

濟州 海岸地域開發과 土地利用計劃 方向

崔 相 哲
(서울大學校 環境大學院)

1. 濟州 海岸地域의 一般的 特性

濟州道는 火山島로서 東西方向이 隋圓形을 이루고 있는 幼年期에 속하는 地形이다. 中央의 漢拏山을 중심으로 한 高山地를 제외하고는 대체로 완만한 傾斜를 이루고 있으며 南麓은 상대적으로 보다 급한 경사를 이루고 있다. 山腹으로부터 大小 30余 個의 圓錐形의 寄生火山이 羅列되어 있으며 漢拏山을 중심으로 海岸方向으로 水系를 이루고 있다. 몇 개의 河川을 제외하고는 거의 乾川을 이루고 있는 바 熔岩地質로서 附土가 얇고 河川流路가 짧아 水量은 극히 적다.

濟州道の 海岸線 延長은 約 263 km로서 비교적 단조로운 屈曲이 적을 뿐만 아니라 斷崖에는 玄武岩礁를 이루고 있어 天然的인 良港이 드문 편이다. 그러나 濟州道는 海岸附近에 農耕地帶가 대부분 形成되고 있어 人口의 分布가 이루어지고 있다. 海岸地域은 農耕 뿐만 아니라 漁撈의 適地, 用水의 接近性 등으로 가장 密度 높은 開發이 이루어진 바 있다.

海岸을 따른 臨海聚落의 分布는 濟州道 全體 156 個 部落중 47.4%에 해당하는 74 個 部落이 臨海立地를 나타내고 있으며 臨海聚落의 規模를 보면 人口 3,000名 이상의 大部落은 모두 臨海立地로서 濟州道の 地形的 特性과 關連하여 海岸과의 關係는 점차 높아지고 있다.¹⁾

濟州海岸地域을 몇 가지 特性에 의해 區分한다면 첫째 砂質海岸이다. 北濟州의 金寧, 杏

1) 建設部, 濟州道 및 庇仁-群山地域 土地分類 調査, Vol. 3, 1973, pp.140 ~ 141.

源, 月汀, 細花, 咸德, 金陵, 狹才, 三陽, 梨湖와 南濟州의 城山, 表善, 大坪, 和順 등은 貝殼砂地形을 이루고 있으며 이러한 貝殼砂地形은 泊地에 유리한 港灣條件 때문에 水陸交通의 接合點으로서 浦口聚落이 형성되었다. 또한 貝殼砂地形은 海水浴場으로 좋은 條件을 갖추고 있는 바 濟州市에 近接한 三陽, 梨湖, 咸德 등이 이에 속한다.

둘째는 海岸段丘이다. 일반적으로 海蝕에 의한 後退 平衡作用의 進전으로 10m 以上の 海岸 侵蝕 斷崖가 발달한 地域이다. 海蝕崖의 背後에는 平坦한 段丘가 형성되고 地表面은 비교적 두꺼운 土壤層으로 덮혀 있으며, 耕作地 利用이 활발한 곳이다. 海岸段丘의 傾斜 急變點에 瀑布가 발달되고 地下水面의 露出이 현저하여 이를 利用한 畚作이 일부 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 瀑布와 海蝕崖가 조화된 景觀을 이루고 있어 훌륭한 觀光地로 발달되고 있다. 西歸浦 주변의 傾斜 急變點에 天池淵, 正房瀑布, 小正房瀑布 등과 中文의 天帝淵 瀑布와 和順, 下孝 등에 아름다운 溪谷이 형성되어 있다.

세째로 海岸道路 沿邊地域이다. 地形的 與件의 結果로 海岸을 따라 一周道路가 잘 開發되어 있으며 人口分布의 海岸沿邊으로의 移動集中現象을 강하게 나타내었다. 특히 南濟州地域에서는 지난 50餘年間 舊邑城인 大靜, 西唐, 烘燻, 衣貴, 旌義, 古城이 幕瑟浦, 和順, 西歸, 南元, 表善, 城山浦 등으로 中心이 이동하였다. 이는 海岸利用의 密度가 높아지고 있으며 그만큼 海岸保全의 필요성이 높아졌다고 볼 수 있다. 특히 海岸性 觀光 내지 經濟活動이 높아감으로써 가장 軟弱한 生態的 特性을 지닌 海岸地域이 회복할 수 없는 開發의 不作用을 유발할 수 있기 때문이다.

2. 海岸地域 利用과 開發의 問題點

海岸地域은 陸地와 바다와의 漸移地域이다. 그러나 海岸地域 또는 沿岸域 (coastal zone)의 概念은 경우에 따라 반드시 一致하고 있지는 않다. 상당한 陸地部를 포함하여 大陸棚까지를 포함하는 넓은 意味로 쓰여지는 경우가 있는가 하면²⁾ 陸地와 바다의 接線 즉 海岸線을 중심으로 하여 海岸 (coast) 과 海岸砂地 (beach) 및 干漏地 (shore) 를 포함한 개념으로 사용하는 경우가 있다. 특히 開發戰略 및 開發規制의 측면에서 海岸地帶라는 개념을 도입하고 있는 바 濟州道의 경우 標高 200m 以下로서 海岸과 접한 平坦地로서 海岸 一周道路에 의한 接近이 매우 良好한 地域으로 定義한 바 있다.³⁾ 그러나 여기에서 사용하는 海岸

2) Report of the Commission on Marine Science, Engineering and Resources, Our Nation and the Sea: A plan for National Action, US Government Printing Office, 1969, pp.49~52.

地域은 이상과 같은 엄격한 定義보다 海岸線을 중심으로 하여 陸地와 海域에 걸쳐 가장 활발한 利用이 이루어지고 시급한 保全이 요청되고 있는 극히 制限的 概念으로 사용하였음을 밝혀 두고자 한다. 따라서 大陸棚開發이나 海岸地帶開發과 같은 넓은 意味보다 狹義의 概念으로 사용하였다.

海岸地域에는 都市의 開發은 물론 여러가지 餘暇活動들이 이루어지고 있으며 漁撈, 海運, 遊船活動이 이루어지고 있다. 한편으로는 干拓 및 海面埋立과 砂礫의 採取 등의 행위도 이루어지고 있다. 이들 活動들은 상호 보완적인 경우도 있지만 많은 경우에 있어서 相衝的인 관계에 있다. 우선 濟州 海岸地域에서 이루어지고 있는 活動 중에서 특히 주의를 요하는 몇 가지 현상을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 海岸線 (shoreline)에 대한 接近性이 점점 閉鎖되어가고 있다. 海岸線에의 接近性은 크게 두 가지 이유로 一般人들에게 閉鎖되는 경향이 있다. 첫째는 自然的 地形的 條件에 의해 接近路가 開設되지 않아 閉鎖되는 경우이며 둘째는 海岸線에 接한 土地의 私有에 의해 閉鎖되는 경우이다. 濟州는 가장 아름다운 海岸線을 지니고 있으면서 海岸線을 따라 갈 수 있는 接近路 (access) 또는 步行路 (footpath)의 未開發로 사실상 接近이 制約되고 있는 점이다. 특히 문제가 되는 것은 海岸에 接해 있는 個人所有 土地가 海岸에의 接近性 내지 海邊을 專有化하는 현상이 그것이다. 私有權의 範圍가 어디까지 미치느냐에 대한 法理論的 論議가 있을 수 있겠으나 公共의 利益에 반하여 私用化하는 것은 再考되어야 할 것이다. 특히 최근 대규모 호텔이나 慰樂用地들이 海邊에 接해 開發됨으로써 사실상 一般인들의 接近이 制約되고 있음은 심각한 문제로 받아들여져야 할 것이다. 海岸線에 接한 土地所有者들이 所有權 行使의 일환으로 建築行爲를 하는 경우에도 一般人이 海岸에 接近할 수 있는 接近路의 開放과 建築線의 後退가 制度的으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

海岸에 대한 接近性과 建築線 統制에 있어서 하와이주의 敎訓으로부터 많은 것을 배울 수 있을 것 같다. 하와이주의 마우이 카운티 (County of Maui)의 경우 海岸線으로부터 100 m로 建築線을 制限함으로써 海岸의 私有 專用化를 抑制하고 있는 바, 이는 과거 50 m 建築線 後退가 부족하였다는 經驗으로부터 나온 결론임을 주시할 필요가 있다. 나아가 마우이 카운티는 一般인들의 海岸에로의 接近과 利用의 便宜와 安全을 위해 案内册字를 發刊 配布하고 있음은 좋은 敎訓으로 보여진다.³⁾ 海岸에 대한 開發의 密度가 높아지고 利用間의 相衡이 많이 생길수록 海岸線에 대한 接近性의 확보가 시급한 課題로 될 것이며 一般人에 대한

3) 濟州道, 特定地域 濟州道綜合開發計劃 第3卷, 1985, p.221.

4) Maui County, Shoreline Access Guide: A Guide to All Coastal Public Accesses in the County of Maui.

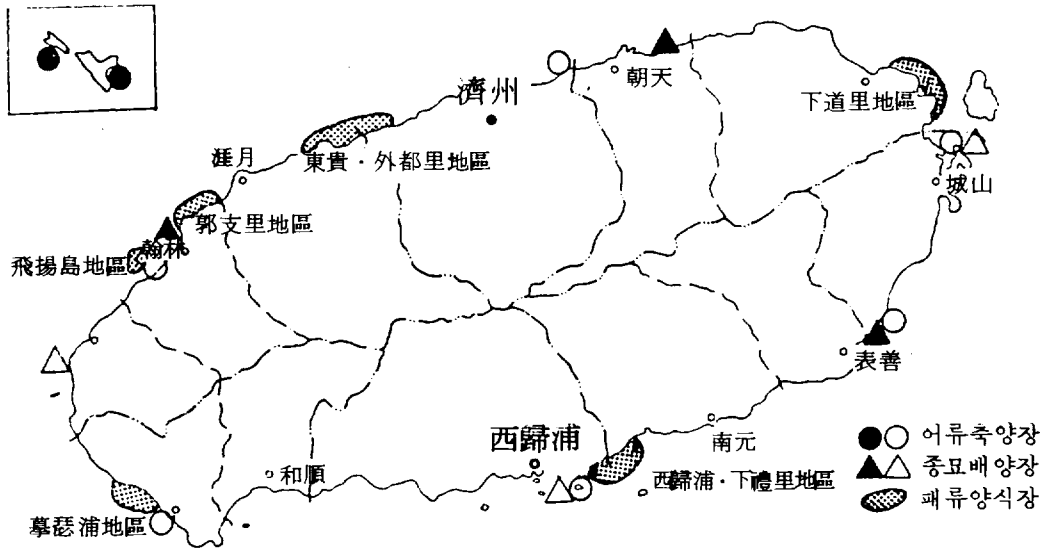
開放性的 維持는 海岸利用의 擴大를 가능케 할 것이다.

둘째로 濟州 海岸地域은 貝類, 甲殼類, 軟體類 등의 採取源으로서 커다란 역할을 하여 왔다. 특히 觀光地로서 전복, 소라, 새우, 바다가재, 해삼 등과 같은 高價 水産資源의 需要가 급격하게 증가됨에 따라 海岸採取 漁業의 重要성이 대단히 높아지고 있는 반면 濟州海岸은 이러한 水産資源의 過剩採取로 資源의 고갈을 이미 맞이하고 있다. 海岸地域의 保全과 관련하여 근본적인 대책이 요망되고 있다.

최근 濟州道의 水産業은 地域總生産에서 상대적인 停滯現象을 보이고 있으며 水産業의 就業構造에 있어서도 就業人口의 減少는 물론 就業人口의 老齡化 傾向이 뚜렷하게 나타나고 있다. 특히 沿岸海域을 중심으로 하는 海女の 減少와 水産資源의 枯渴이 上昇作用을 하고 있는 현상이다. 이러한 水産資源의 고갈에 대처하고 貝類, 甲殼類 등의 高級水産資源을 觀光 資源화하기 위해서는 水産資源의 保全과 더불어 共同漁場의 漁村契協業 養殖場化와 이른바 「잡는 漁業」으로부터 「기르는 漁業」에로의 轉換이 시급히 이루어져야 할 것이다.

濟州의 海岸地域은 全海岸이 거의 岩盤으로 形成되어 있고 自然的인 漁礁施設이 넓게 分布된 地域이 많아 貝類 등의 좋은 棲息處가 되고 있다. 다음 <그림-1>에서 보여주는 바와 같이 北濟州郡의 下道, 外都, 東貴, 郭支里 및 飛揚島 一帶와 南濟州郡의 慕瑟浦, 南元

<그림-1> 養殖場 및 漁類增殖計劃 立地

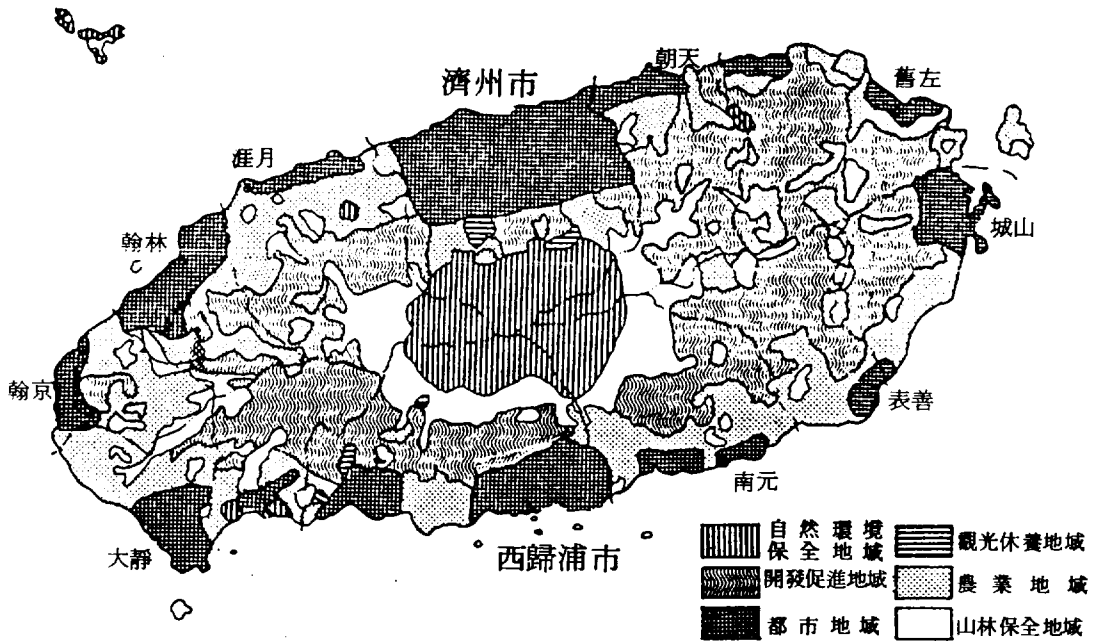


資料: 濟州道 特定地域 綜合開發計劃案, 1983.

一帶와 西歸浦市 一元이 養殖業에 좋은 立地的 條件을 이루고 있는 것으로 밝혀진 바 있다⁵⁾ 自然的 條件의 活用을 넘어서서 人工漁礁施設을 擴大하여 魚族資源을 保全하고 특히 觀光商品化를 도모하여야 할 것이다.

세째로 濟州의 海岸地域을 保全하고 都市의 景觀을 살릴 수 있는 都市計劃의 부족이다. 濟州道에는 都市計劃을 適用받고 있는 對象은 2個 市(濟州, 西歸浦), 6個 邑(翰林, 涯月, 舊左, 大靜, 南元, 城山)과 5個 面級 小都邑(翰京, 朝天, 楸子, 安德, 表善) 등이 있다. 濟州道 全體 面積에서 都市計劃이 適用받고 있는 面積은 18.6%에 이르고 있으며 이들 地域들이 다음 <그림-2>에서 보여주는 바와 같이 海岸線의 60% 이상을 점하고 있다.

<그림-2> 土地利用計劃과 都市地域



資料: 前掲書

따라서 濟州 海岸地域의 保全과 開發은 실제로 都市計劃의 테두리 속에서 이루어질 수 밖에 없고 그렇게 되지 않을 수 없는 실정이다.

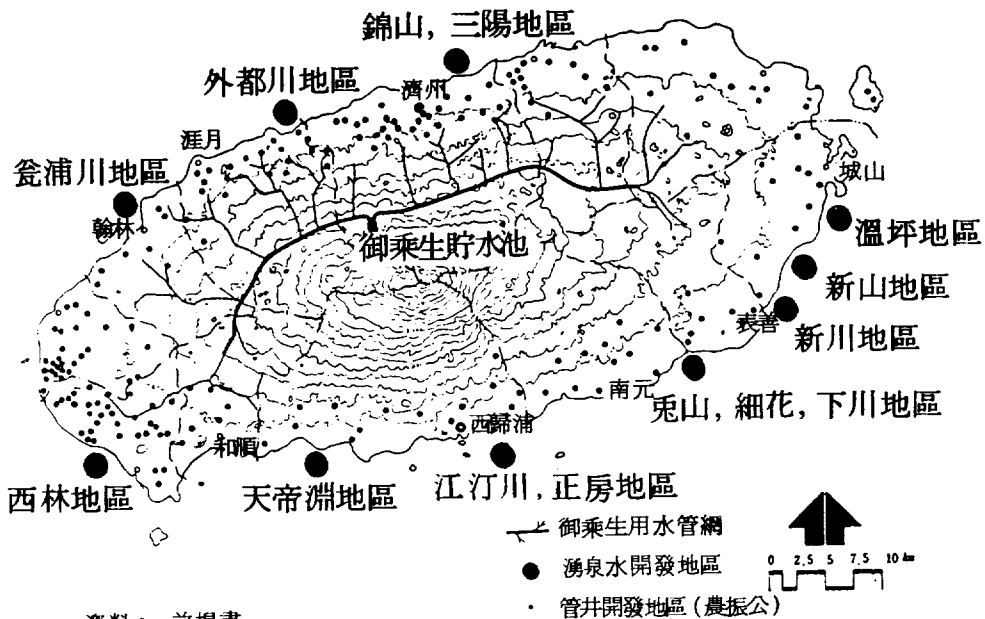
5) 濟州道, 上掲書, pp.288~300.

그러나 현행 우리나라 都市計劃에는 海岸開發에 대한 計劃과 設計에 대한 制度的 裝置가 없어 無計劃的인 開發이 이루어지고 있는 것이다. 都市計劃法에 의한 自然線地地域이나 臨港地區 역시 海岸都市의 計劃的 開發을 유도하기에는 아직도 未備하며 建築法 第8條에 의한 都市設計區域은 都心 내지 商業地域 中心의 美觀的 規制를 위한 制度이고 보면 海岸地地域에 대한 保全的 開發과 設計的 規制를 위한 制度는 없는 상태이다.

바다를 접해 있는 都市는 바다라는 景觀的 要素를 최대한 살려나가야 할 것이다. 臨海都市이면서 전혀 臨海都市다운 都市의 特色을 살릴 수 없다면 무엇인가 잘못된 開發이다.

네째로 海岸地地域 用水源의 保存과 海洋汚染의 防止이다. 濟州 水資源의 特性으로 보아 다음 <그림-3>에서 보여주는 바와 같이 海岸地地域의 用水는 地下水 및 湧泉水에 주로 의존하고 있다. 이러한 條件은 하와이州와 비슷하다. 內陸에서의 生活下水 및 工場廢水가 地下로 浸水되어 用水源을 汚染시킬 가능성이 있으며 현재 下水處理場을 갖추지 못한 濟州의 실정으로 보아 향후 가장 심각한 課題로 대두될 것이다. 內陸에서의 水質汚染防止에 대한 근본적인 再檢討가 요청되고 있다. 海洋에서도 마찬가지로 臨海都市들로부터 放流되는 生活下水와 海洋에서의 廢棄物 投棄 및 動力船에 의한 油類汚染 때문에 海岸地地域의 保全이 위협받고 있다. 특히 瀑布와 海水浴場의 上流地地域에 대한 水質汚染對策 및 海洋汚染源에 대한 대책이 수립되어야 할 것이다.

<그림-3> 濟州 水資源 分布 및 生活用水



資料： 前掲書

3. 濟州 土地利用規制의 改善方向

앞에서 濟州道 海岸地域의 利用 및 保全과 관련하여 몇 가지 문제점을 살펴보았다. 濟州道는 우리나라 觀光開發의 프론티어로서 뿐만 아니라 土地投資 및 投機의 가장 魅力的인 對象으로서 土地의 過剩開發, 濫用, 遊休化가 동시에 나타날 가능성이 크며 특히 海岸地域이 지닌 地形的, 生態的, 脆弱性 때문에 海岸이 파괴되거나 一般의 公共利益과 상치되는 開發이 이루어질 가능성이 크다. 濟州道の 土地 중에서 濟州道民이 아니거나 濟州道에 살고 있지 않는 사람의 所有로 급격한 移轉이 일어나고 있다. 1984年 農水産部 調査에 의하면 道内 私有地 64,932 ha 중 28%인 17,918 ha가 外地人의 所有로 되어 있으며 이러한 추세는 증가할 것으로 豫想된다. 특히 濟州開發 붐을 타고 假需要的인 投機現象마저 보이고 있으며 이러한 外地人의 土地所有가 開發을 前提로 하지 않는 地價上昇으로 끝날 때 濟州開發에 커다란 阻害要因이 될 수도 있다.⁶⁾ 그러나 海岸地域에 대한 需要와 開發의 壓力은 더욱 가중될 것으로 보여지고 있는 바 이에 대한 開發과 保全의 調和를 기할 수 있는 몇 가지 提案을 하고자 한다. 특히 하와이州의 海岸地域 土地利用規制와 관련하여 比較해 보고자 한다.

가. 都市地域의 再檢討와 縮小

우리나라 土地利用規制는 都市地域과 都市地域外로 二元化되어 있다. 國土利用管理法에 의해 都市地域으로 指定된다면 都市計劃法에 의한 用途地域地區制(zoning)의 規制를 받고 그외 地域은 國土利用管理法에 의한 規制를 받게 되어 있다. 濟州道에는 都市計劃法에 의해 土地利用規制를 받고 있는 都市地域은 <表-1>에서 보여주는 바와 같이 道 全體面積의 18.6%에 이르고 있으며 특히 海岸地域의 70% 이상이 都市地域에 포함되어 있다. 이는 <表-2>에서 보여주는 바와 같이 하와이州의 都市地域이 3.8%에 불과하다는 점을 감안할 때 지나치게 넓은 地域이 都市地域(urban district)로 지정되어 있다고 보여진다. 하와이州 중에서 오하우의 都市地域 22.6%에 비교하면 濟州道の 都市地域이 18.6%로서 상대적으로 비율이 낮다고 볼지 모르지만 濟州道の 경우 28.5%의 開發促進地域과 1.1%

6) 韓國長期信用銀行·高麗大學校經濟研究所, 地域經濟發展 패턴과 濟州道の 產業開發 展望, 1984, p.100.

〈表-1〉 濟州道の 土地利用計劃

(單位: ㎡)

市 郡	總面積	都市地域	耕地地域	聚落地域	山 林 保全地域	開 發 促進地域	自然環境 保全地域	觀 光 休養地域
濟 州 市	252.2 (100.0)	115.9 (46.0)	25.3 (10.0)	0.8 (0.3)	77.6 (30.8)	32.6 (12.9)	61.9	5.3
西 歸 浦 市	252.5 (100.0)	70.4 (27.9)	31.6 (12.5)	1.3 (0.5)	98.8 (39.1)	50.2 (19.9)	41.1	2.2
北 濟 州 郡	703.9 (100.0)	81.7 (11.6)	172.8 (24.5)	9.7 (1.4)	194.1 (27.6)	245.6 (34.9)	33.8	0.7
南 濟 州 郡	611.0 (100.0)	70.9 (11.6)	165.3 (27.0)	7.4 (1.2)	176.8 (28.9)	190.6 (31.2)	33.0	1.0
道 全 體	1,819.5 (100.0)	338.9 (18.6)	394.8 (21.7)	19.2 (1.1)	547.4 (30.1)	518.9 (28.5)	169.8	9.2

* 自然環境保全地域과 觀光休養地域은 都市地域을 除外한 全地域과 重複指定된 面積임.

〈表-2〉 하와이州 土地利用計劃

(單位: ㎡)

카운티	總面積	都市地域	保全地域	農業地域	農村地域
하와이	10,418.5 (100.0)	143.9 (1.4)	5,300.9 (50.9)	4,971.2 (47.7)	2.5 (-)
마우이	2,557.1 (100.0)	76.9 (3.0)	985.6 (38.6)	1,475.7 (57.7)	18.8 (0.7)
오하우	156.0 (100.0)	352.2 (22.6)	626.9 (40.2)	580.7 (37.2)	-
카우아이	1,432.8 (100.0)	43.8 (3.1)	804.6 (56.2)	57.1 (40.4)	5.0 (0.3)
州 全 體	16,645.7 (100.0)	626.4 (3.8)	7,998.7 (48.0)	7,983.3 (48.0)	37.3 (0.2)

의 聚落地域이 별도로 指定되어 있다는 점을 감안할 때 濟州道の 土地利用計劃은 지나치게 開發指向的으로 되어 있다고 생각한다. 오하우의 77.4%의 土地가 保全的 規制를 받고 있다면 濟州道는 51.8%만이 保全的 規制對象이 되고 있다. 여기에서 保全的 規制地域은 하와이州의 保全地域과 農業地域을 포함하며 濟州道の 경우 山林保全地域과 耕地地域을 포함하였다. 하와이州의 土地利用規制地域의 分類와 濟州道の 土地利用規制地域 分類가 반드시 一致하지 않고 약간의 概念的 差異는 있다 하더라도 커다란 흐름을 비교하는 데

우리가 없다는 점을 밝힌 바 있다.⁷⁾

또한 濟州道の 都市地域이 過大하게 指定된 이유도 없지 않지만 高密度 利用과 保全의 必要性이 높은 濟州道の 경우 성급한 開發을 유발하지 않을까 우려가 된다. 이러한 都市地域의 過多指定은 濟州市의 新濟州開發에 따라 舊濟州와 新濟州間의 廣大한 土地가 都市地域으로 指定된 점과 西歸浦市의 경우 中文과 新西歸浦計劃地域을 포함한 地域이 西歸浦 都市計劃地域으로 編入된 결과로 보여진다. 모든 都市地域이 開發을 目的으로 하는 것은 결코 아니다. 都市地域 內에서도 都市計劃的 用途地域地區制에 의해 保全的 規制를 받는 對象이 있을 수 있다.

이는 하와이州的 경우에도 마찬가지로 濟州道の 都市地域의 縮小調整이 필요하며 保全的 規制를 강화하여야 할 것이다. 濟州道の 都市地域의 指定基準이 定立되어 있지 않음으로 말미암아 지나친 都市의 平面擴張 (urban sprawl) 과 성급한 亂開發이 유발될 소지가 많다고 보여진다. 이는 결코 濟州道에 국한된 문제만은 아니다. 우리나라 全體로서 都市地域 指定의 基準이 未定立되어 있어 土地의 低密度 利用과 保存되어야 할 土地의 都市的 用途로의 轉換을 촉진하고 있음은 커다란 문제 중의 하나이다.

하와이州는 1961 年 州土地利用法을 制定하여 州 全域에 대한 土地利用計劃을 強化하였으며 이 法에 의해 都市地域의 指定에 엄격한 基準을 도입한 바 있다. 특히 農地의 保全과 都市의 스프롤을 防止하기 위한 目的을 강조한 바 있다. 都市地域指定 判斷基準으로서 다음과 같은 10個의 項目을 設定한 바 있다.

- ① 都市的인 서비스와 基盤施設의 整備
- ② 經濟的 展望과 基盤施設의 近接性
- ③ 計劃된 都心地와의 近接性
- ④ 都市成長을 위한 留保地의 潛在力
- ⑤ 適正한 土壤과 地質
- ⑥ 既存市街地와의 近接性
- ⑦ 立地의 適正성과 計劃構想의 妥當性
- ⑧ 農地의 生産성과 農地轉用の 妥當性
- ⑨ 上記 基準에 適合하지 않더라도 既存聚落의 開發狀態

7) ① 濟州道·濟州大學校 社會發展研究所, 濟州道와 하와이間의 島嶼地域開發 協力, 第2回 國際學術세미나 報告書, 1987.

② 로시디스니코스, "土地利用規制의 조용한 革命 : 하와이州 觀光開發 20 年の 빛과 그림자" 國土와 建設, 1985 年 8 月號, pp.62 ~ 67.

⑩ 都市 平面擴散의 可能性

그러나 하와이州的 경우 지난 20 년간의 경험으로 미루어보아 都市地域의 擴大가 불가피 하였으며 開發의 壓力을 견뎌내는 데 限界를 느낀 바 있다. 그러나 이러한 엄격한 基準조차 마련되고 있지 않는 濟州道의 경우 開發의 壓力을 어떻게 견뎌나갈 수 있을지 의문이며 따라서 都市地域의 더 이상 擴大와 保全的 土地의 蚕食을 막을 수 있는 制度的 裝置가 시급히 요구되고 있다.

나. 海岸線 保存地區의 新設

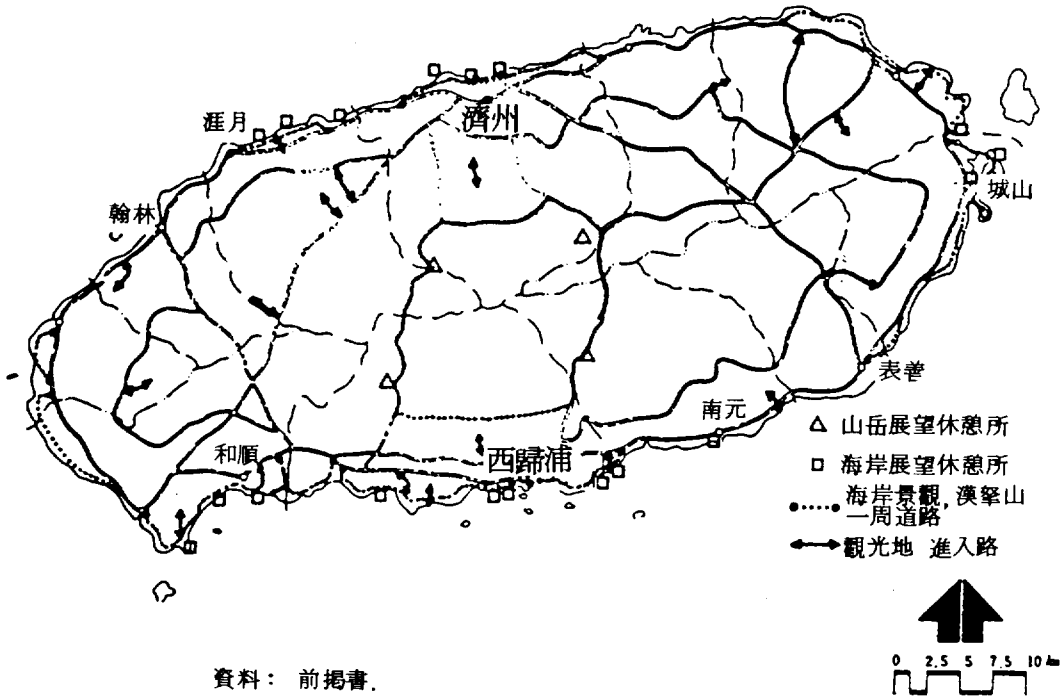
濟州道의 海岸線은 物理的, 生態的으로 파괴되고 있으며 점차 一般市民으로부터 接近性이 遮斷되고 있다. 觀光開發이 주로 海岸線을 따라 이루어짐에 따라 海邊에로의 接近路와 오픈 스페이스 및 리크레이션 空間과 生態的 保存空間이 줄어들고 있다.

우리나라 土地利用規制에 있어서 海岸地域管理 및 海岸線保全에 대한 制度的 뒷받침이 거의 不在인 실정이다. 國土利用管理法에 의해 自然環境保全地域을 指定할 수 있으며 都市計劃法에 의한 保全綠地地域을 指定할 수 있으나 海岸地域에 대한 利用規制 및 建築統制를 하기에는 너무나 粗惡한 制度的 裝置이다. 濟州道에는 國土利用管理法에 의한 自然環境保全地域이 앞의 〈그림-2〉에서 보여주는 바와 같이 漢拏山을 중심으로 指定되어 있으며 海岸地域에는 和順地區의 一部가 自然環境保全地域으로 指定된 실정이다. 都市計劃區域內에서는 綠地保全地域(都市計劃法 改正前 自然環境 保全地區)을 指定하고 있으나 海岸線 保全과는 거리가 먼 地域指定이라 생각된다. 濟州道의 特殊性을 감안하여 自然環境 保全條例를 制定 運用하고 있으나 現行 建築法에는 單獨住宅, 多世帶住宅, 近隣生活施設, 倉庫 등을 條件附 許容하고 있으며 近隣公共施設과 矯正施設이 언제든지 許容될 수 있도록 되어 있다. 이상과 같은 建築行爲를 할 수 있되 條例로서 建築線의 後退를 약간 強化하고 있는 데 불과하다. 그러나 海岸地域의 保全이나 海岸線의 接近性 확보와 私用化에 대한 아무런 對策이 미흡한 실정이다.

다음 〈그림-4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 1983년에 수립한 特定地域 濟州道 綜合開發計劃(案)에 의하면 海岸景觀路 및 海岸觀光地 進入路 構想이 있으나 이를 실현하기 위한 法制的 整備가 뒤따르지 못하고 있으며 設計的 指針이 未備한 실정이다. 나아가 保全的 規制도 중요하지만 一般人들에게 海岸에의 親水性을 살릴 수 있는 積極적 接近路 開發이 이루어져야 할 것이다.

濟州에는 대규모 慰樂園地 建設이나 호텔들이 海岸을 중심으로 계속 이루어질 것으로 豫想한다면 海岸地域管理 및 海岸線 保存對策이 시급하다. 하와이州的 경우 海岸에서의 建築線 後退(setback) 움직임이 이미 1970年代에 있었고 1977年 하와이 海岸地域管理法(Coastal

〈그림-4〉 觀光루트 및 海岸接近路 構想



資料: 前掲書.

Zone Management Act)을 비준한 바 있다. 이 법에 의하여 각 카운티에서는 海岸線法 (Shoreline Management Act)를 制定한 바 있으며 海岸에서의 開發行爲를 엄격히 制御하는 許可制度 및 誘導政策을 확대한 바 있다. 하와이州에서의 海岸地域 開發에 대한 規制들을 列擧하면 다음과 같다.

- ① 海岸地域 管理法에 의한 特別管理計劃 樹立
- ② 聯邦 및 하와이州 環境影響評價
- ③ 海岸線에서의 建築線 後退
- ④ 保存地域 土地利用規制
- ⑤ 歷史的 地域地區制 導入
- ⑥ 地下水 利用許可
- ⑦ 海水 利用許可
- ⑧ 海洋 廢棄物 投棄防止

특히 하와이州에서는 海岸線의 特定人에 의한 獨占的 占有를 防止하고 모든 사람에게 接

近할 수 있도록 開放하도록 하는 方向으로 노력하고 있으며, 海岸에 대한 一般의 利用을 誘導하기 위한 積極적인 案內 弘報對策을 펴고 있음은 濟州道 海岸地域管理와 開發에 커다란 敎訓을 줄 것으로 믿는다.

다. 都市設計 概念의 導入

濟州觀光開發의 要諦는 濟州道가 지닌 自然의 아름다움과 都市景觀이 調和를 이루는 것이다. 濟州道에 있는 都市들은 다른 都市들과 다른 都市의 造形美를 가져야 하고 그 自體로써 觀光資源化하여야 할 것이다. 濟州道の 都市는 앞서 살펴본 바와 같이 海岸指向型이다. 그러나 濟州市를 포함하여 臨海都市의 特性을 살리지 못한 채 평범한 內陸都市의 발전을 하여왔다. 하와이의 호놀룰루와 같은 都市의 景觀을 살리지 못하고 있다. 와이키키는 人工的 海水浴場을 沿하여 都市를 開發시켜 왔다. 地中海岸의 니스나 모나코와 산레모를 비롯한 海岸都市의 魅力을 살리지 못하고 있다. 西歸浦나 中文을 잘 開發하면 이태리의 나폴리나 소렌토에 못지 않는 自然的 景觀을 지니고 있다. 都市의 建築物로부터 色彩街路網과 街路樹에 이르기까지 濟州의 都市를 만들어야 할 것이다. 이러한 都市를 建設하기 위해서는 오늘날과 같은 平面的인 都市計劃으로서의 불가능하며 主體的이고 地區詳細인 都市設計가 이루어져야 할 것이다. 하와이州의 각 都市에서는 特別設計地區 (special design district)를 指定하여 都市設計를 통한 都市開發을 유도하고 있다. 觀光地에 대해서는 觀光目的地域(Visitor Destination Area)을 指定하여 計劃的인 團地開發을 助長하고 있다.

濟州道の 都市는 바다를 다시 찾아야 할 것이다. 다른 나라에서 일어나고 있는 海岸 되찾기 運動 (Back-to-Waterfront Movement)의 필요성이 강력히 대두되고 있다. 海岸 부두를 중심으로 한 魚市場, 遊興街, 歷史公園의 開發, 彫刻과 展望塔, 水族館, 科學館, 廢船을 利用한 호텔 등 다양한 레크레이션 空間이 한데 어우러진 海岸都市로서의 浪漫과 人間的 尺度の 都市開發이 이루어져야 할 것이다.⁸⁾ 잠자는 都市가 아니라 살아 움직이는 海岸都市를 만드는 都市設計가 이루어져야 할 것이다. 西歸浦 앞 바다에 海上都市를 꿈꾼 바 있다. 결코 먼 훗날의 꿈만이 아니다. 自然의 아름다움과 人工的 아름다움이 調和될 때 濟州의 觀光開發은 물론 開發과 保全을 동시에 이룩할 수 있기 때문이다.

8) 崔相哲, "海岸環境保全과 都市開發," 韓國都市開發論, 一志社, 1981, pp.452 ~ 453.

SUMMARY

Shoreline Management and Land Use Control
for the Province of Cheju

Choe Sang-Chuel

Professor

Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

Shoreline area as part of the coastal zone is a region of transition between the land and the sea. Such major activities as urban development, recreation and fishing are heavily taking place in the shoreline area of Cheju with increasing intensity. They may affect the shoreline area with different consequences for the future course of Cheju development. Similarly, shellfishing, shipping and pollution also may influence the shoreline area's usage. Finally, there are numerous activities within the area itself such as the development of large resort complex, reclamation and the enclosure of private premises along shoreline from access to the general public. The Province of Cheju as an island has to give great attention to the uses of shoreline area and coastal zone in general where many conflicting activities are underway in sporadic manner.

In the course of Cheju development, developmental activities including the distribution of population tend to move from inland to shoreline area to take advantages of water resource and easy accessibility to the coastal ring road. Urban expansion like frog-leaping development of Shin Cheju mainly took place in the coastal area. Major urban districts have been designated beyond immediate needs for urban growth, resulting in the alteration and encroachment of most scenic shoreline area which must be great asset for the future development of Cheju. While

legal and administrative provisions for the preservation or conservation of shoreline area are not well prepared to withstand increasing development pressure, over-expanded urban districts or urban planning jurisdictions tend to accelerate urban sprawl and to work detrimental to overall management of shoreline area. The reclassification of urban districts has to be made to induce more intensive land use. A new land use and building control system is urgently needed.

Shoreline in the Province of Cheju is becoming less accessible to the public due to land ownership, natural terrain and cliff or other factors. Appropriate measures should be introduced to help to remain open to the public and to guide the location of public accesses. The concept of urban design is also introduced in the shoreline area in urban districts in order to find better solution between the preservation of shoreline area and development pressure. The designation of special district in and around harbor and fishing village is highly recommended to preserve vernacular architecture and scenic beauty. The depletion of shellfishing resources and high-value fish for tourist is posing one of most serious economic problems for the economy of shoreline area. Potentials for aquaculture of abalone, lobster, scallop and hard clam is known very high in the shoreline area of Cheju. Considerable research and development will be necessary before aquaculture can be materialized into Cheju economy. However, the preservation of possible site for aquaculture is urgently needed in terms of marine pollution mainly originated from inland domestic sewerage, which is also seriously contaminating water resource tapped in the shoreline area.

The State of Hawaii has accumulated great experience in this regard and can surely give immediate lessons for the future development of Cheju. Further collaboration in terms of technical and practical issues of shoreline area management has to be continued.