 있도록 의무적인 사항으로 규정되어야 할 것으로 판단된다.

또한 국토의계획및이용에관한법률 제47조 제2항 내지 제3항의 규정에 의거 토지를 매수 할 때에는 현금으로 대금을 지급함을 원칙으로 하되, 토지소유자가 원하는 경우와 부채 부동산 소유자의 토지 또는 비업무용 토지로서 매수대금이 3천만원을 초과하는 경우 10년 미만의 도시계획시설 채권을 발행하여 지급할 수 있도록 되어 있으므로 도시계획시설 채권발행이나 도시개발법에 의한 도시개발채권을 발행하여 도시계획시설 사업에 사용토록 하여야 함은 물론 도시계획세와 교통세, 주행세 등을 합쳐 도시개발특별회계를 설치하여 미집행 시설사업에 사용토록 하여야 한다.

그러나 최근에는 공공사업을 시행할 때에는 용지보상비가 사업비에서 차지하는 비율이 증가하여 사업시행자인 국가 또는 지방자치단체 등 도시계획사업 시행자의 재정을 압박하고 있어 채권을 발행하여 보상금을 지급하려 하고 있으나 아직까지는 보상금을 채권으로 받으려는 토지소유자는 거의 없는 실정이다.

반면에 채권 강요시 영세 토지소유자의 경제적 손실이 예상되며, 지가 급 상승시 상황 채권의 상대적 불리함에 대한 거부감이 발생하고, 비 도시계획사업의 토지수용과의 형평성을 확보하기가 곤란하다는 문제점의 발생 할 수 있으므로 사전에 철저한 준비가 요구된다.

③ 여건 변화에 따른 도시계획도로의 재검토

도시계획도로의 미집행 시설은 2003년말 현재 316개소에 2,019천㎡로 이를 해소하기 위해서는 약 4,723억원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 이러한 사업비의 투자가 북제주군의 현실에 비추어 불가능함으로 여건의 변화에 따른 적극적인 검토가 필요하며, 이는 도시의 간선 도로망인 중로 이상의 도로보다는 소로를 대상으로 하는 것으로 바람직 한 것으로 판단된다. 따라서 10년 미만의 미집행 시설을 제외한 세부적인 검토 기준 안은 다음과 같다.

○ 존 치

- 중로이상인 도로와 병목현상이 발생하는 경우.
- 도로 폐지시 역 민원 발생하는 경우.
- 현재 집행중인 도로(토지보상 미집행 실시계획인가 된 도로).
- 도로간의 배치간격이 도시계획 시설기준의 최대치에 근접하는 경우 (국지도로 단변 60m, 장변 150m).

○ 변경조정

- 기존도로가 개설되었으나 일부구간 20%이상 급경사일 경우.
- 확폭 되어야 할 도로계획선상에 5m이상 옹벽 등이 위치하여 개설이 어려울 경우.
- 주변지역 여건상 도로규모가 과대하게 결정 된 경우.

- 계획당시와는 달리 건축물의 용도와 토지이용형태 변화한 경우.
- 주간선도로 간격이 1,000m이내의 경우는 보조간선도로로 축소.

○ 행위완화

- 도로계획부지에 노후건물이 밀집해있는 경우.

○ 폐 지

- 경사도 20%이상 임목 분수도 50%이상으로 개설이 어려운 경우.
- 국지도로로써 지나친 경관훼손, 터널계획이 필요한 도로.
- 주변에 우회 가능한 도로(도시계획시설기준에 적합한 범위)와 연결하여 그 기능을 대체하는 도로가 개설된 경우.
- 국지도로(10m이하)가 간선도로(25m이상)에 250m내에서 연결된 경우.
- 도로계획구간에 공공시설 등 철거가 불가능한 시설이 입지 한 경우.
- 도시계획 또는 도시개발사업 등으로 정비가 가능한 경우.
- 현황도로로써 기능발휘가 가능한 경우.

(2) 공원

공원에 대한 미집행 시설의 발생원인을 분석한 결과 근린공원과 자연공원은 조성계획이 수립은 되어 있으나 사업비 확보 난으로 미집행이 발생 한 것으로 나타나고 있으므로 단계별 집행계획의 수립에 대해 연구하였다.

① 단계별집행계획의 수립

도시계획 장기 미집행 시설의 법적인 관리를 위한 규정은 국토의계획및이용에관한법률 제85조의 규정에 의거 도시계획시설 결정 고시일부터 2년 이내에 단계별 집행계획을 수립하여야 한다. 이 규정에 따라 단계별 집행계획을 수립하면 장기 미집행된 도시계획시설들에 대한 현황 파악은 물론 향후 관리대책까지 마련되므로 현재로서는 이 제도를 관리대책으로 활용하는 것이 최선의 방법이라고 할 수 있다.

미집행된 도시계획시설을 단계별로 집행계획을 수립함으로써 도시행정의 일관성, 신뢰성 있는 투자 집행계획을 마련하고, 시민에게 공감대를 형성할 수

있으며, 도시계획시설 집행을 예시하므로 도시계획시설 사업의 집행율을 높이고 투자를 극대화 할 수 있다. 또한 매년 수립하는 중·장기 투자 집행계획의 기본 골격을 제시하는 효과를 거양할 수 있으며 계획수립 과정에서 기능이 저하되거나, 타당성이 결여된 시설에 대하여는 폐지를 적극 검토해 나가야 한다.

따라서 현재 미집행된 근린공원 12개소와 도시자연공원 3개소에 대해 단계별 집행계획 수립대로 집행해 나가야 하며, 계획수립과정에서 기능이 저하되거나 타당성이 결여된 시설에 대하여는 폐지를 적극 검토해 나가야 한다.

② 도시자연공원 관리방안

도시자연공원은 자연환경 보전이 주요한 목적이기 때문에 지역·지구에 의한 공원지구를 신설하여 도시계획시설에서 제외하여 관리하는 방안이다.

전국의 도시 자연공원은 전체 공원의 59%를 차지하고 있기 때문에 미집행 시설에서 제외하여 산지의 공원시설 지정에 따른 사업비를 감소하고, 도시내 녹지를 유지하면서 자연환경을 관리할 수 있을 것으로 본다.

따라서 북제주군의 경우 도시자연공원은 전체 공원면적 2,785천㎡중 44.6%인 1,243천㎡를 차지하고 있으며, 이중 20년 이상 된 미집행 공원도 2개소에 1,084천㎡로 미집행 시설의 56%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 이를 해소하기 위한 사업비는 369억원으로 이는 북제주군의 2003년 예산규모의 12%에 해당됨으로 용도지구로의 전환이 절실하게 요구되고 있다.

③ 장기 미집행에 따른 민원 해소와 관련한 도시공원 재검토

도시자연공원에 대한 관리방안을 제시하였지만 국토의계획및이용에관한법률과 도시공원법에 의한 규정이 선행되어야 할 사항으로 판단된다.

국토의계획및이용에관한법률 제47조 및 같은법 시행령 제41조의 규정에 의거 10년 이상 된 장기 미집행 도시계획시설의 부지로 되어있는 토지중 지목이 대지인 토지에 한해 매수청구권을 부여함으로써 지목이 대지 이외의 잡종지, 전, 임야 등에 대한 사유토지에 대해서는 토지이용을 제한하므로 이에 대한 민원이 예상된다.

그리고 공원이 지정에 실효성이 없는 공원에 대해서는 현장 조사를 통해 공원 지역에서 제외함으로써 장기 미집행 시설의 일부라도 해소가 가능 할 것으로 판단된다. 따라서 도시공원법 시행규칙 제3조의 규정에 의거 도시공원면적 기준을 도시계획구역 안에 거주하는 주민 1인당 6㎡이상으로 하고 개발제한구역, 녹지지역을 제외한 도시계획구역 안에 있어서의 도시공원면적의 기준은 당해 도시계획구역 안에 거주하는 주민 1인당 3㎡이상으로 하도록 기준 한 것은 지역 실정에 맞지 않고 이 기준을 맞추려고 의무적으로 공원을 지정하고 있다.

또한 건설교통부의 재검토 기준 안에 의해 해제를 하였을 경우 도시공원법에 의한 도시공원면적 기준에 미달됨으로 인해 다른 지역에 새로운 도시공원을 계획하여야 하므로 또 다른 민원을 야기 시키는 물론 미집행 시설을 양산하는 문제가 발생하므로 도시공원법 시행규칙을 개정하여 지역실정에 맞는 계획을 수립토록 하여야 하며, 아래와 같이 도시공원재검토 기준에 의한 검토가 바람직하다고 하겠다.

○ 존 치

- 공원에 지장물이 있더라도 최소규모에 미달할 경우와 지장물이 전무하여 공원조성에 어려움이 없는 경우.
- 주택 밀집지역으로 무질서한 난 개발 방지키 위해 필요한 경우 존치하여야 하나 무질서를 방지할 방안을 강구하여 폐지.

○ 변경조정

- 공원이 지정 전 적법하게 허가를 받아 건축된 주택이 있는 토지와 공원 경계 부에 건축물이 밀집된 경우.
- 통과도로로 인해 공원이 분리되어 잔여 토지 중 개발 가능한 토지가 발생 한 경우.
- 공원결정이 불합리하게 된 경우(적법하게 허가받은 주택의 일부 포함되거나 획일적 기준으로 공원이 결정된 경우).
- 공원의 지정목적과 관계없이 일률적으로 지정하면서 포함된 농지

○ 행위완화

- 공원 내 노후건축물이 밀집된 경우
- 임상이 7, 8등급 이상 지역으로서 보전을 목적으로 과다하게 지정된 경우.

○ 폐 지

- 공공시설물 건축으로 인한 공원해제로 공원이 남은 부분 면적이 10,000㎡이하이면서 개발가능지가 1,500㎡이하일 경우.
- 근린생활권 근린공원으로서 이용권내 공원 이용 가능한 면적이 1인당 3㎡이상을 초과하면서 미집행된 공원.

(3) 녹지 및 기타시설

녹지시설에 대해서는 도로사업과 연계한 녹지시설과 대기오염, 소음 등 공해와 각종 사고나 자연재해 등의 방지를 위해 설치하는 것이므로 주거환경개선이 필요한 도로사업과 연계하여 녹지를 시설하고 공해유발이 없는 준공업 지역에는 녹지시설을 해제하는 것이 바람직하다.

유원지 시설에 대해서는 민자유치를 통한 개발이 이루어져야 하나 유원지가 녹지지역내에 지정되어 있어 녹지지역내 건폐율(20%) 및 용적율(80%) 제한으로 투자에 대한 효과 미흡과 경제난 등으로 신규사업에 대한 투자기피요인으로 작용하고 있는 실정이며, 장기미집행으로 인한 토지소유자들이 토지이용 제약에 따른 민원이 야기되고 있으므로 사업 시행자에 대한 이행 촉구와 함께 유원지 개발에 대한 추진이 저조 할 경우에는 주민여론 수렴 등을 거쳐 해제하고 제주국제자유도시특별법에 의해 지정된 묘산봉관광지구와 만장굴관광지구, 세화·송당관광지구, 재릉관광지구 등과 연계한 도시민의 휴양시설을 활용하는 것이 바람직하다.

또한 민자유치 활성화를 위해서는 녹지지역내 지정된 유원지에 한해서 건폐율과 용적율을 20%와 80%에서 각각 60%와 200%이하로 완화하는 것이 바람직하다.

3) 제도적 측면을 통한 해결방안

(1) 도시기본계획 및 도시계획의 위상강화

국토의계획및이용에관한법률에서 정하고 있는 대로 도시기본계획 내지 도시계획이 진정 그 도시의 최상위 계획으로서의 위상을 갖도록 해야 한다.

이를 위해서는 계획간의 일관성(consistency) 특히 수직적 일관성 유지를 위한 장치가 도입되어야 하고, 도시기본계획 내지 도시계획은 여타 계획의 기본이 되며, 이에 위배되어서는 안 된다는 것을 명시하여야 한다.

도시기본계획 등은 종합적이며, 미래 지향적인 성격을 지닌 계획으로서 이의 수립을 도시계획집행 부서에서 담당하기보다는 계획관련 사업과 재원을 총괄하여 조정할 수 있는 예산 또는 기획부서에서 담당하는 것이 바람직하다.

(2) 중앙정부의 자원 지원대책 마련 및 북제주군의 자원확보

① 중앙정부의 자원 지원대책 마련

도시계획사업은 그 시행주체가 지방자치단체로 되어 있기 때문에, 자원조달 책임은 근본적으로 지방자치단체에 있다고 할 수 있다.

최근 이루어진 지방교부세의 증액(내국세의 13.27%에서 15%)으로 지방자치단체가 필요한 자원의 일부를 조달할 여건도 마련된 것으로 보이나 현재의 장기미집행시설은 지방자치제 시행이전에 결정된 시설물이라는 점과 여러 지방자치단체에서 소요자원조달이 재정여건상 현실적으로 불가능하다는 것을 고려할 때 중앙정부의 자원 지원은 불가피 하다고 판단된다.

따라서 이러한 맥락에서 중앙정부가 한시적으로 재정이 열악한 일부 지방자치단체를 지원하는 것이 바람직하다고 하겠다. 중앙정부의 지원은 해당 지방자치단체의 재정력, 재정자립도, 낙후도 등을 고려한 차등지원의 형태가 바람직 할 것이며, 도덕적 해이 문제의 최소화를 위해 해당 지방자치단체의 자원분담과 실효성이 있는 집행계획수립 등 적극적인 해결 노력을 전제로 이루어져야 하며, 중앙정부의 지원은 국고보조의 형태가 적합할 것이다.

국토의계획및이용에관한법률시행령 제106조제2항에 중앙정부는 행정청이

시행하는 도시계획 시설사업에 소요되는 보상비 및 공사비에 대해 50% 이하를 국고보조 또는 용자지원 할 수 있도록 규정하고 있어 장기 미집행 시설의 재원을 50%까지를 중앙정부로부터 지원을 받을 수 있는 근거가 마련되어 있으나 의무적 사항이 아니며, 지금까지 지원 한 사례가 없으므로 기획예산처 등에서 어려움을 표시하고 있는 것으로 알고 있다.

그러나 국토의계획및이용에관한법률시행령을 개정하여서라도 의무적으로 지원할 수 있는 근거가 마련 되도록 하여야 한다.

지방자치단체에서 발행하게 될 도시계획시설채권이나 지방채의 시장성을 제고하기 위해서는 지방자치단체의 과도한 채권발행의 유인을 주지 않는 범위 내에서 중앙정부가 지급보증을 해주는 방안 도 검토가 필요하다고 하겠다.

② 북제주군의 재원 확보

일반적으로 재정력이 취약한 북제주군의 여건을 고려할 때 북제주군 자체재원의 재 배분을 통한 장기미집행시설의 재원 확보에는 많은 한계가 있을 것으로 예상된다.

그러나 충분한 재원조달 대책이 되지는 못하지만 타부문의 예산절감, 예산 배정상의 우선순위 조정, 세수확대, 지방채 발행 등을 통한 재원확보 방안에 노력을 기울여야 한다.

이러한 북제주군의 적극적인 의지 표현이 장기미집행 시설의 해소를 위한 기본적인 자세가 되고, 추가적인 장기미집행 시설의 발생을 예방함으로써 지방자치제도의 근본 취지를 살릴 수가 있을 것이다.

따라서 북제주군의 적극적인 노력이 중앙정부로 하여금 장기미집행 시설의 해소에 필요한 재원을 지원하여야 하는 명분으로 작용하게 될 것이라고 판단된다.

4) 재정적 측면을 통한 해결방안

지방재정법 제16조에 의하면 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용

하기 위하여 지방재정계획을 수립하고, 이때 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하고 있다.

따라서 국토의계획및이용에관한법률에서 규정하고 있는 년차별 집행계획이 미집행 도시계획시설의 양산을 방지할 수 있는 실질적인 제도적 장치가 되게 하기 위해서는 지방재정법에서 규정하고 있는 지방재정계획과 연계되도록 하여야 한다. 또한 도시계획시설사업 시행의 우선순위를 결정하는 데에 장기미집행 시설에 대한 우선적인 배려가 이루어져야 한다.

지금까지는 시설의 효율성 위주로 우선순위가 결정되기는 하였으나 일부 시설에 대해서는 단계별 집행계획이 수립되었다 하더라도 지방자치단체의 장이 지역주민을 의식하여 효율성이 떨어진 주민건의 사항과 선심성 사업에 우선순위가 결정되는 사례도 있다.

미집행 시설의 해소를 위해서는 효율성뿐만 아니라 형평성도 고려하여야 하며, 문제의식 전환을 통해 도시계획시설의 시행에 투자되는 재원의 일정비율을 가장 오래된 장기미집행 시설에 투자를 하는 재정계획을 수립하는 것도 검토되어야 한다.



5) 민간투자를 통한 해결방안

① 민간투자 가능 시설의 관리

도시계획 시설 중 시장경제 논리에 의해 공공시설용 토지의 수요와 공급이 가능한 시설을 판단하여 도시계획 시설물의 관리에서 제외하는 방안이다.⁴⁹⁾ 이러한 공공시설의 예로는 공원, 유원지, 시장 등이다.

따라서 도시계획시설에 대해서는 정부와 민간부문의 역할 분담을 재정립하고 사회, 경제적 여건변화를 감안하여 시설 유형별로 대책수립이 필요하다. 공공적 성격상 예산투입에 의해 설치가 불가피한 시설은 도시계획시설로 계속

49) 백운수 “미집행 시설의 타당성 분석과 투자 우선순위 결정 기법” 「도시문제」 1999. 8. p. 53.

관리 하되, 수익성 보장이 가능한 공공시설은 자유경제 시장 논리에 맡기는 방안을 적극 검토하여 도시계획시설에서 제외시켜 나가야 하며, 새로이 지정되는 주거지역 등에 대해서는 시가화 예정구역으로 지정하여 도시개발법에 의해 환지방식에 의한 도시개발을 토지주들이 조합을 구성하여 사업을 추진해 나갈 수 있도록 함으로써 주민들에 자발적인 참여와 이익을 창출 할 수 있도록 하여야 한다.

또한 북제주군에서는 도시계획 및 도시개발추진을 위해서는 타부서에 비해 업무가 막중하고 전문성이 요구되고 있는 데에도 불구하고 도시계획담당은 1팀에 3명에 불과하고 전문직 공무원은 전무한 실정이므로 도시계획 조직 보강을 통해 원활한 도시개발을 추진할 수 있도록 조합과 연계하여 사업추진에 대한 자문 등 적극적인 협조를 통해 도시계획시설을 해소해 나가야 한다.

② 도시계획시설의 민간자본 유치

사회간접자본은 자연독점, 미배제성, 미경합성, 외부효과 등의 속성을 가진 공공재로 간주되고 있기 때문에 시설과 운영에 있어서 정부의 주도하에 계획되고 추진되어 왔다. 그러나 현재 사회간접자본의 수요는 급증하는 반면 공급은 부족한 실정으로 사회간접자본의 부족현상을 타개하고 향후 예상되는 수요증가에 대비하기 위해서 막대한 투자재원의 확보에는 한계가 있다.

그 중 민간부분의 자본과 기술을 활용하는 민자유치가 현실적인 방안으로 간주되고 있는 추세이며, 시설의 운영과 관리에 민간부분의 창의력과 효율성을 도입할 수 있다는 장점이 있어 그 필요성이 적극적으로 대두되고 있다.

따라서 장기미집행 시설 해소에 있어서 민자유치는 민간부분의 이익이 수반되는 사업에 한하여 추진될 수밖에 없어 종류와 한계는 있기 마련이나, 지금까지 우리나라의 민자유치 사업은 도로, 터널, 민자역사, 복합터미널, 주차장, 위탁 가능이 수반된 공원 등에 한하여 추진되었다.

1998년12월31일 「사회간접자본시설에대한민간투자법」을 제정하고, 같은법 시행령이 1999년3월31일 공포됨에 따라 민자유치가 활성화 될 것으로 기대 되

었으나 IMF 여파로 인한 기업에 대한 구조조정 등 경제악화에 맞물려 지금까지 이렇다할 투자가 이루어지지 않고 있으나 지방자치단체에서는 적극적으로 민자유치를 통한 장기미집행 도시계획시설을 해소해 나아가는데 적극 활용하여야 할 것이다.

따라서 함덕유원지(465,000m²)의 경우 민간자본을 유치하여 1995년 11월 민간사업자인 (주)신성과 함덕리마을을 사업시행자로 지정하여 사업을 추진해 오다 IMF 여파로 인해 사업시행자가 부도나면서 콘도신축 건물이 골조만 남긴 채 공사를 중단함으로써 흉물로 방치되어 도시미관을 해치는 등 많은 문제가 있었으나 새로운 투자자인 (주)디와이로 개발사업자를 변경하면서부터 사업이 원활히 이루어지고 있으며 2004.7.월까지의 개발이 완료할 계획이다.

그러므로 민자유치 활성화를 위해서는 각종 인센티브 부여 및 사업장과의 연결하는 기반시설을 우선순위로 해줌으로써 민간투자를 적극적으로 유치하여 미집행 시설의 해소 효과와 함께 주변지역의 개발촉진으로 도시의 균형발전과 지역경제 활성화에 이바지 할 것으로 판단되나, 유원지개발사업 추진이 부진할 경우에는 유원지를 해제하는 방안도 검토가 이루어져야 할 것이다.

③ 민간투자 협조체제 구축을 위한 전담반 운영

북제주군에서는 지금까지 도시개발사업(종전 토지구획정리사업)을 추진한 적이 없으나 2002년11월에 도시개발사업구역으로 지정되어 개발계획을 수립하고 있는 하귀1리지역에 대해 도시개발사업을 북제주군에서 직접 추진을 함으로써 도로 등 미집행시설 들을 많이 해소 할 것으로 예상되나 환지청산금과 관련한 토지주들에 민원은 불가피 하므로 추진에 많은 어려움은 있다고 볼 수 있다.

지속적인 도시개발사업 추진으로 북제주군 지역에 대한 균형발전을 이룰 것으로 예상되나, 민원을 최소화하기 위해서는 토지주들로 하여금 조합을 구성하여 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

따라서 북제주군에서는 민간투자 협조체제 구축을 위한 전담반을 운영하

여 실시설계와 각종 영향평가 및 인·허가 등에 대한 업무 협조를 함으로써 토지주들로 구성된 조합 등이 환지방식에 의한 도시개발을 원활히 추진될 것으로 판단되며, 이와 연계시켜 사회간접자본(SOC)시설에 대한 민간투자에 대해서도 전담반에서 각종 인·허가에 대한 업무 협조가 이루어 질 경우 민자유치 활성화가 이루어 질 것으로 판단된다.

그리고 전담반의 구성은 별도의 정원 없이 기획감사실과 문화공보과, 축산영림과 등에 배치되어 있는 기술직들을 민간투자 협조 전담반으로 재구성하여 활용하면, 적은 예산으로 장기미집행 도시계획시설을 해소하고 도시의 균형 발전을 이룩할 수 있다고 보아진다.



V. 결론

1995년부터 시작된 지방화시대를 맞이하여 지방행정은 새로운 환경의 변화를 맞이하고 있다. 그 중에도 지역개발 정책의 핵심인 도시계획은 종합적이고 미래지향적인 계획으로 도시발전에 많은 영향을 미치고 있어, 지방화시대에 있어서 도시계획의 역할과 그리고 지방화시대에 도시계획이 나아가 할 방향, 장기미집행시설의 실태와 요인을 분석하였다.

그 동안 도시계획은 지방정부 개발계획의 방향과 도시발전의 지표를 제공하고, 토지의 효율적인 이용으로 공공의 복리증진을 도모하는 역할을 수행해 왔다.

그러나 도시계획으로 결정된 도시계획시설은 도시발전의 계획적 유도, 도시경제 활동의 물리적 기반구축과 주민 생활의 질 향상 등을 위해 공익적 차원에서 계획·설치되는 도시공공시설이나 그 동안 도시계획시설이 미집행된 상태로 장기간 지속됨으로 도시계획시설 용지에 포함된 토지와 건물 등의 사유재산권 행사 제약에 따른 문제가 급격하게 대두되고 있다.

이러한 도시계획 시설이 갖는 공익적 차원과 사유재산권의 보호차원의 심각한 상충문제의 해결방안을 북제주군의 도시계획시설을 중심으로 연구하였다.

북제주군의 경우 도시계획 시설의 663건에 14,176천 m^2 가 결정되어 있는데 이 중 67.9%인 9,621천 m^2 가 시행되고 32.1%인 4,554천 m^2 는 미집행 되어 있는 것으로 나타났다.

미집행 면적 4,554천 m^2 중 10년이상이 4,054천 m^2 로 미집행 면적에 89%를 차지하고 있고, 10년 미만은 500천 m^2 로 11%만을 차지하고 있는 것을 볼때 대부분의 미집행시설은 10년 이상 된 장기미집행시설이며 이를 해소하기 위해서는 5,503억원이 소요될 것으로 나타났다.

장기미집행 시설이 발생하게 된 일반적인 원인으로서는 10년 장기계획인 도시계획의 특성상 일정기간 미집행 시설의 발생은 불가피하나, 도시의 재정여건

및 사업능력을 고려하지 않은 과도한 시설 결정으로 장기 미집행 시설이 발생하여 그 동안 여건변화 등으로 불합리하거나 실현가능성이 없는 시설에 대한 신속적 대응 미흡과 투자 우선순위에 뒤쳐져 누적되고 있는 것으로 분석되었다.

따라서 여건변화 등으로 불합리하거나 실현 가능성이 없는 시설에 대해 타당성을 검토하여 도시계획사업을 통한 해소 보다는 도시계획시설 폐지 등을 통해 도시계획시설을 해소 하였으나 기존 시가지를 중심으로 발생한 미집행 시설물에 대한 대책이 미흡하였으며, 도시계획이 갖는 해소의 논리만을 강조하여 향후 공공시설 미흡으로 인한 주민불편 및 향후 도시계획시설설치에 따른 보상비 과다소요 등으로 많은 문제가 대두될 것으로 조사되었다.

시설물별 발생원인으로는 도로는 지속적으로 신설해 나가고 있으나 이에 대한 투자비 부족과 여건의 변화에 대한 능동적인 자세가 미흡하고 공원의 경우는 단계별 집행계획의 미수립과 많은 사업비가 소요되고, 녹지 및 기타의 시설물은 사업주체의 불분명, 경제악화 등으로 인한 민간투자기피 및 자본력 부재로 인한 사업추진 지연 등이 이루어지고 있으며 시설물에 대한 재검토가 미흡한 것이 원인으로 분석되었다.

장기미집행시설의 해소는 북제주군의 빈약한 재정(2003년 재정자립도 27.1%) 여건 속에서 근본적인 문제해결은 한계가 명백하고 그렇다고 도시의 계획적 개발·보전을 포기할 수 없는 상황이어서 최선의 해결 방안을 모색해 보았다.

장기 미집행 시설을 해소하기 위해서는 먼저 장기 미집행 시설의 정확한 평가가 첫 걸음이라고 할 수 있어 정책적, 기술적, 경제적 타당성을 분석할 수 있는 체계의 확립이 우선 되어야 한다.

둘째로 도시계획 시설물별로는 도로의 경우 신규지정 억제함은 물론 소로망의 경우는 격자형 도로를 지양하여 기존 도로를 확장해 나가는 방식을 채택하여 자연지형을 최대한 활용하는 도로계획이 이루어져야 하고, 도시계획시설 채권을 이용한 해소가 병행되어야 하며, 여건 변화에 따른 해소 및 정비방안을 사례로 제시하였다.

또한 도시공원의 경우는 연차별 집행 계획의 수립과 도시 자연공원의 관리 방안, 지역여건에 맞지 않는 도시공원에 대한 사례를 분석하였으며, 유원지의 경우는 사업시행자의 적극적인 투자가 없을 경우에는 사유토지에 대해서는 과감한 해제를 검토하고 도시민에 대한 휴양시설은 제주국제자유도시특별법에 의해 지정된 묘산봉관광지구와 세화·송당관광지구, 재릉관광지구 등과 인근 제주시의 오라관광지구와 봉개관광지구 등을 이용하는 방안을 제시하였다.

유원지 시설의 경우는 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙 제2조제2항의 규정에 의거 도시계획시설을 결정 할 경우에는 그 시설의 기능 발휘를 위하여 설치하는 중요한 세부시설에 대한 조성계획을 함께 결정하도록 되어 있으나 유원지 시설 대부분은 민간투자 유치로 통한 사업이 이루어지는 것이므로 행정기관에서의 계획한 조성계획으로는 민간 사업자의 투자계획에 맞지 않아 투자를 꺼려하고 있으므로 민간 투자자가 자기 취향에 맞게 즉 투자자의 가치에 맞게 당초 조성계획을 변경함으로써 행정력 낭비는 물론 이로 인한 예산낭비를 초래하는 결과만을 낫고 있으므로 이를 폐지하여 민간투자자들이 다양한 개발계획을 갖고서 투자를 할 수 있도록 하여야한다.

셋째로 국토의계획및이용에관한법률에 의거 도시계획시설내 지목이 대지인 토지에 대해 토지소유자들이 매수청구를 할 수 있음에 따라 2003년12월 현재 11건에 1,974㎡(약 4억원)가 매수청구가 들어옴에 따라 2년내에 매수여부를 결정하여야 할 것이며 지속적으로 매수청구가 들어올 경우 열악한 북제주군의 재정으로는 매수가 곤란하므로 국비 또는 용자를 지원하여야 하며, 국토의계획및이용에관한법률(시행령 제106조제2항)에 규정되어 있는 국비 또는 용자를 지원(50%이하)할 수 있다는 규정은 의무적 사항이 아닌 유동적인 규정이므로 지방자치단체들의 지방재정 확충을 통한 장기미집행 시설의 해소를 위해 국비 또는 용자를 지원하여야 한다. 라는 사항으로 규정하여 매수청구대상 토지를 매입 할 수 있도록 함으로써 건축 또는 공작물 설치로 인한 부작용을 미연에 방지할 수 있다 하겠다.

도시공원의 경우는 많은 예산이 소요됨으로 지방자치단체에서는 시설의 투자를 꺼려하고 있는 것이 사실이므로 도시공원법을 개정하여 도시 자연공원 등에서도 다양한 수익성 시설들을 유치할 수 있도록 하여 민간투자를 촉진시켜 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

마지막으로 토지주들로 구성된 도시개발사업(종전 토지구획정리사업)은 전혀 이루어지지 않고 있다. 이것은 토지주들이 자금부족으로 인해 추진을 기피하는 사례도 있으나 주된 사항은 사업에 대한 이해와 추진 절차 등 도시개발업무에 대한 무지와 이에 대한 경험 부족 등으로 조합을 구성한 사업 추진을 기피하고 있다고 말할 수 있다. 그리고 도시개발에 따른 수요자의 투자욕구를 충족시킬 수 있는 주변 생활환경 부재도 한몫을 하고 있다고 하겠다.

따라서 토지주들이 조합을 구성하여 자발적인 도시개발사업 추진이 이루어질 수 있도록 민간 투자 협조체계 구축을 위한 전담반을 구성하고 설계에서부터, 각종인가까지 조합과 네트워크망을 구성하여 적극적인 협조 체계를 이루어 나감으로써 민자유치를 통해 저렴한 예산과 효율적인 방법으로 미집행 시설을 해소해 나감은 물론 도시계획전문직을 배치하여 도시계획시설을 효율적으로 관리해나가면 미집행시설의 해소가 가능한 것으로 연구되었다.

또한 도시계획시설을 결정 고시하는 경우에는 집행기간을 반드시 고시하도록 함과 동시에 허용되는 집행기간은 10년을 넘을 수 없도록 하고 고시된 집행기간이 경과 했을 경우에는 도시계획시설결정 효력을 상실 하는 것으로 하였을 경우에 지방자치단체에서 미집행시설에 대한 경각심을 갖고 체계적으로 집행계획에 의한 투자가 이루어질 것이다.

이번 연구 결과 장기적인 도시계획의 성격상 어느 정도의 미집행 시설은 존재할 수밖에 없는 사항이므로 어떻게 하면 사유지의 이용제한을 최소화하면서 토지를 합리적이고 효과적으로 이용할 수 있도록 도시계획 시설의 유형과 필요성, 타당성 정도에 따른 다각적인 대책을 수립하는 것이 지방화 시대에서 있어서 북제주군의 가장 중요한 과제라고 할 수 있겠다.

VI. 참고문헌

1. 서적

- 강병기(1994), 「삶의 문화와 도시계획」, 나남출판사.
- 고준환외1인 번역(1996), 「외국의 도시계획·개발제도」, 국토연구원.
- 김 원(1993), 「도시행정론」, 박영사.
- 노정현외2(1992), 「지방자치시대의 도시행정」, 나남출판사.
- 대한국토·도시계획학회편저(1997), 「도시의 계획과 관리」, 보성각.
(2000), 「개정판 도시계획론」, 보성각.
- 정삼석(1998), 「도시계획」, 기문당.
- 최상철외(1981), 「한국도시개발론」, 일지사.
- 하성규외1(1995), 「지방화·세계화 시대의 도시관리론」, 형설출판사.
- 황용주(1997), 「도시계획, 삶과 문화의 틀 짜기」, 자작 아카데미.



2. 논문

- 계기석외1(1998), “사회변화에 따른 도시시설 전망과 계획적 입지 방안 연구”, 국토연구원.
- 김귀환(1999), “지방도시 공간구조 구상의 변천 과정에 관한 연구”, 광주대학교 석사학위 논문.
- 김영훈(1993), “도시계획 제한과 손실보상에 관한 연구”, 숭실대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김형원(1991), “도시계획결정에 따른 사유 재산권 규제 사례 분석”, 성균관대학교 석사학위 논문.

- 류청(1989), “방화 시대에 따른 지역개발 전략에 관한 연구”, 전남대학교 대학원 석사학위 논문.
- 배진모(1993), “도시공공서비스 시설입지에 관한 연구”, 성균관대학교 대학원 석사학위 논문.
- 석종현(1985), “도시계획제한과 손실보상”, 「고시연구」.
- 이운철(1996), “지방화시대의 주민 욕구변화와 지방행정의 역할”, 동아대학교 대학원 석사학위 논문.
- 오점섭(1995), “공공시설의 최적 입지 선정에 관한 연구”, 홍익대학교 대학원 석사학위 논문.
- 이병준(2000), “장기미집행 도시계획시설의 발생 원인 분석과 해소방안에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 이승주외4(2001) “장기미집행 도시계획시설 대처방향”, 「도시정보」.
- 이주희외1(1989), “지방자치하의 도시계획관리 모델에 관한 연구”, 한국지방행정연구원 연구보고서 제68호.
- 최삼림(2000), “장기미집행 도시계획시설 해소방안에 관한 연구”, 순천대학교 대학원 석사학위 논문.
- 최충식(1993), “도시계획제한과 손실보상에 관한연구”, 숭실대학교 대학원 석사학위 논문.

3. 기타

- 건설교통부(1999), 「장기미집행 도시계획시설관련 외국사례 업무자료」.
- 건설교통부(2000), 「‘99 도시계획현황」.
- 건설교통부(2000), 「도시계획법령집」.
- 건설교통부(2000), 「도시개발에 있어서 도시공공시설의 합리적 공급방안 연구」.
- 건설교통부(2001), 「장기미집행도시계획시설의해소대책연구」

건설교통부(2002), 「도시계획수립기준및도시계획시설기준연구」
 규제개혁위원회(1999) 「장기미집행시설 발생원인과 관련한 업무자료」.
 대한지방행정공제회(1999. 8.~9. 2000. 2.~9.), 「도시문제」.
 도시계획기술사회(2000. 6. 12.), 「도시계획뉴스」.
 서울특별시(1997), 「장기 미집행 도시계획시설 정비계획」.
 북제주군(2000), 「북제주군지 上·下」.
 북제주군(2003), 「한림·애월·구좌·조천·한경도시계획재정비」.
 한국지방행정연구원(1996.11.), 「지방행정연구」.
 경기개발연구원(2002), 「장기미집행도시계획시설해소대책」.
 전국도시계획운영협의회(2002), 「장기미집행 도시계획시설해소대책 워크숍
 자료집」.
 부산광역시(2003), 「장기미집행도시계획시설의 합리적관리 및 자원조달방안」.



감사의 글

“배움의 끝이란” 어디까지 인가 라는 생각을 할 때면 자신에게 질문하고 답하지만 정답은 없는 것 같다.

배움이란 미로 속을 헤매다 길을 찾았을 때처럼 환희를 느끼는 것과 같이 배움의 시작은 미로 속을 헤매다 일정기간이 지나면 약간의 빛을 발견하게 되고 더 나아가서는 밝은 세상을 맞이하는 듯한 느낌을 갖고서 더더욱 배움에 정진하다보면 새로운 것을 또 발견하게 되고 그러다 보면 배움에 끝은 없다. 정말 배움은 배울수록 신비한 세계를 맞이하는 것과 같은 느낌을 갖는다고 해도 과언이 아니다.

하나의 답을 쌓는다는 것이 얼마나 힘든 것인지 이제야 조금은 알 것 같습니다. 한 알의 영롱한 진주가 되기까지 항상 세심한 지도와 격려를 해 주신 박 상렬교수님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 본 논문을 심사하면서 부족한 저에게 많은 지도와 격려를 해주신 남 정만교수님, 김 성근교수님과 논문에 두루 고언을 해주신 양 성기교수님, 이 병걸교수님, 김 상진교수님께도 깊은 감사를 드립니다.

특히 어려운 여건 속에서도 학업을 마칠 수 있도록 특별히 격려와 배려를 해주신 신 철주 북제주군수님과 강 한택건설과장님, 건설과 농업기반담당사무직원과 도시과 도시계획담당사무직원 등 모든 분들에게도 깊은 감사를 드립니다.

그리고 변함없는 내조로 가정의 화목과 건강을 위해 늘 고생하고 남편을 위해 오로지 희생으로써 오늘까지 오게 해준 사랑하는 아내 신 은진과 밤늦게까지 공부하면서 열심히 최선을 다하는 아들 용환이와 딸 용희에게도 사랑한다는 말과 함께 학업을 핑계로 자주 찾아뵙지 못한 불효자식을 감사주시며 다독겨려 주신 부모님에게 감사드립니다.

끝으로 본 논문에 의해 장기미집행도시계획시설이 감소되어 북제주군 발전에 조금이나마 이바지할 수 있게 되기를 기원하면서 지금까지 성원하여주신 모든 분들께 진심으로 다시 한번 감사드리며 앞으로도 변함없는 질책과 지도를 부탁드립니다.

2004. 8.

김 양 훈